

农村信用合作社

改革与发展探索

● ●
主 编
副主编

刘炬华
彭 瑞
明 珠

气象出版社

农村信用合作社 改革与发展探索

主 编

刘炬华

副 主 编

彭瑞 明珠

编 委

周 云	唐晚秋	危少先	首光德	陈天亨
杨 荣	万义仁	张友良	谢建华	胡宝兴
周扬国	张海华	刘荣斌	钟孝笃	向瑞琪
黄仕生	刘传雄	李凯峰	占万清	

前 言

湖南农村信用社的改革,从1983年开始迄今已有八年多了。改革的宗旨主要是针对信用社多年演化而成的“官办”倾向、“官商”作风和“官管”体制等痼疾,在各级政府和农业银行领导下,按照党中央、国务院所确定的把信用社办成劳动群众集体所有的合作金融组织的改革方向,在恢复和发展“三性”,讲求行社整体优化,增强自我约束机制等方面进行了积极的探索。对农村信用社的改革,许多从事金融研究的理论工作者和实际工作者都十分关注,大家以社会主义初级阶段理论为指针,以改革精神和务实态度,发表了许多论述和见解,为推进信用社改革的不断深化,起到了积极的促进作用。

为了认真总结农村信用社在改革和发展中的经验、教训,当我们讨论深化信用社体制改革的问题时,要勇于面向实际,善于总结经验,从理论和实践的结合上探索深化改革的新思路。本书就是从湖南农村信用社改革与发展实践中,从调查研究、经验总结所撰写的文章中选编而成。这些文章,对信用社在农村商品经济中地位和作用、改革方向、改善外部环境、完善自我约束机制、县联社改革与发展、行社关系、信贷管理、信用社自身建设等方面,进行了认真的研究和探索,比较全面地、客观地反映了湖南省农村信用社改革与发展实际,对今后深化农村信用改革社提出了许多独到见解和具体办法措施。本书有较强的可读性,可供党政部门,金融部门以及有关部门在研究农村经济体制改革时参阅,特别是可供农村金融系统的广大行、社

干部职工在研究、探索农村信用社体制改革时借鉴。

《改革与探索发展》全书由中国农业银行湖南省分行信用合作处处长、高级经济师刘炬华主编并审定，由副处长、高级经济师彭瑞和处长助理、经济师明珠副主编并审核。参加编辑、审核的有周云、唐晚秋、危少先、李凯峰、古万清。由于信用社改革是一项涉及内容较多、政策性较强的工作，有许多新情况新问题还需要进一步探索，加上编辑时间仓促，我们水平有限，不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

1991年7月

目 录

关于农村信用社体制改革讨论会情况综述	
.....湖南省农村金融学会	(1)
深化信用社改革、理顺行社关系座谈会纪要	
.....湖南省分行	(13)
关于农村信用社改革的回顾和思考	王德振等 (21)
深化农村信用社体制改革的一条思路	刘光烈 (30)
国家银行要改善对农村信用社的宏观管理	曹文举 (35)
完善经营机制 创造宽松环境	
——对深化信用社改革的再思考	明珠 (42)
从信用社社区环境看对信用社改革的分类指导	
——对益阳县赫山镇信用社调查的启示	
.....李传湘等	(55)
信用社参与信贷扶贫要改革管理体制和实行分类指导	
.....樊家楷	(59)
信用社发展瓶颈及政策思考	石华等 (66)
谈农村信用社外部环境的综合治理	周阳生等 (72)
深化农村信用社体制改革需要合作金融政策配套	
——关于岳阳县的调查报告	省分行政研室调查组 (83)
信用社走出低谷 需要国家的扶持	李文龙 (93)
农村信用社支农面临的矛盾及其对策	陈天亨等 (102)
关于农村信用合作社的调查	杨世民等 (110)
信用社改革核心不是改“官”办为“民”办	张天生 (118)
信用社改革步履何其艰难	

——对澧县农村信用社改革的反思……………荣兴泽(121)
广东考察见闻与思考……………裴锡谦等(130)
要认真治理信用社经营性亏损的“十乱”……………彭 瑞(142)
浅谈农村信用社整治内容及整治效应……………唐启国(149)
信用社亏损急剧增加的原因及对策

——对周官桥信用社亏损情况的调查……………张修武(157)
对农村信用社利润下降问题的调查与思索……………何文斌等(166)
贫困地区农村信用社经营亏损的成因及对策

——对大庸市农村信用社的调查……………刘传雄(171)
农村信用社亏损探源……………王少青等(176)
建立县联社是实现信用社自我完善的重要途径

——对县联社改革与发展问题的认识……………刘炬华等(179)
论县联社改革难点及出路……………蒋炳文(190)
经营型信用合作联合社探讨……………杨 荣(194)
强化联社管理服务职能 推进信用合作事业健康发展

……………王建党等(200)
发挥联合优势 办好合作金融……………刘明乐等(211)
坚持农业银行领导 优化行社关系……………首先德(222)
信用社的分化与行社联合……………徐唐龄(231)
应当为信用社创造平等竞争条件……………晏晓二等(235)
新形势下所社关系的探讨……………汤立友等(239)
行社关系浅析……………李在祿(245)
开放农村信用社产权市场初探……………兰耕云(251)
缓解农村资金困难的关键在于办好办活农村信用社

……………王桂宝(258)
关于醴陵市农村信用社自我调控机制问题的调查报告
……………省、地、市联合调查组(266)

资兴市农村信用社资金运用严重不足 生存难以为继	
——对湖南省资兴市农村信用社资金运用的调查	
.....	周云等(276)
从五个县农贷公开看农贷发放的新特点	唐晚秋(283)
托口信用社贷款管理“十招”	杨荣等(288)
浅谈信用社“两呆”贷款的成因及清收对策	
.....	廖道伽等(296)
农村信用社信贷结构调整之我见	舒立凡(300)
增强计划观念 提高信贷管理水平	
.....	慈利县杉木桥信用社(305)
存贷利率下调对农村信用社经营业务的影响	
——对湘潭县农村信用社的调查	周云等(309)
亡羊补牢“死”中求“活”	胡锡清(317)
关于农村信用社实行承包经营责任制的几个问题	
.....	裴锡谦(321)
完善农村信用社承包经营责任的浅见	廖乐群等(329)
搞好离任审计 促进内部管理	南县信用合作联社(332)
完善经营机制 激发内部活力	
——长沙县南托信用社实行全员承包责任制	
.....	江家果(338)
改革信用社现行结算方法势在必行	李凯峰(343)
加强信用社管理浅见	占万清(348)
亟待建立农村信用社思想政治工作新秩序	
——来自娄底和邵阳的调查	联合调查组(352)
信用社思想政治工作弱化的原因与强化设想	陈荣华(360)
强化民主管理 发展信用合作事业	
.....	湘潭市护潭信用社(364)
对71个信用站的调查报告	黄良河等(373)

关于农村信用社体制改革讨论会 情况综述

湖南省农村金融学会

我省农村信用社自进行以恢复“三性”为主要内容的体制改革以来,取得了重要进展,显示了合作金融的优越性。但是,由于新体制尚不完善,旧体制还在起作用,形成新旧并存,互相制约的复杂局面,产生了许多新的矛盾。在这种情况下,为了探讨信用社体制改革深入发展的方向和途径,我们于5月6日至9日在湘潭市召开了《信用社体制改革讨论会》。参加会议的有省、地、县各级农业银行、县联社和信用社干部共55人。湖南省农村金融学会会长王玉琨主持了会议,总行信用合作部主任张克、分行行长王德振到会讲了话。会议以改革的精神,虚实结合,以实为主,摆事论理,各抒己见,讨论得很热烈。现对意见比较集中的三个问题综述如下:

一、理顺行社关系,改善并加强农业银行对信用社的领导

行社关系正由旧的模式转向新的模式。在这个转型的过程中,必然会产生新的矛盾。矛盾的实质是经济利益关系问题。大家认为,行社关系的根本理顺,有待国家在总体上改善银行体系的关系。在当前,理顺行社关系,要本着互惠互利,共求发展的精神,合理调整双方的经济利益关系。

1、行社关系的转型问题。建立什么样的行社关系，主要取决于信用社的体制模式。在改革之前，信用社是农业银行领导下的基层机构体制。这种体制使信用社丧失了独立经营的地位和独立核算的意义，不利于合作金融事业的发展。因此，要求通过改革，形成农业银行领导下的，独立经营，独立核算的合作金融体制。这一改革，使行社关系赖以依托的基础发生了实质性的变化，必然要求由“上下隶属型”的关系转化为“主辅调节型”的关系。农业银行作为国家的专业银行，在农村金融领域，将始终处于主体地位；信用社作为集体金融组织，将日益发挥重要的辅助作用，从而形成具有我国特色的、主辅交融、能控能调的社会主义农村金融体系。这种新型的行社关系，在现阶段应包括以下四个特性：一是强制性。按照国家法律、政策或中央银行的授权，对信用社实行管理。但农业银行不应超越国家法律、政策的范畴去滥用强制手段；二是互利性。本着自愿互利的原则，发展业务往来关系；三是服务性。利用农业银行所拥有的优势条件，为信用社提供培训干部、引进技术、传输信息、开拓业务等金融服务；四是引导性。运用经济杠杆，引导信用社坚持正确的业务经营方向，为实现宏观控制，搞活微观经济作出贡献。

这四者应有机结合，综合运用。不能单纯依靠行政手段去强制执行。只有这样才能使农业银行对信用社的领导由基层机构体制转到合作金融体制上来。

2、存款准备金问题。存款准备金具有双重作用：一是在自存准备之外，为保证支付而缴纳的法定准备金；二是国家借以调节农村信贷规模和货币流通的杠杆。因此，建立存款准备金制度是完全必要的。但许多同志建议按略高于专业银行向中央银行缴存的比例缴存，或按一年以上定期储蓄余额缴存；同时，

实行秋前调低，秋后调高的季节性准备率，以适应支农资金具有季节性差别的特点。

3、一般转存款问题。从政策上讲，总行与分行均已明确一般转存款系指导性计划，可以由信用社自主营运；但从计划体制上讲，由于转存款已列入农业银行的信贷计划，作为资金来源的重要组成部分进行平衡，而且是逐年按基数增加的，这就在执行上把指导性计划变成了指令性计划。解决这个问题的根本出路，在于把一般转存款从农业银行的计划中划出来。由此而产生的资金缺口，应由农业银行通过增加存款、补充信贷基金、增加向人民银行的借款额度或适当收缩贷款规模来弥补。如果现在还难以做到这一点，则可以先把转存款的基数稳定在1984年底的水平上，不再增加，以保证新增转存款可以由信用社自主营运。

4、支持款问题。农业银行对信用社发放支持款的本意，在于帮助信用社解决支付存款的资金周转困难，带有扶助的性质。但自从实行农贷“一口出”以后，支持款实际上成为农业银行通过信用社发放的支农贷款。由此而使信用社背上了资金沉淀的包袱，是农业银行向信用社转嫁了负担。有鉴于此，许多同志建议改进支持款的发放办法：一是提供支持款的额度与信用社资金结合起来计算，要能保证农业生产的合理资金需要，二是支持款的偿还期限要与信用社支农贷款的偿还期限相适应，同样实行按期限管理，不能秋后一笔扣收；三是信用社运用支持款所发放的支农贷款，因不可避免的意外风险而造成的资金损失，应由行、社双方共同承担。也有同志建议把农业银行的支持款与支农贷款区别开来，前者只限于解决信用社支付存款的资金周转困难，后者由农业银行直接对农业生产单位和农户发放，也可委托信用社发放，其责、权、利关系由双方用

协议的形式加以确定。

5、汇兑结算问题。随着商品经济和横向经济联合的发展，以及城乡市场的通开，资金往来频繁，流通领域扩大，要求建立与之相适应的结算网络，以合理组织社会资金的流转。但由于信用社不能参加农业银行的县辖结算，多数地区又没有建立自己的结算体系，以致给客户造成了很大的不便，阻碍了信用社业务的发展。与会同志对此反映很强烈。他们要求允许信用社参加农业银行的县辖结算，或者由县联社办理县辖汇兑结算，并参与农业银行的同城结算。在商品经济比较发达的地区，资金流通的空间不断扩大，只有县辖结算仍不能适应要求。据株洲县调查，1985年通过信用社办理的结算，县辖占33%，县外占67%。因此，在这类地区还应有条件地允许信用社参加省辖结算。

6、存贷利率问题。存贷利率是调节行社经济利益关系的一个有力而灵敏的杠杆。经过近年来的调整，已大体上接近合理。但有的同志经过算帐后认为，转存款利率仍然偏低，支持款利率仍然偏高。湘潭市东郊信用社按五个定期储蓄档次的实绩计算，平均利率为6.96%，与一般转存款比较倒挂1.56%。因而要求适当调高存款利率，以实现保本微利。

在转存款大于支持款的条件下，支持款实际上来源于转存款。因此，支持款的利率不应高于转存款利率。对于定期储蓄多，信用社本身消化不了的，其三年以上定期储蓄也可采取由农业银行委托代办，付给手续费的办法。这样既可消除信用社怕亏本的顾虑，又可增加农业银行的资金力量。

7、业务分工问题。行社业务已有基本的分工，大体上是可行的。问题在于对“农”字的理解上。有的同志仍按照小农业的固定观念，迫使信用社的资金投放单纯与土地的利用结合在

一起,而土地已是不能消化不断增长的信贷资金,这就限制了信用社的贷款规模。当前,我国的农业正由小农业向大农业转化,由自给性农业向商品性农业转化,由传统农业向现代农业转化,由农户独立经营向横向经济联合转化,由自给性消费为主向商品性消费为主转化。在这种转化过程中的农业,正处于充满生机和活力的发展时期,信用社的业务也必然要随着发展,而不应再回到小农业的老路上去。因此,许多同志认为,要让信用社在大农业上飞,而不要把它围困在小农业的圈子里。当前,农业银行的资金不足,更有必要适当让出一些阵地,通过扩大信用社的贷款规模,去缓解资金供求矛盾。由于各地信用社的资金不平衡,在大农业的范围内也不宜一刀切,要以信用社自有资金实力为依据,有“多大的热发多大的光”。

许多地区的同志反映,当前在储蓄工作上出现了多家竞争的局面,这对于提高工作质量,改善服务态度,增加吸储能力,是有好处的;但也出现了歪曲宣传,暗挖墙脚,强拉储户,互相抵毁等不良现象,要注意引导和纠正。行、社的同志认为,发展储蓄事业,聚集建设资金,是行社共同的任务。因此,应大力提倡相互协作,积极配合。竞争要以优质服务为内容,以增加双方的吸储能力,促进储蓄事业的发展。

二、完善县联社体制,发挥县联社作用

县联社是适应信用社体制改革的需要而建立起来的。当前在认识上和实践上都存在许多有争议的问题,需要在改革的实践中继续加以明确和解决。从这次交流的文章和讨论的意见看,主要有以下五个问题:

1、县联社的模式问题。我省已建立的县联社,大体上可分为“管理单一型”和“经营管理复合型”两大类。许多同志

认为，在商品经济比较发达，存贷业务比较活跃，干部力量比较充足的地区，后一类县联社具有更大的活力。一是能更好地适应城乡经济通开和发展横向经济联合的客观需要。以常德、桃源、澧县、安乡四县联社为例，1985年共组织资金438万元，累计发放贷款582万元。其中：支持农民进城办第三产业176万元，支持农村经济联合体和乡镇企业进城经营237万元，支持城镇集体和个体工商业169万元。这是县联社新辟的业务领域，起了农业银行和工商银行的补充作用，并没有与这些银行争饭吃；二是能发挥信用社资金横向调剂的枢纽作用。由于信用社的业务活动一直是固定在一个乡的范围内，而资金供求情况却是很不平衡的，客观上存在着可以利用的时间差和空间差，县联社作为一个经济实体，就可以发挥这个调剂作用。安乡县联社1985年调出资金1,822笔，1,770万元，因而在支持款由上年的439万元减少到130万元的条件下，全县信用社放款达3,667.4万元，比上年增长71%，实现利润36.23万元，比上年增长51%，经济效益是很显著的；三是能有效地加速社会资金的周转。县联社连结信用社，发挥点多线长的优势，组成结算网络，有效地加速了社会资金的周转。据上述四县统计，去年以来，共办理汇兑结算业务195万笔，金额达14,900万元，不能不承认这是个显著的社会经济效益；四是能增强内在活力。县联社经营业务后，可以获得一定的收益，自力更生地解决所必需的开支，而不要向信用社“派饭吃”。这对于调节联社与信用社以及联社内部的经济利益关系是很重要的。株洲县联社从1984年9月开张营业到当年年底止，营业收入30.5万元，营业开支20万元，费用3.2万元，纯益7.3万元，从而使县联社获得自求发展的物质力量。从以上四个方面看来，在条件成熟的地区，县联社采用“经营管理复合型”模式，是可取的，也是符合国民经济改

革的总方向的。

有些同志也指出，在商品经济不发达，农村资金不活跃，信用社业务量很少的地区，县联社不宜经营业务，事实上也没有多少业务可以经营，这些地区的工商银行和农业银行，也是“门可罗雀”，经营亏本。县联社是否经营业务，要看客观需要，主观可能，经营有利，择善而从，不可一个模式强行套用。

2、县联社的性质问题。有的同志提出：“县联社是农业银行领导信用社的民主管理机构”，这种表述不能准确地体现县联社的内涵属性，并且容易引起误解。我们把各种意见归纳起来，初步表述为：“县联社是由农村信用社自愿联合组织起来的、实行民主管理的、集体性质的金融组织。”这里有三个要点：一是联合性。与其它经济联合体一样，县联社也应当是由各个信用社自愿联合起来的联合体，参与联合的各个信用社，在联合体中，都应当是权利与义务平等的成员；二是民主性。县联社既然是信用社的联合体，就必然要求实行民主管理，联合体成员应当享有决策权；三是集体性。县联社也可以说是扩大规模的信用社，并不改变其集体所有制的性质。在法律、法令、政策、计划，以及物质利益关系等一系列问题上，都应当按照这个性质来对待，不能把对待国家银行的办法硬套在县联社头上。就其业务经营和管理来说，应主要适应市场调节的需要，以充分体现集体所有制的灵活性。

3、县联社的作用问题。由于县联社的模式不同，作用也就不一样。统起来看，不外乎经营、管理、服务三大职能。一是经营。县联社根据客观需要和可能，发挥依托城市，网络农村的优势，可以办理城乡居民的储蓄存款、汇兑结算、代理业务、组织资金横向融通、开拓新的贷款领域；二是管理。对所属信用社的社务、业务、财务进行检查、协调、监督和指导；三是

服务。培训干部,引进技术,提供信息,财会辅导,协调关系,以及组织开展文体活动,帮助解决离、退干部和在职干部的生活福利等实际问题。县联社在履行自己的职责,发挥职能作用的时候,不应当采取摊派集资、转汇截资、转手牟利、强拉户头等手段去与社会争利,而应当主要靠提供高效率的管理和优质服务,增强自身的吸引力和辐射力去为信用社的发展创造条件。

4、县联社与县支行的关系问题。许多同志认为,县联社必须在县支行的领导下发挥职能作用。这里有两个相互依存的条件:一是县联社要发挥职能作用离不开县支行的领导;二是县支行的领导应促进县联社职能作用的发挥。县支行应当按照县联社的性质,除依法管理和政策干预外,应主要运用信贷规模的扩大或收缩,存款准备率的提高或降低,支持款的融通或抽回,存贷利率的上浮或下浮等经济杠杆进行引导。县联社则应成为县支行领导信用社的结合部,成为得心应手的“二传手”。

5、合作金融体系的发展前景问题。许多同志怀着极大的兴趣,探索我国农村合作金融体系的发展前景,并提出了一些设想。有的同志提出,信用合作是我国合作经济的一种形式,它具有许多不同于国家银行的性能,客观上要求形成从中央到基层的、相对独立的合作金融体系。有的同志提出,农业银行与信用社的服务对象和任务基本一致,为了更有效地发挥农村金融体系的整体功能,可以借鉴法国农业合作银行的经验,成立中国农村合作银行,县以上是全民所有制,县以下的基层是集体所有制,形成一个体系两种所有制的紧密联合。有的同志主张把城乡信用社和县联社组成地方合作银行。还有的同志主张实行所社联营,利益均沾,风险共担。这些主张不失为一家一言,对于我国合作金融体系的发展前景,是有益的探索。对

此怀有兴趣的同志，可以放眼宏观世界，继续进行调查研究。

三、以增强活力为中心内容，把信用社的体制改革引向深入

信用社自身的体制改革进一步深入，要以增强活力为主要内容，要抓住两个基本环节：一是提高融资能力，以扩大对农村商品生产的支持；二是提高盈利能力，以增强自我改造和自我发展的物质力量。与会同志具体地提出和讨论了以下问题：

1、信用社的经营目标问题。信用社是独立经营，独立核算的经济实体，理所当然地应当实行企业化经营。对这个立足点的认识是一致的。但对于是否应当把利润作为经营目标，则存在两种截然相反的看法。主张以利润为经营目标的同志认为，利润是衡量企业化经营成果的综合指标，是其它指标所不能代替的；同时，信用社是自负盈亏的企业，利润就必然成为内在活力的物质基础，如果靠吃农业银行亏损补贴的大锅饭，是难以生存和发展的。反对把利润作为经营目标的同志则认为，信用社利润的大小，主要取决于客观经济环境，利润不是衡量信用社职工劳动好坏的综合指标；同时，把利润作为经营目标，容易导致不择手段，追逐利润的倾向，使支农资金转化为商品资金，势必损害农民的利益，不符合合作金融的性质。大家讨论分析后认为，信用社能否以利润作为经营目标，取决于多种条件。如：社会各界能否承认信贷资金商品化的社会功能；能否根据不同产业的平均利润水平建立比较合理的利率体系；能否准确地核算信贷资金成本；如何调节信用社经营的盈利性与合作性之间的矛盾；等等。所有这些问题，都有待进一步展开探讨。比较现实可行的意见是，在近期内，要确立多

层次的经营目标。社会经济效益用贷款平均占用额与农产品商品值或农业总产值的比例来表示；贷款对象的经济效益用贷款平均占用额与贷款对象利润额或纯收入额的比例来表示；自身经济效益用资金利润率来表示。以社会经济效益为主体，把三者有机地结合起来，组成定量化的指标体系，使信用社利润的取得依托在提高社会的贷款对象的经济效益的基础上。

2、存贷利率浮动问题。利率是调节经济活动和资金供求关系的一个杠杆，具有普遍、灵敏、速效的特点。近年来信用社的贷款利率上浮，社会上的议论颇多，这是长期实行低利政策所造成的一种惯性反映。许多同志指出，农村资金供不应求的矛盾很大，信贷资金是“皇帝的女儿不愁嫁”。在这种情况下，如果以社会借贷利率为标准进行浮动，势必对正在上涨的社会借贷利率起“推波助澜”的消极作用。照理说，利息是利润的一部分，但由于社会平均利润率难以计算，目前只能通过大量观测，区别不同产业、不同行业，在上级规定的上限和下限的幅度内，有区别地适当浮动，使信用社能获得合理的必要的利差收入。在目前的条件下，还不宜完全随市场机制而浮动。

有几位同志提出，信用社的储蓄利率能否浮动？持反对意见的同志认为，储蓄利率上浮，势必要求贷款利率“水涨船高”，随着上浮，这不利于支农；同时，农民参加储蓄的目的，主要不在食利，而在于储币选购，积累财富和留有后备。持肯定意见的同志认为，从自然经济转向商品经济的农民，不断增强了价值观念，他们参加储蓄，不仅要求保值，而且还要求增殖。在物价放开以后，储蓄利率也不能多少年不变，而应以物价综合指数上涨率为依据，有计划地适当调整，使储蓄能够保值生息。有的同志还指出，在商品经济比较发达，社会资金需