

# “三农”决策要参

2013年第50期(总第50期)

清华大学中国农村研究院

2013年12月24日

## 下一步农村信用社改革的原则与制度设计\*

**内容摘要:**进一步深化农村信用社改革应坚持三项原则:服务“三农”、商业化发展和政策激励。改革的重点包括:保持县域法人机构长期稳定,确保机构和业务贴近基层;坚持股份制为主导的改革方向,尊重农村信用社的自主选择;注重引进战略投资者,发挥股东的决策和风险承担作用,建立商业化可持续发展机制;实施分类改革,分别对好、中、差的农村信用社采取奖、扶、转的措施,促进改革发展;重新确定省级联社的发展定位,由行政管理转变为公司治理,将省级联社承担的行政管理、金融监管职能、行业管理职能三种职能逐一拆分,由不同的主体承担。

**关键词:**农村信用社 分类改革 省级联社

---

\*本文为清华大学中国农村研究院2012年重点研究课题“深化农村金融改革的重点领域和基本途径”(编号:CIRS2012-4)的部分研究成果。

## 一、农村信用社改革发展所处的阶段特点

改革 10 年以来，上一轮农村信用社改革基本完成。以 2003 年全面推进农村信用社改革为上一轮农村金融制度改革的主要标志，改革 10 年以来，上一轮农村信用社改革任务基本完成。一是各项扶持政策落实到位。中央安排用于农村信用社化解历史包袱的资金额度累计超过 2660 亿元，占全国农村信用社 2002 年末实际资不抵债数额的比例超过 80%；消化历年亏损挂账 60% 以上。农村信用社长期存在的系统性、区域性支付风险问题得到有效控制。二是目前农村信用社仍是农村金融的主力军。截至 2012 年末，农村信用社拥有 7.44 万个网点，承担了约 76% 的金融机构空白乡镇覆盖；农户贷款 2.64 万亿元，占全部金融机构农户贷款余额的 72.96%；农业贷款 1.94 万亿元，占全部农业贷款的 71.29%。

目前农村信用社存在的新老问题。农村信用社不仅存在深层体制上的老问题，而且出现了危及发展方向的新问题。从老问题来看，其资本实力仍较弱，资本充足率高于 8% 的农村信用社占比仅为 40%；其股权结构仍不合理，内部人控制严重，内控管理薄弱。从新问题看，其组织机构形式出现了“上收”和“做大”的趋向，“离农脱农”现象明显；其经营重点和资金流向逐渐从农业转向非农业；其发展格局呈现出“两级分化”的倾向。目前，部分省联社行政管理色彩浓厚，基层社事实上已成为其分支机构，部分省联社谋求通过构建与基层社以控股权为纽带的利

益共同体，或组建全省统一法人，将农村信用社经营、管理重心上移，将会导致农村信用社改革偏离方向。

## 二、下一步深化农村信用社改革需要坚持三大原则

如何将农村信用社留在县域和农村并支持其取得更大发展，这是稳定农村金融市场根基的大问题。下一步深化农村信用社改革应要坚持几大原则：(1)为“三农”服务的原则。农村金融改革的根本目的在于进一步增加支农服务功能、不断完善农村金融服务，针对目前农村信用社出现“离农脱农”现象，应强化保持农村信用社的县(市)法人地位长期总体稳定，增强涉农金融服务功能。(2)商业化可持续性原则。农村信用社去“合作”转“商业”的制度转型，已基本确定，农村信用社已成为农村商业性金融的主要部分。而商业性金融的实质就是以盈利为第一目的，因此，选择商业化经营就要强调商业化可持续发展。(3)政策激励的原则。鉴于农业的弱质性和“三农”问题的特殊性，在充分尊重各地政府和农村信用社自主权的基础上，要以“科学把握、正确引导、经济激励”为原则，鼓励商业化运作的农村信用社继续选择支农的金融服务方向。

## 三、下一步农村信用社改革的主要制度设计

### (一)保持县域法人机构长期稳定，确保机构和业务贴近基层

深化农村信用社改革的宗旨是不断改善农村金融服务。农村金融的需求主体是农民、个体工商户、小型、微型企业等，金融

需求呈现小而分散的特征，需要农村信用社经营、管理重心下移，贴近农村实际开展金融服务。保持农村信用社县(市)法人地位的总体稳定，有利于引导农村信用社经营和管理重心下移，真正做到贴近农民、扎根农村、做实县域，有效地发挥农村信用社作为社区金融机构的职能，巩固和提升其农村金融服务主力军地位，也有利于其发挥自身比较优势，实现健康可持续发展。

## **(二)在坚持股份制为主导的改革方向的前提下，尊重农村信用社的自主选择**

下一步农村信用社改革应坚持股份制为主导。目前，有一种观点认为，农村信用社改革的最终目标是增强农村金融服务功能，服务的对象是广大的农民，就应该按照合作制的要求，改革农村信用社的产权关系，坚持民主管理，发挥农民股东在法人治理结构运行中的主导作用，以促使农村信用社将经营目标定位于改善农村金融服务，更好地实现农村信用社的改革目标。笔者认为，上述观点没有充分考虑农民股东的经济实力和参与农村信用社经营管理的能力，由于在实践中组建的是以县(市)为单位的统一法人，脱离了合作制企业的小规模特征，单个法人农村信用社的股东人数达十几万之众，股东主体是农民，股权高度分散，必然导致农民股东缺乏行使股东权力的积极性和能力，法人治理呈现典型的内部人控制特征，背离合作制企业法人治理的运作方式——民主管理和互助互惠目标。同时，从上一轮农村信用社改革的产权制度设计初衷来看，当时也设计了股份

制、股份合作制、合作制的产权制度，由农村信用社自主选择。但从实践来看，绝大多数农村信用社选择了股份合作制，设置了资格股和投资股，而其法人治理结构呈现投资股股东为主导的基本格局，股份制的色彩十分明显。而且，从国际合作制发展趋势看，合作制也呈现出由“一人一票”式的民主管理走向按照社员入股金额确定投票权的股份制式决策和管理方式，并且由古典合作制强调的为社员服务转向商业化经营。综合上述分析，笔者认为，我国农村信用社改革应坚持股份制为主导的改革方向，但考虑到我国区域经济发展水平差异大、农村信用社经营管理能力不平衡，可赋予农村信用社产权制度改革的自主选择权，但对选择股份合作制、合作制的农村信用社要严格规范，促进发展。

下一步农村信用社改革应该实现商业化经营目标与改善农村金融服务目标有机统一。目前，还有一种观点认为，按照股份制将农村信用社改制为农村商业银行，将会偏离农村金融服务目标，不符合农村信用社改革目标。笔者认为，农村信用社改制为农村商业银行后，经营范围仍然在县域和农村，开展农村金融服务仍然是其比较优势，而且农村商业银行只有坚持商业化经营，才能不断发展壮大，才能确保开展农村金融服务的能力不断增长，才能提供更高水平的农村金融服务，因而，农村商业银行的商业化经营目标与改善农村金融服务目标是有机统一的。如果为了改善农村金融服务，一味强调不顾成本、不顾亏损地开展



金融服务，将本应该政策性金融承担的业务转由商业性金融承担，必然难以保证农村商业银行的商业可持续，将会导致农村商业银行的萎缩，由此造成所开展的金融服务呈现逐步衰减态势，最终将会偏离农村信用社的改革目标。对于难以实现商业化可持续发展的农村金融服务项目，应纳入政策性金融的服务对象和范围，在财政政策的支持下实现可持续发展。当然，为了保证农民能够享受到优质高效的农村金融服务，可通过加强农村金融市场竞争，增强市场竞争压力，促进农村商业银行不断创新农村金融产品，例如开展信用贷款，不断改善农村金融服务。

### **（三）积极推动引进战略投资者，加快健全商业化可持续发展机制**

受我国当前农村经济社会发展水平和农民经济能力的影响，如果不改变股东主体是农民的现状，即使推进农村信用社的股份制改造，在短期内也难以改变股权高度分散，法人治理结构有形无神的状况。因此，要积极推动农村信用社引进战略投资者，提高战略投资者的持股比例，进一步优化股权结构提高股权集中度，发挥战略投资者在法人治理结构运行中的主导作用，健全决策、执行、监督相制衡、激励与约束相结合的经营机制，促进农村信用社实现商业化可持续发展。

引进战略投资者要注意以下问题。

一是注重引进民营资本，特别是具有较高经营管理能力和战略发展眼光的民营资本，切实发挥其在法人治理结构运行中

的主导作用，有效解决农村信用社“为谁所有”、“由谁管理”、“为谁负责”的问题，要坚决防止地方财政性资金入股、杜绝地方国有企业资本入股，防范地方政府借助股权干预农村信用社的经营活动，造成政企不分格局。

二是优先鼓励经营财务状况较好的农村信用社引进战略投资者。虽然经过改革，目前农村信用社经营财务状况比改革之初有了较大幅度的提高，但要避免两种倾向：一方面，个别地区将引进战略投资者，作为化解经营财务状况较差农村信用社历史包袱的手段，从而偏离引进的目标。另一方面，引进质量较差的战略投资者，不能真正发挥战略投资者促进农村信用社实现改革目标的作用。

三是将引进战略投资者和化解历史包袱有机结合。从当前改革实践来看，农村信用社的发展前景光明，经营财务状况较好的农村信用社对战略投资者具有较强的吸引力，可借助引进战略投资者的有利时机，吸收股金时采取竞价溢价方式发行，取得最高的股金发行价格，并将溢价部分用于处置不良贷款等，以有效化解历史包袱。

四是处理好引进战略投资者与省级联社淡出行政管理的关系。农村信用社引进战略投资者后，战略投资者将在法人治理结构运行中发挥主导作用，农村信用社的法人主体独立性将显著提高，自我发展管理能力明显提升，这将在一定程度上要求省级联社改进对其的管理方式，重点放在为其发展创造良好市场

环境。这说明，农村信用社引进战略投资者后，将会在一定程度上脱离省级联社的行政管理，削弱省级联社的行政权力，从而会使引进战略投资者工作受到省级联社的阻碍，因为目前省级联社是农村信用社引进战略投资者的重要决策主体，对此应予以高度重视。综合上述分析，笔者认为，应强调省级联社对农村信用社实施分类管理，对自我发展管理能力较高的农村信用社，特别是引进战略投资者的农村信用社要逐步淡出行政管理，同时，要采取有效措施，防止省级联社对农村信用社引进战略投资者的干预与阻碍。

#### **（四）“分类推进”农村信用社改革**

第一类农村信用社（包括农村商业银行和农村合作银行，下同），即已达到稳健运营和长期盈利的，以“奖”为主，对其涉农贷款按累进式给予财政、税收、货币、监管等方面的优惠政策。第二类农村信用社，即资本充足率较低且盈利能力不强的，以“扶”为主，在按比例奖励其涉农贷款的同时，还按比例给予提高拨备、加大呆账核销、增加再贷款、优惠存款准备金率等方面的政策扶持促进其消化历史挂账。第三类农村信用社，即运营困难且资不抵债的，以“转”为主，或允许被兼并收购或转型为专门从事政策性金融业务的机构，对极少数经营状况不断恶化、严重资不抵债的农村信用社，按照市场化原则予以退出。另外，应加快推进存款保险制度建设，农村信用社加入存款保险体系，有助于打消公众存款顾虑，增强其资金实力，支持其稳健可持续



经营。

### （五）重新确定省级联社的发展定位，由行政管理转变为公司治理

改革前，由中国人民银行（中国银监会）代表中央政府同时履行对农村信用社的依法管理职能、金融监管职能、行业管理职能。改革设计初衷，是由银监会代表中央政府独立履行对农村信用社的金融监管职能、省级政府独立履行对农村信用社的依法管理职能、省级联社独立履行对农村信用社的行业管理职能，形成三大主体分别独立履行3种职能的格局，以利于解决因职能目标冲突导致的履职效率低下问题。

从目前的改革实践来看，省级政府授权省级联社管理农村信用社，使其成为真正的管理主体，农村信用社省级管理机构有四种模式：一是成立以全省或市为法人单位的农村商业银行。二是成立农村合作银行。三是将农村信用社省级联社改组为金融控股公司。四是成立农村信用社省级联社。上述省级管理机构的模式虽然不同，但都履行着对辖内农村信用社的行业管理职能，其中，以省级联社模式最有代表性。

然而，省级联社汇集权力，导致行政管理色彩十分浓厚。一是省级政府将依法管理职能授权省级联社履行。从实践来看，为了充分发挥省级联社作为辖内农村信用社管理平台的作用，减轻自己承担的农村信用社金融风险处置责任，省级政府将依法管理职能授权省级联社履行时，将依法管理职能转变为行政

管理职能，最鲜明的表现就是行政任命省级联社的高级管理人员。省级联社的理事长、副理事长、主任、副主任等主要高级管理人员，都是由省级政府按照厅级、副厅级干部的选拔程序产生的。据调查，上述人员一般由省级政府按照有关规定完成选拔程序后，再向省级联社的社员大会、理事会提出候选人名单，按照等额选举、选聘的方式，经其选举、选聘产生。实质上是由省级政府行政任命的，只不过借助省级联社的社员大会、理事会完成了选聘的法律程序。接下来，省级联社参照省级政府的方式，行政任命辖内农村信用社的主要高级管理人员。在实践中，具体表现为农村信用社的理事长、副理事长、主任、副主任、监事长等主要高级管理人员，也基本上由省级联社按照处级或科级干部的选拔标准，比照省级联社主要高级管理人员产生的程序，由农村信用社的股东（社员）代表大会、理事会、监事会完成选举、选聘的法律程序后产生，其实质上也是由省级联社行政任命产生。不仅如此，省级联社还拥有对农村信用社人员的行政处分权，并且在财务权、信贷权等方面对农村信用社予以约束，实际上控制着农村信用社具体的经营活动，行政干预农村信用社的经营自主权。二是承担金融风险处置责任催生省级联社的隐性金融监管职能。从政策安排来看，农村信用社的金融监管职能由银监会代表中央政府履行，但省级政府为及时掌握辖内农村信用社的金融风险状况，将获取辖内农村信用社金融风险信息的工作，具体是由省级联社承担，并由省联社与省级银监局沟

通，从而在很大程度上催生了省联社对辖内农村信用社的金融监管职能，只不过因为省级银监局履行法定的金融监管职能，省联社对农村信用社的金融监管是以隐性方式进行的。因此，省级联社成为除省级银监局之外的，事实上对农村信用社进行金融监管的主体。这必然导致对农村信用社的重复监管，加大农村信用社接受监管成本，也造成了监管资源的浪费。

上述分析说明，随着省级政府对省级联社的授权，省级联社同时承担着对农村信用社的行政管理职能、金融监管职能、行业管理职能，而后两种职能又进一步强化了行政管理职能，使省级联社的行政管理色彩更加浓厚，也导致管理体制向改革前复归。

下一步深化改革的方向是，将省级联社承担的三种职能逐一拆分，由不同的主体承担。即成立省级金融监管机构承接省级银监局对农村信用社的金融监管职能；将行政管理转变为依法管理，由省级金融服务办公室承接；省级联社专职履行行业管理职能，提供公共服务。

一是推动省联社进一步深化改革，按照“明确职责、规范履职、改进管理、强化服务”原则，明晰省联社履职边界、规范其履职行为，弱化行政管理，强化服务职能，实现由管理型向服务型的转变，发挥其网络平台、资金调剂、支付清算、培训交流等重要作用。

二是促进省联社坚持因地制宜、分类指导原则，对辖内农村信用社实施分类管理。对经营财务状况明显改善，内部管理水

平较高、可持续发展能力较强的农村信用社，省联社应大幅减少对其直接管理，并按照市场化原则，提供支付结算、业务咨询等公共服务。对经营财务状况有所改善，具备一定自我发展能力的农村信用社，省联社应通过强化现场检查、外部审计等措施，规范农村信用社经营行为，培育其自我管理能力，引导其逐步建立可持续发展机制。对资金实力弱和财务状况差，自我发展能力严重不足的农村信用社，省联社要进一步加大管理工作力度，强化监督检查，可对其高级管理人员、大额贷款和财务开支等重要事项进行指导咨询，对发现的违规行为，及时督促纠正，帮助其逐步降低风险，实现可持续发展。

三是省级政府应加强对省级联社的履职责任约束，建立履职责任追究制度，促进其规范履职。同时，加快建立由省级政府和农村信用社共同出资，以省级政府为主的农村信用社金融风险处置基金，强化省级政府承担的农村信用社金融风险处置责任，督促其认真履行职能。

中国人民银行研究局原副局长 汪小亚

中国人民银行货币政策司 穆争社

(汪小亚为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)



## 清华大学中国农村研究院

---

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: [cirs@mail.tsinghua.edu.cn](mailto:cirs@mail.tsinghua.edu.cn)

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)