

当前中国农村金融面临的困境与改革思路

中国国家发展改革委 马晓河 (Mr. MA Xiaohe)

2003.10.

摘要 当前中国农村金融面临的困境，主要表现为正规金融机构双重供给不足的供给型金融抑制，其次为需求型金融抑制。为此，必须从供给和需求两方面入手，以供给优先模式为主，需求追随模式为辅，解除复合型金融抑制，推动农村金融走出困境。

当前，农村金融抑制是构成“三农”问题的瓶颈之一。农村金融抑制是怎样形成的，如何消除它对农业、农村经济发展的瓶颈约束，已引起了决策界和学术界的高度关注。对此，本文将从现状入手，分析目前农村金融陷入困境的成因，并提出我们的改革建议。

一、当前中国农村金融的现状分析

目前中国提供农村金融服务的机构，包括正规性金融组织和非正规性金融组织。正规性金融组织主要包括农村信用社、农业银行、农业发展银行和农村邮政储蓄等。此外，工商银行等国有商业银行以及新疆、上海等地的人保财险公司也向农村提供少量金融服务。非正规性金融组织主要是指民间组织借贷，多为私人之间的借贷，也有地下钱庄等形式。

在正规性金融组织中，农村信用社是农村金融的主力军，其贷款主要投向农户。1996-2001年，信用社共累计发放农业贷款 16548 亿元，平均每年投放 2758 亿元。2001 年底农村信用社农业贷款余额已

占全部金融机构农业贷款余额的 77%。其贷款对象包括农户、农村集体经济组织和农副产品加工企业。2001 年农村信用社累计发放农户贷款 3657 亿元，占农业贷款累放额的 84%。对农户贷款主要采取贷款证、农户联保贷款和创建信用村（镇）等方法。

农业银行作为国有商业银行是农村金融的重要力量，涉农贷款包括专项农业（扶贫、开发及粮棉油附营）贷款、常规农业（农林水牧渔及农产品加工）贷款、乡镇企业贷款、农村供销社贷款、农副产品收购贷款和农业、农村基础设施建设贷款等。主要服务对象为农业企业等，很少对农户贷款。在整个发展过程中，农业银行的贷款结构不断调整，贷款范围逐渐扩大，涉农贷款比重逐渐下降。从 1997 到 2001 年，累计发放涉农贷款由 5937 亿元降到 3536 亿元，占各项贷款累积发放额的比例由 54% 降至 30%；涉农贷款余额虽然从 5842 亿元上升到 8661 亿元，但其占各项贷款余额的比例却从 60% 降到 54%。其中，农业贷款的累计发放也从 1760 亿元降至 1203 亿元。

农业发展银行是政策性银行，其职能定位随着粮棉流通体制的改革而进行了调整，由成立之初的综合性职能改为以后的单纯性职能。1994 年成立时，主要贷款业务范围包括粮、棉、油、糖、肉等收储贷款；粮油调销、批发贷款；粮、棉、油政策性加工企业贷款；扶贫、开发贷款；小型农、林、牧、水基本建设和技术改造贷款。1998 年将其贷款业务范围收缩为负责粮棉油收购资金的供应和管理，实现收购资金的封闭运行。到 2001 年 11 月末，贷款余额 7238.30 亿元，其中，粮油贷款 5844.20 亿元，棉花贷款 1229.48 亿元，两项合计约占贷款余额的 97.7%。

农村邮政储蓄具有单一的金融服务功能，只提供储蓄服务，没有贷款业务。自从 1989 年开办邮政储蓄以来，农村邮政储蓄额不断上

升。1997 年邮政储蓄存款为 883 亿元，2000 年则增加到 1633 亿元，几乎翻了一翻。

农业保险目前主要由国有商业性保险公司——中国人民保险公司来经营，其业务范围包括种植业保险和养殖业保险，共有 40 多个险种。在 20 世纪 90 年代初，中国农业保险的规模曾一度有过较大发展。后来因亏损严重，加之人保公司由政策性保险公司转为商业性保险公司，农业保险的规模逐年下降。保费收入已从 1993 年的 8 亿多元下降到 2001 年的不足 4 亿元。目前除新疆、上海和云南等省（市、自治区）还维持较大规模农业保险业务外，其他省市的农业保险经营规模都比较小。在政策性方面，主要表现为地方政府给予行政上的支持，免除营业税、给予农户一定比例的保费补贴和允许“以农（村险）补农（业险）”等^①。

在非正规性金融组织中，地下钱庄以及假借各种名义集资的金融性公司，因其不合法而数量较少，大多表现为民间私人借贷。非正规性金融主要为农户提供借贷服务，农户借款中民间借贷的比重很大，约 70% 左右，正规金融机构贷款所占比重很小，约 25% 左右（宋宏谋，2002）。

目前农村金融领域的改革正在探索之中。发达地区已开始试点建立农村合作银行，例如 2003 年 4 月 8 日浙江宁波鄞县农村信用合作联社，改制为全国第一家农村合作银行^②；有些地方大多在县域范围内试点组建农村信用联社；此外，全国有 8 个县的农村信用社正在试点利率市场化改革，其存款利率可上浮 30%，而贷款利率可上浮 70% 等。

^① 前文数据和观点参见陈锡文（2002），第 338-433 页。

^② 参见 <http://finance.sina.com.cn>，人民网-国际金融报，2003 年 04 月 11 日。

二、当前农村金融面临的困境及其成因

20 多年来，中国农村金融体制历经改革，在市场化方面已取得重要突破。但是，在加入 WTO 后进一步对外开放中，全国各项经济体制改革进程加快，益发反衬出农村金融体制改革的滞后。农村金融体制改革滞后，已严重制约了农业、农村经济的发展，贷款难对农民增加收入已经构成了瓶颈约束。中国农村金融当前面临的问题，核心是存在严重的金融抑制现象。金融抑制主要是围绕农村正规金融部门而言，既有正规金融部门资金供给短缺，也有对该部门资金需求不足的原因，但主要表现为供给型金融抑制，而需求型金融抑制^①是从属现象。

（一）供给型金融抑制的成因

当前中国农村金融的供给型金融抑制主要表现为双重供给不足，即正规金融部门的制度供给不足和资金供给不足。

一是现有农村金融组织资源供给不足。目前为农村提供金融服务的组织机构虽然有农业银行、农业发展银行、农村信用社、农村邮政储蓄所和人民保险公司，但能向农村提供资金的金融组织却非常有限。农业发展银行作为政策性银行，并不对一般涉农企业和农户贷款；农村邮政储蓄机构只提供储蓄服务，而不提供贷款；虽然，农业银行有涉农贷款，但主要是向农村基础设施和农产品加工企业等贷款，很少向农户贷款。而且，近几年在工商银行、建设银行和中国银行撤出农村的金融网点之后，农业银行并未进行填补。因此，亿万农户和成千上万家农业生产经营企业只能从农村信用社申请贷款。而农村信用社只有 4 万多家法人机构，并且没有形成金融网络，于是农村金融领

^① 需求型金融抑制的有关内容参见高帆（2002）的文章。

域便出现了千军万马挤独木桥的局面。可见，能够提供信贷服务的金融组织资源短缺，是造成农村资金供给不足的原因之一。

二是现行资金供给政策安排的“抑农”倾向。由于农业贷款涉及的自然风险和市场风险比一般商业贷款风险要高，为此农业银行所实行的一系列贷款政策规定，使农业贷款更难，于是农业银行对农村的金融服务中多存少贷、或只存不贷的现象相当突出。邮政储蓄业务的政策规定是只进行储蓄，不进行贷款，将农村资金大量上解人民银行。农村信用社在几次大的政策调整中，呆坏帐不断增加，亏损严重，资金供给也极度短缺。例如，1978年以前发放给社队集体的大量贷款，早已形成呆坏帐；乡镇企业兴起时，由乡村集体组织申请的大量贷款，因企业被市场淘汰或被政策清理关停而形成的呆坏帐（刘大蓉，2003）；农业银行与农村信用社脱钩时，将一大笔呆坏帐转移给后者；停办农村合作基金会后，国家也将大量呆坏帐转给农村信用社；保值储蓄贴息虽有政策规定，其他国有商业银行都已核销完毕，惟独农村信用社仍在挂帐。所有这些方面，都构成了农村信用社的不良资产。此外，农村信用社名义上是农民的合作金融组织，实质上是国有银行体系在农村的延伸，是独立于农民之外的利益集团，在现实运行过程中常常为内部人控制，“三会”（社员大会、理事会和监事会）流于形式，管理混乱，经营不善，亏损严重。到2000年末，全国农村信用社账面不良资产高达5173亿元，占各项贷款余额的49.9%。历年亏损挂帐1083亿元，约占信用社总资产的10%（盛松成等，2001）。巨额的政策性和经营性亏损严重削弱了农村信用社的资金贷放能力。人民银行为了弥补农村信用社贷款资金的不足，采取了输血型的再贷款政策，但资金规模远不能满足需求。中国人民保险公司承担的农业保险任务因出现亏损，又没有政策补贴支持，也不得不收缩范围，从而

减少了农民受灾后的资金供给。上述这些政策安排，通过多种途径都直接或间接地减少了农村资金的供给。

三是严格的农村金融管制妨碍了新型农村金融组织的创立。虽然发展中国家的金融管制现象普遍存在，中国也不例外，但中国的金融管制却存在明显的城乡差别。农村比城市的金融管制更加严厉。例如，允许城市搞民间银行，但不允许农村搞，从制度上诱导资金向城市流动；在农村取消合作基金会、打击并取缔地下钱庄，但又禁止农村成立新的金融机构，这无形中延误了农村民间金融组织的形成和发育。这种对城乡非国有金融组织的双重标准，实质上对农村新型金融组织的发育采取了歧视性政策，它增加了农村资金向外流出的机会，也减少了农村资金的供给来源。

进一步考察可以发现，制度和资金双重供给不足的根本原因在于中国长期执行的城市和工业发展优先的传统工业化战略。改革开放以来特别是 20 世纪 90 年代以后，中国工业化主体已经由国有工业变为国有企业、乡镇企业和外资企业，与此同时工业化也由政府主导变为市场主导，城乡居民消费成为拉动工业发展的核心力量。此时，我们的金融制度安排应该尽快转向，将服务目标既瞄准国有企业，也瞄准乡镇企业和外资企业，既瞄准城市，也瞄准农村，然而中国的金融制度改革没有沿着这个目标进行，而是在传统制度惯性作用下，仍然延续为传统工业化筹集资金的做法，将资金主要投向了国有工业和城市方面。尤其是亚洲金融危机以后，为了防范金融风险实行金融紧缩政策，其结果是牺牲农村金融，保城市金融，牺牲农村工业，保城市工业。

政府为什么对农村金融采取比城市金融更加严格的金融管制，限制农村民间金融组织的发展呢？深层原因主要在于，金融决策部门所

秉承的政策理念，即农民金融素质不高，缺乏法律意识，容易出乱子；农村交通不便，通讯困难，机构多而小，金融人才少，监管难度大，运营成本高。金融是特殊敏感性行业，一旦发生破产倒闭，农民往往会找政府算账，危及社会和政治稳定等。这些观念在过去乃至现在都有一定的合理性。但在中国加入世贸组织之后，金融业的竞争日渐加剧，随着监管经验不断积累，监管水平日益提高，上述观念的局限性就会暴露出来。既然有关部门仍然坚持这些理念，就必然奉行“不求有功，但求无过”的奖惩机制；在金融监管上，政府管理部门也宁愿严格管制，也不愿冒由改革带来的风险。因为冒险搞金融市场化改革，风险太大，预期收益太低，相反严格金融管制没有任何风险，甚至还会有政治收益。可见，当前的金融环境和扭曲的改革激励机制，迫使金融决策部门不敢放开手脚搞改革，只得采取过度谨慎的局部性措施。

（二）需求型金融抑制的成因

作为农村经济主体的农户对正规金融部门资金的有效需求不足，主要表现为需求型金融抑制。当前农户的融资需求不足，一方面是自然需求不足，主要在于农村商品化程度低，农户粮、油、肉、菜的自给自足性消费高，货币化程度有限，降低了农户对资金的交易性需求。另一方面是人为需求不足，这是产生需求型金融抑制的主要原因。它是政策压抑的结果，根源在于制度供给短缺。

一是消费信贷服务严重滞后，削弱了农户的消费性资金需求。农村市场启动难，除了农民收入低之外，还有农村金融领域的消费信贷工具短缺等原因。由此造成农民在建筑房屋、购买耐用消费品、子女教育、婚丧嫁娶等方面需要借款时，往往很难通过正规金融部门取得贷款，这迫使农民将消费信贷需求转向非正规金融部门，从而减少了

来自于正规金融部门的资金需求。

二是农业的双重风险和农村的市场化程度较低，减少了农户的投资性需求。中国自然灾害频繁，农产品具有鲜活、易腐特征，农业生产经营的自然风险高，但农业保险落后；同时，由于农村市场化程度不高，农户常常在获取信息、技术和市场交易中，风险大成本高。面对这些风险，在缺乏克服风险的政策工具的条件下，多数农户只有选择经营传统行业，不敢进入非农产业领域，这限制了他们的投资渠道，减少了农户对正规金融部门资金借贷的需求。

三是正规金融机构贷款难，压抑了农户的投资性需求。农户从农村信用社、农业银行等正规金融机构的投资贷款难，主要是抵押难（例如土地使用权不能抵押、房屋等固定资产没有产权证无法抵押）、担保难和手续繁杂等，突出表现在贫困农户贷款难、落后地区农民贷款难、中高收入水平农户扩大生产经营规模和调整农业结构贷款难等方面。因农业银行向国有商业银行转变，对农户贷款越来越少，而农村信用社作为发放农户贷款的主要正规金融机构，由于贷款手续烦琐，“官商”作风严重，经营理念落后，机构人员偏少，难以满足广大贷款者的需求（宋宏谋，2002），致使贷款难频频发生。可见，制度创新少，制度供给不足，压抑了农户对正规金融机构的资金需求。

四是非正规金融组织对正规金融机构具有挤出效应。在中国农村，非正规金融组织由于具有投向自由、借贷期限灵活和手续简单等优点，已逐渐成为农户借款的主体，在正规金融组织供给不足条件下，它已经开始填补由正规金融机构留下的信贷市场空间。但是，当前民间借贷不合法，组织行为不规范，利率太高，也减少了农户的资金需求规模。

三、结论与政策建议

当前，“三农”问题已事关国民经济的进一步发展，也影响到全面实现小康社会战略目标，而困扰“三农”问题解决的重要瓶颈又在于农村金融抑制。因此，消除金融抑制是解决“三农”问题的重要举措。只要从资金供给和需求两方面入手，既扩大资金供给规模，又增加资金有效需求，填补投资短缺和消费不足这两大缺口，促使农村总供给和总需求正常增长，就会带动农民就业，增加农民收入，以推动全面建设小康社会目标的实现。

下一步农村金融改革的政策思路是扩大农村金融的市场化程度，以解除供给型金融制约，并舒展被压抑的金融需求；农村金融制度实行市场化改革，核心是要解决农民贷款难问题。具体政策建议如下：

一是完善农村金融改革的奖惩机制，不断提高社会公众对农村金融改革的认识。尽管农村金融业的稳定与否具有影响社会稳定的外部性，但没有必要对其中个别金融企业的破产、倒闭或兼并过度惊恐。金融企业虽有其特殊性，但同样应该遵循一般企业的生存发展规律。个别金融企业的生死存亡，并不会影响整个农村金融业的安全。即使严重的亚洲金融危机，有关国家的金融业遭受重创，也未使这些国家的政权解体。因此，应该鼓励金融决策部门大胆探索农村金融业市场化的各种改革方案，在方案设计和实施过程中，要充分评估和预测改革的种种影响，把改革的负面效应降到最低限度。同时应引导社会公众正确认识农村金融领域改革的艰巨性、复杂性和可能出现的偏差，增强社会民众对金融部门改革的承受力。

二是培育农村金融多元化主体。第一，鼓励城市各类银行的金融网点向农村延伸。为此，可实行城乡差别化利率政策，允许农村市场利率高于城市一定幅度，以弥补农村金融运营中高出城市的成本损

失。第二，鼓励外资银行开展农村金融业务。先从东部农村金融市场开始试点，然后待经验成熟后，再逐步向中西部地区推广，但要控制其在农村金融市场的份额，避免对国内金融机构造成过度冲击。第三，在严格市场准入制度和加强金融监管的前提下，鼓励成立民间金融机构。中国的民间金融机构在历史上早就存在，且有良好的行业自律传统。因此，中国政府需要相信市场和农民的勇气，不能将农村的民间金融组织视为洪水猛兽，进行城乡和所有制歧视，相反，它们是打破农村金融供给瓶颈约束的重要依靠力量。民间金融组织可以是民营银行、合作银行，也可以是信用合作社或合作基金会等。特别是开放农村金融市场后，应允许农民成立自己的合作金融组织，可以是新型的信用合作社或合作基金会，完全实行法律监管和内部监控，杜绝基层政府任何形式的行政干预。在合作金融领域，以金融组织创新的增量式改革，来迫使农村信用社进行存量式改革。对民间金融机构，要严格市场准入条件，提高准备金率和资金充足率；采取强制和自愿相结合的办法，敦促办理存款保险；实行风险责任自负的公示制，明文告知存款人或入股人，民间金融机构发生金融风险的最后责任人不是国家，而是机构投资者和存款人；因其风险高，允许提高存贷款利率，以弥补其高风险的损失。第四，改革农业发展银行。有两种方案：一种是农业发展银行与中国粮食储备公司合并，专司负责收储和价格支持政策的实施，其他政策性职能交给农业银行代理，由国家根据其政策执行业绩给予代理费补贴；另一种是保留农业发展银行，扩大政策职能范围，取消农业银行的政策代理业务。

三是逐步矫正现行金融政策安排中的“抑农”倾向。农业银行的涉农贷款特别是针对农业企业和农户的贷款，考虑到行业风险的特殊性，应压缩责任追究范围，减轻处罚责任力度，缩短责任追究期限。

农村邮政储蓄上交人民银行的储蓄资金，可通过再贷款的形式全部交由农村信用社贷放给农户和农业企业等农村经济组织。分批拨付财政资金，逐步冲销农村信用社历史上因政策调整形成的呆坏账，并且尽快参照国有商业银行的办法，核销农村信用社的保值贴息负担。考虑到创立政策性保险机构的巨额制度运行成本，目前可首先实行农业保险代理制，对农业保险实行招标，允许一家或几家商业保险公司进行代理。对农业政策性保险业务，采取保费补贴、运营费用补贴、以及减免所得税的办法，鼓励商业保险公司参与农业保险。另外，要赋予农户长期、完整和独立的土地承包权，允许土地承包权抵押、入股、流转和继承，同时还要从法律上确认农户的房屋、车辆等固定资产产权，允许农户以这些固定资产进行贷款抵押。

四是加快农村的商品化、市场化和货币化进程。在中国农村特别是中西部地区，结合农业结构调整，建立示范基地，减少自给自足的生产消费模式，引导农户从事专业化和商品化种植及养殖。通过信息提供、技术扶持、营销培训等措施，帮助农户认识市场，参与竞争，增强农民抵御风险的能力。积极扶植农户从事非农产业，帮助农民外出务工，鼓励外出人员带资回乡创业。

五是鼓励农村金融机构开展消费信贷活动。在目前生产能力过剩，农业以及一般工商业投资收益率较低，而农业风险又较高的背景下，农户的消费信贷比生产信贷对经济增长的拉动作用更大。因为刺激消费信贷可以拉动农村市场需求，扩大市场规模，提高投资收益率，反过来还会激励农户进行生产信贷。因此，首先应对农民的集中建房和子女教育实行贴息贷款政策。农民按照规划，节约土地、集中建房，享受贴息贷款，可按年按揭。这等于农民间接享受了国家的经济适用房政策。子女教育投入，是增加国民人力资本投资，具有社会外部性，

给予贴息贷款，可减轻农民教育负担，降低文盲率，提高人口素质。其次可灵活设置耐用消费品和大病医疗的贷款方式，鼓励农民贷款。家用电器等耐用消费品由正规经销商或厂家代农户向银行或信用社贷款，农户可选择一定的贷款期限，按年分期偿还。大病医疗也可由医院代农户向银行、信用社等金融机构贷款，由农民按年分期偿还。

六是改造农村信用社。第一，盘点国家投入农村信用社的资产，若有净资产，则将其纳入国家冲销呆坏账的准备金。第二，分离农村信用社因政策调整而产生的呆坏账，由中央财政和地方财政分别承担一部分，逐年予以核销。第三，不再设立国家入股资金，撤出政府代理人，杜绝一切行政干预。第四，以合作制原则为主，股份制原则为辅，重新改造农村信用社，让农民成为农村信用合作社的主体，严格实行三会制度，在经营管理上真正实现民主化、规范化和制度化。第五，按照金字塔参股方式，组建农村信用社体系。即建立自下而上逐级入股，自上而下层层服务的农村信用社体系。首先由农民、个体私营企业等组织成立乡村级的基层信用社，该社由社员和入股股东所有；其次由基层社参股组建县联社，再由县联社参股省级中心社，最后由省级中心社参股成立全国信用社联盟。每级信用社都是独立法人，低级信用社对高级信用社实行参股式管理，同时又是其客户，而高级信用社对低级信用社无管理权，只提供资金融通、结算、支付等服务。通过上述一系列改革措施，力争将农村信用社改造成真正的合作金融组织，基本解决农户在农村信用社贷款难的矛盾。

参考文献

- 陈锡文，2002，“中国政府支农资金使用与管理体制改革研究”，课题报告。
- 高帆，2002，“中国农村中的需求型金融抑制及其解除”，《中国农村经济》，

第 12 期。

刘大蓉, 2003, “对当前中国农村信用社不良贷款治理的研究”, 《农村经济》, 第 3 期。

盛松成等, 2001, “中国农村信用社体制改革的回顾与展望”, 《金融研究》, 第 10 期。宋宏谋, 2002, “中国农村金融发展问题研究”, 博士论文。