

GAIGE SHENGJIN

改革生金

——浙江丽水市农村金融改革的探索与实践

Zhejiang Lishuishi Nongcun Jinrong Gaige De Tansuo Yu Shijian

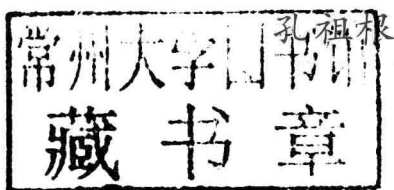
孔祖根 著



中国金融出版社

金生改革

——浙江丽水市农村金融改革的探索与实践



著



中国金融出版社

责任编辑：王素娟
责任校对：张志文
责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

改革生金——浙江丽水市农村金融改革的探索与实践 (Gaige Shengjin—Zhejiang Lishuishi Nongcun Jinrong Gaige de Tansuo yu Shijian) / 孔祖根著. —北京：中国金融出版社，2013. 1
ISBN 978 - 7 - 5049 - 6688 - 9

I. ①改… II. ①孔… III. ①农村金融改革—研究—丽水市 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 281538 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

编辑部 (010)63372639

盗版举报 (010)63863170

电子邮箱 cabf@chinafph.com

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 148 毫米×210 毫米

印张 9.375

插页 6

字数 226 千

版次 2013 年 1 月第 1 版

印次 2013 年 1 月第 1 次印刷

定价 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6688 - 9/F. 6248

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序

中国人民银行副行长 潘功胜

农村金融是现代农村经济的核心，农村金融改革则是金融改革的重要组成部分。加快推进农村金融改革，不仅能有效加强农村金融供给，进一步提升农村金融服务，盘活农村资源要素，优化金融资源配置效率，而且能有效满足农民、农村、农业发展的金融需求，促进农民增收、农村发展、农业增效，推动社会主义新农村建设，加快实现城乡统筹协调发展。

党中央、国务院高度重视农村金融改革工作。党的十七届三中全会、中央农村工作会议均强调要“建立现代农村金融制度”，连续几年的中央一号文件也都高度关注农村金融的改革发展问题。随着我国农村市场经济的快速发展，部分地区深化农村金融改革的愿望十分强烈。由于我国农村地区差异大，农村金融涉及面广，通过选择合适地区开展农村金融改革试点，引导地方政府加大推动农村金融科学发展力度，综合协调金融部门和市场主体，共同探索农村金融多层次发展的内容和形式，建立低成本、广覆盖、可持续、风险可控、适度竞争的现代农村金融体系，具有重要意义。

浙江丽水民营经济发达，农业产业专业化发展速度较快。同时，丽水又是一个发达地区的欠发达山区，部分保留了传统

小农经济发展形式。因此，丽水农村金融既要支持现代农业发展，又要照顾好传统小农经济的资金需求。自2006年以来，丽水市以打造全国农村金融生态先行区、示范区为目标，结合地域实际，发挥特色优势，积极探索农村金融改革创新的新思路、新模式和新举措，大力组织实施“信贷支农、信用惠农、支付便农、创新利农”工程，在完善农村金融服务体系、有效破解金融支农“瓶颈”方面取得了积极的进展，尤其是在推进林权抵押贷款、农村信用体系建设、银行卡助农取款服务等农村金融创新工作中成效突出，走在全国前列，有力地促进了“三农”经济发展，积累了丰富的农村金融改革经验，并为全面深化农村金融改革创造了有利条件。

2012年3月，中国人民银行和浙江省政府联合发文，决定在浙江省丽水市开展农村金融改革试点，重点探索创新农村金融组织体系、完善农村金融基础设施、加强金融产品及服务创新、优化农村金融生态环境等内容。此后，丽水铺开了全面深化农村金融改革的历史画卷，从着力破解“三农”需求大、融资难，城乡差距大、普惠难的“两大两难”问题入手，不仅进一步深化各项“丽水模式”的金融支农工作，还全面探索具有可复制性、城乡金融服务均等化的“普惠型”农村金融发展之路。国内其他省、市先后派出50余批金融考察团到丽水市学习、考察、交流农村金融改革试点工作。

中国人民银行丽水市中心支行作为丽水农村金融改革试点工作的具体组织者和推动者，在农村金融改革方面积累了一定的经验。丽水市中心支行孔祖根行长编著的《改革生金——浙江丽水市农村金融改革的探索与实践》一书，力图从理论的视角对农村金融改革的相关内容进行较为系统全面的梳理和阐述，

同时还结合区域的探索与实践，较为详尽地介绍了农村金融改革的相关做法和体会，具有很好的参考和借鉴意义。

是为序！

2012 年 10 月 12 日于北京

目 录

引言	1
信贷支农篇：创造林权抵押贷款丽水样本	9
第一节 开展林权抵押贷款业务的意义与现实基础	10
第二节 推进林权抵押贷款的具体实践	18
第三节 丽水市开展林权抵押贷款业务的主要成效	31
第四节 实现林权抵押贷款可持续发展的构想	38
信用惠农篇：形成农村信用体系建设丽水模式	43
第一节 开展农村信用体系建设的意义与现实基础	44
第二节 推进农村信用体系建设的具体实践	48
第三节 丽水市农村信用体系建设的主要成效	71
第四节 深化农村信用体系建设的思考	75
支付便农篇：实现助农取款服务农村全覆盖	89
第一节 开展银行卡助农取款服务的现实基础	90
第二节 推进银行卡助农取款服务的具体实践	95
第三节 丽水市银行卡助农取款服务建设的主要成效	101
第四节 银行卡助农取款服务的现实深化	112
创新利农篇：建立适度竞争的农村金融产品服务体系	123
第一节 农村金融服务的基本情况	124

第二节	丽水市农村金融创新工作的主要实践	130
第三节	当前农村金融发展存在的主要问题	139
第四节	促进农村金融创新发展的思考	146
试点兴农篇：全面构建现代农村金融制度		157
第一节	丽水开展农村金融改革试点的背景、基础及 意义	158
第二节	推进改革试点面临的问题分析	166
第三节	丽水农村金融改革试点的总体构想	168
第四节	进一步推进丽水农村金融改革试点的思路	181
改革思考篇：农村金融普惠发展的模式与路径选择		185
第一节	农村金融的社会功能	186
第二节	农村金融改革的着力点	190
第三节	农村金融改革的模式选择	196
第四节	构建适度竞争的农村金融组织体系的路径	201
相关专题研究		211
农村金融改革背景下建立丽水农林产品交易中心的思考		212
财政支持农村金融发展的路径研究——以浙江丽水为例		219
关于金融支持农民专业合作社发展的调查与思考		228
调查显示：在丽水市农村金融改革试点放开农村信用社贷款 利率上限的时机趋于成熟		237
附录		243
中国人民银行 浙江省人民政府关于在浙江省丽水市开展 农村金融改革试点工作的通知 (2012年3月30日 银发〔2012〕82号)		244

中国人民银行 财政部 银监会 保监会 林业局关于做好 集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见 (2009年5月25日 银发〔2009〕170号)	252
中国人民银行丽水市中心支行 丽水市林业局关于印发 《丽水市森林资源资产抵押贷款管理暂行办法》的通知 (2007年3月1日 丽银发〔2007〕21号)	259
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 (2009年5月14日 银发〔2009〕129号)	263
中共丽水市委办公室 丽水市人民政府办公室关于印发 《进一步深化农村信用体系建设的工作意见》的通知 (2010年7月9日 丽委办〔2010〕58号)	268
中国人民银行杭州中心支行办公室关于推广“丽水模式” 进一步深化全省农村信用体系建设工作的通知 (2010年9月28日 杭银办〔2010〕195号)	272
中国人民银行支付结算司关于杭州中心支行开展银行卡助 农取款服务试点事宜的批复 (2010年7月5日 银支付〔2010〕131号)	278
丽水市人民政府办公室转发人行丽水市中心支行《关于开展 “银行卡助农取款服务” 进一步改善农村金融服务工作 实施意见》的通知 (2010年8月9日 丽政办发〔2010〕112号)	280
丽水市“银行卡助农取款服务”工作指导意见 (2010年8月13日 丽银发〔2010〕111号)	286
后记	291

引言

(1985-1986) 美国国家科学院

我国的经济改革始于农村，1978年开始的家庭联产承包责任制极大地解放了农村的生产力，农民的生产积极性空前高涨，农业和农村生产发展迅速，个体私营经济开始出现并不断活跃，由此产生了巨大的融资需求，在信用社难以满足农村市场需求的情况下，农村金融改革正式启动。从这个角度而言，改革开放以来我国的金融改革实际上是源于农村金融改革。归纳而言，这三十多年来农村金融改革的历史演进主要可以分为以下五个阶段：

一、起步形成阶段（1979—1984年）

改革开放以前，在计划经济体制作用下，我国农村金融市场中唯一的农村正规金融机构是广泛分布于农村基层乡镇的农村信用社。1978年，我国的改革开放首先从农村开始，农村经济活动对金融服务的需求增加。为适应农村经济改革和发展的需要，促进农业生产，农业银行于1979年从人民银行中独立出来，成为第一家专业银行，专门从事与农业和农村经济发展相关的金融服务、管理支农资金、领导农村信用社及发展农村金融事业等，对促进我国农业和农村经济发展作出了一定的贡献。同时，随着人民公社体制的瓦解，农村信用社重新恢复了名义上的合作金融组织地位。另外，国家还允许民间自由借贷和成立民间合作金融组织，允许多种融资方式并存。

这一阶段是我国经济体制改革的起步阶段，形成了农业银行和农村信用社分工协作的农村金融体制。

二、发展定位阶段（1985—1996年）

1985年以来，农村信用社逐步开始建立县级信用联社，调整其与农业银行的行政隶属关系，改变以往农村信用社“既是集体金

融组织，又是农业银行的基层机构”的格局。1993年，国务院在《关于金融体制改革的决定》中计划于1994年基本完成县联社的组建工作，并于1995年大量组建农村信用合作银行。1996年，国务院又提出要把农村信用社办成真正由农民入股、社员民主管理、主要为入股社员服务的合作金融组织，将农村信用社从农业银行中脱离出来，形成独立的合作金融组织。与此同时，多种农村金融组织、金融形式应运而生，在一些地区还涌现出农村信托投资公司、乡镇金融服务机构和多种形式的合作基金会，形成农村合作金融组织的基本雏形。

1994年国务院决定成立中国农业发展银行，专门承担农业银行原来所承担的政策性职能，包括农副产品收购贷款、农业综合开发贷款和农业基础设施建设贷款等，实现农业银行行政分离并成功转型为国有商业银行。

通过这一阶段的改革，我国农村金融逐步形成以农村信用社为基础的合作制金融、以农业银行为主体的商业性金融和以农业发展银行为主的政策性金融并存的发展格局。

三、整顿调整阶段（1997—2002年）

受亚洲金融危机的影响，1997年11月中央召开的第一次全国金融工作会议确定了“各国有商业银行收缩县及县以下机构，发展中小金融机构，支持地方经济发展”的基本策略。在当时政策的引导下，农村金融机构网点不断收缩，县域金融服务出现空白状态。据统计，从1999年开始，四大国有商业银行在4年内撤并的县及县以下机构多达31 000家。同时，不少地区农村信用社出现了资产质量低、亏损增加、经营困难等问题，特别是一些农村信用社偏离“合作制”方向，逐步走上了商业化和官办的路子，导致农村资金

大量外流，农业和农村经济发展受到制约。为配合 1998 年粮食流通体制改革，保证粮食收购资金不受封闭运行政策的影响，农业发展银行承担的农业综合开发贷款及农业基础设施建设贷款等职责又被划归到农业银行，仅承担粮食收购贷款的职责，对农业和农村经济发展的贡献明显减弱。另外，1999 年国家正式宣布全国统一取缔农村合作基金会，80 年代初恢复的农业保险也由于农业生产面临的巨大风险及其他原因而基本停办。

这一阶段，农村金融结构出现了重大调整，随着国有商业银行的退出以及对非正规金融的整顿，农村金融市场出现了以农村信用社为主的单一模式、在业务上以存贷款等为单一内容的局面，导致农村金融供给的相对萎缩与蓬勃发展的农村经济主体对金融需求之间的矛盾日益突出，从而对农村金融体系的重构提出了更为迫切的要求。

四、多元发展阶段（2003—2007 年）

（一）农村信用社改革加快推进

2003 年以来，在国务院的要求下，农村信用社逐步开始产权制度和管理体制改革，朝着农村商业银行、农村合作银行和规范成农村信用合作社三种模式转型发展。通过一系列改革，农村信用社的资产质量明显改善，盈利能力和支持“三农”发展的功能有效增强。

（二）新型农村金融机构快速发展

2006 年 12 月，银监会发布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策 更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，

允许在农村地区设立村镇银行、小额贷款公司和农村资金互助社等三类新型农村金融机构。准入门槛降低后,各种新型农村金融机构快速产生和发展,对缓解农村地区金融机构单一、覆盖面低、农民贷款难等起到了一定的作用。

(三) 农村其他金融机构改革顺利推进

2005年以来,农业发展银行在继续承担粮、棉、油收购贷款业务的同时,新增了农业产业化经营和农村中长期贷款业务,并积极发展中间业务,对推动农业产业化经营和农村经济结构调整及农业科技进步等起到了一定的作用;2007年,中国邮政储蓄银行正式成立,按照商业化运作方式,积极探索服务农村的有效形式;2007年全国金融工作会议还确定了农业银行股份制改革的基本原则,逐步在全国开展面向“三农”的金融服务和体制改革的试点工作。

总体而言,这一阶段我国农村金融市场已逐步从以往信用社“一家独大”的局面向多种类型金融机构共同参与的多元化、多层次、竞争性的金融组织架构转变。

五、全新探索阶段(2007年至今)

众所周知,我国经济改革始于农村,但改革开放到现在,摆在我们面前的最大难题仍然是“三农”问题。从某种意义上讲,我国经济社会改革的成败关键在农村。正因为这样,自2004年以来,中共中央先后发布了9个以农业、农村和农民为主题的一号文件,均涉及农村金融改革的方方面面。一方面,农村经济的弱质性在很大程度上决定了农村金融的发展水平;另一方面,农村金融发展的滞后也制约着农村经济的持续快速增长。显而易见,社会各界对农

村金融改革是农村经济改革工作中的关键环节已达成共识。然而,由于“三农”的“强位弱势”特征,现代农村金融制度尚未真正有效建立,农村金融的发展“瓶颈”依然突出,城乡金融二元化趋势不断扩大。大量成熟的金融发展理论都难以提供行之有效的解决方案,农村金融的发展“瓶颈”问题已成为国内外尤其是发展中国家普遍遭遇的难题。这一方面给学术界的理论研究带来了难度,另一方面也为我们开展农村金融改革创新提供了广阔的空间。

2005 年国际小额信贷年期间,联合国提出“普惠金融体系”(Inclusive Financial System)理念,其基本含义是:有效、全方位地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系,并主张要让小额信贷成为一个国家主流金融体系的内在组成部分。2006 年诺贝尔和平奖得主、孟加拉乡村银行总裁尤努斯教授提出:每个人都应该有获得金融服务机会的权利。只有每个人都拥有获得金融服务的机会,才能让每个人都有机会参与经济的发展,实现社会共同富裕。在这一过程中,必须对金融体系中的制度、机构及产品等方面进行创新,建立起让每个人获得金融服务机会的普惠金融体系。

2007 年亚洲开发银行首先提出“包容性增长”概念,倡导要公平合理地分享经济增长,并在“普惠金融”的基础上建议运用共享、协调、和谐、公平的理念解决金融发展中存在的诸多矛盾,如用“共享”的理念化解城乡金融发展不均衡加剧的矛盾。通过制度建设,完善金融资源投入激励和保障措施,构建风险补偿和分散机制,使金融发展的成果能真正惠及农村地区、“三农”领域,切实改变城乡金融发展“二元化”的状况。

应该说,农村金融发展的困境并不是我国特有的现象,而是一个世界性的难题。因此,当前及今后一段较长时期都是农村金融改革发展需要不断探索研究的一个阶段。结合我国实际而言,农村金

融改革的主要趋势和努力方向是如何通过全面推进农村金融改革创新，构建起分工合理、功能互补、适度竞争的多层次、广覆盖、可持续和低成本的现代农村金融制度，促进农村金融包容性发展，为广大农村探索出一条可复制、城乡金融服务均等化的“普惠型”农村金融发展之路，着力破解农村金融服务难题，促进农业增效、农村发展、农民增收。

纵观农村改革开放 30 多年，最大的制约在于金融滞后，要让农民放开手脚创业致富奔小康，必须解决好农村的金融服务问题。浙江省丽水市作为发达省份中的发展中地区，80% 以上人口在农村，一方面由于农村地域分散、基础薄弱、积累不足，农民群众贷款难、担保难、结算难、取现难等问题比较突出；另一方面，随着经济社会的发展，城乡一体化、农业产业化、农民市民化的趋势日益明显，迫切需要金融服务向农村辐射，信贷资金向“三农”倾斜，构建起统筹城乡的金融发展新格局。

基于此，近年来人民银行丽水市中心支行在上级行的领导下，在地方党委、政府的大力支持下，认真贯彻党的十七届三中全会提出的“建立现代农村金融制度”的要求，积极探索农村金融改革创新的新思路、新模式和新举措，大力组织实施信贷支农、信用惠农、支付便农、创新利农、试点兴农五大工程，积极开展农村金融改革创新，在完善农村金融服务体系、有效破解金融支农“瓶颈”方面取得了积极进展，尤其是林权抵押贷款、农村信用体系建设、银行卡助农取款服务等金融支农工程创新做法领先全国，初步形成了“丽水模式”。人民银行等部委先后在丽水召开了全国金融支持集体林权制度改革与林业发展现场会、全国农村信用体系建设工作现场交流会，推广丽水的经验和做法。一是推进农户林权抵押贷款

业务。设立市县两级的“三中心一机构”^①，建立了从林权评估、登记、抵押担保到发生不良贷款处置的一整套制度。目前，全市林权抵押贷款余额超过 30 亿元。二是全面开展农村信用体系建设。采取“政府支持、人行主导、多方参与、共同受益”的模式，全面开展农户信用评价工作，将 38 万多户农户信用信息纳入农村信用信息数据库，基本实现了全市农户信用信息的共享，建立了农户信用信息动态管理机制。三是实现银行卡助农取款服务全覆盖。以邮政储蓄银行和农村信用社分片包干形式在行政村选取商店作为代理点，通过“POS 机 + 验钞机 + 保险箱”模式，实现全市所有行政村助农取款服务的广覆盖。四是积极推动农村金融产品服务创新。创新推出农房抵押贷款、茶园抵押贷款、石雕抵押贷款、香菇仓单质押贷款等金融支农特色产品，拓宽了农民的融资渠道。

通过以上改革创新，丽水市金融支农力度明显增强。2011 年末，全市涉农贷款余额 460 余亿元，占到全部贷款余额的一半左右；在金融的强力作用下，全市涉农贷款增速连续三年居全省第一位，全市农民人均纯收入增幅连续三年居全省首位，全市农业总产值增速连续三年居全省首位。同时，随着金融支农创新工作的持续推进和深化，丽水市农村金融发展呈现出多元推进、竞争有序、总量扩大及结构优化等良好态势。为此，人民银行总行和浙江省政府于 2012 年 3 月 30 日联合印发通知，决定采取“行省共建”模式在丽水市开展农村金融改革试点工作，这标志着丽水成为全国首个经央行批准开展农村金融改革试点的地区。

^① “三中心一机构”是指林权管理中心、森林资源收储中心、林权交易中心和森林资源调查评价机构。