

论文 NO. 2017 年 5

发表时间：2017 年 5 月 3 日

金融助力农业供给侧改革

中国社会科学院金融研究所副所长

胡滨

摘要：当前，我国农业农村发展不断迈上新台阶，已进入新的历史阶段。我国在农业转方式、调结构、促改革等方面进行积极探索，为进一步推进农业转型升级打下一定基础，但农产品供求结构失衡、要素配置不合理、资源环境压力大、农民收入持续增长乏力等问题仍很突出，农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾，突出表现为阶段性供过于求和供给不足并存，矛盾的主要方面在供给侧。2017年中央一号文件提出，“深入推进农业供给侧结构性改革，加快培育农业农村发展新动能”。随着农业供给侧结构性改革的深入推进，产融结合逐步加深，金融业对于农业的支持作用也将逐步凸显。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

金融支持农业供给侧改革存在短板

当前，金融体系尤其是农村金融服务体系在支持农业供给侧结构性改革方面存在诸多不足。

首先，农村金融改革落后于农业产业升级。近年来，我国现代农业长足发展，小农生产逐步消失，多种形式适度规模经营成为主流，农工贸一体化日益加强，农业新兴业态快速涌现，新型农业经营主体和职业农民不断成长。但是，县域和农村地区的金融体系、金融服务方式和金融服务力度并没有太大变化，金融组织形式仍以农商行、农信社、村镇银行、小贷公司、资金互助社为主。农村互联网金融刚刚起步，其业务模式和监管方式有待进一步规范，政策性金融仍以间接性服务为主。

其次，金融基础设施薄弱。目前，农村金融机构网点、ATM等前端基础设施的覆盖密度仍然较低。我国县域地区的面积占全国90%以上，人口约占70%，但是县域金融网点数量占比不足60%；农村信用体系建设缓慢。目前，我国农民征信体系在少数经济发达农村刚刚起步，多数农村仍处于空白状态。农村金融机构之间缺乏统一的信息采集标准和信息共享机制，普通农民的信息获取成本较高。金融法律法规和监管措施有待完善。比如，小贷公司的法律地位不明确，可持续发展能力不足；大量农村资金互助社没有纳入监管体系；对农村地区非法集资和金融诈骗的监管、消费者利益保护等有待加强。

再次，服务主体存在“使命漂移”现象。“使命漂移”是指原先定位于服务“三农”和小微企业的金融机构，出于商业化和提高自身利润的角度考虑，将服务对象逐步偏向城市客户、中高收入人群、大中型企业等。“使命漂移”在世界范围内广泛存在，我国也不例外。农信社在商业化改革后服务对象明显上移，特别是在股份制改革后，其重点目标是服务股东权益。一些村镇银行在乡镇设立

后，很快又在县城开设网点，逐步实现业务重心转移。小贷公司的问题更为明显，最初定位为新型农村金融组织，但目前在省城和地级市中的数量明显高于农村和县域地区。近年来，部分省份小贷公司的户均贷款50万元以上业务占比超过了90%，明显脱离“三农”。

最后，服务客体的知识存量低。长期以来，我国农村地区的金融教育和金融知识推广相对滞后，文化程度较高者大多搬入城市生活。这些因素导致农村居民的金融知识存量偏低，制约了当地的金融生态环境发展。特别是在“老少边穷”地区，农村居民较少接触金融机构的电子设备，无法独立完成对ATM、EPOS机等简单操作。同时，知识存量低也使他们对金融机构和金融设备有担心甚至抵触，进一步抑制有效需求。

提升金融供给质量，助力农业供给侧结构性改革

首先，优化资金配置，促进农业生产提质增效

一是加大对特色农业的金融倾斜。特色农业以经济作物和养殖业为主、附加值高，对于带动地方经济和农民增收具有重要意义。金融机构可以与地方相关的优势企业和行业协会建立长期合作关系，助力地方特色农业的发展壮大和品牌建设。二是推动农业适度规模经营中的金融服务创新。探索新型农业经营主体和服务主体的股份合作模式。引导农村资金互助社的规范发展，发挥对当地种粮大户、家庭农场等适度规模经营主体的资金服务力度。积极推动金融机构与农业生产、加工、流通、销售等领域的企业综合合作，创新农业产业链金融服务。鼓励地方探索土地流转履约保证保险，为土地流转和规模经营提供支撑。2015年12月，国内最早的土地流转履约保证保险合同在四川省邛崃市签约，目前在成都平原地区取得了良好的试点效果。下一步，建议其他地方借鉴其中经验，为土地流转系上“保险绳”。三是为现代农业产业园建设提供融资服务。现代农业产业园以规模化的农业基地为基础，具有现代生产要素集

中、产业融合、核心辐射的功能作用，是农业供给侧改革的亮点之一。现代农业产业园建设一般由农业龙头企业带动建设，需要金融机构为其建设资金提供帮助。

其次，大力发展绿色金融，推动绿色农业生产方式

“绿色”是我国“十三五”期间经济社会发展的核心理念之一，也是农业生产方式转变的重要方向。近年来，我国绿色金融快速发展，2016年成为全球最大的绿色债券发行国，这为支持绿色农业发展奠定了良好基础。

从农业端来看，最需要金融支持的领域包括清洁生产、污染防治、重大生态工程建设等。在清洁生产方面，要加大对有机肥企业的金融服务，减少对传统农药化肥企业的金融服务，促进行业绿色转型。通过资金配置和信贷约束，引导农业生产主体减少传统农药化肥的使用。增强绿色农业示范效应，加大国家农业可持续发展试验示范区建设的资金服务力度。在污染防治方面，金融机构可以与地方农业部门展开合作，参与地方的土壤污染防治行动计划、农业面源污染综合治理试点等项目建设。在确定合理收益的前提下，积极提供资金服务。在重大生态工程建设方面，要发挥好政策性金融的重要作用，为国家山水林田湖整体保护、系统修复、综合治理提供长期资金。

从金融端来看，要增加绿色金融的产品服务和监管方式创新。一是形成针对绿色农业的专项信贷和贷款贴息。制定绿色农业信贷的评审标准，促进涉农企业和生产者关注环境检测、污染治理和生态保护。目前，金融机构识别优质绿色农业的企业和项目需要一定成本，政府可以通过贴息的方式对其进行补偿。二是发展绿色产业基金，增加绿色农业企业和绿色农业项目的股权融资渠道。可以鼓励地方政府结合经济发展现状，设立自己的绿色产业基金，促进本地绿色农业发展。三是建立农村金融的绿色担保机制，解决绿色农

业项目的融资难、融资贵问题。绿色担保可以以较少的资金撬动数倍的资金进入绿色农业。我国在工业节能减排领域已经具有绿色担保的成功经验，未来可以考虑成立专业性的绿色农业贷款担保机构，或者由各级地方政府设立绿色农业项目的风险补偿基金。

最后，借力科技金融，实现农业发展的科技创新驱动

科技创新是推进农业供给侧结构性改革、提高农业综合生产能力的战略支撑，需要金融体系的有力介入。一是可以借鉴现有的产业引导基金，运用多元化的募集方式（包括与银行、保险机构、金融资本、券商等合作），在地方形成多层次的农业科技产业创投基金体系。二是逐步引导有“投贷联动”试点的银行投资农业科技企业，运用“股权投资”和“信贷投放”相结合，实现银行资本早期加入农业科技型中小微企业金融服务。三是创新科技小贷的服务模式。建议有条件的地方设立农业科技小贷公司，或者允许实力较强的小贷公司开展农业科技小贷业务试点。在农业科技小贷公司的运营管理上，可以借鉴美国硅谷银行的混业经营模式。四是建立综合性的农业科技保险支持体系。在稳步推动科技保险专业化经营的基础上，引导科技保险机构开展农业科技保险业务，扩宽与农业科技型中小微企业相关的贷款保证保险、贷款担保责任保险等创新产品的应用领域。五是在政府引导下，打造农业科技金融的网上平台。建设涵盖“政府+企业+金融+中介”四大板块的网络平台，有效降低农业科技和金融二者之间的信息搜寻成本。企业板块发布企业的新技术、新项目和资金需求，金融板块发布银行、信托、VC/PE、小贷公司等机构的金融产品，中介板块发布涉农保险、担保、评估评级等服务，政府板块展示上市培育、政策讲解等服务。

下一步的重点工作

金融支持农业供给侧结构性改革的总体思路，是加快农村金融的组织创新、产品创新和监管方式创新。在实施层面，要在解决好

农村金融发展现存问题的基础上，确保传统金融机构持续发力、创新型金融机构和金融业务不断发展、有针对性地推进农村金融监管体制改革。

一是让传统金融机构和政策性金融持续发力。鼓励各类商业银行和证券、保险等金融机构增设县域分支机构，继续提高金融网点覆盖面，适当下放业务权限，保障“三农”贷款投放的合理增长。发挥好政策性银行的资金引领作用，创新国家开发银行和农业发展银行对农业主体的信贷投放方式和支持力度。发挥好农业银行和邮储银行三农金融事业部的示范作用，鼓励有条件的商业银行涉足“三农”业务。扩大农业保险的覆盖范围，增强产品创新以满足日益增加的农业保险需求，采取以奖代补方式支持地方开展特色农产品保险，支持扩大农产品价格指数保险试点。有效利用多层次资本市场融资渠道，支持符合条件的涉农企业上市融资、发行债券、兼并重组，完善农产品期货市场的价格发现机制，引导涉农企业利用期货、期权管理市场风险。

二是鼓励农村互联网金融健康发展。互联网金融可以有效降低农村金融服务的交易成本，打破地域、时间的限制。下一步，要鼓励大型电商企业到县域和农村地区开展商品业务，拓展物流网络。在逐步形成农村消费者大数据的基础上，稳步开展农村网络借贷、消费金融、供应链金融等互联网金融服务模式，增强对农户和小微企业的资金帮助力度。同时，加大农村地区宽带网络建设，铺设农村互联网金融基础设施，积极培育农村互联网金融市场环境。开展多种形式的金融教育，提高农村居民的金融知识水平，尤其是对互联网金融等新兴业态的认识。

三是深化农村金融改革，加强金融监管能力建设。鼓励和引导更多的金融资源向“三农”领域倾斜，进一步完善涉农金融机构的差别化考核办法和奖励政策，对达标的县域银行类金融机构执行优

惠的存款准备金率。规范发展村镇银行、小贷公司和农村资金互助组织，建立更为有效的支农水平考核指标体系，抑制农村小微金融机构的“使命漂移”问题。此外，针对近来一些不规范金融平台将“黑手”伸向农村的现象，要严加看管和严厉打击，遏制农村非法集资和金融诈骗。

四是落实精准扶贫、精准脱贫方略，补齐农业农村短板。金融部门围绕“精准扶贫、精准脱贫”的基本方略，加强金融扶贫的顶层设计和工作部署，推动金融扶贫信息共享，完善贫困地区金融基础设施建设，实现精准金融服务，为打赢脱贫攻坚战提供强有力支撑；进一步完善精准扶贫信贷政策，引导信贷资源精准投向贫困地区；通过优化资金投入结构，提高金融扶贫质量和精准度，优化金融资源配置效率；提高贫困人口金融服务的可及性和获得感。同时，要推动建立健全风险分担机制，发挥社会各界扶贫的整体合力，加强部门协调联动，提高金融扶贫质量和效果。