

中国农村金融改革十年得失

谢平 徐忠

目录

一、	农村金融改革历史回顾.....	3
(一)	政府的激励政策.....	21
(二)	农村金融机构改革.....	5
1、	农村信用社改革.....	5
2、	农行股份改革和“三农事业部制”.....	6
3、	农业发展银行扩大业务范围.....	9
4、	邮政储蓄改革和小额信贷试点.....	10
(三)	农村金融市场开放.....	13
1、	小贷公司.....	14
2、	村镇银行.....	18
(四)	自下而上的创新.....	27
(五)	微型金融.....	29
二、	农村金融改革的评价与分析.....	30
(一)	十年农村金融改革的效果与不足.....	30
1、	农村金融的基本金融服务初步得到解决.....	30
2、	农村信贷投入有所增加.....	33
3、	农村金融机构的资本充足率和稳健性有所增强.....	36
4、	农村金融基础设施得到改善.....	37
5、	财政农村投入为农村金融体系健康运行创造良好条件.....	38
6、	农业保险和农产品期货发展迅速但作用不大.....	39
7、	农村金融体系不能适应农村经济转型发展需要.....	40
(二)	对农村金融改革方案的评价.....	43
(三)	农村金融改革方案实施结果及原因分析.....	44
1、	农信社改革忽视了最需要改革的机制.....	45
2、	有效竞争的农村金融市场尚未形成.....	49
三、	未来农村金融改革的思路与建议.....	51
(一)	农村金融市场开放需要正确处理几个关系.....	52
(二)	未来农村金融改革政策框架.....	56

(三) 农村金融的改革方式需要改革..... 64

中国农村金融改革十年得失

我国的农村金融改革是多年来面临的难题。2003 年以来，政府部门出台了一系列优惠政策和改革措施，投入了大量资金，农村信用社、农行、农发行、邮政储蓄等机构也先后进行了改革，农村金融市场开放也迈出了重要步伐，同时，农村金融的产品和抵押方式等创新也层出不穷。农村金融的存款和汇款基本金融服务已基本解决，但是，中小企业、农民仍然觉得贷款难，农村金融体系仍存在高成本、不可持续等问题。

本文通过回顾过去十年的农村金融改革措施，评估政策的有效性，旨在明晰农村金融改革十年的得与失，为今后的农村金融改革明确方向、提供参考。本文结构如下：第一节回顾了 2003 年之前的农村金融状况，第二节列举了近十年农村金融在政府激励政策、机构、市场开放、基础设施建设等方面的举措，第三节分析了农村金融改革的得失分析，第四节试图指明未来农村金融改革的思路和政策框架。

一、农村金融改革历史回顾

20 世纪 90 年代中期以来，国家采取了一系列重大措施，改革和发展农村金融市场。1994 年，新组建的农业发展银行承担起了农副产品收购资金供应管理、扶贫贷款、农业综合开发、粮棉加工、农村小型基础设施建设和技术改造贷款等政策性金融职

能；1996年，国务院颁布了《关于农村金融体制改革的决定》，农信社与农业银行脱离了隶属关系，并进行了以合作制为模式的改革；自1998年起，农业发展银行专职发放粮食收购贷款，其他政策性业务由农行承担；1999年，国家全面清理了农村合作基金会，以整顿农村金融秩序，人民银行利用再贷款大力推动信用社发放农户小额信用贷款和农户联保贷款；2000年，江苏进行了农村信用合作社试点改革。

但是，这些举措并没有能促进农村信贷市场的竞争。相反，农业银行逐步从农村市场撤出其贷款业务，农业合作基金会和其他非正规金融机构被关闭，农村信用社在农村贷款市场处于垄断地位，而垄断的市场一般来说是低效率的。在客观上，这些改革措施也赋予了农村信用社独立支撑农村金融主渠道的职能，但农村信用社自身能力与所负责任不相称的矛盾很快暴露出来。由于农村信用社巨额的历史包袱、利率管制和部分地区经营管理的低效率，不少信用社，特别是中西部地区的信用社仍然面临经营亏损，无法名副其实地长期地承担农村金融“主力军”的作用。

总的来看，2003年之前，我国的农村金融体系问题仍然突出，已经不能适应农村经济发展的需要。国有商业银行收缩县级机构和业务，农村信用社和农业银行潜亏严重、不良贷款比例高，无法实现商业可持续发展和财务健康。具体问题包括：商业银行对农村信贷投放不足，邮政储蓄制度缺陷导致农村资金大量流向城市，县域经济的金融服务不到位，农民、农村中小企业贷款难，

得不到基本的金融服务；农业保险萎缩；同时，农村金融监管不力。

二、2003 年后的农村金融改革实践及评价

(一) 农村金融机构改革

1、农村信用社改革

2003 年 6 月，国务院批准颁布了《深化农信社改革试点方案》（国发[2003]15 号文件），决定在全国 8 个省率先开始进行农信社改革试点，2006 年末，农信社改革在全国范围内全面推开。为化解农信社的历史包袱，人民银行通过经特殊设计的专项票据发行、考核和兑付程序，将中央资金支持政策和农信社改革进程及其绩效紧密结合起来，目的在于花钱买到有效的机制。政府和金融监管机构通过多项资金支持、政策优惠和指导，改革农村信用社管理体制和产权制度，催生新型农村金融机构。

经过改革，农信社历史包袱得到有效化解，资本状况有一定程度改善，服务三农的能力有所增强。绝大部分县（市）农信社改制为统一法人，绝大多数省份成立了省联社，资本充足率有所提高，不良贷款率下降较快，案件发生减少，服务比原来规范。长期存在的系统性、区域性支付风险得到有效控制，商业化可持续发展能力显著增强。

农信社治理结构仍不完善，管理体制没有理顺。一是微观层面产权不清和管理体制上省联社行政干预并存并互相适应。农信社产权改革不彻底，法人治理失效，内控制度薄弱，内部人控制

倾向明显；在省级政府承担风险处置责任背景下，这必然导致省联社（旨在控制风险的）行政干预；而省联社以控制风险之名，施行政管理之实，对农信社人事任命、业务经营形成全面干预。二是农村信用社资金向上集中，有效激励约束机制缺失导致创新动力不足，涉农信贷服务仍然薄弱，在“三农”市场上的覆盖广度和覆盖深度没有根本改观。

2、 农行股份改革和“三农事业部制”

2007年初的中央经济工作会议对农行股改提出了“面向‘三农’、整体改制、商业运作、择机上市”的十六字方针，把面向“三农”作为农行股改的首要原则，要求农行坚持为农服务的方向。后经多方论证，在股份制改革实施方案中，明确提出在农行建立“三农”县域事业部，在体制机制上保证农行分配专门的资源和人员开展“三农”业务，更专业化的服务“三农”。不仅要求“县域内银行业金融机构新吸收的存款，主要用于当地发放贷款”，对农行服务“三农”做出了硬性的指标，还由银监会对中国农业银行“三农”县域事业部的改革发展情况从业务发展、经营绩效和审慎经营等方面进行监测考核。此外，国家出台了针对农村金融机构（农业银行）完成考核指标后的激励办法，旨在提升“三农”县域事业部经营绩效和盈利能力。

农业银行“三农”县域事业部的改革方案力图将一级法人的统一管理、集约化支持和事业部自主经营、专业管理两个优势结

合起来，构建专业化服务“三农”的体制机制。具体做法如下：

一是在董事会设立“三农”金融发展委员会，负责审议“三农”和县域业务发展战略和规划、“三农”和县域业务年度经营计划、服务“三农”的政策和基本管理制度，审议与“三农”和县域业务有关的组织机构设置与调整、高管人员提名、薪酬分配方案和员工招录政策等事项。二是在高管层成立“三农”县域事业部管理委员会，负责统筹推进全行“三农”与县域金融服务工作，具体负责落实董事会有关“三农”和县域业务发展的各项决策。三是在总行设立“三农”县域事业部总部，履行对农户、农村小企业、农业产业化、农村城镇化等县域业务的政策研究、发展规划、管理制度制定、产品研发等职责，并负责大型“三农”和县域客户的直接营销和维护。设立会计核算、考核评价、信贷管理、风险管理、产品研发和人力资源等管理中心，为“三农”县域事业部提供支持保障服务。四是在省级分行设立“三农”县域事业分部，负责对辖内“三农”和县域业务的系统指导、业务规划和统筹推进，承担大型“三农”和县域客户的营销和维护职责。根据实际情况设置地市级分行“三农”县域事业分部。五是把县支行改造为“三农”县域事业部单元，对全国 2003 个建制县（市）内的 2048 个县（市）支行，全部实行事业部制管理，赋予县（市）支行相对独立的经营自主权，保障其自主经营，就近决策，高效服务。

“三农金融事业部”改革试点初步探索出了符合“三农”需要的可持续的新模式。“三级督导、一级经营”的管理体制基本建成，

“六个单独”运行机制基本实现并不断完善；县事业部经营主体地位有所提升，经营决策重心在风险可控前提下实现下沉；营业税减免、监管费减免、差别化存款准备金率等扶持政策基本落实到位，并由农业银行总行向县事业部传导；基本达到预期的政策目标，“三农”金融服务能力显著改善。截至 2012 年底，942 家县事业部贷款余额为 8440 亿元，余额增幅分别高于试点分行和全行贷款整体增幅 5.5 个和 2.3 个百分点，全年增量贷存比达到 53.85%；实现拨备后、分摊后净利润 185.1 亿元；贷款不良率由年初的 2.34% 下降至 1.93%，拨备覆盖率达到 322.1%。

在农行的改革过程之中，改革方案就把政府的目标跟政府目标实现的手段混为一谈了。如果农行支持三农不能解决道德风险与信息不对称，将很难达到改革的目标，在农行的改革方案中，两者没有区分。如果政府要求农村金融机构支持三农，就会产生道德风险，因为机构可以将亏损归咎为支持三农，从而要求政府支持。因此，政府可以要求任何一家金融机构支持三农，以优惠政策促使支持三农业务的商业可持续发展，且支持三农不应该以贷款的业务为中心。

农业银行“三农金融事业部”改革模式存在一定局限性，使其不可能成为我国农村金融问题的系统性解决方案。一是虽然“三农金融事业部”改革中，差异化授权下对县域事业部授权有所扩大，信贷担保条件也有所放宽，信贷审批权限得以适度下沉，但建立在省级和地市级的县域贷款和“三农”贷款审批团队，与业务

一线仍然距离较远，涉农产品开发及其管理的灵活度不够。总体上看，在大行体制下，产权约束导致的委托代理链条过长，内控水平较低，所以县域“三农金融事业部”难以建成真正的利润中心，而仅仅作为一个业务中心来推动涉农业务，就不可能实现可持续扩大，不可能全局性地解决农村金融问题。二是改革中对机构的补贴政策是否切实有效的推动了涉农业务发展值得商榷。从根本上说，支农是政策目标，盈利是机构天性，如何在激励相容的前提下，促进利润导向的机构主动为政策目标服务，考验着政策设计的技术水准，从财政资源使用效率上看，“三农金融事业部”改革中对农业银行进行补贴，可能并不是最好的选择。应该在承认机构利润目标前提下，直接对涉农业务进行招标补贴，在提高财政资源使用效率前提下，促进农村金融服务可得性。

3、 农业发展银行扩大业务范围

2004 年以来，农业发展银行在大力支持粮棉油收储的基础上，拓宽业务范围，强化政策性职能定位。一是陆续开办一些新的涉农贷款业务，形成了多方位、宽领域的支农格局。2011 年制定了“两轮驱动”业务发展战略，着力发展以粮棉油收储、加工、流通为重点的全产业链信贷业务，着力发展以支持新农村建设和水利建设为重点的农业农村基础设施建设中长期信贷业务，支农力度逐年加大。二是开辟市场化筹资渠道，2012 年在香港成功发行离岸人民币债券，形成了以人民银行再贷款为依托，市场化

发债为主体、组织存款为补充的多元化资金筹措机制。通过发行金融债券，筹集和引导社会资金回流农业农村。截至 2012 年底，全行付息负债总额超过 2.2 万亿元，其中政策性金融债券余额近 1.5 万亿元，占比为 67%，已成为全国银行间债券市场的第三大发债主体。

但是，农发行的改革仍未到位。农发行改革仍然没有解决公司治理，政策性和商业性业务混合，管理部门为了农发行机构和人员而扩大其业务范围。截至 2012 年底，农发行全行共有各类机构 2 182 个，其中，地（市）级 333 个、县级 1 816 个。但其大量机构是在发达地区，相对而言在 500 多个贫困县却没有机构。近年来，允许农发行拓宽业务范围，开展一些商业业务，是基于其发达地区存在网点但无足够业务。显然，这种围绕机构和人员改革在没有建立良好治理结构的前提下是不可能取得成功的。

4、 邮政储蓄改革及其小额信贷试点

2003 年，国家发展和改革委员会牵头制定并上报国务院的《邮政体制改革方案》，对邮政储蓄的改革方向作出了规划：“逐步实现邮政储蓄资金自主运用，推动邮政储蓄向商业化方向发展”。自 2003 年 8 月 1 日起，人民银行改革邮政储蓄转存款利率计息办法，邮政储蓄新增存款转存人民银行的部分，按照金融机构准备金存款利率（年利率为 1.89%）计息；此前的邮政储蓄老

转存款暂按原转存款利率计息（年利率为 4.131%）。同时，允许邮政储蓄新增存款由邮政储蓄机构在规定的范围内自主运用。在这种情况下，邮政储蓄存款继续保持了高速增长的势头。截至 2004 年 10 月末，邮政储蓄存款余额已达 10348 亿元，比上年同期增长 18.6%，比同期金融机构储蓄存款增幅高 4.2 个百分点。2004 年前 10 个月，邮政储蓄存款增加 1356 亿元，其中县及县以下邮储机构吸收储蓄存款增加 862 亿元，占全部邮政储蓄存款增加额的 64%。在邮政储蓄机构自主运用的 1830 亿元资金中，通过与农信社办理协议存款返还农村的资金共计 28.2 亿元，仅占其自主运用资金的 1.5%，其余资金全部为与其他金融机构办理协议存款和债券投资。

但是，农村资金通过邮政储蓄外流的问题依然十分严重。此外，邮政储蓄机构自主资金运用渠道仅为协议存款和债券投资，随着邮政储蓄机构老转存款从人民银行逐步转出，其资金运用的压力会相应增大。

2005 年 8 月，政府启动了邮政体制改革，包括实现邮政金融业务规范化经营。目前，邮政储蓄改革稳步推进：一是改变邮政储蓄资金全额转存中央银行模式。在中国人民银行和银监会的监管下，逐步推动邮储资金自主运用，实现平稳过渡。以 2003 年 8 月 1 日为界，邮政储蓄在中央银行的原有转存款在 2005 年 8 月 1 日前维持现行政策不变，同时邮政储蓄新增存款由邮政储蓄机构自主运用。自 2005 年 8 月 1 日起，邮政储蓄机构在中央

银行的原有转存款分 5 年逐步转出。截至 2006 年 3 月 21 日，邮政储蓄机构老转存款已转出三次，累计转出金额近 622 亿元，转出过程平稳有序，没有对邮政储蓄机构的经营产生大的影响。

二是逐步扩大邮政储蓄资金的自主运用范围。随着老转存款的逐步转出，邮政储蓄机构的资金自主运用能力不断提高。邮政储蓄机构结合农村金融改革，探索开展小额质押贷款，加大为“三农”服务的力度。2005 年 12 月，银监会批准邮政储蓄在陕西、福建、湖北三省开办主要面向农村农户资金需求的定期存单小额质押贷款的试点。至 2006 年 8 月，邮储的自主资金运用余额超过 8000 亿元，但大部分资金仍用于投资债券和银行存款。邮政储蓄已经选择国家开发银行作为其贷款业务的合作伙伴。2006 年 6 月，邮储已与国开行签订了《全面合作协议》，由其帮助转贷。根据该协议，国开行将利用现有的系统帮助邮政储蓄银行放贷；双方在资产管理、资金运用、咨询服务以及劳务、结算等多方面进行合作。

2006 年 12 月 31 日，中国邮政储蓄银行开业，成为我国第五大商业银行。中国邮政储蓄银行积极探索按照商业化原则服务农村的有效形式，通过农村金融机构的资金运用渠道间接实现资金返还农村，截至 2012 年底，邮储银行与农村金融机构开展的支农同业存款余额为 174.80 亿元，认购的农业发展银行债券余额为 661.95 亿元。从成立以后，邮政储蓄银行致力于微小企业贷款业务。据统计，截至 2010 年五月，累计发放微型和小型企

业贷款 1700 多亿元，累计客户数量近 300 万人。

通过一系列改革，邮政储蓄农村资金抽水机的扭曲机制得到一定程度纠正，但发展仍面临较大的约束。一是与其他大型商业银行类似，虽然经过股份制改革已初步建立公司治理框架，但治理结构仍不完善，股份制企业所应具有的激励约束机制尚未建成，公司内部控制比较薄。二是与其他大型商业银行不同，邮储银行从邮政储蓄变身而来，内部人员素质与现代商业银行业务要求不符，银行各业务条线的人才储备严重不足，因此其业务发展受到很大约束。虽然改革以来邮储银行贷款业务发展迅速，但贷存比仍然很低，发展空间仍然巨大。

（二）农村金融市场开放

2003 年之后，我国农村金融市场开放稳步推进。基于农村金融市场多样性的特点，我国在改革过程中逐步放松了对农村金融机构的市场准入，成立了包括村镇银行、贷款公司、农村资金互助社以及小额贷款公司等在内的新型农村金融服务机构，开始改变农村信用社相对垄断的局面，逐步形成了多种金融机构并存的农村金融机构体系。

银监会2006年以来逐渐放宽农村地区银行业金融机构准入政策，着力引导各类社会资本到中西部和农村地区设立新型农村金融机构。截至2012年底，全国250家银行业金融机构共发起设立939家新型农村金融机构，其中村镇银行876家（已开业800家、

筹建76家，其中，东部地区340家，中部地区268家，西部地区268家），贷款公司14家（已开业14家），农村资金互助社49家（已开业49家）。新型农村金融机构累计吸引各类资本571亿元，存款余额为3 066亿元，各项贷款余额为2 347亿元，其中小企业贷款余额为1 121亿元，农户贷款余额为860亿元，两者合计占各项贷款余额的84.4%。

2003年以来中国政府有关农村金融和小额信贷的改革及其政策取向反映出改革思路的转变，从主要推进农信社的改革到逐步放开农村金融和小额信贷市场，从而改变农信社一家独大的局面。从政治上和策略上来讲，准入新的农村金融和小额信贷机构以及引导其他金融机构开展农村金融业务，包括农行在一定程度上回归农村为下一步深化农信社改革提供了必要的前提条件。

1、小贷公司

2005年12月开始，在人民银行等部门的支持下，山西、四川、贵州、陕西和内蒙古五个试点省（自治区）的地方政府（或当地人民银行分支机构）牵头设立了“日升隆”、“晋源泰”、“全力”等7家小额贷款公司，揭开了我国发展商业化、市场化小额信贷市场的序幕。2008年5月，中国银监会和中国人民银行联合发布的《关于小额贷款公司试点的指导意见》（银监发[2008]23号，以下简称“23号文”），将小额贷款公司试点推向全国。小额贷款公司主要以股东资本从事小额放贷活动，一方面不可吸储因

而不是银行业机构，另一方面又主要从事放贷因而不同于一般工商企业。按照金融管理部门的解释，小额贷款公司具有如下特征：

（一）小额贷款公司向民营资本开放；（二）小额贷款公司坚持“只贷不存”；（三）监管权责下放至省级地方政府。

2008年5月以来，小额贷款公司试点发展异常迅猛。截至2012年底，全国共有小额贷款公司6080家，全年新增1798家，从业人员7.03万人，全年新增2.33万人。近五成小贷公司分布在江苏（8.0%）、安徽（7.5%）、内蒙古（7.4%）、辽宁（7.1%）、河北（5.4%）、云南（4.5%）、吉林（4.4%）和山东（4.2%）等八省区。实收资本5146.97亿元；贷款余额为5921亿元，同比增长51.3%，高出人民币各项贷款增速36.3个百分点。全国31个省（自治区、直辖市）都已设立小额贷款公司。小额贷款公司在引导民间资本支持“三农”方面发挥了积极作用。

小额贷款公司在支持县域经济发展方面发挥了积极作用。小额贷款公司贷款客户以小企业和农户为主，贷款对象主要是私营企业、个体工商户、种植养殖户，户均额度不足100万元；贷款担保方式灵活，手续简便，大多能在1-2天内完成放款；贷款不良率低，绝大多数公司已实现盈利和财务可持续。总体上，小额贷款公司在支持县域经济发展方面发挥了积极作用，也是国务院对鼓励民间资本进入金融服务业有关要求的良好实践，试点目标已经初步实现。

小额贷款公司试点存在局部风险。小额贷款公司试点总体风险可控，但部分地区局部范围内风险突出。一是个别小额贷款公司涉嫌参与非法集资或违规吸存等违法犯罪活动，可能诱发区域性金融风险，扰乱地方金融秩序。二是部分小额贷款公司涉足委托贷款，或通过信托理财、资产转让等业务绕过债务融资上限政策。三是部分小额贷款公司偏离“支农支小”方向，以发放大额关系贷款或股东关联贷款为主，或将贷款投向房地产等国家限控行业。四是个别小额贷款公司涉嫌暴力收贷，部分小额贷款公司通过收取手续费、咨询费等方式变相抬高利率。五是部分小额贷款公司普遍存在财务核算混乱、内外两本账等问题。

小额贷款公司试点监管体制不顺问题非常突出。一是中央缺乏协调，地方监管松散。中央对地方指导不够，各地试点方案均不同程度突破《指导意见》，中央有关部门也很难及时掌握各地试点的确切信息。地方监管中“重审批、轻监管”，“多头监管、各管一段”特征明显，日常监管流于形式，打击违法违规活动力度不足。二是监管任务不明。我国尚未对非金融机构放贷人专门立法，监管政策上对“只贷不存”小额贷款公司的监管应适用何种原则、包括哪些内容尚不明确。三是地方政府履行小额贷款公司监管职能存在法律障碍。地方政府依据《指导意见》对小额贷款公司的准入实施行政许可，对小额贷款公司的违规违法行为进行行政处罚，不符合《行政许可法》和《行政处罚法》规定。

配套政策不完善对小额贷款公司健康发展形成约束。一是税

负过重。小额贷款公司税收按照一般工商企业标准缴纳。包括25%的所得税，5.6%的营业税及附加，还有0.05%的合同印花税等，这对于单靠资本金运作获利的小额贷款公司来说负担较重，削弱了其可持续发展的能力。以一家1亿元注册资本金的小额贷款公司为例，按全年90%的使用率、月利率18‰计算，全年利息收入为1944万元；所需扣除25%的所得税和5.56%营业税及附加，合计约30%，为583万元；按有关规定，坏账准备金要达到年终金额的1%，即90万元(进入成本，扣除所得税，实际为67.5万元)。实际税后利润1294万元，剔除股东要求的分红1200万元，扣除营业费用、管理成本后几乎无利可图。较重的税费负担一方面增加贷款成本，影响了对“三农”和中小企业的支持效果，另一方面，它所导致的小贷公司盈利能力下降也不利于吸引民间资金的进入。

二是融资困难。目前，根据《关于小额贷款公司试点的指导意见》规定，小额贷款公司可以向不超过两家银行融入不超过资本金50%的资金，用于发放贷款。在目前小额贷款公司不能吸收存款的情况下，最大融资杠杆只有1.5倍，和担保公司的10倍、银行平均的12.4倍相差甚远。由于资金融通渠道不畅，可贷资金不足已成为当前小额贷款公司发展最大的瓶颈因素。因此，适当放大其融资杠杆率，扩大融资渠道，提高盈利能力，才能使小额贷款公司持续健康发展。

三是改制政策流于形式。银监会《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》(2009年6月)小额贷款公司改制设立村镇银行，除必须满足《村镇银

行管理暂行规定》主要规定外，还需满足 6 类 13 项要求：小额贷款公司改制设立村镇银行时，必须满足新设村镇银行有关“主发起人、最大股东必须是银行业金融机构”的要求。小额贷款公司改制为村镇银行的条件，实际上高于投资者直接申请设立村镇银行的条件。**四是财政补贴不到位。**近年来，财政部已出台多项支农财税优惠政策，但小额贷款公司被排除在外。小额贷款公司业务范围是金融业务，但定位又是企业，非银监部门批准成立，所以享受不到应有的财政补贴。此外，小额贷款公司融资也无法和银行一样以 SHIBOR 为基准加点确定利率，只能按基准利率浮动，同时也不能办理小额贷款的土地房产抵押，这些都制约了小贷公司业务发展。

2、村镇银行

银监会于 2006 年 12 月开始村镇银行的试点，村镇银行由现有的商业银行发起，发起行所占的股份必须占总股份的 20% 或以上，允许经营几乎所有的正规银行业务，贷款对象以中小企业和农户为主。截至 2012 年底，村镇银行资产总额为 4 343 亿元，其中各项贷款 2 330 亿元，84% 以上为农户与小企业贷款。负债总额为 3 695 亿元，其中各项存款 3 055 亿元。全年共实现利润 75.2 亿元。村镇银行加权平均资本充足率为 26.93%，核心资本充足率为 25.57%；不良贷款余额为 7.56 亿元；不良贷款率为 0.32%。贷款损失专项准备充足率为 357.18%，拨备覆盖率为

669.33%，贷款拨备率为 2.17%，流动性比例为 69.89%。

村镇银行是基于银监会提出的开放农村金融市场和消除“零金融机构乡镇”。村镇银行设立必须要有主发起行，这就意味着民营资本进入金融业只是形式，实际上，一家银行完全可以以低成本的方式设立分支机构，没有必要成立村镇银行。很多银行设立村镇银行只是监管部门要求其在大城市设立分支机构必须设立村镇银行。村镇银行从发起人来看，以城市商业银行和农村金融机构为主，这也是这两类机构希望通过设立村镇银行跨地经营。部分外资银行参与村镇银行试点，也并非看好农村金融业务前景，有的反而更看重“广告效应”等。

村镇银行的潜在风险不可忽视。从经营状况来看，村镇银行盈利与资产规模存在一定的相关性。**其盈利与当地经济金融环境和自身情况有较大关系，但同其资产规模也有一定的相关性。**调查显示，多数亏损村镇银行认为，经营规模是制约其盈利的主要因素，随着规模的扩大，其经营状况会越来越好。**村镇银行资金来源不稳定，存在流动性风险。**由于县域和农村经济基础薄弱，村镇银行盈利的难度较大。整体来看，村镇银行存款以企事业单位存款为主，而且活期存款较多，资金来源不够稳定。村镇银行企事业单位存款占比在 60% 以上，与此相反，银行业金融机构整体储蓄存款和单位存款基本持平。这说明村镇银行在吸收居民存款和定期存款方面存在较大的困难。主要原因在于机构网点少，社会认可度低。同时，部分村镇银行的存贷比较高，流动性不足。

当客户资金需求大时，存在潜在流动性风险。

村镇银行扩张过快，可能造成新的风险隐患。首先，城市商业银行和农村金融机构（目前来看，这两类机构是发起设立村镇银行的主体）快速大量跨区域设立村镇银行，管理链条拉长，但其缺乏跨区域经营的经验和足够的高管储备，风险管理能力跟不上容易诱发系统性风险；其次，村镇银行盈利需要较长的时间和一定的规模，发起机构尤其是城市商业银行和农村金融机构大量设立村镇银行，对发起行的财务影响较大；三是村镇银行流动性较差，需要发起行的支持。城市商业银行和农村金融机构大量设立村镇银行，对发起行的流动性也是考验。四是允许资产管理公司等非银行金融机构设立村镇银行，发起机构缺乏管理银行的经验和技能，更应该适度稳步前进。因此，不能纯粹为完成任务，推动村镇银行过快扩张，而应根据实际情况制定科学的发展规划。

尽管村镇银行设立的目的是为“三农”服务，但部分村镇银行服务“三农”效应不显。一是部分村镇银行网点对农村的辐射还不够。并且大部分设立在县城，对农村的服务不足。二是部分村镇银行的主要客户不是农户。据调查，部分村镇银行虽定位为“服务三农”，但其实际业务重心和目标客户群体主要集中在县域，与城市商业银行县级支行无本质区别，服务“三农”的深度和广度还不充分。三是个别村镇银行反映发起银行有要求村镇银行上存资金的苗头。

（三）政府的激励政策

相对于城镇地区较为成熟的金融市场环境而言，农村金融具有特定特点。一是信用贷款是主要资金运作方式。农村金融市场普遍缺乏抵押物，客户提供能够保证抵偿贷款基本风险的有价值抵押物是正规金融市场放贷的基本条件，但是，由于农户生产工具和生活用具所具有的抵偿价值不大，而且没有一个良好的流通市场，难以提供合格的抵押物。二是在农村金融市场，金融机构将面临个体经营者经营活动面临的自然风险、社会风险和市场风险。农村金融市场的客户——农户能够承受各种风险的能力非常脆弱，农业同时受到自然风险、经营风险和社会风险等，客户风险承受能力较弱。三是非生产性信贷在微型金融市场客户资金需求上占据重大比例。由于个体经营者经济基础薄弱，这就使得信用贷款不能完全保证用在经营性、生产性支出上。四是农村金融市场的金融服务成本相对较高。

因此，加大政策扶持的主要着力点在于解决农村金融“成本高、风险高”的核心问题，对成本费用相对较高的特殊地域、特殊业务或特殊机构予以财政补贴、税收优惠或激励性金融政策，通过农业保险保费财政补贴等措施以覆盖涉农金融风险。

近年来，中央为支持农村金融改革发展出台了一系列政策措施，对农业发展银行给予资本支持，对农业银行实施资产剥离，对农村扶贫贷款给予政策贴息，对农村信用社实行优惠税收等措施。人民银行充分运用货币政策及工具支持部分农村金融机构发

展农村金融业务，主要有：对农村信用社实施差别准备金率，目前农村信用社存款准备金率一般比商业银行低 2.5 个百分点，其中资产规模小、支农贷款比例高的农村信用社执行比商业银行低 4 个百分点的存款准备金率，这类农村信用社占全部农村信用社的 60%，仅此一项留存农村的资金约 1000 亿元；对农村信用社给予支农再贷款支持；发行央行票据用于置换农村信用社的不良资产和弥补历年亏损，共计 1656 亿元。加大农村金融政策扶持为促进农村金融机构健康发展和提高支农服务水平发挥了积极作用。

针对农村金融服务力度总体不足，农村地区资金外流长期存在的情况，改革了邮政储蓄全额转存人民银行模式。2006 年以来，中央一号文件连续提出“县域内各金融机构在保证资金安全的前提下，将一定比例的新增存款投放当地，支持农业和农村经济发展”的明确要求。2010 年，人民银行与银监会开始对中部、西部、东北地区的 20 个省（区、市）全部辖区，以及东部地区的国家扶贫开发工作重点县和省级扶贫开发工作重点县的县域法人金融机构实施信贷投放比例考核激励政策。

表 1 部分农村金融扶持政策措施一览

文件名	文件号	涉及农村金融扶持政策的主要内容
-----	-----	-----------------

<p>《财政部关于印发中央财政农村金融机构定向费用补贴资金管理暂行办法的通知》</p>	<p>财金 [2010]42号</p>	<p>对当年贷款平均余额同比增长且达到银监会监管指标要求的贷款公司、农村资金互助社，当年贷款平均余额同比增长、年末存贷比高于 50%且达到银监会监管指标要求的村镇银行，按当年贷款平均余额的 2% 给予补贴。自 2010 年起，定向费用补贴政策扩大到基础金融服务薄弱地区，西部地区 2255 个基础金融服务薄弱乡镇设立各类银行业金融机构已纳入补贴范围。</p>
<p>《财政部关于印发〈中央财政种植业保险保费补贴管理办法〉的通知》、《财政部关于印发〈中央财政养殖业保险保费补贴管理办法〉的通知》</p>	<p>财金[2008]26号、财金[2008]27号</p>	<p>财政部门按照“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”的原则，对符合条件的种植业、养殖业保险业务，按照保费的一定比例，为投保的农户、龙头企业、专业合作经济组织提供补贴。</p>
<p>《财政部关于进一步加大支持力度 做好农业保险保费补贴工作的通知》</p>	<p>财金 [2012]2号</p>	<p>进一步加大对农业保险的支持力度，将中央财政农业保险保费补贴政策推广至全国，保费补贴品种增加糖料作物保险至 15 个险种，支持各地提高农业保险保障水平和赔偿额度，并按规定给予保费补贴，引导农业保险的市场化运作，促进和培育农业保险市场发展，提高金融支持“三农”力度。</p>
<p>《财政部关于印发〈财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理暂行办法〉的通知》</p>	<p>财金 [2010]116号</p>	<p>对涉农贷款平均余额同比增长超过 15% 的县域金融机构，按涉农贷款增长超过 15% 部分的 2% 给予奖励。对年末不良贷款率高于 3% 且同比上升的县域金融机构，不予奖励。奖励资金由中央和地方财政分担，东、中、西部地区，中央与地方财政分担比例分别为 3:7、5:5、7:3。</p>
<p>《财政部关于开展小额贷款公司涉农贷款增量奖励试点的通知》</p>	<p>财金[2012]56号</p>	<p>对天津、辽宁、山东、贵州等 4 省（市）符合监管要求、涉农贷款平均余额同比增长超过 15% 的县域小额贷款公司，对超过 15% 的部分按 2% 的比例给予奖励。奖励资金由中央和地方财政分担，东、中、西部地区，中央与地方财政分担比例分别为 3:7、5:5、7:3。对年末不良贷款率高于 3% 且同比上升的县域小额贷款公司，不予奖励。</p>

《财政部 国家税务总局关于农村金融有关税收政策的通知》	财税 [2010]4号	自2009年1月1日至2013年12月31日，对金融机构农户小额贷款(单笔且贷款余额在5万元以下)的利息收入，免征营业税；对金融机构农户小额贷款的利息收入在计算应纳税所得额时，按90%计入收入总额；对保险公司为种植业、养殖业提供保险业务取得的保费收入，在计算应纳税所得额时，按90%比例减计收入。自2009年1月1日至2011年12月31日，对农村信用社、村镇银行、农村资金互助社、由银行业机构全资发起设立的贷款公司、法人机构所在地在县及县以下地区的农村合作银行和农村商业银行的金融保险业收入减按3%的税率征收营业税。
《财政部 国家税务总局关于延长金融企业涉农贷款和中小企业贷款损失准备金税前扣除政策执行期限的通知》	财税 [2011]104号	将金融企业涉农贷款和中小企业贷款计提的贷款损失专项准备金准予在计算应纳税所得额时扣除的政策执行期限自2008年1月1日至2010年12月31日继续延长至2013年12月31日。
《财政部 国家税务总局关于延长农村金融机构营业税政策执行期限的通知》	财税 [2011]101号	将财税[2010]4号第三条规定的“对农村信用社、村镇银行、农村资金互助社、由银行业机构全资发起设立的贷款公司、法人机构所在地在县(含县级市、区、旗)及县以下地区的农村合作银行和农村商业银行的金融保险业收入减按3%的税率征收营业税”政策的执行期限延长至2015年12月31日。
《财政部 国家税务总局关于保险公司农业巨灾风险准备金企业所得税税前扣除政策的通知》	财税 [2012]23号	保险公司经营财政给予保费补贴的种植业险种的，按不超过补贴险种当年保费收入25%的比例计提的巨灾风险准备金，准予在企业所得税前据实扣除。
《财政部 国家发展改革委关于重新发布银监会行政事业性收费项目的通知》	财综 [2010]60号	暂时免收银行业监管费的机构包括：农村信用社、农村合作银行、农村商业银行，三类新型农村金融机构，农业银行三农事业部。
《国务院办公厅关于当前金融促进经济发展的若干意见》	国办发 [2008]126号	放宽金融机构对中小企业贷款和涉农贷款的呆账核销条件，授权金融机构对符合一定条件的中小企业贷款和涉农贷款进行重组和减免。

《中国人民银行关于完善支农再贷款管理 支持春耕备耕 扩大“三农”信贷投放的通知》	银发 [2009]38 号	允许支农再贷款合同期限展期, 经过展期支农再贷款使用期限由一年可延长至三年; 将支农再贷款发放范围由农村信用社扩大到农村合作银行、农村商业银行、村镇银行等设在县域和村镇的存款类金融机构法人, 将支农再贷款的用途范围由发放农户贷款扩大到其他涉农贷款, 有效调动了农村信用社等有关农村金融机构的积极性。
《中国人民银行关于开展拓宽支农再贷款适用范围试点的通知》	银发 [2012]207 号	在黑龙江省、陕西省辖区内开展拓宽支农再贷款适用范围的试点, 试点地区支农再贷款的对象由现行设在县域和村镇的农村商业银行、农村合作银行、农村信用社和村镇银行等存款类金融机构法人, 拓宽到设在市区内涉农贷款占其各项贷款比例不低于 70% 的上述四类机构。
人民银行、银监会出台《关于鼓励县域金融机构将新增存款一定比例用于当地贷款的考核办法》	银发 [2010]262 号	对于可贷资金超过 70% 用于当地贷款或可贷资金减少但当地贷款增加的县域法人金融机构, 存款准备金率按低于同类机构正常标准 1 个百分点执行, 并按新增贷款一定比例申请再贷款并享受优惠利率。

在引导和鼓励金融机构对农户和城乡的微小企业贷款方面, 逐渐放开了对金融机构贷款利率的限制, 取消了对商业银行贷款上限的规定, 这样城商行就有可能将贷款利率提高了基准利率的四倍。实践中, 部分城商行将城市小额贷款的利率提高到 18% 左右, 这样就有足够的利差来支付较高的信贷员成本和其他的操作成本。除逐步放开贷款利率控制外, 政府还从财政和税收政策上来鼓励农村金融机构开展农贷和小额信贷业务, 如对 5 万元以上人民币的贷款实行税收减免和优惠等。

目前, 我国初步形成了正向激励的财税、金融政策相结合的扶持政策体系, 在一定程度上弥补了市场配置机制的不足, 对消化金融机构历史包袱、促进深化改革和有效调动支农积极性发挥

了积极作用。

但是，从财政资金使用效率看，在发展中国家信息不透明和社会监督不完善的情况下，瞄准机构或具体产品（贴息贷款）的财政补贴政策往往难以获得成功。一是补贴机构不等以补贴农户。对农信社、农行等机构的补贴固然能够增强这些机构的所谓“支农能力”，但是能力增强的机构并不一定支农。常常出现财政的资金支持没有真正改善目标客户的境遇，根本的原因在于，财政资金并没有与机构为目标客户服务的程度有效结合。二是针对机构进行补贴可以诱发更多的设租和寻租行为，进一步导致贪污腐化并扭曲市场机制。三是国际经验表明，贴息贷款的产品成功范例不多，目标客户不能真正得到资金，有权部门获得政策价格和影子价格之间的免费午餐，同时正常的商业性资金也被进一步挤出市场。

因此，农村金融体系需要政府财政资金的投资，但财政如何高效的投入，发挥四两拨千斤的作用，却是要认真研究的问题。一个基本的原则是，财政补贴应在信息透明和社会监督基础上，与市场机制有效对接：一是对于财政资金的支持对象，至少应该在不同机构之间实现“普惠”，使其享受同等的待遇。无论哪家机构，无论什么属性的机构，只要其实现了政策目标，达到了标准，就应该享受相同的（公开透明的）支持政策。二是制定详细科学、激励相容的财税补贴细则，明确达到什么样的业务标准（可核查的），就可以享受什么样的政策支持。

(四) 自下而上的创新

农村金融与城市金融最大的区别是有无抵押物。在农村，土地不能抵押，农民难有其他抵押物，迫使有的地方用公务员担保。要发展农村金融，一方面需要金融机构创新，通过软信息来评估贷款风险；另一方面，如果能够土地抵押，也可以解决问题。有的地方实际上是在这样做，虽然有时非法，但多少还是有威慑力的。近年来，有的地方在不断试点土地流转，但最大的问题是不同部门有不同的认识和看法。

表 2: 土地流转政策演进历程

时间	土地流转政策	主要内容
1984年	中共中央第3个农村工作1号文件	在延长承包期以前，群众有调整土地要求的，可以本着“大稳定，小调整”的原则，经过充分商量，由集体统一调整。同时，鼓励土地逐步向种田能手集中。社员在承包期内，因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的，可以将土地交由集体统一安排，也可由社员自找对象协商转包。
1986年	中共中央第5个农村工作1号文件	随着农民向非农产业转移，鼓励耕地向种田能手集中，发展适度规模的种植专业户。
1987年	中共中央政治局《把农村改革引向深入》文件	在京、津、沪郊区、苏南地区和珠江三角洲，可分别选择一两个县，有计划地兴办具有适度规模的家庭农场或合作农场，也可以组织其他形式的专业承包，以便探索土地集约经营的经验。
1993年	《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》文件	在坚持土地集体所有和不改变用途的前提下，经发包方同意，允许土地使用权依法有偿转让。
1993年	中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》	在坚持土地集体所有的前提下，延长土地承包期，允许土地使用权依法有偿转让。也允许少数经济比较发达的地方，本着群众自愿原则取转包、入股等多种形式发展适度规模经营。

1995年	《国务院批转农业部关于稳定和 完善土地承包关系 意见的通知》	建立土地承包经营权流转机制，在坚持土地集体所有和不改变土地农业用途的前提下，经发包方同意，允许承包方在承包期内，对承包标的依法转包、转让、互换、入股。
2002年	《农村土地承包法》	通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。
2005年	农业部《农村土地承包经营权流转 管理办法》	对农村土地承包经营权流转的原则、当事人权利、流转方式、流转合同、流转管理等进行了可操作性规定。
2008年	中共十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干 重大问题的决定》 文件	在保留“依法自愿有偿原则”和“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营”基础上，提出要“加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体”。
2010年	中共中央第6个农村工作1号文件	完善农村土地承包法律法规和政策，加快制定具体办法，确保农村现有土地承包关系保持稳定并长久不变。”“加强土地承包经营权流转管理和服务，健全流转市场，在依法自愿有偿流转的基础上发展多种形式的适度规模经营。

林权抵押是土地抵押的突破口。我国现行多部法律（《民法通则》第80条、《担保法》第37条、《物权法》第184条，等等）均明确规定耕地的土地承包经营权不能用于抵押，林权是可以用于抵押贷款的。

虽然法律禁止耕地承包经营权用于贷款抵押，但在现实中，耕地承包经营权用于贷款抵押存在迫切的现实需求，在不少地方已是现实存在。在各地已经开展的耕地承包经营权抵押贷款业务中，初步归纳主要有五种模式：一是省级政府出台指导意见或制订专门法规，如重庆市人民政府2010年11月出台《加快推进农村金融服务改革创新的意见》，以全面推进农村土地承包经营权

为核心创新农村金融制度；二是地市或县级政府出台地方性管理办法，如辽宁、湖北、福建、浙江、陕西等地区的部分市县；三是当地人民银行和银监部门联合下发指导意见，如湖南南县；四是当地农村信用社制定贷款管理办法，如江西余江县、宁夏同心县、平罗县；五是当地法院出台意见，如浙江省、山东枣庄市。

农村金融与城市金融最大的区别是缺少抵押品，各地农村土地创新的实践有助于解决这一问题。从各地已经开展的实践看，这些自下而上的改革需要中央政府在政策上进行突破，使自下而上与自上而下相结合，更好推动农村金融的发展。

(五) 更加关注微型金融

国务院扶贫办和财政部从 2006 年起在全国 14 个省开展了 100 个村的互助资金试点，2007 年扩大到 27 个省、274 个村的试点。截止到 2008 年底，有扶贫任务的 28 个省（区、市）已在 4122 个贫困村建立了互助资金组织，资金总规模达 6.6 亿元，各地累计发放互助资金贷款 3.1 亿元，8.6 万次。目前试点已扩大到近一万个行政村，对缓解贫困地区贷款难起了一定的积极作用。

对小额信贷功能的看法也有了明显转变，从以扶贫为主转到商业化的小额信贷业务，为三农和微小企业提供可持续的金融服务。中国 1990 年代从孟加拉引入的乡村银行小额信贷的模式主要是补贴性扶贫式的小额信贷，瞄准的大多是从事小买卖无地或

少地的非常贫困的群体。早期中国小额信贷的试点是在贫困边远的山区，瞄准的大多是贫困农户。从本世纪初，特别是 2005 年以来，商业性的强调财务可持续运行的小额信贷模式开始进入中国。人民银行有关小额贷款公司的试点是一种无补贴的，纯粹商业性的小额信贷。国家开发银行在世界银行和 KfW 支持下开展的城商行小额信贷下移项目也是商业可持续性的。2005 年以来小额贷款公司、村镇银行数量的增加和城商行城市小额信贷下移业务的快速发展说明了中国有商业性小额信贷发展的广阔市场。

最后是从政策上鼓励农贷和小额信贷产品的创新。2005 年政府重视农村金融产品和服务方式的创新。2008 年 10 月，人民银行联合银监会在中国中部六省和东北三省选择部分县（市）开展农村金融产品和服务方式创新的试点。试点内容包括：大力推广农户小额信用和联户担保贷款，创新贷款担保方式，探讨发展基于订单与保单的金融工具，推进农村金融服务电子化，信息化等。开发出一批金融创新产品。

三、农村金融改革的评价与分析

（一）十年农村金融改革的效果与不足

1、农村金融的基本金融服务初步得到解决

农村金融服务覆盖面持续扩大。截至 2012 年底，全国金融机构空白乡镇从启动时（2009 年 10 月）的 2945 个减少到 1686 个；实现乡镇金融机构和乡镇基础金融服务双覆盖的省份（含计划单列市）从 2009 年 10 月的 9 个增加到 24 个。截至 2012 年底，

全国已组建的新型农村金融机构 84.4% 以上的贷款投向了“三农”和小企业。全国 2000 多个县（市）中的 1/4 都设有新型农村金融机构，在已批设机构中，90% 以上设立在县及县以下地区，中西部地区新型农村金融机构数量占到 60%。

2009 年出台《中国人民银行关于改善农村支付服务环境的指导意见》（银发〔2009〕224 号），明确了改善农村支付服务环境的指导思想和总体目标。2010 年根据农村地区实际情况推广示范县经验，全面改善农村支付环境。截至 2010 年 9 月底，全国共有 27529 家农村信用社、1231 家农村合作银行、1066 家农村商业银行、211 家村镇银行接入人民银行支付系统。农民工银行卡得到快速推广普及，大大便利了外出务工农民的异地存取款。截至 2012 年底，全国共有超过 4 万个农村地区银行营业网点可以办理农民工银行卡特色服务业务；2012 年，农民工银行卡特色服务取款交易笔数近 5 785 万笔，交易金额约 479 亿元。

2010 年，在借鉴农民工银行卡特色服务的经验基础上，人民银行在农村地区组织试点小额助农取款业务。截至 2012 年底，助农取款服务已在全国范围内开通，设置在行政村的助农取款服务点合计超过 66 万个，覆盖行政村超过 40 万个，消除金融服务空白乡镇比率达 70% 以上。2012 年，取款笔数和金额分别超过 7 250 万笔、236 亿元。

农业银行以惠农卡为依托，对符合条件的农户“一次授信，循环使用，随借随还”。截至 2012 年底，累计发放惠农卡 1.28

亿张，覆盖全国 8700 万农户，覆盖率约 40%；为 840 万农户提供了贷款授信，为 259 万农户发放小额贷款，余额达 975 亿元。全行农户贷款余额达 3938 亿元，比 2007 年增加近 4 倍。大力开展支付结算服务。通过在小超市、农资店、卫生所、农村大学生服务站等建立助农金融服务站，集中布放转账电话、POS 机、“金益农”自助服务终端等电子设备，将银行卡受理网络延伸至广大偏远乡村。截至 2012 年底，代理新农保、新农合共计 1 532 个县，覆盖全国农业县(市、区、旗)的 53.8%，累计归集资金 1 607 亿元，累计发放资金 1 271 亿元；代理粮食直补、“家电下乡”补贴、农村低保、代收水电费等惠农项目共计 492 个，累计发放资金 196 亿元。

邮储银行有 2.8 万个位于县及县以下农村地区的信息化网点，向广大农村居民提供各种基本金融服务。截至 2012 年底，全国邮政储蓄余额达到 4.05 万亿元，其中，县及县以下网点储蓄余额约为 2.65 万亿元，占比为 65.53%。此外，近年积极开展“新农保”和银行卡助农取款等金融服务，截至 2012 年底，已在全国 25 个省开办了“新农保”业务，累计代缴保费 7 428.38 万笔、金额 223.37 亿元；累计代发保费 3.61 亿笔、金额 399.17 亿元。截至 2012 年底，共建设银行卡助农取款服务点 7.55 万个，累计交易笔数超过 347.76 万笔，交易金额 7.75 亿元。

2、农村信贷投入有所增加。

对县域和农村的信贷投入有所增强。截至 2012 年底，全部金融机构本外币农村（县及县以下）贷款余额为 14.5 万亿元，同比增长 19.7%，占各项贷款余额比重 21.6%，较 2007 年末增长 188.6%，5 年间平均年增速为 24.4%；农户贷款余额为 3.6 万亿元，同比增长 15.9%，占各项贷款余额比重为 5.4%，较 2007 年末增长 170.1%，5 年间平均年增速为 22.3%；农林牧渔业贷款余额为 2.7 万亿元，同比增长 11.6%，占各项贷款余额比重为 4.1%，较 2007 年末增长 81.1%，5 年间平均年增速为 13.4%；全口径涉农贷款余额为 17.6 万亿元，同比增长 20.7%，占各项贷款余额比重为 26.2%，较 2007 年末增长 188.2%，5 年间平均年增速为 24.3%。

从 2002 年底到 2012 年底，农信社各项贷款余额从 1.4 万亿元增长至 7.8 万亿元。2012 年末，涉农贷款余额 5.3 万亿元，占其同期各项贷款的 68.1%，与 2007 年相比，分别提高 3.2 万亿元、1.6 个百分点。从“三农”贷款投向看，截至 2012 年底，农村信用社发放的农户贷款余额 2.64 万亿元，比 2002 年末增长了 5.3 倍，占其全部贷款余额的 33.7%，占全部金融机构农户贷款余额的 72.96%。全国持有农村信用社贷款的农户约 4209 万户，平均单户贷款余额 6.27 万元。农村信用社发放的农林牧渔业贷款和农村（县及县以下）贷款余额分别为 1.94 万亿元和 4.73 万亿元，分别占其全部贷款余额的 24.8%和 60.3%，分别占全部金融机构农林牧渔业贷款和农村（县及县以下）贷款的 71.29%和 32.55%。

截至 2012 年底，农业发展银行各项贷款余额达 21 850.77 亿元。大力支持粮棉油收储，截至 2012 年底，以粮棉油收储、加工、流通为重点的全产业链贷款余额 10873.1 亿元，以新农村建设和水利建设为重点的农业农村基础设施建设中长期贷款余额 8 993.61 亿元。

农业银行支农服务能力日益增强。截至 2012 年底，农业银行涉农贷款余额 1.91 万亿元，比 2007 年（剔除剥离因素）增加约 1.3 万亿元，增幅超过 130%。为县域小微企业发展提供资金支持。截至 2012 年底，农业银行小微企业贷款客户数超过 4.4 万户，占全行法人贷款客户数的 57%；小微企业贷款余额 6300 亿元，其中县域小微企业贷款超过 2750 亿元；全年累计发放小微企业贷款 5848 亿元。农业银行个人助业贷款余额近 1 250 亿元，惠及数十万小微企业主和个体工商户。积极支持大型水利项目、江河治理、农村民生水利、小型农田水利和新型节水高效农业等重点领域。尝试探索了水资源经营权质押、收费权质押等多种新型抵（质）押担保方式，不断加大信贷投入。2012 年全年累计投放农田水利建设贷款 153.8 亿元，年末贷款余额达 721.5 亿元。大力支持重点农产品生产和流通，为产业化龙头企业提供全面金融服务。2010 年启动并推进“丰收计划”，以 13 个粮食主产省（区）和全国 800 个产粮大县为重点区域，加大金融支持力度。截至 2012 年底，农业银行粮食生产相关领域贷款余额超过 1 000 亿元，在 13 个粮食主产省（区）的贷款余额为 1.08 万亿

元。共支持了 50% 的国家级种业骨干企业，累计投放贷款超过 35 亿元。对龙头企业贷款 1 467 余亿元，比年初增长 12.7%；对国家级、省级农业产业化龙头企业的服务覆盖分别达到 918 家、4 602 家；为全国 244 户农业科技企业提供信贷支持，授信总额 97.49 亿元。由农业银行支持的国家农业科技园区入驻龙头企业超过 4 500 家，推广应用新技术超过 5 400 项，新品种超过 8 000 个。以商务部“万村千乡市场工程”、“双百市场工程”和供销合作总社“新网工程”建设为重点，加大对农村商品流通环节的金融支持力度。2010 年以来，农业银行累计发放商品流通市场建设贷款 130 亿元，贷款余额超过 120 亿元，新增市场建设客户 110 家。

邮政储蓄发展小额贷款和县域小微企业贷款。截至 2012 年底，共有 312 家二级分行、2 224 家一级支行的 5 546 家二级支行开办了小额贷款业务，其中 3 623 家在县和县以下农村地区。全行累计发放小额贷款 1 078.46 万笔，6 518.88 亿元，结余 271.87 万笔、1 406.62 亿元，笔均 5.17 万元。在县及县以下农村地区，累计发放小额贷款 798.03 万笔、4 627.27 亿元，占全部小额贷款累计发放金额的 70.98%，贷款结余为 200.69 万笔、1023.27 亿元，占全部小额贷款结余的 72.75%。县域小微企业贷款方面，陆续推出了房产抵押、土地抵押、商铺使用权抵押、产权商铺抵押、市场方担保、渔船抵押、运输船抵押、林权抵押、集体土地性质房产抵押、建筑器材抵押、动产质押、国内保理等多种贷款产品。截至 2012 年底，累计发放小企业贷款（包括小企业法人贷款与

小企业主个人商务贷款) 187.3 万笔、6 770.88 亿元, 结余 73.69 万笔、2 784.93 亿元, 笔均 36.15 万元。在县及县以下农村地区, 小企业贷款余额为 1 133.18 亿元, 占全部小额贷款结余的 48.69%。

3、农村金融机构的资本充足率和稳健性有所增强

农村金融机构的不良贷款率降至较低水平。涉农贷款不良率持续降低, 可持续发展能力稳步提高。截至 2012 年底, 金融机构涉农贷款不良率 2.4%, 同比下降 0.5 个百分点。中资四家大型银行涉农贷款不良率 1.4%, 其中农业银行 2.0%; 中资中型银行涉农贷款不良率 0.9%, 其中农业发展银行 1.0%; 农村信用社(含农村商业银行、农村合作银行) 涉农贷款不良率 5.4%。

农村信用社资产质量显著改善, 整体风险得到控制。从资产质量角度看, 按照贷款四级分类口径, 从 2002 年年末到 2009 年年末, 农信社不良贷款率从 36.93% 降至 7.41%; 按照贷款五级分类口径, 从 2006 年年底到 2012 年年底, 全国农信社不良贷款率从 27.93% 降至 4.51%, 拨备覆盖率则从 8.18% 增加值 111.83%。从盈利情况看, 全国农村信用社自 2004 年实现首次轧差盈利后, 截至 2011 年末, 累计实现盈利 5136 亿元; 累计消化历年亏损挂账 970 亿元, 与 2002 年末相比, 降幅达到 74%, 共有 2031 个县(市) 已全额消化了历年亏损挂账。当年亏损的农村信用社县(市) 个数由 1088 个减少到 18 个。资产利润率为 1.0%, 与 2002

年末相比，提高 1.13 个百分点。从资本充足率角度看，按四级分类口径，从 2002 年年末到 2008 年年末，农信社资本充足率从 -8.5% 提高至 11.57%；按五级分类口径，从 2007 年年底到 2012 年年底，农信社资本充足率从 -0.1% 提高到 11.85%。

4、农村金融基础设施得到改善

为促进农村金融服务升级和创新，畅通农村支付结算渠道，人民银行制定实施了一系列政策措施，组织涉农金融机构推广适应农村需要的非现金支付工具和终端，延伸支付系统覆盖面，开展支付结算特色服务，极大便利了农民和农村地区的支付活动。农民工银行卡特色服务向全国推广，方便外出务工农民的异地存取款。银行卡助农取款服务向偏远农村地区延伸，加快构建支农、惠农、便农的“支付绿色通道”。

农村信用环境建设持续推进，农村金融生态环境逐步改善。人民银行联合地方政府、相关部门、金融机构多渠道开展对农村地区的信用知识宣传；征集农户信息，完善农户、农村个体户等农村经济主体的信用记录，建立信用档案，探索建立适合地方特点的农户评价体系，推动各地开展“信用户”、“信用村”、“信用乡（镇）”创建。引导涉农金融机构对守信农户简化贷款手续、降低贷款利率上浮幅度，推动地方政府及各涉农职能部门出台与信用相结合的“三农”支持政策、措施，共享农户信用信息，构建

“守信受益、失信惩戒”的信用激励约束机制，提高农民的信用意识，改善信用环境。

5、财政农村投入为农村金融体系健康运行创造良好条件

2003年，党中央提出了“统筹城乡发展”的方略，提出要把“三农”问题作为全党工作的重中之重，我国财政支农政策开始实现战略性的转变。2004年以来，中央连续出台了多个“一号文件”，先后出台实施了以“四减免”（农业税、牧业税、农业特产税和屠宰税）、“四补贴”（种粮直补、农资综合直补、良种补贴和农机具购置补贴）为主要内容的支农惠农政策，中央对农业投入的力度进一步加大，财政支农工作的指导思想也发生了根本性转变，农民与政府的“取”、“予”关系发生根本性改变。从政策层面上，把财政支农的重点由原来的以促进农业生产为目标，转向以促进农业农村的全面发展为目标；把整合财政支农资金，发展现代农业，统筹城乡发展作为财政支农新的着力点。

2002年10月，《中共中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》明确指出：要“逐步建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度”，“到2010年，新型农村合作医疗制度要基本覆盖农村居民”，“从2003年起，中央财政对中西部地区除市区以外的参加新型合作医疗的农民每年按人均10元安排合作医疗补助资金，地方财政对参加新型合作医疗的农民补助每年不低于人均10元”，“农民为参加合作医疗、抵御疾病风险而履行缴费

义务不能视为增加农民负担”。这是我国政府历史上第一次为解决农民的基本医疗卫生问题进行大规模的投入。2012年起，各级财政对新农合的补助标准从每人每年200元提高到每人每年240元。

6、农业保险和农产品期货发展迅速但作用不大

近年来农业保险快速发展，在稳定农业生产、促进农民增收和改善农村金融环境等方面发挥了积极作用。2007年，国家财政首次对农业保险给予补贴。农业保险试点的险种范围不断扩大，先后开办了玉米、水稻、烟叶等种植业保险和肉鸡、生猪、奶牛等养殖业保险。农业保险覆盖面稳步扩大，风险保障能力有效提高。从地理区域分布看，农业保险已由试点初期的5个省（自治区、直辖市）覆盖到全国。从保险品种看，中央财政补贴的品种已达到15个。从风险保障能力看，我国农业保险在实现基本覆盖农林牧渔各主要农业产业的同时，在农业产业链前后都有了新的延伸，从生产领域的自然灾害、疫病风险等逐步向流通领域的市场风险、农产品质量风险等延伸。二是市场经营主体不断增加。2012年我国开展农业保险业务的保险公司已由试点初期的6家增至25家，适度竞争市场环境正逐步形成。三是政策支持力度连年加大。2012年，我国享受财政保费补贴政策的农业保险保费规模达到235.28亿元，占总保费规模的97.98%，财政补贴型险种仍是我国农业保险的主要险种，有效减轻了农民的保费负

担水平。四是经济补偿功能持续发挥。2012年，共计向2818万农户支付赔款148.2亿元，对稳定农业生产、促进农民增收起到了积极的保障作用。在一些保险覆盖面高的地区，农业保险赔款已成为灾后恢复生产的重要资金来源。2012年1-12月，全国农业保险保费收入240.13亿元，同比增长38%；为1.83亿农户提供风险保障9006亿元，承保户数同比增长8%，保险金额同比增长38%。目前我国农业保险业务规模仅次于美国，已成为全球最活跃的农业保险市场之一。由政府补贴支撑的农业保险刚开始试点，且限于很少的农牧业产品。

农产品保险和期货市场虽然获得了一定发展，但仍然任重道远，发挥的作用仍然比较有限。除了农产品保险和期货市场自身的问题之外，一个最重要的问题是，我国农村农业生产仍然以小农生产为主，远远没有实现农业农户生产的组织化和规模化。对于由分散的小规模农户组成的农产品市场而言，保险和期货的定价作用十分有限。所以，加强农业风险管理，发挥农产品保险和期货的作用，就需要推动农村组织化和农业产业化。

7、农村金融体系不能适应农村经济转型尤其是现代农业发展的需要

目前，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、贷款为主，此外还有粮食收购贷款和农村龙头企业贷款。但是农村金融体系还无法适应城乡一体化、农业现代化以及生产组织化、市场化的新的发展趋势。尤其是针对农业现代化的金融

服务，如农业科技、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还基本处于空白。长期以来，与我国传统农业生产特点相结合，金融支持农业发展的重点放在农户融资上，金融主要满足的是以家庭为单位的农户生产所需的资金。而随着农业生产水平不断提高，农业发展进入新的阶段，现代农业将成为我国当前以及今后农业发展的主要模式，但从当前农村地区的金融服务来看，还没有将现代农业作为一个整体产业来看待。事实上，现代农业是包含整个农业产业链在内的以及与此相关农业服务产业，包括为农业生产做准备的科研、农资等前期产业部门，农作物种植、畜禽养殖等中间产业部门，以及农产品为原料的加工、储存、运输、销售等后期产业部门。

金融支持农业发展资金来源较为单一，金融服务能力受到限制。农业产业要获得较大发展，农业综合生产能力要有大的提高，必须在改造中低产田，开发农业资源，加强农田水利建设，加快农业科技推广，建立政府支持和保护农业体系，农产品深加工，农业商品基地建设，农村市场体系及设施建设等各个环节上努力，这些都需要巨额的资金支持。但目前，我国农业发展的资金来源主要是农户自有资金的积累、政府财政预算支出和金融机构的贷款。虽然近年来，中央加大对农业的投入，财政和金融投入农村的资金不断增加，但与其他产业相比较，农业产业资金来源渠道狭窄，作为重要融资渠道的资本市场没有发挥应有的作用。

金融在管理农业生产风险上的作用没有充分发挥。农业生产

不但面临自然风险，还面临很大的市场风险。农业生产的风险管理对促进农业产业化发展非常重要。但在我国农业生产风险管理中，金融的作用才刚刚起步，作为重要保障手段的农业保险、农产品期货和金融衍生产品在农业生产中的作用还远未发挥。

与金融相关的其他政策措施不尽完善，影响了金融支持现代农业作用的发挥。农村地区金融的发展不是孤立的，与当地经济社会发展程度密切相关。目前，我国农村地区的金融生态环境建设相对落后，与农村金融发展相联系的土地制度改革、投资环境、司法环境、信用环境、公共基础服务设施建设等改革也没有进行到位，还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，也影响了金融对现代农业发展支持的力度。

多层次农村金融机构体系尚未形成，不能很好支持现代农业发展。目前，在农村地区提供金融服务的主要机构是农村信用社、农业银行、农发行和邮政储蓄，以及刚开始试点的新型农村金融服务机构。尽管初步形成了多层次的农村金融机构体系，但在我国农村金融机构中缺少专门针对农业产业化生产链服务的专业金融机构。商业性、合作性和政策性金融机构的分工也不明确，尚未形成为现代农业发展提供全方位服务的农村金融体系。

总的来说，现行农村金融体系一种高成本基础上做到基本金融服务（存汇款）的广覆盖，但不能适应农村经济转型，也是一种商业上不可持续的农村金融体系。

（二）对农村金融改革方案的评价

本轮农村金融改革是有顶层设计的，也是符合实际的。在出台国发（15）号文件出台同时，农村金融改革领导小组就制定了整体农村金融改革方案银发（249）号文，对农村金融改革有整体考虑，包括：农发行改革、邮政储蓄改革、农业保险和农产品期货发展；相关激励政策；还包括设立真正意义的民营中小银行和建立存款保险制度。

对当时的农村金融现状认识也很清楚：农村信用社和农业银行潜亏严重、不良贷款比例高，没有做到商业可持续发展和财务健康，加之国有商业银行县级机构和农业发展银行业务范围调整，农村金融体系的整体功能已不适应农村经济发展的需要。具体看，农村金融体系的问题包括：商业银行对农村信贷投放不足，邮政储蓄制度缺陷导致农村资金大量流向城市，县域经济的金融服务不到位，农民、农村中小企业贷款难，得不到基本的金融服务；农业保险萎缩；同时，对农村的金融监管不力。

本轮农村金融改革比较重视机制设计。周小川行长明确提出要“化钱买机制”。农村信用社的改革由银监会牵头领导，人民银行和相关部门负责制订和实施资金和财税支持方案，寄希望通过正向激励机制，引导农村信用社一步步改善经营，完善公司治理。

本轮农村金融改革更为全面。2003年以前的农村金融机构改革偏重于农信社的机构改革，对农村金融的其他机构改革重视不够。最近十年农村金融改革拓展到了农村金融的其他机构改

革。

（三）农村金融改革方案实施结果及原因分析

虽然改革方案设计愿望良好，但事实结果并不理想。一是农村金融机构的公司治理问题仍未解决。农村金融的“存量”（已有的农村金融机构）改革未在公司治理方面取得实质性进展，“增量”（新型农村金融机构）与“存量”大同小异。农信社仍为内部人控制，农发行作为政策性银行，治理不完善，农行的三农事业部有待实践检验，邮储还是邮政一股独大。而新型农村金融机构虽然数量不少，经营机制与农信社差别不大，对增加农村金融市场竞争的作用有限。可以说，现在农村金融体系是依靠高成本维持了一个基本的金融服务，农村金融体系不具有可持续性。

二是中央的优惠政策和支持资金效率不高，相关配套政策亟待推进。大多数中央的税收和其他优惠政策及支持资金都是针对特定机构，已经形成了一定的道德风险。从目前情况看，对农信社改革侧重于花钱，在改革机制方面功夫不够，尤其是存款保险、农业保险和其他财政扶贫政策等配套措施不到位，影响了农村金融机构的商业可持续性。

三是改革方式多为自上而下，分类指导坚持不够。此前的农村金融改革主要是中央政府主导，各地试点，而多数试点是只能成功不能失败，导致试点成功而复制却很难。实际上，2003年的农信社改革就未能很好坚持因地制宜、分类推进的原则，此后的村镇银行等新型农村金融机构的建立，也是在政府和监管机构

的大力协助下试点“成功”，推广却需要行政命令。

为何农村金融改革方案实施结果与方案大相径庭呢？我们以改革农信社和建立有效竞争的农村金融市场为例来分析。

1、 农信社改革忽视了最需要改革的机制

自 2003 年下半年开始的八省农村信用社改革试点是我国金融改革的一个里程碑，也是为改变我国过去二十多年中金融改革和发展与实体经济改革和发展严重错位的一次重要尝试。改制和改革方式的转变的主要目的是，鼓励适应当地经济发展需要的改革创新，建立一个可以满足不同地区、不同行业 and 不同层次金融需求的多样化的现代农村金融体系。

农信社改革虽然有比较完整的方案设计，但改革结果却取决于改革方案的实际执行情况。从目前情况看，农信社管理和监管体制的发展情景不明，主要是因为这取决于各相关方面，包括银监会、地方政府（主要是省级政府和县级政府）、省联社、县联社等利益攸关方的权利博弈，谁在这场博弈中胜出，最终的体制安排就会有利于谁。

总体上说，农村金融改革之所以步履艰难，是我国渐进主义改革中惯用的自上而下方略，与需要更多考虑基层政府、民间自发力量的自下而上方略之间的冲突所致。当政策设计者明白，对于分散的农村金融市场而言，只有将自上而下和自下而上方略有机结合，才能取得决定性成果之后，我们却不知道如何才能将两种方略结合得更好。所以说，农村金融改革之所以很难，就是因

为我们还没有想清楚如何将自上而下和自下而上有效结合这个问题真正想清楚。一是政策设计之初就强调“因地制宜”，但实际中当自认为公正超脱的中央部门遇到地方利益抗衡时，就不知道如何因地制宜了，最后要么仍自上而下的全国一刀切，要么就使改革陷入僵局。二是一刀切运动式成立省联社，由省联社管理治理不完善的县联社，因此往往限制县联社的经营行为，这不但与改革初衷“完善公司治理”相违背，也与“因地制宜”原则相悖。

原有农村信用社体制设计存在着明显的道德风险漏洞，现有改革设计依然没有在微观基础上堵住这些漏洞。一个有效的制度安排必须体现权利与责任对等、努力程度与激励对等以及投资收益与所承担的风险对等。在现有的体制设计中，县联社（经营者）需要通过增资扩股来满足监管当局的资本充足率要求，但却不必对股东负责；被剥夺了委托人权利的股东，追求的是不须承担风险的短期高额收益；省联社有权任命县联社的主任，但无须也没有能力承担县联社经营不善的责任。

这一次农村信用社改革过于强调机构合并和换牌子，忽略的恰恰是最需要改革的机制。如果问信用社的主任，改革前与改革后有什么不同，他会告诉你，原来的二级法人变成了一级法人；原来县联社由人民银行主管，现在则归省联社主管。尽管有增资扩股，有资格股和投资股，但信用社主任和县联社主任仍然由上级主管部门任命，股东无从置喙，股东大会、监事会等成了摆设。由于股东的权利与责任严重不对称，股金变成了高息的定期存

款，股东的主要目的是获得贷款上的便利和利息优惠。信用社的激励机制、监督机制、退出机制等与信用社经营息息相关的微观机制在改革设计中几乎没有提及。此外，信用社还是有信贷支农的挡箭牌，道德风险问题仍然没有根本解决，这与“花钱买机制”的初衷背道而驰；信用社还是单一模式一统天下、垄断经营、信用社的经营环境一如既往，机制创新乏善可陈，仍然是自上而下的改革，并没有遵循国发 15 号文件（2003）所倡导的原则；机制还是旧机制，人还是原来的人，很难有理由相信，这一轮实施的改革与以往的改革有什么不同。

在改革实施中，**没有自上而下与自下而上结合，而是采取一刀切做法。**农村信用社改革的关键是要解决由谁来选择新机制的问题。如果这次改革仅仅局限于决策权由中央下放到省，并且由省级决策单位统一决定选择何种改革模式，那么改革思路的转变效果将会受到限制，地方的首创能力也将会是很有限的，难以完全避免重蹈过去十多年农村金融改革成效不彰的覆辙，更不能消除“新瓶旧酒”之虑。要解决由谁来选择新机制的问题，应该要实现政府角色的转换，省级决策单位更多地要从法律、法规上制定一个适应能力强、有弹性、有自我纠错能力的全新管理体制，而不是直接决定农村信用社改革的具体模式。换句话说，应该允许各信用社及其投资者在自愿的基础上进行合并重组，由信用社自行决定是加入县联社，还是独立存在，还是组织另外一个联合体，甚至组织农村商业银行；也要允许潜在的投资者自组新的金融机

构。只有这样，金融机构才有良性的竞争，农民才有可能找到更放心的“借钱存钱”的地方。衡量“由谁来选择机制”的最好的办法是，新的机制是不是多元化的、有竞争力的，并且能够照顾到存款人和借款人的利益。

我国东、中、西部地区经济结构和市场结构迥异，地区之间农村金融需求千差万别，东部地区农村金融的需求主要来自非农部门，中部地区农村的金融需求主要在种养业，而西部地区农村的金融需求在很大程度上是用来满足由于产出的不确定性带来的生活方面盈余调剂。同样是“三农”问题，不同地区之间的侧重点各不相同，东部地区的重点是农村问题，中部地区的重点是农业问题，而西部地区的重点是农民问题。但在当前的信用社改革中却是一刀切。

省联社的设计难以适应农村金融需求多样化的需要。以“一刀切”的方式建立县联社和省联社，或许便于对信用社的管理，但是这样的做法也会将风险集中到省和县，中央政府要求改革的风险由省一级承担，但问题是贫穷的省份是否能够兜底。联社体制的弊端是：（1）用管理代替监管，监管者不用承担风险，而管理者却责无旁贷；（2）省联社或许在其他省份适用，但并不适用一些有着多种金融需求形式的省份；（3）省联社的体制将会扼杀金融创新，县联社唯省联社是听，而不是照顾到当地金融的需要，同时，在联社体制下，所有的信用社都无一例外地加入，难以有体制外的竞争，形成了事实上的垄断，而垄断是创新的天敌。

2、 有效竞争的农村金融市场尚未形成，金融抑制还很严重

在我国，市场竞争显著不充分，农村金融抑制仍然严重。这主要表现在贷款利率“一浮到顶”现象仍较重，使得农村利率开放政策很难识别农村金融真实服务成本与农村信用社垄断导致的利率定价过高的差别。

解决小微企业贷款难的问题离不开一个鼓励金融创新、有效监管的金融体系。从全球经验看，要给中小企业提供更好的金融服务，还是需要多一些中小金融机构。何况中国是一个大国，更需要中小金融机构。同时，与大中企业相比，小微企业缺少有效抵押品，需要金融机构针对小微企业特点的信贷模式和信贷产品的创新。总的来说，我国金融业处于相对明显金融抑制状态。监管部门对金融机构监管过严、过细，市场准入条件十分严格，金融创新严重不足。2003年以来，我国的中小金融机构数量明显减少，新成立的新型农村金融机构也规定必须由符合条件的银行组建。相对于发达国家的金融创新过度，我国的金融创新还明显滞后或者说是严重不足。目前我国金融产品比较少，在证券市场、期货市场、外汇市场和其它市场上，投资渠道都还比较狭窄。金融产品从研究到审批，需要若干年的时间，缺乏一种比较宽松自由的金融产品创新环境。住房抵押贷款证券化研究探索了七年才获得批准开始试点。有些期货产品出台也花了五年左右的时间。

类似的例子还有很多。

过分关注风险的金融抑制监管格局形成与我国经济转轨和金融发展历程的经验教训有关。在计划经济向社会主义市场经济转变的过程中，尤其是上世纪 90 年代初，我国大力发展各种金融机构和金融市场，但由于当时的金融体制还不适应改革和发展的要求，金融法制也不健全，金融监管薄弱，加上经济建设中盲目上项目、铺摊子、经济结构严重不合理，经济效益低下，企业高负债运营，有些信贷资金用于财政性支出，企业、金融机构和社会各方面信用观念淡薄，缺乏金融风险意识，特别是一些地方、部门领导干部金融知识不足，不懂甚至无视金融法律法规，干预金融机构的正常经营行为，造成了大量不良信贷资产。金融市场违法违规行为大量存在，结果发生了很多金融风险，给国民经济和人民生活带来了重大损失，为此党中央、国务院下发了《关于深化金融改革，整顿金融秩序，防范金融风险的通知》，高度重视防范和化解金融风险工作。尤其是亚洲金融危机以后，监管机构的工作重心逐步转移到对金融市场和金融机构的清理整顿工作，出台了一系列严厉的监管政策措施，取得了明显的成效，但同时也在一定程度上抑制了金融改革和创新。

继续维持过分重视风险抑制创新的金融体系，已无法满足实体经济需求，更无法适应中国经济转型；直接融资和间接融资扭曲格局无法改变；金融机构仍然要依靠传统业务赢利，难以应对经济周期的冲击。

亚洲金融危机期间，中小金融机构确实出现了一些风险事件。但是我们不能因噎废食，止步不前。2003年，按照全国金融工作会议的部署，人民银行牵头会同有关部门开展了深化农村金融改革问题的研究。在专题研究报告中，人民银行明确提出了一系列的建议：突破现有的框架，推进机构组织创新，同时推进交易工具和业务品种创新；在县域金融机构要有适度的竞争，可新设一些县域小型商业银行，允许民间资本、外资、国际组织资金参股，同时监管部门要制定严格的监管办法；考虑到西部地区部分地方现有的金融机构可持续能力差，应允许这些地方探索新的金融服务形式；允许国际非金融组织开展扶贫性质的小额贷款试点；制定相应法规，规范民间借贷，解决农户和中小企业贷款担保和抵押难等问题。十年过去了，真正意义上的民营银行等新的机构仍不让进。一些同志对允许个人和民营企业成为真正意义上银行的股东持谨慎态度，担心这些企业和个人掏空金融机构。防止这一情况出现关键是要加强对股东监管，防止关联交易，同时，强化资本约束，采取及时校正措施，建立存款保险制度。当然，我们也要防止出现“一管就死，一放就乱”。一个稳妥的办法是进行试点和创新，并适时加以总结推广。

四、 未来农村金融改革的思路与建议

农村金融改革一直是政府主导、自上而下的，正是由于这些问题，才导致了农村金融体系与农村金融的实际需要不相称，改

革成效不显著。在农村金融方面，我国目前农村金融改革要解决的主要问题源自传统的金融管理体制，当年设计这种体制的目的是，通过农业银行（发放扶贫贷款）和农信社（发放小额信用贷款）将廉价的资金用于支持农业生产。这样的体制设计，必然要求农村金融体制高度集中、机构设置单一化、管理体制行政化。虽然经过多年的改革探索，我国传统的农村金融体系所固有的若干弊端仍然没有从根本上彻底解决。

农村金融改革是一个系统的工程，仅仅依靠农村信用社的改革是不可能取得成功的。要完善农村信用社治理结构必须要有市场竞争；要有效监管也必须要有竞争的市场，多元化的农村金融的需求同样需要多种形式的农村金融组织形式去满足；开放农村金融市场成为解决农村金融问题的关键。近年来的多个中央一号文件则在宏观政策层面确立了农村金融改革的指导思想，为全面建设我国现代农村金融体系新框架奠定了基础。建立一个有效竞争的可持续发展农村金融体系首先必须处理好几个关系。

（一）农村金融市场开放需要正确处理几个关系

在农村金融改革中必须正确处理以下关系，才能建立有效竞争的、健康的农村金融市场。

农村金融改革的核心是建立治理结构完善的农村金融组织。农村金融交易成本高、缺乏抵押品、风险高，因此，农村金融必须采取不同与城市金融的经营方式，创新是农村金融机构可持续发展的关键。好的治理结构是创新能力基础。目前，农村金融机

构治理结构不完善，是其亏损的根本原因。能否建立治理结构完善的农村金融组织是否农村金融市场开放的成功关键指标。

农村金融改革要避免将政府的目标与实现目标的手段混为一谈。政府的目标是解决“三农”问题、增加农民收入，然而实现这一目标的手段却是多种多样的，信贷支农是农村金融机构支持“三农”、服务“三农”的一种形式，但如果将信贷支农作为实现政府目标的主要手段强加给农村金融机构，无疑会加大农村金融机构利润最大化的约束条件，损害金融机构的独立性和效率，也为政府直接干预金融机构运行提供了依据。

农村金融改革必须要重视非正规金融的作用，将非正规金融纳入到整个农村金融体系中。许多研究表明，正规金融与非正规金融之间不仅仅是替代关系，事实上，由于正规金融和非正规金融各有其比较优势，它们在一定程度上还能够起到互补作用。正规金融机构的资金实力雄厚，组织制度完善，经营管理人员的素质相对较高，业务进行有严密的控制程序，因此在提供大额和长期的贷款方面更能体现其优势；而非正规金融由于操作简单易行，其灵活、便捷、小规模等特点以及在信息方面的优势，更长于向居民提供零星、小额贷款。由于正规金融市场和非正规金融市场各自具有比较优势，使得两者在信贷市场上能够服务不同类型的对象，形成了比较合理的分工。为满足农村金融的多元需求，引导非正规金融发展是农村金融市场开放的重要方面。

非正规金融的优势体现在以下几个方面：首先，非正规金融

的天然优势在于其信息优势。这不只反映在贷款人对借款人还款能力的甄别上，还反映在它贷款的监督过程中。其次，非正规金融对担保的因地制宜的安排缓解了贫困的农民和中小企业面临的担保约束。此外，在非正规金融市场上，还存在一种社会担保机制。第三，非正规金融的天然优势还在于其交易成本优势。非正规金融机构的操作比较简便，合同的内容简单而实用，对参与者的素质要求也不是很高；此外，非正规金融机构本身具有小巧灵活的特点，以及根据实际情况进行的种种创新，也节省了交易成本。

尽管非正规金融具有上述优势，但我们同时也必须认识到，这些优势是相对的。同正规金融一样，非正规金融同样也受到信息、交易成本因素的制约，这种制约决定了非正规金融活动只能在一个较小的范围内才有效率，导致了非正规金融在规模和范围上的劣势。导致非正规金融范围和规模劣势的因素主要有四个：

(1) 信息因素。非正规金融的信息优势与其活动的范围之间存在此消彼长的关系。非正规金融要想实现其信息优势，必须将其活动限制在一定的范围之内，其借贷款活动只能针对少数的对象展开。(2) 交易成本。金融活动范围的扩大导致信息优势减弱，势必要求非正规金融机构也要有更规范的管理手段和运行机制，同时还需要有更多的高素质管理者和员工，这就意味着更高的成本。(3) 法律上的不利地位。有一些非正规金融活动被政府所限制甚至禁止，因此，经营这类金融业务需要考虑被政府打击的风

险。(4) 一些非正规金融活动和形式对特定的文化具有嵌入性，这使得它们在某些社会中受到特别的欢迎。

将非正规金融正规化并不是明智的选择。资金互助组织作为一种非正规金融形式，原本其业务范围小，只限于本村会员或生产、流通合作组织，可以利用借款人信息的优势，成功地降低信用风险，但在目前的机制下，没有任何措施能降低市场风险。成立资金互助社如此小的正规金融机构，在全世界也少见。正规金融机构运营成本必然比草根金融高，监管成本也必然高昂。

事实上，国际上已有许多成功经验，通过正规金融与非正规金融的合作，瞄准目标客户。印度印度国有开发银行—印度农业和农村发展银行（NABARD）是将非正规农户互助组（SHG）与正规金融业务结合起来从事小额信贷的模式。该模式开始于1991年，NABARD通过其员工和合作伙伴（亦称互助促进机构，指基层商业银行/信用社/农户合作组织/准政府机构）对由15-20名妇女组成的农户互助组进行社会动员和建组培训工作，农户互助组内部先进行储蓄和贷款活动（俗称轮转基金，类似国内的和会），NABARD验收后直接或通过基层商业银行间接向农户互助组发放贷款。NABARD对提供社会中介和金融中介服务的合作伙伴提供能力建设和员工培训支持，并对基层商业银行提供的小额贷款提供再贷款支持。在2002-2003财政年度，NABARD共向26万新成立的农户互助组提供约1.6亿美元的新增贷款。截止2003年3月NABARD已累计对国内1160万贫困家庭提供贷

款，覆盖全国近 20% 的贫困家庭。

农村金融市场的改革必须正确处理好存量与增量之间的关系问题。2003 年以来，改革后的信用社体制具有合作制的外壳（如合作制要求股权较为分散）、集体企业的运作方式（经营者的责权利不统一）和政府的脑袋（管理当局按照政府的目标而不是商业目标管理农村信用社），这样的制度安排在现有的企业理论中是找不到任何根据的。县联社归省联社主管。尽管有增资扩股，有资格股和投资股，但信用社主任和县联社主任仍然由上级主管部门任命，股东无从置喙，股东大会、监事会等成了摆设。由于股东的权利与责任严重不对称，股金变成了定期存款，股东的主要目的是获得贷款上的便利和利息优惠。信用社的激励机制、监督机制、退市机制等与信用社经营息息相关的微观机制在改革设计中几乎没有提及，信用社还是有信贷支农的挡箭牌，道德风险问题仍然没有根本解决。

不重视农村信用社的改革，指望成立新型农村金融机构来解决农村金融问题是望梅止渴。同时，即使建立了治理结构完善的新型农村金融机构，也无法生存。因为信用社存在内部人控制，信用社可能通过恶性竞争，将新型农村金融机构驱逐出农村金融市场。出现劣币驱逐良币。

（二） 未来农村金融改革政策框架

1、农村金融改革必须存量和增量并重，着重解决法人治理

结构问题，解决农村信用社和省联社矛盾，平衡好银监会、地方政府、省联社和农村信用社的利益关系。

农村信用社、农发行、邮储、农行的机构改革是存量改革，村镇银行等新型农村金融机构创新试点是增量改革。有人认为，农村信用社不行，就引入新机构，来代替农村信用社，实践证明这是行不通的，一个地区如果农村信用社完全不考虑成本，不考虑机构的商业可持续性，就会形成恶性竞争，如果农村信用社不改，新型农村金融机构生存就存在困难。因此，必须存量和增量并重。

区别对待农行、农发行、邮储和农村信用社的改革，核心是完善公司治理结构。

农业银行的“三农事业部”无法解决服务“三农”和追求赢利。建议允许私人资金进入农业银行的县域机构，允许农业银行在不同的地方成立不同股权结构的分支机构，使基层分支机构成为真正的利润中心，加强对当地的金融服务。

农发行的政策性业务可以先核定成本，再进行该项业务或服务的招投标，这样，就可以对农发行按商业化机构进行考核，降低可能由政策性业务造成的道德风险。

邮储的公司治理需要完善，建议引入多元化股权，单分小贷业务。

现有农村信用社改革试点没有完全吸取企业改革中的经验，我国国有企业改革的成功经验是“抓大放小”；而我国乡镇企业改革的成功经验是改制，让企业的经营者拥有相对多数的股份。而

现有的股结构过于分散，代理人成本较高，股东或股东大会没有意愿、也很难对经营者形成有约的制约。这一情形与早期国有企业和乡镇企业改制时过分强调职工持股的情形十分类似，而这些企业都无一例外地进行了第二次、甚至第三次改制。一个必然的改革方向是允许一部分股东逐步拥有相对控股的位置，将责权利统一于股东，由股东选择符合任职资格的经营者。为防止大股东掏空信用社，需要立法对信用社的主要股东或控股企业进行监管。总之，开放农村金融市场，引进民间资本重组农村信用社是农村金融改革也是农村信用社改革的必由之路。

2、我国需要分层、竞争、有序的农村金融监管体制。

现在的农村信用社改革方案没有完全按照国发 15 号文要求做，国发 15 号文规定审计管理，不是由省联社做，应该由监管机构、行业协会等机构来做，为了改革方便，就创造了省联社，省联社既是金融机构，又有管理职能，必然干涉信用社经营。应该设计多元化的改革模式，由地方政府选择，省联社控制了人事任免，导致信用社听省联社的话，不听监管部门的话，也造成了矛盾，因此，应该回归国发 15 号文要求，把信用社的日常监管交给省联社，金融机构准入管理仍在银监会，实行两级监管，省联社变为省级监管部门，农村信用社继续向法人治理结构方向发展，否则，始终都不能解决省级法人治理结构问题。可考虑建立分层、有序的监管框架。在中央层面，银监会应当负责农村金融机构的准入，同时成立有一定监管权力的独立于监管部门的存款保险机构，负责农村金融机构的退出。在地方层面，建议将地方

金融办改为地方金融监管局，将省联社并入地方金融监管局，负责农村金融机构的日常监管。省联社并入地方金融监管局后，以县为单位的农信社可以在地区内跨县经营，降低当地政府干预，这样在一个地市农村金融就存在竞争。监管部门完全按照资本充足率进行监管，对存在问题的农信社采取及时校正措施。此外，农信社高管真正由股东决定，加强其公司治理。

全面认识农村金融市场，除了正规金融机构，还包括非正规金融机构；除了银行，还包括证券和保险，但是，目前农村金融存在过分正规化，这也会有问题，监管应该回归真正的监管，防止与管理混为一谈，同时，应区分审慎监管和非审慎监管。要全面认识农村金融市场，不仅是农村信用社、农发行、邮储、农行、小额贷款公司、村镇银行，还应该包括农业保险、期货和证券，农民也应该享受多种金融服务，同时，非正规金融也是重要组成部分，有人认为农村金融机构越大越好，这是一个误区。我们曾到甘肃做过一个调查，银监局在兰州郊区的一个村试点成立了一家资金互助组织，这家资金互助组织有 20 万元贷款，其中 16 万元是银监局强迫当地农村信用社放贷给资金互助组织，同时，为了监管银监局买了 20 万元的车，每周去 2-3 次检查；内蒙古监管机构干脆派人在试点村常驻，这就是让非正规金融机构过分正规化的结果。在青海则甚至出现了资金互助组织要求监管机构送钱，不送就会出问题，监管机构最后送了 3 万元。可见不能为了试点而试点，对不同的金融组织形式必须区分审慎监管和非审慎

监管。金融安全网的构建需要完善的治理结构、适当的监管和存款保险制度，没有完善的治理结构，监管与管理就会混在一起。有人认为农村金融市场不应该开放，因为监管资源不足。我们认为，现在监管存在代替股东管理的倾向，好比警察代替司机开车，再多的警察都不够，警察是制定规则的。监管只有回归真正的监管，金融秩序才会回归正常。

3、放松农村金融市场准入与建立存款保险制度

从全球经验看，对于我国这样的大国经济，要给小微企业提供更好的金融服务，还是需要多一些中小金融机构。对此，应适当放宽准入许可、放松对民营股东的限制，积极发展社区银行、小银行，包括积极引导民间资本参与小金融机构的并购重组和发起设立。在发展社区银行、小银行的过程中，要考虑可能出现的风险或退出问题。因为小机构在发展过程中难免存在质量良莠不齐的情况，如果风险处置机制和监管力量不到位，可能会形成新的风险隐患。这就需要配合出台存款保险制度，对不同经营质量的金融机构实行差别费率，并采取及时纠正措施，促进形成一个有效竞争、可持续发展的小金融机构体系，丰富基层金融服务和供给。放开市场准入

建议放开农村金融市场准入标准，取消村镇银行必须由银行发起等限制条件，建立真正的民营中小金融机构。实际上，我国农村并不缺少存款服务，真正缺少的是信贷和其他类型的金融服务外，因此，建议发展非存款类金融机构，并由地方金融监管局

对此类机构进行非审慎监管。这样，不仅可以与现存机构错位竞争，补足金融供给的不足，还可以减少监管机构的压力。

4、推进农村金融市场利率市场化改革

农村金融市场利率应该放开，但是要与放开农村金融市场同步进行，否则，低效和高利率会转嫁给农民。

城市的利率已经放开，农村未完全放开，农村信用社还有 2.3 倍的利率限制。农村金融机构要实现商业可持续，利率也要放开，以覆盖风险和成本，否则，不能实现可持续发展。但是，有人认为农民是弱势群体、农业是弱势产业，应该实行低利率，这实际上把政府目标和政府实现目标而采取的手段混为一谈，原本是想帮助农民，实质可能坑害农民，农民主要是短期贷款，利率水平高，但实际成本并不高，农村也有短期盈利很高的项目，但是，大家的误区是农村盈利很少，正是短期高盈利项目的存在，获得贷款比高利率更重要。但不能一家金融机构垄断，否则，这家金融机构会把低效和高利率会转嫁给农民。当然，如果金融机构充分竞争，高利率是能够下降的。

5、农村金融市场开放要重视发展非存款类放贷机构。中国农村金融市场并不缺少存款机构，农村金融市场既有农村信用社、邮政储蓄机构，甚至还有农行和其他国有商业银行。目前，农村金融机构中，农村信用社、邮政储蓄和农行在县城和县以下设有网点。我国农村金融市场缺乏的是贷款机构。因此，现阶段应加快制定《放贷人条例》，重点发展非存款类放贷机构，既可满

足农村金融需求,也能适应现阶段我国的监管能力。

为解决非存款类放贷机构后续资金的问题,国际经验清楚地表明,在小额信贷机构发展早期,权益融资是最主要的形式,随着小额信贷机构的发展,商业借款和其他债务融资工具可以作为权益融资的补充形式。为了帮助小额信贷机构获得银行贷款,可以考虑采取以下措施。可以要求所有商业银行将其贷款组合的一定比例用于小额信贷机构的再融资(这方面的国际例子包括泰国,印度,尼泊尔和美国的社区再投资法)。然而,如果小额信贷机构制度能力很弱,引进这一融资方式不能帮助小额信贷机构的扩张。再融资一定要以效率为基础,可以通过小额信贷评级的方式增加这些机构财务绩效的透明度。

此外,建议地方金融监管局对小贷公司金融非审慎监管,地方政府如果财力允许,可考虑财政出资成立批发基金,以相对低的利率向评级较高的小贷公司提供融资,缓解其资金来源不足的压力。

6、政府要为农村金融健康运行创造良好外部环境

中国政府重视和谐社会建设、社会主义新农村建设和三农服务,要求金融机构必须高度重视,积极支持,实际上是把农村金融机构的经营目标与政府目标混为一谈,面向三农是政府目标,与金融机构商业运作、可持续发展不能混为一谈,否则就面临很高的风险。由于支持三农,金融机构过几年出现亏损,就会说是

因为支持三农才会发生亏损，就会要求补贴，金融改革就回到了原点。因此，政府目标和政府实现目标而采取的手段必须要分开，否则，道德风险就会很大，同时，将商业性业务与政策性业务混为一谈，不注意处理，也会很容易走回头路。政府对所有“三农”的机构政策应该一致，应针对业务实施激烈政策，而不是针对机构实施。

当然，金融机构要市场化、商业化运作，解决服务三农问题，还需要政府做一些工作，如农村基础设施建设、清洁水、社会保障等公共基础设施建设应该加强。此外，政府还应该做以下几方面工作：一是引导金融机构加强三农投入，如地方政府与人民银行、金融机构继续开展金融生态环境建设，地方政府的权利很大，对区域金融资金的流向作用很大，地方政府通过加强金融生态环境建设、打击农村金融市场逃废债行为，金融机构还是愿意投入农村金融市场；二是在农村金融机构的税收方面提供优惠，降低其经营成本，还可以借鉴美国《社区再投资法》，鼓励金融机构把部分资金用于当地，当然，这种强制金融机构将部分资金用于当地的做法，目前在中国还有争议，需要进一步研究；三是强调社会责任，要从舆论上引导鼓励大型金融机构积极承担社会责任，鼓励它们将一定资金用于农村。

7、在促进农村经济生产组织化和市场化的基础上，推进农业保险和农产品期货的发展，科技金融在农村的运用和因地制宜的农村金融创新

我们需要在农村经济转型的大背景下重新评估农村金融的供给与需求。目前，农村经济处于转型阶段，农民外出打工已经成为农民增收非常重要的途径，当地老人、妇女、小孩依靠外地汇款生存，千家万户的小额贷款生产向大规模、有组织生产转化，出现了创新组织形式，如专业的组织机构，农村金融机构必须适应贷款的新需求。

在农村生产规模化、专业化、组织化和市场化的基础上，应大力发展农业保险、订单农业、农产品期货。从根本上转变农业生产方式，加快农业生产向大规模养殖、种植的转化，为发展农业保险、农产品期货、订单农业打下基础。鼓励农村金融创新，既要鼓励因地制宜的林权抵押、宅基地抵押、土地流转等各类金融创新，也要鼓励利用高科技手段降低农村金融风险和成本的创新。大力发展手机银行等高科技农村金融形式，从而降低农村金融的成本。

（三）农村金融的改革方式需要改革

上一轮农村金融改革存在扭曲，很大程度是由于机构改革是由利益相关方制定的和主导实施的。机构改革由第三方，而非利益相关方主导市场化方式的改革是农村金融改革成功的必然选择。

应按照金融分层的原则允许不同形式的金融组织形式平等竞争，通过市场机制选择优胜者。过去的经验证明，政府主导下

的合作金融模式是名实难副，同时更赋予合作金融额外的政策性任务，理所当然地认为只有合作金融一定才能承担支农的任务。事实上，无论是合作金融还是商业金融，只要存在政府干预，都难以可持续发展。合作金融即使勉为其难以信贷支农，其代价必定是非常昂贵的，关键是谁为这一设计“埋单”。在新一轮的金融改革中，不管采取何种形式，政府都不应该先入为主，而应该由市场和投资者来决定哪种形式更适合当地的需要。村镇银行、资金互助会和农村信用社都是监管者闭门造车想出来的昂贵的金融组织形式，难以切合实际。要做到市场化的改革，在设计上、在制度上和在操作上要采取自下而上与自上而下相结合的改革方式，而不能采取上一轮农村信用社改革采取的运动式改革。

中国的农村金融改革需要借鉴农村改革和企业改革的经验，更需要以史为证。农村金融改革要自上而下和自下而上的结合。中国的农村改革的成功经验是联产承包责任制不是拍脑袋想出来的，是农民先干出来，中央政府再全国推广的，是一个自上而下和自下而上的一个结合的产物。同样，农村金融改革还需要吸取企业改革成功的经验。农村信用社本质上说来和乡镇企业相类似，改革经验也很类似。