

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。

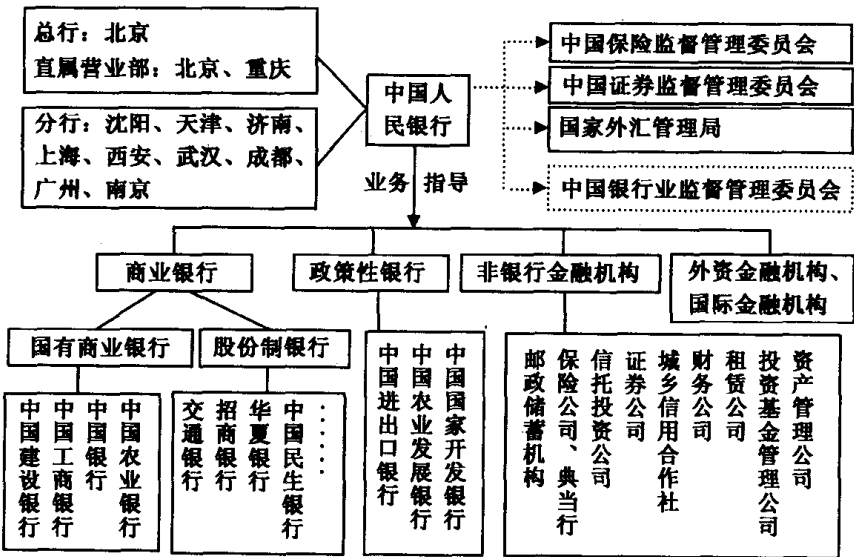


图 1-1

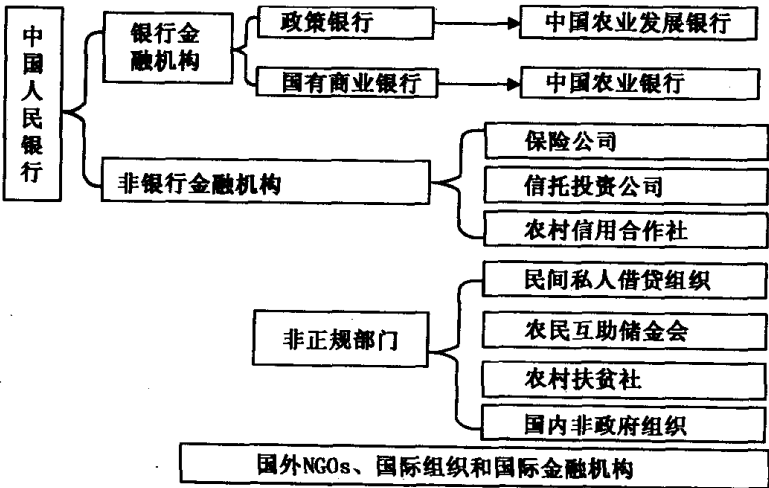


图 1-2

（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

社的管理体制没有发生实质性的根本变化。

6. 第六阶段（1996—2002 年）：农村信用社全面改革阶段

（1）改革背景

20 世纪 90 年代初期，农业产业结构和农村经济结构的调整，促进了乡镇企业和农村第二三产业的迅猛发展，非农产业发展成为农村经济新的增长点，与此相适应，农村金融机构的服务对象也逐步由农业转向非农产业。相对于农业而言，非农产业的资金需求规模大、周期长。鉴于农村金融机构的现有贷款规模和管理方式不能适应新业务的需求，农村大量的非正式金融机构，如农村合作基金会、乡镇企业基金会、农民储金会等应运而生。民间借贷市场日益活跃，高利贷现象严重，农村金融市场发展一度陷入混乱。特别是 1992 年以后，各地逐步兴起的“开发热”和“达标热”，不切实际的“政绩工程”和“面子工程”使得地方政府纷纷介入农村金融市场，集资、高息吸储、行政指令性贷款等，进一步加重了农村金融市场的混乱。为了治理和理顺农村金融市场秩序，中央于 1996 年推动了新一轮的农村金融体制改革。

（2）改革目标

恢复农村信用社的合作性质，把农村信用社逐步改为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作性金融组织。

（3）改革内容

1996 年 8 月 22 日，国务院出台《关于农村金融体制改革的决定》，开始实施以农村信用社管理体制改革的新一轮农村金融体制改革。首先，农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系；其次，由农村信用社县联社和中国人民银行承担对农村信用社的业务管理和金融监管；最后，按合作制原则对农村信用社进行规范。根据中国人民银行重新发布的《农村信用合作社管理规定》和财政部《金融保险企业财务制度》，对农村信用社现有的股权设置、民主管理、服务方向、财务管理等进行规范。一是改变单一股权结构，增加团体股，吸收农户、农村集体经济组织和农村信用社职工入股，适当充实股本；二是建立健全社员民主管理制度，实行“一人一票”制，充分发挥社员代表大会、理事会、监事会的积极作用；三是坚持主要为社员服务的方针，优先安排对农村种养业的贷款，对本社社员的贷款不少于全部贷款金额的 50%；四是按规定交纳准备金，留足备付金，资金运用实行资产负债比例管理，多存多贷、少存少贷、瞻前顾后、合理调剂。

《关于农村金融体制改革的决定》允许在城乡一体化程度较高的地区将已经商业化经营的农村信用社组建成农村合作银行，部分省市可于 1996 年下半年进行试点。农村合作银行是按照《商业银行法》要求设立的股份制商业银行，设在县及县级市，由所在县（市）财政、各类企业及居民个人依法投资入股组成，实行一级法人制度，资本金不少于 5000 万元，固定资产贷款不得超过贷款总额的 30%，主要为农业、农产品加工业及农村其他各类企业服务。农村合作银行组建后，原农村信用社法人资格取消，作为农村合作银行的分支机构开展业务，不加入农村合作银行的农村信用社，要办成真正的合作金融组织。

（4）改革成效及存在问题

1996 年，农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系后，内部管理逐步规范，资产质量及经营状况有所好转，支农投入明显增加。2002 年，农村信用社不良贷款比例比 1999 年下降了 14 个百分点，2000—2002 年，农村信用社分别减亏增盈 52 亿元、38 亿元和 71 亿元，亏损额分别减少 23%、17% 和 32%，亏损面分别下降 10 个、9 个和 12 个百分点。近几年，各地农村信用社农户小额信用贷款和农户联保贷款的开展有效缓解了农民贷款难问题，在支持农民增收和促进农村经济发展中发挥了重要作用。

但由于认识上对合作金融理论存在着误区，实践中缺乏合作金融正常发展的环境，对农村信用社改革方案的设计还存在一些问题：首先，改革方案没有涉及农村信用社产权制度，社员入股资金及其他资源的私人财产所有权缺乏保障。由于存在对合作经济与集体经济认识的混同，现行改革既没有将信用社以前积累资产进行股权结构量化到个人，也未能在信用社增收资产与个人产权之间建立起股权彻底量化的对应关系，导致入股社员的私人财产权得不到尊重，入社积极性受挫；其次，改革方案未能有效解决信用社长期存在的所有者缺位和内部人控制问题，无法建立权责明确的法人治理结构。农村信用社自主权的增长，使信用社有成为一个既相对独立于国家银行，又独立于农民的利益集团的趋势，且有形成经理人控制的迹象，农村金融发展的直接利益大部分为信用社系统自身所占有（郭晓鸣等，1998）；再次，缺乏适合合作金融自身特点的行业管理体制。由中国人民银行兼行行业管理和金融监管职能，既超出了中国人民银行职能范围，又会对农村信用社规范发展造成负面影响。建立金融管理当局行政管理与合作金融组织行业自律管理相结合的行业管理体制是国外已有的经验做法，但《关于农村金融体制改革的

决定》明确指出，建立农村信用社的行业自律性组织问题，要待上述改革完成后另行制定办法；最后，国家没有针对农村信用社的支持措施和风险补偿机制。目前，国家尚未对合作金融进行单独立法，在税收、补贴、金融政策上也没有对农村信用社进行应有的倾斜，风险补偿和保障机制的缺失势必会影响到信用社的健康发展。

7. 第七阶段（2003—2004 年）：农村信用社制度创新阶段

（1）改革背景

随着四大国有商业银行逐步从县域经济以下撤退，农村信用社日益成为农村金融市场最主要甚至是惟一的金融机构。截至 2003 年 6 月末，全国农村信用社共有法人机构 34909 个，其中信用社 32397 个，省级联社 6 个，市级联社 65 个，县级联社 2441 个，各项存款余额 22330 亿元，占金融机构存款总额的 11.5%；各项贷款余额 16181 亿元，占金融机构贷款余额的 10.8%。农村信用社共发放农业贷款 6966 亿元，占金融机构农业贷款总额的 83.8%，比 1996 年增加 5479 亿元，所占比重由 23% 上升到 43%。在农业贷款中，对农户贷款 5552 亿元，其中，小额信贷 1141 亿元，农户联保贷款 458 亿元。然而由于种种原因，农村信用社在发展过程中面临着诸多问题，举步维艰，许多信用社长期亏损甚至资不抵债。2002 年末，农村信用社不良贷款余额达到 5147 亿元，占贷款总额的 37%，共有亏损社 11901 家，占机构总数的 33.5%，共有资不抵债社 19542 家，占机构总数的 55%，历年亏损挂账达 1313.92 亿元。从 1996 年起，国家就对农村信用社进行了多个方面的改革，这次推行的改革就是迄今为止力度最大、范围最广、程度最深的一次改革。

（2）改革目标

把信用社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股，为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构。

（3）改革内容

针对当前信用社自身建设及为“三农”服务方面存在着的产权不明晰、法人治理结构不完善、经营机制和内控制度不健全、管理体制不顺、管理职权和责任不明确、历史包袱沉重、资产质量差、经营困难、潜在风险大等一系列问题。2003 年 6 月 27 日，国务院出台《深化农村信用社改革试点方案》，按照“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当支持、地方政府负责”的总体要求，开始在浙江、山东、江西、贵州、吉林、重

庆、陕西和江苏 8 个省市率先进行以管理体制和产权制度为核心的农村信用社改革试点。一是以法人为单位，改革信用社产权制度，明晰产权关系，完善法人治理结构，区别各类情况，确定不同的产权形式；二是改革信用社管理体制，将信用社的管理交由地方政府负责。具体包括：

①明晰产权关系，区别对待，妥善处理信用社历史包袱。对资产大于负债的信用社，在提足股金分红、应付未付利息、各类保险基金的基础上按风险程度提取准备金（呆账 100%、呆滞 50%、逾期 20%、正常 1%），剩余部分可按原有股金予以增值。对资不抵债信用社，可采取转换机制、加强管理、政策扶持等多种措施逐步消化。

②按照股权结构多样化、投资主体多元化原则，不同地区可根据实际情况采取股份制、股份合作制及合作制等不同产权形式。

③因地制宜确定信用社的组织形式。一是在经济比较发达、城乡一体化程度较高、信用社资产规模较大且已商业化经营的地区组建股份制银行机构；二是在人口相对稠密或粮棉商品基地县（市），可以县（市）为单位将信用社和县（市）联社各为法人改为统一法人；三是在完善合作制的基础上，继续实行乡镇信用社、县（市）联社各为法人的体制；四是对少数严重资不抵债、机构设置在城区或城郊、支农服务需求较少的信用社，可予以撤销。

④银监会及地方政府各司其职，分别负责对信用社进行金融监管和行业管理。试点地区可成立省级联社或其他形式的省级管理机构对信用社进行管理、指导和协调，承担对信用社的风险防范和处置责任，但不得干预其正常的经营活动，地（市）和县、乡政府无权行使对信用社的管理权。

⑤国家对试点地区的信用社予以政策扶持。一是对亏损信用社因开办保值储蓄多支付的利息给予补贴；二是对试点地区信用社实行税收减免。对西部地区和其他地区分别实行暂免和减半征收企业所得税，3% 的营业税的税收政策；三是采取专项再贷款或发行中央银行票据方式对试点地区信用社进行适当的资金支持；四是在民间借贷比较活跃的地方实行灵活的利率政策。

2004 年，农村信用社的改革步伐将加快，在方案实施中，重点突出产权制度改革、机制转换、法人治理完善、提高支农服务水平及风险的监管与防范处置工作，确保改革的平稳进行。为了有效防范风险，银监会要求信用社的入股人必须以货币资金入股，不得以实物资产、债权、有价证券等形式

入股；信用社不得接受政府机关和财政性资金直接入股、以贷入股及以换股形式入股。2004年下半年，农村信用社试点改革范围将至少扩大到10多个省份。信用社的下一步的改革重点将逐步转移到经营机制转换和建立良好的法人治理结构方面。重视股权结构设置、法人治理结构完善、内部控制制度严格、激励和约束机制有效等问题，并以此促进农村信用社经营机制的真正转换。结合管理体制改革的进行，信用社自身经营机制转换和法人治理结构完善的工作已经启动。

(4) 改革成效及存在问题

通过产权制度、管理体制和统一法人等改革措施的实施，农村信用社的资产质量、经营状况逐步改善，不良贷款比例由1999年的51.23%下降到2003年的29.57%，累计下降21.66个百分点。2003年11月底，农村信用社实现了全行业的扭亏为盈，结束了自1994年以来持续亏损的局面。2004年3月末，农村信用社实收资本已达720亿元，比年初增加88亿元，其中，山东、吉林、江苏、江西、浙江5个省的实收资本增加额占全国实收资本增加额的98.7%；存款余额25783亿元，占全国金融机构各项存款的11.7%，比年初增加1773亿元；贷款余额18885亿元，比年初增加1667亿元。与上一年同期相比，农村信用社财务收支增盈减亏18.2亿元。产权制度改革方面，8省市农村信用社已全部完成清产核资，有6家农村商业银行和农村合作银行正在筹备，有38家农村信用社统一法人批准开业。管理体制改革的方面，除江苏、重庆在改革前已有联社外，贵州省联社已于上一年年底挂牌，其他5个省的省联社有望在2004年4月底前全部挂牌。试点地区均选择省级联社作为省级政府管理本省农村信用社的载体，并通过省联社指导本地区农村信用社加强自律性管理。

与改革设计目标相比，试点改革仍存在以下不足：一是组建省级联社进展缓慢；二是国家支持和补贴政策兑现慢。一季度认购票据的金额仅占全部额度的33%，大部分省市还在对保值储蓄利息贴补的金额进行核实；三是产权制度改革进展不顺，除重庆市进展较快外，其他省市统一法人工作还没有全面推开；四是农村信用社经营机制转换进展迟缓。

(二) 中国农业银行

1996年，农村金融体制改革前，中国农业银行在支持国民经济发展特别是农村经济发展中发挥了重要作用，承担了管理农村信用社、调节农村货

币流通等多种功能。它是一家以办理乡镇农村工商企业存贷款业务为主的专业银行，为农村经济恢复、土地改革、农业合作化运动、乡镇企业发展、家庭联产承包责任制的推行做出了突出贡献。中国农业银行的改革与发展历程可谓一波三折，经历了“四起三落”，尤其是近年来，随着农村金融体制改革的推进，农业银行已完成由专业银行向商业银行的转变，业务领域、服务对象、经营机制、管理体制等都发生了深刻变化，服务对象脱离“三农”，业务重点转向城镇。回顾农业银行改革与发展历史，有助于推动其更好地按现代商业企业机制运作和发展。

改革与发展历程：

1. 第一阶段（1951—1952年）：农业合作银行^①的组建与撤销

1950年下半年，全国开始分三次进行土地改革。为帮助农民和手工业者在土地改革后组织起来发展生产和经营，有计划地对农林牧渔业等生产建设进行投资、扶助合作社开展新的借贷关系，恢复和发展农村经济，农业合作银行于1951年8月经国务院批准应运而生。农业合作银行成立后，中国人民银行对其性质、任务、组织、资金运用及与各部门的关系等都作了明确规定。

在性质方面，与中国人民银行分支机构分工协作，共同加强和扩大对农业和手工业的长短期贷款，中国人民银行负责办理各项短期信贷并对农业合作银行的短期信用进行管理，农业合作银行按照国家计划办理农业的财政拨款和对农业的长期贷款。农业合作银行总管理处负责汇编全国农业合作长短期信贷计划，各地人民银行共同参照执行。

在任务方面，依照国家预算，执行农牧水利、林垦合作社、企业机关的投资拨款工作，并监督其正确使用；依照信贷计划办理农牧水利、林垦合作社等长期贷款；编订农业合作社短期信贷计划并进行信贷工作；组织领导农村金融工作及领导信用社合作社工作。

在组织形式方面，采取总管理处——分行——支行——办事处组织模式，对未设立分支机构地区的基层农村金融工作仍由各地人民银行办理。具体地，农业合作银行设总管理处，受中国人民银行总行领导与监督，负责全国农业合作的长期信贷及农业的财政拨款；在总管理处下，大行政区设分

^① 农业合作银行和第二、三次建立的农业银行性质、任务基本相同，国内学者将其视为农业银行前身。

行，省设支行，农业贷款较多的地区设办事处，受中国人民银行区分行指导，负责办理对农业的长期贷款及国家对农业的财政拨款；对未设分支机构的中国人民银行区行、省分行所在地，由区行、省分行农业合作处、科在总管理处的领导下开展长期贷款，短期信贷仍由各地中国人民银行办理；对未设分支机构的中国人民银行县行所在地，由县支行统一负责对农业的长短期信贷及对农业的财政拨款。

在资金运用方面，负责办理、监督和管理国家对农林牧渔、农田水利、机关企业、合作社等的财政预算拨款；将国家拨付的固定资金以低利率发放农业合作一年期以上的长期贷款；可用各地合作社及合作农场等提存人民银行的公积金专户调剂长期信用。

在与各部门的关系方面，负责农业部、林垦部等部门的国家财政预算拨款；审核农林牧渔、农田水利、机关企业、合作社等所需贷款；与全国合作总社共同商订农村信用合作组织的建立与业务经营。

随着土地改革和农业生产互助合作的开展，农村经济发生了重大变化，针对当时发展的新形势，1952年，农业合作银行制定了《农业合作贷款计划》，就贷款方针、总额、期限、利率、原则等做出规定：大力支持粮棉增产，重点支持水利建设、病虫害防治、农具及肥料使用等；根据贷款用途不同确定贷款期限及利率，如对农民贷款用于购买牲畜及新式大农具、对牧区及山区农民贷款用于繁殖家畜等实行较长期限，对农田水利贷款实行较低利率等；坚持专款专用原则，保证贷款用以有计划地扶持农业生产。

“三反”运动后期，1951年，中共中央发出《关于实行精兵简政，增产节约，反对贪污、反对腐败和反对官僚主义的决定》，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。自此，农村金融工作由中国人民银行统一管理，农业合作银行从组建到撤销历时不到一年。

2. 第二阶段（1955—1957年）：中国农业银行的成立及撤销

1954年8月，中国人民银行总行在向中财委报送的《关于建立中国农业银行的请示报告》中指出，在过渡时期为了适应我国农业生产发展的需要，根据我国实际情况，参照苏联经验，必须建立一个专业的农业银行，以便把国家的农业信贷和农村信用合作社，统一组织在国家的政策要求下，有计划地支持农业合作社运动，打击直至消灭农村高利贷。经国务院批准，1955年3月1日中国农业银行正式成立，作为中国人民银行总行直辖行之

一，受中国人民银行领导。中国人民银行对农业银行的任务、业务范围、资金来源、机构设置等都做了明确规定：

从性质上看，中国农业银行是国家管理农业信贷工作的专业银行，总行在政策方针上受国务院第五和第七办公室领导，在日常业务上并受中国人民银行总行领导，中国农业银行分行受中国农业银行总行和同级政府领导，并受当地中国人民银行省分行的领导。

在任务方面，指导农村信用合作广泛动员农村余资，并合理使用国家农贷，以扶助农业生产的发展和促进小农经济的社会主义改造。

在业务范围方面，吸收农村居民、生产互助合作组织、集体农庄和国营农业、水利企业的储蓄及存款；指导和扶助农村信用合作的发展；办理农村企业、畜牧业、渔业、林业等生产互助合作组织及个体生产者的长期和短期贷款工作；办理国营农业、牧业、水利企业的长期和短期贷款工作；经办国家预算对农业、林业、水利的基本建设投资拨款和监督。

在资金来源方面，国家预算所拨付的农业银行基金和农业贷款基金；农村储蓄和存款；人民银行对农业银行的临时贷款。

在机构设置方面，实行五级建制，中央设总行，省一级设分行，专区一级设中心支行，县一级设支行，县一级以下设营业所。具体地，中央设总行；省、自治区设分行，中央直辖市设市行；专区、自治州、（盟）设中心支行，省辖市、中央直辖市的郊区设办事处；县、自治县、（旗）设支行；县、自治县、（旗）以下，视下列情况设立营业所：一是在人民银行设有营业所的区，农业得在人民银行营业所内派驻若干人的工作组，专管农业银行工作；二是在没有人民银行营业所的区，农业银行可根据工作需要，设立营业所；三是在信用社基础好，且能大部代理农业银行业务的区，由县支行通过信用社进行业务，不再建立营业所；四是各级农业银行视工作需要，得设立派出机构或委托代理单位，以进行业务。

在经营方面，中国农业银行年度决算，得从纯益中提取 50% 作为准备基金，其余上缴人民银行总行，业务亏损由准备基金抵补，不足得提请中国人民银行总行拨补之。

农业银行成立后，不断地根据农村经济形势变化，在国家政策规定下积极开展农村金融业务，一是发放贫农合作基金贷款。1955 年 6 月，人民银行总行发出《关于办理贫农合作基金贷款的通知》，明确指出，贫农合作基金的贷款对象为现有贫农和个别生产资金仍很缺少的新中农；贫农合作基

金贷款用于帮助贫农社员解决缴纳股份基金^①困难；对烈士和军人家属、老弱残疾等贫苦社员可酌情延长放款期限；农业社和已贷贫农合作基金社员在遇到基本建设资金不足或生产生活费用临时周转困难时仍可获得其他贷款；二是发放极贫户贷款。1956年2月，在人民银行办理极贫户贷款的基础上，农业银行根据基层情况，做出了《关于极贫户贷款问题的综合批复》，指出极贫户就是现有贫农中经济上困难最大的户，他们由于家庭人口多，劳动力少，家底薄，负债多；或是由于自然灾害或人、畜伤亡等意外事故，造成经济生活极为困难，生产生活都低于当地一般水平，经常处于入不抵出的状态，这些户一般占当地农户的5%—10%。对极贫户过去所欠贷款偿还有困难的，可以缓期偿还，对过去所欠利息也可酌情适当减免一部分；三是发放农田水利贷款。1956年3月，农业银行颁布《办理农田水利贷款暂行规定》指出，在坚持群众自愿、负担得起、工程费用负担明确、受益有保障的原则下，对农业生产合作社因自身人力、财力、物力不足兴修水利的可发放农田水利贷款；四是针对农场耕地面积扩大、流动资金需要量增加的情况，发放国营农业贷款；五是在支持农业生产合作的同时，为促进牧业合作运动及生产发展，办理牧业贷款；六是针对1956年浙江、江苏、河南等地发生的旱灾、虫灾等灾害，在人民银行《关于灾区贷款工作的指示》下办理生产救灾贷款。

表 1-2

年	年底余额	较上年增加	增减 %	占银行贷款总额 %
1953	6.6	2.4	57.0	4.9
1954	7.6	1.0	15.2	4.1
1955	10.0	2.4	31.6	4.9
1956	30.2	20.2	202.0	13.0
1957	27.7	-2.5	-8.3	10.0

资料来源：国家统计局编《奋进的四十年》，中国统计出版社。

①所谓股份基金，包括入社当年应由社员平摊的生产费用和主要生产资料折价归社员应由社员平摊偿还的价款。

表 1-3

1956 年农业贷款分项目统计表

单位：亿元

项 目	金 额	占总额%
合计	30.2	100.0
其中：农业化贷款	15.0	49.7
贫农合作基金贷款	7.2	23.8
社员及个体农民贷款	7.0	23.2
国营农场贷款	1.0	3.3

资料来源：国家统计局编《奋进的四十年》，中国统计出版社。

农业银行在农村信贷工作中起了一定的作用，但在两年来的实践中，也出现了一些问题，国务院《关于撤销中国农业银行的通知》指出，一是人民银行和农业银行两行的工作很难划分，特别是县级以下的工作更难划分，因为发放农业贷款、吸收农村存款、指导信用合作社的工作，事实上同发放商业贷款，组织非现金结算等工作，联系十分密切，分成两个银行分别管理，反而容易在市场关系、资金调剂和政策配合等方面引起若干困难，影响工作的顺利进行；二是两行分别设立，需要大量增加机构和干部，增加基本建设和费用开支，而且机构分立，干部不能统筹使用，结果真正做农村信贷工作的干部反而要比人民银行一揽子领导的时候为少。显然这种情况既不利于统一安排农村信贷工作，又不合乎精简节约的原则，对工作是不利的。为此，国务院决定，将农业银行的各级机构同人民银行合并，农业银行的名义即予撤销。

1957 年 4 月 12 日，国务院正式发出《关于撤销中国农业银行的通知》，中国农业银行第二次退出农村金融舞台。

3. 第三阶段（1963—1965 年）：中国农业银行的重建及再次撤销

国家支农资金对于巩固和发展农村人民公社集体经济，促进农业生产的恢复和发展起了重大作用。但由于对资金的使用缺乏通盘规划和严格的制度管理，出现了资金浪费和被挪用现象。为了使支农资金能够充分发挥效益，更好地为发展农业生产服务，中共中央和国务院认为除了建立各级农业资金管理小组，加强支援农业资金的统一管理以外，还有必要从上而下地建立中国农业银行的各级机构，把过去由财政部门直接拨付的各项支援农业的资金和由人民银行办理的各项农业贷款，统一管理起来，并统一领导农村的信用合作工作。1963 年 10 月，中共中央、国务院颁发《关于建立中国农业银行统一管理国家支援农业资金的决定》，对农业银行的性质、任务、资金来源等做了具体规定。1963 年 11 月 9 日，全国人民代表大会常务委员会第 106