

对我国金融体制改革的回顾与展望

曹远征

(中银国际控股有限公司, 北京 100000)

[摘要]我国金融体制改革是与经济体制改革所作出的一种战略配合。在金融体制改革中同样需要走渐进式道路, 体现出不同的改革顺序和搭配方式。当经济体制改革的重心在工业部门微观层次时, 金融体制改革则在宏观层面予以配合; 当经济体制改革的重心在宏观层次时, 金融体制改革则从微观层次予以配合。这种配合正是金融体制改革两大基本任务的体现, 即首先建立独立于财政的金融体系然后对中国金融机构进行企业化改造。本文对我国金融体制改革的未来进行展望, 就金融体系以直接还是间接融资为主、利率市场化、人民币国际化、金融分业还是混业经营以及农村金融五个方面问题作了探讨。

[关键词]经济体制改革 金融体制改革 历史必然性 展望

[中图分类号]F832 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-6623 (2008) 01-0009-06

[作者简介]曹远征 (1954 —), 河南人, 中银国际控股有限公司首席经济学家, 研究员。研究方向: 经济学。

中国的改革历经 30 年并取得举世瞩目的成就, 也走出了一条与前苏联东欧国家完全不同的改革道路。金融业是国民经济发展的基础设施, 其重要地位决定了金融体制改革在整个中国经济体制改革过程中的特殊性。然而, 对中国金融体制改革的理论研究必须放在实际国情和渐进式经济体制改革的背景下来进行。基于此, 本文在探讨中国金融体制改革特殊性的基础上, 对 30 年来的金融体制改革历程作系统回顾, 并对今后的改革进行展望。

一、我国金融体制改革的特殊性与发展历程

金融部门在国民经济发展中具有特殊地位, 因而在经济体制改革中就有着不同于其他部门的特点。我们需要认识这些特殊性来正确理解金融体制改革路径选择及其进程安排、确立金融体制改革目标体系等问题。

(一) 我国金融体制改革的特殊性

我国经济体制改革的特点决定了金融体制改革需要完成两个基本任务, 即宏观层面上建立独立于财政体系

的金融体系，微观层面上对金融机构进行企业化改造。然而，金融体制改革还有其特殊性，首先表现在以银行为代表的金融机构除了是经营货币的企业外，还是国家货币政策的执行机构。在经济过热时期，国家会采取紧缩的货币政策，然而，作为追求利润最大化的商业银行难以遏制贷款的冲动，会尽可能通过各种方式更多地放款，此时在国家政策制定的目标效用函数和企业化的金融机构目标函数不一致情况下就会出现利益冲突，这种冲突会影响到货币政策的实施效果和带来宏观经济的不稳定。其次表现在计划经济时代以财政为主导的情况下，银行的功能是核算、结算等，企业融资的需要催生非银行金融机构的发展，在转轨时期这恰恰与资本市场的发展联系在一起。

（二）我国金融体制改革路径的选择

作为在国民经济中具有特殊地位的金融业，在改革进程中必须考虑具体的国情。1978年以来我国实行的是双重转轨下的渐进式改革，一是从农业经济向工业经济的转轨，二是从传统的计划经济体制向市场经济体制的转轨。这两个转轨联系在一起，使我国经济体制改革过程既有别于传统的高度集中的计划经济国家，也有别于周围的一些发展中国家。

在这样的背景下，建立健全独立于财政的金融体系和金融机构的企业化改造，实际上就是金融体制改革的两个步骤，如果这两步并为一步走，就是激进式改革；分成两步走，就是渐进式改革。

在激进式改革方式下，改革现有的宪政规则是第一位的，而如果要满足宪政改革，只能实现银行的快速私有化，建立新的产权结构，此时就没有金融体制改革战略配合的问题。另外，激进式改革方式下金融体制改革的两个基本任务被认为是快速私有化和价格自由化的题中应有之义，无需做特别安排，此时经济稳定和经济增长无需承担责任。而渐进式改革，追求的是成本最小化，在初始阶段改革的中心就是产权制度改革。

金融体制改革路径究竟是选择激进式还是渐进式，必须考虑到我们特殊的国情和经济发展历史。新中国成立后，国家为了集中稀缺资金进行经济建设，必然把金融机构作为一个核算结算的工具，如同企业一样成为财政的附庸。工业化的发展需要大批资金，因此对内而言，国家需要有便宜的资本来支持，从而国家控制利率，通过人为压低利率为工业化发展提供廉价资金；对外则实行奖出限入，通过赚取外汇支持工业化发展需要的资金，对外汇进行限制，如采取汇率管制，高估本国货币等措施。这种历史条件下的主要表现是对金融体系的控制。

经济的落后性决定了中国不可能采取苏联的激进式改革。从渐进式改革来看，至少有一种搭配方式，就是首先建立独立于财政的金融体系再对金融机构进行企业化改造。这种先后顺序体现在特有的国家干预的工业化过程之中。在渐进式经济体制改革中，国家将金融视为支持其工业化目标实现的一个重要工具，这种情况下政府有控制金融的需要。当市场经济体制得以初步建立，工业化进程得到快速发展，过去对金融体制的约束条件发生变化，金融体制改革就开始推进。所以，金融体制改革滞后于经济体制改革。也正是这样，我国的经济体制改革顺序就成为先改非主流的东西，如公司制改革等，作为融资渠道之一的资本市场就有了先发展起来的必要，等非主流领域改革完成之后金融体制才开始改革。

由此看出，我国金融体制改革的渐进式路径是在特殊国情下的一种必然选择。

（三）金融体制改革战略配合与基本框架

旨在促进经济增长的渐进式改革进程中，宏观经济稳定是必须兼顾的目标。在这种情况下，金融体制改革不仅有自身的目标，而且必须从属于整体的改革战略，为宏观经济的稳定做出贡献。作为经济增长的制度保障，国有企业的改革成为政策初期的中心工作，金融体制改革必须也只能从属于这一目标。在这样一个改革战略指导下，金融体制改革的两项基本任务被相对分离出来，形成了在改革战略指导下有机配合的独特金融体制改革模式。这一独特金融体制改革模式可以这样描述：当改革的重心在工业部门微观层次时，金融体制改革则在宏观层次予以配合。当改革的重心在宏观层次时，金融体制改革则从金融机构的微观层次予以配合。这种宏观层次和微观层次的配合正是金融体制改革的两大基本任务体现。在上述两大基本任务下，我国金融体制改革的框架就由三个层面的目标体系构成：

第一，在政府层面，表现为中国人民银行目标。这个层面主要由中国人民银行充当中央银行的职能，其目标是保卫人民币的币值稳定，使用包括货币供应量、利率、汇率等在内的货币政策工具，促进经济健康持续发展。第二，在监管层面，表现为金融监管机构目标。这个层面主要由银监会、证监会、保监会行使分业监管的职能，其目标是按照金融机构的类型进行功能监管，运用包括金融许可证、高级管理人员任职资格及其他专业监管措施等工具保证金融机构的合理合法运营。第三，在金融机构层面，表现为金融企业的目标。这个层面由银行、证券公司、保险公司、财务公司、信托公司、基金公司等金融机构组成，其目标是成为股东利益最大化

的盈利机构，使用的工具就是以风险控制为中心的商业化运营体系。前两个层面是实现金融体制改革第一个基本任务的必要措施，而第三个层面是在宏观金融体系逐渐完善情况下第二个基本任务的推进。

如果实现了这三个层次的目标，中国金融体系就真正与国际接轨，进入了国际金融体系的循环，同时进入了真正意义上的市场经济轨道。

（四）对我国金融体制改革历程的回顾

从时间流程上看，在由三个层面组成的框架下进行的金融体制改革这一战略配合大致分为两个阶段：第一阶段是从1978到2003年，经济体制改革的重心是建立工业部门的现代企业制度，与之相适应，金融部门的改革旨在建立独立于财政的市场取向的金融体系，目的在于创造与企业改革相适应的外部环境。在从1978到2003年这个时间段里，以上世纪90年代为分界线，之前的金融体系中，监管系统是中国人民银行；银行系统包括国家专业银行（负责工商业融资的工商银行，负责农业融资的农业银行，负责外汇业务的中国银行和负责管理固定资产投资的中国建设银行）、股份制银行（如交通银行、招商银行、光大银行、中信银行等）、区域性银行（如深圳发展银行、广东发展银行等）和信用合作社（城市、农村）；非银行金融中介主要有保险公司（如人保）、信托投资（如中信、光大）、租赁公司（如东方租赁公司）以及各大企业集团财务公司；可以说，90年代前我国金融体系的最大特点就是有机构无市场，金融市场在当时不存在更没有发展起来。

随着金融体制改革第一个基本任务的完成，90年代后我国的金融体系发生了较大的变化。在明确分业经营分业监管原则后，监管系统从原来只有中国人民银行发展到包括中国证监会、银监会和保监会以及自律性组织（协会）的完善监管体系；银行系统中，除了四大国有商业银行外，成立了政策性银行，发展了股份制银行，区域性城市商业银行纷纷建立，外资银行在2001年中国入世后也加快步伐进入，还包括农村信用社、其他存款贷款类金融机构，总之，90年代后的银行系统呈现出多层次的金融市场活动主体。非银行金融中介也得到空前发展，除了之前就已经存在的保险公司、信托投资、租赁公司等，还出现了更多的新型非银行金融中介，如金融资产管理公司、证券公司、汽车金融、基金管理公司、产业基金、社保基金等等。同时，随着股票市场、债券市场、资金市场、外汇市场、金融衍生品市场（期货）等市场的建立，我国金融体系改变了之前有机构无市场的窘境。

尽管金融体制改革初见成效，顺利完成了第一项基本任务，建立了独立于财政的金融体系，但作为市场微观主体的金融机构在当时仍然面临一系列问题，以银行业为例，主要表现在：（1）不良贷款过高。如2003年底，四大国有商业银行的不良贷款率达20.4%，股份制商业银行平均不良贷款率为7.7%，城市商业银行为15.0%；（2）资本金不足。如2003年底，中国工商银行的资本充足率为5.52%，而中国农业银行的资本充足率估计仅为4%；（3）经营效率低下。中国银行业的成本/收入比率远远高于国际平均水平，员工和分支机构的创利能力差；（4）风险审核系统和风险管理系统技术落后。中国风险管理监管力度及技术相对落后，制约了银行开拓高回报的业务渠道；（5）信息科技落后。主要表现在数据处理中心互不兼容，不同银行间不能有效处理及共享信息资源。

面对加入WTO后外资金融机构竞争的威胁，为了建立更完善的中国金融体系，建立有效的金融市场微观主体并与经济体制改革中的宏观层次相配合，我国开始对金融机构进行企业化改造，力图使之成为真正的市场主体。由此，金融体制改革进入第二阶段。

第二阶段金融体制改革从2003年开始，进入金融结构市场化取向的企业化改造，目的在于除金融机构自身经营需要外，更要提高资源配置的效率。这一阶段金融体制改革主要内容是完成上述第二项基本任务，即金融机构的企业化改造，形成金融机构商业取向的企业自负盈亏、自担风险机制。银行企业化改革作为金融体制改革的重要组成部分，有利于宏观经济稳定化。

于2004年开始的金融机构企业化改造这个总目标被分解为三个目标，首先，实现财政与银行的关系以出资额为限的有限责任机制（公司制）。实现这一目标的主要措施是剥离国有商业银行坏账，国家向银行注资以及建立符合商业银行经营要求的资产负债表。其次，完善银行的内在运行机制，建立良好的公司治理结构。具体的措施是引进国外战略投资者，进行股份制改造，建立董事会并由董事会聘任管理层。最后，强化外部监管，建立独立于政府的第三方专业监管。具体措施是成立银行业监督管理委员会，强化以资产负债比为主要内容的专业监管。这三个目标的实现标志着金融机构企业化改造的成功和金融体制改革第二项基本任务的完成。中国银行和中国建设银行的股份制改造是这一任务完成过程中具有里程碑式的事件。

我国金融体制渐进式改革，既保证了整个经济转轨时期的经济平稳发展，也实现了自身的改革目标。在这个改革过程中没有像其他转轨国家出现大起大落的

震荡，这是中国经济改革以及与之相配合的金融体制改革的成功之处。

二、对我国金融体制改革的展望

面对国际金融体系的不断变化和新形势，展望未来中国金融体制改革，有五个问题将成为关注的焦点。

（一）关于金融体系融资方式问题

我国金融体制改革是以直接融资为主还是间接融资为主，这是金融体系特征问题，它反映了未来金融体制改革的目标。当前金融体制改革中存在市场结构问题。以资本市场发展为例，2006年我国资本市场发展较好，融资规模和增长速度也上了一个台阶，通过股票市场的融资是5600亿元，发行企业债券1015亿元，直接融资为6600亿元。而当年银行新增贷款3.6万亿元，直接融资和间接融资的比例是18：82，也就是在企业的资金来源里，直接融资占18%，来自银行的间接融资占82%。这个比例说明中国企业的直接融资比重过低，低于发达国家70%左右的水平。即使以间接融资模式为主的德国，银行贷款也只有60%多；英国资本市场比较发达，间接融资的比重更是不到30%。

形成目前这种以间接融资为主的主要原因在于我国人均收入低，资本短缺。同时企业借入资本经营对银行来说技术门槛较低，间接融资成本也低，风险控制简单。这在我国经济发展的初级阶段是符合国情的，随着国民收入的提高和经济的快速发展，居民的纯消费行为就会转化为消费加投资，他们需要为多余的钱寻找投资渠道，在这种情况下，直接融资的发展就有了客观的条件和必要。

现在我国以间接融资为主，但未来哪种融资结构更适用，值得进一步研究，目前在这个问题上还没有完全达成共识。从实际情况看，中国的公司法更多反映的是德国的法律体系，主要是有限责任体系，中国的证券法则带有更多的美国色彩。经济体制改革要建成公司制的现代企业，如果公司制是股份制的话，我们企业的结构就要发生变化，不再是有限责任，更多的是变成股份有限，那么，金融结构也要转变成和直接融资为主相对应的结构。

与这个问题相关的是，假如我们选定了融资结构，这个结构能否实现？实现的代价又是什么呢？以日本和英国为例，在1990年代初，英国为了发展伦敦的资本市场，把金融业全部开放，结果是英国传统金融机构全部走下坡路，大部分被国外金融机构收购；日本银行业开放之后，也大量出现坏账问题。所以问题是哪个融资

结构对我们更合适，怎样使现有的结构更有效和更完善。

另一方面，企业以何种方式融资，反映在金融结构上一定是有着差别的。如果以间接融资为主，在股本金的处理上主要是靠私募，收购兼并然后使其壮大，在债务融资的处理上则由银行提供债务来源。如果以直接融资为主，基本是依靠公募、上市，债务融资依靠发债。但是现在的问题是，银行是债务的主要来源，但银行只提供短期债务，不提供长期的贷款。在股本金方面，私募系统不发达，它需要公募并出现了公募市场。在这四块中间是这样一种相对的关系：发达的股市和发达的贷款，而私募和债券融资却没有出现，这就造成一个很大的错位，由于银行只提供短期贷款，一到长期就变成坏账，宏观调控中就会出现这样一个现象，企业贷款紧缩，只能紧缩短期融资，长期贷款紧缩不下来，没有一个化解的余地。在股本这一块，也是同样的情况，要么上市，因为私募在中国不是很发达，上市后对于监管的要求非常严格，于是造成我国和直接融资相匹配的债务市场发展不是很快，和间接融资相匹配的私募市场发展也不是很快，这是经济发展的一种扭曲。

（二）关于利率市场化问题

把经济体系中任何一个因素单独提出来都与利率有一定关系（凯恩斯，1936），利率历来是经济学家探索和研究的重点，又是各国政府力图控制和掌握的政策工具。间接融资还是直接融资结构的选择是金融体系建立的目标，是长期的基本的问题，而利率市场化则是短期要考虑的东西。

从凯恩斯革命开始到上世纪70年代初的30多年里，凯恩斯的政府干预政策主张对当时资本主义世界经济发展起到了一定的推动作用，然而，70年代后，发达国家在高速发展中积累的矛盾显露出来，尤其是滞胀的出现使得自由主义学派开始崭露头角，其中有影响力的包括弗里德曼的货币主义学派、卢卡斯的理性预期学派、哈耶克的新经济自由主义和爱德华·肖的金融深化理论等。这些学派认为市场经济的核心就是通过价格机制的作用优化资源配置，而利率是资本的价格，金融资源的合理配置客观上就要求利率市场化。

我国金融业正经历着利率市场化的微观消化过程，许多矛盾和扭曲在影响着金融体制改革的质量和下一步的抉择。金融体制的既有框架容纳了现行的利率体系、利率政策和利率水平决定机制，也决定了我国利率市场化改革的路径以及所能达到的最终效果，而利率制度的效率则最终决定我国金融体系的效率。作为金融体制改革的一个重要组成部分，利率市场化改革同样采取了与

之相适应的渐进式改革，这既是国际的经验也与我国正处于转轨时期的现实有关。我国利率市场化的过程实际上就是创造利率市场化条件的过程。

在特定的经济体制背景和金融环境中，我国的利率市场化改革大致分为三个阶段，1978～1993年是调整利率水平和结构阶段，这一阶段基本改变了负利率和零利差现象，偏低的利率水平得到纠正，利率期限档次和种类得到合理设定，银行部门的利益得到重视；1993～1996年是利率生成机制改革阶段，这一阶段的利率改革是不断扩大利率浮动范围，放松对利率的管制，促进利率水平在调整市场行为中发挥作用，以建立一个有效宏观调控的利率管理体制。1996年至今是利率市场化快速推进阶段，目的在于建立一种由中央银行引导市场利率的新型体制，实现利率管理直接调控向间接调控的过渡。同业拆借利率、贴现率与再贴现率、政策性银行金融债券发行利率、国债发行利率、3000万元以上和期限在5年以上的保险公司存款利率、外币存款利率、300万美元（或等值的其他外币）以上外币定期存款利率先后得以放开，利率衍生工具试点逐步展开，银行间市场利率基本实现市场化，金融机构存贷款利率的市场化机制正在逐步增强和深化。但是这一改革进程远未结束。我国利率市场化的实际程度仍落后于名义上的利率市场化，主要表现为操作层面上的利率市场程度落后于制度层面上的利率市场化、中央银行利率作为基准利率的调节作用和导向引力小，利率浮动定价机制执行缺乏现实基础以及利率的风险结构和水平不尽合理。

总体来说，我国的利率市场化改革滞后于整体金融发展形势，已经成为我国经济金融体制改革的瓶颈。然而，利率市场化进程目前还面临着一个两难的选择。利率一定要市场化，但是在人民币升值情况下又变得有一定难度。中国的利率水平与美国的利率水平有一个利差，如果人民币升值不超过这个利差，国外的投机行为就会很少。目前金融监管的措施之一是为了防止热钱流入，所以要使中国的利率保持比美国低两个百分点，此时利率政策的效果很明显。现在中国外汇储备规模的不断扩大主要是贸易顺差的贡献，这个比例在2006年大概是65%，这说明国际热钱进入中国的不多。所以，目前利率是被汇率焊接在一起的，成了调整汇率的工具。在汇率不自由的情况下，利率市场化就不能单独实现。

（三）关于人民币国际化问题

1997年亚洲金融危机爆发，十年之后反思这场金融危机的一个重要启示就是货币体系问题。亚洲金融危机的爆发是在原有的分工格局和原有的货币体系下的一

个必然发生的现象。如何在未来避免类似危机的产生，这就需要我们全新思考今天的货币体系。

在亚洲区域中，一个负责任的货币政策非常重要，也需要一个负责任的大国来承担。这个大国在过去是日本。但是日本金融体系固有的问题使得其在支持基础研究方面落已经后于美国。当信息技术产业的基础研究不再转移给日本时，日本的产业升级开始出现问题。结果是日本的“领头雁”作用开始下滑，曾经的“雁身”和“雁尾”国家需要重新寻找“雁头”。

随着中国入世和国民经济的快速发展，中国和世界的相互依赖越来越多。经验表明，一个大国的宏观经济同时均衡是很困难的，大国的宏观经济均衡必然是在全球范围内才能实现。在这样的格局下，中国和亚洲的关系就从客观上对人民币国际化提出了需求。中国对日本以外的亚洲国家基本都是逆差，而亚洲国家对华的顺差就意味着中国需要支付，现在是美元支付，那么能不能变成人民币支付，用人民币计价、结算和支付？亚洲区域内国家目前对人民币的需求十分强烈，这使得人民币有可能变成国际化货币。

经过30年的改革开放，我国综合国力迅速壮大，对外贸易和利用外资都达到了相当的规模。要进一步扩大对外经济联系，客观上要求人民币走向国际。在一个国际区域内，要想实现区域的经济合作，实现投资贸易自由化，也必须要有有一个统一货币体系，要有负责任的货币政策。在目前，中国有必要也有条件在亚洲区域内承担一个负责任国家的角色。

在一国两制的条件下，香港已逐渐发展成为主要的国际金融中心，港币是自由兑换的货币。发挥香港的优势是支撑人民币国际化的有利条件。我们可以通过以人民币为背景的港币国际化作为尖兵，既满足人民币目前在资本项下尚不可兑换的约束条件，又能间接实现人民币国际化需要，同时支持了香港金融市场的发展。

事实上，作为国际化一个发展阶段——区域化，人民币已经开始具有成为亚洲区域内主导货币的条件。人民币作为亚洲国家的储备货币是有可能实现的，首先，人民币在许多国家和地区已成为硬通货。其次，上海合作组织以及2010年投资贸易自由化的安排，人民币将有可能成为区域性的计价、结算的手段。目前，人民币在香港可以自由支付，而周边国家居民也逐渐认可并接受人民币作为交易货币和清算货币，用来作为其国内国际贸易流通的媒介。这些现象表明，人民币已经国际化，但是目前还没有与之相适应的国际化政策使其成为区域的主导货币。

（四）关于金融业分业经营和混业经营问题

在新的历史发展阶段，分业经营还是混业经营是银行、证券、保险等业务相连通的问题。这个问题的研究往往又带来金融业监管问题的讨论。这时的监管能力已经不再是行政权力的问题而是专业水平的问题。我国加入WTO后，外资金融机构的进入使中外金融机构竞争进一步加剧，从金融机构经营的角度看，有效参与竞争在客观上需要中国的金融机构提供更多更好的金融产品，而这必然和混业问题联系在一起。中资银行提高竞争力要分三个层次考虑，第一层次是银行的传统业务服务层次。中国银行业具有较完善的网点，外资银行进入中国短期内无法具备，因此，中国银行业具有一定的竞争优势。第二层次是银行的高端客户。可以把它分为两个部分，一个部分是传统业务，即所谓的批发业务——贷款。贷款作为中间业务常常跟其他服务业联在一起，有时候跟网点也联在一起。外资银行的进入必然会从中资银行手中夺得一些在中国的外资企业等高端客户，但中国银行同样也有自己的中国企业客户，不管怎样，在这个层次上竞争会更激烈一些。最重要也最让人关注的第三个层次，就是和混业问题关联的金融产品创新。外资银行是混业的，可能在新产品创新和开发上，特别在交叉销售上有更高的竞争能力。而中国银行业一方面经验不足，另一方面有体制的限制，反而不能为客户提供更高端的产品，所以中外资银行之间的竞争不仅仅是高端客户流失的问题，更是金融机构能不能提供更高端的产品，为一般的客户提供服务且形成很好的金融产品创新能力的问题。这对于中资银行来说是很大的挑战，因为产品的创新涉及到混业经营，而混业经营又涉及到监管问题。

混业经营是银行、证券、保险各种业务交叉经营，交叉销售，此时风险可以互相传递。如果证券公司出了问题，很可能就带动银行出问题，然后整个金融体系也出问题。20世纪30年代美国发生的大危机就是这种情况，当美国股市崩溃后，紧接着带动美国整个银行体系垮台。

从历史上来看，混业和分业的选择就是风险能否控制的问题，如果风险不能控制而且能够传递，只能借助外部的力量。20世纪八九十年代，银行业的风险意识在加强。按照现代金融的理解，金融不再仅仅是资金的供给方，更是风险配置机构。与此同时，金融机构的风险配置技术也得到了大大的改善，例如计算机技术的使用可以对风险进行实时监控，使风险传递的可能性，或者风险发生的可能性相对变得小一点，在这种情况下监管机

构也可以放松管制，让金融业可以交叉分享，然后提高效益。因此，混业经营问题事实上是金融机构能否控制住风险和有无防范风险能力的问题。从目前来看，我国的金融监管已经开始走向规范化，风险控制和防范能力在逐渐加强，因此金融业的混业经营趋势已经开始显现。

（五）关于农村金融问题

前四个问题属于商业金融范畴，而农村金融是后进步问题。国外发达国家和发展中国家的经验表明，国有农村金融部门在执行政府政策和自身的绩效方面并不好（世界银行，2002），中国的情况也不例外。

当前我国农村金融服务在供给方面存在不足。首先是政策性金融服务范围狭窄，功能弱化，唯一的农业政策性金融机构——中国农业发展银行仅局限在单一的国有粮、棉、油流通环节的信贷服务，随着粮、棉、油购销市场化进程加快，这一流通领域政策性经营空间缩小，而急需政策扶持的农业开发、农业技术进步及农村基础设施等公共物品得不到足够的政策性金融支持。其次，商业银行逐渐退出了农村金融市场。像中国农业银行这样的金融机构在实行企业化改造后不再愿意涉足农村金融市场，将贷款投向具有较大赢利空间的城市，设在农村的营业网点就变成了吸收农村资金的“吸储器”。再次，农村信用社存在产权不明晰、内部人控制现象严重、抵抗风险能力较差等问题，随着一些地方农村信用社逐步向商业银行蜕变，出现了农村资金非农化的情况。最后是只存不贷的邮政储蓄分流更加剧了农村金融资源稀缺性情况。

另一方面，农村中的民间金融活动任何时候都没有停止过。在正式金融安排未能有效解决农村金融需求的情况下，传统的民间非正式金融有了发展空间，规模不断扩大。尽管这种金融活动在一定程度上缓解了农村金融供需矛盾，但其缺陷也很明显，一是自身并非以纯粹的信用关系为基础，而是建立在血缘、亲缘、地缘为基础的社会关系上，加大了金融风险；二是借贷率较高加大了农民的债务负担。因此，在农村金融体制构建中，政府的适当干预成为必然，而且从各国农村金融体制发展来看，政府干预在农村金融市场构建早期的确起到了十分明显的促进作用。农村金融发展滞后，无法发挥其对农村经济的支持作用，而农民为国家整体的经济增长支付成本时却没有分享相应增长的福利，这种状况是不能持久的。因此，农村金融改革需要有清晰的指导思想和目标模式，否则就无法走上一条均衡的和报酬递增的改革路径。此种情况下，政府主导下的农村金融建设就显得尤为重要。