# 中国农业政策性银行理论与实践

中国农业发展银行研究室摇编

西南财经大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

# 摇
# 论农业政策性银行体制创新与粮棉收购资金供管机制的建立和完善
# （代序）
# 摇

农业、农村和农民问题是国民经济和社会发展的重要问题。当前，我国已经加入世界贸易组织，农业发展进入新的阶段，粮、棉流通体制改革和金融体制改革进一步深化，国家“十五”计划为我国农业和农村经济发展提出了新的目标。面对新的形势与任务，认真分析我国农产品供求关系变化，总结农业政策性银行的实践经验，完善农产品收购资金供应和管理的有效机制，对于充分发挥农业政策性金融的作用、进一步做好收购资金封闭管理工作、确保国家粮食安全、巩固农业基础地位、加速我国农业现代化建设都具有重要的现实意义。

## 一、农产品供求关系变化与收购资金供求矛盾的加剧

始于 圆园世纪 苑园年代末的农村经济体制改革，实现了粮食、棉花等农产品供给的快速增长，同时，由于农产品收购资金供应体制的制约，在粮、棉等农产品收购中出现了严重的资金供求矛盾，这一矛盾曾一度成为农业和农村经济发展与稳定的重要问题。

员怨愿愿年我国农村率先开始了以实行家庭联产承包经营责任制为主体的农村经济体制改革，长期受计划经济体制束缚的亿万农民挣脱了羁绊，迸发出了极大的生产热情，推动着农业生产快速发展，我国农产品供求关系发生了重大变化。回顾农村改革二十多年来我国粮食等主要农产品供求关系变化的历程，尽管呈现出波动性的特点，但总体上粮食等主要农产品的供给总量是在大幅度增长，并出现了 圆园世纪 愿园年代初期、怨园年代初期、怨园年代中后期三个增长高峰，我国粮食等主要农产品供求实现了由长期短缺到总量基本平衡、丰年有余的历史性转变。粮食等主要农产品供给的大幅度增长，加上几次提价，导致对收购资金的需求量骤增。从 圆园世纪 愿园年代后期开始，收购资金的供应与需求之间出现缺口，供求矛盾形成，一些地方在粮食收购中开始出现给农民打“白条”的现象。到 怨园年代初期，随着第二个粮食增长高峰的到来，收购资金供求之间的缺口越来越大，供需矛盾越来越突出，打“白条”现象越演越烈，在我国农村中已成为一种普遍现象。

打“白条”现象的出现，引起了广大农民群众的强烈不满，严重地挫伤了以粮食生产收入为主的亿万农民的生产积极性，严重制约了农业、农村经济的快速稳定发展，严重损害了我们党和政府在广大农民群众中的威信，成为 圆园世纪 愿园年代末到 怨园年代初期影响农村社会稳定的最大隐患。对打“白条”问题，党中央、国务院给予了高度重视，社会各界也给予了强烈关注，如何解决收购资金供需矛盾、彻底消灭打“白条”现象就很自然地提到了党中央、国务院的重要议事日程上来。

形成打“白条”问题的原因十分复杂。除了农业生产快速发展，农产品大量增加，对资金需求提出了更高的要求，以及当时整个社会银根偏紧等客观原因外，从金融机制的角度来看，收购资金供

应和管理存在着严重的体制缺陷是一个不可忽视的重要原因。认真分析这些原因，对于建立正常有效的农产品收购资金供应和管理机制十分必要。

一是农产品购销资金供应主体分散。在中国农业发展银行成立之前，收购资金的供应分别由中国农业银行、中国工商银行、中国银行按各行专业分工来承担。中国农业银行主要承担农产品收购资金的供应，中国工商银行主要承担农产品调销资金的供应，中国银行主要承担农产品进出口资金的供应。由于金融秩序等原因，在农产品收购、调销、进出口等环节中，各行为了自身利益，相互间压汇、压票，占压资金，严重影响收购资金的使用效率，大量人为增加了对收购资金的需求。

二是中国农业银行“一身三任”，力不从心。作为农产品收购资金供应主体的中国农业银行，当时是一身三任：既要管理农村信用社，又要经营自身的主体商业性业务，还要经办农产品收购资金供应等政策性业务。由于业务管理的目标、要求、评价标准各不相同，由中国农业银行一家承担，容易造成资金运行机制的混乱，容易产生顾此失彼、厚此薄彼的现象。在实际工作中，作为非主流业务的农产品收购资金贷款业务自然而然地受到了忽视。

三是对农产品收购资金的定性不准确，合理资金供应没有保障。中国农业发展银行成立之前，各行把经办的农产品收购贷款定性为一般的商业性贷款，其贷款原则、要求、方式，以及考核评价与其他贷款一致。与此相适应，其资金来源也要求各行在全行的范围内，主要通过自求平衡来解决。如通过自求平衡难以解决，可向中国人民银行申请再贷款。而在当时银根紧缩的大环境下，中国人民银行不能确保及时、足额地供应再贷款。如果承办行自有资金来源不够，而中国人民银行又不能发放再贷款予以支持，就势必出现收购资金供应断档的问题，引起收购打“白条”。

四是政府领导下的收购资金分级、分部门供应责任制不落实。[illegible]年粮改之前，收购资金实行的是政府领导下分级、分部门责任制，根据对某地区农副产品收购资金需求总量的预测，把资金供应任务分解到地方财政、收购企业和有关银行，由财政、企业和银行分别筹措。但由于农业大省往往是财政穷省，受财力限制，粮、棉主产区的财政难以完成资金筹措任务，粮、棉企业的筹措任务主要靠清理收回各种不合理资金占用和收购期间的销售货款来解决。而在收购期间，粮、棉企业不仅难以足额收回应收回的不合理资金占用，而且由于受多种因素限制，销售回笼货款的数量也有限，收购企业也不能如期地完成筹措任务，于是留下了资金供应的缺口。如果银行不能及时填补资金缺口，就会出现收购给农民打“白条”的问题。

## 二、中国农业发展银行的成立与粮、棉收购资金封闭管理有效机制的建立

在党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制、重视和加强农业的大背景下，为切实加强对收购资金的供应和管理，解决收购给农民打“白条”问题，保护农民利益，促进农业特别是粮、棉生产的稳定发展；为实现农业政策性金融与商业性金融分离，促进中国农业银行向现代商业银行转轨；为满足农村经济发展对金融的多样性要求，迫切需要创新农村金融体制，建立独立的农业政策性银行，完善农村金融体系。为此，江泽民总书记在[illegible]年中央农村工作会议提出：要积极推进农村金融体制改革，逐步形成政策性银行、商业性银行、合作金融组织密切结合的金融体系。根据这次会议精神，《国务院关于金融体制改革的决定》明确指出要组建中国农业发展银行。[illegible]年[illegible]月[illegible]日，国务院发出了《关于组建中国农业发展银行的通知》，这标志着我国第一家农业政策性银行正式诞生。

中国农业发展银行成立后，粮、棉、油收购资金贷款集中由中国农业发展银行办理，并按照政策性原则发放管理；信贷资金来源由中国人民银行再贷款解决；中央财政提供经营利差补贴和费用补贴。这就从体制上根本解决了收购资金供应不到位，给农民打“白条”的问题，使收购资金供应管理责任制得到进一步落实。

从成立至 员怨愿年初，中国农业发展银行除履行收购资金供应和管理的基本职责外，还承担了信贷扶贫、支持农业开发以及支持农业基本建设、技术改造的任务，在逐步完善组织机构体系、实现业务基本自营的基础上，及时、足额供应粮、棉、油收购资金，成功地解决了多年来困扰各级政府的打“ 白条 ”问题。但是，由于受多种主客观因素的限制，不仅没有有效地解决企业挤占、挪用收购资金的问题，而且从 员怨源年到 员怨苑年连续几年中国农业发展银行发放粮、棉收购贷款的增长还大大超过了企业粮、棉库存值的增长，收购资金的流失呈加速蔓延的态势。为了解决收购企业严重挤占、挪用收购资金的问题，适应以“ 三项政策、一项改革 ”为重点的粮食流通体制改革的需要，使中国农业发展银行集中精力做好收购资金供应和管理工作，切实加强对国有粮食购销企业的监管，实现收购资金封闭运行，促进粮改的顺利进行，员怨愿年 猿月，国务院做出了调整中国农业发展银行业务范围的决策，将农业开发、扶贫等专项贷款以及粮、棉企业加工和附营业务贷款划转有关商业银行。这是国务院根据当时的实际情况，突出农业政策性金融阶段性工作重点所做出的正确决策，充分体现了实事求是的精神。

员怨愿年业务调整后，中国农业发展银行认真贯彻粮、棉改革的一系列政策措施和国务院领导同志关于加强收购资金管理的指示精神，统一思想，集中精力，全面加强收购资金封闭管理工作，建立、健全了一系列规章制度和管理办法，主要包括：粮、棉、油的收购、调销、储备贷款管理办法，以及收购贷款投放报账制，粮、棉、油出入库报告制，回笼货款分解制，信贷员联库责任制，开户企业“ 一基三专 ”账户管理制，信贷台账月报管理及统计分析等管理办法。在全系统认真开展了贷款五级分类工作，建立、健全了信贷资产风险管理的制度办法。根据粮、棉流通体制改革的新情况，研究制定了非保护价粮、油和棉花贷款及简易建仓贷款等管理办法，使收购资金封闭管理走上了制度化、规范化的轨道。以“ 三定 ”工作为突破口，建立并完善以县支行为基础的集中垂直管理体制，推进劳动人事制度和收入分配制度改革，初步建立了有效的激励约束机制。通过这些工作，收购资金封闭管理工作取得了明显成效，基本实现了当期收购资金的封闭运行，有效地发挥了政策性银行的宏观调控作用。

（员 及时、足额供应收购资金，认真贯彻落实了粮、棉购销政策，解决了多年来困扰各级政府和广大农民的打“ 白条 ”问题，保护了农民利益，促进了农业生产的发展和农村社会的稳定。员怨愿年至 圆耀园年，中国农业发展银行累计发放粮、棉、油收购贷款 源怨员瘾缘亿元，促进了按保护价敞开收购政策的落实。粮食顺价销售逐年增加，员怨愿年、员怨怨年、圆耀园年分别为 愿园猿亿斤（注：员斤 越园猿千克，全书同）、员员苑员亿斤和员怨苑苑亿斤。同时，大力支持粮、棉储备体系建设，增强了国家对粮、棉市场的宏观调控能力。以粮食为例，员怨愿年到 圆耀园年，中国农业发展银行累计发放粮食储备贷款 员园猿园郡圆亿元，支持国家储备粮入库。

（圆 有效遏制了收购资金被挤占、挪用的势头，向中央银行借款逐年减少，促进了货币政策的顺利实施，在收购量逐年增加的情况下，做到了贷款增加与库存值增加相一致。员怨愿年、员怨怨年、圆耀园年向中央银行借款分别为 远园源亿元、员园员亿元和 原源愿亿元，节省了国家大量的货币资金，为实施稳健的货币政策提供了较大的回旋余地。

（猿 初步实现保本微利，减轻了中央财政负担。圆耀园年在中国农业发展银行自行消化逾期三年以上表内应收利息和业务划转遗留下来的未清算挂账利息共计 源园亿元的基础上，当年实现账面盈利 圆耀苑愿亿元，扭转了靠财政款补贴的局面。

（源 推动了粮、棉企业体制改革的深化。改进结算方式，为企业提供市场供求信息等服务；支持和帮助企业实施下岗分流、减员增效，促进企业转换经营机制；圆耀园年通过严格收购费用贷款管理，粮食入库成本同比减少 员分 辕斤，棉花入库成本同比减少 愿元 辕担（注：员担 越员园园斤 越缘园千克，全书同）。粮食企业账面亏损逐年减少，员怨愿年、员怨怨年、圆耀园年分别为 源怨园亿元、员园缘亿元、怨苑

亿元。

## 三、粮、棉市场化取向改革与收购资金封闭管理机制的完善

党的十五届五中全会明确指出，粮食流通体制要坚持市场化取向的改革方向。[illegible]年[illegible]月[illegible]日，朱□基总理在《四省（市）粮食流通体制改革座谈情况简报》上，对粮食流通体制改革做了重要批示，其主要内容是：完善国家粮食储备调节体系，扩大中央储备粮规模，健全中央储备粮垂直管理体系，增强粮食宏观调控能力；完善粮食风险基金包干办法，把粮食储备费用和利息补贴包干给地方，真正实行粮食省长负责制和粮食企业盈亏自负；在浙江省等东南沿海有条件的粮食主销区，加快推进粮食购销市场化改革；在粮食主产区继续坚持“ 三项政策、一项改革 ”，重点是按保护价敞开收购农民余粮，完善粮食购销政策；加快国有粮食购销企业改革和政企分开。朱总理的重要批示精神为粮食购销市场化改革指明了方向。同时，棉花也将进一步放开，全面推向市场。

目前，粮、棉市场化改革已进入实施阶段，浙江省已全面放开粮食市场，其他沿海部分省（市）也已放开。从目前的情况看，粮食购销市场化改革呈现出以下几个特点：一是在浙江省等粮食主销区已取消粮食定购任务和按保护价敞开收购农民余粮政策，全方位放开粮食市场，政府通过储备体系实施对粮食的调控。二是粮食市场购销主体多元化，国有粮食购销企业被全面推向市场，成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的市场主体，并仍在一定程度上作为政府调控粮食市场的政策工具参与市场调控。同时，为了更好地参与市场竞争，企业改革步伐加快，改组、改制的力度加大，业务经营范围进一步拓宽。三是粮食购销的区域分割正在被打破，产区与销区之间逐步建立起较为稳定的粮食购销关系，推动具有比较优势的主产区走向规模化。四是在非粮食主销区，退出保护价收购的粮食品种和规模将进一步扩大。

中国农业发展银行的服务对象是国有粮食购销企业和供销社棉花收购企业。粮、棉购销市场化改革的推进，极大地改变了粮、棉企业的经营环境和经营行为，从而必然对中国农业发展银行收购资金封闭管理产生重大影响。突出表现在：

一是政策区分难度加大。粮、棉市场放开后，面临着保护价粮食和非保护价粮、棉收购并存，单纯的粮、棉购销企业与改制后由粮、棉购销企业控股的股份制企业并存的局面，在支持粮、棉企业从事粮、棉购销业务方面，中国农业发展银行在政策区分上难度明显加大。同时，粮、棉市场放开后，随着粮、棉企业改制和业务范围的拓宽，还将面临贷款对象和职能定位的重新选择。

二是信贷监管难度加大。为了应对市场放开后激烈的竞争，扩大市场份额，企业会采取委托收购、委托销售、代购代销等新的购销方式，这些购销方式增加了粮、棉购销环节的资金管理难度；市场放开后，如何防止企业擅自变卖贷款形成的粮、棉库存，监管难度相当大；企业被推向市场后，其业务经营范围逐步向深加工及综合经营转变，融资渠道增加，多头开户现象难以避免，防止收购资金体外循环难度增大；在目前国有粮食企业经营状况下，市场放开地区粮、棉贷款的贷款条件、贷款方式以及贷款职责界定问题都很难掌握。

三是银行信贷风险加大。从增量贷款来看，市场放开后，收购、调销贷款的发放在很大程度上依赖于对粮、棉经营效益的预测，一旦预测不准或市场出现变化，就会造成信贷资产损失。同时，抵押贷款落实难度很大，新增贷款风险防范缺乏有效的手段。总之，粮、棉市场放开后，粮、棉企业经营的市场风险加大，中国农业发展银行贷款的风险也必然加大。从存量贷款看，粮、棉企业为了提高市场竞争力，一方面，可能通过改制等途径悬空存量贷款债务；另一方面，将弱化对存量实物库存的监管，甚至产生挤占、挪用的倾向。企业消化新增财务挂账及其他不合理占用贷款也会受到影响。

中国农业发展银行现行的收购资金封闭管理各项政策制度，是以“ 三项政策、一项改革 ”为主要内容的现行粮食流通体制为依据建立的。面对粮、棉购销市场化改革的新形势，必须不断探索和完

[illegible] www.[illegible]

善收购资金封闭管理机制，进一步提高收购资金封闭管理水平。

一是搞好信贷政策区分，确保国家粮、棉购销政策贯彻与落实。①对保护价和非保护价两种不同性质的粮食购销实行不同的信贷政策。对保护价范围的粮食，及时、足额发放收购贷款，确保国家敞开收购政策的落实；对非保护价收购的粮、棉，实行“以销定贷、以效定贷”的信贷政策。大力支持粮、棉储备和具有调控性质的粮、棉调销业务，促进中央和地方粮、棉调控目标的实现。对开户企业自主调入粮、棉的经营，按照“以销定贷、以效定贷”的原则适度支持。②实行分类指导的区域信贷政策。在粮、棉主产区，继续坚持对保护价粮食收购资金供应管理的各项政策和制度，同时进一步完善支持非保护价粮、棉收购的信贷政策，促进主产区企业与主销区企业建立稳定的购销关系。在粮食主销区，大力支持国有粮食购销企业扩大购销业务，发挥主渠道作用；积极支持地方粮食储备调控体系的建立。

二是从严监管企业，改进金融服务。这是提高信贷管理水平、实现封闭管理的关键所在。①在强化原有监管措施的同时，积极探索并拓展监管范围、扩大监管视野、延伸监管链条，将信贷管理活动真正渗透到企业财务管理乃至整体经营管理之中。根据信贷资金运动与企业财务活动一致性原则，逐环节、全过程地对企业财务活动实施监控。②同时不断改进金融服务，寓监管于服务之中，实现监管与服务的有机统一。通过帮助企业诊断，分析经营，分析市场，有针对性地提出建议，积极为企业经营出谋献策；不断改进和完善结算办法，为企业积极提供信息服务，帮助企业控制成本，促进粮、棉顺价销售；充分运用信贷杠杆，促使企业深化内部改革、转换经营机制、参与市场竞争、提高经营效益。

三是强化风险管理，提高资产质量。①高度重视并切实做好非保护价粮食和棉花购销贷款的风险防范工作，以风险防范为核心，建立贷款授权审批制度，强化贷款责任，建立、健全贷款的风险防范和补偿机制。②进一步加强资产保全工作，坚决制止粮、棉企业以破产、兼并、转制等形式逃废银行债务、悬空收购资金贷款的行为，并积极采取有效的保全手段。在粮食市场放开的地方，妥善做好企业不合理占用贷款消化责任的落实和现有库存粮食占用贷款的管理工作。③推进新、老财务挂账的消化进度，在抓好政策性财务挂账消化的同时，帮助粮、棉购销企业认真落实自补性财务挂账的消化工作。④进一步做好贷款分类管理，加强对信贷资产质量及风险状况的监测分析工作。

四是全面加强基础管理，努力实现内部管理规范化。根据中国农业发展银行实际，建立、健全以基本制度、管理办法、操作规程为内容的制度体系，把资金计划、信贷、财务、会计、劳动人事、计算机、安全等各方面管理，全面纳入规范化管理的范围，努力实现制度建设系统化、岗位设置科学化、业务操作程序化、管理手段现代化、数据资料档案化、考核评价标准化的“六化”目标，切实把中国农业发展银行办成管理严谨、手段先进、效率一流的农业政策性银行。

## 四、对农业政策性银行改革发展实践的几点认识

回顾中国农业发展银行几年来的实践，借鉴国外农业政策性金融的成功经验，对农业政策性银行的改革发展有以下几点认识：

一是适应农业和农村经济发展的客观需要，必须充分发挥农业政策性银行的职能作用。农业是国民经济的基础，同时农业是国民经济各产业中的弱质产业，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。因此，世界各国普遍采用成立农业政策性金融机构的办法对农业进行支持和保护。中国农业发展银行成立以来，在支持农业发展，强化国家对粮、棉市场的宏观调控，推动金融体制改革以及促进粮、棉流通体制改革，促进财政政策、货币政策实施等方面，发挥了不可替代的重要作用。实践充分证明，党中央、国务院决定组建中国农业发展银行的决策是完全正确的，符合市场经济条件下农业政策性金融发展的一般规律，符合国际上支持和保护农业的通行做法，符合我国经

济体制改革和农村市场经济发展的方向。国家“十五”计划纲要把加强农业基础地位和增加农民收入作为经济工作首要任务进行了战略部署。当前，我国农业和农村经济发展进入了新的历史阶段，面临着新的形势、新的矛盾和新的任务，特别是我国已经正式加入宰耕鹤。因此，必须进一步完善和发挥农业政策性银行的功能，加大对农业的支持和保护力度，保证农业在提高整体素质和效益的基础上持续、稳定发展，农民收入较快增长，推动我国农业现代化的实现。

二是作为国家宏观调控的重要手段，必须适时调整政策性银行的职能。农业政策性金融是伴随着农业生产和商品货币关系的发展而出现的。现代农业金融已经成为市场经济条件下，国家进行宏观调控、对农业进行保护和扶持的重要工具和手段。农业政策性金融服务于国民经济发展战略和农业及农村经济发展目标，必须根据国民经济不同时期、不同地区农业和农村经济的发展，对农业政策性金融的支持范围和业务重点及时进行调整。只有这样，才能达到既定的政策目标。从唯物辩证法的角度讲，政策性金融业务职能的调整是绝对的，不调整是相对的。现阶段中国农业发展银行的职能是以现行粮、棉购销体制为基础的。中国农业发展银行收购资金封闭管理取得的明显成效已经充分证明，员恩恩年国务院决定调整中国农业发展银行职能的决策是完全正确的。不调整，就不能有效解决收购资金封闭管理工作中存在的问题，就没有现在收购资金封闭管理的良好局面。展望未来，随着我国社会主义市场经济，特别是粮、棉购销体制改革的进一步深化和第三步发展战略的实施，中国农业发展银行必将在调整中不断发展，发挥越来越重要的宏观调控作用。当前，中国农业发展银行的职能要相对稳定，适应粮食购销体制改革，实行区域性分类指导，同时探索有进有退的发展道路。

三是政策性银行有严格的政策目标和特定的服务对象，必须实行特殊的管理方式。这是由政策性银行的性质决定的。脱离了政策性目标，也就没有了特定的服务对象，政策性银行也就失去了独立存在的价值和意义。现阶段，中国农业发展银行的政策目标是实现收购资金封闭运行，服务对象是国有粮食企业和供销社系统的棉花企业，银行不能选择企业，企业也不能选择银行。为此，要达到既定的政策目标，一方面，必须适应粮、棉流通体制改革的需要，随着粮、棉流通体制改革的深入和购销政策的调整，及时调整信贷政策，规范内部管理；另一方面，必须深刻认识中国农业发展银行与粮、棉企业之间的特殊银企关系，不断探索并实施符合收购资金封闭管理规律的特殊的管理方式，把信贷管理渗透到企业的经营活动当中去，强化对贷款企业收购、储备、调销和货款回笼、财务收支全过程的监管，不断地推进企业自身的改革。只有这样，才能实现收购资金封闭运行，有效控制信贷风险。

四是农业政策性银行具有财政与银行的双重职能，必须坚持政策性与效益性的统一。政策性银行是财政职能的延伸，是一种特殊的银行。只要充分发挥政策性银行的优势，努力实现财政职能和银行职能的有效结合，努力实现社会效益和自身效益的有机统一，政策性银行就会在自身获得勃勃生机的同时，充分发挥其对经济的宏观调控和支持作用。这方面国外已经有了很好的成功例证。中国农业发展银行的经营实践也充分证明，在保持合理利差和粮、棉改革配套政策到位的情况下，只要加强经营管理，就可以实现政策性目标与效益性目标的统一，充分发挥政策性银行的优势，以较少的成本，实现较大的经济和社会效益。



# 论国外农业政策性金融运作特点及我国农业政策性银行的发展定位

胡朝建摇刘伟摇王秋凌摇罗俊华

借鉴国外农业政策性金融的运作经验，无疑有助于我国农业政策性金融功能的完善。中国农业发展银行作为国家三大政策性银行之一，专门承担粮、棉、油及重要农产品的收购、储备、调销、仓储建设等农业政策性金融职能，经过近八年的运作，基本达到了设立之初实现收购资金封闭运行的目标。随着社会主义市场经济的发展，国家“十五”计划提出了“深化金融改革，完善和发挥政策性银行功能”的要求。在基本实现收购资金封闭管理目标，粮、棉流通体制发生新的变革的条件下，围绕如何增强中国农业发展银行整体功能的作用，引发了一部分中国农业发展银行实际工作者对农业政策性银行发展的定位之议。一种观点认为，中国农业发展银行以前业务单一，要扩大业务，首先要回归到中国农业发展银行成立之初的业务发展定位上来，并根据国家经济建设要求，拓展新的业务领域，迫切希望壮大中国农业发展银行势力，扩张业务范围，由此而产生合并农村信用社、领导农村信用社、向混合型银行过渡等多种意见；另一种观点认为，中国农业发展银行干部队伍素质状况不能适应扩大业务范围的需要，所以中国农业发展银行必须守住阵地，确保收购资金持续、稳定地封闭运行才是立行之本。这些观点，都具有一定理论基础和实践意义。但是，农业政策性金融运作作为发展社会主义市场经济体制的产物，既有中国国情的客观需要，也有国际金融体制发展要求的深刻背景。因此，如何定位我国农业政策性银行的运作及发展模式，必须研究国际上农业政策性金融的运作经验，结合中国经济社会改革与发展的具体实践，确立适应中国国情的社会主义农业政策性银行发展定位。

## 一、外国农业政策性金融运作的主要特点

参考国外农业政策性银行和农业政策性贷款运行有关资料，可以看出其具有四个基本特点：一是政策性银行和政策性贷款项目是为着实现该国政府的宏观经济目标而针对某些特定的经济目标设立的；二是政策性银行和信贷是一国金融政策和财政政策高度配合的产物；三是对政策性银行和贷款实行低利补贴制度；四是各国政策性银行和贷款项目长期处于稳定的运行状态，很少因为市场变化和经济全球化的发展而打破运行格局。

### （一）政策性银行和贷款是针对某些特定经济目标设立的

各国农业政策性银行和农业政策性贷款的设立，第一个明显特点是突出了对农产品购销、储备，国土资源的保护与利用，农、牧、渔业可持续发展，农业机械化，土地改良等特定经济目标的支持。如法国农业信贷银行是由全国 怨源个省级农业互助信贷银行和国家农业信贷金库联合组建而成，总部

属国家银行，承担支持重要农产品生产、购销、加工、品种改良等政策性信贷任务，是政策性和商业性混合经营型银行，政府对政策性信贷业务实行贴息。而通过补贴利息的方式资助农业，被认为比政府直接补助农业的效果好。巴基斯坦是个典型的农业国家，农业劳动力占 缘园豫，农业产值占国内总产值的 圆缘豫，其中，粮、棉、油产值占农业总产值的 远园豫以上。员怨缘员年，巴基斯坦组建农业发展银行，该行贷款总额占全国农业贷款额的 猿园豫。其中，贷款有短期、中期和长期三种类型。期限为 员愿个月以内的短期贷款主要用于农作物的购销；期限为 缘年内的中期贷款主要用于农业改良和畜牧业；期限为 缘年以上的长期贷款主要用于购买农业机械和进行农业基本建设。该行三类贷款都讲求贷款效果，注意将发放贷款和新技术推广结合起来，例如粮、棉、油贷款注重推广优良品种，奶牛贷款讲求饲料配合技术，中长期贷款必须有黄金、债券或人寿保险单等做担保品。总的来看，国际上农业政策性银行和政策性贷款项目的设立，都是为了实现政府宏观经济目标，针对加强农业、稳定农业、发展农业、保护农产品生产者利益等特定目标而设立的。就连美、英、法、德、日等发达的资本主义国家，也都一直把农业作为立国之本，从来也不敢放松对农业，特别是粮、棉、油等关系国计民生的农产品的保护，对粮、棉、油等战略物资的生产、购销、储备贷款设立专门银行机构或专项贷款进行扶持，并给予巨额利息补贴。

（二）政策性银行和政策性贷款是金融政策和财政政策高度配合的产物

任何一个国家，财政政策和金融政策都是重要的宏观经济政策，两者虽然政策内容和手段不同，但政策目标是一致的，都致力于控制经济总规模，调节总需求。要实现政府宏观经济目标，往往不可能由单一的政策来推动，而需要多种政策的组合运用和配合。这样就产生了政策性银行和政策性贷款这样一种财政政策与金融政策高度配合的宏观经济调节手段。从外国农业政策性银行和农业政策性贷款的运作来看，财政政策与金融政策的配合有四个方面：

一是政府（财政）出资本金。日本农林渔业金融公库一半以上资本金由政府出资，形成政府金融或称制度金融，即根据国家的政策、法令，采用中央与地方财政拨出资金、利息补贴等优惠措施，贯彻实施政府政策目标。美国政府为贯彻农业调整政策，于 员怨猿缘年依据行政命令建立了农业政策性金融机构——商品信贷公司，实施了提高收入、培育高效率、有秩序的农产品销售体系等一揽子农业计划，赋予商品信贷公司实施价格和收入支持计划，对粮、棉等农产品实行价格支持等职能。贷款资本金来源和利息补贴均由财政拨款。员怨愿园年起，该公司由农业部管辖，升级为联邦政府的直属机构。其几十年的运作证明，利用财政和金融双重手段，对农产品销售和生产实行政府干预和调节，缓和了美国农产品过剩的危机，稳定了农业特别是粮、棉生产，保护了生产者收入和消费者利益。

二是对政策性贷款实行利息补贴。法国政府每年对农业信贷银行所发放的农业政策性贷款利息补贴达 缘园亿～远园亿法国法郎，占该国政府农业财政预算的 圆园豫左右，其中 员怨愿园年末贴息贷款高达 员愿园亿法国法郎，占农业信贷银行贷款总额的 猿园豫。丹麦政府对农业政策性投资提供利息津贴，津贴的 苑园豫由政府支付，圆园豫由共同市场农业基金支付。西班牙对农、林、渔、种、养业的生产、购销、储备贷款执行 怨豫的优惠利率，并由国家贴息。美国联邦储备银行规定，凡农业贷款占贷款总额 圆园豫以上的商业银行，可以在税收方面享受优惠待遇。同时，为贯彻农业调整政策，对低利率农业政策性贷款实行政府拨款贴息。

三是政策性银行资金来源多样化，有国家基础货币、政府和银行债券、股金、存款等。

四是财政干预具有重要地位。随着科学技术的进步和世界经济一体化的发展，要求建立在不同意识形态基础上的国家和地区的政府，通过各种渠道干预经济、发展经济，使各种政治、经济矛盾得到缓解，保持社会、经济的稳定。资本主义世界经历了 员怨圆怨—员怨猿缘年空前的世界性经济危机和第二次世界大战、资本主义“过剩”危机以及 圆园世纪 苑园年代后期的经济“滞胀”后，凯恩斯主义作为资本主义国家从宏观上干预经济的理论基础应运而生，使出了金融政策和财政政策两大“锐利武器”。

“ 由于现代政府的巨大规模，没有财政政策就等于宣布死亡 ”，财政政策已成为资本主义国家干预经济的重要经济手段，与金融政策相结合，对某些特定的产业和项目实施长期、稳定的政策性扶持，保持了资本主义世界的社会相对稳定和经济繁荣。纵观世界各国农业政策性银行或农业政策性信贷项目，都是以财政干预来推动金融干预的。首先是由政府出资组建政策性银行，进而由政府补贴利息。有资料表明，多数国家的农业政策性银行和信贷项目的利息收入，半数以上来源于国家财政的补贴。它表明，财政与金融的关联度在政策性银行中是多么紧密；同时它也表明，在政策性项目上，调控宏观经济两大政策的配合中，财政政策是第一位的，金融政策是第二位的，没有相应的财政政策，就不能产生和发展政策性银行及政策性贷款。政策性银行和贷款作为金融政策的一个组成部分，配合财政政策促进政府经济目标实现。

（三）农业政策性信贷实行低利补贴等优惠措施

各国农业政策性信贷在对产业和项目进行扶持过程中，采取了各方面的优惠政策，以保证农业政策性贷款的有效投入。

一是实行优惠利率。如法国、日本、西班牙、韩国等，对粮、棉、油，甚至蔬菜、肉类等的生产、购销、加工都实行优惠利率。意大利对农业政策信贷一直采取优惠利率政策，由财政部和农业部定期确定利率上限，再由各地区规定可行的优惠利率。值得指出的是，在各国政策性信贷项目建立之前或之初，有些国家补贴是直接补助到企业，或通过政策性银行拨款补助到企业，如法国、西班牙等，但后来都变成了贴息。它说明这种用补贴政策性贷款利息的方式资助农业，得到了广泛的认同。

二是根据实际确定不同的贷款期限。在世界所有农业政策性信贷项目中，贷款期限有很大差别，有长达 还园年的长期贷款、三五年的中期贷款、三个月的短期贷款；有动产贷款、不动产贷款；有流动资金贷款、固定资产贷款等等。总之，贷款期限和种类根据各国的实际需要而定。对农产品贷款，一般采用三年以内的中、短期贷款。但对农产品储备，多数国家采用抵押贷款方式，这样就使得贷款期限根据经营周期实际需要来确定。美国商品信贷公司采用三种贷款方式：第一种是无追索权贷款，又称农产品抵押贷款，指执行休耕计划的农场在产品收获时的市价过低时，可将农产品抵押给商品信贷公司获得贷款，实际上是政府对重要农产品经营者提供的一种补贴方式，这种贷款近似于我国的保护价内粮食收购贷款；第二种是灾害补贴，指国家对农场在执行休耕计划时因灾害造成的损失予以补贴；第三种是有追索权贷款，此项贷款以不参加休耕计划为前提，贷款用于仓储、购销等，贷款期限以一年为期，到期要追回，这有些类似于我国目前执行的退出保护价粮、棉、油收购贷款的运作。

三是限定用途。为防止财政补贴资金流向非政策补贴的产业和部门，确保贷款的有效投入，各国对农业政策性信贷限定了严格的用途。法国政府对农业政策性贷款的对象、用途、条件等由农业部门制定政策，农业信贷银行根据农业部门的政策执行贷款发放。巴基斯坦农业发展银行主要对农业产、供、销、储、加以及水利、良种建设提供贷款。马来西亚农业银行的农业政策性信贷项目，自 圆园世纪 苑园年代以来，以稻米产区为重点，实施“ 小农信贷投入计划 ”，该计划以增加农业投入和农民收入为目标，在稻米生产前，将贷款发放给农民以用于购买农药、化肥、支付农机作业费用。这类贷款不付现金，而是贷给一种特制的有价证券，农民持此券在规定的时间内购买官方供应的化肥、农药等，水稻收获后收回贷款，这类似我国的订单农业贷款。

（四）农业政策性银行经营范围或农业政策性信贷项目长期保持相对的稳定

由于各国金融体制不同，有些国家专门设立了政策性金融机构，有些国家则赋予国有商业银行、股份制银行甚至中央银行执行政策性金融的职能。但不管形式如何，政策性银行和政策性信贷项目的运作，无不体现着政府调控经济、发展经济的政策意志。因而，政策性银行和贷款项目对应的贷款对象，主要是该国经济的弱质产业、关系国计民生和社会及经济稳定的产业。当然，由于国情不同和经济发展水平的差异，在政策性银行贷款项目选择上会有所不同。如 员怨缘苑年成立的日本农林渔业金融

公库，专门办理长期低息贷款，成为农、林、渔业资金融通的最后依靠。该公库目前实有资本金 [illegible] 亿日元，各类贷款总额 [illegible] 万亿日元。政府每年给公库的财政预算资金约为 [illegible] 亿日元，其中利差补贴 [illegible] 亿日元，业务管理费 [illegible] 亿日元，委托业务手续费 [illegible] 亿日元，在农林水产省预算内拨付。诸如此类依本国国情确定政策性贷款范围的情况较多，但是，对农产品生产、购销、储备、加工等给予贷款，都是各国政策性银行必然的扶持内容，并且在政策性贷款项目的选择上，都保持相对稳定，使金融政策与财政政策的作用保持长期性和连续性。澳大利亚联邦储备银行，既是澳大利亚中央银行，同时也行使政策性银行职能。该行一般通过其下属的乡村信贷部，以主要农产品购销、储备、加工为目标，向农村企业和合作社发放贷款，几十年没有改变，促进了澳大利亚经济的稳定发展。还有韩国、突尼斯、科特迪瓦等国的农业政策性银行亦是如此。由于长期对主要农产品的产、销、储、加实行政策性金融扶持政策，使各国在经济发展中，增强了农业发展后劲，保护了农业生产者利益，实现了食品供应安全、国民经济基础牢固和社会稳定的政府目标。

## 二、我国农业政策性银行实践反思

众所周知，中国农业发展银行是我国惟一的农业政策性银行，是我国社会主义市场经济建设的产物。与多数外国农业政策性金融一样，中国农业发展银行成立之初，对其业务范围进行了一个广义的定位，这是对我国农业政策性银行前景的描绘。但作为政府，对建立中国农业发展银行有一个基本定位和广义定位的要求。作为基本定位来说，迫切要求中国农业发展银行把粮、棉、油等大宗农副产品的收购、调销、储备贷款管起来，彻底扭转多头挤占、挪用收购贷款的势头，实现封闭运行，堵塞企业大量亏损挂账的“ 方便 ”之门，推进粮、棉流通体制改革深化。在完成这项基本任务后，当然希望中国农业发展银行发挥整体功能作用，在扶持农业经济发展、加快农业开发、提升农业产业化水平、增强农产品在国际市场竞争力等方面发挥更大的作用。在尚没有经过实践检验的情况下，中国农业发展银行采取“ 齐头并进 ”的办法，一手抓收购资金管理，一手抓农业综合开发和老区扶贫业务的拓展，政策性贷款业务得到迅速发展，但收购资金挤占、挪用的势头非但未得到根本扭转，反而越演越烈。此时，政府不得不采取行政手段进行干预，调整中国农业发展银行业务范围，使之集中精力管好收购资金贷款。对中国农业发展银行成立几年来的实践，不少学者和实际工作者进行了全面的总结和反思，见诸于报刊的观点很多，本文不做过多的赘述。回顾中国农业发展银行这段历史，我们以为：办好我国农业政策性银行的愿望怎样描绘都不是错误，问题在于中国农业发展银行在缺少专业理论特别是具体实践的条件下，对农业政策性金融及其贷款运作缺乏深层次的认识，导致中国农业发展银行凭愿望与热情主观定位发展目标，而这种目标又恰恰与政府的主观意愿、与财政的可支持程度、与中国农业发展银行本身的经验积累和素质储备发生背离。经过业务调整和几年的努力，中国农业发展银行以收购资金封闭管理为中心，不断加强和改善对粮、棉企业的监管服务，逐步走上一条比较平稳的发展道路，不仅探索出了收购资金封闭管理的科学规律，实现了收购资金封闭管理目标，而且积累了在丰歉条件下、在市场经济条件下做好收购资金封闭管理的成功经验。正是这些成功经验和成绩，重新激发起中国农业发展银行员工寻求新的发展、创新农业政策性金融功能的热情。如何进行我国农业政策性银行的发展定位，成为中国农业发展银行发展新篇章应有的题中之意。值得指出的是，在我们实际工作者对发展方向的选择上，往往存在一个误区，认为中国农业发展银行业务范围太小，业务呈萎缩趋势，对中国农业发展银行的生存与发展空间拓展不利，甚至将动摇中国农业发展银行的生存基础。因此，他们往往认为中国农业发展银行职能越多，作用越大，地位越重要，越有利于发展，特别是在金融国际化趋势的影响下，存在政策性银行向国际化大型金融企业发展的冲动。实际上，任何国家的农业政策性金融，其资产量、业务量以及功能的大小多少，都不与其作用成正比，而是由政府调控经济与社会发展的意志，以及政策性金融能否实现这些意志来决定其存在与发展的基

需要全本请访问 www.ertongbook.com

础。如美国商品信贷公司 员恩员年底农业政策性贷款余额为 愿耀员亿美元，约占全美农业动产贷款总额的 愿耀豫，比 圆园世纪 缘园年代的 圆缘豫大幅下降 员源源个百分点。在中国农业发展银行经营中也出现了这种情况：员恩缘年开始，中国农业发展银行各项贷款呈快速增长势头，员恩恩年以后，由于收购资金封闭管理基本到位，收购资金大量流失的势头得到控制，特别是国家对粮、棉、油购销政策调整后，收购贷款余额大幅下降。但这正好说明了政府在利用农业政策性金融手段来稳定农产品价格，保护粮、棉生产稳定发展，保护农民收入，促进农业产业化、市场化发展方面起到的重要作用。

## 三、中国农业发展银行的发展定位

借鉴国际上农业政策性金融运作的基本共性，或者说通行原则，我国农业政策性银行的发展定位，取决于如下三方面的因素：

（一）取决于政府调控经济的特定目标设定

我国作为世界上第一个人口大国，员袁亿人口的吃穿始终是维系国家安全、社会稳定的头等大事。因此，粮、棉、油等重要农产品的生产、购销、储备成为国家实施宏观调控政策设定的头等目标。长期以来，我国对农副产品生产实行保护政策。改革开放以后，为适应社会主义市场经济发展需要，着手建立完备的国家粮食安全体系，利用金融手段，对粮、棉、油等大宗农产品收购、调销、储备以及价格、市场等实施政府调节和干预，组建了中国农业发展银行，行使农业政策性金融职能，保证了收购资金供应，在增加粮、棉有效供给的同时，保护了农民利益。但是，我国粮食安全体系还不完善，虽然目前粮食总量偏大，但要保持我国中、长期粮食供求平衡，面临的形势仍不容乐观：一是全国粮食需求刚性增长，而人均耕地面积呈下降趋势。我国每年增加员源园万人口，平均每人每年消费 员园公斤（注：员公斤 越员千克，全书同）粮食，就要 员源亿公斤；而仅 员恩恩年，全国耕地就净减少 远缘源恩万亩（注：员亩 越远远圆苑平方米，全书同），严重制约着我国粮食产量的提高。二是农民种粮积极性由于种粮收益率下降以及自然灾害的持续发生而减弱。三是粮食主产区产粮多、储粮多、自然损失多、需支付的财政补贴也多，而产粮区一般又是财政贫困区，财政吃不消，国有粮食企业负担重。要保持粮食的长期有效供给，就需要我国政府长期加强对粮食生产和市场的干预、调控，采取各种有效手段，对粮食等重要农产品进行保护。我国在建国以来调控经济协调发展的实践中，总结出了保护农业、发展农业、增强农业发展后劲、高度重视和保护粮食生产和农民利益的历史经验。粮、棉、油等大宗农产品，作为国民经济的基础产业和弱质产业，始终是我国政府实现宏观调控的特定目标。这就奠定了我国农业政策性金融长期存在和可持续发展的基础。

（二）取决于财政、金融可支持程度

与国外多数农业政策性金融运作一样，我国农业政策性银行的资本金由国库拨付，贷款本金主要来源于中央银行再贷款，贷款利息补贴来源于国家和地方财政。与外国农业政策性贷款资金来源不同的是，中国农业发展银行不吸收社会和公众储蓄存款，只要求开户政策性企业的存款必须存入在中国农业发展银行开立的专门账户；不吸收股金，但可以对其他金融企业和社会发行债券；不参与市场融资，但经中国人民银行批准可开展外资信贷业务等。这些基本运作形态的产生，均受到我国财政支持能力和再贷款可供规模的限制。总体上看，我国是个资金资源相对比较贫乏的国家，财政比较困难，尚不可能对整个农村的基础产业实施全面的价格支持和信贷保护，只能突出对粮食等重点产业、产品实施优惠扶持。长期以来，我国对粮、棉、油收购实行保护价政策，对粮、棉、油的收购、储备、仓储建设等贷款实行优惠利率，利差损失由财政补贴给贷款银行。随着我国粮、棉、油生产能力的提高，部分品种已不适应市场的需要，必须实施产业结构调整，优化粮、棉、油的种植品种，提高产品质量和市场竞争力。为此，近几年来，国家相继出台了对棉、油、早籼稻实行非保护价的政策，这类收购贷款，按市场经济和商业银行贷款原则进行运作。一方面，有利于减轻国家财政补贴负担，促进

粮、棉企业转换经营机制，提高经济效益；另一方面，有利于促进粮、棉、油种植结构的调整，提高农民对市场的适应能力。可以肯定，随着我国经济的发展，农业经济的基础地位会越来越重要，特别是加入 宰鞘韵后，民族农业的弱质特性进一步凸现，需要政策性金融扶持农业产业向深度发展。当然，这取决于国家财政实力和资金实力的加强。

（三）取决于中国农业发展银行的管理水平和素质提高

作者无法预测我国农业政策性银行未来将要办成一个怎样的银行，但从我国现实情况出发，从中国农业发展银行的运行实践来看，对农业政策性银行存在与发展的长期性、必要性是不容置疑的，对中国农业发展银行履行政府调控职能所起的巨大作用是不容置疑的。随着我国社会主义市场经济的发展，国家可能赋予中国农业发展银行更多的任务，这要取决于中国农业发展银行本身管理水平、技术、人才和基础理论、实践经验等各方面的提高和积累。从现实条件来看，我们认为中国农业发展银行还不具备大规模拓展农业政策性金融业务领域的技术与人才储备，我们所积累的素质，仅仅能适应与我国市场经济发展进程相对应的粮、棉、油收购资金管理的需要。而且随着我国粮、棉流通体制改革的深化，在对企业监管、服务和内部管理工作上，我们还存在不足。这就需要我们实际工作者清醒地认识我们所担负的重要职责，正确估计我们的管理水平，以免重蹈过去的覆辙。农业政策性银行作为服务于农业的金融机构，只有紧跟我国市场经济和农村经济发展步伐并推动其发展，才能产生预期的效果。从长远来看，中国农业发展银行的发展定位是个动态的过程，必须依据国家宏观调控政策和农村经济发展的实际需要进行适时调节。从目前来看，首先应是确保粮、棉、油收购资金持续、稳定地封闭运行，进一步完善和加强对企业的监管与服务，提高收购资金封闭管理水平和效率。其次，积极稳妥地开办订单农业贷款和深加工贷款，利用农业政策性购销贷款的时间差、空间差，在中央和地方财政的支持下，扶持粮、棉、油订单农业和加工业的发展，通过农业政策性贷款的“ 粘合 ”和“ 催化 ”作用，连接粮、棉、油的生产、购销、储备、加工、出口产业链，运用市场机制协调产区与销区的关系，促进粮、棉、油产业结构调整，支持农业产业化发展。再次，努力办好国家赋予的其他农业政策性贷款职能，如西部大开发、退耕还林、退耕还草等项目贷款。最后，在完成上述任务的同时，吸收国外政策性金融管理经验，加紧技术、人才、知识的储备，增强防范与化解农业政策性贷款风险的能力，提高信贷资产质量，适时调整发展定位，以便迎接新考验。否则，脱离国情和农业实际情况的定位，只能使我们付出难以支付的更大的代价。

作者单位：

中国农业发展银行江西省分行

# 论市场经济条件下农业政策性信贷的功能定位问题

林德昌

农业政策性信贷，是农业政策性银行的资产业务的主要形式。认真研究其在市场经济条件下的功能定位问题，有利于进一步完善和发挥农业政策性银行的功能，更有效地支持农业和农村经济发展。

## 一、农业政策性信贷的功能定位取决于农业政策性银行的职能定位

农业政策性信贷与一般商业性信贷相比，除同样要求按期偿还外，还具有期限较长、风险较大、利率较低（或无息）、条件较严等特点。我国的农业政策性信贷业务早于农业政策性银行即中国农业发展银行的组建。建国以来，大致经历了中国人民银行单独管理、专业银行分散管理和中国农业发展银行集中管理三个阶段。中国农业发展银行组建之前，农业政策性信贷业务主要由中国农业银行代管，中国工商银行、中国建设银行、中国银行兼管一小部分。贰零零肆年中国农业发展银行组建之后，农业政策性信贷业务全部划归中国农业发展银行，实行集中统一管理。当时中国农业发展银行的职能定位是承担国家粮、棉、油储备和农副产品合同收购、农业开发业务中的政策性贷款，农业政策性信贷功能也主要体现在这些方面，即为国家调控粮、棉市场和加大对农业的政策保护起经济杠杆作用。贰零零捌年 源月，粮、棉流通体制改革启动，国务院要求中国农业发展银行集中精力管理粮、棉收购资金贷款，农业开发性和扶贫贷款相继划出，中国农业发展银行专司收购资金封闭管理职能，农业政策性信贷的功能集中体现在为国家调控粮、棉市场服务方面。贰零零玖年下半年特别是 囤囤囤囤年，随着国务院粮食购销政策的调整，部分粮食品种退出保护价收购范围，棉花收购实行市场化改革，中国农业发展银行在做好保护价收购资金供应与管理工作的同时，又对非保护价的粮、油和棉花的收购给予了支持，对深化粮棉流通体制改革，促进农业和农村经济结构战略性调整，发挥了巨大作用。

从中国农业发展银行组建以来农业政策性信贷的运作情况看，经历了一个综合性服务→单一性服务→单一性双轨型服务的变化过程。从时间划段来看，建行之初到 贰零零肆年 源月份之前，农业政策性信贷功能属综合性服务；贰零零肆年 源月份至 囤囤囤囤年夏收之前，农业政策性信贷功能属单一性的专为保护价粮食收购、国家粮食储备、粮食调销活动服务；从 囤囤囤囤年夏收开始，农业政策性信贷的服务功能则为单一性双轨型服务，即在专门履行国家调控粮、棉市场的服务功能的过程中，支持保护价粮食收购与支持非保护价粮、油收购同时进行。这种变化说明：①农业政策性银行的职能总是随着国家政策的调整而调整，不是固定不变的。变，是政策性银行区别于商业性银行的一个显著特征。②农业政策性信贷功能也总是随着农业政策性银行的职能变化而不断调整变化的。③农业政策性银行作为国家

宏观调控的工具的职能作用，农业政策性信贷作为经济杠杆的服务功能，从长远看，也将是不断变化的，而且这种变化始终体现的是中央政府的意志，体现国家政策调整的走向。

## 二、农业经济结构战略性调整和粮改的深入,要求对农业政策性银行的职能重新定位

农业政策性银行，一般是专门为政府发展农业、促进农业开发提供资金的政策性金融机构。应该说，中国农业发展银行组建之初，这种职能定位是比较明显的。尽管当时农业开发性信贷的比重比较小，但是，通过保证收购资金供应、加强收购资金管理，也从两个方面起到了中央政府支持和保护农业、促进农业开发的作用：一方面是通过保证收购资金供应，使国家的敞开收购农民余粮的政策得到了贯彻落实，彻底结束了收购给农民打“白条”的历史，进而保护了农民的利益和从事农业生产的积极性，稳定了粮食生产。“九五”期间，我国农产品市场之所以能够实现由短缺过渡到供求基本平衡、丰年略有节余的历史性转变，与敞开收购农民余粮的政策得到落实有重要关系。另一方面，也正是由于有敞开收购农民余粮的政策，保证了收购资金的及时、足额供应，使农民手中的粮食商品及时转变为货币资金，进而转化为生产资金，才使农民增加对农业生产的投入成为可能，从而也就间接地促进了农业开发。从中国农业发展银行直接对农业开发性领域投入政策性信贷资金来看，员恕愿年 源月向中国农业银行划转时，农业开发、扶贫等贷款总额达 圆圆员亿元，对于倡导和促进农业综合开发、山区开发，促进扶贫攻坚，其贷款效果是十分显著的。

从“十五”开始，我国国民经济结构进入了战略性调整时期，农业和农村经济结构战略性调整是其中的重要的基础性内容。农业经济结构战略性调整，不仅对中国农业发展银行提出了许多生产性领域的信贷服务要求，也对中国农业发展银行现有的收购资金贷款，在支持品种上、支持区域上以及金融服务上，都将产生重大的影响。从目前看，我国的粮食流通体制改革已开始转入市场化取向，不仅要求中国农业发展银行的信贷管理工作与此相适应，也对中国农业发展银行现阶段的职责范围提出了新的要求：①粮食主销区市场放开后，中国农业发展银行在做好国家储备粮贷款的发放与管理工作的同时，也要做好支持市场化后的国有粮食企业的粮、油购销活动；②粮食主产区继续执行粮改的“三项政策”，国家建立了粮食储备体系，增加了国家储备，退出保护价收购的品种和数量都将是增加趋势，这就要求粮食主产区的中国农业发展银行既要做好按保护价敞开收购粮食的收购资金供应与管理工作，又要做好非保护价粮、油的信贷服务工作。③中国农业发展银行现阶段的金融服务主体是国有粮食购销企业，随着中国加入 宰耤韵和粮食流通体制改革市场化步伐加快，粮食购销企业作为市场的主体，要提高竞争能力，势必对现有的组织形式进行改革、改造和创新，对中国农业发展银行的金融服务工作也会提出许多新的内容。④中国农业发展银行与粮食购销企业是“捆绑式”的银企关系，即由于政策原因将中国农业发展银行与国有粮食购销企业“捆绑”在一起，彼此都不能任意做出其他选择。国有粮食购销企业只能在中国农业发展银行一家开户。在这种情况下，中国农业发展银行目前只对国有粮食购销企业提供储备、调销、收购、简易建仓等信贷服务，已很难适应国有粮食购销企业对信贷服务的多方面需求。如此等等，都要求对中国农业发展银行的现有职能进行重新定位。从现实和发展看，中国农业发展银行应办成一个专门为粮、棉生产与流通提供综合服务的农业政策性银行。

## 三、农业政策性信贷的功能定位，应牢牢把握住市场经济这个大前提

政策性银行是市场经济的对立物，是市场经济条件下中央政府为调节资源合理配置、弥补市场缺陷而采用的宏观调控工具。在我国组建包括中国农业发展银行在内的三家政策性银行，首先是建立社会主义市场经济体制的客观要求。因此，研究农业政策性信贷的功能定位问题，必须牢牢把握住市场经济这个大前提。

首先，要从市场经济条件下建立农业政策性银行的重要性，来认识农业政策性信贷存在的客观必要性。建立社会主义市场经济体制，是我国经济体制改革的既定取向。就市场经济本身来讲，社会主义市场经济和资本主义市场经济都是经济运行的一种手段。在当今世界，即使在高度发达的资本主义国家，也都普遍存在包括农业政策性银行在内的一些政策性银行。我国社会主义市场经济体制目前仍处于完善阶段，而且这种完善将需要很长时间。因此，与资本主义国家相比，更需要包括农业政策性银行在内的各类政策性银行，这是建立和完善社会主义市场经济体制的客观要求。我国是一个人口众多且农业经济极不发达的大国，农业问题、农村问题和农民问题始终是经济建设的首要问题，加强对农业的保护和支持，是党和国家一项长期的基本国策。这就决定了农业政策性银行存在的重要性，从而也决定了农业政策性信贷存在的必然性。

其次，要从国际惯例来考察、研究农业政策性信贷的功能定位问题。从国际惯例看，世界各国都高度重视农业政策性信贷在支持和保护农业发展中的积极作用，信贷支持的重点在经济发展的不同阶段有所不同。在工业化初期，主要通过对农产品收购和国家调拨，重点支持农产品的流通领域，对农业劳动者的利益和农业生产给予必要的保护；在经济起飞阶段，除了对农业、农民进行扶持外，还对与农业直接相关的产业或行业予以支持；进入工业化阶段后，则根据国家发展战略，全方位支持农业生产，重点是对外向型农业的培育和支持，对农业、水利、农业生态环境投资，增强农业持续发展的能力。我国目前所处的是工业化的发展阶段，农业经济既有工业化初期的某些特征，又带有比较明显的经济起飞阶段的某些特点，其基本标志是农业经济结构转入到战略性调整的新的历史时期。因此，我国农业政策性信贷的功能定位，应力求吸取国际上的成功经验。

最后，要立足于中国农业发展银行的现阶段职能作用，研究农业政策性信贷的功能定位问题。中国农业发展银行现阶段的收购资金封闭管理职能，有着现实的重要性和长远的战略性的作用。无论是从确保国家粮食安全、稳定粮食生产、保护农民的利益和生产积极性方面，还是从粮食流通体制市场化、中央政府和地方政府增加粮食储备、搞好粮食主产区和粮食主销区的购销衔接、调整保护价收购政策方面，乃至在坚持贯彻、落实稳健的货币政策、确保主渠道货币的经济发行等问题上，中国农业发展银行现阶段履行的收购资金封闭管理职能，都只能加强，不能削弱。这就要求研究农业政策性信贷的功能定位问题时，不能脱离中国农业发展银行现阶段的职能作用的实际。

## 四、农业政策性信贷的功能定位，是一个不断发展变化的过程

从上述分析研究的过程可以看出，农业政策性信贷的功能定位，应该取决于三个因素：①发展市场经济对农业政策性信贷的客观要求；②国家对农业政策性银行的职能定位；③国际惯例。在三个因素中，国家对农业政策性银行的职能定位是首要的，起决定和导向作用，即中央政府对农业政策性银行赋予什么样的职能，农业政策性信贷便会体现出什么样的功能。在此，“ 功能 ”包含着功效和作用的意思。因此，在市场经济条件下，农业政策性信贷功能应该起到：

（员 国家干预和调节农业和农村经济的重要工具作用。它体现为服务于一个时期国家的扶持和保护农业和农村经济发展的政策，在国家特定的领域、项目和范围内，发挥经济杠杆作用，调节农业资源的合理配置，促进农业的健康发展。现阶段首要的还是要作用于收购资金封闭管理。

（圆 弥补市场机制的局限性，对商业性信贷和社会其他投资的弥补和引导作用。它体现为对国民经济发展整体有利的农业基础设施、基础产业、具有国际竞争力的农业支柱产业，以及社会效益大、比较效益低、投资期限长、风险程度高的农业开发性项目及环境保护等进行扶持，带动和凝聚商业性信贷和其他社会资金投入到农业和农村经济中，以增加对农业的投资，提高农业和农村经济发展的整体水平，增强农业的发展后劲。从“ 十五 ”期间看，农业政策性信贷应在农业战略性调整的过程中，对加强农业基本建设、商品粮基地建设，以及发展外向型农业、发展“ 公司 垣农户 ”和“ 订

单农业”等方面，发挥必要的作用。

（猿 功能创新作用。农业政策性信贷作为一种经济杠杆，其本身也有一个按照农业政策性银行的职能变化进行功能创新的问题。从目前农业政策性信贷所面临的运作对象来看，由于深化粮食流通体制改革，客观上也要求农业政策性信贷进行功能创新。如粮食主销区市场放开、退出保护价粮油增加、中国加入 宰鞘韵使进出口农业产品业务增加、国家扩大粮食储备后，以及国有粮食购销企业介入订单农业等等，都对农业政策性信贷功能创新提出了要求。如果农业政策性信贷还局限于现有的功能，就很难适应变化了的新形势、新任务，很可能逐渐丧失农业政策性信贷存在的价值。

综上所述，农业政策性信贷功能定位问题，是一个历史范畴，不是一劳永逸的事，而是一个动态的发展过程，贯穿于农业政策性信贷存在与发展的过程之中，总是伴随国家的宏观经济政策和对农业的保护政策的变化而变化。农业政策性信贷的功能定位具有政策性的内涵。因此，作为农业政策性银行，应该顺应形势、任务的变化，不断地研究农业政策性信贷的功能定位问题，以便更好地完善和发挥农业政策性银行的功能，为农业和农村经济的发展提供更加有效的服务。

作者单位：

中国农业发展银行吉林省分行

需要全本请访问 www.ertongbook.com