



世界银行政策分析建议援助项目

World Bank Analytical and Advisory Assistance (AAA) Program

《缩小广东城乡贫富差距》课题分报告之五：

Reducing Inequality and Promoting Lagging Region Development Sub-study V:

广东农村金融体系创新研究

Study on Innovation of Rural Finance System of Guangdong Province



广东省财政厅
中共广东省委政策研究室
世界银行

广东农村金融体系创新研究

前言

2007 年 12 月，汪洋书记会见世界银行行长佐利克时，一致同意加强广东与世行在知识领域和投资领域的合作，并就合作开展缩小广东城乡贫富差别课题进行研究。由此在广东省委政研室与省财政厅组织下，组成 6 个课题组，分头研究缩小广东城乡贫富差距的对策，其中华南农业大学承担了“缩小城乡贫富差距的金融保险体系创新研究”课题任务。

本报告共分为 5 个部分：首先，运用计量方法分析了广东省农村金融现状与问题，指出了其双重二元金融结构特征及其对广东省城乡贫富差距的影响；其次，在相应统计资料和大量实地调研基础上，分析了广东省农村金融存在的问题，并剖析了其根源——广东农村金融保险的结构失衡；在比较、借鉴国内外农村金融保险的实践的基础上（第三部分），提出了缩小城乡差距的金融资源配置对策（第四部分）；最后，简要设计了农村金融援助试点项目。

其主要内容如下：

广东省城乡贫富差距问题受诸多制约，其中金融保险约束是重要因素。从宏观分析，广东农村金融供求结构失衡，总量存多贷少，存差居高不下，资金大量流向城市，存贷结构不足与过剩并存；供给主体单一，农信社农业贷款占全部农业贷款的 8 成以上，2007 年乳源农业贷款全部由农信社提供。从微观分析，农户和乡镇企业资金供求失衡，据对农户与乡镇企业的调查，约 42.8% 的受访农户想贷款但贷不到，且利率水平不匹配，65% 农户只能承受 7% 以下利率水平，而农户贷款利率偏高；乡镇企业尤其难以获得信用贷款（占 9.72%），61.73% 是抵押贷款，担保贷款占 26.07%，质押贷款占 2.84%，抵押物不足又制约需求，相应民间借贷得以发展。因此，必须破解农村金融的瓶颈制约。

广东农村金融供求失衡的根源在于：一是有效需求不足，农业是风险大、收益率低的产业，农户因缺乏获利较高的项目而无力承担过高融资成本；二是有效供给不足，供给约束、扭曲与主体缺位并存；三是“三农”具有弱质弱势性，农村信用环境差，成本高而收益低，由此农村金融也弱质；四是竞争缺乏使金融市场效率降低，广东农信社占农村信贷市场的 80% 左右，处于准垄断状态，降低了贷款的可获得性，减少了有效需求。五是长期贷款利率管制导致农村金融机构收益难以覆盖成本和风险溢价，制约其放贷积极性和促成信贷资金的城市化；六是风险补偿、分担和转移机制缺乏，农业保险和信用担保几乎缺失，制约了农村金融供给。据调研的 436 名农户仅有 49 人参加了农业保险，77% 未投保。

由此提出了当前广东缩小城乡差距的农村金融改革对策：构建需求导向、多元适度竞争、小型化的区域性农村金融体系，重点是正规金融的改革深化与民有中小金融机构的加快发展；创新信贷模式；构建风险分担机制，并优化金融生态。

（1）农村金融体系构建路径

其一，农村正规金融改革深化。一是以农信社为基础构建农村社区银行，在稳定县市社法人地位基础上，完善法人治理结构，建立健全风险校正和市场退出机制，提升专业化经营能力。二是拓展农发行支农领域，增加农业开发和农村基础设施等中长期信贷，为涉农信贷提供担保，为涉农金融机构批发资金。三是扩大邮储银行涉农业务，优先拓展小额贷款、中间业务、批发及协议存款业务。四是强化农行为农服务功能，调整信贷结构和经营方式，构建向“三农”倾斜的内部资源配置机制。其二，加快发展农村民间中小金融机构。一是发展区域性民间小型商业金融机构，加快推进小额信贷公司、村镇银行建设，将规范的民间金融改制为民营银行，并根据需求拓展基金、债券与区域资本市场；二是重构合作金融；培育、扶持农村微小资金互助性联合的资金互助合作组织；三是民间借贷合法化。

（2）多元化供需对接的农村金融信贷模式

其一，小额信贷，一是 NGO 小额信贷，包括准政府小额信贷、民间小额信贷、国际资助小额信贷等。二是金融机构小额信贷，包括扶贫贴息贷款、农户小额信用贷款、农户联保贷款、小额贷款公司等，这几种模式均可在广东欠发达地区推广。尤其在世界银行无偿支持或无息低息贷款下，可以合作在 3~5 个欠发达地区开展小额信贷服务。其二，农民组织化基础上的贷款模式，一是农业产业化贷款模式，二是基于农民合作化的互助担保贷款模式，三是基于新农村建设、产业转移和重新积聚的贷款模式，通过农民组织化提高贷款规模和贷款的有效性，并通过产业链需求分解，使供给更贴近需求，实现供需对接。其三，风险分担下的农村金融贷款模式。信用担保下的金融贷款模式与农业保险机构参与的贷款模式，实质是以农业保险或信用担保第三方介入分担风险，且与农村贷款机构利益分享基础上的合作；订单农业质押贷款、保障制度下释放农民担保品的抵押贷款模式与社区合作金融组织等，实质是在市场农业发展条件下农民参与分担风险，这有助于农民市场参与能力的提高。当然这些模式实施需要政策支持。

（3）构建农村信贷市场的风险分担机制

一是构建以政策性担保为主体，互助性担保为辅助，商业性担保积极参与的多元化信用担保体系；二是构建以政策性为主体、合作性为辅助的农业保险体系，同时建立农业保险的再保险机制、巨灾风险专项基金，构建风险补偿与分担机制。并通过增强农村金融参与主体竞争力与农村金融的政策、法律、制度环境的改善优化农村金融生态。

目 录

简版目录

一、现状与问题：双重的二元金融结构	1
（一）广东城乡二元金融结构	1
（二）区域二元金融结构	3
（三）缩小城乡贫富差距：农村金融发展的作用	4
（四）小结	5
二、需求与供给：广东农村金融保险的结构失衡	5
（一）广东农村金融需求	5
（二）广东农村金融供给：供给主体及其行为分析	5
（三）广东农村金融供给与需求的失衡：实证分析	5
（四）广东农村金融供求失衡的根源分析	7
（五）广东农业保险供需失衡分析	8
三、比较与借鉴：国内外农村金融保险的实践与启示	9
（一）国外（地区）农村金融、农业保险模式的比较与借鉴	9
（二）我国农村金融、农业保险试点的总结和启示	9
四、缩小城乡差距的金融资源配置对策研究	10
（一）农村金融体系构建的路径选择	10
（二）多元化供需对接的农村金融信贷模式	11
（三）构建农村信贷市场的风险分担机制	13
（四）优化农村金融生态	14
五、农村金融援助项目试点设计	14
（一）小额信贷援助项目	14
（二）农村信贷担保项目	14
（三）农业保险项目	15

专业版目录

摘要	17
一、现状与问题：双重的二元金融结构	19
(一) 广东城乡二元金融结构	19
(二) 区域二元金融结构	21
(三) 缩小城乡贫富差距：农村金融发展的作用	23
(四) 小结	25
二、需求与供给：广东农村金融保险的结构失衡	25
(一) 广东农村金融需求	25
(二) 广东农村金融供给：供给主体及其行为分析	30
(三) 广东农村金融供给与需求的失衡：实证分析	35
(四) 广东农村金融供求失衡的根源分析	42
(五) 广东农业保险供求失衡分析	47
(六) 小结	50
三、比较与借鉴：国内外农村金融保险的实践与启示	51
(一) 国外(地区)农村金融、农业保险模式的比较与借鉴	51
(二) 我国农村金融、农业保险试点的总结和启示	71
四、缩小城乡差距的金融资源配置对策研究	76
(一) 总体思路与目标模式	76
(二) 农村金融体系构建的路径选择	81
(三) 多元化供需对接的农村金融信贷模式	86
(四) 构建农村信贷市场的风险分担机制	96
(五) 优化农村金融生态：多元竞争性农村金融可持续发展的要件	100
(六) 小结	102
五、农村金融援助项目试点设计	103
(一) 小额信贷援助项目	103
(二) 农村信贷担保项目	103
(三) 农业保险项目	104
课题组名单	108
结束语	111

广东农村金融体系创新研究

华南农业大学课题研究小组

一、现状与问题：双重的二元金融结构

金融是现代经济的核心。广东经济二元结构，与其金融发展的城乡差距现状相关。广东农村金融结构表现出明显的双重二元金融结构特征，即城乡二元金融结构与区域二元金融结构。

（一）广东城乡二元金融结构

1. 城乡差异：金融发展

为了综合衡量广东城乡金融发展的差异，本文以 Goldsmith（1969）的金融相关比率 FIR（Financial Interrelation Ratio）概念为基础，构建城乡金融发展差异指数，计算公式为：

$$\text{城乡金融发展差异指数} = \text{FIR}_{\text{农村}} / \text{FIR}_{\text{城市}}$$

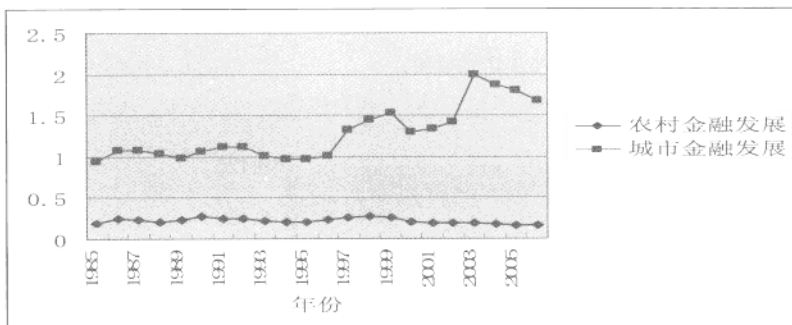


图 1-1 广东城乡金融发展指数比较

计算结果表明，1998—2006 年，城乡金融发展差异指数始终小于 1，表明广东农村金融发展一直越落后于城市的金融发展水平。从动态发展看，2006 年广东城乡金融发展差异指数达到最低点，仅为 0.10。

2. 城乡差异：保险发展

改革开放以来，广东省总保费收入持续上涨，而农业保险的保费收入在不断上涨而后又呈急剧下降趋势。在 1994 年之前，广东省农业保险的保费收入迅猛增长，在 1993 年创新高，达到 1.45 亿元。1994 年至 2003 年，广东农业保险迅速萎缩。

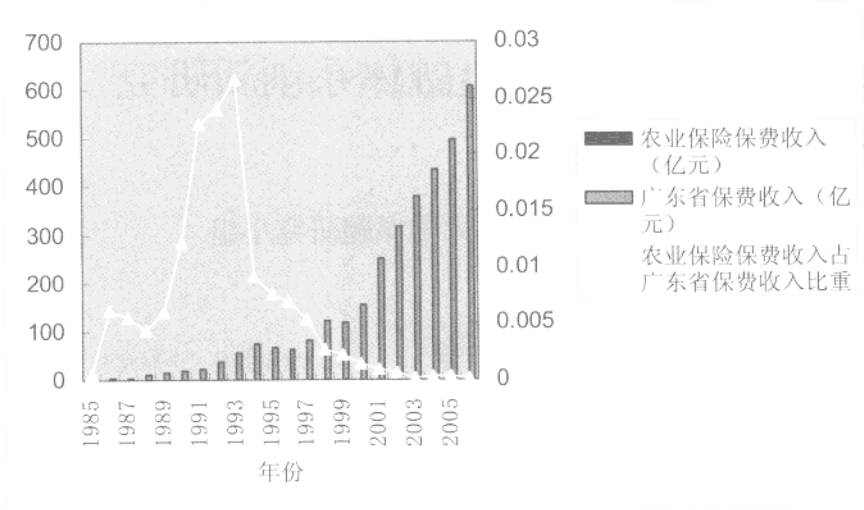


图 1-2 广东省农业保险保费占广东省保费收入比重

3. 城乡差异：公共资源配置

改革开放以来，广东省经济迅速发展，财政支农总量也不断提高。从 1985 年的 6.3 亿元增加到 2006 年的 51.96 亿。但是，财政支农比例却不断下降，表现出城市偏向的政策支持特征。

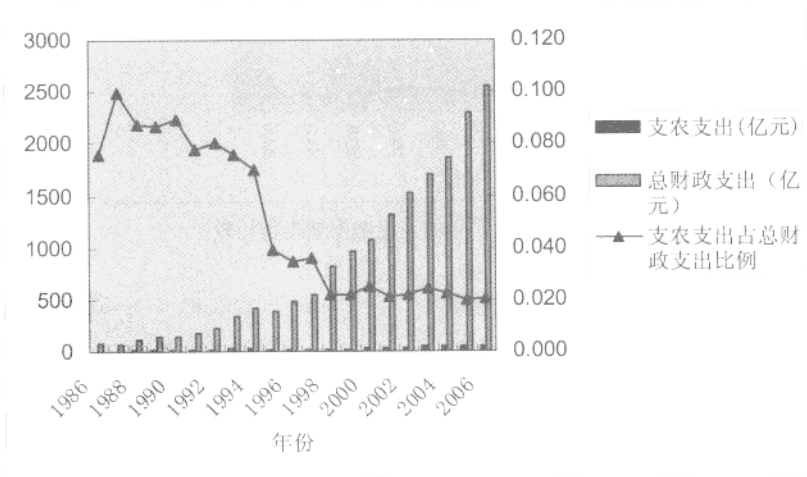


图 1-3 广东省支农支出占广东省总财政支出的比值

(二) 区域二元金融结构

1. 区域间的金融总量差距

珠三角的资本总量与非珠三角的资本总量的

比值从1989年的2.24倍扩大到2005年的3.31倍，差距不断扩大。

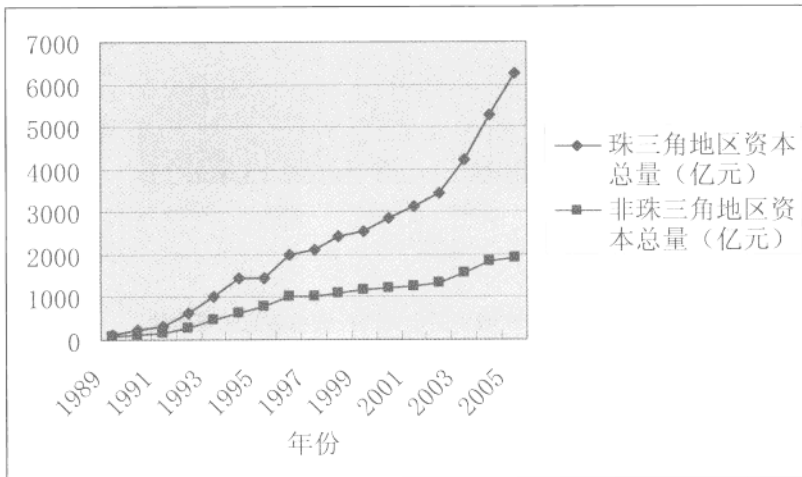


图 1-4 广东区域间资本总量比较图

珠三角年末金融机构存款余额与东西两翼、山区以及贫困县之和的比值从2000年的2.69倍增长到2005年的2.98倍，虽然增长幅度的相对量

很小，但绝对量非常大，2000—2005年间增加了近200亿。

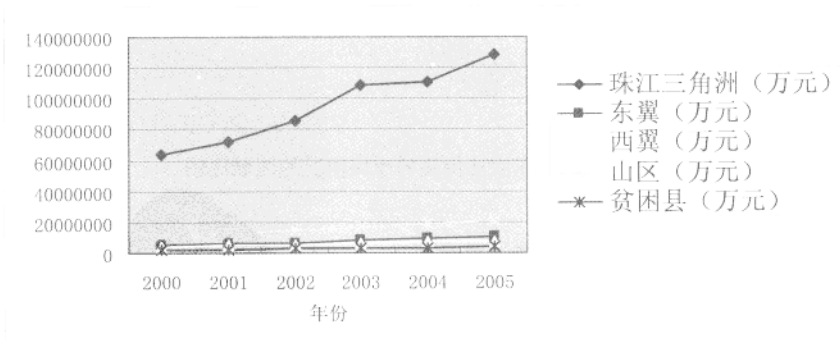


图 1-5 广东区域间年末金融机构各项存款余额比较图

2. 区域间的农村金融差距

2001—2006 年间，珠三角固定资产投资总额

年均增长额为 679.7 亿元，山区和东西两翼的年均增长额为 217 亿元，两者差距近 3 倍。

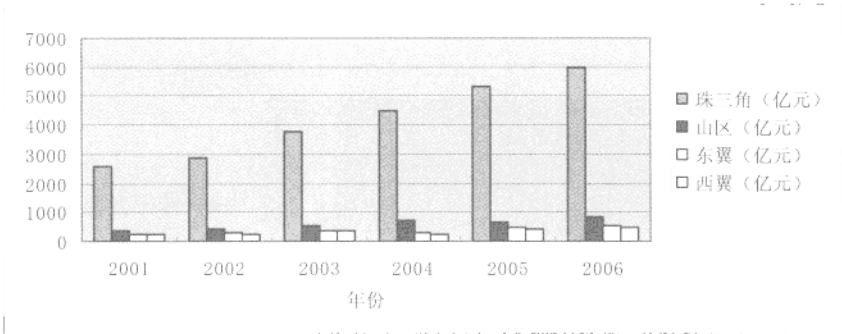


图 1-6 广东城乡固定资产投资总额的区域比较

珠三角农业保险承保额逐年下降，而东西两翼、山区和贫困县的农业承保额却稳步上升。但

若从农业承保额占农业总产值比重角度看，山区和贫困县的农业保险处于明显的滞后状态。

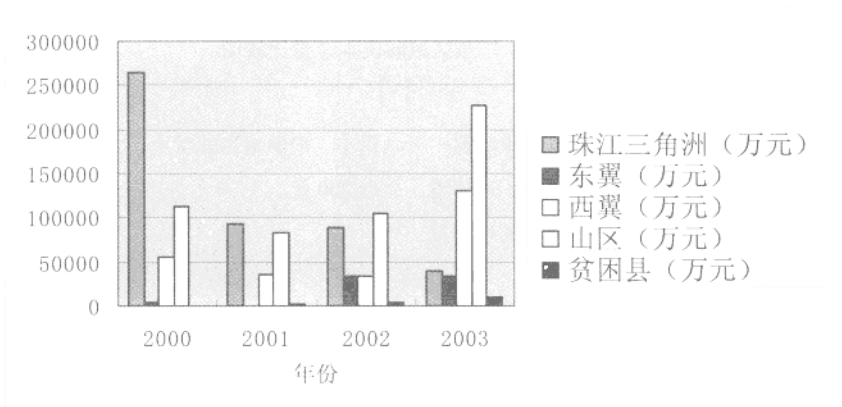


图 1-7 广东农业保险的承保情况的区域比较

(三) 缩小城乡贫富差距：农村金融发展的作用

(1) 模型选择

设定基本模型如下：

$$\ln JN_t = C + \alpha \ln FIR'_t + \mu_t \quad (1)$$

其中， $\ln JN_t$ 为广东省城乡贫富差距比值取对数； $\ln FIR'_t$ 为广东省城乡金融差异指数的对数值， C 为常数， μ_t 为误差项。

(2) 指标的选择与数据处理

①城乡贫富差距指标。采用广东城镇居民实际可支配收入与农村居民实际人均纯收入的比值来衡量。

②城乡金融发展差距。采用广东城乡金融发展差异指数来度量。

(3) 实证结果与分析

①单位根检验。结果表明，城乡收入差距、

城乡金融差距均为 1 阶单整序列。

②模型估计。结果见式 (2)，表明城乡金融差距扩大 1 个点，贫富差距会扩大 0.338 个点。

即： $\ln JN_t = -0.344 + 0.338 \ln FIR'_t + \varepsilon (2)$

③Engle—Granger 协整检验。模型残差序列平稳，表明城乡收入差距、城乡金融差距之间存在长期均衡关系。

④Granger 因果关系检验。结果表明，城乡金融差距与城乡贫富差距具有 Granger 因果关系。

(四) 小结

广东省表现出双重的二元金融结构特征。城乡金融差距对城乡贫富差距影响计量模型表明：城乡金融差距扩大 1 个点，那么贫富差距会扩大 0.338 个点，两者之间存在长期均衡关系，且城乡金融差距与城乡贫富差距具有 Granger 因果关系。这表明金融保险因素对广东缩小城乡发展差距，促进农民收入增长具有重要的影响。

二、需求与供给：广东农村金融保险的结构失衡

(一) 广东农村金融需求

农村的金融需求主要指农业企业和农户在生产生活过程中无法弥补支出时所产生的借款需求。

农户的信贷需求大致可分成生存性信贷需求、农业生产性信贷需求、发展性信贷需求、非农业生产性信贷需求和突发性信贷需求。

(二) 广东农村金融供给：供给主体及其行为分析

农村信用合作社是目前我国分支机构最多的农村正规金融机构，是农村正规金融机构中向农村和农业经济提供金融服务的核心力量。但是，广东农村信用社对农业的支持力度不断减弱。广东农村信用社的存贷比却在不断下降，农村信用社的存差不断增大，特别是在农业贷款上（见图 2-2）。

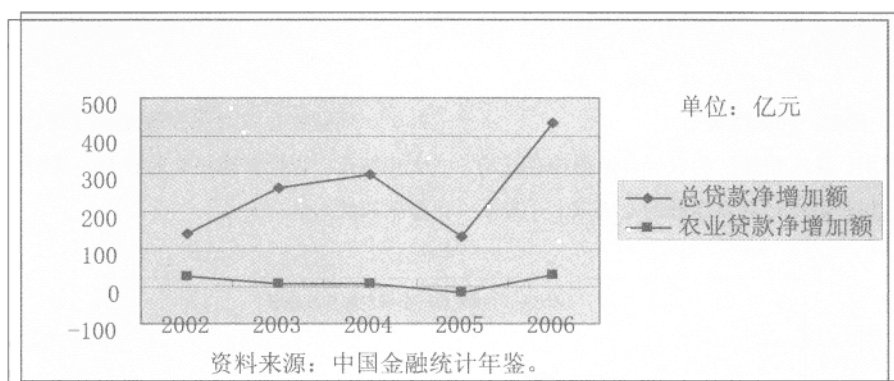


图2-1 广东农村信用社贷款净增及农业贷款净增情况

农村金融的其他供给主体如中国农业银行、中国农业发展银行、邮政储蓄银行对广东农村经济的支持力度非常有限。

广东的民间金融仍然处于初级发育阶段，无法进一步扩展规模和经营网络，只能为农村经济和农民提供简单的金融服务，无法充分满足农村

经济和农民的融资需求。

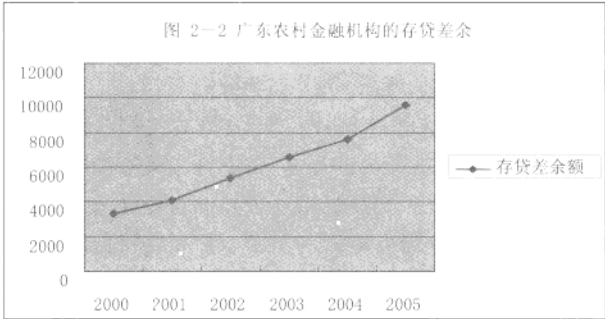
广东农村金融需求比较旺盛，而供给相对有限，这就使得广东农村金融在供给和需求之间出现了失衡。

(三) 广东农村金融供给与需求的失衡：实证分析

广东农村金融的发展速度还远远不能满足广东农业产业化发展的需要，供给与需求的结构失衡问题成为制约广东农村金融进一步发展的重要约束。

1. 总体判断：农村金融供给与需求的失衡
(1) 总量：存多贷少

随着农民收入水平的提高，广东农村金融机构的存款余额不断增加，广东农村金融机构的资产规模也稳步扩大，但是贷款业务的增长速度明显慢于农村储蓄存款增长的速度，贷款规模在2003年达到高峰后回落，贷款业务增长乏力，使得广东农村金融机构的存差居高不下。

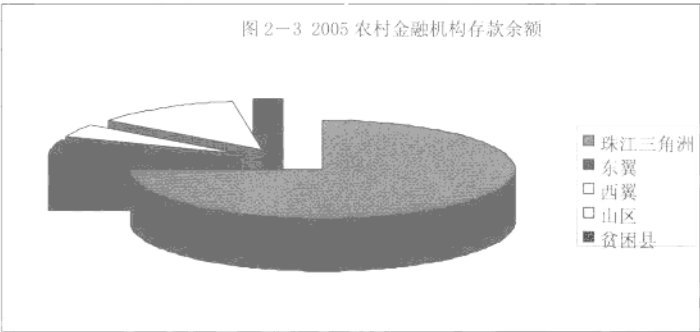


资料来源：广东农村统计年鉴。

(2) 流向：向城市集中

2005年，珠三角地区的农村金融机构存款均占全省农村金融机构存款余额的七成以上（见图

2-4）。而这些存款大部分通过农村商业银行流向大中城市，以期获得更高的收益，从而造成农村金融领域大量“失血”。

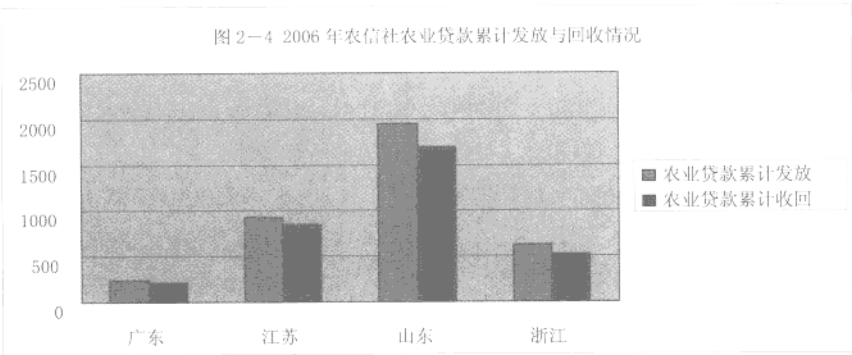


资料来源：广东农村统计年鉴。

(3) 结构矛盾：不足与过剩

近年来，广东农村信用社发放的农业贷款占全部农业贷款的8成以上，但是，广东农村信用社

累计发放的农业贷款规模相对较小，远远落后于其他省市（见图2-5）。



资料来源：中国金融统计年鉴。

2. 微观分析：农户和乡镇企业的供求失衡

调查表明，农户获得信贷资金难度较大，约42.8%的受访农户想贷款但没有贷到款。而且，贷款的利率水平是不匹配的，65%的农户只能承受7%以下的利率水平，而农村信用社6-12个月的

农户贷款利率是8.715%。

广东省乡镇企业普遍感觉融资困难，乡镇企业可抵押的资产不多，加上很难获得信用贷款，而实际发放的61.73%贷款是抵押贷款（见表2-2）。

表2-1 广东乡镇企业各种贷款比例

	抵押贷款	质押贷款	担保贷款	信用贷款
百分比（%）	61.73	2.84	26.07	9.72

由于正规金融的供给不足，传统小农经济具有分散化、规模些周期长、监控难、风险大等特点，小农经济天然、长期地与民间借贷相结合；民间金融能满足一些多样性、多层次的农村金融需求。

(四) 广东农村金融供求失衡的根源分析

1. 有效需求不足

农业是一个风险大、收益率低的产业，农户无力承担过高的融资成本。许多农户考虑到农业经营的风险大以及未来偿还能力的问题，会尽量不选择向金融机构贷款，农村金融的有效需求不足。

2. 供给约束、供给扭曲与主体缺位

农信社为了自身的盈利，更愿意把存款用于同业拆解和上存到省联社获取收益。而其他在农村的金融机构对农业发放的贷款很少。

3. 农村金融的弱质性：高昂的信息成本

一般认为，农业属典型的弱质产业，生产周期长、对自然条件的依赖性强、抗御灾害能力弱，而且农村信用环境差，贷款发放后没有安全保障。在乡镇，农业生产主要呈现传统、分散、单一的特点，金融机构提供金融服务的成本高。金融机构对拓展小额农户信贷没有积极性。

4. 寡头垄断：竞争的缺乏使金融市场效率降低

目前，在广东农村发放贷款的金融机构主要是农村信用社，全国农村信用社发放的农业贷款近几年最高达86%，一般在80%左右，农村金融市场属于极高寡占结构、近乎于完全垄断。垄断地位会使其缺乏改善经营机制的激励，农村信用社的服务质量差、贷款利率高、手续繁琐，这些因素降低了农民和农业企业贷款的可获得性、可持续性和可偿还性，减少了农村金融市场的有效需求。

5. 贷款利率管制：高风险得不到高收益

贷款利率管制是农村金融市场失衡的原因之一，因为农户和乡镇企业贷款的风险大、成本高，

而贷款利率管制使商业银行不能通过收取相应的高利率来补偿风险溢价。

6. 风险补偿、分担和转移机制缺乏

农业保险的缺失加大了贷款风险，贷款风险的增加会减少农村金融的供给。乡镇企业的信用程度低，规模小，在贷款时没有可抵押的资产，也很难得到贷款。

（五）广东农业保险供需失衡分析

1. 广东农业保险的有效需求不足

本次调研的436名受访农户中，仅有49名农户投保了农业保险，77%未投保的农户是由于家庭收入有限，无力投保（图2-5）。

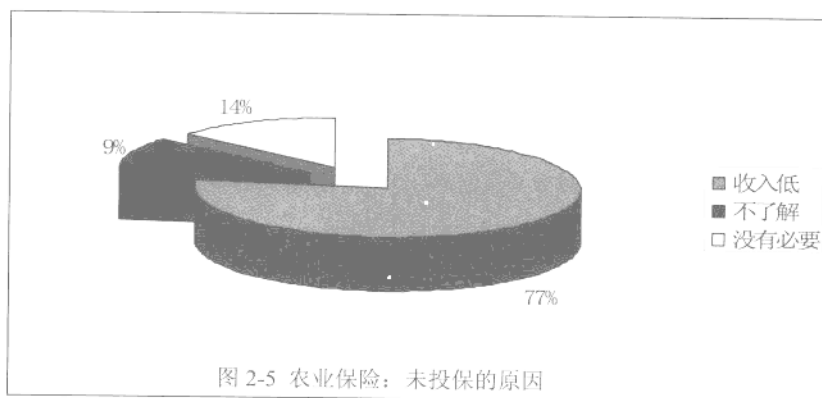


图 2-5 农业保险：未投保的原因

2. 广东农业保险的供给滞后

80年代以来，广东只有中国人民保险公司一家商业保险公司一直经营农业保险，由于经营中赔付率过高，亏损严重，中国人民保险公司广东分公司的农业保险经营规模也在不断压缩农业保险规模。

广东渔船船东互保协会积累的储备资金仅有2000万左右，渔业保险的覆盖面非常窄。广东政策性农业保险除了母猪政策性保险在全省范围内推广以外，只有云浮、中山在切实推进政策性农业保险试点，其他地区政策性农业保险试点还在酝酿之中。

3. 农业保险供需失衡的原因

（1）政府部门的定位模糊。有些政府部门在推行政策性农业保险中对政府的定位、职责和作用认识不够深入。

（2）农户参保意识不强。农民对农业保险普遍缺乏认识和了解，文化水平制约农户不能充分认识到农业保险的作用和意义，保险意识不强。

（3）保险产品单一，责任范围有限。目前广东人保经营的政策性农业保险产品品种少，主要保留了一些赔付率低的险种，而且现行的政策性农业保险的责任范围较窄，不能满足农业经营中

的保障需求。

(4) 保险公司经营成本居高不下。经营成本居高不下, 经营政策性农业保险的收益率远低于其他险种, 使得保险公司没有动力推进政策性农业保险。

(5) 保险技术力量薄弱。在农业保险不断萎缩的情况下, 已经没有什么精通农业保险的承保、理赔、定损的人才。

三、比较与借鉴：国内外农村金融保险的实践与启示

(一) 国外(地区)农村金融、农业保险模式的比较与借鉴

1. 国外(地区)农村合作金融模式的比较

(1) 各国合作金融模式的比较

本部分就德国、法国、美国及日本合作金融模式进行比较分析, 结果表明如下共同特点: 第一, 各国均采取了扶持政策。第二, 始终坚持民主管理。第三, 具有系统完备的金融组织体制。第四, 业务经营的商业化和综合化。第五, 严密的审计监督体系和风险防范机制。第六, 完备的法律环境与保障。第七, 充分发挥金融协会作用。第八, 完善快捷的合作金融资金调剂与清算体系。

(2) 国外小额信贷业务的发展及其经验借鉴

本部分以孟加拉、印尼、印度及玻利维亚为例, 分析小额信贷模式。总的经验体现为: 第一, 小额信贷机构与人员的专门化。第二, 减少政府干预, 但争取政府支持。第三, 将贷款支持和技术服务相结合, 加强培训, 实现扶贫、高还贷率和机构持续发展三者的协调。

2. 国外农业保险模式的比较与借鉴

目前, 世界各国大都采用合作保险的形式。其中, 日本、法国和美国模式最值得借鉴。三国

的模式主要体现有如下特点: 第一, 政府颁布法律规范保护农业合作保险的发展。第二, 给予农业保险以大量的财政支持与税收优惠。第三, 强制保险与自愿保险相结合。第四, 建立完善的再保险体系以分散风险。第五, 实行“以险养险”的经营策略。

(二) 我国农村金融、农业保险试点的总结和启示

1. 我国农村金融试点的总结

与其他国家一样, 合作金融在中国也有悠久的历史。我国从 2003 年开始, 已在相关省份进行了一系列得试点。主要包括:

(1) 农村信用社改革和农村商业银行的建立 2003 年开始的第一批试点地区包括重庆、贵州、吉林、江苏、江西、山西、山东、浙江等八个省份。农村信用社的改革正视长期以来农村信用社承担得改革成本和历史负担, 对原本以合作社为基础的农村信用社进行了大规模的股权改革, 充实了资本金, 提高了信用社抗风险的能力。

(2) 小额信贷试点 2005 年 5 月中国人民银行宣布, 在陕西、四川、贵州、山西四省进行农村小额信贷试点(后来增加了内蒙古)。2006 年 9 月, 北京、天津、山东、安徽、浙江、广东、广西、河南、重庆、四川等十省市, 获得了第二批开办小额质押贷款的试点资格。

(3) 设立新型农村金融机构 2006 年 12 月, 银监会宣布在内蒙古、吉林、湖北、四川、甘肃和青海等六个省份进行试点。2007 年 3 月, 国内第一批新型农村金融机构设立, 主要是村镇银行、贷款公司和农村资金互助合作组织。2007 年 10 月, 经国务院同意, 银监会决定在 2008 年将试点扩大到 31 个省市。

2. 我国农村金融试点的启示

从我国农村金融试点的总结，我们得到如下启示：第一，广东农村金融体制改革落后，应通过放开农村金融管制来搞活农村金融市场。第二，广东金融发展的比较优势逐渐丧失，农村金融资源供求矛盾仍然突出。第三，应积极推进农村信用社改革试点工作。第四，应积极组建村镇银行等新型金融机构。

3. 我国农业保险试点的总结

我国农业保险试点从2004年开始。各地根据中央政策精神，开展了不同形式的试点工作。主要包括四种模式：1) 政府补贴推动，商业化运作的上海安信模式。2) 商业化运作、综合性经营、专业化管理的东北安华模式。3) 相互共济、风险共担，先农险、再商险的黑龙江相互制模式。4) 市场运作、政府兜底的浙江政策性农业保险共同体。

4. 我国农业保险的启示

新一轮农业保险试点重在探索方法和模式，不重规模。结合国外农业保险的经验 and 我国已有的农业保险试点，我们可得到如下启示：第一，广东可学习上海，建立安信模式实施农业保险。第二，积极探索新的融资途径。第三，借鉴发达国家经验，建立农业保险互助组织，形成多层次的保险体系。第四，研究制定农业保险相关法规，为农业保险提供可续依据。

四、缩小城乡差距的金融资源配置对策研究

以科学发展观为指导，本着有利于缩小城乡贫富差距，统筹城乡资金配置，适应广东省新农村建设需求，深化农村金融体制改革，通过体系重构、模式再造、体制机制创新等，实现农村金融的可获得性、可偿还性、可持续性、可协调性，

促进农村金融供求平衡。目标是构建需求导向、多元适度竞争、小型化的区域性农村金融体系，并基于需求开发金融产品，创新信贷模式。

(一) 农村金融体系构建的路径选择

1. 农村正规金融改革深化

(1) 以农信社为基础构建农村社区银行

在稳定县(市)社法人地位基础上，建立决策、执行、监督相互制衡的法人治理结构；严格风险监控考核，建立健全风险校正和市场退出机制，防止不良资产的重新累积；提升专业化经营能力。

(2) 拓展农业发展银行支农领域

拓展支农业务范围，动态调整重点支持领域，增加农业开发和农村基础设施等中长期信贷；承担担保和资金批发业务，为涉农信贷提供担保，为涉农金融机构提供资金批发；深化现代企业制度改革，建立科学的经营管理体制机制；完善营运机制与风险管理机制。

(3) 扩大邮政储蓄银行涉农业务

基于其网络与资金优势，近期应优先拓展小额贷款、中间业务、批发及协议存款业务，政策诱导其加大农村服务。

(4) 强化农业银行为农服务功能

调整信贷结构和经营方式，强化服务“三农”功能，构建向“三农”倾斜的内部资源配置机制，重新整合并稳定发展农村服务网络和人才资源配置，改革贷款审批机制，扩大县域机构网点审批权限，简化业务流程，以需求为导向开发小额信贷产品。

2. 加快发展农村民间中小金融机构

(1) 发展区域性民间小型商业金融机构

允许民间资本在一定条件下兴建，也可整合现有县域金融机构产生，还可对农信社进行不同

产权改造。近期重点：在试点基础上加快推进小额信贷公司、村镇银行建设；将具有一定规模且规范化发展的民有金融规范为民营银行；根据需求探索直接农村民间金融形式：基金、债券与区域性资本市场。

（2）重构合作金融

引导、培育、扶持农民资金互助合作组织，实现农村弱势群体微小资金的自助性联合。通过农民资金互助，建立起农民自我资金余缺调节机制和自助信用制度，把农户经济通过金融制度联合起来，并促进生产和流通的联合。

（3）民间借贷合法化

民间借贷对满足农村信贷需求起到了重要作用，但合法化是其作用发挥的前提条件，应当规范和引导民间借贷发展，填补农户小额生活性借贷和部分生产性借贷空白。

3. 农村非银行金融机构发展与多元产品开发

根据需求适度发展农村非银行金融机构，创新保险、信托、租赁、信用担保、咨询、有价证券发行与代理买卖、资本运营、外汇等服务，也要大力培育农村资本市场。并根据需求开发适宜的农村金融产品，信贷产品小额化，增加长期贷款发放，信用放款为主，并试点农村资产抵押、质押贷款。

（二）多元化供需对接的农村金融信贷模式

1. 我国小额信贷实践的几种模式

（1）NGO 小额信贷

一是准政府小额信贷，指对政府依赖较高且主要依托政府部门实施项目的、非政府组织发放的小额贷款。二是民间小额信贷，指小额信贷的资金资源于民间，由民间组织操作的小额信贷。三是国际资助小额信贷，主要指国际多边组织在华项目和一些双边援助项目，资金来源于国际机

构捐助或软贷款。

（2）金融机构小额信贷

一是扶贫贴息贷款，由农行（曾由农发行）发放的、主要用于国家扶贫开发重点县，支持低收入贫困人口增加收入的贷款。期限以一年为主，最长不超过三年；执行 3% 的优惠年利率，利差由中央财政补贴；贴息范围包括当年新增贷款、收回再贷和未到期贷款，采用按季据实结算的贴息方式，贷款超过贴息期和展期、逾期的不再享受贴息。

二是农户小额信用贷款，主要指农信社基于农户信誉，在核定额度和期限内向农户发放的不需抵押、担保的自然人（包括农户、个体工商户及农村企业）贷款。贷款主要用于现代农业、农民生产生活等领域；贷款方式采取信用放款，核发贷款证，采取“一次核定、随用随贷、余额控制、周转使用”方法；贷款利率在法规和政策允许的浮动区间内自主确定；贷款期限根据实际情况确定，原则不超过 1 年，对生产经营周期较长的可延长至 3 年。

三是农户联保贷款，指农信社向农户自愿组成的联保小组成员发放的信用担保贷款。采取“个人申请、多户联保、周转使用、责任连带、分期还款”办法；贷款主要用于农业生产、工商、消费、助学等；期限一般 1 年以内，可适当延长，但最长不得超过联保协议期限；利率由借贷双方协商，适当优惠，不得高于同期法定最高浮动范围。

四是小额贷款公司，是由自然人、企业法人与其他社会组织投资设立，不吸收公众存款，经营小额贷款业务的有限责任公司或股份有限公司。注册资本有限责任公司不低于 500 万元，股份有限公司不低于 1000 万元；单一自然人、企业法人、

其他社会组织及关联方持股,不得超过注册资本总额的10%;主要资金来源为股东缴纳的资本金、捐赠资金,以及来自不超过两个银行业金融机构的融入资金(不得超过资本净额的50%)。贷款对象鼓励面向农户和微型企业,同一借款人的贷款余额不得超过资本净额的5%;贷款利率市场化,在司法规定上限与央行贷款基准利率的0.9倍下限间自主浮动。

五是小企业贷款,指商业银行等对微型企业的固定资产和周转资金贷款。利率在允许范围内自主确定,实行差别利率;贷款期限和偿还可采取分期定额、分期利随本清、附加必要宽限期等方式。

另建议涉农商业金融机构设立专门的小额信贷部,专司小额信贷产品开发和贷款。

(3) 小额信贷模式的比较分析

扶贫贴息贷款具有准公共产品性质,目标对象是农村低收入人口的低成本金融服务需求,虽不具备可持续性,但对实现国家脱贫目标和开发式扶贫方针是必需的,关键要确保贷款的到达率;NGO小额信贷,目标对象是农户中的比较优势者,但受后续资金来源制约难成主导模式;农信社等农户小额信贷、农户联保贷款,实质是经过风险筛选的贷款形式,风险小且成本较低,农户小额信贷额度较小,联保贷款额度可大些;小额贷款公司发展须破解后续资金瓶颈;小企业贷款需解决抵押担保。这几种模式均可在广东欠发达地区推广。

2. 农民组织化基础上的贷款模式

通过农民组织化促进农村经济组织的规模化,实现与金融信贷规模效应的对接。近期,以下3种模式可低成本推广。

(1) 农业产业化贷款模式

农业产业化在“公司+农户”经营基本模式基础上,已衍生出“公司+基地+农户”、“公司+中介组织+农户”、“专业市场+农户”等类型,基于不同组织链,形成差异化的贷款模式:其一,龙头企业将农户通过契约联结为紧密型车间,由龙头企业直接贷款,购置各类生产资料,分发给农户加工,收回成品,由企业承担信贷资金责任;其二,龙头企业与农户间是松散型关系,贷款直接发放给专业生产农户,由龙头企业承担担保责任。较典型的是将政府与保险公司纳入贷款链条,形成“五位一体”的贷款模式¹。其他中介组织,如各类行业协会或专业市场组织协助农户贷款,均可参照该模式。

(2) 基于农民合作化的互助担保贷款模式

一是专业合作社以社团法人为担保主体,以借款农户的未来收益预期为保证,为其成员贷款提供担保,实质是参加合作社全体成员的担保行为;二是参加专业合作社的部分成员间的互保,成员农户间经济状况相同或相似。三是微型农民组织的互保行为。3~5户经营相同产品的农户,经领头农户倡导自发联合组成利益关系松散的小型合作单位,其中任一农户发生借贷行为,其他农户联保,该类农户担保责任不同,由领头农户承担主要责任。

(3) 基于新农村建设、产业转移和重新积累的贷款模式

自2005年始,经广东省政府推动,已共建28个省政府认定产业转移工业园。农村金融机构应该发挥资源配置主渠道作用,择优信贷支持。另依据当地资源,发展主导产业带动型的新农村建设,如广东南海土地股份合作制试验的南海模式,

¹ 由龙头企业与农户签订购销合同,农村信用社负责提供贷款,保险公司承保,保险费由当地政府和农户双方按一定比例支付。