

农村金融体制改革 与创新研究

许桂红 肖亮 著

Nongcun Jinrong Tizhi Gaige
Yu Chuangxin Yanjiu

 中国农业出版社

农村金融体制改革与 创 新 研 究

许桂红 肖 亮 著

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村金融体制改革与创新研究 / 许桂红, 肖亮著. —北京: 中国农业出版社, 2009. 5

ISBN 978-7-109-13843-8

I. 农… II. ①许…②肖… III. 农村金融—经济体制改革—研究—中国 IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 067528 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 李文宾

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.625

字数: 242 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

自序

改革开放 30 年来，中国的农村经济结构和农业组织形式都发生了深刻的变化，与之相适应，农村金融制度也进行了多次变革。然而，这些变革并没有从根本上解决农村金融服务与农村经济发展之间的矛盾。当前，“三农”问题仍是中国政府着力解决的重大问题。导致“三农”问题加剧的因素很多，其中一个非常重要的因素是目前农村金融制度安排不能适应农村经济主体的融资需求，从而影响了农村经济的发展，农民收入的增加，扩大了城乡之间的差距，因此，农村金融体制改革已经成为我国农村改革中的重点和理论界研究的热点问题。

本书主要对我国农村金融体制改革及创新问题进行研究。利用新制度经济学、金融发展及农村金融理论对我国农村金融体制变迁的路径、特征进行了分析，从外部和内部两个角度分析了农村金融体制改革的绩效，围绕农村金融体制改革中存在的问题提出了我国农村金融创新的思路。

本书在写作过程中，参考了大量的国内外文献和相关的研究成果，在此向这些作者表示感谢。由于水平有限，时间仓促，本书定有错误与疏漏，恳请读者批评指正。

作 者

2009年2月

目 录

自序

第一章 相关理论综述	1
第一节 新制度经济学理论	1
一、制度的内涵与构成	1
二、制度创新	6
三、制度需求与制度供给	10
四、制度变迁	14
第二节 金融发展理论	20
一、金融结构论	20
二、金融深化论	23
三、金融约束论	28
第三节 农村金融发展理论	30
一、农业补贴信贷理论	30
二、农村金融市场理论	32
三、不完全竞争市场理论	33
第二章 我国农村金融体制改革的制度变迁	37
第一节 我国农村金融体制改革的历程与经验分析	37
一、我国农村金融体制改革的历程	37
二、农村金融体制改革的成就	49
三、我国农村金融体制改革的经验分析	54
第二节 我国农村金融体制改革的路径分析	57
一、我国农村金融体制改革的主要特征	57
二、我国农村金融制度变迁的路径依赖	60

三、我国农村金融体制改革的路径替代	63
四、我国农村金融体制改革的趋势预测	65
第三章 我国农村金融体制改革的绩效分析	68
第一节 农村金融与农村经济发展的关系	68
一、农村金融在农村经济发展中的作用	68
二、农村经济发展对农村金融的需求	73
第二节 外部绩效分析	79
一、促进了农村经济总量的增长	79
二、促进了产业结构的调整	81
三、增加了农村资金的投入	87
四、提高了农民的收入水平	89
第三节 内部绩效分析	90
一、农村政策性金融绩效分析	91
二、农村合作金融绩效分析	101
三、农村商业金融绩效分析	108
四、新生农村金融机构及组织	114
第四章 我国农村金融体制改革存在的问题	118
第一节 基于供求视角的分析	118
一、农村金融需求分析	118
二、农村金融供给分析	147
三、农村金融供给存在的问题	152
四、农村金融供需失衡的原因	156
第二节 基于功能视角的分析	160
一、农村政策性金融功能缺陷	160
二、农村商业金融功能缺陷	169
三、农村合作金融功能缺陷	173
四、农业保险功能缺陷	185
五、金融市场功能缺陷	190

第五章 国外农村金融体制经验及借鉴	197
第一节 国外农村金融体系经验及借鉴	197
一、国外农村金融体系概况	197
二、国外农村金融体系经验借鉴	213
第二节 国外农村政策性金融经验及借鉴	218
一、国外农村政策性金融概况	219
二、国外农村政策性金融的经验借鉴	228
第三节 国外农村合作性金融经验及借鉴	231
一、国外农村合作金融概况	232
二、国外农村合作金融的经验借鉴	238
第四节 国外农村商业金融经验及借鉴	240
一、国外农村商业金融概况	241
二、国外农村商业金融的经验借鉴	246
第六章 我国农村金融体制的创新	248
第一节 我国农村金融体制创新的目标和原则	248
一、农村金融体制创新的目标	248
二、农村金融体制创新的原则	253
第二节 农村金融体制创新的思路	261
一、完善农村金融组织体系	261
二、加强农村金融市场建设	280
三、完善农村金融监管体制	291
参考文献	295

第一章 相关理论综述

第一节 新制度经济学理论

新制度经济学派这一名词是由美国经济学家奥立弗·威廉姆森于 20 世纪六七十年代提出的，以与老制度经济学派相区分。新制度经济学发端于罗纳德·科斯的交易成本学说。经过 19 世纪 60 年代末期以来近 40 年的演变与发展，现已成为西方经济学颇具影响力的理论分支。新制度经济学利用新古典经济学的理论和方法来分析制度的构成和运行，并去发现这些制度在经济运行中的地位和作用。

一、制度的内涵与构成

（一）制度的内涵

在新制度经济学中，不同的经济学家关于制度有不同的定义。诺思是新制度经济学家中给“制度”下定义最多的人。他在《经济史中的结构与变迁》一书中的表述是：“制度提供了人类相互影响的框架，它们建立了构成一个社会，或确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系。”“制度是一系列被制定出来的规则、守法秩序和行为道德、伦理规范，它旨在约束主体福利或效用最大化利益的个人行为。”在《制度、制度变迁与经济绩效》一书中他的定义是：“制度是一个社会的游戏规则，更规范地说，它们是决定人们的相互关系的系列约束。制度是由非正式约束（道德的约束、禁忌、习惯、传统和行为准则）和正式的法规（宪法、

法令、产权)组成的。”尽管诺思关于“制度”的界定较多,但实质却是一样的,即“制度”就是一种“规范人的行为的规则”。

舒尔茨在其《制度与人的经济价值的不断提高》一文中将制度定义为“一种行为规则,这些行为规则涉及社会、政治及经济行为”。例如,它们包括管束结婚与离婚的规则,支配政治权利的配置与使用宪法中所内含的规则,以及确立由市场或政府来分配资源与收入的规则。舒尔茨认为制度是为经济提供服务的,在该文中,他对制度作了经典性的分类:第一,用于降低交易费用的制度,如货币、期货市场等。第二,用于影响生产要素的所有者之间配置风险的制度,如合约、分成制、合作社、公司、保险、公共社会安全计划等。第三,用于提供职能组织与个人收入流之间的联系,如财产包括遗产法、资历和劳动者的其他权利等。第四,用于确立公共品和服务的生产与分配的框架的制度,加高速公路、飞机场、学校和农业试验站等。

拉坦在《诱致性制度变迁理论》一文中将制度定义为:一套被用于支配特定的行为模式和相互关系的行为准则。

柯武刚、史漫飞指出:制度是人类相互交往的规则,它抑制着可能出现的、机会主义的和乖僻的个人行为,使人们的行为更可预见并由此促进着劳动分工和财富创造。

青木昌彦归纳了博弈论视野下的三种制度观,他认为,“制度是关于博弈如何进行的共有信念的一个自我维系系统。制度的本质是对均衡博弈路径显著和固定特征的一种浓缩性表征,该表征被相关领域几乎所有参与人所感知,认为是与他们策略决策相关的。这样,制度就以一种自我实施的方式制约着参与人的策略互动,并反过来又被他们在连续变化的环境下的实际决策不断再生产出来”。

我国学者对制度的定义也做了不少考察。李建德认为,制度是人类社会中的共同信息。只有经过社会化的过程,个人才能获得这些信息,并把社会的共同信息内化为各个人的行为规则。遵

循这些行为规则，就能建立起人们相互作用的稳定结构，减少社会中的个体在决策时的不确定性。人类个体通过共同信息而使合作关系得以形成，并把个人组织成社会，以有组织整体来更为有效地适应稀缺的环境世界。林毅夫对制度安排和制度结构进行了区分，认为制度安排是指管束特定行动模型和关系的一套行为准则，制度安排可以是正式的，也可以是非正式的。制度结构是指一个社会中正式的和非正式的制度安排的总和，制度安排的范围小于制度结构。

虽然中外学者对制度没有给出一个比较一致的定义，但是，这些定义也还是反映了某些带有普遍性的东西。

1. 制度与人的动机、行为有着内在的联系 从深层次看，历史上的任何制度，都是当时人的利益及其选择的结果。新制度经济学家反复强调，新制度经济学应该从现实的组织体制出发，同时也要从现实中的人出发，因为实际的人是在由现实制度所赋予的制约条件中活动的。人们的任何社会经济活动都离不开制度，什么事能做，什么事不能做，实际上就是一个制度（即规则）问题。

2. 制度是“众所周知”的 也就是说制度必须是公开的、透明的，为共同体内各成员都知道，“在制度面前人人平等”。只有制度公开了，谁违反了制度，破坏了制度，大家才会看得清清楚楚，也就能够进行监督。从这个意义上说，制度的公开性是制度公正性的前提和重要保证。反过来，如果制度不公开，不为“众所周知”，人们就不能遵守它。

3. 制度具有约束力 所谓具有“约束力”，是指制度具有“强制性”。共同体内的成员必须遵守“制度”，违反制度的规定必须受到惩罚。一项制度如果可以被随意违反，违反后又不受到惩罚，这项制度就不成其为制度了。任何制度都不是先天就有的，它总是由人类经过主观努力而创造出来的，是多次博弈的结果。

4. 制度具有适用范围 任何制度，它都只适用于一个共同体内部，在一个共同体内部具有约束力，离开了这个共同体就没有约束力。所谓“共同体”是指具有某种共同目标、共同利益的群体。大到一个国际性组织、一个国家，小到企业，都是一个共同体。由于一个共同体有着自己的利益和目标，也就必然需要有相应的规则来协调个人行为，保证这些利益和目标的实现；反过来说，只有通过这些规则进行约束，共同体的目标才能实现，共同体成员的利益才能得到保障。在这个范围内所有社会成员、所有社会组织都应当遵守。除特殊情况外，制度不应有“区别对待”的现象。每个人在制度面前都是平等的。

5. 制度是一种公共品 制度不是专为一个人制定的，它是一种公共规则。只不过制度作为一种公共品与其他公共品不尽相同：制度是无形的，是人的观念的体现以及在既定利益格局下的公共选择，或者表现为法律制度，或者表现为一种习俗；有的制度具有排他性，即对大多数人有益的制度可能对少数人并不利。而制度是根据少数服从多数的原则制定的。

（二）制度的构成

制度经济学家关于制度构成有不同的分类。诺思认为，制度由三个基本因素组成，即被社会习惯和习俗认可的非正式约束（制度）、国家法律和法规所规定的正式约束（制度）以及制度的实施机制。三者之间相互作用而形成制度的结构。

1. 正式制度 指人们有意识创造的一系列政策法规。包括政治规则、经济规则和各种契约，以及由这一系列规则构成的一种等级结构。从宪法到成文法和不成文法、特殊的细则，最后到个别契约等，它们共同约束着人们的行为。诺思认为，政治规则决定经济规则，政治规则并不是一定按照经济规则中的效率原则发展的，它会受到政治、军事、社会、历史和意识形态等各方面的约束。因此，完全有可能，一个民族长期地停留在低效率的经

济制度中。正式约束只有在社会认可，即与非正式约束相互作用的条件下，才能发挥作用。

2. 非正式制度 是与法律等正式制度相对的概念，是社会约束体系的重要组成部分，主要指价值信念、伦理规范、道德观念、文化传统、习惯习俗等对人们行为产生非正式约束的规则，是人们在长期的社会交往中无意识形成的，具有持久的生命力。非正式制度是那些对人的行为的不成文的限制，它既是正式制度形成的基础和前提，又是正式制度发挥作用的必要补充和条件。诺思认为，即使在最发达的经济体系中，正式规则也只是决定行为选择的总体约束中的一小部分，人们行为选择的大部分行为空间是由非正式制度来约束的。

在非正式制度中，意识形态处于核心地位，它是关于世界的一套信念，它蕴涵了价值观念、伦理规范、道德观念和风俗习惯等，而且在形式上构成某种正式制度安排的“先验”模式。意识形态的特征可以概括为：意识形态是个人与其环境达成协议的一种节约费用的工具，它以世界观的形式出现从而简化决策过程；意识形态是与个人对其所领会的关于世界公平的道德和伦理判断联系在一起；当个人的经验与他的意识形态不一致时，他会改变意识形态的看法，试图发展一套更适合于其经验的合理解释。

3. 实施机制 实施机制是保障上述正式约束或非正式约束得以实施的条件和手段的总称，是制度结构中不可或缺的一部分。人们判断一个国家的制度是否有效，除了要看这个国家的正式约束与非正式约束是否完善以外，更重要的是要看这个国家制度的实施机制是否完善。因为前者虽然解决了“有法可依”的问题，但若离开了实施机制，造成“有法不依”，将损害制度的稳定性和权威性，使制度安排尤其是正式约束形同虚设。因此，一些经济学家认为制度本身应该内含着实施机制，如斯特考尔认为“制度是能够自行实行或由某种外在权威施行的行为规范”。

制度的执行机制表现在对违反制度（规则）的行为作出相应

惩罚或使执行制度行为产生正效应。强制性的实施机制是任何契约能够实施或各种制度得以运行的基本前提。实施机制的设定基于下列原因：一是交换的复杂性；二是人的有限理性和机会主义的行为动机；三是合作者双方的信息不对称而容易导致对契约的偏离。检验一个国家的实施机制是否有效或是否具有强制性，主要看其违约成本的高低。而制度实施机制的主体一般都是国家，国家是制度的最大供给者。

二、制度创新

“创新”的概念和创新理论是由熊彼特在 1912 年出版的《经济发展理论》一书中首次提出和阐发的。在熊彼特看来，所谓创新，就是建立一种新的生产函数，也就是说，把一种从来没有过的关于生产要素和生产条件的“新组合”引入生产体系。熊彼特认为，创新包括产品创新、技术创新、组织创新和市场创新等。美国经济学家戴维斯和诺思在 1971 年出版的《制度变革和美国经济增长》一书中，继承了熊彼特的创新理论，研究了制度变革的原因和过程，并提出了制度创新模型，补充和发展了熊彼特的制度创新学说。

关于制度创新，新制度经济学家有很多论述，其主要有以下几方面的内容：

(1) 制度创新一般是指制度主体通过建立新的制度以获得追加利润的活动，它包括以下三方面：①反映特定组织行为的变化；②指这一组织与其环境之间的相互关系的变化；③指在一种组织的环境中支配行为与相互关系规则的变化。

(2) 制度创新是指能使创新者获得追加利益而对现行制度进行变革的种种措施与对策。

(3) 制度创新是在既定的宪法秩序和规范性行为准则下制度供给主体解决制度供给不足，从而扩大制度供给的获取潜在收益

的行为。

(4) 制度创新是由产权制度创新、组织制度创新、管理制度创新和约束制度创新四方面组成的。

(5) 制度创新既包括根本制度的变革,也包括在根本制度不变的前提下具体运行的体制模式的转换。

(6) 制度创新是一个演进的过程,包括制度的替代、转化和交易过程。

总的来说,所谓制度创新是指社会规范体系的选择、创造、新建和优化的通称,包括制度的调整、完善、改革和更替等。

在现实社会发展中,制度总是要借助不断的创新来拓展自身的绩效范围。从一般意义上讲,如出现预期的净收益超过预期的成本,一项制度就会被创新。制度创新的成本主要由这几部分构成:规划设计、组织实施的费用;清除旧制度的费用;消除变革阻力的费用;制度变革带来的损失及变革的机会成本等。制度创新只有在这样两种情况下发生:一是创新改变了潜在利益;二是创新成本的降低使制度的变迁变得合算。可以说,制度创新是制度主体根据成本效益分析进行权衡的结果。这种分析包括三个方面:①某种制度设立与该制度缺位在成本效益方面的比较;②把同一制度安排和制度结构的运行效益与运行成本加以比较;③对可供选择的多种制度的成本收益进行比较,选择净收益最大的一项制度。

制度创新的原动力在于:作为国家和社会主体的个人、社团和政府都企图在这一过程中减少实施成本和摩擦成本,从宏观上谋取经济、政治和社会的最大收益,从微观上对不同主体的行动空间及其权利、义务和具体责任进行界定,有效约束主体行为,缓解社会利益冲突。几乎所有的新制度经济学家都承认,制度创新的终极动力在于追求个人利益最大化,即一项制度安排是在预期的净收益超过预期成本时就会被创新。

经济制度之所以发生创新就是因为在社会中的个人或集团看

来承担这些安排的成本是有利可图的，其目的在于创新者能够获得一些在旧的安排下不可能得到的利润。一项新制度的初始必要条件是贴现的预期收益超过预期成本；只有这一条件被满足时我们才希望能试图改变一个社会中既存的制度结构和产权结构。

戴维斯和诺思认为，制度创新需要有一个相当长的渐进的过程。因为制度创新存在着一定的时滞问题。戴维斯和诺思把制度创新的全过程分为五个阶段：①形成“第一行动集团”阶段。所谓“第一行动集团”是指那些能预见到潜在市场经济利益，并认识到只要进行制度创新就能获得这种潜在利益的人。他们是制度创新的决策者、首创者和推动人，他们中至少有一个成员是熊彼特所说的那种敢于冒风险的、有敏锐观察力和组织能力的“企业家”；②“第一行动集团”提出制度创新方案的阶段。先提出制度创新方案，再进入下一阶段的创新活动；③“第一行动集团”对已提出的各种创新方案进行比较和选择的阶段；④形成“第二行动集团”阶段。所谓“第二行动集团”是指在制度创新过程中帮助“第一行动集团”获得经济利益的组织和个人。这个集团可以是政府机构，也可以是民间组织和个人；⑤“第一行动集团”和“第二行动集团”协作努力，实施制度创新并将制度创新变成现实的阶段。戴维斯和诺思认为，制度创新的过程是制度失衡与制度均衡的交替变化过程。在制度均衡状态下，对现存制度的改革，不会给从事改革者带来更大的利益，因此，这时不会出现制度创新的动机和力量。但如果外界条件发生变化，或市场规模扩大，或生产技术发展，或一定利益集团对自己的收入预期有改变等，而出现了获取新的潜在利益的机会时，可能再次出现新的制度创新，然后又达到制度均衡。在制度学派经济学家看来，制度不断完善的过程，就是这样一种周而复始的从制度的非均衡到制度均衡的动态变化与发展过程。

在有个人、团体、政府三种不同层次的制度创新推动者可供选择的条件下，一般而言，政府的制度创新具有较大优越性。因

为某种制度创新需要付出巨大的费用，或者获取潜在经济利益遇到私人产权的阻碍，或者私人市场还不曾得到充分发展的情况下，往往个人或团体都难以承担“第一行动集团”的职责，这时由政府来进行制度创新则较为有利。再者通过政府制度创新获得的潜在经济利益，将归全体社会成员共同所有，不归个别成员或集团成员所有。当然，在政府推行制度创新的情况下，社会个别成员的自由意志有可能受到抑制，自由思想受到限制。因为在实行制度创新之前，并不需要取得全体社会成员的一致同意，不同意的成员又没有任意退出政府制度创新安排的权利，如要退出，就可能付出巨大的个人代价。

诺思等人把制度变迁视为一种制度均衡—非均衡—均衡的过程。所谓制度均衡指在既定的制度安排下：已经获取了各种要素资源所产生的全部增量；或者，潜在利润仍然存在，但改变现有制度安排的所有潜在成本超过潜在利润；或者，如果不对制度环境作某些改变，就不可能实现收入的重新分配，那么，现存的制度结构就处于一种均衡状态（即制度均衡）。制度均衡实际上就是现存的制度结构处于“帕累托最优状态”之中，在这一状态中，现存制度安排的任何改变都不能给经济中的任何人或任何团体带来额外收入。

但是这种制度均衡未必是永久的，因为一些外在事件能衍生出对现存制度安排的压力。

（1）新的潜在收入随着条件的变动而产生，一项新的制度安排会实现这种潜在收入。潜在收入来源主要有四个方面：①服从报酬递增的新技术应用及规模经济所带来的利润；②外部经济内部化带来的利润；③克服风险带来的利润；④交易费用转移与降低带来的利润。由于存在潜在利润（或称外部利润），一项新的制度安排能够实现潜在利润或把外部利润内在化。

（2）组织或者群体（个人）操作一个新的制度安排的成本可能发生改变。例如，由于出现了新技术发明，使得某项制度变迁