

中国农村金融发展报告系列

ZHONGGUO NONGCUN JINRONG GAIGE FAZHAN SANSHINIAN

中国农村金融改革发展

■ 中国农村金融学会

三十年



中国金融出版社

中国农村金融发展报告系列

ZHONGGUO NONGCUN JINRONG GAIGE FAZHAN SANSHINIAN

中国农村金融改革发展

■ 中国农村金融学会

三十
年



中国金融出版社

责任编辑：李 融
责任校对：孙 蕊
责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村金融改革发展 30 年 (Zhongguo Nongcun Jinrong Gaige Fazhan 30nian) / 中国农村金融学会. —北京: 中国金融出版社, 2008. 12
(中国农村金融发展报告系列)
ISBN 978 - 7 - 5049 - 4884 - 7

I. 中… II. 中… III. 农村金融—经济体制改革—研究报告—中国
IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 187961 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, (010)82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 12.5

字数 162 千

版次 2008 年 12 月第 1 版

印次 2008 年 12 月第 1 次印刷

定价 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4884 - 7/F. 4444

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

中国农村金融发展报告系列

编 委 会

- | | | |
|--------|-----|-----------------------------------|
| 主 任： | 项俊波 | 中国农村金融学会理事会会长
中国农业银行党委书记、行长 |
| 副 主 任： | 韩仲琦 | 中国农村金融学会理事会副会长
中国农业银行党委副书记、副行长 |
| | 张 云 | 中国农村金融学会理事会常务理事
中国农业银行党委委员、副行长 |
| | 杨 琨 | 中国农村金融学会理事会常务理事
中国农业银行党委委员、副行长 |
| | 罗 熹 | 中国农村金融学会理事会常务理事
中国农业银行党委委员、副行长 |
| | 朱洪波 | 中国农村金融学会理事会常务理事
中国农业银行纪委书记 |
| | 郭浩达 | 中国农村金融学会理事会常务理事
中国农业银行党委委员、副行长 |
| | 潘功胜 | 中国农村金融学会理事会常务理事
中国农业银行党委委员、副行长 |
| 委 员： | 李振江 | 中国农村金融学会秘书长
中国农业银行战略管理部总经理 |
| | 余 明 | 中国农村金融学会学术委员会委员
中国农业银行办公室副主任 |

周清玉	中国农村金融学会理事会会员 中国农业银行股改办常务副主任
宋先平	中国农村金融学会理事会常务理事 中国农业银行风险管理部总经理
李庆萍	中国农村金融学会理事会常务理事 中国农业银行个人业务部总经理
许锡龙	中国农村金融学会理事会会员 中国农业银行三农政策与规划部总经理
崔宗河	中国农村金融学会理事会会员 中国农业银行三农对公业务部总经理
夏宗禹	中国农村金融学会理事会常务理事 中国农业银行三农个人金融部总经理
郑家祥	中国农村金融学会理事会常务理事 中国农业银行浙江分行行长
李志成	中国农村金融学会理事会常务理事 中国农业银行吉林分行行长
曾学文	北京师范大学社会科学处副处长 中国市场经济研究中心副主任

《中国农村金融改革发展 30 年》

编 写 组

- 组 长：李振江 中国农村金融学会秘书长
中国农业银行战略管理部总经理
- 副组长：曾学文 北京师范大学社会科学处副处长
中国市场经济研究中心副主任
- 余 明 中国农村金融学会学术委员会委员
中国农业银行办公室副主任
- 田学思 中国农业银行战略管理部副总经理
- 成 员：刘永强 中国农业银行战略管理部
- 王辰华 中国农业银行战略管理部
- 胡汲光 中国农业银行战略管理部
- 张海峰 中国农业银行战略管理部
- 陈 贺 中国农业银行战略管理部
- 王玉雄 中国人民银行营业管理部
- 吕忠伟 国家统计局统计科学研究所
- 王 颖 北京师范大学经济与资源管理研究院
- 唐斯斯 北京师范大学经济与资源管理研究院
- 冯 涛 北京师范大学经济与资源管理研究院
- 彭凜凜 北京师范大学经济与资源管理研究院
- 秦 健 北京师范大学经济与资源管理研究院
- 张译芙 北京师范大学经济与资源管理研究院

加强对农村金融改革发展重大问题的研究 更好地为社会主义新农村建设服务

(代序)

改革开放 30 年来，我国农村经济社会发生了巨大变化，取得了举世瞩目的发展成就。与此同时，农村金融也走过了一条不平凡的发展道路。在党中央、国务院的正确领导下，各家农村金融机构在为“三农”提供金融支持的同时，自身也不断发展壮大，成为我国金融体系中的重要力量。特别是党的十六大以来，中央出台了一系列促进农村金融改革与发展的重大举措，农村金融呈现出新的面貌。目前，我国农村地区已经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分工协作的金融服务框架，农村金融服务业务种类和产品品种日渐丰富，农村金融基础设施日趋完善，金融对于农村经济发展的支持作用日益凸显。2007 年末，农村地区银行业金融机构网点共有 108173 个，覆盖全国所有县（市）；贷款支持农户数达到 8809 万户，占农户总数的 34.6%；农业保险保费收入达到 53.3 亿元，较 2006 年末增长了 5.3 倍。农村金融机构的可持续发展能力显著提高，2007 年，农村信用社实现利润 193.4 亿元，不良贷款比率为 9.3%，首次降到 2 位数以下。

当前，我国经济总体上已进入一个“工业反哺农业、城市支持农村”的新历史时期，解决“三农”问题成为构建社会主义和谐社会的一个关键环节。要实现农业发展、农村繁荣和农民增收的目标，离不开金融的有效支持。客观地讲，改革开放 30 年来农村金融改革发展取得了巨大成绩，但农村金融仍然是

整个金融体系中最薄弱的环节。部分地区仍然存在金融服务盲区，农村经济发展融资难、农民贷款难的问题依然比较突出，农业生产尚缺乏有效的风险补偿机制。因此，加快农村金融体制改革，改进对农村经济的服务，已成为当前解决“三农”问题的迫切要求。

2007 年初，全国金融工作会议明确提出将农村金融改革发展作为金融工作的重点，要求建立一个“多层次、广覆盖、可持续”的农村金融体系，包括构建分工合理、投资多元、功能完善、服务高效的农村金融组织体系，较为发达的农村金融市场体系和业务品种比较丰富的农村金融产品体系，显著增强为“三农”服务的功能。同时，还明确提出了农业银行改革要坚持“面向‘三农’、整体改制、商业运作、择机上市”的原则。按照党中央、国务院的战略部署，2007 年以来，农业银行紧紧围绕中央提出的“十六字”方针，始终把服务好“三农”放在改革发展的首要位置，深入研究面向“三农”、商业运作的有效途径，积极探索大型商业银行服务“三农”的模式与路子，在统一思想认识、增加信贷投放、改革体制机制、创新产品服务、完善风险管理、强化资源保障等方面做了一些工作，取得了初步成效。2008 年 1~6 月，农业银行累计投放涉农贷款 3789 亿元，占全行各项贷款累放额的 26%；截至 6 月底，涉农贷款余额 1.36 万亿元，较年初增加 881 亿元，占全行贷款增量的 40%，初步扭转了多年来涉农贷款徘徊不前的局面。

在服务“三农”的实践中，我们越来越感到，农村金融体系建设是一个庞大的系统工程，需要各类涉农金融机构、各级政府、监管机构及不同类型的农村经济主体之间分工协作与相互配合，以形成“竞争共赢、发展有序”的农村金融发展新格局。为此，我们需要就一些关系农村金融发展全局的重大命题或问题进行深入研究，以便为金融更好地服务“三农”厘清思想，达成共识。

一是农村金融发展的可持续性问题。世界银行、亚洲开发

银行等国际机构在研究有关国家农村金融问题时，提出了一个衡量农村金融发展绩效的三维标准，即覆盖面、可持续性和福利影响。按照这个衡量标准，一个好的农村金融体系，应该做到广覆盖、可持续，从而实现对“三农”的福利影响最大化，要做到这一点，核心是要处理好覆盖面和可持续性的关系问题。覆盖面标准主要考察农村金融服务的广度和深度。持续性标准从狭义上讲是农村金融机构的商业可持续，从广义上讲则是农村金融生态可持续发展条件下，农村金融机构的商业可持续、农村金融与农村经济和整体金融的协调发展。在覆盖面方面，我国农村金融发展已经取得了不小的成效。目前我国对农户贷款的覆盖率超过30%，高于印度、孟加拉国等以小额贷款著称的国家。但是，我国农村金融发展的可持续能力相对较弱，农村金融机构的资产质量不高，历史包袱沉重，盈利能力不足，制约了金融服务功能的充分发挥。因此，在扩大覆盖面的同时，如何提高农村金融的可持续发展能力，就成为农村金融改革发展需要破解的一大难题。

我认为，提高农村金融发展的可持续性，首先，要准确把握金融的本质特征和作用范围。金融区别于财政的本质就是商业化，商业性金融要为股东提供有竞争力的回报，政策性金融也要做到保本微利。因此，农村金融的作用范围是有一定边界的，不可能无限制地扩大覆盖面，不然就会造成资源浪费，甚至酿成金融风险。其次，有关方面要促成有利于农村金融机构可持续发展的政策环境，帮助农村金融机构增强盈利能力和抗风险能力，形成农村金融的多赢格局，这是解决农村金融问题的长久之计、根本之道。

二是农村金融体系的功能定位问题。与世界其他国家相比，我国农村金融发展既有共同之处，又有特殊之处。共性在于：大量农村农户构成农村金融的需求主体，且这些农户的收入水平、储蓄能力都比较低。特殊性在于：我国农村客户的经营规模小，低于世界平均水平；农村客户数量庞大，相应地对资金

的需求总量也非常庞大；经济发展区域差别大，相应地金融需求的结构差异也非常大。这些特殊性决定了我国更需要建立多层次的农村金融机构体系，而且必须要有明确的功能定位。

借鉴国际经验，我国在农村金融体系构建方面应该注意以下几个问题：一是推进综合经营，构建包括农村信贷、农业保险、农产品期货、农村资本市场在内的功能齐全的农村金融市场体系，鼓励有条件的农村金融机构，发起设立农业保险公司、农产品期货公司、县域金融租赁公司、信托公司等多种市场主体，完善农村金融服务功能。二是理顺业务边界，力求农村各项金融业务有序运作。要进一步梳理和明确政策性与商业性业务的边界。目前，农村政策性金融在我国仍然必不可少，但政策性金融不宜异化成商业性金融。同时，农村商业性金融和合作性金融要始终坚持支农方向，防止出现“脱农”问题。三是加强组织创新，构建既合作又竞争的小额信贷支持体系。在小额贷款方面，村镇银行、小额贷款公司等微型金融机构具有天然的信息优势和地缘优势，而大型农村金融机构则在资金、网络和产品方面具有优势。因此，要鼓励各类金融机构开展合作，把双方的优势结合起来，可以更好地缓解农民和农村微小企业“贷款难”问题。

三是农村金融服务模式创新的问题。农村地区幅员辽阔，客户分布广，单笔业务规模小，交通条件较差，因而金融机构特别是大型商业性金融机构，在农村地区提供服务，面临着成本较高的问题，难以达到规模经济。这是很多金融机构不愿意在农村开展业务的一个重要原因，也是促进农村金融体系健康发展必须要破解的一个难题。特别是对于像农业银行这样的大型商业银行，要找到一种服务“三农”的新模式，做到既要体现国家意志，改善薄弱的农村金融服务，又要遵循现代商业银行的规律，严格控制风险和成本，为投资者提供合理的资本回报，是摆在我们面前的一个重大课题。

历史经验证明，无论从经营成本还是风险控制的角度看，

都不能再走过去那种大规模铺设网点的回头路，必须在创新农村金融服务模式上取得实质性突破。我国的农村金融机构，特别是大型银行在服务模式上要跳出传统思维的束缚，着眼于提高农村金融服务的可获得性，大胆进行服务渠道和服务模式的创新。在这方面，国外一些成功的农村金融机构为我们提供了很好的借鉴。例如，印度工业信贷投资银行采用的间接合作的渠道模式就很值得我们研究。我们也可以考虑与农业企业、农村生产资料供应商、农民专业合作社甚至农村中声誉较好、收入稳定、文化程度较高的个人合作，帮助开展农村金融服务。积极开办流动银行服务，推广电子服务渠道，对于扩大服务覆盖面也很重要。在进行渠道创新的同时，还要注意推进农村金融的产品和服务创新，当前最迫切的，就是要改变过去那种忽视“三农”客户需求特点的倾向，尤其是在信贷产品方面，要尽快解决门槛过高、流程冗长、额度偏小、期限设定和还款方式僵化的问题，让农民能进得来、贷得到、贷得快。

四是建立健全农村保险体系的问题。农业作为弱质产业，受自然风险和市场风险影响大，单个农村客户的承受能力低。而作为分散风险的重要机制，农村保险可平滑收入，降低季节性和自然灾害对农村客户收入的影响。因此，很多国家都把农村保险，尤其是农业保险视为农村金融服务体系的一个重要组成部分。目前，世界上约有 40 多个国家推行了农业保险业务。我国作为农业大国，加快建立多种形式的农村保险体系更具有十分重要的意义。

加快农村保险体系建设，一方面要建立针对农产品品种的政策性、商业性、相互保险等多种形式的农业保险和再保险体系，加强农业保险业务与银行信贷业务的合作，以形成银行、保险、担保等多种金融力量共同参与和分享农村市场、共同承担经营风险的良性互动格局；另一方面也要重视针对农民的具有保障性质的农村保险体系的建设。建立一个主要面向农村居民的、多元化的商业人寿保险体系，以为未来的老年生活保障

提供支持，是农村保险体系建设的一个重要方面。这方面，除发挥传统人寿保险机构的作用外，还要放宽限制，重视银行机构尤其是农村金融机构在这个体系建设中的作用。

五是关于加强农村金融风险管理的问题。农村经济的弱质性，农业生产的季节性和波动性，农民收入与农产品价格的高度相关性，决定了“三农”客户自我积累能力和抗风险能力不强，再加上农村市场高度分割，信息不对称的问题更加突出，又缺乏有效的抵押品，这些都导致农村金融具有高风险的突出特征。这也是很多金融机构难以在农村地区扩大服务覆盖面的另一个重要原因。

解决农村金融风险高的问题，需要从根本上改善农村的社会经济、法律和监管等外部环境。但在外部环境改善之前，农村金融机构并不是在风险管理问题上无所作为。孟加拉国格莱明银行、印度尼西亚人民银行的农村小额贷款不良率都控制在1%左右。研究这些案例可以发现，即使在外部环境没有根本改善的情况下，农村金融机构通过自身的努力，也可以实现对风险的有效控制。关键是根据农村金融的自身客观规律，大力推动创新，建立一套适合农村金融特点的风险管理体系。如通过管理模式创新解决信息不对称的问题，通过制度创新解决激励约束机制不到位的问题，通过定价机制创新解决风险覆盖和风险分散的问题。

六是农村金融发展的政策扶持问题。农村地区金融市场发育程度不高，市场机制不健全，市场失灵问题相比城市更加明显，需要国家给予政策扶持和干预。回顾几十年来全球农村金融的发展历程，可以发现，尽管在政策扶持的方式方法上存在争议，但各国以及世界银行等国际组织在农村金融需要政策扶持问题上意见基本是一致的。多年来，我国对农村金融也给予了大量的政策扶持，包括设立农业银行、农业发展银行等国有农村金融机构，为扶贫等政策性涉农贷款提供贴息，出台稳定县域金融网点的有关政策，以支农再贷款的形式给农村信用社

提供资金支持等。特别是2003年实施农村信用社改革以来，国家通过再贷款、中央银行票据、财政补贴和税收优惠等方式帮助农村信用社化解历史包袱，减轻税收负担。这些政策扶持对于增加涉农信贷投放、增强农村金融机构的支农实力都发挥了重要的促进作用。

在建设社会主义新农村的新时期，为了不断增强农村金融的服务功能和可持续发展能力，需要进一步加大对农村金融的扶持力度，建立健全长效的政策扶持机制。在扶持政策设计方面要解决好以下几个问题：一是在政策适用范围上，应该采用“普惠制”而不是“特惠制”。出台的政策不应只针对某一家或某一类农村金融机构，而要一视同仁，面向所有在农村地区积极开展金融服务的机构，这样既有利于增加“三农”金融服务供给，也有利于在农村金融体系中实现公平竞争。二是扶持政策要规范透明，事先就要讲好政府和金融机构双方的权责利，稳定和引导市场主体的预期，强化政策的激励约束功能。三是在给予财税、货币等方面优惠“硬”政策的同时，也要高度重视金融生态“软”环境建设。比如，建立健全农村信用体系、农村担保体系、农村保险体系，会显著增强其识别、分散、补偿风险的能力，大大释放农村信贷供给潜力。农村金融生态环境建设，对促进农村金融发展有着更长远、更具根本性的意义。

党的十七届三中全会提出要建立现代农村金融制度，这为今后一个时期农村金融改革发展指明了方向。无论是金融界还是学术界，都要按照三中全会的要求，认真研究农村金融改革发展中的重大问题，尤其是要在做好第一手调查研究的基础上，对我国农村金融开展全景式持续研究，以便更好地推进现代农村金融制度建设。

2008年是中国改革开放30周年。为纪念这一伟大的历史时刻，由中国农村金融学会组织编写了《中国农村金融改革发展30年》这份专题报告，作为中国农村金融学会每年推出的中国农村金融发展报告系列的一项专题成果。参与编写的既有农业

中国农村金融改革发展 30 年

银行专门从事农村金融领域政策研究的专业人士，也有北京师范大学的有关专家。我相信，该报告的出版，对于大家研究中国农村金融问题将会有重要的参考和决策咨询价值。同时，我也希望，能有更多的人来关注和研究农村金融问题，为农村金融改革发展献计献策，共同为加强和改善农村金融服务而不懈努力。

迟凤岐

2008 年 10 月 20 日

目 录

第一章 中国农村金融改革发展 30 年回顾	1
第一节 农村金融的重构阶段（1978—1983 年）	1
第二节 农村金融的拓展阶段（1984—1995 年）	4
第三节 农村金融的调整阶段（1996—2002 年）	8
第四节 农村金融的改革深化阶段（2003—2008 年）	11
第二章 中国农村金融需求分析	
——基于 12 个省（直辖市）农户的调查	18
第一节 被调查农户收支状况分析	18
第二节 农户金融需求特征分析	23
第三节 基本结论	53
第三章 中国农村金融供给分析	56
第一节 农村金融供给主体分析	56
第二节 农村资金供给分析	77
第三节 农村非信贷金融服务供给分析	87
第四章 中国农村金融发展的外部环境分析	100
第一节 农村金融发展的法律环境	100
第二节 农村金融监管体制	105
第三节 农村金融基础服务体系建设	108

第四节	财政对农村和农村金融的支持	111
第五节	农村金融发展的其他外部因素分析	116
第五章 中国农村金融体系的内部问题分析		118
第一节	农村金融体系功能分析	118
第二节	农村金融资金外流现象	121
第三节	农村金融服务结构	125
第四节	农村金融机构经营风险	130
第五节	农村金融机构发展模式	134
第六章 中国农村金融发展的综合评价		140
第一节	农村金融发展深度的评价	140
第二节	农村金融需求满足度的评价	143
第三节	农村金融机构运营效率的评价	147
第四节	农村金融地区发展协调性的评价	151
附录	农村金融发展评价体系	154
第七章 中国农村金融发展展望		160
第一节	农村经济发展创造更多金融商机	160
第二节	农村金融市场环境正在发生有利变化	163
第三节	农村金融的活力进一步显现	168
附录 中国农村金融改革历年来出台的 重大政策规定一览表		174
后记		181

第一章

中国农村金融 改革发展 30 年回顾

改革开放 30 年来，我国农村金融走过了一条不平凡的发展道路。在支持农村经济体制改革、农业生产发展、农村商品流通体系建设、乡镇企业发展以及信贷扶贫方面作出了重要贡献。同时，农村金融体系自身也取得了长足发展。特别是 2003 年以来，国家出台了一系列重大举措，逐渐增强了农村金融为“三农”服务的能力，农村金融正在走上良性发展的轨道。回顾过去，农村金融艰难曲折的 30 年改革历程大致可分为四个阶段：农村金融的重构阶段（1978—1983 年）、农村金融的拓展阶段（1984—1995 年）、农村金融的调整阶段（1996—2002 年）、农村金融的改革深化阶段（2003—2008 年）。

第一节 农村金融的重构阶段（1978—1983 年）

1978—1983 年是中国农村经济体制改革的重要时期，也是农村金融恢复发展的关键时期。以家庭联产承包责任制为核心的农村经济体制改革，使农业生产得到巨大解放，农村产业结构不断调整，农村经济日渐繁荣。为适应农村经济发展的需要，党中央、国务院开始着手重新构建农村金融体系。经过恢复和发展，形成了由农业银行统一管理、农业银行与农村信用社分工协作的农村金融体制，有效地促进了农村经营管理体制的变革与农村金融的发展。同时，农业保险业务的恢复也在很大程度上促进了农业生产的发展。