

NONGCUN JINRONG TIZHI HE ZHENGFU
FUCHI ZHENGCE GUOJI BIJIAO

焦瑾璞 等著

农村金融体制 和政府扶持政策 国际比较

 中国财政经济出版社

农村金融体制和政府 扶持政策国际比较

焦瑾璞 庾 力 杨 骏 著
苏淑惠 王 瑱 陈 瑾

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村金融体制和政府扶持政策国际比较：中国人民银行金融研究重点课题：2006 年/焦瑾璞等著. —北京：中国财政经济出版社，2007.8

ISBN 978-7-5095-0123-8

I. 各… II. 焦… III. ①农村金融-金融体制-对比研究-国外②农村金融-金融政策-对比研究-国外 IV. F831

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 121083 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@cec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 15.75 印张 240 000 字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

印数：1—2060 定价：36.00 元

ISBN 978-7-5095-0123-8/F·0105

(图书出现印装问题,本社负责调换)



前言

Parface

农村金融是一个老大难问题。有很多研究也有很多议论。不仅仅是我们，国际上的探索也一直没有停止过，2006年诺贝尔和平奖获得者尤努斯教授就是一个典型。但由于农村经济发展的不平衡和各国情况的不一样，至今尚未找到真正解决农村金融难题的良方，我国的农村金融现状充分证明了我国农村金融在促进农村经济发展中的作用并不理想。现在大家对农村金融的很多议论就可以充分证明这一点。可以说，这十几年来，我们农村金融改革和发展基本上是“机构不足加机构，补贴不足加补贴，监管不足改监管”。如果我们回头反思一下，可以肯定地说，我们至今仍然没有找到一条适合我国农村经济发展的农村金融发展之路。

为此，本书立足于对主要国家农村金融体制的介绍和比较分析，试图破解困惑大多数国家的农村金融难题。本书用十八章、约二十万字的篇幅梳理了目前理论界和学术界对农村金融的研究成果，在此基础上对农村经济和金融需求特点进行了分析，回顾了农村金融理论的发展过程和学术争论；然后分别对美国、法国、日本、德国、荷兰、泰国、印度尼西亚、韩国、印度、孟加拉、菲律宾、蒙古等国家的农村经济和农村金融体系、农村金融制度及主要农村金融机构情况进行了详尽的介绍，比较分析了各国政府对农村金融的扶持政策；最后在对我国农村金融改革和发展进行回顾和评价的基础上，对我国农村金融改革和发展战略及发展途径提出了政策建议。

本书资料丰富，语言流畅，是目前对主要国家农村金融体制进行国际比较分析的较为全面、系统的研究成果，既有分析各国农村金融的基本情况，如农业经济特点、农村金融体系、主要金融机构、主要农村金融制度

等；又针对不同国家的不同特点，突出一个国家农村金融特点，如荷兰、德国的合作金融体系，韩国、泰国政府对农村金融的支持情况，东南亚国家小额信贷的发展等。本书的研究成果有重要的参考意义，特别是世界上主要国家农村金融的发展历程和经验教训，对我国下一步深化农村金融体制改革具有重要的借鉴和参考价值。

本书的基本内容，曾以“十二国农村金融体制和政府扶持政策国际比较”为题，获得 2006 年度中国人民银行金融研究重点课题一等奖。本书的六位作者，多为中国人民银行工作人员，需要申明的是，书中的任何观点仅反映作者个人的研究心得，而不代表所在单位的意见。



焦瑾璞简历

焦瑾璞 (Jiao Jinpu)

经济学博士，研究员，高级经济师。现任中国人民银行研究局副局长，金融研究所博士后科研流动站负责人、学术委员会委员、博士后指导教师。

曾先后在中国人民银行人事司、政策研究室、研究局，重庆市经济委员会工作和任职。公开发表学术论文或理论文章100余篇，出版著作10余本，代表作有《WTO与中国金融业未来》、《中国银行业竞争力比较》、《中国货币政策争论》、《小额信贷和农村金融》等。



目 录

Contents

第一章 导 言	1
第一节 选题的背景	1
第二节 概念界定和比较分析框架	5
第三节 创新和不足	6
第二章 文献综述	8
第一节 外国农业金融制度类型	10
第二节 外国农业金融组织体系	14
第三节 各国农村金融的共性经验	15
第三章 农村经济和金融需求特点	17
第一节 农村经济的特点	17
第二节 农村金融需求的特点	20
第三节 理想的农村经济与金融体系	25
第四章 农村金融理论的发展脉络	31
第一节 传统的农村金融发展理论	31
第二节 现代农村金融市场理论	33
第三节 政府在农村金融市场中的定位和作用	36
第五章 美国农村金融体制	41
第一节 美国农业经济基本情况	41
第二节 美国农村金融体系	44
第三节 美国财政对农村金融的政策支持	56
第六章 法国农村金融体制	59
第一节 法国农业经济基本情况	59

第二节 法国农村金融体系	61
第三节 法国财政对农村金融的政策支持	67
第七章 日本农村金融体制	70
第一节 日本农业经济基本情况	70
第二节 日本农村金融体系	72
第三节 日本财政对农村金融的政策支持	81
第八章 德国农村金融体制	83
第一节 德国农业经济基本情况	83
第二节 德国农村金融体系	85
第三节 德国财政对农村金融的政策支持	91
第九章 荷兰农村金融体制	94
第一节 荷兰农业经济基本情况	94
第二节 荷兰农村金融体系	96
第三节 荷兰财政对农村金融的政策支持	104
第十章 泰国农村金融体制	108
第一节 泰国农业经济基本情况	108
第二节 泰国农村金融机构体系	110
第三节 泰国财政对农村金融的政策支持	118
第十一章 印度尼西亚农村金融体制	121
第一节 印度尼西亚农业经济情况	121
第二节 印度尼西亚农村金融体系	123
第三节 印度尼西亚财政对农村金融的政策支持	134
第十二章 韩国农村金融体制	136
第一节 韩国农业经济基本情况	136
第二节 韩国农村金融体系	138
第三节 韩国财政对农村金融的政策支持	142
第十三章 印度农村金融体制	145
第一节 印度农业经济基本情况	145
第二节 印度农村金融体系	147
第三节 印度财政对农村金融的政策支持	157
第十四章 孟加拉农村金融体制	159

第一节 孟加拉农业经济基本情况	159
第二节 孟加拉农村金融体系	160
第三节 孟加拉财政对农村金融的政策支持	169
第十五章 菲律宾农村金融体制	171
第一节 菲律宾农业经济基本情况	171
第二节 菲律宾农村金融体系	172
第三节 菲律宾政府对农村金融的财政支持	187
第十六章 蒙古共和国农村金融体制	189
第一节 蒙古农业经济基本情况	189
第二节 蒙古金融改革和转型	191
第三节 蒙古农村金融体制	193
第四节 蒙古农村金融转型的经验	201
第十七章 我国农村金融改革历程与现状	205
第一节 我国农村金融体制改革的历程	205
第二节 我国农村金融服务现状	212
第三节 我国农村金融改革与发展的主要经验	220
第十八章 我国农村金融改革和发展的战略思考	224
第一节 我国农村金融的基本问题和改革方向	224
第二节 建立健全多层次农村金融机构体系	229
第三节 发展适度竞争的农村金融市场体系	233
第四节 政府在农村金融改革中的作用	235
参考文献	238



第一章 导 言

近几年来,在党中央、国务院的正确领导下,我国农村金融改革各项工作稳步推进,农村金融服务水平不断提高。农村信用社改革试点取得重要进展和阶段性成果,涉农贷款覆盖率有所提高,改进农村金融服务的各项政策得到初步落实,农村金融服务运行机制不断完善,农村金融产品创新和组织创新开始起步。但目前农村金融中的一些深层次问题和矛盾仍然比较突出,农村金融体系的整体功能还不适应建设社会主义新农村的需要,与国际相比较,我国农村金融体制、发展战略以及有关政策体系仍有较大的差距。为此,本书集中力量对世界主要国家的农村金融体制进行比较分析,以期寻找我国农村金融发展的战略路径。

第一节 选题的背景

农村金融是一个老大难问题。有很多研究也有很多争论。不仅仅是我们,国际上的探索也一直没有停止过,2006年诺贝尔和平奖获得者尤努斯教授就是一个典型。但由于农村经济发展的不平衡和各国情况的不一样,人们至今尚未找到真正解决农村金融难题的良方,我国农村金融也是这样,但探索和研究一直没有停止过。

传统的农村金融政策主要是指第二次世界大战以后,许多获得政治独立的发展中国家,为了摆脱对西方国家的经济依赖,促进本国经济迅速增长并有效消减贫困,实行“赶超式”经济发展战略。这一战略对农村经济

的关注，表现为大量的补贴性信贷资金被源源不断地通过各种政策性金融机构投放到农业部门和农村地区。这种传统农村金融政策的基本特征：一是单方面强调优惠贷款的作用，通常以低于市场水平的补贴性利率发放贷款或附有其他优惠条款；二是以国有政策性金融机构为信贷投放主体。

这种强调贷款供给的传统农村金融政策，在以后几十年的国际经济发展实践中并没有获得成功：一是低利率政策抑制储蓄，并对民营金融机构具有排挤效果；二是当政策性信贷资金被更多地视为一种补贴或者拨款而不是贷款的时候，导致较低的还款率，进一步破坏了信用环境。证据表明，非洲、中东、拉美、南亚和东南亚地区的政府信贷项目，除了极少数例外，贷款违约率都达到40%~95%之间；三是低利率信贷资金并没有使普通农户真正受惠，而是常常被那些乡镇社区中的有权阶层获得。一般情况下，财富和政治权力取代了盈利性，成为配置信贷资金的基础，而这种以财富和权力为标准的信贷资金配置方式，必然招致寻租和腐败的发生。世界银行研究发现，在印度的两个较穷的邦（相当于中国的省），借款人为了得到国营金融机构的贷款，用以贿赂当地官员或信贷人员的资金占其借款额的比重达到了8%~42%。

在这样的历史背景下，强调政府作用的传统发展经济学逐渐被以强调市场力量的新古典发展经济学所取代。从20世纪80年代开始，农村金融市场理论逐渐替代了农业信贷补贴论，农村经济发展政策的“新方法”逐渐兴起。“新方法”提供了有关农村金融问题的系统解决方案，其内容包括微观层面上有活力的“民营农村金融机构”和适当的金融工具；中观层面上有序竞争从而高效运行的农村金融市场以及良好的农村金融监管框架；宏观层面上的稳定政策以及政府旨在强化市场力量的直接干预。而微观层面上完善的金融机构及其基于金融创新的高效服务，实际上构成了这一所谓“新方法”的政策体系的核心。所以，实现政策转型的关键实际上在于突破具有深刻“金融压抑”色彩的传统政策性金融体系，实行以开放市场为基本特征的农村金融改革。

与国际农村金融理论发展相比较，我国的农村金融发展也基本上延续或者实践着上述农村金融理论的变迁路径。从建国以来，我们国家为了促进经济迅速增长并有效消减贫困，可以说基本上是实行的“赶超式”经济发展战略。农村金融表现为两大特征：一是强调优惠贷款的作用，通常以

低于市场水平的补贴性利率发放贷款或附有其他优惠条款；二是以国有金融机构为信贷投放主体。这样大量的补贴性信贷资金被源源不断地通过各种机构（包括政策性金融机构）投放到农业部门和农村地区。投入的资金也不可谓不多，用心也是良苦的。比如，在推进金融体制改革中，还专门设立了中国农业发展银行，以弥补金融机构商业化后农村金融发展的不足。

但是，我国的农村金融现状充分证明了我国农村金融在促进农村经济发展过程中并不很成功。现在大家对农村金融的很多议论就可以充分证明这一点。可以说，这十几年来，我们农村金融改革和发展基本上是“机构不足加机构，补贴不足加补贴，监管不足改监管”。如果我们回头反思一下，可以肯定地说，我们仍然没有找到一条适合我国农村经济发展的农村金融发展之路。当然，在我们探索我国农村金融有效性的同时，也有很多好的观点和思路，对促进我国农村金融的发展起到了很好的作用。

而农村金融的实际运行，与我国整体快速发展的金融业相比，发展也慢得多，特别是近几年来，随着我国金融业市场化和商业化推进，一些商业银行纷纷将其分支机构撤离农村，农村金融服务不足，资金外流严重。据中国银监会 2006 年的调查，我国每个乡镇仅有 2.13 个金融网点，每 50 多个行政村仅有 1 个金融网点。在乡镇一级金融网点中，农村合作金融机构和邮政储蓄机构占到 86.45%，其他商业银行分支机构大部分已撤离农村市场。“十五”期间，银行业金融机构在县及县以下的网点、人员分别减少了 24% 和 14%。县及县以下的金融机构网点中，能够提供除存、贷、汇以外金融业务的不足 20%，绝大部分行政村不能提供基本贷款业务。^① 邮政储蓄机构在县域内吸收的资金几乎全部流出农村；国有商业银行在县域吸收资金的 60% 左右也都流入城市；农村信用社资金也没有全部用于农村。可以肯定地说，农村金融的发展显然与快速蓬勃发展的农村经济不相适应，特别是在我国众多居民享受现代化金融服务带来的愉悦和方便时，广大的农村居民则求贷无门、汇款无路，能够投资的金融产品奇缺。当然，这一切也不是管理当局或者广大农民群众所希望的。

^① 焦瑾璞、杨骏著：《农村金融与小额信贷》，北京：中国金融出版社 2006 年版，第 1 页。

实际上,党中央、国务院高瞻远瞩,早已认识到农村金融的严重性,多次对农村金融改革提出总体目标和一些具体的改革措施。2004年中央1号文件(《中共中央、国务院关于促进农民增收若干政策意见》)指出:要从农村实际和农民需要出发,按照有利于增加农户和企业贷款,有利于改善农村金融服务的要求,加快改革和创新农村金融体制。2005年中央1号文件(《中共中央、国务院关于进一步加强对农村工作、提高农业综合生产能力若干政策的意见》)指出:要针对农村金融需求的特点,加快构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力的农村金融体系。2005年10月,中国共产党十六届五中全会提出,要建设社会主义新农村,要求“深化农村金融体制改革,规范发展适合农村特点的金融组织,探索和发展农村保险,改善农村金融服务”。2006年3月,国家《“十一五”规划》提出,要“建立健全农村金融体系”。2006年中央1号文件(《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》)指出:加快推进农村金融改革。2007年中央1号文件(《中共中央、国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》)则更具体地提出:进一步发挥中国农业银行、中国农业发展银行在农村金融中的骨干和支柱作用,继续深化农村信用社改革,尽快明确县域内各金融机构新增存款投放当地的比例,引导邮政储蓄等资金返还农村,大力发展农村小额贷款,在贫困地区先行开展发育农村多种所有制金融组织的试点。2007年1月19~20日召开的全国金融工作会议对“加快农村金融改革,完善农村金融体系”进行了具体部署,温家宝总理提出了要着力抓好五个环节^①,即健全农村金融组织体系、推进农村金融组织创新、积极发展农业保险、推进农村金融产品和服务创新、加大对农村金融的政策支持。

由此可以看出,下一步农村金融改革将会转入实际运作。但我国农村金融运作与国际相比较,究竟差距何在,哪些方面存在差距,我们能够汲取怎样的经验呢?因此,学习、比较、借鉴国外的成功经验和具体作法将十分必要,这也是本课题选题的初衷所在。

^① 温家宝:《全面深化金融改革 促进金融业持续健康安全发展》, <http://www.sina.com.cn> 2007年3月1日,16:16 北方网。

第二节 概念界定和比较分析框架

农村金融是一个大的概念，涉及面也是比较广的。对于农村金融的内涵和外延，不同的专家学者有着不同的解释和理解。也曾有的学者提出，金融是一个统一的体系，为什么非要分出一个农村金融和城市金融，提出农村金融这个概念本身就是一个伪科学、假命题，难道也要像中国的户口制度一样，非要分出一个农村户口和城市户口，资金也非要分出一个农村资金和城市资金。^① 也有的学者提出，农村金融有它自身的特殊性，既适用于一般的金融理论，又是一般金融理论解释不了的，农村金融不仅仅是金融本身，还可能涉及到政治问题、社会问题。因此，实际上大家都在谈论农村金融问题，但对农村金融的概念或者说内涵和外延的界定并无统一规范的解释。

本课题所界定的农村金融主要还是在金融这个概念下的农村金融，主要由指农村政策性金融、商业性金融、国家对资金流动的引导、农村融资媒介的创新和发展、如何为农村金融组织安排连续的正向激励机制使农村金融组织不断向上发展、农村金融机构的退出机制以及订单农业、农产品期货市场、农业保险的发展等问题。概括来讲，主要分为三大部分，也就是金融组织体制、金融市场体系和金融制度体系。金融组织体系主要由包括政策性金融、商业性金融、合作金融等性质的金融机构组成。金融市场体系则主要是指由农业信贷市场、农产品期货市场、农业保险市场等组成的广义的农村金融市场体系。农村金融制度也就是包括政府对农村金融的政策支持、基本的农业经济和农村金融制度，与农村金融相关的外部环境建设等等。以上这三个方面才能构成一个完整的农村金融体系，也是本课题的重点研究对象。

基于以上的概念界定，本课题通过十八章、约20万字的篇幅详尽地对主要国家的农村金融体制进行了介绍，梳理了目前理论界和学术界对农村

^① 2006年12月20日，在中国人民银行与世界银行共同举办的“农村金融发展战略研讨会”上，福特基金会驻中国代表处华安德教授及个别代表就持此观点。

金融的研究成果，在此基础上对农村经济和金融需求特点进行了分析，回顾了农村金融理论的发展和完善，然后分别对美国、法国、日本、德国、荷兰、泰国、印度尼西亚、韩国、印度、孟加拉、菲律宾、蒙古等国农村经济和农村金融体系、农村金融制度及主要农村金融机构情况进行了详尽比较分析，最后在对我国农村金融改革和发展进行回顾和评价的基础上，对我国农村金融改革和发展战略及发展途径提出了政策建议。

需要指出的是，研究和分析农村金融，必须着眼于农村经济的整体发展，如果仅仅囿于其概念，不能“跳出三界外”，则就会永远解不开农村金融这个难题。农村金融的发展尤其与农村地区的公共福利和基础设施完善程度相关性很大，也就是说，研究农村金融，必须研究政府在农村金融中的定位和角色，这既是本课题的研究重点之一，也是本课题的特色之一。

第三节 创新和不足

本课题立项后历时一年，经过课题组人员通力合作完成，但酝酿和思考这个课题已基本上有三年的时间了，平时就比较注意收集这方面的资料，再加之课题主持人和主要参与者也在从事我国农村金融的改革和发展规划这方面的工作，可以说是得天时地利，使得本课题得于顺利完成。

1. 目前，对农村金融、特别是农村金融体制的国际比较方面的研究比较少，成系统的研究更少。课题组曾努力检索和寻找关于农村金融体制国际比较方面的书籍和资料，发现主要是东北财经大学白钦先教授为主撰写的《各国农业政策性金融比较》（中国金融出版社）一书，但该书又主要是基于农业政策性金融而谈，其他方面涉及不多。同时，其他的参考文献均是一些零乱的资料和文章。这无疑在一定程度上也增加了课题组研究的难度。无论如何，我们课题组经过努力，将课题完整、全面地呈现在读者面前，特别是收集整理了十二个主要其他国家的农村金融材料，便于大家的查询和进一步的研究，这为以后的农村金融国际比较研究奠定了良好的基础。因此，我们认为这是我们的主要贡献之一。

2. 课题的创新性还表现在分析全面，重点突出。既有面上的宽广，也

有点上的精华。在每一部分和每一国家的分析中,基本上遵循了该国的农村经济概况、农村金融体系、主要的农村金融机构介绍、政府对农村金融的支持的基本框架;同时,由于各个国家的情况不同,在介绍和分析每一个国家的时候又突出该国的重点和特殊之处。如合作金融除了美国大家知道较多外,其实德国和荷兰的合作金融也是很有特色的,特别是荷兰的合作金融在该国农村金融中占有十分重要的地位,而东南亚国家则是小额信贷机构比较突出。

3. 课题组人员大多直接从事农村金融改革和发展规划设计工作,因而在分析的高度、综合性和政策性方面均具有较明显的优势,分析比较透彻,切入角度深入,政策建议可操作性强,特别是在分析比较国际农村金融基础上,较为详细地分析和回顾了我国农村金融的改革和发展进程,结合我国农村经济发展和农村金融需要特点,提出了我们要整体推进农村金融改革,着重建立健全和完善农村金融的五大体系,即农村金融组织体系、农村金融市场体系、农村金融产品体系、农村金融创新体系和政府对农村金融的支持体系。实际上,本课题的部分研究成果已体现在国家农村金融改革和发展规划中,有些政策建议也正在实施中,有些政策建议已取得良好的效果。

课题的不足主要体现在分析和资料整理还比较粗糙,细微之处欠思量。在大量资料梳理过程中,欠缺提纲挈领的关键性语言和总结性语言。当然还有一些观点值得进一步商榷。这一切,都有待于下一步继续深入研究探讨。



第二章

文献综述

农村金融是促进农村和农业发展的重要力量，一直以来都受到各方面的重视。我国在农村金融改革领域经过长期探索实践，已经积累了一定经验，然而存在的问题和争论依然很多，需要借鉴国际上成功的经验并吸取失败的教训。

从20世纪80年代开始，国内就出现了针对农村金融国际比较的系统性研究，其中，中国金融出版社1988年9月出版的《外国农业金融》（《外国农业金融》编写组编写）是早期研究中比较重要的一项成果^①。此书归纳了外国农业金融的五种基本类型，选择了苏、美、日、法、印度等6个具有代表性的国家，介绍了它们各具特色的农业金融制度，并在此基础上进行对比分析，评价各国农业金融的优缺点。此书为后来我国的农村金融国际比较的相关研究提供了十分宝贵的借鉴。

1996年由湖南科学技术出版社出版的《37个国家的农村金融概览》（徐唐龄等主编，中国人民银行总行“各国农村金融体制比较研究”课题组编著）一书，也是一项引人注目的研究成果。该书介绍了世界五大洲不同类型的37个主要国家和地区的农村经济金融情况以及我国台湾省的农经金融状况，对各国的经济概况、农村资金供求、农村金融体制、农村金融业务经营管理等多个方面进行了比较研究，并且对每一个国家的农村金融

^① 此书当时是作为试用教材出版的，中国人民银行教材编审委员会（1987年11月）在对此书的编审说明中提到：“《外国农业金融》是适应全国高等财经学校农村金融专业教学需要而编写的试用教材，也可供农业经济、国际金融等专业的教学……”