

# 日本农村合作金融体系风险防范制度建设的经验与启示

◎曹斌 孟冰 赖泓竹 张滢露

「摘要」论文基于文献梳理和实地调研,阐明了日本农村合作金融体系风险防范制度建设的经验,并对健全中国农村金融服务体系提出了有针对性的对策建议。研究发现,日本合作金融体系发展历史悠久,其在日本农业从传统社会阶段发展到现代化农业的过程之中,为农村经济的发展提供了充足的资金,推进了乡村全面振兴,具有法律制度健全、服务体系完善、坚持民主管理和封闭性社区服务的特点。其通过建立健全贷款审核制度、农业贷款担保制度、内外部监管制度、同业援助制度和存款保险制度,在调剂资金和平衡风险诸方面发挥了重要作用,不仅强化了农村合作金融体系稳定,还保障了整个系统运作的合规性。建议加强法律法规制度建设,加强监管体制建设,完善内部控制制度,提升成员信用,构建全国性风险防范体系和设立相互援助制度。

「关键词」日本农协;合作金融体系;金融风险;风险防范

「中图分类号」F832

「文献标识码」A

「文章编号」1003-1812(2024)03-0030-12

## 一、引言

近年来,中国不断加大发展农村合作金融的支持力度。2007年,原中国银行业监督管理委员会发布《农村资金互助社管理暂行规定》,鼓励各地设立农村资金互助社,在坚持“低门槛、严监管”的基础上,放开资本准入范围,降低注册资本,并对理事会的准入资格进行了调整。这种合作金融模式以社区为边界实现资金自筹、资金自用,为村民提供资金借贷、养老和基础设施建设等服务,具有征信成本低、可在不改变土地所有权的前提下将土地使用权进行抵押获取生产资金等特点,既吸引了专业人才以及筹集了农村建设资金,也促进了农村发展,提高了农民收入,是农民自我组织、重建村社共同体的内置金融性质的发展模式。2022年2月11日,国务院出台《“十四五”推进农业农村现代化规划》,提出优先发展农业农村、全面实施乡村振兴战略和加快中国特色农村现代化进程等一系列政策。在这些政策指引下,中国农村合作金融服务体系不断完善。然而,中国农村合作金融体系起步晚,服务对象大多是小而散的小农户,不仅所承担的经营风险较高,而且违约造成的不良贷款率也很高。加上相关法律法规不完善,风险防范和补偿机制还不健全,例如缺少具体监管措施,一旦发生违约将导致合作金融机构倒闭甚至影响整体农村金融服务水平的提高和农村社会秩序的稳定。因此,需要加快建立农村合作金融体系风险防范制度,完善农村合作金融机构的运

作者简介:曹斌,中国社会科学院农村发展研究所合作经济研究中心主任、副研究员;孟冰,中国社会科学院大学应用经济学院博士研究生;赖泓竹,中国社会科学院大学应用经济学院硕士研究生;张滢露,广西大学农学院。

基金项目:本文为中国社会科学院智库基础研究课题“实现小农户与现代农业发展有机衔接的多样化路径与政策体系研究”的阶段性研究成果。

营管理制度。

日本是亚洲最早发展农村合作金融体系的国家，早在19世纪末就借鉴了德国农村金融的发展经验开始构建以小农户为主体的东亚模式农村合作金融体系(曹斌等, 2023)，并且在低于欧美国家整体经济生产力水平的条件下实现了农业农村现代化(马九杰等, 2022)。现有研究成果认为日本农村合作金融体系的成功经验在于建立了自下而上，由基层农业协同组合(简称“农协”) + 信用农业协同组合联合会(简称“信农联”) + 农林中央金库三个层次构成的高效合作金融体系(徐俊, 2015)，围绕农民成员实际需求提供包括存款、贷款和资金运用等方面的综合服务(刘多田, 2002)，构建了由日本金融厅和日本银行为核心的监督和稽查制度，有力保障了农村合作金融体系的长期稳定(刘松涛等, 2018)。近年来，伴随着日本农业结构的变化，日本农村合作金融体系功能目标转向扶持农业农村的可持续发展，出现了基层农协的横向和纵向合并趋势以及基层农协与私人商业金融机构融合等新的改革方向(郑蔚, 2011)，并于2002年由基层农协、信农联、农林中金库组建“JA 银行”系统(贾楠, 2009)。总体来讲，现有研究从宏观视角分析了日本农村合作金融体系的发展特点、功能变化，并普遍肯定了农村合作金融体系在日本从传统农业社会发展到现代化工业社会的过程中扮演的重要角色。但是，对于日本农村合作金融体系风险防范方面的研究还是空白。然而，从实践来看，风险防范制度研究有利于综合了解农村合作金融体系的为农服务方式、特点和经验，对健全中国农村金融服务体系、促进乡村全面振兴提供参考。

有鉴于此，本文在全面阐明日本农村合作金融体系发展历程和总体特点的基础之上，总结和分析日本风险防范制度建设的经验，并对照中国农村发展状况提出有针对性的政策建议。

## 二、日本农村合作金融体系的发展历程和特征

### (一) 日本农村合作金融体系的发展历程

日本农村合作金融实践始于16世纪，当时在农村出现了名为“赖母子会”的自发性农民组织，为成员提供短期资金帮助。19世纪初，随着商品经济向农村不断渗透，自给自足的小农经济发生变化，农村地区开展高利贷活动的商人有所增加。为了对抗工商资本的侵蚀，日本农村部分精英基于自助精神创建了小规模合作金融组织。明治维新(1868)之后，日本政府参考欧美经验，加快构建近代农村金融制度，1897年成立劝业银行，1898年成立农工银行，1900年颁布《产业组合法》，允许设立信贷组合为成员提供存款和贷款业务。之后，日本政府不断完善相关制度，1923年颁布《产业组合中央金库法》，通过政府出资50%并免除15年分红的扶持方式，支持产业组合和联合会共同组建中央金库，至此，“基层产业组合+县信用产业组合联合会+中央金库”的三级农村合作金融体系基本成型(日暮賢司, 2014)。

二战之后，日本着手恢复农村合作金融体系。1947年颁布《农业协同组合法》允许农协开展存款和放贷等业务。20世纪70年代，随着经济的快速发展，日本农村合作金融体系的存款和贷款出现双增加，生活等非农资金需求超过农业资金需求，合作金融资金逐渐聚焦于满足短期流动性资金和农舍修建、农机具等简易设备购置等方面的资金需求。80年代，随着金融市场开放和自由化发展，日本农村金融市场的竞争日趋激烈，合作金融的运营风险加大、套利空间缩小、呆账准备金增加，导致农协的信贷业务出现结构性收缩。

90年代,随着GATT多哈回合谈判推进,金融市场的国际一体化进程加快。1998年,日本颁布《金融系统改革法》(1998年法律第107号),要求加快推进国内外金融体系并轨步伐,并于2002年由基层农协、信农联和农林中央金库共同出资成立JA银行,旨在为成员提供高质量的金融服务,策划开发基础金融商品。截至2021年底,日本政策金融体系、商业金融体系和合作金融体系共向全社会放贷736.1万亿日元,其中向农林渔业放贷7.3万亿日元,占贷款总额的1%。三大金融体系之中,农村合作金融体系贷款余额为2.6万亿日元,占农林渔业贷款总额的35.8%,略低于政策金融体系的贷款余额。但是,考虑到农村合作金融贷款不仅限于生产环节,还包括了农民婚丧嫁娶等日常生活贷款,几乎所有的贷款都用在了农村,因此面向农业农村的贷款余额占总贷款余额的比例应占到91.7%,远远超过其他金融体系对农业农村发展的贡献(农林中央金库,2023)。

## (二)日本农村金融体系的主要特征

### 1. 法律制度健全

日本政府为保障农村金融体系能够顺利支持农业农村现代化发展,极其重视农村合作金融体系的法制化建设。在确立农村合作金融主体方面,先后颁布了《农业协同组合法》(1947)、《水产业协同组合法》(1949)和《农林金融公库法》(1952),规定合作金融机构只能是各类涉农合作经济组织。在业务指导方面,先后颁布了《农渔业协同组合重建整备法》(1951)和《农渔业组合联合会促进法》(1953),规定政府对农村合作金融服务体系建立的支持目标和方式,例如要求提高规模经济效率,截至1956年要把经营不善的各类农村合作金融机构压缩至75%,农协数量减少到3330个。在财政扶持方面,先后颁布《农林渔业资金融通法》(1952)、《自耕农维持资金融通法》(1955)和《农村合作金融整备特别措施法》(1956),明确了不同发展阶段农村合作金融体系的支农方向。在规避风险方面,颁布了《农业信用保险法》(1961)和《农林中央金库及特定农水业协同组合信用业务整合及强化法》(1996)。监管方面,相继颁布了《农业协同组合法实施令》(1962)、《农林水产省协同组合等检查规程》(2011)、《农林水产省协同组合等检查基本要纲》(2011)和《系统金融机构检查指南(农林渔业者及中小企业融资篇)》等法律法规,指导相关政府部门合法合规地开展监管工作。日本法律法规建设有力地保障了政策执行与政策目标的一致性,使农村合作金融服务体系发展的政策目标始终处于法律的约束之下,保障了其长期稳定性。

### 2. 服务体系完善

日本农村合作金融体系结构庞大复杂,呈现出“金字塔式的三级组织”,自下而上由基层农协、信农联、农林中金三层构成。最基层是位于市町村一级的基层农协,不仅直接面对成员提供存贷款等金融服务,而且为农户提供各种与生产和生活相关的服务;中间一层是位于都道府县一级的信农联,起到联系纽带作用,主要帮助基层农协进行资金运作,并在全省范围内进行资金的结算和调用;最高一层是位于国家一级的农林中央金库,主要负责全国范围内的农协系统内部资金的调动、清算、合理运用和监管。三级组织之间相互独立,自负盈亏,上级组织对下级进行业务指导和监督(余丽燕、罗良标,2012)。同时,三级组织之间又有明确的职责分工,基层农协主要偏重于筹集资金,即解决资金来源问题;信农联和农林中央金库主要侧重于资金运用和监管。如果基层农协和信农联两个层级同时出现了较大规模的资金剩余,那么农林中央金库则会通过对国内外证券市场的资产配置来有效解决该问题。2002年各级农村合作金融机构共同出资成立“JA

银行”，将原有体系纳入JA银行管辖之内，法律赋予农林中央金库监管信农联和基层农协业务运营的权利，规避了经营风险，发挥了重要的风险防范作用。

### 3. 坚持民主管理

日本《农业协同组合法》要求农协保持政治、宗教和经济独立，推行民主治理。基层农协的最高权力机构是以农民为主体建立的成员大会。无论成员持股比例多少，基层农协都实行一人一票民主管理。人数超过500人的基层农协可以推选成员代表，但成员代表采取委托受理制度而不是选举产生，最多只能代理自己熟悉的5名成员行使权利，以保障每位成员的权益不受侵害。基层农协自下而上出资成立信农联，再由各地信农联出资组建农林中央金库。所有下级组织仍然坚持一人一票的基本原则，管理上级组织这能够将成员的意愿自下而上快速提交至上级组织，督促各级农协组织提升为农服务能力。同时，各级农协合作金融机构都是拥有自主经营权的法人主体，相互独立、自负盈亏，这样有利于内部资金的市场化定价和转移，既能够维护农协正常运营，还能够充分发挥农协合作金融服务的资金与网络优势。

### 4. 封闭性社区服务

日本《农业协同组合法》规定只有成员才能享受农村金融服务，因此日本合作金融体系具有一定的封闭性特征。20世纪50年代，随着农村社会的变化，《农业协同组合法》逐步放宽成员封闭规定，但要求对非成员提供的金融服务总金额不得超过该农协总营业额的20%，以保证农协合作金融业务始终坚持为成员服务的基本原则。同时，日本禁止大型企业加入农协，严防农村合作金融体系被工商资本或少数规模农户垄断。这种成员资格的封闭，有效防止了有限的资金外流，保障了农民资金留在农村形成内循环，有利于促进农业农村内生性发展(曹斌、郭芸芸，2019)。

## 三、日本农村合作金融体系风险防范制度建设的经验

农业生产的不稳定性，导致农民收入具有较大波动，农户能够用于担保的财产相对不足，这也决定了农村合作金融服务存在较大的风险，致使商业性金融机构有意回避农村信贷活动。农村合作金融体系的风险防范制度建设，一方面，需要建立健全农业担保制度防止金融体系破产，同时要建立存款保险制度，以在破产后保护广大农户利益，恢复金融秩序。另一方面，需要建立对农村金融机构的外部 and 内部监管制度，而合作金融的特殊性也要求构建互助机制，共同抵御经营风险，防止金融体系破产。

### (一) 建立健全贷款审查制度

农村合作金融体系风险防范的第一步是通过贷前分析来降低信用风险。日本农协为成员提供综合性服务，成员将大量业务流水、消费流水和存款信息留在农协，这有利于农协了解成员家庭经济情况，一定程度上解决了信息不对称问题，分散了信贷业务的风险，使农协能有效甄别借款者信用风险的大小并有效解决逆向选择问题，起到了征信作用。农协参考成员信息并为其提供一定金额的免息或低息贷款，甚至通过赊账方式提供从生产到生活、从种子供应到产品销售的全方位社会化服务。不仅如此，日本基层农协还根据相关法律法规和自身情况建立了相关制度，以防范系统性金融风险。第一，设定担保评价标准。农协在审查贷款申请时，信用部门会根据系统内成员日常现金流等进行偿还能力评估，判定信用等级，并提出相

应的担保保证条件。第二,在预防坏账方面,基层农协利用兼营生产生活物资的统一采购、农产品销售和保险等业务的优势,建立生命周期管理(ALM)委员会,每周召开由金融部门、保险部门、供销部门和管理部门等责任人员参加的例会,交换信息,通过提升风险控制的专业化程度来降低信贷风险。另外,农协要求每月召开全体管理人员参加的ALM委员会,讨论日常检查情况,力求第一时间发现金融部门的问题,遏制和化解重大风险。农协金融部门严格进行资产自我审查,定期公开和接受审计监督,健全资产及财务情况。此外,农协对农户的经营销售所得及分红利润收入也有一定的了解,通过增强成员使用农协服务的粘性,减小农户的还款风险。

## (二) 建立健全信用保证制度

信用保证是资金借助担保工具,对于弥补农业信贷市场失灵、撬动社会资本投入农业、防范信贷风险以及支持农村产业发展和农民增收发挥着重要作用(冯林,2022)。二战之后,日本《农地法》采取了严格的农地保护制度,禁止非农人口获得农地,严格农地用途管制,造成农地流动性受阻,失去了商品价值。日本为解决农民贷款难问题,维护小农户利益和合作金融机构的稳健与安全,构建了由债务保证和融资保险两级系统构成的农业信用保证制度(温信祥,2013)。该制度系统分为两个层级,其特点和运营方式如下。

第一层债务保证系统由农业信用基金会、受托金融机构与借款人构成。1961年,日本颁布《农业信用担保保险法》(1961年法律第4号),要求各都道府县政府成立农业信用基金会(简称为“基金会”),解决农业生产经营主体贷款信用不足等问题。基金会由地方政府、辖区内的农协、信农联等农村金融机构出资建立,经费由会员出资、储备金余额、地方政府补贴和担保费等组成,截至2023年共成立了47个基金会。成员仅限于所辖区域内的农民、各类农民合作经济组织、农业企业和地方政府。基金会为政策性金融资金和农协系统的融资提供担保。政策性金融资金主要有政策金融公库资金和农业现代化资金,融资金额和担保费根据融资类型有所差别,目前为0.5%或1.0%。农协系统融资的担保金额根据借款人性质有所差别,其中自然人最高3600万日元,法人7200万日元。担保费不超过担保金额的2.0%,根据贷款项目有所差异,贷款商品主要是设施资金和营农资金。被担保的农业经营主体在贷款到期3个月后仍未偿还且贷款机构要求代位偿还时,基金会须立即代位偿还。对于受灾地区,日本中央财政通过补贴第六年之后的担保费方式,减轻贷款人负担和降低基金会经营风险,2021年此项预算总额为1.13亿日元。

第二层保险系统则由上层的农林渔业信用基金会与全国农协保证中心构成,执行农业贷款之再保险功能。1966年日本要求各地基金会成立全国农林渔业信用基金(简称“信用基金”),对基金会的债务担保提供再保险。信用基金由农业信用保险协会与林业信用基金和渔业信用基金合并成立,负责全国范围内的农林渔业信用保险业务。该组织资金来源于中央政府、47个基金会和农林中央金库等相关金融机构,注册资金1836亿日元,其中中央政府出资1489亿日元,占81.1%,具有政策性担保机构的性质。信用基金主要业务有三类:对基金会受理的担保进行保险;对未经基金会、融资机构为2亿日元以上大额借款人发放的贷款进行保险;对农业共济组合和受灾渔民提供贷款。保险费根据贷款资金不同有所差异,按年息计算,政策性金融资金中的农业经营改善资金有0.09%、0.20%和0.27%三个选择,维持农业经营资金为0.51%。其他融资资金之中,农业设施资金为0.27%,农业运转资金为0.27%或0.35%。如果遇到自然灾害,信用基金允许适当下调保险利率。保险金支付70%的本金和利息。

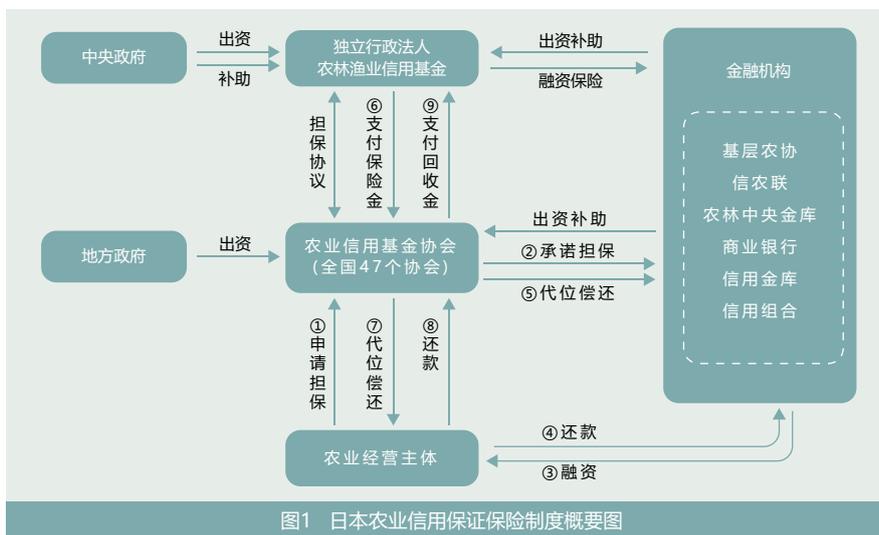


图1 日本农业信用保证保险制度概要图

资料来源：農林漁業信用基金．農業信用保証保険制度のご案内[Z/OL].(2023-11-01)[2024-01-10].  
[https://www.jaffic.go.jp/guide/nou/index.files/pamphlet\\_202311.pdf](https://www.jaffic.go.jp/guide/nou/index.files/pamphlet_202311.pdf).

此后，需要代位偿还时，信用基金向基金协会支付代位偿还资金的70%。基金协会在回收债权以后，需按同样的比例向信用基金缴纳回收的资金。

### （三）建立健全行政稽查制度

日本政府为保障对农协金融体系稽查的必要性和合理性，相继颁布了《农业协同组合法》《农业协同组合法实施令》（1962年政令271号）、《农业协同组合法施行规则》（1962年农林水产省令第27号）、《农林水产省协同组合等检查规程》（2011年农林水产省训令第20号）、《农林水产省协同组合等检查基本要纲》（2011年农林水产省检查第1号）、《系统金融机构检查指南》（农林渔业者及中小企业融资篇）等法律法规指导行政部门监管农协金融体系。依据《农业协同组合法》规定，农林水产省和金融厅共同负责农协稽查工作。中央政府负责稽查农林中央金库和各地信农联，地方政府受农林水产省和金融厅委托稽查存款超过1000万日元以上的基层农协、存款金额超过当地平均金额以上的基层农协和发生过重大事故的基层农协，且年检比例为当地农协总数的30%。

行政稽查方式依据《农业协同组合法》第94条1-5款规定分为六类：请求稽查是农协成员对所属农协相关业务产生怀疑时，向政府提出申请开展的稽查；认定稽查是在政府认为农协可能违反法律法规和章程规定的事宜时开展的稽查；随时稽查是为了保障农协经营安全，政府认为有必要时展开的稽查；常规稽查是每年1次开展的定期稽查；子公司共济代理店稽查是在对农协进行稽查时，稽查组认为必要时对农协子公司开展的稽查；要请稽查是地方政府认为有必要且获得主管部委批准后，对开展金融业务的农协开展的稽查。另外，行政稽查工作要求必须有7名以上具有农协指导检察员资格的人员参加，且其中须有1名注册会计师，有1名以上的人员精通金融业务。

行政稽查工作根据金融厅颁布的《开展存款业务金融机构检查指南》和《开展保险业务机构检查指南》重点检查以下内容：一是经营管理及内部管制情况。检查农协遵纪守法态度、相关体制建设情况；对于信用风险、市场风险、流动性风险等风险的管理体制建设情况；内部管制制度；突发事件应对机制；各业务部门经

日本农业担保的申请程序（见图1）较为简单，贷款人向农协借款时，先向基金协会提交委托担保申请，在获取基金协会担保的承诺之后，再向农协申请借贷，借款成立时按规定向基金协会交纳担保费。但相关手续都由农协代为办理，由其提供一站式服务。贷款人若因某种原因无法偿还贷款，基金协会代位还款。基金协会为了减轻自身风险，在受理债务担保后，向信用基金再保

表1 日本JA银行风险等级划分标准和营业整改要求

风险等级	风险等级划分标准	业务整改要求
I级	要求改善的农协经过2年仍未有改进	2年之内,改善到规定标准
	政府监管机构根据早期预警制度要求,改善经营水平	根据业务改善规划制定的期间
	资本充足率6%-8%	2年内消除风险评定等级
II级	年末自有资金比例不足8%的可能性较高,且经营情况恶化或破产可能性较高	1年内,业务重组协议通过JA总会表决
	资本充足率4%-6%	1年内改善到I级
III级	I级、II级在规定的期间内仍未能改善经营情况,且预测今后改善经营情况较为困难。 资本充足率不足4%	6个月内施行机构重组 (将业务交由信农联、农林中央金库)

资料来源:农林中央金库。JAバンク基本法人—系統信用事業の再編と強化にかかる基本方針[EB/OL].(2023-03-16)[2024-01-15][https://www.jabank.org/about/housin/pdf/housin\\_sassi\\_all.pdf](https://www.jabank.org/about/housin/pdf/housin_sassi_all.pdf).

营情况;基于农协发展和当地乡村振兴规划的业务实施情况。二是资产管理制度。自我检查机制完备程度,自我检查标准的適切性和检查结果的准确性。三是财务制度。折旧、折扣标准的正确性及施行结果的正确性;自有资本及内部留存的充实情况。四是监事及内部检查制度。监事制度及监事体系的完备情况,信息公开情况(农林水産省,2023)。

#### (四) 建立健全内部监管制度

日本农协的内部监管制度分为JA银行检查制度、基层农协检查制度和中央会审计制度。其中,JA银行对于基层农协和信农联的监管实际由农林中央金库实行,主要围绕财务情况和经营体制两个方面开展检查,并制定了严格的流程和要求提交材料列表。2002年JA银行系统根据国内外金融环境变化对监督制度进行了相应调整,颁布《JA银行基本方针》,参照巴塞尔协议建立了经营风险划分标准(见表1)。该表评判标准是国际通行对审查机构的资本充足率水平,把风险等级划分为三档,其中,资本充足率6%—8%之间为I级,表示经营情况出现问题,要在2年内完成整改;4%—6%为II级,表示经营出现较为严重的问题,存在破产风险,要在1年内完成整改,并准备整合业务;4%以下为III级,表示经营出现严重问题,要在6个月内实现机构重组,将业务交给信农联或农林中央金库托管。一旦发生问题,则进入更为严格的检查程序。

基层农协的内部监管主要有两个方面。一是监事会的监督和监察。包括向成员(代表)大会提交预算、检查会计文件的合规性;检查金融业年度的资产损益表、年度业务报告等结算文件;检查理事会决议和金融部门日常经营行为。《农业协同组合法》要求农协理事中必须有一名主管金融的专职理事,有条件的农协会配置一名外部监事,负责对内监督。二是由农协监察员组成的监察部门监督。日本农协设立了“监察士资格”认证,由中央会负责培训,通过考试的监察士可检查农协金融业务情况,配合内部监察部门每季度进行定期监查以及无通知监查。农协定期或不定期安排对总店、分店工作的检查。并将检查结果向常任理事以及监事汇报。农协定期安排第三方审计部门检查农协财务状况,并向理事会、成员(代表)大会提交审计报告,对于重大问题,立即向理事会、代表理事、监事报告,并迅速采取适当措施加以解决。内部监察部门还兼任法规制定部门,完善修订相关法令等各基础规章,制定本农协业务手册,确保农协金融业务平稳运行。

农协中央会检查制度由《农业协同组合法》规范,2015年之前中央会有权审计存款额超过200亿日元以上的基层农协。2015年修订后的《农业协同组合法》废除了农协中央会对基层农协和各级联合会的检查权限,修改为“2019年之后,库存余额超过200亿日元基层农协和负债超过200亿日元以上的联合会必须每年由注册会计师或检查专职公司进行审计。”然而,农业本身具有一定的特殊性,审计公司往往难以承担复杂的农

协审计工作。2017年，农协中央会出资成立“绿色检查法人”，重点围绕财务情况承担《农业协同组合法》规定的检查工作(大森一幸，2022)。

### (五) 建立健全同业援助制度

日本JA银行属于合作银行，成员都是具有独立法人资格的金融机构，只是基于协议，加盟到了JA银行，共同开展为农服务业务。一方面，严格风险防范制度建设，建立了不同风险等级的金融业务限制措施，如表2所示，对于资本充足率低于8%的基层农协和信农联采取贷款和投资限制措施，以确保经营稳健。另一方面，日本农协基于国际合作社联盟制定ICA原则，要求成员之间体现“我为人人，人人为我”的精神，组织所有成员共同出资成立了一般社団法人JA银行援助协会。该协会2022年年报显示，协会要求JA银行成员按资产比例承担会费，近年来资金规模始终维持在1656亿日元左右。该协会负责管理JA银行援助基金，当成员金融机构，如基层农协或者信农联被查出存在一定程度的经营风险时，可申请由其根据风险水平提供必要的援助，援助措施主要有贴息、保证债务、注资等方式，直到恢复至正常水平(见表3)。2022年对北海道信农联、SHIZUNAI农协和BIHIDAKA农协提供390万日元贴息援助；对大分县下乡农协提供90万日元的贴息援助；另外，还对10个基层农协的业务整合赠与1.65亿日元(一般社団法人ジェイエイバンク支援協会，2023)。

### (六) 建立健全存款保险制度

通过存款保险制度能够实现问题金融机构快速有序的市场化退出，切断恐慌心理和风险传染链条，稳定存款人信心和市场信心，防止形成区域性、系统性风险。日本政府于1973年颁布《农水产业系统组合储蓄保险法》(1973年法律第53号)，同时设立“农水产业协同组合贮金保险机构”(简称“储保机构”)，由其提供财务救助或直接向存款人支付部分或全部存款，保护存款人利益，维护农村金融机构信用，稳定金融秩序。日本储保机构具有四个特点(农林水産省協同組合貯金保険機構，2023)。一是政策性保险属性突出。该机构由开展农村合作金融业务的农协、渔协、水产协、信农联、信渔联、水产联和农林中央金库出资成立，成员按照存款金额投保，缴纳保险费建立存款保险准备金。截至2023年，储保机构注册资本22.8亿日元，

表2 不同风险等级的金融业务限制措施

机构名称	风险等级	限制业务	禁止内容
基层农协	I级	贷款	向地方政府贷款； 向地方政府相关机构贷款； 向有国家或地方政府担保或有损失补偿的成员贷款，含短期贷款； 用本合作金融机构存款作担保、用保险作担保、用有价证券作担保； 其他根据JA银行规定的有保证或担保的贷款。
		有价证券	购买国债、地方债、政府保证债； 购买农林债券； 设定止损标准，防止损失，处分既有的有价证券。
	II级 III级	贷款	限制将新的资金存入信农联和农林中央金库，但以下情况除外：作为本合作金融机构存款担保；有国家或地方政府担保或有损失补偿的成员贷款，含短期贷款；其他根据JA银行规定的有保证或担保的贷款。
		有价证券	设定止损标准，防止损失，处分既有的有价证券。
信农联	I级	限制将新资金用于正常或者强担保项目贷款、向公共债券等低风险优良债券投资； 设定资金运用总额，划分不同业务和不同风险等级、与信区间； 严格止损规则。	
	II级 III级		禁止新的授信行为。

资料来源：农林中央金庫。JAバンク基本法人—系統信用事業の再編と強化にかかる基本方針[EB/OL]. (2023-03-16) [2024-01-15]. [https://www.jabank.org/about/housin/pdf/housin\\_sassi\\_all.pdf](https://www.jabank.org/about/housin/pdf/housin_sassi_all.pdf).

表3 JA 援助基金对基层农协和信农联的施援条件及援助措施

援助措施	施援内容	施援条件
贴息 (I - III级)	补贴对象: 从农林中央金库或信农联借入, 且用于归还存款、业务整合或机构重组所需要的资金 期限: 10 年以内 贴息: 1% 以内	明确经营责任; 根据中央本部审议计划, 努力开展自助活动
保证债务 (I - III级)	补贴对象: 同“贴息”内容 期限: 10 年以内 担保率: 100% 贴息: 1% 以内	同“贴息”内容
注资	业务整合 (I - III级)	用于业务整合或机构重组所必需的金額。 I 级和 II 级风险 JA, JA 理事会或经营管理委员会 一年内通过业务整合方针; 制定了 10 年内偿还注资款项施行计划; 根据中央本部的审议结果, 努力开展自救活动
	紧急援助 (II级)	一次援助: 防范经营恶化或破产可能性所需金額; 二次援助: 进行业务整合所必需的金額。 被认定为 II 级 一次援助: JA 理事会或管理委员会必须在一年内通过 JA 大会决议批准的业务重组合同, 以及履行自我责任的方针; 二次援助: 在被认定存在 II 级风险后, 由 JA 大会在一年内批准业务整合协议; 履行自我责任; 制定了 10 年内偿还注资款项施行计划; 根据中央本部审议结果, 努力开展自救活动。
	自立再生 (I - II级)	资本充足率水平 4%-10% 的范围内。 建立责权清晰的经营体制; 制定以下确有实效的整改措施; 制定了 10 年内偿还注资款项施行计划, 在整改开始后的五年内, 将扣除拟注入资本后的实际资本充足率提高到至少 8%; 根据中央本部审议结果, 努力开展自救活动。
赠款	补贴经费 (I - III级)	补贴范围: 促进转让 JA 金融业务所需要的费用。 如该费用是每年持续发生的, 则以 5 年为限。 同“贴息”内容
	财务援助 业务整合 (I - III级)	促进业务整合或机构重组所需要的必要金額。 I 级、II 级, JA 理事会或经营管理委员会 应在 1 年内批准业务重组整合方针; 遵循破产处理三项原则(减资、追究管理责任和组织消亡) (根据《储蓄保险法》); 根据中央本部审议结果, 努力开展自救活动。
	财务援助 紧急援助 (II级)	一次援助: 消除经营恶化或破产可能性所需金額; 二次援助: 业务整合所必需的金額。 II 级; 一次救援: JA 理事会或经营管理委员会应在 1 年内批准, 根据成员大会审定的业务整合协议及根据破产三原则制定的方针; 二次救援: JA 大会应在一年内批准业务整合协议, 基于破产三原则积极应对, 认真贯彻中央本部审议通过的计划。
损失担 保	转让业务 (I - III级)	对象债权: 推进 JA 转让金融业务, 有担保的贷款, 农业或者涉农产业贷款; 同“贴息”内容;
	转让部分业务 (I - II级)	补偿金額: 转让时所剩本金中损失额度的 50% 以内; 从对象债券产生收益时, 50% 以上交给 JA 援助基金; 期限: 10 年以内。 确立责权清晰的业务运营体制; 转让业务是最为适合的处理方式。

资料来源: 农林中央金库. JA バンク基本法人 - 系統信用事業の再編と強化にかかる基本方針 [EB/OL]. (2023-03-16). [https://www.jabank.org/about/housin/pdf/housin\\_sassi\\_all.pdf](https://www.jabank.org/about/housin/pdf/housin_sassi_all.pdf).

其中政府出资 20.55 亿日元、日本中央银行出资 0.75 亿日元, 两者共占 93.4%; 理事长由股东推选, 但需要农林水产大臣和财政大臣共同任命; 保险费率由运营委员会根据存款事故发生情况、审计结果、存款变化和包括农林中金资金运用情况在内的 JA 银行经营状况综合评定。之后, 将结果提交农林水产省、财务省和金融厅批准后生效。2019 年保险率下调, 目前普通存款保险费率是 0.013%, 其他储蓄是 0.008%。二是存款保险覆盖范围宽泛。存款保险对象限于活期存款、定期存款、通知存款、零存整取存款、农林债券(专用商品)和年金, 但不包括外币存款、机构存款、无记名存款等。保险额为每人本金 1000 万日元和利息, 超出 1000 万日元部分由破产清算机构根据偿还债务之后的破产机构资产情况决定。三是存款保障能力强。发生合作性金融机构破产, 储保机构采取资金援助和支付保金的两种方式应对, 其中资金援助是依据《破产法》(2004 年法律第 75 号)规定促进当事人将金融业务转让、合并时承担的必要费用, 又分为赠与现金、贷款、购买资

产、债务担保、债务继承、有限担保和损失担保7种方式。另外，支付保险金按照破产发生日计算储户账户资金额度，因为参保金融机构储户基本上都是农户，为不影响农业生产，在接到破产通知后1周内，先支付不超过60万日元用于农户周转，剩余部分在清算结束后支付。自储保机构成立至今，日本发生32起合作经济组织破产事件，其中农协26件、渔协6件，都是通过资金援助方式得到解决，未发生支付保险金的情况，截至2019年，储保机构共计支付现金939.6亿日元，收购资产88.6亿日元，提供债务担保62.9亿日元，贷款27.7亿日元。另外，储保机构自身不具备资产处理能力，通常将破产机构的动产和债权委托农协系统成立的会社整理回收机构(The Resolution and Collection Corporation)，或者系统债权管理回收机构处理。四是资金使用效率高。储保机构为防止收缴的保险费贬值，根据相关规定开展投资保值工作。截至2022年，储保机构总资产为4712.2亿日元，其中有价证券投资按当期价格计算为526.0亿日元，占总资产的11.2%，资产收入为16.9亿日元，占经常性收入的19.5%。

#### 四、健全中国农村合作金融体系风险防范制度的启示

中国和日本同属东亚小农国家，自然禀赋和农村文化相似，经营结构相近。日本农协的合作金融发展与风险防控经验对于中国发展农村合作金融服务、健全农村金融服务体系具有一定的借鉴意义。

##### (一) 加强法律法规制度建设

发展农村合作金融体系是一个长期的发展过程，需要稳定的制度环境保障其持续成长。日本通过基本法和普通法相结合方式有序推动了农村合作金融体系的风险防范制度建设。可以借鉴日本经验尽快出台农村合作金融管理办法，作为合作金融试点的依据。可将农村合作金融组织或资金互助组织纳入合作社法的约束体系内，成为合作经济组织的一种组织形式，按照合作社原则加以规范。同时，农村合作金融组织或资金互助组织的运作，也要符合国家的信贷法规。在试点阶段，信贷法规中的有些限制性规定可以暂时豁免适用；而在条件成熟时，信贷法规的限制性规定需要适当调整。

##### (二) 加强监管体系建设

农村市场本身金融基础薄弱，而农村合作金融的开展又需要专业性极强的资金运作与服务。农村市场复杂性的特点，对监管部门的监管专业性提出了较高要求。日本鉴于农村社会的特殊性质，要求各级农业部门承担对合作金融机构的外部监管，监管内容既符合合作金融机构发展需要，又有利于农业农村发展。建议以地方农业部门为主体构建合作金融监管体系。要构筑以农业行政管理部门为基础的审批防线，保证农村合作金融机构能够在一定的行政区域内开展资金互助业务。形成以市县乡三级政府为主的外部监管体系，指导和规范合作金融机构业务发展，并承担年审、组织第三方检查等相关职能，同时将发展较为成熟的资金互助社纳入地方农业部门的监督管理范围。

##### (三) 健全内部监管制度

农村合作金融机构本质上是人合机构，对信息存在天然的封闭性，加强内部监管是防范金融风险的必要手段。日本基层农协建立多层次的监管体系，对稳定农村金融体系发挥了重要作用。建议完善中国合作金融制度，要求合作社在运行过程中必须严格依据章程开展业务，并依据组织架构明确责任。在合作社组

组织架构中要明确成员代表大会、理事会、监事会职责,充分发挥其相互制约作用。建立三会治理结构为基础、举报机制相结合的模式,鼓励成员积极举报失信行为,有效增强合作社内部防范风险的能力;落实财务人员在资金管理方面的职责,并将诸如资产负债率指标纳入监测范围,并形成完整的财务报告;规范业务流程,在投放贷款前要审查相关借款人员的信用情况、口碑、经营范围及还款能力,在投放中要组织相关人员进行调查,确保借款合规,并按照规定签订借款合同,借款后要定期监管,掌握资金的运用情况以及判断后续还款能力。

#### (四) 加强成员信用体系建设

成员受限于自己的文化水平,对贷款违约的重要性认识不足,日本农协通过法律体制建设以及不断的入户教育,有效提升了成员素质,对于降低违约率起到了积极效果。建议利用合作社宣传栏和成员大会开展宣讲,并通过树立优秀信用模范代表,在社员之间营造良好的信用氛围,提升成员信用意识。对于贷款违约行为,要给予处罚并及时公布结果,促使其他成员以此为鉴,吸取教训。建立完整的成员信用档案并进行长期性记录,档案内容应至少包括成员个人信息、家庭收入来源、借贷记录、资金用途及使用情况等内容,并根据信用评级的高低确定贷款额度的大小。

#### (五) 完善全国性风险防范制度

日本农协金融体系得以长期稳定发展,得益于建立了农业担保和存款保险制度,防止大规模违约行为对农协金融体系稳定性造成破坏。可以考虑借鉴日本经验,自下而上建立农业担保机构,在县域建立由资金互助社相互参股、地方财政补贴的农担机构;在省和国家层面,建立中央财政和省级地方政府支持、各地农担机构出资的全国性农担机构,进行再保险。鉴于中国目前主要还是“熟人社会”,具有降低搜集信息成本的优势,需要明确抵押物的价值与借款数量相匹配,并可采用“成员联保”和动产担保相结合的方式担保。

#### (六) 建立相互援助制度

日本农协基于国际合作社联盟制定ICA原则,组织所有成员共同出资成立了一般社团法人JA银行援助协会,帮助成员金融机构在出现风险时给予必要的援助,直至其恢复正常水平。另外其存款保险制度下的储保机构也会在合作金融机构发生破产时,发挥资金援助功能。中国虽然于2015年5月正式实施存款保险制度,但当前的存款保险制度功能更偏向于事后存款人保障,还没有充分发挥机构之间的互助功能。截至2022年,中国参加存款保险制度的金融机构达3998个(中国人民银行金融稳定小组,2023),涵括了大中小银行,不同主体之间规模、存贷款结构、客群等差异过大,对于互助功能的诉求不同,建议参考日本经验通过细分规模及区域,建立局部金融机构相互援助制度,保证机构之间互助功能的发挥。

(责任编辑:韩娟)

#### 参考文献:

- [1]曹斌,冯兴元,孟冰.日本农协合作金融体系的特点、现状及启示[J].农村金融研究,2023(4):35-47.
- [2]马九杰,何广文,汪小亚,张照新,孙同全,刘西川.新时期农村合作金融健康发展笔谈[J].农村金融研究,2022(3):08-20.
- [3]徐俊.日本农村合作金融的启示[J].农业经济,2015(4):107-108.
- [4]刘多田.日本农协的金融事业[J].合作经济与科技,2002(1):28-29.
- [5]刘松涛,罗炜琳,王林萍,林丽琼.日本农村金融改革发展的经验及启示[J].亚太经济,2018(4):56-65.
- [6]郑蔚.日本农业发展问题与农村金融改革[J].日本研究,2011(1):12-17.

- [7]贾楠.日本农村金融制度及对我国的启示[J].新疆财经大学学报,2009(3):28-31.
- [8]日暮賢司.農村金融の構造と展望[J].東京農業大学集報,2014,59(1):1-10.
- [9]農林中央金庫.農林漁業金融統計2022年版[DS].東京:農林中央金庫,2023.
- [10]余丽燕,罗良标.日本农协融资经验与启示[J].亚太经济,2012(2):60-64.
- [11]曹斌,郭芸芸.日本综合农协在落实“口粮绝对安全”政策中发挥的作用[J].现代日本经济,2019(6):68-79.
- [12]冯林.共同富裕背景下政策性农业担保平台化转型研究[J].农村金融研究,2022(10):13-19.
- [13]温信祥.日本农村信用担保体系及启示[J].中国金融,2013(1):85-87.
- [14]農林水産省.系統金融検査マニュアル(預貯金等受入系統金融機関に係る検査マニュアル)[EB/OL].(2023-03-28).<https://www.khk.co.jp/upfiles/pdf/6221.pdf>.
- [15]大森一幸.監査機構からの監査法人等への移行の振り返り新しいデジタル時代の不祥事と監査対応—次世代監査の将来展望—[EB/OL].<https://ja-agri.jp/wp-content/uploads/2022/03/cb6e1caa003b211cf7dc39eb24901317.pdf>.
- [16]一般社団法人ジェイエイバンク支援協会.令和4年度業務報告書[EB/OL].(2023-03-31).<https://www.disclo-koeki.org/02b/00522/2.pdf>
- [17]農林水産省協同組合貯金保険機構.令和4事業年度貯金保険機構年報[EB/OL].(2023-04-10).<https://cdn.getshifter.co/a363c61223d4f25aa990bafbf26478b44370f71e/uploads/2014/02/nenpoR4.pdf>.
- [18]中国人民银行金融稳定小组.中国金融稳定报告[M].北京:中国金融出版社,2023.

## The Experience and Enlightenment of Risk Prevention System Construction of Japan's Agricultural Cooperative Financial System

CAO Bin MENG Bing LAI Hong-zhu ZHANG Ying-lu

**Abstract:** This article reviews the experience of Risk Prevention System Construction of Japan's Agricultural Cooperative Financial System, and puts forward some targeted suggestions for China's rural cooperative financial reform and improvement. The study finds that Japan's Agricultural Cooperative Financial System has a long history of development, which plays a significant role in providing ample funds for rural economic development during the transition from traditional to modern agriculture which provides sufficient funds for the development of rural economy in the process of the development of Japanese agricultural from traditional social stage to modern agriculture. It notably contributed to the revitalization of rural areas, characterized by a sound legal system, well-established service infrastructure, adherence to democratic management, and a closed-community service approach. Strongly promote the level of agricultural mechanization and technology, significantly promote rural revitalization. By establishing agricultural guarantee system, chattel debt guarantee financing system, deposit insurance system, external and internal supervision system, which have played an important role in adjusting funds and balancing risk, strengthening the stability of the system, ensuring the compliance and efficiency of the whole operation. It is suggested to strengthen the construction of laws and regulations, to strengthen the construction of supervision system, to improve the internal control system, to enhance the members credit, to build a national risk prevention system as well as to establish a risk reserve system.

**Key Words:** Japanese Agricultural Cooperative; Cooperative Financial System; Financial Risk; Risk Prevention