

我国农村金融服务体系建设“十四五”进展与“十五五”展望

吴本健 罗 兴

摘 要：健全农村金融服务体系是推动乡村全面振兴和建设中国特色现代金融体系的必要一环。“十四五”期间,我国农村金融在组织和产品体系建设、金融科技赋能、基础设施建设、政策支持和监管完善等供给侧方面进行了一系列改革,提升了金融服务乡村全面振兴和城乡融合发展的能力和质效。但农村金融发展仍面临诸多挑战,金融供给与新发展需求适配性不强、组织体系内部缺乏分工协同、科技支撑能力不足、政策支持协同性不强、金融风险防控机制不健全等问题日益凸显。“十五五”时期,农村金融服务体系建设仍需在适应乡村全面振兴新需求、继续健全组织和产品体系、强化科技支撑和金融基础设施建设、加强财政金融政策和农业政策的协同、完善风险防控和监管机制以及加强农村金融工作的组织领导等方面继续发力。

关键词：农村金融服务体系;科技赋能;乡村振兴;未来展望

中图分类号：F832.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)04-0048-09

“民族要复兴,乡村必振兴”。2020 年国家“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要提出,坚持农业农村优先发展,全面推进乡村振兴。党的二十届三中全会指出,城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,促进城乡共同繁荣发展。全面推进乡村振兴与城乡融合发展离不开资金要素,需要金融体系进一步优化资金配置,为其注入发展动力^[1]。《“十四五”推进农业农村现代化规划》提出要健全农村金融服务体系,党的二十大报告进一步提出,完善农业支持保护制度,健全农村金融服务体系。可见,健全农村金融服务体系已成为推进乡村振兴和城乡融合的必备条件^[2-3]。同时,农村金融服务体系是我国构建中国特色现代金融体系、建设金融强国的重要组成部分,也是深化金融体制改革和优化金融服务的短板^[4]。“十四五”期间,我国农村金融服务

体系进一步健全,在机构改革、产品创新、金融科技赋能、金融基础设施建设、政策支持和监管完善等供给侧方面取得了显著进展。通过金融赋能,我国脱贫攻坚成果得到巩固拓展,金融服务乡村全面振兴的能力和水平有所提升,为城乡融合发展奠定了基础。但同时,农村金融服务体系建设仍面临诸多挑战,影响了乡村全面振兴战略和金融强国建设的推进。深入总结“十四五”期间我国农村金融发展经验,瞄准国家“十五五”规划和二〇三五年远景目标,探索建设符合中国国情的农村金融服务体系,具有重要意义。

一、“十四五”时期我国农村金融服务体系建设情况

农村金融长期面临服务规模提升、风险可控与

收稿日期:2025-01-15

基金项目：国家社会科学基金青年项目“场景嵌入导向的农村数字普惠金融创新研究”(21CJY003);国家自然科学基金面上项目“数字普惠金融与脱贫家庭的发展韧性:理论反思、机制分析与路径优化”(72473173)。

作者简介：吴本健,男,中央民族大学经济学院教授、博士生导师(北京 100081)。罗兴,男,通讯作者,郑州大学商学院副教授(河南郑州 450001)。

成本合理之间难以平衡的困境^[5],其核心难题依然是金融服务过程中由于信息不对称所导致的交易成本过高问题^[6]。农村金融服务体系建设的关键便是通过体制机制创新改善上述困境。“十四五”期间,为了降低农村金融交易成本,我国从健全组织和产品体系、金融科技赋能、完善基础设施、加大政策支持和加强风险处置及监管等方面,完善我国农村金融服务体系。

1. 农村金融组织和产品体系建设情况

“十四五”期间,我国涵盖银行、保险、担保、证券以及期货业的多元化农村金融组织体系进一步完善,各类机构不断创新专业化金融产品,服务乡村振兴战略。

第一,多层次的银行业金融机构体系和产品体系不断调整优化。银行业金融机构是农村金融服务体系中的核心,这一庞大体系包括政策性银行——中国农业发展银行、大量涉农的中国农业银行和邮政储蓄银行两大国有商业银行,以及扎根农村的2063家农信机构、1620家村镇银行和29家农村资金互助社^①。此外,其他大型国有商业银行、全国性股份制商业银行、城市商业银行以及民营银行也在积极下沉服务重心,提供涉农金融服务。“十四五”期间,我国从强化支农定位和防范化解重大金融风险两方面出发,进行了银行业机构体系的调整。首先,支持银行业机构新建乡村振兴内设机构,引导内部资源向惠农支农方面倾斜。农业发展银行将原先的扶贫事业部调整为乡村振兴部,国有六大行均设立了服务乡村振兴的专门部门,全国性股份制商业银行也纷纷跟进。其次,稳步推进中小银行特别是村镇银行结构性重组。我国通过减少农村中小银行机构数量和层次来化解金融风险和提升服务能力。截至2024年10月,已有261家(含拟定)中小银行进行了合并或改制,其中村镇银行83家、农商行59家、农信社117家^②。再次,因地制宜加快农村信用社改革。此次农信社改革旨在淡化省联社的行政色彩,理顺治理体系^[7]。截至2024年年底,浙江、山西、辽宁、四川、广西、海南、河南7个省(区)的省联社改革已落地,超过10家省联社改革路径明晰。改革模式以联合银行模式为主。其中,浙江省采取自下而上控制的联合银行模式;山西、四川、广西等省(区)均采用自上而下控制的联合银行模式,其实质是金融控股公司模式,且地方国有企业注资成为主流;辽宁、海南采用统一法人模式,其中辽宁仍然有部分农商行未纳入统一法人体系;河南则从联合银

行模式过渡到统一法人模式。最后,银行业金融机构为满足农村多样化金融需求,因地制宜推出各类贷款产品,农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款进一步推广,基于农业供应链的信贷产品和基于大数据的数字信贷等不断创新。

第二,农业保险机构体系和产品体系不断完善。我国农业保险主要是由政府部门联合保险公司共同出台农业保险方案,制定费率,并对保费进行补贴的政策性农业保险,实质是“政府市场合作”(也称PPP)模式。同时也有部分商业性农业保险。经营农业保险的机构网络已经覆盖全国,既有中国人保等综合性保险公司,也有中原农险等专业性农业保险公司。截至2023年年底,全国保险公司建立“三农”营销服务部10199个,“三农”保险服务站65007个,“三农”保险服务点363737个^③。中国农业再保险股份有限公司已于2020年12月底获批开业,农业大灾风险分散机制逐步完善。“中央政策性险种为主导,地方政策性险种、商业型险种和创新型险种为补充”的立体式农险产品体系已经建立,目前正努力朝着“广覆盖、高保障、精准化”的方向发展。我国从2020年开始开展稻谷、小麦、玉米“完全成本保险”和“收入保险”试点,2024年覆盖全国;2022年大豆完全成本保险和种植收入保险开始试点。小农户特色农产品收入保险、指数保险、区域产量保险、农机具综合保险等特色农业保险品类不断推出。农业巨灾保险制度在部分地区试点。

第三,政策性农业担保机构体系和产品体系日益健全。由国家农业信贷担保联盟、省级机构及市县分支机构组成的全国政策性农业信贷担保体系基本建成^[8]。目前,除上海、西藏外,其他省份均成立了省级农担公司,农担业务已覆盖全国2682个县级行政区。各省级农担公司积极创新担保产品,重点为农业适度规模经营主体提供信贷担保。

第四,资本市场支农体系日益完善。多层次资本市场发挥了重要的支农作用,符合条件的农业企业可以通过私募股权、风险投资、首发上市(IPO)、新三板和区域性股权市场挂牌等方式进行股权融资,也可以发行公司债券、中小企业私募债等债权融资工具融资。各地还可以以市场化方式设立乡村振兴基金,通过政府和社会资本合作(PPP)、发行乡村振兴专项债等方式,引导更多社会资本投资各类乡村振兴项目。农产品期货市场发展迅速,涉农期货期权品种日渐丰富。截至2024年年底,我国已在上期所、大商所和郑商所上市25个农产品期货品种、

17个农产品期权品种。“保险+期货”在31个省(区、市)的近1300个县域落地。

2. 农村金融科技赋能情况

“十四五”期间,农村金融科技赋能得到强化。金融科技快速发展打破了农村金融服务的时空限制和信息壁垒,提升了服务质效。首先,依托数字技术,农村数字普惠金融得到发展。北京大学数字金融中心数据显示,县域数字普惠金融发展水平在不断提升(见图1)。其次,农商行数字化转型持续推进(见图2),各金融机构积极搭建包括网上银行、手机银行、电话银行和线上支付在内的电子银行体系,利用人工智能、大数据等科技手段,推动业务和管理数字化,优化数字贷款的风险定价和管控模型,不断扩大信用贷款占比。最后,为应对数字鸿沟,各金融机构积极打造线上线下有机融合的服务模式。

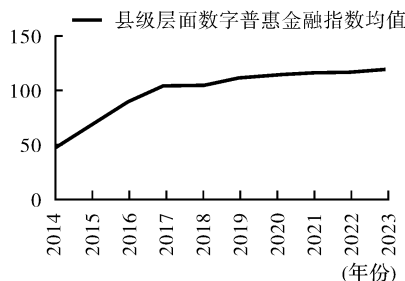


图1 2014—2023年县域数字普惠金融指数

数据来源:北京大学数字普惠金融指数(2011—2023年)。

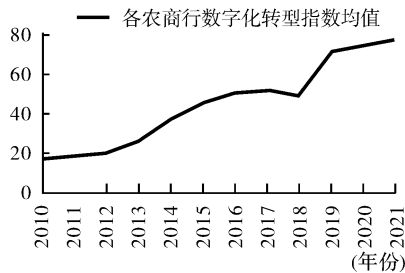


图2 2011—2021年农商行数字化转型指数

数据来源:北京大学中国商业银行数字化转型指数(2010—2021)。

3. 农村金融基础设施建设情况

“十四五”期间,我国农村地区金融基础设施不断完善,支付体系和信用体系建设向数字化和普惠化迈进。

第一,支付体系在支付网络建设、场景覆盖和数字化方面取得全面突破,初步实现农村地区支付服务的广覆盖和高便利性。截至2023年年底,全国农村地区已建成80万个助农取款服务点,村级支付服务覆盖率达到99.6%^④。移动支付便民工程深入推进,覆盖乡村公交、商超、医院等便民场景,并拓展到

农业生产和生态保护领域,移动支付使用率达86%。数字人民币在乡村的试点应用逐步推进。

第二,信息共享平台建设、信用评价机制创新和区域信用生态优化等取得重大进展。信用体系建设聚焦涉农信用信息系统的扩建和创新应用,并努力通过全国统一的信用信息平台实现数据共享与深度融合。在信用评价机制上,创新推出“整村授信”“整村担保”等模式,推广信用贷款,强化信用评价在贷款审批中的应用,构建信用评价与授信审批联动机制。同时,推动失信主体“黑名单”管理制度建设,改善区域信用生态。截至2023年年底,全国已建成137个涉农信用信息系统;评定信用用户1.2亿户、信用村30.7万个、信用乡镇1.4万个^⑤;包括涉农经营主体在内的各类主体与银行发生过的信贷关系均已纳入金融信用信息基础数据库;基本建成新型农业经营主体信用体系,全国性涉农信用数据库初步成型。

4. 农村金融政策支持体系建设情况

“十四五”期间,货币政策、财政政策和金融监管政策继续发力,降低农村金融服务成本,提高风险容忍度,助推金融支农。

第一,在货币政策方面,央行通过各类结构性货币政策引导更多金融资源配置到乡村振兴重点领域和薄弱环节。一方面,充分发挥支农支小再贷款等货币政策工具的激励作用。允许存量扶贫再贷款按照现行规定进行展期,适度向乡村振兴重点帮扶县倾斜。2021年12月和2024年1月各下调支农支小再贷款利率0.25个百分点,截至2024年9月末,全国支农再贷款余额为6531亿元,扶贫再贷款余额为901亿元。另一方面,对机构法人在县域且业务在县域的金融机构实施最优惠的差异化存款准备金率。目前,服务县域的农商行等机构一律执行5%的最优惠存款准备金率。结构性货币政策为全面推进乡村振兴创造了良好的货币金融环境,强化了金融支农的正向激励。

第二,在财政政策方面,积极通过财税优惠和风险分担机制激励金融机构支农。一方面,加大财政补贴和税收优惠力度,对符合特定条件的农村金融机构实施定向费用补贴,补贴金额为其当年贷款平均余额的2%;对涉农金融机构发放农户小额贷款实行营业税和所得税优惠;对各省的普惠金融发展示范区进行奖补等。另一方面,进一步完善风险分担机制,充分发挥全国农业信贷担保体系和国家融资担保基金的杠杆撬动作用。财政补贴和风险分担

降低了涉农金融机构支持“三农”的成本,增加了其收益,有利于增强金融机构支农的积极性和可持续性。

第三,在监管政策方面,探索通过差异化监管和适当提高风险容忍度激励金融机构支农。首先,探索差异化金融监管和考核评估办法。金融监管部门对位于国家乡村振兴重点帮扶县的银行业金融机构,继续开展金融帮扶政策效果评估工作;同时,全面开展金融机构服务乡村振兴考核评估,并强化评估结果运用。其次,适度提高涉农贷款风险容忍度。金融机构涉农贷款不良率高出自身各项贷款不良率年度目标3个百分点(含)以内的,可不作为监管部门监管评价和金融机构内部考核评价的扣分因素。最后,加快落实涉农贷款尽职免责制度,监管部门督促金融机构探索尽职认定标准、免责情形和问责要求。差异化监管政策既强调了金融支农的必要性,也提升了金融支农的风险包容性,有利于金融机构放开手脚积极支农。

5.农村金融风险处置及监管体系情况

我国农村金融风险突出体现在农村中小银行风险和非法金融活动上。一方面,农村中小银行数量众多但质量不高,不良贷款率显著高于其他类别银行,而拨备率显著低于其他类银行。根据2022年第四季度央行公布的金融机构评级结果,在346家高风险银行中,农合机构和村镇银行的数量分别为202家和112家,合计占比高达95.4%^⑥。另一方面,非法金融活动特别是非法集资是我国农村金融领域长期存在的痼疾,“7+4”类地方金融组织的金融活动也有待规范^⑦。

“十四五”期间,我国对金融监管体系做了重要调整,形成了“二委一行一局一会+地方金融管理局”的金融监管框架。通过调整,国家金融监督管理总局辖下的县域监管支局正式挂牌,央行县级支行裁撤,县(市)支行人员划转到金监县局,地方金融监管实力大大增强。2021年央行发布“地方金融监督管理条例(草案征求意见稿)”,已计划将“7+4”类金融组织纳入统一监管框架,强化地方金融风险防范化解和处置。各地陆续出台了“地方金融监督管理条例”,将各类地方金融组织逐步纳入地方监管范畴。在非法集资方面,央地监管协同机制以及防范和打击非法金融活动工作机制进一步健全。2021年5月1日,我国首部专门治理非法集资的行政法规《防范和处置非法集资条例》正式施行。

二、“十四五”时期农村金融服务体系建设成效

农村金融服务体系建设的效果,关键看农村金融服务乡村振兴的质效。“十四五”期间,我国不断完善金融服务乡村振兴的体制机制,发挥信贷、债券、股权、期货、保险等金融子市场在支农方面的重要作用,加大对巩固拓展脱贫攻坚成果、强化粮食等重要农产品保障、促进农业农村绿色发展、推动农业科技发展和构建现代乡村产业体系、推进乡村建设和城乡融合发展等乡村全面振兴重点和关键领域的金融支持力度,取得了明显成效。

1.金融巩固拓展脱贫攻坚成果

“十四五”期间,金融巩固脱贫攻坚成果的成效显著。2021年我国进入巩固拓展脱贫攻坚成果阶段,金融精准扶贫政策体系和工作机制同金融服务乡村振兴政策体系有效衔接并向后者过渡。一方面,存量金融精准扶贫贷款继续支持脱贫地区和脱贫人口,对符合条件的防止返贫监测对象,参照脱贫人口相关政策予以支持;另一方面,将金融资源向乡村振兴重点帮扶县等脱贫地区倾斜,贷款实施3个百分点的不良容忍度,并建立尽职免责机制。2021—2023年,银行保险机构累计在国家乡村振兴重点帮扶县新设分支机构407家。2022—2024年上半年,脱贫地区贷款余额、国家乡村振兴重点帮扶县各项贷款余额、脱贫人口小额信贷均大幅增长(见表1)。2021—2023年,农业保险为脱贫地区累计提供风险保障4.3万亿元,年均增长7%。

表1 金融巩固拓展脱贫攻坚成果

年份	脱贫地区各项贷款余额 (万亿元)	国家乡村振兴重点帮扶县各项贷款余额 (万亿元)	脱贫人口小额信贷余额 (亿元)	脱贫地区农业保险风险保障水平 (万亿元)
2022年	10.7	1.64	1824	1.46
2023年6月	11.8	1.74 (一季度末)	1880	0.8969
2024年6月	13.2	2.02	1919.6	1.04

数据来源:根据中国人民银行披露数据整理。

2.金融增强粮食等重要农产品供给保障能力

“十四五”期间,金融支持粮食等重要农产品生产力度不断加大。围绕高标准农田建设、春耕备耕、粮食流通收储加工等全产业链,金融部门持续提供信贷支持。国家高度重视高标准农田建设,除了依靠政府发债之外,还出台了一系列政策文件,如《关

于积极利用政策性金融资金加快推进高标准农田建设和耕地质量提升的通知》,支持金融参与高标准农田建设。各金融机构也围绕大豆和油料增产、“菜篮子”产品供给等,积极提供各类金融服务。我国涉农贷款余额、农村贷款余额、农户贷款余额、农业贷款余额均显著增加。其中,农业贷款余额从 2020 年年末的 4.27 万亿元增加到 2024 年第三季度末的 6.42 万亿元。截至 2023 年年底,全国农担体系累计担保项目近 380 万个,累计担保金额超 1.2 万亿元,在保余额超 4000 亿元,其中 1900 多个县的业务量超过 1 亿元;农业保险担保项目累计共 398 万个,为农业发展提供风险保障 4.98 万亿元,农险整体赔付 1124 亿元,惠及农户 5772 万户,赔付率达 80%。“保险+期货”为大豆、玉米、生猪等 18 个涉农产品提供风险管理服务,保障价值 1900 余亿元,惠及农户近 700 万户次。

3. 金融支持农业农村绿色发展

“十四五”期间,金融支持农业农村绿色发展不断尝试。农业农村绿色发展涵盖畜禽粪污资源化利用、秸秆综合利用、农业面源污染综合治理、农村水系综合整治、国土绿化、农村人居环境改善等领域,这些均需投入大量资金。我国绿色信贷、绿色债券、绿色保险等绿色金融快速发展,为农业农村绿色发展提供了一定支持。目前已形成不少金融机构和金融市场支持农业农村绿色发展的成功案例。例如,2023 年江西省南昌县“畜禽粪污集中处理中心建设工程”项目总投资 5786.54 万元,10 年期地方专项债累计发行占 2000 万元,有力地推动了项目建设。2022 年安徽濉溪湖商村镇银行累计发放秸秆收购贷款 30 余户,金额达 1000 万元,推动了秸秆综合利用。各地开展的林业经营收益权、公益林补偿收益权和林业碳汇收益权等质押贷款业务支持了林下经济发展。此外,货币政策工具,如碳减排支持工具,积极为农村可再生能源基础设施建设提供支持。中国农业银行推出的“乡村人居环境贷”产品,推动了农村人居环境改善。

4. 金融支持农业科技创新

“十四五”期间,金融支持农业科技创新不断探索。农业强起来,科技创新是关键。考虑到农业科技创新具有较长周期,国家倡导增加中长期贷款支持力度,充分发挥农业科技创新投资基金的引导作用。首先,围绕“种业振兴”的战略目标,加大了种业发展融资支持力度。建立重点种业企业融资监测制度,对符合条件的育种基础性研究和重点育种项

目提供中长期金融支持。比如,中国农业发展银行在“十四五”期间累计发放种业全产业链贷款 1077 亿元,截至 2024 年 9 月末,种业全产业链贷款余额为 921 亿元。其次,创新设施农业和农机装备金融服务模式。加大现代设施农业和先进农机研发融资支持力度,支持农机装备研发企业上市和发债,加快科研成果转化运用。稳妥发展融资租赁和农机具抵押贷款等业务,缓解了涉农经营主体设备购置更新中的资金短缺问题,促进了先进农机装备推广应用。最后,数字金融的快速发展也反过来为农业的数字化和智能化转型提供了强有力的支持。

5. 金融支持农村一二三产业融合发展

“十四五”期间,金融支持农村一二三产业融合发展的力度不断加大。针对乡村特色产业、农产品加工与流通、农业现代化示范区建设、智慧农业建设等领域发展特点,金融系统持续优化融资、结算等金融服务,拓展信贷、债券、股权、租赁等多种融资渠道。特别是,通过发挥优质核心企业的作用,创新农业供应链金融产品和服务。同时,2021 年农业农村部与中国农业银行联合印发了《关于金融支持农业产业化联合体发展的意见》《关于加强金融支持乡村休闲旅游业发展的通知》等文件,加大对农村各类一二三产业融合发展项目的金融支持力度。实践中,中国农业银行积极推广“龙头企业+农民合作社+种养大户+农业服务组织”链式模式,服务农产品初深加工、休闲农业、乡村旅游、农村电商直播等产业。截至 2024 年 6 月底,乡村产业贷款余额为 2.26 万亿元,有力推动了农村一二三产业融合发展。

6. 金融促进乡村建设和城乡融合

“十四五”期间,金融促进乡村建设和城乡融合不断创新。首先,乡村基础设施和公共服务完善是乡村全面振兴和城乡融合的重点。由于基础设施和公共服务具有典型的公共品属性,其通常需要特殊的金融供给服务。“十四五”期间,金融供给侧不断创新金融产品,增加中长期资金支持。截至 2024 年 8 月末,农业发展银行累计投放农村路网建设贷款 1.12 万亿元,支持新改建农村地区公路超过 85 万公里^[9]。在资本市场上,乡村振兴类专项债和资产支持证券等工具,为市政公用设施、城乡道路客运一体化等建设提供了支持。其次,金融机构加强与政府、学校、医院等机构的合作,提升金融与教育、社保、医疗、交通、社会救助等民生系统的互联互通。各金融机构积极整合普惠金融、便民服务、农资农技等资源,增强网点综合化服务能力,建立健全乡村振兴领

域数字一体化平台,如中国农业银行的“农银惠农云”数字乡村平台、中国工商银行的“兴农通”数字乡村综合服务平台等。再次,由于县域是城乡融合的最大载体,各金融机构围绕县域商业发展、农村流通网络建设和县域市场主体培育,加大信贷投放。除了本身立足于县域的农村金融机构外,国内主要大型银行也逐渐加大对县域和乡镇的关注度。比如,中国建设银行制定了“一县一策”差异化经营策略,截至2024年9月末,全行县域贷款余额超5.4万亿元。最后,城乡人力要素的双向流动是实现城乡融合的重要基础。目前,各级政府大力发展“归雁经济”,“三农”创业贷款等快速增长,推动了涉农创新创业发展。

三、“十四五”时期农村金融服务体系建设存在的不足

“十四五”期间,我国农村金融服务体系逐步完善,金融支持乡村全面振兴取得了良好成效,但是仍存在以下几个方面的不足。

1. 农村金融服务体系建设与农村金融新需求的适配性不强

目前,我国农村经济社会结构发生较大变化,但是农村金融服务体系的适配性却不足。2023年中央金融工作会议指出,我国金融服务实体经济的质效不高。这也直指我国农村金融服务体系的核心问题,即农村金融新需求的供给匹配效率不高。我国农村金融需求因为农村经济社会结构的变化而产生了根本性改变^[10]。从产业发展需求来看,第一产业日益规模化、组织化;农村的居住、生态、文化等功能被不断挖掘,一二三产业不断融合,农业产业链条不断延伸,冷链物流、休闲农业、农村电商等新业态快速发展;农村基础设施建设和公共服务建设需求不断上升^[2]。从需求主体角度来看,未来农业从业人员和农村人口的数量将显著变少,老龄化人群将不断增加,新型农业经营主体和新产业经营主体金融需求将增加,从而改变农村金融需求的规模和结构。从需求类型来看,多元化金融需求日益体现,如生产性信贷、农业保险和财富管理等需求增加。然而,农村金融供给与上述需求还不匹配^[11]。很多新型经营主体受信用评价体系缺失等因素的制约,面临融资约束。金融产品服务依然比较传统,与农村新业态的契合度不够。服务于农业农村基础设施建设的中长期金融供给渠道和数量依然有限。适应

乡村振兴需求(如理财需求)的综合性金融服务也相对匮乏^[4]。

2. 农村金融服务组织体系内部缺乏分工协同

目前,农村金融服务组织体系面临内部竞争与外部挑战,多元供给主体之间存在着分工不足、缺乏协同的问题。首先,农村金融组织体系内部存在同质化竞争情况,难以完全适应农村多层次的资金需求。一方面,传统农村金融机构产品服务同质化,且面临下行下沉所带来的同类产品的竞争压力,同质化竞争严重;另一方面,大型银行和数字金融平台利用数字化手段形成的竞争优势更为明显,传统农村金融机构自身数字化转型压力巨大,在金融科技的竞争中处于相对弱势地位,原有的“小银行”优势逐步弱化^[12],服务能力受到影响。其次,间接融资和直接融资的作用发挥不均衡,针对农村的直接投融资还需要进一步加强。尽管农业产业化经营、农村基础设施建设等的大规模资金需求不断增加,但我国“三农”领域相关项目的证券投资基金投资、资产证券化参与度整体较低。资本市场对农业科技创新的支持不足,农业科技创新主体获得的资金支持仍以间接融资为主^[13]。现有乡村振兴基建投入面临资金总量缺口,资本市场支持有限^[3]。最后,各类金融机构在服务“三农”上各具优势,本应分工协同,但是各类机构内部以及相互之间仍然分工不明确,协同性不足。“银行+担保+保险+期货”等实践依然处于个别实验阶段。政策性农业担保体系担保水平低,面临大规模支持、风险可控和可持续的“不可能三角”困境。农业保险总体发展质量不高,风险分担作用发挥不够,完全成本保险和种植收入保险覆盖范围仍以主粮为主,且进一步发展受到财政预算的较大约束^[14]。“保险+期货”的市场化程度不高,多数“保险+期货”试点项目的资金主要依赖于交易所、农业农村部和地方政府的补贴,保险公司和期货公司的市场化合作机制尚未建立。

3. 金融科技赋能农村金融发展不足

目前,金融科技赋能我国农村金融高质量发展仍面临一系列困境,农村金融基础设施建设也相对滞后。首先,数字化支付依然存在一些自我排斥,特别是对中老年人。数字化信贷使用有限,对于新型农业经营主体而言,授信金额普遍低于需求额度。农商行数字化转型面临挑战,由于其规模较小,科技投入有限,人才队伍、数据平台、数据治理等基础设施建设不足等制约了业务的数字化转型。另外,农商行在合作共建和外包的过程中,对外部公司依赖

过高。其次,农村信用体系建设依然面临数据要素质量不高和数据烟囱等问题。部分农业经营主体无规范的经营和财务数据,信息采集难度大、成本较高。部分农民的数字经济和社会活动较少,数字素养与能力不足,导致“数字足迹”较少。有限的数据也面临数据归集与共享机制不完善问题,数据要素分割严重^[15]。不同类型经营主体的信用评价体系在指标构建、权重分配、信用评分等方面存在显著差异,目前符合各类新业态经营主体特性的信用评估标准尚未建立,信用评估难度较大。

4. 农村金融发展的政策支持体系协同性不强

目前,我国农村金融发展的财政、货币、监管等政策支持体系没有形成合力,协同性不足。首先,财政政策和货币政策在支持农村金融发展的过程中缺乏有效协同,导致政策作用未能充分发挥。单靠货币政策或财政政策撬动金融资源支农,效果有限。货币政策在支持农村金融时,如果金融机构不解决信息不对称和高交易成本问题,哪怕是结构性货币政策工具如定向降准、再贷款等也很难起到激励作用。财政支农面临资金来源有限问题,且财政的金融杠杆撬动作用目前也未充分发挥。比如,在实践中,由于财政对农担的激励不足以及代偿考核约束过于严格,政策性农业信贷担保放大倍数有限。其次,金融政策和农业政策的协同性不够,金融部门缺乏和农业部门的协同。最后,监管政策面临监管与发展矛盾。过度严格的监管可能抑制农村金融创新和发展活力,而过于宽松的监管可能引发市场风险。

5. 农村金融风险治理压力大且监管能力薄弱

2023年中央金融工作会议指出:“经济金融风险隐患仍然较多,金融服务实体经济的质效不高,金融乱象和腐败问题屡禁不止,金融监管和治理能力薄弱。”一方面,地方中小金融机构风险是我国防范化解金融风险的重点领域。“十四五”期间,我国中小金融机构的金融风险隐患仍然较多,不容忽视。由于历史定位、公司治理、经营理念等内部原因,以及大行下沉和数字金融的冲击,再加上经济下行压力持续加大等外部经济环境的影响,农合机构和村镇银行风险水平快速上升^⑧。如何通过金融机构改革和金融监管体制完善进行改革化险,依然是未来农村金融风险治理重点。另一方面,各类非法金融活动、非法集资以及一些地方金融组织跨范围经营也带来了极大风险。同时,民间借贷活动也容易产生纠纷,带来极大的纠纷处理压力。然而,我国在相关法律法规建设上特别是针对地方金融组织的监管

上,仍然存在很多空白,“地方金融监督管理条例(草案征求意见稿)”没有后文。

四、“十五五”时期我国农村金融服务体系建设的着力点

2023年中央金融工作会议指出,金融系统要切实提高政治站位,胸怀国之大者,强化使命担当。2025年中央一号文件提出,要推动城乡融合发展和乡村全面振兴。“十五五”时期,农村金融发展应牢牢把握“金融服务实体经济”的本质要求,基于新时代农村金融新需求,以深化农村金融供给侧结构性改革为主线,平衡金融发展和防范金融风险,健全农村金融服务体系,发挥金融的多功能性,增强金融服务乡村全面振兴的质效。

1. 适应新时代农村金融新需求

适应新时代农村金融需求是农村金融服务体系建设的核心。农村金融服务体系应明确定位,围绕乡村全面振兴、城乡融合发展的目标,回归本源,着重支持乡村振兴重点领域和薄弱环节。首先,各类金融机构要分析和判断乡村全面振兴和城乡融合发展中重点领域和各个主体的金融需求,找准定位并发挥各自优势,为农业产业发展、农村基础设施建设、产业绿色发展、基本公共服务均等化建设等提供金融服务。其次,注意金融需求已从“单一、小额、零散”转变为“综合化、集中化、规模化”,要重点支持各类新型经营主体和各类基础设施建设主体。不仅要提升信贷供给规模,还要注意满足日益增加的风险转移、理财等多类型金融需求。再次,在城乡融合领域,要更多考虑“三农”外因素对农村发展的影响,跳出“三农”看“三农”,满足返乡创业者、进城务工人员也就是新市民的金融需求。最后,针对金融服务需求类型呈现出的“多层次、差异化”特征,建立一个能高度满足多元化、多层次、差异化农村金融需求的金融服务体系。

2. 继续健全农村金融组织和产品体系

健全的农村金融组织和产品体系是农村金融服务体系的根基。首先,要进一步完善分工协同的农村金融机构体系,着力打造现代金融机构和市场体系,发挥农村金融的多功能性。在融资方面,发挥不同类别的金融机构在满足不同类别金融需求上的优势,坚持协同发展和错位竞争,特别是大小金融机构之间要协同发展。要“一省一策”推动农信社和村镇银行改革化险,提升服务乡村全面振兴能力。除

商业性金融、政策性金融之外,在保持风险可控的前提下,可以发展社会金融,包括公益慈善组织以及合作和互助金融等。同时,健全直接融资市场,拓宽乡村振兴融资来源,包括政府引导基金、风险投资等早期融资,乡村振兴投资基金等产业投资,以及多层次资本市场为涉农企业提供的上市和挂牌融资等。支持地方政府在不扩大债务压力的前提下,通过一般债券、项目融资和收益自平衡的专项债券等支持乡村基础设施建设。其次,发挥各类金融机构的服务合力,深化银行与担保、保险、证券、期货等非银行金融机构协同支农合作。进一步改革担保费和代偿考核机制,提升农业信贷担保水平。进一步完善农业保险体系,提高农业风险保障水平,扩大价格保险、收入保险的覆盖范围。根据地方财政水平和资源禀赋继续优化“政策险+商业险”保障模式,提升保险保障水平。完善利用期货市场管理市场风险的机制,进一步探索“保险+期货”的市场化发展经验。最后,金融机构应依据新时代涉农主体的需求特征,加强产品创新。考虑到农业生产经营主体是普惠金融的服务对象,承担着农业科技成果应用、农耕文化传承等多种功能,并面临老龄化、气候适应力弱等挑战,应重点开发融合普惠金融、科技金融、绿色金融和养老金融等多种特性的综合性产品和服务。

3. 加强农村金融支持政策协同

加强农村金融支持政策协同是完善农村金融服务体系的重要支撑。首先,提升农业政策、各类惠农富农支持政策和金融政策的协同效能,推动农业政策工具的金融化,进一步推动信贷、保险、担保、基金等各类政策性金融支持农业发展。推动金融支持同各类惠农富农支持政策协同,提升金融支持的惠农富农精准性,同时通过政策协同降低金融风险。其次,提升财政政策、货币政策和金融监管政策支农的协同效能。一方面,利用金融手段拓宽财政支农资金的来源渠道,通过发行地方政府债券等途径支持更多符合条件的“三农”项目;另一方面,综合运用贴息、奖补、税收、风险补偿等财政手段,结合央行结构性货币政策,撬动更多的金融资源进入乡村。同时,优化金融机构支持“三农”的差异化监管和绩效考核制度,将监管要求融入财政政策和货币政策支农的政策体系中。

4. 强化农村金融科技支撑和数字基础设施建设

强化农村金融科技支撑和数字化金融基础设施建设是新时代农村金融服务体系数字化转型的关键。首先,各类农村金融机构应加快数字化转型,积

极嵌入各类数字场景,充分利用金融科技,推动更多涉农金融产品和服务上线。农商行等转型困难较大的中小机构要积极通过省联社等体制改革来增强转型能力。其次,完善农村支付体系,进一步借助各类民生工程,普及移动支付,开发和推广适老化数字支付工具。再次,推动农业经营、产权交易、乡村治理、商品物流等领域的场景数字化,丰富“数字足迹”。最后,进一步整合金融信用信息、政务、农村产权登记信息、农业生产、生物资产、天气、农产品市场信息等各类数据,加强“三农”数据归集引入,打破信息孤岛,探索建立大容量、高算力的涉农大数据平台,推动建设数字化信用体系。

5. 完善农村金融风险防控和监管机制

强化监管和防范化解重大风险是农村金融服务体系建设的重要底线。首先,针对农村中小金融机构,要全面强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管;针对高风险机构,要继续推进多种形式的并购重组。坚持“一省一策”原则推进省联社改革,选择合适的改革模式,完善法人治理结构,提升内部治理能力,并在改革化险和“支农支小”之间求得平衡。其次,要构建各类产业资本和金融资本之间的“防火墙”,严控关联交易,防范风险传染。最后,要完善金融机构内部风险防控体系,充分发挥行业协会自律监管以及社会监督的作用。针对农村非法金融风险,要完善金融法律体系,依法将所有金融活动全部纳入监管,健全民间借贷纠纷化解机制,加大对非法金融活动的打击力度,同时提升农民对非法金融活动的防范意识。

6. 加强对农村金融工作的组织领导

加强对农村金融工作的组织领导是农村金融服务体系完善的根本保障。2023年中央金融工作会议强调,加强党中央对金融工作的集中统一领导,是做好金融工作的根本保证。农村金融工作既是“三农”工作又是金融工作,需要金融管理部门、农业农村、财政等多部门协同。因此,需要在中央和地方层面,在党的统一领导下,建立健全由金融管理部门、农业农村、财政等部门组成的金融服务乡村振兴工作领导小组,完善统筹协调,并推动县乡“三农”工作人员、财政与金融从业人员双向交流。此外,中央应继续支持农村金融改革实验区建设,探索和推广更多金融支持乡村全面振兴的有效手段。

注释

①此处数据来自《金融监管总局农村中小银行监管司司长李明肖:

进一步全面深化改革 推动农村中小银行高质量发展》,中国银行业协会网站, <https://www.china-cba.net/Index/show/catid/169/id/44097.html>, 2024年10月15日。②此处数据由笔者根据企业预警通网站(<https://www.qyyjt.cn/>)相关数据整理计算所得。③此处数据来自《中国保险行业协会发布〈保险业高质量服务乡村振兴蓝皮书(2024)〉》,中国保险行业协会网站, http://www.iachina.cn/art/2024/11/4/art_22_108061.html, 2024年11月4日。④此处数据来自《践行支付为民理念 推动支付行业高质量发展》,中国人民银行网站, <http://www.pbc.gov.cn/redianzhuanti/118742/5358368/5372254/index.html>, 2024年6月7日。⑤此处数据来自《国家金融监督管理总局对十四届全国人大二次会议第3904号建议的答复》,国家金融监督管理总局网站, <https://www.nfra.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?docId=1175304&itemId=893&generaltype=1>, 2024年7月19日。⑥此处数据来自《2022年四季度央行金融机构评级结果》,中国人民银行网站, <http://www.pbc.gov.cn/jinrongwendingju/146766/146772/4979810/index.html>, 2023年6月30日。⑦“7+4”类地方金融组织是由地方金融监督管理部门负责监管、具有一定金融属性但不持有金融牌照的11类机构。所谓“7”,是指小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司;“4”是指,投资公司、开展信用互助的农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易场所。⑧农合机构主要包括农村信用社、农村合作银行、农村商业银行以及新农合经办机构。

参考文献

- [1] 中国社会科学院农村发展研究所课题组. 农业农村现代化: 重点、难点与推进路径[J]. 中国农村经济, 2024(5): 2-20.
- [2] 马九杰. 健全农村金融服务体系[J]. 农业经济与管理, 2023(1): 17-20.
- [3] 钱文荣, 仇焕广, 司伟, 等. 深化经济体制改革, 促进城乡融合发展: 学习贯彻党的二十届三中全会精神笔谈[J]. 中国农村观察, 2024(5): 2-18.
- [4] 杜志雄, 田雅群. 健全农村金融服务体系: 关键领域、优化思路与着力重点[J]. 农村金融研究, 2024(5): 3-14.
- [5] 王修华, 刘锦华. 金融科技能否缓解农村信贷服务的“三角困境”? ——基于农村金融机构与金融科技公司合作的视角[J]. 金融研究, 2023(12): 150-168.
- [6] 黄益平. 金融助力乡村全面振兴[J]. 中国农村经济, 2024(1): 12-16.
- [7] 冯兴元, 李铨, 燕翔. 乡村振兴视角下全面推进农信机构为农服务能力研究[J]. 财经问题研究, 2024(2): 90-104.
- [8] 孙同全, 邓晗, 田雅群. 中国政策性农业信贷担保制度溯源、运行逻辑与演化前景[J]. 中国农村经济, 2024(9): 63-79.
- [9] 祝红梅. 强化乡村建设金融保障助推中国式现代化[J]. 中国金融, 2024(23): 30-31.
- [10] 温涛, 何茜. 全面推进乡村振兴与深化农村金融改革创新: 逻辑转换、难点突破与路径选择[J]. 中国农村经济, 2023(1): 93-114.
- [11] 吴敏, 于洋, 李小平, 等. 商业银行服务农业强国建设的路径研究[J]. 农业经济问题, 2024(12): 41-50.
- [12] 杨晨, 朱佳, 马九杰. 小银行发挥优势了吗: 村镇银行设立对城乡收入差距的影响研究[J]. 财贸经济, 2024(12): 72-88.
- [13] 何婧, 陈靖. 农村金融助力新质生产力发展: 内在逻辑、现实挑战与实现路径[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2024(5): 22-31.
- [14] 庾国柱. 中国农业保险需要在不断改革中推进[J]. 保险理论与实践, 2024(2): 1-24.
- [15] 张正平, 董晶. 金融科技赋能农村金融高质量发展的机制与路径[J]. 农业经济问题, 2023(9): 81-95.

China's Rural Financial Service System Construction: Achievements in the 14th Five-Year Plan and Prospects for the 15th Five-Year Plan

Wu Benjian Luo Xing

Abstract: Improving the rural financial service system is a necessary part of promoting the comprehensive rural revitalization and building a modern financial system with Chinese characteristics. During the 14th Five-Year Plan period, China's rural finance has undergone a series of reforms on the supply side, including organizational and product system construction, financial technology empowerment, infrastructure construction, policy support, and regulatory improvement, which have enhanced the capacity and effectiveness of financial services in supporting comprehensive rural revitalization and urban-rural integration. However, the development of rural finance still faces numerous challenges, such as weak adaptability between rural financial supply and new demands, lack of division of labor and collaboration within the organizational system, insufficient technological support capabilities, weak policy support coordination, and inadequate financial risk prevention and control mechanisms. During the 15th Five Year Plan period, the construction of the rural financial service system still needs to continue to adapt to the new needs of comprehensive rural revitalization, continue to improve the organization and product system, strengthen technological support and financial infrastructure construction, enhance the coordination between fiscal and agricultural policies, improve risk prevention and regulatory mechanisms, and strengthen the organizational leadership of rural financial work.

Key words: rural financial service system; technology empowerment; rural revitalization; future prospect

责任编辑: 澍 文