

中国农村金融服务报告

中国人民银行农村金融服务研究小组

2008年9月

摘 要

党中央、国务院历来高度重视农村金融问题。经过多年的改革与发展，我国初步形成了多层次、广覆盖的农村金融体系，金融机构可持续发展能力不断增强，农村存贷款持续增加，金融服务已覆盖了绝大部分农村地区。2007年末，全国县域金融服务网点为12.4万个，县域金融机构存款余额达到9.11万亿元，占全国金融机构各项存款的比重为23.4%；全部金融机构涉农贷款余额为6.12万亿元，占全部金融机构贷款总额的22%，占GDP的24.8%。农村金融机构风险得到有效化解，县域金融机构不良贷款率大幅下降，利润总额和资产利润率增长较快。

2003年以来，农村金融改革进展顺利。目前，农村信用社改革试点工作已扩大到全国，并取得阶段性成果。根据“面向‘三农’、整体改制、商业运作、择机上市”的总体原则，农业银行积极开展面向“三农”的体制机制改革试点，强化面向“三农”的体制机制保障。2005年以来，农发行积极拓展支农领域，由过去单一支持粮棉油购销储业务，逐步扩大到农业产业化经营和农业农村中长期贷款业务。2007年初成立的中国邮政储蓄银行积极探索服务农村的有效形式，小额贷款业务稳步推广。近年来，保险业在服务“三农”方面进行了有益尝试，农业保险得到较快发展。农村金融服务市场稳步开放，村镇银行和小额贷款公司等新型农村金融服务机构试点工作正有条不紊

紊地开展。人民银行及相关部门大力推进金融基础设施建设，着力改善金融生态环境，为农村金融服务范围的不断扩大、服务质量和效率的不断提高创造了良好条件。

为支持农村金融机构改革发展，政府有关部门出台了一系列政策措施。一是扶持的货币政策。对农村地区金融机构实行有差别的存款准备金率；对农村信用社给予支农再贷款支持；发行央行专项票据用于置换农村信用社的不良资产和弥补历年亏损。二是差别的监管政策。对于在农村地区新设机构的商业银行在城区机构和业务准入方面给予便利；免征农村资金互助社的监管费，对其他农村金融机构的监管费减半征收。三是支持农村信用社发展的税收优惠政策；并利用财政杠杆提高扶贫资金的运行效率和扶贫效益。

尽管近年来我国农村金融服务已大幅改善，但农村金融是我国金融体系中的薄弱环节，仍存在不少的困难和问题。一是部分地区还存在金融服务空白。截至 2007 年末，全国有 2868 个乡镇（镇）没有任何金融机构，约占全国乡镇总数的 7%。二是农村金融机构定位仍不很明确，法人治理结构不完善的问题仍较为突出。三是虽然近年来农村金融机构不良贷款率有所下降，相对仍然较高。四是农业保险、信贷抵押担保、农村信用体系建设以及农村地区的金融生态环境等方面也还存在一些问题，尚不能完全适应农村金融发展的要求。

进一步深化农村金融改革的思路：一是稳步开放农村金融

市场，建立有序竞争的多层次农村金融机构体系。二是鼓励农村金融产品和服务创新，大力发展农业保险、农产品期货和订单农业，稳步推进农村利率市场化。三是实行有差别的监管政策，建立有利于降低服务成本的农村金融监管体系，充分发挥民间金融的积极作用，严厉打击非法集资。四是在财政、税收和货币政策上给予农村金融机构一定优惠，建立扶持农村金融服务的长效机制。五是要充分发挥地方政府在推动农村金融服务方面的重要作用。

目 录

一、农村金融服务的基本情况.....	7
(一) 多层次的农村金融机构初步形成.....	7
(二) 存、贷款等主要金融业务持续增长.....	9
(三) 农村金融机构可持续发展能力逐步增强.....	12
二、主要农村金融机构的改革进展与创新实践.....	12
(一) 农村信用社改革取得重要进展.....	13
(二) 农业银行面向“三农”改革和金融服务创新取得明显成效.....	15
(三) 农业发展银行积极拓展支农领域,改善了经营状况.....	16
(四) 邮政储蓄在农村地区开展信贷业务.....	17
(五) 农业保险试点工作顺利推进.....	18
三、农村金融市场创新和主要扶持政策.....	20
(一) 为农村金融改革发展创造良好的金融基础服务体系.....	21
(二) 积极探索创新适合农村需求特点的金融产品.....	23
(三) 对农村金融机构实行有区别的金融政策.....	25
(四) 对农村金融机构进行必要的政策扶持.....	30
四、当前中国农村金融发展存在的主要问题.....	33
(一) 农村地区金融服务机构网点不足.....	33
(二) 引导金融机构支持“三农”的激励机制不够健全.....	34
(三) 农村金融机构法人治理结构仍不完善.....	35
(四) 农村金融机构不良贷款比例仍然较高.....	36
(五) 农业保险、信贷抵押担保等发展尚不能满足农民需求.....	37
五、深化农村金融改革的基本思路.....	38
(一) 坚持在农村地区提供符合基本需求的低成本金融服务.....	38
(二) 完善风险管理模式,实现金融机构的可持续发展.....	40
(三) 继续推进农村金融组织和产品创新,构建适度竞争的金融市场... ..	43
(四) 加强农村金融政策与其他政策配合,利用政策扶持推进农村金融改 革.....	45
(五) 发挥地方政府在推动农村金融服务发展中的作用.....	46
专栏一 支农再贷款.....	48
专栏二 农户小额贷款.....	49
专栏三 农村信贷产品和服务方式创新.....	50
专栏四 扶贫贴息贷款模式转变.....	51
专栏五 农村信用体系建立.....	54
专栏六 小额保险逐步发展.....	56
附录:农村金融发展出现积极变化.....	57

图 表 目 录

表 1	县域金融服务网点情况.....	8
表 2	县域金融机构从业人员情况.....	8
表 3	按用途划分的金融机构涉农贷款总量统计表.....	9
表 4	按承贷主体划分的金融机构涉农贷款总量统计表.....	10
表 5	按发放主体划分的金融机构涉农贷款总量统计表.....	11
表 6	2002-2007 年农村合作金融机构的变化.....	14
表 7	部分缓解农民“贷款难”的业务品种创新概览.....	25
表 8	商业银行和主要农村金融机构监管框架对比（截至 2008 年 6 月末）	26
表 9	2007 年末农村金融机构实际贷款利率浮动区间分布（与基准利率之比）.....	30
表 10	扶贫贴息贷款管理办法新旧版（2001 年与 2008 年）对比.....	53

我国是世界上最大的发展中国家，有 13 亿人口，其中 8 亿左右生活在农村地区。农民、农业和农村发展问题是我国政府最关心的问题。建立健全农村金融服务体系，对于推动农村经济发展，保持农村长期稳定，缩小城乡贫富差距，构建和谐社会具有重大意义。

经过多年的改革与发展，我国已初步形成多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系，金融服务已覆盖了大部分农村地区。尤其是近几年来，党中央国务院高度重视农村金融改革，出台了一系列措施，改善农村地区的金融服务。当前农村金融改革已经取得初步成就，农村存贷款持续增加、金融产品创新出现良好势头、农村金融机构可持续能力增强，较好地促进了我国农村地区经济的持续健康发展。

本报告主要介绍我国农村金融服务的基本情况，农村金融机构的改革进展和创新实践，以及近年来农村金融改革的主要政策措施，剖析存在的主要问题，为深化农村金融改革提出一些政策建议。

一、农村金融服务的基本情况

在我国，农村金融服务一般是指在县及县以下地区提供的包括存款、贷款、汇兑、保险、期货、证券等在内的各种金融服务。由于农村地区的特殊性，这些金融服务主要由正规金融机构提供，但也有部分由非正规金融机构提供，即通常所说的民间金融。本报告主要介绍和分析我国正规金融在农村地区提供的金融服务。

（一）多层次的农村金融机构初步形成

农村金融服务机构或网点主要分为银行类金融机构、非银行类金融机构和其他形式。银行类金融机构主要包括中国农业发展银行及其分支机构，中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、交通银行等大型商业银行在县域内的分支网点，全国性股份制商业银行在县域内的分支网点，以及邮政储蓄银行、农村商业银行、农村合作银行、农村信用社、村镇银行、贷款公司、农村资金互助组织等。非银行类金融机构主要包括在农村地区提供服务的政策性保险公司、商业性保险公司、证券公司、期货公司等。其他形式主要包括小额贷款公司、小额信贷组织、典当行等。

2007年，全国县域金融服务网点为12.4万个，其中县域大

型商业银行机构网点数 2.6 万个，从业人员 43.8 万人；中国农业银行县域网点数为 1.31 万个，占县域金融机构网点数的比重为 10.6%；农村信用社县域网点数为 5.2 万个，占县域金融机构网点数的比重为 41.5%。

表 1 县域金融服务网点情况

单位：个

	2004 年	2005 年	2006 年
县域金融服务网点总数	134073	128728	123974
其中：邮政储蓄网点数	23239	23468	23695
中国农业发展银行网点数	1555	1533	1517
中国农业银行网点数	16926	15511	13175
农村商业银行网点数	535	524	505
农村合作银行网点数	1800	2142	2515
农村信用社网点数	60869	55953	52089
证券公司机构网点数	664	680	711
期货公司机构网点数	15	15	23
保险公司机构网点数	11130	12548	14135
担保公司机构网点数	752	975	1365
典当行机构网点数	499	602	713
其他县域金融机构网点数	16089	14777	13531

资料来源：中国人民银行调查统计司

表 2 县域金融机构从业人员情况

单位：万人

	2004 年	2005 年	2006 年
县域金融机构从业人员总数	146.1	148.9	152.4
其中：邮政储蓄	11.6	12.4	13.3
中国农业发展银行	2.9	2.8	2.7
中国农业银行	23.4	22.6	21
农村商业银行	0.4	0.4	0.4

农村合作银行	1.6	2	2.4
农村信用社	47.8	47.1	46.8
证券期货公司	0.5	0.5	0.6
保险公司	33.6	37.8	42.4
其他县域金融机构	24.2	23.4	22.7

资料来源：中国人民银行调查统计司

(二) 存、贷款等主要金融业务持续增长

2007 年末，全国县域金融机构存款余额为 9.11 万亿元，占全国金融机构各项存款的比重为 23.4%，比 2004、2005 和 2006 年末分别增加 3.36 万亿、2.35 万亿和 1.11 万亿元。分地区看，西南、中部地区县域存款增长较快，2007 年西南和中部地区县域金融机构各项存款同比分别增长 17.5% 和 16.5%。

2007 年末，全部金融机构涉农贷款余额为 61151 亿元（包括粮棉油收购贷款、农产品加工贷款和部分农村基础设施贷款），占全部金融机构贷款总额的 22%，占 GDP 的比重为 24.8%。

根据不同用途划分，2007 年末，全部涉农贷款中农林牧渔业贷款余额为 15055 亿元，占涉农贷款比重为 24.6%；其他涉农贷款余额为 46096 亿元，占涉农贷款比重为 75.4%。

表 3 按用途划分的金融机构涉农贷款总量统计表

2007-12-31

单位：亿元

项目	币种	余额	
		本外币	人民币 （折算为人民币）
涉农贷款		61151	60161
农林牧渔业贷款		15055	15023
其他涉农贷款		46096	45138
			990
			32
			958

农用物资和农副产品流通贷款	10394	10353	41
农村基础设施建设贷款	5633	5623	10
农产品加工贷款	4472	4367	106
农业生产资料制造贷款	1810	1795	15
农田基本建设贷款	522	522	0
农业科技贷款	174	173	1
其他	23091	22307	785

注：农林牧渔业贷款指金融机构发放给各主体进行农林牧渔业生产的贷款。其他涉农贷款主要是金融机构发放的除农林牧渔业贷款之外的各项涉农贷款，其中包含金融机构发放给企业和各类组织用于支持农业产前、产中、产后的各环节，以及用于农村基础设施建设的各类特定用途贷款，主要有农用物资和农副产品流通贷款、农村基础设施建设贷款、农产品加工贷款、农业生产资料制造贷款、农田基本建设贷款、农业科技贷款；另外，还包括在其他方面促进农村地区经济发展的贷款，如县域地区的房地产贷款、建筑业贷款、除农林牧渔贷款之外的农村个体户贷款等。

资料来源：中国人民银行调查统计司。

按照承贷主体划分，2007年末，全部涉农贷款中农户贷款余额为13399亿元，占涉农贷款比重为21.9%；企业贷款余额为42063亿元，占涉农贷款比重为68.8%；各类非企业组织贷款余额为5689亿元，占涉农贷款比重为9.3%。

表4 按承贷主体划分的金融机构涉农贷款总量统计表

2007-12-31

单位：亿元

项 目	余额		
	本外币	人民币	外汇 (折算为人民币)
涉农贷款	61151	60161	990
农户贷款	13399	13399	0
企业贷款	42063	41076	987
农村企业贷款	32531	31628	903
其中：农村中小企业贷款	17390	17107	283
城市企业涉农贷款	9533	9448	85
各类非企业组织贷款	5689	5686	3
农村各类组织贷款	4455	4453	2

城市各类组织涉农贷款	1234	1233	1
------------	------	------	---

注：1、农户贷款指金融机构发放给农户的所有贷款。包括农户生产经营贷款和农户消费贷款。农户生产经营贷款包括农户用于从事农林牧渔业生产活动的贷款和用于二、三产业活动的贷款。农户消费贷款指发放给农户直接满足自身吃、穿、住、用、行以及医疗、学习等需要发放的贷款。如助学贷款、医疗贷款、个人购建住房贷款等。

2、企业贷款指金融机构发放给农村企业的贷款和城市企业的涉农贷款。企业是指依据《中华人民共和国企业法人登记管理条例》、《中华人民共和国公司登记管理条例》等，经各级工商行政管理机关登记注册，领取《企业法人营业执照》，取得法人资格的企业。

3、各类非企业组织贷款指金融机构发放给各类非企业组织的涉农贷款。各类组织包括农民专业合作社和其他组织。其中，农民专业合作社是指根据《中华人民共和国农民专业合作社法》的规定所设立和登记的农民专业合作社。其他组织包括事业单位、机关法人、社会团体以及居民委员会、村民委员会等。

资料来源：中国人民银行调查统计司。

按照发放机构划分，2007年末，国有商业银行涉农贷款余额 22282 亿元，占全部涉农贷款的比重为 36.4%；政策性银行涉农贷款余额为 12862 亿元，占全部涉农贷款的比重为 21%；农村合作金融机构涉农贷款余额为 20850 亿元，占全部涉农贷款的比重为 34.1%。

表 5 按发放主体划分的金融机构涉农贷款总量统计表

2007-12-31		
机构	本外币余额（亿元）	占比（%）
金融机构	61151	100.0
国有商业银行	22282	36.4
政策性银行	12862	21.0
股份制商业银行	3964	6.5
城市商业银行	1070	1.7
农村合作金融机构	20850	34.1
农村信用社	16746	27.4
农村商业银行	1288	2.1
农村合作银行	2816	4.6
其他机构	123	0.2

注：其他机构包含财务公司、城市信用社、邮储银行等。

资料来源：中国人民银行调查统计司。

据银监会统计，2007年末，中国有农户约 2.3 亿户，有贷

款需求的农户约有 1.2 亿户，其中，获得农村合作金融机构农户小额信用贷款和农户联保贷款的农户数超过 7800 万户，占全国农户总数的 33.2%。

(三) 农村金融机构可持续发展能力逐步增强

根据中国人民银行调查统计司调查，2007 年末，全国县域金融机构不良贷款率为 13.4%，比 2004、2005 和 2006 年分别下降了 9.0、6.2 和 3.2 个百分点。其中，农业银行县域分支机构不良贷款率为 30.3%，比 2004、2005 和 2006 年分别下降了 3.7、2.6 和 0.4 个百分点；农业发展银行县域分支机构不良贷款率为 27.8%，比 2004、2005 和 2006 年分别下降了 27.9、25.9 和 17.9 个百分点；县域农村合作金融机构不良贷款率为 12.7%，比 2004、2005 和 2006 年分别下降了 12.1、3.4 和 1.4 个百分点。

2007 年全国县域金融机构利润总额为 704.8 亿元，同比增长 104.8%，比上年提高 3.1 个百分点，比 2004、2005 和 2006 年分别增加 604.9 亿、523.8 亿和 353.6 亿元。2007 年全国县域金融机构资产利润率为 1.02%，分别比 2004、2005 和 2006 年提高了 0.83、0.70 和 0.45 个百分点。

二、主要农村金融机构的改革进展与创新实践

2003 年以来，农村金融改革以深化农村信用社改革为重点，农业发展银行、农业银行、邮政储蓄银行和农业保险等各项改

革稳步推进。

(一) 农村信用社改革取得重要进展

农村信用社是农村金融体系的主要组成部分。农村信用社的改革与发展事关改善农村金融服务、支持“三农”发展的大局。2003年，为加快农村信用社改革步伐，国务院下发了《深化农村信用社改革试点方案》(国发[2003]15号文件)，确定了本轮农村信用社改革的目标是按照“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当扶持、地方政府负责”的总体要求，加快产权制度和管理体制改革，把农村信用社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股，为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构。2003年8月，农村信用社改革在浙江等8省(市)率先启动。2004年8月，改革试点范围扩大到北京等29个省(区、市)。2006年末，海南省改革试点正式启动。至此，农村信用社改革在全国范围内开展(西藏无农村信用社)。目前，农村信用社改革试点进展顺利，并取得重要的阶段性成果。

一是资产质量明显改善，盈利能力显著增强。截至2007年末，按贷款四级分类口径统计，农村信用社(含农村合作银行、农村商业银行)不良贷款比例和资本充足率分别为9.3%和11.2%，与改革之初相比，分别下降28个百分点和提高20个百分点。自2004年实现近十年来的首次盈利以来，近4年共计实现盈利1005亿元。

二是支农投放不断增加，支农力度明显加大。近四年来，农

村信用社各项存款年均增长18.6%，各项贷款年均增长17.4%，均高于同期金融机构各项存贷款增速。2007年末，农村信用社的各项贷款3.2万亿元，占全国金融机构贷款的比例为12%，比改革之初提高了1.4个百分点。其中，农业贷款1.5万亿元，占其各项贷款的比例为46%，比改革之初提高了6个百分点。

三是产权制度开始起步，法人治理架构初步建立。农村信用社在明晰产权关系、完善法人治理结构方面进行了积极探索。截至2007年末，全国已组建农村商业银行17家，农村合作银行113家，以县（市）为单位的统一法人社1825家。部分农村信用社按照现代金融企业制度的要求，逐步完善“三会”议事规则，初步形成了决策、执行、监督相互制衡的法人治理体系。

表6 2002-2007年农村合作金融机构的变化

单位：个、亿元、%

项 目	时 间	2002 年末	2003 年末	2004 年末	2005 年末	2006 年末	2007 年末
一、以法人为单位机构总数		2453	2463	2457	2430	2453	2408
(一) 两级法人农信社(以县、市为单位)		2356	2345	2337	1832	1159	460
(二) 统一法人农信社		94	114	104	528	1201	1818
(三) 农商行		3	3	7	12	13	17
(四) 农合行		0	1	9	58	80	113
二、资金来源		21114.38	25693.45	29741.59	33993.08	40467.87	49472.10
其中，各项存款	余 额	19875.47	24053.03	27784.74	32573.30	38843.26	45946.96
	占金融机构%	11.63	11.56	11.51	11.34	11.58	11.80
三、资金运用		21114.38	25693.45	29741.59	33993.08	40467.87	49472.10
(一) 各项贷款	余 额	13937.71	17183.76	19544.67	22000.63	26236.33	31355.72
	占金融机构%	10.62	10.81	10.97	11.30	11.65	11.98
1、农业贷款	余 额	5579.28	7077.32	8490.30	10071.16	12105.02	14292.84
	占农村合作金融机构贷款%	40.03	41.19	43.44	45.78	46.14	45.58
	占金融机构农业贷款%	81.04	84.14	86.26	87.35	91.65	92.63
2、农户贷款		4218.70	5576.83	6795.56	7983.02	9196.83	11618.36

其中：小额信用贷款		745.70	1108.62	1389.39	1596.38	1710.27	1136.90
农户联保贷款		235.33	452.55	652.84	866.88	1001.35	1883.83
(二) 四级不良贷款	余 额	5147.14	5059.90	4514.76	3255.47	3032.72	3138.00
	不良贷款率%	36.93	29.45	23.10	14.80	11.56	8.90
(三) 五级不良贷款	余 额	0.00	0.00	0.00	57.09	7327.29	6595.97
	不良贷款率%					27.93	21.02

资料来源：中国人民银行货币政策司。另因取样不同，农业贷款与调查统计司的相关数据有较小偏差。

(二) 农业银行面向“三农”改革和金融服务创新取得明显成效

2007年全国金融工作会议确定了农业银行股份制改革坚持“面向‘三农’、整体改制、商业运作、择机上市”的总体原则。农业银行制定了支持“三农”、开拓县域市场的发展战略。2007年9月，农业银行从吉林、安徽、福建、湖南、广西、四川、甘肃和重庆等八省（市、区）选择了有代表性的17个地区、123个县支行开展面向“三农”金融服务试点工作，探索面向“三农”、商业运作的有效途径。在此基础上，2008年3月，农业银行又选择了甘肃、四川、广西、福建、浙江、山东等6个省（区）的11个二级分行，组织开展面向“三农”体制机制改革试点，强化面向“三农”的体制机制保障。

农业银行不断完善服务“三农”的体制机制。在试点过程中，针对“三农”贷款时间急、金额小、用信频、期限短的特点，下沉经营重心，扩大二级分行、县支行审批权限，完善信用评级体系，创新担保方式，简化业务流程，构建向“三农”业务倾斜的内部资源配置机制，改进激励约束机制，强化风险管理，正逐步建立起一套有别于城市业务的信贷政策制度体系。

为解决农民“贷款难”问题，农业银行研发了“金穗惠农卡”，该卡具有小额贷款自助、小额信贷循环使用、资金汇兑、电子化缴费、生产消费“二合一”、涉农补贴资金兑付等六大功能，手续简便，实用性较强。农业银行“三农”金融业务呈现良好发展势头。2008年1-6月，农业银行累计投放涉农贷款3789亿元，占全行各项贷款累放额的26%。截至2008年6月底，涉农贷款余额达1.36万亿元。

（三）农业发展银行积极拓展支农领域，改善了经营状况

2005年以来，农发行积极拓展支农领域，形成了“一体两翼”的业务发展格局，由过去单一支持粮棉油购销储业务，逐步形成以粮棉油收购贷款业务为主体，以农业产业化经营和农业农村中长期贷款业务为两翼，以中间业务为补充的多方位、宽领域的支农格局。2007年，农发行信贷规模首次超过万亿元，年末贷款余额达到10224亿元，占全部金融机构涉农贷款余额的比重为16.7%；经营利润首次突破百亿元，达到148.8亿元。

一是大力支持粮棉油收购。每年支持的粮食收购量占当年商品量的60%左右，支持棉花的收购量占当年总产量的50%以上。二是大力支持粮棉油等主要农产品和主要农业生产资料储备体系建设。三是大力支持农业产业化经营、农业小企业发展、农业科技开发，推动农业结构调整。2007年累计发放农业产业化龙头企业、加工企业和农业科技贷款1051亿元。共对2262户

小企业累计发放贷款 83 亿元。四是大力支持农业农村基础设施建设，改善农业生产条件。2007 年对农村基础设施建设、农业综合开发、农村流通体系建设等领域总计投放贷款 520.6 亿元，其中，基础设施贷款 446 亿元，支持项目 593 个。

2005 年以来，农发行负债结构进一步优化，三年累计发行金融债券 6503 亿元，资金自给率达 64.8%，比 2004 年提高 49 个百分点，形成了以市场化为主的多元化筹资新格局。资产质量明显改善，三年累计核销呆账 219 亿元，现金清收 97 亿元，不良贷款余额下降 709 亿元，占比下降 12.5 个百分点。经营利润大幅增长。2005-2007 年三年累计上交税金 107 亿元。

（四）邮政储蓄在农村地区开展信贷业务

在 2003 年邮政储蓄资金实现自主运用后，邮政储蓄通过优先为农村信用联社等地方性金融机构提供资金支持的方式，将邮政储蓄资金返还农村使用。2006 年之后，邮政储蓄通过参与银团贷款的方式，将大宗邮储资金批发出去，投入到国家“三农”重点工程、农村基础建设和农业综合开发等领域。2007 年初中国邮政储蓄银行正式挂牌成立，开始按照商业化运作，在此基础上探索为农村服务的有效形式。

邮政储蓄于 2006 年开始存单小额质押贷款业务的试点工作，2007 年此项业务在全国推广。截至 2008 年 6 月末，在全国 31 个省（自治区、直辖市）2000 多个市县的 1.4 万个网点办理

了小额质押贷款业务，其中，县及县以下网点 10250 个，占全部网点总数的 73%。

邮政储蓄小额贷款业务于 2007 年在河南等七省（市）试点，2008 年初在全国范围内。目前有农户联保贷款、农户保证贷款、商户联保贷款、商户保证贷款等四项贷款产品。服务对象主要是县域内的广大农户、个体工商户和私营企业主等经济主体。

（五）农业保险试点工作顺利推进

近几年，保险业在服务“三农”方面进行了积极探索，农业保险得到较快发展。2007 年中央财政首次对农业保险给予补贴，选择 6 省（区）的 5 种主要农作物开展试点，对农业保险的发展产生了重要的推动作用。6 省（区）主要农作物承保面积 1.48 亿亩，占试点地区播种面积的 70%。同时，生猪和能繁母猪保险取得明显成效，2007 年全国共承保能繁母猪 3070 万头，超过全国存栏总量的 60%。

截至 2007 年底，保险业开办的“三农”保险险种达 160 余种，保险公司服务网点基本覆盖了全国广大乡村，仅中国人寿、太平洋人寿和平安人寿三家寿险公司在县域地区的机构总数就达 4380 多个，拥有农村网点（含保险站、所）16087 个，网点延伸到全国大部分自然村，并培养了一大批农村保险队伍。农业保险覆盖全国 4980.85 万（户次）农户，保险金额达到 1126

亿元; 保费收入达到 51.84 亿元, 同比增长 514.95%(见专栏六)。

三、农村金融市场创新和主要扶持政策

改革开放以来，我国农村经历了一系列改革，发生了翻天覆地的变化。党中央国务院高度重视农村金融改革，自 2004 年以来连续 5 个中央一号文件都提出要加快推进农村金融体制改革，改善农村金融服务。与此相适应，不同类型的农村金融机构相继设立，农村金融市场开始走向多元化发展道路，农村金融改革逐步推进。2002 年，为贯彻全国金融工作会议精神，国务院批准成立深化农村金融和农村信用社改革专题工作小组，农村金融改革开始进入一个新的发展时期。2003 年 6 月，国务院印发《深化农村信用社改革试点方案》，开始农村信用社改革试点。2004 年 7 月，国务院召开会议专门讨论农业发展银行职能调整的有关问题。2005 年 8 月，国务院印发《邮政体制改革方案》，提出成立邮政储蓄银行，推进邮政储蓄资金自主运用。2007 年 2 月，国务院召开全国金融工作会议，提出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。

近几年来，各有关部门认真贯彻落实党中央、国务院关于农村金融改革的总体要求，陆续出台了一些具体的政策措施，

其效果正在逐步显现。

（一）为农村金融改革发展创造良好的金融基础服务体系

为适应农村金融机构业务发展的需要，人民银行大力推进农村金融基础服务体系建设，不断改善和提高金融机构的运行效率和服务质量。

1、推动农村地区信用体系建设

人民银行组织建成全国统一的企业和个人信用信息基础数据库，为全国 1300 多万户企业和近 6 亿自然人建立了信用档案，信息服务覆盖全国银行类金融机构各级信贷营业网点。为配合、推动农户小额信用贷款业务的开展，组织开展了信用户、信用村、信用乡（镇）创建与评定工作；2006 年以来，进一步推动建立电子化的农户信用档案和信用评价系统，加强征信知识宣传与教育，规范农户信用指标体系，扩大对农户家庭成员、财产、经营、收入等定量信息的采集，逐步探索建立一套符合当地实际情况的便捷、有效的农户信用评价方式方法，为建立健全农村地区“守信激励、失信惩戒”机制、改善农村金融基础服务做好基础性工作。截至 2007 年底，全国已建立农户信用档案 7400 多万户，评定信用农户 5000 多万户，金融机构对已建立信用档案的 3900 多万农户累计发放贷款 9700 多亿元，贷款余额 4800 多亿元（见专栏五）。

2、农村地区支付体系建设逐步完善

通过完善分工合理、竞争有序的多元化农村支付服务组织体系，发挥农村信用社在农村支付服务中的主导地位和其它金融机构的积极作用，鼓励村镇银行等新型农村金融机构加入现代化支付系统，提高其支付业务处理的自动化水平和效率。

人民银行在支付结算工作中，始终把解决农村信用社“支付结算难”问题放在特别突出的位置，采取了一系列措施增加农村信用社支付结算手段、提高其支付服务能力：一是吸收符合条件的农村信用社加入大额支付系统和小额支付系统，使广大农村地区享受到现代化支付系统提供的多层次、低成本的支付清算服务，对改善农村信用社支付手段、为农村信用社创造平等竞争的环境发挥了重要作用。二是批准设立农村信用社资金清算中心，专门办理农村信用社汇兑和银行汇票清算业务，进一步拓宽了农村信用社支付结算渠道、增强其结算功能。三是推行代理制，鼓励商业银行代理农村信用社的支付结算业务，同时，广泛吸收农村信用社加入票据交换系统，创造条件使农村信用社能够开办银行汇票和商业汇票业务，拓展业务范围，增强其业务竞争力。四是协调各地农村信用联社加快开发和健全省内农村信用社通汇系统，增强农村信用社的结算功能。

3、创新农民工银行卡特色服务

农民工银行卡特色服务是指农民工在打工地利用银联借记卡存入现金后，可以在家乡就近的农村信用社或邮政储蓄网点柜台提取现金的一种金融服务方式。

2005 年开始试点的农民工银行卡特色服务，有效解决了农民工打工返乡携带大量现金的资金安全问题，使得农民工在打工地获得的收入大量回流农村，同时，广大农民工也享受到了方便、快捷、安全的银行卡服务，从而产生了具有良好的社会和经济效果。目前，贵州、重庆、安徽等 15 个省市已经陆续开通该业务。截止 2007 年底，农民工银行卡特色服务交易笔数达 415.87 万笔，其中取款量 255.33 万笔，取款金额 22.18 亿元。

2008 年 5 月，中国邮政储蓄银行加入农民工银行卡特色服务，利用其遍布乡镇的网点，进一步为农民工提供取款便利。

今后，人民银行将继续积极采取措施，进一步做好农民工银行卡特色服务工作，同时继续加强对农民工支付结算金融知识宣传，增强农民工使用非现金支付工具尤其是银行卡的意识。

(二) 积极探索创新适合农村需求特点的金融产品

近年来，针对农村金融需求，各地涉农金融机构和组织在农村金融产品创新方面进行了一些有益探索，取得较好成果。

1、推进小额贷款业务发展

为缓解农民贷款难问题，从 1999 年起，在农村信用社推广小额贷款业务，特别是农户小额信用贷款、联保贷款，取得良好的经济效果和社会反响。2007 年末，全国农村信用社农户贷款余额达到 1.16 万亿元，其中，农户小额信用贷款和联保贷款余额为 3000 多亿元，约占农户贷款的余额 35%。实践证明，小额

贷款业务是农村金融机构满足农村金融需求，促进农村经济发展的有效方式。目前，除农村信用社以外，在农村地区经营的金融机构陆续在探索开办各种形式小额贷款业务（见专栏二）。

2、创新多种农村信贷产品

针对不同的农村金融需求，各地农村金融机构积极开展信贷产品创新，以适应不同的信贷需求，提高贷款覆盖面（见专栏三）。

“合作组织 + 农户”的统一贷款方式。针对农业生产组织化程度极低，小生产与大市场矛盾突出的问题，部分地区试点了“合作组织 + 农户”的统一贷款方式，即组织农户建立农民专业合作社经济组织，形成一定规模的合作经济，以合作组织为载体统一贷款。

“五位一体”的综合服务方式。为了促进产业结构优化升级，有的地区推出了农村信用社、农户、龙头企业、保险公司和政府“五位一体”的综合服务方式。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。

订单农业质押贷款。一般来说，订单农业质押贷款是农村信用社向农户发放的以订单农业购销合同的收款权为质押担保的贷款。贷款对象为年纯收入在 2 万元以上的种养殖大户；贷款期限与订单农业合同期限匹配，一般为三个月、六个月、一年等短期流动资金贷款；贷款额度每笔原则上不超过按订单农业合同金额的 70%，每个农户贷款额度为 1 万元至 10 万元；贷款利率执

行中国人民银行规定的统一标准，对特级和一级信用农户实行优惠利率。

表 7 部分缓解农民“贷款难”的业务品种创新概览

业务名称	业务描述	业务性质	主要地区
小额信用	采取“一次核定，余额控制，周转使用”等信用用户核定办法发放小额信贷。	小额信贷创新	全国
信用互助	采取成立信用互助协会，协会会员联合担保，“余额控制，周转使用”，发放联保贷款	小额信贷创新	河南、湖北、山东等地
“公司+农户” “公司+合作社” “协会+农户”	利用农业产业化组织（公司、专业协会、经济合作社）等开展综合金融服务	信贷担保创新	全国
林权、果树、花卉等抵押	指合法持有“林权证”、“果园证”的自然人以其林木所有权向林业部门申请评估，以林权等经营权作为抵押物，借款人以其评估价格向当地金融机构申请的贷款。	抵押贷款创新	福建、湖南、山东等地
保险+合作社+信贷等模式	以政策性保险为支持，以合作社、专业协会等为平台，提供信贷服务。	金融综合服务创新	安徽、河南、重庆等地

（三）对农村金融机构实行有区别的金融政策

目前，已初步建立了一套与我国农村经济相适应的农村金融监管框架，其基本特征是实行较低的准入门槛和一些有别于商业银行的特殊政策。我国农村金融机构在最低注册资本、存款准备金、资本充足率等方面有着比商业银行更低的要求，较低的门槛为资本流入农村和设立农村金融机构创造了条件。同时，对农村金融机构在股权结构、利率和经营范围等方面进行了一些有别于商业银行的特殊规定，在注重引导资金流向农村的同时，加强对农村金融机构的审慎监管，发现问题及时处理，切实防范农村金融机构的金融风险，保持农村金融的持续健康发展。

表 8 商业银行和主要农村金融机构监管框架对比（截至 2008 年 6 月末）

	商业银行		农村合作金融机构				新型农村金融机构			非金融机构	
	全国性 商业银 行	城市商业 银行	农村商业 银行	农村合作 银行	农村信用 合作 社	县（市、区） 农村信用 合作 联社	村镇银行	贷款公司	农村资金互助 社	小额贷款公司	
设立 门槛	注册资本金	≥10 亿 元	≥1 亿元	≥5000 万元	≥2000 万元	≥100 万元	≥1000 万元	县（市）≥300 万元； 乡（镇）≥100 万元	≥50 万元	乡（镇）≥30 万元；村≥10 万元	有限公司≥500 万元； 股份公司≥1000 万元
	股东人数	依《公司法》			≥1000 人	≥500 人	≥1000 人	依《公司法》		≥10 人	依《公司法》
	股东资格	——	——	由农村信用 社、联（合） 社或农村合作 银行改制	由农村信用 社或联（合） 社改制	——	——	须由银行业金融机构发 起	须由商业银 行或农村合 作银行全额 出资	自愿入股的农 民和农村中小 企业	任何合法资本
	股权结构规定	——	——	地方人民政府财政资金不能入股			最大银行业金融机构持 股比例≥20%；其他单一 股东持股比例≤10%			单一股东持股比例≤10%	

		全国性 商业银 行	城市商业 银行	农村商业 银行	农村合作 银行	农村信用 合作社	县(市、区) 农村信用 合作联社	村镇银行	贷款公司	农村资金互 助社	小额贷款公司	
资产 结构 限制	资本充足率	≥8%				—	—	≥8%				—
	核心资本充足率	≥4%				—	≥2%		—	—	—	
	存款准备金率	17.5%			16.5%	15%(其中涉农贷款比例较高、资产规模较小的1379个县市农村信用社12%)		参照当地农村信用社执行	—	—	—	
经营 限制	存款利率	浮动区间是0—中央银行公布的基准利率之间										
	贷款利率	央行基准利率的0.9—4倍之间			央行基准利率的0.9—2.3倍之间			央行基准利率的0.9—4倍之间				
	其他	全国经营	本地经营为主	不得跨区经营				不得异地贷款	不得异地经营，不吸收公众存款	为社员提供存款贷款服务	不得异地经营，不吸收公众存款	

注：表中数据资料来源于有关政策法规。

1、小额贷款公司试点

2005年5月开始，商业性小额贷款公司试点工作在山西、四川、陕西、贵州和内蒙古5个省（区）开始启动。试点成立的小额贷款公司是以服务“三农”、支持农村经济发展为重点，为农户、个体经营者和微小企业提供小额贷款的机构。其资金来源为自有资金、捐赠资金或单一来源的批发资金形式，不吸收存款，不跨区经营，贷款利率由借贷双方自由协商。截至2007年底，五个试点省（区）试点成立的7家小额贷款公司整体运行良好，自试点小额贷款公司成立以来，共计发放贷款3.9亿元。7家小额贷款公司中已有6家实现盈利，经营利润共计1682.29万元。2008年5月，银监会和人民银行联合下发《小额贷款公司试点指导意见》（银监发〔2008〕23号），进一步规范和明确了小额贷款公司的有关政策，目前试点工作正在逐步推进。

2、村镇银行等新型农村金融机构试点

银监会于2006年末发布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策的若干意见》，在农村地区新设“村镇银行”、“贷款公司”和“农村资金互助社”三类新型金融机构，同时还放宽了农村地区现有银行业金融机构的兼并重组政策，并鼓励商业银行在农村地区开设分支机构。2007年末，已有包括村镇银行、贷款公司和农民互助合作社在内的31家新型农村金融机构开业，其中村镇银行19家，贷款公司4家，农民互助合作社8家。截至2007年末，三类新型农村金融机构股金共计3.06亿元，

资产总额 7.67 亿元，累计发放贷款 4.62 亿元。2007 年 10 月，经国务院批准，村镇银行等试点工作扩大到全国 31 个省（区、市）。

3、明确试点的新型农村金融服务机构的相关政策

中国人民银行和银监会于 2008 年 5 月联合下发《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、利率、支付清算、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。

4、稳步推进农村地区贷款利率的市场化改革

2003 年以来，人民银行加快了农村地区利率市场化的改革进程。2003 年 8 月在推进农村信用社试点改革的同时，允许试点地区农村信用社的贷款利率上浮不超过贷款基准利率的 2 倍。2004 年 10 月 29 日，中国人民银行放开了商业银行贷款利率上限，而农村信用社贷款利率浮动上限也扩大到中央银行基准利率的 2.3 倍。根据中国人民银行货币政策司的调查，目前农村金融机构的贷款加权平均利率（按贷款发生额加权）为基准利率的 1.31 倍，贷款量的 73.4%集中在基准利率的 1.5 倍以内。从农村

信用社贷款利率浮动幅度和财务可持续发展能力看，农村信用社60%以上的贷款利率处于1.5倍至2.3倍基准利率之间，加权平均利率为1.6倍基准利率。从试点的七家小额贷款公司利率浮动情况看，2007年12月，七家试点小额贷款公司发放贷款的加权平均利率为22.62%，为调整后一年期贷款基准利率（7.47%）的3.03倍。利率的逐步放开，有利于农村金融机构根据成本覆盖风险原则，合理定价，实现自身财务可持续发展，加强对“三农”的金融支持。

表9 2007年末农村金融机构实际贷款利率浮动区间分布（与基准利率之比）

	[0.9,1]	1	[1,1.1]	[1.1,1.3]	[1.3,1.5]	[1.5,2]	2以上	加权平均利率
农村信用社	2.3	2.2	2.1	9.8	20.7	52.8	10.2	1.6
农村合作银行	0.4	6.7	4.2	13.3	37.7	34.5	3.2	1.47
农村商业银行	7.8	7.5	12.2	29.7	27.4	15.4	0.0	1.29
农业银行	15.1	25.5	16.4	29.7	8.6	3.7	0.9	1.13
农业发展银行	6.3	90.2	2.3	1.0	0.1	0.0	0.0	1.00
其他金融机构	16.8	24.7	18.4	31.2	6.5	1.8	0.6	1.11
涉农金融机构	9.4	19.5	10.2	20.3	14.0	22.4	4.1	1.31

资料来源：中国人民银行货币政策司

（四）对农村金融机构进行必要的政策扶持

对农村金融给予政策扶持是各国通例。我国政府也历来重视对农村金融的政策扶持问题，近年来为支持农村金融机构改革发展出台了一系列政策措施，主要有：

1、享受优惠税收政策

为支持农村信用社在农村地区经营，在税收上给予优惠，具体是农村信用社的营业税减按 3%征收；所得税中西部地区全免，东部地区减半。

2、实行扶持的货币政策

对农村地区金融机构实行有差别的存款准备金率。对农村信用社实施差别存款准备金率。截止 2008 年 6 月末，全国性商业银行、城商行、农商行执行法定存款准备金率 17.5%，农村合作银行执行 16.5%，农村作用社执行 15%，其中，对涉农贷款比例较高、资产规模较小的 1379 家县（市）农村信用社执行 12% 的法定存款准备金率，比一般商业银行低 5.5 个百分点。对新型农村金融机构执行倾斜的存款准备金政策。

对农村信用社给予支农再贷款支持。截至 2008 年一季度末人民银行已下达支农再贷款额度 1324 亿元。2004 年，人民银行在实行再贷款浮息制度时，对农村信用社发放的支农再贷款浮息采取了逐步到位的政策，支农再贷款利率一直低于普通流动性再贷款利率，目前各档次支农再贷款利率均低于同期流动性再贷款利率 0.72 个百分点，体现了对农村金融机构增强资金实力的政策扶持（见专栏一）。

人民银行还发行央行专项票据用于置换农村信用社的不良资产和弥补历年亏损。目前，专项票据发行已完成，共计发行票据 1656 亿元。专项票据兑付正在稳步推进，截至 2008 年 6 月末，已兑付票据 1206 亿元，占比 73%；已兑付县市个数 1771 个，占

比 74%。

3、实行有差别的监管政策

对于在农村地区新设机构的商业银行，对其在城区机构和业务准入方面给予便利。免征农村资金互助社的监管费，对其他农村金融机构的监管费减半征收。

4、改革扶贫贴息贷款方式

扶贫贴息贷款运作 20 多年来，在帮助贫困农户获得信贷资金支持方面发挥了一定作用，但由于传统扶贫贷款运作规模小、额度低，单位运营成本高，运作效率低，出现贷款到户率低和贷款放不出去的双重矛盾，经办机构和农户双方受益的较低，扶贫效果不显著。

为建立健全符合市场经济要求的信贷扶贫管理体制和运行机制，提高扶贫资金的运行效率和扶贫效益，在总结试点经验的基础上，经国务院同意，国务院扶贫办、财政部、人民银行、银监会决定全面改革扶贫贴息贷款管理体制，颁布了《关于全面改革扶贫贴息贷款管理体制的通知》（国开办发〔2008〕29 号）。扶贫贴息贷款管理体制改革的总体思路是：政府引导、市场运作；下放管理权限，引入竞争机制；固定贴息水平，灵活补贴方式；逐步探索建立风险防范和激励约束机制。这种政策转变旨在重点鼓励直接补贴到贫困户和项目实施单位。截止 2007 年底，扶贫贴息贷款余额 242.9 亿元人民币（见专栏四）。

四、当前中国农村金融发展存在的主要问题

目前，农村金融仍然是我国金融体系中的薄弱环节，还存在不少的困难和问题。

（一）农村地区金融服务机构网点不足

近年来，在市场化改革过程中，四家大型商业银行的网点陆续从县域撤并，从业人员逐渐精简，部分农村金融机构也将信贷业务转向城市，致使部分农村地区出现了金融服务空白。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；金融从业人员43.8万人，比2004年减少3.8万人。其中农业银行县域网点数为1.31万个，比2004年减少3784个，占县域金融机构网点数的比重为10.6%，比2004年下降了2个百分点。

在四家大型商业银行收缩县域营业网点的同时，其他县域金融机构的网点也在减少。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。2004-2006年，除四家大型商业银行以外的县域金融机构网点数年均下降3.7%，其中经济发达的东部地区县域金融机构网点数年均下降9.29%。

由于县域金融机构网点和从业人员的减少，县域经济获得的

金融服务力度不足。县域企业金融覆盖水平近年来虽有提高，但总体水平仍然较低。截至 2007 年末，全国有 2868 个乡镇（镇）没有任何金融机构，约占全国乡镇总数的 7%。与此同时，一些农村信用社在改革过程中热衷于推动以省、市为单位组建农村信用社法人，试图取消县一级农村信用社的法人地位。

实践表明，大型商业银行在农村地区提供金融服务不具备比较优势，其业务活动往往无法适应小农经济，也无法解决因严重的信息不对称而带来的高风险和巨额成本等问题。中国并不缺少大银行，但缺少贴近基层的中小金融机构，特别缺少根植于农村的微型金融组织。相对来说，贴近农户、符合农村基本需要的“小法人”更适合服务当地。从美国的情况来看，8000 多家银行类法人金融机构中，有 5000 多家是以县为服务范围的社区金融机构。与此相比，我国县域地方法人金融机构的数量尚显不足。因此，无论从国家银行业宏观角度考虑，还是从各类银行业金融机构的布局出发，现有的 2000 多家农村信用社县级法人不宜向成立全省统一法人的方向转变，避免减少县一级的农村信用社独立法人。

（二）引导金融机构支持“三农”的激励机制不够健全

从金融渠道看，在统筹城乡发展的背景下，目前城乡资金呈现双向流动特征。从资金流入渠道看，农民进城务工收入逐年增多，通过邮政储蓄银行或其他金融机构汇回农村地区；中央银行

对农村信用社和政策性银行给予再贷款支持，并对农村信用社改革提供资金支持；农业发展银行等政策性银行利用金融市场筹集社会资金以粮棉油收购贷款等渠道支持“三农”。从资金流出渠道看，主要是农村金融机构购买债券、拆借和上存资金等方式。鉴于农村经济产业收益率较低，农户等农村经济主体缺乏抵押担保品，一些地区的金融生态环境不够完善，相对来说，农村贷款交易成本高、风险大。解决农村资金外流问题，主要靠改善农村信用环境，为金融机构在农村提供有效金融服务创造商业上可持续的激励机制。

（三）农村金融机构法人治理结构仍不完善

近年来，随着农村金融改革的不断推进，在农村地区经营的金融机构也不断加强自身建设，完善法人治理结构，提高服务农村的能力。但由于目前农村各金融机构定位尚未十分明确，其法人治理结构不完善的问题仍较为突出。主要表现在：一是部分农村信用社省联社及派出机构与县联社之间的权责关系不够明确。部分地区省联社及其派出机构与辖内县联社“一级法人”社基本上变成了行政性的上下级关系，县联社作为一级法人的自主权受到了限制，股东大会、监事会等形同虚设。省联社及其派出机构对辖内法人联社管理过多，很容易造成管理体制的僵化，甚至出现行业管理机构越俎代庖现象。由于股东的权利与责任严重不对

称，部分农户股金变成了定期存款，股东的主要目的是获得贷款上的便利和利息优惠。而且农村信用社的激励机制、监督机制、市场退出机制等与农村信用社经营绩效息息相关的宏微观机制虽然在改革设计中受到了重视，但在实践中落到实处还要走很长的路，道德风险问题仍然没有得到根本解决。二是农业银行目前正在进行股份制改革，整体的法人治理结构仍待完善，其在农村地区的分支机构经营机制的建立健全仍需一段时间。三是农业发展银行的定位和有效经营模式仍在探索，建立较为完善科学的政策性金融支农机制尚需过程。

（四）农村金融机构不良贷款比例仍然较高

虽然近年来农村金融机构不良贷款率有所下降，但不良贷款比例仍然较高，2007 年末，全部县域金融机构不良贷款平均占比 13.4%，远高于同期全国四家大型商业银行 8.4% 的不良贷款率平均水平。2007 年末，东北、中部和西北地区县域金融机构不良贷款率分别为 29.9%、20.4% 和 16.4%，高于全部县域平均水平 16.2、7.0 和 3.0 个百分点。我国农村金融机构不良贷款率较高的原因除了自身经营管理不够完善、治理结构存在一定问题外，乡村债务消化进程缓慢也是其中之一。农村金融机构除了自身经营风险外，在农村地区经营还面临比城市经营更高的系统性风险，农业保险、信贷抵押担保等发展滞后也是金融机构不良贷款率较高的主要原因。

（五）农业保险、信贷抵押担保等发展尚不能满足农民需求

当前农业保险的规模与农村经济对农业保险的需求不相称。2007年，农业保险保费收入仅51.8亿元，承保农作物2.31亿亩，大小牲畜5771.39万头（只），家禽3.25亿羽（只），仅能够为农业生产提供1126亿元风险保障。农业保险作为促进农村经济平稳发展，推动农村金融市场深化的重要工具，是农村金融不可缺少的组成部分。农业保险发展滞后，一方面，导致“三农”经济收入平稳增长缺乏保障；另一方面，也导致农村金融市场的信贷风险较高。

缺乏抵押担保物品是农民贷款难的重要原因之一。如何利用部分财政资金引导农村开展抵押担保创新是一个值得探索的问题。国际上，如荷兰等国家采取财政出资建立担保基金等形式，促进农村信贷发展；美国通过以农产品保护收购价格作为计价基础，要求信贷部门可以用农产品进行抵押担保。我国应借鉴国际经验，大力推动农村信贷抵押担保创新。

此外，我国农村金融生态环境还需进一步完善。与农村金融发展相联系的公共基础服务设施建设等改革没有进行到位，在一定程度上制约了农村金融服务的发展。目前农村信用主要以农户为主，针对农村经济合作组织、专业协会等组织平台的信用建设仍在探索；在农村大量劳动力流动的情况下，如何针对农民工群体建立相应的信用体系，发挥金融支持农民工创业等，还需要进一步研究。

五、深化农村金融改革的基本思路

我国是一个农业大国，农村、农业是基础，农民占了中国人口的绝大多数。“三农”关系着我国国民经济的持续稳定发展，关系着国家的长治久安。坚持为“三农”服务是农村金融改革和发展的出发点和落脚点，提供满足农村基本需求的存款、贷款、汇兑、保险等金融服务，扩大农村金融的覆盖面，努力使农村地区更多的农户和企业以合理的价格获得各种金融服务，显著增强为“三农”服务的金融功能，并逐步缩小城乡间的金融服务差异，是建立健全适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系的具体体现。

（一）坚持在农村地区提供符合基本需求的低成本金融服务

当前我国大部分农村已经从维持温饱的小农经济向小康农业推进，对农村金融的需求大大增加。与此同时，我国农村经济发展水平仍相对落后，各地之间差异较大的特点决定了在农村地区所需的金融服务不同于城市金融服务，而农业经济的薄弱性也要求金融服务成本应具有低廉的特点。

1、以提供满足农户基本需求的金融业务为出发点

针对农村经济发展和农户金融需求的特点，金融机构主要提供符合农户基本需求，以简单的存取、汇兑和贷款、保险等为主的基础性金融服务，起步阶段要坚持小额、微利的原则，尽可能

降低经营成本，实现可持续性发展。

2、继续放宽农村金融机构的准入门槛和降低监管标准

对农村地区吸收存款的金融机构坚持按照有关规定进行监管，同时可适当放宽“只贷不存”类金融机构在信息披露、会计准则、风险控制乃至资本充足等方面的监管标准，降低农村金融服务成本。适度放宽农村金融的准入标准，继续允许成本低廉、开展简单业务、能够维持微利的各类机构进入农村金融市场，可适当优先考虑事实上已经存在多年、并有良好记录和当地群众口碑的各类小额贷款组织。

3、利用现代科技降低农村金融服务成本

现代信息技术的发展为降低农村金融服务成本提供了便利条件。世界上有些国家利用计算机、手机等技术实施信用评价，从而降低了操作成本。我国已基本建立了现代化的支付系统和征信系统等金融基础设施，可充分利用先进科技，加快推动农村金融机构信息化、网络化进程，使农村地区享受多层次、低成本的金融服务。

4、雇佣合适的信贷人员，降低人工成本

农村地区的信贷业务是劳动密集型的工作，需要大量熟悉当地情况的从业人员。鼓励农村金融机构在当地雇佣熟悉情况、具有基本金融知识、能够完成基本业务操作的人员来从事具体工作，而不是一味追求高学历、高水平，充分相信当地农民的能力，以此来降低人工成本，实现低成本运营。

5、保持农村信用社县（市）法人地位的长期稳定

坚持农村信用社县（市）法人地位的长期稳定，有利于农村信用社健康可持续发展，有利于发展适度竞争的农村金融市场，有利于改善县域和农村金融服务。近几年农村信用社出现了业务上收和转制为大银行的趋势，而《中共中央国务院关于进一步加强金融监管，深化金融企业改革，促进金融业健康发展的若干意见》（中发[2002]5号）中明确提出“农村信用社的行业管理应以县联社为单位进行。不在全国按行政区划层层建立农村信用社的行业管理组织”。目前必须对此问题高度关注和严格限制。

为鼓励农村信用社朝着更加贴近“三农”的方向发展，人民银行将加强货币信贷政策方面的引导。对保持县（市）法人地位的农村信用社，继续按照现行规定，执行利率优惠的再贷款政策和实施较低的法定存款准备金率。对保持县（市）法人地位长期稳定、且涉农信贷投放比例较高的农村信用社，拟进一步加大再贷款支持力度，支持加入银行间同业拆借市场，同时建议有关部门对其采取相对优惠的利费补贴和税收减免政策。

（二）完善风险管理模式，实现金融机构的可持续发展

商业性金融是农村金融服务的主力军，只有商业上可持续，才能吸引更多的社会资金投向农村。实践证明，利率市场化并使之能覆盖风险和成本，有利于商业性金融实现可持续发展，也有利于满足农村的金融需求；反之，用行政手段压低利率，对商业

性金融具有排挤效应，会减少农村的信贷供给。同时，低利率信贷成为稀缺资源，反而使普通农民不容易得到贷款。在推进农村金融机构利率市场化改革的同时，必须逐步培育金融机构产品创新和自主定价能力，以不断提高其盈利水平。另外，政策性金融也要做到在财政补贴后可持续。财政补贴规则要事先确定，对市场透明。补贴之外的风险由从事政策性金融业务的机构承担。凡是具备条件的政策性金融机构和商业性金融机构均可以通过竞标从事政策性金融业务。

1、加快推进利率市场化进程，完善利率覆盖风险机制

放开贷款利率上限有利于推进农村金融改革，建立公平、合理的农村金融格局，充分发挥农村信用社支农主力军的作用；也有利于增加支农资金供应，提高农民贷款的可获得性。下一步应尽快放开利率限制，适时放开农村信用社贷款利率上限，使金融机构能够根据自身经营成本和管理能力自主定价，实现利率覆盖经营风险和成本。

2、探索多种形式的风险补偿方式

在总结农村信用社小额信用贷款和联保贷款经验的基础上，鼓励在农村地区探索各种类型的信用贷款模式。鼓励农村金融机构运用“龙头企业+小额贷款”、互保基金等形式提高信贷资金的安全性和盈利性。同时，鼓励农村金融机构根据当地农业发展的特点，发展各类与农产品期货市场、订单农业生产相联系的新型贷款方式，发挥订单农业、期货市场在抵御风险中的重要作用。

积极推动各种类型农业保险在农村地区的试点和发展。

3、正确发挥财政补贴的作用，实现成本可覆盖

借鉴扶贫贴息贷款管理体制改革的经验，转变财政补贴支持方式。坚持农村金融以商业性运作为主的方针，按照市场化原则经营，建立有效的风险防范机制，努力实现可持续发展。对于农村金融中具有政策性特点的业务，财政应给予一定补贴，补贴方式可根据业务和机构运作特点进行选择（可采用招标的方式），但要事先明确补贴机制和内容，提高补贴资金的运用效率。这样从事具体业务的金融机构就可以根据风险情况，计算财政补贴之后，是否可以实现保本微利，从而决定如何投标。在这种机制下，财政补贴调动金融机构做这项业务的积极性，又没有降低在整个贷款业务过程中管理风险的责任心，不会造成道德风险。

4、利用信息技术降低金融机构面临的风险

金融机构在提供服务时，除了要克服经营成本较高等困难，还面临着信息不对称所带来的风险。要鼓励现有的农村金融机构利用先进技术手段，多方面获取开展业务所需的信息。目前，中国人民银行的支付清算系统和征信系统已在农村地区开展较大范围的服务，现有农村金融机构可以通过与这些信息系统的联通来获取较全面的有关农户和农村企业的信息。农村金融机构应充分利用先进技术，加快建立信息化、网络化的业务管理系统，进一步规范借款人信用评价方式方法，将基于计算机模型的信用评价结果引入信贷审批流程，以此降低经营中的风险，巩固现有改革成

果。

5、加快建立存款保险制度，完善农村金融机构市场退出机制

存款保险制度是一种市场化的风险补偿机制。该制度的有效运作能够发挥存款类金融机构相互间的承保能力，农村金融机构参加存款保险，缴纳存款保险费，将有利于保护存款人利益，有利于形成有效的农村金融机构风险化解和市场退出机制。存款保险的有限补偿制度，也有助于提高存款人的风险意识，发挥市场对农村金融机构的约束作用。

（三）继续推进农村金融组织和产品创新，构建适度竞争的金融市场

垄断容易造成金融服务供给不足和资金价格过高，过度竞争也不利于农村金融机构的可持续发展。可在考虑农村金融机构可持续和市场容量的基础上，放宽市场准入，允许多种所有制金融机构提供农村金融服务，鼓励适应农村金融需求多样性特点的金融产品和服务方式创新，完善农村信贷市场，逐步形成适度竞争的农村金融市场，从根本上改变农村金融服务落后的状况。

1、稳步推进农村金融组织和农村金融产品创新

我国各地农村经济发展水平和生产经营具有较大差异，应根据农村金融需求多样性的特点，在加强监管、防范风险、总结试点经验的基础上，鼓励和支持适合农村需求特征的金融组织创

新。在金融组织创新试点过程中要合理设计“止损机制”和试点方案，严格控制创新过程中产生的风险。

从农村金融创新的国际经验来看，越来越多的先进技术被运用到金融创新中来，如手机银行的诞生、先进信用系统的应用等。鼓励各地探索与先进技术结合的金融创新方式，以此来降低金融机构的运作成本并提高其抵御风险的能力。

2、培育农产品期货市场和农业保险市场，促进订单农业发展

大力发展订单农业，鼓励开展与订单农业相结合的农村信贷产品创新。加快发展农产品期货市场，开发农产品期货新品种，完善市场品种结构，适时推进期货期权，试点设立期货投资基金，研究引入期货市场的 QFII 制度，鼓励农产品生产经营企业进入期货市场开展套期保值业务。鼓励发展以农业订单为依据的跟单农业保险，鼓励商业性保险公司开拓农村保险市场。进一步完善农村地区的信贷市场、保险市场、期货市场，建立功能完备、分工合作、竞争适度的农村金融市场体系。

3、鼓励担保机构和担保方式创新

有条件的地区，可由政府出资、农民和农村企业参股，成立符合现代企业制度的股份制担保基金或担保公司，带动各种担保机构的发展。扩大有效抵押品的范围，如增加存货、应收账款等动产抵押和权利质押。保护担保债权的优先受偿权。探索发展农业信贷保险，发挥保险在农村信贷中的保障作用。

4、正确处理组织创新与机构升级之间的关系

金融业务经营的特点决定了金融机构在发展到一定程度时都有扩张的愿望。机构升级本身与组织创新之间不存在矛盾。应鼓励农村金融机构在进入较高经营发展层级时继续探索符合新的经营阶段的产品和服务方式创新。同时，继续鼓励各类适合农村基本需求的金融创新，实现两个层面金融创新的结合。

（四）加强农村金融政策与其他政策配合，利用政策扶持推进农村金融改革

在财政、税收和存款准备金政策上给予农村金融机构一定优惠，建立扶持农村金融服务的长效机制。农村信用社改革过程中，在财政补贴、税收减免、存款准备金率等政策方面都已经有了很好的探索，要总结经验，把行之有效的政策明确并固定下来。政策要事先透明，只有政策透明，才能达到引导预期，稳定预期的效果，才能把资金引向农村，才能明确激励和约束机制。

1、合理运用财政杠杆，引导和带动更多社会资金投向农村

通过财政补贴、担保或税收减免等措施吸引金融机构增加对农业和农村的信贷投入。实行支持农村金融机构发展的税收政策，引导金融机构在农村地区经营。

2、适应农村金融组织特点，加强和改进金融监管

农村金融组织地域分散、规模不一、形式多样，要适应农村金融组织的这种特点，加强和改进金融监管。对不同类型的金融

机构执行有差别的监管政策。

3、继续发挥货币政策在扶持农村金融发展中的作用

努力探索货币政策与财税政策、市场准入政策、监管政策的配合，建立起激励有效、风险可控、协调配套的政策扶持体系。

（五）发挥地方政府在推动农村金融服务发展中的作用

地方政府在推动农村金融服务方面有着重要作用。特别是在改善地方金融生态环境，维护金融稳定，引导金融机构支持“三农”，加强地方法人金融机构党的管理以及鼓励各类新型农村金融服务机构扩大试点等方面，地方政府的作用更是不可或缺。

一是加强诚信建设，创建良好的金融生态环境。在广大农村地区要加强诚信建设，推广信用户、信用村、信用乡（镇）建设已收到良好的效果；有些省、市、县政府也致力于诚信建设改善投资环境，成效显著；地方政府在维护市场秩序和完善法治环境等方面大有可为。

二是做好服务，寓管理于服务之中。包括农村信用社及其联社在内地方法人金融机构党的关系实行属地化管理，各省级政府要按照国家有关法规指导本地区的农村信用社加强党的组织建设和自律性管理。根据《关于小额贷款公司试点的指导意见》（银监发[2008]23号）的要求，试点成立的小额贷款公司，由省级政府明确一个主管部门负责对小额贷款公司的监督管理，并承担风险处置责任。地方政府对于推动这类事实上已经存在并且对增

加农村金融服务供给有积极意义的新型机构发展起着至关重要的作用。

三是维护金融稳定，严厉打击非法集资。维护金融和社会稳定是地方政府的重要职责，也是金融业健康发展的必要保障。地方政府应制定金融稳定工作预案，配合监管部门做好金融风险处置工作，并统一组织有关部门防范和处置农村信用社的金融风险；牵头组织打击逃废金融债权，维护金融机构合法权益；严厉打击非法集资等金融犯罪行为。

四是在其财力和税收优惠权限范围内，引导金融机构支持“三农”。充分发挥当地财政资金的杠杆作用，建立风险担保基金或促进农业保险发展，引导金融机构服务“三农”；在地方政府权限内，也可对支持“三农”的金融机构给予税费优惠。

专栏一 支农再贷款

支农再贷款是人民银行在农村金融改革过程中促进改善农村金融服务、支持农村信用社扩大涉农信贷投放的一项重要政策措施。自1996年全国农村信用社与中国农业银行脱离行政隶属关系以后，农业银行不再向农村信用社提供支持资金。同时，受90年代后期地方金融风险影响，农村信用社资金实力有所削弱，存款持续徘徊，加上当时国有商业银行集中撤并县以下分支机构，县域金融服务和涉农信贷需求与农村信用社资金不足的矛盾突出。为支持扩大涉农信贷投放，引导增加农户贷款，促进改善农村金融服务，经国务院批准，人民银行于1999年开始办理支农再贷款业务。

1999年-2007年，人民银行共安排支农再贷款额度1288亿元，累计发放1.2万亿元。在支农再贷款的支持和引导下，农村信用社的农业贷款特别是农户贷款大幅度增加，占其各项贷款的比重大幅度提高。同期，全国农村信用社的农业贷款和农户贷款分别年均增长22%和25%，比同期金融机构年均贷款增长分别高8个和12个百分点。期末，全国农村信用社农业贷款余额达1.43万亿元，农户贷款余额1.16万亿元，占农村信用社各项贷款的比例分别为46%和37%，比开办支农再贷款业务之初分别提高15个和17个百分点。

农村信用社改革试点以来，随着各项扶持政策落实到位，农村信用社资金实力增强，经营财务状况明显改善，对支农再贷款的需求有所下降。针对全国农村信用社资金供求总体宽松、但地区间不平衡的状况，人民银行加强了对支农再贷款额度的地区间调剂，现有支农再贷款额度的93%集中安排用于西部地区和粮食主产区。

总体看，支农再贷款对支持农村信用社提高资金实力、引导信贷资金投向、扩大农户贷款和缓解农民贷款难等方面发挥了重要的作用，取得了较好的政策效果。支农再贷款是对农村信用社扩大涉农信贷投放的流动性支持，虽然执行优惠利率，但不是政策性贷款。对坚持市场筹资且涉农信贷投放达到规定比例的农村信用社，发放农户贷款资金不足的，人民银行分支行按照规定程序及时给予再贷

款支持；农村信用社对农户贷款的条件、方式、期限、金额和利率，由其按照市场原则自主确定并自担风险。

专栏二 农户小额贷款

中国农户小额贷款方式多种多样，主要有四种类型：一是由农村信用社发放的农户小额信用贷款和农户联保贷款。前者是直接依据农户信用情况发放的贷款；后者是指3-5户农户自愿组成相互担保的联保小组，农村信用社向小组成员发放的贷款。农户小额信用贷款和联保贷款是中国农户小额贷款最重要的组成部分。二是其他新型农村金融机构如村镇银行、小额信贷组织等发放的农户小额贷款。三是小额到户扶贫贷款是主要向贫困农户发放的特殊政策性贷款，由农村金融机构自愿参与，财政给予一定的贴息。四是由邮政储蓄银行开展的存单小额质押贷款。中国邮政储蓄银行有2/3以上网点分布在县及县以下的农村地区。

近年来，中国一直积极推动农户小额贷款发展。一是调整农户小额贷款政策。全面拓宽农村小额贷款对象、范围、金额、期限、利率。小额贷款对象从传统农户扩大至农村多种经营户、个体工商户以及农村各种微型企业；小额贷款用途由传统农业扩展到有助于农民收入提高的各个产业；小额贷款额度在发达地区可提高到10万—30万元，其他地区提高到3万—5万元；小额贷款期限可根据当地农业生产季节性特点、贷款项目生产周期等决定，个别贷款期限可延长到3年；小额贷款利率坚持“利率覆盖风险”的原则。二是创新农户小额贷款方式。部分农村信用社开发推广农户小额贷款“一卡通”制度，将农户贷款与银行卡功能有机结合起来，在授信额度内采取“一次授信、分次使用、循环放贷”的管理办法，随用随贷，有效提高了贷款便利程度。三是简化农户小额贷款程序。对重点客户和优质客户，实行“一站式”服务，简化贷款审批手续，确定灵活的贷款偿还方式，实行优惠利率。对个别地域面积大、偏僻的乡镇，通过流动服务方式，开展上门服务，提高服务水平。四是对开展农户小额贷款业务给予资金和财务支持。近年来，人民银行对农村信用社通过采取支农再贷款和执行相对较低的存款准备金率安排改革试点支持资金，以及适当放宽贷款利率浮动幅度支持扩大农户小额贷款业务。五是改善农户小额贷款的信用环境，开展“信用户、信用村、信用乡（镇）”

创建活动。对信用好的农户实行贷款优先、利率优惠、额度放宽、手续简化的正向激励机制。加强农村地区的金融知识宣传，增强农民的信用意识和风险防范意识，改善农村地区的信用环境。

在各有关部门的政策支持和引导下，农户小额信用贷款和农户联保贷款在全国农村信用社得到了普遍推广，农民贷款担保难问题得到了有效缓解，农户贷款面大幅度提高。

专栏三 农村信贷产品和服务方式创新

近年来，我国金融机构的信贷产品创新集中表现在以下三个方面：一是便捷化的创新产品，如“速贷通”、账户透支、流动资金循环贷款、备用贷款、国内信用证业务、电子票据贷款等。二是担保类创新产品，主要包括：标准仓单质押贷款、进口仓单质押贷款、国内保理业务、动产质押贷款、林权质抵押贷款、小额存单质押贷款等。三是组合类创新品种，主要是通过组合现有的一些信贷产品，为借款人提供个性化的信贷产品。

农村金融产品和服务创新在业务服务对象上，可以分为为贫困人口等低收入群体、传统种养殖农户、农民创业与农村个体工商户、农村中小企业及其农村基础设施和农户房屋修建等辅助金融需求五种类别。针对农村贫困人口和低收入群体主要采取政策扶持类型的金融服务，例如：扶贫贴息贷款、“以奖代补”小额扶贫贴息贷款和农户小额信贷。针对传统种养殖业农户，主要有农户贷款、农户联保贷款、农机贷款和兴农贷款等，这些信贷是需要农户提供一定的抵押担保的金融服务。随着农村其他非农产业的兴起，农村个体经营和农民创业信贷需求日益增加，全国绝大部分地区农村金融机构都针对性地开发了这类信贷需求产品，例如：农户助业贷款、“农家乐”贷款、农村青年创业贷款、失地农民创业贷款等。针对农村企业的金融服务可以分为微型企业贷款、农业产业化龙头企业贷款、农业科技贷款、农业生产资料贷款、村级经济留用地开发贷款、林权抵押贷款等。其他农村支持信贷服务主要包括农村基础设施和农村综合开发贷款以及农村生源地助学贷款和农民消费类农户建房贷款等。从贷款服务对象的覆盖层次看，初步展现了农村金融产品和服务广覆盖于“三农”的基本原则，形成了能够涵盖

不同经济发展水平和不同收入群体的金融服务产品。

福建的“林权抵押贷款”。福建省森林覆盖率达 62.9%，居全国首位。继 2003 年国家林业局在福建推进林权制度改革后，福建金融机构探索形成“商业性信贷+政策性信贷+商业性保险”等有机结合的模式，积极为持有《林权证》并从事林业种植、加工和经营的企业和个人提供信贷支持。目前林权抵押贷款的金融服务创新已取得阶段性成果，据初步统计，截至 2008 年一季度末，福建省累计发放各类林权抵押贷款 46.36 亿元，余额 22.49 亿元，支持育林造林 714.48 万亩。国家开发银行、农村信用社、中国工商银行、中国农业银行、中国建设银行和中信银行等均已介入了林权抵押贷款业务。近年来，林权制度改革和林权抵押贷款业务发展所产生的积极效应明显。

湖北的“订单农业质押贷款”。订单农业质押贷款是农村信用社向农户发放的以订单农业购销合同的收款权为质押担保的贷款。贷款对象为年纯收入在 2 万元以上的种养殖大户；贷款期限与订单农业合同期限匹配，一般为三个月、六个月、一年等短期流动资金贷款；贷款额度每笔原则上不超过订单农业合同金额的 70%，每个农户贷款额度为 1 万元至 10 万元；贷款利率执行中国人民银行规定的统一标准，对特级和一级信用农户实行优惠利率。

专栏四 扶贫贴息贷款模式转变

1、建立健全扶贫贷款制度，不断加大扶贫信贷支持力度

2001 年，中央制定了《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010 年）》（国发[2001]23 号）。根据《纲要》精神，2001 年 6 月，人民银行会同财政部、国务院扶贫开发领导小组办公室、中国农业银行等部门制定了《扶贫贴息贷款管理实施办法》（银发[2001]185 号）。扶贫贴息贷款由农业银行发放和管理。每年的扶贫贴息贷款计划由国务院扶贫办商财政部和农业银行确定，层层下达到各地。政府扶贫部门负责提供扶贫贷款项目，农业银行在扶贫部门提供的扶贫项目范围内选择贷款项目，按 3% 的优惠利率发放贴息贷款。优惠利率执行一年，优惠利率与贷款基准利率之间的利差，由财政贴息，财政部将贴息资金拨付给农业银行总行。

2、推动扶贫贴息贷款管理体制改革试点

为了提高扶贫贴息贷款的使用效率，自 2004 年，国务院扶贫办会同财政部和农业银行先后开展了两项改革试点：“到户贷款”改革试点和“项目贷款”改革试点。2006 年 7 月，国务院扶贫办、财政部和中国农业银行联合下发了《关于深化扶贫贴息贷款管理体制改革的的通知》（国开办发[2006]46 号）。根据《通知》精神，将原由农业银行统一下达指导性计划并组织发放贷款分为“到户贷款”和产业化扶贫龙头企业和基础设施等项目贷款（以下简称“项目贷款”）两部分进行操作。

到户贷款的贷款对象为建档立卡的贫困农户，主要用于扶持其发展生产。将到户贷款贴息资金全部下放到 592 个国家扶贫开发工作重点县，由县选择金融机构发放贷款并与其直接结算贴息。贷款所需资金由承贷金融机构自行筹集。贷款期限由金融机构视实际生产周期自主确定，贴息 1 年。贷款利率由金融机构根据央行规定的基准利率和浮动利率系数自主确定。中央财政在贴息期内按年利率 5% 的标准给予贴息。贴息方式可以是政府将资金直接贴给农户，也可以是将资金补偿给金融机构，具体方式由各县自主确定。

项目贷款集中用于国家扶贫开发工作重点县和贫困村，重点支持对解决贫困户温饱、增加收入有带动和扶持作用的农业产业化龙头企业。2006 年在河北、黑龙江、江西、湖北、重庆、云南、陕西和甘肃 8 省（市）开展项目贷款贴息资金下放到省试点，由试点省选择承贷金融机构。贷款执行年利率 3% 的优惠利率，优惠利率与央行公布的一年期贷款利率之间的利差，由省政府贴息。贴息方式可以是政府将资金直接贴给项目实施单位，也可以是将资金补贴给金融机构，具体方式由各地自主确定。其他省市的项目贷款仍由农业银行承担，由财政部和农行结算贴息。贷款执行年利率 3% 的优惠利率。贴息方式是政府将 3% 与央行一年期贷款利率的差额补偿给农业银行。

3、创新信贷扶贫贴息机制

根据信贷扶贫工作的实践，2005 年 7 月，配合国务院扶贫办等部门联合下发《关于开展建立“奖补资金”推进小额贷款到户试点工作的通知》，选择四省共 8 个县开展了建立“奖补资金”推进小额贷款到户的试点，将部分中央财政扶贫资金作为“奖补资金”，用于贫困户贷款的利息补贴、亏损补贴或奖励。通过机制创新，有效激励了各利益主体参与信贷扶贫的积极性。2006 年，在及时总

总结经验、完善政策的基础上，又增补河北、湖南、云南、广西 4 省（区）相继开展试点工作。截至 2006 年底，累计发放到户贷款 1.16 亿元，覆盖贫困村 1211 个（其中 2006 年覆盖贫困村 976 个），扶持贫困户 18087 户（其中 2005 年扶持贫困户 9123 户，2006 年扶持贫困户 8964 户），到户贷款占当地扶贫贷款的比例比试点前平均提高 50 个百分点左右。

4、全面改革扶贫贴息贷款管理体制

经国务院同意，从 2008 年开始全面改革扶贫贷款管理体制，将扶贫贷款管理权限和贴息资金全部下放到省，其中到户贷款的管理权限和贴息资金全部下放到县；扶贫贷款的发放由任何愿意参与扶贫工作的银行业金融机构承贷；中央继续保留扶贫贷款财政贴息预算资金规模（每年安排 5.3 亿元），于年初下达到各省（区、市），各省（区、市）安排到户的贷款贴息资金不低于贴息资金总额的 50%；扶贫贷款由实行固定利率（3%）改为固定贴息利率，其中到户贷款按年息 5%、项目贷款按年息 3%给予贴息。

表 10 扶贫贴息贷款管理办法新旧版（2001 年与 2008 年）对比

项目	2001 年版	2008 年版
管理权限	中央	省，到户贷款和贴息资金管理权限下放到县
承贷主体	农业银行	凡愿意参与扶贫工作的银行业金融机构
本金筹集方式	由农业银行在系统内统一调度，资金有困难，可向人民银行申请再贷款	金融机构自行筹集
贷款利率	扶贫贴息贷款统一执行年利率为 3% 的优惠利率，扶贫贴息贷款优惠利率与人民银行公布的同期同档次贷款利率之间的利差，由中央财政贴息。	根据人民银行的利率管理规定和其贷款利率定价要求自主决定。
贷款期限	以一年为主，最长不超过三年	由承贷金融机构根据当地农业生产的季节特点、贷款项目生产周期和综合还款能力等灵活确定。
贷款投向	主要用于国家扶贫开发工作重点县，	集中用于国家和省扶贫开发重点县及非重点县的贫困村。
贴息资金安排	财政部根据国务院扶贫开发领导小组审定的扶贫贴息贷款总量及期限结构，安排贴息资金，纳入当年的财政预算。	国务院扶贫办会同财政部和人民银行，根据财政贴息预算资金规模确定当年扶贫贴息贷款的指导性总量计划，并于年初下达各省

		财政贴息资金及对应引导的扶贫贴息贷款的指导计划。
贴息利率	扶贫贴息贷款优惠利率与人民银行公布的同期同档次贷款利率之间的利差，由中央财政贴息。	到户贷款按年利率 5%、项目贷款按年利率 3%
贴息方式	贴息资金按季据实结算，由财政部直接拨补到中国农业银行总行。每季度终了，农业银行将扶贫贴息贷款及期限结构报经当地财政、扶贫部门审核后，层层汇总至总行，总行在次季报财政部审核结算。	贴息资金可采取直接或通过金融机构间接补贴给贫困户或项目实施单位两种方式，具体采取何种方式，由各省、县自行确定。

资料来源：国务院扶贫办

专栏五 农村信用体系建设

近年来，针对“三农”特点和农民融资难问题，人民银行从信用信息服务入手，推动农村信用体系建设工作，通过普及信用及相关金融知识，增强农民信用意识，提高其融资能力，降低信贷成本与风险，引导金融机构增加对“三农”的融资，提高其“三农”服务水平，改善农村信用环境，支持社会主义新农村建设。

根据“协调合作，健全机制，因地制宜，科学合理，先易后难，稳步推进，改革创新，支农惠农”的农村信用体系建设原则，人民银行分支行结合当地人文、经济状况，在地方政府和金融机构的支持下，科学、合理地设置农户信用指标，研究开发适合农户特点的信用评价体系，设计利益引导机制引导金融机构增加对农民的融资，目前，各地已形成多样且各具特色的融合信用宣传、信息征集、信用评价、中介参与、信贷支持等内容的征信服务框架体系。

河南商丘案例：2001年到2007年，商丘市经历了由“全国高风险投资区”到“中国金融生态城市”的转变，金融生态环境发生了根本性变化，其中，农村信用体系建设发挥了重要的作用。

农村信用体系建设：在对农民的信用及相关金融知识宣传、培训的基础上，采集农户信用信息，建立农户电子化信用信息档案，开发了《农户信用信息管理系统》，并综合利用信用评分、村委会审定及民主测评等方法，客观、公正、科学地评价农户的信用状况，并对评价结果进行公开，让群众进行监督，农村信用社根据农户的不同信用状况给予不同的授信额度，并对信用用户实行“一次核定、

余额控制、随用随贷、周转使用”的“绿卡贷款”制度，简化了贷前调查程序，节约了放贷成本。截至目前，全市累计对信用户的贷款投放达到 15.9 亿元，没有一笔贷款形成不良，有效缓解了农民贷款难。

农村信用担保体系：针对农村信贷需求金额大额化、周期延长化的特点，由经济实力强、信用等级高的信用户组成互助联合体，会员交纳一定数额互助基金存入农村信用社专户，并依法取得法人资格，信用社可根据会员交纳互助基金数额的 20 倍发放信用贷款。信用户信用协会的产生，使农村的个人信用从分散到集中，从盲目到有序，从自发到规范。这种合作信用模式从根本上突破了三户、五户信用联保形式的局限性，在扩大贷款金额，延长放款期限，享受优惠利率等方面，是小范围信用联保形式所不可比拟的。

探索信贷风险分散机制。一是引导信用户自发地成立“信用户互助组织”，实行会员制管理，由会员自愿交纳一定数额的互助风险基金，统一存入信用社，用于补偿信贷损失。目前在辖区以农村信用户为主体的信用互助协会已发展到 13 家，协会会员近 1000 户。二是由政府财政出资设立信用贷款风险救助基金，对信用户因死亡、丧失劳动能力等意外情况造成的信贷资金损失，按一定比例对信用社进行补偿。目前，辖区睢县和永城市政府各出资 100 万元设立了政府救助基金，为信用社发放信用贷款建立了一道“安全网”。三是农村财产保险和人身保险。目前已有 1720 个信用户（会员）参加保险，涉保金额 1296 万元；财险公司对 15 家信用企业开办了固定资产、人身和餐饮责任险，收取保费 8.5 万元，承保人员 141 名，涉保固定资产 3710 万元。

福建屏南案例：通过开发农户信用信息管理系统，建立农户信用档案及农户信用评价机制，结合中介机构的信用担保，屏南县农村信用体系建设有效地促进了农户融资和当地信用环境建设。

农村信用体系建设的具体做法：一是将农户信用信息录入了农户信用信息管理系统，建立电子化农户信用档案；二是对农户进行信用等级评定，为农村信用社发放小额贷款提供参考；三是按乡设立了信用促进会作为农户贷款的担保机构，并在行政村设立促进会分会，为新贷款户、较大额贷款户、经济状况较差的贷款户提供担保；四是对信用等级较高的农户，发放贷款证，简化贷款手续，发放信用贷款，并给予一定的利率优惠；五是在政府网站开辟征信专栏，通过媒体、

讲座、培训等方式进行征信知识宣传，并公布信用村、镇评定结果，接受社会的监督。

通过农村信用体系建设，农户获得的贷款面越来越广，贷款金额得到较大提高；贷款质量逐步提高，农村信用社的服务范围和业务领域得到了有效延伸，实现了农户与农村信用社的双赢，形成了良好的信用环境。屏南县甘棠乡共有 3000 多农户，获得小额贷款的农户达 1000 多户，扣除大额贷款户、低保户及外出打工户，农户获贷比例达 70% 以上，贷款总金额超过了 1500 万元，户均超过了 1.5 万元，且甘棠乡农村社贷款一直保持无贷款违约的良好状况，按期履约还本付息已成为广大农户的自觉行动，农户的信用意识得到较大提高，有效地改善了当地的信用环境。

专栏六 小额保险逐步发展

小额保险是主要针对低收入人群提供的保险服务，具有保障适度、保费低廉、保单通俗、核理赔简单等特点，是小额金融的重要组成部分，也是一种有效的金融扶贫手段。发展小额保险对于有效服务“三农”、完善农村金融和农村社会保障体系，扩大保险覆盖面具有十分重要的意义。

目前，我国在小额农业和财产保险、小额寿险、小额意外保险、小额健康保险等方面都有了不同程度的发展。小额农业和财产保险险种的产品已达 160 多个，涵盖了种植业、养殖业、农房等多个领域。意外险和健康险方面，新型农村合作医疗保险、外出务工农民小额保险以及农村计划生育保险业务都在快速推进。但小额保险还存在产品尚不丰富、服务网络亟待改善、销售渠道需要创新、小额保险的政策支持缺乏长效机制保证等问题。

2008 年 6 月 17 日，中国保监会下发了《关于印发〈农村小额人身保险试点方案〉的通知》（保监发[2008]47 号），标志着我国农村小额人身保险试点正式启动，鼓励符合试点条件的保险公司，以农村低收入群体为主要目标市场，通过提供保费低廉、保障适度、保单通俗、核理赔简单的保险产品，使保险真正惠及广大低收入群体，大力发展农村地区小额人身保险业务。

附录：农村金融发展出现积极变化

——关于农村金融发展情况的调查报告

[按]为全面反映县域金融服务的总体状况，进而寻求更好的县域经济发展的金融支持路径，中国人民银行调查统计司对县域金融发展及农村金融服务情况组织了一次调查。这次调查涵盖了全国 29 个省、自治区、直辖市（因上海、北京已城乡一体化，所辖县很少，故不含北京、上海两个直辖市）的 1975 个行政县（旗、县级市）。

这次调查采用调查统计和调查问卷两种方式进行，数据由人民银行县支行采集并层层汇总，采集对象为设在县级行政区划内的农村信用社、农村合作银行、农村商业银行、农业银行、农业发展银行、邮政储蓄银行、工商银行、中国银行、建设银行等金融机构。问卷调查对象为各县域金融机构的网点负责人，这次调查共收到有效问卷 66905 份，各区域有效问卷份数占比与各区域的金融机构网点数占比基本一致。

一、农村金融发展出现积极变化

（一）县域金融机构贷款增长速度高于全国平均水平，也高于存款增长速度

近年来，县域金融机构存、贷款保持较快增长，贷款增速高出全国平均水平。2007 年末，全国县域金融机构贷款余额为 5.32 万亿元，比 2004、2005 和 2006 年末分别增加 1.69 万亿、1.48 万亿和 8026 亿元，同比增长 17.8%，与上年末持平，比 2005 年增速高 12.0 个百分点，比 2007 年末全国金融机构各项贷款同比增速高出 1.7 个百分点；占全国金融机构各项贷款的比重为 20.6%，比 2006 年提高 0.6 个百分点。分地区看，西南和东部地区县域贷款增长最快，2007 年末西南和东部地区县域金融机构各项贷款同比分别增长 23.3%和 19.6%。

2007 年末全国县域金融机构存款余额为 9.11 万亿元，比 2004、2005 和 2006 年末分别增加 3.36 万亿、2.35 万亿和 1.11 万亿元，同比增长 13.9%；占全国金融机构各项存款的比重为 23.4%。分地区看，西南、中部地区县域存款增长较快，2007 年西南和中部地区县域金融机构各项存款同比分别增长 17.5%和 16.5%。县

域金融机构存、贷款规模的较快增长，反映出近年来县域金融机构资金实力日益增强，对县域经济信贷支持有所加大的趋势。

（二）商业性贷款加快增长，政策性贷款占比下降

2007 年末县域商业性贷款余额为 4.81 万亿元，同比增长 18.6%，比上年末增加 7547 亿元，同比多增 898 亿元。近年来县域商业性信贷业务的发展主要表现为农村合作金融机构¹和农业银行信贷业务的快速增长。2007 年末，全国县域金融机构中，农村信用社贷款余额 1.55 万亿元，同比增长 19.5%，比上年提高了 3.5 个百分点；农业银行贷款余额 1.02 万亿元，同比增长 12.8%，比上年提高 1.4 个百分点；农村合作银行和农村商业银行贷款余额不大，但增长较快，贷款同比分别增长 35.2%和 23.7%。

对县域的政策性贷款主要包括粮食生产收购贷款、粮棉油储备贷款和粮食收储企业的简易建仓贷款和扶贫贴息贷款等，主要由农业发展银行发放。2004 年以来，农业发展银行开始实施经营体制转轨，实行政策性业务和商业性业务分开经营。2007 年末，全国县域政策性贷款余额为 5013 亿元，同比增长 11.5%；占县域全部贷款的比重为 9.4%，比 2004、2005 和 2006 年末分别下降 2.1 个、2.0 个和 0.6 个百分点。

（三）小额贷款发展较快，在县域的市场份额上升

县域经济中，小额贷款主要是针对中低收入者提供的总额在 5000 元以下的贷款，发放对象包括农村种养户、多种经营户、个体工商户及农村微小企业等，主要有扶贫贴息贷款、小额信用贷款、农户联保贷款和小企业贷款等四种类型。小额贷款以其贷款额度较小、无需抵押或质押品、借款方式相对灵活等优势，近年来呈现较快增长态势。2007 年末，全国县域小额贷款余额为 7703 亿元，同比增长 26.8%，比上年提高 12.3 个百分点，分别比 2004、2005 和 2006 年末增加 2922 亿元、2399 亿元和 1629 亿元；小企业贷款、小额信用贷款、农户联保贷款和扶贫贴息贷款占小额贷款的比重分别为 56.7%、22.5%、13.6%和 2.5%。

近年来小额贷款占县域各项贷款比重不断提高，对农村发展的支持力度加大。2007 年末，全国县域小额贷款占各项贷款的比重为 14.5%，分别比 2004、2005 和 2006 年提高 1.3、0.6 和 1 个百分点。从各区域分布看，中部和西南地

¹ 农村合作金融机构包括农村信用社、农村合作银行和农村商业银行。

区小额贷款占比最高，2007 年末中部地区和西南地区小额贷款占各项贷款的比重分别为 17.6%和 17.1%，比 2004 年末分别提高 3.6 和 3.9 个百分点。

在小额贷款中，小额信用贷款发展较快，成为欠发达地区县域一种有效的贷款方式。2007 年末，全国县域小额信用贷款余额为 1734 亿元，分别比 2004、2005 和 2006 年末增加 524、349 和 223 亿元，同比增长 14.8%，比上年提高 5.6 个百分点。其中，西南、中部和西北地区的小额信用贷款增长较快，2007 年分别增长 20.7%、20.4%和 14.5%，分别比 2006 年增速高 7.2、10.0 和 7.8 个百分点。

（四）农户贷款稳定增长，民营企业贷款增速加快

近年来，农村金融机构不断加大对农户的扶持力度，农户贷款成为农业贷款的主要构成部分，贷款余额保持较快增长，占农业贷款的比重逐年增加。同时，自加大新农村建设以来，民营企业得以扶持并加快发展，其贷款增速也在不断提高。

（五）农户贷款主要为农民的生产经营性贷款

2007 年末，全国县域农户贷款为 8002 亿元，同比增长 10.5%，比 2004、2005 和 2006 年末分别增加 2656 亿元、1783 亿元和 759 亿元；占农业贷款的比重为 47.1%，比 2004、2005 和 2006 年末分别提高 12.1、10.0 和 8.5 个百分点。2007 年末全国县域民营企业贷款余额 6173 亿元，同比增长 52.9%，比 2005 和 2006 年增速分别加快 43.0 和 37.9 个百分点；占县域各项贷款的比重为 11.6%，比 2004 年提高了 2.8 个百分点。

（六）部分地区农村消费性贷款加快增长

近年来，随着国家富民政策的实施，农民收入不断提高，传统的消费观念逐步转变，农村消费信贷水平不断提高，个人消费贷款呈现出加快增长的态势。

2007 年末，全国县域个人消费贷款余额为 3444 亿元，同比增长 9.1%，比 2004、2005 和 2006 年末分别增加 976、662 和 287 亿元。其中西南和中部地区农村消费贷款增长较快，2007 年末西南地区县域个人消费贷款余额同比增长 28.0%，比上年提高 10.1 个百分点，占各项贷款比重为 7.5%，比 2004、2005 和 2006 年末分别提高 0.83、0.27 和 0.25 个百分点；中部地区县域个人消费贷款余额同比增长 23.3%，比上年提高 11.4 个百分点，占各项贷款比重为 3.4%，比 2004、2005 和 2006 年末分别提高 0.57、0.16 和 0.26 个百分点。农村消费贷款

增长有利于提高农民的消费水平，激活农村的消费市场，并最终推动国内经济由投资、出口拉动的外生型经济增长模式向消费拉动的内生型经济增长模式转型。

二、农村金融机构资产质量有所好转，盈利能力明显增强

（一）农村金融机构不良贷款率逐年下降，资产质量稳步提高

2007年末，全国县域金融机构不良贷款率为13.4%，比2004、2005和2006年分别下降了9.0、6.2和3.2个百分点；县域农业银行分支机构不良贷款率为30.3%，比2004、2005和2006年分别下降了3.7、2.6和0.4个百分点；县域农业发展银行分支机构不良贷款率为27.8%，比2004、2005和2006年分别下降了27.9、25.9和17.9个百分点；县域农村合作金融机构不良贷款率为12.7%，比2004、2005和2006年分别下降了12.1、3.4和1.4个百分点。农村金融机构不良贷款率的下降，表明国家的各项农村金融改革措施取得了一定成效，农村金融机构的经营发展能力进一步增强。

（二）农村金融机构经营效益不断提高

近年来，农村金融机构经营效益不断改善，利润保持快速增长，资产利润率大幅提高。2007年全国县域金融机构利润总额为704.8亿元，同比增长104.8%，比上年提高3.1个百分点，比2004、2005和2006年分别增加604.9亿、523.8亿和353.6亿元。其中，县域农业银行分支机构和农村信用社的利润分别为326.4亿元和191.9亿元，二者合计占全国县域金融机构利润总额的75%。2007年全国县域金融机构资产利润率为1.02%，分别比2004、2005和2006年提高了0.83、0.70和0.45个百分点。其中，农村商业银行、农业发展银行和农村合作银行的资产利润率水平相对较高，分别为1.76%、1.52%和1.37%，高出全国县域金融机构0.74、0.50和0.35个百分点。

（三）农村金融机构收入支出结构持续改善

农村金融机构的利润来源主要依靠存贷利差，但近年来收入支出结构有所改善。农村金融机构尤其是农业银行在结算、代理、银行卡等中间业务上发展较快，中间业务收入占比上升。2007年全国县域金融机构手续费收入占营业收入的比重为4.9%，比上年提高2.4个百分点；其中农业银行手续费收入占比达到8.7%，比上年提高2.4个百分点。

农村金融机构的利息支出和营业费用构成营业支出的主要部分。近年来县域

金融机构营业费用占比有所下降，体现了农村金融机构经营管理水平的提高。2007年县域金融机构营业费用占比为29.1%，分别比2005、2006年下降2.1和0.3个百分点。