

农业现代化背景下农村金融体制改革研究

——以山东省为例

史方超, 董继刚

(山东农业大学 经济管理学院, 山东 泰安 271018)

摘要:农村金融不仅是农村现代化经济的核心,也是农业现代化建设推进的关键力量。中国要发展现代化农业,实现农业现代化的目标,一个高效的现代化农村金融体系不可或缺。就农业现代化背景下的农村金融体制改革进行了研究,希望能够对我国的农业现代化进程以及农村金融体制改革提供借鉴意义。

关键词:农业现代化;农村金融;“三农”问题;金融体制改革

中图分类号:F832.35 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2016)05-0117-05

加快新型农业经营体系的构建,走出一条生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强并且生态环境可持续发展的中国特色新型农业现代化道路是在党的十八届三中全会和中央农村工作会议中明确提出的。2014年4月份,为了加大支农力度,《国务院办公厅关于金融服务“三农”发展的若干意见》出台,对2014年度的涉及到基础建设、保险、资本市场、加大涉农资金投放等方面的“三农”金融工作提出了明确要求。紧跟发展趋势,山东省为更好地发挥金融对经济结构调整和转型升级的支持作用出台了“山东金改22条”,制定了具体目标:争取用五年(2013—2017)左右的时间,初步建成市场化水平较高的、与山东省实体经济相适应的现代金融体系。

然而现阶段我国现代化建设之中最薄弱的环节是农业现代化建设,农村金融体系建设作为农业现代化发展的重要推动力更是亟待完善。我国农业各方面发展水平虽然不均衡,但也即将进入“现代持续农业”的阶段,总体已处于“常规现代农业”的后期。那么中国农业现代化进程中农村金融保障体系应如何构建?在农业现代化的大趋势下,作为农业大省的山东又应该如何统筹农业现代化进程中农村金融体系的发展?

1 山东农村金融服务体系的历史沿革与运行障碍分析

纵观我国农村金融30余年的改革历程,可以得

出结论:2008年以前,政府主导型农村金融改革思路一直是改革的主线,但是改革的效果并不如意。2008年以后,政府开始扶持农村内生金融组织。但是从外生性农村金融扩展到内生性金融的目标是什么?所需要的基础是什么?路径和有效措施是什么?这些问题都急需更加深入透彻的理论指导,在此背景下,我们试图依据制度变迁理论,循着农村金融体系的历史演变轨迹来剖析农村金融机构“边缘化”、金融服务供给抑制、金融运行效率低下等障碍的深层原因及其对农村经济发展的负面影响,并在此基础上研究可行性路径。

1.1 山东省农村金融服务体系的历史沿革

我们大体可以把农村金融体系的发展历程分为五个时期:1949年—1957年的兴起时期;1958年—1976年的停滞时期;1977年—1984年的恢复时期;1985年—1995年的发展时期;1996年至今的改革时期,包括1996年—2002年的调整阶段,以及2003年至今的改革深化阶段。

兴起时期(1949年—1957年):在此期间,政府重视农村信用社在农村的试办,并积极倡导与推动,全国农村信用合作组织由1949年底的800多家发展成为到1957年底有88368个农信社,吸收了20.6亿元存款,比较完整的民主管理制度也已建立,比较充分的体现了合作性质。但是这一时期的农村信用社普遍存在规模较小,管理不完善的缺点。

收稿日期:2016-01-11

作者简介:史方超(1990—),女,山东日照人,山东农业大学,硕士生,研究方向:货币银行理论与政策;董继刚(1961—),男,山东农业大学,教授,博士生导师,研究方向:货币理论与政策,资本运营。

停滞时期(1958年—1976年):农信社于1958年和1959年被先后下放给人民公社和生产大队管理,合作制度也由于“极左”路线的影响被严重扭曲。另一方面,资金由于信用关系遭到严重破坏被大量挪用,存款由1958年到1962年大幅度下降。后来1963年重建中国农业银行来承担统一领导农信社的职责,但又于1965年12月被撤销,并且农信社的资金安全以及业务活动又由于后来的“文革”影响受到严重损害。

恢复时期(1977年—1984年):国务院于1977年颁发《关于整顿和加强银行工作的几项规定》并明确了农村信用社的农村基层银行组织机构以及集体金融组织的性质。1979年恢复了中国农业银行,并确定了其官办性质以及垄断地位。尽管此期间农信社得到了一定程度的恢复和发展,但是失去了自主权,走上了官办道路。

发展时期(1985年—1995年):商业银行开始进入农村;农信社继续进行改革,农村政策金融开始起步,邮政储蓄得到大力发展,非正规金融开始兴起。此期间农村金融机构得到较好的发展,国有金融机构急剧扩张,但是中国农业银行身兼政策性和商业性的双重角色没有得到改变,致使农业银行的商业化进程缓慢,同时农信社的农村金融业务由于归农业银行直接管理得不到独立发展的空间。

1996年—2002年,“三位一体”农村金融服务体系初步形成,中国农业发展银行成立,包括农业银行在内的国有商业银行逐步从农村金融市场收缩。理论上,这一体系顺应了农村金融需求主体的要求,但是这一农村金融服务体系在实际运行中的效果却是:农村基础设施与公共服务建设的资金无法保障,农民依旧“贷款难”。改革的目的是没有达到,农村金融改革需要继续深化。

2002年至今:农业发展银行调整职能;农业银行确立面向“三农”的市场定位;全面开展农村信用社改革;邮政储蓄银行挂牌成立;大力发展新型农村金融机构以及农业保险。初步建立起了功能各异,互相补充的农村金融组织体系。虽然金融服务覆盖面不断扩大,但是相对而言,农村金融依旧是整个金融体系当中最薄弱的环节,存在许多的矛盾和问题,信贷资金供应不足,农村资金外流严重,民间借贷活跃但是无序,缺乏规范,金融机构服务单一,资本市场和保险市场的发展严重滞后,新型农村金融机构可持续性差,农村金融改革和发展有待继续深化。

1.2 山东省农村金融服务体系建设的制约因素分析

从体制分析入手:根据以上实证考察,我国农村

金融体系现状为金融抑制,根据麦金农提出的金融抑制假说,政府信贷的配给和那些体制内的金融机构在金融抑制的影响下容易产生所有制偏见和制度歧视等问题。政府实施金融抑制的一系列政策措施阻碍了金融体系的健康有序发展,使得金融与经济之间陷入恶性循环^[1]。这些不仅是非正规金融产生的体制原因,也是新生中小企业对非正规金融产生制度需求的原因。然而我国现实中民间金融由于未得到合理引导与规范,不能有效发挥其作用。

再来看内在运行机制:利用以市场机制不完备为核心的逆向选择理论来分析借贷市场时发现:在一些发展中国家,位于中心城市的大银行由于信息不对称也面临着逆向选择问题。即由于金融机构和借贷人不在同一个地域,不便于监督检查,而且存在除信贷联系之外的许多其他社会联系,这样他们往往会因为不完全信息而面临逆向选择和道德风险。而且由于农户居住分散,信贷额较小带来额外管理成本,使得金融服务体系中对农民“惜贷”现象普遍。

最后再来看制度方面:金融制度作为一种制度被激励进行创新或变迁的动力来源于对利润的追求和风险的规避。在金融市场化,商业化的大趋势下,金融机构需要控制风险,追求利润最大化,而农村金融需求主体的弱质性,风险高,规模小等特征与此相悖。

1.3 农业现代化建设中农村金融运行障碍分析

1.3.1 正规金融供给存在弊端

一是信用体系不完善,担保体系发展滞后,政策性保险缺失。一方面我国有效的信用体系尚未形成,金融生态环境仍不理想,信息不对称现象严重,影响了农村金融发展的效率^[2]。另一方面,我国农村金融市场中的政策性保险存在缺失,现有农村信用担保机构普遍存在规模小,担保能力有限等问题,无法满足农村的中小企业以及已成规模的农户经营者担保方面的需求。

二是我国农村政策性金融与商业性金融存在职能重叠,分工不明确。农发行作为政策性金融机构,在以前基本职能是发放粮棉油收购储备贷款,但是现在在农业基础设施建设等支农扶农事业上投入不足,却把相当多的力量投向了商业性经营;而农行和农信社作为商业性金融机构,却仍然承担着一些政策性金融业务。这样就造成了商业性金融机构效率被降低,政策性金融机构操作成本被提高的状况。

三是农村金融市场缺乏竞争性,资金外流严重。虽然近年来加入到服务“三农”行列的新型农村金融机构不断,如村镇银行、小贷公司等。但是不论是从

网点分布、机构数量还是业务规模来看,有效竞争的格局还没有在农村金融机构之间形成。我国农村金融运行存在农村金融机构吸收农村资金以后将农村资金大量用于城市信贷资金,导致资金大量流出农村的现象,进而直接导致农村资金供需不均衡的现象。

四是农村土地制度存在缺陷。政府对农村土地征用制度不尽合理,征用价格的确定排除了市场机制和农民的意愿而由政府单方面决定;承包权得不到依法落实以及不稳定的状况致使耕地流转困难,阻碍了农业的规模化的发展经营。为给农村产权流转交易提供服务,许多地方建立了服务平台以及农村产权流转交易市场。但这些交易市场的设立、监管和运行并不规范,发展不均衡。

1.3.2 非正规金融被制度排除在外

农村内生金融的发展主要基于农村金融交易主体的参与和贡献,受到当地经济与文化环境的内在机制的共同作用,是一个自发、自主、渐进的过程,一般包含着较完善的创新约束机制以及有效的竞争模式。然而我国农村金融发展过程,一般遵循通过政府主导,利用行政力量推进的方式,改革重点往往放在如何完善已有的金融机构上^[3]。在这样一种模式下,缺少与农村金融主体的互动交流,造成内生金融得不到重视,甚至被排斥在外,得不到有效发展。然而我国农地流转制度改革进度缓慢,农村社会保障制度也举步维艰,极大地制约了农村内生金融的发展。在近年的改革中,开始重视内生金融的作用,也进行了一些尝试,但是依旧缺乏实践经验以及政策支持。

1.3.3 政府定位不准确,相关政策缺失

随着农村经济水平的提高,政府主导型的外生性农村金融已经不能有效满足农村金融需求的增加以及多样化趋势,成为农业现代化的一大障碍。结合实际情况,由于我国的国情和农村金融的发展水平以及金融业本身具有的风险性,政府的宏观金融管制与调控措施是必不可少的,在之前的30多年的改革历程中,政府试图通过行政力量扩展农村金融服务体系来解决农村金融供给不足的问题,但是效果不太理想,于是开始积极引导农村金融内生组织,改变了思路,但是目前为止农村内生金融在中国的实践进度落后于现实需求,政府与之相关的政策纲领也不健全,导致农村金融的服务功能和可持续发展能力受到严重制约。

1.3.4 法律法规尚待健全

纵观国外发达国家先进经验,农村金融体系的完善离不开健全的法律法规的支持。比如美国与法国

在完善其农村金融保障体系时都有大量的相关法律与之配套。而我国在这方面发展欠缺,比如没有一套规范的农村合作金融法规,对政策性金融机构、商业性金融机构以及民间金融组织的职能及业务范围进行明确的法律定位。目前我国只有一部具有商业性质的保险法——《中华人民共和国保险法》,它的运作方式不能有效解决我国农村保险市场失灵的现象,与我国农村发展的实际情况不符。

2 农业现代化建设的金融保障体系构建的原则、内容及路径

根据以上的分析,可得出我国农村金融改革任重道远,并且要根据我国特殊国情来分析,首先,我们应该确定农业现代化建设的金融保障体系构建的目标以及原则,然后根据分析的实际情况思考为达到目标应该构建的内容以及遵循的路径,进而提出相关的对策建议。

2.1 农业现代化建设的金融保障体系构建的原则

建设农业现代化金融保障体系的原则包括:一是多层次、广覆盖;二是兼顾效率与公平;三是产权明晰,功能互补;四是协调、可持续发展。新的农村金融体系必须能够满足农村经济发展与农业现代化建设的需要,能够调动农村金融活动主体的内在动力。

2.2 农业现代化建设的金融保障体系构建的内容

一是政府合理定位,市场自由运作;由于农业的弱质性,发展农村金融离不开政府的大力支持,但是应注意合理定位政府的职能,合理引导,市场化运作。二是正规金融与非正规金融功能互补,协调发展;除正规金融内部应该分工明确、各司其职之外,还应合理引导非正规金融的有序发展;三是创新业务,综合配套;目前我国农村金融机构的主要业务是存贷业务,在结算、汇兑、信托、租赁、保险、有价证券和代理买卖等方面发展很不完善,在网络时代下与互联网的结合还有待完善,随着农村经济的发展,农村在金融创新业务领域的需求不断增加,尤其农业保险方面的需求得不到满足,应注意增加业务种类,形成一个完善的、综合配套的金融服务体系^[4]。四是法制健全,市场完善;规范市场参与者的行为、市场之体之间的关系以及保障市场健康有序发展都离不开一个健全完善的法律体系作为保证,总结世界各国农村金融法律,在完善农村金融体系中至少应该有与农业相关的具体法律以及行政法规。五是公平普惠,可持续发展;中国是一个地广物博、人口众多的国家,更是一个农业大国,农民在全国各地分布,农村金融体系应该是广覆盖、多层次的普惠性金融体系。应稳步推进金

融覆盖面的广度和深度,提升农村金融机构的可持续性发展能力。

2.3 农业现代化建设的金融保障体系构建的路径

农业现代化中金融体系的改革应该以观念创新为前提,制度创新为基础,然后进行机构与产品的具体创新。在具体进行操作时,要看到农村存量金融与增量金融的差别,分别对待。这是改革的基本路径选择。内生金融要沿着:互助金融-合作金融-商业金融的路径发展。当实现农村经济的现代化之后,农业金融交易行为就彻底转变为商业化金融行为,这时城乡金融交易就不再有差别。

存量改革:一是需要完善农村金融机构功能,把现有金融机构的发展与农村金融体系的完善结合起来,既要满足市场化条件下商业金融机构追求利润最大化的目标,还要统筹农村现代化金融体系的完善,就解决农村金融资源大量外流的问题进行具体研究。二是需要强化政策性金融在农村经济发展中的作用,为更好地进行农村金融体系建设进行具体的政策改革,尤其是需要加强农业发展银行的政策扶持功能。三是推进现有农村金融机构改革,包括农村信用社改革,规范农商行发展等。四是促进村镇银行,小额贷款公司以及村民资金互助社等新型农村金融机构的发展,提出具体的发展规范办法。五是完善制度体系,主要有监管体系以及政府定位等方面。

增量改革:一是提出具体方法路径促进农村金融制度创新来适应“三农”的金融需求特征。二是重视民间金融,规范并积极引导其发展。三是放宽农村金融市场准入限制。四是强化农村土地金融制度建设,推进农村(金融)资本要素市场化、货币化进程。五是建立多层次的农业保险机构,积极开展农业保险业务。六是加快建立健全多元化的农村保险担保体系。

3 完善农业现代化进程中金融保障体系建设的政策建议

3.1 农村金融政策体系

政府干预农村金融市场的原本目的应该是保障金融市场的有效运行,政府对金融市场的干预应该是适度的通过设立标准和范围,对金融市场失灵情况下造成无法实现发展目标时而采取的必要干预措施^[5]。我国政府在农村金融市场上的角色应该从过度介入转化为适当介入,削弱政府对经济的不当干预。

首先要贯彻落实国家支持农村金融发展的政策措施。落实现有支农扶农的农村金融扶持政策。然后建立支持农村金融产业发展的系统性政策扶持体系来进一步加大对三农的政策扶持力度。

3.2 建立健全地方金融监管体系

首先明确政府金融工作的责任制,加强各级政府金融管理工作部门的机构建设和职责,建立科学有效的地方政府金融工作管理体制,整合行政管理事权,实施地方金融事权归口集中管理。进一步推进农信社的管理制度改革进程,建立健全各级政府对辖区内的农村信用社、村镇银行、小额贷款公司、融资性担保机构等地方中小金融机构的风险处置和日常监管责任制度。其次要建立健全工作机制来统筹推进农村金融改革发展。完善金融改革发展工作领导小组领导协调机制。建立农村金融改革发展综合评价体系,定期评估全省农村金融发展总体情况,建立激励机制。然后要加强风险防范意识,提高监督管理力度。要定期与不定期检查配合和实时动态监测,以达到促进交易公平,确保市场规范运行并积极防范交易风险的目的。

3.3 建立健全法律体系,加强金融法治环境建设

制定和完善有关农业发展,信用管理、农村金融保护等方面的地方性法规,比如制定农村民间金融小额信贷法,农业保险方面的专项法律等,来加强农村金融需求者权益保护,不断完善建设农村金融制度保障。完善金融诉讼案件得审理流程与机制,积极推动金融专业法庭的设立并积极推进金融仲裁机构的设立进程。以法律制度来使各金融机构的融资服务职能得到有效发挥,从而使农村金融服务的需求得到有效满足。

3.4 引导民间资本进入农村金融领域

政府应积极探索鼓励、吸引民间资本进入农村领域的项目,在我国农村金融市场引进民间资本,解决农村金融供给不应求,金融服务欠缺,体系不健全的现状。

一是放开对民间非正规金融的限制,允许非正规金融的发展,并逐步将其纳入金融监管的范畴中去。二是建立健全新型农村金融机构。支持发展多元化的金融业务,支持产业化龙头发展金融服务业,实现产融结合。

3.5 完善现有金融机构,创新农村金融服务产品

首先要继续深化农信社的改革,同时将符合要求的农村信用社改制为农村商业银行继续推进农信社的产权制度改革;探索政府利用市场化手段来管理农村合作金融组织,为农村合作金融机构更好地为“三农”提供服务提供有利条件;还要加快发展小额贷款公司。完善支持小额贷款公司发展的扶持政策和监管制度,促进小额贷款公司稳健发展。其次鼓励涉

农金融机构在信贷业务新的增长点开展方面把农村消费信贷业务作为重点推进方向,从农村经济主体和金融机构这两方面调动各方的积极性来培育消费贷款品种的创新。此外还要重视中间业务的创新发展,积极发掘中间业务在农村中发挥的积极作用,为农村金融市场增添活力,提供更多可供选择的金融服务。

3.6 完善农村保险体系建设

政府应主导推动,大力发展政策性保险,建立政策性的“三农”保险、融资担保机构,积极开展农业保险业务(例如农业巨灾保险以及农产品价格保险),并引导商业化机构积极跟进,完善农村商业化保险机制,拓展业务领域,开展产品业务创新,在省内增设经营网点。

首先应规范财政补贴机制与再保险机制。农业保险长期完全依赖财政补贴是不现实的,但在现阶段政府的财政补贴是必要的。另外,还应当建立农业再保险制度。其次要完善金融中介服务体系。大力发展信用评级机构、资产评估机构、律师事务所、会计师事务所等机构,优化金融服务环境。然后要建立担保机构监管体系,研究制订适合山东省实际的担保体系建设规划和农业保险模式。

3.7 全面加快农村金融信息化建设

一是农村支付体系建设。建立健全农村支付结算体系,提升农村金融市场服务水平,例如:扩大非现金结算范伟以及支付结算工作的覆盖范围;二是加快推进金融监管的信息化进程。建立健全地方金融信息统计体系,完善信息的动态收集、报送、发布机制,

建立一个完整的地方金融系统,为全省金融工作提供及时准确的统计监测数据;三是加强农村征信体系建设。积极培育农村专业信用评级体系,鼓励农村信用评级机构将不同的信用等级与信贷政策和差别化利率挂钩,对恶意骗贷行为进行严厉打击,构建守信重信的诚信氛围。

3.8 进一步完善农村金融市场建设

首先要加快推进利率市场化进程,促进资金回流。其次应积极稳妥推进农村要素市场化和资本化。积极培育农村资本市场,一方面促进土地要素的市场化,另一方面积极培育农村产权流转交易市场,引导规范其发展。

积极推进农村金融改革试验区试点的建设进程。比如:以枣庄,潍坊,临沂为重点地区,以构建具有山东特色、服务“三农”的现代农村金融服务体系为核心,积极探索金融服务“三农”的新模式和新机制。

参考文献

[1] 马九杰. 农业现代化的金融创新驱动与农村金融体制改革[J]. 农业发展与金融, 2015(3):12—15.
[2] 王桂堂, 闫盼盼, 董薇薇. 制度变迁、功能缺失与农村金融体系改革深化[J]. 金融发展研究, 2014(3):30—34.
[3] 张培丽. “三农”问题研究新进展[J]. 学习论坛, 2014(10):32—39.
[4] 王旭坤. 财政支持农村金融的制度变革[J]. 华南政法大学学报, 2012(2):20—24.
[5] 韩淑明. 山东省潍坊市农村合作经济组织发展状况考察[J]. 中国农村经济, 2007(8):56—63.

Rural Finance System Reform of Agricultural Modernization

——Taking Shandong province as an example

SHI Fang-chao, DONG Ji-gang

(Shandong Agricultural University, Taian Shandong 271018, China)

Abstract: Rural finance not only the core of rural economic modernization, agricultural modernization is the key to advancing force. China to develop modern agriculture, to achieve the goal of agricultural modernization, an efficient, modern rural financial system is indispensable. Below we Rural Financial System Reform in Agricultural Modernization background research, hoping to China's agricultural modernization process as well as the rural financial system to provide reference.

Key words: agricultural modernization; rural finance; "Three Rural Issues"; financial system