



JILIN NONGCUN
JINRONG ZONGHE
GAIGE YANJIU

吉林农村金融 综合改革研究

祝国平 郭连强 著



吉林人民出版社

吉林农村金融综合改革研究

祝国平 郭连强 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

吉林农村金融综合改革研究 / 祝国平, 郭连强著.
— 长春: 吉林人民出版社, 2017.9
ISBN 978-7-206-14385-4

I. ①吉… II. ①祝… ②郭… III. ①农村金融改革
— 研究 — 吉林 IV. ①F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 233121 号

吉林农村金融综合改革研究

著 者: 祝国平 郭连强

责任编辑: 陆 雨

封面设计: 志 恒

吉林人民出版社出版发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

咨询电话: 0431-85378033

制 版: 吉林省长春市点石设计有限公司

印 刷: 长春市中海彩印厂

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 12

字 数: 170 千字

书 号: ISBN 978-7-206-14385-4

版 次: 2017 年 9 月第 1 版

印 次: 2017 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 29.80 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社联系。

作者简介

祝国平，吉林财经大学金融学院副院长、教授，经济学博士，硕士生导师，兼任吉林财经大学吉林农村金融研究中心副主任。吉林省首批科研“春苗人才”计划入选者。主要从事农村金融领域的理论与实践研究工作。近年来，主持各级各类项目7项，包括国家社科基金一般项目1项，教育部人文社会科学青年项目1项。在《国际金融研究》《社会科学战线》《学习与探索》《财经问题研究》等专业期刊发表论文30余篇。出版学术专著2部，主编《吉林农村金融发展报告》2部。研究成果获吉林省社会科学优秀成果二等奖1项、三等奖2项，长春市社科优秀成果奖2项。

郭连强，吉林省社会科学院副院长、研究员，经济学博士，硕士生导师，吉林省社会科学重点领域（吉林省省情）研究基地负责人，吉林财经大学金融学院客座教授、吉林农村金融研究中心特约研究员，吉林省社会科学院延边州分院和吉林市分院院长。长期从事产业经济学、金融学研究，主持科研项目研究10余项，出版专著、编著5部，在《社会科学战线》《学习与探索》《求是学刊》《社会科学辑刊》等学术期刊发表论文近50篇，多篇论文被《新华文摘》《中国社会科学文摘》摘发，研究成果获吉林省哲学社会科学优秀成果一等奖2项。

本书为“吉林省省情调研”课题研究成果。



目录

Contents

第一章 农村金融改革的综合性：历程与特征	1
第一节 农村金融改革的历史逻辑和路径选择	1
第二节 农村金融改革的复杂性	14
第二章 农村金融改革的问题与反思	24
第一节 农村金融改革当前的问题	24
第二节 农村金融改革的反思	33
第三节 深化农村金融综合改革的几个战略重点	41
第三章 吉林省农村金融改革的总体情况	45
第一节 吉林省农村信贷供求状况	46
第二节 吉林省农村金融机构发展情况	61
第三节 吉林省农村金融产品总体状况	69
第四节 吉林省农村保险市场总体现状	74
第四章 吉林农村金融组织体系改革	81
第一节 吉林省农村信用社改革	81
第二节 吉林省涉农政策性金融改革	92
第三节 吉林省商业金融机构农村金融业务的开展现状	100
第四节 吉林省新型农村金融机构的改革发展	110
第五节 农村金融机构改革的问题与出路	120
第五章 吉林农村金融产品业务体系改革	124
第一节 两权抵押贷款业务创新	124
第二节 农业产业供应链金融模式创新	127
第三节 农业保险体系创新	131
第四节 农村互联网金融产品创新	137

第六章 吉林涉农资本市场体系改革	148
第一节 吉林省涉农资本市场创新	148
第二节 吉林省涉农债券融资创新	151
第三节 涉农投资基金创新	154
第四节 农村产权市场创新	159
第五节 农业期货产品创新	164
第七章 吉林涉农金融基础服务体系改革	170
第一节 农村普惠金融服务创新	170
第二节 农村信用体系建设创新	177
第三节 农村风险分担体系建设创新	182

第一章 农村金融改革的综合性： 历程与特征

第一节 农村金融改革的历史逻辑和路径选择

一、历史脉络

农村金融改革是我国经济体制改革的组成部分，是伴随着渐进式市场化导向改革的历史过程，其历程反映了我国总体改革的历史逻辑。作为农村经济改革的一部分，农村金融改革根植于农村经济结构转型调整，脱胎于农村社会的现代化进程。1978年之前，农村金融资源的分配途径是通过计划方式实施的，并不存在真正意义上的农村金融市场。在货币经济孱弱、市场机制缺乏的情况下，正规的农村金融体系仅具有资金收付划转的功能，市场化配置金融资源的方式几乎难觅其宗。这一时期的人民银行农业部与农村信用合作社是当时农村仅有的两家金融机构，人民银行既非央行也非商行，而仅仅是具有资金收付功能的机构，农村信用合作社也并非正规金融机构，而是具有合作性质的半官方组织。这两家机构之间的关系更像是出纳和会计的关系（刘民权等，2006）。

计划经济时期的农村金融体系是与当时的国家战略相契合的。建国后，为迅速实现工业化为发展目标，在缺乏资本积累和外资流入的条件下，农业积累成为工业化资本的最主要来源。通过快速工业化而实现赶超的战略要求建立起有效的资本汇集机制。在生产领域，通过建立合作经济限制农户的剩余索取权，通过取消价格机制，实行工农业产品剪刀差的方式形成对农业剩余的汇集，并形成资本。在消费领域，通过严格的户籍制度和工农业产品配给制限制农户的消费规模和结构变化，最大限度地让位于工业生产需要。在金融领域，通过官方的人民银行体系和半官方的信用合作社汇集农村闲散资金，为工业建设提供资本支持。

上述体制的设计对满足国家战略需要至关重要，但也成为造成三农问题的历史原因，形成了我国农村金融抑制的传统。在计划经济体制和合作化生产的条件下，农村金融抑制既是供给方面的抑制，也是需求方面的抑制。从供给角度看，农村金融体系的主要功能是从农村吸收剩余资本，并提供给工业部门，因而缺乏向农业部门配置资源的动力和功能结构；从需求角度看，农户失去了经济主体资格，而是作为合作化运动“三级所有、队为基础”体系下的劳动提供者，本身也失去了对资本的需求，在生产方面对金融的需求的不足的。消费方面的金融需求也因配给制收到限制，农村金融需求局限在应对突发风险（如天灾人祸）和大宗消费（如婚丧嫁娶）领域，主要通过民间融资的方式来结局。可以说，改革前的农村金融基本上退化为民间互助性金融，对正规金融存在一定程度的需求抑制。总体来看，农村金融抑制的根源是农村大一统的经济体制和赶超战略下的剩余外流，农村金融需求无法得到正规金融的有效支持。

1978年农村改革拉开序幕后，赶超战略逐步被弱化并被对内改革和对外开放所取代。农村领域以家庭联产承包责任制为基础，恢复了农户家庭作为基本生产生活单位的传统，剩余索取权逐步归还给农民。同时，商品经济的逐渐恢复直至社会主义市场经济体制的逐渐建立，为市场化配置资源提供了制度基础。通过市场化手段进行农业要素配置并实现产出上升成为农业生产的特征，而农业的资本化也成为农业发展的必然趋势。在此背景下，资金要素配置的市场化意味着对金融市场的需求不断增强，农村金融改革的主要任务是通过增加供给来满足日益高涨的农业生产性金融需求。另一方面，由于农户既是生产单位也是生活单位，两种角色互相交织，难以明确区分，造成农户金融需求的多样性与复杂性，而这与以生产性需求为主要对象的金融供给并不相符。总而言之，农村金融供给型抑制是长期以来理论界和实务界对我国农村金融抑制类型的普遍共识，而改革以来针对农村金融的供给主要是从供给角度来设计实施的。

阶段一：农村金融市场初步形成阶段（1978—1996年）

在供给抑制的基本共识下，1978年以来的农村金融改革主要围绕金融供给侧进行，重点是通过调整机构、增加总量的方式，搭建符合农村金融需求特征和市场条件的金融体系，主要服务于农户的生产性金融需求。1978—1996年是农村金融体系初步形成时期，这一时期里农村金融改革的主要特点是供给主导的机构改革，即通过机构的设立实现各类金融功能对农村地区的覆盖。从改革目标来看，构筑相对完备的农村金融机构体系是这一阶段的主要任务，具体

第一章 农村金融改革的综合性：历程与特征 ||

包括：农村金融机构体系的构建和原有机构职能范围的调整；农村金融体制机制的建立与完善。改革的方式是以顶层设计为主兼顾民间资助创新，依靠外部行政力量来主导改革的进程，具有典型的强制制度变迁特征。改革的导向是专业化为主、市场化为辅，即通过建立专业化的机构满足特定群体的特定金融需求，形成分工合作的格局，并辅之以一定的市场化手段，渐进式的推进市场化进程。农村开始推行以放松管制为主要内容的金融深化改革措施，以政策性、商业性和合作性为主体的分工合作的“三元”农村金融体系框架得以初步构筑。

1979年3月，中国农业银行恢复，接管了人民银行的农村金融业务。恢复后的农行职能定位进行了调整，以适应改革后农村商品经济发展的现实需要，逐步按照市场化的方式投放涉农资金，提高了信贷效率。由于农村生产结构发生了变化，原有以集体经济为信贷对象的模式也逐步调整为以农户为主要贷款对象，形成对统分结合经营体制的融资支持。1979年6月，随着政社合一体系的瓦解，农村信用合作社得以剥离并划归中国农业银行管理，成为事实上的农业银行基层机构。不过，从机构的性质上来说，这一阶段对农村信用合作社的界定是逐步恢复合作金融性质，即恢复其组织上的群众性、管理上的民主性、经营上的灵活性的特点。目标定位与管理体制调整的同时，农村信用社的业务范围也逐步发生了变化。在农业生产的集体化时期，传统的农村信用社主要针对农户生活困难提供互助性资金支持，随着家庭生产功能的重塑，农户作为经营主体的生产性金融需求迅速膨胀，满足承包土地、采购生产资料、发展多种经营等生产性资金需求成为农村信用社的主要业务目标，贷款规模也迅速扩大。1986年，邮政部门开始恢复办理储蓄业务，并在邮政系统内设置邮政储汇局，对邮政储蓄、汇兑等金融业务进行管理。由于只存不贷，邮政储蓄对于农村闲散资金的归集具有作用，但对农业的金融支持力度几乎没有，仅在基础性金融服务方面提供一定的便利。1983年，在清理人民公社遗留的集体资产过程中，根据“清财收欠，以欠转贷”方针，农村合作基金会开始出现并迅速发展。农村合作基金会通过集体资金“队有村管”或“队有乡管”等方式，开展农村集体经济组织成员内部的资金融通，形成了农村民间金融的互助模式，也有效地提高了农村集体资金的使用效率。从资金投向上看，农村合作基金会多数贷款投放到三农领域，为农户提供融资的同时，也为这一时期乡镇企业的异军突起提供了大量的资金支持。除原有的集体资产外，农村合作基金会的资金主要来源于农户，其业务活动由农业部门进行管理。这意味着农村合

作基金会并非按照金融机构的性质进行管理，其信贷行为不收央行的利率限制，更能够反映资金市场供求关系的变化，适应了这一时期农村金融市场的变化趋势，对农村经济发展具有一定的推动作用。与此同时，这一时期还有多家农村金融机构得以设立，如国家农业投资公司、国家林业投资公司、中国农村发展信托投资公司等，进一步丰富了农村金融结构体系。同时，以债券、股票、基金、票据贴现等为代表的多种金融市场工具也开始在农村地区出现，形成了对农村金融体系的有益补充。

在 80 年代和就是年代初期放松管制和调整供给结构等系列措施的基础上，1993 年 12 月国务院颁布了《关于金融体制改革的决定》，明确了新一轮农村金融结构调整明确的改革目标，初步奠定了政策性金融、商业性金融、合作金融“三位一体”的农村金融供给框架。首先是 1994 年中国农业发展银行的设立，将农业银行原有的政策性金融业务予以剥离，专门承担“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”等政策性职能。其次是实施了中国农业银行的商业化改造，弱化其专业银行的功能化和政策性定位，强化其市场主体地位，突出其作为农村金融供给主体的商业性属性。再次是推动农村信用社的改革。1996 年，国务院颁布《关于农村金融体制改革的决定》，农村信用合作社与农业银行脱离了隶属关系，对其业务管理和金融监管分别由农村信用社县联社和中国人民银行承担，然后按合作制原则加以规范。性质上定位为逐步改变为“农民自愿入股，社员民主管理，主要为社员服务”的合作金融组织，并由中国人民银行对其进行监督和管理。

截至 1996 年改革方案的出台，我国农村金融体系的基本框架已经得以奠定，三位一体的金融供给格局基本形成，民间金融作为有益补充的作用也得以发挥，农村金融的市场化改革取得了基础性的成果，农村金融市场的多元竞争雏形已经具备，各不同金融组织之间的分工协作也成效初显。在专业化与市场化改革的推动下，农村金融供给迅速恢复，金融体系对农业生产和农民生活的作用已然凸显，农村金融市场取得了快速发展。从农村金融供给的数据来看，相比于 1980 年，到 1993 年中国农业银行和农村信用社的存款增长达到 18.7 倍，年平均增幅为 25.7%；与此同时，三农贷款的规模也实现了快速增长，达到 1980 年规模的 15.6 倍，平均年增长幅度达到 24.1%。这一时期农村金融与农村经济之间的相互促进效应十分显著，农村市场化改革为经济增长注入了活

第一章 农村金融改革的综合性：历程与特征

力，带动着农村经济快速增长和农村收入的持续增加，为农村金融的发展提供了良好的经济环境，有力地促进了信贷业务的快速扩张。另一方面，农村金融也为农村经济的发展提供了一定程度上的资金保障和激励机制，形成了与农村经济发展之间的良性互动。

受制于历史原因和农村改革的渐进性，农村金融体系虽然在这一阶段取得了长足的进度，但仍有一些体系性的问题存在。农村金融三位一体的结构仅在名义上建立了，在实际功能上仍存在较大差距，一些体制性问题仍然困扰着农村金融。主要包括：一是农村信用社改革问题。改革初期，农村信用社长期作为农行在农村的基层机构，其独立性和作为合作金融的性质并未得以体现，削弱了其作为农村互助性民间金融主体机构的作用发挥。除了性质上的模糊之外，农村信用社在产权和管理体制上也存在的多头管理模糊不清的情况，农业银行长期对农村信用社负有管理责任，但在产权上又不属于农村信用社的所有人；业务上农村信用社还实行县联社业务管理的体制，在一定程度上受制于县级政府；监管方面农村信用社的金融监管直接由中国人民银行执行，多头管理的特征十分明显。产权与管理权属上的不清或交叉造成农村信用社性质上的模糊，即便被定位为以“三性”为特征的合作金融，其实质上很难达到合作金融的要求，这一点也可以从后期农村合作银行组建不利的结果上得到印证。二是农村政策性金融改革问题。政策性金融职能一直都是由作为专业银行的中国农业银行行使的，而这与农行的商业化改革存在冲突。在1994年农业发展银行成立之前，农行的政策性业务一直都是其主要的职能定位，商业化改革要求以成本和效益为核心，这与政策性金融以扶持农业发展的初衷存在一定冲突。1985年农行的企业化改革后，由于资金短缺，在政策性金融领域中出现了很多核心问题，如收购“打白条”、压级压价和限收拒收等，反映出政策性金融的实际缺位对农业生产的严重影响。随着农业生产水平的不断提升，农产品生产和流通领域中对的政策性资金需求日益膨胀，对专职的政策性金融提出了迫切的需求。此外，以农村合作基金会为代表的农村民间金融发展规范性问题严重，已经逐步影响到农村金融系统的稳定，风险问题继续集中解决。

阶段二：以农村信用社改革为主要内容的农村金融深化改革（1997—2004年）

“96方案”确定了三位一体的农村金融体系框架，但此阶段的农村金融体系无论是体系性还是功能性都存在严重缺陷，集中体现在体制仍不清晰、功能

定位仍不明确、支农作用仍不健全等方面。为进一步解决农村金融领域的突出问题，巩固充实三位一体框架的作用，1997年开始围绕农村信用社的改革开始推进，同时政策性金融机构与民间金融组织的规范也得到加强。1997年受到国内经济下行压力加大和东南亚金融危机冲击的影响，为防范宏观金融风险，中央金融工作会议确定了“各商业银行收缩县（及以下）机构，发展中小金融机构，支持地方经济发展”的方针。各主要商业银行缩减了其在县以下的业务，中国农业银行也大幅削减县及县以下的机构网点，致使其农村金融业务萎缩十分严重，其作为商业银行金融支农的主力军地位显著削弱。1998年起，国务院决定将中国农业发展银行承办的农村扶贫、农业综合开发、粮棉企业附营业务等项贷款业务划转到有关国有商业银行，中国农业发展银行集中精力加强粮棉油收购资金封闭管理。1999年，农村合作基金会由于经营乱象引发风险集中爆发，国务院宣布全国统一取缔全国的农村合作基金会，以整顿农村金融秩序。农村合作基金会正式离开历史舞台，农村地区合法的民间金融组织出现了空白，加之农行等正规金融机构从农村市场的“撤离”，农村金融市场的供给抑制更为明显。为此，及时调整农村信用社功能定位和管理体制，充实农村金融供给就显得十分迫切。

“96方案”中对农村信用社的改革的目标是逐步改为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作性金融组织，即按合作制原则重新规范农村信用社，同时强调加强农村信用社县级联社的建设。恢复合作金融性质对于弥补农村金融体系不足的政策初衷是好的，但由于历史上农村信用合作社虽名为合作组织，但实际上一直处于行政管制之下的半官方组织的状态，缺乏合作的基因；加之在市场化改革的推动下，农信社也缺乏开展信用合作的内在动力，因而更多地继承了农行管理时期遗留的商业化运营方向，形成新的功能定位和发展方向的模糊。发展路径上的依赖不仅给农信体系遗留了沉重的历史包袱，还使其陷入内生金融发展无力，商业金融缺乏基础的两难境地。在缺乏明细的产权关系和完善的法人治理结构的条件下，农信社发展实际上处于比较混乱的状态，其服务三农的任务也难以得到落实。为此，解决农村信用社的问题成为这一改革阶段的首要任务。2000年，江苏省开始探索实施“以明晰产权、完善经营机制、以县为单位统一法人、组建省联社和农村商业银行”等为主要内容的农村信用合作社改革，开启了理顺产权、完善经营和管理体制的改革进程。2003年6月，国务院批准颁布《深化农村信用社改革试点方案》，按照

第一章 农村金融改革的综合性：历程与特征

“国家宏观调控、加强监管，省级政府依法管理、落实责任，信用社自我约束、自担风险”原则，决定在吉林、山东等8个省（市）率先开始进行农村信用社改革试点。2004年改革试点范围扩大至全国其他21个省（市、自治区）。2006年底，海南省农村信用社改革方案上报国务院，标志着农村信用社改革试点在全国范围的铺开。

本轮农村信用社改革是在我国上一轮经济上行周期的大背景下进行的，由于宏观经济条件较好，货币资金环境相对宽松，这一轮改革的成本相对较小。改革的核心思路是解决农村信用社发展中面临的突出问题，化解由于体制限制和历史遗留问题造成的农村信用社经营风险。虽然在“96方案”中明确了农信社的合作金融属性，但实际市场环境已然将农信社推到了继续深化商业化改革的道路上来，否则不但无法满足农村金融市场的需求，其自身生存都可能受到挑战，并波及到其他领域。在这样的原则下，本轮农信社改革的总体要求是“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当支持、地方政府负责”，通过股份制的形式明晰产权关系，建立硬约束机制，同时兼顾合作性质和商业化目标；通过将管理权限下放到省级政府，组建省级联社进行管理的方式，强化对信用社的管理；通过国家层面资金上的支持，解决历史包袱问题，优化农信社的资产结构、增强业务能力。

以股份制为主要形式的农信社改革目前仍未完结，但从总体上看，改革的绩效已然十分显著，农信体系的整体经营状况有了根本性改变，部分优质农商行已然成为国内金融市场的新生力量。但不可否认的是，这一轮农信社改革仍然没能从根本上解决农村金融供给问题。首先，商业化改造势必冲淡了农信体系由来已久的合作制传统。股份制是以股权数量为控制权基础的，它不同于一人一票的合作制，必然会导致资本对农户在控制力上的碾压。事实上，大量农村信用社的股份制改造已经成为工商业资本进入银行领域，获取金融牌照的手段。其次，商业化改造势必会降低农信社对农村资金投入的意愿。将农信社改制成股份制商业银行，其产权结构决定了农信社必然以资本回报率为经营目标，而忽视服务三农的使命。从实际情况看，农信社改之后进城离农的意愿更加强烈，对解决农村融资问题的贡献度虽有所增进，但仍有显著不足。再次，以地方政府为管理主体的省联社体制弊端已然凸显。将信用社下放地方管理是提升管理效率的方式，但省联社管理体制与股份制商业化改造之间矛盾随着改革进程推进已然十分突出。省联社从产权上并不具备对农商行的管理权限，在

业务上也缺乏对农商行的指导能力，其功能日益退化为提供结算、信息、科技等基础服务的机构，但其行政管理职权仍然存在，形成对农商行管理体系上的掣肘。相对管理体系上的矛盾，农信社商业化改造最重要的影响是造成商业金融的再次进程离农运动，农村金融供给乏力的状况并未因农信社的商业化改造而解决，新的供给缺口再次出现。

阶段三：以需求主导的微观金融功能改革（2005年至今）

农信社商业化改造仅提高了其经营绩效，并未从根本上解决农村金融供给乏力的问题，同时又造成了新的市场缺口。这意味着，传统的靠调整机构职能定位和功能划分为主要方式的改革无法解决农村金融内在的矛盾。2005年起，在已经建立起的相对完备的“三位一体”的农村金融机构体系基础上，农村金融改革进入进一步优化布局，强化金融服务功能的微观改革为主的阶段。从改革的方式和动力上看，这一轮的改革是以外部推动与内部推动相结合，即在政府政策引导的基础上，强化市场自发内生的制度创新与机制创新。从制度变迁方式上看，不再单纯依赖政府主导的强制性制度变迁来解决问题，而是辅之以诱致型制度变迁，在一定的范围内放松对市场的管制，降低农村金融的市场门槛，重视激发市场主体的动力与活力，丰富农村金融市场的供给。从改革导向上看，2005年以后的农村金融改革更加强调市场化导向，强调使用增量改革的方式替代原来的存量调整，以其最大化的激发农村金融市场的活力。从改革的主要措施来看，主要集中在市场准入放松和金融产品创新等微观层面。

放松市场准入方面，允许民间资本以多种形式进入农村金融领域是主要的举措，以新型农村金融机构、小贷公司、担保公司等为主要方式，民间资本开始成为农村金融供给的重要补充。2005年12月，在人民银行等部门的支持下，山西、四川、贵州、陕西和内蒙五个试点省（自治区）的地方政府（或当地人民银行分支机构）牵头设立了7家小额贷款公司，揭开了我国发展商业化、市场化小额信贷市场的序幕。2008年5月，中国银监会和中国人民银行联合发布《关于小额贷款公司试点的指导意见》，将小额贷款公司试点推向了全国。2006年12月20日，银监会发布《中国银行业监督管理委员会关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策，更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，决定在四川、吉林、内蒙古、湖北、甘肃和青海等6省（区）进行新型农村金融机构试点工作。这是产业资本和民间资本首次得到监管部门的允许到农村地区设立村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等三类新型农村金融

第一章 农村金融改革的综合性：历程与特征

机构。2007年3月全国第一家村镇银行在四川仪陇惠民村开业，村镇银行的发展异军突起。2007年3月梨树县闫家村百信农村资金互助社被中国银监会确定为全国首家农村资金互助社，标志着重构新型农民信用合作组织拉开了历史序幕，合作金融重新回到农村金融供给的正规序列中。除了放松对民营和产业资本进入的管制外，正规机构的改革也持续进行，2007年3月，中国邮政储蓄银行成立，三农信贷业务成为其重要的业务板块，原来只存不贷的抽血机也开始向三农领域输血。2008年，按照国务院《农业银行股份制改革总体实施方案》要求，农业银行开始实施三农事业部改革试点，三农金融业务再度被重视，成为农行重要的业务支柱之一。

金融产品创新方面，针对新时期农业生产和农村经济社会出现的新形势、新情况，农村金融产品创新主要围绕解决农村融资难融资贵的问题，在抵押担保形式创新、新型信贷技术使用等方面展开。2008年10月，人民银行、银监会出台《关于加快推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》，提出大力发展农户小额信用贷款和农村微型金融，有效满足发展现代农业和扩大农村消费的资金需求，并具体的提出创新以土地承包经营权、宅基地使用权和林权为抵押物的“三权”抵押贷款试点。随后，三权抵押贷款试点以及各种其他类型的小额信贷产品创新也在各地开始出现。2010年5月，人民银行、银监会、证监会、保监会联合印发《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》，进一步明确了微观层面发展农村金融的思路。除了抵押品创新外，还提出加强农业信贷与涉农保险合作，积极运用农产品期货套期保值等方式加强农村风险管理，为信贷产品创新提供良好的环境。

近年来，各地围绕农村抵押担保形式创新，风险分担机制建设和信用环境改善等方面，试点各种政策措施手段，丰富农村金融供给，加大对农村金融投入的政策引导，取得了一定的效果。值得一提的是，随着农村经济结构的转型，农村金融体系的服务对象与服务形式也发生着明显的变化。从以往为单一农户生产服务逐步转向服务形式和内容的多元化，围绕农业新型经营主体、农村新型城镇化、农业产业结构调整、农村基础设施建设和农村消费金融等诸多领域开展金融创新，适应农村金融需求结构的变化。同时，以互联网金融、供应链金融、绿色金融为代表的新型金融业态或技术的出现，也为农村金融创新提供了新型的技术条件，新型的服务三农的金融技术开始广泛被采用，提高了农村金融的供给效率。从市场竞争结构看，后金融危机时代经济下行压力较大

的宏观背景下，城市传统金融市场日趋饱和，而农村金融市场无论从广度还是深度上，都有着更大的空间，吸引资本的进入。在困扰农村金融的信息、成本、风险等问题逐步被技术化解决的过程中，农村金融市场的供给规模与效率会在市场机制的作用下进一步提高。总之，建立适度的引导激励政策机制，进一步推进市场化进程，是解决农村金融问题的关键所在。

二、路径选择

作为中国经济改革的组成部分，农村金融改革既与整体的宏观改革具有相同的脉络，也呈现出一定独有的特征。总的来看，我国农村金融改革大体按照以下路径特点展开：

（一）渐进式改革

渐进式改革是我国经济体制改革的总体特征，其特点是强调诱致性制度变迁的作用，结合强制与诱致性制度变迁的优点。改革目标上不设定具体的目标，而是设定大致的改革方向，通过试错的方式寻找最佳方案；改革的过程上强调原有体制内派生出新的体制，通过双轨过渡的方式渐进性的实现改革过程；改革的范围上从局部到总体，体制内改革与体制外推进相结合。渐进式改革强调与发展、稳定之间的协调，强调经济的市场化与政治的多元化相分离等。我国经济体制改革的渐进式特点决定了农村金融改革的渐进特征：

一是问题导向式改革。在农村金融改革之初并没有明确目标，而是通过在发展中调整的方式来不断解决现实中存在的问题，具有鲜明的实用主义导向，注重化解农村金融领域中的核心矛盾，通过体制机制创新的方式回应农村领域的金融需求。改革初期注重解决农村储蓄、生活资金融通等问题，保证农户生活稳定；随着家庭联产承包责任制的建立，逐步以解决农户生产资金缺口为目标设置改革措施；近年来伴随着农业生产结构的变化，农村金融改革的中心逐步转移到为农业现代化和新型城镇化服务上来，这一系列过程体现了问题导向式改革的特点，即随着现实矛盾的变化而调整改革思路。

二是试错式改革式。试错式改革源于改革最终目标模糊所带来的改革使命漂移，以及大国条件带来的空间上的异质性。从时间维度来看，改革缺少明确的最终目标，而是以问题为导向，致使在不同时期出现不同问题时，改革的方向会适时调整。这导致了从时间上看，改革的试错性特点，即允许在改革进程中犯错误，以最小的成本换取更多的经验和教训，及时调整改革思路与方向；从空间维度看，我国各地区自然地理条件和人文条件差异巨大，改革过程中要

第一章 农村金融改革的综合性：历程与特征

处理好共性与个性的关系，只能通过地方试点后，或总结推广或因制宜的政策生成方式。允许地方政府有一定的权限进行试错，或鼓励地方政府对民间的金融的创新做法有一定的容忍度，通过对试点后果的评价来确定改革的途径，可以以最低限度降低改革的阻力和成本。

三是多元主体参与式改革。由于渐进式改革的诱致性，大量改革措施和政策制定是通过各级政府、金融机构和农户等多元主体在博弈过程中产生的。农户的金融需求是农村金融改革的拉力，而农户金融需求又是随着农村经济社会条件变化而不断调整的。从改革初期的应急性金融需求，到包产到户后的生产性需求，再到城镇化快速推进中的消费性需求，农村金融的多样化驱动了农村金融的体系变革。金融机构作为供给主体，在改革中发挥着核心作用。商业化的改革路径决定了农村金融改革是以提高绩效为主线的，其与农村金融需求间的矛盾推动着农村金融改革的延展。地方政府对农村金融改革的积极参与也是推动改革不断深化的动力，鉴于农村金融的系统性，多数金融改革是在地方政府的主导下实施的。地方政府的积极参与也为试错式改革提供了越来越良好的制度和政策环境。多元化主体决定了农村金融改革的动力机制也是多元化的，需求拉动抑或供给策动式的改革都在农村金融领域中广泛存在。同时，多元主体参与也形成了允许不同在体制内外进行改革试验的空间。

四是稳定性改革。农村是中国社会的根基，农民是改革过程中涉及社会稳定的最重要群体，因而农村金融改革事关农村经济社会的稳定。改革过程中保持农村经济稳定，是各项改革措施的最终底线。以稳定为前提的改革注重政府权威在改革过程中的控制力和主导地位，对自发式民间金融变革虽有容忍但有限度。注重通过增量改革的方式解决现实问题，而对存量调整偏谨慎。如农村合作基金会虽具有显著的历史作用，但后期危及稳定时即被关闭。后期在允许农村民间金融正规化的过程中，仍持偏谨慎的态度，对农村资金互助社实行牌照管理，鼓励但有限度的支持农村专业合作社的资金互助和信用合作业务。

（二）供给侧改革

改革以来的农村金融变革基本上是沿着供给侧改革的思路展开的，其前提假设是农村金融需求与供给之间的巨大缺口是由于供给能力不足所导致的，因此农村金融的改革关键是供给能力的提升。注重从供给侧解决农村金融问题既符合农村金融发展的事情，也是由于农村金融需求的性质所决定的。作为资金这种生产资料的提供者，农村金融的需求实际上是农业生产和农民生活的供给