

XIN YONG SHE GUAN LI TI ZHI

信用社管理体制

吴安民 编著

0.61

中国展望出版社

信用社管理体制

吴安民 编 著

中国展望出版社 出版

(北京西城区太平桥大街4号)

山西省原平县印刷厂印刷

北京新华书店发行

开本787×1092毫米 1/32 3.25印张

67千字 1986年4月北京第1版

1986年4月第1次印刷 1—12,500册

统一书号: 4271·212 定价: 0.65元

内 容 提 要

本书以中共中央和国务院关于信用社管理体制改革的精
神为指导思想，在总结我国三十年来的信用社管理体制正反
两方面的经验教训的基础上，比较系统地阐述了我国信用社
组织的产生和发展，并对信用社的性质、信用社与国家银行
之间的关系、信用社之间的竞争等一系列理论和实践问题作
了一些探讨，最后对信用社管理体制模型作了初步设计。此
书适合于信用社的职工学习参考，也可供大、中专财经院校
金融专业的师生阅读。

目 录

第一章 导论	(1 ~ 8)
第一节 信用社管理体制的概念.....	(1)
第二节 信用社管理体制模式的选择.....	(4)
第二章 信用社组织的产生和发展	(9 ~ 23)
第一节 解放前我党领导的信用社.....	(9)
第二节 解放后信用社组织的发展变化.....	(11)
第三章 信用社管理体制的回顾	(24 ~ 42)
第一节 信用社的性质及民主管理的回顾.....	(24)
第二节 信用社业务管理的回顾.....	(29)
第三节 信用社财务管理的回顾.....	(34)
第四章 改革前信用社管理体制的评价	(43 ~ 54)
第一节 改革前信用社管理体制的特点.....	(43)
第二节 改革前信用社管理体制的弊端.....	(50)
第五章 信用社管理体制改革中的几个理论问题	
.....	(55 ~ 90)
第一节 贯彻中央关于信用社体制改革的精神	
.....	(55)

第二节	信用社的性质·····	(57)
第三节	信用社与国家银行之间的关系·····	(62)
第四节	信用社之间的竞争·····	(66)
第五节	信用社股金分红和职工报酬·····	(72)
第六节	信用社的存放款利率·····	(76)
第七节	信用社的立法·····	(81)
第八节	信用社的纳税·····	(87)
第六章	信用社管理体制的设想·····	(91~95)
第一节	信用社体制改革的基本思想·····	(91)
第二节	信用社管理体制模型设计·····	(93)

第一章 导 论

近年来,在我国的大地上,数以万计的信用社在党和国家的正确路线、方针指引下,在农业银行的直接领导下,正在掀起一场信用社管理体制改革的热潮。在我国何以建立一个适合我国国情的、具有中国社会主义特色的、有利于国民经济飞速发展的、充满活力、富有生机的信用社,这对于搞活金融,强化货币信贷在国民经济中的作用,无疑是一件十分重要的事。当信用社管理体制改革的序幕刚刚拉开,一个理想型的信用社管理体制还没有详尽地、明了地出现在人们面前时,我们完成这本小册子,不能说是没有困难的,也难免出现一些不妥之处。我们只能够是尽量准确地把握中央以及农业银行对信用社管理体制改革的精 神,结合农村和城市各个方面经济体制的改革对信用社的本身所提出来的客观要求,结合我国建国以来信用社管理体制的实践,对理想型的信用社管理体制,作一个轮廓性的描述,并试图从理论上作一些说明。在信用社管理体制改革正方兴未艾,作出这样一个选择,我们认为是合适的,同时也是必要的。不可否认,即使是对理想型的信用社管理体制作一个轮廓性的描述,也还必须通过未来的实践,来进一步地修改、补充和完善。

第一节 信用社管理体制的概念

我们对于信用社管理体制的含义,有一个清晰的了解,

这对于探索信用社管理体制的改革，是极为必要的。但是，我们要给信用社管理体制一词，下一个确切的定义，又是比较困难的。这里不揣冒昧，试作这样一个解释。所谓信用社管理体制，是对开展其经营管理活动的各个方面的职责权限划分的一种制度。管理体制的核心问题，就是“权”的问题。信用社经营管理活动所涉及的方面很多，诸如，人事管理、财务管理、财产管理，还有信用社的各项业务管理。信用社在某一方面的管理，又是由若干个具体管理所组成。如信用社业务管理中的贷款管理，有贷款范围、对象、种类的管理，贷款利率管理、贷款投向和投量管理、贷款损失管理等。在信用社的经营管理活动中，无论是哪一个方面的管理，都有一个管理权限的问题。如在信用社人事管理中的干部管理，信用社的主任，是信用社的领导者，那么主任是由国家银行来任命，还是由信用社社员代表大会选举产生，或者是由乡政府来委派，这就是一个干部任用权的问题。再如，信用社贷款利率的管理，利率是由国家来确定，或是由其自身来进行确定，还是国家确定一个基准利率，允许信用社在一定范围内浮动，这就是一个利率管理权限的问题。通过这些说明之后，就可以比较清楚地把握一点，即是研究信用社管理体制，着重地是对信用社开展经营活动的各方面的管理权限划分的研究。信用社管理体制的改革，一个核心的问题，就是正确地、合理地、科学地划分其各种管理权限。

信用社的经营管理权力，从整体上划分，无非是两个方
面，一是外部的机构对信用社的管理权限，一是信用社本身所享有的管理权限。下面就这两个方面分别予以说明。

一、外部机构对信用社的管理权限

在谈论外部机构对信用社的管理权限之前，需要对与信

用社开展经营有关的法律管理工作以说明。目前，我国的法制制度尚未健全，各种应该建立的法规还没有建立起来。可以预见，在不太长的时间之内，我国是会逐步地颁布与信用社的经营管理有关的各种经济法规的。可能颁布的与信用社经营活动有关的法规，有票据法、投资法、信用社法等。这些法规颁布之后，对信用社开展经营活动无疑是一种行为的规范。那么，这是否也可视为是外部对信用社经营的一种管理权力呢？我们认为，这不是信用社管理体制范畴之内的事情，而是对信用社经营活动的一种规范。也就是说，信用社只能在有关法律所规范的范围之内开展自身的经营活动，否则就是越轨的行为。

外部机构对信用社的管理权限，从目前来看，这里的外部机构，无非是这样几个部门，即人民银行、农业银行、地方政府。人民银行是我国银行的银行，行使中央银行的职能，制订一定时期的金融方针、政策，控制货币流通，并对整个金融体系进行管理。信用社，是我国整个金融体系的有机组成部分，因此，人民银行有权，也应该对信用社的经营活动进行一定的管理。农业银行，是专业银行，它直接领导和监督信用社的经济活动，也享有对信用社的经营活动进行管理的一定权力。从1979年农业银行再次成立以来的情况来看，农业银行对信用社的管理具有相当大的权力，信用社的人事管理、业务管理、财务管理，在很大程度上，其管理权力都集中在农业银行。银行系统在业务上近年来是奉行垂直领导，地方政府无权干预。可是在实际生活中，信用社所在地的一级乡政府，也对信用社经营活动的某些方面施行一定的管理。如强令信用社向某单位发放贷款，就是地方政府权力的具体表现。至于地方政府是否应该具有这些权力，这是另外的

一个问题。我们这里只是说明地方政府实际上施行一定的权力。在如今的管理体制下，农业银行对信用社的管理处于主要地位。随着信用社体制的进一步改革，也有可能人民银行对其管理处于主要的地位。

二、信用社本身的管理权限

信用社的经营管理，除去外部机构的管理权限，就是信用社本身所享有的经营管理权限。就信用社本身所享有的经营管理权限，又分为几个层次，即信用社社员大会或社员代表大会、信用社理事会和监事会、信用社主任、信用社职工。信用社社员代表大会，是信用社的最高权力机关，它代表着全体社员的意志，有权决定信用社的重大事宜。理事会，是信用社管理的执行机关，执行其社员代表大会所制订的各项重大事宜，对信用社的经营活动也具有一定的管理权力。信用社主任是信用社经营活动的直接组织者和决策者，具体地对其各方面的经营活动进行管理，也享有着一定的管理权力。信用社的职工，具体地承担着信用社的各项业务工作，从事着不同的业务活动，如会计、出纳、信贷等，也不能不具有一定的权力。当然，我们这里是就信用社作为一个群众性的集体金融组织，在其自身的组织机构健全之后来说的。从目前来看，有一些信用社的社员代表大会、理事会、监事会还没有建立起来，其本身所享有的管理权限，也就只能落在信用社主任、副主任以及职工的身上。

第二节 信用社管理体制模式的选择

一、理想型的信用社管理体制的标准

理想型的信用社管理体制的标准是什么，这是一个正在

探讨中的理论和实际问题。正确地把握这一点，对于明确信用社管理体制改革方向，制订有效的改革措施，加快改革的步伐，都是至关重要的。我们认为，理想型的信用社管理体制的标准有以下两个方面。

第一，有利于最大限度地融通社会资金，充分发挥社会资金的效益。我国到本世纪末的战略目标，是国民经济总产值翻两番。要实现这一宏大的战略目标，解决资金的问题无疑是一个极其重要的问题。发挥社会资金的效益，所涉及的范围是相当大的，如财政部门合理地集中和分配资金，计划部门合理地安排国民收入与国民支出，用钱企业和单位合理地组织和运用资金等等。但是，金融部门在全国的范围之内，调节企业单位及个人之间的资金余缺，融通社会资金，也是充分发挥资金效益的一个重要方面。货币资金的合理运行，对整个国民经济来说，是联结社会再生产过程各个环节的纽带，是协调生产结构、流通结构和消费结构的一个重要手段，是刺激生产发展，促使国民经济良性循环的必备工具；对企业来说，又具有促使企业生产流通的正常运行、扩大生产流通规模、增强企业竞争能力的功能。在国民经济日益活跃的今天，这一点被人们认识得越来越清楚。因此，我们何以建立我国的信用社管理体制，一定要从能否促使整个国民经济协调、高速度发展，能否有利于高效率地融通社会资金的角度出发，来衡量信用社管理体制是否理想。这是一个处于首位的衡量标准。

第二，信用社本身要充满活力，富有生机。信用社是经营货币信贷业务的特殊企业。目前我国信用社已有五万之多，信用社拥有的正式和非正式的职工有六十多万。这支庞大的金融机构，如此众多的管理人员，如果能够充分发挥信用

社经营的积极性、主动性和创造性，极大地调动信用社职工的积极性、主动性和创造性，使信用社及职工的自我改造、自我完善和自我发展的能力得到有效的利用，这样的信用社可以说是充满活力、富有生机的。如果信用社由国家银行直接经营和管理，那就不可避免地会产生严重的主观主义和官僚主义，这就会使信用社的活力受到压抑。信用社在经营上能够充满活力，则信用社就会从自身生存和发展、自身利益的角度，去自觉地开展各项经营业务，不断地寻求经营的门路，尽量地招揽顾客，扩大其经营的范围和规模，并改善服务态度，提高服务质量，其结果是最大限度地调剂企业单位及个人之间的资金余缺，提高社会资金的使用效益。因此，我们应该把信用社是否能充满活力，富有生机，作为衡量信用社管理体制是否理想的一个标准。

其实，以上的这两个标准，是相辅相承的，前者是从信用社外部的角度来衡量，后者则是着眼于信用社的自身，可以说一个是外部的标准，一个是内部的标准。金融企业所承担的任务，就是最大限度地调剂社会集团及个人之间的资金余缺，充分地发挥社会资金效益，促使国民经济的飞速发展。如果金融企业能够做到这一点，则说明金融企业本身的管理体制是比较理想的。而金融企业要能承担起这一项艰巨的任务，关键要看金融企业的本身是否具有活力，如果信用社及职工的智慧、积极性和创造力能够充分地发挥出来，信用社的全体职工都能齐心协力，将其全部的精力都能拚发出来，则这个任务就会得到圆满地完成。前者是后者的结果，后者是前者的保证。因此，从这两个方面来衡量信用社管理体制是否理想，是比较合适的。

二、理想型的信用社管理体制的选择

建国三十多年来，我国信用社管理体制的实践，给我们留下了宝贵的财富，有好多成功的经验，但也有一些不尽完善的地方，我们可以将合理的成份保留下来，将其不合理的地方扬弃掉。我们对建国以来信用社管理体制的回顾，其目的就在于此。从我国建国初期的信用社管理体制来看，基本上可以说信用社是群众性的合作金融组织，这个时期的信用社管理体制是按照合作金融组织来设计的。今天看来，当时信用社经营管理的好些方面的具体作法是值得我们留恋的，确有好多值得效仿的地方。但是，这个时期的信用社管理体制毕竟是建国初期形成的，我国在这方面缺乏足够的实践经验，难免有些不完善之处，譬如国家银行对信用社的领导较差，采取的管理措施不力。1957年以后，我国的信用社逐步地走上了“官办”的轨道。到了七十年代，我国的信用社基本上变成了国家银行的基层机构，成为国家银行的“附庸”，这个时期的信用社管理体制，可以说是集中得过多，统得过死，束缚了信用社自身管理的手脚，确实有不少不合理的地方。但是也不能认为一点可取之处也没有，譬如国家银行对信用社的管理进行一些适当的集中和统一，并非无必要，这就是可取之处。对于建国以来的信用社管理体制的实践，只有历史地、辩证地来看待，才便于把一些合理的、有效的管理制度、办法延续下来，不然的话，会从一个极端走向另一个极端，给信用社管理体制的改革带来不利影响。

合作金融组织，不仅中国有，外国也有，几乎每个国家都有，无论是社会主义的国家，还是资本主义国家。从资本主义国家的信用合作组织来看，譬如美国，信用合作组织也极其普遍，建立的时间也比较长，其信用合作管理体制模型已基本形成。尽管一些西方国家的制度与我国不同，但是就信

用合作组织的一些技术管理仍有借鉴之处。我们要力戒谈虎变色，一谈起资本主义国家的一些东西，就一概否定之，这是不可取的。我们应该对外国的信用合作组织的管理体制进行详致的了解，在了解的基础之上，将一些适合我国国情，有利于把金融搞活的经营管理方法，毫不忌讳地拿过来，为我所用。这样，就会尽量地减少一些在实践中的痛苦摸索，也便于尽快地使我国信用社管理体制理想化、合理化。

在我国，尽快地建立起一个理想型的信用社管理体制，吸收过去的经验，借鉴外国的长处，这些都是极为必要的。更为主要的是从我国目前国民经济体制改革的现实出发，从符合我国国民经济飞速发展的客观要求着手，对原有的信用社管理体制进行大胆的改造，勇于创新，摸索出一条新路子来。对于现行的信用社管理体制，凡是不利于把经济搞活，不利于活跃资金市场的一切做法，就应该大胆改掉；凡是有利于把国民经济搞上去的一些想法，不管过去是否有过，也无论是外国是否采用的，都应该大胆地实践。这样，才便于我们冲破旧规，大胆创新，尽快地建立适合我国国情的、具有中国社会主义特色的信用社管理体制。

第二章 信用社组织的产生和发展

第一节 解放前我党领导的信用社

我国信用合作的历史很长，早在革命根据地和解放区时期就有了信用合作社。在这里我们将解放前我党领导的信用合作社的发展变化情况作一简略的回顾。

一、在土地革命期间

1931年11月苏维埃政府在江西瑞金召开了第一次全国工农兵代表大会，成立了中华苏维埃共和国，1932年3月成立了中华苏维埃国家银行，各特区也先后建立了省苏维埃银行和县工农银行。革命根据地普遍开展了土地革命，彻底摧毁了封建生产关系。为帮助农民解决资金问题，抵制高利贷和商业资本的中间剥削，促进生产发展，根据地苏维埃政府在闽西、赣南、湘赣和赣东北等若干县内组织了信用合作社。

1929年2月红军进入赣西南根据地的吉安县东古区成立了东古贫民借贷所（相等于信用合作社），这是根据地最早的第一家信用合作社。但时间很短，后来就改为东古军民银行，1930年又改组为东古银行。那时赣西南苏维埃政府已辖有三十四个县，各区都成立了贫民借贷所。在闽西根据地，1929年冬，在龙岩、上杭、长汀、连城、永定、宁化、清流等区相继成立信用合作社。到1931年6月在永定一代信用合作社有9个、长汀有6个。在湘赣根据地，1929年在通山设立了大永区工农银行，同时在各乡设立了贫民借贷所。在闽浙赣根据地的上饶、弋阳、横峰、铅山等县也成立了信用合作

社。

信用合作社受当地党政和苏维埃银行的领导，它发放的贷款，根据1932年江西苏维埃《合作社工作纲要》规定，信用合作社贷款范围：一是支持农业生产，在春耕期间，发放肥料、种籽贷款；二是农民生活发生困难时，发放生活贷款；三是医药卫生方面的贷款。信用合作社的资金来源：一部分股金，是红军没收土豪的公家贷款；一部分是吸收社员股金。1933年临时苏维埃中央政府决定将发行的300万元经济建设公债，拨出100万元帮助合作社的发展，其中分配给信用合作社有20万元。闽西苏维埃政府规定，农民可以自由入股为信用合作社社员，商人不准参加，富农也可以加入，但不能参与管理，后来改为富农不准入股，以前入股的股金停止分红权利，股金分期归还。信用合作社的股金分红，百分之三十作为公积金，百分之十作为办事人员的报酬，其余按股金份额及社员付予合作社的利益，按比例分配。

信用合作社受到党和苏维埃政府的鼓励和支持。1934年1月23日毛泽东同志在第二次全国苏维埃代表大会上作《关于苏维埃的经济政策的报告》中指出：“应该注意信用合作社的发展，使在打倒高利贷之后，能够成为它的代替物”。同年5月1日中华苏维埃共和国中央政府国民经济和财政人民委员部在为发展信用合作社、彻底消灭高利贷而斗争的文告中指出：“信用合作社是便利于工农群众的借款机关”。为广泛发展信用合作社起见，特许各地群众可以将第二期公债本息作为加入信用合作社的股金，信用合作社可以持其向各地苏维埃银行抵押贷款。

到土地革命后期，由于受王明“左”倾机会主义路线的影响，以及国民党军事“围剿”和经济封锁，随着第五次反

“围剿”的失败，红军进行长征，信用合作社便遭到国民党的破坏。

二、在抗日战争和解放战争期间

在抗日战争期间，由于敌人经常扫荡，除陕甘宁边区试办了一些外，其他地区设立很少。在解放战争期间，信用合作社比抗日战争期间有了很大的发展。

抗日战争期间陕甘宁边区在1943年试办了信用合作社。抗日战争胜利后，晋冀鲁豫边区推广延安南区沟门信用社和太行涉县索堡信用社的经验。据1947年调查，陕甘宁边区和太行太岳两区就有信用合作社八百多个，其中太行14个县、太岳两个县共有526个信用社，资金达17,000万元（冀南币）。邢台、黎城、沁源、沙河四县共有信用合作社80个，发放贷款1亿多元。这些信用合作社组织，在帮助农民解决生产生活困难，打击高利贷活动，促进农业生产和支援革命战争方面，都发挥了积极的作用。

第二节 解放后信用社组织的发展变化

一、1949年到1957年期间

解放初期，我国的信用社组织形式有三种：其一，信用社。这是信用合作组织中的基本形式，也是农民信用合作的主要形式，社区以乡或行政村为范围，有比较完整的民主管理机构、社章以及各项经营管理制度。吸收一定的股金，实行股金分红制度。其二，供销社内附设的信用部。这种形式是以供销社的机构与社员为基础，资金、职工由供销社统筹解决，在供销社的统一领导下开展业务，是供销社的兼营业务，单设帐目，单独核算。这在银行工作薄弱的地区，而供销社具有经

营信用业务条件者，可以办理。其三，信用互助小组。是初级的信用互助形式。在群众自觉自愿的基础上，由二、三十户农民自愿结合组成，订有简单的信用互助公约，民主推举组长掌握全组事宜。农村的信用合作组织1952年底全国为20,067个，1953年底发展到25,290个。

1953年12月，中共中央发布了《关于发展农业生产合作社的决议》，决议指出：“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。这三种合作互相分工而又互相联系和互相促进，从而逐步地将农村的经济活动与国家的经济建设计划联结起来，逐步地在生产合作的基础上，改造小农经济”。“农村信用合作社的发展，现在有不同的形式，例如信用小组、信用合作社或供销社信用部。应该继续推广和改进这种信用合作”。1954年2月中国人民银行总行召开了全国第一次农村信用合作工作座谈会。会议回顾了建国四年多来农村信用合作工作所取得的成绩，总结了工作中的经验和教训，确定了发展信用合作工作的方针、步骤和具体的计划。会后，在各地党委的重视和领导之下，在各级银行的具体指导帮助下，从1954年到1955年上半年，全国的信用合作运动出现了一个大发展的高潮。二季度末，全国信用社发展到15万多个，社员9,500多万人，包括6,800多万农户，约占全国总农户的百分之六十左右。这次大发展的一个重要特点，是以发展信用社为主，大多数信用部从供销社中分离出来，供销社再不兼营信贷业务，原来的信用部成了独立的信用合作组织，过渡到了信用社。信用互助组也发展成为信用社。至此，全国百分之八十以上的乡建立了信用社，山西、河北、河南、湖南、江西、广西、安徽、浙江等十一个省区，已有百分之九十左右的乡建立了信用社。据1955