

必须重视扶贫开发贷款的使用效益问题

檀 景 顺

扶贫开发贷款是农业发展银行政策性金融业务的重要组成部分，它包括农业发展银行目前办理的扶贫贷款、农业综合开发贷款、林业贷款、治沙贷款、农业基本建设贷款和农业技术改造贷款等全部开发性信贷业务。扶贫开发贷款的使用效益如何，不仅关系到农业发展银行对国家赋予的农业政策性信贷任务完成的情况如何，而且对完成国家“八七”扶贫计划、对农业和农村经济的全面发展有着十分重要的影响。因此，对新组建的农发行来说，在努力实现农副产品收购资金良性循环的同时，必须把提高扶贫开发贷款的使用效益问题摆上业务经营的突出位置，认真加以研究和解决。

一、努力提高扶贫开发贷款使用效益，是市场经济条件下信贷管理和农村经济发展的必然要求

扶贫开发贷款的效益性，是政策性的本质要求和集中体现。扶贫开发贷款的使用效益包括经济效益和社会效益两个方面，其实质是按照国家政策规定，通过合理有效的信贷投入，完成其价值增殖和安全归流，保证国家农业政策目标的实现。

首先，努力提高扶贫开发贷款使用效益，是市场经济规律的客观要求。在社会主义市场经济条件下，一切经济活动都必须遵

循价值规律和市场法则，按照价值取向，实现包括资金在内的社会资源的合理配置。扶贫开发贷款是政策性很强的贷款，虽然其使用范围和投向都具有一定的特殊性，但并未改变其信贷资金的性质，必须遵循市场经济的规律和信贷资金运动的基本规律，实现政策性、安全性、流动性和效益性的统一。

其次，努力提高扶贫开发贷款的使用效益，是国家赋予农业发展银行的重要职责。国家决定组建农业发展银行，其目的就在于管好、用好农业政策性信贷资金，更好地贯彻落实国家产业政策和区域发展政策，促进农业和农村经济的健康发展。但在政策性信贷业务与商业银行分离后，一些人往往容易形成把扶贫开发贷款的社会效益和经济效益割裂开来，甚至对立起来的倾向。我们认为，扶贫开发贷款的经济效益和社会效益并不矛盾，两者是辩证统一的有机整体。前者是后者的根本内容，后者是前者的外在表现。只有首先牢牢把握住处于主导地位、起决定性作用的经济效益这个关键，才能使社会效益建立在可靠的效益之上，只有实现了两方面效益的统一，才能适应农业发展银行经营管理的要求，才能真正达到支持农业扶贫开发，促进农村社会生产力发展的根本目的。

第三，努力提高扶贫开发贷款的使用效益，是信贷管理实践的现实需要。过去，由于主客观诸多方面的原因，导致一些地方扶贫开发贷款的使用效益不够理想，有的地方贷款大量沉淀，形成投入年年增加，但贫困落后面貌并无明显改变，提高扶贫开发贷款的使用效益已成为亟待解决的突出问题。实践证明，扶贫开发必须投入大量资金，但资金的投入并不等于贫困状况的改变和开发目标的实现，其关键在于是否把努力提高资金的使用效益，作为衡量扶贫开发工作的尺度。

二、提高扶贫开发贷款使用效益的关键是实行严格的项目管理

实行严格的贷款项目管理，是保证扶贫开发贷款取得良好经济效益的关键所在和基础环节。农业发展银行对各类开发性贷款全面实行项目管理，是新形势下农业政策金融管理和扶贫开发工作的客观需要。为了切实提高扶贫开发贷款的使用效益，我们应当拓宽思路，创造性地实施项目管理，实现开发性贷款由传统管理向现代管理，由粗放管理向集约管理的转变。

1. 合理确定贷款投向，优化贷款结构。首先，扶贫开发贷款的投向应严格控制在国家确定重点扶持的地区和产业上，确保扶贫开发贷款政策性要求的实现。其次，在项目选择和资金使用上，必须突出支持重点。坚持以市场为导向，以水土资源开发为基础，以农产品基地建设和深加工为重点，大力扶持以解决千家万户吃饭问题为目的“温饱工程”、以解决花钱问题为目的“翻身工程”和以实现小康为目标的“致富工程”。与此同时，还可坚持从实际出发，把支持异地开发作为贷款项目选择的重要方面，对那些不具备生存条件的地方，积极支持其到投资条件好的地方投资办厂，使资源、资金、技术、信息、人才等生产要素在国家宏观经济政策和市场规律的调节下合理配置，取得最佳经济效益。

2. 实行“项目库”管理制度，坚持按效益原则择优选贷。扶贫开发贷款涉及的主管部门较多，容易形成职责不清、权利分散，影响扶贫开发贷款效益的发挥。国务院明确规定，扶贫开发贷款一律实行“项目库”管理制度。银行同有关部门联合审查、筛选项目时，必须突出效益原则，把项目有无效益及还贷能力作为审定项目的主要标准，对无经济效益或经济效益具有明显不确定性的项目，应该坚决排除在信贷资金支持的范围之外；按规定程序

逐级联合上报的项目，应该根据科学预测的效益大小，在区域内平衡排队，为银行择优选贷打好基础；在审定贷款项目和审批项目贷款时，地方党政有关部门应该充分尊重银行贷款决策的自主权，银行也要积极主动地解释原因，说明情况，尽量排除来自各方面的干扰，独立自主地行使职权，确保扶贫开发贷款的科学发放和有效使用。

3. 按照科学化、规范化的要求，做好贷款项目的审查评估工作。在贷款项目的评估审查重点上，要把握好三关：一是政策关。贷款项目必须符合国家产业政策，有利于促进农村产业结构调整 and 农村社会经济的协调发展，必须符合国家金融政策和法规；二是效益关。从市场经济和价值规律的客观要求出发，对项目的市场供求状况、经济效益、社会和生态效益等作出全面、科学、准确的评价；三是条件关。全面审查贷款项目的原料、能源、技术、资金筹措、业主素质等内容的可行性，作出准确的判断。对大额贷款项目和重点项目，审批行应坚持进行实地考察。对一些特殊行业的贷款项目要聘请有关专家参与评估论证。同时，应积极创造条件，把计算机应用于贷款项目评估，提高项目评估效率，保证贷款项目的科学性。

4. 强化贷款风险管理，建立风险补偿机制。防范贷款风险，是提高贷款使用效益的重要保障。扶贫开发贷款也要严格执行贷款担保、抵押制度，推行贷款企业参加财产保险作为贷款条件的管理方式，并应逐步适当提高贷款呆帐准备金比例。要坚决反对和杜绝在多渠道筹集资金名义下搞“钓鱼工程”，坚持打足项目投资，不留缺口。保证支持一个，成功一个，见效一个。

三、加强扶贫开发贷款的流动性是提高效益要着力解决的突出问题

衡量扶贫开发贷款使用效益高低最直接、最根本的标志是有效流动和周转使用。具体指标有两个：一是反映完成扶贫开发贷款一次周转的到期收回率越高，说明承贷主体通过运用贷款，整体上完成一次确有效益经营周转的程度就越高，相反，贷款相应的使用效益就越低；二是反映扶贫开发贷款利用总体水平的周转速度越快，说明在同一考核期内，一定数量的贷款多次服务于有效益的经营活动，贷款投入和效益产出同比例倍数增长，扶贫开发及相应效益就越好，反之，贷款在同一时期内的使用效益就越低。然而，从扶贫开发贷款使用的现实情况来看，到期收回率低、周转慢、沉淀多、质量差的问题比较普遍，大量的信贷资金不能正常周转。由此可见，加强扶贫开发贷款的流动性不仅是资金运动本身的客观要求，而且是增加信贷资金投入的潜力所在，更是当前提高扶贫开发贷款使用效益应着力解决的问题。

（一）转变观念，树立政策性贷款同样应当注重使用效益的思想。长期以来，因扶贫开发贷款利率低、期限长，风险大等政策属性，人们往往将其同救济资金和财政资金相混淆，即使是专门从事贷款经营和管理的银行，也有忽视到期收回和周转使用的倾向。农业政策银行的成立，更使一部分人产生了拿政策性信贷资金搞救济式扶贫的错误认识。我们应当从农业发展银行自身的改革发展和完成国家赋予的政策使命出发，旗帜鲜明地提出扶贫开发贷款流动的观点、效益的观点，以及实行全过程、全方位、全系统项目管理的观点，加强对外宣传，解释政策要求，消除错误导向，促进农发行信贷资金的良性循环，提高使用效益。

（二）摸清底数，为加速周转、提高效益做好基础性工作。应

在全行系统对扶贫开发贷款进行一次全面的清理清查工作，详细掌握到期贷款、逾期贷款和催收贷款的占用形态，摸清非正常贷款的占用底数，分别不同情况、采取相应措施，抓紧盘活清收。对有一定经济实力和还贷能力，但信用较差的贷款对象，可通过加强清收力度，采取信贷制裁和依法收贷等方式，力求按期收回；对确属死亡绝户、厂倒人散、项目失败的贷款，在认真清理和严格审核的基础上，可采取内销外挂的办法，按规定程序从呆帐准备金中核销；对暂处困境需要继续给予扶持的农户、效益不佳但有望救活的贷款企业和项目，可再注入一定数量的启动资金，通过发展生产、培植财源、增强还贷能力，达到资金周转、贷款收回和使用效益的统一。

（三）突出经济手段，创造有利于盘活清收的政策环境。我们认为在当前农发行基层机构暂未设立，地县以下业务由农业银行全面代理的情况下，更应引进竞争机制和激励机制，通过经济手段达到加快流动、提高效益的目的。主要应包括：（1）把清收盘活非正常贷款同安排新增扶贫开发贷款挂钩，使贷款流动较快的地方能够更多地增加扶贫开发资金投入；（2）明确哪里收回、哪里使用的“收回再贷”政策，使贫困地区在盘活存量和提高效益中得到好处；（3）同政府主管部门和各级代理行密切合作，下达盘活非正常扶贫开发贷款的任务，特别应把基层代理行清非工作的好坏，同代理手续费挂钩，分清责任，奖优罚劣；（4）在坚持按贷款余额贴息的基础上，防止有意延长贷款期限的做法，按客观的生产经营周期确定合理的贷款期限，到期归还，确需再贷。

四、加强扶贫开发贷款管理是提高效益的重要保证。

在现行代理体制下，由于诸多一时难以解决的矛盾，给农发

行业务经营管理特别是扶贫开发贷款管理带来了困难。主要原因是：1. “多与少”的矛盾。由于农发行业务是从原农行、人行、工行、建行承担的农业政策性金融业务中分离出来、集中起来的基礎上形成的，业务量和工作量增加，但基层代理行工作人员没有相应增加，还要完成自身商业化进程，这种工作量多人少的矛盾会给管理带来影响；2. “高与低”的矛盾，即农业政策性金融业务开始独立运营之后，在政策规定、质量定性、管理水平方面有了全新的更高的要求，但农发行人员自身素质和代理人员由于对政策性业务的政策规定不够熟悉，业务技术水平尚不适应，有可能出现贷款项目的评估论证流于形式，项目失误概率上升的问题；3. “主与次”的矛盾。对各级代理行来讲，虽然商业性业务与政策性业务有自营与代理之分，但两种性质完全不同的业务集于一身，不能不说是一对天然客观的矛盾。如果处理不当，就会在一定程度上弱化包括扶贫开发贷款在内的政策性业务管理。

那么，如何有效地加强管理呢？一是根据工作需要和条件可能，对基层代理业务人员进行全面岗位培训，使其尽快适应代理农发行业务需要。与此同时，农业发展银行应抓住机遇，下大力气加强职工教育，培养和造就一支政策水平高、业务能力强、工作作风硬，特别能战斗的职工队伍。二是在互惠互利的原则下，密切同农业银行的合作协调。应根据业务发展和管理要求，研究适当提高代理手续费标准的问题，支付代理手续费，应该真正同工作量和管理工作水平挂钩，考核依据应体现资产质量和贷款使用效益要求，支付办法中应有相应的考核指标体系。三是充分发挥“指导、检查、稽核、监督”的职能作用。农业发展银行要深入基层代理行、贷款企业和贷款农户开展调查研究，指导代理工作，检查、稽核和监督任务完成和政策执行情况，保证贷款使用效益的顺利实现。四是积极创造条件，尽快设立农业发展银行地县机构，不仅在业务上形成独立运营体系，而且在工作上形成严密有效的

组织体系，以严密有效的组织体系保证业务和资金的独立运营和封闭运行。五是加强同社会各界的协调配合。紧紧依靠各级地方党政和有关部门的大力支持和配合，特别是要联合扶贫主管部门、人民银行、审计部门共同加强监管，调动社会各界的力量，盘活存量，优化增量，确保使用效益。

对政策性收购资金良性循环问题的探讨

张 治 钧

政策性收购资金良性循环，是党中央、国务院对粮棉油等主要农副产品收购资金供应管理工作的基本要求，也是农业发展银行近期工作的主要目标之一。实现这一目标，有重要的政治经济意义。一方面，它能够有效地保证国家计划内粮棉油等主要农副产品收购、储备的资金供应，从根本上解决过去多年反复出现的白条问题，保证主要农产品的持续稳定增产，保证国家战略物资的计划储备和供应，从而保证社会政治经济的稳定；另一方面，它能够有效地加强管理，防止收购资金的流失、浪费，从根本上改变过去为了只保证收购资金供应，而倒逼中央银行过量发行基础货币的不良机制，抑制通货膨胀。同时有效地加快收购资金周转，满足日益增长的资金需要，提高政策性企业和政策性银行的经营效益。我们要不断加深认识，积极探索实现政策性收购资金良性循环的有效途径。

要实现政策性收购资金的良性循环，首先需要对政策性收购资金良性循环的内涵加以研究。政策性收购资金主要由政策性信贷资金、政策性企业自筹资金和财政补贴资金等三部分组成，其中信贷资金是其重要组成部分。所谓政策性收购资金的良性循环，主要是指农业发展银行的信贷资金发放给政策性企业，依次经过粮棉油等商品的购进、销售两个阶段，由货币资金转化为商品资金，再由商品资金转化为增殖货币资金，回归农业发展银行的周

而复始的运动过程。其基本的要求主要体现在以下几个方面：

——资金使用范围上的政策规定性。严格界定政策性收购资金的使用范围是保证政策性收购资金良性循环的前提。根据国家现行政策规定，政策性收购资金的使用范围是：粮食、棉花、油料、猪肉、食糖等主要农副产品的国家专项储备；国家计划内粮、棉、油、肉等农副产品的收购、调销、批发以及棉花的初加工。使用政策性收购贷款的政策性企业是：国家粮库、粮管所、军供站、承担政策性收购资金调拨、清算任务的各级粮食主管部门；棉花收购企业及其加工企业等。除此之外，都不属政策性收购资金的使用范围。政策性收购资金的使用不能超出政策范围。否则就偏离了正确的方向，良性循环就无从谈起。

——信贷资金投入的计划性。在社会主义市场经济条件下，为了保持社会总需求与社会总供给的基本平衡，仍然需要国家从宏观上干预调节和管理经济，而信贷货币发行是国家宏观调控的主要手段之一。因此，严格按照国家信贷投放和货币发行计划控制政策性收购资金供应，是实现政策性收购资金良性循环的基础。企业必须保证政策性收购资金用于国家计划的收购、调销、储备，不得挪作他用。农业发展银行必须以国务院及其主管部门和省一级政府确定的粮、棉、油、肉等收购、调销、储备计划和国务院以及中国人民银行总行批准的信贷货币计划为依据，供应和管理政策性收购资金。

——资金运动与物资运动的适应性。资金运动与物资运动相适应是信贷资金运动规律的基本要求，也是实现收购资金良性循环的起码要求，信贷资金运动如果脱离了物资运动，就意味着资金的流失浪费，无法产生使用效益。因此，在资金供应管理上，必须坚持‘钱出去、货进来、货出去、钱回来’、‘进货贷款，销货还款’的原则，使资金的运用量与物资流转量衔接一致，两相适应。

——贷款的物资保证性。政策性收购资金的一个重要特征是

它的物资保证性。政策性收购资金中用于国家粮、棉、油、肉等物资储备的部分与其他部分相比，流动性较小，但这些物资的计划储备，是国家为了应付非正常事件和特殊需要而安排的，对于国家政治、经济稳定和国防建设有战略意义。因此，政策性收购贷款必须与粮、棉、油、肉等商品库存挂钩，在金额上与粮、棉、油等商品库存价值相一致。

——资金使用效益上的社会性。国家计划内粮棉油肉等物资收购、调运及时，储备合理充足，是国家根本利益的需要，同样也是政策性收购资金良性循环的主要目的所在。因此，承担政策性业务的企业和银行都要严格执行国家的价格政策、信贷政策、利率政策，坚决保护群众利益，维护国家大局，把社会效益放在第一位。在考察政策性收购资金良性循环时，始终把社会效益作为主要标志。

——经济利益上的国家补偿性。政策性物资一般储备期限较长，销售价格较低，要贯彻政府意图，体现社会效益和保本经营原则，银行和企业不能单纯从自身经济效益出发，有时甚至要以牺牲自身经营效益为前提。为了从资金的完整性、流动性、效益性上保证政策性收购资金的良性循环，国家必须从经济利益上对承担政策性业务的企业和银行，及时给予合理补偿和扶持，使其拥有良好的经营环境、物质基础和服务手段，以便更好地发挥政策性职能。否则，政策性收购资金良性循环就会梗塞。

以上几方面的要求是相辅相成、有机统一、缺一不可的。只有全面落实，政策性收购资金的良性循环才能真正实现。

中国农业发展银行的成立，标志着我国政策性收购资金管理体制进入了一个新的发展阶段。农业发展银行运行一年多的实践表明，政策性收购资金的供应管理得到了明显加强。但由于这方面积累的问题较多，加上我国经济管理体制从传统的计划经济向社会主义市场经济转变过程中，新的矛盾和问题又不断出现，要实现收购资金良性循环的目标，任务还十分艰巨。在当前，要认

真解决好以下几个问题：

一、不断增强宏观调控意识，严格执行国家政策和计划

首先，必须进一步强化政策观念。严格执行国家的产业政策、收购政策以及信贷货币、物价等政策，从政策上保证政策性收购资金的良性循环。其次，进一步强化计划观念。严格执行国家计划，按信贷计划平衡资金，按收购计划供应资金，按企业调销计划回笼资金，按货币计划控制现金投放，以保证国家宏观调控目标的实现。三要强化法制观念。有关方面和社会各界都必须做到依法办事、令行禁止。目前，要认真执行收购资金“约法三章”，依法清收挤占挪用资金，坚决杜绝挤占挪用发生。第四，坚持党委政府统一领导，有关部门加强合作，社会各方协调配合，排除阻力，克服困难，认真落实党中央、国务院的各项政策规定和措施，共同完成政策性收购资金良性循环这一社会工程，确保政策性农副产品收购和储备计划的顺利完成。

二、继续坚持收购资金供应责任制

坚持政策性收购资金分级分部门的供应管理责任制，是保证政策性收购资金实现良性循环的有效制度。当前的主要问题是一些地方财政资金和企业自筹资金不能按计划到位，挤占挪用收购资金问题禁而不止，使这一制度落实受到较大影响。其主要原因是缺乏有效、全面的约束和激励机制，有关方面对落实管理责任制缺乏积极主动性。为解决此问题，一是把政策性收购资金的供应管理责任制纳入各级政府领导的任期目标考核，强化行政领导的责任感。二是健全约束激励机制，实行奖罚并举。实现良性循

环好的地方，对政府、企业、银行应给予经济利益上的奖偿，对出了问题的地方，应按各自责任给予经济的、纪律的处罚。三是进一步明确和落实各方责任。各级政府要切实加强对政策性收购资金供应管理的领导，把收购和收购资金的供应、管理都管起来。财政部门要保证应拨补资金列入当年预算，杜绝欠拨、截留、挤占和挪用。收购企业要保证将调销资金归还农业发展银行，全额用于收购，并要积极收回挤占挪用的收购资金，保证自筹资金及时足额到位。农业发展银行及业务代理行要及时筹措、调度，保证供应资金，强化监督检查，防止流失。

三、不断完善封闭运行的管理机制

实行收购资金封闭运行，是实现政策性收购资金良性循环的前提和保证。目前，由于管理机制不健全，封而不闭的现象比较普遍。为了真正实现封闭运行：

第一，要解决收购资金供应、管理的体制问题。从目前实际出发，有三种方式可供选择：一种是粮食企业按国务院规定实行两条线运行，分业经营。政策性业务在农发行开户贷款，实行政策性信贷管理；经营性业务在商业银行开户贷款，实行商业性信贷管理。从现实看，粮食企业两种业务截然分开存在难度；商业银行对贷款企业选择性较强，效益较低的收购企业经营性业务贷款难以保证。在这种体制下，收购企业的挤占挪用难以避免，销售企业、加工企业拖欠政策性收购企业贷款以及多头开户问题也难彻底解决。第二种是政策性和经营性业务彻底分离，实行机构、人员、业务、物资、财务彻底分开。这种体制在资金供应管理上界线十分清楚，最易操作。但从现实看，短期内要实行有很大难度。第三种是粮食企业的政策性、经营性业务统一由农业发展银行管理。企业实行分业经营、分帐管理、分帐核算，银行实行两套资金，分别供应，统一管

理。对政策性收购资金，按国家计划和责任制保证供应，实行政策性信贷管理；对经营性业务实行商业性信贷管理，由国家和中央银行核定贷款限额，实行限额控制，择优扶持。两种贷款实行两套计划，分别考核监测，互不挤占。实行这种管理体制，农业发展银行便于对政策性企业的负债来源和资产运用实施统一的全面监督管理，有利于政策性收购资金的封闭运行；收购企业经营性业务贷款能够保证，可通过发展经营性业务弥补政策性亏损，减少国家财政困难。同时，多头开户、企业间互相拖欠问题也易于解决。权衡利弊，我们认为第三种方式比较符合目前实际，建议国家通过广泛征求各方意见，实行此种管理模式。

第二，建立农业发展银行地县机构和自身的联行结算体系。这是目前封闭运行迫切需要解决的问题。

第三，对收购资金实行分层次管理，对政策性收购资金保证供应，对调销资金要实行此增彼减，以减少资金的重复浪费。实行资金收支两条线管理办法，即企业进货贷款，销货还款；农发行发放贷款上级行下拨资金，收回贷款上划资金。

四、正确处理封闭运行和良性循环的关系，严格坚持贷款与库存挂钩

封闭运行是收购资金良性循环的重要保证措施，但实现了封闭运行并不等于真正实现了良性循环。所以，我们不仅要坚定不移地为实现收购资金封闭运行而努力，同时，还必须在加速资金流动性上下功夫，以达到资金在体内“良性循环”的目的。实现良性循环的一个有效措施是坚持贷款与库存挂钩的管理办法。一是对企业应挂钩的库存制定统一的考核口径。根据政策要求和企业实际，建议目前以粮食企业存货总值（含商品库存、包装物、货币资金、结算在途资金）为统一考核口径。二是逐月严格按库存

增减调整贷款，按库存额控制贷款限额。对企业因计划内收购、调入而增加的库存，相应增加贷款限额。对企业调销贷款要及时收回贷款，相应减少限额。对企业因挤占挪用收购资金而形成贷款大于库存的差额，要由其限期收回补充。三是企业、银行双管齐下，银行和收购企业主管部门都要层层下达挂钩指标，严格考核，双方考核同步进行。

五、落实国家对农业发展银行的利益补偿机制

国家在对政策性收购企业的亏损给予及时补贴的同时，急需解决对农业发展银行的利益补偿问题。一是实行政策性银行免交存款准备金的政策。国家规定农业发展银行不开展居民储蓄存款业务，因而，不参与信用创造。目前其资金来源主要是中央银行再贷款，其企业存款主要是中央银行再贷款派生的，缴存存款准备金意味着上缴中央银行再贷款，实质上是政策性再贷款总量的减少。二是目前人民银行对农业发展银行再贷款和商业银行执行同一利率，形成农发行再贷款与企业贷款利率倒挂，不仅自身资本金无力补充，而且加大了亏损，需要国家财政加大补贴。因此建议中央银行对农业发展银行再贷款实行低利率优惠政策。三是建议国家对农业发展银行的政策性亏损给予及时补贴，并实行免征营业税、所得税的政策，使其能保本微利，有充足的资金实力。四是对农发行业务代理行在收益上给予必要的补偿。目前代理行普遍反映手续费偏低，利益拉动机制无力，如不妥善解决这方面的问题，有可能导致代而不理，使政策性信贷资金管理弱化，造成资金的呆滞和损失。

试论农业发展银行经营目标

阎 湖 仕

中国农业发展银行是国家成立的农业政策性银行。其业务独立运营一年多来，对支持农业和农村经济全面发展起到了重要的作用，受到了各级党政和社会各界的充分肯定和好评。根据国家的政策规定，中国农业发展银行确立怎样的经营目标、构建怎样的指标考核体系、采取什么措施来保证经营目标的实现，不仅关系到农业发展银行自身的经营管理和生存发展，而且直接关系到国家经济政策的贯彻执行和强化农业基础，增加对农业的投入这一重大决策能否实现。笔者就此问题谈点粗浅看法。

一、确立认真贯彻政府意图，实现社会经济效益最大化的经营目标

经营目标是所有企业都必须确立的行动纲领。农业发展银行作为国家向社会主义市场经济体制转轨中的新生事物和金融体制改革的重要成果，是专门从事农业政策金融业务，实行“保本微利”经营和实行企业化管理的政策银行，它也必须象其它企业一样，一开始就十分明确地确立正确的经营目标。否则，国家通过优惠的金融政策，加强农业基础地位，扶持农业迅速发展的目的就无法实现；正确规范农业政策性金融业务，实现粮棉油收购信贷资金良性循环和扶贫开发贷款的有效管理工作也不能正常进

行；农业发展银行的内部管理、各项业务决策和经营举措将势必处于多变、多元、多门状态。因此，农业发展银行只有确立符合我国国情的经营目标，并把全行职工的行动统一到共同的经营目标之上，使职工的个人目标服从共同的经营目标，才能最大限度地促进农业政策性金融业务发展。

关于农业发展银行的经营目标问题，目前理论界和金融界主要有两种观点，一是双重目标论，持这种观点的同志认为，农业发展银行的经营目标应该是既讲社会效益，又讲自身效益。其理由概括起来有：国家成立农发行的目的就是提供政策性金融服务，加强粮棉油收购资金的供应管理，支持绝对贫困人口脱贫致富，增强农业发展后劲，其经营目标必须具有鲜明的社会效益；同时，在社会主义市场经济条件下；政策性信贷资金必须遵循基本的经济规律，在“保本微利”的前提下组织运营活动，农发行的经营目标也应突出自身效益，并把两者统一起来。二是财政式的“政策目标”论，这种观点认为既然农发行是国家政策性银行，就应在贯彻政府意图中不惜任何代价实现政策目标和社会效益，把银行目标同财政目标混同起来。我认为以上两种观点都有其片面性，“双重目标论”把自身效益和社会效益放在同等位置，模糊了目标的主体；财政“政策目标”论虽然坚持单一的社会效益目标，但却忽视了信贷资金的性质特点和运动规律，混淆了社会效益和社会经济效益的区别，最终必然走向信贷资金财政化的老路。

农业发展银行的经营目标究竟是什么呢？我认为应该根据国家赋予的政策银行职能任务、经营特点和同商业银行经营目标的差别等基本特征来确定经营目标。具体可表述为：农业发展银行应该在“保本经营”或“保本微利”的前提下，认真贯彻政府意图，实现社会经济效益最大化的经营目标。其主要理由有：

一是我国基本国情和农发行本身的性质决定了必须突出业务经营的政策性和社会性。我国拥有 12 亿人口，9 亿在农村，其中