



吉林省省级人文社科  
重点研究基地重大招标项目

# 粮食主产区农村金融体制 创新路径的实证研究

——以吉林省为例

范 静/等著



经济日报出版社

# 粮食主产区农村金融体制 创新路径的实证研究

以吉林省为例

范 静 / 等著

 经济日报出版社



## 图书在版编目 (CIP) 数据

粮食主产区农村金融体制创新路径的实证研究：以吉林省为例 / 范静 等著. —北京：经济日报出版社，2014. 4

ISBN 978-7-80257-630-8

I. ①粮… II. ①范… III. ①农村金融—金融改革—研究—吉林省 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 074152 号



粮食主产区农村金融体制创新路径的实证研究：以吉林省为例

|          |                                                   |
|----------|---------------------------------------------------|
| 作 者      | 范 静                                               |
| 责任编辑     | 王 招                                               |
| 责任校对     | 韩会凡                                               |
| 封面设计     | 刘 娜                                               |
| 出版发行     | 经济日报出版社                                           |
| 地 址      | 北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码：100054)                   |
| 电 话      | 010-63567679 (编辑部)<br>010-63516956 83559665 (发行部) |
| 网 址      | www.edpbook.com.cn                                |
| E - mail | edpbook@126.com                                   |
| 经 销      | 全国新华书店                                            |
| 印 刷      | 北京京华虎彩印刷有限公司                                      |
| 开 本      | 710 × 1000 毫米 1/16                                |
| 印 张      | 13.5 印张                                           |
| 字 数      | 200 千字                                            |
| 版 次      | 2014 年 5 月第 1 版                                   |
| 印 次      | 2014 年 5 月第 1 次印刷                                 |
| 书 号      | ISBN 978-7-80257-630-8                            |
| 定 价      | 38.00 元                                           |

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

# 前 言

中国粮食主产区农村经济可持续发展是保证国家粮食安全和社会稳定的基础。但是长期以来,粮食主产区农村经济发展始终面临金融供给不足的约束问题。究其成因,一是农业弱质性所表现出的高风险、低收益等产业特性,使得受利益驱动的商业性金融机构不愿涉足农业部门。二是粮食主产区农村社会保障体系和农业风险保障体系不健全,农村信贷抵押担保体系的缺失,一定程度上抑制了受资本安全性驱动的商业性金融机构对“三农”的信贷投入。商业化金融机构作为我国农村金融供给主体,必然面临农村金融机构的商业可持续与农村信贷高风险、高成本和低收益之间的现实矛盾。显然,在中国农村金融机构日益明显的商业化趋势下,在农村信贷抵押担保体系的缺失前提下,单纯依靠农村金融机构的增量改革和存量改革难以解决农村金融抑制问题、农村金融排斥和农村信贷配给问题,我国农村金融体制改革的实践证明了这一现实。因此,创新农村信贷担保方式,构建和完善农村信贷抵押担保体系已成为现阶段我国粮食主产区农村金融体制改革的突破口和改革成功的关键所在。因此,本书将重点探索构建粮食主产区“财政直补担保贷款——土地收益保证贷款——政策性农业保险”三位一体的农村信贷风险分散体系,探索具有粮食主产区特色农村金融体制创新的路径。《粮食主产区农村金融体制创新路径的实证研究——以吉林省为例》的研究可以为未来我国粮食主产区农村金融体制改革提供一定的决策参考依据。

《粮食主产区农村金融体制创新路径的实证研究——以吉林省为例》,是以粮食主产区农村金融体制创新的路径为研究对象,通过构建一个“财政直补担保贷款——土地收益保证贷款——政策性农业保险”三位一体的农村信贷风险分散体系的分析框架,以揭示粮食主产区农村金融体制创新的内在机理;并基于吉林省农业贷款抵押担保机制改革的实践背景,对财政直补担保贷款、土地收益保证贷款和政策性农业保险的运行绩效进行评价,为我国构建具有粮食主产区特色农村金融制度提供了科学的参考依据。

本书共分为六章。第一章、第二章在借鉴国内已有研究成果的基础上分析了中国农村金融体制改革的历史变迁过程、改革变迁的基本特征,探讨了30年农村金融体制改革取得的经验与教训,为未来农村金融体制改革提供了有价值的启迪参考。

第三章从农村金融排斥视角探讨了吉林省农村金融面临的困境。在对吉林省

农村金融排斥现状进行系统分析的基础上,运用金融排斥理论当中经典的六维度分析范式,从地理排斥、评估排斥、条件排斥、价格排斥、营销排斥和自我排斥六方面对吉林省农村金融排斥的现状进行了详尽的论述。利用灰色关联聚类建立更科学的农村金融衡量指标体系,利用聚类分析法对吉林省39个样本县进行聚类分析。构建农村金融排斥指数,分析吉林省农村金融排斥的地域特点。结合灰色系统理论中的灰色聚类分析法、灰色关联分析法,对吉林省农村金融排斥情况进行系统的定量分析,对吉林省农村金融排斥影响因素进行定量测度。探寻吉林省农村金融排斥的程度及其影响因素,并提出针对性的政策建议。

第四章以吉林省粮食主产区为研究视角,探讨具有粮食主产区特色的财政直补担保贷款的农村金融体制创新的路径。在吉林省财政直补资金担保贷款的运行现状、运行绩效的分析基础上,对财政直补资金担保贷款的运行模式、风险分担机制、主要障碍进行探讨,为进一步完善财政直补资金担保贷款制度提供一定的理论依据。

第五章探讨具有粮食主产区特色的土地收益保证贷款的农村金融体制创新的路径。深入分析了吉林省土地收益保证贷款的试点现状、运行方式及优势,分析风险分担机制,探讨农户参与土地收益保证贷款的意愿及影响因素,为完善和促进吉林省土地收益保证贷款发展提供一定的理论依据。

第六章探讨具有粮食主产区特色的政策性农业保险的农村金融体制创新的路径。本章探讨吉林省农业保险发展现状、运行绩效以及现存主要问题,运用问卷调查法和Logit模型对吉林省粮食主产区农户参与农业保险的意愿和影响因素进行实证分析,在此基础上提出实现吉林省农业保险可持续发展的政策建议。

本书是吉林省高校人文社科基地项目“吉林省新农村背景下农村金融体制创新的研究”的研究成果。本书是在“吉林省新农村背景下农村金融体制创新的研究”课题组成员通力协作下完成的,课题主持人范静提出本书总体研究思路,制定撰写大纲,并负责统一修稿和总撰定稿。本书具体撰写分工如下:前言、第一章、第二章、第四章由范静执笔;第三章由胡振执笔;第五章由孙雯莉执笔;第六章由隋雨莉、袁连生、范静共同执笔。

在本课题研究过程中,得到了吉林财经大学“农村金融研究中心”副主任安明友教授在财政直补抵押贷款研究上的大力支持,吉林财经大学“农村金融研究中心”研究员祝国平副教授、刘吉舫教授在财政直补抵押贷款研究上也给予了精心指导。吉林省农村经济管理总站吕景权副站长给予了课题组在深入农村农户实际调查工作上的大力支持。感谢吉林农业大学新农村研究院韩星焕院长在撰写大纲上给予的宝贵意见。在此一并表示衷心感谢。

本书是国内系统论述粮食主产区农村金融体制创新路径的一部学术专著，因此本课题组及时跟踪观察吉林省农村金融体制改革的实践与动态，尤其是具有吉林省金融特色的财政直补抵押贷款和土地收益保证贷款，它们作为吉林省首创的农村抵押担保体制上的创新产品，运行时间较短，不确定因素较多，国内学术界相关研究文献十分有限，因此，给本项目研究带来一定难度。由于我们研究水平有限，本书中有不妥之处在所难免，敬请国内学者同仁和读者给予批评指正。

# 目录

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| <b>第一章 我国 30 年农村金融体制变迁的历程</b>       | 001 |
| <b>第一节 改革开放三十年农村金融体制改革的阶段划分</b>     | 002 |
| 一、第一阶段是农村金融体制的初步形成阶段<br>(1979—1984) | 002 |
| 二、第二阶段是农村金融的发展阶段 (1985—1995)        | 002 |
| 三、第三个阶段是农村金融改革的深化阶段<br>(1996—2006)  | 005 |
| 四、第四个阶段是探索农村金融市场的增量改革<br>(2006—至今)  | 007 |
| <b>第二节 改革开放以来农村金融体制改革过程的基本特征</b>    | 008 |
| 一、农村金融体制改革是一个渐进的发展过程                | 008 |
| 二、农村金融体制改革是一个政府主导的强制性制度变迁<br>过程     | 009 |
| 三、农村金融体制改革是一个渐进市场化的过程               | 011 |
| <b>第二章 农村金融体制改革取得的成就及问题</b>         | 013 |
| <b>第一节 农村金融体制改革取得的成就</b>            | 014 |
| 一、金融机构涉农贷款快速增加                      | 014 |
| 二、不断创新农村金融产品和服务方式                   | 015 |
| 三、不断扩大农村金融基础服务覆盖面                   | 016 |
| 四、新型涉农金融机构快速发展,其可持续发展能力有所<br>提高     | 017 |
| 五、不断深化农村金融机构改革与创新                   | 017 |
| 六、不断推进农村支付体系建设                      | 019 |
| 七、逐步改善农村信用环境                        | 020 |

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| 八、农业保险风险防范作用逐步凸显 .....                 | 020 |
| <b>第二节 农村金融体制改革存在的主要问题</b> .....       | 021 |
| 一、尚未建立多元化、多层次、适度竞争的农村金融服务<br>体系 .....  | 021 |
| 二、农村信贷市场拓展的深度、广度不够 .....               | 022 |
| 三、缺少信贷市场、证券市场、保险市场的联动机制 .....          | 022 |
| 四、农村地区金融生态环境建设滞后 .....                 | 022 |
| 五、与农村金融相关的政策法规不健全 .....                | 023 |
| 六、农村信用社产权制度改革不到位 .....                 | 023 |
| 七、农村抵押担保方式创新面临制度障碍 .....               | 024 |
| <b>第三章 吉林省农村金融的困境：农村金融排斥实证分析</b> ..... | 027 |
| <b>第一节 绪论</b> .....                    | 028 |
| 一、研究背景及意义 .....                        | 028 |
| 二、国内外文献综述 .....                        | 030 |
| 三、相关概念及理论 .....                        | 037 |
| 四、研究目标及内容 .....                        | 039 |
| 五、研究方法及技术路线 .....                      | 040 |
| <b>第二节 吉林省农村金融排斥现状</b> .....           | 041 |
| 一、地理排斥 .....                           | 042 |
| 二、评估排斥 .....                           | 045 |
| 三、条件排斥 .....                           | 047 |
| 四、价格排斥 .....                           | 050 |
| 五、营销排斥 .....                           | 051 |
| 六、自我排斥 .....                           | 053 |
| <b>第三节 吉林省农村金融排斥的地域差异</b> .....        | 054 |
| 一、指标体系的选择 .....                        | 055 |
| 二、灰色关联、灰色聚类原理 .....                    | 056 |
| 三、聚类分析过程 .....                         | 058 |
| 四、基于农村金融排斥指数的测度 .....                  | 065 |
| <b>第四节 吉林省农村金融排斥影响因素的实证分析</b> .....    | 071 |
| 一、变量及模型说明 .....                        | 071 |
| 二、变量描述性统计分析 .....                      | 073 |



|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| 三、吉林省农村排斥影响因素的相关分析 .....                      | 076 |
| 四、吉林省农村金融排斥影响因素的方差分析 .....                    | 078 |
| 五、吉林省农村金融排斥影响因素的回归分析 .....                    | 080 |
| <b>第五节 研究结论与对策建议</b> .....                    | 084 |
| 一、研究结论 .....                                  | 084 |
| 二、减轻吉林省农村金融排斥的政策建议 .....                      | 085 |
| <b>第四章 吉林省农村金融体制创新的路径：财政直补担保贷款的实证研究</b> ..... | 087 |
| <b>第一节 研究背景及研究意义</b> .....                    | 088 |
| <b>第二节 文献综述</b> .....                         | 089 |
| <b>第三节 财政直补担保贷款的发展历程及其优势</b> .....            | 092 |
| 一、财政直补资金担保贷款定义 .....                          | 092 |
| 二、财政直补担保贷款的优势 .....                           | 092 |
| 三、财政直补担保贷款的政策内容 .....                         | 094 |
| 四、财政直补担保贷款的运作方式和程序 .....                      | 096 |
| <b>第四节 财政直补资金担保贷款现状及运行绩效分析</b> .....          | 097 |
| 一、财政直补担保贷款的现状分析 .....                         | 097 |
| 二、财政直补担保贷款的绩效分析 .....                         | 098 |
| <b>第五节 财政直补担保贷款的主要制约因素</b> .....              | 100 |
| 一、财政直补资金的稳定性要求会限制直补担保贷款规模的扩大 .....            | 100 |
| 二、财政直补资金规模的有限性与农户信贷需求规模不匹配的矛盾 .....           | 101 |
| 三、财政直补担保贷款对促进农业新型经营主体发展的效果仍待考察 .....          | 101 |
| <b>第六节 完善财政直补担保贷款的对策建议</b> .....              | 101 |
| 一、保持农业经济政策的连贯性，维护现有农户预期现金流的稳定 .....           | 102 |
| 二、创新财政补贴形式，积极推动农村新型经营主体利用现金流融资 .....          | 102 |
| 三、推动农村资产流转市场建设，为直补担保信贷提供规范的市场环境 .....         | 102 |

|                                               |            |
|-----------------------------------------------|------------|
| 四、规范财政直补担保贷款运行模式 .....                        | 103        |
| <b>第五章 吉林省农村金融体制创新的路径：土地收益保证贷款的实证研究 .....</b> | <b>105</b> |
| <b>第一节 研究背景及研究意义 .....</b>                    | <b>106</b> |
| <b>第二节 概念界定和理论基础 .....</b>                    | <b>107</b> |
| 一、担保贷款 .....                                  | 107        |
| 二、土地收益保证贷款 .....                              | 109        |
| 三、信贷配给理论 .....                                | 109        |
| 四、不完全竞争市场理论 .....                             | 110        |
| 五、农村土地流转制度 .....                              | 111        |
| 六、担保抵押制度 .....                                | 113        |
| <b>第三节 国内外文献综述 .....</b>                      | <b>115</b> |
| 一、信贷配给及其原因研究 .....                            | 115        |
| 二、信贷担保问题研究 .....                              | 116        |
| 三、农村信贷市场产品创新研究 .....                          | 117        |
| <b>第四节 吉林省土地收益保证贷款试点的制度背景与运行模式 .....</b>      | <b>119</b> |
| 一、土地收益保证贷款推出的制度背景 .....                       | 120        |
| 二、土地收益保证贷款运行模式 .....                          | 122        |
| <b>第五节 吉林省土地收益保证贷款试点现状 .....</b>              | <b>125</b> |
| 一、土地收益保证贷款的地区分布 .....                         | 125        |
| 二、金融机构投放土地收益保证贷款占比 .....                      | 125        |
| 三、土地收益保证贷款用途 .....                            | 126        |
| 四、土地收益保证贷款年限 .....                            | 126        |
| <b>第六节 土地收益保证贷款的绩效分析 .....</b>                | <b>126</b> |
| 一、政府的介入缓解了农村信贷市场的市场失灵 .....                   | 127        |
| 二、合法地实现了农业贷款担保方式的突破性创新 .....                  | 127        |
| 三、突破传统担保体系的限制，盘活农村土地资源，拓宽<br>农民融资渠道 .....     | 128        |
| 四、具有手续简便、成本更低、风险可控、形式灵活等<br>特点 .....          | 129        |
| 五、在贷款制度设计上避免了农民失地风险，切实保护农民<br>的权益 .....       | 129        |

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| 六、有利于新型农业经营主体的发展,促进农民增收 .....             | 129 |
| 七、是实现土地使用权担保和融资功能统一的农村金融<br>产品的创新 .....   | 130 |
| 八、土地收益保证贷款的市场发展前景广阔 .....                 | 130 |
| <b>第七节 土地收益保证贷款试点工作中遇到的难点和问题</b> .....    | 131 |
| 一、农村土地确权登记不到位,土地信息资源未实现网络<br>共享 .....     | 131 |
| 二、物权融资公司的机构设置问题及其持续运营问题 .....             | 131 |
| 三、物权融资公司的风险覆盖能力和担保风险问题 .....              | 131 |
| 四、土地承包经营权挂牌流转缺乏运行规范 .....                 | 132 |
| <b>第八节 吉林省土地收益保证贷款需求意愿及影响因素分析</b> .....   | 133 |
| 一、数据来源及样本描述性统计分析 .....                    | 133 |
| 二、吉林省农村土地承包经营权抵押贷款意愿的实证分析 .....           | 137 |
| 三、研究结论与启示 .....                           | 142 |
| <b>第九节 完善土地收益保证贷款的对策建议</b> .....          | 143 |
| 一、完善集体土地所有权、土地承包经营权的确权发证<br>工作 .....      | 143 |
| 二、推动土地收益评估、土地流转的中介服务和市场建设 .....           | 143 |
| 三、加大财政支持力度 .....                          | 144 |
| 四、建立信用记录机制 .....                          | 144 |
| 五、进一步完善土地收益保证贷款配套平台的建设 .....              | 144 |
| 六、尽快出台惠农保障基金管理办法 .....                    | 145 |
| 七、建立风险共担、利益共享机制 .....                     | 145 |
| <b>第六章 吉林省农村金融体制创新的路径:政策性农业保险研究</b> ..... | 147 |
| <b>第一节 吉林省政策性农业保险发展历史及现状</b> .....        | 148 |
| 一、吉林省政策性农业保险起步 .....                      | 149 |
| 二、吉林省政策性农业保险发展 .....                      | 149 |
| <b>第二节 吉林省农业保险发展特征与成效</b> .....           | 152 |
| 一、保费规模不稳定增加,赔付率趋于稳定 .....                 | 152 |
| 二、支持力度不断加大,承保品种不断增加 .....                 | 153 |
| 三、农业保险的事前风险防控促进了农业防灾防疫机制的<br>不断完善 .....   | 154 |

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| 四、初步形成具有吉林特色的政策性农业保险经营机制 .....                     | 154 |
| 五、农业保险业务操作体系逐步规范, 保险服务水平不断提高 .....                 | 155 |
| 六、提升了农业数据统计、风险评价与分级、防疫检疫工作水平 .....                 | 156 |
| <b>第三节 吉林省农户购买政策性农业保险行为调查研究</b> .....              | 156 |
| 一、影响农户玉米保险需求因素的描述性统计分析 .....                       | 156 |
| 二、影响农户玉米保险需求因素的实证分析 .....                          | 163 |
| 三、研究结论 .....                                       | 170 |
| <b>第四节 吉林省农业保险经营中存在的问题分析</b> .....                 | 170 |
| 一、农业保险的性质定位与发展目标不明确 .....                          | 171 |
| 二、农业保险的财政补贴效果有待进一步观察, 补贴方式有待完善 .....               | 171 |
| 三、缺乏政府扶持农业保险的配套政策 .....                            | 173 |
| 四、缺乏分散巨灾风险的有效机制 .....                              | 174 |
| 五、农业保险市场中逆向选择和道德风险显现 .....                         | 174 |
| 六、开展农业保险业务的基础条件和专业人才的制约 .....                      | 175 |
| <b>第五节 促进吉林省农业保险进一步发展的对策建议</b> .....               | 176 |
| 一、建立和完善省级政策性农业保险制度 .....                           | 176 |
| 二、明确农业保险的主管部门, 建立部门间合作机制 .....                     | 176 |
| 三、加大农业保险的财政扶持和行政支持的力度 .....                        | 177 |
| 四、不断提高保障水平, 逐步实行强制保险和自愿保险相结合的机制 .....              | 178 |
| 五、加强研究, 广泛开展农业保险的风险区划和费率分区 .....                   | 179 |
| 六、建立健全政府主导的多层次农业巨灾风险保障体系 .....                     | 179 |
| 七、加强农业保险的政策宣传, 提高农民保险意识 .....                      | 181 |
| <b>参考文献</b> .....                                  | 182 |
| <b>附录</b> .....                                    | 185 |
| <b>附录 1 东丰县农村信用合作联社农户财政性直补资金担保小额贷款试点工作方案</b> ..... | 186 |
| 一、指导思想 .....                                       | 186 |

|                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------|------------|
| 二、服务优势 .....                                                | 186        |
| 三、具体实施方案 .....                                              | 187        |
| 四、工作部署 .....                                                | 189        |
| 五、配套措施 .....                                                | 189        |
| <b>附录 2 中国邮政储蓄银行吉林省分行“粮农宝”农户直补资金<br/>担保贷款实施细则（试行） .....</b> | <b>189</b> |
| <b>附录 3 吉林省土地收益保证贷款试点暂行办法 .....</b>                         | <b>195</b> |
| <b>附录 4 农业保险条例 .....</b>                                    | <b>197</b> |



# 第 1 章

## 我国 30 年农村金融体制变迁的历程

改革三十年来，中国农村金融体制变迁是在政府的主导下强制性变迁的过程。

## 第一节 改革开放三十年农村金融体制改革的阶段划分

自1979年我国开始市场化改革以来，为了推进整个经济体制改革进程、推动农村经济和金融市场化发展，农村金融体制也历经了一系列改革，三十年农村金融体制的改革历史可分为下列四个阶段：

### 一、第一阶段是农村金融体制的初步形成阶段（1979—1984）

恢复中国农业银行。1979年2月23日，国务院在〔1979〕56号文《关于恢复中国农业银行的通知》中，决定重新恢复中国农业银行，并把中国人民银行的全部农村金融业务移交给中国农业银行，统一支农资金，集中办理农村信贷，领导农村信用合作社。由于中国农业银行集财政性拨款管理、商业性信贷业务经营和合作制金融组织管理于一身，从而确立了中国农业银行在农村金融中的官办性质及垄断地位。由于中国农业银行的所有存贷业务都根据国家的指令性计划安排，它对农信社的管理也是采用计划经济的办法，按照办银行的思想来管理。尽管在此时期内农信社的业务得到了一些恢复和发展，但也逐步失去了自主权，逐渐走上官办的道路。这一阶段是中国经济体制改革的起步阶段，形成了农业银行和农村信用社分工协作的农村金融体制。

### 二、第二阶段是农村金融的发展阶段（1985—1995）

此阶段形成了农村金融市场组织的多元化和竞争状态。主要表现在下列五方面。

（1）改革中国农业银行。1984年10月，中国共产党十二届三中全会作出了

《中共中央关于经济体制改革的决定》。为了发展“有计划的商品经济”，我国商业金融体系迅速扩张，中国农业银行在农村金融中的垄断地位也逐渐削弱。1985年中共中央在《关于进一步活跃农村经济的十项政策》中提出要把农业银行转变为真正的经济实体，明确中国农业银行要实行企业化管理，提高资金的使用效率。人民银行也出台了专业银行业务可以适当交叉和“银行可以选择企业、企业可以选择银行”的政策措施，鼓励四家专业银行之间开展适度竞争，从而打破了银行资金“统收统支”的供给制，并将农副产品收购业务确定为中国农业银行的自营业务。根据这一政策措施，一些商业银行开始将其触角伸向农村，为当时正在蓬勃发展的乡镇企业提供贷款。1988年，农业银行对县支行进行综合配套的改革，扩大县支行管理权限，建立完善的管理体制，逐步扩大自身业务，提高农业银行企业化水平。1993年12月，国务院发布了《关于金融体制改革的决定》，决定农业银行的政策性金融业务，规定在政策性业务分离出去之后，作为国家专业银行，中国农业银行要尽快转变为国有商业银行，按现代商业银行经营机制运行，贯彻执行自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的经营原则。

(2) 改革农村信用合作社。随着农村经济商品化和货币化程度的提高，农村信用社已经无法满足迅速发展的农户、村集体和乡镇企业的金融需求。国务院1984年国发105号文转发了中国农业银行《关于农信社管理体制改革的意见》，决定恢复信用社组织上的群众性、管理上的民主性、经营上的灵活性，把信用社办成群众性的合作金融组织。提出了把农信社办成“自主经营、自负盈亏”的群众性合作金融组织。取消农业银行对信用社的亏损补贴，信用社实行经营责任制，独立经营、自负盈亏，利润与其所得挂钩。调整信用社内部关系，完善农信社内部经营机制，实行岗位责任制。县以上不再专设农信社经营机构，要加强县联社建设并由其负责农村信用社业务的管理。信用社的管理体制在农业银行的领导下进行了初步改革，业务也得到了一些发展。通过农信社的民主管理、业务管理、组织建设等方面的一系列改革，推动了农信社事业的大发展。到1995年底，全国共有独立核算农信社50219个，县级联社2409个，所有者权益达632亿元，其中实收资本378亿元，总资产9857亿元；各项存款余额达7173亿元，其中储蓄存款6196亿元，吸收了农村储蓄的60%以上；各项贷款达到5176亿元，占农业生产贷款的60%以上，农户贷款的80%以上，乡镇企业贷款的70%以上。

(3) 成立中国农业发展银行，农村政策性金融开始起步。由于农业银行承担着支持农业生产和粮棉油收购贷款等政策性业务，与商业化改革目标相冲突。

为配合农业银行向商业银行转轨,1993年,国务院《关于金融体制改革的决定》提出,把国家专业银行办成真正的商业银行,实现政策性金融和商业性金融的彻底分离。1993年12月,国务院决定农业银行的政策性金融业务,分离给中国农业发展银行。根据国务院的决定,专门负责管理农副产品收购贷款等业务的政策性银行——中国农业发展银行于1994年6月组建,其职能定位为:以国家信用为基础,筹集农业政策性信贷资金,承担国家规定的农业政策性金融业务,代理财政性支农资金的拨付,为农业和农村经济发展服务。其主要业务包括:粮、棉、油、肉、糖等主要农副产品国家专项储备贴息贷款;粮棉油等农副产品收购、调销、批发贷款;粮棉油加工企业贷款;扶贫贷款、老少边穷地区发展经济贷款、贫困县县办工业贷款、农业综合开发贷款及其他财政贴息的农业方面的贷款;小型农、林、牧、水利基本建设和技术改造贷款。1994年初,中国农业发展银行成立,其主要任务是以国家信用为基础,筹集农业政策性信贷资金,承担国家规定的农业政策性金融业务,代理财政性支农资金的拨付,为农村经济发展服务。

(4) 邮政储蓄异军突起。1986年1月,在国务院主持下,邮电部与中国人民银行分别以投资所有者和业务监管者的身份,联合发布了《关于开办邮政储蓄的协议》,决定在北京、天津等12个城市试办邮政储蓄业务。1986年底通过的《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,从而使邮政储蓄遍布全国,成为在农村中开展储蓄业务的一支重要力量。

(5) 放宽对民间信贷的管制。随着农村经济的发展,农村融资的需求增加,民间借贷逐渐活跃起来。1981年5月国务院批转的《中国农业银行关于农村借贷问题的报告》中,肯定了民间借贷的作用,认为它是农业银行和信用社的补充。农村合作基金会于1984年开始兴起,它是由乡村集体经济组织和农户按照自愿互利、有偿使用的原则建立起来的社区互助组织。资金来源以集体资金为主,并吸收农户以资金入股,其存款时间长,利率比信用社低,贷款对象主要是村内或乡内的农户,额度较小。1985年的中央5号文件更明确地对发展多样化资金融通形式予以肯定。多种金融组织、金融形式应运而生,在一些地区涌现了多种形式的合作基金会。1987年为规范农村合作基金会的发展,根据中央5号文件规定,相继在黑龙江、河北、山东、广西、四川等试验区进行规范化试验。1991年12月农业部发出了《关于加强农村合作基金会规范化、制度化建设若干问题的意见》。此后,农村合作基金会迅速发展。到1992年末全国建立的农村合作基金会在乡镇一级已达1.74万个,村一级达11.25万个,分别占乡镇总数的36.7%和村总数的15.4%,共筹集资金164.9亿元。1992年以后,合作基金会