

# 研究报告

(2021 年 第 12 期 总第 101 期)

2021 年 10 月 20 日

## 新时代我国“三农”与农村金融的 良性互动关系和考验

清华大学金融科技研究院 润博数字金融研究中心

【摘要】本文论述了党的十八大以来，我国“三农”改革发展呈现出一些新的趋势：主要是更加重视农业现代化建设，更加重视区域平衡发展，更加重视增加农民收入，更加重视农村生态环境治理和保护，更加重视对“三农”领域的深化改革等。与此同时，我国农村金融体系的功能也相应发生了重大转变，表现在农村金融体系进一步完善，服务“三农”宗旨进一步确立；农村金融体系的目标任务更加清晰和完善；农村金融机构的内部管理和运行机制发生了深刻变化；农村金融机构的电子化水平有了长足进步，提升了服务“三农”的能力和效率等。但从 2035 年基本实现社会主义现代化的远景目标看，“三农”领域依然存在着许多短板和缺陷，依然需要继续作为“重中之重”给予重视和加



强，依然需要继续增加对“三农”的金融资源投放总量，依然需要继续加大对农业现代化的支持力度等。农村金融机构为此需要在乡村全面振兴中找到落脚点；需要从“两个循环”的维度把握服务农业的功能作用；需要从深化农村金融体制改革的高度创新发展模式。最后，本文提出我国农村金融深化改革应该关注的几个问题：一是坚持区别对待，分类指导，重点放在欠发达地区和粮食主产区；二是促进合作整合，使金融机构从单打独斗趋向于合作和互补，产生聚合和链式反应；三是练好内功，降低风险，增加回报，夯实根基；四是找准定位，加大改革步伐，突破改革难点，充分发挥各类金融机构的重要作用。

# 目 录

一、新时代我国“三农”改革发展出现的新趋势.....	1
1. 对农业现代化建设更加重视。.....	1
2. 对区域发展平衡更加重视。.....	3
3. 对“三农”领域的改革措施更加有力和富有成效。.....	3
4. 对增加农民收入更加重视。.....	5
5. 对农村生态环境治理和保护更加重视。.....	6
二、新时代我国农村金融体系的功能发生了重大转变.....	7
1. 农村金融体系进一步完善，服务“三农”宗旨进一步确立。.....	7
2. 农村金融体系的目标任务更加清晰和完善。.....	9
3. 农村金融机构的内部管理和运行机制发生了深刻变化。.....	10
4. 农村金融机构的电子化水平有了长足进步，提升了服务“三农”的能力和效率。.....	11
三、我国农村金融面临的考验和抉择.....	12
1. 继续增加对“三农”的金融资源投放总量。.....	13
2. 继续加大对农业现代化的支持力度。.....	16
3. 需要在乡村全面振兴中找到落脚点。.....	19
4. 需要从参与“两个循环”的维度把握服务功能。.....	22
5. 需要从深化农村金融体制改革的高度创新发展模式。.....	24



# 新时代我国“三农”与农村金融的 良性互动关系和考验

张云、刘婧

党的十八大以来开启了习近平中国特色社会主义新时代。从这一时代开始，我国农村人口不断减少，农民收入不断提高，农产品供给状况不断改善，农村生态环境不断好转，但党和国家对“三农”的重视程度却在不断加强和巩固，农村金融体系的作用也得到高度重视和加强，呈现了许多出历史性变革的景象。

## 一、新时代我国“三农”改革发展出现的新趋势

### 1. 对农业现代化建设更加重视。

体现为农业投入大幅度增加，农业基础设施条件进一步改善，农业科技水平大幅度提升，农业产业化和供给能力明显提高。在这一时期，粮食连年丰产丰收，粮食总产量由 2012 年的 58957 万吨增加到 2020 年的 66949 万吨，增长了 13.6%；人均占有粮食同期由 453 公斤增加到 474 公斤，增长了 4.6%；国内口粮基本自给，粮食综合自给率达到 82%；农业生产条件得到大幅度改善：目前，我国土地机耕率已经达到 84.03%，机收率达到 56.93%，其他作业领域也基本实现了机械化。我国化肥，农药的生产和使用量均为

世界第一，优良籽种，畜种的培育，推广大见成效，仅是抚育和推广杂交水稻增产粮食一项，每年就能解决 3000 万人口的吃饭问题。多年来，我国的粮食总产和单产始终位居世界第一。

表 1 2020 年前 5 大产粮国概况

	中国	美国	印度	巴西	俄罗斯
粮食单产（公斤/亩）	381.8	287.9	157.2	203.0	70.6
耕地面积（亿亩）	19.18	20.77	23.02	12.51	18.55
产量占全球比重	24.4%	21.8%	13.2%	9.2%	4.8%
粮食产量（亿吨）	6.69	5.98	3.62	2.54	1.31

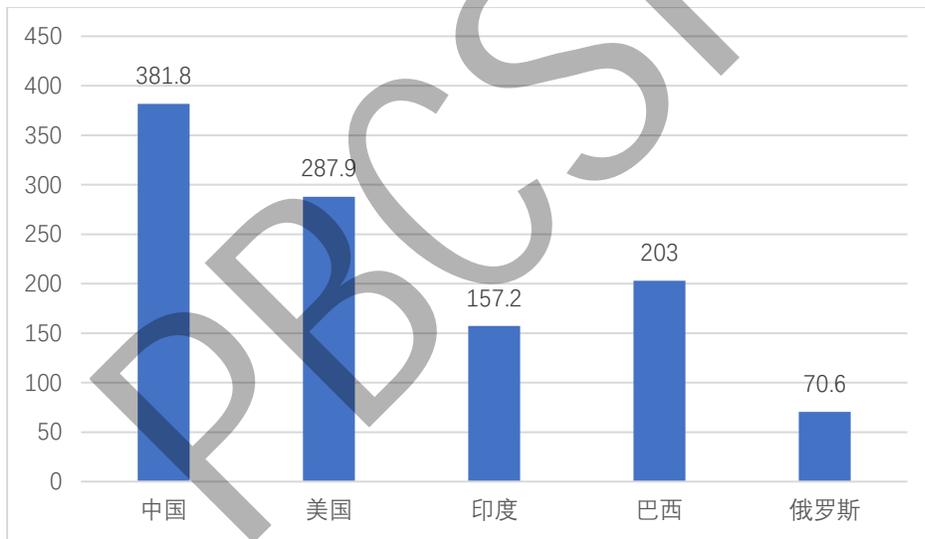


图 1 2020 年粮食产量前 5 的国家粮食单产情况 (公斤/亩)

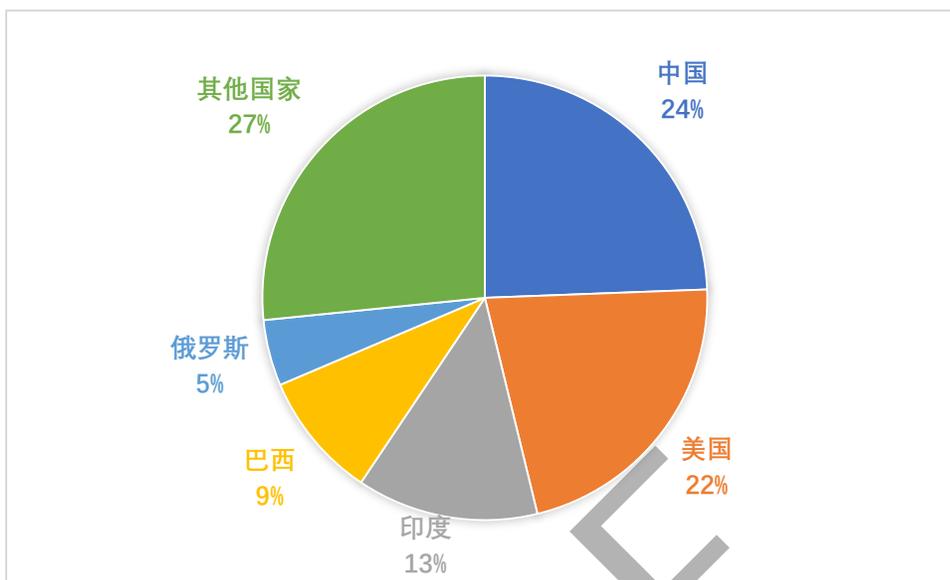


图 2 2020 年粮食产量前 5 的国家产量占比

## 2. 对区域发展平衡更加重视。

体现在以人民为中心的执政理念在“三农”领域得到充分体现；乡村振兴全面推进，给“三农”带来了持久活力和动力。这一时期，取得了扶贫攻坚战的决定性胜利：我国农村贫困人口由 2012 年的 9899 万人到去年末基本消除了绝对贫困现象；老少边穷地区的经济面貌发生了深刻变化，区域发展严重不平衡的状况得到改善。

## 3. 对“三农”领域的改革措施更加有力和富有成效。

一是土地制度改革取得新突破，要素市场进一步活跃，城乡“二元体制”的瓶颈约束进一步缓解。在坚持农村土地家庭承包经营长期稳定的基础上，近年来进一步明确了土地承包经营“三权分立”的体制，将承包权，经营权与所有权分离开来，既保证



了农民长期承包土地的基本权益，又适应了农村人口流动，土地适度规模经营的需求，促进产业化经营和集约经营的发展。特别是进一步推动了农村非农集体用地和农民宅基地确权与流通体制改革，使农村非农集体土地与国有土地一样，能够参与非农用途的开发建设和权益分享，农民宅基地及房屋也得以确权，并能在一定范围和一定条件下流通和转让。使得农民和农村中这一最有价值含量，最视为财富载体，但却长期最受体制制约，最不能确权定价和流通的障碍被破除了。土地与屋房初步实现了资本化，这对于吸引金融资源和其他生产要素流入，实现多渠道，多层次的优化配置打下坚实基础，对于推动现代农业发展和农民治穷致富，乡村振兴将发挥巨大的促进作用。二是城市建设格局更加协调和平衡，大中小城市的布局更符合国情和经济发展规律。一方面将事实上已经长期工作和生活在城市的农民工，学生和其他农村人口安置在城市，使他们能够安居乐业，成为促进城市发展的有生力量；另一方面，也减轻了农村和土地承载过多人口的压力，为实现土地适度规模经营，促进农业现代化提供了机遇。在此基础上，通过合并一些空心化的村落，建设中心集镇，聚集生产要素，发展现代农业和特色产业，延续历史脉络，实现乡村振兴。这对于重新布局和调整城乡功能，经济结构和人口结构，把城乡两个过去曾经长期分割的市场，经济关系和生产生活环境疏解和打通开来，形成城乡一体，相互协调和彼此促进的发展格局极为



重要。对于广大农村来说，这将会逐步改变过去长期被动地通过农副产品，工业品，劳动力，土地价格四个“剪刀差”，向城市不断输血，支持城市发展，而导致大量农村凋敝，农业生产要素流失，“三农”长期徘徊滞后的困境，使广大农村能够建设成为聚集生产要素，承接历史文化和现代文明，产业兴旺，生态宜居，乡风文明，治理有效，生活富裕的美好家园。三是农民开始享有公共财政和公平服务的阳光雨露。医疗，养老和社会最低生活保障开始全面覆盖广大农村人口，农民的生活条件得到显著改善。这一时期，国家财政对“三农”的投入由2012年的2.97万亿元增加到2020年的4.28万亿元，增加了43.9%；同期农民人均住房由37.1平方米增加到48.9平方米；农村平均百户居民家庭拥有空调由25.1台增加到117.7台；拥有助力电动车由30.7台增加到66.7台；拥有移动电话由182台增加到253.8台；拥有汽车由3.1辆增加到37.1辆。从一个侧面反映了农民生活的改善情况。

#### 4. 对增加农民收入更加重视。

一是通过要素市场改革，使广大农民开始享有资本或资产性收益，加上生产性收入的增加，农民人均纯收入由2012年的7917元增加到2020年的17131元，年均增长接近12%，超过了同期城镇人口收入增长水平2个百分点。二是随着城市化进程和二次工业化的深入推进，农民的就业出路进一步拓宽，农民创业空间得以扩展，市场体系逐步完善，市场集约度得到提升。副产品的市



场化定价已经完全实现。在加入世贸组织的背景下，我国农业介入世界市场的程度大为提升，一方面，中国已成为世界农产品贸易的大市场，中国进口大豆已占当年世界贸易总量的 60%；农产品当年进出口总值逆差已达 573.8 亿美元，成为一些国家农民和农业企业难以割舍的“金主”。同时，也为我国改善国民生活水平，实现产业升级，拓展国际市场提供了难得的机遇和腾挪空间。就国内市场变化来看，过去依靠政府保护价，市场准入限制的范围越来越小，目前只留存了粮食底价保护收购这一项。并且过去只能由国有粮食购销企业收购粮棉油，主要由政策性金融机构提供资金的限制早已被打破了。甚至外资企业都可以直接购销粮食等重要农产品。国家已经取消了农业税，运用各种价格手段引导农业生产和流通消费的作用力越来越大，农业生产资料和农机具的惠农支农措施更加有力。市场环境的改善，为我国现代农业拓展生存和发展空间，引进先进技术，优化资源配置，提高生产效率，保护生态环境发挥了非常重要的作用。

#### 5. 对农村生态环境治理和保护更加重视。

“绿水青山就是金山银山”的理念逐步深入人心。根据国家统计局发布数据，去年末我国的森林覆盖率已经达到 23.04%，比 2012 年提升了 2.68 个百分点。对土地保护更加重视，在恪守 18 亿亩基本农田这一红线的前提下，对部分地区的农作物采取了轮作或休耕的保护措施，对地下水的限采和地表径流的污染防治，



水资源调节分配的力度明显加大，对江河湖海的限渔限捕日益严格，对草原载畜量的控制日见成效，对森林功能也进行了科学划分，将森林区分为生态林和经济林，据此设定林权，促进交易和管理，推动了生态改善和森林的永续开发利用。这些变化，标志着我国过去存在的农业粗放经营模式已经发生了根本性变化，从竭泽而渔转向依靠科学布局，加大投入，集约经营，永续利用的模式转变。实现了“两个反哺”的愿景，使之更加符合现代农业的发展方向。

## 二、新时代我国农村金融体系的功能发生了重大转变

经济决定金融，金融反作用于经济。新时代党和国家进一步昭示了农村金融的地位和作用，对于如何做好服务“三农”工作提出了更明确的要求；金融机构不辱使命，努力工作，服务理念，服务功能和服务效果都发生了重大转变。

### 1. 农村金融体系进一步完善，服务“三农”宗旨进一步确立。

首先是监管体系，监管规则对农村金融提出的要求更加明确，监管措施更加具体，扶持政策更加有力。例如：对县域金融机构涉农贷款增量实行奖励。对涉农贷款平均余额增长超过15%的县域金融机构，按照增量部分的2%给予奖励。对农村金融机构定向费用补贴。对符合条件的村镇银行、贷款公司、农村资金互助社3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。对涉农信贷损失准备金施行税前扣除，例如对金融企业涉农贷款进行风险分类后，按照不同比例计提贷款损失专项准备金，准予在计算应纳税所得额时扣除。农村金融机构享受优惠税收政策，10 万元以下的涉农小额贷款的利息收入免征增值税，所得税按 90% 的利息收入计入收入总额；对贷款 100 万元以下的农村小微企业利息收入免征增值税；对农村信用社、新型农村金融机构以及县域以下法人的农村合作银行、农村商业银行实行 3% 的增值税率；对“三农”和小微企业贷款增速不低于各项贷款平均增速、贷款增量不低于上年同期水平的农村信用社实施差别存款准备金率，对新型农村金融机构执行倾斜的存款准备金政策，对“三农”和小微企业贷款达到一定比例的商业银行定向降准或差别化降准。这些优惠政策的含金量，只是农业银行一家，每年获得的实惠就超过了 40 亿元。二是农村金融机构的组织体系更加完善。国有商业银行，政策性银行，农村商业银行和农村信用社，村镇银行，保险机构和其他金融机构在农村的网络体系和布局趋于合理和有效，金融机构普遍担负起为“三农”服务的历史责任。三是农村金融机构的分工和布局更加合理，农村金融市场体系的功能逐步完善和有效。特别是农村金融体系，普惠金融体系和金融扶贫攻坚体系的结合更加紧密和完善。从与普惠金融的关系看，更多的金融机构和金融从业人员已经认识到：农村金融就是农村地区的普惠金融，做好对农村人口和农业服务，



强化农村和欠发达区域的金融服务，就会带动全社会普惠金融水平的提高；而全社会普惠金融水平的提升，首先依赖于做好农村金融工作。从点和面的关系来看，我国普惠金融的重点在“三农”，而“三农”的重点又在农村贫困地区，两者之间是高度重叠和统一的。这是农村金融和普惠金融持续梯次推进的出发点和落脚点。这些年来，金融机构，特别是农村金融机构进一步理顺了两者之间的辩证关系，为履职尽责付出了巨大努力，取得了历史性进步。以金融机构对“三农”的实际投入为例，2020年末全国涉农贷款总额为38.95万亿元，其中农户贷款为11.81万亿元；分别比2012年末增加24.45万亿元和8.21万亿元，年平均增长率分别是18.7%和25%；比前十年分别提升3个百分点和2.1个百分点。

## 2. 农村金融体系的目标任务更加清晰和完善。

首先，关于农村金融机构服务“三农”的区域和业务边界更加清晰。例如关于农业的范畴，设定以传统的农林牧副渔产业，产业化龙头企业和为农服务的供销社，生产资料企业以及其他企业为主要服务范畴。关于农村，是以全国将近2900多个县域中，在剔除了县改区的辖区后予以认定。关于农民，则是以该区域的农村户籍人口为准，在取消了城乡户籍界线后，则以县城以下区域户籍人口为基本单元。在普惠金融与农村金融扶持和识别标准上，做到既能共享，又能区分，为监管机构考核农村金融机构服



务“三农”和普惠金融的数量，质量和成效奠定了基础；农村金融机构也能据此为不同类别的“三农”客户或普惠金融服务打上识别标记，实行分类统计与核算，接受监管机构穿透式考核和内部经营业绩评估。在此基础上，监管部门对农村金融机构区别不同类型，分别设立了相应的考核目标，例如农户贷款融资数额，贷款获得率，贷款户数增长率；以及“三农”贷款增长率，贷款质量，普惠金融任务完成率等都有了比较系统的指标体系和考核办法。同时，加强了对农村金融体系的改革力度，大型金融机构服务“三农”的能力和责任感不断增强；农村信用社通过系统化改革，统筹资金投向和管控风险水平明显提升，不少机构已经改制为农商行，有的实现了上市，总体上增强了资金实力和抵御风险能力，为其他农村金融机构深化改革树立了参照系。农村城市化进程的加快，农村“二次土改”与农民宅基地和住房制度的改革，为农村金融机构解决信用增信，定价和缓解“融资难，融资贵”的困难提供了较好的市场环境。

### 3. 农村金融机构的内部管理和运行机制发生了深刻变化。

总体而言，就是在坚持银行基本属性和运行规律的基础上，把商业化业务和带有政策性或准政策性业务的边界划分清晰，把各项监管要求和扶持政策所体现的激励约束机制融汇贯通，通过建立金融机构的内部运营机制加以驱动和实现。具体方式是尝试建立几个“单独管理或核算体系”：一是单独准入体系。根据



“三农”业务的基本定义，开发专项产品和管理制度，使之能够更好地切合“三农”业务的实际需求。二是单独账务和统计考核体系。对于这些单独准入的产品或服务项目，设立专门的会计科目，对每类客户或业务都打上标签，单独记账和核算，并事先与监管部门取得一致意见。三是建立单独的风险管控体系。“三农”业务总体上呈现点多，面广，线长，边际效率低，风险因子多的特征。需要更细致，更精准，更个性化地识别和处置风险。为此建立了一整套完整的风险识别，评估，授信，授权，审批和处置体系，使“三农”业务能够进得来，放得准，管得了，兜得住，有效益。四是建立单独的组织体系，配置专项资源，以适应在金融机构实行多元化经营，多功能服务的平台上，体现“三农”业务比较效益低，管理难度大的独特性要求；在内部资源配置和绩效考评体系中建立了灵敏有效的激励约束机制，使服务“三农”具备长期和持续的发展动力。

#### 4. 农村金融机构的电子化水平有了长足进步，提升了服务“三农”的能力和效率。

实践证明：只靠农村金融机构的物理网点和传统服务模式无法持续解决好服务“三农”的普惠性和精细化需求。而金融科技和银行数字化转型的快速推进，却为消除这些瓶颈提供了有效方式和手段。其一，农村通讯设施和道路体系的改善，为农村实现信息流，物流，人流，技术流的良性流动与结合创造了必要前提；



而银行卡的普及，支付渠道的拓展，大数据技术的运用，也为资金流介入和启动催化作用提供了良好条件。目前，我国活跃手机用户已经超过了 11 亿户，在广大农村，包括边远地区实现通信，通邮，通网，通路和通汇的目标已经基本实现，过去缺失的基础金融公共服务领域已经通过电子化，数据化，网络化和移动化基本消除了。其二，网上银行，移动银行以及大数据技术的普及运用，为金融机构解决广大农民的远程身份识别，开户服务和办理业务提供了便利，也使广大农村区域的企业和农民与城市群体一样，享有比较适用的各类金融服务，促使金融机构大大延伸了过去无法触及的服务界面和空间，消除了时空限制，加大了覆盖密度，提升了效率和效益。其三，各级政府通过数字平台和服务职能的改善，各类金融科技企业通过数据化，人工智能等方式所提供的助力服务，使得农村金融机构拓宽了信贷场景，使千家万户的农民和农村小微企业获得了比以往更多的融资机会和其他服务，这是近年来最突出变化过程。其四是农村金融机构依赖科技手段总体上提升了风险控制能力，降低了“三农”业务风险，使农村金融机构为“三农”服务的底气更足，能力更强，手段更多，效果更好。

### 三、我国农村金融面临的考验和抉择



如上所述，新时代我国“三农”改革发展已经取得了重大成就，农村金融体系服务“三农”的意识，能力和效果取得了长足进步。但从 2035 年基本实现社会主义现代化的远景目标看，“三农”依然存在着许多短板和缺陷，依然需要继续作为“重中之重”给予重视和加强。农村金融也需要在既有基础上强化和坚持良好的服务理念和方法，从大局和长远目标着眼，树立坚定信念和责任感，把未来的工作做得更好。

### 1. 继续增加对“三农”的金融资源投放总量。

增加对“三农”的持续投入是一个长期命题。由于“三农”领域长期存在的价格倒挂，小规模经营，自然禀赋制约和历史上形成的城乡差别，使得我国在现阶段更需要加大对“三农”的投入。如上所述，虽然近年来金融机构投向“三农”领域里的信贷资金有较快增长，但与实际需求相比，仍有不足和缺口。以下列数据为例，可以看出直到目前为止，对“三农”增加投入的必要性仍是十分迫切的。

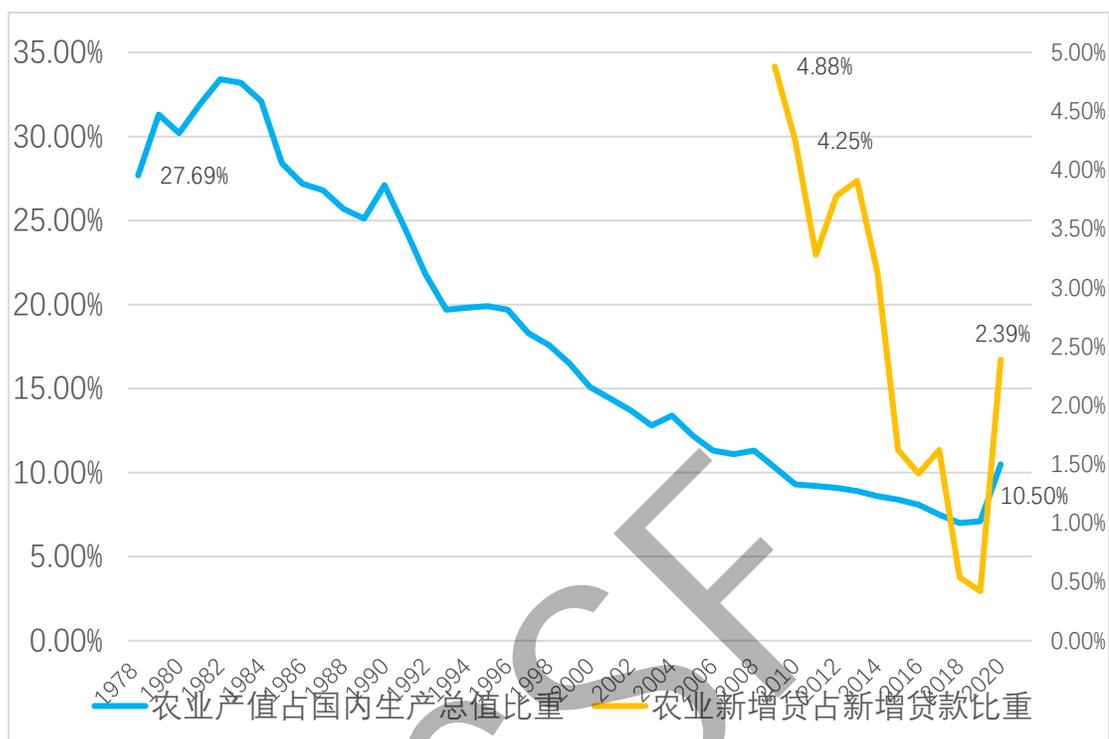


图 3 40 年来我国农业产值在国民生产总值的占比与农业贷款在各项贷款所占比例

(注：农业贷款口径用的是农林牧渔业贷款)

通过图示揭示，由于改革开放四十年来经济的快速发展，我国农业产值在国民生产总值中的占比急剧缩小，从 1978 年的 27.69% 下降到 2020 年的 10.5%，农业贷款占各项贷款之比也由 2009 年的 4.88% 下降到 2.39%，虽然这是正常和健康的结构变化，反映了我国工业化进程的历史性进步；但就与农业贷款占各项贷款之比支撑的农业产值变化曲线对比，农业贷款下降的幅度更陡；在这里农业贷款支撑农业产值的比率：2010 年为 1：1.82；到 2020 年，则上升到 1：2.5。剔除农业劳动生产率提升的因素，表明金融资源在农业产值投入中的比例是下降的。当然，在这些数据

中，由于我国银行业两次大规模剥离不良贷款，在“三农”领域剥离的贷款份额更多一些。

还有一组数据可以做补充说明：这是 2009—2020 年全国 GDP 与贷款总额比率，农业产值与农业贷款比率，以及同期全国人均贷款和农业人口人均贷款差额的变化情况。

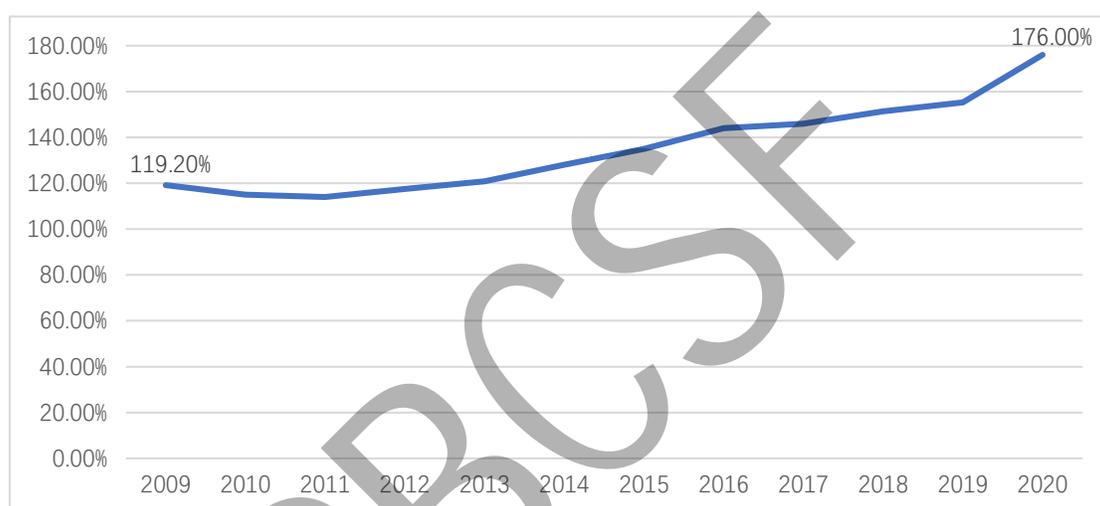


图 4 2009 年—2020 年全国贷款总额与同期 GDP 比率

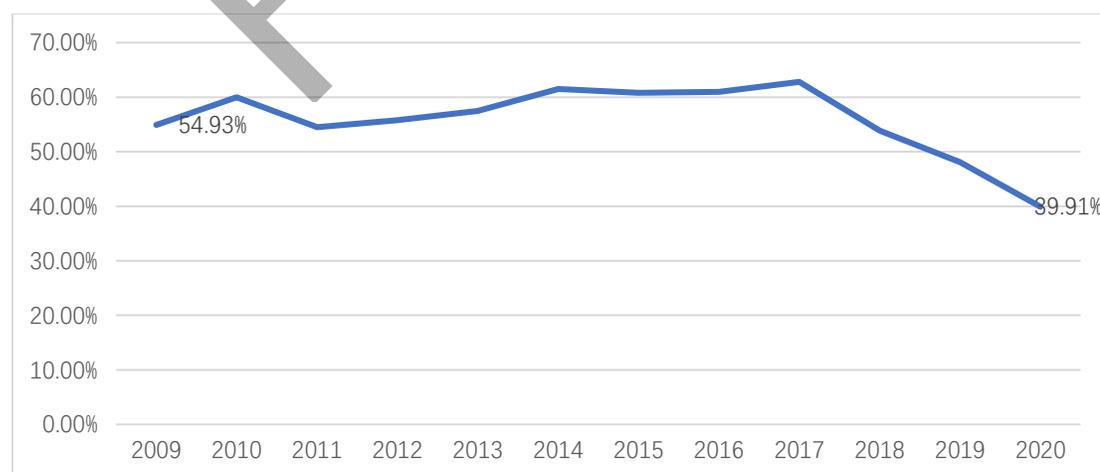


图 5 2009—2020 年农业产值与农业贷款比率

2009年至2020年，全国贷款总额与GDP之比从119.2%提高到176%，而同期农业贷款占农业产值之比只从54.40%减少到39.91%，两者差率由2.19倍扩大到4.41倍，进一步说明投放到农业的金融资源集约度减少了。

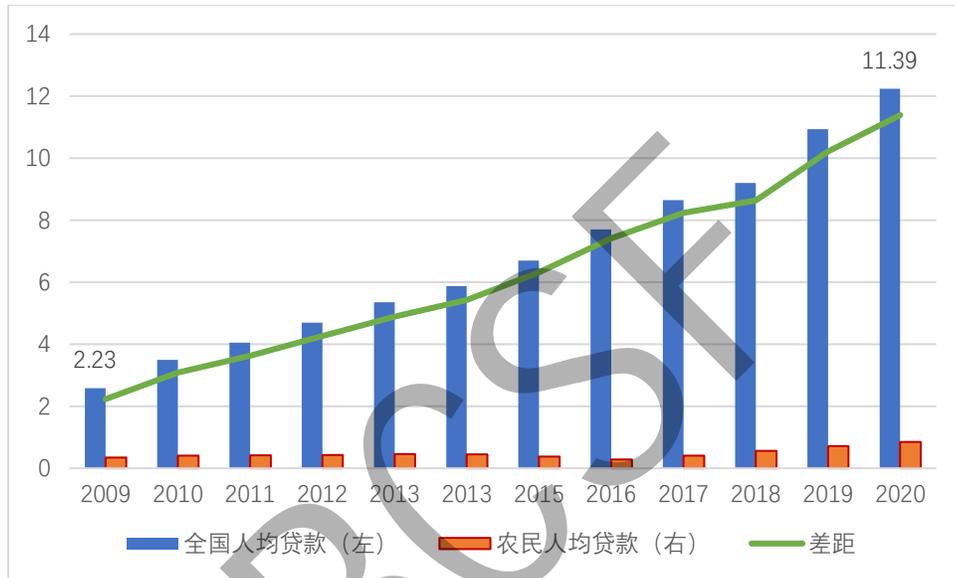


图6 2009-2020年全国人均贷款与农民人均贷款差额

这张图示显示：2009年农民人均贷款和全国人均贷款差额为2.23万元，而到2020年差额扩大到11.39万元。说明城乡之间的金融资产配置差距和人均资源量呈现扩大的趋势。因此未来继续加大对“三农”的信贷投放力度，依然是农村金融机构任重而道远的重大职责。

## 2. 继续加大对农业现代化的支持力度。

我国现代农业的特征，是产业链越来越长，受市场主导的力量越来越强，凸显了区域自然禀赋和市场制约的作用，使得生产主体的能力，规模，效益和影响力呈现出分化现象。发展我国现



代农业体系，必须根据国情，在恪守十八亿亩耕地红线，立足于农民家庭土地承包经营的基础上进行。从其借鉴方式来说，显然与西方国家土地高度集中，生产高度集约的模式有较大区别；而和日本，韩国和台湾的景象有所类同，即一方面会存在和发展一些大企业，大农场，但另一方面主要还是依托农民家庭经营为主，土地适度集中，依靠政府，龙头企业，各种专业合作社和千家万户农民家庭的共同努力，建立起与之相适应的产业链和经济关系。而其中的主要媒介和推手，离不开农村金融体系的作用。主要见之于：一是有助于农业机械化，设施化的实现。这在于我国现代农业依然需要大规模投入才能提升生产能力和抵御各种风险，而金融资源的投入则是主渠道。目前，对于大型农田水利枢纽建设，农电网改造，土壤改良和土地治理，农村骨干道路和生产资料供给体系建设等，仍然需要银行的持续投入。这些年来农村金融机构提供了大量资金，收到了良好效果，但差距也是显而易见的。未来除了需要持续增加投入外，对农业产业化企业，农民家庭和各类专业合作社用于提升农业机械化，设施化投入的渠道和方式，需要继续拓展和改善，把前些年政府通过财政，银行自身以及通过政府投融资平台，大型企业合作用于农业领域的投资，真正转化为土地实际产出率提升，农业机械化和设施化水平改善上。目前的关键是解决好投资传导机制，商业模式改善和风险防控能力提升上。二是有助于农业产业化，规模化经营的实现。农业生产



在田间，而消费终端却主要在城市居民的餐桌上。从生产到消费的实现，一般会经历生产，运输，加工，贮存，配送，销售的长链条；生产后端的环节和份量，实际远远压倒前端。如果没有发达的产业化体系和骨干企业，农业从产品到消费品的价值实现过程必然充满艰险。而产业化的实现，一般又要通过龙头企业和专业组织，在规模化经营的基础上实现。金融企业，特别是大型银行，网点遍布城乡，触角伸向四面八方，掌握了大量的信息和渠道，通过供应链金融等，可以为农业产业化，规模化经营提供多方面的服务和支持。特别是在互联网和数字化转型的背景下，更具有广阔的发展前景。同时也要看到，虽然农村改革的目标之一是稳定家庭承包经营，但随着农村城市化进程推进，农村人口将大量移居到大城市和中心集镇，土地将更多地聚集到种田能手，家庭农场和产业化企业，培育更多的龙头企业，更多的家庭农场和专业合作社，这将是农业产业化和规模化经营的依托所在。农村金融机构需要认识和把握这个趋势，催化和推动这个进程。三是有助于农业绿色化，优质化的实现。我国农副产品供给已经从单纯追求数量转向数量与质量平衡。居民对高品质，绿色化的农产品需求量越来越大；而这类农产品生产和供给，依赖于良好的生态环境，发达的设施，优良的品种，严格的生产标准和质量控制，高效的物流配送体系和市场管理调节等。所有环节的运转，都离不开农村金融机构的作用。未来在碳达峰和碳中和发展战



略的影响下，我国农业生产方式必然面临着较大的调整压力。由于农业既是碳排放的主要产业之一，也是吸收和平衡二氧化碳的巨大场景，金融机构的作用，则在于可以通过金融资源配置的指示器和优化作用，使得农业产业更绿色，更环保和更集约，使得林业和农业生物质产业对稀释和减少碳排放提供更多的中和作用；通过碳汇交易和优质产业抚育成长对国家经济结构的适应性调整做出更大贡献。这将是农村金融机构未来履职担责面临的又一重大使命。

### 3. 需要在乡村全面振兴中找到落脚点。

乡村全面振兴和实现农业现代化是相得益彰，互为条件的两件大事；乡村振兴将为农业现代化增添依托和动力，农业现代化又将为乡村振兴提供方向和充实内涵。我国是一个经济和社会发展极不平衡的国度，乡村全面振兴将是一个长期的过程，也是一个梯次推进，丰富多彩，类型多样，有所为，有所不为的体系化建设。在乡村全面振兴过程中，农村金融机构的作用体现是：第一，将有利于畅通农业资源流入乡村的渠道，搭建优化资源配置的平台。乡村振兴需要巨额的资金投入。政府和财政部门自然会增加投入，但是在“吃饭财政”的约束下，投资强度是有限的。投资的主渠道，还是金融机构和企业，农民等。我国农村土地集体所有制的实现方式，在人民公社时期是“三级所有，队为基础”；在取消人民公社体制后，土地“队为基础”的格局并没有打乱，



只是由现在的行政村和生产组承接；在新一轮土地改革实施后，真正的受益者仍然是村镇集体组织和享有承包权的农民家庭。未来乡村振兴中的投资主体，是活化了资产，实现了土地，住宅货币化和资本化的农民与乡村集体经济组织。而实现的方式，现阶段不可能通过大企业介入，大规模流通转让的方式，而更多地需要和金融机构资金互动的途径解决。新的土改政策实行后，长期制约金融机构“抵押难”的问题缓解了，土地承包权，经营权抵押贷款，林权抵押贷款，农民房屋和宅基地抵押贷款等占比逐步提升，农村生产要素确权，登记，评估市场开始建立起来，产权清晰的农村集体土地，农民住宅和各类机器设备等也都可以作为抵押标的，也可以作为投资手段，使农村和农民的物化财产通过市场定价和流通，这就为农村金融机构适应市场，创新产品和业务提出了更多的需求。如果这类市场活跃了，乡村生产要素市场也就盘活了，就会注入强大的有源之水。这种“鲇鱼效应”，是要金融机构来承担。当年城市的房地产市场，就是这样催生和发展起来的。从一定意义上说，乡村振兴，首先需要振兴这里的资本市场，资本市场兴旺了，生产要素就会流动和活跃起来，就会推动农业生产和特色产业发展，就能创造更多的就业和致富机会，吸引更多的人口和企业创业兴业，安居乐业。第二，将和新型城镇化结合起来。乡村振兴的进程是不平衡的。必然是区位优势突出，自然禀赋丰厚，生态环境良好，乡风民俗优良，土地资源开



发潜力大的地方率先发展起来。在这个过程中，一些“空心村”，穷困村落，也会面临合并和搬迁的可能性。农村金融机构对于重点乡村的振兴，可以在基础设施，公共服务体系建设和特色资源，适度非农用地的开发建设方面寻找切入点，形成开发热点；支持供销、邮政、农业服务公司、农民合作社等开展农技推广、土地托管、代耕代种、统防统治、烘干收储等农业生产性服务。充分发挥乡村资源、生态和文化优势，发展适应城乡居民需要的休闲旅游、餐饮民宿、文化体验、健康养生、养老服务等产业。改善卫生、交通、信息、邮政，教育等公共服务设施。对于后续的或尚不具备乡村振兴条件的区域，可以通过微小企业，能人和农民家庭，支持那里的农业产业化发展。第三，将和田园综合体发展结合起来。这是能够把支持现代农业和乡村振兴目标统一起来的综合平台。它是实现乡村振兴的重要单元或内核；是在城乡一体化布局下，顺应农村产权制度改革、产业发展，实现乡村现代化、新型城镇化、社会经济综合发展的一种持续性增长模式。田园综合体发展的重点，是现代农业发展，是立足农业科技与农业产业链的共同建设，促进一二三产业融合发展，实现生态效益和经济效益统一的主要载体。农村金融体系的作用，主要是当好媒介，搭好平台，盘活要素，优化组合，促进融合，培育起围绕当地主导产业，特色资源发展的产业链，企业主体，经营大户，发挥对劳动力，资金，生产要素的聚合作用。第四将不断创新业务模式，



把金融机构在城市和更高水平市场中获得的服务理念，金融产品，技术手段以及长尾客户更多地吸引和投放到农村市场，引领“三农”领域提升金融消费理念，消除跨越市场障碍，获得比较效益。

#### 4. 需要从参与“两个循环”的维度把握服务功能。

时下许多地区的农民已经通过市场买米买菜买肉了，和过去自给自足的境况形成了强烈反差。这说明农村的市场化水平提升了，农业生产专业化的格局形成了。但从总体上看，我国农业农村的市场化发育程度依然较低。市场空间狭小，渠道不畅，经营主体力量弱小，价格波动风险较大。很容易出现丰产不丰收，“谷贱伤农”，“蒜你狠”，“豆你玩”的情况。未来需要继续加强市场基础设施建设，拓宽销售平台，疏通流通渠道，构建风险对冲机制。目前，电商平台，供应链金融，保险，期货市场逐步介入农业和农村市场，未来趋势是拓宽广度和深度，强化金融要素的催化作用，通过市场反映需求，引导生产；通过改善供给，刺激需求，拉动消费，形成良性互动关系。今后，我国农业介入国际市场的范围和力度将会持续加大。在实施“一带一路”战略的背景下，金融体系更需要创新业务，走向国际，形成和农产品国际市场交易规模，商品和资金流向，信息和人员交流渠道高度适配，功能完善，服务灵活，节约高效的体系。目前，我国粮食的国际依赖度已经达到18%左右，据估算，折算成生产能力，约需4亿亩土地才能产出。我国农业参与国际市场交换，企业资本走向



国际已是大势所趋；西方的农业资本也大举进入我国，目前国内的食物油，动植物良种繁育，饲料化肥和高端农产品生产加工贸易等，外国资本已经占据重要位置，有的甚至处于垄断地位；至于国际农产品贸易的定价权，交易规则和避险能力，我国企业更处在弱势地位。在经历百年未有之大变局，逆全球化浪潮甚嚣尘上的情况下，虽然目前博弈的重点在高科技领域，但真正具有杀伤力的却是农产品和能源供给渠道的中断；所以把中国人的饭碗牢牢地掌握在自己手里，必然是我国农业参与“两个循环”的基本准则。即国内生产的口粮和其他大宗农产品要立足于自给；像大豆这类目前不能自给的油料作物以及部分高端农产品，一方面需要调整国内作物布局，提升生产能力，另一方面也需要通过参与国际循环，弥补国内能力不足和高端消费需求。为此，金融机构需要支持我国农业企业走出去，通过比较优势，获得稳定，大宗，优质，优价的农产品生产和供给能力，保障国内市场稳定；同时要将我国具有优势的农产品和农业服务推向国际，获得良好效益，借以了解和掌握国际先进技术和管理经验等。目前，我国大型金融机构基本具备了参与国际金融市场的能力，国外金融机构也早已在我国布局，寻找发展商机；在我国农业企业参与国际循环的过程中，需要依靠国内金融机构的支持，同时争取外资金融机构的参与和配合。国内金融机构首先需要关注这类企业的资金需求。这种需求往往数额大，期限长，风险高，回报低；国内



金融机构要从国内和国际两个市场结合，两种资源共享的角度出发，通过资本纽带，产业链条，增信环节和政策优惠等渠道，为走出去企业提供良好的融资便利；要统筹考虑把银行资金与企业自筹，资本市场募资，保险增信，产业链融资，境内与境外授信结合等，围绕企业的产业循环，建立高效节约的资金循环链，为企业参与“两个循环”提供血液和动力；要充分掌握和运用国际贸易与金融规则，在投资项目选择，规则运用，定价管理，风险对冲等方面提供智力支持和避险筹划，降低各类风险的冲击。要支持各类市场基础建设：其一是农产品储备体系建设，通过政府储备和企业储备的功能作用，对冲国际政治，经济和自然灾害等因素对国内农产品供给市场的影响，寻求各类金融机构持续介入的商业模式，规避金融风险。其二是期货和现货交易市场建设，力求既能把国内国际市场有机联系起来，又能适度区隔风险，创造相对稳定安全的市场环境；目前的重点是延伸产业链，增强市场厚度，培育市场需求，创新交易方式，扩大市场规模，更好地发挥市场对农产品循环链的支持和保护作用。

## 5. 需要从深化农村金融体制改革的高度创新发展模式。

进入新时代后，中央进一步明确了农村金融体制改革方向：一是推动农村金融机构回归本源，把更多的金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节；二是稳定大中型商业银行的县域网点，扩展乡村服务网络，建立适应“三农”需要的专门



机构和独立运营机制，强化金融对“三农”和县域小微企业的服务能力；三是推动农村信用社省联社改革，逐步淡出行政管理，强化服务职能，保持农村信用社县域法人地位和数量总体稳定，提高农村信用社资本实力和治理水平，牢牢坚持立足县域、服务“三农”的定位；四是强化政策性金融机构的职能定位，拓展支农领域，开展农业开发和农村基础设施建设中长期贷款业务，加大对水利，贫困地区公路等农业农村基础设施建设的贷款力度，加大对粮食多元市场主体入市收购的信贷支持；审慎发展自营性业务，建立差别监管体制，完善风险补偿机制和资本金补充制度；五是支持社会资本参与设立新型农村金融机构，积极发展村镇银行，逐步实现县市全覆盖；支持由社会资本发起设立服务“三农”县域中小型银行和金融租赁公司；对小额贷款公司，要拓宽融资渠道，完善管理政策，加快接入征信系统，发挥支农支小作用；六是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，扩大银行与保险公司合作，发展保证保险贷款产品制；七是加强和改进农村金融监管，将涉农信贷投放情况纳入信贷政策导向效果评估和综合考评体系；制定金融机构服务乡村振兴考核评估办法；完善中央与地方双层金融监管机制，切实防范农村金融风险；强化农村金融消费者风险教育和保护；完善“三农”贷款统计，突出农户贷款、新型农业经营主体贷款、扶贫贴息贷款等，制定对偏远地区新设农村金融机构的费用补贴等办法等。



我国农村金融下一步深化改革的方向，必然要认真贯彻落实中央制定的农村金融改革方针和政策，最终落实到行动和效果上。从实践中可能出现的倾向性分析，还要关注这样几个问题：第一，坚持区别对待，分类指导。如上所述，我国经济发展极不平衡，以“三农”而论，发达和欠发达地区都有缺陷和制约，都有城乡差别现象，但发达地区存在问题的程度，性质和解决的方式都不完全相同于同于欠发达地区；对于一些粮食和大宗农副产品的生产地和消费地来说也一样；在发达地区 and 市场需求地能够通过商业金融和地方财力解决的矛盾，在欠发达地区和粮食等主产区却难以实现，还需要政策性金融，普惠性金融和财政转移支付方式推动和解决。从金融监管和财政税收重点扶持支持的选项看，重点需要放在欠发达地区和粮食主产区等，聚焦点需要实施网格化和精准化，突出解决主要矛盾，发挥“举一反三”的示范和带动作用。第二，促进合作和整合作用。在于涉农金融机构的实力和功能存在较大差别，目前尽管都在重视履行服务“三农”的职责，但苦乐不均，参差不齐的现象不时出现。从宏观规划，监管引导，职能协同，利益驱动等方面，如何使金融机构从单打独斗趋向于合作和互补，产生聚合和链式反应，仍有较大空间，需要政府，监管机构，金融机构和客户群体共同探讨和推进。第三，练好内功，夯实底气是做好农村金融服务的基础。当前监管机构和财政税务部门对金融机构服务“三农”的支持措施，以及金融机构内



部进行的体制机制改革，对于自身转变观念，改进服务，调动积极性都发挥了较好作用；但从根基上看，还不够稳定和巩固。关键还是需要练好内功，降低风险，增加回报，夯实基础。金融机构不能把立足点放在争取外部补贴和政策优惠上；必须明确服务“三农”和做好普惠金融业务，既是履行社会职责的体现，也是自身生存和发展的需要，两者是有机统一的关系；要从防范风险，改进服务，商业运作，自担风险的维度做好工作，不能把风险硬缺口留给国家和社会；从理性和实践经验出发，自我消解风险始终是金融机构的首要责任，通过商业运作增强自我发展能力始终是金融机构的生存之道；金融机构的业务种类繁多，每条产品线，每个区域，每单业务带来的贡献度都会有差异，需要按照大数法则的原则，处理好各类业务或产品的核算与平衡关系，妥善布局，科学谋划，大处着眼，小处精算，善于发现“三农”业务和普惠金融业务中的商机，集腋成裘，扩大盈余空间。第四，找准定位，充分发挥政策性金融机构的重要作用。在现阶段，如何准确界定农业政策性金融业务边界，既能守住底线，又能与时俱进，反映现实业务需求，依然是个重要命题。我国农业政策性金融机构的起源既是要保障国家粮棉油生产和供给安全，又要维护农民的切身利益，使农民生产的粮食，棉花和油料能按最低保护价以上的价格及时卖得出，价款马上收得回，维持和保护他们的生产积极性，保障国家粮食食品安全和市场供给稳定。其间，农业政策性



金融机构业务范围几经调整，到目前为止，依然受到比较严格的约束。但回过头来看，我国现阶段的“三农”需求已经发生了很大变化：粮棉油的生产主体和消费群体虽然没有多大变化，但流通和加工贸易主体却发生了巨大变化，棉花和油料已经退出了最低保护价范畴，主要通过市场调节方式平衡供给关系；即使是粮食供给，现在参与收购，贮藏和加工，配送的主体已经多元化了，农业政策性金融机构虽然是资金的主要提供商，但其他商业银行早已经介入其中，展开了全方位的竞争；在竞争中，由于商业性金融机构在资金来源，资金价格和技术手段等方面所具备的优势，农业政策性金融机构往往处于劣势；这样以来，政策性金融机构当初赖以存在的业务基础就发生了变化；同时，随着农村城市化进程加快，农业产业化发展，乡村振兴提升，“三农”需求不断扩张和丰富，政策性金融机构的业务范围虽然相应扩大，但依然难以覆盖新的需求；现实的矛盾是，保障粮食安全资金供给的主责任依然需要由农业政策性金融机构承担，但仅办理这项业务已经不足以支撑一家全国性银行的运转；而粮食产供销的优质企业早已是其他商业银行的竞争目标，出现了客户和业务不断流失，而责任却绑定不移的景象，这也是国家和农业政策性金融机构确立转型目标的制约因素之所在。从未来的发展方向看，关于农村金融的内涵和业务边界已经明确，其他商业银行已经进行了比较成功的实践；作为农业政策性金融机构，在这一方面将会迈出更



大的改革步伐。在笔者看来，未来的改革还需要突破几个难点：一是如何更科学更准确地确立政策性和自营业务的边界。在形势巨变，金融机构之间已经形成竞争格局的情况下，需要从新的维度考察和落地；二是在需要和可能之间找到平衡。“三农”金融服务的需求总量很大，但农村政策性金融机构的供给能力有限，所谓需要与可能，责任和能力的矛盾依然突出；如何实事求是地确定目标，划分责任，配置资源，找到宏观与微观，行内与行外，上级与下级和不同业务，不同机构之间的利益平衡点，是一个充满博弈和不确定性的课题；三是如何衔接好公司和个人业务的关系。农村政策性金融机构目前虽然基本没有个人业务，但其资金来源和运用最终却和个人业务密切相关，在互利合作的原则下，如何将两者密切结合起来，形成彼此促进的循环业务链，对于发挥农村政策性金融机构的辐射和带动能力关系很大；四是如何确立农村政策性金融机构的数字化转向目标。在一个并未实现充分竞争的市场环境下感知客户需求，并力图为其提供数字化，网络化，智能化服务，与具备完全市场化竞争能力的商业金融机构同台较力，是一个勉为其难，但又不能不为的领域；而只有在这个选项成功后，才能突破更多的发展瓶颈。总之，农业政策性金融机构面临的这些挑战，也和其他金融机构一样，使命艰巨，责任重大，犹如逆水行舟，只有奋力拼搏，才能不断前进，最终到达成功的彼岸。



---

联系人:刘婧

邮箱: [liuj@pbcfsf.tsinghua.edu.cn](mailto:liuj@pbcfsf.tsinghua.edu.cn)

---

PBCSF