

ZHONGGUO NONGCUN JINRONG GAIGE
JIXIAO PINGJIA: 2003—2013

中国农村金融改革 绩效评价：

2003—2013

刘锡良 刘海二◎著



中国金融出版社

中国农村金融改革 绩效评价：

2003—2013

刘锡良 刘海二◎著

 中国金融出版社

责任编辑：戴 硕 董 飞

责任校对：李俊英

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村金融改革绩效评价：2003—2013 (Zhongguo Nongcun Jinrong Gaige Jixiao Pingjia: 2003—2013) / 刘锡良, 刘海二著. —北京：中国金融出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7531 - 7

I. ①中… II. ①刘…②刘… III. ①农村金融改革—研究—中国—2003—2013 IV. ①F832. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 095218 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 12.25

字数 156 千

版次 2014 年 7 月第 1 版

印次 2014 年 7 月第 1 次印刷

定价 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7531 - 7/F. 7091

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序 言

改革开放三十年来，我国政府一直致力于农村金融体制改革，逐步建立了由中国农业银行、中国农业发展银行、农村信用社、邮政储蓄银行和新型农村金融机构等组成的正规金融，同时伴随经济的发展也产生了民间借贷、高利贷、私人典当、私人钱庄、合会等非正规金融，二者共同构成了我国农村金融体系。

2003 年以前，我国农村金融改革缓慢推进。1979 年 2 月，国务院下发《关于恢复农业银行的通知》，农村信用社成为农业银行的基层机构。1981 年 5 月，国务院转批《中国农业银行关于农村借贷问题的报告》，肯定了民间借贷的作用。1984 年 8 月，国务院转批《中国农业银行关于改革信用社管理体制的报告》，提出把农村信用社真正办成群众性的合作金融组织。1994 年 4 月，国务院下发《关于组建中国农业发展银行的通知》，中国农业发展银行成立。1996 年 8 月，《国务院关于农村金融体制改革的决定》明确要求，农信社与农业银行脱离行政隶属关系。1998 年 11 月，国务院办公厅转发《中国人民银行关于进一步做好农村信用社改革整顿规范管理工作意见》，要求对农村信用社进行清产核资，按合作制进行规范改造。1999 年 1 月，国务院下令全国统一取缔农村合作基金会。

2003 年至今，我国农村金融改革进入深化阶段。2003 年 8

月，国务院批准颁布了《深化农信社改革试点方案》（国发〔2003〕15号文件），按照“国家宏观调控、加强监管，省级政府依法管理、落实责任，信用社自我约束、自担风险”原则，决定在全国8个省市率先开始进行农信社改革试点，2004年改革试点在全国其他21个省市铺开。自2005年下半年起，在山西、四川、陕西、贵州、内蒙古5个省区进行了小额贷款公司的试点。2006年末，海南省农信社试点工作正式启动，标志着农信社改革在全国范围内全面推开。2006年12月，银监会发布《调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策的若干意见》，首次允许产业资本和民间资本到农村地区新设银行，同时提出在农村增设村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等新型农村金融机构。2007年3月，邮政储蓄银行正式成立，邮政储蓄只存不贷的历史宣告结束，与之同时，定期存单小额质押贷款等服务农村的业务在全国铺开。2008年10月，中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出了建立农村现代金融制度，指出要为农村经济发展提供充足的资金支持。

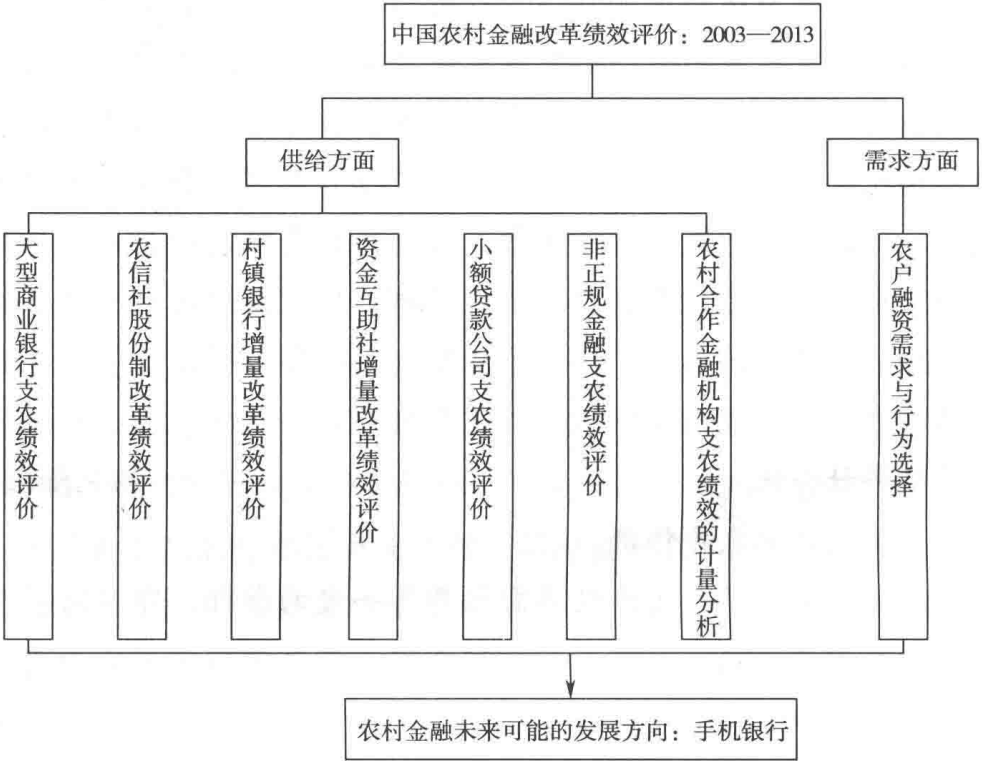
我国农村金融改革不仅仅是一个结果，更是一个过程。综观改革开放以来的农村金融改革，表面上看是农村金融工具、金融组织和金融结构不断专业化、多样化和复杂化，实质上是农村金融分工不断深化的过程。这种专业化分工来源于两个方面：一是来源于农村金融外部性，国家考虑到农村金融的外部性，会审慎地推进农村金融分工水平的深化；二是来源于农村经济发展的需要而导致的金融内生性分工。

农村经济发展阶段不同，农村的金融需求也就不同，相应的农村金融供给体系也应随之变化。在小农经济阶段，政策性金融

和合作性金融应该起主导作用。在贫困地区，为了满足农户的生存需求，政策性金融的作用应该是主要的。农村经济初步进入良性发展阶段，合作金融是首选金融形式。在那些经济初步进入良性循环轨道的农村地区，农户往往有了部分积累，在政策性金融层面，他们不再是最重要的对象；在商业性金融层面，他们依然具备风险较高、资金需求量较少的特征，合作金融是这一经济发展阶段的首选金融形式。商业性金融主要适合于商品经济发达的城市和达到一定规模经济的工业化程度较高的富裕农村，与现代商品经济社会化大生产相联系，所以在农村专业化和市场化阶段，商业金融应该起主导作用。

总之，金融服务实体经济需要具备一定的条件，即不同类型的金融机构要与相应需求结构相匹配。多元化的中国农村需要多样化的金融机构，大型商业银行与商业化大生产相联系，在城市地区和农村发达地区具有一定优势，属于“生人社会”的信用。贫困地区属于“熟人社会”的信用，需要像小型社区商业银行、合作性金融这样的金融机构，如果强行把“生人社会”的信用嫁接到“熟人社会”，可能会导致一系列问题。

我们的研究表明，2003年以来的农村金融改革在一定程度上改善了农村金融机构的治理结构，提高了其盈利水平。但农村金融改革后，服务“三农”相对有所下降，在现实条件下盈利与支农具有一定的冲突性。本研究首先从机构角度（即供给）来评价金融改革的绩效。接下来，从农户角度（即需求）来评价农村金融机构改革的绩效。最后，通过对农村金融改革的绩效评价，提炼出农村金融改革的核心问题，并展望了农村金融未来的发展方向。本书的主要研究框架如下：



本书是刘锡良教授主持的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国农村金融改革跟踪研究与绩效评价”的研究成果。自项目申请以来，课题组开展了多次学术会议，并赴四川、重庆、贵州、陕西、温州等地调研农村金融改革的情况，调研对象包括金融机构、农户和农村企业等，拟订了详细的调研计划，并设置了调研问卷，根据调研问卷进行了深入的分析，在对各地方农村金融改革进行初步评价的基础上，综合宏观金融数据，对农村金融改革的整体绩效进行了评价。在详细调研的基础上，我们还走访了北京、广西、上海、广州等地的农村金融机构，就农村金融改革的绩效进行了深入的交谈，获得了对农村金融改革的感性认识。同时本课题还对样本地区的农村金融需求情况进行了调研，进而从需求角度对农村金融改革的绩效进行了评价。

本课题由刘锡良教授主持并提出研究的基本思路与框架体系，核心成员包括：刘海二博士、陈鹏博士、刘利红博士、苗文龙博士、王锦阳博士、叶森硕士、谭敏珑硕士、吉仁泰硕士、刘清漪硕士、徐翔硕士等。在课题的设计与论证过程中，西南财经大学董青马副教授、洪正教授、颜文业副教授、周凯副教授、彭克强副教授、莫建明副教授等给予了许多指导与支持，并提出了很好的建议。中国金融出版社戴硕主任和董飞女士为本书的出版给予了大力支持。在此，一并表示衷心的感谢。

目 录

第一章 导言	1
第二章 大型商业银行支农绩效评价	4
第一节 中国农业银行“三农事业部”	4
第二节 中国农业发展银行扩大业务范围	9
第三节 邮政储蓄改革及其小额信贷试点	10
第四节 其他大型商业银行支农服务	13
第三章 农信社股份制改革绩效评价：农商行案例研究	15
第一节 我国农信社的发展历程	15
第二节 农信社股份制改革：理论与实践评述	21
第三节 案例的基本情况	23
第四节 股权结构与法人治理	24
第五节 风险管理水平	26
第六节 盈利能力评价	28
第七节 支农服务评价	30
第八节 盈利与支农：冲突还是兼容	31

第九节 农信社未来的发展方向	35
第十节 结论与政策建议	36
第四章 村镇银行增量改革绩效评价	38
第一节 村镇银行的发展现状	38
第二节 村镇银行的股权结构与公司治理	39
第三节 村镇银行的支农服务	42
第四节 村镇银行的可持续性	44
第五节 村镇银行与社会资本	48
第五章 资金互助社增量改革绩效评价：益民个案	54
第一节 益民资金互助社的运行机制	55
第二节 益民资金互助社的治理结构	59
第三节 益民资金互助社的支农服务	60
第四节 益民资金互助社的可持续性	65
第五节 农村资金互助社绩效的影响因素	68
第六章 小额贷款公司支农绩效评价	78
第一节 小额贷款公司的发展现状	78
第二节 小额贷款公司的支农情况	81
第三节 小额贷款公司与农村其他金融机构的关系	83
第四节 小额贷款公司未来的发展方向	86
第七章 非正规金融支农绩效评价	88
第一节 非正规金融的发展现状	88
第二节 非正规金融的支农情况	90

第三节 非正规金融的发展方向	91
第八章 农村合作金融机构支农绩效的计量分析	95
第一节 引言	96
第二节 理论分析与研究假设	98
第三节 研究设计	105
第四节 实证结论	109
第五节 研究结论	116
第九章 农户融资需求与行为选择	124
第一节 引言与文献综述	124
第二节 研究设计与模型设定	129
第三节 样本选择与数据描述	135
第四节 实证检验结果	139
第五节 研究结论	149
第十章 农村金融未来可能的发展方向：手机银行	151
第一节 农村金融改革引发的思考	151
第二节 国外手机银行的典型模式及特点	155
第三节 我国农村手机银行的发展现状	157
第四节 我国农村推行手机银行的可行性	158
第五节 手机银行与农村金融信息处理：基本机制	161
附件：手机银行案例	165
参考文献	176

第一章 导 言

自 2003 年农村信用社股份制改革以来，我国农村金融改革如火如荼地进行，存量改革与增量改革并存，既有新型农村金融机构的增量改革，又有农村信用社、农业银行、邮政储蓄银行等的存量改革。综观这十年的农村金融改革实践，其典型特征是政府主导的外生演进模式。农信社的股份制改革、新型农村金融机构的诞生……无不深深烙下政府的痕迹。从制度变迁角度讲，这是一种政府主导的强制性制度变迁，是被动变迁而非主动变迁，是政治需求而非市场需求。这种政府主导的外生演进模式，难以充分考虑农村金融的需求和农村金融赖以生存的经济基础，从一开始，就埋下了“隐患”。

21 世纪初的重要十年，我国农村金融改革的成效又如何？对此，我们不能断然下结论，需要在制定绩效改革标准的基础上，运用科学的绩效评价方法来回答，本书的内容正是对这一问题的回答。

关于绩效评价的标准，我们认为农村金融的“农村”二字本身就蕴含着标准，农村金融不管怎么改，其目标必须发挥支农的作用，不然就不能称之为农村金融。诚如王芳（2005）所言，一种金融制度是否适当，归根结底要以其能否有效地服务于多样化的客观金融需求为评价标准。如果不符合这条标准，农村金融改革在某种程度上就是失败的。农村金融自身可持续性的提高，或者是盈利能力的提高，必须与支农齐头并进，如果盈利能力的提高是通过牺牲支农来达到的，那么这种自身的持续性，也不是农村金融的可持续性，只能是金融的可持续罢了。因此，农村金融改革绩效评价标准的第

一条就是支农目标是否得以实现？其次才是金融机构的可持续和盈利能力，如果金融机构不能实现自身的可持续性，这样的支农也就不能持久。并且还可能存在道德风险，因为如果政府要求农村金融机构支持三农，金融机构如果亏损，就可以将亏损归咎为支持三农，从而要求政府支持。

关于绩效评价的方法，我们以农信社改革的绩效评价为例进行说明，已有文献主要体现在两个方面：一是数据搜集与整理，二是数据处理方法。

关于数据搜集与整理，一些学者较为全面地调查了改革试点以来的农信社，如谢平、徐忠和沈明高（2006）对第一批试点8个省的49个县（市）信用社联社和第二批试点的23个县（市）联社进行了问卷调查，并且时间跨度为2000—2004年。覃道爱、李兴发（2009）搜集了2004—2007年各省市农信社改革的数据。而有些学者仅就某一省市的数据进行搜集，如张兵、曹阳（2010）搜集了苏南9家农村商业银行与15家农村信用社1999—2008年的相关数据，陈鹏（2010）搜集了2002—2007年贵州88家农村合作金融机构的数据。宋磊、王家传（2007）则对山东省某市所辖120多个基层农村信用社，通过现场问卷调查与走访座谈相结合的方式搜集数据。

关于数据处理方法，无外乎如下几种。一是运用数据包络分析（DEA）进行绩效评价，如覃道爱、李兴发（2009）应用多阶段SBM - Undesirable模型，从农村信用社改革前后的盈利能力、风险程度、可持续发展能力及外部环境等因素，分析我国农村信用社改革的绩效。二是使用单纯的计量模型来研究农村信用社改革绩效，如陈鹏（2010）通过构造贵州省的面板数据来研究农信社改革的绩效。三是计量分析与DEA的结合，如王俊芹、宗义湘和赵邦宏（2010）运用数据包络分析（DEA）方法和Probit模型，以河北省为例，对农村信用社改革的绩效进行评价与影响因素分析。四是对调

查数据进行描述性统计分析，如谢平、徐忠和沈明高（2006）通过对比改革前后农信社各个评价指标的变化来分析其改革绩效。此外，学者们还采取一些其他方法，如运用“结构—行为—绩效”即 SCP 分析范式来研究农信社改革的绩效（杨菁，2004）。

总之，关于绩效评价方法，在数据搜集方面，学者们要么对数据进行全面搜集，要么仅就某一省市的数据进行搜集。而在数据处理方面，学者们要么使用 DEA 对数据进行处理，要么使用计量模型对数据进行分析，抑或是 DEA 和计量分析的结合。

本书所使用的绩效评价方法，不仅采用计量分析方法，还采用案例分析法、实地调研法。

关于调研的对象与范围，本课题组分别赴四川、重庆、贵州、陕西、温州等地方调研农村金融改革的情况，调研对象既包括金融机构，也包括农户和农村企业等，并设置了调研问卷，根据调研问卷进行了深入的分析，在对各地方农村金融改革进行初步评价的基础上，综合宏观金融数据，对农村金融改革的整体绩效进行了评价。在详细调研的基础上，我们还走访了北京、广西、上海、广州等地的农村金融机构，就农村金融改革的绩效和相关人士进行了深入的交谈，获得了对农村金融改革的感性认识。同时本课题还对样本地区的农村金融需求情况进行了调研，进而从需求角度对农村金融改革的绩效进行了评价。

本书分别从供给和需求两个维度来评价农村金融改革的绩效。供给角度主要是分别评价各农村金融机构：包括农村信用社、村镇银行、农村资金互助社、小额贷款公司、大型商业银行和非正规金融等。目前农村金融支农的主力军还是农村信用社和新型农村金融机构，因此本书重点对它们的绩效进行了评价。此外，大型商业银行也是支农的组成部分，但目前只是辅助，因此，本书对大型商业银行的绩效评价仅作简要介绍。

第二章 大型商业银行支农绩效评价

在当下的我国农村，发挥支农主力军的作用主要是农村信用社、新型农村金融机构等机构，但大型商业银行又不愿意完全放弃农村，也进行了一系列改革来支持“三农”。这其中固然有国家政策的推动，当然更有利益的考量。

第一节 中国农业银行“三农事业部”

一、“三农事业部”概况

2007 年的中央经济工作会议对农行股改提出了“面向三农、整体改制、商业运作、择机上市”的十六字方针，并把“面向三农”作为农行股改的首要原则，要求农行坚持为农服务的方向。为了实现上述为农服务的方向，农行在股份制改革实施方案中，指出在县域分行设立三农事业部，要求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。同时银监会还对三农事业部从业务发展、经营绩效和审慎经营等方面进行监测考核，并出台了一系列的激励办法。

从 2008 年 3 月开始，农业银行在山东等 7 家省（区、市）分行开展三农金融事业部制改革试点。按照规划，农行将用 10 年时间，

将三农业务发展成全行的支柱业务，在农村金融市场稳居领先地位，能够为三农客户提供全方位的优质金融服务。2009年，农业银行在全行范围内推开面向三农金融服务工作，着力加大信贷投放力度、努力创新金融产品，县域金融服务覆盖面不断扩大，服务水平不断提高。

农业银行在董事会设立三农金融发展委员会，主要负责推动全行三农金融业务发展，审议三农金融业务的战略规划、政策和基本管理制度。农业银行在高级管理层设立三农金融部管理委员会，主要负责落实董事会有关三农金融业务的战略规划、决策及具体计划，履行绩效考评等管理职能，协调解决本行三农金融业务发展中的重大问题等。

农业银行成立三农金融部，对三农金融业务实施专业化经营和管理。三农金融部实行总裁负责制，由行长担任三农金融部总裁和管理委员会主任。三农金融部下辖三农政策与规划部、农村产业金融部、农户金融部、三农信贷部等专业部门，负责全行三农金融业务的政策研究、制度制定、产品研发、客户营销、信贷管理等职责。同时，在总行中后台部门设立三农核算与考评中心、三农风险管理中心、三农产品研发中心和三农人力资源管理中心等，为三农金融部提供支持和服务。

同时农业银行在一、二级分行分别设立三农金融分部，作为三农金融业务基本经营单元的管理机构。位于县域地区的2048个县级支行和22个二级分行营业部，作为三农金融部的基本经营单元，负责具体开展各项三农金融业务。三农金融部在执行全行统一的管理政策制度的基础上，在信贷管理、资源配置、绩效考核、风险管理等方面实施差异化的管理体制。

农业银行“三农”县域事业部的改革方案力图将一级法人的统一管理、集约化支持和事业部自主经营、专业管理两个优势结合起

来，构建专业化服务“三农”的体制机制。

未来，农行将围绕股东价值最大化的目标，巩固县域“三农”业务差异化发展的优势，增强农行的支柱业务。

二、“三农事业部”支农服务

截至2012年底，942家县事业部贷款余额为8440亿元，余额增幅分别高于试点分行和全行贷款整体增幅5.5个和2.3个百分点，全年增量贷存比达到53.85%；实现拨备后、分摊后净利润185.1亿元；贷款不良率由年初的2.34%下降至1.93%，拨备覆盖率达到322.1%。以上从总体上评价了三农事业部支农的绩效。下面，作者根据调研数据来具体分析三农事业部的支农情况。

数据范围为某四省300多个县市三农事业部改革的基础数据。截至2012年9月末，A、B、C、D四省农行三农事业部存款占其存款总额的比重分别为58.4%、48.8%、54.0%、54.5%，平均占比达到53.5%，超过了市域存款。在工农中建四大行同业比较中，四省农行县域存款市场份额也稳居首位。这种竞争优势的取得与农行业域网点相对较多，特别是与农行借助三农事业部改革东风，大力争取新农保、新农合等代理业务，依托惠农卡、惠农通等开展自助式助农取款服务密切相关。

如下，我们通过两组数据对比来具体分析三农事业部支农的情况：一是与农信社的对比；二是与没有进行三农事业部试点的省份进行对比。

通过与农信社比较发现，农信社县联社金融服务广度、深度明显优于同县的三农事业部，农信社县联社网点平均人员总体少于三农事业部，而客户经理人均管户数总体多于三农事业部，这表明农信社网点员工队伍更精干。同时，农信社县联社网点点均利润虽总