

**Rural Financial Market Failure
and Financial Innovation Study**

农村金融市场失灵 与金融创新研究

张龙耀 褚保金 著

丛书主编 褚保金
当代农村金融发展研究系列



科学出版社

当代农村金融发展研究系列

农村金融市场失灵与金融创新研究

张龙耀 褚保金 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书主要研究当代中国农村经济转型和发展时期金融市场的特征和创新路径,围绕解决发展经济学和信息经济学揭示的金融市场信息不对称引起的市场失灵这一主线,通过深入农村实地微观调查,全面揭示出当前中国农村金融市场失灵的现状、特征和机制,并进一步剖析国际、国内农村金融产品和服务方式创新典型案例,探究农村金融市场创新的微观基础和内在机制,最终提炼出农村金融市场机制创新、产品创新和体系创新背后的逻辑主线。本书试图在构建农村金融市场失灵和农村金融创新理论分析框架的同时,为缓解农村地区贷款难、提高农村金融覆盖广度和深度、在更大范围内和更高层次上全面提升中国农村金融服务水平提供理论基础和政策建议。

本书可供农村金融机构管理人员、政府相关职能部门人员、高等院校相关专业师生和其他对农村金融理论与实践感兴趣的读者参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

农村金融市场失灵与金融创新研究 / 张龙耀, 褚保金著. —北京: 科学出版社, 2012

(当代农村金融发展研究系列/褚保金主编)

ISBN 978-7-03-034096-2

I. ①农… II. ①张… ②褚… III. ①农村金融—金融市场—研究—中国 IV. ①F832.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 075449 号

责任编辑: 刘燕春 曹迎春 罗 吉/责任校对: 张凤琴

责任印制: 赵德静/封面设计: 许 瑞

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码 100717

<http://www.sciencep.com>

盛志印刷厂印刷

科学出版社编务公司排版制作

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 4 月第 一 版 开本: B5 (720 × 1000)

2012 年 4 月第一次印刷 印张: 11 3/4

字数: 237 000

定价: 45.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

《当代农村金融发展研究系列》编委会

丛书主编 褚保金

执行主编 董晓林

编委会成员 何广文 程恩江 熊德平 张 兵

陈东平 王怀明 林乐芬 刘荣茂

教育部人文社科重点研究基地重大项目
(2009JJD790032)
江苏省高校哲学社会科学重点研究基地重大项目
(2010JDXM019)
联合资助

从 书 序

自 2004 年以来,连续七个中央一号文件都强调要加快推进农村金融体制改革和创新、提高农村金融服务质量和水平。2008 年 10 月,党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,该《决定》明确要求建立现代农村金融制度,至此,对农村金融领域改革和发展的重视再度提上新的历史高度,农村金融改革和发展也面临一个前所未有的历史机遇。农村金融是现代农村经济的核心,中国农村经济的转型和发展离不开农村金融的支持。长期以来,中国的农村金融市场在曲折中缓慢发展,时而受到相关因素的影响和冲击停滞不前,农村金融发展与农村地区日益差异化,多元化的金融需求之间的矛盾日益突出,农户和农村中小企业融资难题长期存在。当将目光转至国际范围时,我们发现,在实践中,发展中国家的农村金融市场运行效率普遍比较低,部分国家和地区的“最佳实践”仍未得到广泛的认同。同时,农村金融领域的理论发展一直较为滞后,难以对农村金融改革和发展形成有效的指导。近年来,中国农村金融领域内的改革措施频出,使得中国成为世界范围内农村金融改革的一块新的试验地,这无疑给农村金融研究者们提供了一个大好的机会,其间出现的众多新的现象和问题向传统的发展思路和模式提出了挑战。

基于以上情况,以褚保金教授为首的南京农业大学农村金融研究课题组秉承了南京农业大学关注中国农村经济和农村金融发展现实问题的优良学术传统,自 2000 年以来一直从事中国农村金融改革和发展的研究,从最初的农村信用社改革到如今全面推进农村金融市场化改革,课题组始终予以跟踪和关注。这十余年间,农村金融研究课题组的研究人员承担了多项国家和省部级研究课题,深入到农村等基层改革的第一线做了大量的调研,也参与了不少政府部门和农村金融机构的政策研究和讨论工作。

江苏农村金融发展研究中心成立于这一背景下,它立足于当前中国城乡二元经济结构和城乡统筹发展的现实背景,致力于探索当代农村金融发展的前沿理论,深入到农村田间地头开展实地调查研究,希望能够探索出一条切合中国农村经济发展需要的金融发展之路,从而为完善农村金融市场建设、满足农村多元化金融服务需求、全面提升农村金融服务水平提供政策建议和决策咨询。江苏农村金融发展研究中心下设四个研究室,分为四大研究方向:农村金融发展与农村区域经济增长、农村金融市场与农村金融机构的发展、农村资金配置与农村中小企业融资、农业保险与农业发展,这四大研究方向基本涵盖了农村金融发展领域内的重

大研究课题。

在科学出版社的支持下,江苏农村金融发展研究中心于2012年开始出版《当代农村金融发展研究系列》(Contemporary Rural Financial Development Studies)丛书。一方面,以此向关心、支持江苏农村金融发展研究中心的各界人士汇报中心的研究成果;另一方面,也以此求教于国内外学术界的专家同仁,希望这套丛书的出版能够吸引更多的学者来关心、研究中国的农村金融改革和发展问题。此系列丛书第一辑共四本专著——《农村金融市场失灵与金融创新研究》、《县域农村金融市场结构与绩效研究》、《县域农村金融市场分割下的金融发展研究》和《中国农业政策性金融需求与市场化改革路径研究》,收录了江苏农村金融发展研究中心研究人员最新的学术成果和讨论稿。这套丛书以一系列实地调研所获得的第一手资料和数据为基础,从微观、中观和宏观多个层面出发,强调运用前沿理论分析工具来研究和理解中国的农村金融问题,最终形成了对未来农村金融改革和发展取向的正确定位和有效政策建议。但是由于受到自身研究能力和客观条件的限制,我们的研究成果仅仅是阶段性的探索,很多方面还有待进一步地深化和完善,我们真诚欢迎同行专家和广大读者批评指正!

衷心希望本系列研究成果的出版能对中国农村金融改革和发展起到积极的推动作用!

褚保金

2011年12月

目 录

丛书序

第 1 章 导论	1
1.1 中国农村金融市场发展与失灵	1
1.1.1 中国农村金融的发展历程和内在逻辑	1
1.1.2 中国农村金融市场失灵的表象和特征	2
1.2 现有理论对农村金融市场失灵之诊断	5
1.2.1 农村金融旧范式：补贴信贷和政府干预	6
1.2.2 农村金融新范式：农村金融市场化	7
1.2.3 微型金融革命：“第三条道路”	9
1.3 农村金融市场失灵和创新的研究思路	10
1.3.1 农村金融市场失灵和创新的研究视角	10
1.3.2 农村金融市场失灵和创新的研究综述	11
1.3.3 农村金融市场失灵和创新的研究内容	17
1.4 本书的研究对象和研究数据采集	19
第 2 章 中国农村金融市场失灵的宏观表现	22
2.1 农村正规金融市场供需失衡	22
2.1.1 农村地区金融机构网点不足	22
2.1.2 农村地区资金运用率较低	23
2.1.3 农村金融机构不良贷款率较高	24
2.1.4 农村金融需求远未得到充分满足	25
2.2 中国农村金融市场的分割均衡	27
2.2.1 农村金融市场“二元结构”	27
2.2.2 农村非正规金融市场长期存在的理论解释	29
2.2.3 发展中国家农村金融市场分割均衡的实证案例	31
第 3 章 中国农村金融市场失灵的微观表现	35
3.1 农村金融市场中的信贷配给	35
3.2 信贷配给的概念界定和衡量方法	36
3.2.1 信贷配给的概念界定	37
3.2.2 信贷配给的衡量方法	38
3.3 信贷配给机制理论分析	39
3.3.1 信贷配给机制分析框架	40

3.3.2	信贷配给机制研究设计	44
3.3.3	样本地区的农村金融市场	47
3.4	正规金融机构信贷配给程度和特征	48
3.4.1	信贷资金来源与信贷配给的关系	48
3.4.2	信贷配给机制分类和程度的衡量	49
3.5	正规金融机构信贷配给影响因素	51
3.5.1	信贷配给影响因素实证分析	51
3.5.2	信贷配给机制影响因素分析	55
3.6	对未来农村金融改革和创新的启示	58
第4章	农村金融机制创新的理论和实证分析	62
4.1	农村金融机制创新的典型事例	62
4.2	社会资本与农村金融市场的关系梳理	64
4.2.1	社会资本的概念界定	64
4.2.2	社会资本对农村金融市场的作用机制	68
4.3	社会资本修正农村金融市场失灵的理论机制	70
4.3.1	社会资本与农村金融市场失灵的关系	70
4.3.2	社会资本修正市场失灵的理论机制	71
4.4	中国小额信贷的发展	78
4.4.1	小额信贷在中国的发展和创新的	78
4.4.2	基于小额信贷的农村金融机制创新	79
4.5	农村金融机制创新的绩效实证分析	80
4.5.1	数据和相关变量的处理	80
4.5.2	社会资本在农村金融机制创新中的作用分析	84
4.6	社会资本与农村金融机制创新的演化	89
第5章	农村金融产品创新的理论和实证分析	92
5.1	农村金融产品创新的背景概述	92
5.2	信贷技术与农村金融产品创新的关系	93
5.2.1	交易型信贷技术中“硬信息”的理论作用	93
5.2.2	关系型信贷技术中“软信息”的理论作用	95
5.3	基于“硬信息”的农村金融产品创新：农地抵押贷款	96
5.3.1	农地抵押贷款的理论分析和经验分析：诸多争论	97
5.3.2	农地抵押对农户信贷配给的影响：一个理论分析框架	101
5.3.3	农地抵押贷款创新的典型案例分析：宁波样本	104
5.3.4	未来农地抵押贷款创新的方向	111
5.4	基于“硬信息”的农村金融产品创新：农村信用贷款	112
5.4.1	农村信用社小额信用贷款实证分析	112

5.4.2 小企业信用评分贷款实证分析	115
5.5 基于“软信息”的农村金融产品创新：关系型贷款	117
5.5.1 农村金融市场中关系型贷款的典型案例	117
5.5.2 农村金融市场中关系型贷款的创新路径	119
第6章 农村金融体系创新的理论和实证分析	122
6.1 农村金融体系创新的互联模式	122
6.2 农村金融互联体系的机制设计	125
6.2.1 农村金融互联模型描述	125
6.2.2 中介激励相容的机制设计	126
6.3 农村金融互联的国际实践案例	131
6.3.1 农村金融互联的实践案例	131
6.3.2 农村金融互联国际实践启示	137
6.4 中国农村金融互联的典型案例	138
6.4.1 历史上的农村金融互联实践	138
6.4.2 农村金融互联实践的现状	141
6.5 中国农村金融互联体系的框架	143
6.5.1 中国农村金融互联体系框架设计	143
6.5.2 中国农村金融互联体系构建要素	145
第7章 农村金融利率市场化的理论和实证分析	148
7.1 农村金融市场的利率政策	148
7.2 利率市场化与农村信贷需求：理论分析框架	149
7.3 利率市场化与信贷需求关系：实证分析	152
7.3.1 利率市场化下的信贷需求类型	152
7.3.2 信贷需求影响因素实证与讨论	154
7.4 未来农村利率市场化改革的政策建议	155
第8章 中国农村金融市场创新的政策建议	157
8.1 本书的基本结论	157
8.2 未来中国农村金融机构必须做出的改变	160
8.3 政府在农村金融市场创新中的合理作用	161
8.4 未来的研究展望	163
参考文献	164
附录 调查问卷	173
后记	178

第1章 导 论

1.1 中国农村金融市场发展与失灵

1.1.1 中国农村金融的发展历程和内在逻辑

中国农村金融改革是整个金融改革的缩影，农村金融发展和整个金融体制演变历程基本一致，进程却明显滞后。20世纪90年代以来，国家开始采取一系列改革措施，发展农村金融市场，其中对农村金融发展具有重要意义和影响的标志性事件包括：1994年，中国农业发展银行挂牌成立，承担农副产品收购资金供应管理、扶贫贷款、农业综合开发、粮棉加工、农村小型基础设施建设等政策性金融职能；1996年，根据《国务院关于农村金融体制改革的决定》，我国农村金融体系进行了一系列的改革，农村信用社与中国农业银行脱离了隶属关系，并进行了以合作制为模式的改革，初步形成了以合作制金融为基础，商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融市场体系；1999年，国家全面清理农村合作基金会，以整顿农村金融市场秩序和控制农村金融风险，中国人民银行通过支农再贷款大力推动地方农村信用社发放农户小额信用贷款和农户联保贷款；2000年，经国务院决定，江苏省率先进行农村信用社试点改革，以县为单位统一法人，次年底，我国首批股份制农村商业银行在张家港、常熟和江阴组建；2003年6月，国务院批准颁布了《深化农村信用社改革试点方案》(国发[2003]15号)，决定在全国八个省(市)^①率先开始农村信用社改革试点工作，2004年改革试点在其他二十一个省(区、市)铺开；2005年底，中国人民银行在五个省(区)开展了小额贷款公司试点工作；2006年底，中国银行业监督管理委员会公布相关规定，准许建立村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等多种类型的新型农村金融机构，开创性地将改革思路由存量改革转向增量改革，即通过引入有效的新型竞争主体，使农村金融机构的产权结构和市场竞争结构逐步多元化，这成为中国农村金融走上市场化改革路径的重要标志。至此，中国农村地区初步确立了合作制金融、商业性金融和政策性金融并存的农村金融市场格局。

回顾中国农村金融改革的发展历程，可以发现，渐进式的农村金融改革沿用了中国经济改革的基本思路和逻辑，其主要特征是以农村经济需求为导向，有需

① 包括江苏、浙江、吉林、山东、江西、陕西、贵州、重庆。

求才有改革。在农村地区以乡镇集体企业为主体的时代,集体信用占据主导地位,当时的中国农业银行与农村信用社在支持乡镇企业的发展过程中曾发挥了重要作用。20世纪90年代以来,农村地区乡镇企业开始改制,私营企业部门在一些地区(如长三角、珠三角地区)得到突破性的发展,个体信用逐步取代集体信用成为农村信用的主要形式,此时中国农业银行商业化改革、农村信用社与中国农业发展银行脱钩(行社脱钩)、以个体农户信用和农户相互担保为基础的金融产品出现,农村金融在支持私营企业和个体工商业发展中逐步发挥作用。然而,这一阶段的改革也出现了不少问题:乡镇企业改制带来大量的不良贷款,国有商业银行逐步从农村金融市场撤退,农村合作基金会整顿关闭,农村信用社成为一段时间内农村金融市场上唯一的正规金融机构。可以说,以上事件对于中国农村金融市场的影响非常深远(在一些欠发达地区甚至持续至今),其带来的结果是:一方面,客观上要求重构农村金融体系,直接诱发后来农村信用社改革和农村金融市场开放;另一方面,农村经济的发展缺乏有效的金融支持,大量的资金通过农村的金融机构流出农村地区,农村金融供给不足越来越成为农村经济转型发展的瓶颈。

1.1.2 中国农村金融市场失灵的表象和特征

为了改变传统的金融管理体制^①对农村金融市场发展的不利影响,中国农村金融改革主要围绕农村金融机构和制度层面的改革展开:从最初的行社脱钩到2000年启动的农村信用社改革试点工作、从2006年展开的新型农村金融机构试点工作到2007年确定的农业银行面向“三农”的改革原则,都旨在从制度层面建立多层次、可持续的农村金融市场体系。虽然当前农村金融市场已经出现一些新变化:农村信用社改革已取得阶段性成果、新型农村金融机构在全国范围展开试点、中国农业银行积极组织开展面向“三农”的体制机制改革,然而,从根本上来看,仅仅制度和管理体制层面的改革仍不能从根本上改变农村金融市场长期低效率的特征,加之现阶段中国正处于农村经济发展转型阶段,农业产业化、农民组织化、农村工业化和城镇化进程加快推进,农村经济发展中的金融需求逐步多元化、差异化和复杂化,并日益显现出新的特征,农村金融改革和发展仍不能满足农村经济转型发展带来的金融需求。我们归纳出现阶段中国农村金融市场的主要特征如下。

① 本质而言,这种体制是一种典型的农村金融补贴信贷范式。受凯恩斯干预主义思想影响,一些学者主张在农村地区建立、发展金融机构,并采取低利率的补贴信贷,引导农民采用新技术进行生产性投资,并分散农民采用新技术的风险,但是补贴信贷理论在实践中存在重大缺陷。我国传统的农村金融管理体制设计目的在于,通过中国农业银行(发放扶贫贷款)和农村信用社(发放小额信用贷款)将廉价的资金用于支持农业生产。

1. 农村金融市场高度垄断，竞争格局仍未形成

1997年，国家做出了清理整顿、关闭合并农村合作基金会的决定。1998年6月，中国人民银行制定了《关于国有独资商业银行分支机构改革方案》，包括中国农业银行在内的四大国有商业银行开始撤并其在县域范围内的网点^①。中国农业银行在收缩县级支行的同时，提高欠发达地区分支行资金的上存利率(目的是使其向省级分行上存资金的收益高于贷款)，将信贷审批权限上收至省级分行，对贫困及主要农产区的县级支行制定严格的贷款额度控制指标，以此来限制农村贷款(徐忠，程恩江，2004)。1999年，包括村级基金会在内的整个农村合作基金会被彻底解散并进行了清算。最终，农村信用社在我国农村贷款市场中处于垄断地位。而垄断的农村金融市场一般而言是低效率的，也就是说，尽管客观上造就了农村信用社独立承担农村金融主要渠道的职能，但农村信用社自身能力与其所背负责任不相称的矛盾很快暴露出来。譬如，背负巨额的不良贷款和历史包袱、经营管理能力低下，使得处于垄断地位的农村信用社(尤其是在欠发达地区)面临经营亏损的局面，难以发挥农村金融“主力军”的作用。

2003年，国务院决定在八省(市)开展农村信用社试点改革工作，希望借鉴企业改革的成功经验，将农村信用社改造成既能在商业上可持续发展，又能有效满足农村地区中小企业和农户资金需要的现代金融企业。借助增资扩股、政府的无息再贷款及专项票据置换等扶持措施，农村信用社开始从一个地方性、政策性的金融机构向自主经营、自负盈亏的金融企业转变。在这场政府主导型改革中，部分地区的农村信用社经营效率和经营规模得到提升，但是整体上距离政府最初设定的目标仍相去甚远(谢平等，2006)；农村金融市场结构也随之改变，表现出明显的二元结构特征，形成了正规金融垄断的格局。农村信用社的经营低效和高度垄断严重制约着农村金融市场的发展。为了从根本上改变农村金融市场的垄断格局，2006年底，中国银行业监督管理委员会决定放宽农村金融市场准入门槛，引入有效的新型竞争主体。最新的研究结果显示，2007年底，在率先开展农村信用社试点改革的江苏省，按存贷款额计算的农村金融市场赫芬达尔-赫希曼指数(HHI)均值基本仍在1800以上，这表明江苏省农村金融市场属于高度集中的市场，贷款市场垄断程度高于存款市场(黄惠春等，2010)。根据黄惠春和褚保金(2011)的跟踪研究，以市场集中度作为竞争度的衡量指标，计算结果显示，放宽市场准入门槛

① 截至2000年末，四大国有商业银行共撤并县级支行1586家。其中，中国工商银行撤并县级支行541家，撤并比例达27.8%；中国银行撤并县级支行204家，撤并比例达18.6%；中国建设银行撤并县级支行464家，撤并比例达24.1%；中国农业银行按照适当撤并的原则，已撤并县级支行377家，撤并比例达到15.4%。

之后,经济较发达的苏南县域农村金融市场的竞争度提高,而经济欠发达的苏北县域的竞争度下降,垄断程度甚至在不断提高,这表明农村金融市场化改革对农村信用社垄断地位尽管已显现出一定程度的影响,但其垄断主体地位在短时期内仍无法得到根本改变,尤其是在经济欠发达地区。

2. 农村金融市场难以满足多元化、差异化的金融需求

自 20 世纪 90 年代以来,我国农业和农村经济在取得长足发展的同时,地域之间的差距也在不断扩大,经济社会发展水平的差异和不同区域的资源禀赋差异导致对资金的需求也表现出多元化和差异化的特征。在东南沿海地区的农村,乡镇工业发达,农村城市化水平较高,例如,广东、浙江以及江苏苏南地区,农村第二、三产业的产值已占农村社会总产值的 90% 以上。发达地区农村第二、三产业的发展和农业基础的进一步稳固,需要多家金融机构相互竞争,从而为当地经济发展和居民生活提供多种金融工具和多样化的金融服务。在中西部地区,农村经济以农业为主、兼业经营的特征明显,特别是在西部地区,农村仍比较贫困。由于农业规模化程度较低,农业的转型和发展不仅受到资源的约束,而且对资金和技术等现代农业生产要素的依赖程度越来越强;农户在农业生产、农产品流通过程中需要大量的资金支持,仅依靠其自身积累很难得到满足,亟需大量外部资金的注入和支持。

与上述农村金融市场缺乏竞争相关的是,目前以农村信用社为主体的单一市场格局无法兼顾我国东部、中部和西部明显的地区差异,很难满足不同地区的农户和企业对农村金融服务的需求。而且,随着农业和农村的不断发展、城乡统筹进程的加快,对农村金融服务的需求势必日益多元化和差异化,而全国农村信用社的经营模式、贷款产品、内部管理及激励机制却相差不大,这种单一的市场格局必然难以对多元化和差异化的金融需求迅速做出反应。

3. 农村金融市场中的资金通过金融机构渠道大量外流

为了服从工业化和城市化建设的发展战略,从 20 世纪 50 年代后期开始,我国在农村地区长期实施金融管制的政策,限制民间金融活动和私人放贷组织,正规金融机构充当着输出农村储蓄的媒介和工具,不断地直接或间接转移农户的金融资产至城市地区,学者们曾经对整个计划经济时期以各种形式实现的农村资源向城市的无偿转移进行估算,归纳起来大约在 6000~8000 亿元(蔡昉,林毅夫,2003)。

如果将金融管制导致的资金转移视为纯粹的政府行为,那么,自 20 世纪 90

年代以来,农村地区的资金外流则是政府和市场共同作用的结果。这一阶段,在我国农村,尤其是中西部地区,农村资金和劳动力的流动呈现出以下特征:农产品市场价格的长期低迷和波动、小规模自给自足的农户极低的劳动生产率以及乡镇企业的大量倒闭,导致农村贫困地区和农业主产区缺乏有效的投资机会,大量农民外出务工,将其挣得的钱汇回农村存至农村金融机构,又通过农村金融机构(譬如中国农业银行、中国邮政储蓄银行)回流到东南沿海发达地区,用于非农产业的发展。农村地区资金外流一方面由于农村地区缺乏投资机会,资金必然流向城市和非农产业这些效率更高的地区和领域;另一方面更是由于农村金融市场监管,农村贷款利率的上浮还远不足以抵补农村金融机构的经营风险和资金成本,也不能使它们获得足够的发展空间,造成农村金融市场的严重扭曲和金融机构资金外流(徐忠,程恩江,2004)。

4. 农村金融市场中存在严重的信贷约束,贷款难普遍存在

自20世纪90年代末期,农村金融市场经历了中国农业银行的撤并网点、农村合作基金会的解散清算、农村信用社的改革试点到农村金融市场的逐步开放等一系列的调整,农村金融市场在供给层面一直处于波动之中;而同一时期的农村经济发展迅速,农村城市化、农业产业化进程不断推进,农村金融需求日益增加并趋于多元化。供需失衡不可避免,这直观地表现为农村地区的农户、农村中小企业面临融资困境,而单纯依靠政府的支农再贷款和扶贫贷款无法从根本上得到解决。从2000年左右至今,众多学者的研究结果不断证实着农村金融市场失衡的存在且并没有减缓的迹象,中国农户和农村中小企业依旧面临着较为严重的正规信贷约束(林毅夫,2000;何安耐,胡必亮,2000;李锐,朱喜,2007;刘西川,程恩江,2009;褚保金等,2009;张龙耀,江春,2011)。

农村金融改革和发展的滞后使农村金融不仅不能继续支持农村经济的发展,而且农村金融市场在资金配置中的失灵和低效率还可能成为农村经济转型发展的障碍。因此,认清农村金融市场体系的问题并寻求针对性的改革措施已迫在眉睫。

1.2 现有理论对农村金融市场失灵之诊断

大量的文献研究显示,发展中国家农村金融市场效率普遍低下,农户普遍面临较为严重的正规信贷约束,譬如,根据文献中测算的农户信贷约束的程度,印度为72%(Bali, 2002)、中国为37%(Feder et al., 1990)、刚果为34%(Barham et al., 1996)、越南为36%(Duong, Izumida, 2002)、波兰为45.2%(Petrick, 2004)等。实际上,发展中国家的农村金融问题由来已久,普遍实行的经济赶超型工业化发展

战略,要求发展中国家的政府在短时间内迅速筹集大规模的资金用于工业化。在这样的背景和约束下,以人为低利率为特征的金融抑制政策和政府控制金融体系几乎成为所有发展中国家赶超战略的必然选择,农业和农村部门成为重要的资金输出基地。然而,随着城市的发展和工业化进程的加快,二元经济结构(Lewis, 1954)的刚性使得农业部门越来越成为经济发展的瓶颈,扶持农业部门的发展成为学术界和政策部门的共识。而如何打破二元经济结构的刚性、如何制定扶持农业部门发展的政策,成为世界性的难题,特别是在经济发展和转型时期,如何制定有效的农村金融政策,以促进农村经济发展和结构转型,从而顺利向工业化阶段过渡,也就对所有发展中国家具有普遍的重要意义。

回顾 20 世纪 60 年代以来的农村金融发展理论,可以发现,农村金融理论在曲折中发展甚至一度停滞不前,而直至今天,这一领域仍缺乏成熟的理论作为指导。20 世纪 60 年代,受凯恩斯干预主义思想影响,一些学者主张在农村地区发放受到补贴的信贷。但是,由于补贴信贷理论在实践中存在重大缺陷(高不良贷款率和政府失灵),20 世纪 70 年代之后,农村金融实践者和学者们开始寻求转变并倡导微型金融革命。然而,近年来爆发的微型金融危机(譬如印度小额信贷危机)又将这一曾被视为明星式的新兴农村金融模式拉下神坛。20 世纪 90 年代中后期,俄亥俄学派在对补贴信贷理论和微型金融革命进行批判吸收的基础上提出农村金融新范式,其提出的农村金融自由化改革的主张得到很多发展中国家(尤其是在拉丁美洲地区)和世界银行的广泛关注和采纳,为世界银行批评各国政府结构干预行为提供了智力武器。但是,俄亥俄学派提出的自由化改革的措施过于理想:在拉丁美洲地区,商业化的微型金融机构不断进入农村金融市场,市场竞争的确逐步激烈,但是,数量众多的商业化的微型金融机构只愿为低端市场上较为富裕的群体服务而不愿向低收入人群提供服务,且利率也居高不下,出现了所谓的“使命漂移”(mission drift),换言之,农村金融市场失灵依旧存在。

1.2.1 农村金融旧范式: 补贴信贷和政府干预

为了扶持农业部门的发展,发展中国家寄希望于通过政策性的农业发展银行或农村信用社等国有金融资本向农业和农村部门提供补贴信贷。政策制定者们认为,由于农业部门收益较低,没有利率补贴,农民没有使用农业机械和进行技术创新的动力,这会大大降低使用新技术、新要素的概率。同时,由于采用新技术等存在一定的不确定性和风险,由政府进行利率补贴可以成为一种风险共担的机制。因此,补贴信贷、目标贷款和限制商业性金融机构向农村发放贷款等金融发展手段成为政府扶持农业部门发展的主要金融手段。直至今日,政府主导的补贴信贷和国有金融资本主导的农村金融改革仍是包括中国在内许多发展中国家发展

农村金融的主要政策，农村金融市场干预因素依然存在，这与以下理论观点密切相关：

(1) 由于农村贷款具有数额小、风险大、信誉差且无法提供担保、使用监督成本高等问题，转型后商业化运作的金融机构在追求利润最大化的情况下会倾向于将资金贷给可抵押资产较多的富裕群体或者减少供给。

(2) 家庭农场经济支撑不起商业性的农贷安排。小农经济分散、剩余量小，使其经济活动所产生的资金流量和经济效益根本无法支撑任何商业性的金融机构的运行，这些地区的农民的资金需求问题只能靠政策性的金融机构来解决(亦有学者称之为国家农贷)(张杰，2005)。

(3) 由于民间资本主体缺乏从事金融业的资本实力和经营能力，且存在过度冒险的情绪，农村金融市场完全放开会带来高风险和高利贷。因此，需要对其进入农村金融市场进行严格限制。在改革中，地方政府介入农村信用社的治理、控制其高管人员任命资格以及2006年以来的新型农村金融改革以国有金融资本为主导，一定程度上体现了政府对于控制金融市场开放带来的风险的考虑(洪正，2011)。

(4) 农村金融自由化改革的思路过于理想。首先，发展中国家的农村金融市场是分割和垄断的(Bardhan, Urdy, 1999)，民间金融部门即使存在也是垄断的(Humle, Mosely, 1996)，因此很难期望通过民间部门的竞争来改善金融服务和促进金融市场的形成；其次，对于民间金融部门而言，信息和风险的约束依然存在，导致其仅能在有限的区域或群体中发挥平滑短期信贷需求的作用。因此，完全依靠市场机制无法培育出一个社会所需要的金融市场，政府适当干预农村金融市场有利于解决市场失灵。

补贴信贷范式曾经是20世纪六七十年代许多发展中国家制定金融政策的重要依据。这些政策的实施虽然在一定程度上促进了农业和农村经济发展，但却忽视了金融机构自身的发展，从而导致农村金融机构陷入了储蓄动员不足、过分依赖外部资金、资金回收率低以及不良贷款率过高等困境(World Bank, 1993)。更为重要的是，低息贷款难以补偿金融机构的风险和成本，导致更多的农户完全被排除在金融体系之外；同时，补贴信贷创造了过量的需求，通常这些过量需求需要经过行政性配额才能进入金融市场，补贴信贷资源的分配受到了政治因素的干预和影响，这些廉价的信贷资源多被农村基层干部、金融机构的亲友和富裕群体等社会关系广泛的人占据(Tsai, 2004)。

1.2.2 农村金融新范式：农村金融市场化

20世纪80年代，一些学者为了弥补补贴信贷范式的不足，在吸收了Shaw和