



中国农村金融调查与研究系列·第四辑

金融减贫

——中国农村微型金融发展的掌政模式

王曙光
王东宾
著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

金融减贫

——中国农村微型金融发展的掌政模式

王曙光
王东宾
著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

金融减贫——中国农村微型金融发展的掌政模式/王曙光,
王东宾著. —北京: 中国发展出版社, 2012. 1

ISBN 978-7-80234-744-1

I. ①金… II. ①王… ②王… 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 (2011) 第 259817 号

书 名: 金融减贫——中国农村微型金融发展的掌政模式

著作责任者: 王曙光 王东宾

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-744-1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 670mm × 980mm 1/16

印 张: 17. 75

字 数: 260 千字

版 次: 2012 年 1 月第 1 版

印 次: 2012 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 48. 00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibul6@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

序言

PREFACE

站在被誉为“东方金字塔”的西夏王陵前举目四望，山峦重叠，宁夏大地气势恢宏，悠远浑厚的历史令人沉吟回味；

在平罗沙湖中荡舟，芦苇丛丛，微雨淅沥，诗意盎然。塞上优美的风光令人惊异而陶醉，不禁吟出“贺兰遥望紫气蒸，塞上江南毓秀灵。驼行大漠残阳淡，鱼跃沙湖芦苇青”的诗句。

宁夏是一片神奇的土地。在中央富民兴边政策和西部大开发政策的推动下，宁夏近几年的农村经济发生了巨大的变化，农村经济增长和民生建设的速度都在全国居于前列。宁夏的后发优势正在逐渐显现。

宁夏的迅猛发展得益于地方政府和各个微观主体的蓬勃的创新精神。在这种创新理念的引领下，宁夏地方政府勇于突破传统的制度框架，尊重民间部门的首创精神，并不断地把这些民间部门的创新行为加以合法化和规范化。可以说，宁夏是研究地方政府创新的最优秀的范例。在这里，你能够感受到地方决策管理部门与民间部门的良好互动、沟通与合作关系，也能感受到地方政府在与中央协调的过程中，为民营部门争取更多的成长空间而做出的努力。

如同中国其他后发地区一样，宁夏民间部门所表现出的充沛活力与创造精神，是拉动地方经济迅速发展的重要引擎。而宁夏民间部门的成长正面临着两个前所未有的大机遇：其一是迅猛推进的城镇化进程，其二是中国区域发展战略的调整。

从第一个机遇来看，城镇化进程至少在未来的一二十年间会极大地刺激当地的投资需求和消费需求，从而激发当地经济增长的巨大活力。城镇化对金融体系提出了崭新的要求，使得多元化的金融体系扩张成为可能。城镇化也必将极大地

改变当地农村的产业结构和就业结构，从而进一步提升当地居民对金融与投资的内在需求。宁夏的城镇化进程，伴随其利用特有的区位优势 and 自然优势而制定的区域发展规划，必将在未来一二十年给宁夏带来革命性的变化。

从第二个机遇来看，我国的区域发展战略正在由原来的非均衡的梯级开发战略，转向以均衡发展、缩小区域差异为目标的区域发展战略。西部大开发战略的实施，正在逐渐吸引东部的资本和技术来到西部，以获取更高的边际产出，并充分利用西部的自然资源和人力资本优势。宁夏正在成为中国西部一个重要的经济发展发动机。而从国际视角来看，宁夏也很有可能利用其民族和文化优势，成为整个伊斯兰世界的经济、文化和金融中心之一。宁夏的地域优势和文化传统，正在给宁夏带来巨大的财富机会。

本书尝试从一个小镇入手，揭示宁夏正在发生的精彩故事的一个小小片段。掌政镇作为银川近郊一个处于迅猛的城镇化之中的小镇，正在经历着千年未有的大变局。也许，用不了十年时间，掌政镇就会转变为优美而繁荣的城市的一部分，原有的农业产业结构、经济增长方式都会发生翻天覆地的变化；而随之变迁的，也许还有植根于此的千年不变的乡土文化。

不管怎样，掌政镇正在走向一个不可逆转的城乡一体化的进程之中。在这个进程中，大量的需求将被创造出来，新的制度也一次次被试验、被创造，无论是政府还是民间部门，都要适应这个变局，并在转型中给出自己最好的答案。

农村金融体系在这个城乡一体化进程中所面临的挑战是空前的。客户的群体发生了变化，产业的结构发生了变化，在城镇化中加速流动的人口也给信用体系建设提出了新的要求。原有的单一的农村金融体系，正在被一个产权多元化、机构性质多元化、覆盖更广、服务更便捷、更富于创新精神的农村金融体系所替代。

一些草根型的农村金融机构应运而生。与那些大的商业银行或者传统的农信社不同的是，这些草根型的金融机构与农民和微型企业的关系更为密切，由城镇化带来的旺盛的民间资金需求为这些草根金融机构提供了广阔的生存空间。这些微型农村金融机构，内生于最基层农村的丰厚土壤之中，他们深刻了解周围发生的事情，对农民的需要有切身的体会，对本地的经济发展脉络了如指掌。他们所开创的运作模式，也许还不规范，也许很多做法与正统理论或者

正规金融机构的运作模式相悖，但是却契合当地居民的实际需求，与当地的文化紧密凝结在一起，丝丝入扣，简捷而有效。

掌政农村资金物流调剂中心就是这些草根金融机构当中最具代表性的一个。从初创的时候，笔者就因着特殊的机缘关注到这个特殊的草根金融机构，四年以来，连续不断的深入调查使我持续地见证了它的成长和变迁，也切身感受到在它发展壮大的过程中，民间资本和地方政府所起到的巨大作用。作为一个草根金融机构，掌政农村资金物流调剂中心所经历的每一个变化，所尝试的每一个制度创新，无不从一个小的侧面，折射出我国微型金融机构在发展中所经历的机遇与成功、挑战与困惑。在不断的体制探索和机制创新的过程中，民营资本、地方政府、农民、微型企业，这些主体之间的不断博弈和合作，构成了我国农村金融制度变迁的一个具体而微的缩影。

从一个微型金融机构入手考察这个生动的变迁过程，是一件令人振奋的工作。本书以掌政镇为例，探讨了城乡一体化过程中掌政镇的产业结构变迁和经济增长模式变迁，对掌政镇的金融生态环境和农村金融供求状况作了详尽的分析。在本书的核心部分，具体剖析了掌政农村资金物流调剂中心的制度创新和机制创新，对其经营定位、业务结构、运营机制和产权结构作了深入的解析，对其在信用甄别、风险管理、内部治理、企业文化、人力资本管理等方面的创新性做法作了系统的梳理，对其履行社会责任和运用金融手段进行农村反贫困的绩效作了客观的评估。在本书的最后部分，对掌政农村资金物流调剂中心作为一个微型金融机构的未来发展模式作了尝试性的讨论，在比较了新型农村金融机构发展的几种现有模式的利弊之后，提出了“农村社区银行”的新制度框架设想，以期引起学术界和决策部门的更为深入的讨论，共同为微型金融机构的发展壮大和金融反贫困创造一个良好的制度环境。



第1章 地方智慧

- 1.1 经济转型中的地方创新 / 2
- 1.2 财政联邦制与地方政府行为 / 4
- 1.3 地方政府行为的约束条件和目标函数 / 7
 - 1.3.1 地方政府的比较优势和约束条件 / 7
 - 1.3.2 地方政府行为的目标函数 / 9

第2章 宁夏模式

- 2.1 宁夏农村金融供求及改革总体战略 / 12
- 2.2 宁夏农村金融存量改革与推进模式 / 16
- 2.3 农村金融增量改革与政府扶持框架 / 18
- 2.4 需求导向型农村金融创新 / 21
- 2.5 未来的战略目标与机制建设 / 22

第3章 城乡融合

- 3.1 城镇化和城乡一体化 / 26
- 3.2 城镇化进程中的掌政镇 / 28

- 3.2.1 地理位置 / 28
- 3.2.2 沿黄经济带和黄河金岸 / 29
- 3.3 掌政镇的区划、人口与就业 / 30
 - 3.3.1 行政区划 / 30
 - 3.3.2 人口与就业 / 31
- 3.4 掌政镇的经济与产业结构 / 32
- 3.5 掌政镇基础设施和特色小城镇规划 / 33
 - 3.5.1 基础设施建设 / 33
 - 3.5.2 特色小城镇规划 / 35
- 3.6 结论：挑战、制度创新与未来发展 / 36
 - 3.6.1 掌政镇在城镇化进程中面临的挑战与因应之道 / 36
 - 3.6.2 城镇化进程、制度创新和政府定位 / 37
 - 3.6.3 城镇化进程的金融创新 / 40

第4章 金融生态

- 4.1 金融生态的基本内涵 / 44
- 4.2 掌政镇的金融生态（一）：经济基础 / 45
 - 4.2.1 基础设施 / 45
 - 4.2.2 公共服务 / 45
 - 4.2.3 社会保障 / 46
- 4.3 掌政镇的金融生态（二）：信贷需求 / 47
- 4.4 掌政镇的金融生态（三）：金融服务 / 48
- 4.5 掌政镇的金融生态（四）：信用环境 / 50
- 4.6 掌政镇的金融生态（五）：金融风险 / 51
 - 4.6.1 政策风险 / 51
 - 4.6.2 自然风险 / 54
 - 4.6.3 市场风险和产业风险 / 54
 - 4.6.4 道德风险或信用风险 / 55

第5章 信贷需求

- 5.1 我国农村信贷需求的制约因素 / 58
- 5.2 我国农村信贷需求结构的变化 / 59
- 5.3 掌政资金物流调剂中心农户借贷情况调查 / 61
 - 5.3.1 调查基本情况 / 61
 - 5.3.2 借款人近年来的借贷情况 / 63
 - 5.3.3 农户资金需求情况调查 / 69
 - 5.3.4 被调查者向资金物流调剂中心入股情况 / 71
 - 5.3.5 信贷需求与金融减贫 / 73

第6章 业务结构

- 6.1 三位一体（一）：农民资金互助 / 76
- 6.2 三位一体（二）：小额贷款业务 / 78
- 6.3 三位一体（三）：农村资金物流信息调剂服务 / 79
- 6.4 贷款结构（一）：农户小额信贷 / 81
 - 6.4.1 农村小额信贷（一）：家庭贷款 / 81
 - 6.4.2 农村小额信贷（二）：土地流转贷款 / 82
 - 6.4.3 农村小额信贷（三）：设施农业经营权抵押贷款 / 83
 - 6.4.4 农村小额信贷（四）：种植养殖大户短期流动资金周转贷款 / 83
 - 6.4.5 农村小额信贷（五）：农村个体经营者流动资金周转贷款 / 84
 - 6.4.6 农村小额信贷（六）：农村创业发展贷款 / 84
- 6.5 贷款结构（二）：城市小商企信贷 / 86
 - 6.5.1 微型企业贷款困境的原因 / 86
 - 6.5.2 城市小额信贷业务（一）：个人资产抵押贷款 / 87
 - 6.5.3 城市小额信贷业务（二）：小商户联保贷款 / 87

6.5.4 城市小额信贷业务（三）：诚信企业产销关系
担保贷款 / 88

6.6 贷款结构（三）：专业合作社贷款 / 88

6.6.1 农民专业合作社的融资困境 / 88

6.6.2 掌政农村资金物流调剂中心对合作社的支持 / 89

第7章 运营机制

7.1 三位一体的运营模式 / 92

7.1.1 定位：商业性和扶贫性的有机结合 / 92

7.1.2 三位一体的运行模式 / 92

7.2 风险控制机制 / 94

7.3 贷款定价机制：阶梯式差别定价 / 98

7.4 信用机制：评级与动态激励体系 / 100

7.5 信贷业务流程设计 / 102

7.5.1 市场调查 / 103

7.5.2 信息整理及档案建立 / 104

7.5.3 贷款审批 / 104

7.5.4 贷款发放 / 105

7.5.5 贷后管理 / 106

7.5.6 贷款回收 / 106

第8章 信用甄别

8.1 乡土社会与农民信用 / 108

8.2 基础信息与信用甄别 / 111

8.2.1 信用评估表与风险评估 / 111

8.2.2 走向开源——什么信息最重要 / 116

8.3 信用风险管理 / 120

- 8.3.1 信息失真导致信用甄别失误 / 121
- 8.3.2 道德风险导致信用失范 / 122
- 8.4 信用评估的历史借鉴 / 123

第9章 风险管理

- 9.1 风险管理是乡村银行的生命线 / 128
- 9.2 风险管理体系 / 130
 - 9.2.1 风险认识 / 131
 - 9.2.2 风险管理的流程与原则 / 134
 - 9.2.3 风险分类与应对措施 / 138
 - 9.2.4 农业银行基层分行的“三农”业务风险管理体系 / 140
- 9.3 掌政中心风险管理的十五条经验 / 143
 - 9.3.1 掌政风险管理十五条 / 143
 - 9.3.2 从文本到实践的风险管理 / 145

第10章 产权结构

- 10.1 产权明晰与企业哲学 / 148
- 10.2 掌政产权结构与制度设计 / 151
 - 10.2.1 掌政产权结构与变迁 / 151
 - 10.2.2 掌政产权结构的制度安排及思考 / 153
- 10.3 产权改革与草根基因 / 156
 - 10.3.1 产权改革中的农民股东问题 / 156
 - 10.3.2 掌政的一道难题 / 159

第11章 公司治理

- 11.1 公司治理结构 / 164

- 11.2 掌政农村资金物流调剂公司的内部治理结构的框架 / 166
- 11.3 农村金融机构内部治理结构主要框架 / 167
- 11.4 讨论一：农村金融机构内部治理有效性的条件 / 168
- 11.5 讨论二：农村金融机构内部治理有效性的障碍 / 170
- 11.6 未来的农村金融机构内部治理 / 171

第12章 金融减贫

- 12.1 金融减贫的两个视角 / 176
- 12.2 以农业促发展与金融减贫 / 178
 - 12.2.1 以农业促发展 / 178
 - 12.2.2 农村金融的减贫作用 / 183
- 12.3 掌政金融减贫的框架 / 185
 - 12.3.1 信贷支持框架 / 185
 - 12.3.2 能力提升框架 / 187
 - 12.3.3 支持农村农业发展框架 / 188

第13章 社会责任

- 13.1 企业社会责任和金融企业社会责任 / 192
- 13.2 掌政公司社会责任（一）：以金融创新实现反贫困，提升弱势群体信贷可及性 / 196
- 13.3 掌政公司社会责任（二）：为农民提供农业信息服务，助农脱贫防范风险 / 197
- 13.4 掌政公司社会责任（三）：控制金融风险，增加农民收入，促进就业 / 198
- 13.5 掌政公司社会责任（四）：构建诚信文化平台，构建农村良好道德风尚 / 199

- 13.6 掌政公司社会责任（五）：培育高素质团队，实现员工自我价值 / 200

第 14 章 企业文化

- 14.1 文化、企业文化、金融企业文化 / 204
- 14.2 微型金融机构的企业文化 / 207
- 14.3 经营哲学 / 213
- 14.4 服务宗旨 / 215
- 14.5 员工价值观 / 217
- 14.6 管理理念 / 219

第 15 章 人力资源

- 15.1 从人事管理到人力资本管理 / 222
- 15.2 农村金融机构的人力资源管理内容框架 / 224
- 15.3 掌政人力资源管理模式（一）：人才任用管理 / 225
- 15.4 掌政人力资源管理模式（二）：绩效管理与考核体系 / 227
 - 15.4.1 绩效管理的含义、原则与内容 / 227
 - 15.4.2 掌政农村资金物流调剂中心的绩效考核体系 / 228
- 15.5 掌政人力资源管理模式（三）：薪酬与激励体系 / 231
 - 15.5.1 农村金融机构的薪酬：结构与层次 / 231
 - 15.5.2 掌政农村资金物流调剂中心的薪酬体系和激励制度 / 233
- 15.6 讨论：农村微型金融机构人力资源管理的挑战和趋势 / 235

第 16 章 展望未来

- 16.1 农民资金互助组织 / 238
 - 16.1.1 农民资金互助的政策法律环境 / 238

- 16.1.2 农民资金互助组织面临的主要挑战 / 240
- 16.1.3 农民资金互助与农民专业合作的结合 / 241
- 16.1.4 政府对农民资金互助的政策扶持与监管 / 243
- 16.2 村镇银行 / 247
 - 16.2.1 村镇银行的意义 / 247
 - 16.2.2 村镇银行发展面临的五大隐忧 / 249
 - 16.2.3 村镇银行的外部制度约束与运行机制约束 / 251
- 16.3 小额贷款公司 / 253
 - 16.3.1 小额贷款公司的性质和设立要求 / 253
 - 16.3.2 小额贷款公司的资金来源和资金运用 / 254
 - 16.3.3 小额贷款公司的监督管理 / 254
 - 16.3.4 小额贷款公司发展暴露的问题 / 255
- 16.4 模式选择：目标与路径 / 257
 - 16.4.1 现有模式：利弊分析 / 258
 - 16.4.2 未来模式：农村社区银行 / 258
- 16.5 转型和升级：如何通往农村社区银行？ / 264
- 后记 / 266

| 第 1 章 |

地方智慧

■ 1.1 经济转型中的地方创新

在探讨宁夏农村金融改革模式之前，我们有必要对经济转型中地方政府的作用以及内在动力作一个系统而深入的分析。中国改革的经验证明，大部分改革智慧不是来自于中央，而是来自于地方的创新实践。笔者每次在全国各地进行田野调查之后，对地方政府及民营部门在制度革新方面体现出来的智慧、魄力和勇气都会增添一份新的认识。很多地方政府富于创新精神，他们为当地经济增长和民营部分的成长提供了丰厚的土壤，当然，在这个制度革新的过程中，他们既承担了巨大的政治风险，也使地方获得了相应的发展收益。

因此，在研究中国改革的过程中，忽略地方创新尤其是地方政府的创新是不行的，探讨中国模式，不探讨地方政府的行为模式也是不行的。地方政府以及地方的其他微观主体，在改革中扮演了什么样的角色？地方政府为什么有动力采取创新性的行为？地方政府在制度创新中又面临哪些约束条件，其目标是什么？回答这些问题，有助于我们深入理解中国经济改革成功的一些深层奥秘。

研究中国转型的经济学文献汗牛充栋，转型经济学无疑是当今中国经济学界的显学之一^①。在现实的经济转型中，不论是强制性制度转型，还是诱致性制度转型，地方政府都有着不可替代的重要作用。

一方面，强制性制度变迁中，地方政府成为中央政府强制性变革政策的执行者，同时，地方政府也是中央政府制度变迁理念的输送者、传播者，在中央政府和微观经济主体（初级行动团体）之间充当了中介的作用。而各个地方

^① 关于转型经济学及其争议的综述，参见王曙光：《金融自由化与经济发展》第七章，北京大学出版社2004年第二版。

政府对中央政府制度理念的理解的不同以及对中央政府改革举措执行方式的不同,成为导致地方经济发展和改革路径出现差异的重要因素。

比如,有些地方政府在执行中央政府各种改革政策时,采取比较灵活的有弹性的框架,而不是亦步亦趋地作中央政策的“追随者”。在这些地方,尽管表面上看这些地区并没有违反中央政府的政策框架,但是很多改革措施已经考虑到区域经济发展的特点和地方政府自身的效用函数。而有些地方政府则主要充当了中央决策的“追随者”,严格执行中央的决策,而不敢冒政治风险修正不利于地方经济发展和与区域经济特征不符的政策措施。因此,在强制性制度变迁中,由于地方政府的行动特征存在着差异,导致不同区域的经济水平和发展水平产生了差异。即使是在自然条件相似、地理上非常临近的地区,由于地方政府行动的差异所导致的经济发展水平和市场化水平的差异,也是非常惊人的^①。

另一方面,在诱致性变迁中,地方政府往往成为地方微观经济主体创新行为的解释者和最初的合法化者。诱致性变迁中的初级行动团体(微观经济主体)在各种获利机会的推动下,自发地采取很多与传统体制难以兼容的创新举措,促进了民间部门的发展和体制转换。但是初级行动团体的创新行为受到地方政府行为的显著影响。由于中央政府在信息上的劣势,导致中央政府不可能直接迅速观察到初级行动团体的创新行为,因此,地方政府往往是地方初级行动团体创新行为的最直接和最早的观察者。

那些具有开放理念和创新精神的地方政府,往往更愿意冒一定的政治风险鼓励和默许地方微观经济主体的创新,并把这些创新行为进行理论上的总结和阐释,遇到合适的机会,地方政府会把这些创新行为的系统性的阐释传达给中央治国者。诱致性变迁中的中央政府在充分考虑到这些创新行为的合理性和典型性之后,会以立法的形式向全国其他地区推广。从以上的讨论中就可以看出,在诱致性制度变迁中,地方政府的角色至关重要。如果没有创新性的地方政府,如果没有地方政府在冒一定政治风险的前提下保护和宽容微观经济主体

^① 比如,浙江省温州和丽水地区在地理上临近,在改革开放之初,经济发展水平相近,市场化水平也相近。但是在改革开放的20多年中,由于温州地方政府更多地创造性地执行国家的改革政策,而丽水往往采取更加稳定、政治风险更低的政策框架,导致两个地区的经济发展水平和市场化水平有了很大的差异。