

## 专题二

# 农村金融体系 改革与发展

---

**农**村金融体系改革与发展是推进社会主义新农村建设的重要方面，是解决城乡统筹协调发展的长期课题。自 2004 年以来，连续 7 年的中央一号文件均强调农村金融改革的重要性。2007 年召开的第三次全国金融工作会议要求加快建立健全适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系。2008 年党的十七届三中全会要求进一步推进改革并建立现代农村金融制度，以适应新形势下推动农村改革发展的需要。

## 一、农村金融改革进展情况和农村金融服务现状

近年来，在党中央、国务院的领导下，中国人民银行、银监会等有关部门着力推进农村金融改革，改善农村金融服务，在金融机构重组和改革、金融组织创新、金融产品创新、金融基础设施建设和金融扶持政策方面都取得了明显进展。

### （一）多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系已初步形成

目前，包括农村合作金融机构（含农村信用社、农村合作银行、农村商业银行）、中国农业银行、中国农业发展银行、中国邮政储蓄银行、村镇银行等银行业金融机构，以及保险公司、证券公司、期货公司、贷款公司和农村资金互助社在内的县域金融体系已初步形成，较好地满足了农户和农村经济组织多样化的金融服务需求。此外，小额贷款公司试点工作也正在稳步推进。

深入农村社区内部的金融网点提供了大量的涉农信贷。截至 2009 年年末，我国涉农贷款余额达 9.14 万亿元，占各项贷款余额的 21.5%，同比增长 32.3%；农村合作金融机构共为约 8 242 万农户提供信贷服务，占我国全部农户总数的 33.5%。

各类金融机构在涉农贷款较快扩张的同时，保持了较低的涉农贷款不良率，初步实现了可持续发展。截至 2009 年年末，金融机构涉农贷款不良率为 5.94%，同比下降 2.23 个百分点。其中，国有商业银行涉农贷款不良率为 2.75%，中国农业发展银行涉农贷款不良率为 3.72%，股份制商业银行涉农贷款不良率为 1.44%；农村合作金融机构涉农贷款不良率为 12.6%，同比下降 4.32 个百分点。

农业保险发展取得积极进展。农业保险的业务规模不断壮大，2009 年，全国农业保险保费收入 133.9 亿元，同比增长 21%，提供风险保障 3 812 亿元，同比增长 59%；覆盖领域逐步拓宽，目前农业保险险种达 160 多个，涵盖了包括种植业、养殖业、农房、农民家庭财产、农机、养老、新型合作医疗

在内的“三农”多个领域；试点地域不断扩大，形成以中国人保、中华联合两家全国性保险公司，黑龙江阳光、吉林安华和上海安信3家专业性农业保险公司组成的农业保险经营网络，农业保险已覆盖了全国所有的省（区、市）；服务能力不断提升，明确理赔时限，简化管理手续，提高农业保险的服务质量和水平。

## （二）农村金融机构改革进展顺利

**农村信用社改革取得重要进展。**按照国务院关于深化农村信用社改革的总体部署以及“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当扶持、地方政府负责”的总体要求，农村信用社改革于2003年8月在浙江等8省（市）率先启动，2004年8月扩大到29个省（区、市），并于2006年年末推广到全国（除西藏）所有地区。截至2009年年末，全国共组建以县（市）为单位的统一法人机构2054家，农村商业银行43家，农村合作银行196家。

经过改革，农村合作金融机构资金实力有所增强，支农力度不断加大。所有者权益从2002年年末的-274.18亿元增长到2009年年末的4305亿元。同期各项贷款余额由1.4万亿元增加到4.7万亿元，增长251%；各项存款余额从2万亿元增加到6.97万亿元，增长237%；截至2009年年末，全国农村合作金融机构农业贷款余额2.1万亿元，占各项贷款的比例由2002年年末的40%提高到44%；占全部金融机构农业贷款的比例由81%提高到95%。

同时，农村合作金融机构不良贷款率持续下降，不良贷款余额也有所下降。按四级分类的不良贷款余额和不良贷款率分别从2002年年末的5147.14亿元和36.93%下降至2009年年末的3490亿元和7.4%；按五级分类的不良贷款余额和不良贷款率则分别从2006年年末的7327.29亿元和27.93%下降至2009年年末的5077亿元和10.89%（图1）。

**中国农业银行改革取得阶段性成果。**多年来，中国农业银行为服务“三农”作出了重要贡献。2006年以来，按照党中央、国务院确定的“面向三农、整体改制、商业运作、择机上市”的改革要求，有关部门积极稳妥地推进中国农业银行股份制改革。自2009年1月股份公司挂牌以来，治理架构初步建立并开始运转，风险控制体系不断完善，内部改革和机制转换工作稳步推进，各项业务平稳快速发展。中国农业银行积极探索“面向三农”和“商业运作”相结合的有效途径，以服务创新和事业部制改革试点为主线，不断增加涉农信贷投放，加强和改进“三农”金融服务。2008年3月以来，中国农业银行先后在四川、重庆、广西、甘肃等7省（区、市）分支行开展“三农金融事业部”改革试点，构建一整套有别于城市业务的体制机制和运营模式，促进

“三农”金融业务的决策中心下沉，提升县域支行的经营活力和市场竞争能力，对服务“三农”起到了较为明显的推动和促进作用。

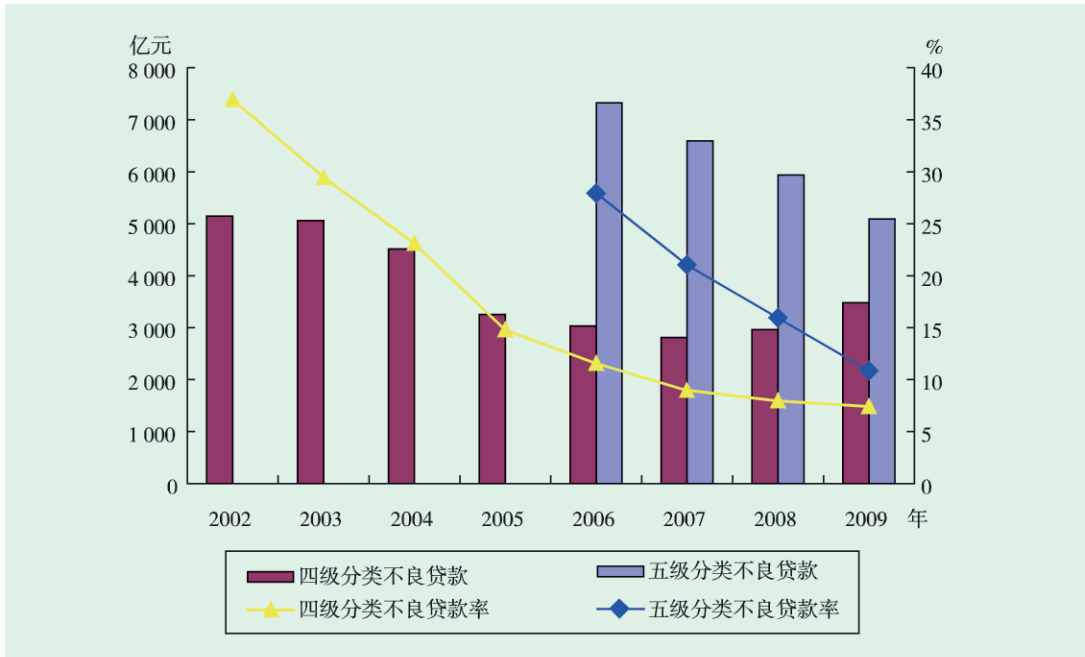


图1 农村合作金融机构不良贷款情况

数据来源：中国银监会。

**中国农业发展银行改革不断推进。**中国农业发展银行自1994年成立以来，业务范围变化较大，主要经历了三个阶段：1994年成立至1998年3月，主要业务为粮棉油收购、储备和调销贷款，同时承担农业开发、扶贫等专项贷款以及粮棉企业加工贷款等；1998年3月至2004年7月，专司粮棉油收购信贷业务；2004年7月国务院第57次常务会议以来，中国农业发展银行的业务范围逐步拓展，先后开办农业产业化龙头企业和加工企业贷款、小企业贷款和农业科技贷款、农业基础设施建设和农业综合开发贷款等商业性业务。确保农民种粮收入（不打白条），切实维护农民利益，积极支持改善农业生产条件，支农能力不断增强。目前，按照2007年全国金融工作会议关于政策性金融机构改革“一行（司）一策”的原则，中国人民银行会同有关部门积极研究中国农业发展银行的改革相关问题，为论证改革方案做准备。

**中国邮政储蓄银行改革进一步深化。**2003年以来，邮政储蓄实现了资金自主运用，通过优先为农村信用联社等地方性金融机构提供资金支持的方式，将邮政储蓄资金返还农村使用。2006年之后，邮政储蓄通过参与银团贷款的

方式，将大宗邮储资金投入国家“三农”重点工程、农村基础建设和农业综合开发等领域。2007年年初，中国邮政储蓄银行正式挂牌成立，开始探索按照商业化原则服务农村的有效形式。在将小额存单质押贷款业务推广至全国的基础上，在河南等7省（市）试点农户的联保贷款和保证贷款、商户的联保贷款和保证贷款等小额贷款业务，并于2008年年初推广至全国。

### （三）农村金融组织创新取得突破

为了构建适度竞争的农村金融体系，2006年12月以来，银监会按照“低门槛、严监管”的原则，允许在农村地区新设“村镇银行”、“贷款公司”和“农村资金互助社”三类新型金融机构。试点工作于2007年年初在四川、青海、甘肃、内蒙古、吉林、湖北6省（区）启动，并于2007年10月扩大到全国31个省（区、市）。截至2009年年末，已开业新型农村金融机构172家，批准筹建中的新型农村金融机构58家。已开业新型农村金融机构共吸收股金70亿元，存款余额269亿元，贷款余额181亿元，在提升当地农村银行业金融机构网点覆盖率和竞争充分性方面发挥了重要作用。

### （四）农村金融产品创新初见成效

2003年8月，在推进农村信用社试点改革的同时，允许试点地区农村信用社的贷款利率上浮不超过贷款基准利率的2倍。2004年10月，农村信用社贷款利率浮动上限扩大到贷款基准利率的2.3倍。贷款利率上浮范围的逐步扩大，有利于农村金融机构根据收益覆盖风险原则合理定价，实现自身财务可持续发展，为农村金融产品创新创造了条件。

在总结农村信用社小额农户信用贷款和联保贷款经验的基础上，中国人民银行和银监会2008年10月联合印发《关于加快推进农村金融产品和服务方式创新的意见》，决定在中部六省和东北三省选择粮食主产区或县域经济发展有扎实基础的部分县（市）开展农村金融产品和服务方式创新试点。试点内容包括：大力推广农户小额信用贷款和农户联保贷款，扩大农户贷款覆盖面；创新贷款担保方式，扩大有效担保品范围；探索发展基于订单与保单的金融工具，提高农村信贷资源配置效率，分散农业信贷风险；在银行间市场探索发行涉农中小企业集合债券，拓宽涉农小企业的融资渠道；改进和完善农村金融服务方式，积极推进农村金融服务电子化、信息化和规范化。试点进一步促进金融机构持续加大对“三农”的有效资金投入，创新和完善涉农金融服务新机制，不断满足农村多元化的金融服务需求。

### （五）农村金融基础设施逐步改善

**加强农村信用体系建设。**近年来，中国人民银行积极推进全国统一征信体系的建设，基本建成全国集中统一的企业和个人信用信息基础数据库，全国统一征信体系已覆盖农村地区。同时，以信用户、信用村和信用乡（镇）为基础的农村信用体系建设稳步推进。2007年，中国人民银行在部分地区开展农户信用信息采集与评价试点，2009年发布《中国人民银行关于推进农村信用体系建设工作的指导意见》，逐渐形成了地方政府、商业银行和各有关部门共同推进农村信用体系建设的局面。截至2009年年末，全国2682个县（区）中已有2372个县（区）开展了农户信用档案建设工作，共为1.1亿农户建立了信用档案，并对其中7318万农户进行了信用评定。已建立信用档案的农户中获得信贷支持的农户达6692万户，贷款发生额超过2.2万亿元，贷款余额为9582亿元。

**加强农村支付体系建设。**近年来，中国人民银行把加强农村地区支付体系建设作为改善农村金融服务的重要举措。通过设计灵活多样的接入方式，方便农村信用社、农村商业银行等农村金融机构接入支付系统和支票影像交换系统，使农村金融机构资金汇划渠道更加畅通。截至2009年年末，全国共有20587家农村信用社网点接入中国人民银行支付系统。同时，中国人民银行还督促和指导农村信用社电子化建设，加快农村信用社和上级联社间网络建设速度，逐步建立农村信用社内部支付结算网络，改善支付结算渠道。

**扩大农民工银行卡服务范围。**2005年12月，贵州省率先开展农民工银行卡特色服务试点，农民工在打工地利用银行卡存入现金后，可以在家乡就近的农村信用社营业网点实现跨行柜台取现，并可享受比较优惠的费率。截至2009年年末，贵州、湖南等23个省（区、市）辖内5.2万个农村合作金融机构营业网点、全国31个省（区、市）辖内1.5万个中国邮政储蓄银行营业网点开通了农民工银行卡特色服务受理业务。2009年，农民工银行卡特色服务实现交易221.02亿元，同比增长1.77倍。农民工银行卡特色服务满足了外出打工农民资金汇兑、存储等方面的需求，有效解决了农民工打工返乡携带大量现金的资金安全问题。

### （六）农村金融扶持政策渐成体系

**灵活运用货币政策工具促进金融机构改革和发展，引导金融机构扩大支农力度。**一是实行差别存款准备金率。目前大部分农村信用社的法定存款准备金率为11%，比大型商业银行低5.5个百分点，其中，涉农贷款比例较高、资

产规模较小的农村信用社（农村合作银行）的存款准备金率为 10%，比大型商业银行低 6.5 个百分点。村镇银行比照当地农村信用社执行。二是加大支农再贷款发放力度。1999 年以来，中国人民银行推出支农再贷款业务，增加金融机构可用资金，支持其扩大涉农信贷投放。截至 2009 年年末，全国支农再贷款额度达到 1 497 亿元，其中，西部地区和粮食主产区的支农再贷款额度达 1 393 亿元，占全国的 93%。中国人民银行累计发放支农再贷款达 1.3 万亿元，其中 90% 以上用于发放农户贷款。三是通过发行专项票据和发放专项借款支持农村信用社改革。2003 年以来，中国人民银行运用专项票据和专项借款支持农村信用社改革。截至 2009 年年末，中国人民银行共计向 2 407 个县（市）农村信用社发行专项票据 1 695 亿元，向 2 340 个县（市）农村信用社兑付专项票据 1 641 亿元，发放专项借款 21 亿元。

**陆续出台财税扶持政策。**2003 ~ 2009 年，财政部出台“营业税减按 3% 征收，所得税中西部地区全免，东部地区减半”的优惠政策，累计减免农村信用社营业税、所得税 760 亿元，实际拨付到位的保值贴补息为 88 亿元。2009 年，财政部印发《中央财政新型农村金融机构定向费用补贴资金管理暂行办法》，开始在全国范围内实施中央财政对村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等新型农村金融机构的定向费用补贴政策。同时，财政部印发《财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理暂行办法》，开始在黑龙江、河南、湖南、云南、新疆 5 省（区）实施国家财政对县域金融机构的涉农贷款增量奖励政策，并于 2009 年年末将试点范围扩大到内蒙古、江苏、安徽 3 省（区）。

**研究出台其他优惠政策。**在农村地区新设机构的商业银行，在城区机构和业务准入方面享受便利条件。免征农村资金互助社的监管费，对其他农村金融机构的监管费减半征收。拟对用于当地贷款达到新增存款一定比例的县域法人金融机构，在货币政策、监管政策方面实施一定优惠。

## 二、目前农村金融体系存在的问题

经过多年改革与发展，农村金融体系不断完善，但由于农村经济和农村金融具有高风险、低收益的特征以及我国经济尚处于转型阶段，农村金融仍是整个金融体系的薄弱环节，存在许多不足之处。

### （一）农村金融供给无法适应农村多元化金融需求

长期以来，我国农村金融产品少，服务方式单一，金融供给无法适应农村多元化金融服务需求。一是金融机构在农村地区提供的服务主要以满足农户的

基本存、贷款需求为主，针对农业科技、农产品开发、水利设施、农产品营销等方面的金融产品和服务基本处于空白。二是农业保险发展滞后，规模较小，覆盖范围有限，赔付标准较低，不能适应农村经济发展的需要，未能有效分散和降低农业风险。三是农产品价格波动导致的市场风险是农业生产和销售面临的主要风险之一，需要有效的期货产品来加强这方面的风险管理，但目前我国农产品期货市场的品种和规模有限，影响了套期保值功能的充分发挥。

### （二）部分农村金融机构法人治理不完善，定位不明确

目前部分农村金融机构法人治理结构不完善、定位不明确的问题仍较突出。主要表现为：一是部分农村信用社省联社及派出机构与县联社之间的权责关系不够明确。部分地区省联社及其派出机构与辖内县联社“一级法人”社基本上变成了行政性的上下级关系，县联社作为一级法人的自主权受到了限制，股东大会、监事会等形同虚设。二是部分农村信用社股权高度分散，资格股占比过高，这部分股金要保本分红，还可以退股，股东的主要目的是获得贷款上的便利和利息优惠，股东缺乏行使权利的积极性。三是中国农业发展银行的定位和有效经营模式仍待探索，中国农业银行的法人治理需进一步完善。

### （三）农村金融机构不良贷款率偏高

近年来，农村金融机构不良贷款率有所下降，但部分农村金融机构特别是农村信用社的不良贷款率仍然偏高。原因主要是：一是农村地区经营面临比城市经营更高的系统性风险。二是自身经营管理不够完善、治理结构存在一定问题。三是农业保险、信贷抵押担保等发展滞后。四是乡村债务消化进程缓慢。

### （四）有关配套政策不尽完善

农村金融的发展需要相关配套政策的支持，但目前我国农村地区的金融生态环境建设相对落后。一是农村金融创新缺乏健全的法律基础。如《物权法》出台后，相应的实施细则并未及时出台，诸如林权、应收账款等质押权设定和实施问题没有很好地解决。二是财政税收政策的支持力度不完全适应农村金融发展需求，农村金融机构发展“三农”业务缺乏外部激励和风险补偿的长效机制。三是与农村金融发展相联系的土地制度改革、投资环境、信用环境、公共基础服务设施建设等改革尚未到位，不能适应农村经济发展的要求，在一定程度上制约了农村金融改革的发展。



### 三、进一步推进农村金融改革

党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，为建立现代农村金融制度指明了方向。下一步改善农村金融服务的重点是创新农村金融体制，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；加大对农村金融政策支持力度，拓宽融资渠道，引导更多信贷资金和社会资金投向农村。

#### （一）推进农村金融机构改革重组

**继续深化农村信用社改革。**强化市场约束机制，尽快完善市场退出机制。根据农村信用社的风险程度，对其采取逐步升级的校正措施，直至市场退出。对违反审慎经营原则、资不抵债的农村信用社，应允许经营稳健的金融机构按照市场化原则对其重组、兼并或收购。鼓励农村信用社坚持为县域和农村提供零售金融服务。坚持因地制宜、分类指导的原则，完善农村信用社的产权制度、组织形式和内控机制。维护和保持县（市）联社的独立法人地位，省级联社主要履行行业管理、指导、协调和服务职能，防止通过行政手段推动农村信用社的兼并、重组和联合，将农村信用社做大或将法人层级做高。

**继续推进中国农业银行改革。**推动中国农业银行按照国务院批准的改革实施总体方案的要求，借鉴其他大型国有银行改革经验，完善公司治理，转换经营机制，强化内部控制和风险管理机制，加快落实各项改革措施，努力实现改革目标。全面总结和评估“三农金融事业部”试点，扎实推进管理体制改革，切实建立服务“三农”的制度和组织保障，做实和完善“三农金融事业部”，全面改进“三农”金融服务。在此基础上，稳步推进战略引资和公开发行上市工作，有效提升市场竞争力。

**做好中国农业发展银行改革发展研究工作。**中国人民银行会同有关部门将继续推动中国农业发展银行深化内部改革，健全信贷风险防控体系，完善内控机制，加强信息系统建设，为全面改革做好准备。

**完善中国邮政储蓄银行服务农村的功能。**继续发挥中国邮政储蓄银行在农民存款、汇兑、支付结算方面的传统优势，发挥中国邮政储蓄银行在引导农民工汇款等农村额外储蓄资金投入“三农”方面的作用。充分利用中国邮政储蓄银行点多面广的优势，建立符合“三农”需求特点的零售业务经营体系。

## （二）完善农村金融市场体系，加大农村金融产品创新

进一步完善农村地区的信贷市场、保险市场、期货市场，建立功能完备、分工合作的农村金融市场体系，加大农村金融产品创新。大力发展订单农业，鼓励开展与订单农业相结合的农村信贷产品创新，填补农业科技、农产品开发、水利设施等金融产品和服务的空白。鼓励商业性保险公司开拓农村保险市场，鼓励发展以农业订单为依据的跟单农业保险。探索建立农村信贷与农业保险相结合的银保互动机制。加快发展农产品期货市场，开发农产品期货新品种，完善市场品种结构，适时推进期货期权业务，试点设立期货投资基金，研究引入期货市场的 QFII 制度，鼓励农产品生产经营企业进入期货市场开展套期保值业务。

## （三）加快存款保险制度建设，放宽农村金融准入政策

作为市场经济体系中银行业的一项基础性制度安排，存款保险制度的推出有助于增强农村中小金融机构综合抗风险能力，解决中小存款类金融机构风险处置和退而不出问题，有效避免个别农村金融机构倒闭可能引发的存款人信心下降和存款挤提问题，必将在推动农村中小金融机构改革和重组、完善农村金融组织体系方面发挥重要作用。因此，应把握时机，尽早推出存款保险制度。

在加快存款保险制度建设、完善市场退出机制的同时，适当放宽农村金融市场准入政策。坚持产权关系清晰、组织形式多样化原则，大力发展小额信贷组织、村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等新型农村金融机构和以服务农村地区为主的社区性中小银行。引导小额贷款公司试点健康发展，规范民间金融，积极创造条件，引导民间金融尽快成为农村金融市场的重要竞争主体。

## （四）完善农村金融扶持政策体系

建立激励有效、风险可控、协调配套的农村金融扶持政策体系。一是合理运用财政杠杆，通过财政补贴、担保或税收减免等措施吸引金融机构增加对“三农”的信贷投入。二是继续发挥存款准备金、支农再贷款、利率等货币政策工具在支持农村经济发展中的作用。三是适应农村金融组织特点，改进农村金融监管，对不同类型的金融机构执行不同的监管政策。四是鼓励有条件的地区由政府出资、农民和农村企业参股，成立符合现代企业制度的股份制担保基金或担保公司，鼓励各种担保机构的发展。五是扩大有效抵押品的范围，如增加存货、应收账款等动产抵押、权利质押，并可探索开展土地抵押。六是充分发挥地方政府在改善农村金融生态环境、维护金融稳定等方面的扶持作用。