

现象剖析与走向探索

ZHONGGUO NONGCUN JINRONGYE

# 中国农村 金融业

—— 现象剖析与走向探索

闫永夫 编著

实现全面建设小康社会这一奋斗目标，最繁重、最艰巨的任务在农村、在农民。当前，我国农业和农村经济正处在新的发展阶段，农村金融作为联系广大农民的金融纽带，必须适应农业和农村经济发展这一新情况、新特点、新要求，通过深化改革，提高服务水平，更好地为“三农”服务。



中国金融出版社

ZHONGGUO NONGCUN JINRONGYE

# 中国农村 金融业

——现象剖析与走向探索

闫永夫 编著



中国金融出版社

责任编辑：李祥玉 亓霞

责任校对：孙蕊

责任印制：尹小平

### 图书在版编目(CIP)数据

中国农村金融业——现象剖析与走向探索/闫永夫编著. —北京：  
中国金融出版社，2004.11

ISBN 7-5049-3503-4

I. 中…

II. 闫…

III. 农村金融—研究—中国

IV. F832.35

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第114845号

出版 **中国金融出版社**  
发行

社址 北京市广安门外小红庙南里3号

市场开发部 (010) 63286832 (010) 63287107 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010) 63365686

读者服务部 (010) 66070833 (010) 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 148毫米×210毫米

印张 8.25

字数 223千

版次 2004年11月第1版

印次 2004年11月第1次印刷

印数 1—8090

定价 24.00元

如出现印装错误本社负责调换

# 前 言

一位经济学家曾经预言：“三农”问题将决定 21 世纪中国的前途命运。

“三农”问题关系重大，牵动着党和国家领导人的心。江泽民同志曾经深情地说：“农业、农村、农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的首要问题。农业兴，百业兴；农民富，国家富；农村稳，天下稳。”中共十六届三中全会以来，“三农”问题备受关注。

制约“三农”发展的症结何在？除了劳动力、科技，当前最关紧要的还有资金投入问题。

农村经济发展存在多方面的资金制约：科技投入缺钱，调整经济结构缺钱，农村城镇化建设缺钱，生态环境建设和扶贫脱困开发都缺钱。在农村多数地方，钱成了农村经济发展的第一要素，而缺钱必然束缚农村发展的手脚。

经过 20 多年的农村经济体制改革，农村经济已经走过了原始的发展期，单纯依靠农民自身的积累难以完成农村经济结构调整和向农业产业规模经营的跨越，而财政支持又显捉襟见肘；农村金融储备枯竭，融资能力差，农村信贷资金供给不足。

穷得更穷，缺得更缺。金融资源配置无情的马太效应加速了资金从农村流往城市、从贫困地区流往发达地区的趋势，而财政和金融的宏观调控政策也没有遏制住这一趋势，导致

原来匮乏的农村资金更加匮乏。越演越烈的农村资金流出最终导致农村金融抑制，而农村金融抑制阻碍着农村经济的发展。

目前，我国农村问题面临诸多的挑战，尤其是农业转轨的成本，应当实事求是地加以考虑。农业转轨需要大量投入，需要财政金融的重点支持。应当客观地承认，农村金融机构为支撑过去 20 多年的农村经济增长，付出了一定的代价，透支了自身的积累（资本金不足），吸纳了农村经济风险，已经不堪重负，持续经营困难重重。如何通过税收和财政补贴的手段对农村金融机构进行适当补偿，努力解决农村金融存在的内部的和外部的的问题，大力推进农村金融体制改革，增强农村金融结构的信贷供给功能，积聚和筹措更多的资金，支持农业生产与结构调整，是当前值得研究的重要课题。

关于农村金融体制改革，温家宝同志在 2003 年 1 月 7 日召开的中央农村工作会议上提出：“加快农村金融体制改革，加强对农业和农村经济的信贷支持。加快农村经济发展，必须高度重视农村金融问题，充分发挥金融支持农村经济增长的重要作用。要从农村实际出发，加快农村金融体制改革步伐，着力改善农村金融服务，加大信贷支农力度。农村信用社改革的总体要求是，明晰产权关系，强化约束机制，增强服务功能，国家适当扶持，地方政府负责。要坚持为农业、农村和农民服务的宗旨，加大农业信贷投放，增加农户贷款，为农民生产生活 and 农业、农村经济结构调整及时、有效地提供资金服务。要整顿农村信用秩序，引导规范民间信贷。”温家宝同志的讲话指出了深化农村金融体制改革、全面改善农村金融服务、推进农村小康建设的基本思路，是当前农村金

融工作和农村金融体制改革的基本方针。

本书按照这一基本思路,根据市场经济的运作规则和农村经济对金融的内在需求,提出了完善农村金融体制、改进财政相关政策制度对农村金融组织的支持方式的建议,目的是消除体制、制度和市场环境的障碍,疏通农村信贷供给的渠道,以财政政策的补偿引导金融并通过金融渠道间接补贴农业的方式,增强农村金融部门的融资功能,增加对“三农”的信贷投入,促进农村经济结构的调整,实现国民经济的持续、稳定增长。

本书分为三个部分:

第一部分(现象一至现象三)主要是提出问题。尽管近年来国家政策十分注意对农业的倾斜,但从目前情况看,农村经济前景仍然不够乐观。农产品销售不畅、价格低落,农民收入增长缓慢,城乡居民收入差距拉大,导致农村需求不旺,影响了我国经济的发展。农村目前存在三大问题:个人投资分散,势单力薄,难以形成规模经济;财政困难,投资数量较少,满足不了农村经济发展的需求;农村信贷供给受到抑制,农村资金流向城市的净流出量逐年增加,农村金融特别是农村信用社受到存款来源有限和资产风险较大的双重制约,信贷供给能力相对于农村经济结构调整所必要的资金需求之间的矛盾十分突出。由于现代农业需要高投入,依靠农民自身的积累难以迅速完成从传统农业到现代农业的调整,需要大量信贷资金来推动分散投资的集中和资本的积聚。但是农村金融暴露的问题也比较多,主要是农村金融体制存在信贷供给的功能缺陷,农村信用社存在自身难以化解的风险,缺乏风险补偿机制又使农村金融不能有效传导货币政策,而

市场缺陷、诚信的失衡增加了农村金融的经营困难。所有这些导致农村信贷萎缩，信贷供给不畅，不能有效地支持农村经济结构的调整。

第二部分（借鉴）是借鉴海外经验。尽管我国农村金融机构存在了几十年，但是在市场经济环境下如何运行和发展，我们仍然缺乏经验。农村信用社为什么始终跳不出“官办”的怪圈？因此，需要借鉴国外农村金融发展的经验，完善我国的农村金融制度。笔者把美国、德国、日本、韩国、印度作为参考，比较不同国家农村金融体制与政策运用的异同，特别是对各国制定的一系列的财政扶持农村金融、财政和金融手段相结合扶持农村经济发展的政策和措施进行了对比研究。由于财政的力量是有限的，为了保障农业信贷资金的投入，许多国家都建立了比较发达的农村金融体系，除了政府的银行、私人商业银行，也有农村信贷协会和农村信用合作社，还有非正式金融组织。政府则通过税收、补贴、担保、基金、信贷政策、利率等手段进行调控，引导金融机构增加农业信贷的资金总量，支持农业项目开发和农业现代化。为了吸引金融机构增加对农业的投入，各国政府对那些向农民提供优惠贷款服务的银行给予财政资助和补贴，并随着贷款的增加，补贴的数量也随之增加。这里，金融已经成为财政扶助农业发展的渠道。

第三部分（探索一至探索三）主要是探索如何因地制宜地改革和规范农村金融体制，增加财政政策和货币政策对农业和农村的支持力度，解决农村金融的外部环境问题。

要增加对农业和农村的信贷供给，首先要完善农村金融组织体系，按照市场经济的运作规则完善农村信贷体系的功



能，建立多渠道的筹资体系，疏通信贷供给的渠道。合作制的金融组织是农村金融发展的主体力量，要把农村信用社发展为真正贴近农民、关注小额贷款的金融机构，作为农村信贷供给的主渠道。

农村金融制度最大的问题就是财政政策问题，要通过降低或免除税收、贴息、向农村金融机构增资、制定相关政策改变金融机构呆账准备金提取比率和呆账核销办法、帮助金融机构剥离不良资产、建立贷款担保基金等手段，对农村金融过多的政策义务和过高的金融风险进行合理补偿。为了减少与城市金融风险和收益的市场落差，创造一个合理的金融支持农村经济的环境，财政政策和货币政策应同时利用存贷款利率手段和其他各种手段，把补贴性利率和受到财政保护而增加的信贷资金量配置给需要财政补贴的弱质产业和部门，引导金融企业进入“不情愿”的信贷领域，解决农村信贷成本高、风险大的问题，同时有利于当地政府利用综合的措施化解中小金融机构的金融风险。总而言之，通过完善金融体制，改善金融制度环境，增加信贷供给，发挥农村金融对农村社会资源的组织效率，促进我国农村经济产业化和现代化。

总而言之，按照市场经济要求，完善农村金融体制、改善政策制度环境、疏通信贷供给渠道、增加对“三农”的信贷投入、扩大农村的投资需求、加快农村经济结构调整是提高农民收入、启动农村市场、扩大内需的重要途径。由于信贷供给不足的主要因素是信贷萎缩，而信贷萎缩是农村金融体制运行不畅的结果，因此，需要对农村金融体制的某些环节加以完善，通过改革，消除体制不适应的方面，使农村拥有一个健全的金融机构体系，把农业发展银行、农业银行和



农村信用社作为农村信贷供给的主体，尤其要发挥农村信用社主力军的作用，使之成为农村信贷供给的主渠道。应当建立财政补偿金融、金融支持经济的渠道，进一步疏通农村信贷供给的障碍，这也是我国农村经济发展的现实要求。

闫永夫  
2004年8月

# 目 录

|                           |         |
|---------------------------|---------|
| 现象一 不断流失的农村金融资源 .....     | ( 1 )   |
| 第一节 孤军奋战——谁来支持“三农” .....  | ( 1 )   |
| 第二节 马太效应——信贷资金流出 .....    | ( 22 )  |
| 现象二 不堪透支的农村金融机构 .....     | ( 34 )  |
| 第一节 先天不足——农村金融体制 .....    | ( 35 )  |
| 第二节 积重难返——农村金融风险 .....    | ( 47 )  |
| 现象三 冰冻三尺的内在管理弊端 .....     | ( 62 )  |
| 第一节 不断改嫁——谁是农信的婆婆 .....   | ( 63 )  |
| 第二节 官办机构——农村金融框架 .....    | ( 67 )  |
| 第三节 总是不放心——内部控制制度 .....   | ( 72 )  |
| 第四节 争吃唐僧肉——外部经营环境 .....   | ( 81 )  |
| 借鉴 各有千秋的国外农村金融 .....      | ( 91 )  |
| 第一节 弱者多助——农村金融体制 .....    | ( 92 )  |
| 第二节 合理补偿——金融支农渠道 .....    | ( 110 ) |
| 探索一 因地制宜的农村信用社体制改革 .....  | ( 119 ) |
| 第一节 黑猫白猫——农村信用社改革争论 ..... | ( 120 ) |
| 第二节 循序渐进——农村信用社改革试点 ..... | ( 137 ) |

|      |                    |       |
|------|--------------------|-------|
| 第三节  | 明晰产权——体制改革核心 ..... | (146) |
| 探索二  | 雨露滋润的信贷供给制度 .....  | (161) |
| 第一节  | 适应需求——完善金融主体 ..... | (162) |
| 第二节  | 市场细分——改进信贷供给 ..... | (177) |
| 第三节  | 扶助农户——推广小额农贷 ..... | (191) |
| 探索三  | 雪中送炭的财政货币政策 .....  | (206) |
| 第一节  | 财政政策——消化历史包袱 ..... | (207) |
| 第二节  | 货币政策——引导资金回流 ..... | (223) |
| 第三节  | 综合政策——化解金融风险 ..... | (235) |
| 参考文献 | .....              | (249) |
| 后记   | .....              | (253) |

# 现象一

## 不断流失的农村金融资源

从整体看，改革开放 20 多年，我国农村经济已经走过了原始的发展期，单纯依靠农民自身的积累完成农村经济结构调整是缓慢的，财政支持又显捉襟见肘，而农村金融资源不断流失，信贷资金供给明显不足。当前，农村经济发展存在着多方面的资金制约：科技投入缺钱，调整经济结构缺钱，农村城镇化建设缺钱，生态环境建设和扶贫脱困开发都缺钱。钱是许多地方农村经济发展的第一要素。然而，穷得更穷，缺得更缺。金融资源配置无情的马太效应，加剧了资金从农村流往城市、从贫困地区流往发达地区的趋势。当前的财政金融宏观调控政策，也没有从根本上遏制住这一趋势。愈演愈烈的农村资金流出，导致农村金融抑制，而农村金融抑制严重制约着农村经济的发展。

### 第一节 孤军奋战——谁来支持“三农”

近年来，为了调动农民群众的积极性，我国制定了保护农民利益的一系列政策，加强了农业基础设施和生态环境建设，农业和农村经济取得了新的发展，结构调整初见成效，农民的收入有了恢复

性增长，农村社会保持稳定。但是，从整体看，农村经济前景仍然不够乐观，农产品销售不畅、价格低落，乡镇企业效益下降的情况没有根本改变，农民收入增长缓慢，城乡居民收入差距进一步拉大。农民收入增长放缓导致农村需求不足，而需求不足主要是投资不足。通过调查，我们可以发现农村目前存在三大问题：个人投资分散，势单力薄；财政困难，投入数量较少；农村信贷供给受到抑制，农村资金流向城市的净流出量呈逐年增加的趋势，农村金融特别是农村信用社受到存款来源有限和资产风险较大的双重制约，信贷供给能力相对于农村经济结构调整所必要的信贷需求之间的资金供求矛盾十分突出。应该指出，虽然那些比较富裕的农村资金相对充裕，但这在中国只是个别地方，绝大部分中、西部农村在经济发展过程中面临的主要问题是缺钱，钱是农村经济发展的第一要素，缺钱束缚了农村发展的手脚。

## 一、让农民勒紧腰带发展吗？

### （一）农民收入增长缓慢，粮食价格在低位徘徊

党的十六大提出了全面建设小康社会的战略目标。全面建设小康社会重点和难点都在农村。虽然我国农民生活水平显著提高，农民收入在农产品价格持续低迷的情况下仍然出现小幅度增长，农村居民家庭恩格尔系数从 53.4% 下降到 46.2%，农民生活在一些地区实现了从温饱向小康的历史性跨越。但是经过二十多年农村经济体制的改革，农村经济已经走过了原始的发展期，农民人均收入增长趋缓，收入的城乡差别和地区差别扩大。根据国家统计局发布的信息，按 1990 年不变价格计算，农业总产值增长率已由 1996 年的 9.4% 降至 2002 年的 4.2%。1998 年以来，农村居民人均纯收入年均增长 3.8%，大大低于城镇居民人均可支配收入年均 8.7% 的增长速度。从 1997 年开始，农民收入增长明显回落，当年实际增长 4.6%，比 1996 年回落了 4.4 个百分点，1998 年继续下滑，增长速

度只有 4.3%，1999 年增长速度进一步回落到 3.8%，2000 年增长速度只有 2.1%。2001 年我国农民人均纯收入为 2366.4 元，扣除价格因素，实际增长 4.2%，由于粮食价格有所回升，扭转了农民收入增幅连续几年下降的势头。2002 年农民收入继续实现了恢复性增长，全年农民人均纯收入 2476 元，比上年增长 4.8%，主要原因一是畜牧业和水产养殖业已成为农民增收的亮点；二是来自非公有制经济和农民外出打工的工资性收入是农民增收的主要来源。为什么这几年农民收入增长困难？其中最突出的原因是农民来自农业方面的收入增长遇到了非常大的困难。目前，农民来自农业的人均收入还没有达到 1997 年的水平，也就是说最近这些年来农民来自农业的收入实际是减少的。另外，除了农村产业化发展较快的地区，在中西部以农业生产为经济主导的农村地区，生产经营还维持在 20 世纪 80 年代联产承包责任制的水平上，继续靠简单追加人力和农业生产资料投入，使边际效益递减，产量的有限增加抵偿不了价格下跌的风险。从农民内部收入增长情况看，不同收入层次的农民收入增长很不均衡，高、低收入农户收入差距扩大。

近几年，农民工进城打工收入的增长成为农民现金收入的增长点。从静态分析，这几年的确有数千亿元资金流向农村，但中国农村有 3 亿多家庭，平摊到每个农村家庭的打工收入则不能算多，远不足以缓解中国农村与农业存在已达半个多世纪的资金“贫血症”。与之对应的是，农村劳动力大量向城市转移，在农村留守的是“386199 部队”（妇女、儿童、老人）。“青壮打工去，收获童与叟”。在繁荣了城市的同时，农村的水塘、水渠、道路等基础农田设施失修，有些集体设施已经荒废了。

## （二）收入不足限制了农民自主投资

所谓农民纯收入是指当年从各个来源得到的总收入相应地扣除所发生的经营费用、固定资产折旧和税费负担。农民的纯收入一般用于三部分，即消费、投资和储蓄。农民收入和工人工资不同，首

先要考虑保留一部分收入维持再生产，即投资；其次要考虑盖房、子女上学、结婚、看病等问题，用于未来的消费，必须储蓄一部分；余下的量为出，用于现实的消费。相比之下，农村居民没有养老和医疗保险，子女教育方面的负担也比城市居民重，电费和通讯费用都是高价，比城市居民负担得更多。此外，城镇居民享有一些不计作现金收入的住房、医疗、交通、教育等方面的福利待遇，农村居民却没有。大多数地区农民的收入维持简单的手工劳动再生产尚可，扩大再生产、追加科技投入则缺乏资金来源。有些人认为农民消费观念陈旧是农村市场难以启动的主要原因，笔者认为并非如此。农民有了货币，在扣除必需的生活费之后，首先要维持简单再生产。试想一下，对于那些货币收入不足、维持简单再生产都很困难的农民，采取刺激消费政策又能起到多少效果呢？农村的问题，根本的不是消费问题，而是投资不足问题。收入不足，农民又得不到外部资金支援，导致投资不足，反过来，投资不足又导致农民缺乏收入的增长点。

### （三）投资不足，影响农村经济结构调整

中国农民收入长期停留在低水平基础上，因此，单纯依靠个人和家庭收入难以迅速完成必要的积累，只能以增量的投资带动收入的增长和消费的增长。按照美国学者迈克尔（Michael P. Todaro）的观点，农业可划分为三种状态：维持生存的农业、混合农业和专业化商品化的农业。这三种农业状态在我国都存在，其中维持生存的农业占多数。农民个人和家庭分散的投入方式是我国农业经济的主要特征，经营规模小而分散。农村土地承包责任制解决了农民的温饱问题，在部分地方，红火的乡镇企业多少缓解了各地农村建设的资金不足。但是，很多乡镇企业都存在盲目发展的问题，昙花一现，使农村多年改革积累的部分资金和农村金融的相当一部分信贷资金被套在里面，加剧了资金供求矛盾，没有从根本上解决农村的产业升级问题。根据《中国第一次农业普查资料综合提要》，以每



个农户经营耕地面积计算,3亩以下占30.3%,3~9亩占53.1%,9~15亩占9.8%,15~30亩占4.9%,30亩以上占1.9%。由于产业集中度不够,难以形成规模经营,导致生产成本低,农产品加工程度低,转化增值率低,市场缺乏广度和深度,信息、科技、资金、保险等市场要素配套不足,生产环境缺乏改善,从而无法适应市场需求的变化。由于传统农业受到市场的约束明显增强,分散经营的农民难以抵抗农产品价格波动的风险,市场经济对小农经济的影响越来越大,农户的信息成本和风险成本大大增加。传统农产品的价格抑制作用比较突出,而高效的现代农业的实现必须有高投入。中国农村依靠农民自身的积累难以迅速完成经济结构的调整,需要外部资金的推动。农业规模经营和现代化固然离不开作为农村投资主体——农民的投资,如果缺乏相应的财政金融支持也很难得以实现。

## 二、捉襟见肘的财政如何支农?

这些年来,中央在财政力量十分紧张的情况下,仍旧采取了一系列支持和加强农业、促进农民增收的政策和措施,特别是国债项目中加大了对农业基础设施投入的比重,支持退耕还林。中央财政还通过安排转移支付,逐步减轻了农民的税费负担,坚持“多予、少取、放活”的方针,坚定不移地推进农业和农村经济结构调整。但是,从整体上看,财政投入远远不能满足农村经济发展的需要。

### (一) 财政对农业直接投资比重偏小

财政资金对农业投入的力度总体上在减弱。近年来,中央财政虽然加大了对农业的倾斜力度,但对于我国广袤的农村地区而言只是杯水车薪。而我国的地方财政很多是“吃饭财政”,包袱较重,资金短缺。据统计,河南“八五”时期财政支农资金占财政总支出的比重年均均为8.7%,与“七五”时期相比减少0.9个百分点。河南省的情况如表1-1所示,从1996年至2001年用于农业的财政支

出绝对额是增加的,但增量一直不大,6年间仅仅增加了16.1亿元,平均每年增加2.7亿元,仅相当于每个农民增加3元钱。财政用于农业支出的比重则是下降的,从1996年的8.3%下降到2001年的6.6%。若扣除农林事业行政费用支出,直接用于农业生产的支出就更少了。虽然财政收入中来自于农业的税收也是逐年下降的,但是来自农业的税收(还不包括各种费用摊派)占财政总收入的比重都要比同期用于农业的财政支出占财政总支出的比重高出1~3个百分点(2001年除外)。据报道,2001年河南省政府把财政支农资金重点用于农业结构调整,采取贴息等办法,引导社会资金投向农业结构调整。省政府决定由省财政集中5000万元的专项资金,省农业综合开发投资公司筹措1.5亿元资金,采取拨款、贴息贷款、短期借款和注入资本金等形式,择优扶持一批农业结构调整项目。但是,这部分资金对于一个农业大省来说,其投入显然是不足的。

表 1-1 1996 年以来河南省用于农业的财政支出情况表

| 时 期<br>科 目           | 1996 年 | 1997 年 | 1998 年 | 1999 年 | 2000 年 | 2001 年 | 2002 年 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 用于农业的财政支出数额(亿元)      | 21.2   | 23.6   | 25.9   | 28.6   | 34.4   | 37.3   | 34.7   |
| 用于农业的财政支出占财政总支出比重(%) | 8.3    | 8.1    | 8.0    | 7.4    | 7.7    | 6.6    | 6      |
| 来自农业的税收占财政总收入的比重(%)  | —      | 11.2   | 10.2   | 9.4    | 8.7    | 6.5    | —      |

(根据《河南金融年鉴》整理)