

建立现代农村金融制度

问题研究

国务院农村综合改革工作小组办公室课题组 编著

Jianli Xiandai Nongcun
Jinrong Zhidu
Wenti Yanjiu

建立现代农村 金融制度问题研究

国务院农村综合改革工作小组办公室课题组 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建立现代农村金融制度问题研究/国务院农村综合改革工作小组办公室
课题组编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2881 - 5

I. ①建 II. ①国… III. ①农村金融 - 金融制度 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 084850 号

责任编辑: 吕小军

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 吕丽梅

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 19.75 印张 317 000 字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2881 - 5/F · 2444

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

序

新中国成立以来特别是改革开放以来，我国农村金融改革不断深入，服务体系不断健全，取得了一定成效，对农村经济社会发展发挥了积极作用，但目前农村金融依然是我国金融体系的薄弱环节，难以满足农村经济社会发展和农民生产生活需求，成为农业和农村发展主要制约因素之一。我国已进入以工促农、以城带乡新阶段，工业化、城镇化和城乡一体化需加快发展，政府对农业和农村发展的支持保护力度不断加大，更迫切需要金融加大对“三农”的支持。因此，建立现代农村金融制度对于当前社会主义新农村建设和统筹城乡发展具有重要意义。

新中国成立以来，我国农村金融走过了艰难曲折的发展历程，先后经历了初创探索阶段（1949—1957年）、艰难发展阶段（1958—1978年）、调整发展阶段（1979—1993年）及深化改革阶段（1994年至今）。总体而言，经过多年改革与发展，我国农村金融组织体系已经从“大一统”框架向多元化、多层次发展，目前已基本形成了以股份制为主导、政策性与合作制为补充，以公有制为主体、多种所有制广泛参与的多元化、多层次农村金融组织体系。特别是村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等新型金融机构逐年增加；一些地方探索推出了农户信用评定贷款、农户小额信用贷款、农民专业合作社贷款、乡村“2+1”贷款、“4+1”农业产业链贷款、“新居乐”农民建房贷款等产品，以及农户联保贷款、“公司+农户+银行”、“合作社+农户+银行”等信贷模式。这些创新都在一定程度上缓解了农民贷款难。

但与农业、农村现代化发展需求相比，与农村中小企业发展需求相比，与农民改善生产生活

条件需求相比,我国农村金融服务还存在很大差距。主要表现为:农村信贷资金供给不足、农村存款大量外流、农民创业发展贷款难等问题仍很突出。这些问题不妥善解决,将影响农业、农村现代化和城乡一体化进程。农村金融问题长期得不到解决的主要原因,一方面是农业小规模经营、农户分散、信息不对称导致农村金融服务收益比较低、成本比较高、风险比较大,商业性金融机构提供农村金融服务的动力不足;另一方面,农村信用担保体系、信用登记与征信体系、农村产权交易体系缺失或滞后,不适合“三农”情况的监管制度等制约了农村金融的发育和成长;城乡二元土地、房产等产权制度,也限制了农民获得贷款的能力。

农村金融是一个世界性的共同难题。为了加强农村金融供给,满足农民的金融需求,促进农村经济社会发展,不同国家和地区进行了大量探索。日本建立了专业化小农背景下的农村合作金融制度,孟加拉国建立了分散贫农背景下的微小金融制度,美国建立了大农业背景下的混合金融制度,我国台湾地区在快速城市化背景下建立了现代小农金融制度,我国山东省寿光市探索形成了“寿光模式”等。这些实践经验表明,建立现代农村金融制度,一方面要立足国情选择各自适合的金融模式,根据农村需求采取不同的金融策略;另一方面,各国各地也有一些共同的经验,这就是,政府支持是促进农村金融发展的必要条件,农业适度规模经营和农民自我服务组织发展是促进农村金融发展的基础,城乡一体化改革发展是解决农村金融问题的关键。

按照党的十七大和十七届三中全会精神,为建立完善我国现代农村金融制度,国务院农村综合改革工作小组办公室组织来自国务院发展研究中心、财政部财政科学研究所、东北财经大学和华中师范大学的十多位专家学者成立了课题组,对我国现代农村金融制度建设问题进行了广泛调查和系统研究。其研究的主要特点是,从宏观经济和农业、农村的大环境下来研究农村金融问题,而不是就金融谈金融。从政府与市场、城市与农村、供给与需求、历史与现实、国内与国外等多个角度研究了农村金融问题,从而使农村金融研究的广度和深度有了新的提高;从农村金融与农业农村体制机制和社会文化结合研究,使农村金融在适合“三农”环境方面有更强的生命力。

该研究形成了一个总报告和七个分报告。总报告《建立现代农村金融制度问题研究》从宏观背景下剖析了农村金融遭遇的困境,从更广阔

的视野提出了农村金融创新的总体思路和目标、原则；深入研究了农村金融制度建设的理论问题，找出现代农村金融的理论支撑；从市场导向与政府扶持相结合出发，构建既充分满足“三农”需求，又能够可持续发展的现代农村金融制度体系。七个分报告分别研究了构建我国现代农村金融制度的重点难点问题，包括：《我国农村金融制度变迁及其对“三农”作用的评价》、《我国农村金融体系的基础与构造》、《农村金融服务需求变化与农村金融服务创新》、《中长期农村贷款需求与供给测算》、《财政支持农村金融发展的政策研究》、《我国农村金融服务与体制创新》、《国外和我国台湾地区的农村金融及借鉴启示》。

相信该项研究将为建立我国现代农村金融制度提供有益的参考。

张其成

2011年3月

目 录

总报告：建立现代农村金融制度问题研究	(1)
分报告一：我国农村金融制度变迁及其对“三农”作用的评价 ...	(60)
分报告二：我国农村金融体系的基础与构造	(72)
分报告三：（一）当前农民金融服务需求及有关政策建议 ——基于全国性农民金融需求抽样调查的分析	(96)
（二）我国农村金融创新与发展 ——2009—2010 年全国各省、市、自治区农村工作概览	(128)
（三）当前我国村级组织的融资状况及金融需求 ——基于全国“百村”的调查分析	(155)
（四）农村经济组织金融需求及政策建议 ——基于全国性农村金融需求抽样调查分析	(174)
分报告四：中长期农村贷款需求与供给测算	(189)
分报告五：财政支持农村金融发展的政策研究	(237)
分报告六：我国农村金融服务与体制创新	(247)
分报告七：国外和我国台湾地区的农村金融及借鉴启示	(280)
参考文献	(303)
后 记	(307)

总报告：

建立现代农村金融制度问题研究

导言 金融：推动农村经济社会发展的动力

农村金融是现代农村经济的核心，也是农村经济社会发展的动力。当前，我国正处在市场化、城镇化、现代化和城乡一体化快速发展及全面建设小康社会的重要时期，无论是农业现代化、农村城镇化还是农民民生改善，都迫切需要金融的强力支持。然而，迄今农民、农业和农村企业贷款难、融资难问题依然十分突出，农村稀缺的资金大量外流，农村金融发展滞后不仅制约着农业和农村的发展，也加剧了城乡经济社会发展失衡，成为制约社会主义新农村建设和统筹城乡发展的一大瓶颈。如何改革和完善农村金融制度，构建资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系，引导和推动资源要素向农村配置，为农业和农村的发展提供充分、及时和可持续的资金支持，满足农民迅速增长且日益多样化的金融产品和服务的需求，是当前我国农村及整个国家改革和发展中的重大问题，也是我国金融体制改革的重点和难点。特别是为了应对历史罕见的国际金融危机，党和政府把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求，把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容，把扩大农村需求作

为拉动内需的关键举措,把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务,把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的重要途径。这对于加快现代农村金融制度的建设,加大对“三农”金融支持的力度,有着更加迫切的要求。农村金融的发展不仅为农村经济社会发展注入生机和活力,是我们应对金融危机,实现“保增长、扩内需、调结构、增活力、惠民生”目标的重要的着力点和支撑点,也将为整个国家经济社会发展提供持久动力!

2009年9月至2010年5月,国务院农村综合改革工作小组办公室组织来自国务院发展研究中心、财政部财政科学研究所、亚太财经与发展中心、东北财经大学和华中师范大学中国农村问题研究中心的十多位专家学者对我国现代农村金融制度建设问题进行专门调查和研究,以期总结经验、分析现实、为新时期新阶段我国农村金融制度的改革和发展厘清思路、提出对策。本报告是课题组此项研究的一些基本判断、结论和政策建议^①。

一、弱势与失衡:我国农村金融的现状与问题

(一) 新中国成立以来我国农村金融的发展

农村金融是针对农村、农业、农民的需求而提供的各类存贷、汇兑、投资理财等金融类服务。农村金融制度是有关农村金融交易和服务的全部制度安排或规则的集合。新中国成立以来,我国农村金融制度几经变革,大体上可以将其分为四个阶段^②:

1. 第一阶段(1949—1957年):农村金融制度初创探索阶段。这一阶段的农村金融制度在一定程度上是解放区金融制度的延续,是新中国农

^① 2010年1—3月寒假期间,华中师范大学中国农村问题研究中心组织了105位研究生和大学生进行全国“百村千户”农村金融抽样问卷调查。共发放农户问卷2400份,回收2356份,回收率98.2%,有效问卷2328份,有效率97%;共发放村或社区问卷100份,回收96份,回收率96%,有效问卷89份,有效率89%;共发放农村经济组织和企业问卷100份,回收90份,回收率90%,有效问卷81份,有效率81%。

^② 有关农村金融体制的历史变迁参见课题组专题报告《我国农村金融制度变迁及其对“三农”作用的评价》(财政部综改办课题组,2010年3月)。

村金融制度发展的起点。新中国成立后，土地改革使广大农户分得了土地，农业生产得到了初步发展，农民有了扩大生产的普遍要求，仅靠农村民间融资已不能满足其资金需要。适应农村经济发展的新形势，为满足农村融资需要，1951年8月我国成立了农业合作银行；同时，为打击农村高利贷行为，积极支持农村信用合作社发展，允许地方根据自身条件试办不同形式的信用合作组织。但由于多种原因，农业合作银行未能有效发挥作用，在1952年开展的“三反”活动中被撤销。农村信用合作社则迅速发展，到1954年底，全国农村信用社已达到12.6万个，覆盖了70%左右的乡。农村信用合作社实行社员民主管理，资本金由农民入股，为农民合作制性质，在经营中力求实现“三性”，即组织上的群众性、管理上的民主性和经营上的灵活性。1955年3月，成立了中国农业银行。但由于中国农业银行在县级以下的贷款管理、现金供应和非现金结算等方面与中国人民银行的关系没有理顺，再加上人员经费不足，1957年4月被撤销，有关人员和业务并入中国人民银行，由中国人民银行设立农村金融管理局承办全国的农村金融业务。为鼓励和引导农村非正规金融健康发展，政务院规定：私人借贷月利率不超过3%，但人民之间自由借贷月利率即便超过3%，只要双方自愿、无其他非法情况，政府不予干涉。

2. 第二阶段（1958—1978年）：农村金融制度艰难发展阶段。1958年，“大跃进”和“人民公社化”运动开始，我国进入高度集中的计划经济时期。受这种计划经济体制和多变的政治环境的影响，农村金融管理体制也是几经变化。根据“两放、三统、一包”财贸管理体制的要求，各地把银行的基层机构（营业所）和农村信用社合并，下放给人民公社管理，成为公社的信用部。但由于监管不到位等多种原因，公社信用部在开展金融业务过程中出现了信贷资金被大量用于基本建设而导致信贷规模失控、流动性差等严重问题。1959年5月，中国人民银行决定把下放给人民公社管理的银行基层机构收回，重新交由银行管理；同时，将农村信用社从公社信用部分离出来，下放给生产大队管理，变成信用分部。农村信用社交由生产大队接管后，不但民主管理形同虚设，而且出现了比归属人民公社管理更为严重的问题，致使农村信用社难以为继。1962年9月，中国人民银行再次进行改革，将农村信用社的管理权收归银行。1963年11月，中国农业银行再次成立，但其基层机构与人民银行之间仍存在工作内容重复、管理机构重叠、行政人员增加的问题，两行在业务分工和协

作中也存在矛盾。1965年12月,中国农业银行再次被撤并,有关人员和业务被划归中国人民银行管理。1974年6月和1977年8月,中央重申农村信用社是国家银行的基层机构,以加强对农村信用社的统一管理。1978年5月,将农村信用社与银行基层机构合并,按照银行模式运营。在这个阶段,由于国家对农村金融的高度控制,非正规金融受到了严格约束,特别是对高利贷行为坚决予以取缔。

3. 第三阶段(1979—1993年):农村金融制度调整发展阶段。在这一阶段,我国开始由计划经济向市场经济转轨,农村金融制度发生了很大变化,形成了以农业银行为核心的农村金融体制,农村非正规金融机构开始出现,并呈现快速发展态势。为适应经济体制改革的需要,1979年2月,中央决定恢复中国农业银行,农村信用合作社划归农业银行管理,成为农业银行的基层机构,由农业银行县级支行负责监管;同时,明确提出大力支持农村商品经济发展,提高资金使用效益。1982年中共中央和国务院召开中央农村工作会议,要求恢复和加强农村信用社的“三性”,坚持合作金融性质。1984年,国务院批转了中国农业银行《关于改革信用社管理体制的报告》,提出把农村信用社真正办成群众性的合作金融组织,在农业银行领导、监督下,独立自主地开展存贷款业务,并成立了县级联社。其后,虽几经改革,力图实现其群众性合作性质,但由于改革始终围绕信用社作为农业银行的基层机构进行,没有取得实质性进展。农村信用社实际上仍然是农业银行的下属分支机构,农业银行给信用社下达指令性业务指标,对信用社亏损给予补贴。这一阶段,由于国家改革开放政策的推动,农村金融管制逐渐放松,允许民间自由借贷,允许成立民间合作金融组织和财务公司,允许采取多种信用手段进行融资,非正规金融机构迅速崛起并得到了多样化发展。20世纪80年代末,各地先后成立了农村信用合作基金会、财务公司等金融机构。

4. 第四阶段(1994年至今):农村金融制度深化改革阶段。随着社会主义市场经济体制改革的推进,中国农业银行身兼政策性业务和商业性业务的局面已不能适应农村金融进一步发展的需要。为此,1994年,我国政府成立了中国农业发展银行,将农业政策性业务从中国农业银行和农村信用社剥离出来,由中国农业发展银行专营;同时,加快推进中国农业银行商业化步伐,对农村信用社进行商业化改革,组建农村信用社县级联社。1996年,根据国务院《关于农村金融体制改革的决定》,农村信用合

作社与中国农业银行脱钩，由农村信用社县级联社和中国人民银行负责对农村信用社的业务管理和金融监管，并坚持合作制性质。1997年，中央金融工作会议确定“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”的基本策略后，包括农业银行在内的四大国有商业银行日渐收缩县及县以下机构。仅1998年至2002年初，四大国有商业银行共撤并3.1万个县及县以下的机构。与此同时，为规避金融风险，国家开始打击各种非正规金融活动，对民间融资行为进行控制。根据国务院1998年7月颁布的《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》规定，除部分小额信贷、不计息的亲友借款和企业团体间借款外，其他金融组织或活动均属非法。1999年，农村合作基金会等被停办。2003年，我国成立了中国银行业监督管理委员会，将农村信用社划归银监部门管理，并启动了以“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务能力、国家适当支持、地方政府负责”为主要内容的新一轮农村信用体制改革，通过产权制度和管理体制改革，将农村信用社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股，为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构。适应新形势，为满足农村经济发展的融资需要，2005年，我国开始在部分地区探索新型农村金融机构改革试点，允许在农村地区设立“村镇银行”、“贷款公司”和“农村资金互助社”等；同时，还放宽了农村地区现有银行业金融机构的兼并重组政策，并鼓励商业银行在农村地区开设分支机构。2007年10月，经国务院批准，新型金融机构试点工作扩大到全国31个省（区、市）。此外，2003年，邮政储蓄资金实现自主运用，并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。2007年初，中国邮政储蓄银行正式挂牌成立，开始按照商业化原则运作，在此基础上探索为“三农”服务的有效形式。2009年1月，中国农业银行整体改制为股份有限公司，并于2010年8月成功上市，A股、H股总集资额达221亿美元，打破中国工商银行招股所创下的全球最大集资纪录。

总的来看，新中国成立以来，我国农村金融组织体系已经从“大一统”框架向多元化、多层次发展，以股份制主导、政策性与合作制为补充，以公有制为主体、多种所有制广泛参与的多元化、多层次农村金融组织体系初步建立；农村信贷资金的财政划拨和计划供应体制、机制彻底打破，信贷规模由总量的指令性控制和层层下达指标，逐步转向总量的指导

性控制并根据风险指标实施市场化调节；农村金融机构经过持续改革，公司治理架构初步建立，经营机制发生重大变化，风险管理明显改善；农村金融服务从简单的“存贷汇”向多元化拓展，形成了以农村小额贷款、本外币结算、银行卡等品种较为丰富的产品体系，贷款上柜台、自动柜员机、网上银行等较为便捷的服务方式，以及共同担保模式等符合农村实际的有效担保途径，政策性农业保险广度和深度逐步拓宽，农村金融服务的可得性、便利度明显改善；农村金融基础服务体系正从各个机构分散运行向系统性整合发展，覆盖全国、功能完善的现代化支付系统和支付手段逐步向农村金融机构延伸；农村金融分业经营、分业监管体制框架初步形成，农村金融监管从一般财政性管理向专业化的外部监管发展，金融监管制度逐步完善^①。农村金融在农村经济社会发展中发挥了重大作用。

从新中国成立以来农村金融制度的发展来看，农村金融制度的建设是政府推动和主导下进行的。政府的主导性和强制性虽然可以在很短时期内在我国这样一个农业大国构建起覆盖农村的金融组织体系，但是，这也导致金融组织及其运转的国家化、政治化和行政化。农村金融机构组织趋同，功能单一。特别是农村合作金融机构虽然从20世纪50年代就建立，且有明确的“三性”，但真正的农村合作性金融机构在我国有“诞生”，但没“发育”，更谈不上成长壮大到健康地为“三农”服务，而是在集体化、人民公社化、计划经济体制下从“民办”异化为“官办”，真正意义上的农村合作金融组织是“夭折”了。改革开放以来，政府试图把农村信用社改回到具有“三性”的合作金融组织，但由于多种原因无果而终。在不得已的情况下，农村金融组织沿着两条路线发展，很多农村信用社因无法恢复“三性”而选择了市场化、商业化的农村商业银行改革发展模式，同时，允许建立发展村镇银行等小型微型农村金融机构。真正的农村合作金融组织基本处于空白状态。这是中国农村金融的致命弱点，也是中国农村金融制度的严重缺失。

中国农村金融制度长期以来是一种自上而下的安排，难以充分反映“三农”的实际和满足农村微观主体的需求，并导致我国农村金融制度长期的低效率、高成本和高风险。新中国成立以来，我国农村金融的金融宏观属性大大强于农村微观需求属性，主要服从和服务于全局的政治、经济

^① 参见蒋定之：“农村金融改革发展三十年”，《学习时报》2009年1月。

和社会发展的需要，在城市和工业优先发展的战略指导下，农村金融成为积累资金支持城市和工业发展的工具，造成农村资金大量外流。另一方面，过度和不当的政治和行政干预常常造成不良贷款，使农村金融机构背负沉重的包袱，难以为继，演变成农村金融的系统性风险。

改革开放后，随着计划经济体制向市场经济体制的转轨，在政府的推动下，农村金融制度开始向市场化方向发展。但 30 年来市场化改革并没有改变以往农村金融的宏观属性大于微观属性、城市强势而农村弱势的基本状态。政府为了防范金融风险和社会风险，把农村金融等同城市金融一律从严管理，导致农村金融供给过死，需求难以满足。在农村金融市场化改革过程中，由于农业经营的小规模、高成本、低效益、高风险，“三农”在以利润最大化为目标的商业金融改革大潮中处于极端不利的地位，农村金融组织出现了明显的非农化趋势，大量金融机构逐步从农村撤出，农村金融体系的资金不断外流，农村“系统性负投资”的现象愈加严重，农民信贷需求的满足程度很低。在一些边远地区，农村金融服务的空白地区大面积产生，对农民的生产和生活、农业产业化和农村经济发展造成了严重的消极影响。这表明，当前市场经济体制下的农村金融体系仍很不完善，不仅没能为“三农”提供更好的金融服务，未能将资金有效地引入农业和农村，不能充分满足农民的金融需求，反而将农村资金吸引到城市，加剧了农村发展的困境。如何根据我国农业、农村和农民的特点，构建与农村社会经济发展水平和农民需求相适应的金融体制，依然是需要解决的问题。

（二）当前我国农村金融制度的创新与局限

近年来，中央强调要深化农村金融体制改革，推进农村金融产品和服务的创新。

一是农村金融机构的创新。2006 年以来，监管部门开始对农村金融实行“低门槛、宽准入、严监管”的政策，努力推进农村金融机构的创新，初步形成了商业性金融、政策性金融、合作性金融和其他金融组织共同构成的农村金融服务机构体系。截至 2009 年底，共核准 172 家新型农村金融机构开业，其中，村镇银行 148 家，贷款公司 8 家，农村资金互助社 16 家。已开业的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，其中农户贷款 5.1 万户、66 亿元，小企业贷

款 0.5 万户、91 亿元，分别占贷款余额的 36.5% 和 50.3%^①。通过这一改革，新型农村金融机构类型更加多元化，中西部地区农村金融机构覆盖率有所提高，试点地区农村金融服务水平显著改善。2008 年还吸引了汇丰银行（中国）有限公司、花旗银行（中国）有限公司和渣打银行（中国）有限公司等外资金融机构投资设立了 7 家新型农村金融机构。

二是农村信贷产品的创新。近年来各类农村金融机构通过信贷产品和业务流程的创新，为农村的经济建设提供了资金支持。农业贷款方面，如农业银行涉农贷款包括专项贷款、农业产业化贷款、农村城镇化贷款、一般扶贫贷款、扶贫贴息贷款、农村商业贷款、农村电网改造贷款、农户贷款等 9 大类 60 个品种。在农户小额信用贷款方面，以农村信用社为主的传统金融机构及新成立的小额信贷专业金融机构发挥了积极作用。如山东潍坊市农村信用社推出的金惠农助农贷款系列，包括农户信用评定贷款、农户小额信用贷款农民专业合作社贷款、生源地国家助学贷款、乡村“2+1”贷款、“4+1”农业产业链贷款、新居乐农民建房贷款等产品，较好地满足了当地农民生产生活的资金需求。其他各地推出的农户联保贷款、“公司+农户+银行”、“合作社+农户+银行”等信贷模式，为农民提供了信贷支持。

三是农村金融服务的创新。在信贷服务之外，活期、定期储蓄等传统产品在农村的业务加大了创新力度，银行卡在农村逐步推广；在经济较为发达的村镇，自动柜员机、网上银行、电话银行得到逐步建立；通存通兑业务广泛辐射到乡镇的金融网点，方便了农民存、取、汇款，农民享受到了城里人才能享受到的金融服务。国债、基金、股票、理财产品、保险、期货等新品种也开始在农村市场推广。据课题组在全国的问卷调查表明，有 13% 的受访农户在有余钱时选择购买商业保险，5% 的受访人选择购买股票、9% 的受访人打算购买债券^②。如商业医疗保险和意外保险方面，大地保险甘肃分公司针对异地就业人员推出“金安福”异地就业人员意外伤害保险；在农村财产保险和责任保险方面，截至 2007 年底，全国生

① 数据见中国银行业监督管理委员会：《中国银行业监督管理委员会 2009 年报》，第 36 页。中国银行业监督管理委员会网站 2010 年 6 月 15 日发布，<http://zhuant. cbrc. gov. cn/subject/subject/nianbao2009/2009zwzz. pdf>。

② 参见本课题专题报告：华中师范大学中国农村问题研究中心的《中长期农村贷款需求与供给测算》，2010 年 4 月。

猪保险承保数量为 4944.73 万头，保费收入 19.18 亿元，保险金额为 36.62 亿元^①。农产品期货市场建设方面逐步从无到有，从弱到强，郑州商品交易所的小麦、棉花、白糖、菜子油，大连商品交易所的大豆、豆粕、玉米、棕榈油，上海商品交易所的天然橡胶都成为主要交易品种，对于指导农民生产、农产品加工企业的套期保值、稳定产销关系起到了积极的作用。

邮政储蓄银行 2007 年 3 月 6 日正式成立，被赋予大力支持社会主义新农村建设的职责。邮储银行拥有全国最大的金融服务网络，有超过 3.7 万个网点，其中，2/3 以上分布在县及县以下的农村地区。截至 2010 年 11 月 30 日，邮储银行小额贷款业务已覆盖全国所有地市和 2100 个县市及主要的乡镇，4500 多个网点已开办这项业务。2010 年以来，小额贷款发放量突破 1200 亿元，从业务开办至今，全国累计发放贷款超过 430 万户、金额 2500 多亿元，平均每笔贷款约 5.9 万元。邮储银行在县及县以下农村地区累计发放 1700 多亿元，占全部小额贷款累计发放金额的 70%。邮储银行发放的近 2500 亿元小额贷款，解决了全国 400 万户农户及小商户的生产经营资金需求问题，1600 多万人从中受益^②。

近年来，国家农业发展银行除了坚持以粮油贷款外，加大了支持农村基础设施投入力度。2009 年，中国农业发展银行累计发放农村基础设施建设和农业综合开发贷款 1558.52 亿元，支持新项目 1604 个，支持病险水库除险加固 860 座，新建和改造农村道路 70636 公里，解决了 2162 万人的饮水问题，取得了显著支农效果^③。2010 年 1—9 月，新增 1167 亿元贷款用于农村基础设施建设^④。从 2007 年算起，到 2010 年 8 月末，农业发展银行已经累计发放 3925 亿元，支持项目涉及农村道路、小农水、饮水安全、电网改造、污染治理、中低田改造、文教卫生设施建设等领域。

不过，我们也看到，目前，农村金融仍然是我国金融体系中的薄弱环节，农村金融供给和发展存在不少的困难和问题。

① 中国保监会官方网站：《生猪和能繁母猪保险分省情况统计表》，www.circ.gov.cn。

② 高文：“坚持走服务‘三农’之路——访中国邮政储蓄银行行长陶礼明”，《农民日报》2010 年 12 月。

③ 中国农业发展银行：《中国农业发展银行 2009 年度报告》，中国农业发展银行网站，2010 年 5 月 19 日发布，http://www.adbc.com.cn/report/2009report/ch/7.htm。

④ 刘鸿燕：“农发行新增 1167 亿元贷款支持农村基础设施建设”，《农民日报》2010 年 10 月 26 日。

一是农村信贷资金供给严重不足。1985—2008 年农村贷款在全国贷款中所占的比重年均仅为 11.79%，且增速放缓。农村贷款在全国贷款中的比重呈现出严重的下滑趋势，从 1985 年的 12.48% 下降到 2008 年的 8.27%；农业贷款在全国贷款中的比重较低，其年均比重仅为 6.06%，且逐年下降。农业贷款增速放缓，2006—2008 年增速在 13% 左右，远远低于 2003 年的 22%。乡镇企业贷款在全国贷款中比重很低，且呈明显的下滑趋势，2006—2008 年仅占全国贷款总量的 2% 左右。不仅比重有所下降，增速也出现下滑趋势：2006 年下滑尤为严重，增长率为 -21%，而 2008 年增速也仅为 4.8%^①。我国城乡间人均贷款水平的差距不仅未见缩小，还有扩大之势。

二是农村金融机构严重萎缩。2007 年末，全国县域金融机构的网点数为 12.4 万个，比 2004 年减少 9811 个。县域四家大型商业银行机构的网点数为 2.6 万个，比 2004 年减少 6743 个；金融从业人员 43.8 万人，比 2004 年减少 3.8 万人。其中，农业银行县域网点数为 1.31 万个，比 2004 年减少 3784 个，占县域金融机构网点数的比重为 10.6%，比 2004 年下降了 2 个百分点。在四家大型商业银行收缩县域营业网点的同时，其他县域金融机构的网点也在减少。至 2007 年末，农村信用社县域网点数为 5.2 万个，分别比 2004 年、2005 年和 2006 年减少 9087、4351 和 487 个。2004—2006 年，除四家大型商业银行以外的县域金融机构网点数年均下降 3.7%，其中经济发达的东部地区县域金融机构网点数年均下降 9.29%。全国有 8901 个乡镇只有一家银行业金融机构网点，有 2868 个乡镇（镇）没有任何金融机构，约占全国乡镇总数的 7%^②。

三是农民贷款难且负担重。2007 年 12 月，全国金融机构各项贷款余额达 26.17 万亿元，而用于农业、农村的贷款余额仅占 6% 左右。至 2009 年中期，这一比例下降为 5.7%^③，这样的贷款余额比例与庞大的农村人口以及农业的基础产业地位极不相称。面向农村的信用社只有最基本的存贷款业务，且贷款手续繁杂，农民很难从银行和信用社获得贷款。据我们 2010 年初的“百村千户”的调查，大约只有 20% 左右的农户能够从正规

①③ 参见本课题专题报告：东北财经大学课题组：《中长期农村贷款需求与供给测算》，2010 年 4 月。

② 中国人民银行农村金融服务研究小组：《中国农村金融服务报告》（2008 年 9 月），载中央政府门户网站 www.gov.cn，2008 年 9 月 19 日。