



国家智库报告 2017 (4)
National Think Tank

金

融

中国农户家庭资产负债表 与农村普惠金融建设

孙同全 董翀 陈方 韩磊 等著

FARMER HOUSEHOLDS' BALANCE SHEET AND RURAL
INCLUSIVE FINANCIAL SYSTEM BUILDING IN CHINA

中国社会科学出版社

中国农户家庭资产负债表 与农村普惠金融建设

孙同全 董翀 陈方 韩磊 等著

FARMER HOUSEHOLDS' BALANCE SHEET AND RURAL
INCLUSIVE FINANCIAL SYSTEM BUILDING IN CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国农户家庭资产负债表与农村普惠金融建设/孙同全等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2017. 2

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9282 - 5

I. ①中… II. ①孙… III. ①农村金融—研究—中国 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 270769 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 侯苗苗 蔡 莹
责任校对 周晓东
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 2 月第 1 版
印 次 2017 年 2 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 18
插 页 2
字 数 306 千字
定 价 75.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

课题组成员

顾问：刘文璞（中国社会科学院荣誉学部委员、研究员，原农村发展研究所党委书记、副所长）

杜晓山（中国社会科学院农村发展研究所研究员，原农村发展研究所党委书记、副所长）

宋洪远（农业部农村经济研究中心主任、研究员）

主持人：孙同全（中国社会科学院农村发展研究所副研究员、农村金融研究室主任）

成员：董 翀（中国社会科学院农村发展研究所助理研究员）

韩 磊（中国社会科学院农村发展研究所助理研究员）

陈 方（中国社会科学院农村发展研究所助理研究员）

孟光辉（中国社会科学院农村发展研究所博士后）

聂 强（西北农林科技大学副教授）

汪雯羽（中国社会科学院研究生院硕士研究生）

李 勤（甘肃省陇南市金融办副主任）

刘兴祥（重庆市开县人民银行副行长）

钱 峰（重庆市开县民丰互助合作会理事长）

董三荣（甘肃省陇南市金桥村镇银行副行长）

罗洋明（浙江省仙居县农村信用合作联社主任）

刘大伟（宜信公司高级副总裁）

胡安子（宜信研究院总监）

李 根（宜信研究院研究员）

序一 如何推进中国的农村普惠金融建设

杜晓山

中国社会科学院农村发展研究所研究员
中国小额信贷联盟理事长

国家智库报告《中国农户家庭资产负债表与农村普惠金融建设》是我们课题组完成的一项新研究成果。本报告是我们课题组成员共同努力的结果，但为之付出最多精力和最大贡献的是本报告的主持人、主要协调人和总报告的撰写人孙同全副研究员。我们真诚地欢迎所有读者对本报告进行审视、批评和建议。

党中央、国务院年初批准发布了《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》（以下简称《规划》），确立了推进普惠金融发展的指导思想、基本原则和发展目标，对普惠金融服务机构、产品创新、基础设施、法律法规和宣传教育等方面提出了一系列政策措施和保障手段，这是我国金融领域的一件大事。《规划》开宗明义地指出普惠金融的基本含义、重点服务对象和发展普惠金融的重要意义。本报告也可视为我们对《规划》要求和内容的部分诠释和理解。我在此想再补充些我个人的理解、观点和看法。

一 普惠金融的特色

（一）普惠金融的基本含义、重点服务对象和重要意义

依我的理解和认识，发展普惠金融是党中央在“十三五”期间推进金融改革发展的重要组成部分。《规划》提出的普惠金融的基本含义是指：立足机会平等要求和商业可持续原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。普惠金融强调穷人等弱势

2 国家智库报告

群体也需要获得各类金融服务的平等机会和公平享用权。普惠金融的基本要求是金融扶持弱势群体发展且能实现金融供给机构自身可持续发展。

当前我国普惠金融重点服务对象（或称服务目标群体）是小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体。应使这些弱势群体及时获取价格合理、便捷安全、适宜的存款、贷款、汇款、保险和直接融资等各类金融服务。它的出发点和落脚点是要提升金融服务的覆盖率（广度和深度）、可得性（各种需求可获得）、满意度（服务质量和水平），满足人民群众日益增长的金融需求。

大力发展普惠金融的重要意义就中短期而言，在于这是我国到2020年实现解决7000多万贫困人口（2014年年底统计数据）脱离绝对贫困和全面建成小康社会的必然要求。就当前和长远来看，有利于促进金融业公平、可持续、均衡发展，推动大众创业、万众创新，助推经济发展方式转型升级，使最广大人民群众公正分享金融改革发展的成果，增进社会公平和社会和谐。

（二）普惠金融体系建设

普惠金融是由微观（直接向穷人、中低收入者和小微企业提供服务的各种类型的零售金融服务提供者）、中观（金融基础设施和为微观金融服务机构服务的中介组织）和宏观（政府和金融监管当局法律法规和政策）层面组成的完整系统。

因此，应从整体上考虑建设好普惠金融体系。在微观上，健全多元化、广覆盖、可持续的机构体系，创新金融产品和服务手段，重点缓解和解决城乡小微企业和弱势贫困群体融资难、融资贵的问题。在中观上，发展金融基础设施建设和支持性中介服务提供者。例如，运用互联网技术、大数据、云计算的效能，发展征信系统、结算支付系统、审计评级机构、培训机构、管理信息系统和信息技术提供者、行业协会、批发机构等。在宏观上，政府和监管部门完善相关法律法规体系，发挥政策引导激励作用，加强普惠金融教育和金融消费者权益保护，实施有效监管。以此加快建立多层次、广覆盖、可持续、竞争适度、风险可控的普惠金融体系。

在讨论普惠金融健康可持续发展问题时，国际主流的观点是既反对长期依赖补贴式金融，又反对过分商业化（以利润最大化为目标）金融的做

法,也就是说,应以为弱势产业、弱势地区和弱势群体提供金融服务为宗旨,同时追求机构自身组织上和财务上的可持续发展。这与我国监管部门所倡导的普惠金融要走“保本微利”和可持续发展之路以及金融企业要承担社会责任的要求是一致的。现在,业内和学界的主流共识是,对一个小额信贷机构和普惠金融体系的评价要同时考核它的业务业绩指标(财务绩效)和社会业绩指标(社会绩效)。对开展小额信贷和普惠金融活动的机构,有一个对其业务(财务)绩效和社会绩效双底线、双考核、双评价的要求。

(三) 我国普惠金融发展目标、成绩和挑战

《规划》要求到2020年实现的总体目标是,要建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系,有效提高金融服务的覆盖率和可获得性,明显增强人民群众对金融服务的获得感,显著提升金融服务满意度,特别是要让小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等及时获取价格合理、便捷安全的金融服务,使我国普惠金融发展居于国际中上游水平。

我国普惠金融发展目前仍处于初级阶段。不过,经过各方的共同努力,现已呈现出服务主体多元、服务覆盖面较广、移动互联网支付使用率较高的特点,人均持有银行账户数量、银行网点密度等基础金融服务水平已达到国际中上游水平。这是十分喜人的成绩,我们应继续努力,巩固成果,更上一层楼。同时,我们也应十分清醒地认识到我国普惠金融作为一个宏观、中观和微观层面组成的完整体系的发展仍面临诸多问题与挑战:普惠金融服务不均衡,小微企业和弱势群体融资难、融资贵的问题突出,金融资源向经济发达地区、城市地区集中的特征明显;普惠金融体系不健全,金融法律法规体系仍不完善,直接融资市场发展相对滞后,政策性金融机构功能未完全发挥,金融基础设施建设有待加强;普惠金融的商业可持续性有待提高等。这些“短板”应是今后力争改善的主攻方向和重点,而且,我们要特别关注低收入和贫困群体的覆盖率与服务深度不足这一“短板”问题的解决。在此,我仅就普惠金融服务的小微企业融资、扶贫小额信贷组织发展、贫困村互助资金项目和组织发展问题再谈些意见和建议。

二 小微企业融资

我国间接金融（银行业）融资比重约占80%以上，远高于直接金融比重。截至2015年年末，全国银行业小微企业贷款余额占各项贷款余额的23.90%。不过，据普惠金融联席会统计，目前我国存款类金融机构和非存款类金融机构对小企业贷款（笔均100万—500万元）覆盖率均为20%；两者对微型企业贷款（笔均30万—100万元）覆盖率各为2%和10%；两者对个体工商户贷款（笔均10万—30万元）覆盖率各为1%和2%；民间金融对个体工商户贷款（笔均10万—30万元）覆盖率为20%。可见，小微企业贷款难的现象是十分突出的。

另据中央财经大学史建平主编的《中国中小微企业金融服务发展报告（2015年）》，2014年年末银行业金融机构小微企业贷款余额占其全部贷款余额的比例为23.85%，大型商业银行在这一比例上未达到银行业整体水平，而其他类型的金融机构均超过银行业整体水平。在小微企业贷款余额占比上表现最好的是村镇银行，高达74.51%。城市商业银行、农村商业银行和农村信用社的狭义（企业法人）小微企业贷款占比顺次递减，以个人贷款形式发放的小微企业贷款（即个体工商户和小微企业主贷款）占比顺次递增。在各类机构中，村镇银行的狭义小微企业贷款占比最低，略超过5成，相应地，以个人贷款形式发放的小微企业贷款占比是几类机构中最高的。

农村中小金融机构小微企业贷款结构与其他银行业金融机构最大的不同在于，以个人贷款形式发放的小微企业贷款的比例显著高于银行业平均水平，尤其是村镇银行接近5成的小微企业贷款都是以个人贷款形式发放，而银行业这一比例仅有2成。

由此可以看出，大中小银行依然延续了在中小微企业金融服务方面的比较优势。其中，大型商业银行在小微企业贷款余额的规模上遥遥领先，而中小银行则在增速、占比、网均贷款效率方面更胜一筹，从户均贷款规模可以看出中小银行在客户结构重心方面相对于大型商业银行也更侧重于单户贷款规模较低的小微企业客户。

在讨论小微企业贷款问题时，还有一个已经延续了几年的各家金融机

构统计口径和指标不一致而无法合理比较的问题。例如，2011 年披露的小企业户均贷款余额（但额度多超 500 万元/户，实际上已不属于小企业贷款）是：国有商行约 1000 万元/户。其中，农行和建行 1270 万元，中行 1006 万元，工行 815 万元，邮储银行（四川）1000 万元（新华网，2012 年 3 月 21 日）。股份行和城商行：南京银行 1650 万元，华夏银行 1230 万元，中信银行 645 万元，民泰商行 200 万元，浙商银行 152 万元。

2013 年年末部分大型商业银行小微企业户均贷款余额超 500 万元的情况（摘自刘克崮的《论草根金融》）：中国银行 1670.2 万元，光大银行 649.8 万元，华夏银行 845.8 万元，广发银行 1060.3 万元。工商银行小企业贷款统计口径为 3000 万元以下的企业贷款。

2014 年各类商业银行户均/单笔小微企业贷款额度：大型商业银行为千万元（个别数百万元）；股份制商业银行为数百万元（个别超过千万元）；城市商业银行为数十万元（个别超过千万元，少数数百万元）。有的已不是真正意义上的小微企业贷款了。

各类商业银行主要指标区间分布（2014 年）

指标	大型商业银行	股份制商业银行	城市商业银行
— 小微企业贷款余额	接近或超过万亿元	千亿元（高不过 5500 亿元，低不足千亿元）	百亿元（高度分散，高接近 2000 亿元，低不足 150 亿元）
小微企业贷款增幅	-8%—20%	-0.5%—30%	3%—40%
小微企业贷款余额占全部贷款比例	平均 15.01%（均不超过 16%）	平均 25.48%（高超 30%，低不足 10%）	平均 41.24%（高度分散，高超 70%，低大约 20%）
网均贷款	1 亿元左右（最低 0.5 亿元）	0.7 亿—7 亿元	1 亿—6 亿元
户均贷款	千万元（个别数百万元）	数百万元（个别超过千万元）	数十万元（个别超过千万元，少数数百万元）

注：摘自史建平主编《中国中小微企业金融服务发展报告（2015 年）》。

由此可见，从商业银行信息披露情况来看，目前信息披露在规范性和完整性上仍存在较大的问题，离全面反映小微企业贷款发展状况仍有相当的距离，各机构披露的数据之间可比性差，有自说自话之嫌。而且，我们尤其缺少可靠的来自需求方的统计评判数据。因此，一定要像《规划》所要求的那样，建立健全普惠金融指标体系和发展监测评估体系。在整合、甄选目前有关部门涉及普惠金融管理数据的基础上，设计形成包括普惠金融可得情况、使用情况、服务质量的统计指标体系，用于统计、分析和反映各地区、各机构普惠金融发展状况。实施动态监测与跟踪分析，开展规划中期评估和专项监测，注重金融风险的监测与评估，及时发现问题并提出改进措施。

三 支持农村扶贫小额信贷组织发展

《规划》提出，通过法律法规明确从事扶贫小额信贷业务的组织或机构的定位。并要求，支持农村小额信贷组织发展，持续向农村贫困人群提供融资服务。这是对从事和支持扶贫小额信贷发展的人士和组织的极大鼓舞与鞭策。

公益性（非营利性）扶贫小额信贷组织，绝大多数设在国家和省级重点扶贫开发县，现有约 200 家，多借鉴孟加拉国“乡村银行”模式，均有五年到十几年甚至二十几年的历史。一般由社团组织、社会组织（不少依托政府机构）建立，它们利用社会筹资，专向中低收入群体和贫困户（多数为妇女）提供小额信贷服务，只发放几千元至几万元贷款，且只发放贷款而不吸收社会存款。它们扶贫的社会效益显著，每个县的项目已覆盖了几千到几万户次不等的低收入农户。它们中的多数也在探索可持续发展之路。而且，其中不少机构已基本具备了既扶贫又达到财务上的可持续发展（即保本微利）的水平。它们与贫困村互助资金项目一样在真扶贫、扶真贫，而且，经历了时间的考验，服务更专业、规模更大。

目前，中低收入和贫困农户较普遍缺乏贷款服务，扶贫贷款由于成本高、风险大，农信社等金融机构（包括近两年被银监会和央行批准新设的农村金融类机构）由于以盈利为导向，一般解决不了这方面的问题，而这些保本微利的公益性小额信贷组织和贫困村互助资金项目可以弥补这方面

的缺陷。它们的存在和发展,也有利于推动农村农户信贷服务市场竞争局面的形成,还有利于抑制民间高利贷活动。而且,扶贫小额信贷对改变传统金融观念(或者依赖外部补贴,或者追求利润最大化)、建立普惠性金融体系、实现社会公平、促进共同富裕都有着重要的现实意义,确应大力扶持。

但是这类小额信贷机构的发展面临许多困难,除了其自身业务水平和能力制约以外,最重要的是政策环境有待改善。当前妨碍公益性小额信贷健康发展的政策环境主要是机构缺乏适宜的合法身份,以及缺乏资金来源和融资渠道,因此很难扩大规模和可持续发展。

正像《规划》指出的那样,这类不吸收社会存款的公益性小额信贷机构(例如,衡量的标准是:该机构的所有单笔贷款和服务的每位客户的贷款余额均不超过5万元人民币),现在已具备了通过法律法规给予合法身份的条件。我们真诚地希望和盼望《规划》提出的此要求能真正得以贯彻落实,并在实践中得以解决。为此建议:

(1) 中央有关部门(央行、银监会和财政部等),或者在中央有关部门的授权下,各省有关部门尽快出台相关政策和管理条例,从政策上支持鼓励这类机构的健康发展。对于符合规定的给予合法地位和身份,给予财政和低成本融资资金的支持(当然这些机构要符合一定条件)。

(2) 从国家财政或专项财政扶贫资金中拨出2亿元,作为扶贫小额信贷机构的垫底循环基金,设立专门的扶贫小额信贷批发基金(可由国开行或农发行或农行代管和运作),并以此吸引国内外各类其他资金,以解决扶贫小额信贷组织发展的资金“瓶颈”问题。特别应优先支持可持续和有潜力可持续发展的扶贫小额信贷机构的发展,以有效发挥正向激励机制的作用。国外一些国家在这方面已有很成熟的经验,可供参考借鉴,例如,孟加拉国由政府设立的专为扶贫小额信贷机构服务的批发机构PKSF就是十分成功的案例。

(3) 可以替代上述“建议(2)”的方案是:以上述财政资金作为银行的贴息和担保资金,鼓励愿意承担社会责任的商业银行为这些扶贫小额信贷机构提供批发贷款资金,以解决目前一些合格的公益性小额信贷机构严重缺少融资来源的问题。可以选择若干具备条件的扶贫小额信贷机构先进行试验。

(4) 对于那些有一定年限和规模、业绩优良的扶贫小额信贷机构,给予一定小额贷款业务的合法经营权,允许利用商业银行的转贷款、政策性

银行或商业银行的委托开展贷款业务。这样可以对推动扶贫小额信贷机构的健康发展起正面的示范作用。

申请上述经营权的小额信贷机构应该至少具备以下基本条件：具有至少 200 万元人民币的信贷资本金；拥有专职、专业的合格高管从业人员；有独立的专门机构和固定的经营场所；有连续 3—5 年良好的经营业绩。

(5) 给予这类扶贫小额信贷机构一些特殊的优惠政策：如免税和适当的财政补贴，提供业务培训经费等。

四 将贫困村互助资金项目发展成可持续的贫困地区合作金融组织

《规划》要求积极探索新型农村合作金融发展的有效途径，稳妥开展农民合作社内部资金互助试点。我想强调的是除了发展人们知晓的合作金融形式外，当前应特别注意把贫困村互助资金项目尽可能地转变成在贫困地区的可持续发展的资金互助社。

从 2006 年至今，国务院扶贫办和国家财政部主导在以中西部农村为主的约 2 万个贫困村开展了“贫困村互助资金”项目，现有近百亿元的资金在周转，主要来自中央和地方财政投入与农民的股金。这是一支非常现实、宝贵的合作金融基础队伍。这些贫困村互助资金项目多数开展得红红火火，形成了政府支持、农民自有自管自享的初级阶段的合作金融形态。然而，也有很多的此类项目，无论从外部有效监管，还是从内部规范运营的角度，都存在不少的问题。因此，现在应借《规划》出台的强劲东风，争取使它发展成为贫困地区中低收入和贫困群体的健康可持续发展的扶贫合作金融组织。

对这近 2 万个贫困村互助资金项目，应因地制宜、区别对待、分类指导、妥善处置。不应任其自生自灭，而应以此为基础，真正使之发展成为合规的、有前景的、可持续发展的农民资金互助社。由于它们都位于贫困地区，意义尤为重大。而且，它们如能规范正常运营，国家政策应要求银行承担向它们提供融资的责任。例如，扶贫合作金融组织可将社员股金作为质押资金放在银行，银行则以适当杠杆率给予贷款融资。

本文也算作我对我们课题组这本专著所做的序。

序二 中国农村普惠金融之路的探索与前行

刘文璞

中国社会科学院荣誉学部委员

中国社会科学院农村发展研究所研究员

本报告的写作源于早前的一项关于小额信贷的政策研究，主题是以扶贫为目标的小额贷款的政府政策。本报告在内容上有较大的扩展，从更多的角度探讨了农村金融的现状、面临的挑战及政府的责任。中国普惠金融规划已经把农户作为一个整体纳入金融扶持的对象，本报告也更多地从农户的角度分析农村未来普惠金融的发展，并对农户按其收入进行了分组，分别分析了各自的信贷需求与获得，对低收入和贫困群体仍然给予了特别的关注。本报告写作的一个特点是以农户家庭资产负债表为基础揭示农民金融需求和供给的内在规律与矛盾。本报告关注的是农民多种形式金融需求的满足而不仅仅是贷款。但是，由于在各类金融服务中，贷款仍然是难点——贷款的获得要远比获得诸如储蓄、取现、支付、转账等服务困难得多，尽管后几类服务仍有很大拓展和改善的余地，贷款难仍是农村金融供给的症结，也是今后发展农村普惠金融面临的主要挑战。所以本报告研究的重点仍在贷款，包括正规的和非正规的各类形式。

正规金融机构（指银行、信用社，下同）对农户的信贷供给有时候相对宽松，有时候紧张，但从总体上和长时期考察是偏低偏紧的，农户贷款难的问题一直是困扰农村经济发展的重要因素之一。这在很大程度上取决于政府金融政策的走向。

在人民公社集体经济制度下，农业生产性贷款主要是给生产队集体经济组织，用于困难农户紧急消费性需要的，数量不大。20世纪80年代初，实行家庭联产承包责任制后形成了以家庭经营为基础、双层经营的生产制

2 国家智库报告

度。但是农村金融机构未能及时调整自己的业务方向，它们的贷款对象主要还是地方国营企业和集体经营的社、队企业（后文统称作乡镇企业），而对已经成为农业生产主体的农户家庭的信贷支持长期缺乏积极的政策和有效的制度保证。1986年开始实施的扶贫贷款，主要也是支持乡镇企业。当时的着眼点是，向农村企业贷款，促其发展再吸收贫困户劳动力就业比直接向贫困户贷款更有效。少量对农户的生产贷款主要给了有一定经济实力的专业户。农村信贷重点支持地方国营企业和乡镇企业主要是基于地方经济高速增长的考虑，而非农民收入。

在当时的金融管理制度下，地方政府能够干预金融机构，使资金投向自己预期的方向。由于不少地方国营和乡镇企业，特别是在中西部地区的，经营得不好而导致不良资产一度大量发生，不少农村金融机构到了难以为继的地步。这是之后（20世纪90年代）金融机构实行商业化改革的诱因。政府对大部分国有银行和信用社进行商业化改革，目标是处置经济制度转型时期遗留下来的严重的不良资产，建立起可持续发展的金融体系。在此目标的带动下，农村金融机构开始大量撤并在基层和县域内的分支机构与营业网点。作为农村贷款主要提供人的农信社取消了存在多年的村信用站。增加盈利成为更重要的考核指标。农信社的商业化走向使其进一步丧失合作性质。加上以后法人和管理权上移，农信社有了更大的可能性在更大范围内调动资金，使农民的资金通过“自己的组织”更多地从农村流向城市，从经济不发展地区流向发展地区。尽管当时也有恢复农信社合作性的呼声，但已形成的制度和体制使得这样的想法注定是不可实现的。21世纪初的新一轮农信社改革彻底放弃了恢复农信社合作性的政策，农信社最终按照股份制商业性金融机构的方向发展。这一次金融体制改革的结果是，一方面提高了金融机构的经济效益，不良资产大幅度下降，资产质量有了明显提高；另一方面也因此减少了对农村尤其对农户的资金供给，加剧了农民信贷资金的供求矛盾，扩大了农民收入、城乡和地区差距，加剧了农村的社会矛盾。^①

^① Pete Sparreboom and Eric Duflos, *Financial Inclusion in the People's Republic of China: An Analysis of Existing Research and Public Data*. August 2012. CGAP and the Working Group on Inclusive Finance in China. <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-WM-FG-Financial-Inclusion-in-China-Aug-2012.pdf>.

为了探索 and 解决农民贷款难问题, 20 世纪 90 年代初联合国和其他一些国际组织与政府、学校、事业单位合作试验小额信贷, 取得了积极效果。同时政府也开始认识到扶贫贷款不能只到县, 必须到村到户才能更有效。于是各种行之有效的扶贫资金到户的形式, 特别是小额信贷在政府政策推动下获得推广。1997 年全国扶贫会议决定, 扶贫贷款主要以小额信贷形式直接发放到贫困户。90 年代末, 信用社开发和试验了直接面向农户的信用贷款和小组联保贷款, 之后在全国农村推广。

对农村普惠金融有标志性意义的是 21 世纪初开始的新一轮农村金融体制改革。新一轮改革除了继续坚持商业可持续发展的基本方针外, 突出强调加强对“三农”的服务, 增加对其资金的投入。中央政策要求农信社要面向“三农”, 继续发挥农村金融服务的主力军作用。农业银行恢复了主要服务“三农”的定位, 较大幅度增加了对农户和农业的资金投放。新建的邮储银行明确要加强对农村的服务, 发挥自己独特优势, 开展包括信贷在内的多样化金融服务。在政策的鼓励下, 有些城市商业银行也开始涉足农户和农业信贷。与此同时, 国家放宽政策限制, 适度鼓励私人资本进入农村金融市场, 建立起多种新型农村小型金融机构。一些大银行和农信社又恢复部分已被撤销的分支和基层组织。银行和农信社还积极利用金融业务领域发展起来的新技术拓展各类金融业务, 使得农民在享受金融服务上有了明显的改善。但是, 正规金融机构提供的各类金融服务(包括贷款)仍有很大差距, 离普惠金融还有很长的路要走。

正规金融机构对农户的信贷供给的覆盖面(亦即覆盖广度)仍然很小。农业部“全国农村固定观察点调查系统”(以下简称“农村固定观察点”)对全国 2 万左右农户的抽样调查数据显示, 2013 年只有 1.82% 的农户从银行和信用社贷款。该调查数据还显示, 正规金融机构对农户的信贷覆盖面呈下降趋势。2013 年比 2009 年下降了近 1.19 个百分点。

上述数据与全国其他调查的数据比较, 虽然有较大差别, 但都一致反映出, 只有很少比重的农户有机会从正规金融机构贷款。当然在没有获得贷款的农户中, 也包括了没有信贷需求的农户, 通常这部分农户占很大的比重。他们既没有对正规金融机构的信贷需求, 也没有对非正规金融机构的信贷需求。

4 国家智库报告

能反映正规金融机构信贷覆盖面的另一个指标是，在农户的全部借款余额中，正规金融机构贷款余额占的比重。在这方面显示的结果证明，正规金融机构发挥的作用未显示出明显的改善。在农户的全部贷款余额中，2013 年有 31.57% 左右来自正规金融机构，其他近 70% 需要依赖非正规金融机构，主要是民间私人借贷，包括付息的和付息的。从 2009 年到 2013 年的 5 年中，正规金融机构贷款余额占比增加了约 2 个百分点，其作用稍有改善。

农村固定观察点资料还提供了借款户年度累计借入款总额的来源构成，其中来自银行和信用社的比重，2013 年为 46.27%，比 2009 年的 38.15% 提高了约 8 个百分点。所谓当年农户累计借贷数据是指在一年中发生的借贷额合计，而不考虑还款。这是与贷款余额有区别的地方，后者指的是，某个时点的全部尚未归还的借贷额。值得注意的是，正规金融机构在累计借贷额中的占比远高于其在贷款余额中的占比，原因尚不清楚。一个可能的解释是，正规金融机构贷款有更大的比重是季节性贷款，如春借秋还。这样累计借贷额可能很大，但年终表现的余额却较低。

在正规金融机构提供的信贷服务覆盖广度之外，考察农村普惠金融还需要看其对农户贷款的覆盖深度。所谓覆盖深度是指贷款在多大程度上能够惠及被传统金融排斥的社会群体，通常是指低收入和贫困人口。这一指标是小额信贷最关注的目标，也是普惠金融的核心内容。在这一方面，数据显示的结果要乐观得多。

本报告研究农户贷款覆盖深度的方法是把农村固定观察点调查的 2 万左右样本户，按人均纯收入分成 5 个组，即从低到高为低收入组、较低收入组、中等收入组、较高收入组和高收入组。以此对不同收入群体从正规金融机构获取贷款的状况进行评估。

2013 年，在 5 个收入组中，从正规金融机构获得贷款的农户占各组样本的比重，从低收入组到高收入组分别是 2.51%、1.36%、1.43%、1.69%、2.13%。占比最高的是低收入组，其次是高收入组。比重最低的分布在较低收入组到较高收入组区间，而且 2009 年和 2013 年均表现出差不多的特点。与全国平均数相比结论一样。低收入组和高收入组的正规金融机构贷款覆盖面均高于全国平均值，其他三个中等收入组则均低于全国

平均值。

低收入组从正规金融机构贷款增势强劲，导致其在整个信贷资源分配中的地位越来越有利，其贷款的来源结构发生变化。

在户均贷款余额中，正规金融机构贷款所占比重反映的是不同收入组农户对正规金融机构贷款的可获得性，比重越高，说明越能够从正规金融机构获得贷款，也意味着对正规金融机构的依赖程度越大；反之，说明越难以从正规金融机构获取贷款，而只能更大地依赖非正规金融机构（主要是私人借贷）。2013年，正规金融机构贷款余额所占比重在5个收入组中分别为28.07%、17.36%、5.89%、20.1%和57.98%。可以看出，高收入组最高，其次为低收入组。占比低的分布在从较低收入组到较高收入组的区间。2009年的情况也如此。

根据农村固定观察点资料中有借贷款农户在每一年度的累计借贷额中正规金融机构贷款额的占比，也可以分析正规金融机构服务的深度，计算结果是2013年5个收入组（从低收入组到高收入组）分别为42.77%、26.00%、21.42%、40.01%、62.53%，与使用余额计算的结果同样有差别，但高收入组和低收入组占有的优势地位与上述用余额计算的结果一致。

上述各种数据都反映出高收入群体在获得正规金融机构贷款上的绝对优势地位，但是并非收入越低这种优势也越低。各中等收入组从正规金融机构获得的贷款比重（占其全部借贷款）最低，到最低收入组又有所提高。有人把这一现象称作正规金融机构对低收入群体资金供给的“翘尾巴”现象。如何解释这一经济现象？这可能因为在中国有特别的金融扶贫政策所致，换句话说，是政府作用的结果。所谓金融扶贫，不仅指扶贫贴息贷款一项，还包括诸如政府财政（或与社会资金合作）建立各类担保组织为贫困乡（镇）、村的低收入农户和贫困户向银行或信用社贷款提供担保；或者通过政策引导组建有利于低收入家庭获得贷款的互助性担保组织，以及政策引导发生的其他抵押担保形式的创新等。近几年来，这类对低收入和贫困农户信贷服务形式的创新情况在农村取得了明显的进展。在城镇也是如此。

但不管原因是什么，我们都可以肯定一点，中国正规金融在农户贷款覆盖深度方面取得的进展是令人高兴的。在正规金融机构的信贷资源分配