

“三农”决策要参

2013年第53期(总第53期)

清华大学中国农村研究院

2013年12月25日

加快推进我国农村金融产品创新*

内容摘要:农民“贷款难”问题长期存在,如何缓解农村金融的供需矛盾?一是通过创新,扩大抵押品范围。有关部门不断推出鼓励农村金融产品创新政策,如开办林权抵押贷款、农业企业货物抵押贷款和仓单质押贷款,开展了出口商业发票融资、电费收费权质押贷款等。二是突破农村信贷对抵(质)押物品的依赖,创新农村金融供给的有效形式。如建立联合信用、探索“订单+金融”、“信贷+保险”的有效结合、发展供应链金融、开拓代收代付等中间业务,大力推广农户小额信用贷款和农户联保贷款等。加快推进农村金融产品和服务方式创新,是加强优化信贷结构和提升农村金融服务的重要抓手。

关键词:农村金融 产品创新 小额信贷

*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。

加快推进农村金融产品和服务方式创新,是全面改革和提升农村金融服务、加强信贷结构调整的重要抓手,是新形势下缓解农村和农民贷款难、促进城乡公共金融服务均等化和支持社会主义新农村建设的有力手段。

一、完善鼓励农村金融产品创新的政策措施

党的十七届三中全会、中央农村工作会议和《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》(中发〔2010〕1号)文件中,均提出要加快农村金融产品和服务方式创新。

(一)人民银行、银监会等部门出台农村金融创新指导意见

2001年12月7日,中国人民银行下发了《农村信用合作社农户小额信用贷款管理指导意见》(银发〔2001〕第397号),规定信用社可基于农户的信誉,在核定的额度和期限内向农户发放不需抵押、担保的贷款。农户小额信用贷款的用途包括种植业、养殖业方面的农业生产费用贷款、小型农机具贷款、围绕农业生产的产前、产中、产后服务等贷款、购置生活用品、建房、治病、子女上学等消费类贷款,并要求信用社建立农户信用评定制度,建立和完善农户贷款档案。

2008年,人民银行、银监会联合下发了《关于加快推进农村金融产品和服务方式创新的意见》,着力开展农村金融产品和服务方式创新试点工作。鼓励金融机构加强与信用协会或信用合作社等信用共同体的合作,运用联保、担保基金和风险保证金等

联合增信方式,积极探索发展满足信用共同体成员金融需求的联合信用贷款。创新贷款担保方式,扩大有效担保品范围。探索发展基于订单与保单的金融工具,提高农村信贷资源的配置效率,分散农业信贷风险。在银行间市场探索发行涉农中小企业集合债券,拓宽涉农小企业的融资渠道。2008年10月,人民银行和银监会在中部六省和东北三省组织开展了加快推进农村金融产品和服务方式创新试点。

2010年中国人民银行、银监会、证监会和保监会联合颁发《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的意见》,提出要突出创新重点,着力满足符合“三农”实际特点的金融服务需求;拓宽金融服务范围,合理运用多样化的金融工具管理和分散农业行业风险;加强政策协调配合,营造有利于农村金融创新的配套政策环境等意见和措施。

(二)财政部和国家税务总局出台财税优惠政策管理办法

2010年财政部和国家税务总局联合下发了《关于农村金融有关税收政策的通知》(财税〔2010〕4号),自2009年1月1日至2013年12月31日,对金融机构农户小额贷款的利息收入,免征营业税;对金融机构农户小额贷款的利息收入在计算应纳税所得额时,按90%计入收入总额;对农村信用社、村镇银行、农村资金互助社、由银行业机构全资发起设立的贷款公司、法人机构所在地、县(含县级市、区、旗)及县以下地区的农村合作银行和农村商业银行的金融保险业收入,减按3%的税率征收营业税;对

保险公司为种植业、养殖业提供保险业务取得的保费收入，在计算应纳税所得额时，按 90% 比例减计收入。

2010 年 9 月，财政部下发了《财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理办法》的通知，财政部门对县域金融机构当年涉农贷款平均余额同比增长超过 15% 的部分，按 2% 的比例给予奖励。

二、目前农村金融产品创新的主要特点

（一）从产品种类看，农村金融产品创新的形式多样化

在产品种类上，农村金融产品和服务方式创新大致可概括为：便捷类，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；担保类，如标准仓单质押贷款、进口仓单质押贷款、国内保理业务、动产质押贷款、林权抵押贷款、小额存单质押贷款等；联合信用类，如信用协会、联保基金等；服务方式类，如 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，也使得农民工在打工地获得的收入大量回流农村，以及手机支付、代收代付等中间业务等；组合类，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。

（二）从服务对象看，农村金融产品创新提高了农村金融服务的覆盖率

在服务对象上，农村金融产品和服务方式创新主要针对贫困人口等低收入群体、传统种植养殖农户、农民创业与农村个体

工商户、农村中小企业、农村基础设施和农户房屋修建等5种类别。第一，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，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。第二，针对传统种植养殖业农户，主要有农户贷款、农户联保贷款、农机贷款和兴农贷款等，这些信贷需要农户提供一定的抵押担保。第三，针对农村个体经营和农民创业的信贷需求，主要是农户助业贷款、“农家乐”贷款、农村青年创业贷款、失地农民创业贷款等。第四，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。第五，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、农村生源地助学贷款以及农民消费类农户自建房贷款等。总之，通过农村金融产品和服务方式创新，农村金融服务基本能够覆盖“三农”，初步体现了“广覆盖”的基本原则。

（三）从主要创新产品看，农村金融产品创新缓解了“贷款难”问题

建立联合信用。为解决农村贷款抵押担保不足问题，一些地方充分发挥农村经济主体之间信息公开、监督便利的优势，通过三五户联保或行业协会成员互保的方式提高融资担保能力，把个人信用转化为联合信用，突破农村信贷对抵（质）押物品的依赖，获得金融机构的认可与支持，有效地破解了融资约束

难题。

金融支持订单农业发展。这是为解决分散农户资信不足与种植养殖业市场变化复杂之间的矛盾，以农业企业和分散农户之间的紧密合作为前提而推出的一种金融服务创新。从各地实践看，主要可以分为“公司+农户+信贷”、“公司+农业保险+农户+信贷”、“公司+财政撬动+农户+信贷”等模式。

扩大抵(质)押物品范围。为解决农村经济主体由于缺乏有效抵(质)押物品达不到金融机构信贷标准造成的贷款难问题，一些地区的涉农金融机构根据本地区农业发展情况和农村经济特点，创造性地制订或改进了抵(质)押物品管理办法，扩大抵(质)押物品范围。例如，福建、湖南等地开办了林权抵押贷款，湖北、江西开办了农业企业货物抵押贷款和仓单质押贷款，陕西开展了出口商业发票融资、电费收费权质押贷款等。

保险与信贷相结合。为解决由于农业受气候影响大、系统性风险较高导致的金融机构不愿向农村经济主体提供信贷服务的问题，浙江、山东、新疆、陕西等地金融机构探索了信贷与保险合作的有效形式，创新了“信贷+保险”模式，出现了涉农信贷、农业保险与农村经济三方协调发展的良好局面。

开拓代收代付等中间业务。一些涉农金融机构进一步加大了农村金融产品营销力度，推广金融超市一站式服务和农贷信贷员包村服务。大力发展固定电话、手机支付业务，方便农村用户打款转账、入账查询等远程操作。以联名卡、信用卡等方式，

推动银行卡在农村电子商务领域的应用,倡导现代化农村消费、结算方式。一些经济比较发达地区拥有网点优势的涉农金融机构大力拓展中间业务,开办代理保险、代理基金、代收水电费、代发农民工工资和涉农补贴等各类资金归集业务。

(四)因地制宜开发和推出金融创新产品

据人民银行初步统计,试点9个省(中部六省和东北三省)主抓的主导性试点创新产品有133个,试点县(市)有88个。在全国范围内试点效果有明显影响的试点创新产品包括:集体林权抵押贷款、土地承包经营权和宅基地使用权抵押贷款、大型农机具抵押贷款、“信贷+保险”产品、中小企业集合票据和“惠农卡”等等。有效拓宽了涉农资金的融资渠道,方便了农村和农民贷款,受到当地农民的广泛欢迎^①。

(五)建立农村金融创新跨部门协调机制

开展农村金融产品和服务方式创新试点以来,推动建立了有效的农村金融跨部门工作协调机制,形成了一整套促进农村经济发展和鼓励农村金融创新的政策支持体系。9个试点省普遍建立了有效的农村金融跨部门工作协调机制,落实了试点的责任和进度要求,加强对试点工作的统筹协调。河南、辽宁、湖北等省份还多次召开专题会议,就推进试点工作进行动员部署和扎实安排。在配套政策支持方面,人民银行综合运用再贷款、

^①央行等就推进农村金融产品和服务方式创新答问, http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-07/29/content_20595327_3.htm, 中国网 china.com.cn, 2010-07-29。

差别准备金率等多种货币政策工具提供正向激励,并大力推进农村支付体系和信用环境建设;中央财政和试点省的地方财政对扩大涉农信贷投放达到一定比例的金融机构给予专项补贴,有些试点县市还通过地方财政出资建立了涉农贷款风险补偿基金、奖励基金或专项财政贴补资金;金融监管部门在新型农村金融机构市场准入和网点布局调整上给予积极支持;保监部门拓宽农业保险覆盖范围,积极增加涉农保险品种,改进保险配套服务。这些工作,为加快推进试点提供了有力的基础支持,同时,也把政府多个部门高度凝聚在一起,进一步增进了跨部门政策的协调合作。对农村金融创新重要性的认识,有助于促进农村金融基础服务设施建设和农村金融生态环境向好发展,为全面推进农村金融制度创新、产品创新和服务方式创新积累经验,奠定基础。

三、农村金融产品创新的主要途径

(一)大力推广农户小额信用贷款和农户联保贷款

结合农户普遍缺乏有效抵押物,临时性小额资金需求多的特点,可继续在农村地区推广农户小额信用贷款和农户联保贷款,虽然,在一些地区这些金融产品已属于较成熟的金融产品,但在不少地区,推广这类金融产品也属于一种金融创新。特别是要进一步发挥小额信用贷款和农户联保贷款的优势,开发农民工创业贷款以及教育培训贷款。

采取有效措施支持有实力的农民工自主创业和返乡创业。

一方面，利用小额担保贷款等方式加大对农民工回乡创业就业的信贷支持。目前，很多地区的金融机构为了支持农民工创业和就业，为农民工量身订做出“打工创业贷款”、“农民工外出务工小额贷款”、“农民工创业贷款”、“外出创业贷款”、“青年创业贷款”等信贷产品，对帮助农民工解决创业过程中的资金紧张问题起到了积极作用。另一方面，进一步加大对符合信贷条件的乡镇企业、县域经济劳动密集型小企业和农业产业化龙头企业的信贷支持，发挥其辐射拉动作用，扩大农民工就业市场容量，鼓励和支持农民工就地就近转移就业。

开发农民工教育培训贷款。很多地方性金融机构根据农民工培训的特点，开发出“农民工职业教育助学贷款”、“农民工创业培训贷款”和“农村贫困劳动力转移培训助学贷款”等金融创新产品，有效地缓解了农民工融资难的问题，满足了农民工打工、创业和教育等多方面的融资需求。

鼓励各类金融机构为农民专业合作社提供信贷支持。鼓励各金融机构根据自身业务范围，对符合支持条件的农民专业合作社提供联保、互保性质的信贷服务。制订相应的奖励措施，对为农民专业合作社提供资金支持的金融机构，给予贷款利息收入的税收优惠，也可由财政资金对农民专业合作社的贷款利息进行补贴。

(二)研发新的农村金融服务品种

根据农业农村发展的新形势，拓宽金融服务范围。一些适

合农村和农民实际需求特点的纯创新类金融产品，以前没有过，但现实中存在迫切需求。比如，创新贷款担保方式，扩大贷款抵押担保品范围；探索推出农村土地承包经营权和宅基地使用权抵押贷款；探索开展涉农贷款保证保险；探索发行涉农中小企业集合票据和涉农贷款资产支持证券；拓展农产品期货交易品种等等。这有利于促进更多的金融资源向农村倾斜。

有效扩大抵押担保范围，加强涉农信贷风险管理。2010年，中国人民银行、银监会、证监会、保监会联合发的布《全面推进农村金融产品和服务方式创新的意见》提出，鼓励涉农银行业金融机构根据当地的“三农”资金需求，在国家现行法律允许、财产权益归属清晰、风险有效管理控制的前提下，完善涉农担保贷款业务操作流程，健全涉农贷款担保财产的评估、管理、处置制度，不断创新基于多种信息获取方式上的贷款技术，积极探索建立有效的信用风险分散转移机制，因地制宜、灵活多样创新信用模式和扩大贷款抵押担保物范围。建立健全政府扶持、多方参与、市场运作的农村信贷担保机制，鼓励有条件的地方设立涉农担保基金或成立涉农担保公司。在符合上述要求的前提下，应不断完善利用土地作为抵押来获得资金的政策工具，增加可抵押资产的选择，支持金融部门的成长；并制定完善土地收益权质押贷款的政策和法律，为金融产品创新的顺利推进提供保障。

在服务方式上，可结合信息化时代的发展，进行服务方式创新。推广农村金融超市“一站式”服务和信贷员包村服务；推广

手机银行、联网互保、农民工银行卡等农村金融服务新方式；积极开展农村金融咨询、代理保险销售和涉农理财业务等等。通过完善农村金融服务流程，再造农村金融服务模式，让广大农村和农民得到更多便捷和优质的现代化金融服务。

（三）为农民专业合作社提供信贷支持

积极鼓励各类金融机构为农民专业合作社提供信贷支持。鼓励各金融机构根据自身业务范围，对符合支持条件的农民专业合作社提供联保、互保性质的信贷服务，探索为农民专业合作社服务的新形式。

由于农民专业合作社缺乏可用于抵押贷款的资产，金融机构应发展其他非抵押贷款类金融产品，如为专业合作社提供预期收益质押贷款；结合地方的财政扶持专项资金政策，对获得财政专项资金的合作社，由财政给予金融机构利息奖补；提供以专业合作社内的合作小组为借款主体的联保贷款等。

（四）发展供应链金融，支持农业产业化发展

当前，农业产业化初具规模。针对当前我国农业生产经营中存在的融资约束问题，可借助农业产业化进程中农业产业链重组的契机，在整合金融服务流程基础上发展供应链金融，更好地服务现代农业发展。

一是以农业产业化为基础，建立以农业产业链为导向的信用评估和征信技术。金融机构应转变传统的运营模式，创新开发对整条农业产业链进行市场潜力评估和征信的技术，将整条

产业链纳入评级授信对象，有针对地扶持优势农业产业链。具体而言，应立足区域实际，基于传统对单家企业或组织进行市场评估的技术，创新开发农业产业链市场评估和征信措施，对具有地区特色的支柱产业和产业链进行市场评估，并对产业链中的参与主体及交易环节开展征信工作。在对产业链进行市场评估及征信的基础上，金融机构在战略上进行项目储备，有计划、有重点地支持龙头带动型、特色经营型等具有市场潜力的优势农业产业链发展。

二是以核心组织为依托，增强其在供应链金融中的增信功能。核心企业和组织在农业产业化发展中处于中心地位，其不仅能够带动整个产业链条的生产经营，而且在增强产业链融资薄弱环节的信用等级中发挥重要作用。当前，针对我国农业产业化中龙头企业和农民专业合作社这两类核心组织，应根据其自身特点，采取相应的方式增强其在供应链金融中的增信功能。例如，针对目前我国广大县域地区农业产业化龙头企业仍存在“小、散、低、弱”，品牌缺乏竞争力，抵押物不规范等问题，金融机构可根据龙头企业生产经营的特点，合理确定贷款期限、利率和偿还方式，积极创新开发应收账款质押、动产质押等贷款方式，适当放宽信贷条件，有效满足龙头企业的资金需求。针对当前专业合作组织往往存在资金使用不规范，运作机制不完善等问题，金融机构在为其直接提供资金支持的同时，应当考虑提供财务代管、财务培训等服务产品，以协助专业合作组织规范内部

管理,壮大经营规模。

三是以金融服务流程再造为手段,推进农业产业化金融服务体系深化。金融机构应以农业产业链中的流程再造为基础,创新金融服务的方式、手段和流程,通过一体化、“一站式”的金融服务模式降低交易成本,提升金融服务的边界和效率。一方面,可针对整个农业产业链,推出投资咨询、理财、企业网上银行、账户托管、代收账款等新的金融产品和服务,扩大业务范围,提高服务效率。另一方面,可借助 ATM 机、POS 机、支付通等现代电子银行新渠道,为客户提供操作简单、安全可靠的结算新方式,拓展金融服务的深度和广度。

(五)利用现代技术手段发展农村代理金融服务

针对当前我国部分农村地区金融机构空白突出,而金融机构设立经营网点成本高、难以实现商业可持续性问题,可充分利用现代技术手段,开展代理金融服务,从而低成本地拓展农村金融覆盖面。

一是充分利用代理行网点弥补农村和边远贫困地区金融服务空白,增强低收入群体的金融服务可得性。金融机构空白乡镇的出现,其本质在于银行业分支机构在当地难以实现财务的可持续经营,而单纯通过财政补贴的方式来诱导银行在金融空白点设立分支机构,并提供金融服务的方式将产生高昂成本。因此,可通过设置 ATM 机、POS 机、自助银行等服务设施延伸服务网络,并以“万村千乡”工程中的农家店等农村物流网络为依托,

开展定时定点服务,提升农村金融服务覆盖面、可得性和便利度,有效弥补金融服务空白。

二是加强银行与农村信用合作组织之间的纵向互联,拓展代理机构的农村信贷业务。目前,我国农村地区涌现了大量的农民专业合作社、农村资金互助社以及贫困村资金互助社等信用合作组织,在重构农户金融需求和融资互助中发挥着重要作用。因此,除农家店等商业经营实体以外,还可培育农村信用合作组织承担代理银行职能,充分利用其既熟悉当地社区,又自身开展信用业务的优势,克服大多数代理业务集中于支付结算的不足,拓展代理银行的信贷业务,解决“三农”贷款难的问题。一方面推动银行与新型农村金融组织的结合,将小额贷款公司、资金互助组织培育成贷款零售商,从大中型金融机构承接金融服务后再向农户提供。另一方面促进银行与农民专业合作社的结合,利用农民专业合作社与农户的特殊利益联接机制和交易关系,通过农民专业合作社改善农户信贷融资状况。

三是在金融监管政策上逐步放宽对非银行机构和网点代理部分金融业务的严格限制。长期以来,我国金融监管部门基于防范支付结算风险和市场风险等考虑,禁止非银行机构代理部分金融业务。然而,国际经验表明,在规范金融机构与代理行之间契约安排和业务运作基础上,金融监管部门对不同类别的代理金融服务实行差异化监管,能够有效控制支付结算风险和运营风险,并有助于推动代理银行模式的有序发展。2011年以来,

我国金融管理部门相继采取“简易服务网点”、“定时定点服务”以及“金融服务联络员”等措施来弥补金融服务空白乡镇，并推广以银行卡为载体、依托 POS 终端的农村支付结算网络体系，这无疑具有了代理银行的部分雏形。应进一步放宽代理金融业务管制，有效平衡各参与方的动机并防范风险，更好地发挥其在拓展金融服务功能中的积极作用，并在此基础上探索符合我国国情的代理银行制度。

（六）加强各类金融机构之间的合作

城市金融机构与农村金融组织之间可优势互补，进行信息共享、资金互借等合作。如兴业银行推出的“银银平台”，开拓了城市金融机构与农村金融机构合作的新模式。自 2005 年推出以来，“银银平台”突破了国内商业银行以企业客户和个人客户为主的传统思维，在国内首家将中小银行类金融同业作为重要服务对象，包括城市商业银行、农村商业银行、农村信用社等，着眼于中小金融机构间的优势互补、资源共享。为合作银行客户提供包括理财门户、柜面互通、代理接入支付系统在内的多种金融服务。通过“银银平台”业务，兴业银行与众多中小银行结成战略联盟，实现资源互补共享，减少了中小银行的重复投资，节约了社会资源，延伸了银行的服务网络，提高了社会资源配置效率。截至 2012 年末，兴业银行“银银平台”已签约客户 381 家，上线客户达到 318 家。其中，柜面互通合作银行达 150 多家，连接网点达 2 万个；已有 70 多家银行开展理财门户业务合作；近百家

银行通过兴业银行代理接入现代化支付系统；为近 50 家银行提供信息系统建设与维护服务，其中不乏大量农村金融机构和组织。

探索开发金融机构之间的合作，并对新模式、新产品和新服务予以政策规范，引导其健康发展，有利于农村金融市场的快速发展和不断完善。

（七）加强农村金融与证券和保险业的业务合作

通过发展农村金融与证券和保险的业务合作，有利于拓宽农村金融的资金来源渠道，并加强涉农风险的管理，进而促进农村金融更有效地为“三农”提供资金，降低农村金融风险。

2010 年，中国人民银行、银监会、证监会、保监会联合发布的《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的意见》提出，支持符合条件的经营稳健、管理科学、市场有前景的优质涉农中小企业发行短期融资券、中小企业集合票据等非金融企业债务融资工具，进一步拓宽支持“三农”发展的直接融资渠道。加快发展农业高科技企业的高收益债券，引导农业企业通过资本市场融资。

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，充分运用期货交易机构规避市场风险。推动期货业经营机构积极开展涉农业务创新，逐步拓宽农产品期货交易品种，为农村经济发展服务。

加强涉农信贷与涉农保险的合作，综合发挥银保服务“三

农”的功能作用。涉农保险投保情况可作为银行业金融机构对借款人授信的要素，鼓励借款人对贷款抵押物进行投保。监管机构和金融机构应研究拓宽保险保单质押的范围和品种，并给予相应的政策和资金支持。一是要积极发展洪水、干旱等面积广、影响大、灾害频繁的专项巨灾保险，加快建立全国范围的政策性农业保险网络和农业保险基金；二是积极支持专业性、商业性保险机构的发展，鼓励引导商业性保险机构到农村地区设立机构、开展业务、开发适合农村需求的各类保险产品，探索建立多层次、多主体的农业保险网络；三是健全再保险市场体系。探索建立政策性农业再保险机制。采取财政补贴、税收优惠等有利措施，鼓励各类商业性保险公司为农业保险提供再保险支持，建立有效的巨灾风险分散机制。

中国人民银行金融消费者保护局 王 瑱

清华大学中国农村研究院 刘万霞

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

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)