

# 農信社改革——須制定《合作金融法》



農信社在內地金融體制中屬畸形組織

內地包括國有銀行在內的所有問題金融機構的深入改革，都有一個必須解決的前置條件，就是巨大存量的不良資產包如何解決。農信社更是如此。最初的方案是仿效國有銀行的不良資產處理模式，即通過將不良資產剝離給特定的金融資產管理機構來解決農信社的問題，但建議一經提出就爭議很大。反對此模式的主要理由是其不良資產是農信社自身集體債務，國家不應承擔，但是通過農信社經營自我累積，利用所獲利潤化解不良資產更不現實；一則有失公平，因為與國有銀行類似，其不良資產的形成並不完全是農信社自身問題；二則包袱過於沉重，通過利潤核銷壞賬的辦法將使農信社未來的改革幾乎寸步難行。

## 注資透明度較國有銀行低

最終農信社改革思路的基本框架與國有銀行雷同，其基本精神仍是政府花錢買機制，但是由於農信社主體眾多，實力參差不齊，自身積累更為薄弱，自身信用水準和自我發展的能力也更為低下，所以政府支援的資金更為關鍵，支援方式也更為複雜。相對於已有的國有銀行外匯注資，透明度更差，效果也就更難以評估。在具體的財務資源安排上，原則上把農信社的不良資產一分為二，一半由中央銀行發行專項中央銀行票據，即通過央行的再貸款來解決；另一半則由省級政府為主的各級地方政府財政出資解決。

在後續的制度設計上，目前進行了多種模式的試點，在組織制度設計上主要有三類：一是在原有框架內重組模式，即以縣為單位統一法人主體資格，另行組建「省級聯社」的模式；二是在信用社基礎上改組成立的「農村商業銀行」的股份制模式；三是改組成「農村合作銀行」的模式。主體更多採用成立省級農村信用合作社聯社的模式，在內部優化和改造農信社的組織結構，並期望以隨之的有效管理最終促成農信社內部機制的轉換，促成一個合理、有效的營運和管理機制的建立。

## 地方控制多釀惡果

在此次農信社改革中，對於改革措施的決定權從作為中央銀行的人民銀行轉到省級地方政府，一定程度上適應了農信社改革因地制宜的需要，利於在地方政府組織創新競爭中，促進農信社的發展，但是從根本上來說，這個思路還是沒有離開政府主導的非市場模式，而省級地方政府在改革中控制權的獲得，也並非沒有隱憂。地方政府控制金融機構釀成惡果早有前車之鑒，典型的例子就是當年盛行一時的屬各地名下的「國際信託投資公司」，在本港引發重大風波的「廣國投」破產案就是顯例。能否避免地方政府的過度干預，獲得獨立經營的外部環境將是農信社未來面臨的一大考驗。

同時，從此次農信社改制後的主導模式的省級聯社形式來看，同時肩負管理職責和經營職責的省

## 企業管治



內地銀行類金融機構體系龐雜，種類眾多，除了人們熟知的四大國有商業銀行、三家政策性銀行，十多家全國性股份銀行及數百家地方商業銀行外，尚有一類數量最為龐大，但多數情況下不為人所關注的機構——農村信用合作社（農信社）。目前，內地農信社法人機構共有三萬多個，各項存款餘額二萬多億元，各項貸款餘額一萬六千多億元，均佔金融機構存款總額和貸款總額的百分之十以上。按照內地官方的定義，農信社是由農民入股，實行合作社成員民主管理，主要為成員提供金融服務的地方性金融組織，它為農民服務，服務區域在農村。

然而，內地的農信社從誕生之日起就是以行政指令組合而成的，只是名義上的信用合作組織，從一開始就不符合「一人一票」制的決策程式，不以盈利為目的，不對外負債經營等基本的合作制金融組織的原則和規範。加上長期以來，內地農村經濟發展極不平衡，造成農信社現有產權狀況具體形式千奇百怪，農信社產權制度變遷的政府道路與農民的接受程度，以至農村經濟發展水準之間存在着尖銳矛盾，形成了問題重重、積重難返的局面。

## 不良貸款比率達三成

單就資產狀況和盈利能力來看，按照官方公布的二〇〇一年底的資料，農信社不良貸款總額超過五千億元，佔貸款總額百分之三十；當年有近半數的農信社虧損，近六成的農信社已經資不抵債。

在近年經歷了多次行業內部整頓和改革後，農信社的運作規律漸背離了其最初的制度設計。原本尚存的一點合作金融的基本屬性也已經侵蝕殆盡，蛻變成名為合作金融，實則集一般商業銀行業務和支農政策銀行職能於一身的畸形組織。農信社作為一個內地金融產業發展、經濟發展和社會發展多重矛盾的集合體，在一個極端的層面展現了內地金融改革的所有線索，近乎完整地詮釋了內地官方決策層銀行業改革思路的各種利弊得失；在一個更為宏觀深廣的層面上，基於農業在內地社會的基礎地位、農村人口的龐大基數和農民的弱勢地位，較內地國有銀行為主導的城市金融改革，農信社改革被賦予了更多社會和政治考量，因而考察、梳理並思辨其豐富意味，對於宏觀內地社會經濟發展也頗多裨益。



內地農村人口龐大，是農信社必須改革的主要原因。

## 僅依靠行政辦法管理不行

在具體經營層面方面，目前尚有很多技術問題難以有效解決；擇其要者就有關聯交易問題、專業管理人員和專業技術人員的配備問題，以及自主發掘和培養優質客戶及自身市場定位問題，以至政策性的支農任務的市場化回報問題。這些問題恐怕是在政府主導下難以完成的，也不是農信社自身改革所能解決的。

在基本的法律制度上，農信社長期以來主要靠行政辦法進行管理，合作金融沒有相應的法律規則規範和保護，造成農信社經營體制和監管體制處於變動無常的狀態，嚴重影響了農信社的穩定發展。創設法律不僅是出於對社會發展成果進行事後確認和保護，還應在立法層面上發揮引導和規範作用，並使市場對改革的方向和成就形成一種穩定的預期。所以，適時制定《合作金融法》，根據農信社的金融特點，明確它的性質、職能和業務範圍、管理體制和工作機制，至少在某種程度上有助於形成多種產權形式相互競爭和功能互補的農信社的機構體系。

何順文 漫會大學工商管理學院院長兼教授  
李元莎 漫會大學工商管理學院博士研究生