

旧版文章

天人古今

- 古今通论
- 古代通论
- 世界史论
- 当代三农
- 现实问题
- 旁通类鉴

先秦史论

- 先秦通论
- 原始经济
- 文明起源
- 夏商西周
- 春秋战国

汉唐史论

- 汉唐通论
- 战国秦汉
- 秦国秦代
- 西汉东汉
- 魏晋南北朝
- 隋唐五代

宋元史论

- 宋元通论
- 唐宋通论
- 北宋南宋
- 辽金西夏
- 蒙元史论

明清史论

- 明清通论
- 明代通论
- 明中后期
- 清代通论
- 清代前期

近代史论

- 近代通论
- 清代晚期
- 民国通论
- 民国初年
- 国民政府
- 红色区域

现代史论

- 近世通论
- 现代通论
- 前十七年
- 文革时期
- 改革开放

学科春秋

- 学科发展
- 专题述评
- 年度述评
- 学人学术
- 学者小档

理论方法

国学网——中国经济史论坛 / 现代史论 / 改革开放 / 1978年以来的农村金融体制改革：政策演变与路径分析

1978年以来的农村金融体制改革：政策演变与路径分析

2007-05-12 匡家在 中国经济史研究2007年第1期 点击: 741

1978年以来的农村金融体制改革：政策演变与路径分析

1978年以来的农村金融体制改革：政策演变与路径分析

匡家在

(中共中央党校党史部100091)

中国经济史研究2007年第1期

内容提要：1978年以来农村金融体制改革经历了以农业银行为主体、以农村信用社为基础、非正规金融为补充的金融体系初步形成和以农村信用社改革为主体、政策性金融和商业性金融相互分工、非正规金融受到压制、正规金融体系得以深化的两个阶段。农村金融体制改革，是政府主导型的强制性制度变迁，沿袭正规金融体系及机构，压制非正规金融的诱致性制度变迁，忽视金融机构的基本功能，具有显著的路径依赖特征。应结合两种变迁方式，逐渐转变到以诱致性变迁为主的路径。农村金融改革迈向现代化的过程中，需要多样化多层次的制度供给。

关键词：农村金融体制改革 政策 路径 制度变迁

建设社会主义新农村，融资是问题之首，而农村金融体制改革是重中之重。经济史学界对农村金融体制改革及政策的研究比较薄弱，对改革以来农村金融体制政策和路径进行梳理和分析，具有现实价值。1978年以来农村金融体制改革，经历了复杂的政策演变，具有明显的路径依赖特征^①。

一、农村金融体制改革的政策演进

1978年以来农村金融体制改革的政策演进可分两大阶段：

第一阶段(1978—1995年)，农村金融体制改革的思路是“农业银行商业化，农村信用合作化和农村民间信用规范化”，形成以农业银行为主导，农村信用合作社为基础，其他金融机构和融资方式为补充的多元农村金融体系。

20世纪70年代末80年代初，随着农村改革取得突破，农户、企业和经济合作组织成为农村经济的主体。农村商品总量不断增长，农村内部融资需求日益强烈，从而为农村金融体制变革提供了契机。

1979年2月，国务院发布了《关于恢复农业银行的通知》。规定中国农业银行直属国务院，由中国人民银行代管，自上而下建立各级机构：中央、省、自治区设分行，地区设中心支行，县设支行。农村营业所、农业信用社一律划归农业银行领导。农村信用合作社是集体所有制的金融组织，是农业银行的基层机构。1980年恢复后的农业银行提出要大力支持农村商品生产的指导方针，贷款对象也由原来的集体为主转变为以农户为主。1981年国家提出农业银行“企业化”的口号。1985年初提出要把农业银行转变为真正的经济实体的改革方案。1988年，为了加快总、分行职能转换步伐，农业银行对县支行进行综合配套的改革，要求总分行扩大县支行管理权限，建立完善的管理体制，以货币经营为中心，逐步扩大自身业务，提高农业银行企业化水平。

史观史法
历史理论
领域视野
方法手段
规范学风

史料索引

古今文献
考古文物
简帛文书
回忆追述
社会调查
论著索引

论著评介

通论文集
古代史著
明清史著
近代史著
现代史著

动态信息

期刊集刊
网站网刊
团体机构
学术会议
研究动向

他山之石

世坛综考
美国史坛
西欧史坛
东亚史坛
其他地区

池月山云

文史随笔
知识小品
诗词诗话
文艺点评
小说演义
史眼世心

①道格拉斯·诺斯提出路径依赖理论。他认为，制度变迁存在着报酬递增和自我强化机制，制度一旦走上并锁定某一路径，便很难脱身，进入良性循环或恶性循环的轨道。这就是路径依赖，它对制度变迁有很强的制约作用。

1978年以来到1990年代初，随着金融体制改革的深入，农业银行商业化的改革取向也是非常明确的，同时又承担政策性融资任务。政策目标的冲突，导致商业性贷款挤压政策性贷款，不仅呆坏账增加，而且显示出向城市工商业发展的“非农”化取向。为了解决这一矛盾，持续推进农业银行的商业化，1993年12月，国务院发布了《关于金融体制改革的决定》，决定组建中国农业发展银行，承担国家粮棉油储备和农副产品合同收购、农业开发等政策性贷款，代理财政支农资金的拨付及监督使用。1994年中国农业发展银行成立，承担从农业银行剥离出来的政策性金融业务。

农村信用社作为农业银行的基层机构，国家政策干预较强，体制也日益僵化，经营效率不高，已经不能满足迅速发展的农户、村集体和乡镇企业对金融服务的要求。农业银行主张恢复信用社的“三性”即组织上的群众性，管理上的民主性，经营上的灵活性，把信用社办成群众性的合作金融组织。1984年8月国务院批转了《中国农业银行关于改革信用社管理体制的报告》，决定农村信用社实行经营责任制。一方面理顺信用社与国家银行的关系，逐步取消农业银行对信用社的亏损补贴，信用社实行独立经营，自负盈亏，利润与其所得挂钩；另一方面调整信用社内部关系，实行岗位责任制，按劳、按责分配。通过改革，农村信用社的实力有所增强，加大对农村贷款的力度，为20世纪80年代农业生产、农村经济和农民收入的增长做出了贡献。

信用社的定位是为一定区域内社员服务的集体金融合作组织，但在走向市场的过程中，其面向农村，为农户、乡镇企业服务的政策性功能在弱化。在宏观政策层面，1986年以前农村信用社免交税。从1986年开始，农村信用社按大集体企业对待，缴纳营业税。1987年对农村信用社征收集体企业所得税，中国人民银行对其贷款利率上的优惠政策也在减少。从20世纪70年代开始，农村信用社对农村的贷款余额持续小于农村的存款余额，80年代农村信用社的农户贷款不到其农户存款额的1/3，90年代则不到1/4。农户贷款与农户存款的差额持续扩大。农村信用社贷款与存款的比率从1984年的0.41，1990年的0.28，下降到1996年的0.19。①农村信用社从农村“抽血”的局面已经形成。

随着农村经济的发展，正规金融机构提供的融资远不能满足农村融资的需求，民间借贷就有了发展的空间。民间融资或借贷起初在亲朋好友之间进行，是无息的，具有互助的性质，后来发展到面向个体工商户和乡镇企业，具有了商业性质。贷款由无息到有息，发展到高息。民间借贷由隐蔽走向半公开或公开；借贷用途由解决农户生活困难的生活性借贷发展到生产性借贷。就借贷的形式而言，除了农村合作基金会外，有自由借贷、银背和私人钱庄、合会、典当行、民间集资等多种形式。

对于民间融资或借贷，中央政府起初是支持的。早在1981年5月，国务院批转的《中国农业银行关于农村借贷问题的报告》中，肯定了民间借贷的作用，认为它是农业银行和信用社的补充，并提出通过银行、信用社的改革和发展来引导和管理民间信用的设想。

随着20世纪80年代的农村经济体制改革初见成效，农村合作基金会也开始出现。在1983年下半年，黑龙江、辽宁、江苏等地的一些乡村，通过清理整顿集体财产，利用所统筹的集体资金在集体经济组织内部进行融资，得到了地方政府的支持。从1984年河北康宝县芦家营乡正式建立农村合作基金会起，到1986年末，黑龙江、辽宁、湖北、浙江、广东、四川、江苏等农村社区的融资活动都有一定的发展，初具农村合作组织的雏形。中央政府认可这种融资方式，1984年中央1号文件“允许农民和集体的资金自由的或有组织的流动”。1985年的中央5号文件更明确地对“发展多样化金融通形式”予以肯定。1986年8月中央指出：在不开展存贷业务的情况下，这种内部融资办法可以试行。后来又指出信贷业务可以由中国农业银行予以指导。但内部融资却没有得到国家金融管理部门的认可，有些地方金融机构甚至对其采取限制措施。

1987年黑龙江的尚志市、河北玉田县、山东平度市、广西玉林市、四川广汉市等

地根据中央5号文件进行了农业合作基金会的规范化试验。经过推广，农村内部融资总量增长很快，1986—1988年间增加了40亿元。②1991年11月的中共中央十三届八中全会要求各地

①何广文：《合作金融组织的制度性绩效探析》，《中国农村经济》1999年第2期。

②温铁军：《农村合作基金会的兴衰：1984—1999》，载于温铁军《三农问题与世纪反思》，三联书店2005年版。

要继续办好农村合作基金会。同年12月，农业部发出了《关于加强农村合作基金会规范化、制度化建设若干问题的意见》。此后，农村合作基金会迅速发展。到1992年，全国已建立的以农村合作基金会为主要形式的农村合作组织，乡镇一级有1.74万个，村一级有11.25万个，分别占乡(镇)总数的36.7%和村总数的15.4%，年末筹集资金164.9亿元。①

在总结各地经验的基础上，农业部下达了1993年农经字第8号文件，确定了农村合作基金会的性质和宗旨。认为“农村合作基金会是在坚持资金所有权及其相应的收益权不变的前提下，由乡村集体经济组织和农户，按照自愿互利、有偿服务的原则而建立的社区性资金互助合作组织。其宗旨是：为农民、农业和发展农村集体经济服务。”1992年邓小平南巡讲话后，农村合作基金会也迅速扩张，开始办理非会员及所在区域以外的存贷业务。由于资金投放风险大，政府干预多，经营效益明显下滑。资金投放非农化趋势日益严重，金融风险增加。

民间融资面广量大。全国农村固定观察点通过对3万农户的专题调查分析，1986—1993年，农户除了从银行、信用社贷款外，来自民间借贷的量在增加，比例在迅速上升，1993年农村借贷中，来自民间借贷的比例为2/3。

农村民间融资的发展，对于弥补正规金融融资的不足，促进农村经济的发展起了积极作用，但是由于其不规范性，也不时发生借贷纠纷，隐藏着极大的金融风险。

第二阶段(1996—2005年)，以农村信用社改革为重心，建立和完善以合作金融为基础，商业性金融和政策性金融分工协作的农村金融体系。民间金融受到压制。

1996年，中央推进新一轮农村金融体制改革。8月，《国务院关于农村金融体制改革的决定》明确指出，农村金融体制改革的指导思想是“建立和完善以合作金融为基础，商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融体系。进一步提高农村金融服务水平，增加对农业的投入，促进贸、工、农综合经营，促进城乡一体化发展，促进农业和农村经济的发展和对外开放”。农村金融体制改革的重点是“恢复农村合作社的合作性质，进一步增强政策性金融的服务功能，充分发挥国有商业银行的主导作用。”农村信用社管理体制改革的，是农村金融管理体制改革的，改革的核心目标是把农村信用社逐步改为由农民入股、由社员民主管理、主要为社员服务的合作性金融组织。农村信用社与农业银行正式脱钩，恢复具有独立法人地位的合作金融组织性质。决定清理整顿农村合作基金会。

按照《国务院关于农村金融体制改革的决定》精神，中国农业银行与农村信用社分离的工作于1996年全面展开，并由中国人民银行负责对农村信用社的金融监管。至此，从正规金融的组织架构上看，中国农村初步形成了农业银行、农业发展银行、农村信用社为主体的农村正规金融体制格局和组织体系。此后的农村金融体制改革以农村信用社为重心来展开。对民间金融或融资的政策进行收缩和压制。

2002年3月颁布的《关于进一步加强金融监管，深化金融企业改革，促进金融业健康发展的若干意见》首次提出农村信用社改革的重点是明确产权关系和管理责任，强化内部管理和自我约束机制；农村信用社改革要因地制宜，分类指导。

2003年6月《国务院关于印发深化农村信用社改革试点方案的通知》要求，按照“明晰产权关系、强化约束机制，增强服务功能，国家适当支持，地方政府负责”的总体要求，加快农村信用社管理体制和产权制度改革，把农村信用社逐步办成由农民、农村工商户各类经济组织入股，为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融结构，充分发挥农村信用社农村金融主力军和联系农民的金融纽带作用，更好地支持农村经济结构性调整，促进城乡经济协调发展。并确定江西等8省(市)作为改革试点省市。

①温铁军：《农村合作基金会的兴衰：1984—1999》，载于温铁军《三农问题与世纪反思》，三联书店2005年版。

2004年《关于进一步深化农村信用社改革试点的意见》中扩大了改革试点范围，除海南外21个省市纳入了试点范围。2005年1月《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》要求继续深化农村信用社改革，发挥其在农村金融的主力军作用。可以说，农村信用社的改革目标是把它建立成为产权清晰的农村社区性地方金融机构，使其成为农村金融机构的主力军。由于长期以来农村信用社的官办和行政色彩，2003年改革方案又把农村信用社交给地方管理，由银监会负责行业监督，其合作金融的“自愿、互助、互利、民主和低盈利性”的性质体现不多。但它在农村正规金融的主力军作用确是实实在在的。2001年对农业的投入总量是800多亿元，主要是农村信用社的投入，其他金融机构反而减少了1—20亿元。①这一年，农村信用社发放的农业贷款占全部正规金融机构发放农业贷款的78%，农户贷款占全部正规金融机构农户贷款总额的95%。②

在这一时期的农村金融体制改革中，民间金融及其融资处于压制状态。1996年《国务院关于农村金融体制改革的决定》虽然充分肯定了农村合作基金会对于增加农业投入、缓解农民生产和生活资金的短缺方面发挥的积极作用。但《决定》对相当多的合作基金会以招股名义大量吸收居民存款，入股人不参加管理、不承担风险，违法经营，风险巨大的现实状况，提出要整顿农村合作基金会。一是农业合作基金会不得再以招股形式吸收居民存款；二是凡是已经开办存贷款业务、实际上已成为金融机构的，对其清产核资后，可并入现有的农村信用社，也可另设农村信用社；三是没有存贷业务，或者已经开办存贷业务，但不具备转为农村信用社条件的，要办成真正的合作基金会。亚洲金融危机爆发后，为防范金融风险，1997年11月决定全面整顿农村合作基金会。由于政策突然收紧，农村合作基金会内部的矛盾表面化，1998年各地普遍出现了挤兑。四川、河北等地出现了较大规模的挤兑风潮，危及农村社会的稳定。1998年7月中国人民银行发布《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》，除部分小额信贷、不计息的亲友借款之外，其他非正规金融组织或活动均属非法。1999年1月，国务院发文取缔农村合作基金会。尽管民间金融及其融资基本上处在非法状态，但是由于农村资金供需缺口较大，民间融资在中国农村比较普遍地存在，而且是农村融资的主渠道则是不争的事实。据研究，中国2.4亿农户只有15%获得过正规金融机构的贷款，其余85%都是通过民间借贷融资。③

农村金融体制改革初步形成了以农村信用社为主、农业银行和农业发展银行分工合作的农村正规金融体系格局，但也存在不少问题。农业银行商业化改革，非农化加深，使之在农村金融中的主体地位丧失。农业发展银行作为政策性银行资金来源不足，业务单一，政策性金融的作用有限。农村信用社组织形式比较单一，融资能力弱，信贷资产质量比较差，亏损比较严重，官办色彩浓厚，自愿、互助、民主和低盈利性很弱，还远未成为社区性合作金融组织。民间金融处于压制状态。

对农村融资来讲，严重的问题是资金供给不足，农村“失血”的局面在延续和加剧。四大国有商业银行出于防范风险和盈利考虑，自1999年以来逐步从农村撤走，基本取消了县一级分支机构的放贷权，先后撤销了3100多家县以下金融机构。农业发展银行作为政策性银行，从事的业务和农户关系不大。农业银行出于商业动机，经营重点转向城市，“非农化”趋势加剧。农村信用社的改革中强调风险防范及商业化的经营也不愿多向农户放贷。中央银行的统计显示，2002年6月底，全国农村信用社的各项贷款中，农业贷款仅占40.5%。农村资金供给严重不足。1999年底，农业和乡镇企业贷款余额占金融机构各项贷款总额的比重仅为10.69%。2000年、2001年和2002年，这一比率分别为10%、10.8%和10.4%。④与此同时，金融机构从农村抽走的资金却在增多。据估计，2001年国有商业银行以吸收存款方式从农村抽走的资金估计达3000亿元。⑤近年来邮政储蓄一项（也是最重要的一项）每年从农村吸走的资金大约在6000亿元。信用社存贷余额不断扩大，也是从农村抽走资金

①《建言改革大局，谋划发展蓝图》，《金融时报》2002年3月11日。

②杨少俊：《深化农村金融改革，改进农村金融服务》，《文稿》2002年3月。

③周立：《中国农村金融体系发展逻辑》，《农村经济导刊》2005年第12期。

④《中国金融年鉴2003》，中国金融出版社2004年版。

⑤杨少俊：《深化农村金融改革，改进农村金融服务》，《文稿》2002年3月。

的重要渠道。2001年和2002年，农村信用社的农业贷款与农户存款的比率也不足0.4。^①说明农村资金非农化的趋势严重。统计表明，从1996—2001年，农村信贷资金净流出从1912亿元增加到4780亿元，增长1.5倍。^②资金供给的严重不足，资金需求巨大，面对日益巨大的供需缺口，非正规金融发展有了巨大的空间。据学者2001年对中国东、中、西部共15个省24个市县的一些村庄所作的个案调查，发现民间借贷的发生率高达95%，高利息的民间借贷发生率达到85%。^③

二、演变的路径分析

改革以来，农村金融体制改革在政府的主导下，沿着发展机构的路径，从正规金融机构入手，力图在农村形成政策性金融和商业性金融相互分工，形成以合作金融为基础的农村金融体系。因此我国农村金融体制改革具有显著的路径依赖特征，从制度经济学分析，具有浓厚的强制性制度变迁的色彩。^④正因如此，非正规金融、诱致性的制度变迁和金融的功能受到抑制或忽视。具体说，金融体制演变的路径，具有下列特点：

1. 沿袭体制内正规金融体系，压制体制外非正规金融。我国的金融体系改革，从最初的农村信用社纳入农业银行开始，到政策性银行农业发展银行的成立，农村信用社和农业银行脱钩，此后，是以农村信用社为核心的农村金融体制改革，所有这些，都是沿着体制内的正规金融体系和机构进行改革，其重要目标之一是把农村信用社改造成为农村社区性金融组织。对农村体制外的非正规金融采取打压的政策。这种改革路径与整个中国经济采取的体制外先行的改革战略是不同的。中国农村金融体制改革的路径依赖特征更加明显。由于体制内正规金融体系改革目标是多元的，在走向市场的过程中，一方面要商业化，另一方面要承担政策性的支农任务（前面的农业银行和后来的农村信用社都是这样），同时还要维持农村的金融稳定，加上信息的不对称，使得这些正规的金融机构存在着明显的逆向选择和比较严重的道德风险。经营成本高，呆坏账居高不下，机制转换步履维艰，最终落得“一农难支三农”的结局。因此，农村金融制度供给的现实情况是体制内正规金融体系处于合法的供给的垄断地位，民间社区性的金融受到压制，非正规的合法的金融制度供给严重不足。农村金融需求很大，而金融供给（包括制度供给）严重短缺。根据全国农村固定观察点对2万多农户的贷款结构调查，2003年，农户借款中银行信用社贷款占32.7%，私人借款占65.97%，其他借款占1.24%。这与1995年的借贷相比变化很小。^⑤可见，农村民间借贷或融资仍是农户借款的主要来源。压制非正规金融的政策已经到了非改不可的地步。

2. 注重自上而下的强制性制度变迁，压制自下而上的诱致性制度创新。我国农村金融机构的改革是政府主导的强制性的自上而下的机构演进的路径，属于强制性的制度变迁。自下而上的诱致性制度变迁的创新路径被严重堵塞。其实，在农村融资中，存在多种多样的非正规的融资形式和制度，随着形势的发展不断地演进和变迁。各种各样的农村调查资料说明，非正规融资占了我国农村融资绝大比重，有效地缓解着农村经济对资金的饥渴，很大程度上担当起农村资源配置的功能。人们对于非正规金融的高利贷，多有诟病，在正规融资供给严重不足的情况下，高利贷其实是市场对农村融资供求状况的某种真实反映。由于金融的重要性和敏感性，政府为维持对它的控制，即便对正规金融体系，也存在过度干预的企图。一方面，由于囿于意识形态，国家对正规金融存在“父爱”和过度偏好，在保持对其控制的同时，维持正规金融的垄断地位和既得利益，另一方面防止非正规金融的竞争，对其存在和发展，设置很高的交易成本和进入壁垒，最后将其置于非法的地位，解除自己对防范非正规金融风险的责任（但地下金融的融资风险仍在）。

^①《中国金融年鉴2003》，中国金融出版社2004年版。农业贷款口径大于农户贷款口径，即便以农业贷款计算，农村信用社的贷存比也没有超过1984年。

^②《中国金融年鉴2002》，中国金融出版社2003年版。

^③温铁军：《我国农村普遍发生高利贷的问题、情况与政策建议》，载于温铁军《三农问题与世纪反思》，三联书店2005年版。

^④林毅夫：《关于制度变迁的经济学理论——诱致性变迁与强制性变迁》；科斯等：《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，上海三联书

店、上海人民出版社1996年版。林毅夫认为，强制性制度变迁指由政府法令引起的变迁，而诱致性变迁指的是一群人在响应制度不均衡引致的获利机会时所引致的自发性变迁。两种变迁方式可并存互补。

⑤主要依据2003年全国农村固定观察点常规调查资料。

政府的金融压制政策，使政府主导的强制性制度变迁的色彩尤其浓厚，也可以说是以政府主导的强制性制度变迁排斥压制自下而上的诱致性制度变迁。而且，这种路径的依赖和演进，与我国农村经济体制的自下而上的诱致性制度变迁路径背道而驰。政府成为农村金融体制唯一合法的供给主体，导致内生于广大农村融资中的非正规组织和制度的变迁成本高昂(包括经济成本和意识形态成本)，不能得到合理的演进和正常的发展，农村金融制度创新中自下而上的变迁路径被堵塞了。而内生于农村金融中的诱致性的制度变迁正是农村社区互助合作金融组织诞生壮大的重要制度之源。其结果是金融市场融资制度供给严重不足，而融资需求呈现多样性和层次性，制度需求和供给(包括量和结构)不均衡。这种状况与农村金融体制改革和创新的要求很不适应。从正规金融机构的强制性制度演进，外生地培育农村互助合作金融组织，从目前看，其难度绝不亚于放松农村金融管制，扶持、规范内生于农村经济母体中的组织。

3. 重机构改革，忽视金融体系的基本功能。20世纪90年代中期，兹维·博迪(Zvi Bodie)和罗伯特·默顿(Robert C Merton)等提出基于金融体系基本功能来分析和研究金融与经济关系的功能观。功能观把金融体系的基本功能分为六个方面，即清算与支付结算，转移经济资源，管理风险，储备或积聚资源与分割股份，提供信息，解决激励问题。金融的这些功能是基本稳定的，它们(或其中一种功能)可有多种机构或经济组织来实现。改革以来我们一直注重金融机构的改革，注重金融机构的存在形态，金融改革的思路仅着眼于农业发展银行、农业银行和农村信用社这些机构的分分合合，形成框架体系。现在的邮政储蓄银行的设立也是沿着这种思路进行的。这种思路认为只有在现有的金融框架下，根据现有的金融结构赋予其相应功能，通过行为绩效判断其效果。遵循的是“结构—功能—行为绩效”的思路和路径。这和功能观的思路具有明显的不同。①围绕金融机构改革，我们出台的举措不少，但效果不佳。我国的金融机构比较庞大，是国有金融或准国有金融机构，对广大分散的农村经济主体进行融资，成本很高，在防范风险的要求下，融资的门槛也比较高，相对于民间借贷而言，融资的效率又比较低。因此，金融机构不愿放贷，农户告贷无门，只能从民间借贷。1999年以来我国国有金融机构从农村撤并网点，收缩机构是其走向市场化过程中的必然选择，无可厚非。作为改革重心，合作社的定位是农村社区性金融组织，但合作社的自愿、互助和民主管理的性质异常薄弱，脱离农村的倾向十分明显。从融资的渠道看，我国长期以来过分依赖从金融机构的间接融资，造成融资渠道单一，直接融资发展明显不足。2003年8月21日，中国股票市场上市公司有1230家，总市值4万多亿元。涉及农、林、牧、渔业的企业只有33家，占全部上市公司的2.68%。②多年来由基金会或其他非正规金融组织在农村推行的小额信贷取得了比较好的效果，这说明我国的金融改革单纯地注重机构变革的思路和路径有很大的改进余地。其实，金融最重要的功能就是融通资金，配置资源。融资的一个基本原则就是以较低的成本实现效益最大化。允许适合广大农村经济主体的中小金融机构的建立和发展，允许民间融资的存在和进入，建立竞争性的融资市场势在必行。

①功能观思路是，从分析系统的目标和外部环境出发，根据外部环境对金融功能的需求，探讨通过一定的载体来承担和实现其功能。遵循的是“外部环境—功能—结构”的思路。

②转引自罗来武等《从“机构观”到“功能观”：中国农村金融制度创新的路径选择》，《中国农村经济》2004年第8期。

三、有关金融体制改革的思考

1. 两种制度变迁相结合，更加注重诱致性变迁。农村金融领域是政府干预较强的领域，在走向市场化的进程中，出现了政府失灵和市场失灵并存的局面。由于政府的金融政策，农村正规的金融体系(合作社)成为农村合法的制度供给主体，垄断

了农村融资，非正规金融处在非法的地位。没有建立竞争性的融资机制，在制度供给和需求严重失衡的情况下，广大农村融资依靠地下金融的民间借贷。政府失灵和市场失灵的情况表明，单单依靠正规金融体系，排斥非正规金融，以强制性制度变迁压制诱致性制度变迁，注重机构改革，忽视金融功能的改革路径必须转换。转换到两种制度变迁相结合，更加注重诱致性制度变迁的路径上来。强制性制度变迁具有制度扩散较快的特点，而诱致性制度变迁更加符合农村经济主体的需要。应结合两种变迁方式，在强制性制度变迁效应不太理想的情况下，改变只注重机构改革的做法，转变到更加重视金融机构基本功能的发挥。同时以自下而上的诱致性制度变迁的效果，推动强制性制度变迁向诱致性制度变迁的方向演进，最终走出路径依赖的轨道。这都需要正确发挥政府的作用，放松规制政策。WTO五年过渡期就要结束，外资就要进入这些领域，在外部压力下，政府要克服也可以克服意识形态障碍，放松金融规制，允许民间金融组织的存在，降低其进入的门槛，最小化诱致性制度变迁的成本，从而在农村建立竞争性的融资机制。

2. 农村融资需要多种形式和制度。2003年以来，农村信用社的改革向股份制和股份合作制方向推进，建立规范化的公司治理结构，提高资本充足率，防范金融风险，实现向现代金融的转变。诚然，农村经济的发展，需要农村金融向现代化的方向发展。但是我国广大农村经济发展程度差异很大，决定了融资形式的多样性，改革一定要适应农村经济的特点。农村信用社放贷要求财产抵押，以防范风险。而农户资产少，且农村信用担保体系尚未建立，农村信用社对广大农户和乡镇企业贷款面临很大风险，普遍存在吸收农村存款多、对农村贷款少的状况，农户和乡镇企业融资困难。农村信用社如何为农村经济发展服务成为人们普遍关注的一个问题。有一种说法认为，农户融资困难是因为农民赖账不还，信誉欠佳，信用社不愿放贷。小额信贷试验中农户很高的还款率，驳斥了农民信誉不佳的说法，说明农民是守信用和值得信赖的群体，关键是有合理的机制设计。我国农村经济发展水平不一，融资需求呈现多元化的特点，它既需要现代化的金融组织和融资方式(如农业企业股份化，上市融资)，也有简约甚至传统融资方式存在的空间。农户多为乡党，相互熟悉，相对简单甚至传统的信用形式具有节约交易费用的特点。以它们层次低、不符合现代金融的发展为借口加以排斥的做法，实非明智之举。

责任编辑: echo

[发表评论](#)

[查看评论](#)

[加入收藏](#)

[Email给朋友](#)

[打印本文](#)

平均得分 0, 共 0 人评分

如果你想对该文章评分, 请先[登陆](#), 如果你仍未注册, 请点击[注册链接](#)注册成为本站会员.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10