

新型农村金融体系与农村信用合作

商秋红

(中国农业出版社,北京 100125)

摘要:农户和农村中小企业贷款难成为制约农村经济发展的重要因素。为此,笔者在广泛搜集资料 and 参与调研的基础上,分析了国外和中国台湾地区农村金融服务体制以及历史文化环境,从各国政府对农村金融的支持逐步从参与金融活动转变为更加重视运用法律手段和经济政策,阐述了中国发展和扶持农村合作金融的必要性,勾画了中国新型农村金融服务体系的框架,并结合中国实际就发展农村合作金融提出了对策建议。

关键词:新型;农村;金融;服务;信用合作

中图分类号:F3

文献标志码:F306.4

论文编号:2010-2644

The New Type of Rural Financial System and Rural Credit Cooperatives

Shang Qiuhong

(PCAP, Beijing 100125)

Abstract: Farm house holds and small-sized enterprises in rural areas find it difficult to get loans. It becomes the important limitation element of rural economy development. Therefore, the article analyzed the system and historical cultural condition of the rural financial system in foreign countries and Taiwan province of China by widely resources collection and investigation. According to the attitude changes of different governments from participating the financial activities converted to using more legal and economic policy measures in the process of develop the rural finance, to elaborate the necessity of developing and supporting the rural financial cooperatives in China. This paper also outlined the framework of new type rural financial service system in China, and finally offered practical suggestions and solutions on how to develop the rural cooperative finance in the specific situations in China.

Key words: new type; rural; finance; service; credit cooperatives

0 引言

农业弱质性特征决定了农业信贷的高成本、高风险。小规模农户和农村中小企业资金短缺在世界各国具有普遍性。通过建立农村金融服务体系,鼓励和扶持农村信用合作,弥补农村金融这块短板,缓解农村资金紧缺的矛盾,是世界各国对农业进行保护和支持的一条成功经验。随着中国城乡统筹发展和实现农业现代化进程加快,创新农村金融服务,大力发展农村信用合作,成为农村社会经济持续健康地发展的必然要求。

1 国境外农村金融服务与农村合作金融体制

为了维持农业生产,使农户能够获得资金上的帮

助,在政府的支持下,一些国家鼓励和支持建立了专门为农业服务的农村金融体系。这个体系的基础是在农村建立了各种形式的信用合作组织。世界上农业信用合作社首先出现在德国,后来传布到各地。瑞典的互助保险公司和农业信贷抵押会,被认为是瑞典合作社的最早雏形。美国1923年通过“农业信用法”并在农部成立管理机构,推行信用合作,通过信贷活动实施、调节和控制农业生产发展的规模和方向。在亚洲,日本、韩国以及中国台湾地区,是通过农协或者农会开展农村信用合作。从国境外农村金融体制看,无论是欧美国国家,还是东亚国家和中国台湾地区,都在农村建立

基金项目:2010年农业部软科学课题:农民专业合作社金融支持研究(201020)。

作者简介:商秋红,女,1956年出生,北京人,经济师,现在中国农业出版社从事财务管理工作。毕业于北京市财贸学院会计专业。长期从事企业、事业单位财务管理工作。通信地址:100125北京市朝阳区麦子店街18号楼中国农业出版社,Tel:010-59194966,E-mail:jhchen@agri.gov.cn。

收稿日期:2010-09-08,修回日期:2010-09-29。

了自下而上的合作金融网络化组织,成为农村金融服务体系的基础。

1.1 日本的农村金融服务

日本主要依靠综合农协从事农村金融业务。其组织体系分为3个层次,在基层有农协合作金融部3564个,开办存贷款、转账结算等金融服务;在县级有信用农业协同组合联合会(县信联)47个,本县范围内帮助各农协合作金融部进行资金管理,组织农业信用资金的结算、调剂和运用;在全国有农林中央金库,负责在全国范围内对合作金融系统内资金进行融通调剂、清算和合理运用。三级机构由下而上参股,均实行独立核算,自主经营,自负盈亏^[1]。

1.2 韩国农协的金融服务

韩国农业协同组合是农民自愿组成的互助组织。根据《农业协同组合法》,于1961年在由原农业协同组合和韩国农业银行合并组建农业协同组合中央会,是农业协同组合的中央机构。农协业务经营活动较为广泛,如农业指导、农产品销售与加工、农业生产资料供应、信贷、保险等等,但信贷业务始终是支撑农协的重要基础。农协中央会信用部是全国农村金融中心,实际充当了政府政策性金融机构的角色。政府对农业发放的低息政策性贷款,90%以上是通过中央会及各级农协转贷给农民的。政府还在税收和利率上给予优惠。在韩国,农民存款和贷款主要是依靠农业协同组合的金融部门。目前,韩国农业协同组合银行在全国已有5000多个分支机构,遍布韩国农村,存款规模在全国银行中排名靠前^[2]。

1.3 中国台湾地区的农业信用合作

中国台湾地区农业信用合作有2种形式:一种是通过农会信用部,履行信用合作功能,并联合组成农业金融系统;另一种是1964年成立的储蓄互助社,也视为农业信用合作组织之一。该社从1973年的278社、社员2万8千人、股金结余8500万新台币,到2000年发展为353社、社员增至18万多人、股金结余157亿新台币^[3]。台湾储蓄互助社规模虽然不大,但对促进农民储蓄、活跃农村金融、促进生产有积极的贡献。储蓄互助社和信用合作社的宗旨、运行原则相似,区别是储蓄互助社没有认股的规定,以社员的持续存款作为股金和贷款资本^[4]。

2 农村金融体系与信用合作的环境分析

世界各国的农村金融服务体系基本上是靠政府的支持建立起来的,受到国家或地方政府的财税或提供再贷款业务等多方面支持。虽然欧美国家与亚洲国家建立农村金融体系的背景还是有所区别,但是随着

市场经济体制的不断完善,政府的支持逐步从参与金融活动转变为更加重视运用法律手段和经济政策。

2.1 农村金融体系与信用合作的自然人文环境

在欧美国家,农业信用合作是在政府支持下,强化农场主在市场竞争中弱者地位的结果。在欧美国家,农业生产经营专业化水平和程度较高,农场主的生产规模相对比较大,生产活动往往需要通过合作完成;私有制背景下农业生产者独立地位强,具有民间联合组织生产和维护权利的传统。因此,农民合作意识和法律意识较强,具备较好的自然人之间合作的基础。

在东亚国家和地区,农业生产规模一般比较小。美国每个家庭农场平均规模为190 hm²,日本农户的平均规模为7.5 hm²,中国农户的生产经营规模只有0.5 hm²。受小农经济的影响,农民一家一户的小生产对合作的需求较少,形成了一种万事不求人“小而全”的观念,农民的合作意识不强;而受历史传统因素影响,政府具有较强的干预市场能力。鉴于农户的小规模性和政府的强势作用,东亚的农村金融体系更多的是在政府直接扶持下发展起来的。如日本农协是日本政府自上而下推行的结果。日本全国农林中央金库在1923年组建初期,就是由日本政府和县信联共同出资,政府派人管理,是一个半官半民机构。韩国政府1977年将原邮政储蓄体系纳入农协,增加了农协为农户服务的资金来源等。

许多国家在实践中逐渐认识到,完全依赖政府支持的农村金融体系是脆弱的,而且容易偏离它们的活动中心。所以,政府逐步退出直接干预体系运行的做法。现在,欧美国家政府一般只做宏观层面的“掌舵”,而不干预操作层面的“划桨”,即主要通过法律手段和经济政策发挥作用。美国政府主要提供立法、研究等非政府机构不能提供的服务,组建和管理合作社以及合作社外贸、金融、重组等方面的专业服务,主要通过非政府组织提供,政府一般不干涉合作社的内部事务。在日本,1959年日本农林中央金库已全部偿还了政府投资,变成了纯民办性的合作金融机构。这个机构既较好地发挥了为农户和农村中小企业服务的作用,而且业务发展也很好。目前,日本农协的基层信用合作社达25097个,仅社员的存储金就达759765亿日元^[2]。

2.2 农村金融体系与信用合作的政策环境

为了使农户和农村中小企业得到有效的金融支持,各国政府采取了一系列政策措施。大多数国家采取了建立专门的金融机构在农村开展金融业务,并将国家和地方政府的惠农金融业务委托给这些机构承

担。如日本政府对农村合作金融制定了扶持政策:如将农副产品收购和其他政策性贷款委托农协合作金融部发放和管理,农协合作金融部收取手续费;对农协合作金融部发放的农贷给予利息补贴;免征农村合作金融部的营业税、所得税和固定资产税;允许分红进入成本;对农村合作金融机构的存贷款利率、资本充足率实行优惠。此外,日本还建立了农业信用保证保险机构,对农协经营损失和债务进行补偿;建立有相互援助制度和农业灾害补偿制度等等。美国法律对主要与社员进行交易的合作社免除公司所得税,一般农业合作社平均只有工商企业纳税的1/3左右。

在政府扶持农业信用组织发展的同时,各国还普遍鼓励和支持农民合作社为社员提供贷款和多种形式的服务。在欧盟各国,农业合作社销售的农产品占当地市场份额的60%左右;在法国,通过合作社出口的谷物占45%,鲜果占80%,肉类占35%,家禽占40%;在美国,由合作社提供的化肥、石油占44%,贷款占40%,加工出口的农产品占80%^[5]。

2.3 国境外的做法对建立中国农村金融服务体系的启示

通过以上分析,国境外的经验和做法对中国有以下启示。

一是农村金融服务体系的建立需要政府的资金和政策支持。不仅在发展初期,政府的大力支持和帮助是必不可少的;在体系的运行过程中,仍然需要政府通过法律手段和政策扶持。国外对农村金融机构资金投向都有相应的要求,机构之间分工合作,如政策性金融主要体现国家的政策导向,为农产品购销储备、农业机械化、土地改良等特定经济目标服务;合作金融主要服务于农户;商业金融为工商业服务;显然,它们的分工协作满足了不同层次的农业资金需求。中国的情况是正规金融机构商业化改革以后,不同的金融机构之间的竞争,加之农业产业的弱质性,政府在提出为三农服务要求的同时,实施主体和目标不明确,相应配套的支持政策也不完善,对金融机构为三农服务的要求很难落实。

二是政府在农村金融服务体系中的作用主要是“掌舵”,要有所为有所不为。政府要积极发挥其引导、支持、监督的作用,着重在立法、宣传、金融、信贷等方面提供市场不能提供的“公共产品”,解决市场不能解决的共同问题,而不是强制性推动和事务性干涉。中国以前办农村合作基金会的教训,重要的一点就是地方政府的干预过多,一些地方的基金会成了地方政府官员的“小金库”。

三是社会力量和农民自己能够办好的事情要鼓励和支持他们去办。中国长期以来的情况是所有商业性金融机构都可以在农村吸储,并且不允许农民和民间资金进入金融领域开展活动。其结果是大量的农村资金通过银行流向城市,使农村资金更加短缺。从各国的做法看,农村金融服务有多种途径和服务方式。政府对农村金融的扶持对象不是像中国专门设立的政策性银行——农业发展银行和商业性银行,而是鼓励和支持民间资金和农民合作社等直接由农民参与的金融组织发挥作用,让合作社社员在政府支持下自己解决自己的问题。近几年中国农民专业合作组织快速发展,政府在允许民间资金进入金融领域的同时,要顺应合作社发展的要求,为开展农村信用合作营造一个宽松、有序的发展环境。

3 中国新型农村金融服务体系的框架

长期以来,中国农村金融服务主要依靠农业银行和农村信用社。农村金融体制改革以后,在商业化目标的推动下,农业银行已经不是完全为农村和农民服务;农村信用社1994年有独立核算和不独立核算的网点35万多个,到2006年有24万个农村基层信用站退出了农村金融服务领域。一些农村信用社在服务“三农”方面进行了产品创新等工作,取得一些成绩和经验,但企业的趋利性必然导致农村信用社对农户和农村微小企业开展信贷服务动力不足^[1]。农村合作基金会清理整顿以后,人们对正规金融机构以外的金融活动采取了更加谨慎的态度,有点“一日被蛇咬,十年怕井绳”的感觉。据国务院发展研究中心2006年在全国范围内做了一个大型调查显示,有融入资金需求的农户大概占60%,他们也想从正规金融机构借,但是有40%没有借到。即使从正规金融机构贷到款的农户,1/3的农户表示贷款不能够满足他们的需求^[6]。农村地区来自正规金融机构的金融供给与需求的矛盾十分突出。

农民不能从正规金融机构得到贷款,民间借贷就成为一种必然选择。据中国人民大学农业与农村发展学院课题组2007—2008年对山东、山西和陕西3个省5个县调查的241个有效样本中,60.17%的农户向亲戚、朋友和私人放贷者借过钱。其中向亲戚借款的占72.03%,向朋友或者熟人借款的占20.28%,向私人放贷者借款的占7.69%(如图1所示)^[7]。

从调查结果可以看出,目前农民金融借贷主要还是通过亲戚和朋友,这里固然有中国农村向亲戚、朋友借钱不用付利息,借贷成本低的传统和影响,同时也反映出农民是实在没有办法才去借“高利贷”。

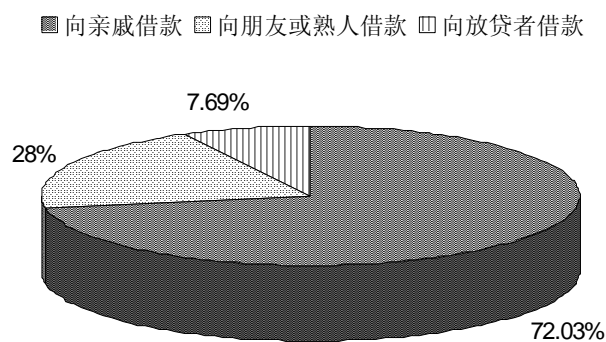


图1 农户非制度金融借贷渠道比较图

2010年5月，国务院发布了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》^[8]，允许民间资本进入金融领域，突破了制约农村金融发展的传统观念和政策规定，给农户和农村中小企业发展带来了新的希望。

如图2所示，中国的农村金融体系服务体系不能完全照搬国外的模式，应当充分发挥现有金融机构的作用，继续完善政策性金融，积极拓展商业性金融，大力扶持合作金融，鼓励引导民间资金服务三农，建立一个相互配套、功能齐全、分工合理的农村金融体系。这个体系应当可以互相沟通，特别是农村微小金融机构与正规金融机构之间可以通过融资等形式，增强为“三农”服务的能力。由国家资助建立农业保险公司等政策性金融机构；发展直接面向农村的商业性金融机构如村镇银行，改变正规金融机构下不去的状况；大力扶持发展合作金融，特别是引导和发展农村资金互助社和农民资金合作社；鼓励和支持民间资金组织为三农

提供金融服务。新型农村金融体系的建立和完善，必将为农业农村经济发展带来巨大的活力。

4 大力扶持和发展农村合作金融

为什么农户贷款难，主要原因有3个：一是贷款额度小，金融机构经营成本高，企业的趋利性必然选择效益好的投资对象；二是农业是弱质产业，农户经济薄弱，难以提供抵押品或担保；三是农业受自然因素和环境影响大，贷款风险高。借鉴国外农村金融体制的经验，除了政府要鼓励和支持金融机构为“三农”服务外，还应该大力培育农村微小金融组织，尽快发展以民间资本和农户为主体的合作金融组织，这是解决农户和农村微小企业提供信贷服务严重不足不可或缺的重要途径。

党的十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出：“创新农村金融体制，放宽农村金融准入政策，加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合的农村金融体系”和“允许有条件的农民专业合作社开展信用合作”^[9]。2009年银监会和农业部联合发文鼓励有条件的农民专业合作社发展信用合作，开展组建农村资金互助社的试点工作^[10]。2010年5月，国务院发布的《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》明确提出，鼓励民间资本发起或参与设立村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等金融机构，对小额贷款公司的涉农业务实行与村镇银行同等的财政补贴政策。《意见》还要求，加大对民间投资的融资支持，加强对民间投资的金融服务，清理和修改不利于民间投资发展的法规政策规定，切实保护民间投资的合法权益，培育和维护平等竞争的投资环境^[8]。

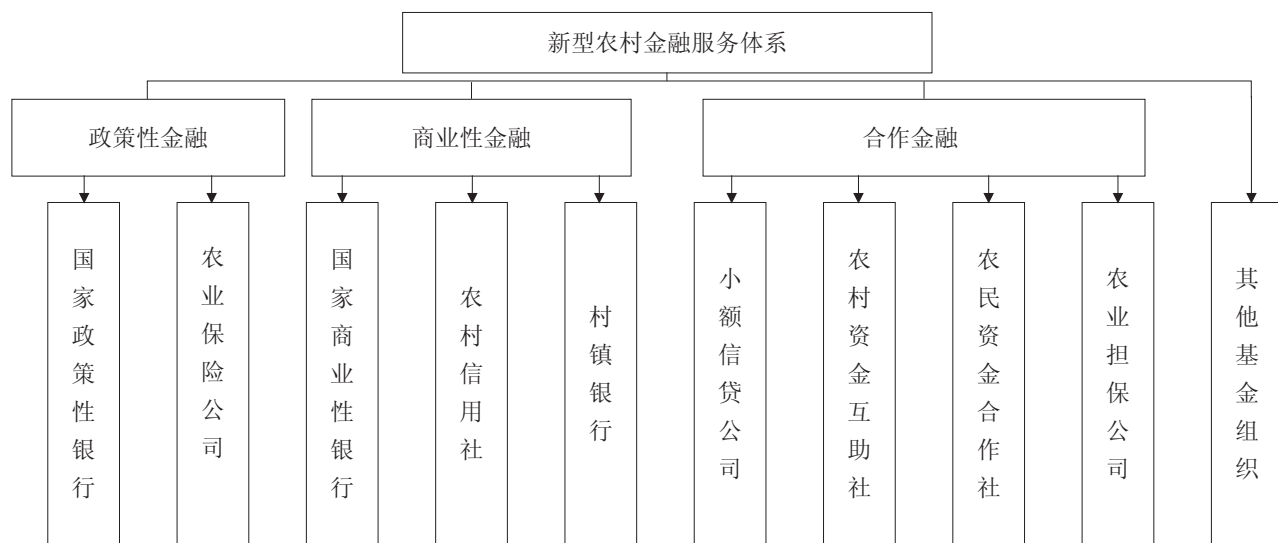


图2 新型农村金融服务体系框架图

在党和国家政策的指引下,中国农村农民已经组织了各类合作社,农村资金互助社也已经起步发展。当前,发展农村合作金融需要注意以下问题。

(1)建立健全合作金融法律法规体系。虽然中国银监会已公布《农村资金互助社示范章程》,但这个章程按照商业银行的管理办法管理农村资金互助社,存在组建过程复杂、组建成本和操作成本高等问题。因此,应该抓紧制定符合中国农村金融实际的农村合作金融法,这是发展中国农村合作金融的首要问题。

(2)大力培育发展农村资金互助组织。近年来,随着中央政策的引导鼓励,农村地区金融机构准入门槛降低,各种形式的农村资金互助组织正在迅速发展。有的地方政府按照一定比例配套扶持农村资金互助社发展,这个做法值得推广。同时,国家应加强对农村资金互助组织金融管理专业人才的人员培训,对直接服务农户的农村资金互助社和农民合作资金组织采取减免营业税、免缴存款准备金等优惠政策措施,引导正规金融机构支持农村资金互助组织帮助农民解决农村金融服务市场缺失问题。

(3)注意防范风险,坚持勤俭办社。发展农村资金互助是农村信用合作的有效途径。但是,农产品受市场和自然环境双重制约,无论是市场行情变化,还是自然灾害、动植物疫情影响,都可能导致贷款风险。推动建立农业担保和和农业保险体系,完善农村信贷资金

补偿机制,防范和减低农业信贷风险。

各类农村资金互助组织尚处于起步发展阶段,在的现实条件下,对经营条件及其管理应有别于正规金融机构,应坚持勤俭办社,通过加强内部管理和社员群众监督,更好地发挥合作金融自身的优势。

参考文献

- [1] 郑良芳.从国外农村金融体制看中国农村金融体制短板[J].银行家,2009(11).
- [2] 上海集体经济研究会.合作经济国内外实例[R].2010年 内部准印第046号.
- [3] 相重扬.有序发展农村(民)资金互助社开展信用合作[J].中国合作经济学会会刊,2010,4.
- [4] 许文富.农业合作原理与实务[M].台北:台北财团法人丰年社,2003.
- [5] 回良玉.大力扶持农民专业合作社 加快发展现代农业经营组织[M].北京:中国农民合作社,2009,6.
- [6] 韩俊.中国农村金融调查上海[M].上海:远东出版社,2007,7.
- [7] 孔祥智.中国农业社会化服务[M].北京:中国人民大学出版社,2009,9.
- [8] 国务院.关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见[Z],2010.
- [9] 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》[R].北京:人民出版社,2008.
- [10] 中国银行业监督管理委员会,农业部《关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》(银监发[2009]13号)[R]2009.