

■ 丁 宁◎著

# 中国农村小型金融机构 发展模式与管理研究



科学出版社

# 中国农村小型金融机构 发展模式与管理研究

丁 宁 著

国家社会科学基金项目(14BJY173)

辽宁省优秀人才支持计划项目(WJQ2011038)

辽宁省社会科学发展项目(2014lslktziyyjj-15)



科 学 出 版 社

北 京

## 内 容 简 介

本书基于国家社会科学基金课题和省级课题的支持,对中国农村小型金融机构的发展模式与管理进行系统深入的研究。具体按照先理论后实践、先国际后国内、先实证后案例的逻辑思路展开,在充分了解农村小型金融机构发展的制约因素和模式的前提条件下,尝试性地提出“三环式”管理体系。本书没有构建复杂难懂的数学模型,而是采用简约清爽的写实手法。书中旁征博引、数据翔实、深入浅出、通俗易懂。

本书不仅适用于金融学专业本科生和研究生、金融专业执教者、金融机构监管者及一般金融从业人士等本领域内受众,也为广大普通读者提供了了解和认识农村小型金融机构的信息平台。

### 图书在版编目(CIP)数据

中国农村小型金融机构发展模式与管理研究/丁宁著. —北京:科学出版社, 2015

ISBN 978-7-03-044749-4

I. ①中… II. ①丁… III. ①农村金融-金融机构-研究-中国

IV. ①F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 124340 号

责任编辑:魏如萍/ 责任校对:薛 静  
责任印制:霍 兵 / 封面设计:蓝正设计

**科学出版社** 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

**新科印刷有限公司** 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2016 年 1 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2016 年 1 月第一次印刷 印张:12 3/4

字数:257 000

定价:65.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

## 前 言

《中共中央关于制定十二五规划的建议》(以下简称“十二五”规划)的实施为中国农村小型金融机构的发展拓宽了道路。通常以市场补缺者姿态出现的农村小型金融机构因其发展的先天不足,历来都处于低调缓慢的行进中,加之中国正处于利率市场化改革进程中,客观经济环境的瞬息转变更为其前行加大了难度和不确定性。但同时,基于其专注于服务“三农”的特殊性,又为其生存空间的扩大增添有待发掘的神秘色彩。本书着眼于此大背景,对中国农村小型金融机构的发展模式和管理进行探讨。首先,从理论出发,探讨其演进脉络,之后对其现实情形进行客观描述;其次,从国际视角,对比分析农村小型金融机构的迥异,以期可用它山之石,助攻于玉;再次,回归现实,探讨其发展中的制约因素,即瓶颈,找出关键症结所在;最后,得出应多层次发展的结论及“三环式”管理模式的建议。

按此逻辑思路,本书共分为八个部分。第一部分,绪论,简明阐释研究农村小型金融机构的现实意义与应用价值。第二部分,理论演进与现实基础,一方面,对农村小型金融机构的理论发展进行系统的梳理,探讨农村小型金融机构发展的理论演进。另一方面,从实践角度探寻农村小型金融机构的发展变化。并通过与现有金融机构模式的对比分析,归纳总结农村小型金融机构的发展特点。在此基础上进一步说明中国发展农村小型金融机构的必要性。第三部分,国际经验借鉴,分别从机构模式、投资主体、业务范围与管理等方面对发达国家及发展中国家农村小型金融机构进行对比分析。特别选取美国、日本、英国、德国和法国等发达国家以及孟加拉国、乌干达和印度尼西亚等发展中国家的农村小型金融机构进行典型案例分析。第四部分,制约因素分析,在综合考虑国情特点、中国人民银行政策、金融机构的结构特征、信用水平、科技普及程度和“三农”经济特点的基础上,分析小额贷款公司、村镇银行等新型农村小型金融机构发展的制约因素,对其在投资主体、市场准入、产权结构、贷款业务、利率等方面存在的问题及其影响进行深入剖析。并从农村金融供求演变和特征出发,对新型农村小型金融机构发展进行结构性分析。第五部分,多层次发展模式分析,基于上述国际经验比较和制约因素分析,探讨其发展的有效模式,并分析促进村镇银行、资金

互助社等新型农村小型金融机构模式相互整合创新的方法。第六部分，构建农村小型金融机构“三环式”管理体系，这是本书的创新与重点部分。“单打独斗”的发展模式注定要因“历经磨难”而缺乏效率。而辅之以全面的管理体系，会使发展模式的效果事半功倍。一方面，从外部加强对农村小型金融机构的监督创新。认真贯彻执行中国银行业监督管理委员会（以下简称银监会）有关“低门槛，严监管；先试点，后推开；增机构，广覆盖；拓功能，强服务”的政策。另一方面，从内部提高农村小型金融机构的风险防范意识。针对农村小型金融机构的特殊性，创建性地提出基于市场层面、业务层面和机构层面的“三环式”管理体系，并在全国范围内选取典型的农村小型金融机构，从其内部和外部两方面分别进行可行性分析。第七部分，研究结论与政策建议。第八部分，对本课题组在研究过程中收集和整理的主要案例进行分析。

现阶段研究中国农村小型金融机构发展模式与管理是建立健全农村金融体系的主要环节之一，对农村金融经济可持续发展具有重要的现实意义。因此，本书在收集和积累了大量现实材料和案例的基础上取其精华，历时三年的研究时间终于成稿付梓。在此，首先要感谢国家社会科学基金项目(14BJY173)、辽宁省优秀人才支持计划项目(WJQ2011038)和辽宁省社会科学发展项目(2014lslktziyyjj-15)对本书的支持，感谢东北财经大学金融学院领导的鼓励，并特别感谢给予笔者信任并长期合作的科学出版社编辑马跃老师和本书责任编辑魏如萍老师。有了信任的基石，才有了著作的品质。其次，衷心感谢上述三项课题组成员，他们让我充分意识到团队合作精神的重要性。再次，感谢那些曾经帮助和关心我的国内外教授和朋友们！最后，尤其感谢我的父母、妹妹及好友。家人的温暖和温情，是我前进的永恒动力。

# 目 录

|     |                            |     |
|-----|----------------------------|-----|
| 1   | 绪论 .....                   | 1   |
| 2   | 农村小型金融机构发展的理论演进与现实基础 ..... | 2   |
| 2.1 | 背景知识 .....                 | 2   |
| 2.2 | 理论演进 .....                 | 5   |
| 2.3 | 现实基础 .....                 | 14  |
| 3   | 农村小型金融机构发展的国际经验借鉴 .....    | 23  |
| 3.1 | 发达国家农村金融体系与金融机构 .....      | 23  |
| 3.2 | 发展中国家农村金融体系与金融机构 .....     | 45  |
| 3.3 | 国际比较与启示 .....              | 57  |
| 4   | 中国农村小型金融机构发展的制约因素 .....    | 64  |
| 4.1 | 供给方制约因素 .....              | 64  |
| 4.2 | 需求方制约因素 .....              | 69  |
| 4.3 | 外部环境制约因素 .....             | 78  |
| 4.4 | 从供需关系角度剖析制约因素 .....        | 83  |
| 4.5 | 改善农村信贷供求状况的策略 .....        | 95  |
| 5   | 中国农村小型金融机构的多层次发展模式选择 ..... | 102 |
| 5.1 | 多层次发展模式的可行性分析 .....        | 102 |
| 5.2 | 村镇银行的发展特点与模式 .....         | 107 |
| 5.3 | 小额贷款公司的发展模式 .....          | 118 |
| 5.4 | 农村资金互助社的发展模式 .....         | 129 |
| 6   | 构建农村小型金融机构“三环式”管理体系 .....  | 141 |
| 6.1 | “三环式”管理体系的构建 .....         | 141 |
| 6.2 | 市场层面管理 .....               | 142 |
| 6.3 | 机构层面管理 .....               | 147 |
| 6.4 | 业务层面管理 .....               | 149 |
| 6.5 | “三环式”管理体系优化 .....          | 152 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 7 研究结论与政策建议 ..... | 159 |
| 7.1 研究结论 .....    | 159 |
| 7.2 政策建议 .....    | 159 |
| 8 主要案例 .....      | 161 |
| 参考文献 .....        | 191 |

# 1 绪 论

2010年“十二五”规划中明确提出“深化农村信用社改革，鼓励有条件的地区以县为单位建立社区银行，发展农村小型金融组织和小额信贷，健全农业保险制度，改善农村金融服务”。据此，中国人民银行和银监会也专门发出通知，先后就小额贷款公司、农村资金互助社和村镇银行等新型农村金融组织的建立下发指导意见，使现阶段基本形成了适应社会主义市场经济需要的农村金融市场体系。可见，发展农村经济的核心是建立健全农村金融体系，而研究中国农村小型金融机构的发展模式与管理是建立健全农村金融体系的主要环节之一，对农村经济可持续发展、缩小城乡贫富差距乃至构建和谐农村具有重要的现实意义。

“十二五”规划期间，中国农村金融的深化改革为农村小型金融机构的多样化发展奠定了基础，拓宽了为“三农”服务的融资渠道，同时也加大了对此类机构管理的难度。在此，本书首先梳理制约农村小型金融机构发展的主要症结，其次寻求选择农村小型金融机构多层次发展模式的有效方法，最后尝试并深入探讨农村小型金融机构的“三环式”管理体系，将市场、机构和业务三位一体，环环相扣，共同为形成长期良性循环的管理制度做出贡献。以期从中找出优化此类金融机构管理的有效途径。

## 2 农村小型金融机构发展的理论演进与现实基础

农村小型金融机构,主要包括资金互助社、村镇银行、社区银行等,是中国农村金融体系的重要组成部分。其发展模式与机构管理是农村金融发展的关键。中国农户小额信贷期限短和资金分散的特点决定了具有信息成本优势和管理监督成本优势的小型金融机构是最适合农村基层的金融组织。因此,农村小型金融机构快速健康发展是中国健全农村金融体系的基础和保障。

### 2.1 背景知识

1978年改革开放以来,中国农村金融机构改革和金融市场的发展大体可以分为四个阶段:以中国农业银行为核心的农村金融市场的起步阶段;政策性、商业性与合作性金融相分离的调整阶段;以农村信用合作社(以下简称农村信用社)改革为核心的农村金融体系的探索阶段;以贷款公司、村镇银行、小额贷款公司和农民资金互助组为核心的农村小型金融机构的发展阶段。

(1)以中国农业银行为核心的农村金融市场的起步阶段(1978~1993年)。十一届三中全会之后,为满足农村经济发展的需要,推进农村经济体制改革,国务院发出《关于恢复中国农业银行的通知》,中国农业银行重新恢复成立,同时建立了以中国农业银行为核心的农村金融体制,中国农业银行肩负农村政策性金融、商业性金融及合作性金融的管理。1984年国务院批准了中国农业银行《关于改革信用社管理体制的报告》,农村信用社走上了官办道路,作为中国农业银行的基层机构,将贷款大量投放到乡镇企业,使农民失去了对农村信用社的发言权,农村信用社应有的合作金融组织属性也因此丧失。与此同时,高利贷、互助会、典当铺、私人钱庄、亲友间无息借款等非正规金融开始不断蔓延,其中福建、浙江、广东等地的民间金融最为活跃。这一阶段,农业部开始鼓励农村建立农村合作基金会,1986年3月,邮电部与中国人民银行联合发布《关于开办邮政储蓄的协议》,同年12月颁布了《中华人民共和国邮政法》,邮政企业开始经营汇兑、邮政储蓄业务。到1993年,全国邮储网点达21 945个,其中农村网点15 353个。

(2)政策性、商业性与合作性金融相分离的调整阶段(1994~2002年)。1993

年十四届三中全会的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》和随后国务院做出的《关于金融体制改革的决定》，明确了中国经济体制和金融体制改革的目标，改革的重点转向了城市及国有企业。此时，农村金融改革的目标是“逐步形成政策性银行、商业性银行、合作金融组织密切配合的金融体系”。在这一阶段，政策性金融、合作性金融分别与商业性金融相分离。国家成立了农业发展银行，农村信用社从中国农业银行分离出来，中国农业银行进行商业化改革，逐渐从农村撤离。

1994年4月，国务院发出了《关于组建中国农业发展银行的通知》及《关于组建中国农业发展银行省级分行有关问题的通知》，标志着农业发展银行及其分支机构组建的开始。1996年8月22日，依照国发〔1996〕33号文《国务院关于农村金融体制改革的决定》，农村信用社开始从中国农业银行脱离，农村信用社逐步改革为由农民入股、内部民主管理、主要为入股农民服务的合作性金融组织，农村信用社的改革对农村金融的发展发挥了重要作用。在这一调整阶段，农业发展银行的职能由综合性转向单一性，国有商业银行逐步商业化并开始撤离农村，农村合作基金会接受整顿，农业保险发展停滞甚至出现萎缩。资金通过邮政储蓄和国有商业银行由农村大量流向城市，农村资金供需矛盾日益突出，生产性和消费性贷款的条件苛刻，农民的贷款难以从正规的融资途径得到满足，农村金融体系的功能整体被削弱。

(3)以农村信用社改革为核心的农村金融体系的探索阶段(2003~2006年)。2002年11月十六大提出全面繁荣农村经济，加快城镇化进程，“三农”问题成为我国政府工作的重中之重。为改善农村金融服务，尊重农户的市场主体地位，推动农村经营体制创新，国家加大政策引导扶持的力度，继续推进农村金融改革，减轻农民负担，保护农民利益。

在这一阶段，农村信用社承担了新一轮农村金融改革的主要角色，2003年6月国务院下发《深化农村信用社改革试点实施方案》(国发〔2003〕15号)，改革试点工作在江苏等8个省市正式启动。2004年8月，试点范围扩大到北京等29个省(自治区、直辖市)。改革的重点主要包括两方面：一是以法人为单位，改革信用社产权制度，明晰产权关系；二是改革信用社管理体制，将信用社的管理交由地方政府负责。此次农村信用社改革取得了显著成效。到2007年年末，全国共组建农村商业银行17家，农村合作银行113家，组建以县(市)为单位的统一法人机构1775家。在管理体制上，参加改革试点的省(市)均成立了农村信用社省级管理机构，其中27个省市选择组建省级联社，北京、上海选择了全市统一法人的农

村商业银行,天津选择了市、区(县)两级法人的农村合作银行的模式。

2004年7月,国务院调整了农业发展银行的职能,要求农业发展银行在深化改革和坚持做好粮棉油储备贷款的供应和封闭运行管理的基础上,根据粮食流通体制改革的新情况,审慎调整业务范围。从2004年起,农业发展银行开始市场化发债筹资,还通过开办同业拆借、组织企业贷款、与邮储办理协议存款等方式开展市场化融资。2005年以来,中央的一号文件《国务院办公厅关于落实中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策意见有关政策措施的通知》(国办函〔2005〕16号)开始探索小额信贷组织的建立,并逐步推行农村金融的多元化和民间资本进入相关行业。2006年年底,银监会颁布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》,标志着新一轮农村金融改革的启动。四类新型农村金融机构的出现,既丰富了我国金融机构的类型,又在一定程度上健全了农村金融机构体系,因其业务操作的简便性,在一定程度上缓解了农户的资金紧缺问题,弥补了国有银行、农村信用社、邮储银行等政策性银行的服务盲区,具有良好的针对性。根据中国人民银行统计数据,2006年12月末,农业发展银行负债总额9 056.7亿元,其中中国人民银行再贷款余额3 870亿元,金融债券余额3 130.6亿元,企业单位存款及财政专项存款余额1 201.6亿元。中国农业银行的改革兼有国有银行改革的一般性及特殊性,中国农业银行庞大的网点和人力资源既是优势,又是劣势。2007年的全国金融工作会议明确了中国农业银行改革的十六字原则,即“面向三农、整体改制、商业运作、择机上市”。作为国有商业银行改革的收官之作,中国农业银行的股份化的经营战略和改革路径愈加趋同于其他三大国有银行,上市后的中国农业银行与农业和农民渐行渐远,曾经具有的支持“三农”政策性的一面逐渐消失殆尽。1986年,邮电部与中国人民银行根据国务院的指示恢复了邮政储蓄业务,从而使邮政储蓄成为中国农村金融市场的重要部分。2007年3月邮政储蓄业务从邮政部独立出来,中国邮政储蓄银行(以下简称邮储银行)正式挂牌成立。邮储银行的市场定位是充分依托和发挥网络优势,完善城乡金融服务功能,以零售业务和中间业务为主,为城市社区和广大农村地区居民提供基础性金融服务,与其他商业银行形成互补关系,支持社会主义新农村建设。然而,邮政储蓄业务从产生之初到邮储银行的成立,未能如预期给“三农”发展提供有力的信贷支持,甚至还充当了农村资金市场中“抽水机”的角色。

(4)以贷款公司、村镇银行、小额贷款公司和农民资金互助组为核心的农村小型金融机构的发展阶段(2007年至今)。2006年12月,银监会出台《关于调整放

宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，大幅调整放宽了农村地区银行业机构市场准入政策，按照“低门槛、严监管”的原则，鼓励和引导符合条件的境内外金融资本、产业资本和民间资本在农村地区投资设立村镇银行、贷款公司和农村资金互助社三类新型农村金融机构。2008年10月12日，在十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中提出，所谓农村小型金融机构，是指经营规模较小，带有明显地域（县域）特点的法人金融机构。目前，我国农村小型金融机构被定义为以下四类，即贷款公司、村镇银行、小额贷款公司和农民资金互助组。

2010年“十二五”规划中明确提出“深化农村信用社改革，鼓励有条件的地区以县为单位建立社区银行，发展农村小型金融组织和小额信贷，健全农业保险制度，改善农村金融服务”。截至2009年6月末，全国已有118家新型农村金融机构开业，从机构类型看，村镇银行100家，贷款公司7家，农村资金互助社11家。试点地区农村资金实现了部分回流，农村金融市场竞争得到了加强，农村金融服务得到了积极改善。为彻底解决农村地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融供给不足、竞争不充分等问题，银监会决定继续鼓励和大力扶持中小金融机构在农村的发展。2009年7月银监会又发布了《新型农村金融机构2009年—2011年总体工作安排》，全国各省（自治区、直辖市，西藏及港澳台除外）共计划设立1294家新型农村金融机构，其中村镇银行1027家，贷款公司106家，农村资金互助社161家。这些新型农村金融机构，将主要分布在农业占比高于全国平均水平的县域、中西部地区、金融机构网点覆盖率低的县域，以及国家、省级扶贫开发工作重点县和中小企业活跃县域。据银监会统计数据显示，截至2012年9月末，全国已组建村镇银行、贷款公司和农村资金互助社三类新型农村金融机构858家，其中村镇银行799家。

农村小型金融机构的培育和发展可以有效促进农村金融市场竞争，弥补“大金融”的服务弱项，是满足农村经济发展多元化金融需求的重要途径。农村小型金融机构与“大金融”相比，具有搜寻信息成本低、机制灵活、服务提供简捷、管理监督成本低等优势，在农村有很大的发展空间。农村小型金融机构快速健康发展，是我国农村金融体系有力的支撑和可靠的基础。

## 2.2 理论演进

从总体上讲，凡举论及农村金融问题，探讨的经典理论主要有三个，即金融

信贷补贴理论、金融深化理论和金融约束(financial restrain)理论。从理论层面讲,本书将以这三个经典理论为基础,展开探讨。农村金融问题引起学术界的关注主要是因发展中国家经济增长和扶贫问题而备受关注。在此之前亚当·斯密就已经对农业信贷问题给予了较多的关注,对发达国家的农业现代化和建立相对完善的农村金融体系形成了系列理论体系。但系统地阐述发展中国家农村金融问题,主要还是从发展中国家的经济发展和贫困问题引起了学术界重视开始的。从20世纪中期到目前,农村金融理论与发展经济对发展中国家金融问题的研究相对应,大致经历了三个理论阶段:70年代以前的信贷补贴论、70年代后期的完全市场论及不完全市场论。对于我国国内农村金融研究,主要集中在解决农户“贷款难”这个核心问题上。围绕农户贷款难问题,我国学术界主要对农村金融机构改革和体制改革、农户借贷行为和农村资金回流及其扶持政策等方面开展了广泛的研究。

### 2.2.1 经济学理论基础

第一,农村信贷补贴理论。此理论起源于金融压抑论。金融压抑是20世纪70年代中期以前发展中国家的普遍现象。McKinnon(1973)和Shaw(1973)在发展经济学的基础上,对拉美等发展中国家金融政策进行了系统的总结,分别从金融压抑与金融深化两个角度提出发展中国家金融压抑政策对经济增长的影响,并提出了金融深化,或者金融自由化的政策主张。第二次世界大战后,发展中国家深受凯恩斯国家干预主义与民族独立运动的影响,在经济政策方面采取实施进口替代工业化战略,在金融政策方面采取严格的金融准入、利率管制、信贷配给、汇率管制等管理政策,使发展中国家普遍出现了金融发展的市场化程度较低、金融资产单调、居民储蓄率较高等现象,进而使金融对经济的发展产生了抑制作用。McKinnon和Shaw把这种发展中国家金融管制现象和后果,称为金融压抑。与金融压抑相对应,农村金融也存在金融压抑现象,同时,为了缓解贫困问题,发展中国家在农村金融领域普遍采取了农业信贷补贴的政策,即建立一种供给先行的农村金融发展战略。农业信贷补贴论(subsidized credit paradigm)认为农村居民、特别是贫困农民阶层没有储蓄能力,农村经济发展普遍面临资金不足的问题,同时,由于农业产业深受自然灾害的影响、传统农业产业的产业收益率较低等,农村居民很难通过商业性金融服务获得信贷支持。因此,为了缓解农村贫困问题、扶持农业产业发展,国家需要从外部注入资金,并通过财政补贴等形式提供较低信贷利率的廉价资金,而且补贴对象主要被定为农村贫困群体。

但是,实践证明农业信贷补贴论政策并不成功。一是廉价的资金并不一定真正能够落到政府筛选的贫困群体手中(Kawagoe et al., 1985)。据估计,在非洲有5%的农户、亚洲和拉丁美洲有15%的农户得到过正式金融市场的信贷,经常是5%的借款者得到多达80%的这种信贷,因此,低利率信贷计划并没有缩小收入的不平等,反而扩大了这种不平等(Braverman et al., 1991)。由于资金价格低廉,实际操作资金发放的人和农村地区的大户有动力共谋获得这些资源,信贷配给的结果是非目标受益人获得这些信贷资源,从根本上破坏信贷补贴计划目标的实现(Adams et al., 1984),同时,他们为了获得廉价资金而可能夸大需要补贴信贷的金额,政府财政补贴负担加重。二是由于存在行政性隐性担保,被定为扶贫的贴息贷款常常被借贷群体刻意拖欠,从而造成这些信贷坏账。例如,在印度拖欠率高达50%,在孟加拉国达71%,在马来西亚和尼泊尔有40%,泰国在20世纪80年代发放的类似贴息贷款也有50%以上出现了拖欠(Braverman and Guasch, 1990);在90年代中国农业银行发放的农户扶贫贴息也产生了高达50%以上的拖欠率(中国人民银行农村金融服务研究小组,2011)。三是大量贴息贷款使政府背上了沉重的财政负担,并且业务量由于补贴资金来源日益受到限制而萎缩。四是破坏了农村金融机构的可持续发展能力,由于拖欠率高、内部操作资金流向的道德风险高和机构获得收益低而经营管理动力不足,造成农村金融缺乏活力(Gulli, 1998)。

第二,金融深化理论。20世纪70年代全世界经济进入滞涨状态,使理论界开始反思凯恩斯主义的弊病,在80年代初新自由主义重新成为政策的主导理念。与此同时,发展中国家也开始追随世界经济自由化浪潮。在McKinnon和Shaw总结金融压抑的基础上,金融深化或者金融自由化成为这一时期发展中国家普遍的指导思想,这种金融自由化在拉美国家表现得最为抢眼。在拉美的两次主要金融自由化中,智利、阿根廷和乌拉圭等南锥体国家第一次自由化取得了一定成效,紧接着秘鲁等国家追随实施了第二次金融自由化浪潮。通过放松金融管制、国有银行实施私有化、积极引进外国银行的参与及加强中央银行的独立性等措施,在一定程度上缓解了“金融压抑”,使拉美国家吸引了大量外资。与拉美等发展中国家金融自由化相对应,农村金融领域也采取了金融深化政策,农村金融领域形成了农村金融市场论(rural financial systems paradigm)。

与McKinnon和Shaw等的金融自由化思想相呼应,Adams等(1984)在总结信贷补贴论所存在的缺陷上,提出农村金融完全市场论。该理论认为:一是农村贫困居民自身也有储蓄能力。二是利率上限限制对农村金融发展并非有效,主张

利率市场化,并认为农户获得信贷的重要性高于利率负担问题。三是利率市场定价能够使资金配置提高效率,并提高金融机构的经营能力。但拉美等发展中国家推动“金融自由”化后,国际资本迅速和国内垄断资金联合起来,事实上控制了发展中国家金融市场,使发展中国家金融市场受到国际金融市场的密切影响。发达国家的国际资本在国内出现资金紧张的时候,通常会从拉美等发展中国家撤出,从而导致拉美等国家的金融体系十分脆弱。拉美等金融自由化还使国际投机资本通过操纵这些国家的金融市场获得巨大的投机收益,从而使这些国家频繁出现金融危机。

基于对金融自由化后果导致金融脆弱性的反思,农村金融的完全金融市场论也存在不少问题。一是农村金融完全市场化存在较高的金融服务成本和农户缺少抵押担保品,可能会使他们不能借到所期望的资金(Braverman et al., 1991)。二是农业经济的脆弱性也影响了农村金融机构的积极性,使很多商业化金融机构只在农村吸收储蓄,而在城镇地区进行信贷投放,导致农村资金的外流。三是高利率也引起了社会的广泛关注,受到舆论的谴责。

第三,金融约束理论。在提倡金融自由化的新古典经济学家们在反思金融压抑导致的问题时,凯恩斯主义者也对这些问题进行了反思,Stiglitz 和 Weiss (1981)等依据新凯恩斯主义针对金融压抑过度干预或干预不当,提出了金融约束论。Stiglitz 和 Weiss(1981)、Fazzari 等(1987)新凯恩斯主义者的“金融约束”理论认为,在信息不对称的状态下,市场无法克服道德风险和逆向选择问题,政府应该通过制定一系列的金融政策,在金融部门和生产部门创造租金机会(Hoff et al., 1993),通过利率政策和制约过度竞争等干预手段给予银行提供必要的激励机制,能够发挥金融体系中银行的信息收集和监督功能的比较优势,从而提高资源配置的效率性,金融约束的直接目的是为金融中介和生产部门(农户和企业)提供适当的激励,诱发出一种对社会有益的活动。Barkema 和 Drabenstott(2000)、Drabenstott(1999)等进一步阐明了金融约束政策在发展中国家的运用,认为发展中国家的政府应该采取控制利率、市场准入的政策,在民间创造租金,从而诱导民间部门为农业提供更多的服务。

与金融约束论相对应,农村金融领域也提出了不完全市场论。发展中国家的金融市场不是完全竞争的市场,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,如果完全依靠市场机制就可能无法培育出一个经济社会所需要的金融市场(Stiglitz and Weiss, 1981; Jaffee and Stiglitz, 1989)。为了弥补市场的失效部分,有必要采用诸如政府适当介入金融市场及借款人的组织化等非市场

手段(张晓山和何安耐, 2007)。按照 World Bank(2002)的观点, 要建立良好的金融市场, 政府需要作三方面的努力, 即创造良好的政策环境、完善农村金融市场的法律和监管框架, 以及在特定情况下进行直接干预(以完善市场为目的)。不完全竞争市场理论中, 一部分学者还强调借款人的组织化等非市场要素对解决农村金融问题的适用性(Ghatak and Guinnane, 1990; Laffont and N'Guessan, 2000; Besley and Coate, 1995)。不完全金融市场论在具体政策上坚持以下几点: 一是金融市场发展的前提条件是通胀率低、宏观经济稳定; 二是在金融市场得到一定程度的发育之前, 应当注意用政策手段将实际存款利率保持非负, 并同时抑制利率的增长(包括存款和贷款利率); 三是为促进农村金融机构的发展, 应给予其一定的特殊政策, 如限制新参与者等保护措施; 四是在不损害银行最基本利润的范围内, 面向特定部门低息融资的政策性金融是有效的; 五是为改善信息的非对称性, 利用担保融资、使用权担保及互助储金会等办法是有效的; 六是为避免农村金融市场存在不完全信息而导致的贷款回收率低下的问题, 可利用借款人联保小组及组织借款人互助合作等形式, 政府应该鼓励这种农民组织的形成。此外, 为确保贷款回收, 融资与实物买卖(肥料、作物等)相结合的方法是有效的。

### 2.2.2 主要文献发展概况

纵览世界范围内对小型金融机构的探讨, 虽然前人累积了不少理论与资料供后人参考, 但多数以理论分析为主, 偏重实践层面的并不多。通常把农村小型金融机构作为金融机构的种类之一进行研究。其中比较重要的文献研究有, Stiglitz 和 Weiss(1981)运用信息经济学理论, 分析农村小型金融机构产生的原因主要来自于诱致性制度变迁; Patrick(1966)提出需求追随型和供给引导型农村金融市场发展模式; McKenna 等(1997)学者认为农村小型金融机构的出现主要来自于金融市场的二元性, 大型传统金融机构的惜贷行为, 促进了小型金融机构甚至是民间融资的繁荣; 而后, Navajas 等(2003)指出大型金融机构对农业融资不足, 只有通过建立农村小型金融机构, 拓宽融资渠道才能保证对“三农”贷款的供给; Ghatak 和 Guinnane(1990)、van Tassel(1999)等通过实证研究得到: 在联户小额贷款下, 同样类型的借款者聚集到一起, 可以相互分担借贷风险, 从而有效解决逆向选择问题; Littlefield 等(2003)进一步细化地探讨小额信贷机构对农户的支持及其发展前景。另外, 随着微型金融(micro-finance)在印度、孟加拉国等地的成功运作, 学者的视线逐渐聚焦微型金融; Tsai(2004)将中国和印度小额信贷的运营方式进行了比较, 认为中国和印度的银行部门都正在试图限制非正式金融, 印度实施小

额信贷政策是为了降低低收入群体对高利贷资金的依赖；研究认为，非正式金融的持续发展可能源于有限的国家贯彻政策的能力、正式信贷的有限供应、小额信贷计划实施的限制及本地市场中政治和经济的分割等原因。de Aghion 和 Morduch(2004)、Fernando(2004)、Armendáriz 和 Morduch(2010)分别探讨微型金融的风险、前景、成功机理及政府在农村金融中的作用等问题。

而在中国，学者们对农村金融的研究持之以恒，特别是每当国家相关政策出台后，都会深入分析政策对农村金融机构的影响以及带来的机遇和挑战。例如，林毅夫和李永军(2001)、易宪容和卢婷(2006)分别从金融制度层面探讨农村金融机构存在的必要性和现实意义。在具体的机构层面，何广文(2004)运用博弈论分析农村资金互助社对“三农”的融资优势。张杰(2005)认为中国农村小型金融机构的建立适应国内经济发展性质与特征，能有效解决“三农”融资难问题。吴晓灵(2006)提出，应加快构建功能完善、产权明晰、分工合理、监管有力的农村金融体系，支持社会主义新农村建设和“三农”发展。特别强调大力促进农村金融产品和金融组织的创新，积极探索更适合中国国情的农村金融机构的形式；建立完善的农村金融风险补偿和市场退出机制，推进农村金融机构健康规范发展。另外，谢平和徐忠(2006)等学者认为开放农村金融市场须发展适合农村经济的金融机构组织形式；韩俊(2007)提出增加农村信贷供给、发展多层次、多元化的金融需求，须重构农村小型金融机构等观点；李东卫(2009)对村镇银行的运营成本进行均衡价格和规模经济分析，认为村镇银行能更好地服务“三农”；谢云和黎东升(2011)提出农村资金互助社的优势、存在的问题并提出相应的解决对策。

这些学者都有共同的认识，认为应该开放农村金融市场，改变农村信用社在农村的高度垄断现实，发展农村小型金融机构，实现农村金融体系的多样化。郭晓鸣和唐新(2009)认为，村镇银行的成立对农村金融市场的深化具有深远的意义，有利于农村金融市场的改革，有利于刺激传统农村金融市场，使传统农村金融机构增强竞争意识和服务意识，同时有效弥补传统金融机构对农村地区金融供给不足的问题。他们指出，在村镇银行快速发展的今天，不能单单从村镇银行的规模和数量上衡量村镇银行的支农效果，应该判断农村是否已建立合理的金融竞争机制，农民是否可以摆脱金融抑制问题而获得有效的金融服务，新型农村金融体制是否能解决长期困扰农村的“三农”贷款问题。

综上所述，现有专业文献大都是从“三农”发展对金融支持的需要和农村资金需求、农村经济与农村金融的关系等视角，来研究农村小型金融机构的发展和改革路径以及小型农村金融机构产生的必要性、运作特征的。由于农村小型金融机