

农村金融服务供求状况、问题与对策

中国农业部 罗鸣

(MOA, LUOMING)

2003.10.

摘要：本文从农村金融服务供求状况和供求特征的考察出发，深入分析弱化农村金融服务的各种因素，寻求完善农村金融服务的对策，以更好地发挥农村金融在巩固农业基础地位、增加农民收入、促进农业和农村经济稳定发展中的作用，更好地促进农业战略性结构调整。

一、农村金融服务供给状况及其特征

（一）中国农村金融服务状况有了较大改善

改革开放以来，政府在农村金融领域实施了一系列改革与发展、促进农村金融深化的措施，中国农村金融供给状况有了较大改善，主要表现在：一是在组织机构体系上逐渐形成了以政策金融、商业金融和合作金融相结合为主体的三大农村金融服务体系。特别是在 20 世纪 90 年代中期以来，中国农业发展银行、中国农业银行和农村信用社三大正规农村金融服务组织体系，在不断完善其体系的同时，经营机制也不断完善，基本上具备了一个能满足农业战略性结构调整各层次资金需求的农村金融服务制度框架。二是金融服务的工具和手段逐渐实现了多样化，农村金融服务的深度和广度得以加深，特别是信贷方式的不断改进，大大地促进了农户和农村企业信贷可获得性的提

高。农村金融机构特别是农村信用社极力推行多户联保和小额信用贷款、贷款信用证（卡）制度、农户和农村企业信用评级制度、简化贷款手续、信用村镇建设等，农民贷款难问题得到有效缓解。三是农村贷款量的不断扩大，为农民增收、农业增产、农村发展和农业结构调整提供了可靠的资金来源保证。所有金融机构农业贷款的年底余额却从 175.9 亿元增加到 10949.8 亿元，实现了年均 22.94% 的增长速度。农业贷款余额的增长大大快于农业总产值的增长和农民纯收入的增长。四是农村金融机构支农资金供应能力增强。2001 年，农村信用社自身新增存款 2008 亿元，通过系统内调剂、到期债券投资以及清收旧贷收回资金等增加支农资金供应 1000 多亿元，人民银行增加安排 200 亿元再贷款额度。五是农村金融机构支持农村产业结构调整的意识明显增强。适应我国农业和农村产业结构战略性调整的需要，东、中、西部地区农村信用社分别形成各自的支持重点，加大对农村产业结构调整的支持力度。

（二）农村金融服务供给市场存在六大不对称特征

1. 农村金融服务供给主体主要分布在东部和城市，金融机构城乡布局、区域性布局与农村经济发展和农业结构调整的区域性不对称。东部经济较发达地区农村，农村金融服务主体的区域布局相对较完善。对于中西部落后地区大多数农村居民和农村企业而言，可以享受的金融服务仅仅来自农村信用社的垄断性供给。20 世纪 90 年代中期以来，全国农村信用社也走上了撤并机构之路，仅 1998—2001 年，农村信用社就精简法人机构 1 万多个，减少人员近 4 万人。2001 年底，具有法人资格的农村信用社个数较 1990 年底减少了四分之一。1999—2001 年的三年期间，四大国有商业银行从贫困省份撤掉分支机构达 3 万多个。金融服务供给主体区域布局非均衡现象严重，金融

服务供给严重不充分。

2. 金融机构对农业和农村企业贷款所占比重较低，对农业和农村企业的贷款供给与农业的贡献不对称。改革开放前，金融部门的农业贷款占有所有贷款的比重一直维持在 13%左右，而 1978 年后一直维持在两位数以下，1998 年以来徘徊在 5%左右，对乡镇企业的贷款也一直保持在 6%左右。2000 年，中国农业的 GDP 份额占 15.9%，农业的就业份额占 50%；中国乡村人口 79563 万人，占总人口的 62.3%，而 2000 年底全国金融机构各项贷款余额 99371.07 亿元中，农业贷款余额仅占 4.92%，而工商业和建筑业贷款余额却占 37.84%。

3. 农村金融机构贷款中分配给农业的比重较小，农村金融领域内部金融服务供给与农业结构调整的资金需求不对称。农村信用社是农村主要的信用组织，作为向农户提供农业信贷的唯一正规金融机构，主要为农业生产发放贷款。农村信用社在支持“三农”方面的作用是其他金融机构所无法替代的。但统计显示，农村信用社贷款流向中分配给农户的比例却较小。

4. 农户储蓄资金贡献与其获得的贷款服务供给的不对称。以农村信用社为例，1980 年初，中国农村信用社农户存贷款活动中的存差就较大，1980 年曾达 86%，1984 年缩小到 59%，但 1985 年开始，直到 1997 年，连续 12 年上升，1998 年较 1997 年有所下降，但存差占当年底存款余额仍达 75%，农户贷款仅相当于其存款的 25%，农户存差余额越来越大。农户金融活动存差的大量存在，为城市工业化和乡村城镇化创造了大量的资金来源。

5. 主要农村金融服务供给主体承担的支农任务与其自身资产实力不对称。作为主要面对农业、农户的金融机构，农村信用社在较多地区是提供农村金融服务的唯一机构，但农村信用社不但经营机制绩

效较差，而且农村信用社不良资产积累较高，亏损状况严重，资产实力有限，对“三农”支持的能力不足，不能最大限度地满足农业战略性结构调整的资金需求。

6. 农村经济发展中的资金短缺与农村资金严重流失并存，农村资金供求不对称。资金流失，一是表现为存差的大量存在¹，二是其他商业金融机构渠道和邮政储蓄渠道对农村资金的抽吸。其他商业银行虽然主要业务不在农村领域，但它们吸收的存款中有一部分来自于农村领域内的经济活动主体而不对农村经济活动主体发放贷款的事实是不可否认的。2001年底邮政储蓄系统存款余额5911亿元，其中县及县以下来自于农村的部分为3781亿元，占全部余额的64%。而邮政储蓄资金，直接流出了农村。国有商业银行从农村领域的吸储余额大约为2000—3000亿元，但对农村的放款很少。据估计，改革开放以来，通过金融渠道（包括邮政储蓄）实现的资金净流出总额约为8000亿元。

二、中国农村金融服务需求状况及特征

（一）中国农村金融服务需求状况

改革开放以来，中国农村对金融服务的需求越来越多。农户小额贷款需求的额度越来越大。20世纪80年代，农户平均贷款规模为50—100元，90年代中期上升到200元左右，20世纪末则达到1000元左右，在经济发达地区一般达到5000元以上，有的甚至达3万—5万元。农户贷款需求额度上升表明，资金需求的目的是已经主要不是为了满足购买种籽、化肥、农药等方面的资金需要，而是为了寻求经济发展的新的增长点的资金需要，是实现经营转向、发展专业化和规模

¹这种存差占农村存款的比率，“六五”、“七五”时期在60%左右。20世纪90年代，贷款占存款的比例有

化生产、调整和完善经济结构的需要。

（二）中国农村金融服务需求特征

1. 农村经济体制变革引起农村资金需求实现了由集中化向分散化的转变。中国农村经济体制的变革，农村土地关系的调整，实现了农民对土地这种基本生产资料的使用权的占有，家庭经营成为中国农村经济的基本经营形式。农村金融需求主体，也就由过去的生产集体变化成为单个农户，金融需求规模小、需求分散、需求有较强的季节性、及时性等特点。

2. 农户满足经营性资金需要的贷款需求是农户金融服务需求的主要内容。

3. 农村企业普遍面临资金短缺问题。一是银行对农村企业的贷款不足。二是对民营企业融资不足，民营企业 90% 的初始资本来源于自我融资。三是农村企业金融市场直接融资不足，在股票上市、吸收社会融资方面限制也较大。2001 年初，全国符合上市条件的农村企业有 1000 余家，但是只有近 40 家上市筹集资金，只占全国上市公司的 4%。四是处于培育和发展初期的产业化经营龙头企业发展资金需求较大。金融部门对农业产业化经营的信贷支持力度极为有限。农民收入增速下降和乡镇企业效益下滑，制约着农业产业化经营自身的资金积累。1994 年以来，农民纯收入虽然在绝对量上持续增加，但其增长速度却连年持续下降，农业自身积累日益减弱。

4. 农业战略性结构调整对农村金融服务提出了新的要求。农业战略性结构调整是一项新的系统工程，不但资金需求巨大，靠“三农”领域自身的积累能力是无法实现对于资金需求的满足，同时由于其风险性较大，因而是常规的银行信贷活动也难于投资支持的。所以，满

所提高，但“九五”时期的年均存差仍达农村存款余额的 21.1%。

足农业战略性结构调整的金融服务需求需要有新的方式，提出了创新农村金融服务的要求。

三、改善农村金融供给服务的对策建议

1. 重新设计政府提供的“公共金融产品”种类，逐步实现农业政策性信贷业务的商业化操作。明确界定农村“私人金融产品”和“公共金融产品”的范围，并为此做出相应的农村金融组织制度安排调整。将中国农业发展银行改组成为专业性农村信贷担保银行，为政府推动的项目信贷计划提供贷款担保，而不是去执行补贴性信贷项目计划。

2. 赋予农村金融机构国民待遇，与其他金融机构一样，也应充分享有市场活动主体地位，要能够真正自主经营，并通过市场竞争寻找到其在金融市场中的份额。

3. 创建一个开放型的农村金融市场体系。改造农村金融市场，使之从有限的、非正式的、传统的、当地储蓄、当地借出的金融体系转变成完整的、正式的、全国性的储蓄和信贷体系，实现中国农村金融由传统封闭型金融体系向现代开放型金融体系的转变。要激励和促进更多的商业银行、专业银行、外资金融机构、非银行金融机构等开展农村信贷活动。

4. 中央政府可以从宏观调控角度出发，采取一定的政策措施，把其他金融机构推入或引入农村金融市场，以满足农业战略性结构调整的巨大金融需求。中国人民银行在 1998 年就已经提出，为确保支农信贷资金来源，加大农业信贷投入国家银行新增支持农业发展的贷款不低于新增全部贷款的 10%，农村信用社用于种植业的贷款不低于全部新增贷款的 40%，对农村信用社社员的贷款不低于贷款总额的 50%，只不过其法律约束力不够，没能真正落实到商业银行的业务之

中。

5. 放松农村金融市场管制，逐步实现农村金融机构的多样化。鼓励农村民营金融业的发展，为民营资本进入农村金融市场和民间金融机构的发展铺平道路，特别是应鼓励建立在农村居民自愿基础上的规范化的新型合作金融组织的发展，以逐步培育和形成一个有效率的竞争型、多样化的农村金融组织机构体系，打破农村信用合作社在较多的农村地区事实上的垄断经营局面，弥补因为国有商业金融机构大量收缩农村地区的业务网点而带来的金融服务供给不足，转移、分散和降低金融服务的风险。

6. 允许民营资本进入中国农村金融业，发展地方民营中小型金融机构，增加对于民营企业的信贷。中国经济增长进入了一个由民营经济推动经济增长的时代。世界银行的研究表明，如果银行对私营部门信贷与 GDP 的比率提高 1 倍，将导致长期平均经济增长率提高 2 个百分点；且私营部门的信贷占比越高（金融体系的深化程度越高），经济的波动性越低²。中小型金融机构着眼于发放小额贷款，有利于农户、城乡中小型企业的融资。这一点，从美国中小金融机构的发展历史中也得到证明。对美国 20 世纪 90 年代中期的银行业务状况研究发现：银行规模越小，其小额贷款占贷款总额的比重越大，小额贷款占资产总额的比例越高。资产低于 1 亿美元的银行的国内小商业贷款占资产总额的 8.9%，而在资产高于 50 亿的银行，这个比例只有 2.9%。

7. 应该注重农村商业金融与合作金融的同时并重，要满足农业战略性结构调整的金融需求，解决中国农村金融的问题，不能以商业金融取代合作金融，也不能单独强调合作金融的发展。

²世界银行政策研究小组（2001）：“金融与增长：动荡条件下的政策选择”，经济科学出版社，第 39—42 页。

8. 以金融创新促进农村信用合作社小额贷款业务健康发展。进一步创新贷款发放方式,把小额贷款发放与扶持产业化经营龙头企业、扶持农村个体工商农户相结合;借鉴国外经典小额信贷模式的经验,在金融工具上创新;应小额贷款发放与扶持流通领域的发展相结合;要把小额贷款发放与完善农村金融服务的配套体系相结合。

四、满足农业金融服务需求的政策建议

1. 为满足农民、农村企业金融服务需求,将某些金融机构的业务领域限制在“三农”领域。中国农业发展银行、中国农业银行、农村信用合作社为主体的为中国农业、农村服务的三大金融组织体系,就是在扶持和保护中国农业、促进农村经济发展的意识支配下,才逐渐形成。

2. 赋予农村金融机构贷款利率上更大的浮动权,增加农户和农村中小企业的信贷可获得性。

3. 中央银行对农村金融机构提供低利息的再贷款,以鼓励它们向农村领域发放贷款。2000 年底,就农村金融机构向中央银行借款余额占其资金来源总额的比重而言,中国农业发展银行达 84.96%,中国农业银行为 5.8%,农村信用社为 2.87%。2001 年,中国人民银行对农村信用社新增再贷款 312 亿元,占全年农村信用社新增贷款 1395 亿元的 22.37%。2002 年春季,中国人民银行要求农村信用社完成 260 亿元的再贷款指标。

4. 以信贷形式支持最低保护价敞开收购粮食政策的实施。在中国政府实施的所有农业支持政策措施中,农民受益最大的是对粮食实行最低保护价敞开的政策。1994—2000 年,为保证该项政策手

段的实施，中国农业发展银行每年均要向粮食收购部门发放收购资金贷款 2000 亿元左右。2000 年，中国农业发展银行累计发放农副产品贷款 5829.47 亿元，年底余额达 7303.96 亿元，其中保护价粮食收购贷款余额为 2307.47 亿元。

5. 促进农村金融机构开展小额信用放款和推行小组联保计划。中国农业银行 1999 年 4 月制定了《中国农业银行“小额贷款”扶贫到户贷款管理办法》、中国人民银行 1999 年 7 月出台了《农村信用社小额信用贷款管理暂行办法》、2000 年 1 月的《农村信用合作社农户联保贷款管理指导意见》，2001 年 12 月的《农村信用社农户小额信用贷款管理指导意见》则是对农村小额贷款业务发展的直接推动。

参考文献

1、吴晓灵，“重构农村金融体系，支持县域经济发展”，《中国金融》2003 年第 10 期。

2、何广文，“中国农业信贷支持政策：措施、效果及其调整”，载范小建主编《加入 WTO 以后的中国农业政策调整》，中国农业出版社，2002 年 10 月。