我国新型农村金融机构的政策效果分析

王信
（西南财经大学中国金融研究中心，成都，610074）

摘要：本章首先研究了新型农村金融机构政策的目标、政策传导过程和传导机理；在此基础上，论文对照银监会新型农村金融机构三年规划目标，发现三类机构的数量规划目标只完成了 60.7%，在地区分布目标上也没能实现向中西部地区倾斜、农业大县和贫困地区倾斜的预期。接着，论文运用来自三省的农户调查资料，采用描述性统计分析和多元回归实证模型等方法，重点对村级资金互助社的支农效果进行了较为全面深入地研究。研究发现，农户是否参加互助社、是否使用互助资金与农户收入增长变量显著相关；但非贫困户利用资金互助社的机会更多，意味着互助资金对贫困户的支持力度还不足；农村互助资金使用效果的好坏，与借款农户的自身素质（如户主受教育年限、健康状况等）有着密切关系。调查发现，农村资金互助社的运行效果除了扶贫支农方面的经济价值，还具有融洽成员关系、干群关系等方面的社会管理功能，对村级社会治理具有积极的正向效应。

关键词：新型农村金融机构；政策效果；可持续发展

引言

在统筹城乡发展和新农村建设的背景下，新型农村金融机构设立的目的，是要改善农村金融生态，增加农村金融市场的产品供给，促进农民、农业和农村经济社会的发展。那么，近年来，新型农村金融机构发展的政策效果如何呢？影响新型农村金融机构支农效果发挥的主要因素有哪些呢？我国当前和未来将要推行的利率市场化进程又会对新型农村金融机构的政策效果产生怎样的影响？这是本文将重点探讨的内容和主要研究思路。

一、我国新型农村金融机构发展规划的政策目标分析

（一）我国新型农村金融机构的政策规划目标

农村金融产品供给的不足一直以来严重地制约了农村经济的快速发展。改革开放 30 多年来，我国工业经济发展取得了巨大增长，而农业经济和农业现代化的发展却一直停滞不前，这种结构上的不平衡成为我国整体经济持续快速增长的重大障碍。区域和产业结构的失衡以及经济体制的长期约束，致使农村金融问题越发复杂。在国有金融机构陆续退出农村金融市场过程中，农信社的支农作用日益弱化，一定程度上还造成农村资金严重外流，而农户、农村企业对于金融的需求则是逐年增加。在这种资金供求严重矛盾的状况下，非正规金融在民间一度成为农户资金借贷的主要来源。2006 年底我国银监会发布的《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》（银监发〔2006〕90 号）以及 2007 年《银监会新型农村金融机构试点工作全面推开》文件的发布，正式拉开了新型农村金融机构试点发展的大幕，使部分非正规金融机构逐渐合法化，为我国新型农村金融机构格局的形成发展奠定了政策基石。

银监会则按照市场原则，适度调整和放宽了农村地区银行业金融机构的准入政策，降低准入门槛、适当下放利率确定权，促进形成投资多元化、品种多样化、覆盖全面化、治理灵活化及服务高效化的农村金融服务体系。具体政策措施包括五个方面：一是积极调动并鼓励各类社会闲置流动资本走向农村地区，依法设立村镇银行，切实为当地农户提供金融服务；二是按照自愿的原则，农户及小企业可发起设立当地的信用合作组织，实行社员民主管理，专门服务于入股社员；三是积极鼓励境内商业银行和农村合作银行在农村地区设立全资子公司，专营面向农村的贷款业务；四是对现有的农村金融机构进行收购、重组，同时吸纳各类资本参股，对管理比较规范，业务量具有一定规模的信用代办站可将其改造为银行性质的金

融机构；五是对于专业经验丰富、经营业绩良好、内控管理能力强的商业银行或农村合作银行，大力支持其到农村地区设立分支机构，同时鼓励现有的农村合作金融机构在其所在地辖区内增设分支机构。[1]

2009 年 7 月，银监会进一步制订发布了《新型农村金融机构 2009-2011 年工作安排》决议，提出了新型农村金融机构发展的三年规划目标。提出未来三年将在全国再设立近 1300 家新型农村金融机构，主要分布在农业占比高于全国平均水平的县域、中西部地区、金融机构网点覆盖率低的县域、贫困县和中小企业活跃县域。规划目标包括了总体规模数量目标和区域分布目标两个方面。总体规模数量目标是在 2009 至 2011 年的三年间，将在全国 35 个省、市、区（西藏除外）和计划单列市共设立 1294 家新型农村金融机构，计划包括 1027 家村镇银行，106 家贷款公司和 161 家农村资金互助社。区域分布目标是，在农业占比高于全国平均水平的中西部地区、金融机构网点覆盖率低的县域，以及国家、省级扶贫开发工作重点县和中小企业活跃县域多设立新型农村金融机构。为确保三年总体规划目标全面完成，在网点覆盖和战略布局方面，银监会要求银行业金融机构主发起人按照社会责任和商业利益原则相结合，自主选点，但同时要受监督指导。其中，要求重点考虑在国家扶贫开发工作重点县和中西部地区发起设立村镇银行、贷款公司及农村资金互助社，切实落实“东西挂钩、城乡挂钩、发达与欠发达挂钩”战略。通过实施新型农村金融机构发展规划，最终要实现的政策目标和现实意义在于：

（1）拓宽农村金融供给新渠道，促进新农村建设及落后地区的金融网点布局。大力推进多种形式的新型农村金融机构的设立，增加金融支持“三农”发展的主渠道，一方面可弥补国有商业银行撤离农村地区后形成的农村金融市场空白；另一方面，还可重点解决大型商业银行贷款发放时的审批严格、手续繁琐、门槛高等支农欠缺问题，有利于三农和地方经济的协调发展。我国新农村建设和新型城镇化发展都需要大量的资金投入，金融支持必不可少。尤其是在我国贫困的中西部农村地区和国家、省级扶贫县，有针对性地设立三类新型农村金融机构，既丰富了我国农村金融机构的主体类型，同时构架了城乡金融资源互通互联的新桥梁，在很大程度上将缓解新农村建设的资金短缺和金融运行渠道少等问题。

（2）改善农村金融市场竞争格局，提升经济金融资源配置效率。大量新型农村金融机构的建立和业务拓展，逐步实现全国每个乡镇都有一家以上的村镇银行、小贷公司或资金互助社，对推进农村金融机构多元化意义重大。一是可以打破一些地区现实存在的农村信用社垄断经营的局面；二是不论村镇银行还是农村资金互助社，均不是福利性机构，都需要市场化运作，与当地现有的金融机构如农信社、邮政储蓄银行等形成竞争格局，有效提升农村经济和金融资源合理配置。

（3）探索增量改革的创新方式和金融支农新途径。我国农村金融改革的近二、三十年，改革重点一直是针对现有农村金融市场上的金融机构，即主要采用存量改革的方式，走“做大”的思路。做大固然有好处，可增强实力，提升抗风险能力，但却不利于为那些中低收入群体和小规模金融需求者提供金融服务。2006 年底银监会推动农村金融准入新机制，则采用了增量改革的创新方式，鼓励多种资本、多种模式参与新型农村金融机构的设立，进一步扩大了开放领域、创新利用各种民间资金，从对内和对外开放两个方面深化农村金融改革，企图构造适应我国新农村建设和新型城镇化发展的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系。这一政策实施有利于吸引各类资本进入农村地区（特别是经济落后地区）投资，构建城市资金流向农村的新渠道。[2]

（4）为民间金融的正规化经营和民间资本进入银行业开拓了新渠道。农村民间一直存

---

[1]中国银行业监督管理委员会：《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》（银监发〔2006〕90 号）(见附录)，银行监督管理委员会官方网站.

[2]李勇. 我国新型农村金融机构发展研究[D]. 首都经贸大学，2011（3）.

在着一些自发的金融创新形式，如资金互助社、社区发展基金，甚至合会、标会等民间借贷组织。这些组织长期处于地下运作状态，虽然在一定程度上缓解了农村地区金融组织缺失带来的资金短缺矛盾，但其运作存在高风险，甚至有非法集资故意欺诈行为。农村金融准入新机制的推出，为民间借贷组织提供了正规化的发展机会。此外，准入新机制也为民间企业和个人资本阳光化、进入银行领域开拓了新渠道，有利于改善我国金融市场的法人产权结构，破解金融业国家垄断、国有法人股东主导的格局，最终将形成国有股、非公企业法人股、社会公众股等混合所有制的公司治理结构，提高我国金融市场的整体效率。

（二）新型农村金融机构的政策传导过程及规划政策效果分析

1、新型农村金融机构的政策传导过程分析

在现代经济体系中，金融虽处于核心地位，但它最终是要服务于经济发展，因此，金融政策的制定与实施必须以适应经济发展需要为宗旨。在中央做出试点推进新型农村金融机构的决定后，各种有关新型农村金融机构惠及政策都离不开其政策的最终目标，即通过政策引导和市场机制的作用，鼓励更多的资本投入农村金融市场，并通过创新金融工具和金融服务方式破解“三农”问题，消除农村金融发展中市场失灵现象，真正做到以金融支持实现农村经济的大发展。

政策目标确定后，必须经由金融体系内在的传导机制发挥作用，从而对农村金融领域进行调节，以保证相关政策最终目标的实现。在发展农村经济过程中，金融机构作用至关重要，因此，新型农村金融机构即充当了最为重要的角色，金融工具的创新以及传导机制的各个环节如何发挥其金融支持作用是政策目标实现的关键点。新型农村金融机构的政策传导路径分为两大领域：金融领域和经济领域，经由新型农村金融机构将各项政策效应通过传导工具从金融领域传向经济领域（见图 1-1）。在金融领域，政策效应体现为政策制定者和政策执行者的相互作用、相互影响的过程。新型农村金融机构政策制定者包括中国人民银行、中国银监会、各省市金融办等，通过制定促进新型农村金融机构的政策文件，推动新型农村金融机构“先试点后推广”，促进农村金融市场创新和金融供给增加，实现农村金融市场良性竞争和缓解农村金融供给不足问题。在经济领域，政策效应通过信贷规模、信贷结构等政策传导工具对实体经济发挥作用，从而带来农业产业结构的改善、小微企业的发展和农村经济的增长等经济效果。[3]

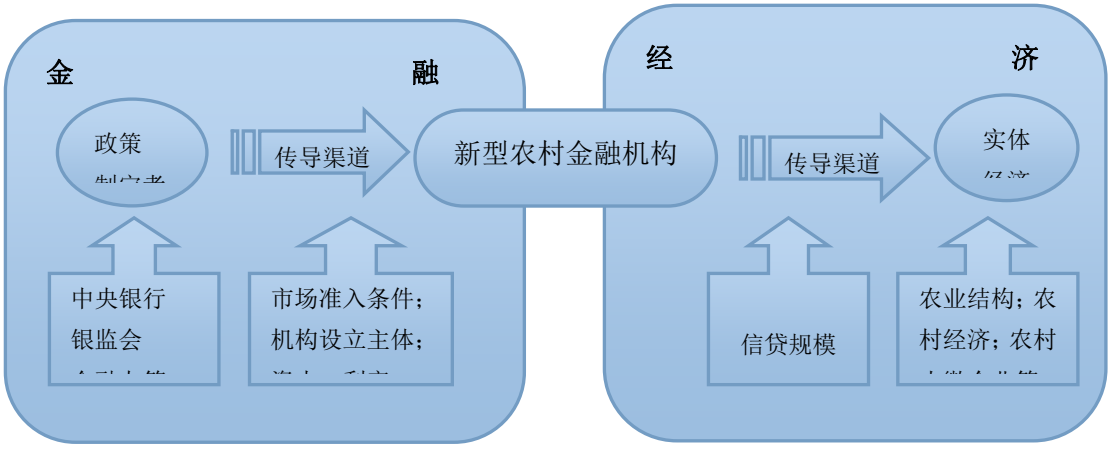

图 1-1　新型农村金融机构政策传导过程

新型农村金融机构的快速发展和农村金融供给的不断增加，将有力地推动农业经济和农

[3]石弢，林敏，张文棋. 新型农村金融机构政策传导效应研究[J]. 农村经济，2013(3).

村经济的发展。在新型农村金融机构进入农村金融市场后，一定程度地填补由于农业弱质性和其他金融机构“非农化”引起的农村资金外流的金融缺口，引导部分城市资金流向农村领域，特别要引导农村资金继续驻留在农村领域内部循环利用，推动农业现代化和新型城镇化的进程。

2、新型农村金融机构发展规划的政策效果分析

从 2009 年新型农村金融机构的三年规划政策实施的最终成效看，新型农村金融机构的发展在一定程度上缓解了农村金融服务供求矛盾，初步构建了农村金融市场良性竞争的市场格局和金融环境。但与推出政策时的初衷和规划目标相比，新型农村金融机构政策效应并未得到充分显现。

首先，从新型农村金融机构的设立进程来看，三年规划的总体数量目标尚未完成。《2009～2011 年新型农村金融机构发展规划》中提出，到 2011 年全国应完成设立新型农村金融机构 1294 家，其中 1027 家村镇银行，267 家小贷公司和农村资金互助社。但据银监会的数据显示，截止到 2011 年底，全国仅组建 786 家新型农村金融机构，其中包包括 726 家村镇银行，批准成立仅 60 家小贷公司和农村资金互助社。因此，新型农村金融机构的总体数量规划目标只完成了 60.7%，其中村镇银行的数量规划目标完成了 70.7%，而小额贷款公司和农村资金互助社的数量规划目标仅完成了 22.5%。

其次，从网点设置的地区分布目标来看，向中西部地区倾斜、农业大县和贫困地区倾斜的区域分布目标也没能完全实现。根据 2006 年 12 月银监会的政策规划，以“先试点，后推开；先中西部，后内地；先努力解决服务空白问题，后解决竞争不充分问题”为原则，稳步推动新型农村金融机构的设立发展；分布重点应放在农业占比高于全国平均水平的县域、中西部地区、金融机构网点覆盖率低的县域，以及国家、省级扶贫开发工作重点县和中小企业活跃县域。但截至 2011 年末，新型农村金融机构的区域分布情况是：东部有 223 家，中部有 162 家，西部有 201 家，东北有 105 家。新型农村金融机构在空间布局上明显偏向东部经济发达地区。即使是中西部地区，新型农村金融机构尤其是村镇银行也大多分布在各省（市区）经济条件较发达的县城或乡镇。真正贫困地区引入新型农村金融机构难度还是较大，比如在甘肃民勤县筹建村镇银行的过程中，出现发起人银行“一家难寻”的情况。

第三，从贷款服务对象来看，支农力度和效果还不尽人意，并未完全实现支农政策目标。根据政策规划，农村金融新政的终极目标是为农村地区人口尤其是低收入阶层提供更便捷的金融服务。但是，据央行数据显示，2011 年末全国村镇银行人民币各项存款余额 1696 亿元，全年增加 944 亿元，全年存款增量占农村类金融机构存款增加额的比重为 5.7%。村镇银行规模有限、网点少，吸收存款是个很大的挑战，难以满足日益增长的新农村建设的贷款资金需求。截至 2011 年末，已开业新型农村金融机构各项贷款余额 1316 亿元，其中农户贷款余额 435.5 亿元，农户贷款仅占贷款总额的 33%。

最后，从主发起人机构类型来看，城商行、农商行等中小银行发挥了主力作用，政策性银行和大中型商业银行积极性不高。这与中央期望的目标不完全相符，即应重点支持那些在专业上经验丰富、经营业绩上保持良好，且内控管理能力强的商业银行进入农村地区设立分支机构。从新型农村金融机构的主发起人和出资银行类型来看，据央行数据显示，到 2011 年末，已经设立和经营业务的 726 家村镇银行中，其主要发起人为城商行和农商行，分别占全国村镇银行总数的 49.2%和 19.7%。城商行在村镇银行业务上起步不算早，为数不少都是在“三年计划”中大举扩张，每年建立 10 家以上的也不在少数，存在着不适当地借机盲目跨区域扩张嫌疑，尤其是本身实力和能力不强的城商行，因摊子铺得太大，后续管理容易出问题；有些则并非想主做三农领域，而是拿到银行牌照做其他金融业务。[4]相比之下，股份制商业银行发起的村镇银行仅占 7.2%，国有银行设立村镇银行占 6.5%，政策热情明显

[4]新华社. 银监会统计称建设新型农村金融机构目标未实现[J].瞭望东方周刊，2012，（10）.

不高。外资银行设立的村镇银行占比更仅 3.2%，外资银行完全以营利为经营目标，在农村地区的机构扩张速度一直消极和缓慢。

表 1-1　新型农村金融机构政策规划目标与政策实施结果对照表

对比项目	政策出处	政策目标	实践结果
设立进度	《2009～2011 年新型农村金融机构发展规划》	到 2011 年全国需完成设立 1294 家新型农村金融机构，其中村镇银行 1027 家，小贷公司和农村资金互助社 267 家。	2011 年末，全国已组建新型农村金融机构仅 786 家，其中村镇银行 726 家。新型农村金融机构的总体数量规划目标只完成了 60.7%，其中村镇银行的数量规划目标完成了 70.7%，而小额贷款公司和农村资金互助社的数量规划目标仅完成了 22.5%。
设立区域	《2009～2011 年新型农村金融机构发展规划》、《中国银行业监督管理委员会关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》	新型农村金融机构主要分布在农业占比高于全国平均水平的县域、中西部地区、金融机构网点覆盖率低的县域，以及国家、省级扶贫开发工作重点县和中小企业活跃县域。按照“先试点，后推开；先中西部，后内地；先努力解决服务空白问题，后解决竞争不充分问题”的原则和步骤稳步推开。	2011 年末，新型农村金融机构东部有 223 家，中部有 162 家，西部有 201 家。新型农村金融机构空间布局明显偏向东部经济发达地区，即使是中西部地区，新型农村金融机构尤其是村镇银行也大多分布在各省（市区）经济条件较发达的县城或乡镇。
服务对象	《中国银行业监督管理委员会关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》	农村金融新政的终极目标是为农村地区人口尤其是低收入阶层提供更便捷的金融服务。	截至 2011 年末，已开业新型农村金融机构各项贷款余额 1316 亿元，其中农户贷款余额 435.5 亿元，只占 33%。
出资主体	《中国银行业监督管理委员会关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》	国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行在大中城市新设立分支机构的，原则上应在新设机构所在地辖内的县（市）、乡（镇）或行政村也相应设立分支机	从主发起人机构类型看，截至 2011 年末，村镇银行主要发起人为城商行和农商行，分别占全国村镇银行总数的 49.2%和 19.7%；股份制商业银行仅占 7.2%，国有银行仅占 6.5%，外资银行占比仅

		构。	3.2%，大银行明显热情不高。

（三）政策传导中的问题及制约因素分析

造成上述新型农村金融机构政策实施效果不够理想的因素是多方面的。以下从政策传导的视角，分析新型农村金融机构政策传导过程中影响政策目标实现的主要问题及制约因素。

1、从政策制定主体来看，政策制定者的自身监管职责约束与新型农村金融机构扩张发展的现实存在冲突。

银监会作为新型农村金融政策的主要制定者和执行者，面临的主要约束是避免出现重大金融事故和新型农村金融机构市场退出问题。所以，在政策制定伊始银监会就对新型农村金融机构设置了许多严格限制，这些限制本意是出于金融风险控制的考量，无可厚非，但在政策的实际效果中却往往出现政策与现实的冲突。以人员准入为例，按照银监会有关村镇银行管理的暂行规定，“村镇银行董事长和高级管理人员应具备从事银行业工作 5 年以上，或者从事相关经济工作 8 年以上（其中从事银行业工作 2 年以上）的工作经验，具备大专以上（含大专）学历。”金融机构经营的是风险，对工作人员的经济金融专业知识与专业服务技能要求高于一般服务行业，农村金融由于其风险的特殊性，对从业人员有更为严格的要求，因此银监会对新型农村金融机构人员设置较高的准入门槛，完全符合行业逻辑和政策常理。但是村镇银行等机构大多处于县域及以下地区，面对的是农村金融市场，人才障碍制约严重，银行高级管理人员尚勉强达到政策要求，而一般工作人员却难以满足要求。以安徽某村镇银行为例，该行共有 18 人，14 名普通员工是由应届毕业生、退伍军人、公司职员构成。这样的人才结构恐怕离监管机构的要求十分遥远，但却是新型农村金融机构面对的客观现实。如若完全严格执行人员准入政策，那么将迫使村镇银行等机构在人才求取上花费难以想象的巨大付出，导致经营成本急剧上升最终影响经营效益；如果根据各自实际情况，偏离政策要求，则监管部门政策权威性、可信度又将受到严重挑战。因此，政策制定者自身的约束是影响政策效应的重要变量，新型农村金融机构的特殊性决定了“上下一般粗”的政策只能机械地满足金融风险监管的要求，而不能适应新型机构的发展要求。2011 年 7 月，银监会又将组建村镇银行的核准方式由“由银监会负责指标管理、银监局确定主发起行和地点并具体实施准入”的方式，调整为“由银监会确定主发起行及设立数量和地点，由银监局具体实施准入的方式”，意味着监管层将审批权上收，主要就是考虑到城商行的村镇银行扩张过快存在着不适当地借机盲目跨区域扩张的冲动。银监会的这一举措，使城商行在村镇银行的布局上不得不放慢脚步。

2、从政策执行者来看，新型农村金融机构可持续发展与支农政策目标实现之间存在矛盾。

新型农村金融政策目标实现过程中，作为政策的执行者的村镇银行、贷款公司和农村资金互助社，在政策传导过程中发挥中枢作用，其对政策的贯彻执行程度直接影响政策效应的发挥。然而，新型农村金融机构的可持续发展与政策目标实现之间存在矛盾，主要表现在以下三方面。

①新型农村金融机构经营风险大。新型农村金融机构的组织机构设置、工作人员素质和服务对象的特殊性，使得其经营风险与一般金融机构相比偏高。主要表现为“三农”的弱质性引发的自然风险，农户缺乏抵押物造成的信用风险，金融机构资金规模小导致的流动性风险以及人员素质低引起的操作风险。然而，新型农村金融机构与一般金融机构也存在共同之处，其经营原则仍要坚持安全性、盈利性和流动性的“三性”原则。考虑到资产的安全，新型农村金融机构的信贷投放难免会出现“非农化”现象。这与新型农村金融机构支农政策目标相悖。

②新型农村金融机构经营原则偏重效益。2006 年农村金融新政出台，要求村镇银行和

贷款公司在坚持服务“三农”的前提下，按照商业化模式经营，农村资金互助社作为合作性金融机构，要以服务社员为主。但是，从实践上看，“三类机构”的支农效果都不明显。截至 2011 年末，已开业新型农村金融机构各项贷款余额 1316 亿元，其中农户贷款余额 435.5 亿元，只占 33%。另外，按照 2006 年农村金融新政的目标，新型农村金融机构设立的目的在于扩大农村金融服务覆盖面，增加农村金融供给，但是从目前来看，“三类机构”在地理分布上，更侧重于试点辖区经济条件较好的区域，没有很好地执行政策意图。

③新型农村金融机构资产规模小，支农能力有限。新型农村金融机构资产负债杠杆比例较低下，难以做大贷款规模，抑制了其支农力度。以小额贷款公司为例，面对相对旺盛的市场需求，小额贷款公司要将融资规模控制为注册资本净额的 50%，这很大程度上限制了小额贷款公司的支农程度和经营范围。另外，“只贷不存”的经营模式，单纯依靠股东出资，很大程度上制约了小额贷款公司的可持续发展。同时，也削弱了小额贷款公司支持农村经济发展的力度。

3、从政策传导过程来看，地方政府和现有金融机构的利益和政策实施之间存在分歧。

首先，新型农村金融机构的设立受地方政府介入的影响。农村地区金融发展促进农村经济增加，这在理论和实践均得到证实。新型农村金融机构的设立也是为了实现促进农村经济发展的目标。地方政府自然也欢迎在其辖区内设立金融机构。然而，金融机构经营产品的特殊性，也使得地方政府对大量设立新型农村金融机构感到担心。尤其是新型农村金融机构的成立，在一定程度上降低了农村信用社的地位。张杰（2007）认为，农村信用社的地方政府间接获得大量的中央资金的“人质”。农村信用社地位的下降，将直接影响地方政府使用资金的便利性。为此，地方政府有意地提高农村金融市场准入门槛，限制新型农村金融机构在其辖区内的设立数量，以保护农村信用社的利益。如河南省要求成立小额贷款公司股份有限公司的注册资本金要达到 4000 万元，是规定的 4 倍，这也是造成新型农村金融机构推广速度低于银监会的计划进程的原因之一。

其次，现有金融机构的约束抑制了新型农村金融的成立。依据《意见》要求，国有性质的商业银行、股份制形式的商业银行及城市商业银行在大中城市新设立分支机构时，原则上应在新设机构所在地辖内的县（市）、乡（镇）或行政村也相应设立其分支机构。但是从实践结果上看，截至 2011 年底，我国三家政策性银行中，只有国家开发银行组建 14 家村镇银行。这是因为中国农业发展银行本身就在县域，进入农村金融市场没有障碍。但如果中国农业发展银行设立新型农村金融机构就容易出现服务覆盖重复，会增加不必要的经营费用。另外，中国进出口银行的业务范围是开展进出口融资业务，进入县域设立新型农村金融机构与中国进出口银行发展战略不相符。此外，在大中型商业银行中，除了中国建设银行、中国银行、中国民生银行、上海浦东发展银行等少数银行外，多数的银行对设立新型农村金融机构的积极性不高。主要原因可以归结为：大中型商业银行都是全国性银行，网点设置较为广泛；大中型商业银行的谈判能力较强，想要进入农村金融市场的难度不大；大中型商业银行中除了四大国有商业银行经营过农村金融业务，其他银行缺乏相关经历；农村金融业务存在较大风险，加上大中型商业银行的城市业务有很大的发展空间。为此，现有金融机构设立新型农村金融机构积极性不高，这就影响了政策效应的发挥。

4、从政策环境来看，农村金融生态环境不佳是阻碍新型农村金融机构政策效应发挥的一个短板。

新型农村金融机构的政策效应是在农村金融生态环境中发挥作用的，其政策效应的情况离不开对农村金融生态的考察。当前，我国农村金融生态环境并不尽如人意，主要表现在以下几点。一是农村信用体系不完善，造成新型农村金融机构经营风险高、成本高。我国信用产品的推广和使用在农村起步较晚，渗透力远不及城市。农村“熟人社会”下的信用体系对现代商业信用体系具有天然的抵抗力，信用行为记录收集和整理难度大。这造成农村金融机

构在选择客户时面临巨大的不确定性，经营风险被摆在所有任务之首，对客户违约的防范占用了比较大的精力和资源。二是群众认知度较低，导致新型农村金融机构支农作用大为减弱。新型农村金融机构政策制定是希望该类型机构能够成为适应农村金融需求的一支重要力量，为解决农村金融有效供给不足问题做出贡献，然而由于农村金融机构是新生事物，取得农民和农村企业的认同尚有待时日。这主要是因为农村金融生态系统中，农村资金需求主体受到20 世纪 90 年代农村合作基金会关停的影响，对新型农村金融机构的认识存在误区，甚至认为村镇银行又是变形的“农村合作基金会”，不敢将资金存入村镇银行甚至不敢与村镇银行等机构发生信贷关系，而固守农村传统信贷交易模式。群众认知度低，本质上是信用链条虚无，失去了这个基础，新型农村金融机构所承载的各项政策将面临落空的境遇。三是农村金融法制环境不健全，导致新型农村金融机构发展缺乏法律规范和配套金融制度。农村金融生态环境，说到底，就是法治环境。改善金融生态环境，应该把法治环境摆在基础地位，以法律形式保障各种契约制度的合法性、稳定性和可预见性。新型农村金融机构目前竞争环境不良，从某种程度上看正是低效率金融企业长期滞留于金融市场的结果，无法可依、有法不依、执法不严现象在农村金融领域长期存在，使得农村金融生态系统的自我调节功能无法实现优胜劣汰，无法保护金融企业的合法利益，使农村欠债不还、恶意抵赖行为成本极低，极大挫伤中小金融机构对农村金融市场的经营兴趣。[5]

二、我国新型农村金融机构支农效应的实证研究

这里主要以与农民最贴近的并且由农民自己来管理的，以支农扶贫为目的而建立的农村资金互助社为例，运用农户调查资料分析农村资金互助社在提高农民收入和支农扶贫方面的政策效果。

（一）数据来源与样本的描述性统计分析

根据贫困村资金互助制度设计的理论依据和原则，农村互助资金作为一种合作金融供给方式，对缓解贫困户经济发展的资金需求、利用信贷杠杆原理实现增收具有积极作用。作为金融服务的一种形式，农村资金互助社的成立对培育农民金融意识、诚信和理财理念有促进作用，但同时，农村资金互助社对其他金融服务可能又具有一定的替代和挤出效应，从而可能从正反两个方面影响当地金融环境的发展。那么，农村资金互助社的政策运行效果到底如何呢，是否对农民增收和农村金融环境培育带来实质性促进作用呢？这里运用农户调查数据，从实证上加以分析验证。

主要选取四川、河南、山东三省参加资金互助社的农户作为调研对象。之所以选取这三个省为调研对象，主要是考虑到四川、河南、山东都是我国的人口大省、农业大省，在地理位置上分属于东、中、西部三个不同区域，具有较强的代表性。同时，这三个省也是较早开展村级资金互助社试点的，已经积累了一定的运作经验，资料较易收集。调查小组在每个省选取两个县，每个县选取 5 个村的资金互助社进行入户调查。其中，四川省的调研地点为西充县和南江县，河南省有原阳县和新县，山东省有沂源县和泗水县，调查样本分布详见表4-2。

在调查问卷设计中，重点调查和收集资金互助社的发动状况、注册时间与注册单位、宣传发动的方式以及参与的人员、互助资金项目村农户的入社情况、互助资金规模和资金来源、借贷运行状况、互助资金的收入情况及可持续发展的前景、各个项目村互助资金的借款机制设计等方面的数据资料。通过对相关数据和统计指标的综合分析，可以看出各省项目村互助资金运行模式的异同及支农扶贫政策效果的好坏。

1、农户调查样本的地区分布

2012 年 7-8 月调查小组先后对四川、河南、山东三省的 900 户家庭进行了问卷调研，

[5]石弢，林敏，张文棋. 新型农村金融机构政策传导效应研究[J]. 农村经济，2013（3）.

收到有效问卷 835 份。四川、河南和山东三省的农户样本数量占比分别为 32%、36%和 32%，总体样本分布比较均匀，详见表 2-1。

问卷设计内容共包括家庭成员基本信息、村镇基础设施、家庭经济收支、农户参加合作经济组织情况、资金借贷情况、参与互助社管理情况等 7 大类 40 多项，较全面的反应农户家庭经济、资金互助社发展及社员对互助社的参与程度等状况的数据信息。

表 2-1　农户调查样本的地区分布情况

调查地点				农户数(户)	样本总数占比(%)
省	县	乡镇	村		
四川省	西充县	金源乡	凤凰嘴村	29	3.47%
		金源乡	席家庙村	30	3.59%
		罐亚乡	何家岩村	26	3.11%
		东太镇	长坪沟村	26	3.11%
		紫岩镇	太平寺村	23	2.75%
	南江县	兴马镇	川柏树村	29	3.47%
		侯家镇	灵官村村	28	3.35%
		沙河镇	红光村	27	3.23%
		东坝镇	安子沟村	22	2.63%
		坪河乡	关坊村	25	2.99%
河南省	新县	泗店乡	泗店村	29	3.47%
		新集镇	白果树村	30	3.59%
		新集镇	金兰村	30	3.59%
		苏河乡	红柳村	30	3.59%
		吴陈河乡	马鞍村	30	3.59%
	原阳县	桥北镇	小辛庄村	30	3.59%
		蒋庄镇	杨厂村	30	3.59%
		韩董庄乡	官地村	30	3.59%
		韩董庄乡	韩屋村	30	3.59%
		官厂镇	新厂村	30	3.59%
山东省	泗水县	泉林镇	三合村	23	2.75%
		泉林镇	北贺庄	25	2.99%
		泉林镇	西城村	24	2.87%
		泉林镇	南泽沟村	27	3.23%
		泉林镇	西贺庄	28	3.35%
	沂源县	燕崖镇	帽子庵	27	3.23%
		燕崖镇	计宝峪	30	3.59%
		燕崖镇	大洪峪	29	3.47%
		燕崖镇	东百峪	30	3.59%
		燕崖镇	偏良山	28	3.35%

数据来源：根据有效问卷的调查数据进行统计整理。

2、被调查农户家庭的基本情况

表 2-2 反映了调查样本的农户家庭基本信息。从表 4-3 可以看出，男性户主占到了绝大

比例，达到了 93.10%；户主的年龄集中在 40-69 岁之间，说明中老年农民家庭比较多（年轻户主大多外出打工了），文化程度以小学和初中居多，高中以上的不到 10%，说明当前农民受教育程度还是普遍较低。家庭中有人当乡村干部的户数占总户数的 7.7%。家庭人数以 4-6 人为主，占总户数的 55.34%；家庭人数为 1-3 人的也占到了 40.82%，大都是空巢老人家庭。样本家庭的人口规模分布与国家第六次人口普查资料较为接近，说明调查样本分布较均匀、结构合理，利于研究分析。

表 2-2　调查样本的家庭基本信息

指标特征	分类指标	样本数（户）	样本占比（%）
户主性别	男	777	93.10%
	女	58	6.90%
户主年龄	30 岁及以下	9	1.08%
	31-39 岁	44	5.27%
	40-49 岁	240	28.73%
	50-59 岁	222	26.59%
	60-69 岁	225	26.95%
	70 岁及以上	95	11.38%
户主文化程度	文盲或半文盲	99	11.86%
	小学	369	44.19%
	初中	286	34.25%
	高中(含中专)	77	9.22%
	大专及以上	4	0.48%
户主健康状况	健康	444	53.17%
	不健康	391	46.83
家庭人数	1-3 人	340	40.82%
	4-6 人	461	55.34%
	7 人及以_上	32	3.84%
家人是否有当乡村干部	有	64	7.70%
	没有	771	92.30%

数据来源：根据有效问卷的调查数据进行统计整理。

3、被调查农户所在地的乡村基础设施情况

表 2-3 反映的是农户家庭所在的基础设施情况。从调查数据看，农户家庭距离银行或信用社在 2 公里以内，即步行半小时内能到达的只占到 30%，还有三分之一的家庭距离最近的金融机构 5 公里以上（需要步行超过一小时才能到达）。说明当前我国农村地区的商业银行和信用社等金融机构的网点分布还是较少，普惠型金融发展任重道远。在居民饮用方面，以井水或泉水作为饮用水来源的家庭最多，占样本总数的 47%，已经通自来水的家庭有 46%，说明总体用水情况良好。在通讯设施方面，近 93%的家庭已用上电话（固定电话或手机），超过 97%的家庭常年通电、能看电视。不过在卫生条件上，这些地区仍需加大对厕所的改造，因为样本中只有不到 10%家庭的厕所为水冲式，近 87%的家庭依然是早厕。而在交通方面，有近 85%的农户距离能通机动车公路的最近距离在 500 米以内，并且大部分公路都为水泥路、柏油路或砖路，说明近几年来农村道路交通、路面情况有明显改观。

表 2-3　样本农户所在地的乡村基础设施情况

指标特征	分类指标	样本数（户）	样本占比（%）
农户家庭最近金融机构网点的距离	2 公里及以下	273	32.69%
	2-5 公里(含)	292	34.97%
	5-10 公里(含)	211	25.27%
	10 公里以上	59	7.07%
家庭饮用水来源	自来水	387	46.35%
	井水或泉水	395	47.30%
	窖水	34	4.07%
	河水	7	0.84%
	池塘	1	0.12%
	其他	11	1.32%
家庭是否通电话（固定电话或手机）	是	776	92.93
	否	56	7.07%
家里是否通电	常年通电	813	97.60%
	间断性通电	19	2.28%
	没通电	1	0.12%
家里能否看电视	能	810	97.01
	不能	25	2.99%
家里厕所类型	水冲式	78	9.34%
	早厕	723	86.59%
	无厕所	34	4.07%
农户距能通机动车公路的最近距离	0.1 公里及以下	575	68.86%
	0.1-0.5 公里(含)	140	16.77%
	0.5 一 1 公里(含)	57	6.83%
	1 公里以上	63	7.54%
最近通机动车公路类型	水泥路、柏油路或砖路	584	69.94%
	砂石路	56	6.71%
	土路	194	23.35%

4、被调查农户的家庭经济基本情况

表 2-4 是样本农户的家庭收支及其分布情况。从调查数据看，835 户农民家庭中参加农业生产性经济合作组织的只有 35 户，占比仅 4.2%，说明被调查的贫困地区农业生产经营较分散，组织化程度较低，合作经济组织的开展情况较差，经济发展水平较落后。同时，从家庭总收入水平看，有超过三分之一的家庭总收入不足 1 万元，即以三口之家计算，每人每月平均可支配收入还不足 300 元，可见这一部分家庭经济条件的困难程度。家庭年总收入达到 20000 元（相对于人均每年 5000 元以上）的家庭只有 40%。普遍的家庭经济的低收入，必然造成家庭消费的普遍低开支，有超过 50%的家庭年总支出不到 10000 元（人均每月开支不足 200 元）。此外，也有 25%以上的家庭总收入在 30000 元以上，还有近 6%的家庭年收入达到 5 万元以上、3.2%的家庭年消费超过 5 万元以上，说明贫困地区家庭收入差距也非常之大。从收入构成方面来看，73.8%的农户家庭一年的农业总收入都在 5000 元以下，这一方面说明了我国农业的利益比较低下，另一方面，说明农业经营性收入在农民家庭收入来源中所占比重在不断降低，在现阶段农业并不能成为大部分农户家庭收入增长的促进力量，

坚守土地从事农业经营而不外出打工，反而是造成一些家庭总收入水平不高的一个重要原因。

表 2-4　样本农户的家庭收支及其分布情况

指标特征	分类指标	样本数（户）	样本占比（%）
是否参加生产性经济合作组织	是	35	4.20%
	否	800	95.80%
农户家庭年总收入	10000 元及以下	317	37.96%
	10000-20000 元(含)	168	20.12%
	20000-30000 元(含)	137	16.41%
	30000-50000 元(含)	163	19.52%
	50000 元以上	50	5.99%
农业经营性收入	5000 及以下	616	73.77%
	5000-10000 元(含)	112	13.41%
	10000-20000 元(含)	76	9.10%
	20000 元以上	31	3.72%
家庭总支出	10000 元及以下	429	51.38%
	10000-20000 元(含)	249	29.82%
	20000-30000 元(含)	74	8.86%
	30000-50000 元(含)	56	6.71
	50000 元以上	27	3.23%

5、被调查农户的资金借贷情况

从被调查的 30 个村农户借贷情况来看（表 2-5），一年内未发生过借款行为的农户数占比 45.27%，一半以上的家庭都借过钱，其中存在多次借款行为（2 次借款以上的）占借款农户的 40%，说明因家庭经济或生活困难多次借钱现象较为普遍，调查中一年借款次数最多的有 5 次。在借款渠道的调查中，初次借款向私人借款的农户占比最大，达到了 64%以上，这其中大部分的私人借贷都是无息的，较低的还款成本及便利性是这类借贷占比最大的主要原因。向农村资金互助社借款，虽然仅占农户借款渠道的 26.23%，但它的借款金额、它在有息贷款中的占比却是最大的。农户借款的主要用途以从事种养业的生产性投入为主，其中资金用于买化肥和买牲畜的比例接近 90%。在初次借贷中，基本没有抵押，但有近 28%的农户在初次借贷时提供了担保，说明在农村借贷中信用约束比财产约束更能让放款人放心。对于农户的资金借贷水平，调查显示有 92.93%的农户在现阶段没有向外借出资金，但却有一半以上（占比 56.05%）的农户家庭存在负债情况，并且有近 30%的农户家庭负债在 1 万元以上，说明被调查地区家庭财富分布的不均衡，只有少部分相对富裕的家庭有资金剩余能向外借出。这从另一个角度说明了建立农村资金互助社的必要性及可行性，即大部分农户家庭都很贫困，急需资金支持，同时，也有少数富裕家庭可以提供闲余资金用于补充农村资金互助社的资金来源。

表 2-5 农户家庭资金借贷情况

指标特征	分类指标	样本数（户）	样本占比（%）
近一年借款总次数	0 次	378	45.27%
	1 次	274	32.81

	2 次	131	15.69%
	3 次及以上	52	6.23
初次借款渠道	资金互助社资金	120	26.32%
	私人无息贷款	274	60.09%
	私人有息贷款	19	4.17%
	其他	43	9.42
借款的主要用途	买化肥	170	37.53%
	买牲畜	231	50.99%
	外出打工	34	7.51
	做生意及其他	18	3.97%
初次借款是否抵押	是	7	1.55%
	否	444	98.45%
初次借款是否担保	是	126	27.94%
	否	325	72.06%
现借出（借给别人）资金	0 元	776	92.93
	0-1000 元(含)	7	0.84%
	1000-5000 元(含)	27	3.23%
	5000-10000 元(含)	9	1.08%
	10000-50000 元(含)	12	1.44
	50000 元以上	4	0.48%
现有总负债	0 元	330	43.95%
	0-1000 元(含)	26	3.12%
	1000-5000 元(含)	144	17.25%
	5000-10000 元(含)	69	8.26%
	10000-50000 元(含)	162	19.40%
	50000 元以上	67	8.02%

6、被调查农户参加资金互助社情况

对于被调查农户参加资金互助社的情况详见表 4-7。在 835 户样本家庭中只有三分之一左右的家庭参加了资金互助社，向资金互助社申请过借款的农户只占被调查农户总数的 20.6%，借款额度主要表现为小额贷款形式，87%的农户每次借款金额都在 5000 元以下，这可能是由于这些地区均为经济欠发达地区，互助资金池的资金量较少而造成的。但是，就借款资金的使用效益看，超过 70%的借款农户通过互助资金进行投资生产获得了盈利，较好地实现了借钱发展生产、增加家庭收入的目标。而对于农村资金互助社的管理，接近 80%的互助社成员对理事会的资金管理很满意，说明资金互助社这一自我管理的合作组织形式是得到绝大部分村民认可的。

表 2-6 被调查农户参加资金互助社情况

指标特征	分类指标	样本数（户）	样本占比（%）
是否参加资金互助社	是	284	34.00%
	否	551	66.00%
向互助社借款次数	0 次	663	79.40%
	1 次	142	17.00%
	2 次	27	3.20%

	3 次	3	0.40%
借款金额分布	1000 元及以下	23	12.92%
	1000-5000 元(含)	132	74.16%
	5000-10000 元(含)	18	10.11%
	10000 元以上	5	2.81
借款资金生产盈利情况	盈利	108	71.52%
	未盈利	43	28.48%
对理事会工作的满意度	很满意	226	79.86%
	比较满意	52	18.37%
	一般	5	1.77%
	不满意	0	0.00%

7、被调查地区农村资金互助社的运行情况

被调查地区的村级资金互助社建立、筹资、借款机制及运行效果等基本情况，详见表 2-7 所示。通过对比可以看到，分属东中西部地区三个省的村级资金互助社在运作方式上有很多相似之处，但同时也具有一定的各自地方特色。

首先，在资金互助社建立方面，三省资金互助社的成立在很大程度上都是上级政府推动的结果。对于扶贫资金项目村的负责人和村民来讲，资金互助社是一个外来的、陌生的事物，他们更多是互助资金的接受者。在这种背景之下，互助资金的宣传发动方式和力度对于互助资金中农户入社率、农户对于互助资金的参与、互助资金后期的管理方式选择以及运行效果的好坏，都有着直接的影响。相比之下，四川的宣传动员及筹备工作更为充分，因此农户入社率高。河南相较于四川，宣传动员不够从分，农户入社率低。而山东虽然宣传动员情况于河南差不多，但是入社率高于河南，可能是因为山东位于东部地区，相对于中、西地区在经济、文化方面的发展有较好的基础，农户的经济意识较强。由此可见，项目前期的宣传和动员工作对于项目日后的运行、发展有着十分重要的作用，尤其是在中、西部较为落后的地区。

其次，在筹资方面，三省资金互助社的筹资渠道趋同，都是以政府财政拨款为主，村民入股资金为辅。在筹措资金的规模上，村级资金互助社的资金规模都比较小。相比之下，山东省的平均资金规模较大，是 21 万元，四川省以 19 万元次之，而河南省最低，平均每个资金互助社资金规模近 16 万元左右。

最后，在资金运用及管理效果方面，借款机制的安排及资金占用费率三省大同小异，但运行效果差别较大。三省都规定以小额贷款形式为主，每次不能超过 5000 元，占用费率都定得较低，基本在月息 0.8-1.0%之间，体现了非营利性。在运行结果方面，四川和山东的互助资金在借款的农户数量、农户借款总笔数、借款总额上都要好于河南。从借款数量上看，四川省互助资金的借款农户数量最多，山东次之，河南最少。但从农户借款的总笔数和借款综合上来讲，山东比四川要多，河南最少。在对贫困户的资金扶持面，四川的贫困户瞄准程度高，这可能与其较低的占用费率和分期还款的运行方式安排有直接关系。同时，为期一年的借款周期，有利于缓解因农业季节性需求而导致的结构性贷款需求集中的问题，有利于以农业生产为主要收入的贫困户开展农业生产的扩大化投资。与之相反，由于采取较高的占用费率和一次性还款方式，使得山东的互助资金贫困户瞄准程度最低。由此可见，从扶贫的角度看，低占用费率和灵活的还款方式有利于贫困户参与到互助资金的利用中来。不过从互助社自身发展的角度看，较少的占用费收入和互助金费用支出，不利于项目的可持续发展。河南的互助资金在银行的存款最多，显示出资金没有得到有效利用。这与其较低的入社率基本吻合。

通过对上述三个方面的分析，归纳出如下结论：

①由于经济决定金融，村级资金互助社的运行模式与地方经济发展程度紧密相关。全国各地方的经济发展水平有差异，因此，村级资金互助社的形式也要因地制宜，百花齐放。

②应充分重农村资金互助社筹备前期的宣传和动员工作，尽可能提高农户的入社率，进而才能提高互助资金的使用效率，从而更好地发挥互助资金的帮扶作用。

③金额小、周转快的贷款方式能更好地满足农户的资金需求，更好的将贷款瞄准贫困农户。而采取高利率的运行方式，则有利于增加互助资金的规模，而低占用费率的运行模式虽然不利于增加互助资金的规模，但是能有效降低贫困农户的还款压力和经济负担，增加其利用互助资金积极性和主动性。

表 2-7 三省农村资金互助社的运行情况比较

类别	项目指标	四川省	河南省	山东省
前期筹备工作情况	平均开会次数(次)	8	5	4.1
	干部到村指导次数 (人次)	18.67	8.2	15
	管理人员平均培训次数	26.67	14.4	11
	管理人员平均培训天数	44	23.75	23.33
注册情况	注册数量(个)	6	5	6
	注册机构	均在民政注册	均在民政注册	民政注册 4 个、工商注册 2 个
	平均运行时间(月)	17.2	21.6	20.7
筹资情况	互助社资金规模(万元)	19.03	16.51	21.23
	财政拨款额(万元)	15	14.2	16.76
	村民入股(万元)	4.03	2.31	4.47
借款机制	借款上限(元)	5000	5000	5000
	借款期限	一年	一年	一年或半年
	还款方式	分期还款	一次性	一次性
	月占用费率均值(%)	0.78%	0.91%	1%
运行效果	借款农户数(户)	98.83	27.67	78.67
	借款贫困户数(户)	59.33	16.67	9.2
	农户借款总额(元)	261895	138000	606005.5
	贫困户借款额(元)	153250	83000	69000
	贫困户借款金额占比	58.52%	60.14%	11.40%
	借款占用费收入	5147.37	7200	20704.83
	其他收入(元)	52.58	172.54	189.6
	费用支出(元)	1930.68	693	11398.67
	银行存款(元)	42015.24	115798.33	25026.15
	库存现金(元)	291.96	0	1385.83

（二）互助资金对农民增收效果的实证分析

1、模型设定及参数选择

由于影响农民增收的因素既有个体方面的原因，也有所在地区环境的影响。同时，各个农户家庭之间、各个村庄之间也存在很大的特征差异，运用调查数据分析互助资金对农户增收的效果，可能会受这些差异性的影响。因此，在这里，将参与村级资金互助社因素 I_k 作

为关注变量，即在被解释变量农户收入的目标函数中，将“参与资金互助社”作为重点关注的解释变量，同时为了避免家庭、村级特性引起的内生性偏倚，分析加入了家庭特征因素 $Family_i$、村级特征因素 $Village_j$ 两组控制变量以控制内生影响。设定模型如下：

$$Y_n = \sum_{i=1}^{N} \alpha_i F_{i,n} + \sum_{j=1}^{J} \gamma_j V_{j,n} + \sum_{k=1}^{K} \beta_k I_{k,n} + u_{i,j,n}$$

其中，被解释变量 Y_n 表示农户家庭收入增长额；F_i 为家庭控制变量组，表示家庭特征因素，具体包括户主年龄 F_1（年龄在回归模型中一般包含一次项和二次项）、户主教育年限 F_2、家庭人数 F_3、是否以男性为主要劳动力 F_4、未成年人数 F_5、老年人数（65 岁以上）F_6、家庭经济状况 F_7、户主健康状况 F_8 等 8 个因子；V_j 是村级控制变量，主要包括村平均收入水平 V_1、村户主平均年龄 V_2；I_k 是工具变量组，表示农户家庭参与资金互助社的情况，包括是否参加村级资金互助社 I_1、是否使用过互助资金 I_2；系数 β 表示互助资金进入该村级的效果。按需求锁定目标变量，对以货币为单位的收入变量 Y_n、V_1 作无量纲化的对数化处理，然后通过多元回归分析得出系数的估算值。

各自变量的取值设定及其对被解释变量的预期影响方向，详见表 2-8。

表 2-8　模型自变量取值设定及预期方向

变量类型	变量名称	取值说明	预期方向
关注变量 I_k	是否参加村级资金互助社 I_1	1=是；0=否	+
	是否使用过互助资金 I_2	1=是；0=否	+
家庭控制变量 F_i	户主年龄 F_1	具体值	+
	户主教育年限 F_2	具体值	+
	家庭人数 F_3	具体值	+
	户主是否为男性 F_4	1=是；0=否	+
	未成年人数 F_5	具体值	+
	老年人数（65 岁以上）F_6	具体值	-
	家庭经济状况 F_7	1=很富有；2=较富；3=一般；4=较穷；5=赤贫	-
	户主健康状况 F_8	1=健康良好；2=一般；3=慢性病或其它	-
村级控制变量 V_j	村平均收入水平 V_1	具体值	+
	村户主平均年龄 V_2	具体值	+

2、模型运算及其结果

运用 2011 年四川、河南和山东三省的 835 户农户调查资料，利用 SPSS 统计软件对调查农户的截面数据进行多元回归分析，得出模型估计结果如表 2-9 所示。

表 2-9 多元回归模型估计结果表

自变量	参数估计值	标准误	Z 统计量	显著性水平
I_1	0.258	0.217	1.190	0.234

I_2	1.285***	0.182	7.056	0.000
F_1	-0.001	0.004	-0.268	0.769
F_2	0.021*	0.011	-1.793	0.073
F_3	-0.085***	0.030	-2.884	0.004
F_4	-0.026	0.069	-0.376	0.707
F_5	0.009	0.029	-0.332	0.740
F_6	0.010	0.059	0.169	0.866
F_7	0.028	0.040	0.710	0.478
F_8	-0.078	0.048	-1.614	0.106
V_1	0.00***	0.000	-6.781	0.000
V_2	-0.031***	0.011	-2.900	0.004
截距	-2.029***	0.599	-3.386	0.001
Pearson 拟合度检验：X_2=77.578，df=70，Sig.=0.016				

注：*代表在 10%的置信水平上显著；**代表在 5%的置信水平上显著；***代表在 1%的置信水平上显著。

从表 2-9 可以得出资金互助社促进农民增收的多元回归模型方程为：

$$y_n = -2.029 + 0.021F_2 - 0.085F_3 - 0.031V_2 + 1.285I_2$$

3、运算结果分析

从以上模型运算结果，可以得出以下研究结论：

①关注变量的影响结果分析：在关注的解释变量中，I_1、I_2 的符号都与预期相符，其中，是否使用互助资金 I_2 与农户收入增长之间的相关性显著并且正向相关，反映了互助资金的使用有助于农户收入水平的提高。虽然，是否参加村级资金互助社 I_1 与农户收入增长之间的相关性未通过 10%置信水平的显著性检验，但参加村级资金互助社对农户家庭收入的增加应该有一定的间接促进作用，但是参加互助社后否使用互助资金对家庭增收的影响显然更为显著。

②家庭控制变量的影响结果分析：在家庭控制变量中，家庭人数 F_3 与农户收入增长之间的相关性最为显著，但两者之间是负向相关，原因是家庭规模越大其家庭消费支持和开销也越大，说明家庭规模越大会影响家庭生产性投入，农户家庭人均收入水平增长速度相对较慢；户主受教育年限 F_2 与农户收入增长之间的相关性通过了 10%置信水平的显著性检验，二者正向相关，说明户主个人的受教育程度对整个家庭的发展和收入提高影响很大，户主受教育年限越长，知识、技能越丰富，越能带动家庭收入的增长。户主健康状况 F_8 与农户收入增长之间的相关性接近于 10%的显著性水平，调查认为户主作为整个家庭的核心和主要劳动力，其个人身体的健康状况显然对于整个家庭农业生产和家庭生活条件的改善都有直接影响。调查中发现，有部分家庭因为户主的身体状况较差，严重影响了家庭生产和收入水平的提高。因病致贫、因病返贫的问题在农村依然存在。

此外，户主年龄 F_1、户主是否为男性劳动力 F_4、家庭中未成年人数 F_5、老年人数 F_6、家庭经济状况 F_7 等 5 个因素与农户家庭收入的增长不显著相关。但是，在这些变量中，有趣的是，户主是否是男性劳动力变量 F_4 的符号却与预期的相反，说明户主为女性可能反而更能促进家庭收入的增长。这可能是因为当家庭中女性成为户主时，她能更合理地安排和支配家庭的收支，更倾向于在消费上节俭、在生产上多投入，同时农村男性因体力上的优势一般都要参加农业劳动的，男女共同劳动使农户家庭的增收能力更强。家庭经济状况则与农户

家庭收入增长负相关，这一方面反映了家庭条件越差，增收就越困难，同时还说明了参加资金互助社和对互助资金的借贷使用并未能有效地实现扶贫这一目标，农村资金互助社对低收入农户家庭的增收促进作用还不显著。

③村级控制变量的影响结果分析：在村级控制变量中，村平均收入水平 V_1、村户主平均年龄 V_2 都与农户家庭收入增长显著相关，两变量均通过了 1%置信水平的检验。但前者系数接近于 0，说明村经济水平对单个家庭收入增长的影响微乎其微，“先富带后富”的效应虽然在理论上存在但在现实中还没有显现出其大的影响力。而户主平均年龄因素 V_2 则显示其与家庭收入增长水平呈负相关，则说明户主越是青壮年，他们提高家庭收入的能力越强、概率越大。

从以上实证研究结果分析，并结合前文对调查数据的描述性统计分析来看，可以得到以下研究结论：

一是使用互助资金能够促进农户家庭增收，政府可以通过引导农民（特别是低收入农户）加入合作经济组织的方式来提高农业的生产收益。

二是非贫困户更愿意从资金互助社获取贷款，意味着互助资金对贫困户的支持力度还不足。同时，贷款的用途有更多向非农业生产投资的趋势，意味着传统农业在农户家庭增收方面的弱质性。国家采取倾斜性“三农”扶持政策，加大对农业生产的财政扶持力度，提高农业行业的比较利益，越显必要。

三是贫困户家庭人口适当增加，有利于增加家庭收入，但一旦家庭规模过大，反而不利于实现家庭收入水平的增长。

四是农村互助资金使用效果的好坏，与借款农户的自身素质有着密切关系。而农户家庭陷入贫困往往与户主较短的受教育年限、较差的健康状况相伴生。这一定程度上反映了农村资金互助社的运行机制与其扶贫支农目标之间出现了不相匹配的问题。现行农村资金互助社的运行机制设计，在现有农村社会环境约束下，还难以有效实现其扶贫支农的政策目标。

五是农村资金互助社自身固有的金融属性，使其有趋利的倾向，而这种倾向和其扶贫、支农的的目标存在着一定矛盾。要充分发挥农村互助资金的扶贫支农政策效果，需要农村人口政策、文化建设、农业技术指导、农村产业扶持、医疗卫生政策等多方面的支持。因此，政府主导下的村级资金互助社发展，政府的作用就显得尤为重要，而这种重要性不仅仅体现在对资金互助社的资金支持（实际上，各村级资金互助社均有资金结余存在银行），更重要的应该是体现在对资金使用政策的引导，以及根据农村资金互助社反馈回来的信息适时调整三农政策。

（三）农村资金互助社对村级社会治理的影响效应分析

村级农村资金互助社的作用，不仅体现在增加贫困地区农村金融供给、解决低收入农户的资金需求难题、促进农户家庭增收等经济价值方面，它作为一种小型自助组织，还具有融洽成员之间、村民与村干部之间以及整个村之间农户关系的社会管理功能和价值。调查显示，农村资金互助社经过培育和发展，对当地社会生活的各个方面都有着积极的影响，村级资金互助社的成立和发展优化了村级治理结构和治理效果（见表 2-10 所示）。

表 2-10　村级资金互助社对村级治理的影响效果

村级治理项目	被调查农户评价结果的人数占比（%）			
	改善或变好了	没变化	变差了	合计
村民与村干部之间的关系	65.51	34.49	0.00	100.00
村民之间的关系	64.46	35.58	0.00	100.04
困难时得到帮助的难易度	65.10	34.49	0.41	100.00

村民精神面貌	64.01	35.99	0.00	100.00
村里环境卫生	68.92	31.08	0.00	100.00
村民文化活动	49.49	50.51	0.00	100.00
村民参加公益活动积极性	58.16	41.84	0.00	100.00
家庭生活质量	71.16	25.72	3.12	100.00
生活满意程度	78.79	10.60	10.60	99.99

从表 2-10 中的调查统计数据可以看出，建立农村资金互助社后，有超过 60%的被调查农户认为，村庄的精神面貌、村民之间的相互关系、村民与村干部之间的关系、村民在困难时得到帮助的难易程度及村里环境卫生等“变好了”或得到显著改善，有接近或超过 50%以上的被调查农户认为，村民文化活动、村民参加公益活动的积极性得到了显著提高。虽然这些乡村治理结构的变化，并不一定完全是由农村资金互助社的发展带来的，但显然这二者之间的相互促进关系是密不可分的。因为，农村资金互助社的建立，将分散的农民个体更紧密地联系在了一起，互助社成员对重大事项的定期讨论，对于互助资金的共同管理，使农户在长期的重复博弈中更多地关注和考虑共同利益，相互之间建立了更加平等、稳定、和谐的关系，即使从经济利益层面出发，也会更加关心自身所在的这一集体。同时，有超过 70%的被调查农户认为，资金互助社的建立使村民家庭生活质量及生活满意度得到了提高，说明农户通过利用使用低成本的互助资金进行生产性投入，确实有利于家庭收入的增长，这不仅将推动这些贫困地区的有能力者率先走上致富之路，同时，还由于互助社资金借贷和社员利益的连带性，还可以通过帮扶和示范效应带动更多农民和贫困户走上脱贫致富的道路。

总之，调查结果分析显示，农村资金互助社作为社区互助性金融组织，其运行效果不仅体现在经济价值上，更具有一定的社会作用。

三、影响新型农村金融机构政策效果的制度设计因素分析

新型农村金融机构发展政策自 2006 年底推出以来，经过几年的发展，虽然取得了一定的成效，增加了农村金融供给，部分填补了不发达地区农村金融服务的空白，激活了农村金融市场，发挥了一定的支农扶贫政策效果。但是，与预期目标相比，无论是从机构发展布局的规划目标，还是从支农政策效果来看，都没有实现最初的规划蓝图，甚至在某些方面与预期目标还相去甚远。然而，影响新型农村金融机构发展布局的规划目标及支农政策效果的因素是极为复杂的，例如城乡金融体制的差异性、市场不完善和金融基础薄弱等的制约、“三农”自身的高风险性、高成本等多种外在的因素的负面影响。同时我们也应看到新型农村金融机构在改革和发展过程中自身的矛盾和冲突问题显著，且短时间内难以解决，这都从根本上制约了新型农村金融机构的快速发展。因此，我们试从新型农村金融机构的制度设计视角出发，分析新型农村金融机构自身发展和制度设计的内在矛盾冲突，以便了解其发展面临的深层次制度障碍。只有弄清了影响新型农村金融机构政策效果发挥的深层症结所在，才能够“对症下药”，有针对性地提出发展新型农村金融机构并发挥其支持“三农”发展的宗旨和实现支农政策目标的对策建议。

（一）新型农村金融机构的性质冲突：商业金融 or 普惠金融?

新型农村金融机构从最初设立起就面临着双重目标或经营性质的冲突：一方面是商业化可持续发展的利润最大化目标；另一方面是肩负国家政策要求的面向“三农”，发展具有较强公益性质的普惠金融，以提升农村金融服务，改善农村贫困面貌。通常地，农业金融的信贷周期长，风险大、利润偏低，农民个体对资金需求额度小而分散，缺少有价值的担保抵押品，加之交通不便、农贷管理难度大、农贷利润受限于农业比较利益低下等现实问题，致使农村金融机构的运营成本高，难以适应可持续发展的需要。因此，在新型农村金融机构设立、

经营发展中不可避免地出现违背监管层初衷的两难境地：

1、机构选址弃乡村而偏城镇化。出于成本收益的压力，尽管在地域分布上，中西部地区新型农村金融机构占总量的半数以上，但自发设立的新型农村金融机构多选址于经济较发达的县城和中心乡镇，或毗邻于工业化程度较高的的农村地区，放弃进入中西部传统农业区和不发达的乡村层级。

2、“挂钩政策”形同虚设。为了引导主发起人在设立新型农村金融机构时面向经济欠发达地区而实行“东西挂钩、城乡挂钩、发达与不发达挂钩”政策，但这一政策的实施结果不尽人意。多半中小金融机构和外资金融机构利用这一牌照价值实现自己的网络和分支机构的扩张，未能真正实现政策意图，这也是双重目标冲突下不可避免的结果。

3、服务对象非农化、扶富不扶贫。据人行公布的相关数据，截至 2011 年末，已开业的新型农村金融机构各项贷款余额中农户贷款余额仅 435.5 亿元，占总量的 33%。若把农户再细分为小企业农户、富裕农户、中等收入农户、贫困农户和特困农户，目前新型农村金融机构的借贷对象主要集中于有还贷保证、贷款金额较大的中小企业、农户家庭企业以及富裕农户和信用较好的中等收入农户，那些较为贫困且无有价值担保抵押品的农村个体户、中低收入农民、贫困农民并未享受到帮扶和信贷支持。村镇银行本身资本额度小，监管层又明确规定村镇银行对同一借款方的贷款余额和授信额度不得超过资本净额的 10%和 15%，较原来的 5%和 10%提至更高水平。这样以来，村镇银行借款对象更加向扶富倾斜，贷款集中度提高。也就是说，这些新型金融机构在实际运作中大多漠视小农，并未真正定位服务于农村弱势群体的资金需求，而是不自觉地卷入争夺优质客户的“扶富”金融竞争中，大相违背了新型农村金融机构的设立初衷，政策性目标名存实亡。因此，政府在此方面应加大财政支持力度，强化新型农村金融机构在业务开展中农业信贷投入、贫困户贷款发放的配套信用保障和奖励机制。

（二）新型农村金融机构的规模冲突：小型微利 or 规模经济?

在规模选择方面，新型农村金融机构的最初设计是服务于农村地区的小微型金融机构。作为社区金融机构，管理层次少、经营机制灵活，在人缘、地缘、血缘、亲缘关系、信息收集等方面具有优势，适应农村实际，在理论上可以更好地服务农村小微型企业和三农发展。

然而，在现实中，新型农村金融机构的生存与发展均存在错位。在与大型金融机构的竞争中，原本“小型、微利”的特色和优势在银监会有关加快发展新型农村金融机构的各种政策激发下，以村镇银行为主的新型农村金融机构，有强烈的扩张规模意愿和做大倾向。在银监会颁布的准入新机制中，对于村镇银行的注册资本要求较低，县（市）设立的村镇银行注册资本不低于 300 万，乡镇设立的村镇银行注册资本则不低于 100 万元人民币。而现实中，许多地区的实际资本投入远高于政策的最低规定，且有逐渐增加趋势。中西部地区的村镇银行实际注册资本也大多在 2000 万元以上，低于 1000 万元的村镇银行凤毛麟角。其原因，一方面在于地方金融监管部门规定的过高监管要求所致，另一方面在于村镇银行发起方心怀强烈的规模扩张冲动所致。从成本-效益角度分析来看，注册资本越高，资金成本越高，要想降低巨额资金成本，只能选择大客户规模贷放资金，实现规模经济。这样也就使它们很大程度上偏离服务于三农的目标，支农的效果不尽人意。这就造成尤其是在经济欠发达的中西部农村地区，迫切需要扎根服务于三农的低成本、微利经营的小微型金融机构的尴尬局面。

此外，在放开农村金融市场后，三种新型农村金融机构的组织形式中资本投入要求高的村镇银行一枝独大（少数经济发达地区的小额贷款公司也发展迅速，具有规模扩张的冲动），这种快速扩张反映了金融资本和产业资本等非农资本的逐利需求，其建立后也难以扎根服务于“三农”。相反地，资金和盈利能循环回流农村的乡村资金互助社，却一直发展极为缓慢，其资金规模难以扩大。在银行主导模式下的村镇银行[6]，最大化利润目标成为其追求规模化、

[6]根据银监会政策规定，村镇银行的发起人必须是银行金融机构，因此，其最大或唯一股东通常都是银行业

产业化发展的最根本原因。若新型金融机构在设立和发展过程中任其规模自由扩张，最终将与大型金融机构同质化，则必然会丧失其在农村地区（尤其是经济欠发达的中西部农村地区）经营发展的优势和特色，重蹈大型商业银行“农转非”的覆辙。因此，必须认清现实，当下的农村市场真正缺失的不是大型金融机构，而是切切实实扎根于农村、贴近于农民、立足服务于农业资金需求的小型微利金融机构。

小型微利与规模经济的矛盾并非无解。事实上可以通过机构组织模式的创新，逐步解决目前小型金融机构各自为政、小而分散的问题，同时分享规模经济的好处。具体可将众多的小型村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社及金融服务站等通过代理银行制或金融控股公司模式整合，通过金融控股公司帮扶和业务代理等方式，降低其经营成本，增加收益来源，实现整体规模经济效益。在所有权形式上仍为独立法人，在业务上可相互代理，在风险防控方面可互存风险担保金或提供抵押担保，也可由国家出面建立第三方担保平台，这样既能享受规模经济便利，又可充分发挥自身的优势特色。[7]

（三）新型农村金融机构的经营策略冲突：水平竞争 or 垂直合作?

目前，我国的农村金融市场上，小微的新型农村金融机构与已形成规模化经营的大中型商业银行处于水平竞争状态。这种看似“公平”的竞争实则与各自的实力和占有资源极不匹配。我国大中型商业银行掌控着全国几乎 2/3 的金融资源，并拥有新型金融机构无可比拟的管理经验和人才优势、市场份额占有和网络信息技术优势。相比之下，新型农村金融机构设立从选址到开展业务范围均有明确的监管限制，一切均从零做起，面临着极大的生存压力。截至 2011 年末，在 726 家设立和开业经营的村镇银行中，属大中型商业银行发起设立的仅 99 家，其中四大国有商业银行发起设立仅 47 家，占总数的 6.5%；股份制商业银行发起的村镇银行也仅有 52 家，占总数的 7.2%。很明显，大中型商业银行虽然资金充裕，但它们进入农村发起设立新型金融机构的热情不高，其主要影响因素来自于这种看似公平的水平式竞争机制。

如何建立农村金融市场的良性竞争与合作机制亦成为眼下期待亟待解决的主要问题之一。在此问题上必须兼顾考虑既能有效解决发展新型金融机构发挥其支农的优势特色，又需考虑如何引导大中型商业银行的农村储蓄资金回流并真正服务于农村地区发展的问题。我国金融监管部门应努力创新出符合我国农村金融发展现状的竞争机制，打造构建一个垂直合作型而非水平竞争型的平台，同时建立对大中型商业银行开展支农业务的激励机制，多种方式引导其主动参与普惠金融建设：

1、批零兼营模式。首先将大中型金融机构资金中来源于农村的储蓄资金以优惠利率批发给小微新型农村金融机构，然后由新型农村金融机构利用其地缘和人缘优势，通过基层金融网点、金融服务站等向资金需求的农户和农村小微企业放贷。政府也应大力支持，对那些以优惠利率批发资金给小微农村金融机构的大中型金融机构造成的利差损失给予一定补偿，同时要求大型商业银行必须承担部分资金转让成本。

2、委托代理模式。鼓励大中型银行不断创新金融产品和服务，并交于新型农村金融机构进行代理销售，大中型银行向新型农村金融机构及其网点支付代理费用，扩大新型农村金融机构的收益来源。新型农村金融机构也可根据业务开展过程中的实际需求，委托大中银行设计符合农村经济发展的金融产品，并提供相关的信用担保，新型农村金融机构则向其支付委托费用和担保费等。

3、资源整合共享模式。一方面，政府应加大农村金融市场建设，充分利用网络信息技术，构建农村地区金融专业网络设施，将城市与农村信息资源尽快整合，打造信息资源共享的平台。另一方面，鼓励大型金融机构向新型农村金融机构提供免费结算、划汇等支付便利，

金融机构。2010 年起，允许资产管理公司也可以发起设立村镇银行。

[7]黄国妍．制约新型农村金融机构发展的内在冲突分析[J]．新金融，2012（2）.

定期不定期组织农村金融机构的专业人员培训活动和相关制度建设支持等。进一步构建双方信用、实现双方的良性合作。从而保证新型农村金融机构低成本获得资金来源，又可引导大中型商业银行实现支农目标，最大程度上确保农村资金源于农村，用于农村。

（四）监管冲突：降低准入门槛 or 严格的审慎监管?

我国农村金融的发展路径一直是沿着商业化、市场化、多元化方式推进的。但长期以来，在传统农区和欠发达地区，银行业金融机构网点覆盖率低且单一化，致使农村金融产品供给严重不足、竞争不充分。因此，在 2007 年我国银监会按照商业可持续原则，调整和放宽了农村地区银行业金融机构准入政策，在一定程度上降低了准入门槛，以促进我国农村地区形成投资多元化、各类多样化、覆盖面广、治理灵活、服务优质高效的小微金融机构服务体系。自此拉开了我国农村金融市场重大改革的序幕，从增量角度改善农村金融机构结构和布局，为区域性商业银行、合作银行业务拓展提供了新机遇。然而出于对风险监管的考虑，与此同时，我国人民银行和银监会又加强了对其的审慎监管，进而形成了对于新型农村金融机构在监管格局上的矛盾性：

1、调低注册资本，降低了准入门槛。主要体现在：一是在县市级设立村镇银行时注册资本不得低于人民币 300 万元；在乡镇级设立村镇银行，其注册资本不得低于人民币 100 万元。二是在乡镇级设立的信用合作组织，其注册资本不得低于 30 万元；在行政村新设立的信用合作组织，其注册资本不得低于人民币 10 万元。三是商业银行和农村合作银行设立的专营贷款业务的全资子公司，其注册资本不得低于人民币 50 万元。四是适当降低农村地区现有银行业机构通过合并、重组、改制方式设立银行业金融机构的注册资本，其中，农村合作银行的注册资本不得低于人民币 1000 万元，以县市为单位实施统一法人的机构，其注册资本不得低于人民币 300 万元。

2、鼓励多元化资本进入农村金融市场。据我国银监会相关规定，鼓励境内外银行资本、产业资本和民间资本到中西部、东北和海南等国定贫困县和省定贫困县投资、收购、新设以下各类金融机构：一是鼓励各类资本到农村地区新设主要为当地农户提供金融服务的村镇银行。二是农村地区的农民和农村小企业也可按自愿原则发起设立为入股社员服务、实行民主管理的社区性信用合作组织。三是鼓励境内商业银行和农村合作银行在农村地区设立专营贷款业务的全资子公司。四是支持各类资本参股、收购、重组现有农村地区银行业金融机构，也可将管理相对规范、业务量大的信用代办站改造为银行业金融机构。五是支持专业经验丰富、经营业绩良好、内控管理能力强的商业银行和农村合作银行到农村地区设立分支机构，鼓励现有的农村合作金融机构在本机构所在地辖内的乡镇和行政村增设分支机构。

3、加强了审慎监管。虽然新型农村金融机构的准入标准上有所降低，但出于对风险监管的考虑，同时也进行了更多严格的规定。一是对村镇银行的主发起人进行了严格限制，规定只能是现有的银行业金融机构，并且业务范围以面向农村地区为主要。二是将农村资金互助社一并纳入监管领域。三是无论村镇银行还是农村资金互助社，其设立选址必须在规定的农村地区。四是对小额贷款公司在业务拓展上严格规定只贷不存的准入约束，对农村资金互助社的入股和经营也进行了严格的准入限制。

4、创新监管模式过程中监管时严时松的矛盾之途径。在我国金融市场城乡二元结构的条件下可否暂时实行双重标准，吸取“一国两制”之经验，以保护和协调为主要原则，一方面确保新型农村金融机构面向农村地区服务三农的目标不动摇，另一方面在物质等条件上给予最大的优惠支持，建造与城市无差别的公平竞争基础，引导新型金融机构逐渐向自主经营，自我管理，自负盈亏的发展模式过渡，最终实现我国金融市场一体化，为城乡经济整体快速发展提供坚实基础。

四、利率市场化进程对新型农村金融机构的影响分析

2013 年以来，中国人民银行按照国务院的统一部署，加快推进利率市场化改革，全面放开了贷款利率管制，建立健全市场利率定价自律规制，构建贷款基础利率集中报价和发布机制，推动同业存单发行交易，利率市场化改革迈出了新的步伐。这对于我国金融机构中以存贷款利差为主要盈利来源的商业性银行机构来说无疑是个重大挑战。虽然目前利率市场化改革尚未触及人民币存款利率这一核心，然而随着互联网金融的加入，银行产品网络化创新的加快，银行存款逐步地被分流，银行受管制的资金规模越来越少，不受管制的资金越来越多，以及由市场竞争引发的实际利率市场化进程已经远超乎于想象。而刚刚起步的新型农村金融机构的可持续发展是否也受到这一严峻的挑战？这些以扶持“三农”发展为政策目标，以促进我国城乡统筹事业完成为宗旨的新型中小微金融组织又如何应对利率市场化的挑战呢？

（一）我国利率市场化改革进程

在市场经济体制下，利率作为资金的价格，在现代经济生活中发挥着极为重要的作用。所谓利率市场化，就是将利率的决定权交给市场、由市场主体自主决定利率，从而使利率充分发挥市场调节作用，促使经济发展更协调、更有效率。回顾我国利率市场化的改革历程，基本是按照“先外币、后本币；先贷款、后存款；先长期、大额，后短期、小额”的指导原则进行的渐进式改革。此次调整存贷款利率浮动区间的上下限，是继 2004 年的利率市场化改革之后的又一实质性举措。随着我国市场经济的逐步发展，未来利率市场化进程会逐渐加快。总体来看，我国利率市场化进程经历了以下主要阶段：

1、利率市场化改革的提出和准备。1993 年《关于建立社会主义市场经济体制改革若干问题的决定》和《国务院关于金融体制改革的决定》最先明确利率市场化改革的基本设想；1995 年《中国人民银行关于“九五”时期深化利率改革的方案》初步提出利率市场化改革的基本思路。

2、银行间同业拆借利率放开。1996 年 1 月 3 日，启动全国银行间同业拆借市场，利率由交易双方在人民银行确定的上限内协商决定；1996 年 6 月 1 日，人民银行放开了银行间同业拆借利率，实现由拆借双方根据市场资金供求自主确定拆借利率，此举被视为利率市场化的突破口；1997 年 6 月 16 日，银行间债券市场正式启动，同时放开了债券市场债券回购和现券交易利率；1998 年 9 月放开了政策性银行金融债券市场化发行利率；1999 年 9 月成功实现国债在银行间债券市场利率招标发行，从而实现了银行间市场利率、国债和政策性金融债发行利率的市场化。

3、推进境内外币利率市场化。2000 年 9 月 21 日，人民银行宣布开始改革我国外币存贷款利率管理体制，放开外币贷款利率，300 万美元以上的大额外币存款利率由金融机构和客户协商确定，小额外币存款利率由银行业协会统一制定，各金融机构统一执行；2002 年 3 月，人民银行统一了中、外资金融机构外币利率管理政策，实现中外资金融机构在外币利率政策上的公平待遇；2003 年 7 月，放开了英镑、瑞士法郎和加拿大元的外币小额存款利率管理，由商业银行自主确定；2003 年 11 月，放开小额外币存款利率下限，对美元、日元、港币、欧元小额存款利率实行上限管理，商业银行可以根据国际金融市场利率变化，在不超过上限的前提下自主确定利率。

4、尝试大额长期存款利率市场化。1999 年 10 月，人民银行批准中资商业银行法人对中资保险公司法人试办由双方协商确定利率的大额定期存款(最低起存金额 3000 万元，期限在 5 年以上不含 5 年)，进行了存款利率改革的初步尝试；2003 年 11 月，商业银行、农村信用社可以开办邮政储蓄协议存款(最低起存金额 3000 万元，期限降为 3 年以上不含 3 年)。

5、逐步扩大金融机构存贷款利率浮动区间。1998 年，人民银行改革了贴现利率生成机制，贴现利率和转贴现利率在再贴现利率的基础上加点生成，在不超过同期贷款利率(含浮动)的前提下由商业银行自定；同年，将金融机构对小企业的贷款利率浮动幅度由 10%扩大

到 20%，农村信用社的贷款利率最高上浮幅度由 40%扩大到 50%；1999 年允许县以下金融机构贷款利率最高可上浮 30%，将对小企业贷款利率的最高可上浮 30%的规定扩大到所有中型企业；2004 年 1 月 1 日将商业银行、城市信用社贷款利率的浮动区间扩大到基准利率的 0.9-1.7 倍，农村信用社贷款利率的浮动区间扩大到基准利率的 0.9-2 倍，贷款利率浮动区间不再根据企业所有制性质、规模大小分别制定；2004 年 10 月，贷款上浮取消封顶，下浮的幅度为基准利率的 0.9 倍，与此同时，允许银行的存款利率都可以下浮，下不设底；2006 年 8 月，贷款利率浮动范围扩大至基准利率的 0.85 倍;2008 年 5 月汶川特大地震发生后，为支持灾后重建，人民银行于当年 10 月进一步提升了金融机构住房抵押贷款的自主定价权，将商业性个人住房贷款利率下限扩大到基准利率的 0.7 倍；2012 年 6 月，存款利率浮动区间的上限调整为基准利率的 1.1 倍，贷款利率浮动区间的下限调整为基准利率的 0.8 倍；7 月，再次将贷款利率浮动区间的下限调整为基准利率的 0.7 倍。

6、全面放开金融机构贷款利率管制，进一步推进利率市场化改革。自 2013 年 7 月 20 日起全面放开金融机构贷款利率管制，取消金融机构贷款利率 0.7 倍的下限，由金融机构根据商业原则自主确定贷款利率水平，并取消票据贴现利率管制，改变贴现利率在再贴现利率基础上加点确定的方式，由金融机构自主确定，对农村信用社贷款利率不再设立上限。下一步将进一步完善存款利率市场化所需要的各项基础条件，稳妥有序地推进存款利率市场化。[8]

（二）利率市场化对新型农村金融机构的影响分析

利率市场化改革旨在提高银行业的竞争程度，从而提高金融资源的配置效率；但同时利率市场化又将使银行业的息差缩小，盈利受到影响，促使银行为追求利润而增加风险承担的程度，从而危害到整个银行业的稳定性，以致于增加爆发金融危机的潜在可能。因此，在加快推进利率市场化改革的同时，要采取适当的措施有效预防和降低其中的风险，确保改革的稳步进行和金融市场的稳定。对于正在加快发展中的新型农村金融机构来说一个巨大的挑战。利率市场化对其冲击和影响主要有以下几个方面：

1、新型农村金融机构的盈利空间将缩小。新型农村金融机构仍以传统的存贷款业务为主，中间业务和表外业务开展得并不多，利差收益占总收益的绝大部分。同时，它们面对的主要是一些收人水平较低的“三农”客户，利率市场化后，也不易提高贷款利率，反而可能因为某些政策因素实行适当的下浮，从而导致存贷利差的收窄，这将使身处农村的新型金融组织面临极大的经营压力。

2、潜在的信用风险将可能增加。利率市场化首先会冲击竞争相对充分的城市市场，更多的商业性银行机构将被迫通过新准入机制的推出而迂回进入农村市场，加剧农村市场中金融机构的竞争，处于相对弱势地位刚刚发展起来的新型农村金融机构将面临较大的冲击。为了争夺市场份额，新型农村金融机构可能会高息揽储，低息放贷，在信息不对称的情况下，极容易发生存贷款中的道德风险，导致其信贷资产质量整体水平下降，信用风险压力增大。

3、利率风险成为新型农村金融机构经营面对的主要风险。由于农村金融机构一直处于长期的利率管制条件下，对利率风险的认知程度比较低，而新型农村机构的建设初期又缺乏专业的人才进行利率风险的评估，加之国内金融市场不健全，缺乏可以规避和转移风险的金融产品和工具，使得新型农村金融机构管理利率风险的能力较差。因此，随着利率市场化的进一步推进，除了传统的信用风险之外，利率风险将成为新型农村金融机构面临的主要风险。[9]

4、信贷资金可能大量流入高风险行业，蕴藏“泡沫经济”的风险。利率市场化后，对信贷资金的投向的管制将会进一步放松，新型农村金融机构为了获取高额回报以适应生存需

[8]崔爽．中国利率市场化改革进程及风险应对建议[J]．经济管理者，2014(1)上．
[9]郭田勇，王忠冕．农村金融机构应对利率市场化的五大策略[J]．中国农村金融，2013(4).

要，很有可能将大量信贷资金投入高风险高收益的行业或市场（如股市、证券），或通过参股、控股的等种种形式和途径将信贷资金变相投进去，使信贷资金失去管制，进而不可避免地引起资产价格和物价飚升，催化国内经济的泡沫化。[10]

（三）农村金融市场中利率市场化的制约因素分析

利率市场化改革进程的加快，一方面，将可能改善新型农村金融机构（如村镇银行）的存款余额现状，增强其市场的竞争实力；另一方面，城乡结构的二元性又对利率市场化在农村地区的推行具有较大制约，主要体现在内外部两个方面：

1、内部制约因素

内部制约因素，主要是指农村金融机构对利率市场化的准备尚不充分。具体包括:①缺乏利率市场化的经营理念。当前大部分农村金融机构是被动接受利率市场化改革,把利率市场化当成提高贷款利率水平、扩大短期盈利的捷径,忽视了利率市场化改革的长期影响。同时,农村金融机构组织结构不完善、产权不够清晰、股权结构单一、公司治理不规范、经营理念落后,不能适应利率市场化的要求。②缺乏利率风险的管理能力。受长期利率严格管制的影响,农村金融机构普遍对风险的认知程度不高,对利率风险量化分析和利率风险控制的重要性认识不足,缺乏货款利率成本核算、风险定价和风险补偿的有效运行机制和体系。同时,也缺乏规避利率风险的金融产品和工具,在利率风险的控制和转嫁中处于不利地位。③缺乏利率管理的专业人才。利率市场化使农村金融机构对存贷款利率的决定有了极大的自主性,存贷款利率水平直接影响着农村金融机构的经营成本和收益,但由于缺乏能熟练掌握和运用现代货款定价指标体系和风险管理技能的员工队伍,利率水平的确定还带有一定的主观盲目性,使得利率水平难以真正体现市场均衡。

2、外部制约因素

外部制约因素主要是指农村金融机构生存环境的不足。具体表现为:①农业收益率低。新型农村金融机构主要是为“三农”服务，担当着为农村经济发展“输血”的重任，然而农业收益率低、农村金融服务成本高、风险高、收益低，即使利率市场化，以村镇银行为代表的新型农村金融机构的利率浮动空间也极为有限。②农村金融机构政策性和商业性界限尚未明晰。目前新型农村金融机构业务特别是村镇银行在运作中存在商业性和政策性金融业务界限不清的问题,在产权关系上也未完全理顺,不利于新型农村金融机构作为真正的市场主体参与市场竞争。③农村金融市场竞争不充分。目前，在农村金融市场中，农信社仍处于垄断地位，要想真正实现利率市场化，必须加大改革力度,鼓励更多形式的新型金融机构进入农村市场,形成多元化、多层次、有效的竞争格局。④农村金融风险保障机制尚不完善。农村金融机构的抗风险能力较差，利率市场化很可能会给它们带来较大的冲击，进而对“三农”乃至整个经济发展产生不利影响，因此,必须加紧建立和完善农村金融风险保障机制，比如建立政策性保险公司等。[11]

五、结论

本文首先研究了新型农村金融机构政策的目标、政策传导过程和传导机理;在此基础上，论文对照新型农村金融机构的三年规划目标，分析认为三类机构的数量规划目标只完成了60.7%，在地区分布目标上向中西部地区倾斜、农业大县和贫困地区倾斜的目标也没有完全实现。接着，本章还运用来自四川、河南和山东三省的农户调查资料，建立 Probits 回归模型对村级资金互助社的支农效果进行了实证研究。研究发现，农户是否参加互助社、是否使用互助资金与农户收入增长之间的相关性显著，使用互助资金能够显著增加农户家庭收入；非贫困户更愿意从资金互助社获取贷款，意味着互助资金对贫困户的支持力度还不足；农村

[10]崔爽．中国利率市场化改革进程及风险应对建议[J]．经济管理者，2014(1)上．
[11]郭田勇，王忠冕．农村金融机构应对利率市场化的五大策略[J]．中国农村金融，2013(4)．

互助资金使用效果的好坏，与借款农户的自身素质（如户主受教育年限、健康状况等）有着密切关系。实证研究还发现，农村资金互助社作为社区互助性金融组织，其运行效果不仅体现在经济价值上，而且还具有融洽成员之间、小组之间以及整个村之间农户关系的社会价值，对村级社会治理具有积极的正向效应。本章最后深入探讨了影响新型农村金融机构政策效果的制度设计因素，认为新型农村金融机构在小型微利或规模经济的规模选择、商业金融还是普惠金融的目标选择、水平竞争还是垂直合作的经营策略选择、严格准入门槛还是审慎监管下引入多元化投资主体的监管体制选择等制度设计层面，存在着矛盾和冲突，严重影响了新型农村金融机构政策效果的发挥和政策目标的实现。要实现新型农村金融机构的可持续发展，绝不能回避或模糊处理这些制度设计层面的冲突。此外，论文进一步分析了在当前利率市场化条件下，新型农村金融机构所受挑战和冲击，以及利率市场化改革在农村金融市场推进中的制约性因素，提出只有审时度势，不断创新才能真正可持续发展。

参考文献：

[1]Allen，Comparative financial system：A survey，1998．

[2]Besley，Timothy．How do market failures justify interventions in rural credit markets? [J]．The World Bank Research Observer，1994.2(9): 27-48．

[3]Enrico Geretto，Rubens Pauluzzo．The Structure of the Chinese Banking System and Credit Access Problems for SMEs [J]．Transit Stud Rev，2008(15):558-572．

[4]Francesc Prior，Antonio Argandon0a．Best Practices in Credit Accessibility and Corporate Social Responsibility in Financial Institutions [J]．Journal of Business Ethics ，2009(87):251-265．

[5]Franz Heidhues，Gertrud Schrieder. Rural Development and Financial Markets in Romania [6]．IAER，2000，6(2):16-32．

[7]Gustavo Barboza Sandra Trejos．Micro Credit in Chiapas，Me"xico: Poverty Reduction Through Group Lending [J]．Journal of Business Ethics，2009(4):168-193．

[8]J Guasch，J. Luis and Braverman，Avishay．The Theory of Rural Credit Markets[D]. University of California，San Diego，1990，pp.12-31．

[9]John F. M. Swinnen，Hamish.R.Gow．Agricultural credit problems and policies during the transition to a market economy in Central and Eastern Europe[N]．Food Policy．1999(24)21-47．

[10]HeikkiHeino．Use of borrowed start-up capital and microenterprises in Mexico: existence of liquidity constraints [J]．2006．

[11]Hugh T，Patrick．1966,“Financial Development andEconomic Growth in UnderdevelopedCountries”，EconomicDevelopment and Cultural Change，1966-14．

[12]刘锡良，齐稚平．城乡统筹视野的城市金融与农村金融对接:成都个案[J]．改革，2010(2).

[13]宋磊．农村金融改革与发展中若干问题的思考[J]．金融教学与研究，2010 年(2)．

[14]曹廷贵，刘博．多样与适配：民族地区的金融支持与反贫困[J]．经济学家，2013(7).

[15]曹廷贵，黄毗，罗志华．如何增加农村居民财产性收入一一基于财富管理的农村金融服务问题研究[J]．西南金融，2012(9)．

[16]郭田勇，王忠冕．农村金融机构应对利率市场化的五大策略[J]．中国农村金融，2013(4)．

[17]王擎，吴玮，黄娟．城市商业银行跨区域经营：信贷扩张、风险水平及银行绩效[J]．金融研究，2012(1)．

[18]张彦峰．发展村镇银行，完善农村金融市场体系[J]．经济师，2009(6)．

[19]曾康霖．再论扶贫性金融[J]．金融研究，2007(3)．中国农业发展银行山东省分行课题组．实行农业小企业贷款“联保”的实践与启示[J]．中国金融，2007 (23)．

[20]白钦先，谭庆华．政策性金融功能研究一兼论中国政策性金融发展[M]．北京:中国金融出版社，2008．

[21]付琼．我国新型农村金融机构发展困境与机制创新探讨[J]．吉林金融研究，2012 年(11)．

[22]董青马，向天雁．我国政策性银行行为边界的理性思考[J]．江西财经大学学报，2006 (3)．
[23]王元．信息处理、博弈参与和农村金融服务中介[J]．金融研究，2000(10)．
[24]马九杰，何广文．农村金融:农户联保贷款有效性问题研究[J]．金融研究，2010(6)．

A Research on Policy Effectsof the New Rural Financial Institutions in China

Wang Xin

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

Abstract: This paper begins with an analysis of policy objectives, policy transmission process and conduction mechanism of the new rural financial institutions. Based on these, the thesis draws some conclusions after comparing the three years' objectives of the new rural financial institutions. The expected amount of new rural financial institutions is only achieved by 60.7%. Still, the geographical distribution objective that new rural financial institutions locate more in the central and western regions and agricultural counties and poverty-stricken areas has not be fully realized.This paper also uses household survey data form Sichuan, Henan and Shandong. And a Probits regression model is established to make an empirical research on the effect to support peasants of rural funds cooperatives on village level. The research finds out that farmers' income will grow substantially if they join the new rural financial institutions and use the mutual funds. Non-poor farmers are more willing to obtain loans from rural financial institutions than poor farmers, which suggest that the support of mutual funds to poor farmers is insufficient. There is a close relationship between the quality of rural mutual funds and that of farmers, which include educations level and health status of the householders. Apart from its economic value, rural funds cooperatives which as community cooperative financial organizations also make a contribution towards improving relationships between members, groups, villagers. Thus, they have a positive effect on the positive social governance.

Key words:the New Rural Financial Institutions (the NRFI); the Sustainable Development; the Effects of Policies

收稿日期：2014-8-19

作者简介：王信，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