



曾刚：健全农村金融服务体系，促进全面乡村振兴



文/意见领袖专栏作家 曾刚

党的二十大报告提出要“完善农业支持保护制度，健全农村金融服务体系”。中央农村工作会议强调，全面推进乡村振兴是新时代建设农业强国的重要任务，人力投入、物力配置、财力保障都要转移到乡村振兴上来。这为当前和今后一个时期农村金融发展指明了方向。

农村金融服务体系的内涵

农村金融服务涉及对“三农”提供的金融服务，其种类有很多。实践中，农村金融需求主体包括县域普通消费者、小农户、新型农业经营主体、县域个体工商户和中小微企业主等。不同类型的经营主体对农村金融服务的需求各具特点。在农业农村现代化的大背景下，作为农业农村现代化的主力军，新型农业经营主体（包括种养大户、家庭农场、农民专业合作社和农业龙头企业等）的金融需求最为旺盛。



多元化的农村金融需求主体有着多层次、有差异的金融服务需求，必然需要多样化的农村金融服务供给体系与之相对应。基于供求两端，我们可以从两个不同角度来理解农村金融服务体系。从供给端看，农村金融服务体系是一个多元化的服务机构体系，商业性金融机构、政策性金融机构、合作金融组织（如农村资金互助社）以及一些类金融机构（如小贷公司等）均在其中扮演着重要角色；从需求端看，农村金融服务体系是农村金融产品与服务体系，涉及到支付、信贷、储蓄、保险和理财等多种金融产品和服务类型。随着农产品期货（或期权）与农业保险的组合模式日益受到重视，期货（或期权）等金融产品的重要性也在增强。

总体看来，中国需要建立和发展的农村金融服务体系，应该是一个高度满足多元化、多层次的、有差异的农村金融服务需求的机构多元、功能

齐备、产权明晰、责任到位、分工合理、优势互补、管理科学、监管有效、竞争充分、普惠包容和持续发展的农村普惠金融服务体系。

当然，不管是关注供给端还是需求端，一个完善的农村金融服务体系不能离开金融基础设施的建设。从实践来看，农村金融基础设施建设包括三个重要的方面：一是支付体系建设。支付体系的完善是金融体系发展的基础，也是农村金融服务质量改善的关键环节，农村金融机构营业网点的密度与数字支付的普惠程度对于农村金融生态发展有很大的推动和制约作用；二是信用体系建设。农村金融体系的正常运转离不开信用的支撑，信用环境优化是农民获得贷款的关键；三是政策、法治环境建设。乡村振兴战略的实施离不开完善的法制生态的规范和保障，也需要财政、金融政策的引导与支持。政策环境与法治法制环境的完善与农村金融的发展相辅相成。

我国农村金融服务体系建设进展

改革开放以来，随着我国农村金融改革的不断深入，农村金融的机构类型日益丰富和多元化，截至目前，已经形成包括银行机构（如政策性银行、国有大型商业银行、农信社等中小银行）、新型银行业机构（村镇银行、小贷公司、农村资金互助社）、非银行机构（保险公司、融资担保、租赁以及证券公司等资本市场服务机构）在内的，各类机构差异化、协同发展的机构体系。

银行业机构方面。我国政府于 1994 年成立了中国农业发展银行。作

为农业政策性银行，中国农业发展银行制定实施了“两轮驱动”业务发展战略，重点支持粮棉油收储和农业农村基础设施建设。国家开发银行成立于1994年，2008年12月改制为国家开发银行股份有限公司。2015年3月，国务院明确国开行定位为开发性金融机构，主要通过开展中长期信贷与投资等金融业务，为国民经济重大中长期发展战略服务。近年来，普惠金融、农业农村基础设施建设是国家开发银行重点发展的领域。2022年7月，农业农村部办公厅、国家乡村振兴局综合司、国家开发银行办公室、中国农业发展银行办公室联合发布《关于推进政策性开发性金融支持农业农村基础设施建设的通知》，引导政策性、开发性金融支持适度超前开展农业农村基础设施投资。

2017年5月，原中国银监会等11部委联合印发了《大中型商业银设立普惠金融事业部实施方案》，要求商业银行从当前实际出发，设立普惠金融事业部，中央强调把发展普惠金融的重点放在农村地区。同年，工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行五大行均设立了普惠金融部。2018年，农业银行和邮储银行分别设立了三农金融事业部，当年9月，中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，提出“发展乡村普惠金融”。2019年末，建设银行在国有大行中率先成立乡村振兴事业部，之后国有大行纷纷成立了相关部门（或单独成立或与普惠金融事业部共建）。国有大行发力普惠金融和乡村振兴领域并在较短时间内实现了业务规模的迅速扩张，重新成为农村金融市场的重要参与者。

农信社系统是我国农村金融的主力军。2003 年开始，我国开启了农村信用社的第一轮改革，许多信用社改制为以县为单位的统一法人、农村合作银行和农村商业银行，之后进一步明确以农商行作为信用社改革的主要方向。经济市场化改革过程中，农信机构的运作均倾向于商业化，以股份制作改革的主要方向与外部环境的变化是相匹配的。不过，这一轮的改革也存在一些问题，随着时间的推移一些潜在风险开始暴露。2020 年，金融稳定发展委员会出台《中小银行深化改革和补充资本工作方案》，指出要“进一步推动中小银行深化改革，加快中小银行补充资本”。2022 年 4 月，浙江农村商业联合银行正式挂牌成立，标志着新一轮全国农信改革正式拉开序幕。根据银保监会的数据，截至 2021 年底，我国农村信用社系统金融机构包括 1596 家农村商业银行、23 家农村合作银行以及 577 家农村信用社。

新型银行业机构方面。2005 年以来，中国人民银行和中国银行业监督管理委员会陆续推出了新型农村金融机构的准入政策。2005 年，中国人民银行开始试点 7 家小额贷款公司。2006 年 12 月，中国银行业监督管理委员会开始试点农村银行业金融机构新准入政策，具体试点村镇银行、贷款公司和农村资金互助社。其后还陆续发布了这些金融机构的管理办法。2008 年，中国银行业监督管理委员会和中国人民银行联合发布了《关于小额贷款公司试点的指导意见》，其后成立了大量村镇银行和小额贷款公司。截至 2021 年底，我国共有 1651 家村镇银行、39 家农村资金互助社、13 家贷款公司和 6054 家小额贷款公司。

非银行机构方面。2003 年 10 月，十六届三中全会提出探索建立“政策性农业保险制度”，尤其是 2007 年中央财政实施对试点地区进行保费补贴的政策以后，各地积极开展农业保险试点，推动了农业保险行业的蓬勃发展。截止目前，我国已初步形成了专业保险公司、农村保险互助社以及农业再保险公司在内的农业保险机构体系。

除保险外，政策性农业担保体系在农村金融服务体系中也发挥着越来越重要的作用。2015 年，《财政部农业部银监会关于印发〈关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见〉的通知》（财农〔2015〕121 号）明确提出要建立健全具有中国特色、覆盖全国的农业信贷担保体系框架。之后，全国陆续有 33 个省（自治区、直辖市、计划单列市）完成组建省级农担公司。在省级农担之上，国家农担公司于 2016 年 5 月成立，为省级农担公司提供再担保业务。作为全国性的政策性担保机构，国家农担以支持农业适度规模经营为目的，着力解决农业融资难、融资贵的问题，坚持依法经营，实行政策性主导、市场化运作、专业化管理，以确保自身信用和可持续发展为基础，为省级机构分险增信，促进省级机构不断扩大为新型农业经营主体提供信贷担保的规模和数量

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_52505

