



中國人民大學  
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA

# 农业金融支持政策分析与展望

马九杰

中国人民大学农业与农村发展学院

中国人民大学农村经济与金融研究所

# 纲要

- 农业发展、农业价值链转型与金融需求
- 农业发展的金融支持政策与农业政策性金融
- 农业与农村金融政策：准入、监管、激励、支持
- 农业价值链升级与金融创新
  - 农业价值链金融创新与农业发展
  - 农村产权改革与农业项目融资



# 农业发展、价值链转型与金融需求

## □ 农业发展与转型驱动因素

- 农村产权改革、土地流转、规模化

- 组织形式变革：新型农业经营主体发展、交易关系

- 劳动力转移：资本替代劳动

- 机械化、技术变迁、现代化

- 制度与政策创新：食品安全管制、政策（如补贴等）

## □ 农业金融需求

- 技术、设备、规模扩大投资与金融需求

- 结构调整、专业化、市场化与产业链整合

- 长期但微小



# 农业产业转型举例

- ❑ 马铃薯：规模化、品种（增产100-150%）、机械化、贮藏（损耗由20%降至7%）
- ❑ 乳业：公司+农户、公司+奶站+农户、公司+奶站+牧业小区+农户、公司+家庭牧场（规模化、机械化）
- ❑ 水产业：水产养殖（鱼塘、饲料、苗）、流通、加工、出口



# 农业发展的金融支持政策

## □ 贴息

- 利：降低融资财务成本

- 弊：寻租、扭曲金融市场

## □ 利率管制：

- 管制下寻租、信贷配给 VS 市场化

## □ 信贷分配

- 设立政策性金融机构

- 政策性保险

- 政策性担保、风险基金设置



# 政策性金融机构

- 农业发展政策与政策性金融

- 农发行

  - 作用：粮棉油收购

  - 改革：“一体两翼”到“两轮驱动”

- 开发性金融：国开行

  - 领域：现代农业、新农村建设

  - 服务方式：四台一会



# 政策农业保险及对农业发展的支持作用

## □ 为什么发展政策性保险？

□ 保险本身的问题：保险是化解风险的一种手段，但是对农业与农村而言，保险本身供给不足。

□ WTO的农业规则：政策农业保险对农业发展的支持作用，绿箱政策（保障收入稳定、安全）

□ 但政策保险运作也有问题：政策性保险的推行，也面临着很多方面的挑战

□ 保险发展两个路径：

□ 组织创新：相互保险、互助保险

□ 产品创新：天气指数、指数保险



# 政策性融资担保机构发展与农村信贷扩展

- 担保的作用：缓解贷款难
- 问题：担保机构的发展是否能增加信贷供给？
  - 担保机构的信息优势？
  - 担保机构客户的边缘性与风险
  - 担保公司的直接放贷（地下钱庄？）
- 发展什么类型的担保机构
  - 专业化、协会类
- 风险补偿基金的设立



# 农业、农村金融政策与普惠金融

## □ 普惠金融：

□ 所有行业、所有地区、所有人群都能够享受到所需的金融服务

□ 政府在金融发展将起到重要作用，但是，在构建普惠性金融体系中，政府到底应该和能够发挥什么样的作用、如何发挥作用，是一种存在争议的话题（Helms, 2006）。



# 政府在促进农村金融普惠中的作用

- 实际上关于金融普惠中政府的作用，需要认清和处理好两组关系：
  - 一是政府与市场的关系
  - 二是金融稳定与金融普惠的关系



# 金融普惠政府与市场的关系

- 市场友好的金融政策取向：消除市场失灵，寻求政府与市场的平衡
- Mehrotra et al (2009)称，可将金融普惠视作以一种准公共物品（quasi public good）。
- 当然，政府行动在矫正市场失灵的同时，也可能导致一些政策出现低效率（Demirgüç-Kunt et al, 2008）。



# 金融普惠政府与市场的关系

现代主义  
(完全市场化)

**中间道路：  
亲市场的激进主义**

激进主义  
(强调政府计划)

私 营  
化

亲市场的激励政策  
(如智能补贴)

市场强制 (如许可经营等)

有利的政策环境  
(如法律、规则)

市场结构  
(如竞争政策)

政府直接提供和干预  
(如：设立国有银行、严格利率管制)

市场信息提供

税收激励或补贴

资料来源：转引自Johnson and Williams (2013)。



# 金融发展、稳定与金融普惠的关系

- 兼顾金融稳定与金融普惠双重政策目标，实施金融普惠国家战略
- 金融监管传统目标是金融机构的安全、金融系统的稳定，而近年来许多国家将金融普惠改革作为监管目标和内容，实施了很多意在推进金融可及性的政策和具体项目，金融监管当局在促进金融普惠改革中扮演着重要的角色。
- 然而，2008年的国际金融危机，又促使金融监管部门在促进金融部门成长和保障金融体系稳定两者之间寻求平衡（Ardic 等，2011），需要进行金融监管当局的金融普惠职责受命调整与改革。

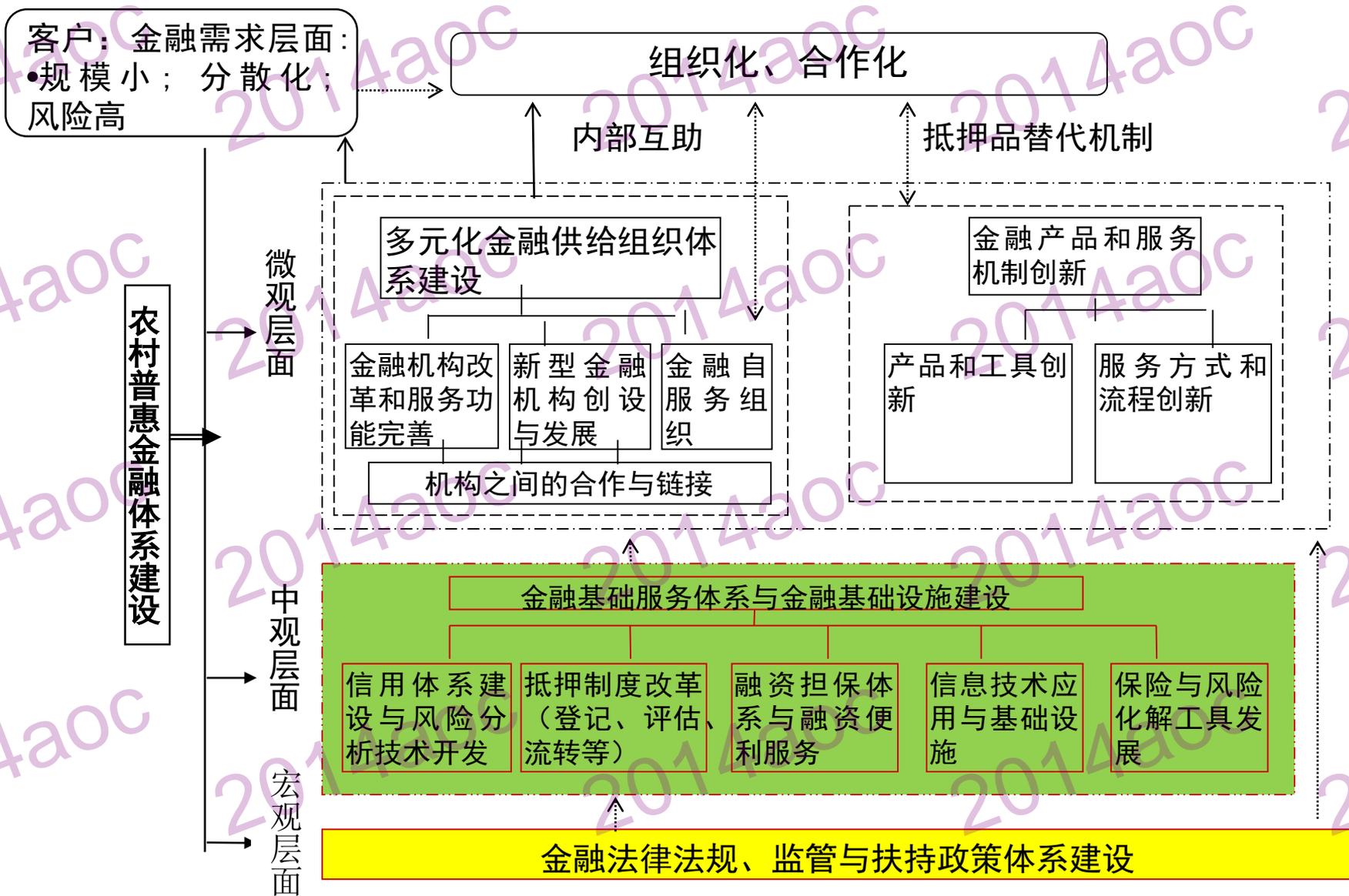


# 政府在金融普惠中的角色

- 政府的角色如：规则制定者、支持金融基础设施、政府向个人的支付将促进支付业务的创新和增长、消费者保护、提升金融知识、技能和素养、制定金融普惠战略、法律授权、标准设定、协调调解（Ledgerwood, 2013）。



# 政府在金融普惠中的角色



# 政府在促进农村金融发展中**作用与政策**框架

- 农村金融发展、农村金融市场的有效和健康运行，需要政府给予多方面的**政策支持**。政府部门制定和实施的政策措施，涉及到农村金融宏观环境的改善、农业发展政策、农村金融部门的改革与发展等层面。
- 联合国粮农组织（FAO）的一份报告指出：有效的农村金融政策，需要不同部门之间的沟通和协同。农业与农村金融政策框架要有三个构成部分（Coffey, 1998），即
  - 宏观环境
  - 农业部门政策
  - 金融部门政策



## 强化金融机构服务“三农”职责

□ 扩大县域分支机构业务授权，不断提高存贷比和涉

### 农贷款比例：

□ 为了纠正银行的地理歧视，即银行只愿意从贫困地区吸收存款、却不愿意为这些地区提供贷款服务（见

Immergluck, 1999等）；美国：CAR(社区投资法案)

□ 我国2010（银发〔2010〕262号）、2012年均有文件出台：与准备金、支农再贷款挂钩

□ 另外，问题：贷款规模控制？？



## 强化金融机构服务“三农”职责

### □ 小型金融机构优势：

□ 稳定信用社县域法人地位，为什么？

□ 村镇银行：

□ 成效与问题？主发起行的多样化、目的、动机、经营的差异

□ 调整主发起行持股比例

□ 设立民营小银行？

□ 背景

□ 制度障碍



# 发展新型农村合作金融组织

## □ 为什么发展合作金融？

- 合作金融组织形式、治理结构
- 特点和作用：优势
- 需要什么样的合作金融
- 目前合作金融发展的问题：资金互助社的发起冲动

## □ 监管

- 并不依赖对外部监管：内部监管（组织和治理结构、社员制、封闭式、社区性）、行业监管
- 地府责任：准入、管理、风险处置
  - 农业主管部门？供销社？
  - 地方金融办？



# 加大农业保险支持力度：如何认识和解读、评论

- 提高中央、省级财政对主要粮食作物保险的**保费补贴比例**；
- 不断提高稻谷、小麦、玉米三大粮食品种保险的覆盖面和风险防范保障水平
- 鼓励保险机构开展特色优势农产品保险，有条件的地方提供保费补贴，中央财政通过以奖代补等方式予以支持。
- 扩大畜产品及森林保险范围和覆盖区域。
- 鼓励开展多种形式的互助合作保险。
- 探索开办涉农金融领域的贷款保证保险和信用保险等业务



# 供应链金融与农业发展

- 农业价值链融资（亦称农业供应链融资）是指一个或几个金融机构基于农业产业链上不同主体之间的商业关系而提供金融服务。
- 农业价值链融资包括两个层面：
  - 一是价值链内部融资，即：价值链上主体之间贸易信贷形式的资金流；
  - 二是价值链外部融资，即：外部金融机构向价值链上某些主体提供金融服务而注入的资金流（见Miller and Jones, 2010; Quiros, 2011等）。
- 供应链转型升级与金融创新
  - 比如：中行（乳业通宝、薯业贷）、工行（水产贷）、国开行（四台一会）等



# 产权改革与金融创新

## □ 深化农村土地制度改革

- 稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资
- 推进农民住房财产权抵押、担保

农地抵押VS农业项目融资



# 抵质押制度改革基础上的抵押品范围扩展实践

- 动产：应收账款、股权、存货、仓单、存单等权利质押贷款
- 林权、水域滩涂使用权等抵押贷款
  - 林权抵押的特点与优势
  - 直接抵押的问题
- 农村土地承包经营权抵质押
- 农房抵押



# 关于抵质押制度改革与抵质押贷款业务创新： 回顾·评析·反思

□ 抵质押制度改革在发展普惠金融中的作用：供求两个层面对押质品范围扩展的诉求

□ 农村土地承包经营权抵质押制度改革、抵质押贷款业务创新与农村金融供给

□ 农村土地法律、政策对抵押制度和抵质押贷款业务创新的制约

□ 效果：抵押是否能够提供增量供给？抵押增加了融资便利性还是增加融资负担？

□ 若干案例介绍与评析

□ 进一步改革取向



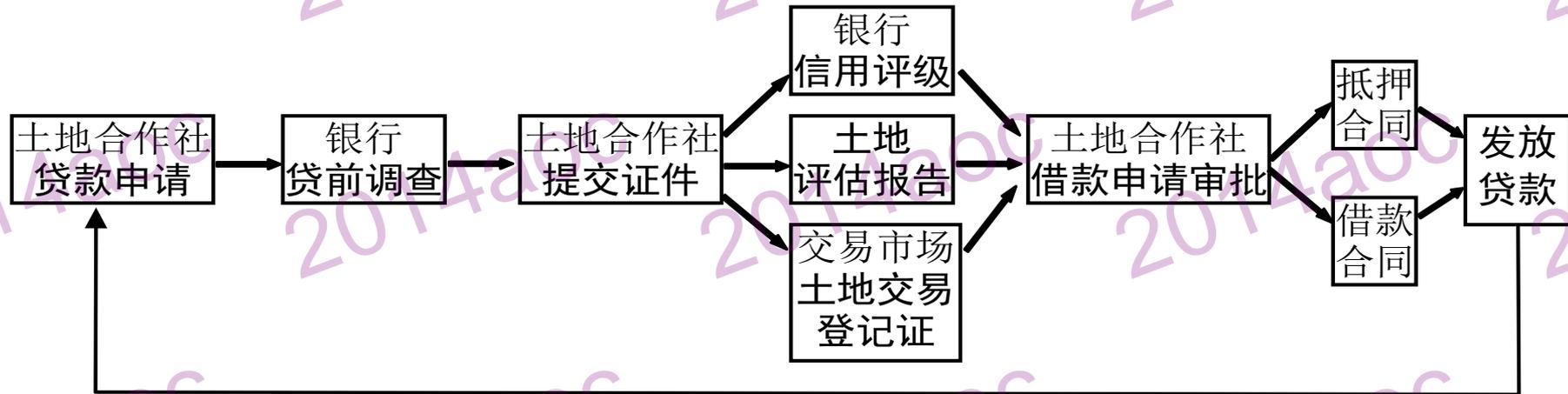
# 若干成功案例分析

- 近年来各地的试点（土地流转基础之上，与台湾的“小地主大佃农”政策类比），比如：
  - 枣庄土地流转合作社（其它如河南信阳“土地合作社”）与收益权质押
  - 土地合作社与龙江银行的土地自益信托权质押贷款
- 为了规避法律限制，均采取土地收益权能“质押”贷款



# 枣庄农村土地经营收益权质押贷款

农村土地使用权贷款流程图



## 五里明模式：土地承包经营权自益信托收益权质押

- 一是，玉米种植合作社的土地承包经营权委托给中粮信托，设立自益型财产权信托；
- 二是，中粮信托将信托收益权质押给龙江银行，作为玉米种植合作社的贷款偿还担保。（还有其他担保措施，如个人保证）。
- 三是，中粮信托将土地出租给玉米种植合作社，玉米种植合作社与中粮公司签订购销协议，合作社将生产出来的玉米销售给中粮公司。
- （另外，中粮公司完成玉米收购后，委托龙江银行结算划款，龙江银行通过龙头企业的资金账户划拨，扣除贷款利息，将剩余的资金转到合作社的账户上）。



# 问题与反思

- 关于效果的一个讨论：林权、水域滩涂养殖权、农房、农地抵押能否有效缓解贷款难？（农户、银行两方面）
  - 三权抵质押在操作上存在的制约因素：对信贷供求双方的影响，是否真的便利了金融服务供求
  - 三权抵质押制度创新是否增加对农户的信贷增量？



## □ 土地流转基础上的农村土地抵押：

- 规模化，降低供求双方的交易成本

## □ 土地流入者抵押与农户收益保证的关系

- 农村土地权能：所有权、承包权、经营权分离与抵押担保权能，承包权是集体成员权、承包资格的表现
- 土地入股、分成与规模化经营：此时，承包权、经营权未分离，抵押时，承包权承担风险
- 租赁型流转与“二地主”问题：如何保证抵押贷款违约后，土地经营权流转不影响**农户土地承包权**的获益性。无论流转、抵押，...再流转，均要保证农民“土地承包权”的稳定收益。此时，“承包权”不承担风险



