



曾刚：省联社改革要保持与 农信机构的改革方向相一致



文/新浪财经意见领袖专栏作家 曾刚



正文

随着 2010 年农信社商业化改制的开始，原来农信机构的产权结构和内部治理水平有了明显的提升。

在市场约束机制和激励机制作用不断强化的背景下，省联社的管理模式与农信机构发展的需要之间，特别是省联社对于辖内农信机构的全方位管理与农信机构自身公司治理的不协调问题日益凸显，并受到社会的广泛关注。

一、农村信用社改革的历程与逻辑

农信社一直以来都是农村金融市场最重要的金融机构，新中国成立后，

随着农村互助合作运动的开展，农村信用合作组织迅速在全国范围内建立起来，通过社员之间的信用互助来解决生产生活中的融资需求。

此后，农村信用合作社发展起起伏伏、曲曲折折，农信社的管理权也经历数次变更，自主经营的权利遭到破坏，同时也偏离了原来合作金融的基本原则。

1979年，中国农业银行恢复，此后农信社一直作为其基层机构，在其领导下开展农村金融业务。

1996年，为实现农业银行的商业化转型以及强化农信社的合作属性，农信社正式与农业银行脱钩，转为作为独立法人经营的金融机构，由人民银行直接承担对其监督管理的职能。

尽管“脱钩”增强了农信社的经营独立性，但同时也加剧和暴露了农信社的风险和短板。

农信社在与农业银行“脱钩”时被转嫁了较大的历史包袱，再加上上世纪90年代大量乡镇企业亏损、转制和“逃废债”，全国各地出现大量农信社经营不善和亏损的局面。在此背景下，开启了新一轮农信社改革，其中农信社的管理体制是此轮改革的重要内容。

2000年8月，江苏省率先开展了农信社改革试点工作，并于2001年9月组建了全国第一家省联社——江苏省农村信用联合社。

江苏省联社最初的定位是作为江苏全省农信机构的行业自律组织，对

基层农信机构进行管理和服务，其中管理是指通过制定规章制度规范基层机构的经营行为。

随后，农信社改革的试点逐步扩大，2003年国务院印发《深化农村信用社改革试点方案》，将改革试点扩大至全国8省市，明确提出要对农信社的管理体制进行改革，并将其管理权下放给地方政府。各试点地区可根据当地情况，通过成立省联社或其他形式的省级管理机构，在省级人民政府领导下，具体承担对辖内信用社的管理、指导、协调和服务职能。

2004年8月，试点扩大至全国。此后，除北京、上海、天津、重庆等直辖市外，全国大部分省份都采取组建省级联社的方式对基层农信社进行管理。

在这一时期，各省普遍选择组建省级联社，主要基于以下几方面考虑：首先，农信社作为合作金融组织，其股东数量众多、股权结构分散，社员（股东）、社员（股东）大会对理事会和管理人员的控制很弱，通过省联社任命基层农信社的理事长和主任的方式能够在一定程度上缓解“内部人控制”问题。

其次，脱钩后的农信社作为单个小法人的合作金融机构，由于经营规模小、内部治理不健全等问题，抵御风险的能力也相对较弱。根据国外发达国家（如德国、日本）合作金融的发展经验，基层合作金融组织要想做大做强，通常需要通过自下而上参股组建合作联合会的方式不断壮大合作金融体系。

因此，按照发展合作金融的这一思路，县级农商银行共同出资组建省联社也符合合作金融的发展逻辑和规律。

省联社组建后，一方面可以调剂基层农信社的资金，加强其应对流动性风险的能力；另一方面还可以为其提供清算、结算等服务，提高其经营效率。

最后，作为致力于服务当地“三农”的地方金融机构，农信社经过很长时期的低效率、粗放式发展，积累了大量“地方性存量风险”，而化解这部分风险必须依靠地方政府协调各方力量。

在 2003 年的这轮农信社改革中，国家将各地农信社管理权下放的同时，也将对农信社风险管控的责任转交给省政府。各省政府通过组建省联社在形式上体现了政企分离，在化解存量风险中起到积极作用。

二、进一步深化改革的必要性

从现实来看，省联社组建之初在消化历史包袱、处理不良资产、解决“内部人控制”问题等方面发挥了重要作用，基层农信机构的内部治理水平和可持续经营能力有了显著提高。

根据银保监会发布的数据，截至 2021 年 10 月末，农村金融机构资产规模已达到 45.38 万亿元，占全国银行业金融机构的比重为 13.6%。农村商业银行不良贷款余额 7228 亿元、不良贷款率 3.7%，高于全国银行业平均水平，但较 2006 年一季度末 7%的水平已有明显下降。

总体上看，随着农信社商业化改革的不断推进，农村金融机构在上一轮改革以来自身经营能力已得到极大改善，在支持服务实体经济中的作用也越来越重要。但在实践中，随着农村金融机构自身以及外部环境的变化，原有机制开始面临新的挑战。

管理体制上的争论。农信社商业化改革后，省联社管理体制与基层农信机构法人治理之间的不协调日益明显，根本原因在于省联社与农信社之间自下而上的股权关系与自上而下的行政管理关系之间存在一定的扭曲，二者在法律关系上存在错位。

具体表现为以下两方面：一方面，基层农信机构作为社员的权力未能体现。

省联社最初由基层农信机构共同出资组建，按照公司治理的原则以及原银监会印发的《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社管理暂行规定》，由社员、社代表组成的社员大会理应是其最高的权力机构，社员大会通过投票的方式选举省联社的理事并组成理事会，通过理事会选举省联社的理事长和主任，但是目前的情况是，省联社的理事长和主任均由省政府任命和委派。

另一方面，部分省联社对于基层农信机构的微观管理干预过强，这也是目前争论最多的问题。一直以来，省联社对基层农信机构的人事权、经营权、财产权、费用支出等方面均有管辖，基层农信机构社员（股东）的独立性受到一定影响。

在当下金融科技应用日益加快、市场竞争日趋白热化的背景下，过多的行政管理可能不利于基层机构长期的可持续发展。

省联社的服务能力有待提高。省联社成立之初就被赋予了为基层农信机构提供服务的职责，2012年全国金融工作会议提出要强化省联社的服务职能。

事实上，省联社在支付结算与清算、法律服务、信息交流等传统业务方面的确为基层农信机构提供了较多服务。

但随着近年来互联网金融的兴起、金融科技的快速发展，在政府和监管部门普惠金融政策的引导下，国有大型银行和一些股份制商业银行普遍运用数字金融积极下沉服务，对传统农信机构的经营造成了巨大冲击。

而省联社在金融科技运用、新产品研发等领域服务能力有待提高，针对基层行社在业务拓展和内部管理方面提出的金融科技需求，其响应能力和响应速度都相对有限。

在数字化发展日益加快的背景下，金融科技投入和应用的滞后可能会

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_36379

