

从区域产业化视角论农村政策金融及其体系的构建

陈春生^{1,2}

(1. 长安大学 经济与管理学院, 陕西 西安 710064;
2. 西安财经学院 经济学院, 陕西 西安 710061)

摘要:为了探寻农村政策金融体系的构建路径,通过理论演变和外国案例实证分析并证实了:农村政策金融的定位并非均基于市场失灵,而是基于农业、农村经济的弱势性;同时从农业投资的视角揭示了弱势性对农村政策金融定位的影响实质上源于农业投资效益生成的整体性。分析认为,基于投资效益的最大化,农村政策金融的功能定位最终转向农村区域产业化体系的构建就是一种必然趋势;农村政策金融的主要功能与作用是帮助农业与农村经济克服其弱势性对资源配置和市场形成造成的不利影响。

关键词:农村公共经济;政策金融;农业投资效益生成;区域产业体系

中图分类号:F812.8

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2008)02-0046-08

自1994年中国农业发展银行成立以来,农村政策金融的存在依据与功能定位一直是农村金融领域最重要也是最富有争议的问题之一^[1],相关研究文献大体上可以分为四类。第一类是基于新古典经济学的市场失灵和政府干预来解释其存在依据与功能定位:由于市场的不完全性和市场失灵的存在,就需要政府介入并通过政策金融的形式来修正市场失灵,因此这一类文献将其定位为修正市场失灵、满足那些不能通过竞争性市场来满足的农村金融需求^[2],或表述为服务于那些市场机制不能完成或市场机制完成成本太高的领域^[3]。与此不同,第二类研究文献则指出了要修正市场失灵定位的不足。瞿强在研究日本及东亚诸国的政策金融问题时,批驳了日、韩学者普遍持有的市场失败论^[4],即把政策金融的形成归因于金融市场不能有效发挥作用,因而

需要政策金融予以补充,他认为其成因不是市场失败,而是这些后发展国家的政府在市场缺位的条件下为了推动经济发展,客观上需要寻求一种能够有效利用的工具的结果^[4]。显然,用修正市场失灵来定位发展中国家或后发展国家的农村政策金融是很牵强附会的。新古典经济学基于市场失灵来推导政策金融的必要性是以市场经济发展成熟的发达国家为对象,并且是就一般性政策金融而言的。而发展中国家或后发展国家一般都存在着农业的市场化程度较低、甚至是市场尚不存在的问题,同时,农业具有特殊性,尤其是发展中国家的农业普遍存在着规模小和城乡二元经济结构等问题。这两方面必然造成发展中国家农村政策金融的成因与发达国家存在着显著的差异,其功能定位的侧重点也自然不同。第三类文献是基于中国农村经济现状和金融改革实

收稿日期:2007-12-11

基金项目:陕西省软科学研究计划项目(2006KR32)

作者简介:陈春生(1955-),男,陕西西安人,西安财经学院教授,长安大学工学博士研究生。

践而展开的研究^[5],其优点是问题意识强,对深入认识中国农村金融问题有着不可替代的作用^[6],但其具体问题具体分析限制了分析的视角,使对农村政策金融功能定位的探讨很难上升到一般性框架的层面上。第四类文献是基于对外国农村政策金融的介绍、分析与借鉴而展开的讨论^[7-8],其方法特征是围绕外国的经验和问题运用比较的方法形成对策建议或启示^[9-10]。此类文献的积极意义是大大拓宽了研究视角,从而使借助一个多样化、多重结构的框架研究农村政策金融问题成为可能,以避免单一国家所造成的局限性,不足是单一文献的局限性较大。

农村政策金融是一种非常特殊的金融形式,但又服从金融的一般运行规律。其特殊性主要体现在两个方面:一是它与农村经济的关系在不同国家表现出巨大的差异性,主要是不同的农业与农村经济作为系统性的经济环境所造成的差异;二是与它密切相关的国家、社会结构及制度基础也是千差万别,同时它还带有很强的政府干预的主观色彩。这决定了只有基于一个多国比较的、较抽象的分析框架才有可能概括出其一般运行规律。因此本文首先从理论演变和外国案例的实证分析两个层面上讨论农村政策金融成因与功能定位的分析框架问题,并提出了基于农业、农村经济弱势性的分析框架;在这一框架下分析了农业投资效益生成的整体性对农村政策金融定位的影响及其演变趋势。

一、理论演变与分析

(一) 新古典经济学的市场失灵说

早期的新古典经济学是从市场机制对公共产品的非适性的角度来解释市场失灵和政府干预的,由于农业具有一定的公共性,因此自然就被列入政府通过政策金融进行干预的领域。这正是美国、法国等市场经济国家在 20 世纪初期就建立起完善的农业政策金融体系的原因之一,也是 WTO“绿箱政策”对农业政策金融特别“照顾”的理论依据之一。后来,新古典学派进一步发展了市场失灵与政府干预的理论,尤其是 20 世纪末斯蒂格利茨等人对新古典经济学进行了重新整合,运用信息不对称、道德风险、逆向选择、激励问题等方面的最新研究成果进一步解释了市场失灵,更加注重政府干预经济的积极作用,认为依靠政府的依法调控,就能实现市场有效配置资源的作用,从而形成了所谓的不完全竞争市场论。但是,斯蒂格利茨等人的不完全竞争市场论

以及新古典经济学是以典型的市场经济国家为研究对象的,这一类国家由于具有先发优势,其农业能够实现与工业的互动、协调发展^[11],并未形成典型的二元经济结构问题,因此,将这些理论应用于发展中国家的农村经济或农村金融需要研究其适应性。

(二) 农业信贷补贴论及其缺陷

最先以发展中国家为研究对象的农村政策金融理论是农业信贷补贴论。它是以农业极端落后的国家为对象,其假设前提是:农村居民特别是贫困阶层没有储蓄能力,农村面临着慢性资金不足问题;同时,由于农业的产业特性,如收入的不确定性、投资期长、低收益性等,它无法提供正常的利率空间,故它不可能成为以利润为目标的商业银行的融资对象。该种理论提出的政策建议是:应从农村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,同时强调对农业的融资利率必须低于其他产业。20 世纪 80 年代以前,该种理论影响很大,发展中国家广泛采取了相应的政策金融措施,并取得了一定的成效^[12],但实践也证明了该种理论存在着明显的缺陷。首先,实践表明该政策金融模式很难实现政策性资金向贫穷农户倾斜和促使农业生产可持续发展的目标。其次,该发展模式对农村金融机构和金融市场发展造成了相当大的消极影响。总的来说,农业信贷补贴论的缺陷主要是片面强调了金融对农村经济发展的支持作用而忽视了农村金融自身的发展,其贡献是为农村政策性金融的发展奠定了基础,并提供了经验和借鉴。

(三) 从农村金融市场论到不完全竞争市场论

20 世纪 80 年代以后,在对农业信贷补贴论进行批判与反思的基础上形成了农村金融市场论,这一理论的假设前提与农业信贷补贴论完全相反,其政策主张和建议主要是:认为农村金融的发展应完全依靠市场机制的作用,主张推行利率市场化、自由化,极力反对政府干预和政策性金融对市场的扭曲。农村金融市场论反对政策金融介入农业和农村经济的观点无疑有些偏激,虽不可取,但是有一定的合理性:农村金融发展应以市场机制培育和发挥作用为主导,应注重农村金融机构可持续性的培育。农村金融市场论的最大贡献就在于它从市场视角揭示了农村金融机构的内生性,并且指出了农村金融发展的基本道路是市场化。

20 世纪 90 年代以来,赫尔曼、斯蒂格利茨、罗伯特·金和莱文等人提出的金融约束论,可以说是

新古典经济学的不完全竞争市场论在金融学领域的延伸。如果把金融约束论直接引入农村金融领域,便形成了农村金融的不完全竞争市场论。其基本观点为:农村金融市场是一个不完全竞争的市场,存在信息严重不对称等问题,如果完全依靠市场机制就可能无法培育出一个适合社会需要的金融市场;而简单地提高利率水平又会引发逆向选择和道德风险,从而加剧农村金融机构的资产质量恶化;为了补救市场的失效,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化的方法。不完全竞争市场论在政府介入农村金融问题上特别强调介入的形式和目标,同时还提出了一整套政策建议^[13-14]。

总的来说,除在政策金融的介入形式方面有所进展外,这种不完全竞争市场论只不过是金融约束论在农村金融领域的简单移植,几乎没有创新。这正是不完全竞争市场论流行以来,除了一些令人耳目一新的解释和华丽的辞藻外,农村金融领域的难题仍然存在的原因。事实上,发展中国家农村金融的难题并非仅仅停留在金融层面上,而是更深地植根于基本经济和社会的深层中。以中国为例,且不谈农村金融市场建设,在商品市场层面上,中国数亿农户中究竟有多少能够称得上真正的市场主体?在产权明晰、基础设施、法律体系和能够赋予农户真正独立市场地位的框架体系等市场基础建设方面又是如何残缺不全?这也说明了,农村政策金融的功能目标并非仅仅存在于金融自身,恐怕努力培育真正的市场主体和构建市场基础是其更重要的功能目标之一。

二、外国经验的实证分析

农村政策金融的存在依据与功能定位在不同国家的不同历史发展阶段呈现出巨大的差异性,这既与农业产业化、农村经济市场化发展程度有关,又与特定的国情和历史发展阶段相联系。总的来说,可以从农业产业发展、市场与产业主体的培育、市场体系建设和普惠性四个层面上,对农村政策金融的存在依据与功能定位进行分析。

(一) 美国的农村政策金融

美国的农村政策金融体系创建于20世纪初。这一时期,美国农业进入全面推行机械化的时期,农机具的使用、经营规模的扩大、电气化等方面的基础设施建设、新农场主的培育等均需要投入大量的资

金,客观上对农村金融形成了巨大需求。正是在这一条件下,美国建立了农村政策金融体系,它由政策性与合作性相结合的联邦农业信贷体系、政府农业信贷机构、政策性保险机构三部分组成。美国农村政策金融的最大特色之一是通过政策金融与合作金融相结合,运用政策金融来推动合作金融的发展,这主要体现在联邦农业信贷体系的构建上。美国分别根据1916年的《联邦农业贷款法》、1923年的《农业信贷法》和1933年《农业信贷法》,在12个农业信贷区分别设立了联邦土地银行、联邦中期信贷银行和合作社银行,资本金由政府全额出资并给予税收优惠。这些金融机构分别在1947年和1968年之前将资本金全部赎回,从而基本上转变成合作性金融机构^[15]。

美国农村政策金融的另一个特点是专业性政策金融机构的资本金、补贴和亏损全部由政府承担,即经营主体的政府机构化,其业务设计仅侧重于农户在农业生产、产品销售、基础设施建设和生活等方面无法通过正常渠道解决的资金困难。美国的政府农业信贷机构主要有商业信贷公司、农村电气化管理局和农民统计局三个机构。此外,小企业管理局、联邦住房贷款银行体系、美国进出口银行也分别在相应领域构成农村政策性业务的补充。在农业保险方面,政策性保险与商业保险相结合是美国农村政策金融的又一个特点。美国于1938年根据《联邦农作物保险法》成立了联邦农作物保险公司(风险管理局),主要负责全国性险种条款的制定、风险的控制和向私营保险公司提供再保险支持等。

总之,推动美国建立农村政策金融形成与发展的主要动因是农业的产业化发展以及包括农产品、农用生产资料和住宅在内的农村市场体系的构建,其定位的核心也是农业的产业化和相应的产业体系、市场体系的构建,尤其是对作为农业生产主体和市场主体的家庭农场的培育。由于美国具有良好的农业、市场经济基础和农业发展优势,其农村政策金融形成与发展也比较接近市场失灵说的范例。

(二) 日本的农村政策金融

从历史角度看,不同时期的日本政策金融存在形式、成因和功能定位各不相同。早在1896~1900年间,日本先后成立了日本劝业银行和农工银行,向农业进行大规模政策性融资,以推行工农业改良的政策。20世纪40年代后期,日本建立了政策金融与农业系统的合作金融相结合的农村金融体系。这一时期农村政策金融主要表现为支持和帮助农业建

立相对完善的合作金融体系,并维护和支持其运行,主要包括合作信贷体系和农业保险体系,以实现恢复农业生产的政策目标。1950~1954年是日本经济自立时期,日本制定了产业合理化政策。这一时期,日本农业面临严重的长期资金短缺问题,于是1953年设立了专营长期信贷的政策性金融机构——日本农林渔业金融公库,主要负责对农、林、渔业生产者维持和提高生产力所需的长期资金提供低息贷款。1961年,日本制定了《农业法》,提出要使农民职业者的生活与城市职业者持平的目标。与《农业法》相配合,1961年日本颁布了《农业信用担保保险法》,并在全日本先后成立了“农业信用基金协会”,主要业务是为农业生产者提供债务担保服务;1966年又成立了“农林信用保险协会”。同时,日本政府又逐年增加农业改良和导入大型农业设施补助、农田基本建设资助等一类的政府政策性支农支出^[16]。

政策金融的成因与功能定位不仅反映在体系形成与结构上,也反映在专业政策性金融机构的政策支持重点的变动与转移上。日本农林渔业金融公库20世纪60年代以前的政策目标是支持粮食增产,信贷资金主要投向农地改造、开拓耕地、建设灌溉设施、改进耕作等。20世纪六七十年代,随着农业结构调整的深入,其政策目标不仅要继续支持粮食增产,还要满足果蔬、畜牧、渔业等方面设施建设的需要。20世纪80年代以后,随着农工商一体化的发展、农产品市场的开放以及国际竞争的需要,农林渔业金融公库的主要政策目标又转移为培育竞争性农业。农林渔业金融公库于1989年设立了特定农产品加工基金,对与自由化农产品相关的食品加工制造业进行信贷支持;1994年设立了强化农业经营基础基金,用于支持核心农户的发展,实质上是进行更深层次的农业结构调整。2000年日本重新制定《农业基本法》,强调了农业、农村的多功能,农林渔业金融公库的支持范围也作了相应的扩大或调整^[17]。

如果把日本与美国的政策金融进行比较,可以说美国农村政策金融的设置较大程度地体现了市场失灵说,而日本更多地体现了源于小农户的弱势农业特征。日本的农村金融具有显著的强势政策金融特征,这不仅表现在农业长期融资由专门的政策金融机构来承担,而且政策金融对合作金融、农业保险的支持力度也远远大于美国。其原因很简单:依靠小农户来建立长期融资机构、独立的合作金融或商业性农业保险,其难度是十分巨大的。

(三) 发展中国家的农村政策金融

发展中国的农业、农村经济,不仅具有发达国家所具有的一般弱势特征问题,而且都不同程度地存在着源于城乡二元经济结构的弱势性问题,以及历史上形成的基本国情方面的弱势因素(印度租佃制、中国小农经济),从而使这些国家的农业、农村经济发展呈现特别艰难的格局。这一方面使政府的介入和政策金融的支持几乎成了推动农业和农村经济发展的唯一希望;另一方面,它又制造出这样或那样的障碍,使政策金融难以发挥效益,曾被发达国家证明行之有效的办法也失灵了,从而使政策金融的发展也显得特别艰难。本文仅以印度为典型案例来分析其存在原因的多重性和功能定位的多元性。

印度农村政策金融的形成,大体上起步于20世纪60年代末开始的商业银行执行为强制性金融政策。20世纪五六十年代,印度高利贷与其他非正规信贷占农户信贷总额的绝大部分^[18]。为了解决“绿色革命”中的资金短缺问题,印度储备银行对商业银行采取了强制性的金融政策。1969年和1980年印度两次对商业银行实行国有化改造,并要求每家商业银行至少要在所在地区的农村开设一家分支机构。1969年印度先后启动了“领头银行计划”和“优先发展行业贷款制度”,建立起向农业及相关产业提供贷款的强制性信贷制度。同时,印度还对农村和农业贷款实行利率上限政策和政府补贴政策^[19]。印度还于1982年成立了专门的印度农业和农村发展银行,它是在农业战略由单一地发展粮食生产转向全面均衡发展的背景下成立的。20世纪70年代末80年代初,印度政府针对“绿色革命”中出现的一些问题,对农业发展战略进行了调整,除继续着力增产粮食外,还注意调整农业内部结构,强调因地制宜、全面均衡发展农业,并把消除农村贫困作为农业和农村发展的重要战略。进入20世纪90年代,印度又鼓励种植业、畜牧业和农业综合企业的结合,以提高农业收入水平,增加出口潜力。于是,印度农业相继出现了“白色革命”(乳制品业)、“蓝色革命”(渔业)、“黄色革命”(油菜籽种植)和农工贸一体化发展的势头。

印度的农村政策金融体系从表面上看似乎是形式多样、发展较为成熟,但实际上是一个具有很强计划经济色彩的外生型体系,其运行效率、可持续性和安全性方面均存在问题,也未能达到通过正规金融体系让资金进入农民手中的目的^[20]。印度农村金融的核心问题实际上是合作金融问题。印度合作金

融主要由农村信贷合作社系统和土地开发合作银行组成,它们均建立于印度独立前的20世纪初。由于传统等级制度的影响和后来的“邦合作”所造成的行政干预格局,它们实际上已蜕变成准政府机构,合作性和经营职能均已严重退化^[21]。合作金融的弱势性,使印度在推动“绿色革命”时不得不启用商业银行,这也许是无可奈何的选择。但是,商业银行的介入并没有从根本上改变广大农村贫困农户难以获得金融支持的困境,过高的信贷交易成本、繁琐的借贷程序、对生产性贷款的单一重视和没有充分动员农村储蓄能力是造成这种状况的四大原因。于是印度于1975年建立了专门服务于薄弱地区贫困农户的地区农村银行,于1979年又推出了“农村综合发展计划”,旨在通过向农户提供软贷款(高达50%的资本补贴)来促进农户自就业。该计划虽然在扶贫方面取得了一定成绩,但给金融也留下了很大的不良影响,贷款回收率仅有25%~33%,并迫使中央政府在1989年通过农业、农村债权减免计划豁免了许多债务。为了弥补“农村综合发展计划”的不足,印度又于1992年推出了一项与自助团体合作的银行联系计划,由此印度建立起世界上最大的小额信贷体系。

以上分析可以看出,发展中国家农村政策金融的存在原因和功能定位是极为复杂的,很难将其简单地归结为弥补市场失灵或农业的一般弱势特征。相比较而言,如果说美国农村金融的难点可以归结为农业的一般弱势性,日本的难点主要是源于小农户的弱势农业,那么对于发展中国家来说,市场的严重残缺不全、传统因素的干扰和二元经济结构的约束,再加上大多发展中国家都存在的人多地少和贫困人口问题,对农村金融发展的约束就不仅仅是一个难点问题,而是一个网络状难题集合。

因此,可以以农业和农村经济的弱势性为核心,建立基于“弱势性—资源优化配置—市场形成”这一逻辑关系的分析框架。这一框架是以发展中国家为对象,其假设前提是农业和农村经济市场尚未形成或正在形成中,而农业和农村经济的弱势性是先天的客观存在,它既包括农业的一般弱势性,也包括人多地少、弱势的农户结构、城乡二元经济结构和传统约束因素的影响等。它不仅影响着资源的优化配置,也影响着市场的形成;其中可以引入公共产品、信息不对称、道德风险、交易成本、激励问题一类的分析。基于这一分析框架,农村政策金融的功能和作用就被解释为:设法帮助克服这种弱势性对资源

优化配置和市场形成造成的不良或不利影响,或者是直接培育能够克服这种弱势性的力量、经济形式和机制,以实现经济的均衡发展。这种基于“弱势性—资源优化配置—市场形成”的分析框架,不仅有利于从一个国家的具体国情出发、从更深的层面上分析和理解农村政策金融的存在原因和功能定位,即使对于发达国家,比市场失灵也更具有解释力,不过这就需要把所谓的市场失灵理解为市场形成中的障碍。

三、农业投资效益生成的整体性与农村区域产业化体系的构建

从各国的经验看,农村政策金融的定位基本上是在围绕着农业发展和农户扶持两个方面演进的,但在不同发展阶段其侧重点又各不相同,从而使政策金融定位呈现出明显的阶段性。在政策金融发展的较低阶段,其定位一般侧重于个性的具体问题的解决;而在政策金融进入较高阶段后,其定位逐步转向基于以农业为核心的农村区域产业化体系构建层面的系统性问题的解决,并强调可持续性。这种定位转移是一种必然趋势,其根源就在于农业投资效益生成的整体性。实际上,各国农村政策金融定位的差异性直接源于各国农业、农村经济弱势性的不同,而不同的弱势性则是通过农业投资效益生成的整体性这一机制发挥作用,并表现出对农业、农村经济发展影响程度的不同。这就需要用不同的政策金融克服不同的弱势性,但这只是一种阶段性差异,各国政策金融实际上是朝着同一方向迈进,其总体目标最终都将转向农村区域产业化体系的构建上来,只有在这种条件下农业投资效益生成的整体性所形成的负面影响才能最终得到克服。

就中国而言,农业发展与农民增收在一个相当长的时期内都是农业、农村经济发展战略的核心问题。从宏观上看,这一问题的最终解决主要有两种路径^[22]:一种是通过工业化、城市化将过多的农业人口转移出来,以便能够通过提高单个农户的用地规模来推动农业发展和提高收入水平;另一种是扩大投资,用投资换土地的方法来推动农业发展和提高农民收入。多年来,理论界对第一种路径研究的较多,而对第二种路径则研究较少。无论是刘易斯的二元经济模型、拉尼斯—费景汉模型,还是乔根森模型和托达罗的人口流动模型,都是从农村劳动力转移的角度来讨论城乡经济均衡发展的实现问题,

均在很大程度上把城乡二元经济结构的消除看作是随着农村剩余劳动力转移而自发实现的过程。但实际上,由于农业弱势性、人地矛盾和传统制度性约束因素的存在,农业、农村经济的发展决非是一个自发的过程,从而自身会形成强大的发展压制力和约束力。这种发展压制力和约束力的存在,既与具体的约束因素有关,又集中源于农业投资效益生成具体区域和产业上的整体性特征,从而使第二种路径难以实现,也很容易为人们所忽视。

在人均耕地规模较小且被限定的条件下,单个农户通过增加投资来提高收入的幅度是有限的,其边际投资收益会迅速趋于零。要把扩大投资作为提高农户收入水平的一种方法,其条件是:在一定的区域内要有足够多的农户按同等生产水平同时扩大投资以形成专业化、规模化优势,与此相关的农产品深加工产业和服务业也达到了相等的专业化和生产力水平,并且相关的基础设施能够配套、产品营销体系和产业组织建设也达到了相适应的水平等。也就是说,农业投资效益的生成在投资的区位布局和产业配置上呈现出整体性。农业投资效益生成的整体性,或者说农业投资的整体效应决定了:在土地总规模足够大和单个农户占地规模既定的条件下,要想通过扩大投资来最大限度地提高农户收入,农户的投资必须具有同步性,必须在投资总额和相关各个产业方向上实现专业化效益和规模效益。同时,农业投资的整体效应对单个农户投资效益形成的影响程度,与农户的分散程度,或者说与单个农户的生产或经营规模有着显著的相关性,农户的分散程度越高、规模越小,其影响程度越大;但是,即便是单个农户的规模相当大(如象美国那样),其相对于最佳的区域和产业规模仍存在着较大的差距,整体效应的机制和作用就仍然十分显著。值得注意的是,单个农户的规模差异对实现农户投资同步性的难易程度有着更为显著的影响。美国那样的以大农场为主的国家与中国这样的以小农户为主的国家相比较,其实现农户投资同步性的难易程度甚至有着质的差异。

由于农业投资的整体效应和农户投资同步性要求的存在,就要求建立一个强有力的政策金融体系,以便能够对同一区域内的所有农户在各个产业方向上的投资进行协调,并对弱势环节给予扶植或支持,从而能够实现投资效益的最大化,推动农业发展。这才是农业政策金融存在的最重要原因之一。纵观世界各国农村政策金融的形成与发展过程,显著的共性是:几乎所有国家的农村政策金融都形成于农业产业化的关键时期,框架体系也均完成于以农业

为主的农村产业化体系的构建过程。其原因就在于,农业产业化的关键时期是农业投资高度集中的时期,农业投资的整体效应和农户投资的同步性要求开始显著发挥作用,而到了农村产业化体系的构建时期,多功能农业的发展,与农业相关的第二、三产业的发展以及现代化市场体系的构建已全面展开,整体效应的机制作用和投资的同步性要求也达到了空前水平,通过构建完善的农村政策金融体系来解决投资同步性和协调问题就成为必然的政策选择。因此,尽管在农村政策金融形成与发展的最初阶段,其定位通常仅仅是一些农业发展和农民生活方面的个性问题,如农业生产、农产品销售与储备、扶贫等,但随着农业和农村经济的发展,其定位必然会转到农村区域产业化体系的构建上来,并结合政策金融的特性来解决制度与体系安排问题。

由于中国农业、农村经济发展已进入到以农业产业化、产业结构升级和城市反哺农村为特征的关键时期,以农村区域产业化体系的构建为总目标来解决农村政策金融的定位和制度安排问题,不仅有利于统筹农业、农村经济发展的各个方面,而且有利于农村政策金融稳定、可持续发展。

四、农村政策性金融体系的构建

基于以上对农村政策金融基本性质的分析并结合中国的实际,笔者认为:在目前和一个较长的时期内中国的农村金融体系应当以政策金融为主体,重点支持和发展合作金融,商业金融只是一种补充形式;但政策金融与合作金融的市场化、多样化运作应是努力创新的方向。在中国农村经济和金融处于极端弱势的条件下,不适当地提倡发展农村商业金融^[23],其结果很可能是使披着现代金融外衣的高利贷金融获得发展。

(一) 农村政策金融的运行原则

政策金融是金融的一种特殊形式,是金融与财政相结合的产物。广义的政策金融包括两个部分:第一是财政金融化的结果,即财政以金融形式进行的投融资,它是以特定的投资目标为前提的;第二是金融财政化的产物,即为了实现一定的产业和经济发展目标,通过财政支持和政策优惠等方式对金融加以改造而形成的特定金融形式,即狭义的政策金融。狭义农村政策金融具有四个特点。第一,具有明确的政策意图。尽管不同时期的政策意图有所不同,但总的来说可以概括为稳定和发展农业、扶植农户。第二,其经营范围是那些从经济均衡发展目标

出发,通过自身力量难以实现资源优化配置的农业、农村经济领域,功能特点是培育经济体的自我发展能力,而不是完全替代,也不是永久性的补充。第三,财政对政策金融运行过程中的损失和政策性亏损进行补贴或给予税收优惠,使其能够维持金融的完整性,尤其是金融的盈利性。第四,具有双赢性。对于财政来说,是利用财务杠杆来扩大和强化财政职能;对于金融来说,是借助于财政的力量来拓展新的领域,改善金融运行的宏、微观基础和生态环境。

农村政策金融的运行原则主要包括:(1)经营性原则,是指政策金融必须按金融的经营性进行运行,以维护金融形式的完整性。(2)财政、金融按职能运行的原则,即财政必须对政策金融运行过程中的利息优惠、费用和政策性亏损等给予补贴,并承担相应的监管职能,金融主要承担经营管理职能。(3)赢利性原则,是指在财政提供必要补贴的条件下,政策金融应以适度的赢利为经营目标,以实现政策金融的可持续发展。政策金融的赢利性原则不是以利润的最大化为目标,而是以政策金融可持续发展和社会效益的最大化为目标。

(二)农村政策金融的基本构成

一个国家的农村政策金融主要由政府职能型和经济扶植型两种类型构成。经济扶植型是指源于农业与农村经济的弱势性而形成政策金融。在农业、农村经济的发展过程中,其弱势性(如农业的弱势性、人多地少、城乡二元结构等)会在经济层面上形成这样或那样的弱势属性(如投资收益低、风险大等),给其发展造成困难,这就需要借助于政策金融来帮助农业、农村经济克服这种弱势性,以实现经济的协调、均衡发展。政府职能型是指基于政府职能的发挥而形成政策金融。农业与农村经济在某些方面具有公共产品的属性,如环保、资源储存与再生、自然灾害救助、基础设施建设、扶贫等,它本应由政府和社会来支付或提供,但由于政府财力有限,或者是为了提高效益,对这些公共产品的支付采取了政策金融的形式,这种意义上的政策金融实际上是政府职能的一种实现形式。政府职能型政策金融有着相对独立的演变路径,但它与农业、农村经济的弱势性及其状况有着密切的联系。因此,一国农业、农村经济的弱势状况及其成因在很大程度上决定着—国农村政策金融的基本构成与特征。

(三)农村政策金融体系

一个国家的农村政策金融的结构既取决于农业、农村经济的基本结构和城乡经济关系,又与农业产业化、农村区域产业体系的发展程度相联系。中

国不仅以小规模农业为主,而且存在着严重的城乡二元经济结构问题,这决定了中国不可能像美国那样直接构建起以合作金融为主的农村金融体系,也很难像日本那样较多地利用合作金融,而是必须在较大程度上依靠政策金融。基于这一点,如果从构建完善的农村区域产业体系出发,中国农村政策金融体系构成包括四个方面。(1)信贷体系。专门的政策金融机构承担农业、农村中长期固定资产贷款和基础设施贷款;政策金融支持的合作金融承担以农业为主的中短期生产、经营性贷款,并逐步发展商业金融的补充作用;建立发达的小额信贷体系,以解决小农户和贫困人口的生产、经营性融资和生活融资问题。(2)农业保险。构建以合作保险为基础、政策性保险为主体、商业保险为补充的农业保险体系。其中政策性保险主要体现在提供再保险服务、保费补贴和政策性经营亏损补贴三个方面。(3)粮食储备、主要农产品价格风险补偿、信用担保和信贷保险,应由专门的政策金融机构承担。(4)逐步构建以财政支持为基础的农村社会保障体系。

五、结 语

中国农村金融改革虽然已进行多年,但“三农”金融服务难的问题一直未能得到有效解决。究其原因,对农村政策金融认识的不到位应是重要原因之一,与此相关的是中国究竟需要一个什么样的农村金融体系的问题并没有解决。市场化只不过是一个方向,很难直接借助市场化来解决中国农村金融的难题。基于“弱势性—资源优化配置—市场形成”的分析框架,在中国农业与农村经济仍处于极为弱势的条件下,需要认真研究的问题是:如何有效利用政策金融帮助农业和农村经济克服其弱势性对资源优化配置和市场形成造成的不良影响,或者是如何培育能够克服这种弱势性的力量、经济形式和机制,以推动城乡经济的协调发展。

参考文献:

- [1] 郑 晖. 中国的农村金融与农业政策性银行:在亚太农村金融政策与监管框架高层论坛上的发言[J]. 农业发展与金融,2007(4):10-12.
- [2] 何广文. 对农村政策金融改革的理性思考[J]. 农业经济问题,2004(3):14-18.
- [3] 高 峰,王学真. 中国农业政策金融存在的问题及改革[J]. 山东理工大学学报:社会科学版,2007,23(4):9-14.
- [4] 瞿 强. 论作为国家主导型经济发展战略工具的政策

- 金融[J]. 经济研究参考,1999(A7):12-22.
- [5] 匡家在. 1978年以来的农村金融体制改革:政策演变与路径分析[J]. 中国经济史研究,2007,22(1):106-112.
- [6] 中国人民银行上饶中心支行课题组. 农村产业结构调整与政策性金融支持的理论及实证分析:农村产业与金融视角下的市场资源失灵和政策导向[J]. 金融研究,2006(10):181-190.
- [7] 康书生. 外国农业发展的金融支持:经验及启示[J]. 国际金融研究,2006(7):11-17.
- [8] 张红宇,李娜. 西班牙农村金融政策的演变与启示[J]. 世界农业,2004(8):31-33.
- [9] 赵洪. 东亚发展中国家的政策金融及其启示[J]. 当代亚太,2001(9):28-32.
- [10] 唐秋风. 借鉴国际经验,完善我国政策金融体系[J]. 学术论坛,1999(2):27-31.
- [11] 陈春生. 城乡一体化与农村金融发展模式、路径的探讨[J]. 西安财经学院学报,2006,19(5):55-60.
- [12] 张元红,马忠富. 当代农村金融发展的理论与实践[M]. 南京:江苏人民出版社,2002.
- [13] Stiglitz J, Weiss A. Credit rationing in markets with imperfect information[J]. American Economic Review, 1981,71:393-410.
- [14] Stiglitz J. Markets, market failures and development[J]. American Economic Review, 1989,79:197-203.
- [15] 褚葆. 当代美国经济[M]. 北京:中国财政经济出版社,1981.
- [16] 高伟. 日本农协金融的早期发展概况及启示[J]. 济南金融,2005(5):48-50.
- [17] 周维宏. 新农村建设的内涵和日本的经验[J]. 日本学刊,2007(1):127-135.
- [18] Reddy Y V. Governor of RBI:Future of rural banking lectures on economic and financial sector reforms in India[M]. New Delhi:Oxford University Press,2002.
- [19] 朱超. 农村金融体系发展中的政府干预:以印度为例[J]. 经济与管理研究,2007(1):90-94.
- [20] 白广玉. 印度农村金融体系和运行绩效评介[J]. 农业经济问题,2005(11):75-78.
- [21] 李超民. 谈农村合作金融体制改革:来自印度的教训[J]. 中国农业会计,2005(9):36-38.
- [22] 黄宗智. 三大历史性变迁的交汇与中国小规模农业的前景[J]. 复印报刊资料:农业经济导刊,2007(12):7-20.
- [23] 汪三贵,李莹星. 印尼小额信贷的商业运作[J]. 银行家,2006(3):110-113.

Construction of rural policy-oriented finance and the system based on the perspective of the regional industrialization

CHEN Chun-sheng^{1,2}

- (1. School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China;
2. School of Economics, Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an 710061, Shaanxi, China)

Abstract: In order to have a good grasp of the way of constructing rural policy-oriented financial system, this paper, firstly, proves that the orientation of rural policy-oriented finance is based on agricultural and rural economic weakness rather than market failure through analysis of theoretical evolution and empirical comparison of foreign cases. Secondly, from the perspective of agricultural investment, it reveals that the effect of this weakness on the orientation of rural policy-oriented finance comes from the completion of investing benefit's in agriculture. With the maximization of the investing return, there is a certainty that the orientation of function ultimately can transfer to the construction of rural regional industrialization. The conclusion of the paper is that the main functions and roles of rural policy-oriented finance is to help agriculture and agricultural economy to overcome the weakness and unfavorable influence on resource distribution and market formation.

Key words: rural common economics; policy-oriented finance; agriculture investing benefit's generation; system of regional industrialization