

表1 2003年~2006年农村合作银行存贷款业务的发展情况 (单位:亿元)

单位	2003年	2004年	2005年	2006年
存 鄞州区农村合作银行	119.99	140.71	161.58	189.68
款 安义县农村合作银行	4.54	5.16	6.09	7.71
余 南昌县农村合作银行	8.26	10.76	12.98	16.72
额 江西省农村信用联社	422.72	506.50	618.00	761.08
贷 鄞州区农村合作银行	88.90	100.53	116.56	138.48
款 安义县农村合作银行	3.08	3.53	4.18	5.20
余 南昌县农村合作银行	5.37	7.76	9.42	11.64
额 江西省农村信用联社	281.38	353.58	433.00	517.45

资料来源:各被调查农村金融机构年度报告。

表2 2003年~2006年调查农村合作银行盈利情况 (单位:亿元)

单位	2003年	2004年	2005年	2006年
鄞州区农村合作银行	0.34	0.72	0.84	1.48
安义县农村合作银行	0.01	0.04	0.05	0.06
南昌县农村合作银行	-0.026	0.0008	0.08	0.06
江西省农村信用联社	0.71	1.21	2.14	3.77

资料来源:各被调查农村金融机构年度报告。

表3 2003年~2006年调查农村合作银行净资产收益率增长情况 (单位:%)

单位	2003年	2004年	2005年	2006年
鄞州区农村合作银行	5.73	6.70	7.09	8.74
安义县农村合作银行	2.52	12.84	11.91	12.13
南昌县农村合作银行	-1.98	0.11	14.36	13.08
江西省农村信用联社	4.77	7.89	8.60	8.81

资料来源:根据各被调查农村金融机构年度报告数据计算。

第二,不良贷款占比逐步下降、资产状况进一步优化。农村信用社在长期经营过程中形成不良贷款占比过高的问题,不仅严重干扰了农村信用社的经营活动,而且削弱了其可持续发展的能力。因此,把过高的不良贷款占比降下来、甚至最终解决这一问

题,提高农村信用社的资产质量,优化资产结构,培育其可持续发展能力,是农村信用社向农村合作银行转制改革的要求。鄞州区农村合作银行在改革之后的2004年,按“一逾二呆”标准衡量的不良贷款率<sup>①</sup>就下降了约50%,改制对降低农村信用社的不良贷款率有直接的正相关关系。如果按照银监会颁布的《农村合作金融机构风险评价和预警指标体系(试行)》来衡量,2003年鄞州区农村合作银行风险综合评级分为88.77分,风险等级为A级;2005年,由于进一步加强了对风险的控制和内部管理,该行的风险综合评级分为96.87分,风险等级为A+级。风险综合评级分比2003年上升了8.1分,风险等级上升了一级。

从江西全省的情况看也如此。2004年全省73%的农村信用社消灭了亏损挂账。2005年,全省农村信用社不良贷款绝对额和占比实现双降,有36个县不良贷款占比在15%以下,44个县消灭历年亏损挂账;资本充足率达12.04%。到2006年底,不良贷款实际占比继续下降,由2003年的48.53%降至16.02%,绝对额由146.15亿元降至82.91亿元。此外,资产负债水平开始出现下降(表4、表5),资本充足率也由改革前的-2.42%提高到2006年的13.45%。

第三,服务“三农”和促进地区经济社会发展的能力有了进一步提高。农村合作银行服务“三农”和促进地区经济社会发展能力的提高,主要表现在:一是以投入资金总量直接衡量的服务“三农”第三,服务“三农”和促进地区经济社会发展的能力

表4 2003~2006年调查农村合作银行不良贷款占比情况 (单位:%)

单位	2003年	2004年	2005年	2006年
鄞州区农村合作银行	12.00	6.03	4.38	2.18
安义县农村合作银行	22.00	13.00	10.00	8.00
南昌县农村合作银行	52.00	36.00	23.00	18.00
江西省农村信用联社	48.53	47.46	20.67	16.02

资料来源:各被调查农村金融机构年度报告。

<sup>①</sup> 不良贷款率是指“一逾二呆”贷款占总贷款的比重。在当前农村合作银行的经营报表中,不良贷款一般用两种指标来反映。一种指标是“一逾二呆”,另一种指标是按央行制定的五级分类法指标。我们在这里之所以选择“一逾二呆”指标,主要考虑到这一指标当前还在使用,更重要的是从指标的可比性,即指标的连续性考虑客观上说,如果采用五级分类指标的话,那么,农村合作银行不良贷款占比的比重,要比“一逾二呆”贷款占总贷款的比重要高。

表5 2003~2006年调查农村合作银行资产

负债情况 (单位:%)

单位	2003年	2004年	2005年	2006年
鄞州区农村合作银行	96.82	96.90	95.94	94.20
安义县农村合作银行	95.92	95.82	94.35	94.20
南昌县农村合作银行	96.57	95.26	96.31	96.34
江西省农村信用联社	98.92	96.79	95.49	95.12

资料来源:各被调查农村金融机构年度报告。

有了进一步提高。农村合作银行服务“三农”和促进地区经济社会发展能力的提高,主要表现在:

一是以投入资金总量直接衡量的服务“三农”的能力有了很大提高。从我们调查的情况看,改制后的农村合作银行,一方面通过增资扩股扩大了自有资金的总量;另一方面在改善服务水平和加强内部管理的基础上,不断吸收存款,改善资产状况,增加存款总量,为服务“三农”创造提供更多资金的条件。以鄞州区农村合作银行为例(表6),2002年~2005年,农户贷款由61318万元增加到156608万元,增长了1.55倍,是该行各项贷款中同期增长幅度最大的贷款项目。

表6 2002年~2005年鄞州区农村合作银行“三农”贷款情况 (单位:万元)

项目	2002年	2003年	2004年	2005年
农户贷款	61318	120656	146977	156608
农业经济组织贷款	79316	61137	67012	67262
农村工商业贷款	799046	956299	1246684	1394009
其他贷款	534578	972899	749688	544756
贷款总额	1474258	2110991	2103612	2162635

资料来源:鄞州区农村合作银行年度报告。

二是用占辖区存款总量的百分比,与支农贷款占辖区支农总贷款的相对指标之比来衡量的服务“三农”的能力,有了明显提高。在一个充分竞争的金融市场上,一个金融机构占辖区金融市场存款的比重,与它对金融市场特定服务对象的贷款比重之间,存在一个合理的联系。以农村合作银行为例,它的存款额占辖区全部金融机构存款的比重,与它对“三农”贷款占辖区全部金融机构对“三农”贷款的

比重相比,如果后者远远高于前者,那么就可以说明农村合作银行服务“三农”的能力在提高。以江西省农村信用社为例。2005年,江西省农村信用社累计发放“三农”贷款267.87亿元,支农贷款增量占新增贷款的77%。2003~2005年,累计发放“三农”贷款795.1亿元。其中,农户贷款569.36亿元,中小企业和个体私营经济贷款165.13亿元,农村工商企业贷款164.06亿元。更重要的是农村合作银行改革以来,江西省农村信用社每年都以占全省金融机构14%左右的资金来源,发放了全省90%多的农业贷款。

三是以改善服务质量、提高金融创新来衡量的服务“三农”的能力明显提高。在各项改革和竞争的推动下,农村合作银行改变了过去单一存款和贷款业务、单一抵押方式、单一结算方式,实行经营项目的多样化,更为灵活多变的抵押方式和结算方式,满足了农业、农村和农民多样化的金融需求。更重要的是实行了金融创新,增加了业务种类和金融品种,满足了经济和社会发展的要求。例如,江西省农村合作银行结合农业产业化、农村城市化发展需要,建立了新业务开发推广机制,鼓励农村合作银行在现有业务基础上发展各种延伸服务,在农户贷款基础上对优势客户扩大规模、延长贷款周期,以适应专业化生产发展的需要;积极探讨联保贷款办法,对“公司+农户”的组织形式,并有条件地以公司订单作为依据发放贷款,为订单农业提供资金支持;构建农村工商业贷款的新机制,完善各种抵、质押办法和贷款管理办法;为省联社与省工行建立了全面合作关系,为增强与城市金融机构的优势互补性,为实现城乡统筹提供全方位的金融支持。同时,根据业务发展需要,以客户为中心,推出了单位协定存款、单位通知存款、个人通知存款、存款协议等一系列的存款业务新产品;改造初级金融产品15个,创新金融产品20多个,初步形成了覆盖农村合作银行客户的新产品体系,推进了业务快速发展。2006年7月,在获得银监局批准的基础上,开办具有网点存取、ATM取款、商户消费、综合帐户管理、转账汇款和定活互转等功能的“百福卡”(借记卡)银行卡业务,满足客户的需要。

通过以上对农村信用合作社与农村合作银行经营业绩的对比,我们可以清楚地看到,由农村信用合作社改制为农村合作银行的改革,基本上达到了国

发【2003】15号文件提出的改革要求。因此,可以说,农村信用合作社向农村合作银行的转制改革取得了初步成功。

## 2 农村合作银行改革绩效突出的原因分析

农村信用社向农村合作银行转制取得成功的原因主要有以下几个因素:

### 2.1 按照现代企业制度要求改造产权结构、明晰产权关系

尽管农村信用合作社经历过多次改革,例如实行信用社与农业银行脱钩;完善信用社董事会、监事会和股东大会组织制度建设;增资扩股,以增加信用社资本金;加强信用社内部管理、推进管理方法和手段的现代化等等。但农村信用合作社的运行依然不能适应市场经济的运行要求,不能满足日益增长和多样化的“三农”发展需要。以上改革的实际效果之所以未能达到预期目标,一个最重要的原因就是,上述改革并没有真正触及到最核心的产权改革问题,而仅仅是围绕如何将农村信用合作社建设成能够适应市场经济运行、且真正独立的金融主体,以及完善信用社内部管理机构和管理制度建设两个方面来进行。因此,在2003年开始的农村信用合作社新一轮改革中,产权改革便成为改革的核心。

从调查情况看,农村信用合作社向农村合作银行转制的产权改革内容主要是:建立多元化的农村合作银行股权结构。与农村信用合作社不同的是,农村合作银行在保持农村居民一定股份比例的基础上,引进了战略投资者,并允许农村合作银行的职工拥有合作银行股份。鄞州区农村合作银行是全国最早挂牌的农村合作银行,他们在改革过程中,严格按照国务院关于农村信用合作社改革的精神与要求,围绕建立资格股和投资股,引进法人和原有社员以外的自然人,并允许银行员工入股。改变了以往股东不关心企业经营状况,也克服了企业经营好坏与员工没有关系的体制机制问题。

### 2.2 按照现代企业制度要求完善内部治理结构

农村信用合作社所有权主体缺位,即作为股东的所有者对信用社的经营不能施加应有的影响,而作为没有股权的内部职工对信用社的控制现象十分严重,并直接导致内部职工通过工作之便控制信用社,为自己的利益服务和侵占信用社股东的权益,最突出的表现就是信用社的经营者不对其经营行为负

责。针对上述情况,改制后的农村合作银行主要采取了以下改革措施:

第一,允许银行员工和企业高管拥有企业的股份,从股权建设上,将员工和高管的利益,与企业经营的结果紧密联系起来,建立一个利益共享、风险同担的利益激励机制,为完善企业内部治理结构奠定基础。

第二,建立健全企业内部的管理机制,使企业经营权、决策权和监督权分立并相互制衡,给予股东参与企业经营和监督的权力。股东代表和股东大会制度的产生,为反映不同股东基本权益和要求建立了一个协商机制,搭建了一个反映不同意见和进行民主决策的平台,为完善内部治理结构提供了制度保障。

第三,建立健全企业内部经营和管理组织机构,为企业高效运行提供保障。以往农村信用合作社内部组织机构设置最大的问题是,不能根据经营的需要来设置经营管理部门和配置企业人员。为此,农村合作银行在转制过程中,从自身业务发展需要,调整了内部机构,重点设置并加强了对企业发展有重大影响的部门的建设。例如,2004年鄞州区农村合作银行在完善内部治理结构的基础上,进一步对管理组织机构进行了调整,增加了对风险控制的组织机构建设。在明确各组织和管理部门职能的基础上,建立了相互协作、监督的制衡机制,从而在组织与管理机构的建设上,为完善内部治理创造了条件。

### 2.3 按照现代企业制度的运行要求建立内部员工竞争和激励制度

农村合作银行在转制过程中,结合产权改造和内部治理结构改革,加强了与绩效考核挂钩的岗位工作责任考核制度与企业管理文化制度的建设。首先是建立了法人授权制度,明确了企业法人和被授权经营者的责权利关系。其次是建立了经营操作流程制度,加强了全面成本管理,建立了以价值链为主要内容的成本管理体系。采取了改进核算方法,推行作业成本法,建立以价值链为基础的成本管理流程,制定各种价值链业务活动规则、会计控制规则、会计信息规则和成本规则,建立并完善了价值链成本管理组织机构。第三是建立、健全与经营有关的各项管理制度,如股本金管理、授信管理、财务管理、内部控制等制度。

从银行具体的工作管理改革看,首先是针对不

同岗位制定了相应的绩效考核机制和分配制度,改变了以前只重视存款、资产质量的考核,忽视对风险控制考核的做法,将考核重点从以前的存款、资产质量向风险调整后的利润延伸。其次是改革了以往“吃大锅饭”的分配制度,实行了将考核与员工个人工作绩效密切挂钩,使分配制度从适当拉开差距向全面体现“绩酬相适”转变的改革。同时,引进末尾淘汰的岗位竞争制度,激励员工更好的按照经营计划,做好自己的本职工作,改变以前的工作作风,适应市场经济的竞争要求。第三是建立企业文化,倡导以市场为导向,以客户为中心,努力为客户提供一流的产品和服务;注重发挥全体员工的积极性,不断完善各项民主管理制度,努力创造全体员工共同参与日常管理的环境;通过各种途径和方法,听取员工对企业发展与管理的意见和建议,形成了农村银行特有的企业文化。

#### 2.4 按照现代企业制度的发展要求创新金融产品和服务

国外将中国金融机构不能满足经济发展需要,以及金融机构缺少必要金融活力的现象,归结于中国一直实行的金融抑制政策。在金融抑制政策背景下,中国的金融机构,从本质上说,还不是一种能够适应市场经济运行的、具有自主权力的金融市场主体。作为首批进行改革的农村信用合作社,鄞州区农村合作银行和安义县农村合作银行在利率改革、金融市场和金融产品准入上,得到了国家金融监管部门的大力支持,这些支持主要有:

第一,实行有控制的利率改革。根据央行关于信用社改革的规定,农村合作银行的存贷款均可在基准利率的基础上,根据市场供求情况向上实行浮动,存款利率最高可向上浮动30%,贷款利率最高可向上浮动70%。在国有商业银行存贷款利率保持不变的条件下,农村合作银行实行浮动利率,等于在存贷款的竞争中,获得了一定的优势。

第二,实行金融产品和服务的创新改革。如果改制后的农村合作银行,仍然受金融抑制政策制约,以存贷款业务为主的话,那么,与市场经济运行原则相比,这既不符合作为金融主体可以自主选择金融产品和服务的市场经济原则,也因为受经营空间狭小、金融产品单一的限制,缺乏可持续发展的条件。因此,作为首批进行改革的农村合作银行,它们得到了国家金融监管部门在金融产品和服务创新上的政

策支持。这些创新主要有:开拓中间业务,包括代收代付业务、代理保险业务,以及在人民币业务之外开拓外汇业务;开拓表外业务,如根据地区经济比较发达和外向度比较高的特点,开展自签银行承兑汇票业务、信用证业务;开拓国际业务,包括发展外汇存贷款、外汇汇款、外币兑换、国际结算、结售汇、外汇拆借等业务。以上创新,为农村合作银行的不断发展打下了坚实基础。

#### 2.5 按照现代企业制度发展要求建立风险防范和控制机制

对农村合作银行来说,在进行转制的同时,必须找到一条解决防范和控制金融风险,抑制不良资产增长势头,有效化解已有不良资产的有效途径。或者说,必须建立起与市场经济运行相适应的金融防范机制。为此,针对风险防范和化解不良资产,鄞州区和安义县农村合作银行在改革过程中,主要采取了以下措施。

首先,进行风险防范和控制组织管理体系的建设。根据以往债务和不良资产形成的条件和原因,农村合作银行成立了与防范和控制风险相关的机构。例如,鄞州区农村合作银行建立了风险管理委员会、审计委员会、资产债务管理委员会等机构,明确了这些机构的工作权限与责任,为这些机构最大限度发挥作用创造了制度条件。

其次,进行风险防范和控制的机制建设。一是进行了各项业务的管理制度、财务管理制度、会计基本制度、出纳制度、统计制度、内部审核稽核制度等一系列操作的规章制度建设(如鄞州区农村合作银行),或者操作流程的机制建设(如江西省农村合作银行)。二是针对信用风险、市场风险、流动性风险、操作风险,建立了将信贷经营、审批与后台监督管理实行职能分离,相互支持又相互制约的信贷管理架构;加大对操作流程的标准化建设;引入先进的市场风险量化管理方法。例如,鄞州区农村合作银行在对影响企业金融风险的宏观发展环境的分析上,引入了EFE矩阵分析法,以此判别宏观环境对金融风险的影响;在防范企业经营风险上引入杜邦分析方法,对企业利润和影响利润的因素进行分析,从而对企业的经营风险加以了解和防范。

第三,实行资产风险和监管指标的披露制度。资产风险和监管指标披露制度的建立,主要包括定期实行不良信贷资产的披露、贷款集中程度的披露、

非信贷资产的披露,以及资本充足率、流动性、安全性、效益性和综合发展能力等一系列监管指标的披露。这样做的目的在于:一是使企业风险更加透明,以便让企业的经营者根据风险程度来决定经营和进行风险防范与控制;二是为企业防范和控制风险创造一个外部环境,让更多关心企业的人参与企业的风险防范与控制;三是通过建立金融风险预警指标体系,将风险防范由事后改为事前和事中,提高防范和控制的效率。

鄞州区和安义县农村合作银行从成立那一刻起,就十分重视按照现代企业制度的要求进行企业建设,这是它与农村信用合作社相比,在经营业绩、风险防范和控制、管理效益、员工积极性等方面都有所提高的重要原因,证明改革方向基本正确。但是,即使如此,改革以后的农村合作银行,也存在许多亟待解决的重大体制、机制问题。

### 3 农村合作银行面临亟待破解的重大问题

农村合作银行是在原有农村信用合作社基础上体制机制改革的产物,它从原有的体制、机制脱胎出来后,仍然受到原有体制、机制的困扰。而且,市场经济规律对其运行和发展过程中的一些反市场行为的内在校正,客观上暴露出农村合作银行也存在亟待解决的问题。破解这些问题,依然需要进行改革。

#### 3.1 农村合作银行的金融性质需要重新定位

从改革后的农村合作银行的发展和运行机制上看,它既不同于以农民为主体,实行同股同权,以合作成员为服务对象,以满足合作成员金融需要为目标的信用合作金融,也不同于一般性的商业金融,因为在农村合作银行的内部还保留信用合作的痕迹,如保留了很大一部分的农民股权(75%),以及在金融信贷上向具有股权的农民倾斜等要求。但从运行机制上看,农村合作银行虽然在银行前面加了“合作”二字,实际上是游走于信用合作与商业银行两者之间,更多倾向于商业银行运行模式的股份制金融机构。因此,信用合作金融的性质很难体现,尤其是在引入法人投资者后,不同股不同权的现象,使得具有较大投资规模的法人投资者,在银行的运行和发展上,具有了比小股东更多的权力,具有了对银行管理和决策施加影响的能力。例如,鄞州区农村合作银行的盈利能力比较强,大股东就强烈要求突破合作银行规定实行超比例分配红利。受此影响,农

村合作银行的经营目标正在悄然发生着变化,正在转向以利润最大化为主,在分红上也体现出大股东的利益。在以股权为代表的权力和利益上出现的不平等,已经脱离了信用合作金融的本质。虽然还称为农村合作银行,但信用合作性质已经无法体现。

#### 3.2 省联社管理体制存在重大缺陷

从目前的发展情况看,省级联社管理体制在发展过程中,存在以下两个问题:

第一,从外部管理体制看,地方政府存在对省级联社的行政化干预。金融资源是当前中国经济发展两个最重要的投入要素之一。因此,地方政府在发展地方经济过程中,千方百计使金融资源向有利于自己需要的方面来配置。所以,尽管央行将农村信用合作社的管理权下放给省级政府的时候,用文件的方式规定了省级政府的管理权限和方式,但是,从目前的发展情况看,省级政府干预农村金融的现象有所抬头。例如,省级联社的领导要由政府来安排,而不是由股东大会选举产生。甚至一些市、县级农村合作银行领导的产生,也出现了省级政府和当地政府干预的现象,完全破坏了农村合作银行领导产生的制度。

第二,从内部管理体制看,上级对下级依然实行的是行政化管理。尽管省级联社定位存在各种不确定因素,是行业管理部门还是经营实体都不确定,但在现实发展中,省联社拥有对下属农村合作银行的绝对管理权。这样一来,本来是由市、县级农村合作银行出资成立的股份制省级联社的地位发生了扭曲,完成了从接受股东监督到领导、管理股东身份的转换。在省级联社体制下对县市级农村合作银行采用行政化管理,很重要的原因是这种管理在目前条件下最为有效。我们说最有效有两个含义:其一是在省级联社内部存在不同形式金融机构的前提下,如有农村合作银行、农村商业银行和保留下来的信用社,采用行政化管理方式来对这三种金融组织进行管理的成本最小。其二是从当前对农村金融监管的需要看,在监管手段和能力都跟不上的情况下,采用行政化的管理,是不得以而为之的一种选择。但无论怎么说,在市场经济体制下,应该尽量杜绝市场主体采用行政化管理的形式,它已被证明是有百害而无一利。

#### 3.3 服务“三农”程度有限

2007年,中国社会科学院农村发展研究所民间

信贷研究课题组,同时对江西省安义县和南昌县的307户农户民间借贷情况进行了问卷调查。从调查反映的情况看,在调查的307户农户中,有201户农户从各类金融机构借入贷款,占调查总农户的65%。其中,从农村合作银行借贷的农户有60户,仅占有贷款农户记录的20%,其余有贷款记录的农户主要是从民间借贷来满足自己的资金需要。这也从另一个方面反映出,目前,农村合作银行在满足农户金融需求方面,还存在较大的差距(表7)。

表7 2005年江西省安义县和南昌县农户借贷调查情况

	农户总数	从农信社借贷	国有商业银行借贷	从民间借贷
有贷款农户	201	60	1	140
平均每户贷款额(元)	20964.43	24483.33	2000	19591.79
最大贷款额(元)	200000	200000	2000	200000
最小贷款额(元)	50	1500	2000	50

资料来源:中国社会科学院农村发展研究所金融课题组对安义县和南昌县农户借贷调查资料库。

为什么农村合作银行的调查与农户问卷结果之间出现这么大的出入呢?我们以鄞州区农村合作银行为案例进行分析,就会发现两者的出入到底在哪里了。我们对鄞州区农村合作银行在2003年~2005年期间的“三农”贷款做进一步的分析就可以发现,尽管同期对“三农”的贷款是增加的,但农业生产性贷款占“三农”总贷款的比重几乎没有提高,基本维持在5%左右。同时,与2003年相比,2005年种养业生产性贷款增长了48.33%,虽然高于同期生产性贷款47.09%的增幅,略高于商、运服务业,但明显低于加工业53.55%的增长幅度(表8)。因此,农村合作银行不能满足“三农”需求,主要是不能满足“三农”中种植和养殖业金融需求。

另外,从我们调查的情况看,如果仅仅是简单看待农村金融,尤其是农村信用合作社或者是农村合作银行,让他们承担满足“三农”金融需求的责任有失公允。从江西省农村信用社的情况看,2006年,江西省农村信用社每年都以占全省金融机构14%左右的资金来源,发放了全省90%多的农业贷款。满足“三农”发展,应该是所有银行的责任,那种按

地域和行业来划分金融机构职能与服务对象的做法,不符合市场经济发展的要求,这也是我们始终未能很好解决金融服务“三农”的关键所在。

表8 2002年~2005年鄞州区农村合作银行生产性贷款结构 (万元)

项目	2002年				2005年		2003年 增长幅度%
	2002年	2003年	2004年	2005年	2003年	2005年	
生产性贷款	792360	888814	1005481	1165459			47.09
其中:							
1. 种养业	39618	44680	53274	58765			48.33
2. 加工业	634175	723675	823730	973776			53.55
3. 商、运服务业	79236	88760	397687	116785			47.39
4. 其他生产行业	39331	31699	30795	16133			-58.98

资料来源:鄞州区农村合作银行2003~2006年的发展报告。

### 3.4 经营范围和空间难以突破

经营范围和经营空间难以突破,是农村合作银行亟待解决的又一重大问题。对大多数农村合作银行来说,它的信贷市场规模就是县域范围内的金融需求规模。然而,这样一种金融市场规模,一是比较小;二是因为在县域内有中、农、工、建等多家国有商业银行,竞争十分激烈;三是业务拓展渠道较窄,受国民经济和对外开放程度的影响较大,因此,对农村合作银行的发展产生了许多限制。例如,象安义这样人口只有20万人的县,它吸收的存款已经占到全县存款总额的35%,在与中、农、工、建等多家大型国有商业银行的竞争中,能够达到今天这样的成绩,已十分不易,要继续提高市场份额或者扩大业务规模,从目前的情况看,只有三个途径:一是依靠不断发展中间业务和对外业务,但发展中间业务和对外业务,又与当地国民经济发展和对外开放程度有关,从目前中国绝大多数农村合作银行的发展环境看,具备这些条件的农村合作银行毕竟不多。二是实行跨地区经营,将金融市场从本地延伸到外地,通过跨地区经营,实现金融市场的扩张。在这方面,鄞州区农村合作银行的发展值得重视。三是与国有商业银行进行股份制改造,允许国有商业银行入股、甚至控股,就像交通银行入股江苏常熟农村合作银行那样。

在一个市场空间有限范围内活动的农村合作银

行,除了要稳固发展当地市场的信贷业务外,其金融业务的新增长点,或者说业务发展方向是积极开拓中间业务,允许国有商业银行参股,以及实行跨地区经营。但从当前的情况看,开拓上述业务,还受到体制和政策的诸多限制。

### 3.5 历史“包袱”沉重、化解难度较大

能不能顺利化解农村合作银行的历史包袱,是农村合作银行在市场经济体制下轻装上阵,进一步发展的关键问题。江西省联社成立后虽然积极争取多方支持,利用保值贴补利息返还、减免有关税费等优惠政策解决历史包袱问题,但无奈历史包袱沉重,难以在短时期内通过自身的经营消化。这些包袱包括:改革试点之初为套取央行票据所隐瞒的49亿元不良贷款没有真实反映出来,导致少获得央行20多亿元的票据扶持;农村信用社先后接收归并的农村储金会、城市信用社造成的巨额损失。2004~2005年,江西省信用联社虽消化历年亏损19亿元,但亏损挂账仍有8.05亿元之多。受此影响,江西省农村信用社前三期专项票据兑付情况不尽人意,主要表现在:一是专项票据兑付单位少,兑付额度低。截至2007年1月初,江西省农村信用社仅有8家金融机构兑付了专项票据,兑付额度12954万元,分别占全国兑付单位的5%和全国兑付额度的1.38%。二是专项票据已进入延期兑付期,兑付时间压力大。江西省未予兑付的84家单位专项票据全部进入延期兑付阶段,在2008年第四季度前完成专项票据兑付任务形势严峻,难度非常大。靠自身消化困难重重。特别是亏损挂账分布不平衡,有的县级联社积重难返,靠自身盈利消化历史“包袱”存在着巨大压力。江西省信用联社的情况在全国具有普遍性。

此外,化解历史“包袱”的政策落实力度不够,政策不到位也影响到对历史“包袱”的化解。例如,财政分期予以拨补的1994~1997年期间开办保值储蓄而多支付的保值补贴利息,部分地区仍未到位;按照政策规定,试点农村信用社的营业税先征后返,但至今大部分地区仍处于调查阶段;按照农村信用社改革政策规定,农村信用社的监管权归省级政府,对此,市、县、乡政府认为责任与利益不对称,缺乏主动参与对农村信用社不良贷款的清收、筹措资金、整治农村金融环境等方面的积极性,从而使农村合作银行化解历史“包袱”的进展缓慢。

### 3.6 竞争环境更加严峻、人员素质较低问题凸现

随着竞争性金融市场的形成和完善,农村合作银行面临的竞争环境更加严峻,主要表现在:第一,金融监管将更加严格,对信用社的经营提出了更高的要求;第二,农村金融市场主体的增加,创造了竞争环境,对农村合作银行的发展带来了挑战。一是邮政储蓄银行在农村金融市场的出现,对农村合作银行来说是又增加了一个竞争对手。二是村镇银行和贷款公司的成立,将直接挑战农村合作银行的经营基础。三是已经撤走的国有商业银行和一些股份制商业银行、乃至外资银行有卷土重来之势,如何与这些金融机构进行有序、良性竞争,将成为农村合作银行今后生存发展的关键。四是农村合作银行业务的不断发展和混业经营的出现,对农村合作银行的管理提出了更高的要求。从目前江西省农村信用社2万多名员工的人力资本水平看,员工文化素质、专业技术技能和道德素质存在着不能适应合作银行发展要求,不能适应日益激烈的市场竞争要求,不能适应提高管理效率的发展要求,同时,也不能适应金融产品的创新要求。受人力资本状况的影响,江西省农村合作银行在依托市场经济平台,创新金融产品和服务上的进展缓慢。例如,虽然开始强调中间业务和表外业务发展的重要性,但2005年全省农村信用社中间业务收入仅占总收入的0.3%。以存贷款为主的单一业务格局依然没有打破,有市场竞争力的新金融产品和服务还没有形成。

## 4 农村合作银行进一步改革的政策建议

通过改制后挂牌成立的农村合作银行存在的上述问题,有些是属于改革进程中出现的问题,有些是农村合作银行发展进程中出现的问题,这些问题的解决,需要深化农村金融改革。为此我们建议:

### 4.1 尽快实现农村合作银行向农村商业银行体制的转换

第一,已经转制为农村合作银行的金融机构,要尽快实现由农村合作银行向农村商业银行体制的转换。第二,还没有转制的农村信用社,要在深化改革的基础上,选择转为农村商业银行,而不要再选择农村合作银行,实现一步到位的改革。第三,对于存在严重资产状况的农村信用社,应采取“招、拍、挂”的形式并结合镇村银行的发展给予处理。

## 4.2 重新培育农民信用合作组织

第一,村镇银行试点和未来的发展,应以发展农民自己的信用合作组织为主,尤其是在村庄层面上的试点和未来发展重点更应如此。而不是象现在这样,由农村合作银行,国有商业银行、合资合作银行、甚至境外金融机构来主导村镇银行的发展。

第二,要允许农民根据发展需要,在农民合作经济组织内部实行信用合作,逐渐培育和发展属于合作组织成员自己的信用合作金融。为此,提请国家相关管理部门,修订农民合作组织法,以增补发展信用合作的内容。

## 4.3 成立省级农村商业银行,尽快理顺省级联社的体制

省级联社目前所处的尴尬地位,完全是当初选择改革模式决定的结果。省级联社既非行业协会和自律组织,也非经济实体的体制,如果不能尽快解决,无疑会给农村金融的运行和发展带来阻碍。从北京农村信用合作社改革经验看,选择农村商业银行体制模式,不仅规避了在一个体制内存在不同制度类型的金融组织所引发的体制不顺问题,而且,也为接下来的改革和发展,奠定了制度基础。北京的经验说明,农村商业银行模式也可以适用于其它省市。因此,在接下来的深化农村金融改革进程中,改革现有的省级联社体制,按照市场经济的运行要求,建立从省到市县垂直一体的农村商业银行。

## 4.4 用市场化思路解决“三农”发展的金融需求问题

用划分经营地域和服务对象的办法来解决满足“三农”发展对金融需求的问题,不仅不能有效地解决问题,反而会使这一问题长期存在。为此,必须改变目前划分金融机构,和服务对象服务“三农”的计划经济办法,采用市场经济的办法,调动所有的金融机构,尤其是国有股份制商业银行支持“三农”的发展。例如,利用税收政策和各种贴息政策,引导和调动国有商业银行从事针对“三农”的金融活动,以缓解和最终解决“三农”发展资金不足的问题。

## 4.5 进一步深化改革,推动农村合作银行的金融创新

第一,不断扩大农村合作银行金融产品准入的领域,增加业务收入。从目前的金融政策看,尤其是在开放金融领域和金融产品上,农村信用社和农村合作银行与国有商业银行享受到的政策待遇是不平

等的。在中间业务逐渐成为金融机构重要盈利来源的今天,对农村合作银行进入中间业务或者从事中间产品服务进行限制,既不符合市场经济运行要求,也对包括农村合作银行在内的农村金融组织发展不利,甚至将对竞争性农村金融市场的形成产生负面影响。

第二,允许农村合作银行实行跨地区设置金融网点或成立分支机构,实现跨地区经营。突破省级行政区划,实现农村合作银行的跨地区经营,是农村合作银行摆脱县域金融市场狭小的瓶颈制约,支撑其不断发展需要的一条重要途径。农村合作银行跨地域经营,是选择独资的形式,还是与当地农村合作银行股份合资的形式,或者是其它形式,应该由市场决定。各级政府要从培育竞争性金融市场和培育多元化竞争主体的角度出发,从政策上给予相应的支持,以使这种跨地域经营能够顺利进行。

第三,鼓励农村合作银行与其它所有制形式的金融机构进行联营、股份制经营。允许国有商业股份制银行、甚至境外独资和合资银行参与农村合作银行的股份制改造,可以让农村合作银行在市场开拓、金融结算、产品开发上,实现借船出海和提升竞争力。

## 4.6 积极培训各类员工,提高农村合作银行的人力资本存量

第一,转变观念,树立人力资本是企业竞争和长远发展根本保障的信念。农村合作银行必须转变观念,牢固树立人力资本是竞争基础的理念,从而在发展指导思想,在参与市场竞争的过程中,重视人力资本的培养。

第二,建立人力资本培养基金。为了提高农村合作银行的人力资本水平,企业应当根据赢利状况,从利润收入中,按一定比例提取人力资本培养经费并成立专项基金,用于人力资本的培养。专项基金应作为企业人力资本培养长效筹资内容的重要组成部分,为企业进行人力资本培养提供保障。

第三,建立独具特色的人力资本招聘与培养模式。农村合作银行人力资本培养模式要与企业愿景相结合,与企业用工和招聘人才相结合。农村合作银行既要利用福利政策和绩效激励政策,吸引社会人才,又要利用劳动力市场的条件,招聘市场开拓能力强、有管理经验、有创新能力的人才,充实与改善企业人力资本状况。同时,也要根据企业机制灵活



的特点,建立灵活多样的人力资本绩效考核激励形式,推动人力资本水平不断提高。

#### 4.7 剥离不良资产,切实帮助农村合作银行化解历史包袱

农村合作银行不良资产的形成,既有农村信用社承接国家政策性金融造成的原因,也有承担支持农业、农村发展形成的原因,当然还有因为经营不善造成亏损的原因。对农村合作银行承担的凡不属于自身原因形成的不良资产和历史“包袱”,应当在摸清家底后,给予统一的剥离,由中央政府和地方政府协商解决,必要的话需要政府注资、需要人民银行再贷款支持,就象对国有商业银行和清理农村合作基金会所作的那样,切实帮助农村合作银行化解历史“包袱”,使之能够轻装上阵,顺利发展。

#### 参考文献

- [1] 江西省农村信用社联合社. 2004年江西省农村信用社发展报告[Z]. 内部资料.
- [2] 江西省农村信用社联合社. 2005年江西省农村信用社发展报告[Z]. 内部资料.
- [3] 江西省农村信用社联合社. 江西省农村信用社改革发展情况汇报[Z]. 内部打印稿.
- [4] 杜晓山,张军,张元红,李静. 我国农村金融组织及其行为[C]. 成思危主编. 改革与发展:推进中国的农村金融. 北京:经济科学出版社,2005.
- [5] 爱德华·肖. 经济发展中的金融深化[M]. 上海:三联书店,1988.
- [6] 周伟. 当前江西农村信用社改革面临三大障碍[EB/OL]. [http://www.xinhuanet.com/chinanews/2005-02/10/content\\_3709919.htm](http://www.xinhuanet.com/chinanews/2005-02/10/content_3709919.htm).

## Study on Institutional Transformation from RCC to RCB as a Step of Rural Financial Reform

Zhang Jun

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing100732, China)

**Abstract:** The institutional transformation from rural credit cooperatives to rural cooperative banks has experienced its 5th year since the Document No. 15 regarding the rural credit cooperatives reform issued by the State Council in 2003. The year of 2008 is the 30th anniversary of the rural economic reform in China, therefore the study on rural credit cooperatives reform has significant importance for its future development to find and solve existing issues and raise relevant policy suggestions.

**Key words:** rural credit cooperatives; rural cooperative banks; study on institutional transformation