



农村信用社 发展研究

NONGCUN XINYONGSHE FAZHAN YANJIU

◎杨喜明 等 著

 长江出版传媒
 湖北科学技术出版社

农村信用社 发展研究

NONGCUN XINYONGSHE FAZHAN YANJIU

◎杨喜明 等 著



长江出版传媒
湖北科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村信用社发展研究/杨喜明 等 著.——武汉: 湖北科学技术出版社, 2013.7

ISBN 978-7-5352-6093-2

I. ①农… II. ①杨… III. ①农村信用社—发展—研究—中国 IV. ①F832.35

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第171092号

责任编辑: 高诚毅 周洁

封面设计: 喻杨

出版发行: 湖北科学技术出版社

电话: 027-87679468

地址: 武汉市雄楚大街268号

邮编: 430070

(湖北出版文化城B座13-14层)

网址: <http://www.hbstp.com.cn>

印刷: 云梦县鑫光印刷有限公司

邮编: 432500

880×1230 1/32

9.75印张

240千字

2013年7月第1版

2013年7月第1次印刷

定价: 35.00元

本书如有印装质量问题 可找本社市场部更换

《农村信用社发展研究》

撰稿人 杨喜明 柳七平 王志祥
康世勇 焦常林 陈彦明
何继全

前 言

走在大街上，随处可看到农村信用社提出的口号，如“服务三农、合作共赢”、“信用社是老百姓自己的银行”等。随着历史的发展，中国银监会提出将农村信用社在三到五年内打造成现代商业银行，她将消失在公众的视野中，取而代之的是她的升级版农村商业银行。故而有必要让大家了解最后农村信用社的前世今生，了解她为广大农村所挤出的乳汁，了解她一生的曲折坎坷，了解她最后的归宿。本书所追求的正是这样一种效果。

说起农村信用社，大家都不会陌生，她的宗旨是为“三农”服务，由农村社员和工商业者入股而组成的一个合作组织。五十年代，她和供销社、生产合作社同时出生，号称当时为农民服务的“三驾马车”。而供销社、生产合作社由于时代的发展，已成为历史的浪花，而农村信用社由于“三农”的需要，虽历经风雨，但仍然像胡杨树一样在农村的大地上毅然挺立。农村信用社生活到今天，为“三农”的发展做出了巨大贡献。农村的大小事情，买种子、化肥、办企业等等都是靠农村信用社支持，毫不夸张地说，农村的发展百分之九十都是农村信用社扶持起来的。同时她又做了大量的政策性工作，如金融扶贫、发放各种补贴等。说她是支农主力军，一点都不为过。

农村信用社的发展像一个人的发展，历经风吹雨打，在各个时期遭遇了各种各样问题，先是由人民公社管理，后来由人民银行托管，再后来由农行抱养，再后来由银监会接手，如今又由省联社管理，她就像个没爹没娘的孩子，始终像小蝌蚪一样在寻找自己的亲人。“没爹没娘，孩子一大帮。”农村信用社人员常说。

而今的农村信用社仍然在寻找母亲,她渴望像中农工建等商业银行一样有自己的总行机构,能够像大伞一样给自己遮风挡雨。

而每一次的“寄养”,都给农村信用社留下了沉重的包袱,有的留下了一堆“皇亲国戚”,有的留下了大量的不良资产。因而和商业银行相比人员素质较差、不良资产较多,这些压得农村信用社喘不过气来。农村信用社多想找到组织啊,后来,国家给她找到了娘家,那就是省联社。省联社不负众望,给农村信用社解决了大量遗留问题,如提高人员素质、畅通结算渠道、加强风险防控等。总之是解决了农村信用社自身无法解决的大量问题。然而,省联社自她一出生就面临众多争议,她是服务机构还是管理机构?还有法人管法人,法理不通等等问题,这些理论界一直在探讨。

中国银监会也给农村信用社大量优惠政策,如协调各地政府消化农村信用社的不良资产等。人民银行也对农村信用社格外青睐,在存款准备金率、支农再贷款等方面也是格外照顾。在各方面“春风”的沐浴下,农村信用社有了长足进展。

历史的车轮滚滚向前。农村信用社的发展到了一个节点,她需要化茧成蝶,因为她的合作制已不复存在,也不适应现在的发展需要。另外,由于体制机制的关系,由于“三农”发展的关系,农村信用社需要有一个大的飞跃,中国银监会也鼓励她有更远的飞翔,那就是成立农村商业银行。这里需要提示的是,农村信用社虽说是银行,但从来没叫过银行,成为银行是她的梦想。于是中国银监会提出在三到五年内将她打造成现代商业银行。然而,由于中西部差别较大,中国银监会给出了一个符合实际的想法,那就是不够成立商业银行条件的,就打造成股份制信用社,达到条件的成立商业银行。随着形势的发展,我们不难看出,不久的将来,农村信用社这个五十年代出生的孩子将淡出我们的视线。据悉,虽然名字变了,但支农的任务没有变,她像一

个将要上大学的孩子，等学成归来后，是为了更好地支持“三农”。

本书作者有研究农村金融多年的记者，有基层农村信用社联合社的负责人，他们对农村金融有自己独到的见解，尤其对农村信用社了解得尤为透彻，并有深入的实践经验。农村信用社在行军途中遇到了哪些问题？现正在朝哪个方向发展？为什么说是最后的信用社？本书都有一个详尽的回答。

本书是作者多年思考的结晶，对于我们了解农村信用社的前世今生不无裨益。

作 者

2013 年 7 月 20 日

目 录

成长篇

命运多舛：“折腾”中迷失航向	(1)
回归自我：重塑合作制	(4)
扬鞭奋蹄：沿着市场化道路前行	(6)
战果辉煌：当之无愧支农主力军	(10)

瓶颈篇

消除瓶颈让农信社“子弹飞”	(13)
农村金融“蛋糕”面临分割	(16)
农村金融服务还少点啥	(21)
谨防影子银行冲击农村金融阵地	(26)
银行破产法重启农信社“精耕细作”须提速	(31)
大考在即，农金机构支农创新须“加大油门”	(35)
利率市场化改革箭在弦上农信社面临机遇与挑战	(41)
利率市场化促农村金融改革提速	(45)
面对操作风险农信社如何应对困局	(49)
农信社如何应对“声誉风险”	(53)
面对“两率”提高宏观调控农信社如何化解困局	(58)
资本充足率门槛提高农信社面临监管大考	(62)
面对流动性过剩风险农信社如何化解经营困局	(67)
存贷比“红线”考验农信智慧	(72)
存贷款是把“双刃剑”农信社如何“舞动”自如	(77)

资本再戴“紧箍咒”农信社备战监管新规	(81)
存款保险制度呼之欲出促使农信社“脱胎换骨”	(85)
农村信贷环境“绿化”刻不容缓	(89)
农信社电子化之痒	(93)
农信社创新邂逅“瓶颈”	(97)
农信社中间业务何时迎来“春江水暖”	(102)
农信社给力中小企业:想说爱你不容易	(105)
小微企业的独白——融资难题期待金融解困	(109)

发展篇

开启新型城镇化的“金钥匙”

——“两会”代表委员热议农村金融业改革创新	(114)
农村需要怎样的融资体系	(119)
农信社产权制度改革稳步前行	(124)
新型经营体系呼唤新型金融服务	(128)
银保互动机制增强农村金融服务能力	(133)
农信社不良贷款如何化解	(138)
“银担联姻”能否缓解县域融资困境	(142)
银担合作推动现代农业快速发展	(147)
“农超对接”的农信探索	(151)
农村期货市场:粮食信托合作社将迎来春天	(156)
建立农村金融风险分担机制让“信合地”惠“三农”	(162)
社保卡将兼具银行服务功能农信代理新农保须升级	(166)
农民理财意识苏醒农信社金融理财须“生根发芽”	(170)
农信社给“绿菜篮”镶上金边	(175)
农信社高唱“助学恋曲”圆了贫困学子大学梦	(179)
助力节能减排农信社倡导“绿色信贷”	(184)
给力农业科技大发展“农信若水”惠泽“三农”	(188)

农信社加速输血文化企业	(193)
农信力量——关爱幸福民生	(197)
农信社提升服务须“抱团取暖”	(202)
农信社优质服务给“三农”带来什么	(204)
银监会要求《农户贷款管理办法》施行	(208)
草根金融开启惠民之门	(213)
银行大门向田野敞开	(217)

榜样篇

河北省农信社打造“农信进万家”服务品牌	(231)
唐山农信一片丹心映“三农”	(235)
廊坊信合服务“三农”强根基	(239)
郑州农信社的“服务新概念”	(244)
河北省农信联社保定办事处点亮惠农明灯	(248)
金融创新的“安顺实践”	(251)
迁安金融法庭助农信社“清非”	(256)
普惠制金融在孟村	(263)
河南省巩义市农信联社谋求信贷“新动力”	(268)
唐县农信联社编织一张惠农利民服务“网”	(272)
高阳县农信联社不良贷款下降的秘诀	(276)
高碑店市农信社的勇与谋	(280)
易县农信社润泽“三农”	(284)
小额信贷的“安新实践”	(288)
顺平县农信联社促进金融服务均等化建设	(292)
安国农信社打造小贷品牌	(296)

成长篇

命运多舛：“折腾”中迷失航向

农村信用社诞生在旧世代。1920年，中国许多省份遭受严重旱灾，尤其是华北地区受灾最为严重，受灾农民达2000万，为抵抗灾情，当时各省纷纷成立义赈团体筹措赈灾款救灾。然而到了1922年华北各省又告丰收，但当时义捐的赈灾款尚有将近300万的剩余，如何继续使用这笔赈灾款成为一个现实问题。当时负责管理赈灾款的“中国华洋义赈救灾总会”认为，救灾不如防灾，防灾不如组织灾区群众生产自救，在这种理念确立之后，相当一部分人又将目光转移到发展合作事业上来。1923年，由华洋义赈救灾总会组织设立的第一个信用合作社在河北香河县正式成立，这也是中国历史上第一个信用合作社。河北香河县信用社的成立，在中国信用合作发展史上具有开创性的历史意义。它不仅对中国信用合作事业的整体发展起到了很好的推动作用，而且在信用社的组织形式、章程制度以及经营管理等方面也起到了示范作用。在全国各地，尤其是华北地区，以香河县信用社为模版建立的信用合作社如雨后春笋般纷纷出现。

1949年，新中国成立的声音如同春雷般响彻中国大地，中国历史翻开了崭新的一页。崭新的政治环境、积极的政府态度、明确的发展战略……这一切让农村信用合作社这个婴儿获

得了新生，一曲波澜壮阔的发展歌声就此唱响。

在中央政府的鼓励 and 指导下，从 1954 年到 1956 年，全国信用合作社运动出现了一个发展的高潮。全国信用合作社的数量超过了 16 万个，社员达到 9500 多万人，包括 6800 多万农户，占全国农户总数的 60% 左右。农村信用社在组织农民借贷方面的作用充分显现出来，对我国 20 世纪 50 年代的农业生产和农业合作化运动起到了积极的作用。

然而到了 1956 年，农信社开始走下坡路，下坡路的时间走得还很长，历经 20 年，农信社在这期间历经坎坷，饱受“折腾”。这是一段充满波折和混乱的发展时期。行政手段的过度干预、发展策略的频繁调整、管理主体的几经更替，使得刚刚走上发展正轨的农村信用社在历史的折腾中再次迷失了方向。

农信社的命运出现逆转是从 1958 年开始。1958 年 12 月，国家将农信社与银行营业所合并，称为“信用部”，下放给人民公社管理。管理体制上的变化导致了“所社合一”和“政社合一”两种局势的出现，这严重影响了农信社的发展。1959 年 4 月，中共中央又颁发了《关于加强农村人民公社信贷管理工作的决定》。《决定》明确规定：在人民公社的各个生产队可以设立信用分部。为贯彻上述决定，同年 5 月，人民银行总行收回了下放给人民公社的银行营业所，把信用社从人民公社信用部里分离了出来，下放给生产大队，变为“信用分部”。信用分部的职工任免、工资待遇由生产大队管理，盈亏也由生产大队统一核算。信用分部成了生产大队的组成部分。这样的安排使信用社完全丧失了自主权，不少基层干部随意调用信用分部的职工、财产和资金。信用分部开始沦为生产大队平调社员财物的工具。

1962 年，中央政府在总结经验教训的基础上，决定将农信

社的领导权从生产大队收回，由人民银行进行全面、彻底地垂直领导。同年 11 月，中央政府又批转了人民银行《关于农村信用社若干问题的规定》，决定恢复信用社的性质和任务，重新明确了农信社组织的独立地位，重新赋予农信社在业务方面的自主权。上述措施的实施，使农信社得到了恢复和发展，又开始走向健康发展的道路。

然而，一波未平一波又起。1966 年，刚走上健康发展道路的农信社又被“文化大革命”卷入了动荡的漩涡……

直到 1979 年，农信社的命运才出现了转机。1979 年 2 月，国务院发出《关于恢复中国农业银行的通知》，其中，对农信社的归属、机构设置等问题作出了明确规定。根据该《通知》的精神，各地在抓紧恢复农行的同时，也加强了对农信社的领导。在坚持农行领导的管理体制下，农信社的改革开始启动。在这轮改革中，影响最为深远的改革措施当属县级联社管理体制的建立。县联社的建立，对于加强基层社的建设，对于进一步恢复和加强农信社组织上的群众性、管理上的民主性和经营上的灵活性都发挥了极大的促进作用。它的建立不仅增强了农信社的内部管理能力，更为重要的是，这是信用社走向完全自主管理和发展的一个重要标志。

新中国成立以来，信用社的管理体制几经变革，但无论是在人民银行管理时期，还是在农行代管时期，领导体制问题始终都是制约农信社改革和发展的关键问题。行社这两种不同所有制性质的经济实体，却被强加上领导与被领导的行政关系，给双方的经营都带来了困难。客观地讲，在这种管理体制下，要实现把农信社办成自主经营、独立核算、自负盈亏的群众性合作金融组织的改革目标，几乎是不可能的。随着农信社实力的不断增强，关于“行社脱钩”的呼声日益高涨。

1992 年，党的十四大胜利召开，为我国经济体制改革指出

了“建立社会主义市场经济体制”的方向。在新的形势下，为了促进农信社的健康发展，1996年8月，国务院农村金融体制改革部际协调小组发布《农村信用社与中国农业银行脱离行政隶属关系实施方案》的通知，正式宣告农信社与农行脱钩。从9月开始，全国5万多个农信社和2400多个县联社逐步与农行脱钩。这标志着经历了长期的迷惘与等待之后，农村信用社重新走上独立发展之路。

回归自我：重塑合作制

1997年，对于重新踏上合作制发展道路在农村信用社而言，是富有重要意义的一年。

1997年2月，全国农村信用社管理体制改革的工作会议在北京召开，这是自“行社脱钩”以后农村信用社系统召开的第一次大规模、高规格的工作会议，这次会议为下一步如何深化农村信用社改革指明了方向，初步勾画出了建立我国合作金融新体制的主体框架。规范合作制、加强自主管理、组建自律组织、创新金融监管等一系列新的概念成为这次会议的关键词，于是，一场围绕这些改革关键词而展开的新的改革运动由此拉开了帷幕。在推动以合作制规范信用社改革进程的同时，1997年6月5日，国务院办公厅转发《中国人民银行关于进一步做好农村信用社管理体制改革的意见》，进一步明确了中国人民银行对于农村信用社改革的监管职责，要求人民银行加强对农信社改革的监督管理，防范和化解农信社的风险。这宣告了人民银行从此承担起了引导和监督农村信用社改革与发展的历史使命。

在按合作制原则加快推进农信社规范工作的同时，另一项

对农信社改革影响深远的工作——组建农村信用社省级自律管理组织也在悄然酝酿之中。

随着改革的推进，人民银行越发意识到农村信用社改革规模庞大、各地情况不一的问题，单靠人民银行的监管力量很难全面覆盖整个农村信用社体系的改革，因此组建省级行业自律组织被提上了日程。1999年4月，中国信用合作协会筹备办公室宣告成立，其使命是指导各省因地制宜地建立起行业自律组织，这标志着农村信用社在系统行业自律组织建设工作上迈出了重要的一步。

1999年4月28日，全国首家信用合作协会——黑龙江信用合作协会在哈尔滨率先成立。黑龙江信用合作协会的成立，为其他地区加快组建省级行业自律组织起到了很好的示范作用。至同年11月末，全国首批五省（黑龙江、陕西、四川、浙江、福建）省级信用合作自律管理组织试点工作全部完成，试点省份的农信社行业管理职能也逐步移交给了行业协会，中国人民银行由此顺利地实现了与农村信用社行业管理和监管职责的分离。至此，农村信用社开始真正走上了自主管理的道路。

在上述五省完成通过省级自律组织实施对农村信用社改革的管理探索之后，1999年12月18日，全国首家省级农村信用合作社联合社——宁夏回族自治区农村信用合作社联合社正式创立，标志着对农村信用社行业管理体制的探索进一步深化、升级。

随着改革成效的不断显现，全国农村信用社经营活力得到了极大的释放，农村信用社的整体实力也不断增强，逐渐成为农村金融的主力军。在此背景下，如何在服务“三农”的基础上将农村信用社做大做强，成为改革面临的一个新课题，而与此同时，对农村信用社进行产权改革的探索和呼声也开始日益

高涨。

2000年4月，时任国务院总理朱镕基到江苏省视察农村信用社的改革工作，并召开专题座谈会，了解和听取了各方对深化农村信用社改革的意见和建议。最为重要的是，此次座谈会初步明确了在江苏省进行农村信用社产权改革探索的态度。2000年7月，国务院正式批准在江苏省进行农村信用社改革试点，于是，一场全面清产核资、建立统一法人体制的改革运动在江苏掀起高潮。统一法人后，江苏省原有的1746个农信社合并为82个独立的县级法人。这种以县为单位的统一法人体制，解决了农村信用社规模小、抗风险能力弱、社会信用较低的问题。

2001年末，全国首批农村商业银行在江苏张家港、常熟、江阴相继成立，这标志着我国农村信用社产权改革有了重大突破。首批农村商业银行的成立，是在适应我国经济发达地区农村经济发展的基础上，对农村信用社改革创新的一次大胆尝试。新组建的农村商业银行是在原有的农村信用社基础上，通过股份制改造，由辖区内的农户、个体工商户、企业法人等自愿入股组建，实行自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的经营机制，在股权募集、法人治理结构上充分体现了股权分散、所有权和经营权相分离、股东各自承担风险的原则，这是对原有合作金融组织经营模式的一次重大突破。农村商业银行产权模式和经营机制的尝试，也使得我国农村信用社商业化、市场化的改革方向逐渐明朗。

扬鞭奋蹄：沿着市场化道路前行

“合作制”价值理念的回归让农信社重新找回了自我，但

金融业市场化的发展趋势，却让坚守“合作制”的农信社感到无所适从。单纯的合作制产权结构、与市场经济脱节的经营模式以及沉重的历史包袱，成为横亘在农信社发展道路上的“三座大山”。

2003年，一份文件揭开了农信社向现代金融企业改革的历史新篇。2003年6月27日，国务院正式下发《深化农村信用社改革试点方案》的通知，决定在浙、鲁、赣、贵、吉、渝、陕、苏八省市率先进行改革试点。新一轮农信社改革的历程由此开始：

——省级政府主导，央行资金扶持。农信社的管理权虽几经易手，却始终没有找到属于自己的发展路径，反而因管理体制的混乱，背上了沉重的历史包袱。据有关监管数据显示，截至2002年末，全国农信社资不抵债额高达3300多亿，资本充足率仅为8.45%，资本净额1217.2亿——农信社失去了一个金融机构应有的基本条件。

针对农信社在发展中的现实困境，新改革试点方案指出：由省级政府承担辖内农信社的管理和风险责任；可以选择股份制、股份合作制、继续维持合作制等制度形式，推行股权结构多样化、投资主体多元化，吸收各类经济主体和自然人入股；给予八省市部分农信社保值储蓄利息贴补及适当税收优惠政策；农信社历年亏损和资产损失由中央和地方政府共同分担，并由央行通过发行专门票据的方式核销农信社自2002年以来的历年亏损和资产损失的一半。

最值得关注的是，来自央行的资金扶持和税收上的优惠措施，让背负着沉重历史包袱的农信社获得了发展急需的资本金，有了喘息的机会，同时央行所设定的票据兑付条件，也为推进农信社改革带来了动力和信心。

试点方案的创造性改革设计被实践证明是卓有成效的。一