

# “三农”决策要参

2021 年第 23 期（总第 382 期）

清华大学 中国农村研究院

2021 年 11 月 22 日

## 农村金融回归本源的政策评估与建议\*

**内容摘要：**农村金融“回归本源”是金融支持乡村振兴的应有之义。首先回顾农村金融回归本源提出的历史背景，从银行机构、服务产业、服务区域三个角度论述农村金融本源业务的主要内涵。随后从贷款与同业资产占比、客户集中度和房地产贷款占比三个维度进行横向比较，发现相比其他金融机构，我国农村金融机构脱离本源问题更为严重。之后对 2017 年以来我国农村金融“回归本源”支持政策及实施效果进行分析，并从外部激励约束机制与内部创新服务模式两方面对农村金融回归本源路径方式提出建议。

**关键词：**农村金融 回归本源 涉农贷款 支持政策

---

\*本文为清华大学中国农村研究院 2020 年度重点研究课题（CIRS2020-3）“农村金融回归本源及支持政策评估研究”的部分研究成果。

2008年国际金融危机发生后，为尽早摆脱危机冲击的影响，鼓励金融创新成为金融政策的主调。部分农村金融机构热衷于发展同业业务和表外业务，非信贷资产快速增长，出现了农村金融逐渐偏离“三农”现象。2017年4月，银监会下发《关于提升银行业服务实体经济质效的指导意见》（银监发〔2017〕4号），提出银行业“回归本源、专注主业”的要求。2018年中央一号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》提出“推动农村金融机构回归本源，把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节，更好满足乡村振兴多样化金融需求”。同年银保监会印发《关于做好2018年银行业三农和扶贫金融服务工作的通知》（银监办发〔2018〕46号），要求“银行业金融机构要回归服务实体经济的本源，坚守定位，深入推进三农和扶贫金融服务专业化体制机制建设，形成各具特色、相互补充的农村金融服务体系”，特别要求农村中小金融机构回归本源，坚守支农支小战略定位，发挥好支持乡村振兴主力军作用。从此“回归本源、专注主业、下沉重心”成为农村金融机构的基本发展要求和重点考核内容。

### 一、农村金融本源业务内涵

农村金融回归本源的提法是针对农村商业银行等农村金融法人机构而言的。从机构占比看，农村金融法人机构数量占我国银行业机构总量接近90%。从服务产业看，农村金融本源业务指的是与农村相关的一到三次产业融资业务，对于银行类金融机构既包括农业生产环节的农林牧渔贷款、加工环节的农产品加工业贷款，也包括

县域范围内对县域经济发展提供融资服务的县域非农二三产业的贷款。

农村金融本源业务可以概括为：农村金融机构于所在县域（县、县级市）开展的以“三农”、小微群体为主要服务对象，可以为县域经济和“三农”领域提供持续发展动力的信贷及相关金融服务。

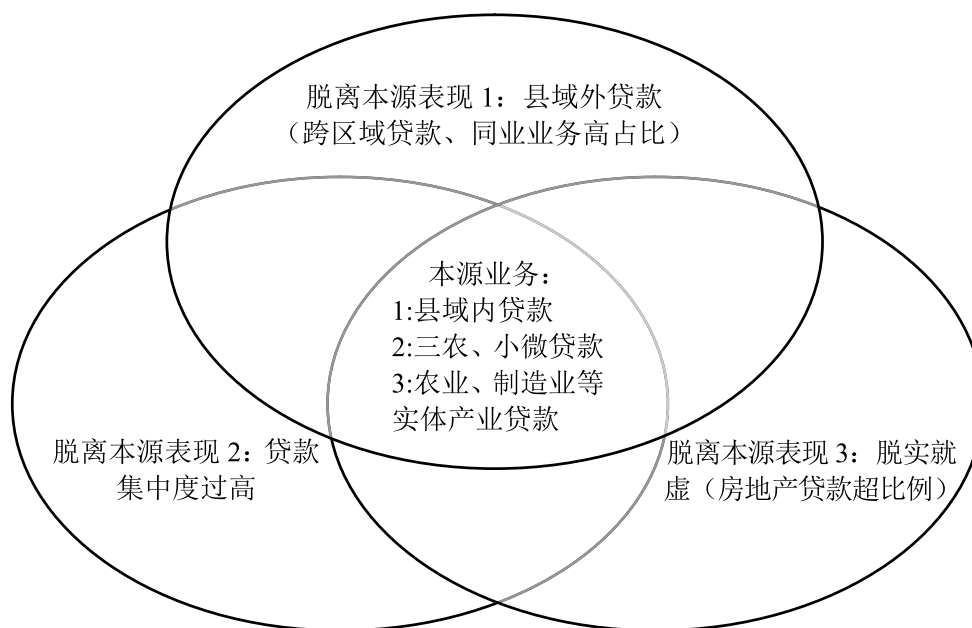


图 1 农村金融本源业务与脱离本源示意图

## 二、农村金融机构脱离本源状态分析

### （一）贷款、同业资产占比

从贷款在资产中的占比来看，信用社和中资小型银行（以农商行等农村金融机构为主）贷款占比最低，其中 2010 年以来信用社贷款占比呈逐年下降趋势，由 2010 年一季度末最高 62.75% 下降到 2019 年末的 47.47%，低于监管部门要求的 50% 目标。

从同业资产占比来看，信用社在整个银行业中的同业资产占比

最高，从2010年到2017年呈逐年上升趋势，2017年一季度末农村信用社的同业资产占比达到最高点31.90%。

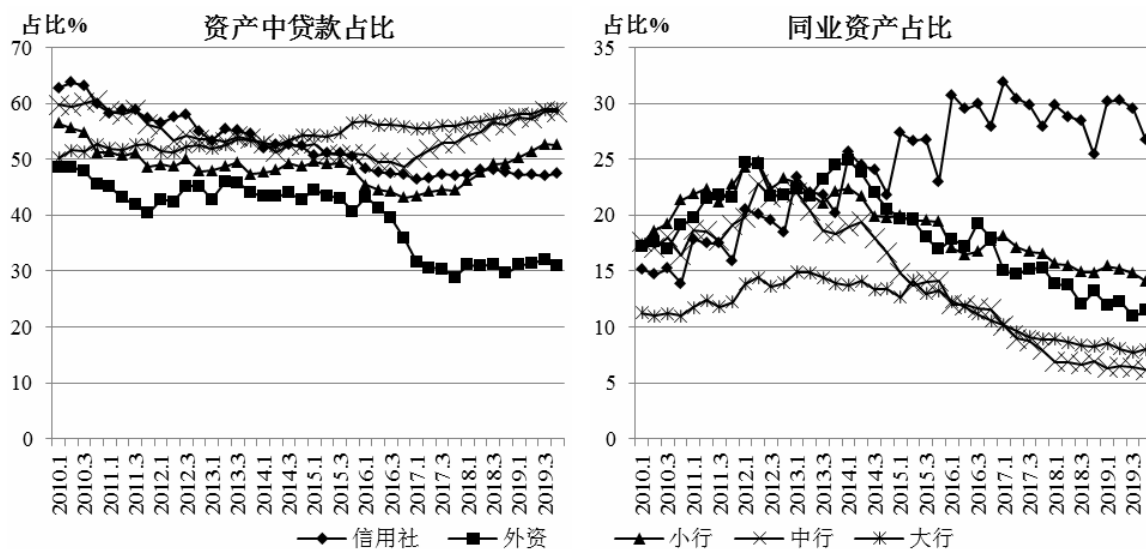


图2 各类银行的贷款与同业资产占比

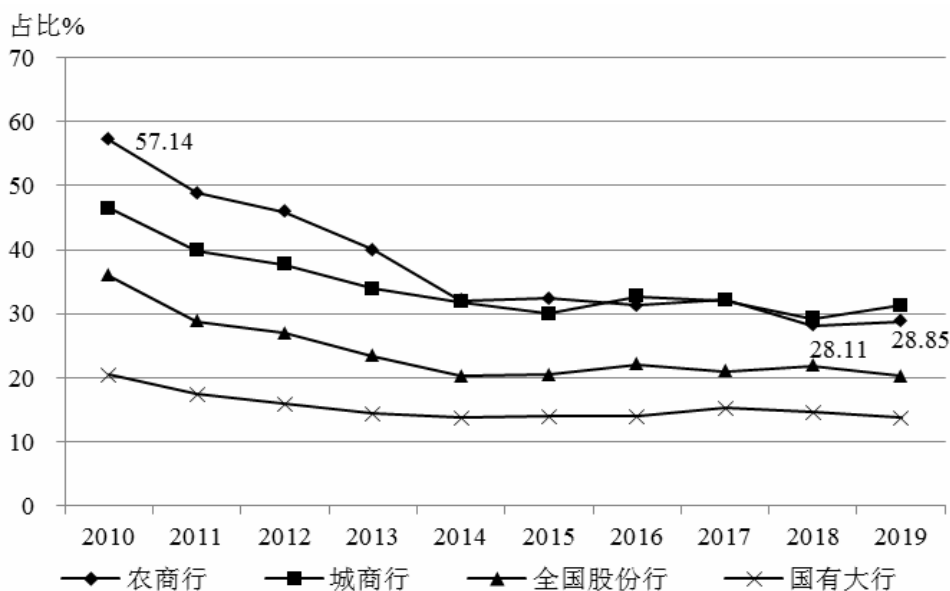


图3 各类银行前10大客户贷款占比

## (二) 客户集中度

为了比较农商行的客户集中度情况，利用 Wind 数据库中商业银

行数据，对各类银行前 10 大客户的贷款占比进行比较。2010 年到 2019 年，农商行贷款客户集中度从 2010 年的 57.14% 逐年下降到 2018 年的 28.11%，2019 年有所反弹（28.85%）。在四类银行中农商行贷款集中度与城商行接近，远高于全国性股份行（20.29%）和国有大行水平（13.75%）。这表明从贷款集中度的角度来看，以农商行为代表的农村金融机构同样存在严重的脱离本源问题。

### （三）房地产贷款占比

从农商行房地产贷款占比来看，从 2010 年到 2019 年经历了先下降后上升的过程。多数年份中农商行的房地产贷款占比均高于同业水平，2017 年后房地产贷款增幅受到抑制，2019 年农商行房地产贷款比例低于全国性股份行和城商行水平。这表明 2017 年以后，相比城商行和全国股份行，农商行的房地产贷款增速得到有效控制。但此时对房地产贷款依然具有较强依赖，占比超过 20%，农村金融服务脱离实体经济现象仍旧突出。2020 年 12 月 31 日，中国人民银行联合中国银行保险监督管理委员会发布《关于建立银行业金融机构房地产贷款集中度管理制度的通知》，要求县域农合机构房地产贷款占比上限为 17.5%，个人住房贷款占比上限为 12.5%，农商行平均房地产贷款占比在 20% 以上，依然面临较高的监管压力。

综上所述，无论是贷款与同业资产占比、贷款集中度，或是房地产贷款比重，农村金融机构“脱离本源”问题都比其他类银行业金融机构更加严重。

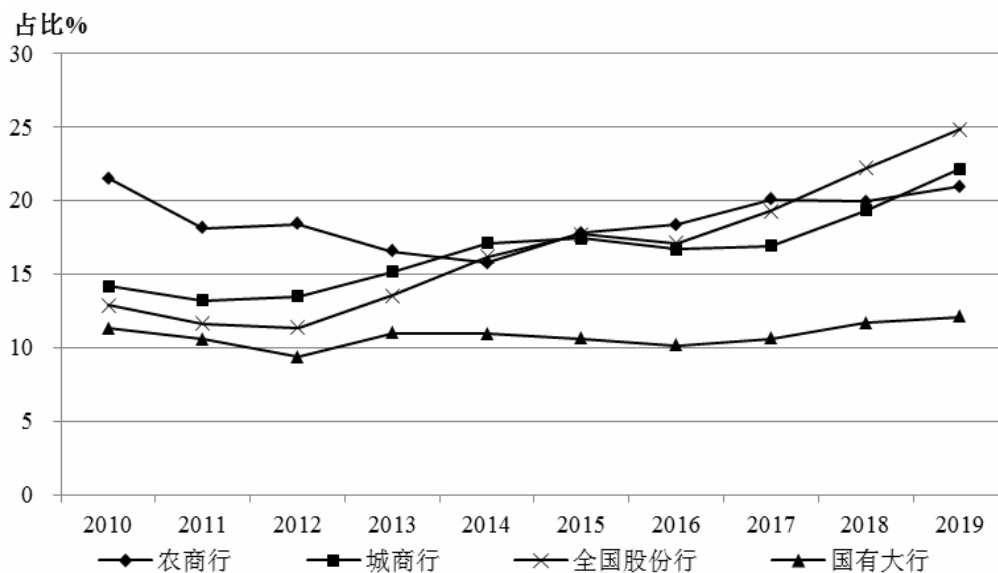


图 4 农商行房地产贷款占比及同业比较

### 三、“回归本源”支持政策实施及其效果

（一）2017 年以来，农村金融机构回归本源的政策导向明确，支持政策纷纷出台

农村金融问题是“三农”问题的重要方面。为保证农村金融机构专注于本源业务，遏制农村金融机构脱离本源趋势，2010 年以来，多部委进行农村金融政策发展方向的探索，到 2017 年逐渐形成农村金融机构“回归本源”目标共识。随后人民银行、银保监会、财政部、农业农村部等多部委联合发布关于促进农村金融回归本源业务的信贷、监管、财税政策，地方政府也推出相应财政资金补贴、涉农再贷款支持等风险补偿或贷款便利支持。

（二）宏观金融管理部门制订引导“回归本源”的考核指标体系

金融监管部门通过不断探索，到 2019 年初逐渐发展形成了一套

围绕农村金融机构专注本源业务的考核体系，以促进农村金融发展。原则上机构不出县（区）、业务不跨县（区），专注服务本地，下沉服务重心，当年新增可贷资金应主要用于当地的总体格局。这标志着我国针对农村金融“回归本源”政策体系已初步成形，并成为促进我国农村金融专注本源业务的主要抓手。

### **（三）“回归本源”政策初见成效，“十三五”期间，我国涉农信贷实现连续五年增长**

为掌握农村金融“回归本源”政策实施效果，考察了2016年后我国涉农贷款和普惠型涉农贷款总体增长状况，发现从2018年中央一号文件正式提出该指导政策以来，农村金融“回归本源”总体发展态势良好，“回归本源”政策已初见成效：第一，普惠型涉农贷款在2019年和2020年连续两年超过全行业平均增速；第二，2019年以来涉农贷款增速持续提升，与全行业平均贷款增速差距逐渐缩小。

### **（四）“回归本源”支持政策的实施效果存在差异**

以2010年到2018年涉农贷款增速及支持政策效果为考察重点，通过构建省际面板数据模型实证分析得到以下结论。第一，涉农贷款增速受县域经济发展状况、县域居民储蓄存款增速、以及区域信贷风险整体水平等诸多市场因素影响。第二，县域金融机构涉农贷款增量奖励试点政策在试点省份有条件地发挥了激励效用。试点政策效果发挥受试点所在区域经济发展水平的制约，即相对于经济发达地区试点，增量奖励试点政策在欠发达省份效果更加显著，试点前后涉农贷款增速提升效果更加明显。这一方面是由于经济发达区

域存在较低的涉农贷款增速基数，导致与较高的政策激励门槛差距较大，造成经济发达地区的涉农贷款增长内在动力不足。另一方面，不同区域地方财政分担奖励资金比重不同，造成经济发达的东部地区地方政府对当地涉农贷款积极性不足，进而导致涉农贷款激励政策传导至地方时发生异化。

#### **四、农村金融“回归本源”政策建议**

农村金融“回归本源”是我国实施乡村振兴战略的必然要求。农村金融本源业务由于存在规模不经济、信息不对称、成本高、抗风险能力差、合格抵押物缺乏等劣势，必须从外部政策支持、内部服务模式创新方面双管齐下，增强农村金融机构服务本源业务的内在动力。

##### **（一）引导农村金融机构将“回归本源”政策转化为内在要求**

从国内外农村金融发展经验来看，对农村金融市场进行必要干预成为普遍共识。但介于市场效率与城乡公平之间的矛盾考虑，干预的适度原则尤为重要。因而有必要对经营地域范围、同业资产比例、以及房地产等一些本地过热行业的“抽水”业务进行上限设定。从制度上加强对银行资产同业比重限制，成为保证农村金融留在县域、服务农村的必要规定。同时，政府部门应对涉农贷款增长奖励、风险分担、县域金融机构资本金补充便利等配套政策切实跟进。

##### **（二）设置基于县域经济发展的差异化监管要求**

金融政策制定应当保持与区域经济和县域经济发展趋势相一致的动态、适度原则。过松与过紧的农村金融支持政策都是不恰当的。



一方面，政策制定应当充分考虑经济周期作用，设置动态化的农村金融发展目标，在经济下行时期适度放松对资本金、不良率以及增速的要求。另一方面，根据东中西部地区和具体省份县域经济基础、发展速度、涉农贷款基础，制定差异化的金融监管和发展目标。构建因时而异、因地而异的动态化、精细化、多层次的“回归本源”监管体系。

### （三）确立合理的户均贷款规模

户均贷款规模对农村金融机构的资产质量、运营成本、贷款定价、盈利水平以及经营稳定性等都有重要影响。合理的户均贷款规模是农村金融机构稳定发展以及商业模式可持续的关键，因地区或机构而异，不能过高但也并非越低越好。因为户均贷款规模更能体现农村金融机构对小微企业和“三农”客户等弱势群体的支持情况。而贷款总金额、贷存比等总量型指标能有效衡量对当地经济的支持力度，但不能反映贷款类型以及客户结构；农户和小微企业贷款占比指标不能反映所支持客户的规模分布，单户 500 万元贷款占比指标过于粗糙，不能精确衡量所服务客群的内在结构。可见，户均贷款规模能够全面反映农村中小银行坚守定位和本源、服务小微企业和“三农”客户的情况。因此，在引导农村金融回归本源的政策制定中，应强调设立合理的户均贷款规模这一指标，作为农村机构回归本源和普惠金融业务发展水平的评价标准。

### （四）扩大政策性农业担保业务范围

传统贷款业务中，涉农贷款主体因为抵押物不足而形成的信贷

排斥是制约涉农贷款增长的重要瓶颈，政策性担保公司由此应运而生。但目前我国农担公司的主要目标客户为规模化的新型农业经营主体。被排斥到金融系统之外的更多是具有一定规模、未达到但正在走向规模化的农户，这部分农户由于处于经营规模的快速成长期，往往具有更迫切的融资需求。但由于规模化不足，达不到各项政策门槛要求，成为风险较高，受信贷排斥最为严重的经营群体。在小农经营为农业基本业态的国情农情下，政策性农担公司应当降低担保门槛，扩大担保范围，为走向成熟的中小规模农业经营主体提供政策支持。通过覆盖更多处于发展期的普惠型涉农客户，更好发挥政策性农业担保功能。

#### **（五）促进构建金融基础设施共享机制**

缺乏抵押物一直是制约“三农”、小微企业融资主体与正规金融有效对接的障碍。随着互联网技术的发展普及，第三方支付平台和地方政务平台通过网上购物、市政缴费等业务积累了大量数据信息，通过大数据分析，银行可以更好掌握农户的信用状况，减少因信息不对称而引起的对抵押物的过度依赖。但目前这类信息一方面没有得到有效整合，各自处于数据孤岛状态，另一方面这类有效信息没有与银行授信系统对接，制约了商业银行的业务创新，特别是无征信记录、缺乏抵押品的“三农”、小微客户金融业务的发展。而包含征信信息在内的金融基础设施的构建、共享工作需要由政府统筹协调下广泛与数据公司、银行等第三方合作，才能从根本上重构农村金融的基本业态和市场环境。

## （六）加强农村产业政策与金融政策的协同配合

农村金融的可持续建立在农村地区各类经济主体自身的经济可持续之上。为保证农村金融“回归本源”政策的有效性，实现农村金融规模、增速、质量状况的持续改善，需要县域产业政策予以配合。仅靠农村金融政策很难对农村经济发展起到持久刺激作用，而一旦经济本身可持续性出现问题，也会影响到农村金融自身的可持续性。可以说，农村金融回归农村经济本源后，二者关系是一损俱损、一荣俱荣。当前我国县域产业结构单一，发展后劲不足是农村金融发展的主要瓶颈。深刻挖掘县域产业增长潜力，离不开不同资源、力量对县域产业的精心护持、精耕细作。不仅需要直接、间接融资等多重金融工具在支持产业成长过程的协同配合，鼓励金融政策向中西部县域农村倾斜；更需要加大县域经济财税支持力度，鼓励更多企业落户县域，激发联通城乡市场的县域初创企业孵化。通过施展财政金融政策的“组合拳”，最终实现农村金融与经济的良性循环互动。

清华大学中国农村研究院 汪小亚 侯 涛

（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 612 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>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

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）