

# “三农”决策要参

2013年第51期(总第51期)

清华大学中国农村研究院

2013年12月24日

## 我国农村政策性金融发展思路\*

**内容摘要:**我国农村金融供给严重滞后于农村金融需求,其中一个重要因素是农村政策性金融发展不充分,农业发展银行的作用有限。要理顺政策性金融的发展逻辑,将政策性金融有别于财政资金运用,更强调其金融机构的内在使命;要合理界定政策性金融的业务领域,立足于商业性金融机构不愿从事的业务或地区;要以市场化运作和法律约束增强政策性金融的可持续发展;要通过政策性金融建立激励诱导机制,鼓励商业性金融加大支农力度。尝试建立两大农村政策性金融的创新机制:特殊农村金融机构政策化机制和农村公共金融服务的“政府采购”机制。

**关键词:**农村 政策性金融 创新

---

\*本文为清华大学中国农村研究院2012年重点研究课题“深化农村金融改革的重点领域和基本途径”(编号:CIRS2012-4)的部分研究成果。

## 一、农村政策性金融机构发展现状

作为我国专营政策性金融业务的农村政策性金融机构，农业发展银行成立于1994年，是直属国务院领导的国有农业政策性银行。自成立以来，中国农业发展银行先后建立了总行营业部和29个省级分行的营业部，并在275个地(市)、1263个县(市)组建了分支机构。截至2012年底，农业发展银行共有各类机构2182个，其中，地(市)级333个，县级1816个。目前，中国农业发展银行基本形成了相对比较完善的总、省、地、县4个层级组织机构体系，业务经营方式由委托代理转变为基本自营，成为我国农村金融领域的一支新生力军。

### (一) 农业发展银行不断拓展支农领域

近年来，农业发展银行逐步形成了“一体两翼”的业务发展格局。2009年6月，根据《中国银监会关于中国农业发展银行扩大县域存款业务范围和开办县域城镇建设贷款业务的批复》，农业发展银行开办了县域城镇建设贷款和县域内公众存款业务，又一次拓展了其业务范围，支农力度不断加大(见表1)。

### (二) 农业发展银行信贷规模突破2万亿元

2007年，农业发展银行信贷规模首次超过万亿元，年末贷款余额达10224亿元，占全部金融机构涉农贷款余额比重为16.7%，经营利润首次突破百亿元，达148.8亿元(见表2)。

截至2011年末，农业发展银行人民币贷款余额达18738.4亿元。2011年，全年累放粮棉油收储贷款4326亿元，支持收储粮

表1 2007年以来农业发展银行业务拓展情况表

银监会批复时间	新增业务种类	新增业务用途
2007年1月21日	农村基础设施建设贷款业务	农村路网、电网、水网(包括饮水工程)、信息网(农田水利基本建设和改造、农业生产基地开发与建设、农政、电信)建设,农村能源和环境设施建设
2007年1月21日	农业综合开发贷款业务	农田水利基本建设和改造、农业生产基地开发与建设、农业生态环境建设、农业技术服务体系、农村流通体系建设
2007年1月21日	农业生产资料贷款业务	农业生产资料的流通和销售环节
2007年4月6日	农业小企业贷款业务	农、林、牧、副、渔业从事种植、养殖、加工和流通的小企业
2009年6月11日	县域存款业务	县域(包括县级市、城市郊区郊县)地区开办吸收除居民储蓄存款之外的公众存款业务
2009年6月11日	县域城镇建设贷款业务	城镇基础设施、文化教育卫生和环境设施、便民商业设施和农民集中住房(包括农村集中居住区、棚户区、泥草房等)改造工程建设
2010年6月11日	咨询顾问业务	农业发展银行业务范围内的存贷款客户和关联企业
2010年9月10日	新农村建设贷款业务	解决借款人在农村土地整治、农民集中住房建设等方面的资金需求

资料来源:中国农业发展银行。转引自中国人民银行农村金融服务研究小组:《中国农村金融服务报告》,北京,中国金融出版社,2010年,第11页。

表2 农业发展银行贷款结构分析

年份	农业发展银行贷款余额(亿元)	全部金融机构涉农贷款余额(亿元)	农业发展银行贷款占全部金融机构涉农贷款比重(%)
2007	10224	61151	16.7
2012	21850.77	176227	12.4

食 3007.1 亿斤、棉花 10080.3 万担、油脂 79.5 亿斤；积极支持以粮棉油为主的农业产业化经营和农业科技创新，累放产业化龙头企业 and 加工企业贷款 1561.1 亿元，支持企业 4971 个；累放农业科技贷款 62.9 亿元，支持项目 225 个；大力支持农业农村基础设施建设，中长期贷款余额达 7379.2 亿元，支持新项目 2139 个；其中，水利和新农村建设贷款余额 3809.9 亿元，比年初增加 2260.9 亿元，增长 1.5 倍<sup>①</sup>。

2012 年底，农业发展银行各项贷款 21850.77 亿元，其中，以粮棉油收储、加工、流通为重点的全产业链贷款余额 10873.1 亿元；以新农村建设和水利建设为重点的农业农村基础设施建设中长期贷款余额 8993.61 亿元，分别占农业发展银行各项贷款 49.76% 和 41.16%（见表 2）。

农业发展银行的迅速发展得益于 10 年来我国农业经济的快速发展。一方面，近 10 年来，我国宏观经济运行处于上升周期，再加上国家对“三农”发展的高度重视，使得农业发展银行的发展空间得到极大拓展。另一方面，农业发展银行自身也根据农村和县域经济发展特点，在原有的粮、棉、油收购等纯粹政策性贷款业务基础上，积极开拓和发掘农业小企业贷款、县域城镇建设贷款等新的商业性业务领域，在支持县域经济发展的同时，增强了自身的可持续发展实力。

---

<sup>①</sup>参见中国农业发展银行官方网站。

## 二、政策性金融机构面临的主要问题

随着我国现代农业经济发展迅速，农村各融资主体对资金的需求量不断增加，融资需求日益多元，农业发展银行的发展现状与农业经济发展水平对政策性金融的要求之间存在诸多的不协调性。

一是缺乏政策性银行的立法，农业发展银行的政策性银行职能不清、任务不明。在国外，政策性银行都有明确的法律条款规定其性质和职能，而时至今日，我国还没有出台相关的政策性银行法规，只有国务院〔1994〕22号文件作为政策性银行的依据，但具体内容已不适应发展要求，导致包括农业发展银行在内的3家政策性银行性质不明、职能不清。

二是组织架构和经营管理模式还有待改进。农业发展银行采取的是准行政化的经营管理模式，实行自上而下垂直集中的内部管理体制，各级分支行在总行的授权下开展经营活动，缺乏经营自主性和灵活性，使分支机构很难根据不同领域的需求变化对信贷项目做出相应的动态调整，影响了农业发展银行政策性支农功能的发挥。

三是信贷资源运用过度集中，政策性支农作用不够突出。当前，粮棉油收购、储备和调销等在农业发展银行的业务发展中，仍占据绝对主体地位。虽然农业发展银行定位为“建设新农村”的银行，业务范围也不断扩展，但其“粮食银行”的特征没有根本上改变，与农业经济快速发展的需求相比，政策性支农业务

的发展仍显不足。尤其是在需要政策性金融大力介入的农村基础设施、流通体系建设等农村公共产品和服务领域，农业发展银行支持不足。

四是政策性金融与部分商业化经营之间的边界仍需进一步理清。尽管农业发展银行的职能定位是农业政策性金融，但为提高资金使用效率，增强经营发展的可持续性，农业发展银行部分涉足商业性金融业务，由此可能引发潜在的道德风险，弱化政策性金融服务“三农”和县域经济的发展能力。因此，如何实现政策性金融与部分商业化经营之间的协调，如何将可能的道德风险降至最低，需要进一步明确农业发展银行的职能边界，切实提高农业发展银行服务“三农”的能力和水平。

### 三、我国政策性金融改革与完善的基本思路

#### （一）理顺政策性金融的发展逻辑

政策性金融机构不仅广泛存在于发展中国家，也存在于公共财政高度发展、金融体制完善的发达国家。在美国，只要涉及国计民生和国家对外发展战略的领域，都有十分强大的政策性金融体系或政策性金融活动存在着。在日本、德国、韩国，都存在着较大规模的政策性金融机构。政策性金融的主要任务就是实施政策性业务，向指定的产业或部门提供低息贷款，从而实现政府的经济社会发展目标。由于政策性金融机构资金运用的要求是还本付息，是有偿的，而财政资金则具有无偿性和单向性，因此，政策性金融其本质属性仍是金融的，而非财政的。政策性

金融有其不同于财政的资金运用原则，更有其作为金融机构的内在使命。

由此可见，政策性金融的发展逻辑出于国家调控经济的理由，政策性金融是为配合国家特定的经济与社会发展战略而进行的资金融通行为，以政策性和优惠性为特征，服务于国家特定的产业政策和社会发展目标，承担着特殊的经济和金融职能，不同于一般意义上的商业性金融，是一种基于战略高度的金融制度安排。

## （二）合理界定政策性金融的业务领域

政策性金融本质上是对市场价格选择机制的补充，其选择的项目是市场机制不予选择、滞后选择或无力选择的融资领域或部门，因此，政策性金融的业务范围只能局限于某些特定领域，其宗旨是实现资源配置的社会合理性，绝非向无效率的借款者提供资金。

政策性金融机构设立原则为：一是充当最后借款人，即在融资条件或资格上要求融资对象必须是从其他金融机构不易得到所需资金的机构才给予最后支持。二是非竞争性原则，即不与商业银行竞争，商业性金融机构有能力做并且愿意做的项目仍交给市场机制去决定。此规定意在规范政策性金融机构与商业性金融机构的关系，维护市场经济秩序。当某一业务成为竞争性领域时，政策性金融机构应退出该领域，让位于商业性金融机构，转而从事商业性金融机构不愿从事的其他政策性业

务。

### **(三)以市场化运作和法律约束增强政策性金融的可持续发展**

政策性金融虽然在本质上是政府的政策性工具,但作为市场主体,政策性金融仍需遵循金融机构运行的一般规律。在发达国家,无论政府所有还是公私合营,政策性金融机构都是依法设立和运营的独立法人,实行自主决策、自主经营的商业化运作方式,在确保自身的可持续发展中实现政府的政策目标。为避免政府对政策性金融的过多干预,确保政府在使用这种工具时遵循一定的规范,许多发达国家都专门为政策性金融机构立法,为政策性金融机构的有效运行提供基础环境和前提条件。例如《德国复兴信贷银行法》、《韩国产业银行法》、《日本开发银行法》、《美国进出口银行法》、《加拿大的国民住宅法》等,对政策性金融机构实施有效的激励与约束,增强政策性金融在资源配置中的效率。

### **(四)建立激励诱导性政策,鼓励商业性金融加大支农力度**

诱导性政策主要针对商业性金融机构,以及具有“做大做强”和脱离“三农”倾向的农村信用社,目的是激励其将更多的信贷资金投向县域和“三农”领域。近年来,我国已陆续出台相关具有激励诱导性的农村金融政策,例如,县域对金融机构涉农贷款增量实行奖励政策,差别化的存款准备金率政策,一定比例新增存款投放当地奖励政策等,在引导金融机构更多支持“三农”



发展中发挥了积极作用。为进一步增强政策效力,可根据不同地区的发展特点,改进政策激励约束的范围和边界,更好地引导金融机构将资金投向“三农”和县域经济。例如,部分激励性诱导政策的对象可扩大到所有愿意开展县域金融服务的机构;部分政策的奖励比例和强度可根据东、中、西不同区域特点有所区别,使有限的财政资源发挥最大的效力。

因此,应以“政府目标、市场化运营、法律约束”的思路推进农业发展银行等农村政策性金融机构改革进程。具体而言,政府制定和监督政策性金融机构的政策、计划和预算等重大经营方针,而政策的实施以及资金的运作则由政策性金融机构自主决策、自主经营。这就确保了政策性金融机构在履行政策使命前提下的可持续经营。

#### **四、尝试建立农村政策性金融的创新机制**

##### **(一)建立特殊农村金融机构政策化机制**

特殊农村金融机构是指地处老少边穷地区、“养不活、撤不掉”的农村金融机构。目前,的确存在一批具有商业化冲动但缺乏商业化经营条件和环境的农村信用社,以及部分特殊地区承担政治性任务和政策性业务的金融机构(例如四川“三州”地区的农村信用社),为避免产生新的金融服务空白点,可以考虑对这类特殊农村金融机构实行政策性金融管理,目的是通过增强财务可持续性以提高其服务“三农”的能力。

一是界定政策性金融边界。通过深入分析农村金融机构主

要经营财务指标变化情况、测算盈亏平衡点等方式，准确界定政策性农村金融机构及其业务范围，严格防止具有一定可持续发展能力的农村金融机构混入其中，以及业务范围不清所产生的道德风险。

二是加大财政补贴力度。由中央和地方财政共同出资，以地方财政为主。增加对农村信用社机构网点设立、运转以及业务开办的财税补贴，尤其是加大对涉农贷款增量与服务农村薄弱地区的奖励和补贴力度。

三是建立和完善风险补偿基金。针对信贷支持灾后恢复重建、牧民定居行动计划等民生工程经营成本较高、风险较大等问题，建立和完善风险补偿基金，对形成的不良贷款进行一定程度的补偿。加大税收优惠力度，适当延长执行老少边穷地区农村信用社所得税和营业税减免等优惠政策。

四是设计严密的财政补贴正向激励机制。将财政补贴与农村金融服务成效挂钩，防范套利行为，以激励其不断改善农村金融服务。例如，可考虑根据贷款回收率的高低，建立对发放贷款的此类机构给予财政补贴的正向激励机制，既有利于解决贷款能够发放到农牧民手中，且能够收回的问题，又有利于促进发放贷款的此类机构实现可持续发展。

## **（二）建立农村公共金融服务的“政府采购”机制**

针对部分农村金融业务成本高、风险大等特点，可通过财政撬动金融的方式，采取激励相容的政策诱导和财税补贴等措

施，实现对农村公共金融服务的“政府采购”，提高政策支农的效率。

**1. 设立农村公共金融服务采购基金。**整合中央和地方财政各类涉农补贴资金，建立农村公共金融服务政府采购基金。可借鉴《涉农贷款增量奖励》的部分思路，在东、中、西部不同地区，中央和地方财政资金按不同比例分担。各级财政部门对涉农金融业务采购资金进行专项管理、分账核算。同时，可考虑与农业发展银行等政策性银行的改革相结合，将政府的股权以市场化方式退出后充实采购基金。

**2. 通过政府招标选定承办各类政策性涉农业务的金融机构。**招标采购方式有利于通过市场机制来甄别涉农公共金融服务的成本和价格，提高财政资金运营效率。其难点在于对涉农公共服务如何打包、分类和产品化，以及对涉农公共金融服务质量的监督，从而避免诸如《涉农贷款增量奖励》政策中单纯采购涉农贷款总额的缺陷。

**(1) 招标。**在向金融机构招标采购农村公共金融服务的过程中，建立健全招标机制，确定金融机构的基本准入条件，规范招标程序。招标主要包括财政补偿比例、盈亏率、配备的承办和管理力量等内容。符合基本准入条件的金融机构自愿参加投标，中标后承办相应的涉农政策性金融业务，承担经营风险，自负盈亏。承办涉农政策性金融业务的金融机构，可免征相应的营业税。

**(2)合同管理。**招标人(各级财政部门)应与中标金融机构签署合同,明确双方责任、权利和义务。按照保本微利的原则,在合理控制中标金融机构盈利率的基础上,建立以农村公共金融服务水平和农村金融消费者满意度为核心的考核办法。建议由中央相关部委制订农村政策性金融业务招投标管理总体框架,引导各地探索建立全省(自治区、直辖市)统一的招投标流程、管理办法以及合同内容。对违反合同约定,或发生严重损害农村金融消费者权益的,合同双方可以提前终止或解除合作,并依法追究责任人。

**3.加强监管,防范金融机构道德风险。**一是加强对金融机构承办政策性涉农金融业务的监管。财政部、“一行三会”等部门各负其责,配合协同,通过日常抽查、建立投诉受理渠道等多种方式进行监督检查,督促金融机构按合同要求提高金融服务质量和水平,对金融机构违规行为和不正当竞争加大查处力度,尤其是防范中标金融机构与农户、企业合谋套取政府采购资金或财政补贴的行为。

二是建立信息公开、社会多方参与的监管制度。政府采购部门应将与金融机构签订协议情况、金融机构履约情况、采购资金年度收支和支付流程等情况向社会公开,接受社会监督。

三是防范道德风险。政府在采购农村公共金融服务时,需合理区分政策性金融机构与政策性金融业务的边界,尤其是针对政策性金融机构的诱导性政策和补贴政策应激励相融,激励

有度,防范潜在道德风险。

四川省金融办 帅 旭

中国人民银行研究局原副局长 汪小亚

(汪小亚为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)



## 清华大学中国农村研究院

---

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: [cirs@mail.tsinghua.edu.cn](mailto:cirs@mail.tsinghua.edu.cn)

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)