

农村金融高质量服务乡村振兴的 现实问题与破解路径

张林 温涛¹

【摘要】：近年来，农村金融服务体系日益完善为金融高质量服务乡村振兴奠定了坚实的基础，但仍面临着指导理论定位不清、金融供需失衡、金融机构可持续发展能力不足、非银行金融机构发展滞后、农村金融产品和服务同质化严重等问题。在资源总量有限的情况下，农村金融高质量服务乡村振兴需要瞄准乡村产业发展和基础设施建设等核心领域，农业产业化示范县、休闲农业和乡村旅游示范区、农村产业融合发展示范县等重点区域，创业初期的家庭农场与农民专业合作社、农村经营型农户等重要主体；需要协调处理好点与面、远与近、予与取、走与回四对重要关系。实现金融高质量服务乡村振兴可以从农村金融理论创新和立法完善、农村金融综合服务体系建设和金融科技融合及风险防控、农村金融专业分工与有机合作、农村能人回流和金融人才集聚等方面优化金融服务路径。

【关键词】：乡村振兴 金融服务 农村金融

【中图分类号】：F323.8 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1009-2382(2021)05-0110-08

一、引言

在国内农村空心化、农业边缘化、农民老龄化“新三农”问题日益严重(项继权、周长友, 2017)的关键节点上, 党的十九大适时提出实施乡村振兴战略, 指出要坚持农业农村优先发展, 着力破解城乡发展不平衡、农村发展不充分等突出问题, 弥补全面建成小康社会的乡村短板。全面贯彻实施乡村振兴战略无疑将产生巨大的资金需求和金融服务需求。农业农村部副部长韩俊表示, 经初步测算, 要实现乡村振兴战略五年规划目标, 至少要投资 7 万亿元; 据何广文和刘甜(2018)测算, 如果以 2016 年底乡村常住人口 5.89 亿为基准, 在考虑通货膨胀的情况下, 要达到乡村振兴目标, 全国总体投入将超过 20 万亿元, 而且资金缺口将长期存在。可见, 实施乡村振兴战略首先需要重点解决“钱从哪来”的问题, 全力满足多样化的农业农村金融需求(廖红伟、杨良平, 2019)。农村金融是农村经济的血脉, 是农业支持保护体系的重要组成部分, 是乡村振兴战略中最重要最关键的资金缓解渠道, 可以通过个体行为效应、产业带动效应、环境改善效应和社会规范效应为乡村振兴提供支撑(王修华, 2019)。因此, 全面贯彻实施乡村振兴战略必须发挥好金融这一重要的基础性制度, 而且也只有金融才能撬动如此巨大的资金投入(温涛、何茜, 2020)。农村经济是实体经济的重要组成部分, 农村金融服务乡村振兴也是补齐金融服务实体经济的短板(王彦、田志宏, 2020), 金融机构尤其是农村金融机构服务农业农村也是其履行社会责任的关键环节(吴国华, 2013)。《乡村振兴战略规划(2018-2022 年)》明确指出: “把更多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。”《2019 年乡村产业工作要点》也指出金融服务乡村产业振兴需要重点涉及 7 大类 22 个乡村产业政策项目。可见, 在中国农村金融长期处于抑制状态且资源总量有限的现实情况下, 金融服务乡村振兴还需要解决好“钱到哪去”的问题, 切忌“撒胡椒面”, 必须将有限的资金滴灌到核心领域、重点区域和重要主体, 必须协调处理好几对重要关系并不断优化金融服务路径, 从而在保证金融服务效率的同时提高金融服务质量, 推动农村金融从“量”到“质”的嬗变, 实现农村金融与乡村振兴双赢。

作者简介：张林，西南大学普惠金融与农业农村发展研究中心、经济管理学院副教授；

温涛，西南大学副校长，西南大学经济管理学院教授、博士生导师(重庆 400715)。

基金项目：重庆市社会科学规划项目“数字普惠金融缓解相对贫困的长效机制研究”(编号：2020YBJJ57)；中央高校基本科研业务费专项资金重点项目“农村产业融合发展的投融资创新与风险控制研究”(编号：SWU2009215)

近年来，多层次、广覆盖、适度竞争的农村金融服务体系建设持续推进，政策性金融、商业性金融、合作性金融功能互补、相互协作的格局正在形成(张林、温涛，2019)。但是，金融服务乡村振兴战略的实践过程中仍存在诸多问题，“三农”发展依然受到明显的金融约束，新型农业经营主体融资难、融资贵、融资慢问题仍然存在甚至愈演愈烈。一是信息采集、信息处理与识别成本、监督控制成本过高削弱了金融机构服务“三农”的积极性(陈东平、丁力人，2020)，导致与乡村振兴战略背景下“三农”与日俱增的金融需求相比，农村金融产品和服务的有效供给不足问题仍显严重，农村各类金融机构之间尚未形成基于自身比较优势的专业化分工，在支持农业农村发展的实践过程中仍存在叠加、错位、缺位的不协调问题(朱信凯、徐星美，2017)，农村不同经营主体之间金融资源闲置和短缺现象并存，存在较严重的供需结构性失衡(蒋远胜、徐光顺，2019)。二是农村金融体制改革面临着农村金融风险化解机制缺乏、供给机制不完善、资源配置不均衡等困境(陈放，2018)，农村金融监管存在刚性监管对金融资源配置形成约束、农村金融监管方式与手段单一、农村基层金融监管力量薄弱、适应农村特征的金融监管体系尚未形成等问题(范方志，2018)。三是普惠金融服务“三农”的实践中存在偿债能力难以确定、资产权益难以确定、金融服务成本制约和营业稳定程度不足等问题(王国刚，2018)；绿色金融支持乡村振兴存在供给能力不足、配套政策机制不完善、人才瓶颈制约等诸多难点、掣肘和障碍；数字金融在助推农村产业融合的过程中存在风险制约、成本制约、能力边界和人才边界等困境(何宏庆，2020)；农业保险对接乡村振兴需求还存在保险产品不合需求、法律法规不完善、管理体系不健全、政策目标不明确、市场竞争规则未建立、风险保障作用未能充分发挥和大灾风险分散制度尚不健全等问题(冯文丽、苏晓鹏，2020)；农村合作金融和新型农村金融组织的扶贫作用尚未有效发挥，金融扶贫服务站可持续性有待加强，贫困地区信贷投入仍然不足(周孟亮，2020)。

随着乡村振兴战略的逐步推进，农村金融需求呈现出多元化、动态化、高额化、长期化、综合化、集团化、智慧化等多种新趋势和新特征(唐晓旺、张翼飞，2018)，这无疑对农村金融机构的产品创新和服务创新提出了巨大挑战。当然，快速增长的农村金融需求也必将成为金融投资的新热点和新增长点，也是各类金融机构拓宽业务范围和加快创新发展的难得机遇。那么，农村金融高质量服务乡村振兴当前还面临哪些主要问题？政府部门如何从宏观上为农村金融高质量服务乡村振兴指明方向，从微观上为农村金融高质量服务乡村振兴提供行动指南？这些都是亟待研究解决的问题。本文将基于课题组在重庆、四川、浙江、广东、广西、宁夏、河南、山西、湖南等省市自治区的乡村调查和金融机构访谈资料，结合相关宏观数据，重点论述农村金融高质量服务乡村振兴战略的现实基础以及当前所面临的主要问题，进而提出金融高质量服务乡村振兴战略需要把握好的重点、需要协调好的重要关系以及可供选择的优化路径。

二、农村金融高质量服务乡村振兴面临的“五大问题”

近年来随着各级政府对“三农”问题的持续重视，各类农村金融机构相继跟进，农村金融服务乡村振兴的基础日益夯实。第一，涉农信贷的支持保障作用稳中有升。农村支付体系、信用体系和信贷担保体系持续改善，农村金融法人机构、从业人员和营业网点总量不断增加，ATM机和POS机基本实现行政村全覆盖；中国农业银行和中国邮政储蓄银行的“三农金融事业部”先后成立并逐步推广，农民专业合作社资金互助部、农业产业信用协会、村级扶贫互助协会、县乡村融资担保体系等新型农村合作金融组织广泛试点^①，全国行政村的金融服务网点覆盖率已超过95%。“助(惠)农贷APP”、农户活体牲畜花木抵押贷款、应收账款抵押贷款、以预期现金流为依据的担保贷款、“互联网+农村金融”、“开发性金融与绿色金融”、“金融+产业联盟+合作社+农户”、“金融+龙头企业+基地+农户”等多样化的新型金融产品和“拎包银行”、“流动银行服务车”、村级金融服务室(站)、涉农信贷绿色通道等新型金融服务模式不断涌现，金融机构涉农贷款余额持续增长，直接融资渠道日益多元化。第二，农业保险的“保驾护航”作用日益增强。农业保险服务网点乡镇覆盖率达到95%，村级覆盖率超过50%，基本形成了以政策性保险为基础、商业性保险和互助性保险为补充的农业保险体系。重要农产品成本保险、价格指数保险、收入保险等新险种已在安徽金寨、江西余江、河南信阳、湖南沅陵、重庆永川、四川成都、江苏武进等地稳步推进，农业保险承保农作物品种基本涵盖了农林牧渔业各个领域。“保险+期货”试点已扩大到20个省市，200多个产粮大县已启动大灾保险，“基本险+补充险+商业险”、“订单农业+保险+期货”模式已开始试点。尽管如此，课题组在重庆、四川、浙江、广东、广西、宁夏、河南、山西、湖南等省市自治区的调研发现，农村金融高质量服务乡村振兴的实践过程中仍面临以下问题亟待解决。

1. 农村金融实践的指导理论定位不清

任何实践都必须以科学的理论为指导，金融服务乡村振兴战略也不例外。尽管中国农村金融发展与实践取得了良好的经济社会效益，但仍缺乏清晰的指导理论定位，农村金融发展存在明显的理论与实践脱节问题。一方面，从上世纪 80 年代初开始，农村金融市场论逐渐替代农业补贴论成为国际上的主流农村金融理论。在实践中，中国虽然总体上实行“农村金融市场范式”，但一些政府部门一直没有真正放弃“农业补贴范式”，尤其是在农村扶贫领域(冯兴元等，2019)，不仅没能有效解决农村金融市场满足度低的问题，还破坏和扭曲了农村金融市场，增强了农民对政府补贴的依赖。可喜的是，课题组调研发现涉农资金整合改革试点项目的持续推进以及“以投代补”的财政支农实践探索在很大程度上缓解了该问题。另一方面，长期以来我国一直采用自上而下、供给引导为主的农村金融发展模式(温涛、王煜宇，2018)，政策的时滞性导致农村金融市场普遍存在“不缺机构缺服务、不缺政策缺产品”的现象。大量的农村金融改革似乎也没有明确供给引导和需求追随两种模式的转变，农村金融需求满足度偏低，农村金融供求结构失衡问题非常严重，农民融资难融资贵问题长期存在。调研发现，77.9%的被调查主体都认为短期小额涉农贷款对缓解资金周转困难的作用不大，希望贷款期限延长至 5-8 年，58.1%的被调查主体希望贷款金额提高到 30 万以上，21.6%的被调查主体希望贷款金额提高到 50 万以上。但中国农业银行、中国农业发展银行和邮政储蓄银行等主要涉农金融机构中长期贷款的占比都处于 40%-65%之间，整体增长趋势较缓慢(张林、温涛，2019)。

2. 供给方“使命漂移”和需求方“精英俘获”并存

近年来，党中央、国务院、农业农村部、财政部、中国人民银行等多个部门就农村金融发展、金融服务乡村振兴等问题出台了一系列指导意见或暂行办法。这些指导性政策文件无疑从宏观上对金融服务乡村振兴进行了总体布局并指明了方向，但缺乏微观层面具有靶向性的具体行动指南，导致实践中对调控对象的把握不全面不深入。一是农村金融市场供给方存在“使命漂移”⁽²⁾现象。调研发现，新型农村金融机构在实际经营过程中出于对经营成本、利润空间、风险承担等因素的考虑，正步入财务导向的发展模式，将客户群体更多地瞄准富裕阶层，背离了成立之初衷——服务“三农”和小微企业，存在“使命漂移”现象(翁舟杰，2018)，降低了金融普惠性。二是农村金融市场需求方存在“精英俘获”现象。大量已有研究表明，在中国农村信贷市场中，农村社区内部具有一定经济实力和社会关系的精英农户能够利用自身优势俘获他们所偏好的各类项目，精英农户行为决策逐渐偏离社区整体利益，农村内部大多数信贷资金被少数精英农户占有，多数小农户逐渐被“客体化”和“边缘化”(何欣、朱可涵，2019)。当大量金融资源开始反哺农业农村时，需要找到节约交易成本的内部主体并与其相对接，这时金融素养较高的乡村精英群体成为其首选，而乡村精英群体率先求偿、优先受益的利益要求又不断侵蚀公共利益，分散兼业的小农难以真正受益。

3. 农村金融机构可持续发展能力不足

无论金融发展到何种水平，金融机构尤其是商业性金融机构的经营目标仍是追求盈利和可持续发展。然而，当前中国农村金融机构可持续发展能力明显不足，其农村金融服务功能难以有效发挥(高晓光，2015)，农村金融机构表现出了明显的“弃农”“离农”倾向，甚至开始沦为地方政府的融资工具(王煜宇、邓怡，2017)。相关数据显示，主要农村金融机构的资产收益率(ROA)整体偏低且呈现出明显的下降趋势，而不良贷款率却呈现出不同程度的上升，尤其是农村合作银行和农村信用联社的不良贷款率在 2018 年已达到 13.3%和 10%。少数地方农商行的不良贷款率更高，比如贵阳农商行和山东广饶农商行分别达到 19.54%和 13.9%¹。而且，近年来主要涉农金融机构因为不可持续而导致法人机构数出现不同程度的下降。全国小额贷款公司从 2015 年 6 月的 8951 家下降到 2018 年末的 8133 家，下降比例高达 9.14%；农村合作银行和农村资金互助社分别从 2016 年末的 40 家和 48 家下降到 2018 年末的 30 家和 45 家，下降比例分别为 25%和 6.25%，农村合作银行的营业网点数也下降 33.53%。课题组调研还发现，一些非银行类金融机构因为对农村市场把握不足导致其业务开展的可持续性也面临巨大挑战，不少公司迫不得已选择提前退出市场。

4. 非银行类金融机构发展明显滞后

随着 2006 年以来异军突起的新农村金融机构和由农村信用社改制成型的农村商业银行逐渐发展成为农村金融市场的主力军，备受金融监管部门和地方政府的青睐。而内生于农村社区的农村互助合作金融逐渐被边缘化和弱势化。调研发现，随着近

年来农业农村部关于新型农村合作金融组织的试点和复制推广，农村合作金融被冷落的趋势有所好转。但农村金融市场仍呈现出银行类金融机构“一股独大”的现实格局，非银行类金融机构发展明显滞后。农村金融市场以银行信贷为主的融资模式及其低风险偏好难以支持农业转型升级和农业现代化发展。虽然农业农村领域的股票、债券、基金等直接融资渠道日益多元化，但能够通过直接融资渠道获得资金的仅是少数规模较大的农业产业化龙头企业，数量占比较大的家庭农场和农民专业合作社仍只能采用银行间接融资，农业企业直接融资规模与农业产值占 GDP 的比重极不相称(张林、温涛，2019)，直接融资对农业农村领域的支持作用仍比较有限。以 A 股市场数据分析可知，农业上市企业在资本市场上的份额仍比较小，绝大多数的农业产业化龙头企业尚未上市，农业 A 股上市企业占比仅为 2.5%，所有农业上市企业的营业收入总额比中国石油、中国石化等部分大型国有企业单个企业营业收入还低。虽然农产品价格保险、收入保险、天气指数保险、巨灾保险以及农业担保、期货期权等试点工作持续推进并取得了显著成效，但尚未形成合力从而有效分担农村金融风险 and 降低农村金融服务成本。农村信托和租赁虽有成功个案，但总体发展严重滞后，还有很大空间。

5. 农村金融产品服务同质化现象严重

中国农村金融市场竞争和创新激励严重不足，金融机构同质化发展现象异常突出，再加上农村金融人才匮乏导致经营理念和管理方式整体比较落后，同质单一的金融产品和服务不仅不能适应乡村振兴中多元化的金融需求，还制约着金融机构抵御风险能力的提升，严重影响农村金融市场和金融机构的健康可持续发展。农村金融同质化现象主要表现为：一是银行类金融机构发展战略和目标客户同质化。尽管农村金融机构种类逐渐多元化，但仍以银行类金融机构占据主导地位，而且政策性、商业性、合作性银行类金融机构的战略定位同质，尚未充分发挥各自比较优势形成差异化发展战略，也没有立足于市场需求形成分类分层服务体系，都以农村精英农户和农业龙头企业为主要目标客户群。二是各类金融机构的产品同质化。调研发现，县域金融机构对当地农村金融需求知根知底，但其没有独立自主的金融业务创新权利，相关创新权利收缩到省级分行甚至总行。农村金融机构尚未通过精细分工针对性加强金融产品创新，大多数金融机构的产品种类同质单一，农村基层信贷人员业绩压力大，而且合规意识和风险责任意识淡薄，往往为了完成任务铤而走险违规放贷，前仆后继“踩红线”，农村金融机构不良贷款率居高不下甚至不断上升。三是农村金融服务种类同质化，不同金融部门之间协同服务机制不健全。大多数农村金融机构的服务种类和服务模式大同小异，而且银行类金融机构与非银行类金融机构之间缺乏有效协调，在业务经营上各自为战，尚未形成互补合作机制，导致农村金融服务叠加、错位、缺位等不良现象并存，金融服务效率较低。

三、农村金融高质量服务乡村振兴需要把握“一核两重”

1. 金融高质量服务乡村振兴的核心领域

一是乡村产业发展领域。产业振兴是乡村振兴战略的物质基础和核心枢纽，只有实现了乡村产业振兴，人才、资金、技术等各类资源要素才会向乡村转移和集聚，才可能实现农业强、农村美、农民富。经过多年的发展，我国农业产业体系建设经历了农业产业化、农村产业融合发展等几个重要阶段，农业发展正在由增产导向转为提质导向，普通农户小规模经营转为专业大户和家庭农场适度规模经营，传统手工种养转为标准化机械化生产，传统农户“单打独斗”转为合作社“抱团发展”，农产品加工、休闲农业与乡村旅游、农产品电商等新产业新业态蓬勃发展。金融支持乡村产业振兴必须瞄准发展空间广阔、辐射带动能力强、与农业农村农民联系紧密的农产品加工、休闲观光农业、农业电子商务、农产品仓储物流等新兴产业。

二是农业农村基础设施建设领域。薄弱落后的农业农村基础设施无法支撑现代农业发展，无法满足人民日益增长的美好生活需要，将严重制约农业农村经济增长和农民生活提质。补齐农业农村基础建设短板，需要大量资金投入。归纳起来，农业农村基础设施根据其性质可以分为纯公益性、准公益性和私益性三种不同类型。其中，纯公益性基础设施具有广泛的经济效益、社会效益、生态环境效益和极强的正外部性，难以成为追本逐利的商业性金融的服务对象，一般由政府财政投资解决。准公益性基础设施包括农业经营主体生产生活用基础设施、现代农业服务系统、信息化系统和营销系统，具有准公共品属性，可以由政府财政和政策性金融联合主导，或是由政府财政和社会资本联合主导解决(比如 PPP 模式)。私益性基础设施属于新型农业经

营主体的私有财产，计入新型农业经营主体固定资产账户，应由商业性金融和合作性金融重点支持。

2. 金融高质量服务乡村振兴的重点区域

乡村振兴是一项系统性工程，涉及的点多面广，资金需求量大。金融支持乡村振兴不能面面俱到，必须把握好服务的重点区域，实现以点带面。总体来看，金融服务乡村振兴的重点区域主要包括农业产业化示范县、休闲农业和乡村旅游示范区、一村一品示范镇、农村产业融合发展示范县等。农业产业化示范县在政策指引下依托试点项目容易建成融合特色鲜明、利益联结紧密、配套服务完善的农业产业示范园区，是引领农业产业化发展的“高地”，有条件成为农村产业融合发展的“样板区”。休闲农业和乡村旅游示范县产业特色鲜明、政策扶持力度大，满足市民多样化消费需求的综合性休闲农业园区、农业主题公园、观光采摘园和休闲农庄等是促进城市资本下乡和农民收入增长的重要着力点。一村一品示范镇和农村产业融合发展示范县可以大力推行农业规模化、标准化和集约化生产，有助于在推进乡村振兴战略的过程中念好“山字经”、做好“水文章”、打好“文化牌”、唱好“林草戏”、炼好“气字诀”，进而实现乡村产业兴旺、生态宜居和生活富裕。

3. 金融高质量服务乡村振兴的重要主体

有知识、善经营、懂管理的新型农业经营主体是发展乡村产业、带动农民增收、改善乡村面貌、繁荣乡村文化的重要引擎，同时也是农村金融需求的重要主体。截止到2018年，农民合作社已超217.3万家，家庭农场已超87.7万家，是目前最主要的两类新型农业经营主体，对农民的辐射效应最大。因此，在金融资源总量有限的情况下，金融服务乡村振兴需要重点瞄准家庭农场和农民合作社。课题组调研发现，成长期和成熟期的家庭农场和农民专业合作社的生产经营规模不断扩大，业务范围基本稳定，利润积累逐渐增多，经济效益和市场势力不断提升，这类精英主体是大多数金融机构的优质目标客户，能够相对比较容易地从金融市场获得金融服务。而创业初期的家庭农场和农民专业合作社自身原始资本积累较少，前期资金需求量大，极度渴望金融机构的信贷支持，但往往这类农业经营主体的项目回收期长，风险高，金融机构对此总是“惜贷”“慎贷”。可见，创业初期的家庭农场和农民专业合作社才是农村信贷市场的“真困难户”，是乡村振兴战略实施过程中各类金融机构尤其是政策性金融机构的重点服务对象。

当然，走农业现代化道路也不能忘记小农户。我国是一个普通农户占大多数的国家，目前仍有将近两亿的小规模兼业农户，还有60%多的农户仍是经营自己承包的那一小块地。这些传统的农业经营主体可以具体分为半工半农型农户、自给自足型农户、经营型农户等几类。其中经营型农户是指留守农村长期从事一定规模种植、养殖或种养结合的中老年农民家庭，它们向家庭农场转化的最有效潜在对象(张林、冉光和, 2016)。但农村经营型农户市场化程度低，盈利能力不足，而且不能提供有效抵押物，很难获得商业性金融机构的金融服务。另外，返乡创业的“能人”和到农业领域就业的新型职业农民将资金、技术、知识、经验带到农村发展新业态，将成为当前和未来解决“谁来种地”“谁生活在农村”等棘手问题的关键群体。因此，在金融服务乡村振兴中，金融机构在重点支持家庭农场和农民专业合作社规范发展的同时，还必须兼顾农村经营型农户、返乡创业能人和新型职业农民，尽可能满足他们的有效金融需求。

四、农村金融高质量服务乡村振兴需要协调“四对关系”

1. 点与面的关系

近年来，农业农村部、财政部、中国人民银行、银保监会等部门联合开展了重要农产品收入保险、涉农建设性资金整合、集体林权制度改革、新型农村合作金融组织、数字普惠金融改革等多项农村金融与保险改革试点项目，并涌现出了诸如湖南沅陵王家岭养鸡合作社“产业合作+信用合作”的全产业链金融模式(李明贤、周蓉, 2018)、安徽金寨“合作资金+银行股金”的信用合作模式、河南兰考“一平台四体系”的数字普惠金融扶贫模式(栗勤、孟娜娜, 2018)、江苏武进农产品目标价格保险“联办共保”模式(张林, 温涛, 2019)、四川成都“农贷通”综合融资服务模式、浙江温州“农民资产受托代管融资”等多个经典

案例，取得了良好的经济社会效益。然而，这些试点项目周期较短，相关支持政策的连续性不足，地区间资源禀赋和经济基础差异大，大多数试点项目都没能很好地复制推广，只造“盆景”忽视“风景”现象尤为明显。归纳总结好这些经典案例的成功经验、适用条件和有待改进之处，将成熟的模式加快向面上复制推广，是金融服务乡村振兴下一步工作的重点。当然，在复制推广过程中切忌盲目盲从，一定要根据试点成熟模式的适用条件选择合适的推广区域，实现以点带面发展。

2. 远与近的关系

古今中外的农业发展历史均表明，无论农业发展形态如何演进、农业经营方式如何改变，农业的基础地位都永不动摇，是一个真正可以而且值得长期投资的永恒产业。从2004年以来，中央一号文件持续关注“三农”问题，各类优惠政策和大量财政资金不断向农业农村领域倾注，投资农业和转行做农业已然变成当今社会所关注的焦点和热点，越来越多的返乡能人和城镇资本到农村创业。尽管如此，农业低盈利能力与资本高回报要求之间的矛盾只增不减，追本逐利、嫌贫爱富的本性和可持续发展目标使得金融机构在投资决策时仍然青睐于风险低、周转快、收益高的行业或领域，很多金融资本和社会资本对规模大、周期长、退出难、见效慢、风险高的农业投资望而却步或畏首畏尾。因此，金融高质量服务乡村振兴必须处理好远与近的关系，各类金融机构在追求盈利性的同时要担起金融支农的社会责任，建立健全金融支农的长效机制，尤其是农村金融机构更应该将支持农业农村农民发展作为长期性根本性任务，脚踏实地改造农村、升级农业、扶持农民。金融机构在投入资本的同时不断引入现代管理理念和创新经营方式，重点培育农民“造血”能力，增强农民内生发展动力。

3. 予与取的关系

中国农业银行和中国邮储银行于2009年和2016年先后成立“三农”金融事业部，财政部、农业部和银监会自2015年7月开始联合推进建立完善全国性农业信贷担保体系，旨在将更多的农村资金留在农村、用于“三农”。中央也多次颁布相关政策文件着力推动健全财政、税收、金融投入保障机制，加大对“三农”领域的资金支持。然而时至今日，伴随工业化和城镇化进程的农村资金外流问题并没有得到有效缓解，部分金融机构仍不断缩减农村网点，县域及以下金融机构的存贷比仍然偏低，“高效的抽水机、低效的灌溉器”是当前县域金融普遍面临的困境⁽⁴⁾。当前形势下，金融服务乡村振兴需要严格贯彻执行“工业反哺农业、城市支持农村、多予少取放活”的基本方针，加快建立健全农村金融资源回流机制、疏通农村金融资源回流渠道，重点解决好小规模经营农户和适度规模新型农业经营主体的融资难题，通过金融服务把农村激活、把农业做强、把农民扶富。

4. 走与回的关系

实施乡村振兴战略重点需要解决农村人口空心化问题，因为只有在“有人”的情况下才能发展产业，才能建设农村，才能实现乡村振兴。但是，大中院校毕业生厌恶农村农业、新生代农民逃离式离开农村、进城农民工不愿回流农村的现象依然明显，不见人烟的“鬼村”还广为存在。而且，当前我国仍处在新型城镇化加速推进阶段，城镇化率已超过60%，农村人口流向城市的趋势仍将持续。已有研究证明，长期处于抑制状态的农村金融服务是促使农村人口外流的重要因素之一(韩其恒、李俊青, 2014)。因此，如何充分发挥金融资源的先导性作用，协调处理好农村人口“走出去”“留下来”和“引回来”的关系，利用金融手段推动城乡人口双向自由流动，从而为乡村振兴提供人才保障，为相对贫困治理提供智力支持，是金融高质量服务乡村振兴战略需要解决的重要难题。

五、农村金融高质量服务乡村振兴需要优化“五大路径”

1. 强化农村金融理论创新和立法完善

与新时代农村现实需求相适应的农村金融理论创新和农村金融法律法规是金融高质量服务乡村振兴战略的基础。一是要加强相对贫困治理与乡村振兴的农村金融理论衔接。在解决绝对贫困的攻坚战中，“输血”式的普惠金融无疑起到了重要的减缓

作用，在相对贫困治理与乡村振兴战略中更应该强调和发挥农村金融的“造血”功能。因此，在既要巩固脱贫攻坚成果又要稳步推进乡村振兴的关键节点，需要做好扶贫金融理论和产业金融理论的有效衔接，从重点构建普惠金融体系转向普惠金融体系完善和产业金融体系构建。二是要加强农村合作金融理论与金融风险理论的探索。农村内生合作金融相比其他金融机构具有更强的生命力，是农村金融重要的组成部分，但关于农村合作金融内部治理和外部监管的相关理论研究尚不充分，而且这些自发的、诱致性的农村金融制度演进与创新也没能得到政府的承认和支持(温涛、王煜宇，2018)。随着乡村振兴中农村金融需求种类多元化和金额高额化，农村金融风险的分担和防控也是未来农村金融支持乡村振兴的工作重点。三是要加快推进农村金融立法进程，加快修订《普惠金融法》《乡村振兴促进法》和《弱势群体保护法》等，把推动和保障农村金融服务作为农村金融法制建设的首要任务。以农业农村农民发展的金融供给、金融服务、金融监管及相关权益保护为主要立法对象，加快《中国人民共和国农村金融保障法》的修订和完善。

2. 加快农村金融综合服务体系构建

中国农村金融未来发展需要其在变革与调整中审视农村金融生态、环境和伦理，提供适应本地乡土社会、经济、文化和历史的现代金融服务(温涛、王煜宇，2018)。金融高质量服务乡村振兴需要加强农村综合试验改革和创新，整合多方资源着力打造“绿色兴农”“产融促农”“基建助农”“科技强农”和“改革惠农”的乡村振兴金融综合服务体系。一是要加快完善乡村征信体系、支付体系、网络体系。拓展和搭建以金融诚信、社区诚信、作风诚信、居民诚信等为核心内容的现代信用体系建设新框架，利用报刊、电视、广播、网络等媒体加强全民信用教育，重塑“诚实守信”的社会信用观念，多部门联合共建农村居民和涉农企业征信系统，并实现农村个人信用信息共享。加强农村消费习惯调研，了解农村居民支付结算的客观需求，以需求为导向针对性地创新金融产品和服务模式。改进农村地区通信设施和网络设施建设，适度调低农村网络收费标准，完善农村地区互联网支付服务网络，持续推进“POS 刷卡+扫码支付”等支付服务新模式。二是要加快建设好乡村金融消费者权益保护体系。畅通消费者金融维权投诉渠道和处理机制，加大农村金融违法处置力度，打击非法集资，维护农村金融秩序。建立健全透明的投诉处理流程，加强投诉处理的精细化过程管理和处理结果的有效回复。通过案例视频播放和宣传手册投放，增强农村金融消费者的风险意识，提高农民识别违法违规金融行为的能力。三是要建设好农村金融宣传教育体系，普及金融文化知识，提高农民金融素养。农村金融机构围绕个人征信、手机银行、网上银行、金融诈骗、假币识别等开展丰富的金融知识宣传活动和实操技能培训，尽快实现农村地区金融宣传教育全覆盖。

3. 加快金融科技融合并加强风险防控

当前，区块链、云计算、大数据等现代信息技术与传统金融高度融合的趋势已不可逆。如何做好现代科技在农村金融领域的应用，用金融科技破解农村社会难点痛点问题是当前及未来改革的重点。而且数字经济与农村经济的融合发展在解决信息不对称、降低交易成本和控制农村金融风险等方面均具有不可替代的作用，大力稳步推进数字经济与农业农村经济的融合发展“宜早不宜迟、宜快不宜慢”(温涛、陈一明，2020)。一是需要继续提升互联网、信息技术工程在我国农村区域及偏远地区覆盖程度，推动信息服务深入农村基层，进一步提升农户人群的互联网及其它信息技术的应用能力。加强数字技术在信贷产品、保险产品、担保产品等金融产品中的应用，将“高大上”的数字技术运用于“接地气”的普惠金融产品，设计操作简单、交易便捷的数字金融产品。采用电子签名、视频签约、人脸识别等合法形式替代“面谈面签”制度，提供电话支付结算、视频转账等新型服务，推动线上普惠授信落地，大幅降低农户融资成本。推进遥感技术、无人机、气象监测等信息技术在农业保险业务中的应用，解决农业保险承保、查勘、理赔过程中人手不足、效率低下等难题。二是要加强农村金融内部治理与外部监管机制建设。加快建设与农村数字金融相关的官方统计指标和口径，构建农村金融风险全程监控体系，严厉打击农村数字金融领域的诈骗行为和投机行为，确保农村数字金融安全。同时，加强农村数字金融领域相关制度体系建设，规范农村数字金融活动，在原有法律法规基础上补充、修订和完善数字经济和数字金融相关法律制度，通过大数据信息采集立法，确定服务标准及制度规范，进一步优化对于数据的知识产权保护、责任权利归属等标准制定。

4. 强化农村金融专业分工与有机合作

根据各类金融机构的比较优势进行专业分工与有机合作，是解决农村金融同质性问题并提升金融服务乡村振兴质量的有效路径之一。一是要基于微观市场需求大调查，准确划定政策性、商业性、合作性、普惠性金融的功能特色和作用边界，发挥和巩固政策性金融和商业性金融的“头雁效应”，确立和强化合作金融、互联网金融的“鲶鱼效应”，开发和增强社区合作金融的“毛细血管”作用。以村镇银行、农村资金互助社和农村信用社为核心的农村金融机构应全力聚焦基础金融服务，坚持“支农支小”，灵活设立助农服务站和简单易行的线上服务设备，打造真正的“村口银行”，打通农村地区“最后一公里”金融服务渠道。同时要合理处理好正规金融与非正规金融的协调性和互补性，农村金融与城市金融的整体性与相关性，加快城乡金融资源要素的自由有序流动。二是充分发挥政府部门、金融机构、社会组织、农业经营主体等多方力量的特色功能和专业优势，进一步加强各类金融机构之间的分工合作和风险共担，形成多方协同服务合力。积极探索涉农保险和涉农信贷的联动机制，有效解决融资难题；加快农村资本市场建设和规范，拓宽农业领域的直接融资渠道，支持符合条件的农业龙头企业进入资本市场融资，积极探索发展大宗农产品期货市场；由地方政府、农担公司、保险公司、商业银行、农业经营主体等多方共同出资出力搭建多层次风险分担机制，在有效防控风险的同时不断提升小微企业和普通农户的融资可得性。

5. 推进农村能人回流和金融人才集聚

21 世纪的竞争归根结底是人才的竞争，加快农村金融专业人才集聚是提升金融服务乡村振兴质量的关键。一是要加快建立健全农村劳动力回流机制。积极培育“懂三农”的基层工作队伍，并出台相应激励政策，鼓励能力强水平高的人下乡驻村引导。充分利用宣传报道进行口碑传播，让其起到良好的示范带动作用，鼓励更多农村劳动力回流。当农村外出农民工看到发展现代农业有“钱图”时，其内生的回流动力将不断增强。二是需要加快农村从业主体的人力资本改造。建立健全财经院校、农林院校与地方基层的农村专项人才联合培养机制，强化农业农村专业领域的产学研深度融合。大力发展农民职业教育和农村远程培训，选拔优秀青年职业农民参加各种专项培训，充分发挥新型职业农民的示范引领作用，带动广大农民积极参与农闲时期的专项培训，提升专业技能和综合素质。三是需要完善农村金融人才集聚的村级联动机制。依赖地区地缘、血缘关系筛选一批农民“信得过”的新型农业经营主体和产业化联合体，不定期邀请业内知名专家、金融机构业务能人、财经专业大学生以视频播报和手把手指导相结合的方式对培训队伍进行 APP 下载注册、风险防范、基本业务操作等技能培训，培养一批会用善用互联网或智能手机、懂金融经济的“精英农民”，然后由“精英农民”为身边的每位贫困群体进行一对一培训和指导。引导驻村干部、村“两委”、大学生村官、农村经济能以“协贷员”身份积极参与到基层金融服务工作中，并给予工作人员一定比例的管理费用和务工补助，建立健全考核评估机制，提升金融专员服务乡村振兴的社会责任感和工作获得感。

参考文献：

- [1]. 项继权、周长友：《“新三农”问题的演变与政策选择》，《中国农村经济》2017 年第 10 期。
- [2]. 何广文、刘甜：《基于乡村振兴视角的农村金融困境与创新选择》，《学术界》2018 年第 10 期。
- [3]. 廖红伟、杨良平：《乡村振兴背景下农村金融体系深化改革研究——基于交易成本理论视角》，《现代经济探讨》2019 年第 1 期。
- [4]. 王修华：《乡村振兴战略的金融支撑研究》，《中国高校社会科学》2019 年第 3 期。
- [5]. 温涛、何茜：《中国农村金融改革的历史方位与现实选择》，《财经问题研究》2020 年第 5 期。
- [6]. 王彦、田志宏：《如何实施金融服务乡村振兴——基于日本金融支农政策演变经验借鉴》，《现代经济探讨》2020 年第 5 期。

-
- [7]. 吴国华:《进一步完善中国农村普惠金融体系》,《经济社会体制比较》2013年第4期。
- [8]. 张林、温涛:《农村金融发展的现实困境、模式创新与政策协同——基于产业融合视角》,《财经问题研究》2019年第2期。
- [9]. 陈东平、丁力人:《契约理论视角下金融服务乡村振兴现实困难与实践探索》,《现代经济探讨》2020年第7期。
- [10]. 朱信凯、徐星美:《一二三产业融合发展的问题与对策研究》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2017年第4期。
- [11]. 蒋远胜、徐光顺:《乡村振兴战略下的中国农村金融改革——制度变迁、现实需求与未来方向》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2019年第8期。
- [12]. 陈放:《乡村振兴进程中农村金融体制改革面临的问题与制度构建》,《探索》2018年第3期。
- [13]. 范方志:《乡村振兴战略背景下农村金融差异化监管体系构建研究》,《中央财经大学学报》2018年第11期。
- [14]. 王国刚:《从金融功能看融资、普惠和服务“三农”》,《中国农村经济》2018年第3期。
- [15]. 何宏庆:《数字金融助推乡村产业融合发展:优势、困境与进路》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2020年第3期。
- [16]. 冯文丽、苏晓鹏:《农业保险助推乡村振兴战略实施的制度约束与改革》,《农业经济问题》2020年第4期。
- [17]. 周孟亮:《脱贫攻坚、乡村振兴与金融扶贫供给侧改革》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2020年第1期。
- [18]. 唐晓旺、张翼飞:《乡村振兴战略下农村金融创新的思路与对策》,《中州学刊》2018年第12期。
- [19]. 冯兴元、孙同全、韦鸿:《乡村振兴战略背景下农村金融改革与发展的理论和实践逻辑》,《社会科学战线》2019年第2期。
- [20]. 温涛、王煜宇:《改革开放40周年中国农村金融制度的演进逻辑与未来展望》,《农业技术经济》2018年第1期。
- [21]. 翁舟杰:《关系型贷款、市场结构与小额贷款公司使命漂移》,《管理科学学报》2018年第4期。
- [22]. 何欣、朱可涵:《农户信息水平、精英俘获与农村低保瞄准》,《经济研究》2019年第12期。
- [23]. 高晓光:《新型农村金融机构的脆弱性与可持续发展》,《管理世界》2015年第8期。
- [24]. 王煜宇、邓怡:《农村金融政策异化:问题、根源与法制化破解方案》,《社会科学文摘》2017年第5期。
- [25]. 张林、冉光和:《经营型农户向家庭农场转化的意愿及影响因素研究——基于川渝地区876户农户的调查》,《财贸研究》2016年第4期。

[26]. 李明贤、周蓉：《社会信任、关系网络与合作社社员资金互助行为——基于一个典型案例研究》，《农业经济问题》2018年第5期。

[27]. 栗勤、孟娜娜：《县域普惠金融发展的实际操作：由豫省兰考生发》，《改革》2018年第1期。

[28]. 张林、温涛：《农产品目标价格保险试点经验、问题及对策——基于3个试点地区的调查》，《经济纵横》2019年第7期。

[29]. 韩其恒、李俊青：《劳动力市场分割、金融市场约束与迁移人口的结构变迁》，《数量经济技术经济研究》2014年第1期。

[30]. 温涛、陈一明：《数字经济与农业农村经济融合发展：实践模式、现实障碍与突破路径》，《农业经济问题》2020年第7期。

注释：

1 统计数据显示,仅河南、安徽、湖南、山东、河北等少数省份的农民合作社信用互助组织已有423家。调研发现,河南兰考、浙江温州等地的村级金融服务室(站)和惠农贷APP基本实现行政村全覆盖,湖南沅陵的产业信用协会和温州瓯海的“农民资产受托代管融资”项目有效解决了当地绝大多数农户的融资需求。

2 “使命漂移”最早由Woller等于1999年提出,认为微型金融机构成立的初衷是服务弱势群体,但在经营过程中为了追求利益和效率,转向服务相对富裕群体,即发生了“使命漂移”。

3 数据来源于“小额贷款公司分地区情况统计表”,网址为<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1623622031344566423&wfr=spider&for=pc>。

4 参考中国人民大学普惠金融研究院贝多广院长2016年4月在浙江青田“县域经济与金融创新”论坛上的讲话。