

民间资本开放与信用社重组

谢平 徐忠

一、农村信用社改革与金融业对内开放

从 1996 年《国务院关于农村金融体制改革的决定》颁布到现在，我国农村金融改革已经走过了近十个年头。从商业金融与政策性金融的分离，到这次以微观机制再造为核心的农村信用社改革试点，农村金融和农村信用社改革的步伐从来没有停止过。农村金融改革的目标也越来越清晰，那就是要将包括农村信用社在内的现有农村金融体系改造成既能满足农村地区中小企业和农户的有效资金需要，又能商业可持续发展的现代农村金融体系，而金融多元化是商业可持续发展和有效满足农村地区金融需求的前提。

农村信用社改革试点的主要任务是解决信用社产权虚置和治理结构不完善的问题。国发[2003]15 号文件明确提出，深化农村信用社改革的总体要求是：“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当支持、地方政府负责”。深化农村信用社改革的总体要求这五句话，前三句话是这次改革试点要实现的工作目标，后两句话促进实现改革目标的政策措施。在前三句话中，前两句是关键，在明晰产权关系和强化约束机制(完善治理结构)之后，商业性的服务功能自然会得到加强。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。

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。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，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。

二、农村信用社改革：我们已经做了什么？

2003年开始的农村信用社改革试点是我国金融改革中首次将我国企业改革的成功经验引入到金融改革中，即将改革的推动权从中央下放到地方，将改制引入到金融机构中。改革方式的创新对我国未来农村金融改革和发展具有重大的历史意义。

具体地，这次农村信用社改革在以下几个方面取得了重要进展：

第一，与以往只给政策不给资金的改革方式不同，这次改革正视长期以来我国农村信用社承担的改革成本和各种历史包袱。

表一反映了第一批农村信用社改革试点的资金成本。¹ 农村信用社改革全部完成，大约需要 1650 亿元资金化解农村信用社的历史包袱。使得农村信用社可以公平地与其他金融机构展开竞争，减负以后的农村信用社的市场价值也开始显现出来。

表一 第一批信用社改革试点的资金成本 (单位：亿元)

	央行 专项票据	央行 专项贷款	保值 补贴额	估计每年所 得税减免额	央行支农 再贷款
重庆	24.1		0.6	0.9	21
贵州	7.19		0.3	0.13	24
吉林	48.66	2.46	1.68	0.85	27
江苏	71.86		1.2	0.2	65.2
江西	25.91		3.13	0.1	25
陕西	31.06		5.9	0.25	44
山东	131.86		16.3	0.9	95
浙江	37.85		0.98	3.76	24
合计	378.49	2.46	30.09	7.09	325.2

¹本文的资料来自对第一批试点八个省的 49 个县(市)信用社联社，和第二批试点的 23 个县(市)联社的问卷调查，具体说明见谢平、徐忠、沈明高的“花钱买机制：农村信用社改革试点评价”一文。

第二，对原本以合作制为基础的农村信用社进行了大规模的股权改革，并首次增设了投资股，充实了资本金，彻底改变了“小马拉大车”的畸形制度安排，提高了信用社的抗风险能力，不仅明晰了产权，更奠定了农村信用社独立承担民事责任的基础。

第三，省联社的成立是对农村信用社管理方式的一次重要改革，具有两方面的积极作用：(1)明确了信用社的监督和管理权限；(2)有利于规范和提高基层信用社的经营管理能力。

与其他领域内渐进式改革相同，这次的农村信用社改革也具有明显的阶段性特征。

首先，在改革试点过程中，决策者希望用一种成功的模式取代现有不成功的模式，并将信用社本身的成功视作改革的成功，从而忽视了多样化创新的需要。在现有改革模式下，真正获益的只是一部分信用社，即历史包袱较重但盈利前景又相对较好的信用社，也就是说，中部地区的信用社获得较大的利益。表二表明，山东（山东实际介于沿海和中部地区之间）、江西和吉林三省获得的央行票据占八省的比例远超过其贷款余额的比例，三省平均高出二十个百分点。经济较不发达的重庆、陕西和贵州获得的央行票据与其贷款余额从比例上看基本相若。经济较为发达的江苏和浙江省所获得的票据占比低于贷款余额占比20个百分点。因此，有理由相信，这次改革试点有可能在中部地区产生较为积极的影响，而对沿海和西部地区的影响相对较小。对沿海地区而言，农村信用社的不良贷款比率较低，其经营方式也接近于商业银

行，即使没有这次改革仍然可以保持一个良好的发展势头。问题较大的是西部省份，由于缺少足够的盈利机会和灵活的体制，商业可持续发展就很难实现。对这一部分地区而言，更为重要的是要寻找其他金融组织形式创新，而不是单纯改革现有的体制。

表二 央行票据与贷款余额

	央行专项票据	占比	2002 年贷款余额	占比
	亿元	%	亿元	%
重庆	24.1	6.37	284.83	5.72
陕西	31.06	8.21	358.48	7.20
贵州	7.19	1.90	125.5	2.52
小计		16.48		15.44
吉林	48.66	12.86	160.18	3.22
江西	25.91	6.85	237.29	4.77
山东	131.86	34.84	1402.01	28.17
小计		54.55		36.16
江苏	71.86	18.99	1070.21	21.50
浙江	37.85	10.00	1338.86	26.90
小计		28.99		48.40

合计	323.33	100	4334.05	100
----	--------	-----	---------	-----

第二，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约的制约。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。

第三，农村信用社帐面上资本充足率提高了，扭转了亏损趋势，但实质上掩盖了不同地区农村信用社由于地区差异而存在的“水土不服”。从我们的调查看，这种资本充足率的提高主要是通过以下手段取得：1、存款化股金；2、贷款的同时强制扣留股金；3、政府承诺分红补贴。通过这三种方式提高的所谓股金，必然导致产权改革与治理结构完全割裂，同时由于这种方式给股东的回报远高于其实际资产回报，股东变相侵占了存款人的利益，实质是以存款支付红利，与成立统一法人和省联社一样，将问题掩藏，最终窟窿越积越大，形成系统风险，中央银行被迫救助。

第四，信用社交给地方政府管理也没有真正落实。不可否认八省地方政府对信用社比以前更关心了，但所做的努力主要目的

是要达到兑付人民银行专项票据的要求。这次改革重组建机构，重尽快落实优惠政策。

为配合中央扶持政策，8个试点省(市)结合实际出台了本地区支持农信社改革的政策措施。重庆出资数亿元帮助农信社置换不良资产；贵州5年内每年拿出800万元作为农信社发展基金；江苏以不同方式安排10多亿元资金支持农信社；吉林通过优质资产置换、财政资金补贴等方式支持农信社增资扩股、降低不良资产，试点开始以来增扩股金60多亿元；山东在地市、县(市)财政预算中安排对农信社的补贴资金；浙江省政府下发专门文件，明确对农信社有关税费进行减免、组织存款等扶持政策；江西、陕西也提出了不同形式的支持政策和措施。除此之外，8个省(市)还都采取了不同措施帮助农信社清收不良资产，打击逃废债，营造良好的信用环境。

尽管制定了《关于明确对农村信用社监督管理职责分工指导意见》(国办发[2004]48号)，但地方政府只负责处理风险，并不承担损失；银监会只协助省政府处理风险，并不承担监管不到位的责任；人民银行仍然是信用社经营亏损和银监会监管不到位的兜底机构。

农业部的问卷调查显示，地方政府和省联社均认为地方政府与银监会及其分支机构权力和责任不对称。地方政府在信用社准入、监管和退出上无自主权，却要承担信用社出风险的责任。事实上，按照目前的财政体制，信用社交给地方管理也不可能真正实现。

第五，存在以管理代替监管的倾向。由于不存在信用社的退出机制，监管部门难以行使退出监管的权利，退而将监管重点放在违规经营的审查上。而省联社更是通过人事任命权直接干预信用社的经营。以管理代替监管的最终结果是，信用社不须承担经营不善的后果，当由于宏观经济形势变化而导致大量不良贷款时，最终风险仍由国家承担。

第六，农村信用社的市场约束没有建立。这一次农村信用社改革过程中，以县为单位行政组建的统一法人，以省为单位强制加入省联社，进一步强化了信用社在农村金融市场中的垄断地位。没有竞争的农村信用社改革，必然是政府推动的改革，信用社自身并无改革的动力，这样的改革是不可能取得成功的。

三、“半民营化”助长道德风险

国发 15 号文件和中央银行资金支持方案设计了一整套激励机制，来鼓励地方政府和农村信用社完善治理结构、消化历史包袱，但方案中缺乏相应的宏微观层次的约束机制。约束机制主要是两点：一是是否建立了市场约束机制；二是能否防止地方政府、监管部门和信用社共谋。这两方面约束机制直接关系到信用社长期正向激励机制的建立，即既防范道德风险又不损害信用社的商业可持续发展。

应当说明的是，中国人民银行在制订农村信用社改革试点资金支持方案时，把资本充足率作为票据发行兑付和专项借款发放的基本条件，主要考虑到资本充足率指标是农村信用社资产质量、财务状况、盈利和抗风险能力的综合反映，目的在于推动改革，实现“花钱买机制”的设想。在改革试点前期，各地把工作注意力主要放在农村信用社管理体制建设和创造条件取得资金支持上，有其合理性和必然性。评价各地深化改革试点工作的质量，关键在于当地农村信用社的产权关系明晰是否有实质性进展、约束机制是否强化、为“三农”服务的功能是否增强。

1、增资扩股不能解决产权虚置问题

解决产权虚置问题的关键是谁投资谁受益（或承担亏损）。信用社增资扩股后，由于存在着股权的最高上限，股权必然高度分散。名义上，信用社归股东所有，但分散的股东很难通过监督和影响管理层经营决策的方式保护自身的投资利益，更难以更换经营不善的管理层。投资者的风险与收益不对称，产权清晰徒有其名。事实上，信用社只有通过固定高收益的承诺或以存代股的方式吸引“投资者”。

2、约束机制形同虚设

一般情况下，一个金融机构管理层的激励和监督约束供给来自以下几个渠道：出资人或股东、储户、外部约束（如评级机构等其他中介机构）和金融监管部门。（1）从出资人或股东的监督来看，在形式上，农村信用社有理事会、监事会和会员大会代表

出资人的利益，但这些机构不对信用社的管理层构成约束。农村信用社会员的入股资金过于分散而且数量少，无论是董事会、监事会还是会员，对信用社主任的监督成本远高于其收益，事实上放弃了其应有的监督权。(2)从储户的监督来，现有金融机构的制度安排赋予储户的监督手段包括：要求一个与风险相适应的存款回报，取款自由。然而，由于我国农村信用社的存款利率是固定的，特别是国家对所有金融机构的存款存在着隐性担保，储户的监督激励十分微弱。(3)金融机构的外部约束需要一系列的金融中介机构和相配套的市场机制来完成，金融中介机构包括征信机构、信用评级机构、担保再担保机构等；市场配套机制则包括金融机构外部兼并的可能等。而这些机构在我国都还十分缺乏，市场监督的力量基本不存在。(4)对于监管当局而言，监管当局的主要目标是防范系统性金融风险，对单个金融机构的监管主要是退市监管，退市监管可以使出资人减少损失，但不能确保出资人的投资增值。然而，由于信用社在农村金融中的垄断地位，退市这一道农村信用社约束机制的最后屏障也形同虚设。(5)在省、县二级法人的体制下，对基层农村信用社主任的实际监督主要来自联社，但联社的监管目标与出资人不同，不可能也没有激励去代表出资人的利益，造成了事实上的出资人缺位。

3、股份制还是合作制？

股份制和合作制是金融组织形式，只是改革的手段而不应成为改革的目标。无论是哪种组织形式，都需要良好的治理结构，

克服目前农村信用社中普遍存在的“内部人控制”和“搭便车”行为。如果做不到这一点，股份制抑或是合作制改革方案的设计再完美也于事无补，改革的真正目的仍然难以实现。

应该由市场而不是政府监管部门选择最适合当地需要的金融组织形式。股份制和合作制要真正发挥作用，均有一定的前提条件。发展中国家合作制取得成功经验很少，合作制取得成功的大多在发达国家，因为具备了民主的政治体制和透明的信息披露制度的前提条件，能够有效避免合作制企业的内部人控制，才内生出合作制企业。同理，农信社的股份制改革也绝非“一股就灵”。中国的上市公司就远没有完善决策、执行、监督三权制约的治理结构，要么是股权过于分散，股民难以发挥监督作用，要么是国有股一股独大，剥夺了其他股东的决策和监督权。目前关于信用社产权制度改革中过多强调社员股的普遍性，必然导致信用社内部人控制，无法形成良好的治理结构。

4、以竞争推动农村信用社改革

我国渐进式改革的一条重要的成功经验是改革需要不断吸收来自改革之外的营养，可以说，改革的成功在改革之外。我国的农村改革就是因为接纳了家庭联产承包责任制的体制外创新才获得了重大的突破，价格“双轨制”默认了市场在要素市场改革中的作用，国有企业的改革中的“抓大放小”、“有所为有所不为”以及后来的改制都是由于来自乡镇企业和私营企业竞争的结果。现有农村信用社改革试点的核心问题是局部改革造成的，局部改革的

主要特点是垄断。省联社的建立把信用社的垄断从县一级提升到了省一级。垄断既排除了信用社之间的合理竞争，又排除了体制外的竞争。由于垄断，堵塞了金融组织形式创新的可能，摒弃了由市场选择最佳金融组织形式的可能，又为经营不善的农村信用社的退市设置了障碍，如果信用社改革不成功，一些地区就会出现没有“替补队员”的尴尬局面。

要完善农村信用社治理结构，必须要有市场竞争；而要形成一个有效竞争的市场，就必须开放农村金融市场。建立市场约束机制就要求农村金融改革整体推进，仅仅依靠农村信用社的改革是不可能取得成功的。开放农村金融市场，是解决农村金融问题的关键。农村金融的需求是多元化的需求。多元化的农村金融需求呼唤多种形式的农村金融组织形式。开放农村金融市场必须采取市场化的方式，而不能采取行政推动方式。如是不是允许民间资本和外资入股信用社或成立新的农村金融组织，鼓励非政府组织小额信贷，是不是让民间浮出水面，是不是允许盈利信用社自主选择加入联社，是不是允许县联社自主加入省联社，保留在省联社之外，允许盈利信用社跨区兼并亏损信用社或盈利信用社之间自愿合并。

当然，要形成良好的市场约束机制，在开放农村金融市场的同时，还必须要有一些配套措施，从监管机构来说，建立正向激励的监管机制，因此，改革是否成功的关键，还要看银监会今后对信用社的监管如何，能不能把经营绩效差的金融机构清除出金

融市场。监管当局根据金融机构的资本充足率的变化采取相应的纠正措施，多次采取纠正措施仍未取得效果，应根据最小清算成本原则，在资能抵债前关闭或撤销金融机构。此外，通过建立存款保险制度，由地方政府负责，就能落到实处了。从目前农村信用社的改革方案来看，是农村信用社单兵突进的改革，未能建立起市场约束机制。

现有的农村信用社改革方案缺乏微观机制的设计，属于“半民营化”。这一次改革过于强调机构合并和换牌子，忽略的恰恰是最需要改革的机制。如果问信用社的主任，改革前与改革后有什么不同，他会告诉你，原来的二级法人变成了一级法人；原来县联社由人民银行主管，现在则归省联社主管。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。

中央银行两种资金支持方式相比，显然对各省来说专项票据要优于专项借款。但中央银行对发行和兑付设置了一系列的条件，以鼓励不同地区的信用社根据本地实际情况选择适当的资金支持方式。但第一批试点省最终只有吉林一个县选择了专项借

款，第二批试点省无一例外选择了专项票据。事实上，相当多的信用社是不可能达到中央银行专项票据的发行和兑付条件的。这些信用社敢于选择专项票据，其中缘由不言自明。

四、金融是一种权利：应赋予民间资本参与重组信用社

我国的经济改革是一个逐渐将经济权利归还个人和企业并使这些权利从主要受政府约束让渡到主要由市场约束的过程，也是一个政府和市场重新定位的过程。

发端于农村，改革赋予了亿万农民决定生产什么、生产多少的自主权；流通领域的改革使得供需双方获得买和卖、按什么价钱买卖的权利；国有企业改革和改制使得企业经营者的努力程度与收益挂钩，体现了作为企业灵魂的企业家的权利和价值；劳动力市场的开放使得劳动力重新获得迁徙和择业的自由；即使仍然是集体所有的土地的使用者，农民也可以享受有限的土地租赁权；私人资本也可以进入包括民用航空业在内的大多数原来由国有企业垄断的行业，是对投资权的尊重。

到目前为止，改革还没有触及的是个人或企业融资的权利，个人的唯一合法融资渠道是以国有银行为主的金融机构，企业也只能从金融机构或高度管制的资本市场两个渠道融资。现代金融理论认为，金融包括投资和融资两个部分。只有投资权而没有融资权，个人或企业的金融权利是不完整的。

金融权利多元化的困难是多方面的，既有市场培育、信用机制的建立问题，也有传统政府管理体制的惯性。首先，国家对信贷市场的长期垄断压抑了体制外非正规金融成长的空间，市场不完善或市场操作的不确定性是金融集权的一个主要理由。近期银行贷款利率放开以后，金融机构仍然沿用原来的利率即是一个很好的例子，这里固然有国有金融机构对利率不敏感的原因，更重要的是，没有一个有效的利率发现机制。

其次，个体信用机制不健全有可能导致个体信用对国家信用的侵犯。信用是金融活动的基础，长期以来我国金融机构的信用基础是国家信用或集体信用。在目前个体信用没有充分建立的情况下，金融权的多元化所带来的不确定性可能会将信用风险转嫁给国家，一些陷入财务危机的证券公司和企业最终不得不由国家托管就是例子。

再者，传统的体制惯性拖延了金融多元化的进程。在计划经济时代，一切经济资源归国家或集体所有，金融资源也不例外。由于金融在资源配置中的独特作用，金融权更是政府行政权利的延伸。无论是经济规划、产业政策、项目审批还是宏观调控，金融权与行政权的合二为一是体现政府意志的重要保障。这也是为什么在大多数经济权利已经多元化的今天，金融权特别是融资权仍然集中于政府控制的大型金融机构的主要原因。

金融权利过度集中的代价也是十分昂贵的。金融集权事实上将经济风险集中于国家。金融集权的一个主要特征是限制个人或

企业使用“自己的钱”的权利，而迫使个人或企业将这一权利委托给国家指定的、以国家信用作担保的金融机构。

由于金融市场上普遍存在的信息不对称，用“别人的钱”可能引发双重道德风险，一方面，金融机构在经营“别人的钱”的时候存在着客户选择和贷款使用监督等方面的道德风险，另一方面，企业在用“别人的钱”的时候存在着以牺牲别人的利益为代价为自己谋利的道德风险。由这两类道德风险产生的信用风险通过金融集权转化为整个经济的风险，最后迫使政府承受。

金融集权还侵害了个人或企业经济权利的完整性。经济活动中大量的商业机会稍纵即逝，没有融资权就很难把投资机会变成收益，从这种意义上说，没有完整的融资权就没有完整的投资权。我国目前中小企业融资难反映的就是投资权利多元化与融资集权之间的矛盾，通过非正规渠道融资是大多数中小企业唯一出路。然而，由于非正规渠道融资的正当性得不到法律的保护，对个人和中小企业来讲，非正规融资不但不是权利而是背上了沉重的枷锁。在“投机倒把”等计划经济时代的名词离我们越来越远的现在，“非法集资”和“非法吸收公众存款”仍然是现行犯罪行为，投资与犯罪之间仍然只有一步之遥。

赋予民间资本重组信用社的权力，既是市场经济的要求，也是引导非正规融资“浮出水面”的重要措施。

五、农村信用社离私有化有多远？

我国企业改革的经验告诉我们，一个有效的治理结构是可以将企业的责权利最终统一于一个或数个明确的自然人。这样的自然人可以承担企业经营好坏的最终责任，要做到这一点，该自然人必须同时拥有企业经营完整的权利和享受企业经营成果的完整权利。尽管信用社私有化不是这一次改革的选项，但是如果一个私营的信用社能够实现责权利的完整统一，应该是未来可能的选项之一。

表三 信用社私有化

1 信用社私有化是不是改革的方向？	肯定是	可能是	不是
第一批试点省份（观察值：48）	2.1	45.8	52.1
第二批试点省份（观察值：23）	13.0	30.4	56.5

2 如果信用社私有化，你是否愿意经营一个属于你自己的信用社？	愿意	有可能愿意	不愿意
第一批试点省份（观察值：43）	48.8	39.5	11.6
第二批试点省份（观察值：22）	40.9	50.0	9.1

3 如果在本地新成立一家私人银行，			
是不是能够盈利？	肯定能	有可能	不能
第一批试点省份（观察值：49）	36.7	55.1	8.2
第二批试点省份（观察值：22）	45.5	54.5	0.0

4 如果允许信用社自行决定是否加入			
县联社，是否可行？	肯定行	可能行	不行
第一批试点省份（观察值：49）	10.4	37.5	52.1
第二批试点省份（观察值：22）	4.3	47.8	47.8

首先，农村信用社私有化是否是改革的方向？表 3 的结果显示，第一批试点的信用社认为可能是的占 45.8%，不是的占到 52.1%；第二批试点的信用社认为私有化是改革方向的 30.4%，不是的占到 56.5%。

其次，对于如果信用社私有化以后，是否愿意经营属于自己的信用社这样的问题，回答愿意和可能愿意的在第一批试点信用社和第二试点信用社均占到 90%左右。

第三，如果本地成立一家私人银行，能否盈利？答肯定能和可能的第一批试点信用社达到 90%以上，而第二批试点信用社甚至为 100%。

最后，如果允许信用社自行决定是否县联社，是否可行，尽管这一问题与联社主任的利益相冲突，但回答肯定行和可能行的仍然各占到 50%左右。

在农村信用社改革中必须要引进民间资本，引进市场机制。把创建民营银行和农信社改革结合起来也许是当前金融体制改革的一个突破口。历史遗留问题和存在的风险是当前农信社各项体制改革首先必须跨越的障碍，这个问题必须解决，而且越早解决越好，制度成本越低。但是当前农信社巨额亏损和资产损失，对不同的地方政府承受能力是不同的。因为金融业与其它产业不一样，金融业不是一个完全竞争的行业，由于金融业的外部性较大，对其准入控制较严。金融机构即使在账面上资不抵债，达到破产的水平了，但其“壳”仍然有价值，当然如果真让其破产了，就又损失了一个“壳”的价值。目前，在我国农村公有制的成份越来越少，为民营银行的崛起创造了条件。事实上，由于我国金融业的管制还没有放开，农村信用社壳的价值也较大，如果政府能挑选一定数量农村信用社的壳拍卖，让私营企业入驻，改制成民营银行，用拍卖来的资金弥补农村信用社的窟窿。这可能起到一举两得的效果。

六、民间金融合法化的途径

民间金融发展对经济发展具有正面的积极作用，这已经成为

人们的共识，民间金融合法化的呼声也越来越高。然而，民间金融合法化的实践却仍是步履蹒跚。作为经济发展功臣的民间金融仍然不得不“隐姓埋名”，民间资金的流向不时成为“围剿”的对象。

“民间”也即“非官方”，这是相对于官方而言的。长期以来，金融资源跟土地一样一直被认为是国家资源，金融的权利自然也归国家所有。金融的权利包括投资的权利和融资的权利，改革开放赋予了企业和个人部分的投资权利，即企业和个人可以自由决定投资的项目，而仍将企业和个人利用自有资金放贷等同于诈骗或犯罪而非一种正常的投资行为；同时，企业和个人唯一的合法融资渠道是官方认可的金融机构；而对直接的股权融资和债权融资的管制程度更胜于银行的间接融资，与大多数中小企业绝缘。民间资本重组信用社在我国金融改革的历史上首次承认企业和个人拥有完整的金融权利，淡化了金融权利的官方色彩。尽管民间资本重组信用社不能让所有的民间金融组织(如吸收存款的地下钱庄等)合法化，但却为民间金融的去“非正规化”打开了一扇机会之门，让符合条件的民间金融机构享受“国民待遇”。

在一个开放的金融市场中，金融组织形式将是一个从个人借贷、非存款类借贷机构，到存款类金融机构的一个完整的金融机构光谱。2004年的中央一号文件已经明确提出，要“鼓励有条件的地方，在严格监管、有效防范金融风险的前提下，通过吸引社会资本和外资，积极兴办直接为‘三农’服务的多种所有制的金融组织”；2005年的中央一号文件更第一次明确提出要“培育竞争性

的农村金融市场”。这两个中央一号文件的用意十分明显，那就是鼓励多种形式的金融组织创新，根本改变目前单一的金融组织形式。民营资本参与信用社重组是与中央文件的精神一脉相承的，是具体实践中央文件精神的重要举措。

一个良性竞争的金融市场要求一个更加有效灵活的金融体制，民营资本参与信用社重组将打破现有金融改革中重改革现有金融机构轻金融组织形式创新的改革方式，鼓励适应当地经济结构、信息结构和治理结构需要的新的金融形式。更为重要的是，民营资本参与信用社重组可以在确保贷款风险自担的情况下，为金融创新积累经验，帮助投资者识别该类机构及负责人的经营能力，也为监管部门积累监管民营银行的经验，并改进监管方式提供一手资料。

七、实现农村信用社改革目标—引进民间资本重组信用社，建立商业可持续的农村金融机构：我们需要做什么？

我国农村金融改革的总体目标应该是，实现金融支持经济发展方式的根本转变，建立一个符合市场经济需要的、有自生能力的、能够与农村经济发展同步成长的现代农村金融体系新框架。这个新框架主要包括以下几个方面的主要内容：第一，多元化的金融组织形式共存，打造从非正规到正规金融、从私营到国有金融、从小型到大型金融机构的完整的金融机构光谱；第二，不同

金融组织形式之间公平竞争，由市场而非政府或监管部门决定什么地方适合什么样的金融组织形式；第三，有序的金融分层，在制度创新的基础上使不同的金融机构能够较好地依托不同的运作平台发挥各自的优势，满足不同层次的金融需求；第四，发展支持性金融中介组织，服务于金融机构，分散金融机构的风险；第五，建立竞争性的监管体制，由中央和地方（省、市、自治区）两级分级监管。

下一步的农村信用社改革应该实现三个根本转变，一是引入民间资本重组信用社；二是从单纯改革农村信用社向整体农村金融改革转变，将改革的视角从农村信用社本身移向其他可能替代农村信用社的金融组织形式；三是从管理向监管转变，将农村信用社的管理权从银监会和省联社向股东移交，同时加强对农村信用社的退出监管，在单个农村信用社的风险与农村金融风险之间建立起防火墙。

农村金融改革是一个系统工程，同样，引进民间资本重组农村信用社也是一个系统工作，我们需要从以下几方面着手：

（一）创造一个宽松的金融创新环境

长期以来，金融部门是一个处于高度监管之中的专业领域。金融资源被认为是国有资源，其所有者不能完全享有金融资源的处置权，个人或企业的剩余资金不能向其他个人或企业按照双方约定的利率放贷，而只能存入国有垄断的、利率高度管制的金融机构中；金融机构也不能独享其资金的处置权，其放贷的商业目

的往往被政策性的任务所左右；金融机构的监管者则拥有对资金流向的绝对控制权，可以随意叫停贷款项目而不用承担违约的责任。这实际上是更深层次的产权不完整，由于其通过国家信贷政策的面貌出现，具有很大的隐蔽性。产权不完整的最直接后果是，稀缺的金融资源的无效配置。更为严重的是，由于金融资源的垄断，金融创新动力不足；由于没有金融资源的独享权，任何形式的金融创新都得不到法律的保护，随时有遭到打击的可能。

单一的市场结构或许适应于计划经济的需要，但越来越难于满足日益多元化的实体经济的需求，而在长期国有垄断和严格的监管管制之下，市场的力量很难通过创新成长起来，造成了一方面蓬勃发展的实体经济，另一方面金融服务品种稀少、大量有效金融需求得不到满足的窘境。金融业与实体经济发展的不匹配，是人们怀疑中国渐进式经济改革能否最终取得成功的主要原因。

发达国家金融市场的发展过程表明，创新是金融市场不断成熟发展的主要动力，我国也不例外。保护个人和企业完整的资金支配权，创造一个宽松的金融创新环境，是下一轮农村金融改革不得不面对的一个迫切问题。解决这一问题，需要政府监管部门和立法当局的共同努力，通过引进民间资本重组农村信用社，改善现有农村金融机构的治理结构，同时，还应开放农村金融市场，引入体制外的竞争机制。

（二）开发地方金融组织资源

十六届三中全会指出，今后的改革必须“注重制度建设和体制

创新，坚持尊重群众的首创精神，充分发挥中央和地方的两个积极性。”与此同时，国发[2003]15号文件也好明确要求，农村信用社改革应该落实“国家适当支持”的政策措施和“地方政府负责”的责任相结合。允许民间资本重组是我国经济改革方式的一次重大调整，有利于宏观政策资源与地方和市场微观组织资源的优化结合。

一般金融机构在借贷活动中，通常面临严重的信息不对称和道德风险，在筛选优质客户和确保按时还贷时不是成本高昂就是无能为力，不得不依赖于抵押品等昂贵的措施保证贷款的质量，或者不得不放弃一部分市场和客户（商业银行退出农村地区在很大程度上就是如此）。而农村金融机构可以利用与当地社区的密切联系，利用其在信息、文化习俗和社区人脉关系方面等非正规的组织资源优势克服一般金融机构所面临的问题，确保贷款的质量。在这方面，民间金融组织的一些做法值得借鉴。由于农村地区的特殊情况，抵押品不足或者抵押的评估、清收成本很高，民间借贷往往是以个人信用为基础的，但是在个人信用背后还有一系列严密的非正规制度安排，如个人在商业和贸易中形成的关系、亲戚朋友关系、中间人担保等可以起到抵押品的作用（也叫抵押品替代），商圈、朋友圈和商会等任何可能的信息平台既可以解决信息不对称的问题，也可能通过同辈压力解决贷款人的还款意愿。这些都是我们所说的地方金融组织资源，可以充分利用这些资源的金融机构可以有效地满足不同层次的资金需求，因而

是一种更为便宜的制度安排。

由于长期受计划经济的影响，中国的经济组织制度呈现扁平化的特点，上有政府，下有企业。企业长期习惯于主管部门的领导，遇到问题向上伸手要政策和资源，而往往忽视利用地方的资源优势解决问题。我国农村金融机构同样如此，现有的农村信用社更多地关心建立自己的清算结算系统、由上而下的管理体系（省联社即是一例）以及与国有商业银行竞争做大做强，而不能利用自己小型金融机构所在地优势，利用当地的组织资源发挥由于与国有商业银行市场区隔带来的竞争优势，积极服务于“三农”。事实上，只有民营资本重组信用社后，信用社的产权才清晰，也才有动力去创新，去挖掘当地信息资源。

（三）创造良好的法律环境

1、从法律上确认个人和企业对资金拥有完整的产权，其合法的投资权利应该得到保障，允许非金融企业和个人利用自有资金向其他企业和个人按照协议的利率发放贷款。在资金产权完整的基础上，修改和制定相关法律规范个人和企业间的借贷行为。

2、修改或制定“非法吸收公众存款罪”、“非法扰乱金融秩序罪”和反高利贷法，特别要区分金融诈骗与正常的投资行为。金融监管的主要目的是防止金融机构中存在的由于吸收公众存款而带来的道德风险，即以牺牲存款人的利益为代价追求金融机构自身的利润最大化，除此之外的正常的个人和企业借贷行为应该予以合法化。根据借贷的类型、用途和潜在的风险，放宽“非

法吸收公众存款罪”的上限；制定反金融诈骗罪；取消“非法扰乱金融秩序罪”等。

3、修改现有的商业银行法，降低个人和企业筹办私人银行的准入标准。对于从业时间长、经营记录良好、规模较大和希望设立银行的资金互助合作社、民间借贷机构和小额信贷机构，应该允许其按照商业银行的要求升格为银行，并对其进行审慎的监管。竞争性金融市场的关键是允许具有竞争能力的金融家和金融机构成长起来，成为金融市场的中介力量，这就要求为非正规的金融机构向正规金融机构的发展提供出路，打造一个优胜劣汰的良性竞争的局面。现有商业银行法规定，设立全国性商业银行的注册资本最低限额为十亿元人民币；设立城市商业银行的注册资本最低限额为一亿元人民币；设立农村商业银行的注册资本最低限额为五千万元人民币。这一规定门槛过高，人为制造了非正规金融机构与正规金融机构之间的空档，不利于中小银行的进入和发展。应该考虑大幅度降低这一准入标准，更加注重金融机构的质量而不是金融机构的规模。以社区为平台的金融机构不需要很大的规模，但却可以比大型商业银行更有效率。在美国，以企业、学校、大型组织和社区为平台建立的信用合作社在美国的金融机构中占有重要的位置，其地位并没有随着大规模的银行并购潮而有所下降，其中的主要原因是这些信用合作社可以利用社区平台在信息传播和合约履行两个方面发挥其自身的优势，这些优势是全国性的大银行所没有的，因而也是无法替代的。

(四) 建立分层的监管体制

在国有企业大量改制以后,金融监管部门已经成为我国少有的覆盖面广(至少到县)、地区差异悬殊、监管对象异质性大的全国性专业性监管机构。全国统一的监管有利于金融管制,贯彻中央的宏观经济和金融政策,却难以照顾到各地多样化的金融供给和需求。特别是在我国金融改革还没有完成,金融创新方兴未艾的目前条件下,过于集权的金融监管不利于自下而上的金融创新。由于存在着信息不对称,集中监管的监管成本过高,监管当局偏好于大型金融机构或建立中间管理层次的方式(如设立省联社)分担监管职能,导致中小金融机构的发展空间受到压缩,不利于竞争性金融市场的全面建立。此外,金融监管的主要目的是防范系统性金融风险,监管垄断却有可能将地区性金融风险或金融机构的独特风险向监管当局集中,这在我国金融机构普遍面临预算软约束、退出机制缺失、金融监管与管理界线不清的目前条件下,统一监管可能带来风险过度集中至中央这一级,事实上会加重系统风险。

为了建立多样化、有序分层的金融体系,有必要创新监管模式,实施中央和省两级分级监管。分级监管有利于监管竞争,创造一个相对宽松的监管环境,鼓励适合当地经济发展需要的金融创新,更可以分散金融风险,最终达到降低金融系统风险的目的。国家级监管机构可以着重对全国性的大型银行进行监管,中小银行可以由各省按照当地的具体条件制定不同的监管措施进行监

管，这样既考虑到了地区的差异性，也发挥了省级政府在监管方面的积极性和创造性，同时兼职监管的规模效益，可以为中小金融机构的发展创造良好的环境条件。

(五) 分清监管与管理的关系

改金融机构设立审批制为登记制，强化退市机制。允许投资者选择适当的金融组织形式，它可以是民间金融组织的形式，也可以是合作金融的形式，更可以选择成为非存款类小额信贷机构，当然也可以注册成为中小银行。不同的地区，不同的成长阶段，金融组织的形式会有所不同，但它们都可以找到最适合自己生存和发展的模式；不同的金融机构所面临的监管要求也不同，金融风险也会得到合理的规避，可以金融机构的多元化发展和金融监管之间找到一个合理的平衡点。

在农村信用社改革过程中，银监会出台的一些规定过细，基层没有创新的空间，只能按照规定走形式。如《农村合作银行组建方案》明确规定：董事长、行长和副行长由省联社考核提名。理事长、副理事长、主任和副主任由省联社考核提名。改革后，农村信用社理事长和主任的提名由原来的行业办变为省联社，县组织部考察，通过后再走形式，由理事会和股东大会在指定人选的情况下选择产生。农村信用社的产权改革和其管理层的产生没有任何联系，当其经营过程出现省联社的意见与股东利益不一致时，信用社理事长和主任只能听从省联社的意见。股东有名无其实，外部股东无论入股多少均为一人一票，只能当代表，不能进

入经营管理层。外部战略投资者就不可能有积极性进入信用社。农村信用社的产权与其管理层没有任何联系。可以说这一次农村信用社的改革试点没有解决信用社的产权究竟属于谁的问题。

此外，按目前的银监会试点方案，无论是统一法人的农村信用社，还是农村合作银行，单个股东所占的比例过低。如：银监会《关于农村信用社以县为单位统一法人工作的指导意见》明确规定：投资股社员入股金额均不得超过总股本的 2%。投资股和资格股均实行一人一票。单个股东所占的比例过低，单个股东没有能力，也没有积极性监督信用社和合作银行的经营管理，信用社和合作银行内部人控制的格局无法打破。银监会的指引过多过细，细到如何宣传信用社以募集股金，由谁委派独立理事均有详细规定，信用社无一点自主权。银监会及其分支机构包办了改革，不但扼杀了基层的创造力，而且由于其规定是维护目前的信用社内部人控制的格局，必然也扭曲了国务院 15 号文件。

银监会的规定和指引过多过细，并且从维护信用社职工内部人的利益出发，不利于形成完善的治理结构。只有敦促银监会修改其妨碍完善信用社治理结构的指引，才有利于进一步推进农村信用社改革。

总之，我国现有的金融监管体系是传统的政府体制的一个组成部分，行政干预（或微观参与）是监管的主要手段。金融监管部门以行政审批的方式人为抬高金融机构特别是民营金融机构的准入门槛；以监管的名义直接影响金融机构的贷款方向；以降

低不良贷款而不是以金融安全（如退市机制）为监管目标；以单一标准而不是差别化的标准对金融机构实施监管等。金融监管的能力和监管理方式在很大程度上影响了金融机构的多元化。因此，农村信用社改革试点能否成功也取决于监管手段和监管内容的变革。第一，在监管和微观参与之间划清界线，在监管和管理之间建立起一堵“防火墙”，这样既可以防止信用社经营中的道德风险，也可以防止出现过度监管。第二，应该实施“最低监管要求”。严格的监管立法可能扼杀积极的金融创新，这对转型经济来讲尤其如此。监管当局的主要目标应该是既防止金融风险，又不把金融市场管死，让金融创新有一个成长的空间，这就是所谓的“最低监管要求”。

（六）监管机构建立正向激励的监管机制，并及时建立存款保险机制

由于农信社比较分散，监管起来比较困难，信息的真实性存在疑问，必须健全农村金融机构的治理结构，增强其经营的透明度，有效的监管机制才能发挥作用。有效的监管机制应是正向激励的机制，监管正向激励机制最关键的 policy 是“及时校正措施”（PCA，Prompt Correction Action）。具体来说，当金融机构资本充足率或其他绩效指标超出某临界值，监管部门就应马上采取措施限制其业务发展和限制分红等，使信用社感到非常强的紧箍咒作用；如果再往下滑，监管机构就应要求收购兼并；最后要在资能抵债之前关闭问题机构。结合中国的具体情况来看，还必须

建立及时有效的退出机制，建立退出机制的关键是对中小存款人如何保护和补偿的问题，因此需要我们及时建立存款保险机制。总之，开放农村金融市场的同时，监管机构应根据被监管的农村金融机构的发展趋势采取及时校正措施，强化对农村金融机构的监管，同时应建立存款保险制度，才能保证农村金融市场有效运行。

（七）市场化方式的改革

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一定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”。在这一轮的金融改革中，改革的设计者面临两个可能的选择：要么坚持合作金融模式，并赋之于实质内容；要么放弃对合作金融的坚持，转而寻求较为“便宜”的金融模式。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。要做到这一点，在设计上、在制度上和在操作上能不能允许有的信用社不加入县联社？能不能允许一个县有两个县联社？能不能允许有的县联社不加入省联社？能不能给当地的农民选择一个他们自己想要的金融组织形式？能不能为农村金融多样

化留点空间和时间？能不能允许更“便宜”的制度浮出水面？能不能让农村信用社改革试点成为真正的试点？

允许成立跨行政区划的信用社。实际上干预农信社的行为主要在基层政府，尤其是县乡政府。应允许，打破现在信用社辖区与行政辖区（乡，县）完全相重的局面，使一个基层农信社包含几个乡，需要的话也可以让联社包含几个县。这实际上就是目前人民银行打破省界把全国划分为几个中心分行区战略的延伸。每个基层农信社或联社不要包括太多的乡与县，但也不要少于三个。从博弈论的角度来说，两个乡或者县的政府仍然有很大的可能性合作起来向信用社寻租，但三个或三个以上的乡或县合作起来对付信用社的可能性就要小许多。

允许信用社自主选择加入联社，或保留在联社之外。在目前改革方案下，所有的信用社都无一例外地被强制要求加入联社体制，难以有体制外的竞争，形成了事实上的垄断，而垄断是创新的天敌。允许赢利的信用社自主选择加入联社，或保留在联社之外，产生了一个竞争的环境，同时有利于解决信用社的退出问题，对信用社的经营也产生了市场约束。

（八）创造农村信用社可持续发展的外部环境

近年来的三个中央一号文件为农村金融机构的多元化和建立竞争性农村金融市场提供了具有开创性和前瞻性的政策支持。然而，文件中仍然把支持“三农”当作农村金融改革的前提条件，这一提法有可能混淆政府支持“三农”的政策性目标和农村金融机

构支持“三农”的商业性目标，模糊改革的目标，以为是否增加对“三农”的贷款支持是衡量改革是否成功的一个主要指标。农村金融改革的指导思想应该是商业可持续，只有明确竖立这样的指导思想，将成本概念引入金融支农的政策安排中，农村金融改革才可能按照市场的原则进行。政府可以在不影响农村金融机构商业独立性的前提下，通过财政直接贴息的贷款、降低或免除农村金融机构的税收、健全农村医疗体制和社会保障制度（包括保险）和民政救助等办法与农村金融机构一起达成政策性目标。

中央政府要加大对贫困地区的基础设施的投入，包括对交通、通讯、水利、教育、卫生等基础设施的投入；完善农村社会保障制度，为信用社从事纯商业经营创造条件。目前信用社的许多贷款被用作财政救济资金，金融财政化；基层财政制度的健全是健全农村金融体系的基础，也是避免地方政府干预农村金融的前提。政府应为金融机构创造良好的经营和信用环境。省政府有必要制定法规，规范地方政府的行为；开展信用村、信用户、信用乡镇建设，打击逃废债，建立良好的信用环境，只有创造良好的信用环境才能吸引更多的外来资金。

此外政府要改变财政扶贫资金的使用方式，由发放贴息贷款转为设立风险基金给金融机构一定的风险补偿或直接补贴到户。这能起到三个作用：一是可以发挥财政资金的杠杆作用。二是在全社会树立起金融意识和风险意识。许多地区的农户把贴息扶贫贷款视为不需要偿还的，这破坏了信用环境。其实应该取消“扶

贫贷款”的提法，当全社会不存在所谓的扶贫优惠利率，而是以信誉好坏进行风险溢价时，社会的金融意识就树立起来了，信誉好的就能够拿到低利率的资金，信誉不好、风险大就只能拿到高利率的钱，没有讨价还价的余地，让大家培养起一个风险意识。当然这不是说不补贴了，对确实有困难的农户可以由扶贫资金直接补贴，只是说这个角色由“财政”而不是“金融”去扮演了。三是维护了金融市场的正常秩序。这样能防止某些金融机构由于掌握贴息资金而到一些商业性贷款项目上进行恶性竞争，引起不公平。有些地区农业银行的分支机构利用扶贫贴息贷款与其他商业银行在小水电、高速公路等商业性项目上进行恶性竞争，扰乱了金融秩序。今后金融机构的贷款只有根据风险和信誉的正常利率，无贴息贷款。对特困户，政府通过直补解决。这样一来就维护了金融秩序。

（九）建立农村信用社改革试点的评估体系

任何一项改革的结果都是不确定的，不同地区、不同环境之下改革的结果也会不同，金融改革尤其如此。对引进民间资本重组农村信用社改革试点而言，建立评估体系的目的是要防止由于改革产生的风险，总结改革的经验，为下一轮的改革服务。农村信用社改革试点的评估体系应该至少包括以下三个方面的内容：

- （1）改革后信用社自身的可持续发展能力评估；
- （2）改革以后的农村金融体系与当地实体经济的匹配程度评估；
- （3）改革后的农村金融体系的创新能力评估。

