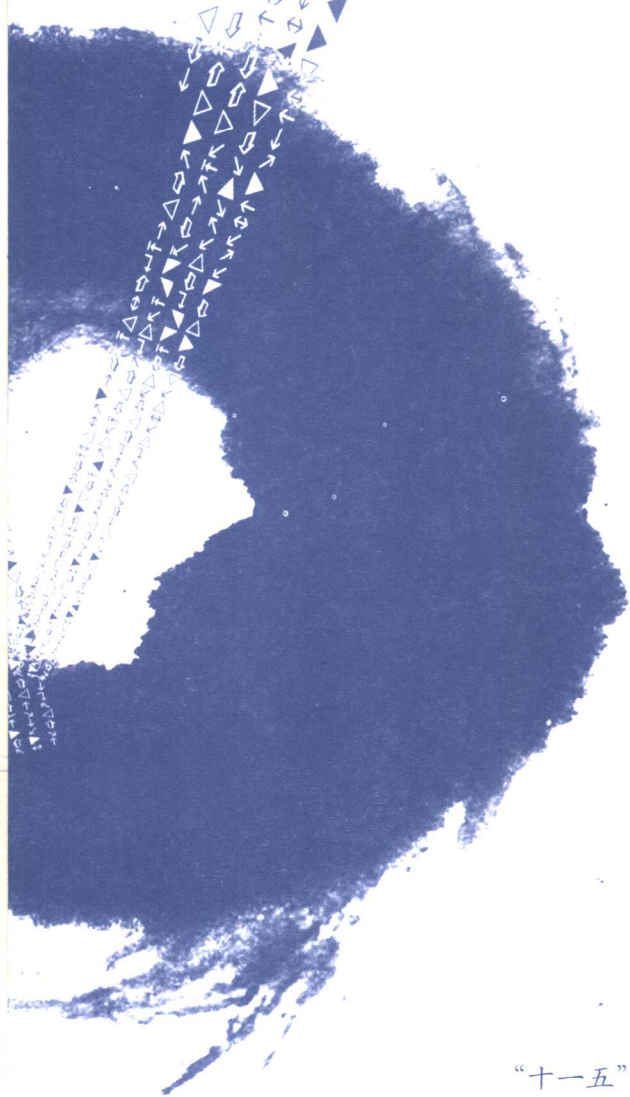


“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

NONGCUN JINRONG SHENHUA YU FAZHAN PINGXI 农村金融深化与发展评析

陈军 曹远征 著



“十一五”国家重点图书出版规划



中国经济问题丛书

ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

农村金融深化与发展评析

NONGCUN JINRONG SHENHUAYUFAZHAN PINGXI

陈军 曹远征 著



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村金融深化与发展评析/陈军, 曹远征著

北京: 中国人民大学出版社, 2008

(中国经济问题丛书)

ISBN 978-7-300-08924-9

I. 农…

II. ①陈…②曹…

III. 农村金融-研究-中国

IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 006926 号

“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

农村金融深化与发展评析

陈军 曹远征 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京易丰印刷有限责任公司

规 格 148mm×210mm 32 开本

版 次 2008 年 2 月第 1 版

印 张 10.875 插页 2

印 次 2008 年 2 月第 1 次印刷

字 数 241 000

定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



《中国经济问题丛书》

总 序

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识和解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注



入新的活力，成为其发展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



序

无论是对理论研究者还是对政策实践者，农村金融领域都是一个值得仔细研究和反复探讨的特殊命题。因为，农村金融问题的特殊性和复杂性不仅源于“风险、成本和可持续性”的挑战，还与发展中国家的工业化战略紧密地联系在一起。

20 世纪六七十年代后，发展中国家农村金融的政策实践一直徘徊在政府主导和市场导向之间，并与自由主义和干预主义这两种经济思想的反复交锋和更迭纠缠在一起。在过去的几十年中，无论是早期政府主导下的“补贴信贷”，还是随后的市场化改革，都很难将信贷资源有效地渗透到农村和穷人去。传统农村信贷的失败归咎于“政策性



失败”，而市场化改革又面临着“市场性失灵”，农村金融政策实践总是陷于两难的困境中。

20 世纪 90 年代，随着人们认识的深化，发展中国家的农村金融体制转轨也定下了基调，市场无疑是配置资源最基本、最有效率的机制，然而由于市场也会失灵，政府介入仍是必需，但与以往不同的是，必须限定这种活动的规模和范围以避免再次失败。因此，设计有效的制度和机制就成了农村金融体制转轨的关键。

然而，清晰的理论线条并非总能勾勒出完美的实践蓝本。事实上，许多体制转轨的国家都先后地陷进了农村低端市场的虚幻性中，尤其是，在严重的信息约束和抵押约束下如何克服小农和穷人的机会主义者行为就成了制度设计和信贷技术的首要命题，因此如何实现农村金融组织的自我可持续性依然是个挑战。政策实践者开始更多地关注底端市场的运行基础和具体信贷机制的设计。

2006 年，诺贝尔和平奖眷顾了孟加拉“格莱明银行”的创始人穆罕默德·尤努斯教授。从 1976 年开始，尤努斯教授便带领着他的“乡村银行”为解决穷人的信贷问题和促进农村经济、社会的发展进行着不懈的努力。通过充分利用内嵌于当地社会体系中的“社会资本”和设计一系列有效的信贷技术，“格莱明银行”比较成功地解决了传统农村金融组织难以克服的一系列问题，并初步实现了金融上和制度上的可持续性。无论从尤努斯教授和“格莱明银行”几十年来的努力来看，还是从“格莱明银行”对农村金融政策实践的贡献来讲，这份诺贝尔和平奖的到来都是一份迟到的鼓励。

尤努斯和“格莱明银行”取得的成绩无疑是骄人的，然而它的启示意义更为长远。像其他许多非政府组织一样，



“格莱明银行”最初是以第三方的面目出现的，通过吸引外援资金，试图以金融的手段来实现穷人的自我发展和落后地区的进步这一社会目标。里程碑性的转变发生在1983年，《格莱明银行特别法案》的诞生使其成为一个受到监管的、真正意义上的银行，并为其设定了自我持续和发展的目标。2002年，“广义格莱明系统”的诞生是“格莱明银行”发展史上的又一次飞跃，在这次飞跃中，“第二代格莱明银行”甚至放弃了通过非市场手段来防止风险的信贷技术，试图提供更为个性化的基于客户需求基础之上的金融服务。

在“格莱明银行”几十年的成长历程中，困难和挑战始终伴随着尤努斯和它的员工们，“格莱明”的探索和创新从没有停止过，理论界的研究和对有关问题的争议也从没有停止过。但是可以肯定的是，在争论和探索中，一明一暗两条发展主线始终伴随着：一方面是金融中介组织自我发展和成熟的过程，另一方面是穷人行为的转变和信用制度建设的积累过程。其结果是金融深化，即金融的渗透率大大提高，金融对经济和社会发展的贡献度大大提高。

中国是发展中的社会主义国家，包括农村、农民、农业在内的三农问题不仅是经济发展的基础，而且因涉及民生，也成为社会稳定的关键。由此农村金融的发展也被赋予了特殊的使命，始终为党和政府所高度重视。自建国起，我国就在广大农村建立了农民合作性的农村金融机构——农村信用社以支持农村的发展，其总数一度高达5万多个。随后又相继成立了农业银行和农业发展银行。然而，在计划经济体制的束缚和影响下，农村信用社并未实现其建立的初衷，逐渐蜕变为国有银行的基层机构，并实际承担着准财政性金融的职能。



改革开放后，随着社会主义市场经济体制的逐步建立与完善，以农村信用合作社为代表的农村金融传统体制的局限性日益明显，改革势在必行。在经过 20 世纪 80—90 年代几度改革调整后，2003 年，中国再次启动了以农村信用社为主要内容的新一轮农村金融体制改革进程，并逐步形成了市场取向性“分类指导、层次演进”的改革思路。在此基础上，改革顺利推进，取得了相当的成效。但与此同时，需要说明的是，尽管市场化取向的改革是摒弃金融抑制和促进农村经济、金融发展的必然要求，然而对于中西部那些落后地区，它也可能会使某些地区出现普遍金融服务的“制度真空”。为农村地区贫困人口的金融服务依然是个尚未解决的难题，从这个意义上讲，始于农村信用社的农村金融改革也仅仅是一揽子改革的起点。

2006 年，在国有商业银行改革初见成效的基础上，农村金融改革的问题再次受到广泛的关注。在全国金融工作会议上，党和政府进一步明确了利用和发展多种金融形态和制度来完善、提高农村金融服务的战略思想，并把发展微型金融作为一项重要的举措。为解决农村地区金融机构网点覆盖率低、金融供给不足和竞争不充分等问题，中国银监会调整放宽农村地区银行业金融机构市场准入政策，按照“低门槛，严监管”的原则，正式启动了村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等“微型金融”的试点工作，目前正在全国范围内稳步推进。

在这种新的改革形势下，借鉴国际上的经验教训，并总结出其中规律，举一反三，推进中国农村金融改革的深化有必要。从这个意义上讲，《农村金融深化与发展评析》的出版是及时的。在这本书中，作者从宏观和微观上追溯和论



述了农村金融发展的过程。这个过程既是当代经济思想和农村金融政策完成的转变与调整过程，也是农村金融深化的过程。作者花费了大量的时间和精力，研究了近 200 篇英文文献，几乎囊括了研究农村金融问题的所有大家之作。不仅使人能够比较完整地了解农村金融深化和发展的基本动因和整个过程，而且也已经触及了农村金融深化和发展的核心和前沿问题——农村金融市场的微观运行基础以及由此引发的行为转变和制度演化问题。相信这些都对中国农村金融的改革与发展有所启迪。

国际经验表明，农村金融的任何进展都是创新的过程，这既是理论创新的过程也是实践创新的过程。中国经济新的历史发展阶段，为农村金融的创新提供了广阔的天地。值此书发行之际，感谢对促进农村金融发展进行探索的同志，也欢迎大家为中国农村金融的改革和发展献计献策。唯有群策群力才能构建和谐社会，才能促进中国经济的可持续发展及中华民族的伟大复兴。

是为序。

2008 年 1 月于北京



目 录

	问题的提出.....	1
	1. 农村金融问题的由来	1
	2. 农村金融制度安排在 经济发展中的特殊地位	4
	3. 本书的安排	5
第一章	导论：发展中国家农村信贷	
	市场透视.....	8
	第一节 农村金融的二元性—— 一个简要的描述.....	9
	第二节 信息约束、行为偏 好与农村正规金融 机构	13
	第三节 信息、成本与风险—— 非正规金融是有效 的吗?	25



	第四节 总结：新市场失灵与老市场失灵	32
第二章	传统农业信贷及其困境	34
	第一节 市场失灵与政府干预	34
	第二节 政府干预下合作金融的异化与困境	44
	第三节 补贴信贷及其绩效	53
	第四节 农村金融与反贫困——政府干预 的政治经济学	61
	第五节 总结：从市场失灵到政府失败	64
第三章	微型金融对农村金融深化与发展的有益探索	67
	第一节 对传统农业信贷的反思与转型	68
	第二节 小额信贷运动的兴起	71
	第三节 基于信息基础上的制度创新	78
	第四节 微型金融的发展	88
	第五节 总结：微型金融为什么能够成功	99
第四章	覆盖力、可持续性与福利影响——农村 金融的福利评判	102
	第一节 范式转变和新发展金融	103
	第二节 可持续性、覆盖力与福利影响 ——农村金融的核心问题	106
	第三节 微型金融的绩效分析——某些证据	127
	第四节 总结：农村金融是什么？	144
第五章	政府在农村金融中的作用	147
	第一节 对农村金融服务边界的特殊界定	147
	第二节 关于政府干预农村金融的理论纷争	149
	第三节 政府与市场	160
	第四节 总结：理解农村金融的特殊性，把握 政府的特殊作用	171



第六章	市场失灵、社会资本与农村金融的演化	
	——制度的微观演化·····	174
	第一节 什么是社会资本·····	175
	第二节 社会资本对市场失灵的修正—— 关于农村信贷市场的分析·····	183
	第三节 社会资本与制度的演化·····	203
	第四节 “微型金融”与农村金融的发展 与演化·····	210
	第五节 总结：为什么是社会资本？ ——消失的联系·····	216
第七章	微型金融的新发展——制度与体系的	
	宏观发展·····	220
	第一节 微型金融发展史·····	221
	第二节 微型金融与金融体系的整合·····	225
	第三节 总结：从“排除在外”到“包含在内”·····	246
第八章	格莱明银行的新发展·····	248
	第一节 格莱明银行简史·····	249
	第二节 第二代格莱明银行·····	257
	第三节 “格莱明”发生了什么变化？·····	265
	第四节 总结：格莱明银行的发展和 演化历程·····	268
第九章	论文选编·····	272
	第一节 中国农村金融改革路径及能力分析·····	272
	第二节 中国农村金融的发展与渐进式改革·····	291
	第三节 小额信贷是条出路吗？——兼论小额 信贷的政治经济学·····	298
	参考文献·····	309
	出版说明·····	329



问题的提出

发展中国家的农村金融问题由来已久。政府主导下的赶超式工业化战略结束之后，发展中国家开始趋向市场化改革，在经济转轨的同时，农村金融体制应当如何转轨成了政策实践的难点和理论界争论的焦点。

1. 农村金融问题的由来

战后至 20 世纪 70~80 年代，新兴发展中国家普遍实行经济赶超的工业化发展战略，以求经济自立和摆脱对发达国家经济的过度依赖。工业化战略的性质决定了金融体系的目标函数是资本积累最大化，然而发展中国家面临的约束是极其苛刻的。首先，资金在发展中国家是十分稀缺的要素，难以保



证工业化战略对资金的大规模需求，资金的稀缺还导致了利率呈现出偏高的趋势；其次，资金在发展中国家不但稀缺，而且还分散地存在于经济体系之中；最后，由于发展中国家的金融市场和体系并不完善，它们动员资金的能力普遍较差，因此要想在短时间内迅速筹集大规模资金就非常困难。为了保证赶超战略的顺利实现，资金就必须在政府的控制下实现有序地流动。在这种背景下，以人为低利率为特征的“金融抑制”政策几乎成为所有发展中国家赶超战略的逻辑结果，而政府强有力地控制金融体系正是这种战略的必然要求。

为了最大限度地为工业化战略积累资金，农业和农村部门成为重要的输血基地，政府通过农产品贸易价格转移机制、“强制储蓄”和人为低利率等压榨农业（squeeze agriculture）的政策来实现资金从农业部门向工业部门的转移，从而使经济的发展呈现出强烈的二元特征。这使得本来处于比较不利的农业产业的发展受到了极大的摧残，严重地阻碍了农村经济的发展。随着城市的发展和工业化步伐的加快，二元结构的刚性使农业部门越来越成为经济发展的瓶颈。

为了扶持农业部门的发展，发展中国家企图通过政策性的农业发展银行或农村信用社向农业和农村部门提供补贴性的农业贷款，这种使用成本极低的金融资源在供需严重失衡的作用下实际上演绎成了信贷配给^①，而稀缺的金融资源在

① 在需求大于供给的情况下，政府只能通过人为地筛选目标群体进行信贷配置，这与斯蒂格利茨在《不完美信息市场中的信贷配给》（Credit Rationing in the Market with Imperfect Information）中所述的“信贷配给”有着本质的不同。在信息、有限理性、监管等的约束下，政府配给将会出现“政府失灵”，而后者是银行等金融机构在市场条件下为了规避信息约束而采取的“配给”，是市场失灵。当然，无论政府失灵还是市场失灵，最终都会导致资源配置的非帕累托效率。



缺乏制度制约和政府有效监管的情况下，最终成为一种寻租资本。有证据表明，政府补贴信贷多被农村基层干部、金融机构的亲友、富裕群体以及社会关系广泛等有寻租能力的人士所占据，而占农村金融总需求 60%~70% 的份额则由高息的受压抑的民间非正规金融所提供，需要资金以发展农业生产和维持生计的低收入阶层、贫困户则被排斥在正规金融服务之外，农村金融的供需出现了巨大缺口。

工业化战略不仅使发展中国家在经济上出现二元结构，在金融上也呈现出无效率的三元特征：发达的城市金融部门和落后的农村金融部门，而且在农村金融部门还出现政府主导的正规金融和民间非正规金融对峙的局面。出现这种局面并非偶然。金融深化论认为，信贷配给、利率管制、限制准入的“抑制政策”不仅无法将金融资源渗透到农业部门中，而且，还抑制储蓄向投资转化和金融机构的中介效率。通过放松利率的浮动范围，降低准入标准以吸引民间资本进入，取消信贷配给让金融机构按市场原则配给金融资源的金融深化措施，必将带来农村经济增长和金融发展的良性循环局面。正是在这种理论思想的鼓舞下，众多的拉美、东南亚和非洲国家开始对农业发展银行和信用合作社进行转型和商业化改造。^①

然而，经济和金融宏观环境的自由和放松并不能直接解

① 有关发展中国家农村金融转型的文章可以参考：Jacob Yaron, “Making the transition from state agricultural credit institution to rural financial intermediary: role of the state and reform options”, *working paper*, 1999; Schrieder and Heidhues, “Transformation and Rural Finance”, *working paper*, 1998; Shri Jagdish Capoor, “RBI at the Workshop on Structural Reforms in Cooperative Agricultural and Rural Development Banks at Kathmandu”, *working paper*, 1999.



决发展中国家的农村金融问题。由于农村金融交易的特殊成本和风险^①，以及农业经济的弱质性和比较利益低，商业化运营的金融机构在自身利益最大化的驱使下出现偏离三农的使命飘移（mission drift）现象是必然的趋势。因此，农村金融的深化和改革，似乎陷入理论和现实相背离的困境，农业部门的融资，尤其是农村低收入者和穷人的信贷问题依然是个悬而未决的难题。

2. 农村金融制度安排在经济发展中的特殊地位

战后，集中一切资源优先发展城市和工业部门的工业化战略揭开了第三世界国家的发展序幕。发展经济学家认为，通过产业关联和“涓滴效应”，优先发展城市部门最终将带动农村和农业部门的发展。然而事与愿违：传统农业是这样的脆弱，工业化步伐又是如此的缓慢，以至于农业等不到工业化的波及效果就已经开始衰退停滞了，20世纪五六十年代的农业生产充分证明了这一点。

不仅农业享受不到工业化的好处，就是工业也不得不承受农业停滞所带来的不良后果，发展经济学家越来越意识到农业在工业化进程和经济发展中的卓越贡献——食品贡献、原材料贡献、市场贡献、要素贡献和外汇贡献。如果农业发

^① 农村金融交易的小额、分散特征，以及与搜寻、筛选有关的信息成本，合同的实施和执行成本使得农村金融交易成本极其高昂；在缺少抵押和担保的情况下，极易出现“逆选择”风险和道德风险，而且农村金融交易还笼罩着斯蒂格利茨所论述的“有限责任风险”。