

农村政策与管理
系列丛书

主编 崔富春

NONGCUN XINYONGSHE FUWU YU GUANLI

农村信用社服务 与管理

曹丽萍 II 编著

Nongcun **Z**hengce yu **G**uanli
Xiliecongshu

 中国社会科学出版社

农村政策与管理系列丛书

主编 崔富春

农村信用社服务与管理

曹丽萍 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

农村信用社服务与管理/曹丽萍编著. —北京:
中国社会出版社, 2010. 1

(农村政策与管理系列丛书/崔富春主编)

ISBN 978-7-5087-2934-3

I. ①农… II. ①曹… III. ①农村—信用合作社—
研究—中国 IV. ①F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 207656 号

丛 书 名: 农村政策与管理系列丛书

书 名: 农村信用社服务与管理

编 著: 曹丽萍

责任编辑: 王秀梅 逢玉静

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) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 6.375

字 数: 158 千字

版 次: 2010 年 1 月第 1 版

印 次: 2010 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元

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

农村政策与管理系列丛书编辑委员会

主 任：崔富春

副主任：宗颖生 弓永华 方 亮

成 员：（按姓氏笔画为序）

王金胜 洪坚平 邢国明 李生才

李生泉 李宏全 李国柱 杨 鹏

郭晋平 郭玉明 郝利平 武星亮

蔺艮鼎

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。

目 录

第一章 农村信用社概述

- 一、合作金融概述 /1
- 二、我国农村信用社体系发展概述 /4
- 三、我国农村信用社体系产权组织形式概述 /11
- 四、农村信用社的管理体制 /17

第二章 农村信用社负债管理

- 一、农村信用社负债业务概述 /21
- 二、农村信用社股本金管理 /24
- 三、农村信用社存款管理 /27
- 四、农村信用社借款业务管理 /35

第三章 农村信用社资产管理

- 一、农村信用社资产业务概述 /38
- 二、农村信用社贷款业务管理 /41
- 三、农户小额信用贷款管理 /51
- 四、农户联保贷款管理 /63

第四章 农村信用社财务管理

- 一、农村信用社财务管理概述 /69
- 二、农村信用社经营成本管理 /77
- 三、农村信用社营业收入管理 /82
- 四、农村信用社利润分配管理 /84

第五章 农村信用社风险管理

- 一、农村信用社风险管理理论——《巴塞尔协议》 /87
- 二、农村信用社经营风险概述 /92
- 三、农村信用社经营风险防范与控制 /106

第六章 农村信用社内部控制管理

- 一、农村信用社内部控制概述 /115
- 二、农村信用社内部控制中存在的问题 /121
- 三、农村信用社内控机制建设 /126

第七章 农村信用社人力资源管理

- 一、农村信用社人力资源管理概述 /132
- 二、农村信用社人力资源现状的实证分析 /134
- 三、农村信用社人力资源管理的思路 /142

第八章 农村信用社营销管理

一、农村信用社的市场细分 /148

二、农村信用社企业文化 /152

三、农村信用社创新 /155

附录

贷款风险分类指导原则 /164

农村信用合作社农户小额信用贷款管理指导意见 /170

农村信用社农户联保贷款管理指导意见 /173

农村信用合作社管理规定 /176

参考文献 /189

第一章 农村信用社概述

一、合作金融概述

(一) 合作制经济

1. 合作制经济含义

合作制经济形式是独立的商品生产者、劳动者为了解决经济生活中的困难，获得某种服务，按照自愿、平等、互利的原则组织起来的一种形式。合作制是经济和社会领域的一种运动，世界范围的合作运动已经有 100 多年的历史，对经济发展和社会进步起了积极的推动作用。合作制的本质特征就是由社员入股组成合作组织，实现民主管理，主要为社员服务。

2. 合作制经济的特点

根据合作运动纲领和国际合作联盟原则，合作制经济是合作者联合起来，自愿结合，使用共同占有的生产资料，共同进行劳动的经济形式。合作制经济主要特征有：

(1) 具有独特的组织原则。1995 年 9 月在英国举行的国际合作社联盟 100 周年代表大会上，产生并通过国际公认的合作制准则，主要包括：

① 自愿和开放的原则。合作组织是一种自愿组织，在社员入社上无性别、社会、种族、政治和宗教的差别和歧视。

② 社员民主管理的原则。合作社社员在民主管理合作社事务上享有平等的权利，实行一人一票。

③ 社员经济参与的原则。合作社社员公平入股，股金可以分红，但分红要受到限制。合作社的赢利首先用于公共积累，然后按社员

与合作社的交易量返还与社员。

④自主和自立的原则。合作社在对外交往中必须做到保证社员民主权利并保持合作社的自主性。

⑤教育、培训和信息原则。合作社应为社员提供必要的教育培训，以更好地推动合作组织的发展。

⑥合作社之间合作的原则。合作社之间可以通过再合作，提高整个合作系统的发展。

⑦关心社区的原则。合作社在满足社员需求的同时，也要推动所在社区的发展。

(2) 具有独特的宗旨和目的。合作经济是合作者自我服务的一种经济形式，不是为了获取利润，而是为全体组织成员提供服务。

(3) 具有独特的经济关系。不是合作劳力、技术或生产资料作为股份入股，经济活动结果是社员获得经济利益和各种服务。这是合作经济特有的自愿、自主、互利的经济关系。

3. 合作制经济的作用

合作制经济作为一种经济形式，其经营原则和联合方式决定了它在经济资源和其他资源的配置上具有重要作用。其互助互利的经营原则，对于一些弱小经济组织的生产走向大市场发挥了调节和引导作用，从而帮助这些小的生产经济组织在日趋激烈的市场竞争中获得生存和发展的能力。

(二) 合作金融

1. 合作金融含义

德国是早期合作金融思想的发源地。早在 19 世纪下半叶初，雷发巽就基于邻里主义思想，提出了早期的合作金融理论。主要思想是：组建信用合作社的目的，不仅在于增加社员的物资利益，而且在于提高道德和精神素养。在农村一定区域内组建信用合作社，社员只能是农民，并且在入社时能证明自己的信用，既有经济上的信

用，也有道德上的信用；社员必须相互信任，社员权利不得转让和买卖，合作社不能发行股票和其他债券；合作社红利及公积金不得分配。信用合作社要形成系统联合，还可以经营供销及其他合作业务；信用合作社属于中央金库领导，各合作社之间有义务进行相互交往，信用合作社实行民主管理等。舒尔茨的合作金融思想主要体现在，合作社应从无限责任向有限责任过渡，按股分红，股份可以买卖和转让，合作社专门贷款给小生产者；强调不以盈利为目的，旨在维护小生产者的利益，而排除不可分公共积累则是维护股东利益。另一位早期合作金融的倡导者舒尔茨的合作金融思想在基于合作经济原则的基础上，与雷发巽的合作金融思想还有一定差别，但是他的思想能够满足特定社会群体的要求，所以其存在和发展也具有合理性。

总之，合作金融是合作制经济与金融的交叉，它是合作组织也是金融企业，作为一种合作制经济形式，它必须具备一般合作企业的特征；同时作为金融企业，其经营货币的特殊性决定了这种联合的方式更多体现为资金的联合，而非直接体现为劳动的联合。

2. 合作金融的特点

(1) 从产权关系看，合作金融是由自愿入股的社员组成的经济组织，每个社员的权利和利益通过各自入股财产所有权得到合作金融的承认。合作成员产权在经济上的实现，主要不是采取股息形式，而是享受合作金融提供的各种业务服务。

(2) 合作金融组织由合作成员实行民主管理，合作金融组织主要的重大决策由社员参与做出，每个社员拥有同样的投票权。

(3) 合作金融组织在主要面向合作成员服务的前提下，根据合作金融组织整体利益的需要，向非社员提供业务服务。

二、我国农村信用社体系发展概述

（一）改革开放前农村信用社管理体制与发展

1. 普及发展时期（1949～1958年）

我国农村信用合作社的建立与普及始于国民经济恢复时期与“一五”时期。新中国成立后，我国开始进入了社会主义改造时期。党在这个过渡时期要基本上实现国家工业化和农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。马克思、恩格斯认为：在经济落后、小农经济占绝对优势的国家向社会主义过渡，不仅要保证整体利益和国家利益，而且要兼顾到农民的个人利益；能把整体利益和个人利益有效地结合起来并使个人利益服务于整体利益的组织，就是合作社；要改造小农须采取合作社的形式，通过合作社引导农民走上社会主义道路。1949年9月，在举行的政协第一次会议通过的起临时宪法作用的《共同纲领》第29条规定：“合作社经济为半社会主义性质的经济，为整个人民经济的一个重要组成部分。人民政府应扶助其发展，并给予优待”。全国各地银行及基础好的供销信用社在党政领导下，组织试办了农村信用合作社。1951年5月，中国人民银行总行召开了第一次全国农村金融会议。为推动信用合作社更好地、规范地发展，中国人民银行颁发了《农村信用社章程准则（草案）》、《农村信用互助组织公约（草案）》及《农村信用合作业务规则范本（草案）》。1953年12月16日，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。这段时期，国家银行通过支持农民个人家庭到信用社入股、对确实贫困的农户以“贫农合作基金贷款”形式支持其入股农村信用社以及通过业务扶持、委托办理银行业务等扶持政策，使信用社成为国家银行广泛联系农民群众的桥梁，弥补了国家银行机构建设之不足，并成为国家开展农村金

融工作的重要力量。1954年，我国农村信用合作事业出现了一个大发展时期。同年2月，人民银行召开了全国第一次农村信用合作工作座谈会。进一步确立了发展信用合作的方针和步骤。规定所有信用合作组织名称统一为“信用合作社”。总之，我国农村信用合作社在初创和发展时期，对于当时农村经济发展起到了积极的作用。一是打击了农村的高利贷活动，帮助贫困农民解决了资金困难，积极发展了农业生产；二是支持了农业生产和合作社的巩固；三是配合了当时国家粮食收购工作；四是信用社配合国家银行在农村中形成了联系农民的、服务于农业生产的、社会主义性质的农村金融网，巩固了农村的借贷阵地，在组织与调剂农村资金中发挥了重要作用。与此同时，这一时期的信用合作仍然有相当程度的失误，主要是偏离了合作金融的性质和原则。例如，违背自愿入社原则，以搞政治运动的方式强迫农民入社；违反平等互利原则，强迫中农多入股，在贷款上偏向贫农；在信用社业务经营方面普遍出现不计成本、不讲核算、不讲信用的倾向。但最突出的问题是对我国合作金融性质的扭曲，使合作金融在后来的发展中失去了正确的方向。从实践中看，这段时期，信用社是完全按照社会主义原则进行经营的，它的任务是集中农村社会资金并利用计划手段对这些资金进行再分配，从根本上对合作金融原理进行排斥。

2. 管理体制多变时期（1958～1979年）

在这一阶段我国正处在社会主义建设初期，经历了曲折的发展过程。这一时期的信用合作事业，虽然取得了很大成就，但同时也步入了曲折的发展历程，随着1958年人民公社的建立，信用社改变为人民公社所有制的信用合作。从1966年开始“文化大革命”到1978年党的十一届三中全会，这一时期的农村信用社，取消了民主管理组织形式，停止了社员股金分红，基本上按照国家银行基层机构模式进行管理，因此，可将这一阶段划分为“官办”时期。这一

时期，由于整个国民经济受到“左”的错误思想和政策侵害，农村信用社也不可避免地出现了几次大的波折。

(1) 农业银行的营业所和农村信用社合并时期。1958 年实现人民公社化后，中共中央、国务院提出“两放、二统、一包”的要求，农业银行营业所与农村信用社合并为人民公社信用部，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，信用社并入人民公社成为银行的基层组织。信用部成为“所社合一”和“政企合一”于一体的单位。两种所有制混淆了界限，造成了财产、资金和账务上的混乱，使农村信用社失去了业务经营自主权。

(2) 农业银行的营业所和农村信用社分离时期。1959 年 9 月，人民银行总行收回了下放给人民公社的农业银行营业所，在人民公社各生产队设立信用分部，信用分部的职工由生产大队管理，在业务中所发生的盈亏统一归生产队核算，业务经营由生产大队和公社信用部双重领导。虽然没退还社员股金，但实际上信用合作社由合作制转变为人民公社所有制。

(3) 性质恢复时期。1962 年 11 月，人民银行总行按照《关于农村信用合作社若干问题的规定》明确了信用合作社的性质和任务。按照这个规定，机构设置可以按人民公社范围设置农村信用社，也可以按经济区在集镇设农村信用社，或生产大队设信用站，由农村信用社统一核算盈亏，明确农村信用社组织的独立性。信用合作组织，是农民的资金互助组织，属参加信用合作社的社员集体共有，是我国社会主义金融体系的重要组成部分，在业务上受人民银行的领导，信用社干部的待遇按照人民公社同级干部的待遇标准执行等。农村信用社得到了恢复和发展。到 1962 年底，机构发展到 127864 个，股金增加到 5.07 亿元，存款余额为 28.18 亿元，贷款余额为 15.59 亿元。

(4) 贫下中农管理时期。农村信用社恢复发展的时间不长，

1969年又把农村信用社下放给贫下中农管理，所谓贫下中农管理就是要将农村信用社的人权、财权和资金使用权全交由贫下中农管理委员会掌管，实际上，已取消了农村信用社民主管理。

这一阶段由于受极“左”思想及“文革”影响，曾先后把农村信用社下放给人民公社和贫农管理，成为计划经济体制下农村筹集和分配资金的一个重要渠道，在发挥其特定作用的同时，不可避免地打上了“官办”的印记。1977年11月，国务院根据人民银行的意见，在《关于整顿和加强银行工作的几项规定》中指出：“农村信用社的资金应纳入国家信贷计划，人员编制应当纳入县集体劳动工资计划，职工待遇应与中国人民银行基本一致”。农村信用社的发展又表现出了“银行化”的倾向。当农村信用社的“三性”（组织上的群众性、管理上的民主性和经营上的灵活性）逐渐丧失，走上了“官办”的道路后，尽管有利于国家对其业务进行统一管理，但却淡化了与社员之间的关系，弱化了它为农业生产服务、为社员生活服务、促进农业生产发展的职能。

（二）改革开放后农村信用社管理体制与发展

1. 第一阶段（1979～1996年）

二十世纪八十年代，农村经济制度改革极大地解放了农村生产力，农村经济迅速发展，农民收入不断增加，农村产业化发展对农村金融改革提出了迫切要求。这段时期，农村商品经济得到了空前发展，农村资金投入需求明显扩大。农村商品经济发展要求农村信用社为其提供多方面、多层次服务。1980年8月中央财经领导小组在讨论银行工作时明确地指出：“把信用社下放给公社是不对，搞成‘官办’的也不对。这都不是把信用社办成真正集体的金融组织。信用社应该在银行的领导下，实行独立核算，自负盈亏。它要办得活一些，不一定受银行一套规定的约束，要起到民间借贷的作用。”根据这一指导思想，同年10月中国农业银行召开了全国信用合作会

议，专门研究信用社的改革问题。会议提出了信用社改革的方案，并决定在少数县先行试点，从而揭开了信用社改革的序幕。这次改革，首先是理顺农业银行和信用社的业务关系，适当调整农业银行和信用社资金往来的利率，为信用社加强经济核算和自负盈亏创造必要条件，解决信用社因存贷利率倒挂造成的亏损问题。其次，适当扩大信用社业务经营的自主权。再次，加强网点建设。1982年底，中国农业银行召开全国分行行长会议。会议确定了信用社改革的原则：坚持信用社是集体所有制金融组织的性质，逐步恢复其组织上的群众性，管理上的民主性，业务经营上的灵活性。1983年，中央印发了关于《当前农村经济政策的若干问题》1号文件，指出：“信用社应坚持合作金融的性质”。第一次明确地指明了信用社的体制特征。从此，以改变“农村信用社作为国家银行的基层机构”为基点，拉开了农村信用社向真正合作金融组织过渡的改革序幕。1984年，中国农业银行总结了信用社改革的经验，提出全面改革的意见，并向国务院作了报告。之后连续两年，中央和国务院分别以1号和105号文件对信用社体制改革目标予以肯定。指出：“信用社要进行改革，真正办成群众性的合作金融组织”。“农村信用社要恢复组织上的群众性、管理上的民主性和经营上的灵活性，在国家方针政策指导下，实行独立经营、自负盈亏、独立核算，充分发挥其民间借贷的作用，逐步把信用社办成群众性的合作金融组织”。

八十年代初期至九十年代中期的信用社体制改革，是在农行把信用社作为自己的基层机构的历史背景下，对计划经济条件下形成的僵硬的信用社管理模式进行的体制改良。这时期的信用社体制改革，在一定程度上促进了信用社的发展。但改革不彻底，信用社改革采取何种模式在很大程度上取决于农行的意志。信用社离合作制的要求还相差很远。