

# 我国农村金融体制的制度缺陷与路径选择

郝正亚, 王建中, 甄建岗 (河北农业大学经济贸易学院, 河北保定071000)

**摘要** 我国农村金融改革中的供求矛盾已严重阻碍了农村经济的发展。针对当前我国农村金融发展中存在的内部矛盾, 指出农村金融体制的制度缺陷是阻碍我国农村金融发展的根本原因, 并提出农村金融体制改革的创新思路。

**关键词** 农村金融; 制度缺陷; 二元结构; 路径依赖

中图分类号 F30 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)07-02129-02

## Institutional Defect and Path Choice of Chinese Rural Financial System

HAO Zheng-ya et al (College of Economy and Trade, Agricultural University of Hebei, Baoding, Hebei 071000)

**Abstract** This article analyzed the inner contradiction of rural financial development, and reached a conclusion that the institutional defect was the main reasons of baffling the development of rural financial. Then the author put forward the innovative path of rural financial system reform.

**Key words** Rural finance; Institution defect; Dual structure; Path dependance

目前我国农村经济产业结构升级要求日益迫切, 然而滞后的农村金融体制改革已成为整个农村改革最薄弱的环节, 严重阻碍了农村经济协调发展。另外“三农”问题的解决依赖于农村金融的畅通, 所以创新农村金融体制改革的路径并加快改革步伐, 已成为破解“三农”难题的当务之急。

### 1 我国农村金融存在的内部矛盾

#### 1.1 农村资金需求增加与农村金融组织体系萎缩的矛盾

随着农村生产经营方式的转变, 农村资金需求已不再局限于一般的农户, 农村的种养大户、各种个体工商户等也都需要资金支持。另外建设社会主义新农村时加强农村基础设施建设、完善医疗保障制度等也需要大量资金。然而农村金融组织体系却呈日益萎缩状态, 其对农业和农村经济发展的支持作用明显减弱<sup>[1]</sup>。主要表现在以下几个方面。

**1.1.1** 中国农业银行将经营战略转向了城市。为向国有商业银行转型, 中国农业银行对现行的经营战略进行了调整, 其在农村的网点由1996年的65 870个减至2001年的44 417个。中国农业银行在农村只吸收储蓄, 使得贷款逐步从农村向城市转移。中国农业银行的支农功能日益萎缩。

**1.1.2** 中国农业发展银行机构网点少, 服务功能单一<sup>[2]</sup>。目前农业发展银行只在部分县市设立机构网点, 其贷款业务急剧萎缩, 贷款总额下降。同时中国农业发展银行难以有效提供政策性金融服务功能, 其支农作用进一步弱化。

**1.1.3** 农村信用社对“三农”支持日益乏力。受商业化改革的影响, 农村信用社在农村金融市场中“商业化”倾向严重, 使资金大量流向收益率相对较高的非农部门, 真正需要贷款的农户或乡镇企业、个体经营户常常难以得到贷款。农村信用社为追求自身利益而开展选择性贷款, 加之内部经营管理不善, 亏损严重, 截至2002年底信用社及联社营业部总数降为35 168个, 比1990年底减少39.57%。农村信用社薄弱的资金实力及经营窘境难以填补农业银行撤出及农业发展银行业务范围缩减在农村金融领域形成的服务断层。

**1.2 农村金融服务结构与农村经济结构不协调的矛盾** 随着农村经济结构的调整, 农村金融结构与农村经济结构的矛盾凸显。目前在农村经济中, 私营经济和股份经济成分有所

增加, 第二、第三产业均有了一定发展。农村经济结构的调整对农村金融提出了新需求<sup>[3]</sup>, 但是农村金融的调整步伐滞后, 不仅其贷款期限、利率、方式等方面均不适应经济结构调整中的农村, 而且其不能提供多样化的金融产品和服务, 如保险、咨询、代理等金融服务。正规的金融机构对抵押品选择单一, 担保机构数量较少, 存在监管漏洞, 有可能导致金融风险, 另外农业保险也已经不能适应农业战略性结构调整的需要, 不能帮助农民降低风险。

**1.3 农村金融结构与区域结构的矛盾** 目前我国农村金融机构不仅城乡布局失衡, 其区域性布局也严重失衡。在经济发达的东部地区, 农村金融发展较活跃, 农村金融商品的供给较充分, 农村金融机构的区域布局相对较完善。然而在中西部地区, 尤其在西部地区农村金融机构数量少, 仅靠农村信用社的垄断性供给, 且已不能满足农村经济发展日益增长的资金需求。我国农业银行经营性金融机构主要集中在东部地区、大中城市(占我国农行经营性金融机构总数的70%以上), 中西部地区、中小城市和农村地区的金融覆盖率相对较低, 这表明我国农村金融资源配置的区域结构不合理。

### 2 阻碍我国农村金融改革的制度原因分析

**2.1 二元经济结构** 这是造成农村金融非农化的重要原因。中国是一个比较典型的二元经济结构国家, 第二、第三产业部门技术相对先进, 农业部门技术落后。由于生产力水平较低, 农业产值中交换量比重不高, 导致货币化程度低。与之相应的我国的金融政策也表现出强烈的二元特征<sup>[4]</sup>, 其政策导向一直是“农村支援城市、农业支援工业”。随着银行商业化改革的推进, 目前的金融政策规定财政性存款、建筑业存款不得存入农村信用社, 使农村信用社难以吸收低成本存款, 而农村信用社不许在大中城市设点经营, 商业银行却可以到乡镇设点吸储, 邮政储蓄也同样是只存不贷, 这些金融机构都把农村的资金抽取出来, 配置给城市的工商业和国有大中型企业, 加剧了农村资金的外流, 导致农村金融机构的供给日益萎缩, 农村金融非农化现象日益严重。

**2.2 路径依赖** 制度经济学代表人物诺斯在对制度变迁的研究中提出了著名的路径依赖理论<sup>[5]</sup>。他指出, 制度一旦进入某一路径, 制度的继续运行就可能对这种路径产生依赖, 它的既定方向就会在以后发展中得到强化, 并且人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择。因此路径依赖对制

作者简介 郝正亚(1983-), 女, 河北正定人, 硕士研究生, 研究方向: 产业投资。

收稿日期 2006-01-18

度变迁起着极强的制约作用。对组织而言,一种制度形成以后会给这个集团形成一种既得利益,他们对制度就会有强烈的要求,进而巩固和强化现有制度,即使有新的更有效的制度他们也只会保守地忠于现有制度。因为在制度变迁过程中,制度变迁的成本与收益之比对于促进或阻碍制度变迁起着关键作用,一项新制度安排只有在创新的预期收益大于预期成本时,行为主体才会去推动直至最终实现制度的变迁,这就是制度变迁的原则。

现在我国的农村金融体制出现了诸多弊端,在制度变迁过程中,必然会影响到与原有制度共荣的利益集团。比如:农信社与地方政府之间存在一定程度的利益共谋和隐性政府担保(它往往也是政府行政干预产生的一个重要原因),由于存在利益共谋,经理人总是想方设法获得政府的保护,农村信用社吸收的存款越多,放贷权限就越大,为获得更高的利润,大量贷款投向了利润率较高的非农产业,经理人的货币与非货币收益越来越多,各种可以进行的显性与隐性的寻租机会就越多,这也成为滋生体制性腐败的温床。这种“路径依赖”不利于农村金融机构通过制度创新使自身变成与社会主义市场经济发展相适应的微观金融主体。

**2.3 缺乏竞争与激励机制** 目前我国农村金融市场虽然存在着多种形式的金融组织,但它们之间并没有形成有效的竞争机制。由于受银行商业化改革的影响,农业银行市场竞争视角从农村转向城市,从农业转向工商业;农业发展银行只对特殊的企业群体提供信贷,并不直接对农户开展业务,加之各种形式的非正规金融活动不受政府政策上的鼓励与保护,这种情况就造成农村信用社成了农村金融市场上唯一的正规金融组织。

另一方面,在农村金融制度中激励机制不足。目前信贷人员虽然承担了包贷包收和终身责任追究的高风险,但并未享受到相应的收益。在农村金融机构中,缺乏科学的信贷考核机制,业绩考核偏重于收贷、收息额以及化解不良资产额等指标,忽视了对信贷人员市场营销能力和业绩的认可,无形中转移了信贷人员的工作重心。按照契约,贷款逾期要受到严厉惩罚,代理人自然要努力避免发放不良贷款,但其没有规定不放款要受到惩罚,也没有规定发放优质贷款会得到奖励,因此代理人的理性选择是不发放贷款或少发放贷款。

### 3 农村金融改革的制度创新

**3.1 建立农村资金回流机制** 建立农村资金回流机制,要做好以下方面:解决邮政储蓄资金外流的问题。即降低邮政储蓄在人民银行的转存款利率,并将县以下邮政储蓄吸收

的存款,通过人民银行全额用于增加对农村金融机构的再贷款,再由农村信用社贷放给农户和农业企业等农村经济组织引导农村资金回流;加大对农村信用社的改革力度,缓解农村资金外流;加强商业性金融和政策性金融的有效配合,以政策性金融的先期介入为导向,引导其他商业银行以及社会投资者加大对农村的投入。对于中国农业发展银行的业务范围,其信贷支持重点应扩大农业生产环节方面的贷款,提高政策性金融在农村基础设施建设等方面的投入力度。协调好这些方面的工作,在农村形成一个资金良性循环的合理机制,不仅可以有效解决农村资金外流的问题,还能有效壮大农村金融市场。

**3.2 培育农村金融市场的竞争与激励机制** 培育农村金融市场的竞争与激励机制,可从3个方面着手:加速国有商业银行改革,按照行业或地区拆分形成众多具有行业特点或地域特点的股份制商业银行、区域性商业银行和地方性商业银行;在农村信用社改革过程中,要注意产权组织形式的多样化;建立健全财政补偿农村金融机制<sup>[6]</sup>。这样可以调动投资主体的积极性,保证农业投资的连续性、有效性,降低投资风险,进而重新构建我国农村金融制度的有效激励机制。

**3.3 适度放宽农村金融的市场准入条件** 随着农村金融体制改革的进一步推进,开放农村金融市场的时机已基本成熟,要允许各种形式的农村民间金融组织合法化,重点支持农民自主参与组建各种形式的合作金融,增加农村金融的服务供给。对于已经出现的各种民间金融组织不应强制地取缔,而要合理地规范它们,以满足农村发展的各种资金需求。只有存在为各种类型企业和农户服务的金融机构和金融业务,弱势群体的利益才有保障,“三农”难题才能真正破解,我国农村经济也才能持续健康地发展。

#### 参考文献

- [1] 朱泽.关于农村金融改革的基本思路与政策框架[J].宏观经济管理,2005(3):41-42.
- [2] 国家开发银行河南省分行课题组.开发性金融支持“三农”模式的构建[J].金融理论与实践,2005(4):48-49.
- [3] 王叙果.我国农村金融市场的非均衡性分析[J].农业经济问题,2005(2):41-42.
- [4] 张秀英.农村金融体制的制度缺陷与改革思路[J].国际商务对外经济贸易大学学报,2005(4):43.
- [5] 谢家智,冉光和.中国农村金融制度变迁的路径依赖[J].农业经济问题,2000(5):25-26.
- [6] 王晓云.我国农村金融体系的功能定位与战略调整[J].农村经济,2005(2):64.
- [7] 王永龙.中国农业转型发展的金融支持研究[M].北京:中国农业出版社,2004.