

基于功能视角的 中国农村金融体系构建研究

JIYU GONGNENG SHIJIAO DE
ZHONGGUONONGCUN
JINRONG TIXI GOUJIAN YANJIU

李学春 著

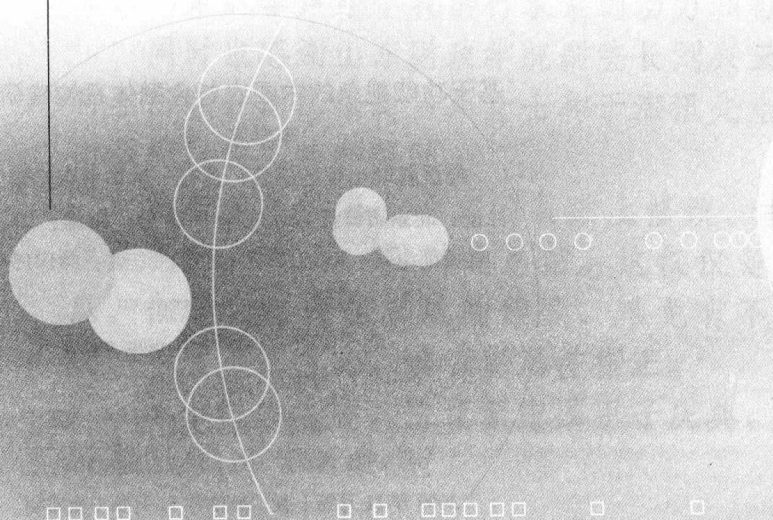


经济科学出版社
Economic Science Press

基于功能视角的 中国农村金融体系构建研究

JIYU GONGNENG SHIJIAO DE
ZHONGGUONONGCUN
JINRONG TIXI GOUJIAN YANJIU

李学春 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

基于功能视角的中国农村金融体系构建研究/李学春
著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8748 - 0

I. 基… II. 李… III. 农村金融 - 经济发展 -
研究 - 中国 IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 196965 号

责任编辑: 吕 萍 于海汛

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

基于功能视角的中国农村金融体系构建研究

李学春 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 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)

天宇星印刷厂印刷

德利装订厂装订

690 × 990 16 开 20.5 印张 260000 字

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8748 - 0 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

—

新中国成立以来，特别是改革开放以来，党中央、国务院高度重视“三农”问题，出台了一系列强农惠农补农政策，极大地解放和发展了农村生产力，我国农业生产、农村面貌、农民生活发生了翻天覆地的变化，广大农村正向着“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村大踏步迈进。

农村金融作为农村经济的核心，长期以来始终秉承“根植农村、面向农民、服务农村经济社会发展”的原则，与我国农村经济一起改革、发展、壮大，实现了从无到有、从小到大、由弱到强的历史性跨越。回眸历史，农村金融在促进农村经济社会发展中，成就辉煌、功不可没。展望未来，新形势下农村金融在服务“三农”，推进社会主义新农村建设方面，重任在肩、任重道远，被社会各方面寄予厚望。当前，关于现代农村金融在农村经济社会中的地位与作用实现问题，理论与实践界关注的焦点，主要集中于农村金融服务体系的完善及其支农功能的发挥两个层面。

其一，自 2003 年农村信用社体制改革试点以来，农村信用社在管理体制、产权制度、组织形式以及经营状况等方面均取得显著的阶段性成效，其作为农村金融服务主力军和联系农村金融纽带的作用日益突出。农业银行、农业发展银行在县域分支机构的复建正在进行。邮政储蓄银行亦开始办理农村贷款业务。值得关注的是，为解决农村地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融供给不足、竞争不充分问题，金融监管部门出台政策，按照“低门槛、严监管”的原则，引导各类资本到农村地区投资设立村镇银行、贷款子公司和资金互助组织等新型农村金融机构，鼓励银行业金融机构到农村地区设立分支机构。与此同时，为破解广大农户“担保难、贷款难”与金融机构“放贷难”并存的瓶颈，各地也在逐步探索中试建了部分非金融性组织机构，如政策性农业保险公司、农村信贷担保组织等，对构建产权制度多元、形式多样，功能分工合理、竞争有序的现代农村金融服务体系，完善与创新农村金融支农功能，发挥了重要作用。

其二，在构建与完善组织体系的基础上，如何采取有效举措促进农村金融支农功能的发挥，已成为现阶段亟待解决的问题。金融功能的构成多元化，主要包括基础功能、核心功能、扩展功能与衍生功能等。现阶段农村经济社会发展对农村金融功能的需求，主要指前两个方面，即基础功能，农村金融的服务与中介作用；核心功能，农村金融的资源配置作用。现实中，农村金融的基础功能尚欠贴近性，核心功能缺乏有效供给与配置，农村金融机构商业化、市场化经营趋向明显与涉农贷款风险大、成本高、抵押担保难等问题并存。以农村信用社的支农发展为例，一是现行涉农贷款管理办法不适应农户生产经营特点和农业生产的实

际；二是现行统计口径不能确切反映各金融机构涉农贷款的范畴。为此，现阶段如何采取有效措施促进农村金融体系支农功能的充分发挥，如何尽快从技术层面将涉农贷款予以科学的类别划分，如何制定有区别的信贷支农政策和绩效评价制度等，已成为当前及今后很长一段时期内亟待研究解决的重要问题。

我曾在省财政部门工作多年，与地方金融机构特别是农村金融机构联系较多，亲眼目睹了农村金融发展壮大的艰辛历程；在省政府分管金融工作期间，在化解农村基金会风险、地方金融机构风险和处置农村信用社不良资产等工作中，亲身参与和经历了农村和地方金融“化险为夷”的惊险一跃。回顾自己工作的每个阶段，无论是工作在财政战线还是后来分管金融工作，几乎都与地方金融有着不解之缘。

李学春同志是我在省财政厅任职期间的同事，他在工作中给我的印象是一位勤奋好学、肯动脑筋、善于钻研的财政干部。自参加工作以来，他在做好本职工作的同时，多年如一日，始终没有放弃对学问的不懈追求。功夫不负有心人，经过多年的努力，学春同志成就了《基于功能视角的中国农村金融体系构建研究》一书。该书是他博士学位论文的凝练，对地方金融的改革发展问题进行了卓有成效的研究和阐释。学春同志的研究，基于金融功能范式框架，依据系统理论、金融功能、农业经济与农村金融理论，运用归纳与演绎分析、定性与定量分析以及比较分析等方法，对现阶段社会主义新农村建设引致的农村金融需求多元性、多样性以及有效需求不足等问题进行了深入探讨，实证剖析了二元经济体制下正规金融机构和非正规金融机构的构成、演变及其功能供给的现状、问题与原因，并在总结、借鉴国际社会金融机

构支农成功模式与先进经验的基础之上，重点阐述了基于功能视角的我国农村金融体系重构的思路和措施，从而使所提出的改革与完善农村金融体系架构，充分发挥其支农功能的政策性措施更具针对性和可操作性。这一研究成果，比以往的研究更加系统和深入，所形成的对策措施体系亦具有重要的决策参考价值。

我为学春同志取得的这一丰硕成果感到欣慰和高兴，希望他以此为起点，持之以恒，在理论研究和实践工作中取得更大进步。

看完学春同志的研究成果，启发良多。欣然写下以上文字，是为序。

A large, bold, handwritten signature in black ink, reading '黄彦山' (Huang Yanshan). The strokes are fluid and expressive, with a long horizontal line extending from the first character.

二〇〇九年十月于泉城

序

二

新中国成立 60 年，尤其是改革开放 30 年来，农村经济取得了举世瞩目的成就，农民生活水平实现历史性跨越，告别了贫穷短缺、温饱不足，步入了小康生活；同时为国民经济的健康发展提供了强大物质基础。其中，农村金融的支持功不可没；然而，也一直存在着农村金融服务和供给不能满足农村经济需求的现象；新时期要全面实现小康社会的建设目标，更需要金融支持。因此，亟须探讨农村金融服务体系与功能的完善问题。

重新审视农村金融改革与制度变迁，不难发现农村金融发展仍远远不能满足农村经济发展的需求，从而呈现出以下特征：

其一，农村金融制度变迁从属于国家经济发展战略的反复调整过程。农村金融改革一直以农村信用社和农业银行为主线，实质是农村正规金融机构的自我改革和完善。尽管经过改革，农村金融组织结构、业务发展和管理体制都发生了重大变化，在一定时期内、某种程度上促进了农村金融机构的经营和发展，改善了对农村经济的服务。但长期以来的农村金融改革并未以农村经济

发展需求为导向，一些改革措施反而导致了农村金融服务的空白，如国有商业银行上收贷款权限，大量收缩、撤并农村金融服务网点布局等，严重制约了农村经济发展。

其二，政府主导的强制性制度变迁。中国农村金融制度变迁一直存在“二元性”，一是政府主导的强制性制度变迁形成农村正规金融；二是民间自发的诱致性制度变迁形成非正规金融，以政府强制性制度变迁的正规金融为主，民间金融长期以来处于被打压、取缔和管制的灰色地带，甚至处于“非法”与“地下”状态。这种强制性制度变迁是在我国农村经济和金融发展水平有限，农村经济主体组织化程度不高和市场竞争无序状态下的理性选择，实践表明其缩短了制度变迁时滞，节约了成本与交易费用，在短期内能够有效配置社会资源。然而，未能在较大程度上体现农村经济主体的意愿和农村经济发展需求，也不能满足对制度的需求和形成制度的有效供给，可能造成某些制度供给无法满足现实需求而变得无效，同时也遏制了初级行为团体的制度创新活力和动力。如1999年在全国范围内清理农村合作基金会，对20世纪90年代初借鉴GB模式草根式发展的小额信贷合法性的质疑等，既扭曲了市场供求关系，加剧了供给短缺，又使均衡价格发生偏离，进而导致金融资源的高价供给，出现了管制越严，地下金融越活跃，农村金融秩序越混乱的现象，不能适应农村经济主体的金融需求，多方面表现出制度供给上的错位和不足。

其三，农村金融制度变迁滞后于农村经济发展。改革开放以来，农村经济制度的自下而上的诱致性变迁强制性推动农村经济改革从体制内转向体制外，诱致性制度供给不断增加，实现了产权主体多元化、产权形式多样化，民间增量推动存量改革。与此

相对照，农村金融制度变迁始终是政府强制性变迁压制和排斥民间寻利主体诱致性创新的过程；农村金融依然产权主体单一，产权形式单调，农村金融制度变迁仍停留在信贷意义上的存量调整和机构增减阶段；对于农村经济主体急需的保险、信用担保和证券等缺乏创新性供给。农村金融与农村经济制度变迁的路径相悖。因此，农村金融未能有效促进农村经济发展，相反，农村正规金融不断萎缩，非正规金融受到限制，农村经济发展的金融抑制特征显现。

制度经济学认为，高效率制度的产生过程，首先是诱致性制度变迁的过程，初级创新主体基于利益动机率先实践，随之政府在总结实践的基础上快速推广并强制性地跟进制度供给，诱致性变迁与强制性变迁相容推进。因此，必须构建需求导向型的现代农村金融体系，并完善其服务功能。这就需要继续深化农村正规金融的改革，以农村信用社、邮政储蓄为基础构建农村社区商行，强化农业银行、农发行的为农服务功能。同时，要加快农民有中小金融机构增量的发展，以满足农村经济发展需求。一是培育和发展区域性民有小型金融机构，允许民有资本在一定条件下兴建，也可通过整合现有县域金融机构产生；对具有一定规模且规范化发展的民有金融，尝试规范为民营银行；并根据需求适时探索直接的农村民间金融形式。打破对民间资本的准入限制，让村镇银行、小额贷款公司等真正成为贯通民间资本的渠道，并为其可持续发展提供制度性保障。二是重构合作金融。随着农民专业合作组织的蓬勃发展，资金奇缺的现实必然催生内生合作金融组织，农民资金互助合作社即为一种较好的模式。三是民间借贷合法化。民间借贷具有其自我运营约束机制，无需按照现有金

融模式予以规范，只需让其从“地下”转到阳光下合法生存，其功能实现的基本条件即可具备。在此基础上，创新供需对接的农村信贷模式，并借助政策性农业保险体系与政策性信用担保体系的介入，构建农村信贷市场的风险分担机制，促进农村金融深化改革和增加对“三农”的信贷投入。

值得欣慰的是，关注农村金融、多视角研究农村金融的人越来越多，李学春同志就是其中的一位。2006 年秋，学春考入山东农业大学攻读博士学位，成为我的学生。在此之前，他曾在省直经济部门工作 20 余年，多年的实践磨炼，加之自身勤奋好学的优良素养，使其在具备丰富实际工作经验的同时，也掌握了扎实的理论功底和专业知識。在学术研究上他尊崇我为老师，然而在生活中我把他当作朋友。亦师亦友，其乐融融；一起外出实地调研，不时相聚座谈论证；教学相长，相互促进。读博 3 年，他妥善处理工学关系，惜时如金、勤奋好学，各科成绩优良，科研成果丰硕。

呈献于大家面前的《基于功能视角的中国农村金融体系构建研究》一书，是学春在其博士学位论文基础上修改、补充而成的。该书基于金融功能研究范式框架，依据系统理论、金融功能、农业经济与农村金融理论，运用归纳与演绎分析、定性与定量分析等方法，对现阶段农村金融需求多元性、多样性及有效需求不足等进行了分析；实证剖析了二元经济体制下正规金融机构和非正规金融机构的功能演变历程，并探讨了农村金融服务缺失的主要原因；重点研究了基于功能视角的我国农村金融体系重构路径，提出了改革与完善我国农村金融体系功能的对策，具有重要的理论价值和实践意义。当然，该书也有许多尚待深入研究之

处，期待各位同仁多加批评指正！作为他的导师，同样期待着他进一步深入研究与探讨。

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Wang Zhaoming, the author of the preface.

2009 年 10 月于泉城济南

摘 要

中国是发展中的农业大国，农村金融是现代农村经济的核心。我国农村金融体系几经改革，已取得了显著成效，但是，仍存在较多不适应农村经济社会发展需求的问题。尤其是以机构范式为指导的农村金融改革，往往以牺牲效率或违背市场发展方向为代价，忽略了对农村金融体系功能的关注。为此，如何构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力、适应社会主义新农村建设需要的农村金融体系，充分发挥农村金融对农业和农村经济发展的促进作用，是当前亟须解决的一个重要课题。

基于功能观点的金融体系改革在某种意义上超越了通常的机构范式。事实上，金融功能比金融机构更稳定，随着时间推移和区域的变化，金融功能的变化要小于金融机构的变化。此外，从金融功能观点来看，金融机构形态履行何种功能不应由政府当局人为地划定，并确定其从事的金融业务，限制来自其他机构或市场的竞争，而应由市场及金融机构的核心优势来决定。金融机构可能执行一项或多项功能，某项金融功能也并不一定要由同类金融机构来承担。如何将金融机构与金融功能进行有效匹配以提高金融效率，是所有金融机构确定未来发展战略时必须首要考虑的问题。

本书基于金融功能研究范式,依据系统理论、金融功能理论、农业经济与农村金融理论,运用归纳与演绎分析、定性与定量分析以及比较分析等方法,首先,简要归纳了我国农村金融体系的历史沿革与金融功能的演进轨迹;其次,对现阶段新农村建设引致的农村金融需求进行了全面分析;随后,对二元经济体制下农村金融体系供给功能的现状进行了分析,并探讨了与社会主义新农村建设相适应的农村金融体系构建和功能优化等问题,以现实需求和发展方向为依据,明确了新农村金融体系的功能定位;在此基础上,系统阐释了我国新农村建设中金融体系构建的路径选择,确定了农村金融体系的构成及其职能分工,以期为深化我国农村金融体制改革提供新的决策参考与路径选择。

本书共由九章内容构成。第一章,绪论。本章主要阐述了研究背景,研究目的和意义,简要综述了国内外研究动态,阐明了研究思路、方法及可能的创新之处。第二章,金融功能与农村金融体系的相关理论。本章阐述了系统、功能与结构理论,是新型农村金融体系构建的理论基础,并对功能视角下的农村金融进行了理论界定。第三、四、五章是本书的重点研究内容。首先对新农村建设引致的农村金融需求特点进行了全面分析,其次实证剖析了在二元经济体制下我国农村正规金融体系和非正规金融体系的构成、演变及其供给功能现状,随后系统探讨了农村正规金融资源配置功能的异化,农村非正规金融的畸形发展以及功能缺失的制度根源。第六章总结借鉴了国际先进国家农村金融体系构建的典型模式与先进经验。基于上述研究,第七章阐述了我国农村金融体系重构的总体思路和发展方向。第八章系统提出了基于功能视角的中国农村金融体系重构的路径选择与政策性建议。第九章阐释了本书的主要观点与结论。

本书的主要研究结论是:

1. 基于功能视角的研究得出:现代农村经济对金融资源的

需求千差万别，而机构改革的举措虽不少，固有的问题却总得不到有效解决。一方面，由于没有相应的功能实现途径，农业发展对某些金融功能的需求得不到满足；另一方面，由于过度集中于某一途径来实现融资，而某些金融功能又发挥过度。其结果必然是金融资源配置的效率受到损害。所以，对农村金融体系所应承担的功能等基本问题的忽视必然会导致偏离改革的终极目标。基于功能观点的金融体系的改革重点是建立能够发挥最优金融功能的机制。

2. 计量分析表明：我国农村金融发展与农村经济增长之间存在显著的、较强的正相关关系，农村贷款投放的增加能够促进农村经济的增长。因此，为全面推动现代农业与新农村建设，不断提高农民收入，应进一步增加信贷资金的投入。

3. 本书的研究认为：现阶段我国农村金融系统呈现诸多弊端的主要原因不在于中介机构是否占据主导地位，而在于政府功能发挥的越位和缺位。为充分发挥农村金融系统的功能，需要调整和优化我国农村金融结构。具体而言，应选择银行主导型的金融结构，大力发展农村地方性中小金融机构，统筹协调农村金融市场，同时做好农村金融服务系统的功能发挥与结构优化工作。

4. 综上所述研究与结论，本书提出了改革与重构我国农村金融体系，充分发挥与优化其功能的主体框架，即要构建农村政策性金融为主导、商业金融为主体、合作金融为基础、非银行金融机构与民间金融有益补充的，功能齐全、竞争有序、服务“三农”的现代农村金融体系。为实现上述目标，按照“一次规划、两步实施”的原则，提出了构建功能完善的农村金融体系应由近期目标和中长期目标分步实现的构想。同时，还要进一步加强功能导向下政府调控职能的创新，完善农村金融市场竞争机制，为农村金融体系的功能发挥创造良好的体制、机制和市场环境。

《学者文库》编委会名单

顾问：姜维壮 李保仁 李俊生

主任：马海涛

委员：李 燕 刘玉平 葛仁霞
曾康华 姜爱华 肖 鹏

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 研究背景和意义.....	1
第二节 国内外研究综述.....	4
第三节 主要研究方法与技术路线	19
第四节 基本框架及主要研究内容	22
第二章 金融功能与农村金融体系的相关理论	26
第一节 金融的系统、功能与结构理论	26
第二节 农村金融功能与农村金融结构理论	29
第三节 农村金融体系构建的“机构法” 与“功能法”	31
第四节 金融与经济发展的理论	34
第五节 功能视角下的农村金融理论	42
第六节 功能视角下农村金融体系促进 农村经济增长机制	49
第七节 农村金融体系在新农村建设中的 地位和作用	58