

小额贷款与小额保险丛书

Micro-credit and Micro-insurance Series

丛书主编:胡必亮 托尼·赛奇

3

# 农村信用社及其小额信贷业务

Rural Credit Cooperatives and their Microfinance Business

刘洁 刘永平 / 著



经济科学出版社  
Economic Science Press

2.35

38

20/38

小额贷款与小额保险丛书 (3)

丛书主编 胡必亮 托尼·赛奇

# 农村信用社及其 小额信贷业务

刘 洁 刘永平 著



经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农村信用社及其小额信贷业务 / 刘洁, 刘永平著.  
—北京: 经济科学出版社, 2012. 10  
(小额贷款与小额保险丛书: 3)  
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2396 - 8

I. ①农… II. ①刘… ②刘… III. ①农村信用  
社 - 信贷业务 - 中国 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 212530 号

责任编辑: 刘殿和  
责任校对: 徐领柱  
版式设计: 代小卫  
责任印制: 李 鹏

丛书主编 胡必亮 托尼·赛奇

### 农村信用社及其小额信贷业务

刘洁 刘永平 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销  
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142  
教材分社电话: 88191355 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esbj3@esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印装

787 × 1092 16 开 7.75 印张 86000 字

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2396 - 8 定价: 18.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

# 序 言

---

1966年，著名经济学家钱纳里（Chenery, H.）和斯特劳特（Strout, A.）联名在《美国经济评论》（*American Economic Review*）杂志上发表了“外援与经济发展”（foreign assistance and economic development）的重要论文。他们根据当时发展中国家的情况，提出了极具影响力的“双缺口理论”（the two-gap theory），即当国内储蓄和投资之间存在缺口（I-S）时，可以通过出口和进口之间的缺口（M-X）加以弥补，也就是  $I-S = M-X$ 。因此在经济发展的一定阶段，来自外部的资源对于促进一国经济发展是有利的。中国曾经也出现过钱纳里和斯特劳特所说的情况，也是通过外部资源来解决问题的，不过并不是通过贸易逆差的方式，而是通过大量引进海外资金来补充当时处于“起飞”阶段的国内资金缺口的。

经过改革开放以来30多年的快速发展，特别是21世纪初加入WTO以来，中国的情况已经发生了很大的变

化。目前的基本情况是，国内资金出现了大量剩余，即出现了不少人所担心的“流动性过剩”问题，也就是说国内的 S-I 现在是一个巨大的剩余值，加上 M-X 也是一个顺差值，进入中国的外商直接投资（FDI）与中国投到海外的直接投资（OFDI）之间仍然是一个不小的顺差值，再加上多年累积起来的巨大外汇储备，中国目前从其资金拥有总量来讲应该比其正常情况下的投资需求总量要多出许多，已经不是缺口了，而是有相当大的剩余。

但是，如果我们抛开总量来看结构的话，就会发现情况又是另外一番景象：大量中小企业的贷款需求得不到满足，个体工商户的资金来源一直非常紧张，广大农户要想从国家正式的金融系统取得资金更是比登天还难。创业者不能从正规渠道获得创业资金，大学生要想取得助学贷款也是困难重重，与社会发展相关的资金需求满足更是难上加难……正因为如此，中国目前大量的资金保障并没有带来贷款利率的走低，而是长期维持在一个相对很高的水平；不仅如此，还不断发生像温州前段时间出现的地区性资金严重短缺危机以及像“吴英案”一样的与资金紧张密切相关的重大金融案件，高利贷也一直都是我国经济发展过程中存在的常态现象。

我们不禁要问：为什么资金总量与结构之间的平衡状态的反差如此之大呢？这当然直接与许多相关制度的不合理安排有密切关系，但从理论上讲，我们认为根本的原因还是出在麦金农（McKinnon）早在 1973 年就已经提出了的金融抑制（financial repression）问题上，也与肖（Shaw）于同年提出的浅层金融（shallow finance）问题密切相关。根据他们的理论，

由于金融发展不足与效率低下，从而导致整个社会许多方面的投资机会得不到有效把握，也就造成了我们以上所提到的许多结构性问题的出现与长期存在，整个经济发展受到抑制，即使是在资金供给有充分保障的情况下也是如此。从促进经济发展的货币与资本角度来看，那就是要伴随经济发展过程不断推进金融深化（financial deepening）进程。

对于像中国这样一个巨大的转型经济体而言，实现金融深化需要做的事情有很多。归结起来看，我们认为主要是要做既相互联系又有所侧重的两个方面的工作，那就是改革与创新。从改革方面来看，我们需要改革现行的垄断金融体制与制度，在完善金融监管的前提下逐步放开金融市场准入，构建市场主导的多元竞争性的金融格局与秩序；我们也需要更加积极地推进利率市场化进程，放松政府对利率的过度管制；我们还要根据中国经济不断融入全球经济体系的现实发展情况，改进对资本国际流动的管理方式，并逐步改革现行的汇率形成机制，积极推进人民币国际化进程，等等。一般而言，改革通常伴随着创新，金融制度改革也不例外，但两者并不是一回事。从金融创新来看，中国需要做的事情就更多了，既需要从体制与制度方面进行创新，也需要从金融产品、技术与服务方面等进行种种创新。对于发展中国家而言，如何通过金融创新实现对穷人的信贷支持，帮助穷人脱贫致富一直以来都是许多有识之士不断努力所做的其中一项重要的创新工作。作为一种有益的创新尝试，小额信贷于20世纪90年代中期被引入到中国，这种为穷人提供信贷服务的模式正在逐步被采纳和认可。

人们通常认为，小额贷款是一种金融产品创新，因为它通过创新的方式为穷人提供金融服务，包括存款、贷款和保险服务。自2005年以来，我国相继出台了扶持小额贷款事业和农村金融发展的相关政策法规，让资金市场中供求双方为之激动。小额贷款事业的发展一方面某种程度地释放了长久以来被抑制的金融需求，减少了信贷市场对弱势群体的排斥，提高了社会总体福利水平；另一方面让货币持有者看到了新的利润空间。基于风险控制方面的考虑，根据人民银行、银监会等相关部门出台的法规和指导意见等，除村镇银行以外，中国目前独立的小额信贷机构（如小额贷款公司、贷款公司、资金互助社，以及各种其他的非政府组织所进行的小额信贷）不得吸收和变相吸收公众存款，也不能发行债券，机构必须依靠自主经营来自负盈亏。换句话说，这些机构只能通过自己注入的资本金或通过很小的一个杠杆率所融入的资金来提供单一的贷款业务来服务有限规模的客户。毫无疑问，这当然是一种金融产品的创新。但实际上，小额贷款更多的是一种系统的金融制度创新，包括了创新的合约、创新的成本控制、创新与大银行互补的服务、创新的当地市场、创新的担保方式、创新的金融管理方式、创新的文化，等等。总之，小额贷款是一整套金融系统的创新。

我们认为，在目前中国金融体制和制度改革相对于中国经济快速增长与加速融入全球经济体系而言处于相对滞后状态的转型时期，通过积极推进小额贷款制度的创新与发展，对从传统金融体制与制度中打开一个突破口而推进整个中国金融体制与制度的重大变革与现代化具有“四两拨千斤”的战略意义。

我们非常乐观地预测，中国的小额信贷发展对于孵化或构建与中国市场经济发展更加适应的金融体制与制度将做出历史性的贡献，当然也更加有助于帮助穷人跳出贫困陷阱，更加有助于激励人们的创业激情，更加有助于促进民营经济的发展，有利于矫正我们以上所提到的整个国家的资金供给和需求在总量和结构上存在的比较严重的失衡状况，有利于促进中国经济的可持续发展。

为了更好地了解当前我国和世界其他国家小额信贷发展的最新情况，配合国家相关宏观政策的进一步落实与执行，更好地推进社会主义新农村建设事业不断向前发展，也为了更好地配合北京师范大学与哈佛大学相关教学、研究活动的进一步开展，我们以北京师范大学乡村治理研究中心为研究基地，联合中国社会科学院农村发展研究所和其他有关部门的研究力量，组织编写了《小额贷款与小额保险丛书》一套共9本小册子，为对小额信贷研究有兴趣的研究人员、相关决策制定者、从事发展金融教学与研究的大专院校师生以及从事相关金融业务的从业人员提供最新的发展背景与基本情况，供大家参考，并诚请大家提出宝贵的批评意见。

这套丛书的出版得到了泰康人寿保险股份有限公司的资助，特别是直接得到了该公司董事长兼CEO陈东升博士的关心与指导。我们对泰康人寿保险股份有限公司和陈东升博士表示衷心的感谢！

胡必亮 托尼·赛奇

2012年9月



# 目 录

<b>第一章 我国农村信用社发展概况</b> .....	(1)
第一节 我国农村信用社发展的历史沿革 .....	(1)
第二节 2003 年以来农村信用社深化改革发展 .....	(11)
<b>第二章 农村信用社小额信贷业务发展概况</b> .....	(25)
第一节 农村信用社小额信贷发展历程 .....	(25)
第二节 农村信用社小额信贷的种类及特点 .....	(29)
<b>第三章 小额信贷业务标准化及专业化</b> .....	(37)
第一节 小额信贷流程标准化 .....	(37)
第二节 小额信贷管理专业化 .....	(48)

<b>第四章</b>	<b>海南“一小通”信贷模式 综合创新</b> .....	(56)
第一节	海南农村信用社小额信贷发展历程 .....	(56)
第二节	海南“一小通”小额信贷模式分析 .....	(58)
<b>第五章</b>	<b>新技术在农村信用社小额信贷 业务中的应用</b> .....	(66)
第一节	现代科技手段在小额信贷中的应用 .....	(67)
第二节	微贷技术在小额信贷中的应用 .....	(76)
<b>第六章</b>	<b>信用共同体贷款模式</b> .....	(83)
第一节	信用共同体贷款模式概述 .....	(83)
第二节	信用共同体贷款的典型案例 .....	(92)
<b>第七章</b>	<b>农户小额信贷风险及其防控</b> .....	(99)
第一节	小额信贷风险类型分析 .....	(99)
第二节	小额信贷风险控制对策 .....	(104)
	参考文献 .....	(110)
	后    记 .....	(112)

# 第一章

## 我国农村信用社发展概况

### 第一节 我国农村信用社发展的历史沿革

---

我国合作金融组织的实践，最早可以追溯到1919年薛先舟先生创办的“上海国民储蓄银行”。我国最早成立的第一个农村信用合作社是1923年6月由“中国华泽义赈救灾总会”在河北省香河县按照德国雷发巽模式设立的。1927年2月，中国共产党在湖北省黄冈县建立了第一个农民协会信用合作社。总的来看，我国农村信用社发展的历史轨迹可分为三个大的历史时期：1949年以前的农村信用社发展时期；1949~1978年的农村信用社曲折发展时期；1978年至今农村信社改革与发展时期。

## ☀ 一、1949 年以前的农村信用社发展时期

### ☒ (一) 20 世纪 20 年代我国农村信用社的初创与发展

20 世纪 20 年代，我国北方连年遭受自然灾害，几千万灾民离乡背井，逃荒逃难，仅死亡人数就多达 50 余万。此时，一些国内、国际人士在各地纷纷组织了义赈团发动募捐救济，其中以“华洋义赈团”的影响最大。1921 年 11 月，中国华洋义赈救灾总会（1949 年解散）在北京成立。为了更好地帮助农民解决生产、生活困难，中国华洋义赈救灾总会决定在各地发展信用社，并先期拨专款在河北、山东、山西、湖南、河南、浙江等地进行综合考察，挑选适合创办信用社的地区。

中国第一家农村信用社是 1923 年 6 月由“中国华洋义赈救灾总会”在河北省香河县组织成立的。香河县农村信用社的成立，是我国信合史上具有里程碑意义的事件，不仅为中国的信用合作运动发展立下了一块基石，而且在农村信用社的组织形式、章程制度、经营管理等方面，都起到了示范作用，对我国后来信用合作事业的发展产生了深远影响。

新组建的农村信用社要向中国华洋义赈救灾总会报送请愿书、社员一览表、社员经济调查表及印鉴申请认可，总会接到申请材料后，定期派员调查，看村民对该农村信用社的反映如何，了解该农村信用社是否真正执行了中国华洋义赈救灾总会代为拟定的《信用合作社模范章程》，认为成绩优良者颁发“承认证书”。被认可的信用社，在总会享有优惠借款的权利；不被认可的信用社，则不享有这种权利，总会不干预其活动。据粗略统计，到 1928 年 2 月，在河北、江苏等地的 56 个县有农村信用社 442 个，社员 13711 人，自筹资金 2.58 万元。其中，总会认可的

有 129 个，不认可的有 313 个。

随着农村信用社的增加，一些地区成立了较为松散的“农村信用社地方联合会”，主要发挥三个方面的作用：一是协助本地区各农村信用社办理单个农村信用社无法办理的事情；二是代理基层农村信用社向总会申请优惠借款；三是对外扩大宣传并巡回各农村信用社给予指导和帮助。

1927 年 11 月，北洋反动军阀政府突然以农工部的名义通令，要求河北、陕西等地（当时的京兆、直隶）官府清查农村信用社。许多农村信用社被取缔、查封，刚刚兴起的中国信合事业第一次大面积遭到无情的扼杀、践踏。

### ❖（二）1928~1949 年的农村信用社

这一时期农村信用社的发展可以分别从国民党政府统治下的信合事业发展和解放区信合事业发展两条线索追溯。

#### 1. 国民党统治区的农村信用社概况。

早期国民党对中国的合作事业还算是推进的。在 1926 年国民党第二次全国代表大会上，就有“从速建设农民银行、提倡农民合作事业”的决议案。

1928 年 2 月，在国民党中央举行的第四次全体执监会议上，陈果夫等人提出《组织合作运动委员会建议案》。

1929 年 3 月，国民党第三次全国代表大会中有关提案亦提倡合作运动。

1931 年，国民党中央通令各级党部及各级政府于每年合作日（即 7 月第一个星期六）举行合作宣传，后又规定从合作纪念日后一星期内，为合作运动宣传周；中央政府实业部公布《农村合作社暂行规程》。

1934 年 3 月 1 日，国民党中央政府公布《合作社法》，正式

把全国各地的合作组织纳入法规管控范围。此时，全国已有各类合作社 14649 个，其中信用社 9841 个，占 67.2%，其他如生产合作社、运销合作社等共 4808 个，占 32.8%。信用社在县、区、乡、保各层次的行政区划内，都有自己的组织机构，即县联社、区联社、乡信用社、保信用社。

1935 年，国民党中央党部组织委员会开办《中央合作人员训练所》，国民政府在实业部内设立合作司，所辖各省市也设立合作行政与指导机关。

1936 年，国民党“中央政治学校”内设立“合作学院”。

1938 年，国民党政府调整机构，实业部改为经济部，将原合作司改为合作事业管理局。

1945 年，国民党政府正式成立中央合作金库，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，60 多个县库。这些金库不但办理信用社所需贷款，还兼办若干特种贷款，例如黄河泛滥区的复兴贷款、河北难民的生产贷款等。其后不久，省合作金库纳入省农民银行管理，由省分行副经理兼任省合作金库经理；县库受县政府和县农民银行的双重领导。信用社需要贷款时，先通过县联社向县政府提出贷款申请，批准后，县政府再通知县农民银行发放贷款。

1949 年 2 月底，在国民党统治区共有各种类型的合作社约 17 万个；社员数达 2400 万人。在这些合作社中，信用社为最多，占总数的 31%。

### 2. 解放区农村信用社的发展。

早在第二次国内革命战争时期，江西革命根据地就建立了农村信用合作社，以帮助农民解决资金困难，发展生产，抵制高利贷剥削。1932 年，中国共产党在江西瑞金成立了中华苏维埃共和国银行，一方面领导农民组建信用合作社，一方面在资金上支持

信用社发展。同年4月，临时中央政府发布了《合作社暂行组织条例》，并制定了《信用合作社章程》，明确办社的宗旨是“便利工农群众经济的周转与帮助发展生产，实行低利借贷，抵制高利贷剥削”，入社社员“以工农劳苦群众为限”，“每一个社员不论入股多少，均以一票为限”。

1934年5月1日，在《中华苏维埃共和国中央政府财政委员会布告》中明确：“信用合作社是便利于工农群众的借贷机关，它一方面吸取群众存款并向国家银行取得贷款帮助，另一方面借贷给需要用钱的工人、农民，这对彻底消灭高利贷，进一步发展苏区经济，改善工农生活有着极重大的意义。”1943年中共中央在《关于发展农业生产合作社的决议》中指出：“农业生产互助合作、农村供销合作和农村信用合作是农村合作化的三种形式。这三种合作相互分工又相互联系和相互促进，从而逐步地把农村的经济活动与国家建设计划连接起来，逐步在生产合作的基础上，改造小农经济。”

抗日战争时期，农村信用合作运动在革命根据地得到快速发展。到1944年，陕甘宁边区已有86个信用合作社，资产达5亿元（边区货币，下同），初步建立了新型农村借贷关系。到1945年，全国解放区已有信用合作组织880多个，对帮助贫困农民解决生产生活困难，打击高利贷，支持革命战争起到了积极作用。这一时期的农村信用社是农民群众的资金互助组织。

到1947年，全国根据地（解放区）已经建立信用社880多个，另外还有众多的生产或供销类型的合作社兼营信用社的业务。比如仅晋察冀边区（包括山西、河北、内蒙古锡林郭勒盟）就有近3000个这样的合作社兼营金融业务，这都为全国解放后信用社的大发展奠定了良好基础。

总之，根据地时期，信用社的建立和发展是与根据地的建立

和发展紧密联系在一起的，群众性得到了较好落实，在发展生产、保证供给、打击高利贷、支援战争、巩固根据地政权、鼓励节约储蓄等方面都起到了十分重要的作用。

## 二、1949~1978年农村信用社的曲折发展时期

1949年新中国成立以后，农村信用社的发展可以概括为三个阶段：

### (一) 新中国农村信用社初创时期 (1950~1953年)

全国解放初期，金融物价不稳，高利贷剥削在一些地方乘机而起，严重影响了经济发展和人民生活，原来根据地（解放区）的一些信用合作组织，因物价不稳等影响，也基本停顿解散。在这种情况下，重新发展群众性的信用合作组织显得十分必要。因此，在全国未统一发动、组建信用社之前，一些地方就已经自发地进行新中国信用合作的试验了。如山西省到1950年年底共恢复和新建信用合作组织103个，察哈尔省（1952年撤销）在1950年上半年组建信用合作组织21个。

当时的信用合作组织主要有信用互助小组、信用部和信用社三种形式。

1951年5月，为推动新中国农村信用合作组织规范、健康、快速发展，中国人民银行召开了第一次全国农村金融工作会议，要求省以下各级银行把80%以上的力量放在农村金融工作上，积极进行信用合作试点，并颁发了《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）》。由此，新中国信用合作组织在广大农村开始迅速建立起来。



当时组建信用社主要采用两种方法：一是各级政府出面层层动员，布置任务，经过一个时期的筹备后，开门营业。大部分信用社是用这种方法建立起来的。二是在原有信用互助小组的基础上，先做好对农民的一些资金互助工作，改善、加强内部管理，然后逐步扩大经营规模和范围，最后改制为信用社。

### ✎（二）大发展时期（1953～1957年）

1953年，受农业生产合作化“急躁冒进”的影响，一些地方在组建信用社时也急于求成，方法简单，违反群众自愿原则，发生了强迫命令现象，搞“全民入信用社”。同年2月15日，中共中央颁布了《关于农业生产互助合作的决议》，其中提到要防止农业互助合作过程中的消极和急躁两种不同倾向。鉴于此，人民银行于6月提出“纠偏”方针，开始对信用社进行整顿。

中央最高领导人对组建农业生产合作社的态度和人民银行对发展信用社的工作检讨，促进了以后几年的农村信用社大发展。到1957年，全国共建立农村信用社10.3万家。期间，农村信用社由人民银行管理，资本由农民入股，干部由社员选举，信贷为社员提供，合作制性质明显，是扶持农业生产的重要金融力量。

### ✎（三）严重挫折时期（1958～1979年）

由于受极“左”路线影响，这一时期，我国农村信用合作事业出现了四次比较大的折腾，遭受严重损失。

第一次折腾：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》，确定了农村中财政贸易管理体制的“两放、三统、一包”原则。按照“两放、三统、一包”原则，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。人民公社的信用部既是人