

当前发展农村金融的总体思路*

章合杰,叶雯,熊德平

(宁波大学商学院,浙江宁波 315211)

摘要:该文针对农村金融的现实问题和既有理论研究、政策主张的不足,将农村金融置于农村经济系统和整体金融系统之中,描绘了农村金融组织体系随农村经济发展而不断演变的具体路径。新时期发展农村金融要以发展农村经济,构建新型农业经营体系为主线 and 依托,以市场化为目标,以商业性金融为方向,以业务为纽带,通过合作性金融改制和金融自由化改革形成商业性金融服务农村的倒逼机制。在发展农村金融过程中,要引导民间金融合法化、规范化、商业化,不断完善农村金融监管体系。

关键词:农村金融;总体思路;农村经济

中图分类号:F323 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2014)64-0032-05

农村金融是现代农村经济的核心。长期以来,农村金融因其对解决“三农”问题的重要性,使得与之相关的研究广泛而深刻。2004-2014年,连续十一个“中央一号”文件围绕“三农”问题提出加快金融体制改革和创新,改善农村金融服务。然而,农村金融发展是世界性难题,中国农村金融发展依然任重而道远。农村金融体系不能适应农村经济转型,尤其是现代农业发展的需要,有效竞争的农村金融市场尚未形成,金融抑制还很严重,仍是一种商业上不可持续的农村金融体系(中国农村金融服务报告,2012)。这与一直以来缺乏系统完整、循序渐进的农村金融发展规划不无关系。

1 发展农村金融的现实背景与理论基础

1.1 发展农村金融的现实背景

改革开放以来的农村改革是在没有触动金融体制下自发进行的。二十世纪90年代以来,为化解国有金融风险,政府发起了以强化自我约束为特征的国有金融改革,农村金融问题日益显露并不断恶化,农村改革最终没有内生出适应现代农业和农村经济

需求的农村金融(张杰,2003)。自加入WTO以来,外资银行也开始进入农村金融领域。中国农村金融发展在经历了“机构恢复调整、组织体系重构、金融风险防范和产权改革深化”四阶段后,开始进入市场多元化阶段(何广文,2008)。

然而市场主体多元化是农村金融发展的必要条件,而非充分条件。中国人民银行农村金融服务研究小组(2010)所指出的“多层次、多样化、适度竞争”的农村金融市场体系尚未建立,农村信贷市场拓展的深度和广度需进一步提高。中国农村金融供不应求的状况并未得到根本性改观。据国家统计局2011年测算,到2020年中国新农村建设新增资金需求总量大概在15万亿左右。另一方面,农村金融供给依然不足。据中国人民银行数据显示,2011年12月末,中国金融机构涉农贷款余额12.15万亿元,占金融机构贷款余额24.5%,而农村GDP占全国的46%以上;农业贷款2.44万亿元,占金融机构贷款余额的比重不足6%,而农业在GDP中所占比重10.2%。截止2012年,中国还有1686个金融空白乡镇。而且,农村金融日益明显的“脱媒”、储蓄下滑和分流现象,也对农村金融机构的资金来源构成了巨大的困境(陈剑波,2008)。

1.2 农村金融研究回顾

自上世纪90年代以后,农村金融问题开始成为学术界关注的热点问题。对于农村金融的研究集中于农村金融体制改革、发展战略和某一类金融机构的改革问题。例如,何广文(2002、2003)、张杰(2003)、夏斌(2003)、陆磊(2005)和谢平(2013)等

收稿日期:2014-08-08

作者简介:章合杰,硕士研究生,主要从事金融理论与政策等方面的研究;叶雯,硕士研究生,主要从事金融理论与政策等方面的研究;熊德平,教授、博士,博士生导师,执行院长。

*基金项目:国家自然科学基金项目(71273144)、国家社科基金重大招标项目(11&ZD047)、国家社科基金重大招标项目(11&ZD141)和宁波大学研究生优秀学位论文培育基金(py2013018)。

研究了信用社改革、农村金融功能异化、政策性金融缺位、小额信贷等问题。这些研究大多基于农村金融机构微观视角(张杰,2003;熊德平,2009)。冉光和(1995),熊德平(2009)等开始关注农村金融与农村经济的关系问题。朱冰等(2005)、何广文(2007、2008)、王煜宇、温涛(2007)、辛耀(2008)、杜晓山(2008)、马九杰等(2008)、熊德平(2011、2013)等研究了关于中国农村金融组织体系可持续发展路径、体系构造、创新战略、组织效率、重要性以及存在问题。这些研究主要是基于体制机制与战略的宏观视角。

中国既有农村金融研究的重点,不是基于体制改革、发展战略等宏观视角,就是基于机构设置、经营管理等微观视角,相关理论和政策主张概念含混,显得零乱、随意和不够系统、深刻(熊德平,2013)。大量的文献仅仅是就农村金融的本身而讨论农村金融,观点集中于构建多层次、多功能的金融服务体系和某一类金融机构的改革问题。现阶段过分强调的构建多层次、多功能的金融服务体系的主张只有目标,没有路径,不分孰先孰后,孰轻孰重,未必适合时宜。

2 以发展农村经济为主线和依托

有关农村金融的理论主张就农村金融的本身而讨论农村金融。正如温铁军所言,就金融谈金融永远都不可能解决中国农村金融问题。中国分散、单位规模小以及产业化程度低的农村经济形态使得农村平均收入低于社会平均收入,农业的利润低于社会平均利润,由于逐利本质属性的驱使,资金不愿进入或是逃离农村。另一方面,金融发展具有“门槛效应”。中国农村金融主要面对的是分散的小农和农村中、小企业,不仅金融交易规模小、次数频繁,缺少担保或抵押,难以获得建立信用所必须的信息,而且要求金融服务简便、灵活、及时,加上农村经济尤其是农业收入的不确定性、投资的长期性、低收益性和生产的分散性以及自然风险与市场风险并存等特征,使农村金融的交易成本、资金使用成本和交易风险高,而收益又比较低(熊德平,2009)。农村金融在商业上不具有可持续性。这是农村金融的首要 and 核心问题,是农村金融问题的本质,是农村金融改革的主要任务。解决这一问题就要改变中国分散、单位规模小以及产业化程度低的农村经济形态。因

此,发展农村经济是农村金融改革的出发点和落脚点。发展农村金融必须以发展农村经济为主线,以构建新型农业经营体系,发展现代农业为依托。

党的十八大对现阶段“三农”问题做出了重要战略部署,特别强调了要构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系(陈锡文,2013)。2013年中央“一号文件”实际上提出了“构建新型农村经营体系”的未来发展目标。这有利于提高农业的组织化、规模化、社会化程度,提升农业的利润和农户的收入水平,从而降低农村金融的服务成本,为解决农村金融在商业上的不可持续问题创造条件。首先,构建新型农业经营体系要坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。其次,要明晰产权,保护农户的合法权益。最后,构架新型农业经营体系,要以多种形式的农户新型组织为重点,以健全农业社会化服务体系为支撑(陈锡文,2013)。

3 初期以政策性金融为先导,以合作金融为主体,以商业金融作为补充

发展农村经济,构建新型农业经营体系离不开金融的支持。而现如今,中国的农村金融体系在商业上又不具有可持续性。因此政府在初期必须介入农村金融发展,优先发展政策性金融。其次,农业具有道德风险和系统性风险,一些大项目回收期长,收益低、风险高但具有很强的正社会外部性,但是商业性金融不愿进入,这就需要政策性金融的支持。再次,当前政策性金融供给不足。截止2012年,942家三农事业部的贷款余额只有8440亿,国开行的农业贷款余额只有6767亿,2007年到2012年的累计保费收入只有848亿,2012年中国开展农业保险业务的试点公司只有25家,而农业是具有高风险的产业。最后,即便美国农业经济发展水平已经在世界上处于领先地位,政府还是给予农业发展重要的政策性金融支持,对于中国这样一个小农大国来说,现阶段的农业发展离不开政策性金融的支持。

因此,在农村金融发展的初期须以政策性金融为先导。政策性金融要在农业关键领域和重要环节发挥主导性作用,要对那些具有明显正社会外部性,但商业性金融机构不愿在早期进入的项目提供资金支持。首先,政策性金融的资金来源可以是多元的,包括财政、商业性贷款、资本市场等。在经营形式

上,政策性金融既可以由政府管理,也可以考虑混合经营。其次,政策性金融的经营目标是政策支农而不是追逐利润。然而,政策性金融主体是银行,不是财政,其贷款同样要还本付息,并受到风险约束机制的制约(熊德平,2009)。再次,政策性金融应加强业务管理与服务创新,提供包括信贷、保险、技术指导、管理咨询等综合服务。最后,政策性金融经营主体应建立产权明晰的现代企业制度。

但是优先发展政策性金融不影响合作性金融在农村金融发展初期的主体地位。这是综合考察世界各国农村金融发展历程和中国当前实际的自然论述。截止2012年,全国共有信用社2411家(包括农村合作银行和农村商业银行),网点7.44万个,从业人员77.87万人,占银行业金融机构从业人员的25%。承担了约76%的金融空白乡镇的覆盖任务,发放农户贷款余额2.64万亿,占全部金融机构农户贷款余额的72.96%,发放农林牧渔业贷款和农村贷款余额1.94万亿和4.73万亿,分别占全部金融机构农林牧渔业贷款和农村贷款余额的71.29%和32.55%。

但合作金融目前也存在许多问题,例如,ROE、ROA不高,截止2012年,信用社涉农不良贷款余额2433亿,而全口径涉农不良贷款余额只有4274亿,以及合作金融合作制性质已发生改变,法人治理结构缺失,基层联社作为独立法人的经营自主权得不到保障等(谢平,2013)。为此,在初期,要深化合作性金融体制改革,发挥合作性金融政策支农的主力军作用。同时,为日后合作性金融逐步改组为商业性金融创造条件。未来需要因地制宜,推进产权制度改革,增强资本实力,减少行政干预,稳定县域法人地位(洪正,2011)。有条件的可以改制成商业性金融机构。

此外,要引导和支持商业性金融开展和创新农村金融服务,降低其运行成本,大力支持金融产品、服务、金融交易平台的创新,鼓励多种资本进入农村金融领域,以满足农村金融的多元需求(何广文,2004)。一方面,可以作为初期农村金融体系的有效支撑。另一方面,为中长期发挥商业性金融的主体作用铺路。

4 长期以商业性金融为方向

为什么说长期要发挥商业性金融的主体作用?

首先,发展农村金融的目的是要建立高效运行的农村金融市场,以满足农业规模化、专业化、社会化发展的需要,使农户能方便、及时、以合理价格、有尊严地享受所需的金融服务,这需要市场化的运作。

其次,这在实践上具有可能性。第一,与“东亚模式”相比,中国人口众多,人口密度高,农业市场需求大。随着农业现代化的逐步推进,农村金融需求将不断增加。同时,中国地少人多,不具有“美国模式”地广人稀,存在的空间分散性等问题(熊德平2009),使得中国农村具备接受现代化金融服务的条件。第二,从当前实际情况来看,商业性金融支农力度不断加大,商业性金融涉足农村的可行性已在实践上得到证明,今后这一趋势只会增强而不可逆转。第三,随着金融自由化改革的逐步推进和金融市场的逐步放开,金融市场的竞争将不断加剧,商业性金融现有的利润空间将不断缩小,而广大农村市场将有可能成为新的角逐之地。

再次,从现有农村金融改革的政策指向来看,商业化道路日趋明朗。从改革的目标来看,银监会提出要构建多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系。可持续首先或者最重要的是指商业可持续。从具体政策操作上看,未来信用社、农村合作银行全部要改制成农村商业银行。农村金融进入门槛逐步降低、新型商业化的农村金融机构不断出现,同时不断鼓励现有商业性金融创新农村金融服务,政策的商业化指向明显。

最后,合作金融大都是在农村经济较为落后的情况下产生的,随着农村经济的逐步发展,以合作金融为主体的农村金融服务体系未必能适应农村经济的发展需要。况且合作化的道路,已经失败过一次,又何必重蹈覆辙。

5 商业性金融的来源

那么,商业性金融的主体地位从哪来呢?主要要在中期做三方面的工作。第一,重点推进合作性金融改制为商业性金融,为长期构建商业性金融的主体地位创造条件。中国从未存在真正意义上的合作性金融,合作金融背离合作的性质,成了农村资金市场的“抽水机”,将大量的农村资金转移到城市。只是以合作知名,行商业之实。改制后的商业性金融机构应进行差异化定位和经营,努力建设队伍,创新机制,强化管理,要引进战略投资者,实现数字化

整合(张红宇,2004)。立足于地方经济建设,服务三农,充分发挥其地域、网点、决策优势,为支持农村经济发展提供全方位的金融服务。

第二,要推动金融自由化改革,增加金融供给,建立充分竞争的金融市场。充分竞争的结果将使金融主体的客户群体不断下溢,市场不断细分,并带来管理和业务的创新(何广文,2012),降低其农村金融的服务成本。从而形成商业性金融服务农村的倒逼机制。同时改变以往“机构观”思想指导下的农村金融改革,避免哪里缺农村金融就在哪里建农村金融机构的做法,转而以业务为纽带,引导各类金融组织适度竞争。

第三,引导民间金融合法化、规范化和商业化。农村民间金融需求主体是多元的,不同主体的金融需求差异较大。民间金融存在具有必然性,应重视民间借贷和自发的合作性机构的存在和发展。要逐步放开金融管制,引导各种资本进入农村,给予农村金融市场经营主体独立经营权、核算权、清算权和必要的财政支持、税收优惠等(吴晓灵,2012)。民间金融机构的利率应该开放化,应根据资金成本、风险覆盖来确定(熊德平,2009;吴晓灵,2012)。另外还可以发挥各种民间金融组织的融资能力。要不断完善农村金融监管制度。随着农村金融市场化的逐步推进,准入政策的放宽,新型农村金融组织的出现,市场竞争的加剧必然带来金融创新,并对金融秩序的健康稳定提出新的挑战(熊德平,2009)。为建立多层次、多功能的农村金融体系,中国农村金融监管必须摆脱行政式监管的惯性影响,建立与市场化的农村金融相适应的完善的农村金融监管制度(熊德平,2009)。

最后,在中长期政策性金融应缩小业务范围,逐步建立退出机制。

6 结语

一直以来,对于农村金融的研究和政策设计缺乏系统完整、循序渐进的思考,仅仅是就农村金融的本身而讨论农村金融。本文首次将农村金融置于农村经济系统和整体金融系统,勾勒了农村金融改革的政策设计,大致描绘了农村金融服务体系随农村经济发展而不断演化的路径。新时期农村金融改革要以发展农村经济为主线 and 依托,以市场化为目标,以商业性金融为方向,以业务为纽带,通过合作性金

融过渡,推进金融自由化改革形成商业性金融涉足农村的倒逼机制。在此过程中,要创新农村金融产品、服务、政策,引导和规范其他金融组织的发展,完善金融监管体系。

具体地,初期,以政策性金融为先导,以合作性金融为主体,以商业金融作为补充;中期,推进金融自由化改革,逐步将合作性金融改组为商业性金融机构,形成政策性金融为主导,合作性金融和商业性金融“双轮驱动”,其他金融组织为补充的农村金融服务体系;长期,逐步建立以商业性金融为主体,多种形式金融组织适当竞争的农村金融产业组织体系和政策性金融的退出机制;在发展农村金融过程中,要引导民间金融合法化、规范化、商业化,不断完善农村金融监管体系。

(致谢:本文曾在复旦大学发展与政策研究中心第七届学术年会(2013)暨“发展型政策与中国发展”学术研讨会和第四届全国金融学研究生学术交流论坛上报告过,感谢与会专家的点评与建议。)

参考文献

- [1] 中国人民银行农村金融研究小组. 中国农村金融发展报告[M]. 北京:中国金融出版社,2012.
- [2] 张杰. 中国农村金融制度:结构、变迁与政策[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [3] 何广文. 农村金融组织体系和机制创新的探讨[J]. 中国农村信用合作,2008(1).
- [4] 何广文. 市场开放成为深化农村金融改革的关键词[J]. 中国农村信用合作,2008(3).
- [5] 中国人民银行农村金融研究小组. 中国农村金融发展报告[M]. 北京:中国金融出版社,2010.
- [6] 何广文. 以金融创新促进农村信用社小额贷款业务健康发展[J]. 中国农村信用合作,2002(2).
- [7] 何广文,冯兴元,李莉莉. 农村信用社制度创新模式评析[J]. 中国农村经济,2003(10).
- [8] 陆磊. 走在十字路口的农村信用社改革:一个中期评估[J]. 南方金融,2005(10).
- [9] 谢平,徐忠. 公共财政、金融支农与农村金融改革——基于贵州省及其样本县的调查分析[J]. 经济研究,2006(4).
- [10] 熊德平. 农村金融与农村经济协调发展研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.
- [11] 冉光和. 农村金融市场与农村经济发展[J]. 经济纵横,1995(4).

- [12] 王煜宇,温涛. 推进我国农村金融产业组织创新的战略思考[J]. 金融理论与实践, 2007(9).
- [13] 辛耀. 研究农村金融产业组织效率的意义及方法探索[J]. 贵州社会科学, 2008(12).
- [14] 杜晓山. 聚集农村金融共话改革创新: 和谐金融与普惠金融体系[J]. 中国农村信用合作, 2008(1).
- [15] 熊德平. 农村金融可持续发展的产业组织创新研究[C]. 研究报告, 2011.
- [16] 陈锡文. 构建新型农业经营体系加快发展现代农业步伐[J]. 经济研究, 2013(2).
- [17] 洪正. 新型农村金融机构改革可行吗? ——基于监督效率视角的分析[J]. 经济研究, 2011(2).
- [18] 何广文. 金融转型与金融机构多元化[J]. 中国农村观察, 2004(2).
- [19] 张红宇. 中国农村金融组织体系: 绩效、缺陷与制度创新[J]. 中国农村观察, 2004(2).
- [20] 吴晓灵. 深化改革, 推进农村金融体制创新[N]. 金融时报, 2005-11-4.

The General Idea of Developing Rural Finance

ZHANG Hejie, YE Wen, XIONG Deping

(School of Business, Ningbo University, Ningbo Zhejiang Province 315211, China)

Abstract: Based on the problems and the defects of policies and researches on rural finance, the paper places rural finance in rural economic system and the overall financial system for the first time and describes the specific path of the rural financial service system evolving with the development of rural economy. In new period, with political finance as the guide and commercial finance as the direction, rural finance development should rely on business-links and continuous development of rural economy. In this process, it is necessary to promote financial liberalization reform, reorganize the cooperative financial organizations, guide and standardize the development of private financial organizations and constantly improve the system of rural finance supervision.

Key words: rural finance; general idea; rural economy