

Rural Finance

Rural Financial Deepening

Policy and Path

谢玉梅 著

农村金融深化： 政策与路径

格致出版社



上海人民出版社

Rural Financial Deepening
Policy and Path

谢玉梅 著

农村金融深化：
政策与路径

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村金融深化:政策与路径/谢玉梅著. —上海:上海人民出版社, 2007

ISBN 978-7-208-07452-1

I. 农… II. 谢… III. 农村金融-金融政策-研究-中国 IV. F832.35-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 156086 号

责任编辑 李娜

美术编辑 人马艺术设计工作室·储平

农村金融深化:政策与路径

谢玉梅 著

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司
开本 850×1168 毫米 1/32
印张 9.5
插页 2
字数 206,000
版次 2007 年 11 月第 1 版
印次 2007 年 11 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-07452-1/F·1687
定价 22.00 元

目 录

1	导言	1
1.1	研究背景	1
1.2	国内外研究现状	4
1.3	本书主要内容	7
2	文献回顾与评述	10
2.1	政府干预的政治经济学	10
2.2	农村金融市场理论	13
2.3	农村金融发展理论	16
2.4	我国农村金融市场问题研究动态	23
2.5	简要评述	26
3	农村金融抑制成因及效应	29
3.1	政府为什么要干预农村金融	29
3.2	政府干预下的农村金融市场抑制	33
3.3	金融抑制在我国农村金融市场的表现	47

2	农村金融深化:政策与路径	
4	经济转型与农村金融政策调整	56
4.1	传统经济与转型经济、转轨经济概念的 界定	56
4.2	转型背景下农村经济发展	58
4.3	农村金融政策调整	67
4.4	农村金融发展与政策目标冲突	78
5	金融发展与农村经济增长实证分析	83
5.1	金融发展与经济增长相关性研究	83
5.2	中国农村金融市场:规模、结构与金融深化的 统计性描述	87
5.3	我国农村金融发展与农村经济增长实证 分析	94
6	农村金融深化路径之一:农村信用社产权制度 改革	100
6.1	农村金融改革理论及争论	100
6.2	农村信用社产权改革实践	103
6.3	农村信用社产权改革案例研究	108
6.4	农村金融体制改革中有待研究的几个 问题	118
7	农村金融深化路径之二:利率市场化	124
7.1	金融深化论有关利率市场化的解释	124
7.2	我国农村金融市场利率政策及其效应	128

7.3	利率市场化案例研究·····	139
7.4	正规金融市场与非正规金融市场:局部均衡模型·····	156
8	农村金融深化中的融资约束·····	170
8.1	农村金融深化中的农户融资·····	170
8.2	农村金融深化中的农村小企业融资·····	187
8.3	农村金融供求缺口及其弥补路径·····	198
9	农村金融市场发展新方法:国外的经验与启示·····	210
9.1	农村小额信贷发展与贫困减少·····	210
9.2	农村小额信贷发展·····	217
9.3	农村金融风险与农村小额信贷监管·····	229
9.4	发展中国家农村小额信贷发展对我国的启示·····	236
10	农村金融深化进程中的困境与对策·····	251
10.1	农村金融深化进程中的困境·····	251
10.2	新农村建设与金融政策调整·····	254
10.3	重新审视公共金融·····	260
10.4	建立竞争与开放的农村金融市场·····	263
	参考文献·····	271
	后记·····	294

导 言

1.1 研究背景

20 世纪 90 年代,三农问题的凸显,引发了国内外学者与政策制定者对中国农村金融市场问题的关注。2004—2006 年连续三年的中央 1 号文件,提出了要培育有竞争性的农村金融市场,在有效防范金融风险的前提下建立服务三农的多元化金融组织,发展民间金融市场和小额信贷等政策。在新农村发展战略背景下,如何通过农村金融深化实现“工业反哺农业、城市支持农村”,推动城乡一体化发展,成为新农村建设的难点。

我国农村金融市场改革的标志应以 1996 年为界。1996 年 8 月国务院颁布了《关于农村金融体制改革的决定》,出台了一系列有关农村金融市场发展的法规条例,实现农村信用合作社与农业银行脱钩,实行政策性银行与商业性银行分离,试图通过改革逐步形成“政策性银行、商业银行与合作银行并存”的新格局。从农村金融深化路径分析,主要沿着金融市场供给主体与金融市场定价机制改革进行。

农村金融深化的第一条路径主要是从农村信用社产权制度改革

2 农村金融深化:政策与路径

着手,目的在于增加金融供给。改革的重点是恢复农村信用社的合作性质,希望把农村信用社办成农民入股、社员民主管理、为入股社员服务的、真正的合作金融组织。1996 年底,农村信用社完成与农业银行的脱钩,脱钩时全国共有农村信用社 49 532 家,农村信用合作联社 2 409 家(谢平,2005)。^①分离后的中国农业银行进行了重新定位,其发展目标被确定为主要为城乡经济发展服务的、现代化的国有独资商业银行,其经营领域不再局限于三农。财政性支农、农业政策性信贷由 1994 年成立的中国农业发展银行经营。

但重体制内改革、重机构改革的措施没有达到预期目标。脱钩后的农村信用社信贷质量差、亏损严重,许多信用社资不抵债。1994 年至 2003 年,全国农村信用社连续 10 年亏损。2002 年末,全国农村信用社资不抵债额达 3 300 多亿元,资本充足率为-8.45%,资本净额-1 217 亿元,不良贷款 5 147 亿元,不良贷款占比 36.93%(李伟,2005)。随着中国农业银行定位的改变,1998 年后,中国农业银行大面积撤离农村。不以盈利为目的设立的农业发展银行,通过信贷配给的方式提供“公共金融产品”,激励机制的缺乏、资金来源的限制、监管不力等因素,使得农业发展银行成立 10 年来出现高达约 3 000 亿元的巨额亏损(张红宇,2004)。农业产业结构调整 and 农村企业发展所需求的巨额信贷无法得到满足,农村金融市场资本高度稀缺。在许多农村地区,非正规金融的供给成为农村经济发展的主渠道。

为化解农村信用社面临的潜在风险,为解决三农融资困境,我国

^① 转引自成思危:《改革与发展:推进中国的农村金融》,经济科学出版社,2005 年版,第 38 页。

从 2003 年开始了农村金融体制改革的新探索,把 2001 年江苏农村信用社试点经验扩大到吉林、山东、江西、浙江、山西、重庆、贵州和江苏全省。与 1996 年改革不同的是,这次改革是从产权制度入手,构建农村信用社法人治理结构。实践中的模式包括股份制、股份合作者、合作制三种形式。如何评价实践中的三种模式?以产权制度改革为主的金融深化路径能否达到改革的预期目标?鉴于实践的短期性,可能无法客观地对此做出评价,但建立在调查基础上的案例分析能够有助于我们认识金融深化进程中存在的问题,以便提出相应的对策。

农村金融深化的第二条路径是逐步实现利率市场化,其目的在于提高农村金融市场资源配置效率与正规金融机构投资规模与运行效率。在标准的市场经济理论框架中,利率市场化被认为是解除金融抑制,实现金融深化的最主要途径。我国农村金融市场的利率改革最早可以追溯到 1980 年。温州作为我国农村金融改革的实验田,1980 年对金乡镇农村信用社存款实行浮动利率,当年该农村信用社的存款迅速增加。后来利率改革很快扩展到其他乡镇、农业银行以及城市地区。1987 年中国人民银行把温州作为全国第一个利率改革试点城市,但 1990 年后停止了浮动利率。温州早期的利率改革的确产生了“麦金农一肖”效应。1978 年,金乡镇农村信用社存款仅有 230 元,但 1980 年的存款利率上浮,使储蓄增加了 20 万元。更为重要的是,在利率改革过程中,非正规金融市场利率逐步与正规金融市场趋同,由改革前的 8 倍缩小到改革后的 2 倍(王晓毅,2004)。

我国农村金融市场新一轮的利率改革,直至 2002 年启动,在民间借贷比较活跃的地区实行灵活的利率政策。在温州的改革试点

中,定期存款利率在基准利率基础上最高可上浮 20%,活期存款利率最高可上浮 10%;贷款利率在基准利率基础上可上浮 70%。随着利率市场化进程的加快,存款利率和贷款利率的浮动幅度不断扩大。由于我国农村地区的差异性,在利率改革中针对不同地区、不同主体采取了不同政策。

总的来说,我国农村金融发展是在政府干预下的自上而下的金融深化过程,但从金融抑制向金融深化的转换不可能一蹴而就。对农村金融深化政策、农村金融深化路径、农村金融深化进程中存在的问题进行全面系统的分析,有助于我们制定有效政策。本书通过对我国农村金融市场发展现状、我国农村金融抑制原因及效应的分析,构建了农村金融深化指标,检验农村金融发展与农村经济增长是否存在长期稳定关系,探讨了农村金融深化政策对不同市场行为主体的影响,针对我国金融深化中的障碍,提出了相应对策。

1.2 国内外研究现状

金融抑制与金融深化理论最早由麦金农和肖提出,20 世纪 70 年代以后该理论成为发展中国家金融市场改革的主流理论。在农村金融领域,该理论得到了广泛的认同。20 世纪 90 年代以来,国外学者对农村金融市场研究的重点集中在两个方面:金融在农村经济发展与贫困减少中的作用、政府在农村金融市场发展中的作用。一方面,他们从理论的角度,研究发展中国家的财政、货币政策,提出发展中国家传统农村金融市场政府干预的失败及转型国家重构农村金融体系的重要性;针对发展中国家农村金融供求现状,创新出适合农户金融需求的多元化金融机构。

另一方面,他们从实证的角度,通过构建农村金融相关率指标,讨

论农村金融市场发展对经济增长、贫困减缓的作用。近年来,雅荣等(1998)、Meyer 和 Nagarajan(1999)、Zeller(2003)、Gonzalez-Vega(2003)等学者把研究领域从强调金融发展对促进农村经济增长、减少贫困的重要性向如何为解决该问题建立一个有效的农村金融制度框架转移。他们的研究领域包括:农村金融中介发展;正规金融与非正规金融的关系;农村金融产品开拓及农村金融风险管理;小额信贷发展对减少贫困的作用;政府与市场在农村金融发展中应该扮演何种角色;农村金融制度框架设计。

相对而言,国内学者对农村金融市场问题的研究主要在 20 世纪 90 年代以后。尤其是 1998 年以来,国有银行从农村的全面撤退,农村金融市场出现信贷增长持续下降、农村中小企业陷入融资困境、贫困户无缘进入正规金融机构融资、非正规金融市场发展迅猛等问题,国内学者及政策制定者开始研究政府与金融市场、金融市场与农村经济增长相关性,并提出了相应对策。

韩俊(2003)认为政府对农业和农村的财政支出过低,对农村信用社支持不足,农村金融组织结构不平衡,农户难以获得贷款。张元红(2002)总结了农村金融改革的经验,认为国外成功的合作社、小额信贷经验值得中国借鉴。马晓河(2003)^①认为中国正规金融机构表现为双重供给不足的供给型金融抑制和需求型金融抑制,指出以供给优先模式为主,需求追随模式为辅,解除复合型金融抑制,推动农村金融走出困境。何广文(2003)指出,转型中的中国农业和农村经

① 转引自卓凯、崔维琪:《金融深化、信贷配置扭曲与经济效率》,《金融与保险》2004 年第 12 期。

济发展与增长需要多元化的农村金融需求。张杰(2003)从结构、变迁与政策角度分析了中国农村金融制度,提出应改革农村信用社,实现利率市场化。

国内学者从实证角度最早分析金融发展与农村经济增长关系的是徐笑波、邓英淘(1994),他们对1979—1990年中国农村金融发展与经济增长进行了实证分析,认为两者之间存在相关性,其对策认为应该发展农村金融。近年来,一些博士论文开始关注农村金融发展对农村经济增长的贡献。宋宏谋(2003)运用金融相关率对1979—2000年中国农村金融发展进行了统计分析,研究结论认为我国东、中、西三大区域农村金融发展与经济增长“由高到低”趋势一致,金融深化程度高的地区,经济越发达。张余文(2005)对金融深化论、金融约束论的缺陷进行了分析,认为中国二元结构背景下不能照搬上述理论,应该有新的分析范式来解释我国农村金融市场面临的实际问题。姚耀军(2005)实证研究表明,我国农村金融发展与经济增长存在长期相关性。何琳(2005)、董晓林(2005)等博士论文对农村融资与金融深化进行了实证分析,由于选择指标不一致,得出的结论也存在差异。

中国经济的高速发展与农村金融市场的滞后同样引起了国外学者的研究兴趣。Meyer(2001)全面分析了转轨条件下中国农村金融市场演变,指出政府应该放松管制,建立支持农村金融发展的政策环境,注重金融基础建设。IFAD(2001)研究了中国农村金融市场发展及需求主体、农村信用合作社的运行、农村金融市场利率、监管框架、小额信贷,认为宏观因素约束了农村金融市场发展,影响了农村信用合作社的有效运行,提出了利率市场化改革建议。OPEC会议(Dickie, 2003)云集了全球著名的农村金融问题专家,对中国农村金

融市场存在的问题进行了深入探讨,提出了中国农村金融市场发展的政策框架。主要对策包括:中国要构造可持续发展的农村金融框架,应该建立运行良好的以公司治理为核心的农村商业金融制度,以客户为目标的金融产品定价机制,提高审慎监管;建立有效农村金融市场,完善农村金融中介功能;发展农村信用社的替代组织;发展小额信贷组织,实现非正规向正规金融市场的过渡;采取商业化利率等方面(Scott and Druschel, 2003; Thompson, 2003; Dickie, 2003; Yaron, 2003; Park et al., 2003)。

纵观国内外学者对农村金融市场问题的研究,他们主要从规范与实证角度探讨农村金融发展,尽管他们在研究方法上存在一定差异,但其研究结论认为:发展中国家普遍存在金融抑制,应该通过金融深化解除金融抑制。由于发展中国家宏观经济环境不同,金融深化的次序与路径可能会存在差异,但利率的市场化与资本市场的开放被认为是金融深化的必然途径。

1.3 本书主要内容

本书围绕农村金融深化这一主题,通过规范与实证分析,在对已有研究文献进行梳理与评述的基础上,运用经济学分析框架讨论农村金融抑制原因、效应及金融深化政策与路径。全书分为十章。

第1章介绍本书研究背景与研究目标。农村金融深化问题是农村金融领域最为前沿的研究课题,也是新农村建设背景下研究的焦点问题。本章对国内外学者的研究现状进行了归纳,并构建了本书的分析框架。

第2章回顾和评述了农村金融市场发展理论。通过对农村金融市场发展理论的梳理,奠定了本书的理论基础。本书以中国农村金融

市场发展现状为背景,通过构建农村金融深化指标,客观评价金融发展对农村经济的促进作用、分析我国农村金融抑制诱因以及农村金融深化路径。本书的基本观点为:我国的农村金融抑制是政府干预的结果;金融发展能够促进农村经济增长;为实现农民增收、农村经济增长的目标,我国应该通过金融深化解除金融抑制;农村信用社产权制度改革、农村利率逐步市场化是我国农村金融深化的主要途径。

第3章分析我国农村金融抑制成因及其效应。金融抑制论认为政府干预是产生金融抑制的诱因,我国农村金融市场发展与变迁是对这一假说的最好验证。本章从理论视角,分析了政府干预农村金融市场的理由以及发展中国家对农村金融市场干预的实践,运用政府管制的强制性替代模型,讨论我国农村金融市场资源配置、强制性替代手段及其效应。

第4章分析我国农村经济结构转型与金融政策调整。在转型经济背景下,政府从农村金融基础、农村金融体制、正规金融供给、农村金融监管等方面进行了改革,农村金融市场不断发展与完善。但转型背景下的农村正规金融市场仍然存在供给约束,金融政策目标存在冲突。

第5章从宏观角度对我国农村金融发展进行客观描述与评价。通过构建经济增长模型,对农村金融深化与农村经济增长进行定量分析,运用协整模型检验两者是否存在长期稳定关系。实证结论认为,农村金融发展与农村经济增长存在长期稳定关系,通过金融深化推动农村经济增长应该成为我国金融市场发展的方向。

第6章分析我国农村金融深化的第一条路径——农村信用社产权制度改革。我国的金融发展是在转型经济背景下开展的,重体制内机构的农村金融市场改革一开始就在政府的直接干预下进行。由

于中国农村地区的差异性,政府干预下的改革充分体现了这种差异,要对正在进行的农村金融深化从整个中国的角度进行分析非常困难。本章通过案例,选择了政府倡导下的三种模式进行比较分析,对改革过程中存在的问题进行讨论。

第7章分析我国农村金融深化的第二条路径——农村利率市场化。与中国利率市场化进程相比,我国农村利率市场化比较谨慎,农村利率改革在试点中逐步向市场化迈进。本章实证分析了利率与农村储蓄及投资的相关性。此外,通过案例分析了我国2004年10月29日新一轮利率市场化进程中不同农村地区对利率政策的反应。

第8章讨论我国正在实施的农村金融深化政策对农村金融市场行为主体的影响。本章主要通过实证调查,选择了江苏无锡、扬州经济发展程度不同的农村地区,分析农户与农村企业是否存在融资约束。本章资料来源建立在笔者入户调查与访谈的基础上,调查样本量不是很大,但在一定程度上可以为经济发展同类地区的农户与农村企业融资提供决策参考。

第9章分析国外小额信贷发展。20世纪60年代开始的非政府组织为解决贫困而创新的小额信贷模式,到20世纪80年代成功实现了公益性向商业性的转轨,受到发展中国家的普遍认同。如何借鉴国外经验创新出适合我国国情的小额信贷,为农户尤其是贫困农户和微型企业提供金融支持,应该成为政策制定者关注的重点。

第10章分析我国农村金融深化进程中的障碍,并提出了相应对策。本研究结论认为,在面临新农村建设的背景下,我国应转变金融模式,重新审视公共金融政策,建立开放与竞争的农村金融市场,构建服务三农的长效农村金融服务体系。

文献回顾与评述

20 世纪 50 年代以来,国内外学者对农村金融问题的研究主要沿着政府与市场的关系展开。第二次世界大战(简称二战)以后,发展中国家深受发展经济学的影响,在倡导工业化发展模式背景下,由政府主导的农村金融资源实行配置,国家干预主义的农村金融补贴论成为农村金融市场发展的主流。政府干预目标失误和干预带来的金融市场抑制,引发了许多学者的批评,他们设计了一条从金融抑制到金融深化的发展路径。本章主要对农村金融市场发展理论进行回顾与评述,以便本书在前人已有研究的基础上,对我国农村金融深化政策与路径进行深入探讨。

2.1 政府干预的政治经济学

政府是否应该干预经济、应该以什么方式干预经济,是自斯密 1776 年发表《国民财富的性质和原因的研究》(简称《国富论》)两百多年来经济学争论不休的话题。斯密坚信应该由“看不见的手”来支配社会经济发展。在“理性人”假定条件下,斯密认为自利行为、私有化和竞争的市场会实现个人利益最大化,而个人利益最大化将导致

社会利益最大化;政府的作用在于对个人利益的保护,使私人财产不受侵犯。事实上,在自由经济思想主导下的政府只是起着一个守夜人的角色。斯密理论影响了欧洲一百多年,满足了欧洲资产阶级革命产业发展与自由化政策要求,推动了欧洲资本主义经济的发展。但 20 世纪 30 年代的大危机,对“看不见的手”调控市场的能力提出了严峻挑战。凯恩斯理论的出现顺应了经济发展的潮流,理论核心倡导政府干预纠正市场失灵。二战以后,凯恩斯的国家干预主义成为主流经济理论,不仅影响了欧美发达国家,也影响了二战后获得独立的发展中国家。关于 20 世纪 70 年代西方国家出现的“滞胀”,凯恩斯理论无法给出合理的解释,是对凯恩斯理论进行修正还是重新回到斯密理论框架,经济学家进行了积极探索。新凯恩斯主义、理性预期学派、供给学派、货币主义学派,从不同的角度对国家干预政策进行维护或反击。

如果从客观的历史而非纯理论的角度看,我们会发现一个明显的事实,即随着工业化体制结构的变化,常常会导致对国家作用问题不断地重新定义。已有的研究主要分析了国家的性质、国家的职能与国家在经济发展中的地位与作用,比较具有代表性的包括 Stiglitz、Heertje、North 及 Musgrave 等学者的观点。他们对于国家作为一种组织,究竟属于自愿组织还是强制性组织有不同的看法。例如,Heertje 提出政府可以看作是一种以公民的自愿联合或本质上的强制性为基础的组织;Stiglitz 认为政府的显著特点是具有普遍性与强制力,市场不完全与信息不对称导致市场失灵,而市场失灵的现象基本上界定了政府活动的范围。Heertje 认为政府作用的范围和特征是一系列因素综合作用的产物,包括全体公众非经济的价值判