



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

金融专报

2021 年第 20 期 总第 109 期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2021 年 5 月 14 日

新发展格局下金融服务乡村振兴的 战略思考

胡滨 星焱

- 金融服务乡村振兴要有新理念，其本质是推动实现农民共同富裕，解决农村经济社会发展不平衡不充分的现实瓶颈问题；也要顺应新发展格局，着眼于夯实国内大循环的产业基础，保障供给侧经济循环的有效畅通。
- 在新发展格局下，金融服务乡村振兴仍存在一些老问题和新挑战，具体表现为城乡一体化金融服务体系发展缓慢、农村金融基础设施发展滞后、粮食金融体系面临瓶颈、“数字鸿沟”制约农村数字普惠金融效力发挥、农村居民金融

素养较低等方面。

- 在新时期做好金融服务乡村振兴的大文章，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加快完善金融服务乡村振兴的政策体系、市场体系和监管体系，满足乡村振兴的多元化金融需求。

一、金融服务乡村振兴的新理念与新格局

“十四五”期间，乡村振兴战略对金融体系的高质量发展提出了客观要求，促进产业融合发展、构建新型城乡关系、改革创新与风险防控并举等对金融服务提出了新的要求和挑战。明晰新发展理念和顺应新发展格局成为与时俱进构建新型金融支农体系的先决条件。

金融服务乡村振兴已经进入新阶段。在 2021 年之前，金融服务乡村振兴的重点是服务脱贫攻坚。在 2021 年之后，金融服务乡村振兴将进入全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的新发展阶段，其首要任务是在巩固脱贫攻坚成果的基础上，促进脱贫攻坚和乡村振兴的有效衔接，延续倾斜性金融政策，保障从脱贫攻坚到乡村振兴的平稳过渡。其次，在“十四五”期间，要深化金融供给侧结构性改革，实现农村普惠金融高质量发展。在此基础上，满足现代农业重点领域的合理融资需求，支持农业产业链继续做实做强，推动农村地区一二三产业融合发展。除此之外，在中长期，应注重

金融支持乡村振兴与 2035 年远景目标有机结合，与时俱进满足乡村振兴的多元化资金需求，健全完善多层次、广覆盖、可持续的现代农村金融体系，既要有序创新，也要风险可控。

金融服务乡村振兴要有新理念。从发展理念上看，金融服务乡村振兴的本质是推动实现农民共同富裕，解决农村经济社会发展不平衡不充分的现实瓶颈问题。同时，在金融服务乡村振兴的过程中要更好地融入创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。例如，创新金融制度、金融产品和金融服务模式；通过金融工具平衡好人力、土地等要素在城乡之间的流动流转；在落实碳达峰、碳中和目标等重大战略部署中，有序推进农村绿色金融发展；推进普惠金融从扩大覆盖面向降低金融服务成本、提升服务质效转变，切实在推动城乡融合发展中发挥更大作用。与此同时，关注近年来农村金融发展的新现象、新问题和新风险，把安全发展贯穿于农村金融服务的各领域和全过程。

金融服务乡村振兴要顺应新格局。从 2008 年金融危机到 2020 年新冠肺炎疫情，世界经济一直步履蹒跚。逆全球化、保护主义和国际经贸摩擦带给外循环体系的压力逐步升级。构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，成为我国经济金融高质量发展的内在要求。做好金融服务乡村振兴，需要有机融入新发展格局，着眼于夯实国内大循环的产业基础，保障供给侧经济循环的有效畅

通。在开展具体的金融服务实践中，要帮助提升农业产业链供应链的有效供给能力，穿透循环堵点、消除瓶颈制约。要加大金融支持农业生产、加工、流通、交易、储备和国际贸易等全过程，保障农产品在实体部门内部的供给与需求畅通，同时满足农业产业升级的资金需求，促进农业现代化向纵深发展。在此基础上，进一步创造农业农村就业，提高涉农主体的经营性收入和财产性收入水平，激发有效金融需求。因此，新时期的农村金融服务要顺应双循环新发展格局，服务于扩大内需和推动消费，服务于高水平开放，服务于高水平的自强自立。

二、金融服务乡村振兴面临的新挑战

党的十八大以来，我国美丽乡村、数字乡村和农村金融体系建设取得了长足发展。但也应看到在新发展格局下，金融服务乡村振兴仍存在一些老问题和新挑战。

城乡一体化金融服务体系发展缓慢。在城乡融合发展中，金融服务体系需要兼具农村金融和现代城市金融的优势特征，才能更好地满足城乡融合发展中的基础设施建设和城乡跨区域流动人口的金融需求。近年来，虽然“工农反哺”、“城乡反哺”等新型政策先后出台，但要素流动的市场化和逐利性逻辑并未发生根本性改变，城乡之间的二元金融现象仍然存在，金融资源分配仍然分化明显。以 2010~2018 年为例，金融机构对农村企业贷款新增额占新增贷款总额比重

由 20%左右逐步降至 10%以下。

农村金融基础设施发展滞后，“信息孤岛”现象明显。目前，由人民银行运营和维护的国家金融信用信息基础数据库已经覆盖超过 10 亿的自然人，成为全球规模最大、覆盖最广的征信系统。但是，我国仍有近 4 亿人口尚未被纳入该征信系统中，其中大多数人口集中在农村、县域地区。受信息不对称条件制约，金融机构往往对未纳入征信系统的农户畏贷、惜贷，这一现象抑制了农村普惠金融的效果。

粮食金融体系面临瓶颈，服务国家粮食安全作用有限。粮食安全是国家战略的重大问题。在 2020 年新冠肺炎疫情冲击下，全球产业链供应链割裂，农产品进出口受阻，粮食价格波动加大，各国粮食安全重要性凸显。联合国人道主义事务负责人马克·洛科克撰文指出，在气候变化、地缘冲突和新冠肺炎疫情三面夹击下，2021 年全球将有 2.4 亿人需要人道主义救助，以缓解饥荒困境。近年来，国内粮食金融体系建设缓慢，难以满足新时期粮食安全战略需求，具体表现在：各粮食主产区经济发展差异大，金融资源分配不平衡；农业保险品种不全面，覆盖范围和偿付效果待提升；涉农金融机构治理结构落后，资产质量普遍不高；粮食主产区的金融生态有待改善等。

“数字鸿沟”制约农村数字普惠金融效力发挥。长期以来，农村地区的数字基础设施建设明显滞后于城市地区。以

5G 为例，目前国内一二线城市基站建设已取得显著效果，但大多数农村地区的 5G 铺设尚未提上日程。同时，农村地区的个人智能手机覆盖率较低，据西南财经大学《中国家庭金融调查报告》显示，截至 2019 年 6 月，中国农村居民个人智能手机覆盖率约为 40% 左右，而城市地区已超过 90%。想要进一步发挥农村数字普惠金融的功效，就要尽快填补城乡“数字鸿沟”。

农村居民金融素养较低，抑制农村金融深化发展。金融素养，特别是金融认知水平，是影响普惠金融深化发展的关键因素。国家统计局数据显示，2019 年全国农民工中有 90% 人口学历水平在大专以下，农村留守人群学历水平则明显更低。显然，农村居民金融素养的缺乏制约着数字金融在县域和农村地区的普及推广，阻碍着数字乡村和城乡一体化新发展格局的形成。目前，在上海、广州、成都等发达地区，已开始探索将金融知识纳入义务教育体系，农村地区也亟需迎头赶上。

三、金融服务乡村振兴的战略举措

守好“三农”基础始终是应变局、开新局的“压舱石”。实现全面乡村振兴，开启“三农”工作重心的历史性转移，是建设社会主义现代化国家和实现中华民族伟大复兴的重中之重。在新时期做好金融服务乡村振兴的大文章，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加快完善金

融服务乡村振兴的政策体系、市场体系和监管体系，满足乡村振兴的多元化金融需求。

完善金融服务乡村振兴的顶层设计，夯实农村金融基础制度。在“十四五”时期“普惠金融发展规划”框架中，明确指出金融服务乡村振兴的战略定位和发展路径，完善城乡一体化导向下的金融市场体系、激励约束机制和差异化监管政策；以“全国一盘棋”视角，结合 2035 年远景目标，推进农村普惠金融与乡村振兴发展战略有机融合，加快构建农村金融的风险防控体系。

持续优化货币政策工具，深化农村金融机构改革。运用支农支小再贷款、再贴现等政策工具，实施最优惠的存款准备金率。增加对机构法人和业务在县域的金融机构的支持力度，加大对开展支农金融服务的风险补偿。持续深化农村金融机构改革，鼓励银行业金融机构设立服务乡村振兴的内设部门，引导农村金融机构回归本源。在保持农信社法人地位和数量总体稳定、做好风险化解的前提下，进一步深化农信社改革。对在整体业务中较多开展支农支小业务的中小银行给予低成本资金支持，完善多渠道补充资本金机制。推进新型农村合作金融改革创新改革，稳妥规范开展农民合作社内部信用合作试点。

提升资本市场服务乡村振兴力度，扩大直接融资包容性。在打赢脱贫攻坚战基础上，对刚脱贫地区继续实施股票

融资、并购重组和债券融资的“绿色通道”政策，探索注册制下的政策优化。加大对涉农主体在主板、创业板、新三板和区域性股权市场等多层次市场融资的支持力度。引导私募股权基金加大对初创期涉农企业的投资水平。支持以市场化方式设立乡村振兴基金，撬动金融资本、社会力量参与，重点支持乡村产业发展。创新债券市场服务乡村振兴的工具和品种，支持地方政府发行一般债券和专项债券用于现代农业设施建设和乡村建设行动。鼓励商业银行发行乡村振兴专项金融债券，募集资金支持相关乡村振兴项目发展。对符合条件的涉农企业发行的信用债给予流程精简、税费减免等政策支持。加快农产品期货期权品种创新，进一步发挥价格发现和风险分散功能，稳步扩大“保险+期货”覆盖范围。

加快完善农村金融基础设施。鼓励以市场化机制提升农村数字普惠金融信用信息服务能力，构建市县共享的涉农信用信息数据库。可由人民银行地方支行牵头搭建征信信息共享平台，鼓励具有资质的金融机构和互联网第三方机构之间实现信息共享。逐步建立健全覆盖面广、互联互通的农村征信系统，进一步完善新型农村经营主体征信体系。建立适用于农村地区金融消费特征的失信“黑名单”制度，对失信人群进行相应惩戒，共同应对化解信用风险。

持续健全现代农业金融支持体系。创新粮食主产区和特色农业优势区的融资服务模式。鼓励开发专属金融产品支持

新型农业经营主体和农村新产业新业态。支持以农业产业龙头企业信用为基础的供应链金融体系发展，加快农业产业链供应链的“互联网+”升级，鼓励区块链和智能合约技术在农业供应链中的持续创新。推广针对农户的小额信用贷款、保单质押贷款、农机具和大棚设施抵押贷款业务，切实满足农户经营需求。

稳妥有序发展农村数字普惠金融。利用金融科技补足农村金融服务短板，解决农村金融服务“最后一公里”问题。引导传统农村金融机构加快数字普惠金融创新，提升数字化服务能力。积极利用大数据分析等数字技术改善农村农业保险精算，提高互联网保险服务精准度，改进保险经营管理理念。拓展农村数字普惠金融的应用场景，全面提升乡村地区医疗、出行、生活缴费、教育和政务等的数字化水平。

注重提升农村居民的金融知识水平，强化农村地区金融消费权益保护。统筹城乡金融教育规划，加大农村地区的师资力量投入，在农村教育体系中建立差异化的激励补偿机制。尽快将金融常识和金融案例教育纳入义务教育体系，着力提升农村居民的金融素养。加大金融消费权益保护宣传力度，规范农村金融市场各类主体行为。畅通农村地区的金融消费投诉渠道，建立健全多元化纠纷调解机制，优化农村金融市场生态环境。

牢牢把握粮食安全主动权，建设粮食金融体系。今后，

应以优化粮食最低价收购制度为牵引，进一步丰富粮食金融市场供给主体，发挥政策性银行的主力军作用，并引导商业银行加大对粮食产业的支持力度，打造政策性金融与商业性金融相结合、不同主体分工合作的多层次粮食金融供给体系。创新粮食金融产品和服务，完善风险分摊机制，打造服务粮食生产、加工、流通、贸易等全产业链的金融生态体系。

主编：李 扬

编委会 (按姓氏笔画排序):

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳
蔡 真					

编辑 (按姓名笔划排序):

陈双莲 梁永臻

联 系 人: 陈双莲

电子邮箱: chensl@gzhu.edu.cn

联系电话: 020-83342383

传 真: 020-83343700

地 址: 广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）