



中国人民银行全员岗位任职培训教材

农村金融业务与改革

Nongcun Jinrong Yewu yu Gaige

■ 主编 韩 平



中国金融出版社

CHINA FINANCIAL PUBLISHING HOUSE

中国人民银行全员岗位任职培训教材

农村金融业务与改革

主编 韩 平



中国金融出版社

责任编辑：孔德蕴

责任校对：张志文

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

农村金融业务与改革 (Nongcun Jinrong Yewu yu Gaige) / 韩平主编. —北京：中国金融出版社，2008. 3

中国人民银行全员岗位任职培训教材

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4621 - 8

I. 农… II. 韩… III. ①农村金融—银行业务—中国—教材②农村金融—经济体制改革—中国—教材 IV. F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 026107 号

出版 **中国金融出版社**
发行

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, 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 9

字数 162 千

版次 2008 年 3 月第 1 版

印次 2008 年 7 月第 4 次印刷

定价 26.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4621 - 8/F. 4181

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947



编写说明

农村金融改革与创新始终是我国金融发展的主题之一。农业结构调整、农村经济发展和农民增收都离不开融资支持，金融资本在农村各种资金投入渠道中有着举足轻重的地位和作用。20 世纪 70 年代以来，随着农村经济体制改革与调整的逐步深入，农村经济组织和结构发生了深刻变革，因此，对农村金融需求也提出了新的、更高的要求，农村金融改革问题再次被提到了重要议事日程。进入 21 世纪，党和政府十分重视农村金融问题，中央先后多次下发文件对农村金融改革作出重大部署和安排。在政府主导下，以农村信用社改革为重点的新一轮农村金融改革全面展开。农村信用社经过四年多来的改革，管理体制发生了重大调整，产权制度和治理结构进一步完善，经营管理有新突破，资产质量有所提高，“三农”信贷资金投入有所增加，财务状况得到改善，各项业务发展也取得了明显成效。

人民银行在农村金融改革的不同历史阶段都发挥了重要作用，尤其是在近几年以农村信用社改革为重点的新一轮农村金融改革过程中，充分发挥了政策引导、管理协调和资金支持的重要作用，如调整邮政储蓄政策，扩大农村信用社贷款利率浮动区间，发放支农再贷款，实行较低的存款准备金率，发放扶贫贴息贷款，推动小额贷款和联保贷款实施，为农村信用社提供资金清算服务，特别是为减轻农村信用社历史包袱启动了专项借款和专项票据业务。上述一系列措施的出台，有效地增加了农村信贷资金的投入，强化了农村金融资源的有效配置，推动了农村信用社改革的顺利实施，为“三农”状况的改善、繁荣农村经济起到了重要的促进作用。

农村金融改革是一项复杂的系统工程。虽然以农村信用社改革为重点的农村金融改革取得了很大成效，但是制约农村信用社健康发展的体制性、制度性、政策性等深层次矛盾并没有得到根本解决，金融配套服务的方式和方法也有待改进和完善，风险防御压力还比较大。人民银行作为中央银行，与农村金融体系的建设发展存在着密切的联系，在完善农村金融政策、明确农村金融机构功能定位、健全农村金融配套服务体系等方面，不仅需要进一步提供理论支持，而且需要在

2 农村金融业务与改革

实践中密切关注和支持农村金融的改革与发展。为此,根据人民银行领导指示,为增加和更新人民银行分支行员工的农村金融知识,提高其在农村金融改革过程的素质和操作技能,深入研究和推动农村金融改革,更好地发挥人民银行在农村金融改革中的职能作用,决定在人民银行分支行开展一次农村金融业务与改革专项培训活动。为了便于学习,了解和掌握农村金融(主要指农村信用社)历史发展,主要业务与管理,改革试点政策、原则和资金支持,小额信贷,存款保险制度等方面的知识,由人事司负责,中国金融培训中心配合,组织货币政策司、金融稳定局和研究局的司局领导、业务骨干编写了《农村金融业务与改革》这本书。同时,由中国金融培训中心依据教材内容制作了光盘,供人民银行分支行员工学习参考。

本书以农村信用社业务与改革内容为主线,并对农村金融改革概况做了相应介绍。基本架构由改革综述和五个部分组成。五个部分为:历史与现状,业务与管理,改革与资金支持,小额信贷发展趋势,存款保险与金融稳定。该书由韩平担任主编。编写分工是:改革综述、专题九、专题十由焦瑾璞编写;专题一、专题二由张红地编写;专题三由吴兴东编写;专题四由程艳芬编写;专题五由张晶编写;专题六由穆争社编写;专题七由朱焕启编写;专题八由王秀丽编写;专题十一、专题十二、专题十三由颜海波编写。王顺负责统稿总纂。齐小东、马玉兰、时东、于建华、白燕、樊晓泉、徐德民为本书编写和光盘制作做了大量组织协调工作。

农村金融业务与改革是一项政策性、操作性较强的工作,并且有许多问题处于探讨研究阶段,本书难免有不足之处,恳请读者提出宝贵意见和建议。

编者

2007年12月



目 录

1	改革综述 我国农村金融改革政策和主要内容	04
2	一、我国农村金融现状及其国际比较	04
6	二、近几年我国农村金融改革的进展情况	25
9	三、我国农村金融改革展望	25
	历史与现状	
13	专题一 农村信用社发展历史沿革	07
13	一、新中国农村信用社起源与发展	07
15	二、改革初期农村信用社的管理	07
18	专题二 农村信用社多元模式的发展现状	07
18	一、新一轮农村金融体制改革的主要原因	07
18	二、县信用合作联社一级法人的探索	07
19	三、中央补贴、省级管理与自主模式选择	07
21	四、农村信用社改革在全国范围的推广	07
22	五、农村合作银行模式	07
	业务与管理	
27	专题三 农村信用社主要业务	07
27	一、存款业务	07
30	二、贷款业务	07
33	三、农村信用社存贷款利率管理规定	07
35	四、支农再贷款	07
38	专题四 农村信用社股本金管理	07
38	一、股本金的定义	07
39	二、股本金管理的意义	07
41	三、股本金管理不规范的表现形式	07
45	四、检查股本金管理真实合规性的方法	07

49	专题五 农村信用社贷款分类管理
49	一、农村信用社贷款分类方法
52	二、贷款形态真实性、资本充足率和内部控制三者的关系
54	三、贷款形态反映不真实的表现形式
56	四、检查贷款形态真实准确的方法
61	专题六 农村信用社财务报表分析
61	一、借贷记账法和财务核算原则
63	二、经营财务报表的功能及相互关系
64	三、经营财务报表主要科目的含义、功能及相互关系
68	四、监测分析的主要指标
70	五、案例分析

改革与资金支持

79	专题七 农村信用社改革试点政策与实施
79	一、农村信用社改革的背景
80	二、农村信用社改革的总体要求和基本原则
80	三、农村信用社改革的主要内容
82	四、农村信用社改革取得的成效
84	五、实现改革目标的艰巨性和复杂性
86	六、继续深化改革的工作重点
89	专题八 农村信用社改革试点资金支持与实施
89	一、资金支持政策的设计原则
90	二、资金支持额度的核定
91	三、专项票据与专项借款的考核标准及程序
95	四、资金支持政策实施进展情况
97	五、要正确理解和认识农村信用社改革试点资金支持政策
100	六、有效发挥各方面的政策合力，促进实现改革目标

小额信贷发展趋势

105	专题九 我国小额信贷发展概况
105	一、小额信贷在我国的发展历程
106	二、中国小额信贷组织形式
106	三、中国小额信贷发展主要成果
107	四、商业性小额贷款公司试点情况
107	五、小额信贷组织与农村金融改革

111	专题十 国际小额信贷发展趋势
111	一、与小额信贷有关的几个概念辨析
112	二、国际上小额信贷基本类型和典型机构
113	三、小额信贷核心机制及其理论基础
117	四、国际上小额信贷发展的基本趋势

存款保险与金融稳定

121	专题十一 存款保险制度简介
121	一、基本概念
121	二、制度类型
122	三、存款保险制度的历史沿革
123	四、存款保险制度的构成要素
124	五、世界各国存款保险制度发展趋势
126	专题十二 存款保险制度与金融稳定的关系
126	一、为银行提供支持,保护存款人利益并增强公众对银 行业的信心
127	二、有效处置问题银行,降低金融稳定的成本,进而减 少可能导致系统性风险的因素
128	三、促进银行审慎经营,保持良好的公司治理和风险控 制,防范和化解金融风险
130	专题十三 我国存款保险制度的探索
130	一、建立存款保险制度的必要性
132	二、建立存款保险制度的可行性
133	三、我国存款保险制度研究和建设概况
134	四、我国存款保险制度的基本设想



改革综述

我国农村金融改革政策和主要内容

“三农”问题是党和国家都非常重视的一项工作。农村金融体系作为我国金融体系的重要组成部分，是支持服务“三农”的重要力量。做好农村金融工作，加快农村金融改革发展，提高农村金融服务水平，对于全面落实科学发展观、支持社会主义新农村建设、构建社会主义和谐社会，意义重大。

党和国家十分重视农村金融问题，不断创造各种机会推进农村地区金融改革。自2004年以来，先后有五个中央文件对农村金融改革进行了部署和安排。一是《中共中央、国务院关于促进农民增收若干政策的意见》（中发〔2004〕1号）提出：要从农村实际和农民需要出发，按照有利于增加农户和企业贷款，有利于改善农村金融服务的要求，加快改革和创新农村金融体制。二是《中共中央、国务院关于进一步加强农村工作、提高农业综合生产能力若干政策的意见》（中发〔2005〕1号）提出：要针对农村金融需求的特点，加快构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力的农村金融体系。抓紧研究制定农村金融总体改革方案。三是《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2006〕1号）提出：加快推进农村金融改革。四是《中共中央、国务院关于积极发展现代农业、扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2007〕1号）提出：进一步发挥中国农业银行、中国农业发展银行在农村金融中的骨干和支柱作用，继续深化农村信用社改革，尽快明确县域内各金融机构新增存款投放当地的比例，引导邮政储蓄等资金返还农村，大力发展农村小额贷款，在贫困地区先行开展发育农村多种所有制金融组织的试点。五是《中共中央、国务院关于全面深化金融改革、促进金融业持续健康安全发展的若干意见》（中发〔2007〕3号）提出：加快建立健全适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系。

经过多年的努力，我国农村金融实际上已经有相当的基础。推进农村金融改革，关键是要在贯彻落实上下工夫。为了正确地认识和分析我国的农村金融改革，首先需要真正了解我国的农村金融情况及其与国际上的差距和优势，在此基

础上分析问题,找出症结所在,认真落实我国金融改革的具体措施。

一、我国农村金融现状及其国际比较

目前,我国农村金融机构体系主要由农村政策性金融机构、农村商业性金融机构、农村合作金融机构和其他金融组织形式共同组成。农村政策性金融机构主要包括中国农业发展银行、政策性的农业保险公司。农村商业性金融机构主要包括中国农业银行、农村商业银行、村镇银行、邮政储蓄银行,以及商业性保险公司等。农村合作金融机构主要包括农村合作银行、农村信用合作社、农村资金互助组织等。其他金融形式机构主要包括小额贷款公司、小额信贷机构、民间金融形式等。

(一) 农业贷款与农业产出趋势一致,总量高但效率低

在我国,农业贷款主要包括农业短期贷款、农业中长期贷款和农副产品收购贷款。能够发放这些贷款的银行主要是中国农业银行、中国农业发展银行、农村商业银行、农村合作银行、农村信用社等金融机构。据中国人民银行调查统计司提供的资料,到2006年年底,我国农业贷款余额为22 718亿元,占金融机构全部贷款余额的9.5%(见图1)。其中,农业短期贷款余额为13 208亿元,占金融机构全部贷款余额的5.5%,占农业贷款余额的58.14%;农业中长期贷款余额为1 329亿元,占金融机构全部贷款余额的0.56%,占农业贷款余额的5.85%;农副产品收购贷款余额为8 180亿元,占金融机构全部贷款余额的3.43%,占农业贷款余额的36%。

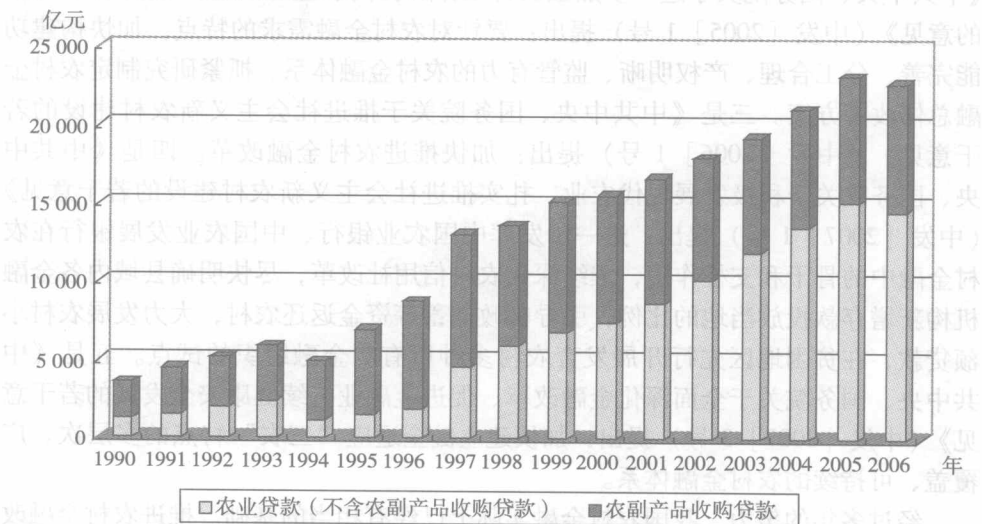


图1 1990—2006年我国农业贷款走势

从纵向比较分析,从1994年的不足5 000亿元人民币增加到2006年的2.3万亿元,12年间增长3.6倍。1994年至2003年的10年间,农业贷款年增加额超过1 000亿元的有7年,只有1994年、1998年、2000年的年贷款增加额没有超过1 000亿元,而绝对量的增长还是比较大的(见图2),由1994年的4 970亿元达到2004年的21 055亿元,增长3.2倍,其中1997年突破万亿元大关,1999年突破1.5万亿元,2004年超过2万亿元。但从相对量来看,农业贷款占全部金融机构贷款的比重呈下降趋势,1994年该比重为20.13%,然后逐年下降,到2004年只占11.82%,这个下降趋势与农业增加值占国内生产总值(GDP)的比重及变化趋势是一致的。

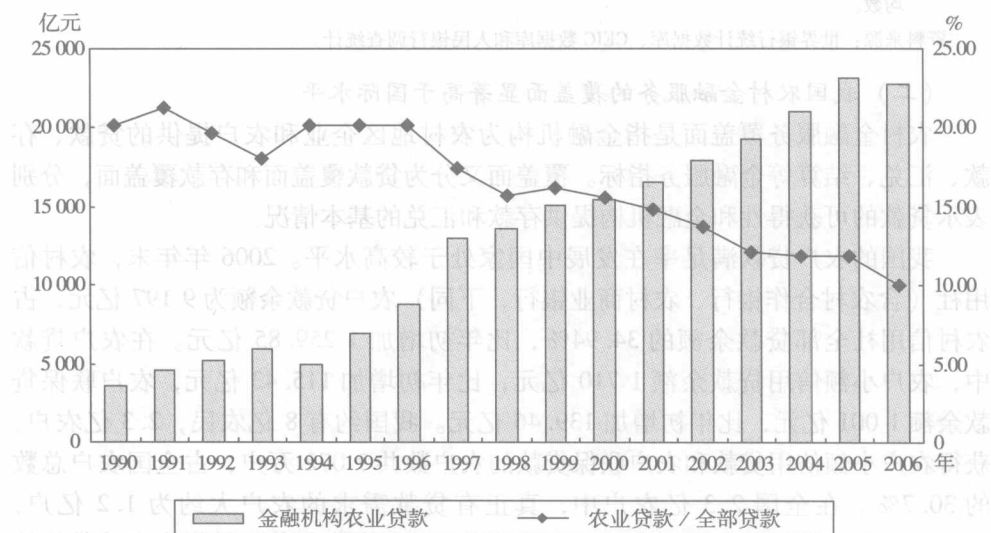


图2 1990—2006年农业贷款总量及占全部贷款走势

从国际比较看,我国农业增加值占GDP的比重排名为第四位,但农业贷款占总贷款的比重、农业贷款占农业增加值的比重、农业贷款占GDP的比重三项指标在样本国家中名列第一(见表1)。仅农业贷款一项,投入的数额已高于农业产值。这说明,我国的金融投入并不少,但效率却不高,农业领域对金融资源的消耗较大是一个现实问题。

5.02	(1) 农业增加值占GDP的比重
11.82	(2) 农业贷款占全部贷款的比重

数据来源:根据全国金融工作会议暨农村金融工作会议材料整理。

表 1 2000—2005 年有关国家农业、农业贷款情况比较 单位：%

	中国	印度	印度尼西亚	马来西亚	菲律宾	泰国
农业增加值/GDP	14.9	21.6	16	9.1	15.1	9.7
农业贷款/全部贷款	13.3	10.2	6.1	2.45 ^①	4.8	2.5
农业贷款/农业增加值	106.6	13.7	7.1	32.6 ^②	14.9	27.1
农业贷款/GDP	15.9	3.0	1.2	3 ^③	2.3	2.7

注：①因无法获得 2005 年数据，此为 2000 年、2001 年、2002 年、2003 年、2004 年、2006 年 6 年平均数。

②此为 2000—2004 年 5 年平均数。

③因无法获得 2005 年数据，此为 2000 年、2001 年、2002 年、2003 年、2004 年、2006 年 6 年平均数。

资料来源：世界银行统计数据库、CEIC 数据库和人民银行调查统计。

(二) 我国农村金融服务的覆盖面显著高于国际水平

农村金融服务覆盖面是指金融机构为农村地区企业和农户提供的贷款、存款、汇兑、结算等金融服务指标。覆盖面又分为贷款覆盖面和存款覆盖面，分别表示贷款的可获得性和金融机构提供存款和汇兑的基本情况。

我国的农户贷款满足率在发展中国家处于较高水平。2006 年年末，农村信用社（含农村合作银行、农村商业银行，下同）农户贷款余额为 9 197 亿元，占农村信用社全部贷款余额的 34.94%，比年初增加 1 259.85 亿元。在农户贷款中，农户小额信用贷款余额 1 710 亿元，比年初增加 115.43 亿元，农户联保贷款余额 1 001 亿元，比年初增加 139.46 亿元。我国约有 8 亿农民，2.3 亿农户，获得农户小额信用贷款和农户联保贷款的农户数共 7 072 万户，占全国农户总数的 30.7%。在全国 2.3 亿农户中，真正有贷款需求的农户大约为 1.2 亿户，58.9% 的农户贷款需求得到满足，也就是说，凡是向农村信用社提出申请贷款的农户，60% 左右都能得到贷款。与其他发展中国家相比（见表 2、表 3），我国农户贷款覆盖面处于较高水平。

表 2 2006 年年末中国农户贷款覆盖面

农户总数（亿户）	2.3
有贷款需求的农户数（亿户）	1.2
获得小额信用贷款农户数和农户联保贷款的农户数（万户）	7 072
已获得贷款的农户数/农户总数（%）	30.7
已获得贷款的农户数/有贷款需求农户数（%）	58.9

资料来源：中国银行业监督管理委员会合作金融机构监管部。

表 3 孟加拉国小额信贷覆盖面

总人口 (亿)	1.4
葛莱珉乡村银行客户总数 (万)	600
全国客户总数 (亿)	1.05
覆盖面 (%)	75
贫困线以下人口数量 (亿)	0.7
贫困人口覆盖面 (%)	47.60

资料来源：2006 年国际小额信贷峰会运动年度报告和中国人民银行 2006 年小额信贷考察组“孟加拉国小额信贷考察报告”。

我国农村金融机构所提供的存款和汇兑结算等金融服务，基本上覆盖了 90% 以上的农村行政村。机构覆盖面高于世界上其他国家平均 30% ~ 40% 的水平，比最高的印度（75%）高 10 多个百分点。分机构来看，中国农业发展银行作为政策性银行，分支机构基本遍布县级以上城市，粮棉收购资金贷款业务覆盖乡村。截至 2006 年 6 月，中国农业银行 61.9% 的机构网点、51.5% 的在岗员工和 35% 的贷款分布在县及县以下地区。另外，还有农村商业银行、农村合作银行、农村信用社（不含联社）、邮政储蓄营业网点超过 3.5 万个，其中，79% 的机构在县及县以下地区，提供储蓄、汇兑等金融服务。还有一些商业银行的分支机构、大约 300 家非政府小额信贷组织，以及部分非银行金融机构，如典当商行等，在农村地区提供金融服务。从总体上看，我国农村地区基本上能够享受到农村金融机构提供的储蓄、汇兑等基本金融服务。

（三）我国农村金融机构的可持续性面临现实挑战

从可持续性指标看，我国农村金融机构运行的理念、方式、方法和效果则不尽理想，基本上还停留在国际先进国家 20 世纪 80 年代的水平，并主要体现为两个特征：一是低利率和利息补贴政策；二是以项目为主，而没有以机构为基础。

现实地看，我国的农村金融机构可持续性发展面临诸多挑战。第一，我国农村和农民的经营规模都非常小，例如，我国国土面积远远超过美国和印度，但我国人均耕地面积不到 0.09 公顷，不到印度的 1/2、美国的 1/6。第二，我国农户的数量却极其庞大（约为 2.3 亿农户），对资金的总体需求也就非常庞大。第三，农户之间的结构性差别、地区差别非常大，需求结构也相应差异很大，发达地区或相对富裕的农户可能主要表现为生产性、经营性的金融需求，但落后地区或相对贫困的农户则需要更多的生活性需求（如教育、医疗等）。第四，我国的土地所有制为集体所有，产权不完整，土地、房屋以及相关的财产都无法进入市场，不能抵押。第五，我国城乡差距非常突出，且有扩大趋势，呈现出很严重的城乡二元结构问题。第六，我国的行政干预力量较强，等等。所有这些，都对我国农村金融机构的可持续发展具有重要的影响。因此，可持续性要求效率优先，

但提高农村金融服务的覆盖面、增加农业贷款、培育和发展农业小额信贷又需要实施公平原则，两者之间需要寻求一个合理的平衡点。这在一定程度上构成了未来我国农村金融改革和发展的关键。

二、近几年我国农村金融改革的进展情况

在党中央、国务院的指导下，有关部门共同努力，农村金融改革在稳步推进。主要有：

（一）大力推进农村信用社改革

农村信用社改革试点伊始，正是“非典”疫情猖獗之时。2003年6月，国务院下发《深化农村信用社改革试点方案》（国发〔2003〕15号），正式启动农村信用社改革。方案设计以实施农村信用社改革试点资金支持政策为主，注重体现正视并解决农村信用社的历史包袱、建立连续的正向激励机制、防止走下坡路和防范道德风险的原则。2003年8月，改革试点工作在江苏等8省（市）正式启动。2004年8月，试点范围扩大到北京等29个省（区、市）。通过发行中央银行专项票据和专项借款的方式，大力减轻农村信用社负担。到2006年年底，专项票据和专项借款的发行工作基本结束，共发行专项票据1656亿元。此外，人民银行对农村信用社提供的支农再贷款目前限额为1279亿元，最长期限可达3年，有力增强了农村信用社发放贷款的能力，农村信用社各项经营指标都有明显改善，在大型商业银行农村业务有所退出的情况下，发挥了农村金融主力军作用。截至2006年年末，农村信用社农业贷款余额12105亿元，占其各项贷款总余额的比例由2002年年末的40%提高到46%。2004年以来农村金融机构贷款平均增速约为17.1%，比全部金融机构的平均增速高3个百分点。

（二）调整改革中国农业发展银行职能，适当拓宽业务范围

2004年7月，国务院对中国农业发展银行职能调整作出部署，要求中国农业发展银行在深化改革和坚持做好粮棉油储备贷款的供应和封闭运行管理的基础上，根据粮食流通体制改革的新情况，审慎调整业务范围。2004年9月，中国银监会会同人民银行批准中国农业发展银行开办了粮棉油产业化龙头企业贷款业务。2006年7月，批准中国农业发展银行在继续办好粮棉油产业龙头企业贷款业务的基础上，进一步将该项业务的贷款对象范围扩大到农、林、牧、副、渔范围内从事生产、流通和加工转化的产业化龙头企业，并开办农业科技贷款业务。2006年12月，批准中国农业发展银行开办农村基础设施贷款和农业综合开发贷款。同时，在人民银行推动下，中国农业发展银行资金来源也适当拓宽。从2004年起开始市场化发债筹资，逐步摆脱对中央银行再贷款的依赖。三年来，已累计发债筹资4410亿元，累计归还再贷款2637亿元。另外，还通过开办同业拆借、组织企业存款、与邮政储蓄办理协议存款等方式开展市场化融资，以降

低资金成本，改善负债结构。

(三) 人民银行采取多种措施，增加农村信贷投入。一是农村信用社贷款利率浮动幅度区间扩大。近年来，人民银行稳步推进利率市场化进程，通过利率杠杆调节农村资金的供求关系，增加支农信贷投放。从2004年1月1日起，农村信用社贷款利率的浮动区间上限扩大到贷款基准利率的2倍。从2004年10月29日起，城乡信用社贷款利率浮动上限扩大到基准利率的2.3倍；实行存款利率下浮制度。贷款利率浮动幅度的扩大，有利于农村信用社根据借款人的风险和效益状况等因素区别定价，进一步加大对“三农”的信贷支持力度。

二是支农再贷款使用效率不断提高。支农再贷款自1999年开办以来，作为改善农村金融服务的一项政策措施，对农村信用社增强支农资金实力、引导农村信贷资金投向、扩大农户贷款、缓解农民贷款难问题都发挥了重要的作用。1999年至2006年年末，人民银行累计对全国农村信用社发放再贷款1.1亿元。为提高支农再贷款的使用效率，有效发挥支农再贷款政策对扩大“三农”信贷投放的引导作用，近年来，一方面，人民银行通过地区之间的额度调剂，改善支农再贷款地区结构分布，重点向西部地区和粮食主产区倾斜，加大对西部地区和粮食主产区的支持力度。另一方面，通过不断改进对支农再贷款的管理，允许周转使用支农再贷款额度，延长支农再贷款的期限，使支农再贷款的使用尽量适应种养业生产周期。目前，支农再贷款的使用期限最长可达3年，基本能满足农村信用社发放农户种养业贷款的需要。

三是农村信用社执行较低的存款准备金率。人民银行多次上调存款准备金率后，除农村信用社以外，其他金融机构存款准备金率已由6%提高到11.5%。为支持农村信用社加大对“三农”的信贷投放，改善农村金融服务，对农村信用社的存款准备金率为9%，比其他金融机构存款准备金率低2.5个百分点。

四是扶贫贴息贷款的运作模式进一步完善。结合国际上扶贫帮困的经验，2005年，有关部门在江西、重庆、贵州和陕西4省（市），开展建立“奖补资金”推进小额贷款到户的试点，探索扶贫贷款到户的有效机制。目前，试点工作进展良好，取得了初步成效。截至2006年5月底，发放到户贷款3109.1万元，覆盖贫困村399个，扶持贫困户4765户，到户贷款占当地扶贫贷款的比例比试点前平均提高15个百分点左右。在总结经验的基础上，2006年，新增河北、湖南、云南、广西4省（区）为试点地，试点范围适当扩大至8个省（区、市）。

(四) 邮政储蓄改革开始启动。通过人民银行等部门的不断推动，自2003年8月1日起，邮政储蓄新增转存存款利率从4.131%下调到1.89%，新增存款由邮政储蓄机构自主运用。对

2003年8月1日前的邮政储蓄转存人民银行存款,实行5年内按比例逐年转出的政策。目前,邮政储蓄7000亿元的转存款中,已有5000多亿元实现自主运用,其农村金融“抽水机”的作用已得到一定弱化。同时,经相关部门批准,邮政储蓄机构可以进入银行间市场参与债券买卖,也可与中资商业银行、农村信用社办理大额协议存款,与政策性银行进行业务合作,开展部分中间业务。邮政储蓄转存款政策的调整,有利于吸引邮政储蓄资金回流农村,减少农村资金外流,扩大农村金融机构信贷资金来源。经国务院同意,中国银监会已批准建立中国邮政储蓄银行,并已开始办理相关业务。

(五) 农业保险试点进展情况良好

农业保险试点运行良好。已有28个省(区、市)采取多种形式、多种渠道发展农业保险。2006年全国农业保险业务实现保费收入8.46亿元,赔款支出5.84亿元,农业保险保额达733.21亿元,约为7300万亩农作物提供了农业保险的保障。初步扭转了10年来农业保险业务逐年萎缩的局面。试点区域和险种范围不断扩大、险种类别不断丰富,农业保险防灾减灾功能得到发挥,地方政府的重视程度和支持力度逐步加大。

(六) 推进农村小额贷款业务发展,探索农村小额贷款组织试点

从1999年起,通过人民银行再贷款等支持,在农村信用社推广农户小额贷款、联保贷款,大大缓解了农民贷款难问题,取得良好的经济效果和社会反响。截至2006年年末,全国农村信用社农户贷款余额达到9197亿元,其中,小额信用贷款1710亿元,农户联保贷款1001亿元,其他农户贷款6486亿元。我国约有2.3亿农户,真正有贷款需求的农户大约为1.2亿户,其中获得农户小额信用贷款和农户联保贷款服务的农户数达7072万户,占到全国农户总数的30.7%,占有贷款需求且符合贷款条件农户数的58.9%。实践证明,小额贷款业务是农村金融机构满足农村金融需求,促进农村经济发展行之有效的一种方式。

在推进农户小额贷款业务发展的同时,人民银行会同有关部门积极开展小额贷款组织试点工作,完善农村金融组织体系,改进农村金融服务。目前,该工作正在山西、四川、贵州、陕西和内蒙古5省(区)的5个试点县(区)积极稳妥地推进,已成立7家小额贷款公司。试点成立的小额贷款公司由自然人、企业法人和社团法人发起,坚持立足农村、服务“三农”和“只贷不存”的原则和方向。小额贷款公司在试点县(区)政府牵头成立的试点工作协调小组指导下,依《中华人民共和国公司法》注册设立,建立完备的公司内控和风险管理制度,在具体政策设计和管理制度设计方面坚持商业可持续原则。从试点情况看,到2006年10月,7家小额贷款公司运用自有资本金放贷,余额达5219万元,农户贷款约占贷款总量的80%,平均利率约18%,经营区域限于县域内或者县域

内的几个乡镇。通过建立新的运作理念、经营机制和风险防范机制,基本适应了农村个体经济和小规模农业经营分散、资金需求量小等特点。目前,人民银行正会同有关部门起草“放债人条例”,完善支持小额贷款组织发展的法律环境。

(七) 完善农村基础设施服务体系

人民银行批准城市商业银行资金清算中心为农村信用社提供资金清算服务,并支持成立农村合作金融机构资金清算中心,进一步畅通中小金融机构汇路,培育公平的支付服务竞争环境,解决农村金融机构资金清算汇兑难问题。

进行农民工银行卡特色服务试点。农民工银行卡特色服务是指农民工在打工地利用银行卡存入现金后,可以在家乡就近的农村信用社营业网点提取现金的一项专门为农民工设计的银行卡服务。2005年12月,人民银行组织开展了农民工银行卡特色服务,并首先在贵州省试点。2006年7月,人民银行在总结贵州省试点经验的基础上,确定2006年农民工银行卡特色服务在山东、福建、重庆、江苏、湖南、江西、四川、陕西、云南、河南、广西11个省市分两批推广。为进一步体现出对农民工的优惠,自2007年2月1日起,实行新的农民工银行卡特色服务手续费标准,即对持卡人的每笔取款手续费由原来的按取款金额的1%收取降至0.8%,每笔最高收费限额由50元降至20元。农民工银行卡特色服务有效解决了农民工打工返乡携带大量现金的资金安全问题,使广大农民工享受到了方便、快捷、安全的银行卡服务,受到了广大农民工的热烈欢迎及社会各界的广泛好评,赢得了良好的社会反响。

三、我国农村金融改革展望

2007年1月召开的全国金融工作会议提出,我国农村金融改革的总体目标是,要建立健全适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系。通过健全机构、创新产品、强化服务,为社会主义新农村建设提供一个良好的金融服务环境。多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系是一个统一的整体,任何一个单方面的理解都是不完全、不正确的,它既要求在组织上进行一些多种多样的农村金融组织创新,要求提高覆盖面,使更多的农村居民能够享受到金融服务,同时要求农村金融体系的稳定,这是一个紧密的、相互联系的整体。下一步的农村金融改革主要集中在以下六个方面:

(一) 健全农村金融组织体系

健全农村金融组织体系就是要充分发挥商业性金融、政策性金融、合作金融和其他金融组织的作用。在这些金融组织里面,还要发挥中国农业银行和中国农业发展银行作为农村金融体系的骨干和支柱作用,要进一步推进农村信用社的改革,发挥农村信用社在农村金融中的地位。同时,还要增强邮政储蓄银行为“三农”服务的功能,发挥邮政储蓄银行在农村地区的储蓄、汇兑和小额贷款