

# 农村信用社股权改革的调查与思考

——以贵州省遵义市为例

芦榕

## 改革背景

2011年8月2日，中国银监会举行专题发布会：“未来五年时间里，将全面推进农信社股份制改革，并全面清退资格股，形成现代农村金融机构治理机制，并且不再组建新的农村合作银行，现有农村合作银行要全部改制为农村商业银行。”银监会合作金融机构监管部主任姜丽明明确指出，有效推动单体机构改革，关键是破除以“合作制”名义长期运行造成的体制机制障碍。并认为受农村经济制度、农村社会发展水平等因素的影响，农村信用社早已不是合作制。在继续推进产权制度改革和管理方面，全面取消资格股，并鼓励符合条件的农村信用社改制为农村商业银行。同时，不再组建新的农村合作银行，现有农村合作银行要全部改制为农村商业银行。

2003年和2004年的农村信用社改革方案内容，明确信用社要构建新的产权关系，按照股权结构多样化、投资主体多元化原则，因地制宜进行股份制、股份合作制和进一步完善合作制的产权改革，构建法人机构新的产权形式和组织模式。一是提高入股起点金额。根据不同地区经济发展水平和农民收入的实际状况，因地制宜确定入股金额。二是拓宽入股范围。以农村信用社原有社员为基础，广泛吸收辖区内农民、个体工商户、企业法人和其他经济组织入股。三是积极探索建立新的股权结构。

遵义市农村信用社积极响应政策号召，从2003年起启动改革，在当地政府和人民银行、银监局等监管部门的支持、帮助和指导下，从此步入改革快车道，改革稳步推进。

## 遵义市农村信用社改革成效

遵义市农村信用社自2003年启动改革以来，通过完善法人治理，加强内控管理、清资、增资扩股、央行票据置换，争取政策支持等一系列措施，资本实力和抗风险能力、盈利能力明显增强，股权设置和股本金结构不断优化，支农主力军地位和作用日显突出。调查显示，遵义市辖内14家农村信用社改革后整体表现如下：存贷款业务稳步增长

自2003年改革以来，辖内14家农村信用社（包括农村合作银行，下同）不断创新发展思路，改善经营理念，合理调整信贷结构，优化信贷资源，存贷款业务稳步增长，市场份额和新增占比均位居全市银行业金融机构首位。截至2012年6月，全辖14家农村信用社各项存款余额156.32亿元，各项贷款余额846.49亿元（见表1）。

表1 遵义市金融机构存贷款余额及占比一览表 (2012年1-6月)

项目 金融机构	存款		贷款	
	余额 (亿元)	占比 (%)	余额 (亿元)	占比 (%)
工商银行	178.73	11.1	114.04	13.5
农业银行	222.04	14.5	85.45	10.1
中国银行	45.12	3.0	37.98	4.5
建设银行	189.47	12.4	78.25	9.0
交通银行	85.82	5.6	52.50	6.3
农村信用联社	375.61	24.6	242.71	28.7
农业发展银行	15.84	1.0	72.18	8.5
邮政储蓄银行	134.15	8.7	10.92	1.3
遵义商业银行	213.82	14.0	102.01	12.1
其他金融机构	65.66	5.1	50.41	6.0
总计	1526.32	-	846.49	-

### 资本约束能力增强

一是股权结构优化。改革以来，一方面各农村信用社进行了多次增资扩股，股权设置和股本结构不断优化。调查显示，按照《规范向农村合作金融机构入股的若干意见》第十四条规定，辖内 14 家农村信用社，自然人持股总额均不少于股本总额的 50%，其中，职工持股总额也未超过股本总额的 25%，另一方面，根据《中国银监会关于加快推进农村合作金融机构股权改造的指导意见》的精神，各县信用联社均成立了股改领导小组，稳步推进股权改革。入股起点进一步提高，自然人入股普遍从最低标准 1000 股提高到 1 万股。法人股普遍最低标准提高到 10 万股，股金来源真实，入股主体进一步合规，贷款入股、地方财政入股的问题基本得到杜绝。

二是资本充足率同比提高。全市农村信用社资本净额 23.77 亿元，核心资本净额 14.41 亿元，加权风险资产 221.29 亿元，核心资本充足率为 6.51%，平均资本充足率为 10.74%，较同期增长 2.4 个百分点，除正安县农村信用社资本充足率为 7.22%外，其余 13 家农村信用社资本充足率全部达到 8% 的标准。同时，贷款损失准备充足率同比提高。全市农村信用社贷款应提准备 6.50 亿元，实际计提专项准备 6.14 亿元，一般准备 9.80 亿元，按照专项准备 / 贷款应提准备计算的贷款损失准备充足率为 94.46%，按照（专项准备 + 一般准备） / 贷款应提准备计算的贷款损失准备充足率达 245.23%，较去年同期 159.38% 的比例提高 85.85 个百分点。

### 资产质量有所改善

改革试点以来，通过央行票据置换等一系列国家政策扶持，信用社不良资产得到化解，历史包袱极大减轻，到 2007 年末，辖内 14 家农村信用社的历年亏损挂账已全部消化。近年来，各农村信用社不断加大不良贷款清收处置和防控新增力度，促使资产质量不断提高，不良贷款率逐步下降，辖内 14 家农村信用社不良贷款余额 9.18 亿元，较去年同期下降 2.46 亿元，不良贷款率较 2011 年均有所下降，平均不良贷款率已降至 6.07%，虽然高于全国平均水平 0.47 个百分点，但较去年同期下降了 2.6 个百分点，资产质量总体来看有所改善（见表 2）。

表2 遵义市农村信用社财务状况一览表 (2002~2012年)

指标 年份	存款		贷款		不良贷款		资本
	余额 (亿元)	占比 (%)	余额 (亿元)	占比 (%)	余额 (亿元)	不良率 (%)	充足率 (%)
2002	32.04	13.03	26.01	14.89	7.86	29.94	0.20
2003	38.19	12.98	30.79	15.67	8.55	27.78	1.70
2004	50.72	14.31	40.15	18.20	6.11	15.23	11.27
2005	65.06	15.34	49.57	20.81	6.43	11.90	14.13
2006	90.31	18.12	62.46	21.65	20.91	30.88	-2.86
2007	120.78	20.44	77.44	24.01	21.90	26.15	0.36
2008	166.45	22.41	93.29	25.10	18.52	18.29	3.47
2009	210.27	22.84	135.24	27.85	19.40	13.19	4.76
2010	266.26	23.01	173.05	28.93	16.18	8.67	8.34
2011	336.79	24.01	210.20	29.53	13.72	6.07	10.74
2012(6月末)	375.61	24.60	242.71	28.70	16.64	6.36	9.74

备注：2002~2005年间的资本充足率按央行票据口径统计，2002~2005年不良贷款按四级分类统计，2005年后不良贷款按五级分类统计。

### 盈利能力提升

改革以来，辖内农村信用社在加强风险防范的同时，不断创新经营思路、调整经营策略，盈利能力逐年提升。到2007年末，辖内14家农村信用社已将历年亏损挂账的2.15亿元全部消化。当前，辖内14家农村信用社实现利润总额5.43亿元，同比增加2.08亿元，增幅达61.94%，净利润3.26亿元，同比增加1.18亿元，增幅达56.52%。

### 内控建设成效逐步显现

2012年，辖内14家农村信用社继续加强内部管理，促进企业向好发展。一是以风险防范为主，重新补充完善了各项内控管理制度：在理（董）事会下设人事薪酬、信贷风险、财务管理、稽核审计、案件审理等专门委员会；全面推行授权管理机制，明确联社、基层信用社（支行）、部门经理的决策范围和权限，并以书面形式逐级授权，强化了上级对下级的决策和指导作用，积极推进干部人事制度、劳动用工和工资分配制度改革，引入竞争机制，全面实施了全员劳动合同制和岗位聘用制；建立风险预警机制，构筑前台监控、中台监督、后台评价的“三位一体”内控体系，严把信贷投放关，实现审贷分离、分级审批、明确职责，设立财务管理委员会、采购部门，按季下达费用指标，逐月进行考核，提高了工作透明度。二是积极推进“五大系统”（远程集中监控系统、远程授权系统、协同办公系统、在线培训考试系统、事后监督系统）的开发建设和上线运行工作，切实提高了信息化、集约化管理水平。

### 产权改革进展顺利，法人治理结构不断完善

2012年，全辖14家农村信用社均建立了“三会一层”组织框架，制定了相关议事规则和决策程序，对社员代表大会、理事会、监事会、经营管理层各自的职责进行了规范，董（理）事长、行长（主任）、监事长的绩效考核制度得到进一步落实，形成了理事会对重大事项进行决策，高管层在理事会授权范围内进行经营管理，监事会代表社员及其他利益相关者对理事会和高管层的行为进行监督的制衡关系，初步形成了职责明确、运转协调、监督有效的法人治理

结构。目前“三会一层”制度已逐步走入正轨，社员代表大会、理（董）事会和监事会定期召开，理事长、监事长和主任（行长）能够按规定分工合作，协调运转，充分发挥各自岗位职能作用。通过整章建制，建立了以理（董）事会为核心的法人治理体系和以监事会为依托的监督约束机制，法人治理结构得到了进一步完善。

## 当前股权改革中存在的困难及问题

### 增资扩股存在一定的困难

由于现实中缺乏有条件的法人股东及战略投资者，增资扩股过程中仍然存在以下困难。一是自然人资格股金额较少。由于人口众多，分布面广等原因，资格股金额有小至几元的情况，且 100 元以下的户数数量较多。同时，在股权改造过程中，虽已在各乡镇街道、社区以及村组张贴股金改造的公告，但到各网点转换股金和清偿退还小资格股的农户数量仍然较少。此外，由于辖内各县均属外出务工人员输出大县，全家外出打工的情况普遍存在，一定程度上造成股权改造工作推进缓慢。二是法人股吸收难度相当大。各县大中小型企业数量较少，且由于收益较少、资本充足率指标限制等原因，导致只有少部分微型企业和有贷款意愿的企业愿意入法人股。因此，法人股的增资是股改的主要难点。

股权分散，未能有效发挥作用根据对遵义市 14 家农村信用社的股权结构分析研究得出，自然人股东数据平均每家 825 人，平均股本 6.5 万元，最多一家联社自然人达 1500 人，人均股本仅有 5.3 万元，法人股股东平均每家联社仅 8 人，人均股本仅有 15.6 万元。因此，虽然 14 家农村信用社都建立了“三会一层”制度，但由于股权分散导致股东会的先天缺陷，使得农村信用社难以建立决策、执行、监督相制衡的有效机制，造成农村信用社的法人治理结构难以完善。

### 股权结构的改变是否导致偏离“三农”倾向

从各县农村信用社调查反馈来看，农户单户入股金额不大，且多数有退股意愿，那么，清理转换资格股不存在违背农民投资意愿的情况。但是，从农村信用社所处的农业经济环境来看，农信社只有植根“三农”，才能获得更大的发展。因此，股权结构的改变是否导致农信社偏离“三农”倾向，是下一步值得深究的问题。

## 政策建议

首先，农村信用社要以继续完善法人治理为重点，着力提高信用社科学决策能力。一是完善社员代表大会制度，切实保障社员的民主管理权。二是充分发挥理事会职能作用。联社要结合信息披露等有关规定，注重加强对外部理事金融业务基础知识的培训，更好地发挥理事会议事和决策作用。三是强化监事会的职能。监事会直接对社员代表大会负责，依法对理事长、主任的履职行为进行监督。四是管理人员实行招聘制。五是制订严格的职责分工制度。在完善法人治理结构过程中，严格界定“三会”的职责，真正实现决策权、经营权、监督权的分离，明

明确业务分工，形成职责明确、分工合理、统一协调、相互监督制约的机制。同时，农村信用社要进一步加强管理，加速发展，深化改革，着力提高和优化各项指标，推动转型，促进跨越发展，大力提高自身经营效益和管理水平，同时加大宣传，塑造农村信用社良好形象，消除员工和群众对农信社股份制改革的疑虑和误解，营造全社会关心支持农信社股份制改革的良好氛围，增强对投资人的吸引能力。

其次，要建立支持农村信用社可持续发展的系统性、制度性扶持政策体系。人民银行和银监等相关监管部门要进一步完善政策扶持措施，引导农村信用社改善农村金融服务，对涉农贷款达到一定比例的农村信用社执行差别存款准备金率，对全部发放涉农贷款的农村信用社可予以充足、低息的支农再贷款支持，对涉农贷款比重较高的农村信用社实施可不受存贷比例限制等措施。同时，加大对农村信用社股权改造工作的指导和支持，对农村信用社调控、监管实行差别化政策，为顺利推进股份制改革工作创建宽松的环境。地方党政要加大对农村信用社实质性的政策及资金扶持，特别是在资金组织、不良贷款清收处置、地方优良信贷项目推荐和信用环境打造等方面给予一定的指导和支持，增强农村信用社的经营实力。同时，发挥领头及协调作用，进一步加强财税、监管和货币政策的协调配合，对农产贷款利息实行免征所得税、对涉农贷款和中小企业贷款比例较高的农村信用社执行较低的营业税率等扶持政策。

最后，要完善农村金融市场准入退出机制，强化农村信用社的外部约束。根据农村信用社风险程度，采取逐步升级的校正措施。对其中长期严重资不抵债、资产损失巨大、风险高发的农村信用社应适时安排市场退出，以强化市场约束，同时，允许经营状况良好且有能力的农村信用社按照市场原则对其重组收购，弥补由于个别农村信用社退出市场后留下的空白，更好地完善农村金融服务。