

中国信用合作社的持续发展

Gerard van Empel, Lissy Smit¹ 著

摘要

本文阐明了如何通过对现有 35,622 个农村信贷合作社 (RCC) 的重组, 实现中国农村信贷体系的实质性发展。建立切实的农村银行体系是发展多种农村经济的先决条件。本文还讨论了在农村融资中发挥作用的各要素, 以及改革中国农村融资体系可能采取的战略。从欧洲合作社的历史中获得了一些可供参考的经验和教训。鉴于各种规模的农村信用合作社是中国农村信贷的中坚力量, 在农村融资方面, 除农村信用合作社外别无选择。要将农村信用合作社发展成为成熟、可持续的私营农村银行, 必须进一步将分散的小型机构联合为网络以实现规模经济。本文仅给出重组农村信用合作社的一般方法。因为各省的情况各有不同, 在确定适合的模式和时间表之前, 还需要进行具体详细地分析。

背景

本文关于中国信贷合作社持续发展的论述, 基于作者在一些转型经济国家农村信贷和农村发展项目中以及欧洲合作社银行业务发展中获得的经验。这些转型经济国家包括中国、俄罗斯、南非、印度、巴西、波兰、匈牙利、乌克兰、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、埃及和也门。

Rabo 银行以合作社银行的形式, 从一百年前的小型信贷机构发展成为羽翼颇丰、实现“全面融资”概念(涵盖所有金融服务)的合作金融机构。Rabo 银行根植于农业市场, 其对农业的借贷占到整个银行借贷总额的 87%。同时, Rabo 银行对中小企业的信贷占了 37% 的市场份额, 占储蓄市场份额的 39%, 并占家庭信贷市场份额的 22%。Rabo 银行拥有一家保险公司, 一家租赁托收信贷公司, 一家私有财产管理公司, 以及三家私营银行。通过全球 140 家办公室, Rabo 银行主要向全世界的食品和农业公司提供金融服务。它是唯一一家由各主要信贷评级机构授予 3A 认证的私营金融机构。

这些事实说明, 组织良好、制度完备的农村信贷体系可以发展成富有竞争力的金融机构。

前言

虽然也进行了改革, 但是在过去的几年里, 中国农村地区的金融体系反而受到了削弱。具有中国特色的市场经济发展迅速, 但是农村信用合作社的改革却没有明确的战略。在与中国农业银行脱钩之后, 农村信用合作社直接接受中国人民银行的领导。然而, 脱钩之后的农业信贷合作社获得金融市场和其它支持功能, 比如支付系统、产品支持和信息技术支持等, 的能力都减弱了。直到今天, 对于农村信用合作社的结构、资本化机制以及如何解决不良贷款等问题仍都没有明确的政策。与此同时, 受到来自外国银行以及地方新兴商业银行激烈竞争的影响,

¹ Van Empel 先生是 Rabo 国际咨询服务机构(RIAS)的主任。RIAS 是 Rabo 银行下属的一家机构, 主要服务于经济转型和新兴国家农村信贷体系的发展, 推广 Rabo 银行机构的专业知识和经验。Smit 女士任 RIAS 项目经理。

包括中国农业银行在内的中国四大银行大都将其金融服务从城乡结合部及农村地区撤出来，重新瞄准城市里更为有利可图的业务。这样就把农村地区融资服务的重担全都交到农村信用合作社的肩上了，然而农村信用合作社却还没有准备好如何圆满完成这一任务。

农村地区金融服务涉及很多方面。最重要的是，在向不同农业部门和当地企业提供融资时，金融中介不会觉得困难，而且他们的资产收益表两边（即财产和债务，独立于大额贷款限额）都可以增加。中国政府认识到，通过农村信用合作社的重组创建农村银行体系是农村经济多元化发展的前提条件。同样对于创造足够的农村就业机会也十分重要，以避免农村劳动力向城市的流动失去控制。

市场环境

中国的国土面积略小于美国，但中国是世界上人口最多的国家，拥有大约 13 亿人口。下面的数据更能说明中国的土地使用达到何种密集程度：大约 90% 的人口都生活在仅占土地总面积 1/3 的地方（即东部、东南部及东北部）。在过去的十年间，中国经济保持了持续的高增长速度，1992 年至 2002 年间的平均年经济增长率为 8%。从计划经济向市场经济体制的转变，是驱动经济高速增长的主要因素之一。这一转变为私人和非公有经济，尤其是中小企业的发展提供了更多空间。同时，市场经济也催生了贸易自由化，而 2001 年 12 月中国正式加入世界贸易组织则极大地推动了贸易自由化的进程。持续的公共投入以及大量的外国直接投资也为经济增长做出了贡献。

表 1：经济增长（%数量变化）

	2001	2002	2003	2004
国内支出总量	7	8	8	8
私人总消费量	7	7	7	9
公共部门消费量	10	8	8	6
固定投资总量	10	15	10	10
出口总量	3	14	12	10
进口总量	2	16	15	12

来源：EIU, 2003 年 5 月

高速的经济发展使得中国经济升至世界第六，2002 年的名义 GDP 为 13070 亿美元。根据官方数据，中国经济将在今后几年内保持每年 7-8% 的增速。中国人均 GDP 从 1990 年的 336 美元增长到 2002 年的 1018 美元。

农业

中国是世界上许多农产品，比如谷物、马铃薯和猪肉的最大生产国。虽然超过 40% 的中国人口从事农业活动，但是农业产值仅占 GDP 的 15%。大约 60% 的农业增加值来自于种植业，畜牧业占到 24%，渔业 9%，园艺和林业分别为 4%。

中国农业结构

到目前为止，农业活动主要以家庭为生产单位，规模很小。农业部门中大规模农场（绝大多数是国营的）数量有限。不过，家禽饲养行业例外：大约一半的肉鸡产自大企业。虽然许多家庭都有非农收入来源，但是由于规模小，大多数农

场的购买力都十分有限。

参照目前国内、国际市场的趋势，中国增加了对谷物等土地密集型产品的进口，和劳动力密集型农产品的出口。就大多数中国可能进口的谷物产品而言，中国目前基本还能自给自足。然而，由于谷物消费量（等于需求）的增长快于生产增量，所以将来的状况会发生变化。而且越来越多的农民由生产粮食转为生产附加值较高的其它作物。同时，在人口密集地区，越来越多的农耕地转作其它非农业用途，比如用于盖楼、工业生产、娱乐和基础设施等。农业用地的资源仅限于 1 亿公顷之内。

这样，到 2005 年中国将需要进口谷物。据预计，考虑到随着经济增长而不断扩大的需求，中国将大量进口粮食，成为粮食净进口国。

虽然中国农业在初级层次上显示了较高的生产水平，尤其是单位产量较高，但是供给链的发展则相对不足，不仅是在投入品的供应和营销上，还表现在加工结构上。再加上初级生产的分散经营方式造成所有农产品供给链的交易成本较高。像其它情况一样，最终这些成本都得由农民承担。如果整个供给链的效率和质量得到改善，中国可以进一步提高其农产品的竞争力，还可以通过提高借贷能力，增加农民收入。然而只有增加其它部门的就业机会，才能实现初级生产的整合。最后的结果是，和发达国家一样，中国仅需要劳动力总量的 5% 从事农业劳动。

农业政策

虽然从 1978 年起中国就对谷物产品进行了实质性开放，但是在很大程度上还保留了政府干预，包括对谷物生产、流通和贸易的干预。在实际操作中，也存在着许多干预措施，比如以保护价收购、对出口进行补贴和对进口实行非关税壁垒。

在第十个五年计划中（2001-2005），中国政府把农业和农村发展放在十分重要的位置。政府强调了提高农民生活水平和促进整体农村发展的重要性。考虑通过采取减税、增加补贴和对农业实行保护等措施，达到增加农民收入的目标。

2003 年 3 月 1 日，新的《农村土地承包法》正式实施。土地虽仍为国家所有，但是该法赋予农民根据承包合同享有 30 年使用土地的权力，相当于长期租用。表明农民还可以将土地使用权做抵押以获取银行贷款。

金融部门

金融部门的改革始于二十世纪七十年代末。1978 年中国人民银行脱离财政部。建立起三家新银行（中国农业银行，中国银行，中国建设银行），分管过去人民银行所垄断的业务。1982 年中国人民银行转变为中国的中央银行。它的存贷款业务由新组建的工商银行接管。目前中国的银行体系分为四级，如表 2 所示。

表 2：中国的银行体系

第 1 级	四家国有商业银行（占 67% 的市场份额）：中国农业银行、中国银行、中国建设银行、中国工商银行。
第 2 级	三家政策银行或专业银行，1993 年由政府组建，接管过去由第一级

	银行负责的政策借贷职能（占 10%的市场份额）：进出口银行、农业发展银行 ² 、中国发展银行。
第 3 级	十家全国性商业银行和股份制商业银行。由国家及合股企业控股（民生银行例外，是 100%的私有资本）。
第 4 级	大量的城市商业银行，城市信用合作社，农村信用合作社，外国金融机构，信托投资公司，金融公司及租赁公司。

中国的银行系统和利率由中央政府调控。建设金融体系的最初目的是为了服务于国有企业，国有企业从银行贷款的利率要低于市场利率。第一级的四家银行大约控制了中国银行系统 2/3 的存款，但是深受大量不良贷款的影响。据官方数字，不良贷款占到所有未偿贷款的 25%。为了管理和解决不良贷款，政府于 1999 年组建了四家财产管理公司。而且，各级政府还通过各种追偿努力和以低价向外国银行出售不良贷款等办法减少现有不良贷款的数量。尽管不良贷款的比率较高，但是中国银行的资金运转并没有出现大问题。过去 20 年间家庭存款的大幅增加，使得中国的储蓄总额超过本国 GDP 的 40%。

第一级的四家银行很少向私营企业提供资金，尤其是向中小型企业。发展不完全的资本市场使得中国的巨额储蓄无法得到优化配置，因而减少了（私人）投资的可能。

中国入世对银行和金融界有很大影响。中国入世时承诺金融部门将逐渐向国外同行开放。到 2007 年，外国银行的业务将最终和本国银行相同。根据 WTO 的规则，现在，规模较小的银行就可以和外国投资者建立联系。而且，中国人民银行最近宣布将采用试点的形式，计划放开对利率的控制，改善私有企业的贷款条件。然而，中国的银行目前独立决定利率的空间还很小。为了改善对中国银行业的监管，中国政府新组建了中国银行监管委员会（中国银监会），完全独立于中央银行之外。

农村信用合作社

由于第一级的四大银行撤离了大多数的县和农村地区，将精力重新转向更有利可图的城市业务上，为农业融资的重担就落在农村信用合作社的身上了。

背景

中国 20 世纪 70 年代末的金融部门改革和对外开放为农村经济带来了巨大变化。农村信用合作社过去是人民公社的一部分，后并入中国农业银行。中国农业银行对农村信用合作社的直接领导，使得合作社能够以较为集中的方式开展业务，也为农村经济提供了更好的资金支持。然而，鉴于中国国有银行早期的贷款业务颇受政策左右，农村信用合作社似乎成为了中国农业银行的一个附属部门。

1997 年农村信用合作社从中国农业银行中分离出来，开始在中国人民银行的指导下，从事单独的商业活动。表 3 中的几项指标说明了农村信用合作社的当前状况。

表 3：农村信用合作社的几项重要指标

全国农村信用合作社的总数	35, 622
--------------	---------

² 译者注：原文为“农业银行”，疑为打字错误，译文中已自行更正。

县级信用联社的数量	2, 439
市/地区级信用联社的数量	67
省级信用联社的数量	6
未偿存款	17300 亿元
贷款金额	11970 亿元
向农业部门的贷款金额	4417 亿元

2002 年 9 月

农村信用合作社向农业部门提供了 4417 亿元贷款，相当于农业部门贷款总额的 77.4%。很多农村信用合作社都面临严重的借贷问题，不良贷款总额去年年末共计 5150 亿元人民币（约折合 620 亿美元），占到未偿贷款总额的 37%，这一比例已经十分危险了。然而，应该注意的是不良贷款的情况每个县、每个省都不太一样。

除了不良贷款以外，农村信用合作社还面临着筹资困难。出于历史原因，分布极广的邮政储蓄网点在中央银行存款时可得到高出平均水平的利率。而且，虽然没有明文规定，但是大家都相信在邮政存钱有保证。因此，邮政储蓄吸收走了很大一部分农村储蓄，使得农村信用合作社很难吸引到资金。而且，由于大多数的农村信用合作社缺乏地区或全国的网络，一家信用合作社的客户不能从另一家合作社取钱。因此越来越多来自农村的民工和生意人都选择使用全国性金融机构的服务。另外，提供的金融服务项目有限（比如不提供转账、信用卡等服务）也限制了农村信用合作社吸收储蓄存款的潜力。

与其它金融机构相比，总体而言，农村信用合作社在为潜在消费者提供贷款购买房屋和耐用品方面没有多少作为。由于利率是中央银行确定的固定利率，因此在向私营企业贷款时的附加风险也限制了农村信用合作社业务范围的扩大。这意味着私营企业和个人如果没有财产足以作为抵押，就无法获得贷款。

银监会极其重视农村金融体系的重建，已于 2003 年 7 月初颁布了改革全国范围内农村信用合作社的指导方针。中央政府采取措施重塑农村信用合作社，明确界定中央银行/银监会和当地政府的职能，将农村信用合作社或重组为较大的合作社，或重组为银行。在目前这轮农村信用合作社的重组中，将根据地方政府的申请和支持，再选择五个省作为改革试点。实际上，这样的试点始于 2003 年 4 月，中国东部的浙江省建立了全国第一家农村合作社银行，融合了股份制合作的结构及合作社的体制。而在江苏省，早在 2001 年末，就有三家县级信用合作社以股份合作的形式转制为农村商业银行。

农村金融的根本原则

通过重组现有的农村信贷合作社以重建农村金融体系，为这一目标制定综合方法和行动计划时，很有必要研究一下欧洲合作社银行的经验。从中获得的经验如下所示（诸要素均不以时间和地点为转移）：

- 合作社银行及其它类似机构在欧洲农村经济多样化发展中发挥了十分重要的作用。

因为他们拥有以下要素：

- 靠近客户；
- 来自同行的压力；
- 熟知当地情况；
- 高还款率；

——多为自我管理。

- 透明、良好的管理结构，在过去很重要，现在仍很重要。
- 各机构应该有能力根据客户的发展情况及时调整服务。
- 根据金融服务的需要，向地理区域内的非会员提供所有金融服务，是欧洲信用合作社与其它商业银行竞争中获得的重要经验。
- 早期，欧洲信用社银行就意识到规模效益的重要性，着重发展：
 - 网络建设；
 - 提供当地最好的服务；
 - 将所有产品和体系标准化；
 - 其它对于规模效益很重要却更为复杂的业务。
- 调动储蓄被认为是提供信贷服务最重要的工具。
- 经济标准和非社会标准是提供金融服务的标准。
- 偿还率是评估贷款最重要的标准。
- 建立风险管理评分体系是信贷发放的重要组成部分。
- 高度重视选择合适的资本化机制。
- 根据其它新兴国家和发展中国家的经验，以及上述欧洲合作社银行发展的经验教训，建立良好的农村金融服务体系还应遵循以下几条主要原则和条件：
- 由于政府缺乏直接发放贷款的基础设施并且在大多数情况下缺乏提供金融服务的专业技能，因此政府在直接发放贷款上效率不高。在信贷行业，贷款的回收是一个很重要的要素。总的而言，贷款的最终用户都认为国家贷款是某种形式的补贴，可还可不还，这也就导致了国家贷款的低回收率。出于同样的原因，开展零售业务的国有银行，比如国有农业银行就不太稳定。
- 债务延期偿付给了市场一个错误的信号，对于所有在市场上运作的金融中介的贷款回收有一定的长期负效应。贷款重组或没收抵押品只能在有限的条件下一个一个地分组进行。
- 由于按行业划分的金融零售银行，比如农业银行主要只涉及某一行业，不能有效利用他们的零售网络（各支行），导致交易成本大多比较高，因此不是特别的稳定和连续。如果把开展零售业务的银行分理处看作是提供金融服务的“杂货店”，那么分理处仅向某一类顾客提供服务就显得不太合理，更何况情况相似的其它顾客就在附近。
- 从事农村金融零售服务的中介最好应该本着“全面融资”的概念，即应该能够提供客户需要的所有金融服务：信贷、定期存款、活期存款、保险（以成本价转售其它供应商的服务），等等。这样金融中介就可以开展有效的客户风险管理，优化利用自身的零售网点。
- 农业虽然具有与众不同的特点和风险，但还是一项经济活动。因此，金融中介在向农民融资时同样应该适用经济原则。在实际中这意味着农民如果借贷必须有足够的还款能力。具有赠与性质的扶贫资金应该分开设立和管理。
- 政府的金融政策执行机构的作用只应是确保或改善农民获得金融服务的条件，比如帮助农民和其它农民企业家获得贷款。这些机构应该建立在与金融中介成本（比如交易成本补贴）或风险（比如信贷保证基金）共担的基础上。政策执行机构不应该把金融中介的所有风险全部承担过来，这样无法刺激金融中介保证贷款的回收率。本着完成预期发展目标的原则，这些政策执行机构需要制定明确的资格标准、目标人群和监管指标等。
- 对于农村零售银行而言，高还款率比低交易成本还要重要。在很多情况下，

利息差幅内的交易成本要比预计的成本高（当然不会超出一定限度），但是这些金融中介通常比相反的情况具有更高的稳定性。

- 应该视偿还能力不足的客户为“不可承兑”，因而不该获得任意一家农村银行的信贷产品。这一群体需要某一形式的收入支持。如果一家金融机构混合使用社会和经济标准将导致低贷款偿还率。
- 农村地区银行申领的营业执照最好一开始就涵盖所有服务，这样提供的服务就能够和客户的发展相一致。这样还有利于开展有效的客户风险管理。
- 地方零售银行如果独此一家，靠自己则很难生存，因为他们缺乏关键要素，比如产品开发、支付服务、通向金融市场的途径，等等。
- 在许多发展中和新兴国家中，有很多农村金融机构受投资者和政府补贴的左右，独立运作。如果这些机构能够整合为较大规模的农村金融体系，那么将会有更好的生存性和连续性。
- 成功运营的农村银行都脱离了政府的直接参与和干预。
- 国际发展银行在创建可行的农村金融机构时很少成功，因为他们往往有多个目标（而这些目标有时相互抵触）。比如，常常一方面要消除贫困，一方面又要推动信贷（及时地支付分配的贷款额度）和建立可持续的金融机构。
- 过去，合作社银行和类似机构在西欧农村经济多样化发展中发挥了十分重要的作用，比任何政府机构或政策执行机构都要重要。政策执行机构只能帮助某一特定群体改善其获得信贷的条件，但是并不能导致或取代私营金融服务体系。靠近客户、来自同行的压力、熟知当地情况以及网络内的高度自我管理，都是发展农村金融服务体系的关键要素。
- 能够从非会员中吸取储蓄也是欧洲发展合作社/农村银行成功的关键因素。利用当地储蓄开展当地信贷业务一直是非常重要的。还要强调农民对银行的股份拥有权，这样可以确保较高的信贷偿还率。

上述经验教训并不全部同样适用于中国，尤其是在短期行为中。然而，其中的许多经验可以因地制宜地适用于中国农村信用合作社的长期战略发展中。

重组并发展农村信用合作社及农村信用银行的方法

农村信用合作社作为中国农村融资的中坚力量，是农村融资的唯一选择。要把农村信用合作社发展成为成熟、持续的私营农村银行，只有将全国 35622 家分散的小型机构进一步整合，连成网络，才能实现规模效益。

本章仅能为重组农村信用合作社提供一个方法或总的行动计划，由于各省的情况有所不同，因此在制定合适的模式及时间表前应进行详细分析。然而我们还是建议：

农村信用合作社的结构和管理

- 应该以省为单位开展最初的农村信用合作社重组，因为这一阶段还需要政府的支持，而省政府恰恰是具有一定规模的正规行政单位。
- 目前看来，在省一级最好建立两层网络：由一家中心农村社会合作社银行和地方支行或地方银行组成。到底是支行还是地方银行，很大程度上取决于所选的资本化结构，以及是否有良好的后勤支持体系等等。
- 在整合之前，农村信用合作社需要清帐（清除不良贷款），达到事先设定的最低资金额度的标准。达标之前，可先将该合作社连入网络，以方便其使用上层机构提供的服务。
- 每一家农村信用合作社都应该拥有一定的规模，即各县仅有一家一定程度上

独立运行的农村信用合作社/支行。为了客户能更易获得金融服务，可以使用县级农村信用合作社/支行下设的分行或小规模的代办处。

- 选择何种资本化模式也很重要，可以根据以下标准作出判断：
- 一根据内部交易机制，成员/股东必须从该合作社借贷，但存款是自愿的。甚至好可以在成员证中要求附属性贷款。
 - 一或是股份合作制公司，向外发行股票。虽然在这种情况下，股本的最佳收益是主导因素，但是尽可能地发展客户和股东同样重要，并确保他们与公司的利益息息相关。
 - 一或是综合上述两种形式。最好是非会员的参与和附属性贷款结合起来，如果机构盈利，那么会有固定金额的返还。而非会员股东仅能参与合作社银行的二级机构也是一种形式。
- 所选模式决定下列要素，比如交叉保障，资金转账的价格等，这些要素也应包括在改革方案中。
- 在所有情况下，第二级银行将取代现在活跃在各省、作为代办处的信用合作社联合体。
- 不论选择何种模式，都需要根据透明、股东参与和确保地方承诺/责任的原则，设计新的管理框架。
- 不论是选择了一级模式还是二级模式，县一级的金融机构都必须有足够的授权在自己的市场上独立运营。尽可能联系会员或股东，确保他们对机构的忠诚，应对同行竞争带来的压力等问题。
- 还需要强有力的内部审计和信用检查体系，以确保透明度。
 - 广义上说，中心机构和地方机构的主要职能如下文所述：
 - 地方机构的职能如下：
 - 拥有一定的信贷自主权；
 - 对自己的经营情况负责；
 - 后援支持有限；
 - 明确专注于开发市场和提供标准化的服务
 - 中心机构的职能如下：
 - 监控地方办事处/银行；
 - 针对地方银行/支行提供服务，比如产品开发、信息技术、人才政策、偿付服务，等；
 - 改善收入，比如公司融资、公司财政、项目融资和国债等。
 - 换言之，地方机构就是要将地方优势发挥到极致，而中心银行就该发挥规模和专业技能的优势。

表 4 为地方和中心银行间的职能划分。

表 4：地方机构和中心机构的划分

地方机构： <ul style="list-style-type: none">--按地区设立；--储蓄服务；--贷款服务；--fee generating products；--与省级机构的 institutional and operational 联系。
--

中心机构:

- 向地方机构提供服务（比如开发产品、手册、管理信息系统、审计和信用监察）；
- 为地方机构运营 *treasury and payment systems*，在资本市场中运作；
- 为大客户提供服务/*corporate banking*；
- 为项目融资。

政府的作用

- 前面已经提到，欧洲合作社银行的一条经验是国家在直接提供信贷时效率并不高，因为它缺乏网络，而且在大多数情况下，缺乏提供金融服务的专业技能。成功运作的农村银行都脱离了政府的直接参与和干预。因此，不论是中央政府还是地方政府都不应直接参与和干预农村信用合作社开展业务及其他管理决定的制定。
- 在一些情况下国家持股可能很有必要。然而，从最开始就应该达成一个时间表，要求政府在此时间段内逐步并最终撤走资金和管理。
- 对包括农村信用合作社在内的金融机构的监管必须由中国人民银行或银监会来执行，而不是由当地政府等其它政府机构执行。
- 政府金融政策的执行机构的作用应仅限于确保或改善客户获得金融服务的条件，比如帮助农民和其它农村企业家获得贷款。这些机构应该建立在与金融中介成本、风险共担的基础上。

总的说来，上面仅给出了在重组农村信用合作社中一些非常重要的元素。最终解决方案的确定还需要依据各省的具体情况以及协助重组的金融资源的情况。笔者认为，在中国要想提供大范围的金融服务，除了将农村信用合作社重组为生存性、可持续的农村银行外别无选择。基于这一认识，提出上述建议。

今后改善信贷服务可利用的有效工具

广义上而言，金融工具需要和金融中介共担风险或成本，同时为了金融中介良好的运转而给予一定的激励。下面介绍一个风险共担机制（保障基金）和一个成本共担机制（交易补贴），这两者都可以有多重影响。

信贷保障基金

前面提到，中国农村信用体系面临的问题之一就是，由于私营中小企业和小型农业企业没有证券和抵押品，因而农村信用合作社不愿向他们贷款。信贷保障基金（风险分担工具）可以有效改善农村地区获得贷款的条件。应考虑以下最低要求：

- 资格标准应该包括最大贷款数量、要求的最低偿付能力率（建议至少为110%）。还应包括投资的具体形式、对贷款人的标准，等等。
- 担保基金应该仅担保贷款不可偿付部分的50%，以激励农村信用合作社自己回收贷款的全部金额。
- 担保基金最好仅用于中长期投资，而不包括生产贷款。因为如果也将短期贷款包括在内的话，监控基金的成本就会大幅增加。在正常情况下，可以使用抵押品作为短期贷款的保证。

交易成本补贴基金

另外一个改善获得信贷条件的工具大概是“交易成本补贴基金”（成本分担工具）。因为许多农民客户和其它农村企业家们的潜在还款能力不错，但是要求获得的贷款量往往较小，提供类似服务的交易成本相对较高，因此常常无法获得

正规信贷。贷款交易中的成本与农村信用合作社发生的其它成本相关，比如贷款的申请、评估、协议、支付、监管和回收。农村信用合作社本应对这一目标人群收取比大客户更高的利率或费用，然而在国家控制利率的情况下这么做是不可能的。交易成本补贴，即给予每一笔小额信贷小型补贴，是改善小生产者获得信贷重要手段，通过减少农村信用合作社的成本，而不是将风险接管过来的办法。这样的基金需要确定标准，比如合格机构的资质以及目标群体的标准，等等。最关键的是这些标准应易于监控，而不会受到政府行政命令的左右。

政府的职责中并不包括承担在农村地区开展业务发生的大多数风险。然而，中国政府可以采取一些措施缓解某些风险：

- 国家在税收体系、法制化建设、卫生标准和政策等方面应该是一个可靠的伙伴。
- 因地制宜地制定土地法规和创建抵押制度；
- 制定必要的法规约束动产和存货作为抵押品并完善登记制度；
- 创造执行合同的良好环境；
- 确保公平竞争并制定、执行反垄断法，以减少市场风险；
- 建立谷物保险体系以防范天气风险；
- 创立良好有效的农村银行体系。

参考书目

Capital Intelligence (2002): *Country Banking Report, People's Republic of China*.

China Radio International (April 2003): *China's First Co-operative Bank to be launched*.

OECD Proceedings (February 1999): *Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies*.

People's Daily (10 May 2003): *China to Speed up Rural Reform of Financial System*.

Rabobank Economic Research Department (May 2003): *Country Risk Research, Country Risk Report China/Hong Kong*.

Rabobank Food & Agribusiness Research and Economic Research Department (May 2003): *Review Agricultural Policy and Trade*.

RIAS publication (2001): *Co-operatives and co-operative banks their contribution to economic and rural development*.

RIAS various reports and publication on co-operative banking (1989-2003)

Standard & Poors (2003): *Asia-Pacific Banking Outlook 2003*.