



您的位置：首页 - 文章选登

略论农村金融制度创新与方向(刘仁伍等；1月2日)

文章作者：刘仁伍 吴竞择

从调整农村经济结构，到增加农民收入，到“十一五”期间建设新农村的国家战略，在政策和操作层面，当前农村金融制度创新已经确定了方向。尽管在具体组织体系分工、产权和治理模式、行业管理、监管模式等方面，存在争论和质疑，但这种制度创新的规模效益、交易成本降低效应应该是显著的，而且在当前我国农村经济发展和结构调整进入新阶段、城乡收入差距越拉越大、国民收入差距进入警戒时期的紧迫形势下，供给主导的制度创新无疑是次优的选择或者是一种帕雷托改进。为了使这种制度创新根据有效率和增大成功的可能性，农村金融制度创新还须在制度创新的环境条件安排和制度创新的方向上注意以下一些问题。

### 一、农村金融制度创新的制度环境安排

#### 1. 创造农村金融制度创新的有利政治基础

2005年我国农村政治文明建设和公共管理改革取得了可喜的进步，除了已经建立的村级行政选举和村级财务公开制度外，还可以逐步建立农村地区的各种协会和政务公开制度，以扩大农村民主和参与意识，帮助建立农村金融机构的治理和约束机制。一定程度的政治、经济透明度、法律秩序、自主意识和公共事务的参与意识，是建立公共决策机制、权力制衡的企业治理机制、公平互利的合作组织管理机制的必不可少的社会基础。

#### 2. 创造农村金融制度创新的有利经济基础

金融制度效率和适应性取决于经济基础，市场化方向的制度创新绩效在很大程度上决定于经济基础。从现阶段我国农村经济发展趋势来看，提高农村经济活动的效率、规模，转变经营方式，增大投入创造需求，扩大农村地区养老、医疗保障水平，刺激农村消费，为农村金融制度创新奠定现实经济基础。为此，应提高“三农”经济活动的集约化程度；增加公共投入，以供给创造需求；利用城市化创造扩大需求，改善县域投资预期；提高农村地区义务教育、养老、医疗保障水平。

#### 3. 创造农村金融制度创新的财政政策支持基础

除了当前的保值储蓄补贴外，可以考虑灾害损失弥补、税负负担减轻、涉农贷款贴息和风险分担、政策性保险补贴、健全农村社会保障体系等方面，提供有效的财政政策支持，促进农村金融制度创新。对于农村金融机构可以适当降低各种税负，尤其是合作制金融机构，可以考虑免除营业税和部分所得税，完全免除小额互助信贷组织的所有税负。按照目前国家助学贷款、小额担保贷款风险损失补偿模式，对任何金融机构发放的小额支农贷款提供风险损失补偿。农村金融制度创新的财政支持可以按照各地特点和财力大小，分国家、省市级别分别建立，分步实施，量力而行。

#### 4. 创造农村金融制度创新的货币信贷和金融安全政策支持基础

除了当前央行实施的“资金换机制”支持政策外，货币信贷政策可以在法定准备金率、准备金利率、利率政策、银行间市场、支付结算系统、票据贴现、再贷款、金融稳定方面，为农村金融制度创新提供政策支持。可以考虑实行有利于农村金融组织形式和业务形式的法定准备金率、准备金利率、利率、信贷利差政策。支持农村金融机构参与本地的银行间市场业务和产品拓展。把农村金融机构纳入小额支付体系。降低支持农村金融机构的再贷款条件和利率。金融安全网政策方面需要尽快建立起存款保险制度，以其为主建立中小金融机构的市场退出机制，采取及时纠正策略，化解在正常范围内的金融风险，保证金融运行的效率和活力。

#### 5. 创造农村金融制度创新的外部监管基础

采取切实有效的措施缓解、放松多年一贯的制度抑制。首先，应该贯彻落实“十六大”的精神，承认符合经济原则的自我持续的制度和组织创新。其次，放松监管限制，允许成立民间资本为主的商业信贷组织和小额信贷组织，促进市场内生金融机构的形成。第三，降低民间资本进入金融市场的门槛，在改造现有金融机构的同时，培育市场化的金融机构，并允许合规（以不构成垄断和独占前景为前提）的市场并购、跨地区经营行为的出现。第四，承认民间借贷的补充作用，规范民间借贷行为，打击高利贷行为。

### 二、农村金融制度创新的主要方向

#### 1. 政策性金融制度的创新方向

(1) 转换、扩大农业发展银行的经营机制和业务范围。目前在农村地区发挥作用的政策性金融机构主要是农业发展银行，所以，重要的政策性金融制度创新就集中在农业发展银行的制度创新方面。首先，应该让农发行彻底转变官商经营机制，引入市场化管理方式和手段，尤其要引入严格的授信授权机制、信贷责任机制、项目库储备机制、成本效益机制、风险补偿机制。其次，要扩大农发行的业务经营范围，允许其发放农业产业化贷款、城乡基础设施贷款、县域城市化中的项目贷款、承办县域地区的市场债券代理、兑付、向县域金融机构批发资金。第三，扩大农发行在融资方面渠道，在国家信用支持下，可以发行金融债券、大额可转让存单、大额协议存款，接受县域邮储机构的协议存款，接受县域服务对象的存款。第四，建立农行政策性业务风险补偿机制，按照中央、省级分担原则，对农发行在经营中形成的风险损失进行及时的补偿。

(2) 建立政策性农业保险机构。由于农业承受自然灾害风险的脆弱性，必须尽快建立政策性的农业保险机构，作为商业保险机构的补充。考虑我国幅员辽阔，可以考虑在每个省市建立一个政策性的保险机构，注册资本由政府出资，开办覆盖面广泛的农业基本保险业务，同时开办不同费率的专项保险业务作为补充。在国家层次建立农业再保险机构，或者以国家灾害基金形式为各省市的农业保险机构提供特别灾害的再融资。同时鼓励商业保险公司按照商业原则在农村地区开办商业保险业务，尽可能覆盖灾害风险。作为以上制度安排的补充，应允许生产者建立互助的保险机制，自发地分担灾害风险，财政给予免税负的优惠措施。

#### 2. 农村商业金融制度的创新方向

农村商业金融组织的整合、改造应该设置分层次的目标，分别提供不同类型的商业金融服务，目标是建立和健全以中小型城市商业银行

和农村商业银行、城市信用社和倾向于股份制治理的农村信用社为主体，以大型商业银行、邮政储蓄银行、小额信贷组织为辅的农村商业金融服务体系。目前，补充农村商业银行、信用社的资本渠道已经没有任何政治和经济障碍，形成资本充足、委托到位的资本结构和激励相容、约束均衡的治理关系还需要外部咨询指导、运作实践。其次，创新还需要在完善内部授信授权规则、信贷审批管理规则、成本核算、业务营销、人力资源管理制度，进一步细化和完善。在农村地区有足够的资金需求的条件下，应该强制地规定商业吸储机构如大型商业银行、邮政银行等，必须把一定比例的资金用于本地区用途，无论信贷还是债券方式，或者在当地金融机构大额协议存款。该比例必须列入监管指标体系，并作为扩大网络、增加新业务时的审批条件。

当前农村信用社“资金换机制”的改革已经在全国范围内推开，这种制度创新面临着一些认识和实践问题。建立产权明晰、治理规范、自主发展、自担风险的农村信用社体系目标是不容置疑的，但模式多样，路径多条，时限上也有不同的考虑，因而引起了一些争议和意见。从市场条件来看，我国大多数农村信用社既不具备纯粹、有效的合作制社会基础和经验，一人一票、私人信息、民主管理、非盈利性、自我监督，在实践中可能比较难以落实。但是，在很多地区目前也不具备有效的股份制基础，股东控制、内部人控制、利益相关者之间很难达成一种合理的制衡。所以，尽管省级模式的产权倒置、行政控制和行业管理不符合经济理论的结论和要求，在实践中也许是一个不错的过渡性安排。但省级农村商业银行模式优于省联社的模式。至于地方政府何时可以真正退出，让信用社运行数年以后，再来讨论和作出结论，可能是一个不错的选择。但关键要防止过去的问题重现，如信用社变成了地方政府的钱袋子，变成了准财政机构，变成了基础货币、信贷投放倒逼的工具，或者信用社变成了股东关联贷款的工具，变成内部人自我受益的工具。

### 3. 农村市场内生金融组织体系创新方向

改革以来的金融制度创新一直未能为市场内生金融组织的出现、发展和壮大创造条件，更不用说主动催生、组织内生金融机构，不能不说是我国经济转轨中的一个失误。党的“十六大”首次提出要肯定社会的有效创新和发展，消除了接受和肯定金融制度自主创新的政治障碍。目前，市场内生金融组织还仅限于小额信贷组织试运行，民间资本参与银行、城乡信用社改造与重组，还应该开放符合监管条件的小型银行、社区信贷组织的市场准入，通过存量金融机构的市场化改革、创新和新兴的金融机构的诞生、成长、壮大，两类机构相互竞争、相互参与、融合，最终形成我国的商业化金融体系。这正是我国成功的非金融企业市场化走过的道路，金融市场化选择这条道路，虽然姗姗来迟，但犹未为晚。

文章出处：《金融时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究  
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307  
版权所有：中国社会科学院金融研究所