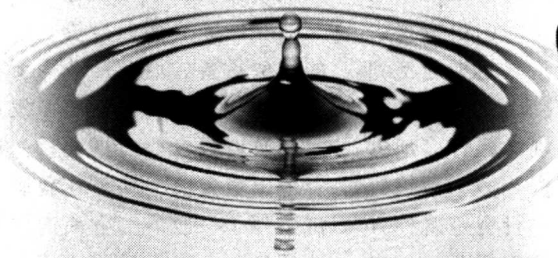


农村信用社改革



吹皱一池春水

○ 郑国中

农村信用社是为“三农”服务的社区性地方金融机构，是我国金融体系的重要组成部分。近年来在支持农民、农业和农村经济发展中发挥了重要作用，已逐步成为农村金融的主力军和联系广大人民群众的金融纽带。截至2003年6月末，全国信用社法人机构34909个，各项存款余额22330亿元，占金融机构存款总额的11.5%；各项贷款余额16181亿元，占金融机构贷款余额的10.8%。目前全国90%以上的信用社开办了农户小额信用贷款和农户联保贷款，有6072万农户得到信用社小额贷款支持。自国有商业银行完成从农村的战略转移之后，农信社就成为独撑农村金融市场和联系广大农民的金融纽带。但当前农村信用社在产权制度、管理体制、风险防范等方面还存在诸多问题，严重制约了服务“三农”作用的进一步发挥，也在一定程度上加剧了金融风险。为此，国务院印发了《深化农村信用社改革试点方案》，指出深化农村信用社改革，是事关农业发展、农民增收和农村稳定大局的重要问题，各级政府要从战略高度充分认识深化农村信用社改革工作的重要性和紧迫性，促进农村信用社自身健康发展，更好地为“三农”提供金融服务，促进城乡经济协调发展。这表明历经50多年风雨的农村信用合作社改革已拉开了大幕。

农信社发展举步维艰

多年累积的历史包袱令信用社不堪重负。业内专家认为，农村信用社在经营不利的同时还承担着四类巨额政策性亏损：1994年至1997年间全国农村信用社支付的保值储蓄贴息；关闭农村合作基金转入的损失；接收城市信用社的损失；行社脱钩、企业改制、政府贷款等其他原因造成的损失。历史包袱较重，严重制约着农村信用社经营机制的转换，影响着农村信用社服务“三农”作用的发挥，通过政策扶持，消化解决历史包袱，是农村信用社改革不容回避的一个问题。事实上，农信社改革难就难在巨额不良资产谁来买单。据报道，全国农信社的不良资产超过5000亿元。无论中央财政、地方政府还是农信社自身，都无法独自挑起这一重担。

资金“农转非”延缓了农村经济的发展进程。近年来，随着国有银行商业化进程的加快以及经营集约化程度的不断加深，大幅度撤并农村机构网点，不断上收信贷权限，从而直接导致支农资金大幅度减少。还通过利用规模、网络、信誉的比较优势，源源不断地将农村、农民的存款吸收上来，流出农村。同时，随着粮棉流通体制改革的深化，中国农业发展银行的政策性金融业务空间越来越窄，而邮政储蓄向邮政服务提供政策性补贴的机制长期没有理顺，致使大量农村资金外流，也削弱了农村信用社的支农实力。

产权模糊不清严重影响了信用社的经营活力。长期以来，信用社的产权在表面上是“法人产权”，由广大农民、乡镇个私企业入股组成。但实际上，入股农民对产权的使用权、让渡权、处置权和收益权等都受到各种禁止或限制，不能形成独立的产权并与信用社建立稳定的利益机制。入股农民在信用社产权上的残缺和模糊，导致了不少信用社出现严重的内部人和外部人控制问题，严重侵犯了入股农民的利益，也违背了农信社的宗旨。

管理体制的滞后加剧了金融风险。长期以来，信用社一直没有准确定位。既不是遵循商业化原则建立起来的金融企业，没有完善的法人治理结构，也不是遵循“自主、互助、民主”的原则建立起来的“合作金融”组织，名不副实。其定位模糊，究其实质，主要还在于体制不顺。从隶属关系来看，农村信用社管理体制历经多次变更，一直未成定制。上世纪50年代初期，农村信用社由中国人民银行统一管理，50、60年代先后交给人民公社和贫下中农管理，从1979年至1996年由中国农业银行领导和管理，1997年到银监会成立前，由人民银行监督管理。而从近年来的实际运作情况来看，人民银行既当运动员又当裁判员，很难保持金融监管的公正性。

农信社改革以服务“三农”为宗旨

按照国务院出台的改革试点方案，这次信用社改革将以服务农业、农村和农民为宗旨，按照“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当支持、地方政府负责”的总体要求，加快农村信用社管理体制和产权制度改革，把农村信用社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股，为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构。

——国家扶持。考虑到当前农村信用社实际状况及国家承受能力等多种因素，国家出台了以下四项扶持政策，帮助消化农村信用社历史包袱：一是补偿保值贴补息。国家对亏损农村信用社因执行国家宏观政策开办保值储蓄而多支付保值贴补息给予补贴。具体由财政部核定1994年至1997年期间农村信用社实付保值贴补息数额，由国家财政分期予以拨补。二是给予税收优惠。从2003年1月1日起至2005年底，对西部地区试点的农村信用社一律暂免征收企业所得税；对其他地区试点的农村信用社，一律按其应纳税额减半征收企业所得税。从2003年1月1日起，对试点地区所有农村信用社的营业税按3%的税率征收。三是给予资金支持。对试点地区农村信用社，将采取两种方式给予适当的资金支持：一种由人民银行安排一部分专项再贷款，贷款利率按金融机构准备金存款利率减半确定，期限根据试点地区情况，可分为3年、5年和8年。专项再贷款由省级政府统借统还；另一种由人民银行发行专项中央银行票据，用于置换农村信用社的不良贷款，票据期限两年，按适当利率分年付息。这些票据不能流通、转让和抵押，可有条件提前兑付。这两种方式由试点地区和农村信用社选择。四是实行灵活的利率政策。允许农村信用社贷款利率灵活浮动，贷款利率可在基准贷款利

率的1倍至2倍范围内浮动。对农户小额贷款利率不上浮，个别风险较大的可小幅上浮（不超过1.2倍），对受灾地区的农户贷款，还可适当下浮。

——明晰产权。产权关系是农村信用社改革试点的核心和基础。这次深化改革的一个主要内容就是以法人为单位，改革农村信用社产权制度，明晰产权关系，完善法人治理，区别各类情况，确定不同的产权形式。关键就是要解决农村信用社“谁出资、谁管理、出了问题谁负责”的问题。由于我国各地经济发展水平不一，农村信用社的经营状况差异较大，因此，要以县为单位改革农村信用社产权制度，按照股权结构多样化、投资主体多元化原则，根据不同地区的情况，分别进行股份制、股份合作制和完善合作制的试点构建新的产权关系，完善法人治理，并因地制宜确定农村信用社的组织形式。

——省府管理。这次深化农村信用社改革的一项重要决策，就是明确提出将农村信用社的管理责任交由省级政府负责，同时国家监管机构依法实施监管，农村信用社自我约束、自担风险。这是总结历史经验教训，适应建立社会主义市场经济要求和当前农村信用社发展实际的现实选择。因为，农村信用社是农村经济的重要组成部分，同时也是地方性金融机构，服务对象是农民，服务区域在农村，服务目标是为了促进地方经济发展和社会稳定。所以，农村信用社的改革与发展不能割裂与地方政府的关系，地方政府也有责任加强对农村信用社的领导、管理和支持。随着金融形势的变化和政府职能的转变，省级政府也已逐步具备了管理地方性金融机构的能力，交由省级政府管理，有利于明确管理责任，也有利于创造好的环境。同时，国务院明确要求，省级

政府不能把农村信用社的管理权下放给地(市)和县、乡政府。

农信社改革效应有多大

通过这次改革，农民、农村、农业将会直接受益。因为改革从一开始就是以服务农业、农村和农民为宗旨的，而有了真正意义上服务于“三农”的专业化金融机构后，农民将得到贴身的金融服务，最大限度地获得所需要的资金需求。同时，经过有效剥离历史包袱，信用社的市场竞争力将会获得明显提升，加之隶属关系实现了由中央(银行)向地方(政府)的更替，农村资金外流的现象将会在地方政府的行政干预下出现改观，从而将大大增强支农能力，促进农村经济不断发展壮大，推动全面小康社会目标的早日实现。如江苏农村信用社通过三年改革试点，成效显著。截至2003年6月底，全省农信社存、贷款余额分别为1865.6亿元、1303.5亿元，分别比改革试点前增长86.9%和114.4%。信用社经营效益显著提高，亏损面、亏损额连年出现大幅度下降，到2002年9月，全省农信社系统一举甩掉了多年的亏损帽子，实现了总体盈利。三年中，通过自我积累共核销历史形成的呆坏账30多亿元，不良贷款率比改革前下降18.7个百分点。全省农村信用社已经步入良性发展轨道。

农村金融体制改革是一项涉及广泛的系统工程，需要进行深入研究，从多方面加以推进。如继续完善和发展农村政策性金融服务，明确中国农业发展银行作为国家政策性银行的职能定位，形成农村政策性金融与商业性金融分工明确、各负其责、共同支持农村经济发展的格局，积极探索新的农村金融组织形式和金融产品等。因此，从这一意义上来看，这次信用社改革将吹皱一池春水，促进整个金融市场的繁荣和稳定。

(作者单位：中国农业银行江苏南通分行)