

我国农村信用社省联社发展模式的终极选择

周鸿卫¹, 彭建刚²

(^{1,2} 湖南大学金融学院, 湖南长沙 410079)

摘要: 农村信用社省联社的制度安排和发展走向直接影响我国农村信用社改革方向, 目前省联社制度的性质和职能定位都存在缺陷, 需要选择合理的发展模式。省联社发展模式的选择应有利于整合我国农村合作金融机构, 有利于增强我国农村合作金融体系的竞争力, 有利于建立全国性或区域性的有中国特色的农村合作银行体系。省级农村商业银行、地方农村金融监管机构、单一的行业管理机构和行业服务公司四种省联社发展模式都存在缺陷。只有兼具行业服务和行业管理职能的区域性农村合作银行机构的发展模式既能使各级农村信用社保持相对独立, 又能实现自上而下的服务, 使不同层次农村合作金融机构之间在业务上保持战略联盟, 还能行使行业管理职能, 是一种最优的发展模式。

关键词: 农村信用社; 省联社; 合作制; 发展模式

中图分类号: F830 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1428(2008)02-0022-04

Abstract: The system and developing direction of provincial Rural Credit Cooperative Union (RCCU) have direct influence on RCCU's reform direction. At present, Chinese provincial RCCU suffers from systematic defections in sense of property and function, and it requires a more reasonable model in order to develop. The model is supposed to promote the integration of Chinese rural cooperative financial institutions, to sharpen the competitive edge of Chinese rural cooperative financial system, to establish a national or regional rural cooperative banking system with its own traits. Four current models-provincial rural commercial bank, local financial supervisory institution, unitary industrial managerial institution, and financial service corporation- all have flaws. Only the regional rural cooperative financial institution, which combines financial service and managerial function together, can keep RCCUs in all tiers comparatively independent, and provide financial services upwards from bottom. Consequently, such model can promote strategic alliance among rural cooperative financial institutions, and execute its managerial function. It is supposed to be the optimal model.

Key words: Rural Credit Cooperative Union(RCCU); Provincial RCCU; Cooperatives; Model

* 本文系国家社会科学基金重点项目《我国地方中小金融机构发展研究》(项目编号: 04AJY007)部分研究成果。

收稿日期: 2007-11-12

作者简介: 周鸿卫(1968-), 男, 经济学博士, 湖南大学金融学院副教授, 湖南大学金融管理研究中心副主任;

彭建刚(1955-), 男, 经济学博士, 湖南大学金融学院教授、博士生导师, 湖南大学“985工程”首席科学家, 湖南大学研究院副院长。

农村信用社省联社(以下简称省联社)是我国新一轮农村金融改革的产物,目前从省联社的性质和职能来看,身份比较特殊,它既是由农村合作金融发起设立,受农村合作金融委托对其实施行业管理的联合体,又是受省级政府委托对农村合作金融实施管理,带有一定行政色彩的管理机构,还是一家可以提供部分金融业务的金融企业法人(唐双宁,2006)。三位一体,同市场经济条件下微观主体的基本运行规则相违背。因此,省联社管理体制受到不少人的抨击与质疑(高峰,2006;高伟,2006;等等)。尽管如此,在本轮改革中,除北京、上海和天津成立了以市为单位的农村商业银行或农村合作银行外,其他各省(市、区)均选择了省联社模式。因此,从现实来看,我们无须再纠缠应不应该选择该模式,该模式是否合理,而应关注省联社的最终发展走向。

一、有关省联社发展模式的讨论

目前认为省联社体制或模式只是特定历史条件下的产物(唐双宁,2006),或是一种过渡性的制度安排(阮红新,2006;赵明,2005),各界对这种认识大都没有异议。但如何发展,则存在争论。从各种研究中,我们可以归纳出四种主要发展模式。

第一种模式是实行股份制改造,将省联社按股份制原则办成省级商业银行(藏正志、刘上鼎,2006;阮红新,2006;徐新,2006)。其基本设想为:省级政府以战略投资者的身份参股省联社,并成为其最大股东;省联社再以控股股东或最大股东身份控股县农村信用联社或农村合作银行,县农村信用联社或农村合作银行实行投资股与资格相结合的股份合作制。一般认为这样通过政府投资入股的办法,省级政府作为大股东,运用经济手段来实现对农村信用社的管理。

第二种模式是过渡为地方农村金融监管机构,对省(市、区)的农村合作金融机构进行监管。其基本思想是中央政府对农村合作金融机构的监管权力放到省级政府,中央政府不再承担对农村合作金融机构的监管职责,同时,省级政府也不再参与省联社的日常监管工作。从监管的角度来看,变为该模式后,中国银行监管体系有点类似于美国监管部门对国民银行和州立银行的监管。提出该模式的人认为其主要特点是理顺了省级政府、省联社、农村信用社之间的关系,使省级政府责权对称。

第三种模式是转变为行业办会,成为进行行业管理的机构。其设想是省级政府从省联社的日常管理中退出,不再参与农村信用社的日常管理工作,省联社改造成为全省农村信用社的具有社团法人性质的行

业协会。祝晓平(2005)认为应该在浙江省联社现有的行业管理职能的基础上,进一步理顺行业管理体制,包括省联社承担部分银监部门的日常现场监管、检查等具体监管职能;省联社不再对基层行、社高管人员提名,只负责考核等;对省联社内部管理进行改革等等。

第四种模式是过渡为对农村合作金融机构提供部分金融服务的公司。在该模式下,省联社可以成为区域性清算中心、业务后处理中心、服务支持中心或咨询服务中心等(唐双宁,2006)。其业务是服务性的,主要向农村合作金融机构提供,不与农村合作金融机构竞争,但是有偿的。该模式的基本业务与行业管理模式中的一些服务性业务相类似,但两者的根本区别在于:行业协会是一个社团法人,金融服务公司是一个企业法人;行业协会对农村合作金融机构有一定的行业管理权,而金融服务公司与农村信用社只是企业与企业间的关系,当然两者之间应该是战略同盟关系。

二、选择省联社发展模式应考虑的问题

目前对省联社发展走向的有关讨论大都局限于:当中央政府将农村信用社(包括农村合作银行)的管理权移交给地方后,如何完善省级政府责权对称及如何解决与省联社政企合一的矛盾,也就是说,既然省级政府要对农村信用社(农村合作银行)的挤兑倒闭风险负责,就应该对农村信用社(农村合作银行)进行有效管理。但是笔者认为在选择省联社发展模式时应考虑以下两方面的问题:第一,省联社发展模式的选择应有利于我国农村信用社改革方向的多样性,因此省联社的发展走向必须同农村信用社的发展走向结合在一起讨论。因为一方面省联社的职能和权限的设计会影响农村信用社的发展走向。本次改革初,国务院15号文件规定省级政府须对农村合作银行、农村信用社承担责任,按责权对称原则,省联社管理对象只是农村合作银行和农村信用社,农村商业银行根据自愿原则可以接受省联社的管理,也可以不接受其管理。这样,由省联社主导的农村信用社改革考虑较多的是将农村信用社组建为农村合作银行,如果改组为农村商业银行,即使目前接受省联社管理,但将来有可能脱离其管理。如浙江省符合组建农村商业银行的农村信用社数量居全国最多,但到目前,没有成立一家农村商业银行。

另一方面,农村信用社改革走向也会影响省联社的发展走向。由于最初设计时,省联社只对本省(市、区)的合作金融机构进行管理,在一些经济相当发达,

城乡一体化和工业化程度比较高的沿海地区省份,当本省内的绝大部分或主要地区的农村信用社组建为农村商业银行后,存在脱离省联社管理的可能,这样,省联社有可能被逐步架空,会倒逼省联社转变职能,影响省联社发展走向的选择。如同样处于我国经济最发达地区的江苏省,作为第一批农村信用社改革的试点省,农村信用社组建为农村商业银行最多,到2006年底一共有9家¹,而且这些农村商业银行都位于江苏省经济最发达的地区²。如果这些农村商业银行将来不接受省联社的管理,将会架空省联社。这恐怕是该省联社积极推动将省联社改组为省级股份制农村商业银行的重要原因。

第二,长期以来,我国农村合作金融无论是由原来的人民公社管理、农业银行代管、还是由人民银行代管,都是一个个分散在全国广大的农村,没有形成一个较大范围的合作金融体系³,这也是我国农村金融历经多次改革,效果不明显的主要原因之一。而且从国际上来看,合作金融的一个主要发展趋势是逐步从分散各自为战,走向联合,自下而上参股,形成完善的合作银行组织体系,确保整体优势发挥(祝晓平,2005)。因此,我们认为中央政府的战略考虑是以此轮改革为契机,顺应国际合作金融发展潮流,整合我国农村合作金融体系。由于我国幅员辽阔,经济发展不平衡比较突出,尚不能在全国范围内整合农村合作金融体系,只能首先由省级政府承担整合本行政区域内的农村合作金融机构的责任。这是省联社改革的历史重任,不能只用权责对称的思路来设计省联社的发展走向。

三、对四类省联社发展模式的评价与省联社发展模式的选择

下面再来分析上述四种发展模式。

第一种模式是组建省级农村商业银行通过对县联社或农村合作银行控股来解决权责对称和政企合一的矛盾,该模式也是较多人赞同的模式。但该模式存在以下几个问题。省级农村商业银行庞大的资本如何筹集。尽管单个农村信用社资本较少,但全省农村信用社(包括农村合作银行)资本金加总,也是一笔巨大的资金,省级农村商业银行要对所有的县联社(或农村合作银行)控股,自己的资本金应该是相当庞

大的,如何筹集这笔庞大的资本金是个难题。省级政府要成为省级农村商业银行最大的股东,出资应该不会少,这对发达地区的省级政府还有可能,但对于中西部地区的省级政府则无力支付该笔巨款。省级农村商业银行对农村合作银行进行控股比较好实现,但对农村合作银行和农村信用社进行控股,在现有的法律框架内是难以实现的。这只能基于这样的一个判断:农村信用社改革的终极方向都是农村商业银行,这不仅否定了农村信用社改革方向的多样性,也不符合国际合作金融发展的趋势。目前农村信用社之间的股权关系是由下而上控股,下级是上级的股东,县联社或农村合作银行是省联社的股东。成立省级农村商业银行,再对下级县联社或农村合作银行控股,省级农村商业银行则成为县联社或农村合作银行的控股股东,股权关系变为自上到下,完全颠倒,这涉及到较大的改革成本。省级农村商业银行对农村信用社或农村合作银行控股的目的无非是控制基层行、社高管的人事权和对资金进行调度,事实上,现有的省联社制度已经达到了目的,只不过由目前的行政控制变为股权控制,在内部机制尚没有充分转换以前,这两种控制没有多大的差别。

第二种模式考虑了农村信用社改革方向的多样性和省联社所担负的历史使命,然而省农村信用社联合社的产权制度应该是合作制⁴。所以,省联社改为省级农村商业银行不是一种理想的模式,至少在我国大部分省是不适合的。

农村金融监管模式虽然能在一定程度上解决权责对称和政企合一的矛盾,但也存在以下问题。监管必须依法监管,要改变现行的监管模式,将涉及到现行法律、法规的修改。作为省级地方政府的监管部门,农村商业银行也是地方金融机构,是否也应作为监管对象。如果不纳入,地方监管部门将不能对该类地方金融机构进行监管,而且省级政府将会对农村信用社改革方向施加影响,即尽量不改制为农村商业银行,影响了农村信用社改革的多样性;如纳入,按权责对称的思维,纯属多此一举,并且将面临与地方银监部门的协调问题。由于监管对象都在农村,大量的监管业务都在农村,监管机构也应主要设在农村的县城和中心镇,省级监管部门将成为摆设。最重要

1 到2006年底,全国的农村商业银行共有12家。

2 如苏州市所辖的东吴、吴江、常熟、太仓、张家港和昆山的农村信用社都改制为农村商业银行。

3 合作金融无论是在美国、德国、还是在日本、韩国,都形成了一比较完善的合作金融体系。

4 穆争社、蓝虹(2007)也认为省联社的产权制度应该是合作制。

的是这种模式不能达到中央政府对此轮农村金融改革的战略目标,即不能整合我国长期分散的农村合作金融系统。

笔者认为省联社改革的终极目标是通过省联社来整合省内合作金融,最后建立较为完善的、能对农村经济发展提供有效支撑的有中国特色的农村合作银行体系。国际上比较成功的合作银行体系,大都具有一个显著的特征:自下而上持股和自上而下服务。这样既保持了合作金融机构之间的相对独立,又能实现经济联合。因此,上述第三、第四种模式即单一的行业管理模式和金融服务公司模式也都不能实现我国省联社改革的目标。

省联社的发展走向应该是行业管理和金融服务公司有机结合的发展模式⁵,成为不以盈利为目标的区域性合作银行机构,但其具有两个基本特征:其一是业务定位,只对下层入股金融机构提供金融服务和进行行业管理,不直接对外营业,以保证农村信用社的业务范围主要限于本区域;其二是产权结构,自下而上持股方式,而且股东只能是辖内的信用合作组织,全部为资格股。

这种模式既保持了自下而上的持股,使各级农村信用社保持相对独立,又能自上而下服务,从而使不同层次农村合作金融机构之间在业务上保持战略联盟,还能行使行业管理职能。这样,省级政府还可以通过行业管理职能来影响本省农村合作金融系统。因为从我国现实来看,在以后比较长的时期内,政府对行业管理的影响在一定程度上会存在,有时还会增强,但从长远来看,应该减弱甚至退出。有人可能会认为省级政府将因此失去对农村合作金融机构的控制,导致权责不对称。对这个问题,首先要弄清楚省政府的“责”是什么?这种责任,主要是处置挤兑倒闭等社会风险的责任。这种社会风险是一种系统性风险,一旦发生会在地方金融机构之间蔓延,最终会影响农村经济发展,因此,即使管理权没有下放,地方金融机构发生挤兑倒闭,地方政府从维护当地金融和社会稳定出发,也必须承担一定的责任,如农村基金会的倒闭与清算,各级政府也曾承担部分改革成本和风险。而且从长期来看,最终承担这种风险的很可能还是中央政府(刘民权等,2005)。另一方面,省级政府的“权”也不是非得是直接的控制权,通过行业管理和金融服务,

也能间接影响和监督农村合作金融机构的经营。

在这种发展模式下,省联社将有点类似德国合作银行体系中的区域性合作银行,但比其多了行业管理的职能。而且从长远来看,当条件成熟时,可以以省联社为基础建立更高层次的合作金融体系,这种合作金融体系可以是由经济联系比较紧密的几个省(市)的省级联社联合而成,如长江三角地区、环渤海湾地区,也可以是大区域性的合作金融体系,甚至是全国性的合作金融体系。所以这种发展模式有利于建立有中国特色的、较完整的农村合作银行体系。

总之,省级农村商业银行、地方农村金融监管机构、单一的行业管理机构 and 行业金融服务公司四种发展模式都存在缺陷。只有兼有行业服务和行业管理职能的区域性合作银行金融机构才能很好地满足上述两方面的要求。

参考文献:

- [1]唐双宁.深化改革 防范风险 进一步做好合作金融监管与改革工作 为社会主义新农村建设提供有效支撑[J].中国农村信用合作,2006,2:4-8.
- [2]高峰.省联社管理模式的误区和影响[J].银行家,2006,10:111-115.
- [3]高伟.当前农村信用社改革需要注意的几个问题[J].金融与经济,2006,3:43-44.
- [4]阮红新.农村信用社省联社制度选择探讨[J].金融理论与实践,2006,12:22-24.
- [5]赵明.省联社管理农信社注定是一种过渡性安排[J].信用合作,2005,6:37.
- [6]藏正志,刘上鼎.新一轮农村信用社改革面临的“五大矛盾”及解决路径[C].全国地方金融第十次论坛论文集.2006,12:1-4.
- [7]徐新.股份制商业银行是省联社改革的必然选择[J].决策与信息,2006,11:40-43.
- [8]祝晓平.论省联社行业管理下的农信社法人治理[J].金融研究,2005,10:178-184.
- [9]穆争社,蓝虹.本轮农村信用社法人治理结构的特征[J].金融研究,2007,1:12-27.
- [10]刘民权、徐忠、俞建拖等.农村信用社市场化改革探索[J].金融研究,2005,4:99-113.

(责任编辑:姜天鹰)

5 按照《农村信用社省(自治区、直辖市)联合社管理暂行规定》(银监发[2003]14号)规定,省级联社实行入股自愿、民主管理,主要履行行业管理和金融服务职能。因此,行业管理和金融服务相结合的发展模式也很好地满足了该规定的要求。但是该模式不同于天津市的二级法人农村合作银行模式,在该模式下,省级合作银行是不以盈利为目的。