

农村金融综合改革试点：安徽省金寨县案例研究

中国人民银行合肥中心支行课题组^{*1}

【摘要】：安徽省金寨县自 2012 年实施农村金融综合改革以来，注重顶层设计，明确改革目标，取得积极的改革成效，体现为金融发展提速、金融服务水平提升、金融生态环境步入历史最好时期。本文基于对金寨县农村金融综合改革试点案例的分析，探寻下一步农村金融改革的方向和着力点。

【关键词】：农村金融，金融改革，农村金融综合改革

金寨县位于安徽省大别山腹地，是全国扶贫重点县。2010 年，该县贫困率为 15.4%；2011 年末，人均贷款余额仅相当于全国、全省平均水平的 16%和 29%。2012 年 6 月，时任政治局常委、全国人大委员长吴邦国同志视察金寨，确定对金寨县集中实施“5+1”帮扶项目，即五个具体建设项目，一项农村金融综合改革。2012 年 9 月，安徽省政府出台《金寨县农村金融综合改革实施方案》，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。改革以来，金寨县金融发展提速，金融服务水平提升，金融生态环境步入历史最好时期，经济和社会效益逐步显现，与此同时，改革过程中也反映出一些问题和困难，急需加以改进并找准下一步改革的方向和着力点。

一、金寨县农村金融综合改革的主要内容

(一)注重顶层设计，明确改革目标。

金寨县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”的原则，构建了适应农村经济社会发展实际的多层次、广覆盖、低成本、可持续的农村金融服务体系。主要内容为：

1. 实现“四个目标”。一是金融组织体系基本完善：国有商业银行和股份制商业银行增加县域分支机构，非银行金融机构有序发展，法人金融机构不断壮大，建立主体多元、业态丰富、适度竞争、功能互补的现代农村金融组织体系。二是社会融资总量显著增加：2012-2015 年，全县贷款余额年均增长 40%以上。三是现代金融服务实现乡村全覆盖：到 2015 年，农村平均每万人拥有金融服务网点达到 2 个，金融服务室、自助机具实现行政村全覆盖。四是金融生态环境明显改善：成为“优秀金融生态县”，企业、个人信用信息采集和查询服务实现全覆盖。

2. 推进“四项创新”。一是推进即金融组织创新：法人金融机构增资扩股，新型农村金融机构加快发展，设立村镇银行，增加证券、保险营业网点等。二是推进体制机制创新：农业银行金寨县支行设立“三农”事业部，工商银行、建设银行、中国银行金寨县支行设立小企业专营机构，各银行业金融机构增加对县域分支机构的授权授信等。三是推进金融产品创新：推进“信贷+担保(保险)”和“公司+专业市场+农户”等贷款产品。四是金融服务方式创新：布放电子支付机具，设立村级金融服务室等。

3. 建立“八大体系”。即建立征信体系、现代支付服务体系、农村保险服务体系、金融政策支持体系、财税政策支持体系、风险防控体系、考评奖励体系、金融知识教育培训体系。

¹ 课题组组长：刘兴亚；课题组成员：陶诚、徐金伟、谢珍。

(二)多方协调配合，发挥政策合力。

农村金融改革是一项复杂的系统工程，安徽省政府成立了金寨县农村金融综合改革协调推进小组，市、县两级政府和部门相应成立组织机构，省、市、县三级政府每年各安排 1000 万元建立改革专项基金，用于充实担保金、风险补偿以及改革相关补贴等。省政府金融办，牵头制定全面深化改革的实施方案，金寨县政府出台多项改革配套措施，人民银行当地分支机构综合运用货币政策工具，强化信贷政策的引导支持，加快推进农村金融基础设施建设，不断提升农村金融服务水平，持续优化农村金融生态环境，将各项金融政策措施作为改革核心内容在金寨先行先试，建立省、市、县人民银行三级联动工作机制，三级人民银行先后出台了 22 个文件，确保改革措施落实到位。

二、人民银行分支机构推动金寨县农村金融综合改革的举措

(一)综合运用货币政策工具，加大试点地区信贷支持力度。

人民银行当地分支机构积极推动新增存款主要用于农村地区，使金寨成为全国较早实施“县域新增存款一定比例用于当地”的县之一。支持金融机构加大对“三农”的信贷投入，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 11 月末，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。两次实施定向降准，落实优惠存款准备金率政策，累计下调县农村商业银行 3 个百分点的法定存款准备金率。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 3 家法人金融机构新增贷款 24.8 亿元，占全部新增贷款的 55%。

(二)加快农村信用体系建设，不断优化农村信用环境。

人民银行当地分支机构推动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。同时，利用信用体系建设的成果，扩大小额信用贷款投放，在农户信用评价的基础上，继续规范和深入开展了“信用农户”、“信用村”、“信用乡镇”的建设工作，推进了“农村青年信用示范户”创建。2014 年，农村信用信息服务平台进行了综合升级改造，更新了指标设计，增加了社会管理的功能接口，实现了对县域金融生态环境建设的动态监测，扩展了运用的范围和空间。

(三)加强金融基础设施建设，提升农村金融服务水平。

金寨县大力推进现代化支付体系建设，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，强化农村金融消费教育、培训和保护功能。系统总结改革试点及“农汇通工程”建设成效，出台配套文件推动金融机构将支付结算金融服务向行政村配置，加大涉农金融机构离行式 24 小时自助银行布放力度，建立较为完善的农村支付体系。

(四)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。

金寨县创新涉农贷款担保方式，稳妥推进农村土地承包经营权抵押贷款试点，结合当地特色，引导金融机构按照“一行一品”的要求，大力推进组织创新、机制创新、产品创新和服务创新；鼓励涉农金融机构与保险公司合作，探索运用“信贷+保险”的金融综合服务模式；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，实现政策工具“关口前移”。在金寨县试点基础上，全省推动家庭农场直管直贷试点工作，加大对新型农村经营主体的金融支持力度，共确定 297 家试点家庭农场为直管直贷试点支持对象，实现了 62 个县域全覆盖。

(五)积极完善各项配套措施，健全农村金融生态建设工作机制。

金寨县完善农村地区反假货币工作机制，推进“假币专项治理”工程，在全省率先实现现金清分社会化服务，优化了流通中现金券别结构和票面整洁度；把困难补助、医保、养老等民生类资金纳入国库直拨支付范围，组织开展“送国债下乡”活动，方便农民群众投资理财；开展县域金融生态环境创建工作，加强对改革的稳健性评估，制定金融突发事件应急处置预案；创新建立安徽省大别山区域金融统计等特色统计制度，为金融改革提供数据和专项统计分析支撑；开展形式多样的金融知识“进农村、进农家”活动，提高农村经济主体的金融素养，增强农村地区与现代金融的融合水平。

三、金寨县农村金融综合改革的成效

(一)县域信贷投放规模持续扩大。

改革以来，金寨县信贷总量新增了46亿元，较3年前增长了2.2倍，人均贷款从5581元增加到1.2万元，增幅达到115%；存、贷款增幅由2011年之前处于全市末位而变为全市第一，金寨县涉农贷款、小微企业贷款余额分别是改革前的2.4倍、3.8倍；11月末，全县存量存贷比(51.6%)、新增存贷比(66.2%)分别较2012年6月提高9.1个、33.4个百分点。

(二)农村金融组织体系不断健全。

改革以来，多家金融机构在金寨县新增或增设分支机构、营业网点或自助银行，县域金融组织体系不断完善。金寨县银行类金融机构由8个增加到10个，非银行类机构由12个增加到19个，金融机构网点(银、证、保)增幅达到17%；组建了徽银、江淮2家村镇银行，成为全国为数不多的设有两家村镇银行的县；县农联社于2012年改制为农商行，注册资本金由2亿元增加到5.4亿元；2013年6月，安徽省产权交易中心金寨分中心挂牌成立，成为全省第一家县级农村产权交易市场，为扩大林权、宅基地、农房抵押贷款规模奠定了基础。

(三)农村金融基础设施建设逐步完善。

改革以来，通过建立村级金融服务室、布放助农取款POS机等方式扩展涉农金融服务覆盖面。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1603台，ATM机实现乡镇全覆盖；建立集支付结算、普及教育、权益保护、信用建设、反假货币、国库服务等多种功能为一体的村级金融综合服务站226个，并在全县行政村实现全覆盖；金寨县支付环境得到较大改善，手机银行、电话银行业务拓展较快，2013年被人民银行总行确定为手机支付业务试点县，累计发行银行卡73万张，实现人均超一卡；金寨县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5000张。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3200笔、金额达5400万元，专业合作社贷款469笔、金额达1.65亿元，2014年被人民银行总行确定为全国农村信用体系建设试验区。

(四)金融产品与服务方式创新不断涌现。

改革以来，多家金融机构创设“金徽通”、“科联贷”、“金生通”、“种植宝”、“主体贷”等10余项创新产品，面向小微企业、科技特派员、养殖专业户、家庭农场主、产业合作社、专业大户、扶贫龙头企业发放创新类贷款15亿元。其中，2013年金融机构运用信贷新产品支持企业248户、个体工商户1.1万户、农户2.14万户。目前，金寨县已发农房抵押贷款1978万元，单户授信金额5-20万元，期限1-3年。农村金融改革促进金融服务方式创新，催生创新产品不断涌现，让农民享受到了城里人同样的现代金融服务。

四、金寨县农村金融综合改革的总体评价及下一步推进思路

金寨县农村金融综合改革试点有一些有益的经验。如：制度设计科学，改革目标明确、工作方案详实、政府主导、人民银行系统充分发挥职位作用、相关部门密切配合、金寨县落实工作力度大等。安徽省作为农业大省，县域经济发展相对滞后，实施农村金融综合改革，一方面有助于建立多层次的金融服务体系，更好满足新型农业经营主体的金融服务需求，促进现代农业加快发展；另一方面有助于破解县域经济发展的瓶颈制约，提升县域经济社会发展水平。

然而，金寨县在改革过程中也遇到了一些影响改革效果的因素。如：农业保险的种类和覆盖范围不足、扶贫互助资金的使用效率低无法与信贷资源对接、涉及农村产权的金融创新在资产评估、抵押登记、流转变现等方面难度较大等。因此，在总结金寨县农村金融综合改革取得的成效、遇到的问题和可复制、可推广的经验做法基础上，应着力从以下五个方面深入推进农村金融综合改革：

（一）完善政策，强化农村融资服务。

综合运用多种政策工具，支持农村金融机构扩大有效信贷投放；推进县域企业通过银行间债券市场发行债务融资工具；支持地方法人金融机构发行“三农”和小微企业金融债，壮大支持实体经济的资金实力。

（二）积极探索，不断推进改革创新。

扩大改革试点工作内涵，特别是结合农民土地承包权流转、承包经营权抵押担保权能的赋予，发挥金融市场作用，探索适合地方特色的农地金融制度；针对农村资金成本、土地产出、农民收入不匹配的实际情况，探索建立农村大额、长期、低成本的信贷供给制度；加大动产融资登记、应收账款融资服务两个平台的推广应用力度，支持农村各类经营主体通过市场化手段拓宽融资渠道。

（三）突出重点，强化涉农金融服务。

积极推广“公司+专业合作社+基地+农户”发展模式，加大家庭农场直管直贷模式推广力度，继续推进再贷款“定向直贷”模式精准支持新型农村经营主体；鼓励银行业金融机构创新信贷产品，合理提高授信额度，支持家庭农场、专业大户等新型农业经营主体发展；引导金融机构探索银保合作产品新模式，扩大农业保险覆盖面，逐步建立政策性和商业性相结合的农业保险制度，通过保险保障分散信贷风险。

（四）强化基础，大力发展普惠金融。

总结金寨试点经验，积极推广使用电话银行、网上银行等业务，扩大手机支付业务推广范围；进一步拓展助农取款服务点功能，提升农村地区支付服务水平；继续改进村级金融综合服务站，新增更多的农村金融服务室，增强农村综合金融服务功能。

（五）防范风险，营造良好金融生态。

持续推进农村社会信用体系建设，提升信息平台数据质量，实现信息数据动态更新，引导金融机构运用服务平台开展信用类产品创新。同时，持续开展金融生态县创建活动，探索建立区域金融监管协作与金融风险处置机制，维护好区域金融生态环境。

本文仅代表作者个人观点，不代表作者所在单位意见。

参考文献：

-
- [1] 金融业发展和改革“十二五”规划课题组. 中国金融业发展和改革的顶层设计与总体规划[M]. 中国金融出版社, 2013.
- [2] 葛华勇. 农村金融改革与发展[M]. 中国金融出版社, 2012.
- [3] 李善民. “田东模式”: 农村金融改革的典型经验[J]. 广西财经学院学报, 2013, (6).
- [4] 张健华. 丽水金改破解金融支农瓶颈[J]. 中国金融家, 2013, (5).
- [5] 汤敏. 普惠型金融与农村金融改革[J]. 中国金融, 2012, (16).
- [6] 杨叶坤, 金剑峰. 政府在农村金融创新中的作用[J]. 南方金融, 2013, (8).