

“三农”决策要参

2013年第56期(总第56期)

清华大学中国农村研究院

2013年12月25日

日本、韩国、台湾地区 农村金融组织架构及经验借鉴*

内容摘要: 韩国、日本与我国有相似的经济发展历程,农业生产方式也较为接近,其农村金融获得了较好的发展,可为我国农村金融的发展提供有益经验;中国台湾地区的农村金融也可为内地农村金融发展提供有益的发展经验。日本、韩国和台湾的农村金融体系均具有明显的政策性和合作性,真正体现了以农民为主的农村金融需求主体的利益诉求,并因其具有先进的组织管理体制和法律法规的保障支持,有效促进了农村经济社会的发展,有许多值得借鉴之处。

关键词: 农村金融 农协 组织 经验

*本文为清华大学中国农村研究院2012年重点研究课题“深化农村金融改革的重点领域和基本途径”(编号:CIRS2012-4)的部分研究成果。

一、日本、韩国、台湾地区农村金融组织架构

(一)日本农村金融的组织概况及功能

日本的协会发展模式,解决了其在工业化过渡时期的农村金融问题。日本农业经济主要是劳动密集型经营,在工业化过程中,曾经历传统农业衰退的问题,并经历了战后经济的高速增长。借鉴日本农村金融体系中的农业协会发展经验,可以深化我国农村金融、农村信用合作社改革,让合作金融更好地为农业农村经济服务^①。

日本农村金融体系由农业协同组合银行(农协)、农林渔业金融公库(公库)和一般金融机构组成。日本农协由村镇农协银行、都道府县信用农协联合会和国家级农林中央金库(金库)构成。下面主要介绍农协的组织结构、业务和功能。

1.日本农协的合作组织结构模式

(1)农协的成员。农协成员包括正式组合成员和准组合成员。正式组合成员是农民,日本的大部分农民都参加了农协。准组合成员是指其他利用者,这类成员不具备表决权。

(2)农协的运营组织。农协以全体大会或全体代表大会为最高决策机构,按照事业类别设立下属部门,以原有的村落共同体为基础设立机构。

(3)农协的分类。按事业类别分为综合农协和专业农协。

^①聂峰、许文新:《从日本农协发展看我国农村金融改革》,《农业经济》,2008年1月。

综合农协兼营农村经济生活中多项事务,包括金融、共济、采购、销售、指导等事业。专业农协指以特定目的为中心的农协,如蓄产、乳制品农业、果树园艺等。

2.农协得到政府的扶持,并发挥政策性金融功能。农协受到政府的引导和扶持。在《产业组合法》制定和推进产业组合的设立时期,大藏省、农商务省起了主导推进作用;战后的农协起步也同样是在政府强有力的领导下进行。同时,农协还发挥着政策性金融的功能,代理政府的农村政策性金融服务。

3.农协具有完备的信贷事业。农协的信贷事业是综合事业的一个部门,通过存款账户对其他部门,如指导、销售、采购、共济等部门的资金进行结算和利用,包括向存款账户转入农产品销售贷款,从存款账户支付购买农业生产资料的贷款等。农协资金主要有3个阶段的流动。农林中金和信联在资金应用中主要发挥以下作用:一是资金的季节性变动调整和地区间的调整以缓解农协资金不足;二是剩余资金的应用,这是农协目前的一项重要功能;三是制定全国或县范围的经营战略、事业方针,包括每3年的中期计划和每年度的计划;四是活动的策划和推进,包括增加储蓄、加强放贷、强化各种服务功能为目标的活动。

4.农协发挥对农业及农户的服务指导功能

(1)农业技术和经营指导。农协将对农户的新品种种植和产地培育提供资金支持,并对农户进行农业经营的计划编制指导、放贷审查、贷后管理,以及财务和纳税方面的指导。

(2)生活指导。农协对成员进行生活改善、家庭收支情况记账、生活设计等方面的指导,通过增强成员生活的计划性,增加其储蓄,减轻负债。

(3)为农户负债提供对策。农协通过与行政部门配合,发挥对农户负债状况的指导力,可以有效地实施政府的相关举措。

(二)韩国农协的组织结构及事业

韩国农协是该国农村金融主要的供给主体。韩国农业协会联盟(the National Agricultural Cooperative Federation, NACF)成立于1961年。2000年7月,原韩国农协与韩国家畜协会联盟和韩国人参协会联盟合并形成新的韩国农协。韩国农协相当于中国的供销合作社,是一个由政府主导的农民组织。目前,韩国99%以上的农民加入了农协。韩国农协经过40多年的建设和发展,实施了10多个重大的项目工程,已成为保护和推动本国农业与农村经济发展的组织,被韩国国民称为“国民的生命库”。韩国农协通过开展各种农业业务、银行业务、保险业务和技术服务等手段支持农业和农村的发展。韩国农协的经验表明,农民合作经济组织是解决小生产与大市场矛盾的有效组织载体,在小规模农户家庭经营的国家成立农民合作经济组织具有重要的意义^②。

从组织架构来看,韩国农协分中央农协和基层农协两级体制。省(道)市一级不设农协,只设中央会的派出机构。基层农

^②徐晓丹、马国华:《韩国农协在农村经济发展中的作用及启示》,《经营管理者》,2011年第15期。

协以县(郡)乡(邑)农协为主,但目前并非每郡一个及每邑一个,而是由8~15个邑组成一个基层农协。基层农协又根据工作内容不同分为地区农协、地区畜协、专业农协、专业农协联合会等。

1.中央农协。韩国中央农协设中央会,中央会设理事会,理事会设会长、专职理事各1人。中央理事会下,由3名代表理事各成立小理事会,独立负责重要的事情决策。此外,中央理事会还下设监事委员会及督察,主要职责是监督中央会及其成员,监事会由中央理事会3人以上组成,设委员长1名,但中央会会长、专职理事、代表理事不能加入。

由于韩国农协是一个独立的经济体,实行独立核算,自负盈亏,所以其主要工作是经营活动,通过经营活动促进农业的发展,积聚更多的资金来为农村服务。农协中央会的工作主要通过3个代表理事会完成,形成以3个代表理事会为中心的经营责任制。监事委员会的委员长由选举产生,所以很少受权力的掣肘,监督效率是很高的。之所以另设督察是因为监事委员会主要是对业务、财产进行监督,而督察则主要是对领导和职员进行调查,保证了中央会的清廉高效。

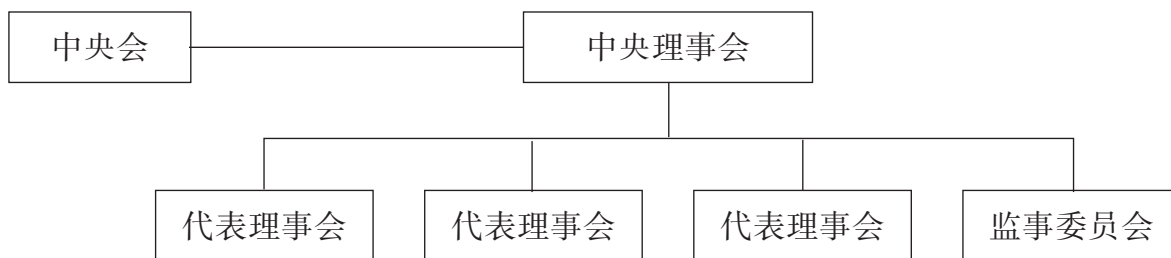


图1 韩国中央农协机构

2. 基层农协。 韩国基层农协直接面对农户,为农民服务。基层农协设理事会,由社长、常务理事、外聘理事组成,实行社长负责制。常务理事和外聘理事要分担社长的职责。另外,很多农协还设有指导员,指导农民进行生产经营。基层农协的社长由选举产生,中央会可进行监督。农民可自由入会,但入会6个月内没有投票权,以防为选举而入会的现象。

专业农协联合会可从国家及公共团体借入资金,代行政策事业。地区农协和畜协可以准会员身份加入专业农协联合会。为实现经济事业经营的专业化,基层社可在自有财产以内,以实物向同一法人出资。为扩大自有权,基层社可向非社员发行优先出资券。持券人没有表决权,但分红优先于社员。该券不得向非农协的合作社、共同事业法人、专业农协联合会、

表1 韩国农协开展的事业

教育支援事业	扶持地区农协的管理组织及经营活动,实施对成员的教育训练和增进权益的事业。
经济事业	为了农民能够稳定从事农业活动,支援从生产、流通、加工到消费的多种经济事业。
信用事业	目的在于保证农协本体活动所需的资金与收益,提供富有特色的农业金融服务。信用业务不仅是提供商业银行服务,同时提供信用卡、保险、互助金融、外汇、股票等多种金融服务。

注:韩国农协的收入,几乎全部都来源于信用事业,而经济事业和教育支援事业在于公益性质,通过信用事业的利润来支持这两项事业的开展^③。

^③李范锡:《农协主导的农资统一采购——访韩国农协中央会北京办事处首席代表李范锡》,《中国农资》,2009年第8期。

加入中央会的基层社发行。为鼓励社员积极利用农协事业，先按社员利用事业份额分红，然后再按出资额分红。为提高基层社会计的透明性和中途评价社长的经营业绩，资产总额 500 亿韩元以上的基层社须在社长任职两年会计年度，由外来会计进行审计一次。基层社所有领导因违反法令、章程或渎职而给该社造成损失的，负有赔偿其损失的责任。如经社员 300 人或 10% 的社员同意，可要求社长召开大会；常务社长至多连任 3 届。为扩大规模和提高竞争力，基层社合并的决议由社员过半数赞同即生效。

（三）台湾地区农业金融体系及做法

中国台湾地区在向市场经济转轨中，重视农村金融对农业、农民和农村经济的积极推动作用，始终把农村金融作为调适生产结构、改进农产品运销、推动农业生产现代化和农产品市场现代化的重要手段，逐步形成了独具特色、完善的农村金融体系。台湾地区农村金融体系属于农村资金保障型，能够充分满足其农村资金的需求。中国内地在向市场经济转轨中，正在积极构建有效满足农村资金需求的金融体系，可借鉴台湾地区农村金融发展的有益经验^④。

1. 新世纪以来台湾地区的农业金融体系进行了较大改革。20 世纪 80 年代台湾地区的金融自由化使得金融机构大量增多，

^④雷启振：《台湾农村金融体系及对大陆的借鉴》，《当代经济》，2010 年第 12 期。

银行竞争加剧。90年代的经济持续不景气、社会不稳定、股市动荡、建筑融资抵押和购房贷款担保价值降低，银行业逾期贷款大幅度上升。2002年11月30日，台湾地区举行全省农业金融会议，要明确改革农渔会信用部的体制，满足农渔民对金融服务的需求，建立相对独立的农业金融体系，开启了台湾地区农业金融改革的帷幕。台湾地区的农业金融改革主要措施有以下几个方面。一是建立农业金融法律体系。2004年1月30日，台湾地区《农业金融法》正式施行，为建立独立于一般金融体系的农业金融体系确立了法律依据。该法全面规定了农业金融体系的整体架构，为建立以农渔会信用部为主体的农业金融体系打下了基础。《台湾农会法》和《台湾渔会法》明确了农渔

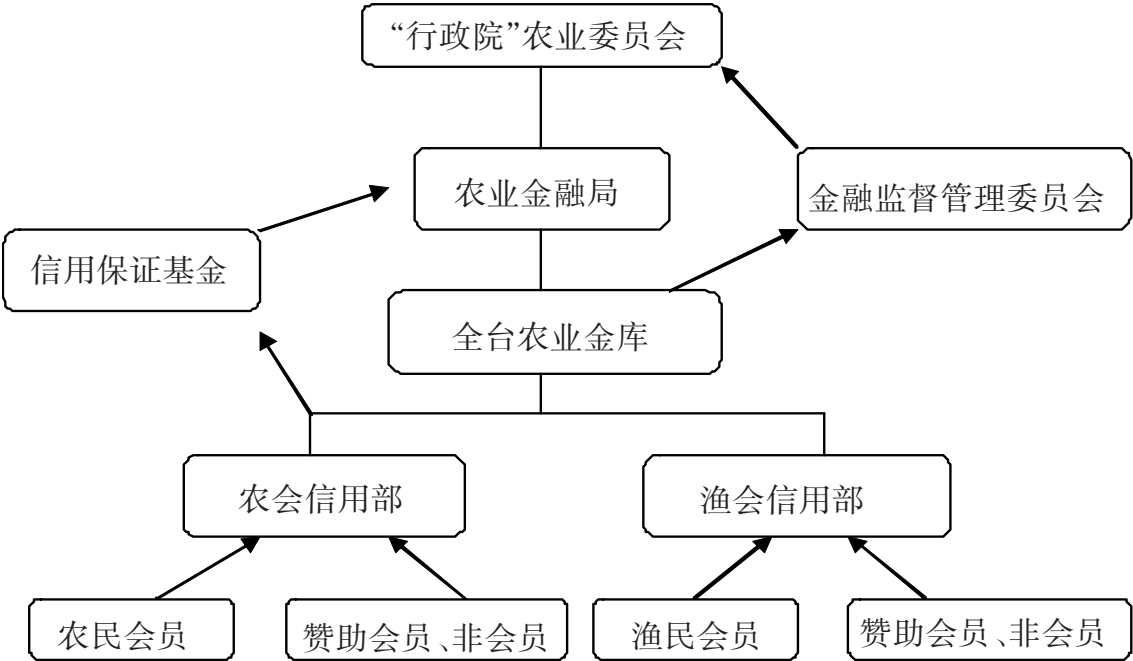


图2 现阶段台湾地区农业金融体系

会的法人地位。根据《农业金融法》又出台了一系列的农业金融子法规,内容涉及农渔会信用部的业务经营和风险管理等各方面,从而建立起了较完整的农业金融法规体系。二是根据《农业金融法》,建立起了全新的农业金融架构。改革后由“台湾行政院农业委员会”全权负责农业金融体系,负责农业金融政策制定,规划和推动政策性农业专案贷款。“农委会”下设“农业金融局”,该局的施政目标是构建完整安全的农业金融体系,促进农村经济发展,改善农民生活。其主要任务是负责农业金融机构的管理,推动政策性农业专案农贷,加强对农会渔信用部的辅导,落实信用部内部控制及稽核制度,提升农渔会信用部专业能力。全省的农渔会信用部是农业金融体系的主体,直接向农渔民贷款。农业金库的职责是辅导信用部业务发展,收受信用部转存款及资金融通,办理重大农业建设、农业、专案融资及稳定农业金融秩序。“农委会”委托“行政院金融监督管理委员会”对农业金库和农渔会信用部进行监管。另外,对于经济状况不好、担保能力不足、达不到贷款机构条件的农渔民,将由台湾地区农业信用保证基金担保,以协助担保能力不足的农渔民取得资金。

2. 台湾地区农业信贷主要做法

(1) 农业金融改革为农业信贷提供保障。台湾地区的农业金融改革逐步健全了农业金融体系,建立起了以农渔会信用部为基层信贷机构、农业金库为上层辅导机构的二级金融体制和

以“行政院农委会”为最高决策机构的一元监管机制，农业金融体系独立性大大增强。农渔会信用部实行独立核算，吸收（赞助）会员和非会员存款，优先满足农业信贷需求。2004年至2011年农渔会信用部贷款量稳步上升，贷款余额从2004年5587亿元上升至2011年底7427亿元。2011年底，全省金融机构存款总余额32.91万亿，放款余额20.7万亿。农渔信用部存款余额共1.53万亿元，放款余额7663.73亿元，分别占全国总量的4.64%和3.7%。农会信用部存款余额1.41万亿元^⑤，占农渔会信用部总存款余额的92.16%，其中，会员存款6230.94亿元，赞助会员存款2700.23亿元，其他存款5172.73亿元；贷款余额7017.52亿元，占农渔会信用部总贷款余额的91.57%。

(2)完善基层管理体制。农业金库作为农渔会信用部的上层机构，在保证信用部健康发展方面起着关键作用。农业金库的职责是：辅导信用部业务发展；收受信用部转存款及资金融通；办理重大农业建设、农业专案融资及稳定农业金融秩序。业务经营范围包括：重大农业建设融资；政府农业专案融资；配合农、渔业政策之农、林、渔、牧融资；《银行法》第71条各款所列业务以及其他经主管机关核准办理之业务等。其中，对信用部的辅导对于提升信用社专业能力极为重要。农业金库对农渔信用部的辅导包括一般辅导和专案辅导。对逾期贷款比例低于15%

^⑤考虑到数据可得性，下面用农会信用部的情况作为代表来说明农渔会信用部的情况

的信用部进行一般辅导，内容包括帮助信用部厘定业务规章、建立经营管理制度、建立内控制度、辅导办理农业融资和专案贷款、健全财务结构、贷款催收、提供金融经营信息和对信用部员工进行素质训练等。对逾期贷款比例超过15%的信用部则需要派小组进驻，对信用社业务与管理等各方面进行监督辅导。改革后，农渔信用部经营情况明显好转，逾期贷款比例逐年降低，盈利能力上升。农渔会信用部逾期贷款比例大幅下降，其中，农会信用部逾期贷款比例从2001年的19.58%下降至2011年的2.49%，净利润从2001年的1.27亿元增长到2011年的40.08亿元。

(3)中长期信贷措施。现代农业需要较多的农业基础性投资如土地整理、机械的购买等，投资周期长，风险较大。商业性金融机构往往不愿涉足农贷，特别是中长期农业贷款。21世纪初，台湾积极推动农业现代化、产业化和农村再生计划，更需要金融机构中长期信贷的支持。台湾农业金融体系采取的做法主要如下。

一是对贷款范围和可得性方面有严格规定，优先保证农民资金需求。农业金融局农渔会信用部的贷款优先满足会员的需求，对赞助会员的贷款不能超过其存款的100%，逾期贷款比例不超过2%且资本充足率达到8%者不能超过150%。逾期贷款比例较低的可以办理同县(区)的非会员部分贷款业务，但放款总额不能超过非会员存款总额的100%，部分经营较好的可适当放

宽限制。2011年,农会对会员放款余额2591.41亿元,对赞助会员和非会员放款余额分别为2030.41亿元和2148.31亿元,而赞助会员与非会员存款超过7000亿元。对于会员的信贷申请,经济状况较差,不满足信用部担保条件的,要求送农业信用基金担保,担保基金对农民担保费率优惠,2011年基本费率为0.35%~0.7%(企业为0.5%~1.4%)。2011年信用保证基金承保贷款39347件,保证贷款金额为207.25亿元。承保额中,农业金融机构占比98.54%,政策性农业专案贷款占比84.96%。

二是对中长期信贷强调抵押。农渔会信用部规定1~7年为中期授信,超过7年为长期授信。中长期信贷以购置资本性支出为主,一般不超过20年,购买住宅贷款最长30年。借款用途要求具有积极性与建设性,足以改善或增强其生存能力。要求借款人提供担保品,长期借款需提供土地、建筑物及生产性机器设备等担保品,中期贷款除了上述担保品还要求其他担保。由于中长期授信期限长,一般考虑应用浮动贷款利率。除了这些限制,必要时还签订特约条款,规定流动资金余额、对资本支出的限制等。2011年,农会信用部发放一般贷款(非政策性贷款)5523.97亿元,其中担保贷款5165.69亿元,占比93.51%。

三是将一些容易归类或对农业发展有特别作用的融资需求归入政策性专案贷款,由农业发展基金对此类贷款提供补贴。农业发展基金是为了农业未来发展、增进农民福利而设置的,总额1500亿元。专案贷款的发放可由发展基金委托农渔会贷

款,农渔会不承担风险,只收受经办费用,也可以由农渔会在限额内自行发放,农业发展基金给予利息补贴。专案贷款内容包括农建贷款、农机贷款、农民经营改善贷款、农家综合贷款、造林贷款、小地主大佃农贷款、农业扎根贷款等共 18 个类别。贷款利率较低,大多数类别如农建贷款、农机贷款年利率为 1.5%,造林贷款和小地主大佃农贷款利率 1.25%,只有改善财务贷款利率超过 1.5%,为 3.0%。期限覆盖短中长期,大多为中期贷款,如农机贷款期限为 1~7 年,提升畜禽产业经营贷款期限 1~15 年,造林贷款和小地主大佃农贷款(承租、购地贷款)1~20 年。2011 年,发放专案贷款 381 亿元,约 6 万农渔民受益;农业发展基金贷款余额为 1259 亿元,约 27 万农渔民受益;自专案贷款发放以来,累计贷放数为 79 万户。农业基金贷款在推动农业政策方面发挥着特殊的作用,如小地主大佃农贷款鼓励农民扩大耕种面积,农业扎根贷款则对刚从事农业的青年实行优惠。台湾还对农业金融机构实行税收减免,如减免农渔会信用部营业税和所得税。

二、对我国农村金融发展的启示

中国与日本、韩国虽然具有不同的国情和经济社会发展背景,但在经济发展不同阶段中具有一些相似的特点,包括自然条件、农业发展历史、农业生产方式等方面。日本、韩国以及中国台湾农村金融的发展经验中,有一些值得借鉴之处,可为我国农村金融的发展提供参考。

1. 由于“三农”问题的特殊性，在农村金融发展中应重视合作金融和政策性金融的作用。农村经济的发展，离不开设在农村地区的金融机构的支持，特别是离不开农村合作金融组织的支持。今后应从以下方面研究我国农村合作金融的发展现状和改革方向。一是推进信用社法人治理结构改革，巩固和增强信用社为“三农”服务的力度。保持县(市)社法人地位稳定，进一步发挥农村信用社支农主力军的作用。二是允许有条件的农民专业合作社开展信用合作。目前许多专业合作社在组织结构、管理制度、运作模式等方面，因适应农村经济制度而得以较快较好的发展。分析这类专业合作社在组织、管理、地理等方面的优势，会员之间信用合作机制，以及风险控制和内控机制。三是引导其他合作性非正规金融组织发展。农村经济社会具有明显的地缘性，且村庄内农户之间的亲情纽带非常重要。这就使在当地发展的农村金融机构有牢固的信用基础。对此类非正规金融组织的典型案例进行分析，研究其组织优势、信用合作机制、功能定位等。

中国农业发展银行是我国唯一的农业政策性银行，国家应充分发挥政策性金融对农业的支持保护作用，统筹安排财政支农资金与农业发展银行信贷计划，形成国家财政资金与农业发展银行贷款的支农合力，通过国家财政专项拨款，建立农业基金等多种形式充实农业发展银行资金来源，扩大农业发展银行业务范围，充分发挥政策性金融的支农作用。

2. 农村经济的发展, 离不开设在农村地区的金融机构的支持, 特别是离不开农村合作金融组织的支持。建立一种类似于韩国农协这样的组织, 在为农民提供产前、产中和产后服务的同时, 发挥农村管理的“第三部门”作用。第三部门是相对于“第一部门(公权部门)”和“第二部门(私人部门)”而言的, 既不同于纯粹的公权部门, 也不同于纯粹的私人部门, 但又与公权部门和私人部门有着密切的联系, 成为与市场调节、政府干预既相区别又相关联的一支新兴力量。目前, 韩国的农业政策基本上是通过农协来实施的, 政府不仅通过立法在税收上给以优惠, 而且在资金上支持农协, 通过农协向农民提供低息贷款, 利息差额由政府补贴。政府还依靠农协来实施政府制定的多项计划, 如农业生产结构调整方案、农产品收购计划、农民培训和农业技术推广等。同时, 在应对经济全球化方面, 韩国农协很好地充当了韩国农民与国际对话的代言人, 为降低世界贸易协议对韩国农民的负面影响做出了贡献。可见, 许多目前在中国主要由政府部门提供的服务功能, 在韩国都早已从政府部门剥离出去, 完全由农协承担, 从而大大减少了政府与农民之间的矛盾与摩擦, 显著提高了服务效率。

另外, 由于目前我国农村特有的统分结合的双层经营体制, 农业生产仍然是以分散经营为主; 农村社会和文化传统具有极强的地缘性和血缘性, 进而对农村金融服务组织的边界提出了要求, 即农村金融服务组织应是为农村基层社区服务的, 是基于

社区成员之间的信任关系的一种协作关系。因此，我国农村应发展以地缘关系为纽带的金融组织形式。

3.促进农民专业合作社开展的信用合作。目前，许多专业合作社在组织结构、管理制度、运作模式等方面，因适应农村经济制度而得以较快较好的发展。应充分发挥这类专业合作社在组织、管理、地理等方面的优势，利用会员之间信用合作机制进行风险控制和内控管理。

4.鼓励其他合作性非正规金融组织发展。农村经济社会具有明显的地缘性，且村庄内农户之间的亲情纽带非常重要。这就使在当地发展的农村金融机构有牢固的信用基础。应充分发挥此类非正规金融组织的优势，构建基于会员之间信用关系的合作金融体制，并发挥其对成员的生产和生活服务指导等功能。

5.农民主体作用的发挥，离不开政府的主导。主导不等于替代，政府的主导作用应集中体现在为农民组织的形成与发展创造有利的外部环境。在韩国、日本和台湾地区，这一点是依靠立法来实现的。通过立法，严格界定了政府行为，有效破除了行业垄断和部门利益，从而大大降低了农民合作的组织成本和市场进入成本，保障了农民权益。

清华大学中国农村研究院 刘万霞

四川省金融办 帅旭

中国人民银行研究局 陈鹏



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)