

## （二）资金形势由短缺转向过剩的基本背景

资本短缺是国家对农村金融实施行政捕获的关键背景，这一形势在 20 世纪 90 年代中期发生反转。1996 年是一个明显的转折点。自 1996 年起，中国的金融体系的资金从短缺变为充裕和过剩。最主要的迹象，是国内金融机构从净贷差变为净存差。

由图 4 可见，1978~1995 年，人民币存贷款一直处于贷差状态，在 1987 年，存贷比达到最高（140.7%）。但 1996 年开始，贷差转为存差，而且连年大幅度上升。相应地，存贷比低于 1 且连年下降。例如，存贷比从 1998 年的 93.5% 持续下降到 2008 年 66.89% 的最低点，即三分之一的资金在银行体系中空转。2015 年以来，存贷比逐年提升，到 2019 年年底，存贷比提升至 78.91%，但贷差却维持高位，仍有 48.73 万亿元<sup>①</sup>。即使考虑存款准备金、备付金和银行投资结构变动的因素，进入新世纪 20 年来中国金融体系的流动性总体过剩，而且过剩金额十分庞大的事实，基本没有改变。



图 4 中国金融系统资金余缺情况变化（1979-2019）

资料来源：依据以下两方面数据计算所得：①1998 年及以前为国有银行数据，来自国家统计局《新中国五十年统计资料汇编》（中国统计出版社，1999）；②1999~2019 年为全部金融机构数据，来自中国人民银行调查统计司历年的统计资料，参见：<http://www.pbc.gov.cn/diaochatongjisi/116219/index.html>。

国内资本的大幅增加，和资金供求形势从贷差向存差的逆转，为国家重新定位农村金融部门的功能，留下了政策和实践上的腾挪空间。此时遵从金融自由化秩序，从行政性的金融控制，走向市场化改革，是一个必然过程。自 1996 年提出农村金融改革方案起，各类农村导向的政策陆续出台。如 2002 年起将解决三农问题定位为全党、全国以至于全部工作的“重中之重”，2004 年起全面取消农业税，2005 年推动新农村建设，2007 年起放宽农村金融市场准入。这一过程中各类改善农村公共设施和公共服务的政策，相继出台。2017 年以来推进的乡村振兴战略，已经规划到了 2050 年，足见中央高层世所罕见的政治决心。实际上，自 2004 年以来，到 2020 年连续 17 个中央 1 号文件，都锁定了三农，并不同程度地提出改革农村金融体系、改善农村金融服务的具体措施，这反映出中央高层对农村金融

<sup>①</sup>根据中国人民银行调查统计司相关统计数据计算得出。参见：<http://www.pbc.gov.cn/diaochatongjisi/116219/116319/3959050/index.html>。

重要性的战略考虑，也给予农村金融体系改革以很大动力。

资金由短缺转向过剩，使得农村金融政策也产生了方向性逆转。根据国务院1996年的农村金融改革方案，农村金融改革的目标是“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”<sup>①</sup>。以此为导向，1996年以来的改革大体可以分为两个阶段。第一阶段是1996~2003年，集中精力建立专门承担政策性贷款的机构，以解除金融机构商业化改革的政策性负担，并由此推进国有银行商业化改革。第二阶段从2003年开始，围绕农信社机构改革和农村金融市场放开和机构多元化而展开。

起初，改革策略看起来是朝着设定的方向，强调以系统和互补的方式，整合三种金融形式，即政策金融、商业金融、合作金融构成三位一体，来解决农村金融困境，而且合作金融被摆在了基础性的关键位置。然而在实践中，三位一体的方案，很大程度上被市场导向的改革所替代，伴随着作用有限的政策金融发展，充满问题的合作金融改革，转变为追求利润最大化的商业化改革，合作金融基础逐渐剥蚀和消失了。

### （三）行政体系伸出的帮助之手

1996年之后，国家行政体系逐渐由“汲取之手”，变为“帮助之手”。中央至少在如下七个方面意图重塑农村金融体系：①建立农业政策性金融机构；②通过扶贫项目和邮政储蓄系统增加小额信贷供给；③发放扶贫贴息贷款；④成立贫困村村级互助资金；⑤清理整顿农村合作基金会；⑥逐步放宽农村金融市场准入；⑦推动农信社股份制改革。

首先是建立农业政策性金融机构。中国农业发展银行（简称“农发行”）于1994年成立，原本期望它能够分离农行的政策借贷职能，让农行成为真正的商业银行。然而，农发行成立后，只负责主要农产品收购贷款，未能提供全面的政策金融供给，农行仍然承担着部分政策性职责。1998年，农发行的贷款业务范围进一步缩减，只负责提供和管理粮棉油收购资金。2005年，农发行共发放贷款3423.7亿元，其中80%是粮棉油收购贷款（刘西川，2008）。随后，农发行开始介入基础设施建设等指导性贷款，以及全产业链信贷。2018~2019年，乡村振兴也成为农发行主要的作用领域。但是，农发行的作用仍然十分有限。2018年农发行全年累放贷款1.8万亿元，年末贷款余额达到5.14万亿元，相比银行类金融机构33万亿元的涉农贷款余额，以及2018~2022年乡村振兴至少7万亿元的重点任务投资计划而言，在政策职能的担当上仍有明显不足。<sup>②</sup>本可以扮演中心角色的政策金融，受困于制度设计和分工模糊，未能担当起预想中的政策性职能。

其次是通过扶贫项目和邮政储蓄系统增加小额信贷供给。2007年以来，国家从邮政储蓄和扶贫性小额信贷两方面，迈出了微型金融项目的步伐。1986年设立的邮政储汇局，原是隶属于邮政部门的一

<sup>①</sup>参见：《国务院关于农村金融体制改革的决定》，《中华人民共和国国务院公报》1996年第26期，<http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotat-GWYB199626003.htm>。

<sup>②</sup>农发行发放贷款数据参见：《中国农业发展银行年度报告2018》，<http://www.adbc.com.cn/n4/index.html>；乡村振兴重点任务数据参见：[http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-01/12/c\\_1210036727.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-01/12/c_1210036727.htm)。

个汇兑机构，虽然网点延伸到几乎每一个村庄，但一直没有发放贷款的功能。但在流动性悖论，即城市流动性过剩，农村流动性不足（周立，2008）的基本背景下，于2007年3月设立了中国邮政储蓄银行，开始向城乡储蓄者发放有储蓄支持的小额贷款。然而，邮储银行信贷支农力度一直微弱。例如，2012年在县及县以下地区累计发放798万笔小额贷款，即使按一户一笔算也只占全国农户数的2.9%（中国人民银行，2013）。近些年大型零售商业银行的定位，使得邮储银行各项业务开始拓展。2019年3月起，邮储银行资产规模突破了10万亿元。2019年3月末贷款余额达到4.53万亿元，已相当于全国本外币贷款余额150万亿元的3.02%。<sup>①</sup>

第三，发放扶贫贴息贷款。国家支持的小额贷款的主要形式，是在面向低收入地区和大部分农村家庭的扶贫项目中发放贴息贷款。政府从1986年就启动了扶贫贴息贷款计划，但它们大多服务于乡镇和村集体而非个人或家庭（Rozelle et al., 1998）。直到1994年，国家启动八七扶贫攻坚计划后，开始为家庭直接提供贴息贷款。但这个项目还款率低、损害了微型金融的可持续性，也带来了“精英俘获”和官员寻租（Wedeman, 2004）。在信贷配给和优惠利率的情况下，政策贷款并没有达到低收入家庭，而是以政治资助和关系网络的形式落到地方政府和非体制精英（即“精英俘获”）手中。

第四，成立贫困村村级互助资金。这也是政府近十多年来推动的一项小额信贷政策。2006年，国务院扶贫办和财政部在14个省份的140个村开展了贫困村村级互助资金的试点。2007年，又在全国27个省份的270个村继续扩大试点。2007年以来，中央和地方政府进一步加大了试点规模，特别是部分省份的地方政府增加了对村级互助资金的投入，贫困村村级互助资金在全国得到大规模发展。到2009年底，村级互助资金覆盖到940个县，9003个村，互助资金规模达到17亿元，会员74万户，其中贫困户37万户。但是，村级互助资金金额很小，平均每个村18.88万元，每个会员2297元。2006~2009年，在世界银行第五期技援项目的支持下，国务院扶贫办和财政部在四川旺苍和河南叶县对互助资金运作模式进行了系统的试点和研究。虽然村级互助资金具有广泛的覆盖面和益贫的针对性，但其金额过小，扶持面过窄，对农村金融体系的改变微乎其微。

第五，清理整顿农村合作基金会。实际上，国家的帮助之手，只是通过正式金融部门伸出的。延续长期以来行政捕获的惯性思维，国家对非正式部门常常重拳打击。大部分情况下，政府可以容忍竞争性机构在地方层面出现，但一旦它们达到很大规模，并与国有金融机构竞争性地吸收资金，国家便会想方设法接收或管制它们（Park et al., 2003）。对非正式部门的管制从1996年起开始加强，农村合作基金会的历史是一个很好的例证。20世纪80年代，当时的农业部建立了一个农村合作基金会网络，作为服务农民的金融中介，但人民银行从未将其当作正式机构。在20世纪90年代地方政府的隐性制裁下，它仍然实现了高速发展，并且成为事实上的村镇银行。在1996年9月，农村合作基金会遍布中国38%的乡镇（Du, 1998），拥有资金1000亿元，而当时的农信社资金为8800亿元（Cheng et al., 1997）。虽然农村合作基金会被指责发放高利贷、风险条款不充足和“风险软约束”（Cheng et al., 1997），

<sup>①</sup>中国邮政储蓄银行2016年9月在香港联交所挂牌上市，2019年12月在上交所挂牌上市，完成“股改—引战—A、H两地上市”三步走改革目标。参见：<http://www.psbc.com/cn/PsbcDemeanour/AboutPSBC/1939.html>。

但它们对总体金融稳定产生的威胁，远小于一些部门的狂热投机，如证券市场（温铁军，2009）。即便如此，中央政府还是在1999年下令取缔了农村合作基金会。它的全国性解散，进一步减少了农村居民和中小企业的信贷来源。

第六，放宽农村金融市场准入。虽然政府大力建设国家许可的正式金融部门，2007年还推出了逐步放宽农村金融市场准入的新政，鼓励资金互助社、小额贷款公司、村镇银行三类机构，得到金融许可证，成为正式金融部门，以增加农村金融供给。但农村金融市场的四大基本问题：严重的信息不对称、抵押物缺乏、特质性成本与风险、非生产性借贷为主（周立，2007），依旧得不到解决，农民依然主要依赖非正式渠道融资。根据原农业部2009年的全国性调查，农民家庭借贷金额中只有16.6%来自正式金融机构。另外，那些官方信贷供给增加的村庄，非正式金融的规模实际也在增加（Tsai，2004）。

第七，也是最重要的，是推动农信社的股份制改革。在1996年农村金融改革方案中居于基础地位的合作金融，在改革中出现变异，走向了股份制方向。合作组织（包括金融合作组织）应为用户所有、用户控制和用户受益，按中国的政策语言表述：民办、民管、民受益。中国最有代表性的合作金融组织是农信社。在1951年成立之初，农信社只是一个非正式的群众组织，1954~1957年农信社性质大讨论有如下结论：“信用社是社会主义性质的、农村劳动人民的资金互助组织”。但之后在人民公社、人民银行、农业银行等管理之下，越来越走向官办。根据国务院1996年农村金融改革方案，农信社本来应该继续保持并强化其合作金融组织的性质，但2003年起，却在商业化的道路上越走越远。一方面，农信社控制者缺乏激励进行真正的合作化，反而更愿意充当一个商业借贷者，将农村储蓄导向当地城市和工业部门，以获取利润。另一方面，2003年起“地方政府负责”的农信社改革，使得以省联社为主导形式，地方政府加强了金融控制，并干预农信社的日常经营。使得农信社积累了数量庞大的不良贷款。2002年末，全国超过一半的农信社都有亏损，使得农信社不良贷款额占其总贷款余额的37%（刘西川，2008）。

农信社的股份制改革，自2003年下放地方政府负责和由刚组建的银监会监管时，开始加速。这一时期，农信社组织形式开始一分为三：农村商业银行、农村合作银行和农村信用联社。这些机构在越来越强的股份制改造要求下，以银监会和省联社为主导，开始了股份制改造。2003年中央“花钱买机制”后，交给“地方政府负责”。中央买过单的农信社，交由地方政府后，按照朱镕基总理定下的“谁的孩子谁抱走”的原则，由地方政府对其控制的农信社的资金损失负责。然而，旧的问题依旧，因为地方政府保持着对农信社的影响力，其领导大体由上级政府任命。股东数量的减少导致农信社内部人控制问题更加严重（谢平等，2006）。另外，农信社的乡镇级法人地位全部取消，和走向省联社主导，导致贷款决策权限上收，农村小额贷款供给减少，更多的金融资源被贷给了国企和城市客户。例如，尽管农信社农户贷款占比从2003年的28.9%上升到2012年的33.7%，同期获得农户贷款的农户数量实际上从7720万减少为5070万（中国人民银行，2013）。截至2019年6月末，全国农村信用社农户贷款余额4176亿元，占农业贷款的比重为75.8%；农户贷款增加额占农业贷款增加额的93.2%。全国农户贷款面（获得小额信用贷款和联保贷款的农户占有贷款需求农户的比重）达到46%。农信社农业贷款增加额占金融机构农业贷款增加额的96.2%，农业贷款余额占金融机构农业贷款余额的比重为



80.4%。<sup>①</sup>

无论如何，农信社改制后的资产规模增大和效率提升，是十分显著的。在正式金融机构里的支农主力军地位，也是十分明显的。在支持三农和绩效提升这两个有所矛盾的双目标面前，农信社在效率提升上走得更远。

#### （四）市场体系伸出的抽取之手

尽管有1996年三位一体的改革计划，但改革的中心导向，却一再偏离初衷。农村金融机构股改上市和走向商业化，是主导方向。先是农行的股份制改造和上市，之后就是农信社的股份制改造和部分农商行陆续上市。对具有明显金融控制特征的银行进行商业化改造，以提高效率，提升服务质量，是势所必然的。自1979年开始，邓小平就三次强调要把银行办成真正的银行。其中在1986年说道，“金融改革的步子要迈大一些。要把银行真正办成银行。我们过去的银行是货币发行公司，是金库，不是真正的银行”<sup>②</sup>。1991年春节邓小平在视察上海时，第三次提出要办真正的银行，说了如下名言：“金融很重要，是现代经济的核心。金融搞好了，一着棋活，全盘皆活”。以此为基调，国有银行商业化改革，开始步入法制轨道，1995年《中华人民共和国中国人民银行法》和《中华人民共和国商业银行法》正式颁布，至少在名义上消除了四大国有银行的政策借贷职责。长期以来，国家期望农业银行专注于农业类的政策性和商业性金融服务，1994年起成立的农业发展银行，从形式上剥离了农行的政策性职能，开始扮演农村政策借贷者角色。2003年后，在人民银行领导下，市场导向的银行改革加速。总体路线图是将四大行改为股份制企业，吸引国外战略投资者，最终将它们在国内和海外上市。国家希望外资银行的专业知识和市场机制的精细约束，能够将四大行转变为具有现代企业治理结构和风险管控的商业性机构。最终，四大行均走完改革路线图，最后一家上市的中国农业银行，也于2010年7月完成了股改上市。

虽然此轮市场化改革取得不少进步，但农业银行和农信社等农村金融机构，还是存在一些制度性痼疾。农业银行仍然承担了一些政策功能，对应四大行成立的四大资产管理公司，也未能如1998年约期十年那样到期消失，而是转型成集银行、信托、证券、保险、租赁等各类金融牌照于一身的金融控股集团。农行开始的三农金融事业部制改革，也在2017年推广到邮储银行。但农行在2010年股改上市前夕称，农行要“两条腿走路”。这就意味着重新担负起商业性和政策性两项职能，回到了1996年改革前的功能混合状态。

除了国家银行改革，中央的市场化策略还包括降低市场准入和农村金融机构多元化。所有制限制上做出明显的放松。自然人、法人、合作组织，甚至外国机构，都被允许进入农村金融市场。这些放开农村金融市场的努力，被业界称为“农村金融新政”。人民银行开始鼓励地方对金融产品试验创新（中国人民银行，2013）。同时，从2007年起，政府准许成立新型农村金融机构，包括村镇银行、小额贷款公司和资金互助合作社。这种改革的逻辑是多种所有制金融中介供给的增加会加强市场竞争、增进

<sup>①</sup>银保监会、央行发布《2019年中国普惠金融发展报告》，参见 [https://www.sohu.com/a/345848700\\_100086111](https://www.sohu.com/a/345848700_100086111)。

<sup>②</sup>邓小平，1993：《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，第193页。

效率。实际上，这些新型机构对农村金融的帮助非常微弱。例如，2012年底三类新型农村金融机构各项贷款余额为2347亿元。即使把它们都算作涉农贷款，也只占全部金融机构涉农贷款的1.3%（中国人民银行，2013）。另外，它们中很多都偏离了在农村地区运行的支农角色设定，而只是遵循市场逻辑。例如，根据监管规定，村镇银行应该主要在当地服务“三农”。然而，虽然村镇银行数量从2007年的9家快速增加到2013年底的1071家（中国人民银行，2013），但大多数都位于相对发达地区，而且很多都根本没有参与涉农贷款业务。2019年初，一家独大的村镇银行开业数量已增至1616家，资产规模达到1.51万亿元，但也只相当于银行类金融机构资产总额268.53万亿元的0.56%，和农村金融机构36.3万亿元的4.16%<sup>①</sup>，依然只是“盆景金融”。

#### （五）小结：政府与市场的交替作用

总而言之，进入21世纪以来，中央政府有意识地对农民伸出了“帮助之手”，有意让农村金融发挥心脏和血管的作用，促进农业和农村经济发展，最终缩小城乡收入差距。然而，国家行政捕获时期汲取之手的缩回，和帮助之手的伸出，却在很大程度上被市场的抽取之手所妨害。市场导向的改革，使得各类金融机构在试图摆脱行政约束的同时，更多地受到利润约束。双重约束的转换过程，使得金融机构除了象征性的和有限的行动，并无兴趣真正支农，对中央的金融支农号召，出现了“上有政策、下有对策”的选择性执行（董玄、周立等，2016）。

这轮1996年开始的农村金融改革，建立在商业化和市场竞争的理想上，却进一步破坏了农村金融和经济，导致金融体系流动性过剩和农村地区流动性危机并存。这种金融资源分配的结构失衡，被周立（2008）称为“流动性悖论”。流动性悖论反映出一种从行政捕获到国家退出后市场抽取的动态转变。农村金融恶化与中国经济增长强劲的悖论持续加剧，如果不是预示危机，也表明市场导向的商业金融无法满足中央重振农村经济的决心。在市场逻辑下，逐利的金融中介将其网点像一根管子一样插到农村地区，抽走储蓄和金融剩余，让农村经济饱受“失血”之困。

从图5可以看出1954~2019年农村储蓄和贷款之间不平衡的总体情况。1978~1995年间，农村居民储蓄在国民总储蓄中占比一直在20%以上，1996~2016年间也维持在17.4%和23.9%之间。1958年和1984年是两个峰值，分别达到36.4%和36.1%。然而农村各类贷款占比却明显低于其储蓄占比。例如，1996年开始，涉农贷款总额占总贷款额的比例一直徘徊在7.7%~13.5%之间；短期农业贷款占比从1978年以来一直相对稳定，在2015年之前保持在3%~8%之间，在2016~2018年期间还突破了历史最低点，下降到3%以下，2018年仅为2.4%。

可见，虽然中央政府在行政捕获时期过后，进行了多元化竞争性农村金融市场的政治推动（张晓山、何安耐等，2006），但市场抽取依然如故。1978年以来，无论是农业贷款还是涉农贷款，均与1978~1989年间25.1%~33.4%之间的第一产业产值占比，1990~2008年间11.3%~27.1%的第一产业产值占比，以及2009~2018年间渐次下降的7.2%~11.6%的第一产业产值占比，同期比例都不匹配。若将各类农村贷款占比，与同期农村居民占总人口的比重、占总劳动力的比重去作比较，其结构更不匹配。

<sup>①</sup>村镇银行数据由中国银行业协会发布。参见：<http://kuaixun.stcn.com/2019/0327/14957948.shtml>。

此外,农村居民储蓄占比与涉农贷款占比之间的差距自1996年以来由8.3个百分点,一路扩大到了2016年11.6个百分点。截至2019年底,农业贷款占比为4.5%,涉农贷款占比为13.52%,虽因乡村振兴战略的实施而有所上升,但仍与农业产值、农村人口和农村居民储蓄占比皆不匹配。可见,市场化导向下的农村金融资源配置,既非按照经济效率原则,也非社会公平原则。

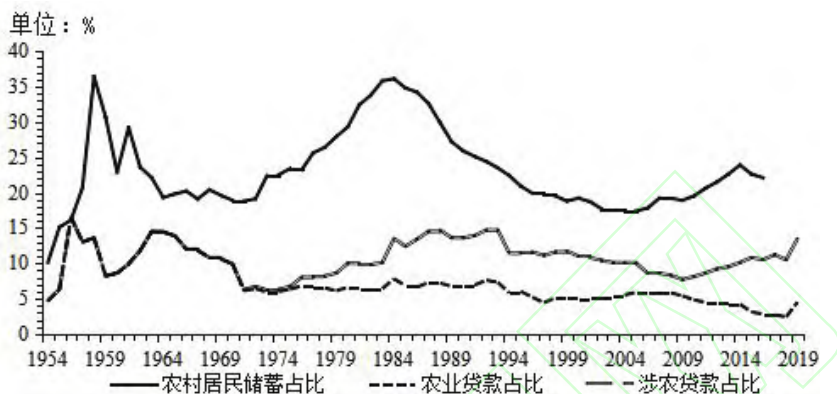


图5 国民储蓄和贷款中农村储蓄和贷款的比例（1954~2019年）

注：①按照中国人民银行统计口径，“农业贷款”属于短期贷款，因此没有列入粮棉油收购贷款、中长期农业贷款、农户小额信贷及其他可能的支农贷款。②1954~1970年间没有农户和农村发展贷款，因此农业贷款和涉农贷款数额是相同的。③“涉农贷款”这一统计口径自2007年才设立。2007年之前的涉农贷款，是农业贷款和乡镇企业贷款的总和，这种做法在中国研究者中广泛使用，如朱喜、李子奈（2006）。④中国人民银行在2009年之后没有发布乡镇企业贷款统计数据。⑤农村储蓄能够查到的最新数据截至2016年底。

数据来源：2010年以前的数据来源于《中国金融年鉴》（1986~2011）。2010年及之后数据来源于中国人民银行调查统计司的统计报告（参见：<http://www.pbc.gov.cn/diaochatongjisi/116219/index.html>）及银保监会的统计数据（参见：<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/tongjishuju/tongjishuju.html>）。

必须承认，金融部门推动的农村基本金融服务覆盖成效显著，虽然没能做到机构全覆盖，但在2013年实现了空白乡镇的金融服务全覆盖。然而，农村资金缺口依然十分巨大。据农业农村部估计，要实现乡村振兴战略2018~2022年五年规划目标，至少要投资7万亿元。财政资金和社会资金都是杯水车薪，要依赖资金看似过剩的金融部门弥补这一巨大缺口，也非常困难。况且金融机构在市场抽取背景下，不愿意违背逐利本性，反其道而行之。中国社会科学院财经战略研究院2018年发布的《中国“三农”互联网金融发展报告（2017）》<sup>①</sup>显示，中国“三农”金融缺口高达3.05万亿元。截至2019年一季度末，本外币涉农贷款余额33.71万亿元，占全部金融机构人民币各项贷款余额142.11万亿元的23.72%，但农户贷款余额为9.56万亿元，仅占6.73%。2018年底农业贷款余额为3.9万亿元，仅占贷款余额的2.86%。<sup>②</sup>资金离农和机构离农的状况，依然存在。

<sup>①</sup>参见：<http://finance.jrj.com.cn/2018/05/11215224529326.shtml>。

<sup>②</sup>数据来源于中国人民银行调查统计司的相关统计报告，参见：<http://www.pbc.gov.cn/diaochatongjisi/116219/index.html>。

## 五、结论与讨论：超越政府与市场

正如前任中国人民银行行长周小川（2004）所言，“如果将三农比喻为人的机体，农村金融则是机体中的重要器官，取之于机体又服务于机体，而不是一个体外的支持器械，可以只管用，不管养。”这种共生关系意味着，农村金融的演变，需要放到农村经济和社会这个更宽广的情境中去考察。

在计划经济时期，资本短缺成为制约国家发展的最大短板，中央政府通过其行政权力，以牺牲农村经济为代价，推行重化工业优先战略，农村金融不可避免地要服务于这一目标，动员农村资金，并将其转移到城市工业部门，形成了农村金融的行政捕获体制。虽然20世纪80年代早期农村改革的初步成功，以及20世纪90年代早中期乡镇企业的短暂扩张，1949~1996年期间的农村经济和农村居民，一直受制于行政捕获的汲取之手影响。工业化、城镇化和信息化的相继兴起，将农业农村现代化抛在了后面。政府对农村金融的行政捕获特征，在1990年代中期发生转换。1996年资金由短缺转向过剩，中央政府就意图缩回汲取之手，伸出帮助之手，以促进农村经济发展。但新的政府-市场关系，阻碍了国家意图的实现，市场并不愿意接过政府的帮助之手，更愿意接过捕获或汲取之手，进一步承接抽取农村资金的职能，使得农村融资困境并未解决。在行政主导的金融控制背景下，只有正式金融机构得到鼓励，非正式部门一直是一个受抑制的部门。无法解决信息不对称、抵押物缺乏、特质性成本与风险与非生产性借贷为主四大问题的正式金融部门，更倾向于为城市部门、工业部门继续动员储蓄。城乡发展的不平衡、不充分和不同步（周立，2018），使得农村金融摆脱了行政捕获之后，又陷入了市场抽取的困境。

本文以农村金融体系70年的发展与改革过程，显示了“社会主导—行政主导—市场主导”三阶段的转换。政府以金融为第二财政的行政捕获，为实现国家战略汲取了资金。在国家目标由汲取农村转向反哺农村后，政府支农目标和市场机构利润目标又产生了冲突，并在汲取特征上有继承关系。本文的分析显示，在当前“政府—市场”两只手的制度框架下，改善农村金融的各项选择和可能性已近枯竭。中国农村金融的出路，在于超越金融控制的行政思维，和“多元化”“竞争性”的市场思维。笔者建议重拾与提升1996年制定的三位一体改革策略，即在合作性、政策性和商业性金融机构之间，在正式和非正式金融安排之间，建立一个国家支持的垂直合作体系。以“政府—市场—社会”的大三角，来超越“政府—市场”两只手的固定思维。通过非正式组织等社会力量的介入，使得以合作金融为主要形式的各类社会金融组织，与政策性、商业性金融组织形成互补，并在农村以社会金融组织为基础，使得政府（“看得见的手”）和市场（“看不见的手”）这两只手，真正能长在社会这个机体上，取之于机体，用之于机体。使得内生于农村经济与社会的非正式机制，真正能发挥作用。

本文认为，中国农村金融的真正困境，源于缺乏真正的基于社会金融的内生性金融体系。资金短缺时期的行政捕获，资金过剩时期的市场抽取，都是“政府—市场”框架下的一整套外生于农村的金融制度安排。需要在“政府—市场—社会”的大三角框架下，将金融自主权还给农村，以农村社会为机体，使用和培育真正服务于农村社区的金融中介，才能促进社区再投资，和资金再回流，使得农村经济和社会机体，不再总是被抽血，而是血液回流和自我造血。当然，这样一个基于社会金融的内生



性金融体系，只有在坚实的社会信任基础之上，才能蓬勃发展。未来中国农村，甚至整个中国面临的挑战，就是不断培育社会信任，促进社会信用，带来社会机体健康，也使得长在社会机体上的政府和市场这两只手能更加强壮，形成政府有为、市场有效、社会有力的新格局。

#### 参考文献

- 1.董玄、周立、刘婧玥，2016：《金融支农政策的选择性制定与选择性执行——兼论上有政策、下有对策》，《农业经济问题》第10期。
- 2.费正清，2000：《伟大的中国革命(1800—1985)》，刘尊棋译，北京：世界知识出版社。
- 3.郭庆、胡鞍钢，1991：《中国工业化问题初探》，北京：中国科学技术出版社。
- 4.何广文，1999：《从农村居民资金借贷行为看农村金融抑制与金融深化》，《中国农村经济》第10期。
- 5.黄亚生，2009：《农村改革的未竟之业》，《经理人内参》第17期。
- 6.吉姆·罗沃，1995：《亚洲的崛起》，上海：上海人民出版社。
- 7.孔祥智、何安华，2009：《新中国成立60年来农民对国家建设的贡献分析》，《教学与研究》第5期。
- 8.李约瑟，1975：《中国科学技术史》第一卷（总论），《中国科学技术史》翻译小组译，北京：科学出版社。
- 9.林毅夫、蔡昉、李周，1994：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：上海三联书店、上海人民出版社。
- 10.林毅夫，2007：《李约瑟之谜、韦伯疑问和中国的奇迹——自宋以来的长期经济发展》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》第4期。
- 11.刘西川，2008：《贫困地区农户的信贷需求与信贷约束》，浙江：浙江大学出版社。
- 12.罗纳德·麦金农，1993：《经济自由化的顺序：向市场经济过渡中的金融控制》，周庭煜等译，北京：中国金融出版社。
- 13.仝志辉、贺雪峰，2002：《村庄权力结构的三层分析：兼论选举后村级权力的合法性》，《中国社会科学》第1期。
- 14.王绍光、胡鞍钢，1993：《中国国家能力报告》，沈阳：辽宁人民出版社。
- 15.马克斯·韦伯，1997：《儒教中国官僚政治与中国资本主义萌芽：城市和行会》，载《韦伯文集：文明的历史脚步》，黄宪起、关晓琳译，上海：上海三联书店。
- 16.温铁军，2009：《农村合作基金会的兴衰史》，《中国老区建设》第9期。
- 17.谢平，2001：《中国农村信用合作社体制改革的争论》，《金融研究》第1期。
- 18.谢平、徐忠、沈明高，2006：《农村信用社改革绩效评价》，《金融研究》第1期。
- 19.张杰，2003：《中国农村金融制度：结构、变迁与政策》，北京：中国人民大学出版社。
- 20.张杰，2005：《农户、国家与中国农贷制度：一个长期视角》，《金融研究》第2期。
- 21.张晓山、何安耐，2006：《走向多元化、竞争性的农村金融市场》，太原：山西经济出版社。
- 22.中国人民银行，2013：《中国人民银行年报》，<http://www.cff.org.cn/zgjl/cffjy98/91983/91987/100091/index.html>。
- 23.周小川，2004：《关于农村金融改革的几点思路》，《新华文摘》第21期。
- 24.周立、王子明，2002：《中国各地区金融发展与经济增长实证分析：1978~2000》，《金融研究》第10期。
- 25.周立，2003a：《改革期间中国国家财政能力与金融能力变化》，《财贸经济》第4期。

- 26.周立, 2003b:《改革期间中国金融业的“第二财政”与金融分割》,《世界经济》第6期。
- 27.周立, 2007:《农村金融市场四大问题及其演化逻辑》,《财贸经济》第2期。
- 28.周立, 2008:《流动性悖论与资本雇佣劳动——由农村金融与农村经济共生共存谈起》,《银行家》第1期。
- 29.周立, 2018:《乡村振兴战略与中国的百年乡村振兴实践》,《新华文摘》第11期。
- 30.周飞舟, 2006:《从汲取型政权到‘悬浮型’政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- 31.朱喜、李子奈, 2006:《改革以来我国农村信贷的效率分析》,《管理世界》第7期。
- 32.Bateman ,M.,2011, “Microfinance as a Development and Poverty Reduction Policy: Is It Everything It’ s Cracked up to Be?” London: Overseas Development Institute (eds.) .
- 33.Buchanan, J. and W. C. Stubblebine,1962,"Externality". *Economica*.29(116): 371 - 384.
- 34.Cheng, E., C. Findlay and A. Watson,, 1997, "We're Not Financial Organizations! ’ : Financial Innovation without Regulation in China's Rural Credit Foundations". *MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies*, 8 (3): 41-55.
- 35.De Martino, G., 2000, 'Global Economy, Global Justice'.London: Routledge(eds.).
- 36.Du, Zhixiong, 1998, "The Dynamics and Impact of the Development of Rural Cooperative Funds (RCFs) in China". Chinese Economics Research Center Working Paper No. 98/2, University of Adelaide, Australia.
- 37.Fei Hsiao-Tung,1953, "China’ s Gentry",Chicago: Univ. of Chicago Press.
- 38.Grossman, G., 1983,"Economics of Virtuous Haste: A View of Soviet Industrialization and Institutions". *Marxism, Central Planning, and the Soviet Economy*,. Cambridge(eds.), Massachusetts: MIT Press.
- 39.Johnson,C., 1982, "MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975". Stanford, CA: Stanford Univ. Press.
- 40.Knight, J., 1995, "Price scissors and intersectoral resource transfers: who paid for industrialization in China?",*Oxford Economic Papers*, 47(1): 117 - 35.
- 41.Lu, Xiaobo, 1997, "The politics of peasant burden in reform China", *Journal of Peasant Studies* ,25(1): 113 - 38.
- 42.Mann, M., 1993, 'The Sources of Social Power, vol. 2. New York: Cambridge Univ. Press.
- 43.North, D. C., 1981, "Structure and Change in Economic History", New York: Norton.
- 44.Park, A., L. Brandt and J. Giles.,2003, "Competition under credit rationing: theory and evidence from rural China", *Journal of Development Economics* ,71(2): 463-95.
- 45.Rozelle S., A. Park, Ren Changqing and Vincent Bezinger.1998,"Targeted poverty investments and economic growth in China". *World Development*,26(12): 2137-2151.
- 46.Schmidt, R. H. and E. Kropp,1987,"Rural Finance: Guiding Principles", Eschborn, Germany: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- 47.Sklar, R.,1986,"Democracy in Africa", *Political Domination in Africa: Reflections on the Limits of Power*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- 48.Shleifer, A. and R. W. Vishny,1998,"The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures",Cambridge,MA: Harvard Univ. Press.

49. Stiglitz, J. E. and A. Weiss, 1981, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, 71(3): 393-410.
50. Tam, On-Kit, 1988, "Rural Finance in China", *The China Quarterly*, 113: 60-76.
51. Tsai, K. S., 2004, "Imperfect Substitutes: The Local Political Economy of Informal Finance and Microfinance in Rural China and India", *World Development*, 32 (9): 1487-1507.
52. Wedeman, A., 2004, "The intensification of corruption in China". *China Quarterly*. 180(1): 895-921.
53. Wittfogel, K. A., 1957, "Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power." New Haven, CT: Yale Univ. Press.
54. Zhou Li and Takeuchi Hiroki, 2010, "Informal Lenders and Rural Finance in China: A Report from the Field", *Modern China*, 36(3): 302-328.
55. Zhou Li, Feng Hui and Dong Xuan, 2016, "From State Predation to Market Extraction: The Political Economy of China's Rural Finance, 1979-2012", *Modern China*, 42(6): 607 - 637.

（作者单位：中国人民大学农业与农村发展学院）

（责任编辑：陈静怡）

## The Political Economy of China's Rural Finance (1949-2019)

Zhou Li

**Abstract:** Despite Great progress in the past seven decades, China's rural economy still suffers from a lack of sound financial intermediation in terms of the coverage, quantity, and quality of financial services. This article puts forward a "China's Rural Finance Puzzle", namely, why basic financial services are still lacking in rural areas where residents share little financial benefits despite China's rapid economic growth and financial development? To answer this question, the study explores the logic of the political economy of China's rural finance, conducts a historical and political analysis of the reform process from the system level, and evaluates China's reform strategies and programs. The study proposes that the path of China's rural financial reforms has been a transition from state predation centered on the state's extraction of rural financial resources to finance its industrialization program, to market extraction in which the market system continues to drain rural funds into the urban economy. Given the failure of the existing strategies, it suggests that policymakers look beyond the market-centered framework and establish a system of vertical cooperation that can systematically integrate policy, societal and commercial elements of both formal and informal institutions.

**Key Words:** Rural Financial System; Financial Reform; State Predation; Market Extraction; Chinese Political Economy