



# 农村金融供给侧改革与普惠金融体系建设

董晓林,朱敏杰

(南京农业大学 金融学院/江苏农村金融发展研究中心,江苏 南京 210095)

**摘要:**本文基于农村金融供给侧改革与普惠金融体系建设之间的内在联系,认为农村普惠金融体系建设是现阶段农村金融供给侧结构性改革的核心目标。在总结近年来中国农村金融改革成效的基础上,着重分析现阶段我国农村金融供给侧改革中存在的重点和难点问题,提出在经济发展新常态下,农村金融供给侧改革应重点从制度变革和技术创新方面推进农村金融普惠,建设更加开放、便利的普惠金融体系,更好地服务于农村小微企业、新型农业经营主体以及低收入群体。

**关键词:**农村金融;供给侧结构性改革;普惠金融体系

**中图分类号:**F320      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2016)06-0014-05

经济发展过程中不同领域内的改革调整因其互补性而成为一个有机整体<sup>[1]</sup>,尽管过去三十多年来中国的经济增长取得了世界瞩目的成就,但某些领域的“短板”依然存在,或将成为下一步经济发展的障碍。2015年11月,习近平总书记在中央经济工作会议上提出以“三去一降一补”为重点的“供给侧改革”,强调要在不同领域内进行结构性调整,补齐中国经济发展短板。推进供给侧结构性改革是适应和引领经济发展新常态的重大创新,直接影响到各领域工作重点的转变。直到目前为止,农村金融仍然是我国金融体系中最薄弱的环节,主要表现在农村金融市场供求不平衡,农村金融服务覆盖面以及供给规模、服务质量不足,农村金融适度竞争局面还没有形成。与城镇地区相比,农村“融资难”“融资贵”问题尤为突出。2016年中央一号文件提出,要加快构建多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系,发展农村普惠金融,降低融资成本,全面激活农村金融服务链条。在经济发展新常态下,伴随互联网信息技术的普及和渗透,农村社会生产组织形式出现多样化、智能化、专业化、小型化的趋势,农村经济发展需要更加开放、便利的普惠金融体系,服务于小微企业、新型农业经营主体以及低收入群体。

本文首先厘清农村金融供给侧改革与普惠金融体系建设之间的内在联系;然后重点分析我国农村普惠金融发展的重点难点问题;最后从制度变革和技术创新两个层面结合普惠金融体系建设提出现阶段我国农村金融供给侧改革的重点和思路。

## 一、实现金融普惠是农村金融供给侧改革的主要目标

供给侧改革的实质是通过对供给端的结构性调整实现资源优化配置与解放生产力。伴随着经济新常态的到来,我国社会经济增长正在从投资驱动向消费驱动转型,这一转变需要能够为所有消费者、所有具有小型化、专业化、丰富化特点的小微企业提供服务的普惠型金融。让每

收稿日期:2016-08-20

基金项目:国家哲学社会科学基金重点项目“信息化趋势下普惠金融发展问题研究”(15AJY020)

作者简介:董晓林,女,南京农业大学金融学院教授,博士生导师,E-mail: dongxiaolin@njau.edu.cn;朱敏杰,男,南京农业大学金融学院博士生。

一个消费者和小微型经济主体得到可承担的金融服务,是金融供给侧改革的重要组成部分。

联合国把普惠金融(Financial Inclusion,亦翻译为包容性金融)定义为能有效、全方位地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系。这一概念最早被联合国用于“2005 国际小额信贷年”的宣传中,后被联合国和世界银行大力推行。我国于 2006 年正式引入了普惠金融概念。2015 年的政府工作报告明确指出,普惠金融是立足机会平等要求和商业可持续原则,通过加大政策引导扶持、加强金融体系建设、健全金融基础设施,以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当的、有效的金融服务,并确定农民、小微企业、城镇低收入人群和残疾人、老年人等其他特殊群体为普惠金融服务对象。可以看出普惠金融服务对象主要集中于农村地区,因此农村普惠金融体系建设尤其受到政府和社会的关注和重视。普惠金融体系建设至少包含了两个层面的内容:宏观上要求建立一整套的监管体系和法律体系,以及相应的金融基础设施;微观层面要有多元化的金融服务供给主体,面向所有客户提供多样化的金融服务。

农村金融供给侧改革的最终目标是要缓解农村金融市场上长期存在的供需不均衡的矛盾,以新理念、新技术降低金融服务成本、扩大金融服务覆盖面、提升金融服务质量,解决农户和小微型经济主体金融产品和服务的可获得性和便利性问题。这与农村普惠金融体系的目标是一致的,高效率、可持续、包容性的普惠金融体系意味着农村金融机构运行稳健、发展可持续,才能长期为农村的家庭和企业提供价格合理的各种金融服务。此外,农村金融供给侧改革强调通过提升供给体系的效率来实现农村金融的可持续发展,本质上与 G20 杭州峰会所提出的“数字普惠金融”内涵高度一致,即在保持金融机构运行稳健的基础上以更高效的创新技术手段向社会各阶层提供高效率、低成本的金融服务。因此建设高效率、可持续、包容性的普惠金融体系是当前我国农村金融供给侧改革的内在要求和核心目标。

## 二、农村普惠金融体系建设重点难点问题

改革开放以来,我国农村金融领域的改革一直就没有停止过,改革的总体目标是针对农村金融需求的特点,构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力的农村金融体系。尤其是新世纪开始至今十多年以来,围绕农村金融市场准入以及新旧机构的改革,政府相继出台了一系列政策和改革措施,投入了大量资金。尽管改革伊始没有明确提出普惠金融体系建设,但改革意图始终在于引导金融机构服务于农业、农户及小微企业,要求农村金融机构“支农支小”。<sup>[2]</sup>迄今为止,伴随着农村金融机构网点的增加,农村的存款和汇款等基础性的金融服务已基本解决,但重点、难点问题依然聚焦在融资问题上,农村小微企业、农户始终觉得贷款难、贷款贵。

(一) 政府主导的制度变革尚未形成一个竞争性的、鼓励金融创新的农村金融体系,不符合普惠金融可持续发展的内在要求,农村普惠金融体系建设需要以更加市场化的方式推动

新世纪初由政府主导的自上而下的农村金融改革主要围绕着农村金融机构设立准入及其自身商业化方向展开,主要包括 2003 年开始的农村信用社产权、公司治理改革;2005 年农业发展银行拓宽支农领域;2007 年农业银行面向“三农”改革以及邮政储蓄开始在农村地区开展信贷业务等。尤其是 2006 年至 2008 年间,银监会、中国人民银行相继颁布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策的若干意见》《关于小额贷款公司试点的指导意见》和《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》,试点设立包括村镇银行、贷款公司、农村资金互助社以及小额贷款公司等新型农村金融服务机构,开始改变农村信用社相对垄断的局面,逐步形成了多种金融机构并存的农村金融机构体系,一定程度上缓解了农村地区金融机构网点覆盖率低、金融组织机构不足问题。然而,无论是已有的农村存量金融机构,还是新增的新型农村金融机构,都需要面对农村金融市场的“高成本、高风险”。<sup>[3]</sup>金融产品和服务不同于那些独立于客

户的标准化产品,金融是基于用户的服务,所服务对象的风险程度、风险承受能力直接影响金融供给的意愿和价格。一般商品可以通过价格的调整来解决供给和需求的问题,而金融机构如果提高价格(利率),可能会带来高风险客户,甚至会改变原来客户的风险偏好,给金融机构造成损失。因此农村普惠金融发展离不开一个鼓励金融创新、有效监管的金融体系,农村金融机构需要在竞争性市场环境下不断进行金融创新,才能真正提供可持续的普惠金融服务。

目前农村金融领域的一些制度设计、监管和资金扶持政策对促进普惠金融发展、鼓励机构增加信贷供给、金融创新作用有限。诸如对农信社等金融机构的“涉农贷款增量不低于上年、增速不低于贷款平均增速”等“支农支小”的强制性要求和奖惩制度与金融机构商业化的经营目标之间不相容,其达到的效果有限,还影响了农村金融市场的有序竞争,农村金融机构对金融产品、服务方式以及技术创新的动力不足;再如农村金融体系需要政府财政资金的投资,目前非市场化的信贷补贴政策和财政支持政策,成本巨大而效果不佳,还有可能诱发更多的设租和寻租行为,进一步导致贪污腐化并扭曲市场机制。

**(二) 金融创新不足,农村金融供给成本高企、效率低下的状况并没有得到实质性改变。农村普惠金融体系需要通过技术创新降低运行成本、提高服务效率**

新世纪初开始的农村金融市场和机构改革与创新,并没有从根本上改变农村金融困境,农村金融改革还需要深入到微观层面。2008年10月,中国人民银行和中国银监会联合发布《关于加快农村金融产品和服务方式创新的意见》,并迅速在全国范围内推进农村金融产品和服务的创新试点;2010年7月,继续发布《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》,微观层面的农村金融产品和服务方式创新在全国范围内展开。时至今日,微观层面的改革实践取得了一定成效,农村金融产品和服务方式呈现出多元化的趋势。金融机构结合自身特点,通过设立小微企业金融服务的专营部门,创新信贷产品,适应农村不同经济主体的贷款需求;创新贷款担保方式,扩大有效抵押担保品范围,提高农户和小微企业信贷可获得性,创新贷款技术和流程防范信贷风险。同时各地政府在推动农村金融生态环境建设,小微企业和农户信用建档率逐年提高。

然而迄今为止,农村金融市场供需不均衡并没有得到根本改善,尤其是农村小微企业、农业生产经营者以及微型商户的信贷需求依然难以得到满足,农村金融运行中的信息不对称、交易成本过大、抵押品缺乏的系统性缺陷,阻碍了普惠金融的发展。需要通过技术创新分散、降低金融机构的风险和成本。从目前农村金融机构的实际情况来看,技术创新存在两方面的问题:一是尽管农村金融体系中机构种类增加,但由于农村市场竞争机制以及人才技术方面的弱势,大多数机构依然依赖传统信息技术和贷款技术,使得机构在产品创新和服务方式的创新受到限制;二是对现代信息技术(包括互联网、移动互联等)的利用不足。当前基于互联网的各种新兴产业,尤其是互联网金融业态对农村传统金融产业带来了机遇与挑战。互联网、大数据、云计算为农村金融体系降低运行成本、扩大服务覆盖面提供了可能性和新的路径,可以克服农村地理空间障碍,改变地理位置偏远带来的服务难问题。目前农村金融机构在创新实践中对信息技术的重视和运用程度不高,农村与城市之间数字化基础设施水平的差距,影响了数字技术对农村普惠金融发展的推动作用。

### 三、农村金融供给侧改革的思路与重点

当前我国农村经济发展需要更加开放、便利的普惠金融体系,更好地服务小微企业、新型农业经营主体以及低收入群体。表面上看来,我国一直以来农村金融改革的制度安排和政策意图与当前普惠金融体系建设一样都具有“包容性”,即覆盖农村所有家庭和企业,尤其关注小微企



业、低收入农户等弱势群体。但区别在于过去的农村金融改革的制度安排更多地强调为实现“均等化”而进行改革,本质是一种对资源要素的强制性再分配,是一种将强势或半强势群体的金融资源转移支付给弱势群体的过程<sup>[4-5]</sup>;而普惠金融体系建设虽然强调社会各个阶层的平等性,但承认不均等存在有一定的合理性,不把转移支付作为改革调整的主要手段,也不进行强制性的资源再分配,而是试图通过更加灵活的资源配置和更高效的技术手段(如信息技术的运用)来寻找共同利益,充分体现“包容性”并实现普惠。基于上述思路本文认为,伴随互联网信息技术不断地融入金融创新,新常态下农村金融领域的供给侧改革,应着重从制度变革和技术创新两个方面推进农村普惠金融发展,在坚持包容性的同时,注重提升农村金融体系的效率和可持续性,建设包容、有序、健康、可持续的农村普惠金融体系<sup>[6]</sup>。

### (一)制度层面:坚持市场化的方式推动普惠金融发展,以促进农村普惠金融发展的可持续性

#### 1.鼓励有序竞争,市场竞争是推动普惠金融发展最重要的动力

经过多年的改革之后,农村金融市场上机构的种类和数量相比过去都有很大程度的增加,但自上而下的制度变革在一定程度上抑制了机构的创新动力,亟需营造更加良性、有序的竞争环境,以提高整体金融资源的配置效率。制度安排应有利于鼓励机构创新贷款技术、风险识别和风险管理,在适度的竞争环境下提高机构的金融供给效率,减少直接给予机构的奖补形式。

#### 2.科学适当监管,加强信用环境建设,建立完善广覆盖的征信体系

农村金融面临着很多方面的风险。一方面是农业本身的弱质性带来的自然风险,另一方面,我国农村信用基础薄弱,缺乏完善的信用体系。因此,当前的农村金融风险的防范既要发展农业保险等配套体系,还要进一步创新农村信用担保机制,尤其是尽快建立和完善农村征信体系,控制因信息不对称导致信用风险的发生和传递。

### (二)技术层面:坚持技术驱动,推进数字普惠金融发展,改变农村金融体系运作的高成本和低效率

#### 1.通过技术创新扩大金融服务覆盖面,提高金融供给的质量与效率

在竞争性农村金融市场发育早期,为了提高农村金融服务的覆盖面,农村金融改革政策主要侧重于增加组织机构的供给,即所谓的“增量”改革,现阶段从农村金融供给侧的问题来看,农村金融服务的供给质量和效率成为改革的重点。农村金融机构应积极适应新形势新环境,应用新技术,以新理念、新工具、新模式加强风险防控,降低业务成本,拓展服务范围,有效率地提高金融普惠程度。数字技术的革命,即我们常说的“互联网+”,为解决普惠金融的成本和效率问题带来了前所未有的可能性,大数据及人工智能技术使信息搜集、风险甄别的有效性大大提高,云计算降低金融机构的运行成本并提高服务效率。

#### 2.充分利用现代信息技术,打造“互联网+农村普惠金融”

供给侧改革对农村金融机构创新能力提出了更高的要求,在大众创业、万众创新的浪潮中,伴随互联网技术的普及和渗透,社会生产组织形式出现小型化、专业化、智能化趋势,对普惠金融的需求更加迫切。改革需要不断加强农村金融基础设施建设,尤其是随着现代信息通讯技术的不断发展,移动金融在信息获取、传输、共享的效率和成本方面具有优势。自2005年全面推进信息化建设至今,我国已经具备了通过发展移动金融和手机银行推进金融普惠的基础条件。借助现代移动互联网技术,能够降低普及基础性金融服务的成本,缩小城乡金融服务质量的差距。此外,推动以规制、技术为中心的基础设施建设,发展基于现代信息技术的普惠金融路径,“互联网+电商+金融”模式在农村地区有着广阔的发展空间。

### 参考文献:

[1] Edward S S. *Financial deepening in economic development* [M]. Oxford: Oxford Publishing Limited, 1973.

- [2] 谢平,徐忠.中国农村金融改革十年得失[N].21 世纪经济报道,2013-05-13.
- [3] 梁静雅,王修华,杨刚.农村金融增量改革实施效果研究[J].农业经济问题,2012(3):22-28.
- [4] 王颖,曾康霖.论普惠:普惠金融的经济伦理本质与史学简析[J].金融研究,2016(2):37-54.
- [5] 贝多广.好金融与好社会:问题的提出和答案[J].金融研究,2015(7):24-36.
- [6] 李建军.中国普惠金融体系:理论、发展与创新[M].北京:知识产权出版社,2014.

(责任编辑:宋雪飞)