

【经济学学术前沿书系】

STUDY ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT
OF NEW RURAL FINANCIAL INSTITUTIONS

新型农村金融机构 可持续发展研究

杜金向◎著



虽然新型农村金融机构取得了较好的发展，但其整体规模还很小，仍然难以满足农村社会经济发展的要求，如遇到了后续资金不足等问题，因此如何促进新型农村金融机构可持续发展是一个亟待解决的问题。本书从多方面研究了新型农村金融机构发展中存在的问题、障碍，提出了具有可操作性的促进新型农村金融机构可持续发展的措施。



经济日报出版社

014062316

【经济学学术前沿书系】

F832.35

71

新型农村金融机构 可持续发展研究

杜金向◎著



北航

C1749480



经济日报出版社

F 832.35

71

图书在版编目 (CIP) 数据

新型农村金融机构可持续发展研究 / 杜金向著. --

北京: 经济日报出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 80257 - 642 - 1

I. ①新… II. ①杜… III. ①农村金融-金融机构-
可持续性发展-研究-中国 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 107650 号

新型农村金融机构可持续发展研究

作 者	杜金向
责任编辑	陈礼滢
责任校对	韩会凡
版式设计	金 丹
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567683 (编辑部) 010 - 63516959 83559665 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	11. 75
字 数	219 千字
版 次	2014 年 6 月第 1 版
印 次	2014 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 642 - 1
定 价	38. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

前 言

20 世纪末至 21 世纪初,农村金融机构出现了很多问题。农村信用社历史包袱沉重,不良贷款比例曾高达 50%,资本净值为负。一些大的金融机构纷纷从农村地区撤出,特别是农业银行的非农化,导致大多数农村金融机构在农村的融资功能基本上丧失。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,农村信用社、农行、农发行、邮政储蓄机构等也先后进行了改革,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;农村存款和汇款等基本金融服务已基本解决。但是,农村小微企业、农户仍然觉得贷款难,农村金融体系仍存在高成本、效益低、不可持续等问题。据中国人民银行 2008 年中国农村金融服务报告显示:2007 年末,全国县域金融机构的网点数为 12.4 万个,比 2004 年减少 9811 个;县域四家大型商业银行机构的网点数为 2.6 万个,比 2004 年减少 6743 个。2007 年末,农村信用社县域网点数为 5.2 万个,分别比 2004、2005 和 2006 年减少 9087、4351 和 487 个。截至 2007 年末,全国有 2868 个乡镇没有任何金融机构,约占全国乡镇总数的 7%。

为完善农村金融服务体系,促进农村金融竞争,满足农村金融需求,增加农村金融供给,2006 年 12 月 20 日银监会发布了《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》,提出要放宽农村地区的银行业金融机构准入政策,在增量改革方面成立包括村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等新型农村金融机构,加上之前人民银行主导成立的小额贷款公司,新型农村金融机构达到了四类。2007 年全国金融工作会议将加快农村金融改革,完善农村金融体系,解决好农业、农村和农民问题,作为金融工作的重点,作为党和国家全部工作的重中之重。从中可以看出,农村金融改革在建设社会主义新农村中的作用。全国金融工作会议对农村金融改革总的要求是,加快建立健全适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续发展的农村金融体系,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。党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》又提出,农村金融是现代农村经济的

核心。建立现代农村金融制度，创新农村金融体制，加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系，引导更多的信贷资金和社会资金投向农村。在2007年后的中央一号文件中，都对各类新型农村金融机构的发展提出了要求。

近几年，经过监管机构和各级政府的大力推动，新型农村金融机构获得了空前的发展。但是，新型农村金融机构整体上规模还是很小，仍然难以满足农村社会经济发展的要求，其发展目前还处于初级阶段；在发展的过程中遇到后续资金不足、社会认可度低等问题的困扰，面临着如何实现财务可持续发展的难题；同时部分村镇银行、小额贷款公司偏离支农方向，政策预期目标难以实现。近期，国务院鼓励支持温州地区金融改革，监管机构又建立了多个农村金融改革试验区。这些措施对加快发展新型金融组织，鼓励支持民间资本参与地方金融机构改革具有重大的推动作用，新型农村金融机构将得到进一步发展，而对其可持续发展问题的研究具有一定的现实意义。

本书结合近几年的中央一号文件和十八届三中全会的要求，对新型农村金融机构的发展历程与现状、发展的可持续性、存在的问题进行了研究，重点研究了促进新型农村金融机构可持续发展的对策问题。

本书第一章介绍了“新型农村金融机构的类型”。主要内容是国家鼓励新型农村金融机构发展的有关政策，新型农村金融机构的主要类型及特征，对其中两类发展最快的机构——村镇银行和小额贷款公司进行了比较分析。第二章“新型农村金融机构的发展历程与现状”。首先回顾了银监会关于新型农村金融机构的准入新政，介绍了村镇银行等三类机构的发展历程和现状，对小额贷款公司发展进行了介绍。第三章“新型农村金融机构可持续发展的内涵”。对新型农村金融机构可持续发展的含义，新型农村金融机构可持续发展包括的内容，以及新型农村金融机构可持续发展的基本要素进行了研究。第四章“新型农村金融机构可持续发展的现状”。通过对近几年新型农村金融机构财务指标和信贷指标的分析，得出目前新型农村金融机构整体实力不断增强，财务绩效不断改善，支农能力显著提高的发展现状。第五章“新型农村金融机构发展中存在的主要问题及其原因”。对影响新型农村金融机构可持续发展的因素进行了研究，并对制约新型农村金融机构可持续发展的深层次原因进行了分析。

第六章“促进新型农村金融机构可持续发展的对策”和第七章“推进相关配套改革，优化新型农村金融机构的经营环境”，是本书的政策建议部分。针对新型农村金融机构可持续发展中存在的问题，提出下列建议：①推动新型农村金融机构的设置。包括将民营化作为村镇银行的发展方向，将小额贷款公司设在县

域,大力发展新型农民合作金融组织,注重新型农村金融机构向最基层的延伸。

②开辟资金来源渠道。通过股权融资来增强资本实力,建立大中型金融机构向新型农村金融机构批发资金的长效机制,采取有力措施积极吸收存款。③加快新型农村金融机构的产品创新和服务创新。要在依法合规的前提下,支持新型农村金融机构探索创新符合农村实际的贷款品种;积极推动新型农村金融机构改善农村金融服务,提升农村金融服务水平。④创新贷款担保方式。既要创新保证方式,完善信用担保体系,也要创新抵押担保方式,丰富可抵押财产,以提高新型农村金融机构的贷款能力。⑤加强风险控制能力,促进新型农村金融机构健康发展。⑥加强对新型农村金融机构的监管。在贷款投向上监管其服务三农,同时对贷款风险进行监管。⑦加大对新型农村金融机构的政策扶持力度。通过财税政策、货币政策扶持其发展。⑧加强金融生态建设,积极推进相关配套改革。加强农村信用体系建设,改善农村金融生态环境;建立存款保险制度,提高新型农村金融机构的存款竞争力;加快发展农业保险,提高新型农村金融机构贷款的安全性;发挥地方政府在推动新型农村金融机构发展中的作用。

本书的课题创新之处主要有:

(1) 针对村镇银行的发展困境提出对策建议。村镇银行设立要求第一大股东必须是大中型银行,门槛过高,不利于民营资本大规模进入农村金融市场,也不利于加快设立村镇银行。对此,建议将民营化作为村镇银行的发展方向。设立完全由自然人股东和当地民营企业股东投资入股的村镇银行。通过民营村镇银行的设立,突破我国银行业只向外资开放,不向民间资本开放的怪现象,加快农村银行业金融机构的准入,为银行业向民间资本开放试水。

(2) 提出小额贷款公司支农的政策建议。小额贷款公司的金融机构身份尚未完全确立,同时,在机构设立上脱离农村,在业务上还存在非农化和高利贷的倾向。对此,提出为发挥小额贷款公司的支农作用,在设立时应鼓励其设在县域,特别是乡镇,对设立到县城或乡镇的,应当优先予以审批;对设在乡镇的小额贷款公司,在注册资本上可以适当放松。同时通过政策引导,支持小额贷款公司对农户、农民专业合作社和农村小微企业发放贷款,对其三农贷款要给予税收上的优惠,一些扶贫性质的贷款要给予补贴。此外,还应坚决打击高利贷,监管机构对高利贷必须严加管理。

(3) 发展新型农民合作金融组织。针对农村资金互助社发展缓慢的现状,提出应该提高对农村资金互助社作用的认识,在地方政府和监管机构提高认识的基础上,提高农民群众的认识,引导农民、农民专业合作社和农村中小微企业投资设立农村资金互助社。同时,提出了在农民专业合作社基础上发展资金互助组

织的建议。

本书是在作者主持完成的同名天津市哲学社会科学研究规划资助项目的基础上完成的,项目编号:TJYY11-1-019,立项时间为2011年10月,2013年10月结项。项目同时得到了天津财经大学的奖励和天津财经大学经济学院金融系的配套资金。在此,向天津市哲学社会科学规划领导小组办公室、天津财经大学科研处、天津财经大学经济学院金融系表示衷心感谢!在项目的调研和资料收集过程中,得到了天津市金融办、人民银行天津分行、天津银监局、天津市农委和天津市有关金融机构的大力支持和热情帮助,在此一并表示感谢!在项目的研究报告中,天津电子信息职业技术学院董乃全教授和天津财经大学研究生院郭昱助理研究员各自承担了一章内容,本书参考了其中一些内容,在此向两位老师表示感谢!在本书的完成过程中,我的同事姜雪冰老师,我的学生柴津、宋夏薇、杜心宇,帮助完成了部分图表,参与了文字校对,对他们的辛勤工作表示感谢!

限于理论水平、资料来源和时间等因素,本书还有许多问题需要进一步探讨。近期中央政府对民间资本放开的政策力度不断增强,农村金融环境进一步改善,农村银行业金融机构的竞争也将加剧,民间资本进一步进入对新型农村金融机构的影响还有待进一步的研究。本书的调研工作显得较少,虽然对天津市的一些村镇银行和小额贷款公司进行了调研,但从全国的角度看代表性相对较差。而且,没有去农村资金互助社和农民专业合作社中的资金互助组织调研,对问题的研究深度有不利的影 响。对于不足之处,作者希望在以后的继续研究中能够改进,也敬请各位同仁提出宝贵意见并给予指导。

杜金向

2014年4月

目录

第一章 新型农村金融机构的类型	001
第一节 鼓励新型农村金融机构发展的有关政策	002
一、中央鼓励在农村成立新型农村金融机构的有关文件	002
二、有关部门支持新型农村金融机构发展的政策	004
第二节 新型农村金融机构的主要类型	006
一、村镇银行	006
二、贷款公司	010
三、农村资金互助社	013
四、小额贷款公司	015
第三节 新型农村金融机构的总体特征	017
一、新型农村金融机构服务区域为农村地区服务对象为“三农”	018
二、新型农村金融机构的经营具有高风险性	018
三、新型农村金融机构规模小、经营机制灵活	018
第四节 村镇银行与小额贷款公司的比较分析	019
一、村镇银行与小额贷款公司的相同点	020
二、村镇银行与小额贷款公司的不同点	020
第二章 新型农村金融机构的发展历程与现状	023
第一节 银监会关于新型农村金融机构准入新政	024
一、银监会准入新政的出台背景	024
二、银监会调整和放宽准入政策的主要内容	025
三、新政中对新型农村金融机构监管的规定	030
第二节 新型农村金融机构的发展历程	032
一、村镇银行等新型农村金融机构的发展进程	032

二、银监会促进新型农村金融机构发展的政策措施	034
第三节 新型农村金融机构的发展现状	039
一、村镇银行进入了批量发展时期	039
二、贷款公司和农村资金互助社发展缓慢	049
第四节 小额贷款公司的试点与规范发展	050
一、人民银行开展的小额贷款公司试点	050
二、试点小额贷款公司的制度安排	052
三、试点小额贷款公司运作的基本特点	053
四、小额贷款公司近几年得到了快速发展	054
五、小额贷款公司发展迅速的原因分析	058
六、小额贷款公司改制村镇银行的可行性分析	059
第三章 新型农村金融机构可持续发展的内涵	063
第一节 可持续发展的概念及小额信贷的可持续发展	064
一、可持续发展的概念	064
二、可持续发展的内涵	066
三、中国可持续发展战略的提出	066
四、小额信贷组织的可持续性	067
五、我国小额信贷组织的发展及其可持续性	070
第二节 新型农村金融机构可持续发展	072
一、新型农村金融机构可持续发展的含义	072
二、新型农村金融机构可持续发展的要求	073
三、新型农村金融机构可持续发展的要素	074
第四章 新型农村金融机构可持续发展的现状	077
第一节 新型农村金融机构成为多层次、较完善的农村金融服务体系的重要组成部分	078
一、新型农村金融机构出现前我国农村金融服务严重不足	078
二、新型农村金融机构的发展提高了农村金融的覆盖率	079
第二节 资产规模快速增长, 财务绩效不断改善	081
一、新型农村金融机构的资产、负债和所有者权益快速增长	081
二、新型农村金融机构主要监管指标不断改善	083

第三节 信贷规模快速增长, 缓解了部分农户和小企业的信贷约束	084
一、信贷规模快速增长	084
二、对农户和农村小微企业的贷款占比较高	084
第五章 新型农村金融机构发展中存在的主要问题及其原因	085
第一节 新型农村金融机构可持续发展存在的主要问题	086
一、目标定位与政策初衷背离, 具有“离农脱农”倾向	086
二、机构数量发展缓慢, 地区分布不合理	088
三、流动性不足, 盈利水平偏低	090
四、资金来源有限, 信贷供给总量偏低	091
五、政府政策支持力度不足	094
六、从业人员素质普遍偏低, 经营风险难于控制	094
七、金融产品与金融服务单一, 创新能力不足	095
八、政府监管问题突出	096
第二节 制约新型农村金融机构可持续发展的深层次原因分析	097
一、外部原因	097
二、内部原因	100
第六章 促进新型农村金融机构可持续发展的对策	105
第一节 推动新型农村金融机构设置	107
一、将民营化作为村镇银行的发展方向	107
二、小额贷款公司应坚持服务三农将机构设置到县域	112
三、大力发展新型农民合作金融组织	113
四、注重新型农村金融机构向最基层的延伸	120
五、地市级村镇银行不应再设立	121
第二节 开辟资金来源渠道, 推动新型农村金融机构可持续发展	125
一、通过股权融资增强资本实力	125
二、拓展融资渠道, 建立大中型金融机构向新型农村金融 机构批发资金的长效机制	127
三、把吸收存款作为资金来源的主渠道	129
第三节 加快新型农村金融机构的产品创新和服务创新	130
一、人民银行等监管机构推进农村金融产品和服务	

方式创新的两个指导意见	130
二、做好农村小额贷款业务	132
三、支持新型金融机构创新服务农村的金融产品	133
四、支持新型农村金融机构的金融服务创新	136
第四节 创新担保方式，提高新型农村金融机构的贷款能力	138
一、创新保证方式，完善信用担保体系	138
二、创新贷款抵押担保方式，丰富可抵押财产	140
第五节 加强风险控制能力，促进新型农村金融机构健康发展	145
一、建立有效的监督制衡机制	145
二、加强培训，提高员工业务能力	145
三、科学确定客户的授信额度	146
四、计提贷款损失准备金，提高抗风险能力	147
第六节 加强对新型农村金融机构的监管	147
一、对新型农村金融机构的贷款投向进行监管	147
二、对新型农村金融机构采取不同的风险监管策略	147
第七节 加大对新型农村金融机构的政策扶持力度	150
一、加大财税政策扶持力度	150
二、加大货币金融政策扶持力度	152
第七章 推进相关配套改革，优化新型农村金融机构的经营环境	155
第一节 加快农村信用体系建设，改善农村金融生态环境	156
一、在人民银行的主导下加快农村信用体系建设	156
二、新型农村金融机构加入征信系统参与农村信用体系建设	158
三、丽水市推进农村信用体系建设的经验	159
第二节 建立存款保险制度，提高新型农村金融机构的存款竞争力	161
一、存款保险制度概述	161
二、存款保险制度的基本特征	162
三、存款保险制度的功能	163
四、我国建立存款保险制度的必要性	164
第三节 加快发展农业保险，提高新型农村金融机构贷款的安全性	166
一、农业保险及其作用	166

二、我国农业保险的开展情况	167
三、新型农村金融机构应积极开展对投保农业经营主体的 贷款	169
第四节 发挥地方政府在推动新型农村金融机构发展中的作用	170
一、加强诚信建设，创建良好的金融生态环境	170
二、做好服务，寓管理于服务之中	170
三、维护金融稳定，严厉打击非法集资	171
参考文献	172

第一章 新型农村金融机构的类型

新型农村金融机构是相对于传统农村金融机构而言的，包括银监会 2006 年后批准试点成立的村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等三类机构，以及在人民银行的主导下试点后由银监会认可的小额贷款公司。

新型农村金融机构是相对于传统农村金融机构来说的,2006年,为解决农村地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融供给不足、竞争不充分等问题,中国银行业监督管理委员会按照商业上可持续的原则,适度调整和放宽了农村地区银行业金融机构准入政策,降低了准入门槛,同时强化监管约束,加大政策支持,以促进农村地区形成投资多元、种类多样、覆盖全面、治理灵活、服务高效的银行业金融服务体系,以便更好地改进和加强农村金融服务,支持社会主义新农村建设,批准试点成立了三类新型农村金融机构。在此之前,在中国人民银行的主导下,一些地区开展了小额贷款公司的试点工作。新型农村金融机构的试点和推广,有利于解决农村金融服务不足的问题,满足最基层农户和小微企业的金融需求。

第一节 鼓励新型农村金融机构发展的有关政策

一、中央鼓励在农村成立新型农村金融机构的有关文件

近年来的中央一号文件和其他有关文件中,多次强调允许农村地区设立农村金融机构,并逐渐引入了新型农村金融机构的概念。

(一) 中央一号文件的相关规定

2004年中央一号文件提出:“鼓励有条件的地方,在严格监管、有效防范金融风险的前提下,通过吸引社会资本和外资,积极兴办直接为‘三农’服务的多种所有制的金融组织。”这是中央一号文件首次明确社会资本和外资可以兴办农村金融组织。

2005年中央一号文件指出:“培育竞争性的农村金融市场,有关部门要抓紧制定农村新办多种所有制金融机构的准入条件和监管办法,在有效防范金融风险的前提下,尽快启动试点工作。有条件的地方,可以探索建立更加贴近农民和农

村需要、由自然人或企业发起的小额信贷组织。”文件强调了要抓紧制定新型金融机构的准入条件和监管办法，尽快启动试点工作。允许由自然人或企业发起设立小额信贷组织。

2006年中央一号文件进一步指出：“在保证资本金充足、严格金融监管和建立合理有效的退出机制的前提下，鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构，允许私有资本、外资等参股。大力培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织，有关部门要抓紧制定管理办法，引导农户发展资金互助组织。”文件提出了社区金融机构、资金互助组织等新的概念。

2007年中央一号文件进一步强调要“大力发展农村小额贷款，在贫困地区先行开展培育农村多种所有制金融组织的试点”。

2008年中央一号文件在新型农村金融机构试点开展一段时间后，强调要“加快推进调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策试点工作。通过批发或转贷等方式，解决部分农村信用社及新型农村金融机构资金来源不足的问题”。

2009年中央一号文件进一步对发展新型农村金融机构和小额信贷等问题进行了规定，指出：“在加强监管、防范风险的前提下，加快发展多种形式新型农村金融组织和以服务农村为主的地区性中小银行。鼓励和支持金融机构创新农村金融产品和金融服务，大力发展小额信贷和微型金融服务，农村微小型金融组织可通过多种方式从金融机构融入资金。”

2010年中央一号文件强调提高农村金融服务质量和水平，提出：“加快培育村镇银行、贷款公司、农村资金互助社，有序发展小额贷款组织，引导社会资金投资设立适应“三农”需要的各类新型金融组织。”文件明确了四类新型农村金融机构。

2012年中央一号文件提出：“发展多元化农村金融机构，鼓励民间资本进入农村金融服务领域，支持商业银行到中西部地区县域设立村镇银行。有序发展农村资金互助组织，引导农民专业合作社规范开展信用合作。”文件对农民专业合作社内开展资金互助予以肯定。

2013年中央一号文件提出：“支持社会资本参与设立新型农村金融机构。”

2014年中央一号文件又强调：“积极发展村镇银行，逐步实现县市全覆盖，符合条件的适当调整主发起行与其他股东的持股比例。支持由社会资本发起设立服务“三农”的县域中小型银行和金融租赁公司。对小额贷款公司，要拓宽融资渠道，完善管理政策，加快接入征信系统，发挥支农支小作用。”文件对大力发展村镇银行作出部署，提出支持由社会资本发起设立服务“三农”的县域中小型银行，也就是真正放开了民营银行的设立，在农村地区，允许设立完全民营

的村镇银行。同时，对发展新型农村合作金融组织，专门用一条进行了阐述。提出：“在管理民主、运行规范、带动力强的农民合作社和供销合作社基础上，培育发展农村合作金融，不断丰富农村地区金融机构类型。坚持社员制、封闭性原则，在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下，推动社区性农村资金互助组织发展。完善地方农村金融管理体制，明确地方政府对新型农村合作金融监管职责，鼓励地方建立风险补偿基金，有效防范金融风险。适时制定农村合作金融发展管理办法。”在总共 33 条的中央一号文件中，专门用一条阐述发展新型农村合作金融组织，说明中央对这一问题的重视，不仅对新型农村合作金融作出了肯定，而且提出了农村地区合作金融类型可以不断丰富。

在十年的中央一号文件中都强调农村金融体系的创新，新型农村金融机构是农村金融创新的主要表现。文件的出台为新型农村金融机构以合法身份参与农村金融市场竞争，为新农村建设服务打下了坚实的基础。

（二）其他文件中的规定

2008 年 10 月 12 日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中，用较大篇幅论及了新型农村金融机构问题，指出：“规范发展多种形式的新型农村金融机构和以服务农村为主的地区性中小银行。加强监管，大力发展小额信贷，鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务。允许农村小型金融组织从金融机构融入资金。允许有条件的农民专业合作社开展信用合作。”除了对新型农村金融机构和小额信贷等问题进行阐述外，文件还提出允许有条件的农民专业合作社开展信用合作，从而弥补了 2006 年 10 月 31 日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过的《中华人民共和国农民专业合作社法》中没有农民信用合作相关规定的缺憾。

2013 年 7 月，国务院办公厅发布了《关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》，被称为金融“国十条”，其中，首次明确提出“尝试由民间资本发起设立自担风险的民营银行”。十八届三中全会进一步提出“在加强监管前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构”。十多年悬而未决的民营银行问题，终于得以确认，这次民营银行的放开对我国金融体制改革具有里程碑意义，而设立完全民营资本的村镇银行也成为可能。

二、有关部门支持新型农村金融机构发展的政策

为支持新型农村金融机构规范、健康、可持续发展，更好地支持社会主义新农村建设，银监会、财政部、人民银行出台了多项政策。一是开展包括村镇银行

在内的县域金融机构涉农贷款增量奖励试点工作，对涉农贷款余额增长满足要求的县域金融机构，给予一定比例的奖励，通过以奖代补，增强机构抗风险能力。二是财政部出台了新型农村金融机构定向费用补贴政策，对符合条件的新型农村金融机构，按贷款余额给予补贴，增强其抗风险和持续发展能力。三是人民银行和银监会联合印发了《中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款公司有关政策的通知》（银发〔2008〕137号），充分肯定了新型农村金融服务机构对改善农村金融服务的重要性，并对存款准备金、存贷款利率、支付清算、会计、金融统计和监管报表等八个方面进行了规范和明确，积极鼓励、引导和督促四类机构以面向农村、服务“三农”为目的，扎扎实实依法开展业务经营，在不断完善内控机制和风险控制水平的基础上，立足地方实际，坚持商业可持续发展，努力为“三农”经济提供低成本、便捷、实惠的金融服务。其中，村镇银行的存款准备金率比照当地农村信用社执行。当时人民银行对农村信用社、农村合作银行执行11%的存款准备金率，比大型商业银行存款准备金率低4.5个百分点；而对资产规模较小、支农贷款比例较高的1379个县（市）农村信用社、农村合作银行执行10%的存款准备金率。2010年，人民银行多次上调法定存款准备金率，共上调6次，其中对农村信用社等中小法人金融机构，仅上调3次。目前，农村信用社执行比大型商业银行低6个百分点的优惠存款准备金率，其中，涉农贷款比例较高、资产规模较小的农村信用社执行的存款准备金率比大型商业银行低7个百分点。由于村镇银行的法定存款准备金率比照当地农村信用社执行，使村镇银行因优惠存款准备金率而多留存了大量的资金。同时规定，现阶段，农村资金互助社暂不向中国人民银行交存存款准备金。四是人民银行印发了《中国人民银行关于完善支农再贷款管理、支持春耕备耕、扩大“三农”信贷投放的通知》（银发〔2009〕38号），决定将支农再贷款对象由农村信用社扩大到农村合作银行、农村商业银行以及村镇银行等县域内存款类金融机构法人。至此，村镇银行被纳入支农再贷款支持范围。在2009年春耕旺季，对西部地区和粮食主产区安排增加支农再贷款额度100亿元，以有效发挥支农再贷款政策的引导作用，支持春耕备耕，加大“三农”信贷投入，促进改善县域内农村金融服务。2010年春耕旺季，对西部地区和粮食主产区调增支农再贷款额度100亿元。调增后，以上地区支农再贷款额度所占全国的比例达到93%。支农再贷款对引导扩大涉农信贷投放发挥了积极作用。

此外，在金融监管方面，目前，免征农村资金互助社的监管费，对其他新型农村金融机构则减半征收监管费。