

以史为鉴：北宋青苗法中的普惠金融实践之路¹

案例使用说明

一、 教学目的和用途

1.适用课程：本案例适用于《普惠金融》、《金融学》、《金融理论与政策》中有关普惠金融、农村普惠金融、农村小额信贷等内容的教学。

2.适用对象：本案例主要为全日制金融专业硕士开发，也可用于非全日制金融硕士、以及与金融实务相关的其他专业硕士课程。

3.教学目的：本案例以北宋熙宁至元丰年间所推行的青苗法为研究对象，梳理了青苗法从制定颁布到走向失败的全过程。案例首先聚焦于高利盘剥、正规金融缺位的时代背景，表明青苗法借贷于民、抑制兼并的必要性和重要性，接着从青苗法的设计目的及制度设计出发，探讨青苗法中所蕴含的普惠金融理念，最后通过叙述青苗法推行的阻力和惨痛后果，引发对青苗法失败原因的讨论，进而思考青苗法对于当前我国农村普惠金融发展具有的警惕及借鉴意义。

具体目的可以分为以下三个部分：

（1）通过介绍北宋青苗法诞生前的背景：高利盘剥、赈贷制度问题重重，引导学员结合金融排斥理论，探究北宋时期高利贷猖獗的金融根源和影响后果；同时针对赈贷制度在信贷供给上的缺陷，从金融排斥的治理角度启发学员思考该金融模式存在的局限，为接下来对青苗法中普惠金融实践的探讨奠定基础。

（2）借助北宋青苗法这一金融制度载体，基于普惠金融理论，引导学员探讨青苗法与当前普惠金融存在的共通之处，加深学员对普惠金融的概念内涵、运行原理、主要模式等内容的把握，培养学员从案例中发掘金融知识、更深层次分析金融问题的能力。

1.本案例由合肥工业大学经济学院的周华东、汪鑫桦撰写，作者拥有著作权中的署名权、修改权、改编权。

2.本案例授权中国金融专业学位案例中心使用，中国金融专业学位案例中心享有复制权、发表权、发行权、信息网络传播权、汇编权和翻译权。

3.由于史料的缺失，在本案例中依据史书记载及后世研究，对有关故事细节等做了必要的虚构填充，对有关数据进行了适当的参考借鉴。

4.本案例只供课堂讨论之用，并无意暗示或说明某种行为是否有效。

(3) 借助青苗法从救民困乏走向与民夺利的历史悲剧，引导学员结合当前农村普惠金融发展难题，思考在当时历史背景下青苗法失败的原因，从而以史为鉴，为当前我国农村普惠金融发展提供策略建议，培养学员探索金融发展规律、以金融理论和知识解决现实金融问题的实践能力。

二、 启发思考题

1.结合金融排斥理论，请分析北宋时期高利贷资本猖獗的原因，它造成了什么后果，传统的赈贷制度为何不能解决这一问题？

2. 青苗法推行的初衷在于打击高利贷、抑制兼并，请结合青苗法制度设计和实施成效，参照普惠金融理论，分析青苗法蕴含了哪些普惠金融思想？

3.青苗法最终“与初衷绝相违逆”。请结合青苗法所处时代背景和设计缺陷，对标我国当前农村普惠金融发展难题，分析讨论青苗法走向失败的原因。

4.青苗法的失败对于我国当前农村普惠金融的可持续发展有哪些警惕和借鉴意义？

三、 分析思路

本案例以青苗法的顶层设计者王安石作为故事主角，以青苗法的整个推行过程作为叙事主线，从普惠金融视角出发，描述了北宋王朝从正规金融缺位，到颁布青苗法低息借贷于民，再到青苗法饱受争议，最终走向破产的全过程。授课老师可以根据自己的教学目标全部或有侧重地使用本案例。图 1 给出案例分析的指导性思路，仅供教学参考。

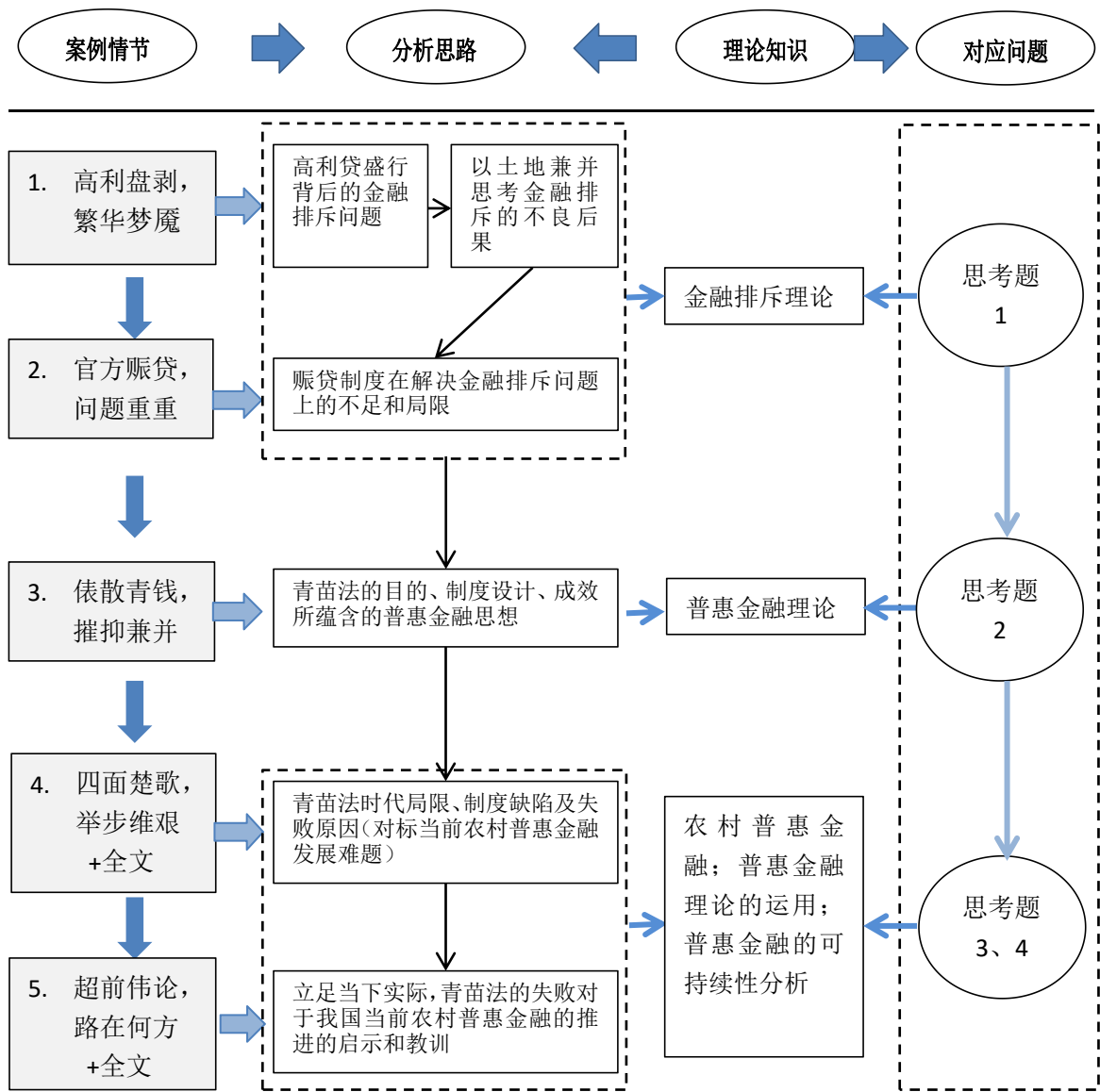


图 1 分析思路图

首先，本案例中北宋王朝面临的金融困境是民间高利贷盛行，依据金融排斥理论集中表现为价格排斥，所以需要授课老师引导学员学习金融排斥的概念、类型和对象，同时结合当时的土地兼并问题和赈贷制度的局限性，分析金融排斥造成的后果、难以得到解决的原因，让学员充分理解金融排斥的负面效应以及增强金融包容性即发展普惠金融的迫切性。

引导性提问：（1）为什么北宋时期高利贷资本猖獗？（2）它造成了什么后果（3）传统的赈贷制度为何不能解决这一问题？

其次，随着案例情节的展开，即“小额农业贷款”——青苗法的颁布，授课老师应该引导学员就青苗法的目的、制度设计和成效出发，将青苗法与普惠金融理

论参照学习,独立思考青苗法所体现的普惠金融思想,加深学员对普惠金融概念、目的、机制、模式和意义等内容的理解掌握。

引导性提问:青苗法蕴含了哪些普惠金融思想?

接着,通过案例情节中主要人物有关青苗法的争论、主人公对青苗法的态度以及推行过程中造成的后果,引导学员以普惠金融视角,讨论青苗法走向失败的原因。这里,为挖掘该案例的现实意义,授课老师可以根据课堂需要,自行选择当前我国当前农村普惠金融发展存在的问题给予学员进行参考,使学员理解青苗法的失败教训背后深层次的金融逻辑。

引导性提问:从普惠金融视角来看,青苗法为什么会走向失败?

最后,随着我国乡村振兴战略深入推进,农村普惠金融作为热点话题,必然在未来具有更加广阔的发展空间。授课老师需要立足现实,引导学员结合我国农村普惠金融发展现状,结合青苗法的历史教训,探讨当前农村普惠金融应当警惕的问题以及实现可持续发展的策略建议。

引导性提问:青苗法的失败对于我国当前农村普惠金融的可持续发展有哪些警惕和借鉴意义?

四、 理论依据与分析

(一) 理论依据

1.金融排斥理论

(1) 金融排斥的概念

金融排斥也称金融排除,是指在金融体系中人们缺少分享金融服务的一种状态,包括社会中的弱势群体缺少足够的途径或方法接近金融机构,以及在利用金融产品或金融服务方面存在诸多困难和障碍。金融排斥是基于亚当斯密的“追逐利益是人类的天性”的观点——为了追逐利润,各金融机构不得不将不能为自己带来利润的群体拒之门外,同时也提高各种盈利空间。

（2）金融排斥的类型

表格 1 金融排斥类型及含义

类型	定义
a.接触排斥	金融产品与服务存在可得性障碍，某些人完全接触不到金融服务。产生接触排斥的原因可能是地理原因也可能是风险评估,也可能是征信条件等。地理障碍是指地处偏远的区域无法获得金融分支机构，从而导致物理接触渠道缺乏。评估性障碍则是因为征信或者风险评估不佳而被金融机构拒绝。
b.条件排斥	金融机构为了保障自身的风险以及成本，特意设定某些金融产品的服务条件，只有达到条件的客户才能得到这些服务。没有达到条件的客户因此而被金融机构所排斥。
c.价格排斥	金融机构为抵消自身高昂的金融产品运营成本，在某些金融产品价格设置中，特定设置某些金融产品的高昂价格，将无法承担此价格的服务对象排斥在外。
d.营销排斥	金融机构从自身的利益出发，有针对性地向一部分客户群体推广自身产品有意忽略其他客户群体。而这部分被忽略的客户群体，实际上也被排斥在外。
e.自我排斥	一部分金融服务对象由于对金融机构不了解或者相信，担心自我在接受金融服务的时候受到欺骗，主动把自己排斥在金融机构的服务范围之外。

（3）金融排斥的原因

a.功能性金融排斥：指被排斥的个人、群体或者组织因为自我功能上的欠缺而处于一种被排斥状态，如农民、城市低收入者、失业人员、老弱孤残人士等。这些被排斥者因其拥有的个人资源与社会资源不足使他们无法进入正常的金融循环中，需要外界对其提供帮助而使其重新被纳入主流金融系统。

b.结构性金融排斥：指因为社会结构不合理而造成的金融排斥。社会结构包括通过制度确定下来的社会等级构成以及在社会发展过程中形成的结构或分层。

（4）金融排斥的效应

金融排斥的效应集中表现为贫困放大效应，即经济个体“穷的更穷，富的更富”的“马太效应”。

1) 如果遭受金融排斥，被排斥者只能被迫从非常规金融贷款者那里借款，并支付高额借款成本。由于这类非常规贷款通常是以借款者的财产作为担保，一旦无法偿还，被排斥者微薄的财产将被变现，从而陷入更加穷困的处境。更糟的

是，金融被排斥者有可能向放高利贷者借款，高利贷者通常制定非常高的利率并搭配非常严厉的惩罚。如果借款者无法偿还贷款，严峻的惩罚甚至威胁到借款者本人及其家人的人身安全。

2) 金融排斥的存在也使政府利用金融支持弱势群体的政策传递遇到障碍，从而减弱了反贫困的政策效果。政府转移支付的对象一般是弱势群体，若其没有基本的银行账户，则转移支付必须依赖现金，而现金支付会造成财政转移支付难以系统化管理，增大转移支付的管理成本，同时极易漏掉生活贫困却急需帮助的贫困者。因此金融排斥加剧了弱势群体的社会排斥，使其更加贫困。

3) 就区域经济而言，如果发生区域金融排斥，那么金融对于经济的促进作用将会弱化甚至缺失，金融排斥会致使区域经济遭受损失，地区被边缘化。

4) 金融排斥是社会排斥的子集，金融排斥就不能只视为单纯的金融问题，它会加剧弱势群体受到社会排斥，而社会排斥反过来又会恶化弱势群体的金融排斥困境。基本的金融产品或服务在某种程度上甚至可被视为是一种公共物品，金融排斥作为市场失灵的表现形式之一，会导致贫富不均恶化，阻碍经济发展和社会进步（见图 2）。

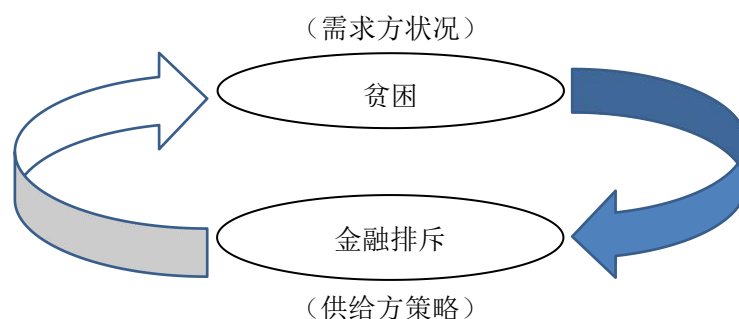


图 2 金融排斥与贫困加剧的恶性循环

(5) 金融排斥的治理

1) 要加强基础金融服务，扶持弱势金融群体。对弱势群体的金融扶持方式一般有政府直接参与型和政策引导型两种。其中，政府直接参与型主要是政府设立政策性金融机构，直接向弱势产业和落后地区注入信贷资金；政策引导型则是政府通过制定优惠政策，引导市场力量加大对这些领域的投入。也要提高监管水平，加强对这些金融机构的合规建设和合规管理，推行低门槛和严监管的监管文化，并发挥其自律监管作用，增强内部控制力。政府还可以通过立法，缓解金融

排斥。

2) 要加强政府与金融机构的合作, 强化金融机构的社会责任意识。金融排斥是市场失灵表现之一。导致金融排斥的因素不是单一的, 身份、居住地区、获得金融服务的经历、金融知识及个人偏见都可能导致金融排斥。大部分无法获得金融服务的群体是由金融服务的细化营销、金融知识缺乏、产品结构缺陷、金融产品的价格过高这些因素导致的, 因此单靠政府或者金融机构都无法有效地改善金融排斥, 必须通过政府部门和金融部门的合作来解决这类市场失灵的问题。

3) 要改善社会排斥。金融排斥既是社会排斥的子集, 又和社会排斥相互作用, 因此在努力改善金融排斥的同时必须同步解决社会排斥, 这样可以达到事半功倍的效果, 也会巩固既得的进步。社会排斥从影响人们社会领域的层次可以分为经济排斥、政治排斥、文化排斥以及体制排斥。而金融排斥仅仅是经济排斥的一个子集。要有效地改善金融排斥, 应当在非金融领域上改善社会排斥, 加快体制改革, 同时促进政治和文化的社会包容。只有改善社会排斥, 才能从根本上解决金融排斥, 使得改善金融排斥的所有措施具有社会基础。

2. 普惠金融理论

(1) 普惠金融的含义

“普惠金融”这一概念源自英文“inclusive financial sectors”的中文翻译, 确切地说, 应译为“包容性金融体系”。普惠金融意指能够有效地、全方位地为社会所有阶层和群体(尤其是贫困与低收入人群)提供服务的金融体系。

普惠金融包括“普”与“惠”两个方面。首先, “普”是指普惠金融服务具有普遍性, 体现了社会金融体系发展成果由全体人民共享的平等性, 即获得金融服务是社会人应有的一种基本权利, 他们能够通过这个体系均衡地参与到社会发展之中, 进而完成社会共同富裕以及发展的目标。其次, “惠”是指金融体系以及制度的设计应该是惠民的, 也就是金融服务的提供是一种社会福利, 而非一种商业性金融。另外, 这种施惠提供的是让所有人获得金融服务的“实惠”, 而非救济或施舍意义上的“恩惠”。

“普惠金融”的概念提出后, 我国学者对其的解读基本可以分成两种: 一种侧重金融服务覆盖的全面性, 另一种强调贫困与低收入群体金融需求的满足。

关于前者, 马彧菲(2015)认为普惠金融体系指的是当任何个人和组织有金融

需求的时候,都能够以合适的价格方便、快捷地获得高效的金融服务,换句话说,普惠金融体系容纳的是所有需要金融服务的人,不仅强调那些被传统金融排除在外的个人和组织(包括低收入人群、小微企业等弱势群体),而且要求为所有客户提供更加方便、快捷、低成本的金融服务。因此,普惠金融的目标群体如图 3 所示。

关于后者,马建霞(2012)认为,金融对经济弱势群体摆脱贫困、改善生活意义重大,所以普惠金融的“惠”当然是令经济弱势群体得到实惠,但是这里的“惠”绝不是输血式的单纯资金供给,它更强调的是造血式的,对经济弱势群体一种自力更生的自我发展能力的培养。焦瑾璞和陈瑾(2009)认为,金融服务不只属于富人,大规模的弱势客户应该和其他人一样得到共同的、公平的金融服务的权利,所以,他们将普惠金融体系的目标客户界定为两个部分——微型金融的客户以及被微型金融排斥的赤贫客户,如图

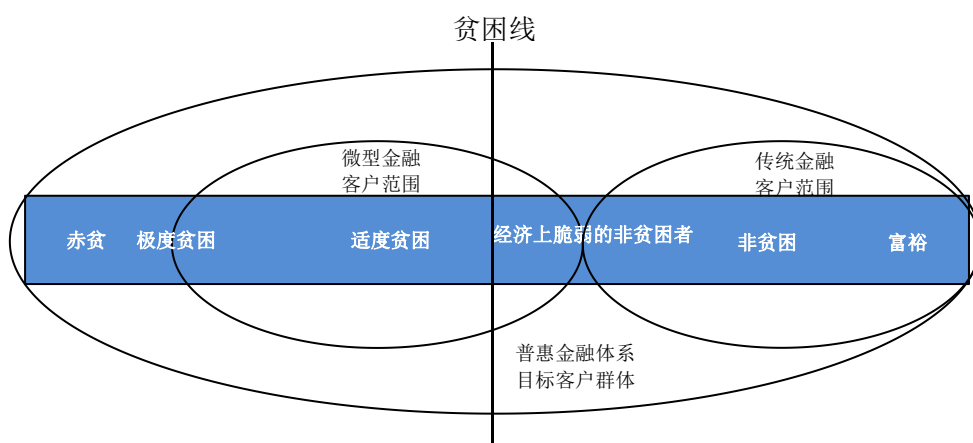


图 3 马彧菲提出的普惠金融目标群体

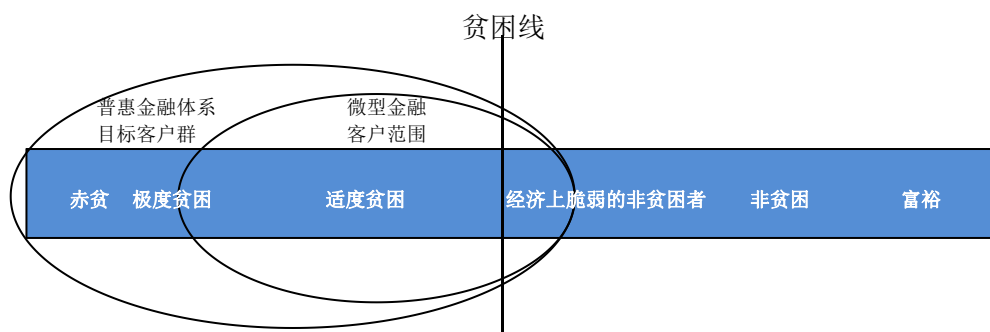


图 4 马建霞、焦瑾璞和陈瑾认为的普惠金融目标群体

这两种观点并没有本质的不同，只是在分析问题的侧重点上有所差异。前者强调整体并从局部发力，后者强调局部并考虑整体。它们都指出，普惠金融有别于传统金融，强调构建一个包容性的金融体系，努力消除金融服务的歧视和不公，将原本被传统金融排斥的客户纳入服务范围，以实现每一个经济主体在有合理的金融服务需求时可以获得相应的金融服务。它们均认可，享受金融服务是人的基本权利，与生育权等已有的基本权利类似，而且贫困与低收入群体也具备有效的金融需求，金融服务能够成为其脱贫的有效手段。因此，在一个成熟的普惠金融体系下，每个经济主体可以实现其所需要的所有合理的金融服务。

（2）小额信贷为主体的普惠金融

普惠金融概念具有明显的阶段性，其服务对象边界随着时间的变化而变化，由最初的小额贷款、微型金融逐渐扩大到将受众群体延伸至赤贫人群。鉴于本案例中青苗法的特殊性，以及我国仍以小额信贷为主的普惠金融发展现状，表仅列出小额信贷的相关内容以作为理论依据。

表格 2 小额信贷主要内容

知识点	主要内容
概念	指为低收入群体提供的、额度较小的持续性的信贷服务。
面向对象	以低收入企业主、拥有处于初级阶段的家庭企业、农户等为主
抵押担保方式	灵活的抵押担保方式或者不用抵押担保的信用贷款
利率水平	不同于扶贫贷款的免息或贴息，小额信贷机构需要收取能够覆盖其操作成本的利息，以实现可持续发展。小额信贷机构的操作成本往往比较高，从而所收取的利息也要高于正规金融机构通常所提供的贷款。
风险防范机制	以团体贷款的形式通过组员选择和组员监督，解决无抵押贷款的还款难题

（2）普惠金融的目标

联合国（2005）提出了小额信贷的五个关键目标。由于小额信贷是普惠金融的重要实践形式，所以这五个关键目标也可以近似视为普惠金融的发展目标。

1) 通过开展小额信贷服务，促进“千年发展目标” (Millennium Development Goals)的实现，即使世界赤贫人口到 2015 年减少一半。

2) 通过开展小额信贷业务，促使公众加强对作为均衡发展重要组成部分的

小额信贷的认识和理解。

3) 推广面向各类客户群体的金融机构。

4) 支持对金融服务可持续发展性评估。

5) 鼓励创新，促进和支持新的战略合作伙伴关系，以建设伙伴关系、建设和扩大小额信贷、微型金融和普惠金融等的服务领域。

(二) 案例分析

启发思考题 1: 结合金融排斥理论，请分析北宋时期高利贷资本猖獗的原因，它造成了什么后果，传统的赈贷制度为何不能解决这一问题？

【理论依据】 金融排斥理论

【案例分析】 本思考题共拆分为 3 个小问，要求学员结合金融排斥理论作答

问题 1: 北宋时期高利贷资本猖獗的原因是什么？

从金融排斥角度，北宋时期高利贷资本猖獗是因为农民缺少正规的借贷渠道，为购置生产资料和生活用品被迫求助于民间高利贷。借用案例正文中的话来说就是：“人之困乏，常在新陈不接之际，兼并之家乘其急以邀倍息，而贷者常苦于不得。”现结合金融排斥的成因，对北宋时期高利贷资本猖獗原因作以下分析：

(1) 小农经济，农业生产系统性风险大

北宋时期生产力水平低下落后，农业生产面临着自然风险制约，产量受自然灾害影响极大。据记载，当时江浙一带亩产不过二三石（约合 184.8—277.2 斤），熙、河等州亩产更是只有一石（约合 92.4 斤），但整个北宋 167 年间大小灾害发生频率总计达到 951 次，因此一旦出现自然灾害，农业生产的损失很有可能造成贷款无法按时足额偿还，为覆盖违约风险，金融机构及资金供给者需要较高的利率定价。

(2) 农户资信状况不透明，信息不对称

北宋时期货币化程度低，交易信息记录不完全，农民缺乏证明自身还款能力的材料。加之封建时代宗族社会背景下农村经济以熟人经济为主，主要发生的是个人之间的非正规借贷行为，借款数额有限。而质库等一些金融机构又要求金银古董等动产或者田宅等不动产的抵押，这就将资产实力弱、缺乏担保物的自耕农、半自耕农、佃农排除在外，因此给予了“永兴军豪霸”、“富人孙氏”等非正规性

的高利贷者可乘之机。

（3）由政府安排的正规金融严重缺失

既然借贷市场失灵，那么就需要政府进行调节。但北宋政府只是单纯地仿效前朝旧制，创设义仓和常平仓为主体的赈贷制度，提供半救济式的信贷支持，远远无法满足农民生产活动的贷款需求。以常平仓为例，作为一项政府低息贷款，其“随灾而贷”，具有很强的随机性和不确定性。加之仓本管理不善，政府囿于儒家传统道义，金融理念匮乏，常平仓的借贷职能十分有限，甚至仓空本竭、名存实亡。政府在正规金融供给方面不作为，民间高利贷缺乏竞争，是致使高利贷资本猖獗的重要原因。

（4）资本的逐利性

金融机构将不能为自己带来利润的群体拒之门外，同时提高准入门槛，或要求较高的利息率水平提升盈利空间。在北宋时期，以放贷为业的“库户”、“钱民”同样也具有追逐利润的“本性”，即盘算如何实现资本的增值和再增值，宋人陶谷曾在《清异录》中如此描绘高利贷者：“要钱生儿，绢生孙，金银千万亿化身。”我们抛开主观情感，客观理性看待北宋高利贷，极高的借贷利率是“库户”、“钱民”追逐利润的结果，是将弱势群体排除在外、覆盖借贷成本和风险之后形成的市场均衡利率。

问题 2：北宋时期高利贷资本猖獗的造成了什么后果？

根据金融排斥的贫困放大效应，作为金融排斥的一种外在表现，北宋时期借贷利率高企的金融乱象导致了贫富分化的社会问题。

（1）对于农户个体而言，由于缺少正规借贷渠道，农户只能向“兼并之家”寻求贷款支持，并支付高额借款成本。同时，须以土地、田产乃至人身作为担保，一旦无法偿还，其微薄的财产将被变现，甚至流亡他乡、卖妻典子、失去人身自由，农户的生活更加困窘。（2）对于农民群体而言，高利贷对农民的剥削加剧了对农民的社会排斥，使农民群体处于更加弱势的地位。例如在北宋英宗时期，大多数的底层农民只占据全国少于 1/6 的土地，其中高利贷就起到了推波助澜的作用。（3）对于国家社会而言，由于北宋政府的土地私有制政策，高利贷造成了更为严重的土地兼并，具体逻辑为：放贷攫取高额利息收益购买土地、若农民无力偿还没收抵押的土地、低价购买农民为还债变卖的土地。以土地为代表的财富逐

渐集中到少部分人手中，社会陷入金融排斥-贫困加剧的恶性循环，加剧国家的不稳定甚至动荡。

问题 3：传统的赈贷制度为何不能解决北宋时期高利贷资本猖獗的问题？

(1) 由赈贷制度的性质及弊端所决定

从性质上看，赈贷制度并非纯粹性的金融制度，而是在政府在灾荒之年赈恤灾民的一种手段，这注定了其随灾而贷的特点，难以被固定下来，常态化地发挥金融职能。从弊端来看，赈贷制度两大仓储的设置本身就不合理。义仓资金来源为税收，加重了百姓负担，被迫废止；而担负起主要赈贷职能的常平仓则在实施过程中同样面临重重挑战：非常规化和程序化，赈贷上报程序繁琐；钱谷挪用，缺乏管理机构；赈贷不分，耗费财政资源等，故实施的效果大打折扣。

(2) 金融基础设施匮乏，金融观念落后

治理金融排斥、打击高利贷资本需要建立完善的金融基础设施作为支撑。北宋王朝是农耕文明，生产力水平低下，虽然商品经济繁荣，但是小农经济仍占主导，信用货币、准备金制度等一系列金融创新才刚刚起步，距离现代化金融机构的建立还相当遥远，政府通过基础金融服务来改善金融排斥的手段非常有限。其次，北宋政府不具备现代化的金融观念，士大夫阶层局限于儒家耻利说义的正统说教，在赈贷制度上陷于义和利的进退两难，在这样的历史背景下，系统金融知识体系的缺失使他们很难超越时代的局限，进一步思考如何进行金融政策引导和立法以打击高利贷、如何促进金融服务的可持续性等一系列问题。

(3) 封建剥削制度下，农民地位低下

尚处于封建时代的北宋王朝，阶级分明，等级森严，农民作为被统治阶级，处在金字塔的底层，在经济、政治、文化等方面没有话语权，即使是出于道义的赈贷制度，也只是北宋政府为换取巩固自身统治的政治利益，以居高临下的姿态施行的所谓“仁政”，蠲免本息与否完全取决于统治者的德行和意愿，而基层官吏具有进行暴力催索的可能。因此，在这种剥削制度下，社会排斥尚且不能消除，又遑论消除金融排斥、破除高利盘剥乱象？

(4) 赈贷对象有限

破解金融排斥、打击高利贷涉及到增强金融普惠性包容性的问题，但借贷的赈贷对象“专及中等之户，与夫农民耕夫之无力者”。虽然赈贷主要面向受灾的

弱势群体，可是金融排斥与社会排斥之间具有相互促进的关系，受高利盘剥的底层农民，在获取社会资源和公共服务方面同样处于弱势，加之赈贷没有专门的管理制度和执行机构，在放贷过程中存在操作空间，贷放的钱谷未必能精准发放至弱势群体手中。

启发思考题 2：青苗法推行的初衷在于打击高利贷、抑制兼并，请结合青苗法制度设计和实施成效，参照普惠金融理论，分析青苗法蕴含了哪些普惠金融思想？

【理论依据】 普惠金融理论

【案例分析】 本题要求学员结合案例正文挖掘青苗法体现的普惠金融思想。

青苗法是一项以“去疾苦，抑兼并”为初衷的小额农业贷款，其在封建时代凭借金融手段来借贷贫民的立法初衷，相当难能可贵，其贷款审查机制的设计、风险控制方法的设计、贷款规模的选择，堪称规范严密。普惠金融是立足机会平等要求和商业可持续原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务系统。青苗法是不是封建时代的国家普惠型资本项目尚有待商榷，但审视青苗法的政策意图和制度构成，青苗法与当前的普惠金融理念有许多共通之处。（表列出青苗法基本内容）

机制	内容	目的
放贷频率	一年分两次发放，每年正月三十日以前贷请夏料，五月三十日以前贷请秋料	帮助农户摆脱青黄不接困境
放贷方式	官府根据以往年份粮食价格，制定每斗粮食价格，借贷一般以现款发放	钱粮互折，降低借贷成本
贷款审核	根据贷款申请人的家庭财产状况分为五等以决定贷款额度	防范贷款资源错配，降低贷款风险
担保制度	须五户或十户结为一保，由上三等户作保	建立联保机制，确保贷款偿还
还款方式	还贷时既可以用现款，也可以折合为粮食还款。遇到灾荒年份，允许展期	便利农户还贷
还款利率	当年借款随夏秋两税归还，每期取息 2 分，最高不得超过 3 分	覆盖贷款成本，同时对抗“其息必倍”的民间高利贷

（1）基于性质和目标视角

青苗法是一套完整统一的农户联保无抵押小额贷款制度。其立法意图主要可以概括为以下几点：第一，弥补以往常平仓制度之缺陷，运用货币借贷，可以解

决谷物糗余不当的问题；第二，缓解农民在青黄不接时的资金困境，使需要资金的农民可以较小成本获得国家贷款；第三，可以抑制豪强趁贫民饥寒之时以事兼并的状况，打击投机商和高利贷者；第四，可以借此平抑粮食价格，使国家可以控制粮食市场走势。因此，一方面，青苗法作为农业贷款去已经具有了普惠金融的实践来源——小额信贷的部分特征，另一方面，青苗法中体现的利民意图契合了普惠金融关注社会弱势群体、“普之城乡，惠之民众”的价值追求。

（2）基于收益成本视角

青苗法没有停留在传统赈贷制度中单纯依靠财政力量进行赈济和无息低息贷款的层面，而是适当收取“二分之利”，为放贷部门创造收益、充盈北宋财政，同时青苗法注重“开源”，通过投入水利工程建设促进农业生产，以发挥贷款的社会效益；在贷款成本控制上，青苗法注意到负责信贷的官员的行政管理成本、粮食运输成本、遭遇水旱灾害所造成的贷款风险成本、由于各种原因而造成的消耗成本等一系列信贷成本，并以“二分之利”加以覆盖。青苗法中对政府扶持资金的可持续性的考量，与当前普惠金融遵循的可持续性原则基本一致。

（3）基于利率定价视角

青苗法在利率设定上有一段清晰的论述：“示及青苗事，然二分不及一分，一分不及不利而贷之，贷之不若与之。然不与之而必至于二分者，何也？为其来日之不可继也。”青苗法考虑到以利率覆盖风险成本来维持信贷机制可持续发展的必要性，同时“二分之利”是早期在鄞县多地试点的得出的结论，具有科学合理性：第一，它能够覆盖青苗法运作的风险成本，使财政不至亏损，第二，它可以缩小穷人冒着政府特赦的侥幸占便宜、官员侵占挪用信贷资源寻租牟利的空间；第三，相较于收取“倍称之息”的高利贷，它保持了相对低息的核心竞争力，能使需要借贷的农户从中得到实惠。青苗法的利率定价策略与普惠金融的内在要求不谋而合，即以“可负担的成本”提供金融服务。所谓“可负担的成本”，既是普惠对象可负担的成本，也是普惠金融服务者所能负担的成本，由此确保提供普惠金融服务的可持续性。

（4）基于风险视角

青苗法建立了完善了严格的贷款审核机制和风险防范机制。在贷前调查上，青苗法规定在贷款发放之前，由县令、县佐以及户长对贷款申请人信用水平和道

德品格、资产收入情况进行审核，依据资产状况将贷款数额分为五等，按等级授予不同贷款额度。在担保机制上，青苗法设定联保机制，即要求借户贫富搭配，五户或十户为保，互相检查，民户贷请时，由上三等户作保。这种贷前调查与审核机制本质上都是为了降低贷款风险。弱势群体之所以受到金融排斥，一个重要原因是风险问题，弱势群体无法提供合格的抵押品，因此普惠金融机构需要重新设计贷款机制，其中贷前审核制度、小组贷款模式都是具体设计中的共性因素。

启发思考题 3：青苗法最终“与初衷绝相违逆”。请结合青苗法所处时代背景和设计缺陷，对标我国当前农村普惠金融发展难题，分析讨论青苗法走向失败的原因。

【理论依据】普惠金融理论的实际运用；农村普惠金融

【案例分析】本题为开放性思考题，答案不唯一，言之成理即可。

(1) 当前我国农村普惠金融发展难题（本案例简要列举以下四个问题，仅供参考。授课老师可结合课程需要选取，也鼓励学员对照现实问题自行探讨。）

A.农村普惠金融机构经营风险大。一方面是农村信用征信体系不成熟，逆向选择问题突出，另一方面是农村经济社会发展滞后，信用环境较差，农民信用意识薄弱；此外，农业生产的高风险、低收益也加剧了违约风险。

B.农村普惠金融基础设施建设薄弱。在硬件基础设施上，农村金融网点偏少，金融服务人员不足，POS、ATM等支付结算机具紧缺；在软件基础设施上，关于农村普惠金融法规体系的立法严重缺失，农村金融监管“一刀切”的方式没有得到根本转变。

C.委托—代理关系链条过长，对地方考察不足。我国农村金融体系改革遵循以中央为主、地方为辅的自上而下式发展轨道，中央在制定普惠金融政策时，无法做到充分调研，在一定程度上没有准确考量地方农村金融市场实际发展情况，同时中央与地方权力分配错综复杂，削弱了政策效果。

D.普惠性与经营的可持续性之间很难兼顾。普惠性要求金融机构以低廉的成本提供农村居民金融产品和金融服务，这会降低金融机构的盈利水平，而可持续性又要求金融机构保持一定的盈利满足自身生存发展需要，两者之间的平衡很难控制把握。

（2）青苗法走向失败的原因

从普惠金融的视角出发，回溯青苗法发展始末，我们发现青苗法施行过程中同样面临类似问题，而且在生产力落后、系统性金融知识匮乏的北宋时期，矛盾更为突出，破坏力更强，最终致使青苗法事与愿违、昙花一现。

A.是否经营风险大？是。

首先，北宋时期信用征信体系建设基本为零，虽然青苗法规定由地方官吏对贷款申请人的人品信用和资产状况进行审查，但人品信用的衡量具有主观性很难量化，资产状况也没有明确数据记录存在虚报，在放贷过程中难免存在“浮浪之人”冒借；其次，在青苗法施行之初，三朝老臣的范镇就对其中隐含的道德风险表示了担忧，即下户违约，债务被迫转嫁到富户身上。联保制度不能有效地规避风险，在贫富搭配的情况下，还款能力弱的农户“搭便车”，加剧小组的还款风险；最后，小农经济具有脆弱性，北宋时粮食产量低，抗灾能力弱，青苗法作为一项小额农贷，风险过于集中，如果发生大范围的自然灾害，极有可能发生大规模违约的情况，在郑侠的《流民图》中，农户因旱灾还不起青苗借款逃亡沦为流民，北宋政府作为放贷机构最后只能暂停收取利息承担损失。

B.是否金融基础设施薄弱？是。

拥有一系列金融创新的北宋王朝，在民间有质库之类的抵押贷款机构，在官方有赈贷之类的贷款制度，但正规金融机构却几乎一片空白。北宋政府在推行青苗法时，只能设置常平提举司代替行使金融机构的职能，即官办民贷，政府垄断金融市场，缺乏市场参与的活力。而且贷放青苗钱的常平仓、广惠仓设置在州县一级，没有深入到农村，无形之中增加了农户借贷的成本。在软性基础设施方面，青苗法缺乏配套制度的支撑，尽管王安石预见到了“强行摊派、作假冒借、吃拿卡要、松弛怠慢”等问题，但他对此却缺少足够的重视，只是简单地将其归结于“吏缘为奸”，并没有进行立法以及配备相应的监督机制对这些行为加以约束惩戒，使青苗法不可避免地出现施行之失。

C.是否委托—代理链条过长？是。

青苗法推行的整个过程是：中央政府（委托方）负责制定青苗法的政策方针，自上而下地将政策目标“发包”给提举常平司（代理方），再由提举常平司监管州县官吏具体执行（见图）。这种三层级的委托代理结构下，中央将青苗法在全

国范围内“一刀切”地仓促推行，忽略了各地经济发展水平参差不齐、农业生产时间和方式不尽相同的情况，欧阳修就曾指出青苗法放贷的时间违背农时，因为五月时青州正值蚕麦成熟，农户并不需要资金。同时，三层委托-代理结构提高了中央与地方之间的信息沟通成本，中央不能听取地方合理的改良建议，地方官吏又扭曲中央政策意图为己牟利，例如官员为追求绩效强行摊派青苗贷款，以及在开设酒肆诱使农民消费借贷所得等，都是青苗法执行异化的体现。

D. 是否难以兼顾普惠性与经营的可持续性？是。

青苗法有救民困乏和充盈财政的双重目标，然而救民困乏需要基于农民的承受能力以较低的利息借贷于民，充盈财政又要求北宋政府聚敛足够的青苗钱，这两者之间本身就存在矛盾，难以把握好尺度。北宋政府在两个目标之间进行了取舍，青苗法颁布之初，政府诏令明确规定“不得亏损官本”，后期宋神宗亲自推行青苗法时，更是颁布了《给散常平钱谷赏罚法》，以散敛常平钱谷的数量作为奖惩依据，同时将青苗本息悉数收归封装库。最终，青苗法沦为政府与民夺利的税赋，与“公私两利”的初衷背道而驰。

启发思考题 4：青苗法的失败对于我国当前农村普惠金融的可持续发展有哪些警惕和借鉴意义？

【理论依据】普惠金融理论的实际运用；农村普惠金融；

【案例分析】本题是上一题的延伸，为开放性思考题，答案不唯一，言之成理即可。

纵观青苗法之制度设计，变法之意不可谓不勇，变法之目标不可谓不宏大，但因为制度设计的不足以及时代背景的局限，这项本意救民利民的金融制度创新最终走向初心的反面。前事不忘，后事之师，青苗法虽已作古，但它的失败所带来的惨痛教训正是其现实价值所在。在乡村振兴战略深入实施、农村普惠金融高歌猛进的今天，青苗法对我国当前农村普惠金融的可持续发展仍具有深刻的警惕和借鉴意义。

(1) 适度的政府介入

在本案例中，青苗法之所以走向失败，一个重要原因是官办民贷，政府垄断金融市场。因此，在发展普惠金融的过程中，政府介入的程度和方式都必须合理

考量。一方面，行政管理模式会造成金融服务效率的低下，政府扮演的不应该是金融机构的角色，而是要做好顶层设计，从政策入手，健全农村普惠金融法制规范和监管体系，完善农村金融网点等硬性基础设施建设，以提升农村普惠金融体系的可得度和满意度；另一方面，为弥补市场缺陷，政府有介入的必要。北宋青苗法颁布的背景是市场失灵，造成民间高利贷盛行，而为弥补当前市场调控的不足，政府可以主动作为，借助政策性金融机构克服这一问题，例如，针对农户担保物不足，大力发展一批以政府出资为主的融资担保机构或基金，针对农村贷款经营风险大，建立信用保证保险基金，用于信用保证保险的保费补贴和贷款本金损失补偿等。

（2） 适时的制度改革

青苗法的教训告诉我们：任何好的金融政策都不能超越所处的时代和制度环境，否则不仅达不到预期效果，还会付出惨重代价。正所谓“世异时移，变法宜矣”，在传统金融边界不断扩展并向普惠金融的目标发展的过程中，势必会产生相关制度安排的变化，而新的制度安排与原来的制度安排就会出现不相容的问题，对此，决策者不可抱残守缺、一意孤行，要对不合时宜的制度安排进行改革调整。例如，面对农户抵押贷款推行的制度阻碍，应当对土地经营权、宅基地使用权、技术专利权、设备财产使用权和场地使用权等财产权益，积极开展确权、登记、颁证、流转等方面的规章制度建设，满足“三农”普惠金融服务诉求。

（3） 适合的金融产品

青苗法“一刀切”，没有充分考察农业生产规律和农户借贷真实需求，给各级地方分配贷款硬性指标，这是不可取的。当前我国农村普惠金融要以此为鉴，做好农村普惠金融调研工作，因地制宜，因人而异，结合农户多元需求创新开发多样化、具有特色的普惠性金融产品。例如，为改善农村支付环境，银行及非银行支付机构提供网上支付等服务，在农村布放 POS 机、自动柜员机等各类机具；保险公司针对各地特色农产品开发自然灾害保险。

（4） 适当的监督管理

青苗法的制度设计缺乏对“官员之弊”和“百姓之弊”的监管约束，造成执行上的严重偏差。农村普惠金融的健康发展，需要监管部门设立监管标准，明确监管责任。这种监管既包括对普惠金融供给主体的监管，也包括对需求主体的监

管。一方面，监管部门要健全农村普惠金融消费者权益保护制度，严厉打击金融违法犯罪，保障农村金融消费者的自主选择权和公平交易权；另一方面，监管部门要完善农村征信体系建设，扩充金融信用信息基础数据库接入金融机构，增强对农户信用约束力。

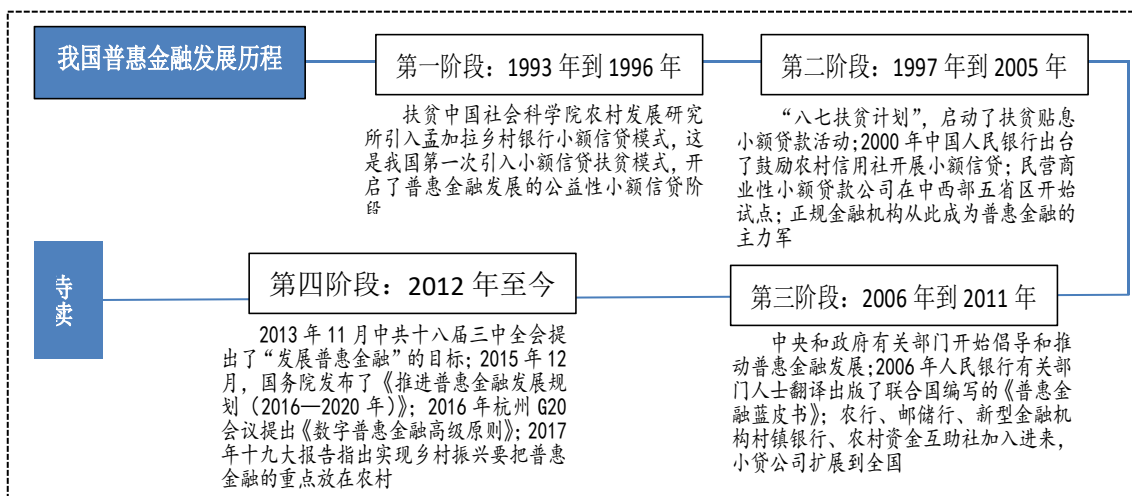
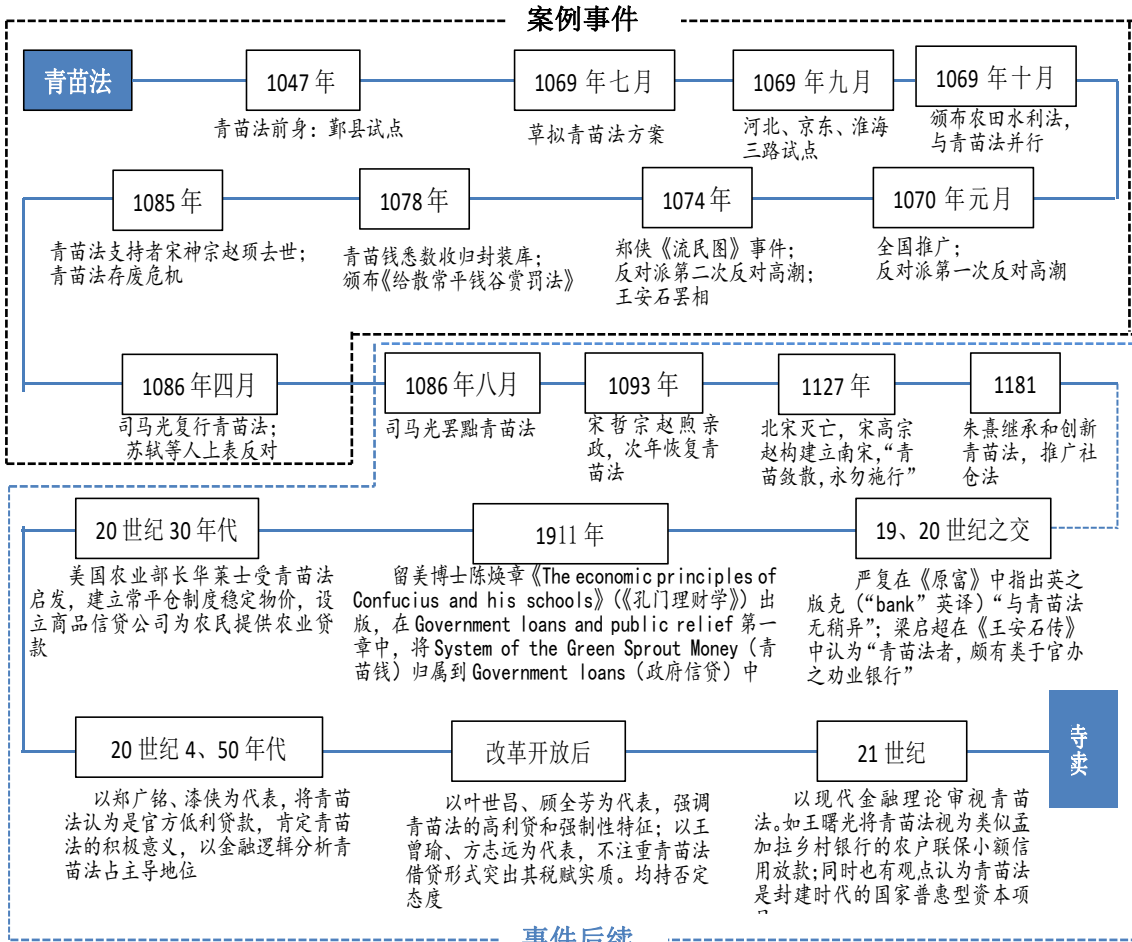
五、 关键点

本案例分析的关键在于：**1.**基于北宋时期高利贷问题，掌握金融排斥的概念、成因和效应；**2.**根据青苗法的立法意图、机制设计及实施成效，学习和掌握普惠金融的概念、原则和价值，同时了解小额信贷这一普惠金融模式；**3.**通过青苗法推行的全过程，结合当前农村普惠金融发展难题，以金融的逻辑思考青苗法走向失败的深层次原因；**4.**立足现实，发掘青苗法对农村普惠金融可持续发展的启示意义。（具体见表）

主要知识点	
核心知识	金融排斥的概念、成因；普惠金融概念、原则；农村普惠金融发展的可持续性分析；
辅助知识	金融排斥的贫困放大效应；普惠金融的进步性；小额农贷
能力训练点	
核心能力	1. 将青苗法与普惠金融理论相对照以发掘普惠金融相关知识的能力； 2. 运用青苗法的历史经验教训探究我国当前农村普惠金融可持续发展的能力。
辅助能力	1. 对案例传达的信息和数据进行有效筛选与处理的能力； 2. 对案例反映的问题以及理论点进行提炼和归纳的能力； 3. 案例教学和讨论过程中学生沟通、表达和团队合作的能力；

六、 案例背景

本案例讲述的是北宋青苗法中的普惠金融探索之路，鉴于案例背景的错综复杂，为降低无关的工作量，方便学员阅读和理解案例，附上青苗法的推行过程及后续，以及我国普惠金融发展历程，具体如图，以供参考。



七、 建议课堂计划

本案例可以作为专门的案例讨论课来进行，教师可以参考本案例说明，按照时间进度做好课堂计划。为了保证案例教学的质量，建议学员规模控制在 30 人以内，分为 4 个小组，每个启发思考题随机抽选一个小组针对性提问。由于案例信息量较大，案例课堂计划可以根据学员的差异，尤其是对案例的阅读和课前对相应知识的掌握程度来进行有针对性的设计，同时建议学员结合案例内容，自己搜集资料，进行自主性思考。

1.课前、课中安排

Plan A (全日制金融硕士)	Plan B (在职金融硕士)
<p>专业型硕士侧重于实践操作和案例分析，建议提前一段时间发放案例和资料，学员以案例思考题为导向自行组队进行讨论，课堂作为分析成果展示平台。</p> <p>课前计划：(两周)</p> <ol style="list-style-type: none">1、班内自行组队（8-9 人一组）2、查阅资料和相关文献3、进行案例讨论和剖析4、形成小组成果并制作 PPT 及分析报告 <p>课中计划：(90 分钟)</p> <ol style="list-style-type: none">1、各小组成果展示：（60 分钟）2、各小组提问讨论：（20 分钟）3、老师总结：（10 分钟）	<p>考虑到非全日制硕士课前阅读和讨论的可行性，建议将小组置于课堂中进行，课后安排学员完成以案例分析题为导向的课程报告。</p> <p>课前计划：(一天)</p> <ol style="list-style-type: none">1、至少阅读一遍案例全文2、查阅资料和相关文献 <p>课中计划：(90 分钟)</p> <ol style="list-style-type: none">1、案例回顾：（15 分钟）2、小组讨论：（30 分钟）3、小组发言：（30 分钟）4、老师总结：（15 分钟）

2.课后作业

授课老师可从以下延伸案例分析题中二选一，作为课程考核的一部分：

（1）延伸案例分析一：学员继续研究本案例，结合当前普惠金融的发展现状，从金融市场环境和金融政策有效性等多个角度，思考在当前生产力及社会条件下青苗法是否有可能实现其“利民”初衷，并提出进一步的改进措施、发展建议和预计实现的效果，以案例分析报告的形式呈现。

（2）延伸案例分析二：学员在充分分析青苗法案例的基础上，从当前任选一个其他与普惠金融相关的小额农业贷款案例，进行两者的模式比较，提炼共性，并分析当前小额农业贷款相较于一千年前的青苗法有哪些进步和创新之处，以案例分析报告的形式呈现。

八、参考文献

(一) 主要参考论著

- [1] 世界银行. 2000/2001 世界发展报告与贫困作斗争. 北京: 中国财政经济出版社, 2001.
- [2] 马彧菲. 普惠金融发展及其减贫效应研究[D]. 厦门大学, 2015.
- [3] 马玉霞. 普惠金融促进法律制度研究[D]. 西南政法大学, 2012.
- [4] 焦瑾璞, 陈瑾. 建设中国普惠金融体系[M]. 北京: 中国金融出版社, 2009.
- [5] [孟]穆罕默德·尤纳斯. 穷人的银行家[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2010.
- [6] 杜朝运. 普惠金融发展的理论与实践[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2016.
- [7] 杨咸月, 杨何灿. 普惠金融发展之路, 从排斥走向包容[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2018.
- [8] 魏晔. 我国金融排斥问题研究[D]. 厦门大学, 2008.
- [9] 漆侠. 宋代经济史[M]. 上. 北京: 中华书局, 2009.
- [10] 漆侠. 宋代经济史[M]. 下. 北京: 中华书局, 2009.
- [11] 钱穆. 中国历代政治得失[M]. 北京: 三联书店, 2001.
- [12] [英] 亚当·斯密. 原富[M]. 严复译. 商务印书馆, 1981.
- [13] [近代]梁启超. 王安石传[M]. 解玺璋译. 长沙: 湖南人民出版社, 2018.
- [14] [近代]陈焕章. 孔门理财学[M]. 韩华译. 北京: 中华书局, 2010.
- [15] 邓广铭. 王安石: 中国十一世纪时的改革家[M]. 北京: 人民出版社, 1975.
- [16] 邓广铭, 漆侠. 两宋政治经济问题[M]. 北京: 知识出版社, 1988.
- [17] 漆侠. 王安石变法[M]. 上海: 上海人民出版社, 1979.
- [18] 叶世昌. 古代中国经济思想史[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003.
- [19] [英]安格斯·麦迪森. 世界经济千年史[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003,

(二) 主要参考论文

- [1] 杨志玖: 北宋的土地兼并问题[J]. 历史教学, 1953

[2] 李华瑞. 宋代救荒中的赈济、赈贷与赈粟[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2014.

[3] 王方舟. 宋代赈贷制度研究[C]. 西北农林科技大学, 2018.

[4] 王曙光. 农村信贷机制设计与风险防范: 以王安石青苗法为核心[J]. 长白学刊, 2009.

[5] 杨乙丹, 王雅楠. 道义的偏离与创新的失败——传统农贷制度视角下北宋青苗法之再考量[J]. 古今农业, 2013.

[6] 陈雨露, 杨忠恕. 青苗法前传: 官办农贷的结果[J]. 中国农村金融, 2014.

[7] 顾全芳. 青苗法研究[J]. 西南师范大学学报, 1990.

[8] 王曾瑜. 王安石变法简论[J]. 中国社会科学, 1980

[9] 方志远. 关于青苗法的推行及其社会效果 [J]. 南开学报. 1988.

(三) 主要参考古籍

[1] [北宋]王安石. 临川先生文集[M]. 北京: 中华书局, 1959.

[2] [北宋]司马光. 资治通鉴[M]. 胡三省注. 北京: 中华书局, 2011.

[3] [北宋]李觏. 李觏集[M]. 北京: 中华书局, 2011.

[5] [北宋]欧阳修. 欧阳修全集[M]. 北京: 中华书局, 2001.

[6] [北宋]范仲淹. 范仲淹全集[M]. 成都: 四川大学出版社, 2007.

[7] [北宋]毕仲游. 西台集[M]. 广州: 广雅书局, 光绪二十五年刻本.

[8] [南宋]李焘. 续资治通鉴长编[M]. 北京: 中华书局, 1992.

[9] [南宋]赵汝愚. 国朝诸臣奏议[M]. 上海: 上海古籍出版社, 1999.

[10] [南宋]董煟. 救荒活民书[M]. 文渊阁四库本. 台湾商务印书馆. 1986.

[11] [元]脱脱. 宋史[M]. 北京: 中华书局, 2013.

[12] [明]陈邦瞻. 宋史纪事本末[M]. 北京: 中华书局, 1977.

[13] [清]黄以周. 续资治通鉴长编拾补[M]. 北京: 中华书局, 2004.

[14] [清]徐松. 宋会要辑稿[M]. 上海: 上海古籍出版社, 2014.