

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丰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

^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>。

全覆盖，使得本意推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

^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。

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

^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。

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—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

^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）。

成其政治和经济战略。

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）。

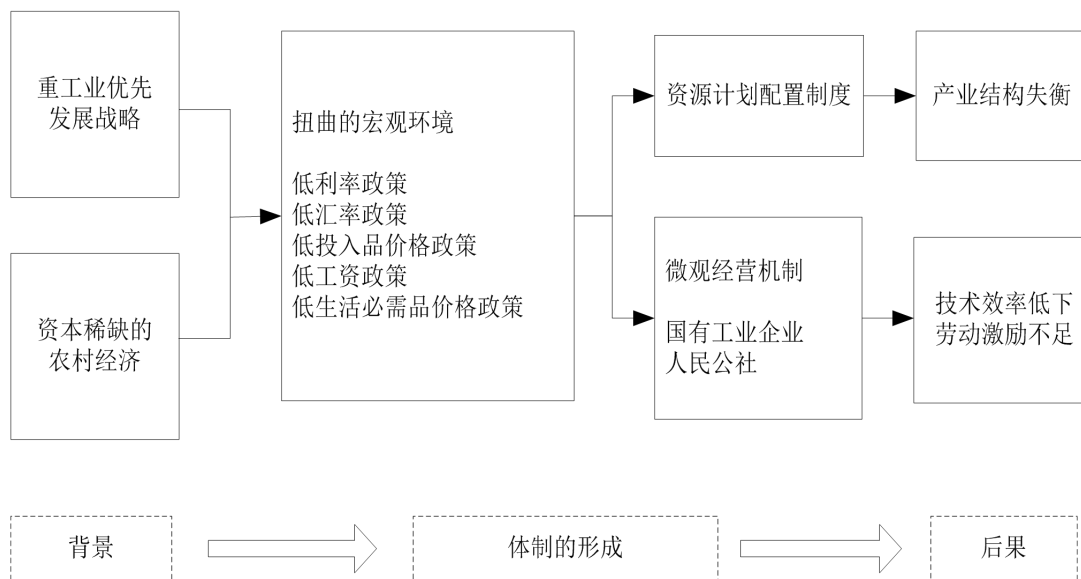


图1 中国传统体制的形成逻辑

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

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

的储蓄动员机器。通过这种资金抽取办法，中国在很短时间内，从无到有成功地建立起一整套现代（虽然是初级的）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）。

^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。

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）。

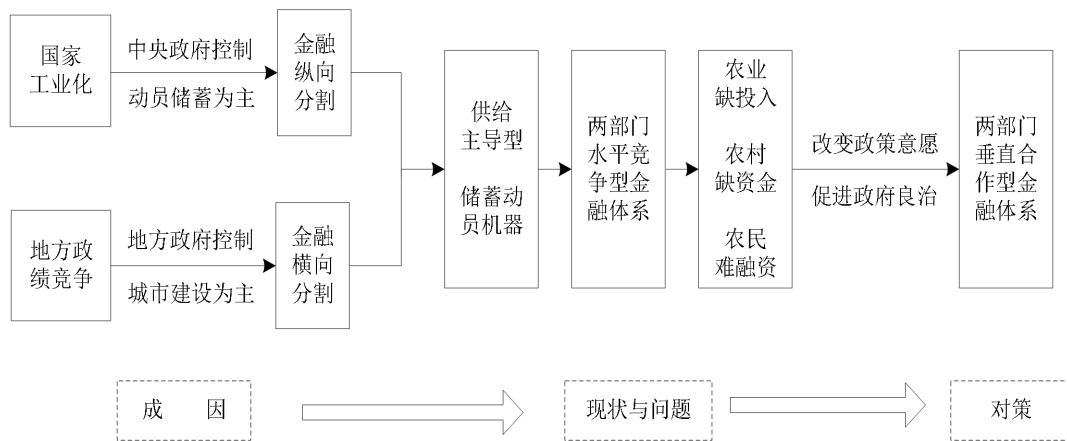


图2 中国农村金融体系形成逻辑与改革思路

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）。

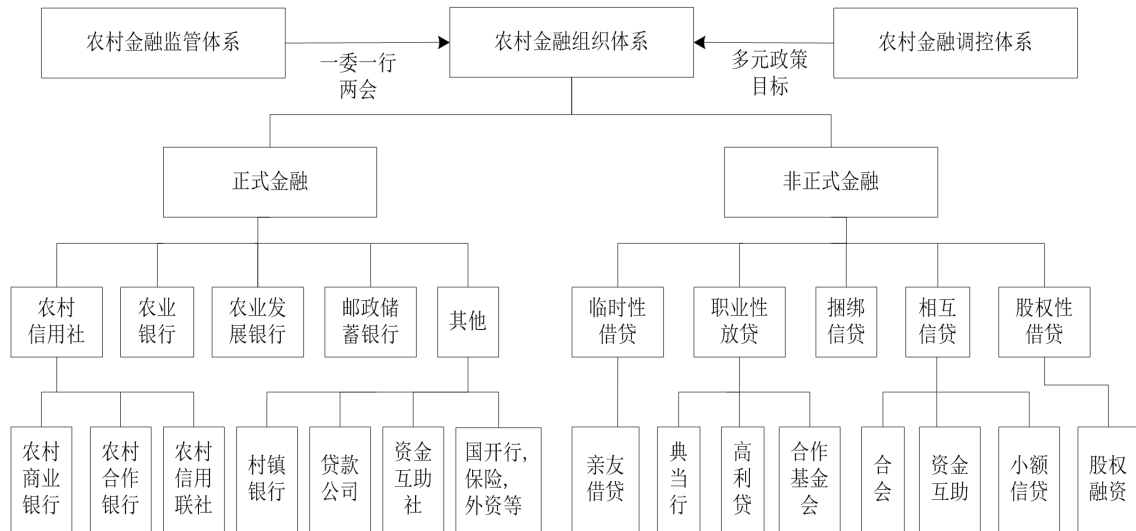


图3 中国农村金融体系的基本框架

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为仅占22.18%，非正式金融借贷行为为占了77.82%。非贫困农户的正式金融借贷行为为仅占24.60%，非正式金融借贷行为为占了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想的关键部分，中国农业的健康

^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。

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

^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。

金融的制度安排。

（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^①。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。

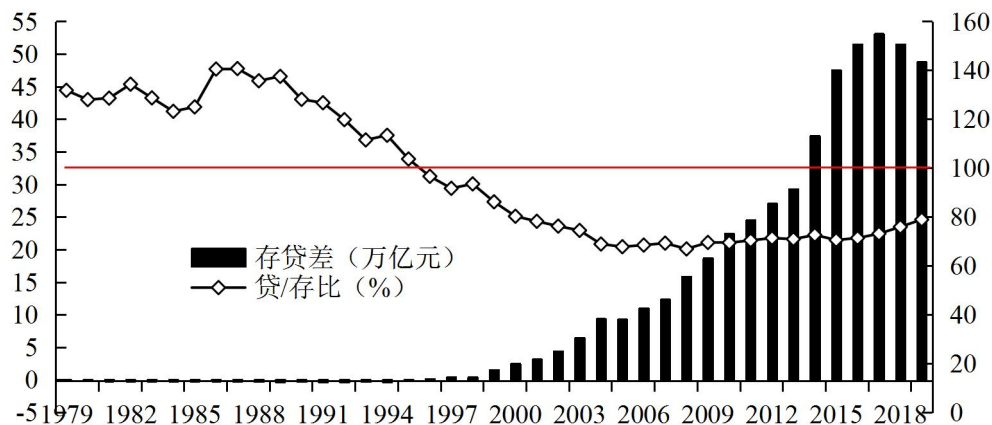


图 4 中国金融系统资金余缺情况变化（1979-2019）

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

^①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>。

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”^①。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，合作金融基础逐渐侵蚀和消失了。

（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。^②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。

^①参见：《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/CJFDTotal-GWYB199626003.htm>。

^②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>；乡村振兴重点投资任务数据参见：http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-01/12/c_1210036727.htm。

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%。^①

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

^①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>。

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), 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%。^①

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”^②。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

^①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。

^②邓小平，1993：《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，第193页。

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%^①，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

^①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>。

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。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。

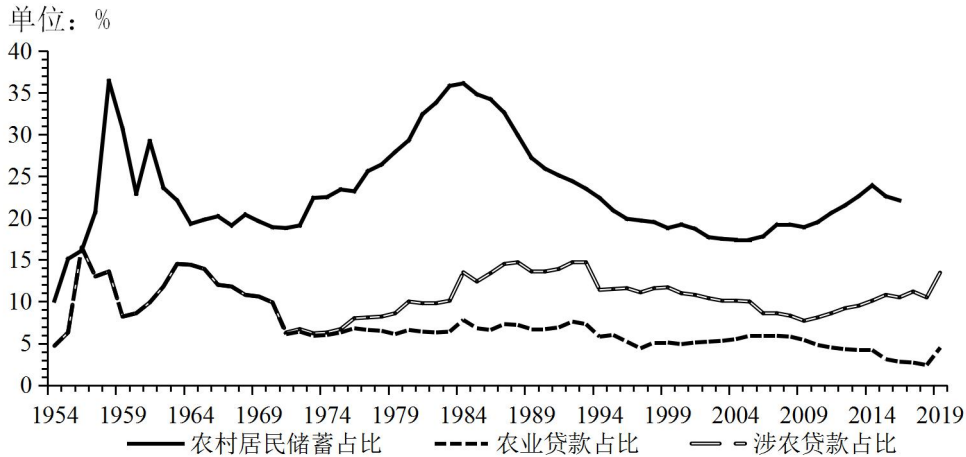


图5 国民储蓄和贷款中农村储蓄和贷款的比例（1954~2019年）

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）》^①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

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

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%。^①资金离农和机构离农的状况，依然存在。

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

^①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>。

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/zgjr/t/fffj/98/91983/91987/100091/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