

小额贷款与小额保险丛书

Micro-credit and Micro-insurance Series

丛书主编:胡必亮 托尼·赛奇

5

中国农业银行及其“三农事业部”

Agricultural Bank of China and its Rural Microfinance Department

陈方 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

小额贷款与小额保险丛书 (5)

丛书主编 胡必亮 托尼·赛奇

中国农业银行及其 “三农”事业部

陈 方 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业银行及其“三农”事业部 / 陈方著. —北京:
经济科学出版社, 2012. 10

(小额贷款与小额保险丛书: 5)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2408 - 8

I. ①中… II. ①陈… III. ①农业银行 - 信贷管理 -
研究 - 中国 IV. ①F832. 43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 212973 号

责任编辑: 刘殿和

责任校对: 隗立娜

版式设计: 代小卫

责任印制: 李 鹏

丛书主编 胡必亮 托尼·赛奇

中国农业银行及其“三农”事业部

陈 方 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 88191355 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [espbj3@ esp. com. cn](mailto:espbj3@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印装

787 × 1092 16 开 6 印张 70000 字

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2408 - 8 定价: 14.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序 言

1966 年，著名经济学家钱纳里（Chenery, H.）和斯特劳特（Strout, A.）联名在《美国经济评论》（*American Economic Review*）杂志上发表了“外援与经济发展”（foreign assistance and economic development）的重要论文。他们根据当时发展中国家的情况，提出了极具影响力的“双缺口理论”（the two-gap theory），即当国内储蓄和投资之间存在缺口（I-S）时，可以通过出口和进口之间的缺口（M-X）加以弥补，也就是 $I-S = M-X$ 。因此在经济发展的一定阶段，来自外部的资源对于促进一国经济发展是有利的。中国曾经也出现过钱纳里和斯特劳特所说的情况，也是通过外部资源来解决问题的，不过并不是通过贸易逆差的方式，而是通过大量引进海外资金来补充当时处于“起飞”阶段的国内资金缺口的。

经过改革开放以来 30 多年的快速发展，特别是 21 世纪初加入 WTO 以来，中国的情况已经发生了很大的变

化。目前的基本情况是，国内资金出现了大量剩余，即出现了不少人所担心的“流动性过剩”问题，也就是说国内的 S-I 现在是一个巨大的剩余值，加上 M-X 也是一个顺差值，进入中国的外商直接投资（FDI）与中国投到海外的直接投资（OFDI）之间仍然是一个不小的顺差值，再加上多年累积起来的巨大外汇储备，中国目前从其资金拥有总量来讲应该比其正常情况下的投资需求总量要多出许多，已经不是缺口了，而是有相当大的剩余。

但是，如果我们抛开总量来看结构的话，就会发现情况又是另外一番景象：大量中小企业的贷款需求得不到满足，个体工商户的资金来源一直非常紧张，广大农户要想从国家正式的金融系统取得资金更是比登天还难。创业者不能从正规渠道获得创业资金，大学生要想取得助学贷款也是困难重重，与社会发展相关的资金需求满足更是难上加难……正因为如此，中国目前大量的资金保障并没有带来贷款利率的走低，而是长期维持在一个相对很高的水平；不仅如此，还不断发生像温州前段时间出现的地区性资金严重短缺危机以及像“吴英案”一样的与资金紧张密切相关的重大金融案件，高利贷也一直都是我国经济发展过程中存在的常态现象。

我们不禁要问：为什么资金总量与结构之间的平衡状态的反差如此之大呢？这当然直接与许多相关制度的不合理安排有密切关系，但从理论上讲，我们认为根本的原因还是出在麦金农（McKinnon）早在 1973 年就已经提出了的金融抑制（financial repression）问题上，也与肖（Shaw）于同年提出的浅层金融（shallow finance）问题密切相关。根据他们的理论，

由于金融发展不足与效率低下，从而导致整个社会许多方面的投资机会得不到有效把握，也就造成了我们以上所提到的许多结构性问题的出现与长期存在，整个经济发展受到抑制，即使是在资金供给有充分保障的情况下也是如此。从促进经济发展的货币与资本角度来看，那就是要伴随经济发展过程不断推进金融深化（financial deepening）进程。

对于像中国这样一个巨大的转型经济体而言，实现金融深化需要做的事情有很多。归结起来看，我们认为主要是要做既相互联系又有所侧重的两个方面的工作，那就是改革与创新。从改革方面来看，我们需要改革现行的垄断金融体制与制度，在完善金融监管的前提下逐步放开金融市场准入，构建市场主导的多元竞争性的金融格局与秩序；我们也需要更加积极地推进利率市场化进程，放松政府对利率的过度管制；我们还要根据中国经济不断融入全球经济体系的现实发展情况，改进对资本国际流动的管理方式，并逐步改革现行的汇率形成机制，积极推进人民币国际化进程，等等。一般而言，改革通常伴随着创新，金融制度改革也不例外，但两者并不是一回事。从金融创新来看，中国需要做的事情就更多了，既需要从体制与制度方面进行创新，也需要从金融产品、技术与服务方面等进行种种创新。对于发展中国家而言，如何通过金融创新实现对穷人的信贷支持，帮助穷人脱贫致富一直以来都是许多有识之士不断努力所做的其中一项重要的创新工作。作为一种有益的创新尝试，小额信贷于20世纪90年代中期被引入到中国，这种为穷人提供信贷服务的模式正在逐步被采纳和认可。

人们通常认为，小额信贷是一种金融产品创新，因为它通过创新的方式为穷人提供金融服务，包括存款、贷款和保险服务。自 2005 年以来，我国相继出台了扶持小额贷款事业和农村金融发展的相关政策法规，让资金市场中供求双方为之激动。小额信贷事业的发展一方面某种程度地释放了长久以来被抑制的金融需求，减少了信贷市场对弱势群体的排斥，提高了社会总体福利水平；另一方面让货币持有者看到了新的利润空间。基于风险控制方面的考虑，根据人民银行、银监会等相关部门出台的法规和指导意见等，除村镇银行以外，中国目前独立的小额信贷机构（如小额贷款公司、贷款公司、资金互助社，以及各种其他的非政府组织所进行的小额信贷）不得吸收和变相吸收公众存款，也不能发行债券，机构必须依靠自主经营来自负盈亏。换句话说，这些机构只能通过自己注入的资本金或通过很小的一个杠杆率所融入的资金来提供单一的贷款业务来服务有限规模的客户。毫无疑问，这当然是一种金融产品的创新。但实际上，小额信贷更多的是一种系统的金融制度创新，包括了创新的合约、创新的成本控制、创新与大银行互补的服务、创新的当地市场、创新的担保方式、创新的金融管理方式、创新的文化，等等。总之，小额信贷是一整套金融系统的创新。

我们认为，在目前中国金融体制和制度改革相对于中国经济快速增长与加速融入全球经济体系而言处于相对滞后状态的转型时期，通过积极推进小额信贷制度的创新与发展，对从传统金融体制与制度中打开一个突破口而推进整个中国金融体制与制度的重大变革与现代化具有“四两拨千斤”的战略意义。

我们非常乐观地预测，中国的小额信贷发展对于孵化或构建与中国市场经济发展更加适应的金融体制与制度将做出历史性的贡献，当然也更加有助于帮助穷人跳出贫困陷阱，更加有助于激励人们的创业激情，更加有助于促进民营经济的发展，有利于矫正我们以上所提到的整个国家的资金供给和需求在总量和结构上存在的比较严重的失衡状况，有利于促进中国经济的可持续发展。

为了更好地了解当前我国和世界其他国家小额信贷发展的最新情况，配合国家相关宏观政策的进一步落实与执行，更好地推进社会主义新农村建设事业不断向前发展，也为了更好地配合北京师范大学与哈佛大学相关教学、研究活动的进一步开展，我们以北京师范大学乡村治理研究中心为研究基地，联合中国社会科学院农村发展研究所和其他有关部门的研究力量，组织编写了《小额贷款与小额保险丛书》一套共9本小册子，为对小额信贷研究有兴趣的研究人员、相关决策制定者、从事发展金融教学与研究的大专院校师生以及从事相关金融业务的从业人员提供最新的发展背景与基本情况，供大家参考，并诚请大家提出宝贵的批评意见。

这套丛书的出版得到了泰康人寿保险股份有限公司的资助，特别是直接得到了该公司董事长兼CEO陈东升博士的关心与指导。我们对泰康人寿保险股份有限公司和陈东升博士表示衷心的感谢！

胡必亮 托尼·赛奇

2012年9月

目 录

第一章 农业银行的发展历程	(1)
第一节 农业银行的前身	(1)
第二节 农业银行向真正商业银行的转变	(4)
第三节 农业银行向股份制商业银行的转变	(5)
第二章 农业银行的治理结构	(7)
第一节 农业银行的组织架构	(7)
第二节 股改以来的治理结构	(13)
第三章 农业银行的规模与绩效	(24)
第一节 农业银行的规模	(24)
第二节 农业银行的绩效	(30)

第一章

农业银行的发展历程

农业银行自 1951 年成立以来，从国家专业银行，到国有独资商业银行，再到股份制商业银行；从最初肩负国家赋予的发展农村金融事业的神圣使命，到如今的金融市场竞争主体；从开始偏隅农村的单一市场，到现在的城乡兼顾、网点和客户遍布海内外的市场新格局，走过了一段极其不平凡的发展历程。回顾农业银行的历史，可以说，一部中国农业银行史就是一部新中国农村金融史的缩影。农业银行作为新中国农村金融事业的拓荒者，进行了无数积极的探索和实践，在不同的历史时期都为服务“三农”和支持经济发展做出了重要贡献。

第一节 农业银行的前身

中国农业银行（简称“农业银行”或“农行”，下同）是新中国设立的第一家商业银行，也是改革开放后

第一家恢复成立的国家专业银行。农行的前身最早可追溯至 1951 年成立的农业合作银行。

新中国成立后，为了加强农村金融工作，促进土地改革后农村以发展生产为中心任务的实现，经政务院批准，于 1951 年 8 月正式成立了中国农业合作银行。20 世纪 50 年代，农行作为中国人民银行下属的专业银行，负责组织推动全国农村金融工作，按照国家计划办理农业的财政拨款和 1 年以上的农业长期贷款，扶持农村信用合作的发展。农业合作银行成立后，在中国人民银行的统一领导下，积极发挥其职能作用，支援和促进农村经济和农业互助合作运动按照党和国家的方针政策健康发展。此时，农业合作银行未设分支机构，基层的农村金融工作仍由中国人民银行办理。随着我国进入“组织制度建设”阶段，按照中共中央 1951 年 12 月发出的《关于实行精兵简政，增产节约，反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》精神，中国人民银行总行精简机构，于 1952 年 7 月撤销农业合作银行，农村金融工作归中国人民银行统一领导和管理。

1953 年中共中央《关于发展农业生产合作化的决议》发布以后，农业合作化运动在各地迅速发展起来。为了进一步帮助组织全国 4 亿多农民，不断增加生产设备，扩大再生产，逐步完成社会主义改造，急需建立一个专门办理国家对农业的投资和办理农业的长期放款的农业银行。为了贯彻国家关于增加对农业合作化信贷支援的要求，根据当时农业生产发展情况和参照苏联做法，经国务院批准，1955 年 3 月成立中国农业银行，其任务主要是办理财政支农拨款和农业长期贷款与短期贷款，贷款对象主要限于生产合作组织和个体农民，贷款用途限于农业生产，其他农村金融业务仍由人民银行办理。农业银行第二次建立后，积极开拓极贫户贷款、国营农业贷款、农田水利贷款、贫农合作基金贷款等

农村金融业务，为稳定生产、促进农业经济发展做出了积极贡献。但由于新中国成立后很长一段时期，中国人民银行同时履行了中央银行和商业银行的职能，农业银行与中国人民银行在业务运行中存在职能交叉、关系不顺的问题。而且两行分别设立，需大量增加机构和干部，增加基本建设和费用开支。因此，1957年4月国务院决定，将农业银行的各级机构同中国人民银行合并，农业银行的名义即予撤销。

1963年在贯彻国民经济“调整、巩固、充实、提高”的方针中，国家采取加强农业的措施，增加对农业的资金支援。为了加强对国家支农资金的统一管理和农村各项资金的统筹安排，防止发生浪费资金和挪用资金的现象，1963年11月，全国人民代表大会常务委员会通过决议，批准建立中国农业银行，中国农业银行总行在北京正式成立。农行作为国务院直属的金融机构，统一管理国家支援农业资金的拨付和贷款，并领导农村的信用合作工作。作为国务院的直属机构，根据中共中央和国务院关于建立中国农业银行的决定，这次农业银行机构的建立，从中央到省、地、县，一直设到基层营业所。

农业银行成立后不久即对支农资金进行了全面安排，同时建立贫下中农无息专项贷款，对农贷资金管理实行基金制，接办投资拨款监督工作，全面清理1961年以前的农业贷款。同时，农业银行还贯彻执行和制定了若干农村金融规章制度，帮助生产队建立耕畜和农具折旧制度，并对信用社的相关工作进行部署整顿和打击高利贷。但是，由于中国人民银行和中国农业银行在农村基层机构设置上存在矛盾，在精简机构的形势下，1965年11月，农业银行再次和人民银行合并。

1978年12月，中共十一届三中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》中明确提出

出“恢复中国农业银行，大力发展农村信贷事业”。1979年2月，国务院发出《关于恢复中国农业银行的通知》，决定正式恢复中国农业银行，恢复后的中国农业银行是国务院的直属机构，由中国人民银行监管。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，领导农村信用合作社，发展农村金融事业。

第二节 农业银行向真正商业银行的转变

1978年12月，党的十一届三中全会认真研究农业问题，要求全党把农业尽快搞上去。全会通过的《关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》中明确提出，恢复中国农业银行，大力发展农村信贷事业。1979年2月23日，国务院发出《关于恢复中国农业银行的通知》。恢复后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，领导农村信用合作社，发展农村金融事业。1979年3月13日，中国农业银行正式恢复建立，在中国金融改革的历程中，迈出了历史性的第一步。

20世纪90年代农村金融体制改革之前，农行作为一家国家专业银行，主要任务是支持农村经济发展，领导农村信用合作社，发挥农村资金筹集和供应的主渠道作用。1984年6月1日，农业银行引进首笔世界银行贷款。1985年6月24日，中国农业银行首次统一行名字体。1993年12月国务院作出了《关于金融体制改革的决定》，要求通过改革逐步建立在中国人民银行统一监督和管理下，中国农业发展银行、中国农业银行和农村合作金融组织密切配合、协调发展的农村金融体系。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向中国农业发展银行划转。农业银行开始按照

1995 年颁布实施的《中华人民共和国商业银行法》，逐步探索现代商业银行的运营机制。长期以来，农业银行领导和管理农村信用社，有力地促进了农村信用社的健康发展。但是，农业银行长期领导管理农村信用社衍生了政企不分、一身多任的问题，既不利于农业银行的商业化改革，也与信用社存在许多利益上的矛盾，不利于信用社按合作制的原则发展。为此，1996 年 8 月，国务院又作出《关于农村金融体制改革的决定》，决定农村信用社与中国农业银行脱离行政隶属关系，其业务管理和金融监管分别由农村信用社县联社和中国人民银行承担。经过各方共同努力，基本上在 1996 年年底，以省为单位先后宣布农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系。以此为切入点，农村金融体制改革进入了新的历史阶段。

第三节 农业银行向股份制商业银行的转变

20 世纪 90 年代末，国家采取一系列措施，加强国有商业银行的资本基础，提高资产质量。1997 年，农行政策性业务剥离速度加快。1998 年，财政部向农行定向发行 933 亿元的 30 年期特别国债，筹集资金用于补充农行资本金。为防范和化解金融风险，依法处置国有商业银行的不良资产，加强对国有商业银行经营情况的考核，党中央、国务院要求深化金融改革、整顿金融秩序、防范金融风险，决定组建资产管理公司，专门收购并经营 4 家国有商业银行的不良资产。1999 年 7 月，国务院正式批复组建中国长城资产管理公司。长城资产管理公司是具有独立法人资格的国有独资金融企业，主要任务和目标是收购、管理、经营、处置、回收从中国农业银行剥离的不良资产，利用国家给予的特殊

法律地位和专业优势，最大限度地保全资产、减少损失。1999年，农业银行向长城资产管理公司剥离了3458亿元不良资产。农业银行的不良资产剥离到长城资产管理公司后，大大减轻了农业银行的历史经营包袱，不良贷款占比明显下降，经营效益明显提高。

2004年，农行第一次上报股改方案。2007年，全国金融工作会议确定了农行“面向‘三农’、整体改制、商业运作、择机上市”的改革原则，标志着农行进入建设现代化商业银行的新时期。农行在明确市场定位的基础上，开展了面向“三农”金融服务试点工作，积极开拓县域市场。

2008年10月21日，农业银行股份制改革取得了重大突破。国务院审议并原则通过了《中国农业银行股份制改革实施总体方案》，依据该方案，农行完成了国家注资、剥离不良资产等重大财务重组事项。通过财务重组，农行的资产质量和盈利能力大幅改善，资本实力和财务基础显著增强。2009年1月15日，中国农业银行完成工商变更登记手续，农行由国有独资商业银行整体改制为股份有限公司，并更名为“中国农业银行股份有限公司”，实现了从国有独资商业银行向股份制商业银行的转变。2010年7月15日和16日，农行分别在上海证券交易所和香港联合交易所挂牌上市，完成了向公众持股银行的跨越。完成了当时全球融资规模最大的IPO项目。

第二章

农业银行的治理结构

第一节 农业银行的组织架构

一、组织架构

2004 ~ 2007 年，农业银行的组织架构随着实际需要不断进行调整，但是总体结构并没有发生变化，主要分为四个部分：总行委员会、总行内设机构、直属经营机构以及境内外分支机构。

股份制改造之前，中国农业银行总行设置了专门委员会，分别承担对各个经营和管理领域重大方针政策和战略计划的制定。2007 年，为进一步提升“三农”业务、中间业务发展的协调、管理和决策能力，强化全行内部控制及企业文化建设工作，增设“三农”金融工作推进委员会、中间业务管理委员会、关联交易控制委员会和企业文化建设委员会。2007 年，总行共设置 14 个专门委员会，各专业委员会主要职能如下：

资产负债管理委员会：研究确定全行发展战略及经营方向；审议全行资产负债管理目标，对资本金管理、流动性管理、利率和汇率风险管理等重要政策进行决策；审议全行中长期业务发展规划及年度综合业务经营计划、定期分析全行业务经营状况等。

风险管理委员会：研究确定全行风险管理战略和政策；审议全行年度总体风险限额和资本控制目标；审定信用风险、市场风险、操作风险敞口限额；审核内部控制流程及各专业委员会工作目标及计划；定期分析、评价全行整体风险状况等。

“三农”金融工作推进委员会：审议“三农”业务政策及发展策略；审议“三农”业务发展规划、年度发展目标和计划分解方案；审定“三农”业务规章制度和操作规程；审议“三农”事业部内部经营管理授权方案；定期分析“三农”业务经营状况，研究并协调解决“三农”业务经营管理中的重大问题等。

贷款审查委员会：审议贷款、贴现、承兑、信用证等信贷业务和公开统一授信、可循环使用信用、贷款承诺函；审议特别授权、特别授信及其他信贷特别事项；审议客户信用等级评定等。

市场营销委员会：研究制定全行市场营销战略与策略；组织、领导和管理全行市场营销工作；决定对重要客户的营销方案等。

中间业务管理委员会：审定中间业务管理制度办法、发展规划、年度计划及相关政策；领导、管理和发展全行中间业务；统一协调、研究决策重大中间业务项目营销工作；管理全行中间业务价格等。

新产品开发委员会：研究分析市场需求，编制新产品研发规划；审议新产品开发的立项，组织协调新产品的设计、开发和推广等。

关联交易控制委员会：审议关联交易管理制度；确定并公布关联方；审批总行一般关联交易或接受分行一般关联交易的备