中国藏区金融制度安排的特征分析

蒋霞

(西南财经大学中国金融研究中心, 成都, 610074)

摘要: 在新世纪藏区经济快速发展下, 藏区金融的发展严重滞后, 表现为金融供给单一, 农牧民金融服务不足, 民间借贷活跃等现象。本文基于实际调查和文献资料描述了当前藏区的金融制度安排特征, 从正式和非正式金融制度供给的角度, 分析探讨了其供给体系存在的问题。

关键词: 藏族地区 金融制度 正式 非正式

金融制度实际上是有关金融交易、组织安排、监督管理及其创新的一系列在社会上通行或被社会采纳的习惯、道德、戒律和法规等构成的规则集合。按照诺思对制度的划分, 制度分为正式制度与非正式制度两种类型, 那么, 对应的, 金融制度也可分为非正式金融约束(道德约束、禁忌、习惯、传统和行为准则)和正式的金融法规(与金融相关的宪法、法令、产权)组成。前者为非正式金融制度、后者为正式金融制度。按照这样的定义, 中国藏区金融制度中的正规金融可以作为正式金融制度, 非正规金融由于缺乏国家法律法规保护和规范, 或处在金融当局监管之外, 是一种传统习惯和行为准则, 受道德和习惯约束, 可以视为非正式制度。

按照制度经济学的观点, 任何制度变迁都是在原有制度之上的创新, 新制度不可能完全脱离旧制度, 制度的变迁一定存在路径依赖。而且, 变迁成本和变迁效果在很大程度上决定于新制度与旧制度的偏离程度。要降低制度变迁成本, 提高制度变迁的有效性, 必须深入了解旧制度的成绩和问题。因此, 研究中国藏区的现有金融制度安排情况, 分析其绩效, 是全面掌握藏区金融供需矛盾、刻画金融制度创新初始条件的需要。在此基础上, 我们才能提出更有效率的藏区金融制度安排。

一、中国藏区正式金融制度供给现状

中国藏区在解放后逐步建立了各类金融组织, 形成在地区(州)所在城市有国有商业银行、保险机构, 在县城有农行、农信社(除西藏)、邮政银行, 在乡镇有农村有农村信用社服务点(在西藏为农行基层营业所)的格局。同中国其他地区一样, 中国藏区的正式金融制度来源于自上而下的安排, 是外生的强制性变迁。其金融体系、货币政策与全国其他地区总体上相同, 又有局部的差别。其中, 由于国家政策和初始条件不同, 西藏和其余四省藏区具有不同的正式金融制度。这里将金融制度分成金融组织、金融政策、金融交易、金融监管等层次, 重点讨论前两方面, 将西藏和其余四省藏区分别叙述。

(一) 西藏正式金融组织

西藏是中国大陆最后一个解放的地域, 最后进行民主改革的地区, 社会发展和经济水平都落后于全国其他地区, 因此中央对西藏的金融制度安排常常是独立的, 不光表现在优惠政策上, 也表现在机构设置的特殊上。

1. 功能逐渐完善的西藏金融体系

在西藏, 改革开放以来陆续成立了中国银行、中国建设银行、中国农业银行, 中国工商银行等四大商业银行西藏分行, 邮储银行各分支机构, 2010年, 国家开发银行西藏代表处升格为分行, 筹备西藏地方性商业银行, 目前无农业发展银行和进出口银行的分支机构。根据中国人民银行拉萨中心支行发布的《2010年西藏自治区金融运行报告》, 银行业金融机构情况如图:

序号	机构类别	营业网点 (1)			法人机构 (个)
		机构个数 (个)	从业人员 (人)	资产总额 (亿元)	
1	大型商业银行 (2)	549	5782	1156.3	0
2	政策性银行及国家开发银行 (3)	1	26	-	0
3	股份制商业银行 (4)	0	0	0	0
4	城市商业银行	0	0	0	0
5	城市信用社	0	0	0	0
6	农村合作金融机构 (5)	0	0	0	0
7	财务公司	0	0	0	0
8	邮政储蓄银行	67	207	40.7	0
9	外资银行	0	0	0	0
10	农村新型金融机构 (6)	0	0	0	0
合 计		617	6015	1197	0

表 1、2010 年西藏银行业金融机构网点、人员与资产状况

- (1) 不包括国家开发银行和政策性银行、大型商业银行、股份制银行等金融机构总部数据；
- (2) 包括中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行和交通银行；
- (3) 包括国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行；
- (4) 包括中信银行、中国光大银行、华夏银行、广东发展银行、深圳发展银行、招商银行、上海浦东发展银行、兴业银行、中国民生银行、恒丰银行、浙商银行和渤海银行；
- (5) 包括农村信用社、农村合作银行和农村商业银行；
- (6) 包括村镇银行、贷款公司和农村资金互助社。

数据来源：西藏银监局

可见，金融机构以国有控股商业银行为主，仅有三家其他存贷金融机构（拉萨市汇达城市信用社，林芝聚源城市信用社，以及 2010 年 2 月经工商部门批准在拉萨成立的西藏裕融小额贷款股份有限公司。目前正在筹办西藏首家地区商业银行——西藏银行，但还未开业）。620 个银行分支机构服务于全区 74 个县（市、区）共 682 个乡镇，300 余万人，120 多万平方公里。机构平均服务面积近 2000 平方公里，服务人口 4800 人。而且，机构分布很不均衡，其中，金融机构大部分集中在地（市）以上，特别是拉萨，县以下金融体系发育不完全，金融机构数量少，金融服务品种十分有限。很多县级的银行金融机构仅有农行分支机构，金融空白乡镇超过 130 个。西藏为“三农”提供金融服务的银行机构仅有农业银行一家，截至 2010 年末，农业银行西藏分行拥有县支行及农牧区基层营业所 451 个，其中，县支行 73 个，农牧区基层营业所 378 个，平均每个基层营业所金融服务面积达 3174 平方公里。

保险业方面，有中国人民保险公司、安邦财险、平安产险、阳光财产保险公司等 4 家产险西藏分公司的和中国人寿西藏分公司 1 家寿险公司和 3 家保险专业中介机构。全自治区共有各级保险公司分支机构 40 家、保险从业人员 1200 多人（截止 2011 年 6 月）。但同银行机构一样，约 80% 的保险机构在拉萨，仅中国人保将分支机构深入到了县一级。2009 年西藏保险密度和保险深度分别为全国平均水平的 16.6% 和 27.4%，而同期人均 GDP 已达到全国人均 GDP 的 60.9%。

信托证券业：1992 年、2000 年、2007 年分别成立了西藏信托投资公司、西藏证券公司

和银联西藏分公司。1993年，西藏自治区证券交易中心在拉萨成立，目前共有证券业机构13个，均在拉萨。

监管方面，一行三会到2010年全部成立，仅人行有8个分支机构，其余监管局均无分支机构。

可以看到，西藏已初步形成由人民银行、金融监管部门、政策性和商业性金融机构并存的功能较全的金融组织体系。金融业务由当初单一的存贷款业务发展到储蓄、结算、汇兑、外汇收支、保险、证券等种类较齐全的金融业务。目前正在筹办西藏首家地区商业银行——西藏银行，将有利于加大金融支持西藏发展的力度，进一步丰富和完善藏区金融市场。

但问题在于，目前金融机构的分布很不均衡，基本集中在少数大城市，县域以下仅有农业银行营业所作为唯一的金融机构，承担全部的支农任务。开展农业保险的也仅有中国人保。其余商业银行、保险公司关注更多的是大型水电、矿产工程，及为数不多的优质企业，而这些工程的开发者甚至施工人员多来自外地，虽然对GDP的拉动有很大贡献，但对于当地人民收入的提高没有直接影响。

2. 单一的农村金融服务

在西藏，由于没有农业发展银行分支机构和农村信用合作社；邮储银行仅部分县在县城有网点，广大农牧区无邮政储蓄网点，且支持“三农”的业务还未开展起来；保险公司也仅在部分城市有分支机构，主要面向城镇人口和企事业单位开展业务；农业银行各县支行及其营业所成为县域以下唯一的金融机构，也是唯一一家提供“三农”金融服务的银行。

截至2010年6月底，农业银行西藏分行全辖机构网点504个，员工4000多人，有着全区最大的金融服务网络。拥有县支行及农牧区基层营业所451个，其中，县支行73个，农牧区基层营业所378个，大多数都是3人以下营业所，没有达到每所配备3人的基本要求。由于西藏农牧民居住地具有点多、面广、分散的特点，每个营业所服务的范围非常广。如阿里地区每个金融网点约2人，却平均要在12200平方公里范围内从事业务经营，要为大约2784名农牧民群众提供服务，平均每个营业所要办理1.4个乡的业务工作。经济较发达的林芝地区平均每个营业所要服务1.25个乡镇，13.15个行政村，平均服务面积达2925平方公里。基层营业所都有“背包下乡”、“走村串户”的传统。但由于基层营业所人员少、文化素质低，以及思想上重柜台业务，轻上门服务，造成偏远农牧区还存在金融服务“死角”、“盲点”。

农业银行的支农工作主要包括：支持农牧业特色产业开发和农牧业产业化经营龙头企业的发展，发放扶贫贴息贷款。发放农牧民安居工程贷款，支持农牧区小城镇建设、农田水利等基础设施，做政策性粮食储备（收购）贷款发放和管理工作，目前在支持农户金融中，最有特色的是其小额信贷项目。小额信用贷款以信用评级为基础，以分等级的贷款证（金卡、银卡、铜卡）为载体，针对农牧民的用款需要发放信用贷款，通过十年的推广，完善，目前覆盖了全区约90%的农户，取得了很好的效果。

尽管近年来的金融服务品种逐渐多样化，但是应该看到，这些新事物仅存在于中心城市，农村的金融服务品种改变缓慢。多样化和现代化的金融服务更多的是针对城市人口和政府、企事业单位，特别是首府拉萨，甚至是为进藏商务旅游人士提供方便。在众多县级以下金融服务领域，金融机构仅有农业银行的状况没有改变，金融服务中存贷汇老三样占绝大部分业务的事实也普遍存在。这种机构种类不全，功能不尽完善的组织体系，也不利于金融机构平等有序竞争，不利于金融业可持续健康发展，也不能满足经济发展对金融服务的需求。

（二）四省藏区正式金融组织

除西藏以外的四川、青海、甘肃、云南其余四省藏族地区，尽管经济发展也很落后，但由于在历史沿革上与中国内地的经济发展关系更为密切，中央对这些地区没有采取与西藏相同的金融制度，而更接近于全国统一的金融制度。因此，其正式金融制度变迁也基本与全国

其他地区一致。如：解放后即成立中国人民银行分支机构、中国人民保险公司分支机构，兴办农村信用合作社，接着成立中国人民建设银行分支机构但与财政部门几分几合，从人民银行分出农业银行分、支行并与人民银行几分几合。改革开放后，农、中、建各专业银行陆续在藏区各地恢复或成立，但工商银行仅在经济较发达的青海海西州州府德令哈市、云南迪庆州府香格里拉县设有支行，在甘肃甘南州合作市设分行、迭部县设支行。1997年在州府所在地成立农业发展银行，业务由州分行营业室自营，其余县均由中国农业银行各县支行代理。州府所在地成立中国人保中心支公司、重要县成立支公司，2000年后其他保险公司如中华联合财产保险公司也进驻重要县市。邮政储蓄分支机构遍布城乡，2008年成立邮政储蓄银行。四川的甘孜、阿坝州各设信托投资公司，但除青海德令哈市有青海证券代理处外，广大藏区还没有证券公司。农信社和邮储机构是农村的唯一金融机构，农信社承担了绝大部分的支农任务，按照国家政策进行了历次改革。

目前县级金融服务机构主要有：农村信用社县联社、邮政储蓄银行、农业银行（州府有建设银行）、中国人民保险公司（有的还有其他保险公司经办处），而县以下则只有农村信用社和邮政储蓄经办点，而且还仅覆盖部分乡。

农业发展银行仅在州一级设有支行，多年来只经营粮棉油储备收购业务。近几年开始涉足农业产业化经营和农业农村中长期贷款业务、中间业务，但步子非常谨慎、缓慢，还只涉及到水电工程领域，总量小。

邮政储蓄银行依然是吸储的大户，小额质押贷款更多地针对城镇居民，业务量很小，在较发达地区如云南迪庆覆盖面大一些。随着农业银行股份制改革，贷款审批权上收，风险控制重要性上升。

农行县级支行在支持“三农”上，基本不开展农户贷款业务，仅筛选少数龙头企业和产业化大户作为重点客户，重视水电开发等大型基础设施项目。依靠其先进的电子联网结算支付系统，以及企事业单位开户的政策支持，农行在吸收存款上占据优势，是县域存款余额的最大机构。除了为本县城乡居民、企事业单位提供存款、结算、汇兑、少量的代收代付中间业务外，农行的贷款业务只限于风险较低的公积金贷款、工资卡质押贷款和少量的小额信用贷款，主要客户是机关单位在职职工，而将有大量金融需求、急需扶持的个体工商户排除在外。有的县级支行还参与上级行支持水电等基建银团贷款。农行还开展了代理基金、理财等业务，但在县域范围内，没有客户。总的来说业务量少，业务种类单一，但资产质量很高。除了商业性业务，农行县级支行还承担着政策性业务，如代理农业发展银行粮棉油收购业务，代理人民银行金库业务。

建设银行只在州府和极个别县城设有分支机构，主要业务是吸收存款，参与大型水利建设的贷款业务，几乎与本县的企事业单位没有贷款业务往来，更没有涉农业务。

农村信用社是藏族地区最有特色，最活跃的金融机构，担任着主要的支农任务，在广大农牧民心中地位越来越高。由于其独立法人资格，经营上具有灵活性，各地效益不一。由于历史上的运作欠规范，部分信用社的名声受到影响，当地政府的支持不足，再加上在通存通兑上的劣势，其吸储能力受到限制。而农牧民的借贷需求高居不下，因此普遍存在惜贷、筛选优质客户的现象。信用社经过这几年的改革，农信社的内部治理、风险控制有了很大提高。但由于藏区的特殊经济结构和农信社先天劣势，其支农的能力有限。需要更深层次的改革。

目前全国开展得如火如荼的新型农村金融机构在藏区设立缓慢，仅有四川阿坝州松潘县和云南迪庆州成立了2家小额贷款公司。藏区的保险机构仅在县一级设有分支机构，主要业务是财产保险，特别是运输保险，农业保险业务量小，开展范围小。总的来说对“三农”支持不大。藏区部分地区近年来还成立了担保公司，试图解决中小企业融资难的问题。具有一定的效果，但发展缓慢。

各金融机构的运营状况和对农村的支持情况可以从贷款市场份额看出。以四川省甘孜州

为例，截至 2009 年 6 月，信用社贷款余额 10 个亿，较去年同期增长 43.79%，增长点主要在水电。农业银行贷款余额 56 个亿，较去年同期增长 10.42%。建设银行（仅州府康定县设有机构）贷款余额 2.5 亿，几年来没增加一笔贷款，因此保持了零不良率。截至 2009 年 6 月，整个甘孜州农业贷款仅 4.3 亿。

总体来说，除西藏外四省藏区正式金融制度供给严重不足。金融机构少，业务品种单一，业务量小。农村信用社承担了主要的支农任务和全部的农户贷款任务。但农村信用社本身的定位还不明确，政策性业务和商业性业务还存在冲突，自身的发展问题还有待解决。农业银行对县域经济的态度不太积极，更关注大项目大客户。其余机构对“三农”的支持更小。

（三）西藏优惠金融政策

鉴于藏区的经济社会发展起点低，地理环境恶劣，中央政府一直给予了藏区各种优惠扶持政策，在货币政策、利率政策、信贷政策、和金融机构的管理方面都有很大的优惠。

西藏金融历来受到国家特殊优惠。从和平解放以来就有发放无息贷款、减免贷款的传统，对当地金融机构一直补贴。从 1988 年 9 月才开始执行存款利率全国统一利率，贷款执行低息、微息、贴息政策和差别利率政策。在全国执行从紧的货币政策时，对西藏只是实行货币信贷指导性计划，不实行限额管理。1994 年中央第三次西藏工作座谈会后人民银行在货币信贷计划、利率、再贷款、补贴等方面，对西藏实行了一系列优惠政策，如：贷款投向量不受贷款规模限制，贷款利率比全国平均水平低 2—3 个百分点，保险费率比全国平均水平低 20%；中央财政对服务“三农”的农行西藏分行给予特殊费用补贴。中国人民保险公司对西藏区分公司也每年定额补贴 800 万元。

“十一五”期间，中央赋予西藏金融优惠政策进一步放宽到整个金融机构银行业的补贴政策，实行有区别的优惠贷款利率及利差补贴政策，还包括单独编制和执行西藏货币、信贷计划。如西藏各金融机构的人民币贷款利率统一比全国贷款基准利率水平低 2 个百分点，而利差损失由中央财政补贴。对作为服务“三农”主体的中国农业银行按贷款年均余额给予四个百分点的特殊费用补贴。

（四）四省藏区优惠金融政策

建国以来，四省藏区一直享受人民银行低息、免息的贷款优惠政策，差别存款准备金和再贷款优惠。无息贷款主要针对农牧副产业发展，救灾、扶贫，贴息贷款用于扶贫和森工企业转产，人民银行对信用社进行长期低息贷款支持，并多次对农贷进行减、缓、免。改革开放后，对民贸、医药、供销合作社和外贸企业实行了低息优惠贷款，放宽农贷政策，贴息贷款帮助农户修沟筑塘，发展高半山和边远地区经济，支持地膜覆盖、杂交良种、果粮带种植等农业科技成果。减免了部分贷款。“九五”期间原人民银行四川省分行制定有民族地区十二条特殊金融政策，包括增加贷款计划额度、放宽民族地区银行扭亏增盈期限、增加民族地区银行和保险公司费用指标等政策。现在仅民贸及民特用品生产贷款和扶贫专项贴息贷款仍在执行的特殊优惠金融政策。目前没有专门的统一的针对四省藏区的金融优惠政策，但在当地政府和人民银行的争取下，大部分地区都争取到了一些优惠政策，如：存款准备金优惠政策、新增存款用于当地贷款优惠政策、再贷款利率政策，这些与全国扶贫支农政策相一致。

总之，四省藏区的正式金融制度变迁与其所在省的金融制度变迁大体一致，也是自上而下的外生金融。由于地处西部少数民族地区，在历次金融改革中都属于晚一步进行之列，至今金融机构种类、数量和金融服务都落后于所在省的非民族地区。但也一直得到国家的优惠政策照顾。

二、中国藏区正式金融制度的缺陷

尽管西藏与其余四省藏区在金融制度变迁路径有所差别，由于国家的政策差异，西藏与其余四省藏区在金融体制上和效果上差别还越来越大。但实质上都是由国家主导的、外生的、强制性的金融制度变迁，其产生和生存都强烈依赖于国家政策优惠和补贴，在商业化和

政策性之间寻找平衡。尽管在社会经济建设中起到了重要的作用，但在全国金融制度不断创新，新型金融机构层出不穷，金融产品日新月异之时，显得落后于时代的发展，与全国其他地区产生了较大差距。

（一）金融体系结构单一，机构种类、数量、覆盖面均不足

整个藏区金融体系除拉萨外，等同于县域金融。尽管藏区占有全国 1/4 的土地面积，但因为人口少，经济总量低，故而设置的金融机构少，银行一统天下，除拉萨（有西藏信托、西藏证券）外没有证券信托机构，保险公司少（人保、中华联合财保为主）。银行体系仅有国有银行，以农行或农信社、邮储银行为主，没有股份制商业银行，没有地区性银行。（2011 年 7 月，中国银监会正式批准筹建西藏银行，它将成为西藏自治区第一家地方法人银行，也是自治区成立的第一家股份制商业银行，但还未开业。）

以笔者 2009 年底调查的四川甘孜州某县 L 为例，全县面积 4000 多平方公里，为茶马古道重镇，地区中心，交通要地，辖 1 个镇 15 乡，人口接近 4 万，属半农半牧区。设有人民银行中心支行、银监局办事处，但全县仅有农业银行、邮政储蓄、农村信用社三家银行类金融机构，和 1 家中国人民财产保险公司的支公司和 1 家中华联合财产保险公司营销服务部。没有其他金融机构。其中，农业银行在镇上有网点 1 个，主要吸收存款，基本不开展个人贷款，2 年来仅新增有 1 笔公司贷款。农村信用社有机构网点 6 个，但实际上仅有镇上的 2 个在开展业务。邮政储蓄与邮政局还未分家，贷款业务没有开展，仍然只开展个人储蓄和汇兑业务，只有 1 个网点。中国财保和联合保险的网点均只有 1 个，车险是主要业务，没有开展农业保险。全县有 ATM 机 2 台，分属农行和邮储，所有的金融机构都集中在镇上，乡村的金融服务仅靠农村信用社的信贷员联系。

（二）金融产品单一，缺乏创新动力

藏区金融发展远远滞后于内地，不光表现为机构设置的延时性，小规模，低密度，甚至缺失。而且金融产品少，大多为存贷汇老三样，缺乏自主创新动力。中间业务从 2007 年才有所进展，且主要在拉萨等中心城市开展。如中行西藏分行启动了奥运门票代售业务；建行西藏分行在 2006 年后相继引入“速贷通”和信托理财产品；邮政储汇局开办了定期存单小额质押贷款；各机构先后开展代售基金、国债等业务。但这些产品和服务远离农牧区，广大农牧民既不了解，也没机会接触。

以所调查的 L 县为例，农业银行开展的业务名义上有结算、存贷款、代卖基金和理财产品，但实际上代卖基金和理财产品没有客户，贷款只开展个人消费贷款（工资卡质押）和重点企业贷款，另外有代理财产保险业务，卖给贷款户。农信社则只开展存贷款，存款只有活期和定期两种，贷款品种有抵押贷款、农户小额信用贷款、个人消费贷款、质押贷款，绝大部分为抵押贷款。邮政储蓄仅有定期和活期存款业务和汇款业务。

（三）金融机构运营状况并不理想，依赖政策优惠

藏区银行以前呆坏账多，现在存贷比高，但农信社又普遍面临资金短缺，由于资金拆借市场不发达，资金无法调剂。金融机构对补贴、优惠政策普遍存在依赖性。金融机构的农行等国有银行商业化后，营利动机明显，倾向于抓大项目。更由于贷款审批权上收，对贷款质量要求严格，支行更乐于听从上级行安排，参与银团贷款，对县域经济的支持减弱，县级支行有沦为上级办事处和吸存点的倾向。农村信用社改革成效各地差异大，也有商业化的趋势。由于在农村金融领域一枝独大，有的社在服务质量、效率、客户选择上差强人意，有衙门气。

仍以 L 县为例。农业银行个人贷款仅限 10 万元以上的个人其他消费贷款（主要是买房、装修），公司贷款则只抓重点客户，如产业扶持特色项目和水电开发项目。由于清理掉了不良贷款，该行已无不良贷款，但存贷差巨大，当年，该行存款余额 2.8 亿，但贷款余额仅为 0.28 亿。由于存贷利差收入小，就靠上存资金获得利润。农村信用社是支农的主力军，当年各项存款余额 3600 多万元，贷款余额达 4000 多万元，全部为农业贷款，自有资金不够，

只能靠向央行再贷款和向省联社高息拆解，但仍不能满足需要。最终亏损 60 万元。困扰该农信社的主要问题在于资金不足，理事长希望央行能有更多的再贷款额度和更宽松的再贷款政策。邮政储蓄有 4500 万存款，基本上存总行，获得利差收入。

该县农行和邮政储蓄的负责人均认为：全县仅有 13 家中小企业，300 多家工商户，没有一家规模以上企业，经济总量小，盈利空间不大，因而没必要扩建网点，也没必要增加人员。在这种贫困地区设立金融机构的社会意义大于经济意义。

（四）金融机构受到各种制约，难以满足弱势群体的金融需求

正规金融具有较强的商业性倾向，而缺乏将需求作为发展的导向。农行、信用社这两类藏区主要金融机构都被要求执行国家支农政策，如牧民定居贷款、再就业小额担保贷款。虽然有优惠政策配套，但藏区营运的高成本使金融机构对此并不欢迎。在完成规定的任务之外，他们更重视自身的盈利能力和风险控制，有垒大户、弃小户的倾向。对大型项目、扶持企业等优质客户青睐有加，而对风险较高的中小企业和农牧户慎之又慎。造成这种情况的原因在于藏区金融机构受到国家统一政策束缚，要求各种指标与全国同步，而藏区明显的经济劣势使得他们难以达标，只能少贷、慎贷，以减少风险。西藏在国家高度优惠政策下满足了大部分普通农户的金融需求，但不能解决贫困农户的生存发展问题，也对中小企业缺乏支持，造成存差过高的问题；而其余四省藏区受国家优惠政策少，正规金融在农村地区退出严重，仅剩的农信社远不能满足各类农牧户的金融需求。

例如，L 县农行不愿意向中小企业贷款，是因为中小企业管理要求贷款期限只能是 1 年之内，而藏区的中小企业希望贷款 3 年，农行只能收回再借，增加了运营成本。农行还放弃了农户小额贷款，是因为他们害怕风险。农牧业是弱质产业，风险较高，一旦出现不良贷款，资产质量就达不到总行要求，因而农行要求贷款必须抵押，而农牧民刚好缺乏合规的抵押物，只能不开展此业务。由于缺乏竞争，该行从未想过抵押物创新等“麻烦”事。

L 县农信社独创了信贷员分片区贷款负责制，成为小额贷款运作模式的典范，以服务态度好、效率高而受到农牧民的信赖，使贷款总量和覆盖面逐年增加，员工收入也增加。却受到资金不足的制约，造成贷款供不应求，农牧户的临时用款需求难以满足，只能求助于民间借贷。

三、中国藏区非正式（规）金融制度供给现状

制度经济学中非正式制度的定义，指人们在长期的社会生活中逐步形成的习惯习俗、伦理道德、文化传统、价值观念及意识形态等对人们行为产生非正式约束的规则，是那些对人的行为的不成文的限制，是与法律等正式制度相对的概念。诺思把非正式制度分为三类：①对正式制度的扩展、丰富和修改；②社会所认可的行为准则；③自我实施的行为标准。基于这样的定义，如果在非正式制度的定义中加入“金融”这个范围限定，那么可以认为非正式金融制度就是金融法规限定以外的金融行为规则。而金融法规是政府制定的，因此“非正式金融制度”可以再变通为政府监管以外的金融规则。事实上，人们曾经用人们用“放债者”“非组织金融”、“非制度金融”等术语指政府经营范围之外的借贷活动。对非正式金融的定义，至今国内外尚为对非正式金融的定义形成定论。一般从金融法制与金融监管的角度对非正式金融进行界定。如世界银行认为非正式金融可以被定义为那些未被中央银行监管当局所控制的金融活动。国内学者更多的使用民间金融这一概念（如姜旭朝 1996）（李丹红，2005）有的学者认为非正式金融就是“地下金融”（江曙霞，2001）、“体制外金融”（张杰，1999）。一般认为，非正式金融定义为不通过依法设立的金融机构来融通资金的融资活动和用超出有法律规范的方式来融通资金的活动的总和。

非正式金融的形式多样，并且在各国有一定的差别。Ghate（1992）根据是否通过中介和交易是否捆绑，将非正式金融分成临时借贷、专职放贷、捆绑信贷（Tied Credit）和小组金融等四种。Aryeetey 和 Udry（1995）则根据是否储蓄或贷款，将非正式金融分为三类：

储蓄动员单位、贷款单位和既储蓄动员又从事贷款活动的金融中介。Adams 将非正式金融总结为 10 种类型 (Adams & Fitchett, 1992): 专职但不受管制的金融机构, 如信用合作社、土著银行、当铺、财务公司等; 职业放贷者; 商人; 典当商; 银背; 地主; 亲友; 金钱护卫 (Money Guards); 储蓄小组; 轮流储蓄与信贷协会 (Rotating Savings and Credit Associations, ROSCAs)。Tsai (2005) 将中国的非正式金融根据合法性进行了分类。合法的前提是金融机构或者金融活动必须不是高利贷性质的; 半合法指的是由金融当局之外的部门予以注册的金融机构。王晓毅 (1999) 将非正式金融按照组织化和规范化程度进行了排序, 从低到高依次是: 农户借贷、民间成会 (合会)、企业社会借贷、银背或钱中、私人钱庄、基金会、城市信用社。由于我国农村信用社、城市信用社实质为政府主导的集体经济, 并非真正的信用合作的性质, 所以应将其视为正规金融。

本文从提供金融服务的主体和性质分, 将中国藏区非正式金融制度分成五类: 亲友互助借贷、放贷人借贷, 寺院借贷, 非金融组织借贷 (非政府组织的小额贷款项目等) 和商业信用。以下将根据笔者三年来对藏区各界人士访谈整理, 并辅以文献资料考证, 探讨各种形式的制度安排及其效果。

(一) 亲友互助借贷

亲友间的互助借贷最普遍发生的借贷方式, 以不收取利息为特征, 发生在亲戚朋友之间, 主要用于生活周转、婚丧嫁娶、生产工具。除了资金的借贷, 还有实物形式 (如种子两斤, 化肥一袋) 的借贷, 普通农牧家庭借贷金额通常在五千元以内, 期限不定, “有钱就还”, (实际一般在一年以内), 以口头协定为主。由于借贷的产生依赖于借贷双方的亲密程度, 对信用的要求极高, 一般不会发生赖账的情况。商户之间的借贷有点类似于投资。因为其一般也为口头协议, 发生在熟人朋友之间, 且不规定利息和期限。但有的要求有抵押物, 如一两枚金戒指。一个商业周期下来, 借款人赚了钱就会给贷款人多还一些作为利息, 利息部分可能还包含实物, 而借款人若没赚到钱甚至亏本, 他便只还本金或再加很少的一点实物, 再加一大通抱歉和解释的话。也有还不起本金的, 可能申请延期, 等下一个商业周期过后再还。一个商业周期一般在半年以内。

还有一种互助借贷类似于合会的形式。如: 四川甘孜州的生意伙伴在相互间有深入了解, 并知道其借款用途为正当生意的基础上, 会给资金周转不灵的一人借款, 并规定利息。但利息不高, 仅 10%, 低于农信社的利率。西藏青年人还会组成互帮互利的“越贵几都”, 以好友或同学为主, 实质上是一种合会或民间集资会。大家定期定量交纳会费, 轮流借贷集资资金进行消费或支付买房、生病住院、上学等大宗费用 (孙林, 2008)。

(二) 放贷人借贷

放贷人借贷发生在用于经营的借贷上, 借贷金额较互助借贷更大, 收取利息比正规金融高, 通常还需要中间人作担保或实物抵押。放贷人为有一定积累的生意人和有固定收入者, 包括城里的公务人员。近年来因退耕还林、退牧换草, 以及城建征地等原因, 一些农牧民得到了大笔补偿, 也加入了资金富余者的行列。这些资金富余者因为银行存款利率低, 自己的资金暂时没有其他用途, 而主动或被动地做起了放贷者。

(三) 寺院借贷

寺院金融属于非金融组织金融活动。民主改革后, 藏区的寺院也进行了改革, 取消各种经济特权, 不允许经营高利贷, 倡导以寺养寺。改革开放以后, 藏区商品经济逐渐活跃, 民间对资金的需求日益旺盛。由于藏区的企业等非金融组织本身数量少, 且大部分经济效益低, 基本没有能力拆借给他人。而寺院是藏区广泛存在的组织, 在“寺院自养”的政策下部分寺院经济实力越来越强, 开始从事资金借贷的业务, 在一些地区业务量大, 成为非正式金融供给的重要力量。例如, 2006 年, 甘孜州约有佛教寺庙 517 座, 许多寺庙都依靠信徒捐赠和自身经营, 积累了一定量的闲散资金, 有时用于贷给农牧民, 并收取利息。据估计, 在甘孜

州寺院金融市场份额占 30%，在甘孜北路的德格、甘孜等地，份额更大。利率达到了年利 20-30%。

此外，寺院还充当中间人的角色。藏族人 对宗教的虔诚和信仰，使很多民间借贷活动的发生以寺院为订立场所，以菩萨和僧人为证人，则寺院充当了中间人的角色。作为回报，寺院会得到当事人的添香或（酥）油，甚至捐钱。由于其金融中间人角色的外部效应，寺院的香火会越来越旺，并带动其他如运输、加工厂的壮大。

（四）非金融组织借贷

非金融组织借贷主要包括 NGO 组织的小额贷款项目、扶贫贷款项目以及其他游离于金融监管部门之外的从事金融活动的协会、基金会。如西藏的日喀则珠峰基金、西藏扶贫基金会（TPAF）、四川甘孜州稻城县、巴塘县 UNDP 小额信贷项目等。

这些基金项目大多由国外 NGO 组织设立，旨在通过小额贷款、技术培训、行医、支教等措施改善藏族地区人们的生计、健康和教育状况。如：西藏扶贫基金会（TPAF）于 1997 年成立于美国，成立 7 年来在西藏山南地区（农牧混合区）和那曲地区（纯牧区）的 7 个镇执行了 30 多个社区项目，包括：对医务工作者进行培训；饮用水项目；小额信贷项目和改善放牧草场的社区管理；还在选定的城市地区进行职业技巧培训。例如，与 35 组来自西藏各地的工匠一起改进传统产品的质量和可卖性；重新装修了拉萨市巴卡区的一个古代艺术修复公司的大楼，把它改装成贸易市场，工匠们可以在此地向游客们出售他们的产品；还帮助工匠们为产品寻找海外市场。

这些基金会目前的运转效果各不相同。例如：四川省稻城县、巴塘县 UNDP 小额信贷项目均借鉴孟加拉格莱珉银行模式，发动农户成立小组和中心，采取小额、低利率、短期、多人联保贷款的方式，并按时进行义务储蓄。巴塘县 UNDP 小额信贷项目从 1998 年 5 月正式运作，至 2005 年 10 月，贷款余额 62 万余元，不良贷款 1 万元（原社区队员意外死亡，贷款对象暂时无法落实）。累计支持农牧民 3132 户，覆盖 3 个乡镇，项目信贷资金增长了 3 万余元，达到了组织、操作和财务的可持续性，能弥补其全部行政管理成本、贷款损失和财务费用。

但稻城县 UNDP 小额信贷项目从 1998 年 5 月正式运作，至 2003 年，随着贷款发放额和农户覆盖面的上升和扩张，不良贷款也逐渐积累，导致本身就有限的信贷资金沉淀严重，到 2004 年已难以运作。至 2004 年末有效运作的信贷资金仅为总资金的 40.98%，不良贷款率达 29.89%，贫困户仅覆盖 13.2%（446 户/3379 户）。并未从真正意义上帮助稻城县农牧民脱贫致富，财务可持续发展也从未实现。

其原因包括贷款对象、模式、品种、管理制度等方面的差异。¹巴塘县的项目运转更灵活，贷款对象不限于绝对贫困户，贷款额度期限都能随需求的变化而调整，项目管理上突出内部激励机制，因而能够良性循环。

（五）商业信用

商业信用是藏区民间形成的以赊购赊销，项目集资为主要形式的金融活动。

以赊账的形式进行借贷广泛存在。小至村里的小卖部，大至几万元十几万元的买卖，都可能会有先取货后付账的情况。根据对四川甘孜州丹巴县某乡的 2008 年的调查，一个村组的小卖部（家庭内经营，无营业执照）一年下来的赊销金额可以达到 1000 元以上，当然，这其中有很多账是店主迫于无奈而赊的，像一些辍了学的小青年，无收入来源又爱抽烟打牌，还叮嘱店主不要告诉他们爸妈。有趣的是有两个青年的爸爸也赊账了，叮嘱店主别告诉家人。像这种情况，店主要收回货款是很困难的，至少要等很长时间，但他仍然再次赊给他们，除了乡里乡亲碍于情面外，可能也受到藏族人受藏传佛教影响的与人为善观念。

¹ 详见中国人民银行甘孜州中心支行课题组：一种模式 两种结局——四川省稻城县、巴塘县 UNDP 小额信贷项目调查，中国金融，2006（3）。

四、中国藏区非正式金融制度供给评价

尽管中国藏区在民主改革后，在政府主导下建立了逐渐完善正式金融制度，但由于“再详尽的硬制度，也不可能穷尽人们相互交往中的所有细节”，再者，在正规金融供给不足的情况下，非正规金融对于中国藏区的经济发展起着非常重要的作用。因此，习惯、习俗演变而来的非正式金融制度仍然在藏区具有蓬勃的生命力。据调查，一些地区的民间金融规模占到了当地借贷的70%，尤以宗教氛围浓厚的区域为盛。

藏区的非正式金融有着深厚的历史渊源。藏传佛教在历史上的政治、经济特权和对藏区意识形态的控制使其成为藏区主要的借贷来源，并影响至今。另一方面，藏区正式金融的供给不足，也为民间传统融资方式提供了土壤，使得藏区传统的内生的金融制度得以流传下来甚至发扬光大。

就寺院借贷来说，民主改革前是不平等的，是一种剥削关系，存在的基础是农奴被剥夺了生产资料，基本生活得不到保障。其作用总体来说是消极的，高利息制约了社会生产的发展，降低了人民的生活水平。但在当时政治经济条件下，寺院借贷业务对于维持社会再生产起到了一定的积极作用。

改革开放后，部分寺院重新从事民间借贷，从侧面可以看出藏族地区的正式金融供给不足或不适应。寺院的借贷行为，以及作为证人或中间人为金融合约的签订提供服务，作为一种佛事活动而绕开了现有的法规限制，是否需要规范还待有关部门调研。但就其本身来讲，寺院的存在为民间金融活动的开展提供了便利，有利于资金的流动，促进了经济的发展。另一方面，由于宗教的威信，以寺院为证人的金融合约出现违约的情况较少，即使违约或发生纠纷，寺院以其特殊的方式往往能够妥善解决，从这个意义上来说，维护了社会稳定。

藏区民间金融的存在从总体上说部分解决了藏区家庭的生产生活对资金的需要，其灵活的借贷方式避开了正规金融机构繁杂的手续和交易费用，为农牧业生产和商品交易提供了方便。但由于缺乏法律的约束，也会有违约情况的发生，但商户间约定俗成的清算方式弥补了交易的风险，避免了社会冲突或矛盾，有利于社会稳定。

另一方面，藏区非正式金融也存在缺陷。

一是借贷合约极不规范，一旦有违约情况发生，会产生一些纠纷。所有的非正式借贷都缺乏法律的监管和约束，完全依靠非正式制度维持运行，在当前开放藏区背景下有越来越大的风险。

二是大部分借贷的利息高，使贫困农牧民背上了更大的债务负担，或者将部分人排除在金融服务之外，因而仍不能完全解决供需矛盾的难题。

三是从促进经济发展来看，他们并不是最优的借贷制度安排。首先它以盈利为目的，并非以解决人民生产生活需要为首要原则，这就导致了其资产定价较高，对违约的执行严格。部分寺院经济实力雄厚，资金充裕，能够借出较大规模的资金，甚至占据了较大的市场份额，对当地农信社的业务形成冲击，不利于落实国家产业发展政策（如以收购虫草为借贷用途，对于藏区生态环境保护造成不良影响）。

参考文献：

1. Bosker, Maarten & Harry Garretsen, "Economic development and the geography of institutions" [J], *Journal of Economic Geography*, 2009(9) pp. 295-328
2. Beck, Thorsten & Demirguc-Kunt, Asli & Levine, Ross, 2003. "Law, endowments, and finance," *Journal of Financial Economics*, Elsevier, vol. 70(2), pages 137-181, November.
3. Bencivenga, Valerie R. & Smith, Bruce D.: "Financial Intermediation and Endogenous Growth" [J], *Rev. Econ. Stud.*, Apr. 58 (2) . 1991
4. Bodie & Merton: "Finance" [M], First Edition, Prentice-Hall, 2000
5. Boot, A.W. & Thakor, A.V.: "Financial system architecture" [J], *Rev. of Financial Studies*, 1997 (10)
6. Brandt, L. & Hosios, A.J.: "Informal Credit in Village Economics: Contract Duration with Personal and Community Enforcement" Working Paper, 2001

7. Berger, Allen N. & David B. Humphrey, "Efficiency of financial institutions: International survey and directions for future research" [J], *European Journal of Operational Research* 98 (1997) 175-212
8. Claudio Gonzalez Vega: "Macroeconomic Policy and Reality Deepening Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions, Paving the Way Forward for Rural Finance, an International Conference on Best Practices", Working Paper, 2003
9. 尕藏才旦、杨树青、卓玛措: 当代藏区经济发展简明史稿 [M], 甘肃民族出版社. 1998.
10. 贡秋扎西、张阿兰: 西藏农区金融发展状况研究[J], 财经科学, 2010 (8)
11. 郭沛. 中国农村非正规金融规模估算[J]. *中国农村观察*, 2004, (2): 21-25.
12. 黄建新: 反贫困与农村金融制度安排 [M], 中国财政经济出版社. 2008.
13. 黄仁宇: 中国大历史[M], 北京三联书店. 1997
14. 黄宗智: 长江三角洲小农经济与乡村发展[M], 中华书局. 1992
15. 哈维尔·弗雷克斯, 让·夏尔·罗歇著: 微观银行学[M] (MIT Press, 1996) 中译本, 刘锡良等译, 西南财经大学出版社. 2000
16. 何广文: 我国农村金融机构的经营机制转换, 载成思危主编《改革与发展: 推进中国的农村金融》[M], 经济科学出版社. 2005
17. 何广文: 农村信用社制度创新不存在最优模式[N], *金融时报*. 2003. 6. 23
18. 黄南银监分局. 黄南州金融生态环境制约因素浅析[J]. *青海金融*, 2009 (12) .
19. 江曙霞. 中国“地下金融” [M]. 福州: 福建人民出版社, 2001.
20. 蒋霞. 藏区农牧民金融服务研究现状: 文献综述[J], *西南金融*, 2011 (5) .
21. 巨丽丽, 青海农村金融体系发展研究[J], *青海金融*, 2010 (4)
22. 李峰: 明清时期青海地区藏传佛教寺院商品货币经济新成份的生产和发展[J], *中国藏学*, 2001 (1)
23. 李似鸿: 金融需求、金融供给与乡村自治——基于贫困地区农户金融行为的考察与分析[J], *管理世界*, 2010 (1)

The characteristic analysis of Tibetan region's financial institutions

Jiang Xia

(Chinese Financial Research Centre of Southwestern University of Finance and
Economics, Chengdu, 610074)

Abstract: Under the rapid economic development in the new century in the Tibetan region, Tibetan financial development lags behind seriously, characterized by single financial supply, agriculture herdsman financial services, private lending activity. Based on the actual investigation and literature review, this paper describes the current financial system arrangement features of Tibetan areas. From the perspective of formal and informal financial system supply, this paper analyzes the problems in its supply system.

Key words: Tibetan region; financial institutions; formal; informal

收稿日期: 2013-4-13

作者简介: 蒋霞, 西南财经大学中国金融研究中心金融学博士生, 研究方向: 金融理论与实践