

多层次农村合作 金融体系构建

Duocengci Nongcun Hezuo
Jinrong Tixi Goujian

潘淑娟 等 著

本书是安徽省高等学校人文社会科学重点研究基地课题（我国农村合作金融发展新框架）成果，教育部重大招标课题（发展农民合作组织与农业生产经营组织化研究）的阶段研究成果。本书着眼于正规和各类非正规农村合作金融的组织形式与制度变迁，目的在于对我国农村合作金融进行全方位的总结性研究，既从全貌呈现我国农村合作金融的发展历程，又能帮助读者从相互联系中把握我国农村合作金融的发展趋势。

 中国金融出版社

多层次农村合作 金融体系构建

Duocengci Nongcun Hezuo
Jinrong Tixi Goujian

潘淑娟 等 著

 中国金融出版社

责任编辑：戴 硕

责任校对：孙 蕊

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

多层次农村合作金融体系构建 (Duocengci Nongcun Hezuo Jinrong Tixi Goujian) / 潘淑娟等著. —北京: 中国金融出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4860 - 1

I. 多… II. 潘… III. 农村—信用合作社—研究—中国 IV. F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 163674 号

出版 中国金融出版社
发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 17

字数 308 千

版次 2009 年 1 月第 1 版

印次 2009 年 1 月第 1 次印刷

定价 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4860 - 1/F. 4420

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

前 言

乘中国金融改革之东风，我国农村金融体制改革已经走过了 20 多年的光辉历程，改革成果集中表现在四大历史性变化上：一是已经形成以中国农业银行为龙头、中国农业发展银行为支持、农村信用社为主体，覆盖全国农村区域的农村银行机构体系。二是农业贷款规模连续多年不断提高。在金融改革的助推下，粮食和其他农产品产量大幅度增长，由长期短缺到总量大体平衡，且丰年有余的历史性转变，基本解决了全国人民的吃饭问题。三是农村金融机构类型、结构不断优化。除了上述主要机构外，目前在全国范围内出现了四类新型农村金融机构：村镇银行、贷款公司、小额信贷机构和农村村镇银行。四是农村金融生态环境正步入逐步改善的上升通道之中。与此同时，在党中央惠农政策的作用下，近几年农村经济体制发生了重大变革，农业和农村经济市场化进程不断加快；农产品市场体系初步建立，全方位农业对外开放格局已经形成；农业从以种植业为主转变为种植业和林牧渔业共同发展，农村经济结构由以农业为主转变为农业与非农产业协调发展；乡镇企业和农业产业化发展正带动农村产业结构、就业结构变革和小城镇发展，开创了一条具有中国特色的新农村现代化道路，农民收入不断增加，农村面貌发生了实质性变化。农民人均纯收入和人均生活费支出成倍增长，反映消费结构和消费水平的恩格尔系数由 54% 下降到 47.7%。此外，农村民主政治面貌也发生了历史性变化，农村精神文明和民主法制建设取得了明显进步，农村社会全面发展。但是，由于历史的原因和渐进式改革的路径依赖，在工业化过程中形成的城乡分割的二元经济结构并没有得到实质性的改变。农业基础设施薄弱，农业科技研发与推广与现实生产脱节，农村经济落后，抵御风险能力差，比较利益低下；土地产权及流转制度不完善；涉及农业、农村、农民的金融问题仍然是约束我国农村经济社会发展的现实问题。对以农村信用社为代表的农村金融体系的改革，无论是在产权制度、管理体制上，还是在财务上的可持续发展等方面的难度，都远远超过预期。

我们正是基于对我国“三农”金融问题的浓厚的理论兴趣和长期对现实农村金融实践，特别是农村合作金融实践的持续关注和长期研究积累促成了这本专著的形成。我们认为，从全国视角看，中国农村经济金融发展不均衡；从一个区域或地区看，农村经济金融发展也不均衡，既存在组织化程度较高的大农业，同时在不同层次序列上，也存在着各种社会经济技术发展层次的生产者，

而人数最多的是以家庭为生产单位的小生产者，适应农村经济发展需要的金融供给长期不足，成为制约“三农”经济发展的“瓶颈”。我们认为，发展农村金融体系，加大“三农”金融供给，必须大力发展四类新型农村金融机构，特别是要大力发展各种类型合作金融组织，以促进大量小农业生产者走上组织化、产业化的道路，以提高市场竞争力，提高自我发展的能力。本书在最宽泛的意义上使用农村合作金融一词，着眼于正规和各类非正规农村合作金融的组织形式与制度变迁，目的是对我国农村合作金融进行全方位的总结性研究，既从全貌呈现我国农村合作金融的发展历程，又能帮助读者从相互联系中把握我国农村合作金融的发展趋势。

本书是安徽省高等学校人文社会科学重点研究基地课题（“我国农村合作金融发展新框架”，2005sk108）成果和教育部重大招标课题（“发展农民合作组织与农业生产经营组织化研究”，06JZD0019）的阶段性研究成果。

全书分为九章。第一章是导论，从中国经济改革的历史命题——城乡统筹发展为背景讨论了深化农村金融改革的重要意义；第二章对我国农村金融体系的发展进行了背景性的讨论，为下文深入展开各类合作金融机构的发展改革进行了铺垫；第三章专门就农村信用社50年的发展和20多年的改革进行了剖析；第四章讨论了农村信用合作制度重构问题；第五章以全新的视角讨论了非正规农村合作金融改革与创新；本书将合作保险单独作为第六章，对农村合作保险基本架构、发展合作保险路径进行了深入的思考；第七章是对农村非正规金融及其合作化路径进行了探析；第八章讨论了农村合作金融监管绩效问题；第九章以一个拓展性的案例，分析、探讨了中药产业组织结构调整及其推进中的金融支持问题。

本书前两章由潘淑娟和徐旭初撰写；第三章、第四章由潘淑娟撰写；第五章由任森春撰写；第六章由李家明撰写；第七章、第八章由潘淑娟、徐旭初和曲均冰共同撰写；第九章由徐旭初撰写。沈小玲亦对本书有贡献。本书最后统稿定稿由潘淑娟负责。本书中参考了专家学者的大量著作和研究报告，为本书增色不少，在此对著作者表示感谢。由于时间仓促，书中不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

潘淑娟 徐旭初

2008年盛夏写于龙湖之滨

目 录

第一章 导论	1
第一节 城乡统筹发展中的农村金融问题	1
第二节 有关农村金融、农村金融发展的相关研究	7
第三节 研究目的、结构安排与研究方法	11
第二章 我国农村金融体系改革与发展概览	13
第一节 中国农村正规金融体系的发展与改革	14
第二节 中国农村非正规金融现状与趋势	30
第三节 对农村金融与经济判断与思考	39
第三章 农村信用社改革实践及评价	43
第一节 引言	43
第二节 新中国成立后至 2003 年前农村信用社制度演进历程及其评价	48
第三节 基于资金营运视角的农村信用社发展实证分析 ——以安徽省为例	56
第四节 新一轮农村信用社制度改革方案解析（一）	79
第五节 新一轮农村信用社制度改革方案解析（二） ——基于完全信息动态博弈均衡分析	87
第四章 农村信用合作制度重构	98
第一节 建立真正的中国农村信用合作制度的必要性分析	98
第二节 信用合作组织的内部治理结构解构	101
第三节 关于农村信用合作制度重构的基本认识	105
第五章 非正规农村合作金融改革与创新	110
第一节 发展中国家的农村合作金融实践	111
第二节 非正规农村合作金融的生存状态	113
第三节 非正规农村合作金融发展与创新	116

第六章 农业合作保险基本架构	123
第一节 农业保险的概述	123
第二节 农业保险的有效需求与供给分析	134
第三节 农业保险模式的比较与选择	140
第四节 农业合作保险模式：我国农业保险的理性选择	147
第七章 农村非正规金融及其合作化路径	160
第一节 农村非正规金融的规模估计和总体评价	160
第二节 由非正规走向正规：对农村非正规金融发展 方向的主流观点评析	165
第三节 农村非正规金融发展的路径选择及合作化方向	173
第八章 农村合作金融监管绩效分析	189
第一节 农村合作金融监管的理论依据、目标、原则与意义	189
第二节 国内外农村合作金融监管的实践	193
第三节 农村合作金融监管绩效分析	198
第四节 如何进一步提高农村合作金融监管绩效	212
第九章 一个拓展性的案例：农业产业组织结构调整中的金融支持 ——基于对亳州中药产业的考察	220
第一节 案例选择的背景、分析方法与主要内容	220
第二节 中药产业现状描述与产业结构分析	222
第三节 “合作社+农户”模式的选择 ——基于对亳州药材种植业的考察	240
第四节 金融支持推进“合作社+农户”模式的实现	245
第五节 结论与建议	253
参考文献	257

第一章 导 论

第一节 城乡统筹发展中的农村金融问题

一、中国经济改革的历史命题：城乡统筹发展

波澜壮阔的中国经济体制改革发端于农村。1978年冬天，安徽凤阳小岗村的18户农民在寒风中摁下鲜红的指印，决心实行“包产到户”。此后，家庭联产承包责任制、统分结合的双层经营体制取代“三级所有、队为基础”的人民公社制度，并开始在全国农村普遍实行。这一改革冲破了计划经济的束缚，极大地调动了亿万农民的积极性，农业生产得到了大解放，农业生产获得连年大丰收。

在中国农村经济体制改革过程中，诞生了一个专用名词——“五个一号文件”。第一个“五个一号文件”是指从1982年到1986年，党中央连续五年制定和颁布的关于农村工作的五份文件。这“五个一号文件”，指导了中国农村改革的一系列重大决策，对实现农村改革率先突破、调动广大农民积极性、解放农村生产力起到了巨大的推动作用。第二个“五个一号文件”是指从2004年到2008年，党中央、国务院为深化农村改革，推进新农村建设的五份文件。

专栏1 1982年到1986年的“五个一号文件”

1982年1月1日，中共中央发出第一个关于“三农”问题的一号文件，总结了具有划时代意义的农村改革，进一步放宽了农村政策，肯定了“双包”（包产到户、包干到户）制。

1983年1月，第二个中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题》正式颁布。文件从理论上肯定了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。文件要求全面推行家庭联产承包责任制。

1984年1月1日，中共中央发出《关于一九八四年农村工作的通知》，即第三个一号文件，强调要继续稳定和完善家庭联产承包责任制，延长土地承包期。规定土地承包期一般应在15年以上。农民吃了“长效定心丸”。

1985年1月，中共中央、国务院发出《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，即第四个一号文件，中心内容是调整农村产业结构，取消30年来农副产品统购派购的制度，对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策。国家还将农业税由实物税改为现金税。

1986年1月1日，中共中央、国务院下发《关于1986年农村工作的部署》，即第五个一号文件。文件进一步摆正了农业在国民经济中的地位，在肯定原有的一靠政策、二靠科学的同时，强调增加投入，进一步深化农村改革。

资料来源：姚润丰、董峻、王立彬：《跨越藩篱 超越梦想——写在中央关于“三农”工作的第10个一号文件公布之际》，www.chinagate.com.cn，2008-01-31。

在改革丰碑上的，作为提高农业生产力、破除农业劳动力歧视“壁垒”的“破冰政策”、“组合政策”，第一个“五个一号文件”调动了亿万农民的生产积极性，开创了中国农村改革发展的历史：1984年全国粮食产量达到4 000亿吨的高峰。粮食产量的大幅增长，极大地缓解了困扰中国30多年的粮食短缺困难；^①在家庭联产承包制度下，连续几年农民收入增幅高于城市居民；家庭联产承包制度激活了非农经营方式，广大的农民开始参与到中国工业化、城市化的伟大历史进程中。农业劳动市场率的提高为中国城市经济体制改革提供了坚实的物质基础和低成本的劳动力。这种变化对新中国成立以来形成的城乡差距的缩小作出了贡献，对其后国民经济的快速发展作出了贡献。

但当制度约束解除所带来的“能量”释放到一定程度以后，由于缺乏新的有效的改革举措，以及从1985年起，经济体制改革重心转移到以城市为中心，国民经济资源配置重心又开始向城市倾斜。1985年农业减产，粮食减产7%，此后的十几年里，农村社会经济发展和农村经济体制进入徘徊状态。20世纪80年代后期，经济周期影响导致宏观经济运行态势复杂。国家为激励粮食生产的“保护价”政策见效后不久就出现“丰年粮贱伤农”现象。粮食卖不出去，棉花、油料、烟草、麻、茶叶等都积压在农民手里，农民增产不增收，极大地挫伤了粮食生产的积极性。另外，社会没有随着农村经济发展为农民提供相应的公共产品，而农民在为县乡基层财政和义务教育承担大部分费用过程中负担越来越重，农业、农民、农村问题显现。1992年，邓小平的南巡打破了“左倾”思想的束缚，大力推进了受经济周期影响的城市经济改革，国民经济重新起飞，在城市经济的“虹吸效应”和户籍制度的共同作用下，中国产生了“打工经济”

^① 到1983年，国家统一限量供应的只有粮食和食用油两种。1985年，长达30多年的农产品统购派购制度被取消了。

及“民工潮”现象，农民收入有所增加，但国家粮食安全隐忧复现。就在这期间，中国的一些学者在总结社会主义现代化建设的经验和教训的过程中，依据中国的特有国情，把农村问题解构为农业、农村、农民问题，提出了“三农”问题，作为认识、分析现实涉农问题的理论框架。

尽管“三农”问题一经出现就得到了党中央的高度重视，但90年代中期，宏观经济体制转型、农村经济体制改革、工业经济体制的发展转轨、中国经济市场化进程、经济增长方式转型、经济运行形态转型、社会发展形态转型所带来的摩擦、困惑，使社会统筹发展的社会政治经济条件不足。适逢“短缺经济”结束，经济增长的需求拉力极大弱化之时，亚洲金融风波接踵而至，使得已被高度重视的“三农”问题不仅没有得到解决，反而出现日益加重的倾向。1997~2003年，农民收入连续7年增长不到4%，不及城镇居民收入增量的五分之一。粮食主产区和多数农户收入持续徘徊甚至减收。与城市经济发展得到国家大量投入支持相比，国家对农村社会经济发展投入太少，农村各项社会事业陷入低增长期。落后的乡村基本公共设施靠对农民集资或摊派解决，农民负担问题再次凸显。在内需不足的影响下，国企改革遇到巨大困难，工人大量下岗分流，城市经济增长放缓，就业机会减少。“三农”问题再次突出：农民负担加重，种田亏本，非农就业机会供给严重不足，农民打工成本迅速上升，城乡居民收入差距继续拉大。进入21世纪，中国经济持续快速增长势头不减，“一部分人先富起来”已成为现实。与此同时，为中国城市经济体制改革提供了强大动力的农村经济社会发展却陷入滞后窘境。城乡社会发展的不协调问题成为影响社会发展的重大问题。在社会政治经济资源集中于城市，努力推动工业产业化和城市化过程中，侵害农民权益现象普遍，乡村干群关系紧张，上访人数剧增，群体事件频发，农村稳定受到威胁，人们开始注意到“三农”问题不仅仅是经济问题，更是一个政治与社会发展问题。

面对“三农”严峻形势，党中央审时度势，从国民经济全局出发，对城乡发展战略和政策导向作出重大调整：党的十六大指出，统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入是全面建设小康社会的重大任务。把关注农村，关心农民，支持农业作为全党工作重中之重的地位得到再三强调。

专栏2 2004年到2008年的“五个一号文件”

2004年2月8日，21世纪的第一个关于“三农”的中央一号文件——《中共中央 国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》公布。这是改革开放以来第六个涉农的一号文件。自此，中央又一次“五个一号文件”重新锁定“三农”问题。

2005年1月30日,《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的意见》公布,要求稳定、完善和强化各项支农政策,切实加强农业综合生产能力建设,继续调整农业和农村经济结构,进一步深化农村改革。

2006年2月21日,《中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》公布,要求完善强化支农政策,加强基础设施建设,加强农村民主政治建设和精神文明建设,加快社会事业发展,推进农村综合改革,促进农民持续增收,确保社会主义新农村建设有良好开局。

2007年1月29日,《中共中央 国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》公布,提出用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营形式推进农业,用现代发展理念引领农业,用培养新型农民发展农业。

2008年1月30日,《中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》公布,提出要走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。

资料来源:姚润丰、董峻、王立彬:《跨越藩篱 超越梦想——写在中央关于“三农”工作的第10个一号文件公布之际》, www.chinagate.com.cn, 2008-01-31。

党的十六大以来的五年中,中央把落实统筹城乡发展的方略落实在投入上,城市与农村经济间的“汲取型”关系被打破,国家对农民实现了由“取”向“予”的重大转折。在2004年到2008年的“五个一号文件”有力的政策支持下,一度徘徊不前的农村经济重新焕发出勃勃生机:粮食生产实现连续4年增产,2007年全国粮食总产量达50150万吨,21世纪以来首次突破5亿吨大关。农民人均纯收入2007年突破4140元,实现连续四年增幅超过6%。农民生活水平明显提高,农村恩格尔系数由2002年的46.25%下降到2006年的43.02%。但在我国经济快速增长、社会结构深刻转型、利益格局深刻变化的大背景下,农业、农村发展面临着一系列新情况、新问题:资源环境制约日趋严峻、农产品供需总量趋紧、结构性矛盾上升,来自国际市场的影响明显加大,农业生产性基础设施投入不足,农民新的就业门路不多,农村社会管理和公共服务不适应农民需求等。

第二个“五个一号文件”,从总体上体现了拆除二元社会的历史藩篱、探索建立促进城乡一体化发展的体制机制,明确了追求城乡和谐发展的政策取向,奠定了发展农业生产、促进农民增收和推动城乡统筹发展的新的政策框架体系。

二、深化农村金融改革的重要意义

在新的农村综合改革框架体系中,农村金融改革是金融改革的重点。这是由我国农业经济的特点和现阶段农业、农村经济社会发展形势决定的。

我国农业经济具有“四高四低”的特点,使农业、农村、农民处于弱势状态之中。

第一,自然风险程度高,抵御灾害能力低。我国幅员辽阔,气候多变,各地区地理环境差异较大,自然灾害种类较多,发生频繁,其中,干旱和洪涝约占80%,对农业生产的危害最为严重。农业基础设施等生产条件薄弱,生产手段多以手工劳动为主,对农业的生产条件和农业生产过程的人为控制能力较低,一些地方基本上是靠天吃饭。农业生产由于受自然因素的制约,生产具有较大的不确定性。据有关部门统计,我国平均每年遭受各种自然灾害的农田面积达4亿多亩,成灾面积达1.7亿~1.8亿亩。而自然灾害的负面影响的有效控制依赖于农村基本设施建设和能耗、环保等问题的有效解决。

第二,农业市场风险高,组织化程度低。农产品市场是一个不断变化的市场,其需求品种和数量都在不断变化。加入世贸组织以后国际农产品市场的供求变化对我国农业生产的影响越来越大,与发达国家相比,我国农业生产组织化程度较低,在整体上还是以家庭经营为基础,农业生产经营组织化、产业化程度不高,并且缺乏中介经济组织。农户分散的、小规模的经营因缺乏规模经济效益和范围经济效益而缺乏市场价格竞争能力;因信息成本高而导致调整生产项目的能力较弱,只能被动地适应市场;因缺乏营销渠道而无力引导消费,对市场缺乏宣传影响能力;因分散的、小规模的经营而在市场上缺乏谈判能力,只能是市场价格的接受者、风险承担者;在缺乏有效的金融、保险体系条件下,农业生产者在市场经济中明显处于不利的地位。

第三,农业投入需求高,农民的生产积累能力低。我国农业人口多,人均耕地少,缺乏规模经营,农业劳动生产率低,农业自身积累能力低,因此农民收入主要来自劳动。在市场约束和自然条件约束下,维持性生产收入不稳定,导致生产性投资缺乏稳定的资金来源,但生产性支出却呈约束刚性。由于家庭小规模经营、自给自足比重大,因而形成农民经营成本中的货币支出,特别是粮食生产成本中的货币支出比重大,投入需求高,积累能力低,积累少。农民往往用非农业经营收入来弥补农业经营的货币投入。可以说,资金短缺是长期以来欠发达地区农村经济面临的主要问题,农业因而陷入了“缺乏资金—低效益—缺乏资金”的恶性循环之中,无法通过自我积累走出“弱势”。

第四,农业资金使用成本高,资金投入收益低。按照现代金融理论,资金运用的高风险与高收益相对应。然而,农业的资金使用成本高,其比较效益也

低,但经营风险却很高。由于各种原因农民不能自由退出农业领域,所以,容易形成“高风险—高收益—高利率—高成本—高风险”的恶性循环。据有关部门的估计,目前农村金融市场的实际年利率在15%~30%,远高于官方利率。

综上所述,可见我国农业生产经营的风险比发达的市场经济国家更大。农业因受自然与市场的双重风险影响,致使农业在市场经济条件下,作为一个相对独立的产业部门很难与其他产业相抗衡,具有明显的弱质性。

一般地,农村金融体系对农村经济发展的作用具体表现为以下几个方面:

第一,平滑消费,为提高农民财产性收入以改善民生提供可能。从分配角度来看,农民收入表现为消费和储蓄两部分。在农民收入一定的情况下,两者存在着此消彼长的内在关系。由于农民消费包括最低的基本消费和一定程度的可能性消费、延期消费;农民储蓄也是由必不可少的基本储蓄和一定程度的可能储蓄构成。所以,在农民的消费与储蓄之间总是存在一个弹性区间。弹性区间的存在使消费—储蓄比例有可能因边际消费倾向递减和边际储蓄倾向上升规律作用使得弹性区间的更大份额为储蓄所挤占,但这仅仅是可能。农村金融体系的存在,把这一可能转化为现实。农村金融体系的完善、金融机构和金融市场的发展,可加快金融创新的过程,从而在质和量上加速货币储蓄对农民实物储蓄的替代。农村金融体系的完善,还可以使农村储蓄主体的投资渠道和方式有了更广阔的选择空间,从而使之日趋多样化,既为风险的分散提供了可能,又为储蓄的增值提供了更多的机会,为未来消费的扩大创造了条件。

第二,融通资金,推动农业生产规模的扩大和农村经济结构的调整。任何经济社会中,在储蓄量既定的条件下,投资数量和投资质量取决于储蓄向投资转化的能力和方向。在农村经济发展过程中,金融体系发育程度是影响农村储蓄向投资转化速率与效率的重要因素。

第三,推动农村经济金融化进程,促进农业科技的进步。农业技术进步的含义包括两个层面:一是农业技术创新,二是农业技术创新成果应用的推广与普及。农村金融体系的发展与完善不仅为技术创新提供了资金支持,而且其突出贡献表现为对科技成果迅速传播和普及并现实转化为生产力方面。

由于目前在中国城乡二元结构中,包括金融在内的农村经济系统远远落后于城市经济系统,而农村经济系统发展正面临着“工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展,农业和农村正经历着深刻变化”。“农业资源环境和市场约束增强,保障农产品供求平衡难度加大,要求加速转变农业发展方式。农产品贸易竞争加剧,促进优势农产品出口和适时适度调控进口难度加大,要求加快提升农业竞争力。农业比较效益下降,保持粮食稳定发展、农民持续增收难度加大,要求健全农业支持保护体系。农村生产要素外流加剧,缩小城乡

差距难度加大,要求加大统筹城乡发展力度。农村社会结构深刻转型,兼顾各方利益和搞好社会管理难度加大”^①。在经济快速增长、社会结构深刻转型、利益格局深刻变化的大背景下,农业农村发展面临的资源环境制约、农业生产性基础设施短缺、农产品供求结构性矛盾、缺乏国际竞争力等一系列新情况、新问题等,使得进一步深化农村金融体制改革成为国民经济发展和解决“三农”问题的历史要求。深化农村金融体制改革是中国金融体制改革的重要组成部分,是全面建设农村小康社会,满足农民生产生活需要,提高农民生活水平,统筹城乡经济社会发展的必然要求,同时也是农村金融机构自身存在和发展的客观选择。

第二节 有关农村金融、农村金融发展的相关研究

自从农村金融成为理论界关注的研究领域后,学界的研究大体围绕以下两个方面展开对农村金融发展理论的研究:农村金融的体系(市场)现状特点、产生的原因;农村经济与金融发展等问题。

前一方面的理论重心在于对落后的农村金融市场体系的存在性的研究,主要代表有金融抑制说、市场缺陷说和金融深化论。后一方面的理论重心在于农村经济与金融发展关系研究,主要代表有金融约束理论和金融自由化论等。

金融抑制理论的主要代表人物麦金农对金融抑制理论的描述分析主要有三种形式:第一,发展中国家的经济结构一般地讲是“割裂”的,即大量的经济单位(企业、住户、政府机构)相互隔绝,他们所面临的生产要素及产品价格的不同,所处的技术条件不一样,所得的资产报酬率不等,没有一种市场机制来使之趋于一致,简言之,“市场不完全”。第二,“市场不完全”的一个重要表现,是大量的小企业和住户被排斥在有组织的资金市场之外,他们如果要投资,或技术创新只能靠自身的内部融资及内部积累。第三,由于政府的管制实际利率太低,甚至是负数,这导致储蓄不足,融资低效率。金融抑制给经济体造成了严重的负面影响,具体表现为:(1)扭曲了金融资源的价格,造成虚假供求关系。(2)导致金融市场发育不健全,损伤市场对金融资源的配置效率。(3)导致市场分割。市场分割首先表现为经济中金融体系的“二元”状态:一方是遍布全国的国有银行和拥有现代化管理与技术的外国银行的分支网络,组成了一个有限的,但却是有组织的金融市场;另一方则是传统的、落后的、小规模的非正式金融组织,如钱庄、地下金融市场等。其次表现为资金流向的

^① 摘自2008年中共中央一号文件《中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》。

“二元”状态：有组织的金融机构遵循政府制定的低利率，将资金贷给公营部门及少数大企业，而大量小企业及住户则被排斥在有组织的金融市场之外，只能以较高的利率从非正式金融机构获得所需的贷款。另外，金融抑制还导致政府不适当的资金流向干预而累积大量的金融风险。1987年，Pischke、Adams和Donald实证考察了发展中国家的农村借贷市场，并验证了金融抑制理论，即在发展中国家能够从正规金融部门获得贷款的农户仅占总体农户的极少部分。

金融抑制理论的政策主张是金融深化论。他们主张在政府推动下提高实际利率和实施金融自由化，最终实现由金融抑制向金融深化的转变，特别是应促使正规金融组织增加对农户的资金支持。金融深化理论是麦金农和肖研究解除发展中国家金融抑制时提出的政策主张，其要点是减少或放弃政府对金融业的过度干预，依靠市场机制的作用，实现金融运行机制的深化、金融结构的优化，进而提高金融业的效率，其基本特征是金融自由化。某种程度上，金融自由化是金融深化的代名词。

进入20世纪90年代，信息经济学的研究成果被广泛应用到各个领域，尤其是应用到政府行为的分析中。很多经济学家分析了在信息不完全的前提下金融领域的“道德风险”和“逆向选择”等问题，托马斯·赫尔曼、凯文·穆尔多克、约瑟夫·斯蒂格利茨等人于1996年发表的《金融约束：一个新的分析框架》一文对金融约束进行了详细分析，极大地丰富了金融发展理论。

金融约束论认为政府对金融部门选择性的干预有助于金融深化，提出经济落后、金融发展程度较低的发展中国家应实行金融约束政策，在一定的前提下，通过对存贷款利率加以控制，对市场准入及竞争以及对资产替代加以限制等措施，来为金融部门和生产部门创造租金，并提高金融体系运行的效率。赫尔曼等人认为：政府创造租金机会的目的是提供适当的激励，促使私人部门以市场机制为基础，提供对社会有益的行动。因此，租金的作用主要有：（1）提高金融中介和生产企业的股本份额，使它们更加谨慎地行动。租金为金融中介创造了特许权价值，降低了生产企业的代理成本，有利于减少逆向选择和道德风险现象。（2）租金机会会把当事人的行动同资源收益联系起来。当政府创造租金机会并让谋求利润最大化的金融中介或生产企业主动追逐这些租金时，私人信息就会进入资源配置决策中，使得效率最高的金融中介或生产企业获得的收益最高，成长速度也最快。这两种作用的最终结果是促进了金融深化。相对于金融抑制的政府从金融部门攫取租金，金融约束的本质是政府通过一系列的金融政策在民间部门创造租金机会，而不是直接向民间部门提供补贴。这样就不会造成微观经济主体的行为扭曲。

金融自由化改革在韩国、日本、中国台湾、苏联以及拉丁美洲等众多国家和地区积极推行，取得了一定的成功，但是20世纪80年代末至90年代初这些

国家和地区大多遇到通货膨胀和金融不稳定的严重威胁。尤其是 90 年代末的墨西哥和东南亚金融危机,使金融自由化在实践中受到质疑。在这种情况下,金融约束论提出了新的政府干预经济与金融的政策框架。根据赫尔曼等人的分析,金融约束是政府选择性干预经济的方式,它有助于而不是阻碍金融深化。金融约束是一种动态的政策工具,金融约束的最优水平(用干预的强度和广度来衡量)将随着金融深化程度的加深而下降,具体政策选择应遵循一个自然的顺序,向更具竞争性的“金融自由化”方向过渡。可见金融约束与金融深化两种政策在本质上并无矛盾之处,或者说金融约束是实现金融深化的一种新思路。金融约束是从金融压抑到金融自由化的一个过渡性政策。金融发展理论的三个阶段如表 1-1 所示。

表 1-1 金融抑制、金融约束、金融自由化之间的关系

金融抑制	金融约束	金融自由化
政府攫取租金	政府创造租金	没有租金

关于农村金融市场“失灵”,雅荣、本杰明、皮普雷克(1998)认为导致一般金融市场存在的障碍性、缺陷性市场“失灵”的因素,如宏观经济环境、政府的价格控制、信息不完全、法律和监管对金融市场各种形式的限制障碍等,农村金融市场都不可避免,并且发展中国家的农村金融市场还存在着“系统性缺陷”。“系统性缺陷”与以下方面的问题有关:一是发展中国家广泛存在着实施偏向城市的政策,如不利于农业的价格政策、汇率政策、投融资政策等;二是由于人口密度低、平均贷款额小、家庭储蓄少、农村客户常常缺少商业银行所要求的传统形式的抵押品、交通条件差以及缺少和其他市场的融合导致市场高度分割(这就产生了信息障碍并限制了风险的分散)、农村农业生产周期的季节性特征,农产品价格高度相关性以及收入的波动等都构成了农村金融市场的系统性缺陷。在弥补市场“失灵”方面,政府特别是在农村金融体系构建中是可以有所作为的。如实施审慎的财政金融政策稳定价格和合理调节汇率;取消偏向工业而忽视农业、重视城市部门而忽视农村部门的政策;促进有效的金融市场的建立,政府可以通过加强对金融中介的谨慎监管和采取措施支持金融自由化(这类措施包括放松利率管制、降低较高的准备金要求以及放松信贷控制)来改善金融市场;建立农村金融市场的法律和监管框架,并可以针对非正规机构建立特别的监管框架。明确干预的目标(目标应该是消除导致市场“失灵”的因素或消除造成贫困的因素),并从实际出发建立农村金融的业绩评价标准,以促进农村金融机构的发展。

在经济与金融的关系上,传统的理论认为金融是经济发展的产物,金融只是为了便利于生产和交换而产生和发展的,由此金融在和经济的关系中处于被

动地位。现代的金融理论认识到金融发展的主动性,认为超前的金融发展可以在一定程度上带动经济增长。

帕特里克(1966)就金融发展和经济增长关系提出了金融发展的“供给导向”和“需求导向”两种路径,从而奠定了金融发展和经济增长的基本研究框架。需求导向的金融发展理论,认为经济增长衍生出对降低交易成本和分散风险的需要,从而引起金融总量的扩大和结构的优化,由此金融发展是经济增长的产物。供给导向的金融发展认为可以通过金融总量的增加和结构演变,引导资源从低效的传统产业流入到效率较高的新兴产业和部门,从而促进经济增长。供给导向的金融发展和需求导向的金融发展两种金融发展路径在经济发展的不同阶段分别发挥着主导作用,供给导向的金融发展有利于资本积累和技术创新,对处在早期的经济增长有重要影响,当经济系统进入成熟阶段时,会产生对大额储蓄的需求,由此拉动金融发展。

在帕特里克关于金融发展路径分类的基础上,可以把需求导向和供给导向的金融发展结合起来,也就是将两种效应综合起来考察金融发展和经济增长的关系。一方面,金融发展可以促进资本积累和技术创新;另一方面,经济增长可以为固定成本较高的金融系统的建立创造条件,从而实现金融体系的演变和完善。

莱文(1992)表明在金融中介组织的建立存在较高门槛时,经济增长可以为比较先进金融体系的建立创造条件,比较完善的金融体系的建立可以促进实际部门的增长和经济结构的调整。在考虑到金融中介体系建立存在固定成本的情况下,金融发展和经济增长之间可能存在着多重均衡。

圣保罗(1996)在分析金融发展和经济增长之间存在多重均衡的机制时指出,在收入水平不高和金融体系发展水平较低的情况下,企业家会使用风险较小的技术来进行生产,从而带来较低产出。同时由于技术风险较低,相应对风险分散的要求也较低,从而在一定程度上限制金融市场的发展和金融中介体系的建立,由此出现低水平的均衡。当收入水平较高和金融体系完善时,风险分散的机制比较发达,此时企业家可以选择风险较大和生产性较高的技术,从而带来经济水平的提高,由此出现较高水平的均衡。通过上述分析可以看到,在收入水平较高时经济增长和金融发展相互促进,当收入水平较低时经济增长和金融发展可能互相制约。

金融发展支持经济增长的途径,按照莱文(1997)的分类有五个方面,包括提供支付体系、动员储蓄、配置资源、改善公司治理和管理风险等。就支付体系而言,效率较高的支付体系可以降低交易费用,是经济增长的必要条件。随着经济增长,市场不断扩大和产品多样化,导致经济的货币化程度越来越高,由此要求金融发展在支付功能上与之匹配。在动员储蓄方面,金融中介体系可