



## · 在线咨询 ·

- 蘑菇的种植
- 下层民众的切身利
- 人口普查是为什么
- 该中心与研究生培养有关么
- 中国农村调查·2010年..

## · 中心动态 ·

- 村民自治暨合寨村村委员..
- 湖北省委常委、纪委书记黄..
- 全国政治学专家团莅临中心..
- 吉林大学周光辉教授莅临中..
- 中国社会科学院陆学艺研究..
- 中心主任徐勇教授赴福建永..

## · 新农学院 ·

## · 调研基地 ·

《农村研究通讯》

《中国农村研究》

《中国农村调查》

## · 新书推荐 ·

[农民家庭内部分工及其专业化演进  
对..](#)您现在的位置: [首页](#)>>[农村新论](#)>>

从土地到金融: 农村改革再突破

作者: 刘奇

来源: 《中国发展观察》

发布时间: 2010年5月14日

中国农村改革的动力来自于农民生生不息的创业精神。这种创业精神磨砺于计划经济时期有限的制度空间, 激励于第一轮农村改革的土地新政, 受制于近年的农村金融困局。当前, 一个普遍性的规律是, 投资兴业、创造财富已经从“土地时代”、“设施时代”跃进到“金融时代”, 金融正逐步取代土地、取代设施成为新时期财富创造的主要载体。如何培育农村金融, 使农民的创业能量在新的历史条件下找到释放空间, 是新一轮农村改革亟待解决的关键问题。

## (一) 农村改革创造奇迹的逻辑起点

计划经济时代一直残存着允许农民在一定范围内自由创业的狭小空间。自留地、自由饲养畜禽和自由市场的存在, 使家家都有一块面积很小的可以自由耕种的土地, 家家都可以饲养几只家禽家畜, 也可以到农村集市上出售少量农产品。在这个十分狭小的制度空间里, 农民见缝插针、有地立木, 顽强开拓着自己的生存环境。尤其在“两个挤压”和“一个激励”的作用下, 这种开拓创业精神愈益强劲。所谓“两个挤压”: 一是自身生存需求的挤压。生产队分的粮食不够吃, 必须另觅途径, 自留地和一定限度的自由养殖便成了农民自由发挥的空间; 二是制度的挤压。自留地、自由养殖、自由市场的自由量受到基层干部严格限制, 自留地耕种的时间只能是早起、夜晚或饭前饭后等集体出工的空档间隙, 耕种、浇灌等完全人力, 更不提供种子、化肥、农药等生产资料; 自由养殖的场所、数量受限; 农产品进入自由市场的品种、数量、价格和时间也受到严格限制。农民一旦超越限制, 便被当成“资本主义尾巴”割掉, 轻则没收产品, 重则罚款批斗。“一个激励”就是农民通过与“两大挤压”的对抗, 能够获取比大田产量高出数倍的可喜成果, 这些成果不断点燃着农民创业的激情。

“两大挤压”、“一个激励”是农民在计划经济的夹缝中极尽发挥积极性、创造性和主观能动性的动力源, 是农民创业精神得以铸炼锻造的大熔炉。从一定意义上说, 农民正是一直拖着那条“露头就被割”的“资本主义尾巴”才成就了农村改革的奇迹。

从社会管理层面看, 中国农村改革的成功源于家庭承包经营的制度伟力, 这毋庸置疑。但制度只是提供了一个相对宽松的环境和条件, 是外因。而真正创造奇迹的根本则是内因, 是几亿农民在有限的自由空间里“与天奋斗、与地奋斗、与人奋斗”的艰苦卓绝的实践, 是他们在这一过程中长期磨砺的创业精神、创业潜能和创业经验。没有这些因素累积叠加, 奇迹难以发生。同样是一个“包”字, 进城后的表现就相去甚远。城里人在计划经济时代一直彻彻底底地躺在计划分配的温床上享受着一切。制度没有给他们留下一丝一毫的发挥空间。同时, 他们不仅没有生存的挤压, 而且环顾浩如烟海的农村, 身处城市, 那真是“天上人间”, 云泥之别, 他们相对于农村, 是“人上人”。更何况按过去的说法, “世界上还有三分之二的人在受苦受难, 需要我们去解救”, 生存状况还不如中国农村。一种莫名的满足感弥散在每一个有城市户口人的心头。当在农村十分灵验的“包”字进城后, 他们很麻木、很茫然, 反应迟钝。因为他们当初进城时的创业精神已经完全退化、消亡了, 他们宁肯躺在现有的制度上“享清福”。城市改革举步维艰, 至今拖泥带水, 这不能不说是“病”之根源。

可以说, 在计划经济时代, 中国农村有限的自由空间虽然狭小, 但却始终孕育生长着一种求新求变的创业精神。这种生生不息的创业精神在时时刻刻应对各种复杂局面的过程中, 锤炼了“魔高一尺、道高一丈”的生存本领, 并不断积蓄着潜能。这一长期蕴藏的巨大潜能, 一旦遇到合适的条件与环境, 便由“星星之火”迅速扩展成“燎原之势”。因此, 30年前中国改革从农村破题; 30年后的今天, 中国改革同样需要从农村突围。30年前把土地交给农民, 农民的创业潜能得以充分释放; 30年后, 把金融交给农民, 农民的创业精神才有用武之地。

中国农村第一步改革的成功，就是为农民发挥创业精神、释放创业潜能找到了土地这个载体。土地承包、家庭经营使农村生产力得到空前解放。农民解决了吃饭、穿衣问题之后，拥有了更多的剩余时间、剩余劳力，积累了更多的剩余产品、剩余资金，开启了“离土不离乡”的创业之路，由此衍生出上世纪80年代至90年代乡镇企业异军突起、占据国民经济半壁河山的宏图伟业，使中国工业化的道路发生历史性转折。

在中国农民的创业载体悄然由土地向金融发生转变的进程中，来自农村本土的两股金融力量极大地左右了农民创业的兴衰成败：一是乡镇政府控制下的信用合作社。乡镇企业萌生于计划经济体制时代，其间国家对金融机构一直实行行政管制，由于部门利益排斥，国家给乡镇企业规定了一个非常小的贷款配额。但乡政府有任命农村信用社干部的权力，并时常利用其权力在农村社区内部为企业筹款担保；二是迅速发展壮大的农村合作基金会。自上世纪80年代农村合作基金组织试办以来，全国农村合作基金会融资规模迅速扩大，对解决农民生产资金短缺，增加乡镇企业融资做出了很大贡献，弥补了农村正规金融机构的不足。两种力量相互交织强化，共同为广大农民创业打造出崭新平台，不断助推着乡镇企业初期的发展与扩张。据统计，在1981年—1985年和1986年—1990年两个时期，乡镇集体企业总投资分别为837亿元和2436亿元，其中来自银行贷款和商业信用的资金分别占到55.54%和53%。

然而，自上世纪90年代末以来，四大有商业银行全面退出县及县以下地区，农村信用社普遍存在的产权不清晰、法人治理结构不合理、内部人控制、不良资产比例较高等问题愈发突出，金融机构支农功能严重退化，“非农化”、“城市化”倾向日益明显。与此同时，全国于1999年1月宣布统一取缔农村合作基金会，各地闻风而动，致使全国约4.5万家乡村两级的农村合作基金会停业关门、摘牌收印、一律停办。由此，中国农村金融机构深陷生而不长、存而不活、逐步退化的尴尬境地，资金成为农村最稀缺的资源，资金短缺成为制约农民创业的死结。据统计，目前全国还有2868个乡镇没有任何金融组织，8000多个乡镇只有一个金融组织，全国农户贷款覆盖率还不到10%。在资本全球化的背景下，在“金融为王”的新时代，在货币强力左右资源重组的现实中，农民的创业精神、创业潜能找不到释放载体和施展平台，只能左冲右突、四处盲动，进而带来一系列经济社会问题。

首先，“钱荒”无法就地创业。当前农村一面是发展资金奇缺，专家测算每年缺口达上万亿元；一面却是社会闲散资金过剩，农村的增值收益剩余基本被各类金融机构抽走而流向城市，有关方面预测每年流向城市的资金达七、八千亿元。贷款融资难使农村中小企业、农民合作经济组织、农村个体经营户等市场主体和广大农户面临着严重的“钱荒”。缺少金融“动脉”的农村经济发展无所依托，资金投入匮乏所衍生的三农问题愈演愈烈。由于有效投入不足，农民从事农业生产、发展现代农业的积极性严重受挫，只能粗放经营或抛荒土地。由于资金短缺，农村如火如荼的创业热潮逐渐消退，乡镇企业数量锐减。以我国中部某省为例，上世纪80年代中后期每千人拥有乡镇企业数为22.8个，到了90年代末这一数字减少到14.1个，减少8.7个。

其次，务工引发诸多社会矛盾。在农业生产回报率低下、农村二三产业发展徘徊不前的背景下，农民求生存、图发展的出路逐渐转向出卖劳力。但是大量劳动力的市场需求不在农村，而在那些金融资本牢牢盘踞、外来资本不断注入、二三产业加速发展的沿海地区、大中城市，这些地方成为农民出售劳力的汇聚之地。今天，这个流动的群体已达近2亿之众。农民工恶劣的工作环境、过低的生存质量和微薄的收入保障，不仅造成了他们心理上的疏离、失落，生活上的“假城市化”、“被边缘化”，也对有限的城市基础设施和公共事业带来极大冲击，为城市和谐发展埋下巨大的社会风险。与此同时，随着青壮劳力背井离乡，建设新农村的有生力量日渐衰微，留守老人、妇女和儿童问题十分突出，农村社会治安与稳定也遭遇严重挑战。世界经验表明，任何国家、任何产业，在地理空间上最能流动的因素是资金、技术、机器设备，而不是劳动者。而一旦有了金融支持，中国农民创业潜能的释放就找到了载体，他们就可以就地创业，进而就地城镇化。一个违背世界经济规律的劳动者大流动就可以大大减缓。

再者，产业转移严重受阻。自上世纪90年代亚洲金融风暴以来，全球劳动密集型产业开始大量向中国转移，沿海地区作为中国改革开放的“桥头堡”成为承接转移的先发地带。时至今日，中国工业化在量上的扩张基本得以实现，目前已经进入生产技术革新、产业结构升级的关键时期。沿海地区作为工业化的火车头亟需率先调整优化产业结构，完成从“中国制造”向“中国创造”的跨越，实现从“装备中国”到“中国装备”的飞跃，进而推动劳动密集型产业溢出，逐步向广大中西部地区梯度转移。但一个反规律的现实是，这种转移迄今未能实现，沿海地区一面向“高、精、尖”领域进军，研制生产现代高科技产品；一面仍未放弃生产劳动密集型产业，鞋子、玩具、服装等加工企业依然遍地开花。显而易见，导致这种现象的主要原因，一是有中西部源源不断供给的大批廉价劳动力的强力支撑，二是中西部广大农村承接产业落地的综合条件不佳，尤其是在现代产业发展中，金融土壤的贫瘠是最关键的因素。

第四，农村改革困局难破。30年农村改革的一条成功经验就是“摸着石头过河”，那是因为有几亿农民锲而

不舍的不断创造，我们有石头可摸，随时都能摸到大大小小的石头，并由此找出规律，形成制度，推进改革。今天农民长期积淀的创业精神由于金融阻隔无处发挥，我们能摸到的石头越来越少了，更谈不上“找船过河”和“造桥过河”了。没能给农民这个“英雄”群体找到可供发挥的用武之地，这是近年来农村改革难破困局的关键所在。

人类文明进入后工业时期，货币越来越成为配置资源、集聚财富、拉动经济的主角，大到国家、商界，小到家庭、个人，执资本之牛耳取胜者，成例比比。在这种背景下，任何地方都不可能置身其外。而有着八、九亿人口的我国农村，却偏居一隅，处于这场变革的真空地带。长此以往，中国农民这个占世界人口七分之一的庞大群体将越来越被全球化的经济边缘化。如果说，中国农村第一步改革因时而动，从土地切入，充分释放了农民的创业潜能，促进大发展；那么，新一轮农村改革应顺势而为，从金融着手，重新构筑起农民创业的舞台，再造新辉煌。虽然土地是农民创业的直接载体，而金融是间接载体，但它却是必须逾越的致命障碍，不过此关，创业就无从谈起。有之“不必然”，无之“必不然”。

### （三）着力培育农村金融的本土力量

当前，中央高瞻远瞩，为培育农村金融制定了明确的政策措施。党的十七届三中全会《决定》和2009年一号文件指出，“创新农村金融体制，放宽农村金融准入政策，加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系”，“规范发展多种形式的新型农村金融机构”，“鼓励发展适合农村特点和需求的各种微型金融服务”，“规范和发展民间借贷”。对商业性金融而言，关键是要引导其调整经营策略，瞄准不同需求群体，发挥其资金、网络和专业等方面的优势，创新金融产品和服务，在农村经济发展中实现自身发展。政策性金融则要主动融入财政支农体系，改变长期以来支农资金使用分散、效率低下的局面，以利息补偿、风险补偿等形式，支持农村金融机构扩大对农民专业合作社、中小企业和龙头企业的信贷规模，发挥财政支农资金使用的乘数效用，变财政“输血”为金融“造血”。除此之外，更为重要的便是要启动增量改革，着力培育农村金融的本土力量，放手发展适合农村需求特点的各类新型金融组织，尤其要下大功夫引导农户发展以乡村“熟人社区”为边界的小规模资金互助合作组织。

农村金融的本土力量包括三个方面：一是本土组织力量，即发展区域性资金互助组、资金合作社、小额信贷担保公司以及村镇银行等互助合作组织；二是本土资本力量，即融通本地资金的需求与供给。如果不让资金拥有者拥有融通资金的权利，那就剥夺了他们所拥有的财产权的一半权利。因为财产权有多种用途，我的钱我可以自己用，也可以借给别人用，如果不让他借给别人用，岂不是剥夺了他的另一半权利。当然，借给别人用不能违法，不能放高利贷，这是另外一个问题；三是本土人才力量，即培育农村金融人才。三股力量聚合构成农村金融的本土力量。与官办金融机构或传统金融组织相比，它具有以下几个特点：其一，自下而上生成。本土力量来自民间，扎根农村，是“草根金融”，他们的目标就是为本土服务。其二，充分利用熟人社会的道德约束力。农民千百年来聚族而居，世代相熟，特别重视血缘、亲缘、宗缘、族缘、人缘等人际关系以及由此衍化出来的非正规制度，“借债还钱、好借好还”等观念深入人心。农民的借贷行为，有现代契约关系的规范，在更大程度上来自传统的非正规制度的约束，它不仅具有“实物抵押品替代”的作用，而且还能产生违反约束将被熟人社会整体抛弃的可持续性威力，绝不可低估。其三，规模小。经营管理简便，易于初涉资本市场的农民进行操作。

实践证明，哪里的农村本土金融发育充分，哪里就有大发展。温州民间金融非常活跃，“地下资本”占了民营企业资金来源的30%—40%左右，近三分之二的中小企业融资来自民间金融。可以断言，没有温州的民间融资就没有温州模式的诞生，就没有温州这么多大大小小老板的出现，就没有今天温州经济的繁荣活跃。印度农村基层各类金融服务组织有16万多家，农户借贷覆盖率达97.1%，因此带来印度农业的三次革命大获成功，一跃由“饥饿之国”成为农产品出口大国。孟加拉人尤努斯创办了举世闻名的“穷人银行”，自1976年开业以来，已为数百万穷人累计提供贷款50亿美元，并针对贫困人群逐步开展了保险、电信、教育基金、房屋建设等各项业务。美国收视率最高的商业电视节目《晚间商业报道》与沃尔顿商学院联合在全球评选“过去25年中最具影响力的25位商界领袖”，尤努斯是唯一入选的亚洲企业家，评选机构说“他打造的孟加拉经验在58个国家和地区得到应用，改变了数亿人的生活”。

相比之下，我国绝大多数农村地区自上世纪90年代农村合作基金会被一风吹的砍掉之后，在发育本土金融方面普遍遭遇“体制性迟钝”，原因有三：一是监管部门不敢干。金融监管部门一直对农村合作金融组织心存戒备，唯恐这一“异类”冲撞现行体制，十分担心它们“扰乱金融秩序”，会带来“天下大乱”，对已经出现的合作金融组织也是查办多、扶持少，限制多、鼓励少。二是官办银行不愿干。以追求利润为经营导向和主要目标的官办银行，自然嫌贫爱富，只愿锦上添花，不愿雪中送炭，缺乏向农业、农民输送贷款的积极性。三是基层干部不想干。经历过农村基金会清理风暴的农村基层干部心有余悸、谈“钱”色变。同时发育金融运作复杂、进程缓慢、润物无声，远不像大包干那样简便易行、立竿见影、一包就灵，调动积极性、培养人才、显现成效都需要一个相对较长的过程。

从大包干的星火燎原，到乡镇企业的异军突起，再到民工潮的波涛汹涌，一次次历史性的创举都已证明农民的创造能量是巨大的。而今，重构农村金融的历史使命已经摆在我们面前。十七届三中全会《决定》和2009年中央一号文件已经为培育农村金融本土力量提供了强有力的政策支撑，为满足农民金融需求、激发民间创业潜能营造了宽广的制度空间。各级政府及其金融监管部门应充分认识到，农村中正在发育的各类草根金融组织是农民像家庭承包经营制一样的又一伟大创举，虽在服务的范围、对象、作用等方面各有侧重，但基本上都是农民按照自愿、平等、互助、民办、民管、民用的原则组建起来的，与一般的民间借贷、地下钱庄有着本质区别。应进一步放宽金融制度对其发展的约束，充分赋予农民创新的合法性，给予农民足够的创新空间，担负起农民创新的成本和风险，真正从引导、鼓励、保护、支持的角度出发，“政策上放开、资金上扶持”，大力培育农村金融的本土力量：一是调整思路。既抓放活外资，也抓放活内资；既重视发展现代化、国际化的高端金融市场，为城市社会、工商社会和大中企业做好服务，同时又放手发展草根化、中国化的低端金融市场，为农村社会、平民社会和二亿农户做好服务，为乡村的草根创业搭建起一个发育的温床。二是做好两个对接，即大金融机构与小金融组织对接，如委托贷款等；财政惠农资金与金融机构支持三农信贷对接，如达到一定标准给予补贴。三是在中西部地区广大农村，政府应拨出专款用于启动资金，在村一级着力培育资金互助合作组织。四是对资金合作社、小额信贷担保公司和村镇银行等，金融部门应放宽准入、降低门槛，加强指导、帮助和支持，促其发展壮大，充分发挥其在解决农村融资问题、推动农村市场主体做大做强等方面的积极作用。五是目前国家出台的“农村资金互助社办法”是金融部门办金融，不是农民办金融，起不到应有作用，应予修改。六是应加快出台《放贷人条例》，让民间借贷阳光化、合法化，克服民间借贷的灰色身份和无法监管的现象，使民间借贷健康发展。七是地方政府应把培育农村金融的本土力量作为基础性、战略性的系统工程摆上重要位置，精心组织，着力扶持，放手发展。尤其是县乡政府务必克服那种“用百米冲刺的速度去跑马拉松”的短平快增长心态。放宽视野，放长眼光，稳扎稳打，发育出成熟的本土金融力量，将是未来一个地区最具竞争力的核心产品。

（作者单位：安徽省人民政府）

本网站为纯公益性学术网站,无任何商业目的.因部分文章来源于网络,如有侵权请来邮或来电告知,本站将立即改正。

Copyright 华中师范大学中国农村问题研究中心 鄂ICP备05015407号

Tel: 027-67865845 Fax: 027-67865189 Mail: newccrs@yahoo.com.cn