省域内农村金融改革模式探讨

——以江苏省为例

【摘要】：相对于国有银行和城市商业银行的改革进程而言，我国各省的农村金融改革则相对滞后。在未来很长一段时间内，农村信用社或农村商业银行的改革将成为各省农村金融改革的重点。本文以江苏省为例，探讨了省域内农村信用社或农村商业银行未来的改革模式、政策定位和运营体系等问题，并提出相关政策建议。

【关键词】：省域金融，农村金融，农村信用社，改革模式

金融是现代市场经济的核心，直接决定着资源配置的方向和效率。在社会主义和谐新农村的建设过程中，有效的金融支持十分重要。然而，相对于国有银行和城市商业银行的改革进程而言，我国各省的农村金融改革则相对滞后。江苏虽地处经济相对发达的长三角地区，但和其他许多省份一样，本区内的农村金融改革也十分滞后于城市商业银行等非农金融机构的改革，因而具有一定的代表性。本文以江苏为例，探讨省域内农村金融改革中的模式选择问题。

省域内农村金融服务机构概况及其改革重点

目前，活跃在江苏农村金融市场的金融机构主要包括农业银行、农业发展银行、农村信用社、农村邮政储蓄和一些非正规的民间金融组织。农业银行虽然提出了“一行两制”的改革思路，但其商业金融机构的性质决定了其在农村提高金融服务的对象主要是龙头农业企业、农村基础设施等等；作为政策性金融机构，农业发展银行在江苏还主要是向（粮、棉、油）购销企业提供金融服务，其覆盖的农村区域也十分狭窄；农村邮政储蓄目前还处于只存不贷的经营机制中；民间金融机构的合法性也一直处于争论中。

所有上述因素，都决定了他们在江苏农村金融市场还很难对广大农户提供有效金融支持。农村信用社具有覆盖面广、直接服务农户等特点，因此在未来很长的一段时间内，农村信用社将继续担当江苏农村金融主力军的角色。农业银行、农业发展银行、农村邮政储蓄均属于全国性金融机构，他们的改革任务将主要由其总行来承担，江苏应做好他们改革的配合工作，实现“三农”在江苏的和谐发展。在此背景下，农村信用社的改革将毫无疑问成为江苏农村金融改革的重点。

省域内农村金融改革模式选择面临的问题

第一，江苏各地的农村信用社怎么改革，是否该借鉴江苏银行的改革经验将城市金融改革的成熟经验延伸过来，采取全省合并的统一模式，这是首先要解决的一个重要问题。全省合并的优点是显而易见的，如资本规模大、抵抗风险的能力强等等。同时，合并的困难也是很明显的，如各地信用社资产相差悬殊的状况使得统一的阻力不可小视、过多的不良资产、薄弱的农村经济环境中到哪里去筹集充足的资本金等等。如果不合并，其优点和缺点也十分明显。不合并的优点是各地信用社可以根据当地的实际情况和自身的经营状况制定适合自身发展的改革思路；不合并的缺点是，每一个信用社资产规模均很难形成较强的抵抗风险能力。

第二，政策性金融将在很大程度上为农户提供资金支持，但其高成本性、低盈利性将限制其持续发展。商业性金融将很可能使很多农户无法获贷，从而无法发挥支农作用并阻碍新农村的和谐建设进程。那么，未来农信社的经营方针是政策性金融还是商业性金融，或者借鉴农业银行“一行两制”的经验兼顾商业经营和政策扶持，或是还有其他可能的方式。

第三，关于采取什么样的产权和经营形式，一种观点认为农信社应改制成股份制商业银行，但其反对者认为股份制商业银行不利于对弱势群体给予帮助，不利于缓解社会矛盾，合作金融机构才是农信社的改革方向；还有一种观点认为，股份合作制保持了股份制企业筹集资金、按股分红和经营管理方面的合理内核，集股份制与合作制优点于一体，股份合作制才是农信社的改革方向；但也有反对者认为，股份合作制具有股权相对封闭、管理自我循环等缺点。从江苏已改革的农信社来看，有股份制商业银行，有股份合作制农村合作银行，几种形式在实施中均出现了一些问题，如委托代理缺乏效力、“内部人控制”明显、关联交易风险严重等等。未改制的信用社采取哪一种产权和经营形式，各地农信社还需要什么样的制度创新，均有待研究。

省域内农村金融改革模式选择建议

针对第一个问题，本文认为目前不宜采取全省合并的统一模式，但从长期来看，条件成熟的农信社可以相互合并，甚至是全省归一。

首先，与城市金融相比，农村金融有着许多不同的特征，如农村覆盖面广、信息不对称程度高、信贷额度小、经济基础相对薄弱、非生产性信贷多、缺乏足够抵押物、信贷成本高等特点。因而，江苏城市金融全省合并的模式还很难延伸到农信社的改革上来。

其次，从金融供给来看，苏南苏北农民收入的区域差异较大，由此形成的金融供给能力明显不同。从金融需求而言，苏北的支农任务明显重于苏南，非生产性支出在苏北的金融需求比重明显高于苏南，因而目前不宜采取全省合并的策略。各地农信社应根据当地的经济特征、生态环境等因素，制定适合自身的改革思路，不全省并一也将有利于鼓励竞争，各地信用社应着力加强信贷管理和内部管理制度建设，充分保证信贷质量。

再次，江苏省应改变目前县级信用社资本过低的现状，可考虑地级市内县级农信社的统一合并，区域农村经济发展水平接近、经营特点类似的农信社之间，可以考虑跨越地级市进行合并。一定范围内跨市合并的模式既有利于提高抗风险能力，还将有利于解决地方政府对农信社过多行政干预的问题。在改制时，资产历史质量较差的农信社可考虑在股东结构中吸引国有银行、城市银行、外资银行或其他跨省市的农信社等银行金融机构，这样不但可以充实资本金，而且也可以通过他们的“股东身份”将先进的经营理念和高超的风险处理能力借鉴过来。目前，对江苏农信社而言，最紧迫的任务是尽快理顺省联社同县联社、信用社的管理体制，确保基层农信社的独立性。省联社要在尊重法人经营权的前提下，树立服务意识，充分发挥人才、信息、管理上的优势，建立有效的金融创新机制，开发适应农村各类市场主体需要、具有差异性和多样性的系列金融产品。

最后，江苏应通过财政支持与市场激励的有效结合，建立起完善的南北合作机制。对于需要帮助的苏北一些农信社，江苏可考虑依赖苏南成功农商行的资本和经营水平实施市场化的并购或控股。这不只是解决资金的问题，更是在很大程度上传输了经营理念、经营管理技术，这将会从根本上改善农信社资产质量差的状况。即使对于较成功的农商行，也应积极引进银行业的战略投资者，将战略投资者的利益与农商行的利益通过市场化的机制捆在一起，从而积极提升江苏农村金融的综合竞争力，并为走出江苏、迈向全国奠定强有力的基础。在强化农村金融组织社会服务意识的同时，对于承担了紧急援助、支农等某些政策性功能的扶持业务，政府可进行适当的税收优惠或政策支持。税收支持可打破单位性质的约束，从单位享受税收支持调整为具体贷款投向或业务享受税收支持。

针对第二个问题，本文认为政策性和商业性并存，是江苏农信社经营方针改革的主要方向，但目前江苏农信社的功能定位应以服务“三农”为主。

首先，无论在发展中国家还是在发达国家的金融市场，商业金融和政策性金融并存是各国农村金融市场发展的共同特征。或者说，商业性金融在农村不会取代政策性金融，这是由各国经济发展水平在不同阶段、不同地区、不同人口群体、不同产业

之间差异形成的金融需求不一致造成的。只要在任何社会的某一发展阶段，其经济发展的非均衡性和多层次性是客观存在的，作为农村合作金融组织的组建主体和服务对象的经济弱势群体就会一直存在，政策性金融组织的存在就具有客观必要性。

其次，明确各类管理部门职能并强化服务意识，是确保江苏商业金融与政策性金融共同协调发展的重要保障。对于农村金融机构自主经营的部分，管理部门应尽量减少不合理的干预，应通过相应法律法规的完善来加强监管。农村金融机构的水平目前并不高，这需要管理部门进行政策指引并组织成功的银行来进行技术、业务指导。管理部门应积极引导各级农村金融组织构建信息共享平台，减少借款人的信息不对称，组建科学信用评估体系，共同提高信用评估水平。在遵循相关法律法规的前提下，对于已改制的农村商业银行，管理部门应充分尊重农商行股东大会的意见，将管理层的外部治理与农商行的内部治理有效结合。土地、公安、工商、安全、消防等其他管理部门应简化程序，强化服务意识，积极配合农村金融组织的产权改革和新区业务拓展。

再次，在实行政策性金融与商业金融共同发展的模式时，应建立对历史遗留问题的有效市场化解机制。由于农业发展银行在县乡机构的缺乏，许多农村信用社承担了较多的“三农”领域的一些政策性金融功能，同时也遗留下了许多坏账等历史问题，一些地区的农信社甚至出现了连央行票据都不能兑现的现象。对于这些历史问题，目前的解决途径主要是政府主导，一些业绩不错的农业商业银行承担起了“救火”的奉献角色，纷纷新增资金或技术。对于较发达的农村商业银行而言，这种奉献是必须的，这对于缩小地区差异，构建和谐江苏有着十分积极的意义。然而，如果这种政策性辅助成为常态，那么政策性金融的负担将大大增加，因此应该尽快建立起历史遗留问题的有效市场化解机制。总体上，江苏农信社的改革应当是商业金融与政策性金融共存，相互补充，共同发展。

针对第三个问题，本文认为江苏农信社应根据各农村不同的经济发展水平的需要，实行不同的产权和经营形式。

首先，合作制不是一种理论上的所有权形式，而是一种经营形式，合作制金融企业的所有权是个人所有权和集体所有权的复合形式，不能把二者混淆起来。当前，江苏农村信用社产权制度的改革成功与否，不仅取决于能否正确选择适合不同地区发展水平的农村合作金融产权制度，而且关键取决于在明晰产权基础上的法人治理结构的完善程度。

其次，明晰产权只是农信社产权制度改革的阶段性目标，而建立相互制衡的法人治理结构才是产权制度改革的目标。由此可见，把产权制度和法人治理结构作为一个完整系统来探讨江苏农信社的产权改革和制度创新，具有重要的理论意义和现实意义。股份制农村商业银行这种模式只适合工业化程度较高、对农业信贷要求不多而支农任务相对较轻的苏南地区。股东治理模式并不适合苏北农村信用社的产权改革，他们的产权改革应遵循利益相关者共同治理模式。

再次，在具体的经营过程中，江苏应不断创新人才培养模式，提高风险管理技术。目前，对于绝大多数农村金融机构而言，目前的竞争手段还主要依赖价格，普遍存在高息揽储、高息贷款现象。调查发现，在目前一年期贷款利率只有 7% 不到的利率政策下，月息 1%-2% 的贷款利率却在许多农村商业银行大量存在，这种利息负担给本来就需要扶持的“三农”雪上加霜，毫无疑问不利于农村经济的发展。农村金融机构的平均经营效率普遍低于城市商业银行。目前，江苏农村金融突出性的人才匮乏主要表现为金融 IT 的科技人才和风险管理人才奇缺。因此，江苏应积极考虑单位与高校联合培养、送出去培训和请进来指导相结合。对于条件成熟的农商行，可考虑充分利用本行与战略投资者的利益捆绑和合作机制，加大培训投入。对于优秀人才，可考虑股权激励等多种手段。

深化农村金融组织改革，改进农村金融服务，不仅关系到农村金融组织的稳定健康发展，而且事关农业发展、农民增收、农村稳定的大局。无论采取何种形式，能否有效解决农村金融组织产权主体虚置问题，能否解决农村金融组织“三会”制度虚设与“三权制衡机制”缺失的问题，能否解决农村金融组织实现自主经营与有效抑制政府行政干预问题是江苏农村金融组织利益相关者共同治理模式成败的关键。因此，对于农村金融改革模式的选择，要因地制宜，不搞一刀切。要根据自身特点和当地实际需要，确定发展方向，选择最优改革模式和运行机制。

参考文献:

1. 封思贤. 江苏主动策应上海自贸区建设的若干建议[N]. 新华日报, 2013-12-3
2. 封思贤等. FCI 对我国通胀的预测效果分析[J]. 中国软科学, 2012(7)
3. 全雯钰. 加快农村信用社发展的对策探讨[J]. 经济研究导刊, 2014(1)
4. 陆强. 拓展政策性金融支农方式研究[J]. 经济体制改革, 2013(5)
- 5 王煜宇. 新型农村金融服务主体与发展定位[J]. 改革, 2012(4)