

 九三论坛

农村金融问题 与新农村建设

九三学社中央社会服务部 编



學苑出版社

九三论坛

农村金融问题与新农村建设

九三学社中央社会服务部 编

學苑出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村金融问题与新农村建设/九三学社中央社会服务部编. —北京:学苑出版社,2007.9
ISBN 978-7-5077-2654-1

I. 农… II. 九… III. 九三学社—合理化建议—文集 IV. F83

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 077710 号

出版发行:学苑出版社

社 址:北京市丰台区南方庄 2 号院 1 号楼 100079

网 址:www. book001. com

电子信箱:xueyuan@ public. bta. net. cn

邮购电话:010 - 67674055

经销电话:010 - 67675512、67602949、67678944

印 刷 厂:高碑店市鑫宏源印刷厂

开 本:889 × 1194 1/16 开本

印 张:24.25 印张

字 数:700 千字

版 次:2007 年 9 月北京第 1 版

印 次:2007 年 9 月北京第 1 次印刷

定 价:80.00 元

前 言

当前，我国金融业改革面临新的形势，处在重要的转折和发展期，金融业在经济社会发展中的地位也愈加重要。建设社会主义新农村，更是须臾离不开金融业的支撑与服务，农村金融工作摆在了新农村建设突出的关键位置。近年来，中共中央、国务院高度重视农村金融工作，积极推动农村金融改革发展。十六届五中全会指出，要“深化农业金融体制改革，规范发展适合农村特点的金融组织，探索和发展农业保险，改善农业金融服务”，“十一五”规划纲要中指出，要“建立健全农村金融体系”，2007年中央1号文件指出，“要加快制定农村金融整体改革方案，努力形成商业金融、合作金融、政策性金融和小额贷款组织互为补充、功能齐备的农村金融体系”。为了集思广益，共同探寻金融支农的改革突破途径，研讨农村金融政策，积极建言献策，为改革完善农村金融工作、建设社会主义新农村服务，九三学社中央决定召开以“农村金融与新农村建设”为主题的“九三论坛”。

论坛征文通知发出后，九三学社各级组织和相关专家、学者积极响应，共收到论文150篇，经专家审定，收录论文103篇，分理论与战略、策略与途径、区域与实践三部分。

本次论坛得到了各省、自治区、直辖市委员会、有关单位和专家的大力支持，对论坛的顺利召开做了大量工作，付出了辛勤的劳动，在此一并表示感谢！

本书在编辑过程中出现的错误和不当之处，敬请提出宝贵意见。

编 者
2007年7月

目 录

理论与战略篇

新农村建设过程中的农村金融发展战略选择:一个民间金融视角	冯兴元/3
加强新农村建设中金融支持的思考	林 江/8
打破农村金融发展瓶颈 全力推进社会主义新农村建设	
——哈尔滨市农村金融业发展情况调查报告	唐春发 霍玉夫/11
新农村建设需要健全农村金融体系	王岩霜/16
发展我国农业资本市场的战略和策略	厉淑华/19
关于加强农村金融支持力度、促进农村经济发展和区域资源开发的建议	程 彤 严茂超/21
论建立可持续发展的农村金融体系	陈赤榴/24
浅谈新农村建设中金融的优化配置	黄跃兵/27
建立完善农村金融体系 加快新农村建设步伐	刘秋凤 王启满/31
深化农村金融改革 推进社会主义新农村建设	陈伯森/34
完善农村金融体系 加快新农村建设步伐	杜 娟/38
构建多层次金融服务体系 加快社会主义新农村建设	王虎贤 陈 凯/42
加快农村金融体制改革步伐 努力推进社会主义新农村建设	王伟平/46
浅谈目前农村金融在支持新农村建设中的困境、改革和发展的思路	沈 扬/50
加快农村金融改革步伐 服务新农村建设	沈 涛/54
促进农村金融发展 大力支持新农村建设	朱水波/57
农村金融发展与新农村建设的关系	李 明/60
农村金融发展与新农村脱贫问题研究	李 贞/64
台湾农村金融体制对大陆的启示	李燕君/67
国外农村金融体系发展经验与启示	侯晓虹 孙亚男/71
我国小额信贷应借鉴的国际经验及教训	张 波/75
国外农村金融组织体系的发展经验及启示	张燕文/78
国外农村金融发展的趋势、战略措施与实践经验	唐北湘/81
国外合作金融发展模式对我国农村信用社改革的启示	甘 娟 陆 迁/85
完善我国农村金融体系研究	田圣斌/88
中国农村信用社制度创新:内生诱致性的市场交易替代外生强制性的政府	王国红/91
关于中国农村金融需求问题研究的思考	林筱文/97
借鉴非正规金融比较优势 发展我国农村合作金融	张学鹏/101
农业经济的垄断性、供给弹性与农民收入问题研究	刘 巍/104
关于我国农村金融体系建设的思考	黄 静/108

我国农村金融边缘化问题探析与思考	庞宝庆/111
中国农村金融体系现状分析与改革建议	刘淑贞/115
发挥民间金融的积极作用 支持社会主义新农村建设	李秀墩 张章騷/117
关于我国农村民间金融问题的理性思考	赵桂芝/122
社会主义新农村金融组织体系建构	马建春/124
农村金融市场漫谈	傅晓东/129
我国农村金融架构设想	元晓平/132
农村金融特征分析	李文普/135
借鉴现代企业产权制度 推进农村金融长效健康发展	杨茂斌/138
农村信用社体制改革刍议	童明傲/141
我国农村金融制度创新研究	张永升/144

策略与途径篇

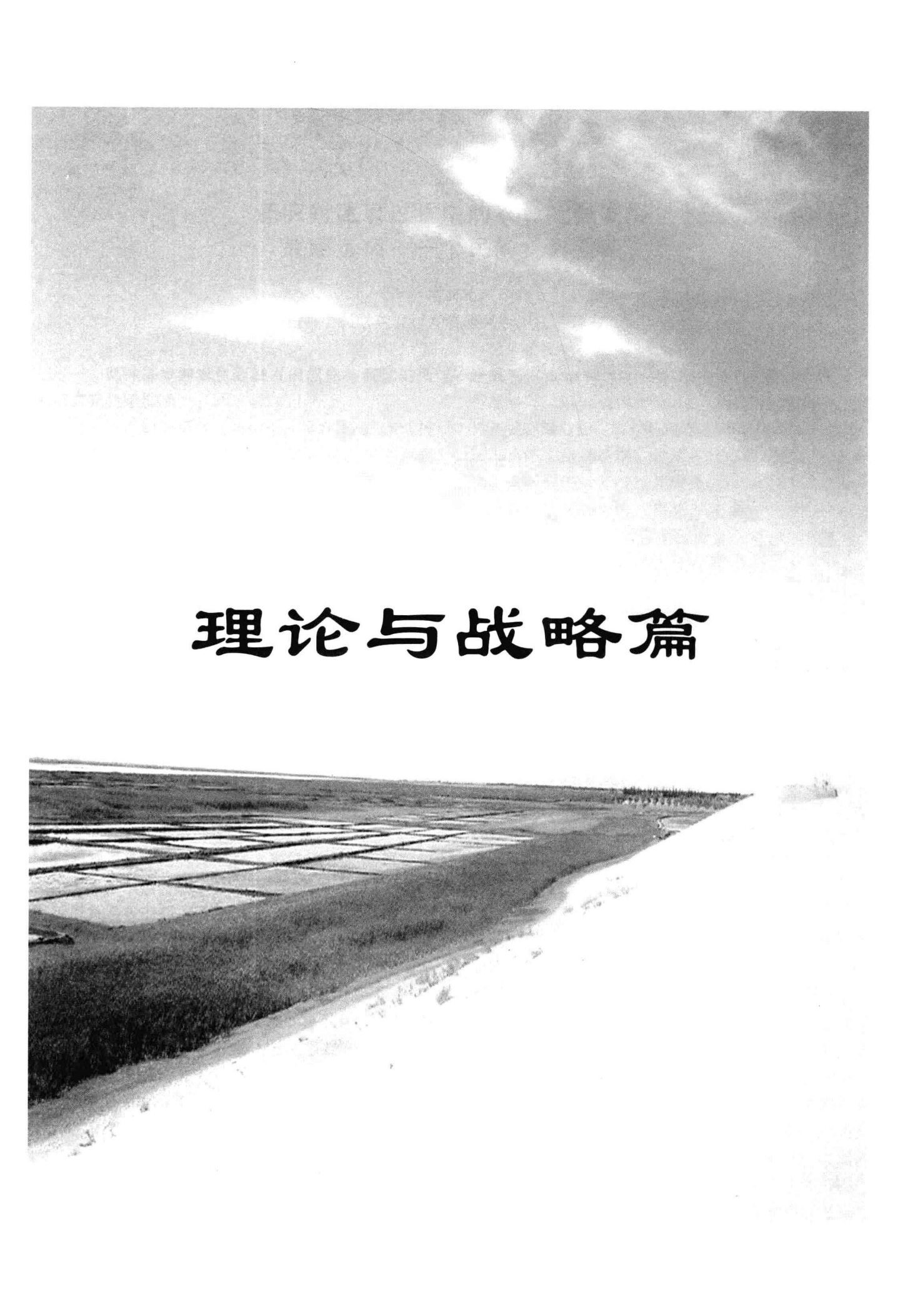
农村信用社改革简评	李 静/151
论农信社的金融创新与发展	蔡灿辉/155
农村信用社改革必要性及措施	王岩霜/160
关于进一步完善我国农村信用社法人治理结构的建议	杨 丽/163
现阶段农村信用社改革和发展需要政府更多的政策扶持	修立新/167
农村信用社改革的调查和分析	王伟平/169
我国农村信用合作社存在的主要问题及改革对策	杜西庆 甘 娟/173
农村信用社改革对县域金融的影响	雷镇友 李瑞杰/176
关于农村信用社支持新农村建设目前的困境以及出路初探	李义兵/182
完善农业发展银行支农职能 推动新农村建设健康发展	吴清萍/185
村镇银行发展前景的调查与分析——基于农村弱势金融群体的角度	马建春/191
稳步推广试点经验 构建全国性农业保险体系	卢汝媛/194
论农业保险的体制设计和政策选择	刘国英/197
浅谈中国农业保险模式的选择	刘 华/201
建立适合中国国情的农业保险制度	郭 进/205
我国农业保险业发展的历史、现状及政策建议	刘云飞/210
关于我国农业保险的体制设计和政策选择的几点认识	施慕标/214
关于农产品期货市场发展的对策研究	朱 智/218
充分利用农产品期货市场 促进我国订单农业的发展	罗 雁/222
中国农产品期货市场发展研究	王如心/225
发展农村小额信贷组织 支持新农村建设	戴卿林/229
我国农村小额信贷可持续发展的障碍分析	雷镇友/232
谈农村小额信贷	宋 杨/236
创新小额贷款模式 改进农村金融服务	周永先/239
大力发展小额信贷 促进农村金融改革	张如石/242
发展小额贷款 扎实推进新农村建设	吴清萍/246
对我国农村金融改革和小额信贷发展的几点建议	王志刚/249
培育小额信贷 加快农村金融发展	杨文英/252
浅谈小额信贷如何在新农村建设进程中发挥作用	闫鸿雁/255

从农民主导下的农户小额贷款创新业务谈中国农村政策性金融存在的问题及启示

——安徽省来安县小李庄农户小额贷款创新业务案例研究	陈金伦/258
农村金融抑制及其政策取向研究	
——以福建数据为例	林筱文/261
“一意见六通知”的缺陷及其改进思考	雷宗双/266
农业政策性金融支持农业产业化的思考	何剑伟 罗剑朝/268
浅谈农村金融市场培育中的风险防范	戴建国/272
浅议财政支农资金支出的绩效评价体系建设	陈玲芳/275
浅谈发展新农村合作金融组织问题	何泽富 盛文京/279
我国农业保险的体制设计和政策选择	王传玉等/282
加强县域金融环境建设 构建和谐农村金融体系	崔慧霄/285
关于农村金融问题的思考	周惠兴 俞 申/288
突破农村金融问题途径初探	戴绍平/290
论我国农村金融法律体系的构建	方 拯/293
基于社会资本视角的格莱明银行小额信贷运作有效性研究	赵岩青 何广文/296
信用担保作用机制与政府支持农信担保的路径选择	
——以昆山农村合作经济投资担保公司为例	王 玮 于丽先/306

区域与实践篇

关于西部地区金融支持社会主义新农村建设的对策思考	孟丽娟/315
欠发达地区农村信用社统一法人治理问题探讨	黄伟立 雷镇友/318
欠发达地区农村金融需求的特点与农村金融改革	刘 云/322
从工业“反哺”农业到农业“吸引”工业——发达地区金融支持新农村建设的路径选择	杨 雷/324
遏制农村金融空虚 保障库区农业快速发展农民稳定增收	王筱欣/327
三峡库区金融支持新农村建设的实践及思考	李 昱/332
金融支持甘肃新农村建设的对策建议	牛铮超/335
关于发展广西农业保险的探索	罗筱宁/338
广西小额信贷发展问题分析与建议	杨丽英/341
政策性小额信贷是大兴安岭国有林区经济社会发展的助推器	张国梅/346
从望奎县的期货实践看农产品期货市场在农业县的发展	杨复斌/349
农业综合开发是社会主义新农村建设的助推器	
——哈尔滨市松北区科技开发、效益开发、民主开发的调研与思考	李玉环/352
关于吉林省农村政策性金融存在问题与改革的建议	付星魁/354
完善陕西农村金融体系 促进农村经济发展	景海萍/357
论农村金融发展与云南省新农村建设的互动关系	彭靖里 谭海霞 邹 凡/361
瑞安综合农协创新农村合作金融初探	苏立胜/366
从桑蚕大市看农村金融发展与农村建设关系	雷镇友/369
完善湖南农村金融体系是建设湖南新农村的重要支撑	刘泽宇/373
浅议云南省农村信用社的改革与发展	孙丽华/377



理论与战略篇

新农村建设过程中的农村金融发展战略选择：一个民间金融视角

冯兴元

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

一、两种基本的农村金融发展战略与我国的两部门二元战略选择

金融学家帕特里克 (Patrick) 早在 1966 年就提出经济发展与金融发展之间存在着两种因果关系假说: 其一为“需求跟进 (demand - following)”, 即金融服务需求依赖于实际产出的增长以及农业和其他自然经济领域的商品化和现代化。^[1]它是指, 随着经济的增长, 经济主体会产生对金融服务的需求, 作为对这种需求的反映, 金融体系不断发展。这就是说, 经济主体对金融服务的需求, 导致了金融机构、金融资产与负债和相关金融服务的产生。这样, 这种需求跟进的金融发展过程被 Patrick 称之为消极的、顺势而行 (permissive) 的金融发展过程;^[2]其二为“供给先行” (supply - led)。它是指, 金融机构、金融资产与负债和相关金融服务的供给先于需求, 强调的是金融服务的供给方对于经济的促进作用。这种供给先行的金融发展过程被帕特里克称为创新性的、企业家型的金融发展过程。^[3]

帕特里克对经济发展与金融发展之间的两分法因果关系假说虽然是一种洞见, 但其对“供给先行”型因果关系没有进行更深入的必要解构。其实, 不同的供给者主导的供给先行, 对经济发展有着不同的效应。在我国, 建国以来近 60 年的经验与教训表明, 无论是从整个正式金融体系来说, 还是单指农村正式金融部门, 我国推行国家主导下的供给先行, 不是市场主体主导下的供给先行, 其结果是弊大于利的。因此, 供给先行的金融发展过程不等于都是帕特里克所称的创新性的、企业家型的金融发展过程, 甚至可能是建构主义的、官僚化的、破坏金融市场的金融过程。因此, 需要解构“供给先行”概念, 区分国家主导的、市场主体主导的供给先行。

本文在解构帕特里克供给先行概念的基础上, 区分两种基本的农村金融发展战略, 其一为需求跟

进战略 (demand following strategy), 其二为供给先行战略 (supply - led strategy)。从我国建国以来, 农村正式金融方面一直推行国家主导的供给先行战略, 而不是需求跟进战略。供给先行战略是指, 金融机构、金融资产与负债以及相关金融服务的供给先于需求的金融发展战略。但是, 国家主导的供给先行战略的如下预设是错误的: 农业产业是弱质产业, 需要政府的补贴信贷或者说定向低息贷款, 由国家主办或者控制银行业金融机构。自二战结束以来, 大量发展中国家纷纷推行向农村地区注资、大量发放定向低息贷款的政策, 结果搞了 30 多年, 大幅度破坏和扭曲了农村金融市场, 农村金融服务需求与供给的匹配问题没有得到解决, 农村和农业经济发展也并没有因为这一政策而改观。这一沉重代价迫使国际金融组织和许多国家的金融当局在 80 年代改换思路, 转向发展农村金融市场的金融发展范式。遗憾的是, 这种错误预设仍然体现在当前的决策中, 比如我国仍然对农信社的一部分小额信用贷款提供利息补贴。但其实很多情况下, 农民更多关注的是信贷的可得性, 而不是利息的高低。

建国以来, 我国农村正式金融机构既缺乏商业性或者合作性, 也缺乏内生性和内发性。农村正式金融服务供给远远滞后和脱离于农村金融服务需求。如果给予作为经营者和供给者的金融机构和个人以自主权和供给主导权, 也就是实行金融市场供给者主导, 而非国家主导, 那么对农户和农村小企业的金融服务供给就要有效得多。

与农村正式金融相对照, 我国农村民间金融的发展和创新一直奉行需求跟进战略。需求跟进战略是指, 经济主体随着经济的增长产生对金融服务的需求、金融体系作为对这种需求的反映而不断发展的战略。90 年代末以来, 农村民间金融处于严冬状态。受到政府的大力打压, 但仍然显示出巨大和顽强的生命

力,它们也是最具内生性和内发性的金融领域。需求跟进战略具有必然面向需求,供给应运而生,顺势而行,供给方自然贴近于农户和企业,供求双方信息对称度高,易于满足农村金融服务需求。

综上所述,我国建国以来所推行的是一种两部门二元农村金融发展战略:在农村正式金融部门推行国家主导的供给先行战略,受到政府的大力支持和主导;同时在非正式金融部门推行面向市场需求方偏好的需求跟进战略,从90年代后期开始受到政府的严重抑制。

二、两部门二元战略选择下的农村民间金融抑制政策

我国民间借贷历史悠久。即便在计划经济时代即便不活跃,但也一直就存在,从来就没有消失过。在改革开放之后,农民、民营企业和个体户都有资金的需求,民间借贷也逐渐活跃起来。至于合会,其名称五花八门,有标会、帮会、成会、互助会、钱会等等,表现最突出的就是在福建、浙江、广东等省。它们在中国台湾和香港地区较为盛行。改革开放之初,政府对民间金融没有什么限制。20世纪80年代,农业部还鼓励农村搞农村合作基金会。其中多数为基层政府官员负责管理的准民间金融组织,少数为纯民间精英负责管理的民间金融组织。到了1999年,国务院统一规定清理农村合作基金会,把它们合并到农信社。虽然许多农村合作基金会发生亏损,但也有部分盈利。盐城硕集镇就有一个农村合作基金会,当时其累积利润就已经达到400万,当时吸收的存款额达到4000万元。但是不管其是亏是盈,国务院当时采取了一刀切的整顿合并政策。

从90年代中期开始,随着农村金融体制改革的重心逐渐转向对正式金融机构的商业化,中国人民银行开始加大了对准正式和非正式金融组织和活动的管制力度,并最终在1999年清理归并了农村合作基金会、各种金融会、经济服务部、金融服务部等,由此结束了绝大多数准正式金融活动,并大规模打击和压制非正式金融组织与活动,许多非正式金融组织与活动转为非组织化和地下化活动。

现有的法律和司法解释对民间金融组织与活动作了大量的限制规定,这些规定事实上极大限制了民间金融组织与活动的生存空间,其中包括:(非金融机构)企业之间不得拆借;利息不得超过银行同类贷款

利率的4倍;非法吸收公众存款罪;非法金融机构和非法金融活动;集资诈骗罪;扰乱金融管理秩序罪;不得损害国家、集体和第三人的利益。系统性地清理半官方和民间金融组织与活动的文件当归国务院办公厅1998年7月13日发布施行的《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》和1998年8月11日颁发的《转发中国人民银行整顿乱集资乱批设金融机构和乱办金融业务实施方案的通知》(国办发〔1998〕126号)。但是,上述两个文件的问题是,原来民法、合同法和刑法允许的许多组织和行为,被行政部门宣布为非法,大大限制了民间金融的生存空间。2006年中央1号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出要“规范民间借贷”。尽管中央银行部分领导的讲话表明要放宽民间金融,但《意见》中“规范”一词属于模棱两可的表述:它既可能意味着打击和抑制、也可能扶持和促进民间金融。

三、我国推行两部门二元战略的结果

在上述格局下,农村正式金融的发展仍然差强人意。与正式金融相比,尽管政府对民间金融采取了大量抑制措施,但我国农户借款中,民间金融的规模仍然要远远超过正式金融。2003年农业部农村固定观察点调查数据表明,20842家被调查农户平均每户借款1414.25元,71.84%属于民间借款(私人借款),26.09%属于银行、信用社贷款。东、中、西部地区每户平均借款额分别为1756.5、1179.6和1313.8元,户均民间借款占户均借款总额比重分别达78.2%、75.4%和57.6%,户均银行、信用社贷款占户均借款总额的比重分别为19.11%、23.63%和40.04%。

值得注意的是,全国被调查农户户均无息借款分别占户均总借款的38.3%,占户均私人借款的53.3%。东、中、西部地区农户户均无息借款分别占户均总借款的34.5%、53.0%和27.1%,占户均私人借款的44.1%、70.3%和47.1%。与此相应,全国被调查农户户均有息借款占户均总借款33.6%,占户均私人借款的46.7%,东、中、西部地区农户户均有息借款分别占户均总借款的43.7%,22.4%和30.5%,占户均私人借款的55.9%,29.7%和52.9%。若按用途划分,2003年农村固定观察点农户借款的主要用途为生活性借款,占47.76%,其次为生产性借款,占38.08%。

表1 2003年农村固定观察点农户借款数据（按东、中、西部三大地带分组汇总）

单位：元

	全国	百分比 (%)	东部	百分比 (%)	中部	百分比 (%)	西部	百分比 (%)
农户数	20842	100	7087	34	7780	37.33	5975	28.67
(一) 按机构 组别划分	1414.246	100	1756.517	100	1179.57	100	1313.842	100
1. 银行、信用 社贷款	369.045	26.09	335.715	19.11	278.785	23.63	526.103	40.04
2. 合作基金 会借款	7.094	0.50	3.528	0.20	3.47	0.29	16.042	1.22
3. 私人借款	1015.962	71.84	1373.118	78.17	889.899	75.44	756.483	57.58
其中：无息 借款	541.383	38.28	605.144	34.45	625.508	53.03	356.217	27.11
4. 其他	22.145	1.57	44.156	2.51	7.416	0.63	15.214	1.16
(二) 按用途 划分								
1. 生活性 借款	675.388	47.76	818.681	46.61	642.673	54.48	548.025	41.71
2. 生产性 借款	538.567	38.08	688.608	39.20	405.767	34.40	533.518	40.61

注：合作基金会借款指1999年合作基金会取缔之后未清理借款余额。

资料来源：根据农业部农村经济研究中心网站数据归总与计算。

四、新农村建设阶段民间金融的区域分布和供求特点

民间金融在我国分布广泛，形式多种多样。比如江浙、福建、广东存在各种合会，东北存在“对缝”业务，陕西、山西存在各种“基金”。所谓“对缝”业务，是指利用银行借贷“转贷”出去谋取利差。宁夏吴忠市利通区截至2001年存在众多典当行、寄卖行采用“利滚利”方式高息放贷现象。根据江苏省盐城市金融学会课题组的最新调查，盐城市各县民间非正式金融形式主要为四种：互助形式的民间借贷（不计息或者低息），“高利借贷”，企业内部集资，村级经济组织成为民间放贷的新主体。根据本课题的研究，浙江省温州市苍南县的民间金融种类比较多，包括互助形式的民间借贷（不计息或者低息），亲友熟人之间、个人和单位（政府、学校、企业等）之间、单位之间的“高利借贷”，专门民间放贷人的借贷，银背，合会（标会等），私人钱庄，企业集资等。广东地区的民间借贷的组织形式，一种是无组织的零散的民间借贷，包

括私人借贷、企业间借贷及集资；另一种是有组织的民营金融，包括信息公司、互助金会、标会和当铺等。但广东有组织的民间借贷较少，基本上是属于圈子内借贷，借贷双方信息很对称。

与此同时，大量农户和小企业的分布非常广泛、分散，其对金融服务的需求非常多种多样。像分散农户的农业信贷需求的特点，往往具有小额、多次、短期、季节性、缺乏标准抵押品等特点。农村小企业的金融服务需求虽然与农户不大一样，常常也存在小额、缺乏标准抵押品等特点。

在这种情况下，分布广泛、分散、多元化的民间金融在满足大量分散农户和小企业的金融服务需求方面有着明显的天然优势。与此相反，银行和农信社如果与分散农户和农村小企业保持着较远距离，在提供相应金融服务方面就往往会遇到成本相对较高的问题。这并不是说，银行或者农信社定要让位于民间金融。银行和农信社若要在农村地区扎根，要服务“三农”，并从中获得回报，就需要贴近农户，了解农户需求，面向农户的需求提供金融服务。

唯有贴近农户才能解决供给与需求对接的问题。这就需要建立和发展一些特殊的机制，它们旨在解决信息不对称问题和运行成本问题。这些机制的建立和发展就属于金融创新的内容。

五、新农村建设阶段发展民间金融的一些改革思路

既然民间金融对于满足农村金融服务需求、促进农村经济发展能够起到重要的作用，就有必要大力发展民间金融。应该取消当前的民间金融抑制政策，消除或者放宽对多种民间金融的法律限制，只确立和推行必要的法律规则。有关发展民间金融的一些改革思路可以总结如下：

第一，进一步放宽民间金融利率限制。如果政府不允许许多形式的民间金融活动的存在，会导致这些形式的民间金融走向两种归宿：一种是消亡，另一种是转向地下活动。对于政府而言，应该允许多种民间金融的逐步合法化，其方式是消除或者放宽目前存在的对多种民间金融的法律限制。现在政府也开始承认，浙江等地非正式金融的发展对浙江地区非国有企业的成长和发展起到了至关重要的支持作用。对于非法金融行为的界定应该放宽。这里，放宽利率限制是关键之一。在印度，60%的民间金融年利率是常见的。在我国，进一步放宽民间金融利率限制将大大扩大民间金融的发展空间，同时有利于更多的资金进入或者留守农村，为农村发展做出贡献。

第二，政府可以对一些可能的金融违法行为及由此产生的金融风险作严格的界定，严格执行对金融欺诈行为的法律处理。比如，机构化民间放贷中可能出现的借款人金融欺诈是不允许的，像融入的资金另做他用，而未按约使用，携款逃匿等等，就是这种情况。放款人可以投诉违约者，或者要求司法部门协助追捕携款逃匿者。这与正式金融是一样的。

第三，我国也可以通过法律来认定一些民间金融运作规则。比如中国台湾省，就把合会写入民法，规定了合会的运作框架，对其传统上容易导致金融风险的部分内容作了限制性规定，从而使得合会成为一种低风险的民间理财工具和金融服务工具，同时又维护了合会的运作空间。不过台湾的民法对合会的类型限定得太死，这容易抑制民间社会发挥创造多种合会金融制度形式的智慧。我国如果要仿照的话，就要避免造成这种结果。

第四，政府可以通过建立民间金融法规宣传机制和风险预警机制向社会宣传有关合法民间金融的运作形式和方式，并公布民间金融风险信息以求化解民间金融的可能风险。任何金融均有风险。民间金融也一样。正因为有风险，金融机构或者放贷人可以进行风险定价，从风险中寻找获利机会。风险的控制分内部控制和外部控制。政府所起的作用就是外部控制，最好的方式是提前控制和释放风险。政府所要做的是通过各种方式告知民间金融（包括集资）可能存在的风险，哪些民间金融形式是违法的，哪些是受保障的。政府说清楚这些风险，政府的责任已经尽到了。至于风险，任何投资都有风险的，都存在收不回来投资的可能。这必须由个人承担责任。

第五，政府可以建立一些配套性机制对民间金融债务人提供法律保护，降低高利借贷可能对借款人造成的不利后果，从而间接地为政府放宽甚至取消民间贷款利率上限奠定更好的心理基础。政府的配套措施必须完善，比如在将来制定个人信用破产法。个人信用破产法既是对债务人的一种保护，又是对债权人财产权利的一种时间限制。个人信用破产之后，个人在数年内没有个人信用，其大额消费不被允许，其基本生活条件受到保障，但超出基本生活条件的那部分较多收入则要用于偿债。不过个人信用在一段时间（数年）之后允许恢复。如果引入了债务人破产保护，那么就不需要限定民间借贷利率必须在高于普通商业银行贷款利率4倍以内，债务人也不会由于被逼债而导致生命权和人身权可能受到肆意侵犯的境地。

第六，应加快社会信用体系建设和征信行业建设，在此基础上鼓励银行和信用社建立中长期教育贷款制度，同时建立包括大病统筹在内的基本医疗保障制度，可以有效降低农户对民间高息贷款的需求。

第七，应颁行《放债人条例》，为放债人的放债运作确立宽松的规则框架和必要的监管框架。

六、展望

除了落实上述民间金融发展操作思路之外，政府也可以通过多种手段大力促进各种社会主体发展内生内发型农村正式商业或者合作金融机构，在其中社会主体自身作为股东或者社员进行金融决策，面向农户、小企业和其他需求者的需求提供金融服务。在此，大量民间金融组织或者活动可以机构化，

成为内生内发的商业或者合作金融组织；大量原有的银行或者信用社可以通过改制实现真正民有、民营、民受益；大量村镇银行、真正意义上的合作组织、小额贷款机构、投资公司等等可以得到建立。这将有助于正式金融与非正式金融并驾齐驱地发展，有助于最终建立一个机构和服务多元化的、竞争性的农村金融市场。在此，关键之处在于在金融机构发展过程中，市场主体本位取代政府本位。

如果发展到这个地步，在正式金融部门，国家主导的供给先行战略时代也就宣告结束，它将让位于市场供给者主导的供给先行战略时代，甚至会让位于需求跟进的金融发展战略。同时，在民间金融部门，需求跟进战略区别于过去受到的金融抑制歧视待遇，它将会得到国家的大力支持。随着正式金融机构之间竞争的加剧，以及正式金融与民间金融之间竞争的激化，整个农村金融体系，无论是正式金融还是民间金融部门，都将进入需求跟进的金融发展战略时代，它同时也是农村金融全面开放的时代。这样一个时代符合市场经济的消费者主权原则：金融市场的市场供给主体最终需要面向需求主体的需求提供其金融服务。在此，市场供给主体仍然有着金融创新和发挥企业家精神的空间。他们甚至

“创造需求”，但是，这种“创造需求”的实质仍然属于发现和显化潜在需求，因而与需求跟进或者面向需求的要求并行不悖。总体上看，这样一个时代将告别两部门二元金融发展战略，而步入两部门一元金融发展战略，即需求跟进战略，由此我国的新农村建设将获得巨额的、最优的、可持续的、面向需求的金融支持。

参考文献

- [1] 参见 Patrick, H. T. , 1966: "Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries", *Economic Development and Cultural Change*, 14, pp. 174 - 189, 以及 Kar, Muhsin and Eric J. Pentecost, 2000: *Financial Development and Economic Growth in Turkey: Further Evidence on the Causality Issue*, *Economic Research Paper No. 00/27* (December, 2000).
- [2] Skaggs, Neil T. , 2000: *Awaiting the Deluge: The Delayed Acceptance of the Theory of Money and Finance in Economic Development*. For presentation at the History of Economics Society Meetings Vancouver, British Columbia, 30 June - 3 July, URL <http://www.econ.ilstu.edu/gawater/Seminars/Skaggs.pdf>.
- [3] Skaggs, 2000.

加强新农村建设中金融支持的思考

林 江

(九三学社广西壮族自治区委员会, 广西南宁 530021)

中共十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的时代命题,紧接着出台了《中共中央关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,这是落实科学发展观,统筹城乡经济发展,缓解我国城乡经济二元结构矛盾的重要举措,是当前中国社会经济发展的核心问题。新农村建设需要大量的资金投入,这些投入不可能完全依靠财政资金,金融资金必然成为新农村建设的主要资金来源。因此,如何加强新农村建设中的金融支持,缓解农村金融供需矛盾,是需要研究解决的一个重大课题。

一、新农村建设面临的资金支持困境

(一) 资金需求量大,财政支持能力不足

据国家统计局初步测算,到2020年,新农村建设新增资金需求总量为5万亿元左右。在一定时期内,相对于新农村建设的庞大资金需求,各级财政对新农村建设增加的投入是有限的,而且财政对农业和农村的投入支持,主要用于公共品供给领域。至于竞争性领域,甚至部分准公共品供给,大部分仍将由企业、农户和金融机构提供。

(二) 农户自身财力有限,投入能力十分微弱

近年来随着市场经济的发展,由于经济环境的变化,农民收入增幅连年下降。20世纪80年代农民人均纯收入年均增长9%左右,90年代降到不足5%。自1997年之后至2003年,农村经济发展的颓势积重难返,连续七年全国农民人均纯收入增幅低于5%。2004年中央1号文件颁发,一方面为农民减轻税费负担,一方面为农民开辟增收渠道,“政策好,人努力,天帮忙”,农民的收入增长上了一个新的台阶,增长了6.8%。此后,农民收入平稳增长,2005年增长了6%,2006年的增幅也达到了6%,农民人均纯收入为3587元。但是这样的增幅仍然难以令人满意,因为2006年全国城镇居民人均纯收入为11759元,增幅为12.1%,农民与城市居民收入的增幅相比,存在差距拉大的趋势。农民的这种收入水平显然很难在新农村建设中有更多的投入。

(三) 农村集体经济薄弱,无力投入新农村建设

农村集体经济在我国农村经济社会的发展过程中,曾经占有非常重要的地位,在改善农民生产生活条件发挥了很大的作用。在目前新农村建设已经初具规模的村,有一个共同的特点,即基本是靠自己本村集体经济的力量完成的,国家没有多少投资。然而,除了沿海经济发达地区的部分村级集体经济实力较强以外,大部分省区的村级集体经济非常薄弱,特别是农村税费改革后,“空壳村”问题日渐突出。农村集体经济薄弱导致了农村公益事业建设难,影响了新农村的建设。

(四) 工业反哺农业的力度有限

我国经济发展刚步入了工业反哺农业的转折期,正在向大规模反哺农业过渡,现阶段国民收入分配结构的调整是一个渐进式。城市带动农村、工业反哺农业的力度是以经济的发展阶段和政府的承受能力而定,需要量力而行,逐步增加,实现可持续增长,因而,当前的步子不会太大。

二、金融支持新农村建设存在的主要问题

改革开放以来,我国的农村金融为农村经济的发展做出了积极的贡献,特别是政策金融、商业金融和合作金融相结合的三大金融服务体系为农村的资金需求提供了良好的基础。然而,由于我国完全意义上的农村金融组织体系尚未发育成熟,农村金融生态体系还存在明显的功能不健全性和脆弱性,使之在支持新农村建设中存在不少问题,主要表现在:

(一) 农村金融主体供给不足

目前,中国农村金融机构可分为正规金融机构和非正规金融机构两大类型,前者为农村金融的主体,后者为补充形式。现实表明:中国的农村金融体制改革一直是向着使农村正规金融机构商业化方向推进的,其结果是对农业和农村经济发展的支持作用明显趋于减弱,主要原因在于正规金融机构向市场化方向推进过程中导致了农村金融主体供给不足。具体表现在以下几个方面:一是农村金融机构缺位,不能满足“三农”发展的要求。近年来,国

有商业银行不断从农村地区撤出,农村信用社因普遍经营困难而严重支持不足,农业发展银行功能日益萎缩,邮政储蓄成为农村金融资源向“城市化”转移的管道,在一些经济落后地区甚至出现了正规金融供给的真空。二是农村金融中介机构严重缺位,制约了金融支持农村经济的发展。目前我国农村信用担保机构、农业信贷保险机构、农村金融信托公司、农业金融租赁公司、农业再保险公司、农村信用合作银行以及农村土地产权交易机构等金融中介机构严重缺位,大大地降低了农村金融市场配置资源的效率,严重地阻碍了农村经济的发展。

(二) 金融业务趋利化、贷款投入非农化、资金转移城市化

货币资金是农村基础性核心金融资源,是建设社会主义新农村的血液。由于1995年后,农业银行、农村信用社都成为商业性金融企业。在自身利益的驱动下,这些金融机构都收缩了对农户贷款的份额。而作为政策性银行的农业发展银行,也只承担国有粮食企业的贷款,对农业生产基本上没有安排支持资金。上述原因致使我国的农村金融资金不仅“贫血”严重,而且“失血”也相当严重。主要表现在:一是基层国有商业银行通过上存的方式致使大量农村资金流向城市和经济发达地区。二是邮政储蓄“贴水”揽储方式单方面转移了相当部分农村资金。三是农村信用合作社在赢利动机的驱使下,把资金更多地投向获利机会较大的非农领域,从而使资金脱离农村。严重的农村资金外流问题,使得原本就紧张的农村资金市场雪上加霜,支农资金明显不足。

(三) “三农”贷款少有优惠利率

由于农信社作为金融机构追求利润最大化与办理政策性业务的矛盾没有得到较好地协调与解决,造成目前农信社支农贷款普遍存在利率上浮实行“一刀切、一浮到顶”的做法。这样虽然使信用社的赢利空间扩大,给信用社暂时带来了可观的经济效益,但加重了农民负担,增加了农业生产成本。过高的贷款利率还会导致贷款额度下降,违背了利率改革试点的初衷,进而也约束了农村信用社业务的开展,对信用社的持续健康发展将产生消极影响。同时,贷款利率上浮过高不利于国家货币政策在农村的有效实施,不能充分体现国家对“三农”的支持,进而会影响农业增效、农民增收。

(四) 农户小额贷款规定过死、额度偏小、期限

过短

农业具有周期长、见效慢的特点,一些特色农业生产周期多在1—3年左右,而当前农信社发放农户小额信用贷款的期限一般控制在半年以内,最长也不超过一年,使贷款期限与农业生产周期不符。同时,随着农民收入的增加和国家农业优惠政策的落实,大部分农户可以通过自有资金解决小规模农业生产的资金问题,小额信用贷款需求不断减少。而农业产业化的小企业、专业大户对大额贷款的需求越来越多,现行的授信额度无法满足农业产业化发展的需要。

(五) 资产质量不高,支农后劲不足

目前,在农村真正贯彻支农信贷政策的只有农村信用社,农村信用社已成为名副其实的支持“三农”的主力军。但就农村信用社的现有实力而言,其自身规模较小,在信贷资金的组织筹集、硬件设备、业务品种和服务功能等诸多方面尚不能与农村经济发展的实际需求相适应。同时,由于历史原因,农村信用社的盈利能力弱,历史遗留包袱沉重,信贷规模的扩大存在一定困难。即使在单纯的资金供给方面,面对资金需求迅猛增长的广大农村市场,尤其是面对农业产业化和小城镇建设所需的批量资金,势单力薄的农村信用社也显得后劲不足。

(六) 民间借贷问题

民间借贷属非正规金融,民间借贷行为由于缺乏法律制度的保障,一直游离于现行金融体制之外,处于地下状态,这种行为在一定程度上起着融通民间资金的作用,缓解了农民贷款难问题,促进了农村经济的发展。但由于民间借贷良莠不齐,加大了农民的债务负担和农村的金融风险。如何建立有效的途径,引导这些“地下”民间资金走到“地上”,有效化解金融风险,使其在新农村建设中发挥重要作用是必须面对的问题。

三、完善农村金融体系建设,形成合力支持新农村建设

针对新农村建设面临的资金支持困境和金融支持新农村建设存在的主要问题,必须加快构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力的农村金融体系,为新农村建设提供强有力的支持。

(一) 人民银行

在突破新农村建设的金融障碍方面,人民银行应将投入支农再贷款对象扩大到农业发展银行、农业银行、邮政储蓄银行等支持新农村建设的金融机

构；对支农再贷款的期限进行调整，把最长不超过 1 年的期限延长到 3—5 年；适当降低支持新农村建设的再贷款利率；扩大再贷款的使用范围，允许向农村基础设施、农业产业化项目等建设周期长的项目投入支农再贷款；在利率政策上，实行适度的城乡差别利率；对农村商业性金融机构上缴存款准备金率以区别对待，根据支农业务大小，相应减少上缴存款准备金的比例，提高这些金融机构的资金利用率。

（二）农村信用社

农村信用社要坚持支农地位不动摇，牢固树立为“三农”服务的意识。一方面，进一步加强信贷支农力度，优化金融服务功能。农村信用社应把握好农业信贷投入方向，积极支持农村经济结构战略性调整，坚持以市场和政策为导向，以信贷资金为媒介，以经营效益为目的，继续优化农村金融服务，加快农村金融业务创新，增加业务种类，以更好地满足农村各类经济主体的融资需求。另一方面，以农信社改革为契机，采取有效措施加快农信社产权制度和管理体制的改革，把农信社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股，为农民、农村和农业经济发展服务的社区性地方金融机构。

（三）商业银行

商业银行的信贷投入要紧随新农村建设进程进行合理布局，实行必要的内部政策倾斜，加快农村金融产品与服务开发，努力增加“三农”信贷投入，为“三农”发展提供优质高效的金融服务。对于县域国有商业银行在将当年新增存款不低于 30% 的比例用于支持当地经济发展后的上存部分，允许由市级国有商业银行根据经营实际，确定一定数额

的资金同业存放于农业发展银行和农村信用社，进一步增强县域农业发展银行和农村信用社的支农资金实力。

（四）政策性银行

一是进一步发挥农业发展银行的政策性金融功能。继续完善农发行农产品收购融资功能，积极参与农业扶贫贷款业务，同时根据农村和农业发展的需要，适时开办农业综合开发贷款、农村基本建设和技术改造贷款、扶贫开发贷款等开发性金融业务。二是国家开发银行要加大对农村基础设施建设方面的信贷支持力度，加强与基层政府的金融合作，不断探索新思路、新模式，力争在运用开发性信贷资金支持农业产业化、农民就业培训、农村小城镇建设方面有所突破。

（五）民间金融

尽快出台《民间金融法》，明确民间金融合法地位、组织形式、职能作用、权利义务以及机构设立、变更和终止的原则与条件，依法保护民间金融的合法权益，使之成为农村正规金融的有益补充，促进农村金融体系的良性发展。

（六）政府的职责

在市场经济条件下，政府已不能采取简单的行政方式来干预商业银行的经营活动，只能采用经济手段来调节商业银行的资金投向，鼓励其将资金投向“三农”，如对农村地区商业银行的支农贷款和其他支农活动，给予税收减免；建立农村地区社会化的信用服务机构，为农村地区商业银行提供资信评级、信用调查等服务，降低农村商业银行的经营成本等。