



中青年经济学家文库

ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中国农村普惠金融发展研究

彭向升 / 著

Research on China's Rural Inclusive Finance Development

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中青年经济学家文库

闽南师范大学学术著作出版专项经费资助

中国农村普惠金融发展研究

Research on China's Rural Inclusive
Finance Development

彭向升 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村普惠金融发展研究/彭向升著. —北京:
经济科学出版社, 2018. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9707 - 5

I. ①中… II. ①彭… 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 (2018) 第 206508 号

责任编辑: 程晓云 王金红

责任校对: 刘 昕

版式设计: 齐 杰

责任印制: 王世伟

中国农村普惠金融发展研究

彭向升 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxchs. tmall. com](http://jjkxchs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 13 印张 260000 字

2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9707 - 5 定价: 38. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

普惠金融，其核心内涵是包容与普惠，旨在建立能有效、全方位为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系。发展普惠金融，就是要不断提高金融覆盖面和渗透率，注重保护贫困、低收入人口和小微企业等弱势群体享受金融服务的权益。2013年11月，党的十八届三中全会提出要“发展普惠金融”，即建立能够有效、全方位地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系。2015年10月，党的十八届五中全会提出了“全面建成小康社会新的目标要求”，特别强调要“坚持共享发展”，“实施脱贫攻坚工程”。2017年10月，党的十九大提出要“实施乡村振兴战略”，提出必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。

发展农村普惠金融应是下一步我国金融体系改革的重点所在，是实施乡村振兴战略，实现农民尤其是农村贫困人口共享发展，实施金融扶贫的重要途径。研究我国农村普惠金融的发展，非常关键的核心问题就是正确处理好中国农村普惠金融发展中的政府与市场关系，发挥好市场和政府的作用。本书以马克思经济学有关农业、金融发展和农业发展的金融支持理论，以及中国特色社会主义相关理论为指导，在梳理中国农村普惠金融发展现状的基础上，分析了当前中国农村普惠金融发展面临的问题、原因及形成机理，并在借鉴国外农村普惠金融发展经验的基础上提出了促进中国农村普惠金融发展的总体框架设计。在这一框架引导下，从政府和市场作用的视角提出中国农村普惠金融发展要重塑政府与市场关系，发挥市场

的决定性作用和更好地发挥政府的引导扶持作用，并提出了中国农村普惠金融发展的政策建议。本书内容包括导论、正文八章、结论三大部分。

导论：从中国共产党十八届三中全会和十八届五中全会以及党的十九大精神出发，提出了本书的选题是中国农村普惠金融发展研究。农村普惠金融发展的关键问题就是理顺政府和市场关系。在这个视角下，总结了本书研究的理论意义和现实意义。导论对国内外学者有关农村普惠金融的观点和论述进行了归纳和总结，阐述了本书运用的分析方法，解决问题的思路和研究的内容，并提出了本书的主要观点。

第一章：农村普惠金融发展的范畴界定与理论依据。本章对农村普惠金融发展的相关范畴进行了界定，并梳理了马克思主义、西方经济学和中国特色社会主义理论关于农村普惠金融发展的相关理论作为本书的理论依据。马克思主义关于农业、金融发展和农业发展的金融支持等理论蕴含了普惠金融支持农村和农业发展的理念。发展农村普惠金融是社会主义初级阶段和社会主义市场经济条件下农村金融体制改革的方向，也是科学发展观的必然要求。马克思主义和中国特色社会主义相关理论关于普惠金融的思想为我国农村普惠金融发展指明了方向。西方学者注重以市场效率为标准，相关的农村金融发展理论、市场失灵理论和政府干预理论为我国农村普惠金融发展提供了有益的借鉴。

第二章：中国农村普惠金融发展的现实考察。这章回顾了新中国成立以来农村金融改革的历史脉络和发展现状，对中国农村普惠金融的需求和供给进行实证分析，并梳理了中国农村普惠金融基础设施发展现状。改革开放前，农村金融机构被国家所垄断，农村并没有建立完整的金融体系，很难实现服务“三农”的目标。改革开放后，中国农村金融体制改革基本上是在政府主导下的强制性的制度变迁。农村普惠金融的需求主体包括农户、农村企业，具有差异性和层次性、季节性和复杂性、低收益和高风险性等需求特征，在普惠金融服务需求的类型和来源上也表现出多样性。中国农村普惠

金融供给由正规金融和非正规金融共同构成。农村正规金融机构在支持“三农”发展方面的力度持续加大，农村非正规金融在满足农村普惠金融需求方面也发挥了巨大的作用。同时，包括支付结算体系、征信体系、金融法规和监管体系在内的农村普惠金融基础设施建设也取得了一定的成就。

第三章：中国农村普惠金融发展面临的问题及原因。中国农村普惠金融发展仍然面临很多问题，包括农村普惠金融服务供求失衡，农村非正规普惠金融发展面临障碍，农村普惠金融基础设施仍不够完善等问题。今天中国农村普惠金融发展中所出现的问题，是新中国成立60多年来伴随着中国经济发展和金融改革逐步形成和积累的。在这个过程中，政府和市场在农村金融资源配置上的失灵成为中国农村普惠金融发展问题的形成机理。这其中根本的原因在于中国农村普惠金融发展过程中政府和市场关系的不当处理，政府对农村普惠金融市场的过度干预导致了“政府越位”，而政府对普惠金融基础设施供给的不足导致了“政府缺位”。由于农村金融的外部性、农村金融市场的垄断性和信息不对称性等因素，农村金融机构在提供普惠金融服务时面临成本和收益不对称的问题，这也成为农村普惠金融市场失灵的直接原因。

第四章：农村普惠金融发展的国际经验及其借鉴。为充分发挥农村金融服务体系的作用，国外许多国家都对农村普惠金融进行了有益的实践探索。本章分析以美国、日本为代表的发达国家和以印度、孟加拉国为代表的发展中国家在农村普惠金融发展上的实践经验，探索其机制和模式，旨在为促进中国农村普惠金融发展提供国际经验借鉴与启示。美日等发达国家在发展农村普惠金融方面的共同经验包括完备的农村普惠金融体系、健全的立法和政府的大力支持等。印度、孟加拉国等发展中国家除了在立法、政策支持等方面的努力外，在普惠金融服务和产品创新等方面具有较为成功的经验。

第五章：促进中国农村普惠金融发展的总体框架设计。中国农村普惠金融发展的总体框架设计应该包括中国农村普惠金融发展的目标与原则、发展框架和发展路径三个部分。中国农村普惠金融发

展的总体目标可以表述为：通过发挥市场对资源配置的决定性作用和政府的引导扶持作用，建立满足农村多层次金融需求的，广泛覆盖、富有效率和可持续发展的普惠金融体系，保障农村广大经济主体，尤其是农户和农村中小微企业等弱势群体获得普惠金融服务的权利。中国农村普惠金融发展遵循的原则，应该包括普惠性、市场运作、政府扶持、多样性和多层次性以及可持续性等方面。中国农村普惠金融发展的总体框架应包含发展目标、原则、服务主体、核心功能和金融组织体系等要素。从发展路径上来看，正规金融机构构成了农村普惠金融发展的主体力量，而非正规金融机构是农村普惠金融发展重要的补充力量。

第六章：中国农村普惠金融发展中的政府与市场关系。政府和市场是决定和影响资源配置的两种基本机制。中国农村普惠金融发展的关键因素就是政府和市场关系以及政府和市场在农村普惠金融资源配置中的作用。而中国农村普惠金融市场所表现的政府严格管制和市场缺乏活力的特征，成为中国农村普惠金融改革和发展所面临问题的症结所在。因此，中国农村普惠金融发展要重塑政府与市场关系，使市场在中国农村普惠金融资源配置中发挥决定性作用，同时更好地发挥政府的引导扶持作用。在农村普惠金融体系市场化改革进程中，发挥市场配置普惠金融资源的决定性作用，成为中国农村普惠金融改革下一步的突破方向和必然要求。更好地发挥政府的引导扶持作用主要基于两个现实要求，一是中国农村普惠金融市场存在的市场失灵需要政府的介入，更好地发挥政府引导扶持作用以弥补市场失灵；二是中国农村普惠金融发展需要政府从过度干预转向适度干预，以纠正政府失灵。

第七章：发挥市场在农村普惠金融发展中的决定性作用。市场机制只有在开放、竞争、有序的市场体系中才能充分地发挥作用。发挥市场在农村普惠金融发展中的决定性作用必须分析制约市场机制发挥作用的问题所在，找到发挥市场在农村普惠金融发展中起决定性作用的路径。这些制约问题包括农村普惠金融市场的市场准入限制、竞争不充分、价格管制以及缺乏市场化退出机制等因素。因

此，发挥市场在农村普惠金融发展中的决定性作用，必须通过深化农村普惠金融体制改革，消除这些制约市场机制发挥作用的问题。具体的改革措施包括放宽农村普惠金融市场准入，以发挥市场竞争机制的作用；推进农村利率市场化改革，以发挥市场价格机制作用；优化金融机构市场退出途径，完善市场化退出机制。

第八章：完善政府在农村普惠金融发展中的引导扶持作用。对于中国农村普惠金融发展来说，市场决定性作用的发挥需要以更好发挥政府的引导扶持作用为条件。更好发挥政府的引导扶持作用就要求政府针对市场失灵进行适度的干预，以纠正市场的缺陷。本章主要讨论政府对农村普惠金融正外部性的纠正。农村普惠金融服务的正外部性基于农业生产的正外部性，政府对农村普惠金融正外部性的干预应该包含对农村经济（农业生产）和农村普惠金融两个层面。政府应加大对农业扶持力度，促进农村经济发展，并且加强对农村普惠金融的财政和货币政策支持。更好发挥政府的引导扶持作用还包含对政府失灵的纠正。中国农村普惠金融发展过程中的政府失灵主要表现为政府的过度干预和干预不足，即政府干预的“越位”和“缺位”。对政府干预“越位”的纠正意味着政府要从过度干预中退出，而加强农村普惠金融基础设施建设是对政府干预“缺位”的纠正举措。

结论：通过对全书各章主要内容的高度凝练和总结，系统地提出了本书的主要观点和结论。

| | |
|--------------------------------------|-----------|
| 导论 | 1 |
| 一、研究的背景 | 1 |
| 二、研究的意义 | 3 |
| 三、国内外的相关研究综述 | 7 |
| 四、本书的研究思路、研究内容与研究方法 | 21 |
| | |
| 第一章 农村普惠金融发展的范畴界定与理论依据 | 27 |
| 第一节 农村普惠金融发展的相关范畴界定 | 27 |
| 一、普惠金融 | 27 |
| 二、农村普惠金融 | 28 |
| 三、农村普惠金融与政策性金融的区别 | 29 |
| 第二节 马克思经济学有关农村普惠金融发展的理论 | 30 |
| 一、马克思经济学关于农业发展理论 | 30 |
| 二、马克思经济学关于金融发展理论 | 32 |
| 三、马克思经济学关于农业发展的金融支持理论 | 34 |
| 四、简要述评 | 36 |
| 第三节 西方经济学有关农村普惠金融发展的理论 | 36 |
| 一、农村金融发展理论 | 36 |
| 二、市场失灵理论 | 40 |
| 三、政府干预理论 | 42 |
| 四、简要述评 | 44 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 第四节 | 中国特色社会主义相关理论对普惠金融发展的阐述 | 45 |
| 一、 | 发展农村普惠金融是科学发展观的必然要求 | 45 |
| 二、 | 社会主义初级阶段农村金融发展理论 | 47 |
| 三、 | 社会主义市场经济条件下农村金融改革理论 | 48 |
| 四、 | 简要述评 | 49 |
| 第二章 | 中国农村普惠金融发展的现实考察 | 50 |
| 第一节 | 中国农村金融历史演进 | 50 |
| 一、 | 改革开放之前中国农村金融的历史演进 (1949 ~ 1978 年) | 50 |
| 二、 | 改革开放之后中国农村金融的历史演进 (1979 年至今) | 51 |
| 三、 | 中国农村金融历史演进的小结 | 54 |
| 第二节 | 中国农村普惠金融需求实证分析 | 54 |
| 一、 | 中国农村普惠金融需求主体 | 55 |
| 二、 | 中国农村普惠金融需求特征 | 55 |
| 三、 | 中国农村普惠金融需求现状 | 59 |
| 第三节 | 中国农村普惠金融供给实证分析 | 64 |
| 一、 | 我国农村金融机构的构成 | 64 |
| 二、 | 正规农村金融机构普惠金融服务供给情况 | 65 |
| 三、 | 非正规农村金融机构普惠金融服务供给现状 | 70 |
| 第四节 | 中国农村普惠金融基础设施建设情况 | 72 |
| 一、 | 中国农村普惠金融支付结算体系建设情况 | 72 |
| 二、 | 中国农村普惠金融征信体系建设进展 | 73 |
| 三、 | 中国农村普惠金融法规体系建设成就 | 74 |
| 四、 | 中国农村普惠金融监管体系建设现状 | 75 |
| 第三章 | 中国农村普惠金融发展面临的问题及原因 | 77 |
| 第一节 | 中国农村普惠金融发展面临的问题 | 77 |
| 一、 | 农村正规普惠金融服务供给与需求不均衡 | 77 |
| 二、 | 中国农村非正规普惠金融发展面临的障碍 | 83 |

| | |
|--------------------------------------|------------|
| 三、中国农村普惠金融基础设施建设不完善 | 84 |
| 第二节 中国农村普惠金融发展问题的形成机理 | 88 |
| 一、政府失灵——基于金融制度变迁的视角 | 89 |
| 二、市场失灵——来自经济学的一般解释 | 93 |
| 第三节 中国农村普惠金融发展问题的原因分析 | 96 |
| 一、政府失灵——政府对农村金融市场的干预 | 97 |
| 二、市场失灵——普惠金融成本与收益的不对称 | 98 |
| 三、政府与市场关系的不当处理 | 99 |
| | |
| 第四章 农村普惠金融发展的国际经验及其借鉴 | 101 |
| 第一节 美国农村普惠金融发展经验及其借鉴 | 101 |
| 一、美国农村普惠金融服务发展实践 | 101 |
| 二、美国农村普惠金融服务的特点及经验借鉴 | 103 |
| 第二节 日本农村普惠金融发展经验及其借鉴 | 105 |
| 一、日本农村普惠金融服务发展实践 | 105 |
| 二、日本农村普惠金融服务的特点及经验借鉴 | 106 |
| 第三节 印度农村普惠金融发展经验及其借鉴 | 108 |
| 一、印度农村普惠金融服务发展实践 | 108 |
| 二、印度农村普惠金融服务的特点及经验借鉴 | 109 |
| 第四节 孟加拉国农村小额信贷发展经验及其借鉴 | 111 |
| 一、孟加拉国农村小额信贷服务发展实践 | 111 |
| 二、孟加拉国农村小额信贷服务的成功经验与借鉴 | 112 |
| | |
| 第五章 促进中国农村普惠金融发展的总体框架设计 | 116 |
| 第一节 中国农村普惠金融发展的目标与原则 | 116 |
| 一、中国农村普惠金融发展的目标 | 116 |
| 二、中国农村普惠金融发展的原则 | 117 |
| 第二节 中国农村普惠金融发展的路径 | 119 |
| 一、正规金融——农村普惠金融服务供给的主体力量 | 120 |
| 二、非正规金融——农村普惠金融服务供给的补充力量 | 125 |

| | | |
|------------|----------------------------------|------------|
| 第三节 | 中国农村普惠金融发展思路的总体架构 | 128 |
| 第六章 | 中国农村普惠金融发展中的政府与市场关系 | 130 |
| 第一节 | 重塑政府与市场关系是农村普惠金融发展的关键 | 130 |
| 一、 | 政府与市场的关系 | 130 |
| 二、 | 重塑政府与市场关系：中国农村普惠金融发展的关键 | 134 |
| 第二节 | 市场在农村普惠金融发展中的决定性作用 | 136 |
| 一、 | 市场在资源配置中的决定性作用 | 136 |
| 二、 | 市场在资源配置中的决定性作用：中国农村普惠金融的 改革方向 | 138 |
| 第三节 | 更好发挥政府在农村普惠金融发展中的引导扶持作用 | 139 |
| 一、 | 更好发挥政府的引导扶持作用 | 139 |
| 二、 | 更好发挥政府作用：中国农村普惠金融发展的现实要求 | 142 |
| 第七章 | 发挥市场在农村普惠金融发展中的决定性作用 | 144 |
| 第一节 | 制约市场在农村普惠金融发展中起决定性作用的问题 | 144 |
| 一、 | 农村普惠金融市场的市场准入限制 | 145 |
| 二、 | 农村普惠金融市场的竞争不充分 | 146 |
| 三、 | 农村普惠金融市场的价格管制 | 147 |
| 四、 | 农村普惠金融市场缺乏市场化退出机制 | 147 |
| 第二节 | 放宽农村普惠金融市场准入，发挥竞争机制作用 | 148 |
| 一、 | 培育农村金融市场竞争机制的必要性 | 149 |
| 二、 | 放宽农村金融市场准入的增量改革及问题 | 149 |
| 三、 | 放宽农村金融市场准入增量改革的措施 | 151 |
| 第三节 | 推进农村利率市场化改革，发挥价格机制作用 | 152 |
| 一、 | 农村利率市场化改革的必要性 | 152 |
| 二、 | 农村利率市场化改革：农村金融机构面临的挑战与思路 | 153 |
| 三、 | 农村利率市场化改革：利率管制取消只是起点 | 154 |
| 第四节 | 优化金融机构市场退出途径，完善市场化退出机制 | 155 |
| 一、 | 中国金融机构的市场退出实践与问题 | 155 |

| | |
|--|------------|
| 二、中国金融机构市场化退出机制的完善思路 | 156 |
| 第八章 完善政府在农村普惠金融发展中的引导扶持作用 | 159 |
| 第一节 完善政府的引导扶持作用：中国农村普惠金融实践 | 159 |
| 一、完善政府的引导扶持作用：中国农村普惠金融的 理论命题 | 159 |
| 二、完善政府的引导扶持作用：中国普惠金融实践 | 160 |
| 第二节 完善政府的引导扶持作用：对市场失灵的弥补 | 162 |
| 一、加大政府农业扶持力度，促进农村经济发展 | 162 |
| 二、加大政府对农村普惠金融的财政和货币政策支持 | 163 |
| 第三节 完善政府的引导扶持作用：对政府失灵的纠正 | 165 |
| 一、对政府干预“越位”的纠正 | 166 |
| 二、对政府干预“缺位”的纠正 | 167 |
| | |
| 结论 | 171 |
| | |
| 参考文献 | 176 |

导 论

一、研究的背景

20世纪70年代末，中国开始实行对内改革，对外开放的基本国策。事实证明，改革开放成为决定当代中国命运的关键抉择。经过40年的改革开放，中国经济实现了持续快速增长，综合国力稳步提高。中国国内生产总值由1978年的0.36万亿元迅速跃升至2015年的67.67万亿元。目前，我国经济总量已超越西方一些主要经济体，仅排在美国之后。同时，我国人民生活水平显著提高，社会各项事业都得到了长足发展。

中国的对内改革是从农村开始的。40年来，我国农业和农村经济同样取得了举世瞩目的伟大成就，农村发生了历史性变化。从1978~2014年，我国农业总产值从1115.5亿元增加到58524.8亿元。农民收入快速增加，从1978~2014年，农民人均纯收入由133.6元增加到9892元。但从21世纪初，农村发展的相对滞后性问题不断凸显，城乡收入差距扩大，农民增收难度增加。农村的改革和发展成为党中央和国务院高度重视的问题。从2004~2015年，中央1号文件连续十二年聚焦“三农”，把农村改革放在了突出位置。

1991年春天，邓小平同志视察上海浦东时曾说：“金融很重要，是现代经济的核心。”^①对于“三农”问题的解决，农村金融的发展与支持也同样至关重要。改革开放以来，农村金融体制改革也同时展开。经过40年的努力，由合作性、商业性和政策性金融构成的农村金融体系得到了建立和发展，取得了

^① 《邓小平文选》（第3卷）[M]. 北京：人民出版社，1993：367.

巨大的成就，在促进农业和农村经济发展中发挥了重要作用。据中国人民银行发布的《2014年中国农村金融服务报告》，截止到2014年末，全国农村贷款余额为19.44万亿元，同比增长12.4%；农户贷款余额5.36万亿元，同比增长19%；农业贷款余额3.4万亿元，同比增长9.7%。但不可否认的是，我国农村金融改革和发展仍然面临很多困难和问题。在农村，对于大部分涉农中小企业来说，融资难题仍是其在生存发展过程中面临的主要问题。另外，资金借贷需求和其他一些普惠金融服务需求难以满足也是多数普通农户经常面临的问题。在中国金融体系的改革中，农村金融仍是最需要进行优化提升的关键一环。金融机构是农村普惠金融供给的主体，通过制度改革和政策引导鼓励金融机构进行服务和产品创新，实现普惠金融资源的优化配置，是下一步促进农村普惠金融发展的主要途径。历年的中央1号文件也都高度重视农村金融的改革和发展。2015年中央1号文件指出，要主动适应农村实际、农业特点、农民要求，不断深化农村金融改革创新；要综合运用财政税收、货币信贷、金融监管等政策措施，推动金融资源继续向“三农”倾斜，确保农业信贷总量持续增加、涉农贷款比例不降低。

2013年11月12日，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）在农村问题和金融问题上都有重大突破。《决定》的一个重要思想就是“让发展成果更多更公平惠及全体人民”，这一思想体现在完善金融市场方面，就是“发展普惠金融，鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品”。所谓普惠金融，就是能够有效、全方位地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系，主要任务就是让农户、贫困人群及小微企业，能及时有效地获取价格合理、便捷安全的金融服务。这一概念是由联合国在2005年正式提出来的。特别是2009年以来，在二十国集团、国际货币基金组织、世界银行等国际组织的大力推广下，普惠金融已逐渐成为一套牵涉各种体制变革的重大的发展战略和操作理念。简单来说，普惠金融就是支持弱势的金融。而农村则是普惠金融的重点所在，因为农村相比城市是弱势的，农业跟工业相比是弱势的，农民相比城里的多数人是弱势的。农村普惠金融，即能为农村广大经济主体提供低成本、高效率、现代化的金融服务的体系和方式。从狭义上说，农村普惠金融除了金融服务机构提供物理的、有形的服务网点、服务产品、服务方式之外，还应该包括启动农村居民金融理念、丰富

农村居民金融知识、拓宽农村居民金融理财渠道等。在《决定》的精神指引下，2014年4月，国务院办公厅发布《关于金融服务“三农”发展的若干意见》，进一步将发展农村普惠金融摆到突出位置。指出，“要大力发展农村普惠金融，开展金融服务‘村村通’工程，推动农村基础金融服务全覆盖，加大金融扶贫力度。”

2015年10月，党的十八届五中全会通过会议公报，明确提出“到2020年全面建成小康社会”“为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定更加坚实的基础”。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，为此，全会提出要“坚持共享发展”“实施脱贫攻坚工程，实施精准扶贫、精准脱贫”。发展普惠金融，增加农村尤其是农村贫困地区的金融供给是实施精准扶贫工作的重要途径之一。为此，中国未来农村金融改革和发展的方向应该是以普惠金融的前沿理念为指导，建立一个更完善、更有活力的真正为“三农”，尤其是为农村贫困人口和融资困难的农村小微企业服务的农村普惠金融体系，以促进城乡统筹发展，实现共同富裕，使农村人口共享全面建成小康社会的成果。

一直以来，我国农村金融体系的建设和改革都是由政府所主导的。农村金融领域的改革也采取一种渐进改革的方式，遵循“摸着石头过河”的方式而展开，缺乏整体的系统性构思。从我国农村金融发展的现状来看，这种由政府主导的金融体系改革并没有使农村金融问题得到很好的解决。而从国外一些普惠金融比较成功的实践来看，普惠金融服务的提升主要依赖市场自身的力量，同时也离不开政府的作用。因此，在我国改善农村普惠金融服务的过程中，市场作用和政府作用是非常关键的核心问题。党的十八届三中全会通过的《决定》强调，要“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，这为中国农村普惠金融发展指明了方向。如何在农村金融资源配置中实现市场的决定性作用和更好发挥政府作用，这既是当前深化农村普惠金融改革，发展农村普惠金融过程中的一个重大理论命题，又是一个重大实践探索。

二、研究的意义

联合国认为，21世纪经济发展的一个重要目标，就是要建立普惠型经济，

让大多数人享受到经济发展带来的福利增进，普惠金融的引入就是实现这一目标的重要工具。在发展中国家的农村地区，积极发展普惠金融，让农村经济主体尽可能享受更为普遍的金融服务，是 21 世纪以来一个重要的行动。

中国是世界上最大的发展中国家。据国家统计局数据，截止到 2014 年末，中国大陆总人口约 13.7 亿人，占世界总人口的 18.84%。而中国大陆农村人口约 6.2 亿人，占中国总人口比重为 45.23%。其中，全国农村尚有 7017 万贫困人口，约占农村居民的 7.2%。改革开放以来，“三农”问题受到党中央和国务院的高度重视。自 2004 ~ 2015 年，中央 1 号文件连续 12 次聚焦“三农”问题，将其列为全面建设小康社会的重中之重。发展农村金融是解决“三农”问题的核心内容之一。农村金融服务涉及我国 6 亿农民的切身利益，如何有效满足农村金融需求一直是举国上下关心、关注的热点问题。尤其在近年，农村城镇化、农民市民化和农业与二、三产业融合化的发展进程中，如何为“三农”提供有效的金融供给、适合需求的金融产品、便捷的金融服务，则是建设社会主义新农村和实现城乡经济社会一体化发展需要研究解决的关键问题。

在党的十八届三中全会提出发展普惠金融的战略构想后，以普惠的理念来指导农村金融的发展和构建普惠农村金融体系就成为未来农村金融改革的方向。党的十八届五中全会提出要“全面建成小康社会”，特别强调要“坚持共享发展”“实施脱贫攻坚工程”。发展农村普惠金融，促进农业发展和农民增收，助力“精准扶贫”，是让广大农村人口尤其是农村贫困人口共享改革发展的成果，全面建成小康社会的必然要求。而农村普惠金融发展的关键问题就是理顺政府和市场的的作用及其相互关系。本书选题以党的十八届三中全会和十八届五中全会精神为指导，从政府和市场的的作用的角度来研究农村普惠金融发展，具有重要的理论意义和现实意义。

（一）理论意义

1. 丰富了农村普惠金融理论。

普惠金融这个概念是联合国系统率先在宣传 2005 小额信贷年时广泛运用的词汇。在此之前，普惠金融的实践已在亚洲、非洲和拉丁美洲的许多国家和地区得到了展开，取得了巨大的成效。国外理论界许多学者在结合国际上普惠