

下一步农村金融改革思路

谢平 徐忠

农村金融改革一直是政府主导、自上而下的，正是由于这些问题，才导致了农村金融体系与农村金融的实际需要不相称，改革成效不显著。在农村金融方面，我国目前农村金融改革要解决的主要问题源自传统的金融管理体制，当年设计这种体制的目的是，通过农业银行[0.74% 资金 研报](发放扶贫贷款)和农信社(发放小额信用贷款)将廉价的资金用于支持农业生产。这样的体制设计，必然要求农村金融体制高度集中、机构设置单一化、管理体制行政化。虽然经过多年的改革探索，我国传统的农村金融体系所固有的若干弊端仍然没有从根本上彻底解决。

农村金融改革是一个系统的工程，仅仅依靠农村信用社的改革是不可能取得成功的。要完善农村信用社治理结构必须要有市场竞争；要有效监管也必须要有竞争的市场，多元化的农村金融的需求同样需要多种形式的农村金融组织形式去满足；开放农村金融市场成为解决农村金融问题的关键。近年来的多个中央一号文件则在宏观政策层面确立了农村金融改革的指导思想，为全面建设我国现代农村金融体系新框架奠定了基础。

建立治理结构完善的农村金融组织是核心

引导非正规金融发展是农村金融市场开放的重要方面，将非正规金融正规化并非明智选择。不重视农村信用社的改革，指望成立新型农村金融机构来解决农村金融问题是望梅止渴。

在农村金融改革中必须正确处理以下关系，才能建立有效竞争的、健康的农村金融市场。

农村金融改革的核心是建立治理结构完善的农村金融组织。农村金融交易成本高、缺乏抵押品、风险高，因此，农村金融必须采取不同于城市金融的经营方式，创新是农村金融机构可持续发展的关键。好的治理结构是创新能力基础。目前，农村金融机构治理结构不完善，是其亏损的根本原因。建立治理结构完善的农村金融组织是农村金融市场开放的关键。

农村金融改革要避免将政府的目标与实现目标的手段混为一谈。政府的目标是解决“三农”问题、增加农民收入，然而实现这一目标的手段却是多种多样的，信贷支农是农村金融机构支持“三农”、服务“三农”的一种形式，但如果将信贷支农作为实现政府目标的主要手段强加给农村金融机构，无疑会加大农村金融机构利润最大化的约束条件，损害金融机构的独立性和效率，也为政府直接干预金融机构运行提供了依据。

农村金融改革必须要重视非正规金融的作用，将非正规金融纳入到整个农村金融体系中。许多研究表明，正规金融与非正规金融之间不仅仅是替代关系，事实上，由于正规金融和非正规金融各有其比较优势，它们在一定程度上还能够起到互补作用。正规金融机构的资金实力雄厚，组织制度完善，经营管理人员的素质相对较高，业务进行有严密的控制程序，因此在提供大额和长期的贷款方面更能体现其优势；而非正规金融由于操作简单易行，其灵活、便捷、小规模等特点以及在信息方面的优势，更善于向居民提供零星、小额贷款。由于正规金融市场和非正规金融市场各自具有比较优势，使得两者在信贷市场上能够服务不同类型的对象，形成了比较合理的分工。为满足农村金融的多元需求，引导非正规金融发展是农村金融市场开放的重要方面。

将非正规金融正规化并不是明智的选择。资金互助组织作为一种非正规金融形式，原本其业务范围小，只限于本村会员或生产、流通合作组织，可以利用借款人信息的优势，成功地降低信用风险，但在目前的机制下，没有任何措施能降低市场风险。成立资金互助社如此小的正规金融机构，在全世界也少见。正规金融机构运营成本必然比草根金融高，监管成

本也必然高昂。事实上，国际上已有许多成功经验，通过正规金融与非正规金融的合作，瞄准目标客户。

农村金融市场的改革必须正确处理好存量与增量之间的关系问题。2003年以来，改革后的信用社体制具有合作制的外壳(如合作制要求股权较为分散)、集体企业的运作方式(经营者的责权利不统一)和政府的脑袋(管理当局按照政府的目标而不是商业目标管理农村信用社)，这样的制度安排在现有的企业理论中是找不到任何根据的。县联社归省联社主管。尽管有增资扩股，有资格股和投资股，但信用社主任和县联社主任仍然由上级主管部门任命，股东无从置喙，股东大会、监事会等成了摆设。由于股东的权利与责任严重不对称，股金变成了定期存款，股东的主要目的是获得贷款上的便利和利息优惠。信用社的激励机制、监督机制、退市机制等与信用社经营息息相关的微观机制在改革设计中几乎没有提及，信用社还是有信贷支农的挡箭牌，道德风险问题仍然没有根本解决。

不重视农村信用社的改革，指望成立新型农村金融机构来解决农村金融问题是望梅止渴。同时，即使建立了治理结构完善的新型农村金融机构，也无法生存。因为信用社存在内部人控制，信用社可能通过恶性竞争，将新型农村金融机构驱逐出农村金融市场。

农村金融改革应存量和增量并重

农村金融改革必须存量和增量并重，区别对待农行、农发行、邮储和农村信用社的改革，核心是完善公司治理结构。

农村金融改革必须存量和增量并重，着重解决法人治理结构问题，解决农村信用社和省联社矛盾，平衡好银监会、地方政府、省联社和农村信用社的利益关系。

农村信用社、农发行、邮储、农行的机构改革是存量改革，村镇银行等新型农村金融机构创新试点是增量改革。有人认为，农村信用社不行，就引入新机构，来代替农村信用社，实践证明这是行不通的，一个地区如果农村信用社完全不考虑成本，不考虑机构的商业可持续性，就会形成恶性竞争，如果农村信用社不改，新型农村金融机构生存就存在困难。因此，必须存量和增量并重。

区别对待农行、农发行、邮储和农村信用社的改革，核心是完善公司治理结构。农业银行的“三农事业部”无法解决服务“三农”和追求赢利。建议允许私人资金进入农业银行的县域机构，允许农业银行在不同的地方成立不同股权结构的分支机构，使基层分支机构成为真正的利润中心，加强对当地的金融服务。农发行的政策性业务可以先核定成本，再进行该项业务或服务的招投标，这样，就可以对农发行按商业化机构进行考核，降低可能由政策性业务造成的道德风险。邮储的公司治理需要完善，建议股权多元化，小贷业务单列。现有农村信用社改革试点没有完全吸取企业改革中的经验，我国国有企业改革的成功经验是“抓大放小”；而我国乡镇企业改革的成功经验是改制，让企业的经营者拥有相对多数的股份。而现有的股结构过于分散，代理人成本较高，股东或股东大会没有意愿，也很难对经营者形成有效的制约。这一情形与早期国有企业和乡镇企业改制时过分强调职工持股的情形十分类似，而这些企业都无一例外地进行了第二次甚至第三次改制。一个必然的改革方向是允许一部分股东逐步拥有相对控股的位置，将责权利统一于股东，由股东选择符合任职资格的经营者。为防止大股东掏空信用社，需要立法对信用社的主要股东或控股企业进行监管。总之，开放农村金融市场，引进民间资本重组农村信用社是农村金融改革也是农村信用社改革的必由之路。

应建立分层、竞争、有序在农村金融监管体制

目前农村金融存在非正规金融机构过分正规化的问题，监管应该回归真正的监管，防止与管理混为一谈，同时应区分审慎监管和非审慎监管。

现在的农村信用社改革方案没有完全按照国发15号文要求做，国发15号文规定审计管理，不是由省联社做，应该由监管机构、行业协会等机构来做，为了改革方便，就创造了

省联社，省联社既是金融机构，又有管理职能，必然干涉信用社经营。应该设计多元化的改革模式，由地方政府选择，省联社控制了人事任免，导致信用社听省联社的话，不听监管部门的话，也造成了矛盾，因此，应该回归国发 15 号文要求，把信用社的日常监管交给省联社，金融机构准入管理仍在银监会，实行两级监管，省联社变为省级监管部门，农村信用社继续向法人治理结构方向发展，否则，始终都不能解决省级法人治理结构问题。可考虑建立分层、有序的监管框架。在中央层面，银监会应当负责农村金融机构的准入，同时成立有一定监管权力的独立于监管部门的存款保险机构，负责农村金融机构的退出。在地方层面，建议将地方金融办改为地方金融监管局，将省联社并入地方金融监管局，负责农村金融机构的日常监管。省联社并入地方金融监管局后，以县为单位的农信社可以在地区内跨县经营，降低当地政府干预，这样在一个地市农村金融就存在竞争。监管部门完全按照资本充足率进行监管，对存在问题的农信社采取及时校正措施。此外，农信社高管真正由股东决定，加强其公司治理。

全面认识农村金融市场，除了正规金融机构，还包括非正规金融机构；除了银行，还包括证券和保险，但是，目前农村金融存在过分正规化，这也会有问题，监管应该回归真正的监管，防止与管理混为一谈，同时，应区分审慎监管和非审慎监管。要全面认识农村金融市场，不仅是农村信用社、农发行、邮储、农行、小额贷款公司、村镇银行，还应该包括农业保险、期货和证券，农民也应该享受多种金融服务，同时，非正规金融也是重要组成部分，有人认为农村金融机构越大越好，这是一个误区。我们曾到甘肃做过一个调查，银监局在兰州郊区的一个村试点成立了一家资金互助组织，这家资金互助组织有 20 万元贷款，其中 16 万元是银监局强迫当地农村信用社放贷给资金互助组织，同时，为了监管银监局买了 20 万元的车，每周去 2-3 次检查；内蒙古监管机构干脆派人在试点村常驻，这就是让非正规金融机构过分正规化的结果。在青海则甚至出现了资金互助组织要求监管机构送钱，不送就会出问题，监管机构最后送了 3 万元。可见不能为了试点而试点，对不同的金融组织形式必须区分审慎监管和非审慎监管。金融安全网的构建需要完善的治理结构、适当的监管和存款保险制度，没有完善的治理结构，监管与管理就会混在一起。有人认为农村金融市场不应该开放，因为监管资源不足。我们认为，现在监管存在代替股东管理的倾向，好比警察代替司机开车，再多的警察都不够，警察是制定规则的。监管只有回归真正的监管，金融秩序才会回归正常。

应加大农村金融市场开放力度

加大农村金融市场开放力度，应放松农村金融市场准入与建立存款保险制度，推进农村金融市场利率市场化改革，重视发展非存款类放贷机构，推进农业保险和农产品[1.63% 资金 研报]期货发展。

首先，放松农村金融市场准入与建立存款保险制度。从全球经验看，对于我国这样的大国经济，要给小微企业提供更好的金融服务，还是需要多一些中小金融机构。对此，应适当放宽准入许可、放松对民营股东的限制，积极发展社区银行、小银行，包括积极引导民间资本参与小金融机构的并购重组和发起设立。在发展社区银行、小银行的过程中，要考虑可能出现的风险或退出问题，需要配合出台存款保险制度，对不同经营质量的金融机构实行差别费率，并采取及时纠正措施，促进形成一个有效竞争、可持续发展的小金融机构体系，丰富基层金融服务和供给。建议放开农村金融市场准入标准，取消村镇银行必须由银行发起等限制条件，建立真正的民营中小金融机构。实际上，我国农村并不缺少存款服务，真正缺少的是信贷和其他类型的金融服务，因此，建议发展非存款类金融机构，并由地方金融监管局对此类机构进行非审慎监管。这样，不仅可以与现存机构错位竞争，补足金融供给的不足，还可以减少监管机构的压力。

其次，推进农村金融市场利率市场化改革。农村金融市场利率应该放开，但是要与放开农村金融市场同步进行，否则低效和高利率会转嫁给农民。城市的利率已经放开，农村未

完全放开，农村信用社还有 2.3 倍的利率限制。农村金融机构利率应放开，以覆盖风险和成本，否则不能实现可持续发展。但是，有人认为农民是弱势群体、农业是弱势产业，应该实行低利率，这实际上把政府目标和政府实现目标而采取的手段混为一谈，原本是想帮助农民，实质可能坑害农民，农民主要是短期贷款，利率水平高，但实际成本并不高，农村也有短期盈利很高的项目，但是，大家的误区是农村盈利很少，正是短期高盈利项目的存在，获得贷款比高利率更重要。但不能一家金融机构垄断，否则这家金融机构会把低效和高利率转嫁给农民。当然，如果金融机构充分竞争，高利率是能够下降的。

再次，农村金融市场开放要重视发展非存款类放贷机构。中国农村金融市场并不缺少存款机构，农村金融市场既有农村信用社、邮政储蓄机构，甚至还有农行和其他国有商业银行。目前，农村金融机构中，农村信用社、邮政储蓄和农行在县城和县以下设有网点。我国农村金融市场缺乏的是贷款机构。因此，现阶段应加快制定《放贷人条例》，重点发展非存款类放贷机构，既可满足农村金融需求，也能适应现阶段我国的监管能力。为解决非存款类放贷机构后续资金的问题，国际经验清楚地表明，在小额信贷机构发展早期，权益融资是最主要的形式，随着小额信贷机构的发展，商业借款和其他债务融资工具可以作为权益融资的补充形式。为了帮助小额信贷机构获得银行贷款，可以考虑采取以下措施。可以要求所有商业银行将其贷款组合的一定比例用于小额信贷机构的再融资。此外，建议地方金融监管局对小贷公司金融非审慎监管，地方政府如果财力允许，可考虑财政出资成立批发基金，以相对较低的利率向评级较高的小贷公司提供融资，缓解其资金来源不足的压力。

最后，在促进农村经济生产组织化和市场化的基础上，推进农业保险和农产品期货的发展，科技金融在农村的运用和因地制宜的农村金融创新。我们需要在农村经济转型的大背景下重新评估农村金融的供给与需求。目前，农村经济处于转型阶段，农民外出打工已经成为农民增收非常重要的途径，当地老人、妇女、小孩依靠外地汇款生存，千家万户的小额贷款生产向大规模、有组织生产转化，出现了创新组织形式，如专业的组织机构，农村金融机构必须适应贷款的新需求。在农村生产规模化、专业化、组织化和市场化的基础上，应大力发展农业保险、订单农业、农产品期货。从根本上转变农业生产方式，加快农业生产向大规模养殖、种植的转化，为发展农业保险、农产品期货、订单农业打下基础。鼓励农村金融创新，既要鼓励因地制宜的林权抵押、宅基地抵押、土地流转等各类金融创新，也要鼓励利用高科技手段降低农村金融风险 and 成本的创新。大力发展手机银行等高科技农村金融形式，从而降低农村金融的成本。

政府应为农村金融健康运行创造良好外部环境

政府应加强农村基础设施建设，引导金融机构加强“三农”投入，在农村金融机构的税收方面提供优惠，并从舆论上引导鼓励大型金融机构将一定资金用于农村。

中国政府重视和谐社会建设、社会主义新农村建设和“三农”服务，要求金融机构必须高度重视，积极支持，实际上是把农村金融机构的经营目标与政府目标混为一谈，面向“三农”是政府目标，与金融机构商业运作、可持续发展不能混为一谈，否则就面临很高的风险。由于支持“三农”，金融机构过几年出现亏损，就会说是因为支持“三农”才会发生亏损，就会要求补贴，金融改革就回到了原点。因此，政府目标和政府实现目标而采取的手段必须要分开，否则，道德风险就会很大，同时，将商业性业务与政策性业务混为一谈，不注意处理，也会很容易走回头路。政府对所有“三农”的机构政策应该一致，应针对业务实施政策，而不是针对机构实施。

当然，金融机构要市场化、商业化运作，解决服务三农问题，还需要政府做一些工作，如农村基础设施建设、清洁水、社会保障等公共基础设施建设应该加强。此外，政府还应该做以下几方面工作：一是引导金融机构加强“三农”投入，如地方政府与人民银行、金融机构继续开展金融生态环境建设，地方政府的权力很大，对区域金融资金的流向作用很大，地

方政府通过加强金融生态环境建设、打击农村金融市场逃废债行为，金融机构还是愿意投入农村金融市场；二是在农村金融机构的税收方面提供优惠，降低其经营成本，还可以借鉴美国《社区再投资法》，鼓励金融机构把部分资金用于当地，当然，这种强制金融机构将部分资金用于当地的做法，目前在中国还有争议，需要进一步研究；三是强调社会责任，要从舆论上引导鼓励大型金融机构积极承担社会责任，鼓励它们将一定资金用于农村。

农村金融的改革方式需要改革

农村金融要做到市场化的改革，在设计、制度和操作上要采取自下而上与自上而下相结合的改革方式，由市场和投资者来决定哪种形式更适合当地需要，而不能采取上一轮类似农村信用社改革的运动式改革。

上一轮农村金融改革存在扭曲，很大程度是由于机构改革是由利益相关方制定的和主导实施的。机构改革由第三方，而非利益相关方主导市场化方式的改革是农村金融改革成功的必然选择。

应按照金融分层的原则允许不同形式的金融组织形式平等竞争，通过市场机制选择优胜者。过去的经验证明，政府主导下的合作金融模式是名实难副，同时更赋予合作金融额外的政策性任务，理所当然地认为只有合作金融才能承担支农的任务。事实上，无论是合作金融还是商业金融，只要存在政府干预，都难以可持续发展。合作金融即使勉为其难以信贷支农，其代价必定是非常昂贵的，关键是谁为这一设计“埋单”。在新一轮的金融改革中，不管采取何种形式，政府都不应该先入为主，而应该由市场和投资者来决定哪种形式更适合当地的需要。村镇银行、资金互助会和农村信用社都是监管者闭门造车想出来的昂贵的金融组织形式，难以切合实际。要做到市场化的改革，在设计上、在制度上和在操作上要采取自下而上与自上而下相结合的改革方式，而不能采取上一轮农村信用社改革采取的运动式改革。

中国的农村金融改革需要借鉴农村改革和企业改革的经验，更需要以史为证。农村金融改革要自上而下和自下而上的结合。中国的农村改革的成功经验是联产承包责任制不是拍脑袋想出来的，是农民先干出来，中央政府再全国推广的，是一个自上而下和自下而上结合的产物。同样，农村金融改革还需要吸取企业改革成功的经验。农村信用社本质上说来和乡镇企业相类似，改革经验也很类似。

(2013年06月10日 来源：21世纪经济报道 本文为谢平、徐忠合著的《新世纪以来农村金融改革研究》一书的内容节选)