

# 中国农村金融发展 与制度变迁 >>>

■ 何广文 冯兴元 郭沛 李晓佳 著  
李莉莉 杨菁 王虹

 中国财政经济出版社

福特基金会资助研究项目并资助出版

国家 211 重点学科建设成果

# 中国农村金融发展与 制度变迁

何广文 冯兴元 郭 沛 李莉莉 著  
杨 菁 王 虹 李晓佳

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国农村金融发展与制度变迁/何广文等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.9

ISBN 7-5005-8581-0

I. 中… II. 何… III. 农村金融-研究-中国 IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 102634 号

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: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 22.5 印张 367 000 字

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3000 定价: 46.00 元

ISBN 7-5005-8581-0/F·7470

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 前 言

20世纪80年代初以来，中国农村金融改革不断深化，农村金融制度和体制不断完善，基本上形成了一个以农村合作金融为主体，商业金融、政策金融分工协作、民间借贷为补充的农村金融服务体系，初步改变了农村金融组织机构功能混淆、利益冲突、机构单一的局面。但农村金融存在的诸多问题仍然制约着农业战略性结构调整、农村工业化的推进、乡村城镇化的深化、农村发展和农民增收，深化农村金融改革已成为解决“三农”问题、全面实现小康社会的迫切要求。

要进一步发挥金融在农村经济发展中的核心作用，有效推动农业产业化、促进农村经济增长、帮助农民致富，解决农村、农业和农民融资需求矛盾，就需要研究政府在农村金融发展中的作用问题、农村金融改革的整体推进问题、农村金融组织结构的完善问题、民间小额信贷的可持续性发展问题以及正规农村金融组织小额信贷的发展问题、农业资本市场的培育和发展问题、农村金融机构不良资产的控制与风险防范问题、农村信用社改革的进一步深化问题、民间金融问题、农村民间自发金融创新（如资金互助组织和社区基金）的制度绩效及其可持续性发展问题、农户和中小企业融资难缓解途径的研究问题、农村税费改革特别是取消农业税后农村出现的新情况和新问题、农业保险发展的制度模式的选择问题，等等。为此，2003年开始，在福特基金会的资助和研究生重点课程建设、教材建设以及教学方式方法改革项目推动下，我们除了从实证角度出发进行案例的研究以外，还从系统

论视角出发对中国农村金融的供求及其均衡、农村金融转型及机构多元化、农村信贷政策、农业产业化发展中的金融问题、农村政策金融改革与发展、农村信用社改革与发展、民间金融问题、正规金融机构的小额信贷、农村保险需求等进行了系统性专题研究，加上我们以前的一些研究成果，就构成了本书的主要成果资源。

本书是集体智慧的结晶，有部分成果已在有关刊物或研讨会上公开发表，第二章、第三章、第六章、第七章、第八章、第九章、第十一章、第十三章、第十四章、第十六章由何广文撰写；第一章、第十章由杨菁撰写；第十二章由李莉莉撰写；第五章、第十八章由何广文、李莉莉撰写；第十七章由郭沛撰写；第四章是冯兴元、何梦笔〔德〕、何广文合作研究的成果；第十五章、第二十四章由何广文、冯兴元、李莉莉研究而成；第十九章由果文帅执笔；第二十章作者是蒋俊朋；第二十一章作者是冯兴元；第二十二章由李晓佳撰写；第二十三章由王虹、何广文执笔，参与调研者还包括李莉莉、李瑞峰、张群、刘述坤、李敏、蒋俊朋。中国农村金融领域的问题纷繁复杂，我们的研究仅是初步的，有许多方面尚待深化，若能起到抛砖引玉的作用，我们的目的也就算达到了。

何广文

2005年9月2日于北京海淀区圆明园西路2号院

# 目 录

<b>第一章 农村金融改革的历史回顾</b> .....	( 1 )
一、现代中国金融体系及农村金融体系构成.....	( 1 )
二、中国农村金融改革及发展历程.....	( 3 )
<b>第二章 中国农村金融供求特征及均衡供求的路径选择</b> .....	( 39 )
一、农村金融供给主体区域布局和金融商品供求失衡.....	( 39 )
二、农村金融需求主体及其金融需求特征.....	( 42 )
三、构建需求导向型农村金融组织结构体系，均衡农村金融商品供求.....	( 44 )
<b>第三章 中国农村经济金融转型与金融机构多元化</b> .....	( 49 )
一、问题的提出.....	( 49 )
二、转型时期的农村经济和金融特征.....	( 50 )
三、现行农村金融组织结构的制度和功能缺陷.....	( 55 )
四、组织机构多元化是优化农村金融组织结构的途径.....	( 60 )
五、结束语.....	( 63 )
<b>第四章 试论中国农村金融组织机构的多元化</b> .....	( 66 )
一、引论.....	( 66 )
二、农村金融理论的范式转换.....	( 67 )
三、现有农村金融机构的构成分析.....	( 71 )
四、农村金融组织机构在满足金融需求方面存在的问题.....	( 74 )
五、结论与建议：建立一个机构多元化的农村金融体系.....	( 80 )
<b>第五章 从系统论视角看农村金融改革</b> .....	( 87 )
一、问题的提出.....	( 87 )
二、作为一个系统的农村金融.....	( 88 )
三、农村金融系统特性及中国农村金融改革的行为特征.....	( 90 )

四、简要结论与政策建议：系统论视角下的农村金融改革路径	( 93 )
<b>第六章 从农村居民资金借贷行为看农村金融抑制与金融深化</b>	( 96 )
一、农村居民资金借贷：出现扭曲的行为特征	( 96 )
二、金融抑制：农村居民资金借贷行为扭曲的根本原因	( 98 )
三、完善农村金融组织体系，推进金融深化，规范农村资金借贷行为	( 102 )
<b>第七章 缓解农业产业化发展资金约束的金融制度安排探讨</b>	( 107 )
一、农业产业化：农业战略性结构调整的突破口	( 107 )
二、资金短缺约束：农业产业化深入发展的瓶颈	( 108 )
三、农业产业化和战略性结构调整，农村金融服务面临新挑战	( 111 )
四、完善金融制度安排，满足农业产业化和战略性结构调整金融需求	( 113 )
<b>第八章 中国农业信贷支持政策：措施、效果及其调整</b>	( 120 )
一、中国农业增长的主要信贷支持措施	( 121 )
二、金融机构农村信贷供给特征	( 125 )
三、中国农业信贷支持不足的原因分析	( 129 )
四、WTO框架下中国农村金融改革与农业信贷政策调整	( 132 )
<b>第九章 对农村政策金融改革的理性思考</b>	( 139 )
一、研究农村政策金融问题，首先要研究政府在农村金融市场中的地位和作用	( 140 )
二、农村政策金融的作用是什么？	( 141 )
三、现行农村公共金融产品供给：制度、功能和机制缺损	( 143 )
四、应采取突变式制度变迁方式，进行农村政策金融制度创新和机制转型	( 150 )
五、中国农村政策金融制度安排的现实选择	( 153 )
<b>第十章 从农村金融供求出发对农业发展银行职能定位的探讨</b>	( 156 )
一、学术界对农业发展银行是否应该继续存在及其重新定位的讨论	( 156 )
二、农村经济及金融供求形势的新变化	( 157 )
三、从农村经济金融形势变化看农业发展银行存在的问题	( 159 )

四、新形势下农业发展银行的职能定位·····	(160)
<b>第十一章 正规金融机构小额贷款：制度绩效、问题及对策·····</b>	<b>(164)</b>
一、农户小额信用贷款模式的制度绩效·····	(164)
二、农户小额信用贷款实施过程中的问题·····	(167)
三、完善农户小额信用贷款机制和提高农户信贷可获得性的 金融制度探讨·····	(172)
<b>第十二章 正规金融机构小额信贷：机构优势分析·····</b>	<b>(177)</b>
一、正规金融机构小额信贷的机构优势：理论分析·····	(178)
二、基于我国农村信用社小额信贷的相关分析·····	(180)
三、简短的结论·····	(183)
<b>第十三章 深化农村信用社改革的再思考·····</b>	<b>(185)</b>
一、深化改革的背景：农村信用社发展中存在的问题·····	(185)
二、农村信用社制度创新不存在最优模式·····	(187)
三、多渠道实现农村信用社产权制度创新·····	(189)
四、要注意金融支配权的合理利用和强化地方监管机制·····	(192)
五、农村信用社改革是一项复杂的系统工程，面临许多挑战·····	(193)
六、农村信用社改革中需要注意的几个问题·····	(194)
<b>第十四章 农村信用社改革中的股权设置与治理结构·····</b>	<b>(196)</b>
一、引言·····	(196)
二、现有制度安排下的股权设置及其局限性·····	(197)
三、联社控制与完善法人治理机制的矛盾与冲突·····	(198)
四、逐步建立和完善农村信用社有效的内部治理与约束机制·····	(204)
<b>第十五章 论农村信用社体制改革模式和路径选择·····</b>	<b>(208)</b>
一、问题的提出·····	(208)
二、三种创新模式的比较：结构视角·····	(208)
三、对现有试点和改革的总体评价：功能视角·····	(220)
四、结语：农村信用社治理结构改革的路径选择·····	(222)
<b>第十六章 传统农区农村信用社改革与创新·····</b>	<b>(225)</b>
一、传统农区农村信用社发展的业务特征·····	(225)
二、传统农区的“三农”问题与农村信用社改革·····	(230)
三、农村信用社改革取向：问题及成因·····	(232)
四、从传统农区农村信用社改革能力差异性出发的改革创新	



策略	(235)
<b>第十七章 农村非正规金融：内涵、利率、效率与规模</b>	(239)
一、问题的提出	(239)
二、概念内涵	(244)
三、利率解释	(247)
四、效率分析	(249)
五、规模估算	(251)
六、展望	(254)
<b>第十八章 善待民间金融</b>	(260)
一、民间金融行为的广泛性	(260)
二、民间金融存在的非过渡性及其制度优势	(261)
三、通过正规金融制度安排挤压或取代民间金融不是最优选择	(263)
<b>第十九章 农村民间金融组织研究综述</b>	(266)
一、农村民间金融组织形成原因分析	(266)
二、农村民间金融组织特征分析	(268)
三、农村民间金融组织利率决定	(270)
四、农村民间金融组织定位分析	(271)
五、农村民间金融组织发展趋势分析	(272)
<b>第二十章 农村非正规金融发展和政府行为选择</b>	(276)
一、引言	(276)
二、农村非正规金融存在和发展的原因分析	(277)
三、农村非正规金融的重新定位和农村金融市场上政府行为选择	(280)
四、关于监管和规范我国农村非正规金融的建议	(283)
<b>第二十一章 宁波合会案例研究</b>	(286)
一、合会：概念界定	(286)
二、合会案例：浙江省宁波市 M 县为例	(287)
三、M 县合会历史	(296)
四、对合会传统的理性回归和政策思考	(298)
<b>第二十二章 发展经济体中的合会金融：中国台湾的经验</b>	(302)
一、中国台湾合会的历史沿革与组织类型	(303)

---

二、中国台湾合会的金融地位、规模、参与程度及其盛行的原因	(306)
三、合会对中国台湾经济的影响和作用	(309)
四、合会的风险、发展趋势与政府监管	(312)
五、台湾地区合会的发展与监管对大陆的借鉴意义	(314)
附录一 台湾地区民法中有关合会的条款	(316)
附录二 中国台湾合会企业的演变	(317)
<b>第二十三章 中国农村保险需求分析</b>	<b>(322)</b>
一、引言	(322)
二、模型	(323)
三、数据	(324)
四、模型分析结果	(326)
五、简要结论与政策建议	(329)
<b>第二十四章 农村教育融资问题研究</b>	<b>(333)</b>
一、基础教育的提供和融资：理论基础	(333)
二、当前对我国农村教育融资体制的讨论和认识：一种综述	(335)
三、现有农村教育投融资问题研究中的不足	(342)
四、需要进一步探讨的问题	(343)
五、解决农村教育融资问题的基本逻辑思路	(344)

# 第一章 农村金融改革的历史回顾

解决“三农”问题是新一届政府施政关注的焦点。“三农”问题的核心是增加农民收入，保持农业的持续稳定发展，保证国家的食品安全。实现途径是培育和完善的农村要素市场，这些都直接或间接依赖于农村金融的发展和支支持。农村金融是我国金融体系的重要组成部分，回顾农村金融改革和发展历程，了解农村金融在我国金融及国民经济发展中的地位，分析农村金融体系和金融结构特征，是研究中国农村金融的重要宏观背景。

## 一、现代中国金融体系及农村金融体系构成

### (一) 现代中国金融体系构成

我国金融体系主要由以下几类金融机构组成：

1. 中央银行。中国人民银行是我国的中央银行，总部设在北京，有9个分行。主要职责是：掌管货币发行，调节市场货币流通，编制国家信贷计划，代理国家财政金库，代表政府从事国际金融活动等。

2. 商业银行。我国目前有四家国有商业银行及11家股份制银行。其中，中国农业银行主要面向农村企业提供信贷支持。

3. 政策性银行。我国仅有中国进出口银行、中国农业发展银行及国家开发银行三家政策性银行。中国农业发展银行主要履行粮食收购资金封闭管理职能，为国有粮食企业提供粮食购销贷款。

4. 非银行金融机构。主要有农村信用社、邮政储蓄机构、信托投资公司、租赁公司、证券公司等。

5. 外资金融机构。2002年，外资（中外合资）银行在我国共设立211家代表处，146家分行。根据WTO协议，我国将逐步取消对外资银行的限制。正式加入时，取消外资银行办理外汇业务的地域和客户限制；加入后5年内，取消外资银行经营人民币业务的地域限制及所有现存的对外资银行所有权、经营和设立形式，包括对分支机构和许可证发放进行限制的非审慎性措施等。

具体的组织结构如图1-1所示。

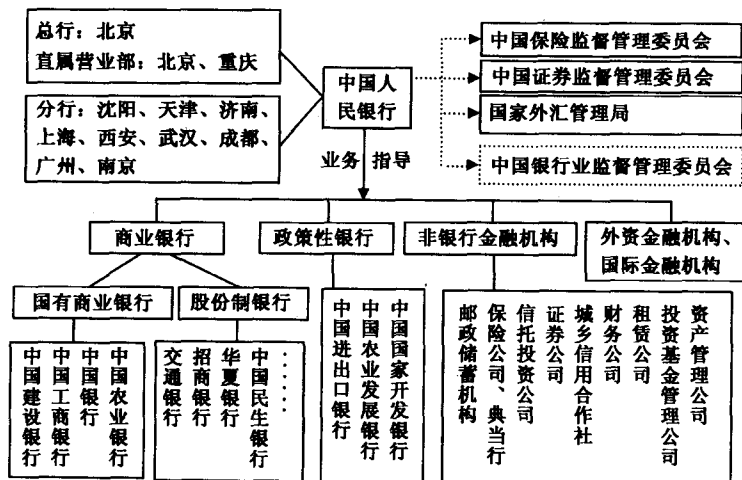


图 1-1

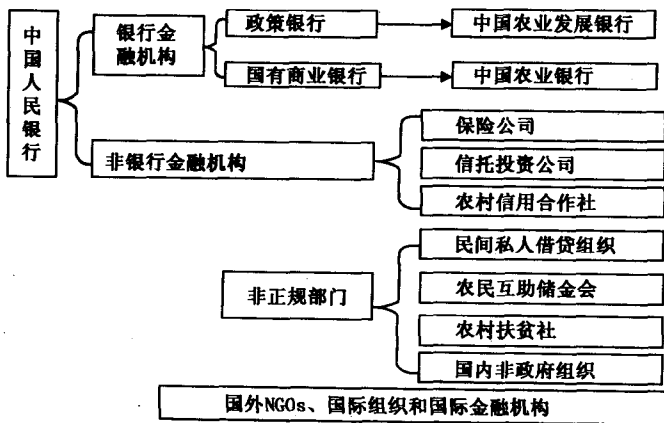


图 1-2

## (二) 中国农村金融体系构成

经过 20 多年的农村金融体制改革, 迄今为止我国已形成了包括商业性金融机构、政策性金融机构、合作性金融机构在内的, 以正规金融机构为主导、以农村信用社为核心的农村金融体系。组织结构如表 1-1 所示。

## (三) 金融机构在中国农村金融市场中的作用 (表 1-1)

表 1-1

组织机构	主要农村贷款业务	主要客户群体
PBC	维持农村金融市场秩序、监管农村金融机构的业务活动	正规金融机构
ADBC	农副产品国家专储贷款、购销贷款、加工企业贷款、基建和技改贷款、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、财政贴息农业贷款	粮食营销企业、政府有关部门、加工企业
ABC	农村工商业贷款	农村企业、农户
保险公司	农村财产保险、人寿保险	
信托投资公司	农村信托投资	
RCCs	吸收存款、农户小额贷款、小型农村工商业贷款	
农村扶贫社	农户小额贷款	农户
农民互助储金会	农户储蓄和农户小额贷款	
民间私人借贷组织	农户间、农村企业间、农户与农村企业间的小额贷款	农户、农村企业
NGOs	农户小额贷款	农户
国际组织		

## 二、中国农村金融改革及发展历程

### (一) 农村信用社

农村信用社是由农民入股, 实行社员民主管理, 主要为社员提供金融服务的地方性金融组织, 服务对象是农民, 服务产业是农业, 服务地域是农村, 宗旨在于促进农村经济的发展。信用社成立 50 多年来, 为我国的农业和农村经济发展做出了较大贡献。但是, 由于种种原因, 农村信用社在改革与发展过程中也曾一度陷入困境。为了在认清农村信用社现状、存在问题的

基础上,更好地研究农村信用社出路,有必要了解农村信用社的发展历程和改革实践,使其更好地发挥支农主力军作用。

改革与发展历程:

#### 1. 第一阶段(1949年以前):农村信用社雏形初步形成阶段

农村信用合作事业在我国最早可以追溯到隋代,“合会”(又称“摇会”、“邀会”等)成为这一时期的重要民间信用形式,一直延续至今。1919年,薛仙舟创办“上海国民合作银行”,标志着我国现代信用合作运动的开始。1923年,“华洋义赈救灾会”在河北省香河县创建了我国第一家农村信用社,初衷在于帮助农民发展生产,解决生活困难。1927年,此类信用社已达430家,开始受到国民党的扶持和管制,逐步成为其统治农民的工具。1934年,我国第一个县级信用合作联社在河北省深泽县成立。新中国成立前,国民党统治区内的各类合作社已达17万之多,其中,信用合作社约5万多个,占30%,区联社604个,县联社855个,省联社27个。1935年,中国农民银行成立,目的是调剂农村合作社资金,通过委托信用社及联社发放贷款的方式推动合作社发展。1936年12月颁布合作金库章程,将合作金库分为全国合作金库、省合作金库和县市合作金库,上级合作金库由下级合作金库自由入股组成,理监事由下级合作金库选举产生,对下级合作金库无强制性指导监督权,各级合作金库均自负盈亏。1948年,全国共有分库15个、支库22个,遍布全国40个省,成为分布最广的中央金融机构。

与此同时,革命根据地的农村合作金融也得到了发展。第二次国内革命战争时期,为帮助农民解决资金困难,抵制高利贷剥削,在江西革命根据地由农民自发组建了信用合作社,由工农劳苦群众入股,实行一人一票,受中华苏维埃共和国银行领导。1945年,解放区共有信用合作组织880多个,对打击高利贷、解决农民生产生活困难起到了积极作用。

这一阶段的农村信用社具有区域分割性、互助救济性、自发组织性等特点,是较为典型的合作制,不以赢利为目的。无论在国民党统治区还是在革命根据地,信用合作社最初都是由农民自发组织成立的,目的在于通过资金互助发展生产,解决生活困难。信用合作社得到一定发展后,不同程度地受到了政府的规范、引导或管制。在国民党统治区,信用社主要由地主阶级或代理人管理,具有阶级性,在革命根据地则由“中央银行”管理,与合作制的由社员民主管理原则相悖。总的来看,信用合作社的产生是一种诱致性制度变迁,但其最初发展始终没能摆脱政府的干预和扶持。

## 2. 第二阶段（1950—1957年）：农村信用社夯实基础、普及发展阶段

1951年，中国人民银行下发《农村信用合作社章程准则（草案）》和《农村信用互助小组公约（草案）》，明确规定：信用社是农民自己的资金互助组织，不以赢利为目的，组织形式可以多样化，优先向社员发放贷款，银行为信用社提供低息贷款支持。中国人民银行于1954年2月召开的第一次全国农村信用合作会议对农村信用社的发展起了巨大的推动作用。1955年底，信用社达到15.9万个，吸收入股农户7600万户，占到了农户总数的65.2%，基本达到了“一乡一社”，提前实现了信用合作化目标。1955年以后，针对信用社存在的问题，按照民主管理健全等标准开展了巩固信用社的工作。1956年，全国已有农村信用社10.3万个，吸收入股农户近1亿户，存款达4.32亿元，贷款达10亿元，生产贷款占到了42.4%。

这一时期的农村信用社，实行社员民主管理，资本金由农民入股，主要为社员的生产生活提供信贷支持，基本保持了合作制的性质。信用社虽然坚持了民办，但理论和组织形式基本仿效欧洲社区合作实践，缺乏与中国农村实际相结合的制度创新，西方的合作经济理论与中国实践的背离决定了我国农村信用社从出生就走上了畸形发展之路。

## 3. 第三阶段（1958—1962年）：农村信用社停滞不前、衰退阶段

1958年，“大跃进”开始，我国进入高度集中的计划经济时期，按西方市场原则确立的合作社的组织管理模式逐步被计划原则确定的人民公社代替。1959年，信用社下放到生产大队，改为信用分部，工作人员由生产大队统一管理、盈亏由生产大队统一核算，信用社的作用被大大削弱，正常的信用关系遭到破坏，资金被大量挪用，信用社的业务经营秩序遭到破坏，社员和储户利益受到侵害。1962年底，社员储蓄由1958年末的20亿元下降到9.7亿元。1962年11月，《农村信用合作社若干问题的规定》明确指出，“信用合作社是农村人民的资金互助组织，是国家银行的助手，是我国社会主义金融体系的重要组成部分”。

这一阶段的农村信用社在改革与发展过程中逐步由民办走向官办，组织管理模式的市场经济原则逐步让位于计划经济原则，计划色彩越来越浓重，信用社原有的多元化资金主体被单一的生产大队经济管理关系取代，在单一的领导关系下，信用社合作组织性质逐渐蜕化变质。

## 4. 第四阶段（1963—1978年）：农村信用社受国家银行控制和领导阶段 农村信用社的干部由国家银行任命，财务、业务、工资待遇等一律比照

银行进行管理。1965年,信用社各项存款48亿元,比1962年末增加20亿元。1966—1970年间,受“文化大革命”影响,信用社业务状况起伏不定,规章制度遭到破坏,财务混乱,业务一度出现停顿。1970年,信用社由“贫下中农管理”做法废止后,业务状况又有所好转。1975年,信用社存款由1970年的76亿元增加到135亿元。国务院在1977年出台的《关于整顿和加强银行工作的几项规定》中明确指出,“信用社是集体金融组织,又是国家银行在农村的金融机构”,避免了信用社受人民公社和生产大队领导而名存实亡,防止了信用社资金被任意挤占挪用,强化了银行对信用社的领导权,但同时,这种管理体制使信用社严重脱离了社员群众而丧失了集体所有的合作金融组织特点,逐步演变成为国家专业银行在基层的附属机构,最终由“民办”走向了“官办”。

经济决定金融,特定的社会经济和政治制度下,一定的金融组织形式离不开相应的宏观经济管理体制背景,并与政府的政治目标高度一致。纵观农村信用社1978年以前的改革与发展历程,不难发现,正是社会经济管理体制和经济主体的变迁,导致信用社的经营管理权不断地发生易位,造成信用社由最初的民办民管最终走向官办官管。由于政治上的原因,农村信用社经历了由地主阶级、人民公社、生产大队、贫下中农、银行管理的体制变迁,由社员民主管理的体制模式在我国从未真正出现过。农村信用社由合作金融组织演变成国家银行的基层机构,是由单一的人民公社集体所有制经济体制决定的。计划经济体制下,国家通过人民公社达到控制和管理农村经济的目的,农村经济的运行实际上成为国家控制下的人民公社经济的运行,人民公社成为农村的惟一投资主体。单一的投资主体要求单一的金融机构与之相适应,政社合一的体制需要与之性质类似的国家银行等金融机构,而不是农村信用社这样的合作金融组织。

## 5. 第五阶段(1979—1995年):农村信用社改革的修修补补阶段

### (1) 改革背景

1979年,以家庭联产承包责任制为标志的农村经济改革在全国展开,农村经济体制变革引起农村资金需求实现了由集中化向分散化的转变,农村信用社服务对象由社队集体转向分散农户、个体工商户、乡镇企业和各种经济联合组织。农村和农业产业结构调整引起农户的贷款结构发生变化,过去农民个人贷款主要用于治病和解决生活困难,随着土地关系调整及多种经营发展,农户满足经营性资金需要的贷款需求成为农户金融服务需求的主要内



容。农户收入的稳步增长使其对农村金融服务需求的种类增加，由单一的存贷款需求转向结算、汇兑、租赁、信用卡等多元化金融服务需求。

#### (2) 改革目标

通过恢复农村信用社“三性”，即组织上的群众性、管理上的民主性、业务经营上的灵活性，把农村信用社真正办成群众性的合作金融组织，充分发挥其调剂农村货币流通作用，适应农村经济发展需要。

#### (3) 改革内容

1980—1981年，国家采取了搞活农村信用社业务，扩大农村信用社业务经营自主权，理顺农业银行和农村信用社的往来利率关系等一系列改革措施，但始终围绕信用社作为银行基层机构的体制进行，改革没有取得实质性进展。1982—1984年，以恢复信用社“三性”为主要内容进行的改革。1984年，国务院105号文件批转中国农业银行《关于改革信用社管理体制的报告》，明确提出要把农村信用社真正办成群众性的合作金融组织，在农业银行领导、监督下，独立自主地开展存贷业务，成立了由其控制的县联社。譬如：吸收农民入股，取消入股数量限制，按盈余对股民分红，恢复社员代表大会制度及干部选举制，改农业银行对信用社的指令性计划为指导性计划，建立县联社领导基层信用社等。这一时期，920个县的信用社实行了浮动利率，提高了资金使用效益，1136个县成立了县联社，扩大了经营自主权，在体制和资金关系上增强了信用社的独立性。1985年以后，取消了农业银行对信用社的亏损补贴，理顺了农业银行与信用社的业务关系，信用社开始独立经营、自负盈亏。

#### (4) 改革成效及存在问题

该时期农村信用社由农业银行全面接管，成为农业银行的“基层附属机构”，贷款大量投向乡镇企业，农民失去对信用社经营活动的监督权。尽管恢复信用社“三性”取得了一定成绩，但也存在形式主义、走过场等问题。这种既是合作金融组织又是国家银行附属机构的管理体制暴露出诸多问题：一是混淆了两种不同所有制的金融组织界限；二是农业银行与农村信用社存在利益偏差；三是信用社被管得过死，丧失了经营自主权，难以发挥合作制组织优势；四是存在着行社共同吃财政“大锅饭”问题；五是农村信用社按行政区域设置机构网点，不接近群众，信息不对称难以避免。社会主义市场经济理论提出前后，理论界关于合作金融的争论仍停留在其性质是否属于集体所有制经济上，过于强调农村信用社的“公有制”性质，实践结果是信用