

路君平◎主编

# 农村金融

## 知识读本

NongCun JinRong  
ZhiShi DuBen



中国社会科学出版社

# 农村金融 知识读本

路君平◎主编



中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村金融知识读本 / 路君平主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 10

ISBN 978 - 7 - 5087 - 1807 - 1

I. 农… II. 路… III. 农村金融—研究—中国  
IV. F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 156845 号

---

书 名: 农村金融知识读本  
主 编: 路君平  
责任编辑: 魏光洁

---

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032  
通 联 方 法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦  
电 话: (010) 66051698  
电 传: (010) 66051713  
邮 购 部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

---

印刷装订: 北京华创印务有限公司  
开 本: 145mm × 210mm 1/32  
印 张: 5.25  
字 数: 100 千字  
版 次: 2008 年 1 月第 1 版  
印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

---

定 价: 11.00 元

## 引言

随着我国经济体制的不断转型和经济总量的不断扩张，农村经济成为经济增长中不可忽视的一环，而农村经济的可持续发展、农民收入的可持续增长、农业产业的转型等，都与农村金融的正常运作密切相关。

温家宝总理2007年3月5日在十届全国人大五次会议上作政府工作报告时提出加快金融体制改革的六项任务其中之一就是要加快农村金融改革，完善农村金融体系。解决好农业、农村和农民问题，一直是党和国家全部工作的重中之重。要切实把握推进农村金融改革发展作为金融工作的重点，不断满足建设社会主义新农村对金融的需求。近年来，在推进农村金融的改革和发展方面，做了不少工作，包括加快农村信用社改革步伐，启动邮政储蓄改革，推进农村小额贷款业务发展，探索农村小额信贷组织试点，发展农产品期货和农业保险。但总的看，农村金融仍是整个金融体系中最薄弱的环节。突出表现为：农村金融体系结构与运作机制仍存在严重缺陷，机构网点少，产品和服务单一，支农功能不强，农村资金外流严重，“三农”贷款难问题突出。要充分认识到加快农村金融改革发展的重要性和紧迫性，务必在“三农”金融服务的薄弱环节，取得实质性的突破和进展。总的要求是，加快建立健全适应“三农”特点的多层次、覆盖面广、可持续的农村金融体系，包括构建分工合理、投资多元、功能完善、服务高效的农村金融组织体系和较为发达的农村金融市场体系和业务品种比较丰



富的农村金融产品体系，增强为“三农”服务的功能。要着力抓好五个环节：

1. 健全农村金融组织体系。充分发挥商业性金融、政策性金融、合作性金融和其他金融组织的作用。要加快农村金融改革，构建分工合理、投资多元、功能完善、服务高效的农村金融组织体系。充分发挥中国农业银行、中国农业发展银行在农村金融中的骨干和支柱作用，继续深化农村信用社改革，增强中国邮政储蓄银行为“三农”服务的功能。2007年3月20日邮政储蓄银行正式挂牌成立，邮储银行的市场定位是：主要面向城市社区和农村居民，提供基础金融服务，以零售和中间业务为主。探索发展适合农村特点的新型金融组织，积极解决农村贷款难问题。

2. 推进农村金融组织创新。要切实解决农村地区金融机构网点覆盖率低、金融供给不足、竞争不充分等问题，大力培育多种形式的小额信贷组织，引导农户发展资金互助组织，积极探索贫困地区农村金融服务的有效途径，规范和引导民间借贷。在推进农村金融组织创新的同时，切实加强和改进监管工作，防止出现新的金融风险隐患。

3. 积极发展农业保险。大力发展农业保险，是提高我国农业抗风险能力的重要环节，要完善多种形式的农村保险体系，逐步建立政策性农业保险制度和农业再保险体系。

4. 推进农村金融产品和服务创新。要适应农村金融服务点多面广的特点，放宽农村地区银行业金融机构业务准入条件和范围，鼓励开发新的金融产品和服务，增强农村贷款利率的灵活性，努力解决“三农”融资难的问题。在发展农户小额贷款方面要有所突破并加快推进，创新小额贷款方式，扩大小额贷款服务，完善和推广农户联保贷款，努力满足农户和农村微小企业的贷款需求。鉴于农村金融需求缺乏有效抵押物、担保机制不健全的现状，要着力开发农村商业信用贷款，要积极

发展农产品期货市场，开发农产品期货新品种，降低农业生产经营的风险。

5. 加大对农村金融的政策支持。农村金融发展要靠金融机构的自身努力，同时也必须加大支持力度，关键是加大财税政策、货币政策、市场准入政策的支持，制定支持农村金融改革发展的具体措施，为我国新农村建设提供有力的金融支持。

针对当前我国农村金融改革过程中存在的种种问题，本书在全面系统地阐述我国农村金融的基本理论的基础上，探讨我国农村金融的一些较敏感领域，提出了解决我国农村金融市场问题的对策，在借鉴国外农村金融发展经验的基础上，对我国农村金融的发展趋势进行了展望，力争把近年来我国农村金融最新的发展动态反映在该书的内容之中，以突出该书的时效性。面对亿万农民读者，该书在写作中力争做到深入浅出、通俗易懂。

本书由中国人民大学财政金融学院路君平副教授提出撰写的思路和框架。参加编写者：第一章：魏小娜；第二三章：叶倩；第四五章潘玉、余哲；第六章：魏小娜；第七八章张威、路君平。此外，中石油财务有限责任公司证券部糜云经济师、中国光大投资公司的高良才先生也参与了部分内容的修改工作，路君平对全书的内容进行了调整和补充，并对全书进行了总纂。

本书在写作过程中借鉴了一些其他学者的观点，在此表示感谢。由于时间有限，本书的研究还不够深入全面，书中难免存在一些错误，还望读者给予批评指正。

路君平

二〇〇七年十一月三十日

## 目 录

第一章 农村金融基础概论 .....	(1)
第一节 农村金融概述 .....	(1)
第二节 金融和农村、农民的关系 .....	(10)
第二章 农村金融中的货币 .....	(20)
第一节 农村经济中的货币 .....	(20)
第二节 农村货币流通 .....	(28)
第三章 农村金融体系及职能 .....	(34)
第一节 中国农业银行、中国农业发展银行 .....	(35)
第二节 中国邮政储蓄银行 .....	(43)
第三节 农村信用社 .....	(46)
第四章 农村非正式金融 .....	(50)
第一节 我国农村非正式金融的发展现状 .....	(50)
第二节 中国农村非正式金融存在的原因及其 影响分析 .....	(56)
第五章 农村金融业务 .....	(64)
第一节 存款业务 .....	(64)
第二节 贷款业务 .....	(68)
第三节 结算业务 .....	(72)



第四节	农业保险 .....	(80)
第五节	信用卡 .....	(84)
<b>第六章</b>	<b>农村金融市场 .....</b>	<b>(88)</b>
第一节	我国农村金融市场的发展现状及 存在的问题 .....	(88)
第二节	解决我国农村金融市场问题的对策 .....	(95)
<b>第七章</b>	<b>我国农村金融风险 .....</b>	<b>(105)</b>
第一节	我国农村金融风险的主要表现 .....	(107)
第二节	我国农村金融风险的控制 .....	(114)
第三节	不良贷款的处置 .....	(123)
<b>第八章</b>	<b>国外农村金融的发展现状及经验借鉴 .....</b>	<b>(133)</b>
第一节	国外农村金融的发展现状 .....	(134)
第二节	国外农村金融发展的经验借鉴 .....	(142)
第三节	我国农村金融发展的趋势展望 .....	(150)
<b>主要参考文献</b>	.....	<b>(157)</b>



# 第一章 农村金融基础概论

## 第一节 农村金融概述

### 一、我国农村金融的历史

我国农村金融的起源可以追溯到 20 世纪 20 年代初期，在河北香山县成立了我国近代最早的信用合作社。30 年代初，在当时国民党政府统治的地区，面对农村发生的经济危机及农户破产的严重局面，在有关公益性社团开展的农村金融救济活动的示范及推动下，一些商业银行参与了向农村放贷的“资金归农”行动，由中国国民党执政的中央和地方政府也设立了专门的职能部门和金融机构，向农村实行救济及放贷，这些行动在帮助农民还债、赎回土地、购买必需的生产及生活资料方面，取得了一定的效果。在中国共产党领导的中共苏区及后来的各个革命根据地，则先后建立了许多农村信用合作组织，大体上满足了农村的金融需求，为根据地的巩固和发展作出了贡献。

新中国成立以后，我国农村金融的发展大体上可分为以下五个时期：

1. 以农村信用合作社为主体的农村金融兴起的时期（1949～1957 年）。

1949 年年底，全国有 800 多家农村信用合作组织。在



1949~1953年期间，由于政府的大力倡导和推动，在农村广泛试办农村信用合作社。到1953年年底，全国共有农村信用合作组织9841个，并建立了较完整的民主管理制度。其主体形式是以乡或行政村为范围的农信社，农民入社时要缴纳一定的股金，年终时按股金分红。还有一些是附设在供销合作社内的信用部或信用组。从1955年开始，随着生产、供销、信用三大合作运动在各地农村的迅速推开，农信社也得以加速发展。到1957年年底，全国80%的乡都设立了农信社，共有88368个，吸收存款20.6亿元，社员股金3.1亿元。尽管这一时期农信社的规模较小，管理也不够完善，但其合作性质还是得到了充分的体现，总体上发展也比较健康。

新中国建立初期，农村金融业务由中国人民银行各分支机构管理。为了适应土地改革以后农村经济发展的新形势，加强对农村信用合作组织的领导，经中央人民政府政务院批准，于1951年8月10日正式成立了农村合作银行，负责办理农业、林业、水利等方面的投资拨款业务，并领导农信社。但1952年农村合作银行被撤销，由中国人民银行农村金融管理局负责领导和管理农村金融工作。后经国务院批准，于1955年3月1日正式成立中国农业银行，其主要任务为指导信用社、广泛动员农村结余资金、合理使用国家农业贷款、辅助农业生产发展、促进对小农经济的社会主义改造。但由于县以下的基层农业银行与中国人民银行之间职责划分不清及人员经费不足，1957年4月国务院又决定撤销中国农业银行，并入中国人民银行管理。

### 2. 农村金融发展停滞的时期（1958~1976年）。

1958年农信社被下放给人民公社管理，1959年进一步下放给生产大队管理，在极“左”路线的影响下，合作制被严重扭曲。农信社的财务管理和业务经营主要受生产大队领导，盈亏由生产大队核算，丧失了独立自主经营的地位。由于正常

的信誉关系被破坏，资金被大量挪用，存款也迅速减少，从 1958 年年底的 20 亿元降至 1962 年年底的 9.7 亿元。尽管在 1962 年恢复了农信社的独立地位，业务上受中国人民银行领导，并在 1963 年重建了中国农业银行，统一管理支农资金及贷款，并统一领导农信社的工作。但是好景不长，1965 年 12 月中国农业银行第三次被撤销，1966 年农信社再次下放给人民公社、生产大队管理。“文革”时期，农信社名为交给贫下中农管理，实际上却使其干部队伍、资金安全和业务活动均受到严重损害，很多地方的农信社几乎接近破产的边缘。

### 3. 农村金融的恢复时期（1977～1984 年）。

1977 年国务院颁发了《关于整顿和加强银行工作的几项规定》，明确“农信社是集体金融组织，又是国家银行在农村的基层机构”，并规定农信社由中国人民银行进行管理。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》中规定，中国农业银行的主要任务是统一管理支农资金，集中办理农村信贷，领导信用社，发展农村金融事业；同时还规定农信社既是集体所有制的金融组织，又是中国农业银行的基层机构。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。

### 4. 农村金融的发展时期（1985～1995 年）。

此时期主要有五个方面的发展。

(1) 商业银行开始进入农村。1985 年中共中央在《关于进一步活跃农村经济的十项政策》中，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。中国人民银行也出台



了商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，鼓励四家商业银行之间开展适度竞争，从而打破了银行资金的“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触角伸向农村，为当时正在蓬勃发展的乡镇企业提供贷款。

(2) 农信社继续进行改革。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》，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。之后，中国农业银行对农信社进行了民主管理、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。

(3) 农村政策金融开始起步。农业受自然因素影响较大，对资金需求有强烈季节性，同时由于农村地域广阔，农户分散，资本需求数额小、期限长等特点，就使得从事农业信贷具有风险大、期限长、收益低等特点，正因如此商业银行及其他金融机构都不愿意承担这方面业务。在这种情况下，许多国家都专门设立了以支持农业发展为主要职责的银行，如美国的联邦土地银行、法国的土地信贷银行、德国的农业抵押银行及日本的农林渔业金融公库等。

我国根据国务院的规定，专门负责管理农副产品收购贷款等业务的政策性银行——中国农业发展银行直属国务院金融机构，其注册资本金为人民币 200 亿元，其中一部分从中国农业银行、中国工商银行现有信贷基金中划转，其余部分由财政部核拨。农业发展银行的职能定位为：按照国家法律、法规和方针、政策，以国家信用为基础，筹集农业政策性资金，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。中国农业发展银行主要承担国家收购粮、棉、油以及信贷等政策性金融业务，其具体业务主要

有：提供优惠利率的农业贷款；提供国家农副产品收购贷款；办理国家扶持的农业生产性投资贷款；办理扶贫贷款和农村综合开发贷款，以及国家确定的小型农、林、牧、水基本建设和技术改造贷款等及因一些特定环境和特定因素而发放的贷款，为农业和农村经济发展服务。在这里需要指出的是，中国农业发展银行与中国农业银行是不同的，二者名称上相近，同时在业务上都接受中国人民银行和中国银行业监督管理委员会的指导和监督。中国农业发展银行属于政策性银行，直接归国务院领导，其经营不是以最大限度地追求盈利为最终目标，不搞储蓄业务，在经营中力争做到保本经营，实行企业化管理，主要支持农业长期发展所必需而商业银行难以支持的产业。而中国农业银行是国有四大商业银行之一，经营是以最大限度地追求盈利为目标。作为中国金融体系的重要组成部分，中国农业银行的市场定位为：以支持农业产业化为基础，将经营重心转移到高效行业和企业，拓展城郊与城区的业务，支持城乡经济一体化的发展。与此同时，中国农业银行也开展人民币业务，面向社会吸收公众存款，发放短期、中期和长期贷款。

(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。我国于1986年2月在全国开办邮政储蓄业务，并在邮政总局设立邮政储蓄局。

(5) 非正规金融悄然兴起。20世纪80年代初期，随着我国农村家庭联产承包责任制的发展，在清理农村基层财务的过程中，农村合作基金会于1984年开始兴起。到1992年末，全国已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，合作基金会中的个人股金迅速增长，且个人股金分红比集体股金高。1994



年开始以代管金的名义吸收短期存款，且主要向乡镇企业提供大额贷款，其存款及贷款的利率均比农信社高，这不仅改变了合作基金会的性质，也增加了潜在的风险。

#### 5. 农村金融的改革时期（1996年至今）。

此时期主要是大力推进农信社的改革阶段。

国家对亏损农信社因执行国家宏观政策开办保值储蓄而多支付保值贴补利息给予补贴。具体办法是由财政部核定1994～1997年期间农信社实际支付的保值贴补利息数额，由国家财政分期予以拨补。从2003年1月1日起至2005年年底，对西部地区试点的农信社一律暂免征收企业所得税。对试点的农信社，可采取两种方式给予适当的资金支持，即中国人民银行提供一部分专项再贷款给农信社或由中国人民银行发行专项中央银行票据。在民间贷款比较活跃的地方，实行灵活的利率政策，允许农信社利率灵活浮动。

目前我国相当一部分农村信用社仍然存在经营粗放、管理薄弱、赢利能力较低、风险较大等问题，下一步将继续深化农村信用社改革，进一步明晰产权关系，完善法人治理结构，规范农村信用社的联社管理体制。

2003年6月，国务院决定在浙江等8个省（市）实施农村信用社改革试点，到2004年8月，农村信用社改革已经在除海南和西藏以外的其他21个省（区、市）全面推开。这次改革是在管理体制、产权模式和组织形式等方面的一次全面改革。

随着产权制度改革的顺利推进，各地的农村信用社根据实际情况选择股份制、股份合作制等新的产权模式，以及农村商业银行、农村合作银行和以县（市）为单位统一法人的组织形式。

中国人民银行统计显示，截至2006年6月末，全国共组建银行类金融机构80家，组建以县（市）为单位统一法人机

构 584 家。同时，农村信用社监督管理框架基本建立，省级政府、省联社和监管机构的职责分工初步明确。国家还在中央银行资金支持、财政补贴、税收减免三方面对农村信用社予以政策支持，逐步减轻了农村信用社的历史包袱。

## 二、农村金融的界定

农村金融在理论界没有一个统一和明确的定义。有人认为，农村金融就是农村货币与资金的融通，这种金融活动是以银行和信用社为中心进行的。有人认为，农村金融是农村中以农业为主，包括非农产业在内的领域，组织和调剂资金的活动。还有人则把农村金融理解为农村这一特定领域内货币流通、资金运动与信用活动的统一，即以信用手段筹集、分配和管理农村货币资金的活动。应该说，农村金融在理论上并不是一个非常严格的概念，特别是在市场经济条件下，随着城乡统筹进程的加快，资金融通更多地呈现出多元化的特征，金融的地域界限越来越模糊。

关于农村金融范围的界定有多种方法，有的分为官方金融、民间金融；有的分为正式金融、非正式金融；有的分为正规金融和非正规金融。按照亚当斯和费奇特的界定方法，把受到中央货币当局或者金融市场当局监管的那部分金融组织或活动称为正规金融组织或活动，把所有处于中央货币当局或金融市场当局监管之外发生的金融交易、贷款和存款称为非正规金融组织或活动，把介于正规金融和非正规金融之间的形式称为准正规金融。在我国，农村正规金融体系，除了四大商业银行之外，还有农村信用社、农村商业银行、农村发展银行。准正规金融包括当铺、农村合作基金会（1999 年被清理关闭）、小额信贷等。非正规金融包括亲友接口（包括计息或者不计息）、高利贷、各种合会、私人钱庄等。



### 三、农村金融体系

农村金融体系包括政策性金融、商业性金融、合作性金融组织以及其他相关农村金融组织机构、制度和活动。理解农村金融体系需要把握三个方面的基本内涵：

1. 农村金融体系的支持重点是农业生产，以保证国家粮食安全。农村金融涵括的面很宽，但最重要的应该围绕农业生产展开。正是因为农业作为一个产业的特殊性对于经济发展具有产品贡献、市场贡献、要素贡献、外汇贡献和生态环境贡献，才凸显了农村金融的重要性。但农村金融不能狭义地理解为农业金融，不能简单地理解为就是为农业生产提供信贷，它应对农村多种经营活动、产业活动提供支持。

2. 农村金融体系最主要的需求主体是农户，以促进农户的生产和扩大再生产。基于农业生产的特殊性，各国农业发展的实践表明，家庭农场制度是最适合农业生产的经营制度，在这种制度安排下，农业生产者拥有剩余控制权和剩余索取权，从而可以大大降低交易、监督成本。就我国而言，实行家庭联产承包责任制后，农户成为农村经济发展的主体和经济行为的独立决策者，同时也成为农村金融市场的主体。农村金融市场和农村金融机构的发展与繁荣都与农户金融需求紧密相关。可以说，农户金融需求反映了农村金融市场取向的根本要求，是农村金融发展的源泉和动力。

3. 农村金融的交易基础是农村的经济结构，金融体制内在地被要素禀赋结构所决定。从中国农村的实际来看，特有的市场环境、产业结构决定着农村社会特有的经济资源分布状态、风险分布状态与农村居民特有的风险承受能力、支付能力和谈判能力，也决定着农村社会特有的金融服务需求。

### 四、农村金融面临的挑战

新中国成立以来，我国农村金融体系几经变迁：从以人民



银行为主的农村金融体系、农业银行为主的农村金融体系到农村信用合作社为主的农村金融体系，农村金融体系一直处于不断地调整和探索之中：一是由于我国正处于由传统农业经济向现代农业经济、计划经济向市场经济的转型时期，转型过程中经济结构和城乡结构急剧变化，充满着很多不确定性，这必然影响我国农村金融体系的有效性。二是长期以来，在农村改革和金融改革过程中，没有把农村金融问题纳入农村和金融改革的全局，对农村金融格局没有一个总体部署，没有一个明确的方向，没有长远的制度安排，局限于政策层面的调整。三是我国农村金融问题未能进行全面深入的研究，缺乏正确的理论指导，许多制度安排和政策设计没有充分考虑我国广大农村的实际情况。在改革的思路上有“泛行政化”倾向，总是立足于“保”“补”“救”，缺少发展和整体眼光；改革的方向上，没有真正考虑农村金融市场的稳定、活力和竞争，没有真正地考虑广大农户和农村其他经济主体的金融需求，以致与改革的初衷与方向不合拍，广大农户离正规金融市场越来越远。

总结现代农业经济发展的国际经验和我国改革开放以来的经验教训，农业和农村经济的持续协调健康发展需要三种支持：以产权、组织为核心的制度支持；以科技创新为核心的技术支持；以资本形成和资本配置为核心的财政金融支持。改革开放以来，我国农村经济制度改革最大也是最成功的改革就是土地家庭承包经营制度的实施，但围绕这一重大制度变迁的农村其他相关制度没有跟上，特别是农村金融体系的支持严重滞后，以至没有形成制度、技术、金融支持兼容的推进制度。目前，我国的农村金融体系还很不成熟。就其各个组成部分看，功能不完善、产权不清晰。中国农业发展银行政策性支农的功能基本上没有发挥，农村政策性金融功能不完全。四大国有商业银行从农村大量撤并机构，商业性支农功能严重萎缩。农村信用社商业化倾向明显，没有体现出应有的合作金融的特征，