

# 农改方案为农村金融带来新机遇

农改方案的推行，有助于完善农村金融体系，发展农村普惠金融，不断创新农村金融产品，优化农村金融监管体系

文/杜晓山 中国社科院农村发展研究所 聂强 西北农林科技大学经济管理学院

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》（以下简称《方案》），并通知各地区各部门结合实际认真贯彻执行。农村改革是我国全面深化改革的重要内容，而农村金融改革更是其中重要的一环。《方案》所凸显的系统性思维以及整体设计谋划，给处于改革攻坚期的农村金融改革带来了机遇。

## 农村金融体系有望进一步完善

在经历了一系列的改革之后，我国县域农村金融体系的发展呈现出多样化的格局，一些县域的农村金融体系随着城市化进程的推进实现了有效转型，适应了地区经济社会发展的需要，农村金融多层次、广覆盖、可持续发展态势正逐步形成。

然而，我国农村地理面积大、农民人口众多、农业产业类型繁多，给农村金融服务带来了复杂的运行环境与众多的变数。从农村金融运行的环境来看，我国农村金融体系的建设仍然存在明显的不平衡现象，部分地区尤其是贫困地区的金融服务体系与当地“三农”的发展需求仍然不匹配。

此次《方案》将加快农村金融制度创新，进一步完善农村金融体系，作为健全“三农”发展支持保护制度的重要着力点。《方案》指

出要坚持商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，健全政策支持、公平准入和差异化监管制度，扩大农村金融服务和覆盖面，创新农村金融服务模式，促进普惠金融发展，加快建立多层次、广覆盖、可持续、竞争适度、风险可控的现代农村金融体系。

从我国农村金融发展现状来看，经过几年的改革，尤其是农村信用社的商业化、市场化改革，当前商业性金融体系在农村金融领域已形成规模，对助推“三农”发展发挥了重要作用。但值得注意的是，由于我国农村发展的不平衡性，在一些贫困地区尤其是偏远农村，仅靠商业性金融和政策性金融，难以完全解决农村金融服务的缺失问题，需要进一步发展基于生产合作的合作金融，作为农村金融体系的有效补充。

《方案》明确指出，要坚持社员制、封闭性原则，在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下，稳妥开展农民合作社内部资金互助试点，引导其向“生产经营合作+信用合作”延伸，并明确了金融监管的职责和规则，这为农村合作金融的发展提供了进一步的政策依据。今后，要突出正视各类金融机构的财务绩效和社会绩效的“双底线原则”，注意开展社会绩效的评价并在财政资金上予以支持。



图 &gt; 浙江东阳农商行

## 农村普惠金融迎来快速发展

普惠金融是党中央、国务院确定的金融改革发展战略决策的重要组成部分。它倡导金融体系的包容性，使社会成员，尤其是弱势地区和弱势群体，均有机会享受方便适宜的金融服务。目前，就我国农村地区的实际情况来看，县城人群、农村中高收入人群享受到了比较充分的金融服务，问题主要集中在低收入人群、偏远地区居民，他们享受金融服务时面临太多的约束。

以执行《方案》为契机，农村金融机构要继续积极深入探索解决农村普惠金融发展的问题，从欠发达地区、偏远农村金融基础设施建设，农村各类农户、各种新型农业经营主体及小微企业所需金融产品设计，以及金融机构服务下沉等角度，为金融服务弱势群体提供支撑，从而为经济社会和谐持续发展奠定基础。

同时，开发适宜的农村信贷、保险等金融产品，有效控制违约风险，是提高金融支农效率的一个核心。设

计一套有效的风险防范机制，防范金融服务对象的逆向选择、道德风险、执行偏差等，是信用机制建设的应有之义。

面对即将到来的“十三五”，农村金融机构应该以执行《方案》为契机，将金融产品的开发落到实处，真正服务农户，包括低收入群体、新型农业经营主体及小微企业，使风险防控机制落到实处，使金融交易双方真正接受产品。此外，在互联网飞速发展以及农村通网工作不断推进的背景下，积极利用互联网技术的优势开发互联网金融产品，对于提高金融服务效率与金融服务质量不无帮助。

## 农业保险助力农村金融发展

长期以来，“三农”金融风险分担机制的缺失，尤其是市场化风险补偿机制的缺位，一直是制约我国农村金融发展的重要问题。此次《方案》指出，要完善地方农村金融管理体制，推动地方建立市场化风险补偿机制。尤其明确提出，要完善农业保险

制度，支持有条件的地区成立农业互助保险组织，扩大农业保险覆盖面，研究完善农业保险大灾风险分散机制。这对于在我国农村金融领域加快完善以农业保险为核心的市场化风险分担机制而言，具有重要意义。

当前，我国已建立起以“政府财政补贴+商业保险公司经营”为基本模式的“政策性农业保险”，这一基本模式的确定，使农业保险领域的发展突飞猛进。然而，我国农业保险也存在一些亟待解决的问题。比如，顶层设计与立法滞后，中央统筹与农业再保险机构缺失，商业保险机构为降低成本与农民争利，过度依赖财政补贴与可持续发展实践效果欠佳，农民诉求保额低、项目少、满意度不高，险种不适应市场需求与产品责任窄，参与各方道德风险叠加与弄虚作假等。尤其值得重视的是，一旦财政补贴消失，农业保险也会身陷困局，迫切需要在体制、机制、办法上加以完善。

因此，执行《方案》要从传统的商业化农业保险的圈子里跳出来，农业保险应从财政补贴型的商业保险上升为国家发展战略层面的制度保障。要让农业保险真正立足农村、服务农民，着力点是全方位地服务经济社会发展。要以产业化农业、林业、畜牧业、水产业、加工服务业为重点，以人、财、物和经营责任为保险对象，创新新型业务险种。可以通过发展农村互助合作保险夯实基础，利用免税和财政补贴政策，加速建立多层次风险基金；通过中央农业再保险机构分保，支持相互保险机构与商业保险公司开展保险业务，加强抵御重大灾害的国家保险能力。■