

农村信用社

法律制度 及信贷风险 防范实务

主编：陈树松 副主编：刘合芳 何培强 王彦

| 序 言 |

农村信用社是立足农村、面向城镇,为农民、农村和农业经济发展提供服务的金融机构,是我国金融体系的重要组成部分,是农村金融的主力军。长期以来,农村信用社为促进农民增收和农村经济发展作出了重要贡献。在此过程中,农村信用社得到了社会各界的广泛认可,成为了社会金融活动中不可或缺的重要角色,农村信用社自身也得到不断完善、成长、壮大和发展。随着社会经济的不断发展,农村信用社不可避免地要面对越来越多的法律风险,信用社职工法律素养急需进一步提高,《农村信用社法律制度及信贷风险防范实务》一书从理论上对农村信用社常用法律法规进行了梳理、归类、分析和阐释,从信贷实务上对农村信用社信贷业务活动中的法律风险进行了剖析、举例并提出了相应的对策,为我们实务操作提供了法律依据,我相信该书会成为农村信用社信贷管理的理论工具,也必将为促进职工转变经营理念、树立法律意识、依法服务社会提供了强有力的支持。

李子洲

| 目 录 |

第一章 农村信用社法律制度概述	1
第一节 农村信用社的历史发展	1
一、农村信用社的定位	1
二、农村信用社的发展过程	2
三、农村信用社的发展趋势	3
第二节 农村信用社法律制度概述	4
一、金融法律制度	4
二、合同法律制度	4
三、担保法律制度	5
四、风险防范法律制度	5
五、纠纷解决法律制度	5
第二章 银行法	6
第一节 我国银行法律体系概况	6
一、我国现行的三大银行法	6
二、我国有关银行业的法规、规章	8
三、我国有关信用社的立法概况	9
第二节 中国人民银行法	11
一、《中国人民银行法》的历史沿革	11
二、中国人民银行	12
三、《中国人民银行法》及中国人民银行对信用社的法律调整	16
第三节 银行业监管法	17

一、银行业监管法概述	17
二、银行业监督法的主要内容	19
三、银监会在银行业监管当中的职责	20
四、农村信用社监管体制的法律分析	21
五、《新巴塞尔资本协议》与银行业监管	24
第四节 商业银行与商业银行法	25
一、商业银行概述	25
二、商业银行法	27
三、商业银行的存款、贷款、结算等规则	29
四、《商业银行法》对信用社的调整	32
第三章 合同法	34
第一节 合同概论	34
一、合同概述	34
二、合同法概述	38
第二节 农村信用合作社合同	40
一、存款合同	41
二、借款合同	43
三、担保合同	46
第三节 合同的订立	48
一、合同订立概述	48
二、合同订立的一般程序	49
三、缔约过失责任	53
第四节 合同的效力	54
一、有效合同	54
二、无效合同	56
三、可变更、可撤销的合同	57
四、效力待定的合同	58
五、无效、可变更、可撤销与效力待定合同的区别	59
六、合同无效和被撤销的法律效果	60
第五节 合同的履行	60

一、合同的履行原则与规则	61
二、双务合同履行中的抗辩权	62
三、债的保全	65
第六节 合同的变更和转让	69
一、合同的变更	69
二、债权让与	70
三、债务承担	72
四、债的概括承受	73
第七节 合同的权利义务终止	73
一、合同的权利义务终止概述	73
二、债务的履行	74
三、合同的解除	74
四、抵销	75
五、提存	77
六、免除	78
七、混同	78
第八节 违约责任	78
一、违约责任的概念和特征	78
二、违约行为	79
三、违约责任的归责原则	81
四、违约责任的构成要件和抗辩事由	82
五、违约责任的方式	83
第四章 物权法	86
第一节 物、物权和物权法	86
一、物	86
二、物权	90
三、物权法	95
第二节 物权变动和物权的保护	97
一、物权变动与物权变动模式	97
二、物权变动的原因	99
三、物权变动与债权契约的关系	100

四、不动产登记	101
五、动产交付	104
六、物权的保护	105
第三节 所有权	108
一、所有权的概念和特征	108
二、所有权的法律形态	109
三、所有权的权能	111
四、所有权的取得和消灭	114
五、善意取得	116
第四节 建筑物区分所有权	120
一、建筑物区分所有权的概念和特征	120
二、建筑物区分所有权的内容	121
第五节 用益物权	124
一、用益物权的概念和特征	124
二、用益物权的种类	125
三、建设用地使用权	126
四、土地承包经营权	129
五、宅基地使用权	133
六、地役权	134
第五章 担保法	137
第一节 担保制度概述	137
一、担保的概念和特征	137
二、担保的分类	138
三、农村信用社借款合同担保的种类	141
第二节 保证	141
一、保证的概念和特征	141
二、保证合同	143
三、保证人	143
四、保证的方式	146
五、保证担保的范围	146
六、保证期间	147

七、保证的法律效力	149
八、保证责任的消灭	150
九、信用社保证合同中的常见问题	150
第三节 抵押	151
一、抵押权的概念和特征	151
二、抵押财产	152
三、抵押权的设定	154
四、抵押权人和抵押人的权利和义务	156
五、抵押权的实现	158
六、抵押权的终止	159
七、特殊抵押	159
八、信用社抵押合同中的常见问题	162
第四节 质押	163
一、质权的概念和特征	163
二、动产质权	163
三、权利质权	166
四、信用社质押合同中的常见问题	167
第六章 票据法	168
第一节 票据制度概论	168
一、票据概论	168
二、票据的种类	170
三、票据的特征	171
四、票据法	172
五、信用社票据制度	173
第二节 票据行为	174
一、票据行为概述	174
二、票据行为的构成	176
三、票据行为的代理	179
四、票据行为的特性	181
五、票据行为的无因性	183
第三节 票据权利	185

一、票据权利概述	185
二、票据权利的种类	187
三、票据权利的取得	188
四、票据权利的行使	189
五、票据权利的保全	189
六、票据权利的消灭	190
第四节 票据救济制度	191
一、票据救济概述	191
二、票据诉讼	192
三、票据抗辩	196
四、票据时效	199
五、票据利益返还请求权及其实现	200
第七章 农村信用社贷款风险防范	203
第一节 贷前法律风险调查	203
一、对借款人及保证人的贷前法律风险调查	204
二、有限合伙企业承担债务的有限性	207
三、公司股东与企业出资人的区分	208
四、公司的几种法律常态	208
五、公司的分公司、子公司及分支机构的贷款资格	209
六、自然人作为借款人的行为能力的审查	210
七、贷前审查的六项注意	211
第二节 对抵押物法律风险的贷前调查	214
一、抵押物的合法性调查	214
二、土地、房屋抵押国有划拨土地上的建筑物的抵押问题	215
三、农村集体土地及集体建设用地作为抵押物的法律风险	216
四、公共事业单位财产抵押的法律风险	218
五、已抵押财产的再抵押和超额抵押	220
第三节 贷中的法律审查与合同的签订	221
一、贷中借款人主体资格的法律审查	222
二、借款保证合同签订的法律风险	224
第四节 抵押担保借款合同签订的法律风险	230

一、抵押合同与抵押物登记记载的抵押物要一致	230
二、抵押一般应该进行抵押权登记	230
三、在建工程抵押的风险防范	231
第五节 贷款的贷后管理的法律要点	233
一、贷款合同内的管理	233
二、贷款逾期后债权管理的贷款催收以及诉讼时效的延续	235
三、借新还旧的法律问题	239
第八章 金融违法与金融犯罪	241
第一节 金融违法行为及其处理	241
一、金融违法行为的主体	241
二、金融违法行为的处罚种类	242
三、金融违法行为的具体情形及其处理	243
第二节 金融犯罪行为及其处理	247
一、违法发放贷款罪	248
二、吸收客户资金不入账罪	249
三、非法吸收公众存款罪	250
四、违规出具金融票证罪	252
五、对违法票据承兑、付款、保证罪	253
六、贷款诈骗罪	254
七、贪污罪	256
八、受贿罪	260
九、挪用公款罪	262
第九章 农村信用社存贷款纠纷解决机制	266
第一节 农村信用社存贷款纠纷的发生	266
一、农村信用社存贷款纠纷的发生原因	266
二、农村信用社存贷款纠纷的种类	269
第二节 农村信用社存贷款纠纷解决方式	271
一、农村信用社存贷款纠纷解决方式概述	271
二、农村信用社存贷款纠纷解决方式的比较	272
第三节 农村信用社存贷款纠纷诉讼、仲裁及执行程序	276

一、农村信用社存贷款纠纷的诉讼	276
二、农村信用社存贷款纠纷的仲裁	289
三、农村信用社存贷款纠纷司法裁决的执行	297
第四节 信用社利益的破产法律保护	301
一、破产法律制度	301
二、农村信用社参与的破产程序	308
三、信用社利益的破产保护	310
后记	314

第一章

农村信用社法律制度概述

第一节 农村信用社的历史发展

一、农村信用社的定位

农村信用社（Rural credit cooperatives）也被称为农村信用合作社，顾名思义，是指经中国人民银行批准设立、由社员入股组成、实行民主管理、主要为社员提供金融服务的农村合作金融机构。农村信用合作社作为合作金融组织在国外已有 160 多年的发展历史，其设立的宗旨是解决农民融资的困难，在我国也有 90 年的发展历史。新中国成立后，农村信用合作社与农业生产合作社、农村供销合作社一起并列为农村三大合作社，为我国解放初期恢复农业生产和实现农村合作化、满足农民生存发展需求作出了巨大贡献。

从法律上讲，农村信用社属于集体企业，其经济成分属于传统的集体经济。

从性质上讲，农村信用合作社既是银行类金融机构，又是信用合作机构。银行类金融机构又称存款机构和存款货币银行，其共同特征是以吸收存款为主要负债，以发放贷款为主要资产，以办理转账结算为主要中间业务。农村信用社所从事的业务主要是吸收存款和发放贷款，所以其本质是银行类金融机构。信用合作机构是由个人集资联合组成的以互助为主要宗旨的合作金融机构，简称“信用社”，以互助、自助为目的，在社员中开展存款、放款业务。信用社的建立与自然经济、小商品经济发展直接相关。由于农业生产者和小经营者对资金的需要存在

季节性、零散、小数额、小规模的特点，这使得小生产经营者很难得到银行贷款的支持，但客观上生产和流通的发展又需要资金支持，于是就出现了这种以缴纳股金和存款方式建立的互助、自助的信用组织。

农村信用合作社作为银行类金融机构和信用合作机构，有其自身的特点：

1. 农村信用合作社是由农民或其他个人集资联合组成，以互助为主要宗旨的合作金融组织。其业务经营是在民主选举基础上由社员指定人员管理经营，并对社员负责。其最高权力机构是社员代表大会，执行机构是理事会，负责具体事务的管理和业务经营。

2. 主要资金来源是合作社成员缴纳的股金、留存的公积金和吸收的存款；贷款主要用于解决其成员的资金需求。信用社最初主要发放短期生产生活贷款和消费贷款，后随着经济发展，渐渐拓宽放贷渠道，现在和商业银行贷款没有区别。

3. 由于业务对象是合作社成员，因此业务手续简便灵活。随着业务的发展，现在农村信用社的业务范围逐渐拓宽，业务程序也更加规范。

农村信用社的主要任务是：依照国家法律和金融政策的规定，组织和调节农村基金，支持农业生产和农村综合发展，支持各种形式的合作经济和社员家庭经济，限制和打击高利贷。

二、农村信用社的发展过程

中国农村信用社的发展经历了五个阶段：

1951 年到 1959 年的第一阶段，是我国农村信用社初步发展的历史时期。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，决定大力发展农村信用社。到 1957 年底，全国共有农村信用社 88368 个。这一时期的农村信用社，资本由农民入股，干部由社员选举，通过信贷活动为社员的生产生活服务，基本保持了合作制的性质。

1959 年到 1979 年的第二阶段，是农村信用社名存实亡的时期。由于政治上“左”的思潮越来越占主导地位，所有制上追求“一大二公”运动式发展，使得农村信用社先后下放给人民公社、生产大队管理，后来又交给贫下中农管理，农村信用社基本成为基层社队的金融工具，丧失了其作为合作制金融机构应有的功能。

1979 年到 1996 年的第三阶段，是农村信用社正式成为中国农业银行附属机构

的时期。入社农民对农村信用社享有的社员权失去了法律意义，农村信用社作为中国农业银行的“基层机构”，直接归属中国农业银行领导，走上了“官办”的道路。这一时期，正是我国农村乡镇企业异军突起的主要阶段，农村信用社的贷款也大量投放乡镇企业，农民对信用社的经营活动失去监督，普通社员从农村信用社获得金融服务的空间被进一步压缩。

1996年到2003年的第四阶段，是农村信用社在市场经济条件下试图回归自我的第一次尝试时期。1996年国务院发布《关于农村金融体制改革的决定》以“农村经济发展的多层次，要求形成一个能够提供及时有效的金融服务体系……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”作为农村金融改革的指导思想。并决定农村信用社与中国农业银行脱钩，加强县联社建设并由其负责农村信用社业务的管理，强调要按合作制要求重新规范农村信用社，授权中国人民银行进行统一监管。

2003年开始，农村信用社发展进入第五个历史时期，也是新一轮改革阶段。根据2003年《深化农村信用社改革试点方案》的总体规划，本轮改革遵循以下原则：1. 按照市场经济规则，明晰产权关系，促进信用社法人治理结构的完善和经营机制转换，使信用社真正成为自主经营、自我约束、自我发展、自担风险的市场主体；2. 按照为“三农”服务的经营方向，改进服务方式，完善服务功能，提高服务水平；3. 按照因地制宜、分类指导原则，积极探索和分类实施股份制、股份合作制、合作制等各种产权制度，建立与各地经济发展、管理水平相适应的组织形式和运行机制；4. 按照权责利相结合原则，充分发挥各方面积极性，明确信用社监督管理体制，落实对信用社的风险防范和处置责任；5. 确定了省级人民政府对农村信用社依法实施管理，这同时也成为我国金融监管权纵向划分的初次尝试。

三、农村信用社的发展趋势

从西方信用合作金融组织和我国农村信用社的历史可以看出，其发展初期都提出“服务社员、服务农业、不以盈利为目的”，这也是其不同于商业银行的关键之处。但是，随着社会的发展，尤其在市场经济条件下，其服务对象逐步超出社员，服务范围也不再局限于农业，而为维持自身的发展和维护社员的利益，追求利益最大化成为其经营的重要目标。从这一发展趋势可以看出，农村信用社和商

业银行之间的差别越来越小，因此，需要从法律上对其作出准确定位，将其改制成股份制商业银行。

第二节 农村信用社法律制度概述

农村信用社法律制度主要包括金融法律制度、合同法律制度、担保法律制度、票据法律制度、风险防范及纠纷解决法律制度等内容。

一、金融法律制度

农村信用社金融法律制度主要包括两个方面，一是规范农村信用社基本法律地位的法律，二是规范农村信用社经营活动的银行法律规范。

规范农村信用社的法律地位的法律，主要有《人民银行法》、国务院《关于农村金融体制改革的决定》《深化农村信用社改革试点方案》、中国银监会《农村商业银行管理暂行规定》《农村合作银行管理暂行规定》《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社管理暂行规定》《中国银行业监督管理委员会关于农村信用社以县（市）为单位统一法人工作的指导意见》《农村合作金融机构风险评价和预警指标体系（试行）》《关于规范向农村合作金融机构入股的若干意见》《中国银行业监督管理委员会关于农村信用社改革过渡时期保持稳定的通知》《农村信用合作社机构社团贷款指引》等，另外，一些地方立法机关也制定了地方性的金融法规，但是，这些法律制度当中对农村信用社还缺乏完整、统一的规范，需要制定专门的农村信用合作社法等法律来完善。

关于农村信用社经营活动的法律，主要是《商业银行法》《银行业监督管理法》《票据法》等法律法规，与其他规范商业银行的法律法规是基本一致的。信用社应按照相关法律法规的规定进行经营活动，为社员及社会提供金融服务。

二、合同法律制度

农村信用社在经营活动中离不开合同，规范其合同的法律主要是《合同法》《商业银行法》及中国人民银行颁布的一系列部门规章，最高法院有关合同的司法解释对信用社订立合同也有指导作用。农村信用社订立存贷款合同，首先要遵守

《合同法》的一般规定，在平等、自愿、诚实信用的基础上进行；其次，还要遵守有关金融业务的特别规定，如不得擅自提高或降低利率，不得违规向不符合条件的申请人放贷等。

三、担保法律制度

担保制度是信用社贷款业务的重要组成部分。为降低贷款风险，确保信用社债权的实现，在签订借款协议时，一般都需要债务人提供担保。设定担保就应当按照《担保法》《物权法》等法律法规的规定进行。如用土地使用权担保，就应当办理抵押登记手续，否则该抵押权就不生效，难以保障信用社的利益。信用社借款合同的担保一般采取保证、抵押、质押的方式设定。保证属于债权担保方式，抵押、质押属于物权担保方式。无论债权担保还是物权担保，其目的都是确保债权人信用社贷款本息的实现，因此，在设定担保时，必须严格审查，按照法定方式和程序设定。

四、风险防范法律制度

风险防范制度在信用社经营活动中占据重要地位，它是确保信贷安全、维护信用社和社员利益、维护金融稳定的重要保障。风险防范主要包括贷前风险防范、贷中风险防范及贷后风险防范，在贷款发放的每一环节，都应严格执行相关操作规程，充分考虑可能发生的信贷风险，将风险降到最低。当前，国际金融危机成蔓延之势，这对农村信用社风险防控提出了新的挑战。

五、纠纷解决法律制度

农村信用社纠纷解决法律制度是指在发生存贷款纠纷之后，信用社如何通过合法、有效的途径尽快解决纠纷、维护信用社的利益。这一制度具体包括诉讼法律制度、仲裁法律制度等。发生信贷纠纷之后，当事人可以通过协商、调解方式解决纠纷，也可以直接提起诉讼或根据双方达成的仲裁协议向仲裁机构申请仲裁，诉讼和仲裁是民事纠纷解决的两大主要方式。

| 第二章 |

银 行 法

第一节 我国银行法律体系概况

一、我国现行的三大银行法

2003 年 12 月 27 日，十届全国人大常委会第六次会议制定了《银行业监督管理法》（以下简称《银监法》），并修正了《中华人民共和国中国人民银行法》（以下简称《中国人民银行法》）和《中华人民共和国商业银行法》（以下简称《商业银行法》），这三部法律于 2004 年 2 月 1 日起实施。

（一）三大银行法的特点

三大银行法的修改和制定为中国金融业的健康发展提供了法律上的保障，为我国金融秩序的良好发展提供了法律上的保证，其主要特点如下：

1. 进一步强化了人民银行制定和执行货币政策的职能

货币政策是国家经济宏观调控的重要组成部分，中国人民银行根据国民经济的发展状况或采取适度从紧的货币政策以抑制通货膨胀，使我国经济在 20 世纪 90 年代初避免了俄罗斯“休克”疗法给经济带来的动荡、被动局面并实现了软着陆；或采取积极、稳健的货币政策以扩大内需，拉动经济增长，在上个世纪 90 年代后期世界经济处于低迷状态下仍然实现了我国经济的高增长率；或采取人民币不贬值的政策，不转嫁东南亚金融危机的不利后果于他国，大大地缓解了政治、经济已处于困境的邻邦的压力，极大地提升了中国的国际声望和地位。此外，随着我

国资本、证券、保险等多种市场的培育，中国人民银行再不能以发放贷款的简单做法进行宏观调控了，需采取覆盖面更宽、内容更加丰富的调控手段和方式，以适应蓬勃发展的市场经济的需要。监管银行的职责分离后，中国人民银行将集中更多的精力在货币政策方面，更加专注地投入到经济建设的宏观调控中，推动国民经济健康发展。制定和执行货币政策职能的强化须重视货币政策委员会的地位和作用。根据传统做法，货币政策委员会是国务院最后决定货币政策的咨询机构而非决策机构，不利于其职能的充分发挥。新修改的《中国人民银行法》规定：“中国人民银行货币政策委员会应当在国家宏观调控、货币政策制定和调整中发挥重要作用”，进一步提升了货币政策委员会在国民经济宏观调控中的影响力，有利于加强中国人民银行的独立性，而“中国人民银行的独立性是稳定货币的必要保障，是避免政党政治弊病、制衡政府过热经济决策倾向的重要力量”。可见，强化中国人民银行的制定和执行货币政策职能有助于国民经济的宏观调控和保障中国人民银行的独立性，对稳定社会局面、保证经济平稳发展意义重大。

2. 建立了国家金融监管协调机制

根据我国现行的银行监管体制，中国人民银行把监管银行的职能移交给新成立的银监会专门行使，由其对银行机构进行日常的、全面的、具体的检查监督。同时，新修改的《商业银行法》规定在银行机构已经或可能出现信用危机，严重影响存款人的利益时，为维护储户的利益和金融安全，国务院银行业监督管理机构可以对银行进行全面检查、监督直至接管。但是根据新通过的《中国人民银行法》和《商业银行法》的相关规定，中国人民银行在商业银行等金融机构出现支付危机，有发生金融风险的可能时，经过国务院批准有权对银行业金融机构进行必要的检查；另外，根据银监会和中国人民银行对商业银行管理职责的划分，对商业银行的违法处罚权由银监会或中国人民银行行使。这说明中国人民银行虽然不再专门行使监管银行的职权，但并不代表中国人民银行撒手不管。在一定程度上和范围内，中国人民银行还拥有监管银行的职责。可见，银监会、中国人民银行都有监管银行的职能，但银监会是专门的监管机构，中国人民银行的监管职权是有限的。所以，二者虽共享监管职权，但方式和重点是不同的。

（二）三大银行法的意义

这三部银行法的实施，对我国经济特别是金融业将产生重大影响：一是顺应我国金融体制改革的需要，解决了银行监管和被监管于法无据的问题；二是标志着我国完整的金融法律体系的正式形成；三是有利于促进我国银行业金融机构提