

综　述

20 世纪 70 年代末期以来的 20 多年，是中国农村金融变革与发展的 20 多年，首先是政府在农村金融领域实施了一系列的改革措施，诸如中国农业银行的恢复、农村信用合作社与中国农业银行脱钩、中国农业发展银行的成立和中国农业银行商业金融地位的确立等；其次是小额信贷项目在中国农村的开展所引起的农村信贷模式的改变；再次是亚洲金融危机对中国农业和农村经济产生的深刻影响带来的中国农村金融格局的变化，等等。本书就是对这一变革与发展变化历程及其影响所给予的理性判断。

本书以 17篇涉及农村金融与信贷问题的研究报告为基础，按照章节结构在 6 个主体框架下对其进行综合性概括反映。书中各节均是一篇相对独立的研究报告，各章围绕同一主题展开讨论。

第一章首先分两节集中对 1979—1995 年期间中国农村金融改革历程及其对农业和农村经济发展的影响进行了客观的分析评价，并在此基础上提出了深化农村金融改革和推进农村经济发展的政策思路（第一节和第二节）；同时，从实证的角度分析了农业银行与农村信用社关系调整对农业银行和信用社的影响，提出了创造一个竞争性农村金融市场环境、明晰农村信用合作社产权关系的必要性(第三节)。

第二章通过对于农村正规金融机构存贷款状况的分析，指出了农村金融机构超负荷运转、不良资产负担沉重和政府对农村金融管理体制存在的问题（第一节），提出了为实施国家区域和产

需要全本请访问 www.ertongbook.com

业发展政策而开展商业性专项贷款的必要性，并归纳出了实施专项贷款的操作建议(第二节)。

第三章对社会普遍关注的农村信用社金融资产的状况（第一节）和农村金融风险问题（第二节），研究者提出了农村信用社金融资产分析模型，在实证基础上归纳了农村信用社金融资产营运特征、农村金融风险产生的原因、防范农村金融风险的对策。

农户和乡村企业金融问题是第四章的中心议题。农户和农村企业融资难的问题一直较为突出，借鉴小额信贷的国际经验基础上开展的中国信贷扶贫，找到了有效解决中国贫困地区农户资金短缺问题的途径（第一节）；农户金融行为有着地区差异，不同地区农户的借入资金来源渠道不同，且农户金融行为与长期投资之间呈现不对称性（第二节、第三节）。缓解乡村企业融资难的根本出路在于产权改革、建立乡村企业信用担保机制和促进多层次资本市场的发育(第四节)。

民间借贷在商品经济日益发展的中国当代社会仍然普遍存在，因而成为软科学讨论的议题之一，研究成果构成本书第五章的内容。市场经济条件下，民间借贷的存在和发展有其客观原因，并表现出不同的行为特征，需要通过完善正规金融组织的金融服务，来引导民间借贷的发展（第一节）。乡村债务问题，是农村经济体制改革深入发展到一定阶段的产物，虽然与农村税费制度改革有关，但可以认为它是民间借贷和正规金融机构的复合体，其产生有着一定的直接原因和制度性基础（第二节）。

在经济日益国际化和世界经济一体化进程中，国际金融市场上外汇汇率的变动、国际性金融危机等，对中国农业和农村经济发展、农产品外贸、农业外资利用、外向型乡镇企业等均产生较为突出的影响。第六章的四篇报告从实证角度对这些方面进行了深入的讨论。

全书实际上是对 20 世纪 90 年代中期以来农业部软科学课题研究中有关农村金融与信贷问题研究的集中体现，反映了农村金

融与信贷研究的进展和理论发展的脉络。这些研究对农村金融与信贷理论的突出贡献主要集中在以下几个方面：

一、提出了农村金融组织机构多元化是农村金融改革与发展的目标的思想

20世纪70年代末期开始，农村金融领域内实施了一系列深化改革与发展措施，主要包括：①恢复农业银行；②恢复农村信用合作社的“三性”；③农村金融组织机构多元化；④发展多种信用形式，信用工具多样化；⑤农村金融的政策性业务与商业性业务的分离；⑥农村信用社与农业银行脱钩，按照合作制原则规范农村信用合作社；等等。这些改革，虽然在中国农村形成了政策性银行、商业性银行、非银行金融机构同时并存的金融机构体系格局，对于调动各方面的积极性，充分运营农村社会资金是有利的，在较大程度上促进了中国农村金融和农村经济的发展。但是，没能对这些机构按照一定目标和原则进行优化组合，结果是：①农业政策性金融没能形成良性循环的机制；②中国农业银行的商业化改革步履非常艰难；③按照合作制原则规范农村信用合作社，仅仅停留在形式上。虽然业已形成了农村信用社、农业银行、农业发展银行三足鼎立的局面，但农业发展银行根本不与个体农户直接发生信贷业务关系。在20世纪90年代初以来“减员增效”的呼声中，农业银行设置在乡镇及其乡镇以下的分支机构，被大量撤并。曾被人们作为正规金融组织之外金融深化特征重要方面的“三会一部”，特别是农村合作基金会，在不少地区是农村金融市场面对农户和农村企业的较为重要的金融商品供给者，由于管理不够规范、发展过快出现了问题，不得不进行清理整顿。对于大多数地区农村居民和农村企业而言，可以享受的金融服务仅仅来自农村信用社的垄断性供给。20世纪90年代中期以来，全国农村信用社也走上了撤并机构之路。2000年底，具

有法人资格的农村信用社个数较 1990 年底减少了近 1/4。在 中西部农村，金融供给主体区域布局失衡现象严重，金融商品供给严重不充分。一个健康的金融市场，需要多种独立经营的信贷机构平等竞争来维持，因此，农村金融组织机构的多元化仍是今后农村金融改革与发展的目标。第一章、第二章第一节、第四章第三节和第四节均表达了这种思想。第一章第一节在最后的结论中还提出了推进农村金融机构向集团化方向发展的思路。具体设想是：由中国农业发展银行、国家开发银行和其他涉农金融机构共同组成中国农村发展（集团）银行，形成一个直属国务院领导的，长中短期资金结合、贷款与投资结合、银行与非银行金融机构结合的超大型的政策性农村金融机构，统一支持农村经济发展的重点地区、重点产业、重点项目，进一步优化农村金融的资源配置。虽然与多元化发展思路有些差异，但也不失为发展中国农村金融的较好而可能的路径选择。

二、从实证角度提出了强化农村金融机构的风险管理和防范农村金融危机的必要性

金融风险与金融危机是一对孪生姐妹，也一直是金融理论关注的焦点。中国农村金融机构不但超负荷营运，贷款与存款的比例严重超过资产负债比例管理的要求（有的县级农业银行甚至高达 200%），而且均不同程度地为非正常贷款所困扰，不良资产较为突出。调查结论显示，基层农业银行不良贷款比例达25%～88%（第二章第一节）。1999 年，全国有 1.3 万个农村信用合作社资不抵债，不少信用社存在支付风险，即有可能触发区域性金融危机，危及农业的健康发展（第三章第一节）。因此，分析农村金融风险存在的原因，并在此基础上提出化解农村金融风险的对策思路是必要的。这正是第三章的主要内容。第三章的第一、

二节中均指出了农村金融机构风险产生的原因是多方面的，这些原因可以从农村金融机构本身、贷款使用者角度及经济发展状况等方面分析。其中主要原因在于：①农村金融机构资本实力不足，资本充足率低；②内控制度不完善；③政府的不适当干预。因此，防范农村金融风险，主要应从转换政府职能、完善农村金融机构本身的经营管理机制、深化企业改革等多角度推进。

三、指出了农村资金短缺与农村资金非农化并存的事实，需要强化农村金融改革，以加强服务

从总体上讲，中国农村资金供给总量严重不足，供需总量矛盾突出，资金短缺已成为农村经济发展的“瓶颈”。这种现象的存在，一方面是发展中国家共有的资金供给“瓶颈”特征的表现，另一方面是我国特有的经济制度缺陷造成的（第二章第一节）。但是，与资金供给总量不足并存的是农村正规金融组织资金来源与运用上的“存差”越来越大，农村资金运用上严重不充分（第三章第一节、第四章第三节）。首先表现为在农村信用合作社从农户吸收的储蓄存款在农村信用社存款总额中所占的比例不断增长的同时，农户从农村信用合作社所获得的贷款占农村信用合作社贷款总额的比重却在不断降低。其次表现为农户在农村信用社的存款增长速度远远高于农村信用社对农户的贷款增长速度，形成农村信用社“农户存贷款余额增长趋势剪刀差”（存差，也可以称为农户存款利用率）。因而，就全国而言，农村信用社农户贷存比也就从 1984 年的 41% 下降到 1998 年的 19%。即农村信用合作社向农户发放的贷款还不到其从农户吸收的存款的 1/5，农户资金严重“非农户化”，使原本就短缺的农村资金，通过农村信用社与其他商业银行之间、农村信用社与人民银行之间存在的储蓄资源转移渠道，外流到城市和其他行业。黄季焜

需要全本请访问 www.ertongbook.com

(1999) 对中国农业和农村资金的研究表明，在 1978—1996 年间，农业资金通过金融渠道共流出 7 815 亿元。就 1997 年而言，农村信用社在农村吸收的储蓄存款为 9 132.17 亿元，而农户从农村信用社获得的贷款只有 1 743.16 亿元，通过信用社流失的农户资金达 7 389.01 亿元。农村信用社成为资金从农村流失的一个大漏斗。因而，需要深化农村金融特别是深化农村合作金融改革，强化农村金融服务。

四、从实证角度分析农户和乡村企业融资难问题的原因，并提出了可行的解决思路

改革开放以来，中国不仅在农村金融组织体系、农村金融机构的管理体制上有了较大的完善，而且在农村资金借贷利率、信贷管理等方面均有较突出的改进，但农村经济发展中金融抑制的特征仍然较为明显，农村金融市场开发深度仍然有限，农村金融市场的发展也远远落后于城市金融市场的发展。能获得正规金融机构组织贷款的农民仅是一小部分，大多数农民只能从民间私人信用渠道获得资金，从而促进了民间借贷的发展（第五章第一节）。据调查，1996—1998 年，农户来自民间私人的借款资金总量所占比例超过 70%，远高于农户向正规农村金融机构的借款所占比例（第四章第三节）。造成正规农村金融机构“农村剩余资本非农化”（第三章第一节）的原因是多方面的，一方面，大多数农村金融机构均受到资产质量低下的困扰，为了减少贷款风险，优化信贷资产增量结构，要么“惜贷”、要么提高对贷款对象的质量要求、要么片面强调贷款抵押和担保。根据 2001 年 7 月在山西某县对农村金融机构的调查，农村金融机构对农户和农村企业的贷款百分之百地要求质押和抵押，其中 95%左右的贷款是通过存单质押方式发放的。另一方面，为数众多的农村金融机构，高负债营运，超负荷经营，资产负债率已远远超过人民银

行资产负债比例管理要求，信贷资产扩张受到严格限制。结果必然是资金短缺的农户不能利用农村金融机构的信贷资源促进经济发展，不得不求助于民间借贷，贷款更多地通过非正规金融渠道求得。同时，与正规金融部门相比，民间借贷手续简单，没有僵化的规章制度，可以以较低的交易费用完成交易。同时还由于非农企业大量占用资金的结果，因为非农企业的资金占用，能够用于农户和农业的贷款极为有限，它最高不过占贷款总余额的30%，而且以短期贷款为主，尽管农村信用社的任务是提供农户贷款，农业贷款在贷款总余额中所占份额最多不过 40%左右，乡镇企业和个体工商户占了大头（第二章第一节）。

但是，20世纪 90 年代中期以来，由于商业银行经营管理机制的变化和农村企业经营环境的变化，乡村企业也面临着银行融资难的问题（第四章第四节）。其主要原因在于银行（特别是大银行）对农村中小型企业的融资成本通常较高、农村企业与商业银行之间信息不对称问题严重、乡镇企业本身信誉低而又难以提供贷款的物质信用保证等。

对于解决农户和农村企业融资难的倾向性意见：①发展农村民间金融，促进农村金融机构的多元化；②建立和完善农村中小型企业信用担保机制和农民信用担保基金；③构建需求导向型农村金融组织结构体系；④改革和创新农村合作金融；⑤改革和完善农村金融机构的贷款方式，特别是推进小额信贷业务的发展。

五、小额信贷虽然能够提高扶贫资金运作效率，但它不能解决制约区域经济发展的根本问题，仍需要政府投入和搞好项目规划，以充分发挥其功能

扶贫是我国发展中面临的一项重要课题。扶贫活动中最主要的是资金短缺问题。扶贫资金有两个潜在来源渠道：一个是政府

部门，一个是正规金融系统。但是政府扶贫有难度：①扶贫过程中贫困人口的识别、到户项目的选择、资金使用监督等超出了国家政府行政部门的工作能力；②政府提供的贴息贷款常常被非贫困者攫取，扶贫资金到位率低；③政府提供的贷款资金还常常被认为是补助性质的，常常被拖欠。因以下原因的存在，正规金融系统表现出没有向贫困者提供贷款的能力和热情：①银行满足分散、额度小的贫困者贷款需求的交易成本和管理费用较高；②向贫困者的贷款具有高风险性。作为扶贫手段革新的结果，小额信贷便应运而生。第四章第一节以较大的篇幅集中讨论了这个问题。

小额信贷是国际上比较流行的一种扶贫到户的重要有效形式，它是通过特定的小额信贷机构为具有一定潜在负债能力的贫困者提供信贷服务以帮助他们摆脱贫困的特殊信贷方式。小额信贷以市场经济的一般运作规则，克服了正规金融系统和政府贴息扶贫方式的不足，有效地将扶贫资金传递到目标群体，提高了扶贫效率，但它不能解决制约区域经济发展的根本问题，无法克服基础设施薄弱、农户经济活动组织程度差和单个农户无法进入常规市场等问题，仍需要政府投入和搞好项目规划，以充分发挥其功能。

六、中国农业和农村经济国际化程度日益提高，国际金融市场的波动对中国农业和农村经济有着较为强烈的影响，中国农业和农村经济的发展还需要防范国际金融风险

改革开放以来，中国农业的对外开放度有了巨大的提高，农产品对外贸易和农业引进外资都迅速增长，乡镇企业产品出口也增长很快。外汇汇率变动、国际性金融风潮与金融危机，甚至其他国家政局的动荡、政府的更迭等，均会对这种逐步外向化的农

业和农村经济产生强烈的影响。第六章第一节就全面综合分析了1994年中国外汇管理体制改革、人民币对外汇率下调对中国农业和农村经济所带来的影响，第六章第二节、第三节分别分析了20世纪90年代中后期东南亚金融危机对中国农产品对外贸易、农业外资利用、农村外向型企业的影响。这些研究均归纳出一个基本的结论：中国农业和农村经济已经融入国际大市场，国际金融市场的波动所带来的外汇汇率的波动、外贸环境的变化对中国农产品外贸、农业外资利用和农村外向型企业带来机遇和挑战，但更多的是意味着风险。应该从建立多元化的外资利用结构、分散农产品出口市场等角度入手，建立有利于国际金融风险防范的机制，确保农业外资利用、农产品外贸的顺利推进。

当然，上述研究还是初步的，仅仅涉及到某几个领域的研究，没能穷尽农村金融与信贷领域的所有理论问题，有些问题的研究尚待进一步深化，诸如：

1. 政府在农村金融发展中的作用问题。第二章第一节明确指出，农村金融机构大量非正常贷款形成的主要原因在于地方政府对贷款业务的直接干预。农村金融服务的供给与需求具有特殊性，在其发展过程中不可能完全忽视政府的作用。需要研究的是怎样发挥政府的作用。

2. 中国农村金融组织结构的进一步完善问题。完善农村金融组织结构问题，实际上是要处理好农村金融发展与农村经济增长的关系。在这方面，美国耶鲁大学经济学家休·T·帕特里克曾提出两种模式（Hugh T.Patrick，1966）：一是“需求追随”（demand-following）模式。他认为随着经济的增长，经济主体会产生对金融服务的需求，作为对这种需求的反映，金融体系不断发展。也就是说，经济主体对金融服务的需求，导致了金融机构、金融资产与负债和相关金融服务的产生，强调的是金融服务的需求方。另一是“供给领先”（supply-leading）模式。金融机构、金融资产与负债和相关金融服务的供给先于需求，强调的是

金融服务的供给方对于经济的促进作用。并且认为，这两种模式与经济发展的不同阶段相适应，两种模式之间存在一个最优顺序问题，在经济发展的早期阶段，供给领先型金融居于主导地位，而随着经济的发展，需求型金融逐渐居于主导地位。中国经济发展表现出较强的地域性和层次性，农村金融需求主体对金融商品的需求也表现出较强的地域性和层次性特征。在经济欠发达的中西部地区农村，以小农为主体的自然经济色彩仍较浓厚，不但存款需求和贷款需求规模均较小，且信息离散度较高。大型商业银行进入小农和中小企业存贷款需求集结的市场，信息收集和信息更新的成本较高，并缺乏规模效益，在这些地区，目前还没有商业银行进一步快速发展的经济基础，农村信用社虽具有先天的信息优势，但因其实现制度性绩效上的困难而缺乏持续发展的潜力，故应选择“供给领先”模式发展这些地区的农村金融，在稳定现有合作金融基本格局的前提下，充分发挥政策性金融的作用。在东部经济发达地区，农村商品经济已有一定程度的发展，私营经济和私营企业甚至是这些地区经济发展的主导力量，与简单地向国有企业提供贷款不同的是，在其他条件不变时，金融系统向私营经济提供资金的能力同经济增长是紧密联系的（King & Levine，1993）。在经济发达地区，合作金融组织虽然实现制度性绩效在技术上没有困难，但其经营管理上的非合作性特征却已经较为突出，可以走“需求追随”模式发展道路，在规范现有合作金融组织，提高合作金融组织制度性绩效的同时，对一些经济发达地区规模较大的农村信用社进行股份合作制改造①，进一步明晰产权结构，形成能够提供适当个人刺激的有效的产权制

①合作金融组织在分配和股权处置上的股份化倾向，在较多国家均存在，德国有近 20%的基层合作银行在资本构成上是股份制形式的，德意志合作银行、两个区域性中心合作银行中的一个，在资本构成上也是股份制的，按股分红，但保留了一人一票、出入自由的合作制原则。

度，增强农村信用社的发展实力，以巩固和强化合作绩效。而在中部农产品主产区，自给自足的自然经济已在一定程度上被商品经济所取代，“二元经济”与“混合经济”成为现实，“需求追随”模式和“供给领先”模式应该混合推进。怎样从整体角度按照“需求追随”模式和“供给领先”模式设计新型的中国农村金融组织结构体系？需要进一步研究。

3. 小额信贷的可持续性问题的研究以及正规农村金融组织开展小额信贷的可行性问题。国外小额信贷项目，基本上均是非政府组织方式运作的，没有补贴，或者补贴很少，而中国小额信贷项目大部分是由各级政府部门直接管理运作的，有很大的优势，管理小额信贷的行政人员的工资也是由政府财政列支的。从整个社会角度考察，这实际上也是一种补贴，是小额信贷的社会成本。中国的小额信贷是否在财务上具有自我的可持续性？怎样才能使小额信贷具有财务上的自我可持续性？正规农村金融机构是否具有开展小额信贷的条件？等等，均需深入研究。

4. 农村正规金融机构“存差”存在的合理性问题。改革前，农村金融机构只是动员农村储蓄以提供城市工业化资金的一个渠道，农村资金大量流入城市，政治化的银行系统用农村居民的储蓄支持了国有企业的低效率。改革 20 年后的今天，农村金融机构除了是动员农村储蓄以提供城市工业化资金的一个渠道外，还是提供乡村城镇化资金的一个渠道。 1980 年以来，中国农村信用社农户存贷款活动中的存差逐年大幅度增加就是这一点的集中体现，1998年的存差占当年底存款余额的 75%，农户贷款仅相当于其存款的 25%，资金净流出达 7 782 亿元。农村信用社似乎成为农村资金的一大漏斗。同时，农村资金还通过以下渠道流失：①农村商业金融渠道。首先是农业银行，它在农村领域内吸收储蓄存款，而对于农业和农民的贷款却较少，引起的是农业资金向非农产业的转移。其次是国有商业银行和其他商业银行，虽然它们的业务领域主要在城市，但他们所吸收的存款中有相当一

需要全本请访问 www.ertongbook.com

部分是来自于“三农”领域的事实是不可否认的，而他们对农户和涉农企业的贷款相当少，甚至不少地方的商业银行根本就不对农户和涉农企业发放贷款。②邮政储蓄渠道。到2000年底，全国邮政储蓄余额4 587亿元，其中约30%来自县以下农村；而邮政储蓄资金，一直是直接上缴中国人民银行，基本上没有对当地经济发展产生影响。根据对河南固始县的调查，1999年3月底，该县邮政储蓄存款余额达该县所有农村信用社存款总余额的1/4；河南信阳市邮政储蓄存款余额，甚至大大超过该市最大的农业县——固始县——农业银行的存款总余额。据人民银行抚州市中心支行的调查，从1990—1999年，抚州全区邮政储蓄的市场份额从5.03%上升到10.2%。（中国人民银行抚州市中心支行课题组,载《金融研究》2001（1））。因此，农村资金的流失，要远比我们通过农村信用社而估计的流失严重。但这并不意味着农村信用社资金充裕，也不表明农户不需要资金，一些人认为，这是农村信用社“惜贷”造成的。其实，农村信用社农户存贷款活动中存差大量存在，是农村资金“非农化”的结果，也正是农户金融活动存差的大量存在，才为城市工业化和乡村城镇化创造了大量的资金来源。怎样认识这种城乡资金分配格局中的不均衡现象？“存差”的存在是否合理？是否应该缩小这种“存差”或是将之消除？需要进一步从理论与实践角度加以研究。

5. 农业资本市场的培育和发展问题。中国农业已对城市工业化做出了很大贡献，同时，农业依靠自身积累发展的时代也已经过去，而在工业反哺农业难以实现、财政和银行对农业投资不足的情况下，资金短缺已成为制约农业和农村经济进一步深入发展的“瓶颈”。因此，探讨农业特别是农业产业化经营利用资本市场的途径是很有必要的。诸如农业产业化经营的龙头企业怎样实现上市发行股票和债券融资？龙头企业怎样盘活资本存量，扩大规模？培育和发展农村资本交易市场、农业产业化投资基金的建立、培育和发展龙头企业进入资本市场的中介机构、金融机构

支持产业化发展等方面，均是值得深入探讨的。

6. 农村金融机构不良资产的化解问题。为化解国有商业银行的不良资产，政府成立了四家专业性金融资产管理公司，剥离国有商业银行的不良资产，大大提高了国有商业银行的资产质量和提高了其竞争实力。从商业银行剥离不良资产，由专业的金融资产管理公司处置，这对于国有商业银行实际上是一种补贴，而对中国农业和农村经济发展具有重要意义的农村信用合作社、农业发展银行却没能享受到这种补贴，但这并不是说农村信用合作社和农业发展银行没有不良资产或者不良资产较低，这仅是政府政策原因导致的新的市场不公平的表现。市场经济条件下，不能等待和依靠补贴，需要主动探讨农村信用合作社、农业发展银行存量资产的活化和增量资产结构的优化问题。即使农业银行也有一个存量资产的继续活化和增量资产结构的优化问题。

何广文执笔



第一章 农村金融体制改革

第一节 农村金融体制改革对农业和农村经济的影响[①]（1979—1993）

一、农村金融与农村经济的关系

研究农村金融体制改革对农业和农村经济的影响，首先应该认清农村金融与农村经济的联系和区别，明确二者的地位和作用。总体上说，农村经济决定农村金融，农村金融对农村经济又有反作用。

农村金融属农村经济范畴，是农村经济的重要组成部分。按照系统论的观点，农村金融是农村经济大系统中的一个子系统。在研究农村经济体制改革与发展的问题时，应该包括农村金融部分。在制定农村金融体制改革与发展的目标时，应该围绕农村经济改革与发展的总体目标。

农村金融亦属于金融范畴，是整个金融体系中的构成单元。在制定农村金融改革与发展的目标时，应该服从和服务于整个金融的改革与发展。金融是国家调控经济发展的重要手段，农村金融当然也不例外。通过农村金融的作用，可以影响农村经济的发

①本节内容选自农业部软科学课题（1994-81）“金融体制改革对农业和农村经济的影响”研究报告。

展。不但可以影响农村经济发展的速度，也可以影响农村经济发展的区域、产业、行业等结构，最终影响农村经济发展的质量。在资源短缺的发展中国家，金融的这种反作用十分重要，在中国尤其突出。当前，农村金融体制改革的目标，就是要促进和保证农村经济持续、快速、健康发展。

正确认识农村金融与农村经济的辩证关系，准确选择农村金融与农村经济的最佳结合部，确立适应农村金融宏观调控的农村经济行为，构筑促进和保证农村经济持续、快速、健康发展的最佳的农村金融体制，是目前亟须认真地研究和解决的问题。

二、1979—1993 年农村金融体制改革的回顾

党的十一届三中全会以来，为了推动农村经济的发展，在农村金融领域进行了一系列改革。这些改革主要包括：①恢复中国农业银行，并改变了传统的运作目标，明确提出大力支持农村商品经济，提高信贷资金使用效益。②恢复农村信用合作社的“三性”，即：组织上的群众性，管理上的民主性，经营上的灵活性，明确界定农村信用合作社是合作金融组织，不能作为农业银行的基层机构。③成立了国家农业投资公司、国家林业投资公司、中国农村发展信托投资公司（原为中国农村开发信托投资公司，划归国家农业投资公司后称为该公司的农信公司，一直简称中农信公司）、中国经济开发信托投资公司（原为中国农业开发信托投资公司），一些地方也都成立了类似的公司，至此，农村金融组织体系呈现多元化格局。④放开对民间信用的管制，允许民间自由借贷，发展了农村社区的合作基金会和一些农业企业的财务公司，企业集资异常活跃。⑤发展了多种信用方式，除存款、贷款基本信用方式外，债券、股票、基金、票据贴现、信托、租赁等也纷纷面世，信用手段进一步多样化。⑥扩大了业务范围，对农村地区、农村经济全方位介入和渗透，面向各种组织形式、经营

方式和经济发展全过程的各个环节。

通过农村经济体制的改革，促进了农村经济的发展，同时，也促进了农村金融业务的发展，由此进一步推动了农村经济的繁荣和兴旺。从若干个农村金融和农村经济的发展指标中，我们可以看到农村金融与农村经济的相互关系及农村金融体制改革的良好效应。若以 1980 年为基期，1980—1993 年的 13 年间农村经济金融发展变化的几个主要指标为：①农业银行、农村信用合作社各项存款增加 18.7倍，年平均增长速度 25.7%。②农业银行、农村信用合作社各项贷款增加 15.6 倍，年平均增长速度 24.1%。③农村社会总产值增加 12.3 倍,年平均增长速度 22.1%.

上述指标一方面说明通过农村金融体制改革，增强了农村金融部门的经营活力，筹措资金和运用资金的水平都大大提高，从而也增强了支持农村经济发展的实力；另一方面说明农村社会总产值的增加，为农村存款及农村贷款的增加创造了条件，从而增强了农村金融部门的实力。上述指标还说明农村金融是超前快速发展的，与农村经济的发展是适应的。

在肯定农村金融体制改革正面效应的同时，我们也不能忽视其负面效应：①恢复中国农业银行，但其发展始终处于两难选择之中，身兼政策性金融与商业性金融二任，很难求得良性发展。②恢复农村信用合作社的“三性”，但由于其历史的渊源和现实的关系，其发展很难具有真正的“三性”特征。③松动对农村金融活动的管制，但乱集资、乱拆借、高利盘剥等蔓延滋长，农村金融秩序呈混乱状态。④允许多种金融机构存在，但没有超前的立法和严格的界定，有的机构处于非规范运作之中，缺乏平等的竞争环境和均等的收益机会。⑤增强对各个地区、各个产业、各个企业的渗透，全方位予以支持，但信贷资金逐步走上财政化轨道，短缺问题也愈演愈烈。

上述问题的存在，一方面妨碍了农村金融的良性发展，另一方面也影响了农村经济的发展。由此得出结论：深化农村金融体

制改革势在必行。

三、对农村金融体制改革重大举措的描述

党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标，由此要求必须对金融体制进行一次深层次、大范围的改革。党的十四届三中全会通过的《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》，提出了我国金融体制改革的基本思路和框架。在此基础上，1993 年底发布了《国务院关于金融体制改革的决定》，明确了我国金融体制改革的目标和总体方案。 1994 年 3、4 月份，又先后发出了《国务院关于组建国家开发银行的通知》、《国务院关于组建中国进出口银行的通知》和《国务院关于组建中国农业发展银行的通知》,具体部署了组建政策性银行的工作。

这次金融体制改革在农村金融方面动作最大。出台的与农村经济有关的金融体制改革措施有：

（1）组建中国农业发展银行。该行是直属国务院领导的政策性金融机构。其主要任务是：按照国家的法律、法规和方针、政策，以国家信用为基础，筹集农业政策性信贷资金，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。这是实现政策性金融与商业性金融分离的重要举措。

（2）组建国家开发银行和国家开发投资公司。国家开发银行是直属国务院领导的政策性金融机构。国家开发投资公司是具有独立法人地位的政策性投资公司，受国家开发银行的监管。国家开发银行和国家开发投资公司接管原国家农业投资公司、国家林业投资公司的业务。这不但是金融体制改革的重大举措，也是投资体制改革的重要尝试。

（3）中国农业银行将政策性业务划出之后，转变为国有商业银行；按现代商业银行经营机制运行。贯彻执行自主经营、自担

需要全本请访问 www.ertongbook.com