

国务院关于农村金融体制改革的决定

国发〔1996〕33号 1996年8月22日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

农村金融体制改革是整个金融体制改革的一个重要组成部分。完善农村金融服务体系，对于加强农业的基础地位，促进农村经济发展，实现国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标，都具有十分重要的意义。根据中共中央十四届五中全会精神和《国务院关于金融体制改革的决定》（国发〔1993〕91号），现就农村金融体制改革作出如下决定：

一、农村金融体制改革的指导思想

改革开放以来，以家庭联产承包责任制为基础的农村经济体制改革，极大地促进了农业和农村经济的发展，在广大农村形成了多层次贸、工、农综合经营的格局。农村经济发展的多层次，要求既要有以工商企业为主要服务对象的商业性金融机构，也要有主要为农户服务的合作金融机构，还要有支持整个农业开发和农业技术进步、保证国家农副产品收购的政策性金融机构，以形成一个能够为农业和农村经济发展提供及时、有效服务的金融体系。

目前，我国农村合作性、商业性和政策性金融机构都有不同程度的发展，在促进农业和农村经济发展中发挥了重要作用。但是，由于各类金融机构相互间的关系没有理顺，没有建立起合理的管理体制和良好的运行机制，农村金融体制还不适应农村经济发展的需要。相当多的农村信用合作社（以下简称农村信用社）失去了合作性质，背离了主要为农民服务的发展方向；现行中国农业银行领导管理农村信用社的体制，与其自身改革为商业银行在诸多关系上难以理顺；中国农业发展银行营业机构设置不适应业务发展需要，支持农村经济开发的能力较弱。因此，要进一步深化农村金融体制改革。

农村金融体制改革的指导思想是，根据农业和农村经济发展的客观需要，围绕“九五”计划和2010年农业发展远景目标，建立和完善以合作金融为基础，商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融体系；进一步提高农村金融服务水平，增加对农业的投

入，促进贸、工、农综合经营，促进城乡一体化发展，促进农业和农村经济的发展和对外开放。农村金融体制改革的重点是恢复农村信用社的合作性质，进一步增强政策性金融的服务功能，充分发挥国有商业银行的主导作用。农村金融体制改革是现有农村金融体制的自我完善，要坚持稳健过渡，分步实施，保持农村金融整体上的稳定性。在改革中，要不误农时地做好各项金融服务工作。

二、改革农村信用社管理体制

农村信用社管理体制的改革，是农村金融体制改革的重点。改革的核心是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。改革的步骤是：农村信用社与中国农业银行脱离行政隶属关系，对其业务管理和金融监管分别由农村信用社县联社和中国人民银行承担，然后按合作制原则加以规范。为保证农村信用社与中国农业银行脱离行政隶属关系后在管理上的连续性，要首先充实加强县联社和中国人民银行县支行。

（一）加强农村信用社县联社的建设。

县联社是农村信用社的县级联合组织，要按中国人民银行重新发布的《农村信用合作社联合社管理规定》组织和管理。

县联社有两种类型，一类是由农村信用社交纳会费，行使管理协调职能；另一类由农村信用社投资入股，除行使管理协调职能外，还可以从事调剂农村信用社资金余缺，组织清算等信贷业务。各县联社具体采取何种类型，要根据当地农村信用社的实际情况，经基层农村信用社代表讨论决定后，由中国人民银行批准。

县联社主任由基层农村信用社代表选举产生，报中国人民银行县支行初审，经中国人民银行地（市）分行审查其任职资格后，由理事会聘任。

县联社要根据管理和服务的需要，设置相应的职能管理部门，并从基层信用社和中国农业银行选调业务骨干。

(二)强化中国人民银行对农村信用社的监管。

中国人民银行县支行要指定一名副行长专门负责农村信用社的监管工作,中国人民银行总行和分支行要根据监管任务需要内设职能机构,并从中国农业银行信用合作管理部门调入业务骨干。中国人民银行要在机构设置、服务方向、利率管理、风险管理、有关人员任职资格等方面,切实加强对农村信用社的监督管理。

(三)中国农业银行不再领导管理农村信用社。

中国农业银行不再领导管理农村信用社。农村信用社的业务管理,改由县联社负责;对农村信用社的金融监督管理,由中国人民银行直接承担。

农村信用社与中国农业银行脱离行政隶属关系的改革过程中,涉及到的人员、财产、资金关系等问题,应在中国人民银行领导下,会同有关部门协调解决。原缴存中国农业银行的存款准备金,改缴存中国人民银行;农村信用社转存中国农业银行款,按平等互利、充分协商的原则逐年消化。农村信用社与中国农业银行要在平等自愿的基础上,继续发展业务往来,共同支持农村经济发展。

(四)按合作制原则重新规范农村信用社。

在基本完成上述三项工作后,农村信用社改革的重点转向恢复农村信用社的合作制性质。要加强领导、集中力量,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》,对现有农村信用社的股权设置、民主管理、服务方向、财务管理等方面进行规范。

农村信用社主要由农户、农村集体经济组织和农村信用社职工入股组成。农村信用社要适当充实股本。农村信用社的最高权力机构是社员代表大会,实行“一人一票”制;农村信用社实行理事会领导下的主任负责制。农村信用社主任由社员代表大会选举产生,经县联社审核,报中国人民银行县支行审查其任职资格后,由理事会聘任。农村信用社必须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,对本社社员的贷款要占全部贷款金额的50%以上。农村信用社按规定交纳准备金,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。

(五)县以上不再专设农村信用社的经营机构。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。

(六)农村信用社改革政策性强、难度大,为使农村信用合作事业稳定、健康地发展,改革中要注意维

护农村信用社的合法权益,国家要给予适当的政策支持。中国人民银行要制定防范风险的对策和具体措施。

三、办好国有商业银行,建立农村合作银行

长期以来,中国农业银行为支持农村经济发展作出了重大贡献。在农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系、中国农业发展银行的业务主要实行自营以后,中国农业银行要适应新的变化,努力办成真正的国有商业银行,进一步发挥在农村金融中的主导作用,为农业和农村现代化建设作出新的贡献。中国农业银行要进一步加强内部管理,实行资产负债比例管理和风险管理,建立自主经营、自负盈亏、自我发展的机制。对中国农业银行在农村金融体制改革过程中遇到的困难,国家将给予适当的政策支持。随着农村金融体制改革的深入进行,其他国有商业银行要根据商业化经营的原则,适当调整县以下分支机构。

在城乡一体化程度较高的地区,已经商业化经营的农村信用社,经整顿后可合并组建农村合作银行。农村合作银行的性质是股份制的商业银行,与城市合作银行一样,按《中华人民共和国商业银行法》的要求设立。成立农村合作银行最少要有5000万元实收资本金。农村合作银行主要为农业、农产品加工业及农村其他各类企业服务,其固定资产贷款不得超过贷款总额的30%。

农村合作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。农村信用社合并组建农村合作银行后,原农村信用社取消法人资格,作为农村合作银行的分支机构开展业务;该县(市)内的城市信用社也要依据同样原则并入农村合作银行。不加入农村合作银行的农村信用社,要严格按新的《农村信用合作社管理规定》办成真正的合作金融组织。

四、增设中国农业发展银行的分支机构,加强农产品收购资金管理

按照精简、高效原则适当增设中国农业发展银行的分支机构,基本实现业务自营。在中国农业发展银行总行、省级分行设立营业部,在地(市)、县(市)设立分行、支行;地(市)、县(市)同在一地的,只设一个机构;业务量小的县(市)可不设分支机构,其业务由中国农业银行等金融机构代理。在中国农业发展银行设立分支机构的地方,人员从中国农业银行调入,不增加新的设备,不盖新的办公楼,要充分运用中国农业银行和其它金融机构的现有设施。

继续实行地方政府领导下的分级分部门筹措收购资金责任制,各级人民政府要采取有效措施,保证财政补贴农产品收购资金及时足额到位。企业不得挪用收购资金搞其他建设和经营项目。中国农业发展银行要坚持商品库存值和贷款挂钩的原则,切实改进和加强粮棉油政策性贷款管理。要创造条件运用商业票据进行收购资金的结算,保证收购资金的封闭运行,防止收购资金被挤占挪用。

五、逐步建立各类农业保险机构

在总结试点经验的基础上,逐步在农业比重较大的县建立农村保险合作社,主要经营种养业保险。

在发展农村合作保险的基础上,创造条件成立国家和地方农业保险公司,主要为农村保险合作社办理分保和再保险业务。国家农业保险公司在中国人民保险(集团)公司原有农业保险机构的基础上组建。

为避免农业保险机构因承保种养业保险造成亏损,国家将在政策上给予适当的扶持。

六、清理整顿农村合作基金会

农村合作基金会自试办以来,对于增加农业投入,缓解农民生产资金短缺发挥了一定的作用。《国务院关于金融体制改革的决定》明确规定:农村合作基金会不属于金融机构,不得办理存、贷款业务,要真正办成社区内的资金互助组织。但是,目前相当一部分农村合作基金会以招股名义高息吸收存款,入股人不参加基金会管理,不承担亏损;基金会将筹集资金用于发放贷款,违反金融法规经营金融业务,隐藏着很大的风险。因此,要按国家的有关规定对农村合作基金会进行清理整顿。凡农村合作基金会实际上已经经营金融业务,存、贷款业务量比较大的,经整顿后可并入现有的农村信用社,也可另设农村信用社。不愿并入现有农村信用社或另设农村信用社的,必须立即停止以招股名义吸收存款,停止办理贷款业务。中国人民银行要会同农业部尽快制定《农村合作基金会管理规定》,报国务院审批。

农村合作基金会的债权债务关系,要在地方政府的领导下妥善处理,以保护农民的利益。

七、农村金融体制改革的组织领导

农村金融体制改革涉及面广,情况复杂,要坚持稳健过渡、分步实施的原则,加强领导,统一规划,有序进行。要注意防范和消除改革过程中暴露出的风险,保持农村金融秩序和社会的稳定。为此,在国务

院、省、地、县四级设立农村金融体制改革协调机构,并相应设立办公室。

国务院成立农村金融体制改革部际协调小组,由中国人民银行牵头,中国人民银行行长任组长,中央和国务院有关部门以及中国农业银行、中国农业发展银行的主管领导参加,办公室设在中国人民银行。

省、地、县三级成立农村金融体制改革领导小组,由地方人民政府牵头,省、地、县人民政府主管金融工作的负责同志任组长,中国人民银行分支行行长任副组长,省、地、县农口主管部门、中国农业银行分支行、中国农业发展银行分支行等单位各选派一名主管领导参加。办公室可参照国务院农村金融体制改革部际协调小组的办法设置。

农村信用社与中国农业银行脱离行政隶属关系,要在充实县联社的业务管理力量和中国人民银行县支行对农村信用社的监管力量后,以省为单位统一宣布。今年下半年全国基本完成上述工作,然后着手进行规范农村信用社的改革工作。今年下半年开始,各省(自治区、直辖市)可选择一、二个经济较为发达的县(市),开展组建农村合作银行的试点工作,但必须经国务院农村金融体制改革部际协调小组审定后,由中国人民银行批准。今年秋收前,中国农业发展银行在地(市)及部分县(市)做好业务经营机构的设立工作,切实改进收购资金管理,明年夏收前完成所有应设机构的增设工作。农业保险体制改革,今年内由中国人民银行会同有关部门制定方案,报国务院审批后实行。清理整顿农村合作基金会的工作,今年下半年由中国人民银行会同农业部制定方案,经国务院农村金融体制改革部际协调小组批准后实施。在改革中,要加强组织纪律性,设立、合并、撤销金融机构,必须报经中国人民银行审批。

农村金融体制改革直接涉及到农村经济的发展和广大农民的切身利益,政策性强,影响面广,对增加农产品生产和供应,提高农民的收入,以及抑制通货膨胀都具有十分重要的意义。各级人民政府要从全面发展农村经济的大局出发,加强对农村金融体制改革工作的组织领导,使这项改革积极稳妥地进行。农村金融系统广大干部和职工要顾全大局,在深化改革中不误农时地做好各项金融服务,促进农村经济的全面发展。