

中日农村金融比较研究

郑蔚 著

南开日本研究丛书
NANKAIRIBEN
YANJIUCONGSHU

○ 天津人民出版社
T J R M C B S

封面设计 / 王玲
责任编辑 / 李晶

ISBN 978-7-201-05965-5



9 787201 059655 >

定价: 36.00 元

南开日本研究丛书

中日农村金融比较研究

郑蔚著

天津人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

中日农村金融比较研究/郑蔚主编. —天津: 天津人民出版社, 2008

ISBN 978-7-201-05965-5

I. 中... II. 郑... III. 农村金融—对比研究—中国、日本 IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 062015 号

天津人民出版社出版、发行

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱: tjrmcbs@126.com

南开大学印刷厂印刷

*

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 15.375 印张 2 插页

字数: 350 千字 印数: 1-2,000

定价: 36.00 元

南开日本研究丛书编委会

主 编：杨栋梁

编辑委员：(按姓氏笔画为序)

王中田	王振锁	刘玉操	刘雨珍
米庆余	李 卓	谷 云	武安隆
宋志勇	赵德宇	薛敬孝	



《南开日本研究丛书》总序

世界已被称为“地球村”，各国、各民族的相互理解已成急务。日本为近邻，中日两国的交往不惟源远流长，且日渐密切。因而，研究日本、理解日本，更显重要。

早在 20 世纪 60 年代初，南开大学即已建立专门机构，开展日本研究。进入 80 年代，研究人员渐多，研究成果颇丰。1988 年，又成立了综合研究日本历史、经济、政治、社会、文化、哲学、语言、文学的学术机关——南开大学日本研究中心。推动学术研究、培养人才、多出成果，为提高我国日本研究的水平略尽绵薄，是其宗旨。公刊《南开日本研究丛书》，即为实现此宗旨。

《南开日本研究丛书》刊行本研究中心成员的研究成果，以专著为主，亦包括少量日本研究名著的译作。遴选纳入丛书的著译，力求资料翔实、方法科学、立论新颖、具有开拓性。

《南开日本研究丛书》由本中心主管刊行，并委托几位成员负责编务。纳入丛书作品的体例、观点等，皆由作者文责自负。

《南开日本研究丛书》的刊行，幸获日本国际交流基金的资助，在此顺致谢忱。

南开大学日本研究中心

2008 年 3 月

前 言

20世纪末21世纪初,中国与日本两国的经济均处于转型期,这使得两国的农村经济和农村金融出现了一些新的特征,但毋庸置疑的是两国的农业不得不面对可持续发展这样一个共同的课题,从农村金融的功能意义上来说,农村金融服务能否提供和保证可持续性供给对于这一问题的解决起着十分重要的作用。这就要求农村金融体系的运转必须是有效率的,也就是说,它能够保证将资金留在农村、用于农业以及惠及农民。为了能够建立这样一个良好的农村金融体系,传统的农业信贷补贴理论从发展经济学所认为的贫困地区处于发展的贫困化陷阱的角度出发,强调资金外部注入的重要性。以新古典经济学为理论基础的农村金融市场论则强调市场机能的作用和农民所具备的经济合理性,认为市场机制的自发力量可以使金融部门实现帕累托最优,所以必须放开利率管制,实现农村金融市场的自立和持续发展。

如果从这一理论出发考察日中两国农村金融发展的现状,我们似乎可以得到日本好于中国这样的结论。因为日本保持着较高的农村信用实际增长率,实现了在实际利率为正数条件下的储蓄动员的成功,农村金融机构拥有较高的贷款回收率,同时由于合作金融组织率高和利用率高,加之健全的农业信用保证体系,在一定程度上降低了它们的金融交易费用。相比来说,由于中国的正规农村金融始终在政府规定的低利率水平下运行,在实际利率为负的条件下形成了旺盛的资金需求,在资金供不应求的情况下,金融部门只能在政府控制下以“配给”方式提供

信贷,由于农村正规金融提供的低利率的借贷有“租”可寻,不可避免地产生了腐败,造成贷款回收率低下,加之农村信用保险制度的缺失,农村正规金融服务远远不能满足农村经济发展的实际需求。

从戈德史密斯提出的金融相关率(FIR)角度考察两国农村金融发展的现状,可以得出近乎相同的结论。虽然我国的FIR指标由1978年的0.49上升到了2002年的1.80,已经超过了日本泡沫经济时期的1.70,但是,农村金融部门的金融相关率却只有0.66(2001年),相当于日本一半左右的水平。如果进一步按照Goldsmith把金融结构划分为三类的方法,则只能说明中国目前的农村金融发展基本上刚好越过初级阶段。FIR指标的考察结果说明目前我国农村正规金融的发展远远滞后于农村经济增长的实际需要。

那么,是什么原因导致日本农村金融发展表现出较为良好的效果呢?或者,我们能不能就此说明是由于市场机制的自发力量使得日本的农村金融部门实现了帕累托最优?显然,从对日本的经验观察中我们看到了一个农村金融市场理论所极力反对的政府扶植农村金融的事实。这一事实以一战以前日本政府为更好地提供农村金融服务设立了专门的特殊金融机构,即日本劝业银行、农工银行和北海道拓殖银行(1891年)为开端。随后,政府大力推动了具有合作制功能的产业组合的普及运动,在改组日本劝业银行和北海道拓殖银行成为民间银行的基础上,成立了作为民间金融机构补充的农林公库,以保证向农村提供长期的低利率贷款,随后又进一步改组了产业组合,成立了农协,构建了现代农村金融体系的雏形。也许,令一些西方观察家感到吃惊的是这一构建在政府引导之下的农村金融体系的确实现了有效率的运转,因为我们看到的现实是农村金融的深化、农

村信用的增长、储蓄动员的成功、合作金融与政策金融的有机结合、资金回收率的提高以及金融交易费用的降低。

与日本相类似,在韩国和中国的台湾,同样是这样一个政府引导的农村金融体系获得了一定的成功。相比之下,菲律宾的农村金融改革虽然采取了完全引用市场机制这一看似十分激进的方法,在随后出现的农村信用增长缓慢这一现实面前,最终不得不保留了农村政策金融的部分参与。

由此,我们不难得出这样一个结论:包括日本在内的东亚一部分国家取得的经验在一定程度上证明了 Joseph Stiglitz 等新凯恩斯主义者在 20 世纪 90 年代提出的不完全竞争市场理论的重要性,也就是说,为培育有效率的农村金融市场,仍需要一些社会性的、非市场的要素去支持它,而其中政府的支持作用是十分必要的。然而,我们还不能忽视一个问题,那就是日本农村金融体系的运行虽然是有效的,但并非是高效率的。尤其是日本进入“失去的十年”后,农协信用部门存贷比率的异常低下(30%左右)和农村政策性资金运行效率的下降成为困扰日本农村金融发展的主要瓶颈。日本的经验和教训对于我国新世纪农村金融体制改革的路径选择无疑提供了一个可供参考的依据。

本书的目的是在上述理论框架之下对中国和日本的农村金融发展及其改革问题进行实证考察。考察的具体对象分别选择了农村合作金融组织中国农村信用合作社(本书简称为农信社)和农村经济合作组织日本农业协同组合(本书简称为农协)的信用部门。这里选择农村金融机构作为具体考察对象的原因有两点。其一,我们可以找到它的理论根据,按照 Fredoroc S. Mishkin 的金融体系理论,维持农村金融体系正常运转的一个重要原因是运行良好的农村金融市场,而 Yaron(1992)提出了运

行良好的农村金融市场的指标即“效率”及“贡献率”指标,这就要求农村金融机构必须能够实现自立性并保证金融服务供给的可持续发展,同时又能保证社会目标及国家政策的贯彻实施,可见,从农村金融供给方,即农村金融机构的角度考察农村金融体系的运转效率是具有一定理论基础的。其二,为什么选择合作金融组织而不是商业性或政策性农村金融组织作为考察对象?其实,这是基于中日两国农村金融机构分布特征及其作用考虑的。在中国,农信社被称为农村金融的“主力军”,是联系“三农”最直接的金融纽带;在日本,农协的金融功能几乎惠及所有农民甚至地区居民,根据日本农林中央金库综合研究所对2003年度日本人口在3至20万规模的市、町、村的居民调查,结果显示有93.8%的农民及地区居民都在利用着农协的信用事业,尤其是在农协信用部门于2002年开始作为JA 银行体系进行一体化运营后,其作用与影响力正在与地方银行并驾齐驱。可见,“农信社”与“农协”的信用部门是我们在分析两国农村金融机构时必然要涉及的内容,两者共同具备的合作金融组织特征又为我们的考察提供了充分的可比性。

本书的结构分为两篇。上篇主要涉及“农信社”,在描述“农信社”的演进及其合作金融机能的发挥过程中,将研究范围锁定在20世纪80年代初农信社开始恢复合作制改革至今的阶段,为了与20世纪50年代农村合作社运动时代农信社的合作制特性相区别,特使用了“农信社新型合作制改革”这一概念。下篇涉及农协的信用部门。在描述农协的演进及合作金融机能的发挥过程中,将研究范围追溯到农协的前身“产业组合”成立之前日本农村“信用组合”(19世纪末期)的发展状态上。这样考虑的原因有两点。一是我国目前对农协金融机能的研究积累中以1947年农协成立之后这一时期为主,然而,二战后才成立

的农协,其信用部门之所以能够迅速普及壮大,与“产业组合”时期日本的“信用组合”已经在农村具备了相当规模和实力这一事实密不可分。可以说,这一时期“信用组合”的状况其实构成了日后农协信用部门发展的基础。其二,就农协作为合作制组织的本质而言,表面上看其合作制的演进是在政府推动下以“农协法”的实施为起点的,而实际上,早在“信用组合”成立时期,日本就出现了“雷发巽”式合作制模式,它是日本一部分政府官僚将德国合作制模式移植到日本的一次尝试。

本书所采用的研究方法集中体现在理论分析、数理统计与实证调查相结合这一特点上。以上篇为例,主要是将“农信社”的合作制改革作为分析对象,从政府扶植政策的变迁(第二章)、农信社自身金融中介职能的变迁(第三章)以及农信社在改革过程中出现的地区发展不均衡的角度进行了分析。在区域性分析中采用了数理统计(PCA)的方法设计出了农信社的四大地区划分模型(第四章),分别表示为第Ⅰ类型、第Ⅱ类型、第Ⅲ类型和第Ⅳ类型地区,在接下来的第五、六、七、八章中分别选择了吉林省、天津市、江苏省和浙江省、陕西省作为上述四大类型地区的代表,从实证角度具体考察了农信社合作制改革在不同类型地区的演进及其发展趋势。

在下篇的分析中,首先对构成日本农协合作金融机能的基础,即“信用组合”阶段合作制的演进特征进行了考察(第九章),随后对日本农协发挥合作金融机能的演化过程从日本经济发展的视角进行了分析。其中,第十章详细考察了在日本经济高速增长时期农协的合作金融体制是如何形成并逐步完善的;第十一章考察了日本经济进入稳定增长期以后,农协金融机能的发挥出现了哪些具体特征;第十二章考察了泡沫经济时期与随后的平成萧条时期,农协的金融职能出现了哪些转化及其

转化的具体背景与原因;第十三章与第十四章具体探讨了农协金融机能的变革问题,其中第十三章着重从金融自由化对农协金融机能变革的影响角度,第十四章主要从日本的结构改革对农协金融机能变革的影响角度分别进行了分析。最后,在总结比较中日两国现代农业发展路径与农村金融体系异同点的基础上,进一步探讨了从日本农协金融机能的演进及其合作金融机能变革的具体案例中,中国的农信社改革可以得到哪些具体启示,以及中日两国未来农村金融改革的具体方向是什么。

本书是以作者在日本留学期间的博士论文为基础修改而成的,下篇中加入了近两年来所承担的有关日本农村金融研究课题的若干成果(课题包括:No. 0502053 教育部留学回国人员科研启动项目;NKC0548 南开大学文科创新基金;NKC0607 南开大学文科创新基金;日本住友财团 2006 年度亚洲各国日本关联研究资助)。在写作过程中,自始至终得到南开大学日本研究院杨栋梁教授的精心指教和鼓励,尤其是全书框架结构的修改得益于杨教授的指导;同时,本书原订副标题为“农信社”与“农协”的演进与合作金融的发展,该题目的确定受益于南开大学日本研究院莽景石教授的指教。在日常学术问题的探讨中还经常得到两位教授及南开大学日本研究院米庆余教授的指教,在此一并表达诚挚的谢意。我还要感谢南开大学日本研究院副院长宋志勇教授在本书出版过程中给予的诸多提示与帮助。同时,我特别要感谢在日留学期间我的指导老师、日本国立岛根大学生物资源科学部部长谷口宪治教授和日本国立鸟取大学能美诚教授,他们在指导我博士论文的写作上倾注了大量的心血。感谢经常对于我的研究给予指导的同行专家、日本农业经济学会会长、东京大学农村开发金融研究室的泉田洋一教授以及同研究室的万木孝雄副教授,他们为我在日期间的学术成长给予

前 言

了极大的帮助。感谢中国银监局合作金融监管司以及农信社吉林省T市联合社和天津市津南区联合社的朋友们在本书实地考察部分给予的大力协助。最后,对本书的出版获得日本国际交流基金的资助表示衷心感谢!天津人民出版社的李晶编辑以及南开大学印刷厂的谢宇先生为本书的出版校对及编排工作付出了艰辛的劳动,纠正了许多错误和疏漏,在此表达诚挚的谢意!

由于作者研究积累尚浅,书中难免出现疏漏及错误,恳请读者不吝批评指正。

郑 蔚

2007年12月

已出版书目：

严修东游日记
自民党的兴衰
义理与人情
日本对外援助政策研究
家族制度与日本的近代化
战后日本的经济外交
黄兴在日活动秘录
琉球历史研究
日本读本小说与明清小说
——中日文化交流中的透视
国家权力与经济发展
——日本战后产业合理化政策研究
石田梅岩与陆象山思想比较研究
日本金融制度研究
扶桑词话
——日本人·日语·日本文化
近代日本研究论集
日本近代文学作品评述
家族文化与传统文化
——中日比较研究
辛亥革命时期中日外交史
战后日本对中东政策研究
清末民初中国人的日本观
——以直隶省为中心
日本产业组织研究
——对外贸易框架中的特征与作用
东亚区域经济合作·中国与日本
当代日本产业结构研究
日本与东亚地区的贸易、投资关系
日本自民党“一党优位制”研究
日本战后海运政策研究
梁启超与日本
中日农村金融比较研究

目 录

上篇 农信社新型合作制改革发展研究

第一章 中国农村金融改革与农信社新型合作制改革 …	(3)
第一节 本篇的课题 ……………	(3)
一、农村金融改革的课题 ……………	(3)
二、农信社新型合作制改革的诸项课题 ……………	(12)
第二节 本篇的分析方法与结构 ……………	(15)
一、农信社新型合作制度改革文献综述 ……………	(15)
二、分析方法 ……………	(22)
三、本篇结构 ……………	(30)
第二章 农信社新型合作制改革的政策发展	
——基于政策构造论视角的分析 ……………	(33)
第一节 “政策构造论”的提出及其应用 ……………	(33)
一、问题的提出:政策效果与政策内容关系何在 ……………	(33)
二、“政策构造论”视角的理论框架 ……………	(35)
第二节 与农业银行一体化组织时期的政策发展 ……………	(38)
一、“84 报告”及其成立背景 ……………	(38)
二、新型合作制政策的制度性特征 ……………	(45)
三、新型合作制政策的组织管理特征 ……………	(49)
四、政策对农信社的适应性特征 ……………	(51)
第三节 与农业银行分离期的新型合作制政策 ……………	(52)

一、“96 决定”及其成立背景	(52)
二、新型合作制政策的制度性特征	(58)
三、新型合作制政策的组织管理特征	(61)
四、政策对农信社的适应性特征	(63)
第四节 “97 规定”与“98 方案”后的政策发展	(66)
一、“97 规定”与“98 方案”的成立背景	(66)
二、新型合作制政策的制度性特征	(69)
三、新型合作制政策的组织管理特征	(72)
四、政策对农信社的适应性特征	(73)
第三章 农信社新型合作制改革金融机能的发展	
——基于 Stiglitz 学说的中国合作金融实践分析	(78)
.....	(78)
第一节 农村金融研究的理论框架	(78)
一、农信社金融机能的课题	(78)
二、F. F 学说与 RFM 学说的对比	(79)
三、一个理论框架：Stiglitz 学说的引用	(85)
四、基于 Stiglitz 学说的农信社金融机能分析框架	(88)
第二节 农村金融市场的储蓄动员	(90)
一、农村储蓄存款市场概况	(90)
二、农村金融机构的储蓄动员	(91)
第三节 农村金融机构的贷款职能	(99)
一、农发银、农业银行的贷款	(99)
二、农信社的贷款	(102)
第四节 金融中介职能的发挥	(106)
一、交易费用概念与合作金融制度安排	(106)
二、农信社的支付结算体系与交易费用	(110)
三、农信社的经营改革与技术革新	(113)

第五节 政府的作用	(116)
一、农信社与资金借入者之间的“信息不对称”	(116)
二、政府的政策扶持	(120)
第四章 农信社新型合作制改革地区性发展特征	
——基于主成分分析的农信社区域划分模型	(127)
第一节 农信社发展的区域差异及其课题	(127)
一、农信社地区差异的现状与课题	(127)
二、农信社地区差异模型的构建	(132)
第二节 农信社的区域划分	(134)
一、主成分分析(PCA)模型及分析结果	(134)
二、基于主成分分析结果的农信社区域划分	(138)
第三节 基于经营结构、行为、绩效视角的地区特征	(144)
一、经营结构变化:“合并”、“改制”与“网点整顿”	(144)
二、业务经营的变化与农信社的地区特征	(146)
三、经营绩效与农信社的地区特征	(148)
第四节 农信社的地区差异:政策影响与制度创新	(153)
一、农信社地区特征的政策影响	(153)
二、不同地区农信社组织的制度变迁	(155)
第五章 农业地区农信社新型合作制改革	
——以吉林省 T 市的调查为中心	(160)
第一节 农信社改革与经营创新	(160)
一、农业地区农信社改革的新课题	(160)
二、经营创新:基于经营健全性的分析	(164)

第二节	农信社合作制改革的契机	(167)
一、	调查地区概况	(167)
二、	改革背景：“贷款难”与“难贷款”的博弈	(170)
第三节	合作组织经营理念的明确化	(173)
一、	合作组织设立的目标与经营理念	(173)
二、	业务对象的扩大	(175)
第四节	合作金融组织的事业发展	(176)
一、	支店与职员配置的调整	(176)
二、	新事业方式：“信用镇”与“客户经理制”的导入	(179)
三、	开发“地区密集型”金融新商品与新业务	(182)
四、	社员“直接对话制”与“问卷调查制”的采用	(184)
第五节	农信社公司治理行为分析	(186)
一、	强化民主管理：“三会”与“社务公开”	(186)
二、	经营管理者的民主选拔制度	(189)
三、	职员管理制度的确立：强化业绩管理	(192)
四、	强化内部管理机制	(194)
第六节	农信社合作制改革的经营绩效及其评价	(195)
一、	经营改革绩效及其评价	(195)
二、	基于问卷调查的经营效果分析	(198)
第六章	城市近郊地区农信社新型合作制改革	
——	以天津市 JN 区农信社的事例为中心	(201)
第一节	城市近郊地区农信社发展现状及课题	(201)
一、	城市近郊地区农信社发展的课题	(201)
二、	一个新制度产业经济学的研究视角	(202)
第二节	农信社组织结构的发展及其原因	(204)
一、	农信社组织结构的沿革	(204)

目 录

二、农信社组织结构的发展特征	(209)
第三节 农信社的经营行为分析	(213)
一、内部治理结构与“外部人控制现象”	(213)
二、经营者资质:学历及教育培训的相关调查	(215)
三、经营者的经营行为:与农户关联的角度	(216)
四、经营者的经营行为:投向“三农”的贷款	(217)
第四节 农信社的经营绩效分析	(219)
一、S→C→P 因果关系	(219)
二、经营困境与出路:小企业信贷机制的确立	(223)
三、合作制原则及其贯彻	(225)
第七章 沿海经济发达地区农信社新型合作制改革	
——以江苏省和浙江省的试点改革为中心 ...	(229)
第一节 沿海经济发达地区农信社改革的现状与 课题	(229)
第二节 农信社股份制与股份合作制改革的背景 ...	(235)
一、江苏省与浙江省的农村金融市场	(235)
二、江苏省常熟市农村商业银行的成立	(244)
三、浙江省鄞州农村合作银行的成立	(249)
第三节 农信社股份制与股份合作制改革的特征 ...	(255)
一、江苏省常熟农村商业银行的特征	(255)
二、浙江省鄞州农村合作银行的特征	(262)
第四节 股份制与股份合作制改革的评价及其课题	(266)
一、为什么实施股份制改革:与合作制的对比	(266)
二、为什么实施股份合作制改革:与股份制及合作制的对比	(269)
三、股份制与股份合作制改革的问题及课题	(271)

第八章 西部贫困地区农信社新型合作制改革

- 以陕西省 AK 市农信社联社为例…………… (276)
- 第一节 西部贫困地区农信社合作制改革的现状与
课题…………… (276)
- 第二节 西部贫困地区的经济结构及其特征…………… (280)
- 一、产业结构及农业发展…………… (280)
- 二、国有经济与非国有经济部门的对比…………… (283)
- 第三节 西部贫困地区的资金供给与需求…………… (284)
- 第四节 西部贫困地区农信社合作制改革的发展…………… (288)
- 一、陕西省 AK 市农信社联社合作制改革的背景…………… (288)
- 二、农信社合作制改革：“农户小额信贷”的推广…………… (289)
- 三、农信社合作制改革的绩效…………… (291)

下篇 经济发展与农协合作金融发展研究

第九章 战后日本农协的演进

- 合作制的移植、蜕变及合法化过程…………… (297)
- 第一节 产业组合的合作制移植…………… (297)
- 一、《产业组合法》颁布前：德国“雷发巽”式合作社
的移植…………… (297)
- 二、《产业组合法》颁布后：初期合法化…………… (299)
- 第二节 日本特色合作制的探索及蜕变…………… (301)
- 一、探索适合日本国情的合作制发展道路…………… (301)
- 二、战时经济与合作制的退化及蜕变…………… (304)
- 第三节 农协的合法化与再编…………… (305)
- 一、战后民主改革与《农业协同组合法》…………… (305)
- 二、农协的合法化与再编…………… (307)

第十章 日本经济的高速增长与农协金融机能的形成	
.....	(311)
第一节 经济增长、劳动力市场与农协收益	(311)
一、“劳动”对经济增长的贡献	(311)
二、劳动力市场的扩大与农协收益的增加	(313)
第二节 经济增长、农村投资与农协的储蓄动员	(316)
一、“投资”对经济增长的贡献	(316)
二、农村投资的增加与农协储蓄	(317)
第三节 经济增长、全要素生产率与农协的融资机制	
.....	(320)
一、全要素生产率对经济增长的贡献	(320)
二、制度金融与农协金融的相互融合	(322)
第十一章 日本经济的稳定增长与农协金融机能	
的发挥	(327)
第一节 日本经济的稳定增长及其原因	(327)
一、经济高速增长向稳定增长的转变	(327)
二、日本经济低速增长的原因	(328)
第二节 投资减少、农村投资停滞与农协	(330)
一、投资减少及其原因	(330)
二、农业投资及其效果分析	(332)
第三节 农协系统金融组织的变化特征	(336)
一、“准社员”的增加与农协组织的多样化	(336)
二、正式社员的“变质”与农协业务向“杂货店式”	
转化	(337)
第四节 农协的金融机能：“存借比”与“存贷比”的角度 ...	
.....	(339)
一、农户“存借比”与农村内部金融资产外流	(339)

二、农协的“存贷比”与信用事业收益	(340)
第五节 制度金融的后退及农协的作用	(342)
一、农业现代化资金的后退与农协	(342)
二、农林公库资金贷款的变化	(344)
三、农业改良资金贷款变化的特征	(347)
第十二章 “失去的十年”与农协金融机能的转化	(349)
第一节 从泡沫经济到长期萧条	(349)
第二节 农户经济与农户金融的变化	(351)
一、农业及农外收入的下降	(351)
二、农户投资与农村资金的外流	(352)
第三节 农协的存贷款与收益变化	(355)
一、农协储蓄的动向	(355)
二、农协贷款动向与存贷比	(357)
三、农协系统金融机构的收益状况	(358)
第四节 农协的经营恶化及其应对措施	(362)
一、90年代以后农协经营恶化的现状	(362)
二、基于聚类分析(Cluster)结果的地区差异	(365)
三、农协经营恶化的原因分析	(373)
第五节 农业制度金融的后退与农协金融职能 的转变	(374)
一、农业现代化资金及其变化趋势	(375)
二、农林公库资金及其变化	(378)
三、农业信用保证保险政策的职能及其变化	(380)
四、农协与政策金融的融合及其小规模金融特性	(382)
第十三章 金融自由化与农协金融机能的变革	(384)
第一节 金融自由化与农协金融环境的变化	(384)

目 录

一、日本金融市场的结构性变化与金融自由化	(384)
二、金融自由化与农协金融环境的变化特征	(387)
第二节 金融自由化与农协利用者经济行为的变化	(388)
一、农户的资金来源及运用	(388)
二、农户的储蓄行为及其负债能力	(390)
第三节 金融自由化与农协金融机能的发展变化 ..	(391)
一、农协的市场占有率下降	(391)
二、利率自由化与农协收益率的下降	(393)
三、资金调拨、运用效率及金融辅助机能的发展 ..	(394)
四、农协规模的分散性及农协合并	(395)
第四节 金融自由化下农协金融改革的动向和课题	(397)
一、农协利用者——农户角度	(397)
二、农协金融机能的变革趋势	(398)
第十四章 日本的结构改革与农协金融机能变革	(400)
第一节 日本农业结构问题及其探究	(401)
一、战后日本农业发展的共性特征	(401)
二、持续减少的农户数量与农户的兼业化	(402)
三、农业就业人口的老龄化	(404)
四、日本农业结构问题探究	(405)
第二节 日本农业金融改革与农协	(407)
一、日本农业金融的特点	(407)
二、政策金融与民间金融的融合	(409)
第三节 农协金融机能变革:农协银行体系的形成	(415)

一、农协银行体系(JA Bank System)法的制定背景	(415)
二、农协银行体系法的概要及特征	(418)
第四节 农协银行体系的一体化运营及其效率	(421)
一、农协银行体系运营后的储蓄动态	(421)
二、农协银行体系运营后的贷款动向	(425)
三、农协合并及其经营效率	(426)
四、农协银行体系金融机能的新拓展	(428)
结语 中日农村合作金融的课题及其发展	(431)
一、中国农信社新型合作制改革的课题及其发展	(431)
二、经济发展与日本农协发挥合作金融机能的课题	(435)
附论:中日现代农业与农村金融发展瓶颈的思考	(442)
一、中日农业问题探究	(442)
二、现代农业:中日农业发展的路径与对策	(444)
三、农村金融发展:是否可以促进农村经济增长	(446)
四、中日农村金融发展瓶颈比较	(447)
参考文献	(455)

上篇

农信社新型合作制改革发展研究



第一章 中国农村金融改革与农信社 新型合作制改革

第一节 本篇的课题

一、农村金融改革的课题

(一)农村经济环境的变化与农村金融的职能

中国在改革开放以后至 20 世纪 80 年代前半期,由于农产品收购价格的大幅上涨以及家庭联产承包制的实施,以粮食为代表的农产品价格上涨,农民增收。进入 90 年代以后,农产品流通体制发生了变革,开始打破行业部门区域的界限,农产品生产、销售、贸易有机结合,出现一体化的趋势。同时,粮食的收购与销售体制也由原来的以国家计划支配为主向计划与市场流通相结合转化。然而,改革开放以后城市化的发展速度不均衡,没有形成农产品需求的可持续增长,由于耕地有限造成劳动力过剩,农业劳动生产率低下,严重阻碍了农民进一步增收,结果导致如表 1-1-1 所示的现象,即伴随着农户的农产品“销售难”,出现了农产品丰收而农户收入下降的趋势。

表 1-1-1 90 年代农业生产与农户收入情况

年	粮食生产量 (万吨)	农产品销售价格对 上年度比(%)	农民人均纯收入增 长率(%)
1993	45,469	13.4	3.2
1994	44,510	39.9	5.0
1995	46,662	19.9	5.3
1996	50,454	-4.2	9.0
1997	49,417	-4.5	4.6
1998	51,230	-8.0	4.3
1999	50,839	-12.2	3.8

资料来源:《中国统计年鉴》1995—2000 各年度版,中国统计出版社。

为解决上述问题,政府于 1999 年 7 月公布了《关于农业生产结构调整的意见书》,提出了要以改善农业基础设施建设和提高农业综合生产能力为前提,各地区应该以市场需求为导向,充分发挥各地区的比较优势,搞好“适地耕种”。随后,在 2001 年召开的中央经济工作会议上,进一步强调了农业生产结构的调整和农民增收是当前工作的两大任务,在中国加入 WTO 后首次召开的中央农村金融会议上,提出了促进农业产业化经营及培育龙头企业、支持农业技术革新、改善农业及农村小型基础设施建设这三大具体措施。

在农村经济环境的变化下,农村的资金需求有了显著提高,对于该阶段农户的资金需求虽无官方的统计数字可查,但农业部农村经济研究中心对农村固定观察点的调查结果为我们提供了一项科学的依据。根据对 20307 家农户的调查,1995 年农户均借入资金额为 5443.23 元,而 2000 年达到 9449.35 元,五年间增加了 73.6%。关于农村企业资金需求的扩大情况,根据《中国金融年鉴》和《中国农业银行年鉴》的统计,1980 年乡镇企业通过中国农业银行(以下简称农业银行)和中国农村信用

合作社(以下简称农信社)的借款为 84.67 亿元,1998 年这一数字提高到 5934.92 亿元,提高了近 71 倍。^①

为应对农村扩大的资金需求,政府提出了加快农村金融改革的方针,并将加快农村金融市场建设和改革农村金融组织作为农村金融改革的核心。但从目前农村金融的现状来看,仍然存在着许多难以解决的问题,这些问题突出表现在下述方面。

(二)农村金融改革的课题

1. 农村金融市场的课题^②

农村金融市场存在的第一个课题为农村资金的外流问题。

20 世纪 80 年代初期,为满足农村旺盛的资金需求,尤其是来自乡镇企业的资金需求,农业银行和农信社向乡镇企业的贷款大幅度增加,农村资金基本上处于流入大于流出的状态,其规模达到 100 亿元左右,相当于农业 GDP 的 10%。^③ 1983 年以后,农村资金流入规模开始小于流出规模,尤其是在 1988 年以后急剧缩小,到 90 年代中期,平均每年的农村资金纯流出金额达到 1500 亿元左右。如图 1-1-1 所示,1996 年到 2000 年间仅通过农信社由农村流向城市的资金就达到每年平均 3500 亿元的规模。另外,邮政储蓄也是资金从农村流向城市的渠道,因为邮政储蓄只存不贷,靠交给人民银行的转存款利差获利,由于其机构网点在

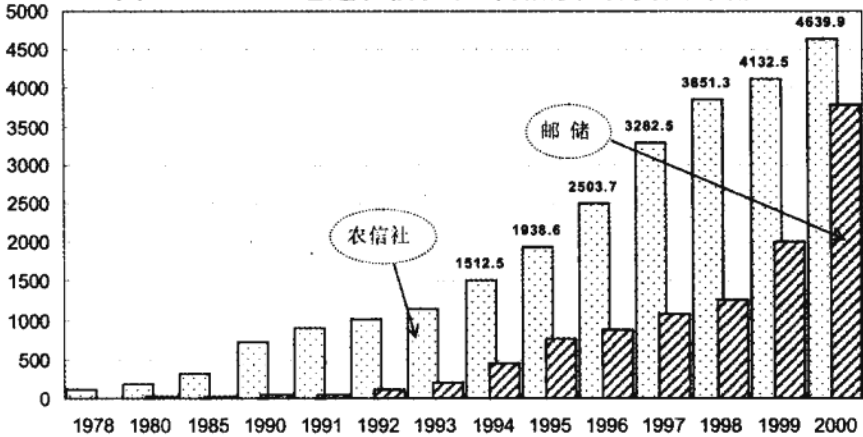
^① 详见《中国金融年鉴 2000》第 502 页,《中国农业银行年鉴》1999 年,第 5 页。

^② 按照一般的金融学理论,金融市场有多种分类方式。本研究将金融市场从下述角度进行界定,即“金融市场是资金的供给者与资金的需求者之间以利率为中心相互竞争的场所”。详见[日]吴文二、岛村高嘉(1998),《金融读本》,东洋经济新报社,第 10 页;[日]小西一夫、小松隆三(1963),《金融市场》(《现代金融讲座 6》),春秋社版,第 90-91 页。从这一角度出发,本研究从资金供给者与需求者之间的资金流动、利率状况和短期融资交易状况三个方面进行考察。

^③ 引自严善平(2002)《农村金融的制度与实态》,第 63-64 页。

90年代末期迅速增加,结果助长了农村资金的外流。^① 农信社的机构网点大部分设在县及县以下的行政地区。邮政储蓄近年来为与其他金融机构竞争,作为一项经营战略,将其网点下至农村地区,因此导致农村资金外流主要通过县及县以下地区,使这些地区出现了严重的资金不足。同时,由于国家优先发展工业与城市化战略,90年代以后,四大国有银行之一的农业银行为与其他商业银行竞争,不断调整其经营战略,向支持城市企业及城郊企业靠拢。这就使得满足农村资金需求的重任主要落在农信社一家金融机构手中,而上述分析中得出的农村县域以下地区严重的资金不足影响了农业生产结构调整的顺利进行,阻碍了农业经济发展,成为农村金融市场必须解决的一个重要课题。

图 1-1-1 通过农信社和邮储的农村资金外流



注:农信社资金流出量是根据存款与贷款余额年度增加的差额计算的。邮储的流出量是根据[日]唐成(2001)《中国的邮政储蓄——恢复背景与作用》,《邮政研究月报》2001年6月,第72页的研究数据笔者制成。

资料来源:《中国农村金融统计》和《中国金融年鉴》各年度版。

^① 根据《中国金融年鉴2000》,1998年邮政储蓄总余额为3202亿元,其中农村储蓄1078亿元,约占34%,2001年邮政储蓄余额为5911亿元,其中农村储蓄3781亿元,占64%。

农村金融市场存在的第二个课题为农村金融市场条件的不完备。

首先体现在利率市场上。利率是资金的“价格”，是一定时期内利息额与借贷资金的比率。关于利息，戴相龙先生进行了下面较为通俗的解释，“放贷人，即资金所有者出让资金的使用权后，无论自己多么需要资金，也不能在到期前收回贷放出去的资金，为了弥补这种损失，放贷人要从借款人那里得到一定的报酬，这就是利息”。^① 根据资金借贷关系中借贷双方的性质、借贷期限的长短等内容，可将利率分为不同的种类。^② 日本在金融自由化以后，实现了利率市场化，其浮动利率是金融机构为规避风险，在合同期内对存贷款利率依市场利率变化进行调整的利率。由于中国的利率尚未实现市场化，“浮动利率”是与法定利率相对应的概念，指金融机构在中央银行确定的浮动范围和幅度内，在法定利率的基础上自行确定的利率。例如，农信社的贷款利率最高可以上浮 50%，最低可以下浮 10%，而存款利率则不可以浮动。也就是说，由于没有实现利率的市场化，目前农村金融市场上的利率并不能真实反映资金的供求关系，我国现阶段的“浮动利率”，并不是金融机构为规避利率风险而在契约到期日之前根据市场利率水平调整的利率，这就不可避免地成为法定利率与“浮动利率”之外存在不规范利率提供了土壤，这也是为什么农村金融市场高利贷屡禁不止的原因。

^① 引自戴相龙主编《领导干部金融知识读本》，中国金融出版社 2001 年，第 141 页。

^② 一般分为法定利率与市场利率、短期利率与中长期利率、固定利率与浮动利率、名目利率与实际利率等，详见戴相龙主编《领导干部金融知识读本》，中国金融出版社 2001 年，第 142 页；[日]吴文二、岛村高嘉（1998）《金融读本》，东洋经济新报社，第 140 - 144 页。

另外,同业拆借使金融市场上短期资金的融通能够顺利进行。中国在1986年1月由国务院颁布了《中华人民共和国银行管理暂行条例》,规定了各专业银行之间的资金可以互相拆借。1988年由于部分地区金融机构违反有关资金拆借规定致使拆借资金到期无法收回,中国人民银行(以下简称“人民银行”)对其进行了整顿。1990年,人民银行下发了《同业拆借管理试行办法》,首次规范了同业拆借市场,然而,1992年度由于房地产市场和股票市场的过热,再次出现了违规拆借现象。1993年人民银行出台了一系列措施,再次对同业拆借市场进行整顿,随后,为了从根本上消除同业拆借市场的混乱现象,1996年1月人民银行建立了全国统一的银行间同业拆借市场,同年6月放开了对同业拆借利率的管制,初步形成了全国统一的同业拆借市场利率(CHIBOR)。

至此,中国同业拆借市场运作体系基本确立,该体系根据金融机构的规模和信誉分为两个层次,第一个层次是人民银行总行管理的全国银行间同业拆借市场,其成员大多具有较大的规模和实力,包括二十多个商业银行和中国人民银行的省、市、自治区的35家融资中心。第二个层次是非全国银行间同业拆借市场成员的金融机构,可以与任何有资格的金融机构进行同业拆借交易。^①按照上述规定,农村金融机构中具备在同业拆借市场融资资格的只有农业银行和少数的农信社联社。也就是说,农村区域还不能实现跨地区及跨部门的短期资金融通,因此,农村金融市场在提供公正、公平、效率以及提供全面科学的信息系统

^① 引自戴相龙,《领导干部金融知识读本》,第65页。目前加入银行间同业拆借市场成员中农信社联社的数量2002年为202家,2003年为228家。该数字摘自中国人民银行2003年年报,参见<http://www.pbc.gov.cn/>。

方面存在着一定缺陷。

2. 农村金融组织的课题^①

1979年以前,中国农村金融组织体系由人民银行的农村信用部门和农信社两大部分构成。1979年农业银行恢复后,农村金融的组织体系主要是以农业银行为指导,以农信社为其下属组织。1994年,中国农业发展银行从农业银行中分离出来,作为独立的农业政策性金融机构行使职能;1996年,农信社也从农业银行中分离出来,成为独立的合作金融组织。至此,中国农村金融组织体系基本实现了以农村合作金融组织的农信社为中心,商业性金融机构(农业银行)和政策性金融机构(农发行)等多种金融组织形式并存的结构特征。三者的职能分工分别为:第一,农发行主要负责对粮食、食用油、棉花等主要农产品的收购、加工、流通及储备相关的贷款,为提高农业生产率和促进贫困地区的农业发展提供农业综合开发贷款和扶贫贷款。^②第

^① 本研究所称“农村金融组织”,是指受政府监管的正规金融组织,包括农业银行、农信社和农发行三大机构。由于对于上述概念中日学术界存在着不同的说法,例如“制度金融”(齐文波);“正式(formal)金融”(阮蔚)、“正式制度金融”(马忠富)、“正规金融”(谢平)等,本研究将其统一起来,并将在政府监管之外的组织界定为“民间金融组织”,包括农村合作基金会、互助基金会、合会、摇会、私人钱庄以及个人间的借贷行为。

^② 伴随者粮棉流通体制改革和农村金融体制改革进程的加快,尤其是党的十六大以来,农发行进一步明确了新世纪的工作职能,即“全面落实国务院对农发行工作提出的各项要求,准确把握和积极落实粮棉油购销政策,继续做好粮棉油储备贷款的供应和封闭运行管理,及时调整和不断完善信贷政策,通过信贷杠杆,促进粮棉流通体制改革,支持国有粮食企业发挥主渠道作用,推动粮棉产业化发展,维护国家粮食安全”(选自农发行官方网站:<http://www.adbc.com.cn/>)。

二,农业银行的主要职能是为农村工商企业提供金融服务。^①第三,农信社的服务对象定位于农村个人、中小型企业及集体农业组织等。但上述组织体系结构在实际运行中产生了如下问题。首先,农发行在执行政策性业务之外,有一半以上均与农产品的收购相关,并不直接对农户及农村企业办理贷款。其次,农业银行为与其他商业银行竞争,从1998年开始大规模撤销了其在农村的机构网点,将经营的重点逐步转向城市。与1996年相比,1998年农业银行县支行及县级市支行的数量分别减少了10.21%和12.2%,县以下营业所减少了16.9%,储蓄所减少了20.5%。由于农发行业务的局限性和农业银行经营战略的转移,使得农村金融组织体系中只有农信社一家能够满足农村的资金需求,农信社的大多数机构设在县以下。

表 1-1-2 农户借款来源的调查(比率:%)

马忠富研究结果	农业银行	其他商业 业银行	农信社	农村合作 基金会	民间私 人借贷	其他民 间借贷
1996	5.15	3.11	17.96		73.65	0.13
1997	7.86		18.12	0.22	72.43	1.37
1998	7.10	3.02	13.12	2.34	75.98	0.45
阮蔚研究结果	国有商业银行		农信社	民间金融 ^{注4)}		其他
中国社科院调查 ^{注1)}	3.4		10.1	86.6		
中国人民银行调查 ^{注2)}	2.9		27.2	69.9		
农业部的调查 ^{注3)}	7.9		18.1	72.4		1.6

注:1)指中国社科院农村发展研究所对五省五县的实际考察(1998)。

① 经过近30年来的改革开放,中国农村经济增长模式发生了很大的分化:一是发达地区农村的城市化;二是部分发达地区和中部地区的农业产业化;三是大量中西部地区有竞争力的劳动力输出而保留少量必要劳动力在本乡本土从事农业;四是贫困地区的传统农业维持简单再生产。新世纪农业银行的改革及职能定位根据这种发展了的农村经济现状确立为前两类上,并按照“面向三农、整体改制、商业运作、择机上市”的改革思路于2007年2月开始了由国有商业银行向股份制银行的全面重组。

2)指中国人民银行杭州中心支行对浙江省建德市农户需求的问卷调查(2000)。

3)指中国农业部委托的对7省21县的调查(1998)。

4)“民间金融”的范围见第9页注①。

资料来源:根据马忠富(2001)《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社,第138页和阮蔚(2000)《中国农户的资金需求与农村金融体制》,《农林金融》2000年11月,第67页的数字,笔者制表。

但是,农信社是否能够充分满足农村的资金需求?表1-1-2梳理了相关研究的调查结果。马忠富(2001)的研究成果显示,农户借款中只有23.24%是通过农业银行、农信社及其他商业银行等正规渠道,有76.77%是由农村合作基金会、私人借贷和其他民间形式筹措而成。以阮蔚(2000)为代表的日本的研究成果同样显示,农户借款金额的70%以上为从民间金融机构的借款。乡镇企业的资金需求虽主要由农业银行和农信社等正规金融机构满足,但从这些金融机构获得的贷款金额远远比不上乡镇企业产值占GDP的比重。也就是说,1996年以来的农村金融改革虽然进一步明确了农村金融组织机构的基本职能,但农信社作为满足农村资金需求的唯一的组织体制无法满足农村的多层次资金需求,农户以及农村企业陷入了“贷款难”状态,农户及农村企业不得不依赖高利贷或其他民间金融方式。

综上所述,由于农村资金的大量外流、农村金融市场化建设的滞后以及农村金融组织职能的不完备,农村金融组织不能满足农村日益增长的资金需求,这是农村金融改革的重点及难点。为从根本上解决这一问题,政府推出了以恢复农信社的合作制组织为核心的改革,强调农信社作为农民自己的组织对于“三农”的支持作用,并将此项改革作为农村金融改革的重点。

二、农信社新型合作制改革的诸项课题

(一)“新型合作制改革”的演进

农信社自 1923 年成立以来,经历了国民党统治区内部大力发展合作事业阶段,同时也经历了革命根据地内部的信用合作运动阶段,农信社作为农民群众的资金互助组织得到了大力推广。解放后,在党和政府的领导下,农信社得到了迅速普及,1956 年,农村基本上实现了信用合作化,绝大多数地区实现了“一乡一社”,与生产合作社、供销合作社一起,为改造小农经济、实现农村合作化和集体化、发展农村生产力等方面发挥了重要作用。^① 1959 年,农信社被下放到生产大队,改为信用分部,其作用大大削弱,逐渐失去了作为合作金融组织的基本职能。改革开放以后,政府从 80 年代初期开始采取一系列措施以逐步恢复农信社的合作制机能。

本篇将 80 年代初期开始至 20 世纪末政府恢复农信社合作制度的一系列改革界定为“新型合作制改革”,之所以这样界定的原因有二。首先,考虑到中国国内的研究成果中,绝大多数将 80 年代后期至今的农信社改革称为“合作制改革”,其不足之处是没有与新中国成立后的农业合作社改革区别开来。显然,建国后 50 年代的农信社改革方向与全国农村合作社运动密切相连,与 80 年代改革开放后以恢复和建立农民自己的合作经济组织为目的进行的合作制改革的性质有本质的不同。其次,在日本学界的相关研究成果中,仅仅将其简要地称为“农信社改革”,对其性质描述十分暧昧。

^① 马忠富(2001)《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社,第 86 页。

本篇界定的农信社“新型合作制改革”经历了下面几个阶段。第一阶段是在农信社与农业银行为一体化组织阶段进行的改革。其步骤具体包括,第一,1980年10月农信社内部确立了独立核算制度;第二,1982年10月,农信社联合社成立,提高了经营自主权;第三,1983年10月,农信社开始了以恢复“三性”(组织的大众性、管理的民主性和经营的灵活性)为中心的改革,这是重新导入合作制原则的基础;第四,在恢复“三性”的基础上,进行了大胆的行政改革,包括干部体制由“任命制”向“选举制”的过渡,实行经营利润承包制等。

农信社“新型合作制改革”的第二个阶段以农信社与农业银行的分离为标志,具体包括下面几个步骤。第一,1996年10月,农信社从农业银行中正式分离出来,实现了组织体制上的独立,开始作为单独的合作制金融机构行使职能;第二,1997年公布了《农信社管理规定》,明确了农信社作为农村基层合作金融组织的基本定位;第三,1998年实施了农信社的规范管理办法;第四,1999年以后,国家先后确立了支持农信社“新型合作制改革”的资金援助和税收等方面的优惠措施。

(二) 新型合作制改革的课题

表 1-1-3 农信社资本金占负债总额的比率

	1997	1998	1999	2000
负债总额(亿元)	10122.0	11431.1	12392.4	13930.6
资本金(亿元)	630.5	658.1	653.8	716.0
资本金占负债比率	6.22%	5.76%	5.28%	5.14%

注:“资本金占负债的比率”通过《农信社资产负债表》中的期末余额笔者算出。

资料来源:《中国金融年鉴》2000年版,第546页;2002年版,第472页。

农信社通过新型合作制改革已经取得了很大成效,但从目前现状看,存在的最大问题便是农信社虽然在组织上形成了一

套较为完整的合作制机制,但实际上与真正意义上的合作金融组织还存在着一定距离。目前,农信社出现的主要问题集中在下述几个方面。首先,资本金不足。如表 1-1-3 所示,1997 年到 2000 年间,农信社资本金在负债金额中的平均比例仅为 5.67%。第二,作为合作制度的金融组织,农信社具备社员代表大会、理事会和监事会(“三会”),但“三会”的职能并没能充分发挥。^① 第三,产权不明晰。第四,内部不良贷款比例高。不良贷款的一部分是由于内部经营不慎导致的,还有一部分是由于历史原因造成的。例如,由于政府在 1999 年取缔了农村合作基金会,而其很大比例的不良债权则由农信社承担。2002 年农信社不良贷款总金额达 5147 亿元,占农信社贷款总额的 37% 左右。^② 居高不下的不良贷款比率严重地阻碍了农信社的经营改革。第五,农信社经营者及职员的专业背景和文化素质明显不如其他商业银行。

进入新世纪,尤其是中国加入 WTO 后,政府实施了调整农业生产结构的农业政策,同时,为解决农村资金供给不足的问题,提出了进一步改革农信社的方针。该项方针的主要内容是进一步深化 1996 年以来实施的农信社改革,将原有的“一刀切”的改革方式逐渐转化为探索适合各地区发展特色的农信社改革方案。为此,政府在 2003 年 8 月公布了《关于深化农村信用社改革试点的方案》,将 20 世纪 80 年代以来实施的以恢复农信社合作制为主的新型合作制改革进一步推向了多元化的发展方

^① 引自吴晓灵(2003)《重构农村金融体系支持县域经济发展》,《金融与保险》2003 年 8 月,第 8 页。

^② 引自谢平(2001)《中国农村信用合作社体制改革的争论》,《金融研究》1997 年 2 月,第 1-4 页。

向,这种多元化改革方式包括既允许一些地区的农信社继续维持合作制经营,也允许一些经济较为发达地区的农信社尝试股份制改革,同时批准一些地区的农信社尝试进行新的产权模式改革,包括股份制与合作制相结合的股份合作制改革。

第二节 本篇的分析方法与结构

一、农信社新型合作制度改革文献综述

(一) 农信社新型合作制理论分类

按照本篇对农信社新型合作制改革的定义,目前国内外已经积累了一定数量的研究成果,其中以1996年后的成果居多。日本在此方面的研究始于20世纪80年代后期,主要以农林中央金库调查部组织的题为“中国的农政与农村金融”的调查研究为契机,调查研究的结果发表在由1987年开始实施的“亚洲农村金融问题”研究会上,在此之后的1989年和90年代初,关于中国和其他亚洲诸国的农村金融现状及问题的介绍性或调查性成果纷纷见诸相关杂志。比较著名的有《亚洲经济研究》、《农业经济研究》和《农林业问题研究》等。但日本的研究成果中对1996年以后的分析明显不足,对于新型合作制改革方面的系统性研究仍为空白。相比较而言,中国国内及西方对中国新型合作制改革方面的研究已有了一定积累,特别是1996年以后。但大多数文献停留在对新型合作制改革发展过程的梳理,也有很多文献对改革过程中的主要问题(例如产权问题、不良贷款问题、内部治理机制、监督及管理职能)进行了深刻的剖析。但这些文献并没有将农村合作金融组织的新型合作制改革

与社会经济发展的外部条件、政治体制的变迁以及作为农村合作金融组织的职能发展的变化等方面有机地结合起来考虑,从与国外诸多类型的农村合作金融组织合作制改革变迁相对比角度来分析其发展特征的文献更显不足。

在这种状况之下,农信社的新型合作制改革的研究成果概括起来形成了下述几大理论体系。第一为合作组织的认识发展论,该观点认为农信社的新型合作制度改革是随着政府对合作制组织认识及理解程度的加深而不断发展的,比较典型的有马忠富等。第二种观点概括为政策发展论,即认为政策的制定及其发展决定了一国农村经济和农村金融的发展,农信社新型合作制度改革也是伴随着国家相关政策的制定过程而不断发展的,代表有徐唐龄等。第三种观点为以齐文波为代表的组织机能构造变化论,认为农信社新型合作制改革可以按照其组织构造的变化和职能转换的过程划分为不同的发展阶段,正是由于农信社组织构造和职能的变化推动了改革的不断向前发展。第四种观点将农信社看作一个经营体,从考察农信社的组织经营构造和经营行为对其经营绩效究竟产生了什么影响的角度出发,论证了农信社的新型合作制改革是在经营体的各种经营要素组合的变化过程中,实现了组织变革的结果,而这种组织变革与经营者的经营行为相互作用,产生了不同的经营绩效,不断地推动改革的发展。下面就以上四大论点作进一步剖析。

(二) 农信社新型合作制诸项理论的发展

1. 合作制认识发展论

由于农信社仍存在着上述问题,我们还不能说 20 世纪 80 年代初期以来实行的新型合作制改革已经取得了良好的成果,其中最大的问题在于农信社一方面按照改革方案进行了合作制度的组织安排,但实质上其合作制的功能并没有得到充分发挥。

之所以造成这一现状,与政府及其相关人员对于合作制这一企业组织形态的认识不足直接关联。中国合作制组织的诞生与发展,与新中国成立以来的以农业生产、流通及信用为中心的合作社运动密不可分,而它又与合作制度本身具有的“自治性”体制相背离,因此,中国并不存在真正意义上的“合作制”。在这一认识的基础上,许多学者持有“农信社本身并不是合作制组织”这样的否定论观点,进而指出 80 年代以来农信社实施的改革并不能称之为合作制度改革。^① 马忠富(2001)所著《中国农村合作金融发展研究》一书则将中国合作金融组织理论的发展进行了系统梳理,指出农信社新型合作制度改革通过下面几个步骤逐步深化。

马忠富认为,农信社新型合作制度改革首先是在政府的指导下逐步推进的,随着政府对合作制组织认识的不断加深,农信社改革经历了下面三个阶段。第一个阶段是在 1983 年以前,政府认为合作制组织应该纳入集体经济组织的范围之内,在此认识的指导下,农信社改革主要是在与农业银行为一体化组织的框架下进行的。第二阶段是从 1984 年到 1996 年,由于政府认识到农信社不仅是集体经济组织的一部分,而且作为合作制农村金融组织具有一定的独立性,该阶段农信社改革主要集中在

^① 否定论的代表有谢平(2001)、郭晓明(1998)、蔡昉(1999)、吴晓灵(1997)等。其中,谢平在将农信社的经营实态对照合作制组织要求的基础上,指出现阶段农信社实质上背离了合作制组织的原则。郭晓明认为,农信社虽然在组织上被定位合作制组织,但由于在法律上被定义为“集体经济所有制”,因此它不属于完整意义的合作制组织范畴。蔡昉认为,由于农信社社员并没有真正意义上的人社和离社自由,民主意识尚显薄弱,因此不能称其为严格意义的合作制组织。吴晓灵认为,从农信社社员的成分看,大规模企业和行政组织占有相当大的比例,且农信社的农外贷款比例较高,存在着一定程度的商业性经营倾向,因此不能称之为合作制组织。

组织的独立性、经营管理的民主性等方面。第三个阶段为1996年以后,政府认识到农信社应该是农民和地区居民的互助组织,其经营必须按照合作制原则。^① 总之马忠富认为,通过以上三个阶段,政府对合作组织的认识由“单纯的集体经济组织”到“纯粹的合作制组织”而逐步加深。严格意义上讲,农信社改革在1996年之前并不能称之为合作制改革。

马忠富的研究成果不仅对农信社,而且对中国合作制理论的发展具有很高的学术价值和现实意义,但该成果没能在政策实施的具体过程、农信社的组织与职能之间的关系方面作出进一步阐述。为弥补其不足,本研究归纳总结了下述论点的特征。

2. 政策发展论

一国的政策是如何对该国的农村经济及农村金融发展产生影响的?具体地说,国家政策是如何决定农信社新型合作制改革的?对于这一问题的研究积累包括徐唐龄(1996)、史纪良、张华、蒋超良(1996)、芦汗川、吴碧霞、蔡济群(1991)、山本裕美(1990)、小野智昭(1991)和 Gao Wen(2002)等。上述研究的共同之处在于从历史发展的视角,对国家政策对农信社改革的影响进行了深刻的剖析。

徐唐龄(1996)在其所著《中国农村金融史略》一书中,将改革开放后1979年至80年代末期农信社的合作制改革相关政策的发展过程按照时间序列进行了分析,并将相关的政策内容归类为中央公布的政策文件、国务院通知、人民银行全国分行长会议纪要、农业银行分行长会议纪要和农信社总社改革方案等几种形式,分析了以上政策性文件的公布对农信社改革产生的影

^① 详见马忠富(2001)《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社,第108页。

响,并指出农信社改革经历了下述几个阶段:①农村集团金融组织阶段;②既是农村集团金融组织又是农业银行下属组织阶段;③在农业银行的下属组织阶段下展开了扩大独立自主权的改革;④农信社联合社确立阶段,主要进行了确立独立核算机制和恢复扩大“三性”的改革。^① 该研究利用详实的史料和政策性文件对农信社改革的发展历程从历史的角度进行了分析,但在下述两个方面存在不足。一是分析对象局限于70年代末到80年代末,二是没有展开分析政策的制定、公布及实施的整个过程对农信社改革的影响,同时没有分析政策的发展对农信社改革绩效的影响。

Gao Wen(2002)的研究成果则将侧重点集中于90年代以后农信社新型合作制改革的发展。Gao Wen(2002)虽然分析了90年代以后国家经济及农业金融政策对农信社改革的影响,但没有就政策变革的原因及政策效果展开分析。

在上述研究积累及不足的基础上,郑蔚、谷口宪治(2003)将政府支持农信社新型合作制改革的政策界定为“合作制改革政策”,^②从政策构造理论的角度着重就“合作制改革政策”变革的原因、政策的效果进行了分析,并将分析对象扩展到80年代初期至今的整个过程。但该研究并没有涉及政策的展开与农信社内部组织及管理结构的关系。

3. 组织经营构造发展论

齐文波(2000)从农信社组织及经营构造变迁的角度,从构

① 详见徐唐龄(1996)《中国农村金融史略》,中国金融出版社,第378-380页。

② “合作制改革政策”的界定参见郑蔚、谷口宪治(2003)《中国合作社政策发展要因——基于政策构造论视角的分析》,《协同组合研究》第22卷第4号·夏季号,第1页;其发展过程参见第2-16页。

造分析论的角度对 1979 年后的农信社改革进行了较为系统的研究。齐文波在其日文著作《中国农村合作金融的现状与课题》一书中,将农信社改革分为与农业银行一体化时期、与农业银行分离的相关讨论时期、与农业银行分离的准备时期等阶段,分别分析了每一阶段农信社的组织、资本及经营结构的变化特征,并得出农信社新型合作制改革的进程及其与农业银行之间的组织构造的变化相互关联,其关联程度影响了经营结构变化的结论。从与农业银行关联角度进行分析的还包括邓英陶、徐笑波(1988)、小楠凑(1989)、阮蔚(1997)、菅沼圭辅(1989)、大岛一二(1990)等。根据邓英陶、徐笑波(1988)的分析,农信社与农业银行在行政及业务关系方面的调整对农信社恢复组织上的大众性和经营管理上的自主性具有积极的意义。^①小楠凑(1989)、阮蔚(1997)则从否定的角度,认为农信社的组织及经营行为具有农业银行资金筹措部门的特征,同时农业银行内部设立信用合作管理部这种行政管理方式在一定程度上阻碍了农信社合作制改革的进程。^②大岛一二(1990)认为由于农信社行政上隶属农业银行的管理方式使得农信社失去了自主权,造成农民认为农信社不是其自己的组织而去寻求其他机构的帮助,这同样不利于农信社的合作制改革。^③菅沼圭辅(1989)认为,农信联合社的设立提高了独立性,但由于其运营机制仍然是在

^① 参见邓英陶、徐笑波(1988)《中国农村金融体系的现状与展望》,《农林金融》1988年12月,第760页。

^② 参见[日]小楠凑(1989)《中国的农业金融和制度的现状——以组织制度及业务发展为中心》,《农林金融》1989年4月,第200页;阮蔚(1997)《中国农村金融现状——以合作金融为中心》,《农林金融》1997年7月,第56-61页。

^③ 参见[日]大岛一二(1990)《中国农村经济发展与农村信用合作社的作用》,《协同组合研究奖励报告》第16卷,第183-184页。

县农业银行和联合社的指导之下,由于其不得不要受到来自农业银行和联合社的业务审批,其自身的资金调拨功能和贷款职能的发挥受到了很大的限制,因此,农信社合作制改革实质上并没有得到发展。^①

以上研究均从农信社组织结构和运营机制的角度考察了农业银行和农信社之间的关系,认为由于农信社与农业银行之间存在着这种特殊关系,导致了农信社的组织机构与经营管理方式不断变革,农信社新型合作制改革中的组织变革与运营方式的改革在1996年以前基本上受制于与农业银行的一体化体制。对于农信社1996年以后的组织及管理方面的研究则在上述研究的基础上引用产业组织理论等观点剖析了该一体化机制被打破之后的农信社新型合作制改革的特征。

4. 产业组织理论的应用发展论

运用产业组织理论分析农信社新型合作制改革的研究成果在日本多发表于20世纪90年代末期。阮蔚(1997)从农户资金需求的多样化要求农信社的组织革新方面分析了农信社在新型合作制改革过程中组织构造的变化特征。^② Gao Wen(2002)从政府支援政策的影响,农信社与农业银行及人民银行的关系、与社员的关系等视角,通过实际调查考证分析了农信社新型合作制改革过程中组织与经营构造的发展特征,并评价了农信社在

^① 参见[日]菅沼圭辅(1988)《中国农村信用合作社的机能与现状——走访北京市顺义县的信用合作社》,《农林金融》1988年12月,第777-778页。

^② 参见阮蔚(1997),《中国农村金融现状——以合作金融为中心》,《农林金融》1997年7月,第78-80页。

新的组织与经营构造下的经营效果。^①

但上述研究并没有揭示经营构造与经营成果之间的内在联系,郑蔚、谷口宪治(2002)从经营体概念的角度,运用产业组织理论的分析方法,将农信社新型合作制改革的特征从“地区内限定的金融机构”这一组织结构上的特征和“在经营者素质与社员关系的基础上表现的经营行为对经营绩效产生的影响”的角度进行了分析。^②同时,针对目前研究中以否定评价居多的现状,运用经营行为学的方法,通过实证调查得出了肯定的评价,指出经营者的自助努力对于农信社新型合作制改革的重要性。

通过对以上研究成果的系统梳理,可以看出目前国内外对农信社新型合作制改革发展的内因与外因的关联性分析明显不足。

二、分析方法

(一)日本农村合作金融组织发展理论的适用性问题

为弥补上述研究积累的不足,同时探讨出更加适合农信社新型合作制改革发展特征研究的新的方法论,本篇从日本农村金融的相关理论出发,逐步分析其对中国农村合作金融组织研究的适用性问题。

众所周知,日本农协(信用部门)是与中国农信社性质相同

^① 详见 Gao Wen(2002), *On the reform of Rural Credit Co-operatives in China: Present Situation and Problems*, *Journal of Co-operative Studies*, Vol. 57(2002.6), pp. 11-32.

^② 郑蔚、谷口宪治(2002)《中国农村信用合作社的组织结构与经营特征》,《农林业问题研究》第145号、第37卷·第4号,2002年3月,第123页。

的农村合作制金融组织,日本对于农协合作制发展理论的研究历史悠久,这也决定了从历史变迁的角度分析农协发展理论的重要性。作为其中最具代表性的研究成果,有篠浦光(1972)的论著《农村合作组织的发展过程》及井上晴丸(1972)的论著《日本农村合作组织论》。篠浦光(1972)提出了农协发展过程论,认为这一发展过程是由作为“参加者即农民社员”组成的“主体条件”和作为决定“农业发展的外部条件”的“客观条件”,两个条件共同作用的结果。^①井上晴丸(1972)则进一步分析了所谓的“主体条件”不仅包括社员本身,还包括“合作制组织经营之所以存在的条件”,而“客观条件”不仅由农业发展的外部条件决定,而且与“社会整体发展的原因”密不可分。^②在关于农协合作制发展的内因和外因的相关研究基础上,谷口宪治(1988)考察了合作制发展的各个时期的政策性特征和地域性特征,认为日本农协的发展虽然受政府扶植的影响因素较大,但政府的政策性指导并非是“一刀切”的,由于各个地区存在的地区性差异,农协发展的形式显示出很大的地域性特征,谷口宪治(1988)的分析将地域性发展因素融入了农协发展的传统性内因及外因理论之中。^③

进而,谷口宪治(1996)在总结日本以往的“经营史论”和“农业经营史论”的基础上,结合日本农协在70年代以来进一步发展起来的农协经营理论的新型发展框架,从农协作为经营实体的角度,对农协经营的特征进行动态分析,将研究经营者行

^① [日]详见篠浦光(1972)《农协的发展过程》,亚纪书房,第147-157页。

^② 转引自[日]篠浦光(1972),《农协的发展过程》,亚纪书房,第153-154页。

^③ 参见[日]谷口宪治(1988)《农协的发展过程》,山田达夫编著《近畿型农业的历史发展路径》,日本经济评论社,第130-186页。



如图 1-2-1 所示,可以将农协看作一个特定的经营实体,将决定其发展变化的原因同样归纳为“内因”和“外因”两个方面。“外因”由广义的“社会环境条件”构成,其中既包括“社会发展的经济条件”,又包括“社会发展的非经济性因素”。“社会发展的经济条件”即农协作为经营实体的特性,它不同于其他经济实体,是由“社员”与“非社员”构成的经济实体。“社会发展的非经济性因素”则指一国社会制度的发展特征及其政府的相关政策,例如地域发展与振兴政策、合作制发展促进政策等。决定“内因”发展变化的则主要是“经营结构”、“经营者行为”和“经营绩效”三个方面。其中,各个经营要素的状态及其变化决定了经营结构的基本特征,经营者具有不同的素质,并通过制定不同的经营计划和经营目标来实现其经营管理,这种不同的经营管理方式与不同的经营结构相作用,会产生不同的经营绩效,农协这一经营实体便是在“经营结构”、“经营者行为”和“经营绩效”三个要素的整合之下不断发展变化的,这是构成农协发展的内部原因。同时指出了内因与外因并不是孤立存在的,而是相互关联的,这种相互关联最终都因为农协存在于不同的地区而发生微妙的变化,因此,农协发展的地域性特征是其内因和外因相结合的具体体现。^①

综上所述,“农协经营史论”的最大贡献在于从日本农协发展的经验观察中阐述了决定农村合作组织发展的成因以及内因与外因之间的相互关联性,它弥补了以往合作制发展理论的不足。由于农信社同样可以考虑为一个经营实体,并与农协同属于农村合作制金融组织的范畴,因而从广义上来讲,“农协经营

^① 详见[日]谷口宪治(1996)《农协经营史论的提起》,荒木干雄编著《近代农史论争》,文理阁,第 268-269 页。

史论”作为一项工具用于分析农信社新型合作制改革发展的成因,具有一定的可适用性。

(二)中国农村合作金融组织职能论的提出

1. “农协经营史论”的局限性

由于“农协经营史论”是以资本主义市场经济作为前提条件构建出来的以静态角度的历史学和动态角度的经营学为基础的方法论,因此,在广义上考察其可适用性的同时,也应该看到狭义范围的局限性,这些局限性具体体现在下述方面。

首先,在对于“外因”的把握上,基于中国经济处于转型时期的特征,在分析农信社新型合作制改革的发展特征时,有必要与“社会经济制度的发展变化阶段”相联系起来考虑。^① 具体地说,农信社新型合作制改革的发展,与中国经济由“计划经济时期”向“计划与市场经济共存期”过渡,并进一步向“具有中国特色的市场经济时期”转型的发展步骤具有密切联系。这是不同于日本社会经济形态发展的显著特征之一。

其次,对于政府职能的考察。石原享一(2000)认为,中国经济体制的基本特征表现为“政经结合型的经济运营”,指出“纵观中国改革开放以来的发展历程,可以看出中央及地方政府对于经济发展的推动作用很大”。^② 这一基本特征同样适用于农信社新型合作制改革的发展,这是因为比较起农民社员对农信社改革的推动,政府的支援政策显然起着至为关键的作用,也就是说,来自“社会发展的非经济性因素”的外因作用相对较

^① 理论根据详见[日]佐伯尚美(1982)《日本农业金融史论》,御茶之水书房,前言第2页。

^② 引自[日]石原享一(2000)《中国型市场经济和政府的作用》,中兼和津次编《现代中国的构造变动之二——经济结构变动与市场化》,东京大学出版社,第46-53页。

强。在这一点上,中国既有与日本相似的地方,又具备其独特之处。相同之处在于政府实施的促进经济发展的政策均考虑到了地区特征这一问题,其结果加大了地区间经济发展的差异。不同之处在于日本实施的地区开发政策与农协发展政策具有一定的统一性,而中国的农信社合作制改革的支持政策并没有在改革的开始阶段与国家地区发展政策相一致,对于农信社改革的支持措施是在围绕政府对于农村合作制金融组织的认识不断加深,在农村改革和金融体制改革进程的不断深化过程中而逐步具体化的。因此,从政府职能的角度考虑,它对农信社新型合作制改革的推动作用较大,由于政府在 20 世纪 80 年代初期决定设立深圳等四个沿海地区经济特区,在 1987 年又进一步指定 12 个沿海城市作为东部地区经济发展的开发地区,拉大了地区间经济发展的距离,也加大了农信社在合作制改革进程中的地区差异。

第三,关于合作制原则的局限性问题。有别于“农协经营史论”提出的资本主义制度合作制原则,社会主义制度下的合作制原则具有其独特之处。川野重任(1986)在对资本主义国家和社会主义国家合作制组织的研究中阐述道:“社会主义国家的合作制组织,是建立在合作制基本原则之下的劳动者的互助合作组织,其运营必须与社会主义国家建设的基本目标相一致,在贯彻实施国家政策的基础上坚持合作制基本原则。”^①

第四,关于合作制金融组织的思想和理论问题。^②之所以探讨这一问题是因为农信社是合作组织也是金融组织,而普遍

^① 引自[日]川野重任(1986)《新版协同组合事典》,家之光协会,第110页。

^② 关于合作制金融组织的思想及理论,参见[日]长谷川勉(2001)《合作金融组织的形成与发展动态》,日本经济评论社,第1-36页以及第227-259页的论述。

意义上的农协由于兼营生产销售及保险业务则属于农业经济合作组织,显然,“农协经营史论”的分析方法因只适用于后者而具有一定的局限性。因此,在分析农信社新型合作制改革的发展特征时,既要参考合作制理论,又要兼顾一定范畴的金融理论。在研究相关金融理论的适用性上,考虑到农信社是提供金融服务的组织,严格地讲,它是在农村金融市场上存在的资金盈余与资金短缺主体之间利用利率作为价格杠杆通过资金的借贷行为实现资金融通的机构,所以其中介职能的发挥至关重要。因此,实际上我们在考察农信社改革的过程中,对相关的合作制理论及金融中介职能理论的探讨都必不可少。

从金融中介职能理论的角度探讨农信社改革,结合中国经济体制处于转型期的特征,还必须将农信社改革与中国金融体制的变迁紧密地结合起来。从这一意义上分析农信社金融中介职能的发挥特征,大致可以总结为下述几个阶段。

第一阶段是从1979年到1984年,该阶段处于中央银行和四大专业银行体制基本确立的时期。该时期金融机构的种类只有两种,即中央银行和国有专业银行。中央银行即中国人民银行,四大国有专业银行分别包括负责农业、工商业、房地产业的中国农业银行、中国工商银行、中国建设银行以及专门从事外汇业务及国际贸易结算业务的中国银行。农信社只作为农业银行的下属机构存在,因此,该时期农信社的金融中介职能很难发挥出来。

第二阶段是从1985年到1993年,是打破四大国有专业银行垄断局面,开始多种金融机构并存的阶段。该时期的金融体系由中央银行、国有专业银行、股份制银行、信托投资公司、各种专门财务公司、租赁公司、合作制金融组织等不同的金融机构构成。但由于农信社仍属于农业银行的下属组织,虽然在其内部

也进行了加强自主性的各项改革,但从本质上讲,其金融中介职能的发挥尚未真正开始。

第三阶段是从1994年到1997年,随着社会主义市场经济体制的逐步确立,农村金融体制改革的进程取得了重大突破,开始形成了由政策性金融、商业性金融和合作制金融共同构成的农村金融体系,农信社也开始作为独立的金融机构行使其金融中介职能。

第四阶段是从1997年至今。该阶段国家金融改革的目标是建立充分发挥市场机制作用的现代金融体系,为顺利实现此目标,政府提出强化金融机构中介职能的具体方针。针对农信社改革,在提出强化合作制建设的同时,鼓励与地区发展特征相适应的多种形式的农信社改革方式,包括股份制改革以及介于合作制与股份制之间的新型企业形态——股份合作制改革的实施。

2. 中国新型农村合作制金融职能论的提出

可见,作为影响农信社新型合作制改革发展的“外因”,国家的经济体制变迁、政府的支持政策作用相对较大。“农协经营史论”所阐述的“内因”对于分析其他经营实体中具有显著意义的一点在于它不单纯地将“经营结构”、“经营者行为”和“经营绩效”三个因素孤立起来考虑,而是充分认识到这三者之间的相互关联性。从这一立场分析农信社新型合作制改革的特征具有较大的实践意义。

然而,“农协经营史论”的方法论存在下述局限性。①不适合中国经济转型期的经济体制特征,②对于政府职能的考察缺乏一定的地域特征,③合作制原则具有的局限性,④没有考虑到金融中介职能的发挥。

综合以上分析,我们认为新的方法论的构建是在重视“农

协经营史论”所阐述的“内因”与“外因”关联性的基础上,充分结合中国特有的“政策发展”特征和“地区发展”特征,并同时将“金融中介职能理论”考虑在内的独特分析体系。本篇将此分析体系称之为“中国新型农村合作制金融职能论”,本部分内容即是建立在此方法论基础上所作出的理论及实践探讨。

三、本篇结构

根据上述方法论的逻辑结构,本篇的研究对象为20世纪80年代初期至20世纪末农信社新型合作制改革的发展,主要就发展的原因及其特征从政策性角度、地区性角度和金融机能角度进行分析,具体内容(除第一章外)的基本结构如图1-2-2所示。

第二章为“农信社新型合作制改革的政策发展”,主要引用国内外关于政策构造理论的研究成果,并结合能够充分体现政策对象与政策内容的适合性分析的“自治体农政论”,对农信社新型合作制的政策发展过程进行剖析,政策内容的侧重点在1996年之后。

第三章为“农信社新型合作制改革金融机能的发展”,主要从重视农村储蓄动员、金融市场的中介职能、农村金融机构效率性的农村金融市场论(RFM)的角度出发,引用J. E. Stiglitz关于不完全竞争市场条件下政府职能发挥的相关理论,对农信社的金融机能从储蓄动员、贷款职能、金融机构的效率性以及政府推动作用的影响四个方面进行分析。并进而说明农信社金融机能的发挥对农信社新型合作制改革产生了哪些影响。

第四章为“农信社新型合作制改革地区性发展特征”,主要将决定农信社地区发展特征的诸多因素从社会经济发展、农信

社内部经营结构及经营行为、政府政策性支持等角度进行分析,在此基础上,运用主成分分析的统计学方法对农信社的地域性特征进行类型化,得出农信社新型合作制改革的地域性发展出现了四个典型地区的初步结论。

从第五章到第八章为实证分析。在第四章主成分分析中得出四大典型地区结论的基础之上,分别就“农业地区”、“城市近郊地区”、“沿海经济发达地区”和“西部贫困地区”农信社新型合作制改革的特征进行具体考察。样本分别选择吉林省的事例作为“农业地区”的代表,天津市的事例作为“城市近郊地区”的代表,江苏省和浙江省的事例作为“沿海经济发达地区”的代表,陕西省作为“西部贫困地区”的代表。同时,在总结分析结论的基础上,结合十六大以来党中央对三农建设的重点支持,以及我国第一部合作制法的出台,对农村合作制金融机构的发展前景作进一步考察。

第二章 农信社新型合作制改革的政策发展

——基于政策构造论视角的分析

第一节 “政策构造论”的提出及其应用

一、问题的提出：政策效果与政策内容关系何在

本章主要探讨与农信社新型合作制改革相关的政策发展特征。农信社于1923年创立,1949年新中国成立后其合作制的特征有了一定发展,但在1958年以后,由于农信社的一部分被编入人民公社,合作制特征弱化,作为国有银行下属机构的特征则明显加强。改革开放后,政府呼吁恢复农信社的合作制机能,并为此制定了一系列促进政策,本章涉及的研究对象即为1979年以后政府推动农信社恢复合作制度改革的诸项政策,并将之定义为“农信社新型合作制改革政策”。^①

该项政策的实施距今已有近20年的历史,然而,从政策效果的角度,表面上农信社已经基本上按照合作制组织的要求进行了规范,但合作制组织机能发挥并没有收到很好的效果。

^① 本章有些地方为叙述方便,将该政策的写法简化成为“合作制政策”或“政策”,此后不再赘述。

关于政策效果没有得到很好发挥的原因,目前的研究成果集中在两个方面。一是从农信社组织构造上分析,由于农信社本身作为国家机构的特征较强,影响了其合作制功能的发挥;二是由于上述组织构造造成农信社经营者及其社员对于农信社作为合作制机构的认识较浅,经营者的经营行为往往不按照合作制原则进行,社员由于不认为农信社为他们自己的互助组织,对农信社的利用率较低。^① 对于影响农信社新型合作制改革进程的重要政策,前者认为1984年8月6日颁布的《国务院转发农业银行关于改革农村信用社管理体制的报告》(以下简称“84报告”)起到了至关重要的作用,该报告的颁布标志着农信社面向恢复合作制原则方向的改革跨出了第一步。^② 后者则认为,“84报告”颁布以后,农信社虽然在组织上开始按照合作制原则进行了规范,但由于农信社仍然只是农业银行的下属机构,实际上并没有真正独立,因此合作制原则形同虚设。而在1996年8月22日颁布的《国务院关于农村金融体制改革的决定》(以下简称“96决定”)从根本上实现了农信社与农业银行的分离,标志着农信社作为独立的农村合作金融组织开始行使其职能,因此,“96决定”是合作制政策的开端。^③

然而上述研究成果中,无论是持有“84报告”的观点,还是

^① 前者的研究成果主要有齐文波等,后者的研究成果中具代表意义的有谢平(2001)《中国农村信用合作社体制改革的争论》,《金融研究》2001年第1期;马忠富(2001)《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社等。

^② 参见齐文波(2000)《中国农村合作金融的现状与课题》,筑波书房,第17页。“84报告”、“96决定”、“97规定”和“98方案”简称的命名参见谢平(2001),《中国农村信用合作社体制改革的争论》,《金融研究》2001年第1期。

^③ 参见谢平(2001),《中国农村信用合作社体制改革的争论》,《金融研究》2001年第1期;马忠富(2001),《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社,第98页。

坚持“96 决定”的观点,均是从政策实施对象的角度来考察政策效果,而没有从政策制定者视角或政策实施后是否适合政策对象的要求角度展开论证。况且,谢平(2001)虽然对“96 决定”之后的政策内容,诸如“97 规定”、“98 方案”等进行了分析,但对于党的十六大之后合作制政策的发展没有进行论证。以上内容构成了目前国内外研究分析的不足,也是本章所要具体探讨的课题。

二、“政策构造论”视角的理论框架

通过探讨以上问题可以初步认为,分析农信社新型合作制改革政策的特征,不仅要从政策实施对象的效果这一角度,而且有必要从政策制定者的政策决定程序、组织及管理特征角度进行论证,同时还要兼顾政策的内容与实施对象之间的关系,即该政策内容与政策对象的要求之间是否存在一定的背离。

为从以上观点出发探讨本章的研究方法,首先需要明确本章关于“政策”及其相关概念的具体含义。关于“政策”的定义,研究视角不同,内容也会出现很大差别。本章所指“政策”一词的概念,是以日本学者阿部孝夫在其研究成果中阐述的“政策二唯论”观点作为出发点的。所谓“政策二唯论”观点,是将政策内容从政策的“施体”与“受体”两个方面分析,从而得出了狭义与广义两个概念。狭义的政策从“受体”的角度出发,具体指为解决政策的受益者—公民的社会问题而作出的各种公共政策的总和;广义的政策从“施体”即政府制定政策的意义角度出发,指政府为提高狭义政策的执行效率而作出的一系列关于政

府组织制度及管理运营等各项行政改革的总称。^①也就是说,由于政策的效果与政策内容具有很大的关联性,考察政策的效果不应该只从狭义的政策内容本身出发,还应该考虑到包括政策制定者为提高效率而作出的各项行政改革在内的更加广泛的含义,因此,从狭义与广义两个方面来把握政策内容的含义,尤其在分析政策的效果时具有更为重要的意义。

然而阿部孝夫的“政策二唯论”观点也具有其局限性,它没有探讨政策内容对政策对象的适应性问题,而这一问题会直接影响到政策的实施效果。正如阿部孝夫自己指出的那样,“……‘二唯论’揭示了政策内容对政策对象会产生一定的影响,而反过来政策对象对于政策内容的理解程度及其实施程度也会迫使政策内容发生变化,至于二者的关联性尚待进一步探讨”。^②

日本学者小野诚志的研究成果恰好能够解决这一问题。小野诚志在其著作《自治体农政论》中提出,“政策内容与政策对象之间的关联性可以直接表现为我们可以将政策对象作为政策的‘执行体’来考虑,因为这一‘执行体’充分体现了政策对象的自主意识,它具有将政策内容按照不同的地区特征细化为一个或多个适合政策对象具体情况的子政策,而这些子政策的不断变化和发展反过来推进了政策内容更适合政策对象的需求”。^③

20世纪80年代农信社合作制政策之所以很难维持的原因之一,就在于作为政策内容的合作制原则不符合农信社当时与

① 参见[日]阿部孝夫(2000),《政策形成与地域经营》,第39-40页。

② 参见[日]阿部孝夫(2000),《政策形成与地域经营》,第249-255页。

③ 参自[日]小野诚志(1975),《地域农业与自治体农政——地域农业再编的理论逻辑与执行者》,明文书房,第228-237页。

农业银行组织一体化的现状,从而使政策内容与政策对象之间产生了相当程度的背离,最终导致合作制政策没有发挥出应有的作用。从这一角度出发,小野诚志的“政策对象‘执行体’观点”意义深远。

因此,本章的目的试图构建出一套更为客观的理论框架来分析农信社合作制政策的发展过程及其特征,通过以上分析可以得出下面的初步框架。首先从阿部孝夫的“政策二唯论”出发,将农信社合作制政策视为狭义的政策,并从政府政策决定机制的组织行政管理改革的必要性视角,论证农信社合作制政策发展的广义上的特征。然后结合小野诚志的“政策对象‘执行体’观点”,对农信社合作制政策在实施过程中是否充分体现了农信社这一“执行体”的具体情况来考察农信社合作制政策的适合性问题。由于这一分析框架从“政策”的基本含义出发,涵盖了政策内容、政策制定过程中的政府组织与行为、政策对象、政策的适合性等有关广义政策的诸项结构性问题,因此本章尝试提出“政策构造论”的分析方法,从这一独特的视角考察农信社合作制政策的具体特征。

由于农信社合作制政策的发展经历了不同的阶段,我们在分析过程中进行了适当的阶段划分,划分的依据如下。首先,将农信社合作制政策分为1996年以前与之后两个阶段考察。1996年以前阶段即农信社与农业银行一体化组织阶段;1996年以后的阶段即农信社与农业银行分离之后的合作制组织阶段。其次,由于在1996年以后的阶段中制定了《农信社合作制章程》,该章程的出台标志着农信社合作制改革进入了具体化阶段,因此我们将该阶段细分为《章程》出台前与出台后两个阶段。

为便于分析,本章特选择了不同阶段发表的政策内容作为

具体范本,在与农业银行一体化组织时期,选择了“84 报告”,因为它是以合作制特征规划农信社改革的典型文件;在与农业银行分离后到《章程》出台前的阶段中,我们选择了“96 决定”作为政策性代表文件,因为它确立了农信社作为独立的合作制组织行使金融机构职能的改革方向;在《章程》出台后的阶段中,我们首先选择了《章程》作为标准性文件,其次又选择了规范农信社改革的“98”方案,因为“98”方案可以视同为《章程》的补充。

第二节 与农业银行一体化组织时期的政策发展

一、“84 报告”及其成立背景

(一) 人民公社的解体与农村金融改革

1979 年改革开放以后,政府推出的一系列农村改革措施有力地推动了农村经济的发展,加快了农民收入提高的步伐,同时也使得农村的资金需求出现了前所未有的高涨势头。与此同时,农村金融体制改革逐渐拉开了帷幕,结束了人民银行的“大一统”时代,农业银行作为专业银行之一从人民银行中独立出来。

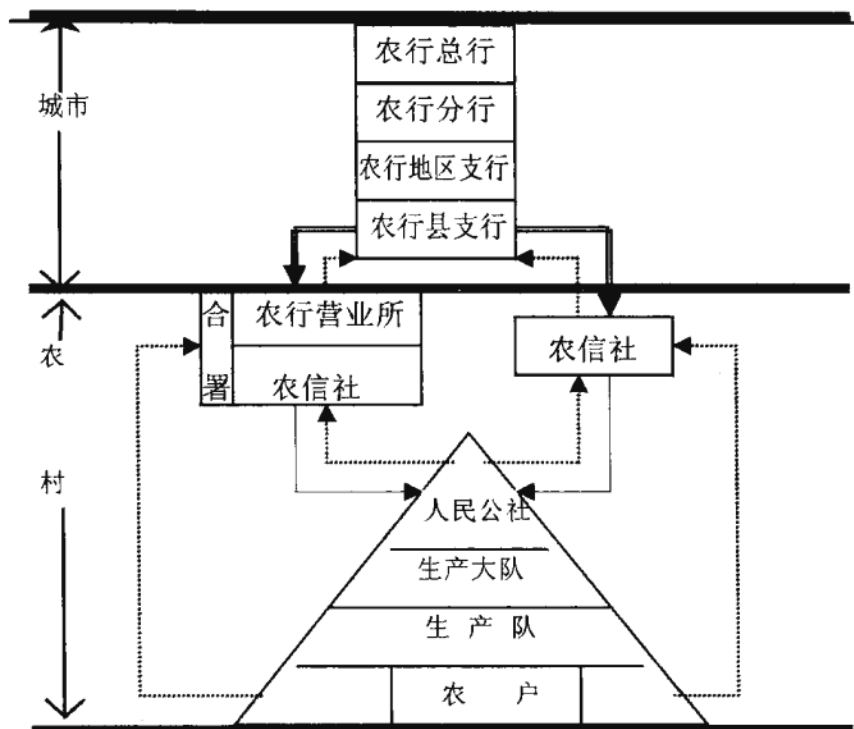


图 2-2-1 人民公社解体前的农村金融组织图

注：图中单线箭头指贷款，虚线箭头指存款，双线箭头指行政指导的含义。“农行”为农业银行的简称。

然而，1979 年至 1983 年期间，人民公社体制尚未解体，农村金融体制的构成仍体现为较为单一的模式。图 2-2-1 表示了人民公社解体之前的农村金融基层组织构成框架。如图所示，农信社以人民公社为基本单位设置，而人民公社则包括了生产大队和生产队等基层组织，农民普遍加入生产队，形成集体经济所有制的基本形式。人民公社代表农民通过基层农村金融组织办理存款及贷款业务。当时的基层农村金融组织主要由两部分构成，一是从属于农业银行县支行的农信社，二是农信社及农业银行基层营业所以“合署办公”形式组成的专门机构。所谓“合署办公”是指，在乡镇一级设有农业银行营业所的情况

下,由于相同级别同时设立了农信社,二者本着各自处理相关业务的原则,在会计上分别记账,在人员设置上实行一体化。

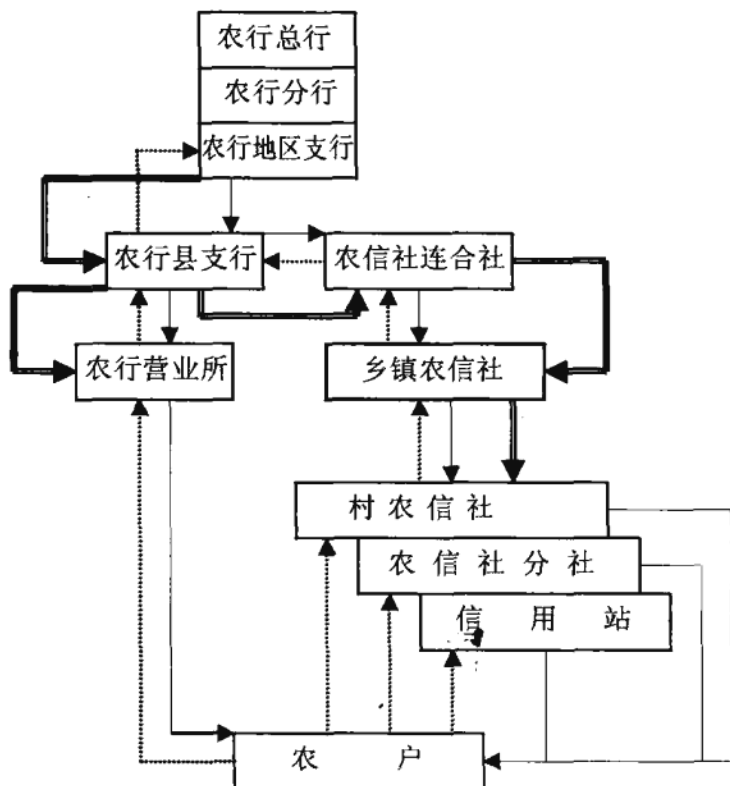


图 2-2-2 人民公社解体后的农村金融组织图

注：——▶ 代表贷款，····▶ 代表存款，- - -▶ 代表行政指导关系。

农信社扩大自主权的改革随着后来人民公社的解体及农信社联社的设立逐步推向深入。农信社联社制度是在 1982 年 10 月召开的农业银行党组扩大会议上由韩雷行长亲自提出,紧接着在 1983 年 2 月农业银行发布的关于《农信社管理体制改革试点工作的通知》中正式颁布实施的。如图 2-2-2 所示,随着农信社县联社的设立,农村金融组织体制发生了变化。主要由原来的农信社为农业银行下属的单一组织体系发展为农业银行

指导农信社的县联社,县联社指导基层农信社这样的多重组织体系。该体系的构成缓解了原有的农信社受到农业银行过多行政干预的状态,在一定程度上扩大了农信社的经营自主权。

在以成立联社为代表的组织改革过程中,农信社的管理体制也进行了改革。1983年10月23日,农业银行向国务院提出了改革农信社管理体制的报告书,报告中指出农信社管理体制改革的目標为恢复农信社的“三性”(组织上的大众性、管理上的民主性和经营上的灵活性),并同时赋予农信社社员代表大会、理事会和监事会以一定的权利。

综上所述,人民公社解体后的农信社改革在组织和管理制度上体现出与人民公社解体前的农村金融体制所不同的特征。该项改革以扩大农信社的自主权为中心,首先在财务上实现了独立核算制度,其次在组织上通过成立联社扩大了经营自主权,在管理制度上恢复了农信社的“民主性”。上述改革方案的提出为农信社改革明确了方向,在随后的改革进程中,政府针对如何支持农信社改革目标的实现这一问题,着手制定具体方案。

(二)“84 报告”的诞生与合作制政策的确立

表 2-2-1 农信社合作制改革政策的确立过程

时 间	政策名称	内 容	特 征
1980.10	农信社体制改革工作的讨论大纲	废除农信社与农业银行统一财务管理制度,消除农信社的存款倒挂现象。	坚持农信社自主权,废除与农业银行的大锅饭制度,设立独立核算制度。
1983.2	“设立农信社体制改革试点的通知”	设立县联社,设立农信社社员代表大会,并明确表示恢复农信社的“三性”(组织上的大众性,管理上的民主性和经营上的灵活性)。	围绕“三性”的农信社合作制改革的开始。

中日农村金融比较研究

时 间	政策名称	内 容	特 征
1984.2	党中央“一号文件”	农信社应向合作制组织转化,其改革要根据国家金融政策和在农业银行的指导下进行。	改变与农业银行一体化的组织结构,向独立行使金融业务的组织方向改革。
1984.8	“84 报告” (国务院 105 号文件)	提倡民主管理,整顿社员出资金、发放社员证书、补发分红;同时扩大经营业务,适当导入经营管理承包制。	以恢复“三性”为中心
1985.2	党中央一号文件	干部选拔制度由任命制改为民主选举制,实行经营利润承包制,取消农信社向农业银行强制缴纳的存款保证金制度。	强调独立经营、自负盈亏的经营责任制度,提高农信社的经营自主权。

资料来源:根据史纪良等(1996)《信用社、合作银行实用全书》,经济出版社1996年版,第102-109页;徐唐龄(1996)《中国农村金融史略》,中国金融出版社,第375-380页的资料等笔者编制。

农信社合作制政策的制定过程如表2-2-1所示。农信社恢复自主权的改革始于1980年,其标志性文件为1980年10月的《农信社体制改革工作的讨论大纲》,提出废除农信社与农业银行一体的财务制度,并在行政上取消与农业银行的“大锅饭”制度;随后,在1983年2月发布了题为《关于设立农信社体制改革试点的通知》的相关政策性文件,提出了以恢复“三性”为中心的改革目标。上述文件的出台标志着关于农信社合作制改革的政策制定已经启动,在一定程度上为“84报告”的出台奠定了基础。

1984年1月1日的党中央一号文件发布了以《关于1984年农村工作的通知》为题的文件,其中的第四项内容指出了“农信社要在国家金融政策和农业银行的指导下,恢复真正意义的农村合作金融组织”的农信社改革目标。随后在1984年5月,农业银行召开了由农信社试点单位参加的汇报会,听取了关于农信社合作制金融组织过渡中出现的问题及经验汇报。会上,

来自河北省束鹿、河南省武陟、辽宁省营口及湖南省的农信社汇报了各自经验,代表们提出了为进一步促进合作制改革,需要整理和扩大农信社社员的资本金,具体在下述问题上达成了一致:①吸收新社员入股,以增加资本金;②按照各地区农信社的具体情况,适当增加每股资本金金额;③社员出资不设最高限额,鼓励并奖励多出资;④适当分红,如果农信社不盈利,则考虑按照与一年定期存款利息相同金额进行分红。在汇报会的最后,与会代表一致同意“出资比例扩大由社员自行决定,不得利用各种行政手段强迫社员出资,社员享有人退社自由的权利”,这与合作制原则的基本理念相一致。表2-2-2列出了农信社合作制政策决定过程中如何体现了合作制的基本原则。从表中看出,在1979至1982年的改革政策中,只强调了农信社自主权的扩大及恢复应有的金融功能,基本上没有体现出合作制原则;而政府在1983年至1984年的改革政策中,则一定程度上体现了合作制原则,包括在民主管理上设立社员代表大会、理事会和监事会的“三会”制度,在社员的经济参与方面,整理了社员资本金并进行了部分分红。

汇报会以上述内容为基础,于1984年6月26日向国务院递交了题为《农业银行关于农信社管理体制改革的提案》的报告书,报告书的内容在同年7月下旬召开的农业银行全国分行长会议上再次进行讨论,于同年8月6日以“84报告”,即《国务院转中国农业银行关于改革农信社管理体制的报告》(也称“国务院105号文件”)的形式被国务院批准下发。

1985年2月,党中央一号文件公布,该文件首次正式提出农信社应当本着独立经营、自负盈亏的原则,恢复成为一个具有活力的真正的合作制金融组织。其具体内容又进一步强调了扩大社员出资、增加个人及集体社员数量、恢复人退社自由、支付

红利等规定,同时,决定了农信社的干部任免制度由任命制向选举制转换,实行利润承包,即强调了农信社的民主管理(如表2-2-1)。

表2-2-2 农信社合作制政策的发展与合作制原则的具体指标规定

1979-1982	1983-1984	1985-1988	合作制原则的相关指标
围绕「自主权的扩大」、 金融机构职能的发挥等 目标	→	导入	1. 自发性—入退社自由
	→ 导入	导入 导入	2. 民主管理 · 1人1票制 · 社员大会、理事会及监事会
	→ 部分导入(整顿)	· 职员任用终身制—契约制 · 干部选用任命制—选举制	3. 经济参与 · 社员出资 · 利息 · 分红
	→ · 补充未支付分红	导入(扩大)	· 剩余金支配
	→ · 发放社员证书	· 按一年定期储蓄利率 · 按一年定期储蓄利率计算	4. 自治性
	→	· 发放社员证书	5. 教育·训练·広報
	→	→ 一定程度 认识到职员教育水平较低	6. 合作制组织间的相互合作 7. 社会交流的参与

注：“→”代表尚未实施的指标。

资料来源:根据1980年10月的《农信社体制改革工作的讨论大纲》、1983年2月的《关于设立农信社体制改革试点的通知》、1984年1月1日的党中央一号文件《关于1984年农村工作的通知》、1984年8月6日的“84报告”,即《国务院转中国农业银行关于改革农信社管理体制的报告》和1985年2月的党中央一号文件的相关内容笔者编制。

如表2-2-2所示,“84报告”和1985年党中央一号文件发布后,农信社改革加快了恢复合作制的步伐,具体体现在合作制组织的基本指标越来越多地被体现出来。例如,表2-2-2列出的7项指标中的前四项,除剩余资金的分配外均得到了很好的贯彻,尤其是进一步体现了“入退社自由”的“自发性”原则,加强了“一人一票制”及“三会”管理的“民主性”原则,并在社员出资、利息补偿和分红上均体现出了一定的“经济参与”的原则。

该阶段农信社合作制政策的发展以1980年的《农信社体制改革工作的讨论大纲》及随后的试点工作为起点,以1984年1月1日的党中央一号文件提出的“恢复农信社为真正意义的农村合作金融组织”为目标,以1984年5月农业银行召开的试点工作经验报告会的讨论内容为核心,形成了递交国务院的“84报告”的雏形。随后,通过“84报告”的颁布及1985年的党中央一号文件,农信社合作制政策的基本内容得以实施

可见,以“84报告”为代表的该阶段农信社合作制政策以恢复农信社的自主权、恢复农信社成为农民自己的合作制金融组织作为其中心内容,该政策的实施以1979年以后政府的农村改革政策目标为指导,其基本目的是构建支持农村经济发展的农村金融体系。

二、新型合作制政策的制度性特征

(一)有计划的商品经济体制:“84报告”的制度烙印

“84报告”在开始颁布及实施时,国家宏观决策中指令性调控的特征仍旧十分显著。^①这一特征在农信社合作制改革中具体表现为受国家金融政策的指令性调控与农业银行行政指导的双重约束,主要体现在下述三个方面。

第一,农信社的“上存”资金制度。除农信社存放中央银行

^① 指从1979年至1992年间的经济体制。其确立以1978年12月召开的党的十一届三中全会为契机,会上提出了建立适合中国国情的社会主义新体制。在1982年9月召开的党的第十二次代表大会上,提出了“以计划经济为主,以市场经济为辅”的原则。在1984年10月召开的党的十二届三中全会上明确了“以社会主义公有制为基础的有计划商品经济体制是计划与市场内在统一的体制,是在社会主义经济中发挥市场机制作用的体现”。

的存款准备金外,农信社还必须向农业银行“上存”部分资金到农业银行的县支行。相关的指令性指标虽然在1985年后开始进行了部分改革,不再强制要求农信社按固定比例上缴,只要求农信社按照经济状况自行决定。但是,从实际情况来看,截至1996年农信社与农业银行分离之前的这段时期,农信社“上存”到农业银行的资金比例大约占其存款总额的27.2%。^①加上存款准备金制度的规定,从1980年以来,农信社每年都向国家“上存”资金数百亿元。1999年底,农信社存放中央银行及其他银行款2361亿元。^②农信社的“上存”资金制度为稳定金融和平衡国家信贷收支作出了贡献,但由于“上存”比例较高,极大地束缚了农信社自身的发展。

第二,“国家综合信贷指令性计划”与“贷款限额管理”。^③农业银行在内的各专业银行必须按照其存款规模制定年度内的贷款计划并报告给人民银行,人民银行则根据国务院的许可实施“贷款限额管理制度”。然而,对于农信社来说,不仅作为一般的金融机构要受到人民银行贷款指令性计划的限制,同时还受到来自农业银行的贷款规模限制。因为农信社的贷款计划指标由农业银行决定,超过指标部分的融资额度必须由农业银行批准,而农业银行为完成自身贷款指标通常对农信社的贷款指

^① 参见阮蔚(1997),《中国农村金融的现状》,《农林金融》第7期,第58页。

^② 参见马忠富(2001),《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社,第91页。

^③ “贷款限额管理”是指长期以来我国信贷计划中实施的以贷款限额方式进行管理的方式。该方式有利于控制货币供应量,保持物价稳定,促进国民经济持续、快速、健康发展。但由于贷款资源不按市场经济规律配置,不利于从根本上提高信贷资产质量。从1998年开始,取消对国有商业银行的贷款限额控制,实行资产负债比例管理和风险管理。它表明我国金融宏观调控方式已基本上摒弃了直接调控方式,开始向间接调控过渡。

标进行调整,这种行为严重损害了农信社的利益。

表 2-2-3 农信社与国有商业银行的存款准备金制度比较

法定存款准备金率			备付金存款率		
时 间	法定存款准备金比率	利 息	时 间	备付金存款比率	利 息
1984	企业存款:20% 储蓄存款:40% 农村存款:25%	7.35%	1989	7%	6.3%
1985	一律 10%	-	1995	>7% (比较:工商银行及中 国银行:6%;建设银行 及交通银行:5%)	-
1987	一律 12%	-			
1988.12	一律 13%	-			
1998.3.12-2004	一律 8%	5.22%	1998 以后	>3%	-

注:1998年3月,人民银行对金融机构的存款准备金制度进行了重大改革,即将各金融机构在人民银行的法定准备金存款和备付金存款两个账户合并,称为统一的“准备金存款账户”,并将法定准备金存款率由13%下调至8%。此后,人民银行从2004年4月25日起实行差别存款准备金率制度。即将对资本金充足率低于一定水平的金融机构的存款准备金率提高0.5个百分点,执行7.5%的存款准备金率。但此次改革考虑到我国各类金融机构改革的差异,规定尚未进行股份制改革的国有独资商业银行和城市信用社、农村信用社暂缓执行差别存款准备金率制度。

资料来源:参照戴相龙《中国金融读本》,第140-144页的内容,由笔者编制。

第三,中央银行规定的较高的存款准备金率制度加大了农信社的经营负担。如表2-2-3所示,农信社在承担向农业银行缴纳一定比例的存款准备金之外,还要执行国家对于金融机构统一要求的存款准备金与备付金制度,这种双重管制下的存款准备金制度使得农信社的自有资金比率大大降低,限制了农信社的资金运用效率,阻碍了农信社自身的经营。

(二) 集体所有制经济组织:“84 报告”的法律定位

下面从法律定位的角度探讨农信社合作制政策的制度性特征。“84 报告”规定,“农信社是大众性的合作制金融组织”,对于该组织的性质,可以从宪法上找到依据。宪法规定“合作制

组织属于国家集体所有制经济的一部分”。^① 然而,该解释具有一定的局限性。对于“集体所有制经济”的定义,由于尚未出台适应当时有计划的商品经济体制特征的新的释义,只能沿用新中国成立后计划经济体制时期的规定范畴。1986年《中华人民共和国民法通则》公布,而对于相关“企业法人”的解释中并未提到“合作制组织”的准确定位。1988年政府公布了《企业法人登记管理条例》,其中仍将“合作制组织”列为企业法人的对象之外。当时唯一可以规范农信社行为的文件只有《农信社示范章程草案》,该草案沿用了人民银行的规定,指出“农信社既是集体所有制经济的金融组织,又是国家银行的下属机构”。^② 可见,由于合作制组织的性质没有在法律上进行准确的定位,使得农信社的合作制改革长期以来一直处于一种“无法可依”的状态。

概括该阶段农信社合作制改革政策的制度性发展特征,可以看出一个显著的进步是以“84报告”为代表的政策内容中开始导入了国际通用的合作制原则,这说明政府开始意识到要恢复农信社成为真正意义上的合作制组织,应该按照合作制原则进行规范管理,即从思想认识上有了突破。但是,由于该阶段国家经济体制的特征还没有摆脱原有的计划体制的干扰,同时对于合作制组织在法律建设上仍然沿用了计划经济体制时期的解释,导致合作制政策的实施并没有收到良好的效果。

^① 引自1982年12月全国人民代表大会第五次全体会议通过的宪法修正第一章第8条。

^② 参见马忠富(2001),《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社,第169页。

三、新型合作制政策的组织管理特征

以“84 报告”为代表的该阶段农信社合作制政策体现在政策决策方面的组织及管理上的特征具体表现在下面几点。

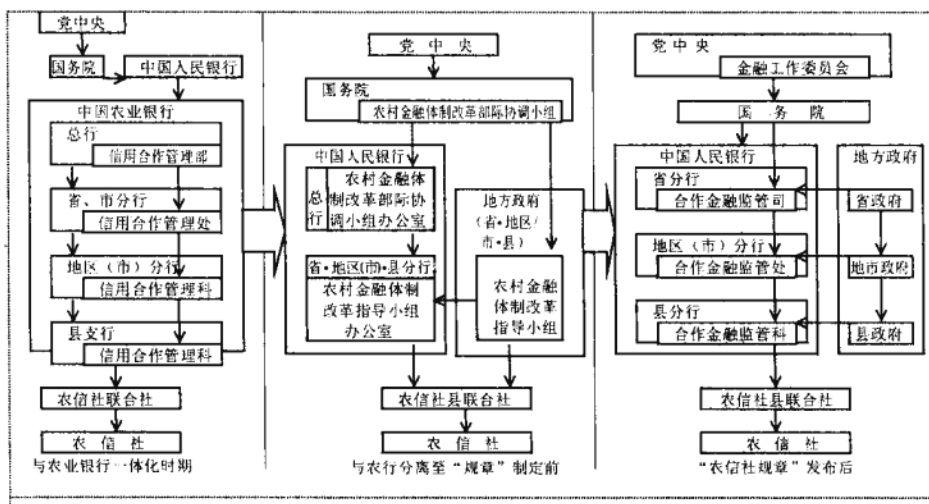


图 2-2-3 农信社合作制政策决定过程中的组织·管理图

首先,政策制定过程中的“党组织”的作用。如图 2-2-3 所示,农信社合作制政策的最高决策机构为在中共中央政治局内部设立的中央财经领导小组,^①政策决定的具体过程如下:由中央财经领导小组将政策制定的意图及内容按照政府旨意传达给国家最高行政机关——国务院,由国务院传达给人民银行,再由人民银行通过农业银行内部设置的信用合作管理部门层层下达

^① 1980 年 3 月中央决定成立中央财经领导小组,取代 1979 年 3 月 14 日成立的国务院财政经济委员会。它是中共中央政治局领导经济工作的议事、协调机构,由分管经济工作的中央政治局、国务院领导成员和部分综合经济管理机构领导成员组成。

给农信社的县联合社。中央财经领导小组为党中央的对口部门之一,在政策制定过程中发挥着决定作用。同时,在政府的层层执行机构,例如国务院、人民银行、农业银行、农信社中分别设有党组。党组在具体指导行政组织各项活动的同时,还肩负参与决策的任务。具体包括从基层向中央政府提供及汇总政策决策意见、汇报政策执行的基本情况并提出建议等。总之,农信社合作制政策的制定过程,体现了党组织与行政组织之间对于政策决定的相互补充作用。

其次,农业银行是农信社合作制政策的具体执行及管理机构。1979年2月,农业银行恢复成立,农信社也随之移交到农业银行的监督管理范围之内。如图2-2-3所示,农业银行分别设总行、省分行、地区及市分行、县支行等层层行政机构。从图中可以看出,以“84报告”为代表的该阶段农信社合作制政策的立案主体机构为党中央、国务院、人民银行和农业银行,政策的决定权为党组织,其执行机构为农业银行,具体是农业银行省、市及地区分行和县支行分别设立的信用合作管理部门。各级信用合作管理部门主要负责接受及传达作为政策结果的各项相关文件或“通知”,并不参与决策。

综上所述,农信社合作制政策的主要决策机构为党中央及党组织,政策执行的主要机关为国务院、中央银行,政策具体执行及管理机构为农业银行及其所属专门的信用合作管理部门,政策决定的主要方式及手段为由上而下的文件传达及转发。上述政策决定过程中组织及管理上的特征表现出较强的“自上而下”的特征,结果造成作为政策实施主体的农信社参与政策制定的权利被剥夺,政策效果没有很好地发挥出来。

四、政策对农信社的适应性特征

如前所述,“84 报告”颁布实施以后,其政策效果概括为:其一,农信社改革开始引入合作制原则;其二,设立了农信社县级联社,取消了向农业银行再存款制度,使农信社在资金管理上具备了一定的自主权;其三,干部任免制度的变迁说明农信社在行政管理上也开始具有一定的灵活性。上述政策效果之所以能够发挥出来,充分体现了政策的内容能够考虑到农信社的具体情况,政策内容与政策对象之间具备了一定的适应性。

但是,该时期农信社合作制政策的执行机构是农业银行,而农业银行又在其总行和分、支行机构分别设立了信用合作管理部、信用合作管理处和信用合作管理科等行政机构,这些机构在具体执行政策的过程中采取了对农信社过分干预的行为,导致了农信社的不满。这些不满首先表现在对农业银行的“政策指导”以及“业务指导”上的不满。农业银行经常以审查农信社是否贯彻和执行国家农村金融改革的方针为由,干涉农信社业务计划的制定,主观决定农信社的基准利率与浮动利率并干涉农信社的干部审查。同时,农业银行还通过其在县支行设立的信用合作科对农信社县联社进行干预。具体内容包括:①县范围内调整农信社的资金剩余与不足;②以“互助基金”的形式消耗农信社利润;③处理农信社干部及职员退休金;④各地区农信社间的经验交流;⑤负责职员的教育与训练;⑥考核农信社计划执行情况;⑦把握农信社方针的执行情况等。可见,由于农业银行对农信社行政管理的过分干涉,导致农信社失去了自主权,引起了农信社经营者的不满。这种不满充分说明了农信社合作制政策内容中体现了与政策对象之间的不适应性,这种不适应性

反过来影响了政策效果的发挥。

第三节 与农业银行分离期的 新型合作制政策

一、“96 决定”及其成立背景

(一) 关于农业银行与农信社分离的争论

关于农信社与农业银行分离的讨论,最初是在学会上提出的。1986年10月29日至11月2日,由中国农村金融学会主持的农村金融体制改革理论研讨会在山东省泰安市召开,转年的12月,又在广西壮族自治区南宁市召开了第二次年会。在两次研讨会上,围绕构建中国新型农村金融体制的必要性以及尽快恢复农信社的合作制组织问题展开了热烈的讨论。会议提出的具体提案是农信社应该与农业银行分离,直接受人民银行监管,要分别在全国省级行政区和县级行政区建立农信社联社。如表2-3-1所示,1986年至1988年大约两年间,农信社与农业银行的分离问题成为农村金融改革的一大焦点。

农信社与农业银行分离的必要性问题,持赞成观点者认为,农信社的改革绝非单纯农信社自身的组织及管理体制的改革,而是与农业银行有着很深的关联,不打破农业银行与农信社之间的隶属关系,农信社的改革寸步难行。这是因为,首先,长期以来,农信社一直被强制赋予将存款的一部分“上存”到农业银行的义务,这部分存款成为农业银行资金运用的来源,相反当农信社由于各种原因需要增加资金运用比例时则受到农业银行的限制,这极大地影响了农信社自身的业务扩大与发展。其次,与

第二章 农信社新型合作制改革的政策发展

一般金融机构相比,农信社受到更多的限制。例如,从1985年开始,农信社与其他金融机构一样,要向中央银行交纳30%的存款准备金,而农信社的融资权限则远不如一般金融机构。例如,农信社个人贷款审批金额一般只规定为2000至3000元,最高只有1万元,超过这一额度,则需要由农业银行县支行批准。再加上农信社如果出现资金剩余,则要将剩余部分“上存”到农业银行。

表2-3-1 围绕农业银行与农信社分离问题的争论

主要会议及其时间、地点	争论的内容与特征
1986年10月29日:山东省泰安市,农村金融体制改革理论研讨会	农业银行恢复真正意义上的金融企业与农信社恢复合作制组织的重要性问题。
1987年12月:广西南宁市,农村金融体制改革理论研讨会第二次年会	构建以合作金融为基础,以民间金融为补充的农村金融体系的必要性,农信社与农业银行应该分离。
1989年5月16至19日:上海市,中国农村金融学会第三次代表大会	农信社应坚持合作制改革,提出适合不同地区改革的“分类指导”方针的重要性。
1990年6月4日:北京,关于农信社改革的问题及其发展趋势的讨论会	农信社坚持与农业银行的一体化体制会妨碍其“三性”的发挥,提出农信社要恢复合作制组织的基本特征。
1992年8月23至27日:浙江临安县,合作金融小规模研讨会	具体讨论农信社是否与农业银行分离的问题,提出该问题是下一步农村金融改革的具体课题。
1993年1月12日至16日,人民银行全国分行长会议	强调建立适应社会主义市场经济体制的金融体制的重要性。
1994年3月30日至4月2日,天津市,农村金融学会常务理事大会	提出成立农村合作银行的具体设想。
1995年1月10日,农业银行全国分行长会议	1995年经济与金融的目标之一是“支农”,农业银行放贷应以支持农业发展和农民生活富裕为目标,讨论了成立农村合作银行的问题。
1996年1月,农业银行全国分行长会议	汲取城市信用社改革的教训,制定农村金融体制改革的方案。

中日农村金融比较研究

主要会议及其时间、地点	争论的内容与特征
1996年7月13日至14日,全国农村金融体制改革工作会议	制定了农村金融体制改革的具体方案,包括:①农信社与农业银行的业务分离;②设立农信社联合社,负责管理农信社的具体业务,人民银行负责对农信社的行政监督管理;③成立农村合作银行,规范农信社的合作制改革。

资料来源:分别节选自1986年“农村金融体制改革理论讨论会”、1987年“农村金融体制改革讨论会年会”、1989年“中国农村金融学会第三次代表大会报告摘要”、1992年“合作制金融小型讨论会”、1993年“中国人民银行全国分行长会议”、1994年“农村金融学会常务理事天津大会”、1995年“中国农业银行全国分行长会议”、1996年“中国农业银行全国分行长会议”、1996年“全国农村金融体制改革工作会议”的纪要由笔者制成。

种种“限制”的结果,造成农信社恢复“三性”的改革目标无法实现,遭到了来自农信社经营者的强烈不满,农信社必须从农业银行体制中独立出来的呼声越来越高。然而,由于下述三点原因,农信社与农业银行分离的问题随后被暂时搁置了下来。首先,农信社与农业银行之间固有的资金关系影响了农信社独立的进程。如前所述,农业银行资金运用的一部分来源于农信社的“上交”资金,如果没有过渡阶段将农信社从农业银行中分离出来,势必影响到农村金融体系的稳定,从这一角度来讲,“分离”的浪潮暂缓。第二,作为金融机构,对农信社的监管任务本应该由人民银行承担,而当时农业银行代理人民银行行使了这一职能,由于农业银行同时又承担着对农信社的各项业务指导,因此对农信社的监管过于行政化,影响到监管效率的发挥。第三,受“分离”浪潮的影响,加之农业银行对农信社监管效率不高,致使在农信社内部出现了一些违规操作及贪污事件。第四,我国宏观经济环境在1986年以后出现了通货膨胀及建设投资的激增,政府为使商业银行实现利润最大化,鼓励建设多种形式的商业银行机制,并将此作为金融改革的一项重要工作。在此政策的影响下,一些金融机构盲目扩大发展,金融秩序曾一

度较为混乱,随后,政府实施了金融缓和政策以抑制盲目扩大的投资。在此环境之下,为配合国家宏观金融政策的实施,农村金融改革的方向也作出了调整,由鼓励农信社与农业银行的分离向主张在农业银行一体化的制度之下有步骤地推进农信社改革的目标倾斜。

这一方针在1990年6月4日在北京召开的关于农信社改革的问题及路径讨论会上被再次强调。讨论会同时还就“三性”和合作制原则的关系问题进行了探讨,并指出合作制组织的本质在于其“自发性”与“相互扶助”的特性,而农信社的“三性”虽未能充分反映合作制组织的本质特性,但就其“民主性”来说,则是合作制原则的具体体现。因此,作为农信社恢复合作制组织的初期阶段,“三性”具有一定的代表意义,随着合作制改革的进一步深化,“三性”的内容也将会得到补充和完善。在此基础上,于1992年8月23日在浙江省临安县召开的农村金融学会合作制金融研讨会上,与会者一致认为无论农信社与农业银行分离与否,都不能实行“一刀切”的改革方式,要充分考虑到各地区的发展条件,为农信社的合作制改革开辟出一条符合农信社基本情况的新路。

(二)“96 决定”的诞生过程

综上所述,由于长期以来形成的农信社与农业银行之间的行政隶属关系很难在短时间内打破,加之1986年以后为配合国家金融缓和政策的实施,使得农信社从农业银行中分离出来,作为独立的合作制金融机构行使其职能的改革步伐逐渐放缓。

农信社改革新的契机得益于十四届三中全会后国家实施的全面金融改革方针。1992年邓小平的“南巡讲话”为中国经济体制改革明确了新的方向。1993年11月10日,党的十四届三中全会召开,为了贯彻十四届三中全会的决定,适应建立社会主

义市场经济体制的需要,更好地发挥金融在国民经济中宏观调控和优化资源配置的作用,国务院决定改革现行金融体制。1993年12月,《国务院关于金融体制改革的决定》正式颁布,确立了金融体制改革的具体目标为:一是建立在国务院领导下,独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系;二是建立政策性金融与商业性金融分离,以国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系;三是建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。为顺利实现此目标,金融体制改革的具体内容包括以下几个方面:①强化中央银行职能,培育金融机构的多样化,建立政策性银行。① 本着这一原则,1994年11月,农村金融体系中的政策性金融机构——中国农业发展银行(农发行)成立,主要负责承担国家粮棉油储备和农副产品合同收购、农业开发等业务中的政策性贷款,代理财政支农资金的拨付及监督使用等业务。② ②在政策性业务分离出去之后,农业银行和其他国家专业银行(中国工商银行、中国银行和中国建设银行)一样,开始了向国有商业银行的转化。根据1995年7月1日颁布实施的《商业银行法》,国有商业银行应该按现代商业银行经营

① 建立政策性银行的目的是,实现政策性金融和商业性金融分离,以解决国有专业银行身兼二任的问题;割断政策性贷款与基础货币的直接联系,确保人民银行调控基础货币的主动权。政策性银行的业务同样受中国人民银行监督,坚持自担风险、保本经营、不与商业性金融机构竞争的原则。

② 农发行作为独立法人,其资本金从农业银行资本金中拨出一部分解决,主要接管农业银行和中国工商银行的农业政策性贷款(债权),并接受相应的人民银行贷款(债务)。其组织结构主要除设在北京的总行外,在若干农业比重大的省、自治区设派出机构(分行或办事处)和县级营业机构。其资金来源主要是:(1)对金融机构发行的金融债券;(2)财政支农资金;(3)使用农业政策性贷款企业的存款。农发行的组建工作主要按照《中国农业发展银行条例》和《中国农业发展银行章程》于1994年夏收前完成,农发行成立后,农业银行转变为国有商业银行。

机制运行。^① ③培育多种形式的民间商业银行体系,按照国家的金融法规法律进一步完善民间商业银行。^② ④积极稳妥地发展合作银行体系。合作银行体系主要包括两部分:城市合作银行和农村合作银行,其主要任务是为中小企业、农业和发展地区经济服务。具体指出,在城市信用社的基础上,试办城市合作银行。城市合作银行只设市行和基层行两级,均为独立法人,制定《城市合作银行条例》,并按此组建和改建城市合作银行。

与金融体制改革相配套,政府提出了农村金融体制改革的具体方案,并于1996年8月22日公布了《国务院关于农村金融体制改革的决定》(“96决定”),^③提出农村金融体制改革的指导思想是,根据农业和农村经济发展的客观需要,围绕“九五”计划和2010年农业发展远景目标,建立和完善以合作制金融为基础,商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融体系。并就农信社改革提出了强化县联社建设、强化中国人民银行对农信社的监管、按合作制原则重新规范农信社、县以上不再专设农信社的经营机构,国家给予适当的政策支持等具体建议。

可见,随着1992年中国经济体制由“有计划的商品经济”向“社会主义市场经济”的过渡,金融体制改革全面展开,农村金融体制改革的目标也进一步明确,以农信社为标志的农村合

① 第一,贯彻执行自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的经营原则;第二,国有商业银行总行要强化集中管理,提高统一调度资金的能力,全行统一核算,分行之间不允许有市场交易行为;第三,一般只允许总行从中央银行融资,总行对本行资产的流动性及支付能力负全部责任;第四,国有商业银行中的国有资产产权按国家国有资产管理的有关法规管理。

② 当时的商业银行体系中除四大国有商业银行外,还包括交通银行以及中信实业银行、光大银行、华夏银行、招商银行、福建兴业银行、广东发展银行、深圳发展银行、上海浦东发展银行和农村合作银行、城市合作银行等。

③ 文件编号为国务院国发(1996)33号。

作制金融体系的合理构建成为农村金融改革的重要任务。在此环境之下,政府为推进农信社合作制改革的顺利进行颁布实施了“96 决定”,它对新时期农信社改革的发展具有指导性意义。

二、新型合作制政策的制度性特征

(一) 社会主义市场经济体制的确立:“96 决定”的催化剂

与“84 报告”时期农信社合作制政策的内容相比,“96 决定”具有下述特征:第一,在农信社与农业银行的资金关系上,按照“96 决定”的规定,以 1996 年 10 月 1 日为起点,截至 1996 年底,农业银行与农信社实现资金的全面剥离;同时,农信社原缴存农业银行的存款准备金,改缴存中国人民银行;农信社转存农业银行款,按平等互利、充分协商的原则逐年消化;农信社与农业银行在平等自愿的基础上,继续发展业务往来,共同支持农村经济发展。^① 第二,在行政隶属关系上,“96 决定”规定,农业银行不再领导管理农信社,农信社的业务管理,改由县联社负责,对农信社的监督管理,由中国人民银行直接承担。同时指出,为保证农信社与农业银行脱离行政隶属关系后在管理上的连续性,首先充实加强县联社和县支行。第三,在贷款管理制度上,改革了“84 报告”时期实行的“统一计划划分资金、实贷实存、相互融通”的信贷资金管理方法,按照央行制定的“商业银行资产负债比例管理方法”,逐渐取消对国有商业银行的贷款限额控制,实行资产负债比例管理和风险管理,最后完全过渡到比例管理。第四,进一步明确中国人民银行实施货币政策的工具是法定存款准备金率、中央银行贷款、再贴现利率、公开市场

^① 节选自国务院国发(1996)33 号,第 2 页。

操作、中央银行外汇操作、贷款限额、中央银行存贷款利率。中国人民银行根据宏观经济形势,灵活地、有选择地运用上述政策工具,调控货币供应量,减少行政性贷款调控。^①

综上所述,社会主义市场经济体制的基本确立以及金融改革的全面推进,为农村金融体制的改革明确了方向,农信社在制度上脱离了农业银行的行政指导与业务监控,作为独立的金融组织与其他金融机构并行于金融体系中发挥金融中介的职能。同时,“96 决定”也明确了农信社向合作制金融机构方向进一步规范的目标。但是,由于合作制制度体系建设的不健全,使得农信社在作为合作制金融组织的职能发挥上尚有一定距离。

(二)《宪法》修改与《商业银行法》：“96 决定”的法制构建

1993 年 3 月 29 日第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》中规定,合作制经济为集体所有制经济的一种,^②同时,将《宪法》第十七条“集体经济组织在接受国家计划指导和遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权”,“集体经济组织依照法律规定实行民主管

^① 在 1984 年以前,中国人民银行既行使中央银行职能,又对企业单位和居民个人办理存贷款业务。1983 年 9 月,国务院决定中国人民银行专门行使中央银行职能,同时决定成立中国工商银行,办理有关商业银行业务。1993 年 12 月,《国务院关于金融体制改革的决定》进一步明确中国人民银行的主要职能是制定和实施货币政策,保持货币币值的稳定,对金融机构实行严格的监管,维护金融体系安全、有效地运行。

^② 原《宪法》第八条第一款规定:“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”1993 年修正案修改为:“农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”

理,由它的全体劳动者选举和罢免管理人员,决定经营管理的重大问题”的规定,修改为:“集体经济组织在遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权。”“集体经济组织实行民主管理,依照法律规定选举和罢免管理人员,决定经营管理的重大问题。”^①

“96 决定”在宪法修正案的基础上进一步强调了农信社的民主管理,指出:“农信社主要由农户、农村集体经济组织和农信社职工入股组成。农信社要适当充实股本。农信社的最高机构是社员代表大会,实行‘一人一票’制和理事会领导下的主任负责制。农信社主任由社员代表大会选举产生,经县联社审核,报中国人民银行县支行审查其任职资格后,由理事会聘任。农信社必须坚持主要为社员服务的方针,优先安排对农村种养业的贷款,对本社社员的贷款要占全部贷款金额的 50% 以上。农信社按规定交纳准备金,留足备付金,资金运用实行资产负债比例管理,多存多贷,少存少贷,瞻前顾后,合理调剂。”^②

随着金融体制改革的全面深化,政府加强了对金融机构的规范化管理,在法制建设上取得了重大突破。1995 年 3 月 18 日颁布实施了《中华人民共和国中国人民银行法》,第一次以法律的形式明确规定了中国人民银行的法律地位及其主要职能。1995 年 5 月 10 日,第八届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过了《中华人民共和国商业银行法》,为保护商业银行、存款人和其他客户的合法权益,规范商业银行的行为,提高信贷资产质量,加强监督管理,保障商业银行的稳健运行,维护金融秩序提出了相应的法律依据。1996 年中国人民银行又颁

^① 详见 1993 年宪法修正案第九条。

^② 节选自国务院国发(1996)33 号,第 2 页。

布了金融机构的《贷款通则》，对规范金融机构的信贷行为，防范和化解金融风险，依法保障金融债权，起了很大作用。

在国家对金融机构从法律上进行规范化管理的基础上，“96 决定”规定农信社应按照中国人民银行制定的《农信社管理暂行规定》及财政部制定的《金融保险企业财务制度》的要求，进行规范化改革。与“96 决定”相一致，《农信社管理暂行规定》规定“农信社是由农户、农村集体经济组织和农信社职员出资组成的合作组织，其业务经营应该按照《商业银行法》和《贷款通则》所规定的内容”，即将农信社视同为一般金融机构进行规范化管理。

综上所述，“96 决定”时期的农信社合作制政策所体现出来的主要特征有三点。其一，由于明确了适合于中国特色的社会主义市场经济体制改革的目标，国家的全面金融改革正式启动，同时建立健全了相关的法律制度体系。其二，明确了农村金融体系改革的方向，确立了以合作金融为核心，商业金融和政策金融并存的新型农村金融组织体系，这为农信社恢复合作制改革确立了方向。其三，“96 决定”虽明确了农信社合作制度改革的方向，但是对于合作组织的法律定义仍然停留在“集体经济组织”这一与实质意义的合作组织具有严格区别的状态，同时农信社的规范化改革内容中更多地体现出将农信社看作一般金融组织的特征，加之国家尚未出台“合作组织法”，使得农信社的规范化改革实质上并不是从真正的合作制原则出发，这些严重阻碍了农信社改革的进程，导致合作制政策的效果仍不明显。

三、新型合作制政策的组织管理特征

与“84 报告”时期相一致的是，该期间农信社合作制政策决

策机构的组织管理特征表现为政策决策权的统一,即决策权由党组织掌握,国务院及其下属的中国人民银行、农业银行、农信社县联社等组织为政策的具体执行机构。

但与“84 报告”不同的是,以“96 决定”为代表的该时期合作制政策由于农信社与农业银行在组织及行政管理上的分离,表现出明显的过渡期特征,具体表现在下述两个方面。第一,在党中央的领导下,在国务院设立了专门负责农信社合作制政策制定及实施的组织机构——农村金融体制改革部际协调小组。^① 如图 2-2-3 所示,根据“96 决定”,农村金融体制改革部际协调小组在人民银行总行及省、地区(市)、县分行分别设立农村金融体制改革部际协调小组办公室。同时,“96 决定”规定“为加强对农村金融体制改革的组织领导,保证改革的顺利实施,各省、地、市均应成立农村金融体制改革领导小组及其办公室”。^② 在农信社与农业银行分离后至农信社规章正式发布前这一时期,作为政府合作制政策的具体执行机构,农村金融体制改革部际协调小组、农村金融体制改革领导小组及其办公室主要承担以下工作:①组织和落实“96 决定”的贯彻及执行;②调查和研究农村金融改革中出现的新情况和新问题;③协调农村金融改革中各方面的关系;④总结交流农村金融改革过程中的先进经验;⑤及时向政府反映农村金融改革过程中出现的重大问题。其中,尤其对农信社与农业银行分离过程中出现的具体

① 引自文件“农金改(1996)1 号”。农村金融体制改革部际协调小组组长由当时中国人民银行行长戴相龙担任,段晓兴任副组长,国务院有关部委和农业银行、农业发展银行负责同志任成员。

② 省、地、县三级农村金融体制改革领导小组由地方政府主管金融工作的负责同志担任组长,人民银行分支行行长任副组长,地方农业部门、农业银行分支行、农业发展银行分支行及农业银行分支行信用合作管理部门的负责同志任成员。

情况给予了高度关注。“96 决定”后,农村金融体制改革部际协调小组办公室与国家税务总局、财政部共同下发了“国家税务总局、财政部、国务院农村金融体制改革部际协调小组办公室关于做好农信社清产核资资金核实工作的通知”,对与农业银行分离后的农信社资产进行了清理,为农信社尽快地过渡为独立的合作金融组织打下了基础。

第二,从农村金融体制改革部际协调小组及其办公室以及农村金融体制改革领导小组及其办公室的构成情况看,不仅包括了党中央、国务院、中央银行等政府决策及其执行机构,还包括了地方政府的参与,这与“84 报告”时期以农业银行信用管理部门为主单一的自上而下的政策决策机构组织特征形成了鲜明对照,说明“96 决定”之后的农信社合作制政策更具民主性并同时考虑了地区性特征。

综上所述,与“84 报告”时期相比,“96 决定”之后的农信社合作制政策在决策层组织管理上的特征主要表现为过渡性、民主性及地区性三大特征。

四、政策对农信社的适应性特征

如前所述,“84 报告”时期农信社合作制政策执行过程中的最大问题来自于农业银行对农信社的“过于严格”的行政管理,它阻碍了该政策实施效果的发挥,也说明该政策内容的制定并没有充分考虑到政策对象的要求,从而出现了诸多不切合农信社实际的问题。而“96 决定”中明确提出“农信社与农业银行脱离行政隶属关系,对农信社的业务管理和金融监管分别由农信

社县联社和中国人民银行承担,并按合作制原则加以规范”,^①使农信社能够从组织及管理体制等根本方面摆脱来自农业银行的束缚。“96 决定”还规定:“农村金融体制改革的指导思想是,根据农业和农村经济发展的客观需要……建立和完善以合作金融为基础,商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融体系……农村金融体制改革的重点是恢复农村信用社的合作性质……”即在确立农村金融体系的三大支柱为合作金融、商业金融和政策金融的同时,强调了合作金融的重要性。^②与“84 报告”时期农信社合作制政策的“一刀切”特征相比,“96 决定”明确了农信社是独立的合作组织,提出了鼓励农信社进行多种形式改革的必要性。“96 决定”提出:“在城乡一体化程度较高的地区,已经商业化经营的农村信用社,经整顿后可合并建成农村合作银行。”^③可见,“96 决定”首次为农信社改革的多样性发展提出了具体方案。

以上几点说明了以“96 决定”为代表的该时期农信社合作制政策内容的制定充分考虑到了政策对象方的要求,认识到为提高政策实施效果,必须从政策对象的现状出发,制定出符合政策对象实际的政策内容,因此,从以上几个方面讲,该时期的政策制定对农信社的适应性特征明显增强。

然而,从以下几个方面来看,仍然显示出一定的不适应性。

① 节选自国务院国发(1996)33 号,第 1 页。

② 节选自国务院国发(1996)33 号,第 1 页。

③ 节选自国务院国发(1996)33 号,第 1 页。“96 决定”具体规定了农村合作银行的性质是股份制的商业银行,与城市合作银行一样,按《中华人民共和国商业银行法》的要求设立。成立农村合作银行最少要有 5000 万元实收资本金。农村合作银行主要为农业、农产品加工业及农村其他各类企业服务,其固定资产贷款不得超过贷款总额的 30%。

首先,“96 决定”提出了在有条件的地区设立农村合作银行的方案,对于农村合作银行的设立条件,“96 决定”指出:“农村合作银行设在县及县级市,由所在县(市)财政、各类企业及居民个人依法投资入股组成,实行一级法人制度。农信社合并组建农村合作银行后,原农信社取消法人资格,作为农村合作银行的分支机构开展业务……”即以县及县级市的行政单位为统一标准成立农村合作银行,而该层次的农信社的经营规模较小,即便是组建成农村合作银行,其经营也很难维持下去。第二,由于在同一地区金融机构发展的不均衡,农信社即使完成了向农村合作银行的改组,也未必能在该地区金融机构之间的相互竞争中获得优势。以山东省金融机构 1995 年末的统计数字来看,农业银行与农信社的存贷比率为 82.8%,而工商银行和中国银行则为 59.6%,建设银行为 50.7%。^① 当年度一年期储蓄存款利率为 10.98%,活期存款利率为 3.15%。如果计算一下上述银行的平均利率,则可以得出,农业银行与农信社的最高,为 9.64%,其次工商银行和中国银行的平均利率为 7.82%。如果去除该年度流动资金贷款利率,其差额分别为农业银行与农信社 1.34%,工商银行与中国银行 3.16%。上述结果表明,在同样存贷规模的基础上,农业银行与农信社存款收益率只为工商银行与中国银行的 42.4%,建设银行的 34.7%。加之农信社机构零散,规模较小,相对来说其成本更高。也就是说,在现有基础上将农信社改组成农村合作银行,面临着很难与其他商业银行竞争的局面。第三,“96 决定”同时指出:“农信社合并组建农村合作银行后,原农信社取消法人资格,作为农村合作银行的分支机

^① 参见邵文献、丁燕(1994),《农村合作银行难以商业化》,《农村金融研究》1994 年第 1 期。

构开展业务；该县(市)内的城市信用社也要依据同样原则并入农村合作银行。”而当时城市信用社大多规模小、规范性差、自有资本比率低，存在着潜在的金融风险，将这些城市信用社并入农村合作银行，对农村合作银行来说要承担一定的经营风险。

综上所述，“96 决定”虽然在很大程度上推动了农信社合作制政策的进一步发展，但是改组农村合作银行的政策构想，则在一定程度上存在缺陷，主要表现在：①名称为“合作制银行”，而“96 决定”又将之定位于股份制银行，造成产权模糊；②农信社经营规模的地区差异大，影响了农村合作银行的改组；③同一地区金融机构之间的激烈竞争使得农村合作银行的生存空间较小；④与具有潜在经营风险的城市信用社的合并阻碍了农村合作银行的经营发展。

“96 决定”时期，政府合作制政策的上述制约因素在下一阶段的政策制定中有了明显的修正。

第四节 “97 规定”与“98 方案”后的政策发展

一、“97 规定”与“98 方案”的成立背景

“96 决定”规定：“……在基本完成……工作后，农信社改革的重点转向恢复合作制性质。要加强领导、集中力量，根据中国人民银行重新发布的《农信社管理规定》和财政部《金融保险企业财务制度》，对现有农信社的股权设置、民主管理、服务方向、财务管理等方面进行规范。”也就是说，“96 决定”以后政策目标的重点转向农信社的合作制规范上来。

为实现此目标，1997 年 3 月 15 日，人民银行下发了“关于

印发《农信社章程(范本)》和《农信社县级联合社章程(范本)》的通知”,^①随后,1997年9月15日,人民银行又下发了《农信社管理规定》与《农信社联合社管理规定》,^②提出:“本规定自颁布之日起生效,1990年10月12日颁布的《农信社管理暂行规定》同时废止。中国人民银行以前制定的农信社管理的有关规定与本规定相抵触的,适用本规定。”即“97规定”作为农信社规范合作制改革的标准文件颁布实施。

“97规定”在进一步强调农信社合作金融性质的同时,还提出了按照合作制原则进行民主管理的重要性,并将社员代表大会、理事会和监事会的职能明确化。例如,“97规定”提出:“农村信用社实行民主管理,其权力机构是社员代表大会,社员代表大会由本社社员代表组成,选举社员代表时每个社员一票,社员代表每届任期三年。”对于理事会的相关规定如下:“理事会是社员代表大会的常设执行机构,由5名以上(奇数)理事组成,理事均由社员担任,由社员代表大会选举和更换……理事会会议由理事长召集和主持,每半年召开一次,必要时可随时召开。”同时还规定了“监事会是农村信用社的监督机构,由三名以上(奇数)监事组成。监事由社员代表大会选举和更换。每届任期同社员代表大会,行使职权到下届社员代表大会选出新的监事为止。监事由社员代表、职工代表组成。理事、主任、副主任和财务负责人不得兼任监事。监事会会议由监事长召集和主持,每半年召开一次,必要时可随时召开”。

然而“96决定”后,虽然农信社从组织上与农业银行相分离,但独立后的农信社由于历史积累的问题没有得到很好解决,

^① 该文件以“银发(1997)474号”为名下发。

^② 本文将两个文件合称为“97规定”,文件号为“银发(1997)390”。

造成不良贷款问题突出,金融风险表面化。为解决此问题,政府在“97 规定”后,进一步强化了农信社的内部经营管理。人民银行向国务院提出了报告书,国务院于 1998 年 12 月 2 日下发了《国务院办公厅转发中国人民银行关于进一步做好农村信用合作社改革整顿规范管理工作意见的通知》,^①该文件被称为“98 方案”。

可见,该时期的农信社合作制政策是以“97 规定”进一步规范农信社的合作制体制为契机,通过表 2-4-1 的具体步骤及“98 方案”的出台,实现了政策的推进效果。

表 2-4-1 “97 规定”与“98 方案”的政策制定过程

时 间	文 件	内 容	发 布 机 构
1996.12—1997.6	关于审查及处理农信社备付金的临时规定	备付金的审查原则、认定条件、审查权限、审查及处理过程及其财务管理等。	“农村金融体制改革部际协调小组”办公室与国家税务总局
1997.9.15	农信社管理规定、农信社县级联合社管理规定	农信社性质、组织的设立及变更、出资与分红、组织构造、业务管理、财务会计管理等。	中国人民银行
1997.10.14	改善和强化农信社支农服务的十条意见	进一步明确了农信社支农的目标,强调了农信社贷款的支农特征及其合理运营,同时强调了农信社改善服务、接受农民监督的重要性	中国人民银行
1997.11.24	农信社资产负债管理临时办法、98 年农村合作金融发展方向的意见	明确农信社资产负债管理的集体办法;同时确立了①进一步推进农信社合作制改革,②强化对农信社的监督和管理,③明确农信社的支农性质,④强调政府在推进农村金融改革中的作用	中国人民银行
1998.1.24	1998 至 2000 年农信社职员教育制度的计划	确立职员教育的目标,强调职员的学历教育、职业教育及业务培训。	中国人民银行教育司,农村合作金融监督管理局

^① 文件号为“国办发[1998]145 号”。

第二章 农信社新型合作制改革的政策发展

时 间	文 件	内 容	发 布 机 构
1998. 2. 19	关于农信社内部组织管理的临时办法	进一步明确农信社内部的规范化管理	中国人民银行
1998. 4. 20	关于强化农信社联合社管理的若干意见	强化农信社联合社的具体要求、目标及注意事项,强调联合社组织规范化管理的同时处理好与农信社的关系	中国人民银行
1998. 4. 20	关于进一步规范农信社合作制改革的意见	强调农信社合作制改革的方向,并设立促进改革的政策目标,强调坚持合作制原则	中国人民银行
1998. 6. 19	关于农信社资金调拨若干问题的通知	已经达到一定资产规模且经营状况良好的农信社经向人民银行申请可以加入全国银行同业拆借市场进行债券买卖	中国人民银行
1999. 1. 22 1999. 7. 21	农信社农户小额信用贷款管理临时办法、农信社农户联保贷款管理临时办法	为促进农信社的“三农”服务,推出面向农户的小额信用贷款及农户联保贷款	中国人民银行

资料来源:根据相关政策文件笔者编制。

二、新型合作制政策的制度性特征

(一)21 世纪市场经济体制下的农信社改革

与“96 决定”时期的过渡性特征相比较,“97 规定”与“98 方案”的出台标志着农信社合作制政策的进一步规范发展,其表现出来的制度性特征体现在以下几个方面。

首先,从中国经济体制转型的特征来看,党的十四大之后确立了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。在 1997 年 9 月召开的十五大上,江泽民作了题为《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》的报告,对建设有中国特色社会主义事业的跨世纪发

展作出了全面部署。^①在上述方针的指导下,1997年11月召开了第一次全国金融工作会议,国务院陆续出台了一系列国有商业银行改革措施。^②同时,金融监管体制改革也在此次会议后拉开序幕。对金融业实行分业监管,成立了证监会、保监会,分别负责证券业和保险业的监管,中国人民银行专司对银行业、信托业的监管。另外对人民银行自身机构进行了改革,原有的省分行被撤销,改成9个大区行,货币政策独立性得以加强。在国家新世纪经济体制改革目标的确立与新一轮国有商业银行体制改革与金融监管体制改革拉开帷幕的大环境之下,农信社改革的具体目标是经营管理的规范化与监管体制的进一步完善。

降低金融机构准备金利率与存贷款利率促进了农信社经营体制改革。1998年3月,中国人民银行对金融机构的存款准备金制度进行了重大改革,将各金融机构在中国人民银行的法定准备金存款和备付金存款两个账户合并,称为统一的“准备金存款账户”,并将法定准备金存款率由13%下调至8%。^③降低存款准备金率,改变了商业银行一边过多向中国人民银行存款,一边又过多向中国人民银行借款的情况,减少了商业银行的利息支出。在改革存款准备金制度的同时,中国人民银行还较大幅度地下调了对金融机构的存贷款利率,存款利率由平均年利

① 该报告共分十部分:世纪之交的回顾和展望;过去五年的工作;邓小平理论的历史地位和指导意义;社会主义初级阶段的基本路线和纲领;经济体制改革和经济发展战略;政治体制改革和民主法制建设;有中国特色社会主义的文化建设;推进祖国和平统一;国际形势和对外政策;面向新世纪的中国共产党。

② 主要包括:中央财政定向发行2700亿元特别国债,补充四大国有银行资本金;将13939亿元银行不良资产剥离给新成立的四家资产管理公司;以及取消贷款规模,实行资产负债比例管理等重要改革措施。

③ 参见戴相龙《中国金融读本》,第142页。

率7.35%下调到5.22%；对金融机构贷款年利率，由平均年利率9.19%下调到7.43%。下调金融机构存款准备金利率和再贷款利率，有利于促进农信社按照条件主动发放贷款，制约了农信社消极地将资金存放中国人民银行而获利的情况，从而在一定程度上使得农信社加快了健全内部经营体制的改革。农信社开始按照自有资本比不低于8%、存贷比少于80%和流动资金比率不低于25%的规则进行规范化运营。

在与其他金融机构同样执行上述标准的前提下，农信社还按照合作制原则进行了规范化管理。例如，由于政府对于农信社坚持合作制原则进行规范方面的宣传工作普遍展开，农信社社员开始认识到合作金融组织的特性，提高了入社的积极性。为吸引更多的社员，农信社还对社员出资制度与分红制度进行了改革，开始了多样化的尝试，这些做法进一步激发了社员的人社积极性。同时，政府还选择了部分省市的农信社作为试点单位，对农信社的社员代表大会、理事会和监事会进行了规范化管理，并提出将试点单位的经验在两三年内普及到全国，将经营不好的农信社进行撤销或合并。

综上所述，农信社合作制政策的发展由“84报告”时期的“停留在政府认识阶段”发展到“96决定”时期的“过渡阶段”，进而发展到该阶段的“进入全面规范化管理阶段”，它是伴随着国家经济体制的逐步转型和国家金融体制改革的不断深化而逐步发展起来的。

（二）合作制组织规范化管理依据：“97规定”与“98方案”

从对于合作金融组织的法律释义来看，该时期合作制政策具有下述两个主要特征。首先，虽然适合于我国合作经济组织的法律尚未出台，但是将农信社依据合作制原则进行规范，被认为是农信社规章的以“97规定”与“98方案”为代表的政策内容

已经颁布实施。这一规章制度以《农信社章程(范本)》为基础,在1990年10月12日颁布实施的《农信社管理暂行规定》的基础上,按照合作制原则的规定,将农信社的性质、经营范围、社员、出资金、组织机构、财务管理、合并及撤销时的清算等内容共分六章进行了详细解释。^①“97规定”又以《农信社章程(范本)》为基础,对农信社的性质及任务等内容在“总则”上进行了阐述,又将农信社的设立手续、社员的权利、组织及业务管理、财务会计管理、接受管理与终止等内容分九章进行了详细的规定。^②可见,农信社作为独立的合作金融组织的法律规定较之“96决定”时期有了较大发展,集中体现在对于合作制组织按照合作制原则进行规范管理上。

第二个特征表现为对于合作制组织“性质”的解释越来越全面。相对于“84报告”时期,“96决定”强调了“农户的加入”、“民主管理”和“主要为社员提供金融服务”三点内容;而“97规定”则进一步将“农户的加入”强调为“社员的加入”;“98方案”更强调了“农信社是以社员自愿加入、民主管理、为社员提供各项服务的合作金融机构”。

三、新型合作制政策的组织管理特征

与“96决定”时期具有过渡性特征的政策决定组织管理机构相比,“97规定”与“98方案”时期农信社合作制政策的制定及发展体现出下述三个具体特征。

第一,中共中央金融工作委员会的成立标志着金融机构正

^① 银发(1997)474号,第1页。

^② 银发(1997)390号,第1页。

式建立垂直领导体制,保证金融安全、高效、稳健运行的开始。1998年6月22日,经中共中央批准,中共中央金融工作委员会正式成立,它是党中央的派出机关,它的职责是领导、保证、管理、监督、协调。^①这说明,和“96决定”时期相比,党中央对金融系统政策制定的规范化的垂直管理体系已经基本建立。

第二,在垂直管理体制下,对于合作制政策的执行加强了领导体系的建设,在各层政策执行机构中都指定了高层管理人员担任书记、组长及主任职务。例如,中共中央金融工作委员会的书记由国务院副总理担任;农村金融体制改革部际协调小组的组长由中国人民银行行长担任;各省、市、自治区农村金融体制改革指导小组的组长由各地地方政府主管金融工作的领导担任;各省、市、自治区农村金融体制改革指导小组办公室主任由中国人民银行省、地分行行长担任等。

第三,中国人民银行成立合作金融监管部门,正式负责对农信社的监管,同时,在监管过程中明确了地方政府的职能,确立了中央和地方政府对农信社共同监管的体制(如图2-2-3)。

四、政策对农信社的适应性特征

该时期政府合作制政策较大程度地克服了“96决定”时期的制约因素,主要表现在下述几个方面。首先,中国人民银行推出了一系列支援农信社贷款的政策。其中包括三个方面,其一

^① 即领导金融系统党的建设;保证党的路线、方针、政策和党中央、国务院的有关指示、决定的贯彻落实;协助中央组织部做好金融系统中央管理干部的管理工作;监督金融系统各级领导贯彻执行党的路线、方针、政策和遵纪守法、清正廉洁;协调各金融机构党委之间以及各金融机构党委与地方党委的关系。

是“农户专项融资”政策,^①从1999年至2000年间总共实施了约850亿元的专项融资;其二是中国人民银行还将县以下邮政储蓄机构的个人储蓄存款将近333亿元作为专项资金贷款给农信社;三是从1999年开始,中国人民银行先后五次向农信社推出了“支农再贷款”,并公布了《支农再贷款管理办法》。^②政府对农信社支援政策的第二个方面表现在帮助农信社解决支付困难。中国人民银行专设了对农信社的紧急贷款措施,负责抗灾等紧急情况下出现的贷款需求。

在上述优惠措施的扶植下,农信社的农业贷款大幅度增加。根据2000年末的统计,全国农信社的农业贷款余额达到3588亿元,比1996年增加了2101亿元。同时,农信社贷款总额中农业贷款所占比重也从1996年的23%上升到2000年的34%。^③

可见,“97规定”与“98方案”时期的农信社合作制政策,在很大程度上考虑到了农信社的基本情况并制定了与之相符的优惠政策,与“84报告”和“96决定”两个时期相比,体现出较强的政策内容与政策对象之间的适应性特征。但是,由于改革开放

① 自1984年人民银行专门行使中央银行职能以来,再贷款作为货币政策的主要工具,曾扮演过非常重要的角色,在我国由计划经济向市场经济的转轨中,由于金融市场不发达,信用工具不健全,再贷款比起其他金融调控手段更直接、更有效,中央银行可以通过再贷款的规模增减和结构变化,制约专业银行的信用能力,从而达到调控货币供应量的目的,实现货币政策目标。人民银行对农信社的支农再贷款规定:“支农再贷款应集中用于借款人发放农户贷款,重点解决农民从事种植业、养殖业以及农副产品加工业。”

② 参见阮蔚(2000),《中国农户的资金需求与农村金融体制——以农业生产资金需求及农村正规金融机构的问题为中心》,《农林金融》2000年11月,第77页。

③ 参见戴相龙(2001),《端正方向 改善服务 努力发挥农信社联系农民的金融纽带作用》,《戴相龙行长在农信社支农服务座谈会上的讲话》,2001年5月28日。

后中国经济发展呈现出的地区差异,使得农信社的合作制政策在执行过程中也出现了不同程度的地区差异,这一差异影响了政策本身的实施效果,其中明显表现在东部沿海经济比较发达的地区,农信社合作制政策要求与当地农信社的需求之间出现了背离。

这一问题突出表现在广东、江苏、山东、浙江等地区,这些地区农信社的存款规模远远高于全国平均水平,同时其贷款需求不断高涨。例如,农村的资金需求从1998年到2000年之间达到1.7万亿元的规模,同时每年以20%的速度递增,尤其是江苏省的苏南地区资金需求最为旺盛。^①但是,如此庞大的资金需求是否能够得到满足?

首先,由于四大国有银行引进现代商业银行制度改革步伐的推进,它们在农村地区的网点大幅度减少,仅从1998年到2000年间,农业银行、中国银行和建设银行在农村地区的支行数分别下降了31%、17.8%和22%。^②其次,为整顿农村金融秩序,1999年政府作出了撤销农村合作基金会^③的决定。农业银

^① 参见张璠(2000),《我国农村金融的现状和发展探析》,《农业经济问题》2000年第12期。

^② 国有商业银行在农村地区机构网点的撤退起源于1997年中央金融工作会议作出的“深化金融改革、整顿金融秩序、防范金融风险”的通知后,1998年6月人民银行发表的“国有商业银行分支机构改革方案”的决定,以此为契机,四大国有银行开始了大规模撤销县以下机构网点。

^③ 农村合作基金会兴起于20世纪80年代中期,由于普遍的高息吸存、内部管理混乱、基层政府行政干预及缺乏必要的金融监管,农村基金会很快出现了大面积的兑付风险,甚至在局部地区出现了挤兑风波。“96决定”后,农村基金会进入了整顿发展阶段。1997年11月,中央决定全面整顿农村合作基金会。农村合作基金会自身积累的矛盾表面化,并在部分地区酿成了危及农村社会及政治稳定的事件。1999年1月,国务院发布3号文件,正式宣布全国统一取缔农村合作基金会。

行县以下分支机构从农村撤离,加上农村合作基金会的撤销,意味着在广大的农村地区能够满足大众普遍金融需求的金融机构只剩下农信社一家,而由于农信社规模较小,虽然能够满足农户及个体工商业者及农村企业的需要,但是类似于江苏省南部地区,由于涌现出大量大型的农村企业及工商企业,这些企业的资金需求很难从农信社得到满足。因此,由于地区经济发展的不均衡,一些经济较发达的沿海地区的农信社面临着规模扩大、甚至是改组成股份制的农村商业银行的需求。而该时期的农信社合作制政策却没有充分考虑到这些地区的要求,只是停留在沿用“96 决定”中规定的将农信社改组成农村合作银行的规定,一方面没有对农村合作银行的性质及其适用地区作出进一步明确的规定,另一方面也没有充分考虑到成立和组建农村商业银行的具体政策措施。

本章小结

本章从政策构造论的角度分析了农信社新型合作制政策的发展过程及特征,得出下述初步结论。

首先,在与农业银行一体化的农信社新型合作制政策的实施过程中,以“84 报告”为代表的政策内容开始将合作制原则引入农信社改革,但由于计划经济烙印的影响,国家行政指令在一定程度上影响了农信社合作制政策的贯彻。同时,由于对于合作制的性质存在着理论定位模糊、法律不健全的诸多弊端,使得该时期农信社新型合作制政策基本上停留在认识阶段,并没有得到很好的贯彻和实施。

第二,农信社与农业银行分离后,直到农信社管理规定颁布实施这一阶段,以“96 决定”为代表的农信社新型合作制政策在

组织上得以贯彻实施。但从制度上,由于该阶段处于社会主义市场经济体制确立后各项金融改革的实施过程中,仍然存在着对于合作金融组织定位模糊、法律定位缺失等问题。同时,由于“96 决定”本身存在着既要坚持合作制又要推行股份制改革这一相互矛盾的政策目标,导致农信社新型合作制政策没有收到很好的效果。

第三,从“97 规定”和“98 方案”颁布实施开始,农信社的新型合作制政策得到了一定程度的发展。具体表现在合作制原则的具体贯彻。但是,随着该时期社会经济的发展,农村工业化和城市化进程加快,农村资金需求不仅从量上增长较快还出现了大规模、短期化等特征,这对农信社合作制改革提出了新的要求。在一些经济较为发达的地区,农信社如果坚持零散的组织规模已经不能满足该地区的农村资金需求,因此,农信社的新型合作制政策也开始面对新的课题,即由单纯坚持合作制向合作制与股份制等企业形态并存的方向发展。

可见,农信社新型合作制政策是随着国家经济体制改革的加深和政府对于合作制性质理解的加深而逐步发展的。具体地说,政府在农信社新型合作制政策的制定过程中,由最初的“一刀切”方式逐步采取适合不同地区农信社发展状况的方式。但是,在该政策的具体实施过程中,由于始终存在着国家对于合作组织的法律定位缺失问题,由于一定程度上存在着政策内容与农信社这一政策对象之间不相适应的特征,影响到政策的效果发挥。因此,展望农信社新型合作制政策的发展,期待着国家尽快出台《合作制法》,同时制定对于农信社在税收、解决不良债权等方面的具体优惠措施也是十分重要的。

第三章 农信社新型合作制改革 金融机能的发展

——基于 Stiglitz 学说的中国合作金融实践分析

第一节 农村金融研究的理论框架

一、农信社金融机能的课题

本章的课题是从金融理论的角度讨论农信社合作制改革的发展特征。农信社合作制改革的发展一直与中国金融体制改革同步进行。因此我们有必要在明确本章课题之前梳理一下金融体制改革与农信社改革之间的关系。

1979 年以前,在计划经济的特定环境下,中国的金融体制处于“大一统”时期,这一体制在第一个五年计划期间和 60 年代初的三年经济调整期间,有利于国家金融政策的贯彻和执行。但是,这种高度集中的计划经济模式随后暴露出与社会生产力发展要求的种种不适,其中突出的一点就是由于“统得过多”而忽视了市场的作用。在这种体制下,像农信社这样的基层金融机构,根本无法发挥其主动性与积极性。因此,金融在国民经济中发挥的作用相对不够充分,这正如邓小平多次讲到的:过去的银行不是真正的银行,是会计出纳,是货币发行公司。

1979 年 10 月,邓小平进一步提出:“要把银行作为发展经济、革新技术的杠杆,要把银行办成真正的银行。”由此展开了

以恢复金融、重构金融组织体系为中心的工作。在这一过程中,遵循了一个以市场为取向的、渐进化的改革逻辑,改革的巨大成就体现在从整体上突破了传统的计划金融体制模式,同时将改革的目标确定为建立一个符合现代市场经济要求的金融体制模式。在上述金融改革环境影响之下,农信社作为金融机构,其金融中介职能的发挥逐渐得到恢复和发展。

尤其是在 1996 年《国务院关于农村金融体制改革的决定》颁布后,农信社改革的核心定位于恢复合作制特征,即把农信社逐步改为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作金融组织。经过几年的实践,尤其是在江苏省试点成功后,2003 年 8 月,国务院又通过了在其他七省(市)进行试点的决定,将农信社改革的目标发展为以“三农”服务为中心的金融机构,将其合作制组织的内涵进一步扩大到为“三农”服务的区域性金融组织,意味着为农信社金融中介职能的发挥提供了更为广阔的空间。

在上述背景下,农信社改革面临着新的课题,即是否一定要坚持合作制。本章以此为出发点,探讨农信社作为金融机构应具有怎样的机能,这些机能的发挥对于农信社改革具有什么样的作用。

二、F. F 学说与 RFM 学说的对比

农村金融学的研究成果是在农村金融理论不断发展和创新的过程中逐步积累起来的,它涉及到的理论十分丰富,金融学、农业经济学、制度经济学、信息经济学、公共选择学等都可以成

为农村金融学的重要理论基础和分析工具。^①从农村金融理论的发展历程看,比较有代表意义的有“农业信贷补贴论”和“农村金融市场论”两种。

“农业信贷补贴论”(Subsidized Credit Paradigm)在20世纪80年代以前占据农村金融理论的主导地位。该理论的前提是,农村居民、特别是贫困阶层没有储蓄能力,农村面临的是慢性资金不足问题。而且由于农业的产业特征(收入的不确定性、投资的长期性、低收益性等),它也不可能成为以利润为目标的商业银行的融资对象。^②因此,该理论得出结论:“为增加农业生产和缓解农村贫困,有必要从外部注入政策性资金,并建立非营利性的专门金融机构来进行资金分配……”^③

同一时期日本的农村金融理论界,传承了上述“农业信贷补贴论”的观点,提出了“F. F 学说”(Farm Finance)即“农业融资学说”。^④“农业融资学说”的倡导者、东京大学的加藤讓教授指出:“所谓的金融机构的最具本质的职能便是在满足金融市场上最终贷款方笼统投资选择(Portfolio selection)的同时,能够达到金融市场上资金流动的顺畅、有效。”^⑤具体地说,如图3-1-1所示,金融机构的最主要职能为金融中介职能,而金融中介职能的实现主要靠金融机构的贷款行为,即它可以充当金融市

① 邹帆、李明贤主编(2006),《农村金融学》,中国农业出版社,2006年2月,第7页。

② 何广文、冯兴元等著(2005),《中国农村金融发展与制度变迁》,中国财政经济出版社,第68页。

③ 何广文、冯兴元等著(2005),《中国农村金融发展与制度变迁》,第68页。

④ 该学说的命名来自东京大学农学部荏开津典生教授,详见[日]荏开津典生(1988),《亚洲各国的农村金融市场——两个观点》,《金融构造研究》第10号,第33页。

⑤ [日]加藤讓(1983),《现代农业经济学全集第五卷 农业金融学》,第8页。

场上资金不足主体与资金剩余主体之间的媒介,为市场上最终贷款方与借款方提供中介服务。

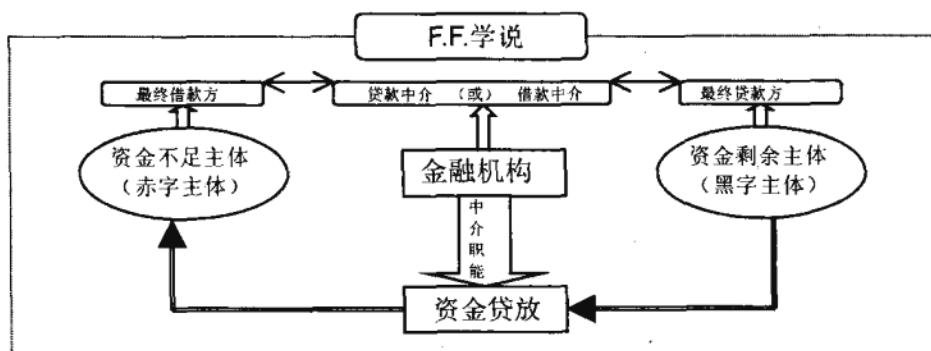


图 3-1-1 “农业融资学说”中的“金融中介职能”

在这一框架之下构建的“F. F 学说”的特征是重视金融机构对农业的融资。然而一个重要的问题是当金融机构贷款资金不足时应该怎么办?“F. F 学说”给出的解释是中央银行等外部资金的注入十分必要,这也是为什么“F. F 学说”主张依靠财政补助的低利融资可以促进农村经济发展与缓解贫困的原因所在。因为所谓的“小农”通常不具备较高的利息支付能力,所以对于他们来说低利融资是十分必要的。

而事实上,即使是贫困农户仍然具备储蓄的需求,亚当斯·戴尔·W 在研究了大量亚洲国家农户的案例后得出了大多数贫困者在具备储蓄机会及激励机制的条件下都会选择进行储蓄,^①这一研究成果证明了“农业信贷补贴论”或“F. F 学说”假设贫困阶层不具备储蓄能力的前提是错误的。同时,沃格尔·罗伯特·C 的研究成果表明,低息贷款政策很难实现其促进农

^① Adams Dale W. (2002): “Filling the Deposit Gap in Microfinance”, Paper for the Best Practices in Savings Mobilization Conference, Washington, DC. 5-6. November 2002, P. 2.

业生产和向穷人倾斜的收入再分配目标,由于贷款的用途是可替换的……低息贷款的补贴可能被集中并转移到使用大笔贷款的较富有的农民身上。^① 最终,“F. F 学说”因 20 世纪六七十年代在许多发展中国家出现的债务不履行现象而受到批判。

与此同时,农村金融理论的研究重点也从货币、信用转向了金融,在研究方法上也出现了变革,即更加重视实证,而不是纯粹的理论判断。仍然以发展中国家农村金融问题为对象的实证研究,证明了金融与经济增长的关系,提出了以“金融深化”(Financial Deepening)理论为核心的金融发展理论(Theory of Financial Development)。金融发展理论的核心含义是市场机制的自发力量可以使金融部门实现帕累托最优,放开利率管制、实现金融自由化是推动经济增长的重要途径,而低于均衡的实际利率与高估的国内货币等形式的“金融压抑”(Financial Repression)阻碍了经济增长。^②

在此影响下,20 世纪 80 年代以后,“农村金融系统论”(Rural Financial System Paradigm)或“农村金融市场论”逐渐替代了“农业信贷补贴论”而成为研究农村金融理论的主流。^③ “农村

^① 何广文、冯兴元等著(2005),《中国农村金融发展与制度变迁》,中国财政经济出版社,2005 年 11 月,第 68 页。

^② 邹帆、李明贤主编(2006),《农村金融学》,第 89 页。“金融深化”理论源自麦金农(Ronald I. McKinnon)和肖(Edward S. Shaw),认为发展中国家的金融深化就是要促进经济良性发展,发展中国家政府的过度干预是金融落后的原因,因此金融自由化是实现金融深化的方法,是为了改善金融系统不发达的状况而实现金融发展。而发展中国家的金融深化问题不仅仅是金融自由化问题,而是发展中国家从金融自由化到金融深化、再从金融深化到经济增长的动态规划过程。

^③ 日本学者将其定义为“农村金融市场论”,即“Theory of Rural Financial Market”(RFM),其命名参见[日]荻开津典生(1988),《亚洲各国的农村金融市场——两个观点》,《金融构造研究》第 10 号,第 33 页。

金融市场论”也称“RFM 学说”与“农业信贷补贴论”相对立,强调市场机制的作用,认为贫困阶层同样具有储蓄能力,低利率政策抑制了金融发展,金融机构贷款回收率的降低是由于对外部资金的依存度过高造成的,由于农村资金存在较多的机会成本,非正规金融的较高利率是理所当然的。可见,“农村金融市场论”以新古典经济学为理论基础,极力反对政策性金融对市场的扭曲。

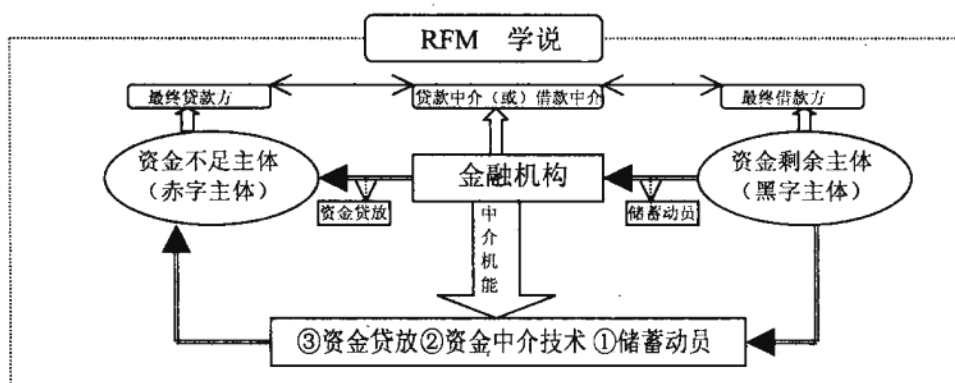


图 3-1-2 “农村金融市场理论”中的“金融中介职能”

“农村金融市场论”对于金融机构的中介职能的解释如图 3-1-2 所示,认为金融机构金融中介职能的发挥不单纯体现在贷款职能上,它更加重视农村金融市场的自立性与合理性,认为金融机构的金融中介职能是通过“储蓄动员”(Savings Mobilization)、“金融中介的效率性”和“资金的贷放”这三个基本环节之间的相互关联实现的。具体地说,首先,农村金融机构的最大职能在于农村内部的金融中介,即资金通过农村金融市场的剩余方向短缺方流动过程中的中介职能的发挥,而这一过程能否顺利实现,农村金融市场的“储蓄动员”是关键。其次,为实现“储蓄动员”、平衡信贷需求,利率不应该由人为决定,而是由市

场决定。同时,金融机构的中介技术水平的高低决定了农村金融的成败。第三,金融中介的第三个作用才是贷款职能,但没有必要实行为特定利益集团服务的“目标贷款制度”(Target Loan)。^①可见,按照“农村金融市场论”的主张,金融机构通过农村金融市场从资金剩余者手中筹措到资金,在市场上寻找到信用良好的资金需求者并将资金贷放给他们,贷放出去的资金经过一定的期间后得以回收,金融机构再将这部分资金作为给下一个资金需求者发放贷款的原资,一个健全的农村金融体系就是由农村金融市场上资金剩余者、资金需求者和金融机构三者构成的资金循环过程。在此过程中,金融机构获得作为贷款原资的储蓄十分重要(储蓄动员),同时,金融机构在储蓄动员与发放贷款过程中如何能够提高效率(交易成本的降低)也是十分重要的问题。因此,“农村金融市场论”强调农村金融体系的健全运行,为促进其健全运行,农村金融市场的自立和持续发展是关键。

“农村金融市场论”赞同麦金农(Ronard I. Mckinnon)和肖(Edward S. Shaw)学派的金融压抑理论,认为低利率妨碍人们向金融机构存款,抑制了金融发展。麦金农和肖学派的理论对发展中国家政府的金融政策产生了重要影响,亚洲诸如菲律宾、马来西亚和印度尼西亚等国家也和拉美的发展中国家一道,在20世纪70年代和80年代开始了大规模金融自由化的改革。麦金农和肖学派构建的理论模型虽然揭示了金融深化与经济增长之间的关系,但金融自由化似乎并不能保证发展中国家金融改革对经济增长的积极贡献,也没有保证发展中国家金融改革

^① 邹帆、李明贤主编(2006),《农村金融学》,第9页。

长期持久地促进经济稳健发展,^①加之这些国家在进入 20 世纪 90 年代后普遍出现的金融危机,引发了人们对金融自由化的反思。

三、一个理论框架: Stiglitz 学说的引用

20 世纪 90 年代后, Joseph Stiglitz、Thomas Hellman、Kevin Murdock 等新凯恩斯主义者运用“有效需求理论”、信息经济学等分析工具,重新审视了金融自由化与政府干预的问题,形成了“金融约束论”(Financial Restraint),也称“不完全竞争市场理论”,认为“发展中国家的农村金融市场不是一个完全竞争市场,尤其是放款一方(金融机构)对于借款人的情况根本无法充分掌握(不完全信息),如果完全依靠市场机制就可能无法培育出一个社会所需要的金融市场。为了补救市场的失效部分,有必要采用诸如政府适当介入金融市场以及借款人的组织化等非市场要素。”^②

Joseph E. Stiglitz 与 Andrew Weiss 在其论文《不完备信息市场中的信贷配给》中指出:“价格使市场出清是一种特殊的情

① 周天芸著(2004),《中国农村二元金融结构研究》,中山大学出版社 2004 年 11 月版,第 3 页、第 4 页。

② Joseph E. Stiglitz and Andrew Weiss (1981), *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 3, pp. 393 - 410; Joseph E. Stiglitz (1989), *Markets, Market Failures, and Development*, *American Economic Review* 79, pp. 179 - 203; 张晓山、何安耐主编(2002),《农村金融转型与创新——关于合作基金会的思考》(张元红、李静、张军著),山西经济出版社 2002 年版,第 180 页。以上转引自何广文、冯兴元等著(2005),《中国农村金融发展与制度变迁》,中国财政经济出版社 2005 年 11 月版。

况,而非市场的一般性质——确实存在失业和信贷配给现象。”^①即证明了在发展中国家正式金融市场上,由于存在着“信息不对称”,银行无法对借款人的风险特征进行恰当的评价,只能通过信贷配给来挑选潜在的借贷人,而这种信贷配给不能实现市场出清,则信贷市场不能实现帕累托最优,发展中国家金融体系结构性特征和信息不对称,使金融自由化政策不能达到预期效果。

日本学者须田敏彦在对比“农业信贷补贴论”、“农村金融市场论”与“不完全竞争市场理论”的基础上,得出了下面的结论(如表3-2-1)。

表3-2-1 农村金融三大理论的论点比较

	F. F 学说 “农业信贷补贴论”	RFM 学说 “农村金融市场论”	Stiglitz 学说 “不完全竞争市场理论”
农村金融市场的政府介入	必要	不必要	在补充市场失效范围内必要
利率管制的必要性	有必要,低利率	不必要,由市场决定	在实际存款利率为正的范围内适当管制
贷款原资	农村外部注入	农村内部筹措	基本上由农村内部解决,不足部分由政府适当提供
保护和监管金融机构的必要性	必要	不必要	初期阶段给予保护是必要的,逐渐过渡到监管
提高资金回收率的方法	指导性金融	由市场机制决定,重视资金的自立性	导入连代保证及小组金融等,促进金融与其他交易的连接性

^① Joseph E. Stiglitz and Andrew Weiss (1981), *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 3, p. 409.

第三章 农信社新型合作制改革金融机能的发展

	F. F 学说 “农业信贷补贴论”	RFM 学说 “农村金融市场论”	Stiglitz 学说 “不完全竞争市场理论”
目标贷款的有效性	有效	无效	通过引入适当方式使之有效
对非正规金融的评价	证明了金融市场的 不发达,应予禁止	有效	有一定危害,需要在政府的适当指导下使之改善

资料来源:[日]须田敏彦(1999),《印度农村金融改革—市场原理的导入与政府介入的视点》,《农林金融》1999年第8期,第28页。

“不完全竞争市场理论”所给予我们的政策性建议概括起来有下述几点。①保持较低的通胀率等良好的宏观经济指标是金融市场得以发展的前提条件;②在金融市场尚未达到一定发达程度的国家和地区,应该采取适当的政策性手段将实际存款利率(名目存款利率-通胀率)控制在正的范围,这似乎比激进地进行利率自由化改革更为有效,而由此产生的“信用需求过剩”现象则可以通过政府适当的资金供给方式,在不影响金融机构储蓄动员的情况下给予解决;③有必要对金融机构采取适当的诸如“新规参入”等保护措施;④在不影响商业银行经营的前提下可以考虑在适当范围内建立政策性金融的必要性;⑤为保证贷款回收,可以适当地考虑信用供给与肥料等作物的销售相结合的支援方式;⑥为避免“信息不对称”现象的发生,可以适当设定担保条件(Usufruct Loan)和鼓励“循环储蓄与信贷协会-ROSCAs”(Rotating Savings and Credit Association)的组织化;⑦为避免贷款回收率低下问题,可以鼓励借款人成立“连带担保小组”或鼓励借款人成立其他形式的合作制组织,政府应该支持类似农民组织的成立;⑧鼓励在政府的引导下培育各种形式的非正式金融组织。

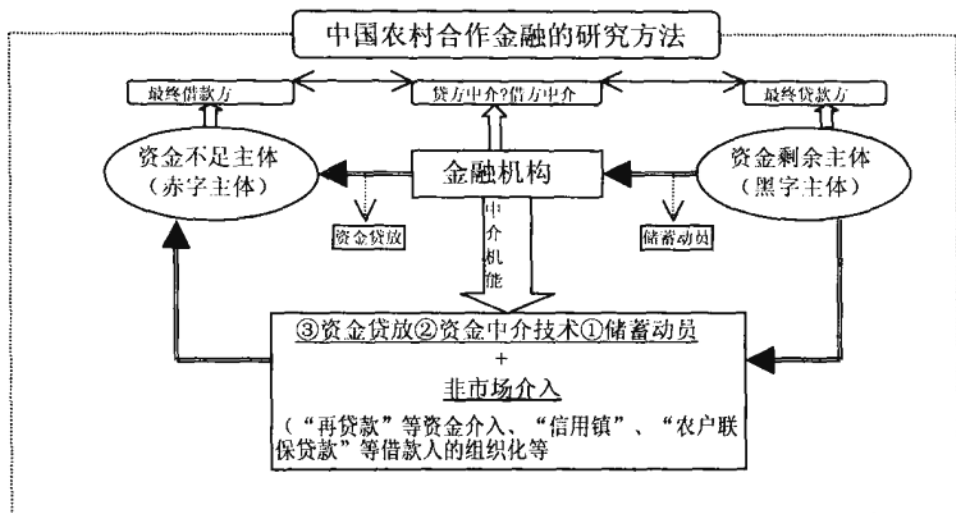


图 3-1-3 基于 Stiglitz 学说的“中国合作金融实践”

四、基于 Stiglitz 学说的农信社金融机能分析框架

“农村金融市场论”(RFM 理论)的最大特点是强调市场机制的作用,这对于我国新世纪以来全面开展的金融体制改革具有一定的启示。在我国成功加入世界贸易组织和作出开放金融服务业承诺后不久,第二次全国金融工作会议于 2002 年 2 月 5 日至 7 日在北京举行。这次全国金融工作会议重点提出了“必须把银行办成现代金融企业”,强调了市场机制的作用,提出了建立现代金融体系和监管体系的重要性,并着手放开利率管制,政府以在 2002 年实现外币贷款利率和大额外币存款利率自由化改革为前提,提出了人民币利率逐步实现由农村向城市的自由化。在此背景下,农村金融如何进行市场化改革是一个十分重要的课题,为充分发挥农村金融机构的中介职能,不仅应该重视其在农村金融市场的储蓄动员和贷款职能,还应该进一步提高其作为金融机构的中介效率。

RFM 理论强调金融中介职能的发挥要重视金融机构中介效率的提高,这对研究我国农村金融的实践具有下述启示。首先,降低交易成本是农村金融组织存在和发展的基础,而降低交易成本又必须要求实现规模经济。对于中国正规农村金融组织来说,农村幅员辽阔,各农村经济主体,包括农村居民和农村企业分布零星,经营分散,增加了金融机构对金融资产的管理成本;而且,农村的资金需求次数多、金额低,金融机构在组织金融交易、管理金融业务中所支付的直接人力、物力所折合的生产成本和人员费用与城市相比,表现出明显的高成本收益特征。在缺少必要的信贷保证和保险保障的前提下,各金融机构在农村金融服务中承受的机会成本远远高于城市金融服务。因此,农村正规金融组织更应追求规模经济,控制交易成本。

然而,市场机制并不是万能的,不完全竞争市场理论认为,尽管农村金融市场可能存在的市场缺陷要求政府和提供贷款的机构介入其中,但必须认识到,任何形式的介入,如果要能够有效地克服由于市场缺陷所带来的问题,都必须要求具有完善的体制结构。因此,对发展中国家农村金融市场的非市场要素介入,首先应该关注改革和加强农村金融机构,排除阻碍农村金融市场有效运行的障碍。这包括消除获得政府优惠贷款方面的垄断局面,随着逐步取消补贴而越来越使优惠贷款集中面向小农户,以及放开利率后使农村金融机构可以完全补偿成本。尽管外部资金对于改革金融机构并帮助其起步是必需的,但政府和提供贷款的单位所提供的资金首先应用于机构建设的目的,这包括培训管理人员、监督人员和贷款人员,以及建立完善的会计、审计和管理信息系统等。

因此,如图 3-1-3 所示“中国农村金融的研究方法”,本章从储蓄动员、贷款职能、中介职能的效率和政府的作用四个方

面具体分析农信社合作制改革过程中金融机能发挥的具体特征。

第二节 农村金融市场的储蓄动员

一、农村储蓄存款市场概况

表3-2-1显示了改革开放以来中国农村人口的状况与农村储蓄存款余额及农村人均储蓄存款余额的基本情况。从1979年到1999年的二十年间,农村储蓄存款余额与农村人均储蓄存款余额分别增加了142倍和129倍。特别是与同期城市人均储蓄存款余额增加了112倍相比,农村人均储蓄存款余额的增加率已经高过城市。1985年到1990年间,虽然农村人口出现了下降趋势,但农村人均储蓄存款余额仍然增加,这一趋势一直持续到1999年。从1980年到1990年,储蓄余额中定期储蓄的平均比例占69.4%,而1991年到1999年间,这一比例上升到80.6%。以上分析说明,改革开放后农村储蓄体现出数量上的持续增加,同时,定期储蓄占农村储蓄绝大多数份额。接下来我们要考察的问题是,在具备上述特征的农村储蓄存款市场上,农村金融机构是如何动员储蓄的。

第三章 农信社新型合作制改革金融机能的发展

表 3-2-1 农村人口、农村储蓄、农村人均储蓄状况(1978-1999)

年	人口 (亿人)		城市与农村储蓄状况 (储蓄余额:亿元)		全国人均 储蓄余额 (亿元)	城市人均 储蓄余额 (亿元)	农村人均 储蓄余额 (亿元)
	人口总数	农村人口	城市	农村			
1978	9.62	7.90	210.6	55.7	21.9	90.1	7.1
1979	9.75	7.90	281.0	78.4	28.8	109.5	9.9
1980	9.87	7.96	399.5	117.0	40.5	147.9	14.7
1981	10.01	7.99	523.7	169.6	52.3	175.3	21.2
1982	10.16	8.05	675.4	228.1	66.5	212.0	28.3
1983	10.27	7.86	892.5	319.9	86.9	237.6	40.7
1984	10.38	7.07	1214.7	438.1	117.0	234.6	62.0
1985	10.50	6.66	1622.6	564.8	154.5	275.5	84.8
1986	10.65	6.24	2238.5	766.1	210.2	333.9	122.8
1987	10.81	5.77	3081.4	1005.7	285.1	411.8	174.3
1988	10.96	5.52	3822.2	1142.3	348.7	492.6	206.9
1989	11.12	5.57	5196.4	1412.1	467.3	681.9	253.5
1990	11.43	5.71	7119.8	1841.6	622.9	922.8	322.5
1991	11.58	8.53	9241.6	2316.7	798.1	2270.5	271.6
1992	11.72	8.48	11758.0	2867.3	1003.2	2744.5	338.1
1993	11.85	8.52	15203.5	3576.2	1283.0	3481.2	419.7
1994	11.99	8.56	21518.8	4816.0	1794.7	4869.6	562.6
1995	12.11	8.60	29662.3	6195.6	2449.4	6666.7	720.4
1996	12.24	8.64	38520.8	7670.6	3147.1	6518.5	887.8
1997	12.36	8.66	46279.8	9132.2	3744.3	10040.0	1054.1
1998	12.48	8.69	53407.5	10441.0	4279.4	11336.8	1201.5
1999	12.60	8.70	59621.8	11217.3	4735.6	12446.5	1289.0

资料来源:《中国金融年鉴》2000年版。

二、农村金融机构的储蓄动员

表 3-2-2 农发行的资金来源(1997—1999) 单位:亿元

项 目	1997年12月	1998年12月	1999年12月
各项存款	360.99	197.70	177.19
企业存款	347.03	190.66	168.91
活期存款	345.73	190.17	168.54

中日农村金融比较研究

项 目	1997 年 12 月	1998 年 12 月	1999 年 12 月
定期存款	1.30	0.49	0.37
城市与农村储蓄存款	NA	NA	NA
活期储蓄	NA	NA	NA
定期储蓄	NA	NA	NA
农业存款	NA	NA	NA
信托存款	NA	NA	NA
其他存款	NA	NA	NA
金融债券的发行	13.96	7.04	8.28
中央银行的借入金	275.27	481.28	474.71
同业往来	8167.80	6573.76	6597.63
委托存款与委托投资基金	8.19	2.35	11.81
其他	0.04	-	-
其他	153.67	155.05	247.27
资金来源总额	8965.96	7410.14	7508.61

注:NA 表示数据不存在。

资料来源:据《中国金融统计》(1997-1999),中国人民银行调查统计司编,中国金融出版社,第17页的“中国农业发展银行信贷收支表”笔者制成。

广义上说,农村储蓄存款市场上的金融机构主要有农业银行、农发行和农信社三家农村金融机构、邮政储蓄和其他商业银行。其中,由于农发行属于政策性银行,其资金来源主要由中央银行的资金借入、金融债券和农村企业的活期存款构成(如表3-2-2),并不具备普遍意义上的吸储功能。其他商业银行中的中国银行、中国建设银行和中国工商银行吸储的重点并不放在农村。因此,本节重点考察邮政储蓄、农业银行、农信社三家金融机构动员储蓄的基本情况。

**表 3-2-3 城市与农村邮政储蓄机构数及邮政储蓄余额的变动
(1989-1999)**

年	邮政储蓄机构数			邮政储蓄余额(亿元)		平均每家机构余额(万元)	
	(合计)	(城市)	(农村)	(城市)	(农村)	(城市)	(农村)
1989	15,609	5,730	9,879	76.4	24.4	133.3	24.7



网点建设和吸储能力上均发展迅速。^①如表 3-2-3 所示,邮政储蓄的机构网点 1987 年时有 9744 家,1999 年达到 31477 家,扩大了三倍。如果进一步观察邮政储蓄余额情况,就会发现规模小及较为零散的特征。从储蓄余额总量上看,城市网点是农村网点的一倍,每个网点平均吸储余额城市为 2290.6 万元,农村为 621 万元,城市是农村的四倍。由于农民普遍对于邮政储蓄较为放心,加之邮政储蓄的网点遍布农村,邮政储蓄成为吸收农村储蓄的一个重要机构。

但就机构本身的性质而言,邮政储蓄只存不贷,无法实现在农村金融市场上的金融中介职能。况且,邮政储蓄网点虽然目前已经超过了 3 万家,但与邮政局总数相比,还不足其一半。另外,图 3-2-1 显示了邮政储蓄、农业银行、农信社三家金融机构的储蓄存款占金融机构总体储蓄存款的比例。农业银行和农信社分别占 14.9% 和 18.8%,相比之下邮政储蓄只占 6.4%,即从动员储蓄的量上,邮政储蓄远比不上农业银行和农信社。

然而,同样由于邮政储蓄的特殊性,造成了农村金融市场上资金流失这一十分严重的问题。邮政储蓄的网点 62% 在农村,17% 在县城,它的网点合计是 79%,吸储量合计 62%,也就是说三分之二的资金是来自农村,这部分资金全部在工商银行,没有用在农村。如果按照邮政储蓄余额是一万四千亿这一数字推算,^②62% 是 8000 亿,这部分资金被邮政储蓄从农村吸走,而且

^① 当时正处于通胀时期,中央银行恢复邮政储蓄的主要目的是化解通胀压力,因此邮政储蓄在恢复之初就设定了只存不贷的原则。即邮政储蓄把吸收的存款交给中央银行,从中央银行获得转存利率,最高时转存利率曾经达到 4.6%。

^② 数字来源于国务院发展研究中心金融所副所长张承惠在由国务院发展研究中心金融研究所(FRI-DRC)主办的第二届中国金融改革高层论坛(2006)上的讲话。详见 <http://business.sohu.com/20060423/>。

每年不断地把资金从农村流向城市,这是一个很突出的问题。

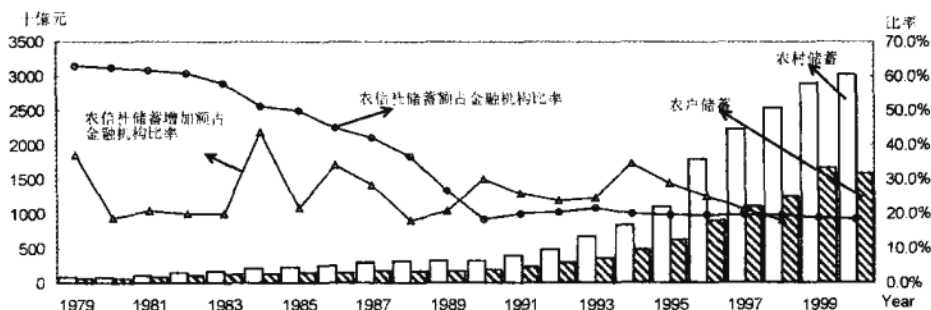


图 3-2-2 农业银行与农信社储蓄存款构成及变化

资料来源:《中国统计年鉴》、《中国金融年鉴》、《中国农业银行统计年鉴》、《中国农村金融统计》各年度版。

注:“农村储蓄”是指从“农银、农信社各项储蓄存款”项目中计算而得,“农银、农信社各项储蓄存款”中包括“对公存款”、“农村储蓄”及“其他储蓄存款”各项,“农信社储蓄”是指“农银、农信社储蓄存款”中的“农户储蓄”。“金融机构储蓄所占比率”是指金融机构储蓄存款中农信社所占的比率,这里指的金融机构,包括人民银行、政策性银行、国有商业银行、邮政储蓄、其他商业银行、城市信用社、农村信用社、城市合作银行、投资信托公司、租赁公司、财务公司等各种形式的非银行金融机构。

接下来考察农业银行和农信社动员储蓄的情况。由于长期以来农信社与农业银行是一体化体制,因此很难分别考察他们各自的储蓄余额情况。为使分析更具客观性,在此将农业银行与农信社的吸储状况集中设定为“农村储蓄”项目进行考察,考察的结果如图 3-2-2。图 3-2-2 显示了农业银行与农信社的“农村储蓄”从 1979 年到 1999 年一直保持着数量上的增加,由 20 世纪 80 年代的平均 650 亿元增加到 90 年代末期平均 2.5 万亿元的水平,增长了近四倍。

如果单纯考察农信社的储蓄状况,在农信社“各项存款”项目中,主要包括“集体存款”和“农户储蓄存款”两大类。1996 年与农业银行分离后的资产负债表中的“各项存款”项目则由

“定期存款”、“活期存款”、“储蓄存款”和“其他存款”构成,其中的“储蓄存款”主要是指农户的储蓄,是由分布在广大农村的农信社村级以下的储蓄所等机构吸收的储蓄存款,这一部分的比例占农信社存款的比例最大,大约占一半左右。农户储蓄的比例在1979年到1999年的二十年间共增加了四倍。

农业银行和农信社吸收储蓄的机构网点数量可以参见表3-2-4和表3-2-5。农业银行为与其他商业银行竞争,立足效率,从1998年开始大规模撤退其在农村的机构网点,将经营的重点逐步转向城市。通过表3-2-4可以看出,与1996年相比,1998年农业银行县支行及县级市支行的数量分别减少了10.21%和12.2%,县以下营业所减少了16.9%,储蓄所减少了20.5%。由于农发行业务的局限性和农业银行经营战略的转移,使得农村金融组织体系中只有农信社一家能够满足农村的资金需求,从表3-2-5中可以看出,农信社的大多数机构设立在县以下。农业银行在农村机构网点数的减少和农信社机构网点数的增加也可从表3-2-6得到证实。1996和1998年,农业银行分别将其储蓄所减少了4.4%和15.3%,而农信社则分别增加了10.8%和15.6%。也就是说,在以上金融组织中,农信社更能显示出其在农村的广泛吸储功能。

第三章 农信社新型合作制改革金融机能的发展

表 3-2-4 农业银行机构构成及其职员数(1996 年与 1998 年的比较)

1996 年	合计	总行	省、自治区	单列市	地区中心	省辖市	县支行	县级市支行	营业所	储蓄所
			直辖市分行	分行	运行	分支行				
机构数	65870	1	30	14	131	193	1922	469	33260	26470
职员数	538780	740	4808	1790	8317	13630	79262	27709	280677	45431
1998 年	合计	总行	省、自治区	单列市	地区中心	省辖市	县支行	县级市支行	营业所	储蓄所
			直辖市分行	分行	支行	分支行				
机构数	58466	1	32	5	126	181	1744	418	28442	21973
职员数	498484	794	4803	554	7417	13145	62719	22984	215443	44057
机构减少率	12.7%	-	-	-	4%	6.6%	10.21%	12.2%	16.9%	20.5%

注:1)农业银行 1996 年的机构构成中不包括“营业部”、“乡镇办事处”、“国际业务部”、“信托投资公司”及其相关教育培训机构的数字。1998 年的数字中不包括“乡镇支行”、“乡镇办事处”和“营业所”。

2)“营业所”与“储蓄所”为县以下组织机构。

资料来源:《中国农业银行统计年鉴》1997—1999 年版,第 121—122 页,第 129—130 页。

表 3-2-5 农信社机构构成及其职员数(1999 年)

	合 计	县、市、区级	乡镇级	村级	村及村以下单位	
		农信社联社	农信社	农信社分社	储蓄所	信用站
组织数	107130	4322	39640	47709	15495	218324
职员数	641846	102284	328893	160413	50256	-

注:信用站数字的统计来自 Gao Wen (2002):“On the reform of Rural Credit Co-operatives in China: Present Situation and Problems”, Journal of Co-operative Studies, Vol. 57(2002.6), p. 14.

资料来源:《中国金融年鉴》2000 年版,第 256 页。

表 3-2-6 农业银行与农信社机构构成及其职员变化(1999 年)

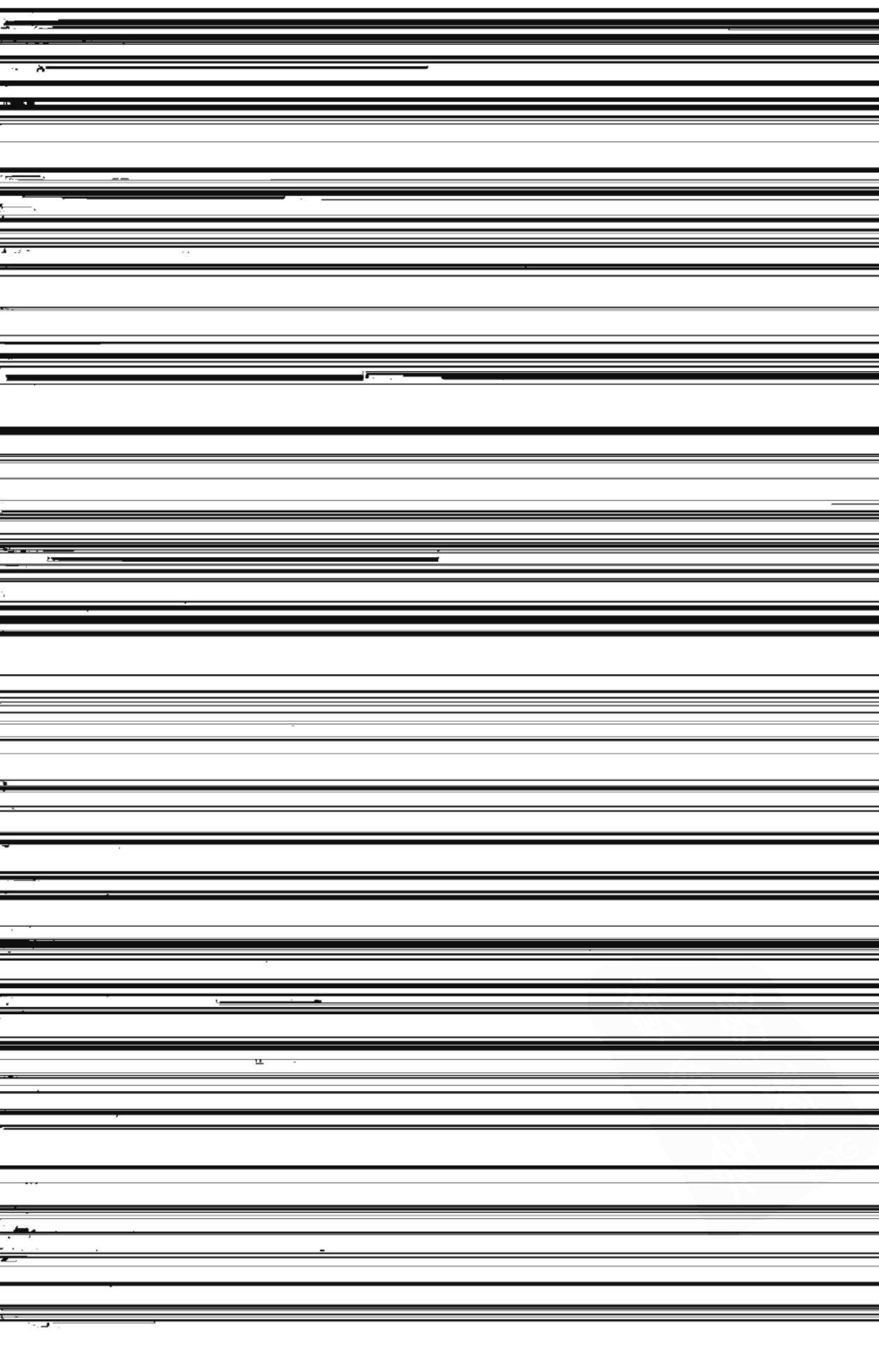
年	农业银行的储蓄所		农信社的储蓄所	
	数量	比上年减少(%)	数量	比上年增加(%)
1996	26,470	-	NA	-
1997	25,350	4.4%	49,367	-
1998	21,973	15.3%	54,690	10.8%
1999	NA	-	63,204	15.6%

注:农信社储蓄所数通过村及村以下办理储蓄的机构数计算而得出,具体包括“信用分社”(村)和“储蓄所”(村以下)。

资料来源:《中国农业银行统计年鉴》1997-1999,第121-132页。《中国金融年鉴》1998-2000版。

但是,农信社动员农村储蓄的功能是否得到了充分的发挥则是一个值得深入探讨的问题。一方面,农村储蓄中一部分流向了邮政储蓄,又通过邮政储蓄涌向了城市,这说明农信社动员储蓄的能力并没有充分发挥。另一方面,从农信社吸收的农村储蓄占整个金融机构存款总额的比例看,由1979年的大约60%下降到近年的20%左右。

通过以上考察,我们可以得出下述初步结论。第一,改革开放以来农村储蓄存款呈现出明显的递增趋势。第二,针对上述农村存款的现状,农村金融机构在动员农村存款中起到了不同的作用,20世纪90年代末开始,农业银行储蓄动员的中心由农村转向城市。第三,虽然邮政储蓄动员农村储蓄的作用较大,但由于邮政储蓄只存不贷的性质,实际上它在农村金融市场上起到了“抽水机”的作用,是大量的农村资金流向城市的主要渠道。第四,相比来说,农信社是农村金融市场上动员农村储蓄的最主要和最直接的金融机构,这主要是因为农信社机构网点的设置遍布农村。但从规模上看,农信社存款具有小规模和零散性的特征,同时,由于农村储蓄大部分流入城市,加之农信社农村储蓄比例在金融机构存款规模中所占比例具有明显的下降趋势,说明了农信社动员储蓄的功能尚未得到很好的发挥。例如在动员储蓄的宣传上,农信社远远不如邮政储蓄,农信社今后如何提高其作为金融机构的资金自立性问题是一个重要课题,而提高资金的自立性的关键是提高储蓄动员的能力。



县县办工业贷款、农业综合开发贷款以及其他财政贴息的农业方面的贷款。^① 但如图 3-3-2 所示,农发行在设立后的 1995 年到 1997 年间,用于①项目的贷款占 80% 到 85% 之间,而随后从 1998 年以后这一比例继续增加,甚至曾达到过 100%。与此同时,用于②项目的贷款的比例则只有不到 10%,甚至接近零。这说明,为了积极贯彻粮棉油流通政策和农业区域开发与扶贫政策,农发行将信贷资金的绝大部分集中用于粮棉油流通领域,在某种程度上来说,几乎接近于从事粮、棉、油收购资金贷款的专门银行,相比来说作为农业政策性金融的扶贫开发,支持农、林、牧、水利基本建设和技术改造等方面的职能则显得十分薄弱,同时,也不直接从事对农户的贷款。

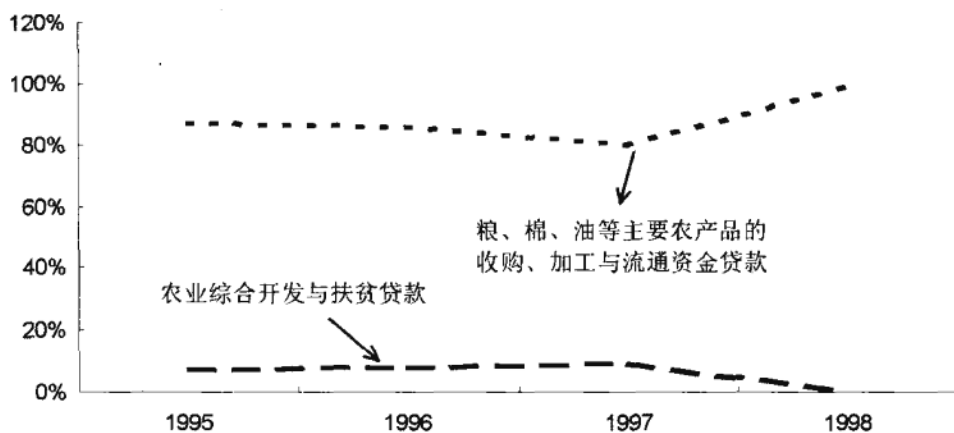


图 3-3-2 农业发展银行的贷款构成比例

注:1999 年与 2000 年的数据未计入。2001 年的数据显示出“粮、棉、油等主要农产品的收购、加工、流通、储备资金贷款”比例为 98.7%,与 1998 年处于相同的水准。

资料来源:《中国农业发展银行统计年鉴》1996 年至 1999 年各版。

^① 详见《中国农业发展银行章程》第七条。

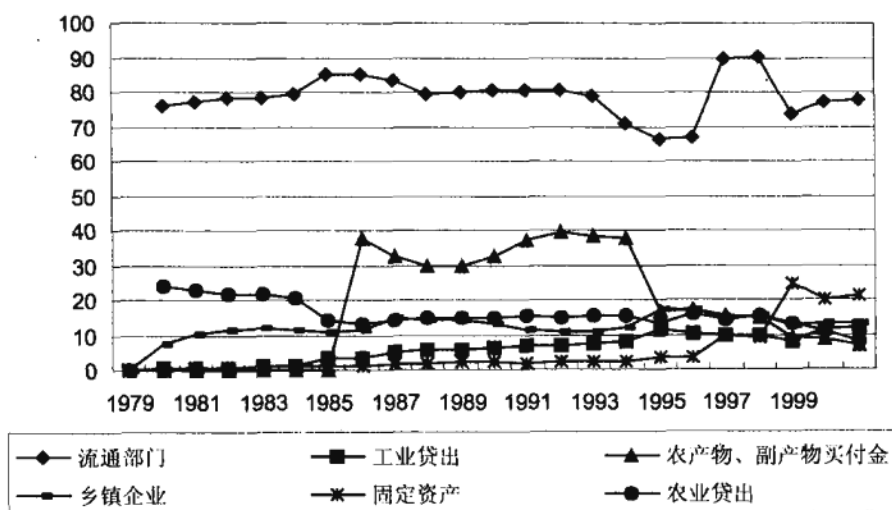


图 3-3-3 农业银行贷款内容的构成比 (%)

注:农业银行的贷款由流动资金贷款,固定资产贷款,农业贷款及其他贷款构成。流动资金贷款主要指各项工业贷款、流通企业贷款和乡镇企业贷款。其中,流通企业贷款中包括了供销社、农用机械公司、农产品收购预付金贷款等,还包括各项贸易贷款、农副产品收购金贷款等。途中所列的只为其一部分。

资料来源:《中国农村金融统计》1979—1989、1993、1996年各版,《中国农业银行统计年鉴》1997—1999年各版。

其次,农业银行的贷款内容如图 3-3-3 所示。农业银行本来建立时的目的是为农业和农村建设提供贷款业务,以办理农业(国营农业、集体农业和个人农业)及农村工商业(包括乡镇企业)的贷款为主,从 1979 年农业银行恢复以来的贷款投向来看,^①出现了下面几点特征。第一,工商业部门的贷款增加。

^① 1978 年 12 月,十一届三中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》,明确提出“恢复农业银行,大力发展农村信贷事业”,1979 年 2 月,国务院发出《关于恢复中国农业银行的通知》,决定正式恢复农业银行。恢复后的农业银行是国务院的直属机构,由人民银行监管,其主要任务是统一管理支农资金,集中办理农村信贷,领导农信社,发展农村金融事业。《中国商业银行法》正式实施后,逐步转化为国有商业银行。

工业部门贷款主要投向于国营工业企业和乡镇集体企业。这两部分占贷款余额的比例由1985年以前的不到1%增加到1999年的10%左右,如果加上商业部门(现在作为流通部门进行统计)的贷款,共增加了23.4%。第二,农业贷款下降。相对来说,农业贷款由1980年的25%下降到2000年的8%左右,其中1996年以后下降的幅度较为明显,主要是由于1996年国务院公布“96决定”以及实施商业银行法后农业银行开始着手进行向国有商业银行转化的改革,使得农业银行的贷款投向更加集中于城市企业、农村大型乡镇企业的缘故。也就是说,通过上述考察我们可以看到,农发行与农业银行均不是面向广大农户以及支持小规模农业生产经营的主要农村金融机构。

二、农信社的贷款

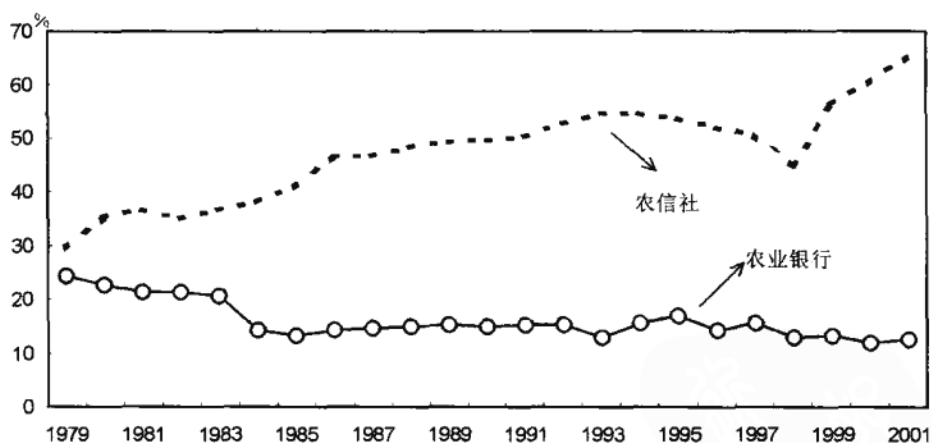


图 3-3-4 农业银行、农信社的农业贷款比率

资料来源:《中国农村金融统计》1980—1995年各版;《中国金融年鉴》1997—2002各年版。

如图 3-3-4 所示,与农发银和农业银行相比,农信社贷款

的农业贷款则呈明显的增加趋势,尤其是在1997年以后。1979年,农信社的农业贷款与农业银行相同,大约占贷款余额的28%左右。1995年,农信社农业贷款比例增加到55%,1998年,这一比例进一步提高,直到2001年,农业贷款比例达到了65.5%。农信社农业贷款的内容主要由“集体农业贷款”、“乡镇企业贷款”及“农户贷款”等构成。农信社在1978年以前由于受人民公社体制的管理,属于国家机构的下层组织,其贷款职能的发挥十分有限。^①1979年10月,邓小平提出“要把银行作为发展经济、革新技术的杠杆,要把银行办成真正的银行”,从而开始了突破过去高度集中型的金融机构体系,建设多元化体系方向的改革。农信社作为合作金融组织,在为支持农业、农村、农民发展而提供贷款方面起到了很大作用。

如图3-3-5所示,从20世纪80年代初开始,农信社的“集体农业贷款”、“乡镇企业贷款”及“农户贷款”都有了大幅提高。其中,“集体农业贷款”除1996年和1997年外,每年都增加10亿元~100亿元左右。“乡镇企业贷款”从1985年开始增加,1993年到1995年间增幅最大,1996年开始下降。“农户贷款”的增幅在1983年到1994年间保持平稳,但在1995年以后激增,尤其是在1997年以后,例如1998年的对上年度增幅达到

^① 这是受国家计划经济影响的结果。从1951年开始,国家便按照一切信用归国家银行的原则,使人民银行成为“信贷中心、现金中心和结算中心”,承担了为国家“守计划、把口子”的资金供应和货币监督任务。第一个五年计划中,与高度集中的计划管理体制相适应,各类金融机构按照苏联银行模式进行了改造,建立起一个高度集中的国家银行体系,即“大一统”的银行体系模式,并于1953年开始建立了集中统一的综合信贷计划管理体制,实行“统存统贷”的管理方法,银行信贷计划纳入国家经济计划,为经济建设进行全面的金融监督和服务。这一状况一直延续到70年代末。

627.5 亿元,1999 年的对上年度增加额达到 1250.6 亿元,是 1998 年对上年度增加额的一倍。也就是说,从农信社贷款投向来看,构成农业贷款主要部分的“集体农业贷款”、“乡镇企业贷款”及“农户贷款”在改革开放后均有大幅度增加,其中尤以近年“农户贷款”的增幅最大。

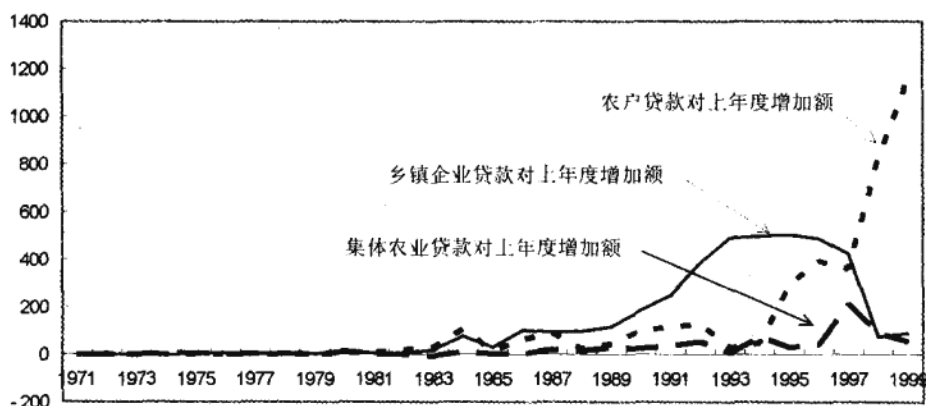


图 3-3-5 农信社各项贷款增减额

资料来源:《中国金融统计》(1952-1991),中国人民银行调查统计司编,中国金融出版社,第 61—63 页;《中国金融年鉴》1997-2000 年各版。

可见,农信社是能够满足广大农户及农村工商业资金需求的最主要的正规金融机构。农信社贷款职能的发挥经历了下面几个不同的阶段。首先,在 1983 年以前农信社贷款职能没能得到很好的发挥。这是因为,该时期属于农信社业务的恢复时期,“文化大革命”以后,农信社先是被交给人民银行管理,后来交给农业银行管理,农信社既是集体金融组织,又是国家银行的基层单位。虽然在国家银行领导下,农信社的业务得到一定恢复,但是,在大一统的金融体制下,它成为银行的附属,走上官办的道路,其贷款职能的发挥受到很大约束。第二阶段是在 1984 年到 1996 年,由于国务院 105 号文件明确规定,把农信社办成合作金融组织,农信社的管理体制在农业银行的领导下有了初步

改革,贷款业务也得到了一些发展。1992年到1995年间,农信社的“集体农业贷款”、“乡镇企业贷款”及“农户贷款”都出现了大幅增加,这说明农信社作为为“农业、农村和农民”服务的合作金融机构的职能开始得到一定程度的发挥。但是由于该阶段农信社在农业银行领导下进行的改革,组织管理上没有实现独立,因此合作制的原则也没有得到很好的贯彻落实,农信社面向更广泛社员提供贷款服务的职能没能得到充分的发挥。第三阶段是在1996年以后。1996年《国务院关于农村金融体制改革的决定》颁布后,农信社管理体制的改革成为农村金融体制改革的重点。改革的核心是使农信社成为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作金融组织。经过在江苏省试点成功后,2003年8月,国务院又通过在其他七省(市)进行试点的决定,农信社改革试点工作进入全面实施阶段。在此阶段,农信社的贷款职能得到了充分发展。截至2003年6月末,全国农村信用社贷款余额16181亿元,占全部金融机构贷款总额的10.8%,其中农业贷款6966亿元,占全部金融机构农业贷款总额的83.8%,农贷比重由1996年的23%增加到现在的43%,提高20个百分点。农信社已逐步成为农村金融的主力军和联系广大农民群众的重要金融纽带,通过浙江省农村合作银行的试点改革,进一步说明农信社的贷款职能有更广泛的发展空间,它不仅可以作为合作金融组织,还可以作为一家区域金融机构为更加广泛的群体提供贷款服务。

与此同时,我们也应该看到农信社在发挥贷款职能过程中仍然存在着一些问题。例如,在农村资金大量流失的同时,大量商业性金融机构撤离农村,造成农信社“一农独大”,垄断地位不断强化。由于缺乏竞争,农信社在贷款利率定价方面完全处于“强势”地位,针对农户的贷款利率偏高,放宽利率限制后,部

分农信社的贷款利率一浮到顶,1年期贷款利率达到10%甚至更高,和民间借贷利率相当,农民承受的利率压力比较大。

第四节 金融中介职能的发挥

一、交易费用概念与合作金融制度安排

罗纳德·科斯通过“交易费用”范畴和“科斯定理”的提出创立了新制度经济学,开启了经济学研究的新领域。科斯之后,一大批新制度经济学家通过“交易费用”范畴的广泛运用和内涵扩展,实现了交易费用理论的一般化,扩展了经济学理论的研究范围,阐明了在交易费用为正的现实世界中,制度安排特别是产权制度安排的重要性——制度能够降低交易费用,从而优化资源配置和提高经济效率。

在阿罗-德布鲁模型中,银行与证券市场是等价的。然而,现实中却存在银行与证券市场两种不同的金融制度。交易费用经济学对此的解释是正的交易费用现实及交易费用结构。两种金融制度效率的高低取决于金融功能发挥其作用所需的交易费用大小。各个国家之所以出现不同的金融制度结构,关键在于各国降低交易费用所依赖的路径不同。

我国目前是以中介型为主导的金融结构,^①合作金融制度

^① 林毅夫等认为,金融结构大体可以分为“中介型”和“市场型”两种,前者以德国和日本为代表,后者则以美国和英国为代表。详见林毅夫、孙希芳、姜烨(2006),《经济发展中的最适金融结构理论初探》,北京大学中国经济研究中心,Working Paper Series, No. C2006013, 2006年6月,第3页。

安排在农村金融市场和城市部分金融零售市场中是否具有相对效率优势?一些学者的研究成果证明了答案是肯定的,认为“在农村,土生土长的信用社具有与生俱来的信息优势,农信社是农村金融市场的主力……在城市,信用社的生存环境受到许多挑战和约束,但信用社在具有信息成本优势的区域或领域仍能获得成功……”^①即合作金融作为一种制度形式可以降低交易费用,因此它在金融体系中具有广阔的发展空间。

如果延续上述观点,接下来的问题便是,合作金融这种特殊的制度安排是如何降低交易费用的?根据“农村金融市场论”,金融机构中介职能发挥的效果可以通过资金中介即交易费用的具体情况来考察。^②这就要求我们有必要进一步考察金融交易费用的概念内涵。岳志(2004)从狭义和广义上对金融交易费用作出如下解释:“狭义的金融交易费用指金融交易过程中发生的费用。由于名目繁多,狭义的金融交易费用可以根据费用项目的性质进行分类,目前国内学者提出的较有概括性的一种交易费用构成公式为:交易费用=信息费用+实施监督费用+界定和保护产权的费用+保险费用;广义的金融交易费用指整个金融制度运转的费用,从纵向上划分,可以包括金融市场制度的成本、金融企业制度的成本、金融监管制度成本、其他经济社会制度的相关成本,如政府机构和司法制度用于界定和保护金融资产产权、维护金融交易秩序、稳定金融交易环境等发生的

^① 从交易费用理论考察合作金融制度的研究成果以岳志(2001)为代表。详见岳志(2001),《从金融交易成本看合作金融制度的效率》,《财经科学》2001年第6期。

^② [日]简井义郎(2000),《金融分析的前沿》,东洋经济新报社。

费用”。^①

岳志(2001)的研究成果提出了金融交易费用的具体概念内涵,那么,农信社的交易费用该如何把握?一般地,间接金融交易^②涉及最终借款人、金融中介和最终贷款人三方面,金融交易的费用可从借款人的交易费用、贷款人的交易费用和金融中介的交易费用三个不同角度分别考察。从金融中介的角度看,中介机构从事金融交易活动也需要付出大量交易费用。以银行为代表的存款机构是金融中介的典型,其发生的交易费用可以从其负债业务、资产业务、中间业务和银行经营过程中发生的一些共同性费用等主要业务活动中体现出来。^③

岳志(2001)的研究成果证明,以新制度经济学的观点,决定金融交易费用的因素主要有人的因素和环境的因素。从人的因素看,人是有限理性和机会主义倾向的“混合物”。机会主义倾向有事前的机会主义和事后的机会主义。事前机会主义的存在,要求对交易对手的情况进行彻底的了解,如银行要对借款人的经营状况、资金用途、还贷能力等进行调查,由此花费的成本是达成信贷合约所不可缺少的;事后机会主义的存在,也要求对交易对手合同执行情况监督检查,防止违约。如银行的贷后检查工作,这也引起交易费用的增大。从环境因素看,由于交

① 岳志(2001),《从金融交易成本看合作金融制度的效率》,《财经科学》2001年第6期。

② 按照岳志的解释,金融交易从最常用的分类即从专业分工导致的不同的融资方式分类,可分为直接的金融交易(直接融资)、半直接的金融交易(半直接融资)、间接的金融交易(间接融资)三种类型。详见岳志(2001),《从金融交易成本看合作金融制度的效率》,《财经科学》2001年第6期。

③ 岳志(2001),《从金融交易成本看合作金融制度的效率》,《财经科学》2001年第6期。

易环境复杂多变,不确定性因素甚多,导致风险增加。如银行存贷款利率的变化、管理政策的变化、贷款企业经营的变化、人事变化等,都会恶化交易环境,增加风险因素,从而进一步增加交易费用。^①

然而,从农信社的现实出发,并没有建立一套独立的结算体系,这使得农信社各项经费的计算较难把握。为此,在具体考察农信社交易费用时,在参考岳志(2001)关于考察一般金融机构交易费用时所采用的指标体系的同时,还必须考虑到一些附加指标,这些指标引用的理论基础可以从日本学者的研究成果中得到借鉴。

筒井义郎(2000)同样从广义和狭义两个角度考察了金融交易费用的内涵。筒井(2000)所提出的“广义的交易费用”是指“为防止阻碍金融交易的效率发生而付出的成本”,通俗的理解,是指维持金融秩序、保证金融体系正常运转等所付出的成本。“狭义的交易费用”是指“为实现金融交易所必需的直接费用”,可以理解为例如交易对象的选择与交涉,为使交易成立过程中发生的诸如交通费、事务费、人力费及其他费用,它既可以包括金钱的费用,也包括一些非金钱的费用,例如花费的时间及精力等。^②如果我们忽略广义的交易费用不计,单从筒井(2000)研究成果中能够得到的借鉴便是,它将“狭义的交易费用”的涵义与金融机构本身具备的特征紧密地联系起来。筒井(2000)认为,作为金融机构,它除了具有“规模经济”与“范围经

^① 岳志(2001),《从金融交易成本看合作金融制度的效率》,《财经科学》2001年第6期。

^② 详见[日]筒井义郎(2000),《金融分析的前沿》,东洋经济新报社,第11页。

济”特征外,^①从银行固有的职能角度看,它还兼具“结算功能”,银行“结算功能”的实现过程实际上就是一种银行降低狭义交易费用、提高效率的过程。

以上述理论逻辑为出发点,本节在考察农信社交易费用的过程中,首先将考察范围界定在狭义的交易费用范畴,具体是指“在重视农信社作为合作金融机构所独自具有的结算服务功能条件下,其金融中介过程中发生的金融交易的直接费用”,并重点考察在此含义之下,农信社是如何通过其自身的经营努力和技术革新来达到消减交易费用目的的。

二、农信社的支付结算体系与交易费用

我国长期以来实行的地区行政划分制度是制约资金在异地之间调拨速度和效率的一大因素。与城市地区相比,农村地区支付结算基础设施建设相对滞后、支付结算方式单一、支付结算服务手段陈旧、非现金支付工具应用比重低等问题依然突出。这些问题制约了农村地区资金的有效配置,不利于农业和农村经济的发展。

从农信社内部支付结算体系的构成看,以下因素使得农信社的结算成本居高不下。首先,农信社自身的核心系统平台搭建不完善。一方面,各省农信社属于各省政府管辖,其综合业务核心系统平台由各自招标研发单位进行开发,农信社电子化建

^① 按照西方微观经济学理论,“规模经济”特征是指金融机构随着金融业务规模、人员数量、机构网点的扩大而发生的单位运营成本下降而单位收益上升的现象,“范围经济”特征是指金融机构如果增加金融产品的种类或拓宽经营范围而节约了成本,则说明范围经济存在。

设缺乏全国统一的技术规范,各自为政,软件版本繁杂多样,给跨省联网带来困难,严重影响了农信社支付结算电子化建设的进程。另一方面,综合业务核心系统出台较为匆忙,缺乏有效的风险控制验证。如缺少操作说明,没有详细的操作流程,许多系统结算功能不能操作,对不同级别操作员的权限设计不严格,甚至存在前台终端无折无卡亦能办理支取业务的现象。其次,结算方式单一且结算功能不全。不能满足银行汇票、银行卡等支付工具的需求,不能为农村地区个体及私营企业提供资金汇划实时支付以及银行承兑汇票贴现等金融服务。第三,异地资金结算渠道不畅。县联社发出支付往账和接收支付来账,均需要通过同城票据交换,由于目前县人行仍采取次日手工清算,资金不能实时抵用,同时县农信社各网点票据的传递也是通过人工方式,两者共同造成了县级农信社跨行汇兑业务的运作时间过长。第四,人员配备和结算技能亟待提高。支付结算在农信社从上至下普遍没有受到足够的重视,相当部分管理层认为支付结算是简单的业务操作,不需要太多的业务技能和专业知识,不注重对支付结算人员的岗位培训。第五,人为原因。一是政府部门的政府行为,使农信社结算业务成为亏本买卖。如“粮食直补”一项对农信社来说是亏本买卖。二是在农信社开户的个人多,单位少,单位汇款更少。而农户在结算方面多为存取现金,不会办理转账。

农信社除了由于结算体制不健全形成的结算成本过高外,

其他方面的金融基础设施建设尚未完备。^① 日本学者泉田、万木等(2001)在以亚洲发展中国家为对象考察其金融基础设施建设的特征时指出,发展中国家金融制度的构建中普遍存在着金融基础设施建设的不完备现象。^② 对照农信社现状,我们发现这四大问题分别体现在下述方面。第一,贷款程序过于繁琐。例如农户向农信社申请贷款,不仅要经过当地村委会和农信社的审批,还需要提供贷前审查、担保审查等多项手续,与普通金融机构相比,审批的时间相对较长,加之一些地方交通不便,增加了农户向农信社申请贷款的成本。第二,贷款费用偏高。一些农信社向申请贷款的农户加收5元~10元不等的手续费。同时,农户贷款利率执行偏高。一部分农信社在农户贷款利率政策上不分入股多少,不分贷款用途,不分贷户信用等级,一律执行基准利率上浮40%~50%,加重了农民负担。第三,贷款风险管理欠缺。客观上农户贷款涉及的农户面广且地域分散,而农信社的人力有限,且营销人员的素质偏低,又缺乏岗位培训,使得贷后的管理工作难以到位,增加了贷款风险隐患。常见的贷款风险主要有两种,一是担保风险,二是行业风险,前者表现在基层信用社的农户贷款中有重复担保、连环担保等现象,后者表现在农信社往往以各地优势产业为主要投向,具有一定的

① 一般地,从广义上说,金融基础设施是指支持金融可持续发展的重要条件,主要包括三大体系,即市场交易体系、支付结算体系、支持保障体系。从狭义上讲,金融基础设施建设指的是金融运行的各种硬件设施和制度安排,主要包括支付清算体系、法律法规、公司治理、会计标准、征信体系、反洗钱体系以及由审慎金融监管、中央银行最后贷款人职能、投资者保护制度构成的金融安全网等。本节所考察的金融基础设施主要指日本学者泉田、万木等在考察发展中国家金融问题后提出的关于金融基础设施不足的四大问题。

② 主要体现在四个方面。详见泉田洋一、万木孝雄、丰田秀夫(2001),《农村开发金融新见解的特征及含义》,《农村研究》第93号,第13页至第24页。

集中性,一旦遇到行业性风险,很可能发生大面积的贷款风险。第四,农户征信评信机制不完善。由于农村信用社还普遍没有建立健全农户家庭收支账目和经济活动档案,特别是难以实行动态管理,而农信社又缺少可替代的低成本的信息获取渠道,只能依靠村委会、代办员搜集的有关资信,因而对农户的信用评级只能是“大概了解”。这使得农信社在农户贷款发放上缺乏针对性,不能根据农户的需求发放贷款,抑制了农户贷款需求。据调查,这种现象在农户小额贷款发放中集中表现为一些贫困户、老弱户缺少评为信用户的硬件,因而得不到信贷支持。据对100户非信用户的抽样调查,2002年以来申请小额信用贷款的占16户,得到贷款支持的6户,占比仅37.5%。^①

可见,由于农信社支付结算体系存在的缺陷,以及在贷款及担保中的法治法规、公司治理方面的不健全,加之尚未形成一整套征信体系,使得农信社金融基础设施建设处于不健全的状态,这是造成农信社交易费用居高不下的主要原因。

三、农信社的经营改革与技术革新

随着改革的不断深入,国家加大了对农信社的扶持力度。自1999年央行允许农信社进入全国银行间同业市场以来,农信社目前已经逐渐成为金融货币市场中一支强大的力量。据相关资料显示,截至去年底,农信社货币市场交易总额已突破22000亿元,占市场交易总量的30%。不可否认,参与货币市场现已成为农信社进行资金融通和创造利润的重要经营策略。同时,

^① 资料来源于《农信社担保贷款中存在的问题及建议》,金融时报金时网,2003年11月17日,详见<http://news.stock888.net>。

在国家政策的支持下农信社已实现了省辖范围内通存通兑,这说明农信社签发省辖范围流通的银行汇票的条件日趋成熟,目前,如果进一步加强城市与农村支付结算服务的协作,则可以一定程度上解决省辖汇票业务在途资金清算问题,并依托技术创新,实现省辖汇票在省内各金融机构的见票即付。这将为农信社降低交易费用提供很好的制度环境。

在上述国家政策扶持的基础上,农信社内部也采取了相应措施以降低交易费用,这些措施主要表现在下述经营改革及管理技术革新上。

首先,机构设置由“乡社制度”向“县社制度”的改革尝试。^①长期以来,农信社机构的设立一直受地理限制,而非根据农村金融市场的资金需求状况来安排,这使得农村金融市场处于竞争缺失的状态。刘民权等(2005)的研究成果表明,农信社自20世纪50年代开始逐渐形成了机构设置按照一乡设立一个信用社、业务经营严格禁止农信社跨行政区经营的“乡社制度”,其弊端之一为“金融市场高度垄断和退出机制缺乏”。^②刘民权等(2005)的研究成果还表明,在2003年开始的新一轮农信社改革中,开始尝试“农信社以县(市)为单位统一法人”的改革,即逐渐采用“县社制度”取代“乡社制度”,统一法人后的农信社不仅可在一定程度上实现规模经济、优化资源配置,还可以减少管理层次和环节,有利于降低管理成本。同时,对于统一法人后的农信社来说,还可以通过辖区内的盈亏互抵,降低其税收

^① “乡社制度”和“县社制度”的命名见刘民权、徐忠、俞建拖、周盛武、赵英涛(2005),《农村信用社市场化改革探索》,《金融研究》总第298期,2005年4月。

^② 参见刘民权、徐忠、俞建拖、周盛武、赵英涛(2005),《农村信用社市场化改革探索》,《金融研究》总第298期,2005年4月。

成本。^①

其次,农信社经营管理者及职员培训制度改革。长期以来,农信社从业人员素质较差、文化水平不高、经营理念落后等问题一直困扰着农信社的管理者。新一轮的农信社改革在进行机构合并的同时,非常重视对农信社从业人员的培训,以消减人工费用等各项管理费用为具体目标,充分利用农信社的“地缘”与“血缘”优势,加强信贷人员与农户的直接接触。例如,许多地区的农信社信贷人员发挥自身接触人员广泛、信息灵便、经常与农民打交道的优势,主动为农民当好“信息员”,受到农民的真心理心欢迎。^②

第三,发挥农信社的合作制优势。也就是说,在农村金融市场中,农信社可以充分利用其对社员和社区内的其他农民情况熟悉掌握的特征,在动员储蓄方面,由于社员有义务将储蓄存入他们自己的信用社,所以农信社在吸收存款方面显然要比商业银行具有低成本优势;在发放贷款方面,由于土生土长的农信社十分熟悉贷款申请人的个人信用、家庭背景、贷款用途及其偿还前景,从而能够在没有花费多少调查信息费用的情况下对贷款项目进行正确评估。因此,与一般商业银行相比,如果农信社能够充分发挥其合作制的优势,便会在一定程度上降低交易费用。

总之,由于农信社支付结算体系存在的缺陷,加之尚未形成

^① 参见刘民权、徐忠、俞建拖、周盛武、赵英涛(2005),《农村信用社市场化改革探索》,《金融研究》。

^② 这里的“信息员”是指农信社信贷员主动为农民当好传递党在农村的路线、方针、政策的信息员,购买优良品种的信息员,市场变化的信息员,农资供应的信息员,农民气象变化的信息员,劳务信息的信息员和农民经商的信息员等。详见湖北省襄樊市谷城县的报道——谷城县农信社信贷员乐为农民当好“七大”信息员, <http://www.xf.gov.cn/html/>。

一整套诚信体系,使得其金融基础设施建设处于不健全的状态,造成了农信社交易费用居高不下。然而,农村金融市场具有分散和零散的特征,相比较来说,商业银行集中化的机构和管理不适应农户分散、多样化需求的特点,特别是农村大量的小额贷款,使得小额零售贷款的收益与所耗费的成本相比较往往无利可图甚至亏本,我国近年来各国有商业银行纷纷撤离农村金融市场,原因就在于此。^① 相对于商业银行来说,农信社的特点适应农民分散的、多样化的融资需求,特别是低廉的管理监督费用和微不足道的信息费用使其面对微小利差的小额贷款也能游刃有余,稳步经营。纵观各国农村金融市场的发展历程,农信社始终居于主体地位,其根本原因就在于交易费用的优势。^② 因此,农信社发挥其合作金融组织的优势恰恰可以收到降低交易费用的效果。

第五节 政府的作用

一、农信社与资金借入者之间的“信息不对称”

一些学者认为,合作金融是内生于农村经济的金融形式,金融业是一个信息不对称的行业。^③ 与城市不同,农村经济主体数量众多而且分散,使得贷款者和借款者之间的信息存在高度

^{①②} 岳志(2001):《从金融交易成本看合作金融制度的效率》,《财经科学》2001年第6期。

^③ 详见《农村金融困境与农村金融道路的反思》,桂经网 www.gxi.gov.cn, 2007年7月19日。

的不对称。商业性金融机构难以获得农村金融主体的足够信息,加上商业金融规模经济问题的制约,使得他们在农村金融市场往往无利可图。事实上,正是因为农村金融需求的分散性、担保机制的脆弱、贷款监督的高监督成本等原因,国有商业银行在商业化改革后陆续撤离了农村市场。而在监管部门一方,对农村庞杂的金融体系进行监管也面临着信息不充分、监管力量不足等问题,难以实现有效的监管。从经济意义上讲,商业性金融在分散的农户金融需求面前,其金融服务是不经济、非效率的。也正因为如此,农信社改革走上商业化道路,其最终结果也将是进一步远离农村市场。相比较来说,合作金融是合作社员联合起来自愿入股、团体互助的一种资金融通形式,它是基于互助原则、共担风险的金融形式。合作金融组织与其成员之间,既是借贷关系,又是风险共担、利益共享的合作关系。通过社员之间的互相了解、制约,将社员与金融组织的信息成本内部化,来解决资金融通中信息不对称和监督成本高的问题。因而,小而灵活、依靠内在约束机制的农村合作金融才是内生于农村经济的金融形式,也才能适应农村分散的金融需求。

然而,由于农信社长期以来一直是“行合作组织之名”,并没有发挥出作为真正的合作金融组织所具有的能够化解与借款人之间的信息不对称和解决组织监督成本过高的职能,相反,我们看到的现实是农信社与资金借入者之间的“信息不对称”现象较为严重。^①

这一现象最直接表现为农信社的“内部人控制”问题。2003年开始的新一轮农信社改革明确提出,在经济发达县市农

^① 详见马忠富(2001),《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社,第173-178页。

信社实行联社一级法人管理体制,它虽有利于加强县联社的统一管理,提高农信社整体抗风险能力,但是长期以来困扰农信社的“内部人控制”问题不仅未能得到解决,还会因为伴随着农信社联社经营决策权的相对集中,加大了农信社主任、特别是县联社主任的经营自主权,导致一些地方农信社主任权力过度膨胀,在缺乏有力的监督机制与之相匹配的情况下,导致决策偏差或失误,从而诱发道德风险、加剧“内部人控制”问题。据对某市百名农村信用合作社社员进行问卷调查的结果显示,绝大多数农信社社员对自己的民主权利不十分了解,甚至对“社员大会是农信社联社最高权力机构”的知晓率不足10%。^①“内部人控制”问题之所以产生并很难解决,与我国农信社在很长时间里走的是所有制升级和“官办”化发展的道路分不开,在这种状态之下,法人治理结构问题无从谈起。直到“97规定”的出台才初步明确了农信社法人治理结构的框架,确定了“三会”制度的民主形式。但“97规定”在一定程度上仍然没有摆脱许多流于形式的内容。例如,由于“97规定”中没有设置理事会对农信社主任弹劾的权利,其监督作用便难以发挥,加之“农信社主任和副主任可以由理事长和副理事长兼任”这一规定,本身就极大地包容了农信社的“内部人控制”现象的存在。^②

由于“内部人控制”,造成了在农信社主任、理事长与社员之间存在着明显的权利不对称问题。处于权利、信息弱勢的社员难以行使民主管理的权利,社员对农信社经营持有漠不关心的态度,这一态度又直接影响到社员入股的积极性。从农信社

^① <http://papers.chinacfa.cn/>《改革转轨中的农信社内部人控制问题及解决对策》。

^② <http://www.stockstar.com/info/>。

第三章 农信社新型合作制改革金融机能的发展

资产负债表(表 3-5-1)中可以看出,农信社的负债以储蓄存款为主(占 90% 以上),而显示社员出资情况的资本金项目只占负债总额的 6% 左右。同时,图 3-5-1 表明了农信社资本金与自有资本比率的变化情况,图 3-5-1 显示农信社资本金占负债总额的比例自 1994 年至今并未发生很大变化。农信社自有资本比率也一直保持在较低水平。

表 3-5-1 农信社的资产负债表 单位:亿元

		1997	1998	1999	2000
资 产	贷款	7661.5	8813.7	9769.2	11161.9
	中央银行债券	-	-	-	-
	政府债权	186	375.4	461.8	500.7
	非银行金融机构贷款	31	34.5	32.8	35.5
	备付金	2242.7	2207.5	2128.6	2232.5
产	存款准备金	1242.7	1993.8	1827.4	1905.4
	中央银行的存款	800.8	-	-	-
	现金	195.2	213.7	301.2	327.1
资 产 合 计		10122.0	11431.1	12392.4	13930.6
负 债	存款	10690.2	12164.4	13361.3	15128.9
	普通存款	1264.8	1447.7	1803.1	2288.3
	定期存款	158	205.1	264.8	388.1
	个人存款	9132.2	10441.0	11217.2	12355.3
	其他存款	53.4	70.6	76.2	97.2
	中央政府的借入金	16.4	41.8	214.8	399.7
	非银行金融机构的借入金	2.9	1.9	3.1	2.9
	债券	0.4	0.1	-	-
资 本	资本	310.0	151.4	-	-
	资本金	630.5	658.1	653.8	716.0
	其他	△816.9	△928.5	△1840.2	△2316.0
负 债 合 计		10122.0	11431.1	12392.4	13930.6

资料来源:《中国金融年鉴》2000 年版,第 546 页;2002 年版,第 472 页。

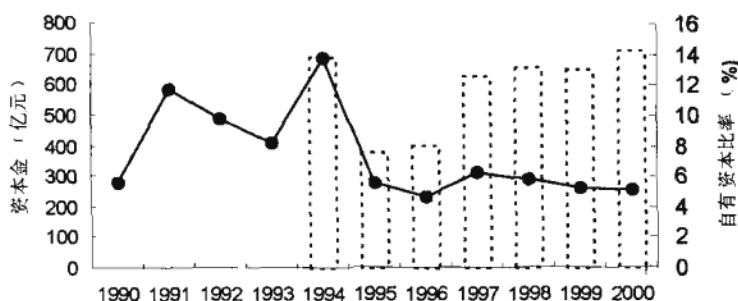


图 3-5-1 农信社的资本金及自有资本比率

资料来源:《农村金融统计年鉴》、《中国金融年鉴》同上。

二、政府的政策扶持

自 1996 年农信社与农业银行分离以来,中央政府对农信社改革高度重视,尤其是 2003 年以来,政府决定将进入农信社改革试点的地区从 8 个省市又扩展为 21 个省区市,说明改革已基本上在全国范围内铺开,正如一些学者描述的那样,农村信用社改革已经从小步快走变为大步快跑,而在此过程中,政府的推动作用主要表现在以下几个方面。

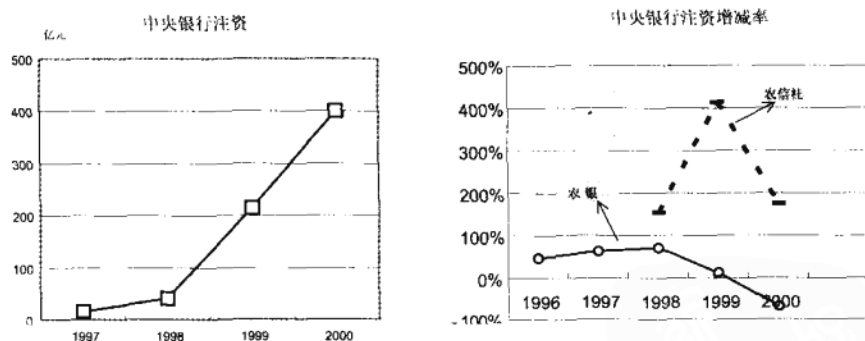


图 3-5-2 中央银行对农信社的资金注入

资料来源:农信社数据来源于《中国金融年鉴》2000 年版、2001 年版。农业银行的数据来源于《中国农业银行统计年鉴》2000-2002 年,中国农业银行编,中国统计出版社,2002 年 11 月,第 180 页至第 181 页中的农业银行资产负债表。

第一是政府的资金支持。主要内容包括中央银行发放支农再贷款与发行中央银行票据。^① 我们也可以从农信社与农业银行资金来源的构成对比中发现,1998年以后,农信社的外部资金来源明显增加(图3-5-2)。如图3-5-2左图,从1997年到2000年间农信社从中央银行的借入金连年增加,相比同期农业银行的增加率曾一度出现负值(图3-5-2右图)。这是由于为解除农村信用社的历史包袱,中央银行加大了对农信社资金扶持力度的结果。例如,中央银行分别于1999年和2000年两次向农信社注资150亿元和200亿元。2000年以后,中央银行继续以再贷款的方式支持农信社改革。例如,人民银行决定将邮政储蓄机构2002年在县和县以下吸收并存入本行的居民储蓄存款333亿元,以再贷款方式借给农信社,支持农民开展生产经营。^② 同时,政府在决定于2003年年底开始在全国8个省市进行农信社改革试点工作的同时,由人民银行承诺将按2002年年底农信社实际资不抵债数额的50%,发行专项中央银行票据,用于置换不良贷款,票据期限为两年,以存款准备金利率(1.89%)按年付息。这意味着中央银行在两年的时间内为改革“成功”的省份提供大约380亿元的资金,如果按75%的存贷比计算,预期增加可贷资金285亿元。这说明,和其他金融机构

^① 截至2006年底,央行共发行专项票据1656亿元。此外,财政还以保值贴补和税收减免的方式向农信社提供了187亿元的资金支持。

^② 另据《人民日报》报道,为支持农村信用社发放农户贷款,扩大春耕旺季农村信贷投放,人民银行于2002年3月发出了《关于增加对农村信用社再贷款的通知》,目的是在春耕期间增加对农信社的再贷款260亿元。该通知还指出了各分行安排下达再贷款限额时,要突出重点,优先支持辖区内受灾地区、粮棉主产区、支农资金严重短缺的地区,同时指出再贷款要重点用于支持农村信用社发放农户小额贷款。详见《人民日报》2002年3月9日第三版。

相比,农信社可以获得比吸收存款更为稳定的可贷资金——央行注资和增资扩股资金,然后将资金中的大部分用于发放贷款。目前,农信社改革试点专项票据的发行和专项借款的发放工作已基本完成,截至2006年末共发行专项票据1656亿元。专项票据兑付工作也已经正式启动,截至2006年末共兑付94.6亿元。此外,财政还以保值贴补和税收减免的方式向农信社提供了187亿元的资金支持。同时,农信社、农村合作银行执行低于一般金融机构1.5~2.5个百分点的存款准备金率。目前农村金融机构备付率比商业银行等其他金融机构高近两个百分点。^①以上资金支持措施充分保证了农信社有较充裕的可用资金向“三农”提供金融支持。

第二是通过试点改革给予优惠政策。在2003年确立的8个农信社试点工作中,其重点一是根据试点地区的不同情况,对农信社分别进行股份制、股份合作制、合作制三种产权形式的改革试点;二是将农信社的管理权由中国银监会转移到省级政府。对第二批参与改革试点的21家农信社给予的扶持政策中增加了税收优惠政策,规定从2004年1月1日到2006年底,对参与试点的中西部地区农信社一律暂免征收企业所得税,同时规定符合条件的农信社可以获得财政补贴以及央行的票据或再贷款的支持。除此之外,中央银行还着手进行了民间资本的信贷试点工作,批准四川、山西、陕西、贵州四省进行民间资本的信贷试点,这意味着一种完全由民间资本构成的“只贷不存”的金融机构在四省部分农村地区出现。按照央行已确定的试点实施框架,由民间资本成立的贷款组织必须遵守的一个基本原则是

^① 参见《中国人民银行文告》：“完善农村金融市场国际研讨会在京召开”，<http://www.stockstar.com/info/>,2007-4-29.

“只贷不存”。

第三是农民组织化与新型信用服务体系的确立。“不完全市场竞争”理论认为,为避免贷款回收率低下问题,政府可以鼓励借款人成立“联保小组”或鼓励借款人成立其他形式的合作组织,政府应该支持类似农民组织的成立。我国在推进农村金融改革过程中在此方面作了大胆尝试。具体内容包括下面几个方面。

首先,中国人民银行在1999年、2000年相继制定颁布了《农村信用社农户小额信用贷款管理暂行办法》,提出了农信社适时开办农户小额信用贷款,简化贷款手续,方便农民贷款的具体做法。同时指出,农信社小额贷款的目的是在考虑农信社可持续发展经营的基础上,增加农村信贷资金的供给,满足农户一般性的种植和养殖业的资金需求,充分调动农户生产积极性,拉动农业结构调整和农户收入的快速增长。^① 2000年以来,在中国人民银行的指导下,小额信贷业务的开展,使农村信用社的贷款业务保持了高速增长势头。在国有商业银行退出县域经济的大环境下,农信社在对农村信贷投入中发挥了主导性作用。据统计,在河南省许昌市2002年对农业的新增贷款中,农信社贷款所占的比重高达99%。农信社的资金投入,加快了禹州市中药材园区、襄城县无公害蔬菜生产示范区等“一园九区”的建设步伐,推动了当地产业结构的调整,增加了农民收入。^②

其次,在推广小额贷款的同时,政府还通过“农户联保贷

^① 参见银发[1999]245号文件,《关于印发〈农村信用社农户小额信用贷款管理暂行办法〉的通知》。

^② 参见《农村信用社经营状况调查》, <http://www.gwgx.com/content/2005-3-4/8565.html>。

款”的方式实现农民的组织化,并在全国范围内推广了以“信用镇”、“信用村”为主要形式的新型信用服务体系。“农户联保贷款”是指在贷款人服务区域内的农户自愿组成联保小组,贷款人根据联保小组成员申请,联保小组成员互相承担连带保证责任而发放的贷款。所谓“信用镇”或“信用村”,是一种由农信社、镇政府、村委会和农户在互相信任的基础上,互相合作,共建“四位一体”的农村社会信用服务体系。农信社提供支农贷款,当地政府监督指导,农民自愿参加。其运作方式是,先由农信社、镇、村组成“信用”评估组,评估农民资信,评定信用等级,确定授信额度。初分“差、一般、较好、优秀”四级,实践一年后增加“特优级”,授信额每年度从三千元至二万元不等,再根据评估授信,农信社给农户核发《小额信用贷款证》,一户一档,农户便可持证按需像拿活期存折一样随时直接到农信社贷款。根据农户“信用”度,每两年重新评估、审核一次授信额度。这一方法因为免去了抵押,手续简便快捷,深受农户喜爱。例如,以上述许昌市的调查为例,截至2002年12月底,许昌市农信社共发放农户小额贷款证(卡)16379户,评定信用村49个,评定信用镇1个,累计发放小额贷款105169次,累计投放小额信用贷款24381万元,小额信用贷款余额较年初增加18239万元。许昌市还通过“一次核定、两年有效、限额授信、余额控制、周转使用”的办法,全面推行“农户联保贷款”。在自愿的基础上,5~10家农户或个体私营户组成联保小组,相互进行贷款担保,大大降低了农信社贷款的风险,推动了农信社贷款的投放。截至2002年,全市已建立农户联保小组25000个,累计投放“小额农户联保贷款”156960次,共发放贷款10833万元。2002年,全市农信社共联系农户113693户,为农户送资金26563万元、送信

息 84569 次,受到农民的欢迎和拥护。^①

本章小结

本章分别从储蓄动员、贷款职能、金融中介的效率与政府职能四个方面考察了农信社金融机构中介职能的基本特征,分析结果可以概括为以下几点。

第一,改革开放以来,农信社的储蓄及贷款总量均出现了大幅增加。农信社在动员农村的零散储蓄、满足农户及农业的小规模资金需求方面发挥了重要作用。农信社动员储蓄职能的发挥是随着农信社合作制改革进程的深化而逐步发展的,尤其是农信社从农业银行中独立出来以后,其动员储蓄功能有了很大程度的提高。但是我们同时也应该看到,由于农村储蓄中有相当大的一部分流入了城市,加之邮政储蓄网点的增多加深了与农信社间在动员储蓄方面的竞争,农信社农村储蓄比例在金融机构存款规模中所占比例有明显的下降趋势,这说明农信社动员储蓄的功能的发挥尚存在潜力。今后如何在提高金融机构自立性基础上更好地发挥储蓄动员功能是一个十分关键的问题。

第二,在贷款方面,农信社贷款职能的发挥也是随着农信社合作制改革进程的加深而逐步发展的,尤其是在 1996 年以后,农信社逐步发展成为农村金融的主力军和联系广大农民群众的最重要金融纽带。目前,通过浙江省农村合作银行的试点改革,农信社合作制改革被赋予了新的内容,这进一步说明农信社的贷款职能具有更广泛的发展空间,它不仅可以作为合作金融组

^① 详见《农村信用社经营状况调查》, <http://www.gwgx.com/content/2005-3-4/8565.html>.

织,还可以作为一家区域金融机构为更广泛的群体提供贷款服务。但同时我们也应该看到,农信社在发挥贷款职能过程中仍然存在着一些问题。例如,大量商业性金融机构从农村的撤离,造成农信社的垄断地位不断加强,在农村金融市场竞争缺失的环境中,农信社贷款利率定价完全处于“强势”,一方面加重了农民负担,另一方面不利于农村金融市场的可持续发展。

第三,由于农信社支付结算体制不健全以及其他金融基础设施建设不完备,造成了其交易费用居高不下。其结果一方面从合作组织性质的角度,影响了其作为合作组织与一般商业组织相比所本来具备的交易费用的优势效应,另一方面从金融机构性质的角度,影响了农信社作为金融机构中介效率的发挥。

第四,由于农信社长期以来一直是“行合作组织之名”,并没有发挥出真正的合作金融组织所具备的能够化解与借款人之间的“信息不对称”和解决组织监督成本过高的职能。因此,农信社与资金借入者之间的“信息不对称”现象较为严重,其结果造成农信社的“内部人控制”问题一直未能得到很好的解决,使得处于权利、信息弱勢的农信社社员难以行使民主管理的权利,社员对农信社经营普遍漠不关心,影响到社员入股的积极性。为改善农信社经营环境,政府加强了对农信社的监管,同时在资金扶持、税收等方面出台了一系列措施以帮助农信社顺利改革。

第四章 农信社新型合作制改革 地区性发展特征

——基于主成分分析的农信社区域划分模型

第一节 农信社发展的区域差异及其课题

一、农信社地区差异的现状与课题

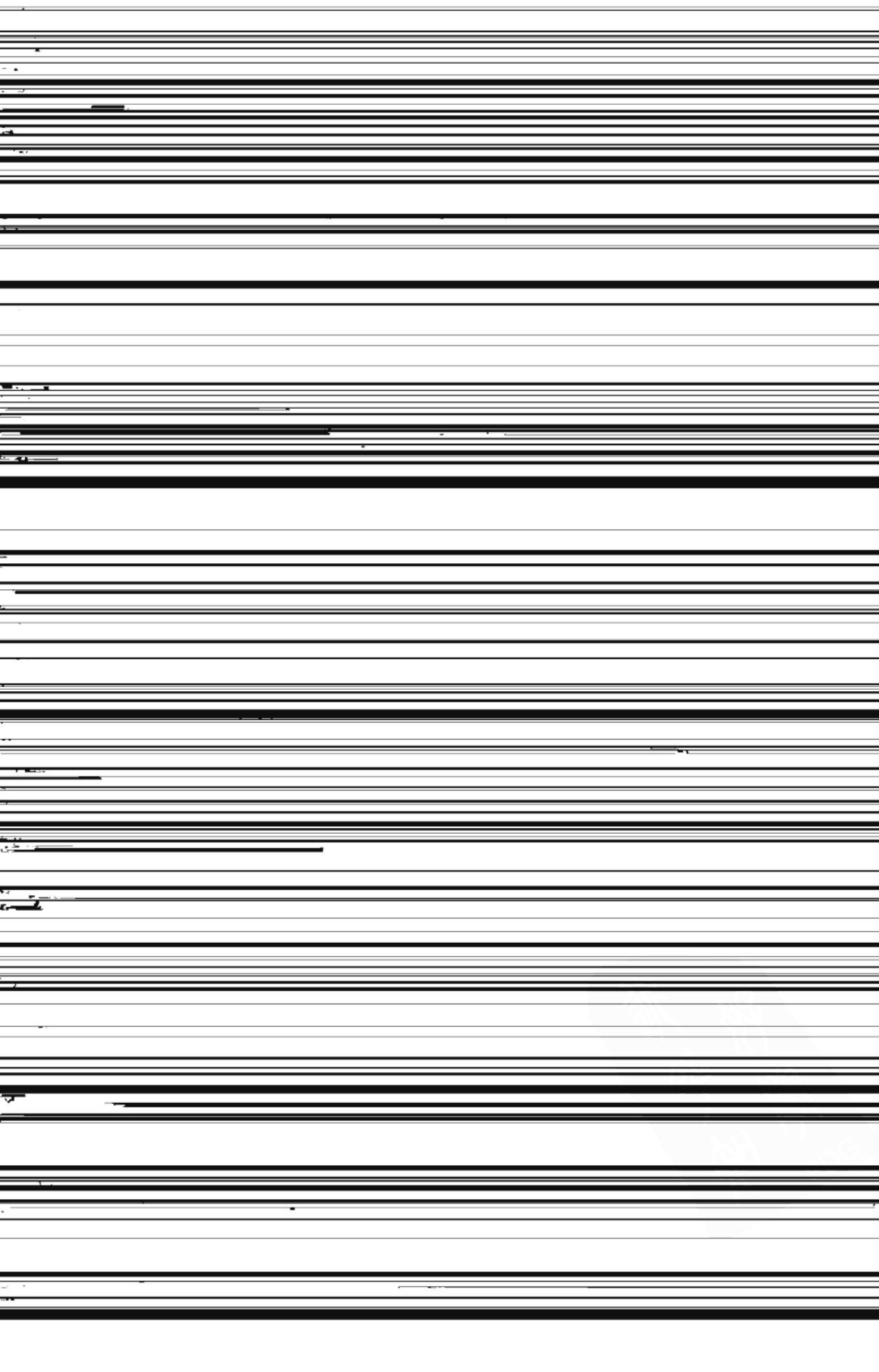
截至2001年12月,农信社的法人机构达40141家,存款余额为15800亿元,而平均起来每家农信社的规模只有0.39亿元,属于规模十分零散的金融组织。这一零散的组织机构设置中一个显著的特征是长期以来依存于“乡社制度”,^①也就是说,农信社的机构设置不是从农村金融市场的需求出发,而是按照乡、镇等行政单位为标准,同时禁止农信社跨行政区域进行业务经营。自1979年改革开放以来,中国地区经济发展差距迅速扩大,出现了地区发展不均衡的现象,这一现象影响到不同地区之间的金融发展也存在严重的不平衡。在地区发展不均衡的同时,城乡经济发展的二元现象较为突出,这也导致了金融结构的二元特征,出现了城市金融改革发展较快、农村金融改革发展相

^① “乡社制度”的命名来自刘民权等(2005),参见刘民权、徐忠、俞建拖、周盛武、赵英涛(2005),《农村信用社市场化改革探索》,《金融研究》总第298期,2005年4月。

对滞后,大银行改革发展相对较快、中小银行特别是小银行改革发展相对滞后的现象。^①

在经济发展地区不均衡、城乡不均衡以及金融发展二元结构作用下,不同地区的农信社也呈现出发展不均衡的现象,从1979年到2000年间,全国农信社的存款余额增加了69倍,如果以东部、中部及西部的农信社划分,则分别增加了78倍、56倍和58倍,表明在农信社整体存款急剧增加中,尤以东部地区农信社存款增幅最大。除存款总量外,东部地区农信社存款占农信社存款总量为中部和西部地区的两到三倍。如图4-1-1所示,从1979年到2000年间,东部、中部和西部地区农信社存款占农信社存款总量的比例分别为62.4%、24.8%和12.9%。

^① 地区发展的不均衡在金融上的表现分别为资金来源、贷款投向和机构设置,例如,资料显示,银行体系资金来源区域分布不均衡,大部分存款集中在东部地区。2005年末,东部地区本外币各项存款占全国的比重为61%,其中储蓄存款占55%,企业存款占70%,外汇存款占83%。中部、西部和东北地区不仅存款数量小,而且结构相对单一,主要是储蓄存款;另外,贷款投放水平有差异。贷款反映的是投入一个地区的信贷资金量,体现的是对该地区的支持力度。2005年末,东部、中部、西部和东北地区金融机构人民币各项贷款余额分别为11.1万亿元、2.9万亿元、3.2万亿元和1.5万亿元,东部地区集中了全国大部分的信贷资金,贷款占全国的比重达到57%,而中、西、东北地区分别仅占14.9%、16.4%、7.7%;三是机构数量有差异。中资银行中,5家大银行和12家中型商业银行的总部全部设在东部,中型银行分支机构主要在东部;外资银行机构中,14家外资法人机构全部在东部,189家外资银行分行中177家在东部。金融发展的二元特征主要表现在改革时间先后、资金投入水平、网点覆盖程度、业务发展水平、风险程度、从业人员素质、内控管理水平及经营发展环境等方面的差异。上述数据来源于《城乡地区发展不平衡 中国银行业存三大不和谐因素》,2006年12月09日,<http://bbs.pubool.com/>。



从农业贷款的规模来看,从1979年到2000年间,全国农信社农业贷款平均增加了90倍,其中,东部地区的农信社增加了112倍,超过了平均值,中部地区和西部地区的农信社分别增加了80倍和70倍左右,均在平均值以下。三大地区农业贷款占农信社农业贷款总量的比例如图4-1-3,其中东部地区占47.75%,中部地区占32.41%,西部地区占19.84%。从1979年到1983年间,东部、中部和西部地区农信社的农业贷款规模的地区差别并不十分明显,但从1984年到1993年间出现了显著的地区差异,1994年以后农业贷款规模的地区差异有所缓和。

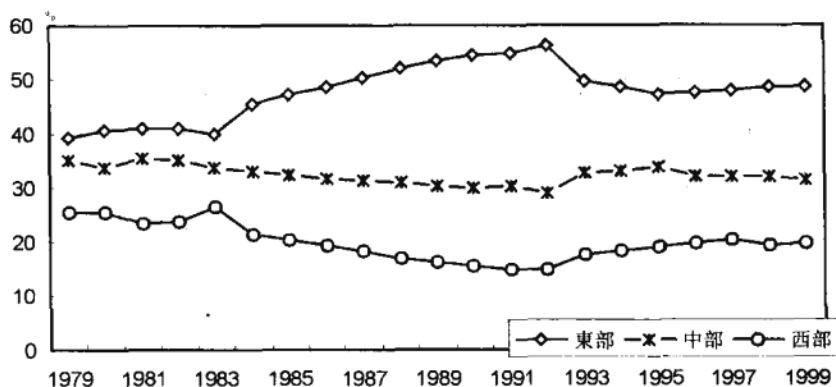


图 4-1-3 东部、中部及西部地区农业贷款比例

农信社的地区差异除了表现为东部、中部和西部地区存贷规模之间的差异外,还表现在三大地区的个别省份之间存在的巨大差异。例如,从农信社存款规模来看,处于南部沿海地区的广东省农信社的存款余额是处于西北内陆地区的青海省农信社存款余额的175.9倍。

可见,改革开放后随着我国经济发展地区不均衡、城乡不均衡现象的加剧,农信社也出现了严重的地区发展不平衡现象。一些研究在分析农信社地区发展不平衡的原因时,着重强调了改革开放后各地区农业结构的变化特征、农业生产水平的差异、

地区经济发展的进步程度等因素。也就是说,这些研究多是从决定农信社发展的外部社会经济环境方面阐明了农信社出现地区发展不平衡的原因,不足之处在于没有将外部社会经济环境与农信社内部的经营构造、经营者行为以及资本构成等特征结合起来考察。

为解决这一研究上的不足,我们不妨作出如下探讨。首先,我们在明确各地区农信社所处的农村金融市场是多维的、由各地区不同的社会经济环境构成这样一个前提条件下,明确各地区经济发展的差异较大,且农村金融市场的发育程度是不平衡的。如果假设地区经济发达水平与农村金融市场的发育程度呈正相关关系,一些经济发展水平较高的地区由于农村金融市场相对较为发达,不同层次的金融需求则能够相对得到满足,这就意味着该地区既可以存在以市场交易价格和方式选择商业金融机构的需求者,也可以同时存在着宁愿从合作金融组织得到金融服务的需求层。在这种社会经济环境下,农信社很可能会放弃农村互助合作金融的道路而宁愿选择社区式的商业金融组织形式,因为这种组织形式与现行的农信社“举合作制之名、行商业经营之实”的组织形式相比显然能够降低交易费用而更能实现规模经济。也就是说,农信社地区差异形成的原因并不单纯由外在的社会经济环境决定,与其固有的组织形式、内部产权结构、公司治理方式等特征有着密切的联系。农村金融市场的发展需要多种形式的农村金融组织,而由于长期以来农信社的组织形式与农村金融市场的需求形成了一定的背离,同时农信社内部产权模糊和公司治理方式的不严格,造成了农信社的改革目标难以实现,因此,政府适当引导农信社组织创新的政策,对

于解决农信社地区差异问题也是十分必要和关键的。^①

基于上面的讨论,本章的目的是试从社会经济环境、农信社作为经营体的组织结构与治理方式、政府对于农信社改革采取不同的区域政策等多角度对农信社改革的地区性发展特征作出综合把握。

二、农信社地区差异模型的构建

综观国内外分析农信社改革地区发展特征的研究成果,从社会经济及金融环境、政府扶持政策角度进行论证的占绝大多数,而将上述两个方面同农信社的内部组织结构与治理方式相结合进行综合考察的研究成果尚缺,^②因此,本章以此作为分析目标。为研究三者之间的关联性,我们可以从研究日本合作金融的相关文献中得到一些方法上的借鉴。例如,增田佳昭(1997)在其论文《农协事业成果的规模差与地域差》中提出,构成农协经营要素的农协社员及职员的经营结构、经营者的经营行为,以及由于经营构造和经营者行为特征所决定的经营绩效三个要素之间的相互作用,是影响农协形成地区差异的重要因素,但增田佳昭(1997)在该论文中并没有分析影响农协地区差

① 例如,政府于2000年推出了以县为单位统一法人、组建省联社为标志的江苏模式,2001年又在农信社基础上改组成立了常熟市农村商业银行等三家股份制商业银行模式,同时又在农信社基础上改组了鄞州农村合作银行试点模式,拉开了农信社区域性改革的帷幕。

② 中国国内的先行研究成果众多,例如,《当前我国农村金融市场主体行为研究》,《金融论坛》2000年5月,第7-8页;谢平(2001),《中国农村信用合作社体制改革的争论》,《金融研究》2001年第1期,第1-3页;马忠富(2001),《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社,第72-75页等。在日本,系统分析农信社改革地区特征的研究成果尚无。

异的社会经济外部原因。^① 青柳齐(1986)在《经济低增长长期农协经营构造》中的论述填补了增田佳昭(1997)的研究不足,青柳齐认为,由于经济增长速度缓慢,加之农业经济的外部环境恶化,对农协内部经营构造产生了不良影响,进而造成农协组织出现了多样化的形式。^② 青柳齐(1986)还对农协经营的不同类型进行了划分,但不足之处是没有分析制约农协内部经营构造的诸原因。谷口宪治(1996)则从社会经济发展的外部条件与农协经营体内部的经营要素状态、经营行为的发生和经营成果的评价等制约农协内部经营构造的诸原因之间相互关联的角度,阐明了决定农协出现地区发展不均衡现象的原因。^③ 但上述研究成果均未将行政制度作为决定合作金融组织地区变化特征的外在原因,而太田原高昭(1991)的研究成果恰好弥补了这一不足。太田原高昭(1991)在《关于农协适正规规模的行政领域方面的考察》中提出了农协具有一定的制度特征,即它作为政府政策的“受体”,对于政府的相关政策所具备的行政对应方式在一定程度上产生了农协的地区差异。^④ 从中国农信社的改革过程来看,政府的行政指导起到了决定性的作用,因此在考察农信社合作制改革的地区发展特征中,政府政策的扶持因素至关重要。从这一角度出发,太田原高昭(1991)的研究成果对于我们探讨本章的课题具有很大的借鉴意义。

① [日]增田佳昭(1997),《农协事业成果的规模差与地域差》,《协同组合研究》,第16卷第4号,第55页。

② [日]青柳齐(1986),《经济低增长长期农协经营构造》,明文书房,第21页。

③ [日]谷口宪治(1996),《农协经营史论》,《近代农史论争》(荒木干雄),文理阁,第22页。

④ [日]太田原高昭(1991),《关于农协适正规规模的行政领域方面的考察》,饭岛源次郎编著《转换期的协同组合》,筑波书店,1991年。

其中, z_1, z_2, \dots, z_m 分别称为原变量指标 x_1, x_2, \dots, x_p 的第一, 第二, \dots , 第 m 主成分。系数的确定原则为以下两点:

① z_i 与 z_j ($i \neq j; i, j = 1, 2, \dots, m$) 相系无关;

② z_1 是 x_1, x_2, \dots, x_p 的一切线性组合中方差最大者, z_2 是与 z_1 不相关的 x_1, x_2, \dots, x_p 的所有线性组合中方差最大者; z_m 是与 z_1, z_2, \dots, z_{m-1} 都不相关的 x_1, x_2, \dots, x_p 的所有线性组合中方差最大者。

主成分分析的数学特征为下面的表述。

找主成分就是确定原来变量 x_j ($j = 1, 2, \dots, p$) 在诸主成分 z_i ($i = 1, 2, \dots, m$) 上的载荷 l_{ij} ($i = 1, 2, \dots, m; j = 1, 2, \dots, p$)。它们分别是 x_1, x_2, \dots, x_p 的相关矩阵的 m 个较大的特征值所对应的特征向量。

根据上述描述, 我们的计算步骤为以下几点:

① 计算相关系数矩阵

$$R = \begin{bmatrix} r_{11} & r_{12} & \Lambda & r_{1p} \\ r_{21} & r_{22} & \Lambda & r_{2p} \\ M & M & M & M \\ r_{p1} & r_{p2} & \Lambda & r_{pp} \end{bmatrix}$$

$$\text{其中 } r_{ij} = \frac{\sum_{k=1}^n (x_{ki} - \bar{x}_i)(x_{kj} - \bar{x}_j)}{\sqrt{\sum_{k=1}^n (x_{ki} - \bar{x}_i)^2 \sum_{k=1}^n (x_{kj} - \bar{x}_j)^2}}$$

② 计算特征值与特征向量

I 解特征方程 $|\lambda I - R| = 0$, 通常用雅可比法 (Jacobi) 求出特征值 λ_i ($i = 1, 2, \Lambda, p$), 并使其按大小顺序排列, 即 $\lambda_1 \geq \lambda_2 \geq \Lambda, \geq \lambda_p \geq 0$;

II 分别求出对应于特征值 λ_i 的特征向量 $e_i (i = 1, 2, \Lambda, p)$ 。这里要求 $\|e_i\| = 1$, 即 $\sum_{j=1}^p e_{ij}^2 = 1$, 其中 e_{ij} 表示向量 e_i 的第 j 个分量。

③ 计算主成分贡献率及累计贡献率

主成分 z_i 的贡献率为

$$\frac{\lambda_i}{\sum_{k=1}^p \lambda_k} \quad (i = 1, 2, \Lambda, p)$$

累计贡献率为

$$\frac{\sum_{k=1}^i \lambda_k}{\sum_{k=1}^p \lambda_k} \quad (i = 1, 2, \Lambda, p)$$

一般取累计贡献率达 85—95% 的特征值 $\lambda_1, \lambda_2, \Lambda, \lambda_m$ 所对应的第一、第二、……, 第 $m (m \leq p)$ 个主成分。

④ 计算主成分载荷

$$l_{ij} = p(z_i, x_j) = \sqrt{\lambda_i} e_{ij} (i, j = 1, 2, \Lambda, p)$$

计算各主成分的得分

$$Z = \begin{bmatrix} z_{11} & z_{12} & \Lambda & z_{1m} \\ z_{21} & z_{22} & \Lambda & z_{2m} \\ M & M & M & M \\ z_{n1} & z_{n2} & \Lambda & z_{nm} \end{bmatrix}$$

(二) 分析结果

为从社会经济环境角度重新考察农信社的区域特征, 我们分别设定了 X_1, \dots, X_6 六个原变量指标。如表 4-2-1 所示, 其中, X_1 代表农民户均耕作面积, X_2 代表农民人均作物及家畜生产

值(元/人), X_3 代表农民人均纯收入(元/人),^① X_4 代表农业生产实现机械化的比率, X_5 代表乡镇企业人均产值(万元/人), X_6 代表农民在农信社的人均存款(元/人)。

我们的分析过程如下,首先,将表4-2-1中的原始数据作标准化处理,然后将它们代入相关系数公式计算,得到相关系数矩阵;然后,由相关系数矩阵计算特征值,以及各个主成分的贡献率与累计贡献率。其结果显示如下:第一,第二主成分的累计贡献率已高达73.42%,故只需求出第一、第二主成分 Z_1 和 Z_2 即可。由此,我们得到的分析结果如下:

$$Z_1 = -0.26955X_1 + 0.70321X_2 + 0.94114X_3 + 0.67347X_4 + 0.44500X_5 + 0.88656X_6$$

$$Z_2 = 0.85546X_1 + 0.54866X_2 - 0.17209X_3 + 0.45966X_4 - 0.48031X_5 - 0.10049X_6$$

表4-2-1 综合社会经济指标考察后的主成分分析(PCA)结果

PCA 所使用指标	主成分载荷	
	第1主成分(Z_1)	第2主成分(Z_2)
X_1 :农民户均耕作面积	-0.26955	0.85546
X_2 :农民人均作物及家畜生产值(元/人)	0.70321	0.54866
X_3 :农民人均纯收入(元/人)	0.94114	-0.17209
X_4 :农业生产机械化率	0.67347	0.45966
X_5 :乡镇企业人均产值(万元/人)	0.44500	-0.48031
X_6 :农民人均农信社存款(元/人)	0.88656	-0.10049
特征值	2.89048	1.514539
贡献率(%)	48.17	25.24
累计贡献率(%)	48.17	73.42

① 农民纯收入由农户的“基本收入”、“转移收入”和“财产收入”构成。按照国家统计局农调总队统计公报的规范,农村居民纯收入可分为三大主要组成部分,即农户家庭经营纯收入(包括农户农业生产及在家非农生产的收入)、工资性收入(劳动报酬收入)和其他收入(包括财政性收入与转移性收入)。

资料来源:《中国金融年鉴 2000》第 503 页,《中国农村年鉴 2000》第 255 页,《中国农业年鉴》第 342 页至第 343 页,《中国农业银行统计年鉴》第 425 页。

分析结果表明,①第一主成分 Z_1 与 X_2, X_3, X_4, X_6 有较大的正相关,尤其是与 X_3 “农民人均纯收入”相关系数达到 0.9411,与 X_6 “农民在农信社的人均存款”的相关系数达 0.8866 的较高比值。而与 X_1 呈负相关,与 X_5 虽呈正相关,但相关系数较小,也就是说,我们可以将第一主成分看作是“农村经济发达程度”的代表,它表明了农业与其他产业的综合发达程度;②第二主成分 Z_2 与 X_1 和 X_2, X_4 有较大的正相关关系,而与 X_3 “农民人均纯收入”、 X_5 “乡镇企业人均产值”和 X_6 “农民在农信社的人均存款”之间存在负的相关,特别是能够代表农业发达程度的“农民户均耕作面积”以及“农民人均作物及家畜生产值”的两项指标与能够代表非农业发达程度的“乡镇企业人均产值”指标之间的主成分载荷差距较大,因此,第二主成分可以看作是“农业与非农业(乡镇企业等)的相对发达程度”的代表。

二、基于主成分分析结果的农信社区域划分

根据以上主成分分析的结果,设 X 轴为第一主成分 Z_1 的主成分载荷, Y 轴为第二主成分 Z_2 的主成分载荷,我们可以分别将 30 个省农信社划分为第 I、II、III、IV 四个主要区域类型(如图 4-2-1)。

根据图 4-2-1,属于第 I 类型的地区主要有江苏、北京、上海、河北、吉林、河南、黑龙江、浙江等省、市。这些地区的共同之处是农村经济的综合发达程度较高,且与乡镇企业等非农产业相比,农业更加发达,农民资金丰富,对于农信社的利用率较高,属于典型的农村金融较为活跃的地区。这些地区农村经济

第四章 农信社新型合作制改革地区性发展特征

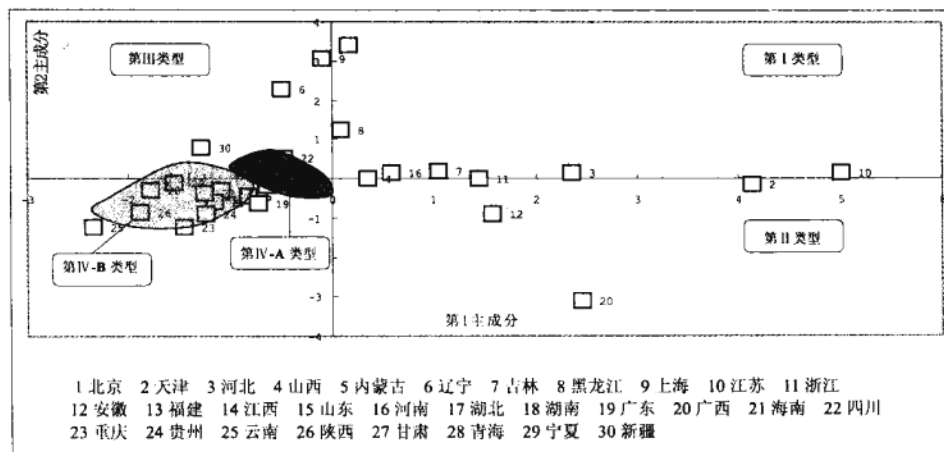


图 4-2-1 按照第 1 主成分与第 2 主成分分析结果划分的农信社地区分类

综合发达程度较高这一结果从统计数字中也可以得到证实,例如,根据我国各省市 GDP 总量的排名,可知 2003 年处于前十位的省份分别为广东省、江苏省、山东省、浙江省、河南省、河北省、上海市、辽宁省、四川省和湖北省,其中,除广东与北京、黑龙江省外,均属于该区域。^①同时,处于该区域的江苏省和浙江省,依托“苏南模式”和“温州模式”,通过发展乡镇企业和民营经济,走出了一条农村工业化的发展路径,带动了两省及周边省市农村工业的发展,提高了农村经济的综合发展水平。处于该区域的许多省份,或属于我国农业的发达省区,或属于我国高产综

^① 按 GDP 总量(亿元)排名,则可表示为下述顺序:1 广东 13449.93,2 江苏 12451.80,3 山东 12430,4 浙江 9200,5 河北 7095.40,6 河南 7025.93,7 上海 6250.81,8 辽宁 6002.50,9 四川 5456.30,10 湖北 5395.91,11 福建 5241.73,12 湖南 4633.73,13 黑龙江 4433,14 安徽 3973.20,15 北京 3611.90,16 江西 2830,17 广西 2733.21,18 吉林 2521.80,19 云南 2458.80,20 山西 2445.60,21 陕西 2398.58,22 天津 2386.94,23 重庆 2250.11,24 内蒙古 2092.86,25 新疆 1875,26 贵州 1344.31,27 甘肃 1301.06,28 海南 698.30,29 青海 390.16,30 宁夏 385,31 西藏 184.59。数据来自中国国家统计局网站 <http://www.stats.gov.cn/>(截至 2004 年 4 月 1 日)。

合性农业区,相对其他省市来说,农产品流通自由化程度较深,产地品牌效应突出。为适应农业发展综合水平高和农村工业的发达程度高这一共同特征,该区域的农信社近年来以扩大组织规模为中心进行了相应的合并与重组,并开始了向农村合作银行和农村商业银行方向转化的改革试验。

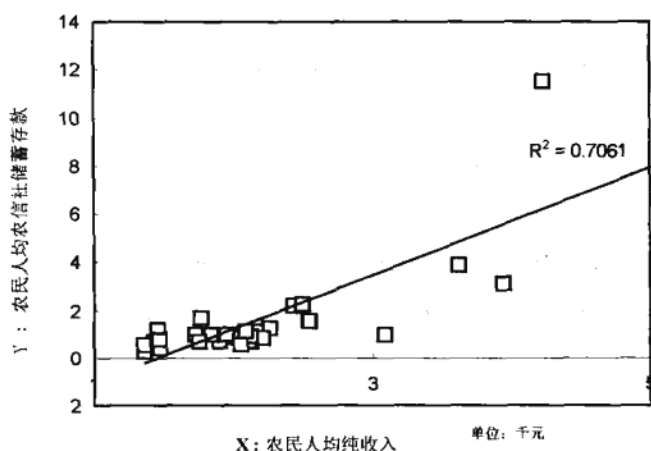


图 4-2-2 农户收入与农信社储蓄存款的相关度

注:回归式中包括天津市(5.41, 5.03)和江苏省(5.34, 31.7),但由于图形界限的原因,这两省、市没被表现出来。

资料来源:《中国农业年鉴》2000年,《中国金融年鉴2000年》。

属于第Ⅱ类型的地区主要有天津、山西、江西、广西、安徽等省、市及自治区。从图4-2-2可以看出,属于该区域的地区具备农村经济综合发达水平较高的特征,但与第Ⅰ类型的地区相比,其农业外的其他产业的发达程度则相对较高。为比较农信社存款与农民收入之间的关系,我们特将农民人均纯收入与农民人均农信社存款进行了回归分析,分析的结果如图4-2-2所示。图4-2-2显示,该区域农信社的农户存款规模并不与

农户收入呈正相关关系,^①图 4-2-2 中的山西、广西、江西和安徽等省的农户收入虽然较多,但这些地区农户向农信社的存款数额却没有相应增加。又如天津市的情况,天津市农信社存款是全国农信社存款规模最大的省市之一,而其中农户存款的比例则相对较低。造成上述结果的主要原因在于该区域的农信社社员中非农户比率相对较高,农户通常选择利用一些农信社以外的其他金融机构。与此同时,从该区域大多数地区农信社的经营情况来看,贷款投向非农领域的现象较为明显,例如,天津的农信社农业贷款与农外贷款的比重平均在 47:53,这些地区的农信社商业化经营的倾向较为严重。^②

属于第Ⅲ类型的地区主要有辽宁、新疆、四川、湖北、湖南、福建等省及自治区,以中部地区为多数。这些地区多数农业产业化程度不高,农村工业化程度相对较低,农村的综合经济发展水平明显低于前两个区域,农户收入相对较少,农村金融活动也不如前两个区域发达。除湖南以外,处于农业发展中低档水平的省区较多,除湖北省以外,农村工业化程度大多处于全国的中低档水平。^③而这些省市的农信社的社员数则相对较多,贷款规模虽然较小,但贷款件数相对较多,说明农信社在发挥其零散的合作金融组织机能方面收到了较好的效果。而针对这些省市农信社的特征,政府推出的新一轮改革的重点放在恢复农信社

^① 回归分析所用数据来源于 1979 年到 2000 年《中国农业年鉴》和《中国金融年鉴》的数据。

^② 郑蔚、谷口宪治(2002),《中国农村信用合作社组织构造及经营特征》,《农林业问题研究》第 145 号,第 37 卷第 4 号,第 127 页。

^③ 农村工业化程度的划分标准为农村工业生产总值在 200 亿元以上的为较发达地区,50 亿元到 200 亿元之间的为中等水平,50 亿元以下的为低等水平,详见[日]大岛一二(1993),《当代中国农村工业化的发展》,筑波书房,第 23 页。

的合作性质上。例如,辽宁省农信社于2004年9月作为全国第二批试点的省份开始了新一轮的改革,通过改革,新增股本金达62亿元,^①2005年7月,辽宁省农信社联合社正式挂牌营业,由省政府全面承担了农信社的监管工作。

属于第Ⅳ类型的地区主要有云南、重庆、贵州、宁夏、青海、甘肃、陕西、内蒙古、广东、山东、海南等省、市及自治区。从表面上来看,这些地区表现出农村经济的综合发达程度相对较低和与农业相比其他产业较为发达这两个共同之处,而实际上,这两个特点分别表现在这一区域中不同的地区。其中,以广东省和山东省为代表的地区突出地表现在农外产业的发达程度较高,而云南、重庆、贵州、宁夏、青海、甘肃、陕西、内蒙古等地则表现出农村经济的综合发达程度相对较低的特征,为便于区别,特将该两种地区进行了细分,假定前者属于第Ⅳ-A类型的地区,后者属于第Ⅳ-B类型的地区。

位于第Ⅳ-A类型的地区之所以形成其他产业的发达程度高于农业,主要原因在于这些地区以“引进外资”和发展“外向型出口农业”而著称。例如,改革开放以来,广东省是全国至今引进“三资”企业最多、对外开放程度最大的省份,其GDP总量位于全国首位,其中“三资”企业的贡献较大。山东省在发展外向型农业促进农产品出口方面已经取得了许多良好的经验,目前,农民人均纯收入增长幅度较大,其中来自非农产业的收入成为农民增收的主渠道,占到农民纯收入的58%。总之,处于第Ⅳ-A类型地区的外向型农业发达,农村城市化进程较快。该地区农村金融的发达程度显示出两个特征,一是农户在农信社存款比例相对较低,二是农户利用农信社以外的金融机构的比

^① 《经济日报》2005年3月3日。

例较高。从这些地区农信社的业务内容看,企业存款的比例相对较高,诸如债券的代理发行与买卖、企业代收资金、外汇等中间业务较发达。^①

位于第Ⅳ-B类型的地区中除内蒙古之外,贫困地区的比重较高,且少数民族聚集的贵州、云南、宁夏、青海等省均位于该区域内。据统计,在少数民族自治县中,有223个县属于欠发达县,占35%。同时,全国没有解决温饱的3000万贫困人口,以及虽已脱贫但还不巩固的6000万人口,大部分都在这些地区。这些地区自然生态环境也比较脆弱,可耕地资源数量少,且质量不高、水土资源不配套,加之地形复杂、灾害性天气较多,许多地区不具备发展农业的得天独厚的自然条件,因此,该区域大部分地区的农业生产水平位于全国平均水平之下,农业与其他产业均处于不发达的状态。^②同时,与其他地区相比,农民收入相对较低,农信社储蓄中以粮食等储备资产作为非现金储蓄的现象仍然存在,属于农村金融活动最不发达的地区。这些地区的农信社由于受经济条件的影响,经营规模偏小,业务发展缓慢,经营困难,包袱沉重等问题十分严重。

^① 例如广东省深圳市农信社的企业存款约占存款总额的78%,其外汇业务的比例处于全国第一位,详见 <http://www.srcc.com.cn/srcc/jyfw.htm>。

^② 西部地区与全国的生产水平相比较的研究成果,见汪三贵(2002),《中国西部贫困地区农业发展对策》,载于《WTO体制下东亚条件不利地区发展对策》中日韩国际学术研讨会论文集,2002年11月,第28页。

第三节 基于经营结构、行为、绩效 视角的地区特征

一、经营结构变化：“合并”、“改制”与“网点整顿”

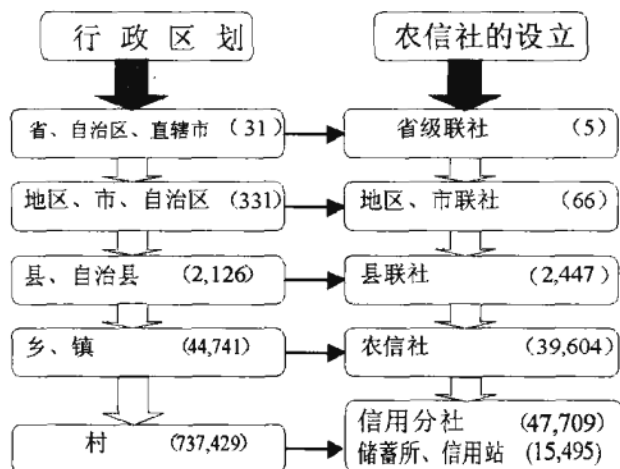


图 4-3-1 按行政区域划分的农信社组织机构

资料来源：《中国农业银行统计年鉴》(1997-1999)，第 388 页。

长期以来，农信社的机构设置受行政区划的地理位置限制，基本上是按照“一乡一社”、即以乡镇为单位设立组织机构的（如图 4-3-1）。按照刘民权等（2005）的研究成果，这一被称为“乡社制度”的组织形式基本上在 1957 年即已形成，并在 1983 年随着农信社县联社的建立初步形成了乡级农信社和县级农信社联合社的“二级法人”制度，该项法人制度在 1999 年由江苏省开始的撤销乡级法人制度，合并成为县联合社的“一

级法人”制度改革试点后,于2003以后开始在全国推广试验。^①在农信社由“二级法人”制度向“一级法人”制度过渡的过程中,农信社组织机构开始了“合并”。例如,1996年以后,乡镇农信社的机构数由原来的47117家(1995)减少到2000年的37642家,减少了约20%,^②截至2003年底,全国农信社的法人机构为34909个。^③如果对照我们在上一小节的分析结果,“合并”试点工作开始的地区集中在第I类型与第IV-A类型的地区,特别是以位于第I类型地区的江苏省为重点展开了较大规模的“合并”。例如,2000年,江苏省将81家县联合社与1658家乡镇农信社合并成82家县联合社,再由1家市联社和82家县(市)联社共同入股,成立了省级地方性金融机构,于2001年9月正式开业。江苏省在实行一级法人核算后,单个法人的平均资本金由合并前的250万元提高到5300万元,平均资产规模由合并前的0.6亿元扩大到17亿元,在一定程度上弥补了乡社制度下单个农信社规模小、资本金不足、抗风险能力弱的缺陷。^④

这类地区的农信社在“合并”的同时,也有部分采取了“改制”的方式,即将原有基础上的农信社改制成农村银行。例如,在改制过程中,江苏省农村信用联社指导一些自身基础条件好、当地经济环境优的县级联社先行改制为农村商业银行或农村合

① 刘民权、徐忠、俞建拖、周盛武、赵英涛(2005),《农村信用社市场化改革探索》,《金融研究》总第298期,2005年4月,第101-102页。

② 《中国金融年鉴2000》第546页,《中国农业银行统计年鉴1997-1999》第438页。

③ 刘民权等(2005),《农村信用社市场化改革探索》,《金融研究》总第298期,2005年4月,第101页。

④ 刘民权等(2005),《农村信用社市场化改革探索》,《金融研究》总第298期,2005年4月,第104页。

作银行,这些单位在同业中率先建立起现代金融企业制度,使农信社的改革、业务发展与当地农村经济发展步伐与农村金融需求同步。继 2001 年第一家农村商业银行在江苏省张家港和 2003 年第一家农村合作银行在浙江鄞州诞生后,又有多家农信社改制成了农村商业银行和合作银行。截止到 2007 年 7 月,仅江苏省就有近三分之一的农信社改制成了银行。目前,全省已有 25 家农村银行类机构挂牌开业,其中农村商业银行 9 家、农村合作银行 16 家,已占全省合作金融机构数的 35%。^①

农信社的组织机构在进行“合并”与“改制”的同时,对基层的营业机构着重进行了整顿,优化了网点布局。整顿按照效益、发展、安全的原则,主要通过撤、降、并三种方式对原有营业机构、网点进行了调整和布局。例如,有些地区的乡镇农信社按照行政体制改革的需求设置,在合并了部分农信社的同时,撤并了一些效益不好或重复设置的信用分社,有时还采取对信用分社进行降格管理的方式,同时还撤销了部分信用代办站。采用上述改革的农信社主要集中在第Ⅱ类型的少数地区和第Ⅲ类型的部分地区,集中于中部地区的河北、河南等农户人口分布较多的省份,其主要目的是加强农信社的合作金融机能,密切与社员的联系,按社员的需求设置农信社机构。

二、业务经营的变化与农信社的地区特征

从构成农信社社员的农民数量与农信社储蓄存款余额和贷款余额之间的相互关系来看,表现出下面几点特征。首先,并非

^① 黄忆寒《中华合作时报》第 2193 期,2007 年 8 月 10 日, [http://www. zh - hz. com/html/](http://www.zh-hz.com/html/).

是社员数量多的地区一定会出现农信社储蓄存款与贷款量的增加,这一特点突出表现在第Ⅱ类型的地区。以东部地区天津的农信社为例,天津地区农信社的农民总数只有388.2万人,在全国位于倒数第四位,而天津地区农信社的人均储蓄存款余额则达到5027.6元,位于全国的第三位。^①这一倒一正的排列顺序说明农信社的储蓄存款主要来源于非农部分。造成这一现象的原因主要是这些地区农信社资本金构成中农户的比例较小。为吸引更多的农民入股,这些地区的农信社近年来在扩展业务经营范围上作出了很大努力。例如,农信社为满足社员的多种金融需求,扩展中间业务的范围,增加了企业代收代办业务、保险业务及理财业务等,同时重视金融产品的开发和电子化业务的普及。

第二个特征是,农信社的储蓄存款与贷款数量的增加与农户数量的增加成正比例关系的地区主要出现在第Ⅱ类型的吉林、河北等省。由于这些地区多为农业大省,农信社社员中农户的比例相对较高,因此相对比来说农信社的利用率较高。近年来,这些地区的农信社由于推广了“信用镇”与“信用村”模式,解决了农户贷款的担保问题,拉近了与社员之间的关系,贷款的发放不仅在量上有了较大提高,而且回收率提高,一定程度上解决了农民的贷款难问题。

^① 根据《中国金融年鉴2000》第503页和《中国农村统计年鉴2000》第31页的数字笔者算出。

三、经营绩效与农信社的地区特征

(一) 从存贷规模角度看农信社地区特征

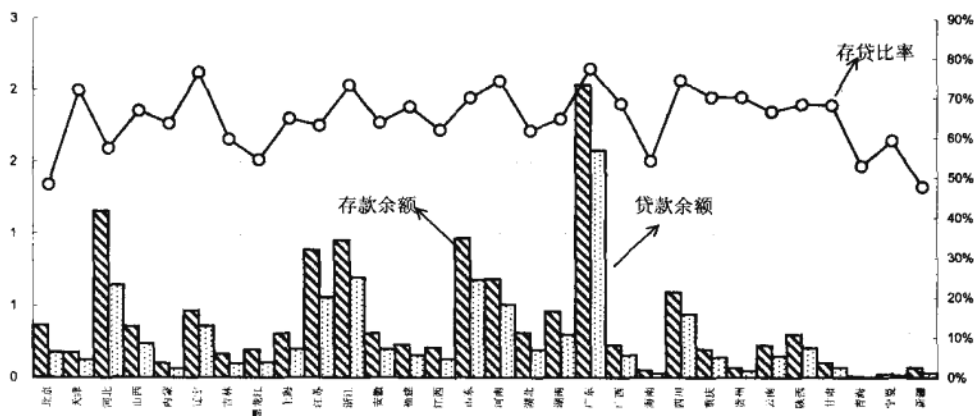


图 4-3-2 农信社存贷规模

资料来源:《中国金融年鉴》2000年版,第503页。

图 4-3-2 显示了农信社存款与贷款的规模。如图所示,全国 30 个省、市、自治区中存款规模超过 1000 亿元的农信社只有四家,规模最大的是位于第 IV-A 类型的广东省,规模最小的是位于第 IV-B 类型的青海省。比较两省的存款和贷款总量,广东省分别是青海省的 175.8 倍和 237.8 倍。同时,全国每省农信社平均存款规模为 445.2 亿元,而广东省农信社的存款规模相当于平均数的五倍,它与中国农业银行的省平均存款规模相比,达到其四倍左右。也就是说,类似于广东省农信社这样较大的农信社,其规模已经能与部分国有商业银行并驾齐驱。贷款规模超过全国农信社平均水平的地区主要集中在第 I 类型、第 II 类型和第 IV-A 类型地区,其中包括第 I 类型地区中的北京、江苏、浙江、河北等省,第 II 类型地区中的天津市、辽宁省及

属于第Ⅳ-A类型的广东省。也就是说,在农村经济综合发达程度最高的地区,农信社贷款往往最为活跃。

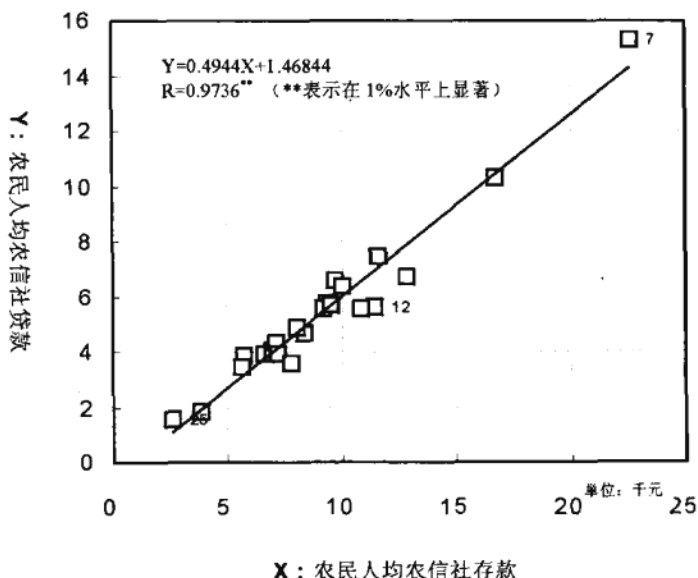


图 4-3-3 农信社储蓄存款与贷款的相关度

注:回归式中也包括江苏(30.7,19.65)、天津(50.03,32.22)、北京(115.3,48.5)、上海(92.12,52.93)、浙江(26.7,18.76)与河北(26.1,19.87)。

另一方面,存款规模在 100 亿元以下的农信社主要集中于第Ⅳ-B类型的地区,包括甘肃、新疆、内蒙古、贵州、海南、宁夏、青海等省及自治区的农信社。这些地区农信社的平均储蓄余额只有 60.8 亿元,远不如全国平均水平的 445.2 亿元,贷款规模也远在全国平均水平之下。如果进一步考察这些地区农信社储蓄存款与贷款的关系,其结果如图 4-3-3 所示。图 4-3-3 是农民人均在农信社的存款量与农民人均从农信社获得贷款量的相关数据回归结果,从图中可以看出,农民人均在农信社存款较多的地区通常从农信社获得的贷款数额也较多,说明这些地区的农民不仅是农信社资金的主要来源,而且相对来说也

从农信社获得了所需要的贷款服务。

从图 4-3-3 还可以看出,属于第 I 类型的与第 II 类型的江苏、河北、广西、吉林、安徽等地区的农民从农信社获得的贷款较多,而天津及第 IV-B 类型的一些地区则从农信社获得的贷款数额较少。这说明前者地区农信社与社员之间保持着较为密切的联系,较充分地发挥了合作金融机构的职能,而后者的天津与第 IV-B 类型地区虽然在结果上表现一致,即虽为合作金融机构,但与社员关系表现出一定程度的疏远,而造成这样结果的原因却有所不同。天津的农信社主要表现为农外贷款的增加,而第 IV-B 类型地区的农信社则多由于内部原因束缚了自身的发展。例如,农业银行撤销大部分乡营业所之后,在贫困地区农村金融阵地几乎由农信社独家垄断,这本应该对农信社来说是一个良好的发展契机,但是,由于欠发达地区工农业生产基础较差,技术落后,农村经济不发达,群众生活大部分维持在温饱线上下,市场发育程度很低,严重制约了农信社股金的增长及存贷款业务的发展。例如,以甘肃省陇南地区的农信社为例,至 2003 年末,全辖 170 个农信社中有 132 家农信社历年亏损挂账达 4697 万元,2003 年当年有 69 家社亏损金额 483 万元,亏损面 37.6%,亏损挂账金额逐年增加。同时,还有 22 个资不抵债社,资不抵债金额 6582.5 万元。^①

(二)从资产的安全性与流动性角度看农信社地区特征

从农民在农信社储蓄存款与贷款余额情况来看,人均平均存款为 1892 元,人均平均贷款为 1113.6 元,而统计数字结果显示超过上述全国平均水平的农信社有八个省市的农信社,它们

^① 李晓美,《进还是退?贫困地区农信社面临抉择》,《金融时报》2004 年 11 月 18 日。

分别是北京、天津、上海、广东、河北、辽宁、浙江和江苏。这些省市均位于第 I 类型和第 IV - A 类型地区,与其他地区相比属于农村资金量较为充裕的地区,而这些地区农村资金充裕的原因主要是农村工业化和城镇化程度较高。

其他省市的农信社农民人均存款与贷款余额均处于全国平均水平之下,特别是位于第 IV - B 类型的地区,农民人均存款规模和贷款规模分别只有 720.9 元和 405.2 元,还不到全国平均水平的一半。尤其是西北和西南地区的省份甚至一些传统农业地区,由于高昂的资金成本、沉重的历史包袱、弱小的经济规模,使得这些地区的农信社举步维艰、危机四伏。例如,以甘肃省陇南地区为例,陇南辖区内未设置金融机构的乡仍有 72 个,占全市乡(镇)总数的 30%,陇南的农信社甚至有相当一部分是两人社,信贷员翻山越岭,走几十里山路,只能收存款一元甚至几角。组织资金艰辛且成本高。^① 这些原因导致了农信社的存贷规模小。

在资金较充裕的第 I 类型和第 IV - A 类型地区,农信社的存贷比率有一定差别。位于第 I 类型地区的农信社的平均存贷比率为 61.5%,位于第 IV - A 类型地区的农信社的存贷比率接近 75%,这说明,前者农信社资产较为安定,而后者农信社存贷比率较高,甚至一些地区的农信社存在着“超贷”的现象。然而,第 IV - A 类型地区的农信社虽然从存贷比率上看其资产的安定性不如第 I 类型地区的农信社,但该地区农信社在业务经营及创新上则处于领先地位。例如,从现有农信社的业务类别看,几乎和商业银行没有太大区别,除了存款、贷款和汇兑三种

^① 李晓美,《进还是退? 贫困地区农信社面临抉择》,《金融时报》2004 年 11 月 18 日。

传统业务外,大部分都开展了中间业务、同业业务;1/2 左右的农信社推出了银行卡业务、零售银行业务(主要是小额农贷、个人按揭贷款、保险代理以及基金代理业务)以及投融资业务等。另据来自 CFP 教育培训方面的消息,最近有农信社已经启动或正在申请 CFP 培训。农村金融理财也将在不久成为该地区农村金融零售的一个新亮点。但是,我们同时看到虽然这些资金充裕地区的农信社的业务架构已酷似商业银行,但是除了农业贷款以外,农信社多数业务都无法实现精雕细刻。2005 年银监会统计的数据显示,农信社农业贷款占全部贷款的比例接近 50%,另一半贷款基本流入城市或流向非农消费。这也是近些年来农信社的存贷比率下降的原因。^①

与农村资金较为充裕的第 I 类型和第 IV - A 类型地区相比,位于第 IV - B 类型的地区则属于农村资金缺乏的地区,这些地区农信社的平均存贷比率在 66.5%,其中,甘肃、陕西、贵州、四川农信社的平均存贷比率高一些,在 73% 左右。同时,这些地区农信社存款中定期存款的比例较高,加之有价证券等业务尚未发展,农信社资金的流动性较差。可见,第 IV - B 类型地区的农信社不仅农村资金匮乏,而且资产流动性差,加之历史原因造成的亏损现象明显,这些地区农信社的经营效率十分低下。

^① 《向零售银行转型 中国银行业“国策”》, <http://cn.biz.yahoo.com/060919/16/j6od.html> 的转载文章,转载日期为 2006 年 9 月 19 日。

第四节 农信社的地区差异:政策影响 与制度创新

一、农信社地区特征的政策影响

从农信社的成立背景到其改革过程,都可以看到国家政策对农信社发展的影响,当然,这些影响也发生在如何引导农信社改革的地区进程及其未来发展方向上。

农信社的管理体制改革一直受国家政策的指导或引导,经历了从人民公社、生产大队的时代,到农业银行代管和“行社分家”,再到人民银行、银监会和省级政府监管的发展过程。而在此过程中,农信社一直没有摆脱行政地区统治。也就是说,农信社管理体制改革基本上体现了全国“一刀切”的特征,并没有表现出较强的地区差异,尽管在此过程中出现了由县联社和乡镇农信社的“二级法人”向县联社“一级法人”管理体制的过渡,也出现了地方政府参与农信社监管的模式,但由于中国长期以来形成的行政地区统治的界限,使得农信社管理体制改革实质上并未产生地区差异。但农信社在组织体制改革上则体现出明显的区域特征,地区差异的产生与政府对农信社的定位及其相关政策的影响联系密切。例如,政府对农信社的定位从20世纪80年代初开始至今,先后由我国金融体系的“辅助和补充”,到“农村金融的主力军”,再到“联系农民的金融纽带”发生了一系列的变化,它对农信社改革具备较强的指导意义,影响到农信社的组织制度是否坚持合作制等性质问题。正如马忠富(2003)所表述的那样,“合作制原则虽然是世界各国公认的,但由于各

国的国情不同,合作制组织形成的机制不同,它所发挥的作用也就不同。中国的农信社几乎都不是自发组织的,而是以政府帮助组建为主……”^①这就决定了政府政策引导的重要性。

政府对农信社政策导向的重点随着中国经济体制改革的不断深化出现了差异,20世纪80年代初,政府的政策导向以恢复农信社的合作制性质为主,展开了以恢复农信社“三性”为中心的改革,表明了政府决定把农信社控制权转给农村群众,支持农村双包户、专业户发展的政策意向。从20世纪90年代初开始,随着金融体制改革的全面启动,在农村诞生了农业发展银行这一政策性金融机构,由于它专门负责政策性贷款,本应该使农信社能够全面发挥合作金融的职能,但由于随后国有商业银行从农村基层退出,造成了农业银行的坏账挤压到农信社身上,农信社普遍资不抵债,加之农信社管理体制不健全,使地方政府在改革过程中已经获得操纵农信社的权力,最终造成农信社合作制改革没有收到良好效果,农信社依然远离农户,农户“贷款难”问题迟迟未能得到解决。在这种情况下,政府在本世纪初启动了新一轮的农信社改革方案,将权力完全下移给地方政府,意在实施“利益捆绑”,使农信社更加“地方化”,并鼓励增资强化农户股权。这种政策导向的结果,使得农信社原有的合作制改革发生了性质转化,诞生了不同于合作制性质的“股份制”及“股份合作制”等一系列组织制度。

^① 马忠富(2003),《权力应下放 模式可多样》,《21世纪经济报道》,2003年4月2日。

二、不同地区农信社组织的制度变迁

政府对农信社改革的政策导向是农信社实施组织制度创新的原因之一,同时,随着经济体制改革的不断深入,我国经济发展出现了严重的地区差异,也决定了不同地区的金融服务产生了差异。这两者相互作用的结果造成了农信社改革的地区差异。

地区差异的主要表现形式为在经济发达、城乡一体化程度高、农信社资产规模较大的地区,农信社改革以演化为商业银行性质的农村商业银行为主要目标,如我们在前面分析过的第 I 类型和第 IV - A 类型地区。农村商业银行的试点以处于该区域的江苏省为主,首家由农信社改制的农村商业银行为江苏省张家港农村商业银行,于 2001 年 11 月 28 日正式挂牌并对外营业。^①

还有一些地区同样位于第 I 类型和第 IV - A 类型地区,包括大中城市郊区及沿海发达地区,但与江苏省张家港农信社改制为农村商业银行所不同的是,这些地区考虑到商业银行追求利益最大化与支持“三农”冲突等因素,因而放弃了农村商业银行模式,而是选择了农村合作银行这一模式,尝试了“股份合作

^① 张家港农村商业银行拥有各类分支机构 83 家,下辖营业部 1 家,支行 31 家,分理处 51 家,在编员工 710 人。至 2005 年底,全行资产总额 169.94 亿元,负债总额 159.84 亿元,各项存款余额 126.53 亿元,各项贷款余额 82.31 亿元,分别比组建行前(2001 年 11 月底)增加 74.24 亿元和 48.24 亿元。市场份额分别均列全市金融机构第 2 位。2005 年度,该行实现账面利润 36633 万元,比上年增加 16175 万元,增幅 79.06%。经营效益名列全省农信社(农商行)系统第一。上述数据来源于中国农村金融网:<http://crfn.net/Article/>。

制”这种组织制度。农村合作银行最早的试点出现在浙江省的鄞州市。鄞州合作银行的试点工作开始于2001年11月,在顺利完成组建、筹建、开业各阶段工作后,于2003年3月25日获准批复开业,同年4月8日举行了挂牌仪式。^①目前,鄞州农村合作银行的存、贷款市场份额均占鄞州区各金融机构总额的30%以上。

而在欠发达地区,则以恢复农信社的合作金融性质作为改革的具体目标,努力将农信社办成真正的农民自己的金融机构。具体说来,恢复农信社的独立法人地位,按合作制原则运作,接受中央银行的监管,同时在地市、省、全国设立非经营性的信用社联社或行业自律管理组织,承担管理、指导、协调、服务的职能。

各地区对于上述三种模式的具体选择,正如马忠富(2003)所述:“农信社组织体制采取何种模式的关键在于产权模式的选择。如果在产权制度上放弃合作制而走向股份制,组织模式可以多样化。在逻辑上,只有‘权力下放、多元模式并存’的思想是与该产权结构相容的,各地区、各信用社可根据自身实际需要选择组织形式。”^②

本章小结

本章主要讨论了农信社合作制改革过程中出现的地区特

① 改制前的鄞州农信社一直走在农信社改革的前列。1987年,经中国人民银行总行批准,成为全国最早与农业银行脱离行政隶属关系的六家农村信用联社之一;1998年,经原中国人民银行浙江省分行批准,成为沪、浙、闽地区首家实施一级法人核算管理试点的信用联社;2001年11月,实施组建农村合作银行试点。

② 马忠富(2003),《权力应下放 模式可多样》,《21世纪经济报道》,2003年4月2日。

征,分析的结果概括起来有以下几个方面。

第一,我们对农信社在合作制改革过程中出现的地区特征从社会经济的综合角度进行了分析,通过采用主成分分析法,得出影响农信社改革产生地区差异的主要因素有两个,即“农村经济的综合发达程度”和“农业与非农业之间的相对发达程度”。根据这一结论,我们可以将全国30个省市自治区的农信社重新分成第Ⅰ类型、第Ⅱ类型、第Ⅲ类型和第Ⅳ类型四个不同的地区。由于这四大类型地区农村经济发展的综合水平不同,农业与非农业之间相对发达程度不同,造成了它们在农信社改革进程中出现不同的地区差异。

第二,农信社合作制改革过程中出现的地区差异除了受社会经济发展综合条件的影响外,还与农信社内部的经营构造之间具有一定的关联。主要表现为:在第Ⅰ类型与第Ⅳ-A类型地区,农信社进行了以“合并”为主的经营结构改革;这类地区的农信社也有部分采取了“改制”的方式,即将农信社改制成农村银行。通过“合并”与“改制”,使得农信社在同业中率先建立起现代金融企业制度,达到了农信社业务发展与当地农村经济发展步伐及农村金融需求同步的效果;还有部分地区的农信社采取了对基层营业机构进行整顿、优化网点布局的经营结构改革,主要集中在第Ⅱ类型的少数地区和第Ⅲ类型的部分地区,例如中部地区的河北、河南等农户人口分别较多的省份,其主要目的是加强农信社的合作金融机能,密切与社员的联系,按社员的需求设置农信社机构。

第三,农信社改革在业务经营上产生的地区差异主要表现在两点。首先,在以天津为代表的第Ⅱ类型地区,表现出明显的农信社业务向农外倾斜的现象,造成这一现象的原因主要是这些地区农信社资本金构成中农户的比例较小。其次,在以吉林、

河北为代表的第Ⅱ类型地区,农信社社员中农户的比例相对较高,农信社的利用情况较好,尤其是近年来推广的“信用镇”与“信用村”模式在这些地区取得了良好的效果,一定程度上解决了农民的“贷款难”问题。

第四,农信社改革在经营绩效上也产生了一定程度的地区差异。首先表现在存贷规模上,存款规模最大的是位于第Ⅳ-A类型的广东省,规模最小的是位于第Ⅳ-B的青海省,贷款规模超过全国农信社平均水平的地区主要集中在属于第Ⅰ类型、第Ⅱ类型和第Ⅳ-A类型的地区,在农村经济综合发达程度最高的地区,其农信社贷款往往较为活跃。其次,在贷款规模较大的第Ⅰ类型地区与第Ⅱ类型地区中的部分省市自治区(河北、广西、吉林、安徽等),农民从农信社获得的贷款较多,而也有一部分省市(天津)的农民则从农信社获得的贷款数额较少。再次,在同为资金较充裕的第Ⅰ类型和第Ⅳ-A类型地区,农信社的存贷比率有一定差别。这说明,部分农信社资产较为稳定,而有些地区的农信社存在着“超贷”的现象。而第Ⅳ-B类型地区的农信社资金匮乏、资产流动性差,加之历史原因造成的大量亏损,使得它们的经营效率十分低下。

第五,农信社改革之所以出现地区差异,原因之一在于受国家政策的影响较大。农信社的管理体制改革历经了从人民公社,到农业银行代管和“行社分家”,然后到受人民银行、银监会和省级政府监管的阶段,一直没有摆脱行政地区统治,并没有表现出较强的地区差异。但农信社在组织体制改革上则体现出明显的区域特征,这一差异的产生与政府对农信社的定位及其相关政策的影响联系密切。政府对农信社的定位从我国金融体系的“辅助和补充”,到“农村金融的主力军”,再到“联系农民的金融纽带”,这对农信社改革的指导意义较强。政府对农信社改

革的政策导向是农信社实施组织制度创新的原因之一,同时,随着经济体制改革的不断深入,我国经济发展出现了严重的地区差异,决定了不同地区的金融服务需求不同,两者相互作用的结果使农信社改革的地区差异显著。目前已逐步形成了在经济发达、城乡一体化程度高的地区,农信社演化成为商业银行性质的农村商业银行和股份合作银行性质的农村合作银行;在欠发达地区,农信社改革仍以恢复合作金融性质为目标的多元化选择。以上说明自 20 世纪 80 年代初开始的农信社合作制改革,经过二十多年的实践,已经发生了一定程度的性质转化,即由单一的合作金融组织形式扩展为由合作金融、股份合作金融及商业金融并存的多元化发展方向。

第五章 农业地区农信社新型 合作制改革

——以吉林省 T 市的调查为中心

第一节 农信社改革与经营创新

一、农业地区农信社改革的新课题

本章的课题是建立在上一章农信社地区类型分析结果基础之上的。即以上一章分析结果中显示的第 I 类型地区的吉林省某市(本章暂且叫作 T 市)农信社为具体案例,讨论这一类地区农信社在合作制改革中的基本特征。^①

为进一步明确这一问题,我们对该地区的农村经济和农村金融特征进行分析。首先,农村产业结构调整进程加快,粮食作物耕作面积减少,经济作物尤其是高效经济作物的面积增加。例如,调查区域内高效经济作物与普通粮豆的比例已调整到 52:48,开创了高效经济作物高于粮豆作物面积的新局面。高效

^① 正如上一章所述,处于这类区域中的各省虽然表现出不同的地区特征,但共同之处在于包含多个农业大省,不仅农村经济的综合发达程度高,农村的农业与非农业的相对发达程度也较高,因此农村金融活动在该区域表现得最为发达。从各个农业大省的具体情况看,除了江苏、浙江等农村工业发达、农村城镇化程度高的地区外,还存在着吉林、河南、黑龙江等农业地区。本章选择吉林省为代表,对这一区域的农信社在合作制改革中出现的具体特征进行分析。

经济作物中每公顷超万元的面积达到 3.9 万公顷,占高效经济作物总面积的 35.1%。在高效经济作物的带动下,种植业收入达 12.6 亿元,比 2002 年增长 21.1%。^① 第二,农业发展突出地区特色优势。例如,以中药材、食用菌、山珍食品等为主的特产业发展迅速,区域内特色产业实现产值 11.9 亿元,比 2002 年增长 11.2%。区域内黄牛、肉犬、养蜂为主的畜牧业发展势头很好,规模不断扩大,质量明显提高,实现产值 10.5 亿元,比 2002 年增长 5%。区域内特色产业和畜牧业在 2003 年都实现了产值超 10 亿元的历史性突破。林业二次创业取得新成果,实现总产值 80.6 亿元,比 2002 年增长 6.6%,退耕还林面积完成 21.7 万亩。取得了连续 23 年无重大森林火灾的成绩。同时,劳务经济发展迅速,已经成为农村新的经济增长点和支柱产业,整个地区农村在外劳务人员达 6.3 万人,比 2002 年增长 11%,劳务收入预计在 6 亿元以上。^②

另外,伴随着农业产业化水平不断提高,农业的规模化、技术化和效率化不断加强,区域内龙头企业带动农业产业化发展。通过大力培育和扶持区域内确定的 30 户重点骨干企业,增强了辐射带动能力,实现产值 28.7 亿元,比 2002 年增长 8%,带动农户 5 万多户,占区域农户的 25%。2003 年,区域内的 21 个龙头企业总投资达 6.7 亿元,到 2003 年底已有 9 个项目建成投产,其中,部分龙头企业还被列入国家级产业化龙头企业和省级产业化龙头企业。在龙头企业的带动下,农业产业化基地建设向区域化、规模化、专业化方向发展。中药材面积达 2.4 万公顷,食用菌 5 700 万袋(椽),山珍食品 1.55 万吨,黄牛发展到 71

^① 吉林省人民政府网, <http://www.jl.gov.cn/jlsq/>.

^② 吉林省人民政府网, <http://www.jl.gov.cn/jlsq/>.

万头,养蜂8万箱,经济动物3.2万头(只),高效经济作物面积11.1万公顷,鳕鱼加工4.5万吨。有9个乡镇被评为省级“特产之乡”,还有7个基地被批准为省级无公害食品基地,面积达到1.85万公顷,另有一个地区被国家命名为中药材无公害生产基地县。^①

在农村经济发展的环境下,近年来,该区域的农村资金需求出现了大规模增加。然而,作为农村合作金融组织的农信社却因为历史原因及种种内部机制及管理上的问题没能满足农户及农村企业的资金需求。例如,吉林省农信社截止到2002年底的资产品质位于全国各省的第27位,不良贷款比率较高,资本充足率严重不足,存贷比低于全国水平,尤其是农村地区人均贷款余额不足5000元,与城市人均贷款余额超过50000元的数字相比,只是城市的十分之一左右。因此,农信社在新的农村经济环境下,如何更好地满足农村的资金需求是一个十分重要的问题。

面对这一课题,政府在1996年推出以恢复农信社合作制特征为中心的改革之后,加大了政策扶植力度,主要措施表现在下述两个方面。第一是推动农户小额信用贷款的发放。1999年7月21日,中国人民银行发布了《农村信用社农户小额信用贷款管理暂行办法》,以改进和加强农信社的支农服务,充分发挥农信社在支持农民、农业和农村经济发展中的作用。^②从2001年开始,农信社还借助人民银行再贷款的支持,在加强信用户、信

^① 吉林省人民政府网, <http://www.jl.gov.cn/jlsq/>.

^② 该项政策的主要目的是为提高农信社的信贷服务水平,增加对农户和农业生产的信贷投入,简化贷款手续,更好地发挥农信社支农作用。同时,农户小额信用贷款是农信社以农户的信誉为保证,在核定的额度和期限内发放的小额信用贷款,一般采取“一次核定、随用随贷、余额控制、周转使用”的管理办法向农户发放贷款证,并规定贷款证以农户为单位,一户一证,不得出租、出借或转让。

用村镇建设的基础上开展小额贷款业务。截至2005年三季度末,全国在农信社有小额信用贷款或联保贷款余额的农户数为71343613户,占农户总数的32.31%,农户贷款余额为5676亿元,占农村信用社贷款总余额的37.23%;发放过贷款证的农户数为82191976户,占农户总数的25.39%。^① 第二是促进支农再贷款的发放。1999年以来,经国务院批准,中国人民银行共安排支农再贷款1288亿元,集中用于支持全国农信社发放农业和农户贷款,扩大支农信贷投放。支农再贷款作为改善农村金融服务的一项过渡性政策措施,对农信社增强资金实力、改善经营、引导农村信贷资金流向、缓解农民贷款难发挥了重要作用。人民银行还不断完善支农再贷款政策和管理措施,先后八次下发专题通知,四次修订支农再贷款管理办法,^②同时还不断改进农信社使用支农再贷款的考核办法,将支农再贷款的发放与农信社的支农绩效、支农服务、经营成本控制、改革进展等挂钩,并考虑到支农再贷款的集中发放地区要侧重于西部地区和粮食主产区。

在上述政策措施的影响下,农信社放贷中向非农领域倾斜的状态得到了一定改善,农业贷款的比例及金额均有所回升。然而,政策的扶植只是一个方面,农信社作为一个经营实体,如

^① 《改进农村金融服务:央行在行动》,中华采购网金融保险行业频道,2006年2月17日, <http://www.ypl60.com>.

^② 这些措施集中体现在三个方面:一是允许分行跨年度周转使用支农再贷款限额;二是延长了支农再贷款的期限,并允许办理展期,使支农再贷款的使用期限最长可达3年,与农村信用社用于发放种养业的贷款期限基本适应,进一步提高了支农再贷款的使用效率;三是进一步明确支农再贷款用途,强调支农再贷款要集中用于借款人发放农户贷款,重点解决农民从事种植业、养殖业以及农副产品加工业、储运和农村消费信贷等方面的合理资金需要。

何通过自身的努力提高经营效率并能实现可持续发展则是一个至为关键的问题。本章通过实例具体分析农信社是如何通过经营者的自身努力来推进合作制改革并实现经营效率转化的。

二、经营创新——基于经营健全性的分析

关于农信社经营体经营健全性方面的先行研究主要集中于下述两个方面,一个是农信社近年来为适应农业结构的变化所产生出的新的农村资金需求,主要进行了贷款结构的调整;二是农信社为适应农村经济环境的变化而不断改善金融服务。^①从经营学角度分析,这两个方面研究成果主要强调了“资金”及“物”两个要素在经营体内部经营构造中所起的作用,而忽略了“人”这一要素在经营体经营结构中的作用。^②通常,作为经营

① 主要的研究成果参见刘钟钦、冯赫(2000),《合作制是农村信用社改革的根本方向》,《农业经济问题》2000年第7期,第27页;张启文、吴钢(2000),《农村信用合作社为农服务问题研究》,《农业经济问题》2000年第9期,第23页至第24页;陈松林(2000),《重构农村经济发展的金融支撑新体系研究》,《农业经济问题》2000年第5期,第29页至第30页;顾臻祺、蒋鑫、窦曙阳(2000),《优化县级行信贷结构的调查与思考》,《现代金融》2000年第8期,第24页;付伟峰(2001),《农村信用社实行外向型市场营销经营理念的必要性》,《黑龙江金融》2001年第1期,第31页等。

② 关于经营者对于经营体经营的重要性问题,日本学者进行了多方探讨。例如工藤达男(1996)认为:“企业或组织的经营资源包括物的资源、人力资源、财务资源及信息资源等,为更加有效地利用这些资源,经营者在其间起到了核心作用”(详见[日]工藤达男编著(1996),《经营学的基础》,创成社,第44页。),同时,山本修(2000)等学者的研究成果也从经营者是经营管理的主要实施者的角度论证了经营者的存在意义,详见[日]山本修、吉田忠、小池恒男编著(2000),《合作组织的公司治理行为》,家之光协会,第24页及第35页;[日]武内哲夫(1986),《合作组织中“人”的结合》,《新版协同组合事典》,家之光协会,第515页;[日]山本修《农协经营的本质和目标》,川野等(1975)第88页。

要素的重要构成部分,经营者的作用及职能发挥十分关键,尤其是在相同的资源配置条件下,经营者采用何种方式将经营体的经营目标具体化?为实现经营目标,经营者是如何进行组织和管理的?经营者又是怎样调动职工对事业建设的积极性?这些问题在把握一个经营实体的经营健全性过程中起到十分重要的作用,因此,本章将以分析农信社的经营健全性行为为主要目的。

分析经营健全性特征与经营行为理论密不可分。关于经营者的经营行为理论,日本学界已经积累了大量成果,本章将以伊丹敬之及加护野忠男(1997)的研究成果作为出发点,探讨农信社内部经营体系的健全化过程。伊丹敬之及加护野忠男(1997)主要从经营者确立组织的目的及其设定经营理念、经营者对经营体的组织结构及其运营方面的制度安排、经营者对经营管理体的建设三个方面入手考察了经营者的行为。而实际上,作为合作组织的日本农协经营者的职能越来越受到人们的关注,尤其是日本近年来对高层经营者职能的讨论十分盛行,由此产生了关于农协高层经营者职能发挥的相关论点。论点集中在合作制组织中经营者的职能,具体可以划分为“作为组织代表的综合职能”、“事业革新职能”、“经营管理职能”等几大方面。综合伊丹敬之及加护野忠男(1997)及上述讨论的成果,两者均未探讨和揭示如何评价经营者的行为这一问题。通常,评价农协的经营成果可以采用“农协经营分析论”,即从“外部经

营分析”和“内部经营分析”两个方面来探讨。^①

根据上述框架,本章首先界定农信社经营者的行为为“经营者合作制经营改革”,重点放在分析经营者“合作制经营改革”的原因上。同时兼顾合作制组织与一般企业与组织的不同。因为从合作组织固有的特征来看,“社员为更好地利用自己的组织出资并且直接参与合作组织的运营和管理”。^②也就是说,合作组织具备社员直接参与合作组织经营这一特征。因此,从这一点来说,合作组织经营者的经营行为,不应该只停留在组织经营本身的维持上,还应该注重合作组织的理念是否实现,应该关注合作组织成员的整体事业是否有所扩大和发展,即组织成员是否能在该组织中得到它们所需要的更好的服务。

本章在此逻辑基础之上对农信社“经营者合作制经营改革”的特征进行实证分析。^③ 分析的具体步骤如下:首先,主要分析农信社经营者进行合作制经营改革的动机;其次,探讨农信社经营者在合作制经营改革中所实施的经营理念及经营目标的变化特征;第三,剖析农信社合作制经营改革的组织及事业方式的特征;第四,分析农信社经营改革过程中公司治理的基本特征;最后,对经营改革的成果进行评价。

① “农协经营分析论”的具体构造参见[日]藤谷筑次(1994),《农协期待的执行体制》,《经营实务》第49卷第4号,全国协同组合出版,1994年4月,第81页;[日]高田理(1995),《现阶段农协经营与经营者问题》,《协同组合研究》第14卷第2号,第14页;[日]若林秀泰、龟谷晃、竹士伊助、高田理(1983),《农协的经营分析》第12页。

② 引自[日]武内哲夫(1986),《合作组织中“人”的结合》,《新版协同组合事典》,家之光协会,第515页。

③ 本章对T市农信社联合社进行的实证分析以实地调查为主,调查日期为2002年4月至5月间。

第二节 农信社合作制改革的契机

一、调查地区概况

表 5-2-1 T 市农业概况

	农业人口 (万人)	农作物 耕地面积 (公顷)	粮食作物 耕作面积 (公顷)	粮食产量 (吨)	油料作物 耕作面积 (公顷)	油料作物 产量 (吨)	农林牧副渔 业附加价值 (万元)
T 市	20	65407	51870	248079	2417	3535	80249
在全省中 所占比率	27.4%	29.2%	27.7%	31.3%	36%	43.3%	36.8%

资料来源:《中国农村统计年鉴 2000》,中国统计出版社,国家统计局农林社会经济调查总队编,第 340-341 页。

T 市位于吉林省东北部,被称为“长白山天然立体宝库”,人口约为 48 万,总面积约为 1.2 万平方公里,属于典型的以农业为主的地区,被确立为全国 500 个粮食基地县之一。如表 5-2-1 所示,T 市总人口中约有 20 万人从事农业生产和销售。在 T 市 65,407 公顷的农产品耕作面积中,有 79% 为粮食作物,其中以大豆、稻米、玉米为主,尤其是大豆的年产量达到 20 万吨左右,优质小粒大豆的出口占全国出口量的 90% 左右。同时,T 市的油料作物年产量达到 3535 吨,约占整个区域的 43%。

改革开放后,T 市的农业发展已经步入由传统农业向现代农业转变的新阶段。在此阶段中,如何进一步加快现代农业的转变步伐,是非常关键的问题。然而,T 市在农业发展过程中也出现了一些较为突出的问题,例如一部分农业产品销售不畅,价格下跌,农民收入增长减缓等。1998 年 1 月,中央农村工作会

议在北京召开,会议针对上述问题,具体指出要“务必实现农业增产、农民增收、农村稳定”,同时提出农业和农村工作总的指导思想是:“……稳定和加强农业的基础地位,稳定和落实党在农村的基本政策,稳定农产品总量,稳定农村社会秩序,力求农村改革有新突破,产业结构调整有新进展,农村经济整体素质和效益有新提高,农民收入有新增长。”^①

T市政府在贯彻中央农村工作会议的基础上,结合本市农业的发展特征,提出了下述具体规划。第一,面向市场,调整优化结构。在农业内部,在确保粮食稳定增长的前提下,放手发展畜牧业、水产业、林果业、蔬菜业,发展多种经营。积极发展农产品加工业,实现多次增值增利,使之成为农村经济新的增长点,成为国民经济的一大支柱产业。加快发展农产品储藏、保鲜、运销业。调整农村产业结构,首要的是加强对市场的分析、预测,为农民及时提供准确的市场信息。第二,培育市场,搞活流通。在发展城乡集贸市场的基础上,重点发展农产品批发市场。搞活农产品流通,既要发挥国有和合作商业的主渠道作用,又要发挥农民购销队的重要作用。第三,积极稳妥地推进农业产业化经营,具体措施包括坚持市场导向,确立区域性主导产业;培育和扶持龙头企业,充分发挥其开拓市场、引导生产、加工转化、销售服务的作用;处理好龙头企业与农户的利益关系;加强组织协调等。

^① 1998年的农村工作会议在提出上述指导思想的基础上,还提出了具体工作计划,包括:一、稳定和加强农业的基础地位,确保农业持续稳定增长。二、稳定和落实党在农村的基本政策,调动和保护农民的积极性。三、抓紧调整优化农村产业结构,提高农业的整体素质和效益。四、强化农业增产增效要素,提高农业综合生产能力。五、深化农村改革,为农业和农村经济发展注入新的活力。六、加强农村基层的基础建设,实现经济和社会协调发展。

在上述规划方针的指导下,T市政府在1999年以后进一步调整了农业结构,增加了经济高效作物的种植面积,将粮食与经济作物的种植面积比例调整到39:61。从1999年开始确立了促进农业产业化与市场化发展的经营方针,以元葱、苏子叶、萝卜为重点的农业产业化经营呈现出基地化、规模化、特色化的趋势,三汉物产、韩吉牧业等产业化龙头企业迅速成长,企业带基地、基地带农户的农业产业化发展格局开始显现。同时,T市政府还对农村设施进行了配套改革,完成了2002年确定的农田水利基础设施建设、小流域治理、人畜饮水、退耕还林、植树造林等项工作,并积极实施村屯撤并,将全市66个村3个农场调整为34个村2个农场,进一步深化农村税费及其配套改革,使农民负担不断减轻。在上述措施的作用下,T市的农业生产及规模有了大幅提高。^①

伴随着农业的规模化、技术化和效率化发展,来自农村的资金需求大幅增长。然而,20世纪90年代以来,T市的农村金融体制一直处在改革和探索阶段,正规金融机构纷纷撤出农村。1998年T市农业银行、中国银行、工商银行和建设银行在农村的机构数量分别为16、6、10、16家,而2002年初,分别下降到2、3、3、3家。农信社成为能够为农民提供资金的唯一正规渠道,但农信社由于历史原因及其自身不良债权等问题的制约,加之贷款审批手续的繁琐,农民“贷款难”问题长期以来得不到很好的解决。

^① 据统计,2003年,T市农业总产值达到1.98亿元,比2002年增长5.4%,其中畜牧业总产值达到8615万元,比2002年增长10.4%。乡镇企业总产值达到14.8亿元,比2002年增长10.7%;农民人均纯收入达到3100元,比2002年增长1.3%。全市规模以上工业企业累计完成总产值40.1亿元,比2002年增长13%,其中市属规模以上工业企业总产值完成20.3亿元,比2002年增长13.5%。

二、改革背景：“贷款难”与“难贷款”的博弈

T市农信社联社于1995年12月从农业银行中分离独立。但由于农信社在与农业银行分离之前便积累了一定数量的不良贷款,加之20世纪80年代中期以来向乡镇企业等发放贷款的过度倾斜,以及由于吸收合并一部分农村合作基金会组织而形成的不良贷款等问题,严重地阻碍着农信社贷款职能的发挥,加重了农户的“贷款难”问题。具体地说,农户“贷款难”问题的主要原因表现在下述几个方面:一是居高不下的不良贷款率。T市农信社1999年底的不良贷款占比高达46%左右,个别下属农信社高达70%。二是由于经营方向的偏差以及不良竞争环境造成的贷款非农化倾向十分严重,直接影响了信贷资产质量,经营困难加剧,风险进一步暴露。三是由于无法满足“三农”的资金需求,失去政府和群众的支持,反过来加剧了社会信用程度和经营环境恶化。四是观念滞后,效益意识淡薄、管理松散的弊端愈来愈明显地暴露出来,从领导到员工对农信社的前途忧心忡忡,信心不足。

与农户的“贷款难”相对应,农信社也出现了“难贷款”的问题。对于T市农信社联社来说,造成这一问题的主要原因实际上并不在于其本身的放贷能力。例如,T市联合社下属的一个县农信社,它在2002年4月底的各项存款比年初增加了1.14亿元,而贷款比年初只增加了0.05亿元,其中新增贷款仅占存款总额的7%左右,这说明,农信社仍存在很大的信贷空间。

通过对T市农信社联社经营人员的调查,得知造成农信社“难贷款”的原因主要有以下几点。①由于历史及经营等原因造成农信社不良贷款居高不下。T市农信社联社下属的部分农

信社的不良贷款比率有的高达60%，使得农信社难于调整信贷结构，更难扩大农业贷款投放；②“贷款风险责任制度”的负效应。农民由于没有房地产权证、固定资产所有权证等抵押物品，根本无法办理抵押手续，因此它们办理抵押贷款十分困难。另一方面，为解决经营分析问题，T市农信社联合社于1998年2月开始采取“贷款风险责任制度”，这一制度的特点是提倡贷款追究责任制度，将贷款运用指标分配到各基层农信社，使基层农信社的信贷员承担着一定的贷款责任。该制度的结果导致基层信贷员为避免出现新的不良贷款现象而非常谨慎地发放贷款，往往是为求稳而少放贷款；③信贷人员素质偏低，影响了贷款工作的开展。由于与其他商业银行相比，农信社许多信贷员的文化水平及经营管理理念处于较低水平，加之缺乏一套有效的激励机制与约束机制，使得信贷员缺乏放贷的积极性。同时，基层信贷人员接受培训与再教育的机会较少，许多基层农信社均出现了信贷员年龄偏大的现象，信贷员投入信贷工作的动力及创新精神明显不足；④农信社贷款规模难于提高。T市农信社与农业银行分离后，撇开了对农村工商企业的贷款，而许多农村个体工商户和涉农工商企业却由于不能从农信社获得贷款不得不向其他金融机构寻求贷款支持，这对农信社发展和培养农村优质客户十分不利，也造成农信社难以有效地发放大额贷款，影响到农信社贷款规模的扩大。

面对农村出现的高涨的资金需求，农村金融机构的单一化以及农信社近年来出现的“难贷款”问题更加重了农民的“贷款难”，这种“难贷款”与“贷款难”之间的博弈招致了农民的极大不满。农民的不满主要表现在下述方面。一是农信社贷款手续繁琐。农户每申请一笔贷款，要同时向所在地的村委会和农信社提出申请，之后接受贷前审查，同时还需要担保等手续，这些

手续对于交通不发达地区的农民来讲,办起来更是困难重重;二是在贷款费用上,一部分农信社发放农户贷款还要加收每笔5到10元的手续费,当贷款金额超过一定数量时,对于担保贷款还要按金额加收0.5%的审查费,有的农信社在发放贷款前甚至要求借款人提前支付利息;三是农信社的担保条件。由于农信社贷款往往要求抵押品作担保,而农民往往缺乏有效的抵押品,土地、房产等农民较常拥有的财产均不能用做抵押,使得农户获得信贷需求的难度大大增加;四是由于农信社贷款审批制度上存在管理不严格的缺陷,加之农信社缺乏宣传,农民不了解农信社的信贷政策,加重了农户贷款的难度。农户贷款时找熟人,拉关系现象比较普遍。

T市农信社联社农户“贷款难”问题得到一定程度的解决源于2000年末开始实行的农信社主任竞聘制度,通过竞聘上岗的新主任任职后,认识到干部职工队伍老龄化、综合素质偏低、管理理念落后等原因是束缚农信社贷款业务展开的主要因素,开始了大胆的经营改革。新主任在上任后组成了专门的“调查小组”,对当地资金需求现状及其发展趋势进行了一次彻底的摸底。在摸底之后,提出了建立农信社经营者与社员之间的“直接对话制度”的重要性,认为农信社要想解决农民的“贷款难”问题,必须首先密切与社员的关系,通过建立与社员之间的信息沟通渠道来了解社员及农户贷款的真实需求。在建立与社员沟通内部信息体制的同时,还注重对内部经营者的业绩考核,通过这两项制度的设立,农信社在当地社员中树立了威信。

已经在内部经营体制改革中取得一定成效的T市农信社联社主任在随后出席省金融工作汇报会议时进一步受到了启发。在汇报会上T市农信社主任听取了广东省高州市农信社的工作经验汇报。高州市农信社通过建立“信用镇”模式使得

本市的农信社经营状况有了很大改善这一事实激起了 T 市农信社新主任极大的兴趣,他随后亲自对高州市农信社进行了访问,向他们学习了一些先进的管理经验。^① 访问及调查归来后, T 市农信社联社主任召开了全体职工大会,提出:“目前的农信社社员、尤其是农民,普遍对从农信社难以得到贷款表示不满,这说明农信社并没有真正得到社员的信赖,也说明在农民心中农信社还不是他们自己真正的组织,农信社必须通过宣传及经营改革,努力使农民及社员扭转这一观念,必须努力把农信社办成社员们自己的组织……”^② 随后,以新主任上任后的第一次社员代表大会的召开为契机, T 市农信社联社正式开始了全面经营改革。

第三节 合作组织经营理念的明确化

一、合作组织设立的目标与经营理念

T 市农信社联社主任于 2001 年 2 月召开了社员代表大会,在会上提出“农信社的经营理念是提倡合作精神”,在此经营理念的要求下, T 市农信社联社以合作的精神和原则为出发点,在“社训”中写明了“农信社应充分发挥社员的‘相互扶助’精神,

^① “信用镇”这种信贷模式,是高州农村信用合作社为解决农村贷款难问题,加大支农力度,在全国开改革和创新金融体制先河。2000 年初,在得到上级银信部门的业务指导和高州市委大力支持下,高州农信社选择了江泽民总书记刚视察过的荔乡——根子镇作试点。他们在没有任何经验可借鉴的情况下,摸着石头过河,并经过一年的反复摸索获得了成功,并于次年在高州全市各镇推广。

^② 从 T 市农信社联社主任的访谈中摘要出来。

与其他金融机构的追求利润最大化不同,农信社的经营目标应该体现在为社员服务、为社会做贡献上”,在上述“社训”的指导下,如图 5-3-1 所示,农信社的经营理念更加具体化,明确了发挥“信合精神”的重要性。同时,T 市农信社主任强调“农信社的经营对象主要放在‘农村’、‘农业’和‘农民’上,提出了“齐心协力将农信社建设成社员自己的金融机构”这一口号并将之落实到每一位农信社员工心中。

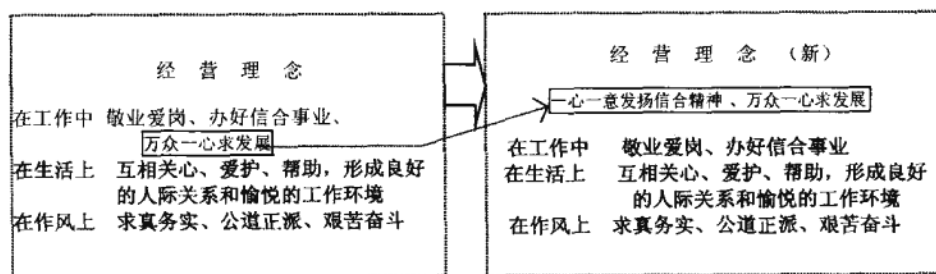


图 5-3-1 T 市农信社联社经营理念图

资料来源:通过对 T 市农信社主任的访问调查资料整理。下图 5-4-1、5-4-2、5-4-3 和表 5-5-6 相同。

T 市农信社还加大力量做好宣传工作,目的是让广大农民群众更多、更全面地了解和支持农村信用合作事业。在坚持入社自愿的基础上,引导具有较强的信用观念、管理意识的农民和中小企业积极入社,并强化社员与农信社的贷款联系,以贷款联系或贷款方便等利益促使社员入社,扩大社员覆盖面。

从理念上看,经典意义上的合作制可以概况为如下几个基本特征:第一是自愿入社、退社;社员是独立的财产主体,参加合作社并不对他们发展自营经济产生任何限制。第二是民主管理,一人一票。第三是对内服务不以营利为目的。第四是盈余按社员惠顾的交易额返还,股金按一定比例分红。T 市农信社联社的经营改革从重视经营理念出发,明确了合作制与一般金融机构的不同,将合作制的经营理念作为 T 市农信社改革的

起点。

二、业务对象的扩大

资金紧缺、来源少是涉农资金的一大特点。一些国有商业银行并没有将支农当成金融服务的重点,使得大部分资金流向城市。农信社资金主要来源于农户。但是由于农户收入低,存款少,资金在更多情况下从农村流向城市,直接导致了农信社资金不足。再加上一些商业银行在县里设立分支机构,促使资金进一步流向城市。

面对这种情况,T市农信社联合社在合作制经营理念的引导下,开展了以增资扩股和扩大业务对象为中心的改革。由于合作制理念的宣传比较成功,许多农民认识到农信社是自己的银行,纷纷向农信社入股。T市农信社增资扩股全面开展以来,广大农民群众表现出极高的热情,已形成了互信、互惠、互利的良性发展局面。T市农信社主任在上任后第一届社员代表大会后,又召开了深化T市农信社改革动员会,将改革的具体目标和步骤传播给每一位职工和社员,同时把增资扩股任务分解到基层农信社,由领导干部带头入股,通过电视、广播、传单等宣传方式发动群众入股。T市农信社还充分利用网点多、联系面广的优势,发挥增资扩股的主体作用,同时改革服务方式,提高服务水平,进一步加强内部考核,调动员工的工作积极性,发挥“挎包银行”的精神,走村串户做好宣传发动工作,以确保社员股金的稳步增长。在短短的一个月时间内,T市农信社新增股金1.1亿元,平均日增490万元。

在开展增资扩股工作的同时,T市农信社还在支农领域内努力扩大业务服务对象的范围。强调农信社不仅要继续支持农

业,而且要适当支持二三产业,因为农村不是一个单纯的农业生产基地,也会有二三产业,虽然第一产业占主要地位,但目前的第二、第三产业也会发展很快。在这种观念的指导下,T市农信社联社调整了贷款投向,由以支持农业生产贷款为主调整为支持农业生产与农村居民生活消费贷款并存的方针,扩大了对农村工商企业及事业组织的贷款服务。

第四节 合作金融组织的事业发展

一、支店与职员配置的调整

T市农信社联社改革的第一步是将基层组织机构的设置情况进行了摸底。通过摸底发现,T市下属的基层农信社普遍存在着下述问题。第一,金融服务需求与信贷员不堪重负之间的矛盾。自1998年以后,T市农村金融机构网点大幅撤并,信贷人员也随之减少。原有的13家农信社大约有农信社员工不到300人,而信贷员只有八十多人。平均每个乡镇网点要承载三万多人的金融服务,由于每个网点只能开设一个服务窗口受理各项业务,乡镇农信社一个信贷员平均要为将近一万名农民提供金融服务。第二,T市有些乡镇由于被撤销了金融机构网点,农民享受金融服务十分不便。例如,农民个人办理存款业务要到相邻的分社去办理,有时来回路途十分遥远。企业办理结算、承兑、信贷业务也要到相距很远的县城才能办理。由于交通状况不好,加上社会治安情况复杂、往返在途时间长,农民还得承担现金被偷、被抢的风险,农民及农村企业感到十分不便。第三,存在着农村资金分流现象。农村金融机构网点大幅缩减后,

农民或是将现金存放在家里,不与金融机构往来,或是存放到邻近的外省外县的金融网点,造成资金流失。

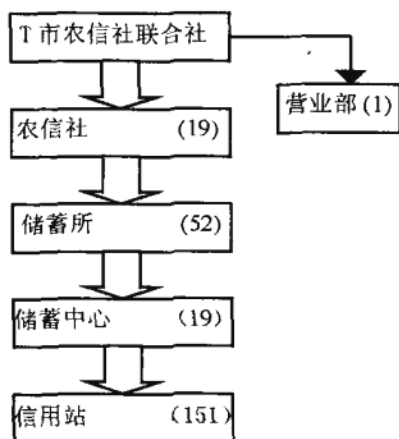


图 5-4-1 T 市农信社联合社改革后的机构配置图

T 市农信社在充分了解上述问题后,对原有的组织机构进行了下述调整。首先,撤销近郊分社,适当增加了信用站的数量。T 市农信社在组织机构设置的改革中充分考虑到社员的便利性,撤离了一些位于城市近郊但已经进行非农经营的农信社分社,为了贴近农户,为其提供更方便的金融服务,增加了信用站的数量,如图 5-4-1 所示,农信社信用站的数量已经增加至 151 个。其次,为减少人件费及其他费用,适应农村市场的资金需求量,对现有分社、储蓄所及信用站的设置结构重新进行了调整。撤销了一些不具备发展潜力、服务质量低劣、储蓄规模过小的机构,对一些存贷规模在 500 万元以下的农信社及存贷规模在 300 万元以下的农信社分社进行了合并整顿,同时,在资金需求比较旺盛的地区增加了储蓄所,如图 5-4-1 所示,T 市下属储蓄所的数量增加到了 52 个。

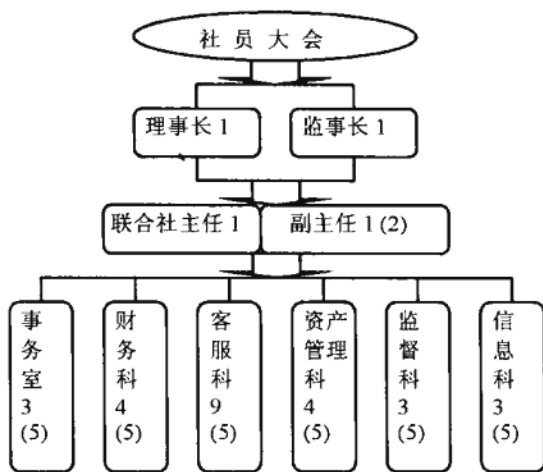


图 5-4-2 T 市农信社联合社改革后的职员配置图

在进行组织机构设置改革之后，T 市农信社还进行了组织结构及人员配置的改革。首先，导入了以“定编制、定岗位、定职责”为中心的“三定”制度，根据基层农信社的规模，分别规定经营人员、经营部门和职员的数量，并明确其相互责任关系。“三定”制度在经过社员代表大会的讨论后，正式汇编成“T 社组织制度改革‘三定’实施方案”，由各个基层单位落实。按照该实施方案，管理 20 个以上基层单位的农信社，其经营者和职员人数不得超过 35 人，管理 20 个以下基层单位的农信社的经营管理人员和职员数量必须在 30 人以下。其次，对部门的构成进行了调整。原来的农信社部门构成基本是一个事务室和九个营业部门的组织模式，改革后的农信社组织由一个事务室和五个业务部门构成，这五个业务部门分别为财务科、客服科、资产管理科、监督科和信息科。每个业务部门的人员构成也进行了调整，增加了信贷人员的数量，科室人员有的由 5 名调整到 9 名（如图 5-4-2 所示），目的是密切农信社与社员的关系，更清楚地了解他们的信贷需求。另外，事务室及其他五个业务科的人员数量由 15 人减少到 9 人，减少了近 40%。通过上述改革，

T市管理的242个基层组织中撤并了32个部门,但增加了信贷部门的力量,增加信贷员245人,其中包括派往较偏远地区信用站的人员。

二、新事业方式：“信用镇”与“客户经理制”的导入

T市农信社经营改革中,导入了创新机制并推出了一系列新的事业方式,其中以“信用镇”和“客户经理制”最为著名。

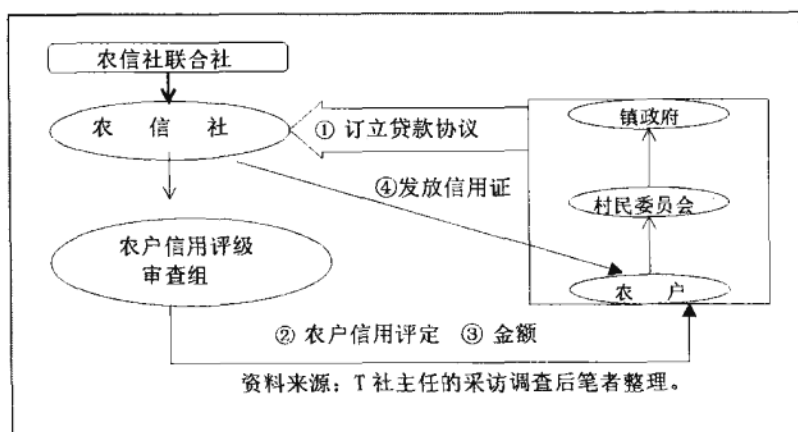


图 5-4-3 “信用镇”概念图

T市农信社主任在吸收广东省高州农信社经验的基础上,发展了“信用镇”的信贷模式,其目的是解决农户“贷款难”问题,把服务“三农”落到实处。所谓“信用镇”方式,如图5-4-3所示,它是由农信社、镇政府、村委会和农户在互相信任的基础上,互相合作,共同建立的“四位一体”的农村社会信用服务体系。由农信社提供支农贷款,当地政府监督指导,农民自愿参加。具体操作步骤如下:首先,由农信社、政府和村委会之间确立“信用镇贷款协议”的具体内容和格式,明确各自职责。其次,综合评定农户的社会信用能力。先由农信社、镇、村组成

“信用”评估组,评估农民资信,评定信用等级,确定授信额度。初分“差、一般、较好、优秀”四级,实践一年后增加“特优级”,授信额每年度从三千元至二万元不等。然后根据评估授信,农信社给农户核发《小额信用贷款证》,一户一档,农户便可持证按需像拿活期存折一样随时到农信社贷款。根据农户“信用”度,每两年重新评估审核一次授信额度。最后,在上述内容得到基本确定后,向农民发放“信用证”。

在“信用镇”方式下,农民通过公开渠道,在镇、村两级政府监督下领取《小额信用贷款证》,按额度规定最高贷款量可随时多次反复使用,解决了农民家庭式农业生产急用的资金,缓解了农民一直没法解决的“贷款难”问题,发展了生产,增加了农民收入。同时,从农信社角度而言,通过发放“信用”贷款,规范了内部管理,防范了信贷风险,提高了贷款质量。用T市农信社主任自己的话来说,“信用镇”贷款方式是联系农民的一条最好的金融纽带,在贷的同时也吸引来存款,促进了自身的发展;从地方、镇一级政府角度来看,“信用镇”解决了当地企业生产资金,促进了地区生产协调发展,为区域的“三农”服务提供了经济保障。可以说,“信用镇”方式的社会效益是“三赢”的。

在推出“信用镇”信贷方式的同时,T市农信社联社还十分重视经营模式的改革,通过推行“客户经理制”来促进农信社营销业务的发展。T市农信社推出“客户经理制”的目的是为农民提供全方位的金融服务,把农信社的各项业务渗透到农村的每一个角落。他们的具体做法是全面实行“包村、包片、包户、包社区”制度,在农村每一个集镇,农信社推行“一站式”服务和“一条龙”作业,为农民提供政策、信息、资金等全方位的金融服务,使客户经理成为农信社联系农民的金融纽带、农信社发放农贷的营销能手和帮助广大农民脱贫致富的金融专家。

T市农信社之所以采用“客户经理制”来实现以金融产品为中心的经营策略向以客户为中心的营销策略的转变,有其根本原因。首先,通过对T市的调查发现,由于部分T市农信社下属机构信贷管理松弛,资金大量死滞,经营严重亏损,在相当程度上抵消了有效贷款的增加,这一状况严重影响到本地区农民、农业、农村经济的有效信贷投入。T市农信社认识到要提高信贷质量和经营效益,首先要解决存量资产问题。他们将现有存量贷款划为两大块:不良贷款由专人管理清收,逐步化解风险,而正常贷款和新增支农贷款,则实行“客户经理制”,达到包放、包收、包效益,逐步提高支农水平、信贷质量和经营效益之目的。T市农信社还发现其下属机构中存在违规发放有问题贷款现象,财务管理不规范。T市农信社管理人员认为,这些问题形成的原因有三,一是干部职工业务素质不高,创新能力不足;二是政治素质不高,自我约束能力较差;三是管理模式僵化,缺乏科学的机制,职工的积极性发挥不够。因此,必须对联社及其下属机构进行以强化人员管理、提高素质和调动工作积极性为中心的改革,实行“客户经理制”正是这方面的实践。“客户经理制”要求每年对农信社职工进行考核,合格者才可以聘为客户经理,不合格者则必须经过培训,只能作为普通的信贷员从事工作。

按照T市农信社联社主任的评价,^①T市农信社通过实行“客户经理制”,使农信社与市场更贴近,经营运作更准确,减少了失误和损失,尤其对于资产业务的运用有着十分重要的作用。其作用主要体现在下述几个方面。第一,作为贷款第一责任人的“客户经理”,自身的风险意识进一步提高,对于授信业务发

^① 本评价内容来自于2002年4月17日对T市农信社联社主任进行的现场采访。

放更加慎重,对于不良资产的化解更加尽心尽力;第二,“客户经理”权限及责任增大,对客户经理在知识、修养、业务等方面提出了更高的要求,而高素质的客户经理本身就是开拓和竞争同业市场的前提与保证;第三,客户经理的经营业绩和自身收入挂钩,调动了他们的积极性,使他们能够真正做到关注客户和培植客户,这是“客户经理”与传统信贷员、外勤人员的根本区别;第四,客户经理集存、贷、汇各项业务于一身,主动上门为客户办理业务,有利于提高工作效率,提高农信社的社会形象。

可见,T市农信社联社通过推行“信用镇”方式,使农民、农信社和地方政府三方获益,缓解了农民“贷款难”问题。同时,“客户经理制”的导入,使原有的信贷员消极的工作态度发生了根本变化,实现了自身以金融产品为中心的经营策略向以客户为中心的营销策略的转变,农信社也通过“客户经理”这一对外服务的窗口,实现了其联系农民的金融纽带的作用。

三、开发“地区密集型”金融新商品与新业务

T市农信社联社还通过各项改革,积极进行适合本地区需求的金融新商品的开发,主要表现在下述几个方面。

第一,积极开发农民生活消费信贷业务。T市农信社根据本地区农村经济发展和产业结构调整的新形势和新要求,大力增加了小额农贷、助学贷款、住房、购车等消费贷款的比重,同时,还拓展和延伸了小额农贷的对象、额度、期限等,积极推广农户小额信用贷款,放大小额农贷支农效应,以促进农民共同富裕。对于农户小额信用贷款,T市农信社采取措施适当控制利率浮动的幅度,尽可能给农民以利率优惠,减轻农民利率负担,努力做到让利于农,反哺于农。

第二,积极开拓中间业务。根据辖区经济特点,T市农信社设计出灵活多样,符合不同类型农户、社区居民和小型企业需求的金融服务和产品。例如,在经济发达地区,积极开展代理结算、汇兑、咨询、租赁、保险、保管箱、票据贴现等金融服务,增强市场竞争能力。

第三,创新组合性信贷产品,为客户提供综合信贷及理财业务。T市农信社积极推行资产、负债、中间业务一体化营销,在贷款、承兑票据贴现、应收账款融资等方面实行配套服务。同时,针对农民的金融需求,实行贷款、理财、咨询等综合信贷产品服务。

第四,开发捆绑式信贷产品,将不同功能、不同性质的贷款产品捆绑在一起。例如,将农户小额信用贷款、农户联保贷款捆绑在一起,扶植农民专业化发展;将订单担保贷款、公司为农户担保贷款捆绑在一起,推动“公司+基地+农户”的农业产业化发展;采取抵押、质押、担保贷款相结合的方式,支持农村城镇化建设。

第五,加强金融电子化服务。T市农信社计划发展农信卡业务,开办如客户一证通、信用卡、银证一卡通等业务,同时加大对现代结算服务手段的投入,畅通全国汇路,增加结算种类,树立结算品牌,加速客户的资金流通,提高资金使用效率。此外,T市农信社还积极开办网上银行,为农民提供快捷便利的资金结算服务,进一步提升农信社服务水平。

可见,T市农信社联社积极开发适合本地区金融需求的各项新业务,其中包括农民生活消费信贷业务,以代理等业务为中心的中间业务,新型的以组合和捆绑为特色的综合信贷方式等。同时,T市农信社还十分注重电子服务。总之,通过上述新业务及新产品的开发,T市农信社密切了与当地客户的关系,为满足当地金融需求打下了基础。

四、社员“直接对话制”与“问卷调查制”的采用

按照合作制理论,合作组织的经营者在运营中,必须具备培训及强化社员组织的职能,^①这就要求合作组织的经营者必须能够准确了解多数社员对于组织经营的意愿及看法,因此,经营者与社员之间的沟通十分重要。

T市农信社联社的经营者通过实践认识到,改革开放后的农村金融体制改革,尤其是1996年以后实施的改革呈现出与之前大不相同的局面,无论是农村金融的政策、机构还是体制,均从外因和内因两个方面推动着农信社改革的发展,而改革的最终都将使农民、农业及农村中广大的需求主体得到更满意的金融服务。因此,农村金融服务来源于农村,最终还要服务于农村,让良性循环发展的农村金融回到农民手中才是根本目标。本着这一目标,T市农信社联社的经营者引入了与农信社社员的“直接对话制度”,即通过农民和金融机构的直接对话,来判定农信社服务是否能够让农民感觉到获益。与此同时,通过该项制度的确立,尝试培养具备独立性、自主性、能动性和创造性等多方面素质的新型农民,使社员与农信社成为一体,共同监督和评价农信社的经营。

“直接对话制度”主要通过社员代表与农信社主任进行的定期对话形式实施。通过对话,社员可以对农信社的业务内容、管理制度等进行一定程度的了解,也可以就农信社组织及经营等相关内容直接向主任提出问题,主任回答不了的问题可以通过社员大会给以解决。社员利用该项制度还可以直接向农信社

^① [日]多门院和夫(1990),《农协经营的改革》,乐游书房,第68页。

经营者反映他们的意见、要求和难题。通过该项制度加深了农信社与社员之间的相互了解。T市农信社在推行“直接对话制度”的同时,还辅之以“支农扶农恳谈会”,广泛征求农民、社会各界人士的意见和建议,通过直接对话,了解农民想什么,困难是什么,需要农信社帮助解决什么,农信社哪些服务不到位等,以此增进与农民之间的感情。

表 5-4-1 T市农信社联社对社员的问卷调查

问 题	回 答	比 率 (%)	问 题	回 答	比 率 (%)
1. 借款 渠道	农信社	67%		(③购买农业机械)	(12%)
	亲戚	20%		(④子女教育)	(10%)
	高利贷	5%		(⑤住院)	(8%)
	农业银行	7%		(⑥从事养殖业)	(13%)
2. 资金 需求	购买化肥、种子等	21%	5. 是否了 解农信社 的“支农” 性质	了解	26%
	购买耕牛、手扶拖拉机等	16%		基本了解	52%
	购买挖井机、水泵及水管等	10%		了解一点	15%
	求医看病	4%		从未听说过	6%
	购买家电	3%	6. 对农信 社所提供 服务的满 意程度	满意	36%
	从事养殖业	11%		基本满意	46%
	从事零售业	13%		不满意	10%
3. 需求 金额	婚葬费用	3%	非常不满意(原因是)	(①提供贷款慢)	(21%)
	3,000 元	53%		(②贷款手续复杂)	(56%)
	3,000 - 5,000 元	26%		(③信贷员未履行职责)	(6%)
4. 对农 户的资金 需求是 否能够 满足?	5,000 元以上	21%	7. 信贷员 与农户的 接触程度	信贷员经常访问农户	14.5%
	满足	37%		信贷员大约一个月访 问农户一次	38%
	基本满足	44%		信贷员基本不接触农户	40%
未满足 (哪方面未满足)	16%	从未从信贷员那里获 得过帮助或好的建议		20%	
	(①从事商业所需资金)	(20%)			
	(②农民盖房)	(17%)			

注:该项调查的对象包括 T市 163 个村 的 1543 家农户,此表的结构设计由笔者作出,调查的内容参见 T市农信社联社的调查报告。笔者在了解 T市农信社该项调查的基础上,又针对调查内容对 T市农信社主任进行了访问。

除与社员的“直接对话制度”外,T市农信社联社还通过问卷调查的方式更广泛地了解社员的需求。问卷调查是在 T市

人民银行信用合作处、T市农村金融体制改革办公室、地方政府和村民委员会的协助下进行的,其基本内容如表5-4-1所示。

第五节 农信社公司治理行为分析

一、强化民主管理：“三会”与“社务公开”

(一) 强化“三会”制度

在T市农信社联社新主任上任后的第一届社员代表大会上,公布了《T市农信社联社章程》,进一步规范了社员代表大会制度。其中,明确规定了社员代表的构成比例,即“社员代表中农信社内部职员代表的比例不得超过代表总数的10%,农户社员代表和法人社员代表的比例必须超过代表总数的60%以上”。同时还规定:“社员代表的任期不得超过三年,社员代表大会由农信社理事会负责召集,每年召开一次,理事会同时具备临时召开社员代表大会的权力。”在新章程的第23条和第28条,还分别规定了理事会及理事长的职能及运营、行使权利等问题。其中,理事会的功能被分为11个具体项目进行了详细说明。在新主任上任后,对于以前理事会已经通过的、但尚未实施的“农信社中级以上领导干部选拔方案”、“贷款权限授予办法”、“不良债权管理方法”、“营业费用管理方法”等规章制度进行了深入讨论,后颁布实施。在新章程的第29条和第31条,分别明确了监事会的构成、行使权力、监事会会议的召开、监事长的选聘方法等内容。

(二) 突出“合作制原则”

在明确“三会”制度的基础上,T市农信社的新章程进一步

明确体现了合作制原则。其中的主要内容如表 5-5-1 所示,具体表现在下述几个方面。

表 5-5-1 《T 市农信社联社章程》中体现的合作制原则

合作制原则	《T 市农信社联社章程》
“公开”的原则 (人退社自由)	第 1 章第 5 条规定:“本社坚持社员自愿加入的原则。” 第 4 章第 18 条规定:“社员的退会,可以在取得理事会同意后办理手续。”
“民主管理”的原则 (1 人 1 票)	第 5 章第 19 条规定:“社员代表大会由社员代表组成,社员代表由社员选举产生,坚持一人一票制,社员代表任期为三年。”
出资金利息限制的原则	第 7 章第 37 条规定:“社员出资按照一年期定期储蓄 1% 的利率支付利息。”
剩余金分配的原则	第 7 章第 37 条规定:“①税后利润的 10% 以上部分作为保留金。②10% 以下的部分作为职员福利基金进行保留。③社员的分红按照比例不得超过税后利润的 70% 分配。”
促进教育、培训的原则	第 7 章第 37 条规定:“从职员福利基金中抽出一定比例作为职员教育、培训的费用。”

资料来源:节选自《T 市农信社联社章程》。

第一,体现了合作制的开放原则。1995 年 9 月,国际合作社联盟在英国曼彻斯特市举行了成立 100 周年的第 31 届代表大会,与会代表修改和重新确立了合作社的基本原则,目的是适应形势并指导 21 世纪的合作运动。新原则中首要一条便是“自愿与开放的社员资格”,即提倡合作社是自愿加入的组织,它向能利用其服务并承担社员责任的所有人开放,不允许有任何性别、社会、种族、政治或宗教的歧视。从 T 市农信社的新章程中看出,合作制度的开放性原则有所体现。如表 5-5-1 所示,其第 1 章第 5 条具体规定了“坚持社员自愿加入的原则”,

在第4章第18条又规定了“社员的退会,可以在取得理事会同意后办理手续”,体现了合作制组织中的“入退社自由”的公开性原则。

第二,体现了民主管理的原则。按照国际合作社联盟的规定,合作社是由社员控制的民主组织,社员积极参与制定政策和作出决策,选出的代表对全体社员负责。在基层合作社,社员有平等的投票权(“一人一票制”),其他层次的合作社也以民主的方式组成。T市农信社新章程中的第5章第19条规定:“社员代表大会由社员代表组成,社员代表由社员选举产生,坚持一人一票制,社员代表任期为三年。”既体现了“一人一票制”的原则,又体现了民主管理的原则。

第三,资本报酬和公共积累问题。应该肯定的是,在国际上大部分的合作社中,社员都要认缴入社股金,从这个意义上讲,合作社即是股份合作企业,但不同的是这种社员股金很少有利息。至于社员为合作社未来的发展所提供的额外资本,则可以获取利息,^①但不能分红。^② T市农信社新章程以下述方式体现了以上内容。第7章第37条规定:“社员的出资金可以按照高于金融机构一年期定期存款的利率水平获取利息。”并提出应该保留部分“福利基金”,实际上这部分“福利基金”即可以看作是“公共积累”。

第四,关于教育、培训和信息服务。按照规定,合作组织应该为其社员、选出的代表、经理及雇员提供教育和培训的机会,以使他们能促进合作社的发展。合作社同时也要使公众更广泛地了解合作的本质及其优越性。T市农信社新章程第7章第37

^① 一般可按银行利率。

^② 这是因为在合作组织中,投入的资本只是实现目的的手段。

条规定：“从职员福利基金中抽出一定比例作为职员教育、培训的费用。”说明农信社重视为社员和职工提供教育和培训的机会，意识到通过提高职工和社员的教育水平和技能，可以促进农信社的进一步发展。

综上所述，T市农信社联社在强调“三会”制度的同时，按照合作制原则规范其民主管理，并将之写入经过修改的新章程，这充分体现了T市农信社在改革中强化了民主管理的重要性。

（三）建立“社务公开制度”

T市农信社联社在规范“三会”制度和“合作制原则”的同时，还通过“社务公开制度”进一步强化其民主管理。所谓“社务公开制度”是指，虽然农信社的主任及副主任对农信社的重要事务具有决策权，但必须要接受农信社“审查委员会”的监督。例如，T市农信社联社在1999年设立了“贷款审查委员会”，该委员会对贷款审批具有决定权，如不经该委员会的审查，即使是农信社主任也无权决定发放贷款。同时，该“贷款审查委员会”的设立，还避免了部分地方政府官员干预贷款审批的现象。由于T市农信社规定“贷款审查委员会”所作出的报告书必须在社员代表大会上公开，增加了民主管理的透明度。

二、经营管理者的民主选拔制度

1995年的国际合作社联盟第31届代表大会对合作社作出了最新的具有权威性的定义，即合作社是人们自愿联合组成的自治性的协会，以通过共同所有和民主控制的企业来满足其经济、社会和文化方面共同的需求和渴望。这说明，合作社首先是企业，但它又不同于一般的企业，它是通过成员共同所有和民主控制来实现的一种特殊的企业组织形式，它的最大特点是社员

既是合作社的所有者,又是合作社提供服务的使用者,二者身份同一。也就是说,作为一个合作组织,它应该充分体现“以人为本”这一原则。

表 5-5-2 T 市农信社联社“干部审查制度”(2002 年)

审查项目	内 容
选拔资格 (15 分)	①具有大专以上学历,有助理经济师或会计师资格,从事金融相关工作 6 年以上或是从事经济相关工作 11 年以上,在农信社工作满三年以上的职工和干部。②在竞岗前无任何违法行为。
选拔前的审查 (25 分)	①书面选拔(选任申请书、履历书、省份证明、参加竞聘理由书)。②面试选拔(内容包括对相关经济、金融法律、规则以及政策的理解、对农信社业务状况的把握、对农信社发展计划及未来规划和展望等)。
对在职过程中的工作审查 (25 分)	①随时进行临时检查。②对竞聘者的收入及消费状况进行审查,审核是否有异常的地方。③竞聘者是否有违法违规行。
离任前审查(5 分)	对竞聘者离任前的业务内容及财务状况进行审查。
有无免职(10 分)	①有无 1 年至 5 年间的免职记录。②是否具有 6 年以上的免职记录。
从任职到离职间的文档管理 (20 分)	包括书面考核记录、面试记录、资格证书的保存、接受职业培训记录、奖励及惩罚记录、社会兼职记录、不良行为记录、离职及免职记录。

资料来源:根据对 T 市农信社联合社书记的采访记录笔者制成,采访时间为 2002 年 4 月 18 日,下面的表 5-5-3、表 5-5-4、表 5-5-5 的资料来源均同此表。

T 市农信社联社主任在经营改革中充分认识到“以人为本”的重要性,认为人力资本是影响农信社经营的最重要因素,以此作为出发点,T 市农信社联社主任在上任后对农信社及其基层组织人员,包括上至经营责任者下至一般职员的所有人员指定

了一套规范化的管理制度,这项制度的核心便是“干部审查制度”。为顺利推行“干部审查制度”,T市农信社联社首先公布了《T市农信社联社主要负责人任职资格审查办法》,对农信社各层机构的主任、副主任及其相关经营管理人员按照百分制的得分进行审查,百分制的相关制定方法如表5-5-2所示。

在此基础上,T市农信社联社对干部和职工的民主选拔制度采取了“三竞”与“三金”的方式。所谓“三竞”具体指“干部竞聘;职工竞岗、信用社竞级”制度,首先将拟选拔的干部岗位和竞选该岗位干部的基本条件公开,凡是认为符合条件的人员均可以竞聘;然后,对竞聘人员进行资格审查,在资格审查后,还要经过严格的笔试、演讲、公开答辩、民主评测、人事审查等环节。在对干部的考核中,T市农信社联社还十分重视所选拔干部是否具有对合作组织建设的热情、是否了解合作组织的理念等因素,并对他们的文化知识、政治及业务素质等进行综合考评。通过上述举措,T市农信社联社对所辖系统的农信社干部进行了削减和调整,将全系统科级以上干部由101人削减至60人,使得科级以上干部中具备大专以上学历的人员比例由原来的18%提高到70%,大大提高了干部队伍的整体素质。同时,长期被视为“金饭碗”的用人制度和分配制度被彻底打破。

为落实民主选拔制度,T市农信社联社还实施了“三金”办法,提高了经营管理者的责任心。这一办法要求各级别干部在上任前与农信社签署《经营管理责任书》,按照责任书的规定,干部要向农信社联合社缴纳一定数额的保证金。联合社主任和一般农信社主任级干部要分别缴纳5000元和3000元的保证金;在此级别以下的领导干部要缴纳1000元的保证金。保证金在评价干部的经营业绩时作为奖金分配,对于没有完成任务的干部则不予发放奖金。

三、职员管理制度的确立：强化业绩管理

T市农信社联社在对领导干部管理制度进行规范的同时，还强化了对于一般职工的管理制度，推出了劳动制度改革方案，建立了科学的用人机制、激励机制和考核机制。同时，建立了合理高效的薪酬机制，对有特殊贡献的员工，实行特殊的奖励，使他们既可得到较好的经济收入，也可享受较高的政治待遇。与此同时，T市农信社联社还为职工创造了培训学习机会，在三年内按计划对不同层次、不同级别、不同岗位的员工进行不少于一次的培训学习，或参观、或培训、或座谈，让员工有充分的自信心和充实感。

表 5-5-3 T市农信社联合社职员业绩考核状况

信贷员(85人)				其他职员(383)		
等级	发放贷款金额	人数	奖金(元)	等级	人数	奖金(元)
一	20万元	40	20,000	☆☆☆☆☆	8	5,000
二	15万元	18	18,000	☆☆☆☆	44	4,000
三	10万元	10	8,000	☆☆☆	231	3,000
四	5万元	9	0	☆☆	89	2,000
不合格	0	8	0	☆	11	1,000
				不合格	0	0

T市农信社又面向社会公开招聘，引进了一批高素质、高学历的专业人才，通过干部交流和调整，将金融专业的本科生安排在最能发挥才干的岗位上。这样一来，既改善了基层社的人员结构，激发了员工的工作热情，又切实体现了人尽其才、才尽其用的用人机制。对于新聘任人员，T市农信社积极采用激励、考核与薪酬相结合的方法，提高他们的积极性。如表5-5-3所示，T市农信社联社在考核职工时，分等级确定了量化指标，进

行综合评价。例如,将普通职工与信贷员的工作量区分开来评价,对于信贷员分为五个等级,对于其他职员则分六个等级进行评价。对于一级信贷员规定其贷款审批权限为 20 万元,其他级别的信贷员则以此类推分别给予 15 万、10 万和 5 万元的贷款审批权。对于其他员工的业绩考核则根据他们的服务能力、组织纪律、服务质量等分为五星、四星、三星、二星、一星和不合格六个星级进行评价。按照上述评定方法,2001 年末对信贷员考核的结果为有 77 名信贷员被评为四级以上,人均分配到 3450 元的奖金,其中一级信贷员与四级信贷员之间的奖金差为 12000 元左右,通过这种方式,大大激发了员工的工作积极性。

T 市农信社联社十分重视对员工的教育培训,如表 5-5-4 所示,具体确立了对职工的教育培训计划,在重视学历教育的同时,重视对员工的工作技能培训,同时,还委托人民银行总行和国家教委联合实施对本社职工的专业和业务技能培训。

总之,T 市农信社联社通过改进和完善干部及职工管理制度,培养并提拔了一批高级人才,建立起了一支具有较强竞争力的干部和职工队伍。

表 5-5-4 T 市农信社联合社的职员培训计划及实施状况

计划项目	内 容
1. 指导思想	在促进大学、大专、职业学校教育的同时,加强以短期业务为中心的业务培训。
2. 三年内目标	① 80% 以上职员三年内达到职业学校以上水平。 ② 10% 以上职员达到大学及大专水平。
3. 学历教育	委托人民银行与国家教育委员会。农信社职员的学历水平有一定程度提高。
4. 专业知识技能教育	委托国家教育委员会指定的大学开设“金融学”、“会计学”等课程,使农信社干部和职员受到良好的专业训练,提高他们的理论知识水平。

计划项目	内 容
5. 按职务区分的职业培训	使干部和职员接受相关金融机关业务的短期讲座,为他们提供特殊的职业培训。

资料来源:同表 5-5-2。

四、强化内部管理机制

T市农信社联社从健全业务管理制度和监督违法违规行为两个方面入手,提高内部管理的效率。如表 5-5-5 所示,2001 年至 2002 年间,T市农信社联社对业务管理制度进行了大规模的整顿和修改,在总结原有制度的基础上,对内部管理制度进行了分类,列出了财务制度、人事制度、贷款制度、监管制度以及其他制度等五个系列。同时,分别就各系列制度内容进行细分,在 2001 年间着重补充了新制度,总共公布了 51 项制度。2002 年修改了新制度。通过两年的努力,基本上确立了 T 市农信社联社的内部管理制度,提高了管理效率。

表 5-5-5 T 市农信社联社业务管理制度的数量(2002 年)

业务管理制度名称	2001 年的数量(1)	2001 年的修改数量(2)	新增制度的数量(3)	2002 年制度的数量(4) = (1) + (3)
财务制度	10	-	-	10
人事制度	10	1	-	10
贷款制度	17	-	-	17
监督管理制度	9	-	-	9
其他制度	5	1	-	5
各项制度合计	51	2	-	51

在对违法违规行为进行监督管理上,T市农信社联社也实施了一套独特的方法。他们将容易出现违法违规的行为分为三大类型,对每一类型中可能出现的行为进行了详细划分。例如,首先分析了设立组织机构时可能出现的违法违规行为,提出了

严格的管理规则。其次,分析了在业务经营上常会出现的违法违规现象,确立了农信社基层的业务必须以服务“三农”为目标,如果超出了此目标则必须受到严格的审查管理。同时,还对农信社的财务状况进行详细审查,并审查了农信社所从事的中间业务内容是否存在违法违规行为。最后,T市农信社联社针对最敏感的贷款部门的违法违规行为进行了详细分析,确立了要依次对贷款利率、贷款投向、贷款担保、贷款报告等内容进行审查。T市农信社联社还针对上述内容的审查结果作出报告书,在社员代表大会上公开。通过这些方式,T市农信社联社加强了内部管理,同时也一定程度上提高了民主管理的透明度。

第六节 农信社合作制改革的经营 绩效及其评价

一、经营改革绩效及其评价

通过各项经营管理制度改革,按照T市农信社联合社的监管报告书的统计,T市农信社联合社2002年初的储蓄存款余额达80,160万元,与1996年同期的35,341万元相比,增加了127%;贷款余额达55,152万元,与1996年同期的37,178万元的水平相比,增加了48%(表5-6-1)。

同时,T市农信社联社的不良贷款比率有了大幅度下降,由1996年的70%左右下降到2002年初的26.1%。不良贷款比率下降的原因有以下几点。第一,贷款规模有了一定程度的扩大。尤其是在T市农信社联社推出的一系列以建立合作制的组织机构和管理体制为中心的改革措施的作用下,农业贷款规模有

了显著增加,2002年初农业贷款金额达到16,494万元,与2001年底相比增加了4,390万元。其中,粮食生产、蔬菜生产、养殖业及其他贷款规模分别较2001年底相比增加了1,878万元、804万元、670万元、1,625万元。

表5-6-1 T社改革前后组织及经营状况的比较

		2001年 1月	2002年 3月	增减率 (%)
人员总数(人)		543	503	7.4
出资金总额(千元)		8800	11900	26.1
机 构 (个)	联合社	1	1	-
	营业部	1	1	-
	乡镇农信社	20	19	-5
	农信社分社	5	0	-100
	储蓄所	61	52	-14.8
	储蓄中心	14	19	26.3
	信用站	132	151	14.4
储蓄存款余额(千元)		674947	801600	15.8
(其中) 储蓄		585288	681360	14.1
贷款余额(千元)		462173	551520	16.2
(其中)农业贷款		12104	16494	26.6

资料来源:T市农信社联社的对外宣传资料经笔者整理。

T市农信社联社不良贷款比率下降的第二个原因是下力量处理不良贷款的回收。T市农信社于2002年初在业务部门中专门设立了“不良贷款清收管理部”及其下属组织,集中在一年内做好不良贷款的清理回收工作。“不良贷款清收管理部”的成员由具有丰富经营的信贷员及农信社外部相关部门的人员组成。同时,“不良贷款清收管理部”还下设“调查组”、“清收组”、“协调组”、“盘活组”、“以资抵债组”五个小组,分别负责不良贷款的调查清理、协调盘活及处置工作。由于不良贷款清

理回收工作较其他工作难度大,T市农信社联社对于“不良贷款清收管理部”的职工实行特别的薪酬考核制度,根据职工清理回收贷款的数量和质量评价业绩,对业绩好的员工实行奖励制度。具体在年初确立每个月的贷款回收、盘活及以资抵债部分的详细计划,每月进行一次考核,对完成计划人员给予一定奖励。

第三,T市农信社联社还充分利用媒体和网络的作用,公布相关抵债资产的信息,寻找收购方。按照此方式,位于T市的一家家具公司以80万元的价格收购了T市农信社联社在网上公布的属于抵债资产的一片土地;位于Y市的一家化学工业有限公司收购了T市农信社公布的作为抵债资产的某化工厂。

第四,对于一些恶意欠债单位,T市农信社联社联合人民银行、银监部门及人民法院对其进行管理和制裁,人民法院还配合农信社加大对已审结胜诉案件的执行力度。

通过以上方式,T市农信社联社的不良贷款得到了很好的控制。2002年4月的不良贷款比例比年初有所下降,下降到17.01%。其中,“呆滞贷款”的比例为7.92%,比2002年1月下降了3.83%;“呆账贷款”的比例也比年初减少了4.28%。

不良贷款的比例有所下降,但T市农信社联社的资产质量问题仍需进一步改进。据调查,T市农信社联社所发放的贷款有向特定企业相对集中的趋势。例如,投放贷款最多的对象中,其余额为950万元,占T市农信社联社贷款余额总量的10.6%。同时,前十位贷款对象的贷款余额共计2,290万元,占T市农信社联社贷款余额总量的25.57%,这一数字与年初相比增加了6.37%。说明存在着一定程度的贷款风险。另外,从T市农信社联社的资本金构成情况看,所管辖的19家农信社中,自有资本比例超过8%的只有两家,其余17家平均自有资本比例为

4.12% ,其根本原因是社员股金规模小。

为解决股金规模的问题,T市农信社联社将增资扩股任务层层下发到所辖基层农信社,通过农信社干部带头、动员以及利用媒体宣传的方式发动更多群众入股。同时,T市农信社联社还充分利用网点多、联系面广的优势,发挥他们的主体作用。他们还通过改革服务方式、提高服务水平,进一步加强内部考核,调动员工的工作积极性,让员工积极发挥“挎包银行”的精神,走村串户做好宣传发动工作,以确保股金的增加。

二、基于问卷调查的经营效果分析

从T市农信社联社对社员的问卷调查结果中可以看到T市农信社联社通过合作制经营改革所取得的效果显著。如表5-4-1所示,农户对于农信社是否满足了其资金需求的问答中,认为“比较能够满足”的占37%,认为“基本满足”的占44%。说明80%以上的农户认为农信社能够满足他们的资金需求。

对于农信社提供的金融服务,回答“满意”和“比较满意”的农户占问卷总数的82%,说明T市农信社联社通过改革提高了服务水平。对农信社的服务表示“不满意”的答卷中,在问到“不满意”的原因时,其中有半数以上的农户认为是“贷款手续繁琐”。在问到对哪些方面“不满意”时,回答不能满足“从事商业所需资金”的占20%;回答不能满足“盖房”所需资金的占17%;回答不能满足“购买农业机械”需求的占12%;回答不能满足“子女教育”方面资金需求的占10%;回答不能满足“看病就医”资金需求的占8%;回答不能满足“从事养殖业”资金需求的占13%。

总之,农民普遍认为农信社基本能够满足他们对于与农业生产经营有关的资金需求,而对于他们在生活方面资金需求的满足尚存在不足。

另一方面,农户对于农信社的利用率明显提高。在 T 市农信社联社实施经营改革之后,农户对农信社的利用率由原来的平均 41% 上升到 67%,而之前较普遍存在的向亲朋好友借钱或利用高利贷现象则有所改善,农民从亲属那里借钱的比例由原来的平均 59% 左右下降到 25% 左右,农民向高利贷筹措资金的比例由原来的 25% 左右下降到 5% 左右。这说明,由于农信社实施的以合作组织改革为核心内容的经营改革取得的成效,使得农户由原来依赖民间资金发展到多数依赖农信社,农信社的支农作用得到了充分发挥。

本章小结

通过本章的考察可以得出下述结论。

首先,作为一个商品粮产量较大的农业地区,T 市下属的商品经济欠发达地区较多,而该地区农信社历史包袱较大,T 市农信社联社合作制经营改革的实例证明了经营者的经营行为在经营管理中的重要作用。

其次,以 T 市农信社联社主任为代表的经营者,在具体实施合作制经营改革中,首先明确了合作组织的经营理念,将合作制精神与原则植入农信社的经营改革中,进而扩大了业务范围,尤其突出了对社员生活方面资金需求的支持。

第三,为将合作制理念贯穿到农信社改革的具体步骤中,T 市农信社联社十分重视建立与社员的密切关系,将之作为组织体制改革的目标。同时,T 市农信社联社还注重与社员生活资

金需求相关的金融新产品的开发,并通过建立与社员之间的“直接对话制度”进一步加深与社员的联系,以满足他们的金融需求和服务。

第四,T市农信社联社通过提高经营者与职员的素质,通过强化内部管理制度,实现了按照合作制原则进行民主管理的目的,并在改革中提高了民主管理的透明度。

第五,通过上述合作制经营改革,T市农信社联社实现了存款和贷款的大幅增加,不良贷款比例有所下降,并一定程度上控制了不良贷款的发展,使经营状况明显好转。同时,农户对农信社的利用率有了较大提升,农户由以依赖民间资金为主发展到逐渐依赖农信社,说明农信社的支农作用也得到了很好的发挥。

第六章 城市近郊地区农信社新型合作制改革

——以天津市 JN 区农信社的事例为中心

第一节 城市近郊地区农信社发展现状及课题

一、城市近郊地区农信社发展的课题

和第五章相同,本章的课题也是建立在第四章农信社地区类型分析结果基础之上的。但与第五章不同的是,本章的分析对象为第Ⅱ类型地区。按照第四章的分析结构,该地区虽然农村经济综合发展水平不如第Ⅰ类型地区,但农业以外产业的发达程度相对较高。该地区的农村金融发展具有两个基本特征:一是表现为虽然农户收入相对较高,但在农信社的储蓄存款余额并不高;二是农信社社员中非农户比例高,农信社的农外经营现象明显。

本章的目的是讨论位于这一类型地区的农信社在合作制改革中具有哪些特征,主要问题是什么,未来发展趋势如何。为便

于分析,我们以天津市 JN 区农信社的事例为中心展开讨论。^①

二、一个新制度产业经济学的研究视角

在描述城市近郊地区农信社合作制改革的相关文献中,基本趋势是以论证该地区农信社组织结构的变迁和经营活动的特征为主,如果涉及到经营绩效的分析,多数建立在孤立的经营指标分析上。^②可见,目前的研究成果中一个显著的不足之处在于没有从组织构造、经营管理行为与经营绩效这三大要素之间内在联系角度综合地考察分析一个经营实体所具备的特征。而实际上,一个经营体的不同组织制度及经营方式会对经营绩效产生不同的影响,反过来,经济绩效的高低又会影响该经营体组

^① 我们所选择的实例调查区的主要特征体现了第Ⅱ类型地区具备的基本特征。更具体地说,作为调查区的天津市 JN 区的第一、二、三产业全面发展,农村牧副渔各具特色。区内农业以城郊都市型农业为主体,形成了优质小站稻、特色蔬菜、特种畜禽和特色水产品的农产品生产格局。同时,区内拥有国家级农业科技园区、农业观光园、港田工厂化农业科技示范区及各种设施农业小区的建设,目前,该区农业走上了集生态、休闲、观光、精品、示范、创汇等各种功能于一体的道路,是典型的城郊农业模式。

^② 相关的成果参见邹伟、奕少东(2001),《关于对农村信用社农户、个体工商户小额贷款情况的调查》,《金融参考》2001年第5期,第23页;孙争鸣(1998),《农村合作金融转换机制的实现形式》,《金融参考》1998年第10期,第24页;李志钢(1998),《当前农村信用社经营中的新问题及对策选择》,《金融参考》1998年第3期,第53页至第54页;刘仲生、藩跃华(2000),《深化农村信用社改革的现实思考》,《金融参考》2000年第8期,第55页、第57页至第58页;高兵(1999),《对辽阳市农信社监管问题的调查及思考》,《金融参考》1999年第12期,第37页至第38页;孔祖根、姚晓兵(1999),《对藁云县农村信用社营销贷款情况的调查》,《金融参考》1999年第10期,第47页至第49页;中国人民银行合川支行课题组(2000),《关于农信社支持农业及农村经济结构调整的思考》,《金融参考》2000年第9期,第64页等。

织结构的变化,也会导致该经营体经营管理方式的变革。因此,从经营体的组织结构、经营行为和绩效三者关系的角度来分析该经营体的基本特征及其变化趋势是一个十分重要的视角。

以此为背景,本章的研究方法以产业组织理论中的 SCP 三段论范式为出发点,目的是对位于第Ⅱ类型地区农村金融的市场结构、市场行为、市场绩效的现状进行分析,并提出政府从改善现有不合理的市场结构入手,提高绩效,为农村金融改革提供良好的政策环境的必要性。众所周知,在西方产业经济理论中,哈佛学派的主要贡献是建立了完整的 SCP 理论范式,^①认为市场结构决定企业行为,企业行为决定市场运行的经济绩效,奠定了重视市场结构作用的该学派的理论基础。而随后的以施蒂格勒为代表的芝加哥学派则更注重市场结构与效率的关系,强调企业行为的重要性,主张维护市场机制,鼓励竞争,反对政府干预。而 20 世纪 70 年代以后出现的以科斯、诺斯、威廉姆森、阿尔钦等人为代表的被称为“后 SCP 流派”的新制度产业经济学,则将研究重点放在企业内部,从企业(公司)内部产权结构和组织结构的变化来分析企业行为的变异及其对市场运作绩效的影响。^②

本章的分析以新制度产业经济学为依据,适当引入日本学者新庄浩二的研究成果,^③在分析第Ⅱ类型地区农村金融市场

① 本章的分析框架并非依存在贝恩(1956)的市场结构、市场绩效两段论范式基础上由谢勒(Scherer)发展而成的 SCP 三段论体系,而仅以此为出发点强调新制度产业经济学的论点。

② “后 SCP 流派”组织理论的主要特点在于它引入交易费用理论,对交易费用经济学的理论体系、基本假说、研究方法和研究范围作了系统的阐述,彻底改变了只从技术角度考察企业和只从垄断竞争角度考察市场的传统观念,为企业行为的研究提供了全新的理论视角,对产业组织的深化起了直接的推动作用。

③ [日]新庄浩二,《产业组织论》,第 12 页。

结构、市场行为、市场绩效的过程中,将研究重点放在农村金融市场中特定的企业——农信社的内部,通过分析农信社在合作制改革过程中的产权结构、组织机制的发展特征及其合作制这一经营改革行为的变异特征,来进一步观察它们分别对农村金融市场运作绩效的影响。具体分析步骤如下:首先,在接下来的第二节中,着重探讨1996年以后农信社组织结构的变化特征;第三节通过观察农信社经营者的经营行为、他们与社员及贷款对象之间的关系等现象,分析农信社合作制改革进程中的经营行为变化特征;第四节主要考察农信社组织结构与经营行为变异对农村金融市场的绩效产生了哪些影响,评价该区域农信社合作制改革的具体成效,并提出政府为农村金融改革提供良好制度环境的重要性。

在具体分析过程中,本章将采用统计分析与实证调查相结合的方法,通过对第Ⅱ类型地区具有代表意义的天津市城郊JN区的农信社合作制改革的经验来完成所设定的研究目标。统计资料主要选自官方发布的相关数据及地方统计数据,实地调查于2001年8月实施。

第二节 农信社组织结构的发展及其原因 ——基于天津市JN区农信社联合社的调查

一、农信社组织结构的沿革

天津市JN区的农业以城郊型农业为主,截至1998年末,总人口为36.21万人,其中农业人口28.25万人,占总人口的比例为78%。区域内第一、二、三产业全面发展,农林牧副渔各具特

色,目前已形成了优质小站稻、特色蔬菜、特种畜禽和特色水产品的农产品生产格局。其中,水产品与蔬菜水果的产量较大,不仅供应区域内及河北省周边的主要城乡居民,也是该区域出口创汇的主要产品。同时区域内的国家级农业科技园、农业观光园、港田工厂化农业科技示范区及各种设施农业小区建设也初具规模。目前,在全区范围内已建成 10 万亩高标准农田,并先后建成了占地 50000 亩的国家级农业科技园区、占地 200 亩的港田工厂化农业科技示范区以及设施农业小区,带动了本地区相关产业的发展,取得了良好的经济效益和社会效益。

JN 区的农业发展战略定位于“外向带动”。把发展外向型经济作为战略重点,以雄厚的工业基础,良好的投资环境,优惠的投资政策,发达的社会事业,为海内外客商提供良好的投资条件。目前已有二十多个国家和地区的客商在此投资,兴办外商投资企业二百多家。外商投资额约 2.6 亿美元。同时,还制定了农业结构调整的总体规划,加大了“无公害蔬菜种植区”、“畜牧养殖小区”、“海河沿岸水产小区”、“经济作物种植区”和“绿色产业带”“四区一带”的推动力度。^①

^① “四区一带”截止到目前已经取得了一定成效。例如,“无公害蔬菜种植区”虽处于申报认证阶段,但全区 8500 亩无公害蔬菜调整任务中,已有 7872 亩得到国家无公害食品生产认证;“畜牧养殖小区”已向多样化方向发展。目前全区已完成 26 个畜牧小区建设,总投资近 3000 万元,畜牧品种也由鸡、猪向养殖鸭、牛、羊、大雁等多品种、多元化方向发展,有效地避免了投资风险;“海河沿岸水产小区”开发已全面竣工,全区 7000 亩水产养殖小区已全部完成,完成土方 190 万立方米,修建各类闸涵 49 处,完成投资 450 万元;“经济作物种植区”强势发展,共栽植各类苗木三百多万株,完成投资二百八十多万元,同时,区域内农民种植棉花的积极性大幅提高;“绿色产业带”的建设标准较高并保证了质量,目前,已经按标准高质量实施了绿色产业带工程建设,共完成生态林 1207 亩,经济林 12649 亩。动土 45.76 万方,植树 882659 株,完成投资 1024 万元。

民的需求,受到了农民的欢迎。

第二阶段从 1958 年大跃进开始到 1962 年,农信社处于停滞不前的阶段。1958 年,大跃进开始,我国进入高度集中的计划经济时期,按西方市场原则确立的合作社组织管理模式被计划原则确定的人民公社所代替。1959 年开始 JN 区农信社下放到生产大队管理,改为信用分社,工作人员由生产大队统一管理,盈亏由生产大队统一核算,农信社的信贷作用大大削弱,信用关系也遭到破坏,资金被挪用的现象严重。同时,农信社的合作制机能逐渐失去,性质由民办走向官办,进而走向与计划经济同步。农信社原有的多元化资金主体被单一的生产大队经济管理关系取代,在单一的领导关系下,农信社合作组织的性质逐步变质。

第三阶段从 1963 年到 1978 年,农信社转向由国家控制阶段。该阶段的农信社干部由国家银行任命,业务、工资参照银行进行管理。其中,1966 年以后农信社演化成官办机构,所有业务均由“贫下中农委员会”管理。

第四阶段为改革开放以来至 1996 年,由农业银行管理。1980 年 8 月,中央财经领导小组讨论银行工作时指出:“把信用社下放给公社办不对,搞成‘官办’的也不对,这都不是把信用社办成真正的集体金融组织。农信社应该在银行的领导下实行独立核算,自负盈亏。”随后,在 1984 年,中共中央又下发了 1 号文件,要求把农信社“真正办成群众性的合作金融组织”,农业银行根据上述指示精神制定了《关于改革信用社管理体制的报告》,国务院在批准该报告的基础上,提出“恢复农信社合作金融的性质,农业银行要加强对农信社的领导,对农信社要实行政策上领导、业务上指导的方针”,并提出成立县联社的建议。JN 农信社便是在此基础上从 1985 年开始组建的,其营业部于

1987年开始成立。总之,在该期间,农信社成为中国农业银行的农村基层组织,大部分存款必须转存到农业银行,农信社事实上成为将农户存款引导到国家所支持的集体农业和乡镇企业的一个主要渠道,由此导致“行社一体化”趋势严重,农信社逐渐失去了经营自主权。

第五个阶段为1996年以后,农信社脱离了农业银行管理。20世纪90年代初,JN区的乡镇企业和农村第二、三产业发展迅猛,成为新经济增长点,资金需求旺盛,并呈现出规模大、周期长的特征。但当时农信社的贷款规模和管理方式不能适应新业务需求,致使JN区内农村合作基金会、乡镇企业基金会、农民储蓄会等非正式农村金融组织应运而生,民间借贷十分活跃,同时高利贷活动较为猖狂。加之1992年后JN区内部呈现出的“开发热”和“达标热”,使得地方政府为各自的利益介入“指令性贷款”的发放,干扰了农信社经营,影响了农村金融市场的稳定。1996年8月22日,国务院颁布《关于农村金融体制改革的决定》,提出“建立和完善以合作金融为基础,商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融体系”,为农村金融体系的改革标明了方向。以此为契机,1996年年底,JN区农信社脱离了农业银行的管理,开始成为独立的合作制组织机构,并以恢复农信社的合作性质为目标;逐渐将农信社改为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作性金融组织。

同时,从该阶段开始JN区农信社在进行合作制改革的过程中重视其“支农”的社会责任。这一责任的明确是在政府出台的一系列政策的指导下进行的。1996年国务院关于农村金融体制改革的决定规定,农信社超过50%的贷款必须投向社员。1997年10月,中国人民银行发布《农村信用社改进和加强支农服务十条意见》中明确了各地农信社要树立“大农业”和“现代

农业”的观念,把支农服务与改善经营结合起来。之后,中国人民银行于1999年7月发布了《农村信用社小额信用贷款管理暂行办法》,2000年1月发布了《农村信用合作社农户联保贷款管理指导意见》,2001年12月发布了《农村信用合作社农户小额信用贷款管理指导意见》等一系列指导性文件,JN区农信社的改革目标之一便是落实国家信贷支农政策。

二、农信社组织结构的发展特征

(一) 组织定位:以 JN 区农信社联社为中心

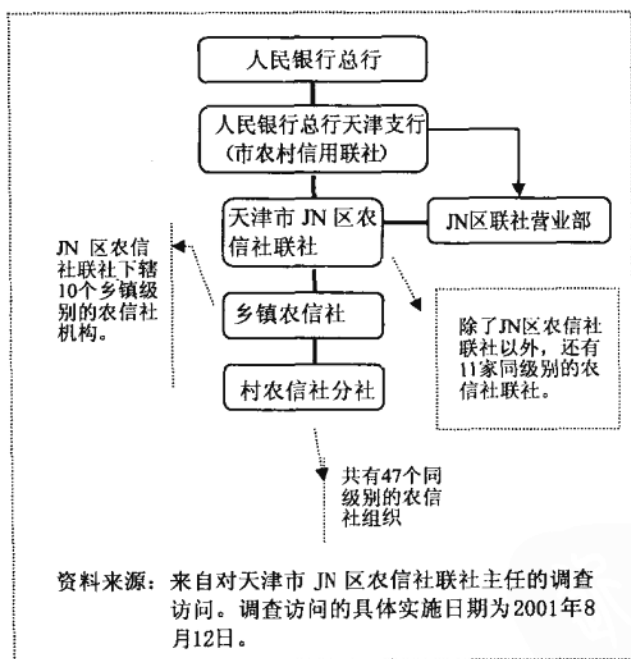


图 6-2-2 天津市 JN 区农信社联社组织结构图

天津市 JN 区农信社联社的组织结构如图 6-2-2 所示。首先由中国人民银行和天津市政府负责监管的天津市农信社联社总社作为 JN 区农信社联社的上层机构,该机构由人民银行总

行直接管理。在天津市农信社联社总社的监管下,与 JN 区农信社联社同级的联社共有 12 家,从这 12 家联社的实力对比状况来看,JN 区联社位于第四位。^①

天津市 JN 区农信社联社于 1987 年开始设立了专门从事金融业务的营业部门。如表 6-2-1 所示,除了营业部门外,JN 区农信社联社还下设了 10 个乡镇级别的农信社组织机构,具有独立核算资格。另外,JN 区农信社联社还管理着非独立核算的组织机构作为乡镇农信社的下层机构,JN 区农信社联社分别在五十余个行政村中设立了 47 家信用社分社,其中有 3 家属于联社的分社,另外 44 家则为村农信社分社。截止到调查访问实施的 2001 年 8 月,JN 区农信社联社还计划在信用分社下面再设立 5 到 6 家信用分社代理站。JN 区农信社联社共有员工四百八十余人,其中正式职工 390 人,另有约九十名临时工。

表 6-2-1 天津市 JN 区农信社联社组织机构构成

独立核算组织(11 个)	非独立核算组织(共 47 个)	
① 天津市 JN 区农村信用社联社营业部 (1 个)	① 联社分社(共 3 家)	② 村农信社分社(共 44 家)
② 乡镇农村信用社 (10 个)		

资料来源:《天津市农村信用社统计》和对天津市 JN 区农信社联社主任的采访。

天津市 JN 区农信社联社的组织规模状况如表 6-2-2 所示。与天津市农信社总体规模的对比结果显示,JN 区农信社联合社的存款规模为 28 亿元,占天津市农信社总规模的 7.3%,其中储蓄存款为 12 亿元,集体存款为四亿元左右。贷款规模占天津市农信社总规模的 7.5% 左右,其中,向农工商经济组织发放

^① 这里的实力状况是指联社的资产规模和存贷规模。

贷款的比例较高,而向农户发放的贷款比例较低。

表 6-2-2 天津市农信社总体规模与 JN 区农信社联社的对比

单位:亿元

	天津市农信社	JN 区农信社联社
存款余额	219	16
储蓄存款	164	12
集体存款	55	4
贷款余额	161	12
农户贷款	25	1.1
农工商经济组织贷款	123	10
其他贷款	13	0.9

资料来源:《天津市农村信用社统计》及向 JN 区农信社联社财务部主任的访问调查。

(二) 组织构成:非独立核算组织为中心

如表 6-2-1 所示,从 JN 农信社联社的组织构成情况分析,与“三农”需求最为密切的组织机构为村一级的农信社分社;从农信社组织机构的数量分布来看,它也是分布最为广泛的组织,占农信社机构总数的近一半。这些基层农信社最小的经营实体大多具备服务范围小、当地信息来源快、经营手段灵活的独特优势,具有广阔的发展空间。但是,从表 6-2-1 中看出,这些农信社机构均为非独立核算组织,本身不具备经营管理的独立自主权,也就是说,它们只是上层组织——乡镇农信社的附属机构。因此,它们在贷款审批等权利的行使上受到很大局限。JN 农信社联社的 47 家村一级分社在贷款过程中均受到贷款限额的制约,即当贷款金额超过一定数量时,必须要经过其上层组织机构的批准方可发放贷款。例如,JN 农信社联社规定,下属村一级农信社发放信用贷款单笔超过 3000 元、具备房地产担保的贷款超过 10000 元、具备存款担保的贷款超过 10 万元时,均

要有上级组织的批准。同时,职员的工资发放也要经过上级组织的批准。由于分布广大农村的村一级农信社不具备独立核算的功能,影响到它们经营效率的发挥,也影响到作为合作制组织“支农”作用的发挥。

(三) 机构设置:向城市倾斜

表 6-2-3 JN 区农信社联社的组织及经营状况

	城市及城市近郊的数量	农村的数量	城市与农村机构的分布比率(%)
机构及店铺网点数(店)	14	47	23/77
固定资产(万元)	1358	1414	49/51
从业人员(人)	191	199	49/51
存款余额(万元)	65831	102967	39/61
贷款余额(万元)	50690	57816	53/47
存贷比率(%)	77%	56%	--
不良债权(万元)	--	--	47/53
赤字经营(万元)	--	--	49/51

资料来源:根据《天津市农村信用社统计》中的原始数据笔者计算得出。

从 JN 区农信社的整体机构设置及分布情况看,近年开始超越农村范围,向城市近郊地区甚至城市范围集中。以此为特征的组织结构特征影响到农信社的经营行为发生了一系列变化。首先,表 6-2-3 反映了 JN 区农信社联社的组织及经营内容,从中我们可以看到农信社机构设置中城市与农村的比例为 23:77,与其他地区农信社的分布状况相比,城市地区机构所占的比例较大,说明农信社的服务范围已经超越了农村。其次,从城市与农村的农信社机构所从事的经营内容分析,存款余额中分别来自城市机构与农村机构的比例为 39:61,贷款余额中分别来自城市机构与农村机构的比例为 53:47。也就是说,农信社的存款余额中大约有 61% 来自农村,而投向农村地区的贷款份额只占到 47% 左右;相反,农信社的存款余额中只有 39% 来

自城市,而投向城市地区的贷款份额却占到 53% 左右。同时,从农贷比的数据也可以得到相同的结果,城市地区农信社机构的平均存贷比为 77%,而农村地区机构的平均存贷比为 56%。以上两点说明 JN 区农信社的机构设置存在向城市倾斜的现象,导致其经营行为出现了向农外业务倾斜的特征,说明有些农信社已经脱离了以扶植“三农”为中心的合作制组织的经营原则。

第三节 农信社的经营行为分析

一、内部治理结构与“外部人控制现象”

JN 区农信社联社的经营结构如图 6-3-1 所示。JN 区农信社联社分别设置了一名理事长及监事长,同时联社主任与副主任各一名,包括其他经营管理人员在内,共由 30 名经营者构成。经营部门分别设置了财务科、业务科、人事科、稽核科、保卫科、信息科及联社办公室。理事长为农信社的法人代表,联社主任负责农信社的全面工作。对 JN 区农信社联社的调查发现,本应由社员代表大会选举产生的理事长实际上并非由社员代表大会选举产生,联社的正、副主任均由上级指派。也就是说,调查区的农信社存在着社员代表大会形同虚设的问题,同时,理事会及监事会等内控机制发挥作用的空间尚小。

并同时剥夺了基层农信社的法人地位。第二,农信社管理法规的缺陷助长了基层农信社法人财产权的丧失。根据农信社规定:“基层农信社主任由联社推荐并进行考核,中国人民银行进行任职资格审查,由理事会予以聘任。”^①可见,在基层农信社主任的聘任中,联社起到了决定性作用,因为它掌握了对基层农信社进行控制的人事权,这也是造成基层农信社法人地位丧失的主要原因。

二、经营者资质:学历及教育培训的相关调查

表 6-3-1 JN 区农信社联社经营者资质调查

经营者学历	人 数
研究生	0
大学本科	2
大学专科	4
高中、职业高中或职专	23
初中以下	5
合 计	34

资料来源:对天津市 JN 区农信社联社人力资源部门负责人的采访。

表 6-3-1 是对于 JN 区农信社联社包括理事长和主任在内的 34 位经营者所进行的调查。从表 6-3-1 中可以看出, JN 区农信社联社经营者中具有大专以上学历的管理人员只占到 11.8% 左右。除学历外, JN 区农信社联社虽然对于经营者制定了一系列与 On JT 及 Off JT 等相关的业务培训及训练计划,但由于长期的体制设施尚未完备,更多的只能完成对经营者的短期业务培训,包括新业务开发、客户经理培训等。

^① 详见《JN 区农信社联社管理规定》第 23 条。

三、经营者的经营行为：与农户关联的角度

在对 JN 区农信社联社经营者行为的调查中,我们着重从与农户关联的角度进行了考察。在调查结果揭示之前,我们有必要对我国农民获得资金的主要渠道进行总结,以便与调查对象——JN 区农信社联社的情况进行对比。

表 6-3-2 显示了我国农民在 1995 年到 1999 年间获得资金需求的主要渠道。我们观察到,农民从农信社获得的贷款比例只有 23.43%,而大部分农户普遍依靠民间借款来解决其资金需求,1999 年农民通过民间金融机构或民间借贷的方式获得贷款的比例达到 69.41%。

表 6-3-2 农户获得资金的渠道 单位:%

年	1995	1996	1997	1998	1999
农村信用社	24.23	25.42	23.94	20.65	24.43
合作基金会	5.52	2.45	2.91	3.42	3.47
民间借贷	67.75	69.27	70.38	74.29	69.41
其他方式	2.5	1.86	2.78	1.64	2.68

资料来源:《中国农村经济》2000 年 7 月;曹力群《当前我国农村金融市场主体行为研究》,《金融论坛》2000 年 5 月。

表 6-3-3 对天津市 JN 区某镇 20 户农户资金需求的调查

从哪里获得资金(20 户)	选择农信社贷款的原因(3 户)	没有选择农信社的原因(15 户)
农村信用社 3	有认识的人 2	对农村信用社不了解 6
民间(朋友、亲戚) 15		农信社手续麻烦 3
其他 2	有存款 1	花费时间长 1
		没有认识人 5

注:该调查采用问卷的方式,于 2001 年 8 月 17 日至 8 月 25 日之间实施。

笔者对 JN 区某镇的 20 户农户进行了内容基本相同的问卷

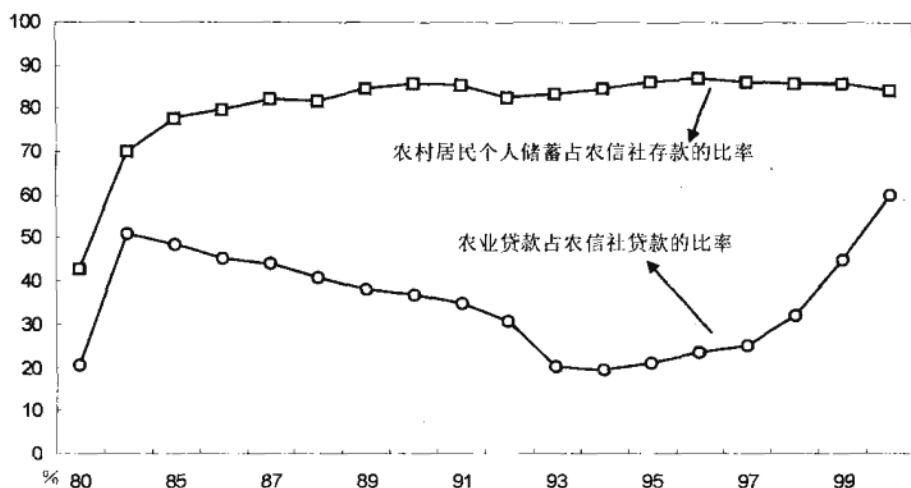
调查,调查结果如表 6-3-3 所示。在 20 户的农民中,对笔者所设计的问题“从哪里获得资金”一项的回答中,选择从农信社获得资金的只有 3 户,另有 15 户是从朋友或亲戚那里借款,意味着有 75% 以上的农户选择民间借贷的方式,“对农信社的利用率低”,这一调查结果与全国一致。另一个问题“选择农信社的原因”(对象为 3 户)的回答中,有两户选择因为在农信社有认识人,有 1 户选择因为自己在农信社有存款,说明很少有农民是有意识地选择农信社来满足其资金需求的。对第三个问题“为什么没有选择农信社”的回答,选择最多的答案是“对农信社不了解”(6 户),其余的回答依次为“在农信社没有认识人”(5 户)、“在农信社贷款手续麻烦”(3 户)和“在农信社贷款花费时间长”(1 户)。

由此,我们发现这些答案所体现出来的共同点是农民没有认为农信社是他们自己的组织,反过来说明了农信社业务内容设计中没有重点考虑到要密切与农户的联系,体现出农信社的经营行为疏远了农户。这说明城市近郊地区农信社的组织与经营均存在着与合作制原则及精神相背离的现象。

四、经营者的经营行为:投向“三农”的贷款

图 6-3-2 为全国农信社的平均存款规模与贷款规模的基本情况,图中显示出两个特点。一个特点是,在农信社的存款中对农户个人储蓄的依赖程度较高,说明农信社的资金来源主要来自农村居民的储蓄存款;第二个特点是,农信社的资金运用在农业与非农业之间在不同的阶段具有不同的表现。从 20 世纪 80 年代中期至 90 年代中期的十年间,农信社对农户贷款的比例降低,但从 1995 年以后向农户贷款的投向明显增加。也就是

说,农信社的资金来源主要是农村居民的储蓄存款,但其资金运用则呈现出一定程度的向非农业部门的倾斜。



资料来源:《中国农村金融统计年鉴》,《中国金融年鉴》(1980-2000年版)

图 6-3-2 农信社存款中农村居民储蓄的比例及农信社贷款中农业贷款的比例

农信社资金运用向非农部门倾斜的现象在我们已调查对象中也有所体现。

首先看一下农信社的存款构成情况。从天津市农信社整体情况分析,2000年度农信社资金来源中个人储蓄存款的比例为74.9%,与全国处于相等的水平。我们再来看一下JN区的情况,JN区2000年度农信社存款中个人储蓄存款占75%,与天津市的水平保持一致。

其次,再来分析农信社的贷款投向。我们发现天津市农信社的农业贷款整体水平较低,农业贷款占贷款总额的比例只有15.5%,与全国的平均情况相比,比最低年份的1980年和1994年还要低。调查对象JN区农信社的情况更为糟糕,向农户的贷款投向比例只占贷款总额的9%左右。说明城郊地区农信社农

外经营现象十分明显。

从图 6-3-2 中可以看出,农信社资金运用向非农部门倾斜的现象在 20 世纪 90 年代中期以后有所缓解,尤其是从 90 年代末期开始出现了逆转,农信社的农业贷款比例连年增加,到 2000 年,农业贷款占贷款总额的比例已经上升至 60% 左右。与此相对比,农信社对乡镇企业的贷款则由 1996 年的占贷款总额 52% 左右下降到 43% 左右。农信社农业贷款比例的提高和乡镇企业贷款比例的下降主要受益于政府推出的扶植“三农”的发展政策。

第四节 农信社的经营绩效分析

一、S→C→P 因果关系

以调查对象天津市 JN 区农信社为例,我们对农信社 S→C→P 因果关系的观察结果可以用图 6-4-1 表示。

如图 6-4-1 所示,我们在分析该类型地区农村金融市场结构、市场行为、市场绩效的过程中,是以新制度产业经济学为依据,将研究重点放在农村金融市场中特定的企业——农信社内部的。那么,对于农信社这一企业,我们将如何定位呢?毫无疑问,农信社从组织形态上属于合作社的一个类型,按照中国社会科学院农村发展研究所张晓山(2004)的定位,“合作社首先是企业,但它是成员共同所有和民主控制的一种特殊的企业组织形式,它是使用者和服务导向的企业,它的最大特点是合作社的所有者(社员)即是合作社提供服务的使用者,二者身份同一。一般的企业以效益最大化为其主要目标,公平的职能则由

政府来承担,通过国民收入再分配来实现。而合作社企业要满足社员的社会与文化的需求,还要促进其所在社区的持续发展,这说明合作社在追求效益的同时,还要兼顾公平,实际上是分担了政府的一部分职能,所以许多国家规定合作社可享受税负减免优惠,这是对其效益方面损失的一种补偿,也说明合作社企业不同于资本控制或政府控制的企业”。^①

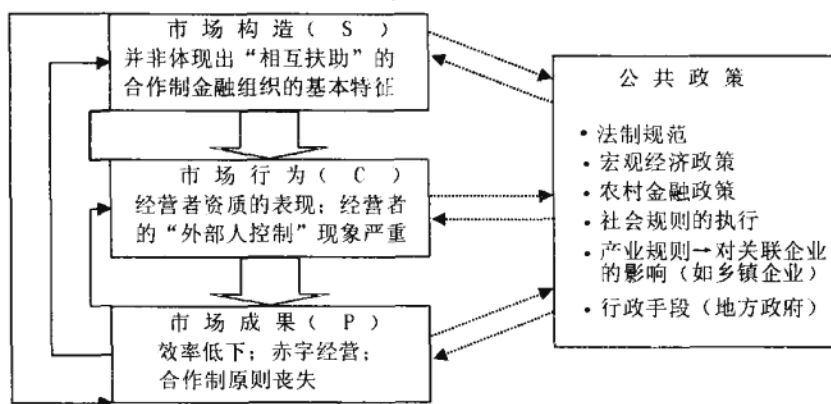


图 6-4-1 JN 区农信社的 S→C→P 因果关系图

注：S = Structure C = Conduct P = Performance

资料来源：参考[日]新庄浩二，《产业组织论》第 12 页，图笔者制成。

因此,农信社作为合作社组织的一种,其组织结构本应表现为“相互扶助”的性质。然而事实上,农信社组织结构具有较强的官僚特征,加之按照行政区划划分的做法,并没有体现出“相互扶助”这一根本特征。

其次,从经营行为方面分析,“合作社是由社员控制的民主的组织,社员积极参与制定政策和作出决策,选出的代表对全体社员负责。在基层合作社,社员有平等的投票权(一人一票),

^① 张晓山(2004),《发展农民合作经济组织 提高农民的组织化程度》,2004年2月22日, <http://www.yirr.ngo.cn/indexE3.htm>.

其他层次的合作社也以民主的方式组成”。^① 而根据对 JN 区农信社的经验观察,农信社内部的民主管理流于形式,社员对农信社的经营基本处于“不关心”的状态,相反,农信社内部经营者控制经营决策权的所谓“内部人控制”现象较明显,加之农信社对其基层机构采取行政手段进行干预,使得基层农信社处于被“外部人控制”的非民主管理状态。

上述 S 与 C 的变化,直接影响到农信社的经营绩效 P。其具体表现为农信社近年来出现的“赤字经营”与“合作制原则的缺失”现状,这说明,农信社作为合作社的组织效率并没有发挥出来。

对合作社成立的初衷进行相关的经济学分析,合作社这一组织的效率应该主要体现在下述三个方面:首先是降低组织的交易成本,其次是获取规模经济效益,第三则是规避市场风险。具体地说,一些在市场上处于相对弱势的个体可以通过成立合作社这种自助的组织团体,来解决由于个体的市场交易造成的交易成本居高不下的问题,例如农民合作社可以通过农产品的集体销售或农业投入品的集体购买等交易环节上的联合,降低单位农产品的销售成本或单位农用投入品及服务的购买成本,从而实现产前和产后的规模经济。同时,减少一些由于市场交易的不确定性而造成的市场风险。

然而,从对 JN 区农信社的调查结果来看,农信社的社员基本上没有实现“互助互利”的合作社目标。社员虽从表面上加入了农信社,但实质上并没有享受到“互助”的待遇,没有实现真正意义上的“互助联合”,因此,作为社员个体的交易成本仍然

^① 张晓山(2004),《发展农民合作经济组织 提高农民的组织化程度》,2004年2月22日,<http://www.yirr.ngo.cn/indexE3.htm>.

很高,他们无法从农信社获得所需要的贷款便是一个很好的例子。同时,由于没有实现互助的组织团体,产前及产后的规模经济效益也无法实现。当市场出现不确定性因素时社员更无法实现适当的风险规避。可见,农信社表面上作为合作制组织,却没能发挥出合作制组织所应该体现的经济效率。反之,这种低效率经营的结果进一步加剧了农信社组织结构的异化和经营行为的扭曲,造成经营效率低下的恶性循环。

对于S→C→P因果关系的改善,新庄浩二在其《产业组织论》一书中提出:“外部的公共政策与内部的S及C的改善的相互融合,会在一定程度上提高组织的经营绩效。”^①为改善农信社的经营绩效,可以提供的外部公共政策应考虑为以下几点。

首先是法制建设。中国的信用合作组织已经蓬蓬勃勃发展了半个多世纪,而直到2007年才刚刚出台《农民专业合作社法》。对于合作组织的定位在相当长一段时间一直属于缺失状态,这些因素助长了农信社行合作社之名、商业经营之实的倾向,严重影响到合作制组织经济效益的发挥。

第二是农村金融市场化改革势在必行。一般地说,金融发展是以信息高度透明为基础的,在欧美国家,金融机构的参与度很高,金融服务充分,金融机构对市场有足够的了解,与农户之间也有频繁的沟通,双方信息比较透明。而中国的情况不同,尤其是农村地区长期以来都采用小农经济的生产方式,所产生的信息较为零碎,金融机构与农户相互之间缺乏了解。这不仅制约了金融机构进入农村市场的深度,更阻碍了农村金融体系的建设,因此,政府需要采取措施促进农村金融市场化改革,为农村金融改革出台适时的配套政策,并辅之以合理的行政指导。

^① [日]新庄浩二,《产业组织论》,第15页。

二、经营困境与出路：小企业信贷机制的确立

图 6-4-2 显示了 1996 年全国农信社经营状况,可见,“赤字经营”的平均水平约在 146.1 亿元,1997 年下降到 110.1 亿元,其中处于“赤字经营”的农信社约占农信社总数的 42% 左右。1999 年,虽然“赤字经营”农信社的数量有所下降,但整体的自有资本比率仍保持在较低水平,1999 年末 BIS 在 8% 以下的农信社占总数的 80% 左右。

据对 JN 区农信社的调查发现,农信社亏损经营的现象十分严重,这与农信社盲目追求利润具有直接关联。JN 区农信社将“增效”作为经营改革的主要目标,而增效的渠道比较单一,主要是靠增加贷款规模来扩大利息收入,相对来说中间业务及其他资产收入则较少。JN 区所属的一些基层农信社为追求利润甚至采取“倒算账”方式超规模、超比例发放贷款,这种做法无疑忽视了贷款风险。同时,在 JN 区所属基层农信社中,还存在着“重收息轻收贷”的现象。农信社为了保证利息收入到位,实行按月或按季结息,与此同时忽视了到期贷款的回收,造成很多贷款多次展期、逾期,最终形成“呆滞呆账”。另据对 JN 区农信社的调查,甚至有些基层农信社为了增加利息收入,对不良贷款盘活采取“先收息后收本”的方式,同样造成了农信社短期效益增加而实质上贷款风险增大,对农信社的长远发展造成很大影响。

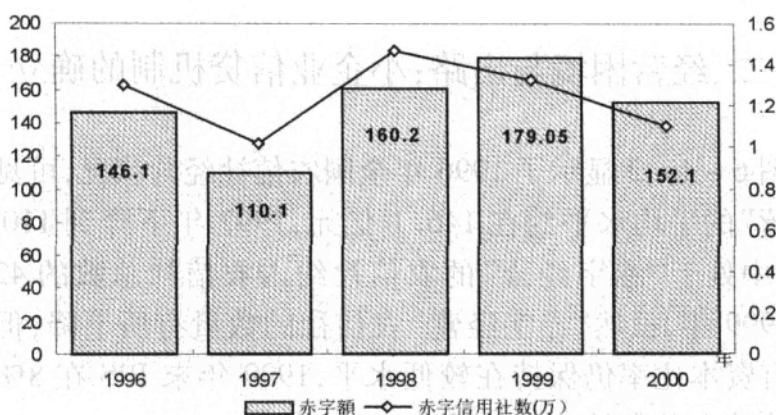


图 6-4-2 农信社的“赤字经营”状况

为改善基层农信社的经营问题, JN 区农信社联社确立了以扶植小企业发展为中心的目标, 使信贷支持小企业成为农信社服务县域经济的新品牌, 制定了一套扶持小企业的信贷管理制度。JN 区农信社扶持小企业的信贷管理制度从如何建立高效的贷款审批机制、激励约束机制、风险定价机制、业务培训机制、独立核算机制、违约信息通报机制入手, 对做好小企业贷款工作提出了具体要求。通过建章立制和业务指导, JN 区农信社小企业金融服务工作迅速开展起来。据调查, JN 区联社在 2001 年上半年累计向八百多户小企业发放了贷款, 截至 2001 年 7 月, 联社的小企业贷款数已经达到四千多户。同时, JN 区农信社还运用利率手段, 促使小企业约束经营行为, 改善经营管理, 指导基层农信社贷款利率定价工作, 对小企业贷款执行差别利率。特别是对一些信誉良好, 与农信社建立了长期合作关系、经营效益好的优质小企业客户, 实行优惠利率; 对信贷风险大的小企业, 适当提高利率水平。通过这些措施, 改变了农信社对同一行业贷款实行统一上浮标准的利率定价方法, 使小企业贷款利率降幅达 20% 以上, 降低了小企业的融资成本。另外, JN 区农信社联社还针对小企业普遍存在有效资产不足, 抗风险能力低, 融

资能力差的现状,借鉴了农户小额信用贷款和联保贷款的经验,开展面向小企业的信用贷款和联保贷款试点工作,解决了部分小企业因有效资产抵押不足获得银行融资难的实际问题。

三、合作制原则及其贯彻

据对 JN 区农信社联社的调查,发现基层农信社中普遍存在着没有按照合作制原则规范的问题。JN 区农信社联社于 2000 年 10 月公布并实施了新的《天津市 JN 区农信社联社章程》,该《章程》对于社员的基本权利这一项归纳出七个内容,具体如下表 6-4-1 所示。

表 6-4-1 农信社社员的基本权利

- | |
|----------------------|
| 1. 选举权与被选举权 |
| 2. 获得本联社各项金融业务的优先权 |
| 3. 对本联社经营的评价及监督权 |
| 4. 分红权 |
| 5. 对本联社破产时的财产分配权 |
| 6. 参与计划本联社各项公益事业的权利 |
| 7. 其他本联社规定的社员享有的各项权利 |

资料来源:节选自《天津市 JN 区农信社联社章程》(新),2000 年 10 月开始实施。

然而,通过对农信社社员的访问调查,得知农信社社员的上述权利基本被剥夺,在问到为什么不去争取自己的权利时,社员的回答为:“对于农信社基本上处于一种‘漠不关心’的状态,对于个人的权利也处于‘不了解’的状态。”^①据对 JN 区农信社的调查,造成这一现象的原因主要有下述几点。第一,JN 区农信

^① 来自对 JN 区农信社联社下属的某基层农信社社员的访问。

社虽然在 1996 年之后实施了合作制的组织改革,但由于种种原因,农信社的财务制度尚不健全,且公开程度较低,作为社员无法了解农信社的经营情况。第二,JN 区农信社虽然在形式上已经实施了社员代表大会、理事会和监事会的“三会”制度,但由于“三会”中的成员绝大多数是“外部人”,由于无报酬、无考核的管理体制使得他们基本上没有工作压力,积极性也不足。第三,对于基层农信社来说,由于经营策略及其干部选拔等均由上层机构——联社决定,人为地产生了所有权与经营权相互分离下的委托代理关系。对于这种关系,正如马忠富(2001)指出的那样,“……代理人可能利用自己的信息优势,通过降低努力水平或其他机会主义行为来达到自我效用的最大满足……”^①因此,对于农信社来说,如何能够建立一套比较健全的内控机制以加强内部管理,同时提高经营者的素质,形成一套决策、执行、监督相互制衡的机制十分关键。第四,社员的基本权利没能得到法律的保护。截至调查日为止,中国尚未出台一部保护合作制组织社员的法律,这也是为什么虽然社员的基本权利被写进各地区的《农信社章程》,而实际上社员的利益无法得到保证的一个重要原因。

可见,农信社行合作制之名,实际上进行着普通商业银行的经营,在这种组织结构与经营行为均处于“名实不符”的状态下,其经营绩效十分低下,亏损现象严重,合作制原则没有得到贯彻,农信社社员的利益根本无法得到保障。

为从根本上解决上述问题,农信社改革,以政府 2003 年以后开始的新一轮扶植政策为契机,出现了新的变化,即组建农村

^① 马忠富著(2001)《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社,第 174 页。

合作银行。

根据国务院关于进一步深化农信社改革试点工作会议要求,天津市政府高度重视天津农信社深化改革工作。按照《国务院关于印发深化农村信用社改革试点方案的通知》和《国务院办公厅关于进一步深化农村信用社改革试点的意见》,结合天津市城乡一体化发展现状和农信社现实,天津市成立了深化农信社改革领导小组及办公室,制定了《天津市深化农村信用社改革实施方案》,提出在天津市农信社联社的基础上,组建天津农村合作银行。^①以此为契机,天津市原有的一百五十多家农信社通过改革,先后组建成了六家农村合作银行和六个区(县)农信社联社。

本章小结

通过本章的讨论,我们得到的结论可以归纳为以下几个方面。

首先,天津市 JN 区农信社是城市近郊地区农信社发展的典型代表,类似于 JN 区农信社的组织机构及经营行为特征的农信社在全国还有许多家,它们在农村金融市场上同样起着十分重要的作用。

其次,通过对以 JN 区农信社为代表的城市近郊农信社的考察,我们发现这些地区的农信社普遍存在着与其所处的地理特征关联较大的组织结构特征,即组织机构的设置向城市倾斜。同时,经营行为也受到所处地理位置的影响,经营重点向农外倾斜现象严重。也就是说,该类型地区的农信社表现出与一般商

^① 《天津市积极筹建农村合作银行》,《中华合作时报》,2005 年 2 月 3 日。

业银行较为相近的组织结构与经营行为特征,作为合作制机构的特征已经不明显。

第三,农信社行合作制之名,实际上进行着普通商业银行的经营。在这种组织结构与经营行为处于“名实不符”的状态下,经营绩效低下,亏损现象严重,合作制原则没有得到贯彻,农信社社员的利益根本无法得到保障。

第四,城市近郊地区农信社改革的进一步深化,以政府于21世纪初开始的新一轮扶植农信社改革政策为契机,许多地区选择了组建农村合作银行的模式。天津市原有的一百五十多家农信社通过改革,形成了六个农村合作银行和六个区(县)农信社联社。

第七章 沿海经济发达地区农信社 新型合作制改革

——以江苏省和浙江省的试点改革为中心

第一节 沿海经济发达地区农信社 改革的现状与课题

本章的研究对象设定为“沿海经济发达地区”的农信社改革。^① 经过30年的改革开放,沿海经济发达地区的农村经济和社会发展取得了全面进步,农民收入一直保持着较快增长,农村消费已进入转型期。以江苏和浙江两省为例,2000年到2004年江苏省农业GDP年均增长率为6.3%,仅次于山东省,居全国第二位;同期浙江省农业GDP年均增长率为5.3%,仅次于广东省,居全国第四位。^② 同时,两省的农产品产量在全国占有重要地位,具有较强的规模优势。由于集约化程度较高,单位生产成本相对较低,因而不少农产品在市场上具备明显的价格竞争优

① 本章不同于前几章,之所以不使用“农信社合作制改革”而采用“农信社改革”的主要原因是位于该区域的农信社合作制改革大多出现了转型,即由坚持合作制转化为向其他组织形式的过渡。另外,本章所指“沿海经济发达地区”与我国改革开放以来国家批准的沿海经济发达区域的概念略有不同,本章的含义是基于第四章分析结果建立起来的,即位于第I类型的地区,本章以江苏省和浙江省为例进行说明,但与第五章和第六章不同,本章没有进行实地考察,因此本章的数据基本上建立在官方统计数字基础之上。

② 吴熙云(200)《江苏、浙江、广东、山东四省农业竞争力的比较分析》,摘自 <http://www.dss.gov.cn/>.

势。两省的科技水平较高,技术推广体系健全,农业科技整体实力强。仅以江苏省为例,全省农业经济增长中科技进步贡献率达到 53.6%,高于全国平均水平约 10 个百分点。两省近年来还大力发展外向型农业,积极提高农产品的国际竞争力,并先后建设和提升了部分出口农副产品基地,扶植和培育了一批外向型农业龙头企业。同时,两省还加快推进农业产业化的步伐,努力提升龙头企业核心竞争力。

总之,对于沿海经济发达地区的农业发展而言,如何提高农产品产量已经不是首要问题,如何更加有效率地促进高附加值农产品的生产与销售,如何更合理地优化农业产业结构,培植龙头企业,促进农业综合开发水平才是关键。同时,农业发展的外部环境面临着新的挑战。加入 WTO 后,意味着降低进口关税,提高进口配额,实现非关税措施关税化,同时也意味着撤销与 WTO 相背的非关税措施,使之与 WTO 相关条款保持一致性。到 2004 年 1 月 1 日,农产品简单平均关税将从原来的 22% 降低到 17.5%。在上述环境变化的影响下,该地区确定了发展现代农业的具体目标,即用现代化经营方式促进农业发展、提高农业生产率,利用现代产业体系进一步提升农业,培养新型农民发展农业,提高农业机械化和信息化水平,提高农业的资源利用率和农业劳动生产率。为顺利实现向现代农业的过渡,该地区明确了促进农村剩余劳动力转移的目标,^①在此目标的影响下,该地区农村内部第二、三产业的发展迅速,农村工业化和城镇化建设

^① “剩余劳动力”是指劳动边际生产率较低,对农业生产贡献较小的劳动者,随着这部分劳动力向非农部门的转移,会促进现代化的发展进程。具体见[日]南亮进·牧野文夫(2002)《中国经济入门》,日本评论社,第 83 页。与此相类似,[日]大岛一二(1993)的研究成果表明:“……农村工业化的发展是吸收农业剩余劳动力的主要手段……”参见[日]大岛一二(1993),第 14 页。

的步伐也明显快于其他省份。带动农村内部非农部门迅速发展的主要力量来自于乡镇企业的发展,而乡镇企业的发展呈现出明显的地区差异。据统计,中国乡镇企业所创造的附加价值的61%均来自东部沿海地区农村,^①而这些地区的农村发展除表现出农村工业化和城镇化趋势明显快于其他地区外,还表现在发展高品质农业、特色农业、高效率农业以及外向型农业的势头较强上。

在上述农业经济发展的条件下,该地区的农村资金呈现出大额资金需求增长较快、短期资金需求增长较快的趋势。同时,由于该地区的经济发展水平较高,以及地区经济结构的多元化和多层次化特征,决定了不同经济主体对金融服务需求的多样性,从而形成了多种类型金融机构并存的客观要求。除传统的存款、贷款及汇兑业务外,农村经济主体的多元化发展使得他们对农村金融机构的业务要求更趋向多样化、复杂化和复合化。同时,由于农村城市化发展趋势愈加明显,对农村金融组织机构的设置也要求能够满足两个基本需求,一是要尽量接近农民、农业,接近农村的经济主体,以便为农村经济主体提供方便快捷的金融服务;二是农村金融机构的设置要尽量满足同一地区居民的要求,起到区域性金融机构的作用。

然而,农村金融组织机构的现状远远不能满足金融需求的发展。从1997年开始,按照集中化管理的要求和效益原则,四家国有商业银行业务逐步向大中城市转移,相应撤并了近三万家县级或县以下机构网点。保留网点中,除中国农业银行县支行有一定额度的信贷权外,工商银行、中国银行、建设银行的县

^① 详见[日]南亮进·牧野文夫(2002),《中国经济入门》,日本评论社,第84页。

支行均没有信贷审批权,基本上不再发放贷款。在国有商业银行重心上移的同时,适合农村地区新型金融机构却没有相应发展起来,形成了中国农村金融体制二元结构,^①即由农业发展银行、农业银行和农信社组成的正规农村金融机构体系与由农村合作基金会、高利贷等组成的民间(或体制外)金融并存。对于后者,政府一直是限制的,前者则始终在政府规定的低利率水平下运行。由于资金使用成本极低(在通货膨胀时甚至为负数),形成了旺盛的资金需求。

面对旺盛的资金需求,农信社调整了经营战略与业务范围。以贷款业务为例,农信社把信贷对象和贷款投向从传统农业向现代农业调整,从分散农户向产业化经营调整,从生产领域向流通领域调整。对于农村金融服务,农信社经常深入农村,到生产一线了解和挖掘有效信贷需求,并充分利用自身的特色产品,根据农户、农民和农村经济发展的需要,力争提供全方位的服务。

然而,由于农信社自身组织结构及其经营行为上的诸多弊端,加之外部农村金融市场化机制的不健全,农信社在满足区域内的资金需求上难免出现一些问题。导致了“贷款难”“融资难”的局面。从农信社内部剖析形成这一局面的原因,主要集中在四个方面:一是资本金规模小。据统计,全国4万家左右的农信社拥有的存款规模只相当于金融机构总体规模的12%左右,如果计算一下平均每家农信社的存款规模,则只有0.39亿元左右;二是“三会”制度不健全。也就是民主管理的机制没有真正建立起来;三是不良债权问题没有得到很好解决;四是农村金融服务不充分,不仅体现在金融基础设施建设上,还体

^① 滑熹(2007)《中国农村金融体系重构研究》,中国合作金融联合网,2007年8月31日,<http://www.ccfm.cn/hotspot/200708/>。

现在金融服务的质量上。因此,对于规模零散、管理制度和财务制度不健全的农信社来说,如何进一步满足现代农业发展的需求十分重要。

针对上述问题,政府提出了以发展多种形式的农村金融组织的试点改革方案。作为该项改革的试点单位,江苏省农信社开始了以变革组织形式为内容的实践。该项实践分三个步骤进行。第一,2000年8月,江苏省着手进行组织制度的改革,2000年底,江苏省完成了全省82家县联社与1648个乡镇(镇)农信社统一法人的工作。第二,在农信社组织合并的基础上,选择了张家港、常熟、江阴3家联社进行了股份制改造试点,相继组建了3家农村商业银行,并于2001年9月成立了省联社,依法履行对县(市)联社的行业管理与服务职能,形成了县联社自我约束、省联社行业管理、金融监管部门依法监管的新型管理体系。第三,2003年6月,根据《国务院关于印发深化农村信用社改革试点方案的通知》精神,江苏作为全国8家改革试点省份之一,开始进行了产权模式、管理体制、经营机制和支农服务等方面的改革。与此同时,浙江省的试点工作启动,2003年4月,全国第一家农村合作银行在浙江省鄞州市正式运营,揭开了农信社由合作制向股份合作制改制的先例。^①

以此契机,2003年6月开始,政府推出了新一轮的农村金

^① 日本与“股份合作制”相关的研究成果尚未形成一是体系,目前主要有[日]周小薇(2001)《中国社区型股份合作制的成立与发展》,筑波书房;[日]青柳齐(2002)《中国农村合作社的改革——供销社的发展过程》,日本经济评论社等。“股份合作制农信社”可以界定为:“农户和乡村中小企业按照章程或协议,以资金使用为股份,自愿组织信用社,基本实行民主管理,按股分红,并留有公共积累的企业法人”,参见马忠富(2001)。

融改革方案。^① 该项方案充分考虑到农信社的地区特征,提出了“把农信社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股,为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构,充分发挥农信社农村金融主力军和联系农民的金融纽带作用,更好地支持农村经济结构调整,促进城乡经济协调发展”的基本方针。^② 与1996年农村金融改革的“96决定”相比,新一轮农村金融改革方案将农信社定位于“社区性^③地方金融机构”,更加强调农信社所提供的金融服务的质量与可适用性。在此基础上提出了农信社的组织形式可以不单纯拘泥于合作制,可以根据当地农村经济与金融需求的特征选择适合的金融服务形式,包括股份制和股份合作制组织。

以此为出发点,本章将探讨源于江苏省和浙江省为试点的

① 此改革方案包括随后进行的全国8个试点地区的农信社改革。2003年8月,国家在浙江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西和江苏8个省市率先进行农信社改革试点。为了使改革试点顺利进行,国家以补贴、税收、资金等多种方式给予诸多政策支持。国家资金支持采取两种方式:一种是由人民银行按照2002年底实际资不抵债数额的50%,安排专项再贷款;一种是人民银行按2002年底实际资不抵债数额的50%,发行专项中央银行票据,用于置换信用社的不良贷款。

② 详见2003年6月27日国务院下发的《深化农村信用社改革试点实施方案》的文件,文件编号为(国发[2003]15号)。

③ 对于“社区”这一概念的理解,南亮进·牧野文夫(2002)认为它属于“地域共同体”的范畴,周小薇(2001)则认为它是“地方自治组织”或“生活共同体”的统称。详见[日]南亮进·牧野文夫(2002),《中国经济入门》,日本评论社,第85页和周小薇(2001),前引书,第19页。本章对于“社区”这一概念的理解是从“地域”概念出发,具体指依托于“中国行政区划”的“地域”范畴。

新一轮农信社改革的基本特征。本章将从企业组织形态理论^①的角度,通过江苏省农村商业银行与浙江省农村合作银行的具体实例说明农信社向股份制与股份合作制企业转型过程中的主要特征及意义。具体包括下面几个部分。首先,在接下来的第二节,主要探讨江苏省和浙江省的资金需求变化特征,从中分析农信社向股份制或股份合作制改制的原因与背景。第三节分别以常熟市农村商业银行和鄞州市农村合作银行为例,说明股份制与股份合作制金融企业在资本金构成、组织结构与管理制度上的具体特征。第四节通过比较合作制的基本特征,从企业组织形态理论的角度,探讨股份制与股份合作制企业作为一种新型的社区性地方金融机构所具备的基本特征。第五节主要分析农信社向股份制与股份合作制企业转型过程中的问题。

第二节 农信社股份制与股份合作制改革的背景

一、江苏省与浙江省的农村金融市场

(一) 江苏省及浙江省农业经济发展概况

^① 此处所指企业形态理论并非是从企业形态制度的法律视角来探讨,而是从经营的角度进行考察。具体地说,主要考察企业或企业以外的生产组织机构与它们的出资者之间的关系。相关的文献参见[日]小松章(1993)《企业形态论》,新世纪;[日]新山阳子(1997)《畜产业的企业形态与经营管理》,日本经济评论社。本章主要从股权结构、组织结构及经营管理结构的角度考察农村商业银行和农村合作银行的特征。

中日农村金融比较研究

表 7-2-1 江苏省、浙江省的农村、农业概况

项 目	江苏省	浙江省	全国平均
1. 人口密度(人/km ²)	717	453	133
2. GDP 对上年增加率	10.22%	10.5%	7.3%
人均 GDP(美元)	1567	1758	911
3. 农村家庭纯收入(元/年)	3784.7	4582.3	2366.4
4. 产业结构 (单位:亿元; %)			
第一次产业(%)	1088.4(11.4%)	690.0(10.3%)	14609.9(Na)
第二次产业(%)	4913.7(51.6%)	3440.0(51.3%)	49069.1(Na)
第三次产业(%)	3512.6(36.9%)	2570.0(38.4%)	32254.3(Na)
5. 农村耐久消费资料的普及(台/百户)			
彩色电视机	53.91	83.15	48.74
空调	5.35	5.85	1.32
洗衣机	45.97	34.70	28.58
电冰箱	19.94	42.04	12.31
电话	51.32	61.26	26.38
6. 农村社会总产值(单位:亿元)	14196.75	Na	Na
农林牧副渔总产值	1869.73	Na	Na
农村工业总产值	10437.50	Na	Na
农村建筑业总产值	667.72	Na	Na
农村运输业总产值	375.89	Na	Na
农村零售·批发·饮食业总产值	845.95	Na	Na
7. 农业产量(单位:万吨)			
粮食	2942.1(-12.7%)	1055.8(-12.6%)	Na
棉花	46.1(-5.3%)	3.2(-27.7%)	Na
油料作物	233.2(3.4%)	58.2(-2.8%)	Na
水果	185.0(4.9%)	516.6(35.7%)	Na
牛羊猪肉	236.0(3.8%)	136.6(10%)	Na
水产品	320.9(3.9%)	516.6(0.7%)	Na
茶叶	-	12.1(3.6%)	Na

注:① 4. 中的“产业结构”中,()内的数字分别表示第一、二、三产业在产业结构中的比例。② 6. 中的“农业产量”中,()内的数字表示“对上年的增加比率”,“Na”表示数据缺失。

资料来源:① 1. 至 5. 及 7. 项目中的数字来源于三菱综合研究所编(2002)《中国信息手册》,第 328 页至第 332 页、第 380 页及第 382 页。② 6. 项目中的数字来源于《江苏统计年鉴》2001 年版,江苏省统计局编,中国统计出版社,第 151 页。③ 7 项目中的数字来源于《江苏统计年鉴》2001 年版,江苏省统计局编,中国统计出版社,第 153 页。《浙江统计年鉴》2001 年版,浙江省统计局编,第 38-42 页。



述,东部沿海地区乡镇企业创造的附加价值占全国价值总额的61%。^①江苏省与浙江省的乡镇企业对东部地区甚至全国乡镇企业的发展具有牵引作用。图7-2-1显示了全国各省乡镇企业附加价值的地区分布特征,其中,浙江省位于全国首位,约占10%,其次为江苏省、山东省和广东省,分别占9%左右。同时,江苏和浙江两省的城市化比例分别为41.5%和43.8%,高于全国平均35%的水平。^②

综上所述,江苏与浙江两省经济发展水平与农户生活水准大幅高于全国平均水平,特别是乡镇企业的发展带动了农村工业化与城市化的发展,两省工业化与城市化的发展处于全国领先地位。基于上述特征,两省政府特将农村与农业经济发展的战略方向定位于下述几个方面。一是推进农村经济社会综合发展战略,进一步发展农村工业化和城镇化。将农村工业化定位于农村发展的一项长期战略,并分地区实行分离发展战略。^③同时将城市化发展确立为发展现代农业的前提条件,从世界现代农业的发展历程来看,城市化是现代农业发展的前置条件,将农村城市化的发展目标定位于发展经济转移农村人口,建设高标准的现代化大、中城市和新型小城镇;二是调整农业生产结构,在产品结构上,向优质、专用、绿色、特色发展,通过增强农产

① [日]南亮进、牧野文夫(2002),《中国经济入门》,日本评论社,第85页。

② 城市化比率的测算,源于 <http://www.chinadsh.com>。

③ 分类发展战略的具体方案可以概述为下述特征:对于经济发达地区和大中城市郊区,着重农村工业的技术进步和产业升级,发展高新技术产业,实行集中化、规模化、集约化生产,组建城乡一体,产学研、农工贸结合的企业集团,有条件的还可实行跨国经营;对于本区域内的一些经济欠发达地区,结合当地资源优势,优先发展农业资源型加工业,特别是发展农副产品加工业,以农副产品加工业带动农业产业化和现代农业发展。

品的市场竞争力增加收入。在产业结构上,稳定发展种植业,突破性发展畜牧水产业,延伸发展农产品加工业、农村运输业和服务业,通过扩大农村产业领域和就业空间增加收入。在就业结构上,引导鼓励农村剩余劳动力向以农产品加工为主的农村工业、以农产品流通为主的第三产业转移,向城镇转移;三是推进农业生产制度创新战略,包括土地流转制度在内的土地产权制度创新和农业生产组织制度创新;^①四是实施农业科技创新战略,其中包括:建立面向市场的具有国际先进水平的农业科研与技术开发体系、高效率转化科研成果的农业技术推广体系和全面提高农民科学文化素质的农业教育培训体系。同时重点研究降低成本与节约资源,建立持续高产、优质、高效的农业技术体系,合理开发和保护农业资源,形成高效利用的农村能源和环境保护技术体系。还要促进农业产前、产中、产后技术体系的配套完善和产业化开发,推进农业高新技术产业化,培养农业科技人才并增加中央和地方对农业科技事业的投入。^②

(二) 江苏及浙江的农村资金需求与农村金融服务

江苏、浙江两省农村金融发展的基本特征可以表现为如下几个方面。首先,农户资金需求由零散向大额过渡。近年来,由于农业产业化经营的实施与发展,两省的农民进行市场交易的积极性较高,该地区一些专业市场得以发展。例如,江苏省在

^① 农村土地产权制度的改革方向,主要表现为弱化土地的集体所有制,强化承包权。强调农民所拥有的土地承包使用权是农民以合同契约形式取得的一种财产权,农民具有支配权,农民的土地财产权如果可以长期得到保障,农村土地流转问题可以得到缓解。农业生产组织制度创新主要是指以建设一种与农户风险共担、利益均沾的经济共同体为目标,对现有农民组织进行改革。

^② 以上发展战略的主要内容参考了新华报业网 <http://www.xhby.net/xhby/content/2006-01/>,以及江苏省和浙江省农业局的官方网页。

2000年专业市场的数量为67家,2002年增加到129处。浙江省农产品专业市场的数量也由2000年的45处发展到2003年的111处。与此同时,以“公司+农户”为代表的各类农村新型生产组织发展迅速。江苏省2001年农民组织的数量约为1224家,到2002年增加到1943家,一年间增幅为37%。^①这些农产品专业市场和农民组织的大规模涌现,促使农民以个人需求为主的资金需求转化为以市场和组织为中心的需求,其规模体现为不仅单笔需求金额增大,而且资金需求的整体件数增加。从表7-2-2中可以看出,江苏和浙江两省在1999年以后的农业贷款数量均有大幅度提高,江苏省农信社农业贷款占整个金融机构农业贷款的比例,由1998年的49%提高到1999年的59.5%,2000年进一步增加到72.6%。浙江省农信社农业贷款占整个金融机构的比例,由1999年的67.6%增加到2000年的78%。

表7-2-2 两省金融机构的存贷款规模(单位:亿元)

项 目	1995	1998	1999	2000
(江苏省)				
1. 金融机构存款余额	3500.5	6578.8	7470.4	8400.8
(其中:农信社所占比)	(14.9%)	(13.5%)	(13.4%)	(13.9%)
2. 金融机构贷款余额	2875.4	5063.6	5535.2	5967.7
(其中:农信社所占比)	(14%)	(11.3%)	(10.9%)	(12.5%)
3. 金融机构储蓄余额	1922.3	3656.5	4132.0	4456.8
(其中:农信社所占比)	(22.6%)	(19.4%)	(18.6%)	(19.2%)
4. 金融机构乡镇企业贷款余额	355.1	557.9	609.0	621.0
(其中:农信社所占比)	(79.2%)	(66.2%)	(64.9%)	(73.8%)
5. 金融机构农业贷款余额	89.1	235.1	225.0	232.5
(其中:农信社所占比)	(50.3%)	(49%)	(59.5%)	(72.6%)
(浙江省)				
1. 金融机构存款余额	2623.6	5264.2	6273.2	7299.6
(其中:农信社所占比)	(22.3%)	(18.2%)	(17.4%)	(17.4%)
2. 金融机构贷款余额	2103.7	3897.1	4650.5	5423.5

^① 数字来源于江苏省农业局主办的信息网,详见 <http://www.jsagri.gov.cn>.

第七章 沿海经济发达地区农信社新型合作制改革

项 目	1995	1998	1999	2000
(其中:农信社所占比)	(21.5%)	(17.9%)	(16.9%)	(17.3%)
3. 金融机构储蓄余额	1377.2	2847.3	3261.3	3594.7
(其中:农信社所占比)	(34.4%)	(27%)	(25.8%)	(25.9%)
4. 金融机构乡镇企业贷款余额	352.1	650.2	712.5	745.1
(其中:农信社所占比)	(81.3%)	(71.9%)	(71.8%)	(75.9%)
5. 金融机构农业贷款余额	53.3	135.1	157.3	181.6
(其中:农信社所占比)	(58.4%)	(65.3%)	(67.6%)	(78%)

资料来源:《江苏统计年鉴》2001年版,第290页、第294页;《浙江统计年鉴》2001年版,第428-429页、第431页。

其次,农村企业外部筹措资金需求增加。加入WTO为两省乡镇企业进一步发展带来了新的契机。仅就江苏省来说,年产值在1亿元以上的农业关联企业2001年为111家,2002年增加到149家,其中被称为重点企业的产值达到386亿元。据相关资料报道,中国乡镇企业500强中,综合其GDP、年产值、社会消费资料零售额和出口创汇额四项指标后,浙江省居全国第一位。^①同时,两省民间企业的数量迅速增加,据报道,在2003年上半年,浙江省的民营企业以每天平均增加234家的速度迅速发展。^②伴随着乡镇企业的迅速成长,来自乡镇企业的资金需求呈现出两个方面的变化。一个是对于新兴的小企业来说,短期资金需求数量上升;另一个是对于积累了一定经验、具有一定规模的乡镇企业来说,原有的以内部资金筹措为主的资金筹集方式,已经不适应乡镇企业进一步扩大规模的需要,这些企业正在寻求企业外部筹措资金的渠道。因此对银行融资以及其他外部筹措资金方式需求大,同时,为满足企业资金的周转,对于流

① 详见中国情报局 <http://news.searchina.ne.jp>。(2003年7月23日)。

② 数字来源于江苏省农业局主办的信息网,详见 <http://ww.jsagri.gov.cn>。

动性较强、期限较短的资金需求增加。^①

资金需求的第三个特征为,对金融服务的要求趋向专业化和多样化。伴随着企业规模的扩大和新兴企业数量的增加,企业对金融机构提供的服务不仅满足于借贷方面,而且对代理等业务的需求增加。同时,随着部分乡镇企业与外资企业之间的合并,外资企业参与乡镇企业经营的情况屡见不鲜,企业对于金融机构提供国际结算业务、外汇买卖业务等方面的服务需求随之增加。

面对上述变化,两省的农村金融机构供给状况表现为下面几个特征。首先,如表7-2-2所示,两省提供金融服务的主要机构依次为中国银行、工商银行、建设银行和农业银行四大国有商业银行,农业发展银行、邮政储蓄及其分支机构、城市信用社、农信社及信托投资公司。其中,国有商业银行主要面向城市及大中型企业服务,城市信用社及信托投资公司等机构也以城市地区作为主要服务对象,面向农村地区服务的金融机构主要为农业银行和农信社,因为农业发展银行作为政策性银行之一并不办理普通的信贷业务。而农业银行近年来随着向股份制的改组,也将许多业务从农村地区撤离出去。例如,2001年江苏省农业银行的分支机构与1995年相比减少了大约21%。^②能够面向广大农户及农村工商企业提供金融服务的机构主要以农信

^① 关于乡镇企业之前的资金需求特征,主要体现在以乡镇企业的内部资金筹措为主、同时依托于乡镇财政资金两方面上。详见[日]日置史郎(1996)《中国农业银行·农村信用合作社乡镇企业贷款结构》,《研究年报<经济学>(东北大学)》,Vol. 58 No. 1, June 1996年,第73页。对于乡镇企业目前的资金需求变化特征,详见张钢(2002)《中国农村金融真空时代来临》,《江苏日报》2002年10月10日。

^② 详见江苏省农信社改革课题小组(2003)《江苏开展农信社改革试点工作三年来的回顾》,《金融时报》2003年8月20日。

社为主。

其次,农信社提供的金融服务如表7-2-2所示。两省农信社吸收农村储蓄存款的比例不高,贷款主要投向乡镇企业和农业。江苏省农信社的储蓄存款占金融机构存款总额的13.9%,浙江省农信社占18.8%。说明农信社的存款规模远不如其他商业银行。农信社的贷款投向乡镇企业的比例,江苏省平均为71%,浙江省平均为75.2%。投向农业贷款的比例江苏和浙江两省分别为57.9%和67.3%。从信贷需求方农户与农村工商企业的融资状况看,企业从农信社获得一笔贷款一般要通过:企业申请、农信社贷款部门调查、农信社县联合社审查、省信贷委员会的审查及农信社联合社的再审查、省信贷委员会审查结果的发放、贷款发放等六项环节。这与普通商业银行贷款申请程序相比要复杂很多,使得许多急需贷款的企业及农户由于手续繁杂而不得不放弃申请。以浙江省温州市的金融需求与金融机构满足状况为例,一些相关调查表明,乡镇企业流动资金中有35%为自有资本,45%是从民间金融机构中筹措而来,从正规金融机构中筹措的资金只有20%左右。^①

可见,两省农村金融市场普遍存在着正规金融服务供给不足的问题。在正规农村金融机构中起主体作用的农信社因为其业务经营及服务手段不足,难以满足日益变化的农村金融需求。

^① 梨廷、蒋业庆(2003)《当前农村金融已经到了最饥渴的时刻》,《中国经济时报》2003年8月21日。

二、江苏省常熟市^①农村商业银行的成立(一) 常熟农村商业银行^②的成立背景

表 7-2-3 常熟市第一、二、三产业的 GDP 水平及其在固定资产投资中所占比例(%)

	1978	1980	1985	1990	1995	1999	2000
1. 占 GDP 的比率(%)							
第一产业	32.33	31.77	20.86	16.19	8.82	6.80	5.92
第二产业	55.43	55.25	62.55	63.37	52.87	52.30	53.77
第三产业	12.24	12.98	16.59	20.44	38.31	40.90	40.31
2. 占社会固定资产投资额比率(%)							
第一产业	25.51	8.58	0.14	0.68	0.99	0.98	0.96
第二产业	57.4	89.05	48.64	40.15	38.28	58.85	49.43
第三产业	17.09	42.37	51.22	59.17	60.73	40.20	49.61

资料来源:《常熟市统计年鉴》2001 年版,中国统计出版社,第 23-27 页。

为解决农村金融服务不足的问题,江苏省农信社率先进行了以适合当地经济发展为特征的农村金融组织制度和经营方式改革,江苏省常熟市率先将农信社改组为股份制的农村商业银行。

江苏省常熟农村商业银行成立的背景与改革开放以来常熟市经济结构发生的变化密不可分。如表 7-2-3 所示,江苏省常熟市的经济结构中,第一产业占 GDP 的比重由 1978 年的

① 常熟市位于金融中心上海西北 100 公里,是长江三角洲地区最繁华的江南鱼米之乡。常熟市气候宜人,物产丰富,经济发达,人民生活富裕,已连续近二十年跻身全国十大财神县(市)之列,国民经济综合实力居全国百强县(市)第五位。常熟市的邮电通讯发达,交通十分便捷,苏嘉杭和沿江高速公路在此交汇,上海,宁波,杭州,南京,苏州,南通等大中城市均可由高速公路直达。

② 该银行的全称为“江苏常熟农村商业银行股份有限公司”,为叙述方便,本章将其简称为“常熟农村商业银行”。由于笔者未对常熟农村商业银行进行直接调查,此处使用的数字多来源于常熟的公开统计资料及相关报道文章,详见 <http://www.xy369.com> 等。

32.33%下降到2000年的5.92%，第二产业虽然一直维持着50%左右的较高比重，但第三产业占GDP比重则由1978年的12.24%上升到2000年的40.31%。同时，从常熟市第一、二、三产业占社会固定资产投资额的比重来看，1978年第一产业的比重为25.51%，1985年迅速下降到0.14%，之后一直保持在1%以下的水准。这说明，改革开放以来，常熟市的经济结构由以农业为主过渡到以工业和服务业为主。同时，工业化及城市化的进程逐渐加快。

为适应经济结构的变化，常熟农信社的经营作出了以下调整和改革。首先，贷款投向向农外倾斜，这是由农业生产以外的资金需求迅速增长决定的。按照常熟市原先制定的农信社章程，“对社员的贷款比例必须超过农信社贷款总额的50%以上，贷款首先应该优先满足种养殖业及农户生产用资金”。也就是说，农信社应该首先支持农业生产所需资金，农业贷款投放是农信社的主要任务。自20世纪80年代中期以来常熟市农信社出现了向农业生产外投放贷款的现象，尤其是到了2000年，常熟市农信社用于农业生产方面的贷款只占贷款总额的5%左右，大部分投向了城市近郊的工业企业及商业部门。同时，常熟市农信社的组织机构设置向城市及近郊地区倾斜。就连农信社职员的招聘方式也由原来的村及乡镇政府推荐的方式，转变为吸收城市及近郊地区职工的方式。总之，与常熟市农村构造的变化及农村工业化与城市化发展的要求相比，农信社作为合作制组织的性质发生了变化，其经营方式与合作制的要求出现了背离。

常熟农信社向股份制农村商业银行的改组，还与农信社自身立足区域，为社区服务的经营战略的确立密不可分。与其他商业银行相比，常熟农信社并不具备竞争优势，其主要弱点表现在下述几个方面。一是农信社的信用能力远不如其他商业银

行,尤其是在1999年农村合作基金会被撤销以后,其中的一部分业务风险转嫁到了农信社。二是与其他商业银行相比,农信社的服务手段落后。随着计算机网络技术的发展,高新信息技术已成为金融业核心竞争力的重要因素。目前,农信社与商业银行相比,在电子化应用、信息技术应用方面还有一定的差距。由于电子化,尤其是网络化科技建设落后,农信社在竞争中处于被动局面,制约了其业务的发展。常熟市农信社普遍存在着计算机应用层次偏低,局限在常规结算、业务数据统计、文档处理等低层次应用上,与“运用现代化信息技术手段来降低成本、改善服务,建立风险监测体系,逐步实现业务处理的网络化、集约化”的目标相差甚远。同时,农信社的金融产品单一,结算渠道不畅。与其他金融机构相比,农信社金融产品研发力量薄弱,无论是研发团队还是技术水平,在借助于电算化建设开发新产品、新业务上远远落后于国有商业银行。如在中间业务的开发上,仅仅限于业务量大、收益低的代收、代付业务,而金融理财、电子银行等综合性、高收益的业务发展缓慢。农信社的结算渠道不畅,汇划、传递速度慢,差错率高,资金留存率低,在为客户提供服务时有心无力。

总之,与商业银行相比,农信社无论在金融基础设施建设、人力资源方面均存在着一定的劣势,加之入世后外资银行的冲击,竞争更加处于不利地位。为摆脱困境,常熟市农信社选择了进行商业银行化改革的途径。

(二) 常熟农村商业银行的成立过程

常熟农信社成立于1953年,20世纪60年代由于政治上的原因曾一度关闭,70年代中期恢复成立,成为人民银行的农村金融下属组织机构。80年代初,农业银行恢复成立后,农信社受农业银行的管理。1983年成立了县联社,1996年从农业银行

中分离,成为一家独立的合作金融组织。

在经济比较发达、城乡一体化程度较高的地方,试点组建市(县)农村商业银行,是江苏省农信社改革试点的一个重要组成部分。2000年12月,朱镕基同志在江苏考察工作时提出,农信社改革必须根据各地经济发展水平,采取符合当地特点的具体组织形式,不搞“一刀切”。组建农村商业银行,正是对经济发达地区农信社改革的具体探索。

常熟农信社从农业银行中独立出来两年后,1998年6月由农信社的监管机构常熟市人民银行信用合作管理部门及地方政府——江苏省人民政府共同提出了《常熟市农信社改革方案》,该方案的主要目的是改变常熟市农信社联社与农信社分别作为法人的“二级法人”状态,合并成为以农信社联社为主的“一级法人”。该方案提出后,江苏省批准常熟市农信社作为试点单位开始进行“一级法人”的改组。2000年7月15日,常熟市农信社的改革方案获得批准,2000年10月,常熟市各乡镇一级的农信社与县联社合并成为统一法人,^①2001年6月开始着手进行了改组农村商业银行的各项准备工作。2001年底,在以县(市)为单位对农村信用社实行统一法人的基础上,经股份制改造试点组建的江苏省常熟市农村商业银行成立。

常熟市农村商业银行在组建过程中重点做了以下几个方面的工作:第一,清产核资。确认净资产,明确原有产权关系,妥善处理好原社员老股金与新股东股本的关系。组建前对原农信社进行了清产核资和评估,确认净资产。评估结果由筹备领导小

^① 2001年全年江苏省以县、市为单位实行统一法人体制改革试点,把全省1746个基层农信社归并为82个县(市)联社,垂直对基层农信社进行行政管理。这种改革进一步强化了县联社对基层农信社的行政控制。

组、中介机构、原联社三方共同确认。对净资产中的原联社老股金,按照自愿的原则以 1:1 的比例转为农村商业银行股本金或退股,对公益金和历年积累,则根据各自具体情况进行处理;第二,合理设置股权结构,扩大农村商业银行的资本金实力。常熟市农村商业银行以发起方式设立。发起人在 2000 人左右,以县(市)农信社社员为主,并充分吸收辖内农户、个体工商户、各类企业和其他经济组织入股。对于新股东,均按每股票面值 1 元和股票面值的 1:1 募集股本金,且单个股东最低认购股份不得低于 1000 股。经过增资扩股,常熟市农村商业银行的注册资本金达 10017 万元。同时还规定,单个自然人或法人直接或间接持股比例不能超过总股本的 5%,本行职工的持股总额均不能超过总股本的 25%,从股权结构上为农村商业银行的顺利运营提供了条件;第三,履行必要的法定程序,确保组建过程合法规范。按照金融机构设置与调整的有关规定和程序,常熟市成立了农村商业银行筹备领导小组,按照申请组建、组建验收、筹建、申请开业四个阶段进行筹备。同时,还通过可行性论证和对原联社清产核资、确认和处置净资产,由发起人签订了《发起人协议书》,经吸收新的股本金、起草章程及主要管理制度、召开创立大会暨首届股东大会等工作,由各级人民银行逐级审查后,报人民银行总行批准;四是建立和完善股份制农村商业银行治理机构,与拆小后农行的治理结构相仿,首先建立、健全权责对称、职责分明的股东大会、董事会、监事会。其次是理顺了农村商业银行总行、分支行之间的关系,建立一种完全平等相互提供资金、结算等服务的市场交易关系。

综上所述,常熟市农信社在向商业银行转化的股份制改造过程中,不仅通过清产核资、增资扩股,消化了历史包袱,提高了资本充足率,建立了较合理的股权结构和组织机构,更重要的是

通过改制,转变了经营理念、用人机制、业务范围、服务方式等。通过改革,常熟市农村商业银行在以下几个方面取得了良好的效果。第一,区域内的品牌形象快速提升,经营环境得到改善。例如,常熟市农村商业银行不仅被批准为全国银行间拆借市场成员和财政部、国家开发银行、中国进出口银行一级债券承销商,允许开办国际业务、银行承兑汇票业务、银行卡业务及其他代理业务,还获得了证监会存管银行资格。第二,业务得到较大发展,综合实力明显增强。外汇业务从无到有,平均不良贷款(不含抵债资产)占比为 10.67%,比年初下降 3.73 个百分点,利润总额提高,资本利润率达到 10%,资本充足率达到 9% 左右,比改制前提高了近 3 个百分点。同时,改制后的农村商业银行还确立了股份制度的法人治理结构,与当地政府联系更加紧密,顺应地方社会经济发展要求,积极关注地方经济建设的热点、重点和难点,扩大贷款规模,实行贷款营销,促进了地方经济的发展。

三、浙江省鄞州农村合作银行的成立

(一) 鄞州农村合作银行的成立背景

鄞州历史悠久,其前身为“鄞县”,^①地处长江三角洲南翼,浙江省东部沿海,东接北仑港、宁波保税区,西临绍兴、杭州,北与上海隔海相望,是计划单列市宁波市最大的市辖区域。鄞州区东部和西部多为山区,中部以平原为主,目前管辖 21 个镇、两

^① 鄞县在历史上地位重要,汉至南朝为大县,唐时为上县,宋时为望县,元时为上县。2002 年 4 月 19 日经国务院批准“撤县设区”而设立为宁波市鄞州区。目前所说的“鄞州”即为鄞州区。

个乡和1个工业开发区,人口约为72.5万人,属于典型的中小城市。鄞州社会综合经济实力名列全国百强县(市、区)第十一、浙江省第三、宁波市第一。2003年鄞州区实现国内生产总值230.8亿元,按可比价计算,增长15.6%,财政一般预算收入37.2亿元,增长37.6%,全社会固定资产投资131.2亿元,增长40.3%。^①

鄞州区与宁波市其他管辖区的平均水平相比,其社会经济发展水平与农村经济发展状况具有下述特征。

表7-2-4 鄞州区概况(2000—2001)

	鄞州区	宁波市其他管辖区
1. 乡村人口(万人)	62.8	48.7
乡村就业人口	40.7	32.4
2. 农作物耕作面积(公顷)	93739	79158
3. 粮食作物面积(公顷)	59493	50206
粮食产量(吨)	381361	288122
4. 棉花播种面积(公顷)	300	353
棉花产量(吨)	286	276
5. 油料作物面积(公顷)	4498	5472
油料作物产量(吨)	9677	10484
6. 农林牧副渔附加价值(万元)	123532	124837
7. 第一、二、三产业占GDP比重(%)		
第一产业	7.1	5.7
第二产业	68.6	70.2
第三产业	24.3	24.1

资料来源:《中国农村统计年鉴2000》,国家统计局农村社会经济调查队编,中国统计出版社,第348-349页;《浙江统计年鉴》2001年版,第32页、第237页、第240页。

首先,农业具有一定规模。如表7-2-4所示,鄞州区的农业就业人口、农业产值、农作物总面积及粮食作物面积等指标均

^① 数据来源参见 <http://www.cn-mil.com/7/5/2007053056652.html>。

高于宁波市管辖的其他区。棉花播种面积及产量、油料作物播种面积及产量虽略低于其他区,但在浙江省相同规模的中小城市中处于领先地位。其中,茶叶作为鄞州的特色农业闻名全国,不仅栽培量与销售量大,而且是全国重要的茶叶产地。2000年,鄞州茶叶的栽培面积达2210公顷,产量达0.41万吨,在产茶大省浙江省中名列第七位。

其次,工业发展相对较快。如表7-2-4所示,鄞州第一、二、三产业占GDP比重分别为7.1%、68.6%和24.3%,工业所占比重十分突出。从20世纪90年代中期以来,鄞州的出口工业发展迅速,带动了区域内产业体系的健全发展。经过近二十年的努力,鄞州区域内已有近两万家工业企业,并形成了诸如中国雅戈尔集团、杉杉集团、奥克斯集团、欣达集团等许多国内外知名企业集团,目前已形成以轻纺、服装、机械、电子、汽配、食品为主的门类齐全的产业体系。同时,鄞州区内还开发建设了工业园区,为鄞州经济发展构筑了新的平台。

可见,农业保持了一定规模、同时外向型工业获得了巨大发展是鄞州地区农村经济发展的基本特征,基于该特征下的农村资金需求呈现出两个特征。一方面由农户产生的零散资金需求持续增加,另一方面由于农村工业的快速发展使得部分地区农村资金需求的规模扩大。

鄞州农信社的规模如下:在1999年末,存款余额占全区总额的33%左右、贷款余额占40%,居浙江省农信社的第六位。同时,从利润情况看,鄞州农信社也位于浙江省农信社的前列。然而,鄞州农信社这样规模较大且能够获得良好赢利水平的农信社,在21世纪初面临着来自其他商业银行的挑战。鄞州农信社的不足主要表现在下面两个方面。一是鄞州农信社的赢利中99%左右是靠存贷利差获得的。从20世纪末期以来随着中央

银行不断下调存款利率,农信社获得利润的空间越来越小,迫使农信社必须要调整过分依靠存贷利差的经营战略方针。二是鄞州农信社的社员出资问题。鄞州农信社社员的出资长期以来一直规定在5元至100元之间,由于农信社合作制的宣传不到位,农信社经营也存在着背离合作制原则的倾向,使得农民加入农信社的积极性不高,影响到农信社资本金的规模。由于资本金不足,影响到贷款业务的进一步发展。

为解决上述两个问题,鄞州农信社进行了相关的经营改革,改革的内容主要包括下面三个方面。一是导入了商业银行的贷款营销模式,二是开发中间业务,三是提高自有资金比例。通过上述改革,鄞州农信社在经营规模和范围上有了很大突破。鄞州农信社于1999年被人民银行批准为全国银行间拆借市场成员,是在全国农信社中首家获得该项资格的农信社。截至2000年末,鄞州农信社从该市场上共获得124亿元的资金。^①随后,鄞州农信社又先后取得了“2000年度二年期国债的一级销售”和“2001年度金融债一级销售”的资格,是浙江省最早取得该资格的农信社,同时,鄞州农信社还取得了进行外汇交易的资格。以上资格的获得为鄞州农信社中间业务的开办及其赢利起到了积极作用,为鄞州农信社与其他商业银行竞争,获得该区域主要金融机构之一的地位打下了基础。

在此背景下,鄞州农信社经营者开始进一步考虑鄞州农信社的改制问题。由于当时已经出现了常熟农信社向股份制农村商业银行转型的案例,鄞州农信社是否也可以采取股份制的改

^① 参见《财经界》2003年5月,第23页。

制方式成为讨论的焦点问题。^① 由于考虑到鄞州境内,尤其是东部及西部山村地区仍然存在着较大范围的农村零散资金需求,在鄞州农信社组织人员去江苏考察后最终放弃了向股份制农村商业银行转化的方案,^②而选择了一个全新的尝试,即将股份制的经营理念和方式导入合作制中,进行股份合作制这一新型企业制度的尝试。^③

(二) 鄞州农村合作银行的成立过程

改制前的鄞州农信社于1987年与农行脱钩,由鄞县农业银行划归人民银行领导,在全国是第一家。^④ 其前身是诞生于20世纪50年代的鄞州全区52家农信社。可见,半个世纪以来,鄞州农信社改革始终站在农村金融改革的最前沿。1987年,鄞州农信社经中国人民银行总行批准成为全国最早与农业银行脱离

① 因为按照人民银行的规定,农信社改制前总资产规模达到10亿元以上、不良债权在15%以下的农信社是允许进行向股份制农村商业银行的改制的。鄞州农信社的资产规模在10亿元以上,不良债权在12%以下,符合当时的改制条件。

② 这里并不排除促使鄞州农信社进行改制的另一个原因是,鄞州信用社希望所开办的业务品种能和商业银行一样不要受太大制约。因为对于新业务的批准,人民银行对于农信社和其他银行的要求是不一样的,对农信社制约和要求非常高。此外,还考虑有下述几个方面的原因。一是改成股份制商业银行后,较难处理董事会与地方政府的关系。二是股东利益会最大化,大股东会左右银行决策,而且董事会成员中的内行人会减少。三是单凭鄞州农信社一家的资产状况和经营业绩组建商业银行有些勉强。四是组建商业银行后可能会使原来赖以生存的乡镇企业客户流失。

③ 因为他们考虑到改成农村合作银行的好处是:一是争取地方政府支持比较容易。如鄞州政府应允返还部分营业税用于消除历年负债。二是比较容易争取当地人民银行的政策支持。在业务拓展上,开办新业务品种方面人民银行会有政策扶助和推广。

④ 从时间上可以看出,鄞州农信社从农业银行中脱钩的改革启动早于全国兴起的全面改革的近十年。当时,鄞州农信社的改革是在经过人民银行总行行长陈慕华的特批后启动的。在全国具有实验性意义。

行政隶属关系的六家农信社联社之一；1998年，经原中国人民银行浙江省分行批准，成为沪、浙、闽地区首家实施一级法人核算管理试点的信用联社；2001年11月，实施组建农村合作银行的试点，并于2003年3月25日获批复同意开业，同年4月8日正式对外挂牌营业。

鄞州合作银行的成立，主要经历了申请改制阶段、组建阶段和验收开业阶段。其中具体步骤包括：①资产清理及核实阶段。原鄞州农信社委托江苏安信会计师事务所进行资产评估，在评估后确立净资产和不良资产的范围；②募集股本金阶段，即向社会公开招募入股个人及团体；③明确公司治理框架。在股东的委托选举下共产生130名股东代表。然后由股东代表大会选举产生董事会、监事会，由董事会聘任行长，形成决策机构、监督机构与经营层的权利制衡机制。

截至2003年6月，改制后的鄞州农村合作银行存款余额已达107.9亿元，比2003年初增加了11.6亿元，增加了12%。贷款余额为78.3亿元，比2003年初未改制时增加了13%。经营规模达到宁波市所辖各县（市）级金融机构的首位，总资产达170.1亿元，拥有138家下属机构网点。^①

^① 数据来源参见 <http://www.beeb.com.cn>.

第三节 农信社股份制与股份合作制改革的特征

一、江苏省常熟农村商业银行的特征

(一) 常熟农村商业银行的股权结构

常熟农村商业银行建立合理的股权结构,首先明确了产权关系,妥善处理了原社员老股金与新股东股本之间的关系。^①

表 7-3-1 常熟农村商业银行的股份构成

	自然人股东	法人股东
1. 募集范围	农户、个体经营者、社区居民、农信社职员	社区内乡镇政府、村委会管理的各种经济组织、社区内的大中小型企业。
2. 募集金额规定	自然人股东一人所持股份不得超过股本总额的0.1%。	每个法人股东所持股份不得超过股本总额的10%。
3. 已募集金额	7900万元(其中:内部职工股为2370万元,相当于自然人股东的30%左右)	2100万元(其中:最大法人股股东持股占法人股总额的40%左右)

资料来源:《常熟市农村信用合作社股份制改造个案研究》,《金融天地:理论探讨》<http://www.xy369.com> 第2页。

表 7-3-1 显示了改制后的常熟农村商业银行的股份募集情况。可以看出,常熟农村合作银行的股份结构主要有自然人股东和法人股东两部分。自然人股东主要由农户、个体经营者、

^① 常熟农村商业银行在组建前对原农信社进行了清产核资和评估工作,确认了净资产的数额。评估结果由筹备领导小组、中介机构、原常熟农信社联合社三方共同确认。对净资产中的原联社老股金,按照自愿的原则以 1:1 的比例转为农村商业银行股本金或退股,对公益金和历年积累,则根据各自具体情况进行了处理。

社区居民和农信社职员构成；法人股东主要由社区内的乡镇政府、村委会管理的各种经济组织及社区内大、中、小型企业构成。常熟农村商业银行以发起方式设立。发起人数在 2000 人左右，以县（市）农信社社员为主，并充分吸收辖内农户、个体工商户、各类企业和其他经济组织入股。对于新股东，均按每股票面值 1 元和股票面值的 1:1 募集股本金，且单个股东最低认购股份不得低于 1000 股。从募集初期自然人股东和法人股东的构成情况看，自然人股东共募集资本总额为 7900 万元，其中，农信社职员所占比例最大，约占 30% 左右；法人股东中最大法人股股东持股比例为 40%，由常熟市政府下属的一家投资公司购买了约 500 万股。常熟农村商业银行通过上述方式完成了“增资扩股”这一重要环节的工作，其注册资本金达 10017 万元。其中，单个自然人或法人直接或间接持股比例均未超过总股本的 5%，本行职工的持股总额均未超过总股本的 25%。通过“增资扩股”后常熟农村商业银行的自有资本率由改制前的平均 7.8% 上升到 10.03%。

（二）常熟农村商业银行的组织结构

经过改制的常熟农村商业银行与农信社相比，其组织结构表现为下述几个基本特征。第一，组织规模进一步扩大。改制后的常熟农村商业银行合并了原来农信社的乡镇机构 1648 家，形成了管辖 83 家下属机构的组织。在此基础上，农村商业银行的资产规模有了很大发展，改制初期，常熟市商业银行的资产总额达到 90.18 亿元，负债总额达 88.26 亿元，两者之差为 1.92 亿元，除各项存款准备金及风险支付金外，常熟农村商业银行的纯资产达 3100 万元。常熟农村商业银行在改制后已经迎来了

第五个周年,其规模有了进一步发展和壮大。^① 第二,组织成本进一步降低。常熟农村商业银行的组织体制由原来农信社时期的“四层管理”改革为“三层管理”。如图 7-3-1 所示,改制前,常熟农信社的管理机制由“中央—省级—县(市)级—乡镇级”构成。改制后的农村商业银行,由“中央—省联社—县(市)联社”三层组织机制组成。与此同时,还进行了由“二级法人”向“一级法人”的过渡。改制前的农信社,县(市)联社与乡镇农信社各自均为法人机构,在改制过程中,由于进行了大规模的组织机构合并,取消了这种“二级法人”制度,统一了县(市)联社的“一级法人”制度。由于组织机构的精简及“一级法人”制度的确立,降低了农村商业银行的经营成本,提高了组织的运营效率。

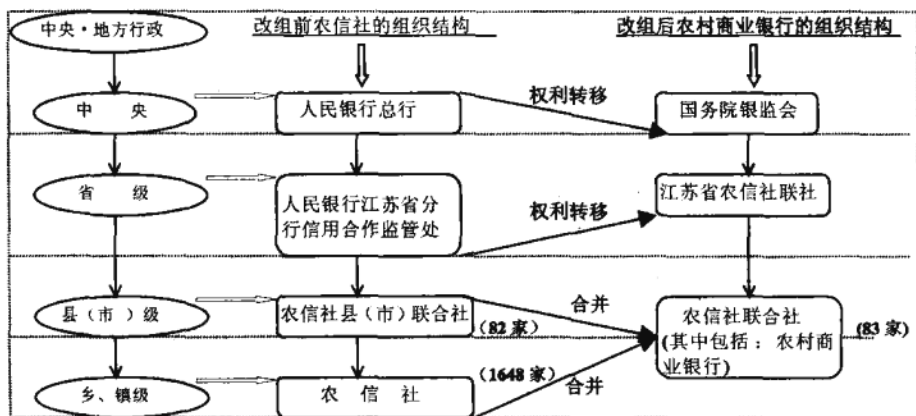


图 7-3-1 改组前后的农信社组织结构

注:①“银监会”全称为“中国银行业监督管理委员会”,是农信社的监管机构。

① 截至 2006 年末,常熟农村商业银行共有员工 900 余名,注册资本 5.18 亿元,总资产 244.26 亿元,资本充足率 11.11%;下设 1 家直属营业部,40 家支行,72 家分理处;各项存、贷款余额达 202.22 和 108.02 亿元。2006 年共实现总收入 9.72 亿元,其中贷款利息收入 6.23 亿元;债券和同行往来收入 3.01 亿元。

主要负责统一监督管理银行、金融资产管理公司、信托投资公司以及其他存款类金融机构,维护银行业的合法、稳健运行,于2003年4月开始正式履行职责。在此之前,农信社的监管机构为人民银行。^②最初成立的农村商业银行为常熟市、江阴市和张家港市三家农村商业银行。

常熟农村商业银行在实施组织规模扩大的改革过程中,注重对资产质量的要求,商业化经营的目标更加明确。他们确立了“服务社区”的经营目标,吸引了社区内许多优良企业和中小型企业客户。从2003年上半年的经营业绩看,常熟农村商业银行面向社区内重点大中型企业的贷款与2002年相比增加了14.8%,同时,与社区内3200家中小企业和私人企业建立了良好的信用关系,使社区内近一半的中小企业成为其良好的客户群体。^①常熟农村商业银行还通过整章建制,加强稽核,强化内部约束机制,进一步改革完善信贷、财务、资金等内部经营管理机制,并出台劳动用工、干部人事、收入分配等一系列配套措施,增强了员工的危机意识,有效调动了分支机构和员工积极性,使得员工的工作效率不断提高。通过组织机构与业务的改革,常熟农村商业银行在社区内的业务竞争能力有了很大提高。

(三) 常熟农村商业银行的公司治理结构^②及经营行为

如图7-3-2所示,改制后的常熟农村商业银行的法人治理结构基本形成,常熟农村商业银行按现代企业制度运作,建立

^① 参见《信合论坛》2003年6月27日, <http://www.xy369.com>。

^② 本章所述“公司治理”是按照张维迎的研究成果界定的。即公司治理的内涵有广义与狭义之分,狭义的公司治理是指在所有权与经营权分离的情况下,有关公司董事会的功能、结构、股东权力等方面的制度安排,广义地是指有关公司控制权和剩余索取权分配的一整套法律、文化和制度性安排。详见张维迎(1999),《企业理论与中国企业改革》,北京大学出版社,第62页。本章的分析侧重于狭义的范畴,主要从股权结构,股东代表大会、董事会和监事会的职能,股东权力的落实等方面探讨农村商业银行和农村合作银行在公司治理上的特征。

了股东大会,董事会,监事会,同时实行董事长、监事长、行长的“三长”分设制度,采取董事会决策、行长室经营、监事会监督的相互制衡的公司治理体制。^①

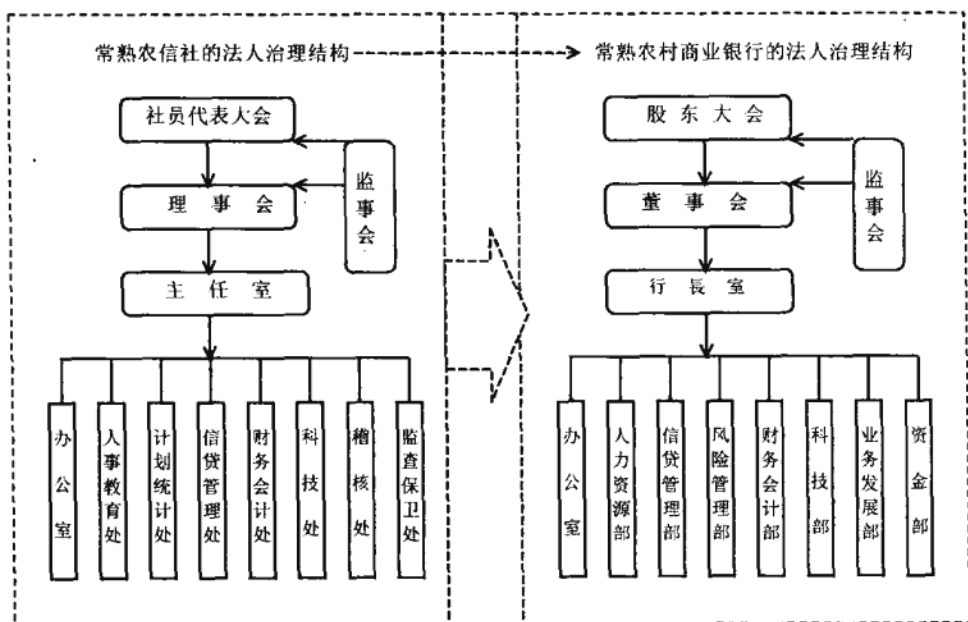


图 7-3-2 改制前后常熟农村商业银行的法人治理结构

注:常熟农村商业银行的共设置了 12 个职能部门,除图中显示的 8 个职能部门外还设有外汇业务部、资产保全保卫部、监察审计部和党委办公室。

资料来源:《江苏常熟农村商业银行股份有限公司》2006 年年度报告。

常熟农村商业银行的股东大会每半年或一年召开一次,必要时可以随时召集。改制后的农村商业银行的股东、特别是大股东表现出较强的权力和责任意识,积极参与农村商业银行的经营活动。

^① 参见《江苏常熟农村商业银行股份有限公司》2006 年年度报告第四节。在本节中还规定:“公司严格按照《公司法》、《商业银行法》、《股份制商业银行公司治理指引》和《股份制商业银行独立董事和外部监事制度指引》等相关法律法规,结合本公司实际情况,不断完善治理结构。”

常熟农村商业银行的董事会由 11 名董事组成,包括独立董事 2 名和内部董事 3 名。按照《江苏常熟农村商业银行股份有限公司年报》的记载,“董事会人员数量及构成符合监管当局和《公司章程》要求”。^① 常熟农村商业银行自成立以来,已召开多次董事会和监事会会议,并做出多项决议。发展计划、机构设置、各项管理制度制定、重大固定资产添置、大额费用开支等都由董事会讨论决策;行长全面执行董事会决议,负责日常经营管理;监事会则对董事会的决策和行长的经营管理实行监督,保证决策的科学性和执行的严密性。

在《江苏常熟农村商业银行股份有限公司年报》中,具体记载了监事会的组成情况,指出:“……本届监事会由 7 名监事组成,其中外部监事 5 人,内部监事 2 人,监事会人员数量及构成符合监管当局和《公司章程》要求……报告期内,本届监事会下设的审计委员会,严格按照《审计委员会工作细则》的要求开展工作。特别是对全行资产质量及风险状况开展了专项审计,对审计中发现的在全行资产经营和管理中存在的问题,提出了整改建议,对专项审计结果出具了审计报告……”^②常熟农村商业银行还设置了两名独立董事,占董事会人数的 18.2%,已达到中国银监会和《公司章程》的要求。董事会提名委员会、薪酬委员会、关联交易控制委员会的主任委员均由独立董事担任。独立董事在注重中小股东的利益要求、注意及时向董事会建言献策方面起到了一定作用。

常熟农村商业银行还建立和完善了一套对农村商业银行的约束和激励机制,特别强调了对高级管理人员的约束和激励问

^① 参见《江苏常熟农村商业银行股份有限公司》2006 年年度报告第四节。

^② 参见《江苏常熟农村商业银行股份有限公司》2006 年年度报告第四节。

题,并按照市场化要求深化干部人事和收入分配制度改革。例如,常熟农村商业银行尝试对其高级管理人员实行年薪制,建立了年薪的一定比例以股权形式分配,或充实个人风险基金等制度,使企业经营质量与高级管理层的收益更紧密地结合起来,建立了一套既符合农村商业银行的特征又具备一定灵活性的有效的约束和激励机制。

如图 7-3-2 所示,常熟农村商业银行改制后共设立了 12 个职能部门,分别是办公室、人力资源部、财务会计部、风险管理部、信贷管理部、业务发展部、资金部、外汇业务部、资产安全保卫部、科技部、监察审计部、党委办公室。可见,改制后的农村商业银行将原有的业务“处”改为“部”,专业分工更加明细,同时,除传统的存款、贷款和汇兑业务外,还重点拓宽了中间业务的领域,为社区提供了更广泛的金融服务。^①

表 7-3-2 常熟农村商业银行的部分财务指标

主要指标(%)	标准值	2006年	2005年	2004年	
资本充足率	≥8	11.11%	10.04%	8.44%	
不良贷款率	≤15	0.24%	0.30%	0.26%	
存贷款比例	人民币	≤75	53.42%	54.06%	52.75%
资产流动性比例	人民币	≥25	129.71%	157.45%	108.48%
利息回收率	---	100.00%	100.00%	100.00%	

① 常熟农村商业银行的主营业务范围主要包括:吸收公众存款;发放短期、中期和长期贷款;办理国内结算,办理票据贴现;代收付款项及代理保险业务,代理发行、代理兑付、承销国债和政策性金融债券;买卖政府债券和金融债券;按中国人民银行的规定从事拆借业务;提供保管箱业务;外汇存款;外汇贷款;外汇汇款;外币兑换;国际结算;外汇票据的承兑和贴现;结汇、售汇;资信调查、咨询、见证业务;银行业监督管理机构批准的其他业务等。

中日农村金融比较研究

主要指标(%)	标准值	2006年	2005年	2004年
单一最大客户贷款比例	≤10	14.12%	31.41%	34.58%
最大十家客户贷款比例	≤50	83.69%	199.48%	217.03%

注:报告期资本充足率按照中国银监会2004年2月23日颁布的《商业银行资本充足率管理办法》规定的新口径计算。

资料来源:《江苏常熟农村商业银行股份有限公司》2006年度报告。

通过改制,常熟农村商业银行较之原来的农信社取得了良好的经营业绩。如表7-3-2所示,常熟农村商业银行的各项指标均符合国家对商业银行管理的基本要求。不仅资本充足率由改制初期的8%左右提高到2006年末的11%左右,而且不良贷款比例在改制后得到了很好的控制。同时,向单一客户的贷款比例有所控制,从2004年的35%左右控制到2006年的14%左右,尤其是针对最大客户的贷款比例由2004年改制初期的217.03%控制到2006年末的约84%。

二、浙江省鄞州农村合作银行的特征

(一) 鄞州农村合作银行的股权结构

鄞州农村合作银行在准备过程中已经开始了对于原有鄞州农信社社员股本金的整顿工作。原鄞州农信社的社员股本金按1:1的比例转移到鄞州农村合作银行,同时,在股金转让的过程中本着“自由和自愿”的原则,对于自愿出资的社员按照《鄞州农村合作银行股票募集规定》的要求自动转为农村合作银行的股东。^①如表7-3-2所示,农村合作银行每股金额为人民币1

^① 按照《农村合作银行管理暂行规定》第二十一条的要求,“除原农村信用社社员可按照自愿原则将其清产核资、评估量化后的股金转为农村合作银行股本金外,农村合作银行发起人必须以货币资金认缴股本,并一次募足”。

元,自然人股东资格股起点金额为人民币 1000 元(各地可根据本地实际进行调整),法人股东资格股起点金额为人民币 10000 元。投资股金额由股东自行决定。

表 7-3-2 鄞州农村合作银行的股权结构

	自然人股东		法人股东	
	资格股	投资股	资格股	投资股
1. 每股金额	1 元	1 元	1 元	1 元
2. 初始金额	1000 元	由股东决定	10000 元	由股东决定
3. 股东持股限额	单个自然人股东持股不得超过本行股本金总额的 5% (内部职工持股不得超过 25%, 外部自然人股东持股不得超过 30%)。		单个法人及其关联企业持股总和不得超过总股本的 10%, 持股比例超过 5% 的, 应报当地银行监管机构审批。	
4. 投票权	1 人 1 票	每增加 2000 元追加 1 个投票权	1 人 1 票	每增加 10000 元追加 1 个投票权
5. 分红	无	按投资份额分配	无	按投资份额分配
6. 转让与退股	持股三年后可转让	可转让、不可退股	持股三年后可转让	可转让、不可退股

资料来源:中国银行业监督管理委员会文件,银监发[2003]10号,2003年9月12日,第3-4页。

鄞州农村合作银行股权设置最大特点便是创造性地设置了“资格股”与“投资股”两种结构。“资格股”是指原有农信社的“社员股”,而“投资股”则是新创立的形式。按照《农村合作银行管理暂行规定》的记载,“农村合作银行的自然人股和法人股分别设定资格股和投资股两种股权。资格股是取得农村合作银行股东资格必须交纳的基础股金。投资股是由股东在基础股金外投资形成的股份”,^①如表 7-3-2 所示,股东持有的投资股可凭投资份额大小取得相应的投资分红。对于股票的转让问题,《农村合作银行管理暂行规定》提出:“农村合作银行的投资股可转让,但不可退股。农村合作银行股东转让其全部投资股,

^① 2003 年 9 月 12 日中国银行业监督管理委员会银监发[2003]10 号发布。

同时资格股持满3年后可以退股。退股或转让股份的,需事先向农村合作银行董事会申报并征得董事会同意,办理相关登记手续。”^①

(二) 鄞州农村合作银行的治理结构

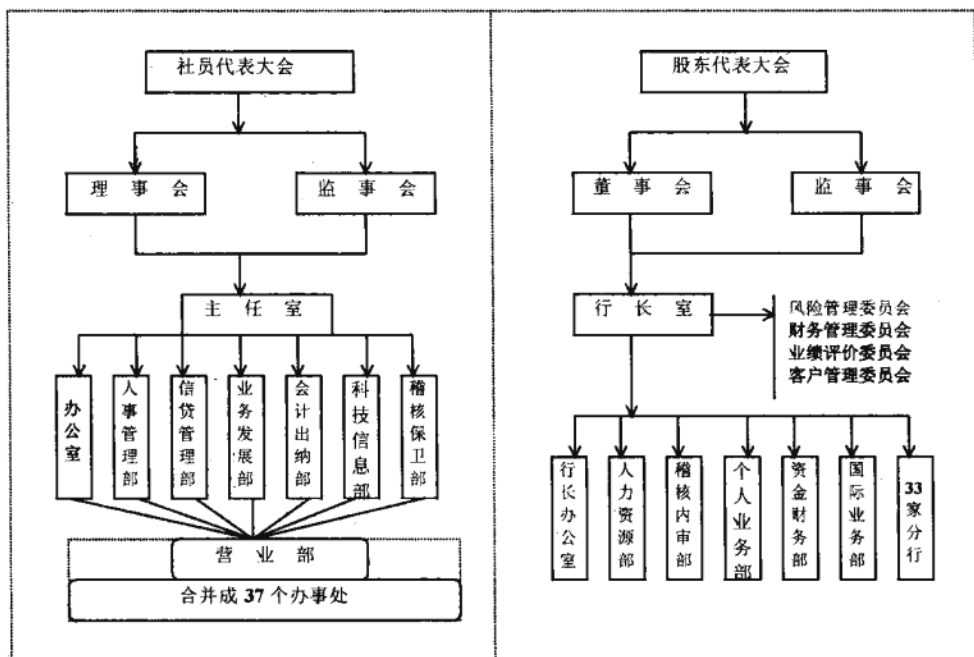


图 7-3-3 鄞州农村合作银行治理结构图

如图 7-3-3 所示,与鄞州农信社时代理事会的成员基本由行政命令产生相比,农村合作银行实施董事会制度,董事会成员由股东代表大会选举产生。鄞州农村合作银行实行民主管理,其权力机构是股东代表大会。股东代表由股东选举产生,每届任期3年。银行员工股东、其他自然人股东和法人股东分别根据2:3:3的比例,按资格股1人1票、投资股每10万股1票选举产生股东代表,组成合作银行的股东代表大会。这种股权

^① 参见《农村合作银行管理暂行规定》第二十三条。

设置还充分考虑到了当地农业发展具有一定规模的具体情况,保证了“支农”目标的实现。因为它规定自然人股东(包括职工在内)只能申请资格股,而不能申请投资股,即自然人股东即使拥有100万的股份,也只是一票的权力;同时,由于又规定了股东代表由员工股东、其他自然人股东及法人股东按2:3:3的比例进行分配,也就是说,即使法人投资股股东拥有500万股份,其股东代表也只能占到大会的八分之三,而资格股股东仍旧占主导地位,股东代表大会按照一人一票的表决方式进行,保证了社区内零散小股东的权利,而零散小股东主要由农户构成。

总之,这种产权制度的设置可以防止出现被少数人、大股东或关联企业控制的局面,同时又不会削弱对农民、农业和农村经济的支持力度,解决了银行内部人控制问题,不会造成内部制约机制、监督机制乏力的局面。也就是说,可以实现股权的相对集中,相对于以前信用社高度分散的股权(社员每人入股10元甚至1元),这次的改制自然人资格股起点金额为1000元,法人股资格股起点10000元,入股起点金额的提高,一定程度上解决了农信社股东的“搭便车”行为。

较之鄞州农信社的监事会制度,鄞州农村合作银行规定外部监事由股东代表大会选举产生,内部监事由员工代表大会选举产生,即监事会的职能定位更加明确。同时,在与地方政府的关系处理上,鄞州农村合作银行采取省联社负责行业管理制度,避免了农信社阶段独立性差、行政干预严重现象的发生。

第四节 股份制与股份合作制改革 的评价及其课题

一、为什么实施股份制改革：与合作制的对比

在农村商业银行改制前,农信社改革之所以长期以来一直没能收到预期效果,其原因之一便是来自农信社自身的“产权模糊”。

为了进一步弄清农信社的产权问题,我们不妨从“产权”一词的含义入手进行一些准备性的考察工作。所谓“产权”我国经济学界比较一致的看法是“财产权或财产权利的简称”,^①其内涵既包括广义上的“产权是一种人民所享有的权利”这一由科斯作出的极为简单而独特的内容,又包括由阿尔钦给出的“产权是一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利”^②这一狭义的范围。学界一般认为,“产权”这一概念源于英文的“property rights”,按照黄少安(1995)的解释,由于它是一个复数词,它的内涵中包括“一组(a bundle)权

^① 详细内容参见贺卫、伍山林主编(2003)《制度经济学》,机械工业出版社,2003年8月版,第89页。其根据详见刘诗白(1993)《产权新论》,西南财经大学出版社,第133页、第139页、第155页;蒋学模、张晖明(2001)《高级政治经济学》,复旦大学出版社,第137页至第138页;黄少安(1995)《产权经济学导论》,山东人民出版社,第69页等处的解释,在此不一一赘述。

^② 参见贺卫、伍山林主编(2003),《制度经济学》,机械工业出版社2003年8月版,第92-93页。

利或一个权利体系”。^① 由此学界对“产权”作出了如下判断：指以财产所有权为核心的，反映投资主体对其财产权利的总称，包括所有权、使用权、处分权和收益权等。由于产权的特殊性，它不可能脱离所有权而独立存在，但也无法用所有权来加以笼统地概括。财产所有权是确定物的最终归属，表明主体对物的独占和垄断的权利，具有排他性、本源性和全面性。所有权的排他性表明物的所有权在法律上只能归属于一个主体。而产权（所有权、使用权、处分权和收益权等）可以归属于一个主体，也有可能按照一定的规则或合约，分属几个主体所行使。

按照农信社的定位合作制企业来判断，农信社的产权理应属于社员所有，社员出资的是股权（股金），农信社对这部分资金确实在股金科目进行了财务核算。但是，从现行农信社产权的风险承担看，农信社名义上的股金，实际上履行了债权的职能，无非是两者在不同的会计科目的反映而已。^② 其次，从使用权的角度分析，农信社的产权内涵理应表现为社员参与民主管理，社员可以享受优于非社员的服务，社员拥有使用权。然而，从农信社合作制改革的实践来看，其结果却表现为社员代表大会制度不健全、社员没能够充分享受到在农信社的优惠或便利性服务及分红权利。总之，农信社没有体现出作为合作制企业的产权内涵。第三，从处分权与收益权的角度看，首先作为股权，必须承担主体的经营风险，包括依法取得盈利的分红或承担损失的风险。然而，不管农信社经营好坏，盈利还是资不抵债，

^① 参见贺卫、伍山林主编（2003），《制度经济学》，机械工业出版社，2003年8月版，第89页。

^② 参见赵万宏《农村信用社——合作制或股份制》，《金融天地》，中国信合网，2003年6月18日，第2页。

农信社都按照 1:1 的对应关系进行股金的转让。同时,亏损社没有分红,盈利社出于社员比较利益的考虑往往也不分红或者少分红的现象突出,在很大程度上剥夺了社员的处分权与收益权。

与农信社现有合作制产权制度相对比,农村商业银行的产权制度及内涵具有下面几个特征。首先,农村商业银行的产权性质为股份制商业银行,它由民营企业、股份公司、有限责任公司及自然人等出资组成,法人股与自然人股的比例为 21:79。同时,农村商业银行按现代企业制度运作,建立股东大会、董事会、监事会,实行董事会领导下的行长负责制。在上述产权关系下,《农村商业银行管理暂行规定》指出:“农村商业银行享有由股东投资形成的全部法人财产权……”^①即明确了财产的所有权归属于股东,经营权归属于由股东代表大会选出的董事会,监督权归属于监事会。第二,在民主管理上,《农村商业银行管理暂行规定》还具体指出:“农村商业银行的股东以其所持股份享有所有者的资产受益、参与重大决策和选择管理者等权利,并以所持股份为限对农村商业银行的债务承担责任。”^②股东的处分权与收益权得到了很大程度的保障,民主管理的运行机制也得到了充分发挥。第三,在风险防范上,农村商业银行显示出较强优势。农信社与一般商业银行相比,其抗风险能力弱已经成为一个十分重要的现实问题。^③ 由于《农村商业银行管理暂行规

^{①②} 参见《农村商业银行管理暂行规定》第四条,中国银行银监督管理委员会文件,银监发[2003]10号,2003年9月12日,第1页。

^③ 因为统一法人为农信社提供了商业化经营的雏形,但法人产权由于高度分散,事实上并没有得到落实;加之许多农信社的资产规模已达 70-80 亿元人民币,继续按农信社合作制方式进行运作,实际上已经很难做到有效管理和落实风险责任。

定》中明确规定“农村商业银行股东不得虚假出资或者抽逃出资,也不得抽回股本。农村商业银行不得接受本行股份作为质押权标的。发起人持有的股份自农村商业银行成立之日起3年内不得转让。农村商业银行股东以本行股份为自己或他人担保的,应当事先告知并征得董事会同意。农村商业银行董事、监事、行长和副行长持有的股份,在任职期间内不得转让或质押”,^①股东对农村商业银行经营的参与度加强,防范金融风险的意识与能力加强。尤其是可以解决农信社阶段由于部分经营管理者已经间接地成为农信社的“内部控制人”、拥有农信社的剩余索取权的问题,抑制了农信社由于所有者缺位所产生的较为严重的权力寻租行为及道德风险。

总之,农信社实施股份制改革后,长期以来阻碍农信社发展的“产权模糊”问题得到了一定解决。向股份制农村商业银行的改制不仅使其财产的所有权得到有效归属,而且实现了财产权与经营权的分离,促进了民主管理,解决了农信社时代社员的处分权与收益权不能得到保障的问题,还有效地避免了由于产权不清晰导致的一系列金融风险。

二、为什么实施股份合作制改革:与 股份制及合作制的对比

从鄞州农村合作银行的实践来看,如果分别与股份制及合作制进行对比,农信社的股份合作制改革至少在下面几个方面

^① 参见《农村商业银行管理暂行规定》第二十一条,中国银行监督管理委员会文件,银监发[2003]10号,2003年9月12日,第3页。

的成效是值得肯定的。^①

首先,农村合作银行通过采取股份合作制的形式扩大了规模,使资本充足率得到改善。农村合作银行保留了合作制的特征,以“资格股”的方式将原有农信社的股本金转化过来,同时,又以发行“投资股”的方式,将资金筹措的范围不仅局限在原有社员内部,而是扩大到整个社区的居民、企业及组织团体。也就是说,它以合作制为基础,吸收了股份制的特征,不仅扩大了资本金规模,而且提高了资本充足率。据统计,鄞州农村合作银行在2003年5月的股本金已经达到2.201亿元,吸收企业法人股东、银行内部人员股东、其他自然人股东总数已达上万人。^②

其次,股权结构的细分。在扩大了产权主体范围的同时实现了股权的相对集中。农村合作银行规定农户、个体工商户、城镇居民、城镇工商企业职工、私营企业主、乡村干部和信用社职工均可以入股农村合作银行。农村合作银行的门槛较低,“资格股”主要针对自然人,认购资格股最低限额在1000股,1股只为1元,只要参股,股东就可以享受农村合作银行的优质服务,三年后可按规定退股。与此同时,农村合作银行对资格股和投资股的股权设置还体现了股权的相对集中。投资股主要针对企业法人和其他经济组织,先认购资格股1万股后可以认购投资

^① 之所以这样讲的原因如下:截止到目前,学界及政界对股份合作制这一企业形态的看法尚未统一。许多人士对这一新的企业形态提出了质疑,质疑的焦点是股份制与合作制很难兼容。即农村合作银行既要追求利润又要照顾农民利益,在两者利益发生抵触时,很可能陷入两个方面都不能作好的困局。一些专家们对鄞州农村合作银行的组建模式提出了尖锐的反驳。最具有代表性的论点是:这样的运作模式极易出现所有者缺位,导致内部人控制,因为农村合作银行的经理层对财产有相当大的控制权力(详见陈耀芳·邹亚生等著(2005)《农村合作银行发展模式研究》,经济科学出版社,2005年3月版第179-180页)。

^② 王铮(2003)《农村合作银行迷局》,《经济月刊》2003年5月26日。

股,投资股可以转让但不能退股。这样的股权设置相对于原有农信社社员股(入股10元甚至1元)高度分散的特征有了明显的改善,入股起点金额由原来的10元甚至一元提高到最低1000元,一定程度上实现了股权的相对集中,改善了农信社股东“搭便车”行为。

第三,在一定程度上既满足了零散股东金融服务需求又达到了追求利润的目的。农村合作银行规定银行员工股东、其他自然人股东和法人股东分别按照2:3:3的比例,按资格股1人1票、投资股每10万股1票产生股东代表,组成股东代表大会。可见,这样的产权安排,一方面可以保证对当地农村经济、农业和农民的支持,同时又能够防止被少数大股东或关联企业控制的局面产生,解决了内部约束机制不严格、监督机制不健全的问题。

三、股份制与股份合作制改革的问题及课题

农信社向股份制与股份合作制的改制毕竟刚刚开始,对于其改制后综合经济绩效的评价尚为时过早,在经历了短短六年左右的改制过程后,农村商业银行和农村合作银行的股权设置、管理体制以及与地方政府关系的处理上也出现了一些问题及课题,这些问题主要可以归纳为下面几个方面。

首先,股本金的构成比例问题。如上所述,农村商业银行和农村合作银行均采用社会募集的方式实现了“增资扩股”,并具体规定了内部职员所持股份不得超过本银行股本金总额的25%,同时规定了外部其他自然人所持股份不得超过银行股本金总额的30%,也就是说,外部自然人所持股份的限额超过了内部职工的比例。在这种情况下,如果农村商业银行或农村合

作银行经营效益好,甚至分红的比例大大超过了银行利息,就会吸引更多的外部自然人入股,这在一定程度上会影响内部经营者及职工经营自主性及工作积极性的发挥。因此,对于股本金构成的具体分配比例还有待进一步改革和摸索。

第二个问题是农村商业银行如何解决“盈利”与“支农”的关系。按照《农村商业银行管理暂行规定》第一条的规定,^①农村商业银行应该根据《中华人民共和国商业银行法》和《中华人民共和国公司法》的要求开展经营活动。而按照《中华人民共和国商业银行法》的要求,商业银行是以赢利为目的的经济组织,它追求利润最大化的实现。但是《农村商业银行管理暂行规定》的第二条又规定:“农村商业银行是由辖内农民、农村工商户、企业法人和其他经济组织共同发起成立的股份制地方性金融机构。主要任务是为当地农民、农业和农村经济发展提供金融服务,促进城乡经济协调发展。”^②即该内容明确了农村商业银行同时又要完成“支农”的目标。因此,对于农村商业银行来说,如何平衡“利润最大化”和“支农”之间的关系是一个难点问题。从最初组建农村商业银行的江苏常熟、张家港和江阴三家银行的改制实践看,经常出现追求利润与支农之间矛盾的报道。^③

第三个问题来自农村合作银行的监事会制度。《农村合作银行管理暂行规定》第三十条规定:“农村合作银行设监事会,

① 参见《农村商业银行管理暂行规定》第一条,中国银行监督管理委员会文件,银监发[2003]·10号,2003年9月12日,第1页。

② 参见《农村商业银行管理暂行规定》第一条,中国银行监督管理委员会文件,银监发[2003]10号,2003年9月12日,第1页。

③ 参见江苏省农信社改革课题小组(2003)《江苏开展农信社改革试点工作三年来的回顾》,《金融时报》2003年8月20日。

人数为5到9人,监事会成员由职工代表和股东代表组成,其中,职工担任的监事不得超过监事总数的三分之一。监事会中的职工监事由职工代表大会选举产生,非职工监事由股东大会选举产生。”也就是说,监事会成员中有三分之二来自合作银行外部,由于其所持股份比例不同,会在一定程度上影响监事会职能的发挥。

总之,对于农村商业银行与农村合作银行的改制,目前尚未出台正式的农村商业银行法或是农村合作银行法,而《农村商业银行管理暂行规定》以及《农村合作银行管理暂行规定》也只能作为规范性文件来引导农信社的改革,且这种指导性文件仍未脱离“暂行”的状态。虽然我们可以说农村商业银行和农村合作银行作为金融机构的组织形式,有其存在的客观必然性,但无论是其组织形式还是公司治理结构以及经营管理均需要进行进一步摸索和实践。

本章小结

本章主要以江苏省和浙江省的实例,考察了位于沿海经济发达地区的农信社,向股份制或股份合作制金融组织转制的基本特征,考察的结果概括如下。

首先,江苏省和浙江省均属于农村经济综合发展水平高,且乡镇企业发展处于国内领先地位的地区,入世以来,该地区的农村资金需求呈现出大额化和短期化的现象。同时,该地区经济结构的多元化和多层次化发展,决定了不同经济主体对金融服务需求的多样化,这是该地区多种类型金融机构并存的客观要求。但是,农信社长期以来在内部组织结构及管理体制方面暴露出许多弊端,加之外部农村金融市场化机制不健全,使得农信

社很难满足区域内的金融需求,“贷款难”与“融资难”现象严重,摆在农信社面前的一个重要课题是,如何通过组织体系与管理体制的改革,进一步满足现代农业发展的需要,更好地提供区域内金融服务。

第二,为解决上述课题,江苏常熟农信社和浙江鄞州农信社,在全国率先进行了农信社向农村商业银行和农村合作银行转型的改革尝试。两种形式的改革均首先改造了股本金结构,以“增资扩股”为目标扩大了组织规模;其次,在组织结构的改革上,统一了法人制度,大规模合并了乡镇以下的农信社;在公司治理方面,在原有基础上设置了新型的股权结构,完善了民主管理体制,一定程度上抑制了农信社由于所有者缺位所产生的权力寻租行为及道德风险。与农信社时代相比,改制后的农村商业银行和农村合作银行,作为社区金融机构,为区域内的企业和居民提供了更为全面和细致的金融服务。

第三,农信社向股份制的农村商业银行改制后,长期以来阻碍农信社发展的“产权模糊”问题得到了一定程度的解决,财产的所有权有了明确归属,实现了财产权与经营权的分离,社员的处分权与收益权得到了保障,促进了民主管理,同时还有效地避免了由于产权不清晰导致的一系列金融风险。同时,农信社向股份合作银行的改制更广泛地满足了社区内“三农”的需求,其

股份合作制的基础有其优越性,但也有其局限性。^① 鄞州合作银行的模式给出了一个合理的制度框架,如何完善其股权结构及公司治理,则是今后改制为农村合作银行的信用社所必须面对的重大课题,也是政策制定者需要考虑的问题。

^① “股份合作制”是中国改革开放的实践过程中创造出来的新型企业组织形式,因此也有人说股份合作制是典型的“中国制造”。股份合作制的实践最初于20世纪80年代产生于浙江温州、台州以及山东周村等地,主要特点是合作组织采取了股份制企业一些做法,较突出的地方在于劳动合作和资本合作有机结合。劳动合作是基础,职工共同劳动,共同占有和使用生产资料,利益共享,风险共担,实行民主管理,企业决策体现多数职工意愿。资本合作则采取股份的形式,是职工共同为劳动合作提供的条件,职工既是劳动者,又是企业出资人。企业实行按劳分配与按股分红相结合的分配方式。这种方式尤其适用于小企业,给许多原来陷入困境的小企业带来了生机。关于股份合作制的又一次实践源于全国百家城市信用社的股份合作制改革,此次改革在开始后的不到两年时间即顺利过渡到股份制的城市商业银行。

第八章 西部贫困地区^①农信社新型 合作制改革

——以陕西省 AK 市农信社联社为例

第一节 西部贫困地区农信社合作制 改革的现状与课题

和第四章、第五章与第六章相同,本章的课题也建立在第四章农信社地区类型分析结果之上。本章分析的具体对象为第 IV - B 类型地区,为便于考察,本章将这一类型的地区暂定位于西部贫困地区。从地形上划分,该类型地区既包括甘肃、新疆、宁夏和青海等西部干燥地区,又包括云南、贵州、重庆等岩溶地形分布较多且全国生态环境脆弱的地区。由于地形复杂,自然条件恶劣,水、热、土等自然资源匹配不佳,决定了西部地区农业基础薄弱,产量低而不稳,农产品供应失衡,许多地方不得不依靠过度开荒、放牧,以破坏草场和森林为代价勉强维持眼前的需求。农业和农村经济发展严重滞后,贫困地区和贫困人口集中,农民收入低,生产及生活门路狭窄,财政无法自给、靠国家财政补贴的地区多。农信社社员的现金持有量较少。

^① 贫困地区的概念,参见汪三贵(2002)《中国西部贫困区域农业发展对策》,《WTO 体制下东亚条件不利地区发展对策中日韩国际研讨会报告》,日本鸟取大学,2002 年 11 月版,第 27 - 28 页。将此概念结合于第四章农信社地区类型的划分结果,本章从省份上将贫困地区划分为 12 个省或自治区,由于它们集中于西部自治区,因此在本章被称为“西部贫困地区”。

实际上,西部地区农业和农村经济在广度和深度方面都存在着很大的发展潜力。^①尤其是在世纪之交国家推出了西部大开发政策之后,^②加速了对西部地区发展潜力的开发。这一政策的实施调动了农民开展多样化经营的积极性,同时也带动了该地区农村资金需求的增长。主要表现在下述两个方面。一是农民生产资金的借贷需求增加,主要用于农户扩大经营规模和改善经营条件,农户的主要借款渠道为农信社及民间借贷;二是农民生活资金的借贷需求,主要用于翻建和新建住宅,其主要借款渠道为私人民间借贷。^③

从金融供给的角度来看,与国家的扶贫开发计划相联系的政策性金融成为一个主要方式,其表现形式为“以工代赈”、“低

^① 例如,是我国重要的农牧区。该区土地面积占全国的一半以上,耕地面积占全国的四分之一以上,草地面积占全国的五分之二,水资源年均总量占全国的近一半,光热资源丰富,气候类型多样,生物物种资源约占全国的三分之二以上,具有区域特色的农产品生产历史悠久,而且旅游资源丰富,有发展旅游观光农业的优势等。

^② 该政策于1999年11月在中央经济工作会议上敲定,会议提出实施西部大开发战略关系到扩大内需、促进经济增长的国家政策,关系到社会稳定、东西部协调发展和最终实现共同富裕。2000年1月,国务院组成了西部地区开发领导小组,在1月19日至22日召开的西部地区开发会议上研究制定了加快西部地区发展的基本思路 and 战略任务。随后又确立了以加快基础设施建设、加强生态环境保护和建设、调整产业结构、发展科技和教育,加快人才培养和加大改革开放力度为中心的具体目标。

^③ 参见[日]余炳强、黑河功、志贺永一(1998)《中国贫困地区的农户经营及农村金融——以贵州省织金县、普定县的实例为中心》,《农业经营研究》第39卷3号(通卷98号),第51页;史清华、陈凯(2002)《欠发达地区农民借贷行为的实证分析——山西745户农民家庭的借贷行为的调查》,《农业经济问题》2002年第10期,第30页。

利融资”和“发展资金”三种。^①其中,低利融资方式最为常见,低利融资的主要形式有月息0.24%和0.7%两种,利差由国家财政补贴。按照余炳强、黑河功、志贺永一(1998)的分析,贵州省在1986年至1995年的十年间共获得约16.7亿元的低利融资,月息为0.24%的融资占65.9%,总额为11亿元;月息为0.7%的融资占34.1%,总额为5.7亿元。^②然而,从低利融资运营的实际情况来看,一个主要的问题是低利融资的流向并没有满足实际的需求,主要原因有两个。第一,负责低利融资贷款的金融机构处于缺失状态。政策性融资的执行机构在1994年以前主要是农业银行,1994年国家成立农业发展银行后,主要由农业发展银行的县级支行负责融资贷款的申请和执行。但是,在1998年以后,农业发展银行为配合国家粮食流通体制改革的顺利进行,曾一度主要负责与粮食的收购有关的各项贷款,此期间低利融资业务原则上交由农业银行负责。而农业银行在该时期改革的重点和目标是向现代化的商业银行过渡,因此,由农业发展银行转向过来的包括低利融资等在内的政策性业务并没有得到很好的实施。第二,地方中介组织或机构“搭便车”。由于发放低利融资的前提条件是必须保证其回收,因此其中的很大一部分并没有流向真正需要低利融资的部门,而是流向了一些具有较高担保能力的县或地区的中介组织或机构,用于满足他们自身的经营需求,因为这些组织或机构多与地方政府关

^① 详见[日]余炳强、黑河功、志贺永一(1998),《中国贫困地区的农户经营及农村金融——以贵州省织金县、普定县的实例为中心》,《农业经营研究》第39卷3号(通卷98号),第52-53页。

^② [日]余炳强、黑河功、志贺永一(1998),《中国贫困地区的农户经营及农村金融——以贵州省织金县、普定县的实例为中心》,《农业经营研究》第39卷3号(通卷98号),第53页。

系密切,能够较容易获得低利融资方面的相关信息。可见,在贫困地区的农村金融供给中,虽然与其他地区相比政策性金融机构占有很重要的地位,但由于国家政策性金融机构的定位模糊,使得它没能发挥出基本功能。因此,除了国家扶贫以及相关的政策性融资外,作为合作组织的农信社如何能够更好地发挥出其自身的功能来满足该地区的资金需求十分重要。

在考察西部贫困地区农村金融发展的研究中,有许多都是从政策金融对于该类型地区农村经济发展的支持角度论证的。^①也有一些成果从合作金融的角度,考察了农信社对贫困地区农村经济发展的作用,提出作为政策性金融的补充,农信社对于满足农民零散资金需求的重要性。这些成果还特别考察了1999年7月以后,农信社实施农户小额信贷及农户联保贷款之后的政策效果。^②本章试从农信社作为经营体如何通过其经营行为的革新来发挥合作金融组织的职能这一角度进行分析,分析过程中以陕西省AK市农信社联社为实例,考察步骤如下:先考察西部贫困地区经济结构的基本特征;其次分析该地区在资金供给上具备的共同特征以及资金需求方面的主要问题;第三方面考察农信社经营改革的具体内容;最后进一步分析西部贫困地区农信社合作制改革的发展方向。

^① 参见[日]余炳强、黑河功、志贺永一(1998),前引书;史清华、陈凯(2002),《欠发达地区农民借贷行为的实证分析——山西745户农民家庭的借贷行为的调查》,《农业经济问题》2002年第10期;帖俊峰、张安山(2001)《机构、信用与经济环境:传统农业区农村信用社支农贷款行为研究》,《金融研究》2001年第11期;中国人民银行上饶市中心支行课题组(2001)《有效供给与规制设计:农业信贷投入研究》,《金融研究》2001年第11期等。

^② 参见邹伟、栾少东(2001);孙培宽(2001);刘永祥、冯刘军(2001);中国人民银行福建南平市分行课题组(1998);王荫林、范淑莲、阎福龙、温红丽(2002);程民生、王文标、杨超(2001)等。

第二节 西部贫困地区的经济结构及其特征

一、产业结构及农业发展

根据2000年的统计数字,西部地区第一、二、三产业在GDP中所占比例分别为21.2%、42.7%和36.1%,与全国的平均数字相比,第一产业高于全国平均值的5.2%、第二产业低于全国平均值的8.2%。^①将上述产业结构进行细分,可以发现下面几个特征。第一,重工业依存度高。从第二产业的内部构成看,西部贫困地区对重工业的依赖程度较高。按照1953年国家制定的“第一个五年计划”,西部地区建立了一批以能源及原材料生产为中心的重工业基地,主要负责原材料的生产及初级加工,采掘工业、原材料工业在西部工业结构中占很大的份额。同时,该区域内国有大中型企业的数量较多。第二,从第三产业的构成情况看,受长期以来西部地区思想观念落后、教育落后、科学技术力量薄弱等客观条件的束缚,西部贫困地区的服务业中通讯、金融业所占比例小。第三,农业发展不具备比较优势。西部贫困地区的农业受到自然条件匮乏、水土流失严重、农业投入低等多种因素的影响,其农业生产仍以传统方式为主,农业现代化技术普及较慢,农业生产率低。

因此,西部贫困地区农业结构的特征仍以传统农业生产为

^① 中国人民银行西安分行课题组(2002)《西部地区经济结构战略性调整中银行信贷资金有效配置问题研究》,《金融与保险》(人民大学复印资料),2002年第3期,第55-60页。

主。主要表现在：一是以家庭为基本经营单位，以个体劳动为基本劳动方式，缺少产前、产中和产后的分工，实现专业化和规模化经营困难；二是传统农业劳动工具落后，产品单一，只生产初级产品，无力进行加工增值，因此效益难以提高，农民靠传统农业只能谋生，难以谋利。三是传统农业的技术和劳动技能十分简单，科学和技术难以渗透，加之教育和科技落后，劳动者的基本素质得不到提高。

表 8-2-1 各地区农业投入及生产水平的比较

项目	贫困地区		商品粮基地		沿海开放地区		全国平均	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
人均农业机械使用量(千瓦/人)	0.19	0.37	0.33	0.61	0.36	0.59	0.32	0.57
每万人有效灌溉面积(公顷/万人)	344.52	408.15	579.33	635.46	527.52	511.62	529.11	579.84
单位面积化肥使用量(千克/公顷)	110.24	183.20	192.75	292.50	251.46	392.24	174.59	265.28
人均产量(千克/人)	370.08	413.96	656.34	737.92	484.70	442.93	498.09	497.93
人均电力使用量(千瓦·小时/人)	35.18	81.17	99.65	254.39	172.39	552.82	94.26	260.86
粮食作物面积的比例(%)	78.92	72.93	79.03	71.16	74.73	65.66	76.48	69.39
粮食单位面积产量(吨/公顷)	2.81	3.30	4.61	5.04	4.81	5.37	3.93	4.26
棉花单位面积产量(吨/公顷)	0.70	1.01	0.76	1.02	0.82	1.15	0.81	1.09
油料作物单位面积产量(吨/公顷)	1.09	1.35	1.67	2.01	2.15	2.64	1.48	1.92

注：表中所指“贫困地区”、“商品粮基地”和“沿海开放地区”分别是指作为“贫困县”、“商品粮基地县”和“沿海开放县”指定的 577 县、457 县和 200 个县。

资料来源：根据汪三贵（2002），《中国西部贫困区域农业发展对策》，《WTO 体制下东亚条件不利地区发展对策中日韩国际研讨会报告》，日本鸟取大学，2002 年 11 月版，第 29 页的资料制成。

在以传统农业生产为主的同时，该地区农业结构中出现了一些不合理的方面。如表 8-2-1 所示，1990 年全国 577 个贫困县的粮食作物耕作面积占全国粮食作物耕种面积的 78.2%，其产值比沿海开放地区的县及地区所占比例还要高，同时也高于全国平均水平（76.48%），该数字几乎达到了国家商品粮基

地县的平均水平(79.03%)。随后的十年间,虽然不断调整产业结构,但在全国各地区粮食作物产值下降的趋势下,2000年西部贫困地区仍保持在72.93%的较高比例,高于全国平均水平近四个百分点。汪三贵(2002)对陕西省农户进行的调查说明,该地区农民用于经济作物(豆类)的单位耕地面积纯收入可以达到粮食作物纯收入的5倍左右,同时,投向经济作物的劳动力人均纯收入是投向粮食作物纯收入的2.5倍。但是,农民却将63%的土地用于粮食作物生产,68%的劳动力投向了粮食作物生产,相比来说,投向豆类等经济作物的土地及劳动力资源只占到28%和27%。^①

可见,西部地区虽然是我国重要的工业基地和农产品产地,为我国的经济发展做出了重大贡献,但由于重工业比例较大,农业发展不具备比较优势,第三产业的发展受到教育和科技水平落后的影响而严重滞后,使得其产业结构的调整出现了困难,农业发展也面临着需求压力与人地矛盾加大、广种薄收和结构与布局不合理等一系列问题。根据西部地区资源环境条件,合理布局农业,是实现西部地区农业持续、高效发展的基本保障。

^① 汪三贵(2002),《中国西部贫困区域农业发展对策》,《WTO体制下东亚条件不利地区发展对策中日韩国际研讨会报告》,日本鸟取大学,2002年11月版,第30页。

二、国有经济与非国有经济部门的对比

表 8-2-2 西部 12 省及地区的工业生产总值构成比例(2000 年) 单位:%

省(市、自治区)	国有企业	非国有企业	大中企业	中小企业
广西	64.52	35.48	68.27	31.73
重庆	65.21	34.79	69.84	30.16
四川	57.94	42.06	67.78	32.21
贵州	77.11	22.89	59.14	40.86
云南	74.63	25.37	68.64	31.36
西藏	74.64	25.36	15.46	84.51
内蒙	75.88	24.12	70.21	29.79
陕西	77.57	22.43	70.90	29.10
甘肃	68.23	31.77	61.32	38.68
青海	84.02	15.98	66.58	33.42
宁夏	64.80	35.20	77.68	22.32
新疆	80.89	19.11	69.43	30.57
西部平均	68.56	31.44	67.89	32.11
东部平均	33.87	66.13	52.16	47.84
全国平均	42.21	57.79	55.25	44.75

注:此表以 1990 年的总产值为基础计算。

资料来源:中国人民银行西安分行课题组(2002),《西部地区经济结构战略性调整中银行信贷资金有效配置问题研究》,《金融与保险》,2002 年第 3 期,第 56 页。

与其他地区相比,西部贫困地区国有经济的占比高,非国有经济的发展相对落后。如表 8-2-2 所示,东部地区国有企业和大中型企业产值占工业总产值的 33.87% 和 52.16%,而在西部贫困地区的工业总产值中,国有企业和大中型企业分别占 68.56% 和 67.89%,大大超过了东部地区的平均值。也超过了

全国各地区平均42.21%和55.25%的水平。特别是贵州、云南、甘肃、青海、新疆和内蒙古各省及自治区的国有、大中型企业产值几乎占到该地区工业总产值的70%左右。与此相对比,非国有企业、中小企业的比例及其所创造的价值则远远低于其他地区。例如,与东部地区非国有经济部门创造了工业总产值的约70%相比,西部贫困地区只有30%左右。如果进一步将西部贫困地区与东部地区的工业总产值构成情况进行比较,我们发现东部地区无论是国有企业还是非国有企业所创造的产值均远远高于西部地区。例如,东部地区国有企业创造的产值是西部地区的3.9倍,东部地区非国有企业创造的产值则是西部贫困地区的约18.6倍。^①由此可见,西部贫困地区与东部地区的生产水平存在很大的差异,差异的主要原因来自非国有经济部门,说明了西部贫困地区非国有经济部门发展极度落后。

第三节 西部贫困地区的资金供给与需求

在农业发展不具备比较优势、非国有经济发展相对落后的西部贫困地区,它们的资金供给情况具有哪些特征呢?表8-3-1列出了1995年至2000年西部12个省份及地区金融机构的贷款发放与当地GDP的对比关系。

如表8-3-1所示,2000年西部12个省或地区的金融机构贷款余额达到17460.3亿元,与1995年相比提高了87.9%,年平均增加率为13.4%,而且这一数字超过了当年该地区的GDP平均增长率。对于贷款的具体投向,我们可以观察到下述

^① 中国人民银行西安分行课题组(2002),《西部地区经济结构战略性调整中银行信贷资金有效配置问题研究》,《金融与保险》,2002年第3期,第57页。

特征。

表 8-3-1 西部地区的资金供给及其 GDP 占比 单位:亿元

年	GDP (1)	贷款余额 (2)	贷款增加额 (3)	(2) ÷ (1)
1995	10273.6	9289.9	-	-
1996	12039.4	11021.2	1731.3	0.92
1997	13687.9	13553.1	2531.9	0.99
1998	14678.1	15434.2	1881.1	1.05
1999	15404.0	16969.9	1535.7	1.10
2000	16531.6	17460.3	2003.6	1.06

注:①1995年至2000年的GDP平均增长率为10%。②“贷款余额”指金融机构整体的贷款余额。

资料来源:[日]《中国信息手册》2002年版,第416-417页;《中国金融年鉴》苍苍社2000年版,第546-547页;《中国金融年鉴》2001年版,第436页;《中国统计年鉴》2000年版。

首先,金融机构贷款投向多集中于西部大城市,对于县以下区域的资金投向相对较少。从对陕西省的调查结果分析,截至2001年9月,西安市的金融机构贷款余额为1123亿元,比上年度增加了15.5%,这一增加比例高于全省平均数约4.3%。同时,从2001年1月至9月间,西安市金融机构贷款余额中新增贷款达到150.6亿元,约占同期全省新增贷款总额的43%。在对陕西省40个县进行的调查结果中可以看出,贷款余额中有13.73亿元属于新增贷款,而同期新增存款的数额为35.06亿元,也就是说新增贷款与存款的存贷比为39.08%。^① 存贷比的

① 该项调查是中国人民银行西安市分行课题组对西安市及其县域40个地区贷款状况的调查,此处引用的数字来自该项调查中对于“西安市金融机构贷款余额”、“贷款增加额”和“40个县贷款增加额与存款增加额”的调查结果,贷款增加率及存贷比率等数字由笔者根据上述数据计算而得出。

这一结果比同期全国比大约低 27% 左右,同期西安市金融机构的存贷比则达到了 76.98%。由此看出,县域以下地区金融机构的存贷比还不及西安的一半,说明金融机构在对西安等大城市贷款增加的同时,对县域地区的贷款相对收缩。

其次,贷款投向国有企业的比例大,而投向非国有企业的低。从 2002 年 1 月至 9 月间,陕西、宁夏、新疆、甘肃、青海等西北五省或自治区的金融机构贷款余额比上年度同期增加了 560.1 亿元。但贷款增加额中,投向乡镇企业、个体经营企业及外资企业的数量只有 9 亿元左右,只占贷款增加额的 1.6%,甚至比前期数字下降了 4.6%。同时,在人民银行对陕西省 400 家县域企业的问卷调查中,针对“向金融机构申请的贷款能否获得批准”这一问题,只有 61.8% 的企业的回答比较满意,将这一结果与同期进行的全省企业及全国企业的调查结果进行比较,得知低于全省平均满意程度 24.5%,同时低于全国平均满意程度 19.5%。^① 也就是说,西部贫困地区的中小企业与其他地区相比,“融资难”的程度更深。

表 8-3-2 西部地区资金供给的构成 单位:亿元;%

年	1995	1996	1997	1998	1999	2000
贷款较上年增加额(亿元)(1)	599	579	807	529.4	643	633.9
其中:农业贷款(2)	36	33	58	45.2	26.2	32.8
工业贷款(3)	144	180	79	96.8	90.5	8.8
基础设施贷款(4)	96	15	203	51.4	205.8	-11.3
技术更新贷款(5)	69	42	110	34.7	32.1	49.8
房地产贷款(6)	56.1	19.6	127	57.2	82.9	112.8
(2)/(1) (%)	6.01	5.70	7.19	8.54	4.07	5.17
(3)/(1) (%)	24.04	31.09	9.79	18.28	14.07	1.39

^① 中国人民银行西安分行课题组(2002),《西部地区经济结构战略性调整中银行信贷资金有效配置问题研究》,《金融与保险》,2002年第3期,第57页。

第八章 西部贫困地区农信社新型合作制改革

年	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(4) / (1) (%)	16.03	2.59	25.15	9.71	32.01	-1.71
(5) / (1) (%)	11.52	7.25	3.63	6.55	4.99	7.86
(6) / (1) (%)	9.37	3.39	5.74	10.80	12.89	17.79

资料来源:(1)至(6)的数据来源于《中国金融年鉴》中国金融年鉴编辑部,1996年版、《中国金融年鉴》2000年版、《中国金融年鉴》中国金融年鉴编辑部,2001年版。比率由笔者计算。

第三,从贷款对象的产业类型划分可以得出下面两个结果。一是向第一产业和第二产业贷款投向减少,向第三产业、特别是向基础设施建设及房地产方面的贷款投向增加。二是农业和工业贷款的比重下降。如表8-3-2所示,1995年农业贷款的比重为6.01%,2000年下降至5.17%;1995年工业贷款的比重为24.04%,2000年急剧下降至1.39%。可见,西部贫困地区的贷款投向在20世纪90年代中期开始向基础设施建设、房地产开发等长期投资方面增势较强。

综上所述,西部贫困地区的资金供给在20世纪中期以来呈逐年增加的趋势,但多数投向大城市及非农业部门,特别是向国有企业、基础设施建设和房地产方面的贷款增加明显,而面向县域以下、甚至农村地区以及中小企业的贷款十分有限。来自农村以及中小企业的资金需求往往具有零散、短期等特征,因此,作为合作金融组织的农信社如何通过自身的努力来满足这部分金融需求是一个十分重要的课题,本章下一节的内容即以此为目的,通过陕西省AK市农信社联社的实例,探讨西部贫困地区农信社合作制改革的具体特征。

第四节 西部贫困地区农信社合作制改革的发展 ——以陕西省 AK 市农信社联社为例

一、陕西省 AK 市农信社联社合作制改革的背景

AK 市位于陕西省贫困地区的秦巴地区,属于典型的内陆山区,总人口为 292 万人,其中农业人口 257.3 万人,占总人口的 88%。

AK 市农信社联社管理着 10 个联社、236 家农信社以及三千余家村级农信社分社及信用站。2001 年以前,有近三分之一的农信社被陕西省人民银行判定为金融风险较高。^① 造成这一现象的主要原因是农信社对于农户的贷款偏重于大额贷款,而农户从农信社获得金额较大的贷款后,往往将之用于农外经营,由于农民经营实力较弱,很难与其他私营企业及乡镇企业竞争,往往以失败告终,由此导致了道德风险加重。AK 市 75 万户农信社社员中,从农信社获得过贷款的农户有 32.1 万户,还不到农信社社员的一半,户均贷款金额只有 1.59 万元。而在获得贷款的农户中,曾单笔借款 10 万元以上的农户有 5902 户,它虽然只占农户总数的 0.8%,只占获得贷款农户总数的 1.8%,但是,合计贷款金额却达到 29.6 亿元,它占农户贷款总额的 58%。也就是说,有近一半的社员没有从农信社获得贷款,这些社员只是作为一种义务向农信社出资(平均只有 10 元),对于农信社经营毫不关心。由于不能从农信社获得贷款,许多社员甚至不

^① 参见 <http://www.ankang.gov.cn>。

愿意在农信社存款,或将存款转向可以容易获得贷款的金融机构,这种状况导致了部分农信社的经营陷入了困境。

为解决上述问题,AK市农信社联社将改革的重点放在强调农信社的合作制特征上,更加广泛、密切地联系农户,以最大限度地满足社员的资金需求和金融服务需求为具体目标,并推出了以推广农户小额信贷为中心的改革措施。

二、农信社合作制改革：“农户小额信贷”的推广

AK市农信社联社推出的经营改革经历了下述几个步骤。第一,确立了农信社内部的经营方式。首先对下属农信社及农信社分社、信用站的基本情况摸底调查,以掌握社员的信用状况和生产经营状况。其次根据社员的信用状况进行分类,确立了不同的信用等级,然后在此基础上按照社员的具体需求,确立发放小额信贷的金额,在贷款对象与金额确定后,为符合条件的社员发放“贷款资格证”。

第二,评定“信用户”,确立小额信贷的各项指标。在向社员发放“贷款资格证”的基础上,进一步普及小额信贷方式,将具有良好信用记录,经营状况良好的农户评定为“信用户”,进而普及到“信用村”及“信用镇”的评定。AK市农信社联社还根据当地自然条件与经济发展条件,将管辖区域划分为“山区县”与“平原县”,分别确立了不同地区信用户可以获得小额贷款的上限金额期限等。

第三,小额信贷由“试行”到“普及”。AK市农信社联社首先确立了小额信贷的“试行”地区,分别指定其下属某农信社联社和某镇农信社为试点单位,要求他们各派出一名职员专门从事此项工作。被派出的职员首先负责调查农户的信用状况及经

营状况,根据调查结果发放贷款资格证,然后负责发放小额信贷的审查工作。两个月间,调查涉及到试点县 203 个行政村的两万两千多家农户,并给符合条件的农户发放了贷款资格证。据统计,获得贷款资格证的农户分别占全县行政村农户总数的 57.9%、占农户总数的 22.8%。随后,又有 12348 户农户被评为信用户,占调查农户总数的 54%。通过此办法,调动了农户加入农信社的积极性,农信社社员增加了 7653 户农民,农户从农信社获得的贷款金额增加了 211.8 万元。作为试点的农信社联社共发放小额信贷 2084.3 万元,截止到 2001 年 3 月,该社存款增加到 5559 万元,与上年度相比增加了 1.8 倍。在试点单位取得上述良好效果之后,小额信贷进入了普及阶段,即将试点单位的经验向全市传达。具体做法是由 AK 市人民银行信用合作管理科与市政府汇总农信社县联社与镇农信社的农户小额信用贷款管理办法,并决定设立信用户、信用村和信用镇的具体规范程序。在此基础上制定了“AK 市农信社联社农户信用能力及贷款限额评定办法”与“关于 AK 市农户小额信用贷款实施的规定”等规范性文件,按照文件的具体规定完成了由“试点”向“普及”的过渡。

AK 市农信社联社通过普及小额信贷方式,截至 2001 年末,已经设立了 1047 个信用村,占行政村总数的 31.4%,同时,在 42.5 万户农户中已经有 22.8 万户的农民被评定为信用户,占农户总数的 33.5%。AK 市农信社总共发放了 5.4 亿元的农户小额贷款,截至 2002 年第一季度末,建立了 1950 个信用村,近一半以上的农户均享受过小额信贷的优惠。

三、农信社合作制改革的绩效

AK市农信社联社通过发放小额信贷,促进了以合作制为核心的经营改革,其主要成果表现在下面几个方面。

第一,促进了当地农业结构的调整和农村经济的发展。通过发放农户小额信贷,农户的生产及生活资金的需要得到了进一步满足,与普及农户小额信贷的前一年度相比,2001年AK市粮食总产量增加了0.76万吨,棉花产量增加了1.7倍。农业结构由原来的以粮食为中心的单一构造实现了粮食作物与优质苹果、梨、食用菌等特色农业并存的结构。在农业结构调整的影响下,全市农民人均收入达到2320元,比上年度增加了5.7%。

第二,充分发挥了作为农民金融纽带的作用。通过小额信贷的普及,巩固了农信社在农民心目中的地位。小额信贷体现出农信社对入股社员实行贷款优先及社员与非社员的区别,不仅农民入会人数增加,而且社员从农信社获得贷款金额与件数增加。这一方法进一步密切了社群关系,体现了入股社员的主人翁地位,因此被许多农民称为“自己的银行”。^①

第三,经营状况有所改善。20世纪90年代中期开始,一些农信社模仿商业银行的经营策略,在信贷上搞“集中经营”,把资金投入几个规模大的乡镇企业。结果造成农信社的生存与发展直接维系于几个大企业的局面,当企业遇到停产或倒闭等经营危机时,农信社难免受难。农信社通过调整信贷经营策略,避免了把贷款资金过度地集中于几家大客户的情况。AK市农信

^① 马钢(2003)《农户小额信贷在我省“花开遍地”》,《陕西日报》2003年8月7日。

社通过“信用村”的普及,将以前的不良贷款成功地回收了 1.1 亿元,同时收回了拖欠利息六千余万元。新发放的农户小额信贷的回收率达到了 95% 左右,比普通贷款的回收率提高了 15%。截至 2001 年末的统计,AK 市农信社联社的存款余额达 66 亿元,比上年度增加了 12.9 亿元,贷款余额达 22.58 亿元,比 2001 年年初增加了 9.6 亿元,社员股本金增加了 8802 万元,不良贷款比例下降了 14.4%。^①

本章小结

本章首先考察了西部贫困地区经济结构及资金供给和需求方面的特征,在此基础上通过实证考察了农信社如何通过合作制改革来满足该地区农村经济的发展需求。通过本章的分析,可以得出下列初步的结论。

首先,西部贫困地区农业和农村经济发展严重滞后,产业结构不合理,贫困地区和贫困人口集中,农民收入低,靠国家财政补贴的地区多。在农业基础薄弱、不具备比较优势的同时,乡镇企业等非国有企业处于不发达的状态。国家西部开发政策为该地区的发展创造了新的契机,带动了西部地区农村资金需求的增长。

第二,该地区农村金融供给体现明显向大中城市和大中型国有企业集中,同时近年来向基础设施建设及房地产开发领域的贷款投向增加,对于贫困地区的农民及中小企业的融资匮乏。造成这一现象的原因主要是该地区的金融供给渠道单一。对于

^① 参见中国信合报告书, <http://www.xy369.com>, 2003 年 8 月 10 日, 第 5 - 6 页。

贫困地区的资金供给,该地区仅以“低利融资”为中心的政策性金融为主,但由于负责低利融资贷款的金融机构处于缺失状态,加之地方中介组织或机构“搭便车”现象严重,使得政策性融资中的很大一部分并没有流向真正需要的部门。相比之下,合作金融及其他形式的正规农村金融没能发挥出其应有的职能。作为政策性金融的补充,农信社如何能够更好地发挥出其自身的功能十分重要。

第三,通过对陕西省 AK 市农信社联社推出的农户小额信贷方式的经验观察,证明了小额信贷这种融资方式具备金额小、流动性强和较为分散的特征,这一特征恰好能够满足该地区农户及工商企业的需求。事实证明,它不仅能够发挥出农信社作为农民金融纽带的作用,而且在一定程度上改善了农信社的经营状况,促进了当地农业结构的调整和农村经济的发展。

总之,AK 市农信社联社的实践为西部贫困地区农信社的改革提供了一套可供选择的模式,具有很大的借鉴价值和现实意义。尤其是它提供了农信社实施的小额信贷政策,使农信社本身的合作制特征得到了更好的体现,它同时与农信社服务“三农”的宗旨相吻合,为农信社摆脱经营困境指出了方向,并推动了地方经济的发展。

下篇

经济发展与农协合作金融发展研究



第九章 战后日本农协的演进

——合作制的移植、蜕变及合法化过程

第一节 产业组合的合作制移植

一、《产业组合法》颁布前：德国“雷发巽”式合作社^①的移植

日本“农协”^②的前身为“产业组合”，^③“产业组合”是在1900年（明治三十三年）《产业组合法》颁布后设立的。而实际

① 德国农村信用合作组织的代表形式。雷发巽(F. W. Raiffeisen)是农村信用合作社的创始人,1849年成立农民信用合作社,1873年成立雷发巽银行。他的合作思想带有较浓厚的宗教色彩。他企图以农村信用合作为出发点,逐渐用合作方式囊括所有农村事业,借以改善农民的生活并形成强大的经济势力。具体内容参见杨菲蓉著(2001):《梁漱溟合作理论与邹平合作运动》,重庆出版社,2001年版,第12页至第13页。

② 此处的“农协”一词之所以加引号,目的是为了与二战后根据《农业协同组合法》确立的农协相区别,确切地说它是“产业组合”。

③ “产业组合”一词为日文原文的直译,也有学者将其译为“产业合作社”(参见[日]岡部守·章政等编著(2004):《日本农业概论》,中国农业出版社,2004年5月版,第113页)。最初的“产业组合”包括信用、销售、购买及生产四大主要业务范围,其中,信用事业是不允许与其他事业兼营的。其理由参见[日]万木孝雄(1992):《日本初期农业协同组合的发展要因——以信用事业为中心的数量·实证分析》,《协同组合奖励研究报告》第18辑,1992年,第421页。

上,在“产业组合”成立前,日本民间存在着两种形式的类似于合作组织的金融组织,它们在当时均具有一定规模并产生了很大影响。

一种形式以“报德社”及“储蓄合作社”为主。这些组织多为自发形成且规模较小。例如,最初的“报德社”是以相州小田原的商人于德川末期天保十四年成立的“小田原报德社”为雏形,后经过幕末及明治初期发展成为遍布农村各地的民间金融组织,其具体活动包括资金借贷、受灾者救助、植林及土木建筑事业、兴修和改善水利和开垦荒地等。“储蓄合作社”是以确保地租缴纳为目的的民间金融组织。

另一种形式是“信用组合”,它与“购买组合”、“销售组合”、“生产组合”、“使用组合”等形式的农民合作社一起构成了“产业组合”的前身。^①“信用组合”的最初形成几乎照搬了德国雷发巽式信用合作社的模式,并且在1890年(明治二十三年)制定了《信用组合法案》,于1891年(明治二十四年)提交议会。《信用组合法案》虽然遭到否决,但其指导者品川弥二郎和平田东助的不懈努力功不可没。在以他们为代表的官僚政治家的倡导下,各种形式的农民合作组织在《产业组合法》颁布前已经遍布全国各地。具体地说,各种农民合作组织的数量、合作组织成员数量及合作组织拥有的资金规模详见表9-1-1。

如表9-1-1所示,在当时农村的各种合作组织中,以“信用组合”和“销售组合”最为活跃。同时,从“信用组合”的地区发展特征来看,主要集中在静冈、爱知、福岛、京都、山形等地区,

^① “信用组合”、“购买组合”、“销售组合”、“生产组合”、“使用组合”的命名参见[日]佐伯尚美著(1963):《日本农业金融史论》,御茶之水书房,1963年10月版,第98页。其中,“生产组合”的原文为“制产组合”。

其中尤其以静冈和爱知两县最为突出。原因之一是这两个县均是商品货币经济关系渗入较早的农村地区;另外,因为静冈和爱知两县均是“报德社”组织较为发达的地区。山形县虽然不具备静冈和爱知两县的特征,但由于是平田东助的故乡,后来也成为信用组合较为发达的地区。^①

表 9-1-1 《产业组合法》颁布前的日本农民合作组织状况

		信用组合	购买组合	生产组合	使用组合	销售组合	合计
组合数	明治二十九年	101	21	8	9	80	219
(人)	明治三十一年	144	39	14	8	141	346
成员数	明治二十九年	179	179	-	-	106	175
(人)	明治三十一年	151	172	3	399	-	185
财 产	明治二十九年	4343	515	-	-	4783	4393
(日元)	明治三十一年	6988	274	100	-	617	3271

资料来源:[日]佐伯尚美著:《日本农业金融史论》,御茶之水书房,1963年10月版,第98页。

可见,日本初期的“产业组合”是以“信用组合”为主要形式的,“信用组合”的形成与当时的官僚政治家在视察欧洲农业之后的积极倡导密不可分。也就是说,《产业组合法》颁布前的“信用组合”之所以在日本能以小规模发展,是日本部分政府官僚积极效仿德国“雷发巽”式合作社模式,欲将其移植到日本的一次尝试。

二、《产业组合法》颁布后:初期合法化

1900年(明治三十三年),日本模仿德国的产业经济组合法

^① 参见[日]佐伯尚美著(1963),《日本农业金融史论》,御茶之水书房,1963年10月版,第99页。

制定了《产业组合法》，使得“信用组合”等各种形式的“产业组合”正式得到了法律承认。以此为契机，产业组合的数量迅速扩大，由明治三十五年的 512 个增加到明治三十八年的 1671 家，三年间增加了三倍多。^①

然而，表面上迅速增加的产业组合实质上并没有很快普及。继续分析佐伯尚美(1963)的研究成果就会发现，当时产业组合总数占市町村的比例在明治三十三年《产业组合法》颁布时只占 0.1%，到了明治三十八年占到了 12.4%，平均每个组合的人数大约在 70 人到 80 人左右，^②说明从整体来看，普及程度并不是很高，规模也没有扩大。而且，从产业组合的出资情况看，主要来自地主及富裕农民。例如，信用组合出资金平均每股为 30 日元，而当时普通农民一年的收入平均只有 303 日元。^③可见，普通农民并没有能力加入信用组合。另外，从信用组合的资金借贷情况看，几乎全部是农村内部的富裕阶层向个人的借款，或是地主从地方银行的借款。

可见，《产业组合法》颁布后，虽然各种形式的产业组合得以发展，但由于规模有限，对象局限在地主及富裕农民阶层，实质上与“雷发巽”式合作社所提倡的“通过合作方式改善农民生活”的理念相违背。造成这种情况的原因与日本在日俄战争前所采取的产业组合政策关联密切。该时期日本的产业组合政策可以概括为“自由放任”，虽然政府官僚仿效德国的“雷发巽”式合作社积极培植农村的农民互助组织，但由于当时农村的地主

① 参见[日]佐伯尚美著(1963)，《日本农业金融史论》，御茶之水书房，1963年10月版，第100页第39表。

② 参见[日]佐伯尚美著(1963)，《日本农业金融史论》，第100页第39表和第40表。

③ 参见[日]佐伯尚美著(1963)，《日本农业金融史论》，第103页。

及富裕农民阶层控制了产业组合的主导权,使西欧的农村合作社模式在日本的移植只能停留在形式上,这是造成产业组合没能普及的主要原因。

第二节 日本特色合作制的探索及蜕变

一、探索适合日本国情的合作制发展道路

日俄战争以后,日本经济全面进入了向垄断阶段过渡的大转变时期。^①在农村,日本的经营地主几乎全部变成了寄生地主,大资产阶级经济势力的迅速膨胀和战后日本经济的大发展,使寄生地区得以获取稳定的利息。^②农村的寄生地主一方面对农民实行高地租盘剥,另一方面由于掌握着农村产业组合的主导权,使得产业组合也具备一定程度的高利贷性质。例如,信用组合的最高贷款利率远远高出一般银行最高贷款利率的五到六个百分点达到了18%,^③这种情况极大地违背了合作制组织以对抗高利贷行为为初衷的组织特征。

在垄断资本不断积累的同时,日本的农业面临着严重的恐

① 主要原因是“大资产阶级在战争期间即已取得巨大的经济利益,战争的胜利,又为大资产阶级夺取了广大的海外市场。战后的军备扩张增加了国内市场的需要,再加上输入外国资本,这一切都对日本资本主义经济的迅速发展创造了条件”。以上内容参见吴廷璆主编(2000):《日本史》南开大学出版社,2000年11月版,第525页。

② 参见吴廷璆主编(2000):《日本史》南开大学出版社,2000年11月版,第529页。

③ 参见[日]佐伯尚美著(1963),《日本农业金融史论》,御茶之水书房,1963年10月版,第106页。

慌,造成农业恐慌的原因主要有农产品价格的下降、农业人口的过剩以及农产品进口的增加等。以大米的价格为例,从明治四十一年(1908年)开始,米价一直持续下跌,加之农村的租税负担丝毫没有减轻,使得农民不堪重负,由此引发的农业问题成为当时主要的社会问题之一。在此背景下,日本的农业政策目标发生了转变,实现了由原来以扶植农业生产为主的“农业产业政策”,向以扶植小农为中心的“农民政策”的过渡。例如,农业政策的具体施政过程中,出现了成立米价保护关税、进行小农经济调查、修正耕地整理法、修正产业组合法及农会法等具体内容。

为配合农业政策的转变,日本的产业组合政策也在这一时期出现了变化。由原来的政府“自由放任”转化为配合贯彻“扶持小农发展”政策的重要实施环节。明治三十八年(1905年),在官厅的指导下日本成立了“大日本产业组合中央会”,开始有组织地实施对产业组合的全面指导和帮助。随后,从明治四十一年(1908年)开始,政府以各种名义向“大日本产业组合中央会”发放补助金。与此同时,政府还积极扩大产业组织的宣传和启蒙工作,例如,在明治四十二年(1909年),政府举办了“产业组合讲习会”,召集地方官员、农会^①及产业组合的具体指导人员,负责向他们推广产业组织的普及工作。地方政府也配合政府实施了对产业组织的奖励及普及措施,其具体内容详见表9-2-1。

^① 原指由政府支持下在全国各地存在的地主组织,此时期(1907年)改名为“帝国农会”,成为中央政府直接隶属下的一个半官方机构,详见吴廷璆主编(2000),《日本史》南开大学出版社,2000年11月版,第530页。

表 9-2-1 地方政府的产业组织普及及奖励措施

保护及监督的内容	普及的府、县数
向各地派遣官员展开指导性讲话	1 道 3 府 32 县
发布推广产业组合的有关印刷资料	8 县
交付促进产业组合事业发展的奖励金	9 县
检查和监督产业组合的经营情况	1 道 3 府 29 县
向新设产业组合交付补助金	2 县
表彰模范产业组合	1 县

资料来源:[日]佐伯尚美著(1963),《日本农业金融史论》,御茶之水书房,1963年10月版,第138页、第71表。

政府在扶植产业组合政策不断具体化的同时,还对《产业组合法》进行了三次修改。第一次修改是在明治三十九年(1906年),具体明确了信用组合可以兼营其他业务;第二次修改是在明治四十二年(1909年),确立了产业组合的联合会及中央会组织机构的设立;第三次修改是在大正六年(1917年),进一步扩大了信用组合的业务范围。

在上述政策及法规的扶植下,日本的产业组合有了飞跃的发展,在明治三十八年(1905年)全国还不到两千家产业组合的基础上,到了大正七年(1918年)发展到了一万三千家左右,增加了八倍以上,其中尤以信用组合的增加最为突出,大正中期全国信用组合的总数占产业组合总数的90%,同时,产业组合在全国市町村的普及率达到了102%,^①可见,该时期的产业组合实现了全国的普及。

综上所述,日俄战争后的农业恐慌及农业问题的出现促使

^① 数字来源参见[日]佐伯尚美著(1963),《日本农业金融史论》,御茶之水书房,1963年10月版,第138页第72表。

了日本农业政策目标的转换,作为保护小农政策的手段之一,日本政府开始积极扶植和培养产业组合的发展。与《产业组合法》颁布前后的单纯效仿西欧农民合作制模式的做法相比,该时期日本政府将产业组合政策的重点放在了积极探索适合日本国情的合作制发展道路上,使得产业组合在全国得以普及和发展。

值得一提的是,与明治三十三年《产业组合法》颁布前后以地主为中心的产业组织相比,日本的产业组织在日俄战争后到大正中期这段时间已经过渡为以自耕农为主的互助组织,到大正十年(1921年)至昭和十年(1935年)间进一步发展为自耕农与半自耕农、佃农普遍加入的组织,其中自耕农与半自耕农产业组合的社员占一半以上,其次是佃农,占20%左右。可见,截至20世纪30年代,日本的产业组织已经遍及全国并具备很大的规模,这为二战后“农协”组织的形成奠定了重要的基础。

二、战时经济与合作制的退化及蜕变

然而,随着第二次世界大战的爆发,产业组合的合作制性质逐渐退化,直到彻底蜕变成为国家的统治机构及其在农村的战争支持机构,^①其具体过程如下。

首先,日本政府在昭和十二年(1937年)制定了《临时资金调整法》,它是日本实施战时经济统治中金融管制的基本法则。与这一法则相呼应,合作金融组织成立了“产业组合金融统治团”,以产业组织的中央机构(中金)和中层机构(信联)为团员,

^① 对于“产业组合是国家在农村的战争支持机构”的说法,参见岡部守·章政等编著(2004):《日本农业概论》,中国农业出版社,2004年5月版,第114页。

主要负责调整产业组织的资金供需情况。可见,此时的产业组合是根据政府及中央银行的需要进行农村资金调节的,相比来说,其合作金融特征开始退化。

随后,“产业组合金融统治团”在昭和十六年(1941年)进一步吸收了产业组合的基层组织成为成员,并将之发展成为“产业组合金融协会”,于昭和十七年(1942年),改组为“组合金融统治会”。在昭和十八年(1943年),公布了“农业团体法”,将农村的产业组合及农会等农业团体全部集中于“农业会”的一体化组织之下。同时,产业组合失去了民主管理的特征,实行由地方官员任命会长、由会长决定产业组合的运营以及强迫农民加入等种种形式的集中管理。同时,随着日本对外侵略战争的扩大,“农业会”开始承担战时农产品的供给及生产、生活资财的配给、吸收农村资金、限制农业劳动力的流动等政治任务,^①成为战争的支持机构。

可见,政府将对产业组合的统治权由中央向地方及基层进行扩散,产业组合作为农民合作组织的性质逐渐丧失,直至完全蜕变成了国家的统治机构和战争支持机构。

第三节 农协的合法化与再编

一、战后民主改革与《农业协同组合法》

二战结束后,日本在美国占领当局的“间接统治”下实行了

^① 参见岡部守、章政等编著(2004):《日本农业概论》,中国农业出版社,2004年5月版,第114页。

民主改革。^①当时的合作金融组织已经失去了固有的民主管理特征,违背了民主改革政策的内容。因此,在美国占领军总司令部的直接指示下,昭和二十二年(1947年)颁布了《农业协同组合法》,确立了以“罗虚代尔”原则为准则、改组合作金融组织成为真正的农民民主组织的目标。

按照《农业协同组合法》组成的农协,与之前的“农协”相比,具有下面几个显著特征。

第一,坚持“勤劳农民”^②是合作组织主体的原则,在强调农协是农民的组织的同时,对于农民以外加入合作组织的情况给予一定限制。例如,该法规定:“农业协同组合的目的是促进农民合作组织的发展,以促进农业生产力的发展和提高农民的经济及社会地位”,同时还规定:“农业协同组合是勤劳农民的自主合作组织体,必须杜绝该组织由非农民支配的现象发生。”^③

第二,从合作组织的设立到社员加入和退会等内容均体现出“自主性”的原则。例如,与《产业组合法》及《农业团体法》相比,《农业协同组合法》的设立手续分为四个程序更加详细地制定了相关规则,其主要目的一是为了体现出农协制度的基本思想是以农民为主体,另一个目的是要确保农民的自主权和农

① 参见冯昭奎编著(2003):《日本经济》,高等教育出版社,2003年3月版,第27页。

② 指农民及农业生产法人,参见[日]本山梯吉著(1979):《农业协同组合法》,第一法规出版株式会社,昭和五十四年十二月版,第133页。

③ 参见《农业协同组合法》第一章“总则”第一条“本法的目的”和第2章“农业协同组合及农业协同组合联合会”第3节“农协会员”的内容。具体详见[日]本山梯吉著(1979):《农业协同组合法》,第一法规出版株式会社,昭和五十四年十二月版,第12页,第133页。

协的自主地位。^①

第三,确立了民主运营的原则,相对缩小了政府的监督管理权。例如,《农业协同组合法》第二章第五节规定:“……行政机构对农协设立的参与过程中,应该避免不必要的干涉……”^②

第四,明确并扩大了农协的基本业务范围。农协不仅可以涉及信用、购买及销售等流通领域,也可以从事农业生产领域的活动。^③例如,《农业协同组合法》第二章第二节第十条具体规定了农协的事业范围。该法将农协的事业范围具体分为十二个项目,其中的前两项为信用事业,第三项为农协会员的生产、流通事业及生活的物资供给,第五项和第六项则具体规定了与提高农业生产相关的土地改良及其管理以及生产物资的流通、储藏及销售,第四项及第七、八、九、十项则分别就农民的生产及生活设施改善问题进行了详细的规定。^④

二、农协的合法化与再编

可见,日本的农协在二战后《农业协同组合法》颁布实施后恢复了合作制性质,并在此基础上得以实现合法化。合法后的

① 参见《农业协同组合法》第二章“农业协同组合及农业协同组合连合会”第5节“设立”,详见[日]本山悌吉著(1979):《农业协同组合法》,第一法规出版株式会社,昭和五十四年十二月版,第272页。

② 参见[日]本山悌吉著(1979):《农业协同组合法》,第一法规出版株式会社,昭和五十四年十二月版,第272页。

③ 因为之前的“农协”即产业组合主要是流通领域的合作组织,而生产领域则主要由农会负责。

④ 参见《农业协同组合法》第二章“农业协同组合及农业协同组合连合会”第2节“事业”,详见[日]本山悌吉著(1979):《农业协同组合法》,第一法规出版株式会社,昭和五十四年十二月版,第32页。

农协在以下方面得以进一步发展。

第一是组织再编后农协数量增加。按照《农业协同组合法》第二章第五节第55条的规定,“设立农业协同组合需要有15人以上的农民作为发起人,设立农业协同组合联合会需要有20个以上的协同组合发起人”。^① 由于《农业协同组合法》在组织设立上采取了自由的原则,使得农协在数量上有了大幅增加。例如,在该法公布后三个多月后的1948年2月,全国成立了一万五千余个农协基层组织,并在1948年底以前,相继建立起全国联合会和村、县一级联合会。^② 同时,在昭和二十四年(1949)年组织再编基本完成时,综合农协的数量已经超过旧农业会数量的3000个左右。^③

第二是农协实现了由“官方组织”向“职能组织”的转变。在战时经济时期,“农协”曾一度蜕变为国家统治政策的执行机构,由合作制组织演变成“官方组织”。农协成立初期,在组织上及人事上颇受旧农业会的影响,财产是由旧农业会接管来的,干部也多半是农业会旧有人员。^④ 《农业协同组合法》颁布后,农协不再受地主等非农民势力的影响,农协不再是任何“官方组织”的代表,而是一个专门服务于农民,从事农业生产和流通以及生活改善的职能专一的合作制组织。

^① 参见[日]本山梯吉著(1979):《农业协同组合法》,第一法规出版株式会社,昭和五十四年十二月版,第276页。

^② 参见王振锁著(1991):《日本农业现代化的途径》,天津社科出版社,1991年2月版,第109页。

^③ 数字来源于[日]佐伯尚美著(1963),《日本农业金融史论》,御茶之水书房,1963年10月版,第352页。

^④ 引自王振锁著(1991):《日本农业现代化的途径》,天津社科出版社,1991年2月版,第110页。

第三是农协民主原则的确立具有重要意义。《农业协同组合法》颁布实施初期,在农业会解散和农协再编过程中积累了大量的不良债权,加之道奇计划后单位农协的经营恶化问题逐渐暴露,加深了农协基层机构对于其上层组织行政干预的不满。《农业协同组合法》的一个重要内容是确立了农协的民主运营和管理原则,这为基层农协民主作用的发挥提供了可靠的法律依据,也为日后农协的民主化运动打下了坚实的基础。

本章小结

本章通过考察认为日本农协的演进与农民合作经济组织的基本原则——合作制在日本的移植、蜕变及合法化过程的推进密不可分。战后农协得以顺利规范与制度化的基础在于农协的前身——产业组合的合作制基础以及政府的积极扶持。农协早期演进的具体过程可以概括为以下几个主要步骤:

首先,早在产业组合成立之前,日本民间就出现了以“信用组合”为主的农民自发的合作制组织,这些组织得以发展的原因一是日本农村本身具备了一定的合作制组织制度基础,二是当时官僚政治家积极倡导并移植德国“雷发巽”式合作社模式。但该时期的产业组合由于其主导权主要控制在农村地主及富裕农民阶层手中,并没有真正惠及到农民;其次,日俄战争爆发后,作为保护小农政策的手段之一,日本政府开始积极扶植和培养产业组合的发展,积极探索适合日本国情的合作制发展道路,到20世纪30年代,自耕农与半自耕农社员已经占产业组合社员的一半以上,日本的产业组合发展成为农民的自发及自立的民主组织,这种“自下至上”的合作制组织体系为二战后农协的形成与发展奠定了重要基础;第三,二战爆发后,产业组合的合作

制性质逐渐退化,并随后蜕变成为国家的统治机构及其在农村的战争支持机构。第四,二战结束后,《农协法》的颁布实施后农协恢复了合作制性质,并在合作制原则的基础上得到了进一步规范。合法后的农协坚持“勤劳农民”是合作组织的主体的原则,体现出充分的“自主性”,同时,确立了民主运营的原则,相对缩小了政府的监督管理权。

第十章 日本经济的高速增长与农协金融机能的形成

从1955年至1973年,日本经济以“神武景气”为开端,虽遭受了诸如“昭和四十年”的不景气阶段,但近乎持续地出现了“岩户景气”、“奥林匹克景气”、“天神景气”等大型景气时期,经历了近二十年的经济高速增长过程。日本经济的高速增长对农村金融产生了哪些影响?对于构成日本农村金融体系主体之一的农协来说带来了什么变化?为进一步探讨这些问题,本节从决定日本经济高速增长的原因入手,分别就劳动力、投资和全要素生产率的变化对农村金融产生的影响以及日本采取的低利率政策对农村金融的影响两个角度进行分析。

第一节 经济增长、劳动力市场与农协收益

一、“劳动”对经济增长的贡献

如表10-1-1所示,日本在高速经济增长期内实际GDP的年平均增长率为8.77%,如果分别从劳动、投资与全要素生产率对经济增长的贡献角度看,其中,由于劳动力生产效率的提高使得经济增长率平均提高1.85%。如果将劳动力因素对经济增长的贡献进行细分,就会发现雇佣者人数的增加、劳动时间的延长和劳动者教育水平的提高对经济增长的贡献率分别为

表 10-1-1 日本经济增长的原因分析(1953-1971)

经济增长率及经济增长要素	各要素对经济增长的贡献率(%)
实际 GDP	8.77
1. 劳动	1.85
雇佣者数	1.14
劳动时间	0.21
男女比例	0.14
教育	0.34
其他	0.02
2. 资本	2.10
库存	0.73
生产设备	1.07
其他	0.00
3. 全要素生产率	4.82
知识水平的提升	1.97
资源分配效率	0.95
规模经济	1.94

资料来源: H. Patric and H. Rozovsky eds. [1976] *Asia's New Giant: How the Japanese Economy Works*, Brookings, P.9. 载[日]浅子和美一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版,第49页。

0.21%、1.14%和0.34%。^①由此可以推算出日本经济高速增长时期,劳动力因素对经济增长的贡献率为21.1%,这与战后日本劳动力在“量”上的持续增加以及“质”的提高具有密切关联。劳动力“质”的提高起因于战后日本高等教育的普及,以及企业内职业培训制度的形成,这两者对于战后日本经济发展的

^① 参见[日]浅子和美一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版,第50页。

推动作用已经得到了充分的论证。^①

二、劳动力市场的扩大与农协收益的增加

经济的高速增长使得日本的劳动力市场逐渐扩大,据统计,从1955年到1960年,全国就业人员由1778万增加到2370万,增加了592万人。^②迅速扩大的劳动力市场吸引着农村人口向城市流动。例如,在1959年至1961年日本经济明显繁荣的时期,首次出现了劳动力短缺,结果出现了生产过程的现代化和劳动生产率的提高,也使工资标准提高了。同时,行业间和地区的劳动力流动速度迅速增加,劳动力及其家属的迁移流动持续了很长时间,规模非常庞大。^③20世纪60年代中期至70年代中期,是日本重化学工业和机械工业增长迅速的时期,也是日本逐渐推进地方工业化进程的时期,这一时期有相当部分的农业劳动力流向地方工业,从农业劳动力转为就地通勤的工资收入者和兼业农民,促进了地方劳动力市场的形成。^④

^① 金森久雄等(2004)将劳动力“质”的提高从广义和狭义两个方面进行了解释。广义含义是指劳动效率的提高,但由于劳动效率的提高同时源于劳动者人均资本存量的增加和技术进步及人力资本素质的提高,因此此处所指劳动力“质”的提高出自人力资本素质提高的角度。对于教育的普及以及企业内职业培训制度的形成对战后日本经济发展的推动作用的论证结果显示:在日本经济高速增长时期,劳动投入量的增加中有一半来自劳动力“质”的提高,详见[日]金森久雄·香西泰·大守隆编(2004):《日本经济读本》(第16版),东洋经济新报社,2004年1月版,第235页。

^② 数字引自王振锁著(1991):《日本农业现代化的途径》,天津社科出版社,1991年2月版,第23页。

^③ 参见焦必方主编(1999):《战后日本农村经济发展研究》,上海财经大学出版社,1999年12月版,第52页。

^④ 参见焦必方主编(1999):《战后日本农村经济发展研究》,上海财经大学出版社,1999年12月版,第53页。

可见,日本经济的高速增长,促进了城市和地方劳动力市场的形成,吸引着大量的农村人口从事“农外”劳动,这一现象一方面加快了日本农业的“兼业化”现象,而另一方面增加了农民的收入,这部分来自“农外”的收入构成了农协信用事业收益的重要来源。

随着1947年《农业协同组合法》的颁布实施,日本的农协组织得以遍布全国。但当时的农协一方面由于是从农业会转移过来的组织,不得受农业会经营不良状况的影响;另一方面还受到当时“道奇计划”所推行的紧缩财政及金融政策的影响,许多地方的农协陷入了负债经营的困境。再加上日本固有的以大米生产为主的农业结构的影响,使得农民更加关注大米的增收,而大米生产本身受气候条件的制约,这加重了农民从事农业经营的不安,从而影响到农协经营的效益。因此,即便处于经济高速增长时期,日本农协的经营在最初的很长时间内仍然处于不安定的状态之中。例如,1957年度和1958年度,综合农协的纯收益均处于负值。^①

但从1959年开始,农协摆脱了经营困境,收益开始出现好转。图10-1-1显示了战后平均每家农协的收益变化情况,我们可以看到从1959年开始,农协的纯收益由负值转为正值,随后从1960年到1964年间连年增加,虽然在1965年有所下降,但以1967年为新的起点掀起了新一轮的持续增长趋势,这一趋势一直持续到1973年。农协纯收益的增加中以信用事业和保险事业为主,由于保险事业在农协纯收益增加中所占比例较小,因此,农协信用事业的良好收益构成了战后日本农协效益恢复

^① 参见[日]日暮贤司著(2003):《农村金融论》,筑波书房,2003年11月版,第53页。

所提升。上述政策的颁布实施对农协经营状况的好转提供了有效的支持条件,从图 10-1-1 中也可以看出,在《农业基本法》颁布的两年左右,农协经营摆脱了困境,随后,在《农业基本法》颁布实施后,农协的纯收益一直处于稳定增长的状态,农协净损益的增加在很大方面源于信用事业收入的增加。^①

第二节 经济增长、农村投资与农协的储蓄动员

一、“投资”对经济增长的贡献

如表 10-1-1 所示,日本在经济高速增长时期,由于资本积累的增加使得经济增长率平均提高 2.1%。与同期的美国和欧洲发达国家相比,日本的投资占 GDP 比例高达 32.6%,而美国和欧洲只有 14.1%。^② 投资活动极为旺盛的结果不仅体现在投资占 GDP 比例的增加上,而且体现在伴随着生产设备的不断更新,日本的技术水平不断提高。

然而,日本 20 世纪五六十年代出现的旺盛的投资并没有支持农业部门的增长,这一现象显然符合“配第一克拉克”法则,其原因正如浅子和美等(2006)分析指出的:“由于当时的进口技术在农业部门的利用效率较低,促进了资金向制造业部门的转移,提高了制造业的收益率。同时,和农业相比,制造业具有

^① 因为从农协净损益按事业部门的贡献率来看,1960 年以来对农协净损益有贡献的事业部门依次为信用事业和共济事业部门,但是后者的贡献率较低,因此可以说信用事业支撑着农协的经营。

^② 参见[日]浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006 年 6 月版,第 51 页。

显著的规模经济,随着投资的增加,可以产生生产效率提高、工资上涨等一系列良性循环。同时,由于工业部门工资上涨,使得它与占半数以上人口的农业部门的工资差距拉大,反过来促进了劳动力从农村向城市的转移……日本大量的‘季节劳动者’和‘集团劳动者’从农村涌向城市现象的出现,缓解了由于劳动力不足而可能导致的投资收益率下降的问题。”^①

可见,日本经济高速增长时期投资的因素对经济增长的贡献率约为 23.9%,这与日本采取了正确的技术引进策略与方向密不可分。而农业部门产生的大量剩余劳动力保证和支持了工业部门投资收益率的稳定。

二、农村投资的增加与农协储蓄

日本经济高速增长时期,工业部门投资收益率的稳定提高促进了工业部门的发展,提高了劳动工资水平,而劳动工资的提高对于农业部门的影响则表现为促进了农机具的开发和普及,政府的农业投资连年增加,加快了农业部门机械化的实现。

农业投资的增加从 20 世纪 60 年代前期开始,主要是动力耕地机、自动收割机及农用汽车的投资。农业投资的增加使得农业机械化得以迅速普及。以 5 至 10 马力的小型动力耕地机为例,1939 年,动力耕地机只有三千台,1955 年增加到 8.9 万台,1965 年猛增到 249 万台。^② 之后,开始普及拖拉机、插秧机

^① 详见浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006 年 6 月版,第 51-52 页。

^② 王振锁著(1991):《日本农业现代化的途径》,天津社科出版社,1991 年 2 月版,第 59 页。

及联合收割机。机械化方面的农业投资极大地提高了农业生产率。随着机械化的普及,农民的投资需求在下述四个方面快速增加。一是对上下水道修理及区域设施规划等基础设施方面的投资需求;二是对于畜养设施及园艺大棚设施建设等农用设施的投资需求;三是对土地改良的投资需求;四是对农业固定资产的投资需求。

伴随着农业机械化程度的提高,农民投资需求增长,这就要求金融机构能够为其提供更好的融资渠道。从农户资金借贷渠道的特征来看,在20世纪50年代以前,农户的资金借贷以个人为中心,然而50年代以后,农户的资金借入渠道转为以农协为主。^①这主要是因为农协资金较为充裕。农协充足的资金主要来源于以下几个方面:一是随着经济的高速增长,市民对农产品的需求扩大,农民农业收入增加,农民在农协的储蓄增加;二是由于20世纪60年代以后,农协的委托销售业务给农户带来了方便,也使得农协获得了有偿收入,这部分收入大多作为农协资金来源的一部分;^②三是由于劳动市场的扩大农户的农外收入增加,这部分农外收入大部分也构成了农协的储蓄。

也就是说,在经济高速增长期农协储蓄增加的源泉主要是农业收入、农外收入及土地销售及租赁款的增加。国民收入增

① 在经济高速增长时期,由于经济环境的改善、储蓄的增加、土地价格的上升,农民的信用能力上升。同时,由于农业政策金融的创设、扩充而产生了各项支援措施,上述二者使农民向农协等金融机构借款成为现实。

② 作为农协运动的一个环节,委托销售开始于昭和二十七年(1952年),它不同于中介销售和买入销售,做法是由农协接受社员农户的销售委托,进行有利销售,然后根据成交的价格和社员农户进行结算。它的基本思想是和农协的合作精神联系在一起,即不是社员把农产品卖给农协,而是通过农协进行合作销售。参见岡部守、章政等编著(2004):《日本农业概论》,中国农业出版社,2004年5月版,第122-123页。

加导致农产品的需求扩大,农业基本法的实施使得农民从事农业生产的选择空间扩大,从以水稻种植为中心实现了向畜产、果树、蔬菜、奶酪等多部门生产齐头并进的转化。农协的作用一方面帮助了农民更多地销售农产品,另一方面使得增加的农产品销售额连绵不断地转化成储蓄。同时,由于农民农业生产的选择空间扩大,农产品价格水平保持稳定。由于上述原因使得农协的储蓄及贷款等业务的季节性及地域性问题逐渐减少甚至消失,同时,农协可以将增加的储蓄以贷款的形式投放到农村,以应对农业、农民的生活、农外事业的投资需求。

可见,在经济高速增长时期,农协作为农村合作金融机构其主要作用表现为推动了以农业为中心的农村资金循环。农协通过固有的购买、销售、信用、保险等业务促进了农业生产的增加,为农业生产和农民生活提供必要的资金支持,帮助农户实现了自身的资金融通。另一方面,经济高速增长时期农协作用的充分发挥提高了农业的收益性,促进了农业投资的增加,农业投资的增加带动了农协信贷业务的发展。^① 总之,通过农协这一金融中介机构职能的发挥使得农村内部资金较为充裕,这部分资

^① 该时期农协信贷业务的发展还可以从农协存贷比提高的角度进行论证。农协的存贷比从20世纪50年代中期以后到1968年的期间内,一直在45%~50%的范围内保持稳定。1969年以后,农协的存贷比由于农协储蓄来自非农户比例上升的缘故而出现下降的趋势。但总体来说,与随后的经济稳定增长期及平成萧条期相比,该时期农协存贷比确实是处在一个相对较高的水准。

金以农村投资的形式流向农村内部,促进了农村经济的发展。^①

第三节 经济增长、全要素生产率与农协的 融资机制

一、全要素生产率对经济增长的贡献

如表 10-1-1 所示,日本在经济高速增长时期,全要素生产率的快速增长使得 GDP 实际增长率平均提高 4.82%,其中有 1.97% 是由于技术进步(知识水平的提高等)增加的,在技术进步中海外技术引进的作用较大;另外,资源分配效率的提高和规模经济效益的提高对经济增长的贡献率分别为 0.95% 和 1.94%。^②

在日本经济高速增长时期,政府为提高全要素生产率推出的各项扶植政策起着重要作用。例如,在资源分配方面,由于实现了从生产效率低下的农业部门向生产效率高的制造业部门的

① 农村内部资金较为充裕的重要原因之一便是农村整体储蓄的增加,主要表现在下述三个方面:(1)从农业经济角度,由于农产品需求扩大,农产品价格上升,农业收益提高;(2)从农户经济角度,因为劳动力市场扩大,农户获得农业外收入的机会增大;(3)从土地市场角度,伴随着土地价格的上升以及城市化的发展,土地销售及租赁收入增加。以上使得农民的信用能力提高。农民的六成储蓄余额(1974年)流向了农协储蓄。同时,农民的借款来源从个人转向农协。作为一个农村金融特性,过去从个人的借款较多,并且利息比较高,但现在完全变了。从农户金融的资金循环分析来看,农户资金筹措的一半流向了实物资产的投资,剩下的一半用于金融资产的投资。金融资产的 2/3 是储蓄。虽然其中有六成流回农协储蓄,但其中有一半在农村内作为贷款被运用,剩下的用于农村外部。

② 参见[日]浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版,第53-54页。

转移,使得资源的分配效率提高。其中的一个主要原因是该时期流通领域及金融领域等辅助体系的建设趋于完备,而为了配合这些方面的建设,政府的作用功不可没。例如,政府专门制定了“财政投融资体制”,在这套制度下,政府通过大藏省资金运用部将民间部门的部分储蓄(邮政储蓄)分配给日本开发银行(现日本政策投资银行)和日本兴业银行等政策金融机构,再由这些机构对全国各地的基础事业进行投资或融资。再比如,日本在这一时期还实行了一系列贸易保护政策及以外汇管理制度为轴心实施的对制造业的保护措施。

除此之外,日本政府还制定了相应的利率管制体系,以确保企业筹措资金的低成本。具体地说,日本政府通过较低的官定利率,使得民间银行的存贷款利率保持在低于市场利率的水平,通过这种方式来降低企业筹措资金的成本,保证旺盛的设备投资需求。而当时对超低利率政策起到支撑作用的是民间部门充足的资金。伴随着经济高速增长,收入增加与边际储蓄倾向相乘的效果支持着储蓄的持续增加,这一效果远远大于单纯从利率角度出发的储蓄抑制效应。^①再加上为确保国内储蓄流国内企业投资,政府又将国内金融市场与国外金融市场分离,以限制国内资金向海外流动。

可见,在日本经济高速增长的过程中,全要素生产率对经济增长的贡献达到近55%,而政府为提高全要素生存率采取的金融扶持政策在其中起到了十分重要的作用。金融扶持政策在农村金融领域具体实施的代表为农业政策金融体系的成立,20世纪50年代中期开始,政府着手构建农业制度金融。

^① 参见[日]浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版,第52-53页。

二、制度金融^①与农协金融的相互融合

1953年,日本政府设立了“农林渔业金融公库资金制度”;1956年,设立了“农业改良资金制度”;1961年,设立了“农业现代化资金制度”,形成了农业制度金融的基本结构。而实际上,这些制度金融的实施与作为民间金融机构的农协存在着相互交错的关系,其相互交错的密切支撑着日本农业金融体系的运转。

在农业制度资金中政策性最强的是以土地改良为中心的农林公库资金。农林公库资金的资本金来源于邮政储蓄等财政投融资,与国家政策的贯彻实施有异常紧密的联系。农业改良资金的特点一是无利息,二是鼓励为提高农业经营效率而实施的各项技术革新,其资本金来源于国家及都道府县的预算。农业现代化资金创设于1961年,目的是为了促进农业的资本形成及农业生产率的提高,主要资本金来源于农协储蓄存款。因此,从资金来源渠道看,农业现代化资金与其他政策金融相比属于政策性相对较弱的一种,从资金贷款额的变化趋势看,它受实体农业经济变化的影响也相对较大。

以制度金融的代表之一农业现代化资金为例,其资金来源依靠农协的民间资金,融资一般也由农协负责,由国家、县及市政府负责给予融资者一定的利息补助(如表10-3-1)。农业

^① 此处“制度金融”的命名参见[日]泉田洋一(1997):《农业投资后退期的农业政策金融——1975至1993年的实态》,《农业经济研究》第68卷第4号,1997年,第224页。所谓的“制度金融”不同于农协,农协是民间金融机构的代表,而制度金融则指附带政策辅助或补助性质的农业金融形态,它有多种表现形式,例如农业现代化资金、农林公库资金等,前者的资金来源主要依靠农协等民间资金,后者的资金来源则依靠财政资金。

现代化资金在成立初期通常用于购买农业机械等较小金额的农业固定资产投资,随着日本农业现代化进程的加快,农业现代化资金的融资内容发生了很大变化(如表 10-3-2)。利用农业现代化资金的融资购买农机具所占的比例虽然在 70 年代以后有所下降,但在 1975 年度仍然占农业现代化资金总额的 44% 左右。农业现代化资金的利用最初以个人为主,但由于农协的“务农指导”等项业务的作用,农协的成员共同利用农业机械设施的数量增加,尤其是随着农业法人、农村有限公司和合股公司等多种经营形式的出现,共同利用农业机械设施越来越普遍。

表 10-3-1 农业现代化资金融资利率及其补助利息(%)

	偿还期间	标准利息	利息补助率			针对“认定农业者”的利息补助	融资利率
			国家	县政府	市政府		
一般		2.95	0.625	0.625	1.00		0.70
认定农业者	7 年以下	2.95	0.625	0.625	0.95	0.75	0.00
	7-8 年	2.95	0.625	0.625	1.00	0.65	0.05
	8-9 年	2.95	0.625	0.625	1.00	0.55	0.15
	9-10 年	2.95	0.625	0.625	1.00	0.45	0.25
	10-11 年	2.95	0.625	0.625	1.00	0.35	0.35
	11-13 年	2.95	0.625	0.625	1.00	0.25	0.45
	13-15 年	2.95	0.625	0.625	1.00	0.15	0.55

注:上述利率为 2005 年 12 月 19 日以后的利率。对于“认定农业者”来说,可以根据其偿还期限设定利息补助的上限。

资料来源:资料来源:<http://www.pref.fukushima.jp/>。

表 10-3-2 农业现代化资金的种类

资金种类	融资对象事业	偿还期间 (其中不可更改期间)	融资最高 限度
建筑、设施 等制成及 改造资金	农舍、大厩、加工设施等的改良 及其修造或重新购买	认定农业者 15 年 (7 年) 其他农业者 15 年 (3 年) 农协等 20 年 (3 年)	①个人:1,800 万日元 ②法人:2 亿日 元 ③农协等:15 亿日元 ④认定农业者 在经营改善计 划指导下开展 农业经营所需 资金融资时的 特例规定: 个人: 1,800 万日元 法人: 3,600 万日元
	农机具的改良、制成及修理或重 新购买	农业者 7 年 (2 年) 农协等 10 年 (2 年)	
果树栽培 资金	果树、茶叶、桑树、花卉、花木、永 久性植物及药用作物的栽培	农业者 15 年 (7 年) 农协等 15 年 (7 年)	
家畜培育 资金	奶牛、繁殖性肉牛、肥牛、绵羊、 山羊、繁殖猪、肉鸡、卵鸡、特别 用途家畜、马(赛马用马除外) 的购买及培育等	7 年 (2 年)	
小规模土地 改良资金	总事业费在 1,800 万日元以下 的农地或是牧地的改良或修复	认定农业者 15 年 (7 年) 其他农业者 15 年 (3 年) 农协等 15 年 (3 年)	
长期运营 资金	扩大农业经营规模、改善农业生 产方式及经营管理所必须的资 金	农业者 15 年 (7 年) 农协等 15 年 (3 年)	
农村环境 整理资金	农村医疗设施、研修集会设施、 废弃物处理设施、地区交流设施 等的改造及其重建	农协等 20 年 (3 年)	
农村给排水 设施资金	农村给排水设施的改良及重建	农业者 15 年 (3 年) 农协等 15 年 (3 年)	
特定农户 住宅资金	农户住宅的改造及重建		
内水面养殖 设施资金	利用水田进行水产动物养殖所 需设施的改造及重建		

注：“认定农业者”指在改善农业经营效率和扩大规模上有积极性的农业经营者。想获得该认定必须制定农业经营改善计划，市町村按照经营基础强化的基本构想对计划进行评价，“认定农业者”可获得农地方面优惠的政策支持。其目的在于提高农业经营者的收入水平，培养掌握现代技术的农业经营接班人。

资料来源：<http://www.pref.fukushima.jp/>

总之,经济高速增长时期是日本各项农业制度金融确立的重要阶段,制度金融也是贯彻实施农业政策的一项手段,而农协的本质虽然并不属于制度金融的范围,但由于农协金融构成了制度金融的资金来源,因此合作金融与制度金融的相互融合构成了经济高速增长时期农村金融体系的一个重要特征。

可见,在经济高速增长期,农协金融的职能并没有由于农业政策金融的创立、扩充而后退,反而由于农民的借款从个人转向农协,使之超过了农业财政资金的增加。在这个时期农协金融的储蓄余额、贷款余额两个方面都在增加。同时,农业资金的农村内循环开始减弱,开始了农村资金在农村内循环的新时期。

本章小结

通过本章分析,我们可以得到以下初步结论。

首先,经济的高速增长使得日本的劳动力市场逐渐扩大,促进了城市和地方劳动力市场的形成。劳动市场的扩大吸引着大量的农村人口从事“农外”劳动,日本农户出现了明显的“兼业化”现象。“兼业化”现象的不断发展使得来自“农外”的收入构成了农协信用事业收益的重要来源。

其次,从农业生产角度,经济的高速增长使农产品需求扩大,农民的农产品销售收入增加,农协储蓄余额增长出现了战后以来的高潮期。同时,经济的高速增长促进了农村的城市化,使农民的土地出售及租赁收入增加了,这也是农协储蓄增加的原因。从农户借款渠道的转向角度分析,伴随着农产品销售的增加,农业投资扩大,农户借款渠道由以前的以个人借款为中心转向以农协借款为中心。

该时期的农业投资非常积极。经济的高速增长,使劳动力市场扩大,工资水平上升。工业化发展促进了农机具的开发和普及。农机具在普及扩大的同时,农地的基础设施建设越来越重要。由于农业机械化而闲置的一部分农业劳动力开始由单纯的水稻生产转向畜牧业及各种经济作物的栽培,由此产生了畜舍、塑料大棚等农业设施化的需求。也就是说,该时期农业投资的增加是经济高速增长及工业化发展的产物。

农协的信用事业在经济高速发展时期是支撑农协经营的重要事业部门。在整个经济高速发展时期农协金融的储蓄余额、贷款余额两个方面都在持续增加。同时,作为实现农业政策的手段之一,该时期确立了各项制度金融的骨架。它们对农地改良、农业的机械化和设施化、新作物、畜种的导入、新技术的导入等均发挥了重要作用。在经济高速增长期的农业制度金融的贷款额是增加的。这是农户的借入资金中财政资金占很大比例的原因。但是,农协金融的职能并没有由于各项制度金融的创立而停滞甚至后退,相反由于农民的借款从个人转向农协,使得农协的资金来源得到了充足的保证,同时,该时期农协的存贷比相对较高,说明农协在发挥金融中介职能上有了一定的提高。

第十一章 日本经济的稳定增长与农协金融机能的发挥

第一节 日本经济的稳定增长及其原因

一、经济高速增长向稳定增长的转变

通过前一章的分析,我们可以得出:战后日本经济高速发展的原因是以扩大海外技术进口为契机,国内的生产效率提高,投资收益率上升,出现了规模经济效益;而能够保持规模经济效益的源泉是伴随着农村人口向城市的转移而出现的劳动力市场的扩大。同时,政府的宏观经济政策又从侧面对这一经济结构起到了有效的扶植作用,加之国际环境的影响也从侧面促成了其增长。然而,以第一次石油危机为转折点,日本的经济结构及特征在20世纪70年代中期到80年代中期发生了显著变化。

日本经济稳定增长时期,一般是指1973年第一次石油危机爆发到1986年“广场协议”后的这段时期。第一次石油危机的爆发,给号称“油上楼阁”^①的日本经济以十分沉重的打击。日本经济在通货膨胀进一步恶化的同时,陷入了萧条。1974年,实际增长率在战后首次出现了负增长,随后的经济增长也不再

^① 参见冯昭奎(2003):《日本经济》,高等教育出版社,2003年3月版,第33页。

现经济高速增长时期接近两位数的“风光”，平均保持在 3.6% 左右(表 11-1-1)。日本与当时许多世界主要发达国家一样陷入了“滞涨”。

表 11-1-1 石油危机前后 10 年的实际增长率

国别	前 10 年平均	后 10 年平均
日本	9.3	3.6
美国	3.9	1.8
联邦德国	4.5	1.6
法国	5.5	2.3
英国	3.3	1.0

资料来源:冯昭奎(2003):《日本经济》,高等教育出版社,2003年3月版,第34页。

二、日本经济低速增长的原因

究竟是什么原因使得日本经济陷入了萧条?众所周知,20世纪70年代以前,日本确立了依靠原油进口的产业结构,然而,由于第一次石油危机的爆发,使得在此构造下出现的经济高速增长难以维持下去。由此,企业开始控制投资和减少雇用人口,民间部门的积累也表现出更多的抑制消费、增加储蓄。政府不得不在财政和金融两个方面采取紧缩政策。因此从供给层面上看,原油价格和工资的上升导致生产的萎缩,从需求层次上看则表现为消费、投资和政府支出的减少,造成了萧条。

然而,为什么当时的日本经济并没有陷入长期萧条?主要因为美国在当时积极地采取了扩大海外市场的政策,为日本的制造业发展提供了广阔的空间。日本的出口由此迅速恢复。表 11-1-2 显示了该时期日本的出口对经济增长的贡献情况,我们发现,除了 1973 年至 1974 年受第一次石油危机及 1978 年至

1979年第二次石油危机的直接影响外,其他年度的GDP增长率50%左右均是由“外需”、即出口支撑的。^①

表 11-1-2 经济增长与“外需”依存度(1973年至1985年)

年	GDP 增长率 (%)	出口贡献率 (%)	纯出口原因在 GDP 增长率中所占比例(%)
1973	7.9	-3.0	-37.97
1974	-1.4	1.2	-85.71
1975	2.7	1.9	70.37
1976	4.8	1.0	20.83
1977	5.3	0.9	16.98
1978	5.2	-0.9	-17.31
1979	5.3	-1.4	-26.42
1980	4.3	3.4	79.07
1981	3.7	1.5	40.54
1982	3.1	0.3	9.68
1983	3.2	1.5	46.88
1984	5.1	1.3	25.49
1985	4.7	1.0	21.28
平均			38.35

资料来源:[日]浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版,第60页。

在“外需”带动经济增长的环境下,日本政府从20世纪70年代中期开始着重进行了以降低成本为中心的企业革新运动,例如,企业为减少对原油的依赖,将革新的重点放在节约能源的技术开发上。同时,还通过开展市场营销活动进一步拓宽市场

^① [日]浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第3版),有斐阁,2006年6月版,第59页。

和提高企业的效率。在 1979 年第二次世界石油危机爆发时,由于日本维持了较稳定的劳使关系,使得工资的上升幅度维持在通胀率之下,避免了生产成本和物价的双螺旋上升现象,将第二次石油危机的危害降到了最小的限度。为摆脱萧条,日本政府还以治理通货膨胀作为主要目标,实施了以压缩公共事业投资和提高官方贴现率为核心的抑制总需求的政策,随后物价稳定,国际收支得到了改善。日本在 1975 年以后步入了经济稳定增长的轨道。

第二节 投资减少、农村投资停滞与农协

一、投资减少及其原因

1956 年到 1973 年之间,日本的民间设备投资实际增长率平均为 16% 左右,而 1974 年到 1985 年间,民间设备投资的实际增长率平均只有 3.9% 的水平,出现了投资近乎停滞的状态。受投资停滞的影响,1974 年至 1985 年间资本积累对经济增长的贡献率下降到平均 1% 左右,而在 1970 年至 1973 年时还保持在 5.6% 至 6.7% 的水平。

造成投资减少的原因,除了来自国际市场原油价格上升导致的企业利润率下降和投资收益率降低以外,还与日本经济在这一阶段出现的固有瓶颈有直接关联。

第十一章 日本经济的稳定增长与农协金融机能的发挥

表 11-2-1 经济增长及其原因分析(1970-1989) (单位:%)

年	实际增长率	资本贡献率	劳动贡献率	全要素生产率
1970	10.8	6.7	0.2	3.9
1971	4.4	6.4	-0.3	-1.7
1972	8.5	6.0	-0.1	2.7
1973	7.9	5.6	0.7	1.6
1974	-1.4	3.3	-2.6	-2.2
1975	2.7	1.8	-1.5	2.4
1976	4.8	2.9	1.6	0.3
1977	5.3	2.2	1.0	2.1
1978	5.2	2.5	1.1	1.6
1979	5.3	2.8	1.1	1.5
1980	4.3	2.3	0.5	1.5
1981	3.7	1.7	0.3	1.7
1982	3.1	1.7	0.5	0.9
1983	3.2	1.7	1.1	0.5
1984	5.1	1.9	1.0	2.3
1985	4.9	1.6	0	3.3
1986	2.5	1.2	0.3	1.0
1987	4.6	1.7	0.9	2.1
1988	5.8	2.5	1.2	2.1
1989	4.9	2.5	0.5	1.9
1955-1968	10.0	3.0	1.4	5.6

资料来源:[日]浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版,第61页。

首先一个瓶颈来自于技术成本的上升。战后日本经济由于成功地引进了海外技术实现了高速增长,但是从20世纪70年代初期开始,日本虽然持续引进海外技术,但在生产效率的提高方面出现了瓶颈。这是因为随着市场竞争的激烈,新技术开发

的重要性提高,而新技术开发不仅直接成本会上升,同时由于必须承担技术开发过程的失败而出现的风险,这会提高技术开发的间接成本。因此,技术成本的上升制约着生产效率的提高,导致经济增长缓慢。

第二个瓶颈来自政府公共投资的导向。在经济高速增长时期,政府的公共投资最初倾向于铁路、桥梁、道路、港湾、电力开发等生产设施建设方面的需求。经济的高速增长对日本建设富裕型社会的需求提高,随后,政府公共投资的重点放在了国营住宅建设、医院、公园、上下水道等生活设施方面。例如,日本财政投融资总额中投资于住宅方面的比例1965年为11%,1980年为25%。^①政府公共投资由生产设施向生活设施导向的倾斜,在一定程度上造成民间投资收益率下降。

二、农业投资及其效果分析

日本农业的固定资本投资,在经济高速增长时期呈明显的上升趋势,与此不同的是,进入经济稳定增长期后,日本的农业固定资本投资基本保持了较为平稳或停滞的状态。^②从农业固定资本投资的效果来看,如前所述,在经济高速增长期,经济的

^① [日]浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版,第63页。

^② 此时的农业固定资本投资只在4.0兆日元至4.5兆日元之间的较窄范围内浮动。其中,农机具投资在介于1.0兆日元到1.5兆日元的范围之内平稳变动,农用建筑物投资略呈下降趋势,而土地改良投资则呈现出上升趋势。特别是在进入稳定增长期到1979年,土地改良投资增加趋势较明显,之后到1990年间,基本保持在2兆日元左右并无较大变动。详见[日]日暮贤司著(2003):《农村金融论》,筑波书房,2003年11月版,第84页。

快速发展使得农业投资迅速增加,农业投资的增加导致了农业劳动集约度的下降。也就是说,农业投资的增加使得一定耕地面积下的农业劳动投入量下降,导致了农业剩余劳动力人口的增加,一部分剩余劳动力转移到畜牧业或设施园艺业,还有一部分农业剩余劳动力则转移到了农外部门。与劳动集约度的下降相对比,经济高速增长时期资本集约度则呈上升趋势,农业资本集约度的提高导致了农业资本生产率的下降,例如,1960年日本的农业净产值为712日元,而到了1971年则下降为423日元。^①也就是说,在日本经济高速增长时期,农业劳动集约度逐渐下降而资本集约度则呈上升趋势,这一趋势一直到随后的经济稳定增长期。^②

同时我们还可以观察到在经济稳定增长期,资本生产率也处于下降趋势。主要是由于在1975年到1980年间,农业附加价值下降而农业固定资本持续增加的结果。

从1975年到1980年间,农业纯附加值由780日元下降到411日元。^③资本生产率的大幅下降意味着资本贡献率的下降。

① 这里的农业净产值指每投入农业固定资本1000日元的产值。1972年以后由于通货膨胀导致的农产品价格上升,虽然使得农业资本生产率有了一定程度的恢复,但仍然处于下降趋势。

② 具体地说,在1978年,劳动集约度与资本集约度的数额重合,1978年以后,资本集约度超过劳动集约度,并且幅度加大,这主要是由于劳动集约度下降的结果。因为集约度通常是表示在一定的农地面积上投入了多少资本及劳动力资源的指标。如果资本集约度不变而劳动集约度低下,则说明农业劳动力相对减少,劳动力的减少相反又可以说明农业资本的作用在一定程度上有所提高。

③ 根据日本农林水产省《农户经济调查报告》算出。资本生产率的计算是通过农业产值(日元)除以农业固定资本投资(千日元)的结果得出的。该阶段的资本生产率虽然相对较低,而劳动生产率则显示出上升趋势。造成这一现象的原因是农业附加值的增加和农业劳动力人口的减少。

也就是说,随着农业劳动力的减少,资本的必要性虽然在农业生产中保持较高程度,但对于农业附加值的形成作用并不很大。日本在1980年以后的资本生产率保持在400日元左右的幅度徘徊,在一定程度上这一数字说明了投资过剩的问题,由于农业附加价值、农业固定资本存量均呈增加趋势,资本生产率处于较平稳的状态。

如果按照经营耕地的规模来考察资本生产率,则规模越大资本生产率越高。比较1975年度和1990年度资本生产率情况,就会发现1990年度的资本生产率整体低下,其中,规模在2公顷以上的资本生产率最高,规模越小资本生产率越低。^①也就是说,在资本生产率整体低下的情况下,仍然存在着规模经济效益。因此,如何通过促进农地的流动来扩大农业经营规模确实是日本需要迫切解决的问题。

然而,在日本经济稳定增长期内,尤其是在80年代初期以后的一段时间内,为什么资本生产率低而农业固定资本并未减少呢?一般来讲,农民如果在农业外雇佣机会多和雇佣工资高的情况下,会采取“离农”的方式减少农业劳动。农业投资可以成为一个弥补“离农”损失的手段,而这一手段即使是在资本生产率低的情况下也会发生效果。对这一问题的解释我们可以引用日暮贤司(2003)曾经举出的实例:^②假设投资于1000万日元的农机具,去除10年的机器折旧费用,相当于一年进行了100万日元的投资。假定农民只从事农业生产,则一年间只获得收入500万日元。如果农民从事农业外就业获取500万日元的收

① 根据日本农林水产省《农户经济调查报告》算出。

② 详见[日]日暮贤司著(2003):《农村金融论》,筑波书房,2003年11月版,第88-89页。

人,同时,获得农业收入为300万日元,则农民一年的总收入为800万日元。显然,农民一年间投入100万日元的固定资本投资,会产生300万日元的追加收入。如果对比资本生产率的比值,则专门从事农业时的资本生产率为 $5000/10000$,即0.5千日元;而兼业时的资本生产率为 $3000/10000$,即0.3千日元。在这种情况下,农民还是愿意选择兼业,因为能够获得300万日元的追加收入,即使是在资本生产率低的前提下。假如农民的农业外收入减少,则他们会减少其固定资本投资。

如果进一步考察农户投资的具体构成就会发现,农户总固定资本投资中农业投资的比例在1975年为62%,1990年上涨到67.9%。^①这是由于农户在这一期间获得的补助金数额有了大幅上涨。例如,1975年的农户补助金为0.5兆日元,补助金比例大约在24.5%,1990年的补助金比例上升到44.2%。也就是说,农户的农业投资中的补助金比例由20%左右上升到超过40%的幅度,相反,同时期农业投资中的借款比例则下降。另一方面,这一时期农户的非农业投资保持在1.8兆日元左右,1990年度减少到1.5兆日元。农户非农业投资中的借款增加额大幅减少,这说明农户的非农业投资基本上靠自有资金解决。也就是说,农业投资主要依存于补助金,非农业投资主要依赖自有资金。

总之,在农业经济持续低迷的状态之下,虽然政府推出了许多低利的制度资金,农民仍然抑制借款,通过积极利用补助金制

^① 农户投资由农业投资和非农业投资构成,其中的农业投资在1975年为2.2兆日元左右。农业投资中的主要部分为土地改良资金和其他农业投资,补助金的大部分投向了土地改良资金。由于土地改良补助金的增多,土地改良相关农业政策金融(例如农业基础设备资金)的借款减少,导致农业投资中的借款减少。因此,除土地改良外,农业投资中借款额大幅减少现象与农民的自有资金化现象有直接关联。

度和使用自有资金来进行农业投资,这便是经济稳定增长时期农业投资的主要特征。

第三节 农协系统金融组织的变化特征

一、“准社员”^①的增加与农协组织的多样化

1976年,农协召开了第十四次全国代表大会,会议通过了“关于强化和推进合作组织运动”的决议,1979年的农协第十五次全国代表大会又通过了“关于强化合作组织运动的第二次三年计划”,两次大会均以促进农协社员的民主化问题为主要宗旨。而农协社员成分随着日本经济环境的发展出现了很大变化,这一问题影响到农协的民主化运营。

日本在经济高速增长期,城市化进程加快,农民兼业化现象显著,这使得农协组织的性质发生了变化,主要表现在农民正式社员的人数下降,而非正式社员、即“准社员”的人数则快速增长。农协准社员占社员总数的比例由1961年的11%左右上升到1978年的26%。也就是说,到经济稳定增长时期,农协社员中大约有四分之一左右是由“准社员”构成的。在东京、大阪、神奈川等部分地区,准社员的人数已经超过了正式社员的人数。同时,受城市化的影响,有些地区的农协将正式社员的资格做了

^① 按照《农业协同组合法》第2章第3节的规定,“准社员”在农协的利用上,与正式社员享有相同的权利,但与正式社员不同的是,“准社员”不享有参与农协管理的权利,其中包括社员代表大会的表决权、召集社员代表大会的请求权、职员选举权等。具体规定详见[日]本山梯吉著(1979):《农业协同组合法》,1979年第5次印刷,第一法规出版株式会社,第133页。

相应调整,下调了原来农林水产省规定的耕地面积在 10 公亩以上的标准,甚至还有有的农协将其调整为 1 公亩。也就是说,尤其在城市化进程较高的地区,有不少农协的正式社员虽然名义上仍为正式社员,但实际上已经失去了最初法律规定的正式会员的基本标准,说明农协作为单纯的农民合作组织的性质正在发生变化。

与农协会员构成出现分化的现象相对照,农协的组织类型也出现了多样化的趋势。农协的组织类型大体有“农村型农协”与“城市型农协”,前者主要指农业振兴地区,不包括城市规划法中所确定的市街地区,后者指城市规划法中所具体确定的地区。其中,“农村型农协”还包括“产地形成型农协”和“单产大米型农协”,前者是指那些以促成园艺业及畜牧业产地形成为主要目标,主要由区域内的专业农民构成的农协,后者则指社员的大多数是兼业农民、且以生产大米为主的农协组织。“城市型农协”也有两个基本类型。一个属于“城市近郊型农协”,这些农协虽然位于城市规划法中所具体确定的地区,但农业并没有消失,而且在将来很长时间内农业仍然具备可持续发展条件;另一类是“纯城市型农协”,这些地区的农业已经基本不存在,属于已经或正在完全城市化的地区。

二、正式社员的“变质”与农协业务向“杂货店式”转化

农协自从成立以来到 20 世纪 50 年代中期的这一段时期,正式社员的构成一直以战后农地改革后产生的自耕农为主,因此成分比较单一。而且,社员参加农协的形式多以村落为基本单位,因此农协组织的基础便是这些农民以“家族联合”的方式形成的。

随着日本经济的高速发展,农民的兼业化现象显著,农协正式社员的性质也发生了变化,由原来以自耕农为主的较为单一的形式发展为以正式社员为主的多样化形式。例如,部分农协的正式社员中出现了所谓的“商业农户”,这些商业农户具备小型企业的特征;还有部分农协的正式社员以出租土地为生计,同时还有些社员既出租土地又有固定职业;还有些社员是典型的兼业农户。

可见,通过战后的民主改革及农地改革,以自耕农为正式社员的农协组织的基础基本形成。但是,经过经济的高速增长,日本经济到了稳定增长时期农协的组织基础发生了一定程度的“变质”,主要体现在正式社员比例的下降和“准社员”比例的上升,以及正式社员成分由单一的农民转化为兼业农户、工商业者、职员等。由此,农协的组织形式也发生了变化,即由原来的以村落为主的形式发展为以地区为主的形式。

随着农协社员成分的复杂化,农协组织的事业内容也出现了多元化发展趋势,由原来的以农业为中心逐渐向非农业业务方面转化,农协的业务内容由于必须要满足不同阶层的需求,因此覆盖范围越来越广泛,发展为类似于“杂货店式”的组织。

支撑着农协业务多元化发展的重要部门便是农协的金融组织,即农协的信用业务与保险业务,它们是农协收益的源泉。而支撑农协信用事业发展的主要是从农村外部流入的资金及从农村外部产生的资金需求。农协信用事业产生的稳定收益支持了农协的生活购买事业、店铺购买事业、住宅建筑及维修以及房地产事业等农协的各种“杂货店式”的业务经营。

第四节 农协的金融机能：“存借比”与“存贷比”的角度

一、农户“存借比”与农村内部金融资产外流

在经济高度增长时期,农民收入提高,农村投资增加,由于地价上升农民资产出售收入也相应提高,这些因素促成了农户金融的相对发达。其中主要表现在:①农户收入中经常项目的盈余增加;②农户资本筹措及运用资金记录表(实物交易)中总资产所占比例较高;③综合会计记录中资产销售收入的比例提高。

在日本经济稳定增长时期,农民平均拥有的资产总额呈上升趋势。以农户均有形资产和金融资产为例,前者在1990年达到了8700万日元,后者达到了2400万日元左右。两项资产合计的平均总资产超过了泡沫经济时期(1990年)的1亿日元,相当于1.1亿日元左右。^①

农户存款余额与借款余额都呈增加趋势。1990年农户储蓄存款余额为户均1.6千万日元,户均借款余额为400万日元。比起储蓄存款增加比例来说,借款的增加比例低,且二者的差距

① 农户均有形资产一般包括:(1)纯固定资产,包括住宅、农用建筑物、农具等;(2)不可进行再生产资源,包括宅地、耕地、森林等;(3)库存。农户均金融资产主要包括储蓄存款及其他形式的资产。其中,在城市居住的农民持有比上述平均值更多的总资产数量,而在农村居住的农民持有的总资产数量则低于平均值。但总体老说,农民持有总资产的数量超过了城市居民。

加大。其结果造成农户的存借比^①低下。同时也说明农户是比较典型的资金剩余部门。农民往往认为高额的储蓄存款与经济的稳定富裕有直接关联,有助于他们生活的改善。但是,农村富裕的资金如果流向城市,虽会刺激城市投资的扩大,但对于农村经济发展并未做出贡献,如果进而影响到农村与城市间的经济差距加大,则绝非是一件有利的事情。^②

因此,在经济稳定增长时期,农户的经常性剩余虽然表现出稳定增加的趋势,但是,农户总资本形成速度却相对降低,导致农户借款增加额下降,农户资产出售收入的大部分流向储蓄存款。这是造成该时期农户存借比例下降的主要原因。也就是说,泡沫经济形成过程中虽然农户的储蓄存款增加,但它并未转移到农村投资,而是出现了资金流向农村外部的现象。这也说明了由于农村实体经济不发达,导致了农村内部金融资产的外流。

二、农协的“存贷比”与信用事业收益

从农户的借款来源上看,主要来源于农协系统资金、制度资金和民间银行三个方面。从农协普通资金的借款额变化情况来看,分别在1979年到1980年间和1990年度两次出现了高峰。前者是在日本摆脱石油危机经济开始复苏的时期,后者是在平成景气时期。这说明,农协对农户的融资,受农业经济形势变化的影响并不十分明显,而受景气变动的影响较大。

^① 即存借比,是指借款总额占储蓄存款总额的比例。

^② 也就是说,从微观经济视角出发考察的“农户”与从宏观经济角度考察的“农村”是两个不同的侧面,但二者又有必然的联系。

如前所述,日本经济稳定增长期内,由于农户的存借比低,使其成为农村金融市场中重要的资金剩余部门,而该期间内农户储蓄余额的不断增加更加重了这种趋势。另一方面,农协的主要贷款对象即为这些资金盈余的部门,但作为金融机构,在存款利率和贷款利率上面临着与其他金融机构同样的竞争环境,这使得农协的贷款业务发展出现了瓶颈。因此,由于农户在农协的储蓄增加,农协的储蓄存款余额增加,但相对来说农协的贷款余额却出现了下降趋势,这种现象的直接结果是造成农协的存贷比大幅下降。农协的存贷比从1976年的49.8%下降到1990年的24.2%,下降了近26%。

存贷比过于低下,直接影响到农协信用事业的收益。农协的贷款利率虽高于农信联的转存款利率,但贷款业务难以突破瓶颈影响了农协资金运用收入的提高。同时,过度发放贷款形成了不良债权,使农协的经营成本上升,农协资金的运用效率降低。加之,作为农村金融机构,农协的主要职能便是如何更有效地利用农村内部资金以促进农村经济发展,而农协的存贷比低下,说明农协并没有能够充分发挥出金融中介职能的作用。

经济稳定增长期农协信用事业的收益之所以下降还与下面几个因素有关。第一,农协的储蓄存款中定期存款的比例较高,增加了农协的资金成本。^①第二,农协资金运用中70%以上的部分为向上层机构农信联的转存款,而该项资金运用的收益率较低。第三,农协资金来源的主体为利息较高且期限较长的定期存款,资金运用的主体为一年期的向农信联的转存款,在低利率的环境之下,使得农协信用事业的利差下降,因而整体收益率

^① 定期存款的比例由1972年的69.5%上升到1991年的83.5%,上升了14%。

下降。第四,受金融自由化的影响,金融机构间出现了激烈的竞争,为在竞争中立足,农协面临着提高存款利率和降低贷款利率的挑战,这使得农协信用事业收益率的提高更加困难。

第五节 制度金融的后退及农协的作用

日本在进入经济稳定增长期以后,主要农业制度资金的贷款额呈下降趋势。首先,农业现代化资金贷款从1978年开始到1982年间开始急剧下降,其次农林公库资金贷款从1981年以后开始减少。而同期属于无息贷款的农业改良资金贷款,在1979年以后出现短暂的减少后逐渐恢复增加的趋势。可见,经济稳定增长期农业贷款除无息贷款外均呈下降趋势,这一特点与经济高速增长时期活跃的农业贷款形成鲜明的对照。以农业现代化资金和农林公库资金为例主要发生了下述变化。

一、农业现代化资金的后退与农协

农业现代化资金与农民农业收入呈基本相同的趋势变动。在1975到1977年间,由于经济高速增长时期通胀的影响,农业现代化资金的贷款额增加。1978年到1987年间,农业收入减少,农业现代化资金贷款下降。其中,1980年是战后最大的低温冷害年,1987年又赶上日本三十三年之久未曾经历的大米价格的下调,其结果造成农民收入下降,农业现代化资金贷款减少,农民收入下降的幅度高于农业现代化资金贷款的减少幅度。

农业现代化资金的主要贷款对象为农机具、农用建筑物投资贷款。由于农机具及农用建筑物的投资在进入经济稳定增长期后下降,使得这两方面的贷款下降。由于该时期农业补助金

主要投向土地改良,而农机具及农用建筑物方面的农业投资主要靠农民的自有资金解决,农业现代化资金贷款无论在件数上还是金额上均减少,而且,贷款件数的减少幅度大于贷款金额的减少幅度。

农业现代化资金贷款数额减少明显的年份是 1983 到 1993 年间,贷款件数减少明显的年份在 1982 年到 1985 年之间。在 1979 年到 1983 年间,平均每件贷款金额在 200 万日元左右,此后,由于贷款件数减少幅度大于贷款金额减少幅度,平均每件贷款金额增加。但无论是贷款金额还是件数的减少,都说明农业现代化资金作为农业政策金融的作用降低。因为政策金融是农业政策的执行手段,也就是说利用金融组织的功能来推进政策的实施,农业现代化资金在经济稳定增长时期的这一功能显然没有经济高速增长时期发挥得好。

农业现代化资金的利用率大约在 60% ~ 70% 左右,由于地方财政给以一定的利息补助,农业现代化资金预算的 60% ~ 70% 均能以贷款的形式发放出去。预算金额在 1975 到 1985 年间平均每年 4425 亿日元,1986 年以后每年 3295 亿日元,降低了大约 26%。

农业现代化资金贷款还为农业资本的形成起到一定积极作用,虽然资本生产率下降,但是劳动生产率提高。农业投资在 70 年代后半期有了显著提高,随后维持了一定时期。农业现代化资金贷款额的减少主要由于农民农业收入下降,另外,由于农业设施、农机具投资的更新需要随后下降,加之农用机器人等技术开发较迟缓,影响了农业现代化资金贷款额的增加。

二、农林公库资金贷款^①的变化

农林公库创设于1953年,以土地改良资金的贷款为中心,属于政府农林渔业金融机构。

经济稳定增长后期后农林公库贷款额在1981年以后开始下降。贷款件数在1976年和1980年度出现了两次增长高峰,主要是由于自耕农维持发展的资金需要引起的。自耕农维持发展资金的贷款件数1975年为19498件,1976年激增到86750件,出现了第一次高峰;和1979年的17066件相比,1980年猛增到119626件,出现了第二次高峰。但从实体经济的角度出发,如果将1995年度的大米生产指数指定为100,则1976年的大米生产指数由1975年的119.3下降到108,1980年只为90。也就是说,遭遇低温冷害等打击之后的农业经济出现了低迷,农民资金需求下降,农林公库贷款减少。从1983年以后,该趋势尤其明显。

农林公库的主要资金为土地改良资金,农林公库在设立当初土地改良资金贷款所占比例为70%左右。在日本,“土地改良”的含义相当广泛,从小处讲,是指农民对土地的修整和改造,从大处讲,作为土地改良事业,则是指国家对大面积农田的改造或开垦,水利排灌工程的建造,农用道路的建设以及农田规划,土壤改良和防灾、保全措施等。^②日本在20世纪60年代以

^① 农林公库资金贷款在1990年为4784亿日元,其中农业贷款3396亿日元,占71%,林业贷款463亿日元,占9.7%,渔业贷款876亿日元,占18.3%,市场设备贷款为49亿日元,只占1%。1990年以后由于农林公库的政策实施课题,其贷款资金的种类呈多样化和复杂化。

^② 引自王振锁著(1991):《日本农业现代化的途径》,天津社会科学院出版社,1991年2月版,第41页。

后,土地改良事业的重点从水利方面转向修整地块和农用道路方面,前期的以水田为主的土地改良事业,增加了水稻产量,提高了水稻生产能力,后期的土地改良事业,配合农业基本法的贯彻,在有选择地扩大生产方面发挥了应有的作用。^①近年来,随着日本农业、农村的环境和社会经济形势的变化,土地改良事业内容不断扩大,使其在实现农业多功能上发挥作用。

日本的土地改良投资,最初是以大米的增产为目的,即考虑到农田灌溉中的漏水、水温以及施肥后土壤养分流失等问题,提出了土地改良投资的重要性。由于土地改良过程中需要大量的费用,且投资回收期间长,有必要建立一个专门的为农业融资的国有金融机构,农林公库便是在这样的社会需求下建立的。在此背景下,农林公库在设立初期,面向土地改良资金的贷款金额比例相对较高。但后来,由于农林公库分别建立了不同的政策扶植制度,对土地改良资金方面的贷款也相对下降。例如,农林公库在1955年设立了自耕农维持创设资金;1963年创设了农业构造改善事业推进资金;同年又设立了农地等的获得资金,将其从自耕农维持创设资金中分离出来;1968年创设了综合农业设施资金与北海道、南九州耕种旱田营农改善资金。即随着农业政策变化的要求,农林公库最初以土地改良资金贷款为主的制度开始变化,贷款的资金种类逐渐增多。土地改良资金贷款的比例在1958年为50%左右,进入经济高速增长期,土地改良资金贷款的数量有了很大提高,但由于农林公库贷款种类的增多,其比例开始下降。然而到了经济稳定增长期,虽然农林公库资金的贷款总额出现了下降,但土地改良资金贷款的比例并未

^① 参见王振锁著(1991),《日本农业现代化的途径》,天津社会科学院出版社,1991年2月版,第44-45页。

下降,这说明土地改良资金已经构成了农林公库贷款的基础。其原因一方面因为农业政策金融机构是农业政策实施的手段,另一反面从金融理论上讲,土地改良资金本身需求金额大,且投资回收期限长,农林公库正是为适应这一需求而存在的金融机构,只要土地改良资金的需求不变,农林公库的贷款基础也不会发生变化。

除土地改良资金外,综合设施资金也是农林公库贷款的主要内容。该资金于1968年设立,主要目的是为了培育自立经营的农户。20世纪60年代初农业基本法实施后,虽提高了农业机械化程度,大幅度增加了农民收入,但也暴露出诸如“大米过剩”等问题。日本在70年代初又提出综合农政的方针,提出“综合粮食”的稳定供给机制,即不仅是大米,还包括畜产品、蔬菜、水果等在内的稳定供应。^①为贯彻综合农政政策的实施,农林公库创设了综合设施资金,并实施了相关的大型融资计划。大型融资计划以扶植自立经营的农户为目的,将农地、农用设施和农机具投资需求综合考虑给以融资。综合设施资金贷款在经济高速增长期有了飞速发展,但进入经济稳定增长期后有了一定程度的下降。这是因为,进入20世纪70年代以后,所谓的培育自立经营农户的农业构造政策由于农地的流动化问题没能顺利解决而失效,从综合设施资金这一政策资金的使用上看,效率并不高,尤其是与经济高速增长时期相比,经济高度增长时期的综合设施资金为扩大农业经营规模作出了很大贡献。综合设施资金贷款在农林公库资金贷款中所占的比例在1970年是16%,1987年下降为5%,在整个经济稳定增长期,一直在大约

^① 参见王振锁著(1991),《日本农业现代化的途径》,天津社会科学院出版社,1991年2月版,第33页。

6%以内徘徊。经济稳定增长期的综合设施资金贷款出现下降趋势的原因归纳起来,一是农业构造政策失败的影响,另一个原因是农民收入的下降。

综合设施资金贷款的目的是培育自立经营农户,因此,即使贷款总额下降,如果平均每件贷款的金额增加,也会有助于农户扩大经营规模。到1987年为止,平均每件综合设施资金贷款额为1500万日元,1988年以后略有增加,但从综合设施资金贷款的总规模来看,1977年是大约600亿日元左右,1993年却减少到200亿日元左右,总规模下降了三分之二,阻碍了每件贷款额的提高,农户扩大经营规模受阻。1994年,政府接管了综合设施资金贷款,重新设立了农业经营基础强化资金(Super L资金)。

三、农业改良资金贷款变化的特征

经济稳定增长时期农业改良资金贷款呈波状上升趋势,尤其是1985年以后,贷款额急剧增加,其主要推动因素是1985年实施的农业改良资金修改制度。根据该修改制度规定,为解决扩大农业生产规模、降低生产成本等农业经营的根本问题,必须整顿原有的技术导入资金,将其改编到生产方式改善资金和经营规模扩大资金中去。由于这一制度的确立,农业改良资金的贷款金额迅速增加。

虽然贷款金额增加,但是贷款件数并未增加。农业改良资金的主要内容是生产方式改善资金,包括高效率农业技术及引进合理农业生产方式。贷款件数的增加意味着对农业感兴趣的农业生产经营者较积极地利用该项贷款。但当时的情况是贷款件数并未增加。这说明两个问题,一是由于该项资金实施的前提条件是必须在相应的农业改良普及指导员的指导之下进行,

使许多农业生产经营者失去了兴趣；二是由于当时农业经济发展低迷，限制了利用者的兴趣。



第十二章 “失去的十年”与农协金融机能的转化

第一节 从泡沫经济到长期萧条

广场协议后,日本经济扭转了由于日元升值造成的不景气局面,于1986年11月从景气循环的谷底走出,进入了战后的第11次经济循环的扩张期。此次景气周期一直维持到1991年2月,历经51个月,仅次于战后最长的“伊奘诺景气”,由于在此周期中恰逢日本更换年号,因此也被称为“平成景气”。平成景气的前半期,虽然资产价格的泡沫已经出现,但是无论是内需还是外需均处于高涨阶段。而进入90年代后,继股票市场的泡沫崩溃后,从1991年到1992年间,地价暴跌,几乎是在同一时间,平成景气周期结束,日本经济不可避免地步入了战后第11次后退期。

当时,日本的股票市场泡沫已经破灭,地价刚刚开始下落,如果政府能够及时反思泡沫经济破灭对实体经济产生的不良影响,则会清醒地采取相应的措施,而日本的做法却事与愿违。^①

^① 由于没有及时判断出景气后退的转折点,致使当时没有采取必要的财政政策。在金融政策方面,虽然从1991年7月开始采取缓和的货币政策,将官定利率不断下调,但是由于日本的不良债权问题积怨甚厚,由于民间银行中普遍存在的惜贷现象,由于受金融自由化影响的国际接轨策略(巴塞尔协议规定),使得当时的金融缓和政策效果甚微。参见[日]浅子和美、篠原总一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版,第88-89页。

以金融政策为例,日本是在1991年7月才开始将官定利率从6%下调到5.5%,随后,分别在同年的11月和12月、1992年的4月和7月以及1993年的2月和9月,先后7次继续将官定利率下调到1.75%。但令人遗憾的是缓和的金融政策并没有起到刺激景气的作用。主要原因如下:首先,按照凯恩斯的流动性陷阱理论,如果利率处于一个十分低下的水平,人们会对未来某个时段利率的提高产生期待,在这种状况下,即使采取金融缓和政策继续降低利率,也不会产生对投资的刺激。而日本在20世纪80年代为应对日元大幅升值的影响,采取维持长期低利率和增加货币供应量的措施,恰恰导致了类似于该现象的发生。其次,即便民间存在着大量的资金需求,但由于民间银行普遍有对于不良债权问题的担忧,加之执行巴塞尔协议对于自有资本的规定,对于贷款的审查愈发严格,甚至出现“惜贷”的现象。

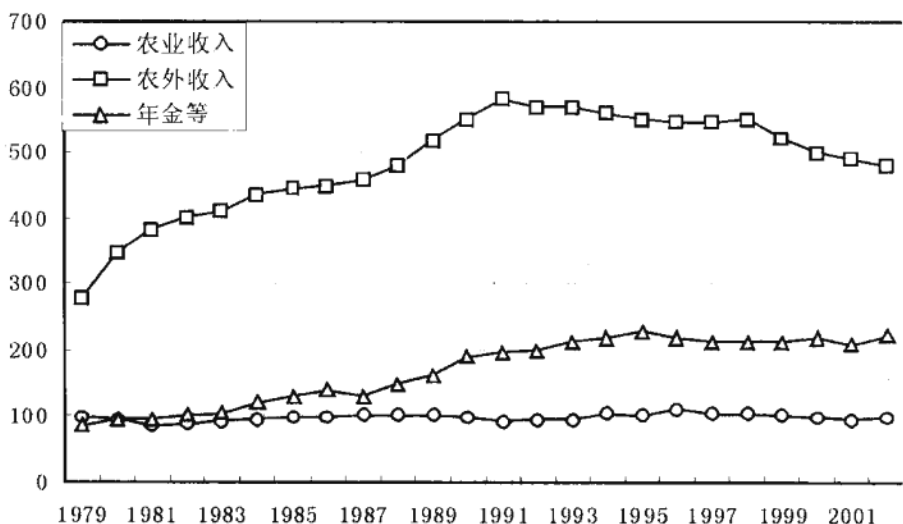
可见,金融政策在调整90年代平成萧条的过程中并没有起到积极的作用。也就是说,宽松的金融政策虽是刺激景气的对策之一,但是其前提条件是企业必须有增加设备投资的需求和意图,特别是在日元升值的背景之下。平成萧条期的金融政策在刺激企业投资方面并未取得好的效果,相反却带来了存款者资金运用收入减少和消费低迷的副作用,它成为抑制景气对策的重要因素。日本的金融政策之所以收效甚微,原因是其具有一定的局限性,即只考虑到了刺激产业发展的一面,而忽略了刺激消费等生活方面的作用。

从人们所期待的财政政策上看,虽然在1994年至1996年中,实施了5.5兆日元的特别减税措施,在1997年度,又针对不断下落的地价实施了降低地价税率和降低以固定资产税为对象的不动产评价额等措施,但仍未能从根本上摆脱长期萧条的局面,“失去的十年”成为形容这一时期日本经济状况的常见词。

第二节 农户经济与农户金融的变化

一、农业及农外收入的下降

图 12-2-1 农户的农业收入、农外收入及年金等 (单位:万日元)



资料:日本农林水产省《农户经济调查》。

截至 20 世纪 60 年代末,日本农户的农业收入一直处于上升阶段,1970 年和 1971 年,由于大米生产的调整、农业减收和农民农业经费的上升导致农民收入下降,但 1972 年以后,由于通货膨胀的影响,直至 1975 年,农民的农业收入始终维持着上涨的趋势。如图 12-2-1 所示,1991 年和 1993 年,农户的农业收入受到冷害的影响下降,特别是在 1993 年,由于冷害受灾面积大,农民普遍减收,加上果树价格下跌导致的农民减收,使得这一年的农业收入受到很大影响。1994 年,农业生产丰收,农民收入有了一定程度的恢复,但从 1995 年开始,一直受到农

产品价格降低的影响,导致农业收入下降。

农民的农外收入在 20 世纪 60 年代随着农民兼业化的普及而逐渐增长,在 1963 年农外收入超过了农业收入,农外收入在农户总收入中的比例从 1969 年的 52% 上升到了 1979 年的 62%。进入 70 年代以后,农民的农外收入一直稳定增长,直到 1990 年和 1991 年间,农外收入还处于增长趋势,但随后受泡沫经济的影响,从 1992 年以后农民的农外收入开始下降,这一趋势虽在 1996 年和 1997 年有所恢复,但从 1998 年以后则下降趋势进一步加剧。

二、农户投资与农村资金的外流

在平成萧条期,日本的农村固定资本投资达到了 4.5 兆日元。与经济稳定增长时期 4 兆日元的农业固定资本投资相比增加了 0.5 兆日元。具体地说,该时期农机具、农用建筑物投资保持了原有水平,相对来说,土地改良投资却有所增加。^① 同时,对于土地改良投资的费用负担,补助金的比例不断上升。^②

从农户角度来看,农户的收入普遍减少,农民的非农业投资仍主要依赖于自有资金而不是银行贷款。农民的农业投资仍然主要由土地改良投资和其他农业投资两大部分构成,而投资于土地改良(农业基础设施建设)的部分,与经济稳定增长期相同,呈现出依赖农业补助金的特征。由于补助金比例不断加大,

^① 土地改良投资在 1992 年以后增加,主要由于在农林水产省获得的用于关贸总协定乌拉圭回合的对策费(6 兆 100 亿日元),大多数又流回到土地改良投资中去的结果。

^② 例如,1998 年受益者的自有资金比例只有 0.4%。事业费的 86% 是补助金。通常认为是由于直接受益者的费用负担比例较低,土地改良投资才会增加的。

土地改良投资显然已经具有与公共投资几乎同等的重要性。农业投资的另外一部分,则主要依赖农民的自有资金。也就是说,经济稳定增长期农户投资的自有资金化现象仍然持续到平成萧条期。

从农户持有的金融资产角度来看,该时期已经达到了3千万日元左右。总资产的持有量(有形资产和金融资产之和)在泡沫经济时期达到了1.1亿日元,进入平成萧条期后仍然保持在1亿日元以上的水平。^①相比较来说,城市及其近郊的农户拥有更多的总资产,农村以及农山村的农户持有总资产的数额小于平均值。由此我们可以看出,即使是在平成萧条时期,日本农户也比一般劳动者拥有更多的资产(如表12-2-1所示)。

表12-2-1 农户与非农户储蓄及借款状况的比较 (单位:千日元)

年	农户		非农户		A/B	C/D
	储蓄 A	借款 C	储蓄 B	借款 D		
1983	13281	1883	6108	2079	2.17	0.91
1984	14617	2029	6489	2362	2.25	0.86
1985	15565	2054	6920	2502	2.25	0.82
1986	16760	2012	7329	2647	2.29	0.76
1987	18079	1993	8149	2825	2.21	0.71
1988	19539	2063	9831	2767	1.99	0.75
1989	21136	2099	9646	3254	2.19	0.65
1990	22768	2146	10507	3401	2.17	0.63
1991	24561	2154	11283	3118	2.18	0.69
1992	26102	2471	11867	3105	2.2	0.8
1993	27496	2600	14983	3988	1.84	0.65
1994	29113	2650	15921	4391	1.83	0.6
1995	28419	2884	16035	4599	1.77	0.63

^① 参见[日]日暮贤司著(2003):《农村金融论》,筑波书房,2003年11月版,第141页。

中日农村金融比较研究

年	农户		非农户		A/B	C/D
	储蓄 A	借款 C	储蓄 B	借款 D		
1996	28907	3024	16553	5100	1.75	0.59
1997	29695	3275	16345	4985	1.82	0.66
1998	29850	3268	16607	5347	1.8	0.61
1999	30873	3434	17377	5773	1.78	0.59

注：“非农户”指一般劳动者家庭。

资料来源：[日]日暮贤司著(2003)：《农村金融论》，筑波书房，2003年11月版，第142页，表4-3-1。

从农户储蓄存款余额和借款余额的变化方面来看，表12-2-1显示出农户的储蓄存款余额大于非农户的储蓄存款，但农户借款却小于非农户。同样显示了该时期日本农户储蓄存款余额的增加趋势平稳但借款金额相对增加的趋势。这是因为这一阶段农户的储借率持续上升，已经接近30%。^①农户的储借率和农协的存贷率呈大体相同的水准变化，说明农户金融对农协金融产生了很大的影响。

可见，经济稳定增长时期农村资金的盈余状况一直持续至平成萧条时期。虽然平成萧条期农民储蓄存款余额较之稳定增长期略有下降，但是到1999年底仍然维持着年户均储蓄余额超过3000万日元的十分充足的水平(表12-2-1)。与经济稳定增长时期相同，平成萧条时期的农村资金虽然处于盈余状况，但是农村内部资金的外流情况一直没有得到根本解决。^②值得一提的是，较之前一个时期，该时期农协系统金融的存贷比例有了

^① 数据参见[日]日暮贤司著(2003)：《农村金融论》，筑波书房，2003年11月版，第142页，图4-3-2。

^② 这是因为，虽然平成不景气时期农户户均储蓄存款余额达到2千万日元的程度(表12-2-1)，但这部分资金流出农村转向城市，对城市扩大投资起到了很大作用。

一定提高,基本上保持着超过 30% 的水平,这说明农村资金的外流情况得到了一定的控制。但是从整体水平来看,30% 的存贷比例仍为一个较低的水准,因此,不能说农村资金的外流现象得到了根本解决。

第三节 农协的存贷款与收益变化

一、农协储蓄的动向

1990 年,随着土地出租及销售收入的增加以及从邮政储蓄转入农协储蓄数额的增加,农协储蓄增加了 4.9 兆日元,比上一年提高 9.6%,1991 年在此基础上农协储蓄存款又增加了 4.5 兆日元。但从 1992 年开始,由于土地交易量下跌,农协储蓄增加额只有 2 兆日元左右,比上年度降低了一半。^① 1995 年,受“住专”问题的影响,农协的信赖度下降,出现了 0.1% 的负增长。北海道拓殖银行等地方银行的相继破产使得储户纷纷将存款转向农协,农协储蓄存款此后有所恢复。2000 年,由于期满邮政储蓄流入农协,农协储蓄比上年度增加了 2.6%,2002 年,随着 JA 银行系统的成立,农协的信赖度大大提高,随后农协储蓄一直保持在年 2% 左右的增长。

从农协储蓄的来源看,如表 12-3-1 所示,从日本经济高速增长时期开始,农户的农外收入构成了农协储蓄的主要来源,90 年代以后,农外收入在农协储蓄中所占比例平均保持在 50%

^① 数据参见[日]本田敏裕(2007):《70 年代以后农协资金发展轨迹》,《农林金融》,农林中金综合研究所编,2007 年第 10 期,第 3 图。

左右,最高的1996年甚至达到了93.8%。80年代以后,年金的比例开始上升,特别是在泡沫经济破灭以后的长期萧条阶段,由于人们对于未来的担心以及老龄化社会进程的加快,使得年金成为农协储蓄的重要来源。从1992年至2002年的十年间,土地租赁及销售收入急速下降,取而代之的是从其他金融机构流入农协的存款数额增加。

表 12-3-1 平成萧条期农协储蓄来源构成(单位:%)

年	储蓄 增减 额	农业收入			农外收入				土地 出售 租赁	其他金 融机构 转入	利息
		大米 销售	其他 收入	合计	劳动	年金	其他	合计			
1992	100	5.7	7.2	12.9	15.4	14.9	9.1	39.4	26	6.6	15.1
1993	100	-1	8.6	7.6	14.9	18	11.2	44.1	24	8.5	15.9
1994	100	7.2	13.5	20.7	12.8	15.8	7.7	36.3	20.3	10.8	11.8
1996	100	-7.8	14.3	6.5	32.6	52.5	8.7	93.8	60.7	-60.6	-0.4
1997	100	-8.5	1.7	-6.8	19.5	36.2	14.9	70.6	27.2	1.5	7.6
1998	100	-14.4	5.5	-8.9	10.8	31.8	12.2	54.8	28.4	14.6	7.6
1999	100	-3.1	-1.3	-4.4	12.6	15.4	17.5	45.5	18.7	14	2.7
2000	100	0.5	5.5	6	11.3	15.7	15.7	42.7	16.1	32.2	3.1
2001	100	-2.2	-2.3	-4.5	11.1	27.6	14.9	53.6	16.3	32.7	1.9
2002	100	-0.6	3.7	3.1	5.1	25	13.4	43.5	10.3	42.1	1

资料来源:[日]本田敏裕(2004):《近年农协储蓄财源的发展动向》,《农林中金》,农林中金综合研究所编,2004年第2期,第1表。

从农协储蓄的构成看,在90年代初期的低利率环境之下,以定期储蓄为主,其中包括大额定期存款、小额MMC及指定期限存款等。1995年,受“住专”问题的影响,农协一部分定期存款流入其他金融机构,农协储蓄的构成中活期存款的比例开始上升。农协定期存款的减少一直持续到1998年,从1999年开始,尤其是在2002年JA银行系统启动后,农协定期存款开始稳

步增加。

二、农协贷款动向与存贷比

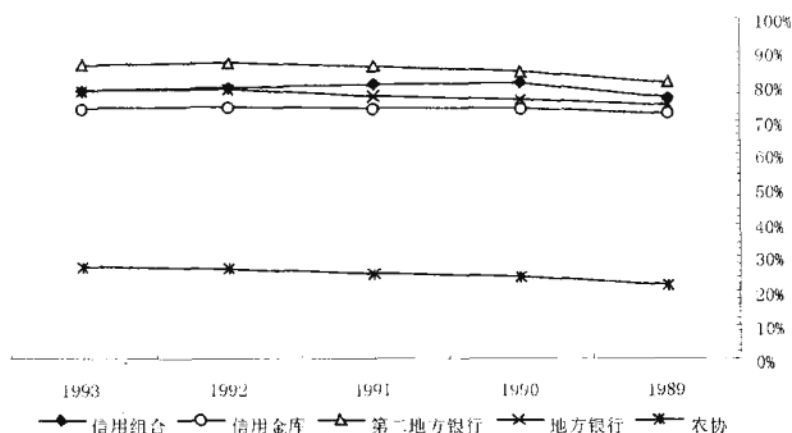
由于受泡沫经济的影响,农协贷款在 90 年代初期急剧增加。例如,1991 年和 1992 年,每年平均增加贷款 1.6 兆日元,这一数字仅次于 1973 年达到的最高水准。1993 年和 1994 年,受到景气后退的影响,农协贷款有所下降,1995 年和 1997 年,由于政府调整了景气对策,农协的贷款以每年超过 8000 亿日元的速度开始回升,1999 年由于景气回落农协贷款下降,直到 2000 年贷款余额开始出现减少的趋势。这一趋势也体现在农协的存贷比指标下降上。农协的存贷比在 90 年代初期平均为 24% 左右,虽然在 1998 年回升至 31% 左右,但随后一直保持在较低水平徘徊,说明农协的贷款机能并没有得到充分的发挥。^①

和其他金融机构相比,农协的存贷比一直处于较低状态,如图 12-3-1 所示,地方银行、第二地方银行、信用金库及各种信用组合的存贷比基本保持在 70% 至 80% 之间,而农协远远不及这些金融机构。造成这种现象的主要原因是基层农协的资金运用方向匮乏,基层农协不得不将剩余资金转存到农信联,并设法从农信联要求尽可能多的分配金,为增加分配金的数额,基层农协又不得不进一步增加转存款,如此往复,使得基层农协的存款膨胀而贷款萎缩,造成存贷比低下。这不利于农协提高自身经营水平。因为,如果不通过增加放贷来提高收益,而只通过转存款的利息收入和分配金的获得,只能使农村资金在农协系统内

^① 以上数据来源于[日]本田敏裕(2007):《70年代以后农协资金发展轨迹》,《农林金融》,农林中金综合研究所编,2007年第10期,第35页。

部的组织间流动,农协系统外部资金不能进入系统农协内部流通,作为金融机构的信用创造功能如果只限定在系统内部范围内,则会限制该金融机构的经营发展。

图 12-3-1 农协与地方金融机构存贷比对比图(单位:%)



资料来源:摘自[日]小泉隆文:《农协存款比变化原因考察——基于福井县和长野县农协的案例分析》,《农经研究报告》,东京农业大学,第14页表10的数据笔者制成。

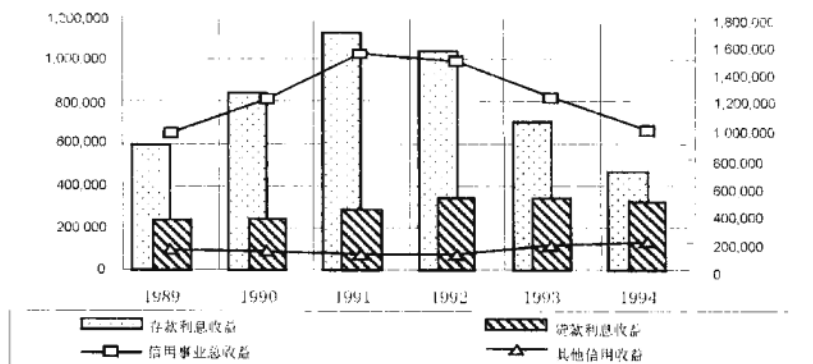
同为地方性金融机构,农协应该进一步汲取其他地方金融机构在放贷业务上的经验,例如,增加贷款发放业务的营销人员的数量及其业务培训、加强贷款审批机制等。总之,基层农协对上层组织的过度依赖造成了其放贷能力低下。

三、农协系统金融机构的收益状况

为详细说明农协系统金融机构的收益状况,此处特引用两

个农协的具体案例。^①

图 12-3-2 JA. F 的信用收益 (单位:千日元)



资料来源:根据[日]小泉隆文:《农协存款比变化原因考察—基于福井县和长野县农协的案例分析》,《农经研究报告》,东京农业大学,第8页表5的数据笔者制成。

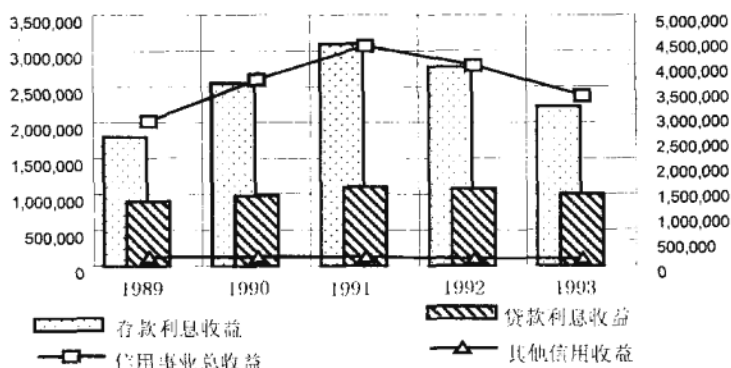
如图 12-3-2 所示,JA. F 的存款利息收益从 1989 年开始连年增加,在 1991 年达到高峰的 11.29 亿日元之后逐年递减,尤其是到 1994 年减少到 4.66 亿日元,与高峰时期相比减少了 59%。贷款利息收益虽然在 1993 年以前保持着增加的趋势,但 1994 年出现了减少,减少的幅度远远小于存款利息收益的变化。有价证券利息收益只在 1991 年度急剧增加,增加幅度是上一年度的 11.6 倍,1992 年有所回落,到 1993 年及 1994 年恢复了增长趋势。其他信用事业收益则在 1992 年以前处于减少趋势,1993 年开始迅速增加。

从上述信用事业总体收益情况看,各项事业在 1991 年之前增加,随后减少。在各项事业收益中,存款利息收益比贷款利

^① 案例选择来源于小泉隆文的研究成果。其中“福井县农协”此处以“JA. F”代表,“长野县农协”此处以“JA. S”来代表。详见[日]小泉隆文:《农协存款比变化原因考察—基于福井县和长野县农协的案例分析》,《农经研究报告》,东京农业大学,第 8-9 页。

息、有价证券利息及其他信用收益三项的总和还要多,主要是由于贷款需求萎缩,基层农协向农信联的存款比例相对较大,从图中可以看出,农协存款利息收益相当于信用事业总收益的一半以上。

图 12-3-3 JA.S 的信用收益 (单位:千日元)



资料来源:根据[日]小泉隆文:《农协存款比变化原因考察—基于福井县和长野县农协的案例分析》,《农经研究报告》,东京农业大学,第8页表5的数据笔者制成。

如图 12-3-3 所示,JA.S 信用事业中,存款利息收益到 1991 年保持持续增长,随后减少,利息收益达到 JA.F 的三倍以上。有价证券收益虽变化不大,但基本保持了增加趋势,且规模在 1989 年是 JA.F 的约 6.5 倍,在 1990 年是 JA.F 的约 30 倍,1991 年以后 JA.F 的有价证券收益扩大,除 1992 年以外,JA.S 的规模仍为 JA.F 的两倍以上。JA.S 的贷款利息收益在 1991 年以前增加,随后减少,与存款利息收益的变化趋势相同。其他信用收益呈减少趋势。信用收益总体在 1991 年以前保持增加随后有所降低。从 1989 年到 1994 年的五年间,存款利息收益占信用事业总收益的一半左右,其原因与 JA.F 的情况基本一致。

通过上面两个农协的具体案例,我们可以看出农协的信用

事业收益整体变化呈现出逐渐减少的趋势,信用事业收益主要依存存款利息收入,其增减变化对信用事业总收益的影响较大。

在农协信用事业收益严重依赖存款业务利息收入的状态下,利率的高低成为决定农协收益的重要因素。然而,在平成萧条期,基层农协出现了较为严重的利率倒挂现象,即基层农协筹措资金的费用高于向其上层机构——农信联存放资金的利息收入,这直接影响到基层农协的盈利水平。^① 因为基层农协长期以来一直以获得两者的利差作为其利益收入的一部分。对于基层农协来说一方面只有在贷款业务创新以及提高有价证券的利用效率上寻找新的收益增加点,另一方面必须设法提高其储蓄存款。因为基层农协储蓄存款总量的增加会在一定程度上抵消单个农协的利差倒挂。但问题是对于基层农协来说,无论是贷款业务的创新还是存款规模的扩大都不可能在短时间内解决。

总之,农协在平成萧条期内资金的运用方面存在着诸多问题,其中一个重要问题便是利率倒挂。其次,虽然该阶段农协的存贷比持续回复,但仍停留在30%左右的低水平上,这与其他金融机构60%以上的存贷比形成了很大的差距。造成这一现象的原因一是储蓄存款余额很难提高,二是农协缺乏提高贷款机能的有效措施,这说明,农协作为金融机构的中介职能并没有得到充分发挥。

^① 众所周知,农协系统金融由基层农协、农信联和农林中金三层机构组成。基层农协是直接服务于广大农民的窗口,这里指的“利率倒挂”现象主要发生于基层农协与农信联之间。

第四节 农协的经营恶化及其应对措施

一、90年代以后农协经营恶化的现状

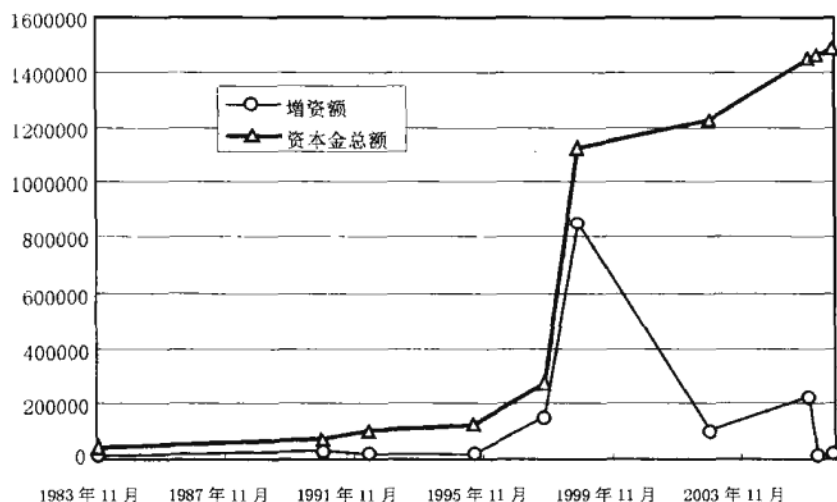
泡沫经济破灭后,日本的农业生产萎缩,农产品价格下降,农协各项事业所占比重,较经济稳定增长时期处于停滞的状态,特别是在90年代中期以后更为显著。例如,农协的事业总收益在泡沫经济破灭后呈明显下降趋势。从1991年到2001年十年间,农协事业总收益对上年度比除了1991年、1994年和1995年度出现了正值外,其余年份均为负值。如果分别将1995年的数字与1990年的数字进行对比,会发现1995年只比1990年增加了2%左右。2001年与1995年相比的数字显示为-12%,说明90年代中期以后农协事业收益大幅下降。^①

与此同时,农协各事业部门的劳动生产率从90年代后期以来也出现了大幅下降的趋势。这一结果进一步导致农协经营恶化现象的加剧。从农协的损益状况来看,我们可以看到下面几个特征。首先,农协剩余金以泡沫经济的破灭为起点,开始大幅下降。如果将1990年的剩余金作为参照指数100,则1993年以后农协剩余金只在50到60之间徘徊,说明减少了将近一半左右。相比来说,农协的损失金则出现了大幅增加,如果仍将1990年的农协损失金额作为参照指数100,1992年以后农协损失金额上升到400左右,也就是说,损失金数额相当于原来的4倍左右。更为严重的是,1997年以后,农协损失金额进一步上升到1990年的

^① 以上数据来源为《综合农协统计表》中显示的统计结果。

17 倍左右。为更加详细地显示农协经营状况,可以将剩余金与损失金相减所得出的农协损益状况与农协的自有资本进行对比,为此,有必要对农协资本金状况进行简要整理。

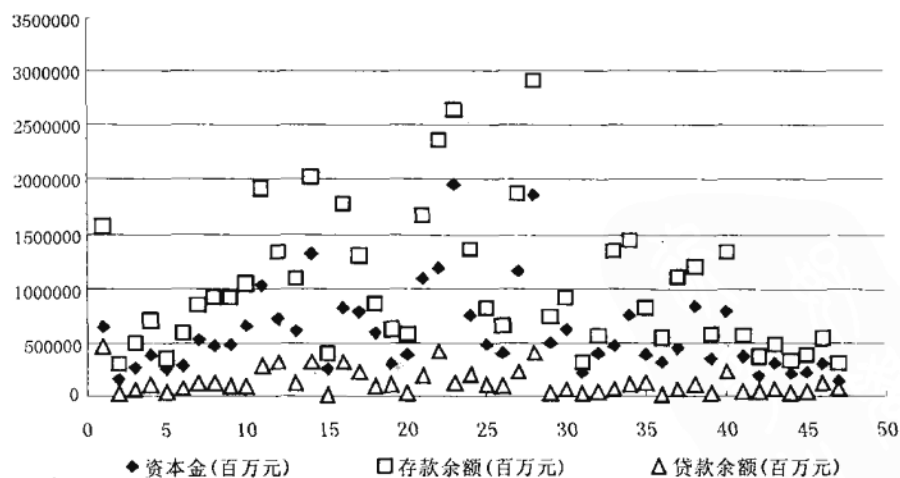
图 12-4-1 农协资本金变化图 (单位:百万日元)



1983年11月 1987年11月 1991年11月 1995年11月 1999年11月 2003年11月

资料来源:[日]农林中金综合研究所编:《系统信用事业的现状与农林中央金库的作用》,“资本金的变化趋势”,第182页。

图 12-4-2 农协自有资本及存贷款的各地区分布图



◆ 资本金(百万日元) □ 存款余额(百万日元) △ 贷款余额(百万日元)

资料来源:[日]《农协信用事业会计报表》系列。“3:各都道府县存款余额”,第14页;“4:各都道府县贷款余额”,第16页;“7:各都道府县自有资本金余额”,第22页。

图 12-4-1 显示了农协资本金的变化趋势,从中可以看出,虽然资本金总额呈现出增加的趋势,但对比农协上年度资本金增加状况,显示出从 1996 年开始急剧下降的趋势,尤其是近年的情况甚至恢复到了 80 年代初期的水平。

在资本金下降的同时,农协的自有资本情况还显示出较强的地区差异。图 12-4-2 分别为 47 个都道府县农协的资本金、存款余额和贷款余额的分散图,从图中看出,农协的贷款余额在各个都道府县中几乎没有显示出太大的地区差异,而农协的资本金则与农协存款余额相同,在不同的地区间差异较大。

如果分别对比农协的收益率状况,即农协的损益占自有资本的比例,则可以看出从 1990 年至 1995 年间农协的平均收益率为 6.1%,而 1996 年至 2001 年间则下降到 2.2%。进一步观察农协的剩余金与损失金的具体情况,正如表 12-4-1 所显示的结果,我们发现全国平均有 14.3% 的农协处于严重的亏损状态,其中,尤其以冲绳、东北和九州地区农协的亏损情况最为严重。对比损失金在剩余金中所占比例,全国平均为 39.8%,其中也以冲绳、东北和九州地区的情况最为糟糕。

表 12-4-1 农协亏损状况全国平均及地区分布图

	损失占剩余金的比例	对自有资本			亏损农协占比
		剩余比(A)	亏损比(B)	(A) - (B)	
全国平均	39.8	3.7	1.5	2.2	14.3
北海道	49.6	3.3	1.7	1.7	11
东北	109.6	2.3	2.5	-0.2	24.3
关东	16.6	3.6	0.6	3	12
北陆	15.4	4.1	0.6	3.5	6.1

	损失占剩余 金的比例	对自有资本			亏损农 协占比
		剩余比(A)	亏损比(B)	(A) - (B)	
东海	10.7	4.1	0.4	3.7	2.6
近畿	55.8	3.6	2	1.6	11.1
中四国	59.2	4.2	2.5	1.7	14.1
九州	75.5	3.5	2.7	0.9	20.8
冲绳	150.7	11.8	17.8	6	48.2

资料来源:[日]青柳齐(2004):《农村农协的经营恶化结构特征》,《农林金融》,农林中金综合研究所编,2004年第5期。

二、基于聚类分析(Cluster)结果的地区差异^①

为了进一步说明该时期农协的经营状况,我们特选择了农协在1993年5月的经营指标作为具体的统计目标,指标包括存款余额、贷款余额、有价证券余额、出资金、借入金、农协利用率、存贷比、存借比、存证比等九项内容。上述内容的原始数据如表12-4-2所示,在分别对上述指标进行相关统计处理后,得出的结果如表12-4-3所示,该表所反映的凝聚过程(Agglomeration schedule)如表12-4-4所示,相关的聚类分析树状图(Rescaled Distance Cluster Combine)如图12-4-3所示,聚类分析的分类结果的类成员表(Cluster Membership)如表12-4-5所示。

根据上述聚类分析的结果,我们可以得出:北海道属于第一类地区,神奈川属于第三类地区,爱知和大阪属于第四类地区,其余各地区均属于第二类地区。除去第二类地区以外,第一类

^① 聚类分析的初步统计处理得益于南开大学日本研究院2007级硕士研究生曹卉的帮助,在此表示感谢。

中日农村金融比较研究

地区农协的信用部门在该时期属于经营效益最好的地区,远远高于全国农协信用部门的经营业绩,这类地区主要集中在北海道。相比来说,第四类地区则与第一类地区相反出现了相反的经营业绩,例如大阪等地区在该时期农协的经营效益明显低于全国的平均水平。

表 12-4-2 日本都道府县农协经营状况的原始数据(1993 年 3 月)

	存款余额	贷款余额	有价证券	出资	借入金	利用率	存贷率	存借率	存证率
北海道	2031244	714155	35795	1455998	271415	96.1	35.2	13.4	1.8
青森	445836	143159	812	271212	26731	96.1	32.1	6.0	0.2
岩手	742966	262516	33205	423245	34746	89.2	35.3	4.7	4.5
宫城	908135	265809	18736	658840	27498	94.9	29.3	3.0	2.1
秋田	633776	266371	797	319717	34849	92.4	42.0	5.5	0.1
山形	775374	225987	15773	535480	25265	95.4	29.1	3.3	2.0
福岛	1039627	265965	29308	785557	40414	95.2	25.6	3.9	2.8
茨城	1114537	186625	49542	879801	29553	90.4	16.7	2.7	4.4
栃木	1231549	229367	146037	884203	14811	80.7	18.6	1.2	11.9
群马	1207028	184161	77384	974003	22512	91.8	15.3	1.9	6.4
埼玉	2638010	718047	179160	1851585	22583	86.6	27.2	0.9	6.8
千叶	1998231	665431	178302	1240616	27735	85.4	33.3	1.4	8.9
东京	2350337	1403489	91199	1021372	5301	88.7	59.7	0.2	3.9
神奈川	3386741	1602739	156469	1916736	8806	91.7	47.3	0.3	4.6
山梨	532910	142229	43724	372991	21947	87.5	26.7	4.1	8.2
长野	2248523	690403	54408	1561179	84566	96.1	30.7	3.8	2.4
新潟	1684559	423398	59006	1242242	33068	93.6	25.1	2.0	3.5
富山	1054430	161867	88729	850753	12978	87.8	15.4	1.2	8.4
石川	784389	160529	53297	615758	23564	89.0	20.5	3.0	6.8
福井	643745	115077	13413	551865	17618	96.0	17.9	2.7	2.1
岐阜	2018466	415723	138124	1591157	29770	90.5	20.6	1.5	6.8
静岡	2998218	928138	88837	2172756	45973	94.7	31.0	1.5	3.0
爱知	3645503	849339	397770	2668302	21272	82.5	23.3	0.6	10.9
三重	1591467	246734	99296	1307558	21421	92.0	15.5	1.3	6.2
滋贺	1075607	174389	151059	803483	23988	79.3	16.2	2.2	14.0
京都	971316	204716	128919	670845	13822	77.7	21.1	1.4	13.3
大阪	2681890	606146	274675	1850615	8176	81.2	22.6	0.3	10.2
兵庫	3267228	436325	163223	2809396	38033	93.7	13.4	1.2	5.0
奈良	931157	166283	102593	691444	9378	84.0	17.9	1.0	11.0
和歌山	1005137	149146	34597	847701	20162	95.6	14.8	2.0	3.4

第十二章 “失去的十年”与农协金融机能的转化

	存款余额	贷款余额	有价证券	出资	借入金	利用率	存贷率	存借率	存证率
鸟取	423392	88435	29564	300319	36348	89.4	20.9	8.6	7.0
岛根	634251	210728	26473	417744	40218	92.3	33.2	6.3	4.2
冈山	1472795	216047	107001	1267795	65043	90.8	14.7	4.4	7.3
广岛	1837199	452810	161059	1301755	37249	87.7	24.6	2.0	8.8
山口	973456	155333	133590	749283	26385	82.6	16.0	2.7	13.7
德岛	633792	92380	37426	513054	10049	91.1	14.6	1.6	5.9
香川	1146300	142631	30379	1032721	21826	96.1	12.4	1.9	2.7
爱媛	1308897	225014	47814	1080834	16928	94.3	17.2	1.3	3.7
高知	678851	126513	53546	520530	9308	87.8	18.6	1.4	7.9
福岡	1714345	474633	55227	1231333	30814	94.2	27.7	1.8	3.2
佐贺	662260	138246	19016	504087	21517	95.5	20.9	3.2	2.9
长崎	583284	205839	23882	329982	24258	89.9	35.3	4.2	4.1
熊本	740037	255303	21549	463649	51044	89.4	34.5	6.9	2.9
大分	513180	157755	16280	330354	32958	89.8	30.7	6.4	3.2
宫崎	548166	178358	37993	326704	25635	84.8	32.5	4.7	6.9
鹿儿岛	839435	242640	12393	556021	36971	87.9	28.9	4.4	1.5
冲绳	633872	323755	2	306828	26359	90.9	51.1	4.2	0.0

表 12-4-3 日本都道府县农协经营指标标准化后的数据

(单位:百万日元,%)

	存款余额	贷款余额	有价证券	出资	借入金	利用率	存贷率	存借率	存证率
北海道	0.8100	1.1129	-0.5606	0.8032	6.2115	1.2450	0.9039	4.1666	-1.0428
青森	-1.0478	-0.6570	-1.0135	-1.1104	-0.1519	1.2450	0.6091	1.1860	-1.4762
岩手	-0.6997	-0.2870	-0.5941	-0.8649	0.0565	-0.1648	0.9208	0.6522	-0.3001
宫城	-0.5061	-0.2768	-0.7814	-0.4844	-0.1319	0.9998	0.3344	-0.0149	-0.9602
秋田	-0.8276	-0.2751	-1.0137	-1.0321	0.0592	0.4890	1.5683	0.9848	-1.4917
山形	-0.6617	-0.4003	-0.8198	-0.6836	-0.1900	1.1020	0.3224	0.0784	-0.9681
福岛	-0.3520	-0.2764	-0.6446	-0.2797	0.2040	1.0611	-0.0222	0.3329	-0.7528
茨城	-0.2642	-0.5223	-0.3826	-0.1275	-0.0785	0.0804	-0.8769	-0.1672	-0.3067
栃木	-0.1271	-0.3898	0.8667	-0.1203	-0.4619	-1.9014	-0.6951	-0.7534	1.7270
群馬	-0.1559	-0.5299	-0.0221	0.0247	-0.2616	0.3665	-1.0207	-0.4854	0.2327
埼玉	1.5210	1.1249	1.2956	1.4422	-0.2598	-0.6960	0.1361	-0.8937	0.3370
千叶	0.7713	0.9619	1.2844	0.4553	-0.1258	-0.9411	0.7242	-0.6784	0.9218
东京	1.1839	3.2496	0.1567	0.1012	-0.7092	-0.2669	3.2786	-1.1488	-0.4617
神奈川	2.3984	3.8672	1.0018	1.5474	-0.6181	0.3460	2.0803	-1.1348	-0.2587
山梨	-0.9458	-0.6599	-0.4579	-0.9461	-0.2763	-0.5121	0.0848	0.4263	0.7248
长野	1.0646	1.0393	-0.3196	0.9731	1.3522	1.2450	0.4732	0.2817	-0.8624

中日农村金融比较研究

	存款余额	贷款余额	有价证券	出资	借入金	利用率	存贷率	存借率	存证率
新潟	0.4037	0.2116	-0.2601	0.4580	0.0129	0.7342	-0.0656	-0.4458	-0.5652
富山	-0.3347	-0.5990	0.1248	-0.1744	-0.5096	-0.4508	-1.0116	-0.7420	0.7824
石川	-0.6511	-0.6032	-0.3340	-0.5539	-0.2343	-0.2056	-0.5171	-0.0245	0.3379
福井	-0.8159	-0.7441	-0.8504	-0.6571	-0.3889	1.2246	-0.7675	-0.1327	-0.9546
岐阜	0.7950	0.1878	0.7643	1.0215	-0.0729	0.1009	-0.5044	-0.6433	0.3512
静岡	1.9431	1.7762	0.1262	1.9609	0.3485	0.9590	0.4975	-0.6196	-0.7133
爱知	2.7016	1.5319	4.1259	2.7613	-0.2939	-1.5336	-0.2431	-1.0040	1.4673
三重	0.2946	-0.3360	0.2616	0.5635	-0.2900	0.4073	-0.9969	-0.6954	0.1855
滋贺	-0.3099	-0.5602	0.9317	-0.2507	-0.2232	-2.1874	-0.9283	-0.3377	2.3268
京都	-0.4321	-0.4662	0.6451	-0.4650	-0.4876	-2.5143	-0.4580	-0.6643	2.1151
大阪	1.5724	0.7781	2.5322	1.4406	-0.6344	-1.7992	-0.3105	-1.1167	1.2836
兵庫	2.2583	0.2517	1.0892	2.9892	0.1420	0.7546	-1.2047	-0.7690	-0.1556
奈良	-0.4791	-0.5853	0.3042	-0.4317	-0.6032	-1.2272	-0.7692	-0.8325	1.4965
和歌山	-0.3924	-0.6385	-0.5761	-0.1793	-0.3227	1.1428	-1.0612	-0.4284	-0.5819
鸟取	-1.0741	-0.8266	-0.6413	-1.0634	0.0982	-0.1239	-0.4763	2.2336	0.3895
岛根	-0.8270	-0.4476	-0.6813	-0.8738	0.1989	0.4686	0.7168	1.3257	-0.3811
冈山	0.1556	-0.4311	0.3613	0.4992	0.8445	0.1621	-1.0776	0.5469	0.4670
广岛	0.5826	0.3028	1.0612	0.5541	0.1216	-0.4712	-0.1127	-0.4197	0.8789
山口	-0.4296	-0.6193	0.7056	-0.3383	-0.1609	-1.5132	-0.9531	-0.1433	2.2388
德岛	-0.8276	-0.8144	-0.5395	-0.7198	-0.5857	0.2234	-1.0866	-0.5985	0.0938
香川	-0.2270	-0.6586	-0.6307	0.1195	-0.2795	1.2450	-1.2929	-0.4696	-0.7991
爱媛	-0.0365	-0.4033	-0.4050	0.1973	-0.4068	0.8772	-0.8337	-0.7168	-0.5240
高知	-0.7748	-0.7086	-0.3308	-0.7077	-0.6050	-0.4508	-0.6939	-0.6853	0.6378
福岡	0.4386	0.3704	-0.3090	0.4403	-0.0457	0.8568	0.1812	-0.5128	-0.6424
佐贺	-0.7942	-0.6722	-0.7778	-0.7343	-0.2875	1.1224	-0.4775	0.0746	-0.7385
长崎	-0.8868	-0.4627	-0.7148	-1.0155	-0.2162	-0.0217	0.9165	0.4427	-0.4029
熊本	-0.7031	-0.3094	-0.7450	-0.7996	0.4804	-0.1239	0.8401	1.5508	-0.7273
大分	-0.9689	-0.6118	-0.8132	-1.0149	0.0100	-0.0422	0.4766	1.3586	-0.6559
宫崎	-0.9279	-0.5479	-0.5321	-1.0208	-0.1804	-1.0637	0.6504	0.6522	0.3753
鹿儿岛	-0.5866	-0.3487	-0.8636	-0.6504	0.1144	-0.4304	0.2991	0.5420	-1.1212
冲绳	-0.8275	-0.0972	-1.0240	-1.0529	-0.1616	0.1826	2.4432	0.4425	-1.5261

资料来源:农协信用事业,1993年5月。

第十二章 “失去的十年”与农协金融机能的转化

表 12-4-4 凝聚过程表 (Agglomeration schedule) 所反映的聚类过程

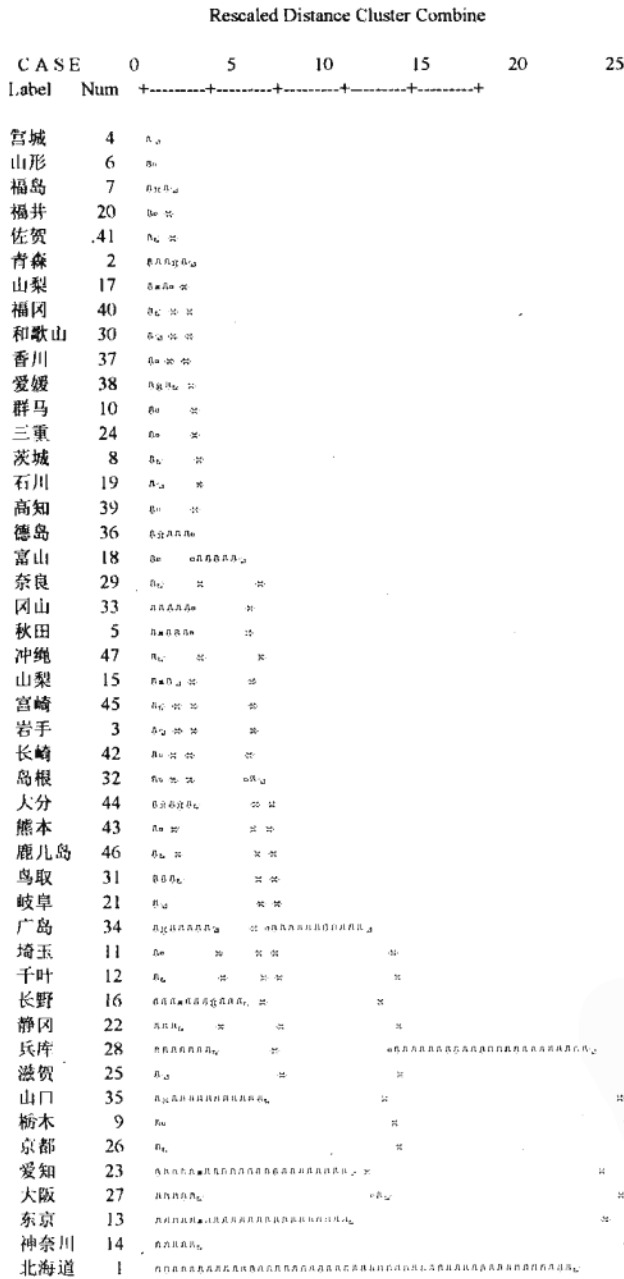
Agglomeration schedule

Stage	Cluster Combined		Coefficients	Stage Cluster First Appears		Next Stage
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
1	4	6	.103	0	0	8
2	17	40	.119	0	0	28
3	20	41	.211	0	0	22
4	30	37	.235	0	0	9
5	3	42	.252	0	0	19
6	32	44	.515	0	0	10
7	25	35	.581	0	0	16
8	4	7	.592	1	0	22
9	30	38	.613	4	0	24
10	32	43	.638	6	0	19
11	10	24	.661	0	0	21
12	19	39	.805	0	0	15
13	15	45	.830	0	0	30
14	9	26	.858	0	0	16
15	19	36	1.068	12	0	26
16	9	25	1.089	14	7	43
17	21	34	1.212	0	0	27
18	5	47	1.235	0	0	34
19	3	32	1.275	5	10	23
20	18	29	1.308	0	0	26
21	8	10	1.310	0	11	24
22	4	20	1.314	8	3	29
23	3	46	1.640	19	0	30
24	8	30	1.951	21	9	28
25	11	12	2.375	0	0	27

中日农村金融比较研究

Stage	Cluster Combined		Coefficients	Stage Cluster First Appears		Next Stage
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
26	18	19	2.534	20	15	35
27	11	21	2.970	25	17	40
28	8	17	3.044	24	2	33
29	2	4	3.106	0	22	33
30	3	15	3.110	23	13	32
31	16	22	4.414	0	0	40
32	3	31	4.663	30	0	34
33	2	8	4.776	29	28	38
34	3	5	6.029	32	18	39
35	18	33	6.265	26	0	38
36	23	27	6.365	0	0	44
37	13	14	6.523	0	0	44
38	2	18	6.655	33	35	39
39	2	3	8.575	38	34	42
40	11	16	10.645	27	31	41
41	11	28	11.168	40	0	42
42	2	11	17.276	39	41	43
43	2	9	18.024	42	16	45
44	13	23	33.018	37	36	45
45	2	13	37.467	43	44	46
46	1	2	72.605	0	45	0

图 12-4-3 聚类分析树状图
Rescaled Distance Cluster Combine



中日农村金融比较研究

表 12-4-5 聚类分析分类结果的类成员表 Cluster Membership

Case	10 Clusters	9 Clusters	8 Clusters	7 Clusters	6 Clusters	5 Clusters	4 Clusters
1:北海道	1	1	1	1	1	1	1
2:青森	2	2	2	2	2	2	2
3:岩手	3	3	2	2	2	2	2
4:宫城	2	2	2	2	2	2	2
5:秋田	3	3	2	2	2	2	2
6:山形	2	2	2	2	2	2	2
7:福岛	2	2	2	2	2	2	2
8:茨城	2	2	2	2	2	2	2
9:栃木	4	4	3	3	3	3	2
10:群马	2	2	2	2	2	2	2
11:埼玉	5	5	4	4	4	2	2
12:千叶	5	5	4	4	4	2	2
13:东京	6	6	5	5	5	4	3
14:神奈川	6	6	5	5	5	4	3
15:山梨	3	3	2	2	2	2	2
16:长野	7	7	6	4	4	2	2
17:新潟	2	2	2	2	2	2	2
18:富山	8	2	2	2	2	2	2
19:石川	8	2	2	2	2	2	2
20:福井	2	2	2	2	2	2	2
21:岐阜	5	5	4	4	4	2	2
22:静岡	7	7	6	4	4	2	2
23:爱知	9	8	7	6	6	5	4
24:三重	2	2	2	2	2	2	2
25:滋贺	4	4	3	3	3	3	2
26:京都	4	4	3	3	3	3	2
27:大阪	9	8	7	6	6	5	4
28:兵庫	10	9	8	7	4	2	2
29:奈良	8	2	2	2	2	2	2
30:和歌山	2	2	2	2	2	2	2
31:鸟取	3	3	2	2	2	2	2
32:岛根	3	3	2	2	2	2	2

第十二章 “失去的十年”与农协金融机能的转化

Case	10 Clusters	9 Clusters	8 Clusters	7 Clusters	6 Clusters	5 Clusters	4 Clusters
33: 冈山	8	2	2	2	2	2	2
34: 广岛	5	5	4	4	4	2	2
35: 山口	4	4	3	3	3	3	2
36: 德岛	8	2	2	2	2	2	2
37: 香川	2	2	2	2	2	2	2
38: 爱媛	2	2	2	2	2	2	2
39: 高知	8	2	2	2	2	2	2
40: 福冈	2	2	2	2	2	2	2
41: 佐贺	2	2	2	2	2	2	2
42: 长崎	3	3	2	2	2	2	2
43: 熊本	3	3	2	2	2	2	2
44: 大分	3	3	2	2	2	2	2
45: 宫崎	3	3	2	2	2	2	2
46: 鹿儿岛	3	3	2	2	2	2	2
47: 冲绳	3	3	2	2	2	2	2

三、农协经营恶化的原因分析

该时期农协经营恶化的主要原因可以从下面几个方面分析。

首先,受泡沫经济破灭影响,农协各项事业业绩下降。从储蓄余额的情况来看,在泡沫经济时期,农协储蓄余额的增长额平均保持在30%左右,但从1990年到1995年的情况看,其增长额下降到20%左右,到了1995年至2000年这一时期则进一步下降到10%以下。从贷款余额的变动趋势看,泡沫经济时期,以关东、东海和近畿等城市地区贷款增长趋势较快,但在1995年至2000年,以上三个地区贷款余额的增长都出现了不同程度的下降趋势,尤其以关东地区的下降幅度最大。

其次,农协信用部门收益的下降对农协整体经营状况的恶化起到很大作用。与泡沫经济时期相比,90年代初,农协信用

部门收益平均减少了13%左右。其中,除了北海道、九州外,其他地区的减幅均较大,以东海和近畿地区的幅度最大。到了90年代后期,北海道和东北地区的农协信用部门收益下降趋势较明显,相反,东海、近畿地区的减幅却低于全国平均水平。由于农协信用部门的收益一直在农协总收益中所占比重较大,其下降趋势使得农协整体的经营状况进一步恶化。同时,农协保险部门的收益在90年代后期下降趋势也较为明显。农协保险部门收益在90年代初期还维持在20%左右的增幅,但从90年代中期开始只能保持着小幅增加,90年代后期,除北海道外,其他地区降幅较为明显,尤其是大米销售量占全国前列的东北和北陆地区下降趋势更为明显。

第三,农协各部门的劳动生产率下降。农协各事业部门劳动生产率的下降从90年代后期以来较为显著,其中,尤其以保险部门最为严重,全国的平均值在2001年转为负值。这说明,许多依靠保险事业收益维持的农协已经很难进一步发展下去。

第五节 农业制度金融的后退与农协金融 职能的转变

为分析平成萧条期农业制度金融的变化特征,我们需要首先梳理一下农业政策性融资在农业投资中的比重。根据泉田洋一(1997)的研究成果,农业现代化资金所占比重为11%~15%,农林公库资金为5%~8%,两者合计比重为16%~21%。^①在平成萧条期,农业政策性融资在农业投资中的比重

^① 见[日]泉田洋一(1997):《农业投资后退期的农业政策金融——1975至1993年的实态》,《农业经济研究》第68卷第4号,1997年,第226页。

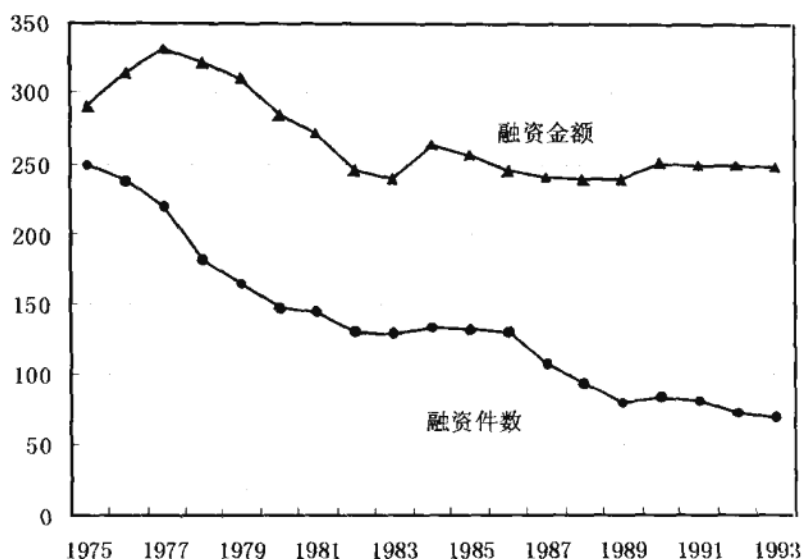
呈递减的趋势,这在前面关于农业现代化资金和农林公库融资金额及件数变动的讨论中已经得到了证实,意味着进入 80 年代以后农业政策性融资对农业投资的贡献度开始下降。同时,在农机具总固定资本形成中农业现代化资金所占比重下降;在购买农地总资本中农林公库的农地获得资金所占比重也连年下降。下面就农业现代化资金、农林公库资金及农业信用保证保险等政策性金融的变化特征进行具体分析,并同时结合农协金融职能的转换特征说明平成萧条期农业政策金融与农协之间直接的内在联系。

一、农业现代化资金及其变化趋势

如图 12-5-1 所示,农业现代化资金的融资额在 1977 年达到最高的 3,311 亿日元后开始下降,最低点为 1989 年的 2362 亿日元,随后一直在低位徘徊,1993 年度在 2500 亿日元左右。农业现代化资金的融资件数从 1974 年开始呈递减趋势,1993 年度约为 7 万件。从图 12-5-1 看出,融资件数的减少比例超过了融资金额,这主要是农业现代化资金的单件融资金额增加的结果,1975 年的单件融资额为 115 万日元,而 1979 年的单件融资额上升到 186 万日元,随后至 1985 年间,一直保持这一水准,从 80 年代后期以来又出现了单件融资额的扩大趋势,该趋势一直持续到 1993 年,当年的单件融资额度达到 367 万日元的水平。^①

^① 以上数据来源于[日]泉田洋一(1997):《农业投资后退期的农业政策金融——1975至1993年的实态》,《农业经济研究》第68卷第4号,1997年,第225页。

图 12-5-1 农业现代化资金融资变动趋势



注:融资金额的单位为 10 亿日元,融资件数的单位为千件。

资料来源:[日]泉田洋一(1997):《农业投资后退期的农业政策金融——1975至1993年的实态》,《农业经济研究》第68卷第4号,1997年,第225页第1图。

农业现代化资金一般由农协负责融资,由国家、县及市政府负责给予融资者一定的利息补助,成立初期通常用于购买农业机械等较小金额的农业固定资产投资,随着日本农业现代化进程的加快,农业现代化资金的融资内容发生了很大变化。例如,利用农业现代化资金的融资购买农机具在 1975 年度占农业现代化资金总额的 44%,1993 年这一比例下降到 34%。同时,如果将购买农机具的用途按照个人使用和共同使用来划分,就会发现个人利用的情况出现了下降趋势。1975 年个人利用比例为 77%,1985 年下降到 72%,1990 年以后进一步下降到

62%。^① 这一情况是由于共同利用农业机械设施数量的增加造成的,尤其是随着农业法人、农村有限公司和合股公司等多种经营形式的出现,共同利用农业机械及设施逐渐变得十分普遍。

目前,农业现代化资金融资的对象可以分为农业者、农协、农协联合会、规定范围内的团体及法人。其中的“农业者”包括:认定农业者与认定就农者、^②农业收入占总收入的一半以上或是农业毛收入在200万日元(法人1000万)以上的农业者、主要从事农业经营的青壮年及家族、60岁以上的农业者家族中必须具有继续从事农业经营的后继者(包括在农业相关学校就学人员在内)或是即将从事农业经营的后继者、由知事指定的任意团体等。其中,家族农业经营的情况除对主要经营者进行相应规定外,还规定其他成员必须具备两个条件,一是必须负责某一经营部门的管理,二是能够担负该部门的风险责任并对该部门的利益分配具有主导权。由知事指定的任意团体包括下述两种情况。一是任意团体所在地区不存在认定农业者的情况,二是通过该任意团体的法人化及其相关活动,该地区的认定农业者得到了广泛扩大和发展。“规定范围内的团体及法人”具体包括下述内容:农事组合法人、农协中央会、农业保险组合及农业保险组合中央会、土地改良区及土地改良区联合、烟草耕作协会、农业振兴公益法人、农业协同公司、任意团体等。

^① 以上数据来源于[日]泉田洋一(1997):《农业投资后退期的农业政策金融——1975至1993年的实态》,《农业经济研究》第68卷第4号,1997年,第225页。

^② “认定就农者”指具有从事农业意向的年青人,必须作出从事农业的计划书并接受都道府县知事的认定。

二、农林公库资金及其变化

从1965年到1985年间,农林公库的融资主要以提供农林渔业基础设施融资为重点,包括粮食增产、促进农林渔业的现代化等。1985年以后,农林公库的融资金额及件数变动情况如图12-5-2所示。农林公库的融资金额1983年达到最高,约为1600亿日元,随后呈逐渐减少的趋势,1988年为最低,只有940亿日元,随后逐渐恢复,1992年达到约1200亿日元的水平。融资件数在1984年达到最高,约为3万件,随后以每年较上年度减少约500件的速度急剧下降,直至1992年和1993年下降到少于1万件的水平。农林公库的融资金额并未像融资件数一样

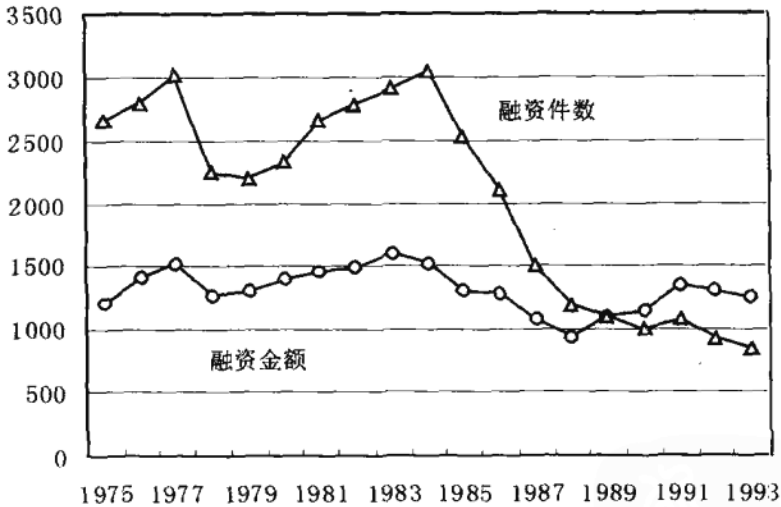


图 12-5-2 农林公库融资变动趋势

注:本表中的数字从农林公库的农业融资中去除了基础设施、自耕农维持与农协医院的融资数字。融资金额的单位为亿日元,融资件数的单位为10件。

资料来源:[日]泉田洋一(1997):《农业投资后退期的农业政策金融——1975至1993年的实态》,《农业经济研究》第68卷第4号,1997年,第226页第2图。

急剧下降的原因,与农业现代化资金相同,是由于单件融资规模扩大的结果。例如,1975年平均单件融资规模为440万日元,1990年度则上升至1160万日元,扩大了约2.6倍。如果进一步考察融资件数具体减少的内容,就会发现农地获得方面的融资件数下降较为明显,例如,1965年农地获得等单方面融资件数为5万9千件,1975年减少到1万7千件,1992年更进一步下降到5500件,1992年度农地获得方面的融资件数与1975年相比,只是其32%。^①

综合农业现代化资金与农林公库资金的变化原因,我们可以看出,由于农村金融市场外部环境的变化,即在日本整体陷入低利率时代后,农业政策性融资所具有的低利融资的魅力逐渐消失,造成其比重下降。

^① 以上数据来源于[日]泉田洋一(1997):《农业投资后退期的农业政策金融——1975至1993年的实态》,《农业经济研究》第68卷第4号,1997年,第225-226页。其中,农林公库融资件数变化的相关数据来源于农林渔业金融公库《業務統計》1995年版。本章所列数字只包括农业关联的前瞻性资金,具体地说,将公库中的农业资金去除了基础设施、自耕农维持和农协医院的资金融资。这些数字的具体表现为,农林公库1993年度的农业融资额为2886亿日元,其中,基础设施(土地改良)相关的融资达1346亿日元(占46.6%),自耕农维持资金为195亿日元。融资件数中与农业相关的为31610件,其中基础设施(土地改良)相关融资9736件,自耕农维持资金融资13510件。按照该定义本章所述农林公库资金融资则主要包括经营构造改善资金(农业构造改善推进资金、综合设施资金、农地等获得资金)、耕作营农改善资金、山村振兴及人口过疏地区营农改善资金、共同利用设施资金和主务大臣(农林水产大臣和财务大臣)指定设施资金等。

三、农业信用保证保险政策^①的职能及其变化

根据 1978 年农林水产省颁布的《农林水产金融的动向》记载,“‘农业信用保证保险基金协会’作为 1961 年创立的农业现代化资金融通制度的一个具体实施环节,为信用能力较低的农业生产经营者在进行农业现代化资金及其他农业经营必要资金融资时提供债务保证”。农业信用保证保险基金协会于 1966 年成立,一般来说各个都道府县均设有一个机构,其主要业务是提供债务保证、降低债务保证过程中的风险以及提高该信用基金协会的信用能力。

农业信用保证保险政策的结构如下。借款人申请借款时,缴纳一定的保险费加入农业信用保证制度,以此为前提,当借款人在还款时发生资金困难时,信用基金协会代替债务人向债权人支付“代缴款”,此后,债务人与信用基金协会之间就“代缴款”金额衍生出新的债权债务关系,由债务人在较长一段时期内(一般十年左右)偿还给信用基金协会这部分“代缴款”。信用基金协会与信用保险协会的关系可以按下述不同的方式理解。当单件贷款金额超过 300 万日元时,可以不缴纳保险费即自动纳入信用保险的对象范围,这种情况被称为“涵盖保险”;当单件贷款金额不足 300 万日元时,由信用基金协会发出通知方可建立保险关系,即信用保证协会向信用保险协会支付保险费,“代缴款”发生时,“代缴款”的一半作为保险金由信用保险协会支付给信用基金协会。

^① 农业信用保证保险政策是为从事农业的人员设立的一种信用补充政策,其目的是为了实现在农业现代化等制度资金的顺利融通。

1987年农业信用保险协会统一了林业信用基金和中央渔业信用基金,建立了农林渔业信用基金(简称信用基金)。正如前面所述,信用保证保险政策的目的是为了保证农业现代化等资金的顺利融资,它是农业现代化资金的信用保证。

在经济高速增长时期,农业现代化资金、一般资金的农业信用保证额保持着增长的趋势,并且,农业现代化资金的信用保证额高于其他资金的信用保证额。进入经济稳定增长期以后,其他资金的信用保证额开始超过农业现代化资金的信用保证额,到1988年以后,达到信用保证总额的80%以上。也就是说,农业信用保证保险制度由以农业现代化资金为中心的信用保证过渡到以一般资金的信用保证为中心,从另一方面说明了政策目标与现实出现了一定程度的背离。

1951年,农业信用保证保险政策的对象资金主要是农业现代化资金和一般资金。按照农业信用保证保险政策最初的定义,一般资金属于农业现代化资金以外的资金,由农业生产及经营者的事业及生活必要资金构成。随后,又规定其具体种类可分为主务大臣指定资金及其他资金两种。其他资金是指主务大臣指定以外的非农业资金,它受到1975年创设的全国农协保证中心的再保证。一般资金具体指农业现代化资金的资金种类中规定的内容,包括建筑物、农机具、果树等的培育扶持资金,家畜导入的培育等,还包括其他种类,例如农地获得、经营运转资金、农户住宅以及环境设施整理等。由于这些资金用途广泛,单凭信用保证未必能达到预计的效果,因此有必要同时赋予信用保险。但是,由于该政策主要对象为农业现代化资金,而农业保险的对象必须是经主务大臣指定的资金,农业信用保险政策中规定的一般资金的定义为“现代化资金以外的资金,在农业生产及经营者的事业及生活所必要资金中,被主务大臣指定为专门

用于改善农业经营的资金”。

该部分资金在 1973 年以后更名为主务大臣指定资金,具体包括农民住宅、农地获得、环境整顿设施、农协生活贷款等。其中,农协生活贷款是指购买计算机及电器设备、旅费、结婚费等以提高生活水平为目的的贷款,贷款期限一般为 6 个月到 5 年之内,金额在 5 万日元到 300 万日元之间。随后,主务大臣指定资金又被追加了一些新内容,1975 年增加了畜产经营特别资金,1978 年增加了农林公库转贷资金及面向农协准会员的特定贷款,1983 年增加了营农贷款,1990 年增加了租赁住宅贷款、租赁用设施资金、民宅及体育设施资金、住宅资金、汽车购买资金等。

进入平成萧条期后,农业信用基金协会的基金运用收入出现下降趋势,加之占有信用保证百分之九十左右的一般资金的信用保证业务也出现了赤字经营,造成了农业信用保险部门整体的赤字。但是赤字的绝大部分可以用补助金的形式弥补,因此,农业信用基金协会在业务拓展上十分消极被动。

四、农协与政策金融的融合及其小规模金融特性

日本的农业金融体系以民间金融机构的农协为中心,然而,被称为“制度金融”的农业政策性金融通常以各种方式参与到农业金融体系中,构成了民间金融组织与政策性金融组织相互融合的现代农村金融体系,这也是日本农村金融体制不同于其他国家的基本特征。当然,政策金融在与民间金融的融合过程中也出现了一些政策金融侵蚀民间金融利益的现象。例如,由于农林公库提高了农业基础设施事业的补助金比例,原来作为贷款主要内容之一的农业基础设施事业贷款(土地改良资金)

的比例开始下降,农林公库为弥补下降造成的损失,将其转嫁到加工流通领域的贷款内容上,即增加了加工流通领域贷款的比例。而这部分贷款恰好属于普通民间金融机构所从事的贷款业务范围,结果造成农林公库的贷款调整侵蚀了部分民间金融机构的利益。

随着金融自由化的深化,平成萧条期农村金融的发展呈现出更加开放的特征。同时,随着农协的合并运动,农协系统金融的业务经营范围得到进一步扩展,但由于农协系统金融作为合作组织的根本属性,决定了它仍然不可能自主选择经营区域,也就是说,对于农协的基层组织来说很难在全国范围内开展业务经营活动,尽管在这一时期内关于农协系统改革的讨论中有不少学者及经营者曾提出同一地区可以由多个农协共同开展业务的主张。^①以农协系统金融为代表的农村金融机构的地区属性不会改变,这是农村金融机构与其他商业金融所谓“效率属性”相区别主要特征。

在此基础上,平成萧条期农协金融发展的一个主要特征便是服务对象趋向于以个人为主的小规模金融方向。这是因为与法人企业作为贷款对象相比,农协贷款金额较小的。虽然从20世纪70年代开始农村金融机构也从事了诸如“综合设施资金贷款”等规模较大的项目,但自从这些大型贷款项目被归到“农业经营基础强化资金”(Super L 资金)项目之后,农村金融的小规模化趋势得以延续。^②

① [日]两角和夫编(1998):《农协再编与改革的课题》,家之光协会,第202-239页。

② [日]全国农协中央会编(1997):《信用事业》,家之光协会,第22-27页。

第十三章 金融自由化与农协金融机能的变革

第一节 金融自由化与农协金融环境的变化

一、日本金融市场的结构性变化与金融自由化

70年代以来,世界经济形势发生了剧变,电子计算机技术的不断进步,国际金融市场的长足发展,终于导致了世界范围放松金融管制的浪潮。放松金融管制本身就是一场革命,无论是对利率的管理、银行自身的资产负债管理、非银行金融机构的发展,还是对金融业务交叉方面的变革都具有决定性的作用。所谓金融自由化,即是指在上述背景之下产生的以利率自由化和金融业务自由化为中心的金融革新。日本金融自由化产生的背景是金融市场的结构性变化,产生这一变化的主要原因可以归纳为国债市场的自由化、全球金融国际化进展对日本的影响以及金融业务的大型机械化操作三大方面。

首先,金融市场上国债利率的自由化冲击了传统的金融市场。日本经济在进入稳定增长期以后,税收不足,财政赤字迅速膨胀。特别是在1975年,个人消费和固定资产投资低迷,企业所得税和个人所得税大幅减少。为了填补财政赤字政府发行了大量国债。在此之前,日本银行可以对发行一年后的国债实施全额收购,然而,国债的大量发行超出了日本银行的信用限度,

使其陷入不可能全额收购的局面。金融机构持有的国债大量增加,开始陷入头寸紧张的局面。1977年以后,日本政府允许金融机构在市场上自由出售国债,即实现了金融机构国债销售的自由化。由于自1975年度起发行的国债多为10年期,也就是说,其偿还期在80年代中期,而这些国债多为自由利率金融产品,其收益率一般都高于被政府所管制的银行存款利率,这就需要新的资金来消化国债,国债的发行条件不得不尽可能考虑市场因素。政府对国债利率的弹性化政策,更推动了国债市场利率自由化的进程,也对日本金融市场利率的自由化产生了很大影响。

其次,全球金融国际化的发展形成了推动日本金融自由化进程的外在动力。经过经济高速增长的日本,国际竞争能力增强。自20世纪70年代,日本对美国的贸易收支顺差加大,而与此相对应,美国对日本的贸易赤字加大。^①美国则以他已经成为日本最大的市场为由,要求日本进行市场开放和实施金融自由化。日本为了缓和同美国的贸易摩擦,从1980年10月开始,原则上开放了外国资本和国内资本的跨国境流动。1981年里根就任美国总统后实施的一系列经济政策使财政赤字扩大,不得不靠发行国债来弥补。^②由于美国国债利率高,受到市场的追捧,美元升值趋势不减。美元升值使得美国的制造业在对日贸易中处于竞争力低下的不安之中。美国政府认为,日元贬值-美元升值问题起因于日本资本市场的封闭,要求日本进一

^① 例如,1978年日本的贸易顺差是182亿美元,其中对美国的出口比率占26%。与此相对应,美国的贸易赤字是423亿美元,其中对日贸易赤字占124亿美元。

^② 里根实施的经济政策包括扩大军备、大减税、为抑制通货膨胀实行高利率和美元升值、发挥市场作用以缓和政府管理和控制。

步开放国内资本市场,以此来促进日元的国际化,达到调整日元,使日元升值的目的。1984年2月,日美间成立了“日元美元委员会”,就日本金融及资本市场的开放问题达成了协议,同年5月末,日本大藏省同时发表了“日美日元美元委员会工作报告书”和题为“金融自由化及日元国际化的现状与展望”的报告。这两个报告通常被合称为日本的“金融自由化和国际化宣言”。主要内容包括:放松及撤销对存款利率的限制、创设短期国债市场、创设日本国外的日元兑换市场(欧洲货币日元市场)、让美国的金融机构进入日本市场、废除对日直接投资的严格规定等。可见,在以美国为主导的外压的作用下,“宣言”发表后,日本金融自由化的步伐加快。^①

第三,金融业务的大型机械化操作可以降低金融机构的中间费用,增强竞争力。随着利率自由化及金融业务交叉,国内外不同种类金融机构之间的竞争愈发激烈。金融机构为了能在竞争中立足,纷纷将战略重点放在金融新商品的开发上,随着高科技电子技术的发展,金融机构十分重视开发集结算、贷款、投资、年金、保险、信息、会计管理等服务为一体的金融新商品。开发这样的新商品单凭简单的手工操作是远远不能做到的,因此,传统的金融业务从手工操作转变为机械化和半自动化、甚至大型机械化的需求不断增强。金融业务的大型机械化、电子化的实现还有利于金融机构降低经费。因此,金融业务机械化的发展既是金融自由化的结果,又促进了金融自由化步伐的加快。

^① 以存款利率的自由化为例,在都市银行、长期信用银行、信托银行、地方银行、相互银行(1989年2月大部分转化为普通银行,被称为“第二地方银行”)、信用金库等6类银行型金融机构的存款总额中,自由利率存款比率由1986年3月的11.8%上升到1988年3月的26.8%。其中都市银行的存款利率自由化程度最高,从15.9%上升到了34.7%。

二、金融自由化与农协金融环境的变化特征

随着世界范围金融自由化的不断加深,日本以往的金融政策受到了沉重的打击。日本农业金融中占主导地位的系统农协信用事业在金融自由化的影响下,其作用、布局及经营诸方面面临着改革。这是因为,金融自由化加速了银行的同质化,从而引发了银行业内部的激烈竞争。70年代中期以后,日本大企业由于采取了“减量经营”的方针,对外部资金的需求不断减少,随着融资方式的多元化,这些大企业对于银行借款的依赖程度不断降低。如果从银行信贷角度来分析这一现象的后果,就会发现银行在贷款对象的选择方面更加倾斜于中小企业。同时,与农协相比,城市银行、地方银行等金融机构传统上虽然以短期周转资金借贷作为其核心,但后来也开始逐步扩大了设备投资贷款等长期借贷业务。例如,1970年城市银行的对外贷款总额当中,设备投资贷款所占的比例仅为12%,而1981年上升到了21.4%,1991年进一步达到40.1%。与城市银行相比,同期地方银行的设备投资贷款占其对外贷款总额的比重分别为15.7%、27%和37.1%,两者的上升趋势均较明显。上述情况说明,20世纪80年代日本的银行业日趋同质化,战后日本传统金融体制之下所确立的银行业分业经营原则已经开始被新的经济环境打破。对于金融机构来说,如何加强自身经营的健全性成为其在日益激烈的竞争中立足和发展的关键。

但金融自由化的结果并非要求所有的金融机构统一成一个更大的银行体系,相反,不同性质的金融机构如何发挥出其特长及优势以求在竞争中立足才是至关重要的。农协作为合作金融机构,具有紧密联系农民生活及农业生产,服务于农业、农村、农

民的专业金融机构的特征,这一特有的性质是其他金融机构所不具备的,农协如何能够进一步有效地整合其合理性因素,如何协调信用业务与其他业务的平衡发展,来满足更广泛的金融需求,这是农协在金融自由化新环境下所必须面临的问题。为此,下一小节从农协金融需求者,即农协利用者经济行为变化的角度探讨农协面临的挑战。

第二节 金融自由化与农协利用者 经济行为的变化

一、农户的资金来源及运用

表 13-2-1 农户资金的来源和运用(全国农户平均水平)

	资金来源		资金运用			
	(金额)	(构成比)	(金额)	(构成比)		
昭和五十三年			经常投资和支出	1071.9	10.0	
	自有资金	9981.1	92.5	农业经营	886.0	8.1
	手持资金	127.6	1.2	农外经营	205.9	1.9
	经常收入	6182.1	57.9	租税负担	598.9	5.6
	农业收入	2141.0	20.0	日常生活支出	2955.2	27.7
	农外收入	4041.0	37.9	储蓄和外部投资	4344.1	40.7
	储蓄提取资金	3267.5	30.6	固定资产购入	1020.4	9.5
	资产出售资金	303.9	2.8	房屋	520.4	4.9
	土地	236.4	2.2	农业机械	175.8	1.6
	其他资金	803.8	7.5	借入金的返还	694.4	6.5
	合计	10684.9	100	合计	10684.9	100.0

第十三章 金融自由化与农协金融机能的变革

	资金来源		资金来源		资金运用		资金运用	
	(金额)	(构成比)	(金额)	(构成比)	(金额)	(构成比)	(金额)	(构成比)
昭和六十年 三十三 年	自有资金	15615.5	95.0	经常性支出	5715.6	34.8		
	手持资金	176.5	1.1	农业支出	1150.4	7.0		
	经常收入	9272.9	56.4	农外支出	273.8	1.7		
	农业收入	2458.6	15.0	日常支出	4290.9	26.1		
	农外收入	5137.5	31.3	租税负担	1281.1	7.8		
	年金·赠与	1676.8	10.2	储蓄和外部投资	7191.4	43.7		
	储蓄提取资金	5605.5	34.1	固定资产购入	1187.8	7.2		
	资产出售资金	560.6	3.4	房屋	574.8	3.5		
	土地	427.4	2.6	农业机械	176.0	1.1		
	其他资金	869.1	5.3	借入金的返还	895.7	5.4		
	误差	-45.4	0.3	手持资金	168.1	1.0		
	资金来源总额	16439.2	100	资金运用总额	16439.2	100.0		

资料来源：农林水产省《农户经济调查》1990年版。

农协信用事业的资金状况即存款、贷款、资金交易的结算情况。它与农协的主要利用者，即农户之间有着最为密切的联系，我们通过考察农户的资金来源与运用，可以窥见农协的资金状态和负债问题。

为准确把握农户的资金状况，对农户资金储备状况和流动状况的分析必不可少，由于现金流动(Cash Flow)^①是反映上述指标的重要工具，我们首先分析农户的现金流动情况。

农户的现金流动状况如表 13-2-1 所示，1988 年的现金流入和流出量已达到 1,644 万日元，为十年前 1,068 万日元的 154%。不仅如此，与 1978 年相比，农户现金流入和流出项目的种类也有了一定程度的增加。例如，在农户的资金来源中增加

^① 资金的流入和流出，即资金来源和利用的状况。

了“年金和被赠与”的项目,在农户的资金运用项目中,不仅对“日常支出”进行了调整,而且增加了“手持现金”这一结算项目。这说明,金融自由化以后,日本农户现金流动的整体状况不仅实现了“量”的增加,而且实现了在分配行为上的变化,这一变化对下面涉及的农户储蓄和负债能力产生了很大影响。

二、农户的储蓄行为及其负债能力

农户的储蓄和负债情况如表 13 - 2 - 2 所示。我们可以了解到截至 1988 年为止,全国农户平均借入余额分别增长了 206 万日元和 1,965 万日元。如果去除税后可处分收入,^①其负债持有水平^②从 1978 年的 24% 上升到 1988 年的 33%,增长了大约 1.4 倍。以此类推,农户储蓄持有水平由原来的 147% 上升到 318%,增长了近 2.2 倍。同时,农户的储借率^③由 16% 下降到 10%,说明农户的储蓄能力普遍提高。

由此可见,农户的负债和储蓄构成状况基本良好。概括起来主要表现在以下方面:①农户年均可支配收入中用于储蓄的份额较高。②从 10% 左右的农户储借率水平可以看出,农户持有的储蓄额远远超过其负债额。③农户在对金融机构的选择上出现了偏好。农户资金状况的上述变化直接影响到农协信用事业的发展状况及金融机能的发展变化。我们可以通过下面的小节具体分析这一问题。

① 指农户总收入中扣除所得税后的部分。

② 指农户的借入金余额除以可处分收入的部分。

③ 是指在农户储蓄存款余额中借款所占比率。

表 13-2-2 农户的储蓄和负债水平(全国平均)

		1960	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
农户	借入金余额 A(万日元)	5	15	38	84	163	205	201	199	206
	储蓄余额 B(万日元)	33	88	201	524	966	1557	1676	1818	1965
	可处分所得 C(万日元)	42	78	145	357	482	576	579	589	617
	负债水平(A/C) %	12	19	26	24	34	36	35	34	33
	储蓄水平(B/C) %	79	113	139	147	200	270	289	309	318
	资金剩余水平(B-A) %	66	94	113	123	167	235	255	275	28
	储借率 A/B %	15	17	19	16	17	13	12	11	10
劳动者户均	负债水平%	-	9	15	28	41	55	58	61	57
	储蓄水平%	-	92	102	102	129	153	160	175	182
	资金剩余水平%	-	83	87	74	88	98	102	115	126
	储借率%	11	9	15	27	32	36	36	35	31

资料来源:农林水产省《农户经济调查》,内阁府《家计调查》。

第三节 金融自由化与农协金融机能的发展变化

一、农协的市场占有率下降

农协利用者的资金状态和负债出现的上述变化,对农协产生的最直接影响便是农协金融机构的市场占有率下降。

表 13-3-1 各大金融机构个人储蓄和贷款分配的比例 (%)

	个人储蓄		个人贷款	
	昭和五十一年三月	平成元年三月	昭和五十一年三月	平成元年三月
农 协	15.1	12.2	38.3	16.2
城市银行	19.1	17.9	21.1	37.5
地方银行	17.9	16.4	16.3	18.5
相互银行	9.1	7.1	9.7	12.3
信用金库	13.8	12.4	14.6	15.6
邮 政 局	24.2	33.8	-	-
合 计	100	100	100	100

资料来源：根据农林中金调查部(1976)：《农林金融实情调查》，1976年版，1991年版的统计资料笔者算出。

由表 13-3-1 可以看出，在个人储蓄中，农协的市场占有率由 1976 年的 15.1% 下降到 1989 年的 12.2%，下降了 2.9 个百分点。其主要原因可以概况为以下几点：

第一是受邮政储蓄的影响。因为当时的定期邮政储蓄可以享受不被征收利息税的优惠。

第二，其他金融机构开发金融新商品使农协存款份额下降。在 1985 年前后，大的金融机构之间纷纷展开了开发诸如大额定期存款、可转让存款、大型 MMC^① 等受利率自由化影响较大的金融新商品的竞争。这使得原有的农协利用者在农协的存款份额下降。另外，在个人贷款中，农协的占有率也由原来的 38.3% 下降到 16.2%，下降了 22.1 个百分点。主要因为，随着金融自由化的加深，一些城市银行和地方银行纷纷采取取消个人贷款

① MMC: Money Market Certificate 的缩写,是指和市场利率挂钩型存款。这种存款是金融自由化后在日本被首先推出的与市场利率直接挂钩的短期存款,最初的金额限度在每笔 5000 万日元。MMC 的发售最先在 1985 年 3 月由相互银行和信用金库承担,随后普及到其他银行。

的限制措施,相对而言农协在这方面的对策却显得十分落后。因此,从个人储蓄和贷款业务来看,和其他金融机构相比,农协在应对金融自由化的挑战和冲击方面做得还不够,也就是说农协为适应新环境所做出的主观努力欠缺,这是造成农协金融市场占有率下降的主要原因。

二、利率自由化与农协收益率的下降

以存款利率的自由化为例,^①主要是按照可转让存款、定期存款、MMC 的顺序进行的,最先是大额存款,然后再过渡到小额存款依次实行利率改革。由于导入了市场利率机制,金融机构之间的竞争愈加激烈,金融机构的资金调拨成本普遍提高,加之由于竞争机制的导入使得部分金融机构资金运用收益下降,使得金融机构的利差缩小,收益率下降。据统计,受金融自由化影响,不同金融机构利差的减少幅度平均在 0.5% ~ 1.0% 的范围之间。以农协为例,由于农协的存款余额中有 80% 为定期存款,如果按照 1986 年当年农协存款余额总额为 50 兆日元计算,有 40 兆日元为定期存款,如果进一步假设农协每年减少利差 0.5%,则可以计算出农协平均每年大约会减少 2000 亿日元的收益。

以上分析说明,存款利率自由化,尤其是小额存款利率的自由化,对农协金融的收益影响较大,甚至会波及到农协整体业务的收益。这也是农协金融必须适应金融自由化的要求而进行组织和经营革新的主要原因。

^① 之所以举出存款利率自由化的例子,主要因为贷款利率在金融自由化之前就有一定的调整幅度。

三、资金调拨、运用效率及金融辅助机能的发展

一般来说,农协在 20 世纪 70 年代以前与其他金融机构相比在资金调拨和运用上具有相对优势,这些优势主要表现在以下几个方面。第一,由于农户的收入水平在 20 世纪 60 年代一直保持着较高水平,农户的资金自然地流入农协,这成为农协资金运用的主要来源。同时,由于农户的农产品销售收入随着经济的高速增长而不断增加,这部分销售收入以储蓄的形式自动地存入农协。以上两个方面的原因使得农协资金调拨所需成本相对较低。第二,在资金运用方面,由于基层农协可以把剩余金存入农信联和农林中金等上层机构,从那里获得稳定的利息,因此,农协金融的资金运用效率一直保持较高水平。同时,由于和其他金融机构相比,农协资金调拨的成本较低,职员人均持有储蓄额较高,农协的利差幅度相对较高,因此,农协金融的经营效率也保持在较好的水平。而农协信用部门收益的盈余又成为平衡农协销售和购买部门中赤字部分的来源,同时也是农协向社员分红的可靠来源。

但是,农协收益率较高的趋势从 20 世纪 80 年代开始出现了逆转。

首先表现在农协资金调拨方面成本低的优势开始下降,概括起来主要受下述几方面的影响:一是农协会员数量减少,尤其是农协会员中从事非农业的人员开始增加,影响到农协储蓄来源的稳定。二是由于大米减产及米价下跌导致农民的大米销售收入下降,再加上地价持续走低影响到农民收入的减少。三是 ATM 等金融电算化技术的普及要求农协投入大量资金。因此,农协资金调拨的成本普遍提高。

其次表现在农协存贷比普遍下降。单位农协的存贷比低下导致农协的剩余金增加。^①而这些剩余金在金融自由化及金融市场结构发生变化的环境下,并没有得到有效的利用,同时还导致了农协的上层机构农信联和农林中金存贷比下降。可见,在金融自由化下,农协和其系统组织之间的金融辅助机能并没有得到更好的发挥。随着这种趋势的发展,农协金融的收益率开始表现出不稳定甚至下降趋势。农协收益率的下降造成农协对其会员利益返还减少,同时影响到为社员提供金融服务的质量。与此同时,农协金融进一步充实自有资本成为一个难以突破的瓶颈,影响了农协本身经营体制的健全化发展。

以上情况的出现使得一部分规模大且基础较好的农协和农信联开始寻求重新开发农协金融机能的改革出路,这使得农协基层组织与农信联的一体化改革提上了日程。与此同时,农协联合会的重组问题也提上了日程。在平成三年末举行的农协全国中央会的综合审议会上,提出并讨论了促进农协的合并,将系统农协的“三段制”改组成“二段制”^②的改革方案,下面就这一问题进行相关考察。

四、农协规模的分散性及农协合并

如表 13-3-2 所示,如果将存款额作为衡量农协规模的指标,在 3713 个农协中,存款额在 100 亿日元以下的占 61.1%,在

^① 因为存贷比率是指贷款余额占存款余额的比率,存贷比率低下说明资金没有得到很好的运用,所以出现了剩余金滞留的现象。

^② 系统农协的“三段制”是指由农协基层组织、农信联和农林中金构成的由基层、县联合体及全国联合体组成的农协组织结构;“二段制”是指合并农协基层组织和农信联,形成县联合体及全国联合体的农协组织体系。

100 亿日元以上的占 38.8%。也就是说,农协组织具有规模小且较零散的特征。在金融自由化下农协资金调拨资金成本提高的环境下,农协组织的零散性进一步提高了农协成本。于是,农协组织的合并问题提上了日程。在 1985 年 10 月提出的“农协经营体制业务机能强化”^①的审议案中,明确指出了农协合并的必要性问题。^② 随后,在 1988 年 12 月举行的第 18 次全国农协大会上,提出“到 21 世纪实现将全国农协控制在 1000 个以下”的方案,并同时提出以“实现平均每县 20 个农协”为目标逐步进行农协的整顿和合并。然而,如果以上述设想为标准来实施农协的合并,实际上当时存款额在 300 亿日元以上的农协只占 11%。也就是说,金融自由化之后农协合并的设想在后来的农协改革过程中并没有很快实施。而与此相对比,普通银行和信用金库为适应金融自由化的要求加快了合并的步伐。这与农协内部尚未建立一套适当的规模体系,缺乏有效运行的经营管理体制以及农协上层机构的辅助支援体系不健全等因素有直接关系。

表 13-3-2 不同存款规模的农协情况

	农协数	所占比 %
50 亿日元以下	1304	35.1
50 ~ 100	964	26
100 ~ 200	769	20.7
200 ~ 300	265	7.1
300 ~ 500	232	6.2
500 ~ 1000	149	4.0
1000 亿日元以上	30	0.8
合 计	3713	100.0

资料来源:全国信联协会调查报告,平成二年八月。

① 全称为“关于金融自由化下农协经营体制和业务机能的强化的若干问题”。

② 该审议会指出:以正会员户数 3000 户以上作为合并的最低规模目标,如果按照存款规模来计算,应该将标准最低控制在 300 亿日元以上。

第四节 金融自由化下农协金融改革的 动向和课题

以上主要阐述了日本农协在金融自由化背景下出现的变化。下面将要探讨的问题是农协改革的具体动向以及它所面临的新问题及挑战,为与前面内容统一,本节也从农协金融的主要利用者——农户角度及农协金融机能的变化两个角度进行分析。

一、农协利用者——农户角度

根据前面的分析我们已经得出:日本农户的资金水平从20世纪60年代后期开始有了明显改善,在这一变化产生的同时,也带来了农协发展的地区间差别及农户的负债问题。也就是说,从量的角度分析,虽然可以得出“农户资金水平提高”的结论,但如果从“质”的角度进行分析,我们不得不关注下述问题。

第一,随着金融自由化程度的加深,农户从事的金融活动已经不仅仅局限于单纯的资金借贷,而是扩大到农业生产金融、生活金融、储蓄、保险及各种金融交易和结算。根据农户金融需求的多样化发展趋势,要求农协所提供的金融服务范围越来越广泛。

第二,农户的金融行为得到个性化发展。也就是说,农户及其家庭成员所从事的金融活动呈多样化发展的趋势决定了农户的金融行为进一步呈现出个性化趋势。同时,由于农户的年龄、性别差异以及生活方式的差异更加速了这种个性化的发展。另

功能。然而,随着金融自由化程度的加深,农协金融以上两个基本作用有必要放在自由的金融市场中去考察。因此,在金融机构重组和金融自由化的潮流之下,农协金融如何在发挥金融机构的效率和公正性基础之上,起到对社会弱势群体——农民进行保护和服务的作用?这将是一个十分值得探讨的问题,也就是说,如何认识农协金融的社会经济职能十分关键。

为此,我们有必要将农协金融的作用从传统的农协金融和现代农协金融两个不同的角度来考虑。^①从这一观点出发,我们不得不重视以下内容。①侧重农户金融或是利用者金融业务领域的开发;②侧重区域社会开发金融的活动领域,其中包括为农业的振兴和区域内社会发展做出贡献的金融服务。也就是说,可以从这两个不同领域中产生出来的多种金融需求角度考察农协金融的作用。具体地说,农协可以根据农户、其他利用者及个人的各种需求不断开发新的金融商品和扩大金融服务,从而发挥出其作为农户的“主体银行”的金融机能。其次,为与其他金融机构竞争,不断开发农协金融具有的综合金融产业的能力,充分发挥农协所具有的“地域亲和力”的特点,以便能为消费者提供更优质的服务。

^① 这一观点由奥田晃司提出,即传统的农协金融特点是从金融市场结构论的二层结构理论得出,而现代的农协金融的特点是建立在现代金融市场自由构造理论之下的。详细内容参考[日]奥田晃司(1989):《农渔业农协系统的事业及制度问题》,《农林金融》1989年3月。

第十四章 日本的结构改革与农协金融 机能变革

小泉内阁执政后明确提出“改革无禁区”、“没有结构改革就没有经济增长”等口号,积极推进经济结构改革。在农业领域,保持农业可持续发展和提高农业生产率成为贯穿这一改革的主要目标。^①但日本农业的构造性变革并非一朝一夕可以实现的,需要一个漫长的调整期。为顺利渡过调整期,日本目前采取了向农户直接补贴的制度,并允许股份制企业参与农业种植和经营,推进耕地集约化。同时,为减少闲置土地,提高农业生产效率,积极采取措施扩大地方就业。日本政府还通过财政、法律、税收、金融等鼓励与扶持措施,推动农业可持续发展。本章就新世纪日本在实施农业改革的背景下农协机能的变化特征进行具体考察。

^① 具体地说,将现有农业生产率低的农户所拥有的生产资料即土地逐渐实现向生产率高的农户的转移,通过这种转移,原有生产率低下的农户可以在获得地租的同时,通过“脱农”等方式实现向其他产业的转移。

第一节 日本农业结构问题及其探究

一、战后日本农业发展的共性特征

日本农业从总量上看,依据 2003 年的统计数字,总生产量为 9 兆 8000 亿日元,总附加价值为 5 兆 5000 亿日元。其中,农户总数为 298 万户,农业就业总人口为 259 万人。从 20 世纪 60 年代开始,日本农业在经济中所占比重连年降低。2003 年农业附加值只占总附加值的 1.1%,农业就业人口只占总就业人口的 4.1%。^①

为了对日本战后农业结构的变迁有一个更为详细的理解,我们在此特选定浅子和美、篠原總一(2006)的研究成果进行说明。该成果列出了与日本农业构造相关的基本指标,如表 14-1-1 所示。结果显示,假定 2000 年农业生产指数为 100,推移到 1960 年的指数则为 80,那么,从 1960 年到 2000 年的 40 年间,虽实现了 25% 的增长,但年增长率只有 0.56%。尤其是 1990 年以后,由于农产品进口的增加以及国内农产品消费需求的降低,农业生产处于相对停滞状态。从耕地面积、农业就业人口以及农户的基本情况来看,1960 年以来,均处于递减的趋势。2003 年的农业就业人口与 1960 年相比减少了 22%,农户数量只维持了 1960 年一半的水平,耕地面积从 1960 年的 607 万公顷减少到 474 万公顷,人均耕地面积四十余年间只实现了 0.6

^① 以上数字来自[日]浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版,第353页。

公顷的增加。

表 14-1-1 日本农业的基本指标

年	1960	1970	1980	1990	2000	2003
农业生产指数(2000年=100)	80.1	100.6	105	111.1	100	92.4
耕地面积(万 ha)	607	580	546	524	483	474
农业就业人口(万人)	1196	811	506	392	288	259
农户数(万户)	606	534	466	384	312	298
户均耕地面积(ha)	1.00	1.09	1.17	1.36	1.55	1.59

资料来源:[日]浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版,第354页,表10-1。

从战后日本农业的基本指标体现出来的数据来看,日本的农业发展构成了与其他发达国家在实现工业化过程中的共性特征,它符合配第一克拉克经济法则。同时,从需求角度,日本国内农产品的消费需求随着人均收入的增加而减少,也符合我们通常所说的恩格尔法则。也就是说,日本在实现资本积累和工业化过程中,农业部门的发展面临着与其他产业相比逐渐缩小的压力。然而,如果我们对日本农业构造进行更细致的观察就不难发现下述个性特征。

二、持续减少的农户数量与农户的兼业化

1950年成立的联合国粮农组织(FAO)所发布的世界农业统计调查规定,在东日本,耕种10公顷(1000平方米)以上,在西日本,耕种土地5公顷以上的家庭被称为“农户”,可以列为农业统计对象,^①但是,这种对于“农户”的界定及统计方法所带

^① 参见[日]原刚著(2002):《日本的农业》,岩波新书,2002年4月版,第3页。

来的问题是,耕地面积只有5公顷即500平方米实在是规模太小,将之作为农业政策的施政对象未免太牵强。

1990年版《农林业统计调查》进一步对“农户”做出如下定义,“耕地面积在10亩以上的专门从事农业生产经营的家庭”,^①同时也规定,对于耕地面积不足10亩的农户,如果其农产品销售额在年均15万日元以上,也可定为农户。由于“农产品销售额在年均15万日元以上”这一界定显然包括那些并非专门从事农业生产的农户,因此,上述农户的定义方式在1990年得到了修正。新规定的定义将农户进一步细分为“销售农户”和“自给农户”。^②“销售农户”是指耕种土地面积达到30公顷以上,年农产品销售额达到50万日元以上的农户。“自给农户”是指拥有农业外其他副业收入,自家耕地面积在10公顷至30公顷之间,年农产品销售额在15万日元以上50万日元以下的农户。“销售农户”又进一步被划分为“专业农户”和“非专业农户”(即“兼业农户”),前者指农户家庭成员全部从事农业生产经营,后者则指家庭成员中至少有一人从事农业以外产业劳动的情况。“兼业农户”又被细分为“第一种兼业农户”和“第二种兼业农户”,前者指农业收入超过非农业收入的农户,后者则指农业收入少于非农业收入的农户。按照这种分类方式,我们把日本农户现状进一步划分就可以看到,其中“自给农户”只占农户总数的26%,在“销售农户”中有80%以上是“兼业农户”,“兼业农户”中又有一半属于农外收入大于农业收入的“第二种兼业农户”。

① 该定义详见[日]农林水产省《农林业统计调查》1990年以前。

② 根据[日]农林水产省1992年的调查,“销售农户”的数量为289万户,“自给农户”为85万户。

尽管对农户的定义有诸多类型,但日本总体农户户数正在急剧减少是一个不争的事实。1992年农户总户数为374万2千户,和十二年前的466万1千户的1980年相比,减少了91万户。特别是兼业农户中拥有15岁以上65岁以下的适龄男性生产人口的家庭,从1975年的42万7千户急剧减少到1992年的28万4千户。^①到2003年,农业就业人口只有1960年的75%左右,农户数量只维持了1960年一半的水平。

在农户数量减少的同时,从以上统计数字所显示的内容中还可以看出日本农户的兼业化现象十分明显,这也是日本农户收入中纯农业收入比重小的原因。农户收入与从事其他产业人员收入相比较低,2003年全国平均农户年收入为771万日元,占就业人员总收入的23%,但是,农户收入中来源于农业生产经营的所谓农业收入只占农户总收入的14%。也就是说,虽然同样被称为“农户”,真正来自“农”的收入很少。这种农户的兼业化现象存在的问题来源于大部分“兼业农户”占用了本应属于“专业农户”的土地,使得“专业农户”很难通过扩大生产规模来提高农业生产率。

三、农业就业人口的老龄化

日本农业就业人口的老龄化问题影响着日本农业结构的变化。一般地,我们可以把平时主要从事农业生产的农业就业人口称为“骨干农业就业者”。按照《农林统计调查》2000年的统计,日本的“骨干农业就业者”的年龄层次多分布在介于65岁

^① 参见[日]原刚著(2002):《日本的农业》,岩波新书,2002年4月版,第5页。

到 69 岁的老龄人口中。农林水产省《农业构造动态调查》显示了日本近二十年来农业新增劳动力人口的变化情况。其中,39 岁以下的新增劳动力人口在 2003 年只有不足 1.2 万人,其中学校毕业即务农的只有 2200 人;40 岁以上新增劳动力人口虽然占比例较大,但从绝对数量上看,一年中也不过只有 8 万人左右。^① 因劳动力严重不足,截至 2000 年日本全国闲置的土地 5 年内增加了 1.5 倍。^②

可见,日本农业就业人口的老龄化趋势将会进一步加剧。战后以来支撑着日本农业的“昭和一代”,在 2000 年时都将超过 70 岁,在他们即将不得不离开农业的同时,日本将陷入严重的劳动力不足的状态,这将严重影响到未来日本的农业结构。也就是说,日本将会因农业的后继无人进一步暴露出其农业生产的脆弱性问题,这一问题将会困扰着日本农业的发展。目前,日本政府采取的主要措施是吸引劳动力人口向农业回归,也就是通过增加新的从事农业的劳动力人口的数量、特别是年轻人的数量来试图解决劳动力人口的老龄化问题。

四、日本农业结构问题探究

那么,造成日本农业结构极具脆弱性的根本原因是什么呢?众所周知,一国的农产品价格如果不是由市场决定而是由政府决定,那么这个国家的农业生产者则会更多地关注政府及政治家的行为而不是市场动向,这无疑会造成生产者失去通过竞争

① [日]农林水产省《农业构造动态调查》2004 年。

② 参见[日]浅子和美、篠原總一编(2006),):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006 年 6 月版,第 358 页。

促进自身发展的动力,同时,生产者以政府制定的价格来销售产品也会使他们失去发挥市场营销能力的机会,限制他们从事农业企业经营的兴趣。然而,从日本战后农业发展的过程可以看出,长期以来日本农业部门的价格决定机制中政府的“介入”作用十分显著。目前,日本按热量标准计算出来的食品自给率只有40%。这一国情使战后日本成为世界各国中少数对本国农业保护程度最深、保护时间最长的国家之一。

也就是说,日本政府对于市场经济的干预是造成日本农业生产率低下的重要原因,它直接影响到日本农业的结构性调整和改革。在新一轮的农业结构改革中,政府将保持农业可持续发展以及应对WTO新一轮农业谈判作为主要政策目标。其主要措施侧重于生产和经营体制的改革,以提高整体农业竞争力。具体表现为不仅实施了新的农政方针,而且,农林水产省在2005年3月决定实施新的《食品·农业·农村基本计划》,其中对“进一步明确并集中支持从事农业生产及经营的骨干力量”、“促进农业骨干对农地的集中利用”等问题给予高度关注。可见,从农业政策层面上,纠正了以往的对农业生产及经营人员采取“一刀切”的施政方式,逐渐采取有针对性地扶持确实从事农业生产及经营的主力人员,对于他们在农业经营中出现的问题给予集中、重点的帮助与指导。以此农业政策的转换为契机,日本政府于2005年9月推出了《农地法修正案》,它的实施使得一般企业以租用农地的方式参与农业经营在全国成为现实。^①

目前实施的改革中一项重要措施便是通过财政、金融的鼓

^① 2003年5月,日本政府允许股份公司、餐饮连锁店在经济结构改革特区内租借农地开展种植(一公顷土地的租借费约为20万日元左右),允许商社从事农资及农产品的经营。

励政策推动农业可持续发展及经营体制的变革。2001年度日本农业一般会计预算额达2万8470亿日元,2001年农林公库向符合条件的法人提供了4025亿日元的融资,以帮助他们建设农用基础设施,发展农业生产。同时,通过农业金融体制的改革促进农业结构改革的调整,以下就此问题进行分析。

第二节 日本农业金融^①改革与农协

一、日本农业金融的特点

日本农业金融的显著特点之一表现为农业资金的绝大部分由农协系统金融机构与农林公库两大体系提供。前者虽为民间金融机构,但其长期以来一直成为农业政策融资的主要渠道之

① 理论意义上的“农业金融”是指农业生产金融理论,即结合与工业生产相对照而言的农业生产的特点形成的农业金融理论。按照传统的农业信贷理论,在农业金融中一个不可忽视的因素便是农业政策金融机构的作用。这是本文之所以将农林公库与农协系统金融机构作为研究对象设定的原因。但需要留意的是此处农业金融的含义并非建立在传统的农业信贷理论之上。为此,此处所指农业金融的含义广义上设定为农业政策金融机构,即以农林渔业金融公库(以下简称为农林公库)和农协系统金融机构为主。这里,另外一点需要提出的是,从特殊意义上讲的农业政策金融必要性的研究并非只适用于日本,FAO and GTZ,; Peter J. Barry and Lindon J. Robison 等研究成果说明了其具有的世界普遍性,即可以归纳为农户地理的分散性;农户经营的多样性;农业生产及收入的季节性;低收益性;高风险性;担保获得的高难度等。同时包括由于农户家族经营导致的非公司性、农业部门资产的低流动性和小规模农户的高交易费用等。这也是普通民间金融机构难以涉足的原因。详见泉田洋一,(2002):《如何看待农业政策金融改革——特殊法人改革争论的视角》,载《Department of Agricultural and Resource Economics Working Paper Series》,No.02-F-04 第8页。

一,后者则为纯粹的农业政策性金融机构。

从日本农业资金需求来看,中长期设备资金需求均由农林公库提供,主要用于土地改良、造林、建设渔港等基础设施融资,同时用于农业现代化投资、农业改良资金的融资、对国内大型农产品批发市场及交易市场提供市场设施贷款等。农林公库的贷款一般不直接办理,而是委托农协组织代办,并付给一定的委托费。农林公库的贷款利率虽因贷款种类和工程性质有不同的规定,但总体来说,要比民间金融机构优惠,而且贷款的偿还期限从十年到四十五年不等。农业短期资金需求则主要由农协系统金融机构的内部资金(Proper 资金)提供。至于农协以外的民间金融机构则很少涉及农业投资及融资。

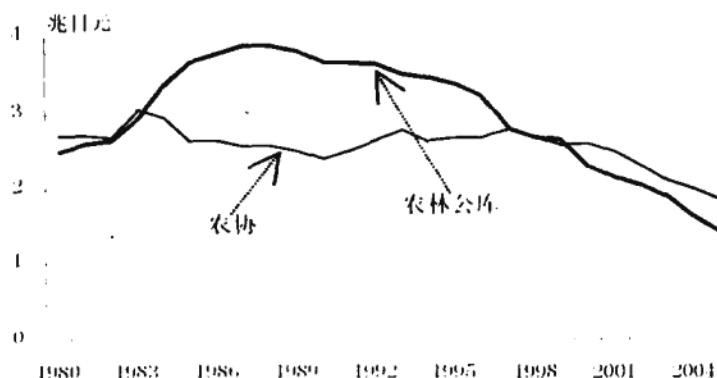


图 14-2-1 农协、农林公库的农业贷款余额变化

资料来源:农林中金《农协信用事业动向调查》、农林公库《业务统计年报》各年度版

农协系统金融机构与农林公库的农业贷款变化情况如图 14-2-1 所示。从 20 世纪 80 年代中期以后,两者的农业贷款均呈下降趋势。农林公库农业贷款的减少主要受农业基础设施资金及农地获得融资需求减少的影响。农业基础设施资金需求

长期以来一直由农林公库提供,近年,由于农田设施改善等事业计划已经逐渐得以实施,其资金需求呈下降趋势。20世纪70年代后期以来,因农地利用增进计划的实施使得农地获得方面的资金需求呈上升趋势,但80年代中期以后,农地利用的资金需求却急剧下降,因此影响到农林公库融资的下降。农协的Proper资金主要用于满足农协制度资金对象外的资金需求,由于80年代中期以后出现的农业投资需求水平急剧下降导致该部分的资金需求呈下降趋势。

但是,如果我们进一步观察农林公库从20世纪90年代后半期开始至今的农业贷款对象,会得出与图14-2-1相反的结果。实际上,在农林公库面向个人融资逐渐减少的同时,向股份制企业以及“农业法人”的融资规模在逐渐扩大。这与日本实施农业结构改革后农业法人数的增加以及随着一般股份制企业参与农业经营而产生的资金需求的增加密不可分。显然,农林公库在此过程中的金融支持作用非常重要,这也是我们在下面的内容中需要具体探讨分析的。

二、政策金融与民间金融的融合

(一) 农林公库对民间金融机构参与农业的支持

小泉政府推出的构造改革的内容之一便是针对特殊法人的行政改革,作为政策性金融机构的农林公库当然也在被改革的对象之列,农林公库将在2008年实施与中小企业金融公库、国民生活金融公库等四家机构的整合。为顺利实现该项改革目标,农林公库在2005年6月颁布了2005到2007年度的“经营基本计划”,其中的重要内容是确立与民间金融机构之间的伙伴合作计划。具体地说,明确了与地方银行和第二地方银行

(以下简称“地银”和“第二地银”)等民间银行间的业务合作目标,并制定了《农林公库对民间金融机构参与农业的支援》计划。^①为实现此目标,农林公库与民间银行广泛缔结了《业务合作备忘录》,从2004年4月开始首次与鹿尔岛银行(地银)签订合作备忘录之后,到2006年5月,分别与112家民间金融机构签订了合作意向书。其中包括地银54家和信用金库37家。北海道、四国地区的几乎所有地银和第二地银以及东北、北陆、中国地区的大多数地银均与农林金库签订了合作协议。并且,在农业较发达的北海道、东北和四国等地区,与农林金库签订合作协议的民间银行还扩大到大多数信用金库。这也说明了民间银行对于原来很难涉足的农业领域表现出极大的关注。

除此之外,农林公库还针对已经与其签订合作协议的民间银行定期举办信息交换会及研讨会,进行相互间的人才交流和往来,针对农业部门融资审查等问题提供信息及咨询服务。同时,自2006年1月开始,农林公库启动了由其独自开发的针对农业融资时使用的农业经营者信用等级评价方式(Scoring)。为民间金融机构从事农业融资业务奠定了基础。

由于农业生产者与供货商及农业加工者之间普遍存在着“信息不对称”,三者之间均有通过信息共享来促进交流、拓展业务的需求,同样希望有组织或机构能够促成“商务配对”(Business Matching)洽谈会的召开。而作为民间金融机构则往往囿于银行法的相关限制²而难于介入该领域业务开发。农林

1 地银和第二地银与农林公库的该项支援为契机,广泛加强了其作为地区金融机构的新定位,将业务经营向农业领域扩展。在新定位中明确了发挥中小企业金融的职能作用、进一步强化经营自主能力、为所在地区利用者提供便利等具体目标。

2 三者之间的业务交流是“商务配对”的具体表现,银行法中未规定金融机构可以在听取客户销售渠道拓展要求的基础上开展促进“商务配对”的业务内容。

公库和地方政府一道为民间金融机构与三者之间的直接交流搭建了桥梁,农林公库和地方政府与民间金融机构共同主持定期召开三者间的“商务配对”洽谈会。从2003年6月开始,民间金融机构可以以“其他附带业务”的形式从事“商务配对”业务并收取相关手续费。截至2005年上半年,已经开通“商务配对”或其他商务洽谈相关业务的民间金融机构有北海道银行、东北银行、北都银行、常阳银行、千叶银行、大分银行等六家地银和作为第二地银的北日本银行。虽然从数量上看并不十分多,但是地银及第二地银等民间金融机构普遍将其作为开发新业务的手段之一,并推广与之相对应的客户经营咨询业务及其他咨询业务,这将进一步扩展民间金融机构的业务范围向包括农业领域的全方位进军。

(二) 农协系统金融的农业融资问题

农协系统金融主要由三级组织构成。最基层的是市町村一级的农协,它不以盈利为目的,直接为农户办理吸收存款、贷款和结算性贷款,同时兼营保险、供销等其他业务;中间层是都道府县一级的信用农业协同组合联合会,简称“信农联”,它主要帮助基层农协进行资金管理,并在全县范围内组织农业资金的结算、调剂和运用。最高层的是农林中央金库,简称“农林中金”,是各级农协内部以及农协组织与其他金融机构融通资金的渠道。它主要负责在全国范围内对系统内资金进行融通、调剂、清算,并按国家法令运营资金,其资金主要用于“农信联”,同时也可以贷款给关联的大型企业。它负责指导“农信联”的工作,并为其提供咨询,可对会员办理存款、放款、汇兑业务,并代理农林渔业金库的委托放款和粮食收购款,还可从事外汇业务及部分证券投资业务等。

然而近年来,由于农业整体结构中出现了农业法人数量增加、

农业经营规模不断扩大,以及农户在购买生产资料及销售农产品时可以利用农协之外的其他渠道等现象,使得农协系统金融的农业融资出现了下述变化。第一,农户的运营资金贷款中从农协系统金融融资的比例由原来的60%左右下降为44.9%,而民间银行的比例则上升到42.8%。第二,农户的设备资金贷款中占比例最高的为从农林公库的融资,为49.4%,其次才为农协系统金融,占29.8%,比20世纪80年代末期下降了近10%。这说明农户运营资金的获得渠道呈多样化发展趋势,意味着农协的信用事业相对萎缩。

针对这种情况,农协系统金融采取为农协会员开设专门咨询窗口的方式,积极解决农户关于农业融资的各种问题。目前农协各个支点都普遍设有专门的“农业融资咨询”窗口,并派专业技术人员作为特别担当者负责咨询。

(三)民间金融机构开发农业贷款的新举措

日本的民间金融机构长期以来一直对农业领域的业务开发敬而远之。主要是因为农业贷款由于自然、气候等条件的制约,导致定期还贷相对困难;同时农业贷款中不良贷款的处理往往因伴随着担保问题的产生显得十分棘手;加之农地价格的下降会直接影响到贷款回收时的收益等诸多因素。一般来讲,民间银行即使从事农业贷款也会严格控制农业贷款的担保条件。然而近来,民间金融机构在与农林公库进行业务合作的大环境下,采取了积极措施开发农业贷款。

在农林公库信用等级评价方式的引导下,地银及第二地银推出了与之相对应的贷款评级计划(Scoring Scheme),即以信用等级评价方式判断出来的借款人的信用程度为标准辅之以相应额度的贷款金额。如表14-2-1和表14-2-2所示,目前已经有34家民间金融机构开始了面向农业的贷款。其贷款方式、

期限等虽然由于金融机构的特色不同呈现出不同的内容,但总体来说,体现出贷款期限短、融资额度小、申请期限短以及放松担保及信用保证条件等特点。

一般地,农林渔业者不属于信用保证协会的信用保证范围之内,为解决此问题,民间金融机构采取了有效方式在保证农林渔业者获得贷款的同时减少了其金融机构内部的信用风险。例如,七十七银行和八十二银行均采取了利用外部信用保证机构的方式,与欧力士租赁公司合作建立信用保证公司。^① 八十二银行还指定了部分农民为“特殊农业生产及经营者”,对其实施利率优惠。^② 又如常阳银行以促进农业生产者之间的交流,促进农业资材及食品产业的发展为目标成立了“常阳农业交流会”,对于交流会的成员给予利率优惠。^③

表 14-2-1 涉足农业领域的民间金融机构

都市银行	地银	第二地银	信用金库
三菱东京 UFJ 银行	陆奥银行 八十二银行	北洋银行	大地未来信金 岐阜信金
三井住友银行	七十七银行 第四银行	殖产银行	阿武隈信金 阿南信金
埼玉理索纳银行	秋田银行 山阴合同银行	栃木银行	福岛信金 高松信金
	东邦银行 伊予银行	长野银行	水户信金 观音寺信金
	常阳银行 十八银行	大光银行	结城信金 鸟川信金
	关东筑波银行 肥后银行	番茄银行	
	武藏野银行 大分银行	宫崎太阳银行	

资料来源:农林中金《金融市场》2006 年第 1 期。

①②③ 详见表 14-2-2。

表 14-2-2 主要民间金融机构农业贷款新业务

	七十七银行 (77 农业商务贷款)	常阳银行 (农户贷款)	八十二银行 (农林渔业贷款)
贷款对象	获得欧力士信用保证、设立 2 年以上的农业法人或个人	设立 1 年以上的农业法人及个人	获得欧力士信用保证、设立 1 年以上的农林渔业法人或个人 ¹⁾
融资额	设备资金 1000 万日元以内、运营资金 500 万日元以内	100 - 500 万日元以内	不超过 1000 万日元
资金用途	设备资金、运营资金	设备资金、运营资金	事业资金
贷款期限	运营资金 1 年以内、设备资金 5 年以内	1 个月到 5 年之内	不超过 5 年
贷款利率	贷款审批时确定	5%	4.38%
担保及保证人	不需担保,保证人为法人代表、不允许个人	原则上不需担保,保证人为法人代表、不允许个人	不需担保,保证人为法人代表、不允许个人
其它(利率优惠等)	需向欧力士支付信用保证费,贷款从申请到审批原则上需 3 天	加入“常阳农业交流会”的人员可以享受 0.5% 的利率优惠,贷款从申请到审批原则上需 3 天	需向欧力士支付信用保证费,“认定农业者”和“特殊农业生产及经营者”分别享受 1% 和 0.5% 的利率优惠

注:“认定农业者”指在改善农业经营效率和扩大规模上有积极性的农业经营者。想获得该认定必须制定农业经营改善计划,市町村按照经营基盘强化的基本构想对计划进行评价,通过认定者即为“认定农业者”,他可获得农地方面优惠的政策支持。其根本目的在于提高农业经营者的收入水平,培养掌握现代技术的农业经营接班人。

资料来源:根据七十七银行、常阳银行和八十二银行的网页作者制成。

除农业生产领域外,民间银行还涉足与农业相关的整体产业,例如鹿儿岛银行提出的“农业产业集群”构想(Agri-cluster)已经成为目前值得推广的形式。该构想主要支持以县农业基础产业为中心的涵盖所有关联产业的发展,与农林公库合作推出了一套农业协调融资的方式。又如,常阳银行根据常阳县为农业县的现实,从企业应该发挥的社会责任角度出发将其业

务范围重新定位于农业领域。

可见,从日本农业政策银行及农协的支农经验看,日本的涉农金融在与农业产业政策的配合、支持农业构造性调整、为适当引导商业金融的农村市场进入营造环境方面取得了一定的成效。^①

第三节 农协金融机能变革:农协银行体系的形成

一、农协银行体系(JA Bank System)法的制定背景

20世纪90年代,日本银行业出现了大规模的重组浪潮,同时,网上银行等新商业形态的出现以及存款偿付制度的解禁等经济环境的变化,使得农协在与普通银行日益激化的竞争中收益率下降,因此,为提高收益,农协的经营改革迫在眉睫。在此背景下,农协将事业发展的核心放在突出合作金融组织的特性上,确立了提高“便利度”与“信赖度”两大经营改革目标。^②然而,由于农协经营收益的下降,农协的“信赖度”问题显得十分

^① 实际上,日本的做法也为我国农业金融机构改革给与了一定的启示。我国在1996年以后实施的农村金融改革虽取得了一定的成效,但作为农业政策性金融机构的农业发展银行的职能弱化问题一直影响着其支农作用的发挥,在上述方面借鉴日本的经验不失为一项改革农村政策性金融的具体举措。

^② 所谓便利度,是指农协力争成为其利用者的“便利的”金融机构。农协提高信赖度的重点放在通过提高农协系统整体的经营健全性来改善以往的信用能力。

重要,为此,农协进一步明确了通过改善现行的相互援助制度,^①尽早地实现安全网络一体化服务的目标,并探讨了制定“农协破产防止体系”^②的重要性。这一体系的具体做法是农协基层会员定期提出经营管理报告书,由专业人员对经营内容进行详细检查,以便及早发现经营出现问题的农协,及早为其提供相应的援助及挽救措施。

对于农协来说,除了信赖度的问题之外,另一个主要问题便是如何处理好坚持合作制与提高经营收益之间的关系。长期以来,农协作为合作组织,其运营的出发点主要建立在下面两个基本条件之上。一是农协整体事业应该尊重农协成员的自治权利;二是农协必须采取便于向其成员提供服务的经营形态,也就是说农协应该作为一个综合事业体进行运营。

但是,随着日本经济高速增长带来的农民兼业化程度的加深,农协社员构成成分已经发生了很大的变化,况且,随着农村城市化的发展,农协的经营对象已经不再局限于社员及准社员内部,而是向区域内辐射。这就要求农协的经营目标应该具备一定的社会性,即不仅仅满足于农协社员内部的需求,还要考虑到整个区域的社会需求。因此,确立农协新的经营原则十分必要。新的原则应该是在坚持合作制的基础之上,但对于合作制规定的社员的自主性问题需要有一定程度的约束。这一约束条件表现为将农协组织的信用业务风险降低到最小限度。

① 现行的相互援助制度,主要是针对因信用事业而陷入财务恶化的部分农协进行的,也就是说,对于经营状况恶化的农协,由系统内组织给与合作,支援其重建,对于确实难以重建的农协,则由系统内组织给与资金援助。

② 具体地说,设置系统内部各自所应该遵守的行为规范,在实施早期矫正措施之前就发现存在问题的农协,创造出能为农协成员防患于未然的组织系统,通过这样新的组织系统的设立,获得来自农协成员以及利用者的社会信赖。

基于上述两点内容,农协在多次举行的全国大会上进行了详细讨论,此外,农林水产省也组织了多种形式的以“农协系统的事业及组织的研讨会”为中心的座谈会,讨论了农协的制度保障等相关问题。在此基础之上,在原有的农林中金与信联合并法的基础上,确立了农协要构筑以“一体化的企业运营”为目标的新的农协金融体制。新的农协金融体制的运行如图 14-3-1 所示,即一体化运营机制的设立应该将农协基层组织、农信联和农林中金看作一个金融实体即银行体系,以充分发挥农协自身的功能,提高农协整体的信用度。为实现这一具体目标,2001 年 6 月颁布了农协银行体系法,^①并于 2002 年 1 月开始实施。

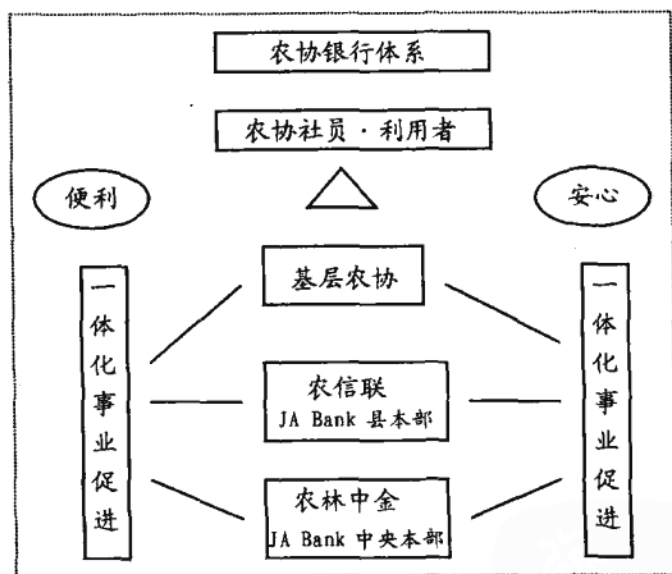


图 14-3-1 农协银行体系一体化运营机制

资料来源: <http://www.nochubank.or.jp>.

^① 全称是《关于农林中央金库及特定农业协同组合等信用事业重组与强化的法律》,以下部分引用简称“该法”。

二、农协银行体系法的概要及特征

农协银行体系法对农协银行体系的中央本部、县本部和全国农协基层组织的一体化运营制度分别通过七章和四十七条进行了具体规定,其内容体现出下述五个方面的特征。

第一,确立了农协银行体系一体化经营的基本方针。包括:①信用业务重组及强化的基本方向;②信用业务重组所必要的合并及业务转让事项;③关于强化信用业务的措施;④关于其他信用业务重组及强化所需的具体事项。^①其中,还针对农林中金在其指导业务中应该遵循的基本方针进行了明确规定。同时指出基本方针的制定以及变更手续,需要经过农林中金经营管理委员会及总代会的认可,还应该向主管大臣提出申请。^②

第二,确立了农林中金指导业务的范围和方向。该法律特别规定农林中金不能直接经营农林中央金库法规定以外的信用业务,但对农林中金的指导业务中为“特定农协”^③进行指导的范围,即为农林中金指导此类型农协信用业务的重组与强化提

① 详细内容参见《关于农林中央金库及特定农业协同组合等信用事业重组与强化的法律》第二章第七条。

② 另外,在农林中金设置经营管理委员会,是经农林中央金库法修改中规定的。当主管大臣认为提出申请的基本方针内容不利于信用事业的重组与强化,或是具有不正当性、歧视性,可以令其变更基本方针,这里也包含了对农林中金的指导内容进行检查的要素。

③ 所谓“特定农协”是指在农协中从事信用业务的农林中金会员,还包括农信联、特定渔业农协及其信用联合会、特定水产业农协及其信用联合会等。详见《关于农林中央金库及特定农业协同组合等信用事业重组与强化的法律》第一章总则第二条。

供了法律保障。^①同时还规定,在本法实施1个月以内,不希望被纳入农林中金“指导”范围的农协,可以退出农林中金。^②

第三,规定相关团体要提供合作。即农林中金进行业务指导时,有必要从特定农协等机构获取有关经营状况的重要报告和资料。为此,除了制定相关条文外,还有权向官厅、公共团体、农协中央会、信联等其他机构发出提供合作的要求。^③这是因为,农林中金在全国的店铺数只有36个,所以相比来说并不具备人力资源等充足的经营资源,在其从事的指导业务中必不可少地要求县信联为首的各团体的合作,对于这种合作行为,该法律为其提供了法律保障。

在农协银行体系法颁布之前,农林中金在监视特定农协等组织的经营状况之际,具有保密义务,不能将检查结果向信用事业系统公开。^④而农协银行体系法对此进行了适当修改,在保留原有的保密义务基础之上,规定农协银行系统中央本部可以适时向农林中金公布农协经营状况,以便更详细地掌握特定农协的经营动态并及早采取措施。^⑤

第四,确立了“指定支援法人”制度。该法规定,主管大臣可以在全国指定出一个进行相关支援业务的公益法人(以下称

① 详见《关于农林中央金库及特定农业协同组合等信用事业重组与强化的法律》第二章第三条。

② 详见《关于农林中央金库及特定农业协同组合等信用事业重组与强化的法律》第七章附则。

③ 详见《关于农林中央金库及特定农业协同组合等信用事业重组与强化的法律》第二章第五条和第六条。

④ 详见原《农协法》第103条第三项。

⑤ 详见《关于农林中央金库及特定农业协同组合等信用事业重组与强化的法律》第二章第七条。

为“指定支援法人”),^①“指定支援法人”接受农林中金的要求,可以提供给进行信用事业重组的农协以必要的资金援助。^②

第五,规定了农协代理信用业务的具体措施。该法规定,在农林中金的指导下,农协可以向其上层组织农信联和农林中金进行信用业务的转让。但考虑到这种情况的出现可能会导致该地区金融服务的缺失现象,该法规定可以设置与农协形式相近的支点网点来代理农信联和农林中金向地区内居民提供金融服务,此时农协的定位近似于银行法上所规定的“代理店”,该法还规定了农信联和农林中金委托农协进行信用业务代理时必须得到主管大臣的认可。^③

① 详见《关于农林中央金库及特定农业协同组合等信用事业重组与强化的法律》第五章第三十二条。

② 详见《关于农林中央金库及特定农业协同组合等信用事业重组与强化的法律》第五章第三十三条。

③ 详见《关于农林中央金库及特定农业协同组合等信用事业重组与强化的法律》第六章第四十二条。

第四节 农协银行体系的一体化运营 及其效率^①

一、农协银行体系运营后的储蓄动态

农协银行体系运营后,首先将最大限度地满足不同地区客户的金融需求作为服务目标,在此努力下,农协的储蓄存款出现了较大幅度提高。以2006年为例,农协银行体系年末储蓄余额较上年提高了1.7%,储蓄余额达到80兆1890亿日元。^②其中以个人储蓄的增幅最大。

① 本节内容基于2006年度第二次农协信用事业动向调查分析。调查结果原载于《平成十八年度第二次农协信用事业调查结果》,《农林金融》2007年第五期。以下文中简称“动向调查”。动向调查每年举行两次,此次动向调查于2006年11月实施,该次调查是就个人储蓄的动向、地方公共团体与地方公社贷款的动向、信用涉外担当者的现状等问题进行的。调查对象从经营信用事业的农协中,酌量选拔出380个农协。其中358个农协做了回答,占接受调查农协总数的94.2%。

② 参见农林中金综合研究所调查报告(2006):《系统信用事业的现状及农林中央金库的作用》,第61页。

表 14-4-1 农协银行体系个人储蓄增长率变化表
(单位:农协数、百分比)

	回答 农协 数①	06年9月末		与上年度相比增长率		增长率变 化(A-B)
		占比 (%)	剩余比 (%)	2005.9 (A)	2006.9 (B)	
整体	291	100	100	3	1.4	-1.6
与上年度比增长率的恢复与上升	86	29.6	25.4	1.3	3.2	1.9
正数幅度的扩大	51	17.5	19.4	24	4	1.6
从负数到正数	28	9.6	4.3	-1.9	1.2	3.1
负数幅度	7	2.4	1.7	-1.3	-0.6	0.6
与上一年度相比增长率的降低	205	70.4	74.6	3.6	0.9	-2.7
正数幅度的缩小	124	42.6	53.3	3.7	1.6	2.2
从正数到负数	67	23	18.7	3.9	0.8	-4.6
负数幅度的扩大	14	4.8	2.5	-0.8	-1.6	-0.8

资料来源:《平成十八年度第二次农协信用事业调查结果》,《农林金融》2007年第五期,第31页,第1表。

表 14-4-1 列出了被调查农协中个人储蓄增长率变化的

① 这里指在调查中回答问卷的农协数量。我们发现这些农协的平均储蓄额及贷款额都是全国农协平均数的1.5倍左右。在这些农协中,有很多具有相当规模的储蓄金额。综合来看,这些农协在数量上虽然占全部农协的40.7%,而储蓄额和贷款额则分别占到59%和57%。那么这些农协是否具备一定的代表性?我们发现,以2006年3月末和9月末的统计为例,农协储蓄额及贷款额对上年度的增长率农协整体水平是1.5%,而问卷调查中回答农协的水平是1.2%,说明回答问题农协的情况与全国农协的情况基本保持一致。如果比较同期的存款额及贷款额的增长率,则全部农协是0.1%和2.2%,回答问题农协是0.1%和2.1%,几乎保持同样的水准。可见,在粗略地考察资金动向时,所选择的回答问题农协的情况是具有代表性的。

结果,从中可以看出农协个人储蓄的动向。农协储蓄金额与上一年度相比的增长率从2005年下半期开始缓慢下降,进入2006年度下降的趋势仍然持续。动向调查显示,个人储蓄金额与上一年度相比的增长率,从2005年9月末的3%下降到2006年9月末的1.4%,下降了1.6个百分点。之所以出现这样的结果,是因为上一年度增长率下降的农协数量多于增长率恢复及上升的农协数量,前者占到整体的七成左右。如表14-4-1所示,其中“正数幅度缩小”的农协所占比例高,因此,与上年度相比农协个人储蓄增长率整体下降,在很大程度上是由于这种正数幅度缩小造成的。

然而,也有部分地区出现了个人储蓄增长率上升的趋势,如表14-4-2所示,就回答问卷调查的农协来说,主要体现在特定市及中心城市地区,农村及过疏地带农协的情况不如城市。^①对于储蓄率上升的原因,该问卷调查中依次归纳为“通过举办各种宣传活动”、“养老金储蓄的增加”、“强化农协涉外担当者的活动”、“来自其他金融机构资金流入的增加”及“财源的增加”等五点。其中,“通过举办各种宣传活动”促使个人储蓄率增加是最主要的原因,占69.9%,其次为养老金的增加,说明特定市农协在向农协银行体系转化实现一体化经营中首先重视营销宣传活动,而且营销活动的普及显示出城市高于农村的特征。

^① 因为特定市农协虽然也出现了下降趋势,但就整体而言,储蓄增长率仍能保持在正值范围内的农协数量较多。相比来讲,中心城市、农村及过疏地带农协的储蓄增长率由正值转为负值,或是负值增大的情况远远多于特定市农协。

表 14-4-2 个人储蓄增长率恢复及上升的主要原因

(单位:农协数,%)

		回答农协数	增长率恢复、上升的主要原因(前列5项)				
			通过举办各类宣传活动增加储蓄	养老金储蓄的增加	强化农协涉外担当者活动	来自其他金融机构资金流入的增加	财源(农产品销售收入及其他、土地价款等)的增加
整体		83	69.9	42.2	31.3	30.1	27.7
地区划分	特定市	4	75	75	25	50	25
	中心城市	13	84.6	38.5	61.5	53.8	23.1
	城市化农村	40	65	35	25	22.5	27.5
	农村	19	68.4	52.6	36.8	26.3	36.8
	过疏地带	7	71.4	42.9	0	28.6	14.3
增长率的内容	正数幅度扩大	50	70	58	34	38	32
	负数到正数	28	75	17.9	28.6	17.9	25
	负数幅度减小	5	40	20	20	20	0

资料来源:《平成十八年度第二次农协信用事业调查结果》,《农林金融》2007年第五期,第32页,第2表。

对于储蓄增长率下降的原因分析结果如表 14-4-3 所示。其中,“财源的减少”所占比例最高,为 64.3%。再加上“继承原因导致的储蓄流出”、“因生活费用支出而清户”、“向其他金融机构的资金流出”、“农协银行系统间的流动”等原因导致个人储蓄增长率下降。其中,由于农村财源下降及农民因支付生活费等原因导致的清户现象的增加个人储蓄率下降是最主要的原因。按照地区来看,农村由于财源减少、由于生活费用而清户的比例高,所以,农家经济的恶化带来了增长率降低的可能。另外,负数幅度正在扩大的农协,由于生活费用而清户、资金流向其他金融机构带来的影响强烈。

表 14-4-3 个人储蓄增长率下降的主要原因

(单位:农协数,%)

		回答农协数	增长率下降的主要原因(前列5项)				
			财源(农产品销售收入及其他、土地价款等)的减少	继承(遗产分割)带来的储蓄流出	因支付生活费等导致的清户	向其他金融机构的资金流出	向农协银行系统的资金流动
整体		199	64.3	40.2	38.2	35.2	25.1
地区划分	特定市	37	29.7	40.5	8.1	40.5	29.7
	中心城市	22	63.6	54.5	36.4	31.8	27.3
	城市化农村	92	76.1	35.9	42.4	34.8	25
	农村	36	75	47.2	50	30.6	27.8
	过疏地区	12	50	25	66.7	41.7	0
增长率的内容	正数幅度扩大	119	58.8	39.5	35.3	30.3	22.7
	负数到正数	67	73.1	43.3	40.3	41.8	29.9
	负数幅度减小	13	69.2	30.8	53.8	46.2	23.1

资料来源:《平成十八年度第二次农协信用事业调查结果》,《农林金融》2007年第五期,第32页,第3表。

二、农协银行体系运营后的贷款动向

此次问卷调查显示出农协银行体系成立后向地方公共团体及其他形式地方公司及机构的贷款增加,贷款增加的趋势尤以2005年度以后最为显著。这是因为,农协银行系统运营后,进行了市町村农协机构合并的相关业务改革,这一改革带来了旺盛的资金需求。

该动向调查显示,从2005年9月末到2006年9月末,农协银行体系向地方公共团体的贷款对上年度的增长率从13.3%

增长到 16.2%，向地方公司及机构贷款的增长率则从 -5% 恢复到 2.6%。同时该结果也显示：贷款增加的原因排在第一位的为“由于农协合并带来的资金需求”，约占 70%；第二位的原因因为“农协银行体系贷款业务的积极运营”，占 57.8%；列在第三位的原因因为“农协贷款事业进展带来的资金需求增大”。以上充分说明农协银行体系运营后十分重视贷款的营销，由此带来了新的资金需求，同时还说明农协银行体系的组织改革、即农协的合并在一定程度上提高了农协资金运用的效率。

总之，地方公共团体及地方公司及机构之所以选择农协作为借款金融机构的主要原因可以归纳为：农协信用风险低、贷款利率低及服务覆盖面广。这说明农协银行体系作为地方金融机构越来越得到区域内中小企业的认可。同时，农协银行体系个人储蓄的增加也同样说明了作为一体化运营后的农协已经成为当地居民可以信赖的金融机构。

三、农协合并及其经营效率

农协银行体系实施一体化运营后，由于历史原因一些小规模农协仍然不能摆脱经营困境，尤其是在存款保险偿付机制即将解禁的环境之下，这些农协苦于拿不出良好的解决经营问题及应付经营风险的对策。为此，农协第十八次全国代表大会明确提出了“促进农协组织的合并以适应范围日益广泛的农协社员及利用者的需求，尽早实现由都道府县确定的合并计划，并争取将全国的农协机构数量控制在 1000 个以下”的方针。^①

随后，在 2004 年 7 月召开的“全中理事会”上，具体提出了

^① 详见第 18 次 JA 全国大会决议。

下面几个问题。一是进一步强调了对农协第十八次全国代表大会合并目标的具体实施,并指出凡是在该目标没有确定的县及地区,应该在存款保险偿付制度没有解禁前的2005年3月之前完成合并计划的制定。二是对于经营状况不好的农协或是相对来说规模太小很难进行相应体制转换的农协要重点完成合并的目标。三是农协全国中央协会对于重点县实施重点支援措施。

紧接着,在2005年3月举行的“全中总会”上,提出了《关于农协组织、事业及经营指导的基本方针》,指出:“为进一步对社员做出积极贡献并确保促进农协机能的合理体制的建设,农协应该强化经营的安定性,为此,农协的合并是一条必经之路。”同时还指出:“应该健全农协的财务制度及完善农协的经营管理,尤其对于小规模经营体制不合理的农协要重点实施合并。”^①

表 14-4-4 全国农协数变化

农协数	
1999年4月	1,580
2000年4月	1,411
2001年4月	1,166
2002年4月	1,056
2003年4月	944
2004年4月	904
2005年4月	878
2006年4月	872

资料来源:JA 全中编《JA 合并推进信息》。

在上述政策的影响下,农协展开了大规模合并。如表 14-4-4 所示,截至 2006 年 4 月,全国农协数已经减少到 872 家,与

① 以上引自《关于农协组织、事业及经营指导的基本方针》。

1999年相比减少了将近一半,实现了农协第十八次全国代表大会制定的合并目标。合并后的农协,在下述方面取得了显著效果:①确保了农协金融机能的发挥并同时确保了农协具备的专业特征,提高了农协的劳动生产率(如表14-4-5);②通过农协分所、分店及其相关设施的建设降低了农协的事业管理费(如表14-4-5);③不少农协具备了顺利渡过存款保证偿付制度全面解禁阶段的能力;④起到了一定的振兴农业的作用。

表14-4-5 农协数、人件费比率及劳动生产率的变化

	1984年		1995年		2004年	
		平均一家农协		平均一家农协		平均一家农协
农协数	4,266	-	2,457	-	913	-
管理人员数	78,212	18.3	50,735	20.6	23,742	26.0
职员数	295,985	69.2	297,632	121.1	240,435	263.3
劳动生产率	6,630	-	8,230	-	8,403	-

资料来源:《综合农协统计表》各年度。

总之,农协的机构合并不仅提高了农协向其社员提供服务的能力,而且提高了农协事业组织的效率,使得农协在区域内更具竞争力。

四、农协银行体系金融机能的新拓展

在农协银行体系一体化经营体制下,农协的金融机能出现了新的拓展,其中,近年来农协将业务拓展的重点放在了对于“具有区域特征的金融商品”的开发及其营销上。许多农协都专门设置了信用营销外勤人员,负责对本地区开发金融新商品的潜力方面的调查、对于金融新商品销售的促进,以及对已售出金融商品的跟踪调查等。

农协积极开发“具有区域特征的金融商品”的目的经过动向调查的结果可以概括为下面三点。首先是完成吸收储蓄的目标,因为金融机构的吸储功能决定了其贷款业务和中间业务的发展,调查结果显示有 31.1% 的农协出于此目的;第二是将之作为改善经营的动力;第三是将之作为扩大客户范围的手段。

农协开发和营销“具有区域特征的金融商品”的具体做法是派出专业的外勤人员。这些人员所从事的工作内容大多是跨部门的,其中即有只涉及信用业务的外勤人员,也有涉及包括信用和互助业务在内的“复合型”外勤人员,还有囊括信用、保险及互助等各项业务在内的“综合型”外勤人员。从人员的构成比例来看,专门从事信用业务的外勤占 40.1%,“复合型”外勤人员占 41.5%,即两者合计占到了 80% 以上,其余的为“综合型”外勤人员,占 12.9%。

上述营销人员所从事的工作内容不仅包括收集相关信息、进行商品说明、与潜在客户进行相关的文件往来等基础性工作,还包括起草合同草案等专业性较强的工作。

从营销人员的工作对象划分,不仅有“地区营销人员”,即以地区为划分单位分派不同的营销人员,也有“阶层营销人员”,即根据顾客的不同阶层分派不同的营销人员,面向富裕阶层和普通大众分别派出不同的专业人员。但从动向调查的结果分析,目前农协派出“地区营销人员”的情况较普遍,大约有 87% 左右的地区均有指定的营销人员,但是,对于“阶层营销人员”的派出尚有不足,据统计,在不足 13% 的派出“阶层营销人员”的地区,其中多数是相同的地区营销人员负责不同阶层的顾客需求,只有极少数的地区真正按照不同阶层的金融需求指定专门的营销人员。这种情况也表明了对于特殊阶层,例如富裕阶层的金融需求满足上农协还十分缺乏,这与其他金融机构

相比显得较为落后。

在对营销人员素质的调查中显示,营销人员多将大量时间花在了客户开发上,但对于融资等相关专业知识的理解及准备略显不足,这是在公众中形成与其他金融机构相比,农协营销人员的专业性较差这一印象的主要原因。

总之,农协银行体系形成后,农协的金融机能出现了新的拓展,主要表现在开发“具有区域特征的金融商品”及其营销上。虽然从目前状况看该项工作已经初具规模并取得了一定进展,但由于专业性方面尚有待提高,加之对于特殊阶层的新商品开发尚存在不足甚至空白,需要有更好的激励机制及支援措施来促进其进一步发展。

结语 中日农村合作金融的课题及其发展

一、中国农信社新型合作制改革的课题及其发展

本书上篇是以 80 年代初到目前为止农信社的合作制改革为对象,对合作制改革发展的特点、问题和原因进行了分析。具体主要从资本主义国家的合作制理论与中国合作制发展的特点进行对比的视角,运用了日本农协的经济经营史论(谷口宪治)、政策构造理论(阿布孝夫)、产业组织理论(新庄浩二)、农村金融市场理论(Adams)等方法,对农信社新型合作制改革的政策发展特点和局限性、金融机能特征和地域发展特征进行了分析,分析结果主要概括为以下几个方面。

通过第二章“农信社合作制改革的政策发展特点”的分析,我们得出了下面三个主要结论。一、和日本农协合作制发展中农民具备的自发性特征相比,中国农信社的合作制改革是在政府的政策推动下逐步发展起来的。这一推动政策随着中国社会主义市场经济制度的确立、发展和完善,随着政府对合作制制度和原则认识的不断加深逐渐发展起来。二、政府在实施这一政策的过程中,最初在 80 年代初期采取了“一刀切”的方式,后来发展到根据不同地区的经济发展特点实施不同的政策。但是,在此过程中,由于政府对合作制组织性质的模糊理解、合作制法规的迟迟未建、社员对农信社经营的不关心以及经营者的“内部控制人”等原因,使得这一政策的实施受到严重阻碍。三、政

府近期出台的合作制政策,尤其是江苏省农信社的股份制改革和浙江省农信社的股份合作制改革的试验,说明政府一方面推动农信社合作制改革,另一方面也在尝试非合作制改革的政策导向。

在第三章对农信社合作制改革发展的金融机能特征的分析中,主要运用了美国俄亥俄州立大学以 D. W. Adams 教授为中心的研究小组的研究成果,从农村金融市场论的角度对农信社作为金融机构在金融市场中的储蓄动员机能、信贷机能和其金融中介机构的交易费用等方面进行了分析。同时,引用了近年在学术界得到广泛重视的依据信息经济学原理建立起来、由 J. E. Stiglitz 提出的不完全竞争市场理论,对农信社改革中政府的作用进行了分析,其分析结果如下:一、改革开放以来,农信社的储蓄和贷款额有了很大增加,成为动员农民零散储蓄、为农民和农业提供小额信用贷款的主要农村金融机构。二、随着农信社金融中介机能的不断加强,农信社作为独立的机构从农业银行中分离出来,其合作制改革也得到了很大发展。但是,由于农信社至今还没有自己独立的结算系统,并且作为金融机构的基础设施建设也尚未完备,造成农信社的交易费用居高不下。三、为降低农信社的金融交易费用,农信社利用合作制组织所具有的经营者与农民及社员之间密切联系的特点,加强了合作制改革。然而,农信社如何能在农村金融市场中可持续地提供优质服务?其合理组织形态为何?如何提高经营效率?这些问题十分关键。因此,农信社的合作制改革在此状况下出现了新的发展。即政府不再强调农信社改革要坚持合作制,而是尝试股份制或股份合作制等多种组织形态的改革。根据农村金融市场中存在的不完全竞争性,政府如何在最大限度地发挥市场机制的条件下采取适当的扶植措施,不仅是目前处在向市场经济过渡的我

国政府的课题,而且也是许多发展中国家农村金融改革的共同课题。

第四章主要论证了农信社合作制改革的地域性发展特征。主要是从社会经济发展的诸因素、决定农信社的组织构造、经营管理及经营绩效的诸因素、决定农信社改革推动政策的诸要素等方面,运用主成分分析(PCA)的方法,将农信社合作制改革的地域性发展特点重新进行了分类。其分析结果为:一、根据现阶段农村经济发展和农业及非农业部门的发达状况,农信社的地域分布可以概括为四大类型。属于第一类的有江苏、北京、河北、吉林、河南、黑龙江、浙江等省市。这些地区的农信社大多农村经济发展水平相对较高,其中包括农村工业发展程度也相对较高。属于第二类区域的有天津、山西、江西、广西、安徽等地区。数据显示这些地区农村工业和其他产业的发展水平与农业不相上下,但这些地区的农民在农信社存款的增加额与其收入并不成正比。这说明,第二类地区除农信社以外的其他金融机构在为农民及其他工商企业提供金融服务上起到了非常重要的作用。属于第三类地区的有辽宁、新疆、四川、湖北、福建等省、自治区。这类地区由于农村工业发展缓慢,农信社社员中农民的比例较高,农信社吸收的存款多以农户的零散资金为主。属于第四类地区的有云南、重庆、贵州、宁夏、青海、甘肃、陕西、内蒙古、广东、山东、海南、湖南等地区。但虽属于同类地区,广东、山东、海南、湖南的农信社经营与其他几省有很大区别。为此,可以将前者定义为第四-A类地区,后者定义为第四-B类地区。前者由于外资企业和出口型农业的带动,农民收入增长较快,农信社的存款余额也增长较快,但农信社社员中农户比例较小,说明该地区农信社的农外经营倾向严重,也说明该地区除农信社以外的金融机构较发达。而后者大多属于西部不发达地

区,这些地区由于农业受自然条件的限制,农户收入不仅很少,而且农户储蓄中现金较少,以粮食等农作物为主的储蓄相对较多。这类地区的农村金融活动也相对落后。

第五章至第八章是在第四章统计模型基础上的实证研究部分。其中,第五章列举了吉林省的实例,主要分析了农业较发达地区合作制改革的特点和问题点;第六章列举了天津市的案例,分析了城市近郊地区合作制改革的具体情况;第七章以江苏省和浙江省农信社改革实验为例,列举了沿海经济发达地区农信社改革放弃合作制,进行股份制改革和创新股份合作制改革的成因及特点;第八章以西部开发地区陕西省为例,分析了条件不利地区农信社改革的出路。具体分析结果如下:第一,在一些农业较发达地区,由于农信社合作制改革中重视与社员建立密切的关系,同时农信社内部进行了诸如推行信用村、信用镇等大胆合理的改革措施,不仅使农民逐渐认识到农信社是其自己的组织,而且通过改革降低了不良贷款的比例,使农信社成为能促进当地农业产业结构调整 and 农业发展必不可少的农村金融机构。第二,一些城市近郊地区的农信社,近年来虽然也推出了合作制改革,但合作制度的维持已变得越来越困难,其组织结构大多只坚持名义上的合作制。针对这些地区农信社的具体情况,目前如何能在与其他商业银行的竞争中获得发展成为至关重要的问题。因此,对于这些地区的农信社,应该避免名为合作制,实际实行商业经营的做法,将其改革为能适应当地经济发展需要的地区型金融机构。第三,像江苏和浙江等东部沿海经济发达地区,由于其城市化和工业化发展较快,出现了多样化和大规模化资金的需求。为适应这一特点,将农信社改革成为股份制商业银行的实验首先在江苏省的常熟、张家港和江阴地区推出。其次,浙江省的鄞州市农信社大胆尝试了股份合作制模式的改革,

既弥补了合作制只能适应零星分散资金需要的不足,又满足了农信社支持“三农”的目标。从江苏和浙江的例子可以看出,目前农信社的合作制改革出现了新的转机,即在一部分经济发达地区放弃合作制已成为现实的选择。第四,贫困地区和其他地区相比,其自然条件,经济发展条件都处于不利地位,扶持这些地区的农业农村经济发展的政策至关重要。同样,政策性金融的发展也十分必要。这就促使这一地区的农信社改革应该重视坚持合作制与发挥政策性金融的有机结合。因此,将一部分负债经营的农信社改组成政策性银行的分支机构,而一部分经营较好的农信社坚持其合作制改革不失为一种可行的方法。

二、经济发展与日本农协发挥合作金融机能的课题

通过本书下篇对于日本农协金融机能的探讨,可以得出下述基本结论。

在对第九章日本农协合作金融制度演进的探讨中,我们得出的初步结论如下:一、农协成立之前“产业组合”以“信用组合”为主要形式,“信用组合”的形成与当时的官僚政治家在视察欧洲农业之后的积极倡导密不可分,可以说,《产业组合法》颁布前的“信用组合”之所以在日本得以小规模地发展,是日本部分政府官僚积极效仿德国“雷发巽”式合作社模式,将其移植到日本的一次尝试。二、《产业组合法》颁布后,各种形式的产业组织在日本得以发展。但由于其规模有限,经营内容局限在地主及富裕农民阶层,实质上与“雷发巽”式合作社所提倡的“通过合作方式改善农民生活”的理念相违背。究其原因,与日本在日俄战争前所采取的产业组合政策有关,即该时期日本的产业组合政策以自由放任为主,一方面,虽然政府官僚仿效德国

“雷发巽”式合作社积极培植农村的农民互助组织,但另一方面,当时农村的地主及富裕农民阶层控制了产业组合的主导权。因此,实际上西欧的农村合作社模式在日本的移植只能停留在表面。三、日俄战争以后,日本经济全面进入了向垄断过渡的大转变时期。在垄断资本不断积累和发展的同时,日本的农业面临着严重的恐慌。在此背景下,日本的农业政策目标发生了转变,实现了由原来的以扶植农业生产为主的“农业产业政策”向以扶植小农为中心的“农民政策”的过渡。为配合农业政策的转变,日本的产业组合政策也出现了变化。由原来的政府“自由放任”转化为配合贯彻“扶持小农发展”政策。作为保护小农政策的手段之一,日本政府开始积极扶植和培育产业组合的发展。与《产业组合法》颁布前后的单纯效仿西欧农民合作制模式的做法相比,该时期日本政府将产业组合政策的重点放在了积极探索适合日本国情的合作制发展道路上,使得产业组合在全国得以普及和发展。然而,随着第二次世界大战的爆发,产业组合的合作制性质逐渐退化,直到彻底蜕变成为国家的统治机构及其在农村的战争支持机构。日本农协在二战后《农业协同组合法》的颁布实施后恢复了合作制性质,并在此基础上得以实现合法化和重整再编。

在第十章经济高速增长时期日本农协金融机能的探讨中,我们得出了下面几个结论:一、农户融资渠道实现了以农协为主体的目标。日本经济进入高速增长期以后,农户收入增加使农村储蓄出现了大幅度上涨,同时,农地价格的上升保证了农户用于融资的担保价值,因此农户的信用能力有了很大提高,以此为基础,他们从农协及农林公库等农村金融机构获得的贷款无论从金额还是规模上都有了大幅增长,农户融资渠道以农协为主的局面开始形成。二、农协系统金融的资金来源充裕。由于农

业生产的季节性以及地区性限制,农村资金需求呈现出季节性增长和地区发展不均衡的特征。但是,由于农户的农产品销售额增长,农业及非农收入的增加,加之农协在全国的普及,使得农村资金需求的季节性和地区性特征发展并不十分显著,农协系统金融的资金来源一直处于十分顺畅和盈余的状态。三、农村资金循环实现了由“农业资金”向“农村资金”的过渡。在经济高速增长初期阶段,农业经营由原来的以水稻种植为主的单一方式实现了向多种农产品并存以及畜牧育种生产经营体制的过渡,实现了农业经济增长,农业金融机构储蓄盈余,农业贷款出现了较大幅度增长。因此,该阶段农村资金循环的特征以农业经济增长带动的农业资金循环为主,其主要路径是农村内部。而进入高速增长后期阶段,虽然农村资金循环的主要路径并未改变,但资金循环的主体发生了变化。这是由于农村内部的资金构成发生变化的结果,即农业生产资金需求降低,住宅等农村生活资金需求增加。因此,农村资金的主体由农业生产和销售为主的“农业资金”过渡为以农村居民为主要服务对象的“农村资金”。这种主体变化趋势之所以形成,主要是受农民兼业化以及农村逐渐向混住型社会发展变化趋势的影响。因此,农户的非农业收入以及土地租赁收入增加,使得农协储蓄存款来源中“农外”比例提高,农协贷款投向中的住宅金融贷款比例上升。农协的存贷比例达到50%左右,比其他任何一个时期都高出很多。这说明农村资金在实现由“农业资金”向“农村资金”过渡的过程中,资金循环方式仍以农村内部为主要途径,并保持了十分旺盛的势头,农民的资金需求得到了很好的满足。

在第十一章的探讨中,我们的初步结论如下:一、农村资金充足、农业生产资金向消费资金的转化比例较小。从整体上看该时期的农村资金处于相对盈余和充足的状态。与此同时,这

一时期用于农业生产的资金向住宅等生活消费资金的转化比例较之经济高速增长时期相对较小,这一因素反过来保证了农村资金的充足。二、农村资金的外流。农协的存贷比下降,说明农协的资金在农村系统内部并未得到充足的循环和利用,事实上,农村内部资金的相当部分被用于非农领域,即农村资金的外流现象显著。其主要原因一是农业政策金融的作用相对于经济高速增长时期有所下降。二是农协的贷款职能没有得到很好发挥。这是因为,如果在农业政策金融职能下降时,适当地增加农协的普通贷款额,就会保证农村资金不外流,而事实是农协存贷比例大幅下降,产生了大量的农村剩余资金,加剧了农村资金的外流。三、农户金融自有资金依存率提高。由于农民对于农业生产的进一步发展并未持十分乐观积极的态度,他们在融资时担心长期资金借贷在未来存在风险,因此十分慎重,大部分农民只能更加依靠其自有资金。四、农村金融市场由封闭向开放过渡。在经济高速增长时期,财政资金大量投入农村,农村金融虽受到相关农业政策的影响却很少受到金融政策的影响,因此,它是在一种不健全的金融市场环境下运行的较为封闭的体系。而进入经济稳定增长期后,随着金融自由化的发展,农村金融体系的运行不再是在一个封闭的环境之下,农村地区的金融机构不仅仅有农协和邮政机构、同时地方银行和信用金库的支店也在增加,伴随着农村金融机构的多样化,它们之间的相互竞争加强。就连长期以来在农村地区占有主要地位的农协金融系统,也在金融自由化的影响下不断地受到利率市场化等方面的挑战,不得不不断地调整其经营方式以应对竞争。五、农村金融的地区发展特征显著。一般地,城市商业银行往往从金融业务的效率角度出发选择那些能够为其带来较高效益的地区作为业务拓展对象。相比之下,基层农协具有的合作组织的特性决定了

它的业务经营领域必须具有广泛性。这在一定程度上限制了基层农协作为金融机构的发展空间,而农信联和农林中金的存在则对于基层农协本身的局限性起到了很好的缓解作用。因为农信联和农林中金均具备调整系统资金不足的职能。

在第十二章平成萧条期农协金融机能的探讨中,我们发现包括农协系统金融、农林公库和农业信用基金协会在内的农村金融机构面临着贷款萎缩、信用保证业务倒退等相关的经营问题。与此相对应,农户金融虽面临着农民收入的减少、低利率环境下资金运用收益率下降等问题,但是农户总体金融资产并未呈现减少趋势。这说明,平成萧条期农村金融的主要问题并非来自资金需求方而是来自资金供给方面,即农村金融机构本身的健全化问题。平成萧条时期的农村金融特征显示出与经济稳定增长时期诸多异同,可以归纳为以下几个方面。一、农村资金较充足。经济稳定增长时期农村资金的盈余状况一直持续至平成萧条时期。虽然平成萧条期农民储蓄存款余额较之稳定增长期略有下降,但是到1999年底仍然维持着年户均储蓄余额超过3000万日元这一较为充足的水平。二、农村资金外流。与经济稳定增长时期相同,平成萧条时期的农村资金虽然处于盈余状况,但是农村内部资金的外流情况一直没有得到根本的解决。值得一提的是,较之前一个时期,该时期农协系统金融的存贷比有了一定提高,基本上保持着超过30%的水平,这说明农村资金的外流情况得到了一定的控制。但是从整体水平来看,30%的存贷比例仍为一个较低的水准,因此,不能说农村资金的外流现象得到了解决。三、农户投资的自有资金化。进入平成萧条期,农户收入的减少趋势进一步加强,农民的非农业投资仍主要依赖于自有资金而不是银行贷款。农民的农业投资仍然主要由土地改良投资和其他农业投资两大部分构成,而投资于土地改

良(农业基础设施建设)的部分,与经济稳定增长期相同,呈现出依赖农业补助金的特征,由于补助金比例不断加大,土地改良投资显然已经具有与公共投资几乎同等的重要性。农业投资的另外一部分,则主要依赖农民的自有资金。也就是说,经济稳定增长时期的农户投资的自有资金化现象仍然延续到了平成萧条期。

在第十四章的探讨中,我们发现农协的金融机能受金融自由化以及日本国内经济结构改革的影响出现了较大程度的变革,具体体现在下面几个方面:一、随着农协的合并运动,农协系统金融的业务经营范围得到进一步扩展,但由于农协系统金融作为合作组织的根本属性,决定了它仍然不可能自主选择经营区域。也就是说,对于农协的基层组织来说很难在全国范围内开展业务经营活动,尽管在这一时期内关于农协系统改革的讨论中有不少学者及经营者曾提出同一地区可以由多个农协共同开展业务的主张。以农协系统金融为代表的农村金融机构的地区属性不会改变,这是农村金融机构与其他商业金融的所谓“效率属性”区分开来的主要特征。二、随着金融自由化程度的不断加深,以大企业为中心,企业盛行以资产融资方式(Equity Finance)进行融资,这说明企业越来越重视资金的自我调节渠道。与此同时,以城市银行、地方银行、信用金库、农协系统金融和邮政储蓄等为代表的各种民间金融机构在以中小企业和个人作为其金融服务对象上展开了激烈的竞争。竞争的激烈导致经营的收益问题越来越突出,因为商业银行为吸引客户有可能采取提高存款利率而降低贷款利率的方式,致使获得利益的空间受限。因此,在金融自由化潮流影响下,日本金融机构的问题并非来自资金需求方而是来自资金供给方。从提高供给方即金融机构收益率的另一个角度出发,如何降低金融机构的交易费用

问题成为农协系统金融发展的一个十分重要的课题。三、20世纪90年代,日本银行业出现了大规模的重组浪潮,同时,网上银行等新商业形态的出现以及存款偿付制度的解禁等经济环境的变化,使得农协在与普通银行日益激化的竞争中收益率下降。在此背景下,农协将事业发展的核心放在突出合作金融组织的特性上,确立了提高“便利度”与“信赖度”两大经营目标,并实施了农协银行体系一体化运营的改革。在此变革之下,农协的金融机能出现了新的拓展,其中,近年来农协将业务拓展的重点放在了对于“具有区域特征的金融商品”的开发及其营销上。虽然从目前状况看该项工作已经初具规模并取得了一定进展,但由于专业性方面尚有待提高,加之对于特殊阶层的新商品开发尚存在不足,需要有更好的激励机制及支援措施来促进其进一步发展。

附论:中日现代农业与农村金融发展 瓶颈的思考

一、中日农业问题探究

与西方农业的粗放式、规模化经营相比,中国农业的集约式精耕细作曾经创造了世界农业发展史的奇迹。然而众所周知,中国的可耕地是相对固定的,在人口增长趋势尚未得到有效控制的前提下,虽然中国的耕地仍存在可以扩大的余地,中国的粮食产量也在不断增长,但确实是有限的。因此,也有学者将这一增长的极限形象地比喻为达摩克利斯之剑,因为它随时都有可能掉下来。难怪莱斯特·布朗(Lester Brown, 1994)^①在“谁来养活中国”这一篇题目颇具煽动性的文章中提出了一个令人怀疑的结论:中国将会威胁到世界的食物供给。他声称,到2030年中国的粮食产量将会比现有水平下降至少五分之一,中国到2030年需要进口约2.16亿吨粮食。虽然布朗的推测由于统计口径上的错误和缺乏系统性的原因而遭到了以国际著名经济学家D.盖尔·约翰逊为代表的学者的批判,^②但是,中国农业的可持续发展问题则成为一个重要课题引起了各界人士的关注。

二战后的日本,随着经济的复苏,农业也取得了迅速发展。

^① Brown: Who will Feed China, World Watch, 1994.

^② D. 盖尔·约翰逊著:《经济发展中的农业、农村、农民问题》,商务印书馆,2004年,第45页。

从 1950 年到 1975 年这短短的二十五年间,日本完成了农业现代化、农村城市化和农业人口非农化转型的过程。然而在此过程中日本农业也出现了后继无人、生产率低下以及农村危机等一系列问题,也就是说,日本农业同样面临着一个可持续发展的问題。首先,日本农户的兼业化现象十分明显,这也是日本农户收入中纯农业收入比重小的原因。农户收入与从事其他产业人员收入相比较低,2003 年全国平均农户年收入为 771 万日元,占就业人员总收入的 23%,但是,农户收入中来源于农业生产经营的所谓农业收入只占农户总收入的 14%。也就是说,虽然同样被称为“农户”,真正来自“农”的收入很少。这种农户兼职化现象存在的问题是,大部分“兼业农户”占用了本应属于“专业农户”的土地,使得“专业农户”很难通过扩大生产规模来提高农业生产率。

其次,农业就业人口的老龄化问题显著。战后以来支撑着日本农业的“昭和一代”,在 2000 年时都已经超过 70 岁,在他们不得不离开农业的同时,也意味着日本农业即将陷于严重的劳动力不足状态。这将严重影响到未来日本的农业结构,也就是说,因农业的后继无人导致的农业生产的脆弱性等一系列结构性问题将会暴露无遗。

第三,政府对农业的过度保护。如果一国的农产品价格不是由市场而是由政府决定,农业生产者则会更多地关注政府及政治家的行为而不是市场动向。其结果就会造成生产者失去通过竞争促进自身发展的动力,同时,生产者以政府制定的价格来销售产品也会使他们失去发挥市场营销能力的机会,限制他们从事农业企业经营的兴趣。日本经济的高速增长拉开了农业与非农业之间收入水平的差距,促进了资源配置由农业部门向非农业部门的转移。而日本的农地法规定,只有拥有土地的农民

才可以进行农业生产,商业和企业不允许介入农业,这种农地政策助长了农户的兼业化现象。加之,日本政府在1960年颁布的《农业基本法》所确立的以“自立经营单位”为主导的农业结构调整目标不仅没有实现,相反出现了“自立经营单位”总数下降的现实。因此,日本农业的保护政策实际上保护了效率低下甚至没有效率的小农户,阻碍了农业经营的规模化发展和农业生产率的提高。

二、现代农业:中日农业发展的路径与对策

自党的十六大以来,“现代农业”一词开始频繁出现在一些重要文件及其他形式的新闻、报告中。众所周知,“中央一号文件”在我国政府决策中起到了举足轻重的作用。纵观改革开放后政府出台的一号文件,与农业相关的话题一共有9个,其中在20世纪80年代共发表了五个一号文件,2004年以来,连续四个中央一号文件都讲到了农业,具体地说是“三农”问题,而且一年一个主题,可见中央对于发展农业的关注程度。2004年的一号文件提出了促进农民增收的问题;2005年的一号文件提出了提高农业综合生产能力问题;2006年的一号文件提出了推进新农村建设,而2007年中央一号文件则把发展现代农业作为主题。

对于发展现代农业的路径与对策,首先在政策法规上,2004年以来国家对种粮农民实施了粮食直补,2006年又在此基础上实施了对种粮农民的农资综合直补政策,2007年开始又进一步加大了农资综合直补的力度。在法制建设上,我国第一部《农民专业合作社法》已经自2007年7月1日起开始实施。同时,在一系列政府文件中还提到了下面几个方面的内容:一是用现

代科学技术促进发展高效率农业的问题;二是培育新型农民的问题,也就是要提高农民自身的人力资本水平,使他们用现代理念参与市场竞争,用现代经营方式发展农业生产;三是农业组织方式问题,提倡发展农民中介组织和经济人。

和中国相比,日本发展现代农业的对策中,已经在保障农业综合生产能力和农民收入水平、建立农协把农民由弱者变成强者、推进“一村一品”运动发展特色农业并促进本国居民对国产农产品的消费信心、发展设施园艺农业和畜牧业、加强农产品质量安全、强化农业科研和技术推广工作、健全和规范农业决策程序等方面取得了一定的经验。但是,前面已经讨论过,由于日本政府对于市场经济的干预造成了日本农业生产率低下,目前,日本政府面临着与调整农业结构相关联的一系列改革,其农业政策的目标之一便是保持农业的可持续发展以应对 WTO 新一轮农业谈判。其主要措施侧重于生产和经营体制的改革,以提高整体农业竞争力。具体的施政方针包括在法律修改的同时辅之以财政金融等鼓励及扶持措施。例如,农林水产省在 2005 年 3 月决定实施新的《食物·农业·农村基本计划》,其中对“进一步明确并集中支持从事农业生产及经营的骨干力量”、“促进农业骨干对农地的集中利用”等问题给予高度关注。即从农业政策层面上,纠正了以往的对农业生产及经营人员采取“一刀切”的施政方式,逐渐有针对性地扶持确实从事农业生产及经营的骨干人员,对于他们在农业经营中出现的问题给予集中、重点帮助与指导。以此农业政策的转换为契机,2005 年 9 月推出了《农地法修正案》,其实施使得一般企业以租用农地的方式参与农业经营在日本全国成为现实。同时,日本政府还通过财政、金融等鼓励及扶持措施,推动农业可持续发展及经营体制的变革。2001 年度日本农业一般会会计预算额达 2 万 8470 亿

日元,2001年农林公库向符合条件的法人提供了4025亿日元的融资,以帮助他们建设农用基础设施,发展农业生产。

三、农村金融发展:是否可以促进农村经济增长

自Goldsmith(1969), Mckinnon(1973)和Shaw(1973)等人开创性地提出金融发展学说以来,金融发展与经济增长理论一直被学术界所重视并被许多发达国家和发展中国家的实际经验加以证实。

然而,无论是国内还是国外,有关金融发展与经济增长关系的研究大多仍集中于国家总量层次上,单独考察农村金融发展与经济增长关系的研究成果相对较少,只是近年才涌现出来。例如,Burgess和Pande(2003)对印度1961年至2002年间银行业政策变革的研究表明,印度农村银行业改变了农村生产活动和雇佣行为,减少了贫困并增加了产出。

农村金融发展究竟能不能促进农村经济增长?对于这一问题的实证研究无论是中国还是日本目前均处于十分不足的状态。以中国为例,其中一个重要的原因就是对于非正规金融的数据以及对于我国目前农村资本存量的估算很难把握。例如,有学者曾用内生增长模型对农村金融发展与农村经济增长进行了实证检验,但由于使用的资本存量指标并非是当年农村部门各项投资之和,而是指社会总资本存量,其结果虽然得出了农村金融发展对农村经济增长具有促进作用的结论,但不能说它具有很强的说服力。也有学者利用时间序列数据对我国农村金融发展与农村经济增长进行了实证检验,但由于在进行最小二乘回归时没有注意数据的平稳性问题,因此模型显然存在着“伪回归”(spurious regression)的嫌疑。

以上说明从实证的角度论证农村金融发展与农村经济增长之间的关系具有一定的不确定性,意味着我们构建在一定理论基础之上的定性研究的必要性。李宏瑾、高晓红、纪森(2006)在分析我国农村正规金融与农村经济增长之间的关系中得出这两者直接并不存在长期稳定的协整关系,而且回归结果也表明我国农村正规金融对农村经济增长的关系是非常不显著的。这说明目前我国农村正规金融的发展远远滞后于农村经济增长的实际需要。如果以此作为假设前提,我们则可以进一步分析其原因。按照 Fredoroc S. Mishkin 的金融体系理论,维持农村金融体系正常运转的一个重要原因是运行良好的农村金融市场。那么,什么样的农村金融市场才可以被视为运行良好呢?按照 Yaron(1992)提出的“效率”及“贡献率”指标,良好的农村金融市场必须是在自立和发展的基础上,金融机构必须能够实现自立性并保证金融服务供给的可持续发展,同时又能保证社会目标及国家政策的贯彻实施。

然而我国的农村金融发展目前面临着许多瓶颈,主要有农信社、邮政储蓄等金融机构,在农村中不断往外抽取资金,使得农村金融资金严重缺乏。金融机构组织形式单一、金融供给不足;缺乏竞争性的农村金融市场;金融机构网点覆盖率低,不能为农村地区客户提供充足的金融服务。这也是为什么政府一再强调发展“现代农业”一个最大重点就是解决农村金融瓶颈的原因。

四、中日农村金融发展瓶颈比较

(一) 日本的农村金融市场:农村资金的“错位”循环

日本农户拥有巨额的储蓄存款,根据农业经营动向调查,

1997 年末农户平均储蓄存款余额为 2980 万日元,全国农户的平均存借比只有 11%,也就是说,按照农村金融市场理论的农村资金循环学说,日本的农户构成了农村金融市场上一个巨大的资金剩余主体(黑字主体)。面对庞大的资金剩余,农村金融机构的储蓄动员情况是怎样的呢?万木(1996)的研究结果证明,由于非市场(政府的指导与强制、自古形成的储蓄习惯、以地主和自耕农为主体的村落结构)和市场因素(战后合作金融组织社员收入水平的提高、初步发展的金融市场、金融机构自立能力的提高)的影响,日本从明治后期开始农村金融市场的储蓄动员是成功的。

然而农村内部充足的资金是否被用于农村内部的资金循环?以农协的存贷规模为例,截至 1999 年 3 月,日本农协所有部门吸收了约 69 兆日元的储蓄,其贷款余额为 22 兆日元,全国农协平均存贷比为 32%。可见,虽然农户构成了日本农村金融市场最主要的资金来源,但只有三分之一左右的农村内部资金被放款到农村内部,而另外的三分之二通过农协这一农村内部的金融中介流向了农村外部。这说明,农村金融机构的储蓄动员虽然成功,但没有发挥出引导农村内部资金剩余主体向不足主体流动的中介职能,导致农村内部资金不能实现顺畅循环。

那么,农村内部资金的不足主体是由什么渠道来满足的呢?这里面就要涉及到政策金融的问题,日本长期以来通过政策性金融机构向农村内部注入了大量低利补助性资金以扶植农业生产的发展,这种做法会产生什么样的后果呢?一般地,按照 RFM 理论,如下图的右图所示,在市场机制下利率可以自动调节供求,资金可以在农村内部实现循环。而日本通过政策性金融机构从农村外部向农村内部注入低利补助性资金的结果造成了农村资金供给曲线发生了变化,用图形来表示,这种由农村外

部提供的资金供给使得供给曲线近似于水平线,即表现出无穷大弹性,如图 1 的左图所示,它会使农村内部高利的非正规金融减少,市场利率下降,储蓄动员不足。储蓄动员不足的结果就会使得金融机构由于过分依赖外部资金,借贷回收率下降。

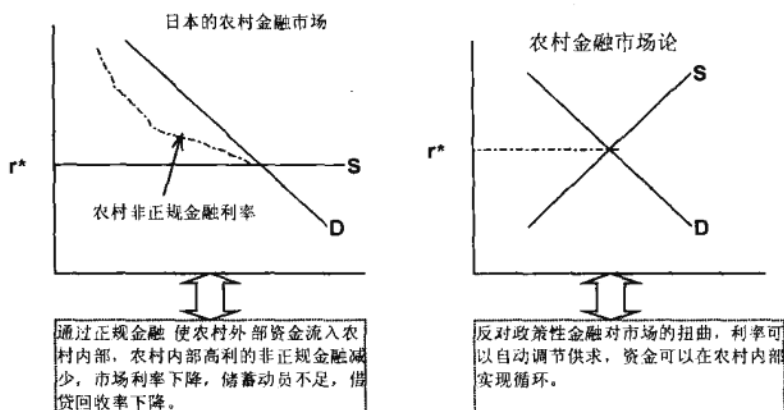


图 1 农村金融市场论与日本的农村金融市场

通过上面的分析我们可以看出:日本的农村金融市场存在着充裕的资金来源,但是由于政府人为注入农村外部资金破坏了农村金融市场的正常运转,影响到农村内部资金的正常循环,使得日本的农村金融表现为一方面农村内部资金大量盈余,但它并没有流向需要资金的地方,另一方面需要资金的地方却由政府政策性资金人为注入。这种现象说明日本农村资金实现的是一种“错位”的循环,这种循环使得农村金融市场资源配置的整体效率很难达到帕累托最优。

(二) 中国的农村金融市场:农村资金的单向流动

首先考察农村金融市场的资金状况。下表显示了改革开放以来中国农村人口的状况与农村储蓄存款余额及农村人均储蓄存款余额的基本情况。从 1979 年到 1999 年的二十年间,可以看到农村储蓄存款余额与农村人均储蓄存款余额分别增加了 142 倍和 129 倍。特别是与同期城市人均储蓄存款余额增加了

112 倍相比,农村人均储蓄存款余额的增加率已经高过城市。而且其中的定期储蓄比例较高。从 1980 年到 1990 年,储蓄余额中定期储蓄的平均比例占 69.4%,而 1991 年到 1999 年间,这一比例上升到 80.6%。以上分析说明,改革开放后农村储蓄体现出数量上的持续增加,同时,定期储蓄占农村储蓄绝大多数份额。说明中国与日本一样,农户储蓄的盈余构成了农村金融市场的资金剩余主体。

下面看一下中国农村金融机构动员储蓄方面的情况。农村储蓄和农户储蓄虽然显示出量的增加,但中国正规金融机构(农信社)的储蓄存款占金融机构比例则并未呈现出上升趋势,这里隐含着合作金融机构在农村的储蓄动员下降。同时,农村信用社、农业银行和邮政储蓄所吸收的储蓄存款余额分别占 18.8%、14.9% 和 6.4%,三者合计为 40.1%,其余的均构成了其他商业银行及股份制银行的储蓄存款来源。这说明,农村正规金融机构只吸收了农村资金的大约 40%。可见,与日本的合作金融机制能够充分发挥储蓄动员的职能相反,中国的农村金融机构在动员储蓄方面是不足的。

中国农村金融机构在动员农村储蓄不足的前提下是否将这 40% 的农村资金投向了农村内部,从而实现农村资金的内部循环呢?

80 年代初期,为满足农村旺盛的资金需求,尤其是来自乡镇企业的资金需求,农业银行和农信社向乡镇企业的贷款大幅度增加,农村资金基本上处于流入大于流出的状态,其规模达到 100 亿元左右,相当于农业 GDP 的 10%。1983 年以后,农村资金流入规模开始小于流出规模,尤其是在 1988 年以后出现了急剧缩小,到 90 年代中期,平均每年的农村资金纯流出金额达到 1500 亿元左右,1996 年到 2000 年间仅通过农信社由农村流向

城市的资金就达到每年平均 3500 亿元的规模。另外，邮政储蓄也是资金从农村流向城市的渠道，因为邮政储蓄只存不贷，其存款余额由中国人民银行托管。据统计，邮政储蓄的网点 62% 在农村，17% 在县城，它的网点合计是 79%，吸储量合计 62%，也就是说三分之二的资金是来自农村，这块资金没有用在农村。如果按照邮政储蓄余额是一万四千亿这一数字推算，62% 是 8000 亿的资金，这部分资金被邮政储蓄从农村吸走，而且每年不断地把资金从农村流向城市。

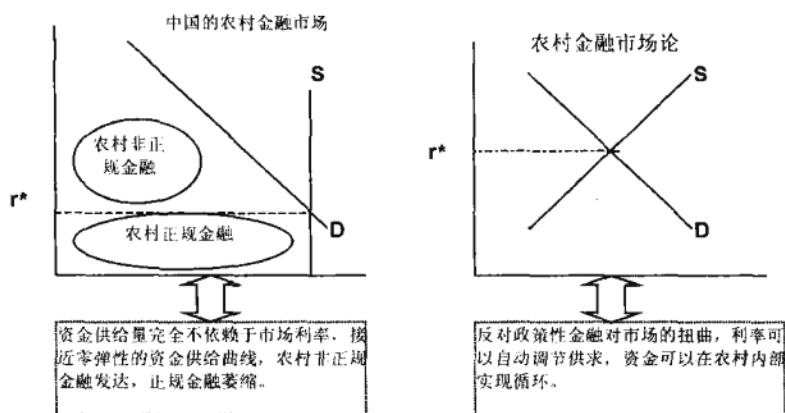


图 2 农村金融市场论与中国的农村金融市场

可见，中国农村金融市场虽然显示出较为充裕的资金，但由于农村金融机构不仅没有充分发挥出其储蓄动员的职能，而且还充当了将大量农村内部资金抽向农村外部资金的“抽水机”，这使得农村内部资金很难实现由资金充裕方向不足方流动的正常循环，加之农村的政策性金融没有充当农村外部资金流向内部的渠道（农发行只是一定形式上的粮、棉、油收购银行），最终导致农村资金由内部向外部的单向流动现象。这种单向流动的结果如图 2 左图所示，它很可能造成农村资金供给曲线呈零弹性趋势，即供给量几乎完全不依赖于市场利率。这从另一方面说明了中国农村正规金融的供给状况是十分不足甚至是糟糕

的,基本上与农村资金的需求是脱节的,正是由于农村正规金融的供给不足,才造成了游离于监管之外的非正规金融的“繁荣”。根据曹力群(2000)对中国农村固定观察点的调查发现,农村资金需求的只有23.4%左右由农村正规金融来满足,其余的部分均由民间的非正规金融来满足。

通过对中日两国农村金融体系运行状况的考察,我们可以初步得出下面的结论:两国的农村金融市场中存在着不同程度的政府干预,日本的农村金融机构虽然在储蓄动员上表现出较中国的农村金融机构良好的一面,但低于均衡的实际利率(日本)与落后的金融结构(中国)都会形成不同程度的“金融压抑”,就整体而言,两国均未形成一个自立的、有效率的农村金融体系,使得农村内部的资金循环不能顺利进行,这将成为制约农村经济发展的重要因素。

(三)中日农村金融体系运转瓶颈的突破:基于不完全竞争市场理论的思考

那么,中日两国如何才能突破农村金融体系低效率运行的瓶颈呢?按照农村金融市场论的主张,实现金融自由化是实现金融深化和促进经济增长的重要途径,而日本在80年代后期开始就着手进行了以放松利率管制等为中心的金融自由化改革,其结果仍然未能解决农村金融体系的落后现状。同时,从世界范围来看,20世纪80年代开始出现的拉美债务危机、墨西哥金融危机和东南亚金融危机等,迫使人民从理论和实践上重新认识金融深化与金融自由化—金融发展—经济增长这一理论逻辑。

这一时期农村金融理论上的一个重大突破源自新凯恩斯主义的影响。20世纪90年代后,Joseph Stiglitz、Thomas Hellman、Kevin Murdock等运用“有效需求理论”和信息经济学的分析工

具,重新审视了金融自由化与政府干预的问题,形成了“不完全竞争市场理论”,认为“发展中国家的农村金融市场不是一个完全竞争市场,尤其是放款一方(金融机构)对于借款人的情况根本无法充分掌握(不完全信息),如果完全依靠市场机制就可能无法培育出一个社会所需要的金融市场。为了补救市场的失效部分,有必要采用诸如政府适当介入金融市场以及借款人的组织化等非市场要素”。

按照这一逻辑,我们假定中日农村金融市场是不完全竞争的市场,由于存在着“信息不对称”,两国农村金融市场的资金供给曲线则表现为一条较为弯曲的线段(如图3),此时由于银行无法对借款人的风险进行恰当的评价,往往会出现“逆向选择”的现象,即银行选择不对任何借款人放贷,在这种情况下金融市场出现萎缩的可能性加大。为了促进金融市场的发展,政府可以选择从农村外部追加资金供给。

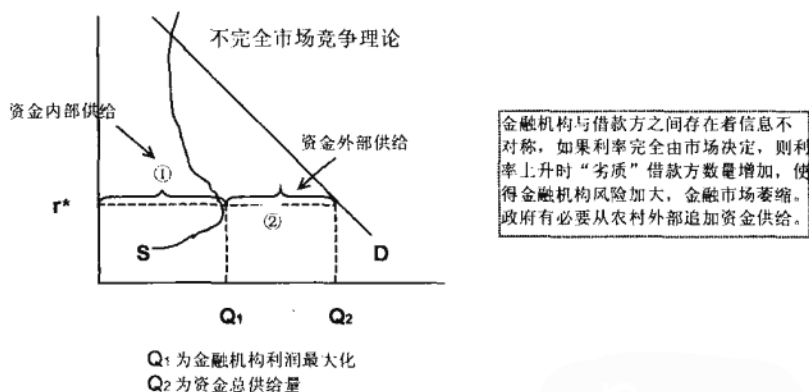


图3 不完全竞争市场理论与中日农村金融市场

但是从日本的经验可以看出,如果政府从农村市场外部追加资金供给会妨害农村金融机构储蓄动员作用的发挥,因此对于日本来说,通过农村金融组织改革,进一步完善农村金融机构的自立能力是十分重要的。

从这一角度出发,中国农村金融机构面临着与日本同样的课题,需要培育农村金融机构动员储蓄等自立能力。同时,中国农村金融市场的风险有很大一部分来自由于金融机构与借款人之间的“信息不对称”而导致的发生于金融交易之后的“道德风险”,这使得中国农村金融机构的贷款回收率远远比不上日本。为解决这一问题,在农民缺乏有效贷款抵押方式(如土地)的现状下,实施以孟加拉“格拉珉银行”为代表的“农村联保信用贷款”不失为一项良好的选择。

参考文献

日语参考文献:

1. 吴文二、岛村高嘉(1998):《金融读本》,东洋经济新报社。
2. 小西一夫、小松隆三(1963):《金融市场》(《现代金融讲座6》),春秋社版。
3. 戴相龙(1998):《中国金融读本》,中央经济社。
4. 齐文波(2000):《中国农村合作金融的现状与课题》,筑波书房。
5. 齐文波、神田健策、玉石真之介(1998):《现代中国农村改革与农村合作基金会》,《东北农业经济研究》第15卷第2号(总卷数第31号)。
6. 阮蔚(1997):《中国农村金融现状——以合作金融为中心》,《农林金融》1997年7月。
7. 阮蔚(2000):《中国农户的资金需求与农村金融体制》,《农林金融》2000年11月。
8. 山本裕美(1990):《中国的农业金融改革》,《亚洲经济》第31卷第6、7号。
9. 小野智昭(1991):《中国农村信用合作社的改革现状》,饭岛源次郎著《转型期的合作社》,筑波书房。
10. 小野智昭(1989):《中国农村工业化地区的农村金融组织的机能》,《农业综合研究》第43卷第3号。
11. 邓英陶、徐笑波(1988):《中国农村金融体系的现状与展

- 望》，《农林金融》1988年12月。
12. 小楠湊(1989):《中国的农业金融和制度的现状——以组织制度和业务发展为中心》，《农林金融》1989年4月,第194页至209页。
 13. 郑蔚、谷口宪治(2003):《中国合作社政策发展要因——基于政策构造论视角的分析》，《协同组合研究》第22卷第4号夏季号。
 14. 郑蔚、谷口宪治(2002):《中国农村信用合作社的组织结构与经营特征》，《农林业问题研究》第145、第37卷第4号,2002年3月。
 15. 郑蔚、谷口宪治(2003.6):《中国农村信用合作社合作制经营改革的实证分析——以吉林省T市为中心》，《农林业问题研究》第150号,第39卷第1号。
 16. 郑蔚、谷口宪治(2003):《中国农村信用合作社发展的地区类型划分——基于主成分分析的视角》，《2003年度日本农业经济学会论文集》。
 17. 菅沼圭辅(1988):《中国农村信用合作社的机能与现状——走访北京市顺义县的信用合作社》，《农林金融》1988年12月。
 18. 范从来、大岛一二、章政(译)(1988):《中国农村金融市场的发展和课题》，第88页至96页。
 19. 大岛一二(1990):《中国农村经济发展与农村信用合作社的作用》，《协同组合研究奖励报告》第16卷。
 20. 大岛一二(1987):《有关中国农村金融的基本资料》，《农村研究》第65号。
 21. 大岛一二(1993):《现代中国的农村工业化的发展》，筑波书房。

22. 大島一二(1989):《中国农村的资金构造与乡镇企业——江苏省无锡县的事例》,农林中央金库调查部编辑《中国的农业行政与农村金融》。
23. 篠浦光(1972):《农协的发展过程》,亚纪书房。
24. 井上晴丸(1972):《日本农业协同组合论》,《井上晴丸著作选集第六卷》,雄浑社。
25. 佐伯尚美(1982):《日本农业金融史论》,御茶之水书房。
26. 谷口宪治(1988):《农协的发展过程》,山田达夫编著《近畿型农业的历史发展路径》,日本经济评论社。
27. 谷口宪治(1996):《农协经营史论的提起》,荒木干雄编著《近代农史论争》,文理阁。
28. 谷口宪治(1991):《战后复兴期农协经营的特征》,《广岛县立大学季刊》第2卷第2号。
29. 石原享一(2000):《中国型市场经济和政府的作用》,中兼和津次编《现代中国的构造变动之二——经济结构变动与市场化》,东京大学出版社。
30. 长谷川勉(2001):《合作金融组织的形成与发展动态》,日本经济评论社,2001年。
31. 加藤让(1983):《现代农业经济学全集第5卷——农业金融论》,明文书房,1983年。
32. 荏开津典生(1988):《亚洲各国的农村金融市场——两个视角》,《金融构造研究》第10号。
33. 泉田洋一、万木孝雄(1990):《亚洲的农村金融及农村金融市场理论探讨》,《亚洲经济》第31卷第6/7号。
34. 泉田洋一、万木孝雄、丰田秀夫(2001):《关于农村开发金融理论新见解的特征与含义》,《农村研究》第93号。
35. 泉田洋一(1995):《交易费用概念与农业金融》,《农业经济

- 研究》第 67 卷第 3 号。
36. 须田敏彦(1999):《印度的农村金融改革——关于市场机制与政府介入理论的探讨》,《农林金融》1999 年 8 月。
 37. 三重野文晴(1998):《近代金融中介理论向发展中国家农村不完全市场的渗透过程——从泰国东北部农业、农协银行(BAAC)的事例出发》,《一桥论集》第 119 卷第 6 号,1998 年 6 月。
 38. 万木孝雄(1996):《战前期农村储蓄动员的发展》,《农业经济研究》第 67 卷第 4 号。
 39. 日暮贤司(1991):《交易费用理论在农业金融领域的适用性问题》,《农村研究》1991 年。
 40. 小泉隆文(2002):《金融自由化和农协信用事业的对应——以交易费用分析为中心》,《农村研究》第 94 号,2002 年 3 月。
 41. 筒井义郎(2000):《金融分析的最尖端》,东洋经济新报社。
 42. 唐成(2001):《中国的邮政储蓄存款——成立背景及作用》,《邮政研究月报》2001 年 6 月。
 43. 阿部孝夫(2000):《政策形成与地域经营》,明文书房。
 44. 小野诚志(1975):《地域农业与自治体农业政策——地域农业再编的理论逻辑及其作用》,明文书房。
 45. 毛里和子(2002):《现代中国政治》,名古屋大学出版社。
 46. 孙家蓉(2002):《关于中国农村信用社的合作制改革》,《中京商学论丛》第 48 卷第 2 号。
 47. 增田佳昭:《农协事业的规模差与地区差》,《协同组合研究》第 16 卷第 4 号。
 48. 藤谷筑次(1974):《合作社的适度规模与联合会的作用》,《农协运动的理论基础》,家之光协会。

49. 太田原高昭(1991):《农协适度规模的区域理论考察视角》,饭岛源次郎著《转型期的合作社机构》,筑波书房。
50. 能美诚(1988):《农协适度规模的理论考察》,《鸟取大学农学部研究报告》第41卷。
51. 龟谷昶(1974):《农协适度规模的经济学分析》,《农业计算学研究》第8期。
52. 龟谷昶(1986):《合作社的规模问题》,《新版·合作社百科词典》,家之光协会。
53. 长谷部正(1979):《农业合作社活动规模的经济学分析》,《协同组合研究奖励报告》第四集,全国农协中央会。
54. 长谷部正(1997):《农协经营的计量分析》,财团法人农林统计协会。
55. 禹暎均(1988):《综合农协规模的经济学分析》,《农经论集》第44号,北海道大学。
56. 川野重任、桑原正信、森晋监修:《农协经营的基本问题》,《农协经营全书》第一卷,第128页至158页。
57. 若林秀泰、龟谷昶、竹人伊助、高田理(1983):《农协的经营分析》,家光协会。
58. 穆月瑛、笠原浩三(2002):《中国农业地区差异的经济学分析》,《农林业问题研究》第145号,2002年3月。
59. 穆月瑛、笠原浩三(2000):《中国农业地区差异的灰色聚类分析》,《农业经济研究别册》2000年。
60. 孙林、江崎高男(1999):《中国的地区差距与全要素生产率(TFP)》,《国际开发研究论坛》,第14集,名古屋。
61. 青柳齐(1986):《经济低速增长期的农协经营构造》,明文书房。
62. 青柳齐(2001):《中国农村合作经济组织的企业形态及其类

- 型》,《农林金融》2001年12月。
63. 青柳齐(2002):《中国农村合作社的改革——供销社的发展过程》,日本经济评论社。
 64. 严善平(1997):《中国农村·农业经济的转型》,劲草书房。
 65. 藤田泉编著(2002):《中国内陆的农业及农村结构——日中共同调查与分析》,筑波书房。
 66. 伊丹敬之、加护野忠男(1997):《讲座——经营学入门》,日本经济新闻社。
 67. 工藤达男编著(1996):《经营学的基础》,创成社。
 68. 野中郁次郎(1998):《经营管理》,日本经济新闻社。
 69. 山本修、吉田忠、小池恒男编著(2000):《合作组织的公司治理行为》,家之光协会。
 70. 武内哲夫(1986):《合作组织中“人”的结合》,《新版协同组合事典》,家之光协会。
 71. 多门院和夫(1990):《农协经营的改革》,乐游书房。
 72. 近藤康男(1970):《新版合作社的理论》,御茶水书房,第1页至51页。
 73. 山本修、武内哲夫、藤谷筑次(1980):《农协革新的课题与实践》,家光协会,第115页至155页。
 74. 日置史郎(1996):《中国农业银行·农村信用合作社乡镇企业贷款结构》,《研究年报〈经济学〉(东北大学)》, Vol. 58 No. 1, June 1996年,第71页至90页。
 75. 川野重任、桑园正信、森晋监修(1975):《农协经营全书1 农协经营的基本问题》,家光协会。
 76. 藤谷筑次(1994):《农协期待的执行体制》,《经营实务》第49卷第4号,全国协同组合出版,1994年。
 77. 高田理(1995):《现阶段农协经营与经营者问题》,《协同组

- 合研究》第 14 卷第 2 号。
78. 若林秀泰、龟谷昶、竹土伊助、高田理(1983):《农协的经营分析》,《协同组合研究》第 16 卷第 2 号。
79. 朴红、坂下明彦(1995):《中国东北部农业结构及农产品流通体系·金融组织的动向》,《北海道大学农经论刊》第 51 集,1995 年 3 月。
80. 新庄浩二:《产业组织论》。
81. 南亮进、牧野文夫(2002):《中国经济入门》,日本评论社。
82. 王振(1998):《中国农业·乡镇企业间的资本移动》,《农业经济研究》第 70 卷第 3 号。
83. 中兼和津次(1997):《改革开放以来的中国农村社会与经济》,筑波书房。
84. 周小薇(2001):《中国社区型股份合作制的成立与发展》,筑波书房。
85. 三菱综合研究所编(2002):《中国信息手册》2002 年版,苍苍社。
86. 小松章(1993):《企业形态论》,新世纪。
87. 增地昭男(2000):《企业形态研究》,千仓书房。
88. 新山阳子(1997):《畜产业的企业形态与经营管理》,日本经济评论社。
89. 加藤弘之(1995):《生产责任制之后的农村所有制度》同编《中国的农村发展与市场化》,世界思想社。
90. 俞炳强、黑河功、志贺永一(1998):《中国贫困地区的农户经营及农村金融——贵州省织钱县、普定县的事例》,《农业经营研究》第 39 卷 3 号(总卷数第 98 号)。
91. 杜进(1997):《中国农村金融市场的实证分析——以农户的金融交易与投资决策为中心》,中兼和津次编著《改革后的

- 中国农村社会和经济》，筑波书房。
92. 汪三贵(2002):《中国西部贫困区域农业发展对策》,《WTO体制下东亚条件不利地区发展对策中日韩国际研讨会报告》,日本鸟取大学,2002年11月。
 93. 川野重任(1986):《新版协同组合事典》,家之光协会。
 94. 佐伯尚美著(1963):《日本农业金融史论》,御茶之水书房,1963年10月版。
 95. 万木孝雄(1996):《战前期农村储蓄动员的进展——以农村信用组合储蓄分析为中心》,《农业经济研究》第67卷,第4号,1996年。
 96. 万木孝雄(1992):《日本初期农业协同组合的发展要因——以信用事业为中心的数量、实证分析——》,《协同组合奖励研究报告》第18辑,1992年。
 97. 本山悌吉著(1979):《农业协同组合法》,第一法规出版株式会社,昭和54年12月版。
 98. 浅子和美、篠原總一编(2006):《入门·日本经济》(第三版),有斐阁,2006年6月版。
 99. 金森久雄、香西泰、大守隆编(2004):《日本经济读本》(第16版),东洋经济新报社,2004年1月版。
 100. 泉田洋一(1997):《农业投资后退期的农业政策金融——1975至1993年的实态》,《农业经济研究》第68卷第4号,1997年。
 101. 本田敏裕(2007):《70年代以后农协资金发展轨迹》,《农林金融》,农林中金综合研究所编,2007年第10期。
 102. 田中久义(1999):《农协存贷比的变化及其原因》,《农林金融》,农林中金综合研究所编,1999年第5期。
 103. 青柳齐(2007):《农协利用结构的变化及其与社员关系的

- 再建》，《农林金融》，农林中金综合研究所编，2007年第11期。
104. 本田敏裕(2004)：《近年农协储蓄财源的发展动向》，《农林金融》，农林中金综合研究所编，2004年第2期。
105. 小泉隆文：《农协存贷比变化原因考察——基于福井县和长野县农协的案例分析》，《农经研究报告》，东京农业大学。
106. 两角和夫编(1998)：《农协再编与改革的课题》，家之光协会。
107. 全国农协中央会编(1997)：《信用事业》，家之光协会。
108. 青柳齐(2004)：《农村农协的经营恶化结构特征》，《农林金融》，农林中金综合研究所编，2004年第5期。
109. 秋谷德明、田中久义(1990)：《金融制度问题与农林渔业系统金融》，《农林金融》1990年5月。
110. 原司郎(1989)：《金融自由化下农协合作金融机构与地区金融》，《农林金融》1989年7月。
111. 原司郎(1990)：《金融制度修正动向》，《合作金融推进信息》1990年8月。
112. 奥田晃司(1989)：《农协系统的制度问题思考》，《农林金融》1989年3月。
113. 全国农协中央会(1987)：《金融自由化与农协的经营战略》昭和六十二年九月。
114. 全国农协中央会(1988)：《第18届全国农协大会议案：展望21世纪农协的基本战略》，昭和六十三年十月。
115. 全国农协中央会(1986)：《农协组织与事业经营的展望》第一章第二节，昭和六十一年十月。
116. 平石裕一(1990)：《农协金融组织的发展趋势》，《合作金融推进信息》1990年7月号。

其他参考文献:

1. 马忠富(2001):《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社。
2. 徐唐龄(1996):《中国农村金融史略》,中国金融出版社。
3. 史纪良、张华、蒋超良(1996):《信用社·合作银行实用全书》,经济出版社。
4. 芦汉川、吴碧霞、蔡济群(1991):《中国农村金融40年》,学苑出版社。
5. 张维迎(1999):《企业理论与中国企业改革》,北京大学出版社,1999年3月版。
6. 诺斯(1994):《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店。
7. 谢庆健等(2002):《改革中求发展:农村信用社股份制改造个案研究——以常熟市农村信用合作社改革为例》,《金融研究》2002年第2期,第70页。
8. 贺卫、伍山林主编(2003):《制度经济学》,机械工业出版社,2003年8月版。
9. 陈耀芳、邹亚生等著(2005):《农村合作银行发展模式研究》,经济科学出版社。
10. 植草益(日)著(1988):《产业组织论》,中国人民大学出版社,1988年中文版。
11. J. 泰勒尔(1988):《产业组织理论》,张维迎总译校,中国人民大学出版社,1997年中文版。
12. G. 斯蒂格勒(1975):《产业组织和政府管制》,潘振民译,上海三联书店、上海人民出版社,1996年中文版。
13. J. 卡布尔(主编)(1994):《产业经济学前沿问题》,于立等译,中国税务出版社、北京腾图电子出版社,2000年中文版。

14. 钱颖一著(2003):《现代经济学与中国改革》,中国人民大学出版社,2003年8月第一版。
15. 谢平(2001):《中国农村信用合作社体制改革的争论》,《金融研究》2001年第1期。
16. 吴晓灵(1997):《有关合作金融发展的认识与政策支持问题》,《金融研究》1997年2月。
17. 吴晓灵(2003):《重构农村金融体系,支持各县经济发展》,《金融及保险》2003年8月。
18. 郭晓明(1998):《中国农村金融体制改革与评价》,《经济学家》1998年5月。
19. 郭晓鸣等(1998):《农村合作经济:两种发展趋势的分析与思考》,《湖北社会科学》1998年6月。
20. 蔡昉(1999):《合作与不合作的政治经济学》,《中国农村观察》1999年5月。
21. 杨家才(1998):《关于我国农村合作金融发展方向的设想》,《金融体制改革》1998年9月。
22. 石会文等(1997):《改革过渡时期农村信用社面临的矛盾及化解》,《金融研究》1997年1月。
23. 刘斌(1998):《我国农村合作金融存在的问题及运行机制》,《金融参考》1998年11月。
24. 何光(1998):《中国合作经济概论》,经济出版社,1998年版。
25. 关锡庚(1993):《世界信用合作纵横观》,湖北词典出版社,1993年版。
26. 邵文献、丁燕(1994):《农村合作银行难以商业化》,《农村金融研究》1994年第1期。
27. 张璠(2000):《我国农村金融的现状和发展探析》,《农业经济问题》2000年第12期。

28. 乔桂明(2002):《农村经济发展与农村金融变革问题研究》,《农业经济问题》2002年第四期,总第268期。
29. 刘钟钦、冯赫(2000):《合作制是农村信用公司改革的根本方向》,《农业经济问题》2000年第7期。
30. 张启文、吴钢(2000):《农村信用合作公司为农服务问题研究》,《农业经济问题》2000年第9期。
31. 陈松林(2000):《重构农村经济发展的金融支撑新体系研究》,《农业经济问题》2000年第5期。
32. 顾臻祺、蒋鑫、窦曙阳(2000):《优秀化县级行信贷结构的调查与思考》,《现代金融》2000年第8期。
33. 付伟峰(2001):《农村信用社实行外向型市场营销经营理念的必要性》,《黑龙江金融》2001年第1期。
34. 朱厚志(2001):《当前农村信用社的风险表现及防范措施》,《金融参考》2001年第7期。
35. 李大武(2001):《谈如何搞好农村信用社信贷资产风险管理》,《金融参考》2001年第4期。
36. 中国农业部农村经济研究中心的调研分析(2000):《不同经营类型农家的借款特征》,2000年全国农村固定观察点常规调查汇总报告之四,第2页(<http://www.rcrc.or.cn>)。
37. 曹力群(2000):《农村金融改革与农家借贷行为研究》,农业部农村经济研究中心2000年02号主报告,第7页。
38. 曹力群(2000):《当前我国农村金融市场主体行为研究》,《金融论坛》2000年5月。
39. 孙争鸣(1998):《农村合作金融转换机制的实现形式》,《金融参考》1998年第10期。
40. 李志钢(1998):《当前农村信用社经营中的新问题及对策选择》,《金融参考》1998年第3期。

41. 刘仲生、藩跃华(2000):《深化农村信用社改革的现实思考》,《金融参考》2000年第8期。
42. 中国人民银行合川支行课题组(2000):《关于农信社支持农业及农村经济结构调整的思考》,《金融参考》2000年第9期。
43. 高兵(1999):《对辽阳市农信社监管问题的调查及思考》,《金融参考》1999年第12期。
44. 孔祖根、姚晓兵(1999):《对蓁云县农村信用社营销贷款情况的调查》,《金融参考》1999年第10期。
45. 张军(2000):《储蓄差异及贷出需求的满足》,《中国农村观察》2000年3月。
46. 曾康霖(2001):《我国农村金融模式的选择》,《金融研究》2001年第10期。
47. 李人庆(2000):《改善制度环境促进农村金融的深化》,《中国农村观察》2000年第3期。
48. 史清华、陈凯(2002):《欠发达地区农民借贷行为的实证分析——山西745户农民家庭的借贷行为的调查》,《农业经济问题》2002年第10期。
49. 邹伟、栾少东(2001):《关于对农村信用社农户、个体工商户小额贷款情况的调查》,《金融参考》2001年第4期。
50. 孙培宽(2001):《小额农户贷款的发放与使用应对规范》,《济南金融》2001年6月号。
51. 刘水祥、冯刘军(2000):《农户联保贷款的效应与风险防范措施》,《福建金融》2000年第7期。
52. 中国人民银行福建南平市分行课题组(1998):《存款准备金制度改革与不发达地区农村信用社现实选择》,《金融参考》1998年第7期。

53. 王荫林、范淑莲、阎福龙、温红丽(2002):《小额贷款的激进创新:理论分析与临汾市农村信用社个案》,《金融研究》2002年第12期。
54. 帖俊峰、张安山(2001):《机构、信用与经济环境:传统农业区农村信用社支农贷款行为研究》,《金融研究》2001年11月。
55. 中国人民银行上饶市中心支行课题组(2001):《有效供给与规制设计:农业信贷投入研究》,《金融研究》2001年第11期。
56. 程民生、王文标、杨超(2001):《信用社代偿站的制度与博弈分析:晋城调查》,《金融研究》2001年第12期。
57. 中国人民银行西安分行课题组(2002):《西部地区经济结构战略性调整中银行信贷资金有效配置问题研究》,《金融与保险》(人民大学复印资料),2002年第3期。
58. 戴相龙(2001):“端正方向,改善服务,努力发挥农信社联系农民的金融纽带作用”,《戴相龙行长在农信社支农服务座谈会上的讲话》,2001年5月28日。
59. 张钢(2002):《中国农村金融真空时代来临》,《江苏日报》2002年10月10日。
60. 汪三贵(2002):《中国西部贫困区域农业发展对策》,《WTO体制下东亚条件不利地区发展对策中日韩国际研讨会报告》,日本鸟取大学,2002年11月。
61. Gao Wen (2002):“On the reform of Rural Credit Co - operatives in China: Present Situation and Problems”, *Journal of Co - operative Studies* , Vol. 57(2002. 6) , pp. 11 - 32.
62. Gao Wen and Masaaki Ishida (2001):“On the reform of Chinese Rural Credit Co - operatives: Member - Oriented Effec-

- tiveness and Institutional Efficiency” , *Journal of Rural Economics* (Special Issue 2001) , pp. 218 – 222.
63. GAO Wen · ISHIDA Massaki (2001) : “ Savings Mobilization in Rural Areas of China ; Special Reference to Chinese Rural Credit Co – operative ” *Bull. Fac. Bioresources, Mie Univ.* No. 25 · 26 , Mar. 15 , 2001 , pp63 – 78.
64. Karla Hoff and Joseph E. Stiglitz (1990) : “ Introduction: Imperfect Information and Rural Credit Markets – Puzzles and Policy Perspectives ” , *The World Bank Economic Review* , Vol. 4 , No. 3 , pp. 235 – 250.
65. Joseph E. Stiglitz and Andrew Weiss (1981) : “ Credit Rationing in Markets with Imperfect Information ” , *The American Economic Review* , Vol. 71 , No. 3 , pp. 393 – 410.
66. Adams, D. W. (1978) : “ Mobilizing Household Savings through Rural Financial Markets, ” *Economic Development and Cultural Change* , No. 3 , Vol. 26 , April. 1978.
67. Egaitso, F. and T. Yurugi (1992) : “ Savings mobilization in Rural Asia ” , (APO) , *Mobilization of Rural Savings in Asia and the Pacific, APO* , pp. 21 – 49.
68. Kenji Higurashi (2001) : “ A Study on the Fundamental Changes of Rural Finance ” , *Journal of Rural Community Studies* , Vol. 93 , 2001 , pp. 25 – 37.
69. Haishun Sun (2000) : “ Economic Growth and Regional Disparity in China ” *Regional Development Studies* , vol. 6 , 2000 , pp. 43 – 66.

[General Information]

info : 本信息由Onlyown终结版生成

图书名 : 中日农村金融比较研究

SS : 12086382

页码 : 469

本书总页数 : 493

BookUrl : <http://book.szdnnet.org.cn/views/specific/2929/bookDetail.jsp?dxNumber=000006629272&d=6A64EE22B55797C05D4FEF8D2336D94A&fenlei=061103030403#ctop>

Str : /img45/832BBCFF88127FF1C6B561DF41BB013B0907B8B5A6E6D183395120FE42555DD06DDAE711A0516D025305D5628F381D653B2FB7C24ABCFD2A70366F3F92D8E54DCEC963B4EC35D3C97C52AB85A561E21A0640E26AA215145B46917164E9C97C47C00805F92F1E0BF31C2E2AF9BCE6C4463C87/n27/