

新型农村金融机构 业务指导手册

孙艺军 编 著

金盾出版社

内 容 提 要

本书主要介绍和阐述了新型农村金融机构,包括村镇银行、农村资金互助社、小额贷款公司与融资性担保公司,有关的金融知识、业务管理和运营方式,并对相关政策进行了解读。内容新颖,针对性、实用性和可操作性强,适合广大新型农村金融机构工作人员、深入研究新型农村金融机构的人士及农业院校有关专业师生参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

新型农村金融机构业务指导手册/孙艺军编著. —北京:金盾出版社,2014.4

ISBN 978-7-5082-9055-3

I. ①新… II. ①孙… III. ①农村金融—金融组织—中国—手册 IV. ①F832.35-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 307509 号

金盾出版社出版、总发行

北京太平路 5 号(地铁万寿路站往南)

邮政编码:100036 电话:68214039 83219215

传真:68276683 网址:www.jdcbs.cn

封面印刷:北京精美彩色印刷有限公司

正文印刷:北京万博诚印刷有限公司

装订:北京万博诚印刷有限公司

各地新华书店经销

开本:850×1168 1/32 印张:6.5 字数:150 千字

2014 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

印数:1~6 000 册 定价:15.00 元

(凡购买金盾出版社的图书,如有缺页、
倒页、脱页者,本社发行部负责调换)

序 言

2014年伊始,中共中央、国务院印发了《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》。这是自2004年以来,中央一号文件连续11年聚焦三农主题。2014年中央一号文件再次强调了创新发展农村金融的重要性。文件要求强化金融机构服务“三农”职责,强化商业金融对“三农”和县域小微企业的服务能力,更提出支持发展新型农村合作金融组织,不断丰富农村地区金融机构类型。坚持社员制、封闭性原则,推动社区性农村资金互助组织发展,并且准备在适当时候制定农村合作金融发展管理办法。同时一号文件还要求供销合作社按照“改造自我,服务农民”的要求,创新组织体系和服务机制,打造成为为农民生产生活服务的生力军和综合平台。并且明确提出支持供销合作社发展农村合作金融,引导推动有条件的地区规范发展立足于合作社以农民为主体的合作金融组织。

融资难,已成为目前制约中国“三农”发展的重要因素之一。坚持发展农村合作金融,是破解农村金融困境的一个重要的途径。新型农村互助合作金融组织是极具中国特色的农民自愿联合形成的经济合作组织,具有灵活性、救助性、资金互助性质,它服务的对象是组织内的成员,成员既是生产者、经营者,又是提供与利用服务的对象。它既是合作金融组织的一种形式,又是民间金融的一

部分。作为中国农村金融体系的有力补充,中国农民需要真正属于自己的合作金融组织,以严格监管、建立退出机制为前提,确立农民主体地位,引导农民,坚持三性原则,发展新的农村合作金融组织,建设竞争性的农村金融体系,是解决中国农村金融问题的必然抉择。当然,新型农村合作金融组织在发展中要防止发生“异变”,有效防范金融风险。

供销合作社系统一直致力于创新发展农村金融。2013年,供销合作社系统参股农村商业银行(村镇银行)20个,成立小额贷款公司29个,农村资金互助社8个。在引导推动规范发展农村金融业务和组织创新方面起到了积极的作用。当然,这样的规模和速度远远不能满足农村经济发展的需要。

人才是新型农村合作金融发展的制约因素之一。金融业务政策性性强,影响面广,风险性高。而合作金融形式多样,模式并没有十分成熟,且还缺少全面而严格的管理法规,各地都还处在探索过程中。这就使得在其发展过程中,产业人员的素质成为非常重要的要素。人才的缺乏,不仅仅是供销合作社领域面临的难题,也是整个农村金融领域一个普遍的现象。中华全国供销合作总社培训中心最近几年积极介入到农村金融人才的培养中,为供销合作社系统,以及专业合作社领域进行了大量的培训,积累经验。我们深感需要一本有针对性的教材,结合供销合作社的实际,普及农村金融知识,提高管理人员素养。

我们很高兴看到总社培训中心的孙艺军老师编写的《新型农村金融机构业务指导手册》得以出版,弥补了供销合作社系统在发展农村金融培训方面的教材欠缺。这本书以浅显的道理和非常朴实的语言,结合大量的案例介绍了农村金融知识、业务管理规则,

对供销合作社系统发展新型合作农村金融组织,对专业合作社开展金融业务都有十分有益的帮助。我们更希望供销合作社系统各级组织都能够重视学习农村金融人才培养。我们坚信,在未来农村经济的发展中,谁拥有人才,谁就会抢得先机,在农村金融业务的拓展中,尤其如此。

北京商业管理干部学院党委书记、院长

杨 谦

中华全国供销合作总社培训中心主任

序

——为《新型农村金融机构业务指导手册》而作

孙艺军副教授撰写的《新型农村金融机构业务指导手册》是一本有学习、研究、操作参考价值的、有现实意义的著作。本书对发展农村金融的意义、农村银行业金融机构的类型和农村金融服务体系的发展规模、农村金融的政府政策,尤其是对新型农村金融机构的发展状况、特点和政府政策,以及农村金融面临的非法集资等法律风险,都作了概要或详尽的介绍和阐述。本书主要介绍、讨论、解读和阐述了新型农村金融机构,包括村镇银行、农村资金互助社、小额贷款公司和融资性担保公司的运营和相关政策。对新型农村金融机构的实践者的操作,有实际可行的针对性和适用性;对有兴趣深入研究新型农村金融机构的人士也颇有参考价值。

十八届三中全会《决定》第一次在中央文件和中央决定中明确提出“发展普惠金融”。而过去的中央文件,则多次和一贯的强调加快金融体制的改革和创新,改善农村金融服务,支持鼓励发展各种类型的小额信贷和小微企业金融服务。发展普惠金融既是金融服务城乡一体化发展的需要,也是破解农村金融仍然是金融领域最薄弱的环节的要求。本书介绍和阐述了新型农村金融机构,自然也是普惠金融的有机组成部分。

我国当前和今后一段时期继续进行金融改革,尤其是农村金

融改革,基本要求和目标应是:建立满足或者适应城乡多层次金融需求的,功能完善、分工合理、产权明晰、管理科学、监管有效、竞争适度、优势互补、可持续发展的普惠性的完整金融体系。然而,要实现这一基本要求和目标依然任重而道远。

当前农村金融存在的主要问题的具体表现是:金融供求之间的不平衡,农村金融机构的覆盖面、供给规模以及深度都与需求有很大差距,农村金融适度竞争的局面还没有形成。这是中央政府和监管部门于2007—2008年制定设立农村新型金融机构政策法规的初衷和缘由。另外,我国整个金融市场的不均衡性是显著的,我国目前金融资源配置存在四大不平衡:大中小金融机构不平衡;东中西部金融不平衡;城乡金融不平衡;直接间接金融不平衡。而且,农村金融最大问题之一是政策性、商业性和合作性金融的不平衡,形成社会性和市场性的矛盾,造成商业性金融机构缺乏积极性。为此人们普遍认为要建立“市场与政府扶持相结合的农村金融资源配置体系”,财税通过贴息减免税方式对商业性金融机构予以补贴。但是也有人认为,这个“度”如何把控很难,对不同机构可能应区别对待。另外,还有人有一种纠结,像孟加拉“乡村银行”那样的穷人银行,除早期需要政府资金支持外,并不要求外部补贴资助也能可持续发展,其他金融机构就更不应强调政府的资助。这些问题,都需要进行更深入的研究和探讨。

农村金融服务“三农”和小微企业,事关民生大计。国家金融监管部门和农村金融系统紧密结合当前我国“三农”发展的特点,着力从制约农村金融服务的关键环节入手,构建多层次发展的农村金融组织体系,加强投向监管,确保涉农贷款持续增加;统筹强化对农村各类市场主体的金融服务;引领加快农村金融产品和服务

务方式创新;努力推进全国乡镇基础金融服务全覆盖工作;协调构建农村金融扶持政策制度框架。成果有目共睹,然而,农村金融改革创新的任务仍然艰巨繁重。本书作者孙艺军所阐述的内容也诠释和证明了这一事实。在此,笔者愿意就本书作者诠释的新型金融机构的话题再多做一些理论上的探索思考和讨论。

一、新型农村金融机构发展基本现状

积极创建农村现代普惠金融制度,包括推进新型农村金融机构健康发展是中央政府的要求,是“三农”和小微企业的期盼,是农村金融改革发展的应有之意。推进新型农村金融机构健康发展对引导和发挥社会民间资本的积极作用,提高农村金融机构覆盖面,增加增量资金供给,缓解农村资金外流和供不应求局面,完善竞争性农村金融市场都有重要的积极作用。2008年,人民银行和银监会出台《关于村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款公司有关政策的通知》和《关于小额贷款公司试点的指导意见》,明确了对四类新型机构的扶持政策和促进小额贷款公司规范发展的措施。

目前,新型农村金融机构在地域分布上,中西部地区占6成以上。截止2013年3月底,全国村镇银行注册903家,开业803家,超过40家的省份包括内蒙古、江苏、河南、山东、辽宁、安徽、浙江和四川,总资产4540亿元,总贷款2636亿元,总负债3855亿元,总存款3164亿元,实现盈利的村镇银行占80%。截至2013年9月,全国小额贷款公司机构数达到7398家,实收资本6252亿元,贷款余额7535亿元。

二、新型农村金融机构发展中的一些问题

我们说农村金融是金融体系中最薄弱的环节,事实上,尤为突出体现其“最薄弱”的表现是:服务和扎根于县城以下的乡镇和村庄农村地区的一些金融机构,其态势并没有与迅速发展的“三农”和小企业成正比,成为影响“三农”和农村小企业发展的瓶颈制约。当前,我国“三农”和农村的小微企业在投融资上仍严重“缺血”。

农村金融机构少且门槛仍然偏高。在我国广大农村地区,尤其是在乡镇以下地区,除农村信用社系统(含农商行和农合行)这一主要金融机构和少量邮储行、小额贷款公司及村镇银行外,几乎再无其他金融机构。国有和股份制金融机构主要在县城,离农村基层较远,而且这些机构的贷款一般多放大不放小,助富不扶贫,进城不下乡,这让乡镇及以下农户和发端于农村的很多小微企业获取金融供给服务相当困难。

相比较于小额贷款公司发展的速度,村镇银行和农村资金互助社等的发展速度已经非常慢了。同是作为破解农村金融薄弱环节的重点举措,村镇银行和农村资金互助社等机构与小额贷款公司发展速度相差悬殊,因此村镇银行和农村资金互助社等完全可以发展得更快些,同时也说明事实上它们发展的困难程度。

农村资金互助社一般说来是以农民为主体的合作金融组织,是提高农民进入市场组织化的载体,是提高农户信用交易地位的组织,是国家帮助农民和扶持农业的重要抓手。而且,由于农村信用社的商业化改革取向,目前我国农村实际上很难说有多少真正的合作金融机构。农村资金互助社从理论和实践上都应成为探索真正合作金融的一支重要力量。然而现实是它的发展困难重重,

步履维艰,至今政策出台已5年多了,银监会实际上才批准建立了49家。而且,资金来源渠道不畅已成为农村资金互助社发展的主要障碍之一,虽然监管部门制度上允许农村资金互助社向银行机构融资,但现实中却很难执行。

现有的村镇银行、小额贷款公司,甚至一些资金互助社,无论是中西部还是东部普遍都有一个追求服务本地区较发达和目标群体较富有(东中西部各自的相对富裕地区,县城及周边地区,以及富裕客户与大客户)的倾向,而这并非监管当局发起村镇银行和小额贷款公司等机构的初衷。

面对当前农村金融机构网点覆盖率低、服务水平不高、金融供给不足、竞争不充分等现状,“三农”和小企业要想获得持续发展,加快培育与“三农”和小微企业相匹配的农村新型金融机构,显得非常紧迫。

三、发展新型金融机构的若干政策思考

在认真总结前一段工作经验、切实加强和优化监管及风险防控的基础上,应加快新型农村金融机构培育步伐,积极探索集约化、标准化和专业化管理模式,鼓励和支持有条件的农民专业合作社开展信用合作,鼓励发展适合农村特点和需要的各种小额信贷和普惠金融服务。只有通过所有金融机构的共同努力,加快培育农村新型金融机构,困扰农村经济发展多年的症结、“三农”和农村小微企业贷款难、贷款贵的问题,才能有望得到切实缓解。

1. 完善政策法规,鼓励发展

应当适当降低农村金融机构的准入“门槛”,吸引各类社会资本到农村地区参与农村金融业的发展,促进金融资源优化配置,从

而促进金融这一杠杆向“三农”和小微企业倾斜。

商业银行掌握着大部分的金融资源,具有管理优势、人才优势、市场优势和网络技术优势,要鼓励和促进商业银行牵头创建新型农村金融机构,通过创新管理构架,探索成立农村业务部、管理公司和控股公司等方式投资组建村镇银行。同时要完善政策,吸引更多民间资本投资小额贷款公司和村镇银行,并加强有效监督管理,确保这些新型金融机构依法经营,健康发展。

此外,要积极引导企业和农户,以及各地行业组织、乡镇商会建立的互助资金等组织规范化运作,推动它们合法化,并且加强监管,防范风险,促进这些新型农村资金互助组织的健康发展。

特别应注意思考研究的是“贫困村互助资金”项目的可持续发展问题,应将它发展成农村新型合作金融组织。从2006年至今,国务院扶贫办和国家财政部在全国中西部为主的地区的近两万个贫困村开展了“贫困村互助资金”项目,现有近百亿元的资金在周转,这是非常现实、宝贵的合作金融的雏形和基础。相当于农民在政府资金和技术的支持下,在村里自己组织的小银行,农民以资金入股成为股东,在社员之间进行资金互助。

这种合作金融的雏形和基础应保留下来,辅之以进一步的专业和管理培训、进行有效运行和风险防范制度机制的规范引导,完善外部监管和内部管理,呵护其健康成长和发展壮大。应本着因地制宜、区别对待、分别指导的原则,对具备条件的,在法律上承认其合法地位,建立起农民自己的真正的合作金融机构。如发展得好,政府和金融机构则应该进一步对其提供支持和帮助。这近两万个贫困村的资金互助项目绝不应仅视为短期项目,任其自生自灭,而应以此为基础,真正使之发展成为合规的、有可持续前景的

农民资金互助社形式的合作金融组织。

2. 新型农村金融机构的定位要准

村镇银行、小额贷款公司和资金互助社等新型金融机构的服务目标定位一定要准，即服务于大中型银行不愿意服务的小微企业和三农等低端客户和弱势群体。中国人民银行、银监会等政府部门应该重点引导村镇银行、小额贷款公司和资金互助社等新型金融机构去欠发达地区服务于小微企业和三农等低端客户。

在服务对象上，继续做好农户和农村小微企业信贷支持，把农民工、专业大户、家庭农场、农技服务组织、农民专业合作社以及农业产业化龙头企业，列入重点支持范围。

3. 探索适合为小微企业和“三农”低端客户服务的新模式

村镇银行和小额贷款公司等应大力探索适合为小微企业和“三农”等低端客户服务的新模式。应不断改进服务方式，丰富金融产品，信贷投向要适合当前农村经济社会发展的需求，尤其是农村大量小微企业和个体工商户及农户的需求。应根据还款的意愿和还款的能力来确定贷款的额度，而不是像传统银行一样盯着财务报表和抵押担保等。继续大力发展不需抵押担保的农户小额信用贷款、联保贷款、银(社)团贷款，着力探索“银行(社)+企业+农户+合作社(协会)+保险+担保”等信贷合作服务模式。另外还要积极创新产品和手段。

4. 探索进一步的改革

监管部门和相关政府部门还应该在现有政策的基础上，对坚持做低端客户和小额贷款村镇银行和小额贷款公司给予鼓励性政策扶持；对发展模式、风险控制、业绩等做得好的村镇银行和小额贷款公司考虑开展一些突破现有规定的试点工作，如放开银行

控股以及服务区域适当扩大等。

在银监会等监管部门力量和能力进一步加强的情况下,为加快村镇银行、农民资金互助社等新型金融机构建设的步伐,胆子应大一些,步子应快一些。对商业性小额贷款公司应注意针对不同地区的发展程度和实际表现,区别情况,掌握发展节奏,解决突出问题。对公益性制度主义小额信贷组织,即服务于贫困地区的低收入者和贫困群体,同时追求自负盈亏和可持续发展的小额信贷组织,应采取切实举措,支持和鼓励其健康发展,因为它们的扶贫和社会发展作用是一般现存的新型农村金融机构所不愿意承担也难以发挥的。

中国社会科学院农村发展所研究员

中国社会科学院贫困问题研究中心副主任 杜晓山

中国小额信贷联盟理事长

目 录

第一章 总论	(1)
1. 为什么要发展农村金融? 鼓励发展农村金融的政策 主要有哪些? 具有什么意义?	(1)
2. 历年中央一号文件中,关于鼓励发展新型农村金融的 内容,具体是如何规定的?	(3)
3. 国务院关于鼓励民间资本支持农村金融发展的政策, 主要有哪些?	(6)
4. 中国银行业监督管理委员会(以下简称“银监会”),关 于鼓励发展新型农村金融机构的文件主要有哪些?	(8)
5. 财政、税务部门关于扶持新型农村金融机构发展的 文件主要有哪些?	(9)
6. 目前支持“三农”发展的银行类金融机构主要有哪些? 农村金融服务体系的发展规模如何?	(11)
7. 如何界定新型银行类农村金融机构?	(12)
8. 新型银行类农村金融机构具有哪些特点?	(12)
9. 目前我国新型农村金融机构的发展现状如何?	(13)
10. 民间资本参与农村信用合作社改革,有什么政策支持?	(14)
11. 各类新型农村金融机构的法律地位与性质主要区别有 哪些?	(14)
12. 各类新型农村金融机构的设立条件,主要有哪些区别?	

.....	(15)
13. 各类新型农村金融机构资金来源主要有哪些?	(17)
14. 各类新型农村金融机构业务范围有哪些不同?	(18)
15. 农村金融发展中如何防范风险?	(19)
16. 什么是非法集资? 主要有哪些特点? 如何界定非法 集资的罪与非罪?	(20)
17. 什么是非法吸收公众存款或者变相吸收公众存款罪? 如何认定? 诈骗行为的表现主要有哪些?	(21)
18. 非法吸收公众存款或者变相吸收公众存款的,如何 界定罪与非罪? 量刑标准是如何规定的?	(22)
19. 什么是集资诈骗罪? 如何认定? 有哪些行为表现?	(24)
20. 集资诈骗罪与非罪的界定标准是什么? 如何量刑?	(24)
21. 什么是高利转贷罪? 该罪的立案标准是如何规定的?	(25)
22. 高利转贷罪有哪些特征? 如何量刑?	(26)
第二章 农村资金互助组织	(27)
23. 目前我国农村资金互助组织存在哪些形式?	(27)
24. 农村资金互助社设立、运营与管理的主要政策、 法律依据有哪些?	(27)
25. 什么是农村资金互助社? 农村资金互助社具有 哪些特征?	(28)
26. 设立农村资金互助社应当具备哪些条件?	(29)
27. 如何制定农村资金互助社的章程?	(29)
28. 农民及农村小企业向农村资金互助社入股应符合哪些 条件? 需以什么方式出资? 对其出资比例有什么 限制?	(29)

-
29. 农村资金互助社申请筹建阶段的主要工作程序有哪些？
..... (30)
30. 农村资金互助社申请筹建阶段，应当提交的文件及具体要求有哪些？ (31)
31. 农村资金互助社申请筹建阶段的审核内容主要有哪些？
..... (33)
32. 农村资金互助社开业工作程序主要有哪些？ (33)
33. 农村资金互助社开业阶段，应当提交的主要文件及具体内容有哪些要求？ (34)
34. 农村资金互助社开业审核的主要内容有哪些？ (36)
35. 农村资金互助社可以设立分支机构吗？ (37)
36. 农村资金互助社的资金来源主要有哪些？ 资金主要用于哪些方面？ (37)
37. 农村资金互助社可以经营哪些业务？ (38)
38. 农村资金互助社可以向非社员吸收存款、发放贷款吗？
能否以该社资产为其他单位或个人提供担保？
向社员发放贷款的富余资金如何运作？ (38)
39. 农村资金互助社发放贷款应当坚持什么原则？ 对其发放贷款有哪些限制？ (38)
40. 农村资金互助社的社员股金可以转让、继承吗？ 如果社员申请退股应当怎么办理？ (39)
41. 社员退社后，其在社员资格终止前与农村资金互助社订立的合同是否要继续履行？ 社员能否要求退还股金和积累的份额？ (40)
42. 农村资金互助社如何建立组织机构？ 其职责及议事规则有哪些要求？ (40)
43. 农村资金互助社的理事、监事及经理如何产生？ 理事与经理应当具备什么资格？ 谁是资金互助社的法定

代表人?	(42)
44. 农村资金互助社应如何进行风险管理? 有哪些具体要求?	(43)
45. 农村资金互助社应如何建立财会制度? 如何对社员进行利润分配? 农村资金互助社如何对社员进行相关财务报告的披露义务, 向监管机构履行报告义务?	(43)
46. 银行业监督管理机构如何对农村资金互助社进行监管? 根据农村资金互助社的资本充足和资产风险状况, 如何采取差别监管措施?	(44)
47. 农村资金互助社违反有关法律、法规, 存在超业务范围经营、账外经营、设立分支机构、擅自变更法定变更事项等行为的, 应当如何处理?	(45)
48. 什么情况属于农村资金互助社法人机构临时停业? 应当如何办理?	(45)
49. 农村资金互助社能申请破产吗? 适用《企业破产法》的规定吗?	(46)
50. 农村资金互助社法人机构发生哪些情况应当终止? 如何办理?	(46)
51. 农村资金互助社因什么原因解散? 如何进行清算?	(47)
52. 农村资金互助社解散, 社员能够办理退股吗?	(47)
53. 农民专业合作社能否开展资金互助?	(47)
54. 农民专业合作社内部开展资金互助, 应当注意的关键问题是什么?	(48)
第三章 小额贷款公司	(49)
55. 小额贷款公司筹建、设立及运营管理的主要政策、法律依据有哪些?	(49)