

乡村振兴战略背景下 农村金融改革与发展的理论和实践逻辑

冯兴元¹ 孙同全¹ 韦 鸿²

(1. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732; 2. 长江大学 经济学院, 湖北 荆州 434100)

摘要: 文章梳理了农村金融发展的理论逻辑, 总结了农村金融发展的范式转换, 并强调“局部知识范式”或“市场过程范式”, 由此引出在实施乡村振兴战略背景下通过农村金融改革促进农村金融发展的必要性。在此基础上, 文章分析了农村金融改革与发展的实践逻辑, 梳理农村地区社会经济结构和金融需求, 盘点农村金融的改革进展, 解读乡村振兴战略构想中有关农村金融改革的具体部署, 并提出进一步切实推进农村金融改革的建议。

关键词: 乡村振兴战略; 农村金融需求; 农村金融改革; 普惠金融

中图分类号: F830.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2019) 02-0054-11

中国乡村的治理与发展目前已经进入新阶段。政府将根据 2018 年 1 月 2 日发布的《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(以下简称《意见》), 按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求, 分阶段推进乡村振兴战略。其愿景是到 2050 年实现乡村全面振兴。实现乡村振兴战略, 需要强大的资金投入保障, 这意味农村金融体系需要进一步发力, 而农村金融体制改革是农村金融体系的动力来源。

一、农村金融发展的一般理论逻辑

农村系统可分为经济系统、社会系统、政治系统、生态系统与文化认知系统。按照乡村振兴战略的总要求, 农村系统要实现农村经济、社会、政治、生态以及文化认知系统的全面升级和发展, 成为集乡村经济、社会、政治、生态环境与文化认知于一体的、相互协调并充满活力的大生态系统。从经济视角看, 农村系统应该从现有的低发展水平经济生态系统转变为实现“产业兴旺”和“生活富裕”的高发展水平经济生态系统, 而这样的农村经济生态系统离不开农村金融生态系统(financial ecosystem)的支持。

无论是经济生态系统还是金融生态系统, 都应该具备生产性(productive), 即面向需求者生产和提供产品与服务。经济生态系统或金融生态系统由系统与环境构成, 是开放的系统, 与外部环境存在多种信息或者资源交换。系统内则包括合作、竞争、学习、适应、创新、复制、传递、选择等过程。整个经济生态系统或金融生态系统与这些过程紧密相关, 但又存在涌现(emergence)结果。这里的“涌现”是指在单个个体中不会呈现的、只在群体中才能呈现的某种模式(pattern), 这种模式“产

作者简介: 冯兴元, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 研究方向: 金融学; 孙同全, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 研究方向: 金融学; 韦鸿, 长江大学经济学院教授, 研究方向: 经济学。

生自根本不存在对之进行的任何计划、蓝图或者纲领”^①。经济生态系统与金融生态系统需要履行多个功能。根据兹维·博迪和罗伯特·莫顿的观点，金融系统应该履行以下六大基本金融功能：清算和支付功能、集合资金和细分股权的功能、提供渠道并跨时空实现经济资源转移的功能、风险管理的功能、信息提供的功能以及提供激励的功能。^②

根据博迪和莫顿的观点，如果拉长时距，在金融系统演化的过程中，金融功能比金融机构更稳定，而且金融机构的形式随金融功能的变化而变化。这意味着，金融机构的创新和竞争可使金融系统提高履行各项功能的效率。^③ 这一逻辑对于改善金融系统的功能运作至关重要：只要建立和维持一个公平、公开与公正的竞争秩序，由创新和竞争来决定金融机构的优胜劣汰，整个金融系统的功能运作就能得到改善。这一逻辑也适合农村金融系统。

在当前流行的农村金融理论范式中，国际上占据主导地位的“农村金融市场范式”更有说服力。^④ 这一范式强调发展农村金融市场和农村金融系统，并强调发挥市场机制的作用。从20世纪80年代初开始，“农村金融市场范式”替代了此前的“农业补贴范式”，成为国际上所接受的主流农村金融范式。这种范式的转换不仅是理论的转换，而且在实践中弥补了“农业补贴范式”的不足，因而具有理论意义和实践意义。

“农业补贴范式”的预设前提：一是农户特别是贫困农户没有储蓄能力；二是农村面临慢性资金不足的问题；三是穷人无法创造足够的收入支付市场利率，因而较少参与正规金融活动；四是农业是“弱质产业”（存在收入的不确定性、投资的长期性、低收益性等），不可能成为以利润为目标的商业银行的融资对象。^⑤ 这些预设前提均经不起金融实践经验的证明。

“农村金融市场范式”根据农村金融市场发展的成功实践经验，提出了相反的预设前提^⑥：一是农户，包括贫困农户是有储蓄能力的（比如其牲畜和房屋就是其储蓄，农户往往还有短期小额现金），没有必要由外部向农村注入资金；二是低息政策妨碍农户向金融机构存款，抑制了农村金融的发展；三是农户对资金的外部依存度过高是导致贷款回收率降低的重要因素；四是由于农村资金有较高的机会成本，民间金融的高利率是理所当然的。

从不同的预设前提出发，不同的主导范式可得出不同的政策意蕴：“农业补贴范式”强调政府向农村地区注入资金对农业信贷利率进行补贴。“农村金融市场范式”强调动员储蓄，由市场决定利率，实际存款利率不能为负数。事实证明，在实行“农业补贴范式”的国家，补贴信贷资金往往到不了贫困农户的手里，而被一些农村有势力者所挪用。分散农户或贫困农户的很多经营活动资金回报率其实很高，甚至可达100%以上，但很多分散农户或贫困农户更看重资金可得性，而不是利率高低。

目前，我国总体上实行“农村金融市场范式”，但是一些政府部门一直没有真正放弃“农业补贴范式”，尤其在扶贫领域。“农业补贴范式”不能真正解决农村金融服务需求满足程度低的问题，而

^① Stacey Joset, “Introduction: Emergence and Organizations,” in Ralph ed., *Experiencing Emergence in Organizations: Local Interaction and the Emergence of Global Pattern*, London and New York: Routledge, 2005, pp. 1-16.

^② 兹维·博迪、罗伯特·C. 莫顿《金融学》，欧阳颖等译，北京：中国人民大学出版社，2000年，第24-30页；C. Robert, “A Functional Perspective of Financial Intermediation,” *Financial Management*, Vol. 24, No. 2, 1995, pp. 23-41.

^③ 兹维·博迪、罗伯特·C. 莫顿《金融学》，欧阳颖等译，北京：中国人民大学出版社，2000年，第23-24页。

^④ Jacob Yaron, McDonald P. Benjamin, Jr. Gerda L. Pirek, *Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices*, Washington D. C.: World Bank, 1997; 冯兴元、何梦笔、何广文《试论中国农村金融的多元化——一种局部知识范式视角》，《中国农村观察》2004年第5期。

^⑤ Jacob Yaron, McDonald P. Benjamin, Jr. Gerda L. Pirek, *Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices*, Washington D. C.: World Bank, 1997; 冯兴元、何梦笔、何广文《试论中国农村金融的多元化——一种局部知识范式视角》，《中国农村观察》2004年第5期。

^⑥ Jacob Yaron, McDonald P. Benjamin, Jr. Gerda L. Pirek, *Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices*, Washington D. C.: World Bank, 1997; 冯兴元、何梦笔、何广文《试论中国农村金融的多元化——一种局部知识范式视角》，《中国农村观察》2004年第5期。

会扭曲和破坏农村金融市场，增强农民对政府补贴的依赖性。

除了“农村金融市场范式”和“农业补贴范式”之外，还有其他与农村金融相关的范式，包括斯蒂格利茨提出的“不完全市场范式”（Imperfect Market Paradigm）和冯兴元等提出的哈耶克“局部知识范式”（Local Knowledge Paradigm）^①。其中局部知识是指分散在无数个体当中的、涉及特定时间和地点的具体形势的知识，也称分散知识（dispersed knowledge）^②。

早在20世纪70年代后期，尤努斯在孟加拉的商业小额信贷模式中看到，除了商业性小额信贷之外，贫困者更需要走出自我封闭，重建自尊和自信，参与社区贷款小组和贷款中心的活动，提高其创收能力。部分金融实践者认为需要社会性的、非市场的要素去支持有效率的金融市场。斯蒂格利茨的“不完全市场范式”为这种看法提供了理论支持。根据该范式，金融市场是一个“不完全竞争”市场，放款的金融机构对于借款方的情况无法充分掌握，即不完全信息。比如，金融市场上往往存在信贷配给（credit rationing）。^③该范式强调，发展中国家的金融市场“不完全竞争”程度更大，如果完全依靠市场机制，就可能无法培育出社会所需要的金融市场。发展中国家有必要采用借款人的组织化等私人非市场机制作为补充性机制，而且，这些国家中的私人非市场机制也不如在发达国家中运作有效，因而需要政府适当介入金融市场。^④

斯蒂格利茨提出，发展中国家有必要采用借款人的组织化等私人非市场机制作为补充性机制，这本身并没有问题。“不完全市场范式”的问题在于：一是错误地把不同个体所掌握的不同信息或知识，也就是局部知识，当作障碍而非资源。二是把无数个体掌握各自的局部知识的状况视为“信息不完全”，但没有强调从动态视角通过市场机制对这些知识或信息加以利用。三是把存在竞争和企业家的正常市场过程视为“不完全市场”（其英文原意为“不完美市场”），并斥之为“市场失灵”^⑤，其实这是正常的市场过程。而按照柯兹纳的市场过程理论，市场过程由企业家驱动，企业家承担不确定性，对市场机会保持警觉并发现和实现市场机会，以此不断满足需求者的需求。^⑥这样，市场过程总体上使许多作为供给者和需求者的个体的计划两两相配程度不断提升，使个体之间的计划从不协调走向协调。^⑦四是错误地理解了市场的运作机制，把企业组织创新或者私人非市场机制与市场或者市场过程割裂开来，实际上，市场过程的拓展自然包括这些机制的创新或者发育；五是把政府对市场提供一般性政策框架并对市场提供辅助性支持的过程与直接干预市场的过程混同，将两者一概视为“政府干预”，而这两者是截然不同的。

斯蒂格利茨的“不完全市场范式”强调政府干预金融市场，即采取结果导向而非规则导向。该范式不能发挥金融企业家的积极作用，没有充分利用局部知识，忽视拓展和利用市场机制本身的潜

① 有关“不完全竞争范式”，参见 E. Stiglitz, Andress Weiss, “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information,” *American Economic Review*, Vol. 71, No. 3, 1981, pp. 393-410; Stiglitz, “Markets, Market Failures, and Development,” *American Economic Review*, Vol. 79, No. 1, 1989, pp. 97-203; 张元红、李静、张军 《农村金融转型与创新——关于合作基金会的思考》，太原：山西经济出版社，2002年。有关局部知识范式，参见 Friedrich August von Hayek, “Economics and Knowledge,” *Economica*, Vol. 17, 1937, pp. 33-54; Friedrich August von Hayek, “The Socialist Calculation II: The State of the Debate,” in Friedrich August von Hayek, ed., *Individualism and Economic Order*, Chicago: Chicago University Press, 1948, pp. 148-180; Friedrich August von Hayek, “The Use of Knowledge in Society,” *American Economic Review*, XXXV, No. 4, 1945, pp. 519-530; 冯兴元、何梦笔、何广文 《试论中国农村金融的多元化——一种局部知识范式视角》，《中国农村观察》2004年第5期。

② 弗里德里希·冯·哈耶克 《法律、立法和自由》，邓正来、张守东、李静冰译，北京：中国大百科全书出版社，2000年。

③ E. Stiglitz, Andress Weiss, “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information,” *American Economic Review*, Vol. 71, No. 3, 1981, pp. 393-410.

④ Stiglitz, “Markets, Market Failures and Development,” *American Economic Review*, Vol. 79, No. 1, 1989, pp. 97-203; 张元红、李静、张军 《农村金融转型与创新——关于合作基金会的思考》，太原：山西经济出版社，2002年。

⑤ 斯蒂格利茨称这种通常存在的正常状况为“市场失灵”是没有意义的，这相当于把一个不能听清周边所有声音的正常人称为“不完美的人”或者“残缺的人”或者“失灵者”。这种称呼的反面意义就是在无形中鼓动更多的人进入反市场的行列。

⑥ 伊斯雷尔·柯兹纳 《市场过程的含义》，冯兴元、景朝亮、檀学文、朱海就译，北京：中国社会科学出版社，2012年。

⑦ Kirzner M. Israel, *Market Theory and the Price System*, New Jersey: D. Van Nostrand Co., Inc., 1963.

能,结果会造成金融市场扭曲和金融市场发育不足。

与此相反,哈耶克的“局部知识范式”承认人的无知,认识到无数个体中散布着大量的局部知识或分散知识,认为市场作为自发秩序可以利用这些知识。市场过程作为竞争过程,也是创造和发现知识的过程。在市场过程中,企业家利用其局部知识推动创新并获得利润。在出现创新之后,其他企业家则模仿创新产品,推出类似的差别化产品,争逐企业家利润;即便是同种产品,由于在不同市场之间存在差价,企业家也可以发现价格套利机会并甘愿承担不确定性,努力去实现这些机会。^①“局部知识范式”也意味着,企业家需要了解需求或者让需求方了解供给。由于“局部知识范式”与市场过程理论密不可分,我们也可以把它称为柯兹纳意义上的“市场过程范式”。这一范式的分析完全适用于金融市场:金融企业家需要开放的竞争环境,利用局部知识,下沉(downscale)其业务或者分支,更好地满足金融服务需求。当前金融机构直接利用互联网提供金融服务,就是一种下沉或者贴近行为。金融监管者也需要改善金融监管机制与手段,接近金融服务的供给者和需求者,充分利用局部知识来改善监管。“局部知识范式”从知识论和市场过程角度明确了农村金融市场的发育途径,强调拓展和利用市场过程,由此充分利用局部知识,以开放试错的方式推进农村金融组织、活动与产品的多元化,营造一种农村金融多元竞争的生态,见表1。

表1 农村金融范式比较

	信贷补贴范式	农村金融市场范式	不完全信息范式	局部知识范式或市场过程范式
观点	认为农村金融市场不完全,市场机制不能满足农村信贷需求	农村金融市场不完全、发育程度低	市场不完全,信息不完全	市场作为一个过程,可利用大量“局部知识”或分散知识
解决问题的思路	政府补贴信贷,向农村地区注入低成本资金	发展金融市场,支持发展商业金融和合作金融,遵循商业原则,接受政府的辅助性支持和授能作用	政府干预金融市场是结果导向,而非规则导向	拓展市场过程和市场机制,以更好利用全局和局部知识,在此基础上也接受政府的辅助性支持和授能作用
优劣之处	一直没有解决农村金融服务需求满足程度低的问题(利息低也意味着信贷供给意愿低),扭曲和破坏农村金融市场,破坏农民的市场意识和还款意愿,增强农民对政府补贴的依赖性	强调商业原则,支持发展商业金融和合作金融,支持政府发挥辅助性支持和授能作用(政策性金融),有利于促进农村金融市场的发育,更好地满足农民的金融服务需求,虽然不扭曲市场过程,但容易遭到政府部门的排斥	强调政府对信贷市场的干预,不能利用金融企业家的积极作用,不考虑充分利用局部知识,忽视拓展和利用市场机制本身的潜能,造成扭曲和发育不足	与农村金融市场范式一致,不过从知识论和市场过程角度更加明确了农村金融市场的发育途径,即利用竞争和金融企业家的积极作用,强调拓展和利用市场的过程,由此充分利用局部知识,以开放试错的方式推进农村金融组织、活动与产品的多元化,营造一种农村金融多元竞争的生态

很显然,不完全信息范式与补贴信贷范式会破坏金融生态,而局部知识范式或市场过程范式与农村金融市场范式相辅相成,能够改善金融生态。只有良好生态系统的农村金融市场或农村金融系统,才能让众多金融机构更好地发挥其金融功能,为实施乡村振兴战略提供有力的金融支持。这就要求金融界、学界和决策者更重视局部知识范式或市场过程范式、农村金融市场范式,在推行农村金融改革时将这两者视为主导范式。

^① 伊斯雷尔·柯兹纳《市场过程的含义》,冯兴元、景朝亮、檀学文、朱海就译,北京:中国社会科学出版社,2012年。

二、变化中的农村经济社会结构与农村金融需求

当前我国正规金融机构的农村金融服务供给还不能满足农户、农村小微企业等经济主体的金融服务需求，正规金融的覆盖面不如民间金融的覆盖面广。

根据中国人民银行农户借贷情况问卷调查分析小组于2007年组织的全国10个省（区）20040户农户调查^①，2006年借入正规金融信贷的农户数为2092户，仅占全部农户比例的10.4%，见表2。与此相反，借入民间借贷的农户数为4764户，占全部农户比例的23.8%。借入民间借贷农户数为借入正规金融信贷农户数的2.3倍（不排除同时借入民间和正规金融信贷）。可见，在全部样本户中，我国民间借贷覆盖面大于正规金融信贷覆盖面。不过，一般正规金融部门单笔借贷余额要高于民间借贷。单笔民间借贷平均金额为4624元，而单笔正规金融借贷平均金额达到8589元，见表2。

表2 农户借贷规模（2006）

分 类	金额/比例
全部农户数（户）	20 040
借款农户数（户）	6168
借款农户占比（%）	30.8
借入民间借贷农户数（户）	4764
借入民间借贷农户占有农户比例（%）	23.8
借入正规金融信贷农户数（户）	2092
借入正规金融信贷农户占全部农户比例（%）	10.4
借款总金额（万元）	5243.2
其中：民间借贷金额（万元）	3240.3
正规金融借贷金额（万元）	2002.9
民间借贷金额占借款总金额比例（%）	61.8
正规金融借贷金额占借款总金额比例（%）	38.2
借款农户单笔借贷平均金额（元）	5614
单笔民间借贷平均金额（元）	4624
单笔正规金融借贷平均金额（元）	8589
全部农户户均借贷额（元）	2616
全部农户户均民间借贷额（元）	1617
全部农户户均正规金融借贷额（元）	999

说明：民间借贷里含不计息借款。

2017年中国农业大学经济管理学院对山东、河南和广西3省9县27乡镇54个村庄的2093个农户进行了调查，获得1730个有效样本。其中705户有信贷需求，占总样本的40.75%。^②在705户有信贷需求的农户样本中，485户可以通过正规和非正规渠道得到满足。在获得信贷支持的485户中，仅165户（占无信贷配给农户的34.02%）从正规金融机构获得了足够金额的信贷支持，有60户虽然可以获得正规信贷支持，但借款金额无法满足其资金需求，还需要通过非正规信贷给予补充。此外，有260户农户无法获得正规信贷支持，完全依赖非正规信贷。^③

① 问卷调查的范围涉及全国10个省（区），其中东部地区有江苏、福建；中部地区有吉林、安徽、河南、湖南；西部地区有内蒙古、四川、贵州、宁夏。除河南调查2040户外，其他省均为2000户，共计有效样本20040户。参见中国人民银行农户借贷情况问卷调查分析小组《农户借贷情况问卷调查分析报告》，北京：经济科学出版社，2009年。

② 何广文、何婧、郭沛《再议农户信贷需求及其信贷可得性》，《农业经济问题》2018年第2期。

③ 何广文、何婧、郭沛《再议农户信贷需求及其信贷可得性》，《农业经济问题》2018年第2期。

实施乡村振兴战略带来了多样化的金融需求，包括多元化的金融服务投入，这对农村金融机构是绝佳的机会。但是，目前农村金融机构面对来自农村地区经济社会结构和农村金融需求结构的如下挑战：

一是农村老龄化和少子化加剧，这意味着与老年人和少年儿童相关的金融服务需求会变化。

二是绝大多数农村中青年选择到大中城市去工作生活或者居住到本地小城镇，不再务农，这会严重影响其储蓄、消费和投资地点的选择。

三是与此相应，老龄人口成为务农骨干的现象在农村地区越来越普遍，但是老龄人口到一定年龄之后就无力务农。村庄空心化和农业人口近乎断档的问题成为农业金融服务的新需求。农村金融机构需要评估在多大程度上能够弥补农业人口断档问题，新的农业经营主体带来怎样的农业业态变化和农业金融服务需求变化。

四是农村中青年选择到大中城市工作，其子女也一般选择留居外地，不再回到农村，过去农民工大量汇款回家，今后将减少汇款，甚至把存放在家乡的资金取走，用于在城市的开支，可能出现农村储蓄增长减缓甚至下降问题。

五是未来农村人口结构和总量均会发生改变，甚至农村人口数量也会出现减少，这可能会影响到农村金融资源总量和农村金融需求的增减。

六是按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，这五个方面均涉及大量的农村基础设施投入、建设与维护。这些基础设施包括经济、生态环境与社会。但如上所述，农村人口可能会在某个时期开始下降，很多基础设施的融资和投入将失去意义。

七是金融科技作为颠覆性技术，今后可能导致农村金融需求由完全不同于当前的金融供给系统与方式来满足。

三、农村金融改革进展状况

改革开放 40 年以来，农村金融机构多元化水平大大提升。但是，农村金融机构所提供的金融服务雷同化比较严重，农村金融服务供给种类有限，无法满足现阶段我国农村的多元化金融服务需求。

我国从 2003 年开始推行农村信用社改革，许多信用社改制为以县为单位的统一法人、农村合作银行和农村商业银行。2010 年 11 月 9 日，银监会发布《中国银监会关于加快推进农村合作金融机构股权改造的指导意见》，规定在 2015 年底前全面取消资格股；今后不再组建农村合作银行，符合农村商业银行准入条件的农村信用合作联社和农村合作银行，应直接改制为农村商业银行；暂不符合条件的，要尽快将资格股全部转换为投资股，并改制组建为股份制的农村信用社。鉴于这些机构的运作均倾向于商业化，基本上不可能转向合作化，这一改制要求是正确的。根据银监会的统计，截至 2016 年底，我国农村信用社系统金融机构包括 1114 家农村商业银行、40 家农村合作银行以及 1125 家农村信用社。^①

1996 年，中国农业银行由专业银行转为国有独资商业银行，并在 20 世纪 90 年代末从县域以下地区大幅退出。2008 年，中国农业银行成立“三农”金融事业部，2010 年在香港成功上市，2017 年设立普惠金融事业部。

2007 年，中国邮政储蓄银行成立。该银行在农村地区设有大量网点，在未来农村金融竞争中有其发力点。截至 2016 年一季度末，中国邮政储蓄银行拥有超过 4 万个营业网点，覆盖中国所有城市和近 99% 的县域地区。中国邮政储蓄银行也许是今后在农村地区唯一可望与农村信用社在存贷款市场一争高低的金融机构。中国邮政储蓄银行于 2016 年在香港上市，同年设立三农金融事业部。

此外，我国政府于 1994 年成立了中国农业发展银行，作为我国唯一的农业政策性银行。2014

^① 中国银行业监督管理委员会《中国银行业监督管理委员会 2016 年报》，北京：中国金融出版社，2017 年。

年,中国农业发展银行制定实施了“两轮驱动”业务发展战略,重点支持粮棉油收储和农业农村基础设施建设。

2005年以来,中国人民银行和中国银行业监督管理委员会还陆续推出了新型农村金融机构的准入政策。2005年,中国人民银行开始试点7家小额贷款公司。2006年12月20日,中国银行业监督管理委员会开始试点农村银行业金融机构新准入政策,具体试点村镇银行、贷款公司和农村资金互助社。其后还陆续发布了这些金融机构的管理办法。2008年,中国银行业监督管理委员会和中国人民银行联合发布了《关于小额贷款公司试点的指导意见》,其后成立了大量村镇银行和小额贷款公司。截至2016年底,我国共有1443家村镇银行、48家农村资金互助社、13家贷款公司和8673家小额贷款公司。^①

表3显示了截至2016年底中国农村金融机构或重要相关金融机构的类型、法人机构数量、营业网点数量、涉农贷款余额、总资产和从业人数,并区分了正规金融、准正规金融与非正规金融。其中正规金融指纳入金融当局监管的金融组织或活动,非正规金融或民间金融是指未纳入金融当局监管的金融组织或活动,准正规金融则介于两者之间。^②

表3 截至2016年底中国农村金融机构的类型、数量与主要指标

	金融机构类型	法人机构数 (家)	营业网点数 (个)	涉农贷款余额 (亿元)	总资产 (亿元)	从业人数 (人)
中国农业银行	正规商业金融	1	23 682	27 600	195 701	496 698
中国邮政储蓄银行	正规商业金融	1	40 000	9174	805 889	171 551
农村商业银行	正规商业金融	1114	49 307	53 096	202 680	558 172
农村合作银行	正规合作金融	40	1381	1767	4359	13 561
农村信用社	正规合作金融	1125	28 285	27 039	79 496	297 083
村镇银行	正规商业金融	1443	4716	5550	12 000	81 521
中国农业发展银行	正规政策性金融	1	2187	20 353 ¹	56 163	50 000
农村资金互助社	正规合作金融	48	48			589
贷款公司	准正规金融	13	13			104
小额贷款公司	准正规金融	8673	8673 ²	9273 ³		108 881
合计		12 459				1 618 586

说明: 1. 这里只包括粮棉油贷款余额; 2. 营业网点数缺, 以法人机构数代替; 3. 全部贷款余额。

资料来源: 中国银行业监督管理委员会:《中国银行业监督管理委员会2016年报》,北京:中国金融出版社,2017年;中国人民银行:《2016年小额贷款公司统计数据报告》,http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/25/content-5163525.htm,2017年1月25日;中国农业发展银行:《2016年度报告》,中国农业发展银行网站,http://www.adbc.cn,2017年。

总体上看,2005年以来,新准入的金融机构总体贷款规模仍然有限,不过,我国的农村正规及准正规金融机构的多元化程度得到了较大的提高。农村正规金融体系架构更健全,商业金融、合作金融与政策金融三个子系统基本成型。总体上看,农村正规及准正规金融服务同构化、信贷配给问题仍然比较严重,农户和农村中小微企业贷款难的问题仍然存在。由于现有的农村正规金融和准正规金融系统改革主要是自上而下的政府主导型改革,没有充分考虑各地金融服务供给者的需求,无法充分利用其所掌握的“局部知识”,这些改革往往出于便于监管者管理和维护金融稳定的需要,而非真正出于促进农村金融市场发展的需要。

民间金融和互联网金融的发展部分弥补了正规金融和准正规金融发展不足的问题。比如,我国一

① 中国银行业监督管理委员会:《中国银行业监督管理委员会2016年报》,北京:中国金融出版社,2017年。

② W. Adams Dale and A. Fitchett Delbert, *Informal Finance in Low-Income Countries*, San Francisco and Oxford: Westview Press, 1992.

些农村地区有很多开展信用合作的农民合作社，包括非正规的资金互助、民间钱会、民间放贷人或者农户和农村中小微企业内部的直接借贷。据不完全统计，截至2014年3月底，全国开展信用合作的农民合作社有2159家。^①截至2013年底，全国共有19397个贫困村开展了互助资金试点。^②这些互助资金试点大多是真正的合作金融组织，但是这些组织属于微型组织，相对于中国巨大的行政村和自然村数量来说，几乎微不足道。

此外，互联网金融异军突起，无论是传统金融部门的互联网金融化，还是非传统金融部门的互联网金融的发展，都为改善“三农”金融服务提供了新渠道。蚂蚁金服、京东金融、翼龙贷以及农金圈等互联网金融均在不同程度上提供了“三农”互联网金融服务。蚂蚁金服以及区块链技术今后可能成为农村金融的颠覆力量。

综合考虑了所有金融服务之后，贷款难的问题仍然没有得到有效解决。而且，我国农村地区总体上缺乏金融市场开放发展的体制。在这种体制下，农村金融组织及活动能够根据经济活动的需要自主治理，政府随后对之加以核准和监督管理。现有政策法规总体上对这种机制发挥阻碍作用，这一点也体现在最新的政策文件当中：根据当前政府监督管理的格局，2018年4月16日发布的《关于规范民间借贷行为 维护经济金融秩序有关事项的通知》特别规定“未经有权机关依法批准，任何单位和个人不得设立从事或者主要从事发放贷款业务的机构或以发放贷款为日常业务活动”。不过，这里“有权机关”的说法，可能为今后地方政府承担更大的审批和监督管理责任提供了空间。

四、农村金融助力实施乡村振兴战略的措施

在农村金融如何助力实施乡村振兴战略方面，《意见》主要规定了以下内容：一是当前农村金融机构改革、农村金融服务创新改革方案；二是农村普惠金融发展方案。本文对这些政策内容加以评述，同时提出相应的看法和进一步的改革建议。需要看到，无论是农村金融机构改革与农村金融服务创新改革，还是农村普惠金融发展，这些领域均是“局部知识范式”或者“市场过程范式”可以发挥其作用的地方。

1. 农村金融机构改革现状及农村金融服务创新改革方案

鉴于当前农村金融体系的发展仍然滞后，《意见》特别强调，农村金融改革任务繁重，要在农村地区提高金融服务水平，坚持农村金融改革发展的正确方向，健全适合农业和农村特点的农村金融体系，推动农村金融机构回归本源，使更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节。

改革开放以来，政府对农村金融机构提出服务“三农”的目标要求，不同农村金融机构对这一目标要求的落实程度不同。农村信用合作社和村镇银行原本就立足基层，需要通过更好地服务“三农”实现自身的利益。中国农业银行和中国邮政储蓄银行不同，其信贷市场定位不在“三农”。目前，中国农业银行的涉农贷款统计是把所有县域贷款均记为“涉农贷款”，这无疑会夸大涉农贷款规模。中国邮政储蓄银行由于在农村网点密度高，吸收存款多，但是放贷规模相对较小，把农村资金抽离农村，往往被批评为“抽水机”。由于中国农业银行和中国邮政储蓄银行均已经在香港上市，其股东长期价值最大化或者短期利润最大化目标（两者之间其实存在冲突）均会对两大银行提出利润取向的要求，这种要求不一定与政府的服务目标完全符合。《意见》要求加大中国农业银行、中国邮政储蓄银行“三农”金融事业部对乡村振兴的支持力度。这是正确的要求，因为两大银行均是国有控股银行，应该承担一定程度的公益取向使命，否则没有必要保留其国有控股地位。

^① 赵铁桥 《关于农民合作社信用合作的理论与实践问题》，《中国农民合作社》2015年第5期。

^② 国务院扶贫开发领导小组办公室《中国扶贫开发年鉴》编委会 《中国扶贫开发年鉴2014》，北京：团结出版社，2016年，第23页。

《意见》要求明确国家开发银行和中国农业发展银行在乡村振兴中的职责定位，强化金融服务方式创新，加大对乡村振兴的中长期信贷支持。国家开发银行是全国最大的开发性金融机构，中国农业发展银行则为促进农业发展的政策性银行，两者的职责定位存在很大的交叠，比如对农业农村基础设施的融资支持，需要明确区分二者的职责范围，发挥政策性银行的作用。而且，政策性银行一般相对商业金融和合作金融发挥辅助性的支持作用，而不是挤出作用。

为了满足乡村振兴多样化的金融需求，《意见》强调地方法人金融机构要服务好乡村振兴。这些机构应该主要包括农村信用社系统金融机构、村镇银行、小额贷款公司、贷款公司以及农村资金互助社等。

《意见》指出，要推动农村信用社省联社改革，保持农村信用社县域法人地位和数量总体稳定。中国银行业监督管理委员会此前已经明确对省联社的改革思路，即强化省联社的服务职能，弱化省联社的管理职能，这一改革需要继续推行下去。鉴于县域内农村信用社、农村合作银行和农村商业银行在服务“三农”方面发挥着最重要的作用，一些地方政府会试图通过省联社带动省内所有农信社金融机构改制来设立省内单一法人的银行。这种做法不符合《意见》中“保持农村信用社县域法人地位和数量总体稳定”的要求，若要更好地服务“三农”，需要下沉金融机构与服务，缩短信贷决策的距离。

《意见》提出要完善村镇银行准入条件。与此相应，2018年1月12日，中国银行业监督管理委员会发布了《中国银监会关于开展投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点工作的通知》（以下简称《试点通知》）。所谓投资管理型村镇银行试点，是指具备一定条件的商业银行可以新设或者选择已设立的村镇银行作为村镇银行的投资管理行，即投资管理型村镇银行，由于受让主发起人已持有全部村镇银行股权，因此对所投资的村镇银行履行主发起人职责。这种试点有利于弥补村镇银行主发起行跨部门协调难度大、管理成本高等现有管理模式不足的问题。但是，主发起行中既有城市商业银行、农村商业银行等区域性银行，也有大型国有商业银行、股份制商业银行等。这些银行是否使用投资管理行模式有三个决定因素：一是主发起行的集约化管理能力以及技术和业务支撑能力；二是所投资的村镇银行的数量；三是村镇银行的区域集中度。这三个因素影响投资管理行模式的效率和效果。2017年11月中国银行业监督管理委员会印发了《村镇银行监管评级内部指引》（银监发[2012]1号），明确要求主发起行应该积极维护村镇银行的独立法人地位和经营自主权，应该依法履行出资人和大股东的职责，不能滥用股东权力，明确了主发起行应该确保村镇银行治理的独立性，不得超越董事会和高级管理层直接干预村镇银行的日常直接经营管理，不得谋取不当利益。在投资管理型村镇银行成立以后，主发起行应该履行的义务和职责由投资管理型村镇银行承担。《试点通知》规定，投资管理行所承担的具体职责是要实现对村镇银行的集约化管理和专业化服务。要使投资管理行模式实现政策目标，关键在于健全村镇银行的治理结构和治理机制，使村镇银行有足够的动力和能力争取自己的独立性、自主性。同时，监管部门应对此予以足够关注，及时提醒主发起行纠正自己的过度干预行为。

《试点通知》同时提出，开展“多县一行”制村镇银行的试点，扩大村镇银行的经营区域，在中西部和老少边穷地区，特别是贫困县相对集中的区域，可以在同一省份内相邻的多个县（市、旗）中选择1个县（市、旗）设立1家村镇银行，并在其邻近的县（市、旗）设立支行。“多县一行”政策有利于村镇银行扩展业务地域范围，扩大业务规模，增强可持续发展能力，也有利于落实《意见》中规定的“增加金融投入对深度贫困地区的支持”的要求。但是，在扩大的区域内，各县的经济发展程度不完全相同，业务机会和效益存在差别，有可能导致村镇银行资金向经济相对发达的县转移。设立村镇银行的初衷是将当地的资源留在当地，避免以往大型银行将农村资金调往城市的“抽水机效应”。如果发生了县域内的资金转移，对于资金净流出的县来说就产生了“抽水机效应”，违背了设立村镇银行的初衷。所以，需要进一步细化政策，杜绝在扩展县域后发生“抽水机效应”。

尽管小额贷款公司数量多,但其推行只贷不存的政策,资金成本比较高,贷款利率也较高,难以真正聚焦于实现政府服务“三农”的目标。因此,可以考虑允许运作较好的小额贷款公司提高融资杠杆。目前已经停止新设作为商业银行全资子公司的贷款公司,其作用也基本上被小额贷款公司所替代。因此,没有必要考虑重新启动贷款公司的新设。但是,农村资金互助社属于中国银行业监督管理委员会批设的真正合作金融,应该恢复新设。鉴于中国银行业监督管理委员会本身对该种金融机构的重视程度有限,可以由省级银监局负责按照核准制要求批设新的农村资金互助社。

《意见》还指出,要强化金融服务方式创新,防止脱实向虚的倾向,严格管控风险,提高金融服务乡村振兴的能力和水平。金融服务方式创新,包括探索面向新型农业经营主体的农业设施抵押贷款、大型农机设备租赁以及订单贷款、应收账款融资、供应链贷款、“两权”抵押贷款、“信贷+保险”“信贷+保险+期货”“订单农业+保险+期货(权)”试点等创新形式。《意见》支持符合条件的涉农企业发行上市、新三板挂牌和融资、并购重组,深入推进农产品期货期权市场建设,农产品期货期权市场稳步扩大“保险+期货”试点,探索“订单农业+保险+期货(权)”试点。农产品期货期权市场发展迟缓、品种少、市场主体发育不充分,现货市场与期货市场联系不紧密,农产品总量平衡、季节平衡、区域平衡、年际平衡的能力较低,稳定农产品价格的功能远远没有发挥。如此看来,“保险+期货”试点和“订单农业+保险+期货(权)”试点的空间有限,需要加快发展期货市场,才能为这些试点拓展空间。

这里必须指出,在一个良好的农村金融生态中,各种农村金融服务方式创新会应运而生,不需要有关政府部门专门研究设计。政府对金融服务方式创新形式作出具体规定,虽然有其必要性,但也说明我国的农村金融体制以及诸如农村土地制度之类的其他配套制度有待改革。

2. 农村普惠金融发展

农村普惠金融不仅关系到我国2020年全面消灭贫困战略的成功,而且关系到全体农村人口参与乡村振兴的过程,共享乡村振兴的成果。

《意见》规定普惠金融重点要放在乡村。普惠金融强调,不仅要满足不同收入群体的金融服务需求,而且特别强调满足特殊群体的有效金融服务需求。这些特殊群体包括分散农户、小微企业、贫困群体、伤残人员等。很显然,农村地区这类群体人员数量更多、问题更严重。形式多样、因地制宜的普惠金融服务模式,有助于提高金融机构服务“三农”和农村小微企业的反应能力和信贷审批效率。

推进农村普惠金融发展,需要在宏观制度和金融机构的服务方式和产品供给方面进行改革创新,而这种供给侧改革必须以对农户家庭财务基本特征的准确把握为前提。农村普惠金融的基本思路应围绕着克服农户家庭“资源无效”与农村信贷“资源错配”,适应农户信贷需求的基本特点,从供给侧进行制度建设以及服务和产品的改革和创新。^①

首先,从供给侧的宏观制度层面看,政府应根据农村金融市场的需要及其特点进行制度建设,改善农村金融环境,完善农村金融体系,制定一系列政策支持金融机构开展农村金融活动,减少农村资金外流,引导城市资金回流。政策至少应包括四个方面:一是继续进行农村产权抵押贷款制度试点。二是探索动产抵押贷款制度。三是采取一系列与市场兼容的措施,减少资金外流,引导资金回流。四是加强农村金融基础设施建设,尤其是加强农村贫困地区支付基础设施建设。信息技术的发展与应用为克服传统农村金融服务的困难提供了诸多现实的、潜在的解决方案,成为未来农村金融发展的重要引导力量。

其次,从发展供给侧的金融服务机制与产品的角度看,农村金融机构应破除“抵押拜物教”的束缚。农村金融机构在参与农村“两权抵押”贷款试点之外,应着力打造农户信用评价体系,作为

^① 孙同全:《从农户家庭资产负债表看农村普惠金融供给侧结构性改革》,《中国农村经济》2017年第5期;孙同全等:《中国农户家庭资产负债表与农村普惠金融建设》,北京:中国社会科学出版社,2017年。

开展农村普惠金融服务的基本支撑。根据农户生产和生活需求特点、当地产业特色以及各种政策资源,创新农户信贷服务的机制和产品体系;积极开发和利用数字金融技术,改进农村金融基础设施、服务机制和产品,提高农村金融服务的普惠程度。

最后,推动消除不同收入阶层农户获得正规金融服务机会不均等的问题。当前精准扶贫政策要求金融机构面向建档立卡贫困户提供贷款,并制定了各种鼓励和扶持措施。这一政策有可能加剧不同收入的农户获得正规金融服务机会的不均等程度,尤其是没有被纳入建档立卡贫困户的较低收入农户的获贷机会可能会更少,这与普惠金融的目标是不符的。因此,不管是宏观制度层面,还是机构的服务机制方面,都应该真正朝着机会均等、共享发展的普惠理念前进。《意见》提出要推动出台非存款类放贷组织条例,为民间投资提供通道,促进农村信贷市场的竞争和信贷供给,同时抑制“非法集资”。可以考虑允许运作良好的公益性小额信贷公司提高融资杠杆,以减少其资金成本;允许运作良好的小额贷款公司和公益性小额信贷公司按照适当的核准标准升格为农村社区银行。

此外,相关主管部门至今还没有出台具体政策法规,对包括中国扶贫基金会下属的中和农信在内的约300家公益性小额信贷组织进行支持和鼓励。这类由社会组织开展的公益性小额信贷活动大多有10年甚至20年以上的历史,具有追求社会发展的使命、定位和功能,并努力追求自身的可持续发展。这些信贷组织是我国当今小额信贷的先锋和探索者,其在欠发达地区和贫困地区的农村以小额信贷扶持低收入农户和贫困农户发展。政府近年来多次重申支持和鼓励各种类型小额信贷组织的发展,应该尽快出台支持公益性小额信贷组织发展的具体政策法规。

结 语

本文立足于金融生态与金融功能视角,梳理了实施乡村振兴战略背景下农村金融发展的理论逻辑,强调了农村金融市场范式和“局部知识范式”或“市场过程范式”的重要性,分析了变化中的农村经济社会结构与农村金融需求结构,总结了农村金融改革进展状况,对《意见》中的金融支持乡村振兴战略的措施做了评述,并提出相应建议。这些措施和建议有助于实现农村金融机构和金融服务的多元化和差别化,促进形成良好的农村金融生态系统,使各种金融机构能够利用农村金融市场中的局部知识发挥其金融功能。我国农村地区还需引入一种顺畅运作的市场开放机制,使农村金融组织及活动能够根据经济活动的需要自生自发并自主治理,政府随后对之加以核准和监督管理。为此,需要解放思想,既要稳扎稳打,又要进一步放大农村金融的改革尺度。

责任编辑:刘雅君