

新农村建设的金融支持研究

Xinnongcun Jianshe de Jinrong Zhichi Yanjiu

刘降斌 刘磊◎著

 中国农业出版社

新农村建设的 金融支持研究

■ 刘降斌 刘 磊 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村建设的金融支持研究/刘降斌, 刘磊著. —北京:
中国农业出版社, 2009. 7

ISBN 978-7-109-13935-0

I. 新… II. ①刘…②刘… III. 农村金融—研究—中国
IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 095914 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 100125)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 11.75

字数: 350 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

中共十六届五中全会提出了推进社会主义新农村建设的任务和统筹城乡发展的战略。这是我国解决“三农”问题的重要措施。通过统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业，城市支持农村和“多予少取放活”的方针，实现农村生产力发展，农民生活水平提高，农村基础设施改善，农村社会事业发展，基层民主政治建设继续推进。我国的新农村建设需要大量的资金，仅仅靠财政的投入远远不够，金融支持将成为新农村建设的关键因素。但是目前我国农村金融的形势不容乐观，首先，随着改革的逐步深化，国有商业银行逐步撤离了农村及偏远地区，大量网点进行撤并，这是商业银行追逐商业利益的本性使然，农村地广人稀、客户分散，经营成本高而收益低，国有商业银行做出这种选择无可厚非。其次，农村信用社改革虽然已经在全国范围内铺开，并已经取得了一定成效，诸如资本充足率、不良资产率都较前些年有很大改善，但经营实力还相当有限，服务“三农”的能力不可高估。第三，农业发展银行成立以来，其作用发挥有限，在发展过程中出现了诸多问题。与上述问题并存，更应引起重视的另一个问题是民间

借贷行为的泛滥，这种地下金融形态在相当程度上起着融通民间资金的作用，但由此累积的金融风险也必须引起高度重视。可以说，目前我国农村金融体系中存在的这些问题已严重制约了“三农”问题的解决及新农村建设的顺利进行，因此，构建一个功能完善、高效的农村金融体系，发挥好各种性质的金融机构支持新农村建设的作用，就显得尤为迫切。满足新农村建设的金融需求，是农村金融体系构建的基本出发点和最终检验标准。在新农村建设的金融需求上存在哪些突出的问题，形成这些问题的原因是什么，以及如何解决这些问题，都已成为当前需要迫切解决的重要问题。

新农村建设的金融需求决定了金融供给的有效性及其相应的金融体系安排。遵循这一逻辑，本书从分析新农村建设的金融需求和有效金融供给入手，分析新农村建设中金融需求和金融供给的失衡表现及其原因。在此基础上，着重分析了金融在支持新农村建设中所面临的问题，借鉴国外金融支农的成功经验，提出了充分发挥农业政策性金融、合作性金融、商业性金融以及民间金融支农作用的建议和优化农村金融生态环境的具体构想，以期形成对新农村建设的强大支持。

本书以黑龙江省社科基金项目“黑龙江省新农村建设融资问题研究”为基础，由两位作者共同研究完成。具体研究与撰稿分工为：第一、三、五、七、九、十二章由刘

前 言

降斌撰写完成；第二、四、六、八、十、十一章由刘磊撰写完成。

在本书写作过程中参阅借鉴了大量文献资料，在此谨向这些论著的作者表示感谢。由于水平有限，书中难免有不妥之处，恳请专家与读者批评指正。

作 者

2009年5月

目 录

前言

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究目的和意义	6
1.3 国内外研究现状	10
1.4 主要研究内容	15
第 2 章 金融支持新农村建设相关理论综述	21
2.1 经济增长理论	21
2.2 二元经济理论	24
2.3 金融结构理论	27
2.4 金融深化理论	28
2.5 金融中介与金融市场形成理论	32
2.6 金融约束理论	33
2.7 农村金融发展理论	36
第 3 章 新农村建设与金融支持的关系	44
3.1 新农村建设相关问题界定	44
3.2 金融支持新农村建设的必要性	54
3.3 金融支持新农村建设的现状	62
第 4 章 我国农村金融现状分析	64
4.1 我国农村金融发展现状分析	64

4.2	农村金融服务现状分析	70
4.3	农村金融机构的改革进展	75
4.4	农村金融市场创新和扶持政策	82
4.5	我国农村金融发展存在的主要问题	92
第5章	新农村建设的金融供求分析	97
5.1	新农村建设金融供给分析	97
5.2	新农村建设金融需求分析	107
5.3	新农村建设金融供求失衡及原因分析	122
第6章	金融支持新农村建设面临的问题	152
6.1	农村金融中存在着供给抑制	152
6.2	农村金融服务体系存在较大缺陷	160
6.3	农村金融制度存在缺陷	185
6.4	农村金融服务品种不健全	194
6.5	农村征信体系建设滞后	196
6.6	现行农村金融法规不健全	197
第7章	金融支农的国际经验借鉴	200
7.1	美国农村金融支农概况	200
7.2	德国农村合作金融支农情况	205
7.3	西班牙农村金融支农情况	207
7.4	印度农村金融支农情况与改革经验	209
7.5	法国农业信贷银行的成功经验	212
7.6	日本农业发展的金融支持	214
7.7	国外金融支农的启示	216
第8章	新农村建设的政策性金融支持	218
8.1	明晰农业政策性金融的战略定位	219

8.2	拓展政策性金融支持新农村建设的领域	224
8.3	完善和创新农业政策性金融的运作机制	228
8.4	规范拓展农业政策性金融机构资金来源渠道	231
第9章	新农村建设的合作性金融支持	237
9.1	明确农村合作金融的功能和定位	237
9.2	树立支持新农村建设的新理念	241
9.3	加大对新农村建设的信贷支持	242
9.4	为新农村建设提供全方位金融服务	244
9.5	创造支持新农村建设的良好环境	245
9.6	深化农村信用社的改革与创新	246
9.7	提高农村信用社员工素质	260
第10章	新农村建设的商业性金融支持	262
10.1	明确农村商业金融的功能和定位	262
10.2	重建农村商业性金融体系	270
10.3	加快农业银行业务经营战略转型	274
10.4	构建农村民营银行制度	276
10.5	促进村镇银行的快速发展	287
第11章	新农村建设的民间金融支持	294
11.1	农村民间金融的主要形式	294
11.2	农村民间金融存在和发展的原因分析	299
11.3	民间金融的规模估算	302
11.4	重新定位农村民间金融	305
11.5	明确农村民间金融的法律地位	310
11.6	加强对农村民间金融的规范与监管	311
11.7	灵活调控农村民间金融	318
11.8	完善农村民间金融避险机制	319

第 12 章 改善新农村建设金融生态环境	321
12.1 农村金融生态的界定	321
12.2 农村金融生态环境现状分析	325
12.3 我国农村金融生态环境存在的缺陷	328
12.4 改善我国农村金融生态环境的对策建议	341
参考文献	356

第1章 绪 论

1.1 研究背景

我国是一个农业大国，70%的人口在农村，90%的国土也是农村，农村经济社会的发展程度影响和决定着整个国民经济的发展状况。虽然改革开放以来，我国农村经济体制改革取得了一些成效，但是农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段，农业基础设施薄弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出。“三农”问题已经成为构建社会主义和谐社会的重大瓶颈。

金融是现代经济的核心，解决经济发展问题离不开金融的支持，解决农村经济发展问题就更依赖于金融。农村金融制度作为农业经济发展中最为重要的资本要素配置制度，在农村经济发展中的作用日益显著。然而在我国农村经济发展中，恰恰未能获得金融手段的有效支持。近年来，农村正规金融机构网点收缩、农村资金大量流失、农村金融服务滞后、农民贷款难等现象的普遍存在，表明农村金融支持在不断的弱化，严重影响着我国农村经济的发展。利用金融支持经济发展的相关理论，分析我国农村金融发展和农村经济增长问题，并提出相关的金融支持策略，不仅具有重要的理论意义，而且对于当前我国正在进行的社会主义新农村建设和农村金融体制改革具有很强的实践意义。

从国外的经验来看只要有小农经济或小农场、而且传统村庄还存在的国家，如日本、韩国、法国、意大利等，在工业化进入中期阶段时，都有农村综合建设的客观过程，但前提是资金的应用没有诸多障碍，而且配套的农村金融服务也是农村综合建设

的重要基础。孟加拉国的乡村银行、泰国的农业与农业合作社银行、印度尼西亚人民银行的基层单位等是农村金融与农业经济发展相结合的典范，其 10 多年的实践已经取得了非凡的成绩。

从国内的政策导向看：在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中，明确提出“十一五”期间，解决好“三农”问题仍然是全党工作的重中之重，建设社会主义新农村是重大历史任务。中央提出要实行“工业反哺农业，城市支持农村”的战略转变，这应当是我国新农村建设的主要背景。在如何实现新农村建设目标时特别强调了要进行农村金融改革。

从国内的现实情况来看，新农村建设之火已经燎燃，但后劲不足，资金支持严重匮乏，农村金融服务滞后。农村金融系统虽然将支持农村经济社会发展作为其主要目标之一，却因为体制、运行机制及“非农”偏好等诸多原因而没有起到其应有的作用：农业发展银行是专门的政策性金融机构，其职能仅定位在加强粮食宏观调控，支持粮食流通企业，主要把贷款发放给国有粮棉购销企业；中国农业银行基于其商业的性质，纷纷把视角从农村转向城市；农村信用合作社作为农村金融的主力军，在过去的 50 多年里始终服务于农村市场，起了不可低估的作用，但由于其产权不清、经营不善、行政干预以及监管制度、内控制度等方面存在的问题，亏损严重，聚集了大量风险，逐渐失去了支持“三农”的能力。此外，我国的保险公司提供的农业保险几乎处于停办状态，其他金融组织包括典当行、担保公司等等基本上都是商业化运作，而不是以支农为主要目的。民间金融在农村金融市场中的地位不容忽视，但其发展的最大隐患就是不规范、风险高、纠纷多、盲目性大，易造成社会的动荡，不仅加重了农户及中小企业的经营成本，更加大了其经营风险。此外社会各方面包括农村和农民群众对农业的投入也很少，要建设新农村不解决资金投入问题，便是一句空话。正是由于上述原因，本该联系非常紧密

的农村经济社会发展与农村金融在我国却表现得非常松散。

2005年10月,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(以下简称《建议》)中明确提出:“建设社会主义新农村我国现代化进程中的重大历史任务。要按照生产发展、生活宽裕、乡村文明、村容整洁、管理民主的要求,坚持从各地实际出发,尊重农民意愿,扎实稳步推进农村建设”。

按照建设社会主义新农村的要求,既要解决农田、水利、科技等农业基础设施建设,也要解决供电、供水、道路、住宅、文化、教育、卫生等公共社会事业建设,使农村的整体面貌大为改观,城乡之间差距明显缩小。但是,其中的一个核心问题是“钱从哪来”,即资金的投入保障问题。据有关专家调查,要按照一定标准满足农村基础设施建设,全国大约需要投入5万亿元的资金。从2006年算起到2020年,平均每年需要投入3000亿元左右的资金。除了基础设施建设以外,其他社会事业如农村社会保障事业等也需要投入大量的资金。

我国农村发展严重滞后,除了固有的二元经济结构这个因素之外,很重要一个原因是国家财政资金对农业投入很少,并且呈下降趋势。地方财政对农业的投入也不断下降,2006年地方财政用于农业的比重仅为8.2%。

针对这种情况,在十六大前后,中央采取了一系列重大措施加大了对农村和农业的投入。特别值得强调的是,中央制定了“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予少取放活”的基本方针,从财政方面扭转了过去的“重工轻农”、“重城轻乡”的倾向。十六大以来,中央连续三年发布了一号文件,采取了一系列重大举措支持“三农”工作,制定了“两减免、三补贴”,全面取消农业税等一系列更直接、更有力的支农、惠农政策,形成了新时期比较完整的“三农”工作指导思想、基本原则和政策体系。但是如何落实中央这一系列政策,在发挥政府投入主导作用

的同时，尽快地建立起多元化的社会主义新农村建设的投入保障机制，还有许多深层次、复杂的问题有待研究解决。

建设社会主义新农村战略目标的提出，为我国农村金融改革发展提供了历史性机遇。农村经济的可持续发展、农民收入的不断增加、农村产业结构的调整、农村的城镇化进程，都离不开农村资金的投入和金融的支持。可以说，金融改革发展是我国农村经济社会全面发展的重要保证。近年来，尽管我国在推进农村金融改革和发展方面，有了一定的进展，包括加快农村信用社改革步伐、推进农业银行转轨改制、调整农业发展银行业务范围与服务功能、探索小额农贷组织试点等，初步形成了农业银行、农业发展银行、农村信用社的主导型正规金融与民间金融并存的农村金融组织格局。但总的来看，我国农村金融体系的现状距离“三农”发展的需求还有很大的距离，农村金融仍然是整个金融体系中最薄弱的环节。突出表现为：在国有金融机构大举撤出农村市场的同时，农村居民的大量储蓄通过国有金融机构净流出农村市场，农村金融机构网点少、产品和服务单一，金融支农功能弱化，“三农”贷款难问题突出；在农村金融体系中，农村信用社垄断地位业已形成，这不但难以形成农村金融市场的有效竞争，从而降低了资金的使用效率和流动性，而且不利于农村信用社自身的体制改革与业务创新；在农村正规金融体系难以满足“三农”发展的信贷资金需求的情况下，农村民间金融极为活跃，其信贷规模十分庞大，尽管民间金融在一定程度上弥补了正规金融体系的不足，对农村经济发展做出了值得肯定的贡献，但由于缺乏有效的金融监管和风险补偿机制，民间金融累积了巨大的风险隐患。总之，解决“三农”问题的重要性与农村金融支持的不足形成巨大的反差。在建设社会主义新农村的大背景下，必须充分认识加快农村金融改革，不断完善农村金融体系的紧迫性，并通过采取切实可行的有效措施，以期在解决“三农”金融服务不足方面，取得实质性的突破和进展。

在现阶段，农村金融新一轮改革发展的突破口如何选择，怎样构建一个适应“三农”特点的农村金融体系，其构成应包括哪些主要内容，相互关系如何，应通过哪些路径、采取何种措施实现重构农村金融体系等等，这些问题正在引发人们愈来愈多的关注。近年来，理论界开始对此表现出日益浓厚的研究兴趣，也取得一定的学术研究成果。但总体上看，有关我国农村金融体系重构的研究尚处在探索阶段，很多问题的研究还不到位，主要有：一是在研究的层次上，构建农村金融体系作为建设社会主义新农村的一项重要内容，两者的内在关联尚未得到充分的说明；二是在研究的视角上，农村金融体系是一个社会系统工程，现行的研究侧重农村金融制度、金融体制、金融机制等改革的微观层面，而对农村金融体系的宏观层面的探索还未充分展开；三是在研究的内容上，以往对农村金融供求的研究，大多停留在现状及特征等表层问题，缺乏对影响市场供求及市场主体行为的深层次制度因素的剖析；对农村金融组织体系的结构优化，尤其是增量新建农村民营中小金融机构的分析也比较薄弱，对农村金融竞争的的特殊性及其规律缺乏有效分析，涉及农村金融市场竞争机制培育的视角大多局限于单一的市场作用的发挥，对政府引导与市场作用相互协调机制重视不够等。由此可见，关于我国农村金融体系重构的研究空间还有待于进一步拓展与深入。

当前我国金融改革发展面临新的形势，金融业的发展处在一个重要转折期。重构农村金融体系，既是贯彻落实中央关于推进社会主义新农村建设的要求，建立以工促农、以城带乡、金融支持“三农”发展，实现城乡和农村经济社会协调发展的客观需要，也是全面深化农村金融改革，促进金融业持续健康安全发展的必然要求。笔者认为，目前和今后一个时期，重构农村金融体系的研究主要应集中于：建立健全分工合理、投资多元、功能完善、服务高效的农村金融组织体系，充分发挥商业性金融、政策性金融、合作性金融和其他金融组织的支农、扶农作用；推进农

村金融组织创新，鼓励和支持发展适合农村需求特点的多种所有制金融组织，并加强和改进金融监管；大力推进农村金融产品和服务创新，放宽农村地区银行业金融机构业务准入条件和范围，增强农村贷款利率的灵活性；积极发展农村信用担保、信用工程建设以及农业保险等，营造重构农村金融体系的良好外部环境；加大对农村金融的政策支持，关键是加大财税政策、货币政策、市场准入政策的支持。从多方面保证和加强对农村的金融服务，为建设社会主义新农村提供有力的金融支持。

1.2 研究目的和意义

金融即资金融通，是指通过银行和非银行等金融组织机构，对社会资金的动员、筹措、集中、分配和使用的过程。在现代市场经济条件下，随着金融效率的提高，金融对经济的支持与推动越来越明显，并在相当大的程度上决定着经济发展的速度和效率，使得金融在经济中逐步处于核心地位。从经济与金融的基本关系看，经济是金融的基础、经济决定金融，但经济增长也离不开金融支持，金融反作用于经济，金融既可促进也可阻碍经济增长。农村金融是指为农村的生产经营提供一切金融服务的活动。农村金融为农村的可持续发展提供金融动员和金融资源配置，因而成为促进我国农村经济繁荣兴旺的重要保证。对于农村金融来讲，农业作为国民经济的基础性产业，农业金融对于农村经济的发展具有重要意义，农业金融是农村金融的最基本组成部分之一。

当前，资金严重短缺困扰着我国农村经济的可持续发展。其基本原因是：农村金融体系改革滞后，农村金融资源供给不足。我国农村金融抑制的形成，既与宏观经济体制和金融体制有关，也是传统的城乡二元经济结构和农村经济发展水平决定的。农村融资困难，带来了农业投入不足，农民收入难以提高，农村发展

缓慢,甚至会由生活拮据或经济差距的拉大,带来社会危机甚至政治危机,危及一国的稳定,这是同我国的根本发展战略相违背的。促进农村经济发展,建设社会主义新农村以实现城乡统筹发展战略,是我国“十一五”期间最基本的发展方针之一。

1.2.1 研究目的

建设新农村是我国农村发展和改革进入新的历史阶段的必然选择,也是贯彻科学发展观,构建和谐社会的内在要求。解决资源配置问题是解决“三农”问题的关键,农村金融制度作为农村经济发展中最为重要的资本要素配置制度,无疑将成为农村经济改革中的一个焦点。目前,对农村经济发展理论与实践的研究已经很多,研究各种农村金融问题的文献也不胜枚举,但将二者结合起来研究的并不多见。本书将新农村建设与农村金融发展结合起来研究,从金融支持经济发展的相关理论出发,以新农村建设为背景,探索农村金融的改革思路,研究农村金融对经济发展的作用机制,剖析我国农村金融支持的现状及问题,找出农村金融支持度不高的症结,最后在借鉴国外农村金融支持农业发展的经验的基础上,提出农村金融支持新农村建设的政策建议。

(1) 运用金融发展理论研究我国农村金融发展的现状。主要包括机构状况、资金状况、正规金融体系状况和民间金融状况等。当前,建设社会主义新农村的金融需求不仅量大,而且在需求结构上涵盖政策性、商业性和合作性金融需求,具有明显的多元化特征,客观上需要多样化的金融机构和金融服务功能与之配套。但在金融供给层面,当前农村金融体系中政策性金融功能弱化,合作性金融名存实亡,商业性金融亟待加强。因此,农村金融供需矛盾的出现和加剧几乎是不可避免的,一个重要的表现就是农村的民间金融的兴起。

(2) 通过对我国农村金融的沿革和存在的问题分析,找出我国农村金融抑制的表现和原因。要加快农村金融制度改革,改