

# 普惠金融助推乡村振兴下新型农村金融创新与风险控制研究

徐运红, 王华东, 王娟

(河北工程大学 管理工程与商学院, 河北 邯郸 056038)

**[摘要]**乡村振兴的快速发展需要大量资金,因正规金融对农民贷款条件的诸多限制,新型农村金融机构本身具有人人获得同等的金融服务权力的普惠属性,其变革是对农村普惠金融增量式改革思路的颠覆,对乡村振兴战略的推进具有重要意义。但当前农村中,农民的高度分化及整个农业的内涵、功能、形态发生的根本变化使农村金融市场格局发生了巨大的变化,导致农村金融市场监管不足,建立健全适合普惠金融发展的农村金融创新与风险控制体系迫在眉睫。

**[关键词]**普惠金融; 新型农村金融; 创新; 风险控制

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2019.03.014

**[中图分类号]** F830.6

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1673-9477(2019)03-070-04

国家大力推进乡村振兴战略,需要集中广泛的财政资源和社会力量向农村地区进行倾斜,农村普惠金融的发展遇到了难得机遇。党的十九大报告中,强调要提升“三农”、小微企业等薄弱领域金融服务能力和水平,2018年中央一号文件也明确提出要把普惠金融的发展放在农村,对边远地区、分散农户、小微企业和社会低收入群体提供及时、可得和有效的金融服务<sup>[1]</sup>。从普惠金融的包容性角度探索新农村金融组织的普惠性,并进行风险控制,是新型农村金融的一项重要任务。

## 一、乡村振兴战略对普惠金融的多层次和多样化需求

### (一) 正规金融对农民贷款条件的诸多限制

我国农业发展带有明显的低利性、波动性等特点,大多数农村居民因正常的农业生产和日常的生活消费等活动需要资金,但农民手中没有多余资金,需进行贷款,农户的生产规模小决定了其融资规模比较小,在农村,农户抬头不见低头见的熟人社会特征,也决定了贷款主要是以个人口碑为抵押品,正规金融虽有大量资金,但在技术和产品创新上未能及时跟进,要求过多,手续过于繁琐,对农户的贷款有诸多限制,难以适应农民的信用特征和融资需求,故发展空间狭小,很多农户不得不选择其他融资渠道,如民间高利贷。普惠金融的普惠属性理应帮助农户增加收入、实现生活富裕,在为农业农民服务上做大文章。

### (二) 农户对农村普惠金融的差异化需求

农户对资金的需求也不一样,农村金融机构要针对不同农户的特点分析,区别对待。

一部分先富农民包括家庭农场主或大型专业户,他们希望利用贷款进行生产周转的短期融资或扩大生产的长期融资。但是,这部分农户可用于抵押担保的资产非常有限,或者现有的贷款品种难以满足,小额信贷机构或民间组织的贷款往往对他们更有吸引力,他们也更容易获得。受土地、自然资源和天气等自然禀赋的影响,相比大的专业种植户,小康型的农户对小农的农业贷款需求更急迫,且呈现季节性变化。再者,随着社会主要矛盾的变化,一些居民渴望过上更好的生活,对耐用消费品的需求也在增长,农村资金互助社、贷款公司为吸引这部分潜在客户,就会给予他们最大限度上的帮扶。处于贫困线上的大多数贫困农民由于疾病和灾害造成的贫困而无法维持正常生活,虽然他们可以通过社会保障在很大程度上解决,但缺乏资金和缺乏技术的农民需要资金来改善或创造生产经营条件,因为正规金融机构的限制条件,很难获得贷款,新型农村金融机构中的农村资金互助社、贷款公司会让他们绝处逢生。

### (三) 农村小微企业对农村普惠金融的强烈需求

农业中以从事农产品加工、特色养殖、特色种植等为主的农村小微企业是当前农村经济发展和小康社会建设的重要力量之一,需要一定数额的生产性与流动性资,但现实往往是这些小微企业发展面临着资金短缺、融资难的经营风险,他们很难提供满足正规金融机构的相关要求物,比如合格抵押物和规范的财务报表,现有正规金融机构的金融产品体系则很难向其提供服务。现实也表明,这些农村小微企业不仅有巨大的金融服务需求,而且相对排斥从民间(包括私人金融机构)的借款。这需要建

**[投稿日期]** 2019-05-20

**[基金项目]** 河北省社会科学发展研究课题(课题号:2019030202016);河北省教育厅人文社科研究项目(编号:SD181044);

河北省社会科学发展研究课题(编号:201803020244);邯郸市社科规划课题(编号:2018072)研究成果

**[作者简介]** 徐运红(1978-),女,湖北荆州人,教授,硕士生导师,研究方向:农村金融、区域经济。

立一个真正满足农村经济融资需求的金融体系,有效地为这些小微企业提供金融服务,以促进农村经济和社会的持续快速发展。

#### (四) 乡村振兴“补短板”建设对普惠金融的需求

乡村振兴迫切需要填补农村基础设施建设和农村公路、水利设施建设和对农村贫困人群、残疾、老年群体提供支持的金融服务基础设施等公共服务的缺陷。补齐这些短板需要大量投资需求。一方面,要发挥国家财政的积极作用。另一方面,有必要完善政策保障体系,通过政府与社会资本的配合,通过金融手段带动更多的社会资本投资。

因此,在乡村振兴战略的大背景下,农村金融机构的普惠金融服务应回归三农实体经济本源,成为乡村振兴战略对农村普惠金融服务需求的历史使命。

## 二、新型农村金融机构本身具备的普惠属性

“普惠金融体系”概念是在2005国际小额信贷年时提出,其倡导人人具有同等获得金融服务的权力。发展新型农村金融组织,政府当时的初衷主要是弥补农村金融市场的不足,扩大对农村地区的覆盖面,为农村贫困人口创造良好的金融环境,使普惠金融的包容性理念深入人心。以便为那些被排除在传统金融机构之外的农村中低收入人群提供金融服务,使他们通过获得金融服务来改善福利。对于弱势的农业、农村而言,具有可持续发展潜力的小额信贷机构、村镇银行、农村资金互助社和农村信用社等成为新型金融机构重要组成部分,也成为普惠金融体系的重要构成。这些新型农村金融机构在多个方面体现了自身的普惠属性。

#### (一) 新型农村金融机构的主体多元化

新型农村金融机构主要包括村镇银行、农村资金互助社、贷款公司。其中村镇银行、贷款公司一般由现有金融机构发起组建,它涵盖所有类型的国内银行,包括国有银行、国有股份制银行、地方商业银行、农村合作银行或农村商业银行,外资银行甚至也在引进之列。农村资金互助社会是在农业生产资本合作的基础上形成的,把能够合作的农户吸引进来,真正体现了新型农村金融机构的主体多元化。

#### (二) 新型农村金融机构金融服务丰富化

一直以来,在农村地区,金融服务传统意义的理解上只是提供单一的存款和贷款业务,非信贷类的中间业务发展缓慢,基金、理财等业务在农村地区更是少见,为农业生产保驾护航的农业保险产品在农村地区很难实施,黄金、外汇等其他金融服务

几乎没有。新农村金融机构的建立一定程度上改善了农村金融单一服务方式和业务品种缺乏的状况,完善了农村金融服务。

#### (三) 新型农村金融机构的设置灵活化

由于农村地区的经济发展水平不同,对金融服务的需求也不尽相同。因此,在建立新的农村金融机构时,要合理地考虑农村金融需求,设立符合当地经济发展的新型农村金融机构,因各类金融机构特点不同,其注册资本金的设定也不尽相同。

因此,可以看出新型农村金融机构在投资主体、金融服务、机构设置等多个方面都体现出了为农村弱势群体服务的普惠属性。

## 三、新型农村金融变革是对农村普惠金融增量式改革思路的颠覆

新型农村金融机构的组成有哪些?新型农村金融机构在普惠金融和乡村振兴战略的地位和作用如何?有什么样的特点?农村普惠金融的包容性要求各类新型农村金融机构将贫困农民和小农经济以及新农村经济组织的不同特点结合起来,为普惠金融增量式发展提供思路。

#### (一) 新型金融机构下沉农村,成为普惠制金融增量发展的重要构成

随着银监发2006年90号文件的颁布至今,新型农村金融机构发展已10余年,从最初的少量试点拓展到全国各省市,正在形成由金融机构、非银行业金融机构和其他微型金融组织共同组成的多层次、广覆盖、适度竞争的新型农村金融体系,并已经成长为农村金融市场体系的重要组成部分。“自然人”拥有村镇银行、农村资金互助社和小额贷款公司合法投资人资格的创举颠覆了1978年以来中国金融市场只有“机构”或“企业法人”才有资格的主流基调,也一改以往对民间资金“堵”的思路转而实施“疏”的策略,使农村资金留在农村市场有了切实依托<sup>[2]</sup>。

对于弱势的农业、农村而言,新型农村金融机构在投资主体、金融服务、金融机构设置等多个方面都体现出了为农村弱势群体服务的普惠属性,在提升农村金融服务质量方面发挥着重大作用。在农村金融市场体系构建过程中,新型农村金融机构本身又蕴含着商业性、政策性、互助性元素。国家鼓励支持各类资本向县域以下的农村地区流动,投资设立村镇银行、贷款公司,鼓励地处偏远、交通落后的行政村设立农村资金互助社,填补了金融服务

空白。因此,在不考虑其他问题情况下,新型农村金融机构在一些落后偏远地区确实从形式上弥补了当地金融服务空白,为当地农民、企业提供了便利的金融服务,打破了以前农村信用社的垄断地位,它一改以往金融机构坐等客上门的传统金融服务模式,转而走街串巷、田间地头、入户服务,给政策性、商业性金融机构带来了极大的竞争力,因而在某种程度上促进了农村金融市场服务质量和资金配置效率的改善。

经过近几年的实践证明,当前各类新型金融机构响应普惠金融的政策号召,越来越多地下沉到农村开展金融业务,涉及农村消费金融、农业供应链金融、合作金融、农村小额信贷、农业信息化和大数据服务等多个细分领域。农村普惠金融已经成为我国削减贫困、保障权利、实现平等发展的重要途径。

## (二) 互联网金融成为补充普惠制金融增量的重要体系

随着互联网技术的深入普及,互联网金融也迅速发展起来,通过网络渠道和电子手段开展各种业务。普惠金融的各种新型业态也层出不穷,包括众筹融资、金融产品网络销售、手机银行、移动支付等<sup>[2]</sup>,部分互联网金融组织还在支持“三农”领域开展了有益探索。

1. 互联网金融拥有大数据技术、通讯与资讯等技术优势,互联网金融可解决实体金融机构和物理分支机构的设置障碍。

2. 除了技术层面上的优势,互联网的精髓是“开放”和“平等”,与普惠金融主张的“人人均享有获取金融服务权利”“人人均享有发展机会”的理念具有内在一致性。

3. 阿里、京东、蚂蚁金服等互联网金融的发展,在农村一些地区已经积累了开展“涉农贷款”、“小额信贷”甚至扶贫的有益经验,更能实现普惠金融的目标。

## 四、构建普惠金融视阈下新型农村金融风险防控体系

普惠金融的服务对象包括因病、因残、因祸因灾致贫而难以维持正常生活的弱势群体,这部分群体在农村占比高,也就决定了农村是普惠金融的主战场,同时也决定了新型农村金融管制体系的主要任务是保证金融监管能够符合金融信息服务的要求,但当前农村中,农民的高度分化及整个农业的内涵、功能、形态发生的根本变化使农村金融市场格局发生巨大的变化,农村金融市场的监管不足,

及时发现发展过程中的隐患与风险是农村金融监管的应有之义,对农村、农业的发展作用重大。

## (一) 做好普惠金融下新型农村金融机构的市场精准定位

新型农村金融组织的市场定位是指立足自身特点,分析与农村地区其他竞争对手(主要是传统农村金融机构,如农村信用社、农村商业银行等)的特点,确定自身的相对位置,找准所要服务的目标市场。

1. 根据中国银监会颁布的《村镇银行管理暂行规定》,村镇银行的主要职能是给当地农户、农业生产和农村经济提供合适的金融产品或服务,在市场定位及发展战略的选择上,应立足“三农”,兼顾农户、农村小微企业和个体工商户,结合自身优势提供符合需求的产品和服务。

2. 农村资金互助社应定位于社区互助性银行业金融机构,为乡镇或村的农民和农村小企业等办理存贷款、结算等金融业务。

3. 小额贷款公司主营业务是向客户办理各项贷款,贷款的投向主要用于支持农民、农业和农村经济发展,在“三农”服务的原则下,我们根据发展需要选择贷款目标,坚持“少量分散”的原则,优先向农民和微型企业提供贷款,增加客户数量,扩大金融服务的覆盖范围。

## (二) 构建新型农村金融服务体系创新的的宏观框架和微观框架

在乡村振兴进程中,应紧抓金融发力点,站在服务乡村振兴战略的高度,根据各类新型农村金融机构的市场精准定位,构建新型农村金融服务体系创新的的宏观框架和微观框架。

杜晓山(2006)根据 Helms(2006)关于普惠制金融“覆盖所有人”的原始定义出发,新型农村金融服务的创新应从不同层面发力。宏观层面,中央银行、财政部和其他相关政府机构应参与制定适宜的法规和政策框架。中观层面,应搞好普惠金融的基础性的金融设施建设,特别是要加强贫困地区金融支付基础设施建设,协调行业协会、征信机构、结算支付系统、信息技术、技术咨询服务等金融服务相关者,促使金融服务交易成本降低。微观层面,搞好直接向低收入者提供服务零售金融服务的各种新型农村金融机构提供者。客户层面,做好低收入客户对金融服务的真正需求,决定着普惠金融体系各个层面的具体行动。

## (三) 加强农村金融法制建设,逐步完善农村普惠金融监管法律体系

普惠金融财政政策支持 and 法律制度仍然不完

善,普惠金融法律体系尚未完全。以小额信贷为例,除了2008年关于《关于小额贷款公司试点的指导意见》的第23号文件外,其他相关的全国性法律法规目前还是没有,规范小额贷款市场任重道远。相反,我国相关的省、市、直辖市和自治区中已经发布了20多个小额信贷管理办法,这些办法五花八门,多种多样,往往具有较强的属地使用价值,但缺乏系统性、连贯性和完整性。

因此,农村普惠金融运行过程中需要借助法律手段,实现对农村金融的全方位监管。从国家层面,以普惠理念指导新型金融法律制度的建设,为农村普惠金融发展法律保障体系建设提供基本依据。其次,建立针对农村弱势群体的金融权利保护制度,针对新型金融机构,制定专门的促进其发展的法律法规。最后,农村包容性金融工作的目标应与农村金融监管相结合,形成良好的金融法律监管体系,这样既提高了农村金融的法律监督水平,又为农村普惠金融更好服务农村的经济社会发展创造良好的条件。

#### (四) 新型农村金融机构应坚持创新, 开发适合普惠金融的产品和服务

目前,农村普惠金融供给不足,金融服务不够丰富。许多在国际上得到认可的普惠金融产品在中国并不能真正见效。向农村地区提供的普惠金融产品不够丰富,无法满足中国普惠金融主体的多样化需求。

发展普惠金融,必须合理设计一系列金融产品和服务,使之能够满足消费者的需求,特别是满足那些无法获得金融服务和获得服务不足的群体需

求。合适的金融产品设计要求识别特定消费者群体的需求,并选择能够以合理的成本满足消费者需求的产品特性<sup>[4]</sup>。因此,要根据农村农业生产和其他需要资金用途的特点,针对不同农户、小微企业设计针对性的金融产品,不断提高其服务水平和质量,创造性的开发适合新型农村建设的信贷产品,同时也可以通过信贷品种的不同组合搭配,着力创新贷款的规模期限、授信额度等,积极推广小额信贷,从而能够更好的满足现在农村经济发展对信贷产品的需求。

农村普惠金融体系建设是未来很长一段时间内我国金融体系完善的重要一环,国家要对于农村普惠金融的建设给予更多的重视,出台相关政策和措施来解决其出现的各种困难以及阻碍。通过上述监管体系,最终实现让农村金融机构有意愿、有能力去支持乡村振兴,促进农村经济和普惠金融良性循环健康发展,从而来推动普惠金融体系的更好发展。

#### 参考文献:

- [1]姜欣欣.农村普惠金融的现实问题与解决之道.金融时报-中国金融新闻网.2018-05-07.
- [2]中国社会科学院财经战略研究院、社会科学文献出版社.中国“三农”互联网金融发展报告(2017).2018年5月11日.
- [3]陆磊,王颖.以社区型金融机构为载体构建中国普惠制金融框架:从微观到宏观.农村金融研究.2010年05期.
- [4]程惠霞.新型农村金融机构发展调查与农村金融市场改革.中国经济出版社.2017.

[责任编辑 王云江]

## Research on innovation and risk control of new rural finance under the background of inclusive finance's promoting rural rejuvenation

XU Yun-hong, WANG Hua-dong, WANG Juan

(School of Management Engineering and Business, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

**Abstract:** The rapid development of rural revitalization needs a lot of funds. Because of the restrictions' conditions of formal finance on farmers' loan, the new rural financial institutions themselves have the inclusive nature that everyone has the same financial service power, which is of great significance to the promotion of Rural Revitalization strategy. However, the highly differentiated peasants and the fundamental changes in the connotation, function and form of the whole agriculture have brought about tremendous changes in the pattern of the rural financial market in the current rural areas, and supervision of rural financial market is inadequate. The new rural financial reform is different from the incremental reform of the inclusive financial system in the countryside, so as to establish and improve a suitable universal financial system. It is urgent to establish and improve the rural financial innovation and risk control system suitable for inclusive financial development.

**Key words:** inclusive finance; new rural finance; innovation; risk control