

农业软科学研究新丛之六

增加农业投入

与

改善农村金融服务

 中国农业出版社

农业部软科学委员会办公室



农业软科学研究新丛之六

6

增加农业投入与 改善农村金融服务

农业部软科学委员会办公室

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

增加农业投入与改善农村金融服务 / 农业部软科学
委员会办公室编. —北京: 中国农业出版社, 2005. 6

(农业软科学研究新丛; 6)

ISBN 7-109-09878-8

I. 增... II. 农... III. ①农村-财政-研究-中国
②农村金融-研究-中国 IV. ①F812. 8②F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 053182 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 姚红 张欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 26.25

字数: 420 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 39.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



《农业软科学研究新丛》 编辑委员会

主 编 陈晓华 张红宇

编 委 陈良彪 杨春华 姜长云

赵铁桥 郑有贵 夏 英

何广文 翟雪玲 吴仲斌



编者说明

呈现在读者面前的这套丛书，是农业部软科学研究 2001—2003 年成果汇编。

农业部软科学委员会曾编纂《农业软科学研究丛书》，收录 1994—2000 年间的软科学研究成果。该丛书出版后，受到社会各界的广泛好评。2001—2003 年，农业部软科学委员会组织专家对新世纪农业和农村发展的重大问题、热点难点问题进行了深入研究，共计安排 154 项课题研究，2001 年 44 项，2002 年 42 项，2003 年 68 项，形成了一批具有较高学术价值的研究成果。不少课题研究成果通过编刊《决策参考》、《农村经济文稿》、《专题调研报告》等形式供中央和有关部门领导参阅，对决策起到了重要参考作用。为进一步扩大农业软科学成果的社会影响，现将这三年的研究成果汇编成《农业软科学研究新丛》继续公开出版，供读者工作和学习时参考。

编辑《农业软科学研究新丛》的工作由农业部软科学委员会办公室牵头组织有关专家进行。在全面整理农业部软科学委员会 2001—2003 年资助研究成果的基础上，我们筛选出仍具有理论意义和实践意义的研究成果，按内容归集，分别编纂形成 6 册专集。即：

（一）《促进农民增收与全面建设农村小康社会》，包括农民增收、农业生产方式与科技进步、农村消费、农村教育、农村卫生医疗保障与新农村建设等方面的研究课题；

（二）《加快农村劳动力转移与统筹城乡经济社会发展》，包括加快统筹城乡社会经济发展、农村劳动力转移、提高农民素质教育、推进城镇

化与壮大县域经济等方面的研究课题；

(三)《推进农业结构调整与建设现代农业》，包括建设现代农业的理论与实践、农业结构调整、农业科技创新与推广、农业机械化、农业法律体系、农业产业化、农村合作经济组织等方面的研究课题；

(四)《保障粮食安全与提高农产品质量》，包括粮食安全与农产品质量安全等方面的研究课题；

(五)《加入世贸组织与扩大农业对外开放》，包括加入 WTO 与我国农业管理体制、加入 WTO 对我国农业政策调整产生的影响、加入 WTO 对我国农业产业不同部门的影响、加入 WTO 与中外农业合作问题、WTO 有关规则等方面的研究课题；

(六)《增加农业投入与改善农村金融服务》，包括农村信用社改革、农村金融体制改革、农户融资、民间金融、民营银行、农村金融体制改革、乡村财政、农业保险与渔业保险等方面的研究课题。

为方便读者阅读和参考，各专集编纂人员对各项研究成果进行了认真的遴选，按一定的逻辑关系进行了整理与编排，并对入选研究成果作了内容综述。此外，为了保证《农业软科学研究新丛》的质量，编审人员做了认真细致的审校工作。限于编者水平，书中不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。



目录

编者说明

综述	1
第一章 农村金融体制改革	13
第一节 农村信用社改革：现状、问题及政策建议	13
一、农村信用社改革回顾	13
二、对信用社改革的评价	17
三、关于深化信用社改革的几点建议	21
第二节 农村信用社制度创新模式评析	25
一、问题的提出	25
二、三种创新模式的比较：结构视角	26
三、对已有试点和改革的总体评价：功能视角	31
四、结语：农村信用社制度创新的路径选择	33
第三节 农村信用社农户小额信用贷款研究	35
一、小额信贷与农村信用社农户小额信用贷款的内涵	35
二、农户小额信用贷款的运作机制	37
三、农村信用社农户小额信用贷款的经验模式	40
四、农村信用社农户小额信用贷款存在的问题	44
五、完善农村信用社农户小额信用贷款的对策	47

第四节 农村金融体系：框架、机制和政策建议	55
一、我国农村金融体制的演变	55
二、农村金融需求分析	59
三、农村金融供给分析	61
四、农村金融市场：制度及功能缺陷	65
五、农村金融体制改革：框架及政策要点	68
第五节 中国农村经济金融转型与金融机构多元化	76
一、问题的提出	76
二、转型时期的农村经济和金融特征	77
三、现行农村金融组织结构的制度和功能缺陷	81
四、组织机构多元化是优化农村金融组织结构的途径	86
五、结束语	90
第六节 双二元结构模式与我国农村金融服务体系建设	92
一、农村金融服务体系的二元结构模式	92
二、强制性制度变迁、诱致性制度变迁与我国农村金融服务体系 制度安排	93
三、构建农村金融服务体系的双二元结构模式	96
四、农村金融服务体系建设的对策建议	97
五、农村金融体制改革和发展的若干战略构想	100
六、农村金融体制改革中需要注意的几个问题	102
第二章 农户和乡镇企业融资中的信用担保	106
第一节 农户融资中的信用担保行为研究	106
一、问题的提出	106
二、农户贷款融资中信用担保现状及其特点	108
三、农户贷款融资信用担保中存在的问题及其原因	112
四、缓解农户贷款融资信用担保困境的现行措施及其效率	116
五、提高农户信贷可获得性，缓解农户贷款融资信用担保困境的 金融制度安排	124
第二节 乡镇企业融资与信用担保问题研究	132
一、乡镇企业融资及担保问题的提出	133
二、乡镇企业发展的现状	139
三、乡镇企业的发展与融资问题	140

四、银行系统与乡镇企业债务融资	144
五、解决问题的办法	151
第三章 民间金融与民营银行	161
第一节 农村民间借贷市场	161
一、形成的原因、特点及其影响	161
二、民间借贷的宁夏固原案例	165
三、吉林省民间借贷调查	169
四、标会——农村融资的主要形式	172
第二节 我国农村地下金融问题及治理对策	175
一、我国地下金融的发展现状及特点	175
二、地下金融何以挥之不去	177
三、增加农村金融供给是解决地下金融问题的治本之策	178
第三节 发展民营银行应尽快提上议事日程	179
一、发展民间银行是我国金融开放进程中不可避免的问题	180
二、发展民营银行的时机已经成熟	181
三、关于民营银行的发展模式	182
四、适应民营银行的发展，建立和完善金融法规	183
五、发展民营银行须注意解决的几个问题	184
第四章 农村投融资体制改革及农村资产资本化	186
第一节 农村资金短缺现状的实证分析	186
一、农村资金的需求状况	186
二、农村资金外流与城乡差别的扩大	187
三、农村金融市场的扭曲与农村金融体系的低效率	194
四、利率政策的扭曲与农村金融机构效率损失	195
五、农村资金短缺的体制与非体制成因剖析	199
第二节 国外农村投融资体制和服务创新经验的借鉴	204
一、国外农村投融资体制的基本特点	204
二、经验借鉴	208
第三节 我国农村投融资体制的问题及其重构	211
一、农村投融资体制改革面临的核心问题	213
二、农村投融资新体制建设的构想	221

第四节 农村资产资本化的理论与实证研究·····	225
一、引言·····	225
二、农村资产资本化的理论阐释·····	227
三、我国农村主要资产的基本分布状况·····	228
四、我国农村资产资本化的基本特点、经验及主要问题·····	239
五、推进农村资产资本化进程的政策建议·····	243
第五章 县乡财政与乡级债务·····	248
第一节 乡镇财政运行的安徽案例·····	248
一、乡镇财政运行中的三大突出问题·····	248
二、乡镇财政困境产生的原因分析·····	252
三、结论和政策建议·····	256
第二节 县乡财政风险及其防范机制研究·····	258
一、财政风险：理论和方法的概要性讨论·····	259
二、县乡财政风险的现状·····	261
三、县乡财政风险的负面影响·····	268
四、县乡财政风险的成因·····	273
五、县乡财政风险的防范和化解思路·····	281
第三节 乡村债务的现状、成因与治理对策·····	290
一、乡村债务的现状·····	291
二、债务形成的原因·····	293
三、对策建议·····	294
第六章 乡级财政体制与乡村管理体制·····	299
第一节 中国乡级财政体制危机及其出路·····	299
一、乡级财政是公社财政瓦解后的制度创新·····	299
二、我国乡级财政存在的主要问题·····	300
三、税费改革后乡级财政的运行危机·····	307
四、乡级财政丧失独立存在的义理基础·····	310
五、我国乡级财政体制改革构想·····	312
第二节 农村税费改革试点和乡村管理体制改革研究·····	315
一、农村税费改革试点工作取得新进展·····	315
二、乡村管理体制改革的·····	319

三、主要成效	325
四、问题分析：政策检讨	326
五、基本判断：政策检讨	330
六、政策建议	331
第七章 2003—2010 年国债政策变化趋势对农村投资的 影响及对策	336
第一节 1998 年实行积极财政政策以来国债资金发行情况及 主要投向分析	336
一、改革开放以来国债资金变化的四个阶段	336
二、1998—2002 年国债发行情况	337
三、1998—2002 年国债运用领域和重点投向	338
第二节 2004—2010 年国债资金变化趋势预测及对农村投资 的影响	341
一、对未来积极财政政策走向的基本判断	341
二、2004—2010 年国债资金的变化趋势预测	344
三、未来国债资金变化对农村投资的影响	347
四、加大国债对农村投资倾斜力度的思路和建议	348
第八章 我国农业保险发展模式及其政策探讨	352
第一节 我国农业保险的现状存在的问题	352
一、现状及问题	352
二、萎缩成因分析	355
三、现行体制下的发展趋势	355
第二节 国外农业保险发展模式及经验借鉴	356
一、农业保险发展模式比较分析	356
二、国际经验及其借鉴	358
第三节 建立我国政策性农业保险机制的依据与基本思路	360
一、农业保险业务可持续发展的条件	360
二、建立我国政策性农业保险机制的依据	363
三、我国建立政策性农业保险机制的可行性	367
四、建立我国政策性农业保险机制的基本思路	371
第四节 完善我国农业保险机制的政策措施	373

一、完善我国农业保险机制的组织措施	373
二、完善我国农业保险机制的财政补贴措施	375
三、完善我国农业保险机制的技术措施	377
四、完善我国农业保险机制的政策优惠措施	378
五、完善我国农业保险机制的政策形式	378
第九章 中国渔业保险制度研究	380
第一节 中国渔业保险发展概况及存在的问题	380
一、中国渔业保险的现状	380
二、中国渔业保险问题分析	381
第二节 日韩经营渔业保险的经验借鉴	386
一、日本渔船保险与渔业互助的基本做法	386
二、韩国水协共济保险事业的基本做法	391
三、日韩开展渔业保险的基本经验和启示	392
第三节 中国渔船船东互保协会的经验与启示	394
一、中国渔船船东互保协会的业务范围	394
二、中国渔船船东互保协会面临的制度性约束	395
三、中国渔船船东互保协会所引发的重要启迪	397
第四节 中国渔业保险发展模式分析	398
一、五种比较典型的渔业保险经营模式	398
二、构建渔业保险经营模式的基本原则	404
三、近期中国渔业保险发展模式的选择	405



综 述

改革开放以来,我国基本上建立了以合作金融为主体,商业金融、政策金融分工协作、民间借贷为补充的农村金融体系,初步改变了农村金融功能混淆、利益冲突、机构单一的局面。但目前农村金融存在的诸多问题仍然制约着农业结构调整、农村工业化的推进、农村发展和农民增收,深化农村金融改革已成为解决“三农”问题、全面实现小康社会的迫切要求。在我国进一步深化金融体制改革时期,作为农业大国,农村金融市场改革和发展已成为当今社会各方关注的焦点。如何进一步发挥金融在经济领域中的核心作用,有效推动农业产业化、促进农村经济增长、帮助农民致富,解决农村、农业和农民融资需求矛盾,是当前各级金融部门值得深思和探讨的课题。《增加农业投入与改善农村金融服务》一书就是对这一领域的重大理论问题深入研讨的成果。

本书以 20 篇有关农村财政与金融的课题研究报告为基础,按章节结构在九个主体框架下对 2001—2003 年度的软科学研究成果进行了系统、综合的反映。内容涉及农村金融体制改革、农户和乡镇企业融资中的信用担保、民间金融与民营银行、农村投融资体制改革及农村资产资本化、县乡财政与乡级债务、乡级财政体制与乡村管理体制、2003—2010 年国债政策变化趋势对农村投资的影响及对策、我国农业保险和渔业保险制度研究。

第一章围绕农村信用社体制改革及其业务创新、农村金融体制改革两大问题展开讨论。首先总结回顾了中国农村信用社改革的现状、存在的问题,并在对农村信用社改革面临的几种选择进行了比较分析后,提

出了农村信用社制度创新的路径。要强化农村信用社对于农村经济的服务功能,除了进行农村信用社制度创新以外,还需要在业务上创新,因此本章还对农村信用社农户小额贷款问题进行了研究。其次是从农村金融体系演变的角度出发,对农村金融需求和供给进行了分析,概括了转型时期农村经济和金融特征,提出了加快推进我国农村金融体制改革和发展的若干战略构想。

第二章首先在分析了农户融资中的信用担保现状及其特点、农户贷款融资信用担保中存在的问题及其原因、缓解农户贷款融资信用担保困境的现行措施及其效率之后,分析了乡镇企业融资中的信用担保问题,并提出了提高农户和乡镇企业信贷可获得性,缓解农户和乡镇企业贷款融资信用担保困境的金融制度安排。

第三章对民间金融与民营银行问题,进行了深入研究。首先从案例角度出发,概括了农村民间借贷市场形成的原因、特点及其影响,然后在分析了我国农村地下金融发展现状、特点及其长期存在的原因之后,提出了增加农村金融供给是解决地下金融问题的治本之策的思想,并探讨了发展民营银行的时机、民营银行的发展模式及发展民营银行须注意解决的几个问题。

第四章讨论改革农村投融资体制,促进农村资产资本化问题。首先从我国农村资金外流的渠道和规模、农村金融体系低效率的原因角度对农村资金短缺现状进行了实证分析,然后总结了国外农村投融资体制和服务创新的经验,提出了我国农村投融资新体制建设的构想,最后再从实证角度出发深入分析了我国农村资产资本化现状、特点、经验及主要问题之后,提出了推进我国农村资产资本化进程的政策建议。

第五、六、七章讨论的是财政问题。第五章从农村税费改革的试验田——安徽的乡镇财政运行案例出发,在分析了乡镇财政运行中的突出问题、乡镇财政困境产生的原因及其出路之后,讨论了县乡财政风险问题,阐释了县乡财政风险的负面影响、县乡财政风险的成因,并指出了县乡财政风险的防范和化解思路。并对乡村债务的现状、成因与治理对策进行了深入地分析。第六章首先认为乡级财政是公社财政瓦解后的制度创新,但乡级财政存在一些问题、税费改革后乡级财政的运行出现危机,乡级财政已丧失了独立存在的义理基础,进而提出了乡级财政体制改革构想,同时,农村税费改革对乡村管理体制带来改革的需求。第七章在分析了1998年实行积极财政政策以来国债资金发行情况及主要投向

之后,对2004—2010年国债资金变化趋势进行了预测,并对这种变化对农村投资的可能影响做出了判断,还提出了加大国债对农村投资倾斜力度的思路和建议。

第八章和第九章涉及农业保险和渔业保险制度问题,第八章在分析了我国农业保险现状、问题及其成因后,比较分析了国外农业保险发展模式,并认为我国具有建立政策性农业保险机制的可行性,进而分析了建立我国政策性农业保险机制的依据与基本思路。第九章在分析了中国渔业保险发展概况及存在的问题后,概括了日韩经营渔业保险的经验,并在总结了中国渔船船东互保协会的经验基础上提出了中国渔业保险发展的模式选择。

全书实际上是对2001—2003年度农业部软科学课题研究中有农村金融与农村财政问题研究的集中体现,反映了农村金融与农村财政研究的进展和理论发展的脉络。这些研究对农村金融与农村财政理论的突出贡献主要集中在以下几个方面:

一、从农村信用社不同改革模式的比较中提出了农村信用社制度创新的路径

21世纪开始,在中国人民银行的推动下,农村信用社领域进行了三种模式的试点:①原有农村信用社框架内的重组模式:即2000—2001年进行的以县为单位统一法人、组建省联社为标志的江苏模式;②股份制模式:即2001年在信用社基础上改组成立的常熟、张家港、江阴三市农村商业银行模式;③农村合作银行模式:即2003年4月在农村信用社基础上改组的浙江鄞州农村合作银行试点模式。

但是,不论从结构视角还是从功能视角的分析中均可以看出,改革是不彻底的。应该把真正合作制试点提升到与股份合作制和股份制试点同等程度的高度,不应该是行政性地统一把整个基层组织结构简单改变,要注意建立新型合作金融组织,要鼓励各种新型竞争性金融机构的创建,需要通过市场的力量,促进民营资本对农村金融市场的参与,建立各种新型金融机构。并提出应该明确将股份制作为信用社产权制度改革的主要选择、农村信用社的发展方向是商业化的思想。农村信用社的改革与发展,除了制度和机制因素外,还要注重业务的创新。对于农村信用社小额信用贷款,就需要从完善运作机制、掌握好政府的参与度、加大监管等角度进行完善。

二、明确指出农村金融组织结构优化的任务是构建一个适应多层次性金融需求的农村金融市场体系，解决农村资金短缺需要构建新的农村投融资体系和推进农村资产资本化

根据美国金融学家罗伯特·莫顿（Robert C. Merton）和兹维·博迪（Zvi Bodie）的观点，应该从功能视角出发来分析，而不是在现有的金融机构与组织既定的前提下来讨论农村金融组织结构的优化。应该看到金融功能比金融机构更稳定，即随着时间推移和区域的变化，金融功能的变化要小于金融机构的变化。并且金融功能优于组织结构，即金融机构的功能比金融机构的组织结构更重要，只有机构不断创新和竞争才能最终导致金融体系具有更强的功能和更高的效率。因此，从功能观点看，首先要确定金融体系应具备哪些经济功能，然后据此来设置或建立可以最好地行使这些功能的机构与组织。

所以，重要的不是哪种金融机构，而是金融机构具有什么功能。

中国农村经济发展具有较强的地域性和层次性，农村金融需求主体对金融商品的需求也表现出较强的多样性。不同地区的以满足农村金融需求为己任的农村金融组织，也就应该具有不同的功能。但是，有利于农户增收、农业发展和农村经济增长的金融需求的满足，是其基本的功能。因此，从功能视角出发，要有利于“三农”，农村金融组织就应该多样化。

根据中国农村经济和金融的特点，以及现有农村金融结构存在的问题，优化农村金融组织结构的路径主要在于金融机构的多样化。而实现农村金融机构多样化的途径主要在于开放农村金融市场，建立多种金融机构并存、功能互补、协调运转的机制，打破和消除垄断格局，真正形成基于竞争效率的农村金融业组织结构。多种金融机构并存，才能促进市场竞争，才能提高市场效率，才能更好地满足多样化的农村金融需求。同时，金融机构的多样化，有助于增加农村金融供给，是解决地下金融问题的治本之策。

农村资金短缺的原因是多方面的，既有体制性成因，也有非体制性成因。除了通过正规金融渠道和邮政储蓄渠道引起了农村资金外流外，财税渠道、农村耕地占用补偿额度低且补偿不到位、农村部分不合理的收费和负担以及规模巨大的乡村债务等，均是加剧农村资金短缺的重要原因。农村金融市场的扭曲、利率政策的扭曲导致农村金融机构效率损失，也加剧了农村资金短缺，因此，应该着眼于建立一个新的农村投融资体系，理顺农村金融体系，建立农村资金回流机制，充分调动民间资本参与农村投融资，统一管理

财政支农资金，统筹财政支农资金的使用，建设一个稳定、高效、统一的财政支农资金体系，改革财政支农资金管理体制，建立稳定增长的财政支农资金来源渠道，确保国家不断加大对农业的投入力度。同时，要大力推进农村资产资本化，并以增加农村公共设施建设、农业主产区基础设施建设、增加优势农产品投资、增加农业科技推广和农村教育卫生事业投入为核心，设立农业专项国债，加大国债对农村投资倾斜力度（第七章）。

三、认识到担保落实难是农户和农村企业贷款融资难的主要障碍，但缓解农户和中小企业融资难需要多角度的改革配套进行

统计和调研表明，担保贷款是农村金融机构对农户和中小企业发放贷款的主要形式。由于农户和中小企业先天不足，资产实力低下，无担保资产或是担保资产质量低下，难以获得银行贷款融资，因此 2004 年中央一号文件提出“有关部门要针对农户和农村中小企业的实际情况，研究提出多种担保办法，探索实行动产抵押、仓单质押、权益质押等担保形式。鼓励政府出资的各类信用担保机构积极拓展符合农村特点的担保业务，有条件的地方可设立农业担保机构，鼓励现有商业性担保机构开展农村担保业务”。2005 年中央一号文件也明确提出要“加快落实对农户和农村中小企业实行多种抵押担保形式的有关规定”。但是，在市场经济条件下，金融机构作为经济主体追求的是自身利益的最大化，而中小企业由于财务及管理制度不健全，难以办理征信，加之担保能力弱，抵押品品质不高，单笔借款数额较小，借款笔数多，手续复杂，因而金融机构认为对中小企业资金融通是风险大，成本高，赢利少，即使存在担保，一般金融机构也更愿意与那些资金雄厚的大型企业发生往来，而不愿意向中小企业提供资金。另一方面，中小企业知名度不高，通过金融市场直接融资有较大障碍。这样，在金融体制中，无论是直接融资还是间接融资，中小企业融资都存在壁垒，这种现象被称为“麦克米伦缺欠”^①。

^① 在一国金融体制中，中小企业融资困难并不是一个现在才有的问题，也不是一个我国独有的问题。其实，早在 20 世纪二、三十年代，人们对于金融体系中存在着的对中小企业融资壁垒问题已有所认识。当时，这种现象被称为“麦克米伦缺欠”。1929 年，经济危机大爆发时，英国政府为制定摆脱危机的措施，成立了以麦克米伦爵士为首的“金融产业委员会”，调查英国金融业和工商业。1931 年，该委员会在提交的《麦克米伦报告》中指出，在英国金融制度中，中小企业在筹措必需的长期资金时，尽管有担保，但仍存在融资困难，建议政府采取一系列措施拯救危机。