



# 小额信贷在中国

—— 农村信贷配给与小额信贷体系建设

《小额信贷在中国》丛书编委会 编



中国财政经济出版社

# 小额信贷在中国

——农村信贷配给与小额信贷体系建设

《小额信贷在中国》丛书编委会 编

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

农村信贷配给与小额信贷体系建设 / 《小额信贷在中国》编委会编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 3

(小额信贷在中国; 4)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4343 - 6

I. ①农… II. ①小… III. ①农业信贷 - 信贷管理 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 042021 号

责任编辑: 罗亚洪

责任校对: 王 英

封面设计: 郁 佳 丁亚青

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 81.5 印张 1 550 000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 265.00 元 (共五册)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4343 - 6/F · 3524

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报热线: 88190492、88190446

## 《小额信贷在中国》丛书编委会

顾 问：段应碧 陈开枝 江绍高

主 编：何道峰

副 主 编：王行最 刘文奎 刘冬文

编 委：潘席龙 王光龙 焦瑾璞 吴国宝 康晓光

冯 利 程恩江 何雪峰 张天潘 李 响

陈建利 王静艳 李 真 苏配柚 宋芳晖

## 编写说明

本丛书由中国扶贫基金会组织专家编写，其中，《国际实践中的小额信贷》由潘席龙、王光龙编写，《农村信贷配给与小额信贷体系建设》由焦瑾璞编写，《艰难前行的公益小额信贷》由吴国宝编写，《以小额信贷促进社会公平》由康晓光、冯利、程恩江编写，《中国扶贫基金会小额信贷发展史》由何雪峰、张天潘、李响、陈建利编写。

## 总 序

小额信贷这个概念始于哥伦比亚和美国非盈利组织的微型金融公益探索。因为尤努斯在孟加拉乡村穷人银行大规模扶贫的成功试验，使其具有了鲜活的、与传统银行信贷业务完全不同的金融创新意义。它对传统信贷的创新达到了颠覆的程度，主要体现在：认为穷人是具有信用和有能力的，因此可以作为正规金融服务细分市场的潜在客户，银行可以服务此类客户从而摒弃令人憎恶的嫌贫爱富形象；给这群客户提供服务可以不用传统金融信贷的项目风险评估、财产抵押和信用担保工具，而使用贷款成员组织的评估和相互信用保证工具，来达到控制信贷风险、保证还贷的目的；可以在令人憎恶的高利贷和小额贷款利率之间找到一个理性的利率区间，使得到服务的穷人和信贷机构找到双方均可可持续发展的双赢平衡点，而不是将信贷机构的可持续发展建立在对服务对象落井下石、趁火打劫似的高利贷上。小额信贷的金融创新还同时带来了扶贫公益的创新，即原有的扶贫公益更多地通过赠予来推动受益贫困人群状况的改善和减贫，而小额信贷则开启了通过信贷服务跟穷人进行平等交易的经营性扶贫大门。这种方式把穷人从受扶助的弱者位置一下拉到了与资助者完全平等的合约地位，给穷人施加还款信用压力的同时也给他们注入了自立自强的勇气和信心。通过培训、互动、交流、经营、销售、还款、算账、再贷款的持续，这场扶助使受助穷人通过“干中学”的行为模式得到了能力的成长和提升，因而可以从根本上改变并摆脱贫困。正是这种金融创新和扶贫公益创新，使小额信贷实践在 20 世纪 90 年代以来的近二十年间，在国际公益扶贫舞台上大显身手，也使小额信贷这个概念在金融领域具有了独特的意义和内涵。尤努斯也因此获得了诺贝尔和平奖。

中国的小额信贷始于 20 世纪 90 年代中期，主要经由两种方式探索：其一是非盈利组织推动的扶贫公益小额信贷探索；其二是 90 年代末期政府拿出 50 亿委托农业银行和信用社进行扶贫小额信贷探索。第一种方式因为缺乏法

律和资金支持而发展缓慢；第二种方式则因为正规金融机构缺乏兼容小额信贷业务的机制与内生动力导致还款率低下，且没有社会问责，最后不了了之。最近几年，在全球金融危机和中国为解决农村金融服务不足及金融改革的背景下，演绎出了一幅小额贷款公司蓬勃发展的图景。2009年中国的小额信贷公司迅速崛起，特别是2011—2012年因资金通过国有银行流入国营企业和地方政府融资平台后，在民营企业资金奇缺、人民币升值和劳动力价格上涨的三重夹击之下，信贷需求陡涨，小额贷款公司更是如雨后春笋般的飞速发展。2011年全国小贷公司发展到4,200多家，资本金3,000亿元，贷款余额3,900多亿元；2012年全国小贷公司发展到6,000多家，资本金5,000亿元，贷款余额6,000多亿元。同时，农村信用社宣称其小额信贷的业务已达到6,500亿元，农业银行小额信贷超过1,000亿元，国家开发银行小额信贷有700多亿元，邮储银行小额信贷超过2,000亿元，村镇银行小额贷款规模接近千亿元。从这些数字中似乎可以得出这样的结论：中国是全世界小额信贷后来居上的国家，迅速崛起，飞速发展，很快就解决了小额信贷的普及问题。

但是，这些统计数据都不来自独立第三方，全是当事人自身发布的，因此概念边界、统计口径、数据真实性、数据背后的可比性等都存在一些问题，无法进行可靠的认定、比较和衡量。我们显然也不能轻率地因这些数据而得出上述结论。

问题出在哪里？除了统计数据的真实性外，最大的问题是概念边界。什么是小额信贷，这是有普世定义的，即针对穷人的、含有扶贫公益性质的金融信贷创新。另外，一个很直接的概念就是单笔贷款规模。按照国际上一个通常的共识，单笔贷款规模不大于人均GDP两倍的，可算作小额信贷范畴。那么，中国小额信贷的贷款额度界限是多少？中国小额信贷运作方式又是否符合小额信贷的国际规范？显然，现在所说的那些数据肯定不是在同一范畴或同一可比标准之下的。小额贷款公司所谓小额信贷平均单笔贷款规模超过150万元，且单笔规模呈逐年快速提升趋势，最大的单笔贷款已超过2,000万元；信用社所谓小额信贷是指单笔贷款为30万元，农业银行单笔贷款则为30万元。而非盈利组织讲的小额信贷可能是单笔几千元，1万元等。这样一些数字放在一起，能得出国际通行的小额信贷可比概念下的发展状况吗？这又能说明什么问题呢？

为什么会出现上述状况？就小额贷款公司而言，主要是因为“23号文”所定的两个关键性政策变量：其一是小额贷款公司利率可以突破人民银行基准利率，上不封顶（司法解释是不超过央行基准利率的4倍）；其二是小额贷款公司单笔贷款最高限额不超过注册本金的5%。这两个政策变量吸引资本

创办小额贷款公司并提升注册资本金。就某些国有银行而言，因为国际通行的小额信贷代表着扶贫和服务“三农”，这符合中央政府倡导的政策，所以在统计和上报业绩时倾向于增大小额信贷数据，以体现其服务“三农”的政绩，其行为取向也十分清楚。

当然很多人可能认为，大额度贷款对中小企业也很有价值，因此概念可以宽泛，不必让小额信贷的概念这么窄。中国的中小企业确实需要贷款扶持，很多机构为中小企业提供信贷服务更是无可非议。但这是两个完全不相关的问题：其一是什么是真正意义上的小额信贷；其二是小额信贷是否排斥农村中小企业贷款。就像人类创造了“家禽”概念，是因为它有别于其他“家畜”的特征，我们不能因为“小猪”和“小牛”存在饲料需要就把它们统计到“家禽”中来。科学的发展依赖于分类的严格，只有如此才能促进新的发明和发现。政策制定的科学性在于政策所针对对象的科学分类和严格定义，混淆了分类和定义就不可能得出正确的判断和制定出理性的引导政策。

面对小额信贷的现状，确实需要进行深入的基本面研究和讨论，以使行业找到跟国际接轨的、在同一种语境中的交流语言和行业标准。正本清源，才能找到理性的行业政策扶持与监管方法，否则被无限宽泛化的“小额信贷”概念会鸠占鹊巢，形成政策误导，掩盖了低收入人群的自立扶贫和金融服务需求，避免用解决农村问题来掩盖农业问题、用解决农业问题来掩盖农民问题、用解决富裕农民的问题来掩盖低收入农民问题。若形成宽泛的小额信贷概念，而政府出台的小额信贷政策又不鼓励机构去做低收入人群的金融服务，那么，国际通行的小额信贷渠道会被中小企业贷款占据。为什么要把事情搞成如此局面？为什么要掺杂人为的混淆？在这样含混复杂的系统中又如何导入差别化的资金和利率管理、税收优惠、风险监管等政策措施？针对这些措施我们期待什么样的政策结果？不同的小额信贷运营主体应如何认识、面对自身所存在的问题并改进之？

正是为了理清小额信贷行业的上述问题，并寻求这些问题背后的答案，中国扶贫基金会资助出版了《小额信贷在中国》。该套书委托业内专家进行了认真的梳理与调查研究。这些专家包括中国人民银行长期从事农村金融研究与政策制定的焦瑾璞研究员、中国人民大学长期从事非盈利组织及行业研究的康晓光教授、世界银行长期从事小额信贷研究与咨询的资深研究员程恩江先生、中国社会科学院长期从事非盈利组织与小额信贷研究的吴国宝研究员、西南财经大学中国金融研究中心长期从事国际小额信贷研究的潘席龙教授，以及《南方都市报》资深记者和编辑何雪峰先生。他们的研究成果通过这套书呈现出来，其中包括：焦瑾璞先生及其团队的《农村信贷配给与小额信贷



体系建设》、康晓光先生和程恩江先生合作的《以小额信贷促进社会公平》、吴国宝先生及其团队的《艰难前行的公益小额信贷》、潘席龙先生的《国际实践中的小额信贷》以及何雪峰先生及其团队的《中国扶贫基金会小额信贷发展史》。

这些研究所体现的是这些专家观察和理解中国小额信贷领域现状与问题的不同视角。不同的视角得出不一样的结论是很正常的，而且正是这些不同的理解才会产生差异化和思想碰撞。作为发起和资助人，中国扶贫基金会无法对上述专家的研究作专业性评价，但我们相信这些从该领域著名专家学者库中筛选出的专家的能力和水平。他们具有独立思想和意志，研究方法严谨，注重调查研究结果，具有高深的数据处理能力和学术造诣。相信他们的研究、著述和观点能引起各方的关注和深入讨论，引发更深刻的发问、思辨以及进一步的研究，从而推动研究人员和政策制定者的理性思考，推动合理政策的出台，推动行业的治理改进，从而改变现状，理性发展。

为此，我谨代表资助方感谢参与该项研究的所有学者及其研究助手，是他们的独立思考、深入调研与辛勤劳作成就了这套书，让我们能在万马奔腾、泥沙俱下的蓬勃发展冷静下来，分享独立观察与自由思考的盛宴，让我们全力奔跑时停下脚步回望印在沙滩上的串串脚印，从而引发我们的互动、思考与校正；同时，我也要感谢美国如新集团和世界银行国际金融公司，是他们的慷慨资助才使研究和出版工作得以顺利进行；我也要感谢我的同仁王行最、刘文奎，还有刘冬文、王静艳及其团队，是他们的努力与执行力使这套书得以面世。最后，感谢中国财政经济出版社的同志，是他们做了无数细致而琐碎的编校工作，才保证了这套书的出版质量。

研究是为了深入思考，思考是为了改变我们的行动，行动是为了改变我们，改变我们是为了影响和改变世界。让我们为小额信贷行业正能量的积累以及行业的健康理性发展而祈福！

何道峰

中国扶贫基金会执行副会长

2013年2月22日

## 前 言

近年来，随着社会经济快速发展，我国收入分配的城乡差距越来越大，城市与农村之间、现代工商业部门与传统农业部门之间的“二元经济”格局变得更加明显。在新的形势下，党的十七届三中全会明确要求坚持加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，坚持工业反哺农业、城市支持农村的工作方针，继第三次全国工作会议要求“加快建立健全适应‘三农’特点的、多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系”之后，明确要求建立能够为“三农”提供全方位金融服务的“现代农村金融制度”。

然而，有关研究表明，从贷款覆盖面角度看，虽然中央银行和各级财政投入大量资金用于对涉农金融机构的补贴，但从金融机构和客户关系这一末端市场环节的供需状况看，“三农”经济主体和小企业总体上仍面临严重的信贷配给问题，弱势市场主体的信贷需求仍难满足。根据中国人民银行和国家统计局2007年“农户借贷情况问卷调查”，目前从我国农村正规金融机构获得贷款的农户，占全部农户的比重仅为15.5%，占有信贷需求农户的比重为31.67%；而已经得到贷款的农户，其所获贷款的平均额度仅为其有效需求额度的43.1%。究其原因，我国正规金融机构普遍面临严重的治理问题，机构在保持资产质量和业务灵活性之间难以两全，当前者成为政策优先目标时，机构必然大范围上收信贷审批权，从而弃小额信贷客户资金需求于不顾；而当加大涉农小额贷款投放成为政策优先目标时，这些机构又往往在资产质量和可持续发展能力方面遭受挫折。

正是在这样的背景下，从2005年开始，我国农村金融改革的政策要求逐步和发展小额信贷挂起钩来。从本质上说，小额信贷通常指那些针对中低收入居民和微型企业提供的额度较小的金融服务，主要是小额无担保（抵押）贷款服务。小额信贷（小额贷款）在面向低端市场的同时，往往通过适切的金融创新来实现不同层次的可持续发展，其本质是一类包含独特（信贷风险）管理机制的金融服务工具。在借鉴小额信贷发展国际经验的基础上，我国逐

步确立了商业性小额信贷、公益性小额信贷、政府小额信贷和金融机构小额信贷等多种形式小额信贷机构（组织）共同发展的政策框架。

将小额信贷与农村金融联系起来，在相当大程度上具有天然性甚至必然性。农村金融市场的主体客户的业务特征具有小额信贷属性，而小额信贷就其机构（组织）和信贷技术的灵活性而言，可以很好地适应农村金融市场的要求。将小额信贷技术成功应用于农村市场，可望发挥小额信贷技术优势，使农村金融机构在不断扩展其覆盖深度和覆盖广度的同时，得以维持或不断强化其可持续发展能力。

我国农村金融的低效率源于金融市场竞争不充分造成的金融机构治理不完善，因此农村金融困局的彻底改善，只能寄希望于相关金融管理制度的进一步改革。借鉴国际小额信贷技术固然重要，但从农村金融开放的角度上，着力培育开放、竞争、高效的小额信贷市场体系才是治乱之本。在总结近年来小额贷款公司、NGO 小额信贷组织、金融机构小额信贷发展经验教训的基础上，结合我国特定的监管环境和制度安排，下一步需要完善金融管理制度，放宽准入政策，培育多种所有制的、多种组织类型的小额信贷机构，包括全牌照金融机构（包括大型综合性银行和致力于小额信贷的小型社区银行）的小额信贷业务、非银行金融机构小额信贷（如发债融资并主要发放小额贷款的金公司）、半牌照小额信贷组织（如“只贷不存”的小额贷款公司）、NGO 小额信贷组织（包括以非盈利社会组织存在或以公司形式存在的），同时规范民间融资市场小额信贷活动。

本书系统回顾和评价了我国农村金融服务现状和存在的问题，提出了从农村金融到小额信贷的政策发展逻辑。从我国农村金融改革全局看，农村信贷配给的缓解乃至问题的根本解决，应该从金融市场开放中寻找答案，而发展小额信贷是进一步开放我国农村金融市场的有效途径。部分学者指出商业性小额信贷机构不能有效瞄准低端市场从而发生了“目标漂移”，而我们认为海纳百川，有容乃大，在我国目前的金融体制下，鉴于金融服务配给对象具有广泛性，各类小额信贷机构更应优势互补。同时我们需要在政策上不断调整，通过施加政策约束，使体量庞大的商业资本和注重低端人群福利的政策目标尽可能一致。但目前阶段，厚此薄彼实非明智之举。

本项研究得到中国扶贫基金会的慷慨资助。在研究过程中，程恩江教授、杜晓山研究员、潘席龙教授、康晓光教授、吴国宝研究员的意见和建议使我们受益匪浅。作为中国最大的 NGO 小额信贷扶贫项目，中国扶贫基金会（中信农和）多年来一直致力于以小额信贷服务来改善低收入农户经济地位的崇高事业，我们对此十分钦佩。同时，感谢他们在本项研究的立项、修改中提

---

供的颇具价值的意见和建议，并对他们的工作团队认真负责的敬业态度深表敬意。

焦瑾璞

2012 年 7 月

# 目 录

前言 .....	( 1 )
<b>第一章 我国农村金融改革的历程和逻辑 .....</b>	<b>( 1 )</b>
第一节 1978 年以前的我国农村金融市场 .....	( 2 )
第二节 改革开放初期的我国农村金融市场 .....	( 2 )
第三节 多层次农村金融市场体系初步形成 .....	( 7 )
第四节 我国农村金融改革的基本经验 .....	( 11 )
<b>第二章 我国农村金融市场的信贷配给 .....</b>	<b>( 19 )</b>
第一节 农村金融市场信贷需求特征分析 .....	( 20 )
第二节 农村金融服务供给情况分析 .....	( 27 )
第三节 影响农村金融市场信贷配给的因素分析 .....	( 32 )
第四节 覆盖面：对我国农村金融服务的整体评价 .....	( 38 )
<b>第三章 从农村金融到小额信贷 .....</b>	<b>( 50 )</b>
第一节 小额信贷概念与分类 .....	( 50 )
第二节 国际小额信贷发展情况及其作用 .....	( 54 )
第三节 国际小额信贷技术的核心机制 .....	( 62 )
第四节 小额信贷是我国农村金融改革的必然选择 .....	( 76 )
<b>第四章 我国农村小额信贷市场容量 .....</b>	<b>( 80 )</b>
第一节 小额信贷市场容量的含义及度量 .....	( 80 )
第二节 未观测信贷额度 .....	( 84 )
<b>第五章 商业性小额信贷的探索与发展 .....</b>	<b>( 96 )</b>
第一节 银行类金融机构从事的小额信贷业务 .....	( 96 )
第二节 我国农村正规金融体系的小额信贷产品创新 .....	( 103 )
第三节 小额贷款公司的产生与发展 .....	( 109 )
第四节 小额贷款公司发展中的问题与建议 .....	( 119 )

---

<b>第六章 公益性小额信贷发展困境与前景</b> .....	(126)
第一节 公益性小额信贷的含义与发展 .....	(126)
第二节 政府扶贫机构与 NGO 小额信贷业务简况 .....	(137)
第三节 公益性小额信贷发展的制约因素 .....	(142)
第四节 公益性小额信贷的商业经营 .....	(149)
<b>第七章 完善我国小额信贷发展的制度、政策环境</b> .....	(155)
第一节 小额信贷机构筹集资金环境 .....	(155)
第二节 小额信贷利率制度环境 .....	(164)
第三节 小额信贷的监管政策环境 .....	(172)

## 第一章 我国农村金融改革的历程和逻辑

中国是一个转型经济国家。近30年的金融改革与发展自始至终贯穿于整个经济转型过程中。除农村金融问题一般特性之外，中国农村金融问题相对于其他发展中国家的特殊性也在于此。在很大程度上，中国农村金融问题是与整体经济和金融改革政策相伴而生的。

从农村正规金融体系及其改革政策演进的角度看，30年来的中国农村金融改革，可划分为两个大的时期，也可进一步细分为五个具体阶段。本章在简要介绍1978年以前的中国农村金融市场基本格局后，从历史变迁的角度，依次讨论改革开放初期的中国农村金融市场（包括农村金融初步改革（1979—1993年）、“三足鼎立”局面最终形成（1994—1996年）、亚洲金融危机后的金融整顿（1997—2000年）、农村金融改革重新启动（2000—2004年）四个阶段）和2005年后多层次农村金融市场逐步形成的情况。

总结我国农村金融改革的经验需要十分谨慎，因为需要在改革出现反复的过程中，去伪存真，把握本质。作为渐进主义转型战略的特征之一，中央和地方各级政府对中国经济和社会生活具有广泛的影响力。虽然国际农村金融政策研究领域的所谓“最佳实践”（Best Practice），将政府在农村金融市场中的作用限定于提供“稳定而有利的宏观环境”、“良好的监管”以及“旨在克服市场失灵并强化市场力量的政府干预”等方面，但中国各级政府在农村金融市场中所发挥的作用，实际上大大超出上述范畴。政府主导了农村金融改革，直接参与或间接影响了农村金融制度创设、机构建设和产品创新全过程。一方面，中国政府通过建立惠农型农村金融监管制度，并投入大量财政资源来支持农村经济和金融的发展，同时政府通过其对农村金融机构的巨大影响力，来推动金融机构在促进农村经济增长和消减贫困方面发挥作用。另一方面，中国政府长期关注农村金融机构的财务表现，充分重视农村金融市场的可持续发展问题。所以，针对农村经济和农村金融广泛的政策扶持，和对农村金融市场可持续发展能力的充分重视，是30多年来的转型过程中，我们在农村金融领域中的基本经验。

## 第一节 1978年以前的我国农村金融市场

1978年以前,我国长期实行“赶超式”经济发展战略,以及与此一致的计划(指令)经济体制。在1978年中国经济体制改革从农村实行家庭联产承包责任制开始的时候,中国的金融体系仍然保留着高度集中的“国家银行”体系。当时的中国人民银行,实际上是“大一统”金融体系中唯一的银行,它遍布全国的分支机构按总行统一的指令和计划办事,它既是金融行政管理机关,又是具体经营银行业务的经济实体,其信贷、结算和现金出纳等制度都是为了保证计划经济体制的落实而设计的。

1978年的我国农村金融市场中,广泛分布于我国农村基层乡镇的农村信用社<sup>①</sup>是当时唯一的农村正规金融机构,它为农村集体经济组织(人民公社和生产大队)的经济活动提供金融服务。国务院1977年发布的《关于整顿和加强国家银行工作的几项规定》中,有关“信用社是集体金融组织,又是国家银行在农村的金融机构”的规定,明确描述了我国计划(指令)经济体制下,农村信用社所具有的不同于经典“合作制”金融组织的特殊性质——农村信用社本应属于社员的控制权,1977年以前属于集体经济组织,而此后则转交给了国家银行,社员民主管理的合作制原则从未实现。

## 第二节 改革开放初期的我国农村金融市场

### 一、农村金融初步改革(1979—1993年)

#### (一) 农业银行的设立

为适应农村经济改革和发展的需要,中国农业银行于1979年3月从当时“大一统”的中国人民银行独立出来<sup>②</sup>,成为专门为农村提供信贷业务的正规

<sup>①</sup> 早在1952年的时候,我国就有2万多家农村信用社。中国人民银行于1954年召开的第一次全国“农村信用社”大会,要求在1954年底把“农村信用社”的数量增加到40,000家。1957年,我国基本实现了农村信用社合作制的“一乡一社”制度,“乡社制度”是中国农村金融服务得以实现较高覆盖率的主要原因。1958年,人民公社在全国成立后,农村信用社成为人民公社的信用部。

<sup>②</sup> 中华人民共和国成立以后,国务院于1951年8月批准设立农业合作银行,这是中国农业银行的前身。农业合作银行于1952年7月被撤销以后,中国农业银行于1955年3月正式成立,不过又于1957年4月被撤销。1963年10月,中国农业银行再次成立,后于1965年11月并入中国人民银行。



银行。此后，随着中国银行、中国建设银行和中国工商银行相继设立，中国人民银行向中央银行过渡，我国“大一统”的金融体制最终向双层银行体制转型。

这一时期的农村金融市场中，中国农业银行领导农村信用社，统一管理支农资金，集中办理农村信贷。农业银行以中国人民银行拨付的自有资金、各项存款以及国家财政拨付的农贷基金为基础，提供农村国营工业贷款、国营和集体农业贷款、各类商业贷款、乡镇企业贷款、农业机械化专项贷款和中短期设备贷款等信贷服务。随着农村经济微观主体从社队向农户转化，农业银行从1980年开始发放农户贷款，并于1986年开始发放扶贫贴息贷款<sup>①</sup>。农业银行在管理体制上政企不分，并同时提供政策性业务和商业性业务，这为下一阶段的改革埋下了伏笔。

### （二）旨在恢复“三性”的农村信用社改革

1982—1984年旨在恢复农村信用社“三性”（即组织上的群众性、管理上的民主性和业务经营上的灵活性）的改革，试图理顺农村信用社和中国农业银行的业务关系。有关政策在名义上恢复了社员代表大会制度和农信社干部选举制，改农业银行对信用社的指令性计划为指导性计划，并先后成立1,136家县联社来管理各地农村信用社。但是，这些改革举措最终并未改变农村信用社作为中国农业银行“基层附属机构”的事实，“合作制”已经流于形式。

### （三）邮政储蓄开始起步

除了中国农业银行和农村信用社以外，邮政储蓄从1986年4月开始在全国开办存款业务，在农村存款市场上对农村信用社构成了竞争<sup>②</sup>，并进一步扩大了农村存款服务的覆盖率。

## 二、“三足鼎立”局面最终形成（1994—1996年）

### （一）中国农业发展银行的设立

为了将政策性业务剥离出来，以推动中国农业银行商业化改革，1994

---

<sup>①</sup> 扶贫贴息贷款与财政资金、以工代赈资金构成国家扶贫资金。从1986年开办以来，扶贫贴息贷款管理体制几经调整，2001年由指令性信贷计划改为指导性计划。目前，扶贫贴息贷款包括“到户贷款”和“项目贷款”两种，采取固定贴息利率、金融机构竞争参与的形式管理和发放。贴息资金由中央财政安排。

<sup>②</sup> 实际上，一开始时邮政储蓄可将其存款全额缴存中国人民银行并获得手续费，1989年则改为将其存款转存人民银行并收取利息。这样，邮政储蓄从中获得的无风险利差，为其提供了制度性竞争优势。