



再造信用社

农村信用社改革报告

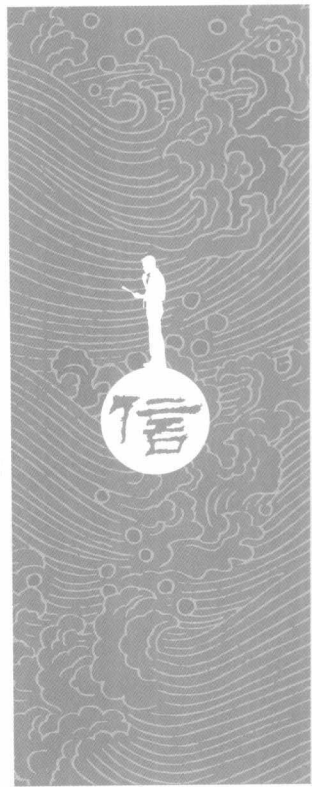
Reengineering of Rural Credit Cooperatives

Report on the Reform of Rural Credit Cooperatives

著◇脱明忠 李煦燕

农村信用社改革路线图
城市信用社改革经验介绍
组建商业银行操作指引
设立合作银行实施步骤





再造信用社

农村信用社改革报告

Reengineering of Rural Credit Cooperatives

Report on the Reform of Rural Credit Cooperatives

著◇脱明忠 李煦燕

图书在版编目(CIP)数据

再造信用社:农村信用社改革报告/脱明忠,李煦燕
著. —北京:法律出版社,2009.8
ISBN 978-7-5036-9748-7

I. 再… II. ①脱…②李… III. 农村—信用合作社—经
济体制改革—研究报告—中国 IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 123891 号

再造信用社
——农村信用社改革报告
脱明忠 李煦燕 著

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 孙 慧
责任编辑 孙 慧
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京中科印刷有限公司
责任印制 陶 松

开本 787×960 毫米 1/16
印张 17
字数 228千
版本 2009 年 8 月第 1 版
印次 2009 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939646

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-9748-7

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

在我们所致力企业兼并重组实务探索过程中,曾无数次日睹过一个一个濒临破产企业的起死回生,一个个陷入困境工厂的峰回路转;也目睹过一个一个伴随着企业重获新生员工的喜笑颜开。一次次收购兼并,一项项改制重组,结果中饱含着艰辛,成功中享受着喜悦。每每在这个时候,我们才会为自己长期以来潜心研究和实践所取得的成果而感到欣慰。在本届政府爱民、亲民、富民的民生策略的感召下,我们经常在想,如何以一个实践者的身份为党和国家解决国计、民生问题尽一份绵薄之力。

当我们的“搜索引擎”停留在“三农”问题时,随即触发了我们对落实“三农”政策的思考。“三农”问题能否妥善解决,农村经济环境能否得到明显改善,农民能否真正富裕起来,惠农政策能否落到实处等等,仅凭农民兄弟自身的努力是远远不够的,应当是政策扶持、观念更新和农民自身努力并举。基于十几年来对企业收购与兼并形成的研究成果和实践经验,结合对“三农”问题的关注和思考,使我们萌生了写这本《再造信用社》的想法。

应当肯定,农村信用社是担当着解决“三农”问题政策扶持重任的主力军,是真正能够把农村经济推向社会主义市场化的重要力量。但农村信用社同样需要相应的政策支持,以扶持其发展壮大,为发展农村经济作出更大的贡献。从目前我国各地农村金融服务的现状来看,凡是农村金融服务水平比较高的地区,创新工作都开展得较好,例如浙江等农村经济较为发达的地区,农村信用社

的创新意愿强、创新力度大、创新实践非常活跃,在抵押担保创新、产品工具创新、服务方式创新等许多方面都进行了大胆尝试,较好地满足了当地多元化、多层次的农村金融服务需求;相比而言,中西部和东北等农村经济欠发达地区,农村信用社虽然也围绕信贷产品开展了一些创新活动,但总体上业务品种还比较单一,服务质量和效率也有待提高。因此,对广大农村信用社的改革创新势在必行。

长期以来,由于农村信用社机构分散,点多面广,又各为独立法人,使得有限的监管资源难以有效地覆盖星罗棋布的法人机构。同时,由于农村信用社普遍存在风险意识薄弱、财务管理比较混乱、贷款分类不科学、相当一部分农信社尚未摆脱历史包袱困扰等问题,致使其自我发展能力较弱,不少农信社甚至有走下坡路和回头路的可能。农村信用社要实现更大的发展,从根本上来讲,要靠深化改革,也要靠自身努力。无论是农村信用社自身的发展壮大,还是从支持“三农”发展的角度出发,都有必要通过导向明确、激励有效、约束严格、注意防范道德风险的扶持政策,通过农村信用社的自身改革,提高其经营规模能力、自我发展能力、风险控制能力,并调动其支农服务的积极性和服务能力,确保农村信用社支农业务的持续发展和支农信贷投入的持续增长,更好地发挥农村信用社的支农主力军作用。

我们坚信,改革是解决农村信用社可持续发展问题的根本出路。近年来,已经先期进行了产权制度改革的农村信用社迈出了较大的步子,全国已经有九省(区)农村信用社已基本完成由合作制向股份合作制或股份制的改制。股份合作制虽然比合作制有了进步,但社员比较分散、股金不稳定、所有者缺位等痼疾并没有从根本上得到彻底解决。目前,股份制为主导的改革方向已经明确,但推进的深度和广度还远远不够。要改变这种现状,一是认识上要统一,地方政府要打消股份制改革会使农村信用社偏离支农方向的顾虑;二是行动上要迅速,基层社的一些高管要以大局为重,积极推进改革;三是操作中迎难而上,通过改革消化历史包袱,提高对社会资本的吸引力。改到深处是产权。通过深化产权改革,才能建立相对集中的股权结构,产生真正代表股东利益的董事会和

监事会,实现自我监督和自我约束,从而实现自身的发展。

坚持股份制改革方向,并不排斥农村合作制金融的发展。作为一种有效的产权安排,合作制在国际上有很多成功的实践,国内各种类型的合作制也正在迅速发展。对农村信用社实行股份制改造,既是市场本身的选择,也是多年来改革探索的结果。实践证明,一些经过股份制改造的农村金融机构支农力度明显增强,支农服务水平明显提高。以江苏为例,近两年改制后的农村商业银行农业贷款保持了17%以上的增长速度。可见,只要从监管政策上作出安排,给予相应的政策激励和引导,农村信用社股份制改革后信贷资金不外流、支农力度不减弱、服务方向不改变的目的就能够达到。

我们知道,农村金融体制改革是一个系统工程,不仅涉及信用社产权界定、资产处置、原有社员股份的清理、债权债务清理、人员安置,还涉及合并重组、股权设置、筹建申请、开业登记和法人治理结构完善等一系列法律法规和政策规定,所以在农村金融体制改革的政策把握和具体操作层面,都会有不小的难度。在改革实践中,会计师事务所、资产评估事务所和律师事务所等中介机构具有不可替代的作用。本书从国民经济发展、中小金融机构在“三农”中的地位和作用等方面,系统研究分析了农村信用社的发展历程、存在问题和发展方向,提出了一些具有操作性和实用性的建议。希望本书的出版发行,对规范中小金融机构改制重组能有一定的帮助作用。但由于水平有限,加之时间仓促,疏漏和不足在所难免,请读者多提宝贵意见,并注意有关政策法规和规范性文件的适用时效。

脱明忠 李煦燕
二〇〇九年七月二十三日

目 录

Contents

1	第一章 农村信用社概述
1	第一节 概述
1	一、农村信用社的性质
2	二、农村信用社的特点
3	第二节 农村信用社的地位和作用
3	一、农村信用社在农村金融体系中的地位和作用
4	二、农村信用社在支持农业发展中的地位和作用
5	三、农村信用社在农村经济发展中的地位和作用
6	第三节 农村信用社目前存在的问题
6	一、股权结构过于分散,股权管理制度滞后
8	二、服务功能不全,缺乏竞争优势
9	三、历史包袱较重,遗留问题较多
10	四、不良资产比例偏高,资产结构不合理
11	五、内控制度不健全,风险防范较差
14	第二章 深化农村信用社改革
14	第一节 农村信用社的改革历程
15	一、农村信用社组建阶段(1951—1959 年)
16	二、农村信用社下放阶段(1959—1979 年)
16	三、农村信用社上划阶段(1979—1996 年)
17	四、农村信用社发展阶段(1996 年至今)
18	第二节 农村信用社的改革内容
18	一、改革农村信用社产权制度
23	二、改革农村信用社管理体制
28	第三节 进一步深化农村信用社改革
29	一、提高业务水平,开拓发展市场
30	二、化解历史包袱,减轻经营负担
31	三、处置不良资产,优化财务结构
34	四、改革人力资源管理制度,建立有效激励机制
35	五、完善内控制度,加强内部管理

39 **第三章 深化农村信用社改革的指导思想与基本原则**

39 **第一节 深化农村信用社改革的指导思想**

39 一、农村信用社改革指导思想的演变

41 二、合作制与股份制之争

45 **第二节 深化农村信用社改革的基本原则**

45 一、坚持市场化原则

47 二、坚持为“三农”服务的原则

48 三、坚持因地制宜、分类指导的原则

49 四、坚持责权利相结合的原则,充分发挥各方面积极性

55 五、坚持依法合规和加强监管原则

56 六、坚持保护农村信用社社员利益的原则

57 七、坚持金融创新原则

61 **第四章 农村信用社以县(市)为单位统一法人**

62 **第一节 以县(市)为单位统一法人的必要性和优势**

62 一、以县(市)为单位统一法人的必要性

63 二、以县(市)为单位统一法人的优势

65 **第二节 以县(市)为单位统一法人的条件**

65 一、农村信用社条件

65 二、注册资本条件

66 三、股权设置条件

67 四、发起人条件

69 五、法人治理结构条件

69 六、人员条件

70 七、审慎性监管条件

71 八、经营管理制度及其他条件

71 九、成立地市级农村信用合作联社的特殊条件

72 **第三节 以县(市)为单位统一法人的程序**

72 一、筹建准备阶段

73 二、筹建申请阶段

75	三、开业准备阶段
76	四、开业申请阶段
78	第四节 以县(市)为单位统一法人存在的问题
78	一、产权制度和股权结构的问题
79	二、法人治理结构的问题
81	三、管理体制的问题
82	四、风险防范和控制的问题
82	五、业务经营的问题
83	第五节 以县(市)为单位统一法人的进一步改革和发展
83	一、对统一法人存在问题的改革措施
90	二、统一法人县市联社的发展趋势
91	第五章 组建农村合作银行
91	第一节 农村合作银行概览
91	一、农村合作银行的产生
93	二、农村合作银行产权模式的选择
95	三、农村合作银行产权模式对农村信用社改革的意义
98	第二节 农村合作银行的设立
98	一、设立条件
99	二、发起人条件
102	三、股权设置
103	四、原农村信用合作社或农村信用合作联社社员股金处理
104	第三节 农村合作银行的组建程序
104	一、筹建阶段
107	二、开业阶段
109	第四节 农村合作银行的法人治理结构
109	一、股东代表大会
110	二、董事会
112	三、监事会
113	四、行长、副行长

114	五、董事和高级管理人员的任职资格许可
119	第五节 农村合作银行的分支机构与变更登记
119	一、农村合作银行分支机构的设立
124	二、农村合作银行的变更
127	三、农村合作银行的终止
129	第六章 组建农村商业银行
129	第一节 农村商业银行的产生及现状
129	一、农村商业银行的产生
130	二、农村商业银行的现状
131	三、农村商业银行目前存在的问题
134	第二节 农村商业银行与农村合作银行的区别
134	一、产权制度之比较
134	二、设立条件之比较
136	三、股权设置之比较
138	四、法人治理结构之比较
139	五、服务重点之比较
139	第三节 农村商业银行的组建
139	一、设立的基础条件和审慎性条件
141	二、发起人应当具备的条件
141	三、农村商业银行的组建程序
145	四、农村商业银行的股本设置
146	五、农村商业银行的法人治理机构
150	六、农村商业银行董事(理事)和高级管理人员任职资格
150	第四节 农村商业银行的发展趋势
150	一、继续立足以农为本,支持农村经济建设
151	二、发展中间业务,满足客户需求
151	三、尝试混业经营,增强竞争意识
152	四、加强区域联合,开创同业商业
152	五、开办外汇业务,推广金融产品

153	六、提高员工综合素质,吸收储备优秀人才
154	第七章 深化农村信用社改革的政策扶持
154	第一节 农村信用社改革政策扶持概述
154	一、国家给予农村信用社政策扶持的主要目的
155	二、国家给予政策扶持所涉及的规范性文件
156	第二节 中国人民银行对农村信用社改革的扶持政策
157	一、专项票据
162	二、专项借款
164	三、专项票据和专项借款的比较
165	四、中央银行扶持资金数额的计算方法
165	五、中央银行资金扶持与增资扩股的关系
167	第三节 财政部对农村信用社改革的扶持政策
167	一、呆坏账核销
170	二、保值储蓄补贴
171	第四节 国家税务总局对农村信用社改革的扶持政策
171	一、税收优惠政策
172	二、贷款呆账损失税前扣除
174	第五节 进一步健全政策扶持体系
175	一、化解历史包袱
175	二、建立正向激励机制
176	三、健全风险转移分担机制
177	第八章 农村中小型金融机构的主要业务
177	第一节 存款业务
177	一、个人存款业务
179	二、公司存款业务
180	第二节 贷款业务
180	一、农户小额信用贷款
183	二、农户联保贷款

186 第三节 结算业务

186 一、个人结算业务

187 二、公司结算业务

188 三、农信银资金清算业务

192 第四节 其他新增业务

192 一、外汇业务

193 二、募集次级定期债务和发行次级债券

194 三、开办衍生产品交易业务

194 四、发行贷记卡

195 五、开办离岸银行业务

196 六、开办股票质押贷款业务

196 七、开办证券投资基金托管业务

199 第九章 农村小型金融机构的风险管理与控制

200 第一节 农村中小型金融机构经营风险管理与控制

200 一、农村中小型金融机构经营风险的具体表现形式

202 二、我国农村小型金融机构经营风险形成的现实原因

204 三、防范和化解农村小型金融机构经营风险的基本原则

205 四、防范和化解农村小型金融机构经营风险的具体对策

207 第二节 农村小型金融机构合规风险管理与控制

207 一、合规风险管理的功能

209 二、目前我国农村小型金融机构合规风险管理存在的问题

210 三、完善合规风险管理机制的途径

211 第三节 农村小型金融机构信贷风险管理与控制

212 一、农村小型金融机构信贷风险成因分析

213 二、农村小型金融机构信贷风险隐患

215 三、农村小型金融机构信贷风险防范策略

218 第四节 农村小型金融机构财务风险管理与控制

218 一、农村小型金融机构财务风险隐患

220 二、农村小型金融机构财务风险防范对策

223	第五节 对金融危机中农村小型金融机构风险控制的思考
223	一、背景分析
224	二、对农村小型金融机构风险控制造成的影响
225	三、改进途径
228	第十章 可借鉴的城市信用社改革的相关问题
228	第一节 城市信用社的历史沿革
228	一、城市信用社起步阶段(1979—1985 年)
229	二、发展阶段(1986—1988 年)
229	三、第一次整顿阶段(1989—1991 年)
229	四、膨胀阶段(1992—1994 年)
230	五、第二次整顿阶段(1995—1997 年)
230	六、全面整顿阶段(1998 年至今)
234	第二节 城市信用社改革中存在的问题及应对措施
234	一、城市信用社改革中存在的问题
238	二、城市信用社改革的应对措施
242	第三节 城市信用社的发展趋势——组建城市商业银行
242	一、城市商业银行的优势
244	二、设立城市商业银行的条件及程序
247	三、城市商业银行的法人治理
251	参考文献
255	后记

第一章

农村信用社概述

新中国成立后,在中国人民银行的指导下,农村信用社作为我国农村金融的主力军和联系农民的金融纽带迅速建立和发展起来。1956年,我国农村基本上实现了信用合作化,绝大多数地区实现了“一乡一社”,与逐步建立和发展起来的生产合作、供销合作经济组织一起,在改造小农经济、实现农村合作化和集体化、发展农村生产力等方面发挥了重要作用。在随后的50多年,农村信用社在支持农村发展市场经济、促进农村经济规模化、产业化、社会化等方面发挥着重要的作用。随着农村经济的不断发展和壮大,在支持农民增收、农业发展、农村稳定等方面也起到了至关重要的作用。

第一节 概 述

农村信用社是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。农村信用社是独立的企业法人,以其全部资产对债务承担责任;农村信用社依法享有民事权利,其财产、合法权益和依法开展的业务活动受国家法律保护。

一、农村信用社的性质

农村信用社的建立与自然经济、小商品经济发展直接相关。由于农民和小

商品生产者对资金的需求存在季节性、零散、小数额、小规模等特点,使得他们很难得到银行贷款的支持,但客观上农业和小商品生产流通的发展又必须解决资本不足的困难,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。

由于农村信用社通过吸收社员资金、专门为社员提供金融服务,因此具有银行类金融机构的特征。所谓银行类金融机构,又叫做存款机构和存款货币银行,其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,直接参与货币的融通。与此同时,农村信用社是以为社员服务为宗旨的,又属于信用合作机构。所谓信用合作机构,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”。农村信用社以互助、自助为目的,在社员中开展存款、贷款业务;所以我国农村信用社被界定为合作金融组织,说明其具有合作金融性质,这种性质是农村信用社区别于其他金融机构的最显著特征。

二、农村信用社的特点

农村信用社作为银行类金融机构的主要任务是:依照国家法律和金融政策的规定,组织和调节农村资金,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。由此可见,农村信用社有其不同于其他金融机构的独特之处。

第一,农村信用社以资金互助作为设立基础。农村信用社的主要资金来源是合作社成员缴纳的股金,股金的筹集是人们出于相互资助的动机,用群体的资金合力资助其成员克服经济困难,促进成员及其所处社区的经济和社会进步。这种合作,既能有效抵制高利贷剥削,又能以优惠、灵活的方式为成员提供服务,是深受基层群众欢迎的金融形式。

第二,农村信用社以资金为媒介实行成员间的联合。农村信用社是农民和农村的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。它是由社员在民主选举基础上指定人员进行管理和业务经营,并对社员负责。农村信用

合作社成员的联合是主体,资金的联合是客体。在内部管理上的最高权力机构是社员代表大会,负责具体事务管理和业务经营的执行机构是理事会,实行“一人一票”的民主管理。作为社员代表的个人(含团体社员的法人代表)在信用社是平等的,资金数量的多少对社员权利没有影响,成员联合的本质则体现了人的联合。

第三,农村信用社不单纯以赢利为目的。农村信用社不是单纯为赚取利润而存在,而是为了不断地满足社员日益增加的服务需求而设立。但是,作为自主经营、自担风险和自负盈亏的独立法人来讲,农村信用社还必须具有一定的盈利能力,必要的盈利是实现更好地为社员服务宗旨的重要条件。

第四,农村信用社采用民主的方式进行管理。农村信用社按照章程和管理规定,由社员入股设立,实行民主管理;社员代表大会是最高权力机关,授权理事会、监事会等民主管理组织开展管理活动;对重大事项按照“一人一票”制实行民主决策、民主管理;由理事会聘任主任管理日常社务,并推行社务公开,接受社员监督。

第五,农村信用社的经营方式较为灵活。农村信用社因其性质的不同,一般在经营上享有一定的灵活性,具体的灵活性因地域情况不同而有所不同。

第二节 农村信用社的地位和作用

农村信用社是我国农村金融市场的主力军,在为农村经济的全面发展提供金融支持的过程中,农村信用社发挥着主体性和基础性的作用。农村信用社的健康发展,对于“三农”问题的解决、促进农业发展、增加农民收入和加快农村经济发展等方面具有重要意义。

一、农村信用社在农村金融体系中的地位和作用

我国的农村金融体系包括正规金融机构和非正规金融机构。其中,正规金融机构包括中国农业银行、中国农业发展银行、农村信用社、农村商业银行、农

村合作银行以及在农村地区的邮政储蓄机构。非正规金融机构主要有农村合作基金会、当铺和其他民间金融组织。

随着我国四大国有银行陆续改制为商业银行,现存正在或已经进行股份制改造的商业银行为谋求更高的利润,纷纷撤离了农村市场。农村信用社成为为将近 8 亿农民提供金融服务的主力军。农村信用社是在农村分支机构最多,也是唯一与农业和农户具有直接业务往来的金融机构,是农村金融体系中向农村和农业经济提供金融服务的核心力量。

从机构网点布局看,2007 年全国县域金融服务网点为 12.4 万个。其中,县域大型商业银行机构网点数为 2.6 万个,从业人员 43.8 万人;中国农业银行县域网点数为 1.31 万个,占县域金融机构网点总数的 10.6%;农村信用社县域网点数为 5.2 万个,占县域金融机构网点总数的 41.5%。可见,农村信用社仍然是农村主要的金融服务机构。从信贷支农情况看,截至 2007 年年末,中国农业银行、中国农业发展银行、全国农村信用社、中国邮政储蓄银行以及新型农村金融机构等的支农贷款余额达 5.3 万亿元。其中,农村合作金融机构发放农业贷款余额 13,998 亿元,农户贷款余额达到 11,618 亿元,农户小额信用贷款 1884 亿元,农户联保贷款余额达到 1137 亿元。获得贷款支持的农户数达到 7817 万户,占全国农户总数的 32.8%,占有贷款需求农户的 60%,受惠农民超过 3 亿。

二、农村信用社在支持农业发展中的地位和作用

我国是农业大国,虽然农业总产值在国民总产值中所占的比重下降,但是农业的基础地位并没有发生变化。其中的缘由是不言自明的:我国人多地少,粮食安全问题会一直伴随着我国的现代化进程;农业是农民收入的主要来源之一,是促进农民持续增收的重要途径。要在 21 世纪中叶实现现代化,就必须实现农业现代化,要实现农业现代化,就必须在保证粮食安全和农民增收上下工夫。粮食生产需要投入大量的生产要素,因此,我国农业现代化过程必须要有充足的金融支持,而能够担此重任的金融机构只有农村信用社。农村信用社是支持农业发展的主力军。