

目标观：深化农村金融组织变革的应然选择

——基于机构观和功能观的实践演进视角

杨亦民^{1,2}, 叶明欢²

(1.中国社会科学院工业经济研究所, 北京 100836; 2.湖南农业大学商学院, 长沙 410128)

摘要: 纵向观察新中国农村金融组织变革的轨迹, 基于“机构观”的变革主要按照“结构→功能→行为绩效”思路, 围绕金融机构自上而下从微观上进行强制性变革, 虽然初步形成和完善了农村金融体制, 但后期存在视角、方式与方向上的局限。而基于“功能观”的变革则是在“机构观”基础上以金融功能为中心, 按照“需求→功能→结构”的思路, 以多样化的组织结构增进了对市场多元化需求的适应能力, 却存在底层设计局限和改革成果复制困难等诸多不足。根据机构观和功能观的实践演进和经验教训, 进一步深化农村金融组织改革应基于“经济利益”和“社会责任”的“目标观”, 坚持功能发挥与机构建设并重, 以可持续发展为原则、良好金融生态为保障, 为最终实现普惠金融提供保障。

关键词: 农村金融组织; 组织变革; 机构观; 功能观; 目标观

中图分类号: F832.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2016)01-0001-08

Objective view is the ideal choice for deepening the reform of rural financial organizations:

Based on the perspective of practice evolution of the concept of organization and function

YANG Yimin^{1,2}, YE Minghuan²

(1. Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China;

2. Business School, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: This paper studies the reform of China's rural financial organization from historical perspective. With the logic line of "structure → function → behavioral performance", the reform under the institution view changed mandatory from top to bottom at micro-level and then formed the initial China's rural financial system which existed limitations of perspective, approach and direction. On the basis of institution view, the function view centered in the financial function, and according to the idea of "demand → functions → structure", the reform tried to meet the diversified market demands with its stable financial function and various organizations. However, with the deepening of reform, the flaw in deinstitutionalization, the limitations of fundamental design and difficulty in duplicating the reform achievements appeared gradually. Based on past experience, this paper proposes some suggestions to achieve the ultimate goal of inclusive finance: to guide the reform of rural financial organizations with the dual objectives of economic interests and social responsibility, to pay attention to the organization function and the institution building, and to set the sustainable development as the principle and healthy financial ecology as guarantee.

Keywords: rural financial organizations; organizational reform; institution view; function view; objective view

金融是现代经济的核心, 发展农村金融是活跃

农村经济、破解城乡二元结构、统筹城乡发展必须重视的问题。农村金融的发展程度直接受制于金融组织的经营水平和经营效率, 因此, 深入认识农村金融组织的变革路径, 对于农村金融组织改革具有重要的现实意义。笔者拟基于新中国不同历史时期农村金融组织变革实践效果及其经验教训剖

收稿日期: 2015-12-31

基金项目: 国家社会科学基金(11CJY047); 博士后基金(2014M550941)

作者简介: 杨亦民(1973—), 男, 湖南邵阳人, 教授, 博士生导师, 博士后, 主要研究方向为农村金融与财务。

析,探讨进一步深化农村金融组织变革的新理念及其路径。

一、基于“机构观”的农村金融组织构建

“机构观”原被称为“传统金融改革思想”,以实现金融机构、金融工具、金融产品的扩张和微观组织效率提升为主导思想,其指导下的中国农村金融组织变革是中国农村金融组织体系建立的基础阶段。在“功能观”之前并没有所谓的“机构观”一说,直到1995年,在Merton等人正式提出“功能观”之后,学界才将这之前的金融改革思想归纳为“机构观”^[1]。

新中国之初,农村金融职能由中国人民银行统一执行,重工业超前发展战略的实施,导致城乡二元结构的迅速加剧,农村金融发展处于弱势地位,此时政府致力于通过开办各种金融组织来创建相对完整的农村金融体系架构。

1. 基本思路

“机构观”指导下的变革按照“结构→功能→行为绩效”的思路(图1)。“结构”也就是“机构建设”,即以机构为基础,将变革力量直接作用于金融组织本身,进行金融机构的广覆盖、金融产品与金融工具的全面推广,以及金融机构的内部调整等微观建设;“功能”也就是“功能完善”,通过机构的建设对金融机构自身功能进行完善,是机构建设达到行为绩效的桥梁;“行为绩效”也就是“金融服务提升”,是“机构观”指导下农村金融组织变革的最直观结果。作用于机构本身的改革力量,借助于金融功能的完善,最终提升机构的金融服务质量,达到提高金融效率,促进经济发展的目的。

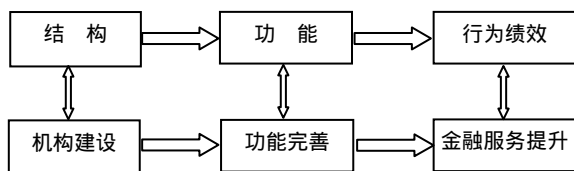


图1 “机构观”指导下的变革思路

2. 内涵和特点

“机构观”指导下的农村金融组织变革是中国农村金融发展的“量变”阶段。最初中国人民银行是农村市场中金融资源的唯一供给者,金融资源的需求远远大于供给,供需不平衡促进了农村金融组

织的分工和专业化。农行、农发行、农信社等农村金融组织相继建立,其分支机构也在农村地区大量铺开。

“机构观”指导下的变革中,市场规模的扩大所带来的分工和专业化并不具有完全的市场性,专业化的分工并非市场自行产生,而是通过国家的力量自上而下强制产生的。虽然其不具有完全的市场性,但不能否认这种情形下产生的专业化分工仍然在很长一段时间内对中国农村经济起到了促进作用。

“机构观”指导下的这一农村金融组织变革具有以下两个特点:一是围绕金融机构从微观上进行变革;二是采取的是自上而下的强制性变革方式。农业银行“四起三落”、农信社实现独立经营、农村合作基金会的解散等一系列的组织变革无不体现着以上两个特点。

3. 发展历程

“机构观”指导下的中国农村金融组织变革经历了70多年的探索和演变,以1979年农行的最终成立为分界点,共经历了农村金融体系的形成与完善两个阶段。

1979年及以前,是中国农村金融体系的形成阶段。这一时期中国农村金融发展较少关注非正规金融,农户民间借贷、银背信用、私人钱庄、合会、民间集资、典当业信用、民间商业信用等非正规金融活动一直处于被默许状态;农村信用合作社(下称“农信社”)从典型试办,一路摸索,到1962年从信用分部中剥离实现独立经营,发展成自主经营、自负盈亏的集体金融组织;中国农业银行(下称“农行”)“四起三落”、与中国人民银行(下称“央行”)“合合分分”,到1979年最终恢复建制,标志着中国农村金融体制基本形成。

1980—2003年,是“机构观”指导下中国农村金融体系的自我完善阶段。农村金融体制基本形成后,农村市场慢慢接受金融知识的洗礼。20世纪80年代,由基层发起的农村合作基金会逐步兴起,在农村金融市场发挥了其作为非正式金融组织的较大作用。但因完全的草根性,不受货币当局约束,利率浮动较大,盈利性强,农村合作基金会出现一系列违法经营问题,最终在1999年被正式取缔,结束了中国农村非正规金融的有组织状态。相比非正规金融,正规金融在这一阶段得到了长足的发展,农

行推行企业化改革,并完成国有商业银行转轨;农信社 1996 年与农行脱离行政隶属关系,于 2003 年开始了股份制和合作制改革;1986 年邮电部投资成立邮政储汇局,由央行监管,只存不贷,通过十年时间,迅速在农村铺设了 2 万余储蓄网点;1994 年中国农业发展银行(下称“农发行”)组建,专行政策性业务,到 1996 年,农发行分支机构延伸至全国各

县(市),至此中国形成了相对完整的农村政策性金融体系,随后农发行进行两次业务调整,大大扩展了其政策性贷款业务范围。农村金融体系完善阶段后期,四大国有银行从农村撤并县及县以下机构 3.1 万个,大量退出农村金融市场,最终导致农村金融资源逐步向农信社和邮政储蓄聚集。

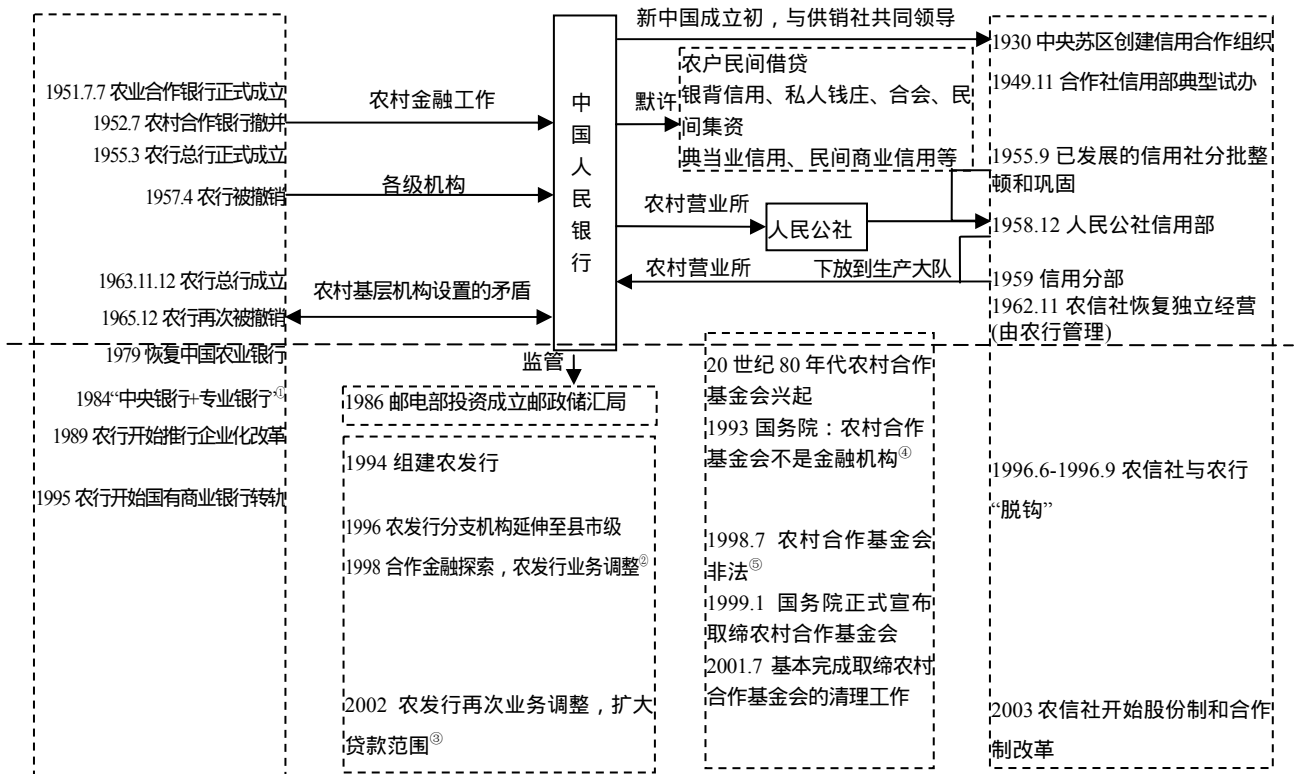


图 2 “机构观”视角下中国农村金融组织变革历程

注：①1984 年，中国银行业开启“中央银行+专业银行”体制，工、中、建、交等银行及保险公司开始在农村大量设立网点，投融资机构、财务公司、基金会等多种形式的金融机构涌现，农村金融市场竟争及金融风险持续加大；②国务院决定将农发行承办的农村扶贫、农业综合开发、粮棉企业附营业务等项贷款业务划转到有关国有商业银行，农发行主要进行粮棉油收购资金封闭管理；③经国务院批准，农发行开办了粮食购销企业与加工企业联营业务试点、粮食合同收购贷款业务和国家储备肉活体储备贷款业务，将种子企业收购种用大豆、新疆生产建设兵团出口棉花所需收购资金列入贷款范围；④国务院《关于金融体制改革的决定》，农村合作基金会不属于金融机构，不得办理存贷款业务，要办成社区内的资金互助组织；⑤国务院 1998 年 7 月颁发《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》：除部分小额信贷、不计息的亲友借贷和社会团体间借款外，其他金融组织或活动均属非法。

4. 成效及局限

“机构观”指导下的中国农村金融组织变革,初步建立和完善了中国农村金融体制。各种金融机构的设立和农村金融政策的实施为当时的中国农村金融市场和农村经济发展起到了切实的推动作用;政策性金融体系的形成对金融体制的健全起到了一定的补充和完善作用。但后期,“机构观”指导下的变革明显后继乏力,中国农村金融组织变革陷入困局。

一是变革指导的局限性。“机构观”始终停留在对农村金融机构的改革,是一种“由内向外”的变革观,这种变革局限于金融结构框架内部。短期内的金融机构建设,包括金融机构、金融产品、金融工具等,确实能够从金融方面对经济增长起到推动作用;但从长远来看,这种变革局限于结构内部,极易造成农村金融机构职能固化,无法及时根据环境变化快速进行自我调整,当外界环境发生变化时,金融组织的运行就会变得无序,更无法促进农

村经济的发展。

二是变革方式的局限性。“机构观”下的变革采用强制性制度变迁，农村金融需求主体在农村金融组织演进的过程中始终都是被动的接受者^[2]。变革中，金融机构的出现并不是完全的市场产物，而是强制性变迁的结果。这种改革方式直观且易于衡量效果，利于政府或金融机构自身进行效率评价，但容易陷入盲目的金融量性追求，而且政府主导的强制性变革往往会因顾及政府及其金融机构的既得利益而忽视农村弱势群体的资金需求，在实行时与农村金融市场实际需求偏差越来越大，所以这种形式的金融机构发展并不能从根本上解决农村金融服务与经济之间的矛盾。

三是变革方向的局限性。70 多年的“机构观”变革历程，政府主要关注的是农村正规金融机构的发展及其内部关系的协调，对于非正规金融组织则加大了管制力度。正规金融在此阶段得到了充分的发展，农行、农信社、农发行、邮政储汇等正规金融机构在发展过程中基本得到完善。政府对待农村非正规金融组织与活动的态度则迥然不同，从一开始的默许到后来因为违法经营状况的出现而加大管制力度直至最终完全取缔。这种厚此薄彼的变革导致了农村金融组织发展的极度不平衡，农村金融需求主体无法从非正规金融组织获得服务，正规金融组织门槛又太高，最终农村资金大量外流，城乡二元结构更加明显，阻碍了农村经济的发展。

二、基于“功能观”的农村金融组织变革

“功能观”最早可以追溯至 Robert C.Merton 1995 年提出的金融体系六大职能：提供支付系统、为大规模企业提供聚集资金的机制、跨时空的经济资源转移、不确定性管理和风险控制、提供价格信息、提供解决信息不对称问题和激励问题的方法^[1]。1999 年 Zvi Bodie 和 Robert C.Merton 在《FINANCE》一书中对“功能观”进行了较为详细的阐述，提出了金融体系的运行和变革的概念框架，并对金融体系六大核心功能重新进行整理。整理后的金融体系六大核心功能为：跨时空的经济资源转移、管理风险、清算和支付结算功能、提供聚集资源的机制和分割企业股份的服务、为经济部门分散的决策者提供价格信息、解决激励问题^[3]。同期，诸多学者也在

此领域进行研究。Levine 认为金融体系具有配置资源、动员储蓄、实施企业监控、促进风险管理、便利商品、劳务和合约六大功能^[4]。白钦先在 1998 年提出，金融体系具有资源配置功能、资金媒介功能、资产避险功能、产业结构调整功能、引导消费功能^[5]，2006 年又将其重新界定为基础功能、核心功能、扩展功能、衍生功能^[6]。Allen 和 Gale 将金融体系功能概括为风险分散、信息提供和企业监控。林毅夫则总结出资金动员、资金配置、分散风险三大金融体系功能^[7]。虽然国内外众多学者对金融功能的论述大相径庭，但只是研究的视角和层次不同，从本质上来说，这些论述是基本一致的。

鉴于“机构观”指导下的农村金融组织变革后期存在的诸多局限，无法协调农村金融与经济的良性发展，“功能观”指导下的农村金融组织变革思想应运而生。

1. 基本思路

“功能观”指导下的农村金融组织变革按照“需求→功能→结构”的思路，是一种由外向内的变革方式。如图 3 所示，“功能观”立足的基础是金融功能相对金融机构的稳定性，先提出“金融体系需要提供哪些金融功能”，然后根据农村金融的外部环境，也就是实际的市场金融功能需求，在此基础上对金融机构进行创新，探求所需金融功能的最好表现形式。与“机构观”不同，“功能观”应外界之变，不拘泥于固定的金融组织形式，在金融功能的稳定输出下，以结构的多样性来应对农村市场的多元化需求。

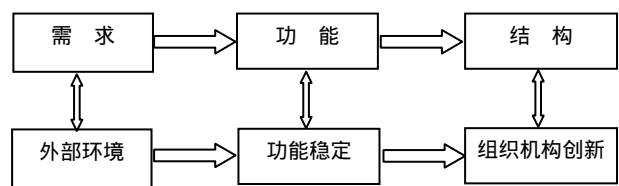


图 3 “功能观”指导下的变革思路

2. 内涵

“功能观”又称“功能范式”，其指导下的中国农村金融组织变革是中国农村金融组织发展和壮大的“质变”阶段，冲破了机构的桎梏，以金融功能为指导，通过金融机构组织形式、责任分工的突破整体提升金融支农效率。“功能观”存在两个方面的核心内容：一是金融功能相对金融机构更为

稳定。金融功能是金融机构的核心与基础，金融机构是金融功能的外在表现形式，金融机构的变化和金融工具的创新应围绕金融功能进行。二是金融功能的实现，需要依靠金融机构的不断创新和相互竞争，提高金融体系效率。

“功能观”对金融发展的解释跳出了传统的机构和市场的范围，认为金融发展的本质是外部需求下金融功能的发挥。金融发展促进经济发展的机制是金融机构与金融市场通过静态竞争与动态促进实现金融功能的不同组合与变化，从而提升金融体系的整体效率，满足经济发展的需要；不同国家和地区的金融体系差异主要源于其经济环境的外在需求不同，金融的核心功能仍然是一致和稳定的；金融体系没有先进和落后之分，关键在于是否提供了满足社会经济发展所需要的金融功能；金融机构的设立及其职能划分不能完全依靠政府部门的行政手段，应在遵循金融功能的基础上随外在市场需求的变化不断调整，金融工具和金融政策也应当遵循这一原则，否则将阻碍经济发展。

3. 发展历程

要想探讨“功能观”下农村金融组织的变革发展，首先应了解并非金融机构发展之后才出现金融功能，机构与功能是共生的关系，机构的产生伴随着部分功能的出现，功能的发挥又必须依赖于机构的发展。

学界已有的金融“功能观”是对整个金融体系功能的归纳，对分析中国农村金融市场并不太适用。“功能观”指导下的中国农村金融组织变革更多关注金融功能的发展而非机构的变革。笔者在总结前人的成果和分析农村金融组织发展的基础上，认为中国农村金融功能的演进过程如下：



图 4 中国农村金融功能演进

中国农村金融功能发展过程中各个功能之间并不存在明显的分界线，后一功能是在前一功能发展到一定历史时期在一定诱因的作用下才出现，前后功能存在交织重叠的部分，也存在横向与纵向的延伸。

基础功能，包括保管、清算、兑换和支付结算等功能，是整个农村金融功能演进的基石，是后续功能发展的基础。这一功能伴随着机构的建立而产

生，各大金融机构相继在农村铺设网点，给农村金融需求者提供了极大的便利，保管(存储)功能发挥得淋漓尽致。清算、兑换、支付结算等其他基础功能也逐渐被人们所使用。

核心功能，即 Merton 等人所概括的跨时空的经济资源转移、提供价格信息、提供聚集资源的机制和分割企业股份的服务，也就是白钦先所说的资源配置功能。这一功能是基础功能的延伸，作用面更广，效用也更大。以农补工阶段，大量的资金从农村涌入城市，支援城市建设，即农村金融机构在基础功能上发挥其核心功能，进行了资源的转移。现在中国开始呼吁“以工补农”，农村金融组织逐渐控制资源转移力度，尽量做到“取之于农、用之于农”。正是在这种形势下催生出了农村新型金融组织，如村镇银行、小额贷款公司、资金互助社等，在不同程度上满足了农村经济建设的需要，实现了农村金融资源转移的有效控制。

风险管理功能是农村金融发展中最为重要的环节，在于解决农村金融市场信息不对称、道德风险、交易费用过高等历史遗留问题。Merton 等人所说的管理风险和解决激励问题都是这一功能的内容。从这一功能催生出的金融机构、金融产品、金融工具非常之多，如：保险公司、担保公司、农产品期货市场、订单农业、政策性农业保险、各种形式的抵押贷款、农业信托产品等，都在农村金融发展过程中发挥着巨大的作用。

宏观调节功能虽然并非中国农村金融体系的直接功能(笔者在图 4 中采用虚线箭头标识)，但这种宏观调节对于中国农村经济发展的作用无疑是巨大的。事实上，宏观调节功能贯穿了整个农村金融功能发展的过程(图 5)。国家宏观调控的政策及相关措施作用于农村金融体系，农村金融体系通过一定的金融手段实现农村市场特定的金融战略，达到经济调节的目的，最终实现农村金融的宏观调节功能。中国农村政策性金融的运行体现了完整的宏观调节功能作用，以农发行为代表的政策性金融机构，专行粮、棉、油、储备肉等收购和储备贷款业务，发展过程中不断受国务院领导进行业务调整，并根据国家政策调整面向农村各项基础设施建设的扶持力度，这些都直接作用于农村市场，并最终引导农村种养殖业发展方向、影响农村基础设施完善水平。

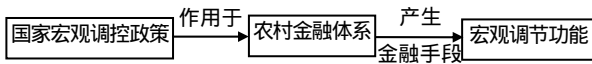


图 5 农村金融宏观调节功能的产生

4. 成效及局限

“功能观”弥补了“机构观”的不足，打破了农村金融组织的结构僵局，充分顺应市场环境，适应了农村金融多元化需求，促成了中国农村金融组织的良好变革。“机构观”是“功能观”的基础，“功能观”有效实施是依托于“机构观”所创造的变革成果与经验积累。尽管如此，“功能观”却并非中国农村金融组织变革的完美指引，从现阶段农村金融组织尤其是新型金融组织的发展来看，“功能观”仍然存在一定的局限性。

一是功能化的局限性。“功能观”指导下的中国农村金融组织变革以金融功能为切入点，认可金融功能的相对稳定性，这是中国金融改革理论上的重大突破。在这种巨大理论思潮的冲击下，底层实践者往往忽略了“机构”的重要性，为追求金融创新而一味重视功能改革，金融功能过快过新发展，“去机构”现象严重，忽视了不同经济发展水平和阶段对不同金融功能的需要，导致金融结构无法与金融功能并驾齐驱，大大增加了金融市场中的交易成本和金融风险，最终导致农村金融改革与实践严重脱节，阻碍农村经济长足发展。

二是底层设计的局限性。以“功能观”为指导的农村金融组织变革多采用由下而上的诱致性变迁方式，往往表现为小范围内的农村地区探索成功后其他地区再进行复制。这种变革方式能够很好地契合农村经济、金融发展的实际；但也存在弊端，底层设计下的功能观变革，大多都存在通用性不强的问题，其他地区照搬其改革模式，在设计时法律层面、制度层面的约束不够，会给一些不法分子以可乘之机。如在中国农村新型金融组织创建过程中，资金互助社就因为非法集资问题给农户造成了很大的损失，最终到 2011 年银监会不得不发文暂缓审批农村资金互助社。所以，这种底层设计具有明显的实践层面的缺陷。

三是地域推广的局限性。中国具有明显的城乡“二元结构”，再加上农村地域广阔、人口多、发展水平不一，给农村金融改革带来了很大的困难。以“功能观”为指导的农村金融机构和金融产品(如

农村新型金融组织和农业信托产品)的创新多发生在相对较为发达的县级市、东南沿海农村地区；而发展较为落后的农村地区信息传达相对缓慢、市场相对闭塞，接受这些创新的难度较大，以相对发达农村为实验的农村金融组织革新经验对于相对落后的农村并不那么适用，或者说其复制成本远远超过落后农村地区的承载力。

三、基于“目标观”的农村金融组织创新

基于上述分析可知，“机构观”和“功能观”两种思路都存在明显的局限性。要弥补“功能观”指导下的中国农村金融组织改革后期存在的实践上的不足，避免“功能观”改革中忽略“机构”现象，笔者认为进一步深化中国农村金融组织改革应基于“经济利益”和“社会责任”双重目标，也就是以“目标观”作为农村金融组织改革核心理念和根本指导思想，坚持功能发展与机构建设并重，为最终实现普惠金融提高保障。现将以“目标观”为指导的农村金融组织创新的基本思路与主要构想分述如下：

1. 基本思路

“目标观”是基于“功能观”和“机构观”变革理论及其实践成果的新思路，“功能观”、“机构观”、“目标观”是一种合理继承基础的“扬弃”，从新中国农村金融组织变革的历史进程看又是一个统一的整体。如图 6 所示，机构观及其变革是功能观及其实践的基础，而功能观的实践又是目标观及其实践的基础。目标观没有全盘摒弃机构观和功能观的实践成果，更没有否认机构观和功能观指导下的改革成果和历史地位。目标观包含了机构观和功能观的合理内核，只不过相对机构观和功能观具有更大的适用范围。

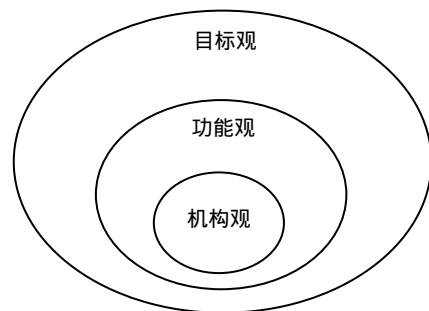


图 6 目标观、功能观、机构观的关系

功能观以相对更为稳定的功能为改革切入点取代频繁的机构变革,弥补了机构观的不足。目标观则是为弥补功能观在实践层面上的劣势而提出。笔者认为现阶段及往后一个比较长的时期内中国农村金融组织改革应兼顾“经济利益”和“社会责任”双重目标。“经济利益”是指组织自身的盈利性、经营的可持续性以及组织成员的普惠性;“社会责任”指肩负起满足农村“草根层”金融需求,包括对农村金融市场中多元化需求的满足,对信息不对称的平滑,发展和完善农村金融机构、金融产品和衍生工具,提供适当而全面的金融服务等。

目标观的变革原则——可持续发展。金融组织是农村金融改革的基础,要想农村金融具有持续活力,农村金融组织长久地在农村市场中发挥作用,首先要解决的就是农村金融组织的生存问题,因此农村金融组织应在改革中保持可持续发展。可持续发展原本强调的是经济发展与环境保护的协调关系,这与农村金融组织改革目标观要求的经济利益与社会责任双重目标存在内在的一致性。农村金融组织改革中应遵循可持续原则,统筹经济利益和社会责任,在保证适当盈利的同时兼顾应该承担的金融责任,既不能一味追求盈利而选择性开展信贷业务,忽视缺乏经济实力者的金融诉求,也不能毫无门槛地派发金融权利、放弃追求自身经济利益。

目标观的变革保障——良好的金融生态。农村金融组织除保证自我生存外,还需要良好的生存与发展环境,即金融生态。金融生态是农村金融组织建设和金融发展的外部环境,金融生态的状况直接决定了农村金融的发展难易程度。建设良好的金融生态需做好以下几点:一是健全金融法律体系,法治环境是金融生态环境最主要的构成部分,也是农村金融良好发展的最高保障,农村金融“新政”以来,农村金融市场逐步开放,需要更为严谨全面的法律体系保障农村金融改革的顺利实施;二是加强制度建设,积极促进以地方政府为领导的、相关金融部门为辅、金融机构配合的金融支农相关制度建设,这是保持农村金融改革良性发展的有力保证;三是积极推进农村征信体系建设,农村征信体系建设是优化农村金融信用环境的重要一环,良好的信用环境更利于降低交易成本、对信息不对称的平滑,提高金融市场的运行效率。

目标观的终极目的——普惠金融。机构观指导下的中国农村金融改革完成了初步建立农村金融体系的历史使命;功能观指导下的变革则使得中国农村金融呈现多元化发展格局,金融产品和金融机构的创新与竞争都有不同程度的加强,农村弱势群体的金融权利越来越得到重视;笔者提出目标观的改革观点,希望接替功能观的改革,将功能观思想落实到实践层面,最终实现普惠金融。普惠金融(Inclusive Financial System)远远超出了小额贷款的立意,并非只为具有一定经济实力的主体服务,也非盲目的对任何主体提供同样的小额信贷,而是为所有客户提供全方位契合的金融服务。普惠金融强调以下两点:一是全面性,即普惠金融的服务对象覆盖的全面性,“穷人”不再被排斥,与“富人”共同享有平等金融权利;二是合理性,普惠金融不是盲目追求金融产品和金融机构数量与种类的繁多,而是金融机构以合理的成本提供服务,不同金融需求主体获得合适的金融服务。

2. 主要构想

以目标观为指导的农村金融组织改革理念继承了机构观与功能观的合理内核,其变革思想体系(图7)共分为三个层次,从上往下依次为目标层、功能层和机构层。

第一层——目标层。目标层位于目标观体系的顶层,对整个农村金融组织改革起到统筹领导的作用。该层提出农村金融组织改革需要同时兼顾的“经济利益”和“社会责任”双重目标,即农村金融组织在追求自身利润和可持续发展的同时,兼顾惠农支农的重任,发挥“信贷杠杆”作用,灵活调配农村金融资源,促进“三农”发展,只有同时协调了这两个方面的目标,彼此兼顾,才能够保证中国农村金融组织健康有序发展。该层凌驾于功能观和机构观的改革之上,对下面两层给出了目标导向,并直接决定了功能层面的发展方向。

第二层——功能层。功能层是从目标到机构的传递,在改革过程中起承上启下的作用。该层依然重视金融功能相对金融机构的稳定性,用相对稳定的金融功能承接经济利益和社会责任的双重目标,其与目标层的衔接将更为稳固契合,更利于目标的向下执行。为适应市场需求和市场环境变化,金融功能并非毫无变化,而是处于不断发展变化之中,在不违背双重目标的情况下,通过增量创新,功能

的选择、延伸、演进和发挥，最终引导中国农村金融组织机构的变革。

第三层——机构层。机构层位于整个目标观改革体系的最底部，是整个农村金融改革中目标与功能的承载层。金融机构直接接触农村金融需求主体，对农村金融需求主体的特性、需求都最为了解，因此，要想实现双重目标，充分发挥金融功能，必

须依赖于金融机构职能的发挥。而金融目标与功能的实现程度又受制于金融机构的经营水平、经营效率和机构间的关系，所以目标观下的农村金融组织变革依旧不能抛弃存量调整，仍需致力于金融机构相互间的结构调整，金融机构本身的组织创新，金融产品的创新，金融机构内部管理的创新，以及金融工具的大力推广。

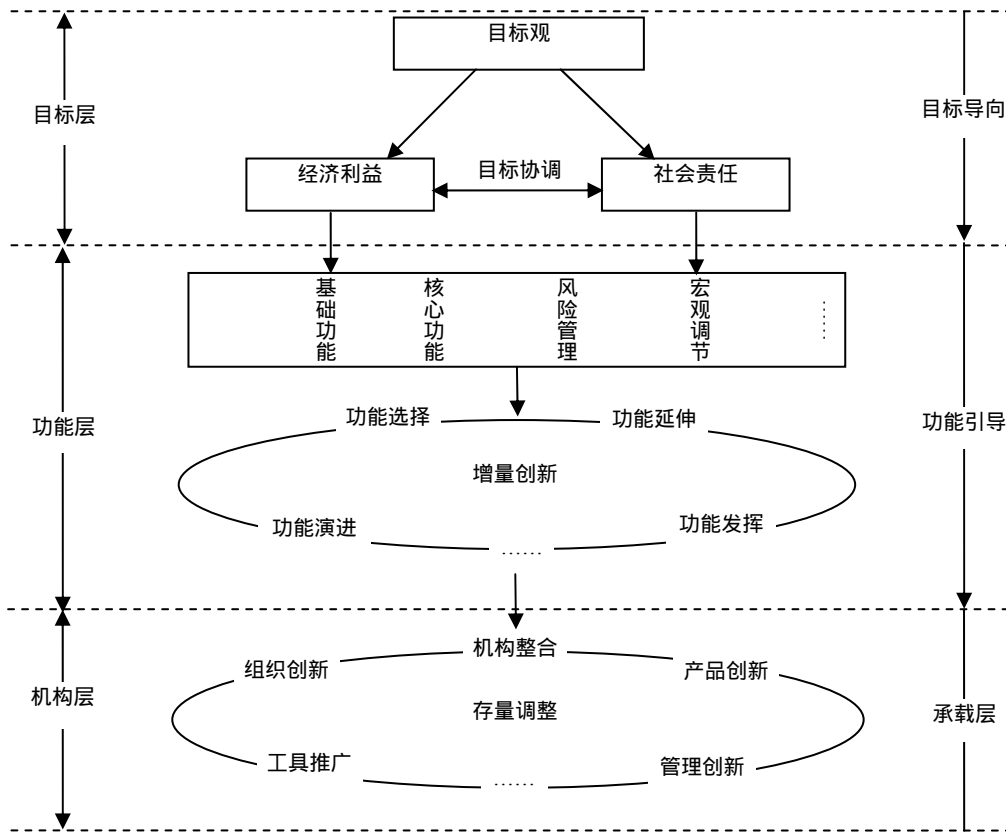


图7 基于目标观的中国农村金融组织变革构想

综上所述，“机构观”以其“结构→功能→行为绩效”的变革思路，围绕金融机构进行强制性改变，完成了一定历史时期的历史使命，同时也因其后期特有的视角、方式、方向上的局限性而难以为继。功能观随之以“需求→功能→结构”的变革思路，着眼于金融功能指导变革，适应了多元化的市场需求，但去机构化、底层设计局限和改革成果复制困难的局限性逐步显现。在中国经济进入新常态的背景下，进一步提高中国农村金融的效率，应统筹协调“经济利益”和“社会责任”双重目标，以“目标观”指导其组织变革。

参考文献:

[1] Robert C Merton . A functional perspective of financial intermediation[J] .Financial Management ,1995 ,24(2) :

23-41 .

[2] 王秋儿 . 基于功能指导的农村金融组织创新研究 [D] . 宁波 : 宁波大学 , 2011 .

[3] Zvi Bodie , Robert C , Merton .Finance[M] .Prentice Hall , 1999 .

[4] Ross Levine . Financial development and economic growth : Views and agenda[J] .Economic Literature ,Jun 1997,35(2):668-726 .

[5] 白钦先 . 金融可持续发展理论研究导论[M] .北京 : 中国金融出版社 , 2001 .

[6] 白钦先 , 谭庆华 . 论金融功能演进与金融发展[J] .金融研究 , 2006(7) : 41-52 .

[7] 林毅夫 . 金融改革和农村经济发展[R] . 北京大学中国经济研究中心工作论文 , NO . C2003026 .

责任编辑: 李东辉