

FANPINKUNYU

NONGCUNJINRONGZHIDUANPAI

反贫困与 农村金融制度安排

FANPINKUNYUNONGCUNJINRONGZHIDUANPAI

黄建新 著

5



中国财政经济出版社

F832.35

8

反 贫 困



农村金融制度安排

黄建新 著

The Arrangement For The Rural
Financial System In Anti-Poverty

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

反贫困与农村金融制度安排 / 黄建新著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-5095-0613-4

I. 反… II. 黄… III. ①贫困-问题-研究-中国②农村金融-金融体制-研究-中国 IV. F124.7 F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 046078 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 12.375 印张 305 000 字

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1000 定价: 25.00 元

ISBN 978-7-5095-0613-4/F·0500

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言



自古以来，贫困、疾病和战争就是人类的公敌。但相对于战争和疾病，对整个人类而言，如何有效地解决贫困才是最大的难题。当今世界，无论是发达国家还是发展中国家，都不同程度地存在着贫困问题。据统计，全世界 60 亿人口中，日均收入不足 1 美元的贫困人口达 12 亿，如果按此计算，中国目前就有 1.5 亿人生活在这一贫困线以下。贫困问题和贫富差距问题已经成了一个困扰中国乃至世界的难题，反贫困成了世界各国政府的共同选择。在 1996 年“国际消除贫困年”，联合国就呼吁世界各国政府和人民团结起来，为消除贫困，争取美好未来而努力。

消除贫困是中华民族的千年梦想，走向共同富裕是社会主义中国的孜孜追求和制度本质所在。为了完成这一艰巨宏大的历史任务，中国政府进行了长期不懈的努力，始终把解决贫困人口温饱问题放在政府工作的重要位置。自我国 20 世纪 80 年代中期提出贫困与反贫困问题以来，我国政府制定和实施了各种反贫困的政策和措施，反贫困取得了举世瞩目的成就：农村绝对贫困人口的总量从 1978 年的 2.5 亿人下降到 2006 年的 2148 万人。中国在将近 30 年的时间里，使绝对贫困人口减少了 2 亿多，为全人类反贫困事业作出了巨大贡献。世界银行的数据显示，自 1980 年以来，中国的脱



贫困人口占发展中国家脱贫人口的 3/4，是惟一提前完成了联合国到 2015 年使贫困人口减半的“千年发展目标”的发展中国家。

作为一项目标明确的有组织的社会活动，我国的反贫困行动始于 1986 年。在此后 20 年时间里，我国一方面积极借鉴国际社会反贫困的成功经验，同时根据自己的国情，创造了许多行之有效并富有中国特色的反贫困措施。但是，由于反贫困的艰巨性和长期性，解决贫困问题绝不是如此简单。进入新世纪以来，我国的反贫困难度越来越大：

一是农村贫困人口的减缓速度下降。从 1978 年到 1990 年的 12 年间，贫困人口从 2.5 亿人降至 8500 万人，平均每年减少 1000 万人；但从 1990 年到 2000 年，即使政府投入很大的财力和物力，贫困人口也只会从 8500 万人降低到 3200 万人，年均减少 500 万人。到 2006 年末全国农村绝对贫困人口还有 2148 万人，低收入人口为 3550 万人，两项合计 5698 万人，占农村总人口比重的 6%。

二是城乡居民收入差距不断扩大。改革开放以来，农村发展了，城市也发展了，但城市发展得更快。从城乡收入来看，20 世纪 80 年代农村实行联产承包责任制后，城乡收入差距曾一度缩小到 1.8 : 1，进入 90 年代就扩大到 2.5 : 1，而到了 2006 年，这一差距已扩大到 3.28 : 1。如果把城乡居民收入的计算方式、税赋负担、社会保障、基础设施等因素加以综合考虑，城乡收入差距就远不是 3 倍，而可能达 6 倍以上。

进入新世纪以来，我国农村的贫困问题呈现出许多新的特点，反贫困面临着一系列新的挑战：

其一，相对贫困开始突出。当前，我国农村贫困人口数量逐渐减少，但贫困的类型却起了变化。数据资料表明，我国农村贫困已经从绝对贫困现象的普遍存在演变成为绝对贫困和相对贫困并存，并且处于此消彼长的阶段，也就是说农村贫困已经不再单纯是缺衣



少食的生存贫困，而更趋向于农民温饱问题基本解决、收入增长相对缓慢的相对贫困。

其二，贫困的代际传递性增强。当前，我国农村地区的经济发展落后，主要是制度安排不合理所造成的，具体表现为农民所能获得的各种权利相对较少，如农民受教育的权利、从正规金融机构得到贷款的机会以及参与社会保障的权利等等，与城里人相比较处于极不平等的地位。越是贫困的地区，越是贫困的农户，越没有能力让他们的后代接受良好的教育，越难获得农村金融的支持，从而也就越难获得向上流动的机会。其结果是形成了一个贫困的恶性循环：越穷的家庭，其下一代改变自己贫困状态的能力就越缺乏，脱贫致富的希望也就越渺茫。这样，贫困就具有了越来越强的代际传递性。

其三，贫困群体的脆弱性强，返贫情况严重。除了绝对贫困人口以外，我国农村地区还有一个庞大的低收入群体，这些低收入群体有着极强的脆弱性：一是这些贫困人口大部分处于极为偏僻和自然条件极其恶劣的地区，自身拥有的资产（土地）质量很低；二是他们的社会保障系统很差，导致其抗风险的能力很差；三是他们自身的综合素质低，以致很难在现有资产水平上迅速提高其家庭收入和积累，从而改变这种被动状态，一旦受到疾病、自然灾害以及家庭需要有较大的开支项目时，很容易重新进入贫困状态。

从总体上看，中国农村的贫困，表面上是经济收入、生产活动、资源环境和生存状态上的贫困，实质上却是在文化和生存权利享受上的贫困。以往，在传统反贫困理论中，任何政府的干预，仅仅是从外因的角度松动了贫困的链条，而并未彻底打破贫困的自我循环机制。要打破这种贫困的自我循环机制，就必须给穷人以平等的发展机会。而是否享有良好的金融服务是农村贫困人口获得平等发展机会的重要部分。



孟加拉国格莱珉银行的创办人、2006年诺贝尔和平奖得主尤纳斯教授就曾指出：“穷人不需要同情的，他们只需要一只援助的手。以金融服务的方式给予援助是最重要的一种方式。”众多的研究表明，借贷之于农户非常重要，它不仅能够为农户提供平滑消费曲线所需要的资金，使农户的消费优化，减少贫困，而且更重要的是它能够满足农户维持和扩大生产，以及从事新的投资领域和采用新技术的资金需求，从而促进技术的普及与生产的发展，提高农户的收入和福利水平，形成良性循环。世界银行也在《建立市场体制：2002年世界发展报告》中强调：农村金融服务和土地制度一样，对农村经济发展和消除贫困具有重要意义。

改革开放以来，在经济体制改革和金融创新的强有力推动之下，我国金融市场化程度有了很大提高，金融业发展取得了长足进步。相应地，农村金融制度也发生了相当大的变化。但是，考察建国以来农村金融制度的变迁，就可以发现一个现象，我国的农村金融制度变迁属于典型的强制性制度变迁而非诱导性制度变迁，即农村金融制度安排基本上都来自政府的强制性安排。这种全国范围的强制性制度变迁，是在国家的效用函数框架内实行的，体现着国家的意志。在新中国成立后相当长一段时期内，由于特殊的政治经济形势，国家为了优先发展工业，强调以农补工，对农村金融剩余一直是采取剥夺的政策，致使农村有限的资金大量流向城市、流向了非农产业，城乡金融发展很不协调且呈加剧扩大之势，农村金融被严重“边缘化”，农村金融抑制现象非常严重，金融“二元结构”特征十分突出。这一制度安排在“路径依赖”的作用下一直延续了下来，造成农村金融需求和供给的严重不平衡，农户和农村中小企业的融资需求长期得不到有效解决，农村金融服务落后的局面没有得到真正的改善，成了制约农村经济发展和农民脱贫致富的“瓶颈”，给农村反贫困工作增添了不小的难度。



具体来说，这种农村金融制度安排在反贫困方面面临以下困境：

1. 农村政策性金融功能不全。农业发展银行业务范围狭窄，功能单一。农业发展银行自1998年剥离了对农业的综合开发、扶贫、技改、粮棉加工贷款等职能后，政策性金融对农村经济的投入明显减少，农业发展银行的贷款余额逐年下降，虽然近两年来有所提高，但远远不能体现对农村经济的政策性支持，其在信贷支农和反贫困方面的作用明显弱化。

2. 国有商业金融机构在农村金融领域内的功能趋于弱化。据统计，1998年以来，四大国有商业银行撤并县及县以下分支机构4万多个，且撤并还在继续进行，目前仍在农村地区开展信贷业务的国有商业银行分支机构寥寥无几。另外，随着农村行政管理体制的改革，一些乡镇实施撤并，原来设在这些乡镇的农业银行营业所也一并撤除。农业银行信贷资金已基本从农村市场退出。现阶段，其农业贷款仅占农业银行各项贷款余额的10%。

3. 农村信用社反贫困势单力薄。作为目前农村金融市场的主力军，农村信用社在反贫困方面力小难支：（1）农村信用社至今依然不能摆脱来自地方政府的各种干预。一些地方政府为了自身的利益，往往对农村信用社施加不当的干预。如一些乡镇政府提出超常规、跳跃式发展当地经济的口号，大规模发展乡镇企业，搞形象工程，一些项目盲目上马，致使农村信用社发放的贷款有去无回。另外，一些乡镇因财政困难，为了发放工资从农村信用社贷款，干部利用手中的职权贷款等等，却往往无法偿还而造成信用社的呆账。（2）农村信用社“三会”制度形同虚设，所有权主体缺位，社员股不具备监督和决策意义，道德风险发生率较高。（3）农村信用社历史上形成了大量不良贷款和亏损挂账，包袱沉重，多数地方的农村信用社不良贷款率较高，相当比例的农村信用社已经资不



抵债。(4) 出于自身财务上可持续发展的考虑,农村信用社经营中的商业化倾向越来越严重,大量资金流向相对收益率较高的城市或非农业部门。

4. 邮政储蓄加大了对农村金融剩余的分割。国有商业银行在收缩农村领域的存贷业务网点以后,为中国遍布城乡的邮政网点提供了巨大的吸储空间,农村金融剩余开始向邮政储蓄和农村信用社集中。据中新网 2006 年 8 月 29 日报道,截至 2006 年 6 月末,邮政储蓄存款余额已达 15160 亿元,规模仅次于 4 家国有商业银行和全国农村信用社。2007 年之前,邮政储蓄部门不能够发放商业贷款,资金全部转存中国人民银行,使得其从农村吸收的大量资金转移,加上中央银行再贷款的局限性,没有起到直接消除农村贫困的作用。针对邮政储蓄存在的只存不贷的“抽血机制”问题,也是为了更好地解决农村中小企业和农户贷款难的问题,2007 年 3 月 20 日,邮政储蓄银行挂牌成立。但是,邮政储蓄银行究竟应办成什么性质的银行,其今后市场定位如何,目前还是一个未知数。

5. 农业保险不断萎缩。自从中国人民保险公司开始向商业性保险公司转变后,农业保险业务逐步萎缩。2002 年农业保险保费收入下降到了 3 亿元,全国农民人均缴纳保费不足 1 元。据统计,1982~2002 年期间,农业保险的平均赔付率高达 88%,远高于农业保险经营盈亏平衡点 79% 的赔付率,导致农业保险业务长期亏损,各家保险公司相继取消了农业保险的经营。不断萎缩的农业保险,使我国农业生产抗风险的能力很差。近年来,我国各地不断遭遇特大洪涝灾害和旱灾,不少农作物受损。但由于很多农民都没有参加农业保险,因此所遭受的损失难以得到及时弥补,农民的再生产往往难以为继。这也是许多地区农民收入难以提高或者部分农民致富后又返贫的一个重要原因。

6. 农村资本市场发育迟缓。作为资本市场,它可以给农业企



业的发展提供一个更为广阔的多元化资本运作平台。例如，利用证券市场为农业上市公司融通资金，利用农业上市公司推动我国农业产业化经营的发展，从而带动广大农户脱贫致富。但是，从总体上看，我国农村资本市场的发展远远落后于城市资本市场，对农业发展的支持力度还是明显不足。在农村金融市场上，交易手段非常落后，目前证券公司只是在极少数经济发达的县级市设有证券服务部，现代化的有价证券交易系统根本没有延伸到农村、乡镇，农民能够参与交易的金融商品相当有限。

7. 农村非正规金融长期受到挤压。据中国人民银行统计，我国民间金融规模约为1万亿元，而银行贷款规模为17.7万亿元，民间金融占银行贷款的比重达到了5.65%。民间金融对“三农”特别是对农民的贡献由此可见。中央财经大学课题组曾对全国20个省份的实地抽样调查发现，越是经济不发达地区，农村中小企业在农村正规金融机构的贷款越是难，对民间借贷的依赖性越强。

尽管农村非正规金融对农村经济的发展和农民收入的提高有着非常重要的作用，然而农村非正规金融一直受到不公正的待遇，长期受到金融监管部门的打压，只能处于初级发育阶段，无法进一步扩展规模和经营网络，从而也只能为农村经济和农民提供简单的金融服务，无法充分满足农村经济发展和农民的融资需求。比如“黑户”的问题，也就是说非正规金融在法律上一直没有合法的身份，没有合法的身份，就没有合法的权益，更难有长足的发展。

以往对反贫困的研究中，重点大多是探讨绝对贫困问题。基于我国当前农村贫困出现的新特点，本书把反贫困的对象确定为农村中的相对贫困人口，同时也包括部分有生产能力的绝对贫困人口，继而从农村金融制度安排角度探索反贫困的有效途径和方法，以期构建一个有效的反贫困的农村金融制度。目前中国农村贫困群体可分为三类：一类是“赤贫”，这类农户是由于疾病、残疾等而丧失



劳动能力或自然条件极其恶劣所致，对于这类贫困，个人认为是民政救济的对象，应采取救助式的扶贫手段，如建立健全养老保险、医疗保险和最低生活保障制度等来加以解决；第二类是只有劳动能力的农户；第三类是有一定劳动能力和一定资源的农户。对于后两类农户，应采用开发式扶贫措施，为其提供金融、科技、教育等手段，增强其自我发展能力，这其中首当其冲的是为其提供完善的农村金融服务。当前我国经济已进入工业反哺农业、城市支持农村的新阶段，这是传统农业向现代农业转变的关键时期。新农村建设和农村反贫困的关键在于将传统农业升级到现代农业，改造传统农业的关键又在于人力、物力和财力的投入，其中，资金的投入在农业发展的因果链中居于重要地位，农业与金融的依存度和相关性越来越大，因为发展现代农业需要大量长期资金的投入和使用，需要农村金融发挥更大的作用。

传统的反贫困理论强调采用政府“给钱济贫”的措施，这仅仅是从外部松动了农村贫困的链条，而未从根本上打破贫困的自我循环、自我积累的机制，因此，农村反贫困的机制和农民脱贫解困的手段体系应该立足于调动农村贫困人口脱贫致富的积极性，主动而不是被动的、进取而不是依赖性的。因此，提供金融支持是最有效的手段之一。

本书借鉴国外农村金融制度反贫困方面的经验，并在考察我国农村金融制度变迁的基础上，从我国目前农村的实际情况出发，分析了现行农村金融制度安排在反贫困方面存在的问题，构建现阶段反贫困的农村金融制度。这一制度安排要考虑以下两个原则：

首先，现阶段的农村金融制度安排应建立以农村政策性金融为基础，农村合作金融为主体，其他商业性金融为补充的农村金融体系。这是因为农村金融的全部问题，都是围绕着向农村人口特别是贫困人口及低收入人口提供有效的金融服务展开的。这是许多发展



中国共同面临的一个难题，对我国这样一个农村人口十分庞大、贫困人口特别多的发展中国家而言更是难上加难。因此，在现阶段我国农业处于国民经济的基础地位但又是一个弱势产业的情况下，商业性的农村金融难以以为农村贫困人口及农村中小企业提供有效的金融服务，政策性金融和合作金融在今后很长一段时间内必须居基础地位和主体地位。

其次，增量改革与存量改革相结合。以往我国的农村金融改革一直是以存量改革为主，但实践证明，围绕农村金融基本框架的存量改革现在已变得举步维艰。因此，如何进一步开发农村金融市场，不断增加新型农村金融组织，以增量改革推进存量改革或许是农村金融改革走出困境的重要举措。

在考虑上述原则的基础上，我国农村反贫困的金融制度安排应包括以下内容：

一是要强化政策性金融机构反贫困的地位和作用。这不仅包括农业发展银行的改革问题，还包括构建政策性保险、政策性担保机制等问题。

二是要进一步推动农村信用社的改革。尽管农村信用社目前还存在一系列的问题，但在许多传统农区、贫困地区，农村信用社事实上一直发挥着重要的支农作用，并且在可以预见的很长一段时期里，其作用还无法为其他金融机构所取代，因此还需要通过不断创新，积极推动农村信用社的改革与发展。

三是要充分发挥现有商业性金融机构的作用，利用一定的政策措施引导包括各国有、股份制商业银行，尤其是农业银行的资金回流农村。

四是要关注农村金融领域内已经出现的资金供给创新形式，包括以前存在的非政府小额信贷项目，“只贷不存”的小额信贷机构，以及目前银监会批准成立的村镇银行、贷款子公司，还有长期



存在于民间而目前已被肯定的资金互助合作社，等等。这些农村金融创新形式必将丰富农村金融市场的供给主体，有利于竞争性的农村金融市场的形成。

五是对于民间金融不能盲目打压，而是要采取宽严适度的政策，给予其合法的地位，将其引导到健康发展的轨道上来。

我们相信，在党和国家越来越重视“三农”问题的今天，随着农村金融体制改革的不断深入，一个适合农村经济发展和农民脱贫致富的农村金融制度一定会建立起来的。

作 者

2007 年 12 月 8 日

目 录



III III III III III III III III

第一章 导 论	(1)
第二章 贫困与反贫困理论述评	(47)
第一节 西方主流经济学关于贫困与反贫困的理论 ...	(47)
第二节 福利经济学关于贫困与反贫困的理论	(50)
第三节 发展经济学关于贫困与反贫困的理论	(52)
第四节 我国的农村贫困与反贫困理论研究	(71)
第三章 国外反贫困的农村金融制度安排：考察与 借鉴	(81)
第一节 发达国家反贫困的农村金融制度安排及借鉴	(81)
第二节 发展中国家反贫困的农村金融制度安排及借鉴	(95)
第四章 我国反贫困与农村金融制度的变迁与现状 分析	(105)
第一节 反贫困与农村金融制度安排的历史变迁	(105)

第二节	农村金融制度反贫困的现状分析	(114)
第五章	反贫困与农村正规金融制度安排	(141)
第一节	加强农村政策性金融的基础性地位	(142)
第二节	坚持合作制原则 深化农村信用社改革	(179)
第三节	继续推进农业银行的商业化改革	(190)
第四节	建立农村信用担保体系	(197)
第五节	大力发展农村中小金融机构, 培育农村金融 市场竞争机制	(212)
第六章	反贫困与农村非正规金融制度安排	(220)
第一节	农村非正规金融概述	(221)
第二节	我国农村非正规金融现状分析	(230)
第三节	农村非正规金融制度的利弊分析	(242)
第四节	农村非正规金融反贫困的实证分析	(247)
第五节	农村非正规金融制度安排的建议	(264)
第七章	农村小额信贷与反贫困	(272)
第一节	小额信贷的基本原理	(273)
第二节	我国小额信贷的历史及现状分析	(283)
第三节	我国农村小额信贷反贫困的实证分析	(300)
第四节	大力发展农村小额信贷的政策建议	(319)
附录 1		(334)
附录 2		(340)



附录 3	(347)
附录 4	(355)
参考文献	(368)
后记	(379)

第一章



导 论

贫困是人类社会的大敌。一直以来，对待贫困问题，人们看到的往往是资源与财富的匮乏，由此认为，一旦物质财富丰富起来了，贫困问题就会自然而然地被解决。然而令人遗憾的是，人类在创造巨大财富的同时，也在不断地使贫困像病毒一样被复制乃至泛滥成灾。迄今为止，人类的贫困问题不但没有被消灭，反而越来越突出。在当今世界，富国与穷国之间、富人与穷人之间的矛盾依然存在，而且难以调和。

贫困仅仅是资源和财富的匮乏吗？不，贫困更是因人类社会的结构、功能和机制不完善、不健全而滋生的一个肿瘤。于是，对贫困问题的研究在世界各国成了一个热点，如何解决贫困问题也成了许多国家政府的当务之急。但什么是贫困？贫困有哪些类型？如何测度贫困及解决贫困？这些都是我们研究贫困问题时首先需要解决的一些问题。

一、贫困的定义

对贫困进行定义是认识贫困问题和制定反贫困政策和措施的出