

# 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。首先总结回顾了我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信贷问题进行了研究。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关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：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；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；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 1 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”<sup>①</sup>。

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。

“麦克米伦缺欠”现象在金融制度中实质上是一种市场失灵。其深层次的原因就在于存在大银行的垄断、银行对中小企业掌握的信息更不充分、与中小企业之间具有更多的信息不对称、更高的交易成本等。

所以，解决农户和中小型企业融资难问题，一方面需要发展多种担保形式，但是，另一方面还应该注意，担保形式的多样化和担保机制的完善，仍然不能从根本上解决农户和中小型企业融资难问题。

四、农村税费改革以后，农村县乡财政问题凸现，县乡财政风险增加，应该考虑农村税费改革与乡级财政体制、乡村管理体制改革的配套进行

农村税费改革以后，乡镇收入有所减少，由于乡镇财政支出的刚性增长和农村义务教育投入的重心下移，加重了乡镇财政困境，乡镇财政运行呈现缺口财政、收费财政和负债财政局面，县、乡、村的负债种类繁多、规模较大，且有不断扩张之势，呈现负债问题严重化和隐性负债显性化、或有负债直接化并存发展的特征，同时县乡财政的增收渠道不畅，导致其债务清偿能力的增长比较缓慢、财政风险不断蓄积，乡级财政甚至出现体制性危机，因此，研究者们提出，应该结合完善县乡财政风险的统计和预警体系，逐步建立防范县乡财政风险准备金制度，取消（地）市级政府，适当增加省级政府的数量，相应取消（地）市级财政。加快完善适应分税制要求的转移支付制度，加大对欠发达地区的财政支持。并进行县乡村机构改革联动，取消乡级财政，对于乡级行政管理模式进行制度创新，将乡级政府改变为县级政府的派出机构，取消乡级财政，建立县乡一体的、由县级财政统筹的公共财政体制在村一级，实现从经济到政治都任由村民在法律框架下完全自治。

五、得出了政策性农业保险制度是发展农业保险的最基本的制度安排、财政补贴是农业保险业务可持续发展的基本条件和农业保险组织机构应该多样化的结论

1982年，中国人民保险公司恢复试办农业保险以后，农业保险业务发展很快，1984年形成一定规模，1982—1992年，农业保险的保费收入由23万元增加到86190万元，但由于农业保险赔付率高<sup>①</sup>。1993

<sup>①</sup> 1982—2001年，中国人民保险公司农业保险的综合赔付率为108%。

年开始，商业保险机构的农业保险业务极度萎缩，农业保险的承保率不足 5%。全国农业保险费收入占财产险保费收入总额的比重由 1992 年的 3.6% 下降到 21 世纪初的 1% 左右。中国人民保险公司 2002 年的统计资料显示，农业保险收入仅占该公司保费总收入的 0.6%，远远不能满足农村经济发展和农业产业化发展的需要。据中国人民保险公司贵州省分公司的资料显示，1994 年，该公司农业保险保费收入从 1993 年的 1 855 万元猛降到 369.8 万元，到 2001 年降到 38 万元。与当年全省约 20 亿元的保费收入相比，占比仅为 0.19%。农业保险发展严重滞后，农户和农村企业经营风险缺乏分散和转移的机制，不适应农业战略性结构调整的需要。中国农业每年约有 5 亿亩农作物受灾，占全国农作物播种面积的 1/4，成灾面积占受灾面积的比重在 40% 以上。而中国农业主要依靠两种传统的农业风险保障途径：民政主管的灾害救济、中国人民保险公司以商业方式推进的农业保险。补偿性质的灾害救济，一是受到国家财力限制，二是不适应农村经济市场化程度日益提高后的要求，三是不利于培育农户参与保险的积极性，一定程度上限制了农业保险的发展。

农业生产特别是种养业的风险特点决定了有许多领域需要依赖政策性农业保险支持，也有许多领域可以推行商业性农业保险。应该建立一种政策性农业保险支持和商业性农业保险相结合的格局，选择部分产品和部分地区率先试点建立政策性农业保险支持体系，有条件的地方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴，充分发挥政府在政府农业保险计划实施中的作用。

上述研究成果仍然还是初步的、阶段性的，有些问题的研究尚待进一步深化，诸如：

1. 农村信用社改革的进一步深化问题。

改革开放以来，农村信用社领域的改革就一直没有停止过，从下放决策权 自负盈亏 利率浮动 与农业银行脱钩，努力重建合作制 股份制与股份合作制的试点。2003 年 6 月 27 日，中央政府颁布了《农村信用社改革试点方案》（国发 [2003] 15 号），从而正式启动了以明晰产权和完善农村信用社经营管理体制为中心的新一轮改革。经过了在 8 个省市 1 年的试点以后，中央政府又于 2004 年 8 月 17 日颁布了《关于进一步深化农村信用社改革试点的意见》（国发 [2004] 66 号），并决定在除西藏和海南外的其余 21 个省市全面推开农村信用社改革。由此，农村信用

社的改革号角，实际上已在祖国大地全面吹响，必将带来中国农村信用社领域的深刻的制度性变革。

在农村信用社本轮改革中，15号文件和66号文件彻底摆脱了传统的改革思路，把农村信用社的管理权移交给地方政府，在所有权结构上，农村信用社将在明晰产权的基础上，重组为农村合作银行、农村商业银行和以县为单位具有统一法人的农村信用合作社。在给改革主体以较大的选择自主权的同时，还通过四大扶持政策来激励和促进农村信用社参与改革。充分显示了农村信用社改革所具有的主题是创新的特点。

但是，就已经实施和正在实施的农村信用社改革来看，有些问题还需要继续讨论和研究：

(1) 农村信用社改革要达到什么目标？什么才算农村信用社改革成功到位？

(2) 除了现有的改革模式以外，农村信用社改革模式和推进方式是否还存在其他的选择？诸如省级联社模式是否一定适合所有的省份？现在流行的是一县一行、一县一社的发展模式，是否可以推行一县多行、一县多社的发展模式？在现有模式下，农村信用社的治理结构怎么进一步完善？

(3) 合作金融在中国是否有存在的基础，中国合作金融事业之路怎么走？

(4) 信用社重组与民间金融机构发展问题研究。当前经济体制改革的重点之一是金融体制的改革。如何发展地方的中小民营金融机构，弥补地方中小企业融资渠道的不足，促进金融市场的竞争，是需要结合当前的实际情况进行研究的重要问题。在农村信用社进行重组的过程中，是否可以通过鼓励民间资本在自愿和市场竞争的基础上参与重组，在此基础上发展民营中小银行？原农村信用社在多大程度上可以作为下一阶段发展民间金融的基础？问题和阻碍在哪些方面？政府应为这种重组和下一步的发展提供哪些制度性供给？需要哪些政策的调整？都是需要结合实际情况以至具体案例进行深入的实证研究。

## 2. 民间金融问题的研究。

作为一种制度安排，长期以来，民间金融一直被理论界和决策部门所忽视甚至敌视，常被冠以“扰乱金融秩序”的罪名或被施以不恰当的限制措施，但它仍以其顽强的生命力而艰难地生存着。“孙大午事件”到“福安标会倒会风波”以后，关于民间金融的讨论愈加激烈。面对民间金

融，是肯定还是否定？一直争论不休。诚然，“孙大午事件”折射出了民营企业融资难境地不得已而为之的苦衷，但是吸纳公众资金这种正规制度外的行为毕竟存在一定的金融风险。而福安标会的倒会让我们看到了民间金融潜藏的巨大金融风险的所在，虽然这种标会也确曾为当地民营经济的发展起到了助长剂作用。那么，对于民间金融，究竟应该如何认识？它的制度优势何在？如何看待它的存在？在民间金融的利弊之间，又应该如何取舍？怎样看待民间金融在推动中国经济增长中的作用？怎样对待民间金融？是否应该赋予和应该怎样赋予其法律地位、怎样监管？等等，都需要进行深入地思考与研究。

### 3. 小额信贷问题的研究。

小额信贷是为低收入群体提供信贷服务的一种制度化的信贷方式。20世纪70年代中期，亚洲最贫困的国家——孟加拉国借鉴传统的民间信贷的一些特点和现代管理经验，首创了全新的小额信贷制度和方式，从20世纪80年代开始，许多发展中国家，特别是亚洲国家纷纷仿效，并根据各国的情况创造了不同的模式和构建出多种适合贫困人群特点的信贷制度和方式。目前，小额信贷已成为国际社会公认的、有效的扶贫模式之一。“综合性、持续性、参与性”是小额信贷的基本特征。

在中国传统的“输血式”扶贫方式受到严峻挑战的情况下，20世纪90年代中期开始，一些国外非政府组织（NGOs）和国际组织开始在中国贫困地区开展小额贷款的试验，90年代中后期开始，中国人民银行在极力促进正规金融机构发放无需担保的小额信用贷款以满足农户和农村个体工商业资金需求的同时，还极力促进正规金融机构开展农户联保形式的小额贷款活动。

正规金融机构的小额信贷服务，被认为是彻底解决中国农户贷款融资难问题的根本办法。中国人民银行还于2001年12月出台了《农村信用社农户小额信用贷款管理指导意见》。不论是NGO小额信贷项目的实施，还是农村信用社小额信用贷款的推广，对农户收入的提高和缓解农村贫困均产生了巨大的推动作用。

但是，NGO小额信贷与农村信用社农户小额信用贷款的制度性绩效何在？在运作模式上，何者更有利于满足中低收入农户特别是贫困农户的金融服务需求？何者更有利于农村中低收入农户特别是贫困农户获得贷款？何者更有利于提高中低收入农户特别是贫困农户贷款的可获得性？在一定的地区范围内，何者更有利于农户贷款覆盖面的扩大？何者更有

利于做到低成本地发放贷款和农户低成本地获得贷款？何者对农户特别是贫困农户收入的提高产生更大影响？它们在发展中各存在哪些问题和应该怎样改进？为了更好地满足农户特别是贫困农户的贷款需求，NGO 小额信贷机构与农村金融机构应该如何完善经营管理机制？NGO 小额信贷是否有正规化的必要以及怎样正规化？正规化后应该实施怎样的监管机制？正规金融机构怎样借助非正规金融的机制和力量发展？等等，均是值得深入探讨的。也是探讨中国小额信贷发展方向和制定中国小额信贷发展战略与政策等无法回避的问题。

#### 4. 从系统论角度研究和讨论农村金融的整体改革。

在 20 世纪 80 年代初期我国国有金融体制格局基本建成以后，有关金融总体改革和农村金融改革的方向和路径的争论也就从来没有停止过。对于诸如农村金融的总体格局怎么安排？农村信用社的发展方向是什么？农村信用社的管理体制怎么设定？农业银行是否可以实行多级法人制度的改革？农业发展银行的职能怎么规划？怎么整合县域金融？合作金融在中国金融产业中的地位怎样界定？民间金融怎么发展与规范？邮政储蓄的发展方向是什么？怎样培育多种所有制农村金融机构？多种所有制农村金融组织培育所需要的法律、政策环境和经济条件、可能途径是什么？怎么防范农村金融风险？等等，基于各种研究的角度不同，得出的结论也是大相径庭。然而，就现有的研究而言，呈现下面三个明显的特征：一是停留在农村金融的某一个方面的研究，特别是从农村信用社的研究出发来讨论农村金融问题，以农村信用社的模式选择替代了农村金融模式的选择（曾康霖，2001；王自力，2002），更多的人似乎都认为农村信用社改革就是农村金融改革的全部，农村信用社问题解决了，金融支农问题也就解决了；二是尽管也提出要通盘考虑农村金融改革，应该一揽子规划农村金融体制构建（谢平，2001），并且也有了对经济欠发达地区县域金融制度安排的综合考虑（曾康霖、蒙宇、刘楹，2003），但是并没有见到从宏观角度对农村金融体制构建一揽子规划的深入探讨；更多的研究仅是就事论事，就农村信用社谈农村信用社、就农业银行谈农业银行、就农业发展银行谈农业发展银行，没有考虑各种农村金融供给机制的协调和整合；三是尽管也提出了要处理好金融发展与经济增长的关系，要从需求出发探讨农村金融组织体系的构建（何广文，2001；高帆，2002），但是将农村金融置于宏观经济背景，从经济系统论角度展开的研究还不多见。农村金融理论准备的不足，导致农村金融改革系统

协调能力低下，农村金融体系整体活力缺乏，农村金融改革总是难以到位。应该从系统论的视角出发，将系统论的理念引入农村金融问题研究之中，将农村金融改革置于国家整体宏观经济系统和农村经济系统之中，对农村金融改革问题展开讨论，统筹考虑农村金融问题，进而提出农村金融改革的整体思路。

#### 5. 农户和中小企业融资难缓解途径的研究。

为了缓解农户和中小企业融资难问题，2004年中央一号文件指出“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”。2005年中央一号文件的精神在于进一步强调2004年提出的各种措施和办法的实施，并力图采取可能的手段和措施将其进一步具体化和落实，或者是将有关方面制度化、法制化。毫无疑问，多种抵押担保形式规定的加快落实和出台对于农村金融改革的意义是重大的，它必将有助于农户和中小企业融资难问题的进一步缓解，也有助于进一步改善农村金融市场和有助于提高金融企业资产质量。但是，建立多种担保形式的时机是否已经成熟？现存的制约因素主要还有哪些？多种抵押担保形式规定的加快落实和出台对于农村金融改革的意义何在？对服务于“三农”的政策性、商业性、合作性金融机构提出了哪些更高要求？在改变农村贷款抵押担保形式单一、品种短缺的现状上将起到哪些积极作用？可否从根本上解决对农户和农村中小企业贷款难的问题？等等，均是需要思考的。

6. 需要研究农村税费改革特别是农业税减免后农村出现的新情况和新问题，进一步探讨农村财税体制改革和乡村管理体制改革的具体措施。

近年来各地大幅度减免农业税，减轻了农民负担，增加了农民收入，保护了农民生产积极性，收到了很好的政策导引效果。但同时也出现了一些新情况和新问题，例如要研究农业税减免后地方基层财力受到的影响，对农业和农村经济发展带来的影响，基层政府如何运转，农村各项事业如何开展，土地流转如何合理有序等，同时，要关注与农业税减免直接相关的问题，分析他们之间的内在联系机制，为深化农村改革和完善有关政策措施提供选择。

## 7. 探讨农业保险发展的制度模式。

2004年，中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策意见》指出，加快建立政策性农业保险制度，选择部分产品和部分地区率先试点，有条件的地方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴。2005年中央一号文件又明确提出要“扩大农业政策性保险的试点范围，鼓励商业性保险机构开展农业保险业务”。足见中央政府对农业保险的重视。

2004年，我国农业保险业的发展取得了巨大的成就。政府促进农业保险市场的开放的同时，也在农业保险模式的多样化方面进行了大胆的探索。10月在全国9个省区市全面启动了的农业保险试点工作。一是开展了政府政策扶持、商业运作相结合的农业保险模式的试点，9月成立了上海安信农业保险公司；“上海模式”旨在实施“以险养险”，通过一些有效益险种，来贴补种植业和养殖业保险可能产生的亏损；同时由政府委托保险公司代理具体业务，每年将保费扣除运营成本和理赔金额后的结余，全部留作地方农业保险风险基金；二是引进外资保险，10月国际农险经营较为成功的法国安盟保险公司成都分公司获准开业；三是专业化商业性农业保险模式的探讨，12月30日安华农业保险股份有限公司正式挂牌成立；四是推动相互型农业保险模式的探索，11月我国第一家相互制保险公司——阳光农业相互保险公司获准筹建并于2005年1月正式开业。似乎中国农业保险的春天已经来临，但是，这些保险模式在实践过程中的绩效到底如何？能否实现制度设计目标？政府农业保险的配套政策到底应该怎么设计和完善？政府对农业保险的支持和补贴方式、力度到底应该怎么界定？等等，均需要研究。

（何广文 执笔）

# 第一章

## 农村金融体制改革

### 第一节 农村信用社改革：现状、 问题及政策建议\*

农村信用社（以下简称信用社）作为农村金融的主力军，在解决农户及农村中小企业融资需要、支持农村经济发展方面一直发挥着积极作用。但由于历史包袱沉重和体制问题的困扰，信用社从整体上看尚不能适应新形势下农业和农村经济发展的需要。加快推进信用社改革，不仅是信用社自身生存和发展的问題，也是完善我国农村金融体系和解决“三农”问题的重大问题。

#### 一、农村信用社改革回顾

在过去的半个世纪里，信用社历经风雨，在曲折中不断发展壮大。截至 2003 年 6 月末，我国有农村信用社法人机构 34 909 个，其中信用社 32 397 个，县级联社 2 441 个，市地联社 65 个，省级联社 6 个；各项存款余额 22 330 亿元，各项贷款余额 16 181 亿元，分别占金融机构存款总额和贷款总额的 11.5% 和 10.8%。

本节内容选自农业部软科学课题（2003 - 44）“农村金融体系 框架、机制和政策建议”。课题主持人：潘盛洲；课题组成员：朱泽（执笔）、何广文、赵文生。

半个世纪以来，信用社变迁大致经历了以下几个阶段。

第一阶段（1951—1958）：全国范围内组建信用合作社。新中国成立后不久，中国人民银行总行召开了第一次全国农村金融工作会议，决定大力发展信用社，打击农村盛行的高利贷活动，促进农村经济发展和农村金融的稳定。到1957年底，全国共有信用社88368个。这一时期的信用社，资本金由农民入股，干部由社员选举，信贷活动为社员的生产生活服务，基本保持了合作制的性质。

第二阶段（1959—1978）：信用社归人民公社管理。1958年实现人民公社化后，信用社曾先后下放给人民公社、生产大队管理，后来又交给贫下中农管理，农村信用社变为集体金融组织，实质上成为人民公社的一部分。其间信用社曾数次划归中国农业银行管理。

第三阶段（1979—1996）：信用社成为农业银行的基层机构。1979年，信用社正式成为农业银行的基层机构，走上了“官办”的道路。这一体制一直延续到1996年。在此期间，信用社贷款大量投放乡镇企业，对农村经济发展做出了很大贡献。但由于内控机制极不健全，导致大量呆坏账产生，资产质量急剧恶化，风险不断加剧，在一些地区甚至发生了信用社挤兑事件。

第四阶段（1996—2000）：信用社由中国人民银行托管。为适应农业银行向商业银行转轨的需要，1994年成立了政策性银行——农业发展银行，专门经营从农业银行剥离的农村政策性金融业务。1996年，国务院下发了《关于农村金融体制改革的决定》（国发〔1996〕33号）文件，明确提出：“农村金融体制改革的指导思想是，根据农业和农村经济发展的客观需要，围绕‘九五’计划和2010年农业发展远景目标，建立和完善以合作金融为基础，商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融体系”，“农村金融体制改革的重点是恢复农村信用社的合作性质，进一步增强政策性金融的服务功能，充分发挥国有商业银行的主导作用。”根据这一精神，信用社与农业银行“脱钩”，由人民银行托管。对信用社业务管理和金融监管分别由农村信用社县联社和中国人民银行承担。

1997年爆发亚洲金融危机后，中央和国务院高度重视金融安全问题，并针对我国金融系统中存在的各种金融风险，采取了整顿措施。关于信用社的整顿和规范工作，主要是依据国务院办公厅转发中国人民银行《关于进一步做好农村信用社整顿规范管理工作意见的通知》〔国办发〔1998〕145号〕来进行。按照《通知》的部署，用了近两年的时间，在

全国范围内清理信用社的资产，规范各项管理制度，防范和化解金融风险，并在此基础上重点加强了信用社内部管理。在此期间，中央还做出决定，对全国 28 588 家农村合作基金会进行了清理整顿，其中 6 337 家并入信用社。

第五阶段（2000 年至今）：深化信用社经营和管理体制改革。经过 1996 年以来的改革和整顿，信用社经营管理有所改善，但其经营机制和管理体制仍未发生根本性变化，远不能适应农业和农村经济发展的需要。信用社虽然从农业银行分离出来，但其合作金融的法人治理结构一直没有建立起来。农民从未将信用社看作是自己的金融组织，更不可能对信用社行使民主管理的权力。除此之外，信用社的监管体制也不顺。人民银行对农村信用社既是金融监管机构，又是行业管理机构。这种双重身份不利于信用社的长远发展，也不利于对信用社的监管。为从根本上改革信用社的经营机制，使其成为真正农村金融服务的主力军，人民银行于 2000 年下半年开始在江苏省进行信用社改革的试点。

2000 年 4 月，朱镕基总理在江苏省淮安市召开农村金融座谈会，提出了深化农村信用社改革的具体要求。2000 年 7 月 15 日，国务院批准了由中国人民银行和江苏省人民政府共同拟定的农村信用社改革方案。根据这一方案，各个以乡镇为单位由居民入股组建、独立法人的农村信用社，在清产核资后与县（市）农村信用联社合并为一个法人，以此为基础，进一步明晰产权关系，转换经营机制；同时在信用社内部建立健全社员代表大会、理事会和监事会制度，完善法人治理结构。统一法人后的各个联社根据各个基层信用社的规模、效益、人员素质、地方经济发展水平和潜力等因素，采取严格而有区别的授权经营，并在此基础上实行分级核算。为强化行业管理，规范经营行为，江苏省组建了省级联社。经过两年多的试点，江苏省信用社原有的法人结构发生了一定的变化，新的组织管理体系初步形成。到 2002 年底，全省农村信用社单个法人的平均资产规模由合并前的 6 000 万元扩大到 22 亿元。2001 年，江苏省信用社吸收新股金 4.9 亿元，年末股本金达 9.2 亿元；2002 年再增扩股金 5 亿元，股金总额比 1999 年增加 2.3 倍。2002 年，江苏省信用社每亿元资产实现利润 99.8 万元，资产利润率超过了一些商业银行；信用社存款规模增长 52%，贷款规模增长 1 倍多，均创下历史最高水平。

① 施韬、陈子牧：“江苏农村金融改革回眸”，《经济日报》2002 年 12 月 9 日。

江苏省的改革为全国信用社深化改革提供了重要经验。2002年初召开的全国农村金融工作会议，明确提出要深化农村金融改革，尤其是信用社改革。这次会议之后，国务院专门成立了由人民银行牵头的深化农村金融和信用社改革专题工作小组。专题工作小组在经过多次调研和反复论证的基础上，提出了《深化农村信用社改革实施方案》。2003年6月，该方案以国发〔2003〕15号文件转发。此次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、国家适当支持、地方政府负责”。改革的方向是把信用社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股，为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构。

改革的重点是解决两个问题：一是以法人为单位改革信用社产权制度。产权制度改革的关键是要解决农信社“谁出资、谁管理、出了问题谁负责”的问题。由于我国各地经济发展水平不一，农村信用社的经营状况差异较大，因此按照股权结构多样化、投资主体多元化原则，根据不同地区情况，分别进行股份制、股份合作制和完善合作制的试点。《方案》强调，不论采取何种产权制度和组织形式，都要在原有股权范围的基础上，做好清产核资工作，扩大入股范围，调整股权结构，提高入股额度，广泛吸收辖内农民、个体工商户和其他各类经济组织入股；都要按照现代企业制度的要求，完善法人治理结构，建立决策、执行、监督相制衡，激励和约束相结合的经营机制。二是改革信用社管理体制，将信用社的管理交由地方政府负责，同时国家监管机构依法实施监管，农信社自我约束、自担风险。

为确保信用社改革的顺利推进，对试点地区的农村信用社，国家给予四项扶持政策：一是对亏损农村信用社因执行国家宏观政策开办保值储蓄而多支付保值贴补息给予补贴。具体办法是，由财政部核定1994—1997年期间农村信用社实付保值贴补息数额，由国家财政分期予以拨补。二是从2003年1月1日起至2005年底，对西部地区试点的农村信用社一律暂免征收企业所得税；对其他地区试点的农村信用社，一律按其应纳税额减半征收企业所得税；从2003年1月1日起，对试点地区所有农村信用社的营业税按3%的税率征收。三是对试点地区的农村信用社，可采取两种方式给予适当的资金支持，即由人民银行安排一部分专项再贷款，其利率按金融机构准备金存款利率减半确定；或者由人民银行发行专项中央银行票据，用于置换农村信用社的不良贷款，票据期限两年，按适

当利率分年付息。两种方式由试点地区和农村信用社选择。四是在民间借贷比较活跃的地方，实行灵活的利率政策。允许农村信用社贷款利率灵活浮动。贷款利率可在基准贷款利率的 1.0~2.0 倍范围内浮动。对农户小额信用贷款利率不上浮，个别风险较大的可小幅（不超过 1.2 倍）上浮，对受灾地区的农户贷款，还可适当下浮。

国务院已决定从 2004 年开始，在浙江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西和江苏 8 个省、市进行深化农村信用社改革的试点。

## 二、对信用社改革的评价

1996 年以来的一系列改革措施，对信用社的经营方向、经营机制和管理体制产生了积极影响，信用社经营开始出现转机。一是贷款投向发生了重大调整，农业贷款比重明显提高。截至 2003 年 6 月末，信用社农业贷款余额 6 966 亿元，占全部金融机构农业贷款总额的 83.8%，比 1996 年末增加 5 483 亿元，增长了 2.7 倍；农贷比重由 23% 增加到 40%，提高了 17 个百分点。二是贷款方式有了改进，农户贷款面明显扩大。截至 2002 年底，农户贷款余额 4 236 亿元，其中农户小额信用贷款和联保贷款余额 1 000 亿元。全国 92.6% 的信用社开办了农户小额信用贷款和农户联保贷款，80% 以上的农业贷款和 90% 以上的农户贷款是由信用社提供的，信用社正在成为农村金融的主力军和联系农民的金融纽带。三是经营机制有了初步转变，内部管理逐步加强，资产质量和经营状况正在好转。1996—2001 年间，全国信用社共减少法人机构 1 万多家，精简员工 2 万人，清退临时工 3 万人。不良贷款比例由 1999 年的 51% 下降到 2002 年的 37%。全国信用社 2000 年、2001 年和 2002 年分别减亏增盈 52 亿元、38 亿元和 71 亿元，亏损额减少 23%、17% 和 32%。四是对信用社的金融监管得到加强。突出了监管重点，落实了监管责任，实行划片包社、责任到人，重点加强了对高风险信用社的跟踪监控。为缓解信用社特别是中西部地区信用社支农资金不足的问题，1999 年以来逐年增加了对信用社的支农再贷款，2002 年底支农再贷款余额 842 亿元。

需要说明的是，尽管多年来信用社进行了大大小小的改革、调整和完善，但一直到 2003 年之前，这些改革措施基本上是在原有体制框架之内的修修补补，并没有触及经营机制和利益关系的调整。经过近半个世纪的演变，信用社实际上已经演变为与国有商业银行一样的具有独立利