

农信社改革深化正当时

[汪三贵 陈虹妃]



作者简介：

汪三贵,1962年出生于湖南。1983年毕业于湖南农学院,获学士学位;1986年毕业于沈阳农业大学,获硕士学位;2001年毕业于中国农业科学院农业经济与发展研究所,获博士学位。毕业后在中国农科院农业经济与发展研究所从事科研工作,先后担任贫困与发展研究室副主任、主任、研究员,中国农科院贫困问题研究中心主任。2006年9月调入中国人民大学农业与农村发展学院,任责任教授,主讲贫困分析、收入分配与经济发展、国际农村发展和概论等课程。现为中国人民大学农业与农村发展学院教授,博士生导师;中国人民大学可持续发展高等研究院副院长;中国人民大学反贫困问题研究中心主任,中国农村金融研究所副所长。长期从事农村贫困问题的研究,并担任国务院扶贫领导小组专家咨询委员会委员;中国国际扶贫中心学术顾问;中国贫困问题研究专业委员会副主任委员;世界银行、亚洲开发银行、联合国开发计划署、联合国粮农组织、国际农发基金、英国海外发展署、澳大利亚发展援助署、德国GTZ和日本协力事业团等国际和双边发展机构的咨询专家等。

2003年开始,农村信用社进入到深化改革时期。这一轮改革明确提出建立股份制企业,获得独立的市场经济主体地位。改革的内容主要有两个方面,一是明晰农村信用社的产权制度,确定股份制的改革目标和市场经济改革方向。用5至10年时间分期分批逐步过渡到符合现代金融企业要求的、有特色的社区性农村银行。其二是对农村信用社的管理体制进行改革,明确了对农村合作金融机构“统一监管标准、实施分类监管”的总体思路。经过近7年的改革,信用社改革取得了明显进展,管理更加规范,可持续发展能力增强。

改革进展显著

2003年,国务院决定在浙江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西、江苏八个试点省市进行农村信用社改革。主要内容是:以法人为单位,改革信用社产权制度,明晰产权关系,完善法人治理结构,并根据各地不同情况确定不同的产权形式。同时改革信用社管理体制,将信用社的管理交由地方政府负责。2004年,对农村信用社的改革试点扩大到北京、天津、辽宁、安徽、广东等21个省、市和自治区。把农村信用社明确定位为“地方金融企业”。在管理上明确了人民银行、银监

会、省政府和省联社在农村信用社监督管理和风险防范的权利与义务。2006年,银监会要求将农村合作金融贷款按照期限分为正常、关注、次级、可疑、损失五级分类。同时,提出推进农村金融创新,将建立新型农村金融机构作为信用社改革的补充。2007年8月10日,海南省农村信用社联合社成为全国最后一家挂牌开业的省级联社,标志着农村信用社新的管理体制框架已经全面建立,也标志着从2003年开始的农村信用社改革试点第一阶段工作任务基本完成。

2008年2月,银监会召开全国农村中小金融机构监管会议,将

新一轮改革重点再次指向产权制度以及 2003 年改革中新成立的省联社。2008 年 7 月,银监会进一步明确坚持股份制改革方向,本着“先经济发达地区、后经济欠发达地区,先城市地区、后农村地区,先符合条件机构、后不符合条件机构”的工作要求,逐步推行股份制改革。2008 金融危机过程中,监管部门组织开展省联社经营业务调查,严格控制省联社债券投资等业务,督促省联社加快职能转换,建立科学的薪酬分配机制。监管部门和省联社帮助亏损信用社制定消化亏损计划,按照“先易后难”原则加速消化历年亏损挂账。

近年来,农村信用社在信贷支农工作方面也做了大量工作,特别是推广农户小额信用贷款和联保贷款,简化了贷款手续和降低了农户的贷款成本,使一部分农户能够方便地获得信贷资金。

目前,我国农村信用社的产权、治理、内控和行业管理改革初见成效。农村信用社和农村合作银行已经成为支持农业发展的主力军,农村信用社对促进农村的发展起到了不可替代的作用。

深入改革势在必行

尽管农村信用社的改革取得了较大进展,特别是股份制改造和市场化改革方面进展迅速,但改革并没有解决农村金融服务的根本问题,特别是占农村人口绝大多数的中低收入农户的信贷需求问题没有得到有效解决。要使农村信用社能够真正服务于三农,特别是能为中低收入农户提供金融服务,信用社还

必须进行深化改革。

一是产权制度的改造。考虑到我国各地区农村经济、文化、地理条件千差万别,中小经济实体和农户对金融机构的服务需求也不相同,我国农村信用社的产权改造应该适应不同地区的经济发展状况和市场条件。

二是构建良性的治理结构和激励机制。产权是明确金融机构利益主体关系的前提,也是规范金融机构和政府管理部门关系的制度基础。不同的产权模式下金融机构的治理结构是不同的,以适应不同的利益关系和形成有效的利益机制和监督机制。如合作制的核心治理结构是社员代表大会和一人一票的决策机制。股份制则要求建立完善的“三会”:股东会、董事会和监事会结构。

在经营的层次上,良好治理结构的核心是形成有效的激励机制和监督机制。要使激励机制有效,就必须使经营者的利益与经营业绩密切相关,并让经营者对自己的所有经营行为负责。对于基层信用社或营业所,关键是将基层营业单位下移、经营管理权也要下移,让基层单位变成真正的独立核算的盈利中心。因为基层经营单位越接近客户,信息不对称和客户的道德风险问题就越小,这对没有可抵押财产的农户来说是至关重要的。让基层经营单位在经营活动中拥有尽可能多的自主权并对自己的每一个经营行为负责是提高经营积极性和效率的最有效方式。

为了鼓励职员,可以考虑每年将一定比例的经营利润在下一年初分

配给职工。

为了调动客户按时还款的积极性,对于按期偿还贷款的客户,可以考虑返回本金或者利息的一定比例作为奖励,但如果客户不按期偿还,利率将上浮一定比例作为惩罚。

三是建立合理有效的监督机制。基层经营单位经营权力的扩大必须建立在有效监督机制的基础上。首先是要建立严格的内部控制机制,监控的重点是基层经营单位的财务状况和报表的可靠性,防止基层经营单位为了短期的利益而通过账面处理上报虚假的财务信息。其次是严格的人事管理,实行科学的招聘和解雇制度。再次,外部监督的重点是各信用社的财务指标和资本充足率以及各种违规行为。

四是金融产品和服务创新。能否设计出灵活多样并符合不同类型农户和小型企业需求的金融服务和产品将直接决定该金融机构在农村的竞争力。重点是如何高效率、低风险地提供小额的生产和生活消费信贷。在服务方式上,可借鉴非正规金融和小额信贷机构的信贷方式,简化贷款和还款手续以降低交易成本,尽可能通过利用社会资源来减低信息不对称带来的贷款风险。同时,可以改变按照行政区划设置营业网点的做法,根据需求状况灵活设置基层网点,尽可能接近客户。贷款的利率是以弥补全部成本(资金成本、管理成本和贷款损失)和获得适当的利润为出发点而制定的,农村金融机构应该根据当地的市场状况、利用合理的利率政策(包括利息和本金的返还)来调节供求和形成有效的激励机制。