

## 浅析农村金融的发展

李玲玲

广西师范大学，桂林

**摘要** | 农村金融的发展水平直接决定了城乡间资源配置的结构和农村经济运行质量。农村金融发展既是一个老问题，又是一个系统性问题，需要从多角度展开分析和思考，如金融需求、金融文化、金融监管、公司治理、金融创新、政策支持等。

**关键词** | 金融需求；金融文化；金融监管；公司治理；金融创新

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



农村金融因中国曾经长期的城乡分治、城乡二元化而明显落后于城市金融，金融交易的规模与结构在城乡之间仍有较大差距，农村金融市场处于低水平、低层次且具有极强的“刚性”的均衡状态。2008年以来，美国金融危机对中国造成的严重冲击使我们更进一步地担忧自身的经济运行质量，规模日渐扩大但质量不尽人意的中国经济运行状况源自其经济结构的欠合理，这种不合理体现在多方面，城乡经济金融结构的不合理就是其中的关键部分。为谋求一个更优的均衡结果并实现农村经济更高质量的运行，我们需要对农村金融现象或问题有一个总体性、框架性的认识，本文即由此展开。

### 1 金融需求是农村金融发展的主要方面

供求关系是农村金融问题的基本框架，是内在于农村金融这个矛盾统一体

的两个方面。基于一般理解,金融供给是农村金融问题的主要方面,“落后的农村金融制度及其供给能力已远远不能适应当前农村经济发展的需要”的观点似乎早已被证实,不完善的农村金融制度被民间融资所弥补的现实也为上述观点提供了支持。从某种程度上讲,金融发展的“机构论”也倾向于主张金融功能属“第一性”。但本文认为,认识当前我国农村金融问题应从金融需求着眼,一则因为金融供给必须适应金融需求,目前中国金融的创新能力还不足以实现金融供给创造金融需求的目标,必须在准确把握金融需求对金融功能的约束与要求的前提下有目的地进行金融制度设计与安排,避免金融产能结构的“畸形”。金融功能不适应金融需求是中国金融发展过程中的常态,20世纪末四大国有银行撤并就足以说明这一点,金融供给不能适应金融需求的状况足以体现中国金融市场的发育仍有相当长的过程。从现实情况看,中国农村金融制度建设的效率是不尽人意的,政策性、合作性、商业性、国有、股份、外资等构成的农村金融机构体系相对于农村产业规模与结构而言不可谓不充分,但金融服务效果却并不理想;二则因为金融制度安排较易推进,而金融需求却千差万别,其内在的多层次、多元化、普遍性、个性等特征十分难以把握。金融制度安排有两种路径,一是正式安排,代表了国家或法律的偏好,二是非正式制度安排,代表了民间的偏好。如果立法者充分理性,两种路径其实是可以殊途同归的。但现实中我们发现,民间金融制度的适应能力明显较强,其交易规模越来越大,已成为央行及银监部门日益关注的领域。必须建立需求导向的金融供给培育机制,有目的、有计划地配置金融生产要素,需求导向体现了金融发展的“功能观”,以“功能观”为理念的金融制度设计既可有效利用增量金融要素,也可对存量金融要素进行优化配置,如现有农村金融体系中的各类资源就可依据“功能观”这一价值准则进行重新组合以实现金融服务功能的提升。

尽管学界已开始认识到金融需求的重要性,也形成了一定的研究成果,如针对特定地区农村金融需求的实证分析日益增加,研究方法和分析视角趋于合理,部分研究通过细分农村经济主体而分别对其金融需求展开个性化的思考,有较强的针对性。但与农村金融改革与发展的要求相比,现有研究依然存在若干美中不足之处。

(1) 大多数研究仍囿于静态分析, 缺乏在较长时期内针对某一特定区域农村金融需求所展开的动态分析;

(2) 缺乏紧密结合农业现代化背景的农村金融需求研究, 金融服务经济、经济决定金融运行的研究理念不够突出;

(3) 大多数研究集中地关注农村信贷需求或与之相关的结算需求等, 对农村经济主体广义上的金融需求分析仍欠深入;

(4) 对农村金融需求意愿分析较多, 而基于经济学意义上的有效需求分析却有待深入;

(5) 多数研究仍主要关注农村的传统经济主体即农户的金融需求, 多主体金融需求的分析格局尚未形成, 如张杰等(2006)就在其研究中首先明确了“我们将把需求分析的重点集中于中国农村的基本单位——即农户”的观点;

(6) 农村金融需求现状描述较多, 其中的原因分析却不多见, 也不够深入;

(7) 定量分析方法的运用不够充分, 不少研究结论仅建立在简单统计方法的基础之上, 各变量间的关联性不够明晰。

## 2 产业发展是农村金融发展的硬环境

金融与经济之间的关系是多元化的, 金融是经济的子范畴, 金融是现代经济的核心, 然而, 我们又可将其看作经济系统的外生变量, 此时的经济则是狭义上的, 即“实体经济”。尽管金融与经济之间的因果关系往往难以厘清, 但依据马克思货币起源理论可知, 是先有经济后有金融, 早期仅仅表现为货币的交易媒介现象, 后来, 随着货币独立地位的不断提升, 基于货币交易的金融现象不断孕育壮大, 从而衍生出现代意义上的金融。由此, 金融必须适应其所在的经济系统, 金融在提升并优化该经济系统的同时培育了新的金融需求, 进而“倒逼”出金融创新与发展, 忽视产业发展需要的金融产品与服务是难以被接受的, 此时的经济与金融呈现“两张皮”状态。金融交易的对象是资金(尽管有着越来越多的交易客体形式), 资金是各类生产要素的黏合剂, 产业发展所提供的投资机会约束着资金的规模与具体配置, 过于独立、超前的金融往往“制造”出了不必要的麻烦, 去年以来的美国金融危机足以说明这一点。有必要指出的是, 相对于美国金融, 中国

金融产业发展还远远不足；相对城市金融，中国农村金融产业发育也远远不足。基于笔者近期在若干乡镇的调查，农村各类经济活动主体对涉农金融系统的运行效率普遍表示不满，这一状况足以说明现阶段我国农村金融已落后于实体经济，在经济金融化时代尤其是城市金融推动城市产业发展的背景下，落后的金融必然“拖累”实体经济。如果说美国发生了金融危机，那么中国农村长期以来就存在因金融发育不足所造成的隐性的产业危机，表现为农业各产业发展规模偏小、产业结构欠合理、产业发展潜力缺失，直至生产要素大量外流。随着生产要素的不断积累和农村居民消费层次、习惯的改变，我国农村产业已渐渐多元化，适应新环境的第二、三产业逐渐孕育，农村各业中占主导的仍是小农户经营的农业，其次是小规模商业和物流业，再次是简单加工业，后两者均是农业发展的派生结果，于是，规模小、个性化的金融需求成为其基本特征，尽管农村各产业的经济规模小，但却对金融服务提出了相当高的要求，表现为：其一，由于服务对象小且分散，经营成本自然较高，而服务定价（贷款利率）又必须考虑支付能力，如何在“夹缝”里游刃有余是需要足够创新能力的；其二，服务个性化要求金融服务准确到位，如何获取并利用信息进而设计相应的金融产品确实不易；其三，在经济转轨进程中，我国农村经济运行模式、规模及结构等都将是动态演进的，如何不断适应进而不断调整也是农村金融体系必须考虑的现实问题。

### 3 金融文化是农村金融发展的软环境

金融文化的功效在于鼓励人们正确、充分地认识、理解金融功能，进而自觉、适度运用金融工具进行投融资，尤其是在投融资过程中遵守信用规范和道德规范。金融文化的培育能有效构建投融资主体之间的交易秩序、降低交易费用，金融文化的培育也能显著地降低金融交易过程中的信息不对称所带来的种种非合作博弈及其所带来的损耗，金融文化将能培养金融产品交易双方彼此的认同和信用，提高金融机构创新的能力与速度，更快更准确地实现市场均衡。上述效应是我国农村金融市场运行中长期缺失但确实急需的内容，金融文化的培育所带来的潜在、无形优势是难以估量的。纵观当前中国农村，金融生态环境长期得不到优化，金融交易主体间互不信任甚至互相抱怨，交易成本十分高昂，涉农金融机构存差现

象十分严重，农村资金通过金融渠道大量外流，金融交易对象（资金）的非正常流动足以显示农村金融市场均衡的低水平状况。作为正式制度的政策性，国有、合作乃至股份制涉农金融机构因片面逐利而缺乏深度介入“三农”的动机，不关注“三农”、不能深入理解“三农”，认为与“三农”打交道无异于“扶贫”，从而产生“农转非”的观念和倾向，在这种情况下，广大农村经济活动主体自然产生抱怨并提出种种希望，但却长期无法落实。闻名世界的孟加拉国小额信贷制度和近期部分有外资背景的村镇银行通过大胆创新积极涉足我国农村信贷领域的现实案例足以说明改革开放的中国农村经济是有活力的，金融与“三农”的对接是有机会和广阔空间的，而且优质的金融服务可以使农村经济更有活力。中国农村金融问题的解决既有待宏观管理制度的优化，又有待金融机构微观制度（公司治理及其管理制度）的改善，而这一切又将有赖于金融文化的培育。

金融文化的培育需要金融交易各主体的参与和支持，各主体都负有直接的责任并享有相应的权利。金融需求者（广大的农村各类经营者，也即金融消费者）的责任是农村金融运行秩序得以维持的关键，其权利则有助于激励农村金融机构的制度创新和业务创新；金融供给者（涉农金融机构）的责任是金融创新的源泉，其权利则意味着对金融需求者的事前、事中及事后的交易全程的约束与控制。金融交易双方的市场博弈是十分必要的，但有时也会有市场失灵，当前农村金融交易的低水平均衡就意味着市场力量的乏力。由此，笔者认为，作为系统工程的农村金融文化的培育也部分地具有公共产品的属性，政府对此领域的关注和介入是必要的：一方面，监管层应规范涉农金融机构的责任，对涉农金融机构责任的规范主要应通过“管法人”来实现，为防止法人治理结构的失灵，监管当局也可选择性地就某些环节和要点展开现场或非现场检查；另一方面，地方政府及其司法机关应通过创优地方金融生态环境以有效保护涉农金融机构的合法权利，并规范金融需求者的消费行为；再一方面，货币当局应制定区别的货币政策（如再贷款、存贷款利率）以适应涉农金融机构的要求，财税当局也应以扶持的姿态对涉农金融机构予以区别对待，这些举措在维护涉农金融机构权利的同时对其给予了额外的补贴（相当于生产者剩余的部分），对理顺金融市场交易关系具有重要的现实意义。

## 4 金融监管是农村金融发展的调节器

现代意义的金融监管迥异于传统的金融管制，其力求在不抵消金融机构运行活力的同时维护金融系统的稳定，实现金融系统运转的安全高效。面对当前中国金融产业尤其是农村金融产业发育滞后的现实，优质的金融监管将有助于通过形成一个良好的金融市场秩序（尽管有非市场的人为因素的存在）间接地培育微观金融机构，还将通过一系列规范和指引直接干预金融机构的成长与运营。监管是提升农村金融供给有效性的重要调节器。

然而，缺乏合理边界的监管过度或监管宽容都将有损于供给的有效性，监管因素是金融生产要素生产可能性曲线的形成主因。美国金融危机的爆发暴露出自由主义理念支配下的监管宽容的劣根性，监管宽容使金融系统盲目创新、盲目扩张，这种创新与扩张往往对应于某种规模与结构的实体经济，此时的经济与金融并不协调；与之相反，我国农村乃至全国金融系统因缺乏外部市场约束、行业规范及自律意识、能力而长期受到严格管制，这种管制只能维持短期的安全，因为效率才能保证长期的安全。严格管制带来的最大弊端是弱化了金融机构的创新动机和能力，致使金融机构缺乏内外部交易战略的制定与实施，金融机构生产要素的组织配置能力始终难以提高，最终影响了金融供给的规模与质量。当然，严格监管主要是针对正式金融机构，其副产品则是形形色色的民间金融系统，由于游离于监管之外，在市场失灵的情况下，民间金融所带来的问题将难以通过危机预警及管理制度所消除。

鉴于当前我国农村金融系统规模太小、产品创新能力极弱、发展落后并难以适应农村经济发展需要的现实考虑，笔者认为，当前应有序、适度地优化和放松农村金融监管。其理由还在于：其一，基于安全目标的严厉考核制度，助长了农村金融机构新的道德风险，即“不求无功，但求无过”，“惜贷”“不思进取”等现象比比皆是，这都与当前不当的监管有关；其二，农村金融监管优化在前、放松在后，意味着放松是理性、适度的。鉴于发展条件及自身资源的限制，涉农金融机构（以农村信用社为主力军）的金融创新能力及其效果均不够理想，在市场经济条件下，尽管涉农金融机构可以吸收城市金融的制度经验和技术经验，但总体上却面临着优势资源的流失，面临着难以开发或急待培

育的市场，于是，针对其的金融监管总体上应体现激励相容性，即通过赋予利益的机会促进其自我改善，在这方面，有很多工具与技术可供监管者试验及采行。在激励机制的培养环境中，当涉农金融机构具备足够的制度和技术基础后，监管的力度及某些环节（内容，如准入方面）或可朝着放松的方向进行转变。总的看，农村金融监管的优化主要体现在监管方式、方法上，而农村金融监管放松则主要体现在监管力度及内容上。由此，监管主体的自我优化就成为必要的前提，监管主体的优化是银行业监管制度优化的前提和基础，也是其基本内容，监管者应有足够宽广的视角和对金融运行的驾驭能力。

## 5 公司治理是农村金融发展的微观基础

金融是高风险行业，而且其风险具有很强的外部性，风险控制机制的建立十分重要。但由于信息不对称及非理性监管的存在，完全依靠外部力量形成的“倒逼”压力有时是无效或低效的，建立在良好公司治理基础上的自律机制显得十分关键。不仅如此，良好的公司治理还有助于形成快速的反应和决策效率、执行效率。公司治理与公司运行效率（绩效）的关系得到了理论界和实务界的广泛重视。布莱尔认为“深入研究财富创造的源泉问题是需要与更好的理解组织形式和治理结构相结合的，因为后者将会提高财富创造的能力”；里昂亚洲证券公司曾用7大项、54小项的标准衡量公司治理结构与公司绩效的相关性，结果发现公司治理结构越完善的公司，其股价表现相对越优异，经营业绩更好，竞争力更强。

20世纪90年代中期以前，银行机构更多的是被当作公司治理的一个重要监督机制，然而，20世纪90年代中后期发生的一系列银行危机事件使人们认识到银行自身的公司治理问题已十分严重，于是，近年来金融经济学领域的银行公司治理问题受到了越来越多的关注并形成了清晰的、主流的研究倾向，即在凸显行业特殊性的基础上构造了银行机构特有的公司治理分析框架，在依然坚持“股东利益最大化”的前提下进行了若干边际优化，拓宽了银行公司治理中的委托代理分析边界，从而丰富了公司治理理论、更好地推动了公司治理实践并提升了银行的运行绩效，“如何在融合公司治理和金融中介理论的基础上，充分考虑商业银行的特殊性，建立广为接受的银行治理理论架构，是正处在新兴

阶段的银行治理理论研究面临的主要课题”。

作为涉农金融机构主力军,农村信用社在政策指引下有逐步的商业化趋势,理论界认为,鉴于农村信用社的历史与现状,其传统意义上的合作金融性质已经淡化并越来越难以适应当前的需要。其实,中国农村并不是不需要合作金融,只是从现实的情况考虑,历经多次制度变迁的农村信用社已经不适合充当这一角色。截至2008年底,全国共有农村资金互助社10家。这些资金互助社是在农户、农村中小企业作为社员基础之上设立的真实意义上的合作金融组织,在社员内吸收存款,为社员发放贷款。

2006年底,银监会调整放宽了农村地区银行业金融机构准入政策,在原有农业发展银行、农业银行及农村信用社的基础上,涌现了大量的新型农村金融机构。截至2008年底,全国共有新型农村金融机构107家,除上述农村资金互助社、以外,还有村镇银行91家,贷款公司6家。自此,覆盖“三农”的金融网络日益严密,政策性、商业性及合作性金融机构的配置已较为完整。各类金融机构运作特点、目标均有所不同,其公司治理结构与目标自然也有所不同,尽管都符合抽象的公司治理原则。政策性、合作性涉农金融机构的公司治理设计相对简单且易于把握,商业性涉农金融机构的公司治理机制有待深入探讨,否则,一味地商业化会使其失去“涉农”色彩,毕竟,受多重因素的影响,我国农村各产业竞争力、盈利能力还较弱。涉农金融机构公司治理优化的关键在于其股权结构,股权结构的属性既有股权集中度,又有各类股东的背景和性质。一般认为,寡头垄断式的股权结构较有效率,同时,为实现其“涉农”目标,股东尤其是大股东(即战略投资者)不应是具有投机性质的机构,监管层应考虑并鼓励涉农企业的参与,待中国农村产业冲破一系列约束而获得广阔发展空间的时候,股东的性质可适当放宽。

## 6 分工合作的涉农金融体系是农村金融发展的外在表现

我国已形成了一个相对完整的结构化的农村金融体系,构建一个结构化、分工合作的农村金融体系几乎是世界各国共同的做法。农业需要一个有效地

补贴机制，在很多情况下，政策性金融具有明显的激励和约束效应；人多地少的农业资源状况决定了小农经济长期存在的必然性，小农的脆弱性长期都难以消除，于是，构建于合作机制的合作性金融便极有可能成为广泛的制度选择；农业地域、历史等条件而有差异，商品农业产业的发展需要高效、便捷、高品质的商业性金融服务。我国农村经济结构十分复杂，这是农村金融产业发展的基本条件和约束，关键是如何根据各地区农村产业发展特点对农村金融制度进行区域的个性化设计，也即各地区政策性、合作性及商业性金融发展的需求和条件，进而三种金融机制在各地区的相对重要性。笔者认为，欠发达地区尤其要重视并发展政策性、合作性金融，一味重视商业性金融很可能使经济与金融成为“两张皮”，经济与金融的关系很可能被人为割裂，因为很多具有投资机会、投资潜力的经营者并不具备商业性金融的授信条件。于是，从某种程度上讲，农村合作金融制度起到了“风险投资”的作用，合作金融的意义恰恰在于培养商业性金融服务的对象，换言之，没有合作金融的前期支持，商业性金融将成为无源之水。笔者的调研发现，作为政策性金融项目的农村信用社小额贷款的作用并不显著，在维持简单再生产方面，农户完全可以“自力更生”。对当前中国农村而言，真正的政策性金融应有助于形成农业扩大再生产局面，如用于重大农业技术项目的推广应用、农业生产公共设施等公共产品的投资。由此，政策性金融的发展如同合作金融也将成为农村商业性金融发展前提因素，在此背景下，农村信用社应尽快摆脱政策性业务的束缚，全力参与到延伸农村产业链的资金供应活动中。上述分析将有助于把握政策性、合作性及商业性金融在各地农村的相对重要性，进而有助于相应的制度设计。

## 7 金融创新是农村金融发展的内涵和不竭动力

金融是现代经济的核心，之所以能担此重任，根源在于创新是金融的内涵与生命，金融创新将能有效地与经济发展相匹配。目前，农村金融创新的意义在于尽快适应农村经济发展的具体要求；而从长期看，农村金融创新的目标则在于引领农村经济发展。

金融创新不足与过度均将脱离经济发展的需要。笔者认为，金融创新意味着直接融资与间接融资的相互衔接（通过风险转移与分散机制）及由此形成的大规模信贷与投资，从而高质量地满足产业经济发展的资金及管理咨询等需求。美国金融运行的失败并不完全体现在金融创新方面，更多的应是金融创新所形成的强大金融供给集中投放于局部产业（房地产业），并由此而形成严重的资产泡沫，最终的泡沫破灭使积累的矛盾集中爆发。中国整体性的金融创新不足严重地影响到农村金融发展，换言之，农村金融不可能孤立地实现创新，创新意味着金融产业链的完善与规范，创新是不分农村金融与城市金融的，创新同时也意味着城乡金融运行的接轨。中国整体的金融创新不足严重束缚了农村金融创新，由此，涉农金融机构的信贷风险无法通过相关渠道予以转移和分散，信贷产品的开发力度便自然受到影响，更严重的是助长“惜贷”之风及形成该理念支配下的考核制度。金融创新包括金融文化、制度及技术等层面的创新，前两者前已略有所述及，至于技术层面的创新，笔者认为重点在于资产证券化及由此带动的信贷产品的开发。资产证券化意味着金融产业链的延伸。需要说明的是，流行于农村的民间金融（各地发展规模不一）只是当前背景下“倒逼”出的制度结构创新，就民间金融自身运作技术而言，也并没有多少创新，其运行较为成功主要基于信息优势。

## 8 政策支持是农村金融发展的必要保障

政策支持是脆弱的农村金融发展的必要保障，政策支持并不仅限于针对涉农金融机构，也针对农村经济发展（即农村金融发展的经济环境基础）。后者主要指将货币及财税举措具体化于农村产业政策，通过激励性补贴机制刺激农村重点或薄弱产业环节的发展，以此带动农村金融需求；前者则是指将货币及财税等政策具体作用于农村金融产业，以此带动农村金融供给。在这方面，要具体完善政策性金融机构的资本补充机制、制定并落实合作经济发展促进法规、对商业性涉农金融机构实施减税或财政补贴、实施差别化的准备金及再贷款政策等。以上仅对我国农村金融发展问题进行了总体性的思考，其中的每个问题都将有待深入的实证分析和论证。

## 参考文献

- [1] 张杰. 中国农村金融服务: 金融需求与制度供给 [J]. 西安金融, 2006 (3): 22.
- [2] 布莱尔. 所有权与控制 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999: 162.
- [3] 窦洪权. 银行公司治理分析 [M]. 北京: 中信出版社, 2005.
- [4] 李维安, 曹廷求. 商业银行公司治理: 基于商业银行特殊性的研究 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版), 2005 (1): 83.

## Analysis of the Development of Rural Finance

Li Lingling

*Guangxi Normal University, Guilin*

**Abstract:** The development level of rural finance directly determines the structure of resource allocation between urban and rural areas and the quality of rural economic operation. Rural financial development is not only an old problem, but also a systematic one, which needs to be analyzed and considered from multiple perspectives, such as financial demand, financial culture, financial supervision, corporate governance, financial innovation, policy support, etc.

**Key words:** Financial demand; Financial culture; Financial supervision; Corporate governance; Financial innovation