

中国农村金融创新研究系列论著

# 创新和完善农村金融服务支持体系研究

CHUANGXIN HE WANSHAN NONGCUN JINRONG  
FUWU ZHICHI TIXI YANJIU

巩云华 著

35



中国金融出版社

F832.35  
G401

金融创新研究系列论著

-504

# 创新和完善农村金融服务 支持体系研究

巩云华 著

F832.35

G 401



中国金融出版社

责任编辑：孔德蕴

责任校对：张志文

责任印制：张 莉

## 图书在版编目 (CIP) 数据

创新和完善农村金融服务支持体系研究 (Chuangxin he Wanshan Nongcun Jinrong Fuwu Zhichi Tixi Yanjiu) / 巩云华著. —北京：中国金融出版社，2009. 11

(中国农村金融创新研究系列论著)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5280 - 6

I. 创… II. 巩… III. 农村金融—商业服务—研究—中国 IV. F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 181679 号

出版 **中国金融出版社**  
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

装订 东兴装订厂

尺寸 170 毫米 × 228 毫米

印张 14.25

字数 253 千

版次 2009 年 11 月第 1 版

印次 2009 年 11 月第 1 次印刷

定价 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5280 - 6/F. 4840

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

# 总 序

---

“中国农村金融创新研究系列论著”是结合当前我国农村金融改革多年来的实践而写的。本套丛书是基于北京市属高等学校的“学术创新团队”项目——“农村金融与保险组织制度创新研究”的系列研究成果，将该系列研究成果汇集出版，有利于推动我国农村金融的深入研究。

进入 21 世纪以来，解决好我国“三农”问题已成为推动经济、社会发展，改善民生，构建和谐社会的重要举措。人们也越来越认识到了农村金融在缓解农村贫困、促进农村经济发展、保持社会稳定方面的巨大作用。本套丛书的写作正是基于近年来农村金融的发展、丰富的实践对理论研究提出的挑战。

近年来，我国农村金融取得了长足的发展，但是，制约我国农村金融业发展的因素仍然存在，主要问题集中于农村金融服务体系的薄弱，以及以投融资为核心的贷款难、担保难、抵押难等方面。本套丛书对这些问题进行的研究和探讨，旨在对农村金融的改革和发展提出创新思路，其中包括：探讨农村金融生存发展的途径、方法和措施；分析农村金融的内涵、特征、地位与作用；处理好农村金融的制度与国家对农村金融的政策，以及农村金融与其生存环境等方面的关系；对农村金融经营发展现状进行剖析并提出相应的对策和建议等。可以说，这套具有创新思路的丛书是北京市属高校的专家学者们对金融领域深入研究的一套力作，具有鲜明的特色。

本套丛书提出的农村金融发展的基本思路与分析框架的主要内容可以概括为以下几点：

第一，确立了本套丛书的定位。本套丛书是在把握经济发展和现实条件下，以科学发展观为指导，运用系统分析和动态分析的方法，研究农村金融及其相关因素的发展变化规律，构建农村金融的政策运作方式与体系，以促进农村金融的高效、有序、稳定和健康发展。

第二，论述了农村金融发展的客观现实基础。在现代经济中，信用关系的普及、债权债务关系的相互依存、农村金融发展的趋势与要求对整个国家经济发展具有重要作用，因此，农村金融的问题显得尤为突出。

第三,分析了农村金融发展及其与金融监管的关系。本套丛书论述了经济运行中的资源配置和与之相联系的博弈、竞争、进化和发展等,为解决农村金融活动中遇到的问题,并进行动态分析提供了一整套综合的、行之有效的方法、内容和思想框架。

整体来看,我认同作者的见解,即现阶段,我国农村金融发展应当坚持三个统一:一是数量发展和质量发展的统一,二是宏观效率与微观效率的统一,三是农村金融动态效率与静态效率、短期与长远发展的统一。本套丛书深入地论述了农村金融发展的层次和内容,如农村金融内部发展,包括农村金融组织、农村金融市场、农村金融制度的发展,农村金融与经济的发展,农村金融与社会的发展。在宏观方面包括总量发展、结构发展、区域发展、内外发展、利用国家政策及农村金融机构间的发展;在微观方面包括农村金融机构资产与负债发展、资产结构发展、成本—效益与风险的关系等。其研究的重点是在分析农村金融构成要素、运行机制的基础上,解决农村金融的产权结构发展、资金配置发展等问题,以使农村金融与经济社会环境制度相适应、农村金融宏观效率与微观效率相兼顾,从而形成比较完整的农村金融研究体系。

“中国农村金融创新研究系列论著”不仅在理论上具有指导意义,而且在实践上对农村金融的规范、发展及实施相关政策、措施等具有指导价值。

我期盼农村金融业的建设和发展能成为具有中国特色的社会主义社会的重要组成部分。我相信农村金融事业的建设和发展一定能为具有中国特色的农业现代化、农村城市化、新农村建设作出应有的贡献。

曾康霖

癸酉年四月二日于成都

# 目 录

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 第1章 绪论                      | 1   |
| 1.1 问题的提出与研究目的              | 1   |
| 1.2 框架结构与主题阐释               | 3   |
| 1.3 研究方法                    | 4   |
| 第2章 创新和完善农村金融服务支持体系的理论基础    | 6   |
| 2.1 农村金融的制度理论               | 6   |
| 2.2 农村金融的产权理论               | 15  |
| 2.3 农村金融的公共产品理论             | 25  |
| 2.4 金融体系比较说、金融功能观与农村金融发展模式论 | 31  |
| 2.5 农村金融发展的三种理论流派           | 34  |
| 第3章 农村金融体系的发展现状和问题          | 37  |
| 3.1 农村金融体系的现状               | 37  |
| 3.2 市场经济体制下的中国农村金融发展历程      | 40  |
| 3.3 农村金融困境与农村金融道路的反思        | 43  |
| 第4章 农村金融服务支持体系的国际比较和经验借鉴    | 70  |
| 4.1 农业金融的国际比较和经验借鉴          | 70  |
| 4.2 农业保险的国际比较和经验借鉴          | 81  |
| 4.3 小额信贷的国际经验借鉴             | 85  |
| 第5章 农村金融服务支持体系构建的原则与环境      | 92  |
| 5.1 农村金融服务支持体系的内涵           | 92  |
| 5.2 农村金融服务支持体系构建的目标和原则      | 96  |
| 5.3 农村金融服务支持体系构建的外部环境       | 102 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第6章 中国农村金融服务的政策性支持体系    | 110 |
| 6.1 农村政策性金融的含义、目标及其理论支撑 | 110 |
| 6.2 农村政策性金融的功能定位        | 115 |
| 6.3 农村政策性金融的障碍和问题分析     | 123 |
| 6.4 农村政策性金融体系的基本架构      | 130 |
| 第7章 中国农村金融服务的合作支持体系     | 139 |
| 7.1 农村合作金融的含义和目标        | 139 |
| 7.2 农村合作金融的功能定位         | 143 |
| 7.3 农村合作金融的障碍和问题分析      | 147 |
| 7.4 农村合作金融支持体系的基本架构     | 154 |
| 第8章 中国农村金融服务的商业性支持体系    | 161 |
| 8.1 农村商业性金融的含义和目标       | 161 |
| 8.2 农村商业性金融的障碍和问题分析     | 164 |
| 8.3 农村商业性金融的功能定位        | 168 |
| 8.4 农村商业性金融支持体系的基本架构    | 172 |
| 第9章 中国农村金融服务的民间支持体系     | 180 |
| 9.1 农村民间金融的含义和目标        | 180 |
| 9.2 农村民间金融的功能定位         | 184 |
| 9.3 农村民间金融的发展现状和问题分析    | 189 |
| 9.4 农村民间金融支持体系的基本架构     | 195 |
| 第10章 京郊农村金融环境调查分析       | 201 |
| 10.1 京郊农户贷款需求分析         | 201 |
| 10.2 京郊农户贷款难的原因分析       | 204 |
| 10.3 解决农户贷款难的总体思路和建议    | 206 |
| 第11章 结论                 | 209 |
| 参考文献                    | 214 |

# 第1章

## 绪 论

### 1.1 问题的提出与研究目的

综观我国经济发展历程,在多年的工业化道路中,农村不仅为经济发展提供了大量的农业剩余、低成本的劳动力及其他资源,而且为工业化体系的建立提供了巨额的资金来源,农业在为经济体制转轨和经济可持续发展作出历史性贡献的同时,也制约了自身的发展。改革开放以来,随着我国整体经济发展水平的提高,城乡差距进一步拉大,农业、农村、农民问题成为我国经济社会发展的主要制约因素之一,“三农”问题已成为我国经济社会发展的主要矛盾之一。改革开放30多年来,我国经济在转轨过程中,经历了一个快速发展的时期,积累起的国民财富能够对发展相对滞后的农业部门和农村地区进行一定程度的“反哺”。这种“工业反哺农业、城市支持农村”一方面是制度变迁中必要的补偿,另一方面对于解决城乡矛盾,缩小贫富差距,促进城乡一体化,实现国民经济又好又快发展具有极为重要的战略意义。因此,十六届五中全会明确提出建设社会主义新农村的奋斗目标,随后又推出了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》等一系列重大举措。

由于农业具有显著的弱势性和一定程度的公共品属性,无论是在发达国家还是在发展中国家,都普遍依托金融平台推动农业产业发展,而这又必须以建立完善的农村金融体系为前提和保障。农村金融体系是在一定制度背景下,由农村金融交易主体、金融工具、金融市场和农村金融调控与金融监管多方面相互联系而形成的有机整体。从世界各国农村金融体系的发展状况看,相对于城市金融体系而言,农村金融体系有其自身的特殊性,农村金融体系更多承担的是对农业支持

性的职能,市场化、多元化、社会化、规范化程度比较低,很难靠市场化自发地建立和完善,需要在政府主导下建立和完善,因此,建立和完善农村金融服务支持体系研究是世界各国普遍关注的课题。

我国农村金融体系的构建问题从建国初期就已经提出,但1978年前由于我国实行的是计划经济,金融体系在整个国家经济体系中所发挥的作用十分有限,农村经济发展对金融的需求不强,因而,农村金融体系的构建非常缓慢。改革开放以来,由于中国经济转型事实上是从农村最先开始的,农村金融服务需求迅速膨胀,农村金融体系的演进开始加速。特别是改革开放30多年来,农村金融体系从单一的国家银行系统逐渐演化为目前以农业银行、农业发展银行和农村信用社组成的主导型正规金融与民间非正规金融并存的格局,中国农村金融体系的构建和演进基本上走的是“机构路径”的演进模式。

近年来,我国在推进农村金融改革和发展方面做了很多工作,包括加快农村信用社改革步伐、推进农业银行转轨改制、调整农业发展银行业务范围与服务功能,启动邮政储蓄改革、探索小额农贷组织试点等,但相对农村金融服务需求而言,现阶段农村金融服务体系还很不健全,表现为金融服务供给不足、主体单一、外部环境不理想,农村金融仍然是整个金融体系中最薄弱的环节。突出表现为:随着商业性金融机构在农村业务的收缩,农村金融机构网点少、产品和服务单一,“三农”贷款难问题更加突出;农村金融服务主体单一,农村信用社垄断地位业已基本形成,这极大限制了农村金融市场的有效竞争,不利于资金使用效率的提高,同时也不利于农村信用社自身的体制改革与业务创新;由于相应的法律法规不健全,农村民间金融在为农村经济发展作出巨大贡献的同时,也累积了大量的风险,不利于农村金融的可持续发展。针对这种现状,农村金融服务支持体系的建立和完善成为亟待解决的问题,建立和完善农村金融服务支持体系成为解决“三农”问题的关键所在。

近年来,相关学者和管理者在这方面做了很多研究和探讨,也取得了一定的研究成果,但总体上看,有关我国农村金融体系构建和完善的许多问题研究还很不到位。例如:第一,以往的研究更多的侧重微观层面,很少把农村金融体系构建和完善作为一个系统工程,从内部构建到外部环境建设来研究。第二,案例研究相对较少,更多的侧重于理论层面,可借鉴性相对不足。第三,对政府创新和完善农村金融体系中如何发挥主导作用,应该着重做哪些方面的工作研究不够,这也是造成农村金融服务支持体系建设至今仍不能尽如人意的主要原因之一。另外对民间金融尤其是农村民营中小金融机构的研究也不多;对政策性金融如何在农村金融服务中发挥主导作用以及对合作金融如何创新服务等研究都不

够。因此,创新和完善农村金融服务支持体系研究非常必要。

正是在上述背景下笔者尝试了创新和完善农村金融服务支持体系研究,并且这项研究也得到了教育部“十一五”规划项目的资助。笔者期望在充分借鉴已有研究成果的基础上,在有关创新和完善农村金融服务支持体系的理论方面有进一步的探索,同时,又能提出一些切实可行的对策建议。

## 1.2 框架结构与主题阐释

本论著从框架结构上看由三部分组成,分别为绪论、正文和结论,共11章。

第1章,绪论。主要介绍本书选题的背景、意义、框架结构、主题、研究方法以及每章的主要内容。

第2章,创新和完善农村金融服务支持体系的理论基础。本章主要阐述创新和完善农村金融服务支持体系相关的理论基础,根据相关的理论从深层意义上认识和理解新农村建设中金融支持的本质、地位和作用。具体而言,主要参照和借鉴了农村金融制度理论、产权理论和公共产品理论。

第3章,农村金融体系的发展现状和问题。本章主要界定了农村金融服务支持体系的内涵,分析了目前中国农村金融体系的架构和创新与完善农村金融服务支持体系的必要性、紧迫性,在此基础上对农村金融发展道路从宏观和微观层面上进行了反思,指出了创新和完善农村金融服务支持体系应吸取的经验教训。

第4章,农村金融服务支持体系的国际比较和经验借鉴。第一,本章比较分析了美国、日本、法国、印度农村商业和政策信贷体系状况,总结了相应的经验。第二,比较了美国、日本、印度的农村保险体系状况,总结了其发展经验。第三,小额信贷的国际经验借鉴。分析了孟加拉的乡村银行模式和印度尼西亚的人民银行村行系统模式,总结了相应的可借鉴的经验教训。上述分析比较对创新和完善中国农村金融服务支持体系很有必要。

第5章,农村金融服务支持体系构建的原则与环境。本章在充分阐释金融体系含义的基础上,提出了农村金融服务支持体系六要素定义的观点。在上述观点的基础上分析了中国农村金融服务体系的特征,提出了在新的背景下创新和完善中国农村金融服务支持体系的目标和原则。

第6章,中国农村金融服务的政策性支持体系。第一,论述了农村政策性金融的含义、目标及其理论支撑,提出了政策性金融应该在现阶段农村金融服务支持体系中发挥主导性,农村金融支持体系从某种程度上说实质是政策性金融占主导地位的金融体系的观点。第二,阐释了农村政策性金融的功能定位,论述了农

村政策性金融的主要类型及其功能定位的国际比较,以及农村政策性金融功能定位的理论支撑。在此基础上提出了中国农村政策性金融的功能定位和农村政策性金融体系的基本架构。

第7章,中国农村金融服务的合作支持体系。第一,论述了农村合作金融的含义和目标。第二,提出了中国农村合作金融的功能定位。第三,分析了现阶段农村合作金融的障碍和问题。第四,提出了农村合作金融支持体系的目标、原则和基本架构。

第8章,中国农村金融服务的商业性支持体系。第一,论述了农村商业性金融的含义和目标。第二,分析了现阶段中国农村商业性金融的障碍和存在的主要问题。第三,提出了中国农村商业性金融的功能定位、基本架构和构建时应遵循的基本原则。

第9章,中国农村金融服务的民间支持体系。第一,论述了农村民间金融的含义和目标。第二,提出了中国农村民间金融的功能定位。第三,分析了现阶段农村民间金融的发展状况和发展中存在的问题。第四,提出了农村民间金融支持体系的基本架构、发展路径和制度安排。

第10章,京郊农村金融环境调查分析。为完成创新和完善农村金融服务支持体系研究,选定京郊农村作为中国农村发展状况的一个典型样本,试图在分析此样本的基础上,对创新和完善农村金融服务支持体系提出一些基于现实的构想和有更多实用价值的建议。本章首先主要调查分析了京郊农户贷款状况,发现即使在京郊这样金融服务相对较好的地区,信贷供需矛盾仍然十分突出。然后,从实证的角度分析了京郊农村贷款难的根本原因。在上述分析基础上提出了解决农户信贷问题的总思路和对策建议。

第11章,结论。对本书的主要观点进行了系统归纳,对创新和完善农村金融支持体系研究的成果进行总结。

### 1.3 研究方法

1. 实证分析与规范分析相结合。本书对农村政策性金融存在的问题进行了实证分析。在实证分析基础上,主要运用规范研究的方法,提炼出规范性的命题——我国农村政策性金融改革发展的思路,并引申出相应的观点,即尽可能为实现某种目标提出行之有效的行动方针和政策建议。

2. 典型分析与比较归纳分析相结合。通过对京郊农村金融环境以及农村金融体系构建和运行比较好的发达国家的分析比较,提炼总结值得借鉴的经验,提

出创新和完善中国农村金融服务支持体系的对策建议。

3. 宏观分析与微观分析相结合。坚持宏观分析与微观分析有机结合, 既在宏观层面分析我国农村金融体系架构、金融制度建设、金融监管等问题, 又在微观层面分析商业性金融、政策性金融、民间金融、合作金融子体系建设以及体系内农业银行、农业发展银行、农村信用社等微观金融中介机构的产权制度、经营机制、业务创新等问题, 从而提出具有可操作性的对策建议。

4. 逻辑方法与历史方法相结合。采用了历史考察和现实逻辑相结合的方法, 对农村金融的产生、发展历史、运行特征和发展趋势进行了综合分析, 引申出满足新农村建设发展战略的金融制度安排的起点, 从而提出创新和完善农村金融服务支持体系的合理模式与具体路径。

5. 定性分析与定量分析相结合。在对我国农村金融体系演变路径、金融供求状况及金融供给抑制生成的原因、金融资源配置及效率、金融机构治理与运行等方面进行定性分析, 同时运用统计数据、图表等量化工具, 增强定性分析结果的可靠性。

正所谓学术研究贵在“创新”, 也难在“创新”。针对创新和完善农村金融服务支持体系研究这样一个大题目, 笔者的研究非常有限, 不敢轻言“创新”。本书的价值在于: 借鉴国内外已有研究成果, 在充分分析发达国家和发展中国家比较成功的农村金融服务支持体系的基础上, 从农村金融服务支持体系的理论基础, 到农村金融支持体系各个子系统的构建目标、原则、路径, 对创新和完善我国农村金融服务支持体系进行了系统性的研究, 并提出了具体的对策建议。

## 第2章

# 创新和完善农村金融服务支持 体系的理论基础

### 2.1 农村金融的制度理论

依照制度经济学的观点,我国农村金融服务体系实际上是一种农村金融制度的安排,这一点可以从制度的含义来说明。在新制度经济学家中,舒尔茨 1968 年为制度下的定义得到了人们普遍的认可和接受:“我将制度定义为一种行为规则,这些规则涉及社会、政治及经济行为。例如,它们包括管束结婚与离婚的规则,支配政治权利的配置与使用的宪法中所包含的规则,以及确立由市场资本主义或政府来分配资源与收入的规则。”<sup>①</sup>可见,中国在农村制定的一系列分配金融资源,进而影响农民收入的规则就构成了我国农村现阶段的金融制度,其载体就是我国农村金融服务体系。经过 30 多年的农村金融体制改革,迄今为止我国已形成了包括商业性金融机构、政策性金融机构、合作金融机构和外国在华金融机构等以正规金融机构为主、非正规金融机构为辅的农村金融服务体系。

制度经济学家们很重视制度在经济发展中的作用。例如,科斯证明了由于交易费用的存在,制度安排对资源配置和经济表现是相关的,认为解决市场失败的关键在于制度安排,“没有适当的制度,任何有意义的市场经济都是不可能的”<sup>②</sup>。诺斯进而认为有效率的制度安排是经济增长的关键,他指出“西方世界兴起的原因就在于发展一种有效率的组织。有效率的组织需要建立制度化的设施,并确立财产所有权,把个人的经济努力不断引向一种社会性的活动,

<sup>①</sup> 舒尔茨:《制度与人的经济价值的不断提高》,载《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度经济学译文集》,253 页,上海,上海三联书店,1994。

<sup>②</sup> R. Coase, The Institutional of Production, American Economic Review, September, 1992.

使个人的收益率不断接近社会收益率”。从建国以来的实践来看，国家在农村建立的金融体系对于提高粮食产量解决人民温饱、减少贫困人口、提高农民收入和发展农村经济等问题上确实起到了关键的支持性作用。但是按照辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，金融制度只属于生产关系层面，它虽然可以促进生产力的发展，可归根结底受生产力发展水平的制约。虽然制度经济学家的制度观有些绝对化，但他们指出制度对经济的促进作用无疑是正确的。当前的农村金融服务体系已经成为解决“三农”问题的“瓶颈”，我们必须立足“三农”的具体情况来创新和完善农村金融服务体系，才能更好地推动农村生产力的发展。

创新和完善意味着农村金融要经历一次制度变迁。实际上，制度变迁和制度创新是一个问题的两个方面。所谓制度创新是指社会规范体系的选择、创造、新建和优化的通称，包括制度的调整、完善、改革和更替。而制度创新的过程就是制度变迁，它是一个演进的过程，包括制度的替代、转换和交易。<sup>①</sup>在这里我们要弄清楚谁是这次制度创新的主体。借鉴熊彼特的企业家创新理论，诺斯认为，制度变迁有个人、团体和政府三个层次的变迁主体，这三个层次的变迁主体都是追求最大利润的企业家。建国后实行的高度集中的计划经济体制决定了农村金融制度从开始建立时政府就处于绝对的领导地位，而个人和团体的作用就相对弱化了。从中国农村金融创新发展的过程看，无论是农业银行的几起几落，政策性金融、合作金融的建立，还是农村合作基金会的短暂存在，都属于政府行为，可以说政府主导了历次农村金融制度的变迁，是典型的强制性变迁。而从另一个角度，诺斯把制度变迁的主体区分为初级行动团体和次级行动团体。简单地说，初级行动团体是制度变迁的创新者、策划者、推动者，而次级行动团体是制度变迁的具体实施者。从这方面我们同样可以得出政府在农村金融创新中处于强势主体地位，因为只要政府需要，就可以调整农村的金融制度，在这里政府是典型的初级行动团体。可见，从不同的角度都可以印证政府是我国农村金融制度变迁的主体。

那么，政府为什么要对农村金融制度进行创新，创新的效果如何，有无改进的方法，这些都是值得探讨的问题。

新制度经济学是以现代微观经济学的框架来研究制度变迁的，特别从制度变迁主体的行为动机或追求来解释制度变迁的原因。该学派认为，制度变迁的主体都是效用最大化者，他们参与制度变迁都是为了使自己的利益最大化。因此，从经济学的角度，只有当一项制度安排对创新主体带来的潜在收益大于其实施成本

<sup>①</sup> 国彦兵：《新制度经济学》，上海，立信会计出版社，2006。

时,一项制度才能被创新。就我国农村金融制度的创新来看,政府作为主要推动者,其从制度变迁中获得的收益是远大于成本的。因为就政府对制度的安排而言,没有提供可以推出的选择权,自上而下的决议并不需要一致的同意就可以贯彻下去,对政府而言,制度创新的成本是很低的,而且其成本也不是由政府自身完全承担的。建国以来,农村金融虽几经变迁,但总体来说是政府一直运用强制手段,实行“以农补工”的政策,从农村大规模动员和转移金融资源来实现工业化,农村、农民、农业承担了历次金融变迁的大量成本。张杰(2003)认为,从传统的农业社会来看,社会剩余资源全部来自于农业,这也就是说国家的经济资源来源于农业剩余。

虽然政府对农村金融制度的强制性变迁使得国家多年来保持经济高速增长,但也产生了一些问题。首先,经济持续高增长是以农村、农民和农业的落后为代价的,并且这种城乡二元结构发展至今不仅没有改变,反而有强化的趋势,也成为制约中国经济健康发展,社会和谐稳定的最大障碍。其次,政府的行政命令虽然降低了制度变迁的成本,但忽视方方面面的意见,难免会使创新的效果大打折扣。例如,政府曾经一方面赋予农业银行商业银行的地位,另一方面把政策性金融业务划给农行,使得营利性目标与扶贫性目标冲突,降低了农行对于农村经济发展的作用。又比如,农业合作基金会的成立和消亡完全取决于政府的态度,政府的“朝令夕改”产生了一些消极影响,降低了政府在农民中的公信度,对于农村合作金融的改革是不利的。

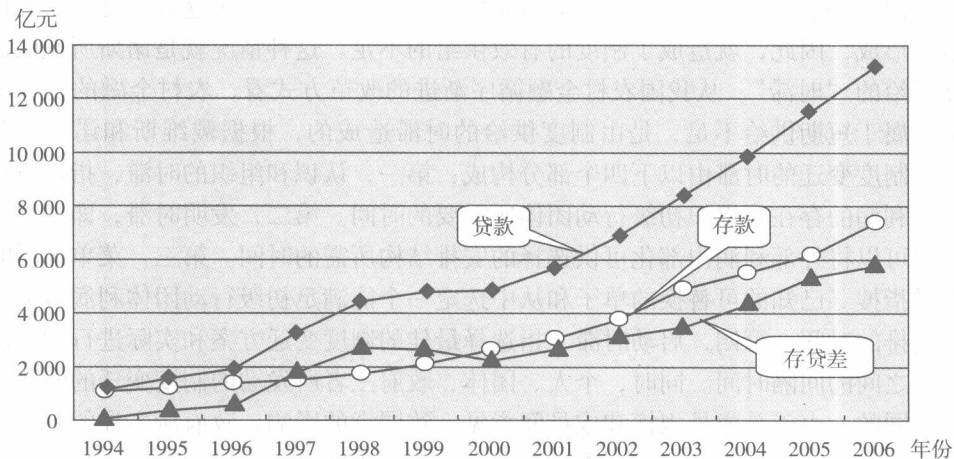
应该说这些问题的产生是有深刻根源的。从制度的需求和供给角度看,我国农村金融制度供求不均衡,主要是供给不足。这表现为两个方面:

#### 一、农村金融总量有限,资金外流严重,但近几年这种显现有所改善

我国农村金融的主要供应者是中国农业银行、中国农业发展银行和农村信用合作社。其需求主体是农户和农村企业两大类。几年来,工行、建行、农行等大银行纷纷从农村地区撤出:作为农字号的农业银行,近年来,在内部机构改革不断深入的过程中,考虑自身的生存及利益,机构进行了较大幅度的整合,并纷纷退出农村金融市场。在经济欠发达地区,农行网点从最高峰时的近4万个撤并到如今的2.8万个。截至目前,仅少数地方在乡镇还保留了工行、建行、农行的营业所,其余网点全部并入县城,这使农村金融服务的重任落到了农村信用社肩上。与此同时,农村信用社自身也在进行内部改革,在利益的驱动下,对偏远或较小乡镇的金融网点进行了整合。这样一来,农村地区的银行网点数量就大大减少,许多农村地区甚至是金融服务的空白,农民存款难、办贷难的问题已开始显现,极大地影响了金融对“三农”的支持力度。而农业发展银行,其创立的初

衷是向农村提供政策性金融的服务,但由于其运作机制不完善,加上资金来源渠道单一,不良贷款率高,很难实现资金的自我良性循环,业务呈现萎缩的趋势。当然这种现象随着近年来国家支农政策力度的加大,在逐渐得到改善,说明政策支农效果开始显现。

为评价农村信贷状况及政策支农效果,笔者考察了1994—2006年农村存款、贷款总额及存贷差(存款总额与贷款总额的差额),如图2-1所示。从图中可见:



数据来源:《中国统计年鉴》(1994—2007)。

图2-1 1994—2006年农村资金存贷差

1. 1997年前,农村存贷差非常小,几乎可以忽略,说明没有更多的外来资金进入农业体系,金融对农业的支持力度可以忽略。

2. 1997年后,农村存贷差逐渐拉大,尽管存贷总额都呈现上升趋势,但贷款总额上升的速度在2001年后明显加快,说明近年来国家的“三农”政策正逐渐改善着农村信贷环境,政策支农效果从金融领域正在显现。

#### 二、农村金融组织机构僵化,金融产品单一,金融服务功能不到位

长期以来,向农户提供金融服务的主体一直都以国有金融机构为主,非正规金融机构却处于抑制状态。农户小额度、多层次、多元化的资金需求对于正规金融来说成本太高,很难得到满足。例如,大部分农村金融机构仍采取传统贷款方式(抵押、质押和保证担保方式)发放贷款,使很多中下层农户得不到金融服务。还有,农户的金融需求由于农业生产的特点而表现出期限长、周转慢、风险

高的特点,对于一次性投资的畜牧业、农副产品而言,更是如此。对此,金融机构为防范风险,要么抬高贷款门槛,要么只提供短期流动性贷款,这种供给的作用是可想而知的。

从理论上如何解释这些现象呢?制度经济学认为,制度供给不足指的是制度的供给不能满足人们对新制度的需求,从而导致制度真空的存在或低效制度的不能被替代。制度供给不足可以分为短期供给不足和长期供给不足两种情况。短期供给不足的情况是当要素和产品的相对价格等因素发生变化后,制度的需求曲线就会向右移动,即需求会增加,对新制度需求的产生往往先于这种制度的实际供给的形成,因此,就造成了制度的有效供给的不足。这种情况就是诺斯所说的制度供给的“时滞”。从我国农村金融循序渐进的改革方式看,农村金融的供给不足当属于短期供给不足,是由制度供给的时滞造成的,根据戴维斯和诺斯的分析,制度变迁的时滞由以下四个部分构成:第一,认识和组织的时滞,指从辨识潜在利润的存在到组织初级行动团体所需要的时间。第二,发明时滞,即设计或发明可以将外部利润内部化可供选择的安排结构所需的时间。第三,菜单选择时滞是指搜寻已知的可替换的单子和从中选定一个能满足初级行动团体利润最大化的安排的时间。第四,启动时滞,指选择最佳的制度变迁方案 and 实际进行的制度变迁之间的间隔时间。同时,个人、团体、政府三者所发动的制度变迁的时滞也是不同的,由于受成员规模和成员间意见一致同意的影响,政府所主导的制度变迁的时滞也最长。正是因为时滞的存在,当制度创新真正完成的时候,可能会由于制度环境的改变而使制度需求发生变化,而此时的制度供给往往不适应需求,其效率必然受影响。对于我国集中的计划体制而言,认识和组织的时滞更为漫长,由此造成了农村金融制度的供给严重滞后于农村金融需求。因此,政府在主导农村金融制度创新时,应从国家和农村经济的长远健康发展出发,使新的农村金融体系有一定的超前性和兼容性,才能更好地服务“三农”。但是,如果我国农村金融的供给不足长期得不到有效解决,那么短期供给不足就会演化为长期供给不足。长期供给不足是指制度的供给长期不能满足社会对新制度的需求从而导致制度的真空或低效制度的不能被替代。这主要有以下几个原因:第一,外部性和“搭便车”问题使供给的积极性减弱,必然会导致长期供给的不足。第二,政府主导的强制性变迁也存在失灵的时候,在这种情况下,制度供给的长期不足就有可能发生。第三,在压制创新体制中,政府处于垄断地位,对于制度需求者来说,只能接受政府提供的一种制度,其有效需求很难被满足。因此,农村金融制度的创新要考虑从产权机制入手使外部性内部化,来扩大公共产品的供给;由政府主导的强制性变迁向市场机制发挥主导作用的诱致性变迁过渡;政府要营造