

中国农村金融改革 40 年： 历程、特征与方向

郭连强¹ 祝国平²

(1. 吉林省社会科学院, 吉林 长春 130033; 2. 吉林财经大学 吉林农村金融研究中心, 吉林 长春 130117)

摘要: 作为农村经济改革的重要组成部分, 中国农村金融改革已近 40 年, 在为农村经济发展和社会转型作出了相应贡献的同时, 也面临着复杂的改革形势。在农业现代化、新型城镇化加快推进与乡村振兴战略开始实施的背景下, 农村金融改革面临着新任务, 其改革走向对农村经济全面发展至关重要。文章系统梳理了中国农村金融改革 40 年的历史脉络, 总结了改革的总体特征, 分析了改革面临的复杂形势, 并在厘清农村金融改革内在逻辑的基础上, 对未来改革的方向和战略重点作出了判断。研究认为, 市场机制的完善仍然是农村金融改革的大方向与主基调, 同时农村金融改革要围绕农业现代化、新型城镇化和普惠金融体系建设所提出的新要求设计改革内容、实施改革措施、完成改革任务, 实现改革的总体目标。

关键词: 农村金融; 改革; 农业现代化; 市场化; 新型城镇化; 普惠金融

中图分类号: F830.58 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2017) 12-0039-13

1978 年以来, 我国农村金融改革历经 40 年的发展历程, 系统梳理 40 年来农村金融演进脉络, 深入总结其改革特征及面临的复杂形势, 着眼长远来探讨农村金融改革的方向与战略重点, 对谋划好新时期农村金融发展路径, 具有重要的现实意义。

一、农村金融改革 40 年的历史脉络

农村金融改革是我国农村改革的重要组成部分, 其历程脱胎于农村经济社会的现代化进程, 反映了我国总体经济改革的历史逻辑。1978 年之前, 农村金融资源的配置通过计划实施, 不存在真正意义上的农村金融市场。1978 年农村改革以家庭联产承包责任制为核心, 恢复了家庭作为基本生产生活单位的传统, 在政府主导下通过市场配置农业要素并提高产出成为农村经济的主要特征。在此背景下, 农村金融市场的作用不断提升, 以增加供给来满足日益高涨的农村金融需求成为农村金融改革的主要任务。从现有研究文献看, 对农村金融改革阶段存在不同的划分方法, 由于时间跨度较大, 改革重点随着农村经济发展不断调整, 理论界对不同阶段农村金融改革的重点、特征等理解存在一定分歧。为进一步厘清农村金融改革演进脉络, 基于农村金融政策的重大调整, 本文以如下三个阶段的划分对农村金融改革历程进行再梳理、再总结。

1. 农村金融市场初步形成阶段 (1978—1996 年)

这一阶段的农村金融改革聚焦供给能力的提高, 主要通过设立新的农村金融机构与调整原有机构职能范围, 以顶层设计为主兼顾民间自主创新的方式, 依靠政府行政力量来推动, 具有强制性制度变

基金项目: 吉林省社会科学基金基地项目 (2017JD53); 吉林省社会科学智库基金项目 (2017JLSZKZB012)。

作者简介: 郭连强, 吉林省社会科学院研究员, 研究方向: 金融学、产业经济学; 祝国平, 吉林财经大学金融学院、吉林农村金融研究中心教授, 研究方向: 农村金融。

迁特征。从改革导向上看,这一阶段的农村金融以专业化为主、市场化为辅,通过建立专业化的机构满足特定金融需求,并辅之以一定的市场化手段,初步建立起政策性、商业性与合作性“三位一体”的供给格局。

1979年3月恢复建立的中国农业银行接管了央行的农村金融业务,信贷对象也由以集体经济组织为主逐步调整为以农户为主。1979年随着政社合一体系的逐步瓦解,农村信用社得以剥离并划归中国农业银行管理,恢复其合作金融性质。随着家庭生产功能的重塑,农户作为经营主体的生产性金融需求迅速扩张,满足农户承包土地、采购生产资料、发展多种经营等生产性资金需求成为农村信用社的主要业务目标。1986年邮政部门开始恢复办理储蓄业务,邮政储蓄对于农村闲散资金的归集发挥一定作用,但由于只存不贷,对农业的金融支持力度微弱。1983年以来,在清理人民公社遗留集体资产的过程中,根据“清财收欠,以欠转贷”方针,各地相继出现农村合作基金会并迅速发展,形成了农村民间金融的主体模式。与此同时,还设立了多家农村金融机构,以债券、股票、基金、票据贴现等为代表的多种金融市场工具也开始在农村地区出现,丰富和补充了农村金融体系。

在放松管制和调整供给结构等系列措施的基础上,国务院在1993年出台的《关于金融体制改革的决定》,进一步明确了农村金融改革总体目标,奠定了政策性、商业性、合作性“三元”农村金融供给框架的基础。1994年中国农业发展银行设立,将中国农业银行的政策性金融业务剥离。中国农业银行进行商业化改造,弱化专业银行的功能化和政策性定位,强化市场主体地位,突出商业属性。1996年国务院颁布《关于农村金融体制改革的决定》后,农村信用社从中国农业银行中脱离,并以恢复合作金融组织属性为改革方向。《关于农村金融体制改革的决定》的出台,奠定了我国农村金融体系的基本框架,初步形成了“三位一体”的供给格局,各金融组织之间的分工协作也初显成效。在专业化与市场化改革的共同推动下,农村金融供给迅速恢复,金融体系对农业生产和农民生活的作用凸显,农村金融市场初步形成。这一时期农村金融与农村经济的联系更加紧密,农村经济为农村金融发展提供了日益良好的环境,有力带动了农村信贷业务的快速扩张,而农村金融也为农村经济的发展提供了必要的资金保障。

然而,农村金融“三位一体”的供给格局虽然在名义上建立起来,但其实际功能仍然受到很大束缚,一些体制性问题困扰着农村金融的发展。主要表现为:一是农村信用社长期作为中国农业银行在农村的基层机构,受惯性影响,其独立性和合作金融性质并未得以体现,削弱了其作用的发挥。二是农村政策性金融职能长期由中国农业银行行使,其商业化改革并不彻底,影响了市场职能的充分发挥。三是以农村合作基金会为代表的农村民间金融发展不规范问题严重,影响了农村金融系统的稳定。

2. 以农村信用社改革为主的农村金融深化改革阶段(1997—2004年)

为进一步解决农村金融面临的突出问题,巩固“三位一体”框架的作用,1997年开始推进围绕农村信用社的改革,同时不断加强政策性金融机构与民间金融组织的规范性。1997年受国内经济下行和东南亚金融危机的影响,为防范宏观金融风险,各主要商业银行缩减了在县以下地区的业务,中国农业银行大幅削减在县以下地区的业务网点。1998年起国务院把中国农业发展银行的农业综合开发、农村扶贫等业务划归国有商业银行,其职能主要是加强粮棉油收购资金封闭管理。1999年农村合作基金会由于经营乱象引发的风险集中爆发,国务院宣布全国统一取缔农村合作基金会,以整顿农村金融秩序,农村合作基金会正式退出历史舞台,农村地区合法的民间金融组织出现了空白。上述政策调整使农村金融供给抑制更为明显,为此,及时调整农村信用社功能与完善管理体制,增加农村金融供给就显得十分迫切。

《关于农村金融体制改革的决定》明确了农村信用社的改革目标是建立合作性金融组织,同时强调加强建设县级联社。由于历史上农村信用社虽名为合作组织,但实际上却是处于行政管制之下的半

官方机构，缺乏合作的基因；^①加之在市场化改革的环境下，农村信用社也缺乏建立合作金融的内在动力，因而更多地继承了中国农业银行管理时期的商业化运营模式，出现了功能定位和发展方向的偏差。路径依赖使农村信用社陷入内生金融发展无力、商业金融缺乏基础的两难境地。在缺乏明晰的产权关系和完善的法人治理结构的条件下，农村信用社发展陷入困境。为此，解决农村信用社问题成为这一阶段的首要任务。2000 年江苏省探索实施以“明晰产权、完善经营机制、以县为单位统一法人、组建省联社和农村商业银行”等为主要内容的农村信用社改革，开启了新一轮农村金融改革的序幕。2003 年国务院出台《深化农村信用社改革试点方案》，按照“国家宏观调控、加强监管，省级政府依法管理、落实责任，信用社自我约束、自担风险”原则，开始改革试点。2004 年改革试点范围不断扩大，并最终于 2006 年在全国范围内铺开。

这一时期改革是在经济上行的大背景下进行的，宏观经济条件较好，货币资金环境相对宽松，改革的成本也相对较小。改革的核心思路是解决农村信用社发展中面临的突出问题，化解由于体制限制和历史遗留问题造成的农村信用社经营风险。虽然在《关于农村金融体制改革的决定》中明确了农村信用社的合作属性，但现实环境将农村信用社推到了继续深化商业化改革的道路上来，否则不但无法满足农村金融市场的需求，其自身生存都可能面临挑战，并可能波及其他金融领域。这一时期农村信用社改革通过股份制的形式明晰产权关系，建立硬约束机制，同时兼顾合作性质和商业化目标；将管理权限下放到省级政府，组建省级联社进行管理，理顺农村信用社管理关系；通过国家层面资金支持，解决历史包袱问题，优化农村信用社的资产结构。

从总体上看，以股份制、商业化为主要形式的农村信用社改革绩效已经显现，^②农村信用社体系的整体状况有了根本性改变，农村信用社已经成为农村金融市场的重要力量。然而，农村信用社改革虽然提高了其经营绩效，但农村金融抑制问题仍然没能从根本上得到解决。首先，商业化改造势必破坏合作制。农村信用社商业化过程中普遍使用的股份制是以股权数量为控制权基础的，它不同于一人一票的合作制，会形成资本对农户在控制力上的碾压。事实上，很多农村信用社的股份制改造已经成为工商业资本进入银行领域的手段。其次，商业化降低了农信系统对农村资金投入的意愿。商业性质决定了农村信用机构必然以资本回报率为经营目标，而忽视服务“三农”的功能定位。实践中，农村信用社改制后“进城离农”的意愿十分强烈，对解决农村融资问题的贡献度虽然有所增进，但与实际需要相比仍显不足。最后，以地方政府为管理主体的省联社体制弊端已经凸显。省联社从产权上并不具备对农村商业银行的管理权限，在业务上也缺乏对农村商业银行的指导能力，^③其功能日益退化为提供结算、信息、科技等基础服务的机构，但其行政管理职权仍然存在，在很多情况下对农村商业银行形成掣肘。总之，农村金融供给乏力的状况并未因农村信用社的商业化改造而解决，金融供求缺口仍然存在。

3. 强化金融服务功能的微观改革阶段（2005—现在）

农村信用社改革形成的新问题表明，传统的靠调整机构职能定位和功能划分为主要方式的改革无法完全解决农村金融的内在矛盾。2005 年起农村金融改革进入以进一步优化布局、强化金融服务功能的微观改革为主阶段。从制度变迁方式上看，这一轮改革在政策引导的基础上，开始重视市场自发的内生制度创新与机制创新，不再仅仅依赖政府主导的强制性制度变迁，而是辅之以诱致性制度变迁。从动力构建上看，要在一定的范围内放松对市场的管制，降低农村金融的市场门槛，激发市场主体的动力，丰富农村金融市场的供给。从改革导向上看，2005 年以后的农村金融改革更加强调市场

^① 姚会元、陈俭 《农村信用社制度异化问题探析》，《学术交流》2008 年第 11 期。

^② 蓝虹、穆争社 《我国农村信用社改革绩效评价——基于三阶段 DEA 模型 Malmquist 指数分析法》，《金融研究》2016 年第 6 期。

^③ 冯兴元 《论农村信用社系统金融机构的产权、治理与利益关系》，《社会科学战线》2017 年第 2 期。

导向,强调以增量改革替代原来的存量调整,最大化地激发农村金融市场活力,改革措施主要集中于金融产品创新等微观层面。

市场准入方面,放松民间资本的准入限制是主要举措。2005年底在中国人民银行等部门的支持下,由地方政府牵头设立小额贷款公司相继展开试点。2008年5月在中国银监会与中国人民银行的推动下,小额贷款公司试点范围不断扩大。2006年底吉林、四川等6个省区开始新型农村金融机构试点工作,首次允许民间资本在农村建立贷款公司、村镇银行与资金互助社等新型农村金融机构。除了放松对民间资本进入的管制外,正规机构的改革也持续进行,2007年3月中国邮政储蓄银行成立,农村信贷业务成为其重要的业务板块。2008年中国农业银行开始实施“三农事业部”改革试点,“三农”金融业务再度被重视,成为其重要的金融业务之一。

金融产品创新方面,针对新时期农业生产和农村经济社会出现的新形势、新情况、新问题,为解决农村融资难、融资贵等顽疾,不断创新农村金融产品。2008年10月中国人民银行和银监会出台政策,鼓励大力发展农户小额信用贷款和农村微型金融,有效满足发展现代农业和扩大农村消费的资金需求,并提出创新“三权”抵押贷款试点。2010年5月中国人民银行、证监会、银监会与保监会联合发布《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》,进一步明确了微观层面推进农村金融改革的思路,并提出加强农业信贷与涉农保险合作,积极运用农产品期货套期保值等方式加强农村风险管理,为农村金融产品创新提供了宽松环境。

近年来,各地在创新农村抵押担保形式、建设风险分担机制和改善信用环境等方面,尝试各种政策措施,提升了农村金融的供给能力,强化了农村金融的服务功能,取得了一定效果。从当前和今后相当长的一段时期看,我国农村金融改革的步伐不会放慢。随着农村经济社会的快速发展,农村金融服务对象与服务形式也发生了深刻变化,从以往为单一农户生产服务逐步转向多元的服务形式和内容,迫切要求农村金融围绕农业新型经营主体、农村新型城镇化、农业产业结构调整、农村基础设施建设和农村消费金融等诸多领域不断推进改革,实现创新。

二、农村金融改革的总体特征

作为我国整体经济改革的重要组成部分,40年来的农村金融改革既具有与宏观经济改革相同的历史逻辑和发展脉络,也呈现一定的独有特征。

1. 以服务“三农”发展为目标、受农村整体改革驱动的从属性改革

中国改革的过程虽然是渐进式的,但总体目标具有鲜明的指向性。从改革前的“四个现代化”到新时期的“四化”统筹,改革以整体实现工业化、城镇化与农业现代化为方向。作为农村经济的重要组成部分,农村金融改革过程无论是功能定位、动力来源,还是路径上都从属于农村经济社会改革,受农村整体改革的驱动。

一是功能定位上的从属性。金融业承担着资金要素配置的重要任务,但从产业属性上看属于现代服务业,本身并不创造价值。这种属性决定了金融改革在功能定位上的从属性。农村金融改革的目标、功能、作用方式要服从于农村经济改革的整体设计。随着重点发展重化工业的赶超战略逐步调整为立足于开放的比较优势战略,经济发展的目标也逐步调整为以改善城乡居民福利为重心,提升居民消费水平。与之相适应,农村金融的功能也从改革前及改革初期为工业化积累资本,逐步转变为为农业生产和农民增收提供支持。随着新型城镇化和农业现代化的推进,农村金融开始向为县域经济和现代农业发展、新型城镇化建设提供服务转变。功能定位上的调整改变着农村金融的体系结构,以适应农村经济社会改革的需要。

二是动力来源的从属性。从宏观角度来看,农村经济发展的客观需要引导着政策制定者对农村金融结构和功能的调整,形成来自决策层的强制性改革动力。农村整体改革是驱动农村金融改革的动

力，如在连续多年的中央“一号文件”中始终将农村金融政策作为农村经济政策的一部分。从微观角度来看，农村金融的改革与创新是农村经济社会变迁的反映。如农村合作基金会是集体经济改革推动下的产物，农村土地承包经营权抵押贷款创新是农村土地承包制度调整的结果，农户直补资金担保贷款是农村财税体制改革的产物，等等。农村金融领域中的改革和创新动力来自市场经济体制的建立，也来自于农村经济社会的变革。

三是改革路径的从属性。农村金融改革路径的选择紧密围绕“三农”整体改革设计。一方面，“三农”改革的强制性制度变迁路径决定了农村金融改革的路径必然以体制改革和政策创新为驱动，以结构调整、功能调整为具体措施，形成自上而下的改革主体路径；另一方面，“三农”改革中，对农户自发金融创新及地方改革探索的容忍和吸收形成了农村金融诱致性制度改革路径。农村金融改革路径是实现农村经济社会整体改革路径的必要条件，是以实现“三农”发展为总体目标的，其路径的选择、设计、调整和实施都从属于农村整体改革。

2. 以结构调整为重点、注重资金供给能力提升的供给端改革

改革以来的农村金融变革基本上是从供给方面展开的，其前提假设是农村金融需求与供给之间的巨大缺口是由于供给能力不足所致，因此改革的关键是提升供给能力和完善供给体系。以供给结构调整为重点的农村金融改革措施主要包括以下几点。

一是供给主体的改革。通过供给主体的创设或调整，解决谁来供给的问题。改革初期，脱胎于计划体制的金融体系采取的是专业机构供给方式，通过建立专业银行来服务特定领域。如恢复中国农业银行建立专司农村金融供给的机构。随着市场化进程的深入，专业银行的管理弊端凸显，商业化改革应运而生，农业银行的商业化改造不可避免。银行体系的商业化改造增加了农村金融市场化供给，但却弱化了专业银行的政策性功能，因而设立了专门从事政策性业务的中国农业发展银行。同时，计划体系遗留的合作金融也从中国农业银行独立出来，建立了“三位一体”的农村金融供给体系。“三位一体”的体系并未终结农村金融的难题，为解决合作金融效率不高问题，农村合作基金会关闭后，农村信用社又转向商业化改造，其遗留的市场空间再通过建立新型农村金融机构来弥补。近年来的改革又进一步放松了农村金融的市场准入限制，通过工商资本和民间资本的介入充实供给主体。可见，改革过程始终关注供给主体的调整，然而供给结构调整并未有效实现供给功能的最优化。^①

二是供给总量的调整。解决支农资金供给总量问题一直都是农村金融改革的重点。改革以来，农村融资难、融资贵始终是金融供给的顽疾，至今尚未完全解决。融资难体现在以惜贷为主要特征的供给抑制，源于农村金融市场中信贷关系的信息不对称、农业生产的弱质性、信贷业务的高成本、风险分担机制的不健全等特征。而融资贵的问题表现在农村资金的高成本，它是惜贷现象的一体两面，是供给抑制在价格上的体现。在农村金融市场风险高、成本高的条件下，利率偏高是必然的结果。^②为此，从供给总量投放上加大对农村金融投放的力度是确保供给的主要政策选择。改革措施注重通过政策性补偿机制，提高对农村信贷成本及风险的补偿力度，激励农村的信贷投放。具体包括提供支农再贷款、定向降低涉农领域的存款准备金、实施涉农信贷奖励等措施。价格手段的倾斜主要是通过放松农村利率管制，纠正价格管制导致的扭曲行为，同时通过财政贴息等方式降低农村融资成本。

三是供给形式的创新。从宏观层面看，供给形式的创新体现在不同类型的供给方式的出现。在“三位一体”的供给体系中，供给来源主要以政策性、商业性与合作性三种形式为主，其他多种金融供给形式作为补充。从中观层面看，除传统信贷外，其他多种类型的融资机构和金融业态的出现，丰富了农村金融供给形式。证券直接融资、信托、融资租赁、农业保险、农产品期货、新型担保等融资模式在农村市场出现并表现出巨大发展潜力。从微观层面看，供给形式的创新体现在产品和服务结构

^① 曹雷 《新时期我国农村金融改革效果评估：基于总体的视角》，《农业经济问题》2016年第1期。

^② 陈鹏、刘锡良 《当前农村金融利率机制是有效的吗》，《中国农村经济》2009年第11期。

上。围绕抵押形式、担保模式和信用体系建设,不断创新农村信贷产品,改变着传统的供给结构;围绕新技术的应用,农村金融供给的体系性进一步增强,供给结构得以优化,如互联网金融、供应链金融、微贷技术等新型金融技术的推广;围绕农村居民日常金融需求,农村金融服务形式也不断创新,如便民取款、转账结算服务自助化、理财服务等,为农户提供了更加便利的金融服务。

3. 以解决问题为导向、试错性的渐进式改革

渐进式改革是我国经济体制改革的总体特征,强调在原有体制基础上派生新体制,通过双轨过渡方式实现体制变革;强调从局部到总体、体制内改革与体制外推进相结合;强调改革、发展、稳定之间的协调。我国经济体制的渐进式改革决定了农村金融改革的渐进特征。

一是问题导向式改革。农村金融改革之初并没有设定具体目标,而是通过在发展中调整来不断解决现实问题,具有鲜明的问题导向特征,重视通过体制机制创新的方式迎合农村金融不断变化的需求。改革初期注重解决农村储蓄、生活金融通等问题,保证农户生活稳定;随着家庭联产承包责任制的建立,逐步以解决农户生产资金缺口为目标采取改革措施;近年来伴随着农业生产方式的变化,改革的重心转移到农业规模化生产与扩大服务面上来。农村金融发展历程体现了问题导向的特点,即根据现实矛盾的变化而不断调整改革思路。

二是试错式改革。从时间维度上看,改革面临的问题是在不断变化的,因此允许在改革进程中犯错误,以最小的成本换取更多的经验和教训,及时调整思路与方向;从空间维度看,我国各地区自然地理条件和人文环境差异巨大,改革过程中要处理好共性与个性的关系,只能通过地方试点后,或总结推广或因地制宜地吸收借鉴,并允许地方政府有一定的权限进行试错,鼓励地方政府对金融的创新有一定的容忍度,通过对试点结果的评价来确定改革路径,以最大限度降低改革的阻力和成本。^①

三是多元主体参与的改革。农村金融改革措施和政策是在各级政府、金融机构和农户等多元主体的博弈过程中产生的。农户的金融需求是改革的拉力,从改革初期的应急性金融需求,到包产到户后的生产性需求,再到城镇化快速推进中的消费性需求,农村金融需求的多样化促使农村金融体系不断变革。金融机构作为供给主体,在改革中处于主要位置,对农村金融改革形成推力。各级政府的推动也是农村金融改革不断深化的动力。多元化主体参与决定了农村金融改革的动力来源是多元化的,需求拉动式抑或供给策动式的改革都在农村金融领域中广泛存在。^②同时,多元主体参与也形成了在体制内外进行改革试验的空间。

四是稳定性改革。农村是中国社会的根基,农民是改革过程中涉及社会稳定的最重要群体,改革过程中保持农村经济稳定,是各项改革措施的底线。以稳定为前提的改革需要政府在改革过程中发挥主导作用,对自发式民间金融变革虽然有容忍但有限度。稳定性要求注重通过增量改革的方式解决现实问题,而对存量调整偏谨慎。如农村合作基金会虽然具有显著的历史作用,但后期危及稳定时即被关闭。后期在允许农村民间金融正规化的过程中,仍持偏谨慎的态度,对农村资金互助社实行牌照管理,鼓励但有限度地支持农村专业合作社的资金互助和信用合作业务。

三、农村金融改革面临的复杂形势

对农村金融改革的历程与特征进行梳理总结,可以发现农村金融改革过程中主体众多、历史遗留问题复杂、涉及利益调整的矛盾突出、改革措施的传导机制和作用链条长、改革措施的效果不确定性大,始终面临着较为复杂的环境和形势。

^① 章猛进、顾益康、黄祖辉 《30年农村改革回顾与改革的深化——基于浙江省的分析》,《浙江社会科学》2008年第8期;段先盛 《1978年以来中国改革成功的原因探究——有限理性政府试错式改革与满意实现》,《浙江社会科学》2008年第2期。

^② 金运 《开放条件下农村金融市场多元主体博弈分析》,《学习与探索》2013年第10期。

1. 农村金融改革面临着农村经济与社会加快转型的复杂环境

农村经济和社会转型是极其复杂的社会变迁过程，表现为时间维度的多变性和空间维度的差异性。从时间维度看，农村经济社会在 40 年的改革进程中变化巨大，工业化、城镇化和农业现代化不断推进，宏观环境不断变化，随之而来的是各种农村经济政策不断进行系统性和非系统性的变革以适应现实变化的需要。一项农村改革措施在推出时可能具有一定政策效果，但随着时间的推移改革效果往往呈递减趋势，有时甚至成为阻碍力量。这些都与我国农村经济社会环境的时变性、阶段性特征有关。从空间维度看，我国农村区域间的经济结构、经济发展水平、社会结构差异很大。一项试点改革在一个地方可能很好地发挥作用，但在另一个地方却可能难以有效实施。同时，一些借鉴国外先进经验的改革措施在国内可能出现水土不服，如作为有效促进农业信贷和小微金融的小额信贷在很多发展中国家都有很好的表现，在我国却遭遇普遍的道德风险问题。^①正是由于农村经济社会加快转型的复杂性，农村金融改革只能采取渐进且因地制宜的方式进行。

农村经济改革之初的核心是农业生产问题，重点是提高粮食供应以解决人口的吃饭问题。家庭生产破解了集体经济大锅饭体系的生产激励问题，通过赋予农户剩余索取权，大幅提高了农业生产效率。此阶段的农村金融对农业生产的支持效果并不显著，仍然局限在为农户生活短缺服务的阶段。随着农民剩余资金、剩余产品的积累，农村剩余劳动力开始出现，工业化和农业现代化在农村地区开始推进，农村金融需求迅速扩大。但国有金融体系仍然在体制惯性下对农村金融供给保持着距离，加之城市改革的启动，工业化资金需求也迅速扩张，进一步挤压了农村金融的供给空间。在此阶段，两种脱胎于集体经济体制的民间融资成为满足农村金融的重要力量：一是农村信用社，二是农村合作基金会。前者虽然划归中国农业银行管理，但原有的公社隶属关系仍然在乡镇建立后起到重要作用，乡镇政府对农村信用社具有一定的影响力，这为乡镇企业的异军突起提供了重要资金来源，推动了我国农村地区工业化的进程；后者自 20 世纪 80 年代试办以来，规模迅速扩大，极大地满足了农民不断扩张的金融需求，推动了农业产业化进程，同时也为乡镇企业提供了资金支持。可以说，以上两种农村金融力量是在改革的空间内，从体制的夹缝中生成并发展，在缺乏有效管理和疏导的情况下，难免存在不规范乃至金融风险，这也决定了其被改制或取缔的命运。而正规金融对农村市场的供给在 20 世纪末被全面抽离，农村金融供需矛盾进一步凸显。

进入 21 世纪后，随着新型城镇化的推进和后刘易斯拐点的到来，农村经济改革的主要任务发生变化。传统的农户经营模式在劳动力转移和农业资本化的推动下，逐步转向集约化经营，新型生产主体开始出现，新型的农业生产关系也逐渐建立起来，农村金融的需求结构再次发生了调整。传统农户生产性需求更趋多元化，消费性金融需求快速上升，新型农业经营主体的金融需求增长旺盛，城镇化和县域经济发展的金融需求缺口巨大。农村金融改革需要应对的需求无论从总量上还是结构上都呈现更加多元、更加复杂的特征。

纵观农村经济改革的不同阶段，在不同的“三农”发展任务驱动下，农村经济环境的复杂性不断增加，农村经济领域涉及主体众多、性质多样，加之区域间、城乡间差距仍十分巨大，农村金融改革所面临任务的复杂性可见一斑。

与农村经济改革同步的是农村社会的转型。中国传统社会是建立在小农基础上的超稳态结构，自然经济与儒家文化高度契合。小农经济对土地的依附与儒家文化的固化形成了封闭的熟人社会体系。传统社会中农民行为逻辑是自然与社会条件作用的结果，形成了以亲缘为纽带的人际网络结构、以个体分散决策为基础的决策模式，并且在缺乏社会保障条件下规避风险、自给自足条件下排斥商业逻辑以及封闭社会中重视家族和个人信誉观念。^②新中国成立前农村社会具有职业结构单一性、社会评价

^① 赵岩青、何广文 《农户联保贷款有效性问题研究》，《金融研究》2007 年第 7 期。

^② 王曙光、乔郁等 《农村金融学》，北京：北京大学出版社，2008 年，第 35-37 页。

机制的软化性、治理结构中乡绅宗族的传统性等社会结构特征。传统社会结构与现代商业金融之间存在社会文化上的巨大鸿沟。新中国成立以来,延续千年的小农经济逐步被社会主义的集体经济取代,社会治理结构也发生了积极变化,农民首次有了自己的“单位”,成为社会正式结构的组成部分。改革开放以来,随着家庭联产承包责任制的建立,农村的社会治理结构再度变迁,集体治理弱化,随之建立起来的是介于集体与传统之间的“村民自治”体制。总体来看,传统的家族治理虽失去了主流地位,但其文化影响仍很深远;人民公社运动遗留的农村集体组织形态仍然存在,但对农户的硬性约束力已明显不足;村民民主自治虽然被确立为基本的农村治理规则,但具体的实施过程中缺少稳定的内在逻辑。同时,随着工业化与城市化的推进,农村治理结构的开放性日益增强,削弱了传统农村治理的自治性。农户虽然身处市场,但其行为模式与市场内在逻辑间仍存在不小的差距。现代商业金融在农村地区无法满足其风险和成本收益平衡的条件。以信用意识为例,基于“差序格局”和“熟人社会”原则的农村信用观念与现代商业信用体系存在冲突。^①在契约社会全面建立之前,作为“外人”的商业金融机构不易获得与民间融资等同的信用重视,其信贷资源容易被视为公共资源,基于市场的社会正规信用体系无法在农村地区迅速建立。更为重要的是改革开放后,虽然农户仍然以土地经营为主,但随着工业化和城镇化的推进,社会流动性大大增强,原来在集体经济和户籍管制强化下的农村封闭社会逐步转变为开放社会,农户失去了传统的社会内部失信惩戒机制,阻碍了建立在信用基础上的正规金融体系发展。

总之,农村社会变迁过程尚未完结,农村社会既呈现日益复杂的状态,又处于加快转型之中。可以预期,在没有完全实现社会转型之前,农村金融所面对的宏观经济和社会环境必然是复杂多变的,改革的难度仍然十分巨大。

2. 农村金融改革面临着改革思路与路径选择动态调整的复杂背景

改革开放以来,对农村金融改革目标和战略的认识具有渐进式特征,依赖于历史路径。改革初期,农业生产处于恢复时期,农业与农村领域最为核心的矛盾是农业要素投入的不足,尤以资金匮乏为甚。此阶段的农村金融改革在理论层面由农业信贷补贴论主导,该理论认为,由于农村居民缺乏经济剩余的积累,农村自身资本不足,难以支撑农业生产和满足提高农村居民生活质量的需要。同时,投资农业的风险性相对较高,市场化的商业金融机构缺乏主动对农村注入资金的动力,进一步加剧了农村资金的短缺。为解决农业资金长期短缺的问题,政策的引导和扶持是必要的,通过政策性外部资金的注入,兴办非营利性的农村金融机构来增加对农村金融的供给,是农村金融改革的首要任务。具体改革思路集中于加强农村信用社功能、设立政策性金融机构、直接提高农村信贷流动性等方面。信贷补贴论虽然在我国农村改革初期具有一定的积极作用,特别是在金融机构功能定位方面,明确了农村金融的实施主体和主要任务,对农村金融体系的建立具有一定贡献。然而,农业信贷补贴理论的思维方式更像是计划经济体系的一种延续,对市场化的认识不足,当农村市场化进程不断推进时,其在实践中的问题便暴露出来。农业信贷补贴政策以输血为主要手段,并未改善农业生产和农村经济的要素配置结构和激励机制,因而效率低。同时过度的信贷补贴影响金融市场可持续发展能力,导致信贷机构活力不足;信贷补贴资金使用效率也同样低下,容易被当作国家补贴或福利,形成公地悲剧,造成资源配置的失衡,形成历史遗留问题。

1980年代后期以来,随着信贷补贴的低效和市场化程度的提高,农村金融市场论逐步取代了农业信贷补贴论,成为农村金融改革的基本思路,农村金融改革也进入了市场化取向时期。市场论强调市场机制的作用,反对政策性金融对市场的扭曲,提倡通过价格手段,即利率的自由化来形成资金配置的有效机制。该理论强调农户在承包经营后具有储蓄能力,且农户储蓄应当成为农业资金的主要来

^① 祝国平、刘吉勋 《基于现金流支持的农户信贷模式研究——以吉林省农户“直补资金担保贷款”为例》,《当代经济研究》2013年第4期。

源，而农村金融机构应在动员农户储蓄过程中发挥必不可少的中介作用。为有效动员储蓄，应当放松农村地区的利率管制，使资金的价格充分体现其成本。农村金融机构应通过市场化手段提高经营绩效，实现可持续经营。针对特定目标群体的信贷补贴因其低效性和对市场机制的破坏而应取消。同时，市场论也认为非正规金融机构是市场演化的必然结果，具有存在的合理性，发挥着重要作用，作为正规金融必要的补充，应予以保留。在市场论的主导下，农村金融改革的重心转移到农村金融市场的搭建上来，同时由于改革存在路径依赖，信贷补贴论仍有一定影响，一个折中的“三位一体”改革思路成为农村金融改革的主流，并在实践中被予以实施。“三位一体”体系的初衷是积极的，即以商业性金融为主体、以政策性金融和合作金融为辅助，构建各司其职的供给结构。但市场论所倡导的关键问题“价格自由化”与当时的体制政策环境差距较大，难以实施。即便利率实现了自由化，资金价格的提升也会减少农户对信贷的需求，造成新的金融抑制。更为重要的，农村金融市场的特殊性并非仅通过价格改革便可迎刃而解，即便实现了市场化，困扰农业信贷的成本、信息、风险管理、收益等问题也仍然存在。在上述问题的掣肘下，市场论并未成为解决农村金融问题的灵丹妙药，在 20 世纪 90 年代中后期国内经济下行、国企改革攻坚的内部压力以及亚洲金融危机的外部压力下，国内金融体系为控制风险而大规模收缩，首当其冲的是农村金融。商业性金融机构大批撤出农村市场，农信系统的独木难支与合作化运动失败，进一步形成历史遗留问题。而合作基金会则被完全取缔，合作化金融的空间进一步压缩。可以说，在尚未具备市场化条件，亦或说市场存在失灵的情况下，农村金融体系的市场化缺乏足够的支撑，无法建立完备的市场机制，也无法摆脱历史改革路径形成的包袱和束缚，形成了更加复杂的改革局面。

正是看到了市场论在实践中的局促，1990 年代后期不完全竞争市场理论逐渐成为农村金融改革的主要理论依据。不完全竞争市场理论认为，由于发展中国家的金融市场是不完全竞争的，尤其是信息问题是困扰市场形成的关键因素，农村金融市场的借贷双方存在着严重的信息不对称，完全依靠市场机制不能培育出有效的金融市场。^① 针对市场机制失灵，政府部门需要介入市场，进行必要的干预。同时，应提高独立分散的小农户的组织化程度，通过组织化使其进入市场体系，这一点可谓切中农村金融的关键和要害。农村金融市场失灵恰恰是农业的小生产和大市场之间的割裂所导致，适应自然经济的小农模式在与市场对接时，信息、成本、风险等问题自然会出现，并成为产生金融市场失灵及金融抑制的根源。在小农生产无法短期内完成改造，与市场体系融为一体的条件下，一个折中的办法是通过组合的方式形成组织化的借款人小组，使用联保的方式降低信息不对称的影响，以解决逆向选择和道德风险问题。遵循这样的理论思路，不完全竞争市场理论主张在市场发育完备之前暂缓利率的市场化，在不损害金融机构可持续发展能力的前提下，外部资金和政策性金融在弥补市场失灵方面是有效的，因而应予以保留。而商业性金融机构的创设也应享受一定的政府扶持政策。该理论还主张用多种具体的方式来解决信息、成本、风险等农村金融的顽疾，如联保贷款、互助担保、供应链融资等。不完全竞争市场理论尽管强调政府适当干预和提供资金支持，但这些手段和措施仅仅是在市场缺陷情况下的过渡性手段。政府介入农村金融市场的前提是能够有效地克服由于市场缺陷所带来的问题，且有利于市场机制的修复和完善。

不完全竞争市场理论从更深的层次挖掘了农村金融的逻辑，政策主张也与发展中国家及转型经济体的实践相符，因而替代市场论成为我国近年来农村金融改革的主导思路。农村信用社的商业化改造、农村合作金融组织的放松管制与规范化、农村货币的定向宽松、农村利率市场化的超前实施、政策性金融的投入等等都体现了市场主体与政府适度干预的结合。不同程度上允许各种形式的产品创新，如联保贷款、抵押物创新、新型农业经营主体融资、订单农业、供应链金融等，农村金融改革在

^① Joseph E. Stiglitz, Andrew Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information," *American Economic Review*, Vol. 71, No. 3, 1981, pp. 393-410.

微观上迸发出了更大的活力。政府更加注重从市场基础设施角度对农村金融提供支撑,如在贷款创新中提供配套措施。各地重视改革实践,改革进入相对自发时期,总体改革的绩效明显提升。然而,农村金融改革进程并未完结,仍面临着历史遗留问题和农村发展新阶段的新问题。历史遗留方面,农村信用社省联社管理体制问题、农村商业银行改制后脱农向城问题、新型农村金融机构的使命漂移和内生动力不足问题、民间融资的放管服等问题依然存在;联保贷款效率偏低、抵押物创设的配套改革滞后、农村地区新型金融技术推广难度大等微观层面的问题也不断出现。同时,农村经济发展进入新阶段,城镇化造成的农村空心化日趋严重,农业供给侧问题突出,农村金融的历史任务必然随之重新调整。建立一套服务于国家粮食安全、发展新型农村经营主体、推进城镇化进程、保证农村基础设施建设的全新农村金融体系,对农村金融改革提出全新要求,相较于服务于农户的金融,新型农村金融体系更加复杂,市场化程度更高,政府与市场间的融合更为密切,改革的进程必然更加复杂。

3. 农村金融改革面临着农业与农村经济系统相对弱质的复杂基础

弱质性是对农业生产特征的准确描述,它首先来源于农业生产过程对自然环境的高度依赖。所有产业中农业受自然条件影响最大,粮食和其他农产品产量依赖于自然条件和环境条件,自然风险体现在自然条件对农产品产量和质量的影响,是农业的首要风险,因而有靠天吃饭的传统观念。农业的资本化和技术进步虽然在一定程度上提高了应对自然风险的能力,但自然风险对农业的影响仍然十分显著。农业的弱质性还来源于市场风险。传统的农产品市场是典型的完全竞争市场,产品差异性小、行业壁垒低、供给者数量众多、生产过程分散。完全竞争的市场特征决定了农业不存在超额利润率,整个产业的收益水平低。农产品是生活必需品,其需求相对稳定,缺乏弹性,而供给却因为竞争充分和低壁垒,具有较高弹性,因此供需失衡现象普遍存在。农产品歉收情况下,价格虽然上升,但产量下降会拉低整体收益。反之,当农产品丰收时,供给增加而需求却没有显著变化,导致价格下跌,谷贱伤农,增产不增收。农业生产周期长,导致供给调整周期性地滞后于市场,农产品价格变化的周期性很强,波动性大,增加了市场风险。农业的弱质性还体现在对基础设施的依赖性高,农田水利设施、基础性农业设施等对农业生产的作用大,农业基础设施薄弱制约着农业的稳产、高产。此外,农业的科技投入水平低,生产方式还相对落后,农产品深加工的产业链条延伸不足,农业生产的集约化程度不足,缺乏规模效益与范围经济,限制了农业附加值的提高和风险的分散。总体上看,农业的投资回报周期长、回报率低,而面临的风险又较大,农业的资本投入不足普遍存在。

除农业外,农村经济系统也具有弱质性特征。改革之前的农村经济系统相对封闭,除了为城市工业体系提供农产品并接收最基本的工业产品外,农村经济系统还通过工农业剪刀差为工业部门提供资金支持。农村经济系统同城市经济系统的交换几乎是单向的,农业剩余被工业部门吸收。改革开放后,由于赋予了农民剩余索取权,工农业剪刀差也在20世纪80年代初被取消,提升了农村经济系统的稳定性。主要体现在:农业部门劳动生产率显著提升以及以乡镇企业为代表的农村第二产业兴起。如果沿着这样的路径持续下去,农村经济系统的稳定性会越来越高。不过随着出口导向型战略替代了赶超战略,劳动力比较优势成为促进经济增长的重要因素,大批劳动力在先离土不离乡之后又开始了离土离乡的进程,从农村向城镇转移。同时,原有的金融渠道对农村资金的抽取并未得到逆转,资金仍然向边际收益更高的城市和工业部门流动。劳动力外流对农村经济系统的影响是重大的,它造成了农村经济系统的开放性非平衡状态,各项要素不断向城市流动,而农村却在要素流失的过程中不断凋敝,这不仅表现在经济上的弱质化,也表现在自然生态环境和社会环境的恶化。当前的中国农村经济系统是非常脆弱的,维持着一个相对平衡状态,需要政策性输血。近年来,国家各个层面对农业的倾斜政策为农村经济提供了一定的血液,但形成健康稳定的农村经济系统仍需继续深化改革。

面对如此弱质化的农业和农村经济系统,农村金融缺乏健康成长的土壤,无法内生地生根发芽。农村金融改革所承担的使命不仅是提升其自身的生存和发展能力,更需要为农业和农村经济系统向良性循环发展提供必要支撑,使其成为建设稳定健康的农村经济系统的力量。近年来,随着农业现代化

和新型城镇化的不断推进，农业和农村经济的弱质性问题有所改善，农村金融改革的产业和经济基础也逐步增强。这有利于改善农村金融改革绩效，同时也对农村金融改革提出了更高要求。当下的农村金融已经不再是简单为农户提供服务的传统农村金融，其需求也不再单纯以农业生产性需求为主，而是在新型城镇化、农业现代化加速推进与乡村振兴战略开始实施背景下形成的更加综合的金融需求。然而，从目前农村金融改革的定位来看，需求结构的变迁并未得到很好的响应。商业金融体系对农业现代化中新型主体的金融需求、新型城镇化的金融需求、县域经济吸纳转移就业人口的金融需求并未足够重视，正规金融脱农的趋势仍未得到根本解决。随着金融业市场准入的放开，金融机构间竞争程度会不断加剧，农村地区的市场潜力逐渐显示出吸引力。这有利于倒逼金融机构加快改革转型和市场重新细分，农村金融新需求也必然会引起注意，市场化力量有助于新型农村金融供求关系的平衡。不过，这一过程仍需要从宏观角度加以引导，尤其是从市场基础支撑体系角度进行改革，值得说明的是，农业和农村经济弱质性问题的改善只是相对的，绝对弱质的农业和农村经济决定了适应农业现代化、新型城镇化与乡村振兴要求的农村金融改革仍将面临比较复杂的形势。

四、未来农村金融改革的方向与重点

农村金融是农村经济发展和社会转型的关键领域，既事关全面建成小康社会的整体战略，也影响农业供给侧结构性改革的效果。目前，我国农业生产与需求结构失衡问题突出，供给侧结构性改革紧迫性不断加大，农业资源环境承载力有所下降，农民收入增长速度有放缓趋势。^① 面对我国农业的主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾的现实，把握好未来改革的大方向与战略重点，对进一步深化农村金融改革、化解农村金融领域深层次矛盾具有重要作用。基于对改革进程和特征的梳理以及改革复杂形势的分析，未来的农村金融改革应进一步以市场化改革为大方向和主基调，着眼农村金融需求结构的重大变迁，前瞻性地设计好改革的目标、路径和措施；把助力农业现代化建设作为农村金融新一轮改革的核心目标，着眼于农业现代化，设定改革领域和改革内容，实现现代农业与金融的良性互动、协同发展；把促进新型城镇化建设作为农村金融新一轮改革的战略任务，摒弃传统思维方式对农村金融的狭隘理解；把建立普惠的农村金融基础供给体系作为新阶段农村金融改革的基本要求，满足农户基本信贷需求，强化基础金融服务体系建设，促进农村消费性金融市场规范发展，加强农村财富管理。

1. 市场化改革是未来农村金融改革的大方向与主基调

当前及今后一段时期内，持续深化农村金融的市场化改革，发挥市场在配置金融资源中的决定性作用仍是农村金融改革的大方向、主基调，同时应更好地发挥政府在市场机制建设中的基础性作用。市场机制不健全始终是困扰农村金融的核心问题，体现在市场失灵和政府干预低效相叠加所形成的金融抑制。^② 在新一轮的农村金融改革中，建立健全在市场参与主体理性决策基础上实现均衡和出清的市场机制仍是主要任务。为此，市场化改革应当解决市场内在活力不足的问题，重点是厘清政府与市场关系、解决风险与收益不平衡问题。应在政府角色定位清晰的条件下，充分吸纳多元主体共同参与农村金融改革与发展，为市场化过程注入新动力。首先，划定好政府与市场在农村金融改革中的作用边界，强化政府在农村金融市场基础支撑体系建设中的核心作用。改变政府行为模式，降低直接干预，转而以提供公共产品、营造市场环境、提供政策与制度支撑为主要干预方式。更好地发挥政府在降低农村金融市场成本、提高金融市场收益中的作用，纠正农村金融高风险低收益的市场错配，为农

^① 满明俊 《深入推进农业供给侧结构性改革 开辟农村金融服务新局面——从金融视角解读 2017 年中央一号文件》，《农村金融研究》2017 年第 3 期。

^② 周立 《农村金融市场四大问题及其演化逻辑》，《财贸经济》2007 年第 2 期。

村金融改革提供土壤和空间。其次,充分调动各类金融组织的积极性,明确其主体地位和作用。市场化改革导向决定了供需双方才是真正的主体,目前正规金融机构对改革积极性不高恰恰是由于政府角色的定位不准所致。一方面应创造与风险收益匹配的市场结构,通过市场拉力来引导金融机构投身改革,通过放松对农村金融市场的准入限制,准许民间资本进入农村金融领域,提高市场竞争程度,进而提高金融绩效;另一方面需要通过适当的行政手段,抑制金融机构的脱农行为,通过政策推力适当引导与约束金融机构行为。再次,尊重农村居民在金融改革中的主体地位,给内生性合作金融适宜的生存空间。落实中央倡导的农民专业合作社的信用合作与资金互助鼓励政策,既不能放任不管,也不能搞一刀切式的全部取缔。在避免监管盲区以控制系统性风险的基础上,充分发挥内生性的优势,与正规金融有效对接。最后,允许其他企业参与农村金融发展与改革过程,为其创新金融业务提供政策空间。在农业现代化与新型城镇化的大背景下,新的农业生产关系与城乡关系正在形成。金融领域中供应链金融与互联网金融快速崛起,这为农村金融改革提供了新主体、新技术、新动力。以农资、农机、农业技术、农业综合开发、粮食深加工、农产品电商等企业为主体,以供应链信贷、融资租赁、创业投资、互联网金融等形式为主的金融创新已经为农村金融改革提供了新的选择。总之,只有在市场机制不断完善的大趋势下,形成多元主体共同推进的局面,才能有效地推进农村金融改革纵深发展。

2. 助力农业现代化建设是农村金融新一轮改革的核心目标

农村经济发展已经进入加速实现农业现代化的新阶段,以集约化、产业化为特征的适度规模经营体制正在快速建立。家庭农场、种粮大户、农民专业合作社等新型农业经营主体将逐步成为主要的市场主体,集约化生产正逐步改变传统的农业生产方式,科技与资本要素在农业领域的贡献比重持续增加。农业产业化的程度日益提高,农产品生产链条不断延伸,小农经济的“小生产与大市场”之间的矛盾逐步得到解决。现代农业发展中生产方式的变革对农村金融体系提出了全新要求,传统的服务于小农户生产的金融供给体系将逐步被服务于农业产业化生产的金融体系所取代。因而,下一步的农村金融改革应着眼于农业现代化,设定改革领域和改革内容。要围绕提升农业现代化水平,搭建市场化的综合性金融服务体系,实现农村金融与农村经济的良性互动、协同发展。首先,以新型农业生产主体为重点服务对象,围绕土地经营权的流转,创新体制机制,建立以土地适度规模经营为核心的新型农业生产金融服务体系,切实解决好新型经营主体融资问题。在农村土地“三权分置”制度框架内,提升土地经营权的权能,赋予其金融转化能力,以此为基础建立新型土地金融模式。推动农村土地经营权流转市场的规范化建设,实现土地流转、评估、抵押、处置等功能,为土地流转收益的金融转化创造条件。其次,围绕现代农业生产过程,鼓励多种形式的金融服务支持。通过市场手段,引导形成农业保险、供应链金融、农机租赁和农产品期货期权等金融服务形式,为农业生产全过程提供资金保障、风险处置、资产管理、资本运营服务,实现农村金融服务的综合化。最后,以涉农龙头企业、中小企业集群为对象,建立以供应链为核心的县域涉农中小企业金融服务平台。通过金融服务,进一步促进农业生产链条的整合,提高农业生产主体的要素供给能力,提升农产品的加工能力,提高农业附加值。

3. 推动新型城镇化建设是农村金融新一轮改革的战略任务

新型城镇化是以人为本的城镇化,是劳动力转移基础上的城乡关系重构。在劳动力梯次转移中,大城市对农村人口的吸纳有限,中小城镇的吸纳能力决定着城镇化的绩效。这里既包括二、三产业发展对就业的吸纳能力,也包括基础设施和社会保障体系对人口的吸纳能力。没有良好的城镇体系和县域经济环境,农村生产和消费就缺少支撑,农业劳动力转移也缺乏有效通道。传统的农村金融只关注作为农业生产主体的农户,而忽略了县域经济作为农村经济体系功能单元的整体性。因此,新一轮农村金融改革应摒弃传统思维方式对农村金融的狭隘理解,将与农业生产、农民生活和农业人口转移相关的金融领域统筹考虑进来,注重发挥县域金融对农村人口城镇化的重要作用。另外,中小城镇与县

域经济也是农村中小金融机构的主要载体，并直接影响农村商业金融机构的绩效，对其服务“三农”的能力构成重要影响。在新一轮的农村金融改革中，通盘考虑城镇化金融及县域金融发展既有利于为农业转移人口城镇化服务，也有利于提高农村金融市场整体绩效。要以涉农中小企业、中小型工业企业、个体工商户等为服务对象，完善以农业供应链、小微企业集群为核心的县域中小企业金融服务体系；通过供应链金融和互联网金融等新型金融技术创新县域金融服务形式；创新订单质押、应收账款质押、存货监管、无形资产类质押等供应链融资形式，提升县域中小企业供应链融资能力；建立县域涉农中小企业互联网信息平台，对接农村新型经营主体金融服务信息平台 and 农村电子商务平台，提高中小企业经营过程的信息化程度，实现中小企业基于电商大数据技术的金融支持；探索中小企业集合授信等方式，为县域小微企业集群提供批发式融资服务；大力推广微贷等小微金融技术，为县域个体工商户提供金融服务；通过互联网金融平台，为县域高新技术创新型企业提供融资对接、信贷支持、支付和信息、创业扶持等服务，提高企业融资能力。除此之外，积极探索农村转移人口城镇化过程的金融支持也是农村金融下一步改革的重要任务。探索建立农村转移人口在住房、医疗、教育、就业、社会保障等领域的金融支持形式，以扎实推进新型城镇化。

4. 建立农村普惠金融基础供给体系是农村金融新一轮改革的基本要求

城镇化与农业现代化是渐进的过程，农户仍将是相当长时期内农村金融的主要服务对象之一。在农户信贷需求抑制问题尚未完全解决的情况下，农村经济发展所带来的金融需求结构变化又对金融服务提出了新的要求。以农户为服务对象的普惠金融体系仍是新阶段农村金融改革的基础领域。首先，应进一步完善满足农户基本信贷需求的市场支撑机制，着力解决信贷市场中农户抵押物不足、信用体系不健全、信息不对称所致的成本高、自然风险与市场风险并存等问题，建设好农村金融市场基础支撑体系。围绕农村土地产权制度改革和农村资产市场发展，为农户资产保障型信贷提供支撑，扩大以土地经营权、房屋产权、宅基地使用权、林权等用益物权支撑的信贷服务。在生产合作基础上，规范发展信用合作与资金互助，发挥民间合作金融的作用。加快建设农村征信体系，强化农户信贷的信用支撑。其次，应继续加大农村基础金融服务体系建设力度。强化政府在农村金融基础设施建设中的核心地位，建立覆盖县、乡、村的便利化民生金融服务体系，围绕农村居民生产生活中的现金存取、转账支付、缴费收款、投资理财等需求，提供综合解决方案，实现金融服务最后一公里的覆盖。再次，应鼓励农村消费性金融市场的规范发展。随着城镇化的推进及农户收入水平的提高，农户生活方式已呈现与城镇居民同质化的趋势，消费需求不断升级。同时考虑到城镇转移人口的购房、教育、医疗等方面的需求扩展，农村地区的消费金融需求正呈现快速增长的势头。在风险可控的前提下，允许金融机构和社会资本开发农村消费金融市场既是满足农户消费性金融需求的需要，也为农村金融机构的发展提供更大的市场空间。最后，应注重农村地区财富管理需求。农户收入稳步提高但缺乏社会保障，催生了农村的高储蓄倾向。而狭窄的投资渠道限制了农户财富的增值，也抑制了农村地区财富管理需求。为此，应为金融机构的农村财富管理提供更便利的市场和监管条件，为农户提供基金、理财产品、保险、股权投资、自然资源投资、有价证券投资等多种形式的创新性财富管理产品，不断增加农民的财产性收入。

责任编辑：孙中博