

第一编

办行方向目标总论

坚持用十五大精神指导 建设崭新的农业发展银行

程俊山

党的十五大通过的江泽民总书记的报告，高举邓小平理论的伟大旗帜，为把建设有中国特色的社会主义事业推向 21 世纪做出了战略部署，是我们党面向新世纪的政治宣言和行动纲领，也是我们做好一切工作，办好农业发展银行（以下简称农发行）的根本保证。我们要认真学习和深刻领会十五大精神，抓住机遇，坚持建设崭新的农发行。

一、十五大精神为建设崭新的农发行指明了方向

十五大的灵魂是高举邓小平理论伟大旗帜，大会的最主要成果是把邓小平理论确立为全党的指导思想。这对于我们实现邓小平同志提出的“三步走”战略目标，在下世纪把我国建成富强民主文明的社会主义国家，必将产生重大而深远的影响。同时，对我们建设崭新的农发行也有重大的指导作用。

（一）十五大把邓小平理论确立为我们党的指导思想，为办好农发行提供了强大的理论指导。将邓小平理论确立为我们党的指导思想，作为我们时代的伟大旗帜，这是我们党经过近二十年改革开放和社会主义现代化建设的成功实践做出的历史性决策，反映了全国人民的共识和心愿。历史和实践证明，在当代中国，只有邓小平理论而没有别的理论能够科学地回答在中国这样经济文化比较落后的国家，如何建设社会主义、巩固和发展社会主义的一系列

基本问题；只有邓小平理论能够成为中华民族振兴的精神支柱，能够凝聚全民族的智慧和力量，使社会主义在中国显示出蓬勃生机和活力，使中国令全世界瞩目；也只有坚持邓小平理论的指导地位，才能保持改革开放以来的路线、方针、政策和发展的连续性，动员全党和全国各族人民，牢牢抓住世纪之交的历史机遇，使改革开放和社会主义现代化建设迈出新的步伐。邓小平理论是毛泽东思想在新的历史条件下的继承和发展，是当代中国的马克思主义，是马克思主义在中国发展的新阶段。在当代中国，马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论，是一脉相承的统一的科学体系。坚持邓小平理论，就是真正坚持马克思列宁主义、毛泽东思想；高举邓小平理论的旗帜，就是高举马克思列宁主义、毛泽东思想的旗帜。旗帜问题至关重要。旗帜就是方向，旗帜就是形象。党的十五大报告指出：在社会主义改革开放和现代化建设的新时期，在跨世纪的新征途上，一定要高举邓小平理论的伟大旗帜，用邓小平理论来指导整个事业和各项工作。作为农业政策性的金融部门，也必须坚定不移地以邓小平理论为指导。只有遵循这个理论所揭示的规律，按照邓小平金融思想，想问题、办事情，才能牢牢地把握正确的办行方向，做好各项工作。

（二）十五大确立的社会主义初级阶段的基本路线和纲领，为农发行的改革与发展提供了科学理论。江泽民同志在十五大报告中重申社会主义初级阶段的理论，全面系统地阐述了社会主义初级阶段的基本特征和主要任务，指出：“我们讲一切从实际出发，最大的实际就是中国现在处于并将长时期处于社会主义初级阶段。”这是我们学习和贯彻十五大精神要深刻领会并牢牢把握的一个重要的指导思想。所谓社会主义初级阶段，包括两层含义：第一，就社会性质而言，我国已进入社会主义社会；第二，就发展进程而言，我国还处在初级阶段，即不发达阶段。这就要求我们：第一，必须

坚持社会主义而不能离开社会主义；第二，必须从初级阶段出发而不能超越初级阶段。这个理论，是邓小平理论的重要组成部分。它坚持了唯物辩证法，既同否定社会主义的“右”的思潮划清了界限，又同超越阶段的“左”的思潮划清了界限。十一届三中全会以前，我们在建设社会主义的过程中，之所以会几经曲折，出现严重失误，根本原因之一，就在于提出的一些任务和政策超越了社会主义初级阶段的实际。而近二十年来，我们的改革开放和现代化建设事业，之所以能够顺利推进，取得辉煌成就，根本原因之一，就是因为既克服了那些超越阶段的错误观念和政策，又抵制了抛弃社会主义基本制度的错误主张，坚持一切从社会主义初级阶段的实际出发。农发行的创建之所以受到各级党政、有关部门和广大人民群众的肯定和拥护，组建后的业务之所以迅猛发展，说到底也是坚持了从社会主义初级阶段的实际出发，适应了建立社会主义市场经济体制的需要。因此，只有真正掌握了初级阶段理论，才能真正理解我们党为什么只能实行现在这样的路线方针政策而不能实行别样的路线方针政策，才能更加自觉地坚持和贯彻党的基本路线、基本纲领，在改革开放和现代化建设中，找准农发行的位置，主动地发挥职能作用。

（三）十五大关于所有制的论述，为农发行有效地发挥职能作用解放了思想。十五大报告全面、深刻、精辟地提出了社会主义初级阶段所有制的新理论。这是对传统所有制理论的重大突破，是对马克思主义的丰富和发展。这一理论的突破性在于：第一，在明确我国社会主义初级阶段的基本经济制度时，坚持公有制为主体，突出了各种所有制经济共同发展，强调了一切符合“三个有利于”的所有制形式都可以而且应该用于为社会主义服务，指出了非公有制经济从“对立”、“补充”到共同发展的客观必然性。第二，公有制经济不仅包括国有经济和集体经济，还包括混合所有制经济中

的国有成分和集体成分。公有制的主体地位主要体现在：国有资产在社会总资产中占优势；国有经济控制国民经济命脉，对经济发展起主导作用。就全国而言，有的地方、有的产业可以有所差别。公有资产占优势，要有量的优势，更要注重质的提高。除关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，在其他领域，可以通过资产重组和结构调整，来加强重点，提高国有资产的整体质量。第三，公有制实现形式可以而且应该多样化。一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。特别强调股份制是现代化企业的一种资本组织形式，资本主义可以用，社会主义也可以用。这些重大理论的突破，不仅打破了人们思想上的“禁区”，有利于解放思想，加快经济体制改革和经济发展，对我们农发行来说，也解除了很多思想束缚，既为研究拓展农发行的职能作用提供了理论依据，也为更好地支持农业和农村经济发展创造了条件。

（四）十五大坚持把农业放在经济工作的首位，为农业政策性金融事业的发展提供了历史性机遇。十五大提出要加强农业的基础地位。要求多渠道增加投入，加强农业基础设施建设，不断改善生产条件。大力推进科技兴农，发展高产、优质、高效农业和节水农业。积极发展农业产业化经营，形成生产、加工、销售有机结合和相互促进的机制，推进农业向商品化、专业化、现代化转变。这些，既对农发行提出了更高的要求 and 更艰巨的任务，又为农发行拓宽业务发展领域创造了条件。十五大是动员全党和全国各族人民团结奋斗，把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪的大会。必将再次掀起经济建设的高潮，农业和农村经济的发展也将出现前所未有的热潮。农发行必须紧紧抓住这个机遇，用好这个机遇，把农业政策性金融事业发展起来，以更大的作为跨入 21 世纪。

（五）十五大提出深化金融体制改革，要求农发行必须加大改

革的力度。十五大明确宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，抑制通货膨胀，促进重大经济结构优化，实现经济稳定增长。宏观调控主要运用经济手段和法律手段。要深化金融、财政、计划体制改革，完善宏观调控手段和协调机制。实施适度从紧的财政政策和货币政策。有效防范和化解金融风险。农发行作为农业政策性银行，是党和国家进行宏观调控的重要手段之一。如何履行好职能，管好用好农业政策性信贷资金，防范和化解金融风险，支持和保护好农业和农村经济发展，关系到稳定货币、稳定金融、稳定社会的大局。为此，必须坚持以稳定为基础，以发展为前提，以改革为动力，加大改革力度，把农发行办成真正的农业政策性银行。

二、建设崭新的农发行取得显著成效

在 1996 年 11 月初召开的全省农发行分支行行长会议上，省行党组提出了“三精一高”的办行目标，发出了“开好头、起好步，为建设崭新的农发行而奋斗”的号召，目的是给新组建的各分支行树立一个明确的奋斗目标，在建行伊始开好头、起好步，以崭新的行业风貌和良好的系统形象以及更大的作为出现在吉林省金融界。争取用三到五年的时间，努力把我省农发行建设成为一个上下指挥如意，干部队伍精干，装备先进，管理规范，资产营运高效，资金封闭运行，支农工作成绩显著，行业作风优良的政策性银行系统。应该说，这个目标的确立，是有一定依据的。

客观依据。组建农业政策性银行是建立社会主义市场经济体制的客观需要，也是深化金融体制改革的产物。尽管在国外兴办农业政策性银行早有实践，但在我国创办农业政策性银行却是史无前例的，实属新生事物，是完善国家宏观调控体系、加强农业基础地位、强化金融作用的一种有效探索。因此，提出建设崭新的农发行，主要它是在金融界脱颖而出的一个新行，从事的是一种崭新

的事业，客观上要求它要有新的理论作为指导，要有新的机制来进行运作，要有新的政策法规来进行规范，要有新的管理模式和手段来从事经营，同时也要求要有新的姿态和作为立足于社会及经济和金融界，从而来显示和验证党中央、国务院组建农业政策性银行决策的正确。如果一开始就把组建农业政策性银行混同于一般性的事物来对待，没有新的思维和创造，那就很难达到组建农业政策性银行的预期目的。

理论依据。党的十一届三中全会以来，我国进行的改革开放的伟大事业，是以邓小平理论为指导的，金融体制改革是以邓小平的金融思想为指针的。政策性银行的产生，可以说是邓小平“把银行真正办成银行”这一著名思想的直接产物。按照邓小平“把银行真正办成银行”的金融思想，必须把人民银行办成真正的中央银行，把专业银行办成真正的商业银行，把政策性银行办成真正的政策性银行。而政策性银行究竟怎么办，在我国是一个崭新的课题，并没有现成的模式和经验可以借鉴，需要我们在实践中进行理论积累和开创路子。因此，省行提出的建设崭新的农发行及“三精一高”的办行目标，就是依据邓小平“把银行真正办成银行”的金融思想，探索如何把政策性银行办成真正的政策性银行的一种实践。

实践依据。应该说，在我国创办政策性银行确实没有经验，但办银行确实有长时期的实践。从新中国建立以前的 1948 年 12 月 1 日，在河北省石家庄市正式成立中国人民银行到 1994 年农发行成立，就有 46 年的历史。就是党的十一届三中全会以来，1979 年国务院决定恢复中国农业银行，拉开金融体制改革序幕到农发行的成立，也有 15 年的历史。这期间我国在办银行的问题上，积累了丰富的经验，也有一些值得吸取的教训。这些教训主要是机构庞大、人员臃肿、装备落后、管理粗放、经营质量和效益不高。农发行属于新建行，不谈其性质、职能作用有别于其他国有独资商业银

行乃至其他金融机构，就单从机构设置、人员配备、办公营业装备、经营管理等方面，就应该吸取以往办银行的教训，力求走出一条既符合中国国情又适于农业政策性银行经营特点的办行之路。正是基于这一考虑，省行才提出建设崭新的农发行及“三精一高”的办行目标。

建设崭新的农发行的目标虽然提出只有一年来的时间，但却经受住了实践的检验，并经过实践证明效果是十分显著的。

（一）得到了全行广大干部职工的积极响应，成为凝聚建行创业的强大精神动力。一年来，各级行领导紧紧围绕省行提出的办行目标，以省行编印的《建设一个崭新的农业发展银行》等四本书为教材，狠抓了对干部职工的入行教育工作，使办行目标深入人心，得到了广大干部职工的积极响应，成为干部职工认识农发行、热爱农发行、维护农发行、建设农发行，为农发行建功立业、增添光彩的强大精神动力。广大干部职工自觉地克服建行和开局起步过程中的各种困难，表现出高度的对事业的负责精神和良好的精神风貌，为建行兴业做出了积极贡献。各级行还围绕省行提出的办行目标，结合各地的实际，创造性地制定出具体的实施办法，提出具体的工作要求，从而使建设崭新的农发行的号召落到了实处。目前，省行发出的建设崭新的农发行的号召，已成为一面旗帜，正引导着全行干部职工为建设一个崭新的农发行而奋斗。

（二）适应了农业政策性金融业务经营管理的需要，为农发行的长远发展打下了良好的基础。衡量办行目标是否符合实际，最主要的标志是能否有利于农业政策性金融业务的经营管理，能否有利于为农业和农村经济的发展提供有效的服务，能否有利于发挥农业政策性银行的职能作用。一年来的运作实践表明，机构只设到县是科学合理的，人员从紧的思路是对头的，内设机构少而精是可行的，办公手段要精的提法是可取的，特别是农发行的职能作

用得到了有效的发挥，业务自营的优势得到了充分体现。市、县农发行组建以来，在收购资金的供应与管理上，基本上做到了“两手都要硬”，收购资金被大量挤占挪用和流失的势头得到了有效遏制；在扶贫和各种农业开发性贷款的发放与管理上，力度不断加大，基本上达到了总行提出的‘早计划、早落实、早发放、早见效’的要求，有效地体现了农发行的扶贫、开发主力军的作用；在农业政策性金融服务上，不断得到加强，普遍受到了各级党政、有关部门、广大政策性企业贷款户的好评，使农发行的社会形象在很短的时间内就树立了起来；在分支机构的运作上，已经进入正常有序的轨道，各方面的工作关系也已经顺应。这些都充分说明，省行提出的办行目标是符合实际的，方向是对头的。

（三）积累了改革与发展的实践经验，坚定了建设崭新的农发行的信心。通过实践，一方面省行对提出的办行目标中的不切合实际的地方及时进行了调整和完善，如县支行增设办公室、对地级分行内设机构实行统一设置、确定分支行中层干部的指数、解决分支行的办公营业用房以租赁为好、为分支行配备运钞车及工作用车的数量等，都是通过实践得到启迪，重新做出的决定。另一方面，也矫正了一些不切合实际的想法。如在缺员总量上，省行原来认为缺员量很大，而且在增员的时间上十分紧迫，但经过一段时间的实际运行，通过调查研究，又有了新的认识。感到普遍缺员是事实，但缺员的量不是很大、也不是都很急，而且应立足于首先调整现有人员的结构，着眼于培养提高，然后再有计划有重点有选择地逐步进行人员的补充。现在看，这种认识是比较符合实际的，也有利于坚持“干部队伍要精”的要求。同时，无论是省行还是各分支行，通过一年来的实践，都积累了不少办行、治行、兴行的经验，普遍感到思路更清晰、方向更明确，从而坚定了建设崭新的农发行的信心。

三、把学习落实十五大精神活动贯穿于建设崭新的农发行的实践中

当前和今后一个相当长的时期，各级行的主要任务是认真抓好十五大精神的学习和落实活动，并把学习落实活动贯穿于建设崭新的农发行的实践中，加快建设崭新的农发行。

（一）要认真学习十五大精神，抓好观念更新。江泽民同志在十五大所作的报告，高举邓小平理论伟大旗帜，对我国经济、政治、文化等方面的建设和党的思想、组织、作风建设做出了新的战略部署，是我们党带领全国各族人民迈向新世纪的政治宣言和行动纲领。报告创造性地运用邓小平理论，阐述了一系列重大的理论和实践问题，对我国改革开放和社会主义现代化建设具有深刻的长远的指导意义。因此，学习十五大精神，重点要学习江泽民同志的报告。要全面准确地领会精神实质，牢牢把握十五大的主题，明确十五大提出的纲领任务和方针政策。最根本的是要使全体干部职工一定要高举邓小平理论旗帜不动摇，在思想上和工作中牢固树立邓小平理论的指导地位。最关键的是学习要紧密联系实际，同建设崭新的农发行的实践紧密地结合起来，着眼于观念的更新，着眼于理论的运用，着眼于对实际问题的思考，着眼于新的实践和新的发展，坚持解放思想，实事求是，认真解决改革与发展中的新情况新问题。

（二）要认识建设崭新的农发行是个渐进的过程，注意克服盲目乐观和急于求成两种倾向。应该承认，省行提出的办行目标确实得到了落实，变成了广大干部职工的实际行动，各项工作都有了一个良好的开端，但同时也要看到，在实施省行提出的目标中，也确实还存在一定问题需要逐步解决，如分支行的领导班子建设和干部队伍建设问题、管理机制的建立和完善问题、办公营业条件的改善和办公手段的装备问题、缺员的补充问题等等，都需要时间和

过程。就省行提出的“三精一高”的办行目标的本意讲，也是要通过三、五年的努力，不是短期内所要求达到的。因此，必须克服盲目乐观和急于求成两种思想倾向。只有这样，才会使全省广大干部职工保持清醒的头脑，保持已有的政治热情，继续发扬艰苦奋斗精神，放眼未来，立足当前，扎扎实实地把各项工作做好。

(三) 要抓住建设崭新的农发行的关键，注意处理好“三精一高”的内在关系。建设崭新的农发行是省行提出的总目标，而“三精一高”是实现总目标的具体目标，也是衡量是否完成建设崭新的农发行任务的评断标准。在“三精一高”的具体目标中，也要注意分清手段和目的的关系；“三精”是手段；“一高”是目的，通过“三精”来实现“信贷资产质量要高”的目的。只有实现这个目的，才能完整地体现党中央、国务院组建农发行的真正意图。因此，在实施“三精一高”的实践中，必须突出“一高”的根本目的；“三精”必须为“一高”服务，必须适应“一高”的要求。这就要求在机构设置、人员配置、设施装备等方面，必须坚持以是否有利于提高信贷资产质量为前提。同时，在“三精一高”的各自目标中，也要突出各自的本质要求；“三精”主要应突出“精”字，机构、人员、装备必须以求精为前提；“一高”主要应突出强化管理，只有强化管理，才能达到提高信贷资产质量的目的。这些关系，在实践中必须注意处理好，解决好，以便抓纲带目，突出重点，摆正关系，把主要工作精力放在强化对农业政策性金融业务管理方面，更好地发挥农发行的职能作用。

(四) 要突出班子建设这个重点，抓好实施工作的落实。建设崭新的农发行，是一项系统工程，也是一项非常艰巨的任务，能否达到预期目的，有赖于全行干部职工的共同努力，关键在各级领导。各级领导应该首先加深对建设崭新的农发行重要性的认识，在思想上、工作上首先适应要求，增强工作的自觉性、主动性和创造性。各级班子的思想建设、组织建设、作风建设都应该有崭新的

面貌。因此，在建设崭新的农发行过程中，必须抓好各级班子建设。省行确立的干部管理体制是一级管一级，即省行管到市（州）分行的行长、副行长和党组成员，市（州）分行管到县（市、区）支行的行长、副行长和党组成员。省行和各市（州）分行都要在这方面共同做出努力，争取按要求尽快配齐配强各级行的领导班子，以便为建设崭新的农发行提供强有力的组织领导保证。

（五）要加强调查研究，不断解决改革与发展中的新情况、新问题。农业政策性金融是一项崭新的事业，建设崭新的农发行也是摆在各级行面前的一个崭新的课题。特别是农发行正处于创业发展阶段，面临着许多新情况、新问题、新矛盾，需要我们去认真对待，在实践中进行研究和解决。如学习落实党的十五大精神如何与农发行的实际情况相结合问题；机构设到县，如何发挥好县支行管理农业政策性金融业务、加强政策性金融服务问题；地级分行如何发挥好管理职能问题；各分支行的干部职工如何配置问题；怎样加强各级领导班子建设和队伍建设问题；如何实现收购资金封闭运行、良性循环的问题；如何适应加强农业基础地位的要求、支持农业产业化经营问题；如何防范和化解信贷风险的问题；如何达到政策性和效益性的统一问题；等等，都需要继续进行调查研究的。这就要求各级行领导及广大干部职工，多深入实际，开展调查研究，多总结各方面的经验，以便把建设崭新的农发行的事业不断推向前进。

作者单位：中国农业发展银行吉林省分行
职务及职称 行长、高级经济师

坚持改革 坚持实践 不断完善农发行经营机制

程俊山

农发行市、县机构组建后，经过半年多的运行实践，特别是经过旺季收购资金供应、农副产品收购资金检查、信贷资产清理工作，证明增设农发行的分支机构、业务全面实行自营的决策是十分正确的。当前乃至今后一个时期，农发行应该继续坚持改革，坚持实践，不断完善经营机制。

一、农发行的组建是市场经济发展的需要，是金融改革的产物
在我国组建农业政策性银行虽然是史无前例的，但有其客观必然性和现实必要性。

（一）组建农业政策性银行，是建立社会主义市场经济体制的需要。以邓小平同志 1992 年年初重要谈话和党的十四大为标志，我国改革开放和现代化建设事业进入了一个新的发展阶段。十四大明确提出了建设社会主义市场经济体制，这是建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，对于我国现代化建设事业具有重大而深远的意义。社会主义市场经济体制，要求市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，而资金的合理流动和配置将成为其他生产要素优化配置的关键。在市场经济的早期发展中，由市场机制自发地发挥作用被看做是资源配置的惟一有效手段，而政府则被排斥在市场之外。但经过实践证明：通过市场这只“看不见的手”配置社会资源虽然较好地满足了经济有效性原则，但在社

会合理性方面，存在着明显的缺陷，主要是兼顾社会公平和稳定不够。于是，政府运用“看得见的手”干预经济就成为各国发展现代市场经济的必然选择。“看得见的手”与“看不见的手”有机结合，共同调节资源配置，是现代市场经济体制的基本特征。我国要建立的社会主义市场经济体制，同样是一种政府干预下的市场经济体制，而农业是最需要干预的一个产业。从世界各国看，普遍采用设立专门的政策性金融机构的办法来对农业进行支持和保护，弥补农业投入资金的不足，诱导和吸引更多的社会资金投入农业生产。从中国国情看，我国是一个发展中的农业大国，人口多，农业资源少，农业生产能力和条件有下降的趋势。由于受比较利益的驱动，农村经济、金融发展面临的问题比较多，表现为农业资金向非农业产业流动的现象比较严重，国家基本建设投资、财政预算资金、信贷资金用于农业的比重比较低，农业物质技术基础薄弱，农业生产条件亟待改善等。而农村、农业和农民问题，对整个社会经济的影响至关重要。因此，在建立社会主义市场经济体制的过程中，特别需要采取强有力的宏观调控措施，切实加强对农业的支持和保护。

发展农业，一靠政策，二靠投入，三靠科技，其中投入是关键。在增加农业的投入中，农业政策性信贷资金是重点。在市场经济条件下，资金利润率规律调节着投资方向和规模，资金向利润高的部门、行业和企业流动。在争取资金的市场中，农业处于非常不利的地位，得不到应有的资金投入。为了保证农业能够获得必要的资金，就必须建立不以盈利为目的的农业政策性金融机构。正是在这种情况下，党中央、国务院在借鉴国际经验的基础上，结合我国的客观实际，决定组建农发行，这是国家为支持农村经济乃至保持整个国民经济持续、快速、健康发展而采取的重大举措。

（二）组建农业政策性银行，是深化金融体制改革的需要。经

济决定金融，金融体系总是在一定社会经济条件下产生的。适应建立社会主义市场经济体制的需要，党的十四大通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，提出了加快金融体制改革的要求，确立了金融改革的目标，既“建立在国务院领导下，独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系；建立政策性金融与商业性金融分离，以国有银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系；建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。”《国务院关于金融体制改革的决定》国发〔1993〕91号）深化金融体制改革的首要任务是把中国人民银行办成真正的中央银行。

“中国人民银行作为中央银行，在国务院领导下独立执行货币政策，从主要依靠信贷规模管理，转变为运用存款准备金率、中央银行贷款利率和公开市场业务等手段，调控货币供应量，保持币值稳定；监管各类金融机构，维护金融秩序，不再对非金融机构办理业务。”（《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》1993年11月14日）建立政策性银行的目的是，实现政策性金融和商业性金融分离，以解决国有专业银行身兼二任的问题；割断政策性贷款与基础货币的直接联系，确保人民银行调控基础货币的主动权。在政策性业务分离出去后，现有的国家各专业银行（中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行）要尽快转变为国有商业银行，按现代商业银行经营机制运行，把国家专业银行办成真正的国有商业银行。应该说，组建政策性银行是金融体制改革的关键环节，它一方面关系到把中国人民银行办成真正的中央银行，一方面关系到把专业银行办成真正的国有商业银行。组建政策性银行在整个金融体制改革中扮演着重要的角色。

作为我国三家政策性银行之一的农发行的组建，对完善农村金融服务体系，促进农业市场经济的发展有着重要的历史作用。农业银行恢复以来，在统一管理支农资金，集中办理农村信贷，领

导农村信用社,发展农村金融事业,支持农工商综合经营、农村经济对外开放和提高农民收入等方面,建立了历史的功勋。但是,随着农村经济迅速发展和社会主义市场经济体制的逐步建立,现有农村金融体制的不足之处日益明显,不能适应农村市场经济进一步发展的需要,其主要表现为:一是两业不分,即农业银行同时承办政策性和经营性两种业务。政策性业务是为了实施政府某项政策而安排的,经营性业务则是农业银行根据自己的经营目标而自主办理的。这两种业务,由于资金来源、贷款管理、评价标准不同,长期由农业银行一家同时经营,带来了资金运行机制的不顺,必须加以改革。二是政企不分,即农业银行自己本来是一个自主经营的金融企业,却又要直接领导或委托领导农村信用社,导致货币经营职能和金融行政管理职能不分。过去农村经济比较落后,作为国家银行的农业银行领导农村信用社,有利于统一管理支农资金。现在许多县改市,城市金融和农村金融互相渗透。在这种情况下,如果不把农业银行的两种职能分开,既不利于农业银行和农村信用社各自发展,也不符合金融法规。三是农村金融机构业务功能雷同,不适应农村经济发展的需要。因此,迫切需要建立有政策性银行、商业银行、合作金融等多种金融机构组成的,能为不同经济层次服务的农村金融体系。农发行的组建是实现农村金融体制改革总目标的重要内容,是适应农村市场经济发展,建立健全农村金融服务体系的客观要求。

(三)组建农业政策性银行,是实现国家宏观经济发展目标的需要。在国民经济发展中,农业始终是各经济产业中的基础产业,同时也是一个风险大、投资周期长、比较效益低而特别需要扶持的产业。农业的基础地位是否巩固,农业的发展状况如何,直接关系到国民经济的持续、稳定、健康发展。应该说,组建农发行是党和国家实现宏观经济发展目标的需要,农发行是国家实施宏观调控