

新世纪以来农村金融改革的政策轨迹、 理论逻辑与实践效果*

——基于 2004—2022 年中央“一号文件”的文本分析

彭 澎¹ 周月书^{1,2}

摘要：本文在对 2004—2022 年中央“一号文件”进行文本分析的基础上，考察了新世纪以来农村金融改革的政策轨迹、理论逻辑和实施效果。研究表明：依据三义理论的规范性政策框架，中国农村金融改革的政策轨迹可以概括为三大核心范畴，即促进农村金融机构发展、革除农村金融抑制、加强农村金融基础设施建设。从理论逻辑看，不完全竞争市场论和“拓荒成本”构成了政府介入农村金融市场并进行改革的理论前提，欧肯的“经济秩序”思想可以作为政府分类制定改革政策的理论基础，而根据政府分类改革政策提炼出的三大核心范畴，可以进一步借助农村金融市场论、“德·索托效应”等进行理论诠释。从效果看，新世纪以来农村金融改革使得各类农村金融机构快速发展，抑制农村金融发展的制度藩篱被基本破除，多元化的信贷产品和担保方式得以创新，农村信贷担保体系和农村信用体系也初步建立。本文还进一步分析了当前农村金融发展面临的挑战，并提出未来深化改革的方向。

关键词：农村金融改革 中央“一号文件” 三义理论 内容分析法

中图分类号：F832.0 **文献标识码：**A

一、引言

党中央国务院于 2004 年发布新世纪第一个中央“一号文件”（后文简称“一号文件”）之时，恰逢新一轮农村金融改革拉开了帷幕（徐忠，2020）。2004—2022 年间，有 18 个年份^①的“一号文件”对农村金融改革有“浓墨重彩”的表述。毫无疑问，“一号文件”作为农业农村政策顶层设计，对于农村金融改革和发展具有导向性和纲领性指导价值。

*本文研究得到江苏省社会科学基金重大项目“江苏率先实现农业农村现代化研究”（编号：21ZD004）的资助。本文通讯作者：周月书。

^①2011 年“一号文件”《中共中央 国务院关于加快水利改革发展的决定》未涉及农村金融改革问题，后续分析中表述连续年份时均不含 2011 年的“一号文件”。

新世纪以来，中国农村金融改革所处的经济和社会大背景发生了显著变化，“三农”工作的指导战略也由2004年的“促进农民增收收入”^①升级为2021年的“全面推进乡村振兴”^②。那么，“一号文件”中有关农村金融改革的政策呈现何种演进轨迹？期间主要进行了哪些方面的调整？背后的理论逻辑是什么？农村金融改革成效如何？对上述问题的回答，有助于深化对农村金融改革相关政策的认识。在此基础上，结合对现实情况的研判，大致上可以总结出“持续深化农村金融改革”^③应该往哪个方向走，从而为服务于乡村振兴战略的农村金融支持政策提供理论支撑和决策参考。

关于中国农村金融改革的文献已经有很多，鉴于篇幅所限，本文仅对2004年以来与农村金融改革历程和农村金融发展趋势分析相关的文章进行总结和归纳：

1. 农村金融市场化改革的模式研究。自2006年启动农村金融市场化改革以来，学界有不少关于农村金融的理论层面的探索，先后对供给领先或需求引导、单一模式为主或多元模式为主、合作制或股份制、利率管制或利率市场化、中央主导或地方主导等问题进行探讨（江春和周宁东，2012）。关注的焦点在于如何确定最优的农村金融市场体系、机构设置和产品模式（马勇和陈雨露，2010），具体包括农村金融机构改革成效的评价标准（谢平等，2006）、“三农”支持政策对信贷配给的影响（王曙光和王东宾，2011）、局部知识范式与农村金融市场信息不对称问题（冯兴元等，2004）等。

2. 农村金融改革历程和经验。关于中国农村金融改革演变历程的回顾性研究表现出明显的时期性。改革开放30周年前后，一些学者关注改革开放以来的农村金融改革历程，主要是反思三十年来农村金融改革中的问题（金鹏辉，2008；周立和周向阳，2009）。改革开放40周年前后，大量有关中国农村金融改革演变历程的文章发表，或评估改革效果，或总结基本经验，比如：曹雷（2016）对新时期中国农村金融改革的总体效果进行了评估；温涛和王煜宇（2018）对中国农村金融改革进行了回顾和反思，并就中国农村金融改革方向进行了讨论。新中国成立70周年之际，周立（2020）对1949—2019年间中国农村金融发展演变逻辑与演化路径进行了理论分析。在中国共产党建党百年之际，李麦收和司小飞（2021）总结了农村金融改革的经验，包括坚持党的领导、坚持从“三农”问题出发等。

3. 乡村振兴背景下农村金融改革路径选择。党的十九大做出实施乡村振兴战略重大决策部署后，冯兴元等（2019）在全面回顾农村金融理论的基础上，就乡村振兴战略背景下农村金融改革与发展的方向进行了讨论；何广文和刘甜（2018）、张林和温涛（2021）基于乡村振兴视角，从分析农村金融发展现实问题入手，就农村金融如何高质量服务乡村振兴提出了创新路径；蒋远胜和徐光顺（2019）

^①参见2004年“一号文件”《中共中央 国务院关于促进农民增收若干政策的意见》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_63144.htm。

^②参见2021年“一号文件”《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm；2022年“一号文件”《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm。

^③2021年“一号文件”提出“坚持为农服务宗旨，持续深化农村金融改革”。

从制度变迁切入，探讨了在乡村振兴背景下中国农村金融改革的方向；卜银伟等（2022）则立足于对金融科技发展趋势的研判，构建了金融科技助力乡村振兴的架构。

上述文献对中国农村金融改革的历程和经验以及实施乡村振兴战略的金融支持有了比较全面的研究，但也存在进一步深入挖掘的空间。与已有文献相比，本文的边际贡献主要体现在以下方面：一是采用内容分析法（Content Analysis）^①，全面梳理“一号文件”中关于农村金融改革的论述，按照其政策涵义整理出相应的范畴并作为分析元素；二是在梳理农村金融改革政策文本的基础上，综合应用农村金融理论分析不同范畴农村金融政策的内在理论逻辑。

二、基于“一号文件”的农村金融改革政策轨迹

（一）“一号文件”中农村金融改革内容总体情况

在对“一号文件”中的农村金融改革内容进行详细解构之前，先要确定这部分内容在“一号文件”中的总体情况。文本分析可以发现：第一，在大多数年份，农村金融改革在“一号文件”中以二级标题形式呈现，少部分年份作为“农业农村投入政策”的主要内容出现。第二，多数年份，农村金融改革在“深化农村改革”一级标题下，少部分年份出现在“农村投融资”或“农业支持保护”的一级标题下（见表1）。第三，多数年份，农村金融改革的篇幅约占一级标题下内容的三分之一。从对“一号文件”中农村金融改革内容体量的分析可以发现，农村金融改革是“一号文件”的重要内容之一。

表1 2004—2022年“一号文件”中农村金融改革相关内容汇总表

年份	一级标题	二级标题
2004	七、深化农村改革，为农民增收减负提供体制保障	（十九）改革和创新农村金融体制
2005	七、改革和完善农村投融资体制，健全农业投入机制	（二十三）推进农村金融改革和创新
2006	六、全面深化农村改革，健全社会主义新农村建设的体制保障	（25）加快推进农村金融改革
2007	一、加大对“三农”的投入力度，建立促进现代农业建设的投入保障机制	（一）大幅度增加对“三农”的投入
	七、深化农村综合改革，创新推动现代农业发展的体制机制	（二）统筹推进农村其他改革
2008	六、稳定完善农村基本经营制度和深化农村改革	（五）加快农村金融体制改革和创新
2009	一、加大对农业的支持保护力度	4.增强农村金融服务能力
2010	一、健全强农惠农政策体系，推动资源要素向农村配置	3.提高农村金融服务质量和水平
2012	一、加大投入强度和工作力度，持续推动农业稳定发展	4.提升农村金融服务水平
2013	二、健全农业支持保护制度，不断加大强农惠农富农政策力度	2.改善农村金融服务
2014	六、加快农村金融制度创新	25.强化金融机构服务“三农”职责 26.发展新型农村合作金融组织
2015	四、围绕增添农村发展活力，全面深化农村改革	24.推进农村金融体制改革
2016	五、深入推进农村改革，增强农村发展内生动力	24.推动金融资源更多向农村倾斜

^①内容分析法最早应用于传播学领域，是一种对传播内容进行客观、系统和定量描述的研究方法，主要是对传播内容所含信息量及其变化进行分析，即由表征的有意义的词句推断出准确的意义（邱均平和邹菲，2004）。

(续表 1)

2017	六、加大农村改革力度，激活农业农村内生发展动力	29.加快农村金融创新
2018	十一、开拓投融资渠道，强化乡村振兴投入保障	(三) 提高金融服务水平
2019	五、全面深化农村改革，激发乡村发展活力	(四) 完善农业支持保护制度
2020	五、强化农村补短板保障措施	(二十三) 优先保障“三农”投入
2021	四、大力实施乡村建设行动	(二十) 强化农业农村优先发展投入保障
2022	七、加大政策保障和体制机制创新力度	(三十) 强化乡村振兴金融服务

(二) “一号文件”中农村金融改革内容解构

1.确定“初级范畴”。对“一号文件”中农村金融改革内容解构的主要任务是确定编码类目，类似于扎根理论中的“初级范畴”。编码基本顺序是：首先，从文本中出现频次最高的“农村信用社（农村商业银行、农村合作银行）”内容开始，把它们归类为“农村金融机构改革”范畴，再围绕“农村金融机构改革”找出文本中的其他表述词，由此农业银行和其他商业银行的“三农”金融事业部被纳入该范畴。其次，将文本中无法归入第一类的表述词，归类为第二个范畴，以此类推，整理出9项“初级范畴”，分别是：①农村金融机构改革；②发展新型农村金融组织；③农村信贷产品创新；④完善农村金融财税政策；⑤涉农贷款投放考核评估；⑥建立农村信贷担保体系；⑦完善农村产权制度；⑧农村信用体系建设；⑨发展农村普惠金融。最后，对所得“初级范畴”进行检查，看是否囊括了农村金融改革中的所有重要范畴（见表2）。检查发现，“农村信贷利率市场化”只在2004年“一号文件”中被提及，其他年份再无涉及。究其原因，利率市场化问题是整个金融系统改革的核心内容之一，而农村金融改革只是农村政策的组成部分，两者虽然有很深的关联，但不适宜放在同一层面讨论。

表 2 2004—2022 年“一号文件”中农村金融改革内容解构

序号	初级范畴	文件表述词（概念）
1	农村金融机构改革	①农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）；②中国农业银行（“三农”金融事业部）；③其他商业银行县域内分支机构（文件笼统表述为“商业银行”）；④中国邮政储蓄银行（“三农”金融事业部）；⑤农业发展银行；⑥国家开发银行；⑦农村信用社省联社
2	发展新型农村金融组织	①多种所有制金融组织、农村社区金融机构；②多种形式新型农村金融机构；③村镇银行；④小额贷款公司、小额贷款组织、贷款公司、非存款类放贷组织；⑤资金互助组织、农村资金互助社、社区性农村资金互助组织；⑥农村微型金融组织；⑦农民专业合作社信用合作、农民合作社内部资金互助、农民合作社内部信用合作；⑧服务“三农”金融租赁公司；⑨农民合作社、供销合作社基础上发展农村合作金融
3	农村信贷产品创新	①农户小额贷款（信用贷款）；②农户联保贷款；③动产抵押、仓单质押、权益质押、应收账款质押、股权质押、订单质押、大棚设施抵押；④扩大农村有效抵押品范围；⑤发展微型金融服务；⑥开展林权抵押贷款、四荒地使用权抵押贷款；⑦开展大型农业生产设备抵押贷款；⑧农村信贷（或涉农贷款）与农业保险结合（银保合作）；⑨涉农贷款保证保险（或信用保险）；⑩扶贫贴息贷款

(续表 2)

4	完善农村金融财税政策	①涉农(或农户)贷款税收减免(优惠、激励政策);②涉农贷款定向费用补贴;③对偏远地区新设金融机构实行补贴;④小额担保贷款贴息;⑤林业贷款贴息政策;⑥贴息补助农产品加工业发展;⑦农业信贷担保费率补助;⑧有条件的地方政府扶持担保基金和担保机构的建立;⑨建立农业产业发展基金;⑩鼓励地方建立风险补偿基金
5	涉农贷款投放考核评估	①确定(或明确、或加快落实)县域内网点新增存款支持当地“三农”的比例;②制定新增存款投放比例办法;③引导邮政储蓄资金返还农村;④建立县域内金融机构新增存款主要用于当地发放贷款独立考核机制;⑤金融机构涉农贷款(普惠性涉农贷款)增速高于全部贷款平均增速;⑥对金融机构县域金融服务实施考核评价(制定金融机构服务乡村振兴考核评估办法);⑦县域金融机构涉农贷款增量奖励;⑧将涉农贷款投放情况纳入考评体系;⑨确保农业信贷总量持续增加
6	建立农村信贷担保体系	①政府出资的信用担保机构拓展农村担保业务;②设立农业担保机构;③建立政府支持、企业和银行多方参与的农村信贷担保机制(政企银合作);④大力发展政府支持的“三农”融资担保机构;⑤担保机构业务考核办法;⑥农业信贷担保放大倍数的量化考核;⑦降低“三农”信贷担保服务门槛;⑧担保机构开展农村担保业务;⑨多层次多形式农村信用担保体系;⑩“三农”融资担保体系
7	完善农村产权制度	①土地经营权抵押担保贷款;②农民住房财产权抵押担保贷款;③农村各类资源资产权属认定;④完善农村承包地“三权分置”制度;⑤平等保护土地经营权
8	农村信用体系建设	①农村信用体系建设;②改善农村支付服务条件;③创建信用用户、信用村、信用乡镇;④确权信息与银行业金融机构联网共享;⑤开展县域农户、中小企业信用等级评价;⑥市县构建域内共享涉农信用信息数据库;⑦建成新型农业经营主体信用体系
9	发展农村普惠金融	①发展农村普惠金融;②普惠金融服务体系;③普惠金融重点放在农村;④发展农村数字普惠金融

2.政策文本词频分析。在对“一号文件”中农村金融改革内容解构的基础上,本文对2004—2022年间“一号文件”中有关农村金融改革内容的“信息碎片”进行概念化处理,然后利用R软件将概念化的文本信息生成可视化词频云图(见图1)。词频云图能显示出关注度较高的文本内容及政策注意力分布,清晰地反映出“一号文件”中农村金融改革政策的重点。此外,本文还进一步生成“一号文件”中农村金融改革词频分布图(见图2)。



图1 2004—2022年“一号文件”中农村金融改革词频云图

注:图形解释意义为距离中心越近且字号越大的词项词频越高。

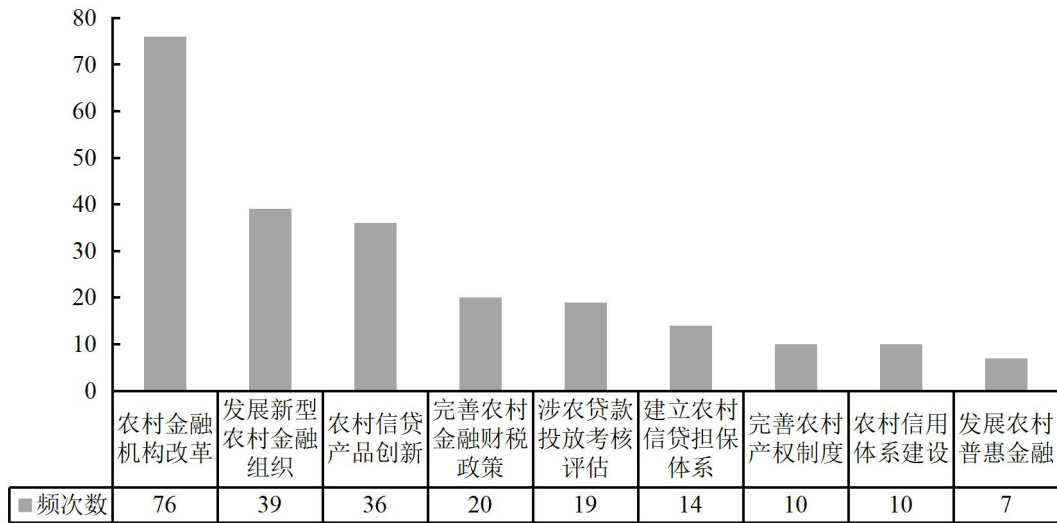


图2 2004—2022年“一号文件”中农村金融改革词频分布图

（三）“一号文件”中农村金融改革“核心范畴”的确定

为了理清各个范畴之间的关系，本文根据亚洲开发银行（Asian Development Bank）提出的“三义理论”（Three-pronged Theory）（陈雨露和马勇，2010），在9个初级范畴的基础上提炼出更高级别的3个核心范畴。三义理论本质上属于规范性的改革政策框架，可以被视为一个解决农村金融问题的范式。根据三义理论，政府应着重在三个方面为农村金融发展提供有力支持：

1.促进农村金融机构发展。政府可以提供合适的资金支持、激励约束等，以促进农村金融机构发展，扩展其金融服务范围（施同兵，2013）。具体而言，本核心范畴涵盖表2中的4个初级范畴：“农村金融机构改革”“发展新型农村金融组织”“完善农村金融财税政策”和“涉农贷款投放考核评估”。其中，“农村金融机构改革”和“发展新型农村金融组织”旨在建立多层次的农村金融供给体系，“完善农村金融财税政策”和“涉农贷款投放考核评估”则分别通过税收激励和硬性约束，进一步促进各类农村金融机构提供金融服务。

2.革除农村金融抑制。在促进农村金融机构发展的基础上，政府应当进一步革除农村金融抑制，因为除利率限制、准入管制等纯金融类政策外，扭曲的农业农村政策也可能在更大范围内使得农村金融环境恶化。因此，本核心范畴涵盖表2中的3个初级范畴：“完善农村产权制度”“农村信贷产品创新”和“发展农村普惠金融”。这一核心范畴旨在建立一个良好且可持续的农村金融发展政策环境。

3.加强农村金融基础设施建设。持续完善农村金融基础设施将有利于降低金融交易的风险和成本，促进更多的资金留在县域，并使整个金融体系都受益。农村金融市场稳健、持续和安全运行需要高质量的硬件设施以及相应的制度安排。因此，这一核心范畴涵盖表2中的2个初级范畴：“农村信用体系建设”和“建立农村信贷担保体系”。

综上所述，“一号文件”所反映出的中国农村金融改革的核心范畴有三个，分别是：促进农村金

融机构发展、革除农村金融抑制、加强农村金融基础设施建设。后文将以此为基础，对新世纪以来中国农村金融改革的理论逻辑进行深入系统的分析。

三、新世纪以来农村金融改革的理论逻辑

（一）整体理论逻辑

理论逻辑是农村金融为什么改革以及如何改革的起点，从理论逻辑出发展开分析，不仅有利于客观认识农村金融改革何以发生、如何发生、又如何反复改革，也有利于厘清农村金融改革的整体思路，完善农村金融改革的框架体系（蔡锦松，2020）。新世纪以来农村金融改革的理论逻辑整体思路如图3所示。

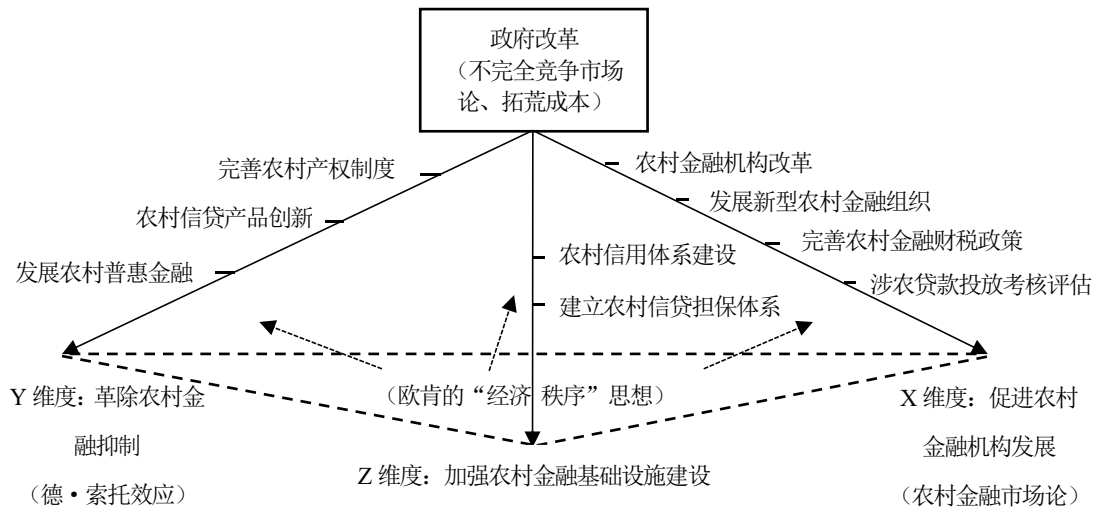


图3 基于三义理论的新世纪以来农村金融改革理论逻辑整体思路

依据三义理论，新世纪以来农村金融改革包括三大核心范畴，其中 X 维度的“促进农村金融机构发展”聚焦主体，Y 维度的“革除农村金融抑制”关注制度，Z 维度的“加强农村金融基础设施建设”则重在优化配套条件。然而，三义理论本质上只是规范性的改革政策框架而非理论，所以在利用该框架进行分析时，还需要构建相应的理论逻辑：

1. 不完全竞争市场论和“拓荒成本”构成了政府介入农村金融市场并进行改革的理论前提。对于政府是否要介入农村金融市场并进行改革的问题，应当在中国“三农”发展逻辑的制度性安排下，综合运用不完全竞争市场论和“拓荒成本”加以考量。第一，根据不完全竞争市场论^①，要培育稳定、有效的农村金融市场，减少金融风险，离不开合理的政府参与。因此，中国政府需要通过制定市场和

^①不完全竞争市场论起源于 Hellmann et al. (1998) 提出的金融约束理论。该理论认为，由于金融市场中存在竞争失效、外部效应、公共产品和信息不完全等导致的市场失灵情况，政府应当介入金融市场。该观点被运用到农村金融领域后形成了不完全竞争市场论（董晓林和张龙耀，2017）。

非市场措施，来适度介入不完全的农村金融市场，开展农村金融改革。第二，基于“拓荒成本”^①，在外部性极强的农村金融市场发育初期，政府承担“拓荒成本”也有助于市场的形成和完善，这进一步构成了新世纪以来中国政府开展农村金融改革的理论前提。

2. 政府介入农村金融市场的政策形式是多元化的，欧肯的“经济秩序”思想可以作为政府分类制定改革政策的理论基础。欧肯认为政府的经济政策可以区分为“秩序政策”“过程政策”和“辅助性支持政策”（冯兴元，2014）。其中，秩序政策是指政府首先应当提供和维护一个竞争秩序，作为市场化的运作前提；过程政策意味着政府应当适时干预市场过程，通过影响市场的价格—数量关系变化来促进经济运行；辅助性支持政策则强调政府还应当采取一些措施辅助性支持市场，通过提供授能环境来确保维持最低程度的市场秩序框架（张水平，2007）。新世纪以来中国农村金融改革的各项政策，也可以按照秩序政策、过程政策和辅助性支持政策的理论逻辑来归类，这可以作为中国政府分类制定农村金融改革政策的理论基础。

3. 根据政府分类改革政策提炼出的三大核心范畴，可以进一步借助农村金融市场论、“德·索托效应”进行理论诠释。第一，“促进农村金融机构发展”核心范畴可以用农村金融市场论来进行理论诠释，因为农村金融市场的发展状况从根本上是由农村金融机构的发展水平决定的。第二，“革除农村金融抑制”核心范畴可以用德·索托效应来进行理论诠释，因为产权制度的完善有助于信贷产品创新，从而促进普惠金融发展。

（二）促进农村金融机构发展的理论逻辑

在三义理论的政策框架中，“促进农村金融机构发展”是新世纪以来中国农村金融改革的主要内容。作为核心范畴，它的理论基础是农村金融市场论。按照欧肯的“经济秩序”思想，它同时包含了秩序政策和过程政策。具体理论逻辑如下：

1. 促进农村金融机构发展可以用农村金融市场论进行诠释。农村金融市场论是金融深化理论在农村市场的延伸，强调农村金融改革的基础是农村金融机构的改革，逐步成为国际上接受的主流农村金融范式（冯兴元等，2019）。中国之所以会在新世纪初开始新一轮农村金融改革，是因为当时面临大量资金被抽离农村、正规金融机构网点大规模撤离农村的困境。根据中国人民银行第一份《中国农村金融服务报告》的数据，2007年末，全国共有2868个乡镇没有任何金融机构，占乡镇总数的7%^②。针对这一问题，不仅“一号文件”特别关注农村金融机构的改革和发展^③，中国人民银行和银保监会

^①农村金融市场的外部性很强，发展的早期阶段需要巨大的“拓荒成本（Pioneer Cost）”，金融服务的边界只有在“拓荒”成功后才能够得到有效的扩展（施同兵，2013），因此，补贴在农村金融市场中的作用主要表现在两个方面：一是给予参与“拓荒”的金融机构适当的补偿，提高它们参与农村金融市场的积极性；二是保证贷款的利率能够维持在农业、农村和农民可以承受的水平上（陈雨露和马勇，2010）。

^②数据来源：《中国农村金融服务报告》，<http://www.gov.cn/gzdt/att/att/site1/20080919/00123f3793250a3df83e01.pdf>。

^③文本分析结果显示（见图2），“农村金融机构改革”出现频次最高，占32.9%；其次是“发展新型农村金融组织”，占16.9%；两者相加为49.8%。

（含原银监会）发布的政策文件也都高度重视农村金融机构的发展^①，比如《中国银保监会办公厅关于2022年银行业保险业服务全面推进乡村振兴重点工作的通知》就提出“银行保险机构要把服务乡村振兴与自身发展战略相结合，持续优化多元化、有序竞争、互相补充的涉农金融供给体系”。

根据农村金融市场论，农村金融机构应当作为农村内部的金融中介（资金盈余部门和资金短缺部门之间的借贷中介）而存在，因为能否在农村地区有效动员储蓄、平衡资金供求，很大程度上是由作为“借贷中介组织”的农村金融机构的发展水平决定的。因此，中国在促进农村金融机构发展的过程中首先强调农村金融机构的体系化，即形成同时包含传统金融机构和新型金融组织的农村金融供给体系；其次是体系中的政策性银行、大中型商业银行、农村信用社（农村商业银行、农村合作银行）和新型农村金融组织能够各具特色、相互补充，共同形成金融服务“三农”的合力。

2. 促进农村金融机构发展同时需要秩序政策和过程政策。第一，在促进农村金融机构发展的过程中，无论是对传统农村金融机构改革，还是发展新型农村金融组织，本质都是建立农村金融市场的秩序框架，以保证供给方可以做出更加多元化的金融决策。因此，图3中X维度下的“农村金融机构改革”和“发展新型农村金融组织”都属于秩序政策。第二，建立好农村金融市场的竞争秩序后，政府还需要为各类农村金融机构提供适当的税收激励和硬性约束，以避免它们“片面”追求利润最大化而导致农村金融服务供给不足，这是政府在促进农村金融机构发展中的适度干预。因此，图3中X维度下的“完善农村金融财税政策”和“涉农贷款投放考核评估”都属于过程政策，有助于进一步建立多层次的农村金融供给体系。

（三）革除农村金融抑制的理论逻辑

“革除农村金融抑制”作为三义理论政策框架中的第二大核心范畴，它的理论基础是德·索托效应。按照欧肯的“经济秩序”思想，它同时包含了秩序政策和辅助性支持政策。具体理论逻辑如下：

1. 革除农村金融抑制可以用德·索托效应进行理论诠释。革除农村金融抑制本质上就是要依托更加完善的农村产权制度来创新信贷产品，从而促进普惠金融发展，因此，核心应当是改革农村产权制度。赫尔南多·德·索托（2017）在其著作《资本的秘密》（*The Mystery of Capital*）中指出，发展中国家的低收入人群尽管拥有很多资产，但缺乏可以挖掘资产经济潜能的产权制度，这最终使得这些资产沦为了“沉睡资本”。Besley et al. (2012) 进一步证明了德·索托的观点，并将德·索托效应（De Soto Effect）定义为：产权制度改革可以使资产的产权明晰并成为有效抵押物，从而改善金融市场的运行绩效，理论上有利于增加信贷供给、降低贷款利率等。国内外的一些学者也验证了德·索托效应的存在（Kemper and Klump, 2010; 米运生等, 2018）。这构成了革除农村金融抑制的理论基础。

^①详见《中国银保监会办公厅关于做好2018年银行业三农和扶贫金融服务工作的通知》，<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=174313&itemId=962&generalType=0>；《中国银保监会办公厅关于2022年银行业保险业服务全面推进乡村振兴重点工作的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-04/07/content_5683833.htm。

在中国，农地产权和住房长期不能作为抵押物，被广泛认为会导致信贷产品创新难。农村产权制度改革的重点是农地。2014年起，不仅“一号文件”直接从不同角度提及土地经营权的抵押问题，中央其他文件和法律法规也多有涉及相关内容。2016年“一号文件”《中共中央 国务院关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》首次提及“三权分置”的概念。2019年1月1日起施行的修正后的《中华人民共和国农村土地承包法》则正式在中国启动了“三权分置”下的农地经营权抵押融资制度。另外，实践中各地区也都形成了“成都模式”“武汉模式”“同心模式”等各具特色的典型试点案例（彭澎和刘丹，2019）。

就理论逻辑而言，中国农村土地产权制度改革应当有助于缓释信贷配给，背后的运作机理包括三个方面：一是可以释放农地抵押的经济潜能，降低金融机构的交易成本和信用风险；二是可以将土地权利分散信息纳入制度中，尤其是当地方设立了统一的农村产权交易中心时；三是确保土地权利具有可交换性，即既可以按照法律正常流转，又可以通过有效的抵押物处置机制来实现抵押价值。由此，界定清晰、权属明确的农村产权制度对于革除农村金融抑制具有重要的意义。

2. 革除农村金融抑制同时涉及秩序政策和辅助性支持政策。第一，鉴于中国农村土地的特殊性，按照欧肯的“经济秩序”思想来实现完全的生产资料私有制是不现实的，因此，在革除农村金融抑制的过程中，完善农村产权制度应当是符合中国国情的有效行为，有利于在更大范围内从农业农村生产的角度，为农村金融市场的可持续发展构建秩序框架。相应地，图3中Y维度下的“完善农村产权制度”属于秩序政策。第二，除了完善农村产权制度，革除农村金融抑制还需要鼓励农村信贷产品创新和发展农村普惠金融。这两者并不必然直接涉及政府干预和扭曲市场的行为，但在一定程度上也为农村金融市场竞争秩序的建立创造了授能环境，提供了辅助性支持。因此，图3中Y维度下的“农村信贷产品创新”和“发展农村普惠金融”属于辅助性支持政策。

（四）加强农村金融基础设施建设的理论逻辑

“加强农村金融基础设施建设”作为三义理论政策框架中的第三大核心范畴，按照欧肯的“经济秩序”思想，同时涵盖过程政策和辅助性支持政策。具体理论逻辑如下：

1. 加强农村金融基础设施建设包括农村信贷担保体系建设和农村信用体系建设。金融基础设施是指所有为金融活动提供公共服务并保证金融市场稳健、持续、安全运行的硬件设施以及相应的制度安排。就农村金融基础设施的现实需求而言^①，“一号文件”中有关农村金融基础设施的内容主要涉及两大方面：第一，农村信贷担保体系建设^②。主要是政府支持或出资的各类信用担保机构拓展符合农村特点的担保业务，同时政府制定对这类担保机构的考核办法。第二，农村信用体系建设。具体可分为三个方面：一是农村支付服务条件，即建立有利于实施惠农政策的银行账户服务体系，发展适合农

^①金融基础设施还涉及国家层面的诸如支付清算体系、征信系统、反洗钱监测系统以及信用环境、定价机制、规则体系。

^②中国人民银行农村金融服务研究小组编写的《中国农村金融服务报告2016》，将信贷担保体系建设纳入农村金融基础设施建设的范畴，报告网址：<http://www.pbc.gov.cn/yanjiuju/resource/cms/2019/12/2016年中国农村金融服务报告.pdf>。

村的支付工具体系，建设能够覆盖所有涉农金融机构的高质量支付清算系统等^①；二是农村信用体系（狭义）建设，即实践中创建信用用户、信用村和信用乡镇，对农村经营主体进行信用等级评价，力争实现新型农业经营主体信用建档评级基本全覆盖等；三是信息数据共享系统，即推动农村不动产（包括住房、土地等自然资源）确权信息与银行联网共享，市县域内构建共享涉农信用信息数据库或域内综合金融服务平台等^②，以便于通过科技赋能加快提升农村金融服务水平。

2.加强金融基础设施建设同时需要过程政策和辅助性支持政策。第一，农村信贷担保体系建设属于过程政策。与城市金融体系相比，中国农村的正规金融体系是在国家主导下建立并发展起来的。就信贷担保而言，尽管也有商业性担保机构在开展业务，但中国农村大多数运转正常的信贷担保机构还是有政府支持或出资的。倘若没有政府的干预，很多信贷担保机构可能会难以在农村地区长期发展，并最终退出农村市场。相应地，农村金融市场将成为稳定的卖方市场，原本就缺少合格抵押品的农户信贷需求也难以得到满足，因此，“倒逼”政府介入信贷担保体系中，以对农村金融市场进行适当干预，是政府在权衡利弊后所做出的合理安排。综上，图3中Z维度下的“建立农村信贷担保体系”属于过程政策。

第二，农村信用体系建设属于辅助性支持政策。无论是农村支付服务条件，还是信息数据共享系统，作为农村信用体系建设的一部分，核心都是数据。数据可被用于授信评估和辅助增信，在农村金融市场中具有很高的价值（董翀和冯兴元，2022）。农村信用体系建设有助于释放受益空间，改善数据孤岛遍布和信息使用效率低下等问题。相应地，金融机构的交易成本和经营风险也会降低。因此，在三义理论的改革政策框架下，农村信用体系建设将为维持农村金融市场秩序框架提供授能环境，起到辅助性和促进性作用。由此，图3中Z维度下的“农村信用体系建设”属于辅助性支持政策。

四、新世纪以来农村金融改革政策效果

2004年以来，党中央出台了多项支持政策促进农村金融创新发展，农村金融服务能力显著增强、农村金融生态环境持续改善，有力支持了农业农村现代化建设。农村金融发展的基本态势是：第一，县域金融机构竞争已经比较充分，农村金融供给体系改革任务基本完成，涉农贷款余额显著增加；第二，坚持微观层面的创新驱动，多元化的信贷产品和担保方式创新有效扩大了农村金融服务的覆盖面；第三，逐步推进农村信用体系建设，政府支持、企业和银行多方参与的农村信贷担保机制已经初步形成。

^①参见《中国人民银行关于改善农村地区支付服务环境的指导意见》，<http://www.pbc.gov.cn/zhifujiesuansi/128525/128535/128617/2890637/index.html>。

^②参见《中国银保监会办公厅关于金融服务乡村振兴创新示范区建设工作的通知》，<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1008024&itemId=928&generalType=0>。

（一）农村金融供给体系改革效果分析

多元化的农村金融需求需要多层次的农村金融供给体系来满足。作为农村金融供给体系改革的核心，农村金融机构改革包括了对存量金融机构的改革与对增量金融机构的培育和发展。存量农村金融机构是指农村信用社（农村商业银行、农村合作银行）、中国农业银行等商业银行内部涉农信贷机构、农业发展银行等政策性涉农金融机构；增量农村金融机构是指新型农村金融组织，包括村镇银行、各类资金互助组织以及小额贷款公司等。

1.农村金融机构存量改革成效显著，农村金融组织体系架构健全。2005年改革以来，中国的农村金融体系逐步形成了由商业性金融、合作性金融与政策性金融共同组成的完整架构（冯兴元等，2019）。其中，对存量金融机构改革的主要成效如下：第一，农村金融组织体系不断完善。截至2020年末，全国乡镇银行业金融机构覆盖率为97.13%，金融机构空白乡镇减少到了892个^①。第二，农村信用社通过改制，服务“三农”的能力得到提升。截至2020年末，各地农村信用社、农村合作银行和农村商业银行为全国提供了28.86%的涉农贷款和52.49%的农户贷款^②。第三，中国农业银行和中国邮政储蓄银行先后成立“三农”金融事业部，“三农”金融服务业务架构搭建完成。工农中建交5家大型商业银行在总行和全部一级分行设立了普惠金融事业部，构成了条线化管理体制，另有12家股份制银行设立了普惠金融事业部或者相关部门中心。第四，农业发展银行定位明确，2013年起形成了以支持国家粮棉购销储业务为主，以支持农业产业化发展和农村基础设施建设为辅的发展格局。截至2020年末，农业发展银行的总资产已达7.46万亿元（戴相龙，2021）。

2.新准入的农村金融机构总体贷款规模有限，但中国农村金融机构的多元化程度明显提升。发展新型农村金融组织属于旨在“培育增量”的“边际式”改革，主要成效表现为村镇银行的出现，打破了县域法人金融机构“独此一家，再无分店”的格局，提高了农村金融机构的多元化程度。

第一，村镇银行的出现促进了农村金融市场的竞争和发展。村镇银行县（市）覆盖面持续提升，截至2020年末，全国核准设立村镇银行1649家；银保监会于2018年启动“多县一行”制村镇银行试点，村镇银行90%以上的贷款投向县域农户和小微企业^③。但是，村镇银行贷款规模仍然相对有限，2020年底涉农贷款余额8726亿元，仅占同期全部涉农贷款余额的2.24%^④。村镇银行对农村金融供给体系的改革效果主要体现在“鲶鱼效应”上。根据市场势力假说，村镇银行覆盖面的持续提升会对存量农村金融机构，特别是农村信用社（农村商业银行、农村合作银行）的“垄断”地位产生影响，提高农村金融市场整体的竞争压力和竞争激烈程度，迫使存量金融机构提高自身的涉农贷款比重，向擅长的农业农村领域投入更多资源，即产生“鲶鱼效应”（马九杰等，2021）。

^①数据来源：《中国农村金融服务报告2020》第8页。

^②数据来源：《中国农村金融服务报告2020》第6页。

^③数据来源：《中国农村金融服务报告2020》第8页。

^④数据来源：《中国农村金融服务报告2020》第6页。

第二，农村资金互助合作组织在早期起到过有限作用。中国的农村资金互助合作组织有三种^①：一是可以吸储的农村资金互助社，是由原银监会（现银保监会）批准成立的正式金融组织，工商登记为企业法人。这类组织试点成立 45 家之后再未发展，迄今保持 41 个法人机构^②。二是不能吸储的农民资金互助合作社，依据原农业部（现农业农村部）的政策文件成立，民政部门登记为民办非企业组织，由地方政府（或党委）涉农部门管理。大多数省份都开展过试点，但出于对金融风险等因素的考量，试点后各地并未持续推进。三是农民专业合作社内部的信用合作，同样受地方政府（或党委）涉农部门管理，类似于农民资金互助合作社，在大多数省份的试点也即为“终点”。

第三，农村小额贷款公司“先扬后抑”。中和农信项目管理有限公司（简称“中和农信”）是中国最大的小额贷款公司，旨在为农村中低收入群体量身定制小额贷款等金融服务，以帮助他们发展产业、增加收入（彭澎和张龙耀，2021）。根据信用提供方式的不同，中和农信的小额贷款产品可分为联保小组信用贷款和个人小额贷款。前者借鉴格莱珉银行模式，每一位小组成员都有贷款需求并相互承担负债连带责任；后者借鉴德国 IPC 技术，一般由一个自然人做担保或者免担保。

理论而言，中和农信等小额贷款公司应当在农村金融供给体系改革中有突出表现。这一方面是因为小额贷款公司的制度安排使得它们可以将金融服务延伸到偏远乡镇，并利用熟人社区优势来更加有效地克服信息不对称，缓解农村信贷配给；另一方面是因为小额贷款公司的贷款技术特点使得它们在贷款对象筛选、使用情况监督、偿还方式多样性等方面更具创新性，从而有助于提高自身服务农户的能力（周月书和李扬，2013）。但事实上，小额贷款行业的贷款余额却不断下降，2017 年小额贷款公司贷款余额合计 9799.49 亿元，至 2021 年 6 月已降至 8865.05 亿元^③。不同于中和农信，不少地方性的小额贷款公司都面临着公司治理不规范、风险内控能力不足、商业模式不成熟等问题^④，因此，小额贷款公司的发展尽管有助于提高中国农村金融机构的多元化程度，但行业整体在农村金融供给体系中的作用可能也在逐步减弱。

3. 各类农村金融机构发放的涉农贷款余额显著增加。中国人民银行于 2007 年创立涉农贷款统计。2007—2021 年间，在多层次的农村金融供给体系中，由各类存量农村金融机构和新型金融组织发放的涉农贷款余额从 6.12 万亿元增加至 43.21 万亿元，农村贷款余额从 5.04 万亿元增加至 36.15 万亿元，农林牧渔业贷款余额从 1.51 万亿元增加至 4.57 万亿元，14 年间分别累计提高了 6.06 倍、6.17 倍和 2.03 倍（见图 4）。

^① 在一些地方也有过政府（或党委）扶贫部门主导的资金互助合作社，一般在名称中冠以“扶贫”字样。这类资金互助组织，部分股金来自国家扶贫资金，扶贫资金从资金互助合作社中分得的红利发放给农村贫困户（低收入户）。

^② 数据来源：《中国农村金融服务报告 2020》第 8 页。

^③ 数据来源：《行业整体收缩“江苏小贷”逆势生长》，http://finance.ce.cn/bank12/scroll/202108/02/t20210802_36768514.shtml。

^④ 资料来源：《江苏小贷逆势增长》，http://jsjrb.jiangsu.gov.cn/art/2021/7/30/art_79444_9955852.html。

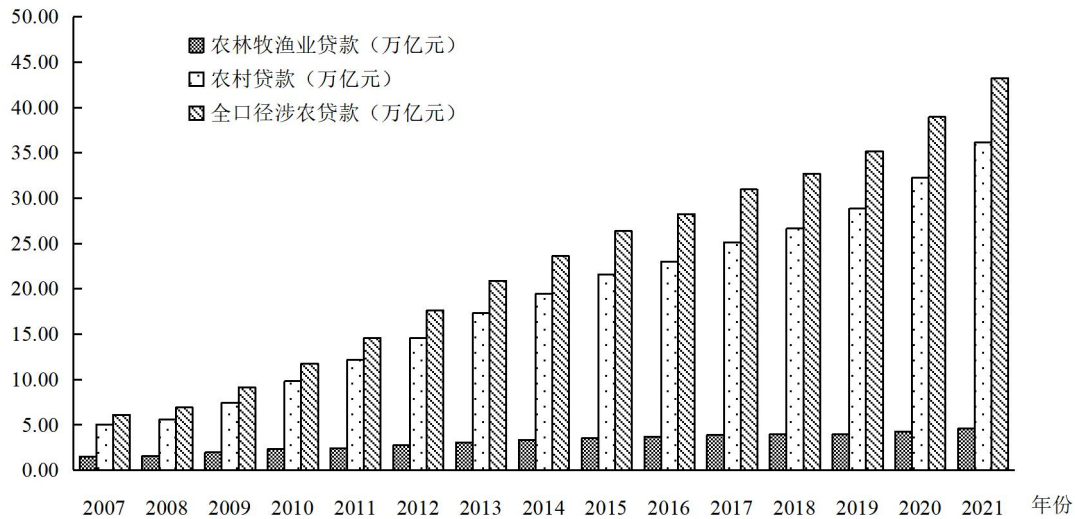


图4 2007—2021年农林牧渔业贷款、农村贷款、全口径涉农贷款余额变化情况

数据来源：2007—2020年数据来自《中国农村金融服务报告2020》；2021年数据来自《2021年金融机构贷款投向统计报告》（http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/31/content_5671459.htm）。

（二）农村信贷产品和担保方式创新效果分析

作为革除农村金融抑制中的重要内容，农村信贷产品和担保方式创新在多数年份的“一号文件”中都受到了关注，“农村信贷产品创新”概念出现的频次为36次（见图2）。本文对农村信贷产品和担保方式创新的效果分三个方面加以分析：

1. 大力发展微型金融服务。微型金融理论的基础是不完全竞争市场论（董晓林和张龙耀，2017），它主张可以通过正规银行微型化来增加农村金融市场供给（江春和周宁东，2012）。在中国，微型金融长期和扶贫联系在一起。为深入贯彻习近平总书记“精准扶贫”的指示精神，2014年底，国务院扶贫办（现国家乡村振兴局）等5部门联合印发《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》，正式出台并实施专门的扶贫小额贷款政策。在这之后，中国的农户小额贷款又经历了三个发展阶段：一是探索创新期（2014年12月—2017年6月），其中于2016年3月出台的《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》有效推进了扶贫小额贷款的落地；二是推广突破期（2017年7月—2019年6月），国务院扶贫办（现国家乡村振兴局）等5部门于2017年7月联合发布《关于促进扶贫小额信贷健康发展的通知》，各地涌现出一批各具特色的实践经验；三是巩固深化期（2019年7月至今），随着《关于进一步规范和完善扶贫小额信贷管理的通知》《关于进一步完善扶贫小额信贷有关政策的通知》等文件的发布，扶贫小额贷款被升级为脱贫人口小额贷款，助推巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接（谢玲红等，2022）。各地的农村信用社（农村商业银行、农村合作银行）又陆续推出纯线上的免担保小额贷款产品，利用大数据技术分析农户的资信状况，进一步提高了微型金融服务的能力。

在各地的实践经验中，安徽省宿州市灵璧县的农户扶贫小额贷款值得关注。灵璧县位于皖北地区，农业产业化程度低，之前长期属于国家级贫困县，2019年成功退出贫困县序列。这其中起到关键作用

的便是名为“一自三合”模式的扶贫小额贷款。“一自三合”是指户贷户用自我发展、户贷户用合伙发展、户贷社管合作发展、户贷社管合营发展。其中，户贷户用自我发展是指农户可以直接将小额贷款用于自我独立经营；户贷户用合伙发展、户贷社管合作发展、户贷社管合营发展则分别对应合伙、合作、合营模式，即通过多样化的经营方式促进小额贷款的普惠性功能发挥。理论而言，该模式的优点在于：第一，瞄准提高小额贷款普惠性的关键点，即深化“产融结合”，引导农户将贷款资金用在特色优势主导产业培育等环节；第二，发挥小额贷款缓解信息不对称的核心作用，分别从事前和事后提升金融机构对农户高质量信息的可得性。上述模式的有效运作使得灵璧县的农户扶贫小额贷款在实践中取得了良好的产品创新效果，截至2021年底，灵璧县“一自三合”模式扶贫小额贷款累计发放金额达11.67亿元，惠及24872户农户^①。

2.支持农业适度规模经营信贷产品创新。针对各类新型农业经营主体，探索开展大型农机具抵押、农业生产设施抵押和供应链融资等新型业务模式，支持它们依托产业做大做强。各地实际开发的相关信贷产品众多，包括大棚设施抵押、大型农业生产设备抵押、仓单质押、订单质押、应收账款质押等。虽然这些信贷产品创新的成效没有统计数据予以佐证，但很多农村调查的个案数据都可以反映出这些信贷产品创新对信贷配给的缓释效果。比如，福建省宁德市霞浦县的海参仓单质押贷款，作为一种典型的农业供应链融资模式，就取得了良好的创新效果。霞浦县位于闽东北，2004年开始大面积养殖海参，当地海参产业发展迅速。由于缺少流动资金且海参的冷藏设备价格高，霞浦县的海参养殖户在很长一段时期内都不得不低价出售海参。在这样的背景下，海参仓单质押贷款应运而生（彭澎和张龙耀，2021）。它的贷款流程共有包括“仓储监管”在内的九个环节，不仅有效缓解了养殖户面临的流动性约束，也延长了当地的海参产业链条。截至2021年11月，仅霞浦县农信联社就累计发放9.38亿元海参仓单质押贷款，惠及全县近千个养殖户^②。海参仓单质押贷款有四大核心机制助推其取得良好的创新效果：一是分别降低贷前和贷后的信息不对称程度；二是通过提供低价且良好的仓储条件和保证销售资金的快速回笼，降低信贷的交易成本；三是在缓解信息不对称的基础上，控制信贷风险；四是建立包含代偿责任机制和声誉约束在内的双重抵押替代。由此可以看出，仓单质押等适用于新型农业经营主体的信贷产品创新，可以充分依托农业产业和供应链本身，实现微观层面的金融创新，从而支持农业适度规模经营发展。

3.深化农村产权融资创新。在2015年“一号文件”提出要“做好承包土地的经营权和农民住房财产权抵押担保贷款试点工作”之后，第十二届全国人大常委会授权国务院在部分试点县（市、区）行政区域开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权“两权抵押”贷款试点。截至2018年9月，全部232个试点地区的农地抵押贷款累计发放964亿元；59个试点地区的农民住房抵押贷款累计发放

^①数据来源：《安徽灵璧探索“一自三合”金融扶贫模式 小额信贷助推乡村创业潮》，http://news.cyol.com/gb/articles/2021-12/13/content_PRb9LFx0B.html。

^②数据来源：《创新金融服务 助力海洋产业发展》，http://www.xiapu.gov.cn/ztzl/sdgjz/fhjzdfx/202203/t20220303_1598432.htm。

516 亿元^①。但是，农地经营权抵押的德·索托效应仍然受农地薄市场的制约，正常的流转无法形成整合性的交易网络，农地经营权单一抵押在客观上很难保障贷款的安全性。正因如此，农地经营权抵押贷款的试点地区大多采取了“组合抵押担保”的做法（彭澎和刘丹，2019）。比如，江苏省宿迁市泗洪县在农户小额农地抵押贷款的基础上，要求增加自然人保证担保；山东省寿光市推出“土地经营权+大棚或畜禽舍”等组合抵押；宁夏回族自治区吴忠市同心县要求由“土地流转服务合作社”社员组成的互保小组额外提供担保。可见，理论上应当存在的“三权分置”的德·索托效应，在现实中可能并不明显。

（三）农村金融基础设施建设效果分析

农村地区的金融基础设施及配套服务滞后，是制约农村金融深化的主要因素之一。农村金融基础设施建设是近十年的“一号文件”才提及的，近五六年加快了推进工作，并取得了明显成效。

1. 农村信用体系建设。农村信用体系建设有利于提高各类农村金融机构的资产质量，减少政府的不合理干预和扭曲，促进农村经济持续健康发展。中国农村信用体系建设的效果表现在以下方面：第一，农村支付服务条件改善。中国人民银行按照“一号文件”的要求，持续在农村地区推广非现金结算，在指定合作商户服务点布放受理终端，并向借记卡的持卡人提供小额取款服务。截至 2020 年末，助农取款服务点覆盖行政村已达 51.93 万个，覆盖率接近 100%^②。第二，农村信用体系（狭义）建设。中国人民银行与地方政府和农村金融机构合作，为农户建立信用档案，开展信用户、信用村和信用乡镇的评定，缓解借贷双方的信息不对称问题。中国人民银行征信中心建设的金融信用信息基础数据库已经基本覆盖了主要涉农信贷机构，为它们提供信用信息查询服务。此外，很多地方也开始建设新型农业经营主体信用体系，并在全国范围内逐步推进。第三，农村信息数据共享。中国人民银行、银保监会结合“一号文件”中有关“农村普惠金融”的内容，持续推进普惠金融信用信息服务平台建设。截至 2020 年末，征信系统中涉及农户贷款的自然人数量达 9976.9 万，办理过农林牧渔业贷款的企业和其他组织数达 61.5 万^③。

2. 农村信贷担保体系建设。2013 年的“一号文件”要求“建立多层次、多形式的农业信用担保体系”。2015 年，财政部和原农业部（现农业农村部）、原银监会（现银保监会）曾联合出台具体措施，计划通过三年左右的时间建立能够覆盖全国的农业信贷担保体系。截至 2020 年末，全国农业融资担保的在保余额为 2117.98 亿元^④。

很多省份都建立了省级层面的农业融资担保公司。比如，江苏省农业融资担保有限公司（后文简称“江苏农担”）重点服务于家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体，支持的信贷担保领域包括：农林特色优势产业、农业社会化服务、农田基础设施以及一二三产融合发展项目等。江苏农担

^①数据来源：《国务院报告：农地抵押贷款条件成熟将全国推广》，<http://www.zh-hz.com/HTML/2019/03/20/405249.html>。

^②数据来源：《中国农村金融服务报告 2020》第 81 页。

^③数据来源：《中国农村金融服务报告 2020》第 85 页。

^④数据来源：《中国农村金融服务报告 2020》第 89 页。

在实际运营中主要有三种获取客户模式：一是政府信息支持模式，即从地方政府或涉农部门处批量获取新型农业经营主体信息，锁定其中符合准入标准的借款客户，再将这部分客户批量推荐给银行；二是银行推荐模式，即由银行先行审批并批量推荐客户，然后江苏农担介入并共同开展客户调查和业务审批；三是产业链模式，即农业龙头企业批量推荐其上下游客户，提供双方交易记录，并为其推荐的客户提供信用反担保。理论上而言，无论何种模式，上述农业信贷担保的内在机制都在于通过合作来实现多主体间的信息共享，合理确定彼此的风险责任，从而降低农村金融市场中借贷双方的信息不对称程度，提高贷款可得性。在这一过程中，省级农业融资担保公司和政府的天然联系使得后者可以帮助前者降低客户搜寻成本，不仅为担保业务的开展提供便利，也助推农村金融基础设施建设取得良好效果。

五、农村金融发展面临的挑战与未来深化改革的方向

（一）农村金融发展面临的挑战

新世纪以来，中国农村金融改革的政策几乎囊括了国际上所有普遍采用的措施，也在现实中取得了良好的成效，但是仍在以下方面面临挑战：

1.农村金融需求可能因为农村经济社会结构的变化而产生根本性改变。第一，新型城镇化进程的加快将使得未来农业从业人员和农村人口的数量发生变化，从而改变农村金融需求的规模。就存款而言，随着农村中青年劳动力在大中城市扎根，他们的子女也较少回到农村居住，过去外出务工人员大量汇款回家的现象会减少，未来农村储蓄可能增长减缓（冯兴元等，2019）。就贷款而言，受劳动密集型制造业从东部沿海地区向中西部地区转移等因素的影响，部分人口从城镇回流到农村，城乡人口表现出一定的反向流动特征（国务院发展研究中心农村经济研究部课题组等，2021），这可能会使得与返乡创新创业有关的资金需求增加。第二，小农户有效贷款需求下降和新型经营主体多元化金融需求尚未满足的结构性矛盾凸显。部分地区农村空心化现象和人口老龄化问题突出，农村土地流转比例较高，因此小农户的有效贷款需求可能会下降。而新型农业经营主体既继承了传统农业的“弱质基因”，又改变了传统农业的经营方式，它们在向现代化农业产业经营主体逐步演进的过程中，将会有更加多元化的金融需求，比如生产性信贷需求、农业保险和财富管理等。但是，一方面，很多正处于发展初期的新型经营主体受融资门槛高、信用评价体系缺失等因素的制约，依然面临贷款难的问题；另一方面，农业保险的改革试点力度仍有待进一步加强，更加符合新型经营主体特点的完全成本保险、收入保险等创新险种试点尚处于摸索阶段，能够保障农业保险持续支持新型经营主体的政策联动机制也还缺乏。

2.农村金融供给系统面临不同于过去的内部竞争与外部挑战。第一，部分农村金融机构存在内部同质化竞争压力。一些国有商业银行和股份制商业银行的涉农贷款种类与农村信用社（农村商业银行、农村合作银行）差别不大，容易形成同质化竞争，难以完全适应农村多层次的资金需求，不利于农村经济的多元化发展。因此，各类农村金融机构的发展优势需进一步挖掘，农村金融供给体系还有待进一步完善。第二，随着移动互联网、大数据、云计算等网络信息技术的不断突破，金融科技应用

的深化将会给现有农村金融机构带来新的外部挑战。根据《中国农村金融服务报告 2018》的数据，银行类金融机构在普惠金融服务中应用移动互联网、大数据、云计算和生物识别技术的比例分别达到了 91.43%、71.43%、48.57%和 31.43%，有效降低了金融服务的门槛和成本。因此，金融科技的发展可能会对农村金融机构的信贷供给产生以下直接影响：一是金融科技较高的跨界化程度（即其本身至少跨越金融和技术两个部门或者多个金融子部门的特点）需要农村金融机构逐步适应。二是农村信用社（农村商业银行、农村合作银行）等县域农村金融法人机构将在金融科技的竞争中处于相对弱势地位，逐步弱化原有的“小银行”优势，尤其是西部欠发达地区的县域法人机构可能会面临更大的竞争压力。

3. 金融产品服务创新与农业农村新产业、新业态和新商业模式的契合度不足。随着网络技术和物流体系的不断完善，农村的居住、生态、文化等功能都将被进一步挖掘，乡村价值加速彰显。在一二三产业融合发展的背景下，农业产业链条不断延伸，冷链物流、休闲农业、农村电商等新产业、新业态和新商业模式快速发展，并呈现出多元化、精细化、高端化和融合化的趋势。因此，在乡村振兴战略背景下，农村金融产品和服务不仅需要持续创新，更需要由单一化向多元化方向发展。但是，能够契合不同产业、不同经营主体特点或者符合新产业、新业态和新商业模式要求的创新型信贷产品还不够丰富，农业供应链金融的发展成效仍不明显，服务于农业农村基础设施建设的中长期信贷供给依然不足，适应乡村振兴需求的综合性金融服务也比较匮乏。

4. 数字基础设施不完善和数字金融素养不足制约农村信用体系的进一步建设。第一，在数字经济的时代背景下，农村信用体系进一步建设和完善需要围绕“数据”要素展开。但是，仍有部分农村地区的网络基础设施“最后一公里”未完全打通，未能实现互联网和移动通信的全覆盖。特别是在偏远地区，数字设备的可达性和普及率更不理想，表现出接入层面的数字鸿沟。这种不完善的数字服务生态将不利于各类金融服务的县域数据共享和联动机制形成，并制约农村信用体系的高质量建设（董翀和冯兴元，2022）。第二，除接入层面的数字鸿沟之外，存在于数字金融素养与能力方面的差距也逐渐凸显，这可能会抑制部分农户对数字信贷的需求。相对贫困群体和原本就受到传统信贷排斥的群体可能会面临更加突出的数字信贷约束，这部分农户很难留下“数字足迹”，农村信用体系的建设 and 信息数据的共享也很难把他们纳入其中。

（二）深化农村金融改革的基本方向

农村金融是乡村振兴的重要抓手，是实现农业农村现代化的推动力量。未来，中国农村金融改革的持续深化既要坚持市场化的总体方向，着力处理好农村金融发展中政府与市场的关系，也要考虑区域间的差异，引导各地因地制宜地持续深化改革，具体可以从以下方面着手：

1. 坚持错位竞争策略，打造优势互补的农村金融供给体系。农村地区的各金融机构应当在坚守自身定位的同时，坚持协同发展和错位竞争，共同满足乡村振兴多样化和多层次的资金需求。第一，农业发展银行应当坚守政策性金融的战略定位，持续加大对“三农”重点领域，如粮食生产、高标准农田建设等的中长期信贷支持。第二，农村信用社（农村商业银行、农村合作银行）等县域农村金融法人机构应当秉持服务“三农”初心，始终坚持“立足本土、服务社区、支农支小”的市场定位，提升金融供给能力和公司治理水平。第三，国有商业银行等大中型商业银行应当找准市场定位，在服务对

象、网点布局、产品创新等方面提升差异化竞争的能力，确保信贷支农的资金下沉，进一步促进农村各类经营主体发展。

2. 加快科技与金融的有效结合，促进农村金融供给体系的数字化发展。金融科技快速发展对农村金融市场产生了巨大影响。作为供给方的各类农村金融机构，应当开展数字化转型，推动更多涉农金融产品和服务上线，充分利用金融科技手段，缓解农村金融服务成本高、信息不对称等问题，培育提供“一站式”综合金融服务的能力，以实现农村主要经营主体的全方位覆盖。对于网点遍布全国的大型商业银行而言，应当加大县域金融场景的建设力度，构建能够体现乡村产业和生态场景特点的金融服务体系，积极在县域范围内发展各类线上业务。对于农村信用社（农村商业银行、农村合作银行）等县域农村金融法人机构，则需要省级农村信用合作联社进一步完善职能，充分发挥其“大平台”作用，为各法人机构提供科技赋能方面的支持。

3. 依托产业发展，利用局部知识构建与农村经济社会结构变化相适应的信贷产品体系。未来，中国农村应当以产业兴旺为目标，充分发挥金融企业家的积极作用，利用局部知识拓展市场机制本身的潜能，进而创造出新型农村信贷产品（冯兴元等，2019）。产业兴旺是乡村振兴的基础。一方面，需要通过支持新型农业经营主体和现代农产品加工业来促进农业产业发展（戴相龙，2021）；另一方面，还要通过构建农业与文旅产业融合发展的大格局来进一步“兴产业”。在上述过程中，农村经济社会的结构会发生变化。因此，农村金融机构首先应当助力新型农业经营主体完善内部财务运行机制，提高它们获取各类金融服务的能力；其次，应当依托当地的核心产业链条持续创新信贷产品，重点发展供应链金融等新型服务模式，并兼顾对返乡创新创业人群的金融支持；再次，应当充分挖掘自身作为金融企业家的潜能，利用局部知识不断完善信贷产品体系，以满足农业农村新产业、新业态和新商业模式对金融服务的要求。对于作为金融支农主力军的农村信用社（农村商业银行、农村合作银行）而言，这种“既亲‘三农’，又亲市场”的运作模式尤为合适。

4. 推动农村信用体系建设，持续改善农村金融生态，提升农户数字金融素养。第一，在保障网络连接稳定性和使用环境良好的前提下，打破信息孤岛，打造辖内农村信用信息平台，促进相关数据的整合共享，比如家庭基本信息、土地确权和流转情况、农业生产经营情况、农业补贴发放情况，以及工商、税务、司法等其他数据信息，以此来建设农村信用体系，并为农村金融发展提供基础性保障。第二，农村金融发展需要良好的金融生态。一方面，应当通过完善农村土地权利保障制度、优化农业规模化经营和乡村治理相关政策、加快农村标准化仓储设施的投资建设等，解决“小生产”和“大市场”之间的潜在矛盾，尝试从农村市场的内部来推动新兴金融元素的培育和增长（马勇和陈雨露，2010）。另一方面，积极推动农业的绿色发展，通过数字乡村建设来推动农村各类空间的融合发展，进一步改善农村金融生态。第三，提升农户的数字金融素养，丰富“数字足迹”。尽管越来越多的农户在数字经济时代有获取现代金融服务的可能（Björkegren and Grissen, 2018），但大多数农户的数字金融素养还不高。对此，2022年的“一号文件”提出要“加强农民数字素养与技能培训”和“加强农村金融知识普及教育”。未来，农村普惠金融发展还需要不断提升农户的数字金融素养，丰富他们的“数字足迹”，为农村信用体系建设提供基础条件。

参考文献

- 1.卜银伟、李成林、王卓, 2022: 《金融科技助力乡村振兴的模式研究》, 《西南金融》第4期, 第71-82页。
- 2.蔡锦松, 2020: 《我国农村金融改革困境的逻辑机理分析》, 《税务与经济》第4期, 第46-50页。
- 3.曹雷, 2016: 《新时期我国农村金融改革效果评估: 基于总体的视角》, 《农业经济问题》第1期, 第61-67页、第111页。
- 4.陈雨露、马勇, 2010: 《中国农村金融论纲》, 北京: 中国金融出版社, 第161页、第163页。
- 5.戴相龙, 2021: 《农村金融体制改革二十五年》, 《农村金融研究》第11期, 第3-9页。
- 6.德·索托, 2017: 《资本的秘密》, 于海生译, 北京: 华夏出版社, 第37-49页。
- 7.董翀、冯兴元, 2022: 《县域数字普惠金融的发展与供求对接问题》, 《农村经济》第3期, 第49-59页。
- 8.董晓林、张龙耀, 2017: 《农村金融学》(第二版), 北京: 科学出版社, 第32页。
- 9.冯兴元, 2014: 《弗莱堡学派代表人物欧肯其人及其经济思想》, 《学术界》第3期, 第45-64页、第307页。
- 10.冯兴元、何梦笔、何广文, 2004: 《试论中国农村金融的多元化——一种局部知识范式视角》, 《中国农村观察》第5期, 第17-29页、第79页。
- 11.冯兴元、孙同全、韦鸿, 2019: 《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》第2期, 第54-64页。
- 12.国务院发展研究中心农村经济研究部课题组、叶兴庆、程郁, 2021: 《新发展阶段农业农村现代化的内涵特征和评价体系》, 《改革》第9期, 第1-15页。
- 13.何广文、刘甜, 2018: 《基于乡村振兴视角的农村金融困境与创新选择》, 《学术界》第10期, 第46-55页。
- 14.江春、周宁东, 2012: 《中国农村金融改革和发展的理论反思与实证检验——基于企业家精神的视角》, 《财贸经济》第1期, 第64-70页。
- 15.蒋远胜、徐光顺, 2019: 《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(人文社科版)》第8期, 第47-56页。
- 16.金鹏辉, 2008: 《中国农村金融三十年改革发展的内在逻辑——以农村信用社改革为例》, 《金融研究》第10期, 第71-77页。
- 17.李麦收、司小飞, 2021: 《中国共产党对农村金融改革的百年探索与启示》, 《征信》第10期, 第1-8页。
- 18.马九杰、崔恒瑜、王雪、董翀, 2021: 《设立村镇银行能否在农村金融市场产生“鲶鱼效应”? ——基于农信机构贷款数据的检验》, 《中国农村经济》第9期, 第57-79页。
- 19.马勇、陈雨露, 2010: 《作为“边际增量”的农村新型金融机构: 几个基本问题》, 《经济体制改革》第1期, 第117-121页。
- 20.米运生、石晓敏、张佩霞, 2018: 《农地确权与农户信贷可得性: 准入门槛视角》, 《学术研究》第9期, 第87-95页。
- 21.彭澎、刘丹, 2019: 《三权分置下农地经营权抵押融资运行机理——基于扎根理论的多案例研究》, 《中国农村经济》第11期, 第32-50页。
- 22.彭澎、张龙耀, 2021: 《农村正规金融创新对关联信贷市场供给和风险的影响——以农产品仓单融资为例》, 《中

国农村经济》第11期，第72-88页。

23.邱均平、邹菲，2004：《关于内容分析法的研究》，《中国图书馆学报》第2期，第14-19页。

24.施同兵，2013：《农村合作金融发展中政府行为的选择》，《中国行政管理》第8期，第89-93页。

25.王曙光、王东宾，2011：《双重二元金融结构、农户信贷需求与农村金融改革——基于11省14县市的田野调查》，《财贸经济》第5期，第38-44页、第136页。

26.温涛、王煜宇，2018：《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》第1期，第24-31页。

27.谢玲红、吕开宇、张崇尚，2022：《中国扶贫小额信贷政策：历史变迁与未来展望》，《兰州学刊》第2期，第124-134页。

28.谢平、徐忠、沈明高，2006：《农村信用社改革绩效评价》，《金融研究》第1期，第23-39页。

29.徐忠，2020：《中国的根基：农村金融重构与改革视角》，北京：中信出版集团，第7页。

30.张林、温涛，2021：《农村金融高质量服务乡村振兴的现实问题与破解路径》，《现代经济探讨》第5期，第110-117页。

31.张水平，2007：《罗虚戴尔原则和我国农村金融生态建设的方向》，《科技和产业》第9期，第80-83页。

32.周立、周向阳，2009：《中国农村金融体系的形成与发展逻辑》，《经济学家》第8期，第22-30页。

33.周立，2020：《中国农村金融体系的政治经济逻辑（1949~2019年）》，《中国农村经济》第4期，第78-100页。

34.周月书、李扬，2013：《农村小额贷款公司对农村小微企业正规信贷配给的影响分析——基于苏北农村小微企业的调查》，《中国农村经济》第7期，第85-96页。

35.Besley, T. J., K. B. Burchardi, and M. Ghatak, 2012, "Incentives and the De Soto Effect", *The Quarterly Journal of Economics*, 127(1): 237-282.

36.Björkegren, D., and D. Grissen, 2018, "The Potential of Digital Credit to Bank the Poor", *AEA Papers and Proceedings*, 108: 68-71.

37.Hellmann, T., K. Murdock, and J. Stiglitz, 1998, "Financial Restraint: Toward a New Paradigm", in M. Aoki, H. K. Kim, M. Okuno-Fujiwara (eds.) *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, OUP Catalogue: Oxford University Press, pp. 163-207.

38.Kemper, N., and R. Klump, 2010, "Land Reform and the Formalization of Household Credit in Rural Vietnam", Conference Paper, German Development Economics Conference, Hannover: Germany, <https://www.econstor.eu/handle/10419/39973>.

（作者单位：¹南京农业大学金融学院；

²南京农业大学金善宝农业现代化发展研究院）

（责任编辑：胡 祎）

Policy Trajectory, Theoretical Logic and Implementation Effect of Rural Financial Reform in the New Century: An Examination Based on the Text Analysis of the No. 1 Central Document from 2004 to 2022

PENG Peng ZHOU Yueshu

Abstract: Based on the text analysis of the No. 1 Central Document from 2004 to 2022, this article examines the policy trajectory, theoretical logic and implementation effect of rural financial reform in China since the start of the new century. The study shows that, according to the normative policy framework of a three-pronged theory, the policy trajectory of China's rural financial reform can be summarized into three key categories, namely, promoting the development of rural financial institutions, abandoning rural financial repression, and strengthening the construction of rural financial infrastructure. From the perspective of theoretical logic, the theory of imperfect competition market and "pioneering cost" constitute the theoretical premise for the government to intervene in the rural financial market and carry out reforms. Eucken's economic order thought can be considered as the theoretical basis for the government to formulate reform policies by classification. The three key categories extracted from the government's classified reform policies can be further interpreted theoretically with the help of rural financial market theory and the "De Soto effect". From the perspective of effect, the rural financial reform in the new century has led to rapid development of rural financial institutions, basically breaking down the institutional barriers that inhibited rural financial development and promoting the innovation of diversified credit products and guarantee methods. Accordingly, rural credit guarantee system and rural credit system have been initially established. This study further analyzes the current challenges faced by rural financial development and proposes a direction of deepening the reform in the future.

Key words: Rural Financial Reform; No. 1 Central Document; Three-pronged Theory; Content Analysis Method