

## 【区域与农村金融】

# 中国农村金融机构的布局： 特征、问题与建议

罗 知 李琪辉

**【摘 要】**农村金融市场是全国统一要素和资源市场的重要组成部分。与较发达的城镇金融相比,我国农村金融市场发展不平衡、不充分,尤其是支农支小的服务能力不足,难以适应乡村振兴战略和全国统一大市场建设的新要求。本文从农村金融机构布局的角度出发,利用金融机构许可证数据和4.1万个乡镇街道进行匹配,精确识别了农村金融机构位置信息,从农村地区金融机构的密度、多样性、均等化程度等多个维度深入分析我国农村金融机构的布局特征和存在的问题,并为改善农村金融机构布局、服务乡村振兴、促进全国统一大市场的建设提出政策建议。

**【关键词】**乡村振兴;统一大市场;农村金融机构;布局

**【作者简介】**罗知(通讯作者),武汉大学经济发展研究中心;李琪辉,武汉大学经济与管理学院(武汉430072)。

**【原文出处】**《中山大学学报》:社会科学版(广州),2023.4.150~162

**【基金项目】**国家自然科学基金面上项目“新冠肺炎疫情对中小企业生存的影响:机制分析和对策研究”(72073102);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“基于中国实践的共享发展理论研究”(22JJD790061);国家自然科学基金面上项目“对中国引进外资的质量和经济效益的再审视——基于‘问题’外资企业识别的测度和评估”(71773084)。

《中共中央、国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》中指出要“打造统一的要素和资源市场”,其中“健全城乡统一的土地和劳动力市场”和“加快发展统一的资本市场”是实现要素和资本市场统一的重中之重。然而,无论是学界还是地方政府对统一大市场建设的关注点主要在城镇地区,对农村市场的讨论也主要侧重于土地市场和劳动力市场,对农村金融市场的建设和发展则缺乏关注。近年来,我国现代化农业发展加速,农业和农村出现了新的发展趋势:一方面,农业的现代化、规模化、机械化程度迅速提高,市场型农户规模化生产、农村企业或农村中小微企业的专业化生产等都产生了大量信贷需求。另一方面,随着收入水平的不断提高,农村

居民对美好生活的向往与农村发展相对滞后之间的矛盾日益凸显,农村地区在生态环境、基础设施、医疗卫生、教育资源等方面有较大的提升空间,这些都依赖于各类资本特别是社会化资本的进入。因此,如何顺应农村发展的新趋势,加速推动乡村振兴,农村金融市场发展将成为其中的关键环节。

改革开放以来,中央坚定不移地推进一系列重要的农村金融改革,致力于建立多层次、广覆盖、适度竞争的农村金融服务体系,农村金融生态环境持续改善,政策性金融、商业性金融和合作性金融功能互补、相互协作的体系日益完善,涉农贷款保持快速增长。虽然我国农村金融已经取得了长足的进步,但与发达的城镇金融相比,农村金融发展仍然相对

滞后。仅从投放的金融资源占比上看,2020年金融机构本外币涉农贷款余额占各项贷款的比重为22.55%,农村(县及县以下)贷款余额占各项贷款余额的比重仅为19%,农村金融机构总负债为38.39万亿元,占银行业金融机构比例更是低至13.1%。与大多数发展中国家一致,中国是典型的城乡二元经济结构,城乡金融发展的严重失衡势必制约城乡金融经济一体化进程,不利于全国统一大市场建设。

与此同时,农村金融自身发展过程中还存在诸多问题。首先,我国农村金融机构的体制机制不顺畅。一方面,农村金融的改革路径由行政主导过渡到市场主导的过程中给农村带来了持续多年的选择性信贷政策和金融抑制问题(周立,2020)。另一方面,农村金融生态整体欠缺系统性(潘妍妍和涂文明,2019),中小金融机构停留于传统业务层面,金融产品和服务供给相对单一(温涛和何茜,2023)。第二,省联社与农信机构之间自上而下的管理模式与自下而上的股权结构存在矛盾,在法律关系上形成错位(冯兴元等,2023),导致在实际运行过程中,省联社的行业管理与服务职能逐渐演化成行政管理(张瑞怀等,2020)。第三,部分农村金融机构公司治理问题比较突出。在各类型商业银行中,农村商业银行的不良贷款比例一直高居榜首(李川等,2022),同时农村金融市场竞争的逐渐加剧更是增大了农村商业银行的风险(田雅群和何广文,2022)。第四,农村信用体系建设滞后。农村金融市场各主体数据信息以条线式管理为主(温涛和何茜,2023),县域征信体系信息获取难度大、沉淀积累不够,缺乏信用信息评价体系和共享机制(闫艳,2015),难以构建统一的农业经营主体信用承载平台。叠加农村经营主体信贷担保标的匮乏和担保机制不健全等诸多劣势,致使农村金融机构“惜贷”现象频出。第五,农村金融机构支农支小的服务能力不足。虽然近年来金融支农水平不断提升,但其主要受益对象是具有专业化规模化生产能力的涉农企业、种养大户等新型农业经营主体,而普通农户和贫困农户的小规模信贷需求困境仍然没有得到缓解(马九杰等,2020)。同时

商业化的农村金融机构受到刚性监管,“信贷支农”的政策目标和自身可持续性发展的经营目标之间出现矛盾(周月书和彭媛媛,2017),一些商业金融机构表现出了明显的“弃农、离农”倾向(王煜宇和邓怡,2017)。总的来说,农村金融发展不平衡不充分的问题仍十分明显,农村金融覆盖广度、深度以及金融服务供给多样性有待进一步提升。

在农村发展的新趋势和国家重大战略的新要求下,农村金融市场发展的滞后将对乡村振兴和全国统一大市场的建设造成不利影响。研究如何健全农村金融服务体系,优化农村金融机构布局,对于积极发挥农村金融在乡村振兴、推进全国统一大市场的建设意义重大。为此,本文从农村金融市场建设的视角出发,首次利用金融机构许可证数据识别了农村地区所有金融机构的位置信息,分析了我国农村金融机构的布局特征和存在的问题,并为改善农村金融机构布局、服务乡村振兴、促进全国统一大市场的建设提出政策建议。本文的主要创新有以下三点:第一,利用金融机构分布数据分析农村金融市场发展。本文根据中国人民银行网站公布的银行业金融机构许可证提供的信息,整理了农村金融机构在全国各地的分布情况,通过详实的数据分析了农村金融布局的特征和存在的问题,填补了相关文献的空白。第二,对农村金融机构进行了精确的识别。很多文献将县域金融机构等同于农村金融机构,这一识别标准很可能扩大了农村金融机构的范围,让我们对农村金融市场的理解产生偏差。本文将银行业金融机构许可证中登记的结构化地址与行政区划中的4.1万个乡镇街道进行匹配,从而精确识别出金融机构是否在农村地区。第三,从金融机构密度、多样性和不均等性三个维度对农村金融机构布局进行刻画和分析,对于全面理解农村金融市场的现状和未来发展方向提供了支撑。

论文的结构安排如下:第一部分为研究背景和文献综述,第二部分是农村金融机构的密度和多样性分析,第三部分是我国农村金融机构的不均等性分析,第四部分是对我国不同地区农村金融市

场发展的综合评价,第五部分为简要结论和政策建议。

## 一、研究背景和文献综述

农村金融系统可以分为商业性金融机构、合作性金融机构和政策性金融机构。以农村经济需求为导向,商业性、政策性、合作性金融机构之间相互作用、互为补充,发挥协同作用,三部分共同构建了支撑农村金融可持续发展的三元供给结构(潘宗英,2015)。

农村商业性金融机构包括中国农业银行、农村商业银行、村镇银行、资产管理公司、小额贷款公司、中国邮政储蓄银行等。农村商业银行和村镇银行与其他类型的商业性金融机构在经营范围和目标上存在一定差异(周月书和彭媛媛,2017),农村商业银行和村镇银行主要从农村经济发展和农户的实际需要出发,立足乡村辖区,服务“三农”,因此需要兼顾“信贷支农”的政策目标和自身可持续性发展等多重经营目标。其他类型商业银行并不局限于单一群体,它们是以市场为导向,经营多元化、综合化的金融业务,对于农村地区等长尾客户可能会缺乏足够的关注(王芳,2005)。

农村政策性金融机构主要是中国农业发展银行和国家开发银行。中国农业发展银行的主要职责是以国家信用为基础筹集支农资金,承担农业政策性金融业务,代理财政支农资金的拨付,支持“三农”事业发展。国家开发银行则在2015年的深化改革方案中明确了其开发性金融机构的功能定位,开始发放农业产业贷款。

农村合作性金融机构主要是农信社和由农信社改制的农村合作银行,其中以农信社为主。合作性金融机构通常由一定数量的个体自主发起,以组织内民主管理的方式实现自我互助、自负盈亏,并为这些个体及其所在社区的居民提供必要的金融服务。基于三维金融架构理论(白钦先和文豪,2013),合作性金融机构的产生在一定程度上是由于商业性金融机构和政策性金融机构不能满足现实的需要,尤其在市场机制作用的盲区如农村地区等弱势地区,农

村合作性银行能够利用自身独特的信息优势,较好地解决农村地区信贷配给难题,使得农户、农业、农村等“弱势群体”获得足够的金融支持。

总体而言,农村商业性金融机构的经营目标是在资金安全的前提下实现股东利益的最大化,以追求利润为目标,同时银保监会对商业性银行实施有力的监管。而政策性金融机构主要目的是实现国家制定的政策目标,不以盈利作为目的,政府承担部分或全部风险。合作性金融的主要目的是集体合作、互惠互助互利,虽然不以盈利作为主要目的,但是需要一定的盈利能力,否则难以存续,其经营风险由全体成员共同承担(吴晓灵,2009)。

鉴于三种不同类型的农村金融机构在经营目标上的差异,这三者在农村金融市场中各自发挥着重要的作用,他们互为补充、有序竞争,形成了多层次、多形式的农村普惠金融体系(张林和温涛,2019)。农村地区的投资周期长、成本高、风险大、收益低,农村金融机构天然地具有融资难和违约风险大的特征(温涛和何茜,2023)。同时由于商业银行具有绩效考核和风险防范的双重压力,支农意愿不强。因此,政策性农村金融机构在农业产业投资、脱贫攻坚、分散风险、农业保险、损失补偿、信贷担保等方面提供金融服务是非常必要的。然而,政策性金融机构资金来源单一,经营范围受限,完全依靠政策性金融机构,会导致信贷资金供给严重不足。而市场比政府更善于发现机遇,还可以通过资源配置使得资本利用效率提高,农村地区需要大力发挥商业性金融机构对金融资源配置的基础作用,尤其是通过引入多样化的创新金融机构参与农村市场的竞争,构建多层次的农村金融市场。

值得一提的是,农村金融市场存在一些与城镇金融市场不同的特征。很多农户和农村中小企业的金融知识匮乏、对自身信用不够重视,且农户和农村小微企业主倾向于熟人借贷、关系型借贷,抵押物也普遍缺乏。因此,农村合作性金融机构,特别是扎根县域的农村信用社,能以贴近农民,以人缘、血缘、地缘为优势开展金融服务(谢平,2001),破解农民非人



格化信用信息(抵押品)严重不足的难题,能以信用方式发放贷款的同时较好地控制贷款风险,满足农民的贷款需求(穆争社和穆博,2022)。

虽然有很多研究从不同角度探索了当前我国农村金融发展存在的不足,但很少有研究考察过我国农村金融机构布局问题。事实上,农村金融机构布局对于农村金融发展至关重要。对于受金融排斥的农村地区和群体而言,基本的金融服务需要依靠农村正规金融机构以银行网点为载体来供给,农村金融机构布局结构的优化有助于提升金融服务供给的覆盖广度与深度,促进农村金融发展。虽然在数字经济时代,金融科技的迅速发展颠覆了传统金融生态格局(邱晗等,2018),使得金融服务不再受时间和空间的限制,金融科技水平的提升似乎弱化了金融机构实体网点的重要性。但是对于资源禀赋严重匮乏、老年群体居多的农村地区,金融科技的发展需要大量时间去沉淀,传统金融机构实体网点的金融服务供给作用仍然无可替代。

现有文献中对于农村金融机构布局的研究主要集中于探讨农村金融机构布局的演变以及决定性因素。有部分研究利用个别省份数据考察了县域银行网点空间布局的演变特征和空间效应(莫媛等,2019),也有研究考察了2007—2018年新型农村金融机构(不包括农商行、中国农业银行、邮储银行等)空间分布和扩散特征(程惠霞和杨璐,2020)或是影响村镇银行网点布局的因素(张兵和李丹,2014),但是这些研究在地域和银行金融机构的种类上都有较大局限性。还有部分研究考察了农村金融多样化(李树和于文超,2018)、农村金融体系发展情况(焦晋鹏等,2018)、农村金融的区域性差异(陈亮和杨向辉,2018)、农村金融集聚(董秀良等,2022),但是这些研究大多使用省级层面的农村金融存贷款数据,也无法分析我国农村金融发展的整体情况,尤其是农村金融布局的特征和存在的问题。

本文认为,农村金融机构布局至少有三个方面的特征值得深入分析:(1)农村金融机构的密度是否可以满足农业、农村的发展。从信息获取角度来看,

金融机构的设立可以减少机构与客户之间的信息不对称程度,增加客户获得金融资源的可能性,同时金融机构的密度越大越能降低金融服务的成本。如果农村金融机构的数量和密度不足,农村地区的信贷需求将难以满足,同时会增加信贷成本和获取信贷的难易程度。(2)农村金融机构的多样性是否可以满足农村多层次的信贷需求。农村金融有较强的地域性、多样性和层次性,这就需要农村金融组织具备不同的功能和多样化(何广文,2004)。商业性金融、合作金融和政策性金融始终是中国农村金融业的基本组织结构。如果农村金融机构的结构单一,则有可能影响该地区的农村金融发展。例如,农业信贷存在单笔信贷资金小但风险高的特征,若缺少政策性金融,单纯依靠商业性金融会导致该地区贷款难、贷款贵;若缺少商业性金融,则会出现农村信贷资金供给不足、信贷抑制的现象。(3)农村金融机构布局的不均等性。我国幅员辽阔,经济发展的不均等现象较为突出,随之而来的金融发展特别是农村金融发展的不均等问题也相对严峻。金融和经济的发展相辅相成,金融机构在农村地区布局的不均等会导致农村经济发展的滞后,反过来又影响农村金融的发展,从而形成恶性循环。因此,深入分析我国农村金融机构的布局和其中存在的问题,对于促进我国农村金融发展、服务我国统一大市场建设和全面推进乡村振兴具有较高的理论和实践意义。

## 二、我国主要农村金融机构的密度和多样性

### (一)我国农村地区金融机构的整体分布情况

在中国人民银行的涉农贷款的统计中,包括了城市企业及各类组织的农林牧渔业贷款和城市企业及各类组织的支农贷款,人民银行关于涉农金融机构的统计也包括了金融机构在县城设立的机构数,甚至有可能包括了农村商业银行在城市地区设立的机构。因此,这些数据实际上高估了农村地区金融市场的发展情况。

为了更加准确地刻画出农村地区金融市场的发展程度,我们首先整理了国家统计局公布的《2021年

统计用区划代码和城乡划分代码》，将城乡分类代码中 111、112 归为城市地区，121 及之后的代码归为农村地区，并以此为标准对全国 31 个省（自治区、直辖市）下 4.1 万个乡镇街道进行了城市地区和农村地区的界定。随后将中国人民银行网站公布的银行业金融机构许可证中登记的结构化地址与行政区划中的乡镇街道进行匹配，由此来判断该金融机构是否在农村地区。

由于绝大部分中国工商银行、中国建设银行、中国银行、中国交通银行、12 家股份制银行、城市商业银行都在城镇地区（包括县城）布局，而本文关注的是金融机构在农村地区的布局。因此，我们仅统计农村商业银行、中国邮政储蓄银行、农村信用社、中国农业银行、村镇银行、中国农业发展银行、农村合作银行和农村资金互助社这些主要涉农金融机构的分布情况，见表 1。

可以看到，全国农村地区主要涉农金融机构的

表 1 截至 2022 年 6 月农村地区主要涉农金融机构数量

银行类型	分支机构数	百分比	银行类型	分支机构数	百分比
农村商业银行	43227	42.86%	村镇银行	5582	5.53%
中国邮政储蓄银行	26687	26.46%	中国农业发展银行	1210	1.20%
农村信用社	11931	11.83%	农村合作银行	458	0.45%
中国农业银行	11718	11.62%	农村资金互助社	40	0.04%

表 2 截至 2022 年 6 月不同省份的农村金融机构网点数量

地区	总计	地区	总计	地区	总计
东北地区	8020	甘肃	2751	海南	827
辽宁	3003	新疆	1813	北京	486
黑龙江	2760	西藏	561	天津	451
吉林	2257	宁夏	516	上海	347
西部地区	33945	青海	470	中部地区	28296
四川	8437	东部地区	30592	河南	7275
陕西	3564	山东	6594	湖南	5556
广西	3560	河北	5857	安徽	4641
云南	3170	江苏	4576	江西	3821
贵州	3169	广东	4564	山西	3604
重庆	3002	浙江	4221	湖北	3399
内蒙古	2932	福建	2669		

营业网点数量已经达到 10 万家，农村商业银行、邮储银行、农村信用社和中国农业银行四类金融机构的营业网点数占农村金融机构网点数的 92.77%。其中，农村商业银行的网点数最多，占比超过 40%，是农村金融机构中最主要的组成部门，其次是中国邮政储蓄银行，占比也超过 1/4。虽然很多地区的农村信用社已经改制成为农村商业银行，但是农村信用社的数量仍然高于 1 万家，占比超过 10%，依旧是农村金融体系中不可忽视的组成部分。村镇银行一直是新型农村金融组织培养和发展的重点，截至 2020 年末，村镇银行在全国行政村基础金融覆盖率已经高达 99.97%，其中 66% 设立在中西部地区。

(二) 各省农村金融机构密度

虽然全国农村金融机构的经营网点数已经超过 10 万，但是在地区间的分布并不均衡。表 2 统计了不同省份的农村金融机构网点数量，可以发现，从地域上看，西部地区的农村金融机构网点数最多，接近

3.4 万家,其次是经济发达的东部地区,超过 3 万家,中部地区约 2.82 万家,而东北地区最少。从省份上看,四川省的农村金融机构数量最多,甚至超过了东北三省的农村金融机构之和,高达 8473 家,其次是河南省 7275 家,山东省 6594 家。而除去城镇化程度比较高的北京、上海和天津三个直辖市,农村金融机构数量最低的是西藏、宁夏和青海,农村金融机构数量均不足 600 家。

由于金融机构数量与经济的关系十分密切,我们在表 3 中将农村金融机构数量除以该省 2020 年第一产业 GDP 后,考察农村金融机构的密度。表 3 显示,以第一产业 GDP 计算的农村金融机构密度在发达地区的省份呈现出两极分化现象,例如广东、福建和江苏的金融机构密度偏低,但是浙江、上海、天津、北京的农村金融机构密度则相当高。这可能是因为,广东、福建和江苏的农村金融机构数量不低,但第一产业的产值较高,而北京、上海、天津的农村金融机构数量虽然很低,但第一产业产值非常小。另外,农业产值较大的河南、山东、湖北、云南、广西的农村金融机构密度偏低。总体而言,部分农业产值较高的地区,农村金融机构密度相对较低,例如云南、广东、湖北、河南和山东。而绝大部分西部地区和东北地区农村金融机构密度较高,例如山

西、重庆、陕西、四川和西藏的农村金融机构的密度都处于全国前列。

### (三)各地农村金融机构多样性

前文已经提到,政策性金融机构、商业性金融机构和合作性金融机构在农村金融机构中相互补充,发挥着不可替代的作用,农村金融机构的多样性对于农村金融的发展十分重要。为此,我们在地级市层面统计了农村金融机构多样性。由于有 13 个省份已经完成了农信社改制,还有 22 个省份的农村合作银行数量为 0,因此农村地区有 6—7 种类型的农村金融机构是比较正常的情况。

在我们统计的 296 个地级市中,有 130 个地级市的农村金融机构种类大于 5 种,地区分布如表 4。其中石家庄市、陇南市和庆阳市有所有类型的农村金融机构,23 个有 7 种农村金融机构的地级市基本集中在黑龙江、山西、河南、广西和甘肃。农村金融机构种类数小于 4 的地级市只有 12 个,主要分布在西部边陲地区和广东省。整体而言,绝大部分经济较不发达的中西部地区和东北地区农村金融机构的多样性保持较好,金融多样性较差的地区往往出现在经济十分发达的沿海省份或者是西藏、新疆、内蒙古等地广人稀的西部地区,各地农村金融机构的多样性基本能够满足农村地区多层次的金融需求。

表 3 截至 2022 年 6 月不同省份的农村金融机构网点密度

地区	个/亿元	地区	个/亿元	地区	个/亿元
东北地区	1.10	新疆	0.92	海南	0.73
辽宁	1.31	西藏	3.72	北京	4.52
黑龙江	0.80	宁夏	1.53	天津	2.15
吉林	1.45	青海	1.41	上海	3.35
西部地区	1.34	甘肃	2.30	中部地区	1.41
四川	1.52	东部地区	1.22	河南	1.36
陕西	1.57	山东	1.23	湖南	1.31
广西	1.00	河北	1.51	安徽	1.46
云南	0.88	江苏	1.01	江西	1.70
贵州	1.25	广东	0.96	山西	3.81
重庆	1.66	浙江	1.95	湖北	0.82
内蒙古	1.45	福建	0.98		

表 4 截至 2022 年 6 月农村金融机构种类大于 5 类的地级市分布

地区	地级市个数	地区	地级市个数	地区	地级市个数
东北地区	20	贵州	6	海南	1
辽宁	9	云南	6	江苏	1
吉林	6	宁夏	2	山东	1
黑龙江	5	青海	1	中部地区	24
西部地区	60	新疆	1	河南	12
广西	12	重庆	1	山西	7
四川	10	东部地区	26	安徽	2
内蒙古	8	河北	11	湖北	1
陕西	7	福建	6	湖南	1
甘肃	6	浙江	6	江西	1

进一步,我们计算了各类农村金融机构占当地农村金融机构总数的比重,进一步考察各地农村金融机构的构成,由于文章篇幅有限,我们仅呈现各省的分析结果,见表 5。可以发现,各省金融机构构成的差异性较大:

第一,绝大部分地区的农村商业银行在农村金融机构中的占比最高。其中广东、青海、山西、湖南、北京、浙江、安徽、宁夏、江西的农商行占比超过 50%,山东、四川、天津、湖北、重庆、江苏、贵州、河南、黑龙江的农商行占比超过 40%。农商行占比最低的分别为西藏(0.00%)、新疆(21.84%)、海南(22.73%)、辽宁(24.78%)。

第二,福建、海南、河北、内蒙古、新疆的农信社占比超过农商行,甘肃、广西、辽宁的农信社比重与农商行比重的差距不超过 2 个百分点,其中内蒙古、河北、新疆、甘肃的农村信用社占比都超过 30%。而宁夏、湖北、江西、江苏、安徽、湖南、山东、广东、西藏、青海、北京、重庆、天津、上海的农信社比重不足 1%,浙江省农信社比重为 1.4%,主要原因是截至 2021 年末,北京、天津、上海、重庆、安徽、湖北、江苏、山东、江西、湖南、广东、青海和宁夏等 13 个省(自治区、直辖市)已全面完成农村信用社改制工作。

第三,海南、辽宁、上海、西藏的邮储银行的占比超过农商行。重庆、江苏、上海、湖北、黑龙江、海南、辽宁、江西的邮储银行比重超过 30%,四川、湖南、安

徽、北京、河南、吉林、福建、广东、陕西、贵州、浙江、广西、陕西和青海的邮储银行占比也超过 20%。

第四,除了西藏、上海和天津的中国农业银行占比比较高,其他地区的中国农业银行的占比都不足 20%,其中 20 个省的中国农业银行比重在 10%—20% 之间,8 个省的比重在 5%—10%,贵州省的中国农业银行占比最低,为 6.63%。

第五,村镇银行的发展在各地的差异化也比较明显。天津、宁夏和吉林的村镇银行占比超过 10%,河南、新疆、山东、内蒙古、浙江、安徽的村镇银行占比也在 7%—10% 之间,但也有 13 个省市的村镇银行占比不足 5%。

第六,绝大部分地区的中国农业发展银行占比都不足 2%,只有新疆和青海两个省份的中国农业发展银行占比在 2%—3% 之间。

第七,农村合作银行的发展则呈现出两极分化现象,广西和甘肃的农村合作银行占比分别高达 5.11% 和 6.40%,内蒙古和新疆的占比在 1.3% 左右,但其他 22 个省份和地区的农村合作银行数量为 0。

### 三、我国农村金融市场发展的不均等程度

上文通过多种维度的数据分析了我国农村金融市场在各省的发展情况,事实上,农村金融市场的发展在同一省份内部仍然存在较大的差异,例如在黑龙江省,哈尔滨市的农村金融机构数达到 500 家,而七台河市仅有 47 家。我们利用地级市农村金融机

表 5 截至 2022 年 6 月各省份农村金融机构的构成

地区	农村商业 银行	中国邮政 储蓄银行	农村信用社	中国农业 银行	村镇银行	中国农业 发展银行	农村合作 银行	农村资金 互助社
四川	46.66%	29.74%	9.54%	10.39%	2.82%	0.83%	0.00%	0.01%
河南	42.71%	25.87%	11.71%	9.48%	8.95%	1.24%	0.00%	0.04%
山东	48.88%	31.26%	0.02%	10.78%	8.14%	0.91%	0.00%	0.02%
河北	33.11%	17.07%	33.28%	9.95%	4.81%	1.74%	0.02%	0.02%
湖南	56.86%	29.34%	0.02%	9.47%	3.01%	1.31%	0.00%	0.00%
安徽	52.25%	28.89%	0.02%	10.56%	7.22%	1.03%	0.00%	0.02%
江苏	43.53%	35.01%	0.02%	15.95%	4.81%	0.68%	0.00%	0.00%
广东	60.17%	24.85%	0.00%	10.85%	3.42%	0.72%	0.00%	0.00%
浙江	55.37%	23.79%	1.40%	11.35%	7.53%	0.43%	0.00%	0.14%
江西	50.67%	30.67%	0.03%	11.70%	5.39%	1.54%	0.00%	0.00%
山西	59.13%	21.17%	5.24%	7.30%	5.44%	1.55%	0.00%	0.17%
陕西	35.44%	24.16%	27.02%	8.70%	2.24%	1.52%	0.93%	0.00%
广西	27.64%	21.18%	25.22%	12.78%	6.91%	1.07%	5.11%	0.08%
湖北	45.43%	33.27%	0.03%	14.09%	5.80%	1.38%	0.00%	0.00%
云南	34.29%	19.81%	26.44%	12.43%	5.33%	1.64%	0.06%	0.00%
贵州	42.82%	23.86%	18.71%	6.63%	6.34%	1.64%	0.00%	0.00%
辽宁	24.78%	30.74%	23.51%	13.62%	6.53%	0.83%	0.00%	0.00%
重庆	44.74%	42.87%	0.00%	9.06%	2.73%	0.57%	0.00%	0.03%
内蒙古	26.02%	17.60%	36.19%	9.11%	7.84%	1.88%	1.33%	0.03%
黑龙江	40.25%	32.32%	11.41%	11.30%	2.68%	1.88%	0.00%	0.14%
甘肃	31.30%	13.96%	30.13%	13.85%	2.91%	1.34%	6.40%	0.11%
福建	27.05%	25.55%	28.25%	14.76%	3.71%	0.67%	0.00%	0.00%
吉林	35.18%	25.70%	15.06%	11.61%	11.30%	0.97%	0.00%	0.18%
新疆	21.84%	19.80%	31.22%	14.01%	8.33%	3.36%	1.38%	0.06%
海南	22.73%	31.80%	24.79%	13.66%	5.20%	1.45%	0.00%	0.36%
西藏	0.00%	12.83%	0.00%	86.10%	0.89%	0.18%	0.00%	0.00%
宁夏	51.36%	16.86%	0.58%	18.22%	11.82%	1.16%	0.00%	0.00%
北京	56.17%	26.13%	0.00%	11.52%	5.56%	0.62%	0.00%	0.00%
青海	59.57%	20.00%	0.00%	16.17%	1.06%	2.98%	0.00%	0.21%
天津	46.34%	16.85%	0.00%	23.28%	12.86%	0.67%	0.00%	0.00%
上海	31.99%	33.72%	0.00%	29.11%	4.90%	0.29%	0.00%	0.00%

构的密度(金融机构数量/第一产业 GDP)计算了省级层面的农村金融市场发展的不均等程度——基尼系数。基尼系数是衡量地区不均等程度的常用指标

之一,介于 0 和 1 之间。基尼系数越接近于 0,表示越平等,反之则表示越悬殊。本文使用定积分法计算基尼系数,计算公式为:



$$G = \frac{1}{n} (2 \sum_{i=1}^{n-1} (N_i - D_i)) \quad (1)$$

其中,假定地级市按农村金融机构密度由低到高的顺序进行排列, $n$ 为地级市数量,从第1组到第*i*组地级市累计农村金融机构密度占总农村金融机构密度的比值为*D*,从第1组到第*i*组累计地级市数量与总数量占比为*N*。我们通过全国296个地级市的农村金融机构密度计算了省级层面的基尼系数,以考察农村金融机构分布的不均等程度。其中,农村金融机构的密度由地级市拥有的农村金融机构数量除以该市2020年第一产业总产值得到,计算结果见表6。

表6显示,整体而言,我国农村金融市场发展较为均等,17个省份的农村金融市场发展不均等指数小于0.2,且这些地区多集中在经济并不发达的中西部地区。相反,沿海地区的农村金融市场不均等指数普遍偏高,例如广东、海南、浙江、江苏、山东和福建,不均等指数都超过0.2,其中广东高达0.291,海南为0.288。

农村金融发展不均等程度可以区分为不同的四种情况,即高发展水平高不均等、高发展水平低不均等、低发展水平高不均等和低发展水平低不均等。为此,我们将各省的农村金融机构密度和不均等程度描绘在图1中。图1显示:(1)农村金融机构密度低但不均等程度高的地区包括广东、海南、江苏和福建,这些地区农村金融机构密度较低,且农村金融机构分布并不平均,省内各地级市的农村金融发展较

差。(2)农村金融机构密度高但不均等程度也高的地区包括山西、西藏、甘肃、浙江。这些省份虽然农村金融机构整体密度较高,但是在区域内分布不平衡,部分地级市的农村金融机构密度很低。例如,山西省的农村金融机构密度达到了3.81,但阳泉市的金融机构密度高达19.77,而运城市金融机构密度只有1.72。浙江省的金融机构密度和不均等指数分别为1.95和0.231,其中金融机构密度较高和较低的地级市分别为丽水市(3.91)和舟山市(0.86)。(3)农村金融机构密度低但不均等程度也较低的地区包括黑龙江、贵州、新疆、广西、湖南、湖北、云南,这些地区的农村金融机构密度不高,但是区域内不同地级市的发展情况较为接近。(4)农村金融机构密度高但不均等程度低的省份包括江西、宁夏、青海和河北。这些地区不仅农村金融机构密度高,且在各个地级市中分布较为平均,整体而言农村金融发展水平较高。(5)辽宁、河南、四川、陕西、安徽、吉林、山东、内蒙古的情况虽然有一定异质性,但是与坐标轴原点都距离较近,属于农村金融发展机构密度和不均等水平都中等的地区。

#### 四、我国不同地区农村金融市场发展的综合评价

为了综合评价我国不同地区农村金融市场的发展水平,我们将农村金融机构的密度指标(按第一产业GDP计算)、多样化指标和不均等指标进行标准化处理,其中多样化指标指的是各省的地级市平均拥有的农村金融机构种类数。具体的标准化方法为:

表6 截至2022年6月不同地区农村金融机构布局不均等指数

地区	不均等指数	地区	不均等指数	地区	不均等指数
辽宁	0.188	甘肃	0.278	浙江	0.231
黑龙江	0.134	新疆	0.160	福建	0.205
吉林	0.212	西藏	0.314	海南	0.288
四川	0.191	宁夏	0.032	河南	0.170
陕西	0.181	青海	0.091	湖南	0.146
广西	0.154	山东	0.210	安徽	0.199
云南	0.188	河北	0.116	江西	0.152
贵州	0.091	江苏	0.230	山西	0.344
内蒙古	0.179	广东	0.291	湖北	0.180

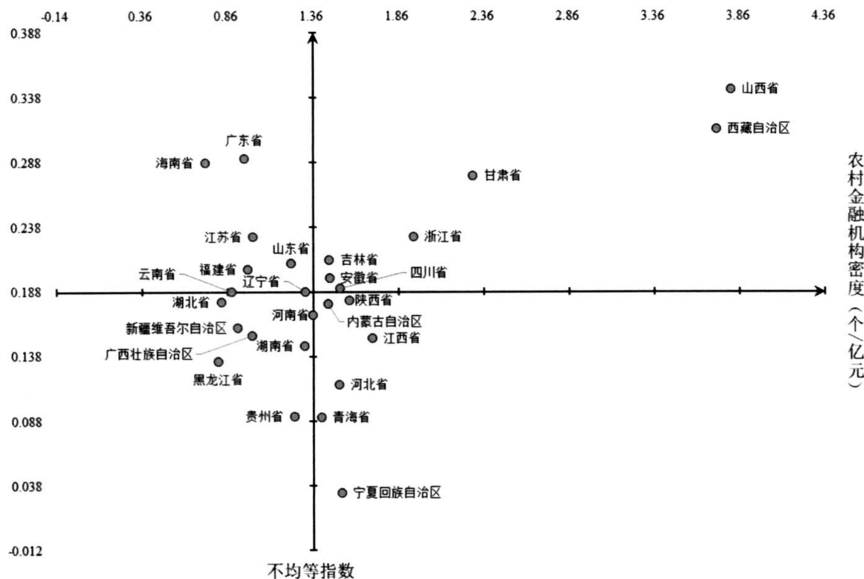


图1 截至2022年6月各省份农村金融机构密度和不均等指数分布图

$$\text{标准化指标} = \frac{\text{指标} - \text{指标最小值}}{\text{指标最大值} - \text{指标最小值}} \quad (2)$$

由于不均等化指数越高说明金融机构布局越不合理,为了让三项指标均能正向反映农村金融的发展情况,我们用1减去标准化后的不均等化指数,得到均等化指数,并将标准化后的金融机构密度指标、多样化指标和均等化指标制作成雷达图,见图2。

从图2可以看到,几乎各个地区的农村金融发展都存在短板:(1)三项指标均比较落后的地区为广东和海南,其次是江苏、湖北、山东和新疆。尤其是广东,虽然全省经济规模庞大,经济发达,但是地级市之间的收入差距巨大,例如2020年深圳市、珠海市、佛山市、东莞市和中山市的全体居民人均可支配收入均超过5万元,而揭阳市、潮州市、云浮市、河源市、梅州市和汕尾市的人均可支配收入都在2万元—2.5万元之间。同时,广东省第一产业GDP在全国排名第4,高达4770亿,乡村人口3528万人,总数也在全国排名第4。但是,广东省的农村金融机构密度全国27个省份中排名第22,金融多样化指标排名第26,均等化指标排名第25,各项指标与其经济发达大省的地位并不相符合。(2)部分省份在金融机构多样化和均等化指标上均表现较好,但是金融机构密度不高是其发展短板,例如黑龙江、河北、湖南、江西、贵州、广西、内蒙古、宁夏和青海。(3)很多省份仅在金融机

构多样化指标上表现较好,但均等化程度和金融机构密度有大幅提高的空间,如辽宁、吉林、浙江、福建、河南、安徽、四川、陕西、云南。(4)部分省份则出现指标极化。山西省的金融密度和金融机构多样性指标全国名列前茅,但是均等化指标全国最低。西藏的金融密度指标全国排名较高,但是金融多样化指标全国最低,均等化指标27个省份中排名第26。

进一步地,我们基于金融机构密度指标、多样化指标和均等化指标等三个维度,构建指标体系对地区农村金融综合发展水平予以测度。具体做法是,首先将各指标分别进行标准化,其次依据熵权法为其赋权重,最后将权重与标准化得分相乘求和,进而得到各省金融发展水平指数,以综合反映各省农村金融发展情况,具体结果见表7。

从表7中可以看到,山西省的农村金融发展水平最高,其农村金融发展指数高达0.77,这与近些年来山西省大力推进金融服务乡村产业等一系列政策密不可分,同时山西省经济保持高速增长,2021年GDP增速位居全国前列,超过9%。西藏的农村金融发展水平虽稍次于山西,但是相较于其他省份仍遥遥领先,其农村金融发展指数约为0.69,西藏虽然经济较为落后,但是注重其农村地区金融发展,2021年全区涉农贷款余额1540.05亿元,占各项贷款余额

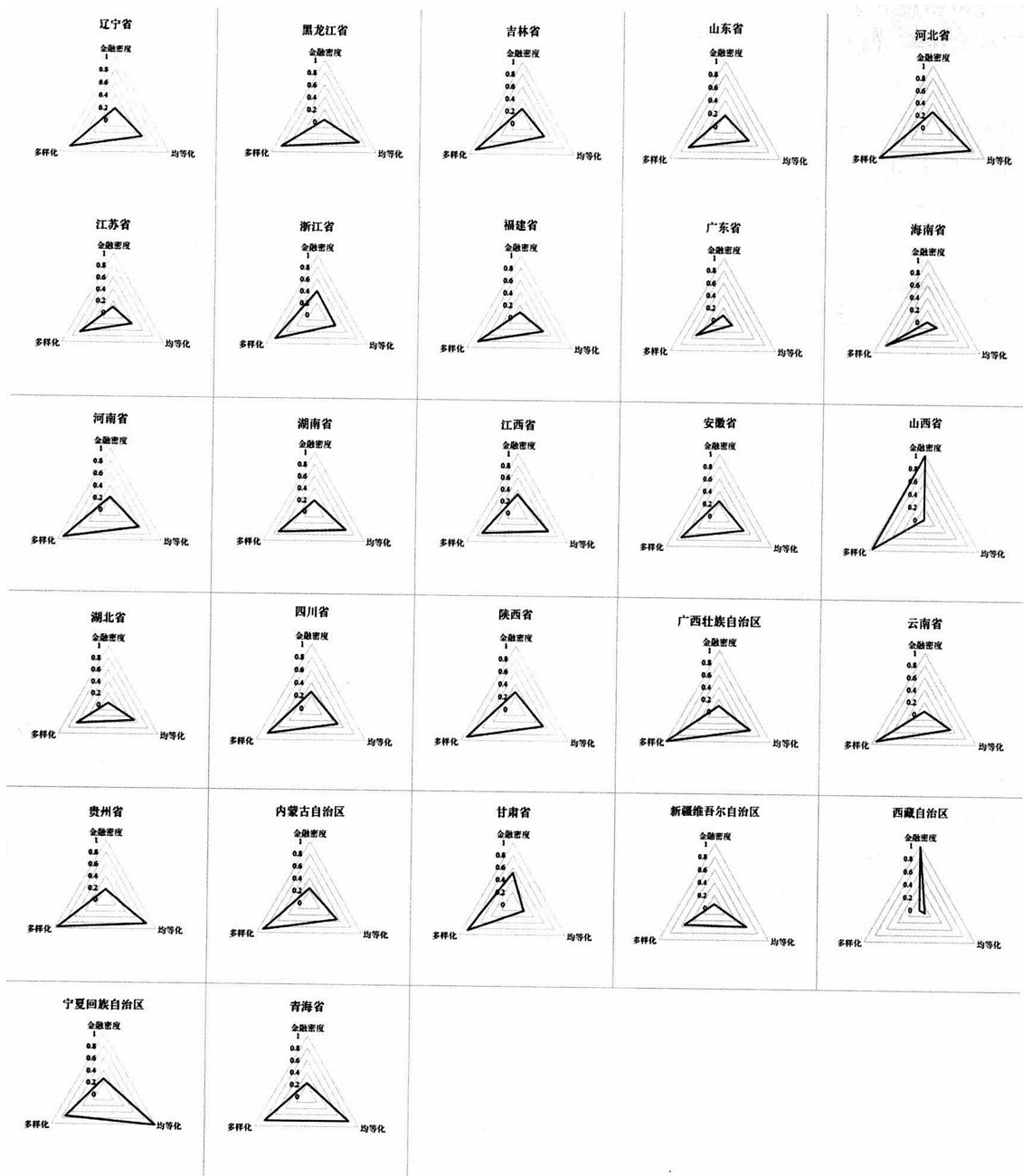


图2 截至2022年6月各省份农村金融机构布局三指标雷达图

比重高达 29.92%，农村贷款余额同比增长同样高达 19.39%。农村金融发展指数 0.4 至 0.5 之间的省份有河北、浙江、甘肃、宁夏、青海以及江西。大部分省份的农村金融发展指数均处于 0.2 至 0.4 之间。而广东和海南的农村金融发展水平较低，农村金融发展指数分别低至 0.13 和 0.11。因此，广东和海南需要加大对农村金融的扶持力度，进一步缩小城乡金融之间的差距。

### 五、我国农村金融市场布局中存在的问题和政策建议

通过上文的分析，可以看到，经过 40 多年的改革，我国农村金融市场发展态势良好：首先，广覆盖的农村金融组织体系已经形成，尤其是在一些经济并不发达的西部地区，农村金融机构密度指标甚至高于中部和东部发达地区；第二，多层次的农村金融机构改革深入推进，一方面中国农业银行“三农”金融

表 7

截至 2022 年 6 月各省份农村金融发展指数

地区	农村金融发展指数	地区	农村金融发展指数	地区	农村金融发展指数
吉林	0.3356	河北	0.4278	江苏	0.2035
辽宁	0.3178	浙江	0.4270	广东	0.1349
黑龙江	0.2409	山东	0.2676	海南	0.1100
西藏	0.6883	福建	0.2273	山西	0.7708
甘肃	0.4741	内蒙古	0.3590	江西	0.4188
宁夏	0.4678	四川	0.3580	河南	0.3470
青海	0.4063	广西	0.2882	湖南	0.3349
陕西	0.3857	云南	0.2289	安徽	0.3310
贵州	0.3829	新疆	0.2230	湖北	0.1961

事业部改革加大了对“三农”重点领域的信贷支持力度,另一方面农村信用社改革加快推进,村镇银行、农村合作银行、农村资金互助社数量也在农村地区不断涌现;第三,整体而言,农村金融机构在全国的分布较为均衡,以第一产业 GDP 计算的 296 个地级市农村金融机构密度指标所构建的基尼系数为 0.332。但目前的农村金融机构布局中仍然存在以下几个问题:

第一,在一些经济较发达的中东部地区例如湖北、广东、福建、江苏、湖南、山东,在金融机构密度、机构多样化和分布均等化的指标上表现均不佳,但这些地区的农业产值较高、农村人口也较多,这说明它们的农业发展情况与农村金融机构密度并不匹配。

第二,整体而言,西部不发达地区的农村金融机构发展较好,但云南和新疆的各项指标均较为落后,而西藏除了金融密度指标较高之外,在金融多样性和金融机构均等化指标上都表现不佳。

第三,农村金融机构的多样性还有待加强。296 个地级市中有 6 种及以上农村金融机构的地区占比为 43.9%,较低的农村金融机构多样性难以满足农村地区多层次的金融需求。

第四,农村金融机构分布的不均等问题在经济较发达的省份尤为严重,不均等指数超过 0.2 的 10 个省份中,包含 6 个经济较为发达的省份,分别为广

东、海南、浙江、江苏、山东和福建,农村金融发展的不均等可能会加大这些地方的城乡差距和地区差距。

“十三五”期间,我国已经完成农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽的目标,消除了绝对贫困和区域性整体贫困,创造了人类减贫史上的奇迹。但是,全面建设社会主义现代化国家最繁重、最艰巨的任务仍然在农村。要推动全国统一大市场的形成,促进国内大循环,就必须全面推进乡村振兴,加快农业农村现代化,形成工农互补、城乡互补、协调发展、共同繁荣的发展格局,而农村金融在这一过程中势必发挥重要的作用。基于我国农村地区金融机构布局存在的问题,相应的政策建议包括:

第一,加快改善湖北、广东、福建、江苏、湖南、山东、云南和新疆等地区金融机构布局的合理性,使得农业发展状况和农村金融机构布局相互匹配,促进这些地区农业和农村的发展。

第二,要推动各类新型农村金融机构的发展,使广大农村地区不仅拥有多层次的农村金融服务体系,而且形成适度竞争的农村金融服务格局,满足农业、农村、农民的多样化金融需求,降低农村信贷成本,提高农村金融服务效率。

第三,要加快推进农村金融服务均等化,尤其是在一些发达地区,在注重城市和工业发展的同时,要通过在省份内部加快推进落后地区的农村金融服务



建设,通过促进金融发展,服务地方经济,实现城乡差距的缩小和地区差距的缩小。

第四,在数字普惠金融覆盖率不断提高的背景下,仍然需要重视农村金融机构的线下服务提升,保持线下服务渠道稳定畅通,不断提高农村金融的可得性。通过金融机构线下交流缓解农村金融中的信息不对称问题,提升农村居民金融意识。

第五,以农村金融机构作为抓手和平台,加快建设农村信用体系,推动农村信用信息服务平台建设,多措并举增强农村经济主体的信用建设、普惠金融宣传,以信用信息服务助力乡村振兴。

#### 参考文献:

[1]白钦先,文豪.论三维金融架构——哲学的人文的历史的与经济社会综合视角的研究.东岳论丛,2013(6):42-54.

[2]陈亮,杨向辉.农村金融的区域差异影响因素及政策分析.中国特色社会主义研究,2018(3):42-50.

[3]程惠霞,杨璐.中国新型农村金融机构空间分布与扩散特征.经济地理,2020(2):163-170.

[4]董秀良,刘佳宁,王轶群.中国农村金融集聚对农民消费影响的空间效应研究.数量经济技术经济研究,2022(2):64-83.

[5]冯兴元,燕翔,潘长风.省联社的发展问题与改革路径.经济问题,2023(4):1-8.

[6]何广文.中国农村金融转型与金融机构多元化.中国农村观察,2004(2):12-20.

[7]焦晋鹏,赵大伟,杨慧瀛.农村金融体系发展与农村经济增长关系实证分析——基于1978年—2015年黑龙江省数据.农村经济,2018(10):78-83.

[8]李川,荆中博,李昌萌,杨海珍.区域性农商行经营绩效影响因素研究.管理评论,2022(11):16-26.

[9]李树,于文超.农村金融多样性对农民创业影响的作用机制研究.财经研究,2018(1):4-19.

[10]马九杰,亓浩,吴本健.农村金融机构市场化对金融支农的影响:抑制还是促进?——来自农信社改制农商行的证据.中国农村经济,2020(11):79-96.

[11]莫媛,周月书,张雪萍.县域银行网点布局的空间效

应——理解农村金融资源不平衡的一个视角.农业技术经济,2019(5):123-136.

[12]穆争社,穆博.农村信用社县域法人地位:稳定抑或升级?南方金融,2022(3):3-13.

[13]潘妍妍,涂文明.破解农村金融发展不平衡不充分问题的经济逻辑与政策路径.财经科学,2019(3):28-38.

[14]潘宗英.我国农村金融体系“三元架构”模式的创新研究.农业经济,2015(5):104-105.

[15]邱晗,黄益平,纪洋.金融科技对传统银行行为的影响——基于互联网理财的视角.金融研究,2018(11):17-29.

[16]田雅群,何广文.互联网金融、市场竞争对农村商业银行风险的影响研究.农业技术经济,2022(3):73-83.

[17]王芳.我国农村金融需求与农村金融制度:一个理论框架.金融研究,2005(4):89-98.

[18]王煜宇,邓怡.农村金融政策异化:问题、根源与法制化破解方案.西南大学学报(社会科学版),2017(2):45-53+198.

[19]温涛,何茜.全面推进乡村振兴与深化农村金融改革创新:逻辑转换、难点突破与路径选择.中国农村经济,2023(1):93-114.

[20]吴晓灵.建立现代农村金融制度的若干看法.内蒙古金融研究,2009(1):4-7.

[21]谢平.中国农村信用合作社体制改革的争论.金融研究,2001(1):1-13.

[22]闫艳.农村金融服务体系存在的主要问题与解决对策.经济纵横,2015(2):45-48.

[23]张兵,李丹.新型农村金融机构网点布局及农户信贷可获性研究——以江苏省村镇银行为例.江苏社会科学,2014(2):256-262.

[24]张林,温涛.农村金融发展的现实困境、模式创新与政策协同——基于产业融合视角.财经问题研究,2019(2):53-62.

[25]张瑞怀,孙涌,李家鸽等.省联社管理及其对农信社效率提升的影响:理论与实证研究.金融研究,2020(7):95-113.

[26]周立.中国农村金融体系的政治经济逻辑(1949—2019年).中国农村经济,2020(4):78-100.

[27]周月书,彭媛媛.双重目标如何影响了农村商业银行的风险?中国农村观察,2017(4):102-115.