

基于供给视角的 农村金融改革研究

Based on the supply perspective
Research on rural financial reform

高晓燕 著

Rural Finance

基于供给视角的 农村金融改革研究

高晓燕 著



中国金融出版社

责任编辑：赵天朗 甘 霞

责任校对：刘 明

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

基于供给视角的农村金融改革研究 (Jiyu Gongji Shijiao de Nongcun Jinrong Gaige Yanjiu) / 高晓燕著. —北京：中国金融出版社，2012. 7

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6344 - 4

I. ①基… II. ①高… III. ①农村金融—经济体制改革—研究—中国
IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 063140 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)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 14

字数 266 千

版次 2012 年 7 月第 1 版

印次 2012 年 7 月第 1 次印刷

定价 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6344 - 4/F. 5904

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序

农村金融体制改革是一项涉及广泛的系统工程，需要进行深入研究，从多方面加以推进。其内容包括：（1）深化农村信用社改革，把农村信用社办成产权清晰、管理科学、约束机制强、财务上可持续发展、坚持商业性原则、主要为“三农”服务的金融机构；（2）继续完善农村政策性金融服务，明确中国农业发展银行作为国家政策性银行的职能定位，形成农村政策性金融与商业性金融分工明确、各负其责、共同支持农村经济发展的格局；（3）发展农村小额信贷，完善农村信用社、邮政储蓄银行、村镇银行、小额贷款公司对农村微型企业、种植户、养殖户的贷款机制，实事求是地认识民间借贷的作用，规范和引导民间借贷，积极探索新的农村金融组织形式和金融产品；（4）逐步放开县及县以下贷款利率，确保农村金融机构的利差能抵补成本和风险等。

作者从供给视角研究农村金融改革的意义在于：（1）为实现差别化的金融供给模式提供理论参考和实践依据。通过分析供给视角的农村金融改革，可以证明单一的、部门性的“头痛医头、脚痛医脚”的农村金融改革思路是不恰当的和有害的，现实强烈要求中国农村金融体制改革的战略性重组与重建，以实现“三农”发展对金融服务的总需求与农村金融服务的总供给相协调、相平衡、相适应、相匹配。未来重新构建的农村金融体制应该是满足农村经济发展特点、满足农业产业化需求、满足农村乡镇企业发展需要的新的农村金融体制。根据我国幅员辽阔的特点，不会在全国执行一种金融供给模式，必须分为东部、中部、西部建立不同的金融供给模式。我国的农村金融改革应该实行差别化的金融供给战略。（2）为系统推进农村金融改革提供理论指导。合理的农村金融改革方案的设计，绝不能以某种预设条件的内生数理模型为基础，也不能简单运用产权界定或创造寻租机会、避免道德风险与逆向选择的新古典的金融约束理论，而应把金融视为社会发展、经济增长的基本要素。进而从系统整体优化原

则出发，农村金融改革应该系统性推进，以促进农村金融系统各构成要素向有序化方向发展。(3) 有助于找到深化农村金融改革的突破口。作者提出了鼓励多层次、多样化、商业性的金融机构进入，形成全方位的竞争，以解决农村“金融抑制”问题的新思路。

作者长期潜心于农村金融理论和小额信贷发展方面的研究，发表了多篇论文，主持了多项关于小额信贷的研究课题。本书的出版，将会引发人们对于农村金融体制改革提出深层次的思考，对农村小额信贷的发展有一定的借鉴意义。

王爱俭
2012 年 3 月

前 言

2008年1月，中央关于“三农”问题“一号文件”指出，要按照形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求，突出加强农业基础建设，扎实推进新农村建设。2010年“一号文件”着重要求提高农村金融服务质量和水平，健全强农惠农政策体系，推动资源要素向农村配置。这就决定了农村金融改革的目标与指导思想必须以新农村建设为中心不断推进。我国是一个农业大国，长期以来，由于我国国民经济不发达，农业的发展，农民的生活，农村的发展一直未得到应有重视。改革开放以来，随着国民经济的发展，“三农”问题得到党中央前所未有的重视，提出工业反哺农业的战略思想。但农村仍然存在金融供给的抑制。目前，一些发展起来的乡镇企业已经得到商业银行的重视，对经济发展有巨大影响的中小企业、微型企业、个体户、专业户、农民个人的金融供给明显不足。在我国广大农村地区，这一现象十分严重，并且近年来愈演愈烈，其中最显著的表现之一就是农村金融机构从机构设置、业务范围、贷款投向等方面逐渐退出了农村金融市场。从1997年开始，四大国有控股的商业银行大量撤并县以下金融机构，导致目前仍在农村开展业务的商业银行机构减少；1994年成立的农村政策性金融机构——中国农业发展银行仅仅开展粮棉收购和贷款业务，未能较好地发挥政策性金融应有的作用；多年来农村邮政储蓄只存不贷，导致农村资金大量外流，被形容为农村金融中的“抽水机”；由于自身问题和出于防范金融风险的考虑，1999年农村合作基金会被关闭清算；自1998年以来，国家界定了民间金融的非法性，导致众多曾经十分活跃的合会、私人钱庄等民间金融机构消失或转入地下；由于以上原因造成了农村信用合作社在农村金融中的垄断地位。但由于经营不善，农村信用合作社陷入亏损状态，背上了沉重的债务包袱。虽然近

年来,特别是2003年6月农村信用合作社试点改革以来,国家加大了对农村信用合作社的扶持力度,并且改革也取得了一定的成绩,但由于没有从根本上改变农村信用合作社的“官办”性质而转为合作性质,农村信用合作社和整个农村金融的前途依然堪忧。因此,研究农村金融具有重要的理论与现实意义。

本书从中国农村实际出发,借鉴国外先进经验,为中国农村金融改革提出了改革思路。作出东部地区以商业性金融为主,中部地区以合作性金融为主,西部地区以政策性金融为主的判断,并且提出非正规金融是正规金融补充的观点。对农村金融机构的各种运作形式、金融机构进入农村的模式进行了探讨。提出中国未来农村改革的框架和操作步骤。

本书分为14章。第1章导论。研究目的、背景与意义,国内外研究动态,研究内容和方法等。第2章制度经济学理论及农村金融供给。第3章农村供给型金融抑制的困境。第4章农村金融的区域分析与差异供给模式。第5章农村小额信贷发展模式。第6章农村信用社的改革和变迁。第7章邮政储蓄银行开展小额信贷的策略选择。第8章村镇银行的可持续运营。第9章小额贷款公司的可持续发展。第10章我国农村非正规金融的规范与引导。第11章国外农村金融改革的经验与启示。第12章农村金融改革的基本思路与发展模式。第13章我国金融机构供给导入农村金融市场的路径。第14章基于供给视角的农村金融改革思路与方案设计。

基于供给视角的农村金融改革的整体构思是:农村金融组织机构资源供给充足;农村金融系统内部结构合理;农村金融机构功能的健全;促进农村非银行金融机构和非正规金融的有序合理发展;监督管理机制的完善。

农村金融改革的突破口及实施路径包括:引入多元化的竞争主体;大力发展真正的合作金融;鼓励正规金融机构的金融创新;改进金融监管,允许非正规金融存在。衡量中国农村金融改革是否成功的标志是:实现中国农村金融总体实力与解决中国“三农”问题这一历史任务间的整体协调均衡;实现城市金融发展与农村金融发展的协调均衡;实现中国农村金融总量与结构

的协调均衡；实现农村商业性金融与政策性金融的协调均衡；实现全国性农村金融与地方性农村金融的协调均衡；实现农村国有金融主导与农村非国有金融、民间金融、合作金融间的协调均衡；实现农村银行金融与农村非银行金融间的协调均衡；实现农村金融的质性发展与量性发展的协调均衡；实现农村金融的渐进式发展与跳跃式发展的协调均衡。

农村金融改革的重点是针对当前存在的突出问题，对政策金融、商业金融、合作金融的功能重新进行定位和调整，强化政策性银行职能，深化农村信用社体制改革，建立以合作金融为基础，以政策金融为导向，政策金融、商业金融和合作金融各司其职、相互配合、共同发挥作用的农村金融体系。

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究目的、背景与意义	1
1.2 国内外的研究动态	4
1.3 本书的研究方法和技术路线	10
1.4 本书的创新点	12
第2章 制度经济学理论及农村金融供给	14
2.1 制度经济学的基本理论	14
2.2 农村金融供给的制度经济学分析	18
2.3 农村金融的供给约束	20
第3章 农村供给型金融抑制的困境	24
3.1 我国农村金融改革的演进	24
3.2 农村金融供给的主要特点与问题	26
3.3 供给型金融抑制的困境	33
3.4 供给型金融抑制与农村经济发展的实证分析	36
3.5 供给型金融抑制的成因剖析	40
第4章 农村金融的区域分析与差异供给模式	46
4.1 我国区域金融的特征	46
4.2 我国区域性的金融供给模式	51
4.3 区域金融供给的思路创新	53
4.4 区域性金融政策的配置	57

第 5 章 农村小额信贷发展模式	61
5.1 关于农村小额信贷的国内外研究现状	61
5.2 小额信贷的内涵与发展特征	64
5.3 我国农村小额信贷的发展历程	67
5.4 我国目前的小额信贷业务的供给主体	69
5.5 影响小额信贷可持续发展的因素分析	72
5.6 促进农村小额信贷可持续发展的策略选择	75
第 6 章 农村信用社的改革和变迁	81
6.1 我国农村信用社的发展现状	81
6.2 当前农村信用社改革面临的主要缺陷	85
6.3 农村信用社发展面临问题的原因	86
6.4 农村信用社进一步改革的方向和发展对策	89
第 7 章 邮政储蓄银行开展小额信贷的策略选择	95
7.1 邮政储蓄银行的优势分析	95
7.2 邮政储蓄银行开展小额信贷业务的意义	98
7.3 邮政储蓄银行发展小额信贷的可行性分析	99
7.4 邮政储蓄银行开展小额信贷业务的现状	100
7.5 我国邮政储蓄银行开展小额信贷存在的问题	102
7.6 以小额质押信贷为例进行的 SWOT 分析	104
7.7 我国邮政储蓄银行发展小额信贷的策略选择	106
第 8 章 村镇银行的可持续运营	112
8.1 关于村镇银行研究的文献综述	112
8.2 村镇银行的特色与优势	113
8.3 村镇银行可持续发展面临的瓶颈制约	114
8.4 我国村镇银行可持续发展的具体思路	116

第9章 小额贷款公司的可持续发展	120
9.1 小额贷款公司的发展背景与现状	120
9.2 我国小额贷款公司的特点	123
9.3 我国小额贷款公司可持续发展的困境及原因分析	126
9.4 我国小额贷款公司可持续发展的策略	129
9.5 小额贷款公司的发展方向	133
第10章 我国农村非正规金融的规范与引导	135
10.1 我国农村非正规金融的界定与特点	135
10.2 我国农村非正规金融发展的历史沿革	142
10.3 我国农村非正规金融的发展现状分析	143
10.4 我国农村非正规金融发展对经济的影响	151
10.5 规范和引导我国农村非正规金融的发展	155
第11章 国外农村金融改革的经验与启示	159
11.1 国外农村金融体系的发展模式比较	159
11.2 各国农村金融的发展路径	163
11.3 国外农村金融的发展经验与启示	168
第12章 农村金融改革的基本思路与发展模式	174
12.1 农村金融改革的目标与整体框架	174
12.2 我国农村金融的发展模式	176
12.3 农村金融改革的原则	178
12.4 我国农村金融改革系统推进的模式选择	179
12.5 我国农村金融改革系统推进的步骤和措施	180
第13章 我国金融机构供给导入农村金融市场的路径	184
13.1 商业银行的直接进入模式	184
13.2 商业银行的间接进入模式	186

13.3 商业银行的中介主导进入模式	188
第14章 基于供给视角的农村金融改革思路与方案设计	192
14.1 农村信用社的改革思路与方案设计	192
14.2 培育适应龙头企业投融资的农村金融投资公司	200
14.3 探索中国特色的农村土地银行	203
结 论	206
参考文献	207
后 记	212

第1章 导 论

1.1 研究目的、背景与意义

1.1.1 本书的研究目的

在《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中提出：加快推进农村金融改革和创新。农村金融改革和支农服务的目标应是建立起一个能满足“三农”发展、完善新农村建设的金融体制。建设社会主义新农村被党的十六届五中全会明确为我国的重大历史任务，其理由有两点，一方面，实现全面建设小康目标的难点和关键在农村，建设社会主义新农村，有利于巩固和加强农业基础地位；另一方面，我国农村发展和改革已进入了工业反哺农业、城市支持农村的新阶段，统筹城乡发展，加大各方面对农村发展的支持力度。农村发展之重要，“三农”问题之难解，注定了新农村建设任重道远。目前农村金融存在的问题是政策性金融功能缺位，极大地制约了金融支农作用的有效发挥；商业性金融不愿涉足，直接减少了对“三农”信贷资金的投入；合作性金融支农乏力，难以满足“三农”经济发展所需要的金融服务；农村资金城市化严重，大大降低了支农资金的供应力度；民间借贷活跃，加大了农民的债务负担和农村的金融风险。据国家统计局初步测算，到2020年，我国新农村建设新增资金需求总量达15万亿~20万亿元，这其中金融无疑要担当重任。因此，激活农村金融，已成为新农村建设的关键一环。尽管农村金融需求总量越来越大、结构越来越丰富，但农村金融供给的制度安排却维持刚性，甚至是相对萎缩的，农村金融供求呈现出明显的总量与结构的双重失衡。现有的农村金融体系已经不适应农村信贷的特点和农民的金融需求，不适应农业和农村经济发展的需要，必须对政策性金融、商业金融和农村信用社重新进行功能定位和调整，加快创新农村金融改革。

2010年末，全国农村信用社的各项存贷款余额分别为8.6万亿元、5.7万亿元，占全国金融机构各项存贷款余额的比例分别为11.8%和11.9%，比上年末分别提高0.1个和0.3个百分点。全国农村信用社涉农贷款和农户贷款余额分别为3.9万亿元、2万亿元，比上年末分别增加7 825亿元和3 937亿元。截至

2010 年末,全国共组建以县(市)为单位的统一法人农村信用社 1 976 家,农村商业银行 84 家,农村合作银行 216 家^①。从当前金融运行情况看,我国银行业存贷差已达 13 万亿元,出现流动性过剩现象。但银行资金是以偿还为前提的,农村地区特别是贫困地区又很难满足其贷款条件,银行业资金流向农村存在障碍。正如银监会副主席唐双宁所说,“城市有余力,农村有需求,运行少渠道,农村金融少活力”。

现有的农村金融改革具有如下行为特征:(1)农村金融改革缺乏整体构想,农村金融改革的整体推进性被忽视;(2)农村金融改革与城市金融改革严重脱节,农村金融系统改革与城市金融系统改革的协调推进性被忽视;(3)监管者和金融机构之间缺乏协调机制;(4)农村金融供给和需求之间不协调,农村金融改革与环境的适应性被忽视。正是由于上述特征的存在,我国现有农村金融系统存在明显的缺陷:一是农村金融组织机构资源供给不足;二是农村金融系统内部结构不合理;三是农村金融机构的功能不健全;四是监督管理机制不完善。同时,政府在推动农村金融改革过程中,又表现出急于成功的行为特征,从而忽视农村金融系统的稳定性,改革措施的出台过于频繁。

适应社会主义新农村建设的 yêu求,深化农村金融改革,必须深刻剖析农村资金主体的多样化需求与资金供给的组织、结构、制度之间的矛盾。最有效、最合理地安排农村金融制度,使之能够最大限度地与需求主体的融资结构相匹配,从而达到为实现农业产业化、农村城镇化、农产品市场化的农村经济发展和社会全面进步提供优质全面金融服务的目标。设计农村金融改革应遵循的基本思路包括:第一,建立一个与新农村建设、农村经济发展相适应的金融支持制度;第二,建立一个开放的有序竞争的农村金融市场制度;第三,建立一个财政支持明确、商业化操作强的农村金融导向制度;第四,建立一个产权明晰,法人治理结构完善的农村股份合作金融制度。

建立适应新农村建设的农村金融体系,使其有利于促进农村金融业的可持续发展;有利于农村金融业更好地服务于“三农”;有利于促进农村经济和谐发展是本书研究的重要目的。

1.1.2 研究背景与意义

社会主义新农村建设,离不开农村金融的支持。自 1996 年国务院颁布《关于农村金融体制改革的决定》以来,我国农村金融发生了很大的变革,但是由于体制性深层次问题尚未得到解决,农村金融仍然滞后并阻碍着农村经济发展的步伐。因此,进一步推进农村金融改革,已成为解决我国“三农”问题的重

^① 数据来源于《2010 年中国货币政策执行报告》。

要方面。

在农村中,银行和农村信用社提供的贷款约占农村资金的25%,70%左右的资金是由所谓非法的民间金融提供的(何广文,2005)。当前国内进行的农村金融体制改革,把注意力集中于农村信用合作社改革。农村信用社在较多地区是提供农村金融服务的唯一机构,且其占全部金融机构12%左右的储蓄存款余额支撑着60%~70%的农业贷款和70%~75%的乡镇企业贷款(何广文,2005)。由于农村信用社是“非正规军”,不能享受相关政策。政府对原国有商业银行剥离出1.4万亿元不良资产进行管理,实际是对银行的一种补贴,而农村信用社却不能享受到这种补贴,要靠自身消化。使信用社陷入市场化的经营取向与坚持合作制的两难选择之中。以上事实说明农村金融实际上已处于一个危险的境地。从总体上看,制度供给不足或者说市场竞争主体的缺位是当前我国农村金融出现困境的根本症结所在,对此,本书提出了鼓励多层次、多样化、商业性的金融机构进入,形成全方位的竞争,以解决农村“金融抑制”问题的新思路。

从供给视角研究农村金融改革的意义:

(1) 为实现差别化的金融供给模式提供理论参考和实践依据。通过分析供给视角的农村金融改革,可以证明单一的、部门性的“头痛医头、脚痛医脚”的农村金融改革思路是不恰当的和有害的,现实强烈要求中国农村金融体制改革的战略性重组与重建,以实现“三农”发展对金融服务的总需求与农村金融服务的总供给相协调、相平衡、相适应、相匹配。未来重新构建的农村金融体制应该是满足农村经济发展特点、满足农业产业化需求、满足农村乡镇企业发展需要的新的农村金融体制。根据我国幅员辽阔的特点,全国执行一种金融供给模式是不现实的,需要分为东部、中部、西部建立不同的金融供给模式。我国的农村金融改革应该实行差别化的金融供给战略。

(2) 为系统推进农村金融改革提供理论指导。合理的农村金融改革方案的设计,绝不能以某种预设条件的内生数理模型为基础,也不能简单运用产权界定或创造寻租机会、避免道德风险与逆向选择的新古典的金融约束理论,而应把金融视为社会发展、经济增长的基本要素。进而从系统整体优化原则出发,农村金融改革应该系统性推进,以促进农村金融系统各构成要素向有序化方向发展。

(3) 有助于找到深化农村金融改革的突破口。农村金融体系存在的主要问题是金融机构供给不足,信贷供给总量不足,结构不合理,监管力度小等,而农村金融改革的突破口是适应农村产业化的需求特点,建立多层次、多元化、多种竞争主体的金融供给制度,由供给引导需求,创造需求,符合建立社会主义新农村的战略目标。

建立和谐社会，建设社会主义新农村，要求从供给方面解决农村金融与农村经济发展的不和谐。而作为弱势群体的农村、农村金融机构的不平衡，是影响“三农”发展的根本问题，国家一直致力于改革农村金融体制。本书从供给视角探讨我国的农村金融改革理论，对于即将进行的农村金融改革的深化提供决策参考。

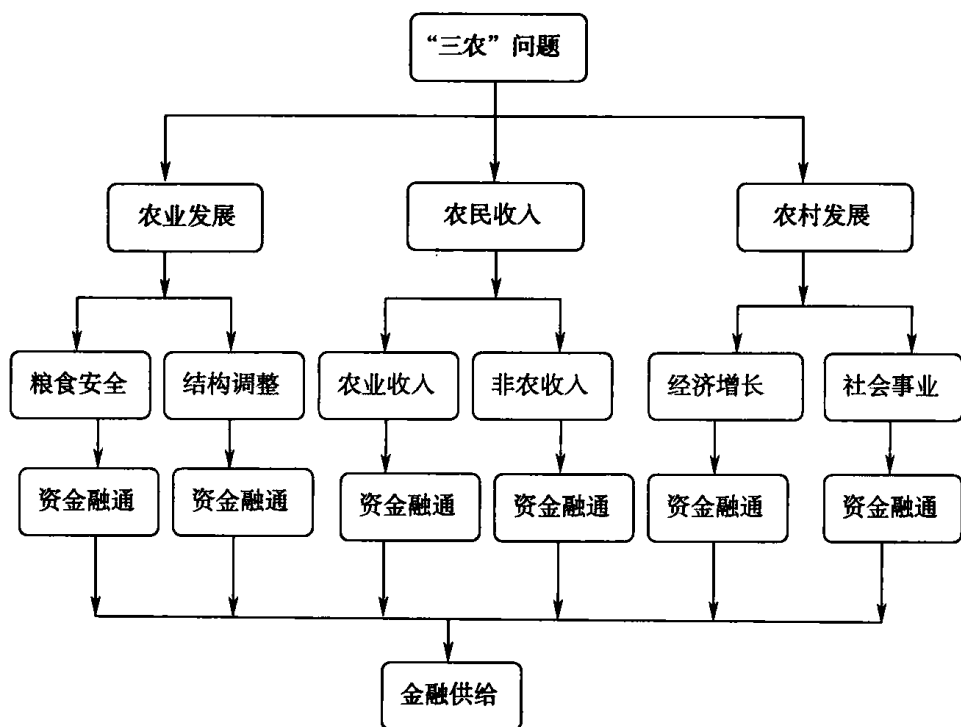


图 1.1 从供给视角分析农村金融状态（农村信用社和“三农”问题）

1.2 国内外的研究动态

1.2.1 国外关于发展中国家的农村金融的研究

1. 金融深化和金融抑制理论

国际上关于发展中国家的农村金融的研究，早期是建立在金融深化和金融抑制理论基础上。这一理论的奠基人是美国斯坦福大学经济学教授爱德华·S. 肖和罗纳德·I. 麦金农，他们在 1973 年先后出版的《经济发展中的金融深化》和《经济发展中的货币与资本》中较系统地阐述了金融深化理论。他们认为，人为地压低利率、汇率，使二者不能真实地反映资金和外汇的供求，而政府又不能有效地控制通货膨胀，造成金融和经济发展的恶性循环；金融制度的落后

阻碍经济发展，而经济停滞或落后又制约着金融制度的发展。要解除“金融抑制”，就必须“金融深化”，减少政府对金融的过多干预，利用市场调动居民储蓄与投资的积极性。其途径是放松对利率和汇率的管制，放宽对金融体系和市场的限制，使民间金融机构也能适应对金融服务需求的增长和发展，金融和经济发展之间形成良性循环局面。20世纪80年代出现的农村金融市场理论正是建立在金融深化理论的基础之上，其理论认为，农村金融资金的缺乏，并不是因为农民没有储蓄能力，而是由于农村金融体系中不合理的金融安排，如政府管制、利率控制等，抑制了其发展。其主要政策主张就是要发挥金融市场作用，减少政府干预，实现利率市场化，实现农村储蓄和资金供求的平衡；取消专项特定目标贷款制度，适当发展非正规金融市场等。

我们应客观地对待金融深化理论与实践，绝不能因一些发展中国家在推行金融深化进程中发生了金融危机，就认为金融深化与金融危机二者之间有某种必然的因果关系。实践证明，有效、合理的金融深化实践会提高经济发展的绩效，还可以提高一个国家抵御金融风险的能力。一些发展中国家之所以在金融深化的进程中发生了金融危机，其根本原因在于选择了过于激进、超前的金融深化战略。我国在实施金融体制改革时，不能把麦金农和肖的“金融深化”理论，简单地理解为完全取消政府干预的金融自由化，应在放松管制的同时关注市场的落后对放松管制的制约作用，注重金融深化的渐进性、层次性和持续性，金融深化是伴随着整体经济改革发展的一个渐进过程，金融深化的政策措施应根据经济发展的成熟程度和经济运行的内在逻辑做出合理的时序选择和安排，分阶段和有计划地进行。在推进金融深化的过程中，要结合本国金融改革的现实条件和制度风险，加强对金融市场和金融机构的监管，逐步建立与经济可持续发展相协调的金融体系。

2. 农业金融政策支持理论

最有代表性的农业金融政策支持理论是20世纪80年代以前在农村金融理论界居于统治地位的农业信贷补贴论（Subsidized Credit Paradigm）。该理论认为，农民特别是贫困农民没有储蓄能力，农村面临着资金不足的问题。由于农业的产业特性（收入的不确定性、投资的长期性、低收益性等），农业不可能成为以利润为目标的商业银行的融资对象。农村非正规金融发放的高利率贷款使得农民更加贫困，阻碍了农业生产的发展。因此，该理论主张政府介入农村金融市场，通过银行在农村的分支机构和信用合作组织为农村注入大量低利率的政策性资金，从而支持农业生产发展，并以此促进农村非正规金融活动消亡。

但是，单纯依靠农业金融政策支持难以构建一个有效率的农村金融服务体系，进而无法从根本上缓解农村的贫困。从一些发展中国家的实践来看，政府从外部向农村注入低利率资金虽在一定程度上促进了农业生产增长和缓解了农