

目前农信社改革的方向是正确的，但是需要回归农信社系统金融机构本身所拥有的自主权，才能真正理顺扭曲的金融机构责权利关系

农村信用社产权与治理

冯兴元

2003年以来，我国由农村信用社改制产生了农村合作银行和农村商业银行。一般政府部门把农村信用社和这两种银行通称为“农村合作金融机构”。很显然，这只是一种权宜之计。因为农村商业银行不带任何合作制成分，不属于农村合作金融机构。这三类农信社系统金融机构目前还存在众多产权和治理问题，其中很多问题是由于政府的金融抑制政策导致的，有必要对之加以专门的研究。

农信社漫长而曲折的改制过程

农村信用社系统的激励结构与利益关系扭曲是由来已久的问题，这与其产权与治理结构扭曲问题有关。在2003年改革之前，农村信用社普遍存在产权关系不清晰、社员—股东人数众多、股权分散、社员—股东权利空置、经理层“内部人控制”和政府监督管理部门“外部人控制”严重、历史包袱严重、资

产质量差、潜在风险大等问题。

2003年我国根据《国务院关于印发深化农村信用社改革试点方案的通知》推行农信社改制，产生了一批以县农村信用联社作为单位的统一法人、农村合作银行以及农村商业银行。从2003年4月28日开始，银监会正式履行监管和对农村信用社的行业管理职能，部分行业管理职能和风险责任下放到推行改革试点地区所在省的政府，全面建立了以省联社为主体的管理框架，成立了25家省联社，同时北京、上海、重庆和宁夏组建了农村商业银行，天津成立了农村合作银行。许多地市还设有省联社地市级办事处。近年来，为了推动省级联社改革，银监会开始推动从改革“省联社驻地（市）办事处”入手，将其改制为“区域稽核审计中心”。此外，人民银行作为货币政策当局也对农村信用社承担着相关管理职能。而且近年来，各地政府还陆续成立了金融办。在实际运作中，所有这些政府机构和“行业管理机构”对农信社系统金融机构的行政管理与控制色彩均较强。

上是由信息不对称所导致，社员并不了解信用社的具体运行状况、风险状况，因此在进一步深化改革过程中，完善信息披露制度，对于信息披露的流程、内容、时间、对象等问题要根据具体情况加以分类考虑，不搞“一刀切”，并保证整个披露过程的公开、公正，便于社员及公众进行监督。

坚持三农服务对象，大力发展农村金融市场。农村信用社是为服务三农而设立的，服务三农是其根本宗旨。故而，在改革过程中，农村信用社应始终坚持以农民、农村和农业为服务对象。由于农业自身的弱质性，改革前为保证农业的发展而牺牲农村信用社的发展，但是服务于农业并不必然导致信用社的效率低下，如孟加拉、柬埔寨等国农村小额信贷银行在支持农村经济发展的同时实现自身持续发展的事实说明，当下我国农村信用社效率低下的原因在于其内部管理和治理机制存在问题。因此，在推进农村信用社改革与治理的过程中，应始终坚持以三农为服务对象这一大方向不动摇。

在强化“服务三农”这一农村信用社治理的顶层设计目标的前提下，要结合农村社区化、农民城镇化和农业现代化的发

展趋势，大力发展农村金融市场。农村信用社应充分发挥自身优势，制定适应农村金融发展趋势的战略。首先，不断创新信贷模式。例如，借助新型网络技术手段建立农民的信用评级机制，对信用良好的农民可以给予较多贷款、较多优惠，在促进信用社业务发展的同时也降低信贷风险。其次，导入互联网金融思维，以创新运营模式和风险防范机制，一方面通过互联网技术方便农户获得贷款，避免以往审贷流程慢、审贷时间长、等贷成本高的问题；另一方面借助互联网技术提高信用社内部运营管理效率，提升服务水平和风险防范能力。最后，农村信用社的存在是政府支农政策的产物，信用社在谋求自身发展的同时要适当争取地方政府的支持，比如政策扶持、税收优惠和财政补贴等，保证其更好地发展。

作者单位：天津财经大学商学院，李维安系校长；南开大学中国公司治理研究院

（责任编辑 植凤寅）

2003年以来的改革不再强调恢复农村信用社的“三性”，即“组织上的群众性，管理上的民主性以及业务经营上的灵活性”。尤其是农村商业银行在脱离“三性”走向商业化方面做得比较彻底。农村合作银行和农村信用社也同样脱离“三性”走向商业化，但是还挂着“合作金融”或者“股份合作制”金融之名，行商业化之实。

2011年银监会要求作为县级统一法人的农村信用联社进一步改制为农村商业银行，所有农村合作银行改制为农村商业银行。如浙江省宁海县农村信用联社就于2015年改制为宁海县农村商业银行。这项政策更加明确了农信社系统的商业化改制方向，有利于进一步改进农信社系统金融机构的产权结构、治理结构以及经济绩效。

农信社纷纷改制之后，农信社系统的产权和治理结构总体上得到改善。与2003年之前全国农信社大量亏损的情况相比，农信社系统在资产规模上有了较大的发展，其经济指标有了较大的改进。据统计，截至2015年末，全国2303家农商行、农合行和农信社中，正式获批开业的农村商业银行已达839家，正在筹建的达107家。这些金融机构总资产达25.81万亿元，利润2233亿元，资本充足率为11.6%，不良贷款比例为4.3%。

政策效应：利弊参半

政府针对农信社系统的政策既可能有利于、也可能不利于农信社的发展。比如2003年国务院改革方案里要求农信社向农户提供小额信用贷款，这种政策虽然有些半强推，但是其结果总体上有利于农信社系统的发展。贵阳市花溪农村商业银行就是一个例证。该行最初由农信社改制为农村合作银行，后来才改制为农村商业银行。它很早就推行农户小额信用贷款，也很

早从中受益，目前主推“小康卡”农户信用贷款。

政府的政策可能有利于全部农信社系统金融机构，也可能只有利于部分金融机构。比如2003年的改制规定，只允许极少数农信社改制为农商行，2011年要求所有农信社和农村合作银行均改制为农村商业银行，则对所有这些机构有利。

政府的政策也可能在一些方面有利于农信社，在另外一些方面则不利于它们。比如2003年国务院提出的改制方案中提出了“将信用社的管理交由地方政府负责”，规定试点地区成立省级联社或其他形式的省级管理机构，在省级人民政府领导下，具体承担对辖内信用社的管理、指导、协调和服务职能。由此，之后纷纷设立的省联社，一方面可以对省内农信社系统金融机构提供银行卡发行、科技、新产品开发、资金运营、清算、教育培训等服务，另一方面则成为省内农信社系统金融机构的管理者。其行政管理职能太强，而服务职能较弱，造成在日常管理中一些农村商业银行、农村合作银行以及基层农信社的不满。

当前股权结构不利于合作制与股份合作制的运作

当前的股权结构不利于合作制与股份合作制的运作。按照相关要求，改制为股份制已成为农信社改革的不二选择。农信社金融机构总体上区分为股份制、股份合作制和合作制三种法律形式。这三种法律形式若要真正名副其实，则需要满足一定的条件。比如，股份制以利润为目标，需要体现出投资者作为股东拥有金融机构所有权即股权，以其出资额为限承担财产责任，股东对金融机构的重大事务拥有决策权，同股同权。股份制的优点是所有权与使用权可以分开，金融机构可以根据需要不断扩大其规模。因此股份制最体现商业化取向，可以接受多个股东，或者少数股东。比如张家港农村商业银行2001年改制前原来信用社的股东为29651户，改制后股东减少到1700户。无论此后增加股东还是减少股东，均不影响其商业化运作。股份合作制则结合了合作制和股份制的特点，它区分资格股和投资股。资格股实行一人一票，投资股按投资大小取得投资分红和享受一定的票数。但由于巨大的股东数量，要真正做到其中的“人合”非常困难。股份合作制有朝着股份制或者合作制两头演化的惯性。尤其是业务量增多，要求银行增股扩股从而扩大银行规模时，合作制成分往往容易让位于股份制成分，也就是合作制成分减少，股份制成分增大，由此出现一种商业化倾向。不过，在股东人数众多时，这种商业



化趋向是必然的，本身并没有错。而在合作制下，随着社员数量增加，内部社员之间的信息不对称提高，合作制的条件更趋于不易满足，必然走向商业化。合作制金融机构应该遵循四大原则：自愿性原则、互助合作原则、非营利性原则以及民主管理原则。只有确保遵循这四条原则，才能保障社员的权益。目前农信社的组织和治理一般难以做到遵守这四条原则，这也与初级社（或者是作为统一法人的联社）人员规模太大有关。比如江苏省丹阳市农村信用合作社联社于2000年末由县乡两级法人改制为以县级为单位的统一法人（目前已经改为农村商业银行）。改制前存在110459户股东，改制后下降为3119户，社员规模仍然巨大。这种作为统一法人的联社，社员人数多，难以实行“一人一票”，社员难以真正实施民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，实际运作中容易走向商业化。很显然，在上述三种法律形式下，均有可能出现上级政府和联社的“外部人控制”和管理层的“内部人控制”问题。

突出的责权利不统一问题

我国农信社股金来自于社员，部分属于非自愿入股股金，其入股是为了获得农信社贷款。如此而言，农信社属于民办。但是，由于我国农信社股权过于分散，社员、社员大会或社员代表大会对理事会和管理人员的控制很弱，监事会一般也发挥不了作用。民主选举、民主决策、民主管理和民主监督流于形式。由于理事会和管理人员掌握经营决策大权，管理层“内部人控制”问题严重。从其运作来看，“官办”色彩强烈，比如信用社主任和县联社理事长、主任、监事长等人选的任职资格不是由农信社社员决定的，而是必须经过省联社提名，实际上由省联社决定。由此建立了直接或者间接控制农信社的渠道。

农村信用社既然属于合作金融机构，就需要遵守合作社的一些原则。而合作社的原则之一就是不以盈利为目标，而是以实现内部社员的互助和互益作为目标。农村信用社既然占有信用合作社之名，就要行合作金融之实。但是，由于我国农村信用社过去以一乡一镇为单位吸收了大量的社员，2003年后相继实行以县为单位推行统一法人改革，社员的权利基本上被搁置，管理层一般实行“内部人控制”，其结果是农信社在经营上倾向于商业化，而非互助化。外加农村信用社被金融监管部门监管，被地方党政部门和作为管理机构的省联社所管理，实际上存在严重的“外部人控制”问题。这导致农信社的内部和外部治理结构均存在严重缺陷。

真正的农村信用社仍有巨大的发展空间

我们需要建立一个规范意义上的农村信用社内部治理结构。一个理想的农村信用社需要成员支付股金，通过社员大会

或者社员代表大会选举、批评和罢免理事会、监事会，实行“四大民主”，即“民主选举，民主决策，民主管理，民主监督”，由此行使所有人即社员的权利和义务。理事会和监事会的权力来自其社员通过社员大会或者社员代表大会的同意，而且受制于其社员、社员大会或者社员代表大会。这种结构若要成功运作，要求社员之间存在较大程度的信任和信息对称。农村信用社以“人合”为基础，然后结合以“资本”。这也意味着一个基层社或者初级社的社员和地域规模不能太大，股权不能过于分散，否则必然走向商业化。如果商业化运作，选择以利润为目标，那么就应该作为农村商业银行而运作。

规范意义上的农村信用社联社可以由基层社或者初级社联合组建，行使纯粹服务的职能。与此相反，在市场经济里，基层社通过参股自下而上地控制上级各层合作金融组织，后者则提供服务职能。比如德国的合作金融体系就是自下而上控制上级各层合作金融组织的。

与此相应，引入省联社体制之后，从规范角度看，农村信用社系统的运作方式应该也是自下而上的。省联社只能履行服务职能，不得履行管理职能。即便是行业管理和行业自律，也是其所有成员银行和农信社自身的事务，省联社只应该是这些金融机构利益表达和诉求的共同平台。与此同时，银监会系统应该回归到监管者角色上。

农村信用社和农村合作银行改制为农村商业银行，以及省联社改制为农村商业银行，这些做法都有助于改善农信社金融机构的产权结构和治理结构，强化其商业化取向。2008年12月22日，宁夏农村信用联社改制为黄河农村商业银行。这也是我国第一家省联社改制为银行，代表了一种可取的方向。2016年的中央一号文件明确提出要“开展农村信用社省联社改革试点，逐步淡出行政管理，强化服务职能”。这说明中央对省联社的问题是有认识的，而且改革定位准确，但是改革的方式可能仍然有着行政本位的问题。

总体而言，2003年开始至今的农信社系统改制取得了较大的成效，但是改制的风格存在一些问题。改制过程体现了较为严重的行政本位问题，没有较好地尊重金融机构本身的自主权，改制前后的农信社金融机构内部人和外部人控制问题仍然存在，金融机构的内外责权利关系仍然扭曲。新的改革要求所有农信社和农村合作银行改制为农村商业银行，省联社应该注重于履行服务职能。方向是正确的，但是只有回归农信社系统金融机构本身所拥有的自主权，才能真正理顺扭曲的金融机构责权利关系。此外，建立真正意义上的农信社，也是市场主体的权利。

作者单位：中国社会科学院农村发展研究所

（责任编辑 植凤寅）