

中国人民银行

金融服务报告2015年第1期

# 中国农村金融服务报告

## China Rural Finance Service Report

**2014**

---

中国人民银行农村金融服务研究小组

责任编辑：戴 硕 肖 炜

责任校对：孙 蕊

责任印制：裴 刚

### 图书在版编目（CIP）数据

中国农村金融服务报告. 2014（Zhongguo Nongcun Jinrong Fuwu Baogao. 2014）/中国人民银行农村金融服务研究小组编. —北京：中国金融出版社，2015.3

（中国人民银行金融服务报告. 2015年；1）

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7859 - 2

I. ①中… II. ①中… III. ①农村金融—商业服务—研究报告—中国—2014  
IV. ①F832.35

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第041148号

出版 **中国金融出版社**  
发行

社址 北京市丰台区益泽路2号

市场开发部 （010）63266347，63805472，63439533（传真）

网上书店 <http://www.chinafph.com>

（010）63286832，63365686（传真）

读者服务部 （010）66070833，62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 210毫米×285毫米

印张 9

字数 155千

版次 2015年3月第1版

印次 2015年3月第1次印刷

定价 78.00元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7859 - 2/F. 7419

如出现印装错误本社负责调换 联系电话（010）63263947

# 《中国农村金融服务报告2014》

## 编 写 组

主 编：陆 磊、纪志宏

编写组成员：纪 敏、雷 曜、谢怀筑、祝红梅、王亮亮、张文婷、  
王 冲、陈秀权

提 供 材 料：中国人民银行货币政策司、金融市场司、金融稳定局、  
调查统计司、支付结算司、货币金银局、征信管理局、  
金融消费者保护局、征信中心，国务院扶贫办，财政部，  
中国银监会，中国证监会，中国保监会，中国银行  
间交易商协会，国家开发银行，中国农业发展银行，中  
国农业银行，中国邮政储蓄银行，苏州银行，广西省联  
社，吉林省联社，海南省联社，中国人民保险集团，宜  
信公司等



# 序

以2003年农村信用社改革试点启动为标志，新一轮农村金融改革稳步推进。2014年、2015年中央一号文件和《国务院办公厅关于金融支持“三农”发展的若干意见》的发布，对新时期健全农村金融服务体系、金融支持“三农”发展作出了进一步部署。近年来，在党中央、国务院的正确领导下，人民银行和相关部门一起，不断完善金融支农政策，加强定向调控，财税、货币、监管政策相结合的正向激励扶持政策体系逐步形成，农村金融改革不断深化，农村金融服务水平有效改善。截至2014年末，涉农贷款(本外币)余额23.6万亿元，占各项贷款比重28.1%，同比增长13%，按可比口径较全年各项贷款增速高0.7个百分点，其中农户贷款余额5.4万亿元，同比增长达19%，比各项贷款平均增速高6.7个百分点。按照可比口径，自2007年创立涉农贷款统计以来，涉农贷款累计增长285.9%，7年间年均增速为21.7%，为支持粮食生产“十一连增”和农民纯收入增长“十一连快”发挥了重要作用。

政策支持体系不断完善。货币、信贷政策方面，通过综合利用多种货币政策工具，不断拓宽农村金融机构资金来源。继续对农村金融机构执行较低的准备金率，2014年两次实施“定向降准”；持续加大支农再贷款、再贴现支持力度，支农再贷款政策对引导农村金融机构扩大涉农信贷投放发挥了重要作用。截至2014年12月末，全国支农再贷款余额2 154亿元，比上年同期增加470亿元，年累放3 102亿元，借用支农再贷款发放的涉农贷款加权平均利率要求低于其他同期同档次涉农贷款加权平均利率。财税政策方面，按照“政府引导、市场运作、鼓励增量，兼顾存量”的原则，不断完善涉农贷款财税奖励政策和风险补偿机制。重点支持金融机构开展农户小额贷款、新型农业经营主体贷款、大宗农产品保险，以及银行卡助农取款等惠农支付业务，支持力度逐年稳步加大。差异化监管政策方面，要求银行业法人机构单列涉农信贷计划，并对涉农贷款占比高的县域银行业

法人机构实行弹性存贷比，优先支持开展“三农”金融产品创新。

农村金融机构改革不断深入。深化农村信用社改革，人民银行等中央部门提供的2 600多亿元政策支持资金全部落实到位，农信社支农能力不断增强，涉农贷款和农户贷款占全部金融机构的1/3和近7成。农业银行“三农金融事业部”改革试点范围扩大到80%的县支行。农业发展银行改革实施总体方案已获国务院批准，将进一步强化政策性职能，切实发挥主体和骨干作用。邮储银行正发挥网络覆盖全国、沟通城乡的优势，不断强化县域金融服务。开发银行在促进农村和县域社会建设、积极稳妥支持农业“走出去”方面成效显著。

农村金融服务创新不断涌现。按照中央部署，审慎稳妥推进农村土地承包经营权等农村产权抵押融资试点；加大财政支持力度，创新多层次涉农融资担保体系；切实做好家庭农场、专业大户等新型农业经营主体金融服务；涉农企业发行股票以及各类债券的融资规模逐步扩大，银行发行专项用于“三农”贷款的金融债券和开展涉农信贷资产证券化试点。农产品期货产品的开发扩展了农民和农业企业套保避险的渠道。农业保险政策支持力度连年加大，服务水平和服务覆盖面不断提高，财政支持的农业保险大灾风险分散机制正在加快研究建立。在浙江丽水、黑龙江“两大平原”、福建沙县、广西田东、安徽金寨等地，有针对性地开展农村金融服务创新试点。

农村金融基础设施建设加快推进。加快农村支付体系建设，开展农民工银行卡特色、银行卡助农取款等服务，畅通农村支付结算渠道农村地区基本实现家家有账户、补贴能到户。推动农村信用体系建设，有效整合农户等农村经济主体的信用信息，完善动产融资统一登记平台建设，开展信用户、信用村、信用乡镇评定，为缓解农村地区抵押担保融资难发挥了重要作用。

尽管近年我国农村金融改革和发展成效显著，但一些制约农村金融创新发展的深层次体制机制障碍仍有待破解，农村金融供给还不能很好地满足农业产业化、现代化以及城乡一体化发展的需要。未来一个时期，随着经济增速放缓和资源环境约束的增强，持续增大“三农”投入和农村居民增收都面临新的挑战，农业生产传统上靠投入、拼资源、拼消耗的发展道路已举步维艰，农业和农村经济发展方式亟待加快转型。所有这些，都对深化农村金融改革、改善农村金融服务提出了新挑战、新任务。

下一阶段农村金融服务的改善，仍要坚持政策支持和可持续、市场化发展有机结合的基本取向，紧紧围绕加快农业现代化和转变农业发展方式的需要，主动适应农村实际、农业特点和农民需求，以改革创新为动力，以大力发展普惠金融和健全农村金融体系为抓手，全面深化农村金融改革和鼓励创新，充分发挥政策性金融、商业性金融和合作性金融的合力，建立健全多层次、多样化、适度竞争的农村金融体系，以可负担成本实现“三农”融资可得性的全面提升。在健全农村金融机构体系和深化农村金融改革上，继续适度放宽市场准入，支持小型金融机构和引导新型农村合作金融组织发展，提高村镇银行在农村的覆盖面，积极探索新型农村发展的有效途径，稳妥开展农民合作社内部资金互助试点。提高农村信用社资本实力和治理水平，牢牢支持立足县域、服务“三农”的定位。深化大中型银行和政策性银行改革，支持国家开发银行、农业发展银行、邮储银行等大中型银行为农业和农村基础设施提供期限更长、利率更低的资金。深化区域农村金融改革试点，推动形成一批可推广可复制的金融支持“三农”的经验。

在金融服务创新上，积极稳妥开展农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，鼓励金融机构组合运用信贷、租赁、期货、保险、担保等工具，创新供应链融资等金融服务，为发展现代农业和农村基础设施建设提供规模化、多元化、长期化的金融支持。健全多层次资本市场，支持银行业金融机构发行“三农”专项金融债券和开展涉农信贷资产证券化，鼓励符合条件的涉农企业发行债券和股票，开展大型农机具融资租赁试点，提供农业走出去参与国际竞争的金融支持。

在政策扶持上，加强财税、货币和监管政策协调，创新政策支持方式，完善政策支持考核评价机制，推动金融资源继续向“三农”倾斜，确保农业信贷总量持续增加，涉农贷款比例不降低。完善涉农贷款统计制度，优化涉农贷款结构。延续并完善支持农村金融发展的有关税收政策。开展信贷资产质押再贷款试点，提供更优惠的支农再贷款利率。大力发展政府支持的“三农”融资担保和再担保机构，完善银担合作机制。扩大农业政策性保险覆盖面，提高保费财政补贴标准，健全农业保险大灾风险分散机制，充分发挥政策支持对保险分散农业风险的积极作用。

在监管规范上，落实中央与地方金融监管职责划分和风险处置责任，强化地

方政府对小额贷款公司、新型农村合作金融等金融组织的监管责任，鼓励地方建立风险补偿基金，有效处置金融风险。建立存款保险制度，健全金融机构风险防范和市场退出机制，为农村中小金融机构健康发展创造良好的外部环境。

在基础设施建设上，进一步针对农村特点，加大对移动互联网等科技创新的应用，健全惠农支付体系，改善农村支付环境。采取多种有效方式，健全适合农户和小企业特点的信用征集和评价体系，营造良好的农村信用环境。通过真实有效的信用评估，快捷安全的支付服务，流动便利的要素市场，方便金融机构以及各类非金融机构向更多农民提供多渠道、低成本的基本金融服务。

做好新时期的“三农”金融工作，加快推进农村金融改革，意义重大，任务艰巨，这其中也需要及时总结农村金融改革创新的经验做法。《中国农村金融服务报告》自2008年首次出版以来，得到了各方面的大力支持和欢迎。相信本次报告的出版，能够继续为宣传解释农村金融支持政策、总结和引导农村金融服务创新发挥积极作用。

中国人民银行副行长

潘功胜

2015年1月

# 目 录

## 第一部分 中国农村金融服务基本情况

一、金融机构涉农贷款稳定增长·····	3
二、农村金融体系不断完善，有效提升服务覆盖面和渗透率·····	8
三、农村金融机构改革加速，可持续发展能力显著提升·····	9
四、农村金融产品和服务方式创新不断适应现代农业发展要求·····	11
五、农村融资环境进一步改善，融资方式由间接融资向直接融资扩展·····	12
六、农业保险覆盖面稳步扩大、风险保障能力日益提高·····	13
七、农村基础设施建设稳步推进，农村金融生态环境有效改善·····	14
八、财税、货币政策和差异化监管结合的正向激励机制不断完善·····	15

## 第二部分 农村金融扶持政策体系

一、货币信贷政策·····	19
专栏一 “定向降准”·····	23
专栏二 扎实开展将新增存款一定比例用于当地贷款考核·····	24
二、财政税收政策·····	25
三、金融扶贫扶弱政策·····	27

## 第三部分 涉农金融机构与区域农村金融综合改革试点

一、农村信用社改革·····	39
专栏三 农村信用社改革试点资金支持政策十年总结·····	41

专栏四 吉林省联社机制体制改革和创新，支持地方特色农业发展·····	43
二、中国农业银行“三农金融事业部”改革·····	45
三、中国农业发展银行改革·····	46
四、新型农村金融组织培育与发展·····	46
五、地方农村金融综合改革试点·····	52
专栏五 浙江丽水农村金融改革试点进展情况·····	55
专栏六 黑龙江“两大平原”现代农业综合配套改革试验金融改革顺利起步·····	57
专栏七 安徽省金寨县农村金融综合改革试点探索·····	58

#### 第四部分 农村金融服务创新

一、加大农村金融创新的政策指引·····	63
专栏八 山东省支持新型农业经营主体的创新和探索·····	65
专栏九 江苏省支持新型农业经营主体的创新和探索·····	66
专栏十 土地流转、规模经营、“两权”抵押试点的安徽探索·····	68
专栏十一 湖北省“两权”抵押贷款创新和探索·····	72
二、农村信用社服务创新·····	73
专栏十二 广西省联社创新融资模式，支持地方优势产业发展·····	74
专栏十三 海南省联社创新提升“支农支小”服务水平·····	75
三、中国农业银行服务创新·····	77
四、中国农业发展银行服务创新·····	79
五、中国邮政储蓄银行县域金融服务创新·····	81
六、国家开发银行开发性金融支农业务和服务创新·····	83
专栏十四 国家开发银行支持农业“走出去”实践·····	85
七、农业保险市场发展及产品创新·····	86
专栏十五 中国人民保险集团“三农”保险发展及创新·····	89
八、涉农直接融资发展及产品创新·····	91
专栏十六 银行间市场首单非金融企业涉农可转票据创新案例·····	93
专栏十七 苏州银行“三农”金融债发行·····	95
专栏十八 “期权+期货”，大商所探索涉农主体风险管理新模式·····	96

## 第五部分 农村金融基础设施建设和普惠金融发展

一、农村支付体系建设·····	103
专栏十九 助推农村支付新力量——拉卡拉支付有限公司参与 农村支付服务环境建设·····	105
专栏二十 农村地区现金服务和反假币工作·····	107
二、农村信用体系建设·····	108
专栏二十一 广东郁南——基于信用发展农村普惠金融·····	109
专栏二十二 黑龙江克山——推动信用信息共享 促进农村金融支农惠农·····	111
专栏二十三 动产融资登记公示系统的建设与运行有效缓解了涉农主体 “融资难”、“融资贵”问题·····	112
三、我国普惠金融发展相关工作·····	114
专栏二十四 互联网支农创新——“宜农贷”互联网金融扶贫项目·····	121

## 第六部分 农村金融主要问题与进一步发展思路

一、当前农业农村发展基本态势及面临的主要挑战·····	125
二、当前农村金融服务存在的主要问题·····	126
三、进一步改善农村金融服务的基本思路·····	128

### 图表目录

图4.1 安徽省宿州市农村土地承包经营权信托交易结构 ·····	71
图4.2 “保底租地协议+场外期权+期货”运作模式 ·····	97
图5.1 应收账款质押和转让业务各类用户累计登记情况 ·····	113
图5.2 登记平台应收账款出质人/出让人为企业的初始登记情况 ·····	113
图5.3 “宜农贷”操作流程 ·····	122
表1.1 2007年以来涉农贷款及“三农”贷款统计情况 ·····	4
表1.2 金融机构本外币涉农贷款月报表 ·····	5
表1.3 金融机构本外币涉农贷款分机构月报表 ·····	6
表1.4 本外币涉农贷款分地区月报表 ·····	6

表1.5	主要涉农金融机构相关情况 .....	8
表1.6	2007—2014年主要涉农金融机构盈利水平状况 .....	10
表1.7	2014年金融机构涉农不良率 .....	11
表2.1	我国各类金融机构现行法定存款准备金率及主要涉农金融机构享受差别化 存款准备金率的情况 .....	21
表2.2	部分扶持政策措施一览 .....	31
表3.1	农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）基本情况表 .....	40
表3.2	小额贷款公司分地区情况统计表 .....	49
表4.1	截至2014年末涉农企业债务融资工具累计发行及余额 .....	92
表5.1	“一行三会”消费者保护部门主要情况 .....	119

# 第一部分

## 中国农村金融服务基本情况

- 金融机构涉农贷款稳定增长
- 农村金融体系不断完善，有效提升服务覆盖面和渗透率
- 农村金融机构改革加速，可持续发展能力显著提升
- 农村金融产品和服务方式创新不断适应现代农业发展要求
- 农村融资环境进一步改善，融资方式由间接融资向直接融资扩展
- 农业保险覆盖面稳步扩大、风险保障能力日益提高
- 农村基础设施建设稳步推进，农村金融生态环境有效改善
- 财税、货币政策和差异化监管结合的正向激励机制不断完善



## 一、金融机构涉农贷款稳定增长

近年来，在多个部门多项政策支持和广大金融机构的共同努力下，金融支持“三农”发展的力度持续加大。截至2014年末，全部金融机构本外币农村（县及县以下）贷款余额19.4万亿元，同比增长12.4%，占各项贷款余额比重23.2%，较2007年末增长285.8%，7年间平均年增速为21.7%；农户贷款余额5.4万亿元，同比增长19.0%，占各项贷款余额比重6.4%，较2007年末增长299.9%，7年间平均年增速22.0%；农林牧渔业贷款余额3.3万亿元，同比增长9.7%，占各项贷款余额比重4.0%，较2007年末增长121.8%，7年间平均年增速为12.5%；全口径涉农贷款23.6万亿元，同比增长13.0%，占各项贷款余额比重28.1%，涉农贷款较2007年末增长285.9%，7年间平均年增速为21.7%。

表1.1 2007年以来涉农贷款及“三农”贷款统计情况

单位：亿元；%

时期	农村（县及县以下）贷款				农林牧渔业贷款				农户贷款				全口径涉农贷款				各项贷款		
	余额		比年初增量		余额		比年初增量		余额		比年初增量		余额		比年初增量		余额	比年初增量	余额同比增长
	本期数	占各项贷款	本期数	占各项贷款	本期数	占各项贷款	本期数	占各项贷款	本期数	占各项贷款	本期数	占各项贷款	本期数	占各项贷款	本期数	占各项贷款			
2007-12	50 384	18.1			15 055	5.4			13 399	4.8			61 151	22.0			277 747	39 205	16.4
2008-12	55 569	17.4	9 265	18.6	15 559	4.9	1 507	3.0	15 170	4.7	2 192	4.4	16.4	21.6	12 738	25.6	320 049	49 774	17.9
2009-12	74 551	17.5	20 195	19.2	19 488	4.6	4 248	4.0	20 134	4.7	4 973	4.7	32.7	21.5	23 482	22.3	425 597	105 199	33.0
2010-12	98 017	19.2	23 467	28.1	23 045	4.5	3 557	4.3	26 043	5.1	5 909	7.1	29.4	23.1	26 342	31.5	509 226	83 629	19.7
2011-12	121 469	20.9	22 508	28.6	24 436	4.2	2 937	3.7	31 023	5.3	5 079	6.4	19.1	25.1	27 271	34.6	581 893	78 825	15.7
2012-12	145 385	21.6	23 886	26.2	27 261	4.1	3 103	3.4	36 193	5.4	4 999	5.5	15.9	26.2	30 036	33.0	672 872	91 074	15.6
2013-12	172 938	22.6	28 859	30.9	30 429	4.0	3 479	3.7	45 027	5.9	8 873	9.5	24.4	27.2	33 925	36.4	766 327	93 455	13.9
2014-12	194 383	23.2	24 525	26.7	33 394	4.0	3 065	3.3	53 587	6.4	8 556	9.3	19.0	28.1	29 984	32.6	867 868	101 541	13.3
2007—2014 年均增长			21.7				12.5				22.0			21.7				17.8	

注：（1）涉农贷款专项统计自2007年9月起开始实施，2007年当年无法统计涉农贷款、“三农”贷款新增额及其占比。

（2）①涉农贷款按用途划分包括农林牧渔业贷款和其他涉农贷款两部分。农林牧渔业贷款是指金融机构发放给各主体进行农林牧渔业生产的贷款，包括农业贷款、林业贷款、牧业贷款、渔业贷款和农林牧渔服务业贷款；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贷款，其中包含金融机构发放给企业和各类组织用于支付农业产前、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，此外，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、除农林牧渔业贷款之外的农村个体户贷款等。

②涉农贷款按承贷主体划分包括个人涉农贷款、企业涉农贷款和各类非企业涉农贷款三个部分。其中，个人涉农贷款包括农户贷款和非农户个人农林牧渔业贷款。农户贷款是金融机构发放给农户的所有贷款，包括农户生产经营活动贷款和农户消费贷款。农户生产经营活动贷款是指发放给农户直接满足自身吃、穿、住、用、行以及医疗、学习等需要的贷款，如助学贷款、医疗贷款、个人构建住房贷款等。企业涉农贷款是指金融机构发放给农村企业的涉农贷款，包括农村企业涉农贷款和城市企业涉农贷款。各类非企业涉农贷款是指金融机构发放给各类非企业组织的涉农贷款，包括农村各类组织涉农贷款和城市各类组织涉农贷款。各类组织包括农民专业合作社、机关法人、社会团体以及居民委员会、村民委员会和基金会等。

③涉农贷款按城乡地域分类包括农村贷款和城市涉农贷款两部分。其中，农村贷款包括农户贷款和农村企业涉农贷款。城市涉农贷款包括非农户个人农林牧渔业贷款和城市企业涉农贷款，而城市企业涉农贷款主要包括城市企业涉农贷款和城市企业涉农贷款。

（3）本表“各项贷款”为全部金融机构本外币各项贷款总和，下同。

数据来源：中国人民银行统计司。

表1.2 金融机构本外币涉农贷款月报表

(2014—12—31)

单位：亿元；%

	余额		当年新增额		同比增长
	本期	占各项贷款比重	本期	占各项贷款比重	
涉农贷款	236 002	28.1	29 984	32.6	13.0
一、按用途分类					
(一) 农林牧渔业贷款	33 394	4.0	3 065	3.3	9.7
(二) 农用物资和农副产品流通贷款	22 978	2.7	3 512	3.8	—
(三) 农村基础设施建设贷款	27 591	3.3	3 705	4.0	—
(四) 农产品加工贷款	13 374	1.6	777	0.8	—
(五) 农业生产资料制造贷款	7 188	0.9	836	0.9	—
(六) 农田基本建设贷款	2 825	0.3	424	0.5	—
(七) 农业科技贷款	464	0.1	-1	0.0	—
(八) 其他	128 188	15.3	17 666	19.2	—
二、按城乡地域分类					
(一) 农村(县及县以下)贷款	194 383	23.2	24 525	26.7	12.4
1. 农户贷款	53 587	6.4	8 556	9.3	19.0
其中：农户消费贷款	14 299	1.7	4 328	4.7	45.5
2. 农村(县及县以下)企业及各类组织贷款	140 796	16.8	15 969	17.4	10.0
(二) 城市涉农贷款	41 619	5.0	5 459	5.9	16.0
1. 城市企业及各类组织涉农贷款	40 048	4.8	5 183	5.6	15.8
2. 非农户个人农林牧渔业贷款	1 571	0.2	275	0.3	22.7
三、按受贷主体分类					
(一) 个人涉农贷款	55 158	6.6	8 831	9.6	19.1
1. 农户贷款	53 587	6.4	8 556	9.3	19.0
2. 非农户个人农林牧渔业贷款	1 571	0.2	275	0.3	22.7
(二) 企业涉农贷款	169 874	20.3	19 299	21.0	10.7
1. 农村(县及县以下)企业贷款	133 735	15.9	14 892	16.2	9.7
2. 城市企业涉农贷款	36 138	4.3	4 407	4.8	14.7
(三) 各类非企业组织涉农贷款	10 970	1.3	1 854	2.0	20.4
1. 农村(县及县以下)各类组织贷款	7 061	0.8	1 078	1.2	17.2
2. 城市各类组织涉农贷款	3 909	0.5	776	0.8	26.4

注：从2014年起，涉农月报增加按用途统计细项，由于同期无可比数据，暂不能计算同比增速。

数据来源：中国人民银行调查统计司。

表1.3 金融机构本外币涉农贷款分机构月报表

(2014—12—31)

单位：亿元；%

机构	项目	农林牧渔业贷款		农村（县及县以下）贷款		农户贷款		涉农贷款	
		余额	同比增长	余额	同比增长	余额	同比增长	余额	同比增长
全部金融机构		33 394	9.7	194 383	12.4	53 587	19.0	236 002	13.0
中资全国性大型银行		6 008	14.8	81 171	11.1	14 921	34.2	94 014	11.5
中资中型银行		2 121	-1.3	34 119	8.8	987	10.6	52 281	11.2
中资小型银行		10 682	33.6	46 379	27.2	18 516	34.1	54 488	26.0
其中：									
农村商业银行		7 057	46.6	26 393	42.8	12 684	52.9	32 239	38.3
农村合作银行		1 102	-11.1	3 595	-23.6	2 096	-24.4	3 944	-22.7
村镇银行		1 213	38.7	3 553	36.3	2 125	48.6	3 974	35.9
农村信用合作社		14 552	-3.2	32 094	1.5	19 109	-0.4	34 512	2.2
中资财务公司		32	29.8	620	33.4	53	3.3	707	32.7

注：中资全国性大型银行包括中资全国性四家银行（中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行）、国家开发银行、交通银行、中国邮政储蓄银行。

中资中型银行包括招商银行、中国农业发展银行、上海浦东发展银行、中信银行、兴业银行、中国民生银行、中国光大银行、华夏银行、进出口银行、广发银行、平安银行、北京银行、上海银行、江苏银行。

中资小型银行包括恒丰银行、浙商银行、渤海银行、小型城商行、农村商业银行、农村合作银行、村镇银行。

数据来源：中国人民银行调查统计司。

表1.4 本外币涉农贷款分地区月报表

(2014—12—31)

单位：亿元；%

地区	项目	各项贷款余额	涉农贷款及“三农”贷款情况				
			涉农贷款		涉农贷款/各项贷款	农林牧渔业贷款/各项贷款	农村（县及县以下）贷款/各项贷款
			余额	同比增长			
全国		867 868	236 002	13.0	27.2	3.8	22.4
总行		38 627	3 111	12.9	8.1	0.1	0.1
北京市		53 651	2 595	11.9	4.8	0.6	1.7
天津市		23 223	2 553	16.8	11.0	0.6	4.6
河北省		28 052	11 758	15.8	41.9	3.6	38.8

续表

地区	项目	各项贷款余额	涉农贷款及“三农”贷款情况				
			涉农贷款		涉农贷款/各项贷款	农林牧渔业贷款/各项贷款	农村（县及县以下）贷款/各项贷款
			余额	同比增长			
山西省		16 559	7 402	11.2	44.7	4.9	40.2
内蒙古自治区		15 066	5 579	14.3	37.0	10.4	29.9
辽宁省		33 024	6 639	12.9	20.1	4.7	16.0
吉林省		12 695	4 257	24.3	33.5	6.8	26.8
黑龙江省		13 792	5 724	22.6	41.5	10.8	28.1
上海市		47 916	1 975	11.6	4.1	0.2	1.9
江苏省		72 490	24 182	6.6	33.4	2.7	29.5
浙江省		71 361	28 911	1.9	40.5	1.7	37.6
安徽省		22 755	7 418	17.3	32.6	3.6	25.3
福建省		30 051	10 141	19.0	33.7	3.0	31.0
江西省		15 697	6 132	19.8	39.1	10.7	33.5
山东省		53 662	21 649	12.8	40.3	4.3	36.0
河南省		27 583	11 710	17.7	42.5	12.4	37.4
湖北省		25 290	6 576	17.0	26.0	4.3	18.7
湖南省		20 783	6 719	15.1	32.3	7.4	27.7
广东省		84 922	8 983	12.9	10.6	1.1	7.5
广西壮族自治区		16 071	5 479	14.7	34.1	7.5	21.9
海南省		5 392	1 246	16.2	23.1	3.3	18.3
重庆市		20 631	3 940	16.4	19.1	1.7	14.0
四川省		34 751	12 379	15.1	35.6	5.2	29.0
贵州省		12 438	4 848	26.4	39.0	5.4	33.5
云南省		18 368	6 234	11.5	33.9	5.3	27.1
西藏自治区		1 619	297	98.1	18.4	3.2	10.9
陕西省		19 174	4 803	11.9	25.1	5.3	20.6
甘肃省		11 076	4 142	24.3	37.4	14.5	32.0
青海省		4 303	1 543	16.9	35.8	2.7	24.7
宁夏回族自治区		4 608	1 626	14.4	35.3	5.8	29.7
新疆维吾尔自治区		12 238	5 451	16.1	44.5	12.2	40.7

数据来源：中国人民银行调查统计司。

## 二、农村金融体系不断完善，有效提升服务覆盖面和渗透率

通过多年持续努力，我国正在形成银行业金融机构、非银行业金融机构和其他微型金融组织共同组成的多层次、广覆盖、适度竞争的农村金融服务体系，政策性金融、商业性金融和合作性金融功能互补、相互协作，推动农村金融服务的便利性、可得性持续增强。此外，近年随着互联网技术的深入普及，通过互联网渠道和电子化手段开展金融业务的互联网金融发展迅猛，众筹融资、网络销售金融产品、手机银行、移动支付等互联网金融业态也在快速涌现，部分互联网金融组织还在支持“三农”领域开展了有益探索。

表1.5 主要涉农金融机构相关情况

机构名称	2014年		
	机构数（家）	营业网点数（个）	从业人员数（人）
农村信用社 <sup>①</sup>	1 596	42 201	423 992
农村商业银行	665	32 776	373 635
农村合作银行	89	3 269	32 614
村镇银行	1 153	3 088	58 935
贷款公司	14	14	148
农村资金互助社	49	49	521
合计	3 566	81 397	889 845

注：①此处不包含农村商业银行和农村合作银行。

数据来源：中国银监会。

推动偏远农村地区基础金融服务全覆盖工作持续推进，乡镇基础金融服务有效提高。截至2014年底，全国金融机构空白乡镇从启动时（2009年10月）的2 945个减少到1 570个；实现乡镇金融机构和乡镇基础金融服务双覆盖的省份（含计划单列市）从2009年10月的9个增加到25个。2014年，银监会又启动实施了基础金融服务“村村通”工程，

印发《关于推进基础金融服务“村村通”的指导意见》，引导和鼓励银行业金融机构用三至五年时间总体实现基础金融服务行政村全覆盖。通过设立标准化网点、开展简易便民定时定点服务、布设自助服务终端等多种服务形式，金融服务已覆盖52万个行政村。

截至2014年末，全国已组建的新型农村金融机构92.9%以上的贷款投向了“三农”和小微企业。全国已有1 045个县（市）核准设立村镇银行，县域覆盖率54.57%。

### 三、农村金融机构改革加速，可持续发展能力显著提升

2003年以来，农村信用社改革试点全面启动，以此为标志的新一轮农村金融改革创新全面推进。主要涉农银行业金融机构坚持服务“三农”的市场定位，按照建立现代农村金融制度的要求，不断推进涉农金融机构改革和创新，坚持下沉服务重心，切实做到不脱农、多惠农。

经过十年改革探索，人民银行等部门提供的2 600多亿元政策支持资金全部落实到位，基本实现了“花钱买机制”的政策目标，农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）支农能力不断增强，涉农贷款和农户贷款分别占全部金融机构的三分之一和近7成，金融支持“三农”的主力军作用得到持续发挥。农业银行“三农金融事业部”改革在治理机制、财务核算、风险管理等方面赋予一定独立性，试点范围扩大后，试点县支行的业务量及利润额占全行县支行业务量及利润额的比例从40%提升至80%左右，农村金融服务水平得到有效改善。农业发展银行改革实施总体方案于2014年11月正式完成，未来将进一步强化政策性职能，在农村金融体系中切实发挥出主体和骨干作用。邮政储蓄银行发挥网络覆盖全国、沟通城乡的优势，不断强化县域金融服务。国家开发银行发挥开发性金融支农作用，在促进农村和县域社会建设、积极稳妥支持农业“走出去”方面持续发挥积极作用。新型农村金融机构在丰富县域金融体系，解决农村地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融服务不足、竞争不充分等方面发挥了重要作用。

主要涉农金融机构盈利水平逐年上升（见表1.6），涉农贷款不良率持续降低，可持续发展能力稳步提高。截至2014年末，金融机构涉农贷款不良率为2.4%，中资四家大型银行涉农贷款不良率为1.7%，其中农业银行为2.0%；中资中型银行涉农贷款不良率为

表1.6 2007—2014年主要涉农金融机构盈利水平状况

机构名称		2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	单位：%
农村商业银行	资产利润率 <sup>①</sup>	0.70	0.79	0.80	1.01	1.20	1.25	1.26	1.38	
	资本利润率 <sup>②</sup>	12.97	13.71	13.36	13.82	15.43	15.94	15.91	17.23	
农村合作银行	资产利润率	0.84	1.03	1.05	1.19	1.30	1.34	1.32	1.15	
	资本利润率	13.29	15.87	15.85	16.05	17.06	16.57	14.87	13.0	
农村信用社 <sup>③</sup>	资产利润率	0.45	0.42	0.41	0.36	0.74	0.82	0.85	0.95	
	资本利润率	10.36	9.87	9.72	8.34	15.30	16.29	16.14	17.37	
新型农村金融机构 和邮政储蓄银行	资产利润率				0.34	0.59	0.64	0.63	新型农村金融机构	资产利润率
										1.42
	资本利润率				16.17	20.01	18.94	16.99	邮政储蓄银行	资本利润率
										10.1
										0.55
										19.76

注：① 资产利润率（ROA）是指金融机构在一个会计年度内获得的税后利润与总资产平均余额的比率，本报告采用净利润与总资产平均余额的比率计算。  
② 资本利润率（ROE）是指金融机构在一个会计年度内获得的税后利润与资本平均余额的比率，本报告采用净利润与所有者权益平均余额的比率计算。  
③ 此处不含农村商业银行和农村合作银行。  
数据来源：中国银监会。

1.2%，其中农业发展银行为0.6%；农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）涉农贷款不良率为4.5%。

表1.7 2014年金融机构涉农不良率

单位：%

项目  机构	涉农不良贷款			
	余额		比率	
	本期	同比增长	本期	同比增减百分点
全部金融机构	5 650	19.2	2.4	0.1
中资全国性大型银行	1 590	37.7	1.7	0.3
中资中型银行	638	45.4	1.2	0.3
中资小型银行	988	48.1	1.8	0.3
其中：农村商业银行	665	57.8	2.1	0.3
农村合作银行	107	-5.7	2.7	0.5
村镇银行	31	127.4	0.8	0.3
城市信用合作社				
农村信用合作社	2 433	-1.9	7.0	-0.3

数据来源：中国人民银行调查统计司。

## 四、农村金融产品和服务方式创新不断适应现代农业发展要求

推动农村金融产品和服务创新的政策方面，围绕农村金融服务满意度、便利度和可得性，人民银行等部门大力推动农村金融产品与服务创新。近期重要进展包括：

一是贯彻落实十八届三中全会精神、引导各地金融机构不断创新服务机制，大力推广低成本、可复制、可持续、“量体裁衣”式的农村金融产品与服务创新。

二是按照十八届三中全会、中央农村工作会议“赋予农民更多财产权利”改革部署贯彻落实工作，按照中央对农村集体土地所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的要求，慎重稳妥地推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工

作，探索实现农民对农村集体资产股份的抵押、担保权能，促进农业生产规模化、农业现代化、农民增收和城乡统筹发展。（1）积极指导试点地区做好粮食生产规模经营主体营销贷款业务，有效拓宽新型农业经营主体抵押担保物范围，确保现代农业加快发展。

（2）切实做好家庭农场、专业大户、农民合作社、产业化龙头企业等新型农业经营主体金融服务，积极推动金融产品、利率、期限、额度、流程、风险控制等方面创新，合理调配信贷资源，加大对其金融支持。（3）进一步健全完善林权抵押登记系统，扩大林权抵押贷款规模。（4）推广以农业机械设备、运输工具、水域滩涂养殖权、承包土地收益权等为标的的新型抵押担保方式。（5）加强涉农信贷与涉农保险合作，将涉农保险投保情况作为授信要素，探索拓宽涉农保险保单质押范围。

## 五、农村融资环境进一步改善，融资方式由间接融资向直接融资扩展

改善农村融资环境政策方面，人民银行、证监会、发展改革委等部门积极发挥股票、债券市场的融资功能，拓宽农村金融市场的多元化融资渠道，促进农村金融市场健康、快速、有序发展，农村金融融资模式由间接融资向直接融资扩展。

债券融资方面，截至2014年末，218家涉农企业（包括农林牧渔业、农产品加工业）在银行间债券市场发行782只、7 233.39亿元债务融资工具，期末余额2 953.58亿元。2013—2014年，共4家涉农企业在证券交易所债券市场发行公司债券融资23.4亿元；共49家涉农企业发行中小企业私募债融资80.24亿元；1只涉农小额贷款资产支持专项计划成功设立，融资5亿元。

股票融资方面，2013—2014年间，首发上市的农业企业有3家，融资17.3亿元；农业类上市公司再融资20家，融资250.6亿元。截至2014年底，共66家涉农非上市公众公司在全国股份转让系统挂牌，其中2013年新增公司4家，1家涉农公司发行股份649万股，募集资金5 841万元；2014年新增公司55家，5家公司共发行股份4 556.9万股，共募集资金12 511.45万元。

期货市场方面，2013—2014年，商品期货交易所分别挂牌了4个和2个农产品期货品种，其中，2013年上市的期货品种包括鸡蛋、粳稻、纤维板和胶合板，2014年上市的期

货品种包括晚粳稻和玉米淀粉。这些农产品期货的上市，填补了相关产业的空白，扩展了农民和农业企业套保避险的渠道。

## 六、农业保险覆盖面稳步扩大、风险保障能力日益提高

2012年，国务院颁布了《农业保险条例》，为农业保险规范健康发展奠定了法律基础。近年来我国农业保险实现了跨越式发展，在防范化解农业生产风险、稳定农民收入、落实国家粮食安全战略和完善农村社会支持保护体系等方面发挥日益重要的作用。

一是农业保险覆盖面稳步扩大。关系国计民生和国家粮食安全的农作物保险、主要畜产品保险、重要“菜篮子”品种保险和森林保险获得了重点发展，农房、农机具、设施农业、渔业、制种保险等业务逐步推广。从地理区域分布看，农业保险已由试点初期的5个省（自治区、直辖市）覆盖到全国。从风险保障能力看，我国农业保险在实现基本覆盖农林牧渔各主要农业产业的同时，在农业产业链前后都有了新的延伸，从生产领域的自然灾害、疫病风险等逐步向流通领域的市场风险、农产品质量风险等延伸。二是风险保障能力日益提高。2007年至2014年，农业保险提供风险保障从1 126亿元增长到1.66万亿元，年均增速57.09%，累计提供风险保障5.72万亿元，向1.68亿户次的受灾农户支付赔款958.62亿元，在抗灾救灾和灾后重建中发挥了积极的作用。三是农业保险产品不断创新。生猪价格保险试点从北京扩大到四川、重庆和湖南等地区，蔬菜价格保险试点从上海扩大到江苏、广东、山东、宁夏等地区；结合新型农业经营主体的实际情况，开发了设施农业保险、农机保险等符合新型经营主体需求的保险产品；开展气象指数保险、水文指数保险试点；加强涉农保险和涉农信贷的合作，推动小额贷款保证保险业务的发展。四是政策支持力度连年加大。目前财政补贴型险种仍是我国农业保险的主要险种，有效减轻了农民的保费负担水平。目前，中央、省级、市县财政分别提供了30%~50%、25%~30%、10%~15%的保费补贴，各级财政合计保费补贴比例达到75%左右。地方特色优势农产品主要由地方给予保费补贴。五是服务水平和服务覆盖面不断提高。全国共建立农业保险乡（镇）级服务站2.3万个，村级服务点28万个，覆盖了全国48%的行政村，协保员近40万人。推动开展小额人身保险试点，将保险服务的地域纵深

不断向偏远地区延伸，使保险惠及传统商业保险难以提供服务的低收入群体。六是加快建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制，组建中国农业再保险共同体和保险风险分散集成平台，通过机制创新，加强风险数据的积累与研究，确保大灾之后农业保险风险分散渠道的锁定，增强对重大自然灾害风险的抵御能力。

## 七、农村基础设施建设稳步推进，农村金融生态环境有效改善

为加快建设支农、惠农、便农的“支付绿色通道”，人民银行制定实施了一系列政策措施，组织推动商业银行、支付机构和清算机构开展多方位、多层次的合作服务，扩大支付系统覆盖面，畅通农村地区支付结算渠道。拓展银行卡助农取款服务和农民工银行卡特色服务的广度和深度。组织开展助农取款服务点的综合服务试点，完善覆盖乡村的可持续发展的基础金融服务供给网络。鼓励在少数民族地区乡镇和行政村因地制宜设立惠民支付服务点。丰富农村支付服务产品体系，通过简化流程、业务优惠等措施，引导农村居民更多地使用非现金方式办理日常结算业务。目前，农村地区人均持卡量已超过1张。全国共有超过4万个农村地区银行营业网点可以办理农民工银行卡特色服务受理方业务，2014年累计完成农民工银行卡特色服务取款业务超过1 157万笔、金额185亿元。助农取款服务点达92万个，受理终端数量93万台，2014年助农取款业务达到1.57亿笔、金额494亿元。

农村信用体系建设，作为支持家庭农场、农户、小微企业等农村地区小微主体融资、发展普惠金融的有效手段之一，也是地方社会信用体系建设的抓手和主要内容。2014年，人民银行确定32个县（市）为农村信用体系建设试验区。探索完善农户、家庭农场等农村地区经营主体的信用信息采集与应用机制，开展信用评价，引导出台以信用为基础的相关政策措施，发现和增进农户、家庭农场等经济主体的信用价值，提高其融资可获得性和便利性，发挥信用信息的作用，支持发展金融普惠。截至2014年12月末，全国共为1.6亿农户建立了信用档案，并对其中1亿农户进行了信用评定。已建立信用档案的农户中获得信贷支持的9 012多万户，贷款余额2.2万亿元。

动产融资统一登记平台的建设和运行，推动了应收账款质押融资业务和融资租赁业

务较快发展，部分缓解了涉农企业、农户因缺乏担保物而导致的融资难问题。

## 八、财税、货币政策和差异化监管结合的正向激励机制不断完善

货币、信贷政策方面，综合利用多种货币政策工具，不断拓宽农村金融机构资金来源。一是继续对农村金融机构执行较低的准备金率，增强农村金融机构资金实力。2014年的重大进展是实施“定向降准”相关措施，引导金融机构优化信贷结构。二是继续加大再贷款、再贴现支持力度，充分发挥支农、支小再贷款和再贴现的正向激励作用。三是进一步发挥宏观审慎政策的逆周期调节和结构引导作用，根据经济景气变化、金融机构稳健状况和信贷政策执行情况等有关参数进行适度调整，引导金融机构更有针对性地支持实体经济发展，特别是加大对“三农”和小微企业等薄弱环节的信贷支持力度。四是继续完善涉农贷款统计制度，全面、及时、准确地反映农林牧渔业贷款、农户贷款、农村小微企业贷款以及农民合作社贷款情况，依据涉农贷款统计的多维口径制定金融政策和差别化监管措施，提高政策支持的针对性和有效性。继续推动和完善县域法人金融机构考核工作，执行低于同类金融机构正常标准1个百分点的准备金率，促进县域信贷资金投入，强化政策引导。

财政政策方面，支持力度逐年稳步加大。按照“政府引导、市场运作”原则，综合运用奖励、补贴、税收优惠等政策工具，重点支持金融机构开展农户小额贷款、新型农业经营主体贷款、农业种植业养殖业贷款、大宗农产品保险，以及银行卡助农取款、汇款、转账等支农惠农政策性支付业务。按照“鼓励增量，兼顾存量”原则，完善涉农贷款财政奖励制度。优化农村金融税收政策，完善农户小额贷款税收优惠政策。落实对新型农村金融机构和基础金融服务薄弱地区的银行业金融机构（网点）的定向费用补贴政策。完善农村信贷损失补偿机制，探索建立地方财政出资的涉农信贷风险补偿基金。对涉农贷款占比高的县域银行业法人机构实行弹性存贷比，优先支持开展“三农”金融产品创新。

差异化监管方面，适应农村金融发展需要，不断改进监管方法，丰富监管手段，提升监管有效性。一是加强监管引领。切实加强信贷投向监管，引导加大涉农信贷投放，

对金融机构创新涉农业务产品以及在服务薄弱地区设立机构网点，积极开辟准入绿色通道。修改存贷比口径计算方法，将支农再贷款和“三农”专项金融债所对应的贷款从存贷比计算公式的分子中扣除，对农村信用社、村镇银行等涉农金融机构实行弹性存贷比考核和差异化存款偏离度考核。降低农户贷款的风险权重。提高涉农不良贷款容忍度。二是加强监督考核。按季度对银行业涉农贷款投放情况进行通报，配合人民银行做好县域法人机构一定比例存款投放当地的监测考核。督促银行业金融机构提高对分支机构“三农”业务考核的分值权重，加强支农服务机制建设。三是加强风险防控。实施多层次的风险监测预警制度，切实防范涉农信贷风险。督促银行业金融机构强化涉农贷款风险管理，提高涉农贷款服务效率和质量，保证有效支持农村实体经济发展。

# 第二部分

## 农村金融扶持政策体系

- 货币信贷政策
- 财政税收政策
- 金融扶贫扶弱政策



农村金融是我国金融体系的重要组成部分，通过金融支持农业和农村发展，促进农民收入提高，是国家强农惠农和金融改革的重点工作。以2003年启动农村信用社改革试点为新起点，针对农村金融机构改革发展包袱重、分布不合理，农村金融业务经营成本高、风险高、信息不对称，农村金融基础设施建设欠账多、供给不足等核心问题，中央逐步建立了推动农村金融改革发展的政策扶持体系。

近年来，财税、金融、监管政策相结合的、正向激励的扶持政策体系日趋完善，在一定程度上弥补了市场机制的不足，对成本费用相对较高的地域、业务或机构予以财政补贴、税收优惠或激励性金融政策，通过农业保险保费财政补贴等措施以覆盖涉农金融风险，对消化农村金融机构历史包袱、促进深化改革和有效调动支农积极性发挥了积极作用。

下一步改革的目标是完善政策协调机制，加快建立导向明确、激励有效、约束严格、协调配套的长期化、制度化农村金融政策扶持体系，为农村金融机构开展“三农”业务提供稳定的政策预期。

## 一、货币信贷政策

人民银行积极运用差别化存款准备金政策工具，有针对性地调整完善宏观审慎管理指标，完善支农再贷款和再贴现政策，创新支农再贷款管理，鼓励和引导农村金融机构更多地将新增或者盘活的信贷资源配置到“三农”等领域，提高农村金融服务水平，支持农村经济发展。

### （一）差别化存款准备金等政策工具进一步完善

目前，对农村商业银行、农村合作银行、农村信用社及村镇银行执行较为优惠的存款准备金率。其中，对涉农贷款比例等相关指标符合要求的县域农村商业银行、县域农村合作银行、农村信用社和村镇银行存款准备金率再降1个百分点。对中国农业银行涉农贷款投放较多的县级“三农金融事业部”实行比农业银行低2个百分点的存款准备金率。

为更有针对性地支持“三农”和小微企业，2014年以来，人民银行两次实施“定向

降准”，分别下调县域农村商业银行和农村合作银行存款准备金率2个和0.5个百分点，对符合审慎经营要求且“三农”或小微企业贷款达到一定比例的商业银行下调人民币存款准备金率0.5个百分点。其中，2014年6月的“定向降准”政策覆盖大约2/3的城市商业银行、80%的非县域农村商业银行和90%的非县域农村合作银行。

对涉农贷款投放比例较高的农村中小金融机构、“三农”发展相对薄弱的中西部和欠发达地区、处于发展初期的新型农村金融机构等，人民银行在宏观审慎政策参数设置上予以倾斜支持，有效满足其涉农贷款投放需要。

## （二）对农村金融机构的支农再贷款支持力度进一步加大

人民银行不断拓宽支农再贷款适用范围，将支农再贷款使用对象由设在县域和村镇的农村商业银行、农村合作银行、农村信用社、村镇银行等存款类金融机构法人，拓宽到设在市区的上述四类机构。要求借用支农再贷款期间，农村金融机构涉农贷款增量不得低于借用的支农再贷款总量，借用支农再贷款发放的涉农贷款的加权平均利率要低于其他同期同档次涉农贷款加权平均利率，降低“三农”融资成本。在总结前期经验的基础上，2014年12月，人民银行印发《关于完善信贷政策支持再贷款管理 支持扩大“三农”、小微企业信贷投放的通知》（银发〔2014〕396号），调整信贷政策支持再贷款发放条件，下调支农、支小再贷款利率0.25个百分点、0.4个百分点，明确运用信贷政策支持再贷款发放的涉农贷款、小微企业贷款的监测考核量化标准，对信贷政策支持再贷款业务管理进行全面规范完善。

支农再贷款政策对引导农村金融机构扩大涉农信贷投放发挥了重要作用。2014年12月末，全国支农再贷款余额2 154亿元，比上年同期增加470亿元，该年累计发放3 102亿元。

## （三）继续发挥再贴现引导优化信贷结构的功能

人民银行进一步完善再贴现管理政策，充分发挥再贴现政策引导金融机构优化信贷结构的积极作用，支持涉农信贷投放，扩大中小企业融资。明确要求各分支机构对涉农票据、小微企业持有或接受的票据，以及中小金融机构承兑、持有的票据优先办理再贴现，具体操作中对票面金额500万元以下的票据优先办理再贴现。以省为单位按季考核，

要求每季度末再贴现票据余额的涉农票据占比高于30%或小微企业票据占比高于50%。同时，对于再贴现支持的金融机构，其办理再贴现票据的贴现利率应低于该金融机构同期同档次的贴现加权平均利率，促进降低社会融资成本。再贴现政策对引导金融机构扩大涉农和小微企业信贷投放发挥了重要作用。2014年12月末，再贴现余额为1 372亿元，比上年同期增加235亿元，该年累计发放3 858亿元。

（四）加强评估完善正向激励机制

为真正落实好货币信贷政策的引导作用，人民银行以考核和评估引导金融机构加大涉农信贷投入：一是继续实施信贷政策导向评估，发布了《关于做好2013年度涉农和小微企业信贷政策导向效果评估有关事项的通知》（银办发〔2014〕36号），积极完善各项指标评分标准，加强对评估结果的综合运用，推动评估结果与再贷款、再贴现、同业拆借准入和限额调整、债券市场备案等有效结合。二是加强对县域法人金融机构将新增存款一定比例用于当地贷款的考核，对新增存款投放当地达到标准的县域法人金融机构执行较低的存款准备金率，并适当给予优惠利率的支农再贷款支持。三是加强对农村信用社改革进展情况的动态监测，充分发挥支农再贷款、再贴现等政策工具的激励约束作用，促进农村信用社改善农村金融服务。

表2.1 我国各类金融机构现行法定存款准备金率及主要涉农  
金融机构享受差别化存款准备金率的情况  
（2012年5月18日至今）

机构	现行 法定存款 准备金率	政策依据	备注
国有大型商业银行	20%		对农业银行涉农贷款投放较多的县域“三农金融事业部”实行比农业银行低2个百分点的存款准备金率，按18%执行。
股份制商业银行、城市商业银行、农村商业银行和外资金融机构	18%		

续表

机构	现行 法定存款 准备金率	政策依据	备注
实施“定向降准”后 符合条件的商业银行	17.5%	2014年6月16日, 对符合审慎经营要求且“三农”和小微企业贷款达到一定比例的商业银行(不包括2014年4月25日已经下调过准备金率的机构)下调人民币存款准备金率0.5个百分点	按此标准, 此次定向降准覆盖大约2/3的城市商业银行、80%的非县域农村商业银行和90%的非县域农村合作银行。
法人在县域的农村 商业银行	16%	2014年4月25日, 法人在县域的农村商业银行的人民币存款准备金率下调2个百分点	根据《县域法人金融机构将新增存款一定比例用于当地贷款的考核办法》 <sup>②</sup> , 考核达标的县域法人存款类金融机构, 其存款准备金率在同类金融机构正常标准上再降1个百分点, 按15%执行。
财务公司	14.5%	2014年6月16日, 下调财务公司、金融租赁公司和汽车金融公司人民币存款准备金率0.5个百分点	
农村合作银行	14.5%		
法人在县域的农村 合作银行	14%	2014年4月25日, 法人在县域的农村合作银行的人民币存款准备金率下调0.5个百分点	根据《县域法人金融机构将新增存款一定比例用于当地贷款的考核办法》, 考核达标的县域法人存款类金融机构, 其存款准备金率在同类金融机构正常标准上再降1个百分点, 按13%执行。
金融租赁公司	14%	2014年6月16日, 下调财务公司、金融租赁公司和汽车金融公司人民币存款准备金率0.5个百分点	
农村信用社 <sup>①</sup> 和村镇 银行	14%		根据《县域法人金融机构将新增存款一定比例用于当地贷款的考核办法》, 考核达标的县域法人存款类金融机构, 其存款准备金率在同类金融机构正常标准上再降1个百分点, 按13%执行。

注: ①本表中, 农村信用社不含农村商业银行和农村合作银行。

②《县域法人金融机构将新增存款一定比例用于当地贷款的考核办法》的实施地域范围为中部、西部、东北地区的20个省(区、市)全部县域地区, 以及7个东部地区的国家扶贫开发工作重点县和省级扶贫开发工作重点县。

## 专栏一

## “定向降准”

为贯彻落实国务院常务会议精神，进一步鼓励金融机构提高配置到“三农”和小微企业等需要支持领域的贷款比例，增强金融服务实体经济的能力，中国人民银行于2014年4月和6月两次实施了定向降准。

具体来看，2014年4月份实施的定向降准适用于所有的县域农村商业银行和县域农村合作银行，准备金率分别下调2个和0.5个百分点，主要是这两类机构对“三农”贷款比例都比较高。6月份实施的定向降准则适用于符合审慎经营且“三农”或小微企业贷款达到一定比例<sup>①</sup>的其他各类型商业银行，准备金率降幅为0.5个百分点。满足6月份定向降准标准的机构包括大约2/3的城市商业银行、80%以上的非县域农村商业银行、90%以上的非县域农村合作银行和数家股份制银行以及外资银行。这两次定向降准的实施范围基本上包括了除农村信用社和村镇银行以外的全部金融机构。由于农村信用社、村镇银行已执行显著低于商业银行的特殊优惠的准备金率，因此未再纳入定向降准范围。

定向降准主要发挥了信号和结构引导作用，通过建立促进信贷结构优化的正向激励来加大对“三农”和小微企业的支持力度。当前我国货币信贷存量较大，增速也保持在较高水平，不宜依靠大幅扩张总量来解决结构性问题。6月份将定向降准与对余额比例指标和增量比例指标考核相结合，旨在对过去尤其是上一年“三农”、小微企业贷款投放比例较高的商业银行给予鼓励，未来还将定期对商业银行实施考核，并根据考核结果对其准备金率进行动态调整。通过上述设置，建立正向激励机制，引导商业银行用好增量、盘活存量，这有利于在不大幅增加贷款总量的同时，使“三农”和小微企业获得更多的信贷支持。

国际金融危机爆发以来，通过开展定向操作疏通货币政策传导机制成为主要经济体央行的新动向。如美联储实施“扭转操作”以打通短期利率向中长期利率的传导梗阻，欧央行推出“定向长期再融资操作”也是在引导资金通过信贷等途径流向实体经济。人民银行两次定向降准也体现了这一思路。

<sup>①</sup> 即上年新增涉农贷款占全部新增贷款比例超过50%，且上年末涉农贷款余额占全部贷款余额比例超过30%；或者，上年新增小微贷款占全部新增贷款比例超过50%，且上年末小微贷款余额占全部贷款余额比例超过30%。

## 专栏二

## 扎实开展将新增存款一定比例用于当地贷款考核

2010年人民银行会同银监会制定《关于鼓励县域法人金融机构将新增存款一定比例用于当地贷款的考核办法（试行）》（银发〔2010〕262号文），对考核达标的县域法人金融机构实施正向激励政策，为切实促进县域信贷资金投入建立评价体系和激励抓手。主要得益于考核办法科学客观、程序透明规范、机制协调配合，考核工作有力地支持了县域经济金融发展。

一是考核政策覆盖面广，全国参与考核机构达标率达75%以上。考核以来，全国参与考核工作的县域法人金融机构稳步增长并突破两千家，覆盖了中西部20个省（区、市）的全部县域地区以及7个东部省份的国家级、省级扶贫开发重点县，机构达标率均在75%以上，部分省份的考核机构达标率甚至超过90%。

二是政策激励效果显著，县域法人金融机构支农力度不断增强。通过差别化的存款准备金和优惠的支农再贷款政策，为考核达标机构累计释放可贷资金和增加再贷款额度分别超过千亿，有利于县域法人金融机构加大支持“三农”力度。同时，一些达标的县域法人金融机构在监管部门支持下申请开办新业务，不断改善金融服务。2014年末，小型农村金融机构（含农商行、农合行、村镇银行和农信社）各项贷款余额11万亿元，同比增长16%，比同期全金融机构贷款增速高2.4个百分点。

三是政策影响逐步扩大，考核工作得到各级政府的重视和支持。考核开展以来，省、地、县各级政府领导多次批示，充分肯定了考核工作对促进当地“三农”发展所发挥的积极作用，指示多部门协作共同鼓励和引导县域法人金融机构增加县域信贷投入。随着考核工作不断推进，不少地方政府还出台配套奖励办法，以县域法人金融机构考核结果为依据，对考核达标机构给予一揽子奖励政策。有些地方政府还通过设立专项资金、财政贴息、税费减免、拨付土地款、名誉奖励等措施，为考核达标机构提供配套政策扶持。

目前，2014年度县域法人金融机构考核工作已全面进入考核结果审查阶段。可以预见，随着县域法人金融机构资产进一步多元化发展以及市场优化配置资源的功能逐步增强，在党中央、国务院的正确领导和各级政府的大力支持下，县域法人金融机构考核制度也会不断完善，更好地为服务“三农”、助推地方经济发展发挥重要作用。

## 二、财政税收政策

2013年以来，中央财政和税收部门落实党中央、国务院支持农村金融改革发展的有关精神，不断完善和创新支持政策，加大资金投入力度，增强金融支持“三农”发展的动力和能力。

### （一）财政奖励补贴政策

#### 1. 县域金融机构涉农贷款增量奖励政策

2008年起，中央财政对试点地区符合条件的县域金融机构涉农贷款平均余额增长超过15%的部分，按照2%给予奖励，奖励资金由中央和地方财政按规定的比例分担。2014年，中央财政进一步扩大支持范围，将山西、福建、海南、重庆、贵州、西藏、青海7省（区、市）纳入政策试点。至此，该项政策已覆盖全国25个省（区、市），包括全部粮食主产区 and 绝大多数中西部地区。从2012年起，中央财政还在天津、辽宁、山东、贵州4省（市）开展试点，对符合条件的小额贷款公司参照执行涉农贷款增量奖励政策。

截至2014年底，中央财政累计向试点地区1.74万户次县域金融机构和小额贷款公司拨付奖励资金115.34亿元，其中2014年中央财政拨付奖励资金26.03亿元，比上年增长24.5%。

#### 2. 农村金融机构定向费用补贴政策

2008年起，中央财政对符合条件的村镇银行、贷款公司和农村资金互助社三类新型农村金融机构，以及基础金融服务薄弱地区的金融机构网点，按照贷款平均余额的2%给予补贴。2014年，中央财政在总结政策执行情况的基础上，对政策进行了细化和完善，明确金融机构享受政策的期限，采取中央和地方分担补贴资金的机制，严格政策执行要求，突出支农支小导向。

截至2014年底，中央财政累计向5 062户次农村金融机构拨付补贴资金103.45亿元，其中2014年中央财政拨付补贴资金26.19亿元。在政策支持下，新型农村金融机构蓬勃发展，成为支农支小的生力军。

## （二）农村金融税收优惠政策

对农村金融机构和业务实施税收优惠政策，有效地缓解了农业贷款成本高、风险大和低收入农户贷款难的问题，有必要延续并完善支持农村金融发展有关税收政策。

2014年12月，国务院常务会议决定，将以下两项已经执行到期的税收优惠政策延长至2016年12月31日：一是对金融机构农户小额贷款的利息收入免征营业税，并在计算应纳税所得额时，按90%计入收入总额；二是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%计入收入总额，并对县域农村金融机构的金融保险业收入减按3%的税率征收营业税。同时，针对农户贷款需求主要集中在5万元到10万元的情况，将享受税收优惠政策的农户小额贷款限额，从5万元提高到10万元。

## （三）农业保险保费补贴政策

按照“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”的总体原则，中央财政于2007年开始实施农业保险保费补贴政策，在农户和地方自愿参与的基础上，为投保农户（包括规模经营主体）提供一定的保费补贴，引导和支持其参加农业保险，并逐步加大支持力度。

目前，中央财政保费补贴范围已由最初试点的6省（区）扩大到全国；补贴品种由最初的5个种植业品种扩大至种植、养殖、林业3大类15个品种（水稻、小麦、玉米、棉花、马铃薯、油料作物、糖料作物、天然橡胶、森林、能繁母猪、育肥猪、奶牛、青稞、牦牛、藏系羊），基本覆盖了涉及国计民生的主要大宗农产品；补贴比例也逐步提高，目前，中央、省级、市县财政分别提供了30%~50%、25%~30%、10%~15%的保费补贴，各级财政合计保费补贴比例达到75%左右。地方特色优势农产品主要由地方给予保费补贴。

截至2014年末，中央财政累计拨付保费补贴资金632.7亿元。其中2014年拨付144.52亿元，是2007年的6倍多，年均增长31%，将带动全国农业保险实现保费收入330亿元以上，为超过2亿户次投保农户提供风险保障约1.4万亿元，发挥了较好的强农惠农政策效果。目前，我国已经成为全球第二、亚洲第一的农业保险市场。

为建立应对农业大灾风险的长效机制，财政部印发了《农业保险大灾风险准备金管

理办法》，在鼓励保险机构通过购买再保险等多渠道分散农业大灾风险基础上，提出了大灾准备金管理遵循的基本原则，分险种、分地区确定了大灾准备金的计提比例区间，进一步明确了准备金的使用、管理等具体政策，为农业保险的持续健康发展奠定了基础。

#### （四）探索创新财政支持农村金融发展的新模式

2012年，作为创新财政促进金融支农的新模式，财政部联合中国农业发展银行、中国信达资产管理公司、中国中信集团，成立了中国农业产业发展基金，又联合农业部、中化集团、农业发展银行，成立了现代种业发展基金。

中国农业产业发展基金通过投资农业产业化龙头企业、重点农村服务业企业，拓宽了农业产业融资渠道。目前，基金总体运营顺利，已完成对9个农业产业化龙头企业的投资，投资总金额14.47亿元，涉及农业种植、养殖、农产品加工、农资和农机5大门类，在带动农户增收致富、推动行业规模化集约化发展、促进产业优化升级等方面发挥了积极作用。现代种业发展基金作为探索建立财政引导社会资本参与支持种业发展的新平台，其投资影响力在业内开始初步显现。

### 三、金融扶贫扶弱政策

让金融惠及弱势群体，帮助弱势群体摆脱贫困，对于实现全面建成小康社会目标具有重大意义。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》要求积极推动贫困地区金融产品和服务方式创新，鼓励开展小额信用贷款，努力满足扶贫对象发展生产的资金需求。2013年底，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发〔2013〕25号），对精准扶贫、科学扶贫进行了全面部署，要求完善金融服务机制，加大扶持力度，形成扶贫开发合力，加快贫困群众脱贫致富、贫困地区全面建成小康社会步伐。金融扶贫已经成为新阶段精准扶贫的有效手段。

#### （一）部门地方联动形成新机制

针对不同层次的农村金融服务需求，国务院扶贫办、国家财政部、人民银行等部门

着力引导金融机构支持农村特殊困难群体发展生产、脱贫致富，积极发挥好金融在农村扶贫开发、扶持农村弱势群体、改善民生中的积极作用。2013年以来，人民银行等部门推动连片特困地区建立健全扶贫开发金融服务联动协调机制，完善农村贫困地区金融服务组织体系，人民银行、财政部、银监会、保监会、证监会、共青团中央和扶贫办等7部门出台了《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》（银发〔2014〕65号），召开扶贫开发金融服务工作电视电话会议，全面安排部署新时期扶贫开发金融服务工作。

2014年，为了提高扶贫贷款贴息政策的科学性和有效性，更好地发挥地方工作积极性，按照扶贫开发“中央统筹、省负总责、县抓落实”的管理体制，在国务院扶贫办、财政部等部门《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）安排专项资金用于扶贫贷款贴息的基础上，中央财政将专项扶贫资金切块下达到各地，省级财政可视扶贫贷款要求，统筹安排中央财政专项扶贫资金，自主加大扶贫贷款贴息力度。

人民银行合理确定支农再贷款期限，促进贫困地区金融机构扩大涉农信贷投放，力争贫困地区支农再贷款余额占所在省（区、市）总额的比重高于上年同期水平，并对贫困地区符合条件的农村金融机构发放的支农再贷款在现行优惠支农再贷款利率基础上再降低1个百分点的利率。截至2014年9月末，贫困地区人民币各项贷款余额3.26万亿元，同比增长18.8%，比全国平均增速高5.6个百分点。

2006年以来，扶贫办与国家开发银行、进出口银行分别签订长期合作协议，利用政策性银行的优势，破解贫困地区金融缺失、扶贫龙头企业和合作社贷款难问题，进一步加大对贫困地区基础设施、贫困村旅游扶贫、特色优势扶贫产业和扶贫小额信贷的支持；与中国农业银行签署合作协议，在832个片区县和重点县每年新增信贷投放1 000亿元以上；与中国人寿保险公司签署战略合作协议，共同开展扶贫小额保险试点。各地也积极协调相关金融机构，不断拓展合作内容、范围和方式。

2008年，中央将就业困难人员纳入小额担保贷款政策扶持范围，通过提供贷款担保及微利项目贴息的方式，支持包括困难农户在内的就业困难人员自主创业。2013年，财政部会同有关部门联合印发了《关于加强小额担保贷款财政贴息资金管理的通知》（财金〔2013〕84号），进一步明确政策支持对象，严格政策执行标准，并通过提高贷款额度等方式，加大了对农村妇女的政策支持力度。截至2014年末，中央财政已累计拨付贴

息奖补资金363.89亿元。

## （二）扶贫小额信贷成为精准扶贫新亮点

国务院扶贫办把创新发展扶贫小额信贷工程作为新识别建档立卡贫困户的重要帮扶措施和精准扶贫的支点性、保障性工程。2014年12月，在总结分析各地扶贫小额信贷实践基础上，国务院扶贫办、财政部、人民银行、银监会、保监会5部门印发了《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》（国开办发〔2014〕78号），提出了“5万元以下、3年以内、免担保、免抵押、风险补偿、扶贫贴息、小额保险”的创新发展扶贫小额信贷的总体要求，把“精准扶贫、信用贷款，政府引导、市场运作，加强宣传、尊重意愿，规范运作、防范风险”作为创新的基本原则，把提高建档立卡贫困户贷款可获得性作为工作的基本出发点。使建档立卡贫困户得到免抵押、免担保的信用贷款。金融机构对建档立卡贫困户进行评级授信，自主调查审慎核定授信总额，贫困农户自主贷款、自主发展。鼓励各地加强金融风险防控，探索建立贷款风险分散和化解机制。采取“以社带户、以企带村”的方式，组织贫困农户参与扶贫特色优势产业建设，拓宽建档立卡贫困户获得贷款的途径。

把激发建档立卡贫困户内生动力、实现脱贫致富作为创新发展扶贫小额信贷的根本任务，推动财政扶贫政策与金融良性互动，通过建立专项评级授信体系和实施“以社带户，以企带村”等政策措施，不断丰富扶贫小额信贷的产品和形式、创新贫困村金融服务、改善贫困地区金融生态环境，促进贫困户贷得到、用得好、还得上、逐步富。

各地结合文件要求，围绕提高建档立卡贫困户贷款可获得性，降低贷款门槛和贷款成本降低等关键问题，进行了有益的探索和尝试。一是信用体系建设。在开展“信用户、信用村、信用乡（镇）”创建活动的基础上，针对贫困户的实际情况，将全国扶贫信息网络系统与银行贷款管理系统有效对接，建立建档立卡贫困户个人信用档案，完善增信措施。探索建立县、乡（镇）、村三级联动的扶贫小额信贷服务平台，为建档立卡贫困户提供信用评级、建立信用档案、贷款申报等信贷服务。二是探索建立风险补偿机制。有条件的地方根据实际安排资金，用于补偿扶贫小额信贷发生的坏账损失。支持推广扶贫小额信贷保险，鼓励贷款户积极购买，分散贷款风险。三是探索建立贷款管理奖励机制。有的省份对贷款回收率考核达标的县（市、区），以年度贷款发放月均贷款额为基数兑现奖励资金。四是加强扶贫贴息贷款管理。各地可统筹安排财政扶贫资金，对

符合条件的贷款户给予贴息支持，贴息利率不超过贷款基础利率。

### （三）继续实施贫困村互助资金试点

自2006年起，安排专项扶贫资金开展贫困村互助资金试点，引导贫困村内农户以入股方式投入自有资金。贫困村互助资金在村内封闭运行，利用地缘、血缘、亲缘等熟人社会关系识别有意愿有能力的合格借款人并利用社会压力，有效地控制了违约风险。贫困村互助社资金来源于财政扶贫资金，农户交纳互助金不计付利息，而且互助社管理实行民主管理，管理人员内部选举产生，只领取少量误工补助，盈余主要转入本金扩大互助社资金规模，或者用于贫困户和村内公益事业，有效地支持了村内公益事业建设。贫困村互助资金利用信用担保和小组联保，在村干部和能人的帮助下，向有一定生产能力并讲信用的贫困户提供小额资金，更好地瞄准了贫困农户。贫困村扶贫互助社组织社员交流分享市场信息、学习生产技术，互助社借还款透明、账务公开、村干部公正，推动了基层民主，改善了干群关系，提高了村两委战斗力，为和谐社区建设奠定了基础。

为规范发展贫困村互助金，国务院扶贫办联合财政部出台了《关于进一步做好贫困村互助资金试点工作的指导意见》（国开办发〔2009〕103号），制定和颁布了《贫困村互助资金操作指南》，出台了《关于做好2011年贫困村互助资金试点工作的通知》（国开办发〔2011〕71号），建立了互助资金联系人制度、绩效考评办法。在全国范围内推广使用互助资金管理软件，对互助社相关数据进行实时监测，每半年发布监测报告。

据不完全统计，截至2014年底，全国1 161个县、1.99万个村开展了贫困村互助资金试点。资金总规模累计51.89亿元，其中，中央和省级财政扶贫资金合计为38.94亿元，来自农户7.97亿元。入社农户173.95万人，其中贫困户占40%；累计发放借款114.79亿元，其中贫困户占62.1%；累计逾期金额1.57亿元，借款逾期率1.4%，损失金额0.14亿元。

从2012年至2014年，各级财政累计安排扶贫贷款贴息资金103亿元，引导发放扶贫贷款近2 375亿元，其中2012年发放扶贫贴息贷款538亿元，2013年发放扶贫贴息贷款839亿元。据初步统计，2014年全国安排扶贫贴息资金近50亿元，发放扶贫小额信贷接近1 000亿元，较2013年的到户贷款466亿元实现了翻番。有力地促进了贫困地区产业发展和建档立卡贫困农户增收。2014年共发放扶贫项目贷款472.5亿元，安排贴息资金12.91亿元。

表2.2 部分扶持政策措施一览

文件名	文件号	主要内容	备注
《国务院办公厅关于当前金融促进经济发展的若干意见》	国办发〔2008〕126号	放宽了金融机构对中小企业贷款和涉农贷款的呆账核销条件，授权金融机构对符合一定条件的中小企业贷款和涉农贷款进行重组和减免。	
《国务院办公厅关于金融支持“三农”发展的若干意见》	国办发〔2014〕17号	从健全政策扶持体系、加大政策扶持力度、完善涉农贷款统计制度、开展政策效果评估、防范金融风险、加强督促检查等方面加大对“三农”金融的政策支持。	
《财政部 国家发展改革委关于同意继续收取银行业监管费的通知》	财综〔2007〕66号	明确自2007年1月1日起农村信用社、农村合作银行以及村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等3类新型农村金融机构暂免收取银行业监管费，农村商业银行按收费标准的50%执行，有效期3年。	现行执行标准为财综〔2013〕106号。
《财政部 国家发展改革委关于重新发布银监会行政事业性收费项目的通知》	财综〔2010〕60号	对下列被监管单位暂时免收银行业监管费：农村信用社、农村合作银行、农村商业银行和三类新型农村金融机构；农业银行“三农金融事业部”。	
《财政部 国家发展改革委关于重新发布银行业监管收费项目的通知》	财综〔2013〕106号	对下列被监管单位免收银行业监管费：农村信用社、农村合作银行、农村商业银行和三类新型农村金融机构（村镇银行、社区资金互助社和贷款有限责任公司）。农业银行三农事业部。收取银行业监管费的执行期自2013年至2015年12月31日。有效期满后，由银监会向财政部、国家发展改革委重新申报。	该政策为财综〔2007〕66号的政策延续。
《财政部关于印发中央财政种植业保险保费补贴管理办法的通知》	财金〔2008〕26号	财政部对省级政府引导有关农业保险经营机构开展的特定农作物的种植业保险业务，按照保费的一定比例，为投保的农户、龙头企业、专业合作经济组织提供补贴。	

续表

文件名	文件号	主要内容	备注
《财政部关于印发中央财政农村金融机构定向费用补贴资金管理暂行办法的通知》	财金〔2010〕42号	自2010年起,定向费用补贴政策扩大到基础金融服务薄弱地区,西部地区2255个基础金融服务薄弱乡镇设立各类银行业金融机构已纳入补贴范围。	
《财政部关于进一步加大支持力度做好农业保险保费补贴工作的通知》	财金〔2012〕2号	明确提出支持各地提高农业保险保障水平和赔偿额度,并按照规定给予补贴。农业保险是按照“政府引导、市场运作”等原则开展,通过引导商业性保险机构参与农业保险的市场化运作,有利于提高金融支持“三农”的覆盖面水平,促进和培育农业保险市场。	
《财政部关于加强小额担保贷款财政贴息资金管理的通知》	财金〔2013〕84号	进一步明确政策支持对象,严格政策执行标准,并通过提高贷款额度等方式,加大了对农村妇女的政策支持力度。	
《财政部关于金融企业呆账核销管理办法(2013年修订版)的通知》	财金〔2013〕146号	规范金融企业呆账核销管理,增强金融企业风险防控能力,促进金融企业健康发展。	
《财政部关于进一步扩大财政县域金融机构涉农贷款增量奖励试点范围的通知》	财金〔2014〕4号	中央财政进一步扩大支持范围,将山西、福建、海南、重庆、贵州、西藏、青海7省(区、市)纳入政策试点,政策至此已覆盖全国25个省(区、市),包括全部粮食主产区和绝大多数中西部地区。	
《财政部关于农村金融机构定向费用补贴资金管理暂行办法的通知》	财金〔2014〕12号	2014年,中央财政在总结政策执行情况的基础上,对政策进行了细化和完善,明确金融机构享受政策的期限,采取中央和地方分担补贴资金的机制,严格政策执行要求,突出支农支小导向。	
《财政部 国家税务总局关于进一步扩大试点地区农村信用社有关税收政策问题的通知》	财税〔2004〕177号	从2004年1月1日起至2006年底,对参与试点的中西部地区农村信用社暂免征收企业所得税。	后续政策为财税〔2006〕46号。

续表

文件名	文件号	主要内容	备注
《财政部 国家税务总局关于延长农村信用社有关税收政策期限的通知》	财税〔2006〕46号	对农村信用社的企业所得税全额免征政策，在执行到期后延长三年至2009年底。将相关农村信用社的企业所得税的政策优惠延长至2009年底。	该政策为财税〔2004〕35号和财税〔2004〕177号的政策延续。
《财政部 国家税务总局关于延长农村金融机构营业税政策执行期限的通知》	财税〔2011〕101号	将财税〔2010〕4号第三条规定的“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、法人机构所在地在县（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”政策执行期限自2009年1月1日至2011年12月31日继续延长至2015年12月31日。	
《财政部 国家税务总局关于延长金融企业涉农贷款和中小企业贷款损失准备金税前扣除政策执行期限的通知》	财税〔2011〕104号	将金融企业涉农贷款和中小企业贷款计提的贷款损失专项准备金准予在计算应纳税所得额时扣除的政策执行期限自2008年1月1日至2010年12月31日继续延长至2013年12月31日。	
《财政部 国家税务总局关于中国农业银行三农事业部涉农贷款营业税优惠政策的通知》	财税〔2014〕5号	对中国农业银行纳入“三农金融事业部”改革试点的19个省分行下辖的县域支行，提供农户贷款、农村企业和农村各类组织贷款取得的利息收入减按3%的税率征收营业税。	
《财政部关于延续并完善支持农村金融发展有关税收政策的通知》	财税〔2014〕102号	2014年1月至2016年12月，对金融机构农户小额贷款的利息收入免征营业税，在计算应纳税所得额时按90%计入收入总额；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%计入收入总额。	
《财政部 国家林业局关于印发林业贷款中央财政贴息资金管理暂行办法的通知》	财农〔2009〕291号	符合条件的林业贷款、中央财政年贴息率为3%。	后续政策为财农〔2014〕9号。

续表

文件名	文件号	主要内容	备注
《财政部关于中央财政农民专业合作社发展资金管理的通知》	财农〔2013〕156号	允许合作组织发展资金采取贷款贴息的方式予以补助。	该政策是针对财农〔2004〕87号的修订。
《财政部 国家林业局关于印发中央财政林业补助资金管理的通知》	财农〔2014〕9号	对符合条件的林业贷款，中央财政的贴息率为3%。	该政策为财农〔2009〕291号的政策延续。
《中国人民银行关于完善支农再贷款管理 支持春耕备耕 扩大“三农”信贷投放的通知》	银发〔2009〕38号	将支农再贷款发放范围由农村信用社扩大到农村合作银行、农村商业银行、村镇银行等设在县域和村镇的存款类金融机构法人。将支农再贷款的用途范围由发放农户贷款扩大到其他涉农贷款。支农再贷款合同期限为1年，经过展期支农再贷款实际使用期限由一年可延长至三年。	
《中国人民银行、银监会关于印发鼓励县域金融机构将新增存款一定比例用于当地贷款的考核办法的通知》	银发〔2010〕262号	对于可贷资金超过70%用于当地贷款或可贷资金减少但当地贷款增加的县域法人金融机构，存款准备金率按低于同类机构正常标准1个百分点执行，并可按新增贷款一定比例申请再贷款并享受优惠利率。	
《中国人民银行关于开展拓宽支农再贷款适用范围试点的通知》	银发〔2012〕207号	在黑龙江省、陕西省辖区内开展拓宽支农再贷款适用范围的试点，试点地区支农再贷款的使用对象由现行设在县域和村镇的农村商业银行、农村合作银行、农村信用社和村镇银行等存款类金融机构法人，拓宽到设在市区内涉农贷款占其各项贷款比例不低于70%的上述四类机构。	
《中国人民银行关于拓宽支农再贷款使用范围 做好春耕备耕金融服务工作的通知》	银发〔2013〕58号	在全国范围内拓宽支农再贷款适用范围，将支农再贷款的使用对象由现行设在县域和村镇的农村商业银行、农村合作银行、农村信用社和村镇银行等存款类金融机构法人，拓宽到设在市区内涉农贷款占其各项贷款比例不低于70%的上述四类机构。要求各分支行加强对支农再贷款使用效果的监测考核，进一步发挥支农再贷款引导农村金融机构扩大信贷投放的功能。	

续表			
文件名	文件号	主要内容	备注
《中国人民银行关于做好家庭农场等新型农业经营主体金融服务的指导意见的通知》	银发〔2014〕42号	优先支持对新型农业经营主体信贷投放较多的金融机构发放支农再贷款、办理再贴现；符合条件的新型家庭农场，可在银行间市场建立绿色通道，探索公开或私募发债融资；支持符合条件的银行发行金融债券专项用于“三农”贷款；支持金融机构选择涉农贷款开展信贷资产证券化试点。	
《中国人民银行 财政部 银监会 保监会 扶贫办 共青团中央关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》	银发〔2014〕65号	进一步加大对贫困地区支农再贷款支持力度，力争贫困地区支农再贷款额度占所在省（区、市）的比重高于上年同期水平。对符合一定条件的金融机构，其新增支农再贷款额度，可在现行优惠支农再贷款利率上再降1个百分点。合理设置差别准备金动态调整公式相关参数，支持贫困地区法人金融机构增加信贷投放。继续完善再贴现业务管理，支持贫困地区农村企业尤其是农村中小企业获得融资。	
《中国人民银行关于切实做好家禽业金融服务工作的通知》	银发〔2014〕69号	人民银行各分支行在支农再贷款、支小再贷款的运用中对家禽业贷款较多的银行业金融机构加大支持力度。	
《中国人民银行关于开办支小再贷款 支持扩大小微企业信贷投放的通知》	银发〔2014〕90号	在信贷政策支持再贷款类别下创设支小再贷款，专门用于支持金融机构扩大小微企业信贷投放，同时下达全国支小再贷款额度共500亿元。支小再贷款发放对象是小型城市商业银行、农村商业银行、农村合作银行和村镇银行等四类地方性法人金融机构。	
《中国人民银行关于下调县域的农村商业银行和农村合作银行存款准备金率的通知》	银发〔2014〕117号	自4月25日起分别下调法人在县域的农村商业银行和农村合作银行的人民币存款准备金率2个和0.5个百分点，释放农村金融机构更多资金用于发放“三农”贷款。	

续表

文件名	文件号	主要内容	备注
《中国人民银行 发改委 银监会 证监会 保监会 黑龙江人民政府关于印发黑龙江“两大平原”现代农业综合配套改革试验金融改革方案的通知》	银发〔2014〕133号	制定了构建金融惠农政策体系完善农村金融组织体系、鼓励金融创新丰富农村金融产品、加强金融基础设施建设改善农村金融生态环境方面、强化农村金融监管防范金融风险等十一个方面的金融改革任务。	
《中国人民银行关于全面推进深化农村支付服务环境建设的指导意见》	银发〔2014〕235号	主要从深化助农取款服务，优化农民工银行卡特色服务，丰富支付服务主体，推广非现金支付，完善政策扶持体系，加强风险管理，强化宣传培训和组织落实等方面对下一步深化农村支付服务环境建设工作提出要求。	
《中国人民银行关于完善信贷政策支持再贷款管理 支持扩大“三农”、小微企业信贷投放的通知》	银发〔2014〕396号	调整信贷政策支持再贷款发放条件，下调支农、支小再贷款利率0.25个百分点、0.4个百分点，明确运用信贷政策支持再贷款发放的涉农贷款、小微企业贷款的监测考核量化标准，对信贷政策支持再贷款业务管理进行全面规范完善。	

# 第三部分

## 涉农金融机构与区域农村 金融综合改革试点

- 农村信用社改革
- 中国农业银行“三农金融事业部”改革
- 中国农业发展银行改革
- 新型农村金融组织培育与发展
- 地方农村金融综合改革试点



## 一、农村信用社改革

农村信用社是农村金融服务的主力军。长期以来，农村信用社坚持服务“三农”的方向，对推动“三农”发展发挥了重要作用。同时，由于体制机制的原因，改革初期，农村信用社发展中存在着产权关系不清晰、历史包袱沉重、资产质量差、潜在风险大等问题，严重制约着农村信用社进一步改善农村金融服务。2003年6月，国务院印发《深化农村信用社改革试点方案》（国发[2003]15号），提出“花钱买机制”改革思路，按照明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当支持、地方政府负责的总体要求，对农村信用社进行了全面改革。

这次改革在思路设计上有重大突破，一是通过设计正向激励机制，引导农村信用社逐步“上台阶”，真正实现“花钱买机制”。二是不再强调恢复农村信用社“三性”（组织上的群众性、管理上的民主性、业务经营上的灵活性），允许建立股份制或股份合作制。三是将管理权交给地方，调动地方政府参与改革的积极性，地方政府积极出台配套政策，帮助农村信用社催收债务和进行产权改造。

2003年以来的改革成绩显著，农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）资产规模、存贷款余额和盈利能力大幅度提高，不良贷款明显“双降”，资本实力得到提高，金融风险大幅下降，基本具备了自我发展的能力，支农能力不断增强。农村信用社成为我国农村地区机构网点分布最广、支农服务功能发挥最为充分的银行业金融机构，对保持我国农村金融的稳定发展、提升农村金融服务能力和水平、推动社会主义新农村建设发挥了重要作用（见表3.1）。2014年，人民银行进一步加大了支农再贷款的投放力度，农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）支农再贷款余额1 852亿元，余额占全金融机构支农再贷款的85.8%，余额同比增长26.4%。2014年末，农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）农户贷款余额3.39万亿元，同比增长12.0%，持有其贷款的农户数达4 236万户，平均单户贷款余额8.0万元，比上年末提高1.3万元；农业和农村（县及县以下）贷款余额分别为2.27万亿元和6.20万亿元，占各项贷款余额的比重为21.5%和58.7%，占全国农业贷款和农村（县及县以下）贷款余额的比重为68.2%和32.6%。农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）小微企业贷款余额3.74 万亿元，同比增长19.6%，高于同期全金融机构小微企业贷款增速4.1个百分点。

表3.1 农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）基本情况表

单位：个；亿元；%

项目	年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
一、以法人为单位机构总数		2 453	2 463	2 457	2 430	2 453	2 408	2 389	2 363	2 363	2 317	2 364		2 350
（一）两级法人农村信用社（以县市为单位）		2 356	2 345	2 337	1 832	1 159	460	231	132	87	33		1 690	3
（二）统一法人农村信用社		94	114	104	528	1 201	1 818	1 973	1 992	1 976	1 882			1 484
（三）农村商业银行		3	3	7	12	13	17	22	43	84	212	308	468	665
（四）农村合作银行			1	9	58	80	113	163	196	216	190	157	122	89
二、农村信用社涉农贷款	余额						20 849.95	24 531.37	30 918.66	38 743.17	53 435.46	46 083.34	62 154	70 695
	占其各项贷款比例						66.49	65.84	65.81	65.59	68.13	68.94	67.82	66.9
其中：农村贷款							18 902.85	22 225.41	28 077.09	35 138.97	47 321.01	41 170.48	55 000	62 082
其中：农户贷款		4 218.70	5 563.51	6 795.56	7 983.02	9 196.83	11 654.92	13 318.95	16 413.95	20 351.18	23 444.28	26 407.43	30 000	33 889
三、农村信用社四级不良贷款	余额	5 147.14	5 059.90	4 514.76	3 255.47	3 032.72	2 810.37	2 965.00	3 483.60					
	不良贷款率	36.93	29.45	23.10	14.80	11.56	8.96	7.96	7.41					
四、农村信用社五级不良贷款	余额					7 327.29	6 595.97	5 938.95	5 093.10	4 204	3 540	3 648	3 723	3 998
	不良贷款率					27.93	21.04	15.94	10.84	7.41	4.51	5.46	4.1	3.8
	拨备覆盖率					8.18	14.38	24.11	36.98	60.6	111.86	87.75	126.3	135.2
五、资本充足率	四级 分类	-8.5	-9.01	-0.09	10.03	11.0	11.45	11.57						
	五级 分类						-0.10	3.47	6.00	8.7	11.85	10.66	12.5	13.2

资料来源：中国人民银行货币政策司、调查统计司。

下一步改革的目标是使绝大多数农村信用社发展为以服务“三农”为宗旨、以市场为导向、适应农业现代化和农村经济结构调整要求，资本充足、合规稳健的社区性现代金融企业。从现实需要和避免道德风险出发，未来改革需根据农村信用社的实际经营情况，分类指导，推进农村信用社进一步提高资本实力，完善法人治理结构；加快农村信用社省联社淡出对农村信用社的行政管理，强化其服务职能；同时进一步开放农村金融市场，完善政策扶持体系。

### 专栏三

## 农村信用社改革试点资金支持政策十年总结

2003年6月，国务院下发《关于深化农村信用社改革试点方案的通知》，在全国范围开展深化农村信用社改革工作，人民银行负责制定和实施农村信用社改革试点资金支持政策（以下简称资金支持政策）。自改革试点以来，人民银行及时发布了资金支持政策，并精心组织实施，严格考核农村信用社改革实效。截至2014年第一季度，资金支持政策已全面落实到位，资金支持与农村信用社改革成效相挂钩的持续正向激励机制推动实现了“花钱买机制”政策目标。

### 一、制定并实施资金支持政策的主要做法

改革以来，人民银行按照因地制宜、分类指导，防范道德风险，持续正向激励的原则，制定并实施了资金支持政策，引导农村信用社逐步“上台阶”。人民银行以2002年末实际资不抵债额的50%核定农村信用社专项票据额度，对农村信用社提高资本充足率和降低不良贷款比例计划审核合规（第一个“台阶”）的省级政府出具专项票据发行承诺书；对资本充足率真实合规、达标（第二个“台阶”）的农村信用社发行专项票据；对明晰产权关系、完善法人治理、加强内部管理取得实质成效（第三个“台阶”）的农村信用社兑付专项票据资金；为推动已兑付专项票据农村信用社进一步深化改革，自2011年开始，人民银行按年实施专项票据兑付后续监测考核，根据考核结果发挥货币政策工具的激励约束作用，并自2014年开始将考核方式调整为常态机制（第四个“台阶”）。持续激励机制对于促进实现“花钱买机制”政策目标发挥了重要作用。

（一）强化持续正向激励，注重实现“花钱买机制”。坚持资金支持进度与农村信用社改革成效挂钩，重点考核健全内控制度、转换经营机制、完善法人治理的

成效，持续激励其加快建立可持续发展机制。同时，考虑到地区间农村信用社的经营财务状况和改革难易程度差异较大，人民银行设计了专项票据和专项借款两种资金支持方式，设置了不同的资金支持条件，由农村信用社依据实际情况自主选择资金支持方式。针对此次产权制度改革设计的股份制、股份合作制、合作制三种产权制度模式，以及农村商业银行、农村合作银行、以县（市）为单位统一法人和县、乡两级法人等四种组织形式，人民银行分别规定了差异化的专项票据发行、兑付标准，以鼓励农村信用社结合自身实际，积极稳妥地安排改革进度。

（二）切实增强政策合力，共同推动深化改革。人民银行在持续激励农村信用社增强改革内在动力的同时，加强对地方政府支持改革、省联社有效履职等的考核，形成各方促进实现改革目标的政策合力。在专项票据兑付后期，按照“一社一策”原则，商请地方政府加大政策支持力度，有效解决了一批“老大难”农村信用社票据兑付。

（三）适度微调资金支持政策，加大对老少边穷地区支持力度。按照强化正向激励、向老少边穷地区倾斜的原则，微调县（市）执行统一计算标准，对全国老少边穷地区616个县（市）共调增资金支持额度33亿元。从地区分布看，微调增加的资金支持额度和涉及增加资金支持额度的县（市）中，西部12省（区、市）分别占85%和82%；国定贫困县（市）分别占44%和43%。北京、广东等7省（市）不纳入微调范围。从实际执行情况看，微调资金支持政策较好地体现了正向激励原则和向老少边穷地区倾斜的政策意图。

（四）加强专项票据兑付后续监测考核，推动农村信用社改革再上新台阶。自2011年开始，以县（市）为单位，人民银行按年组织实施了3次专项票据兑付后续监测考核，并根据考核结果，累计安排支农再贷款850亿元。自2014年开始，人民银行将以前由总行统一组织实施票据兑付后续监测考核的方式调整为由各分支机构组织在辖区内实施此项工作，继续做好对农村信用社改革成效的监测考核。

## 二、实现“花钱买机制”政策目标，农村信用社改革取得重要成果

改革以来，人民银行共完成专项票据发行、兑付考核32期，对2 408个县（市）农村信用社发行、兑付专项票据1 699亿元，对新疆、吉林、黑龙江3省（区）发放专项借款17亿元。加上财政、税收支持，中央的资金支持共计2 600多亿元帮助农村信用社有效化解了历史包袱。共消化历年亏损挂账1 125亿元，降幅达到86%，累计实现盈利8 863亿元。已全部消化历年亏损挂账的县（市）个数为2 107个，占县（市）总数的比例为91.8%。当年亏损的县（市）个数由2002年末的1 330个下降至13个。

按照贷款五级分类口径统计，2014年末，全国农村信用社不良贷款比例为3.8%，比2007年末下降17.2个百分点。资本充足率为13.2%，比2007年末提高13.3个百分点。农村信用社资金实力显著提高、资产质量明显改善，金融风险得到有效控制。

同时，农村信用社产权关系趋于明晰，股东作用开始增强，“三会一层”的法人治理结构初步运行，健全了信息披露制度和主要高级管理人员的审计制度，可持续发展机制基本建立。省级政府的依法管理和金融风险处置责任初步落实，省联社履行行业管理职能取得一定成效。

#### 专栏四

### 吉林省联社机制体制改革和创新，支持地方特色农业发展

近年来，吉林省农信社深入践行普惠金融，大力推进改革创新，走出了一条有吉林特色的金融服务现代农业发展之路。截至2014年末，全省农信社资产总额3 730亿元，各项存款2 520亿元，各项贷款1 660亿元，其中涉农贷款占比61%。用15%的存款资源，发放了全省35%的农业贷款、45%的农村（县域及县域以下）贷款和85%的农户贷款。

#### 一、率先探索以资本为核心深化机构改革，增强吉林农信系统服务现代农业的整体实力

坚持以服务“三农”和市场化为主导方向，以充实资本、完善治理为核心，实施“富帮穷”改革战略，通过市场溢价、政府支持、税费优惠、正向激励等方式，加快建成产权关系明晰、资产质量良好、具有系统完整性和较强竞争力的现代银行。截至2014年末，通过产权改革，吸引农业产业化龙头企业和民间资本等117亿元，股本溢价48.7亿元，争取地方政府扶持资金12.6亿元。全省农商行总数达到21家，4家联社启动股份制改革，占法人机构的50%以上。九台农商行全资并购长白山联社并同步组建农商行，开创全国高风险农信社并购重组先河。共有3家农商行先后成功并购6家高风险社。同时，率先推进行社结对帮扶和委托管理试点，12家农商行对口帮扶了22家联社，从理念、资金、人才、风控、机制等方面联合共建，增强发展活力。

#### 二、率先实施省联社简政放权和“去行政化”管理，激发县级行社服务现代农业活力

通过撤销市级联社和办事处、设立区域审计中心等措施，一方面压缩管理层

级，实行扁平化管理，充分发挥省级平台服务和风险管理职能，突出县级行社的市场主体地位，让县级行社真正“自主经营、自我约束、自我发展、自担风险”。另一方面深化流程银行建设，完善信贷管理制度、流程，缩短审批流程，提升风险识别能力、风控水平和市场反应速度，推广贷款远程审查审批系统，突出前台营销，强化中台风险控制，确保后台保障服务，实现审贷分离。

### 三、率先创新直补资金担保和土地收益保证等金融产品，强化信贷服务现代农业能力

结合现代农业集约化发展趋向，率先开办粮食直补资金担保贷款——“直补保”，累计发放133亿元；为支持种养殖大户、家庭农场及合作社等农村新型经济组织，创新推出粮满仓、缴税贷、财园贷、农合时贷等5大类、104款金融产品，累计支持9 160户合作社等，投放贷款37.5亿元；为促进农地流转和农业集约化，创新开办土地承包经营权抵押贷款以及土地收益保证贷款，累计发放24.4亿元，占全省比重72%；同时，积极支持全省“百亿斤粮食增产工程”及产业链融资结算服务，确保粮食安全和重要农产品有效供给。

围绕农业产业化，支持特色农业发展。累计投放160亿元，支持吉林东部人参业、中草药、矿泉水、果仁山珍、林下经济等发展区建设。投放225亿元支持吉林中部农产品加工、温室棚菜、畜牧养殖以及特产高效农业发展，培育出吉林大米、天景玉米、双阳鹿茸等一批特色农业品牌。支持吉林西部土地开发以及杂粮生产集散地建设，通过龙头企业带动生态农业发展和农民持续增收，共支持农业产业化企业136户，贷款余额87亿元。

### 四、率先以互联网技术推动渠道建设，增强金融普惠能力

实施科技市场化改革，组建吉林农信信息科技股份有限公司，把县级行社作为服务的主要客户，推进科技、业务深度融合和“双轮驱动”，打造“安全运行、保障服务”的科技平台。建成系统、渠道、中间业务“三大平台”和集中运营、异地灾备、客户服务“三个中心”。

为适应农村及农业信息化发展，打造网上银行、电话银行、手机银行、自助银行“四位一体”的渠道体系。特别是以互联网技术推动金融产品和服务创新，率先推出微信银行服务，拓展新渠道类业务开发。通过推广“智慧农村手机支付业务”，有效改善农村地区支付结算环境。打通农村金融“最后一公里”；通过“四个一工程”在省内建设助农金融服务点6 692个，实现了市县乡村四级金融网点全覆盖；开通国内外汇专属结算业务，实现境内外币支付系统上线，延边、珲春农商

行分别在全省金融机构首次开办卢布兑换和韩元结算业务，珲春农商行成为全国唯一可办理对俄调运各币种现钞的金融机构，为涉农外贸企业和边境出国劳务提供了便捷的金融服务。

## 二、中国农业银行“三农金融事业部”改革

为落实国家在农业银行股份制改革中确定的“面向三农、整体改制、商业运作、择机上市”的总体要求，2010年5月起，农业银行在四川、重庆、湖北、广西、甘肃、吉林、福建、山东共8个省（区、市）开展深化“三农金融事业部”改革试点，实行农业银行总行、试点省级分行、地市分行管理部门“三级督导”，县域支行“一级经营”的事业部管理构架，对纳入改革试点的县域支行实行“六个单独”（单独的资本管理、信贷管理、会计管理、风险拨备和核销、资金平衡、绩效考评）的运行机制，并给予相关扶持政策。2011年9月，“三农金融事业部”改革试点扩大到12个省（区、市），2013年11月底又进一步扩大到全国19个省（区、市）。目前，农业银行县域72%的机构、79%的人员、83%的存款和85%的贷款已纳入试点范围。试点以来，人民银行会同有关部门先后出台差别化存款准备金率、营业税优惠和监管费减免等支持政策，持续做好差别化存款准备金率达标考核工作，并通过季度监测、年度考核、检查评估、专题调研等方式，扎实推进农业银行“三农金融事业部”深化改革试点工作；农业银行全面搭建了“三农金融事业部”管理架构，逐步做实和完善“六个单独”的运营机制，信贷、经济资本、固定资产和费用以及人力资源进一步向县域倾斜，为改革提供资源保障。

目前，“三农金融事业部”改革试点取得了显著成效。一是农业银行服务“三农”的认识不断深化，面向“三农”、走向蓝海的认识趋于统一；二是体制和机制优势逐步显现，经营决策重心实现下沉；三是信贷投放力度持续加大；四是“三农”基础金融服务水平、产品创新能力和综合金融服务能力持续提升。截至2014年12月末，19个试点省（区、市）县事业部贷款余额2.26万亿元，比年初增加2340亿元，增幅11.55%，高于试点分行整体贷款增幅0.96个百分点；较2010年5月增加1.04万亿元，增长了85.34%，高于农业银行整体贷款增速15.96个百分点。19个试点省（区、市）县事业部累计发放惠农卡1.38亿张，在农村地区设立“金穗惠农通”工程服务点超过53万个，在县以下布放转账电话、ATM、

POS机等各类电子机具超过108.3万台，代理新农保890个县，代理新农合630个县，代理粮食直补、代收水电费等其他项目共计4 588个；行政村的服务覆盖率超过78%。

下一步，在总结经验、完善制度的基础上，人民银行将会同有关部门推动农业银行“三农金融事业部”改革试点覆盖全部县域支行，进一步提升农业银行“三农”金融服务水平。

### 三、中国农业发展银行改革

2011年以来，人民银行会同有关部门成立农业发展银行改革工作小组，围绕进一步发挥政策性金融在支持“三农”中的功能和作用，深入研究和讨论改革的重点难点问题，研究起草上报农业发展银行改革实施总体方案，并反复修改完善。2014年国务院第63次常务会议已原则同意农业发展银行改革实施总体方案，明确了农业发展银行改革的总体目标和主要政策措施。农业发展银行要坚持以政策性业务为主体，对政策性业务和自营性业务实行分账管理、分账核算，明确责任和风险补偿机制，确立以资本充足率为核心的约束机制，建立规范的治理结构和决策机制，努力建设成为定位明确、功能突出、业务清晰、资本充足、治理规范、内控严密、运营安全、服务良好、具备可持续发展能力的农业政策性银行，在农村金融体系中真正发挥出主体和骨干作用。

通过改革，农业发展银行的政策性功能 and 定位将更加突出，资本实力和抗风险能力显著增强，治理结构、约束机制和内部管理进一步健全，金融服务和可持续发展能力稳步提升，从而在服务“三农”、推动城乡协调发展和维护国家粮食安全等方面发挥更加重要的作用，并有助于构建符合中国特色、能更好地为当前经济发展服务、可持续运营的政策性金融机构及其政策性环境。

### 四、新型农村金融组织培育与发展

#### （一）新型农村金融机构培育工作加快，扶持政策落实到位

2006年，培育新型农村金融机构工作开始启动。2008年，人民银行会同银监会印发

了《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），明确了村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等新型农村金融机构的设立、监管、存款准备金管理、支付清算管理等政策。为促进其健康、可持续发展，国家先后出台了一系列扶持政策。

货币政策方面，对村镇银行实行较低的存款准备金率，目前比大型商业银行低6个百分点。同时，对新增存款一定比例用于当地贷款考核达标的村镇银行执行比同类机构正常标准低1个百分点的存款准备金率。

财税政策方面，2008年起，中央财政对符合条件的村镇银行、贷款公司和农村资金互助社三类新型农村金融机构，按贷款平均余额的2%给予补贴。对三类新型农村金融机构免收银行业监管费，对其金融保险业收入减按3%的税率征收营业税。

监管政策方面，2012年，银监会印发了《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》（银监发〔2012〕27号），支持民间资本参与村镇银行发起设立或增资扩股，并将村镇银行发起设立的最低持股比例由20%降低至15%。2014年，银监会发布《关于进一步促进村镇银行健康发展的指导意见》（银监发〔2014〕46号），提出在商业可持续和有效控制风险的前提下，加大村镇银行县（市、旗）全覆盖工作的推进力度。加快推动村镇银行本地化、民营化和专业化发展，加强“三农”和小微企业金融服务工作。

## （二）新型农村金融机构在消除金融空白乡镇、提升县域金融服务方面发挥的作用日益增强

经过多年努力，新型农村金融机构培育发展已取得了明显成效，村镇银行等新型农村金融机构在丰富县域金融体系，解决农村地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融服务不足、竞争不充分等方面发挥了重要作用，并初步探索出了在金融资源供给上的“东补西”、在金融服务质量改善上的“城带乡”发展模式，为建设中国特色的农村金融体系、整体提升农村金融服务水平积累了有益经验。

截至2014年末，全国共发起设立1 296家新型农村金融机构，其中村镇银行1 233家（已开业1 153家、筹建80家，其中，东部地区492家，中部地区339家，西部地区322家），贷款公司14家（已开业14家），农村资金互助社49家）。新型农村金融机构累计吸引各类资本893亿元，存款余额5 826亿元，各项贷款余额4 896亿元，其中小微企业贷

款余额2 412亿元，农户贷款余额2 137亿元，两者合计占各项贷款余额的92.91%。

以村镇银行为例，截至2014年末，纳入人民银行统计体系的村镇银行，主要由农村商业银行和城市商业银行发起，分别占全国村镇银行家数的39.42%和34.54%，2014年新设村镇银行近九成（89%）由农村商业银行主发起。2014年末，全国村镇银行本外币各项存款余额5 786亿元，同比增长25.4%，高于同期全金融机构各项存款增速15.8个百分点。各项贷款余额4 865亿元，同比增长33.9%，高于全金融机构各项贷款增速20.6个百分点。新增贷款近八成投向县域，农户贷款比重上升。2014年末，全国村镇银行农村（县及县以下）贷款余额3 553亿元，占村镇银行各项贷款余额的73%；同比增长36.3%，高于村镇银行各项贷款增速2.4个百分点。农户贷款余额2 125亿元，同比增长48.6%，占村镇银行各项贷款余额的43.7%。农业贷款余额1 213亿元，同比增长38.7%，占村镇银行各项贷款余额的24.9%。

### （三）小额贷款公司业务规模不断扩大

2008年，银监会和人民银行联合发布《关于小额贷款公司试点的指导意见》（银监发〔2008〕23号），规定了小额贷款公司的监管主体、准入标准、业务规则等，引导其规范发展。各地根据《指导意见》制定了相关管理办法。人民银行建立了小额贷款公司统计制度，将小额贷款公司纳入金融统计范畴，对小额贷款公司的注册资本、负债和利润、资金运用情况进行监测，以及时、准确地反映小额贷款公司的设立、发展以及对经济的支持情况。人民银行及部分试点省市还大力推动小额贷款公司征信、评级工作，地方政府根据小额贷款公司信用等级实行差异化监管，在股东持股比例、业务经营范围、融资比例和渠道、贷款集中度和投向等诸多方面，初步形成了对优质小额贷款公司的正向激励。2012年，财政部在天津、辽宁、山东、贵州4省市开展试点，对符合监管要求的小额贷款公司执行县域金融机构涉农贷款增量奖励政策，即涉农贷款平均余额同比增长超过15%的县域小额贷款公司，对超过15%的部分按照2%的比例给予奖励。

表3.2 小额贷款公司分地区情况统计表

(截至2014年末)

单位: 家; 人; 亿元

地区名称	机构数量	从业人员数	注册资本金	实收资本	本年利润	贷款余额
全 国	8 791	109 948	8 210.38	8 283.06	431.93	9 420.38
北京市	71	867	97.48	103.98	8.70	118.46
天津市	110	1 445	126.76	129.77	5.86	137.06
河北省	479	5 524	271.92	270.92	15.52	288.97
山西省	344	3 544	198.52	218.95	1.58	214.51
内蒙古自治区	473	4 756	354.93	343.64	2.51	355.22
辽宁省	600	5 586	383.72	375.86	13.33	346.20
吉林省	427	3 575	112.45	111.88	2.38	87.06
黑龙江省	255	2 263	122.74	122.94	3.24	110.35
上海市	117	1 601	166.25	166.25	16.03	204.42
江苏省	631	6 231	1 038.57	929.91	56.48	1 146.66
浙江省	340	4 127	694.00	708.99	75.55	910.61
安徽省	461	5 808	335.15	357.96	11.24	423.70
福建省	113	1 783	258.20	258.20	17.22	301.35
江西省	224	2 925	234.33	244.10	14.44	282.10
山东省	327	4 040	397.36	400.66	33.09	462.44
河南省	325	4 952	223.00	223.03	10.77	246.25
湖北省	272	3 860	303.71	310.28	14.74	330.84
湖南省	127	1 587	85.99	98.27	2.80	106.39
广东省	400	9 274	546.29	559.93	18.65	614.23
广西壮族自治区	312	4 121	245.28	250.53	6.35	358.30
海南省	38	451	37.00	34.50	2.28	38.38
重庆市	246	5 736	516.85	549.25	43.20	743.13
四川省	350	8 245	571.00	582.31	20.57	661.91
贵州省	281	3 244	86.47	86.97	1.42	86.02
云南省	409	3 984	180.70	195.91	6.21	204.18
西藏自治区	12	115	8.11	8.01	0.03	4.82
陕西省	253	2 660	217.19	217.19	8.12	216.63
甘肃省	351	3 337	136.09	144.82	2.60	117.95
青海省	70	818	43.53	49.07	1.41	52.68
宁夏回族自治区	116	1 470	62.65	67.13	2.21	65.25
新疆维吾尔自治区	257	2 019	154.15	161.82	13.41	184.32

总体来看，当前小额贷款公司发展呈现机构数量和业务规模扩张较快、经营状况有所分化、业态种类增多、资金投向趋于多元化等特点，风险总体可控，在支持县域经济发展、服务“三农”和小微企业、提升金融普惠性、引导民间融资“阳光化”等方面发挥了积极作用。截至2014年末，纳入人民银行统计体系的小额贷款公司共8 791家，从业人员11万人，44.1%的小贷公司分布在江苏（631家）、辽宁（600家）、河北（479家）、内蒙古（473家）、安徽（461家）、吉林（427家）、云南（409家）和广东（400家）八省（区）。小贷公司贷款余额9 420亿元，同比增长15%。西部地区贷款余额占比和新增占比均有提高；川渝和两广地区新增贷款占比合计逾五成。

同时也要看到，小贷公司经营状况已经出现分化，风险苗头需要正视。根据人民银行跟踪的数据，贷款利率主要分布在基准利率的2至4倍之间；“小贷不小”，个别省份户均贷款超过50万元的占比高达90%。不同地区在监管尺度上把握也不一样，很多地方在经营地域、业务范围和融资渠道比例上，实际已突破现有监管办法；个别地区“只批不管”，导致机构、业务无序生长。变相吸收存款、贷款入股、虚假出资、隐匿对外贷款规模等现象时有发生，潜藏较大风险，并可能进一步向股东和金融体系外溢。

这些新情况和新问题，都对新形势下的的小贷公司监管提出了挑战。需要本着促进发展和守住风险底线并重的原则，按照“区别对待、扶优限劣、正向激励”的差异化监管思路，加快建立促进行业健康发展的激励约束机制。

一是健全小贷公司监管的行政许可立法。国际上对专业放贷行为实施立法许可已有普遍共识和实践，并确立了有别于存款类金融机构监管的非审慎原则，重点从信息披露和消费者保护角度出发，对其经营行为进行规范。我国现有针对小贷公司监管的规章层级较低，亟待从宏观上加强对小贷公司等放贷行为立法的顶层设计，规范各类非存款放贷人行为。

二是切实落实中央和地方的监管分工。按照国务院关于界定中央和地方金融职责和风险处置责任的有关要求，省级人民政府应依法对本地区小额贷款公司实施监管，承担相应的风险处置责任，同时防范和打击金融欺诈、非法集资、非法证券期货活动等各类违法违规行为。

三是小贷公司作为非银行金融机构，应按现代金融企业标准提升管理水平和行业形象。建立信贷资产分级管理和拨备计提制度，按照金融综合统计制度改革要求，依法向人民银行报送金融统计数据，接受统计检查。同时应鼓励金融机构支农、支小的财税、

信贷、监管政策和不良资产核销转让处置、司法保护措施，进一步延伸到小贷公司。

四是以强化小贷公司信息公开、评级约束和规范操作为基础，在分类基础上，促进形成差异化监管和政策支持的正向激励机制。要进一步优化和扩大小贷公司评级标准和范围，对优质小贷公司，优先接入人民银行征信系统，支持其通过定向发债、资产转让、证券化等方式开拓融资渠道。同时要完善市场退出机制，对高风险机构做好风险处置和市场退出。

#### （四）新型农村合作金融的改革探索

近年来，中央高度重视发展农村合作经济和农村合作金融，连续多年在中央一号文件作出明确部署。2006年，随着《农民专业合作社法》的颁布，我国农村合作经济蓬勃发展，各地农民和新型经营主体积极创新，开展多种形式的合作金融试点，形成了初具规模、各有特色的农村信用合作组织。

目前开展农村信用互助的机构和组织主要有四大类。第一，银监会批准设立的农村资金互助社。2006年银监会调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策，提出培育合作性质的农村资金互助社，依托行政村或专业合作社设立，面向成员开展存款业务，办理成员的小额、分散贷款业务。截至2014年3月末，全国共组建农村资金互助社49家，分布在17个省份，主要集中在浙江、山西、黑龙江，服务社员3.6万人，存款余额16.4亿元，贷款余额13.1亿元。第二，扶贫办牵头批设的贫困村互助基金试点。2006年扶贫办开展了扶贫资金与农民自主经营相结合的贫困村互助基金试点，主要解决贫困村、贫困户发展生产、自主创业资金短缺问题。扶贫基金会、妇联、共青团等非政府组织也开展了扶贫性质互助服务社的探索。截至2014年3月末，全国共成立扶贫互助社20 700家，分布在28个省份，主要集中在甘肃、安徽、陕西、四川、重庆，参与社员191.4万人，筹资余额49.6亿元，放款余额18.1亿元。第三，开展信用合作的农民专业合作社。2008年十七届三中全会首次提出允许有条件的农民专业合作社开展信用合作，随后一些地区和合作社开展了信用合作探索实践。截至2014年3月末，开办信用合作的农民专业合作社2 159家，分布在23个省份，主要集中在山东、浙江和云南，参与社员19.9万人，累计筹资36.9亿元，累计放款42.4亿元。第四，供销社内部融资平台。在供销总社推动下，各地供销合作社在内部搭建融资平台，面向成员开展资金融通。截至2014年3月末，开展资金互助的供销社341家，分布在15个省份，主要集中在山东、贵州、浙江，参与社员15.1万人，筹

资余额26.7亿元，放款余额19.2亿元。

此外，少数地区探索建立了相互保险、担保公司或组织。如1994年民政部批准的中国渔业互保协会，由全国范围内渔民及从事渔业生产单位自愿入股组成，主要为渔业提供相互保险业务。2005年保监会批准的阳光农业相互保险公司，主要开展涉农互助保险业务。福建沙县、连城，四川巴中秦川等地组建互助融资担保公司，为社员提供融资担保，解决担保难题。

这些探索为发展新型合作金融组织积累了有益经验。但总体上看，当前我国农村合作金融发展整体滞后，存在法律地位模糊、经营不规范、合作原则难以落实、风险管控缺失、支农服务不到位等诸多问题。未来应加强新型农村合作金融组织发展的顶层设计，坚持“依托产业、服务‘三农’、社员制、封闭性，注重内部积累、不支付固定汇报，民主管理、规范运行，防范风险、守住底线，政府扶持、可持续发展”的原则，引导和促进新型农村合作金融组织健康规范发展，更好地发挥合作金融在“三农”发展中的积极作用。

## 五、地方农村金融综合改革试点

我国幅员辽阔，不同地区农村的自然环境、经济结构和金融需求存在较大差异，立足当地实际的农村金融改革试点，有利于发挥地方积极性和首创精神，充分挖掘当地潜力，提高金融资源配置效率，还可以积累一些可复制、值得推广的做法和经验。2011年以来，全国人大、农业部、人民银行等部门先后在北京市大兴区、河北省玉田县、吉林省九台市、福建省沙县、湖南省沅陵县、广西壮族自治区田东县、浙江省丽水市、安徽省金寨县以及黑龙江“两大平原”等地区开展了农村金融改革试点。试点以来，人民银行等部门和地方政府大力推动试点地区建立多层次服务体系、创新农村金融产品与服务，在满足“三农”多样化金融需求、开展农村信用体系建设、推广农村普惠金融服务等方面取得阶段性成效。

### （一）完善多层次金融服务体系见成果

目前各试验地区农村金融服务体系均已涵盖政策性银行和国有银行分支机构、农村

合作金融机构、村镇银行、小额贷款公司，并通过引进证券期货和保险机构，组建农业担保公司、设立农业发展基金等方式，完善投融资机制，为提高服务“三农”能力提供了机构保障。

## （二）金融产品创新有特色

以林权抵押贷款、惠农补贴抵押贷款等产品为突破口，进一步拓宽涉农贷款抵押担保范围。丽水市推出以茶园、农副产品仓单、石雕、小水电股权等为抵质押担保的支农产品，截至2014年6月末已累计发放贷款1 000多笔、金额1亿多元。沙县突破农村住房无法抵押、农户贷款方式受限两大瓶颈，深化新农村住房集体建设项目贷款、新农村建设个人住房贷款、农房抵押贷款、农村住房装修贷款四类金融产品创新，截至2013年12月末，全县已发放农房贷款579户，金额10 433万元。具有区域特色的金融产品还包括北京市大兴区金融机构为城乡结合部改造项目专门设计的利率低、期限长的信贷产品，并推出“厂房贷”、“农乐贷”等镇域经济专属特色融资产品。沙县农信社为外出经营沙县小吃的业主量身定做“沙县小吃创业贷款”。

## （三）农业保险实现风险有效分散

在推广农业保险方面，沅陵县将商品林、茶叶、油茶、网箱养鱼纳入政策覆盖范围，玉田县谋划增加森林、育肥猪、设施农业、水产养殖等保险品种。金寨县创新开展了农房保险并纳入民生工程，每户20元的保费由县财政全额承担，最高每户可获赔付8万元，2013年理赔455户、275万元，在抗击洪灾中发挥了重要作用。在推进商业性保险方面，人保正在大兴区开展“大白菜成本价格保险”试点，并计划开发、推广农业生产设施险、农房保险、涉农运输险等新型保险产品。

## （四）以创新方式强化担保体系

沙县通过村民出资为主，政府注资、能人捐资为辅等筹资形式，为53个村建立融资担保基金，基金规模总额4 122万元，累计为1 605户有贷款需求的农户提供担保，撬动小额贷款达13 738万元。沙县还依托小吃、竹业、生猪养殖等特色优势产业成立行业性担保公司，提供专项专业担保服务。玉田县向助农融资担保公司拨付专项资金，已为6家农

业生产经营主体提供担保贷款1 600万元。

### （五）完善农村信用体系，改善金融生态环境

目前各试验地区均建立了农户信用信息数据库，覆盖90%以上农户范围，并对已建立信用档案的农户进行信用评级。丽水市、田东县和金寨县成功开发建设企业系统和农民专业合作社信用评级系统，进一步有效整合资源，初步实现了农户、专业合作社、中小企业“三位一体”的信用信息全覆盖。

### （六）推广农村普惠金融服务

通过增设机构网点、布放自助银行设备、POS机、发放银行卡和设立助农取款点等措施延伸服务，目前所有试验地区均已实现金融服务“村村通”。

### （七）带动农村地区扶贫开发

农村金融改革创新带动了田东、金寨、沅陵三个国家级贫困县的扶贫开发。田东县将扶贫信息加入农户系统，实现“精准扶贫”目标。金寨县实施“整村推进工程”，实施产业扶贫到户，投入扶贫资金1 329.5万元，撬动银行贷款1.23亿元，支持9 034户农户发展种养业项目，5 961户贫困户实现脱贫。沅陵县搭建金融服务平台，促进金融支持产业扶贫，第一批34个贷款项目涉及15个产业、3.9亿元资金。

总结这些地区农村金融改革试验的经验，一是地方政府高度重视，扎实培育农村产权交易、金融咨询服务等平台，出台贴息、减税、建立专项发展基金等配套支持政策。通过发展多层次担保体系、推广农业保险、建立贷款损失补偿基金等多种方式完善农村金融风险分担机制。二是人民银行等部门大力支持，指导、协调试验项目的开展，在支农再贷款、再贴现额度等方面给予倾斜，以信用建设为手段，切实改善农村金融生态环境；以“便民利民”为出发点，大力推广农村普惠金融服务。三是金融机构因地制宜、灵活多样地创新金融产品，扩大贷款抵质押物范围，开发集中授信、统贷统还等信贷模式。

## 专栏五

## 浙江丽水农村金融改革试点进展情况

2012年3月，人民银行和浙江省政府联合发文决定在丽水开展农村金融改革试点，探索农村金融服务的新途径、新模式，致力于解决“三农”需求大、融资难，城乡差距大、普惠难的“两大两难”问题。近两年来，丽水在继续做好“林权抵押贷款、助农取款、农村信用体系建设”的基础上，深化推进“信贷支农”、“服务便农”、“增信助农”三项工程，探索农村金融特色发展之路。

一是继续深化信用体系建设，持续优化农村金融生态环境。全面推进以“信用户、信用村（社区）、信用乡（镇、街道）、信用县（市、区）”等“四信”工程为核心的信用体系建设，逐步建立健全了全市“守信激励、失信惩戒”的联动机制，进一步优化了农村金融生态环境。截至2014年12月末，全市已成功创建信用村（社区）869个；信用乡（镇、街道）38个；评定信用农户38.87万户，其中，共有30.39万信用农户累计获得313.51亿元贷款。加大与法院、环保、公积金管理中心、经信委等部门的协调配合力度，不断扩大信用建设覆盖面，扩大农户信用信息系统中非银信用信息的征集数据项；联合组织团市委、文明办、农办和农业局等部门开展农村创业青年信用示范户、农村经济组织的信用信息采集与信用评价等工作，稳步推进农户、社区居民和中小企业“三位一体”的社会信用体系建设，进一步丰富了信用体系建设的内涵。截至第四季度末，全市共评出创业青年信用示范户2 589个、农村信用文明户430个、信用农村经济组织2 534户。充分发挥金融服务中心的平台作用，强化农村信用体系建设成果运用，引导金融机构依托农户信用信息系统全面开展“整体批发、集中授信”小额农贷业务，实现“物理网点不下沉，金融服务下沉”的目标，真正做到金融支农惠农。截至2014年12月末，全市共为1 558个行政村（行业）开办了该项业务，为13.3万信用农户提供授信125.53亿元，累计发放贷款66.57亿元。

二是实现农村基本产权全部可抵押。围绕解决农村地区有效抵押物不足的问题，丽水加快金融产品创新，不断扩大贷款抵押物范围，实现农民基本产权全部可抵押。两年来，在林权抵押贷款成功推进的基础上，丽水积极开展农村土地流转经营权和农房抵押贷款创新，构建了较为完整的农村产权融资体系。目前，丽水在

全市范围组建了市、县、乡三级的农村产权交易中心，为农村产权评估、登记、交易、抵押、担保、融资等提供了完整的服务平台；研究制定了覆盖林权、农房、土地流转经营权抵押贷款的财政贴息、财政奖励和风险补偿金等较为完整的财政配套政策体系；在全国率先出台了《关于为推进农村“三权”抵押工作提供司法保障的试行意见》，构建了“三权”抵押贷款风险防范机制。截至2014年底，丽水“三权”抵押贷款余额达到63.16亿元，其中林权抵押贷款余额达到43.04亿元，居浙江省各市首位；农房抵押贷款余额18.1亿元；农村土地流转经营权抵押贷款余额2.02亿元。

三是实现农村基本金融服务不出村。围绕解决城乡二元化的金融服务不均衡问题，丽水加强部门协调和资源整合，努力提升农村金融服务水平。在全国率先组建了2 010家农村金融服务站，在提供小额取现、代理转账等传统金融服务基础上，深化人民币反假、小面额和残损币兑换、农户基本信用信息采集、理财咨询、金融知识宣传、协办证券保险和农户贷款业务等“一站式”金融服务，并加快推进农村金融服务站与村邮站、金融消费者权益保护站、手机充值网点等的有效结合。截至2014年底，全市农村金融服务站办理小额取现和代理转账业务累计达121.32万笔和29.16万笔，金额分别达到3.79亿元和1.09亿元，惠及150余万农民。

四是建设多层次农村融资担保体系。丽水按照“政府主导、市场运作、规范运行、风险可控，巩固成效、稳步推进”的原则，全面推进以财政出资和村级担保基金为重点、以行业协会组建和商业性运作为补充的“四级”担保组织体系建设。目前，丽水已组建2家由政府财政出资的涉农融资性担保公司，注册资本分别达到1亿元、5 000万元；设立了25家涉农融资性担保公司，为“三农”发展累计提供担保贷款4.5亿元；组建了86家村级担保组织，为3 100户农户累计提供担保贷款2.49亿元；设立了330个农村资金互助会，入会农户2.2万户。

这些改革新举措取得了明显实效，截至2014年底，丽水市涉农贷款余额达到752.12亿元，占全部贷款余额的一半以上，高于全省平均水平10个百分点左右，涉农贷款增速连续五年位居全省首位。

## 专栏六

## 黑龙江“两大平原”现代农业综合配套改革试验金融改革顺利起步

根据2013年6月国务院对黑龙江省“两大平原”现代农业综合配套改革试验总体方案的批复意见,按照《国务院办公厅关于金融支持“三农”发展的若干意见》(国办发〔2014〕17号)工作部署,人民银行、发展改革委、银监会、证监会、保监会、黑龙江省人民政府会同中央农办、财政部、农业部结合当地实际,于2014年5月制定并印发了《黑龙江省“两大平原”现代农业综合配套改革试验金融改革方案》(以下简称《金融改革方案》)。6月14日,黑龙江省人民政府、中国人民银行在哈尔滨举行黑龙江省“两大平原”现代农业综合配套改革试验金融改革推进会,“两大平原”金融改革全面启动。

黑龙江省位于东北边陲,全省地势平坦,耕地相对集中连片,80%的耕地主要分布在三江平原和松嫩平原,适合大面积机械化生产经营,是全国粮食生产第一大省,为保障国家粮食安全作出了重要贡献。《金融改革方案》制定了构建金融惠农政策体系、完善农村金融组织体系、鼓励金融创新丰富农村金融产品、加强金融基础设施建设改善农村金融生态环境、强化农村金融监管防范金融风险等11个方面的金融改革任务。特别是有针对性地提出了鼓励金融创新、加大对“两大平原”新型农业经营主体和重点领域的支持力度。例如,开展大型农机具抵押,引导农村信贷服务模式由“零售式”向“批发式”转变,通过银团贷款、融资租赁等多种方式为大型农业项目提供融资服务。创新、完善期货、再保险等金融工具服务现代农业发展的运作模式。还特别提出,要搭建承包土地经营权抵押登记、评估、流转等中介服务平台,同步建立承包土地经营权抵押贷款的风险防范化解机制,根据中央统一部署研究出台承包土地经营权抵押贷款试点的实施办法,推动金融机构办理承包土地经营权抵押贷款。鼓励金融机构针对现代农业和新型农业经营主体的融资需求,在有效防范风险的基础上,创新承包土地经营权抵押贷款产品和服务,合理调配信贷资源,依据试点实施办法开展农村承包土地经营权抵押贷款业务。通过财政贴息等方式鼓励对农业经营者提供长期低息贷款,努力实现承包土地经营权抵押贷款业务在“两大平原”地区全覆盖。

金融改革启动以来，金融机构支农积极性和创新力度明显提升，征信、支付等金融基础设施不断完善，改革取得初步成效。克山县“以筹建信用信息中心为手段实现金融机构和政府相关部门信息共享、以信用评级（分）为依托加大金融支农惠农力度”的工作思路，积极开展农村信用体系建设（详见专栏二十二）。目前，“两大平原”是全国第一个，也是唯一一个现代农业综合配套改革试验区。“两大平原”的金融改革不仅对黑龙江省现代农业发展是一个难得机遇，也是落实《国务院办公厅关于金融支持“三农”发展的若干意见》的重要方面，对健全农村金融体系，创新农村金融产品和服务，充分发挥货币和资本市场功能，提升农业保险保障水平，对落实好差异化货币信贷政策和监管措施，促进现代农业发展和经济结构转型升级、发展普惠金融具有重要的探索意义。人民银行将会同有关部门继续加强对“两大平原”金融改革的指导，及时总结推广相关经验。

## 专栏七

### 安徽省金寨县农村金融综合改革试点探索

金寨县位于安徽省大别山腹地，是全国知名的将军县，又是全国扶贫重点县。2012年9月，安徽省政府全面实施以金融服务扶贫开发为特色的农村金融综合改革，坚持“政府主导、市场运作、多方协同、持续发展”原则，安徽省地方政府、人民银行、金融机构等多方协调配合，发挥政策合力，改革成效不断显现。

一是综合运用货币政策工具，加大试点地区信贷支持力度。为支持金融机构加大对“三农”信贷投入，金寨县支农再贷款、再贴现限额分别提高到3亿元和2亿元，2012年至2014年12月末，人民银行累计为金寨县金融机构提供9.1亿元专项支农再贷款，为金寨县金融机构提供1.6亿元的再贴现；并适度下调贫困地区法人金融机构稳健性参数，提高差别准备金动态调整政策的容忍度。改革以来，金寨县县域信贷总量新增了46亿元，较3年前增长了2.2倍，人均贷款从5 581元增加到1.2万元，增幅达到115%。

二是加快农村信用体系建设，不断优化农村信用环境。金寨县全面启动了农户电子化信用档案建设，建立了农户信用评价系统，建成了覆盖全县13.6万户农户、

515家专业合作社、29户家庭农场和千户中小企业的农村信用信息服务平台。改革以来，金寨县依托农村信用信息服务平台，发放农户信用贷款3 200笔、金额5 400万元，专业合作社贷款469笔、金额1.65亿元。

三是加强金融基础设施建设，提升农村金融服务水平。改革以来，金寨县银行网点全部加入大、小额支付系统，实现了异地、跨行交易畅通无阻。以金融综合服务站、金融服务室、手机支付点等为有效载体，全面加强和改善农村金融基础服务。目前金寨县共有助农取款点379个，较改革启动前增加365个；建成使用全省首批农村金融服务室25个，布放POS机1 603台，ATM机实现乡镇全覆盖；建立村级金融综合服务站226个，已在全县行政村实现全覆盖；累计发行银行卡73万张，实现人均超一卡；在安徽省第一个实现金融IC卡公交行业应用，累计发行公交金融IC卡近5 000张。

四是大力推进农村金融产品和服务方式创新，增强农村金融服务的针对性和有效性。人民银行创新再贷款“定向直贷”模式，通过“再贷款优惠+财政补偿+利率下浮”模式精准支持新型农村经营主体，对金寨徽银村镇银行给予1 500万元定向支持、精准扶贫新型农村经营主体。多家金融机构创设10余项金融产品，对小微企业、农村新型经营主体发放创新贷款15亿元，带动新增省市产业化龙头企业23家，农民合作社1 226家，培育家庭农场31家；通过“龙头企业+合作社+基地+农户”的发展模式，带动全县60%农户，户均增收3 000元以上。

农村金融综合改革对促进金寨县农村经济社会快速发展发挥了重要作用，金寨县规模工业企业由2011年的49家增至2014年的82家，签约引进项目120个，工业企业吸纳就业3万余人，其中90%来自农村转移劳动力，40%是贫困人口。从2011年到2014年全县减少贫困人口8.9万人，年均减少量位居全省前列；农民人均纯收入由2011年的5 431元增加到2013年的7 146元，年均增长14.7%，增幅位居全省各县（市、区）第11位。



# 第四部分

## 农村金融服务创新

- 加大农村金融创新的政策指引
- 农村信用社服务创新
- 中国农业银行服务创新
- 中国农业发展银行服务创新
- 中国邮政储蓄银行县域金融服务创新
- 国家开发银行开发性金融支农业务和服务创新
- 农业保险市场发展及产品创新
- 涉农直接融资发展及产品创新



## 一、加大农村金融创新的政策指引

为提高农村金融服务满意度、便利度和可得性，《国务院办公厅关于金融服务“三农”发展的若干意见》（国办发〔2014〕17号）专门对推进农村金融服务创新进行了全面部署，人民银行等部门积极引导各地金融机构不断创新服务机制，大力推广低成本、可复制、可持续、“量体裁衣”式的农村金融产品与服务创新。在法律允许、财产权益归属清晰的前提下，积极探索、创新农村抵（质）押担保新方式。

### （一）继续大力推动农村金融产品和服务方式创新

2013年，人民银行出台了《关于加大金融创新力度 支持现代农业加快发展的指导意见》（银发〔2013〕78号），着力推动涉农信贷政策产品化，力争做到“一行一品”，因地制宜、分类施策做好农村金融服务工作。在人民银行的大力推动下，全国各地涌现了大量的农村金融创新产品和服务方式，如，甘肃省涉农金融机构针对马铃薯、中药材、经济林果和草食畜等地方特色优势产业实际，创新推出了“马铃薯收购与加工特色农业小额贷款”、“枸杞种植业农户小额贷款”、“苹果特色产业小额贷款”等多种特色农业农户小额贷款产品；广西北海、崇左等地涉农金融机构根据“一村一品”特色产业特点，推出了“支农宝”、“蔬菜大棚抵押”等特色贷款业务，缓解了“一村一品”产业发展融资难、融资贵问题。

银监会持续深入推进“富民惠农金融创新”工程，坚持以市场为导向，增强产品契合度，加快建立健全符合当地需求特点的金融产品体系。进一步简化金融服务手续，推行通俗易懂的合同文本，优化审批流程，规范服务收费，严禁在提供金融服务时附加不合理条件和额外费用，切实维护农民利益。创新推行“一次核定、随用随贷、余额控制、周转使用、动态调整”的农户信贷模式，合理确定贷款额度、放款进度和回收期限。加快在农村地区推广应用微贷、供应链金融、消费金融等适合现阶段农村金融需求特点的信贷技术，大力推广不需抵押担保的农户小额信用贷款等贷款产品，创新采取“公司+农户+银行”的信贷模式，利用信用共同体提升客户信用评级。大力发展农村电话银行、网上银行业务，探索标准化、流程化、工厂化服务方式，提高服务效率。创

新和推广专营机构、信贷工厂等服务模式。鼓励开展农业机械等方面的金融租赁业务。加大担保方式创新，推动建立各类涉农融资担保基金，加强与担保、保险机构的合作，出台将涉农保险作为借款人评信授信因素等多项信贷政策，鼓励借款人对贷款抵押物进行投保。

## （二）切实做好家庭农场等新型农业经营主体的金融支持

针对新型农业经营主体和适度规模经营的新特点、新需求，2014年人民银行出台了《关于做好家庭农场等新型农业经营主体金融服务的指导意见》（银发〔2014〕42号），鼓励引导银行业金融机构扎实做好家庭农场、专业大户、农民合作社、产业化龙头企业等新型农业经营主体各项金融服务工作。重点加大对新型农业经营主体购买农业生产资料、受让土地承包经营权、从事农田整理、农田水利、大棚等基础设施建设维修等农业生产的信贷支持。积极开展“主办行”制度，指导农业发展银行、农业银行、邮政储蓄银行和农村信用社等涉农金融机构在农业重点县各支持至少一家新型农业经营主体，提供“一对一”的全面金融服务。

## （三）积极做好以农田水利为重点的水利改革发展的金融服务工作

积极引导金融机构继续改进和加强农田水利为重点的水利改革发展的金融服务工作，支持和鼓励银行业金融机构对符合条件的企业发放中长期贷款进行高标准农田建设。充分发挥银行间债券市场融资功能，积极支持符合条件的水利类企业发行债务融资工具，拓宽融资渠道。截至2014年末，金融机构农田基本建设贷款余额2 825亿元，共有75家水利相关企业通过银行间债券市场累计发行非金融企业债务融资工具637只，累计融资13 868亿元。

## （四）推进“两权”抵押贷款等试点工作

为落实党的十八届三中全会提出的“赋予农户对承包地承包经营权、农民住房财产权抵押担保权能”的改革要求，人民银行会同有关部门成立了试点协调小组，正在研究起草开展“两权”抵押贷款试点的相关政策措施。启动了粮食生产规模经营主体营销贷款试点工作。

## 专栏八

## 山东省支持新型农业经营主体的创新和探索

### 一、建立新型农业经营主体“主办行”监测制度

山东省重点支持新型农业经营主体有529家，涵盖全省119个县（市、区）。人民银行济南分行建立了全省新型农业经营主体“主办行”金融支持情况数据库，对“主办行”制度定点支持对象主要经营情况、负责人、主办金融机构、主办信贷员等信息登记造册，并按季调度名单内新型农业经营主体资产负债变动、经营收入变化、金融服务需求满足等情况。根据监测情况，及时加强统筹协调、分类督导，确保新型农业经营主体“主办行”工作取得实质性进展。

### 二、逐步完善各涉农机构工作机制

涉农金融机构高度重视新型农业经营主体金融服务工作，根据自身特点制定了新型农业经营主体“主办行”制度实施办法。农业发展银行山东省分行重点通过“产业化龙头企业+家庭农场”等模式促进新型农业经营主体做大做强，力争年内实现支持新型农业经营主体贷款增速不低于全部贷款平均增速的工作目标。农业银行山东省分行要求每个县支行至少支持3户家庭农场，每个“121”支行至少支持5户家庭农场，每个融资增信试点县支行至少支持10户家庭农场并提供全流程金融服务；优先安排家庭农场贷款规模，省分行按一定比例承担二级分行存量农户贷款和增量农户贷款占用的经济资本，调低二级分行最低利率审批权限；将专业大户、家庭农场贷款作为非小额农户贷款纳入考核奖励，适度提高家庭农场和专业大户贷款经营利润奖励比例。邮储银行山东省分行推出“农民专业合作社贷款”和“家庭农场（种养大户）贷款”产品，扩大贷款额度，延长贷款期限，降低贷款利率。省农联社要求各法人机构按照试点名单，切实达到帮扶目的，将“一对一”的全方位跟踪服务客户以每季度增加1~2户的速度逐渐推广，将支持新型农业经营主体情况作为加分项纳入指标考核。

### 三、引导基层涉农机构增强提供全方位金融服务的主动性

各涉农金融机构初步建立了“主办行”管理框架，及时将试点主体的相关信息登记造册，随时了解农业规模经营主体的经营和融资情况，进行跟踪服务和管理。农业发展银行各分支行除对试点新型农业经营主体提供授信扶持、多元化结算服务

外,还给予试点主体政策倾斜,简化信贷流程,提高办贷效率,加强信息服务,开通承兑业务绿色通道。农业银行各分支行对专业大户、家庭农场、农民专业合作社等试点主体开展调查,结合农业政策环境、市场环境、信用环境和土地流转、贷款抵押政策不断加强和改进金融服务,提供了包括贷记卡、结算、理财、网银、贵宾服务等一揽子金融服务。邮储银行各分支行根据试点主体的金融需求,结合该行金融产品特色,提供“一对一”金融服务,建立营销台账,便于后续跟踪合作。各地农合机构为试点主体提供信贷、票据、结算、现金收付、电子银行等综合金融服务,并且在贷款审批、利率、创新产品等方面给予优惠,如平原农联社邀请省农科院专家为支持的试点主体进行授课,宁津农联社对试点主体富民畜牧养殖合作社的财会制度、融资知识、生产管理等方面无偿提供规范化指导,成武农联社为试点主体提供“融智+融资”的“金融管家”服务。

截至2014年末,各金融机构对山东省47 205户新型农业经营主体授信1 636.6亿元,贷款余额1 200.3亿元,同比分别增长22.5%和15.3%;1~12月份,新增贷款264.6亿元,累计发放贷款1 178.3亿元,同比分别增加18.2亿元和277.5亿元。

## 专栏九

# 江苏省支持新型农业经营主体的创新和探索

## 一、认真落实主办行制度

一是精心遴选重点支持对象。建立了包括319户新型农业经营主体的省级首批重点支持名单,并对名单主体的重要信息逐一核实,为推进主办行制度奠定基础。二是明确主办行制度工作要求。要求省农业发展银行、农业银行、邮政储蓄银行和省农联社对省级重点支持新型农业经营主体实行县支行(县联社)行长(主任)负责制,并选派业务骨干担当驻点客户经理,及时提供“一对一”服务。三是强化重点项目示范作用。遴选“金融支持转型升级系列工程”和“小微企业金融服务升级扩面计划”省级重点示范项目,并给予货币政策工具支持。其中,涉及新型农业经营主体的项目共计31个,2014年给予7.35亿元支农支小再贷款以及2.3亿元再贴现额度支持,撬动承办金融机构贷款累计发放834.28亿元,支持户数6 747户,其中首贷户2 278户。

## 二、完善规划和制度建设

人民银行南京分行出台《关于做好金融支持家庭农场试点工作的通知》，加强了金融支持新型农业经营主体的规划和制度建设。一是完善地方发展规划。连云港市中心支行制定并提请连云港市委、市政府印发了《关于银行业金融机构支持新型城镇化建设 促进城乡一体化发展的实施意见》，将支持家庭农场等新型农业经营主体作为五大重点支持领域之一，提出“全年首贷户不低于100户的工作目标”。二是推动金融机构建立发展目标。海安农商行出台了《关于支持“全托管”等新型农业经营主体发展的指导意见》，提出用三年时间，向各类新型农业经营主体发放贷款超过10亿元，户数超过500户（各年按3：3：4），为全县农业现代化、农村城镇化、农民职业化的“新三农”经济发展提供强有力的金融支撑。三是完善信贷制度建设。江南农商行、紫金农商行、溧水农商行等地方法人金融机构建立了家庭农场金融服务（贷款）管理办法，实行名单制管理；在贷款额度比例、贷款期限、贷款利率、担保方式、还款方式、信贷审批等方面予以政策支持。

## 三、创新金融产品和服务

一是创新开发“家庭农场贷款”。突破了农户贷款的限制，将贷款用途拓展至受让土地承包经营权、农业基础设施建设维修以及固定资产购置等，贷款期限相应可延长至3年以上。截至2014年末，仅泗阳农商行就为45户家庭农场发放“家庭农场贷款”1 937万元。二是积极发展产业链金融。探索出了“龙头企业+家庭农场（农户）”、“农产品专业市场+家庭农场（农户）”、“农业产业园+家庭农场（农户）”、“合作社+农户”等多种模式，提升家庭农场等融资获取能力。三是引入成熟模式支持家庭农场。如东农海商行采取“阳光信贷”操作模式，动态获取家庭农场信息，实行名单制管理，从中筛选一批运作规范、发展意愿强的家庭农场作为信贷支持重点，发放“易贷通”卡，“一次授信、余额控制、随用随贷、周转使用”，并且优先授信，优先放贷，2014年已经累计对家庭农场发放贷款137万元。

## 四、积极争取财政支持

农业银行江苏省分行、邮储银行江苏省分行先后与山东省财政厅、省农委签订合作协议，分别推出“金农贷”和“富农贷”产品，支持新型农业经营主体融资需求。省财政厅对农业银行、邮储银行分别设立2 500万元和2 000万元的风险补偿基金，要求分别按照25倍和20倍的规模放大，对农委系统推荐的家庭农场、专业大

户、农民专业合作社等发放贷款。徐州市探索“财政+保险+银行”模式，以500万元政府专项担保基金为基础，合作银行按基金规模放大10倍向家庭农场主提供单笔不超过20万元的资金支持，承保机构为客户办理小额贷款保证保险。贷款损失由政府担保基金、保险公司、银行三方按照1:2:7比例共同承担。贷款利率为9%，保险费率2.2%，综合成本低于同类无担保抵押贷款成本。首批16户家庭农场累计获得授信300万元；截至2014年末，122户家庭农场已用信102万元。

## 专栏十

### 土地流转、规模经营、“两权”抵押试点的安徽探索

安徽省是农业大省，在深入推进现代农业改革发展中，尝试了农村土地信托模式促进土地流转和规模经营，并开展了“两权”抵押贷款试点，截至2014年12月末，安徽省农村“两权”抵押贷款余额2.7亿元，贷款累计投放18.3亿元。

#### 一、“两权”抵押贷款的主要做法

合理界定“农村两权抵押”贷款对象与用途。农村土地承包经营权抵押贷款对象主要为土地流转规模较大、有产业特色的规模经营主体，淮北农商行和濉溪县联社34户贷款对象中，共有32户为农业企业及农民专业合作社，其余2户农户为专业大户。农房抵押贷款对象主要为当地农村居民，用于农民建房与生产经营，其中用于个体工商户经营占59.3%，用于农业经营占32.9%。

科学设定“农村两权抵押”贷款发放条件。抵押贷款需满足五个条件：一是生产经营项目未改变土地的农业用途；二是第一还款来源可靠，具备偿还本息能力；三是自有资金投入比例不低于借款项目所需资金的50%；四是依法取得的承包土地经营权或通过流转方式取得的土地经营权，权属清晰；五是资信良好，农房抵押贷款条件相对简单，需具备按期偿还贷款本息能力及无不良信用记录。

规范制定“农村两权抵押”贷款操作流程。一般办理流程为：贷款受理→贷款调查→审查审批→评估价值，确定贷款额度→签订信贷合同→办理抵押登记手续→贷款发放→贷后管理。宣城皖南农商行在办理农房抵押贷款时需提供的主要资料有抵押房屋的所有权证和土地使用权证、抵押人承诺、所在集体相关承诺等，办理抵押登记的部门为市房管局。

探索开展“农村两权抵押”价值评估方法。由于缺乏专业的评估中介，经办银行对“两权”抵押物价值评估进行了相应探索。淮北农商行简化贷款程序，金额在100万元以内的抵押物不需专业机构评估，由借贷双方协商确定，一般按“土地流转剩余期限的一半 $\times$ 土地附属物价值的一半 $\times$ 60%”确定。宣城农商行在对农村房屋价值进行评估时，参照当地建安成本，按照2 000元/平方米为评估基准，按不高于评估金额的50%发放贷款。

政府建立“农村两权抵押”风险补偿机制。蚌埠市五河县专门设立涉农（包括两权抵押）贷款风险补偿资金1 000万元，对银行发放新型涉农贷款形成的损失给予30%的补偿，单户最高达80万元。黄山市对土地流转面积较大、期限较长的项目实行以奖代补，对当年新增连片流转耕地、茶园100亩以上的，且流转期限5年以上并从事农产品生产的经营主体，市财政给予每亩30元的一次性奖补，县（区）财政按不低于1:1的比例配套；对土地确权试点村，除国家、省给予的补贴外，市财政按每亩5元标准给予补贴。

积极引入“农村两权抵押”担保和保险参与。银行在开办“两权抵押”贷款时，深度挖掘其他抵押物，如有其他物权抵押可优先选择，土地承包经营权可作担保补充。同时银行要求保险机构积极参与，为农业经营主体提供农业保险，降低贷款风险。

## 二、土地流转的信托模式

2013年10月，中信信托与安徽省宿州市埇桥区政府合作，正式成立国内第一只土地流转信托计划——“中信·农村土地承包经营权集合信托计划1301期”。2014年6月，中信信托又与安徽省马鞍山市含山县政府签订协议，成立“中信·农村土地承包经营权集合信托计划1401期”，为目前全国最大的土地流转信托。两只土地流转信托设计相似，我们以宿州土地信托计划为例，分析其主要做法。

### 1. 基本制度设计

“安徽宿州农村土地承包经营权信托计划”期限为12年，采用结构化设计，有A类、B类、T类三类委托人，三类信托财产共同集合构成信托计划的信托财产。信托的5 400亩农地土地经营权通过埇桥区政府集体流转给信托公司，信托计划。此信托计划结构化集合信托计划，由A类委托人交付的A类信托财产及受托人发行的B类受托权、T类受益权募集的信托资金。

A类委托人为宿州市埇桥区人民政府，委托财产为其辖下朱仙庄镇塔桥村和

朱庙村的5 400亩农地土地经营权。涉及该信托计划的农户均已分别与朱庙村村委会、塔桥村村委会签署了《农村土地承包经营权委托转包合同》。朱仙庄镇政府与塔桥村和朱庙村村委会分别签署《农地承包经营权的委托管理合同》，之后再与埇桥区政府签署《农地承包经营权的委托管理合同》。A类委托人交付的土地承包经营权，由受托人在对该等土地承包经营权进行整合后整体或分开出租予承包方，并视情况进行土地整理和农业设施建设投资（即土地整理）。信托计划存续期内，受托人有权根据信托土地的土地整理投资需求发行B类信托单位募集所需资金。信托计划存续期内，如信托计划因出现临时资金短缺而无法足额支付A类基本收益、B类预期收益或B类投资本金时，受托人可开放发行相应规模的T类信托单位募集资金提供流动性支持。

该项目为自益性信托，委托人即受益人。受托人为中信信托有限责任公司，项目服务商为安徽帝元现代农业投资发展有限公司，保管人为中国农业发展银行，监管人为中国农业发展银行，承租方为安徽帝元现代农业投资发展有限公司。

## 2. 利益分配及风险控制机制

该信托计划中，农户的收益分包括基本收益以及增值收益。基本收益为1 000斤中等质量小麦，按国家颁布的中等质量小麦价格兑付等值人民币，最低不得低于1 000元。受托人对土地实现规模化集约化经营，扣除土地整理和基础设施投资等成本后形成的增值收益，70%归农户、30%归受托人。

宿州土地信托模式为农户基本收益提供了双重保障，尽可能减少可能存在的风险。首先，宿州埇桥区政府与中信信托公司签订的合同中明确规定，不管该项目运作情况盈亏与否，都必须保证支付土地租金，信托服务商在未找到承租方的时候，必须承租信托项目下的所有土地。项目开发初期，信托服务商即为承租方，且项目后期获得的实际租金不足以支付基本收益时，资金缺口仍由信托服务商补足。其次，如果基本收益的兑付出现流动性资金缺口时，受托方发行T类信托计划以补足兑付的流动性需求。

## 3. 主要成效

一是改变了农民受益模式，降低农民风险。通过土地流转信托，农民受益模式由单一的地租转变为“基本地租+浮动收益”，将集约经营产生的土地增值收益在农民、土地经营权使用者间合理公平地进行分配，充分体现了农业规模化经营背景下土地承包经营权的市场价值，同时，农民在土地上扭亏为盈，土地抛荒问题也得

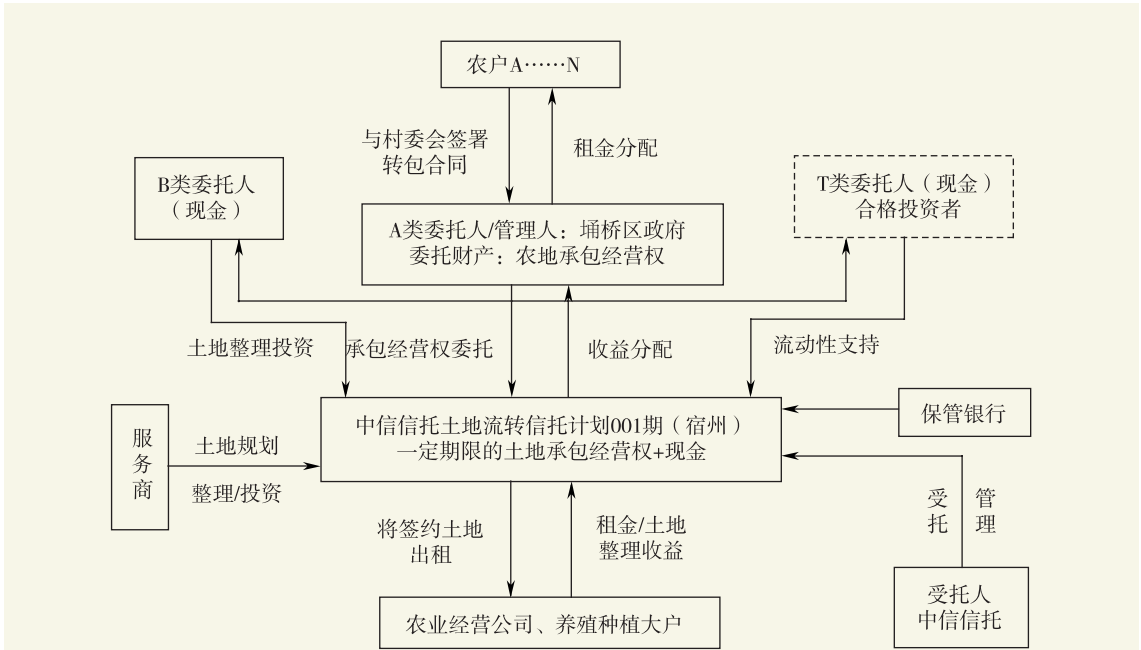


图4.1 安徽省宿州市农村土地承包经营权信托交易结构

到有效缓解，最大限度地降低了农民的风险。

二是加速土地规模化经营，促进现代农业发展。在保持土地性质不变的前提下，通过信托方式集中零散的土地，对其进行规划整理，通过集约化经营形成规模效益。同时，政府将信托浮动收益部分投入农村基础设施建设，宿州土地信托已经投资8 500万元用于基础设施改善，创造良好的土地经营环境并拟建设现代农业示范园。

三是推进新型城镇化发展。土地信托把土地承包经营权的信托受益转化为金融产品，使农民进城后仍然享有土地信托带来的稳定收益，解除了农民进城的后顾之忧。同时农村剩余劳动力还能以工人的身份加入当地现代农业企业中。农村老年人退出农业生产后，仍然享有信托财产收益权，在农村社会保障体系外还有一份基本收入保障。土地信托让农民真正成为土地流转的获利者，甚至在农村实现生活现代化，有利于推进城镇化进程。

## 专栏十一

## 湖北省“两权”抵押贷款创新和探索

## 一、出台相关政策办法

2012年，武汉市出台《武汉市农村土地经营权抵押贷款操作指引》，对农村土地经营权贷款对象和准入条件、贷款金额、贷款用途、贷款期限和利率、贷款程序以及农村土地经营权抵押登记等内容进行了详细的规定和说明，为农村生产经营主体以土地经营权抵押融资提供了切实可行的操作依据。2013年，湖北省人大出台了《湖北省农村土地承包经营条例》，提出“明晰所有权、稳定承包权、放活经营权”，为推进土地流转提供了法制保障。

## 二、建设“两权”流转服务平台

目前，湖北省部分地方积极探索搭建农村产权流转的服务平台，主要工作方式有以下几个方面：一是完善确权登记工作。依法完成农村产权的确权、登记、颁证工作，确保承包合同、证书、地块、面积“四到户”，为农村产权流转夯实基础。2009年以来，鄂州市、通城县、黄浦区、汉南区和建始县的部分村、镇先后开展了试点。鄂州市泽林镇泽林村是农业部确定的第一批全国8个试点村之一，针对7个小组分处城中、近郊和远郊，土地承包情况差别较大的实际情况，采用“确地”和“确股”两种方法对三类小组分类确权，取得了较好的效果。二是建设农村产权流转的有形市场。以县（市、区）为单位建立统一规范的农村产权流转服务体系，各乡镇人民政府设立服务机构，负责流转土地、农房等供求信息的发布和流转合同鉴证备案工作，搭建起“村乡交易、县市监管”的数字化、网络化高效土地流转服务平台，其相关机构及人员编制由机构编制部门核定，所需经费纳入各级政府财政预算。三是探索农村产权质押融资方式方法。把农村产权纳入农业担保公司担保融资的范围，探索农村产权抵押质押贷款的办法，科学评估农村产权市场价格，促进经营权资本化、市场化。

武汉市于2009年4月30日成立武汉农村综合产权交易所，为农村及涉农各类产权流转交易提供场所设施、信息发布、组织交易等服务，对交易行为进行鉴证，注册资本100万元。武汉农村综合产权交易市场由市、区、乡三级交易平台组成，在市农村综合产权交易监督管理委员会的统一监管下，按照“六统一”的市场管理模式

式，即统一监督管理、统一交易规则、统一信息发布、统一交易鉴证、统一收费标准、统一平台建设，在涉农区、乡（镇、街）指导建设分支机构，在业务上实行垂直管理，目前已建立53个分支机构。农交所的交易产品主要有10大类，分别是农村土地承包经营权、农村集体经济组织“四荒地”使用权、农村集体经济组织养殖水面承包经营权、农村集体林地使用权和林木所有权、农业类知识产权、农村集体经济组织股权、农村房屋所有权、农村闲置宅基地使用权、农业生产性设施使用权、二手农机具所有权等。武汉市所辖农村集体产权依法采取转让、出租、入股、抵押或以其他方式流转交易的，必须在农交所挂牌交易，鼓励吸引农民个人产权进场流转交易。截至2014年末，武汉农交所共组织农村产权交易2 096笔，交易金额122.87亿元，涉及农村土地面积111.57万亩，涉及农户16.78万户。

### 三、建立处置机制及风险保障基金

目前，湖北省有少数地方推动建立了农村产权抵押融资的风险补偿机制。鄂州市建立了由一市（鄂州市）、三区（鄂城、华容、梁子湖）财政共同出资1 200万元设立的农村产权抵押融资风险补偿基金。基金实行专户管理，独立核算，封闭运行，风险基金每年按照上年度农村产权抵押贷款余额的6%予以补充。风险补偿基金可给予金融机构农村产权抵押贷款本息损失80%的补偿。人民银行鄂州中支会同相关部门共同履行不良资产的初审、核查职能，通过农地产权公共交易平台，对不守信用企业和农户托管的抵押资产进行再流转，帮助金融机构将抵押物变现偿贷。

## 二、农村信用社服务创新

作为农村金融服务的主力军，各地农村信用社结合本地经济特点，积极开展金融产品和服务方式创新，探索缓解“三农”融资问题的有效途径，努力提高农村金融服务的便利性，各地涌现出了很多创新经验和做法。

## 专栏十二

## 广西省联社创新融资模式，支持地方优势产业发展

广西甘蔗种植面积占全国蔗糖总面积的65%以上，甘蔗种植已经成为许多农户的主要经济来源，糖料蔗生产已经发展成为广西大部分市、县的优势产业和支柱产业，糖业产业规模连续多年在全国名列前茅。近年来，广西农村信用社围绕信贷担保方式和产品创新进行有益探索，通过创新融资模式，有力促进制糖行业产业链整体提高经济效益和收入水平，助推广西老少边穷地区的蔗农增收脱贫。

传统上，制糖企业居制糖行业产业链条中的核心位置。因此，金融支持糖业的传统模式以对糖企的固定资产抵押贷款为主。居于产业链上游的蔗农，由于普遍缺乏抵押物，其融资需求往往由糖厂以“种植扶持”预付定金等名义给予满足。

近年来，传统糖业融资模式受到糖价持续低迷等因素冲击。广西农信社开发了产业链融资，通过监测制糖行业景气情况，考量产业链上下游企业的信用一体化程度，分析核心企业的财务状况、信用风险、资金实力、对整个链条的运营把控能力等情况，最终根据产业链特点为上游的蔗农和下游的糖厂提供灵活的金融产品和服务。

对于居于产业链中心位置的糖企，资金短缺主要出现在榨季和白糖销售前。为了解决榨季购蔗所需蔗农蔗款，以及白糖销售前的库存增加所需资金的短缺问题，广西农信社引入了融资性担保公司担保和白糖质押贷款模式。担保贷款是在糖企融资过程中，由依法设立的融资性担保机构以保证方式为糖企提供担保，在糖企不依约清偿债务时，由担保机构承担合同约定的偿还责任，保障债权实现。对于白糖质押贷款，由糖企以白糖存货向农信社申请存货质押贷款，日后销售白糖回笼资金再按合同约定归还贷款本息。

对于产业链上游蔗农的融资问题，糖企不用扮演“银行”的角色直接发放蔗农种植款项，而是在蔗农与农信社的信贷关系中充当蔗农的“担保方”。为顺应广西区内各糖厂按照地域划分蔗区进行管理的经营模式，广西农信社积极推进片区管理模式，有效搭建起高度吻合的对接平台。基于上述平台增信的前提下，广西农信社通过开展“贷款富农工程”，主动深入“三农”一线，逐村开会，逐户上门，提前核查蔗农经济信息，组织评级授信小组对蔗农进行评级授信，并及时发放小额信

用贷款证，蔗农凭贷款证在授信额度、授信期限内就可以实现“一次核定，随用随贷，余额控制，周转使用”。上述模式不仅使蔗农获得信贷资金，解决农户融资难题，还有效缓解了糖企的流动资金压力。

近3年来，广西农信社向包括93家糖企在内的367户制糖行业客户（含糖企、涉糖产业的贸易流通、蔗渣加工等企业）累计投放贷款174亿元，截至2014年6月底贷款余额66亿元，比年初增加18亿元，客户数、贷款余额和增量分别占广西全辖总数的59%、19%和26%，拉动广西蔗糖总产值184亿元以上，占广西全辖近20%的市场份额。其中，担保、质押类贷款创新产品投放占比达70%以上，尤其对于蔗农信用贷款产品，近3年累计向13.6万户蔗农投放46亿元，带动每户蔗农家庭年均增收1.1万元以上，同时对糖业贷款执行基准利率，让利于企业和农户，对广西支柱产业的平稳发展和老少边穷地区蔗农的增收脱贫作出了积极贡献。

### 专栏十三

## 海南省联社创新提升“支农支小”服务水平

海南农村信用社联合社2007年成立以来，完成了市县农信社统一法人改革，取消了原205个乡镇信用社的法人资格，按照原管辖归属，分别合并到19家市县法人联社，成立了海口农商银行、白沙农合银行、三亚农商银行，经营管理水平和风险防控能力有效提升；全社下辖428个营业网点，是全省营业网点和便民服务点覆盖最广的银行。

2014年底，存款余额987.5亿元，占全省金融机构增量的27.5%，增长15.3%，高出全省平均水平7.2个百分点；贷款余额661.6亿元，比上年增长17.1%。拨备覆盖率152.7%；实现净利润11.4亿元，比上年增长29.1%；涉农贷款余额277.3亿元，比上年增长12.8%，实现了规模持续增长。

### 一、通过制度创新，保障“三农”服务水平

一是创新贷款利率定价机制，培养涉农客户的诚信守约意识。这个制度由客户自己定价，诚信有奖，失信有罚，贷款利率与客户诚信挂钩，实施结果是农户主动还本付息，信用环境有所改善。制定了贷款责任到人的信贷奖惩办法，引入收入与

风险延期相匹配的延期支付制度，增强员工防范风险的责任意识。

二是成立“三农”专家委员会，为服务新型农业经营主体提供技术支持，实现资金与技术的有机结合。“三农”专家来自省内外农业技术领域的专家、学者、学科带头人和农村实用技术人才，以及省内熟悉农产品产、供、销、运等方面的致富带头人，其职责是帮助农户解决生产、经营中遇到的农业技术和生产经营问题，对农信社信贷涉农行业给予风险提示，帮助小额信贷技术员提高农业技术水平。省联社和19个市县行社都成立了“三农”专家委员会，力争全省每个乡镇都有1名农业专家，真正做到“给农民放款、教农民技术、帮农民经营、促农民增收”。

三是建立伤残互助金救助机制，实现互助发展的金融服务理念，创新小额贷款风险防控机制。伤残互助金由海南省农信社小额贷款借款人自愿缴纳，用于抵销或减免借款人及承担连带责任担保的法定配偶，在借款期间因死亡或伤残造成部分或完全丧失劳动能力至无法依约偿还贷款本息的互助资金。

## 二、坚持服务“三农”定位，持续做好农村普惠金融工作

一是信贷普惠。针对农户，塑造“一小通”小额信贷品牌，公开承诺，只要符合农信社贷款条件，任何小额信贷技术员不得无故拒绝受理农民贷款。500多名小额信贷技术员和400多名基层信用社信贷员专门为农民发放小额贷款。2014年累计发放50万元以下的小额贷款36.04亿元，惠及5.6万户。目前，海南省委组织部已把选派大学生乡官、村官与培养小额信贷技术员队伍有机结合，共选派128名优秀小额信贷技术员挂任农村“两委”副职，选派16名优秀小额信贷技术员挂任乡（镇）副乡（镇）长，加强农村基层干部队伍建设。针对小微企业，推出线下授信、线上用信、随借随贷的创新产品。借款人在最高额度和期限内，通过农信社手机银行、网上银行、电话银行，足不出户，方便快捷，24小时随用随贷、随有随还。且按实际使用贷款额度和天数计收利息。

二是构建覆盖海南城乡的便捷金融服务网络，打通金融服务最后一公里。在全省22个金融服务空白乡镇建成标准金融网点并全部开业，实现了便民服务点全省2568个行政村全覆盖，为农户提供“足不出村”查询账户信息和办理存、取款、非现金现场交易的服务。

三是借鉴国际经验，加大小微企业金融服务支持力度。截至2014年末，小微企业贷款余额176.98亿元，比上年增加40.32亿元，增速为29.5%，达到小微企业贷款“两个不低于”目标。为探索解决海南省小微企业贷款难的有效途径，海南省联社

2013年初推动海口农村商业银行与目前拥有国际先进小微企业贷款技术、经验和理念的德国IPC公司开展合作项目，打造新型小微贷款模式。海口农商银行为此专门成立小微企业金融事业部，初步完成对海口市近1 000家小微企业及个体工商户的走访调查，综合调研结果、风险水平、筹资成本、管理成本、目标收益、资本回报要求、当地市场利率水平及IPC公司的定价经验，为小微企业及个体工商户量身打造了两款信贷产品“盛业贷”及“宏业贷”。其中，“盛业贷”门槛较低，只需经营满一年的个体工商户或小微企业持营业执照即可申请贷款；无需任何抵质押物；承诺48小时限时批贷，审批较快；金额最高可达50万元。“宏业贷”主要针对可提供一定价值抵押物的客户，在传承“盛业贷”门槛低、审批快特点基础上，将贷款金额增至100万元且抵押率最高可达200%。

### 三、中国农业银行服务创新

近年来，农业银行坚持服务“三农”定位，提升县支行经营活力，践行普惠金融理念，创新“三农”金融产品服务，推动实现服务“三农”水平的新提升。截至2014年末，全行涉农贷款余额2.38万亿元，较2013年初增加5 026亿元，增长26.76%，高于同期全行各项贷款（不含贴现）增速3.77个百分点，连续7年达到“两个不低于”的监管要求。全行农户贷款余额5 826亿元，较2013年初增长50.12%，高于全行各项贷款增速27.13个百分点，惠及800多万农户。

#### （一）持续加强“三农”发展重点领域的金融服务

##### 1. 做好现代农业和规模农业金融服务

以新型农业经营主体、农业基础设施建设为重点，稳步加大信贷投放，全力推进农业产业发展转型。截至2014年末，全行共支持专业大户（家庭农场）14万户，贷款余额173.98亿元。农业产业化龙头企业贷款余额1 682亿元，对国家级、省级农业产业化龙头企业金融服务覆盖面分别达到81%、58%。为51家国家级种业骨干企业提供金融服务，覆盖面超过90%。

## 2. 支持新型城镇化建设

以土地整治、基础设施建设、公共事业为重点，积极探索农村城镇化的综合服务方案，努力加大农村城镇化发展的资金支持。截至2014年末，全行农村城镇化贷款余额949.6亿元，较年初增长21.5%。

## 3. 促进县域小微企业发展

打造小微企业专营体系，积极拓展小微企业金融市场。截至2014年末，县域小微企业贷款余额4 642亿元，比2013年初增长18.57%。

## 4. 开展金融扶贫

出台了《农业银行金融扶贫十条措施》、《关于做好集中连片特困地区农户金融服务工作的意见》，制定了乌蒙山片区等10个片区综合金融服务方案，启动开展了驻村帮扶工作。截至2014年末，全行在集中连片特困地区贷款为4 402亿元，较年初增加785亿元。

# (二) 着力推进服务创新，满足日益发展变化的农村金融需求

## 1. 推行“四位一体”的渠道建设战略

一是优化提升物理网点。通过迁、建、并、转，优化调整县域农村网点布局，不断增强物理网点服务能力。截至2014年末，农业银行在县域地区拥有1.27万个网点，占全行的54%。二是推进金穗惠农通工程。通过为农民发放惠农卡，在行政村设立服务点、布放电子机具，在农村搭建了广覆盖、深触角、多功能的服务渠道。截至2014年底，农业银行共发放惠农卡1.61亿张，设立服务点64.9万个，布放各类电子机具122.8万台，行政村覆盖率达到75.2%；全国代理新农保1 194个县、新农合819个县、粮食直补等涉农项目6 471个。三是建设离行式自助型银行和金融便利店。截至2014年底，设立乡镇离行式自助银行超过1 200家。还在部分乡镇因地制宜探索“金融便利店”服务模式，由距离较近的物理网点派出人员，提供业务咨询、个人业务申请受理等金融服务。四是拓展流动渠道和互联网渠道。积极布局手机、PC机等互联网终端，创新提供互联网金融服务。在边远山区、高原农村以及突发地震、洪涝等重大自然灾害的特殊地区，农业银行开展马背银行、帐篷银行、汽车银行等流动金融服务。

## 2. 围绕“强农”、“惠农”、“富农”主线打造产品体系

一是“强农”方面，在农业产业链、新型城镇化、县域优势产业集群、特色资源开发等领域，创新了农村土地整治贷款、县域城镇化建设贷款、产业集群贷款、产业链贷

款等产品，有效服务农村工业化、城镇化和农业现代化。二是“富农”方面，推出了农村土地承包经营权抵押贷款、专业大户（家庭农场）贷款、产业链农户贷款、农民专业合作社贷款、林权抵押贷款等一系列新产品，积极满足农户生产、创业、消费的资金需求，助力农民增收致富。三是“惠农”方面，强化“金穗惠农通”机具功能，创新满足农村存款、取现、支付、结算、理财、保险等各类需求，让农民足不出村就能享受到现代化的基础金融服务。截至目前，全行“三农”产品品牌“金益农”旗下共有600余项产品，其中“三农”专属产品127项。

### 3. 服务创新五大模式

一是产业链金融模式。通过与产业链核心企业的战略合作，为产业链各环节的中小规模主体（如农户、小微企业、供应商等）提供整合服务，形成资金封闭运行、产品交叉营销、风险整体控制的经营模式。二是农户贷款模式。通过与农户有密切关系的第三方平台的合作，构建农户贷款增信机制和批发式作业机制，实现农户贷款的集约化经营、精细管理。三是小城镇（新农村）建设综合金融服务模式。为小城镇（新农村）建设中土地集中、产业集中、人口集中等不同环节提供全方位一揽子金融服务。四是县域工业园区（集群）服务模式。通过参与园区基础设施建设、强化与园区管委会、商会、行会、产业协会、政府中小企业局的合作，搭建金融服务园区企业的综合平台。五是互联网金融服务模式。推出“E商管家”电子商务服务平台，融入农村生产流通各环节，汇聚农民、小微企业和核心企业，提供在线支付结算、在线贷款、在线营销等金融服务。

## 四、中国农业发展银行服务创新

农业发展银行继续坚持实施“两轮驱动”业务发展战略，着力强化政策性职能定位，不断加大政策性支农力度，大力支持国家粮食安全和城乡发展一体化。到2014年末，各项贷款余额达28 303.5亿元，其中政策性贷款占比达90%以上。

### （一）全力支持粮棉油收储，维护国家粮食安全和主要农产品市场稳定

积极应对粮食收储超常规增长、棉花目标价格改革试点等复杂形势，统筹做好支持

政策性收购与市场性收购工作，调整完善信贷政策，及时足额供应信贷资金。2014年累计发放粮食收储贷款5 000.4亿元，支持收储粮食4 733.9亿斤，占全社会收购量的65%；累计发放棉花收购贷款501.4亿元，支持收购棉花7 398.2万担，其中2014年度新疆支持收购棉花占全疆收购量的84%；累计发放油料、食糖、肉、化肥等重要物资储备贷款469.3亿元。同时，立足粮棉油收储业务，积极支持农业产业化经营，推动粮棉油全产业链发展。2014年累计发放粮棉油产业化龙头企业贷款1 970.5亿元，支持企业4 050家；累计发放农业科技贷款102.6亿元，支持客户248家；累计发放农村流通体系建设贷款92.6亿元，支持客户428家。

## （二）大力支持农业开发和农村基础设施建设，助推城乡发展一体化

自2007年以来，农业发展银行陆续开办农村基础设施、农业开发、县域城镇建设贷款，建立起以支持水利建设和新农村建设为主的信贷产品体系，覆盖新型城镇化和“三农”协调发展的重点领域和薄弱环节，促进了城乡发展一体化。近两年来，面对中长期贷款政策调整、监管趋严、竞争加剧等新的局面，农业发展银行加大业务管理创新力度，争取差别监管政策，积极探索有效支持水利、农村路网、高标准农田和新农村建设的运作模式，切实加大对农业开发和农村基础设施的有效信贷投入，支持城乡发展一体化的作用更加凸显。2014年累计发放中长期贷款3 353.5亿元，年末贷款余额突破万亿元、达10 819亿元，支持项目8 893个。

## （三）增强服务功能，积极引导资金回流农业农村

大力发展投资业务、中间业务和国际业务，新获批企业理财、企业债券承销业务资格，加快了基金管理及托管、资产证券化、金融租赁以及融资担保等业务发展与推进步伐，成功搭建了跨境人民币清算平台，开通了银企直联，服务“三农”、服务客户的功能和水平进一步提升。加大境内外发债和存款组织激励政策力度，强化以市场发债为主、存款组织为补充的多元筹资机制，筹集引导更多的社会资金回流农业农村。2014年累计发行金融债券6 550亿元，年末债券余额21 188.6亿元，各项存款余额5 634.8亿元，所筹资金全部投向“三农”领域，成为引导社会资金回流农业农村的重要载体。

## 五、中国邮政储蓄银行县域金融服务创新

邮储银行自2007年成立以来，秉承“普之城乡、惠之于民”理念，坚持扎根农村、服务农业、贴近农民，持续加大对县域金融领域的支持力度，积极填补农村地区金融服务空白，努力成为县域经济发展的“蓄水池”和“灌溉渠”。经过8年发展，逐步构建了多维度的县域金融服务体系。2013年，邮储银行实施了机构改革，从总行到省市县分支机构，逐级设立了三农金融专业服务部门，加大三农金融服务支持力度。截至2014年末，邮储银行涉农贷款余额为5 902亿元，较年初增加2 021亿元，涉农贷款本年增速为52.06%，高于各项贷款平均增速14.42个百分点。

### （一）提升服务广度，扎实做好县域地区普惠金融服务

一是加强县域地区金融服务网络建设。截至2014年末，邮储银行网点数量达到39 962个，有28 443个分布在县及县以下农村地区，占网点总数的71.2%。邮储银行银行卡助农取款服务点达15万个，已累计小额取现1 938万笔，累计取现49亿元；布放自助机具（含ATM，CRS）达6.6万台，自助机具交易金额4.14万亿元。邮储银行电话支付终端（商易通）发展户数为56万户，当年交易金额为6 726亿元，户均年交易金额120万元；POS机投放量达31万台，交易金额为3 111亿元。

二是充分发挥网络优势，持续提升县域农村地区支付结算等基础业务服务质量。截至2014年末，邮储银行在县及县以下农村地区储蓄存款3.36万亿元；累计代发“新农保”保费2.56亿笔、金额224亿元。重点服务于农村地区，具备储蓄、结算、理财等功能的“绿卡通·福农卡”推广顺利，全国已有29家分行发行“绿卡通·福农卡”，期末结存卡户数2 302万户，卡户余额达到671亿元。邮储银行陆续开通并持续推广个人网银及短信收汇服务，为交通不便的农村客户提供足不出户的便利。

### （二）创新电子渠道，推进电子银行助农服务

邮储银行大力发展手机银行万能版，积极推广便捷版手机银行。截至2014年末，邮储银行手机银行用户达到6 392万户，其中县域地区用户占比为25%。截至2014年末，邮

储银行网银业务交易规模达1.55万亿元，交易笔数达11亿笔，其中县域地区交易规模为7 666亿元，占比为49.6%。

### （三）升级业务模式，“两小”业务“贷”动县域金融发展

2014年，邮储银行加大科技创新力度，优化系统操作流程，大力推广移动展业作业模式，将小额贷款业务由劳动密集型向科技密集型转变，提高了为农村地区客户办理业务的效率。推动“一县一业”、“一行一品”工程，陆续开发了土地承包经营权贷款、林权抵押贷款、渔船抵押贷款、农机购置补贴贷款、农业产业链贷款、烟草经销商贷款、蔗农贷款等10余项涉农创新零售贷款产品。

截至2014年末，邮储银行小微企业贷款余额5 574亿元，比年初增加1 543亿元，增速38.28%，高于各项贷款平均增速。小微企业贷款累计发放金额达到1.5万亿元、金额326万笔，不良率为1.04%，其中县及县以下农村地区累计发放7 241亿元（个人商务贷款6 169亿元，小企业贷款1 072亿元），占比为48%；小额贷款业务累计发放9 730亿元，1 510万笔，笔均金额仅为6万元。

### （四）扩展服务对象，助力现代农业发展和新型城镇化建设

邮储银行通过与政府有关部门、协会、农业产业化龙头企业、涉农担保公司、保险公司等机构平台合作，构建“银政、银协、银企、银担、银保”五大平台，探索“风险共担、利益共享”的支农新模式与新机制。尝试引入“公司+新型农业经营主体”贷款模式，通过农业龙头企业为新型农业经营主体担保，增强其风险抵御能力；积极尝试将土地承包经营权、大型农机具、大额农业订单、涉农直补资金、设施大棚、水域滩涂使用权等纳入抵质押物的范围。其中，土地承包经营权的抵押方式已初见成效，截至2014年末，邮储银行累计发放土地承包经营权贷款达8.2亿元、9 000笔。邮储银行黑龙江分行针对垦区农场职工在城镇化建设过程中对购房资金的实际需求，开发了“农场职工购房贷款”。截至2014年末，邮储银行已在黑龙江等部分地区，与71个合作农场超过4.6万户职工，提供超过34亿元的购房贷款，为社会主义新农村建设和改善垦区农场职工居住条件提供了有力的资金支持。

截至2014年末，邮储银行已经在安徽、山东、江苏等36家分行开展了新型农业经营

主体贷款业务，累计发放新型农业经营主体贷款金额约达121.9亿元，6 408笔；贷款结余金额为21.43亿元，6 311笔，资产质量较为稳定。

## 六、国家开发银行开发性金融支农业务和服务创新

多年来，开发银行积极探索创新开发性金融服务“三农”的模式和方法，充分发挥中长期投融资银行和开发性金融的优势和作用，通过加大对农田水利等基础设施支持力度、推进现代农业示范区建设、探索创新农业项目融资模式、支持和推进生态农业发展、以扶贫开发推动农村农民致富、稳妥推动农业“走出去”等工作重点，为支持城乡统筹发展和重大农业项目建设提供融资支持，取得良好成效。截至2014年末，累计形成涉农贷款余额9 980亿元。

### （一）发挥中长期融资优势，大力支持农田水利等农业基础设施建设

一是为广西大藤峡水利枢纽工程、新疆阿尔塔什水利枢纽工程等重大水利工程，抗旱水源工程，农村饮水安全工程等民生水利工程提供融资支持。截至2014年末，累计支持国家和地方重点水利工程项目2 650余个，发放水利贷款5 044亿元，其中本年发放984亿元，贷款余额3 103亿元。贷款发放占全国金融机构水利贷款50%左右。二是支持了黑龙江、江苏、四川等地区粮食主产省高标准农田、中低产田改造、粮食仓储物流中心等一批重点项目建设。三是进一步加大对农村公路修建、农村电网升级改造、农村危房改造工程、棚户区改造工程、农村清洁饮水工程等领域的支持力度。截至2014年末，全行累计发放新农村贷款15 906亿元，贷款余额7 549亿元，本年发放1 893亿元。

### （二）多措并举，积极支持农业产业发展

通过多种融资方式，支持农产品从生产、加工到流通环节的多个重点项目。包括北京德清源蛋品加工、河北丰宁乳业奶业基地建设、西安雨润全球农副产品采购中心建设、河南中鹤农产品精深加工、河北廊坊农产品冷链物流中心建设、山东泉林纸业秸秆制浆造纸综合利用等一批重点项目。其中江西正邦集团百万头猪养殖项目、佳木斯市农

机推广项目建设采取了经营性租赁、供应链保理融资和流动资金贷款相结合的方式，充分发挥了综合金融服务优势。

截至2014年末，全行累计发放农业贷款1 563亿元，贷款余额613亿元，本年发放352亿元。

### （三）以现代农业示范区为突破口，探索创新开发性金融支持现代农业的模式和方法

一是运用“四台一会”模式，通过“公司+基地+农户”、农业订单等方式，一揽子授信10亿元支持河南济源、江苏无锡等示范区农业龙头企业带动中小农业企业、农民合作社发展现代农业。二是积极探索农村土地制度改革深化，以农村承包土地经营权为主信用结构，发放13年期、4 800万元贷款支持黑龙江庆安两家农民专业合作社开展规模化粮食种植。三是借鉴城镇化建设融资模式，通过将涉农财政资金与信贷资金有机整合，发放10亿元贷款支持黑龙江省肇东市农业示范区旱涝保收高标准农田项目建设，为推动现代农业规模化、标准化、机械化发展探索了新路。四是融资4.6亿元支持江苏古里万亩优质粮食生产基地和高效渔业养殖基地等项目，为金融支持现代农业和新型城镇化建设紧密结合作出了有益探索。

### （四）精准扶贫，积极推进开发式扶贫不断深入

创新形成“贵州扶贫小额农贷”、“甘肃双联扶贫贷款”等信贷扶贫模式。截至2014年末，累计向832个连片特困地区县和国家级贫困县发放贷款1.2万亿元，贷款余额7 082亿元，其中本年新增发放1 477亿元，有力支持了贫困地区交通能源、通村道路、安全饮水、农村危旧房改造、农村教育医疗和小微企业等民生领域的重点项目，促进了贫困地区经济社会发展。

## 专栏十四

## 国家开发银行支持农业“走出去”实践

近十年来，国家开发银行大力支持中国企业实施农业“走出去”战略，有力推动了我国与世界各国农业合作进程，为解决发展中国家粮食短缺、促进全球农业发展，保障中国农产品安全做出了有益探索和积极贡献。截至2014年末，全行总计支持了317个农业、林业、造纸类国际合作项目，累计发放农业国际合作贷款162亿美元，贷款余额67亿美元，当年发放31.4亿美元。

### 一、超前谋划，规划引领业务发展

为推动农业“走出去”进程，开发银行专门成立农业国际合作领导小组，负责推动全球农业调研规划及项目开发等工作。在工作中坚持规划先行，自2009年起，先后组织新疆生产建设兵团、农业部规划设计院等单位的农业专家，编写完成了25个国家的《农业资源开发规划报告》，对规划国家的政经国情、法律法规、财经政策，农业资源状况、发展水平、生产技术、基础设施等情况进行全面梳理和分析。根据不同的国情，按照“一国一策”的原则，就农业合作范围、合作平台搭建、合作模式选择等提出了具体方案，并制定了近期、中期、远期发展目标。

### 二、银政合作，务实推动机制建设

通过与农业部签署《支持农业“走出去”战略合作协议》，确立了推动农业“走出去”的目标、任务，完善了项目推荐等合作机制，并重点在国别农业规划研究、大宗农产品进口及农产品出口基地建设等方面加强合作。与商务部建立日常沟通、部行合作工作机制，参与商务部组织开展双边农业规划工作，协助商务部推动援外业务发展，参与农业示范中心建设工作。共同完成《中澳农业投资和技术合作联合研究报告》，并经中澳两国政府批准发布，对促进我国企业对澳农业合作产生了积极作用。同时，积极参与和支持国家有关政策研究工作，从金融服务角度提出意见和建议。

### 三、融资支持，探索业务发展新模式

一是支持中非棉业公司马拉维棉花收购及贸易项目，该项目是对非农业合作中首个“投贷结合”的成功案例。项目建设带动当地近10万农户就业，有力推动地方经济发展，同时缓解了国内棉花资源的供需矛盾，拓宽了棉花进口渠道，增强了重

要农产品的供给保障。二是为光明集团并购英国第二大谷物食品公司项目提供融资支持，对于提升光明集团国际竞争力，促进我国食品行业安全、健康发展具有重要意义。三是支持柏杉林木业公司圭亚那森林开发项目，该项目是国有大型林业集团与民营林业企业合作开展境外林业资源开发的成功案例。项目将国有林业企业在管理、技术、人员、信用等方面的优势与民营企业了解政策、熟悉情况、经营灵活、便于获取资源等方面的优势相结合，实现强强联手、优势互补，有效保障了我国林木产品生产加工的需要。四是支持金光集团利比里亚棕榈开发项目，该项目是掌控重要农产品上游资源，保障国内需求的示范项目。项目建设从国家战略高度出发，紧紧围绕国家重要农产品稳定供给的中心任务，建立棕榈生产基地，从根本上保障国内棕榈产品的供给。

## 七、农业保险市场发展及产品创新

近年来，我国农业保险实现了跨越式发展，覆盖面不断扩大，功能作用日益发挥，服务“三农”力度不断加强。2014年，我国农业保险保费收入325.70亿元，同比增长6.20%；提供风险保障1.66万亿元，同比增长19.68%；参保农户2.47亿户次，同比上升15.71%。农业保险在贯彻落实中央强农惠农富农政策、防范化解农业生产风险、稳定农民收入、落实国家粮食安全战略和完善农村社会支持保护体系等方面发挥着越来越重要的作用。

### （一）《农业保险条例》出台，农业保险进入新的发展阶段

自2007年中央政府对农业保险实施保费补贴等政策以来，我国农业保险事业得到快速发展。2012年，国务院颁布了第一部农业保险法规——《农业保险条例》，以法律的形式明确了农业保险发展原则、支持政策、经营规范和监管要求等，为农业保险规范健康发展奠定了法律基础。2014年，国务院第54次常务会议审议通过了《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》，高度肯定了农业保险在促进农业转型升级、转变政府职能、完善社会治理、保障改善民生方面的重要作用，明确提出要大力发展“三农”

保险，创新支农惠农方式，完善对农业保险的财政税收支持政策。

《农业保险条例》规定，我国农业保险实行“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”的原则。即政府通过保费补贴和税收优惠等支持政策，引导农户投保和鼓励保险机构承保。目前，中央财政对涉及国计民生的15类主要品种（水稻、小麦、玉米、棉花、马铃薯、油料作物、糖料作物、天然橡胶、森林、能繁母猪、育肥猪、奶牛、青稞、牦牛、藏系羊）分区域和分品种给予30%~50%不等的保费补贴。省级财政配套25%~30%的保费补贴，市县两级也提供10%~15%的保费补贴，地方特色优势农产品主要由地方给予保费补贴。保险业不断加强产品创新，开发设施农业保险、农机保险等符合新型经营主体需求的保险产品，推动涉农保险和涉农信贷的合作，协助解决农村“贷款难”问题，综合发挥金融保险服务“三农”的作用，完善农村金融服务体系，支持农村经济又好又快发展。

此外，保险业积极拓展县域保险市场，推动开展小额人身保险试点，将保险服务的地域纵深不断向偏远地区延伸，服务对象向低收入群体拓展，不断扩大保险覆盖面，使保险惠及更多群众。以中国人寿为例，2007年县域保险保费收入1 238亿元，2014年达到1 818亿元。小额人身保险试点覆盖人数由2008年的238万人扩大到2014年的7 000多万人，使保险服务渗透到传统商业保险难以提供服务的低收入群体，在扫除市场服务盲点方面做出了积极的探索。

## （二）农业保险覆盖面不断扩大，成为全球最重要、最活跃的农业保险市场之一

目前，农业保险在开办区域上已覆盖全国所有省（区、市）。2014年，农业保险主要农作物承保面积达到15.09亿亩，约占全国播种面积的61.56%，其中，水稻、玉米、小麦三大口粮作物的保险覆盖率分别达到68.67%、69.49%和49.26%；提供风险保障1.66万亿元。目前，我国农业保险业务规模仅次于美国，居全球第二，其中养殖业保险和森林保险业务规模居全球第一。

## （三）农业保险功能作用日益发挥，成为农村经济社会发展的“稳定器”

2007年至2014年，我国农业保险提供风险保障从1 126亿元增长到1.66万亿元，年均

增速57.09%，累计提供风险保障5.72万亿元，向1.68亿户次的受灾农户支付赔款958.62亿元，在抗灾救灾和灾后重建中发挥了积极的作用。如在2013年黑龙江省特大洪涝灾害中，农业保险支付赔款27.16亿元，户均赔款5 336元，占黑龙江省农村居民年人均收入的62%。最多的一位种植大户获得赔款352万元。2013年11月，海南省遭受“海燕”台风袭击，农业保险对受损胶农支付赔款1.5亿元，创下了农业保险史上单一保单下的最大赔款记录。2014年辽宁特大旱灾中，农业保险赔款达到9.3亿元，简单赔付率达到127%。

#### （四）服务水平不断提高，成为改善民生保障的重要支撑

全国共建立农业保险乡（镇）级服务站2.3万个，村级服务点28万个，覆盖了全国48%的行政村，协保员近40万人，农险基层服务网络不断完善，成为服务“三农”的重要渠道。目标价格保险试点范围进一步扩大，在黑龙江、河北、湖南、河南分别启动水稻、玉米、小麦目标价格保险试点，将生猪价格保险试点从北京扩大到四川、重庆和湖南等省，将蔬菜价格保险试点从上海扩大到江苏、广东、山东、宁夏等省（区），气象指数保险、水文指数保险等创新型产品也不断涌现。小额贷款保证保险业务得到较快发展，在扩大农村信贷的规模，缓解涉农企业的融资难问题方面作用日益突出，有助于解决银行对涉农企业放贷的后顾之忧。如，宁波市城乡小额贷款保证保险自2009年9月开办至2014年底，累计支持小微企业贷款4 900笔，贷款金额62.19亿元，保费收入1.38亿元，已发生赔付137笔，赔款支出1.18亿元，总体风险可控，运行机制日趋完善，较好地发挥了保险支持涉农小微企业发展的作用。充分发挥保险机制，推动生猪保险与病死动物无害化处理联动，引导农户主动将病死猪集中无害化处理，协助政府部门解决病死猪乱丢弃或流入市场现象，维护农村公共卫生环境，确保食品卫生安全。积极引入人工干预天气、GPS定位、无人机航拍等新科技手段，农业保险科技含量显著提升。

#### （五）农业保险已成为强农惠农富农政策和粮食安全战略的重要手段

农业保险作为WTO规则所许可的“绿箱”政策，是发达国家支持保护本国农业的重要手段。在我国，各级政府在“三农”工作中越来越重视农业保险，将其作为重要的市场化手段予以运用。2014年，中央财政农险保费补贴金额128.95亿元，为农业生产提

供风险保障达1.66万亿元，为中央财政补贴金额的128倍，具有显著的“四两拨千斤”杠杆效应。中央财政不断加大支持力度，提高农业保险补贴比例，增加补贴品种，扩大补贴区域。此外，在国家物价调控机制、农业“走出去”战略、西部大开发和中部崛起战略，以及新疆、西藏等区域发展规划和渔业、种业、“菜篮子”、中药材等产业发展规划中，农业保险都被作为有机组成部分。

下一步，保险业将继续贯彻《农业保险条例》和保险业新国十条的精神，结合农业发展新情况和新形势，围绕满足农户、尤其是新型农业生产经营主体多元化的农业风险分散需求，不断改革创新，推动做好以下工作。一是进一步完善保费补贴政策。加大对粮食作物等主要农产品的补贴力度和对新型农业经营主体的支持力度。将农业保险保障水平提高至全面覆盖物化成本，鼓励各地进一步保障水平涵盖地租成本和劳动力成本。二是加快推进农业大灾分散机制建设。建立健全农业大灾风险分散机制，加快国家层面的农业大灾分散机制的设计和实施，鼓励地方建立地方财政支持的巨灾风险制度。三是加强农业基础信息体系建设。推动建立农业保险信息平台，对地理信息、气象数据等信息进行汇总和整合，实现信息共享，提高农业保险信息化管理水平。

## 专栏十五

### 中国人民保险集团“三农”保险发展及创新

#### 一、不断提高农业保险覆盖面和保障水平

（一）持续扩大保险覆盖面，保障农业平稳发展。目前中国人民保险集团开办的农业保险品种近130个，产品数量近800个，基本涵盖了农林牧渔各个方面，覆盖了全国所有省（自治区、直辖市）。2007—2014年，累计为8.08亿户次农民提供农业风险保障3.14万亿元，承保农作物31亿亩次，承保森林36.6亿亩次，承保生猪及能繁母猪4.38亿头次；累计支付农业保险赔款460亿元，均居行业第一。

（二）积极发展富有地方特色和优势的农产品保险，促进农民稳定增收。如在西藏、青海等藏区开展的青稞、牦牛和藏系羊保险，在广东、福建、江苏等地开展的水产养殖保险，在甘肃、海南、四川等地开展的制种保险，在新疆开展的林果保险，在重庆、江苏开展的养蚕保险，在云南、贵州等地开展的烤烟保险，在山东、陕西等地开展的苹果保险，在宁夏开展的枸杞、压砂西瓜保险等。

(三) 创新农业保险产品, 满足“三农”多样化、差别化的保险需求。一是深入推进气象指数保险试点。在江西蜜桔低温冻害气象指数保险、江苏内塘螃蟹养殖水文指数保险等产品的基础上, 开发海南橡胶树风灾指数保险、内蒙古羊群气象指数保险等产品。二是进一步扩大价格保险的开办区域和品种。如在山东积极推进蔬菜价格指数保险试点, 在河北、河南、湖南等地推进玉米、小麦和水稻目标价格保险试点, 在山东、四川、重庆、福建等地开展生猪价格指数保险试点, 在江苏推出苗鸡价格保险, 在广东推进家禽保险和出栏价格附加险试点。三是积极开展产量、产值保险产品研究, 研究开发粮食作物产值保险示范性条款, 如在甘肃推出中药材产值保险, 在北京推出板栗收入保险产品等, 提高农险产品的保障水平。四是针对新型农业生产经营主体保险需求, 在浙江、江苏、山东等地研发推出家庭农场综合保险产品, 提供涵盖农业保险、人身意外保险、贷款保证保险等的综合风险保障。

## 二、持续扩大服务领域, 全面提高农村居民保险保障范围

(一) 深入推进农房保险。目前开办农房保险业务的人保财险省级分公司已达35家(除上海、青岛、深圳), 其中在福建、浙江、广东、广西、西藏和贵州实现全省统保, 在湖北针对“两属两户(农村军属、烈属和低保户、分散供养的五保户)”实施全省(区)统保, 在其他地区的部分地市或县范围实施统保。2007—2014年, 累计为3.87亿户次农民提供农房风险保障4.18万亿元。

(二) 积极发展农村小额保险。按照“保障适度、保费低廉、手续简便”原则, 面向广大农民开发了保障意外事故和疾病医疗责任的农村小额人身保险, 使老百姓买得起、信得过、用得着。截至2014年底, 农村小额保险业务已覆盖20个省(自治区、直辖市), 累计实现保费收入1.11亿元, 支付赔款0.35亿元, 累计服务人群超过600万人次。

(三) 大力发展“三农”综合保险。在福建龙岩市、新疆疏附县等地, 按照“政府引导、政策支持、保险保障、农民参与”的模式, 大力推进涵盖种植业保险、养殖业保险、家庭财产保险、学生人身意外保险、自然灾害公众责任保险等多种形式多险种的农村综合保险, 基本涵盖了当地社会民生的关键领域和重要环节。

## 三、发挥保险的增信作用, 探索化解“三农”融资难题

通过政府、银行、保险公司三方合作, 为农户和涉农企业提供增信服务, 帮助获得外部融资。目前有贷款保证保险和设施农业保险两种模式。

(一) “政银保”贷款保证险模式。该模式由政府主导并在政策及资金上予以

支持，银行发放贷款，保险公司为借款企业提供还贷保证。截至2014年底，公司开办的“政银保”贷款保证保险项目共计109个，占全部小额贷款保证保险项目总数的50%。以宁波城乡小额贷款保证保险项目为例，当地政府划拨1 000万元资金用于保费补贴及赔付风险准备，人保集团牵头组成共保体，银行与保险公司按照3:7的比例，实现风险共担。试点5年来，累计承保贷款总额59.84亿元。保险费率平均为2.45%，企业融资成本远低于小额贷款公司等民间融资成本。

（二）“银保富”设施农业保险模式。该模式通过财政资金对参保农户给予保费补贴，保险公司对农户提供保险服务，银行对参加保险并符合银行贷款条件的农户优先予以信贷支持。2009年，陕西咸阳市泾阳县首先试点开展蔬菜设施“银保富”，效果显著，目前已逐步推广到养殖业、林业和其他设施农业等农村产业品种。截至2014年底，“银保富”已扩大到陕西省8市24个县区，累计赔款2 700余万元，累计带动银行贷款2.9亿元。

#### 四、构建根植农村的基层服务体系，打通三农服务的“最后一公里”

2007年以来，累计投入超过10亿元专项资金，用于农村网点的改造升级和优化布局。截至2014年底，中国人民保险集团已在全国农村地区建立“三农”保险营销服务部12 469个，“三农”保险服务站2.28万个，“三农”保险服务点30万个，覆盖了全国100%的县、92%的乡镇和53%的行政村。

## 八、涉农直接融资发展及产品创新

近年来，人民银行、证监会、发展改革委等部门积极发挥股票、债券市场的融资功能，拓宽农村金融市场的多元化融资渠道，促进农村金融融资模式由间接融资向直接融资扩展。

一是支持符合条件的涉农企业在多层次资本市场上进行融资，鼓励发行企业债、公司债和中小企业私募债。逐步扩大涉农企业发行短期融资券、中期票据、超短期融资券等非金融企业债务融资工具的规模。

二是支持符合条件的农村金融机构发行优先股和二级资本工具。

三是启动商业银行发行“三农”专项金融债券工作，切实拓展农村金融机构资金来源。

四是积极发挥农产品期货市场价格发现和风险规避功能，稳步提高期货市场服务现代农业的能力。推动农产品期货新品种开发，拓展农产品期货业务。完善商品期货交易机制，加强信息服务，推动农民合作社等农村经济组织参与期货交易，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。

五是谨慎稳妥地发展农村地区证券期货服务，根据农村地区特点，有针对性地提升证券期货机构的专业能力，探索建立农村地区证券期货服务模式，支持农户、农业企业和农村经济组织进行风险管理，加强对投资者的风险意识教育和风险管理培训，切实保护投资者合法权益。

在银行间市场，截至2014年末，218家涉农企业（包括农林牧渔业、农产品加工业）发行782只、7 233.39亿元债务融资工具，期末余额2 953.58亿元。其中，有138家企业发行466只短期融资券（CP），共计3 642.98亿元，期末余额582.68亿元；有76家企业发行176只中期票据（MTN），共计2 137.1亿元，期末余额1 617.4亿元；有4家企业发行29只超短期融资券（SCP），共计955亿元，期末余额370亿元；有15家企业发行37只非公开定向债务融资工具（一年及一年以下）（PPN-CP），共计173亿元，期末余额76.3亿元；有18家企业发行37只非公开定向债务融资工具（一年以上）（PPN-MTN），共计291亿元，期末余额285亿元；有44家企业参与发行24期中小企业集合票据（SMECN I），共计22.72亿元，期末余额11.71亿元；有17家企业参与发行13期区域集优中小企业集合票据（SMECN II），共计11.59亿元，期末余额10.49亿元。

表4.1 截至2014年末涉农企业债务融资工具累计发行及余额

单位：家；只；亿元

发行品种	发行规模	发行家数	发行只数	期末余额
短期融资券（CP）	3 642.98	138	466	582.68
中期票据（MTN）	2 137.1	76	176	1 617.4
超短期融资券（SCP）	955	4	29	370
非公开定向融资工具—一年期以内（PPN-CP）	173	15	37	76.3
非公开定向债务融资工具—一年期以上（PPN-MTN）	291	18	37	285
中小企业集合票据（SMECN I）	22.72	44	24	11.71
中小企业区域集优（SMECN II）	11.59	17	13	10.49
合计	7 233.39	218	782	2 953.58

在证券交易所，2013—2014年，首发上市的农业企业有3家，融资17.3亿元；农业类上市公司再融资20家，融资250.6亿元。截至2014年末，共有66家涉农非上市公司在全国股份转让系统挂牌，其中2013年新增公司4家，1家涉农公司发行股份649万股，募集资金5 841万元；2014年新增公司55家，5家公司共发行股份4 556.9万股，共募集资金12 511.45万元。2013年，共1家涉农企业发行公司债券融资5.4亿元，共21家涉农企业发行中小企业私募债券融资26.98亿元。2014年，共3家涉农企业发行公司债券融资18亿元，共28家涉农企业发行中小企业私募债券融资53.26亿元，1只涉农小额贷款资产支持专项计划成功设立，融资5亿元。

在期货市场，2013—2014年，商品期货交易所分别挂牌了4个和2个农产品期货品种，其中，2013年上市的期货品种包括鸡蛋、粳稻、纤维板和胶合板，2014年上市的期货品种包括晚粳稻和玉米淀粉。这些农产品期货的上市，填补了相关产业的空白，扩展了农民和农业企业套保避险的渠道。部分期货交易所和一些期货公司的风险管理子公司设计面向“三农”的场外衍生产品，如二次点价+复制期权，受到好评。

另外，根据基金业协会登记备案数据，截至2014年第三季度末，各类私募基金投资农林牧渔等涉农行业投资余额172亿元。根据清科统计，目前国内活跃股权投资机构专注农林牧渔行业投资的基金共计62只，总规模约176.97亿元。

## 专栏十六

### 银行间市场首单非金融企业涉农可转票据创新案例

2014年7月30日，杨凌本香农业产业集团有限公司非公开定向可转债务融资工具（简称“可转票据”）成功发行，成为我国银行间市场首单涉农内嵌换股权的金融产品。这不仅是杨凌国家级农业高新技术产业示范区涉农企业再次运用债务融资工具成功融资的典型案列，也是中国人民银行贯彻落实党中央、国务院关于金融支持中小企业、“三农”发展政策，履行省部共建部委职责，发挥金融支持实体经济健康发展的新成果。

#### 一、发行概况

杨凌本香农业产业集团有限公司是一家以实现农业产业化为目标的成长型民营农业科技型企业，创建于2001年5月，主要经营生猪养殖、肉食产品加工及连锁专卖

等业务，是国家级农业产业化升级龙头企业。目前企业处于快速发展期，资金需求较大，但受限于企业规模较小等因素，通过信贷等传统渠道融资规模受限。通过可转票据的创新方式，有效缓解了企业融资难、融资贵等问题。该企业本次发行的首单可转票据注册金额1亿元，由中信证券股份有限公司、渤海银行股份有限公司联席主承销。本期可转票据分为附有发行人赎回选择权、转股权、投资人回售选择权的定向工具品种一和附有发行人上调票面利率选择权、投资人回售选择权的定向工具品种二两个品种。其中，品种一发行金额为2 000万元，发行成本为8.0%；品种二发行金额为8000万元，发行成本为8.5%，综合发行成本为8.4%。

## 二、创新做法

（一）采用分层结构设计，满足市场需求。考虑到商业银行、公募基金等债性投资者投资股权存在法律障碍，为减少发行难度，本期可转票据分为附有转股权的品种一（2 000万元）和普通定向工具品种二（8 000万元）。引入分层结构设计，即兼顾了商业银行、券商资管等不同类别投资人的偏好，又最大限度地满足了企业的融资需求。

（二）合理设置转股条款，降低了企业融资成本。结合企业发展规划，发行人及主承销商为可转票据设置了常规行权窗口期和特殊行权窗口期两类转股期，依据发行人估值确定转股价格，并设置利率上调选择权、赎回权、回售权等条款。综合发行成本8.4%，低于被偿还银行贷款9.36%的贷款利率。同时，通过赋予品种一投资人未来的转股选择权，进一步降低了企业融资成本。

（三）合理确定发行时机，获取最优价格。2013年11月，本香集团《关于发行2013—2015年度非公开定向债务融资工具的注册报告》成功获得中国银行间市场交易商协会的接受注册通知书，但怎样选择最好的时机、最优的价格发行使企业获利最大又成为新的问题。杨凌当地人民银行积极向企业宣传人民银行利率市场化进程、有关利率政策，在2014年5月之前猪肉市场价格低迷之际和企业沟通分析，提出猪肉价格低迷之际不适合发行；5月之后，全国猪肉价格整体回升，和企业一起召开座谈会，聘请专家对未来价格、利率市场进行分析预测，为企业发行债券价格提供参考依据，企业在7月25日成功发行了国内首只非公开定向可转债务融资工具。

## 三、积极意义

（一）拓宽中小企业融资渠道，践行金融支持实体经济。近年来，降低企业特别是中小企业的社会融资成本，成为资本市场建设的重中之重。通过在银行间市场引入可转票据，使中小企业直接面向广大机构投资者，既拓宽了中小企业融资渠

道，又缩短了中小企业融资链条，降低了企业融资成本。通过转股等条款的设置，一定程度上缓解了投资人对于中小企业单体规模小、有效信用增进措施匮乏、偿债能力不足的担忧，切实降低了企业融资成本。

（二）丰富债务融资工具序列，推动多层次资本市场发展。随着我国多层次资本市场不断发展，非上市公司股权融资及投资需求不断增长，可转票据的推出契合市场需求，填补了非上市公司可转债产品空白，丰富了债务融资工具产品序列，拓宽了债务融资工具产品的内涵和外延，为发行主体及投资者提供了更多选择，有助于推动银行间债券市场持续健康发展。

（三）拓展参与主体范围，完善投资者结构。可转票据债、股结合的特点，为包括拟上市公司等在内的众多发行主体直接融资提供了更多选择。可转票据既可通过定向发行方式限定信息披露范围，又可通过可转工具的应用提升投资吸引力，将更广泛的发行人主体纳入银行间市场。同时，进一步激发如证券公司、基金公司等相对风险偏好型投资者的参与热情，进一步完善目前银行间债券市场以商业银行、保险公司等风险偏好相对较低的机构投资者为主的结构。

#### 专栏十七

### 苏州银行“三农”金融债发行

2014年9月30日，苏州银行在银行间债券市场成功发行20亿元“三农”专项金融债券。这是我国首只“三农”专项金融债，其成功发行标志着苏州银行通过银行间市场为涉农企业客户募集了低成本资金，该行对“三农”金融支持将得到进一步深化。

#### 一、“三农”专项金融债券发行背景

《国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》（国办发〔2013〕67号）提出：要增加“三农”、小微企业等薄弱环节的信贷资金来源，支持符合条件的银行发行“三农”专项金融债。为落实有关要求，2013年9月11日，银监会正式发布《关于商业银行发行“三农”专项金融债有关事项的通知》，明确商业银行申请发行“三农”专项金融债的准入要求和监管措施。通知规定，除符合《全国银行间债券市场金融债券发行管理办法》规定的条件之外，发行“三农”专项金融债需符合最近两年涉农贷款年度增速高于全部贷款平均增速或增量高于上年同期水平；上一年度监管评级为3级及以上；募集资金用途需要用于专项发放涉农

贷款等专项特殊要求。

## 二、“三农”专项金融债券发行以及资金使用情况

2014年9月30日，苏州银行20亿元“三农”专项金融债成功发行，其中3年期债券10亿元，发行利率5.20%，获得2.08倍认购；5年期债券10亿元，发行利率5.43%，获得1.65倍申购。

截至2014年12月，苏州银行使用专项金融债募集资金发放专项涉农贷款6.0625亿元，支持各类涉农企业、经济组织43户，募集资金主要用于农林牧渔、现代农业生产、特色农业资源开发、农村基础设施建设等“三农”客户资金需求。三农债贷款加权平均利率7.5576%，其中：最高利率8.7%、最低利率5.6%。

## 三、借助“三农”专项金融债券发行契机，切实推进“支农支小”工作

为切实提升农村金融服务水平，苏州银行深入基层，根据农户需求研发“金桂惠农卡”，研发推出农户小额信用循环贷款管理办法，围绕龙头企业、村级经济、家庭农场等新型农业经营主体，全面实行名单制管理，“一户一策”，推动金融服务三农的工作。截至2014年12月末，苏州银行涉农贷款人民币135.20亿元，比年初增加37.61亿元，增幅38.54%；增量比去年同期增加10.07亿元，增速比全行各类贷款增速增加5个百分点；涉农贷款在总贷款中占比20%。实现了监管部门提出的“两个不低于”的目标。从涉农贷款投向上来看，个人涉农贷款8.20亿元，涉农企业及组织贷款127.01亿元。

在服务小微方面，加大小微企业转贷业务产品创新，解决小微企业生产经营现金流与还款计划不匹配的现实问题，降低企业成本。明确对转贷客户实行名单制管理，并施行备案制，简化操作流程，采用集中式批量审批，优化转贷业务的审批流程。截至2014年12月末，苏州银行小微企业贷款余额390.65亿元，较年初增加101.51亿元，增幅达到35.11%。

### 专栏十八

## “期权+期货”，大商所探索涉农主体风险管理新模式

2014年初，大连商品交易所（简称大商所）设计并出资组织浙江永安资本管理有限公司（简称永安资本，永安期货的风险管理子公司）开展期货订单农业试点

业务创新，与吉林长岭云天化农业专业合作社（简称云天化合作社）合作，充分利用期货市场避险功能，探索开发了“保底租地协议+期货+场外期权”的云天化模式，为期货市场服务“三农”提供了新的可行性路径。

一、“保底租地协议+场外期权+期货”运作模式

（一）保底租地协议帮助农民锁定保底收入，实现稳产增收

云天化合作社与农民签署保底租地协议，约定农民每年以8 000元/公顷的租金将土地租给合作社，租期为15年，租金随每年玉米价格上涨幅度同步调整，下跌时租金不变，充分保证农民的利益。土地集中后，由云天化合作社统一播种、统一测土施肥、统一收割。在当年玉米销售完成后，扣除所有成本后所得的净收益中，40%留存合作社用来扩大经营（如购买农业器械或扩大种植面积），以及增加社区服务设施（如社区医院、社区学校等），余下60%全部分配给入股农民。

这不仅帮助农民解决原本种植过程可能出现的虫害运输等问题，提高了土地利用率，更消除了农民卖粮的后顾之忧，能保证每公顷8 000元保底收益。同时，土地流转出去的农民既可以受雇在合作社参加生产，也可以外出打工挣钱，和过去单纯种地相比，收入基本翻了一番。

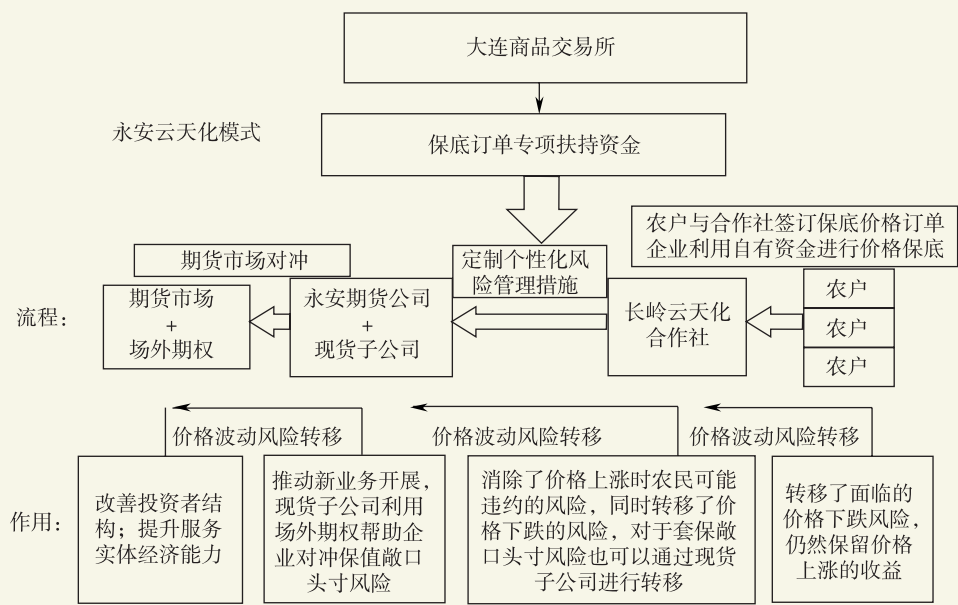


图4.2 “保底租地协议+场外期权+期货”运作模式

（二）定制场外期权，合作社实现稳定收益

云天化合作社通过保底租地协议的方式消除了农户违约动力，与农民建立了稳

固的土地租赁关系，但同时也单方面承担了玉米价格波动风险。为了管理面临的价格波动风险敞口，在场内期权工具尚未上市的情况下，交易所提出并设计了场外期权这一新的避险衍生品工具，以云天化合作社作为期权买方，向永安资本定制看跌期权，以支付少量权利金为代价，规避了行情不利发展可能造成的无限损失，保留行情有利变化时带来的收益，实现了自身的稳定经营。当到期日玉米市场价格低于场外期权执行价格时，永安资本须向云天化合作社支付差价；当市场价格等于或高于场外期权执行价格时，永安资本不需要进行任何赔付。

### （三）风险管理子公司到期货市场对冲风险，保证自身处于风险中性状态

永安资本作为场外期权出售方，凭借其自身在研发、技术等方面的优势和能力，将所持有的场外期权头寸转换成期货头寸，根据期权定价公式，计算出每日期权的当前delta值，并依据该数值确定在期货市场应建立的对冲风险期货头寸。当市场价格变化时，永安资本通过对期货头寸的动态调整，将价格风险转移给期货市场的投机者，保证自身一直处于风险中性状态。

## 二、该模式的创新意义

### （一）完善期货市场投资者结构，推动涉农主体合理利用期货市场

我国商品期货市场发展二十年来，投资者结构一直以贸易和消费产业客户、金融投资机构以及个人投资者为主，合作社以及农民未能参与到利用期货进行套期保值的行列之中。这是由于中小涉农主体对期货市场不了解，资金实力、知识储备、操作经验及抗风险能力所限，难以直接参与期货市场对价格波动风险进行管理。通过云天化模式，合作社和农民通过与期货公司风险管理子公司合作，间接参与期货市场进行套期保值，保障了农民的售粮收益，探索性地完善了期货市场投资者结构，改变了以往生产者主体在期货市场缺位的状况，从而实现产供销及贸易环节的全产业链覆盖。

### （二）创新期货公司风险管理子公司业务类型，带动更多专业金融机构加大对涉农主体的支持

当前，期货公司风险管理子公司基本上以“期现套利”业务为主，业务较为单一，服务“三农”力度有限。而在云天化试点中，大商所推动永安期货风险管理子公司成为连接期货市场和合作社、广大农户的桥梁，探索使其成为专业性的机构，为合作社提供量身定制的风险管理服务，并转而在期货市场进行套期保值，实现了合作社和广大农户间接利用期货市场进行风险管理。该试点有效地拓展了期货公司

风险管理子公司开展业务的领域，如果能够将该模式大范围推广，将会带来更多专业金融机构参与到“三农”服务产品设计和试点中来，从而更好地促进期货市场套期保值和价格发现功能的发挥。



# 第五部分

## 农村金融基础设施建设和普惠金融发展

- 农村支付体系建设
- 农村信用体系建设
- 我国普惠金融发展相关工作



## 一、农村支付体系建设

人民银行高度重视农村金融支付的发展，认真贯彻落实党中央、国务院关于金融服务“三农”的部署，制定实施了一系列政策措施，会同各地各级政府，组织商业银行、清算组织、支付机构，以消除金融服务空白乡镇、村，均衡城乡支付服务资源配置为突破口，持续改善农村支付服务环境，促进了城乡金融服务协调发展。主要做法及成效如下：

### （一）加强规划指导和组织协调

2006年、2009年和2014年人民银行先后印发《关于做好农村地区支付结算工作的指导意见》（银发〔2006〕272号）、《关于改善农村地区支付服务环境的指导意见》（银发〔2009〕224号）、《关于全面推进深化农村支付服务环境建设的指导意见》（银发〔2014〕235号），明确了近年来各阶段农村支付环境建设的目标、措施和保障机制。2010年、2011年连续两年组织召开了全国经验交流会，建立了农村支付服务环境建设联系点制度，探索确立了以点带面、整体推进的思路，不断推进各地支付服务环境建设工作。

人民银行各地分支机构主动作为，认真组织实施。基本健全了“政府支持、人民银行牵头、相关政府部门参与、商业机构实施”的工作机制，因地制宜制定实施发展规划。强化工作巡查、评价监督、宣传引导等手段，督促商业银行通过简化流程、减免服务费用、提高服务水平等措施，引导农村居民更多使用非现金支付方式。积极争取当地政府部门在财政、税收、通讯费用方面给予优惠，为农村支付服务环境改善工作提供有力的支撑和保障。

### （二）加速支付清算网络在农村的覆盖

人民银行提供了灵活多样的接入方式，支持农村金融机构加入人民银行支付清算系统，目前接入的农村合作金融机构和村镇银行网点数已达4万多个。2006年人民银行批复成立农信银资金清算中心，为农村信用社、农村合作银行、农村商业银行等涉农金融机

构提供专业化的支付清算服务，目前已有近8万家农村金融机构网点接入农信银支付清算系统。2013年，农信银资金清算中心处理业务达1.21亿笔、金额2.46万亿元；2014年，农信银资金清算中心处理业务达2.29亿笔、清算资金3.09万亿元。

### （三）以农村银行卡市场建设为抓手，推动便农零售支付体系发展

继续组织开展农民工银行卡特色服务、银行卡助农取款服务，为广大金融空白乡镇的农村居民提供家门口式基础金融服务，从根本上提升了金融服务在农村的可得性。继续引导推动电话POS等各类创新型受理终端在小商品批发市场、农副产品收购、农业产业链等领域广泛应用，减少了现金流通，提高了资金结算效率。继续推动金融社保卡、中职学生资助卡、普通高中学生资助卡等在农村地区的应用，加速银行卡向农村公共服务领域渗透。目前，农村地区人均持卡量已超过1张。全国共有超过4万个农村地区银行营业网点可以办理农民工银行卡特色服务受理方业务，2014年累计完成农民工银行卡特色服务取款业务超过1 157万笔、金额185亿元。助农取款服务点达92万个，受理终端数量93万台，2014年助农取款业务达到1.57亿笔、金额494亿元。

### （四）创新农村支付服务方式

针对农村金融机构网点较少、金融网点辐射功能不强的问题，人民银行一方面鼓励银行机构、支付机构积极探索，大胆创新，研发推广农民能用、好用、爱用且用得起的特色产品；另一方面也引导有关机构发挥非现金支付工具的基础和支撑作用，通过各种不同商业模式，降低农村市场拓展成本，扩大农村金融服务覆盖面。目前，已有银行机构或支付机构成功探索了利用网上支付、手机支付、转账电话等新兴支付方式或终端在粮棉油、畜牧等农副产品收购，农村手机话费及水电煤气费缴纳等方面的应用。

### （五）强化支付服务风险防控和宣传教育

深化联合整治银行卡违法犯罪机制，组织开展支付结算执法检查、专项业务检查，加强对农村支付服务市场的监督管理，防范支付风险，保护农民资金安全。

组织开展银行卡安全知识、银行卡助农取款服务、农村支付环境建设专题宣传等集中宣传教育活动，营造良好社会环境，提升农民风险防范意识和能力。

在各方共同努力下，我国农村支付服务体系不断改善，农村地区银行结算账户稳步增加，支付清算网络覆盖面不断扩大，银行卡快速推广，新兴支付工具和方式在农村的应用不断增多，经济社会效益明显。农民基本能够实现足不出村办理取款、汇款、查询、缴费等基础金融服务；农村商户改进了支付结算方式、增加了代理收入、提高了商业人气；银行拓宽了服务农村的广度和深度；政府通过非现金支付促进了各项涉农补贴发放和支取的透明化、便利化。总体上，农村支付服务供需适配度持续提升，为推动实现城乡金融服务一体化奠定了更加坚实的基础。

### 专栏十九

## 助推农村支付新力量——拉卡拉支付有限公司参与农村支付服务环境建设

2010年，人民银行颁布《非金融机构支付服务管理办法》（中国人民银行令〔2010〕第2号），正式将非金融机构从事支付服务纳入监管。获得人民银行支付业务许可的非金融机构被称为支付机构。随着互联网、移动通信网络等在农村地区的覆盖，人民银行在不断加强支付机构规范发展的同时，引导鼓励支付机构在有效防范风险的前提下，充分发挥自身的网络技术和机制灵活等优势，参与农村支付服务环境建设。

拉卡拉支付有限公司（以下简称拉卡拉）是首批获得人民银行业务许可的支付机构之一。该公司从市场需求出发，因地制宜推出“惠农通”助农服务终端（以下简称“惠农通终端”），满足小微商户的收款需求以及农民取款、水电煤费缴纳、机票购买等日常支付需要，为改善农村支付服务环境作出积极贡献。

### 一、基本情况

“惠农通终端”是拉卡拉在指定的农村合作商户（农村小超市、便利店、供销社、农副产品批发店、农资站等）布放的一款联机服务机具。主要功能：一是惠农支付，为农民提供取款、转账汇款、余额查询、手机充值、火车票、飞机票订购、商城购物等一系列与其日常生活密切相关的支付服务，便利农民生产生活。二是助农贷款，根据与银行机构的合作情况，可以在“惠农通终端”叠加农民自助预约申办信用卡、贷款和自助还贷等功能。对于无固定电话线路的边远地区，拉卡拉开

发了无线“惠农通终端”。

截至2014年底，拉卡拉在全国布放“惠农通终端”2 001台。2014年，“惠农通终端”共办理助农支付业务46.21万笔，金额10 546.79万元。其中，助农取款笔数15.44万笔、金额2 122.33万元，分别占全部助农支付业务的46.54%、20.12%。其对于满足基础金融服务，促进普惠金融发展发挥了积极作用。

## 二、主要特点

（一）简单易用，惠农通。农民在使用“惠农通终端”时，输入手机号码后，即可发起指令办理相关支付业务。拉卡拉根据用户指令完成交易，对商户完成资金结算。

（二）助力小微，增值通。目前，全国已有超过4 000万个体工商户，但存在品牌信用度弱、进货渠道少、经营种类有限、盈利艰难、资金支持少、支付及交易环境不完善、客户忠诚度不够等问题。拉卡拉深耕线下小微蓝海市场，创新服务渠道，通过“惠农通终端”平台，向农村小微商户提供电商、贷款等增值服务，协助丰富其服务内容和资金支持渠道、提升服务品质。

（三）助农金融，村村通。拉卡拉深入考察农村实际，发展了大量农村合作商户，根据需求升级“惠农通终端”机具类型，叠加相关应用和服务，初步构建了一个以农村商户为服务点，覆盖广大乡村的服务网络，助力助农金融“村村通”。

## 三、共赢效益

“惠农通终端”业务的推广，实现了农民、商户、银行以及拉卡拉的多方共赢。对农民而言，通过“惠农通终端”可以足不出村办理日常金融业务，享受到现代化支付服务，节省了以往去银行网点办理相关业务所花费的大量时间和费用。对商户而言，不仅能够获得拉卡拉公司的补贴或交易手续费分成，而且还可以增加人气，扩大商品销量。对银行而言，通过拉卡拉“惠农通终端”相当于在农村地区搭建了自助银行服务网络，延伸了服务渠道，扩大了银行的经营区域，增加了农民对银行产品的认知度。对拉卡拉而言，获得了大量农村客户，开拓了农村市场，抢占了业务发展的先机，并进一步增加了自身业务规模和品牌价值；同时也履行了社会责任，提升了公司社会形象。

## 专栏二十

## 农村地区现金服务和反假币工作

多年来，人民银行坚持采取多种形式，畅通渠道，提高农村地区现金服务水平，有效开展农村地区反假币工作。

### 一、积极搭建助农现金服务点

（一）为解决农村地区现金服务水平较低的问题，全国货币金银部门因地制宜，积极开展各具特色的现金服务工作。如人民银行郑州中心支行在全辖开展“千乡助农”活动，利用支付助农点或在村镇选择信誉好、乐于助人的商户，对其进行培训，提供小面额人民币支持，为农村居民和小商户提供零钞服务工作。经过多方努力，农村地区小面额人民币现金服务水平稳步提升，取得了较好效果。据人民币流通状况监测网统计数据，截至2014年末，县域地区现金供应满意度达到95.8%，较2010年提高了约10个百分点。

（二）积极在农村零售网点与银行业金融机构间牵线搭桥，建立零钞定向投放回笼机制，商业银行专人负责协调掌握服务企业的零钞需求，由当地银行业金融机构网点上门服务，解决其现金需求问题，再由其承担为周边村民提供现金存取与零钞兑换等服务。

（三）以柜面现金服务为平台，为小商户零钞预约兑换铺设“银路”。人民银行动员协调辖区农村银行业金融机构网点，向社会主动承诺提供小面额人民币服务，以网点周边商户尤其以小粮食收购和加工点、小商店、小饭店、小超市、小蔬菜摊点和小理发店等“六小商户”为重点对象，主动建立零钞需求预约登记制度，为其建立零钞兑换便民服务台账，同时根据预约情况定期向取得预约登记的商户提供不用排队、不用等待的“绿色通道”，实现快速、便捷的零钞兑换服务。

### 二、有效提升农村地区流通人民币整洁度

针对农村居民兑换残损人民币难的问题，采用适合农村地区居民习惯的宣传方式，宣传残损人民币回收与兑换渠道，促使其树立良好的使用现金习惯。充分发挥农村便民现金服务网点的作用，协调银行业金融机构，为其提供新钞支持，上门收兑网点兑换手的残损人民币。一方面，加大对农村地区银行业金融机构的原封新券供应力度，敦促其加大对市场的投放，保证商业银行备付金充足，具备满足市场需

求和净化流通环境的能力；另一方面，人民银行对辖内银行业金融机构营业网点开展定期、不定期检查，督促辖内营业网点对外支付钞票符合流通标准，积极开展残钞兑换便民服务工作。人民币流通状况监测网数据显示，截至2014年末，县域流通中人民币整洁度评价达89.66%，较2010年末提高了约5个百分点。

### 三、积极开展农村地区反假货币机制建设

近年来，针对假币违法犯罪活动向农村蔓延的趋势、农村人口等低收入弱势群体假币防范能力较弱的特点，人民银行大力推进农村反假货币工作长效机制，据不完全统计，截至2014年底，在全国超过57.2万个乡村建立起了相对固定、长效稳定的反假货币工作站（点），发展了近62万余名反假货币义务宣传员，农村地区反假货币宣传平台进一步拓宽。同时，坚持“城市不放松，农村是重点”反假货币宣传原则，农村地区反假货币宣传在广度和深度上都取得了较大进展，先后制作针对农村地区群众放映的反假货币电影拷贝，在西部地区累计放映场次超过5 600余场；编写制作《反假货币义务宣传员工作手册》和《反假人民币宣传挂历》，分发给反假货币义务宣传员和反假货币工作站点，并组织若干反假货币宣传人员，深入农村千家万户，广泛宣传反假货币知识，增强了广大农民群众识假、防假的能力，初步建立了“作用持久、管理有序、群众切实受益”的农村反假货币宣传网络体系。

## 二、农村信用体系建设

农村信用体系建设，作为支持家庭农场、农户、小微企业等农村地区小微主体融资、发展普惠金融的有效手段之一，也是地方社会信用体系建设的抓手和主要内容。

大力推进农村信用体系建设，通过与政府部门、金融机构、农村基层组织、中介机构的沟通与合作，征集农户、家庭农场、农民专业合作社等农村地区生产经营主体的信用信息，开展信用户评定或信用评价，发现、增进其信用价值；同时，持续推进信用村、信用乡镇建设，调动各方的积极性，形成区域内良好的社会信用环境，聚合信用，提高区域性农户、家庭农场等生产经营主体的融资可获得性、融资额度和便利性，提高对农村地区的金融服务水平。以农村信用体系建设为载体，整合支持农村地区发展的各项政策措施，通过信用信息服务，精准到位，提高政策措施的针对性和效率，形成合力，支持有信用、有市场的农村地区生产经营主体的融资发展。

为持续推进农村信用体系建设，人民银行在前期工作的基础上，不断完善工作设计和机制，2013年3月，印发了《农村信用体系建设基本数据项指引》（银办发〔2013〕62号），规范信用信息采集指标和指标类型、格式、内容的一致性；2014年2月，印发了《中国人民银行关于加快小微企业和农村信用体系建设的意见》（银发〔2014〕37号），进一步明确了小微企业和农村信用体系建设的重要意义、指导思想与目标、工作原则，提出完善信用信息征集体系、建立信用评价机制、健全信息通报与应用制度、推进试验区建设、健全政策支持体系、发挥宣传引导作用等8项任务，并在全国31个省（市、区）确定了32个县（市）作为试验区，引导、促进各地加强探索与创新，更有效地做好对农村地区的信用信息服务，并发挥示范作用，引导、推进农村信用体系建设。

各地在推进农村信用体系建设过程中，结合当地社会经济发展情况，积极探索，在信息征集、信用服务方式建设，在信用户、信用村、信用乡镇评定和信用评价，在金融扶贫、增强农户发展后劲，在支持家庭农村、农民专业组织等新型生产经营主体，发挥农村地区带头人的作用等方面取得了积极、有效的经验与成效。

在各相关部门、地方政府、金融机构等的大力支持与配合下，农村信用体系建设已形成“政府领导、人行推进、形成合力、各方收益”的整体工作思路，已形成试验区为重点、在全国全面推进的点面结合、有所侧重的工作格局，在金融普惠方面，有效地支持了农户融资，提高了农户享受金融服务的快捷与便利；在促进农村地区经济发展方面，发现、增进家庭农场、农民专业合作组织的聚合信用，提高了其获得融资的额度，增强了农村地区经济发展的后劲；在提供信息服务方面，为政府部门、金融机构制定政策和提高政策的效率、发现客户和有效管理信贷风险提供了准确、及时的信息参考。截至2014年12月末，全国共为1.6亿农户建立了信用档案，并对其中1亿农户进行了信用评定。已建立信用档案的农户中获得信贷支持的9 012多万户，贷款余额2.2万亿元。

## 专栏二十一

### 广东郁南——基于信用发展农村普惠金融

郁南县位于广东省西部，是一个以种养业为主、80%为农村人口、贫困户占比超过8%的山区县。多年来，怎样改变农村传统落后的生产方式、帮助农民脱贫致

富、促进“三农”发展，一直是当地的一个重要课题。2009年以来，人民银行广州分行与云浮市政府联手，指导郁南县以农村信用体系建设为基础，推动农村金融服务创新，运用金融手段破解“三农”发展难题。

2009年6月，郁南县率先创立全省第一个县级综合性征信中心，综合采集工商、税务、法院等部门非银行信用信息数据，着力破解信息不对称难题。同时，郁南县还全面开展了“信用户”、“信用村”、“信用镇”创建活动，组织村干部、涉农金融机构代表等组成的“大评委”对农户进行信用评价。通过征信中心和信用村的建设，有效缓解贷前调查成本高、贷款审查效率低及借款人信用激励约束机制不足等问题，帮助农民在抵押担保贷款之外获得“信用贷款”新出路，满足了农户发展的信贷需求，也起到了支持银行信贷业务稳健发展的作用。

信用的回归也促进了农村金融服务创新，郁南县涉农金融机构创新开展了农户小额信用贷款、金融扶贫贷款、农村建房贷款等多种普惠金融服务。郁南县一改此前将扶贫资金直接发放给贫困户的做法，将扶贫捐款整合成为担保基金，支持金融机构向贫困户授信放贷，贫困户只需支付贷款的10%利息，让贫困户依靠自身努力脱贫致富，扶贫工作由“输血”型向“造血”型转变。此外，郁南县还积极探索以农村闲置宅基地使用权、土地承包经营权、林权等作为担保，向有建房贷款需求的农民发放贷款，推动农村建设用地、耕地、林权等资产在适度范围内流转。截至2014年12月末，郁南县银行机构累计对2.27万户信用户授信2.92亿元，为3 602户贫困农户发放金融扶贫贴息贷款3 053.2万元，对388户有建房贷款需求的农户授信1 448万元。为完善农户信用贷款的成本分担和风险补偿机制，郁南县专门成立300万元专项基金对金融机构的农户小额信用贷款进行成本分担与风险补偿。

以信用盘活农村金融的活水源头，解决了大规模种养、农房建设等资金困难，如今的郁南农村精神面貌大为改善，脱贫主动性也大幅增强，“三农”发展不断加快，农村基础金融设施也得到了极大的改善，乡村金融服务（“三农”保险）站、助农取款服务点实现了全面覆盖，让农民享受到了实在、便捷的金融服务。广东省正在推进的农村普惠金融八项行动中，郁南县的县级综合征信中心、信用村、金融扶贫贷款等三个工作项目被定为示范点。

## 专栏二十二

## 黑龙江克山——推动信用信息共享 促进农村金融支农惠农

近年来，克山县“以筹建信用信息中心为手段实现金融机构和政府相关部门信息共享、以信用评级（分）为依托加大金融支农惠农力度”的工作思路，积极开展农村信用体系建设工作。

政府主导，多方参与，建立工作联动与信息采集机制。陆续制定下发了推进农村信用体系建设的指导意见、工作方案等文件、制度及优惠政策，将农村信用体系建设工作纳入到各级党政领导政绩考核。以“一确认、两签字”的信息采集方式，由各乡镇及行政村逐户采集农户信用信息，抽调金融机构相关人员、乡镇、行政村干部及村民代表等组成采集小组，并由被采集人和采集人双方签字，定期巡查。目前，已采集了农户信息6.4万户，农民专业合作社信息401家。

人民银行推动，整合数据，建立信息共享与应用拓展机制。2013年3月，克山县成立了信用信息中心。信息中心的系统具有自动打分、自动评级的功能，实现了信用信息在县域成员单位之间的信息共享。目前，已有45家成员单位实现联网入库。政府出台了信用评级管理办法，实现评价指标、评分标准、操作流程“三统一”，建立村、乡镇、县三级信用评定机制。在行政管理中实施信用记录核查，作为相应社会管理和经济活动重要的参考依据，并建立了核查工作制度及考核监督机制。信用信息中心与各成员单位签订了共享协议和保密协议。

多方跟进，强化应用，建立政策配套落实机制。将信用评定结果作为财政支农资金安排、政府补贴、农村配套服务等相关优惠政策的参考依据，人民银行积极推动金融机构制定利率优惠及创新的支农惠农措施，将支农再贷款定向支持A级以上信息主体发展。金融机构对信用好的农村生产经营主体在贷款额度、利率、期限以及抵押担保方式等方面给予优惠政策。金融机构创建了“农民专业合作社+征信+贷款”、“金种子”信用贷款等信贷新模式和新产品。

信用环境突显洼地效应，县域经济快速发展，截至2014年12月末，“诚信克山”成为招商引资的一块金字招牌，招商引资94项，累计引入到位资金超过45.3

亿元。农户及新型农业经营主体切实受益，农业生产效益得到稳步提高，农民收入增加，3.71万户农户和201个农民专业合作社得到20.4亿元信贷支持，同比增长23.7%。实现规模以上工业增加值12.5亿元，同比增长22.5%。

### 专栏二十三

## 动产融资登记公示系统的建设与运行有效缓解了涉农主体“融资难”、“融资贵”问题

2007年，中国人民银行征信中心（以下简称征信中心）根据《物权法》授权，建成应收账款质押登记公示系统。该系统是我国首个基于互联网运行的、电子化的登记平台。通过登记相关服务促进应收账款融资业务，乃至整个金融市场的健康发展。在此基础上，征信中心根据行业实践和市场需求，先后开发并上线了应收账款转让、融资租赁、存货和仓单质押等10种动产权属登记功能，形成“中征动产融资统一登记平台”（以下简称登记平台）。登记平台的建设和运行，推动了应收账款融资业务、融资租赁业务较快发展，有效缓解了涉农企业、农户因缺乏担保物而导致的融资难问题。

### 一、动产融资统一登记平台运行情况

#### （一）应收账款业务登记

截至2014年12月底，登记平台累计发生应收账款质押/转让业务登记超过132万笔，月均登记量近1.54万笔，登记量年平均增长率为51%。登记量的快速增长，反映出我国动产担保交易改革成果进一步显现，应收账款质押融资业务在我国已获得较快发展。

据统计，21家全国性银行是登记平台的主要用户，截至2014年12月底，全国性银行累计发生登记超过108万笔，约占登记总量的81%（见图5.1）。

动产中，应收账款是理想的担保品，因为相比存货和机器设备等动产，它不存在储存、易遭破坏等问题，而且具备易变现等优点。据统计，我国中小企业资产价值70%以上是应收账款和存货，因此允许应收账款担保融资，对解决中小企业融资难问题意义重大。应收账款融资服务于中小企业融资需求的作用日渐体现。截至

2014年12月底，出质人为中小企业的初始登记累计达到86.4万笔，占平台初始登记总量的83%，累计超过17.6万家法人中小企业获得了应收账款融资，融资金额约占总金额的51%（见图5.2）。

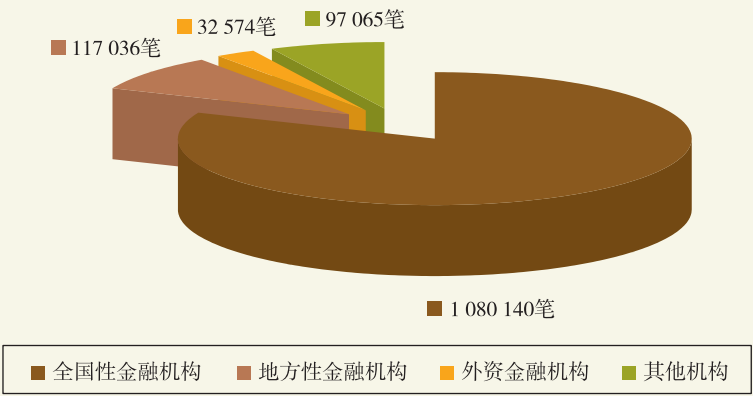


图5.1 应收账款质押和转让业务各类用户累计登记情况  
(截至2014年12月末)

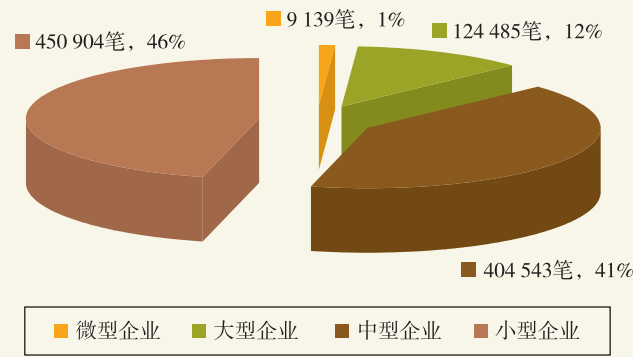


图5.2 登记平台应收账款出质人/出让人为企业的初始登记情况  
(截至2014年12月末)

(二) 租赁业务登记

截至2014年12月底，登记平台租赁业务累计发生登记超过24万笔，登记量年平均增长率为74%。已发生的22.3万笔初始登记中，有超过21.2万笔的承租人为中小微企业和个体工商户，占系统初始登记总数的95%，共有18万家中小微企业和个体工商户通过租赁获得融资，融资金额约占系统中登记的融资总金额的40%。

(三) 其他动产融资登记

征信中心暨下属中征（天津）动产融资登记服务有限责任公司（以下简称中征

登记公司)在业务研究的基础上,参照原有应收账款和租赁两类业务登记模式,自2013年6月起陆续开发了存货/仓单质押、保证金质押、所有权保留、租购、动产留置权、动产信托6类登记及其他登记服务功能,并实现了以上动产权属的统一公示查询。登记平台解决了如保证金账户质押、存货/仓单质押、所有权保留等新型动产融资业务登记无门的问题。截至2014年12月底,登记平台共发生其他各类动产融资登记3061笔,其中,保证金质押、存货/仓单质押业务发生量较大。

中小微企业、涉农企业和农户日益成为登记平台的受益群体。尤其是应收账款质押/转让、租赁和存货质押业务的登记公示服务,为广大涉农企业和农户使用相关动产进行融资发挥了重要推动作用。

## 二、涉农动产融资情况

为支持天津市农村金融改革创新,推动天津市动产融资统一登记制度建设试点工作进程,中征登记公司接受天津市涉农区(县)农业行政主管部门委托,于2014年6月底建成涉农产权抵押登记公示系统(以下简称涉农登记系统),并启动代理登记业务。

通过涉农登记系统开展农业设施抵押登记与查询,一方面能够让农业行政部门集中精力做好确权服务,节约行政成本,改善行政服务效能;另一方面,通过涉农登记系统公示农业设施权属状况,方便金融机构等潜在交易主体查询信息,能够有效预防和解决物权冲突,保障交易安全。

# 三、我国普惠金融发展相关工作

## (一) 普惠金融的核心目标

2005年联合国提出普惠金融,强调通过完善金融基础设施,以可负担的成本将金融服务扩展到欠发达地区和社会低收入人群,向他们提供价格合理、方便快捷的金融服务,不断提高金融服务的可获得性。普惠金融包括以下几个核心目标:一是通过为弱势群体提供相适应的金融服务,挖掘其自身资源和能力,帮助其摆脱贫困。二是为传统金融体系难以覆盖的弱势群体提供获取金融服务的渠道,使其以合理的成本获取较广泛的

金融服务，包括开户、存款、支付、信贷、保险等，提高金融服务的可得性并合理降低服务价格。三是以发挥市场作用为主、配套支持政策为辅，实现普惠金融业务和机构盈亏平衡，确保普惠金融服务的可持续性。四是确保金融体系稳健运营，要求普惠金融服务主体内控严密、接受市场监督以及健全的审慎监管。五是增强金融服务的竞争性，为消费者提供多样化的选择。

## （二）普惠金融发展的国际实践

2009年12月，二十国集团成立普惠金融专家组，积极推动构建全球层面的普惠金融指标、建立全球普惠金融合作伙伴工作机制、制订中小企业融资问题最佳范例的资助框架。同时，普惠金融联盟（AFI）、普惠金融专家组（FIEG）、全球普惠金融合作伙伴组织（GPFI）等专门性国际组织相继成立，进一步加快推动对普惠金融的研究实践，督促各国明确做出普惠金融相关承诺，组织研究开发普惠金融指标体系，评估各国普惠金融工作成效。截至目前，全球已有47个国家作出了发展普惠金融的承诺，72%的普惠金融联盟成员国制定了独立的普惠金融发展战略或将其纳入国家金融战略。在推动普惠金融发展的措施上，二十国集团在认真总结各国经验做法的基础上，提出了九项行动准则。一是加强领导。各国政府应对推动普惠金融发展做出承诺。二是增加服务多样性。不断丰富普惠金融服务主体，提高市场竞争性，满足多样化多层次的服务需求。三是促进创新。推动金融体系的制度创新、机构创新和产品创新，不断增强金融体系的普惠金融服务功能。四是保护消费者权益。发挥政府、金融服务提供者和消费者的作用，全面保护金融消费者权益。五是加强金融教育。进行金融扫盲，培育金融素养。六是鼓励合作。明晰社会责任以及国内合作框架，鼓励政府、企业和利益相关者之间直接协商并建立合作关系。七是制定合理政策。完善指标体系，以准确数据为基础，评估普惠金融发展状况，科学制定政策。八是推行差别监管。根据创新产品或服务的风 险，建立分类、有差别的政策和监管框架。九是构建金融“一揽子”框架。参考国际标准和国内相关领域立法，制定发布普惠金融发展规划。

中国积极参与了国际组织有关普惠金融发展的各种活动，并于2011年9月加入普惠金融联盟。目前，我国与俄罗斯、美国合作担任全球普惠金融合作伙伴第四工作组的主席国。2012年6月19日，时任国家主席胡锦涛在出席二十国集团墨西哥峰会时，首次以国家领导人的身份提出了我国发展普惠金融的倡议。2013年11月12日，党的十八届三中

全会正式将“发展普惠金融”作为全面深化改革的重要内容之一。

在推动普惠金融发展方面，巴西和墨西哥的做法具有一定的代表性。

20世纪90年代以来，巴西央行实施两阶段的金融包容项目，向低收入家庭提供更多的金融服务。第一阶段是诊断与合作。巴西央行通过金融包容论坛等平台引导各方围绕微金融等展开讨论，发布金融包容报告。同时，巴西央行与巴西财政部、社会发展部等部门在普惠金融制度框架建设、发展微型金融等方面开展广泛合作。第二阶段是推进合作。巴西积极参与全球金融包容专家组的讨论，在信息收集技术方面与金融包容联盟、世界银行扶贫协商小组等国际组织积极展开合作。

巴西在推动普惠金融发展方面十分注重金融创新。一个典型例子是推广代理银行业务模式。在这种业务模式下，巴西允许代理银行在更大的范围，以更多的形式提供金融服务，巴西各大城市的零售商店、邮局、彩票销售点成为银行分支机构的补充。

早在2005年，墨西哥政府就开始推动普惠金融发展，为此，墨西哥政府制定了“2007—2012国家发展规划”，进一步推进银行业法律体系改革，为民众提供多元化的金融服务。2007年，墨西哥央行与证券业委员会将建立“健全的包容性银行体系”纳入职能范围，成立金融部专门负责提升金融服务的可获得性，并实施了一系列具体措施。例如，通过电子支付渠道发放社会福利、开设存款账户和办理工资业务，不收取任何费用等。

墨西哥在推动普惠金融发展方面的努力提升了其金融基础设施水平和金融服务便利程度。2000年到2011年，墨西哥的银行分支机构数量增长了六成以上，POS机数量增长了4倍，ATM数量翻了一番，代理银行数量从2009年的9 000多家上升到2011年的20 000多家。

此外，韩国、俄罗斯、印度尼西亚、秘鲁、肯尼亚等国也在积极推动普惠金融发展，有效提升了本国金融服务的覆盖率和可获得性。各国的实践表明，普惠金融在促进金融改革与发展、维护金融体系稳定、消除贫困、保护金融消费者等方面具有积极的作用。

### （三）对我国普惠金融发展现状的初步评价

按照国际通行的评价标准和分析框架，可从金融服务主体的多样化、金融服务渠道覆盖面、金融服务均衡性、弱势群体金融服务满足度、金融消费者保护以及对普惠金融发展的政策支持力度等多个维度评价一国普惠金融发展现状。

#### 1. 金融机构组织体系建设

我国自1979年结束国家银行体制后，逐步形成了银行、证券、保险分业经营体制，

建立了政策金融、商业金融和合作金融相互补充、大中小不同规模机构组织相互协作的金融服务体系。近年来，适应金融服务需求特色化、差异化需要，又逐步培育发展了融资性担保公司、汽车金融公司、农业保险公司、相互保险公司、小额贷款公司、货币经纪公司、农村资金互助社、贷款公司、村镇银行、消费金融公司等新型市场主体，进一步细分了金融服务领域，丰富了金融服务主体。此外，随着互联网技术的深入普及，通过互联网渠道和电子化手段开展金融业务的互联网金融发展迅猛，众筹融资、网络销售金融产品、手机银行、移动支付等互联网金融业态也在快速涌现，部分互联网金融组织还在支持实体经济领域开展了有益的探索。

## 2. 金融服务覆盖情况

IMF每年对全球187个经济体开展金融可获得普查，重点从银行网点覆盖、ATM机覆盖、银行代理网点情况进行评价。2013年评价结果显示，我国银行网点密度和人均占有量处于国际中游水平（89及123位），ATM机密度及人均占有量居于上游水平（37及68位）。农村地区基本实现了人人有卡、家家有账户、补贴能到户。自助机具、网络银行（手机银行）、网络保险（电话保险）等服务渠道的建设近年来也取得积极进展，个人账户、银行卡以及网银等金融服务使用率提升迅速，在农村地区尤为明显。全国农村地区共设置银行卡助农取款服务点92万个，农民工银行卡特色服务覆盖了全国主要的农民工输出省份。农村信用体系和中小企业信用体系建设提高了农村经济主体和小微企业融资的可获得性和便利性。2014年，全国累计为1.6亿农户建立信用档案，评定信用农户1亿户，其中9012多万农户获得贷款，贷款余额2.2万亿元。

## 3. 弱势群体金融满足程度

截至2014年末，“三农”、小微企业贷款已连续6年实现两个“不低于”，即贷款增速不低于全部贷款增速，增量不低于上年。涉农贷款(本外币)余额23.6万亿元，占各项贷款比重28.1%，同比增长13%，按可比口径，比全国金融机构同期各项贷款增速高0.7个百分点。农村(县及县以下)贷款余额19.4万亿元，同比增长12.4%；农户贷款余额5.4万亿元，同比增长19%；农林牧渔业贷款余额3.3万亿元，同比增长9.7%。

2014年12月末，金融机构小微企业贷款（人民币口径，非本外币口径）余额15.3万亿元（小型、微型企业贷款余额分别为13.76万亿元和1.5万亿元），占企业贷款的30.4%，同比增长15.5%，增速比同期大型、中型企业贷款增速分别高6.1个和4.9个百分点，分别比各项贷款和全部企业贷款增速高1.9个和3.9个百分点。2014全年小微企业贷款

增加2.13万亿元（同比多增1285亿元），占企业贷款增加额的41.9%。从行业分布看，小微工业企业和服务业企业贷款占比明显提升；从地区分布看，2014年部分西部省份小微企业贷款增长较快，比如，西藏增速为35.1%、甘肃31.1%、江西28.3%、青海26%、四川22.4%、贵州22.1%。分机构看，小微企业贷款增加额中46.1%来自小型银行，比去年同期高5.4个百分点。而从机构自身贷款结构看，农村信用社和中资小型银行小微企业贷款余额占其全部企业贷款的比重分别为77.8%和55.5%，远高于大型银行21.4%的水平。

截至2014年9月末，贫困地区人民币各项贷款余额3.26万亿元，同比增长18.8%，比全国平均增速高5.6个百分点。

#### 4. 金融消费者保护

在金融消费者权益保护方面，人民银行、银监会、证监会和保监会都相继成立了专门机构（见表5.1），积极探索金融消费者权益保护模式，完善工作机制，建立投诉申诉平台，开展形式多样的金融知识宣传教育活动，不断提高人民群众的维权意识、风险防范意识和自我保护能力。

人民银行建立以“金融消费者权益保护信息管理系统”为主干、“www.12363.org”金融消费者权益保护互联网站和“12363金融消费者权益保护咨询投诉电话”为两翼的“一体两翼”的金融消费者权益保护信息管理平台。认真处理金融消费者投诉，截至2014年第3季度末，共受理金融消费者投诉9910笔，办结9230笔，办结率为93.14%，受理咨询近11万笔。稳步推进金融消费者投诉分类标准试点监测工作，研究设计科学、统一的金融消费者投诉分类标准，在四川、重庆、黑龙江、青海和宁夏等五省（市、区）开展金融消费者投诉监测试点工作。深入探索金融消费纠纷非诉解决机制，积极开展省级金融消费纠纷第三方非诉解决机制试点工作，推动成立金融消费者权益保护协会（联合会）。

人民银行积极开展“金融消费者权益日”活动，联合金融监管部门、地方政府、金融机构、新闻传媒等自2014年起每年在“3·15国际消费者权益日”期间组织开展“和谐金融、美好生活”、“金融3·15乡镇行”等活动；开展“金融知识普及月”活动，在全国各地开展以“普及金融知识，惠及百姓生活、共建和谐金融”为主题的金融知识普及活动。出版和公布《金融知识普及读本》，完善《消费者金融素养调查问卷》。在农村地区，建立100余个金融知识普及示范点，捐赠书籍5000余册，加强金融知识普及宣传。通过开展“金融知识进农村”等活动，向农村金融消费者普及金融知识，使其不断提高金融素养，了解金融消费者的权利、义务以及维权的各种正当渠道和方式，强化风险意

识和责任意识，更好地理解和使用金融产品和服务。同时，引导、规范金融机构提供金融产品和金融服务的行为，进一步健全投诉受理处理机制，公平、合理、便捷、高效地处理农村金融消费纠纷，切实维护农村金融消费者合法权益。

表5.1 “一行三会”消费者保护部门主要情况

	机构名称	成立时间	主要职责
人民银行	金融消费者权益保护局	2012年	建立并完善金融消费者权益保护机制和保护措施，组织受理、调查和调节金融消费投诉，开展监督检查并查处有关违法违规行。协调处理跨市场、跨行业的金融产品与服务涉及的消费者保护问题，组织开展金融消费者教育和咨询制度。
银监会	银行业消费者权益保护局	2012年	制定银行业消费者权益保护总体规划、政策法规；协调推动建立完善消费者服务、教育和保护机制，建立完善投诉受理及相关处理的运行机制；组织开展银行业消费者权益保护实施情况的监督检查，依法纠正和处罚不当行为；统筹策划、组织开展银行业消费宣传教育等工作。
证监会	投资者保护局	2012年	负责投资者保护工作的统筹规划、组织指导、监督检查、考核评估；推动建立健全投资者保护相关法律法规政策体系；推动完善投资者保护的机制建设；推动投资者受侵害权益的依法救济。
保监会	保险消费者权益保护局	2011年	拟定保险消费者权益保护的规章制度及相关政策；研究保护保险消费者权益工作机制；接受保险消费者投诉和咨询，开展保险消费者教育及服务信息体系建设工作；指导开展行业诚信建设工作，督促保险机构信息披露工作。

5. 普惠金融发展的政策支持

党中央、国务院历来高度重视金融服务的可获得性，尤其是“三农”和小微企业的金融服务工作，先后出台了一系列支持“三农”和小微企业发展的财税金融政策。党的十八大和中央经济工作会议对金融服务实体经济、促进“三农”和小微企业发展做出了总体部署。2013年以来，国务院又颁布实施《国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》、《国务院办公厅关于金融支持小微企业发展的实施意见》、《国务院办公厅关于金融服务“三农”发展的若干意见》等重要文件和政策，对进一步做好“三农”、小微企业的金融服务做出了具体部署。在党中央、国务院的领导下，人民银行等部门在推动普惠金融发展方面进行了积极探索，取得了一定成效。

不断完善小微企业金融服务体系，缓解小微企业金融服务薄弱问题。开展中小微企业信贷政策导向效果评估，引导金融机构盘活存量、用好增量，扩大对小微企业的信贷投放。鼓励各类金融机构积极开展适合小微企业需求的融资模式和信贷模式创新。支持金融机构发行专项用于小微企业贷款的金融债券。加快银行间债券市场发展，鼓励小微企业发行债务融资工具，拓宽融资渠道。推进涉农金融改革，提高农村金融服务覆盖面。积极推动农村信用社、农业银行“三农金融事业部”改革试点和农业发展银行改革。对农村信用社等涉农金融机构执行较低的存款准备金率，加大支农再贷款、再贴现支持力度，增加支农资金来源。

加快金融基础设施建设，优化基层金融服务环境。推出银行卡支农惠农项目和农民工银行卡特色业务，满足农民基本金融服务需求。在农村推广移动支付，解决农村地区物理网点不足等问题，提升农户金融服务便利性。完善农村信用体系，加快中小微企业信用体系建设，开展“信用户”、“信用村”、“信用乡（镇）”建设，构建“守信受益、失信惩戒”的信用激励约束机制。

#### （四）下一步发展总体思路

普惠金融发展在我国还处于起步阶段，如何根据我国经济金融发展实际，借鉴国际公认的战略框架，设立清晰、合理、有效的普惠金融战略目标，建立一套与战略相匹配的政策体系和指标体系，是一项具有深远意义的工作。

我国当前普惠金融发展面临着一些挑战，主要包括：普惠金融组织体系 and 市场体系有待健全，广度和深度有待进一步提高；普惠金融相关的政策措施需要进一步完善；普惠金融发展面临着商业可持续性问题等。

下一步工作的主要思路是，通过进一步深化改革，健全公平准入和监管、鼓励创新、完善政策支撑和金融基础设施等措施，不断增强金融体系活力，利用移动通讯等先进技术，构建一个充分竞争、广泛包容的普惠金融体系。

## 专栏二十四

## 互联网支农创新——“宜农贷”互联网金融扶贫项目

根据国务院扶贫办制定的贫困标准线，我国目前有8 000万贫困农村人口，其中绝大多数是农村妇女。她们处于社会底层，可支配收入少、受教育程度低，然而她们拥有支撑家庭的责任心和摆脱贫困的决心，迫切需要资金支持，脱贫致富。2009年，宜信与农村小额信贷机构合作，推出“宜农贷”公益理财助农平台，协助城市爱心出借人与贫困地区信用良好、需要资金支持的农村妇女实现对接，解决贫困地区农村金融服务薄弱、农民创业资金短缺的问题。

“宜农贷”的最大特点是将小额信贷模式与互联网技术有机结合，创造性地探索出互联网金融P2P扶贫的创新模式。“宜农贷”平台主要帮扶对象为贫困地区有劳动能力和创业梦想的20~60周岁已婚妇女。根据其信用和能力，贷款金额从3 000元逐渐提升到20 000元，设置20 000元的贷款上限，主要目的是确保资金的扶贫公益性质（流程参见图5.3）。作为宜信合作伙伴的公益性小额信贷组织（MicroFinance Institute, MFI），负责甄选农户、识别风险、收集农户信息、帮助农户建组、普及金融知识、执行放款收款。他们将农户的信息上传到“宜农贷”平台上，展示给社会公众。而有爱心的城市出借人可以在网站上选择农户一对一帮扶，最低出借门槛为仅为100元，只需5分钟，就可以完成支付，一键助农。出借人收取2%的爱心回报，“宜农贷”平台收取1%的象征性服务费，当地小额信贷组织收取少量服务费。这种借而非捐的方式，让特定贫困人群有尊严地接受帮助、获得金融支持，并依靠自己的力量实现脱贫致富。

截至2014年末，“宜农贷”已经与陕西西乡、河南虞城、青海大通、甘肃定西、福建屏南等21家优秀的农村小额信贷机构建立了合作关系，覆盖11个省的21个国家级贫困县，惠及13 200多户农户）。128 000多名爱心出借人陆续加入“宜农贷”助农平台，累计出借金额超过一亿元，大约每10位爱心出借人帮扶一位贫困农户。5年以来，“宜农贷”的还款率达到100%。除通过使用传统的“五户联保”等小额信贷技术，实现稳健全面的风险保障外，“宜农贷”的成功得益于通过互联网聚集大众的公益力量（出借门槛仅100元起），建立“一对一”在线出借这种直接透明的运作机制。



图5.3 “宜农贷”操作流程

下一步，益信将通过“宜农贷”平台进一步促进农村与城市之间信息、资金和商品的流动：一是通过移动互联网和大数据，整合农户征信信息、资金需求信息、农产品信息；二是通过小额信贷平台进行资金对接，高效进行特惠扶贫；三是通过电子商务和众筹模式，将帮扶农户的特色农产品销售给城市消费者。通过信息流、资金流、商品流的整合和对接，带动产供销全流程，推动农户社会资本（信用）向金融资本有效转化，汇集社会力量，帮助贫困地区农户提高经济收入，提升生活水平。

# 第六部分

## 农村金融主要问题与 进一步发展思路

- 当前农业农村发展基本态势及面临的主要挑战
- 当前农村金融服务存在的主要问题
- 进一步改善农村金融服务的基本思路



## 一、当前农业农村发展基本态势及面临的主要挑战

近年来，我国农业农村发展总体形势平稳向好，农村改革稳步推进。在宏观经济下行压力加大、农产品价格疲软、部分地区旱灾的严峻形势下，继续保持农业丰产、农民增收、农村稳定的良好局面，实现粮食生产“十一连增”和农村居民收增长“十一连快”，为稳增长、促改革、调结构、惠民生的大局提供了有力支持。与此同时，在当前我国经济发展逐渐进入新常态、经济社会发展加快转型的背景下，我国农业农村发展正日益面临“三大挑战”。

一是如何适应经济增长放缓的挑战。当前，我国处在经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的阶段，经济增长从高速增长转为中高速增长成为新常态。这一方面对国家持续增大“三农”投入可能带来财力制约，另一方面也会影响农产品需求，影响农民工就业和工资收增长，构成对农村居民持续增收的挑战。

二是如何应对价格倒挂、成本上升等“天花板”的挑战。当前我国农业发展已遇到价格、补贴和库存三块“天花板”。价格上，国内大宗农产品价格已全面高于进口价格，国际农产品价格优势明显。补贴上，目前我国对玉米、小麦、大米等特定产品的价格支持已接近加入世贸组织时的承诺上限，对棉花的价格支持已超出约束上限。成本上，随着劳动力、土地、生产资料供求关系的变化，近两年我国稻谷、小麦生产成本年均增长10%以上，远远超过同期农产品价格涨幅。

三是如何破解资源环境硬约束的挑战。一方面我国农业资源禀赋先天不足，开发利用强度很大，耕地减少、淡水短缺。另一方面，工业污染、生活污染和农业投入品的大量使用，农业生产环境污染不断加剧。

上述挑战表明，我国传统的粗放型主要依靠加大投入增长的农业生产方式已难以持续，大力推进农业现代化和城乡一体化发展，已成为突破农业发展瓶颈、提升农业竞争力、促进农村居民持续增收的迫切要求，农村金融服务也相应面临新挑战。

## 二、当前农村金融服务存在的主要问题

对照新常态下农业和农村经济面临的新挑战和新趋势，农村金融服务改革创新的任务仍然艰巨。近年来在党中央、国务院的正确领导下，金融系统深入推进农村金融服务改革创新，农村金融的便利性、可得性持续增强。但同时也要看到，农村金融政策扶持体系还存在诸多不完善，一些制约农村金融创新发展的深层次体制机制障碍仍有待破解，农村金融供给还不能很好地满足农业产业化、现代化以及城乡一体化发展的需要；农村金融服务基础弱、网点、品种少、覆盖面和渗透率不足的问题仍然存在，部分农村地区融资难、融资贵问题仍比较突出；农村金融机构的有效竞争还不充分，小型社区类金融机构发展亟待加快；农业保险和农村金融风险防范化解机制尚不健全，一些地方和领域的金融秩序及监管亟待加强；金融消费者合法权益的保护力度还不够等。

### （一）现有金融体系尚不能有效支撑现代农业发展

农村规模经营越发展，农村现代化水平越高，对金融的需求就越强烈。当前和今后一个时期，无论是发展适度规模经营，还是强化农业装备和科技支撑，构建现代产业体系和增强可持续发展能力，都离不开有效的金融支持，需要创新农业投融资体系和风险管理方式，构建与现代农业发展相适应的多元化金融支持体系。

一是现代农业规模化、产业化经营的特征，决定了金融服务在规模上已不再仅仅是“小额、短期、分散”的周转式需求，也包括“长期、大额、集中”的规模化需求。现代农业是大农业，规模经营和资本密集度明显上升。近年来，随着城镇化加快发展和农村劳动力转移的不断转移，土地规模经营逐渐增多。与此同时，土地规模化经营也需要增大农田水利等基础设施的投入，农业资金需求不仅是季节性的流动资金，也包括大量的固定资产投资等中长期资金需求，单靠财政投入和传统的微型金融支持远远不能满足。

二是现代农业发展要求提供综合化金融服务。传统农业主要集中在产业链的起点和价值链的低端，对金融服务的需求也相对比较简单，主要是农业生产季节性资金需求。而现代农业在服务方式上，已从传统的农业生产扩大到农产品加工流通、农机农资

生产销售、农业科技研发推广等各个环节，覆盖整个产业链和价值链，相应在金融服务需求上，已不再是单一的融资需求，而是农产品定价、风险管理、资本化经营等多种需求并存。要求金融服务必须将业务范围拓展到银行贷款之外的保险、期货、证券等大金融领域。

三是现代农业发展要求更为信息化、网络化的金融服务。现代农业无论是经营的规模，还是覆盖的产业链和地域范围，都较传统的小农生产方式有了极大的扩展，资金流横跨产业链上下游、国内外各市场，相应要求有很强的信息获取和处理能力。这就要求金融服务方式需更多利用互联网等电子信息平台，向现代农业经营主体提供全方位、网络化的信息服务，帮助其实现有效的资金配置和风险管理。

## （二）多层次农村金融体系仍有待健全

农业和农村经济市场主体的多元化，发展阶段的多样性，以及盈利能力等可持续性的差异，都决定了农村金融体系的多样性和多层次性。经过多年发展，我国农村金融服务体系不断健全，农村金融覆盖面有了长足进步。但受经济发展阶段和体制机制障碍等多种因素影响，农村金融体系无论是机构数量、种类还是金融服务功能上都还有较大差距。

一是政策性、商业性、合作金融共同发展的农村金融体系有待健全。农业和农村经济天生具有弱质性，金融服务成本高、回报低、风险大等特点客观存在，需要寻求政策支持和商业可持续之间的合理平衡，促进政策性金融、商业性金融、合作金融共同发展。我国地域辽阔，各地农业和农村经济发展阶段差异较大，层次众多，更需要不同性质的农村金融服务与之相适应。总体来看，我国政策性金融在广度和深度上还较为欠缺，商业性金融层次不够丰富，合作金融还需在规范中探索有效发展的途径。

二是中小金融机构数量不足仍是农村金融供给不足的重要因素。从国际经验来看，立足当地、特色鲜明的中小金融机构，能够对改善农户、小微企业金融服务发挥重要作用。这几年我国村镇银行、小额贷款公司等微型金融机构虽然发展较快，但准入门槛仍然偏高，竞争仍不够充分，影响了农村金融服务供给。除中小金融机构发展不足外，农村地区投资环境、信用环境、公共基础服务设施等尚不完善，政策性担保机制不健全，也制约了金融资源向农村有效配置。

三是农村金融服务的种类和多样性不足。农村市场主体的多样性，以及农业农村经

济发展阶段的差异性，决定了农村金融机构和农村金融服务的多元化。正规金融与民间金融并存，规模化融资与小额分散融资需求并存，融资需求与风险管理需求并存，融资需求满足方式上，银行贷款与直接融资、融资租赁、信用贷款与抵押担保并存，等等。与农村金融服务需求的多元化相比，当前农村金融服务体系的多样性还有较大提升空间。

### （三）农业保险覆盖面和保障水平仍有待提高

我国农业保险近年来呈快速发展态势，覆盖面不断扩大，保障水平不断提高，已成为全球最重要、最活跃的农业保险市场之一。但总体看，农业保险程度还不能满足农户的多样化需求。目前，农业保险保障水平主要由各地根据当地财政实力确定，普遍实行“低保费、低保障、广覆盖”原则，主要承保物化成本，保障水平低。截至2013年底末，三大口粮作物保险保障程度约占物化成本的75%，但仅占全部生产成本的33%，现有保障水平已远远不能满足农户特别是新型农业生产经营组织的需求，特别是对农业生产大灾风险转移分散机制还不健全。目前农业保险的大灾风险主要通过保险机构再保险和大灾风险准备金制度转移和分散，主要还是依靠保险机构自身力量，缺少国家层面的政策、资金和制度支撑。大灾风险分散机制不健全一方面可能制约农业保险覆盖面的扩大和保障程度的提高。另一方面，一旦发生区域性或大面积巨灾，农业保险体系也可能遭受毁灭性打击。除自然风险外，随着农业规模化、产业化水平的提升，大宗农产品价格波动的市场风险也明显上升，与主要农产品目标价格改革相适应的市场风险保障机制也有待探索。

## 三、进一步改善农村金融服务的基本思路

当前和今后一个时期，面对我国经济社会发展加快转型和农业农村经济可持续发展面临的机遇和挑战，农村金融服务要以改革创新为动力，以大力发展普惠金融和健全农村金融体系为抓手，以促进农业发展方式转变和推进城乡一体发展为目标，坚持政策支持和可持续、市场化发展有机结合的基本取向，全面深化农村金融改革和鼓励创新，充分发挥政策性金融、商业性金融和合作性金融的合力，建立健全多层次、多样化、适度

竞争的农村金融体系，以可负担成本实现“三农”融资可得性的全面提升。

### （一）优化政策支持体系，健全金融支农制度

继续综合运用财政税收、货币信贷、金融监管等政策，推动金融资源向“三农”倾斜。加强宏观信贷政策指导和改进政策实施方式，鼓励和引导金融机构加大对经济社会发展薄弱环节的信贷投入。

对农村金融机构实行差别化的存款准备金率，加大支农、支小再贷款和再贴现支持力度。开展信贷资产质押再贷款试点，提供更优惠的支农再贷款利率。深入开展涉农信贷政策导向效果评估，提高信贷政策执行效果。积极引导小额担保贷款、扶贫贴息贷款、国家助学贷款等向贫困地区倾斜。认真落实县域法人金融机构新增存款一定比例用于当地贷款考核，完善考核办法。

健全差别化监管政策。对涉农和小微企业贷款占比高的县域银行业法人机构实行弹性存贷比。鼓励商业银行单列涉农信贷计划，下放贷款审批权限，优化绩效考核机制。探索建立商业银行新设县域分支机构信贷投放承诺制度。鼓励银行业金融机构适度提高小微企业不良贷款容忍度，相应调整绩效考核机制。

完善农业和农村金融风险分担补偿机制，不断提升农业和农村风险保障水平。大力发展政府支持和出资为主的“三农”融资担保和再担保机构或担保基金，完善银担合作机制，扩大担保业务规模，有效提升信贷可得性和降低融资成本。扩大农业政策性保险覆盖面，提高保费财政补贴标准，补贴险种的保险金额应覆盖直接物化成本。进一步完善农业保险大灾风险分散机制。规范农业保险大灾风险准备金管理，完善中国农业再保险共同体运行机制，鼓励地方建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制。积极发展商业性、合作性农业保险，提升风险保障水平。

### （二）调整市场准入思路，深化农村金融机构改革

积极发展各类中小金融机构。按照十八届三中全会确定的扩大金融业对内对外开放的要求，坚持权利平等、机会平等、规则平等，为各类投资主体准入创造公平的市场环境，实现监管方式从“严准入+松监管+难退出”向“公平准入+分类监管+市场化退出”的转变。允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行、金融租赁公司和消费金融

公司等金融机构。提高村镇银行在农村的覆盖面。规范发展小额贷款公司，建立正向激励机制，拓宽融资渠道。

深入推进农村信用社改革，完善资本补充机制，健全法人治理，巩固提升其农村金融服务的主力军地位。稳定农村信用社县域法人地位。继续综合运用市场资本参与、政策扶持和监管约束的合力，引导农村信用社不断完善法人治理结构，建立完善财务健康、内控严密、治理有效、服务“三农”的真正市场主体。

培育发展新型农村合作金融组织。坚持社员制、封闭性原则,在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下,推动社区性农村资金互助组织发展。稳妥开展农民专业合作社内部资金互助试点，强化地方政府监管责任。

丰富和完善农村政策性金融，支持国家开发银行、农业银行“三农事业部”、农业发展银行、邮储银行等大中型银行为农业和农村基础设施提供期限更长、利率更低的资金，发挥支农的骨干作用。通过合理界定业务范围、妥善解决政策性财务挂账等历史遗留问题、明确资本补充计划、健全治理结构，发挥农业发展银行等政策性金融机构支农的积极作用，加大对水利、贫困地区公路等农业农村基础设施建设的融资力度。农业银行“三农事业部”改革覆盖全部县域支行。国家开发银行要创新“三农”的融资模式，进一步加大对农业农村地区的信贷投放。鼓励邮储银行开拓农村金融业务。

### （三）鼓励农村金融服务创新，健全农村金融市场体系

适应现代农业规模化、产业化发展趋势，健全多层次资本市场和保险市场，鼓励金融机构组合运用信贷、直接融资、租赁、期货、保险、担保等工具支持现代农业发展；创新供应链融资等金融服务；大力发展政府支持的农业产业化投资基金，带动民间投资、私募股权基金投资；支持有条件的农业龙头企业和新型规模经营主体发债融资，鼓励金融机构开展涉农信贷资产证券化，完善农业走出去参与国际竞争的金融支持。

拓宽农村抵押担保物范围，积极稳妥开展农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，满足种养大户、家庭农场等新型农村生产经营主体的融资需求；推动商业银行开展应收账款质押、动产质押等适合小企业融资特点的金融产品和服务。进一步促进民间融资规范发展，发挥好民间融资在扩大“三农”、小微企业融资来源中的作用。

按照推动现代农业发展、促进城乡一体化发展等要求，深化区域农村金融改革试点，推动形成一批可推广可复制的金融支持“三农”的创新经验。

#### （四）健全农村金融监管体系，防范和化解金融风险

推进存款保险制度建设，健全金融风险防范和市场退出机制，为农村中小金融机构健康发展创造良好的外部环境。完善金融监管协调机制，落实中央与地方金融监管职责和风险处置责任，强化地方政府对小额贷款公司、新型农村合作金融等金融组织的监管责任，鼓励地方建立风险补偿基金，有效处置金融风险。

#### （五）加强金融基础建设，提升农村金融服务便利性

进一步健全现代化的支付清算体系，深化助农取款服务和优化农民工银行卡特色服务。健全综合性惠农支付服务体系。大力推广银行账户、非现金支付工具和方式，延伸支付清算网络覆盖面。鼓励金融机构积极运用网络银行、手机银行等新型支付工具和手段，向广大农村地区人民群众提供更加便捷、高效、优质的现代金融服务。

贯彻落实《征信业管理条例》，健全适合农户和小企业特点的信用征集和评级体系，营造良好的金融生态环境。完善农户、家庭农场等农村地区经营主体的信用信息采集与应用机制，健全农户、家庭农场等经营主体的信用评价和信用村、信用乡（镇）创建，引导出台以信用为基础的相关政策措施，发现和增进农户、家庭农场等农村经济主体的信用价值，提高其融资可获得性和便利性。

加强金融教育和金融消费者权益保护。向农村金融消费者普及金融知识，提高风险防范意识和自我保护能力。引导金融机构树立“负责任的金融”理念，规范行为，承担金融消费者投诉处理的首要责任。进一步健全投诉受理处理机制，为农村金融消费者提供必要的维权支持，切实维护其合法权益。

提高人民币发行管理水平，保证农村现金供应，优化流通中的券种结构和整洁度，深入推进农村反假货币工作。

## 跋

《中华人民共和国中国人民银行法》规定，中国人民银行在国务院领导下承担制定和执行货币政策、维护金融稳定、提供金融服务三大职能。作为法律赋予的重要职责之一，中国人民银行金融服务工作是全社会金融服务工作的基础性环节，与制定和执行货币政策、维护金融稳定处于同等重要的地位。

为提高工作透明度，中国人民银行决定，从2006年开始出版发行《中国人民银行金融服务报告》。《中国人民银行金融服务报告》将全面介绍中国人民银行提供的支付结算、反洗钱、国库、征信、货币发行、金融统计、金融法律建设、科技等金融服务，以及有关专题研究成果，希望进一步增进社会各界对中国人民银行金融服务及有关工作的了解、支持和参与。

《中国人民银行金融服务报告》是一个系列报告，由中国人民银行研究局会同办公厅负责《中国人民银行金融服务报告》的总体协调工作，有关司局负责撰写，原则上每年出版四期，每期突出一个主题。敬请广大读者批评指正。