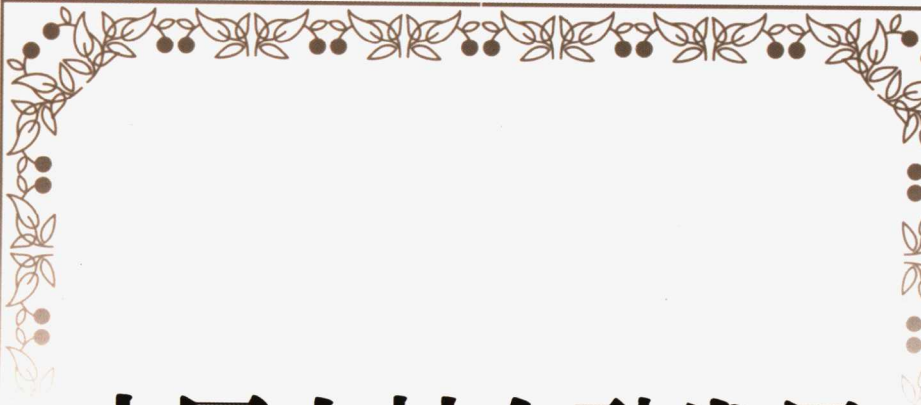




中国农村金融发展 问题研究

张余文 著



经济科学出版社

中国农村金融发展问题研究

张余文 著

经济科学出版社

责任编辑：崔新艳
责任校对：王肖楠
版式设计：代小卫
技术编辑：董永亭

中国农村金融发展问题研究

张余文 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

永明装订厂装订

850 × 1168 32 开 8 印张 200000 字

2005 年 5 月第一版 2005 年 5 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 7 - 5058 - 4979 - 4 / F · 4251 定价：15.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

内 容 摘 要

“三农”问题是关系我国改革、发展和稳定大局的重大课题，如果得不到很好地解决，极有可能导致我国改革开放大好局面毁于一旦。所谓“三农”问题，就是农业、农村和农民问题。“三农”问题突出表现在农民收入的持续下降、农业的基础地位得不到重视和巩固以及城乡差距的日益扩大上面。导致“三农”问题日益加剧的重要原因之一，就是目前的农村金融制度安排不能够满足农村经济主体的融资需求。因此，研究我国农村金融发展问题，具有重大的现实意义。

有关金融深化和金融发展的理论，在最近几十年里得到了长足的发展。特别是金融中介理论、金融深化理论和金融约束理论，对金融因素在经济发展中的作用给予了关注。但是，这些理论都不可避免地存在着一些缺陷。因此，如何利用和改造这些理论，为解释和解决中国农村金融发展问题所服务，又具有十分重要的理论意义。

最近理论界热衷于对直接融资手段的研究，把解决中国金融发展问题放在发展直接融资市场上。其实，我国绝大多数企业和农户还没有达到从直接融资市场上融资的资格。金融中介在中国金融发展特别是在农村金融发展方面具有不可替代的重要作用。因此，研究中国农村金融发展问题，最恰当的切入点是从研究农村金融中介组织的中介行为入手。通过对农村金融中介行为的研

究，就可以基本上发现我国农村金融目前存在的问题，从而找到深化我国农村金融的有效途径。

基于以上的考虑，本书首先概述了与金融发展相关的理论，然后对农村金融所处的制度背景进行了刻画。在此基础上分别分析了农村金融中介的中介行为，并给出了相应的政策建议。

本书包括导言、第一章至第六章和结束语三个部分。导言部分说明了选题的背景和意义，所采取的研究方法以及论文的总体结构；第一章至第六章是本书的主体部分；在前面六章分析的基础上，结束语对我国农村金融中介的总体结构安排进行了概述。此外，在结束语中，还指出了本书的创新之处和不足的地方，并说明了将要继续深入研究的问题。

第一章主要是为讨论我国农村金融发展问题找到理论上的依据。

在本章中，首先评述了金融中介理论的发展。金融中介理论的重要贡献在于：它突破了新古典范式（阿罗—德布鲁范式）对于金融因素在经济发展中作用的漠视。借助于信息经济学的不断发展，金融中介理论也取得了长足的发展，并为我们分析金融中介组织的中介效率准备了易于操作和量化分析的工具。但是，其前提条件仍然是一般均衡的框架，是以发达的市场经济为制度背景的。

第三节概述了专门讨论发展中国家金融发展问题的金融深化理论和金融约束理论。金融抑制和金融深化理论开始探讨作为资金价格的利率在资源配置中的作用，强调利率自由化在金融深化中的极端作用。认为政府的干预是导致金融抑制的原因，主张利率和金融的自由化。

金融约束理论对发展中国家的政府在金融发展方面的作用不仅给予了明确的肯定，而且主张发展中国家应该为民间部门创造

租金机会，从而促进民间部门的发展，特别是银行中介体系的发展。强调对利率加以控制，并把金融市场的开放顺序作为研究的对象。金融约束理论注意到发展中国家金融深化过程中的特殊性，并对其独特的制度背景给予了关注。

金融约束理论主张的金融发展政策是一种相机抉择的决策，即政府必须根据经济情况及时调整控制对象的范围。虽然该理论认识到这一点，可是对于政府应该如何动态地调整自己的控制对象问题，并没有展开深入的讨论。因此，金融约束理论对发展中国家金融约束政策的建议是模糊的；金融约束理论仍然是就金融论金融，没有考虑到发展中国家特殊的经济结构（特别是农业部门和工业部门的“二元结构”）、农村经济主体（农民和乡镇企业）的储蓄投资行为、农村金融中介组织（正式的和非正式的）对金融深化和发展的影响。因此，在研究中国农村金融发展问题的时候，必须在借鉴上述理论的基础上，创造出新的分析范式，从而更好地解释和分析我国农村所面临的实际问题。

在第一章对有关金融发展理论的评述基础上，第二章的目的是为探讨深化农村金融发展的途径提供制度性背景。

第一节讨论了“三农”问题的症结在于市场失灵和政府失灵的双重困境。农业产业的特殊性，使其极容易受到市场波动和自然灾害的双重影响。尽管“三农”问题的重要性被喊了多年，实际上国家对“三农”问题仍然重视不够；通过对财政政策和产业政策的分析，我们得到的结论是国家的产业政策是农业歧视性的。第二节对中国金融改革的过程进行了描述。一方面，目前我国的金融安排是国有商业银行占据垄断地位；另一方面，近年来的金融体制改革，都人为地将金融机构按所有制性质进行分类。非国有金融机构难以与国有金融机构平等地展开竞争；国家实质上采取的是轻视“三农”的政策，农村的正式金融发展不

足，其市场空缺被非正式金融（民间金融）所填补。

为了进一步地探讨农村经济主体的金融行为特征，在第三节中，将对农民的储蓄和消费行为加以分析。农民收入波动幅度很大，而且近几年来有不断下降的趋势，但是农村居民的储蓄率仍然较高。农民的储蓄特征的反常性，不能够简单地用收入作为唯一的解释变量，必须考虑制度变迁等因素。根据典型案例调查显示，我国农民贷款需求的典型特征为：农民以储蓄存款为主的金融资产积累扩展了国家银行体系的资金来源，而正规金融中介对农村的直接贷款却并不多，农民的贷款需求只能求助于民间金融的融资安排。在第四节中，着重分析了乡镇企业的贷款需求问题。导致乡镇企业外部融资的困难，既有宏观方面的因素，也有微观方面的原因。

通过第二章的分析，为在下面几章中讨论农村金融中介机构的中介行为提供一个较为完整的制度背景。

从第三章开始，具体讨论目前我国农村金融中介存在的问题。

在第三章中，讨论了中国农业银行商业化改革与农村经济的弱质性之间的矛盾。随着改革的深入，营利性农业银行成为其追求的首要目标。而农业的低效产业属性以及由此决定的农业信贷的高风险、低效益，必然使农业信贷业务与中国农业银行的商业银行性质相矛盾，从而使中国农业银行越来越将业务重心移至风险小、收益高的非农金融领域，其结果必然是农村金融主体的缺失。在第二节中，借助戴蒙德金融中介模型说明了中国农业银行在克服信息不对称问题方面存在的劣势，进一步说明了中国农业银行商业化的理性选择必然是从农村地区撤军的道理。第三节则对中国农业银行商业化改革中存在的难以克服的内在矛盾进行了描述。在第四节中，一方面讨论了“三农”问题的特殊性导致

的市场失灵决定了国家干预的必要性；另一方面讨论了国家干预存在的不可克服的无效性。这种两难困境决定了政府对经济的干预必须掌握好干预的范围和程度。据此，给出了简要的政策建议：目前的中国农业银行的商业化改革模式是不符合农村金融发展的要求的，中国农业银行的商业化改革应该是有限度的商业化改革：首先，在明确中国农业银行的经营目标就是为“三农”服务的前提条件下，给予中国农业银行足够的政策支持，然后，在此限度内，实行商业化运作。

第四章则着重分析了作为政策性银行的中国农业发展银行自身的存在理由和发展路径问题。

第一节讨论了政策性金融的定位问题。我认为，问题的关键并不是中国农业发展银行究竟是否为金融中介机构还是政府的财政性机构。农发行的定位应该是随着贷款项目的类别、农业经济的发达程度和国家对农业产业的支持政策等的变化而变化，是一个动态的过程。第二节简要地回顾了中国农业发展银行业务的演变历程，揭示了中国农业发展银行的政策性业务范围在逐渐缩小的问题。第三节探讨了中国农业发展银行目前面临的困境。低质量的信贷资产、负债来源狭窄、资产与负债难以达到均衡与稳定；“软”资产与“硬”负债的矛盾，蕴含着巨大的经营风险；在机构设置方面，中国农业发展银行省以下分支机构的缺位，不得不将大量的业务委托中国农业银行代理。针对上述问题，在第四节中，借助于德阿亚恩建立的一个模型，试图对这种困境加以纾解。第五节则对日本的农林渔业金融公库的发展历程和积累的经验进行了介绍，目的是试图从中找到农发行可以借鉴的经验：要实现农业的现代化，必须发挥和完善农发行的政策性银行功能，进一步加大农发行的支农力度。在重视政策性银行对农业的支持的同时，必须特别强调商业性金融在农业贷款方面的重要

性。另外，考虑到中国“三农”问题的特殊性和复杂性，可以在中国农业发展银行之外再增加一些政策性的金融中介组织。第六节给出了简要的政策性建议：在以商业性银行为主导的前提下，通过农发行和中国农业银行与农村信用社等农村正规金融机构的联合融资，可以解决农发行和中国农业银行等之间的监督代理问题；公开发行上市流通的政策性金融债券，并将农村系统的邮政储蓄存款作为中国农业发展银行的资金来源，落实财政对政策性银行的资金拨付义务；农发行的业务范围应该随着农业产业结构的调整不断做出变化；加强对农发行的监督与控制，中国人民银行主要对农发行的金融业务和金融风险加以监管，财政部主要控制财政资金投入的规模，农业部确定农发行的贷款范围；设计运行良好的内部监控机制，避免内部人控制问题的发生，激励农发行经理对专门技术的掌握和传递。

第五章主要讨论农村信用合作社目前存在的问题和解决的途径。

第一节主要对有关农村信用社性质的争论进行了讨论，我认为，无论是标准的合作制也好，还是典型的商业银行制度也好，其本质都是金融中介组织。因此，问题的关键是任何组织形式都必须符合当时当地的制度特征。第二节讨论农村信用合作社目前面临的困难境地：为“三农”服务的目标与农村信用社的盈利目标之间发生了冲突；农村信用合作社的历史债务包袱沉重；民主管理和内部人控制之间矛盾加剧；农村信用社的小区域（社区）信息成本低、经营灵活的优势，与规模经济是冲突的；地理限制和政策限制约束了农村信用社的规模经济发展。第三节则从信息不对称的角度探究了造成这些困境的原因。在第四节中，着重讨论了中央政府对农村信用社进行干预的度的把握问题，以及地方政府的权利与义务不对称问题。针对上面的问题，在第五节

中给出了政策建议：第一，农村信用社的改革应该适合我国各地方的具体特征。在经济发达地区，可以把农村信用社改造为标准的商业银行，使其与农业银行具有同样的制度特征，并享受同样的政策性待遇（参看第三章的政策建议），并展开与中国农业银行之间的竞争；而在广大的经济欠发达和不发达地区，农村信用社应该按照合作制原则进行改革。在恢复合作制改革过程中，关键的是产权改革要彻底。第二，农村信用社应该得到一定的政策支持：在税收方面，可以考虑暂时不对信用社征收营业税；中国农业银行的结算系统应该免费为农村信用社开放；为农村信用社建立存款保险制度；在利率的确定方面，给予农村信用社更大的浮动空间；对于历史包袱问题，可以采取给予一次性补贴到位的办法。第三，加强对农村信用社的监管，充分发挥中国人民银行和县（市）联社各自的优势；对于经营不善而倒闭的农村信用社实行破产约束。第四，明确农村信用社为“三农”服务的目标，限制农村信用社的资产运用范围，实行严格的分业经营。第五，严格限制地方政府对农村信用社的干预，并规定与之相对应的义务，使得地方政府为自己的行为负责；解决好基层信用社职工的激励约束机制的设计问题，鼓励农村信用社与中国农业银行和民间金融等金融中介的竞争。

在对农村正式的金融中介组织——中国农业银行、农发行和农村信用社——加以分析之后，第六章主要讨论民间金融存在的必要性、在克服信息不对称方面的比较优势、高利率以及如何加以监管等问题。

第一节说明了民间金融在我国农村存在的必然性。国家对金融的垄断控制是我国民间金融产生的基本制度性原因；所有制形式多元化孕育出一批新的资金需求主体，是民间金融产生的直接原因；农村经济主体金融供给与需求的特殊性决定了民间金融存

在的必要性；一方面，民间金融和正式金融之间的相互依赖：民间金融的存在和适度发展为农村金融准备了必要的载体；另一方面，民间金融的存在和发展对正式金融施加了一定的压力；第二节着重分析了民间金融在克服信息不对称方面的比较优势。民间借贷不需要复杂的审批手续，没有僵化的规章制度。亲戚朋友之间的借贷一般以人际关系为信用基础，不需要抵押和担保，这些都是民间借贷的优势所在，也是正规金融部门的不足之处。借助于科尔曼、毕各特和卡斯塔丽丝等人的理论，说明了民间金融在克服信息不对称方面比较优势，在于经济行为人充分利用了“抵押品化的社会关系”。第三节讨论了民间金融的利率决定问题。决定我国民间金融高利率的因素主要有以下几点：从农村信贷活动的供给方来讲，非正式贷款人的信贷供给的供给方垄断是重要的原因；借款人处在弱势地位，没有与放款人进行谈判的能力，两者之间的关系表现为一定程度的剥削关系；由于地域特征强、交通不便、信息闭塞等原因，民间借贷市场处于彼此分割的状态，借贷资金的流动受到了极大的限制，利润率平均化过程受到阻碍，表现为高利率；民间金融单位资金成本较高，不能够形成规模经济的优势；中间人索取较高的中介费用；正规金融部门的利率管制等。第四节主要分析了民间金融存在的利与弊。第五节分析了对民间金融进行监管的问题。民间金融的存在和发展是一柄双刃剑，既有促进农村金融发展的积极一面，也存在着剥削性、隐蔽性和非合规性的一面。因此，必须对民间金融加以监管。第一，明确监管主体和它的责任。第二，规范民间金融的组织形式，在承认民间金融存在基础上，让它们能够以合法的形式存在。这样，监管者一方面可以对符合条件的予以保留和支持，让监管对象浮出水面；另一方面，可以把现有民间金融中的高利贷、地下钱庄、非法合会、非法集资等金融中介形式区别开来，

并给予坚决取缔和严厉的打击。第三，从利率控制入手，强化对现有民间金融的监管。第四，对于符合条件的民间金融中介组织，在取得正规金融中介的实质要件的前提下，按照一般金融中介的监管方式进行监管。第五，在大力发展正规金融中介的同时，积极鼓励符合条件的民间金融从事于对“三农”的金融服务，并给予一定的政策支持。第六，积极鼓励民间金融参与正规金融中介的贷款。

我认为本书的创新之处可以归结如下：

第一，在充分把握金融中介理论、金融深化理论和金融约束理论的基础上，指出了这些理论在分析发展中国家金融问题中的不足之处，并运用马克思主义政治经济学的基本原理，批判地吸收了其中合理的因素，把它们运用到对中国农村金融中介的分析中去。在此基础上，充分利用了现代西方经济学在分析工具方面的比较优势，特别是信息经济学相关的分析工具，在一定程度上令人信服地解释了中国农村金融中介目前存在的问题。

第二，要从本质上理解中国农村金融目前遭遇的困境，仅仅从金融的角度加以考察，是远远不够的。经济决定金融，而不是相反。因此，在研究中国农村金融发展问题时，始终把农村金融中介放在整个农村乃至全国经济的大背景中加以审视，才是我们应该采用的正确方法。因此，在本书中，并不是就金融论金融，在充分说明我国“三农”问题存在和扩大的原因的前提下，才开始探讨目前我国农村金融中介安排上存在的困境。这样可以使我们从本质上更好地把握我国农村金融发展问题的根源，从而找到金融现象后面更复杂的经济、社会等决定因素。

第三，把农村金融中介组织作为整体加以研究，分析了正式金融中介组织和民间金融中介组织之间在克服信息不对称等方面的比较优势，系统地考察了目前我国农村金融中介存在的问题，

并提出了相应的较为完整的政策建议。

第四，考虑到政府在发展中国家长经济发展中的重要作用，本书始终把政府在经济中的作用作为考察问题的主线之一。讨论了政府干预的必要性，并对政府干预的越位和缺位进行了探讨，强调了政府干预应该掌握恰当的度。

第五，在本书使用的研究方法中，除了经济学的方法以外，还运用了其他学科的分析方法，特别是社会学的分析方法。这样，既破除了纯粹经济学分析的窠臼，摆脱了经济学帝国主义的羁绊，又丰富了分析的手段，使得我们对金融问题的本质有更全面的认识。这种研究方法集中表现在对民间金融的分析上。这种分析方式，不仅符合我国农村金融发展的具体特征，而且也与不同学科之间的相互融合的大趋势相一致。

Abstract

The title of the thesis is the Research on the Rural Financial Development in China. In this thesis, I am trying to probe for the essential questions in the process of rural financial development in China.

The so – called “Sannong” problem is the current situation faced by agricultural industry, rural community and the peasants in China, with its typical symptoms being successive income decline of peasants, shaky foundational status of agricultural industry, and enlarging gaps between rural and urban communities. One of the main causes of the problem is that the current rural financial arrangement in China has not satisfied the rural economic actors’ financing demands. It is of great importance in reality to do research on this topic.

In recent years, the theory of financial deepening and financial development has made great progress, emphasizing the financial factors’ contributions in economic growth and development. But it is unavoidable that these theories having shortcomings in explaining the different developing countries’ financial phenomena. How to adapt these theories into China’s realities and serve the purpose of solving the financial problems faced by China’s rural communities, is of great theoretical significance.

The theoretical circles in China are passionately engaged in the studies of direct financing markets and their instruments, hoping that

only through the development of direct financing markets will the financial development problems of China be solved. On the contrary, indirect financing markets and institutional arrangement are of great importance in China as well as in the most countries in the world. In order to explore some insights on the topic, it is of essential necessity to do research on the financial intermediaries in rural China.

The thesis is composed of the introduction, chapter one to six and concluding remarks. The introduction part illustrates the purpose and meaning of this research, the methodology adopted, and analytical framework of the research. Chapters one to six are the main parts of the thesis. The concluding remarks give the suggestions on the general arrangement of rural financial intermediaries, with the reference to the innovations as well as shortcomings of the thesis.

Chapter one is concerned with the development of the theory of financial intermediation. The theory of financial intermediation first of all breaks through the neglect of neoclassical economics' paradigm of financial factors' contribution in economic development. With the progress in information economics, the theory of financial intermediation has made a lot of achievements, offer us useful instruments in analyzing financial intermediation's efficiency.

Financial Deepening and Financial Restraint theories specially concern with the problems faced by the developing countries. Financial deepening theory gives priority to the interest rate liberalization, regarding the state interference as the main cause of financial depression.

Financial Restraint Theory not only definitely ascertains the state's role in financial development, but also asserts that developing countries' governments must create the rent opportunity for the private

sectors, especially for the financial sectors, in order to promote these sectors into development, while laying emphasis on the interest rate control, and the order of the financial market liberalization.

The policy implications suggested by the financial restraint theory are the discrete decisions, that is to say, government must administrate the economy according to the concrete economic conditions. But the theory has not given the definite answer to how to accommodate to the changing conditions. So it is of ambiguity for the developing countries how to supplement financial restraint policies. In order to grasp the very problems of rural financial development, the new analytical paradigm should be created out of the mentioned theories.

In chapter two, institutional background of the rural financial development is presented. Section one regards the dilemma faced by the so - called "Sannong" as the result of both market failure and government failure. Section two describes the process of financial reform in China, with the conclusion that the present financial arrangement of our country being the monopoly by the state - owned intermediaries. The financing needs by "Sannong" is prejudiced by the state - owned intermediaries.

Section three deals with the peasants' behavior of saving and consumption. The high saving rate of the peasants under the condition of decreasing income apparently contradicts with orthodox theory, but in fact it confirms the institutional change happened in the reform period. The loan demands of the peasants are insufficiently satisfied by the formal financial intermediaries, with the result of resorting to the informal financial intermediaries. Section four discusses the financing difficulty faced by town and village enterprises (TVEs), and enumerate its micro and macro causes.

Chapter three explores the contradictions faced by the commercialization reform of the Agriculture Bank of China (ABC) and its duty of supporting for the agricultural industry prescribed by the government. Section one describes the reasons for the contradictions, section two illustrates the weakness of overcoming information asymmetry confronted by the ABC, with the help of the financial intermediation model developed by Diamond (Diamond, D. W., 1984, Financial Intermediation and Delegated Monitoring, Review of Economic Studies, 51, 393 ~ 414), section four probes for the efficiency of the state interference, emphasizing the appropriateness of the state interference. Policy suggestions are presented in section five: the current commercialization reform of the ABC is not correct. Under the present situation, the reform should be limited commercialization, that is to say, the ABC must be offered enough state subsidies in order that it could give sufficient support for the "Sannong". Within this limitation the ABC should be commercialized.

In chapter four, the development of the Agricultural Development Bank of China (ADB) is discussed. Section one deals with the status of the ADB, regarding it as a policy bank for agriculture. Section two illustrates the evolutionary process of the ADB. Section three describes the dilemma faced by the ADB, and enumerate its causes as inappropriate asset structure and limited liabilities origins. Section four concerns with the solving methods of the dilemma, with the help of the theoretical model set up by Beatriz Armendariz de Aghion (Beatriz Armendariz de Aghion, 1999, Development Banking, Journal of Development Economics, Vol. 58 (1999) 83 ~ 100). Section five introduces the experiences and achievements acquired by the Development Bank of Japan, with the aim of drawing some lessons from its financial