

ECONOMICS

经济学精品学术著作丛书

Excellent Academic Works
Series of Economics



现代农村金融制度 构建与创新

冉光和 等◎著

Construction and Innovation of
Modern Rural Financial Institution



科学出版社

国家哲学社会科学基金重点项目：

现代农村金融制度构建与创新研究(项目编号：08AJY030)研究成果

经济学精品学术著作丛书
Excellent Academic Works
Series of Economics



现代农村金融制度 构建与创新

冉光和 等◎著

Construction and Innovation of
Modern Rural Financial Institution



科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书着重就现代农村市场经济体制下现代农村金融制度的构建与创新进行深入的研究。研究思路是在对现代农村金融制度理论进行研究的基础上,界定现代农村金融制度的科学内涵,揭示现代农村金融制度的系统特征、运行机制、理论模式,探索农村金融与农村经济协调发展的实现机理。同时,运用历史分析和计量分析方法,实证检验1952年以来中国农村金融促进农村经济发展的绩效,考察中国现有农村金融制度严重滞后的现实表现及其原因。在此基础上,对中国现代农村金融组织体系制度、现代农村金融资源开发制度、现代农村金融市场体系制度、现代农村金融监管体系制度创新和配套政策选择进行科学的探索。

本书可作为大中专院校相关专业师生的参考资料,也可供对现代农村金融制度感兴趣的广大读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

现代农村金融制度构建与创新/冉光和等著. —北京:科学出版社, 2013

经济学精品学术著作丛书

ISBN 978-7-03-037766-1

I. ①现… II. ①冉… III. ①农村金融-金融制度-研究-中国 IV. ①F832.35

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第124125号

责任编辑:李 莉/责任校对:韩 杨

责任印制:徐晓晨/封面设计:迷底书装

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>

北京佳信达欣艺术印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年6月第 一 版 开本:720×1000 B5

2013年6月第一次印刷 印张:15 1/2

字数:300 000

定价:68.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介

冉光和，国家社会科学基金重大项目首席经济学家，1955 年生于重庆市潼南县。1982 年大学本科毕业获学士学位，1987~1989 年攻读农村金融硕士学位。1989~1993 年留学澳大利亚，1990 年获得新英格兰大学农业经济学专业学位，1992 年获得新英格兰大学经济学硕士学位。1996 年在西南农业大学获管理学（货币金融学方向）博士学位。1998 年到美国艾奥瓦州州立大学学习 MBA，1999 年到日本爱媛大学作学术交流，2001 年到俄罗斯访问。1996~2004 年任西南农业大学经济管理学院院长、教授、博士生导师。2004~2008 年曾任重庆大学贸易与行政学院党委书记、院长、教授、博士生导师。2008~2012 年任重庆大学经济与工商管理学院副院长、教授、博士生导师。现任重庆大学经济与工商管理学院教授、博士生导师，重庆大学国家“985 工程”人文社会科学研究院副院长兼农村金融与人力资源研究中心主任。学术兼职有国家社会科学基金项目评审专家委员会委员、中国工业经济学会副理事长、中国农业部软科学专家委员会委员、重庆市政府决策专家咨询委员会委员、重庆金融学常务理事、重庆市农村金融学会常务理事。1997 年获得部级有突出贡献中青年专家称号。2000 年获国务院“政府特殊津贴”。在 *Agricultural Economics*、《经济研究》《管理世界》等国际国内期刊公开发表学术论文 76 篇，另外，有 5 部专著相继出版。主持研究国际合作项目、国家社会科学基金重大重点项目和省部级项目 38 项。主要研究领域有金融学、财政学和农业经济管理学。

序

随着经济全球化和金融自由化的快速发展，金融被动地作用于经济的关系也发生了深刻的变化，不仅经济决定着金融，而且金融通过其主动性和先导性更深刻地对经济起着推动作用。在当代，经济与金融已发展成为共生共荣、彼此相依、密切联系的两个系统。从两个系统的重要性来看，金融已成为现代经济的核心，没有金融的可持续发展和金融对经济的持续而主动的支持，经济的可持续发展就不可能得以实现。

作为现代农村市场经济制度的核心，现代农村金融制度在促进农村经济可持续发展中同样发挥着不可替代的作用。只有构建功能齐全的现代农村金融制度，农村金融才能够通过可持续的金融支持促进农村经济持续健康发展。当前，中国农村经济发展的质量低下、速度缓慢，农民收入水平不高，农业比较效益低，城乡发展差距持续扩大。中国日趋严重的“三农”问题不仅制约国民经济的协调健康发展，而且对社会的稳定与和谐发展构成了严峻的威胁。而引致中国“三农”问题日趋严重的一个根本原因是城乡金融资源配置严重失衡，农村金融资源大量外流，农村金融不断萎缩，并日渐滞后于城市金融的发展，使得农村贷款难的问题突出，农业、农村经济的发展得不到足够的金融支持。

中国农村金融之所以出现大幅度萎缩，并表现出与城市金融发展的巨大差距，是因为在二元经济结构不断强化和长期的农村金融制度变迁过程中，中国农村金融制度并没有真正适应现代农村市场经济发展的客观需要。从根本上来说，现代农村市场经济发展需要的现代农村金融制度是要建立“以市场为基础、政府调控为保障、社会合作机制为补充”的现代农村金融体系。而在当前，我国现代农村金融组织体系不合理，现代农村金融成长的体制机制不健全，社会互助合作机制利用不充分，政府不当干预和金融抑制，严重扭曲了农村金融的内生长机制。显然，要建立和发展现代农村金融制度，必须依靠市场机制、政府机制和社会互助机制三种力量，才能达到预期的目标。如果不发挥好、不利用好政府和社会两种机制、两种力量在现代农村金融发展中的积极作用，现代农村金融制度的发展就会严重受阻，农村金融与农村经济的协调发展就不可能实现。因此，如何认识和把握现代农村市场经济条件下现代农村金融发展的客观规律，推进中国农村金融的持续健康发展，最终形成一条能够有效解决“三农”问题的可靠的路径，已成为当前中国农村金融领域中亟待研究和解决的一个重大课题。因此，本书立题为“现代农村金融制度构建与创新”就必然面临具有开拓性和挑战性的探

索。本书的创新点和特色显著，主要表现在以下几点。

(1) 以全新视野系统探索农村金融与农村经济协调发展的实现机理。本书通过对农村金融与农村经济互促互进的发展关系展开研究，深刻揭示农村金融与农村经济的动态联系。在此基础上，考究农村金融与农村经济协调发展的微观基础、制度条件、约束因素，为现代农村金融制度的研究提供重要的理论铺垫。

(2) 从实践层面，结合实际深化现代农村金融制度的理论内涵。本书针对国内主流的农村金融制度研究大多停留在“机构功能观”和“供给导向”层面的事实，在吸收既有研究成果定义基本概念的基础上，揭示现代农村金融制度的概念内涵和基本特征，深化对现代农村金融制度的理论认识，可为相关研究提供理论借鉴。

(3) 通过实证分析，揭示中国现有农村金融制度的实际绩效和存在的问题及根源。本书运用历史分析的方法，全面深入考察中国农村金融制度变迁的历程，在分析其基本特征、影响因素和农村金融与农村经济历史关系的基础上，从制度层面，揭示中国农村金融与农村经济的历史关系。同时，运用回归分析、Cointegration 检验、Granger 因果关系检验、面板模型等计量经济学工具，从数量方面，对中国现有农村金融制度促进农村经济增长的贡献及问题予以验证，为新型农村金融制度设计提供实证支持。

(4) 以全新视角构建现代农村金融制度与创新的理论框架。本书针对目前国内对农村金融制度的框架研究显得有些零乱和与农村需求联系不紧密的缺陷，对农村金融制度的内容体系重新进行划分，包括组织制度、市场制度、资源开发制度、监管制度四个部分，从而建立起现代农村金融制度新的分析框架。在此基础上，对各制度如何设计、如何创新、如何构建进行深入的研究，提出有价值的制度构建方案。

(5) 探索财政金融政策和产业政策促进中国现代农村金融制度构建的实现路径和政策框架。本书在理论分析和实证检验基础上，提出财政、金融、产业政策促进现代农村金融制度构建的机制、模式与工具，并揭示这些政策使用的环境条件，提出这些政策促进中国现代农村金融制度构建的路径和具体的政策建议。

希望在本书相关研究的基础上，作者们继续努力创造出更多具有创新性的农村金融理论成果，不断丰富和发展现代农村金融学的理论体系。

叶谦吉 教授

西南大学

2013年1月1日

前 言

本书是关于现代农村金融制度的构建与创新的研究。运用历史分析和计量分析方法，从制度和数量关系两方面实证 1952 年以来中国农村金融促进农村经济发展的绩效，考究中国现有农村金融制度与现代农村市场经济不相适应的现实表现及其原因，据此，就中国现代农村金融组织体系制度、现代农村金融资源开发制度、现代农村金融市场体系制度、现代农村金融监管体系制度创新和配套政策选择提出科学的思路。

1. 研究结论

(1) 现代农村金融制度构建是为适应现代农村市场经济发展的客观需要而提出的，其根本宗旨是要促进农村金融与农村经济协调发展。农村金融与农村经济作为彼此相互依赖的两个系统，在不同的经济体制下，其相互依赖的方式和程度存在明显的不同。与计划经济体制相比，市场经济体制下的农村经济对农村金融具有更大的依赖性。所以，农村金融与农村经济协调发展过程是在一定的制度条件、经济结构和技术作用下，总量、结构和速度配合适当的良性循环发展的过程，是农村资源在农村金融与农村实体经济部门的可持续性优化配置的过程。在经济逻辑上，当农村金融与农村经济处于协调发展之时，客观地存在一个受国民经济发展要求、外部冲击、系统开放程度以及制度、技术、结构变化影响的农村资源在农村金融与农村经济之间的最优配置比例，一旦外部冲击、制度、技术和结构等因素发生变化，农村金融与农村经济协调发展状态中的资源最优配置比例便难以恢复，或存在一段很长的恢复期。而在国民经济发展要求、外部冲击和系统开放程度给定的条件下，农村金融与农村经济的协调发展便取决于制度、技术与结构。也就是说，农村金融与农村经济协调发展的过程，既是制度、技术和结构变迁相协调的过程，又是多样化实现手段相协调的过程，协调发展的基础是在农村市场经济条件下，政府、农村经济与金融主体功能的有效发挥，核心在于制度协调，关键是政府行为与市场行为相协调。可见，农村金融与农村经济协调发展的实现过程不仅要受到外部因素的干扰，还要受到来自系统内部的交易成本、运作效率的影响。而构建和创新现代农村金融制度，正是抓住了“制度协调”的核心，从根本上推动农村金融与农村经济协调发展。

(2) 作为农村市场经济最核心的现代农村金融制度是通过市场机制主导下储蓄投资转化功能的不断提升，为农村经济提供丰富的金融服务而促进农村市场经

济发展的。所谓现代农村金融制度，是在农村市场经济快速发展的背景下，政府和农村金融部门根据农村经济主体的金融需求，进行农村金融制度改革，不断开拓农村金融市场、创新金融产品、改进金融服务、强化金融风险管理等一整套规制的总和，是市场机制和政府机制有机结合运行的制度，它包括现代农村金融组织体系制度、现代农村金融资源开发制度、现代农村金融市场体系制度、现代农村金融监管体系制度。与传统农村金融制度相比，现代农村金融制度的特征是：农村金融体系具备完善的市场竞争结构，金融主体结构充分多元化，农村金融机构具有合理的产权结构、治理结构和人力资源结构，能充分满足农村各类经济主体的融资需求。现代农村金融健康运行，在内部，要依赖于健全的市场供求机制、合理有效的价格形成机制、适度的竞争机制、富有弹性的风险分担机制以及顺畅的市场准入与退出机制。在外部，要依赖于健全的农村市场经济体制、优良的法律环境、有效的国家政策支持体系和良好的农村金融生态环境。现代农村金融制度对农村经济增长的促进作用是通过其储蓄投资转化功能，将农村盈余部门的储蓄资源配置到农村赤字部门，借此聚合和激活农村潜在生产要素，使之转化为现实的生产力，实现农村经济的持续增长。要促进农村经济可持续发展，推进现代农村金融制度创新，以适应农村经济不断发展变化的客观需要，而现代农村金融制度创新主要涉及农村金融产品创新、农村金融技术创新、农村金融组织创新、农村金融市场创新、农村金融法制创新、农村金融监管创新等方面。

(3) 新中国成立 60 多年来，虽然农村金融制度始终立足于农村金融需求的变化而不断改革和变迁，但农村金融制度运行绩效并不显著，金融制度运行使城乡差距和地区差距还在逐渐扩大。1949 年以来，中国农村金融制度变迁先后经历了计划经济和计划向市场转型的两种经济制度，并伴随着频繁农村金融改革展开，而农村金融改革始终围绕着农村经济制度变迁和农村金融需求变化这一中心，对农村金融制度进行适应性调整。但这一过程也带来了一些值得深刻思索的教训：农村信用社的改革“一刀切”，强调管理体制的面上改革，忽略微观机制的改革；排斥资金价格的作用，在支持“三农”发展中混淆金融与财政的职能；外生金融深化改革与内生金融抑制并存，使得农村金融市场缺乏充分的竞争。从中我们得到的启示是：农村金融改革目标定位要准确，财政与金融需要密切配合；建立农村金融与农村经济协调发展的体制机制，扭转过去农村金融无条件支持农村经济的观念；农村金融服务要采取多样化、微型化和低成本竞争战略；农村金融改革不仅需要试点先行、整体推进，增量与存量并重，而且特别需要注重农村金融机构内部治理机制的改良，更需要处理好外生金融与内生金融共同发展的关系。实证研究表明，尽管我国农村金融制度在改革开放以来的综合绩效不高，且与城镇金融制度绩效差距越来越大，但我国农村金融制度绩效也在缓慢提高，这主要缘于农村民间借贷的兴起在一定程度上弥补了国家正规金融在农村的

缺位，但要真正提高农村金融的综合绩效，还必须尽快扭转农村金融资源流失的局面，放宽农户获得国家正规金融服务的限制条件。从区域来看，东、中、西部地区农村金融制度运行的规模绩效存在一定的差距且还在不断拉大；中、西部地区农村金融制度运行的规模绩效令人担忧，西部地区的规模绩效更亟待提高。

(4) 当前我国农村金融需求多样化、多层次趋势愈加明显，但农村金融供给主体、结构、功能等方面与农村金融需求变化严重不相适应，农村金融供给严重不足，符合现代农村市场经济发展需要的现代农村金融制度还未建立起来。当前我国农村，无论是企业还是农户，都存在着巨大的金融需求，从需求的满足度来看，大型企业和富裕型农户的金融需求比较容易得到正规金融机构的满足，而农村中小企业和维持型农户的金融需求所得到的满足度只有 30%~40%，贫困型农户的金融需求满足度基本为零，绝大多数中低收入农户和微型企业的金融需求只能通过非正规金融渠道得到部分满足。这表明，当前我国农村存在金融供需严重失调的问题，除此之外，政府主导农村金融制度变迁，农村金融制度改革重宏观轻微观，农村金融制度创新不足，普惠性缺乏，农村金融供给主体不足、结构失调、功能缺位，农村资金大量外流，资金价格明显扭曲，与城市金融发展差距进一步扩大，等等，都是当前我国农村金融制度表现出来的突出问题。究其原因：一是城乡二元经济结构阻碍了城市金融要素向农村的转移，农村经济的滞后发展制约了农村金融需求有效而快速的增长。二是频繁的农村自然灾害和农产品市场价格波动，以及当前欠佳的农村金融生态环境增加了农村金融供给的风险成本，严重挫伤了农村金融机构开拓农村金融市场的积极性。三是国家长期坚持“重工业优先发展”和“农业支持工业”的发展战略，推动了农村要素资源大量向城市转移，相反也阻止了城市要素资源向农村积聚。四是家庭联产承包制度的实施限制了单个农村金融需求的规模扩张，农民拥有不完全地权的农地制度制约了农村土地的融资功能，严格的市场准入条件和退出制度的缺乏阻碍了农村金融市场正常的“新陈代谢”；农村信用担保制度和风险分摊制度不健全影响了农村信贷风险的分散，抑制了农村金融供给的增长。

2. 重要观点

(1) 农村金融制度是中国“城乡二元经济制度运行”的必然产物，大力构建和创新现代农村金融制度，是消除“城乡二元经济制度结构”、实现城乡金融经济一体化发展的现实选择。

(2) 现代农村金融制度是农村市场经济制度的核心，它通过金融资金纽带将农村其他生产要素联系起来而促进农村市场经济持续发展；没有现代农村金融制度的推动，农村金融与农村经济就不可能实现协调发展。

(3) 现代农村金融制度的建立和发展，是开放的农村金融系统内外因素互动

的过程，其运行机理极为复杂，需要借助政府、市场、社会等多种手段和机制的协调，才能为现代农村金融制度运行创造良好的体制机制条件。

(4) 中国农村金融制度创新滞后的原因是多方面的，但根本原因是机制僵化与制度抑制。中国现代农村金融制度的构建，关键在于必须对现有农村金融制度进行创新，政府的干预方式必须作出新的适应性调整，充分利用和发挥好市场机制和社会互助机制的作用，从农村金融资源开发、农村金融组织、农村金融市场和农村金融监管等方面进行改革和创新。

(5) 现代农村金融制度构建要“以农民开办家庭农场为基础，以特色产业为核心，以市场机制为纽带，以自然生态为依托建设‘美丽村庄’的农村经济”为基础，促进农村经济可持续发展和城乡经济协调发展。

3. 政策框架

(1) 中国现代农村金融组织制度创新。中国农村金融组织制度创新的目标是农村金融存量改革与增量建设并重，遵循服务“三农”、市场导向、适度竞争、差异发展、合作共赢、效率优先、协调发展的原则，对农村商业金融、农村政策金融、农村合作金融、农村非正规民间金融的组织体系、经营体系、金融商品创新及内部控制制度进行创新。一是促进农业银行转型升级，大力发展产权多元化的农村中小银行，按大中小银行对应农村大中小金融需求完善商业金融组织体系，形成差异化的竞争格局和互补型的市场状态。二是健全中国农业发展银行的政策性银行功能，扩充业务范围，把中国农业发展银行办成发展目标明确、治理结构合理、资产状况良好、经营管理规范、内控机制健全、管理手段先进，具有可持续发展能力的农业政策性银行。三是从业务经营、产品服务、组织形式、管理方式上实现农村合作金融制度创新。农村信用合作社，应因地制宜，加快微观治理机制改革，推进业务与管理方式创新。四是按照“适当放松、逐步引导、渐进正规”的原则规范发展农村非正规金融组织，通过借助政府的方式和市场的方式，促进农村民间金融的规范化发展。

(2) 中国现代农村金融资源开发制度创新。中国现代农村金融资源开发制度创新需要坚持服务“三农”、市场化导向、竞争性、差异性、适度开发和可持续性发展的原则。针对我国农村金融资源开发不足的问题，结合农村优势资源和农村经济社会发展的需要，除传统的个人储蓄、票据结算和发放贷款等项目外，还要逐步增加贷款种类，开拓土地承包经营权的抵押贷款，发展农村宅基地使用权抵押贷款，以满足不同层次客户的需求。同时，应社会各界积极办理各种中间业务，允许民营资本进入农村金融市场，鼓励农民在自愿的基础上发展新型的合作金融组织，让非正规的农村地下金融合法化等，注重发展农村保险、租赁、信托、投资咨询等机构，鼓励外资银行开展农村金融业务，使农村金融组织多元

化，通过竞争提高效率，加快农村保险、证券、信托、租赁以及担保等金融活动的发展，促进农村金融工具的创新和多样化，真正在农村地区形成开放竞争的、充满活力的农村金融市场，充分满足农村金融需求。

(3) 中国现代农村金融市场制度创新。中国现代农村金融市场体系包括信贷市场、保险市场与证券市场。一是中国农村信贷市场需要按照普惠性、互补性、均衡性原则，建立多层次、多元化的农村信贷组织，重点发展微型信贷机构，按照农村不同的风险特点创新农村信贷工具，发展农村信贷批发和零售市场，构筑以市场主导为基础和政府调控相结合的农村信贷价格形成机制，对农村信贷市场进行细分，政府要重点对农村微型企业和贫困型农户的信贷利率进行补助。二是中国农村证券市场需要采用公平性、创新性、机构化、差异化原则进行构建和完善，大力培育和发展农村企业，提高农村企业的竞争能力，积极推动有条件的农村企业上市融资，扩大农村企业上市的份额，降低市场准入门槛，加大对证券市场违规行为的惩罚力度，大力发展农村场外证券市场，培育和发展农村证券经纪人，促进农村直接融资的健康发展。三是中国现代农村保险市场应按照“有效分散农村风险，补偿农村风险损失，积蓄农村社会资金，监督农村风险行为”的目标进行创新。创新内容包括：培育多元化的农村保险机构、构筑市场化的农村保险运行机制、发展集约化的农村保险经营方式、培养专业化的从业人员。根据我国的实际情况，应建立政府诱导型农村保险机制、适宜商业经营的农村保险业务，鼓励商业保险公司经营，政府集中诱导发展农业保险，组建政策性农业保险公司和再保险公司，用积极的财税政策，鼓励保险公司加快农村保险产品的创新，促进农村保险规范、健康发展。

(4) 中国现代农村金融监管制度创新。现代农村银行监管体系是一个多元监管的体系，它包括职能监管部门、参与监管部门、非参与监管部门，其功能是保护农村存款人与消费者利益、增进市场对农村银行系统信心、鼓励农村银行之间的公平竞争，因而监管内容包括资本充足性、资产安全性、资产流动性和危机救助与退出监管。中国农村银行业监管创新主要集中在两个方面：一是完善银行业同业公会和银行内控制度，增强自律监管功能；二是完善市场监管制度，建立社会中介机构监管系统，增强社会舆论和市场力量的监督功能。中国农村证券监管体系也需要按照职能监管、参与监管、非参与监管三大部门设置，农村证券市场监管包括证券发行、证券交易和信息披露三个方面的内容，制度创新主要涉及两个方面：一是创新发行监管制度，推行证券发行上市的保荐制度，适当降低农村上市公司门槛，支持农村企业直接融资；二是创新信息披露制度，实行强制性信息披露，保护好投资者的利益。中国农村保险监管主要涉及市场准入与退出监管、业务经营监管、财务行为监管三个方面的内容，结合中国农村实际，当前特别需要从两个方面创新：一是加强保险偿付能力监管，通过综合运用最低资本充

足率制度、资产负债评价制度、保险保障基金制度等手段，完善偿付能力监测指标体系，逐步使偿付能力监管成为保险业监管的核心；二是保险监管模式的创新，要从严格监管向效率监管转变，从分业监管向联合监管转变。为了提高监管的效率和质量，在目前的分业监管模式下，需要加强金融监管部门之间的合作与业务协调，通过建立信息共享机制和联席会议决策机制促进各监管机构的决策协调，防止监管盲区出现。

(5) 中国现代农村金融制度构建与创新的政策支持体系。促进中国现代农村金融制度构建和创新需要配合运用财政政策、金融政策、产业政策以及法律规制，其目的是提供有效的政策激励和约束机制，促进现代农村金融制度健康发展。在财政政策方面，可以利用财政投资、税收工具和转移支付手段，新组建政策性金融机构，或者对现有金融机构提供税收优惠或补贴激励，对严重脱离“三农”服务的农村金融机构实施税收惩罚等措施，从而达到“健全农村金融组织体系、提高农村金融机构支农积极性、分摊农村金融风险”的目标。在金融政策方面，中央银行和金融监管部门可以利用存款准备金融政策、再贷款政策、利率政策、直接信用控制和金融监管政策等工具，对农村金融供给总量、金融支农成本和收益、农村金融组织结构、资本充足率与农村金融风险进行调控，从而实现“农村金融组织体系健全、资本充足、产品丰富、运行安全”的政策目标。在产业政策方面，政府应根据农村金融发展的客观要求，通过产业组织培育、产业组织准入与退出、产业组织布局、产业结构调整、产业发展规划等手段，来健全农村金融组织体系和经济组织体系，实现农村实体产业组织与金融产业组织的协调发展。现代农村金融制度需要建立严格的法律规范，应按照公平、效率和激励相容原则，推动科学立法。根据中国农村实际，应加快调整现有法律体系，制定和实施“现代农村金融促进法”“农村非正规和民间金融促进法”，完善农村互助合作金融法律法规，为现代农村金融制度发展提供良好的司法环境。

本书是在冉光和主持的国家社会科学基金重大转重点项目“现代农村金融制度构建与创新研究”的研究成果基础上，由冉光和主撰，王定祥、高云峰、温涛、张波、李敬、胡士华、熊德平、丁忠民、沈冰、邵腾伟、鲁钊阳、潘辉等共同完成。研究过程中得到了有关各方的大力支持和帮助，在此表示诚挚的谢意。

冉光和

2013年1月18日

目 录

序

前言

第 1 章 总论	1
1.1 研究的问题及背景	1
1.2 研究的目标及思路	4
1.3 研究的假设及方法	5
1.4 研究的内容及资料	6
第 2 章 现代农村金融制度构建的理论基础	7
2.1 制度变迁与创新理论研究	7
2.2 金融发展与农村经济的理论研究	10
2.3 农村金融组织体系制度理论研究	12
2.4 农村金融资源开发制度理论研究	15
2.5 农村金融市场体系制度理论研究	18
2.6 农村金融监管体系制度理论研究	18
第 3 章 现代农村金融制度构建与创新的理论框架	24
3.1 城乡统筹视角下农村金融与农村经济的关系	24
3.2 现代农村金融制度的内涵及目标	51
3.3 现代农村金融制度的特征及功能	57
3.4 现代农村金融制度的框架及机制	62
3.5 现代农村金融制度的机理与创新	69
第 4 章 中国现有农村金融制度绩效与问题的实证研究	73
4.1 中国农村金融制度的变迁轨迹及特征	73
4.2 中国现有农村金融制度的绩效评价	87
4.3 中国现有农村金融制度的问题诊断	103
4.4 中国现有农村金融制度问题的原因及影响	112
第 5 章 现代农村金融组织制度构建与创新	122
5.1 现代农村商业金融组织制度构建与创新	122
5.2 现代农村政策金融组织制度构建与创新	127
5.3 现代农村合作金融组织制度构建与创新	132
5.4 农村非正规民间金融的制度规范与创新	135

第 6 章	现代农村金融资源开发制度构建与创新	138
6.1	现代农村金融资源开发的机理分析	138
6.2	现代农村金融资源开发的制度障碍	145
6.3	现代农村金融资源开发制度构建与创新	151
第 7 章	现代农村金融市场体系构建与创新	162
7.1	现代农村信贷市场体系构建与创新	162
7.2	现代农村证券市场体系构建与创新	168
7.3	现代农村保险市场体系构建与创新	176
第 8 章	现代农村金融监管体系构建与创新	183
8.1	现代农村银行金融监管体系及功能设计	183
8.2	现代农村证券金融监管体系及功能设计	188
8.3	现代农村保险金融监管体系及功能设计	193
8.4	现代农村金融监管体系协调及功能设计	198
第 9 章	现代农村金融制度构建的综合政策框架	203
9.1	现代农村金融制度构建的财政政策设计	203
9.2	现代农村金融制度构建的金融政策设计	208
9.3	现代农村金融制度构建的产业政策设计	212
9.4	现代农村金融制度构建的法律规制设计	217
参考文献		222

第 1 章 总 论

农村金融与农村经济发展不协调的根本原因在于农村金融制度建设滞后于农村经济社会的发展要求。如何深入研究现代农村金融制度的构建与创新问题，本章将从经济学研究方法论视角予以阐述，以确定现代农村金融制度构建与创新的研究概览。

1.1 研究的问题及背景

金融是现代经济的核心。随着全球经济一体化发展，金融作用于经济的深度和广度日趋加大，没有金融的持续支持与推动，经济就不可能得到持续快速的发展。同样，作为现代农村经济核心的农村金融，是农村经济可持续发展的基石。这是因为，作为农村经济发展不可或缺的现实生产要素——资金，总是通过发挥其“第一推动力”和“持续推动力”的作用，促进农村土地、技术、劳动力等潜在生产要素的现实结合，实现农村经济的快速发展。农村金融着重通过资金融通便利而在农村经济中不断发挥着先导性、推动性和支柱性作用。显然，只有建立良好的农村金融制度，才能促使农村金融在农村经济中发挥核心作用。相反，如果没有与现代农村市场经济发展需要相适应的现代农村金融制度，农村金融不可能持续健康发展，更不可能有发达的农村金融，也就谈不上农村金融支持农村经济的发展，此时，农村金融和农村经济就会陷入恶性循环的运行状态。

中国自古以来就是一个农业大国，农业文明历史悠久。新中国成立以后，经过半个多世纪的工业化和城镇化进程，制造业和服务业迅速扩大，农业在 GDP 中的比例由新中国成立初期（1952 年）的 51.0% 逐渐降低到 2010 年的 10.1%，农村市场经济体制得到迅速发展。但与此不相协调的是，2010 年全国仍有 52.4% 的人口生活在农村，农村居民人均纯收入不及城镇居民人均纯收入的 $1/3$ ^①，城乡发展差距日渐扩大。这使得中国经济结构逐渐演化为“传统农业部门与现代工业部门并存”和“城乡分割”的“二元经济结构”（Lewis, 1954）。正是因为城乡“二元经济结构”的长期存在，金融也被分割成典型的“城乡二元结构”，其结果是农村金融与城市金融相对分离和各自发展。因此，要着力破除城乡“二元经济结构”，就要努力实现农村经济和农村金融的协调可持续发展，

^① 根据《中国统计年鉴》（2010 年）提供的数据测算整理而得。

提高农村经济的发展速度,逐渐缩小城乡经济金融发展差距。这就需要构建一套有别于城市金融发展的与农村市场经济发展需要相适应的农村金融制度。

1990年中国农村金融市场化改革以来,为支持农村金融的快速发展,政府有关部门出台了一系列政策措施。一是具有扶持性的农村金融政策。例如,对农村地区金融机构实行有差别的存款准备金率;对农村信用社给予支农再贷款支持;发行央行专项票据用于置换农村信用社的不良资产和弥补历年亏损等。二是实行有差别的监管政策。对于在农村地区新设机构的商业银行在城区机构和业务准入方面给予便利;免征农村资金互助社的监管费,对其他农村金融机构的监管费减半征收。三是支持农村信用社发展的税收优惠政策,并利用财政杠杆提高扶贫资金的运行效率和扶贫效益。

经过多年的农村金融改革与发展,我国农村金融的成长取得了明显的进步。这种进步突出地表现为:一方面,初步建立起了合作金融、商业金融、政策金融和非正规金融并存的农村金融组织体系,形成农业银行、农业发展银行、农村信用社、农村商业银行、邮政储蓄银行、农村小额信贷公司等农村正规金融机构之间既有竞争又有互补的农村金融组织体系格局。另一方面,农村金融交易量获得了快速的增长。其中,农村金融机构各项存款余额从1978年的210.1亿元增长到2010年的51 023.7亿元,剔除物价上涨因素,年均实际增长19.6%;各项贷款余额从1978年的138.9亿元增长到2010年的42 131.6亿元,剔除物价上涨因素,年均实际增长20.5%^①。

虽然经过多年的改革,中国农村金融取得了较快发展,但是中国农村金融发展仍然存在严重的问题,农村金融与农村经济发展严重失调:一是农村正规金融结构不合理,产权结构、组织结构和功能单一,区域结构失衡,中小金融机构缺乏;二是农村政策金融发展不到位,政策性金融资金来源与运用结构不合理,功能界定和业务范围过于狭窄;三是农村商业金融机构萎缩,朝非农化方向发展,如中国农业银行等农村商业金融机构“去农化”趋势明显,一边在城市不断增设机构、开拓市场,一边则在农村撤并机构,减少营业网点;四是农村合作金融名不副实,“商业化”“非农化”倾向严重,如农村信用社近年来不断上收信贷权限,并将农村存款资金通过上层机构源源不断地转移至城市,导致本已“先天不足”的农村资金大量流失、本已“营养不良”的农村金融市场环境恶化;五是农村非正规金融发展活跃但极不规范;六是农村金融市场化改革滞后,农村金融市场体系不健全,监管体系不完善,调控体系功能不强;七是政府扶持农村金融长效机制尚未形成,一些农村金融机构改革偏离了“支农”目标,民间资本规

^① 根据《中国金融年鉴》(1990~2010年各卷)测算整理而得,2010年数据来自2011年《金融时报》。

范参与农村金融制度建设的活力与法律秩序尚未形成，地方政府在农村金融发展和制度建设中的积极作用尚未表现出来。

正是这些问题导致农村金融的发展滞后于农村经济的发展，较多的农村金融需求无法得到有效满足，从而拖累了中国农村经济的发展。因此，现代农村金融制度的构建与发展问题，无疑已成为当前中国农村经济和农村金融发展中亟待研究和解决的重大现实问题。加快中国现代农村金融制度构建的理论与政策研究，对促进农村金融健康成长和农村金融与农村经济协调发展，进而促进国民经济的持续健康发展必然具有深远的现实意义。本书关于现代农村金融制度构建与创新的研究，无疑顺应了当前中国农村金融研究、改革和发展的客观需要。

当前我国还处于经济体制转型之中，随着市场经济的逐步深化和经济效益的逐步提升，既有的农村金融制度缺陷也暴露出来，并日益成为影响我国农村金融健康发展的重要因素，进而阻碍农村市场经济的发展。农村金融与农村经济长期的不协调发展，使得农业、农民、农村问题成为我国经济转型进程中逐渐凸显的主要问题，其核心是农民收入和农村经济增长乏力，城乡差距和工农差距持续扩大。基于此，党中央审时度势，将解决“三农”问题作为当前的头等大事。党的十六届三中全会明确提出科学发展观，国家发展战略也发生了根本性的转变，从过去“城市和重工业偏向，农业支援工业，农村支援城市”的发展战略转为如今的“工业反哺农业、城市支持农村、城乡统筹发展”的协调发展战略。本书将基于中国城乡经济金融发展不协调的客观事实和党中央国务院致力于解决“三农”问题、实现城乡协调发展目标的现实背景，深入剖析我国现有农村金融制度的绩效及存在的问题，研究中国农村金融发展不可持续的制度根源，在此基础上研究现代农村金融制度的理论内涵、论证我国现代农村金融制度构建的路径、机制与模式，并提出需要在我国建设的现代农村金融制度的构成框架，旨在为中国农村金融体制改革和农村金融的健康发展提供理论指导、实证支持和政策参考。

为此，本书着重需要研究和解决的重点问题主要有：①什么是现代农村金融制度？现代农村金融制度具有哪些特征和功能？②现代农村金融制度的框架和运行机制是什么？需要在什么样的环境下运行？③中国农村金融制度的变迁轨迹及特征是什么？有哪些经验和教训？④如何对中国现有农村金融制度的绩效进行评价？⑤中国现有农村金融制度存在哪些问题？这些问题是如何生成的？问题的影响有哪些？⑥现代农村金融组织体系制度、现代农村金融资源开发制度、现代农村金融市场体系制度、现代农村金融监管体系制度应如何构建？⑦现代农村金融制度的构建需要哪些配套的政策措施？这些问题将在本书中深入考察和研究。