



中国农村金融论坛书系
CHINA RURAL FINANCE FORUM BOOKS

中国农村金融前沿论丛

2014

中国农业银行／中国金融四十人论坛◎编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国农村金融论坛书系
CHINA RURAL FINANCE FORUM BOOKS

中国农村金融前沿论丛

2014

中国农业银行／中国金融四十人论坛◎编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村金融前沿论丛. 2014/中国农业银行, 中国金融四十人论坛编.

北京: 中国经济出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-5136-3253-9

I. ①中… II. ①中… ②中… III. ①农村金融-中国-文集 IV. ①F832.35-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 104250 号

责任编辑 乔卫兵 寇艺明

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市媛明印刷厂

经销者 各地新华书店

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 24

字数 430 千

版次 2014 年 6 月第 1 版

印次 2014 年 6 月第 1 次

书号 ISBN 978-7-5136-3253-9

定价 65.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

(举报电话: 12390)

服务热线: 010-88386794

内 容 简 介

“中国农村金融论坛”由中国金融四十人论坛与中国农业银行股份有限公司联合发起成立。本书收录了中国农村金融论坛在2013年的会议研讨成果、课题研究成果及论坛成员提供的交流文章，关注中国农村金融改革十年得失、新城镇化与农村金融改革、我国城镇化发展融资机制、农村土地制度改革及对农村金融的意义，是中国农村金融论坛从无到有、持续发展的见证。

三中全会提出要加快构建新型农业经营体系、鼓励农村发展合作经济等，农村金融面临新的发展机遇。中国农村金融论坛将继续稳步发展，努力成为富有影响力的农村金融改革领域的重要平台，为农村金融改革献计献策。

中国农村金融论坛简介

为推动中国农村金融改革与创新，支持金融服务“三农”和实体经济，中国金融四十人论坛与中国农业银行股份有限公司联合发起成立“中国农村金融论坛”。

作为非官方、非营利性学术研究组织，“中国农村金融论坛”致力于农村金融领域的调查研究，为农村金融界官、学、商提供一个专注于农村经济和金融的研究与交流平台，以独立而深入的调查研究和闭门研讨会为农村金融改革献计献策。

“中国农村金融论坛”采取成员制，论坛成员有权参与论坛组织的各项活动，包括季度闭门研讨会与“中国农村金融年会”、农村经济金融课题研究 with 调研等。

“中国金融四十人论坛”是一家非官方、非营利性的独立智库，专注于经济金融领域的政策研究。论坛成立于2008年4月12日，由40位40岁上下的金融精锐组成，即“40×40俱乐部”。本智库的宗旨是：以前瞻视野和探索精神，致力于夯实中国金融学术基础，研究金融领域前沿课题，推动中国金融业改革与发展。

中国农业银行股份有限公司是中国主要的综合性金融服务提供商之一，致力于建设面向“三农”、城乡联动、融入国际、服务多元的一流现代商业银行。中国农业银行凭借全面的业务组合、庞大的分销网络和领先的技术平台，向最广大客户提供各种公司银行和零售银行产品和服务，同时开展自营及代客资金业务，业务范围还涵盖投资银行、基金管理、金融租赁、人寿保险等领域。

责任编辑：乔卫兵 寇艺明

封面设计： 设计
www.h121008.com



CHINA RURAL FINANCE FORUM
中国农村金融论坛

致力于开展农村金融调查与研究，引领农村金融
理念突破与创新，推动中国农村金融改革与发展

中国农村金融论坛简介

为推动中国农村金融改革与创新，支持金融服务“三农”和实体经济，中国金融四十人论坛与中国农业银行股份有限公司联合发起成立“中国农村金融论坛”。

作为非官方、非营利性学术研究组织，“中国农村金融论坛”致力于农村金融领域的调查研究，为农村金融界官、学、商提供一个专注于农村经济和金融的研究与交流平台，以独立而深入的调查研究和闭门研讨会为农村金融改革献计献策。

“中国农村金融论坛”采取成员制，论坛成员有权参与论坛组织的各项活动，包括季度闭门研讨会与“中国农村金融年会”、农村经济金融课题研究及调研等。

“中国金融四十人论坛”是一家非官方、非营利性的独立智库，专注于经济金融领域的政策研究。论坛成立于2008年4月12日，由40位40岁上下的金融精锐组成，即“40×40俱乐部”。本智库的宗旨是：以前瞻视野和探索精神，致力于夯实中国金融学术基础，研究金融领域前沿课题，推动中国金融业改革与发展。

中国农业银行股份有限公司是中国主要的综合性金融服务提供商之一，致力于建设面向“三农”、城乡联动、融入国际、服务多元的一流现代商业银行。中国农业银行凭借全面的业务组合、庞大的分销网络和领先的技术平台，向最广大客户提供各种公司银行和零售银行产品和服务，同时开展自营及代客资金业务，业务范围还涵盖投资银行、基金管理、金融租赁、人寿保险等领域。

中国农村金融论坛成员

论坛顾问： 陈锡文 中央农村工作领导小组办公室主任
蒋超良 中国农业银行董事长
杜 鹰 国家发展和改革委员会原副主任
段应碧 中央农工办原主任、中国扶贫基金会会长
尹成杰 国务院参事室特约研究员

论坛成员：（按姓氏拼音排序）

蔡 昉 中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长
蔡继明 清华大学政治经济学研究中心主任
高俊才 国家发展和改革委员会农村经济司司长
黄季焜 中国科学院农业政策研究中心主任
纪志宏 中国人民银行金融市场司司长
李振江 中国农业银行副行长
李 周 中国社会科学院农村发展研究所所长
林毅夫 北京大学国家发展研究院教授
刘守英 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长
马晓河 国家发展和改革委员会宏观经济研究院副院长
潘功胜 中国人民银行副行长
钱颖一 清华大学经济管理学院院长
沈晓晖 国务院研究室国际司司长
宋洪远 农业部农村经济研究中心主任
王曙光 北京大学经济学院金融系教授
谢 平 中国投资有限责任公司副总经理
徐小青 国务院发展研究中心农村经济研究部研究员
徐 忠 中国人民银行金融市场司副司长
叶兴庆 国务院发展研究中心农村经济研究部部长
张晓山 中国社会科学院农村发展研究所学部委员
周其仁 北京大学国家发展研究院教授
祝卫东 中央农村工作领导小组办公室局长

目 录

第一章 中国农村金融改革十年得失	1
中国农村金融改革十年得失	7
农村金融发展中的几个重要问题	44
大银行开展农村金融业务的进展与困难	47
圆桌讨论：农村金融发展中的挑战与应对	50
第二章 新城镇化与农村金融改革	61
农村发展与金融改革	66
深化农村金融改革 扩大农村金融服务供给	72
中国农村金融改革的问题与对策	76
中国农业新阶段与新任务	81
圆桌讨论：新城镇化与农村金融改革	86
第三章 我国城镇化发展融资机制	97
我国城镇化发展的融资机制研究	104
我国城镇化融资宜推行市政债	176
城镇化融资机制需打破代际交替僵局	180
如何在城镇化进程中建立多赢融资机制	182
城镇化融资的共识与难点	185
圆桌讨论：我国城镇化发展的融资机制	187



第四章 农村土地制度改革及对农村金融的意义	199
中国土地制度特征与改革实施	205
土地改革问题尚需深层次、多角度探讨	260
理清土地制度改革研究思路	262
圆桌讨论：农村土地制度改革及对农村金融的影响	263
第五章 交流文章	275
对加快推进新型城镇化的若干认识与政策建议	277
“新”城镇化有新意	289
中国城镇化的宏观与行业影响	304
新型城镇化战略与商业银行策略	325
中国城镇化应弱化行政规划	340
发展地方债券市场促进城镇化建设	344
新型城镇化的关键是调整发展战略	349
发展公益性小额信贷机构，破解贫困农户贷款难题	354
我国农村土地类相关抵押贷款	358
新一轮土地制度改革与红利	367



中国农村金融论坛书系

CHINA RURAL FINANCE FORUM BOOKS

第一章

中国农村金融改革十年得失

一、农村金融改革的历程与特点

核心提示

2013年3月16日下午,中国农村金融论坛举行了第1期季度闭门研讨会,就本论坛首个内部课题“中国农村金融改革十年得失”进行了评审。研讨会上半场,中国农村金融论坛成员、中国投资有限责任公司副总经理谢平就课题报告做了主题演讲,随后,中国农村金融论坛成员、中国人民银行副行长潘功胜和中国农业银行副行长李振江进行了评审和点评;研讨会下半场,与会成员和嘉宾围绕中国农村金融改革等相关问题展开了深入讨论。本次会议由中国金融四十人论坛秘书长王海明主持,上海新金融研究院协办。

2003年6月,国务院颁布了《深化农村信用社改革试点方案》,拉开了新一轮农村金融改革的序幕。至2013年,我国农村金融改革已走过了十个年头。十年来,农村金融改革虽取得一定成效,初步解决了农村基本金融服务问题,但由于农村金融本身的特性和多年以来农村金融改革在认识和制度设计上的偏差,农村金融仍是金融体系中最薄弱的环节,农村金融服务供给短缺现象仍十分严重。农村金融改革,需要处理好存量和增量之间的关系,解决现有农村金融机构治理结构的问题,处理好正规金融和非正规金融的关系,以及不同层级监管所存在的问题,这是一项紧迫、长期、复杂和艰巨的任务。

一、农村金融改革的困境与难点

纵览中国金融改革的全局,农村金融改革虽取得了一定的成效,初步解决了农村基本金融服务的问题,但由于农村金融本身的特性和多年以来农村金融改革在认识和制度设计上的偏差,农村金融仍是金融体系中最薄弱的环节,农村金融服务供给短缺现象仍十分严重。

农村幅员广阔,运营成本相对较高。农村金融市场普遍缺乏抵押物,以信用贷款作为主要资金运作方式,农户又面临自然风险、社会风险和市场风险等多重风险,且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。农村金融所具有的特殊性使得金融服务成本相对较高,令许多金融机构望而却步。因此,过去的改革着力点在于解决农村金融“成本高、风险高”的核心问题,如对成本费用较高的特殊地域、业务或机构予



以财政补贴、税收优惠或激励性金融政策。在设计上遵循着规模经济、风险覆盖和大数原则，一直将农业银行（简称农行）、农村信用社（简称农信社）、农业发展银行（简称农发行）等正规金融机构作为农村金融服务的主力军，但这样的改革存在很多问题：

（一）农信社

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。县联社需要通过增资扩股来满足资本充足率要求，但却不必对股东负责。被剥夺了委托人权利的股东，主要目的是获得贷款上的便利和利息优惠，股金变成了高息的定期存款。产权改革不彻底，法人治理失效，内部控制制度薄弱，内部人控制倾向明显。省联社以控制风险之名，施行政管理之实，但无须也没有能力承担县联社经营不善的责任。农村信用社资金向上集中，创新动力不足，涉农信贷服务仍然薄弱。

（二）农行

农行实行股份制改革，并最终确立了“三农”县域事业部的改革方案。在大行体制下，委托代理链条过长，无论是要把“三农金融事业部”建成真正的利润中心，还是提高财政资源的使用效率，都面临着诸多的制约因素。

（三）农发行

农发行了制定了“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。但发行改革仍然没有解决公司治理结构问题，政策性和商业性业务混合，道德风险问题没有根本解决。

（四）邮政储蓄银行

改制后的邮政储蓄银行致力于提供小微企业贷款业务，其作为农村资金抽水机的扭曲机制得到了一定程度的纠正。但治理结构仍不完善，股份制企业所应具有激励约束机制尚未建成，公司内部控制比较薄弱。内部人员素质与现代商业银行业务要求不符，银行各业务的人才储备严重不足。

（五）金融生态

当前农村金融有效竞争的生态还没有形成，金融供给不足，价格竞争不充分。大型银行服务“三农”的成本高昂，而小规模、非正规金融机构

又受到严格的准入限制，使得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，金融抑制严重。另一方面，中小金融机构包括个别小额贷款公司涉嫌非法集资或违规吸存、绕开债务融资上限、偏离“支农支小”方向、暴力收贷、财务核算混乱，监管体制不顺问题非常突出。在发展的过程中又面临着税负过重、融资困难等问题，改制为村镇银行的政策流于形式、财政补贴不到位。

（六）激励机制

中央的大多数税收和其他优惠政策及支持资金都针对特定机构，这种补贴方式已经形成了一定的道德风险。

（七）监管体系

农村正规金融机构数量少，民间融资又非常活跃，农村金融缺乏一个有效的监管体系。另外，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都没有进行到位，在一定程度上制约了农村金融改革的发展。

二、农村金融改革需立足长远

农业是我国经济发展和社会稳定的基础，支持“三农”发展是我国的基本国策。未来的改革可以从以下方面着手：

（一）农村金融改革必须存量和增量并重，核心是完善公司治理结构

区别对待农行、农发行、邮储和农信社的改革，对农行，建议允许私人资金进入农行的县域机构，允许其在不同地方成立不同股权结构的分支机构。对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，降低政策性业务造成的道德风险。对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。对农信社，要引进民间资本，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，需要立法对信用社的主要股东或控股企业进行监管。

（二）建立农村金融业务的有效激励机制

应该在承认机构利润目标的前提下，直接对涉农业务进行招标补贴，在提高财政资源使用效率的前提下，促进农村金融服务可得性。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，不是只对农行、农信社进行“三农”补贴，而是对任何一家服务“三



农”的机构都给予一视同仁的支持，在不同机构之间实现“普惠”。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，就应该享受相同的支持政策。

（三）重视非正规金融的开放

将非正规金融纳入到整个农村金融体系中，而且要有区域差别。应该促进正规金融市场和非正规金融市场发挥各自的比较优势，在信贷市场上形成合力分工。适当放宽准入许可，放松对民营资本进入银行业的限制。

（四）积极推动存款保险制度，并放开农业保险市场

对于一些存款类的小微金融机构，这起到了很强的增信作用，否则小微金融机构在竞争农村存款时，将难以与大型金融机构抗衡。另外，关于农村金融机构市场退出机制的法律安排，也需进一步考虑。

（五）多种方式改善农村金融监管

需要建立分层、竞争、有序的农村金融监管体制，可以考虑像美国那样，把监管权下放到地方，但立法及监管规范仍集中在中央。应回归真正的监管，防止与管理混为一谈。

（六）解决农村金融抵押品缺乏的问题

可以在土地承包经营权作为抵押方面做一些尝试。首先，对农村各类土地进行确权登记颁证，让农户拿到产权证；其次，在此基础上研究赋权问题。最后，研究登记确权颁证，鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养殖业，但是不鼓励工商企业长时间、大面积直接租用土地。此外，充分发挥科技和产品创新的力量来解决农村金融成本过高的问题，鼓励利用高科技手段降低农村金融风险 and 成本。

中国农村金融改革十年得失^①

谢平^②徐忠^③

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，农信社、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。

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来改革和发展农村金融市场。1994年，新组建的农发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，农发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，这些举措并没有促进农村信贷市场的竞争。相反，农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，农信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信社独立支撑农村金融主渠道的职能，但农信社自身能力与所负责任不相称的矛盾很快暴露出来。由于农信社巨额的历史包袱、利率管制和部分地区经营管理的低效率，不少信

^①本文为中国农村金融论坛内部课题“中国农村金融改革十年得失”研究报告，课题组负责人为谢平、徐忠。课题报告于2013年3月16日上午在中国农村金融论坛第1期季度闭门研讨会暨内部课题评审会上经过专家评审。

^②作者谢平系中国农村金融论坛成员、中国投资有限责任公司副总经理。

^③作者徐忠系中国农村金融论坛成员、中国人民银行金融市场司副司长。