

参考资料

2018 年第 2 期

(总第 10 期)

国家农担公司战略研究院编

2018 年 1 月 12 日

新世纪以来十四个中央一号文件政策梳理

进入新世纪后,党中央从 2004 年连续 14 年发布了以“三农”为主题的中央一号文件,彰显了“三农”在现代化建设中重中之重的地位以及党中央解决“三农”问题的决心,推动“三农”发展进入了新的历史阶段。我们就十四个中央一号文件进行了回顾,并就农村金融改革政策进行了梳理及解读。

一、新世纪以来中央一号文件回顾

20 世纪 80 年代中后期,国家改革的重心由农村转向城市。进入 90 年代后半期,城市化、工业化对农业的冲击加剧,农业税负逐步加重,而农产品价格被强行压低,农民种粮积极性极大受挫,农民收入增幅不断放缓,城乡居民收入差距不断扩大,并在新世纪前后达到最高峰,1997 年至 2003 年的六年时间里,城乡居民收入比由 2.47 扩大到 3.23,粮

食产量由 1998 年的 10246 亿斤，锐减到 2003 年的 8614 亿斤，粮食安全形势日益严峻，城乡矛盾、工农矛盾、干群矛盾日益凸显。为此，党中央着力调整城乡发展战略与引导政策，在时隔 18 年以后，自 2004 年中央一号文件主题再次回到“三农”领域，并由此锁定至今。

2004 年中央一号文件以《关于促进农民增收若干政策的意见》为题，聚焦“农民增收”，旨在通过有力的举措尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。文件提出了对种粮农民的直接补贴、良种补贴、农机补贴“三项补贴”，深化粮食流通体制改革，降低农业税负等最直接有效的促进农民增收的系列措施，开启了城乡统筹和“多予、少取、放活”的政策进程。

2005 年中央一号文件以《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》为题，聚焦“提高农业综合生产能力”，旨在解决农业投入不足、基础脆弱等问题。文件要求继续加大“两减免、三补贴”等政策实施力度，明确了稳定、完善支持粮食生产的有关政策，继续实行最低收购价政策，把国家的重大支农政策制度化、规范化，推进农村金融改革和创新等重要政策措施。

2006 年中央一号文件以《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》为题，聚焦“社会主义新农村建设”，旨在落实党的十六届五中全会提出的建设社会主义新农村的重大历史任务。文件明确要求加快建立以工促农、以城带乡的长效机制，全方位协调推进农村经济、政治、文化、社会和党

的建设，尤其是提出全面取消农业税，终结了中国延续 2600 多年的农业税历史。

2007 年中央一号文件以《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》为题，聚焦“现代农业”，旨在夯实产业基础，确保新农村建设沿着健康的轨道向前推进。文件明确了现代农业的概念，强调把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村，注重开发农业的多种功能，培育现代农业经营主体，大力发展农民专业合作社，要求在全国建立农村最低生活保障制度。

2008 年中央一号文件以《关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》为题，聚焦“农业基础设施建设”，旨在加强农业基础地位，保障主要农产品基本供给，解决农村社会管理和公共服务的矛盾。文件要求巩固、完善、强化强农惠农政策，提升农业科技、人才、服务等支撑能力，提高农村生产和农村生活的基本公共服务水平，首次提出建立新型农村社会养老保险制度，强调保障农民土地权益。

2009 年中央一号文件以《关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》为题，聚焦“农业稳定发展”，旨在应对国际金融危机，防止粮食生产滑坡与农民收入徘徊。文件要求较大幅度增加农业补贴，提高政府对粮食最低收购价格的水平，增加重要农产品的国家储备，加强农产品进出口调控，加大力度解决农民工就业问题，将农村民生建设重点投向农村电网、乡村道路、饮水安全、沼气、危房改

造等领域。

2010年中央一号文件以《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》为题，聚焦“统筹城乡发展”，旨在以城乡统筹破解“三农”难题，协调推进工业化、城镇化和农业现代化。文件明确要求推动资源要素向农村配置，首次提出促进农业发展方式转变，突出把农田水利作为农业基础设施建设的重点、良种培育作为农业科技创新的重点、主产区作为粮食生产支持政策的重点，提出深化户籍制度改革等系列举措。

2011年中央一号文件以《关于加快水利改革发展的决定》为题，聚焦“水利改革发展”，旨在有效缓解水利“基础脆弱、欠账太多、全面吃紧”等问题，加快扭转农业主要“靠天吃饭”局面。文件首次全面阐释水利的重要地位，提出突出加强农田水利等薄弱环节建设、全面加快水利基础设施建设、建立水利投入稳定增长机制、实行最严格的水资源管理制度、创新水利发展体制机制等重要举措。

2012年中央一号文件以《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》为题，聚焦“农业科技创新”，旨在依靠科技进步实现农业增产增收、提质增收、节本增收。文件明确了农业科技的公共性、基础性、社会性的定位，首次强调“三农”政策的强农惠农富农三大指向，提出推进农业科技创新、提升技术推广能力、发展农业社会化服务、加强农业科技培训等系列举措。

2013年中央一号文件以《关于加快发展现代农业进一步

增强农村发展活力的若干意见》为题，再次聚焦“现代农业”，核心是创新农业经营体系，旨在解决城镇化进程中谁来种地、怎么种地以及农村社会管理等问题，激活农村和农民自身的活力。文件要求新增补贴向主产区和优势产区集中、向新型生产经营主体倾斜，培育和壮大新型农业生产经营组织，首次提出发展家庭农场、建立严格的工商企业租赁农户承包耕地的准入和监管制度，强调建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度。

2014年中央一号文件以《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》为题，聚焦“农村改革”，旨在贯彻落实党的十八届三中全会精神，破除农业农村体制机制弊端，推进四化同步发展。文件强调确保谷物基本自给、口粮绝对安全，提出建立农产品目标价格制度、最严格的食物安全监管制度、粮食主产区利益补偿与生态补偿机制、农业可持续发展长效机制等重要举措，系统提出农村土地产权改革的要求，确定了开展村庄人居环境整治、推进城乡基本公共服务均等化等重点工作。

2015年中央一号文件以《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》为题，再次聚焦“农业现代化”，旨在靠改革添动力，以法治作保障，在经济增速放缓背景下继续强化农业基础地位、促进农民持续增收。文件首次提出推进农村一二三产业融合发展，明确推进农村集体产权制度改革与农村土地制度改革试点等工作，首次提出完善农产品价格形成机制，加强农村法治建设。

2016年中央一号文件以《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》为题，继续聚焦“农业现代化”，旨在用发展新理念破解“三农”新难题，加快补齐农业农村短板。文件首次提出推进农业供给侧结构性改革，要求着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，实施藏粮于地、藏粮于技战略，提出推进“互联网+”现代农业、加快培育新型职业农民、推动农业绿色发展、培育壮大农村新产业新业态等创新措施。

2017年中央一号文件以《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》为题，聚焦“农业供给侧结构性改革”，旨在从供给侧入手、在体制机制创新上发力，从根本上解决当前最突出的农业结构性、体制性矛盾。文件在优化产品产业结构、推行绿色生产方式、壮大新产业新业态、强化科技创新驱动、补齐农业农村短板、加大农村改革力度等方面进行全面部署，提出建设三区三园一体，大规模实施节水工程、盘活利用闲置宅基地，大力培育新型农业经营主体和服务主体，积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作等创新举措。

与上世纪五个中央一号文件注重解决农民经营自主权和温饱问题不同，2004年以来的十四个中央一号文件的主线是加快城乡统筹发展力度、构建强农惠农富农政策体系，目的是加快实现农业现代化、农村全面小康和农民增收致富。这十四个中央一号文件一脉相承，前九个中央一号文件是贯彻党的十六大、十七大精神，以“多予、少取、放活”为方

针，实现工业反哺农业、城市支持农村的战略转变。后五个中央一号文件是贯彻党的十八大精神，致力于以改革激活农业农村发展的内在活力，推进农业农村的现代转型，促进四化同步发展，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

二、十四个中央一号文件有关农村金融改革政策

(一) 2004年中央一号文件：第七部分“深化农村改革，为农民增收减负提供体制保障”中提出了改革和创新农村金融体制的相关要求。

要从农村实际和农民需要出发，按照有利于增加农户和企业贷款，有利于改善农村金融服务的要求，加快改革和创新农村金融体制。建立金融机构对农村社区服务的机制，明确县域内各金融机构为“三农”服务的义务。扩大农村贷款利率浮动幅度。进一步完善邮政储蓄的有关政策，加大农村信用社改革的力度，缓解农村资金外流。农业银行等商业银行要创新金融产品和服务方式，拓宽信贷资金支农渠道。农业发展银行等政策性银行要调整职能，合理分工，扩大对农业、农村的服务范围。要总结农村信用社改革试点经验，创造条件，在全国逐步推开。继续扩大农户小额信用贷款和农户联保贷款。鼓励有条件的地方，在严格监管、有效防范金融风险的前提下，通过吸引社会资本和外资，积极兴办直接为“三农”服务的多种所有制的金融组织。有关部门要针对农户和农村中小企业的实际情况，研究提出多种担保办法，探索实行动产抵押、仓单质押、权益质押等担保形式。鼓励

政府出资的各类信用担保机构积极拓展符合农村特点的担保业务，有条件的地方可设立农业担保机构，鼓励现有商业性担保机构开展农村担保业务。加快建立政策性农业保险制度，选择部分产品和部分地区率先试点，有条件的地方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴。

(二) 2005年中央一号文件：第七部分“改革和完善农村投融资体制，健全农业投入机制”中提出了关于推进农村金融改革和创新的相关要求。

要针对农村金融需求的特点，加快构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力的农村金融体系。抓紧研究制定农村金融总体改革方案。继续深化农村信用社改革，要在完善治理结构、强化约束机制、增强支农服务能力等方面取得成效，进一步发挥其农村金融的主力军作用。抓紧制定县域内各金融机构承担支持“三农”义务的政策措施，明确金融机构在县及县以下机构、网点新增存款用于支持当地农业和农村经济发展的比例。采取有效办法，引导县及县以下吸收的邮政储蓄资金回流农村。加大政策性金融支农力度，增加支持农业和农村发展的中长期贷款，在完善运行机制基础上强化农业发展银行的支农作用，拓宽业务范围。农业银行要继续发挥支持农业、服务农村的作用。培育竞争性的农村金融市场，有关部门要抓紧制定农村新办多种所有制金融机构的准入条件和监管办法，在有效防范金融风险的前提下，尽快启动试点工作。有条件的地方，可以探索建立更加贴近农民和农村需要、由自然人或企业发起的小额信贷组织。加快

落实对农户和农村中小企业实行多种抵押担保形式的有关规定。扩大农业政策性保险的试点范围，鼓励商业性保险机构开展农业保险业务。

(三) 2006年中央一号文件：第六部分“全面深化农村改革，健全社会主义新农村建设的体制保障”中提出了关于加快推进农村金融改革的相关要求。

巩固和发展农村信用社改革试点成果，进一步完善治理结构和运行机制。县域内各金融机构在保证资金安全的前提下，将一定比例的新增存款投放当地，支持农业和农村经济发展，有关部门要抓紧制定管理办法。扩大邮政储蓄资金的自主运用范围，引导邮政储蓄资金返还农村。调整农业发展银行职能定位，拓宽业务范围和资金来源。国家开发银行要支持农村基础设施建设和农业资源开发。继续发挥农业银行支持农业和农村经济发展的作用。在保证资本金充足、严格金融监管和建立合理有效的退出机制的前提下，鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构，允许私有资本、外资等参股。大力培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织，有关部门要抓紧制定管理办法。引导农户发展资金互助组织。规范民间借贷。稳步推进农业政策性保险试点工作，加快发展多种形式、多种渠道的农业保险。各地可通过建立担保基金或担保机构等办法，解决农户和农村中小企业贷款抵押担保难问题，有条件的地方政府可给予适当扶持。

(四) 2007 年中央一号文件：第七部分“深化农村综合改革，创新推动现代农业发展的体制机制”中提出了关于统筹推进农村其他改革的相关要求。

进一步发挥中国农业银行、中国农业发展银行在农村金融中的骨干和支柱作用，继续深化农村信用社改革，尽快明确县域内各金融机构新增存款投放当地的比例，引导邮政储蓄等资金返还农村，大力发展农村小额贷款，在贫困地区先行开展发育农村多种所有制金融组织的试点。

(五) 2008 年中央一号文件：第六部分“稳定完善农村基本经营制度和深化农村改革”中提出了关于加快农村金融体制改革和创新的相关要求。

加快推进调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策试点工作。加大农业发展银行支持“三农”的力度。推进农业银行改革。继续深化农村信用社改革，加大支持力度，完善治理结构，维护和保持县级联社的独立法人地位。邮政储蓄银行要通过多种方式积极扩大涉农业务范围。积极培育小额信贷组织，鼓励发展信用贷款和联保贷款。通过批发或转贷等方式，解决部分农村信用社及新型农村金融机构资金来源不足的问题。加快落实县域内银行业金融机构将一定比例新增存款投放当地的政策。推进农村担保方式创新，扩大有效抵押品范围，探索建立政府支持、企业和银行多方参与的农村信贷担保机制。制定符合农村信贷业务特点的监管制度。加强财税、货币政策的协调和支持，引导各类金融机构到农村开展业务。完善政策性农业保险经营机制和发展模

式。建立健全农业再保险体系，逐步形成农业巨灾风险转移分担机制。

(六) 2009 年中央一号文件：第一部分“加大对农业的支持保护力度”中提出了关于增强农村金融服务能力的相关要求。

抓紧制定鼓励县域内银行业金融机构新吸收的存款主要用于当地发放贷款的实施办法，建立独立考核机制。在加强监管、防范风险的前提下，加快发展多种形式新型农村金融组织和以服务农村为主的地区性中小银行。鼓励和支持金融机构创新农村金融产品和金融服务，大力发展小额信贷和微型金融服务，农村微小型金融组织可通过多种方式从金融机构融入资金。积极扩大农村消费信贷市场。依法开展权属清晰、风险可控的大型农用生产设备、林权、四荒地使用权等抵押贷款和应收账款、仓单、可转让股权、专利权、商标专用权等权利质押贷款。抓紧出台对涉农贷款定向实行税收减免和费用补贴、政策性金融对农业中长期信贷支持、农民专业合作社开展信用合作试点的具体办法。放宽金融机构对涉农贷款的呆账核销条件。加快发展政策性农业保险，扩大试点范围、增加险种，加大中央财政对中西部地区保费补贴力度，加快建立农业再保险体系和财政支持的巨灾风险分散机制，鼓励在农村发展互助合作保险和商业保险业务。探索建立农村信贷与农业保险相结合的银保互动机制。

(七) 2010 年中央一号文件：第一部分“健全强农惠农政策体系，推动资源要素向农村配置”中提出了关于提高农村

金融服务质量和水平的相关要求。

加强财税政策与农村金融政策的有效衔接，引导更多信贷资金投向“三农”，切实解决农村融资难问题。落实和完善涉农贷款税收优惠、定向费用补贴、增量奖励等政策。进一步完善县域内银行业金融机构新吸收存款主要用于当地发放贷款政策。加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节支持力度，拓展农业发展银行支农领域，大力开展农业开发和农村基础设施建设中长期政策性信贷业务。农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构都要进一步增加涉农信贷投放。积极推广农村小额信用贷款。加快培育村镇银行、贷款公司、农村资金互助社，有序发展小额贷款组织，引导社会资金投资设立适应“三农”需要的各类新型金融组织。抓紧制定对偏远地区新设农村金融机构费用补贴等办法，确保3年内消除基础金融服务空白乡镇。针对农业农村特点，创新金融产品和服务方式，搞好农村信用环境建设，加强和改进农村金融监管。**建立农业产业发展基金。**积极扩大农业保险保费补贴的品种和区域覆盖范围，加大中央财政对中西部地区保费补贴力度。鼓励各地对特色农业、农房等保险进行保费补贴。发展农村小额保险。健全农业再保险体系，建立财政支持的巨灾风险分散机制。支持符合条件的涉农企业上市。

(八) 2011年中央一号文件：第五部分“建立水利投入稳定增长机制”中提出了关于加强对水利建设金融支持的相关要求。

综合运用财政和货币政策，引导金融机构增加水利信贷资金。有条件的地方根据不同水利工程建设特点和项目性质，确定财政贴息的规模、期限和贴息率。在风险可控的前提下，支持农业发展银行积极开展水利建设中长期政策性贷款业务。鼓励国家开发银行、农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构进一步增加农田水利建设的信贷资金。支持符合条件的水利企业上市和发行债券，探索发展大型水利设备设施的融资租赁业务，积极开展水利项目收益权质押贷款等多种形式融资。鼓励和支持发展洪水保险。提高水利利用外资的规模和质量。

(九) 2012 年中央一号文件：第一部分“加大投入强度和工作力度，持续推动农业稳定发展”中提出了关于提升农村金融服务水平的相关要求。

加大农村金融政策支持力度，持续增加农村信贷投入，确保银行业金融机构涉农贷款增速高于全部贷款平均增速。完善涉农贷款税收激励政策，健全金融机构县域金融服务考核评价办法，引导县域银行业金融机构强化农村信贷服务。大力推进农村信用体系建设，完善农户信用评价机制。深化农村信用社改革，稳定县（市）农村信用社法人地位。发展多元化农村金融机构，鼓励民间资本进入农村金融服务领域，支持商业银行到中西部地区县域设立村镇银行。有序发展农村资金互助组织，引导农民专业合作社规范开展信用合作。完善符合农村银行业金融机构和业务特点的差别化监管政策，适当提高涉农贷款风险容忍度，实行适度宽松的市场

准入、弹性存贷比政策。继续发展农户小额信贷业务，加大对种养大户、农民专业合作社、县域小型微型企业的信贷投放力度。加大对科技型农村企业、科技特派员下乡创业的信贷支持力度，积极探索农业科技专利质押融资业务。支持农业发展银行加大对农业科技的贷款力度。鼓励符合条件的涉农企业开展直接融资，积极发展涉农金融租赁业务。扩大农业保险险种和覆盖面，开展设施农业保费补贴试点，扩大森林保险保费补贴试点范围，扶持发展渔业互助保险，鼓励地方开展优势农产品生产保险。健全农业再保险体系，逐步建立中央财政支持下的农业大灾风险转移分散机制。

(十) 2013 年中央一号文件：第二部分“健全农业支持保护制度，不断加大强农惠农富农政策力度”中提出了关于改善农村金融服务的相关要求。

加强国家对农村金融改革发展的扶持和引导，切实加大商业性金融支农力度，充分发挥政策性金融和合作性金融作用，确保持续加大涉农信贷投放。创新金融产品和服务，优先满足农户信贷需求，加大新型生产经营主体信贷支持力度。加强财税杠杆与金融政策的有效配合，落实县域金融机构涉农贷款增量奖励、农村金融机构定向费用补贴、农户贷款税收优惠、小额担保贷款贴息等政策。稳定县（市）农村信用社法人地位，继续深化农村信用社改革。探索农业银行服务“三农”新模式，强化农业发展银行政策性职能定位，鼓励国家开发银行推动现代农业和新农村建设。支持社会资本参与设立新型农村金融机构。改善农村支付服务条件，畅

通支付结算渠道。加强涉农信贷与保险协作配合，创新符合农村特点的抵（质）押担保方式和融资工具，建立多层次、多形式的农业信用担保体系。扩大林权抵押贷款规模，完善林业贷款贴息政策。健全政策性农业保险制度，完善农业保险保费补贴政策，加大对中西部地区、生产大县农业保险保费补贴力度，适当提高部分险种的保费补贴比例。开展农作物制种、渔业、农机、农房保险和重点国有林区森林保险保费补贴试点。推进建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制。支持符合条件的农业产业化龙头企业和各类农业相关企业通过多层次资本市场筹集发展资金。

（十一）2014 年中央一号文件：第六部分为加快农村金融制度创新。

强化金融机构服务“三农”职责。稳定大中型商业银行的县域网点，扩展乡镇服务网络，根据自身业务结构和特点，建立适应“三农”需要的专门机构和独立运营机制。强化商业金融对“三农”和县域小微企业的服务能力，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，将涉农信贷投放情况纳入信贷政策导向效果评估和综合考评体系。稳步扩大农业银行三农金融事业部改革试点。鼓励邮政储蓄银行拓展农村金融业务。支持农业发展银行开展农业开发和农村基础设施建设中长期贷款业务，建立差别监管体制。增强农村信用社支农服务功能，保持县域法人地位长期稳定。积极发展村镇银行，逐步实现县市全覆盖，符合条件的适当调整主发起行与其他股东的持股比例。支持由社会资本发起

设立服务“三农”的县域中小型银行和金融租赁公司。对小额贷款公司，要拓宽融资渠道，完善管理政策，加快接入征信系统，发挥支农支小作用。支持符合条件的农业企业在主板、创业板发行上市，督促上市农业企业改善治理结构，引导暂不具备上市条件的高成长性、创新型农业企业到全国中小企业股份转让系统进行股权公开挂牌与转让，推动证券期货经营机构开发适合“三农”的个性化产品。

发展新型农村合作金融组织。在管理民主、运行规范、带动力强的农民合作社和供销合作社基础上，培育发展农村合作金融，不断丰富农村地区金融机构类型。坚持社员制、封闭性原则，在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下，推动社区性农村资金互助组织发展。完善地方农村金融管理体制，明确地方政府对新型农村合作金融监管职责，鼓励地方建立风险补偿基金，有效防范金融风险。适时制定农村合作金融发展管理办法。

加大农业保险支持力度。提高中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴比例，逐步减少或取消产粮大县县级保费补贴，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。规范农业保险大灾风险准备金管理，**加快建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制。**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。

(十二) 2015 年中央一号文件：第四部分“围绕增添农村发展活力，全面深化农村改革”中提出了关于推进农村金融体制改革的相关要求。

要主动适应农村实际、农业特点、农民需求，不断深化农村金融改革创新。综合运用财政税收、货币信贷、金融监管等政策措施，推动金融资源继续向“三农”倾斜，确保农业信贷总量持续增加、涉农贷款比例不降低。完善涉农贷款统计制度，优化涉农贷款结构。延续并完善支持农村金融发展的有关税收政策。开展信贷资产质押再贷款试点，提供更优惠的支农再贷款利率。鼓励各类商业银行创新“三农”金融服务。农业银行三农金融事业部改革试点覆盖全部县域支行。农业发展银行要在强化政策性功能定位的同时，加大对水利、贫困地区公路等农业农村基础设施建设的贷款力度，审慎发展自营性业务。国家开发银行要创新服务“三农”融资模式，进一步加大对农业农村建设的中长期信贷投放。提高农村信用社资本实力和治理水平，牢牢坚持立足县域、服务“三农”的定位。鼓励邮政储蓄银行拓展农村金融业务。提高村镇银行在农村的覆盖面。积极探索新型农村合作金融发展的有效途径，稳妥开展农民合作社内部资金互助试点，落实地方政府监管责任。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。鼓励开展“三农”融资担保业务，大力发展政府支持的“三农”融资担保和再担保机构，完善银担合作机制。支持银行业金融机构发行“三农”专项

金融债，鼓励符合条件的涉农企业发行债券。开展大型农机具融资租赁试点。完善对新型农业经营主体的金融服务。强化农村普惠金融。继续加大小额担保财政贴息贷款等对农村妇女的支持力度。

(十三) 2016 年中央一号文件：第五部分“深入推进农村改革，增强农村发展内生动力”中提出了推动金融资源更多向农村倾斜的相关要求。

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。进一步改善存取款、支付等基本金融服务。稳定农村信用社县域法人地位，提高治理水平和服务能力。开展农村信用社省联社改革试点，逐步淡出行政管理，强化服务职能。鼓励国有和股份制金融机构拓展“三农”业务。深化中国农业银行三农金融事业部改革，加大“三农”金融产品创新和重点领域信贷投入力度。发挥国家开发银行优势和作用，加强服务“三农”融资模式创新。强化中国农业发展银行政策性职能，加大中长期“三农”信贷投放力度。支持中国邮政储蓄银行建立三农金融事业部，打造专业化为农服务体系。创新村镇银行设立模式，扩大覆盖面。引导互联网金融、移动金融在农村规范发展。扩大在农民合作社内部开展信用合作试点的范围，健全风险防范化解机制，落实地方政府监管责任。开展农村金融综合改革试验，探索创新农村金融组织和服务。发展农村金融租赁业务。在风险可控前提下，稳妥有序推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷

款试点。积极发展林权抵押贷款。创设农产品期货品种，开展农产品期权试点。支持涉农企业依托多层次资本市场融资，加大债券市场服务“三农”力度。全面推进农村信用体系建设。加快建立“三农”融资担保体系。完善中央与地方双层金融监管机制，切实防范农村金融风险。强化农村金融消费者风险教育和保护。完善“三农”贷款统计，突出农户贷款、新型农业经营主体贷款、扶贫贴息贷款等。

把农业保险作为支持农业的重要手段，扩大农业保险覆盖面、增加保险品种、提高风险保障水平。积极开发适应新型农业经营主体需求的保险品种。探索开展重要农产品目标价格保险，以及收入保险、天气指数保险试点。支持地方发展特色优势农产品保险、渔业保险、设施农业保险。完善森林保险制度。探索建立农业补贴、涉农信贷、农产品期货和农业保险联动机制。积极探索农业保险保单质押贷款和农户信用保证保险。稳步扩大“保险+期货”试点。鼓励和支持保险资金开展支农融资业务创新试点。进一步完善农业保险大灾风险分散机制。

(十四) 2017 年中央一号文件：第六部分“加大农村改革力度，激活农业农村内生发展动力”中提出了关于加快农村金融创新的相关要求。

强化激励约束机制，确保“三农”贷款投放持续增长。支持金融机构增加县域网点，适当下放县域分支机构业务审批权限。对涉农业务较多的金融机构，进一步完善差别化考核办法。落实涉农贷款增量奖励政策。支持农村商业银行、

农村合作银行、村镇银行等农村中小金融机构立足县域，加大服务“三农”力度，健全内部控制和 risk 管理制度。规范发展农村资金互助组织，严格落实监管主体和责任。开展农民合作社内部信用合作试点，鼓励发展农业互助保险。支持国家开发银行创新信贷投放方式。完善农业发展银行风险补偿机制和资本金补充制度，加大对粮食多元市场主体入市收购的信贷支持力度。深化农业银行三农金融事业部改革，对达标县域机构执行优惠的存款准备金率。加快完善邮储银行三农金融事业部运作机制，研究给予相关优惠政策。抓紧研究制定农村信用社省联社改革方案。优化村镇银行设立模式，提高县市覆盖面。鼓励金融机构积极利用互联网技术，为农业经营主体提供小额存贷款、支付结算和保险等金融服务。推进信用户、信用村、信用乡镇创建。支持金融机构开展适合新型农业经营主体的订单融资和应收账款融资业务。深入推进承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，探索开展大型农机具、农业生产设施抵押贷款业务。加快农村各类资源资产权属认定，推动部门确权信息与银行业金融机构联网共享。持续推进农业保险扩面、增品、提标，开发满足新型农业经营主体需求的保险产品，采取以奖代补方式支持地方开展特色农产品保险。鼓励地方多渠道筹集资金，支持扩大农产品价格指数保险试点。探索建立农产品收入保险制度。支持符合条件的涉农企业上市融资、发行债券、兼并重组。在健全风险阻断机制前提下，完善财政与金融支农协作模式。鼓励金融机构发行“三农”专项金融债。扩大

银行与保险公司合作，发展保证保险贷款产品。深入推进农产品期货、期权市场建设，积极引导涉农企业利用期货、期权管理市场风险，**稳步扩大“保险+期货”试点**。严厉打击农村非法集资和金融诈骗。积极推动农村金融立法。

三、农村金融改革政策简要解读

从十四个中央一号文件对农村金融改革政策要求转变来看，主要有以下几方面特点：

(一)农村金融机构功能从单调的农村信贷服务，向全方位金融服务的转变。2004-2008年中央一号文件要求，适应农民和农村经济发展的多样化需求，大力发展小额贷款、信用贷款和联保贷款等。2009年以后中央一号文件鼓励和支持金融机构创新农村金融产品和金融服务，积极扩大农村消费信贷市场，依法创新涉农抵押贷款和权利质押贷款品种。鼓励开发涉农保险产品，探索银保互动机制。2012年鼓励涉农企业开展直接融资、发展涉农租赁业务等。

(二)农村金融组织从单一农村信用社，向构建多层次农村金融机构转变。2004年以来中央一号文件不断推动农村信用社改革，对农业银行、国家开发银行、农业发展银行和邮政储蓄银行支农作用进行分类引导，要求各类机构扩大涉农业务范围。鼓励民间资本进入农村金融服务领域，设立适应“三农”需要的各类新型金融组织，有序发展村镇银行、贷款公司、农村资金互助组织和小额贷款组织等，构建多层次、广覆盖的农村金融服务体系。

(三)从农村金融机构的自我发展，向农村金融政策扶持

体系与法律约束相结合转变。2008年起，中央一号文件提出从监管制度、财税政策、货币政策等方面进行协调和支持，引导各类金融机构加大对“三农”的支持保护力度，通过优惠政策鼓励各类银行及新型农村金融机构到贫困地区设立分支机构，逐步消除基础金融服务的空白乡镇。

(四)从农村金融机构的单兵独进，向农村金融总体改革转变。2007年之前，中央一号文件强调各金融机构自身要对产品创新、担保方式进行研究，2007年正式要求探索建立多种形式的担保机制，2010年要求搞好信用环境建设。这些要求，从金融机构自身的发展转向整体农村金融环境的建设，逐步推动资源要素向农村配置，完善农村金融基础设施建设，着力改善现行金融机构，进而增强农村金融服务能力。

（报告执笔人：侯超）