

# 从金融功能看融资、普惠和服务“三农”

王国刚

**摘要：**中国经济已迈入新时代，但城乡间金融发展的不平衡、金融为“三农”服务的不充分，严重制约着乡村振兴战略和区域协调发展战略的有效实施。要破解这些不平衡不充分难题，需要跳出“融资”的思维框架，综合发挥各种金融功能。普惠金融不是一个理论问题，经济和金融理论中均无有关金融应服务于精英阶层和富人的原理。实践层面中存在的金融供给不足、偿债能力难以确定、资产权益难以确定、金融服务成本制约和营业稳定程度不足等，是引致金融普惠性难以充分发挥的主要成因，这些问题应当在实践中予以克服。在中国，长期困扰金融支持“三农”发展的主要成因有四：工农业产品剪刀差、农村资产难以确权、资产收益难有明确的财务簿记和金融运作成本过高。据此，实施普惠金融，支持乡村振兴战略落到实处，需要做好如下6项工作：落实土地确权工作，加速提高农业生产的集约化程度，进一步完善农业生产组织，充分运用手机、互联网等现代信息科技手段，充分发挥财政机制和慈善公益机制的作用，积极开展金融创新。

**关键词：**金融功能 普惠金融 服务三农

**中图分类号：**F832.3 **文献标识码：**A

## 一、问题的提出

习近平总书记在党的十九大报告中指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”<sup>①</sup>从金融角度看，不平衡不充分的发展，除了表现在直接金融与间接金融、各区域间金融、机构金融与居民金融等方面外，更多地表现在城乡间金融发展的不平衡、“三农”获得的金融服务不充分等方面。城乡间金融发展的不平衡、金融为“三农”服务的不充分，不仅严重制约着乡村振兴战略和区域协调发展战略的有效实施，制约着城乡区域发展差距和城乡居民生活水平差距的缩小，而且将严重影响2020~2050年两个发展阶段目标的实现。缓解和克服这种金融发展不平衡、金融服务不充分的状况，是一项复杂的系统工程，需要多方面的长期努力、体制机制改革深化和金融服务创新，其中，全面系统地认识和发挥金融在资源配置和绩效激励中的功能不可或缺的重要内容。鉴此，本文从这一角度展开分析。

<sup>①</sup>参见习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，北京：人民出版社。

## 二、“融资”并非金融独有的特性

一提到金融，政策面和实践面就自然联系到“融资”，这毫不奇怪。从定义看，学术界通常将“金融”一词与“资金融通”直接相联。黄达、张杰编著的《金融学（第四版）》认为：“金融范畴可以理解为：凡既涉及货币，又涉及信用的所有经济关系和交易行为的结合。<sup>①</sup>”曾康霖主著的《金融经济学》说：“金融通常解释为货币资金的融通。<sup>②</sup>”宋涛主编的《政治经济学教程（社会主义及全球化部分）》认为：“金融是指资金的融通，或曰资金的聚集与流动，即与货币流通和银行信用有关的一切活动。<sup>③</sup>”从基本功能看，学术界大多将“金融”与调剂资金余缺相联系，强调金融是实现资金在盈余者与短缺者之间调剂的基本机制。当然，学界也有人不从资金融通角度界定金融。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》的解释是：金融“其基本的中心点是资本市场的运营、资本资产的供给和定价。<sup>④</sup>”美国的兹维·博迪和罗伯特·C·莫顿（2000）认为：“金融学是研究人们在不确定的环境中如何进行资源的时间配置的科学。”但这些认识并未成为学术界共识，也不见得已将“金融”的含义弄清了。

经济实践的逻辑重于理论逻辑。不论从中国的经济实践看还是从海外的经济实践看，以“资金融通”界定“金融”范畴或金融的基本功能都是不贴切的，将这种思维带入普惠金融和服务“三农”之中，更是弊多利少。

从资金融通渠道看，服务“三农”的资金大致包括如下几个方面：①财政支农的资金。在中国，财政支农支出涵盖的范围很广，包括农村基本建设投资、农业科技三项费用、支农生产支出、农业综合开发支出、农林水气等部门事业费、支援不发达地区支出、水利建设基金、农产品政策性补贴支出、农村教育卫生文化支出、农村救济支出、农业生产资料价格补贴、支持生态建设支出（如退耕还林资金、天然林保护资金、森林生态效益补偿资金、水土保持资金等）、扶贫开发支出（如财政扶贫资金、国债资金等）。②社会慈善公益事业的资金。社会慈善公益事业，是指以支持生态环保、扶贫扶弱、助学支教、扶残助医、赈灾救难、动物保护等为目的的非营利性活动。随着经济发展水平提高，中国的慈善公益事业也快速发展，中央财政和各级地方财政在预算内列支了社会公益类支持资金，社会各界设立了包括中华慈善总会、中国福利会、中国少年儿童基金会等在内的诸多慈善机构和公益性基金会，上市公司、各类企业乃至个人也纷纷出资捐款设立了名目繁多的基金、助学金、奖学金。对一些农民（尤其是受到扶弱扶贫、助学助医的家庭等）来说，慈善公益机构是一个不容小觑的融资来源。③商业性金融体系提供的资金。包括商业银行等金融机构发放的各类贷款，通过发行债券、股票等证券融入的资金等。④政策性金融机构提供的资金。如国家开发银行给予的农林水利项目贷款、中小微企业

<sup>①</sup>参见黄达、张杰，2017：《金融学（第四版）》，北京：中国人民大学出版社。

<sup>②</sup>参见曾康霖，2002：《金融经济学》，成都：西南财大出版社。

<sup>③</sup>参见宋涛，2013：《政治经济学教程（社会主义及全球化部分）》，北京：中国人民大学出版社。

<sup>④</sup>参见约翰·伊特韦尔、默里·米尔盖特、彼得·纽曼，1996：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，陈岱孙等译，北京：经济科学出版社。

贷款、教育和医疗贷款等。⑤海外机构支持“三农”和扶贫的资金。海外机构和个人为支持中国生态建设、扶贫项目和“三农”发展提供了资金，如世界银行扶贫项目的资金、三农贷款和生态贷款等。

既然有着如此之多的资金融通渠道，那么，将“融资”仅仅界定为“金融”是不科学的，也是不合适的。它容易使人们对融资的把握局限于金融系统，忽视发挥其他融资渠道在支持“三农”发展、生态建设和扶贫等方面的积极功能。

在上述资金融通渠道中，对支持“三农”发展、扶贫、生态建设等来说，不同来源的资金在特性、效能和扩展空间上有着很大差别。第一，资金特性。对资金使用方来说，财政类和慈善公益类资金在使用中既不需要还款又不需要付息，是无偿的，因此，它们属于无偿性资金。与此不同，来源于金融体系的资金有着明确的还本付息（或支付股息等）要求，属于商业性有偿资金。来源于政策性金融的资金虽然也需要还本付息，但付息水平通常低于商业性有偿资金。第二，资金期限。对资金使用方来说，财政类和慈善公益类资金一般没有资金使用期限方面的限制，而来源于金融体系的资金和政策性金融的资金通常有着明确的还本付息期限（除非属于股权融资）。第三，资金规模。受财政收支规模的制约和捐款者资金的制约，财政类和慈善公益类每年可用于支持“三农”发展、扶贫和生态建设等方面的资金数额相对有限；政策性金融受制于对应金融机构的经营运作资金有限，每年可提供的资金数额也比较有限。与它们相比，金融体系借助于银行信用的资金膨胀机制，每年可动用的资金数额明显较大。多年来，社会各界提出的“融资难、融资贵”主要针对金融体系的资金而言，但实际上，在各类资金来源中，金融体系提供的资金数额是最大的。由此便提出了一个问题：如何充分利用财政性资金和慈善性资金来撬动金融性资金，使得支持“三农”发展、扶贫事业和生态建设等方面的资金最大化，以充分满足“三农”发展的需要？破解这一难题，需要从金融功能的角度全面把握“金融”内涵。

从资金可得角度看，市场经济强调等价交换。在商品交易场合，买卖双方就所交易的对象达成价格共识后，资金需求方卖出商品（或劳务）获得资金，资金供给方支付资金获得商品（或劳务）。在金融交易场合，等价交换原则同样适用。金融交易与商品交易的区别不在于卖方是否“融入”了资金、买方是否支付了资金，而在于交易对象的不同。这说明，“融资”并非金融所独有的特性。

金融的本质并非融通资金，它是在资产权益基础上以获得这些权力的未来收益为标的而进行的交易过程和这些交易关系的总和。在这一界定中，“资产权益”是指依附于经济主体所控资产上的各种权力和与这些权利相对应的收益（或收益权）。在这些资产权益还只依附于资产之上从而尚未分离出来成为相对独立的交易对象的场合，与其对应的金融交易活动是不存在的。从时间序列上看，经济主体所拥有的资产权益可分为已有的资产权益和未有的资产权益两种。已有的资产权益，是指在资产负债表中已经记载的资产权益，如股权（包括净资产、未分配利润等）、债权、应收账款、对外投资、固定资产和递延资产（包括商誉、知识产权等）；未有的资产权益，是指在资产负债表中未记载但通过出售未来权益可获得并可记入资产负债表中的资产，如未来从银行获得的贷款、未来通过发行债券或发行股票等获得的资产。金融交易以资产权益为对象，这是金融交易与商品交易的根本区别所在。在金融交易中，卖方出售资产权益、获得售后资金，买方买入资产权益、支付资金。资产权益可以记载在标准化的金融产品（如债券、股票等）上，也可以记载在非标准化的金融产品（如贷款等）上，还可以记

载在具有法律效力的协议书上。资产权益要进入交易，需要明确三个基本要点：一是资产权益的合法主体。在资产权益的主体关系不明晰或不确定的条件下，对买方而言，他实际上无法弄清与谁交易，对手方是否拥有卖出资产权益的合法资格，因此，资产权益难以成为交易对象。二是资产权益的性质。资产权益在金融中可分为股权性资产、债权（或债务）性资产、信托性资产等。资产权益的不同性质，直接影响着资产权益的期限、风险、控制力和收益水平，进而影响到资产权益在交易中的价格。三是资产权益的价格。在金融交易中，买卖双方围绕资产权益的未来收益展开交易。“以获得这些权力的未来收益为标的”，是金融交易的目的。卖方卖出的是这些资产权益的未来收益，买方买入的也是这些资产权益的未来收益。买卖双方在金融交易中达成的价格共识和按此价格进行的交割，实际上是未来收益的净现值。由于这种资产权益的收益在未来的时间中存在诸多不确定因素，因此，是否能够获得预期的未来收益存在着一系列风险。

金融交易的特性在于以资产权益为对象，这是众多强调“融资难、融资贵”的资金融入方常常忽视的基本要点。他们过多地期待融入资金，却常常忽视厘清与资产权益相关的各种要素、提供为买方（即资金供给方）可接受从而可交易的资产权益。

### 三、发挥金融系统的综合功能重于缓解“融资”难点

在经济运行中，只要有商业性交易，就有资金从买方流向卖方（即“融资”）的现象存在，在普惠金融和服务“三农”中也不例外。就金融而言，与“融资”相比，更重要的是发挥金融机制在资源配置和绩效激励中的作用，即金融功能。其内在机理是，金融机制不论以何种方式存在，对经济运行和经济发展来说，它存在的全部意义在于发挥其独特的功能。诺贝尔经济学奖获得者罗伯特·C·莫顿（2000）明确指出：金融系统的功能比金融机构更重要，这是因为“金融职能比金融机构更为稳定”；在不同时期、不同国家，金融系统的功能变化较小，金融机构的具体形式随着它所承担的金融功能而变化。

从金融学说史看，金融系统的功能大致上有三种划分。第一，早期的金融研究主要从金融机构或金融市场出发，分析它们各自的金融功能。例如，从商业银行角度，金融系统研究既强调了通过货币乘数机制持续创造资金（或货币）的功能，又强调了资金聚集、资金配置、发现利率等功能；从证券市场角度，研究强调了推进资本形成、价格发现、风险分散、资源（聚集）配置、公司治理和资产重组等功能；从保险机构角度，研究强调了风险分担、社会保障和防灾减灾等功能。第二，20世纪60年代以后，西方学者从金融体系出发，将金融系统的功能划分为5个方面：创造货币，为经济运行提供流动性支持；聚集和分配金融资源并由此引致经济资源配置的调整；为实体经济提供资金支付清算；提供评估风险、管理风险的机制、方法和市场条件；充分挖掘决策信息和有效解决委托—代理关系中激励不足的问题。第三，从提高资源配置效率出发，罗伯特·C·莫顿（2000）将金融系统的功能划分为6个方面：在不同的时间、地区和行业之间提供经济资源转移的途径；提供管理风险的方法；提供清算和结算支付的途径以完成交易；为储备资源和在不同的企业中分割所有权提供有关机制；提供价格信息，帮助协调不同经济部门的决策；当交易中的一方拥有另一方没有的信息，或一方为另一方

的代理人时，提供解决激励问题的方法。从这些简要概括中可以看出，金融功能是复杂多元的，既包含与融资有着关联的机制，也包含与融资没有直接关联的机制。

在经济实践中，金融功能支持着每个企业的经营运作，但它并不简单地以“融资”所能概括，或者说，金融功能综合发挥作用是实现融资的前提。

拥有货币资本是企业展开经营运作的第一步。马克思曾经指出：“商品生产以商品流通为前提，而商品流通又以商品表现为货币，以货币流通为前提；商品分为商品和货币的这种二重化，是产品表现为商品的规律。同样，资本主义的商品生产，——无论是社会地考察还是个别地考察，——要求货币形式的资本或货币资本作为每一个新开办的企业的第一推动力和持续的推动力。特别是流动资本，要求货币资本作为动力经过一段时间不断地反复出现。”<sup>①</sup>但货币资本作为新开办企业的第一推动力，需要有一系列的金融条件相配合。在现实中，设立企业需要将与注册资本相对应的资金数额提交给工商行政管理部门（或其指定的会计师事务所）验证，企业营业执照上应明确记载注册资本的数额，这是企业取得法人资格的必备前提。在这个过程中，有三个难题需要破解：第一，投资前的准备。创办企业和企业经营运作有着诸多风险，这些风险引致资金的安全性远低于银行存款和购买国债等，由此，股东为何敢于将资金投入创办企业之中？一个合理的解释是，这些投资者在达成投资共识之前，已经对投资入股之后的企业经营运作风险及其可能的收益进行了尽可能充分的财务测算和金融评估，其中既包括投资回报率、产品技术先进性、市场销售前景等，也包括防范风险的举措、资本回收的路径、公司治理结构安排等。第二，注册资本的交易对象。企业注册资本应由股东投入。企业性质不同，股东人数有差别。一般来说，单独由一个股东投入注册资本的为独资企业，两个以上股东投入注册资本的为有限责任公司，五个以上股东投入注册资本的可以是股份有限公司，如此等等。在这个环节，需要破解的难题是：企业卖出了什么（以与股东的投资款相交易）？不论是从《公司法》的规定还是从实际经营运作角度看，在交易中企业都是卖出了未来经营运作的控制权和经营业绩的归属权，与此对应，股东投资入股买入了该企业未来经营运作的业绩收益权。可见，注册资本投入企业创办，是一个金融活动的结果。第三，入股后的资本流动。投资前先做好资本退出的准备，这是金融投资的一个重要原则。在企业经营运作中，常常有一些股东出于各种原因需要将手中持有的股份卖出以获得资金。如果对资本退出缺乏预先安排，先期的股东投资就将受到严重制约。显而易见，在破解上述三个难题中，金融实际上综合发挥了跨时空配置资金、分割股份所有权、化解信息不对称、评估和管理投资风险、以企业经营业绩激励股东投资等方面的功能。

企业投入经营运作之后，有着诸多操作需要得到金融功能的支持。第一，流动资金筹集。企业在遇到资金周转不灵时，可以向银行申请流动资金贷款。银行的资金来源于存款人，不可能无条件地将资金贷放给企业，由此，企业需要根据银行审贷要求，提供各种相关资料来证明自己具有承债资格和偿债能力，包括经营运作的合法性、公司治理结构、财务状况、产品销售状况和资金用途等。一旦审贷通过，银行就将向对象企业发放贷款。在这个环节中，银行与企业之间的交易对象是贷款凭证，交

<sup>①</sup>参见马克思，2004：《资本论》第二卷，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译，北京：人民出版社。

易的内容为贷款数额、贷款期限和贷款利率等。这实际上是综合运用了金融在跨时空配置资金、克服信息不对称、支付清算、分享企业未来收益、评估和管理贷款资金风险等方面的功能。第二，发行债券。根据《公司法》的规定，公司型企业可以发行公司债券。发行公司债券是从金融市场募集资金的行为，它不仅需要公司按照金融监管部门的要求提供一系列申请债券发行的资料、公开披露相关信息，而且需要由承销商（如证券公司）等金融机构和中介机构（包括评级机构）提供专业服务。如果债券成功发行，发行人将获得对应的资金，但它同时卖出了未来经营运作的一部分收益（即债券利率），并以资产信用担保到期归还债券本金。在这个环节，金融交易的对象是公司债券，交易的内容为债券本金、期限和利率，交易成功依赖于发行人（公司）已有经营业绩支撑、信息公开披露、风险评估和防范风险举措、以公司信用承诺债权人按照债券约定分享公司未来经营收益、债券利率水平符合投资者预期等金融功能的发挥。第三，增发股份。企业为了扩展经营运作规模，在资本性资金不足时，可以通过增资扩股（包括申请公开发行股票）的方式来扩大股份数额、募集资本性资金。增发股份是一项复杂的工作，不仅要公司高管和股东们达成共识，形成董事会、股东会的决议，也需要在承销商和其他中介机构（如会计师事务所、律师事务所、资产评估事务所等）的支持下，制作和披露资产评估报告、财务报告和法律意见书等，向投资者依法公开披露相关信息和征询发股价格，而且在发股成功后，重新召开股东会、调整董事会和监事会、修改公司章程和重新进行工商行政登记等。在这个环节，金融交易的对象是股份（或股票），交易内容为股权和股价，交易成功既依赖于发行人（公司）对原有股东的权益调整和发股的激励机制、公司已有经营业绩对发股的支撑、公司业务发展前景对投资者的诱导和激励等，也依赖于公司信息对投资者的披露、股市价格对股份定价的支持等诸多金融功能的发挥。

投资是企业发展的基本机制。且不说企业投资的资金从何而来（以及与其对应的金融功能运用），就是投资资金的运用也离不开金融功能的综合施展。企业扩展经营规模的投资主要有三种方式：扩展已有的生产经营规模以实现规模经济的要求、创办子公司以扩展经营业务内容、并购其他企业以扩展经营规模。以公司并购为例，在展开此项投资的谋划和操作中，公司需要运用一系列金融机制对并购对象展开尽职调查、拟定并购计划、实施防范风险举措、筹集并购所需资金、与并购对象的股东和高管进行并购谈判、展开债务清理和股权置换等。一次成功的公司并购是综合运用多种金融功能的结果，既包括对并购对象的业务估值、股权的确权及其价值认定、股权激励效能预测和市场前景评价，也包括对并购活动的风险估算、股权溢价测评、换股价格协调、股权集中或分割的效能模拟等。

从金融运作角度看，所谓的成本—收益或风险—收益等关系，是建立在综合运用（从而发挥）多种金融功能基础上的。在能够实现多种金融功能综合运用的条件下，就有了适合资金供给者（或资金融出方）的金融交易对象。由此，对资金需求者而言，通过金融交易，融入资金是一个水到渠成之事。

#### 四、建立在发挥金融功能基础上的普惠金融

“普惠金融”是英文 *inclusive financial system* 的中文翻译用语，但这一翻译并不确切。其中“*inclusive*”一词的含义是“包容性”“包括性”等，据此，“*inclusive financial system*”翻译为“包容性金融体系”较为贴切。将“*inclusive financial system*”译为“普惠金融”容易引致两方面误解：一是

以财政思维看待“金融”。在国与国之间贸易中，“普惠”具有“给予普遍的”“非歧视的”“非互惠”等含义，指一国给予其他相关国家（或地区）的优惠贸易条件等。但在一国（或地区）经济中，“普惠”有着“普遍优惠”“普遍恩惠”“普遍施惠”等含义，这些含义带有比较明显的财政政策色彩或慈善公益色彩，将其纳入金融范畴，则意味着金融交易（或金融活动）也应是而非商业性的、无偿的和带有福利性质的。这显然不符合金融的特性。二是一些人从“普惠”一词的反义推论，认为金融是“嫌贫爱富”的，是为精英和富人服务的，提出应通过落实普惠金融的理念和举措，彻底改造传统金融思维和传统金融体系。这种将普惠金融与现代金融体系相对立的认识及其举措，不利于金融改革和金融发展，也不利于通过充分发挥各项金融功能来扩展金融的包容性。尽管存在着这些可能的误解，但鉴于“普惠金融”一词已被各界广泛接受和使用，所以，本文也用这一概念来研讨相关问题。

从理论上讲，金融本身带有“普惠”特点。首先，商业银行等金融机构属于商业性金融机构，按照微观经济学假定，必然以追求利润最大化为经营运作的基本目标。但追求利润最大化并不意味着“唯利是图”，无利不图。微观经济学认为，利润最大化是指在既定的经营运作技术条件下和市场需求约束下，企业努力将可得（或可实现）的利润量尽数收入囊中的现象，以达到边际收益等于边际成本（即  $MR = MC$ ）。其中， $MR = MC$  意味着，随着边际收益向边际成本收敛，企业获得的经营利润逐步迈入低利、微利乃至无利的区间。当企业最后一笔商品交易处于无利境地时，它依然属于合理的范畴。另一方面， $MR = MC$  是相对于经营运作的总资产而言的，并非每笔资产的运作和每笔商品交易都应以获取最高利润率为目标。从资产利润率曲线看，是先递增后递减直至为零。实体企业所销售的商品覆盖了社会生活中的各个群体，具有“普惠”特点，并无“嫌贫爱富”的实践结果。19世纪以后，金融活动主要建立在工业化基础上，金融机构的经营运作也贯彻着  $MR = MC$  的理念和原则。就此而言，各家金融机构经营运作活动的总体结果也必然覆盖了对金融服务有需求的社会各群体，是“普惠”的。其次，金融理论揭示的是金融运行和金融发展的本质、内在规律、运行机理和操作技能。200多年来，在工业化发展的背景下，不论在发达国家还是在发展中国家，金融都有了长足发展。基于这些实践，海内外学者撰写了众多金融学（包括货币银行学等）方面的教科书、研究专著、专业论文和调研报告等，但迄今没有一个人论证过金融的“嫌贫爱富”的“原理”，也没有一个人论证过金融应当局限于为精英阶层和富人服务的“原理”（在金融学教科书的原理阐释中甚至连“精英阶层”“富人”的范畴都没有）。不仅如此，有关金融抑制、金融深化、金融创新和金融发展的各种理论还从不同层面揭示了发展中国家运用金融机制推进经济发展和人民收入水平提高的内在机理。从这个意义上说，金融理论本身是“普惠”的，并无“歧视”内涵。毋庸赘言，普惠金融更多的是一个实践问题。

从实践层面看，由于五个方面的成因，金融的普惠性在不同程度上受到了限制。第一，金融供给不足。在发展中国家，金融起步较晚，金融基础设施尚不健全，由此，金融产品和金融服务的供给常常难以满足社会各类群体的需求；同时，全力推进工业化进程成为经济发展的重心所在，有限的金融资源和金融服务也自然向工业企业和城镇倾斜。在此条件下，充分利用银行信用的“存款→贷款→存款→……”机制，通过货币乘数效应扩大资金供给规模成为金融运作的主要方式。在存贷款机制中，虽然随着银行网点的设置，存款服务可能覆盖大多数居民和几乎所有的法人机构，但贷款基本局限于具

有法人资质的工业企业和服务业机构，由此，农村和中低收入群体对金融服务的需求就难以得到充分满足。第二，偿债能力难以确定。以银行为中心的金融体系客观上要求对贷款客户偿债能力进行尽职调查，其首要依据是客户的具有时间连续性的各种财务报表。在对这些财务报表分析的基础上，再对客户资产、营业收入、现金流和盈利水平等进行实地考察，进而确认贷款客户的偿债能力。在这个过程中，由于彼此分散的农户、小微企业和其他居民大多缺乏各自的财务报表和可供确认的有形资产，所以，即便提出了贷款申请，银行也难以满足他们的要求。第三，资产权益难以确定。资产既是生产产品（从而获得销售收入）的基本依据，也是偿付债务的最后保证（如以出售资产所得偿付债务本息），还是获得其他类型金融服务（如发债发股等）的权益基础。一般来说，在资产的权益性质、规模数量、产出能力等明确的条件下，经济主体要获得相应的金融服务或通过出售资产权益融入资金是可能的。但在资产的权益性质、规模数量和产出能力中的任何一项难以确定的条件下（众多的农户、小微企业和其他居民常常处于如此境地），要获得金融服务就相当困难。第四，金融服务成本制约。在市场经济中，各类进入市场的经济主体大多处于竞争压力之下，争取经营总收入高于经营总成本是一个最基本的财务要求和可持续发展要求。在金融资源紧缺的条件下，金融机构从自身利益得失出发，很容易将有限的资金和金融服务向那些条件较优的客户倾斜（这些客户大多是大中型企业），以节约成本，获得较高的经营运作收益。与此相比，农户、小微企业和其他居民或者彼此分散且地理区位相距甚远从而金融机构联系不便，或者金融服务存在规模不经济，金融机构从经营成本管理的理念出发很容易将他们置于经营运作和金融服务的视野之外。第五，营业的稳定程度差。金融服务是一个连续性过程。对任何金融机构而言，业务规模和业务发展的稳定性在很大程度上取决于客户对相关金融业务需求的稳定程度和扩展程度，而后者又取决于客户自身的营业规模和营业发展的稳定程度。在通常条件下，工商业企业的营业规模和营业发展的稳定程度高于农业企业和农户，也高于居民个人。由此，从可持续发展角度出发，金融机构的经营运作在选择客户时容易出现“重工商轻农户”的倾向。

忽视金融的普惠性既然是一个实践中发生的问题，就应当在实践中予以克服和弥补。进入 21 世纪以后，中国积极推进普惠金融。10 多年来，各地大胆创新，运用各种机制，有效推进了中国普惠金融的发展。主要表现在以下几个方面：第一，确立普惠金融理念。2004 年 11 月，中国小额信贷发展促进网络开通，明确提出以“促进普惠金融体系，全面建设小康社会”为宗旨。2011 年，中国小额信贷联盟发布了《中国小额信贷机构客户保护原则自律公约》，提出了适当的产品、避免客户过度负债、信息透明、公平公正、合理定价、保护客户隐私和客户投诉机制等七大原则。第二，小额贷款快速发展。2001 年，在中国人民银行总行指导下，江西婺源县农信社开展了农户小额信用贷款试点，迈开了农村普惠金融的步伐；到 2017 年 6 月末，江西小额贷款余额占到全国余额总额的 14.35%，还款率达到 99.93%<sup>①</sup>。第三，运用财政机制撬动金融。甘肃财政与金融部门联手，在多年的金融扶贫实践中，逐步形成了“财政资金撬动、金融保障推动、产业发展带动、政府责任联动”的甘肃金融精准扶贫模

<sup>①</sup>参见《江西推动小微银行发展普惠金融的实践与启示》，[http://www.financialnews.com.cn/ll/gdsj/201711/t20171106\\_127195.html](http://www.financialnews.com.cn/ll/gdsj/201711/t20171106_127195.html)。



式，创新了一系列信贷产品，有效解决了贫困人口的信贷准入和信贷可得性问题。“十二五”以来，甘肃省各级财政先后出资 180 多亿元为金融扶贫提供贴息、担保和风险补偿，金融机构创新推出 10 多种扶贫贴息小额贷款产品，累计投放普惠贷款 1300 多亿元<sup>①</sup>。第四，综合发挥金融机制的功能。2017 年，新疆自治区农信联社提出了“打造最具影响力的普惠银行”的战略理念，以发展中小微企业服务为主线，以成长型小微企业为重点，强化工作措施，创新和完善“信用社+担保公司+小微企业”“信用社+保险公司+小微企业”合作模式，积极投放小微企业贷款。到 2017 年 6 月末，仅精河县农信联社就发放小微企业贷款 750 笔、9632 万元<sup>②</sup>。第五，发挥“互联网+”的效能。黑龙江齐齐哈尔市充分利用现代电子信息技术促进普惠金融发展。截至 2017 年 6 月末，各县（市）网上支付开通 135.63 万户，较 2012 年增长 77.92%；移动支付开通 43.85 万户，较 2012 年增长 371.51%；电话支付开通 11.19 万户，较 2012 年增长 44.39%<sup>③</sup>。

2015 年 12 月 31 日，国务院出台了《推进普惠金融发展规划（2016-2020 年）》<sup>④</sup>，明确了中国发展普惠金融的指导思想、基本原则和总体目标，提出要在贯彻“市场主导、政府引导”原则的基础上，“到 2020 年，建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系，有效提高金融服务可得性，明显增强人民群众对金融服务的获得感，显著提升金融服务满意度，满足人民群众日益增长的金融服务需求，特别是要让小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等及时获取价格合理、便捷安全的金融服务，使我国普惠金融发展水平居于国际中上游水平”。要有效落实这一目标，进一步推进普惠金融发展，使得金融活动和金融交易能够普惠于更多农户、小微企业和其他弱势群体，需要做好三方面工作。第一，充分发挥各类金融机构在推进普惠金融发展中的作用。不仅应从政策上鼓励主要商业银行、政策性银行、农村合作银行和农村信用社等金融机构积极开展普惠金融业务，鼓励证券公司、信托公司、担保公司、金融租赁公司和保险公司等深入农村基层拓展普惠金融业务，而且应当鼓励各类金融机构积极结合不同地区的实际，创新“接地气”的普惠金融产品、业务模式、服务方式等。第二，努力提高包括农户在内的金融消费者对普惠金融的需求能力。这既包括提高农户、小微企业经营者和其他弱势群体等对金融知识、金融产品、金融服务和金融风险等的了解认识水平，也包括提高他们对金融运作流程、金融项目评估、现金管理方式、自我权益保护等的认识水平，还包括提高他们化解金融风险的能力、金融运作的能力和维护权益的能力等。第三，运用财政机制和公益机制撬动金融，扩展普惠金融的运作空间。其中包括运用财政机制，提供贷款贴息，建立担保基金、风险基金和保险基金等，以支持相关金融机构扩大普惠金融业务中的金融运作规模；运用行政机制和

<sup>①</sup>参见《昔日“陇中苦瘠”今朝追梦小康——甘肃构架普惠金融六大服务体系》，[http://www.financialnews.com.cn/qy/dfjr/201711/t20171107\\_127310.html](http://www.financialnews.com.cn/qy/dfjr/201711/t20171107_127310.html)。

<sup>②</sup>参见《让普惠金融更有温度》，[http://www.financialnews.com.cn/ncjr/phjr/201711/t20171109\\_127428.html](http://www.financialnews.com.cn/ncjr/phjr/201711/t20171109_127428.html)。

<sup>③</sup>参见《人行齐齐哈尔市中心支行探索建立“4+4”模式 开启普惠金融新篇章》，[http://www.financialnews.com.cn/ncjr/phjr/201711/t20171109\\_127431.html](http://www.financialnews.com.cn/ncjr/phjr/201711/t20171109_127431.html)。

<sup>④</sup>参见：[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/15/content\\_10602.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/15/content_10602.htm)。

财政机制，促进农村“互联网+”和现代信息技术的应用，为普惠金融的展开提供有力的基础设施；运用慈善公益基金，开展农户、小微企业和弱势群体的金融知识培训教育和互联网操作技能培训，将“授人以鱼”上升到“授人以渔”。

## 五、创造金融服务“三农”的条件，推进振兴乡村战略落地

“三农”是农民、农村和农业的简称。从空间范畴和普惠金融实施难度等角度看，在“三农”中，“农民”是一个最大的范畴，农民既可以在农村从事农业生产活动也可以进城务工经商（由此可跨区域生活），同时，“三农”难题的破解最终将落脚到“农民”。与“农民”相比，“农村”是一个相对小一点的范畴，它既包括农业也包括在农村中开展的各种非农产业。从直接对比上看，“农业”是“三农”中最小的范畴，但它包含了农、林、牧、副、渔等各业，其中，“农”主要指的是种植业。由此，将“三农”的范畴进行细分对比，需要着力帮扶的困难人群主要是从事种植业生产活动的农民。这些从事种植业（尤其是粮食）生产活动的农民，既是精准扶贫和普惠金融的帮扶重点，也是落实乡村振兴战略的重点。

在《资本论》中，马克思从商品价格构成和生产价格构成出发，分析了各类地租的产生原理，论述了粮食价格结构和粮食生产经营者的收益规律。微观经济学也探讨了农产品（尤其是粮食）供求的价格均衡和趋势（如蛛网理论），并通过厂商理论分析了价格构成。按照这些理论，在正常的市场经济条件下，商品价格应由生产资料转移的成本（ $C$ ）、劳动力成本（ $V$ ）和平均利润（ $P$ ）构成，粮食等农产品也不例外。金融运作中的收益（如利率等）来源于实体经济部门，在粮食等农产品的经营运作利润率大于利率的条件下，金融（如银行贷款等）自然会进入粮食等农业部门。就此而言，金融服务“三农”的不足不是由市场经济内在机理引致的。

在中国，长期困扰金融支持“三农”发展的主要成因有四。其一，工农业产品剪刀差。20世纪50年代以后，为了支持工业化建设，中国开始实行工农业产品价格剪刀差政策，即运用粮棉政府采购机制，压低农产品价格，使其中的利润部分转移到工业品中，由此，粮食等农产品的价格就仅由“ $C+V$ ”所构成。由于金融运作的成本和收益均来自于“ $P$ ”部分，粮食等农产品价格中缺乏这一构成部分，所以，金融下乡就遇到了财务机制的严重阻碍。改革开放近40年来，随着养殖业、瓜果蔬菜种植业等的集约化运作，这些农产品价格构成中的成本占比有所降低，腾出了“利润”占比空间，由此，相关的金融服务也顺之下乡了。但粮食等农产品的价格构成中，不仅依然缺乏“利润”，而且因农用生产资料持续涨价，连劳动力成本的维持都遇到了困难。在此背景下，自2004年以后，各级财政采取种种举措加大对粮食等农产品的补贴力度、取消了农业税等。即便如此，粮食等农产品的生产在相当多场合依然缺乏必要的利润。其二，农村资产难以确权。随着经济发展和科技水平的提高，在各种生产要素中，设备、技术、人力等均有着价值贬值趋势，唯有土地受稀缺性和供求机制影响，价值持续上升，因此属于长期优质资产。这决定了，对金融运作而言，土地是价值稳定且有着上行空间的优质抵押资产。但将这一资产用于抵押需要满足三个条件：一是资产的主体清晰，即资产归谁所有或占有等有着明确的法律文件可证明；二是资产的时间界限和数量界限清晰，有着可证明这两个界限的

具有法律效力的证书（或文书）；三是资产的价格或产出能力清晰，可通过交易市场的数据予以证明。长期以来，中国农村土地（尤其是粮食种植土地）难以确权，也缺乏合法的土地确权证书，这引致了作为优质资产的土地无法用于抵押、获得相应的贷款。第三，资产收益难有明确的财务簿记。从金融角度看，不论是投资还是借贷，资金投入方总是要考察资金需求方的资产负债结构、盈利水平和现金流状况，这一切都建立在最基本的财务簿记基础上。但在广大乡村，从事种植业（尤其是粮食生产）的农民分散劳作，长期缺乏财务理念，基本没有将农业生产经营活动的资金投入和产出等按照现代财务制度进行簿记的习惯，这使得金融下乡缺乏最起码的财务数据依据。第四，金融运作成本过高。金融运作讲究规模效应。在利率较低条件下，只要客户的需求达到适合的规模，金融还是能够下乡的。但在幅员广大的农村，农民彼此分散且单户对资金的需求数额不大，金融机构若要展开实地考察，仅交通通讯费用就相当高昂，达成合约和追踪监督等运作成本不低；同时，金融监管部门对金融机构的利率、不良资产比率等又有着明确限制，因此，在尚有可选择的资金投放项目的条件下，金融机构常常不愿下乡。

在十九大报告中，习近平总书记对“实施乡村振兴战略”做了精辟的论述，强调“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”。在实施乡村振兴战略中，一方面，要巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善承包地“三权”分置制度，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。另一方面，要构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，完善农业支持保护制度，发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接<sup>①</sup>。2017年12月中央经济工作会议明确将“实施乡村振兴战略”列入2018年的8项重点工作范围，强调要“健全城乡融合发展体制机制，清除阻碍要素下乡各种障碍”<sup>②</sup>。据此，实施普惠金融，支持乡村振兴战略落到实处，需要做好如下6项工作：

第一，落实土地确权工作。土地确权是农村土地货币化的基础性工作。2013年1月31日，中央“一号文件”提出了“全面开展农村土地确权登记颁证工作”的要求。2014年10月以后，在落实党的十八届三中全会精神过程中，以所有权、承包权和经营权“三权分置”且经营权可流转为主要内容的新一轮农村土地制度改革在各地陆续有序展开。农村土地“三权分置”制度的实施，明确了以“土地”为资产的权益边界和权益数量，既为普惠金融下乡创造了基础性条件，也为农村土地的抵押贷款等金融服务入村入户提供了制度性条件。从这个角度上说，“第二轮土地承包到期后再延长三十年”是推进“三农”金融发展的最大利好政策。

第二，加速提高农业生产的集约化程度。农产品价格中要包含“利润”，既是农业生产抵御市场风险的机制性要求，也是金融下乡的客观条件。对此，有两条路径可选择：一是在经营成本不变的条件下，通过提高农产品价格来“补上”利润；二是通过提高集约化生产程度，在单位农产品价格不变

<sup>①</sup>参见习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，北京：人民出版社。

<sup>②</sup>参见新华社“中央经济工作会议新闻通稿”，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2017-12/20/c\\_1122142392.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2017-12/20/c_1122142392.htm)。

的条件下，通过降低成本来“争”利润。虽然根据地租理论，随着城镇化建设的展开和经济发展水平的提高，土地的稀缺性有着推高农产品价格的趋势，但按照中国目前的CPI统计方式（CPI包含了食品类价格，且占比达到近1/3），农产品价格的上行将推高CPI增长率（从而引致治理通货膨胀政策的出台）。相比之下，通过“发展多种形式适度规模经营”来提高农业生产的集约化水平，是一条较好的可行之路。

第三，进一步完善农业生产组织。在农户彼此分散的条件下，要展开普惠金融将遇到种种客观条件的制约，金融下乡也受到财务成本的严重约束。一个较好的选择是，将农户组织起来，通过“公司+合作社+农户”或“合作社+农户”或其他组织方式与金融机构建立稳定的业务联系，为金融下乡创造适合的组织方式。十九大报告中指出，要“培育新型农业经营主体”，这是“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系”的重要前提，也是推进集约化生产的主要组织方式，有利于“实现小农户和现代农业发展有机衔接”，也有利于实现小农户与现代金融服务的对接。

第四，充分运用手机、互联网等现代信息科技机制。以手机、互联网、人工智能、大数据、云计算等为代表的现代信息通讯手段，既有利于调整和改善农户在分散状态下信息不顺畅引致的种种问题，也有利于提高农业生产与市场及社会需求协调程度，降低金融下乡的成本和提高金融业务风险的防范。因此，要发展普惠金融，提高金融服务“三农”的程度，就需要通过各种路径普及这些现代信息科技手段，同时，建立相关的保障机制和升级机制。

第五，充分发挥财政机制和慈善公益机制的作用，撬动金融下乡规模。普惠金融贯彻“市场主导、政府引导”的原则，需要尊重市场规律，使市场在金融资源配置中发挥决定性作用。虽然在下乡中金金融机构对某些项目可以无利，但不能长期亏损。对此，应积极发挥财政资金和慈善公益资金的功能，建立融资担保基金、再担保机构和保险基金等，打消金融机构下乡的种种顾虑，为金融机构服务于“三农”保驾护航。

第六，积极展开金融创新。在支持“三农”发展过程中，由于乡村的具体情况与城市、工业等不同，同时，各个乡村的具体情况也不尽相同，这决定了普惠金融的运作方式、金融产品等必然要发生新的调整，由此，要求根据具体情况的变化，展开适应当地“三农”需求的金融创新。从金融产品看，可能包括乡村土地的抵押贷款、“三农”金融债券、绿色债券、股权众筹等；从金融机制看，在综合发挥各种金融机制的基础上，为“三农”服务的具体金融方式可能包括“贷款+保险”“贷款+证券+保险”“基金+保险”“理财+贷款”等。

新中国建立近70年尤其是改革开放近40年来，中国经济发展取得了举世瞩目的伟大成就，以实践的力量改写了西方发展经济学的诸多理论。但这些成就更多地表现在工业、科技和城镇等方面，相比之下，“三农”依然是个短板。要改变二元经济结构，改变“不平衡不充分的发展”引致的种种问题，达到十九大提出的2035年“基本实现社会主义现代化”的目标，就必须着力落实乡村振兴战略。从这个角度上看，充分发挥金融功能的综合作用，通过普惠金融机制，提高金融服务“三农”的质量、规模和水平，不仅具有实践价值，而且有着重大理论意义。

参考文献

1. 黄达、张杰, 2017: 《金融学(第四版)》, 北京: 中国人民大学出版社。
2. 宋涛, 2013: 《政治经济学教程(社会主义及全球化部分)》, 北京: 中国人民大学出版社。
3. 约翰·伊特韦尔、默里·米尔盖特、彼得·纽曼, 1996: 《新帕尔格雷夫经济学大辞典》, 陈岱孙等译, 北京: 经济科学出版社。
4. 中国人民银行农村金融服务研究小组, 2017: 《中国农村金融服务报告(2016)》, 北京: 中国金融出版社。
5. 曾康霖, 2002: 《金融经济学》, 成都: 西南财大出版社。
6. 兹维·博迪、罗伯特·C·莫顿, 2000: 《金融学》, 伊志宏等译校, 北京: 中国人民大学出版社。

(作者单位: 中国人民大学财政金融学院,  
中国财政与金融政策研究中心)  
(责任编辑: 鲍曙光)

## **Inclusive Finance and Services Provision to the Agricultural Sector, Farmers and Rural Areas from the Perspective of Financial Functions**

Wang Guogang

**Abstract:** China's economic growth has entered a new era. But the unbalanced financial development between urban and rural areas and insufficient financial services to the agricultural sector, farmers and rural areas have imposed severe constraints to the effective implementation of rural revitalization strategy and the strategy of coordinated regional development. In order to solve this dilemma, a mindset with a focus other than “financing” and an analytical framework consisting of various financial functions would be needed. Inclusive finance is a desirable approach in theory. However, in practice, it can barely be achieved in a sufficient and stable way because of inadequate supply of financial services, uncertainty of solvency, uncertainty of assets' rights and interests, limitation of financial services cost and insufficient business stability. In China, in the long term, financial services to support the development of agriculture, farmers and rural areas are beset by four factors, namely, the price scissors between industrial and agricultural products, the difficulty in rights affirmation of agricultural assets, no clear financial book-keeping for assets and excessive financial operation costs. Therefore, the study concludes by proposing six measures in order to promote inclusive finance and support rural revitalization strategy.

**Key Word:** Financial Function; Inclusive Finance; Services Provision to the Agricultural Sector, Farmers and Rural Areas