

# 农村信用社规则框架：中国监管当局的作用

中国银监会 王文进 (Mr. WANG Wenjun)

2003.10.

**摘要：**本文主要对中国农村信用社现行的各项正式制度安排进行了研究，在阐明由金融法律、部门规章和行业自律制度构成了农村信用社基本规则框架的基础上，分析指出了其规则所存在的欠缺，如农村信用社法律定位不清、产权规则不明晰、合作性质的特殊性没有得到客观体现、监管制度安排与实际存在差距、自律性的制度安排亟待完善等。为促进农村信用社安全、健康的发展，严格控制其经营风险的增加，本文作者认为，中国监管当局应结合正在进行的农村信用社体制改革工作，在对信用社原有的规则框架进行重新评估的基础上，通过不断创新和完善，以加快新的规则框架的建立。为此，作者具体就如何适应市场经济的发展要求、深化农村信用社产权制度改革，进一步健全和完善以风险控制为核心的市场准入、业务经营、流动性风险救助、市场退出等各项监管制度，以及理顺监管当局和农村信用社关系，在制度安排上对农村信用社进行适当扶持等方面进行了探讨。

在中国的金融体系中，农村信用社是比较特殊的机构。尽管成立近 50 年来国家坚持强调并且农村信用社的章程也始终要求将合作制的原则作为办社宗旨，但在长期的发展历程中，无论是经营理念或是

管理模式，农村信用社都一直比照国家银行亦步亦趋，从计划经济到目前的市场经济都是如此。中国农村信用社需要进行改革，这已是方方面面的共识，但究竟按什么模式进行改革，现阶段的争议颇大。在此背景下，如何构建既有利于农村信用社稳健经营、又符合监管部门审慎监管要求的规则框架，对中国农村信用社的健康发展有着十分重要的意义。

## 一、农村信用社现行的规则框架

所谓规则就是各项正式制度的安排，是对行为人的一种行为约束。规则既有法律层次的法制规则，也包括行业自律性的制度安排。中国农村信用社目前主要受以下规则的约束：

**（一）法律层次的规则。**这一层次的规则是指全国人民代表大会及常委会制定的基本法律和国务院制定的行政法规。已经制定并实施的金融法规主要有二类：一是全国人民代表大会及常委会在最近 10 年内陆续颁发的一系列金融及相关法律，如《中国人民银行法》、《商业银行法》、《担保法》、《票据法》、《公司法》等；二是国务院颁发的相关法规，如《金融机构撤销条例》、《金融违法行为处罚办法》、《储蓄管理条例》等。

目前，农村信用社在此类层次上没有特定的主体法。1995 年颁布的《商业银行法》规定农村信用社在存款、贷款和结算等业务必须要按该法的相关条款办理，这在法律上对农村信用社的业务经营行为进行了基本界定，明确了农村信用社尽管不是商业类的银行机构，但在所从事的业务经营活动中，也必须要遵循商业银行所遵循的各类金融法律，如《票据法》、《储蓄管理条例》等。

**（二）部门规章层次的规则。**主要是指中国人民银行、财政部等

国务院部、委制定和颁布的一系列规章制度。本层次的规则在效力上比不上法律和法规，但在中国经济转轨进程中，由于法律的制定在某些领域存在着滞后性，因此这类部门规章在实际经济运行中起着十分重要的规范作用。现阶段，农村信用社的经营行为主要是受此类的规则所制约，如中国人民银行、财政部等各部门制定的《农村信用合作社管理规定》、《农村信用社会计制度》、《贷款通则》、《金融保险企业财务制度》等，其中中国人民银行 1997 制定的《农村信用合作社管理规定》，对农村信用社在市场准入、股权设置、组织结构、管理模式等企业基本制度方面作出了明确的规定，是农村信用社重要的基础性制度。此外，在农村信用社的经营活动中，对于一些没有相关法律和规章明确界定的行为，也是通过中国人民银行等部门所制定的规范性文件进行制约，如《农村信用社小额信用贷款发放的管理办法》就是对农村信用社的贷款行为作出了更进一步的限定。

**（三）行业自律的规则。**由于农村信用社是以乡、镇行政区域而设置的，因此小而分散的农村信用社必须要有一个统一的行业规则进行自律性的约束。在过去相当长的时间内，这些行业自律性规则都是由其法定的“代管者”——中国农业银行代为制定。1996 年农村信用社与中国农业银行脱离行政隶属关系后，农村信用社的行业自律规则都改由人民银行大区分行和省会中心支行内设的“行业管理办公室”制定（办公室的人员也大都是原农业银行从事农村信用社行业管理的人员）。行业管理部门制定的自律规则尽管在法律层次上缺乏必要的强制性效力，但这些规则在农村信用社的实际运行中却起着不可或缺的作用，如农村信用社信贷管理办法、员工管理制度、安全保卫制度等等。目前，随着农村信用社改革的逐步深入，全国 11 个省（市、区）已经成立了省级农村信用社联合社或信用合作协会，因此，这些

省份的自律性规则已改由省级联社和省级协会制定，人民银行行业管理的职能已经终止。

## 二、农村信用社现行规则的缺陷

**（一）缺乏主体法，农村信用社法律定位不清。**尽管要求制定《合作金融法》或《合作金融管理条例》的呼声一直不断，但由于农村信用社体制改革久议未决，因此，在法律层次上合作金融的法规始终是个空白，农村信用社的法律定位只是由中国人民银行制定的《农村信用合作社管理规定》进行界定。由于缺乏权威性的法律保障，农村信用社的地位和作用在不同时期和不同的政策环境中往往就有不同的定位：在日常的业务经营中，农村信用社“法定”的角色是为社员（包括社区内的农户）服务的合作性质的金融组织；当国家要求农村信用社在宏观经济的总体格局中发挥作用时，农村信用社是支农的“主力军”，充当的角色是准政策性的金融机构；而为了维持生存和图谋进一步的发展时，农村信用社又不得不将经营利润作为追求的目标，扮演了商业银行的角色。这种集合作性、商业性、政策性于一体的状况不可避免地使农村信用社的经营理念 and 经营行为时常发生混乱，从而很难保证农村信用社能够得到健康和平稳的发展。

**（二）农村信用社产权规则不明晰。**谁对农村信用社的经营行为承担最终的责任？这看似清楚的问题却长期困扰着从事信用合作理论研究和实际工作的人们。《农村信用合作社管理规定》明确“农村信用社是独立的企业法人，以其全部资产对农村信用社的债务承担责任”，并且规定农村信用社的社员“以其出资额为限承担风险和民事责任”。从法理讲，农村信用社的社员是以自己入股的资金承担最终的经营责任，包括享受收益和承担亏损，但在实际中，每户农民的入

股金额一般只有 50—100 元，入股的意愿也大多是借助行政的推动而非农民自愿。由于股金额小且非自愿，社员行使民主管理和其他应享有的权力（如贷款优先等）又得不到法律的保障，加之目前还有相当多的农村信用社由于各种原因而发生严重的经营亏损，社员入股的资金已基本被亏空，因此在既分不到红利又无权过问和监督农村信用社经营管理的状况下，这些理论上的所有者宁愿放弃 50 元的入股资金，也不再认为自己与农村信用社有任何的利益关系，更不愿再承担任何经营管理的责任了。在这种状况下，实行负债经营的农村信用社只好由国家银行或地方政府进行事实上的接管。目前，中国农村信用社的现状是，一方面多年积累的经营风险越来越大，另一方面却处于无人负责的尴尬境地。面对这样的现状，现行的产权规则却难有任何作为。

（三）农村信用社合作性质的特殊性没有得到客观体现。中国的农村信用社之所以不能完全遵循国际公认的合作制原则进行运作，“这是因为，一系列制度安排导致了现存合作金融并没有减少交易成本，也没有真正符合合作制原则”。如前所述，现阶段农村信用社在制度安排上主要受部门制定的规章约束。由于农村信用社长期生活在农业银行的“招牌”下，因此，除了直接的监督和管理部门对其情况了解外，其他部门（如财政部、国家税务总局等）在前几年对农村信用社的实际情况了解不多，于是，在“平等的国民待遇”的思维定式和政出多门的情况下，农村信用社的“合作性”与商业银行的“商业性”之间已不存在任何区别，以致于在考虑各种制度安排时，往往以商业银行为对象制定所谓的“通用规则”，很少或根本就没有考虑农村信用社特殊的合作性质。这样的制度安排在相当大的程度上遏制了农村信用社金融业务的全面开展（这一点在开办汇票、银行卡等业务方面显得尤为突出），其结果就是极大地压缩了农村信用社的盈利空

间，使其经营越来越趋于困难。

**（四）农村信用社监管制度的安排与实际“脱节”。**中国人民银行是从 1997 年才正式开始行使对农村信用社的监管职责。几年来，尽管在市场准入、高级管理人员任职资格审查、业务范围界定、经营业绩评估、风险监测和救助、现场和非现场检查等方面都制定了大量的规章制度，对规范农村信用社经营行为起到了重要作用，但也存在着以下问题：一是监管指标体系的设计过多强调与银行机构的可比性，因而在实际运用中难以全面分析和反映单个农村信用社的真实状况；二是有些规则内容缺乏可操作性。如《农村信用合作社管理规定》中规定农村信用社的注册资本不得低于 100 万元，这对许多经济欠发达、老少边穷地区的农村信用社来说，是一道难以逾越的门槛，因为当地经济发展状况和农民的投资能力决定了这些农村信用社的注册资本在现阶段不可能达到这一限定标准。面对这种不合规的问题，监管部门也不可能做到依法给予处置；三是对发生严重经营风险的农村信用社如何进行市场退出，至今还没有制定出妥善有效的制度办法。

**（五）农村信用社自律性的制度安排亟待完善。**1996 年以前，农村信用社作为农业银行的准基层机构，其各项制度的安排都是比照农业银行，相对来说还是比较健全的。农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系划归人民银行管理后，由于人民银行自身的中央银行属性，以及对农村信用社制度安排不存在“比照执行”的便利，加之顾虑其他金融机构对其既做“运动员”又做“裁判员”的抨击，因此在对农村信用社的制度安排上，特别是业务制度的安排就难免存在着不健全和不完善的问题。以结算业务为例，全国农村信用社资产总规模在国内的排位仅次于中国工商银行和中国农业银行，但由于缺乏相应的结算工具和制度安排，到目前为止，农村信用社只能委托农业银行或其

他金融机构代办异地结算业务，不仅导致农村信用社需要在多家金融机构多头开立结算帐户，造成大量中间业务收入和汇差资金收益长期流失，而且也大大降低了农村信用社的市场竞争力。

### 三、监管当局在信用社制度安排中的作用

近期，中国金融体制改革的步伐正在加速。中国银行业监督管理委员会（以下称中国银监会）已经设立，并将全面承担《中国人民银行法》所规定的对中国银行及存款类金融机构的监督管理职责，同时，农村信用社的体制改革工作也正在紧锣密鼓地进行之中。

制定金融规则、维持金融秩序是中国银监会的主要职责，而研究和推动农村信用社的体制改革，制定农村信用社监管规则则是中国银监会的重要职责之一。今年初，中国国务院对深化农村信用社体制改革工作已经提出了“明晰产权关系，强化约束机制，增强服务功能、国家适当扶持，地方政府负责”的总体要求，这标志着农村信用社体制改革工作已经启动，并且改革的内容是全方位的，其力度和涉及范围都远远超过了以往任何一次改革。如果这次改革计划能够顺利实施，中国农村信用社的管理体制和经营机制都将发生重大变革。

所谓改革，就是要改掉原有事物中陈旧的、不合理的成份，使之合理、完善和更加适合客观需要。农村信用社的体制改革其实质就是要在对其体制构成的各个规则要素，即产权制度、交易制度、竞争制度等规则框架进行重新评估的基础上，通过不断修正和完善，以重新建立起一整套符合市场经济发展规律、公平公正、并能有效遏制风险的新的规则框架，从而达到安全、高效、稳健运行的目的。为此，在改革的进程中，中国银监会在对农村信用社的规则框架进行重新构建时，应在以下方面有所作为。

## （一）顺应市场经济的发展要求，加快农村信用社产权制度的改革。

随着中国市场经济的全面发展，农村信用社客观上也必将加速向市场经济的转化。如何适应市场经济要求，建立责任和利益明确对等的现代企业产权制度，使农村信用社在拥有独立产权，能够在市场经济活动中自主决策的同时，又能够保持稳健经营，并对其经营行为承担全部的责任，这是目前农村信用社体制改革的关键所在。

产权规则是农村信用社各项制度安排的基础，它的组织模式决定了农村信用社的经营理念和行为准则。对现行的农村信用社产权规则怎么进行改革，目前主要有两种不同的意见，一种意见认为农村信用社应该继续坚持合作制，并按国际公认的合作制原则进行重新规范，将其最终改造为真正意义上的“信用合用”机构。另一种意见则认为，在中国近 50 年来就一直不存在合作制生存的基本条件，已经“官办”或“商业化”的农村信用社也不具备向真正的合作制过渡的可能性，因此，认为现有农村信用社的改革必须要按现代企业制度的模式，即股份制的要求来进行。

笔者认为，农村信用社的改革不宜采取非合作制即股份制的简单取向。中国农村信用社在近 50 年的发展历程中，其主要作用就是为农民提供生产和生活所需的信贷服务，信用社的生存和发展与当地农村的经济发展状况密不可分。中国幅员辽阔，各地情况特别是农村地区差异悬殊。从目前的现状分析，在市场经济发育比较成熟、经济基础相对较好的东部地区，其社会经济结构的趋向是股份制所占比重越来越大，股份经济的基础条件已经基本形成，在这些地区的农村信用社实行股份制改造应该说是顺理成章的事情。然而，在经济欠发达的中西部地区，特别是少数边远的贫困地区，由于经济发展相对落后，

农民还基本处在自给自足的自然经济状态，他们只是存在着少量的维持简单再生产的资金需求，而绝对没有能力去承担农村信用社商业化经营所带来的风险。因此，这些地区农民的现实需求就是在资金层面上的互助合作。基于上述理由，中国农村信用社的改革取向只能是因地制宜，由各地的农村信用社根据当地的实际条件和农民的实际需求来选择改革的方向，即，符合股份制改造条件、农民又愿意的，可以将已经商业化的农村信用社改造成社区性的产权明晰的农村商业银行（同时也不应排除农民在当地另外重新组建新的信用合作机构）。而在农民确实需要信用合作的地方，农村信用社就应该交由农民自己真正按合作制原则，以非赢利和不负债为基本前提进行改造（以前形成的包袱国家必须予以解决）。在这样的背景下，农村信用社产权制度的安排应该是多重性的。

## （二）以风险控制为核心，健全和完善农村信用社的监管规则。

农村信用社经过多年的经营，在业务规模不断增加的同时，其风险也在不断地积累。农村信用社经营风险的增加固然有所服务的“三农”产业比较效益不高、农村经济结构政策性调整等客观因素的影响，但毋庸置疑的是，农村信用社经营过程中各项监督和管理制度（包括自律性制度）的欠缺和不完善也是造成经营风险的重要原因。健全和完善农村信用社监管规则，包括尽快通过立法程序，制定农村信用社在法律层次的主体法，将农村信用社的社会地位法律化，是保护广大存款人和信用社社员利益，增强市场信心，保障农村信用社合法权益的根本所在。目前，防范风险和加速发展应是制定和完善监管规则的主要目标。

1、市场准入规则。市场准入规则是指信用社机构、经营业务品种和高级管理人员进入市场的标准或行为准则。目前，需要研究解决

的问题有：一是机构的最低注册资本金的设限标准。笔者认为，对信用合作机构，国家应该考虑取消固定的注册资本金标准，改按注册资本与资产总额比例控制的办法，这既体现了合作金融机构的合作性质，又可解决现有合作金融机构市场准入门槛过高的问题。二是中间业务的准入问题。中间业务是指通过为客户办理支付、进行担保和其他委托事项收取手续费的业务。目前，中间业务已成为金融机构拓展业务和增加盈利的重要空间，农村信用社由于限制过多而基本没有办理。从农村信用社现有人员素质及控制风险的能力来看，开办中间业务的条件是完全具备的，因此在办理中间业务的市场准入上应该解除对农村信用社的种种限制。三是要调整农村信用社高级管理人员的任职条件，促使农村信用社尽快建立引进高素质管理人员的用人机制。

2、业务经营的监管规则。农村信用社业务经营监管的主要内容是经营合规性、资本充足率、资产质量、盈利能力、内部控制等，而核心问题则是经营风险的评估和控制。由于农村信用社在组织模式、服务对象、管理体制等方面与商业银行都有本质的区别，因此，在进行相应的制度安排时，应该考虑：第一，在监管指标体系设置和度量标准上要充分考虑到农村信用社机构的特殊性。例如，目前农村信用社的资本金普遍不足，对其资本充足率就不应照搬商业银行 8%的标准进行评价和监控，否则，其结果是大多数农村信用社都达不到设限标准，分类监控就难以实施。第二，统筹考虑农村地区各金融机构之间（包括农业银行、邮政储蓄机构）在业务经营上的总体制度安排，应保持其适度竞争，但要规范经营。过度和无序的竞争都会对农村信用社造成极大的伤害。第三，通过制定《农村信用社内部控制指引》等监管规则，引导农村信用社加强自律性制度的安排，在组织形式、资金交易、会计核算、授权授信等业务经营的各个领域和每一环节上

都要建立健全内部控制制度，从而在规范经营的基础上达到有效控制风险的目的。第四，要监控农村信用社信贷资金的运用，除了要求遵循审慎性原则外，对贷款发放的对象要严格限定在信用社社员或本辖区的农户及有关经济组织的范围内。现阶段要特别防止贷款“非农化”和垒大户问题的发生。第五，提高监管规则的透明度，扩大社会特别是社员对农村信用社的全面和深入的了解，从而增强对农村信用社的社会监督力度。

### 3、流动性风险的救助规则。

多年的风险积累已使相当一批农村信用社目前处在高风险状态。由于出资人（社员）没有能力或根本不愿再出资改善其经营状况，农村信用社长期积累的经营风险在现阶段随时都会因各种不确定的诱发因素而以流动性风险的形式加以爆发。因此，如何对突发流动性风险的农村信用社机构实施救助，将是监管当局不可回避的现实问题。按照现行的救助办法，只有当农村信用社已经出现流动性风险时，相关部门才会考虑启动救助程序。首先，信用社实行自救，即按规定动用存放在人民银行的存款准备金。其次，实行互救，由县联社在辖区内通过协商从其它信用社调剂资金进行救助。最后，则由人民银行给予紧急救助贷款。在现行的救助制度安排中，由县联社组织信用社之间相互进行救助，虽然在一定的时间和范围内能够起到一定的作用，但如果操作的尺度和时机把握不好，反而会容易引发更大的区域性的风险。而人民银行的紧急救助贷款则存在着审批层次多，时效性差的问题（中国人民银行和中国银监会分设后，这一问题的时效性就更令人担忧）。为此，笔者认为应该对农村信用社现行的救助机制进行全面检讨，并在此基础上重新考虑相关的制度安排：一是救助程序要前置。农村信用社机构分散、信息纵向传递十分不畅，当突发流动性风

险时，如果处置不及时往往就会错过救助的最佳时机，因此，在日常的监管工作中要充分考虑对突发性流动风险的提前预警及处置制度的安排，尽可能地将救助程序（筹集救助资金，包括人民银行提前发放紧急救助贷款）提前到风险发生之前。二是建立信用社存款保险制度。存款保险制度是金融安全保障的三大要素之一（另两项是监管当局的审慎监管和中央银行的最后贷款人功能），它的建立对保护存款人利益、提高公众对金融机构信心、合理处置金融风险都能起到重要作用。农村信用社应该以省为单位建立农村信用社的存款保险制度，以确保少数信用社在发生流动性风险时能够及时得到救助。三是建立国家救助基金。国家可采取财政定额拨补、信用社税收减免返还等方法筹集此项基金，以确保对经营发生困难及出现流动性风险的农村信用社机构及时予以救助，从而切实履行国家维护金融体系稳定的职能。

4、市场退出规则。市场退出是指信用社因违法违规经营或管理不善造成严重损失而不能支付到期债务，为避免引发信用危机而采取的让其退出市场的行为。在现行制度安排中，农村信用社退出市场的形式主要有兼并、解散、撤销（关闭）和破产等，但在实际操作中，除了个别地区实施过农村信用社的机构解散、撤销外，目前已经发生的市场退出方式主要是采取由邻近经营状况较好的农村信用社对风险社进行的行业兼并，而破产方式却从未实际使用过。之所以在农村信用社市场退出上选择如此缓和的方式，主要是在于农村信用社长期以来存在的产权关系不明、责任不清，以及广大储户和社员的利益如何保障的问题。兼并实质上是风险的再转嫁，处理不好也会将兼并社拖入风险之中。

在市场退出上对农村信用社采取过于宽松的政策，将不可避免地

导致道德风险的发生。在目前状况下，唯一有效的防止手段就是如何从制度安排上加强对农村信用社的监督管理。从长远考虑，应该将风险机构最终的关闭破产作为一种强力制约手段加以运用，以加大对所有者和经营者的震慑作用。

### **（三）理顺监管当局和农村信用社关系，提高农村信用社的市场生存和竞争能力。**

1、监管当局的定位问题。由于历史的原因，中国人民银行在对农村信用社履行监管职责的同时，其省级以下各级分支机构还承担着对农村信用社的行业管理职能，这种既当运动员又做裁判员的做法，使监管当局在履行职责时，其公信度受到了一定程度的怀疑。为了真正做到规范监管和按市场经济要求改革农村信用社的管理体制，必须要明确监管当局的定位，界定其职责就是依据相关的金融法律，制定农村信用社的金融监管规章，并通过实施具体的监管行为，建立起正常的经营秩序，以保证农村信用社安全、高效、稳健地运行。人民银行省及省以下各级分支机构所承担的行业管理职能应尽快移交地方政府或明确的出资人负责。

2、提高农村信用社市场生存和竞争能力。这里主要涉及两个问题，一是市场的公平竞争，二是对弱势机构的扶持。竞争是市场的必然伴侣和市场有序有效运行的必要条件。农村信用社无论定性为何种企业性质（合作制或股份制），作为自主经营、自担风险的市场参与主体，在市场经济的大环境中竞争是不可避免的。农村信用社只有学会了如何竞争，才会在市场经济的活动中寻找到生存和发展的空间。但是，农村信用社小而分散的法人机构，在中国庞大的金融家族中，毫无疑问又是十分弱小的。监管当局在建立和制定各项游戏规则时将农村信用社与商业银行在市场准入、经营标准、业绩评估、风险监控

等方面完全同等对待，貌似公平实际却不公正。笔者认为，对农村信用社应该采取“严格监管与扶持并举”的原则，既要注重对农村信用社经营行为的规范和约束，又要注意对农村信用社的扶持和培育。之所以如此，其原因在于农村信用社的特殊状况：一是作为社区性的金融机构，农村信用社的服务手段和服务功能先天不足；二是所服务的对象是弱势产业，农村信用社只能是“保本经营”；三是在过去相当长的时期内，农村信用社已经承担了大量的政策性包袱，经营负担沉重。当然，对农村信用社的扶持也必须掌握适度的原则，否则，过分的扶持就是任意的放纵，必定会助长其惰性，从而也导致带来大量的经营风险。

#### 参考文献：

- 1、中国人民银行合作金融机构监管司，2000年，《合作金融参考资料》。
- 2、史纪良（主编），2000年，《美国信用合作管理》。
- 3、谢平，《中国农村信用合作社体制改革的争论》。