

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2017.01.007

# 农村金融法制化：法国、日本经验与启示

惠献波

(河南财政金融学院,河南 郑州 451464)

**摘要:**法国、日本成功转型经验充分说明农村金融法制化是全面提升一个国家农村经济发展水平、实现城镇与乡村统筹发展的必然途径。我们可借鉴法国、日本农村金融法制化的成功经验,加强农村金融法律制度的独立性,真正将我国农村金融发展逐步纳入到法制化轨道中来,并且进一步加大政府支持力度,增强社会投资信心,激发农村资本活力。

**关键词:**农村金融;法制化;法国;日本

**中图分类号:**F830.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2017)01-0061-05

自20世纪90年代以来,“三农”问题日渐突显,严重影响了我国农业经济协调发展。金融是现代农业经济的基础,建立现代化的农村金融制度是我国农村经济健康发展不可逾越的重要环节,所以中国农村金融问题若要得到彻底解决,就必须充分意识到农业法律制度在农业资源配置与优化过程中的基础性地位与核心价值,逐步将农村金融管理与核算全面纳入法制化轨道。在长期的发展过程中,法国、日本积累了独具特色的农村金融法制化经验。“它山之石,可以攻玉”,总结法国、日本的成功经验对我国农村金融法制化路径设计具有十分重要的理论与实践价值。

## 一、法国、日本农村金融法制化实践历程

从20世纪70年代开始,农村金融法制化逐渐成为法律学与金融学关注的热点问题之一,学者们普遍认为一个国家需要制订专门的法律法规来对农村金融的弱质性、低效率与高风险性进行必要激励与约束,农业法律完善与否对农村金融的健康成长具有十分重要的作用。目前,农业法律滞后是转型期国家农村金融发展受到抑制的根源之一。农业经济比较发达的国家普遍制订了一大批完善的农

业政策性金融、农产品抵押担保、农业保险等专门的农村金融类法律,来对本国农村金融主体以及农村金融市场进行规范化引导、培育,法国、日本是其中较为典型的代表(见表1)。

### (一)法国的农村金融法制化实践

法国农村金融法制化进程是以办理农业政策性金融业务为主要切入点来逐步展开的。19世纪初,法国政府部门制订了《土地银行法》,并依据此部法律组建了农村信贷组织。19世纪20年代,法国政府部门又依据《农业信贷银行宪章》相关规定成立了国家农业信贷管理局对各类地方性金融机构、地区性金融机构进行业务管理,1926年国家农业信贷管理局改名为国家农业信贷银行。从法国农村金融法制化进程可以看出,“上官下民、官办为主”是农村金融制度典型特征之一,法国的各层次金融组织都具有半官方性质,在相关法律与规章的要求与制约下具体开展政策性金融业务。<sup>[1]</sup>

作为法国农业政策性金融制度的核心组成部分,合作金融业务的开展得到了法国各级政府部门政策扶持与财政支持。1894年法国成立了地方性的农业信贷互助金库,其主要职责就是全力协助法国

收稿日期:2016-11-04

基金项目:国家自然科学基金青年科学基金项目(71203148);河南省高等学校重点科研项目(17A790006);河南省社科联、河南省经团联调研课题(SK1-2016-3198)

作者简介:惠献波(1975-),男,河南濮阳人,河南财政金融学院讲师,管理学博士,主要从事农村金融研究。

表1 法国、日本农村金融法制化历程一览表

国家	项目				
	农村政策性金融法	农村合作性金融法律	农业保险法律	民法典	商法典
法国	土地银行法	农业信贷银行宪章	农业互助保险法 保险法典 农业灾害救助法	民法典	
日本	农林渔业金融公库法 小企业金融	农业合作法 农业协同组织法农协合并助成法 农业协同组合财务处理基准令等十二个附属法令	家畜保险法 农业灾害补偿法 农业信用担保保险法	民法典	商法典

农民组建的自发型的信用合作组织;1899年法国政府又制订了与农业信贷地区金库密切相关的一系列法令,使得法国一部分农业地方金库迅速变成了地区金库,地方金库与地区金库都是携手合作性质的金融性组织,其核心会员主要包括直接从事农业生产经营活动的农户和农业机构法人,地方金库与地区金库在充分发挥业务协调、技术指导、资金配置等方面起到了巨大作用。<sup>[2]</sup>

法国农业信贷互助银行运作方式本质上属于一种混合型模式。一方面,法国农业信贷互助银行所开展的业务与国家农业大政方针紧密结合,甚至可以被认为是完全为国家大政方针政策提供金融性服务的组织,即凡是符合国家相关政策或与国家中长期发展规划一致的项目,在农业信贷方面都会被给予一定程度的利息优惠,甚至由政府提供贴息或无息贷款;另一方面,法国地方性合作金融机构与省级金融机构均严格按照互相合作、共同协作的基本原则来开展金融业务,体系内部各层级部门之间均是相对独立核算单位,财务核算相对独立、自负盈亏,业务经营范围界限划分明确,体系内各层次机构民主监督机制也十分完善。

18世纪80年代,法国的互保协会开始办理农作物水灾、火灾、雹灾保险等系列保险业务,1900年法国制订了《农业互助保险法》,此部法律对法国互助保险协会承担的风险范围进行了明确划分,清晰地界定了农业互助保险社的法律地位,并对农业互助保险应享有的基本权益、承担的主要义务作出了详细规定。1960年法国政府制订了《农业指导法》,以法律法规形式对法国农业保险范围、险种等做出了详细安排。1964年法国政府推出了农业损害保证制度,此制度的出台标志着法国保险业务开始大幅度向农业生产领域拓展,与此同时,法国设立了国家农业灾害基金委员会,其主要职责就是对法

国受灾农业生产经营过程产生损失进行补偿。1976年法国编撰完成了《保险法典》,此法典对法国农业互助保险业务范畴、收费标准等问题都进行了十分具体、规范的规定。1982年法国政府出台了《农业灾害救助法》,明文规定对农业生产自然灾害和由自然灾害造成的农民房屋及房屋内部财产损失实行强制性保险。在农户遇到大灾大难时,法国政府部门还会给予开展商业保险的公司一定比例的税收优惠政策,并为保险公司提供止损再保险服务。

## (二)日本的农村金融法制化实践

日本政府十分重视本国农村经济的健康发展,其借助强大、雄厚的经济实力逐步建立、完善了以政策性金融、合作性金融、农业保险制度为主要内容的农业法律体系。

1945年,日本政府部门颁布了《农林渔业金融公库法》,这是日本农村政策性金融法律体系的核心组成部分,相关政府部门依据这一法律设置了日本农林渔业金融公库,其是日本唯一一个对农林渔业成长进行资助的农业政策性金融组织,该组织所有费用支出全部由国家财政解决,农林渔业金融公库在贯彻日本农林渔业产业政策,促进日本农(林)渔业及其相关产业健康、持续、稳定发展方面发挥了至关重要的作用。

1947年日本制订了《农业协同组合法》等十二个系列附属法令,逐步形成了一个规范各级农业协会的专业化农业法律体系。在此系列附属法令保障与规范之下,农业协会、农协合作金融组织共同形成了一个完善的农村合作信用体系,该信用体系由日本基层信用合作组织、都道府县的各级信用联合会、国家的农林中央金库三部分组成,三个层次协会以由下而上的方式参股加入上级协会,在开展保险业务方面,三个层次协会相互依存、互相补充、互相配合,吸收的广大社员存款是日本农村合作信用

体系中各级协会资金的主要来源,在资金运用方面各级协会各有侧重点,基层农业协会以内部社员为主要融资对象,信用联合会融资主要针对中小型地区性农业企业,农林中央金库主要融资对象是全国性的大型农业企业。1961年日本制订了《农业信用担保保险法》,并以此法为基础建立了抵押担保、信用担保两种融资辅助机制,为广大农户获得生产经营所需资金提供了强有力的制度保障。

20世纪20年代日本的农业保险法律制度就已经初成规模,1929年制订了《牲畜保险法》、《农作物保险法》,开始在本国推行牲畜、农作物保险业务。1947年日本政府修订了这两部法律并将二者统一命名为《农业灾害补偿法》。此部法律明确规定了日本农业保险所采用的主要形式为共济组合,由市、町、村的农业共济组合,都、道、县级别共济组合协会及全国农业保险协会三部分组成。其中,市、町、村的农业共济组合是日本农村基层性农业经济组织,其主要负责日本基层牲畜、农作物等农业保险业务,都、道、府、县组织主要承担共济组合农业保险的分保险业务,国家保险协会为日本牲畜、农作物等农业保险业提供再保险业务,三者相辅相成,共同形成了自上而下的农业保险保障体系。此外,日本政府还成立了全国性的农业信用保险协会,由其向日本共济组合联合会提供信用担保支持,各都、道、府、县级别的农业信用基金协会均为此协会会员。与此同时,日本政府还通过法律形式强行要求大宗农产品与大规模经营的农户强行参加农业保险,政府对参保农户提供一定比例再保险支持。

## 二、法国和日本农村金融法制化的经验总结

纵观法国、日本农村金融法律法制化进程不难发现,这两个国家都是以政策性金融法律制度为指引,以合作性金融法律、法令、规章为重要基石,全面开展农村合作金融相关业务,以适应农户布局分散、规模不经济的实际情况,进一步降低了交易费用,大幅度提升了农产品交易效率。

### 1. 建立了完备的农村金融体系

法国、日本两国都建立了完备的农村金融体系,在这一金融体系中,既有政府性质银行、私人性质银行,又有非正规金融组织,还有农村信贷协会与农村信用合作社等,不同性质的金融组织之间互为补充,互相促进,共同构成了日本、法国多元化的农村金融体系,最大程度地迎合了本国不同发展层

次的农业企业和农户多样化的融资需求,充分发挥了农村金融组织强大的融资功能,极大地促进了本国农村经济的健康、有序发展。<sup>[3]</sup>

### 2. 制定法律以确保农村金融机构高效运转

日本、法国都制定了系列农村金融法规,建立了完善的农村金融法律制度。1945年制订的《林渔业金融公库法》是日本农村政策性金融法律制度体系核心组成部分,之后的《农业协同组合法》等十二个系列附属性质法令逐步形成了一个互为补充、规范有序的农业协会发展的法律体系。<sup>[4]</sup>至于法国,以《农业互助保险法》和《农业指导法》为基础,1964年又制订了“农业损害保证制度”,进一步拓展了法国农业保险险种、承保范围,还筹建成立了用于受灾后对农户经济补偿的“国家农业灾害基金”。1976年颁布的《保险法典》进一步规范了农业互助保险收费标准、赔付款标准等相关业务。1982年出台的《农业灾害救助法》对充分提升法国农村金融机构融资效率提供了强有力的法律保障。<sup>[5]</sup>

### 3. 建立了农业保险法律制度

法国、日本两国均把农业保险机制的构建作为农村金融法制化进程的一个核心环节,如1976年法国在《保险法典》中就对法国农业互助保险业务范围、理赔程序进行了十分详细的规定,另外,法国政府部门还通过对农业保险公司提供高额财政补贴及税率优惠等系列政策来充分保护农业生产经营主体者免遭自然灾害的入侵,以提高农户生产积极性。日本政府也通过法律形式要求大宗农产品生产主体、大规模经营的农户参加农业保险,政府对参加农业保险的农户提供一定比例农业再保险扶持。<sup>[6]</sup>法国、日本两国完善的农业保险制度为农业生产过程中难以避免的自然、经济、社会三大风险提供了强大、有力的安全保障,这是日本、法国农村金融法制化健康、有序推进的重要体现。

### 4. 加强了对农村金融机构的支持力度

在农村金融法制化进程中,法国、日本两国政府部门都加强了对本国农村金融组织的支持力度,主要包括提供财政支持、政策优惠。一是加大对政策性金融组织(机构)的资本融入支持力度、强度;二是向政策性金融组织以外的其他金融性组织提供了一定比例一揽子财政补贴、税收优惠、信用担保等服务;三是充分扩展农村金融的经营范围,提高其业务水平。<sup>[7]</sup>

### 三、法国和日本农村金融法制化经验的启示

目前,如何切实加大对农业经济的支持力度,确保农村金融业务健康、稳定发展,是我国农村金融法制化的重要任务。为此,我们可借鉴法国、日本农村金融法制化的成功经验,加强农村金融法律制度建设,真正将我国农村金融发展逐步纳入到法制化轨道中来。

#### 1. 进一步完善农村金融法律制度

农村金融法治化始于良好的法律,制度完善、设计周全的法律制度可以为农村金融健康、有序发展提供良好的外部环境。目前,中国几乎没有专门的法律法规对开展农村金融业务给予规范,与农村金融相关的法律法规可谓是“一穷二白”,因此,我国农村金融发展政策随意性较大,业务经营范围也不太稳定,经营方向也不太明确。对此,我国必须进一步加大农村金融立法的工作力度,以规范我国农村金融组织融资行为,以便为农村经济建设提供更加优良的服务。<sup>[8]</sup>

#### 2. 创新农村金融产品

随着我国农村经济改革的不断深入,农业生产组织发展呈现出多样化、差异化的局面,然而传统的、单一化的农村金融服务方式并没有被彻底放弃,金融产品数量少、金融服务单一现象仍然十分突出,已无法满足我国农村经济快速发展对资金的强烈需求,急切需要创新农村金融产品。首先,以市场发展规律为基本依据,建立、健全金融产品创新激励机制,以全面调动市场经营主体金融产品创新的积极性;其次,创新农村特色的金融产品,农村信用社等金融机构应彻底改变传统的融资观念,结合不同类型的农村经济发展模式设计出个性化的金融产品与服务。

#### 3. 完善农村金融监管制度

第一,在法律法规方面对农业融资实行优惠利率做出明确规定,中央银行对农村金融组织的再贷款与再贴现利率应给予一定程度优惠,以调整不同农村金融组织间产生的级差收益。第二,进一步降低我国农村金融组织准入门槛,逐渐健全、完善、规范农村金融组织退出管理机制,与此同时,全面降低、取消金融组织在农村设立分支机构的营运资金条件基本要求,并允许商业性银行与农村合作性质金融组织成立跨省农村分支机构,提升农村金融组织覆盖面。<sup>[9]</sup>

#### 4. 建构多元化的农村担保体系

一是针对农户、农业中小企业经营具体情况,进一步研究、实行多元化的抵押、质押模式,创新融资担保方式。二是进一步加强我国农村信用法律法规环境建设力度,积极发展社会信用中介服务机制。三是进一步完善农村信用担保体系,鼓励发展不同级别的农村互助担保机构,并积极拓展各项抵押担保融资业务。

#### 5. 逐步建立健全农村保险法律体系

实践证明,农业保险制度是否完善是农业长效、稳定、有序发展的重要保障,从经济学视角来看,农业保险制度具有准公共物品特性,其对农业保险法律、法令、规章制度拥有较强的依赖性,农业保险法律法规、法令、规章制度是否完善直接影响到一个国家农业保险能否健康运转。目前,我国农业保险法律保障体系仍然十分薄弱,直接影响到农业保险市场的完善与健全。为此,我们应当认真借鉴日本、法国等经济发达国家的成功经验,进一步加快我国农业保险立法工作,制定农业保险业务的实施范围、保费收取标准、税收收取标准等,从法律角度进一步明确政府组织、保险人与被保险人之间的权利、义务关系。积极鼓励商业性农业保险组织开展工作,并给予一定比例的财政支持,建立起推动我国农业持续、稳定发展的保险机制。<sup>[10]</sup>

#### 6. 加大政府支持力度

从日本、法国农村金融法制化的成功经验来看,两国政府组织均对本国农村金融组织的发展提供了经济、政策上的大力支持。目前,我国农业生产比较利益低,农村金融弱质、低效及高风险的特质,直接造成农村资金大量流失,最终导致农村生产所需资金缺乏,为此,应进一步加大政府支持力度,增强社会投资信心,激发农村资本活力。<sup>[11]</sup>

#### 参考文献:

- [1] 杨帆,杨浩然.当代农村金融体系的发展理念及改革路径选择[J].安徽商贸职业技术学院学报(社会科学版),2016,(4):1-5.
- [2] 刘松涛,王俊帆,曾云阳,等.我国农村金融体系改革与发展的对策思考[J].台湾农业探索,2016,(5):69-73.
- [3] 彭越,吴彦惠.普惠金融背景下农村信用体系建设的思考[J].征信,2016,(11):41-43.
- [4] 王学忠.论我国农村金融法律体系的构建[J].理论建设,2008,(6):66-68.

- [5] 徐江彬.中国农村金融的法律控制体系构建[J].特区经济, 2008,(1):242-243.
- [6] 胡元聪,杨秀清.农村金融正外部性的经济法激励——基于完善农村金融法律体系的视角[J].农业经济问题,2010,(10):27-33.
- [7] 符进喜.关于健全农村金融法律法规体系的思考[J].金融理论与实践,1997,(1):36-37.
- [8] 宋晓斐.从市场及法律视角重构农村金融体系[J].法制与社会,2009,(7):284.
- [9] 孙玉婷.新农村建设中农村金融体系的法律完善[J].法制与社会,2009,(36):298-299.
- [10] 申健.我国农村金融体系发展的现状及展望[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2016,(2):40-44.
- [10] 张新生.国外涉农保险法律制度的实践及其启示[J].河北法学,2012,(9):173-177.
- [11] 汪小亚.国外农村合作金融立法及其对中国启示[J].农村工作通讯,2015,(17):60-63.

(责任编辑:刘同清)

## Rural Financial Legal System, Experience and Enlightenment on France and Japan

HUI Xian-bo

(Henan Institute of Finance, Zhengzhou Henan 451464,China)

**Abstract:** The successful transformation experience in France and Japan fully verifies that legalization of rural finance is the necessary approach in comprehensively promoting a country's rural economic development, in realizing integrated urban and rural development. We can draw beneficial lessons from the successful experience in legalization of rural finance in France and Japan and strengthen the institutional independence of rural finance, and genuinely bring China's rural financial development gradually on the legal track, and further increase the government's support, and enhance social investment confidence to stimulate the vitality of rural capital.

**Key words:** rural finance; legal system; France; Japan