

 万丰融信农村金融丛书

一本全面反映
农村信用社改革和发展的

| 百科全书 |

中国农村合作金融

主编 郭家万

 中国金融出版社

万丰融信农村金融丛书

中国农村合作金融

主 编 郭家万

 中国金融出版社

责任编辑：黄海清

责任校对：张京文

责任印制：张 莉

图书在版编目(CIP)数据

中国农村合作金融(Zhongguo Nongcun Hezuo Jinrong)/郭家万主编. —北京:
中国金融出版社, 2006.10
(万丰融信农村金融丛书)
ISBN 7-5049-4189-1

I.中... II.郭... III.农村—信用合作社—研究—中国 IV.F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 127200 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804(传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010)63286832, 63365686(传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京松源印务有限公司

尺寸 170 毫米×240 毫米

印张 20.25

字数 317 千

版次 2006 年 10 月第 1 版

印次 2006 年 10 月第 1 次印刷

定价 36 元

《中国农村合作金融》编委会

顾 问：李 扬 秦池江 郭向军 魏加宁

主 编：郭家万

副主编：牛根颖 龙艳光

编 委：王 丽 王 飞 王延玲 汪增群

李 强 杨中东 张海鹏 饶 明

戴春雨

序 言

农村信用社是为农业、农民和农村经济发展提供金融服务的社区性地方金融企业，是我国金融体系的重要组成部分。如果从1923年“中国华洋义赈救灾总会”在河北省香河县成立我国最早的农村信用社算起，农村信用社在中国已经有八十多年的发展历史。中华人民共和国成立以后，我国农村信用社获得了巨大的发展和辉煌的成就。多年来，农村信用社在支持农民、农业和农村经济发展中发挥了重要作用，已逐步成为农村金融的主力军和联系广大农民群众的金融纽带。

但也应当承认，我国信用社的发展也走过不少弯路。为解决农村信用社发展中存在的历史遗留问题和现实困难，增强农村信用社的发展活力，发挥农村信用社在支持“三农”和建设社会主义新农村中的作用，2003年，国务院在全国8省市再次开展了农村信用社改革试点工作。2004年，国务院进一步将改革的范围推广到全国其他21个省（自治区、直辖市），农村信用社面临着前所未有的战略性发展机遇。

两年多来，在党中央、国务院的直接领导下，在人民银行、银监会、财政部、税务总局以及各级地方政府的大力支持下，全国各地的农村信用社在深化产权制度改革、完善法人治理结构、转换经营机制、强化激励约束机制等方面取得了巨大的进展，综合竞争能力进一步提高，服务“三农”的功能进一步强化。2005年，全国农村信用社开始实现盈利，预计今年的盈利还会继续增长。可以认为，“国家宏观调控，加强监管，省级政府依法管理，落实责任，信用社自我约束，自担风险”的新型农村信用社管理体制已经基本形成。

然而，当前农村信用社的改革和发展的任务仍然十分艰巨。产权不明晰、法人治理结构不完善、管理责任不落实等制约农村信用社作为金融企业法人发展的核心问题都还没有从根本上解决。农村信用社核心竞争能力、风险管理能力、金融创新能力、人才队伍建设、信息化水平等都亟待提高。

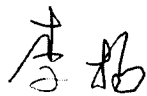
值此农村信用社发展面临新机遇之时，对国家有关农村信用社改革的政策重点和未来走向作系统的研究，进一步总结新一轮农村信用社改革的经验和教训，深入分析和探讨当前农村信用社改革和发展中重大的理论和现实问题，无疑具有重要的理论和现实意义。由北京万丰融信投资咨询有限公司联合清华大学、中国人民大学、国杰老教授科学技术咨询开发研究院和来自农信金融工作第一线的专家共同编撰的“万丰融信农村金融丛书”，就是顺应这一需求而推出的。

《中国农村合作金融》是该丛书的第一本。本书主要面向广大的农村信用社工作者，旨在为农村信用工作者提供一本全面反映农村信用社改革和发展的综合型参考资料和工具书。该书研究思路比较清晰，论证比较充分，资料收集详尽，结论可信且具有一定的指导意义。概括来说，该书具有如下明显特点：（1）研究视角广。本书以对农村信用社和国家政策深入和全面理解为基础，从解决“三农”问题、建设社会主义新农村以及落实“十一五”规划的高度出发，全面分析了当前我国农村信用社改革和发展中的重大理论和现实问题。为了探讨农村信用社发展的科学路径，本书还广泛收集了国外同类机构的发展经验，并与我国农村信用社的实践相比较，从而得出了若干具有启发意义的结论。（2）内容全面。为突出本书综合型参考资料和工具书的市场定位，本书涵盖了当前农村信用社改革和发展中的一些重大理论和现实问题。在一定的意义上说，本书是国内第一本全面反映农村信用社改革和发展的“百科全书”。因此，在内容的安排上，本书力图将分析的广度和深度有机地结合起来。其中，对农村信用社产权改革、管理体制改革、扶持政策、内部治理结构、业务发展和风险管理体系建设等，都作了相当深入的阐述。（3）实用性强。针对本书的目标读者和实际需要，本文摒弃了同类书籍中片面追求理论深度的做法，对理论的讲解力求做到深入浅出，旨在提高读者分析问题的能力。书中关于增资扩股、完善法人治理结构、业务发展、信息化建设、风险管理体系建设等内容的分析，相信会对农村信用社的高级管理人员有所启发和帮助。（4）形式活泼，可读性强。本书在编排体例上突破了以往工具书呆板的形式和刻板的文风。全书使用了几十个专栏和案例，对相关的背景和知识进行了多角度的阐述。所有的案例几乎都来自我国农村信用社和国内外商业银行的实践，十分贴近现实。对一些业务方面的操作流程，本书综合运用图表和表格等形式加以表现，一目了然，便于记忆。

然而，作为一个阶段性的研究成果，本书的不足和缺陷也在所难免。

和其他工具书的“通病”一样，本书涉及面很广，但对一些问题的论述还有待进一步挖掘。对一些制约农村信用社改革和发展的深层次问题，比如农村信用社的市场定位问题、发展战略问题和管理体制问题、与其他活跃在“三农”领域中的非正规金融组织的关系问题等，都还剖析得不够，其中有些问题和结论还有待于进一步探索和论证。这些都有待于丛书的作者在今后的研究中继续补充和完善，我期待着他们有更多高质量的作品问世。

中国社会科学院金融研究所所长、学部委员、博士生导师

Handwritten signature in black ink, consisting of the characters '李' and '博' in a stylized cursive script.

2006年8月28日

目 录

第一章 中国农村信用社发展概况	1
第一节 农村合作金融的基本概念	1
第二节 中国农村信用社发展历史回顾	4
第三节 中国农村信用社发展现状	10
第二章 农村信用社的地位和作用	14
第一节 农村信用社在农村金融市场中的地位	14
第二节 农村信用社的作用	19
第三节 农村信用社与解决“三农”问题	25
第四节 农村信用社与社会主义新农村建设	29
第三章 中国农村信用社发展中存在的问题及成因	34
第一节 农村信用社发展中存在的问题	34
第二节 农村信用社发展问题成因分析	37
第四章 中国农村信用社改革的基本方向	46
第一节 农村信用社改革的回顾	46
第二节 农村信用社改革试点工作的经验	52
第三节 改革的指导原则和基本思路	55
第五章 中国农村信用社的产权改革	62
第一节 农村信用社产权改革模式	63
第二节 农村信用社产权组织形式	70
第六章 中国农村信用社的管理体系	79
第一节 农村信用社与地方政府	81
第二节 农村信用社与省联社	86
第七章 国家对农村信用社的扶持政策	95
第一节 中国人民银行对农村信用社改革的扶持政策	95
第二节 银监会对农村信用社改革的扶持政策	107

第三节	财政部对农村信用社改革的扶持政策	111
第四节	国家税务总局对农村信用社改革的政策	118
第五节	地方政府对农村信用社改革的扶持政策	124
第八章	农村信用社监管政策	129
第一节	农村信用社监管职责分工	129
第二节	银监会对农村信用社监管的目标和范围	132
第三节	银监会对农村信用社监管的方式和手段	133
第九章	农村信用社增资扩股	137
第一节	农村信用社增资扩股的操作	137
第二节	股权结构和股权比例的优化	146
第三节	股金管理	151
第四节	资本充足率的计算	153
第五节	改制中的清产核资	158
第十章	农村信用社内部制度建设	163
第一节	农村信用社法人治理结构	163
第二节	农村信用社内部组织结构	165
第三节	农村信用社内部控制制度建设	168
第四节	农村信用社激励约束机制	171
第十一章	农村信用社经营管理和业务发展	177
第一节	农村信用社资产负债业务管理	177
第二节	农村信用社中间业务管理	201
第三节	农村信用社客户经理制	214
第四节	农村信用社信息化建设管理	226
第十二章	农村信用社风险管理体系	238
第一节	风险管理体系	238
第二节	农村信用社流动性风险管理	241
第三节	农村信用社利率风险管理	245
第四节	农村信用社信用风险管理	252
第五节	农村信用社操作风险管理	260
第六节	农村信用社贷款五级分类管理及方法	266
第七节	农村信用社不良资产的处置方法	270

第八节 农村信用社稽核管理	276
第九节 农村信用社改革过渡期风险管理	286
第十三章 国外(地区)农村信用社发展的实践	289
第一节 德国的农村信用合作社——单元金字塔模式	289
第二节 美国的农村信用合作社——多元复合模式	292
第三节 法国的农村信用合作社——半官半民模式	295
第四节 日本的农村信用合作社——寓于农协的模式	298
第五节 印度的农村信用合作社——单元金字塔模式	301
第六节 中国台湾省的农村信用合作社 ——专业金融模式	303
第七节 国外(地区)农村信用社发展的借鉴与启示	306
参考文献	309

第一章 中国农村信用社发展概况

合作金融是合作社的特殊形式，是以国际通行的合作社原则为标准，以金融资产形式参与合作，并在规定范围内专门从事金融活动的经济组织形式。新中国成立后，我国农村信用社得到了蓬勃发展，但也走过曲折的道路。改革开放以来，随着经济体制改革的不断深入，农村信用社改革和发展取得了不少的成就。

第一节 农村合作金融的基本概念

一、合作社与信用社

合作社是与崇尚竞争的市场经济制度对立的一种经济制度。根据国际劳工组织（1994年）定义，合作社是一个自愿组织在一起的民主的组织形式、一个具有共同目标的协会。1995年，国际合作社联盟第31届代表大会对合作社作出了权威的定义：合作社是人们自愿联合组成的自治的协会，以通过共同所有和民主控制的企业来满足其经济、社会和文化方面的共同需求和渴望。国际公认的“合作社原则”有：自愿与开放原则；民主管理和一人一票原则；非营利和社员参与分配原则；自主和不负债原则；教育、培训和信息原则；社际合作原则；社会性原则。

专栏 1-1-1 合作原则的来源——罗虚戴尔原则

1843年冬，在英格兰北部的一个小市镇——罗虚戴尔，有一个法兰绒纺织厂。工人要求增加工资的罢工斗争失败后，生活十分穷困，28个工人在一起商量自救对策。在欧文的学生胡瓦斯和柯伯尔的协助下，决定组织消费合作社。从当日开始，每人每天积攒二三个便士。一年后，共积攒了28镑。他们在该镇租了两间地下室作为营业场所，于1844年12月12日开始营业。主要业务是经营少数日常用品，每天营业2小时，由28位

发起人轮流担任销售员。这个合作社被命名为“罗虚戴尔公平先锋社”。到 20 世纪 30 年代，该社社员已达 4 万多人，有合作商业大厦以及上百个分店，还创办了工厂，成了世界上第一个取得成功的合作社。

1937 年，国际合作联盟将罗虚戴尔公平先锋社的章程和记录归纳为七个方面的内容，即“罗虚戴尔原则”：（1）门户开放；（2）民主管理；（3）按交易额分配盈余；（4）股本利息应受限制；（5）对政治和宗教中立；（6）现金交易；（7）促进社员教育。另外，还附加了 4 项：（1）只对社员交易；（2）社员入社自愿；（3）按时价或市价交易；（4）创立不可分的社有财产。

合作社这种经济组织形式已经覆盖了经济生活的许多方面，金融就是其中之一。因此，尽管合作金融是一种不同于一般商业的金融组织，但这种金融制度的本质却是根源于合作社的原则。所以，合作金融是合作社的特殊形式，是以国际通行的合作社原则为标准，以金融资产形式参与合作，并在规定范围内专门从事金融活动的经济组织形式。

专栏 1-1-2 世界第一个信用合作社——雷发巽信用社的诞生

威廉·雷发巽（1818—1888 年），德国人，出生于德国莱茵河西格河流域的一个小城。他在 1849 年任佛拉梅斯佛尔德市长。为了解决当时德国日益严重的农民问题，抵制一些商人对农民的高利贷盘剥，他受合作制思想的影响和启发，在当地组织了 60 个家境较富裕的人，创立了“佛拉梅斯佛尔德清寒农人救助社”。以后该救助社又设置了储蓄和贷款业务，从而成为信用和储蓄合作社。这是世界上第一个信用合作社。1854 年雷发巽出任赫德斯多夫市长，组建了信用合作社，称为“赫德斯多夫储蓄金库协会”。这两个合作社都有非农民参加，资金是由热心人赞助的，因而带有慈善和救济性质。1862 年雷发巽在普鲁士组建了农民信用合作社，这是一个真正具备合作社的性质信用合作社。

雷发巽的思想和实践对于信用社的发展产生了重要影响。1872年，德国莱茵地区第一个农民信用合作社联合社成立。1876年，各地的信用合作联合社又联合起来，组成信用社的中央机构，称为德国农业中央储蓄金库，后来改称德国雷发巽银行。至1909年，德国就有雷发巽式的信用社13 000多个，社员达百万人。雷发巽信用社在德国获得了极大的成功，并且很快为世界各国所效仿。到20世纪初叶，雷发巽式的信用社传入亚洲国家。

二、我国的合作金融组织——农村信用合作社

金融活动大致可分为正规金融和非正规金融。正规金融是指由中央货币当局或金融市场当局批准成立、变更，进行监管的金融机构及其所进行的交易活动。这些交易活动要受到相关法律和监管部门的条例等规章制度的约束。非正规金融则是指没有经过政府主管部门批准并监管的、非法定的金融机构，以及其直接或间接的融资活动。正规金融机构有银行业和非银行业金融机构。银行业有商业银行和储蓄信用社等。合作金融组织就是一种非银行业的银行机构。

在我国，银行业包括商业银行、政策性银行和信用合作社，其中信用合作社主要是农村信用合作社。应该说，中国农村信用合作社不是严格意义上的合作金融，因为不论农村信用社的经营机制还是管理机制，都不能说是符合合作社这种经济组织的基本原则的。如果说按照1997年版的《中国信用合作社管理规定》，农村信用合作社是“由社员入股组成、实行社员民主管理、主要为社员提供金融”的金融组织的话，农村信用合作社就是我们讲的合作金融组织。但2003年以后，我们对于农村信用合作社的认识更加贴近实际，政策也更加务实。《国务院关于印发深化农村信用社改革试点方案的通知》（国发〔2003〕15号）对农村信用社有了新的认识和规定：“把农村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，充分发挥农村信用社农村金融主力军和联系农民的金融纽带作用，更好地支持农村经济结构调整，促进城乡经济协调发展。”《国务院办公厅

关于进一步深化农村信用社改革试点的意见》（国办发〔2004〕66号）进一步明确指出，“使农村信用社真正成为自主经营、自我约束、自我发展和自担风险的市场主体，真正成为服务农民、农业和农村经济的社区性地方金融企业”。这个文件对于农村信用社的性质作出了明确界定，要求把农村信用社办成社区性的地方金融企业，而不是非营利组织。

第二节 中国农村信用社发展历史回顾

20 世纪二三十年代，中国处在积贫积弱之中，不少知识分子寻求强国富民之道。各种思潮纷纷传入中国，其中就有合作经济思想。

一、1949 年前的中国农村信用社

（一）中国农村信用合作社的诞生

1920 年，全国许多省份遭受旱灾，尤其是华北各省更加严重，千百万灾民背井离乡，流离失所，四处逃荒。各省义赈团体纷纷成立，其中影响最大的是当时在北平中外合办的“华洋义赈会”。1922 年，由华洋义赈会发起，召开了全国各地义赈会的联席会议，会议决定，于 1922 年 11 月 16 日，正式成立“中国华洋义赈救灾总会”，并作出一项重要决定，仿效德国的办法，以河北省为试验区，推行雷发巽式的信用合作运动。1923 年 6 月，“中国华洋义赈救灾总会”在河北省香河县成立我国最早的农村信用合作社。

（二）国民政府时期农村信用合作社发展概况

1. 信用合作社组织的发展情况。从 1927 年开始，除华北各省由华洋义赈总会组织起来的农村信用合作社外，江苏省于 1928 年自行制定了《合作社暂行条例》，筹建江苏省农民银行。接着，山东、浙江、江西、湖南等省在政府中设立合作指导机构，农村合作运动得到迅速发展。到 1934 年国民政府正式把全国各省合作组织纳入统一法规加以规范，颁布了《合作社法》。当时全国已拥有合作社 14 649 个，其中信用合作社 9 841 个，占 67.2%。自《合作社法》颁布以后，信用社的管理体制、组织形式、业务经营，基本上有了统一的规定。到 1949 年 2 月底，在国民党统治区共有各种类型的合作社 17 万个，社员人数达 2 400 万人。在这些合作社中，信用社为最

多，占总数的 31%。

2. 合作组织的管理系统。国民政府的宪法中规定：“合作事业应受国家之奖励与扶助”。在监管体制上，信用社受各级政府的管理监督。从中央到地方各级政府，都设了专门的管理机构。1935 年，国民党中央政府实业部成立了合作司；1938 年，又将原合作司改为合作事业管理局。在合作金融监管方面，国民政府于 1945 年正式成立中央合作金库，以负责对全国合作组织融通资金。各省相继成立了 15 个分库，22 个支库，县市合作金库六十多个。后来，省合作金库纳入省农民银行，由省分行副理兼任省合作金库经理。其合作金库受县政府和重点县农民银行（合作金库）的双重领导。

（三）革命根据地的农村信用社发展状况

早在大革命时期的 1927 年，湖北省黄冈县就成立了农民协会信用合作社。后来，随着革命形势的发展和革命根据地的不断扩大，信用社机构遍布全国广大解放区。在第二次国内革命战争时期，海陆丰、湘赣、闽浙赣、湘鄂赣、湘鄂川、黔、鄂豫皖、川陕、陕甘和中央等革命根据地先后建立信用机构 57 个。到 1947 年，全国解放区已建立信用合作社 880 多个，为全国解放以后信用社的大发展奠定了良好的基础。

专栏 1-2-1 中国合作运动的先驱——薛仙舟

薛仙舟（1878—1927 年），原名颂瀛，字仙舟，广东香山入。薛仙舟四岁丧母，九岁丧父，幼时生活极为艰辛。九岁时，薛在亲戚资助下入天津中西书院就读，十六岁考取北洋大学（今天津大学前身），1901 年，同乡唐绍仪任天津海关道，选派薛仙舟官费到美国加利福尼亚大学攻读经济学。其后，唐绍仪因公赴美，薛仙舟向其提出转学深造，随即获允转赴德国柏林帝国大学专攻银行经济。1914 年起，在复旦任教，宣传合作主义。1919 年 10 月，薛仙舟联合部分复旦师生，自筹资金，创办我国第一个信用合作社——上海国民合作储蓄银行（简称合作银行），并任首任行长。薛仙舟一生致力于合作事业，提出了“以合作救中国，以合作治中国”的政治主张。国民党元老陈果夫，早年曾师从薛仙舟学习德文。他回忆道：“先生与人只谈

合作主义”。1927年9月初，薛仙舟意外受伤，因治疗延误，情况十分严重。9月14日，薛在病床上问妻子：“（上海国民）银行是否仍由章（益）君继续维持？”妻子点头称是，他随即溘然长逝，年仅49岁。

二、改革开放前的农村信用社

从1956年至1978年年底，为了与当时国家实行的高度集中的计划经济体制相适应，我国建立了“大一统”的银行体系和复合的中央银行制度。中国人民银行几乎是唯一的金融机构。这使得人民银行成为既履行中央银行职能，又具有商业银行性质的综合性的中央银行。这期间尽管也出现过中国农业银行、中国银行、中国人民保险公司等一些专业银行和金融机构，但时间都不长。这些金融机构也没有真正意义上的金融业务。在这种金融制度下，中国人民银行同时具有中央银行和商业银行的双重职能，既执行中央银行职能，如发行货币、代理国库、管理金融等，又从事一般商业银行业务，如信贷、储蓄、结算、外汇等，并在金融业中具有高度垄断性。

（一）农村信用合作社蓬勃发展时期

1951年5月，中国人民银行总行召开了第一次全国农村金融工作会议。会议决定全面开展农村金融工作，普遍建立区级银行营业所和大力发展农村信用社。为了推动信用合作事业的发展，中国人民银行总行颁发了《农村信用合作社章程准则草案》、《农村信用互助小组公约草案》和《农村信用合作社试行记账办法草案》。截至1953年年底，全国共建立信用社、信用互助组和供销社附设的信用部三种形式的信用合作组织25290个，其中信用社7785个，占30.8%，这是信用合作组织中最基本的组织形式，有比较完整的民主管理机构，有比较健全的规章制度；信用互助组，有14912个，占59%，实际上是初级的农民信用互助组织，是向信用社过渡的一种形式，主要是开展组内之间的资金互助，不办理存贷业务；供销社内附设信用部共有2593个，占10.2%。

截至1956年年底，全国信用社已发展到10万多个，全国80%的乡都有了信用社。1956年在农业合作化运动高潮中，中央决定撤区并乡，将原来的小乡合并成为大乡，原来的小乡信用社亦随之合

并。所以到 1957 年年底，全国共有信用社 88 368 个。信用社数量虽然大大减少，但社员股金却由 1953 年的 1 201 万元，增加到 31 000 万元，增长 24.8 倍；存款由 1953 年的 1 100 万元，增加到 206 600 万元，增长 186.8 倍。

虽然这个时期农村信用社的发展取得了巨大的成就，但存在的问题也是十分明显的。其中最突出的隐患在于政府强加的政法功能替代了信用合作组织的经济功能，管理功能替代了经营功能。农村信用社实际上成为政府改造小农经济，防止资本主义自发势力和建立公有制的工具。

（二）农村信用合作社管理体制的变革

1. 1958 年：“官办”——农村信用社归人民公社管理。1958 年 12 月，中共中央、国务院颁发了《关于适应人民公社化的形势改进农村财政贸易管理体制的决定》，其中规定农村中财政贸易体制应根据统一领导，分级管理的方针。银行营业所和信用社合并成为信用部，下放给人民公社领导和管理。当时国务院颁发的《关于人民公社信用部工作中几个问题和国营企业流动资金问题的规定》中第八条规定：“人民公社的信用部既是人民公社的组成部分，又是人民银行在当地的营业所。为了便于工作，信用部可以同时挂两块牌子。”这一政策使得农村信用社的性质发生了重大变化：一是由于两种所有制并行使得农村信用社的产权关系模糊不清。这个问题在传统的计划经济时期不可能也不会凸显出来，但在现在市场经济条件下，明确信用社的产权关系却是重要的。二是管理体制的重大变化。政社合一的结果，使信用社增加了“官办”的因素，失去了业务经营自主权。这两个问题也是现在一直困扰农村信用社改革发展的核心问题。以后历次的农村信用社变革，无不都是围绕这两个问题展开的。

2. 1959 年：非“官办”——农村信用社归生产大队管理。1959 年 4 月份中共中央颁发了《关于加强农村人民公社信贷管理工作的决定》。中国人民银行总行于同年 5 月召开了全国分行行长会议，会议决定把下放给人民公社的银行营业所收回。把原来的信用社从人民公社信用部里分出来下放给生产大队，变为信用分部。信用分部的职工由生产大队管理；盈亏由生产大队统一核算，业务经营由生产大队和公社信用部双重领导。按照国务院和人民银行总行的规定，