

Structure and Performance of County
Rural Financial Market

县域农村金融市场 结构与绩效研究

丛书主编 褚保金

当代农村金融发展研究系列

江苏农村金融发展研究中心

黄惠春 褚保金 著



科学出版社

当代农村金融发展研究系列

县域农村金融市场结构与绩效研究

黄惠春 褚保金 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书遵循产业组织理论中的结构—行为—绩效(SCP)分析框架,围绕我国农村金融市场改革过程中县域农村金融市场结构与绩效的变化及其关系展开论述。从中国农村经济发展和结构转型的阶段性特征出发,基于县域经济差异的视角,从市场结构角度解释农村金融供给不足的深层次原因。以江苏县域为样本,实证分析县域农村金融市场结构与绩效的相互关系,探究其内在影响机制,从理论上确立县域农村经济结构与农村金融市场结构的内在匹配机制,为完善县域农村金融市场,最终实现农村金融与经济的良性互动提供理论基础和政策建议。

本书可供农村金融机构管理人员、政府相关职能部门人员、高等院校相关专业师生和其他对农村金融理论与实践感兴趣的读者参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

县域农村金融市场结构与绩效研究/黄惠春,褚保金著. —北京:科学出版社,2012

(当代农村金融发展研究系列/褚保金主编)

ISBN 978-7-03-035947-6

I. ①县… II. ①黄…②褚… III. ①县域农村-农村金融-结构-绩效
IV. ①F832.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 238956 号

责任编辑:刘燕春 罗 吉 / 责任校对:刘小梅

责任印制:赵德静 / 封面设计:许 瑞

科 学 出 版 社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京东华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012年11月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2012年11月第一次印刷 印张:12 3/4

字数:239 000

定价:45.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

《当代农村金融发展研究系列》编委会

丛 书 主 编 褚保金

执 行 主 编 董晓林

编委会成员 何广文 程恩江 熊德平 张 兵
陈东平 王怀明 林乐芬 刘荣茂

国家自然科学基金青年项目

(71103088)

教育部人文社会科学青年项目

(10YJC790092)

江苏省高校哲学社会科学重点研究基地重大项目

(2010JDXM019)

联合资助

丛 书 序

自 2004 年以来，连续七个中央一号文件都强调要加快推进农村金融体制改革和创新、提高农村金融服务质量和水平。2008 年 10 月，党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，该《决定》明确要求建立现代农村金融制度，至此，对农村金融领域改革和发展的重视再度提上新的历史高度，农村金融改革和发展也面临一个前所未有的历史机遇。农村金融是现代农村经济的核心，中国农村经济的转型和发展离不开农村金融的支持。长期以来，中国的农村金融市场在曲折中缓慢发展，时而受到相关因素的影响和冲击停滞不前，农村金融发展与农村地区日益差异化，多元化的金融需求之间的矛盾日益突出，农户和农村中小企业融资难题长期存在。当将目光转至国际范围时，我们发现，在实践中，发展中国家的农村金融市场运行效率普遍比较低，部分国家和地区的“最佳实践”仍未得到广泛的认同。同时，农村金融领域的理论发展一直较为滞后，难以对农村金融改革和发展形成有效的指导。近年来，中国农村金融领域内的改革措施频出，使得中国成为世界范围内农村金融改革的一块新的试验地，这无疑给农村金融研究者们提供了一个大好的机会，其间出现的众多新的现象和问题向传统的发展思路 and 模式提出了挑战。

基于以上情况，以褚保金教授为首的南京农业大学农村金融研究课题组秉承了南京农业大学关注中国农村经济和农村金融发展现实问题的优良学术传统，自 2000 年以来一直从事中国农村金融改革和发展的研究，从最初的农村信用社改革到如今全面推进农村金融市场化改革，课题组始终予以跟踪和关注。这十余年间，农村金融研究课题组的研究人员承担了多项国家和省部级研究课题，深入到农村等基层改革的第一线做了大量的调研，也参与了不少政府部门和农村金融机构的政策研究和讨论工作。

江苏农村金融发展研究中心成立于这一背景下，它立足于当前中国城乡二元经济结构和城乡统筹发展的现实背景，致力于探索当代农村金融发展的前沿理论，深入到农村田间地头开展实地调查研究，希望能够探索出一条切合中国农村经济发展需要的金融发展之路，从而为完善农村金融市场建设、满足农村多元化金融服务需求、全面提升农村金融服务水平提供政策建议和决策咨询。江苏农村金融发展研究中心下设四个研究室，分为四大研究方向：农村金融发展与农村区域经济增长、农村金融市场与农村金融机构的发展、农村资金配置与农村中小企业融资、农业保险与农业发展，这四大研究方向基本涵盖了农村金融发展领域内

的重大研究课题。

在科学出版社的支持下，江苏农村金融发展研究中心于 2012 年开始出版《当代农村金融发展研究系列》（Contemporary Rural Financial Development Studies）丛书。一方面，以此向关心、支持江苏农村金融发展研究中心的各界人士汇报中心的研究成果；另一方面，也以此求教于国内外学术界的专家同仁，希望这套丛书的出版能够吸引更多的学者来关心、研究中国的农村金融改革和发展问题。此系列丛书第一辑共四本专著——《农村金融市场失灵与金融创新研究》、《县域农村金融市场结构与绩效研究》、《县域农村金融市场分割下的金融发展研究》和《中国农业政策性金融需求与市场化改革路径研究》，收录了江苏农村金融发展研究中心研究人员最新的学术成果和讨论稿。这套丛书以一系列实地调研所获得的第一手资料和数据为基础，从微观、中观和宏观多个层面出发，强调运用前沿理论分析工具来研究和理解中国的农村金融问题，最终形成了对未来农村金融改革和发展取向的正确定位和有效政策建议。但是由于受到自身研究能力和客观条件的限制，我们的研究成果仅仅是阶段性的探索，很多方面还有待进一步地深化和完善，我们真诚欢迎同行专家和广大读者批评指正！

衷心希望本系列研究成果的出版能对中国农村金融改革和发展起到积极的推动作用！

褚保金

2011 年 12 月

前 言

县域作为我国经济体系中一个承上启下的重要环节，联结着农村和城市，县域经济的发展壮大对缓解城乡收入差距、推动城乡统筹发展具有重大的战略意义。县域农村金融作为县域农村经济发展的核心，是实现县域农村收入增长的保证。21 世纪以来，我国农村金融领域开展了一系列改革和制度创新，但农村金融发展却始终滞后于农村经济的快速增长。市场垄断、金融机构覆盖率低等问题导致了农村金融市场的低效率；垄断性和商业化程度越来越高的农村金融机构，支农功能逐步弱化，逐利目标使其实际供给远小于预期，更加剧了农村地区资金供求不平衡的状况。为了从根本上解决我国农村金融市场竞争不充分、低效率等问题，党的十七届三中全会明确提出，要建立现代农村金融制度，完善多层次、功能健全、运行安全的农村金融体系。2006 年年底，中国银行业监督管理委员会降低了农村地区银行业金融机构准入限制，这标志着我国农村金融改革进入了全面市场化改革的新阶段。引入外部竞争主体，打破市场垄断，成为解决县域农村金融难以满足县域经济发展需要的改革方向，更是目前理论研究和实践领域中的焦点。

理论分析和部分发展中国家农村金融市场的开放实践证明，引入外部竞争者可以促进金融部门的竞争，从而推动农村金融市场的发展，传统产业组织理论的分析框架亦向我们揭示了市场结构对企业行为和绩效的影响。然而，作为区域金融的一个典型代表，县域金融市场具有突出的地域性特征。受地理区位、经济环境、制度环境等多种因素的影响，我国县域农村金融市场发展水平差异巨大。同时，农村地区普遍存在的金融抑制使得农村金融市场结构、农村金融机构行为与绩效的关系更加复杂，相同的市场开放政策在不同地区的效果可能会存在差异。现有对农村金融市场结构、农村金融机构行为与绩效的分析只是零散分布于诸多研究农村金融相关问题的文献之中，缺少相对系统和完整的分析，其内在的影响和传导机制尚不明确，在县域农村金融领域的金融产业组织分析框架仍未形成。

本书借鉴修正的产业组织理论分析范式，对农村金融市场开放条件下我国县域农村金融市场结构、农村金融机构行为及农村金融市场绩效之间的关系进行了理论研究和实证分析，旨在揭示我国县域农村金融市场结构的变化规律及传统的结构—行为—绩效范式在县域农村金融市场上的表现和传导机制，从而为构建竞争性农村金融市场体系提供一定的理论基础和政策建议。在已有的研究基础上，本书力求在以下三个方面有所突破。第一，在理论框架方面，本书将产业组织理

论的分析范式引入农村金融市场的研究。基于县域农村金融市场的特征，对传统产业组织理论的 SCP 分析范式进行修正，并引入了信息不对称理论和博弈论的思想，使得该范式更加符合农村金融市场的实际。第二，在研究方法上，分别采用结构方法和非结构方法对县域农村金融市场结构进行测度，突出了市场集中度和竞争度的差异，寻求更能反映我国县域农村金融市场竞争状况的指标。第三，在研究思路上，从微观机构绩效和功能绩效两个层次评价我国县域农村金融市场的绩效变化，通过将机构绩效与市场绩效统一于同一个分析框架之中，探究与不同县域农村经济发展水平相匹配的县域农村金融市场结构。

本人从事农村金融领域教学、研究多年，本书是对我博士阶段研究成果的梳理和小结。同时，它也是一份珍贵的纪念，记录着我的导师褚保金教授对我的教诲、关怀和期望。他教给我的不仅是知识，更是对科学和真理不断探索和追求的执著与信念，让我能够在今后的学术道路上不畏艰难，勇往直前。由衷地期望本书的出版能够为我国县域农村金融产业组织理论的研究作出一些有益的探索。当然，受研究手段和研究条件的限制，本书也存在着一些不足，如样本选择的局限性，考虑影响因素不够全面等，并且由于时间和本人学识水平的局限，在研究和写作过程中难免存在疏漏，在此恳请各位专家和读者不吝赐教。

黄惠春

2012年8月20日

于南京农业大学

目 录

丛书序

前言

第 1 章 导言	1
1.1 中国农村金融市场改革：基于市场结构视角的评述	1
1.1.1 农村金融市场改革路径：从“机构”到“市场”	1
1.1.2 我国县域农村金融市场结构的演变	2
1.1.3 我国县域农村金融市场结构特征	5
1.2 农村金融市场绩效评判方法和标准	8
1.2.1 “机构观”的评价标准及其局限性	8
1.2.2 “功能观”的逻辑和评价标准	9
1.2.3 基于“机构观”和“功能观”的综合评价	9
1.3 本书的研究思路	10
1.3.1 县域农村金融市场结构与绩效问题的研究视角	10
1.3.2 本书的研究内容	11
1.4 研究范围和基本概念界定	12
1.4.1 本书的研究范围	12
1.4.2 基本概念界定	13
1.4.3 研究样本和数据采集	14
第 2 章 农村金融产业组织理论：基于修正的 SCP 范式	17
2.1 传统产业组织理论	17
2.1.1 哈佛学派	17
2.1.2 芝加哥学派	18
2.1.3 新产业组织理论	18
2.1.4 新奥地利学派	19
2.1.5 新制度经济学派	20
2.2 银行产业组织理论	20
2.2.1 银行产业组织的特殊性	20
2.2.2 修正的银行产业 SCP 范式	21
2.2.3 银行垄断与寡头理论	22
2.3 农村金融产业组织理论	24

2.3.1	农村金融产业组织的内涵和特征	25
2.3.2	农村金融产业组织理论的建立基础：农村金融发展理论	28
2.3.3	农村金融产业组织理论的基本分析框架	29
2.4	农村产业组织理论的研究进展与评述	32
2.4.1	关于农村金融市场结构问题的研究	32
2.4.2	关于农村金融机构行为问题的研究	34
2.4.3	关于农村金融效率问题的研究	36
2.4.4	研究评述	37
第3章	农村金融市场结构的理论分析	39
3.1	农村金融市场结构	39
3.1.1	产业组织理论中的市场结构类型	39
3.1.2	农村金融市场的结构类型及特征	41
3.2	县域农村金融市场结构的影响因素	44
3.2.1	农村金融机构的数量和分布	44
3.2.2	农村金融产品差异化程度	45
3.2.3	农村金融市场壁垒	47
3.3	农村金融市场结构的衡量指标	51
3.3.1	市场集中度	51
3.3.2	绩效度量指标	57
3.3.3	从产品角度度量市场结构	58
第4章	县域农村金融市场结构的实证考察	59
4.1	中国农村金融市场结构实证研究：以江苏为例	59
4.1.1	江苏县域金融机构的总体分布情况	59
4.1.2	江苏县域农村金融市场集中度分析	60
4.1.3	江苏县域农村金融市场份额分析	61
4.1.4	江苏县域农村金融市场竞争度分析	63
4.2	关于农村金融市场结构测度方法适用性的讨论	66
4.2.1	结构法与非结构法的比较	66
4.2.2	集中度与竞争度的联系与区别	69
第5章	农村金融机构竞争策略与行为	72
5.1	农村金融机构价格竞争行为	72
5.1.1	农村金融机构价格竞争理论	73
5.1.2	农村金融机构差异性定价策略	76
5.1.3	我国县域农村金融机构价格竞争行为	77
5.2	农村金融机构非价格竞争行为	81

5.2.1 农村金融机构非价格竞争理论	81
5.2.2 我国县域农村金融机构的非价格竞争行为	85
5.3 市场结构与农村金融机构竞争行为：一个分析框架	93
5.3.1 比较静态分析	93
5.3.2 长期动态分析	95
5.3.3 模型结论及讨论	96
5.4 竞争市场条件下农村金融机构的信贷决策与价格行为：苏北案例	97
5.4.1 泗洪县经济发展状况与农村金融市场结构	97
5.4.2 泗洪县农村合作银行贷款结构分析	99
5.4.3 不同市场竞争条件下农信社贷款价格分析	100
第6章 县域农村金融市场绩效评价：机构视角	102
6.1 县域农村金融机构经营绩效的影响因素及评价指标	102
6.1.1 县域农村金融机构经营绩效的影响因素	102
6.1.2 县域农村金融机构经营绩效的衡量方法	103
6.1.3 县域农村金融机构经营绩效的评价指标	104
6.2 江苏县域农村金融机构的绩效评价	106
6.2.1 江苏农信社经营绩效指标分析	106
6.2.2 江苏农信社经营绩效变化的成因分析	112
6.3 县域金融市场结构与金融机构绩效关系的实证分析	114
6.3.1 分析框架	114
6.3.2 模型设定和变量选择	116
6.3.3 实证结果与讨论	117
第7章 农村金融市场绩效分析：功能视角	121
7.1 县域农村金融市场的功能与功能缺失	121
7.1.1 农村金融市场的功能及其实现机制	121
7.1.2 县域农村金融市场的功能	123
7.1.3 我国县域农村金融市场功能缺陷及其原因	126
7.2 基于功能角度的农村金融市场绩效评价与度量	128
7.2.1 农村金融市场绩效的评价标准	128
7.2.2 农村金融市场绩效的评价方法	129
7.3 农村金融市场结构与市场绩效的关系	131
7.3.1 市场势力与农村金融市场绩效	131
7.3.2 小银行优势假说与农村金融市场绩效	133
7.4 我国县域农村金融市场绩效的衡量	134

7.4.1	县域农村金融机构的农户贷款数量	135
7.4.2	县域农村金融市场的贷款成本	137
7.5	农村金融市场结构与市场绩效的实证分析：以苏北为例	140
7.5.1	江苏县域农村金融市场结构与支农力度的实证分析	140
7.5.2	县域农村金融市场结构与农信社贷款价格实证分析	142
第8章	农村金融市场改革的国际借鉴	146
8.1	印度	146
8.1.1	印度农村经济与农村金融发展概况	146
8.1.2	印度农村金融体系构成	147
8.1.3	印度农村金融市场竞争状况与市场绩效	150
8.2	肯尼亚	153
8.2.1	肯尼亚农村金融市场改革与发展概况	153
8.2.2	肯尼亚农村金融机构类型	154
8.2.3	肯尼亚农村金融机构的比较与市场竞争	157
8.3	孟加拉国	160
8.3.1	孟加拉国农村经济与金融改革概况	160
8.3.2	孟加拉国农村金融体系构成	161
8.3.3	孟加拉国农村金融机构竞争状况与市场绩效	163
第9章	县域农村金融市场化改革的思路与政策建议	171
9.1	基本结论	171
9.1.1	我国县域农村金融市场结构变化	171
9.1.2	县域农村金融机构的竞争行为分析	172
9.1.3	县域农村金融市场绩效评价	173
9.2	县域农村金融市场化改革的路径选择	173
9.2.1	合意的县域农村金融市场结构	173
9.2.2	基于综合视角的我国农村金融市场改革新思路	174
9.3	农村金融市场化改革政策建议	176
9.3.1	全面构建多层次、竞争性的农村金融市场体系	176
9.3.2	继续推进农村利率市场化改革	177
9.3.3	进一步推进农信社改革向纵深发展	177
9.3.4	建立和完善农村金融风险保障体系	178
9.4	未来研究展望	178
	参考文献	179
	后记	192

第 1 章 导 言

1.1 中国农村金融市场改革：基于市场结构视角的评述

1.1.1 农村金融市场改革路径：从“机构”到“市场”

21 世纪以来，围绕农村金融机构更好地服务“三农”，我国农村金融领域开展了一系列改革和制度创新。1996 年，中国农业银行与农村信用合作社（以下简称农信社）脱离隶属关系；1997 年，四大国有银行撤并在农村的营业网点；1998 年，关闭农村合作基金会并取缔了农村非正规金融中介及其金融活动；2000 年，开始农信社改革；2006 年年底，开展新型农村金融机构试点。这些改革均是围绕着农村金融机构展开。然而，仅仅以机构为中心的改革始终未能从根本上改变我国农村金融供给与需求不平衡的状态。2000 年以后的农信社改革，有效提升了农信社的经营效率和规模，巩固了其在农村金融市场上的垄断地位。但垄断性和商业化程度越来越高的农村金融机构的支农功能逐步弱化，逐利的目标使其实际供给远小于预期供给；农村资金外流的现象依然存在；与大多数发展中国家类似，中国农户面临着较严重的正规信贷约束（李锐等，2007；刘西川等，2009；褚保金等，2009）。

为了从根本上解决我国农村金融市场供求失衡、效率低下等问题，党的十七届三中全会明确提出，要建立现代农村金融制度，完善多层次、功能健全、运行安全的农村金融体系。2006 年 12 月 20 日，中国银行业监督管理委员会（以下简称银监会）发布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策，更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，提出要按照商业可持续原则，适度调整和放宽农村地区银行业金融机构准入政策，降低准入门槛。随后新型农村金融机构试点在全国范围内迅速铺开。2007 年 3 月，中国邮政储蓄银行（以下简称邮储银行）正式挂牌，邮储银行开始涉足农村贷款市场；2008 年 3 月，中国农业银行积极开展面向“三农”的体制改革，率先在四川、福建、广西、甘肃、浙江、重庆、山东省（自治区、直辖市）的 7 家分行的 503 个县支行，开展“三农”金融事业部改革试点，开始全面开拓农村金融市场。2010 年中央一号文件再次强调要“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”。这标志着我国农村金融改革已经从机构改革步入了市场化改革的新阶段。

截至 2009 年年底,银监会已核准 172 家新型农村金融机构开业,包括村镇银行 148 家,贷款公司 8 家和农村资金互助社 16 家,未来三年计划再成立 1294 家。但实际上在各地政府大力推动之下,在工商和民政等部门注册登记的新型农村金融机构数量远不止这些。以江苏为例,2010 年末,全省共设立村镇银行 29 家,小额贷款公司 252 家,还有为数众多的农民资金互助组织,试点较早的盐城地区注册登记的农民资金互助组织有 132 家^①。与此同时,包括外资在内的各类民间资本也纷纷进入农村金融领域:2007 年 12 月,汇丰银行在湖北设立的湖北随州曾都汇丰村镇银行公司正式开业,截至 2010 年 12 月,汇丰银行已经成立了 10 家村镇银行^②;2007 年 9 月,澳新银行宣布收购上海农村商业银行 19.9% 的股份;荷兰合作银行购买了杭州联合农村合作银行 10% 的股份;2008 年初,渣打银行向新疆阿瓦提县乌鲁却勒镇拜什艾日克村的近 20 名棉花种植户提供了最长 1 年、最高 1.5 万元的贷款。各类金融机构的全面渗入使得我国县域农村金融市场的结构和竞争格局发生前所未有的转变。

1.1.2 我国县域农村金融市场结构的演变

过去的 60 多年,在政府主导的一系列强制性农村金融制度变迁和改革过程中,中国农村的金融组织体系几经调整,农村金融市场结构也随之改变。这种改变主要体现在农村社会融资结构和农村金融机构市场占有结构方面。改革开放以前,我国县域农村金融市场一直被中国人民银行所垄断。当时,中国人民银行下设三个农村金融机构:农村营业所、农信社和中国农业银行。其中,中国农业银行三立三撤,只有农村营业所和农信社一直存在。改革开放以后,为了配合整个经济体制改革的推进,推动农村经济、金融市场化的发展,农村金融组织形式不断调整,县域农村金融市场结构经历了五个阶段的发展变化。

第一阶段:1979~1985 年,恢复和成立新的农村金融机构,农村金融市场主体日益多元化。

1979 年 2 月,国务院批准恢复中国农业银行,明确其以农业为主要服务对象的专业银行性质,同时将其业务范围扩大到与农业、农村经济发展有关的工业

^① 资料来源:江苏省人民政府金融工作办公室 2010 年统计数据。

^② 截至 2010 年 12 月,汇丰村镇银行的总网点数已达到 16 家,包括 10 家村镇银行和 6 家支行。目前,汇丰村镇银行分布全国 7 个省市,包括湖北随州、天门,重庆大足、丰都、荣昌,福建永安,北京密云,广东恩平,大连普兰店,湖南平江。

和商业领域。1979年6月,中央定位“农村信用合作社是集体金融组织,又是农业银行的基层机构,办理农村金融各项业务,执行国家金融部门的职能任务”,名义上还原农信社的合作金融组织地位,但农信社实质上成了中国农业银行的“基层机构”。尽管在此时期内农信社的业务得到了一些恢复和发展,但也逐渐失去了自主权,逐渐走上了“官办”道路。与此同时,农村信贷资金管理体制得到了进一步改进,政府逐步放开对民间信用的管制,允许民间自由借贷,允许成立民间合作金融组织,尤其是农村合作基金会得到了快速发展。同时,允许成立一些财务公司,并允许包括存款、贷款、债券、股票、基金、票据贴现、信托、租赁等多种信用手段的融资方式并存,农村金融异常活跃。

第二阶段:1986~1993年,我国农村金融体制全面改革,以中国农业银行为主导、农信社为基础的农村金融市场初步形成。

伴随经济体制改革由农村推向城市,我国金融体制改革也全面展开,开始进入“中央银行+专业银行”体制阶段。中国农业银行作为经济实体也开始了企业化进程,沿着企业化经营的方向,在计划、资金、财务和人事等内部管理体制方面进行了一系列的改革。1986年1月,中国人民银行委托中国农业银行代管农信社,将农信社视同专业银行。1987年1月,中国农业银行提出把农信社办成由农民和合作经济组织自愿入股的信用合作机构,即主要为社员服务,实行民主管理、自主经营、独立核算、自负盈亏、自担风险的集体所有制的合作金融组织。1986年年底,通过了《中华人民共和国邮政法》,将邮政储蓄业务法定为邮政企业的业务之一,很快邮储银行遍布全国,成为农村地区开展储蓄业务的一支重要力量。此外,多种形式的农村金融机构在这一时期出现并得到不同程度的发展,特别是1992年以后农村地区出现的扶贫互助储金会、农民养老基金会、经济发展基金会、财政信用公司、有偿资金管理局、国债服务部、科技风险投资公司、资金调剂服务部、金融服务社、典当商行、私人钱庄等各种各样的融资机构。同时,社会集资、商业信用、消费信用也迅速发展壮大。这一时期,初步形成了以中国农业银行为主导、农信社为基础、其他金融机构和信用形式为补充的农村金融市场体系。

第三阶段:1994~1996年,农村金融体制改革日益完善,农村金融市场形成多元化竞争格局。

我国农村金融制度在这一时期进行了大刀阔斧的改革,形成了农村金融市场组织多元化和竞争化的状态,农村金融得到较快发展。1994~1995年的改革明确了今后改革的目标和思路,确定建立一个能够为农业和农村经济发展提供及时、有效服务的金融体系。1994年,成立中国农业发展银行,试图通过该银行的建立将政策性金融业务从中国农业银行和农信社业务中剥离出来。从1995年开始,中国农业银行按照《中华人民共和国商业银行法》的要求,逐步探索现代

商业银行的运营机制,包括全面推行经营目标责任制,对信贷资金进行规模经营,集中管理贷款的审批权限等。农信社在这一时期的改革目标也逐步明确。1996年,国务院《关于农村金融体制改革的决定》提出,农信社管理体制改革的核心理念是把农信社逐步改革成由农民入股、社员民主管理、主要为入股社员服务的合作金融组织。1996年,农信社与中国农业银行脱离行政隶属关系,改由农村信用合作联社负责其业务管理,由中国人民银行负责金融监督管理。此外,强调农村合作基金会的非金融机构性质,将其办成真正的社区资金互助组织。对已办理存贷款业务的农村合作基金会进行了整顿验收,将符合相关规定的农村合作基金会转变为农信社。

这一时期的农村金融市场呈现多元化的发展态势,既有正规金融机构也有非正规金融组织,是一个包含商业性金融机构(中国农业银行)、合作金融机构(农信社)、政策性金融机构(中国农业发展银行)及准正规金融组织(农村合作基金会)的竞争性市场。

第四阶段:1997~2005年,国有银行全面收缩县域营业网点,非正规农村金融机构被取缔,农信社逐步成为农村金融市场的主力军。

受1997年亚洲金融危机及国内经济形势变化的影响,我国农村金融机构的盈利能力下降,亏损增加,加上基层金融机构的无序竞争、政府干预等问题,造成农村信贷资金投放的非农化趋势十分严重。为了最大限度地降低金融风险,中国人民银行对我国整体金融布局进行了重大调整,包括中国农业银行在内的国有商业银行开始收缩县及县以下的营业网点,并开始在国有专业银行中推行贷款责任制。同时,打击各种非正规金融活动,对民间金融行为进行压制。1999年,在全国范围内撤销农村合作基金会,并对其进行清算。除农村合作基金会外,农村经济服务部、金融服务部等类似于信用合作社的民间金融组织,基本上均被取缔。其他非正规金融组织除了部分小额信贷、不计息的亲友借贷和企业团体间借款之外,根据1998年7月国务院颁布的《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》,其金融组织或者活动均属非法。农信社逐渐成为农村正规金融市场上的主力军,然而农信社自身历史包袱沉重,大部分农信社经营困难。为了维持农村正规金融的可持续性,更好地促进农村经济发展,2000年,国家启动了以农信社为中心的新一轮农村金融体制改革来重塑农村金融体系。

2000年8月,江苏省在全国率先建立农信社改革试点,试点的主要内容包 括明晰产权、完善法人治理;以县(市)为单位统一法人;在常熟、张家港、江阴试点组建农村商业银行;组建江苏省农村信用社联合社。2003年6月,试点扩大到浙江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西、江苏8个省(直辖市)。2004年8月17日,根据国务院的统一部署,按照自愿参加、严格审核的原则,国务院同意北京等21个省(自治区、直辖市)作为进一步深化农信社改革试点