

《神农书系》主编：唐忠 张利庠



Shennong
Series

金融排斥、金融排异 与农村金融普惠

中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）
项目成果”（15XN1009）“建设农村普惠金融体系研究”

周立 李萌 陈莎 潘素梅 · 著


中国农业出版社

本成果受到中国人民大学“985工程”支持



金融排斥、金融排异 与农村金融普惠

中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目
成果（15XNI009）“建设农村普惠金融体系研究”

 中国农业出版社
北京

周立 李萌 陈莎 潘素梅 ■ 著

图书在版编目 (CIP) 数据

金融排斥、金融排异与农村金融普惠 / 周立等著.

—北京: 中国农业出版社, 2016. 7

ISBN 978-7-109-21880-2

I. ①金… II. ①周… III. ①农村金融—研究—中国
IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 159599 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

策划编辑 贾 彬

文字编辑 耿增强

北京万友印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 24.25

字数: 405 千字

定价: 49.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《神农书系》编委会 ▶

主编

唐 忠 张利庠

编委 (以姓名笔画排列)

马九杰 王志刚 孔祥智
朱信凯 刘金龙 汪三贵
张利庠 庞晓鹏 郑 适
郑风田 唐 忠 曾寅初
温铁军

《神农书系》总序 / Shennong Series

科学研究与问题意识

温铁军

中国人民大学农业与农村发展学院随自身科研竞争力的提高，从建院第5年之2009年起资助本院教师科研成果出版，是为神农书系。本文针对学术界之时弊而作，引为总序。

一、问题：关于科学的问题意识

1. 科学不必“实技术术”

20世纪80年代中国进入新一轮对外开放的时候，我被公派到美国学习抽样调查和统计分析^①。第一次上课，教师就先质疑社会科学的科学性！问：什么是科学成果？按照自然科学领域公认的实验程序简而言之——只有在给定条件下沿着某个技术路线得出的结果可被后人重复得出，才是科学成果。

亦即，任何后来者在对前人研究的背景条件有比较充分了解的情况

^① 我是1987年在国务院农村发展研究中心工作期间被公派去美国密执安大学进修社会科学研究方法（1980—2000年的20年里先后3次去了以方法论见长的社会调查研究所ISR和ICPSR进修学习）；后续培训则是在世界银行总部直接操作在发展中国家推进制度转轨的援助项目；随后，即被安排在中国政府承接世界银行首次对华政策性贷款的工作班子里，从事“监测评估”和应对世界银行组织的国外专家每年两次的项目考察评估；这就使我在1980—1990年的农口部门有了直接对话世界银行从发达国家聘请的经济专家和从事较高层次的涉外研究项目的机会，因此，当年被人戏称为农村政策领域中的“洋务派”。此外，我在20世纪80年代中期即介入了第一个专业的“中国社会调查所”的早期研究，1988年参与了“中国民意调查中心”的民间创办，1990—1992年实际主持了“中国人民大学社会调查中心”的创办和科研工作；还在国务院农村发展研究中心直接操作过以全国城乡为总体的抽样调查，后来在农业部负责过多个全国农村改革试验区以县级为总体的抽样框设计和调查数据分析。20世纪90年代以来则参与了很多国家级科研项目的立项评估或结项评审。因此，本文实属有感而发，目的在于立此存照。



下，假如还能沿着其既定的技术路线重复得出与前人同样的结果，那么，这个前人的研究，应该是被承认为科学的研究……如此看来，迄今为止的大多数社会科学成果，都因后人难以沿着同样的技术路线重复得出与前人同样的结果，而难以被承认为科学！由此，无论东西方的研究只能转化为对某种或者某些特定经验归纳出的解释性的话语。

由于这些话语的适用性在特定时空条件下的有限，因此，越是无法还原那个时空条件的研究，就越是体现了人们追求书斋学术的“片面的深刻”的偏执。

也许，除了那些“被意识形态化”了的话语因内在地具有政治正确而不应该列入科学性讨论之外，人类文明史上还不可能找到具有普遍意义或者普世价值的社会科学成果……

20世纪90年代以来的社会科学研究强调的科学化虽然在提法上正确，但在比较浮躁的意识形态化的氛围之中，却可能成为普遍化的学术造假的内在动因。因为，很多以“定量分析”为名的课题研究尽管耗资购买模型而且有精确的计算，却由于既缺乏“背景分析”，也没有必须的“技术报告”，而既难以评估，也难以建立统一标准的数据库。更有甚者，有些科研课题甚至连做研究最起码的“基本假设”都提不出来，有些自诩为重大创新的、经院式的理论成果，却需要进一步讨论其理论逻辑与历史起点是否吻合等基本常识……

这些实际上与科学化背道而驰的缺憾，往往使得后人不能了解这种大量开展的课题研究的真实依据。如果科研人员不知道量化分析的基本功，不了解数据采集、编码和再整理、概念重新界定等各个具体操作环节的实际“误差”，就很难保证对该课题研究真正意义上的科学评价。对此，国内外研究方法论的学者多有自省和批评。

再者，由于很多课题结题时没有明确要求提供受国家基金资助所采集的基础数据和模型，不仅客观上出现把国家资金形成的公共财产变成“私人物品”的问题，而且后来者也无法检验该课题是否真实可靠。

何况，定性分析和定量分析作为两种分析方法，本来不是对立的，

更没有必要人为地划线界定，非要偏向某个方面才能证明研究课题的科学性。

可见，科学研究还是得实事求是地强调具体问题具体分析，而不必刻意地“实技求术”，甚至以术代学。方法无优劣，庸人自扰之。如果当代学者的研究仍然不能具备起码的科学常识——理论逻辑的起点与历史经验的起点相一致，则难免在皓首穷经地执着于所谓普遍真理的进程中跌入谬误的陷阱！

2. 农经研究尤须分类

如果说，早期对不同方法的学习和实践仅形成了对“术”的分析；那么，后来得到更多条件从事大量的与“三农”发展有关的国际比较研究之后所形成的认识，就逐渐上升到了“学”的层次。诚然，面对中国小农经济的农业效率低下、农民收入徘徊的困局，任何人都会学看发达国家的农业现代化经验，但却几乎很少人能看到这枚硬币的另一面——教训。

我们不妨从农经研究的基本常识说起——

如果不讨论未涉及工业化的国家和地区，那么，由于农业自身具有自然过程与经济过程高度结合的特征，使其在世界近代通过殖民化推进资本主义工业化的文明史中没有被根除，因此，工业化条件下的世界农业发展分为三个异质性很强的不同类型：

一是前殖民地国家（美国、加拿大、澳大利亚为代表）的大农场农业——因殖民化造成资源丰富的客观条件而得以实现规模化和资本化，对应的则是公司化和产业化的农业政策。

二是前宗主国（欧盟为代表）的中小农场农业——因欧洲人口增长绝对值大于移出人口绝对值而资源有限，只能实现资本化与生态化相结合，并且60%农场由兼业化中产阶级市民经营，因此，导致一方面其农业普遍没有自由市场体制下的竞争力，另一方面与农业高度相关的绿色运动从欧洲兴起。

三是以未被彻底殖民化的居民为主的东亚传统小农经济国家（日本、韩国为代表）的农户经济——因人地关系高度紧张而唯有在国家战略目标之下的政府介入甚至干预：通过对农村人口全覆盖的普惠



制的综合性合作社体系来实现社会资源资本化，才能维持三农的稳定。

由此看来，中国属于何者，应该借鉴何种模式，本来也是常识问题。

如果做得到“去意识形态化”讨论，那就会愿意借鉴本文作者更具有挑战性的两个观点：

其一，依据这三种类型之中任何一种的经验所形成的理论，都不可能具有全球普适性。

其二，这三种类型之中，也都没有形成足以支撑“农业现代化”成之为国家发展战略的成功典范^①。

中国之于1956年提出“农业现代化”的目标，一方面是那时候在发展模式上全面学习苏联，并为此构建了意识形态化的话语体系和政策体系；另一方面，客观上也是迫于城市工业部门已经制造出来的大量工业产品急需借助国家权力下乡的压力——如果不能完成工农两大部类产品交换，中国人改革之前30年的国家工业化是难以通过从三农获取原始积累来完成的。

时至今日，虽然半个世纪以来都难以找到几个投入产出合理的农业现代化典型，人们却还是在不断的教训之中继续着50多年来对这个照搬于先苏后美的教条化目标的执着，继续着对继承了殖民地资源扩张遗产的发达国家农业现代化经验明显有悖常识的片面性认识。

显然，这绝对不仅仅是农经理论裹足不前的悲哀。

二、学科基础建设只能实事求是^②

以上问题，可能是国家资助大量研究而成果却难以转化为宏观政策

① 参见温铁军，《三农问题与世纪反思》，生活·读书·新知三联书店，2005年第一版。

② 2004年暑假，当以53岁高龄被“引进”中国人民大学、担任农业与农村发展学院院长之职的时候，曾经有两种选择：其一是随波逐流、颐养天年；其二是最后一搏、力振科研。本能告诉我，只能选择前者；良知却迫使我选择了后者。执鞭至今五年有余。在校领导大力支持和全体教职员共同努力下，本院借国家关注“三农”之机，一跃成为全校最有竞争力的院系之一：教师人均国家级纵向课题1.5个，人均课题经费30万；博士点从1.5增加到4.5个，还新组建了乡村建设中心、合作社研究院、可持续高等研究院、农村金融研究所等4个校属二级科研教学机构。其间，我虽然了解情况仍然不够全面，但对于现行教育体制问题的认识还算比较新鲜；再者，在这几十年来的“三农”研究中，有很多机会在国外著名高校学习交流，或在几十个国家的农村进行考察，也算有条件做些比较分析。于是，便就科研进一步服务于我国“三农”问题的需求提出这些不成熟的意见；仅供参考。

依据、更难以真正实现中国话语权及学术研究走向国际性的内在原因。甚至，令学术界致毁的、脱离实际的形式主义愈演愈烈，真正严肃的学术空气缺乏，也使得这种科研一定程度上演化成为各个学科“小圈子”内部分配——各种各样的人情世故几乎难以避免地导致当今风行的学术造假和教育腐败。

我们需要从以下两个方面入手，实事求是地抓好基础建设。

首先是清晰我们的问题意识，从本土问题出发深入调查研究；敢于挑战没有经过本土实践检验的理论观点。当然，一方面，要放弃我们自己的意识形态化的讨论；另一方面，尤须警惕海内外任何具有意识形态化内涵的话语权争论被学术包装成科研成果；尤其是那些被广泛推介为具有普适性的理论。在农经界，主要是力戒邯郸学步和以术代学等多年来形成的恶劣学风的影响。

其次是改进定量研究。如果我们确实打算“认真”地承认任何一种新兴交叉科学在基础理论上的不足本身就是常态，那么对于新兴学科而言，最好的基本研究方法，其实恰恰是“后实证主义”所强调的试验研究和新近兴起的文化人类学的参与式的直接观察，辅之以采集数据做定量分析。同时，加强深入基层的科学试验和对个案的跟踪观察。近年来，国外比较先进的研究方法讨论，已经不拘泥于老的争论，开始从一般的“个案研究”演变为资料相对完整、定性和定量结合的“故事研究”。我们应该在现阶段仍然坚持定性定量分析并重的原则，至少应该把参与式的试验研究和对不同个案的实地观察形成记录，都作为与定量分析同等重要的科学方法予以强调。否则，那些具有吃苦耐劳精神、深入基层从事调查研究的学者会越来越少。

再次是改进科研评价体系。我们在科研工作中应该修改开题和结题要求，把支持科研的经费综合统筹，从撒胡椒面的投入方式，转变为建立能够容纳所有国家资助课题的数据库和模型的共享数据系统，从而，对研究人员的非商业需求免费开放（个别需要保密的应该在开题前申明），以真正促进社会科学和管理科学的繁荣；同时，要求所有课题报告必须提交能够说明研究过程的所有环节出现的失误或偏差的“技术报告”（隐瞒不报者应该处罚）；要求任何重大观点或所谓理论“创新”，



Shennong
Series

都必须提供比较全面的相关背景分析。

既然中国人的实事求是传统被确立为中国人民大学的校训，那就从我做起吧。

(2009年国庆中秋双节于北京后沙峪)

序言 从行政捕获，到市场抽取：中国农村金融体系的形成与发展逻辑（1979—2012）

中国发展道路和西方理论的经典路线常常不一致，以至于一直以来有“中国之谜”（Chinese Puzzle）的命题。例如 Preston（2005）在考察中国股市表现的时候就发现了一个“中国综合征”：“在中国经济增长如此迅速时，其股市怎么会这么疲软呢？”其他比较著名的还有关于科技应用的李约瑟之谜、关于中国资本主义萌芽的韦伯疑问（林毅夫，2007）、关于“高财政赤字和高货币供给量的同时保持价格稳定的现象”的麦金农“中国之谜”（麦金农，1993），等等。

中国农村金融，或者更广泛地说中国农村经济，又是这种鲜明对比的另一个例子。农村金融被广泛看作中国金融系统最薄弱的一环，与整体经济的强劲增长极不相称，大部分农村人口未能充分享受两位数高速增长和金融迅速发展的成果。尽管中国农村在经济社会上有长足进步，缺乏必要的金融服务仍是一个基本事实，农村金融服务的覆盖面、数量和质量都不如人意。比如，农村地区长期以来一直缺乏金融机构的网点和服务。虽然 2009 年年底金融监管当局提出要力争用三年左右时间，实现全国各乡镇基础性金融服务全覆盖，但截止到 2013 年 6 月仍然有 1 696 个乡镇没有任何形式的金融机构^①。到 2012 年年底，农户贷款只占总贷款金额的 5.4%，而农村常驻人口占总人口的 47.4%（中国人民银行，2013），若计算户籍人口，农村人口 64.7%，接近中国人口的 2/3。中国农业贷款余额在波动中下降，2000 年以来，长期在 5% 上下浮动；农业创造的 GDP 尽管

^① 2009 年年底中国共有 2 945 个金融机构空白乡镇（中国银行业监督管理委员会办公厅关于认真做好金融机构空白乡镇服务工作的指导意见，2009 年 11 月 28 日）；截止到 2013 年 6 月，累计解决 1 249 个乡镇的金融机构空白（国务院关于农村金融改革发展工作情况的报告，2013 年 6 月 27 日）。



一直在下降，2012年之前，也一直在10%以上。缺乏金融服务，已经成为农业发展和农民增收的瓶颈，二元金融结构，进一步加剧了二元经济和二元社会结构的矛盾。无论从公平角度，还是效率角度，都无法解释农村地区信贷和其他金融服务的严重缺乏，公平与效率原则的“双失效”，可能来自政府和市场的“双失灵”。下文拟从政府和市场这两只手作用的角度，探讨建国以来农村金融体系从行政捕获，到市场抽取的政策和市场形势演变。

一、已有的研究和本文观点

新中国成立后，出于在农业国基础上建立工业国并成为现代化国家的追求，面向农村的各项制度安排都有很强的汲取型特征，农村金融安排也不例外。作为汲取体系的一个核心机制，以往的研究存在明显不足。尤其对1979年农村金融体系正式建立和不断演化过程中，遵循了怎样的政治经济逻辑，鲜有清晰的阐述。本论文将创新性地使用国家捕获（State Predation）和市场抽取（Market Extraction）这两个核心概念，说明1949年以来，尤其是1979年以来农村金融体系的两阶段变化，并说明国家主导的自上而下的农村金融体系改革，遵循着怎样的实践逻辑。

关于中国农村金融体系研究，大致可分为国家—社会范式和政府—市场范式两类。

（一）国家—社会范式

国家和农民的关系随时代而演变，农村金融体系既是塑造者也是体现者，其中，“国家—社会范式”的丰富论述，对认识农村金融体系的改革逻辑很有启发意义，特别是“两/三层”结构，和对市场因素的进入的刻画。

Mann (1993) 对国家的专制权力（despotic power）与基层渗透权力（infrastructural power）的区分可作为讨论的起点。专制权力指国家精英对市民社会的分配权力，即一种主要通过高压政治实现的掠夺式干预。基层渗透权力则指中央政府（不论专制与否）在其领土中渗透并合乎逻辑地实施其决定的制度能力，即一种需要社会自愿参与集体行动以完成某种社会

目标的建设性权力。国家可能同时运用两种形式的权力，二者的比重决定了国家与社会交互的性质。

Wittfogel (1957) 的“东方专制主义”理论也许最能概括中国过去皇权时代的国家干预和渗透形式的结合。在“东方专制主义”下，大一统的国家通过强迫劳动和一套庞大复杂的官僚体系，建立了一个“水力帝国”(hydraulic empire)。这种传统的国家—社会结构，按照费孝通先生所提出“双轨政治”，是国家—士绅—农民的三层结构，从中央、地方政府到士绅为一轨，士绅到农民为另一轨(费孝通，1999)。士绅都是传承儒家道德体系的有地知识分子，维系着乡村的传统社会架构，他们处于国家和农民之间，一方面在“国家—士绅”这一轨上传达和缓冲着国家专制权力，另一方面在“士绅—农民”这一轨上延伸着国家的基层渗透权力，进而在统治者和被统治者之间起到平衡作用。比如，卢小波(1997)对农民税收历史的研究说明，在中国皇权时代的许多时期，全国农民的平均税赋，比1990年代初还要低。在农村金融方面，皇权政府在很大程度上起到了扶持作用(张杰，2005)。

近代，士绅阶层消失，其位置逐渐被“劣绅”替代，他们更加代表国家和自己的利益，大肆掠夺而非保护村庄(黄宗智，2000；杜赞奇，1994)。建国以来，村干部基本代表了国家的意志，传统的三层社会结构被简单的两层结构(国家—农民)所替代(周飞舟，2006)。仝志辉和贺雪峰(2002)揭示了国家从农村“退后”之后，市场因素进入农村的微观过程。他们将改革开放后的村庄权力结构的人格化代表分为“体制精英—非体制精英—普通村民”这三层，其中，体制精英是诸如村镇干部之类的能人，非体制精英则是除体制精英之外的那些占有较多资源、有声望和影响力的能人，如村中私营企业主、知识分子、甚至是地痞等。他们认为，人民公社解体后，逐步渗入的市场因素让农村生发出新的非体制精英(如新生的经济大户)，填补了体制精英影响力减弱后村庄秩序中的空白。周飞舟(2006)尝试跳出“国家—社会”范式，揭开被之前研究当作前提条件的国家权力的面纱。他认为，2000年前后的税费改革，让国家在农村的政权从“汲取型”变为“悬浮型”。农民之前主要作为国家财政汲取税费的对象，后来农业税费取消，基层政府便松散地“悬浮”于农村农民之上，



转而积极地向上“跑钱”（指乡镇政府利用各种关系，去上级部门跑项目、要资金）和向商人“借钱”。

（二）政府—市场范式

我们经常用“看得见的手”和“看不见的手”来形容政府和市场在经济调节中的作用，要注意的是，我们往往忽略了“第三只手”的运用，那就是社会这个机体所发挥的作用。

在“国家—社会范式”之外，有研究没有止步于“国退市进”这一判断，进一步从理论上梳理了国家、市场、农民在金融方面的互动。张杰（2005）发现，长期来看，国家农贷制度的基本功能，是维持国家与农户分割有限农村剩余的脆弱平衡，因而国家农贷基本是赈济性贷款。农民家庭生存经济的特点，如黄宗智所提出的“拐杖逻辑”^①，决定了中国农村以民间借贷为主。民间借贷具有很强的内生性和合理性，即使国家退出，市场化的商业金融机构单方面进入的努力，注定无功而返。必须注意，仅从贷款来探讨中国农村金融制度，可能会遗漏中国农村金融体系某些重要的“实践逻辑”。

解释中国农村金融的英文文献确实很有限。早期的研究主要集中于识别农村金融机构的制度缺陷（如 Tam, 1988）。近些年的关注点有微型金融的兴起和相关困难（Tsai, 2004），以及非正式金融安排对农村的巨大贡献（Zhou, Takeuchi, 2010）。中国学者在发表的中文文献中，更多地分析农村信贷短缺的原因，并给出政策建议，相关研究基本只有多用一点经济学或少用一点经济学的不同（例如何广文，1999；谢平，2001；高帆，2002；马晓河、蓝海涛，2003；陆磊，2003；张杰，2003、2004）。本文认为，理解农村金融体系动态变化的关键，在于从宏观层面把握国家和市场的角色变化。一方面，国家的指令、战略和政策，对农村经济和金融会产生直接、深刻的影响。毕竟，作为经济改革一个不可分割的部分，农村金融改革长期以来主要是国家主导、自上而下的过程。另一方面，市场化的改革路径，也在重新塑造农村金融格局，市场力量在限制着政策制定者的选择空间。基

^① “拐杖逻辑”指农业和家庭手工业、外出务工是农户维持生存的“两根拐杖”。

于此，我们试图对中国农村金融展开政治经济学研究，从系统层面对改革进程做政治经济分析，同时评估迄今为止的改革策略和计划。

农村金融在本文中被看作农村地区的金融服务，包括所有储蓄、贷款、融资和风险最小化机会（正式或非正式），以及相关规范和制度（Pearce, 2003; Schmidt, Kropp, 1987）。我们认为，中国农村金融改革的逻辑，持续受到国家、市场和农村三者之间不断演变的关系的塑造。具体来说，1949年以来中国农村金融改革的路径，就是从行政捕获转变为市场抽取。行政捕获借鉴了苏联政府对工业化过程中再分配的方法，而市场抽取继续将金融资源从农村地区转移出去。在之前的计划经济体制下，直到1990年代中期，农村金融主要扮演着政府的储蓄动员机器角色，中央与地方政府十分重视金融控制，将正式机构的信贷向城市和国企倾斜，造成了持续的选择性信贷政策和金融抑制。农民在“国家—农民”的两层结构中，面对的是国家汲取性政权。1996年以后，特别是2003年以后，中国国内资金供求形势逆转，由短缺走向过剩，国家逐渐“退后”并推动金融体系被市场“接手”。国家“退后”后并没有单纯地“悬浮”，其中中央政府为了保护农民，渐渐伸出“帮助之手”，开始对农村金融体系进行更严肃的改革，意图重振农村地区的金融服务。然而，农村此时已然凋敝，对市场化的金融资本缺乏吸引力，国家的发展目标，被市场导向的手段所妨碍。在城乡收入差距不断扩大的情况下，市场导向的金融体系仍然扮演着储蓄动员机器角色，源源不断地将农村资金抽取到更具投资价值的城市部门和工业部门，造成中国的“流动性悖论”。因此，农民在新的“国家—市场—农民”三层结构中，既面对中央政府的“帮助之手”，又面对地方政府和市场的“抽取之手”。

本文提出两个关键的概念——行政捕获（state predation）和市场抽取（market extraction）。目前鲜有直接使用这两个概念的文献，与前者最相近的概念，是政治抽取（political extraction）和国家的掠夺之手（the predator state）。政治抽取通常被看作是政治腐败的一类，即政客或政府官僚对公司资产的抽取（Caprio, 2008），最常见也是最直接的形式是官员利用手中掌握的资源或权力向企业索取贿赂。掠夺之手理论认为，政治家通过利用手中的权力来追求个人利益最大化，这就会导致阻碍经济增长的不恰当



税收、掠夺性的管制、腐败、短缺等现象（罗小芳，卢现祥，2010）。可以说，政治抽取和掠夺之手的概念，都强调国家对企业的非法或非正当掠夺，它们都着眼于国家权力对经济剩余的直接剥夺，而本文则着眼于国家或地方政府对金融资源的控制和引导。本文所言的行政捕获，与金融控制^①这一概念有关，但其更确切的涵义是政府控制金融部门，以储蓄存款的形式，深入到农村汲取农村居民的金融资源，并用行政指令的方式，将资本导向城市和国家工业。如下文将详述的，新中国的工业化策略更多是分配性而非寻租性的。如 Jonhson (1982)（亦见 White, Wade, 1988；以及 Evans, 1989：563）所言，即使国家可能不可避免地有寻租行为，或“利用一些社会剩余满足在位者的个人目标”，但只要国家行为的结果是促进而非阻碍长期转型，这类国家就应该被认为是“发展”的而非“掠夺”的，前者也被 Sklar (1983) 称为“发展型专制”（developmental dictatorship）。这些已有概念的缺陷在于只看到国家的整体功能，而忽略了国家对具体不同部门的重大差异，例如新中国对农村发展的影响。为此，本文不是将国家在农村发展中的掠夺性角色定义为新古典主义中的寻租，而是从农村经济的福利角度定义行政捕获，其本质是国家的分配性抽取之手（a distributive grabbing hand）（Shleifer, Vishny, 1998），通过系统性的强制抽取农村和农业剩余，以完成其政治和经济战略。

1996 年之后的“市场抽取”，与“市场引导资源配置”大体是对同一事实做出不同视角的阐述，是一枚硬币的两面。“市场引导资源配置”，即市场能让资源从价格低的部门流向价格高的部门，达到资源最优化配置。中国从计划经济转向市场经济的过程中，越来越重视市场在资源配置中的作用，尤其是 2013 年年底中共十八届三中全会公报将过去的市场在资源配置中起“基础性作用”改为“决定性作用”。市场抽取，是指在农村经济凋敝、工农投资回报差距明显的情况下，商业化的农村金融机构，在市场优化资源配置的名义下，出于逐利性动机，将农村部门动员出来的资金投入城市和工业，因此造成农村持续“失血”。市场抽取之所以可行，很大程度上源于之前行政捕获的持续影响，两个概念在时间上紧密联系，共同

^① 金融控制是指政府直接干预金融活动和金融体系，所采取的手段包括扭曲金融价格等。

位于中国的渐进转轨过程中。在中国的政府市场经济，即政府主导要素市场配置，市场主导产品市场配置的经济形态（周立，2010）中，金融业的一个特征是中国特色的行政性金融控制^①，而非麦金农、格利和肖的经典意义上的扭曲市场价格的金融压制。所以行政捕获和市场抽取的概念，更适合分析中国情境下农村金融的改革逻辑。

本文按如下顺序展开：首先，介绍中国农村金融体系的框架和三重趋势；其次，以时间为线索探讨中国农村金融改革的历史和政治过程，也就是本文所提出的从行政捕获到市场抽取的转变。最后，本文发现尽管中央领导人决心和承诺，现行的市场改革仍不可持续。中国农村金融的出路在于构建起一个更多元化的体系，该体系应该承担起清晰的职责，系统协调政策性金融、合作金融与商业金融的关系。

二、中国农村金融体系的框架

经过 30 多年的改革和发展，中国的农村金融体系，已经形成了一个清晰框架。这一框架，可依据是否被纳入金融监管当局的监管体系，划分为正式和非正式两大类金融安排（见图序 1）。

正式金融安排，指的是那些经金融当局批准的（金融当局颁发金融许可证），受金融监管当局监管（包括现场监管和非现场监管）的金融机构或金融组织，金融当局与正式金融安排之间的关系常被比喻为“猫和老鼠”的关系。而除此之外的金融机构或金融活动，则视为非正式金融安排，他们中的大部分在灰色地带运行，有些可被称为半正式或准正式的金融安排，比如下文提及的农村合作基金会、农民专业合作社创办的资金互助组织等。非正式金融安排不像主流经济学所描述的那样，存在平滑的供给曲线，而通常是两点，即无息和高利贷，如今情况更多更复杂，伴随机构多元化的努力，多家正式和非正式机构在农村信贷市场发挥作用，其供给可能是多点或者线段，但绝不是平滑的曲线。

^① 作为一个佐证，中国各大金融高管的任职资格，都由党和政府审定，公开文件可见《金融机构高级管理人员任职资格管理办法》。这个办法，规定了中国所有正式金融机构的高级管理人员，必须采取核准制或备案制。这意味着，金融高管的职务晋升，都在金融当局和政府的管理之下。