



金融发展理论前沿丛书

教育部人文社会科学研究规划基金项目(10YJA840042)资助成果
国家“211工程”第三期项目成果

王伟 著

中国农村政策性金融的功能优化与实证分析

ZHONGGUO NONGCUN ZHENGCEXING JINRONG DE
GONGNENG YOUHUA YU SHIZHENG FENXI

 中国金融出版社

金融发展理论前沿丛书

教育部人文社会科学研究规划基金项目
(10YJA840042) 资助成果
国家“211工程”第三期项目成果

中国农村政策性金融的 功能优化与实证分析

王 伟 著

 中国金融出版社

责任编辑：孔德蕴 王素娟
责任校对：张志文
责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村政策性金融的功能优化与实证分析 (Zhongguo Nongcun Zhengcexing Jinrong de Gongneng Youhua yu Shizheng Fenxi) / 王伟著. —北京: 中国金融出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5771 - 9

I. ①中… II. ①王… III. ①农村金融—金融政策—研究—中国
IV. ①F832.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 242712 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)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 14.5

字数 224 千

版次 2011 年 1 月第 1 版

印次 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5771 - 9/F. 5331

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

前言

中国仍然处在社会主义市场经济的初级阶段，处于经济转轨、转型与赶超时期，生产力水平不够高，市场经济不够完善，人口众多，区域差异大，经济发展不均衡。在这种基本国情之下，我国仍然存在着“三农”、中小企业、低收入者住房、西部大开发、扶贫开发、企业“走出去”、对外援助、节能减排、科技开发、自主创新、生态环境保护、就业、助学、灾后重建、支持西藏和新疆经济发展等国民经济重点领域和薄弱环节。这种国情之下，需要持续不断的、巨额的政策性资金代表政府的意愿加以扶持和发展的行业或领域不胜枚举，其政治效益、社会效益远远大于经济效益。从这个意义上来讲，中国比世界上其他国家更加需要发达配套的、实力强大的政策性金融。因此，2010年中央一号文件提出要“加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节的支持力度”，并首次明确要求“加快发展政策性农业保险”。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，强调要“加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系”，同时要“健全政策性农业保险制度”。

“三农”问题是中国的天字第一号重大战略性问题，农村金融尤其是农村政策性金融，则是破解这一重大难题的重中之重和关键之关键，也是落实科学发展观的内在要求和必然结果。在现代农村金融制度体系中，农村政策性金融是不可或缺的一个重要组成部分，是国家保障农村社会弱势群体金融发展权和金融平等权的特殊制度安排，也是世界各国普遍实行的用于支持农业和农村发展的一项金融制度，具有深刻的基本经济学和金融学含义。我国现代农村金融体系的构建，应坚持多种农村金融中介形式多元化协调发展的基本原则。

然而，在目前农村商业性金融机构基于利润最大化原则而逐步收缩农村地区金融业务，农村合作性金融机构在定性问题上摇摆不定，村镇银行、贷款公司等新型农村金融机构趋利性日益凸显的情况下，农村政策性金融机构的特有功能与主导性、主动性的骨干作用则应该义不容辞地充分体现出来。农村政策性金融改革与可持续发展应该建立在金融功能观的基础上。

特别值得一提的是，经济学家贾康曾主持研究过多项开发性金融课题（2005年、2006年），近年来他通过多种媒体，不断呼吁要重视政策性金融问题。不久前，他郑重提出了“一个不容回避的问题——建立和发展中国政策性金融体系”，建议要“抓紧研究，特别是在当前有压力的情况下研究：如何在中国建立和发展政策性金融体系”。^①所以，本书对农村政策性金融制度创新、制度功能及其实现机制问题的研究，不仅进一步深化了政策性金融学理论体系及其学科建设，而且具有很强的现实针对性，有助于完善我国政策性金融体系，充分发挥农村政策性金融支持农村改革发展的功能作用。

本书基于农村金融需求视角与金融功能观分析范式，采用描述性研究与实证分析、比较研究相结合的研究方法，研究农村政策性金融制度的功能结构理论，在实证分析我国农村政策性金融制度供求失衡现状的基础上，借鉴国外相关经验，探讨如何构建功能完善的我国农村政策性金融制度体系。第一，本书研究了农村政策性金融制度的一般理论问题，并构成了本书的基本理论基础。如农村政策性金融制度的含义、特征、界定标准与对农村政策性金融机构内涵特征的一般描述和概括，农村政策性金融功能结构的十大要素，农村政策性金融制度的理论依据以及基于我国农村金融排除度实证分析视域下的政策性金融制度持久存在和发展的客观必然性等内容。第二，按照农村政策性金融需求的微观性与宏观性相统一的要求，对于农户、农村企业和地方政府等不同需求主体对农村政策性金融需求的特点及影响因素进行实证分析。第三，从我国农村政策性金融制度供给方面，探讨我国农村政策性金融的历史演进或制度变迁，并运用现代行为金融学理论与方法，对我国农村政策性金融功能弱化或制度非均衡问题进行深入探析。第四，对农村政策性金融制度的其他主要载体，即农村合作金融、商业性金融与社保金融的社会功能及其实现机制进行初步探

^① 贾康. 建立和发展中国政策性金融体系不容回避 [J]. 今日中国论坛, 2009 (4).

讨。第五，按照农村政策性金融的功能构成要素，从十个方面比较研究世界各国完善农村政策性金融制度功能体系的基本经验，并进行了一般性概括。第六，根据农村政策性金融制度功能优化的要求，主要从完善我国农村政策性金融制度体系的路径选择与对策上，提出一系列政策建议，以构筑功能完善的农村政策性金融制度新体系。

本书是教育部人文社会科学研究规划基金项目“农村政策性金融制度创新的社会学研究”（10YJA840042）资助成果之一。我的研究生刘子赫、刘力分别撰写了本书的5.1、5.2部分，陈阳博士撰写了5.3部分；张艳娟博士、田杰博士等也参与了一些问题的讨论并提供了相关资料，特致谢意。同时，我也对中国金融出版社编辑老师的严谨细致、精益求精的敬业精神深感钦佩，在此一并表示感谢。

本书旨在进一步繁荣我国政策性金融事业，推进政策性金融学的学科建设与理论研究。由于水平和条件有限，书中错误与不足之处在所难免，真诚地希望广大读者批评指正，真正地体现出“百花齐放，百家争鸣”的学术氛围。

王伟

2010年11月

目 录

1 引言	1
1.1 研究问题的由来	3
1.2 文献综述	5
1.2.1 金融发展理论研究	5
1.2.2 政策性金融理论与实践研究	7
1.2.3 农村政策性金融研究	12
1.2.4 政策性农业保险研究	17
1.3 研究目的与技术路线	18
1.4 研究内容与研究方法	19
1.4.1 研究内容	19
1.4.2 研究方法	22
1.5 主要创新点	22
2 农村政策性金融的制度特征、功能解释与客观必要性	25
2.1 农村政策性金融制度的含义及特征	27
2.1.1 农村政策性金融的制度内涵与界定标准	27
2.1.2 农村政策性金融的制度特征	29
2.1.3 农村政策性金融机构的含义与基本特征	30
2.2 农村政策性金融的功能结构	33
2.2.1 农村政策性金融制度的功能内涵	33
2.2.2 农村政策性金融的十大功能要素	34
2.3 农村政策性金融制度安排的理论依据及现实意义	36
2.3.1 农村政策性金融制度不可或缺、不可替代的理论依据	37

2.3.2	我国农村金融排除度下的政策性金融制度持久存在和发展的客观必然性	42
2.4	尤努斯及其乡村银行的政策性金融实践及启示	53
2.4.1	尤努斯创办乡村银行的动因：扶持弱势群体	53
2.4.2	乡村银行的贷款对象及条件	55
2.4.3	孟加拉国乡村银行的启示	56
3	我国农村政策性金融需求实证分析	59
3.1	农户对农村政策性金融的需求及特点	61
3.1.1	农户对农村政策性金融的需求情况调查	61
3.1.2	影响农户政策性农业保险需求的因素分析	67
3.1.3	农户对农村政策性金融需求的特点	72
3.2	农村企业对农村政策性金融的需求及特点	74
3.2.1	农村企业对农村政策性金融的需求情况调查	74
3.2.2	农村企业对农村政策性金融需求的特点	78
3.3	地方政府对农村政策性金融的需求及特点	80
3.3.1	地方政府对农村政策性金融的需求情况调查	80
3.3.2	地方政府对农村政策性金融需求的特点	83
4	我国农村政策性金融制度供给及功能弱化问题	85
4.1	我国农村政策性金融制度变迁	87
4.1.1	新中国成立之前的农村政策性金融	87
4.1.2	新中国成立之后到机构专营的农村政策性金融	90
4.1.3	机构专营后的我国农村政策性金融	93
4.2	我国农村政策性金融功能弱化的实证分析	97
4.2.1	我国农村政策性金融功能性缺陷的主要表现	97
4.2.2	我国农村政策性金融功能效应实证分析	101
4.3	我国农村政策性金融功能弱化的原因与后果	104
4.3.1	我国农村政策性金融功能弱化的行为金融学分析	104
4.3.2	关于农村政策性金融市场化运作问题的剖析	109
4.3.3	我国农村政策性金融功能弱化的不良后果	114

5 我国农村合作金融、商业性金融与社保金融的社会功能	119
5.1 我国农村合作金融的社会互助功能	121
5.1.1 农村合作金融的基本功能	122
5.1.2 农村合作金融与政策性金融的关系国际比较	123
5.1.3 完善我国农村合作金融社会互助功能的对策	126
5.2 我国农村商业性金融的社会责任功能	129
5.2.1 农村商业性金融承担的社会责任功能及作用	129
5.2.2 完善我国农村商业性金融社会责任功能的途径	132
5.3 农村社会保障金融的特殊功能及对策	134
5.3.1 农村社会保障金融的含义与功能	134
5.3.2 我国农村社会保障金融发展的对策	136
6 国外优化农村政策性金融制度功能的经验和做法	141
6.1 基于农村政策性金融功能构成要素的国际比较	143
6.1.1 农业政策性导向功能的实现机制比较	143
6.1.2 农业生产扶植功能的实现机制比较	144
6.1.3 农业基础建设开发功能的实现机制比较	146
6.1.4 农产品价格支持功能的实现机制比较	147
6.1.5 农村扶贫开发功能的实现机制比较	148
6.1.6 农村专业性服务与协调功能的实现机制比较	151
6.1.7 农业政策性保险（担保）功能的实现机制比较	153
6.1.8 农村金融市场补缺性功能的实现机制比较	155
6.1.9 农村政策性金融诱导性功能的实现机制比较	156
6.1.10 有限金融性功能的实现机制比较	158
6.2 国外完善农村政策性金融功能的基本经验	159
7 构筑功能完善的我国农村政策性金融制度新体系	165
7.1 从“三农”问题战略高度，科学认识和重视农村政策性金融制度	167
7.2 按照功能观点完善农村政策性金融体系和明确职能定位	169
7.3 构建以农村政策性金融为主导的农村金融协调发展机制	173
7.4 加快发展政策性农业保险	175

7.4.1	科学认识政策性农业保险制度的内涵与意义	176
7.4.2	政府对政策性农业保险发展的支持方式	179
7.4.3	农业巨灾风险的保险处理技术及转移分散模式	181
7.4.4	建立农村政策性信贷与农业保险相结合的银保互动机制	184
7.4.5	加快发展政策性农业保险的基本对策	185
7.5	构筑“政合合一”的农村政策性金融组织体系	188
7.6	建立健全农村政策性金融支持保障机制	190
7.6.1	切实加快农村政策性金融立法工作	190
7.6.2	建立适合于农村政策性金融（保险）特点的特殊的金融 监督制度	191
7.6.3	建立自动稳定的农村政策性金融利益补偿机制	193
附录	197
附录一	农户政策性金融需求问卷	199
附录二	农村企业政策性金融需求问卷	202
附录三	地方政府政策性金融需求问卷	205
附录四	农户农业保险调查问卷	208
参考文献	211

金融发展
理论前沿丛书

1
引言

1.1 研究问题的由来

农村政策性金融是农村金融体系中不可或缺的一个重要组成部分，是国家保障农村社会弱势群体金融发展权和金融平等权的特殊制度安排。古今中外，一直普遍持续存在着专门服务和支持农村弱势群体政策性金融活动。农村地区是政策性金融最能直接发挥其特殊功能作用且最能体现其价值的领域和舞台之一。农村政策性金融也是政策性金融理论体系的一个重要研究内容。一般来说，所谓农村政策性金融，是指在一国政府的支持和鼓励下，以农村金融资源配置的社会合理性为最大目标，以政府政策性扶植的农村地区弱势群体为金融支持对象，以优惠的存贷利率或信贷、保险（担保）的可得性和有偿性为条件，在专门法律的保障和规范下进行的一种特殊性资金融通行为和制度安排。由于农业的重要性与弱质性，无论是发达国家还是发展中国家、经济转轨型国家，都十分重视和扶植农业，普遍建立了农村政策性金融制度，有效地将财政与金融、计划与市场、宏观与微观、直接管理与间接管理巧妙地、有机地结合起来，充分发挥农村政策性金融特有的功能与作用。因此，农村政策性金融始终是农村金融研究的重要领域之一。

业界普遍认为，农村金融目前仍然是我国金融体系的薄弱环节，“贷款难”是农民增收的主要制约因素，而长期以来主要依靠现有商业银行和农村信用社不可能解决有效服务“三农”发展的金融需求问题，因为这类正规金融机构与农村借款人之间的信息不对称和借款人方面存在的逆向选择和道德风险行为，以及正规金融机构方面存在的成本、风险与收益的不对称，导致其“嫌贫爱富”并日益缩减在农村地区的金融业务，这种外部性约束形成农村金融的恶性循环。所以，在现阶段，我国不能单纯依靠市场机制作用来解决农村资金外流问题，也不能仅靠银行履行社会责任来解决农村信贷投入不足问题。

“三农”问题是中国的重大战略性问题，农村金融，特别是农村政策性金融，则是破解这一重大难题的重中之重和关键之关键，也是落实科学发展观的内在要求和必然结果。在我国，虽然建立有农村政策性金融制度，并发挥了一定的作用，但从现状来看，存在不少问题，主要表现是：对农村政策性金融的必要性与功能作用认识不足；农村政策性金融功能不完善，包括政策性银行、

政策性农业保险、政策性信用担保、公益信托以及政策性投资基金、资产管理等在内的相互补充的农村政策性金融体系不健全；中国农业发展银行的资金来源渠道单一，业务范围狭窄，经营困难重重，发展步履维艰，支农力度和效应、效率都不容乐观，而且日益倾向于盈利性的商业性业务而偏离其制度宗旨，未能充分发挥其应有的支农服务骨干和支柱作用；政策性农业保险制度也仍然处于试点之中，举步维艰。

关于我国农村政策性金融与农业保险为什么会出现这种发展的困惑、困境，以往的研究（成思危，2005；刘锡良，2006；韩俊，2007）大多认为，是由于中国农业发展银行职能单一、机构定位不明，农村政策性金融功能不健全。那么，农村发展具体需要什么样的政策性金融功能？或者说，农村政策性金融的特有功能是什么？许多学者（周霆、邓焕民，2005；刘锡良等，2006）也提出了这个问题，但未能继续深入下去并解决好这个问题，学术界对此还没有进行专门系统的研究，相关的分析也缺乏大量实证数据的支撑，其说服力尚显薄弱。众所周知，基于功能观点（Functional Perspective）的视角分析金融体系和金融中介，是相对于传统的机构观点（Institutional Perspective）的金融分析范式的重大转换；相关研究结果表明，金融机构形式的变迁也最终将由其所履行的功能决定。因此，为了适应农村改革发展和社会主义新农村建设的要求，迫切需要从完善农村政策性金融功能及制度体系的角度，对我国农村政策性金融制度加以改革，促进其可持续发展。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），也强调要“加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系”，同时要“健全政策性农业保险制度”；2010年中央一号文件提出要“加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节的支持力度”。以完善和优化农村政策性金融制度功能为突破口，有助于促进我国农村政策性金融制度创新，进而推进整个农村金融体系的协调与可持续发展，提高农村金融服务质量和水平，本书正是针对这一现实需要，对解决我国农村政策性金融（包括政策性农业保险）改革和发展实践中所面临的问题进行理论探讨。

从理论价值与学科建设方面来看，一方面，政策性金融学是20世纪80年代兴起的一门金融学科，目前国内已经开始招收政策性金融学专业的硕士生和

博士生,许多高校还开设有政策性金融方面的本科生课程。在政策性金融理论体系中,农村政策性金融也是重要的研究内容之一。另一方面,20世纪最后二三十年,随着经济全球化、经济金融化、金融全球化的日益深入,金融发展问题越来越引起学者和决策层的高度关注,探究金融发展理论,构建发展金融学也势在必行。金融发展不仅要维持商业性金融的可持续发展,而且还包括与之对称、平行、并列和互补的政策性金融的可持续发展;不仅要维持本国的商业性金融和政策性金融的可持续发展,而且还要维持世界各国——既包括发展中国家、经济转型国家,也包括发达国家的商业性金融与政策性金融的可持续发展。进而,政策性金融(包括农村政策性金融)也就必然成为金融发展理论体系的重要研究内容之一。另外,随着金融类学科专业的调整,原农村金融专业并入金融学专业,原分类较细的农村金融系列课程也归纳和重新组合为一门农村金融学课程。与此相对应的是,农村金融学理论体系及内容也需要重新整合完善,其中也包括对农村政策性金融制度功能与体系建设问题的重新认识与完善研究。因此,探讨农村政策性金融理论与实践问题,也是金融发展与政策性金融、农村金融理论研究及学科建设的迫切需要。

综上所述,本书研究成果不仅可以丰富政策性金融、金融发展与农村金融理论研究成果,深化同类问题研究,推进政策性金融学、发展金融学和农村金融学学科建设和理论体系的完善,而且可以为政府部门提供决策咨询,为我国农业政策性银行改革与政策性农业保险发展进而构建功能完善的现代农村金融制度体系提供新的政策思路和决策参考。

1.2 文献综述

本书主要从相关的金融发展理论研究、政策性金融理论与实践研究、农村金融与政策性金融研究、农业保险与政策性农业保险研究等方面,对前期国内外相关的学术文献进行理论综述。

1.2.1 金融发展理论研究

从历史渊源来看,西方学者很早就有关于金融发展问题的论述,但较系统全面的金融发展理论主要是在20世纪六七十年代发展起来的。自从1969年戈

德史密斯出版《金融结构和金融发展》专著以来，金融发展理论一般经历了金融结构论、金融深化论、金融约束论和金融可持续发展论等理论阶段。

戈德史密斯的金融结构论是把金融发展定义为金融结构的变化，金融结构是一国现有的金融工具和金融机构的总和。金融机构（包括开发银行等所谓重要的金融机构）主要是在上层建筑中从事活动，无论是在金融机构发展的初期还是后期，中央计划经济中的政府都完全拥有、经营并控制金融机构。金融上层建筑的规模普遍小得多，这必然导致较低的金融相关比率（FIR 值）。金融体系的作用只是行政分配商品、劳动力的补充和附属，而不是资源配置中的一个独立要素。金融资产中的主要债权也都属于政府或政府机构。

金融深化论是金融压抑和金融深化两种理论的合称，由麦金农和肖在 20 世纪 70 年代初提出，其后至 80 年代末，一些经济学家在麦金农—肖金融深化框架内，通过建立数学模型对金融深化论又加以了严格论证。在金融资源配置主体问题上，金融深化论之前的主导性看法是，金融部门和其他经济部门不同，金融部门的有效运行离不开政府的干预，政府金融管制在经济上适用、政治上便利，因而五六十年代成为发展中国家管制金融的高峰时期。但金融深化论对此提出了质疑，认为正是由于政府对金融的过多干预（利率和汇率行政管制），才导致了金融压抑和金融“浅短”（Financial Shallow）现象，因而主张通过解除政府对金融的过度干预，推行市场金融制度——实质上是金融自由化，来实现深度金融。然而，由于这种理论是建立在与现实经济生活相脱离的完全竞争市场假设上，加之一大批非洲、亚洲和拉丁美洲的发展中国家据此理论的实践大多以失败而告终，金融深化论也就成为一种不切合实际的一厢情愿，并引起许多质疑与思索。

针对金融深化论的缺陷，20 世纪 90 年代初，一些从事金融理论研究的经济学家在汲取内生增长理论的“给养”后，将内生增长和内生金融中介体或金融市场纳入了其所建立的大量的理论模型和实证模型中，同时引入了与完全竞争相悖的不确定性（偏好冲击、流动性冲击）、信息不对称（逆向选择、道德风险）、不完全竞争、外部性等因素，形成了内生金融论。该理论认为，金融发展并不意味着完全走由市场配置资源的市场金融之路。由于金融自由化需要一些良好的、严格的宏观经济环境和微观基础先决条件，所以那些暂不具备这些条件的发展中经济和转型经济国家必须另辟蹊径，适宜于走政府有控制、

有限制的金融政策的“金融约束”这样的金融发展之路。内生金融论强调了政府在流动性（流动资产）的提供方面发挥着重要作用，政府是流动性的公共供给者。

然而，20世纪90年代初的发展金融理论家对金融发展不当所导致的危害认识不足，如对金融发展转化为金融动荡和金融危机机理的研究有所欠缺等。20世纪80年代以来，特别是进入90年代以后，金融危机和动荡不断困扰世界各国；同时，经济金融日益全球化、经济日益金融化、社会资产日益金融资产化。1997年爆发的东亚金融危机更是震撼全球，也暴露了主流经济学界在揭示现代经济金融发展规律方面的无能为力，直接宣布了六七十年代以来发展金融理论的终结。在这种理论和现实背景下，以金融资源论为基础的金融可持续发展理论（白钦先，1998）应运而生。该理论从金融资源理论的角度，强调了政府金融（政策性金融）主体在金融资源配置中的独特作用，以及政策性金融可持续发展的重要意义，认为金融发展不仅要维持商业性金融的可持续发展，而且还包括与之对称、平行和并列的政策性金融的可持续发展；不仅要维持本国的商业性金融和政策性金融的可持续发展，而且还要维持世界各国——既包括发展中国家、经济转型国家，也包括发达国家的商业性金融和政策性金融的可持续发展（白钦先、王伟，2004）。

1.2.2 政策性金融理论与实践研究

在政策性金融发展研究方面，国内外许多专家学者从多种视角进行了一些探索，其中主要的理论观点可以概括如下。

1.2.2.1 对政策性金融概念的多元化解理解

国内外对政策性金融有多种称谓，如国家金融、政府金融、公共金融、制度金融、特殊金融、财政投融资、公共投资、开发金融等。在英文文献中多译为 Policy - Based Finance (Tasuku Takagaki, 2002)，日文中称为“公的金融”（瞿强，2000）。研究者一般是从与商业性金融相互对称、平行与并列的角度来理解和界定政策性金融概念的（白钦先，1998；曾康霖，2004；Ng Kee Choe, 2002）。王伟（2008）认为，扶贫性金融（曾康霖，2004）、弱势金融（王爱俭，2006）也属于政策性金融范畴和政策性金融学研究的内容之一。政策性金融实质上是一种实现政府金融职能的特殊形式（杨涛，2008），国家信