

中国农村金融体系的政治经济逻辑 (1949~2019年)*

周立

摘要：新中国成立七十年来，中国农村金融体系发生了翻天覆地的变化，由非正式金融主导，变为正式金融主导，由传统的民间自发和社会主导，迅速转变为行政主导；改革开放四十年期间，又经历了由行政主导到市场主导的改革进程。本文提出了“中国农村金融之谜”，即为何中国经济高速增长，金融迅速发展，而农村分享较少，基本金融服务依然缺乏？对此问题，本文探究了中国农村金融体系的政治经济逻辑，从系统层面对改革过程做历史与政治经济分析，并对改革策略和计划做出评估。本文认为，中国农村金融改革的路径，逐渐从行政主导下的行政捕获，走到了市场主导下的市场抽取：在行政主导时期，金融机构为国家工业化和城市建设扮演储蓄动员机器角色；在市场主导时期，市场体系继续将农村资金抽取到利润更厚的城市和工业部门。行政捕获和市场抽取的交替变化，使得农村一直未得到金融自主权，带来了持续多年的选择性信贷政策和金融抑制。当国内资金供求形势由短缺走向过剩后，国家开始对农村金融体系进行方向性转变的系统改革，新农村建设和乡村振兴战略的依次实施，意图将汲取之手转为帮助之手，重振农村地区的金融服务。然而，国家的支农政策依然受到市场主导的妨碍。利用并跳出“政府-市场”的两只手逻辑，引入“政府-市场-社会”的大三角逻辑，才能系统地整合正式和非正式金融，构建政策金融、商业金融和社会金融三者协调的农村金融新格局，促进城乡金融均衡发展。

关键词：农村金融体系 金融改革 行政捕获 市场抽取 政治经济逻辑

中图分类号：F319 **文献标识码：**A

*本文为中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“建设共建共治共享治理体系研究”（编号：20XNL012）的阶段性研究成果。自2010年笔者起笔写作以来，曾得到黄宗智、白凯两位前辈的深入评议，并曾与冯辉、董玄一起合作讨论和写作。后期写作过程中，得到王彩虹、罗建章、商俊等人在文字、数据整理方面提供的帮助。本文观点经过多次国际、国内学术会议交流，得到许多与会者的反馈和指正，也得到匿名审稿人的宝贵意见，一并致谢。

一、引言

中国发展道路，和西方理论的经典路线常常不一致，以至于一直以来有各种类型的“中国之谜”命题，比较著名的有关于科技应用的李约瑟之谜（李约瑟，1975）、关于中国资本主义萌芽的韦伯疑问（马克斯·韦伯，1997；林毅夫，2007）、关于“高财政赤字和高货币供给量的同时保持价格稳定的现象”的麦金农“中国货币化之谜”（罗纳德·麦金农，1993）等。这样的发展悖论，在中国农村表现更为明显。以农村借贷为例，当绝大部分发展中国家还在非正式金融体系中打转，争取从具有明显高利贷特征的民间借贷，转为稍有制度规范的微型金融体系时，中国早已实现了由非正式金融，转向建设以合作金融为基础、商业金融和政策金融相结合的正式金融体系（Zhou and Takeuchi, 2010）。这使得中国的信贷可得性在发展中国家遥遥领先。多数调查数据表明，超过三成的农户得到了信贷服务^①，官方数据显示达到了四成^②。而作为世界银行推崇的微型金融服务模范生孟加拉国、泰国、印度等，该数据远低于中国。如孟加拉国小额贷款渗透率为25%，泰国为8%，印度为7%（Bateman, 2011）。然而，巨大成就的背后，也有明显的不足。20世纪80年代以来，当整体经济增长强劲，各地区金融发展水平迅速提高（周立、王子明，2002）时，农村经济却出现明显的发展不充分，和城乡发展不平衡与不同步问题。当农村的经济社会取得长足进步时，缺乏必要的金融服务仍是一个基本事实，农村金融服务的覆盖面、数量和质量都不尽如人意。例如，农村地区一直缺乏金融机构和服务全覆盖。虽然2009年底金融监管当局提出要力争用三年左右时间实现全国各乡镇基础性金融服务全覆盖，但截至2014年底，仍然有1570个乡镇没有任何形式的金融网点^③。虽然原银监会发文，力争打通金融服务的“最后一公里”，到2020年底全面消除金融机构空白乡镇^④，但留下来的都是硬骨头，对金融机构需要足够的激励，才有可能完成目标。近些年互联网金融手段的兴起，服务全覆盖逐渐替代了机构全覆盖，使得本意推

^①按照北京大学社会科学调查中心主持的中国家庭追踪调查（CFPS）2012年的数据，中国贫困农户借贷行为发生率为28.53%，非贫困农户借贷行为发生率30.37%。西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心组织的“中国家庭金融调查”（CHFS）更具影响力，其2011年的调查数据表明，在3244个样本家庭中，有1078个有过借贷行为，占比33.23%。

^②根据中国人民银行发布的《中国农村金融服务报告》（2016），截至2016年末，全国累计有1.72亿农户建立了信用档案，有9248万农户获得银行贷款，达到全部农户的40.21%。参见：http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/25/content_5220259.htm。

^③2009年底，中国共有2945个金融机构空白乡镇，参见：《银监会：金融机构空白乡镇网点覆盖取得重大突破》，http://www.gov.cn/gzdt/2012-01/04/content_2036772.htm；截至2013年6月，累计解决1249个乡镇的金融机构空白，参见：《国务院关于农村金融改革发展工作情况的报告——2013年6月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上》，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2013-10/22/content_1811021.htm。2015年3月发布的《中国农村金融服务报告（2014）》指出：截至2014年底，全国金融机构空白乡镇从启动时（2009年10月）的2945个减少到1570个。参见：http://www.gov.cn/foot/2015-03/25/content_2838248.htm。

^④参见：《中国银监会办公厅关于做好2016年农村金融服务工作的通知（银监办发〔2016〕26号）》（2016年2月26日），<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=279231&itemId=894&generaltype=1>。

动的地理意义上的金融机构全覆盖目标，更加难以实现。很明显，这些受到金融排斥的人群，明显也同时受到网络社会排斥，互联网手段也难以触及这些金融排斥人群。另一个例子是贷款统计口径的变化。过去狭义上的用途口径（窄口径）的农户贷款占比、农业贷款占比，和2007年以来使用的广义上的县域口径（宽口径）的涉农贷款占比、信贷服务占比，与农村提供的储蓄占比、产值占比以及人口占比，都相差甚大（可参见图5），存在供不应求的金融缺口。有效金融需求被压抑，潜在金融需求更未得到充分释放。故此，无论从公平角度，还是从效率角度衡量，农村金融服务都供不应求，存在明显的金融排斥。城乡二元金融结构，进一步加剧了二元经济、二元社会甚至二元政治结构的矛盾。

早期研究中国农村金融的国外文献，主要集中于识别农村金融机构的制度缺陷（例如 Tam, 1988）。近些年的研究集中于微型金融的兴起及其相关问题（例如 Tsai, 2004），以及农村的非正式借贷（Zhou and Takeuchi, 2010）。中国学者在国内发表的文献，大多从经济学角度，分析农村信贷短缺的原因，然后给出政策建议（例如何广文，1999；谢平，2001；张杰，2003）。笔者认为，理解农村金融体系动态变化的关键，需要走出经济学分析框架的不足，一方面借用传统的“政府—市场”两只手框架，从宏观层面把握政府和市场的角色变化，另一方面认识到这一框架忽略了广泛存在的非正式的民间金融，即农村社会金融的不足，建立起更有解释力的政治经济逻辑框架。从政治角度看，国家的行政指令、战略和政策，对农村经济和金融会产生直接、深刻的影响。毕竟，中国农村金融改革自新中国成立以来，主要是行政主导、自上而下的过程。从经济角度看，市场化的改革路径，也在重新塑造农村金融格局，市场力量限制着政策制定者的选择空间。但已有的“政府—市场”框架已经讨论多年，解释力依然不足。基于此，本文提出一个“中国农村金融之谜”，即为何中国经济高速增长，金融迅速发展，而农村分享较少，农村基本金融服务依然缺乏？

本文将针对“农村金融之谜”，拓展新的中国农村金融体系的政治经济分析框架，使之包含非正式金融的社会金融，同时也评估1949年以来的发展策略和改革计划。本文将农村金融看作对农村地区的全部金融服务，包括所有储蓄、贷款、融资和风险最小化机会（正式或非正式），以及相关规范和制度（Schmidt and Kropp, 1987）。笔者认为，中国农村金融改革的逻辑，持续受到国家行政、市场体系和农村社会三者之间不断演变的关系的塑造。具体来说，1949~1978年的改革，打破了几千年来农村社会自治和社会主导的逻辑，迅速建立起行政主导体系。由此，几乎将非正式金融一网打尽，建立起正式金融体系。1978年以来的改革，是渐进式、阶段性地打破行政垄断金融，更多发挥市场作用。“社会主导—行政主导—市场主导”^①三阶段的转换，可以说是中国农村金融70年翻天覆地之变的大体刻画。其中，资本短缺是1949年至20世纪90年代中后期长达50年的主旋律。无论是1949~1953年的新民主主义革命，还是1953年后逐渐建立的计划经济，资本短缺是基本背景，农村金融体系是

^①本文提出的三阶段，并非是完全截然分开的，而是趋势性的。例如，行政主导时期，并非没有社会力量和市场力量的作用。同样，1978年以来的市场化改革，在金融领域还是金融控制，出现了麦金农所言的市场化之谜。但1996年开启的农村金融及整个国家金融市场化改革，以及国家层面市场配置资源的作用由确立为“基础性”（1992）到“决定性”（2013），虽非完全由市场主导，但市场主导的趋势十分明显。

国家用来动员农村储蓄、为工业发展融资的工具。1978年的改革开放到20世纪90年代中后期，资本短缺仍是基本背景，虽然向市场分权的改革不断深化，行政主导的信贷分配仍是主旋律，对农村的金融压制仍然是中央与地方政府控制金融资源的重要措施。从1996年起，国内资金供求形势逐渐由短缺走向过剩。20多年来的资本过剩，使得汲取农村资金的主目标，让位给反哺农村的主目标，国家开始对农村金融体系进行方向性转变的深入改革，意图重振农村地区的金融服务。然而，国家的发展战略受到了其执行能力和市场化手段的妨碍。在城乡间投资回报率和收入差距不断扩大的情况下，市场体系继续将农村资金抽取到利润更丰厚的城市部门，将农村留在低水平陷阱之中。

本文首先围绕国家行政、市场体系在农村金融中所扮演的角色进行探讨，探究中国农村金融的历史和政治经济演变过程，指出其从社会主导，到行政捕获，再到市场抽取的转变。本文提出，即使中央政府有了极大的决心和承诺，市场导向的改革方案也难以实现政策目标，仅仅依靠政府和市场这两只手，不足以振兴乡村，解决农村金融难题。中国农村金融的出路，在于建立一个更加多元化、分工合理的框架，正如2019年中国人民银行、银保监会、证监会、财政部、农业农村部五部门联合印发的《关于金融服务乡村振兴的指导意见》所描述的那样，建立起“多层次、广覆盖、可持续、适度竞争、有序创新、风险可控的现代农村金融体系”，以“政府—市场—社会”的大三角逻辑，来系统整合政策性、商业性和社会性金融，将两只手的舞蹈，转换为真正为农村社会机体服务的大三角组合。

二、两层结构与行政捕获：1949~1978年

作为一个数千年处于传统农业社会之中的国家，中国的农村金融不可避免地受到国家和农民动态关系的塑造。1949年后，农村社会自治体系瓦解，取而代之的是自上而下的国家主导的社会结构。这使得“国家—乡绅—农民”的三层结构，转换为“国家—农民”直接面对的两层结构。“国家—农民”直接面对的两层结构，使得行政捕获成为可能。

（一）由三层结构变为两层结构

1949年前，中国已有了秦王朝以来两千多年的权力高度集中历史。自上而下的行政权力，来自大一统的国家。Mann（1993）对国家的专制权力（despotic power）^①与基层渗透权力（infrastructural power）^②的区分，可作为讨论的起点。国家可能同时运用两种形式的权力，二者的比重决定了国家与社会交互的性质。Wittfogel（1957）的“东方专制主义”理论也许最能概括旧中国皇权时代的国家干预和渗透形式的结合。在“东方专制主义”下，大一统的国家通过强迫劳动和一套庞大复杂的官僚体系，建立了一个“水力帝国”。

然而，即使在大一统的国家，高昂的行政成本，也使得“皇权不下县”，农村基层治理，有其一套完整的自治体系。Fei（1953）从社会学角度佐证了皇权专制和基层自愿参与的理论。他发现“国家—

^①专制权力指国家精英对市民社会的分配权力，即一种主要通过高压政治实现的掠夺式干预。

^②基层渗透权力则指中央政府（不论专制与否）在其领土中渗透并合乎逻辑地实施其决定的制度能力，即一种需要社会自愿参与集体行动以完成某种社会目标的建设性权力。

农民”的超稳固政治和社会结构是以中国农村乡绅阶层为基础的，乡绅都是传承儒家道德体系的知识分子，维系着乡村的传统社会架构。乡绅位于国家和农民中间，传达与缓冲国家专制权力、延伸国家的渗透能力，并发挥了保持统治者与被统治者的平衡的作用。例如，Lu（1997）对农民税收历史的研究表明，中国皇权时代很多时期，全国农民的平均税赋比20世纪90年代初还要低。足见乡绅对乡村带来的低成本治理，以及作为民间代言人的减赋作用。在农村金融方面，为了维持国家与农户分割农村剩余过程存在的那种脆弱的平衡，皇权政府在很大程度上以国家赈贷等国家农贷体系，自西周以来数千年间为维持不贫不富的小农生存经济起到了扶持作用（张杰，2005）。与激烈的中国革命相伴随的，是摧枯拉朽般的社会变革，乡绅阶层在土地改革时期被消除殆尽，皇权时代的“国家—乡绅—农民”三层结构，转变为“国家—农民”直接面对的两层结构。长期以来，国家与农户在分割有限农村剩余过程中存在一种脆弱的平衡，而国家农贷制度的基本功能则是维持这种平衡（张杰，2005）。伴随乡绅阶层的消失，乡村自治体系下以民间借贷、合会组织为主导的非正式的社会金融，让位给行政主导的自上而下的正式金融体系。

（二）行政捕获体系的建立

1949年后，行政主导的正式金融体系快速建立，带来了由社会主导转向行政主导的“行政捕获”，1978年后，向市场分权的渐进式改革，逐渐演变出“市场抽取”^①，本文使用这两个理解中国农村金融之谜的关键概念，来阐明其政治经济逻辑。

行政捕获（state predation）指国家在农村金融和发展上运用其决断权力带来的分配性（distributive）后果。与行政捕获最相近的概念是“国家的掠夺之手”（the predator state）。新古典主义和新功利主义倾向于将“国家的掠夺之手”，看作是统治集团“抽取其他成员收入”。道格拉斯·诺思指出：“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”，没有国家不行，有了国家又带来很多麻烦（North，1981）。经济学界称之为“诺思悖论”。那些破解了“诺思悖论”从而获得经济社会协调发展的国家，往往是能够捆住政府的“掠夺之手”的国家。下文将详述，新中国的工业化策略不同于西方经济学理论中的国家命题，更多是分配性而非寻租性的。如Johnson（1982）所言，即使国家可能不可避免地有寻租行为，或“利用一些社会剩余满足在位者个人目标”，但只要国家行为的结果是促进而非阻碍长期转型，这类国家就应该被认为是“发展型”而非“掠夺型”的，前者也被Sklar（1983）称为“发展型专制”（developmental dictatorship）。这些已有概念对本文大有启发，但其缺陷在于只看到国家的整体功能，而忽略了国家在具体不同部门的重大差异，例如新中国对农村发展不同时期有不同定位。为此，本文将国家在农村发展中的掠夺性角色不是定义为新古典主义中的寻租，而是国家为谋求发展转型而主导分配体系，抽取农村经济，即“行政捕获”。其本质是国家的分配性抽取之手（a distributive grabbing hand）（Shleifer and Vishny，1998），通过系统性地强制抽取农村和农业剩余，以完成其政治和经济战略。

^① “行政捕获”和“市场抽取”两个核心概念，在笔者与合作者2016年发表于英文期刊上的一篇文章中有更详细的解释。参见：Zhou et al.（2016）。

行政捕获的出现，既源于政治和社会结构的变化，也源于国家以农业产出和农村人口为代价的工业化、城镇化发展战略。1949年新中国成立后，中央采用了苏联式工业化道路，以发展资本密集型重工业为首要目标。在国际孤立，不能采取英国式对外殖民和苏联式经济互助委员会同盟互助的情况下，中央采取了费正清所言的“内向爆破”式的方法（费正清，1989），模仿苏联“国内外市场相对隔离”条件下的“不同经济成分间的不等价交换”（郭庆、胡鞍钢，1991），依靠国内资本稀缺的农村经济，动员了大量社会经济资源，服务于工业化战略和城市居民，后者是这种体制的关键支持者。这个目标的达成是靠一套林毅夫等（1994）所阐述的“城市偏向性”的、高度扭曲的政治经济体制^①（参见图1）。具体来说，国家通过两个渠道抽取农村经济的资源。一方面，中央集权的计划经济体制，使国家可以通过行政命令降低农产品价格、提高工业产品和农业原材料价格，从而抽取农业剩余补贴工业，即以“价格剪刀差”（Knight, 1995）的形式，征收了一种“工业化税”。据孔祥智、何安华（2009）估计，1952~1997年的46年间，农民以工农产品价格“剪刀差”的方式为国家工业化提供资金积累12641亿元，平均每年274.8亿元。自1993年起，工农产品价格“剪刀差”的相对量逐渐下降，到1997年已降到2.3%，但绝对额仍高达331亿元。另一方面，处于国家垄断下的金融体系，以储蓄存款的形式，更深入地吸取农村金融剩余，将资本输送给城市和国家工业部门（Zhou et al., 2016）。

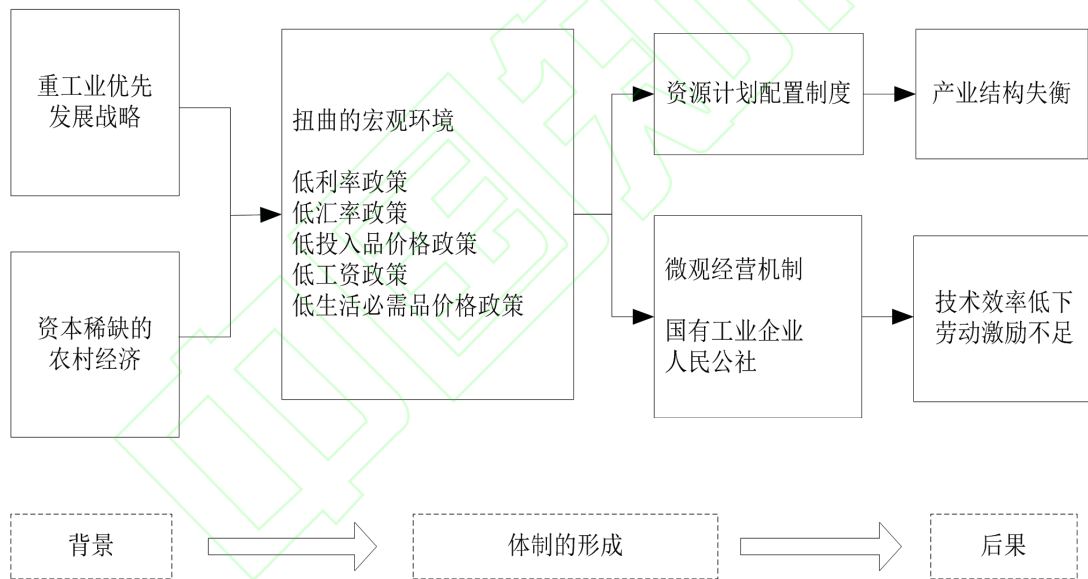


图1 中国传统体制的形成逻辑

资料来源：林毅夫等（1994）。

因此，在改革开放前，以中国人民银行为代表的金融部门，只是政府的“出纳员”和“保管箱”，并没有多少独立空间。如同一则评论所言：“1978年以前，中国只有一家银行，即中国人民银行，它除了作政府的出纳外不起什么作用。”（吉姆·罗沃，1995）农村金融是国家抽取农村资金支持工业化的储蓄动员机器。通过这种资金抽取办法，中国在很短的时间内，从无到有成功地建立起一整套现代（虽

^①林毅夫等（1994）阐述这个问题时引用了 Grossman（1983）的观点。

然是初级的)工业基础(林毅夫等, 1994)。国家对农村经济的汲取, 包括以一套紧密交织、无所不在的农村金融体系进行的金融抽取, 并配合严重扭曲的劳动力、商品和资本价格, 造成了产业结构的不平衡, 推动了重化工业优先的国家目标的实现。这种行政捕获, 不仅出现在计划经济时期, 也伴随着改革开放的前期, 一直延续到20世纪90年代中后期资金形势逆转, 市场主导改革时期的到来。

三、由中央到地方的行政捕获: 1978~1995年

中国的改革开放, 始于1978年的农村改革, 并引发了20世纪80年代更广泛的经济改革。从农业产值和农民收入激增的基本事实看, 改革取得了巨大成功。这在很大程度上归功于农业生产组织的体制改革(即从人民公社转变为家庭承包责任制)以及城市部门展开的地方工业化和城镇化建设, 使得城乡产品和劳动力的交换市场不断发展, 极大地释放了农民的企业家才能和生产力(黄亚生, 2009)。然而, 尽管20世纪80年代在放活农村经济上获得巨大成功, 农村金融依旧是抽取性的制度安排。从改革初期到20世纪90年代中期, 资本短缺问题一直困扰着中国经济, 使中央和地方有动力去维持农村金融体系的储蓄动员功能。1985年中央向地方分权的“拨改贷”制度实施后, 地方政府逐渐不再指望国家预算无偿拨款来进行基建投资了, 而是转向了聚集更多资金的银行体系。向地方的分权化改革, 使得地方工业化和城市化, 不断产生巨额的资金需求, 让中央和地方对财政和金融资源的控制, 更加协力, 也相互冲突。实际上, 金融控制主要表现为相互继承的两种形式: 中央政府主导的金融纵向分割, 和地方政府主导的金融横向分割(周立, 2003a), 加强了国家转移农村金融资源的能力, 又重新让国家工业部门获得了坚实的金融资源支持。

(一) 金融纵向分割

1979年后经济改革的目标, 是将中国从严格的计划经济转变为市场经济。改革过程中, 国家逐渐从发布指令的高位退出, 把之前高度垄断的经济自主权, 逐步还给地方。这一过程自然伴随着国民财富由“集财于国”到“散资于民”的转换。一个直接的证据, 就是国家财政能力不断降低。国有企业在国民总产出中的比重也相对降低, 这也减少了国家的收入。中央政府在新的“弱财政”现实下, 却仍然需要具备动员和分配资源的强大能力(王绍光、胡鞍钢, 1993)。因此, 金融部门, 尤其是银行, 承担了国家财政的部分功能, 动员金融资源补贴国有企业、缩小地区差距。例如, 到20世纪90年代中期, 国有企业98%的营运资本是银行融资。这种转变导致了中国银行体系财政化, 国家把包括农村金融体系的金融部门, 当作“第二财政”(周立, 2003b)。

以1979年2月恢复成立中国农业银行为标志, 金融改革开始了中央政府主导的纵向分割, 以加强对金融资源的纵向控制。过去的单一银行, 即中国人民银行, 同时作为中央银行和唯一的商业银行, 显然不能在一个分权的、越来越复杂的市场完成动员庞大而分散的民间资金的任务。因此, 1979~1984年, 单一银行制迅速变革为双层银行制。中国人民银行逐渐变为独立的中央银行, 其原有商业功能被拆分, 由新组建的四家国有独资专业银行承担, 即中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国人民建设银行(1996年改称为“中国建设银行”), 统称“四大”。

中国的行政机构分为不同的纵向功能或产业部门(“系统”或“条条”), 同时又有横向的权力范围

划分（“地区”或“块块”）。在这个意义上，中国的银行主导型金融体制是一个纵向分割的结构。“四大”的业务以不同产业部门来纵向分割，网点遍布全国，每一家都在自己的领域内享有垄断地位（周立，2003a）。例如，中国农业银行于1979年2月首先从中国人民银行分离出来，职责是为农村地区提供金融服务^①。银行体系越来越像“第二财政”，凭借其纵向结构，帮助中央政府动员家庭和企业的资金，包括农村地区的资金，为其工程和项目融资。1951年设立的农信社^②也归在中国农业银行的管理体系之下，使其触角延伸到每一个乡村和农户。改革初期的高速货币化进程，带来了金融机构资产的井喷式增长。金融体系的纵向分割，并不意味着以商业原则来分配资源，相反，主要是为政府财政投资提供融资。在动员资源过程中，金融业替代税收功能；在资源配置过程中，金融业替代财政功能。导致了金融资源被异化为中央和地方政府的财政资金，金融业异化为“第二财政”（周立，2003a；2003b）。纵向分割带来各家金融机构功能分野和业务区隔。1997年亚洲金融危机后，才以“工行下乡、农行进城、建行破墙、中行上岸”的方式，打破了业务区隔，也使得国有专业银行商业化改革得以落实。

（二）金融横向分割

1985年全面实行基本建设投资由财政无偿拨款，改为通过银行以贷款方式供应（简称“拨改贷”），地方政府开始加入资金争夺战。在双层银行体制建立前，地方政府没有控制所在地金融机构的冲动，因为在计划经济体制下，财政预算远比银行借贷重要。但是，伴随中央政府财政能力的减弱，中央计划内安排的资金越来越不足以满足地方的投资需要。另外，在新的财政包干制下，地方政府也开始有意减少税收努力（王绍光、胡鞍钢，1993；周立，2003a）。即使用开放政策吸引外商投资，中央和地方政府的资金缺口仍然越来越大，这意味着银行部门必须更多地承担替国家基础设施建设提供资金的重任。更重要的是，地方官员的提拔取决于政绩，而地方政绩主要表现为地方经济增长；经济增长主要表现为投资竞争，而投资竞争主要表现为金融资源竞争，金融资源竞争又主要表现为金融机构竞争。总之，地方官员的政治生涯很大程度上取决于对金融机构的控制。所以，地方政府加强了对国有银行当地营业网点的控制，毕竟当地分支机构的人员任命和员工福利掌握在地方政府手中，而且国有银行和新型专业银行也有在各地铺设网点的冲动。同时，地方政府开始争相设立融资平台，如信托投资公司、证券公司等，并争取在当地设立融资中心、证券交易中心等，以吸引资金用于地方投资。其后果是，在很短时间内，以地方政府为基础或由地方控制的金融机构（部分非法）遍地开花、爆炸式增长。所以，在中央的纵向分割下，金融体系进一步依行政地域横向分割为块块（见图2）。

资金持续短缺和政府（中央的和地方的）对金融控制的强化同时并存，意味着20世纪80年代到

^① “四大”的分工为：中国工商银行负责城市储蓄和借贷，中国农业银行负责农村部门储蓄和农业贷款，中国银行负责所有与国外相关的交易，中国建设银行主要的国家建设工程提供贷款。这一格局在20世纪90年代中后期被打破。

^② 农信社自1951年设立，一开始只是农村的群众性资金互助组织，经历7轮改革，逐渐走向官办，商业化和政策性色彩胜过了合作金融特征。2003年以来，原银监会主导了农信社改革，一方面抛弃了合作制，转向了股份制，另一方面从机构上一分为三，即农商行、农合行、农信联社。其中，农商行在2010年后成为主导模式。本文在广义上使用农信社这一概念，即包括上述三类机构。

20世纪90年代早期农村金融的改革目标，依然是动员农村金融资源，服务于工业化和城市化，而非解决农村地区的融资难题。必须认清，农业投资的回报明显低于工业，特别是出口加工业。因此，地方政府和银行都乐意将农村储蓄用于非农投资。另外，地方金融机构的资金，特别是农信社的资金，常常被地方政府通过行政干预获得。在“中央政府—地方政府—农信社”的三角关系中，最大的成本承担者是中央财政；最倒霉的是农村信用社，因为它们总是处于被改革的惶惶不安之中，最大的获益者是地方政府（谢平，2001）。

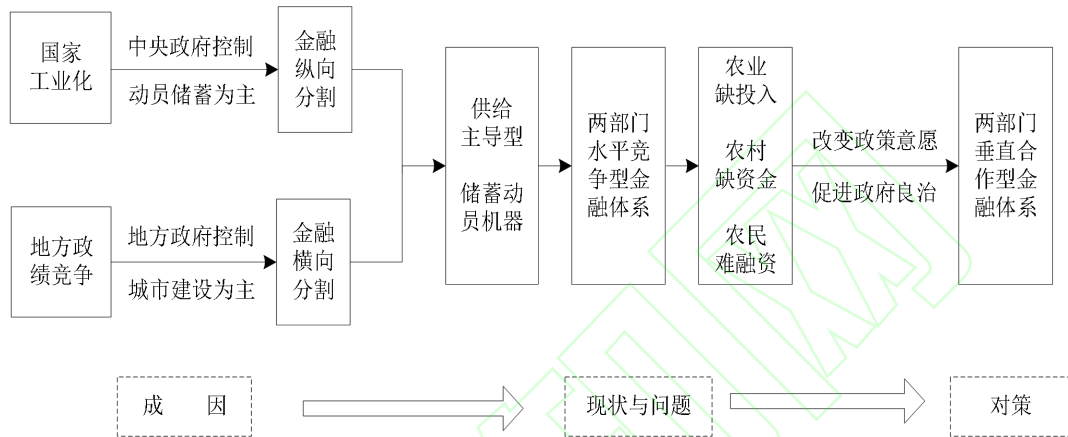


图2 中国农村金融体系形成逻辑与改革思路

在微观层面，农业银行自1979年重建以来，一直同时扮演政策借贷者和商业借贷者两种角色。农村金融的另一个主要力量是农信社，在20世纪80年代，拥有60%左右的农村储蓄和贷款。此时，农信社被定义为合作金融，受农行直接管辖，因而在经营管理上缺乏灵活性和独立性。与一般意义上的合作金融不同，农信社有很强的政府背景，从农村地区吸收金融资源，转而投入非农领域和工业部门，为其储蓄存款寻求更高的回报。从20世纪70年代起，农信社各项贷款余额一直低于其各项存款余额（存贷比低于1），即农村存款只是部分用于农村贷款。20世纪80年代，存贷比大体在1/2左右，20世纪90年代在2/3左右。其中，1995年只有22%的农户储蓄被用于农村贷款。在20世纪80年代，仅有30%的农村居民可以获得某种形式的信贷，到了90年代，这个数字已经减少为10%（黄亚生，2009）。在国家储蓄动员的制度下，即便逐渐自由化的农村经济有猛增的金融需求，农村剩余仍然在净流出，农村地区成为城市新兴富裕阶层的资金净供给者。

值得注意的是，20世纪80年代和90年代初期，乡镇企业异军突起，于是农村工业、乡镇企业和农村商业贷款成为农村贷款的重点支持对象。然而，在乡镇企业融资方面还是有两个问题。第一，因为农村工业企业的回报率普遍高于农业生产，金融机构倾向于向农村工业投入更多的贷款。第二，尽管乡镇企业贷款增加了，但这部分增加的贷款更多是一种结构变动，很大程度上替代并抑制了金融机构向农业和农户的贷款（Zhou et al., 2016）。20世纪90年代末，乡镇企业开始衰落，它们吸纳农村劳动力、提高农民收入、留住社区资金、推动社区发展的作用日益减弱，取而代之的，是由乡镇企业改制而来的中小微企业。它们不再追求社区利益，而是追求私人利益，并且陷入了中小微企业融资难的陷阱之中。

（三）小结：正式体系对非正式体系的排斥

在正式机构信贷和其他金融服务缺乏的情况下，日益增长的金融需求引发了各种非正式机构兴起，这些机构多数脱胎于1949年起被取缔的各类社会金融形式。例如个人放贷转化为民间借贷、合会组织转化为资金互助和定向募股集资。按照是否获得金融牌照，是否被纳入金融当局监管体系，金融机构可以划分为正式和非正式两大类金融安排（详见图3）。

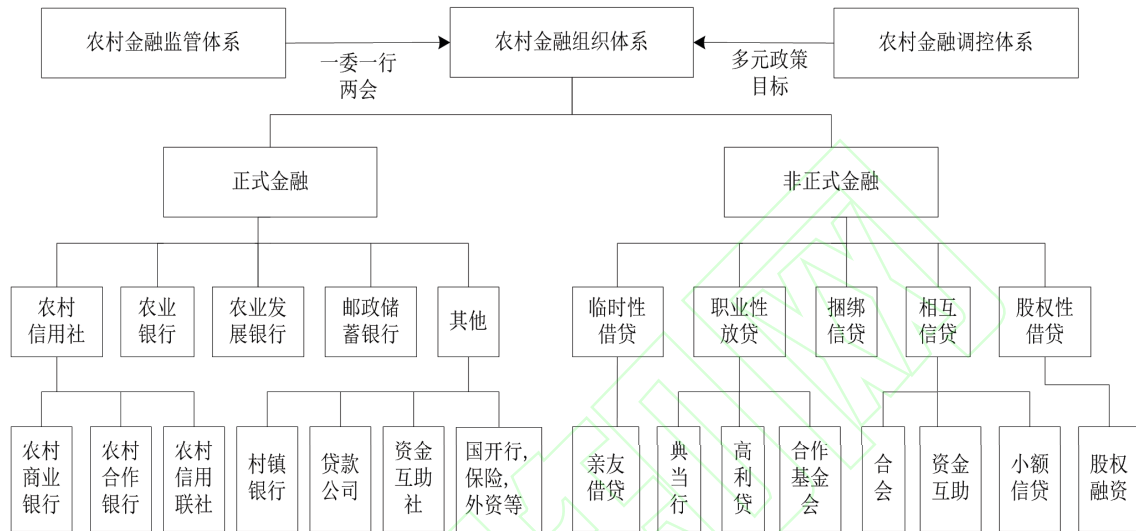


图3 中国农村金融体系的基本框架

正式金融安排，指经金融当局批准，受金融监管当局监管的金融机构或组织。除此之外的金融机构或金融活动，则为非正式金融安排，它们中的大部分，在灰色地带运行。这些非正式机构在国家控制之外运行，意味着其资本无法根据国家政策偏好由行政命令转移。因此，非正式机构与正式机构在吸收农村储蓄、调动资金的任务上存在直接冲突。非正式体系对正式体系的替代性十分明显，按照北京大学社会科学调查中心主持的中国家庭追踪调查（CFPS）2012年的微观调查，贫困农户的正式金融借贷行为仅占22.18%，非正式金融借贷行为占了77.82%。非贫困农户的正式金融借贷行为仅占24.60%，非正式金融借贷行为占了75.40%。无论怎样，非正式金融机构才是向农户提供金融服务的主力军。西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心组织的“中国家庭金融调查”（CHFS）更具影响力，其2011年的全国调查数据表明，在1078个样本农户家庭中，共有758个家庭为生产经营而产生过借贷行为，占比70.3%。其中，通过正式金融渠道取得生产经营性借贷的家庭有198户，通过非正式金融渠道取得生产经营性借贷的家庭有655户，分别占比18.37%和60.76%。由此可见，社会金融生生不息，在民间扎根甚深的非正式金融，仍是大多数农户家庭的主要融资途径。然而，中国在经济和社会转型条件下，保持并强化国家能力十分必要。为了保持国家能力，改革开放以来，中国政府加强了对金融业的控制，促使其行使财政职能。对资金短缺时期金融部门“储蓄动员机器”角色的定位（周立，2003a），使得政府不会听任非正式部门争夺储蓄资源。对政府来说，正式和非正式体系属于同一层面的两部门水平向竞争，而不是两部门垂直合作（周立，2007，见图2和图3）。因此，限制和打压非正式金融部门，以保证正式部门发挥资金动员功能，是当时农村金融政策的另一个主题。

四、市场抽取：1996年起的改革

20世纪90年代中国加快经济改革后，关于中国农村的研究开始将兴起的市场因素纳入建立好的“国家—社会”范式中。周飞舟（2006）认为，2000年前后的税费改革，标志着国家在农村的政权从之前的“汲取型”转变为“悬浮型”。国家退出农村后的社会经济治理，其功能大部分被农村新兴的非体制精英阶层所接替（仝志辉、贺雪峰，2002）。同时，亚洲金融危机之后，出于金融安全考虑，中央开始批准国有银行商业化，相应地，对农村金融实施以市场为中心的新自由主义改革路径，以期提高金融中介的效率。这种改革策略导致了本文所说的“市场抽取”。

（一）市场抽取体系的建立

市场抽取是指市场抽取农村金融资源到非农的工业化、城镇化、信息化的建设领域。虽然市场机制通常可以有效率地配置产品和服务，但它也存在诸多无效率的缺陷，如信息不对称（Stiglitz, 1981）、非竞争市场、委托代理问题、外部性（DeMartino, 2000）及公共品困境（Stiglitz, 1981）。市场主导金融资源配置及其导致的资金抽取，对农村发展产生了负外部性^①。

首先，提供农村金融服务的企业成本很高，会加强其逐利动机。这是一个高风险（也因此成本高昂）的生意，对市场机制来说尤其如此。与工业相比，农业是与自然相交换的部门，自然、地理、季节和人口均存在不确定性。这些不确定性对农村金融活动有直接影响，因为它们增加了金融机构的成本，也放大了信贷风险。另外，在市场机制下，农业和工业服务业的资本回报差距更大了，一方面是因为计划经济时期国家对农村和农业的行政捕获，造成了城乡的鲜明对比，另一方面是因为改革时期的开放政策导致贸易部门（特别是国内工业）投资机会众多，从而进一步扩大了这个差距。因此，利润驱动和利己主义的商业机构只会遵循市场逻辑，通过农村资金非农化来避免或减少他们的企业成本，也就是将从农村部门动员出来的资金投向更有利可图的城市和工业部门，而非满足农村人口和产业的需求。二元金融结构，一方面根植于二元经济、社会和政治结构，另一方面又对其做了强化。

其次，市场机制一方面会降低交易成本，另一方面也会加大社会成本。要理解社会成本的加大，可以考察农业与农村社会对中国整体经济和政治结构的相关性和重要性，以及农村地区缺乏金融中介和金融资源的负面影响。尽管近年来中国农业产值在总产值中的占比在下降，2014年首次下降到10%以下，2018年已降为7.2%，自2017年起已连续三年在8%以下。但农业、农民和农村（即“三农”）却愈发具有安天下、稳民心的基础性、战略性地位。2017年底推出的乡村振兴战略，更将农业农村重新置于“重中之重”“优先发展”的战略地位。作为实现现代化中国梦的关键部分，中国农业的健康发展为这个世界人口最多的国家提供了基本粮食保障。考虑到农村消费和农村市场的巨大潜力，它还

^①外部性在经济活动的几乎各个领域都很常见，它被定义为产品和服务的生产或消费没有得到适当补偿时所产生的外溢效应（Buchanan and Stubblebine, 1962）。当价格机制未能反映生产和消费的全部社会成本和社会收益时，外部性就会导致市场失灵。负外部性意味着社会边际成本比企业边际成本更高，但是追求利润最大化的生产者或服务提供者倾向于仅考虑企业成本和收益，从而导致社会承担了额外成本。

为中国系统地转向消费驱动经济体提供了坚实的基础。此外，虽然近3亿青壮年农民工涌入城市和沿海地区，使得从事农业的多为老人和妇女（俗称“3899部队”）等辅助劳动力，但2017年发布的第三次全国农业普查数据显示，全国仍有2.3亿农户，3.14亿农业生产经营人员，3.62亿乡村从业人员。到2019年末，农民工总量为2.91亿人^①。也就是说，农业不仅为大量农村人口提供就业机会，还为近3亿处在城乡两栖状态的流动农民提供了一个退路。因此，在金融资本主导下的全球化危机和各类能源、疫情危机的全球范围内相互传导，以及中国进入经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的新常态情况下，为应对国内外各类挑战，农村地区对中国政治和社会稳定，起到了至关重要的稳定器、压舱石和减压阀的作用。

按照邓小平关于“金融是现代经济核心”的定位，农村金融体系本来应该是农村和农业发展的心脏和血脉。但由于城市的投资回报率，以及一系列城市优先、工业优先的发展政策，使得金融资源总是向另外“三化”（城镇化、工业化和信息化）分配，农业农村现代化一直处在滞后状态，使得“四化同步”成为走出城乡发展不平衡、不充分、不同步的关键因素（周立，2018）。实际上，中国在推出乡村振兴战略前，已进行了近百年的乡村振兴实践，这使得新古典经济学框架下讨论的“国家的掠夺之手”，在中国表现为上文言及的分配性的“抽取之手”，进而转换为国家的“扶持之手”。自2005年实施新农村建设起，国家主导开始对农村开展由“汲取”到“给予”的各类基础设施改善和公共服务提供，不同类型的村村通等“扶持之手”伸向农村。2017年以来推行的乡村振兴战略，更意图补齐农业农村发展滞后这块短板。城乡融合、产业振兴和四化同步，将解决农村发展的不平衡、不充分、不同步问题，走出中国特色的乡村振兴之路（周立，2018）。但长期以来，农村部门处在持续的资本净流出状态，这严重制约了农村的发展机会，扩大了城乡收入差距，进一步加剧了城乡不平等，从而产生了社会成本。不断深化的市场化改革，让人期待市场能承接政府由“抽取之手”到“扶持之手”的方向性转变，在有为政府和有效市场的“政府—市场”框架下，去解决对农村资金的抽取问题。

然而，金融机构的市场化改革，并未能如政策预期的那样反哺农村，反而继续了过去的行政捕获，转向了市场抽取。当政府的金融控制，逐渐转向了市场化改革后，政府和市场这两只手，开始一起塑造中国农村金融体系。下文将论证，中央重振农村金融和发展的战略转变，以及金融市场化的兴起，并未能改变资金流向，反而促成了行政捕获向市场抽取的接替，导致了一种有行政支持的市场抽取。换句话说，在中国，兴起的市场体系属于发展型国家的一种工具，而非西方自由型国家的一种目的。虽然政府的角色一直很重要，但在新的“政府—市场”关系下，抽取农村金融资源的机制，逐渐从政府主导（行政捕获），转变为市场主导（市场抽取）。这种转变，是中国农村金融演变背后的主要逻辑。若要改变农村资金面貌，未来需要重构政府、市场和社会（农民）的关系，以形成新的国家、农民与金融的制度安排。

^①按照国家统计局2020年2月28日发布的《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》，截至2019年末，全国人户分离的人口2.8亿人，其中流动人口2.36亿人。全国农民工总量2.91亿人，比上年增长0.8%。参见：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html。