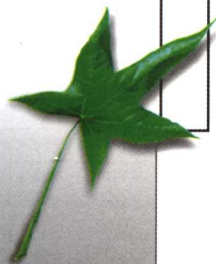


ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



中国农村金融体制 战略性重构研究

赵 怡 / 著

ZHONGGUO NONGCUN JINRONG TIZHI
ZHANLUEXING CHONGGOU YANJIU



经济科学出版社

中青年经济学家文库

中国农村金融体制 战略性重构研究

赵 怡 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村金融体制战略性重构研究 / 赵怡著. —北京:
经济科学出版社, 2007. 2

(中青年经济学家文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6148 - 0

I. 中… II. 赵… III. 农村金融 - 金融体制 - 研究 - 中
国 IV. F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 027420 号

序

呈现在读者面前的这本专著《中国农村金融体制战略性重构研究》是赵怡女士辛勤劳动的成果，作为她的导师，我感到无比高兴。

包括粮食生产在内的农业问题，10亿农民的生存、温饱和小康问题，农村经济（农业、工业、商业、教育业与金融业）与社会发展稳定问题在内的所谓“三农”问题，既是全球各国共同的问题，更是对中国经济与社会发展稳定具有极端战略重要性的问题。在中国全面建设小康社会、和谐社会和建设社会主义新农村的征程中，“三农”问题更有其突出的战略性意义。然而迄今为止，理论界和有关决策当局，大都是从某一特定部门，从某一特定角度，直接针对某一特定问题，专门为实现某一特定目的来观察、研究与处理中国的“三农”问题，这其中也包括中国的农村金融体制改革问题。但是，问题的症结、陷入的误区与解决问题的关键，也恰恰就在这里。中国的“三农”问题，农村金融体制改革问题，显然不是这种部门性的、单一性的、短期性的和战术性的政策所能解决的，而是亟须整体性的、中长期的、战略性的、根本性的和彻底性的战略与政策的调整和转变。中国农村金融体制战略性重构是一个具有重要现实意义和理论意义的选题。赵怡女士在这方面进行了大胆而深入的探索，其学术勇气是难能可贵的。

作者以系统论、协调论及比较方法作为观察和研究的支点，

从战略的高度深刻剖析了世界“三农”问题的重要性和中国“三农”问题日益突出的严峻性和极端的战略重要性；论述了中国农村金融的重要性和特殊性以及中国农村金融体制重构的理论基础；对建国以来的农村金融变迁进行了回顾；深入分析了中国农村金融存在的问题；在借鉴国外农村金融发展经验的基础上建立了中国农村金融体制战略性重构的目标框架。

本书的主要贡献：一是突破“就‘三农’论‘三农’”、“就金融论金融”的狭隘的单一性专业倾向，站在中国经济社会发展的制高点，高屋建瓴地把握中国农村金融体制存在的问题和矛盾，高瞻远瞩地设计适合中国农村金融体制改革的整体框架。二是提出并论述了重构中国农村金融体制必须实现三大协调均衡的理论观点。对于保证中国“三农”的持续协调发展，从整体上解决中国的发展问题具有重要的理论意义和现实意义。三是提出了中国农村金融体制战略性重构的目标框架。这一框架的核心是建立以商业性金融和国有政策性金融为主体，以商业性和政策性非银行金融机构为两翼，以地方性农村商业性金融和农村合作金融为庞大基础的中国农村金融新体系，并建议在中央一级建立全国农村金融协调委员会。突出强调了以国有商业性金融和政策性金融为主导和主体，并提出了实现这一目标的具体政策建议，其中包括了实现农业银行商业化原则与强化其支农功能的政策建议。

写到这里，笔者想强调的是，尽管“三农”问题已成为全党全国的头等大事，也出台了许多重大政策措施，但仍有令人忧虑之处。例如，农村信用合作社问题，交由地方“八仙过海，各显神通”的办法，人为地加以淡化、泛化、消化，而未能从全局和整体上思考为什么“合作金融”在中国半个多世纪以来如此多灾多难，为什么在欧美和亚洲许多发达国家和发展中国家百年以来至今都长期存在合作金融，需要合作金融，其深刻的经

济与社会根源何在？而我们却试图“消灭”或“改造”合作金融？是合作金融本身不适合中国，还是人们长期错误的认识、错误战略与政策使其艰难而苟存？“合作金融”就是“合作金融”，股份制改造后还是合作金融吗？到底是应还合作金融本来面目还是应改造合作金融？农村金融利率放开，可以是城市利率的4倍，这种相反的政策逻辑与三农这一“强位弱势”人口群体、产业群体、经济与社会群体的特征与需要能匹配吗？

时至今日，不管人们怎么看、怎么说、怎么做，综观各国历史和现实，农村合作金融是绝对消灭或淡化不了的，它始终是包括发达国家在内的农村金融体制的坚实而庞大的基础，合作金融由于其自身的地位与特征，而使其介于商业性金融和政策性金融二者之间，或者说其兼具一定程度的商业性和政策性于一身。将合作金融纯商业性金融化就不是合作金融了。国家应赋予其一定程度的政策性（社会性），给予资金、税负、业务、人力资源与管理等方面的配套性特殊支持扶持政策，这是根本解决中国“三农”问题和农村金融体制所必不可缺少的。

赵怡女士为人诚恳耿直、重情重义，勤奋刻苦、扎实好学，既有做人做事干练而又百折不挠、倔强向上的性格，又有谦虚谨慎、善于与人和睦相处、团结协作的优良品质，以及良好的沟通与亲和力。希望作者一如既往，不断进取，向社会奉献更多的有益成果。

白钦先

2007年1月于沈阳

目 录

第1章 绪论	(1)
一、研究背景与选题意义	(1)
二、理论综述与研究方法	(13)
三、研究思路与框架结构	(18)
第2章 “三农”问题挑战世界更挑战中国	(20)
第一节 农业是人类生存和发展的基础	(20)
第二节 “三农”问题挑战世界	(25)
第三节 “三农”问题更挑战中国	(34)
第3章 中国农村金融的重要性和特殊性	(43)
第一节 农村经济的基本特征	(43)
第二节 农村金融的重要性和特殊性	(52)
第4章 新中国成立以来农村金融变迁的回顾	(59)
第一节 过渡时期我国农村金融发展的实践	(59)
第二节 计划经济时期我国农村金融的扭曲	(66)
第三节 “十一届三中全会”后我国农村 金融的改革	(71)
第四节 1993年以来农村金融体制改革的新进展	(77)

第5章 中国农村金融体系现状分析	(85)
第一节 中国农村金融体系现状综述	(85)
第二节 农村商业性金融问题分析	(111)
第三节 农村合作金融问题分析	(123)
第四节 农村民间金融问题分析	(134)
第五节 农业政策性金融问题分析	(137)
第6章 中国农村金融体制重构的理论基础	(143)
第一节 相关经济金融理论的启示	(143)
第二节 农村金融体制重构必须实现 三大协调均衡	(150)
第7章 国外农村金融发展的经验	(161)
第一节 典型国家农村金融体制比较	(161)
第二节 国外农业政策性金融体制模式比较	(195)
第三节 国外农村金融发展的借鉴	(205)
第8章 中国农村金融体系战略性重构策略	(215)
第一节 农村金融体系重构的目标	(215)
第二节 农村金融体系重构的原则	(225)
第三节 农村金融体系战略性重构的目标 模式和起点状态	(229)
第四节 实现目标的策略Ⅰ：“主体”与 “主导”的构建	(237)
第五节 实现目标的策略Ⅱ：“基础”与 “两翼”的构建	(247)

参考文献	 (263)
后 记	 (274)

第 1 章

绪 论

一、

研究背景与选题意义

20 世纪 90 年代以来中国农业、农民和农村问题的日益突出和全社会对“三农”问题的关注是本书研究的直接动因。本书以“中国农村金融体制的战略重构”为题，实质是从金融视角研究中国的“三农”问题，试图为解决“三农”发展的资金瓶颈提供可能的理论支持与政策建议。

（一）研究背景：“三农”问题威胁中国

1978 年开始的农村经济体制改革，不仅极大地促进了中国农村经济的发展，而且带动了中国的城市经济体制改革，极大地促进了中国国民经济在 20 世纪 80 年代的高速增长。但进入 90 年代后，尤其是在 90 年代下半期以来，农业、农民和农村问题却日益突出，成为当前困扰中国经济持续健康发展的最大障碍。2000 年 3 月，湖北省监利县棋盘乡一位深谙中国“三农”现实

的基层干部在发出了“欲将心事付瑶琴，知音少，弦断有谁听”的痛楚感慨后，奋笔疾书，给时任国务院总理的朱镕基讲述了《一个乡党委书记的心里话》。在这封信中，他怀着对中国农民的深切同情，含泪诉说“农民真苦，农村真穷，农业真危险！”^①这句“凡人名言”后来被频繁引述，被作为当今中国“三农”问题的真实写照！

1. 中国农民的贫穷

(1) 农民收入增长减慢，农村社会贫富悬殊。一份权威研究成果^②显示，“八五”（1991～1995年）和“九五”期间，全国农村人均纯收入年均增长速度分别为8.92%和2.89%（扣除物价因素），“九五”期间比“八五”期间下降了6个百分点，农村居民人均纯收入出现了持续增幅减缓的趋势。与此同时，农村居民内部人均纯收入水平分配差异逐年扩大。该项研究按照农户家庭纯收入的“五等分”分组统计，以中等收入组农户（20%）的人均纯收入水平为100，结果显示1990年最低收入组农户（20%）的人均纯收入、最高收入组农户（20%）的人均纯收入与中等收入组农户的比值分别是43:100:275，1995年这一比值扩大到40:100:299，到2000年这一比值进一步扩大到36:100:342（见表1-1）。结果表明，近年来中国农村居民内部人均纯收入水平分配差异逐年扩大了，即与中等收入组农户相比，20%最低收入组农户家庭的纯收入水平和增长速度越来越慢，而20%的最高收入农户家庭的纯收入水平和增长速度越来越快。

① 李昌平：《我向总理说实话》，光明日报出版社2002年版。

② 中央政研室、农业部农村固定观察点办公室：《“九五”期间中国农民收入状况实证分析》，载于农业部农村经济研究中心网，2001年5月16日。

表 1-1 不同收入组农户家庭人均纯收入
水平及其差异

	最低收入组	次低收入组	中等收入组	次高收入组	最高收入组
人均年纯收入 (元)					
1990 年	298.20	503.45	688.79	948.76	1891.05
1995 年	691.59	1242.60	1748.59	2474.97	5236.73
2000 年	691.95	1344.34	1927.54	2801.00	6582.93
人均年纯收入比值 (%)					
1990 年	0.43	0.73	1.00	1.38	2.75
1995 年	0.40	0.71	1.00	1.42	2.99
2000 年	0.36	0.70	1.00	1.45	3.42

资料来源：中央政研室、农业部农村固定观察点办公室：“九五”期间中国农民收入状况实证分析。农业部农村经济研究中心网，2001-05-16。

国际上广泛采用基尼 (GINI) 系数来评价居民收入分配差异情况。基尼系数是一个由人口和收入参数计算出来表明收入不平等程度的参数，基尼系数的变化范围是从 0 (完全的平等) 到 1 (完全的不平等)。表 1-2 列出了 1995 年和 2000 年农村居民收入基尼系数。表 1-2 数据显示，2000 年农村居民的收入基尼系数已达到 0.43，超过了国际上公认的警戒线之上，比 1995 年的基尼 (GINI) 系数 0.39 高出了 0.04。由此可见，“九五”期间农村居民的不平等程度扩大了大约 10%，已达到引人关注的程度。

表 1-2 1995、2000 年农村居民收入基尼系数比较

年份	全国	东部	中部	西部
2000 年	0.4296	0.4229	0.3546	0.4094
1995 年	0.3932	0.3875	0.3283	0.3798

资料来源：中央政研室、农业部农村固定观察点办公室：“九五”期间中国农民收入状况实证分析。农业部农村经济研究中心网，2001-05-16。

(2) 城乡居民收入进一步拉大。在农民收入增幅下降和农民内

部收入差距拉大的同时,近年来中国城乡收入差距也在不断拉大。由中国社会科学院经济研究所经过数年跟踪所做出的一份全国性调查报告显示^①,中国城乡之间的人均收入比率由1995年的2.8提高到2002年的3.1。该调查报告显示,2002年全国收入最高的1%人群组获得了全社会总收入的6.1%,比1995年提高了0.5个百分点。最高的5%人群组获得了总收入的近20%,比1995年提高了1.1个百分点。最高的10%的人群组获得了总收入的32%,比1995年提高了1.2个百分点。而全国高收入人群收入比例的上升主要来自城镇,而不是农村。相对于1995年,2002年农村中的高收入人群组在全国总收入中的收入份额有所下降。调查还显示,1995年到2002年间,城乡之间收入差距对全国总体收入差距的贡献率明显上升,从36%提高到43%。调查负责人之一,中国社科院经济研究所研究员李实说,这意味着2002年全国总体收入差距的2/5以上来自于城乡之间的差距,进一步表明城乡之间收入差距是非常巨大的。从全国各地对城乡之间收入差距的相对贡献率来看,西部地区是最高的,高达58.3%,而东部地区是最低的,为37%。也就是说,越是相对落后的地区,城乡之间的收入差距就越明显。

报告指出,城镇居民的可支配收入没有涵盖城市居民所享有的各种实物补贴,比如城镇居民很多享受公费医疗,而农村居民却没有这种待遇;城镇的中小学能够获得国家大量财政补贴,而农村学校得到的补贴非常少,农民还要集资办学;城镇居民享受养老金保障、失业保险、最低生活救济,这些对于农村居民来说却可望而不可及。因此,调查人员认为名义收入差距还不能真实地反映出城乡之间实际收入的差距。如果把医疗、教育、失业保险等非货币因素考虑进去,估计城乡收入差距可能要达到4倍、

^① 晓辉、魏武:《中国社科院调查:中国城乡收入差距世界最高》,新华网,2004年2月25日。

5 倍,甚至是 6 倍,为世界最高。

2. 中国农村的困顿

(1) 乡镇企业发展凋敝。曾经给农村带来相当收入更将沿海地区带入城镇化社会的乡镇企业,在 20 世纪 90 年代后陷入凋敝状态——尤其是在中西部地区。有人甚至认为,今天中西部部分地区地方政府极力发展那些不断倒闭的乡镇企业,成为当地农民不堪重负的最主要因素。

按照 1990 年不变价格计算,1992 年全国乡镇企业产值为 1.8 万亿元,1993 年为 3.2 万亿元,1994 年为 4.3 万亿元。正是在这三年里,乡镇企业在中国国民经济中达到了“三分天下有其一”的重要地位。从主要经济指标看,1993 年的乡镇企业工业总产值达到全国工业总产值的 45% 以上,超过了国有企业。增加值同比增长 78.53%,工业增加值同比增长 77.19%,创造利税同比增长 79.85%。这些都是乡镇企业历史上增幅最大的一年。在对国家财政的贡献方面,乡镇企业 1993 年缴税 950 亿元,为当年全国财政收入的 21.8%,1994 年则达到历史最高水平的 30.5%。到 1993 年底,乡镇企业共吸收 1.2 亿多农村劳动力,占当时中国农村劳动力总量的 28%^①。

然而,由于 1993 年以后大批国有企业在转制过程中被“关停并转”或者出售,乡镇企业被国有企业拖欠的大量应收账款^②收不回来,加上其他因素的影响,乡镇企业全国性大批倒闭。仅 1994 年,全国就有近 4 万家乡镇企业被迫关停,近 50 万乡镇企业职工回乡务

① 参见潘维:《农民与市场——中国基层政权与乡镇企业》,商务印书馆 2003 年版,第 332 页。

② 至 1993 年底,全国乡镇企业应收账款为 1808.65 亿元,占当年流动资金总额的 27.9%,其中 75% 是国有企业欠款。资料来源:《中国乡镇企业年鉴》,中国农业出版社 1994 年版第 6 页。

农, 4.3 万个技改项目无法上马或半途而废^①。从图 1-1 可以看出, 自 1993 年以后全国乡镇企业发展速度急剧下滑^②。

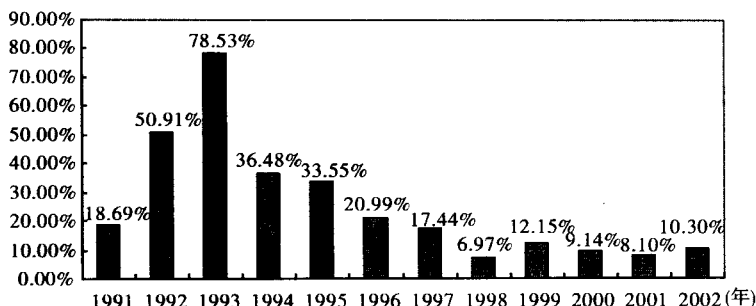


图 1-1 1991~2002 年中国乡镇企业发展迅速

乡镇企业发展速度的下滑导致乡镇企业对农村就业的贡献停滞不前——图 1-2 显示了乡镇企业职工人数占农村劳动力总数的比例^③。

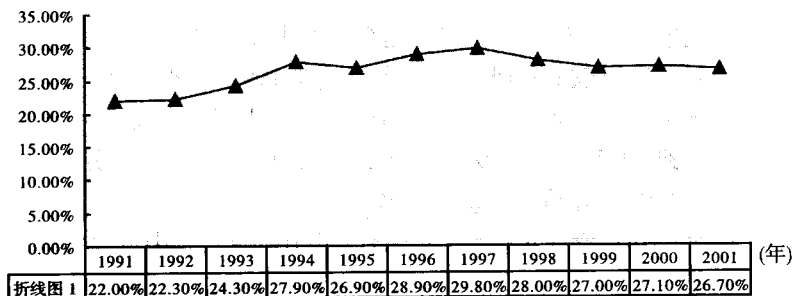


图 1-2 1991~2001 年中国乡镇企业吸纳劳动力的比例

① 参见《中国乡镇企业年鉴》编辑委员会编：《中国乡镇企业年鉴》，中国农业出版社 1995 年版，第 5 页。

② 参见潘维：《农民与市场——中国基层政权与乡镇企业》，商务印书馆 2003 年版，第 333 页。

③ 参见潘维：《农民与市场——中国基层政权与乡镇企业》，商务印书馆 2003 年版，第 350 页。

(2) 失地农民急剧增加。在现有乡镇企业提供不了太多就业机会的同时,中国城市化过程的推进制造出了一个新的社会群体:失地农民。说是农民,他们已经没有土地;说不是农民,他们却在城市的边缘徘徊。刚刚失去土地这条生存底线的他们希望能和城市人一样获得工作机会、社会保障来支撑起未来的生活,但却屡屡失望;他们处于弱势的生存、面对未来的无助,令我们忧虑。20世纪90年代开始,全国兴起大办开发区的热潮,最高峰时达8000多个。当时全国每年流失的耕地数量在1000万亩以上,人为的征占大约为500万亩,如果按当时人均2亩左右,失地农民就是一个很大的数了。1996年开始,中央严令限制新增征用土地,并且要求土地总量平衡,这样每年大约是200万亩~300万亩征占土地,如果按照大多数被征地区人均1亩耕地左右的事实,每年就有200多万失地农民。此外,一些地方为了账目平衡,采取到其他地方买指标的方式征地,还有一些地方化整为零,把国务院才能批的权限搞到县一级就能批,动辄数百亩上千亩,甚至数平方公里。也就是说,最近一些年,耕地流失的速度是惊人的,但由于实际操作中的混乱,在统计上反映不出来。因此,有关专家认为,全国失地农民最少也有2000万人^①。在各地城市化的过程中,失地农民群体性突发事件时有发生。失地农民的出路问题逐渐演变为一个令人关注的社会问题。

(3) 农村公共服务严重不足。我国社会经济制度(尤其是户籍制度)安排限制了农村劳动力向城市的流动,导致了城乡居民不同的社会地位和身份,导致了城乡公共服务供给的巨大差异。我国大部分公共开支主要为占人口总数1/4的城市人口服务,形成了对城市人口的各种公开和隐性的补贴,极不公平。比

^① 葛如江等:《失地农民调查:城市化浪潮中的新弱势群体》,载于《半月谈内部版》2003年,第5期。

如，农村居民在乡有公共卫生资源方面远远落后于城市居民。据统计，自1980年以来，农村只有80万张医院床位，而农村人口净增加了7000万。1980年，农村医院床位占全国医院床位总数的40%，到了1995年，这一比例降低到了27.6%。城市居民人均医院床位数目是农村居民的6倍。农村居民虽然占全国人口的70%，但他们只享有全国卫生资源的大约30%。2003年3、4月间，随着SARS疫情在北京等大城市形成爆发性流行，对瘟疫的恐慌很快导致了农民工返乡高潮，平时缺医少药的农村骤然成为最大的“雷区”。虽然最终并没有形成大面积传染，但也终于以令人惊恐的方式暴露了农村疾病防疫体系的脆弱神经。

通讯设施是城乡分配严重失衡的一个领域。资料显示，农村拥有的电话机数量占全国总数的比例不断下降，城乡电话普及率相差9倍^①。农村在乡有公共通讯方面远远落后于城市的状况，使农村在获得并传播知识、信息和技术方面处于更加不利的地位。

目前农民普遍恶劣的生存状况，对愈演愈烈的社会矛盾一次次地发出警告——其中不乏引起强烈社会反响的恶性事件。例如，2003年7月，位于陕西省安康市旬阳县桐木乡的涌泉村，在当地政府退耕还林政策执行过程中，5天之内连续发生了三起农民自杀事件，其中两人死亡；接近年底，又上演了一幕幕大量农民工追讨工钱的惨烈故事。有数字表明，近几年来，农民上访和群体性突发事件十分频繁。另据有关统计，中国农村人口自杀率是城市人口的3倍。如果不能及时消除或者缓解产生悲剧的制度根源，我们还将继续面临“三农”领域突出矛盾的大量爆发。

^① 参见联合国开发计划署《中国人类发展报告——1999》，中国财政经济出版社1999年版，第62页。