



农村经济发展与经营管理丛书

NONG CUN JING JI FA ZHAN YU JING YING GUAN LI CONG SHU

主编：晋保平 蔡昉

NONGCUN XINYONGSHE GAISHU



农村信用社概述

王小芽 编著



中国社会科学出版社

农村经济发展与经营管理丛书

主编 晋保平 蔡 昉

农村信用社概述

王小芽 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村信用社概述/王小芽编著. —北京: 中国社会出版社, 2006. 9

(农村经济发展与经营管理丛书/晋保平, 蔡昉主编)

ISBN 7-5087-1383-4

I. 农... II. 王... III. 农村—信用合作社—概况—中国 IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 108537 号

丛 书 名: 农村经济发展与经营管理丛书

主 编: 晋保平 蔡 昉

书 名: 农村信用社概述

编 著 者: 王小芽

责任编辑: 彭先芬

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市后沙峪印刷厂

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 5.25

字 数: 105 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 8.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主 任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委 员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利
李宗达 米有录 王爱平

农村经济发展与经营管理图书编辑委员会

主 任：王石奇 晋保平

副主任：李宗达 蔡 昉 崔富春 翟胜明

委 员：赵 睿 赵一红 左义河 宗颖生 弓永华

农村经济发展与经营管理丛书

主 编：晋保平 蔡 昉

副主编：赵 睿

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山

同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华优秀传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

目 录

第一章 概述

第一节 我国农村金融体系概述 /2

第二节 合作金融概述 /13

第二章 农村信用社的管理体制

第一节 农村信用社监督管理体制的总体框架 /22

第二节 农村信用社的上级管理部门 /26

第三节 农村信用社的监督部门 /34

第三章 农村信用社的产权组织形式

第一节 农村信用合作社 /45

第二节 农村合作银行 /54

第三节 农村商业银行 /59

第四节 几种组织形式之间的联系 /63

第四章 农村信用社业务

第一节 农村信用社的负债业务 /67

第二节 资产业务 /76

第三节 中间业务 /91

第五章 国家对农村信用社的政策扶持

第一节 政策扶持的目的 /109

第二节 中国人民银行对农村信用社的政策支持 /111

第三节 税收部门对农村信用社的政策支持 /120

第四节 财政部对农村信用社的政策扶持 /128

第五节 地方政府对农村信用社的政策支持 /135

第六章 农村信用社改革与发展的方向

第一节 农村信用社改革回顾 /138

第二节 继续深化农村信用社改革的任务 /146

后记 /155

第一章 概述

◆本章导读

本章是全书的绪论，旨在介绍一些基础性的知识。农村信用社是我国农村金融体系的一个重要组成部分。本章第一节首先对我国农村金融体系的历史、发展、构成等方面进行了介绍，这样读者就可以站在一个较高的视角上看待农村信用社。由于我国幅员辽阔，不同地区的经济发展水平有所不同，因此，根据各地区不同的具体情况，农村信用社实行不同的改革方案。在有条件的地区可以对农村信用社进行股份制改造；在不具备条件的地区则进一步完善合作制。而目前，我国农村的大部分地区，农村信用社还是实行合作制。在本章的第二节里，向大家重点介绍一下合作金融是怎么回事。其中也简要地对股份制进行了介绍。另外需要说明的是，由于我国的农村信用社目前正处于前所未有的改革进程中，其产权形式也分为三种情况，因此给农村信用社概念的界定带来了一定的难度。经过考虑，本书所说的“农村信用社”一般是概括了股份制、合作制、股份合作制三种情况。其中，对合作制的农村信用社，本书中具体称其为“农村信用合作社”。

第一节 我国农村金融体系概述

◆本节导读

本节是对我国农村金融体系进行系统的介绍,而农村信用社是我国农村金融体系的重要组成部分。在本小节中,作者对农村金融体系的发展过程以及我国农村信用社的发展过程进行了较为详细的介绍。作为一个完整的关于农村信用社的知识体系,这些内容都是必不可少的。由于农村信用社本身就是农村金融的重要组成部分,因此在介绍二者的发展阶段等概述性知识时,有些内容在某种程度上是重复的,但是其侧重点是不同的。

一、我国农村金融体系的演化

我国现代农村金融的起源可以追溯到 20 世纪 20 年代初期,近代最早的信用合作社在河北香河县成立。后来,在中国共产党领导的中央苏区以及各个革命根据地,先后建立了许多农村信用合作组织,大体上满足了当时农村金融的需求。1949 年新中国成立以后,在政府的大力提倡和推动下,全国的农村信用合作组织得到了发展,并建立了较完整的民主管理制度。在 1949 年~1957 年这段时间里,以农村信用社为代表的农村金融逐步兴起。然而从 1958 年开始,由于受到极“左”路线的影响,合作制被严重扭曲,农村金融事业发展停滞。党的十一届三中全会以后,这种情况才开始有了明显的改善。下面,重点介绍一下党的十一届三中全会后,我国农村金融的发展情况。

自改革开放以来,为了配合整个经济体制改革前进的步伐,推动农村经济、金融市场化的发展,农村金融体系也进行了一系列的

改革，其过程可以分为以下三个阶段：

1. 第一阶段：1979 年～1993 年

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。这一阶段的主要改革措施和政策方案是恢复和成立新的金融机构，形成农村金融市场组织的多元化和竞争状态。内容包括：

(1) 1979 年恢复中国农业银行，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，提高资金使用效益。

(2) 恢复农村信用社的“三性”，即组织上的群众性、管理上的民主性、经营上的灵活性，明确界定农村信用社是合作金融组织，不能作为农业银行的基层机构。

(3) 成立国家农业投资公司、国家林业投资公司、中国农村发展信托投资公司、中国经济开发信托投资公司，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) 放开了对民间信用的管制，允许民间自由借贷，允许成立民间合作金融组织，例如 20 世纪 80 年代末首先在四川省成立的农村信用合作基金会。同时允许成立的还有一些农业企业的财务公司，企业集资异常活跃。

(5) 允许多种融资方式并存，包括了存款、贷款、债券、股票、基金、票据贴现、信托、租赁等多种信用手段。

(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。

2. 第二个阶段：1994 年～1996 年

在第一阶段改革的基础上，这一阶段更明确了改革的目标和思路，提出了要建立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。这一阶段的农村金融体系包括：

专栏 1-1

对第一阶段改革的小评

若以 1980 年为基期，可以看出 1980 年~1993 年的 13 年间，农村金融得到了很大发展：农业银行、农村信用社各项存款增加了 18.7 倍，年平均增长速度为 25.7%；农业银行、农村信用社各项贷款增加了 15.6 倍，年平均增长速度为 24.1%。

但与此同时，改革也带来了一些负面影响：①虽然恢复了农村信用社的“三性”（即组织上的群众性、管理上的民主性、经营上的灵活性），但由于历史以及现实的关系，农村信用社发展很难具有真正的“三性”特征；②放松了对农村金融活动的管制，出现乱集资、乱拆借、高利盘剥等现象，农村金融秩序比较混乱；③多种金融机构同时存在，但是没有相应的立法和规范，缺乏平等的竞争环境和均等的收益机会。

因此，必须深化农村金融体制改革。

（1）中国农业银行——以工商企业为主要服务对象的商业性金融机构。按照商业化改革的原则，中国农业银行进行了有益的尝试。首先，全面推行了经营目标责任制，各级银行的经营意识和效益观念明显增强，采取各种有效措施，加强资金管理，一方面狠抓利息等各种收入，另一方面严格控制各种费用开支。其次，开始对信贷资金进行规模经营，贷款的审批权限有所集中，增强了总行和分行的调控能力，贷款的投向开始向效益好的区域和项目倾斜，体现了信贷资金商品化和市场化的原则。最后，管理职能和经营职能适当分开，各分行、支行基本上完成了重新设置内部管理机构的任务，强化了经营的职能，全系统撤销、合并、转变、迁移的网点达 2200 多个。

尽管中国农业银行开始向商业银行转化，但支持农业和农村经济发展的任务还比较艰巨，因此，实行了“转轨不转支农方向”的经营原则。然而，在中国农业银行向商业银行转化的进程中，遇到的最大问题就是仍然承担着政策职能。

(2) 中国农村信用合作社——主要为农户服务的合作金融机构。根据国务院 1994 年关于金融体制改革的决定，对农村信用社的改革分两步走：第一步计划在 1994 年基本完成县联社的组建工作；第二步计划在 1995 年大量组建农村信用合作银行。不过，实际进度大大落后于这一阶段所设计的目标。1995 年，全国基本完成县联社的组建工作，但没有组建一家农村合作银行。

另外一个重要的政策变化就是规定农村信用合作社不再受中国农业银行管理，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。

(3) 中国农业发展银行——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以及体现并实施国家其他政策的政策性金融机构。1994 年，中国农业发展银行总行成立，其目的是将政策性金融业务从中国农业银行和农村信用合作社业务中剥离出来。农业发展银行主要负责农副产品收购、农业综合开发和扶贫开发等业务。然而实际上，由于中国农业发展银行缺乏基层机构，致使其经营管理出现“断层”，一些政策意图不能很好地贯彻到基层，一些工作无法正常展开，甚至出现挤占、挪用中国农业发展银行资金的现象。

3. 第三个阶段：1997 年以后

在经历了亚洲金融危机和 1997 年开始的通货紧缩后，在强调继续深化金融体制改革的同时，对金融风险的控制也开始受到重视，然而这一做法在客观上产生了强化农村信用合作社对农村金融市场垄断的效果。主要体现在：①开始在国有专业银行中推行贷款责任制；

专栏 1-2

商业化改革中的非农产业偏好

在第二阶段里，中国农业银行和农村信用社都是按照商业化的方向进行改革的，因此在其经营中的非农产业偏好问题日渐明显。由于进行商业化改革，中国农业银行和农村信用社为了提高自身的效益，而减少了对农业的贷款，增加了对其他产业的贷款。在农村信用社的全部贷款中，农业贷款的份额从 1993 年的 36.3% 下降到 1995 年的 21.1%；乡镇企业的贷款份额从 1993 年的 55.0% 下降到 1995 年的 53.7%，而增加的主要是其他贷款。

这种现象的发生违背了成立中国农业银行和农村信用社的初衷。

②收缩国有专业银行战线，1997 年中央金融工作会议确定了“各国商业银行收缩县（及以下）机构，发展中小金融机构，支持地方经济发展”的基本策略，包括农业银行在内的国有商业银行开始日渐收缩县及县以下机构；③打击各种非正规金融活动，抑制民间金融行为，1999 年在全国范围内撤消农村信用合作基金会，并对其进行清算；④将农村金融体制改革的重点确定到对农村信用合作社的改革上，且进入 2003 年以来，这一政策趋势日益明显且力度不断加大。包括放宽对农村信用合作社贷款利率浮动范围的限制、加大国家财政投入以解决农村信用合作社的不良资产问题、推动并深化信用合作社改革试点工作等等。2003 年 11 月，8 省（市）（浙江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西和江苏）农村信用社改革实施方案得到国务院批准。这标志着深化农村信用社改革试点工作进入全面实施阶段。

专栏 1-3 农村信用社改革的最新进展及其主要内容

2003年6月27日国务院下发了《深化农村信用社改革试点方案》(以下简称为《方案》)。《方案》提出了试点改革要解决的两大主要问题,以及对农村信用社(以下简称农信社)改革的四项支持政策。

两大问题。包括:①改革农信社产权制度,确定不同的产权形式,以解决“谁出资、谁管理、出了问题谁负责”的难题。产权改革的具体组织形式可以根据各地不同情况选择不同的产权组织形式(包括股份制、股份合作制和合作制),不搞“一刀切”。具体而言,在经济比较发达、城乡一体化程度较高、农信社资产规模较大且已商业化经营的少数地区,可以组建股份制银行机构;在人口相对稠密或粮棉商品基地县(市),可以以县(市)为单位将农信社和县(市)联社各为法人改为统一法人;其他地区,可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;采取有效措施,通过降格、合并等手段,加大对高风险农信社兼并和重组的步伐。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农信社,可考虑按照《金融机构撤销条例》予以撤销。②改革农信社管理体制,明确规定由地方政府负责对农信社的管理(包括使农信社贷款投向符合国家政策要求、进行人事管理等),由国家监管机构(主要是银监会)依法实施监管,但在微观经营决策上由农信社自我约束、自担风险。

四项支持政策。包括:①对亏损农信社,因执行国家宏观政策开办保值储蓄而多支付的保值贴补息给予补贴。具体办法是,由财政部核定1994年~1997年期间农信社实付保值贴补息数额,由国家财政分期予以拨补。②从2003年1月1日起至2005年底,对西

部地区试点的农信社一律暂免征收企业所得税；对其他地区试点的农信社，一律按其应纳税额，减半征收企业所得税；从 2003 年 1 月 1 日起，对试点地区所有农信社的营业税按 3% 的税率征收。③对试点地区农信社，可采取两种方式给予适当的资金支持以解决农信社不良资产问题：一是由人民银行按照 2002 年底实际资不抵债数额的 50%，安排专项再贷款。专项再贷款利率按金融机构准备金存款利率减半确定，期限根据试点地区的情况，可分为 3 年、5 年和 8 年。专项再贷款由省级政府统借统还。二是由人民银行发行专项中央银行票据，用于置换农信社的不良贷款，票据期限两年，按适当利率分年付息。这些票据不能流通、转让和抵押，可有条件提前兑付。这两种方式由试点地区和农信社选择。④在民间借贷比较活跃的地方，实行灵活的利率政策。允许农信社贷款利率灵活浮动，贷款利率可在基准贷款利率的 1~2 倍范围内浮动。对农户小额信用贷款利率不上浮，个别风险较大的可小幅上浮（不超过 1.2 倍），对受灾地区的农户贷款，还可适当下浮。

2003 年 11 月，8 省（市）（浙江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西和江苏）农村信用社改革实施方案经国务院批准，这标志着深化农村信用社改革试点工作进入全面实施阶段。

以上内容在本书以后章节将详细介绍。

二、我国农村金融机构的组成

从 1979 年算起，我国农村金融体系改革已经有 20 多年了。经过这 20 多年的探索和努力，迄今为止形成了包括商业性、政策性、合作性金融机构在内的，以正规金融机构为主导，以农村信用合作社为核心的农村金融体系。

1. 农村金融中的正规金融组织

所谓正规金融组织是指受到中央货币当局或者金融市场当局监管的那部分金融组织。中国农村正规金融体系中的正规金融组织主要包括以下几个组成部分：

(1) 中国农业银行。中国农业银行于 1979 年重建，是中国四大国有商业银行之一，也是四大行中分支机构最多的一个银行，其分支机构几乎遍布中国所有的乡镇。到 2001 年底中国农业银行拥有资产 25279.90 亿元，4.5 万家分支机构并雇用了 49 万名职工。农业银行重建的初衷是为了支持农产品的生产和销售，但事实上农业银行的业务基本上与农业、农户并无直接关系，其贷款的绝大部分都投入了国有农业经营机构（如粮食局和供销社）和乡镇工业企业。和其他国有商业银行一样，从 20 世纪 80 年代起中国农业银行就一直进行着商业化改革。但在 1994 年中国农业发展银行建立之前，中国农业银行的业务兼具商业性和政策性，此后一部分政策性贷款业务，例如主要农副产品收购贷款、扶贫贷款、农业综合开发贷款等政策性贷款被划转到中国农业发展银行。1997 年后农业银行政策性业务剥离速度加快，农业银行的经营也日益强调以利润为核心。但迄今为止，农业银行仍然有部分贷款具有政策性贷款的性质（例如对供销社的贷款、一部分扶贫贷款等），农业银行的日常经营也无法完全避免地方当局的干预。

(2) 中国农业发展银行。中国农业发展银行（以下简称农发行）是 1994 年成立的一家政策性银行，是农村金融体制改革中为实现农村政策性金融与商业性金融相分离而采取的重大措施。农发行的业务也不直接涉及农业、农户，它的主要任务是承担国家规定的政策性金融业务以及代理财政性支农资金的拨付。

(3) 中国农村信用合作社。农村信用合作社是分支机构最多的农村正规金融机构，分支机构遍及几乎所有的乡镇甚至农村，也是