

★ 经贸文丛 ★

(第三辑)

中国特色的 Zhongguotesede
农村金融改革与发展
Nongcunjinronggaige_{yu}Fazhanzhilu 之路

谢元忭等 编著

江西出版集团
江西科学技术出版社

中国特色的农村金融改革与发展之路

主 编 谢元态

副主编 黄海林

参 编 罗利勇 赵丽芬

袁建凤 王 锐

江西出版集团

江西科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国特色的农村金融改革与发展之路/谢元态等编著. —南昌:江西科学技术出版社, 2007.3

ISBN 978-7-5390-2983-2

I. 中… II. 谢… III. 农村金融—概况—中国 IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 033343 号

国际互联网(Internet)地址:

<http://www.jxkjcb.com>

选题序号: KX2007018

中国特色的农村金融改革与发展之路

谢元态等编著

出版 发行	江西出版集团·江西科学技术出版社
社址	南昌市蓼洲街2号附1号
	邮编:330009 电话:(0791)6623491 6639342(传真)
印刷	南昌市江铃印务总汇
经销	各地新华书店
开本	850mm×1168mm 1/32
字数	202千字
印张	7
印数	1000册
版次	2007年3月第1版 2007年3月第1次印刷
书号	ISBN 978-7-5390-2983-2
定价	15.80元

(社科版图书凡属印装错误,可向承印厂调换)

目 录

绪 论	(1)
第一章 中国农村金融体系	(10)
第一节 中国农村金融体系的发展历程及其构成	(10)
第二节 中国农村金融体系发展存在的问题及原因分析	(15)
第三节 我国农村金融体系的政策变化和发展思路	(25)
第二章 西方发达国家农村金融制度借鉴	(36)
第一节 西方发达国家农村金融制度的构成及总体情况	(36)
第二节 西方主要发达国家的农村金融制度	(38)
第三章 农村金融与农村经济发展	(64)
第一节 农村金融概述	(64)
第二节 农村金融在农村经济发展中的作用	(72)
第三节 金融支持农村经济发展	(79)
第四节 农村金融面临的现实挑战	(85)
第四章 中国农村合作金融制度分析	(91)
第一节 制度、制度变迁与农村金融	(91)
第二节 中国农村金融异化原因分析	(99)
第三节 金融的制度创新	(105)
第五章 中国农业银行改革与发展	(112)
第一节 中国农业银行组织制度变迁	(112)
第二节 现阶段中国农业银行制度的基本特征	(114)
第三节 中国农业银行经营管理中的问题	(117)

第四节	中国农业银行今后的发展方向	(126)
第六章	中国农业发展银行的改革与发展	(141)
第一节	农业政策性金融的特征和职能	(141)
第二节	中国农业发展银行的创建	(145)
第三节	农业发展银行面临严峻挑战	(152)
第四节	中国农业政策性金融的改革创新	(156)
第七章	中国农村合作金融改革与发展	(166)
第一节	我国农村合作金融的产生及其制度特征	(166)
第二节	我国农村合作金融的发展历程	(170)
第三节	我国农村合作金融的现状	(180)
第四节	我国农村合作金融的改革	(186)
第八章	中国农村金融制度改革与体系完善	(193)
第一节	重构我国农村金融体系的必要性	(193)
第二节	重构农村金融体系的几种设想	(198)
第三节	整合为“一元模式”的具体设想	(201)
第四节	继续维持“三元模式”的具体设想	(207)
第五节	多元模式:三元模式+三类新设金融机构	(211)

绪 论

农村金融属农村经济范畴,是农村经济的重要组成部分。按照系统论的观点,农村金融是农村经济大系统中的—个子系统;农村金融亦属于金融范畴,是整个金融体系中的构成单元。金融是国家调控经济发展的重要手段,农村金融当然也不例外。通过农村金融的作用,可以影响农村经济的发展。不但可以影响农村经济发展的速度,也可以影响农村经济发展的区域、产业、行业等结构,最终影响农村经济发展的质量。现在许多人都希望国家通过建设农村金融体系来支持农业,希望农村的金融机构能够多融资,并且资金使用成本更便宜一些。但是由于我国现行的农村金融体制的改革严重滞后,已经成为农村发展的重要障碍。当前中国农村经济已进入新的发展阶段,其面临的主要矛盾是由增加供给转变为提高效益,传统的数量扩张为主的增长方式受到严重挑战,农村和农业发展对资金要素的依赖程度日趋增强。然而现实表明:由于农村正规金融组织功能不全、农村合作金融明显缺位,农村金融抑制现象变得更加严重。近几年,农村金融对农村经济的支持受到严峻的挑战。

正规农村金融组织对农村经济的支持受到严峻的挑战

目前,中国农村金融组织可分为正规金融组织和非正规金融组织两大类型,前者为农村金融的主体,后者为补充形式。现实表明:中国的农村金融体制改革一直是向着使农村正规金融机构朝商业化方向推进的,其结果是对农业和农村经济发展的支持作用明显趋于减弱。

随着商业化改革步伐的加快,中国农业银行的贷款结构不断调整,涉农贷款比重显著降低。目前农业贷款所占比重已降至10%左右,其农村金融体系中的主体地位日趋下降。中国农业银行正从农村金融体系中逐步退出。虽然农业银行在大多数地区仍然保留了

县级分支机构,但由于实行了严格的贷款权限控制制度,县级农业银行普遍只存不贷,导致资金外流矛盾加剧,农村资金供需矛盾更趋尖锐。

农业发展银行的职能不断调整,现已演变为专门从事粮棉收购贷款银行,基本不涉及农村一般资金需求的满足。农业发展银行不仅在我国农村金融体系中作用有限,并且其原有的职能定位也正面临日益严峻的挑战。

中国农业银行从农村领域的全面退出和农业发展银行现行职能的极大局限,客观上使农村信用社占据了我国农村金融市场的主体地位。至2003年底,农村信用社各项存款余额达23,595亿元,占金融机构存款总额的11.5%;各项贷款余额为17,451亿元,占金融机构贷款总额的11.1%;其中农业贷款余额7,358亿元,占金融机构农业贷款余额的84.5%;乡镇企业贷款余额5897亿元,占金融机构乡镇企业贷款余额的76%。尽管农村信用社的机构网络基本覆盖了所有农村区域,并且在现有农村金融市场占有近乎垄断的地位,但在商业化改革导向的影响下,农村信用社为追求自身利益最大化而选择性贷款的特征日益明显,贷款结构同样表现出了日趋严重的“非农化”和“城市化”倾向,一般农户获得贷款的可能性则不断降低,为农户提供金融服务的覆盖面十分有限,再加之主要受体制与政策因素制约,农村信用社经营不善、亏损严重,这也在很大程度上直接削弱了其有效提供金融服务的能力。同时,从2004年再度启动的农村信用社改革试点能否取得预期成效仍有很大的不确定性,因而以农村信用社为主体改善目前十分严重的农村金融抑制现状,前景不容乐观。

农村邮政储蓄只存不贷的单一金融服务功能,使其在农村金融市场中起着“抽血机”的作用。2002年,全国邮政储蓄网点已达34,000个,邮政储蓄余额7,376亿元,成为仅次于四大国有商业银行的第5储蓄大户。由于邮政储蓄中60%以上来自县以下农村,因而,其吸储规模不断扩大的过程,同时也是十分稀缺的农村资金“非农

化”过程不断加快的过程；另一方面，邮政储蓄的快速扩张，对农村信用社扩大储蓄规模也构成了重大挑战。

上述分析表明，由于商业化改革的进一步推进，中国农村正规金融组织为农业和农村经济发展提供金融服务的能力正在不断减弱，中国农村发展依然面临严重的金融抑制。同时，农村资金通过农村正规金融组织不断向外部流动的规模还在扩大，由此导致当前农村金融供需失衡的矛盾十分严重。农户作为我国农村发展的基本经济主体，其金融需求的满足受到正规金融组织更普遍和更严重的忽视，致使这方面的矛盾表现得尤为广泛和尖锐。

非正规农村金融组织对农村经济的支持受到严峻的挑战

在正规金融组织从农村金融市场体系中不断收缩和退出的条件下，农户和乡镇企业金融需求越来越难以从农业银行和农村信用社获得满足，贷款难的矛盾全面加剧，必然导致各种非正规金融机构迅速发展，并逐步在满足农村内部融资需求方面发挥日益重要的作用。

农村合作基金会是20世纪80年代后期我国农村产生的准正规金融组织，并且在很大程度上扮演了当时农村金融改革中最引人注目的角色。从根本上看，正规农村金融组织效率低下，覆盖面窄，为农村合作基金会提供了巨大的发展空间。尽管其在满足农户资金需求，提供农村经济发展的金融支持方面发挥了十分积极的作用，但由于排斥农户实质性参与，而且偏离合作金融的运行轨道，在制度体系上又存在严重缺陷，进入1999年后，外部压力的全面加剧和内部矛盾的集中爆发，最终导致其被彻底解散而走向消亡。

小额信贷是20世纪90年代初期开始尝试的一种小规模信贷扶贫模式。主要目的是解决传统开发式扶贫战略中明显存在的以区域为扶贫对象，扶贫资金不能到达贫困农户的突出矛盾。小额信贷项目初期主要依靠国际资金支持，基本上没有政府资金进入，虽然在项目区对满足贫困农户资金需求取得了显著成效，但项目资金覆盖面窄，所能产生的作用十分有限。1996年以后，中国对扶贫小额信贷给予了一定的政策肯定，并且开始从资金、人力和组织方面积

极推进。但是迄今为止,以国际机构的援助资金为资金来源,以非政府组织为运作机构的扶贫小额信贷项目,仍然保持典型的非正规金融活动的基本特征,并未直接由人民银行进行金融监管。

民间借贷,主要包括典当业信用、私人钱庄、合会、民间集资、民间自由借贷等一切农村民间金融活动。由于农村正规金融供给严重不足,多种形式的农村民间借贷必然异常活跃,并因此成为农村私人借款的主要渠道。国际农业发展基金的研究报告指出:中国农民来自非正规金融市场的借款大约为来自正规金融机构贷款额的四倍。对于农民现实金融需求的满足来说,非政府金融市场的重要性已大大超过正规金融市场。但应当重视的是,当农村合作基金会被关闭之后,中国农村非正规金融向有组织状态的创新过程就已正式结束。尽管农村民间借贷的存在极为普遍,地位也十分重要,但基本上处于非公开状态,规范性大都较差,高利贷也呈快速发展态势,融资成本相对较高,农民私人借款的风险较大。国务院 1998 年颁布的《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》明确规定,除了部分小额信贷,不计息的亲友借款和企业团体间借款之外,其它非正规金融组织或活动均属于非法。所以,农村民间金融事实上并未取得合法的生存和发展地位,其在满足农村融资需求方面的作用必然因此而大打折扣。

整个农村金融制度对农村经济的支持受到严峻的挑战

总体上看:一方面,我国正规农村金融机构为农村发展提供金融支持的能力正在不断减弱,以商业化为主的改革取向,将使依靠其减缓农村金融抑制的可能性进一步降低;另一方面,农村民间借贷的现实作用虽然十分重要,但对经济承受能力仍然普遍较为弱小的大多数农户而言,不规范的借贷方式和较高的融资成本构成的压力仍是十分沉重的。缺乏合法地位的地下金融状态,更使其至今不能得到政府的认同和保护,不仅现实处境十分尴尬,而且作用空间也受到明显限制。虽然我国农村金融改革正在从不同的层面展开,政府对农村金融供给萎缩及其导致的严重后果也给予了高度关注。但由于农

村金融体制改革需要调整的利益关系十分复杂,面临的任务极为艰巨。

正在全面推进的农村信用社改革,其改革目标是通过中央政府融资消化不良贷款、逐步向省级政府下放管理权限、实施多元化产权制度三大改革举措,全面激活农村信用社的内在活力,使其能够更充分有效地发挥满足农民和农村中小企业金融融资需求的“主力军”作用。实践表明,改革的推进虽然对降低信用社不良贷款比重和改善其经营绩效起到一定成效,但普遍选择建立县联社和省联社的体制模式,表明地方性行政干预并不是有所削弱而是有所加强,农村信用社省、市、县联社垄断格局的形成,完全有可能再度限制农村内部金融竞争的发展。从另一角度看,产权制度的改革大多缺乏实质性进展,信用社内部管理体系基本上是旧貌不变。在缺乏有效的外部参与和监督条件下,农村信用社的“内部人控制”的体制很难真正突破。因此,希望通过信用社改革来扭转当前农村资金大规模外流,较大幅度增大对农民金融支持力度,是有相当难度的。

与此同时,现代农村经济又对农村金融发展提出了新的要求。

效益型现代农村经济要求农村信贷结构的优化。加入 WTO 以后,我国农业生产正在由数量型粗放增长方式逐步过渡到效益型集约增长方式,农产品品质得到全面改善,畜牧业和渔业在农业中的比重不断提高,农产品的精加工和深加工持续发展,对融资提出了新要求。但是农村信贷结构的调整并没有跟上农村经济结构优化的步伐,新增贷款缺乏新意,存量贷款调整困难。传统意义上的农业贷款需求较弱,农民经过多年的积累,一般购买化肥、种子、农药、薄膜等农业生产资料所需资金基本上能“自给自足”。而农户对信贷的需求量稳步上升,主要体现在扩大生产需求、消费需求和教育需求等多个方面,如农业生产、农产品深加工、经商、住房信贷、耐用消费品、子女教育信贷需求等,呈现出较强的增长势头。但是农村金融机构的贷款投放仍主要局限于传统小农领域;贷款品种仅局限于短期流动资金贷款,缺乏针对大农业固定资产的更新、改造等长期贷款;在信

贷周期上,传统耕作的特点是春种秋收。农村信贷也演变为春贷秋收,既不利于信贷多样化发展,也限制了农村经济的多样化。效益型现代农村经济要求农村信贷结构进一步优化,以保证农村经济的可持续发展。

农业产业化要求改变传统的农村信贷运作模式。我国的农产品市场已经形成现货市场与期货市场、专业市场与综合市场、批发市场与零售市场共同繁荣的多层次市场体系。未来中国农业的发展是走农业产业化经营的路子。这一农业生产新形式的出现,为金融机构确定了新的服务主体。但是现行农村金融市场发展相对滞后,大多数农村信用社业务单一、资金来源狭窄,使农村金融机构不能满足农产品市场多层次性形成的多形式融资需要。农业产业化日渐活跃,既为金融机构提供了新的效益增长点,也为农村企业选择金融服务提供了有利条件。农业产业化要求改变传统的农村信贷运作模式,农村金融市场应该是开放市场。

农村社会化服务体系要求金融服务品种多样化。农业科技示范基地、专业收割队、专业农产品交易市场和“庄稼医院”的兴起,为农业提供了社会化服务,但是金融服务却显不足。一是业务种类少;二是结算手段落后;三是缺乏服务观念,普遍存在“等贷”现象;四是资金分流严重,国有银行和邮政储蓄的农村网点把相当部分农村储蓄转移到非农领域,使本已不足的金融服务更加薄弱。

因而,研究农村金融及其改革与发展,对于未来农村经济社会的发展具有特别重要的意义。

农村金融体系构建的发展选择

金融支持农村经济发展的政策取向,一是对于农业的弱质性与不确定性,政府可以最大限度予以消除,并为金融与农业构建好合作平台;二是必须构建资金回流农村的有效信贷机制。对于县域内的其它金融机构,也要制定相应的政策规定,要求其必须把一定比例的

存款用于支持农村经济的发展;三是要理顺货币政策传导机制,引导农村金融机构加大对农业产业化经营的支持力度;四是要要进一步加快金融改革,完善农村金融组织体系,形成多种金融机构并存、竞争、共同支持“三农”的局面。

当前中国农村金融发展面临的诸多矛盾和问题是多种复杂的体制和政策因素造成的,不可能依靠单一的改革措施加以解决。为此,必须创新性地实施如下主要政策措施:

一要进一步深化体制改革,培育分工合理、功能互补的农村正规金融体系。农业银行要充分发挥商业性资金融通功能,重点满足农村内部农业产业化经营龙头企业的资金需求。农业发展银行应逐步向综合型政策性银行转变,主要满足不能通过竞争性金融活动而获得满足的农村金融需求。农村信用社应以产权制度改革为突破口,逐步改造为地方性农村股份合作银行,与农业银行形成互补关系。应通过立法方式,规定农村各类金融机构必须保证从农村吸收资金的一定比例用于当地,以有效遏制农村资金外流规模。

二要全面加大政策支持力度,促进农村合作金融组织快速成长。我国农村经济的基本主体仍然是数量众多的小规模农户,其短期、小额的资金需求是日益向大型化方向发展的农村正规金融机构难以满足的。相对而言,小规模农村合作金融在向小农户提供金融服务方面具有显著的比较优势。因此,全面强化政策支持力度,大力发展多种形式的农村合作金融组织,有效改善农户金融服务严重不足的状况,同时通过良性竞争的发展,打破农村信用社高度垄断的地位,促使其提高效率,是当前推进中国农村金融制度创新过程中一个最为重要的方面。但是中国农村合作金融的发展依靠在旧体制内部修补性的改良是很难真正有所突破的,必须最广泛地动员农民参与,以农民为主体创新性地建立农村合作金融的组织形式,这是我们需要坚持的基本出发点。

三要合理放松政府管制,为农村民间金融发展创造更加宽松的生存空间。必须清楚地认识到,在正规农村金融功能有限和农村合

作金融基本还是空白的现实条件下,我国农村民间金融的存在与发展在相当长的时期内都是必需的 and 合理的,其对于缓解农村资金需求矛盾,满足一般农民的日常资金需求,都具有极为重要的现实作用;但另一方面,农村民间金融的“地下金融”特征,不仅使其没有合法地位,并且直接导致高利贷现象,构成农村社会的一个不安定因素。就当前现实而言,应抓紧制定民间金融管理法规,逐步推进利率市场化改革进程,合理整合农村民间金融,促使农村民间借贷向规范化方向发展。

四要继续支持农村小额信贷机构发展,充分发挥小额信贷的扶贫功能

全书分为总论和分论两大部分,共8章。

总论部分1--4章;第一章分析了中国农村金融体系。第二章首先分析了西方发达国家农村金融制度的构成及总体情况。接着介绍了西方发达国家对农村金融制度的支持的各种政策和措施,最后重点分析了西方主要发达国家美国、德国、法国、日本的农村金融制度。第三章主要介绍我国农村金融领域代表性理论,即农业融资理论、农村金融市场理论和不完全竞争市场论。第四章中国农村金融制度分析,对我国农村金融制度变迁和现行农村金融制度的缺陷作了分析,分析了中国农村金融异化和农村金融压抑的原因,最后提出中国农村金融的制度创新的基本思路。

分论部分5--8章。第五章中国农业银行改革与发展。重点介绍了中国农业银行组织制度变迁;现阶段中国农业银行制度的基本特征和经营管理中的问题;中国农业银行今后的发展方向。第六章中国农业发展银行的改革与发展。重点介绍了农业政策性金融的特征和职能;中国农业发展银行的创建;农业发展银行面临严峻挑战;中国农业政策性金融的改革创新。第七章中国农村合作金融改革与发展。重点介绍了我国农村合作金融的产生及其制度特征,发展历程和现状;我国农村合作金融的改革。第八章中国农村金融制度改革与体系完善。重点介绍了重构农村金融体系的几种设想;

“一元模式”设想，“三元模式”设想；三元模式 + 三类新设金融机构（村镇银行、贷款公司和农村资金互助社）的设想等。

写作分工：谢元态：绪论，第六章，第八章。黄海林：第二章，第七章。罗利勇：第五章。赵丽芬：第三章。王 锐：第一章。袁建凤：第四章。

第一章 中国农村金融体系

第一节 中国农村金融体系的发展历程 及其构成

一、我国农村金融体系的发展历程

新中国成立以来,中国农村金融体系的发展历程可以大致划分为两个阶段:

第一阶段:改革开放以前

改革开放以前,中国基本实行“大一统”的金融体制。正式金融组织主要有两类:一是国家银行,二是农村信用社。两者始终是替代关系,从未共同经营过农村的金融业务。农村信用社按行政区划设置网点,行政管理隶属关系虽几经变动,始终在农村基层范围内活动,但缺乏经济上的独立性和经营上的灵活性。从我国农村社会主义改造完成,建立计划经济体制后,除农户之间的互助性借贷活动外,其它传统的民间金融形式销声匿迹了。农村信用社经历了一个非常曲折的历程,从民办走上官办,从创办之初的合作金融组织演变成改革之初的银行基层机构,走过了一条自我否定的发展道路。由于受高度集中的计划经济体制和“左”的意识形态的影响,农业银行始终没能从人民银行中独立出来,并形成一个比较完备的机构体系,其功能仅属于管理银行性质,并不是一个独立的经济实体。因此,由国家银行和农村信用社两类金融机构共同组成的农村金融体系,事实上已变为由单一组织要素组成的“大一统”的金融机构了。

第二阶段:改革开放以后

改革开放以后,根据当时农村金融体制改革的重要指导思想,即

建立一个什么样的农村金融体系,才能适应经济体制转轨和经济发展的需要。我国农村金融体系发生了翻天覆地的变化。

在改革过程的开始阶段,为了适应农村经济改革和农村商品经济发展的要求,解决问题的办法是从推动原有农村金融机构的改革入手的。首先是1979年国务院决定恢复中国农业银行,主要任务是统一管理支农资金,集中办理农村信贷,领导农村信用合作社,发展农村金融事业。到1983年,中国农业银行已基本上形成了一个独立完整的机构体系。然后是1983年中国农业银行对农村信用社进行了改革试点,到1985年农村信用社的体制改革全面推开。与此同时,农村的民间金融也开始恢复和兴起,为适应农村商品经济多成分、多层次、多形式发展的需要,广大农民群众积极兴办了多种新的合作金融组织。进入80年代中期,随着整个经济、金融体制改革的推进,按照“建立社会主义有计划商品经济”的要求,政府在承认既有农村金融体系合理性的基础上,开展了以农业银行企业化、农村信用社合作化、民间金融规范化为主要内容的改革。从1985年起,人民银行为了理顺同专业银行的资金关系,对专业银行实行了新的信贷资金管理体制。农业银行按照“把农业银行办成真正的经济实体”的要求,从信贷计划管理、资金管理、财务管理、人事管理和劳动工资制度等方面进行改革,1988年又在全国专业银行中率先全面实行了财务包干和承包经营责任制。从1985年起,农业银行开始调整了同农村信用社的关系,对信用社实行了新的领导与监督形式。农村信用社按照“自主经营,独立核算,自负盈亏,自担风险”的要求,在恢复信用社的合作性质、建立内部经营机制、进一步放开搞活基层信用社、加强信用社县联社建设等方面进行了改革,1988年推行经营承包责任制和实行“区别对待,分类指导”的改革政策。到90年代中期,随着整个经济、金融体制改革的不断深入,按照“建立社会主义市场经济体制”的要求,在逐步分离农业政策性业务与商业性业务、组建中国农业发展银行、农业银行向商业银行转轨、进一步加强信用社县联社建设、逐步规范农村民间金融发展的基础上,提出进

进一步深化农村金融改革的目标:建立和完善以合作金融为基础,商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融体系。1994年4月,中国农业发展银行从中国农业银行分设成立,粮棉油收购资金供应与管理等政策性业务与农业银行分离。1996年8月,国务院做出《关于农村金融体制改革的决定》,农业发展银行省级以下分支机构设立,农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系。1997年,农业银行基本完成了作为国家专业银行“一身三任”的历史使命,开始进入了真正向国有商业银行转轨的新的历史时期。

二、我国农村金融体系的构成及其特点

中国农村金融体系经过改革和发展,逐步形成了以下几种金融组织体系:

(一)中国农业发展银行

中国农业发展银行,即国家政策性银行,具有独立法人资格,主要承担国家规定的农业政策性业务。1994年6月,农业政策性金融业务与商业性金融业务分离,同年11月,农业发展银行总行成立并正式运营。1995年底完成省级分行的组建工作,到1997年底完成地(市)和县(市)分、支行的组建工作。在农业发展银行的分支机构建立健全之前,其业务主要是由农业银行全面代理的。增设分支机构后,基本实现业务自营。农业发展银行实行分支行制,总行对其分支机构实行垂直领导的管理体制。按照国家对农业政策性信贷资金实行“封闭运行”的要求,实行“统一计划,指标管理,统借统还,专款专用”的资金计划管理体制。

(二)中国农业银行

中国农业银行,即国有商业银行,按照现代商业银行经营机制运行,主要承办农村的商业性金融业务。现为国务院直属局级经济实体,业务上受中国人民银行领导。总行对其分支机构实行“一级法人,分级经营”的组织结构。按行政区划设置机构网点,总行设在北