我国三十年来农村地区金融改革的逻辑轨迹
——基于新比较经济学分析框架的研究

徐晓萍，李　猛
（上海财经大学 金融学院，上海，200433）

摘　要：文章基于新比较经济学的分析框架，从正规金融和非正规金融两个方面来论述三十年来中国农村地区金融改革的基本逻辑。研究认为，农村金融发展滞后于农村经济发展的原因是政府对农村金融的控制方式不尽合理。文章充分肯定了国家 2005 年至今的改革措施，认为新型金融机构的引进将成为建立完善的农村金融体系的契机。

关键词：新比较经济学；制度可能性边界；农信社；农村合作基金会；互助会
中图分类号：F830.2　**文献标识码**：A　**文章编号**：1001-9952(2008)05-0015-14

一、引　言

当我们翻阅 30 年来关于农村金融改革文献（例如成思危，2005；刘民权，2006 等）的时候，我们会发现我国农村金融的改革一直没有间断，但是一个不争的事实是农村金融不但远远落后于城市金融的发展，而且落后于农村经济的发展（温涛等，2005）。我们看到的大部分论述农村金融改革的文章都是在讲改革历史，很少问及背后的原因是什么。前事不忘，后事之师，寻找农村金融改革的逻辑，将有助于我们在下一轮的改革中吸取经验教训。

本文基于新比较经济学的框架来剖析农村金融体制改革的基本逻辑。新比较经济学在最近 10 年刚刚兴起，Djankov、Glaeser、La Porta、Lopez-de-Silanes、Shleifer 等五位经济学家（以下简称 DGLLS）在 2003 年以产权理论为基础建立起了一个初步的分析框架。我们采用这个框架的原因是因为它对有关问题的研究能更加系统深入，比起其他分析，如金融功能论，更能够从深层次的产权问题上抓住问题的核心。

国内经济学界对该分析框架还停留在引而不用的水平上（例如周业安（2005）、张端民（2007）），只有张杰（2007）用它来讨论银行制度的选择问题，但是他主要分析国有银行，并且将分析建立在“政府弥补社会合作能力的不足”

收稿日期：2007-01-18
作者简介：徐晓萍（1963－），女，江苏盐城人，上海财经大学金融学院教授，博士生导师；
李　猛（1981－），男，山东肥城人，上海财经大学金融学院。

的假设基础之上,强调了政府和市场的互补关系,而忽视了其替代关系。

本文共分为五部分。第二部分简要阐述新比较经济学的分析框架。鉴于 2005 年开始的新一轮农村金融改革非常重要,我们在第三部分分析 1978—2004 年的农村金融体制改革。这里必须强调的是,农村金融体系包括正规金融和非正规金融两个部分,非正规金融与正规金融有着如同手掌和手背一样的紧密关系,考察非正规金融的变迁将加深我们对正规金融改革的理解。第四部分专门考察了 2005 年至今的改革,主要讨论了国家在农村金融市场引入新型金融机构这一具有里程碑意义的改革。第五部分是结论及简短之思考。

二、新比较经济学分析的框架

新比较经济学发轫于产权理论,主要用来说明制度的选择和设计问题。当代经济学家已经充分认识到产权是经济行为的基石,它给人们提供了激励和约束,良好界定的产权可以降低交易成本(诺斯,1992)。在讨论产权时,一个社会要力图避免两种极端情形。一个极端是"无序",即法律和秩序都处于崩溃的状态。另一个极端是"掠夺",它来自于政府的侵占,政府作为产权保护的提供者往往会走上这个极端,它意味着政府创设的制度结构不会让人有积极性从事生产活动。DGLLS(2003)提出了"制度可能性边界"(Institutional Possibility Frontier,简写为 IPF)(如图 1 所示)这一概念来说明制度的设计和选择问题。这些问题都蕴含了一个最普通不过的权衡问题,即政府在控制无序和避免专制之间的权衡。DGLLS 认为,存在四种控制战略,可以表示为制度可能性边界上的四个点,分别代表私立秩序、独立执法、监管和国家所有制,依国家权利的介入程度由轻至重排序。这四种战略选择所代表的由无序所导致的社会成本是递减的,由专制所导致的社会成本是递增的。向下倾斜的 45°直线显示了一定程度的无序与专制下的社会总成本,它与制度可能性边界的切点就是一个社会或社会中某部门的有效制度选择。[①]

新比较经济学的分析框架可以使我们系统地讨论国家对不同的商业活动进行社会控制的方式。DGLLS 指出,最有效的制度选择是由 IPF 的形状所决定的,对于不同的国家和行业,IPF 的形状是不同的,有效的制度设计依赖于各国和不同的部门的特定状况,这必须依据经验来判断。

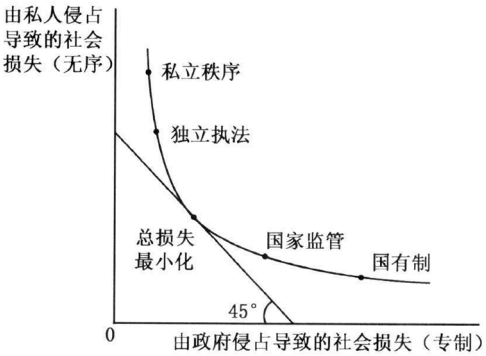


图 1　制度可能性边界

本文尝试运用这个分析框

架来分析我国农村金融部门的制度可能性曲线，并以此为基准来分析30年来农村金融改革的基本逻辑。

三、农村地区金融体制改革的逻辑：1978—2004年

（一）我国农村金融部门的制度可能性边界。在下面论述开始之前，我们简单地交待一下我国农村金融体系的组成。我国的农村金融体系由正规金融部门和非正规金融部门两部分组成（图2列举了我国农村金融体系的一个不完全组成）[②]。正规金融部门是指法律规定的、纳入金融监管部门管理的金融组织，非正规金融则不属于此范围。

改革开放30年来，我国政府一直致力于农村金融体制改革，已经建立了一个由中国农业银行、农业发展银行、农村信用社和邮政储蓄四部分组成的正规金融部门。以往对农村金融体制改革的研究往往只注重分析正规部门，而忽视了非正规部门，实际上非正规部门是农村金融体系的重要组成部分（如表1所示）[③]。我们认为以往的分析以偏概全，不能看到农村金融改革的全貌，也不能看到正规金融部门和非金融正规部门之间的关系。

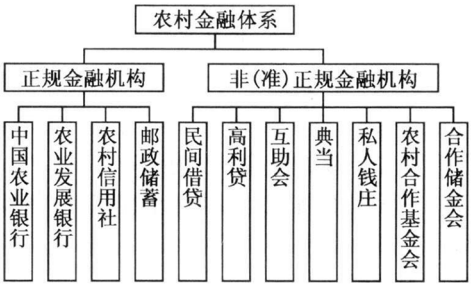


图2　中国农村金融体系的组织结构

表1　农村非正规金融规模占金融机构农村贷款的比例（%）

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002
窄口径	21.58	19.99	19.20	18.19	17.00	14.61
宽口径	26.81	24.67	23.94	23.51	22.34	20.08

注：农村非正规金融规模由农村个体私营企业非正规外源融资和农户非正规融资相加得来。由于不同学者对民营企业非正规外源融资占其融资总量的比率的调查存在分歧，窄口径取5.5%，宽口径取26.0%。

资料来源：郭沛（2004）第23页。

依据DGLLS（2003）的分析，要判断一个部门的制度可能性边界需要依据经验分析来判断政府和市场的相对效率。如果存在一个更加有效率的政府，更多地通过政府来控制社会无序就会产生更少的社会损失，制度可能性边界因而更陡峭。在那些市场约束更有效，参与者之间的资源分配比较平等，形成垄断的可能性较小的部门，加强政府专制并不会减少太多的社会无序，在这些部门，制度可能性边界的形状更平坦，符合效率的选择点要求更少的政府干预。因此，我们将根据我国政府和农村金融市场的相对效率来确定农村金融部门的制度可能性边界的形状。

关于中国政府的效率,我们参照世界银行经济学家 Kaufmann 等人(2005)关于世界各国政府治理水平的研究成果。在他们所测算的197个国家的政府治理指标中,我们考察"政府效能"、"监管质量"、"法治"、"腐败控制"等四个指标。2002年,在这四个指标中,我国的排名分别为第71位、第122位、第101位和第110位。2002年相对于1996年,除了"法治"水平有所进步外,我国在其他三个方面的得分非但没有改善,反而呈下降趋势。因此,我国政府治理水平大体处于世界的中等偏下水平(王绍光,2003)。此外,长期以来,我国农村金融市场主体为正规金融机构,随着1997年以后中国农业银行逐步退出农村金融市场,农信社渐渐形成了一家独霸的局面。虽然我们不能忽视非正规金融的市场力量,但是,由于政府严厉的管制,除了浙江、福建等地非正规金融比较发达之外,其他地区的非正规金融分布都比较分散,规模也较小,市场力量很弱。据此,可以看出我国政府的效率比较低,农村金融市场上的垄断力量又很强,我们可以判断我国农村金融部门的制度可能性边界比较平坦,由政府侵占导致的社会损失较多。

下面我们将依据农村金融部门的制度可能性边界,分别从正规金融部门和非正规金融部门来分析农村金融改革的基本路径,阐述我国农村金融改革的基本逻辑。

(二)正规金融部门改革。总的来说,农村正规金融改革经历了单一银行体系、国有专业银行体系和商业银行体系三个阶段[④],但是由于改革前的路径依赖,正规金融机构没有改变官办的格局,由政府、特别是地方政府侵占造成的社会损失严重,农民的金融服务得不到满足。

20世纪60年代和70年代的人民公社时期,农村信用合作社是农村地区信贷、储蓄计划的惟一执行机构。1978年,改革率先在农村地区展开。因为单一的银行制度无法为蓬勃发展的农村经济服务,为此,1979年,中国农业银行从中国人民银行拆出,作为农村地区惟一的国有金融机构负责向农业生产提供信贷。与此同时,农村信用社的管理权则由人民银行划归农业银行,农业银行县级支行负有监管当地农村信用社的职责。

随着宏观经济形势的变化和农村经济的发展,为了切断农业政策性贷款特别是粮食收购贷款和基础货币的联系,解除粮棉收购资金对基础货币发行的倒逼机制,我国于1994年6月组建了中国农业发展银行,专门负责发放和管理农副产品收购贷款等业务。同时为了促进农村金融市场的竞争和推进农村金融机构的商业化改革,从1996年起,农村信用合作社不再受中国农业银行管理,农村信用社的业务管理,改由县联社负责;对农村信用社的金融监督管理,由中国人民银行直接承担。

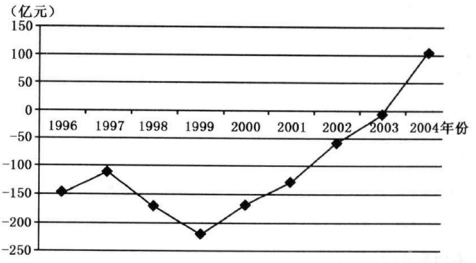
在经历了亚洲金融危机后,中央政府加大了对金融风险的控制,1997年中央金融工作会议确定了"各国有商业银行收缩县(及以下)机构,发展中小金

融机构，支持地方经济发展”的基本策略，包括农业银行在内的国有商业银行开始逐渐收缩县及县以下机构。为降低金融风险，对各种非正规金融活动进行打压。1999 年在全国范围内撤消农村信用合作基金会，并对其进行清算。农村金融市场出现了在机构上以农信社为单一模式、在业务上以存贷款为单一内容的局面。

此后，中央政府将农村金融改革的重点确定到对农村信用合作社的改革上，自 2003 年以来这一政策趋势更趋明显，力度不断加大。2003 年 6 月，国务院下发了《深化农村信用社改革试点方案》，旨在解决两大主要问题：一是改革信用社产权制度，根据各地不同情况选择不同的产权形式，中央政府把农村信用社的管理交地方政府负责，并依据各省的具体情况选择成立省级管理机构，具体承担对辖区内信用社的管理、指导、协调和服务职能；二是改革农村信用社管理体制，明确规定由地方政府负责对农信社管理，由银监会依法实施监管，但在微观经营决策上由信用社自我约束、自担风险。同时，国家拿出 1 500 亿元用于深化农村信用社的改革试点工作。可以说，此番改革的成效立竿见影。2004 年，全国农信社结束了连续 10 年的亏损，在多提呆账准备金、多核销呆坏账的基础上实现利润约 105 亿元。

但是，令人遗憾的是，地方省份都选择了一种管理模式——省级联社。本来按照规定，省级联社由地区信用联社、县信用联社及农村合作银行等自愿入股。但在我国现有管理体制下，所有省级以下的农村信用联社、农村合作银行、农村商业银行强制性地入股省级联社，这使得改革之后的农村信用社组织架构形成了一种自上而下的行政格局。虽然早在 1996 年我国农村信用社就进行了以建立“三会制度”，形成理事会、监事会、经营层三者相互制约的改革，但是却仍然按照官办的运行机制进行操作，作为一级法人的县联社、合作银行和农村商业银行依然是对省联社负责而不是对股东和社员负责，社员的民主权利并未真正得到保障。这使得农信社的改革措施在执行中具有明显的短期行为特征，改革的长远效果得不到保证。

通过以上简要回顾我国农村金融改革的历史可以看到，现有的农村金融体制形成于计划经济时期，在过去 30 年的改革中，虽然对农村金融的制度安排进行了局部改革，但仍然维持了改革初期的基本结构。我们一直只是在变革正规金融机构的组织形式，其社会控制方式并没有变。虽然在这个过程中坚持



资料来源：赵伟（2006）第 88 页。

图 3　1996—2004 年全国农信社盈利（亏损）情况

市场化方向的变革,但依旧是官办金融,由政府侵占导致的社会总成本很高。以农信社为例,它的经营绩效低下,资本严重不足,盈利能力低,不良贷款严重。从 1994 年到 2003 年,农信社连续 10 年一直亏损。即使是 2004 年以后开始盈利,也是建立在财政注资、央行再贷款和核销坏账的基础之上的(谢平、徐忠、沈明高,2006)。而与此同时,广大的农户和农村企业却得不到足够的金融服务。

表 2　全国农信社不良贷款状况

年　份	2000	2001	2002	2003	2004
不良贷款率(%)	49.9	44.48	37.22	29.72	23.54
不良贷款余额(亿元)	5 173	5 283.68	5 153	5 049	4 504.36

资料来源:据历年中国金融年鉴推算而得。

那么,农村金融改革的成效、特别是农信社的绩效为什么那么低下?问题的症结出在哪里?这主要是因为政府对农村金融体系的所有权和高度管制。政府对农村金融体系的所有权和高度管制使其处在制度可能性边界的右端。我们还是以农信社为例,农信社被当作政府部门(或国家银行)的某类附属机构,农信社的改革是依靠行政力量自上而下推动的,其内部人员配置和经营决策顺理成章地带有行政色彩。改革继续加强了国家对农信社的控制,改革的只是内部组织结构的变化,没有进行产权变革,没有充分考虑到农村金融的需求者(张杰,2007)。

那为什么会出现这种情况呢?这是因为在公共财政资源缺位的情况下,为了扶持农业部门的发展,农村金融机构承担了部分财政的职能,金融财政化,即承担了部分支持“三农”的重任,成了政府的“第二财政”,资金财政化的现象严重影响到了金融机构的贷款质量(谢平、徐忠,2006)。按照拉詹和津加莱斯(2003)的分析,以金融形式存在的财富往往更有流动性、更容易携带,容易招致政府掠夺。地方政府在财政资源不足的条件下,自然坚持农信社的“官办”地位,控制金融资源。这正是正规金融的改革一直没有跳出官办金融模式的根本原因。

中央政府也曾尝试对农信社进行产权改革,1996 年通过的《国务院关于农村金融体制改革的决定》就有把“已商业化经营的农村信用合作社,经整顿后可合并组建农村合作银行”的设想,并且在以后的改革里也试图推行将农信社办成真正的合作金融,但是没有成功。这是因为,一系列制度安排导致了现存合作金融的原则——自愿入股、民主管理和主要为入社社员服务不能实现。

为了维持对农村金融的控制,地方政府要不断加强对农村金融的管制,这包括为农信社创造一个没有竞争的局面,打击非正规金融等政策。由于高度金融管制,金融市场缺乏竞争,也没有足够的弹性和创新动力,不能满足农民的金融需求,不能适应农村经济发展的要求。但是中央政府又不能坐视不管,只能在

不触动既定的产权格局下，不惜巨资改革农信社的组织结构。但在官办金融这种产权结构下，农信社具备“公有产权”的病灶，很难谈得上健康和有效率。

因此，我们的总体判断是正规金融部门的改革维持在国有制的那一点上，政府所坚持的商业化改革也没有改变对农村金融机构的国有产权性质，由政府侵占导致的社会总成本依然很高。这就是农村金融不断改革、但改革成效不显著的原因和逻辑。

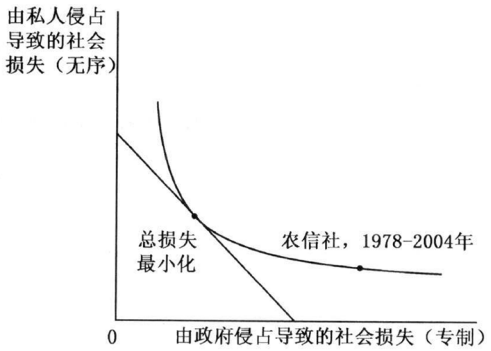


图 4　农村金融部门的制度可能性边界上的农信社

通过以上分析发现，要想改革农村正规金融机构，首先要有一个商业化、市场化运作的环境。在公共财政未发挥应有作用的情况下，地方政府就倾向于“官办”，将金融机构作为支农的工具，这就导致效率低下，道德风险严重。金融承担过多的财政职能，扭曲了经营者的激励机制，不但无法完成支持“三农”的任务，而且造成资源的大量浪费和损失；农村金融机构不但未达到金融支农的政策目的，反而成为农村资金外流的渠道，成为亏损、贪污、在职高消费的载体（谢平、徐忠，2006）。

当然，在一些经济发达的农村地区，产业结构已经实现了第一产业向第二、第三产业的转移，政府有足够的财政收入支持“三农”发展。这些地区的经济活动主体，如工商企业、外资企业和规模经营的个体经营者，他们不仅贷款需求量大，而且需要综合化、国际化的金融服务。这些客户吸引了众多的金融机构，市场竞争激烈。在这种商业化、市场化不断加强的外部环境下，这些地区的农信社改制成为地方性股份制农村商业银行，产权趋于明晰，经营绩效也不断改善。但是，目前的农村商业银行股东中，通常是地方政府参股甚至执掌最大股份。由于政府持股，又没有建立有效的权力制衡，旧体制的惯性会影响改制后的农村商业银行，使其法人治理结构有效运行受到质疑，而且，农村商业银行受省联社管理，其独立法人地位和股东权利难以得到有效保障。虽然改革取得了一定的效果，但是农村商业银行很大程度上依然难以避免政府侵占所导致的社会损失。[5]

（三）非正规金融部门改革。非（准）正规金融包括所有处于中央货币当局或者金融市场当局监管之外发生的金融交易行为，它一般是自发产生的。表 3 是对我国有关非正规金融法律规定的一个不完全的归纳。

由表 3 我们可以看到非正规金融主要依靠私立秩序和独立执法来执行合约，中央货币当局或者金融市场当局将其排除在监管范围之外。但是，它在农

村经济中却很重要,满足了农户3/4的资金需求。限于篇幅,我们以农村合作基金会和互助会为例来论述非正规金融的改革。

表3 非正规金融的法律状况

类 型	法律保护状况
民间借贷	利率最高不得超过银行同类贷款利率的4倍
高利贷	所有利率超过银行同类贷款利率4倍的都是非法的
互助会	在没有倒会的情况下,地方当局默许
典当	当依照监管经营时允许
私人钱庄	被视为私人银行,是非法的,大部分在地下经营
农村合作基金会	农业部批准的,1999年被央行关闭
合作储金会	在民政部注册,但不能从事营利性的金融中介业务

资料来源:Tsai(2004)。

1. 农村合作基金会。农村合作基金会的兴衰是中国农村经济发展史中的一个重大事件,它对中国农村经济和农村金融的影响至今也没有消除[6]。农村合作基金会是社区合作经济组织内部各成员在资金上互通有无、有偿使用、独立核算、自负盈亏、民主管理、自愿互利、共担风险的一种专业性合作经济组织。

农村合作基金会的产生和发展是一种必然的经济现象,有其历史和经济背景。从历史背景来看,主要解决农村集体资金在家庭联产承包责任制以后的管理混乱和使用不当问题;从经济背景来看,主要解决改革后农村经济发展迅速增长的资金需求。它的发展大致经历了三个发展阶段,即产生、扩张和清理整顿阶段。

1984—1987年是农村合作基金会产生的阶段,在这一阶段农村合作基金会由农村集体经济组织和农户自发选择,在局部地区小范围内自下而上地兴起。中共中央1985年5号文件对“发展多样化的资金融通形式”予以肯定,这为农村社区内部融资活动得以存在提供了政策依据。虽然农村合作基金会没有得到国家金融管理部门的认可,有些地方甚至对合作基金会进行限制,但是全国各地很多地方农村都在试办。这一阶段的农村合作基金会主要靠私立秩序开展业务,主要面临由私人侵占导致的社会损失。

1987—1996年是农村合作基金会扩张的阶段,这一阶段的特征是政府介入,并成为农村合作基金会发展的重要推动力量,农村合作基金会进入高速发展时期。到中央正式提出整顿关闭农村合作基金会之前的1996年底,全国已有2.1万个乡级和2.4万个村级农村合作基金会,乡镇一级的机构覆盖面达到了近50%,融资规模大约为1 500亿元。1996年吸收入会资金比1991年增长了11倍。但是,由于地方政府的干预,农村合作基金会失去了群众的参与,并在“集体所有、行政控制”的管理体制下成为地方政府控制下的地方金融组织,成为“官办”金融的一种(冯兴元,2003)。由于行政权力的干预,基金会大量违

规设点，“高进高出”开办存贷款业务，参与高利率的资金市场竞争，逐渐远离了合作金融目标，积累了大量的金融风险，局部地区出现挤兑风波。

1997 年亚洲金融危机的冲击使中央政府更加关注对金融风险的控制，国家开始整顿农村合作基金会，降低其金融风险。1999 年 1 月国务院发布 3 号文件清理关闭了所有的农村合作基金会，把符合条件的并入了农信社。清理关闭农村合作基金会，由此产生的问题一个也没有解决。一方面金融风险没有降低，只是发生了转移，如坏账转移给农村信用社，造成了农信社的严重亏损，另一方面在客观上造成了在农村金融市场上、特别是贷款市场上农信社的独家垄断，农民融资渠道的空缺，农村经济的增长趋缓很大程度上是由这种原因造成的（Woo，2003）。

综观农村合作基金会的兴衰，我们判断在其发展的第一阶段位于制度可能性边界的左端；第二阶段由于其“官办性质”和来自地方政府的侵占，其发展位于制度可能性边界的右端；从我们的分析框架来看，在第三阶段，清理关闭和并入农信社并未使政府降低对其的社会控制成本，如图 5 所示。

2. 互助会。互助会是一种具有悠久历史并在发展中国家较为常见的非正规金融组织，它在我国也广泛遍布，特别是在浙江、福建和台湾等东南沿海省份[7]。一个互助会通常由若干成员组成，每个成员按规定在互助会存续期间内每隔一定的时间拿出一笔资金，从而汇集成一笔数额较大的基金，并在各期将这笔基金轮流交给各个成员使用。一般来说，每个互助会成员最多只能得到一次基金，在所有的成员都得到该基金后，该互助会就宣告解散。

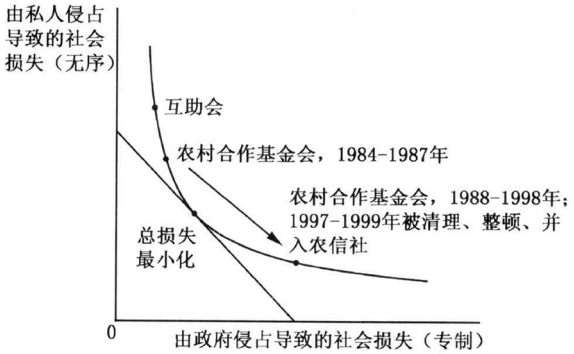


图 5　农村金融部门制度可能性边界上的农村合作基金会和互助会

许多研究表明[8]，互助会能够起到一定的金融中介作用，通过促使资金在团体内的动员和流转，从而促进居民的消费和投资，并减少经济生活中的不确定性。互助会这种非正规金融组织之所以能够在发展中国家普遍存在，正是因为它为这些国家的居民提供了一个可获得的成本较低的储蓄和融资渠道。较之正规金融机构，互助会等非正规金融组织具有一定的信息优势、抵押优势、交易成本优势，其最大的特点就是与人们的社会交往相融合。互助会成员往往在一起工作和生活，亲朋好友占了绝对多数，这种特点也恰恰是互助会控

制风险的手段(胡必亮等,2006)。

可见,互助会主要依靠私立秩序来维持它的运行,因此它处在农村金融部门制度可能性边界的左端,如图 5 所示。由于互助会通常游离于金融监管当局的控制,一旦原有的风险控制机制不能起作用,就有可能酿成金融风险并对社会造成巨大的冲击和损失。最典型的便是“倒会风波”,即大批互助会解散造成的成员间的相互拖欠,这种情况下容易造成较大的社会纠纷[9]。因此,1998 年 8 月国家开始实施由中国人民银行制订的《整顿乱集资乱批设金融机构和乱办金融业务实施方案》,以扰乱金融秩序为由,禁止互助会的存在。

实际上,与正规金融部门比起来,互助会的违约率是非常低的,它有自己的风险控制机制。对于“倒会风波”,它实际上是不法之徒玩弄的“蓬齐把戏”[10],政府可用事前监管的方式来规避它的发生,如互助会登记制,否则即为违法。依据皮斯托和许成钢(2003)的不完备法律理论,与其发生“倒会风波”后,由公安局和法院被动地进行清算,倒不如金融监管当局主动执法,避免风波的发生。政府下令取缔,只能使互助会沿着制度可能性边界向上移动,社会控制成本更高。政府与其下令取缔,做那些力不从心、吃力不讨好的事情,不如承认它的存在,在监管和规范中让其发展,充分而方便地满足农村经济发展和农民生活的融资需求。

四、2005 年以来的改革路径的进一步演化:2005 年以来的制度性突破

20 世纪 90 年代以来,“三农”形势日益严峻,农民收入增长缓慢,城乡收入差距扩大。中央政府自 2004 年起连续出台了三个“1 号文件”,化解“三农”矛盾,其中关注的重点之一就是如何才能促使资金回流农村,使金融更好地服务“三农”,因此农村金融改革成为了该阶段改革的重点,政府出台了一系列政策。这主要包括:

2005 年开始,央行开始推动五省市只贷不存小额信贷公司试点,意在引入竞争和推动民间金融的正规化。2006 年底,农业发展银行改革启动。银监会批准农发行开展农业综合开发业务,涵盖农田水利基本建设和改造、生产基地开发和建设、生态环境建设、技术服务体系和流通体系建设等领域。由此,农发行开启了商业性业务的新领域。2006 年 12 月 31 日,邮政储蓄银行挂牌,注册资本 200 亿元,不承担政策性业务,主要定位于农村金融,自当年 3 月始,邮政储蓄已在部分省市试行定期存单小额质押贷款业务。

但是最具突破意义的是 2006 年 12 月 20 日,银监会出台《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策,更好支持社会主义新农村建设的若干意见》(以下简称《意见》),允许产业资本和民间资本到农村地区新设银行,并准备在农村增设村镇银行、社区性信用合作组织等三类银行业金融机构,以“低门槛、严监管”为特点,开放农村金融市场[11]。并且,与农信社执行利率不能超

过基准贷款利率 2.3 倍的政策不同，新型金融机构不受此限制。

我们认为，《意见》的意义在于找到了一种对农村金融体系成本更低的控制方式。中央的总体思路是以新型金融机构为突破口，允许农民建立自己的银行，合法地开展金融活动，把民间资金引导到一个正确的轨道上，为自下而上的创新和改革留下空间。这在我们的制度可能性边界上表示为：非正规金融将沿着农村金融部门的制度可能性边界向右下方移动，逐步降低由私人侵占导致的社会损失，如图 6 所示。

新型金融机构的引入不仅给非正规金融的发展留出空间，更重要的是因为他们将推动农村金融市场上的竞争，为正规金融机构的改革创造必要的环境。我们不可能期待农村正规金融改革能够在短期内完成，但是如同国有企业改革的逻辑一样，农村金融市场上的竞争能够显示正规金融机构的政策性负担，从而为改革决策提供了充分信息[12]。同时，竞争性的市场环境还能够在保证不降低农村金融服务的前提下，克服农信社的破产约束失灵问题，为民间资本改组、改造和兼并正规金融创造了条件，从而促使正规金融机构提高效率和改善赢利能力，降低中央政府控制农村正规金融机构的成本。从图 6 来看，这意味着正规金融机构沿着制度可能性边界从右端向左上方移动，逐步降低地方政府的干预，用较少的由私人侵占导致的社会损失来替代较多的由政府侵占造成的社会损失。最后，随着非正规金融的合法化和正规金融机构的去政府化，政府对农村金融部门的控制将达到引致社会损失最低的那一点，即图 6 中的 S 点。这一点是改革的稳态点，虽然是理想化的，但却是农村金融改革努力的方向。

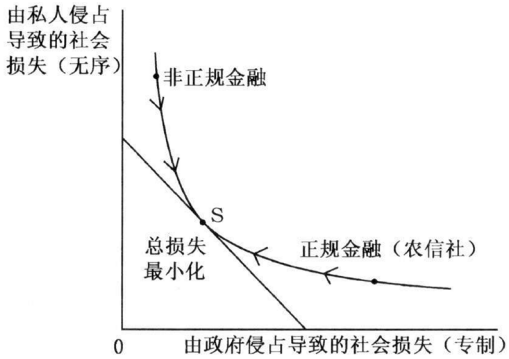


图 6　农村金融改革的稳态点

我们必须指出，以上逻辑的发挥要限制政府、特别是限制地方政府对改革的干预。由于地方政府可以从干预农村金融部门的经营中获得收益，它们是现有体制的既得利益者，改革意味着既得利益的丧失，因而它们会阻碍现有农村金融改革的实施。因此，上级政府应该充实县乡政府财政，健全农村公共财政体系，力求避免地方政府的干预，以利于农村金融机构改革、市场化运作和可持续发展。

五、结论及简短之思考

本文运用最近兴起的新比较经济学的分析框架来尝试探讨农村金融改革的

基本逻辑。鉴于非正规金融在农村金融服务中的重要作用,我们不但讨论了农村正规金融部门的改革,也尝试分析了政府对农村非正规金融部门的政策轨迹。

分析发现,过去 30 年我国农村金融发展滞后于农村经济发展的原因是政府对农村金融部门的控制方式不尽合理。一方面,虽然正规金融部门经历了机构分立和市场化等一系列改革,但是我国以农信社为代表的农村正规金融部门是由政府控制的,具有公有产权的特征,由政府侵占所导致的社会成本很高,致使正规金融部门亏损严重和农村资金外流,农民得不到充分的金融服务,只能求助于非正规金融;而另一方面,金融管理当局对非正规金融持严厉管制的态度,因此它们仍然处于初级发育阶段,表现为它们只能依托关系、信任等私立秩序和独立执法来执行金融合约,由私人侵占导致的社会成本也很高,无法进一步依靠法律和有效监管来扩展其规模和经营网络,从而只能为农民提供简单的金融服务,无法充分发挥其金融媒介的作用。

可喜的是,2006 年末银监会出台的《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策,更好支持社会主义新农村建设的若干意见》使我们看到了中央政府正试图改变这种不合理的控制方式,使非正规金融合法化,这将为农民提供更好的金融服务,也将为未来的正规金融部门的改革创造良好环境。

我们的政策建议是必须完善改革环境。第一,中央政府在推进改革和金融创新的过程中,必须理顺和充实地方公共财政,排除来自地方政府试图控制农村金融机构、实现财政功能的企图。第二,充分发挥政策性金融机构的职能,剥离农村金融机构的政策性负担,去除地方政府干预农村金融机构的借口,降低金融机构的道德风险。

本文的不足之处是研究的主题庞大,我们虽力图抓住主干,但难免挂一漏万,忽略了一些金融机构和地区的特殊背景。然而,本文运用的方法思路则是前沿的、新兴的。我们的目的只是想抛砖引玉,推进对我国广大农村地区金融改革的研究。

注释:

①对该框架的具体陈述请参见 DGLLS(2003)的第二部分。

②鉴于农村金融体系过于庞杂,图 2 只列举了提供融资服务的金融机构,忽略了保险、信托等其他组成部分,但是我们依然可以用新比较经济学的框架来分析它们的改革与发展。

③表 1 只是一个保守的估计,根据农业部农村经济研究中心(2001)提供的数据,农村正规金融只能满足农户资金需求的 1/4,剩下的 3/4 都是由非正规金融满足的。

④我们关于农村金融改革历程的分析参考了刘民权(2006)第一章的论述。

⑤特别感谢匿名评审人提出的关于农村商业银行重要性的建议。

⑥关于农村合作基金会的发展历程,参见温铁军(2001);对其的研究综述,参见李静(2002)。

⑦刘民权、徐忠、俞建托(2003)提供了一个关于互助会的详细的文献综述。

⑧例如 Besley 等(1993、1994),Calomiris 等(1998)等。

⑨冯兴元(2007)对几次比较大的“倒会风波”做了简要介绍。

⑩“蓬齐把戏”就是金融诈骗。它来自于查尔斯·蓬齐的故事。蓬齐是生活在美国波士顿的一个意大利移民，在20世纪20年代他声名鹊起，原因是他给予投资人的回报高得吓人——例如，短短45天的投资回报率就高达50%。在名义上，他说是把资金投入到一些复杂的项目里，包括邮票买卖，细节十分玄妙，但实际上他根本没有什么投资项目，只不过是在借新债还旧债而已。只要上当受骗的人增加得足够快，他的把戏就能演下去。最后政府当局感到有些怀疑，遂命令他停止接受资金——他的魔术立刻就现出了原形。

⑪《意见》规定，在乡(镇)和行政村设立信用合作组织注册资本的底线分别是人民币30万元和10万元，由此可见进入成本还是很低的，当然，银监会还有其他要求。

⑫关于竞争的市场环境对国有企业改革的重要性的论述，参见林毅夫等(1997)。

参考文献：

[1]Besley T, Coate S, Loury G. The economics of rotating savings and creidt associations [J]. The American Economic Review, 1993, 83 (4): 792—810.

[2]Calomiris Charles, Indira Rajaraman. The role of ROSCAs: Lumpy durables or event insurance? [J].Journal of Development Economics, 1998, 56: 207—216.

[3]Djankov S, E Glaeser, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, A Shleifer. The New comparative economics[J]. Journal of Comparative Economics, December, 2003.

[4]Kaufmann Daniel, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. Governance matters IV: Governance indicators for 1996—2004[R]. World Bank Policy Research Working Paper Series No. 3630, May 2005.

[5]Tsai Kellee S. Imperfect substitutes: The local political economy of informal finance and microfinance in Rural China and India[J]. World Development, 2004, 32(9): 1487—1507.

[6]Woo Wing Thye. China's Rural Enterprises in crisis: The role of inadequate financial intermediation[R]. Mimeo of Economics Department, University of California, Davis, March 2003.

[7]成思危．改革与发展：推进中国的农村金融[M]. 北京：经济科学出版社，2005.

[8]道格拉斯·诺斯．经济史上的结构和变革[M]. 北京：商务印书馆，1992.

[9]郭沛．中国农村非正规金融规模估算[J]. 中国农村观察，2004，(2)：21—25.

[10]冯兴元．中国农村民间金融发展报告[EB/OL]. 投资者参与资讯网，2006-04-26.

[11]胡必亮，刘强，李晖．农村金融与村庄发展：基本理论、国际经验与实证分析[M]. 北京：商务印书馆，2006.

[12]卡塔琳娜·皮斯托，许成钢．不完备法律(上)[A]. 吴敬琏．比较[C]. 北京：中信出版社，2002.

[13]拉古拉迈·拉詹，路易吉·津加莱斯．从资本家手中拯救资本主义[M]. 北京：中信出版社，2004.

[14]李静．关于农村合作基金会的研究综述[J]. 中国农村观察，2002，(6)：69—77.

[15]林毅夫，蔡昉，李周．充分信息与国有企业改革[M]. 上海：上海三联出版社，1997.

[16]刘民权．中国农村金融市场研究[M]. 北京：中国人民大学出版社，2006.

[17]刘民权,徐忠,俞建托. ROSCA 研究综述[J]. 金融研究,2003,(2):120—132.
[18]农业部农村经济研究中心. 中国农村研究报告(2000)[M]. 北京:中国财政经济出版社,2001.
[19]王绍光. 中国政府治理水平的国际比较[A]. 吴敬琏. 比较[C]. 北京:中信出版社,2003.
[20]温涛,冉光和,熊德平. 中国金融发展与农民收入增长[J]. 经济研究,2005,(9):30—43.
[21]温铁军. 农村合作基金会的兴衰:1984—1999 年——农户信用与民间借贷课题分报告之二[EB/OL]. 中经网,2001-06-07.
[22]谢平. 中国农村信用合作社体制改革的争论[A]. 李扬,王国刚,何德旭.中国金融理论前沿 3[C]. 北京:社会科学文献出版社,2003.
[23]谢平,徐忠. 公共财政、金融支农与农村金融改革[J]. 经济研究,2006,(4):106—114.
[24]谢平,徐忠,沈明高. 农村信用社改革绩效评价[J]. 金融研究,2006,(1):23—39.
[25]张端民:中国资本市场发育的政治经济学分析——基于制度形成的研究视角[J]. 经济体制改革,2007,(4):5—9.
[26]张杰. 中国金融制度选择的经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007.
[27]赵伟. 农村信用社运行风险监测与预警系统研究[R]. 山东农业大学博士学位论文,2006.
[28]周业安. 金融市场的制度与结构[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005.

The Logic of 30 Years' Rural Financial Reform in China: A New Comparative Economics Analysis

XU Xiao-ping, LI Meng

(*School of Finance, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai* 200433, *China*)

Abstract: Based on the framework of new comparative economics, from the viewpoint of formal and informal finance, the paper explores the logic of China's rural financial reform since 1978. It examines the institutional factors that are responsible for the lagging of rural financial development behind rural economic development. We consider the reform since 2005, however, as positive. We believe that the entry of new financial institutions into the rural financial market will be an important opportunity for China to build up a well—functioning rural financial system.

Key words: new comparative economics; institutional possibility frontier; rural credit cooperatives; rural cooperative foundations; rotating savings and credit associations

(责任编辑　许　柏)