

中国农村金融创新研究系列论著

我国农村金融 的协调发展及其监管

WOGUO NONGCUN JINRONG
DE XIETIAO FAZHAN JIQI JIANGUAN

祁敬宇 著



中国金融出版社

农村金融创新研究系列论著

我国农村金融的协调发展及其监管

祁敬宇 著



中国金融出版社

责任编辑：孔德蕴

责任校对：潘 洁

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

我国农村金融的协调发展及其监管 (Woguo Nongcun Jinrong de Xietiao Fazhan Jiqi Jianguan) / 祁敬宇著. —北京: 中国金融出版社, 2010. 6
ISBN 978 - 7 - 5049 - 5511 - 1

I. ①我… II. ①祁… 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 (2010) 第 090372 号

出版
发行 **中国金融出版社**

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, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 170 毫米 × 228 毫米

印张 7.5

字数 133 千

版次 2010 年 6 月第 1 版

印次 2010 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—1060

定价 18.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5511 - 1/F. 5071

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947



祁敬宇 金融学博士，财政部财政科学研究所博士后。现在首都经济贸易大学金融学院工作，副教授，硕士研究生导师。在国有大型企业、机关、金融机构及高校等部门都有过工作经历。

目前的研究主要集中在金融管理（宏观金融调控、金融监管与金融风险管理等）方面。此外，在管理学、金融史及日本金融等几个方面也有浓厚的兴趣和研究成果。先后参与和主持过国家级、省部级等各级别课题多项，在报纸、杂志上发表文章数十篇。主编教材3部，其中主编的《金融监管学》被评为2008年北京市高等教育精品教材。

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、短期发展与长远发展的统一。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、成本一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

第一章 我国农村金融发展的历史回顾与反思	1
第一节 我国农村金融发展路径的反思	1
第二节 后危机时代中国农村发展战略与农村金融的发展	19
第二章 农村金融的协调发展与社会主义新农村建设	27
第一节 从公民的平等权到城乡协调发展	27
第二节 我国城乡二元结构与农村金融发展分析	30
第三节 我国农村金融的协调发展与“三农”金融服务体系的探索	36
第三章 农村金融监管的价值与实现机制	46
第一节 我国农村金融监管的价值分析	46
第二节 农村金融监管的实现机制	51
第四章 农村金融监管环境的完善与优化	67
第一节 农村金融监管的立法环境	67
第二节 农村金融机构的内部控制	74
第三节 农村金融机构的存款保险制度和引进战略投资者问题	82
第五章 农村金融的监管	85
第一节 农村商业银行的监管	85
第二节 农村信用社的监管	96
第三节 农村民间金融的监管	101
参考文献	109
后记	111

第一章

我国农村金融发展的历史回顾与反思

第一节 我国农村金融发展路径的反思

建设社会主义新农村是当前我国的一件大事，国家对“三农”问题的重视也提升了农村金融问题的重要性。近年来，农村金融的发展问题得到了经济学家和金融学家的广泛关注，研究的视角也各不相同。我国农村金融的发展并非一日之功，中国农村金融的长足发展必须通过农村经济社会的协调发展来加以提升。我国农村金融发展始终是一个值得探讨和反思的话题。

基于此想法，在本节中，笔者将我国农村金融的发展做一历史性的回顾。对中国农村金融发展脉络的梳理和分析，或许能够帮助我们对中国农村金融的发展提供一个思路。

回顾我国农村金融的发展进程，可以鲜明地看到，在这一制度变迁进程中，政府发挥了重要的作用，中国农村金融的发展深深地打上了政府的烙印。要了解中国农村金融的发展，就必须分析政府在农村金融发展中的主导作用，政府是中国农村金融发展和金融监管的重要载体。

对于我国农村金融而言，由于历史和现实的原因，农村金融走过了曲折的道路。如何破解农村金融问题，表面上看是农村资金的供给、流向及其管理问题，但背后却是农村经济社会的协调发展，是农村社会生产力和生产关系的问题。资金作为农业发展的三大要素之一，农村资金需求的背后反映着生产关系和金融制度。要为中国农村金融发展指出一条道路，就必须深刻了解中国农业、农村和农民的特质。简单地说，解决农村金融问题的背后更深层次的问题是解决农村经济社会的发展问题，是改变中国几千年的小农经济中农户与家庭圈层、农户与土地的依存关系，是把束缚在土地上的农民转移出来。新型农村金融是建立在工业

化、城镇化和新农村建设的基础之上的。

对中国农村金融的认识必须将其放在中国农村经济乃至中国经济这个大背景中。温铁军将中国的问题归纳为“基本上是一个人口膨胀而资源缺乏的农民国家追求工业化的发展问题”^①，而发展问题即“城市化和工业化如何从高度分散而且剩余量有限的小农经济提取积累的问题”^②。而中国农村经济研究的两个基本命题是“人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约下的土地制度变迁”^③和“城乡二元结构的基本体制矛盾制约下的农业剩余分配制度”^④。人地关系高度紧张与中国小农经济的“过密化”有关。

长期以来，在主流的对金融体系研究的模式中，有各种派别，但无外乎两种，即中介主导型的金融体系和市场主导型的金融体系。笔者认为，研究中国农村金融仅仅考察这两种情况是远远不够的，还需要考察在这两种情况背后的影响因素。在中国农村金融发展中，既无完全的中介主导型的金融体系，也无完全的市场主导型的金融体系。中国农村金融的发展倒是在一定程度上佐证了“制度主导观”的意义，在这一过程中政府的作用不可低估。这种观点认为金融是一组契约，这些契约的有效性取决于制度、政府和法律的性质及其实施机制，运行良好的制度和法律体系有利于金融中介和金融市场功能的发挥，而对于经济和社会的发展而言，重要的是金融体系提供的功能。归根结底，决定金融交易的规章制度、法律或者说“契约”的正是社会的上层建筑或者说是政府。这在中国农村金融的发展中特别明显。

一、中国农村金融发展的历史回顾

人类社会历经三次社会大分工，逐步确立了农业的地位。在传统的农业社会里，小农生产方式占据主导地位。老百姓以家庭为生产单位，男耕女织，自给自足是其主要特点，在这样的生产方式下，对于金融的要求是有限的。显然，在小农生产方式下，以山川地势、阡陌交通等为核心纽带编织的农村经济活动，其金融发展不可能有根本性的突破，它的发展是缓慢的。换言之，这种互不联系的小农经济决定了这种小农模式“独立王国”金融发展的局限性，其金融发展模式始终表现出了独立性、封闭性和综合性，这是与小农生产方式相适应的一种金融

① 温铁军：《“三农”问题与制度变迁》，北京，中国经济出版社，2009。

② 温铁军：《“三农”问题与制度变迁》，北京，中国经济出版社，2009。

③ 温铁军：《“三农”问题与制度变迁》，北京，中国经济出版社，2009。

④ 温铁军：《“三农”问题与制度变迁》，北京，中国经济出版社，2009。

发展模式。

当然,我国传统小农生产方式下的金融,其产生与发展并不是孤立存在的,还同中国特定社会制度环境相依存,是中国数千年封建生产关系的集中体现。中国农村金融发展模式数千年来深受中国社会、政治、经济以及文化等各种因素和环境的影响,形成了中国农村金融发展的特有现象,它是我国数千年以来特定社会制度环境下的特定产物。研究中国农村金融的发展一定离不开这一特定的社会制度环境。

中国农村金融发展历经数千年封建社会政权的更替,虽有起伏,但其本质并未曾有过根本变革。从始至终,中国农村金融都深深植根于其存在、发展的社会环境,并深受其影响,某种程度上甚至形成了制约农村金融发展的桎梏,因而,中国农村金融的发展也自然难以超越它产生的社会、政治和经济环境。

考察比较世界各国农村金融可以发现中国农村金融的发展受政权影响之深。可以说,中国农村金融从它产生的那一天起中国农村就成为政治的一部分,它的发展就打上了政权的烙印,并深受其局限和制约。

要研究中国的农村金融就离不开政治分析,不了解中国的政治就不可能深刻了解中国的农村金融。从表面上看,中国的农村金融脱胎于小农生产方式,但本质上,中国农村金融是与中国特定的社会制度、政府行为以及经济结构等因素相互作用、相互影响的。数千年的封建社会,经历了无数次的改朝换代和盛衰兴旺,然而中国农民的地位并没有根本的改变,农民始终处于社会的下层,尽管经过一些农民起义或多或少、或轻或重地改善过这种处于社会下层的境况。中国农民的社会地位决定了其包括金融在内的一切经济权利和社会权利都是极微弱的。中国农民不可能享受到充分的经济权利和金融权利,因而其所得到的金融服务也是极其有限的。当然,这种有限的服务反过来也会影响到农村社会的发展。

显然,包括农民在内的社会底层,要想提升自己的社会经济地位,仅仅依靠自己有限的力量是难以改变这种局面的。农村金融发展的落后性、独立性和封闭性,折射出的不仅仅是农民社会地位的低下,也折射出了农村社会生产力的落后和农村社会发展的落后。虽然,这种落后有着历史和现实的各种原因,但金融在其中所起的作用也是一个重要因素,二者互相影响。在我国沿海地区,今天的一些农村之所以较内陆地区城乡差别相对较小,同当地金融和社会经济协调发展不无关系。

中国金融发展史显示,中国的农村金融活动远在夏商时期就已经有萌芽,当时正是小农生产方式的起步阶段。换言之,中国金融活动最初是从农村金融开始的,由于小农生产方式对金融需求的有限、缓慢,它对农村金融的发展无过多过

高要求，因而，早期中国金融的发展极为缓慢。正是小农生产方式对农村金融需求的有限性，几千年来中国的农村金融远远落后于城市金融的发展。今天，我们依然能够在我国的一些偏远农村地区看到落后的身影，“交通基本靠走、通信基本靠吼、治安基本靠狗、收成全凭老天佑”的民间顺口溜正是这种现实的描绘，这样一种局面要使农村金融有一个大的发展是不现实的。没有农村社会经济的协调发展，就没有农村金融的发展；没有农村金融的发展，也就没有农村金融监管的规范。

政府和小农之间的关系是非常微妙的。政府要加强对小农的统治必然要依赖国家政权加紧对农村进行控制，而政府的这种扩张需要有美丽的外衣加以包装，要用各种各样美妙的幌子和招牌以掩盖其真正的意图，因此，一方面，政府扩张的速度总是快于小农扩张的步伐，政府势力延伸的力度也总是强于小农经济扩张的势力；另一方面，政府有时对小农的压榨比较隐蔽，在必要时政府也会采取一些含蓄或隐蔽的办法来减轻对小农的剥削。中国封建社会时期，历代统治者在建朝之初所奉行的“休养生息”、“藏富于民”等政策，多数是这样一种动机支配下所作出的缓和政策。

然而，尽管历代封建社会的政府也曾不断改变对小农的统治方法，提高对农民的统治水平，以维持政府和小农之间的均衡和协调，但由于农村范围大、农民数量多、传统农业生产方式落后等因素，从根本上说，这种调整下的平衡非常短暂，政府对小农的统治方式数千年间并无根本性变化。随着各种局势的变化，比如农村人口的增加，土地的减少，政府对小农的盘剥依然会加深，这突出表现为依赖程度的加深，表现为更加加剧对农村的控制和盘剥。这种对立和矛盾的变化决定了农村金融的发展、变化始终笼罩在政府行为的阴影之下。

中国农村金融发展由于受多种因素的制约而发展缓慢，时至今日，仍能看到一些传统农村金融产品的身影。中国农村金融最典型的表现形式就是由农村民间金融借贷、合会、银背或钱中、典当行等金融媒介所形成的一些初级金融形式，比如实物借贷、地租借贷等形式，它们是农村金融活动的最初形式和主要形式。在这种初级的金融活动下，人们对金融活动的信用认识是极其有限的，农村金融中比较典型的情形是“借一物，还一物”。可见，早期农村金融活动所要解决的是自给自足生产中出现的资金短暂缺少问题，这种资金短缺的时间性和空间性是很有限的，因而，早期这种借贷方式基本是同当时农村生产发展相匹配的。

随着农村商品货币关系的形成与发展，在中国数千年封建社会时期内，货币形式的借贷又走上了一种畸形的道路——“高利贷”形式，并逐渐演变成我国农村金融的典型形式。“高利贷”是中国封建社会生产关系的集中体现，“高利

贷”作为农村金融的基本形式是同农民的政治地位、经济地位、社会地位和财富的拥有量、占有的生产资料等密切联系的。

当处于下层的农民陷入困境而不得不向封建社会中的地主乞求借贷时，地主最乐于提供的就是“高利贷”。一些商贾富人、绅士官员等也乐于从事“高利贷”的行当。这一点在明清时期的笔记小说和文学作品中时有体现，如《红楼梦》中的王熙凤放过“高利贷”，《金瓶梅》中的西门庆也放过“高利贷”。

明清时期，中国曾出现十大商帮，其中不乏商贾富人从事“高利贷”的事例。晋商是明清时期经营票号业务的典型代表，积累了富可敌国的财富，一些商人也乐此不疲地从事民间借贷业务。这种风气一直延续到近代。这里笔者引用《山西票号史料》^①中的有关文献资料，对晋商从事农村金融借贷方面的情况作一描述，以利于读者对中国近代农村金融活动中的“高利贷”现象加以理解和分析。

据记载，晋商票号开拓者之一的毛鸿翔在任“蔚泰厚”总经理期间，积累资财日益丰厚，家世大发后，毛鸿翔又陆续扩展其生财之道。如同治三年（1864年）与其他4人投资15万两白银，将“蔚长厚”布庄改为票号；在光绪十八年（1892年）和光绪二十七年（1901年）分别投资白银6万两、10万两在平遥城内设立永泰庆票号和永泰裕票号；在平遥城内还独资开设永泰昌钱铺、晋泰昌布庄和日生烟店。日生烟店规模极大，为了便于经营，在曲沃县还建有制造旱烟的日生烟厂，并购买了数百顷的土地。毛家在邢村的土地不多，至宣统年间不过7顷左右，大部分土地是在晋南的安泽县府城一带，约有四五百顷，每年可收地租1000余石粮。为此，还在安泽城内开设了“义泰昌粮行”总店，在府城镇设有分店，该粮行除经营地租和粮食生意外，主要业务是向佃户放“高利贷”。

可以看到，毛鸿翔在积累了足够的财富后，经历了票号、烟草、钱铺、布庄、出租土地、粮行等过程后，依然选择从事了“高利贷”。在当时的中国农村中，许多的生意当挣钱到一定程度时，最后都要归结到放“高利贷”，这是因为“高利贷”的收益要远远高于票号的利润和投资实业的回报。

这种放“高利贷”的方式，一是青黄不接时放出，收获后回收；二是“欠租顶账”。放账的利息很高，人们称毛家的利息是“8斗9年30石”，即如借8斗粮，9年以后本利高达30石。毛家在邢村还开设有一所“隆泰当行”，专门从事“高利

^① 中国人民银行山西省分行、山西财经学院《山西票号史料》编写组：《山西票号史料》，太原，山西人民出版社，1990。

贷”剥削，该行经营的时间很久，直到1937年“七七事变”前才歇业。

由于“高利贷”资本的主要特征是它的寄生性和对经济的破坏性，因此，某些封建君主，曾企图用法律来限制过高的利率。中国很早就有国家农贷制度，国家的态度和行为对农村金融始终构成重大影响，但小农生产方式能够吸引民间借贷与之呼应，使几千年的“高利贷”绵延不断。

二、近代中国农村金融的发展

鸦片战争以后，中国沦为半殖民地半封建社会，城市金融难以发展，更遑论农村金融的发展。近代中国农村金融发展正是中国农村经济发展的缩影。

自19世纪60年代晚清政府启动洋务运动以来，尝试了各种近代化的举措，其中也包括一些金融方面的探索。然而，清政府为了应付内祸外患和连年的战争赔款，对农村经济资源的依赖和控制加强，非但没有对农村金融提供足够的援助，还使得与传统中国小农生产方式相适应的农村金融和传统中国的农村经济遭到了政府权力的过度入侵，而不断失去原本固有的内生性。不仅农村金融被压缩到狭小的发展空间，而且，几近形成的国家农贷制度也和工业化中的农民、农村和农业一样，成为“被遗忘的角落”。

20世纪以来，中国农村发展的道路包括知识分子主导的“乡村建设运动”、国民党政府推行的“乡村复兴运动”和中国共产党在革命根据地所进行的“乡村革命运动”，这是20世纪上半叶中国农村建设和发展的三条富有代表性的道路。这些不同的社会派别和政治力量对中国日益严重的农村衰败和“三农”问题的危机都给予了高度关注，它们将“三农”问题视为中国发展的关键性和根本性的问题并曾付诸努力，试图加以解决或改善。尽管它们之间的政见有异，但是相同之处在于它们都注意和认识到“三农”的发展问题是一个系统的工作，它是同社会发展和政治制度、经济制度、金融制度以及文化教育等密切相关的；它们都意识到了土地问题在中国“三农”发展中的重要性，必须进行土地改革。但是，它们在如何进行土地改革上却是明显地存在着一些分歧。由于本书的核心是有关中国农村金融发展问题，因此，笔者以中国农村金融发展为着落点和关注点，着重强调它们对于农村金融发展方面的观点，仅择其重要代表性事件略加简述。从知识分子晏阳初的定县实验、梁漱溟的邹平实验到实业家卢作孚的北碚实验，再到国民政府的“乡村复兴运动”（比较有代表性的是江西服务区和蒋经国的赣南新政），以及中国共产党的“乡村革命运动”，各种势力和政治派别都在农村金融方面有过一些积极的主张和努力，这些尝试和努力代表着20世纪前半叶中国农村建设道路上的探索。概括其间在农村金融方面比较有代表性的作为有：

一是尝试通过建立农村正规金融来改善农民生活。在南京临时政府、北洋政府时期，曾先后建立过兴农银行（1912年）、农工银行（1915年）等，这些正规金融机构虽然在其名称上有“农”字招牌，在其设立的宗旨中也曾不同程度地体现出为农工者融通资金的思想理念，但由于各种因素影响，比如政局不稳、经济衰败，使得这些银行资金微弱，实力有限，扶助“三农”实则有限。加之，它们所经营的业务与一般商业银行无异，在这样的背景下，可以想见这些银行很难惠及广大农民，多数名不副实，其经营宗旨和实际情况与农民实际上并无直接关系。这里还要提及一下1923年成立的“华洋义赈灾会”，这是在河北省香河县创建的我国第一家农村信用合作社。当时由于农村经济枯竭，信用社股金和存款很少，主要靠向“救灾会”借款维持，使得信用社演变成为另一种形式的社会救济团体。然而，由于农民地位低下，他们不可能参与信用社的任何经营管理，而主要由地主阶级及其代理人来经营管理。因此，这些金融机构在农村经济金融中所发挥的作用是十分有限的。

二是政府通过对金融机构注资以图影响农村经济。1927年以后，当时的国民政府试图通过资本渗透而影响农村，中国农村的传统金融呈现转型迹象。1928年苏、浙两省农民银行先后成立。1932年又成立豫、鄂、皖三省农村金融处，筹设豫、鄂、皖、赣四省农民银行。1933年设立了农业银行。1934年上海10家银行（包括商业银行和国家银行）组织中华农业合作银团，联合经营农贷业务。1935年将豫、鄂、皖、赣四省农民银行改组为“中国农民银行”。1936年仿照美国农业金融局建立总揽全国农村金融事业的农本局。金融资本渗透到农村的主要方式和渠道之一是由国民党政府组建、由农民银行参与的农村信用合作组织，再加上利率低于“高利贷”和实物借贷，这就成为进入农村金融的最有效方式。这些组织成立的条款都有为农民供给资金、复兴农村经济、促进农业生产改良进步等方面的规定，在发展过程中也为农民、农业和农村作出一些贡献。

国民政府在“乡村复兴运动”中，值得一提的是蒋经国领导的赣南新政，在这场运动中提出了“农村社会之进化，须借政治、经济、文化等各方面的力量推进，决非某一力量能使之突进……务使农业、合作、教育、卫生、工业均配合于地方自治内，彼此联系，因此，它们力主管、教、养、卫连锁推进，农民不能，吾人鼓励之，进行有障碍，即协助解决，事业乏经费，则介绍金融机构投资，若推而不动，或动而不速，均委婉引导，任其循次渐进，决不越俎代庖，处处在培养农民自动能力，激发互助精神，使之能自治、自学、自给、自卫，以至

于自强不息”。^①

三是一些金融或实业人士的积极努力，影响了农村金融。如实业家卢作孚强调，农村建设不仅仅是农村的教育方面，也不只是在救济方面去救济农村里的贫困，而是要把农村现代化建设起来。他吸引新的投资项目，发展包括金融在内的农村经济；举办文化教育事业和农村公益事业，丰富农村文化事业；开展民众教育活动，开启民智，他的12字方略是“树民风、启民智、谋民生、保民享”。又如，民国时期著名的金融实业家张嘉璈在担任中国银行的经理后，曾经做了大量发展民族工业和扶持农村经济的工作。张氏领导下的中国银行曾经创办农业贷款，带头把资金投向农村和内地，支持农村经济复兴和农业生产发展。在他的带领下，中行积极支持铁路、公路、航运等交通事业，为促进国民经济基础设施建设提供大量贷款；大力支持民族工商业发展，发起并组织了“国货公司”，以促进国货产品的生产和销售；兴办保险业务，开拓投资、信托和储蓄业务，以多种形式和多渠道支持经济事业繁荣。这些行为在一定程度上促进了农村经济社会的发展，也为农村金融的发展奠定了基础。

考察中国近代出现的银行等金融机构，可以看到从1897年国人自办的首家近代新式银行——中国通商银行开业，一直到此后的大清户部银行、交通银行以及到民国时期的各种银行，其建行和办行的宗旨基本上都是为了解决军事、财政、金融等燃眉之急而草草创立的，鲜有创设银行是完全出于民生目的而设立的，至于真正意义上是专门为解决农村和农民问题而服务的近代银行则几乎没有，虽然一些银行名义上也有“农业”、“农村”或“农民”等“农”字样，但能从根本上做到真正为农村服务的金融机构则比较罕见。

不过，以今天的眼光来审视中国近代涌现出的许许多多银行，也需要以客观科学的态度评价。由于各种因素，这些近代新式银行在农村经济社会发展方面的作为非常有限，虽然也不乏个别银行曾在农村金融领域有先进思想并有所作为，然而当它们全然还来不及考虑农村金融的一些深层次问题时，接连不断的内外战争和动荡的局势已经难以成就它们的愿望。事实上，从鸦片战争到新中国成立的一百多年间，没有一家近代金融机构能够来得及全面完整地为农村金融的需求系统地做一些工作。因此，这些近代新型银行在促进农村金融和农业发展方面的作为是很有限的，甚至部分银行还最终成为吸取小农经济剩余的管道。

到了民国中后期，资本主义借贷关系随着西方列强的入侵输入我国而渐趋稳固，但这种资本主义借贷关系并未对农村金融起到积极的作用，却与官僚买办联

^① 项继权：《中国农村建设的百年探索及路径转换》，载《中国社会科学文摘》，2009（9）。

结在一起，发展成为官僚资本主义借贷。同时，民国时期的中国农村，由于商品生产和交换关系的落后，以及受金融借贷关系在农村缺乏延伸的基础、商品生产不发达等各种因素的制约，使得资本主义金融借贷形式难以超越传统的农村“高利贷”形式，“高利贷”仍然成为旧中国农村金融活动的基本形式。这时的民国政府不仅未能遏制农村金融和农村经济的衰败，反而恶化了中国农村矛盾，当时由土地制度引发的中国农村金融和农村经济，以及整个中国社会一样处于风雨飘摇的动荡之中。而处于崩溃边缘的小农经济对整个经济和社会发展的制约，也在一定程度上动摇了其统治，为了加强统治、改善统治，政府在农村金融发展上也做过尝试性的努力，但这种努力非常有限，而且由于各种原因也最终未能坚持下去。

三、新民主主义时期农村金融的发展

中国共产党领导的革命根据地开展了“乡村革命运动”，提出了“消灭封建土地所有制，实现耕者有其田”的目标，围绕这一目标进行了农村金融革命。可以说，我国社会主义农村金融事业是伴随革命根据地的创立和发展而逐步发展起来的。新民主主义革命时期的金融工作主要体现在两个方面：一是创建具有社会主义性质的劳动银行、工农银行以及中华苏维埃国家银行等银行机构（1928年2月，广东省海陆丰成立了劳动人民银行，1931年11月7日在瑞金召开中央苏维埃第一次代表大会上成立了中央苏维埃共和国国家银行），并发行了在根据地范围内流通的货币，相应开展了组织存款、发放贷款等银行业务，从而成为根据地金融事业发展的主导力量；二是倡导并帮助根据地群众开展合作金融，开展以互助共济为宗旨的资金借贷活动，并建立了自己的合作金融组织——农村信用合作社，使之成为根据地金融事业的基础。第一次国内革命战争时期的1927年在湖北省黄冈县农民协会领导下，创建了第一个信用合作社。第二次国内革命战争时期，海陆丰、湘赣、川陕、陕甘宁等革命根据地先后建立起了为农民服务的信用合作社。上述两方面的工作共同构成革命根据地农村金融事业的主体，它们在打击农村“高利贷”剥削、解决根据地人民生产与生活中遇到的资金困难、促进根据地经济的发展以及支援革命战争等各个方面，都发挥了十分重要的作用。

从抗日战争到解放战争胜利，中国共产党先后在抗日根据地和解放区建立了30多家自己的银行。到了解放战争时期，随着各解放区逐步连成一片，各解放区银行及其新开展的货币发行与流通、银行信贷与结算等活动逐步由分散走向统一，并最后发展成为中央政权进入大城市之后城市金融事业的基础之一。在解放区各地普遍建立与发展起来的信用社等劳动群众合作金融组织则较全面地承担起

农村货币与资金融通的任务，并逐步发展成为全国解放之后我国社会主义农村金融的牢固基础。新中国成立前，全国农村信用社的发展壮大（约有 880 多个）为我国社会主义农村金融体系构建了雏形。1948 年 12 月 1 日，在河北石家庄成立的中国人民银行即是在四家根据地银行的基础上合并而成的。

四、新中国成立以来政府主导的农村金融变迁与路径转换分析

简单地说，新中国成立以来，我国社会主义农村金融体系在形成、发展和演变的过程中经历了两次重大变革，在这两次转变中，我国农村建设和农村发展的战略目标、建设方式和具体策略都有重大转变，这些都对农村金融的发展、变迁产生了重大影响，而这每一次的重大变革后面的农村金融发展无不与政治和政府意志紧紧联系在一起。

（一）新中国成立初期的农村金融制度变迁（1949—1957 年）

新中国成立初期，我国农村金融制度的路径转换是同农村合作化和集体化相联系的，这一时期的农村金融可用“废旧立新”来概括，即一方面废除旧的金融制度，另一方面积极建立新的金融制度。

在新中国成立初期（大体在 1949—1952 年）的农村金融变革是同没收官僚资本银行、改造私营钱庄、建设国家银行、统一币制等相联系的。中国人民银行本着“深入农村，帮助农民，解决困难，发展生产”的方针设立银行机构，在农村普遍建立银行营业所，帮助农民发展信用互助合作组织，建立信用互助合作社，从而形成了以国家银行为领导、以信用合作为助手的农村金融体系的基本框架。

1950 年 3 月和 12 月分别召开了全国金融工作会议，通过了《筹设农业合作银行的提案》，提出农村信用社是组织农民自助的基层信用组织，大力倡导并帮助农民发展资金互助组织，建立信用互助合作社，初步形成以国家银行为领导、以农村信用社为基础的社会主义农村金融体系。次年 5 月的第一届全国农村金融工作会议，明确提出“深入农村，帮助农民，解决困难，发展生产”的农村金融发展方针和在全国范围内普遍试办各种信用合作组织的具体要求，对农村信用合作社的性质作了明确规定。1951 年 8 月中国人民银行、中华全国合作社联合总社《关于农村信用合作社工作注意要点的联合指示》规定信用合作社由人民银行负责组织和领导。同月，经政务院批准中国农业合作银行正式成立（但其业务尚未展开，1952 年 7 月就因精简机构而被撤销）。

其后几年，中国农村金融组织体系得到进一步的发展。1955 年 3 月，国务院批准成立中国农业银行（作为中国人民银行的一个直辖行，归人行领导）。与