

【河南省社会科学“十五”规划项目（2001 年度）· 研究报告】

对建立我国积极 有效的金融监管体制的研究

（课题批准号： 2001EJJ001）

课 题 负 责 人： 刘立枫

课 题 组 成 员： 岳改之 张启来

负责人所在单位：中国人民银行郑州培训学院

（原河南金融管理干部学院）

课 题 完 成 时 间： 二〇〇二年八月

关于提高我国银行监管有效性的研究

上个世纪 90 年代中期以来,我国金融监管体制改革取得了有目共睹的成就。但随着金融业务和金融市场的快速发展,新问题和矛盾不断地产生出来。尤其是随着加入 WTO,我国的金融市场将在短时间内全面对外开放,目前的金融监管必将面临新的形势和更加严峻的挑战。如何提高金融监管的有效性,维护金融体系稳定安全运行,保护债权人和投资者的利益。已不仅是监管当局关心的问题,也不只是金融安全的问题,而是关系到我国宏观经济能否得以稳定持续运行并得到发展,经济发展目标能否实现,甚至是关系到国家安全的重大问题。因此在今年春天召开的全国金融工作会议上党中央、国务院强调指出:加强金融监管是金融工作的重中之重。可是怎样理解加强金融监管工作还是存在着偏差。加强金融监管并不意味着只是不再批准或少批准新的机构和频繁而低效的现场检查,而是要在提高金融监管有效性上下功夫。所谓金融监管的有效性是指金融监管在其作用空间以最小的成本对实现金融稳定,防范金融风险目标的最大促进程度。影响金融监管有效性的因素(本文只讨论银行监管,而没有包括证券、保险监管)包括商业银行的经营机制和内控机制、金融市场运行环境、社会信用环境、法律体系、经济周期、与本国国情相适应的金融监管体制等。本文试图从目前我国金融监管存在的不足以及如何提高对商业银行、农村信用社和外资银行监管效率作一下探讨,这三个部分既是一个整体,也可独立成篇。

对商业银行的监管

商业银行特别是国有独资商业银行是我国金融体系的主体,其资产负债规模大,业务范围广,对国民经济具有举足轻重的影响。同时,在金融全球化浪潮和银行业务更趋复杂的背景下,银行业风险出现诸多新的特点,如:随着现代化信息传播手段的发展,投资技术的日益复杂,金融风险传播速度加快,影响范围扩大,系统性影响加重;可能引发金融风险的不确定因素增加,技术性上升;预防风险的难度加大等。而我国已经加入 WTO,金融业将很快全面对外开放,混业经营将是未来我国金融业的发展趋势。因此,必须认清形势,进一步深化改革,明确监管重点,转变监管方式,完善监管手段,优化监管支持系统,构建适合我国国情的金融监管体制,提高银行监管的有效性。

一、 银行监管的现状与存在的问题

(一) 监管重点不够突出,监管手段落后。我国目前的银行监管重点放在机构审批和经营

的合规性方面。如：主要监管金融机构的业务操作流程、业务范围是否合规，倘若总行强调要加强金融监管，则金融机构市场准入更加困难等。而对金融机构日常的业务运营、资产质量和财务盈亏状况缺乏相应的监管措施，风险监管刚刚起步，对金融创新工具的监管尤为不足，金融机构的市场退出监管几乎空白，未建立起市场原则下的金融机构退出机制。如我国的风险监管现阶段主要是通过考核金融机构的资本充足率和其他资产负债比率，对银行面临的信用风险和流动性风险进行监管，这还是局限在基于银行过去和现在的资产负债情况，检测由其反映的风险水平，衡量资本充足率和各类资产负债比率是否符合量化的审慎标准，实际上是一种静态的风险监管，仍具有较强的合规性色彩；在金融机构的市场退出上，缺乏一揽子的退出规定，各种退出形式也缺乏具体的操作程序，已有的机构退出案例不少最终还是以中央银行再贷款为代价才得以实施，这不仅弱化了市场惩戒的约束机制，且金融机构容易形成道德风险，因为这样作的结果会给他们造成即使遇到金融风险也会受到中央银行保护的错觉，其审慎经营动机弱化，助长其追逐高风险经营的冲动，最终会形成较大的经营风险。而实施有效的全方位持续监管是世界金融监管的一个核心原则，监管系统将包括从金融机构的市场准入到市场退出的全过程。有效的监管系统应该能够适应经济环境的变化，能应对所有潜在的金融风险，及时、果断地处理风险事件，限制风险在金融机构之间相互蔓延和进一步扩散。

理想的金融监管手段应是经济手段、法律手段和行政手段相结合，而我国目前的现实却是法制建设滞后，行政干预较多，处罚力度较小，造成在具体操作中随意性大，约束力不强，导致监管有效性较差。如对金融机构违规行为的处罚力度较小，即金融机构预期违规操作的潜在收益远远大于预期成本，使违规行为有利可图；人在各类违规事件中往往占主导地位，但监管部门在查处行为时，总是重经济处罚轻行政处罚和纪律处罚，这是导致金融违规行为屡禁不止的重要原因之一；另外，从多年来的金融监管实践看，我国金融监管中行政性管理色彩非常浓厚，这无论是在监管理念还是在监管方式上都十分明显，其特征类似于上级对下级的单向被动的、直接的管理，如上面已提到的注重机构的市场准入和合规性监管正是其表现。在这种监管方式下，容易引起被监管者的抵触，出现被监管者想方设法逃避监管、钻政策空子等行为，从而严重影响金融监管的效率。

（二）没有注重金融监管的成本效益分析。监管的成本可分为直接成本和间接成本两大类。直接成本包括监管当局制定规则和实施监管耗费的人力和物力资源，以及被监管对象因遵守监管法则而需建立新的制度、提供培训、花费时间和资金等所付出的成本。间接成本是指因监管行为干扰市场机制的资源配置作用，导致银行业竞争不充分，造成银行业运行效率损失，整个社会福利水平下降。监管的实施会引发道德风险，可能会阻碍金融创新，可能削弱竞争而导致

价格提高和金融服务及产品单一,可能破坏公平竞争而导致某些经济体处于不利的竞争地位等。这些都是监管所带来的间接成本。监管的主要收益是维护金融体系的安全和稳定,纠正信息的不对称问题,增强公众信心,从而促进金融业务的开展。那么,衡量一种监管措施是否理想,就要看这种措施与另一种措施比较,哪种更不易引发道德风险,更能促进金融创新,更能增强金融体系的竞争,从而形成这种监管措施的边际收益。当它的预期净收益大于成本时,这种监管措施就比较理想。因此,监管并不是越严越好。而放松监管虽然可能提高金融运行效率和银行竞争力,但又容易造成银行业的过度竞争,导致银行经营失败,影响到金融业的安全与稳定,并可能冲击社会安定。所以,监管制度的设计必须在效率与成本之间进行平衡,最终体现在稳定、效率和公平上。

我国的金融监管往往没有注重成本效益的分析,导致成本较高,有效性欠佳。如我国现有监管机构人数众多,人力成本较高,且容易发生道德风险,加大了对监管人员的再监督成本;目前我国的金融监管法律规章中有许多相互间内容重复,监管部门任意、重复要求监管对象报送材料和数据的现象屡见不鲜,加上监管部门办事程序繁琐,明显增加了金融机构的监管成本;对现场检查没有统一的工作规范和操作流程,也没有事前安排的规范的定期检查,往往是每一次现场检查都要花费大量的人力、物力,可结果却并不理想。由于很多时候还会影响到被监管机构的正常经营,因此,还会受到它们的抵触,监管效果可想而知。

(三)没有建立起健全的金融监管体系。银行监管有效性的提高,除了要求中央银行或监管当局提高监管水平之外,还必须充分发挥银行同业公会、市场中介机构及社会公众的监督作用,更需要银行自身建立完善的内控机制。银行内部控制是其内部为实现既定的目标和控制风险,对各个职能部门及其工作人员从事的业务活动进行风险控制、制度管理和相互制约的方法、措施和程序的总称。实际上,监管有效性的提高一方面取决于监管当局的监管体制、手段、程序等是否适合、科学和缜密,更重要的还是要依赖商业银行通过建立完善的内控机制,把监管当局的风险监管要求转化为其自身的风险管理需求。目前,我国的银行监管虽然鼓励各银行在风险测量、管理方法上的投资与研究,也已经颁布了关于加强商业银行内部控制的指引,在监管中比以前更加注意对银行管理水平的评估,银行的治理结构也已引起广泛关注。但由于国有银行产权监护人功能缺失,难以真正建立起商业银行内部的激励约束机制,不能充分发挥自身管理和控制的作用。同时,过于强调监管的作用导致某些监管措施成为商业银行金融创新的阻力,抑制了其创新动力,使银行的经营空间越加狭窄。这既有悖于混业经营的潮流,也不利于我国商业银行提升竞争力。

市场约束是金融监管体系的重要组成部分,主要包括信息披露制度、社会中介机构、社

会公众等。信息披露是对银行等金融机构实施监管的重要环节，因为银行等企业的信息充分、准确、及时、连续的披露出来，便于投资者或债权人在信息真实、可比的基础上作出正确的投资决策，也就是在各个企业之间进行选择。这无疑有利于金融市场的高效运转，以及市场各参与者实施有效的监督，发挥市场的约束作用。规范的中介机构（主要包括会计师事务所、审计师事务所和信用评级机构等）能替监管当局承担一部分监管工作，这既节省了部分人力资本，又可充分利用它们的专业知识和技能，同时在客观上金融机构又接受了它们的监督，无疑会降低监管成本，提高监管的有效性。而社会公众的选择行为关乎金融机构的生存和发展，对于金融机构来说，会时时关注其自身在社会公众中的声誉。这会抑制其冒险冲动（尽管由于信息不对称和金融行业的特点决定冒险行为往往不可避免），减少由于过分追求高利润而带来的风险。而权威的信用评级机构的评级结果对金融机构的声誉有相当大的影响。目前，我国会计师事务所和审计师事务所的业务水平能够胜任监管工作要求的几乎凤毛麟角；普通社会公众的金融意识普遍不强；信用评级机构无权威性可言；信息披露制度刚刚起步。导致市场约束在金融监管中的作用微乎其微。

（四）没有建立起健康的金融监管环境。前文已经提到，影响金融监管有效性的因素比较复杂，而健康的监管环境有利于提高监管的有效性，反之，倘若一个国家没有稳定、持续的宏观经济环境和宏观经济政策、法制不健全、社会信用环境差，则无论多么科学、缜密的监管，都不可能有很高的有效性。

健康的金融监管环境应该是一个社会的绝大多数经济主体都以诚实守信为价值取向，法制健全，市场体系完善，宏观经济环境稳定等。只有在此基础上，通过建立完善的、合适的（即与本国国情相适应）金融监管体系，才可能最大限度的降低系统性金融风险，维护金融体系的稳定，保护存款人和投资者的利益。否则，仅靠监管当局或金融系统的力量远远不够，因为上述各因素不是由监管当局所能控制的，而它们又是影响银行监管有效性的前提和基础。如降低不良贷款比例是我国近几年金融监管的重要目标之一，也关系到商业银行的竞争力能否提高，甚至是其能否生存和发展的制约因素。但因我国社会信用环境破坏严重，企业逃废债务以及借兼并、破产之名逃废债务的现象屡禁不止；尽管我国金融监管体制不断完善，处罚力度不断加大，但违规违法行为仍不断出现。这些已严重影响到银行的经营效益，同时也影响金融监管的有效性；其次，我国现行监管法律覆盖范围狭窄，已不能适应加入 WTO 后金融创新和中、外资金融机构竞争的需要。同时，不少监管法律修订滞后、监管主体法定权责不明、法律条文过于原则、执法环境差强人意等。所有这些因素都制约着金融监管有效性的提高。

（五）没有建立起有效的监管协调机制。从理论上讲，分业监管模式本来有利于监管部门集

中精力对各自负责的监管对象实施监管，有利于提高金融监管效率和监管水平。但是，我国目前的分业监管由于缺乏一套监管协调机制，金融监管支持系统薄弱，造成监管真空或重复监管，使被监管对象有机可乘，违法违规现象屡屡出现。这增大了金融风险，降低了监管的有效性，导致金融秩序混乱。如有些金融机构违规超范围开展某些金融业务，由于监管机构之间缺乏协调机制，致使对一些违规行为处于想管而不能管或管不了的被动局面。这在一定程度上使监管措施无法落到实处，降低了监管的有效性。其次，监管主体和被监管对象之间缺乏协调。由于我国的监管当局对金融机构缺乏科学的、规范的评价体系，这不仅使金融机构在对付监管当局时有机可乘，而且由于对金融机构的风险识别严重滞后，可能使金融风险进一步蔓延和扩散。另外，监管机构内部各监管职能部门之间缺乏横向协调。如在人民银行中心支行，除了监管科外，会计科、统计科、货币信贷科等都有一定的监管职能，都有权代表中央银行对金融机构实施检查和处罚，而各职能部门的监管任务往往是自上而下部署的，由于缺乏横向协调，多头检查和重复检查并不少见，又因为是政出多门，彼此不沟通信息，造成检查缺少可比性和连续性，效果经常很差，也往往使被监管机构疲于应付和无所适从。第四，在金融开放条件下，必须关注与外国金融监管组织的合作与沟通。

二、 提高我国金融监管体制有效性的对策

从世界范围看，若以监管机构的监管范围作为标准，各国的金融监管体制大致可分为分业监管和统一监管两种模式，而无论是在理论上还是实践上都不能证明哪种体制更好，各种金融经营体制与金融监管体制的组合都有成功的实例。一个国家选择何种监管体制最重要的是要符合本国的国情。如果不顾本国经济金融发展水平、金融机构风险控制能力、金融监管水平、监管基础、政治体制等条件仓促、频繁地进行监管体制、机构的改革或大的调整并不一定能够带来监管效果的明显提高。笔者以为提高我国金融监管有效性应从以下几方面作起：

（一）金融经营和金融监管模式应从目前的分业经营、分业监管逐步过渡到混业经营、分业监管。由于技术进步推动金融创新迅猛发展、客户对金融商品需求的多样化、世界金融业混业经营的发展潮流以及我国已加入 WTO 等原因，我国金融业必将走向混业经营。事实上，近几年我国金融业已有混业经营的势头。如目前中国光大集团拥有光大银行、光大证券、光大信托三大机构，此外还拥有在香港上市的三家子公司，并与加拿大合资组建人寿保险公司；中国国际信托投资公司、平安保险公司也都涉足多个业务领域；工商银行、建设银行已开展投资银行业务和证券市场中间业务等。但需要说明的是，我国目前已出现的混业经营模式与德国全能型混业经营模式有所不同。德国模式是一个法人经营多种金融业务，是真正的混业经营，而我国的中信集团等是母公司通过控股形式从事其他金融业务，一个法人经营一种金融业务，含有分业的性质。混业经

营对金融监管水平提出了更高的要求，同时，不同模式的混业经营对金融监管水平要求不同。而我国的混业经营只是处于起步阶段，由于受各方面条件的限制，我国走向全面混业经营将是一个逐步的过程。另外，我国现阶段金融监管水平无论从监管理念、监管手段、监管技术、监管支持系统还是监管效果等各个方面分析都还处于比较低的层次上。在此情况下，如果仓促地通过政府推动强行改变监管体制模式，其未来监管有效性并不确定，甚至可能拔苗助长。因为我国的金融风险不是仅靠监管体制的改革就能随之降低的，它更多的需要转变监管理念、完善监管手段、健全监管体系、加强金融机构内部控制、净化社会信用环境、完善法律体系等，这些才是治本之策。

（二）突出监管重点，完善监管手段。以风险为本的金融监管理念是巴塞尔委员会所希望和要求的，也是许多国家和地区所遵循和实践的。而风险始终贯穿和伴随着金融机构从市场准入到退出的全过程。因此，金融监管的重点应放在金融机构运营全过程的风险评估、风险控制和风险处置上，并随着经济环境的改变，找出最有可能出现风险的业务领域和环节，给予特别关注。

我国银行监管重点由风险为本代替合规性检查和市场准入的审批还有以下原因：一是现有监管存在种种问题。如金融机构经营合规并不说明其能够控制业务运营过程中可能出现的风险，市场准入的审批制容易引发道德风险。二是我国已加入 WTO，随着银行业的全面对外开放，银行产品将日益多样化，银行经营风险也将日益复杂化。三是风险性监管比合规性监管具有更大的优势。风险性监管实现了由事后检查向事前监测、事后发现向事前预警、事后纠正向事前防范转变，有更强的风险监测、识别和化解能力，在监管成本不上升的情况下能取得更好的监管效果，所以这种监管更值得提倡。

前文已提到，完善的监管手段应是法律手段、经济手段和行政手段相结合。目前我国的金融监管应淡化行政管理色彩，更多的运用法律手段。首先要求不断完善法律体系，这些法律应覆盖一系列金融问题，特别是合同、破产、抵押和贷款的回收等。此外，司法也很重要。有法可依了还要违法必究，建立公平的、比较有效率的法庭制度。其次应加大对违法违规行为的惩戒力度，使违法违规所得小于被惩罚支出，并且相关责任人和参与者还要承担行政或刑事责任，以此遏制其违法违规冲动。

（三）转变监管理念，注重监管的成本效益分析。实际上，金融监管的有效性除了降低金融风险，维护金融体系稳定运行，保护债权人和投资者的利益，维持公众信心外，还应该包括在达到上述目标的同时，尽量降低监管的直接和间接成本，促进金融竞争和金融创新，使金融机构和金融市场在不断发展的过程中把风险控制的社会可承受的限度内。这就要求监管制度的设计要在稳定、公平和效率之间寻求平衡，在制定和实施监管政策、措施的过程中，要充分考虑可能对竞争、效率和金融创新产生的影响，采取灵活、有应变能力的、前瞻性的监管政策和措施，以在稳

定的前提下为竞争和金融创新创造有利的外部环境，达到安全与效率的最佳组合。如我国目前在强调现场检查重要性的同时，也越来越重视非现场监管，而非现场监管数据是不是越多越好？表面看来回答似乎是肯定的，因为数据越多分析就越全面，更容易发现被监管者问题所在。但稍微分析一下就知道，数据过多会带来两个问题，一是金融机构必须按监管当局的要求报送各种报表，这一方面可能因为增加了其劳动强度而招致抱怨，另一方面无疑是增加了金融机构的成本。二是监管者搜集的数据过多，可能因此而影响对风险的判断和识别。还有现在已司空见惯的运动式监管和重复监管也是不计成本效益的现实表现。所以，在日常的监管工作中，成本效益分析其实是贯穿始终的。关键是有没有转变监管理念，有没有在监管实践中把理念转换成行动。

（四）健全金融监管体系，发挥金融机构自身和市场约束的监管作用。内控是一个受具体单位不同层次的人影响的过程，而设计这一过程是为实现下述三大目标提供保证：经营的效果和效率；财会报告的可靠性；对现行法律的遵守（美国权威审计机构 COSO 定义）。外部监管与金融机构内部控制对监管有效性的影响类似外因与内因对事物发展的影响，外因只有通过内因才能起作用。监管当局的监管政策和措施只有被金融机构理解并得到执行，才可能达到监管目标。如监管当局通过发布金融机构内部控制指引对商业银行内部控制制度的建设提出指导和要求，通过日常监管对商业银行的内控制度及执行情况进行评估，如果认为有必要改进，可提出监管建议，也可参与银行的长期规划。至于金融机构的内控制度到底能发挥多大的作用关键还是看商业银行对内部控制及其重要性的认识，是否不折不扣的执行了内控制度。

目前我国银行的内控建设关键是强化公司治理结构。由于我国商业银行多数为国有性质，银行经营目标多重，市场对其约束力较弱，对银行管理层的绩效考核难以量化。因此，必须赋予董事会更大的权力，使其能对管理层的人事安排进行约束，对管理层的行为进行监督，保证及时、准确地披露银行的财务状况、经营业绩、产权结构和公司治理等方面的信息，保护股东及其他利益相关者的利益。董事会成员必须专业精通和动机良好，可以吸收银行外部人士进入董事会。同时要从制度上保证银行的内部审计和外部审计发挥作用。当然，监管当局的行为也应规范和受到法律约束，不能越俎代庖，毕竟银行自我监督是内因。过多过细的监管可能妨碍银行的正常经营，同时降低监管的效果，导致成本效益不对称。

有效的市场约束是银行监管的前提条件之一，充分利用市场约束机制加强银行监管，促使银行稳健经营，体现了银行监管新的发展方向和要求。我国在发挥市场约束作用方面应从以下几方面作起：一是建立规范的银行信息披露制度。信息披露可以提高银行的透明度，便于市场参与各方在充分了解银行信息的基础上作出自己的选择，让银行直接面对市场的监督和压力，促使银行管理层稳健经营，又有利于银行及早发现问题，迫使银行尽快采取措施，改善经营管理。同时，

银行信息透明度的提高，可以使那些资不抵债的金融机构及早退出市场，避免付出更大的代价。二是加强对社会公众金融法律法规和风险防范知识的宣传，增强其金融违规、风险隐患的识别意识和监管意识。三是建立和实施银行评级制度，发挥社会中介机构的监管职能。信用评级在发达国家已经比较规范和普遍，我国只是刚起步。监管当局可借助信用评级全面了解银行的各种情况，以便采取有的放矢的监管措施，提高监管的有效性。且评级结果会影响银行的商业机会、融资成本和声誉，发挥市场约束作用。

（五）培育健康的金融监管环境。在宏观经济环境稳定的条件下，金融监管环境主要包括社会信用环境和法律体系。当前我国的社会信用体系破坏严重，应尽快重新建立。一是切实转变政府职能，提高政府的信用程度。各级政府及其部门要诚实守信，给社会作出表率。政府出台的政策措施要落实到位，许下的承诺要坚决的无折扣的兑现。建立地区信用等级评价体系指标，并与干部人事制度结合起来，以此衡量这个地区的经济发展环境和发展前景，并把一个地区的信用等级作为考核党政领导尤其是一把手政绩的重要指标。对弄虚作假的干部要曝光，并不得提拔重用。二是完善企业信用制度。通过建立企业征信系统、信用信息查询系统和奖惩机制，使守信企业能获得更多的利益，建立企业信用“黑名单”制度，使不守信者声誉扫地，寸步难行。三是强化个人信用意识。市无信则乱，人无信不立。应结合公民道德建设，广泛开展信用教育，强化信用意识，引导公民以诚信为本、操守为重作为个人的立身之本和价值取向。同时，建立个人信用档案，使其成为公民的经济身份证。

完善的法律体系也是金融监管有效性的重要前提之一。把监管工作建立在严密、系统的法律法规之上，使监管依法进行，并以此保障监管的权威性、严肃性、强制性和统一性，这既是巴塞尔委员会提倡的，也是金融监管自身的要求和世界各国的共同经验。目前我国的金融法律法规框架已经建立，但需要进一步完善。应全面清理原有法律法规系统，低层次法律法规要服从高层次法律法规，对同一金融行为和环节的监管法律规定只保留一个；废除那些已不适应当前形势和情况的法律条款和规定；扩大监管法律的覆盖范围，弥补监管的法律真空；应细化法律条款或出台实施细则，使法律法规更具操作性，并明确监管主体的权力和责任；立法应有前瞻性，以适应金融创新的发展，不要等到风险已经很大甚至已不可收拾，然后才不得不考虑立法的问题。另外，司法也同样重要，无论法律法规本身多么科学、完善，只有在得以公正的执行之后才能体现出它的作用。

（六）建立有效的金融监管协调机制。在不对现行金融监管体制作大的调整的情况下，必须建立有效的监管协调机制，可考虑在人民银行内部设立专司监管协调的综合部门，定期安排监管部门之间的磋商，共同探讨监管实践中出现的问题，研究解决这些问题的办法，沟通监管信息；

同时，就金融监管中出现的问题反馈给决策层，并对金融监管决策提出政策建议。如对金融机构交叉业务的监管，要明确监管主体和监管职责，防止监管真空。这需要在法律上有超前的考虑和明确的规定，因为随着金融竞争的日益加剧和金融创新的不断发展，这类交叉业务会越来越多。

由于金融监管涉及部门多，操作复杂，因此监管者必须树立团队意识，坚持相互配合，协调动作，这样才能形成监管合力，提高监管的有效性。

金融监管的协调包括内部协调和外部协调，内部协调有监管机构之间的协调；监管机构内部各职能部门之间的协调；监管机构同各级政府有关部门的配合与协作，如财政、税务、司法、审计、工商等部门；监管机构与社会中介机构、银行自律组织的协调；外部协调指的是在金融全球化、一体化背景下，母国监管当局要加强与其他国家监管当局的合作与协调，签定双边谅解备忘录，建立诸如信息提供、相互磋商、技术合作的渠道和机制。同时，要发挥各类国际组织和区域性组织在协调国际金融监管方面的作用。

对农村信用社的监管

农村信用社是农村金融机构的主体，对农村信用社的监管亦即金融监管的重要组成部分。如何进一步改革农村信用社的组织形式、产权制度，将直接影响人民银行对其监管的效率。

对农村信用社选择什么样的组织模式，目前有多种意见，影响最大的主要有三种：一是考虑到农村信用社的资金调剂和经济、地域的关联，建立县为单位农村信用社统一法人模式；二是比照国有商业银行大一统的组织形式，将农村信用社与农业银行或农业发展银行合并的国有农村合作银行模式。三是考虑到农村信用社的经营已具有明显的商业化特点，将现有的农村信用社改组为股份制商业银行。即比照城市商业银行，把县联社改为股份制商业银行，在原始股基础上，扩充资本金；取消各农信社的法人地位，即变为县联社的分支行；股金只能入不能退，可转让；经营方向——利润最大化。

比较上述几种模式可以看出：

国有农村合作银行模式由国家出资从中央到省、市、县层层设立农村合作银行。中央设总行，省以下设合作银行分支机构全国农村信用合作银行为一独立法人。这种模式的优点是可以因农村信用合作银行网络的高度覆盖而彻底解决目前农村信用社异地结算汇路不畅的问题，但类似国有商业银行庞大的组织机构及各信用社法人地位的取消将降低信用社的自我约束能力和竞争活力。同时层层设立合作银行，涉及到人力、财力、物力的投入，政策成本过

大。

股份制商业银行模式的优点在于能够通过股份制改造将农村信用社变为产权明晰、自主经营、自负盈亏的市场主体。但股份制产权必须符合标准意义：即第一，所有者必须具备真正的监督权利，尽管可能存在信息不对称，但各种明目张胆的不合规行为可以被适度抑制；第二，作为股份制法人组织，它应该具备自主选择权，可以在融资、产权市场进行所有合乎法规的操作。并且股份制商业银行的经营目标是追求利润最大化，将面向农村、农民、农村经济服务为主导的农村信用社改造成追求利润最大化的股份制商业银行，势必进一步造成资金的外流，影响对农业基础产业的投入，与中国的国情不相符；

而第一种模式在恢复农村信用社的“合作”性基础上，在县级组建农村合作银行。机构设置如下：

（县级）农村合作银行



（乡级）农村信用社



（村级）信用分社



信用站

农村合作银行在原农村信用联合社基础上由基层信用社入股组建而成。主要职能有两项，一是自设营业部，开展自身经营，为县城区域的入社合作者服务；二是为基层信用社提供行业公会性的服务职能。业务指导、资金调剂、权益保护、行政管理；乡级农村信用社在原信用社基础上突出“入社自愿、退社自由；人人为我，我为人人；以为入社社员服务为主，不以盈利最大化为宗旨”的互助合作特征。这种模式有利于明晰农村信用社的产权，使其成为自主经营、自负盈亏的市场主体，有利于恢复农村信用社的合作性质，还权于农民，为农民服务，有利于使农村信用社的资金在区域内发挥作用，而不是被抽往收益较高的城市，从而有利于农村经济的发展。有利于激发农民入股、参与合作的积极性，并且，改革成本较小。

根据目前我国农村经济和农村信用社的实际情况，大多数地方可实行以县（市）为单位的信用社统一法人的组织模式，并且，2000年国务院在江苏省进行了改革试点工作，全省1658个农村信用社和812个县（市）联社合并为82个法人，实现了统一法人的管理体制。实践证明该种模式是比较适合我国国情的，但对照当前经济金融改革发展的总体要求，农村信用社

在法人治理结构、转换经营机制、化解金融风险和提高为农民服务水平方面还存在着不少问题，为提高对农村信用社的监管效率，必须从整体上采取切实措施进行配套改革。

一、目前我国在农村信用社监管方面存在的问题：

（一）法人治理结构不完善。这次农村信用社改革按照《公司法》、《商业银行法》框架构建的法人治理结构，由《农村信用合作社章程》予以明确，其运行的模式是设立社员代表大会，作为信用社的最高权力机构，理事会是其执行机构，信用社主任由理事会提名报人行批准后由理事会聘任，设立监事会，负责对信用社的经营管理和各管理层的行为进行监督。这种法人治理结构在实践中存在不少缺陷，民主体制没有体现出来，其根本症结在于缺乏权力制衡机制：其一是理事长与信用社主任未能分设，一肩双任，实际上自己聘任自己，也就谈不上什么监督；其二是社员代表大会的权力不能有效行使，一是由于增资扩股不到位，社员入股不积极，比重低，缺乏广泛的代表性，二是在行使权力的程序有矛盾，社员代表大会是由理事会主持召开的，选举自己当任，选举监督自己的机构，审议自己的工作报告，很容易按照自己的意图来控制从而达到预定的目标；其三是监事会没有完善的工作程序和保障机制，理事长、主任和监事长在工作中实质上是彼此层层隶属的关系，监事会的监督作用发挥不了。

（二）信用社产权不够清晰。农村信用社统一法人过程中，引进了股份制的运作方法，虽然强调和动员社员入股，增加股金总额，但与其庞大的资产规模相比，吸收的股金毕竟有限，微不足道，资本充足率不能达到规定要求，对照《公司法》的规定，农村信用社并没有明确的出资人和所有者，法人代表事实上不能掌握信用社的所有权，与信用社的经营者形不成互相制约，相互监督体制。农村信用社产权归属不明晰，带来了两个方面的矛盾：一是所有权不明，导致决策乏力。信用社主任（经营者）应该是对理事长（法人代表）领导下的理事会负责，而在法人代表日前并不是信用社最大的股东，实际上与信用社主任是平行的，其经营决策能否代表广大社员股东的意见和利益是很大的疑问；二是风险的承担对象不清，给国家增添了潜在的负担。一旦农村信用社出现经营方面的风险，在没有建立完善的金融机构退出机制的情况下，谁也不愿也不会来承担风险和损失，到时还是通过人民银行发放贷款予以救助，最终转嫁到国家财政支付上，那就会象农村合作基金会一样，形成经营者不管，入股农民管不了，受益者不愿管的“三不管”局面，层层倒逼，增加国家财政负担。

（三）农村信用社的潜在风险依然不容忽视。农村信用社统一法人后，虽然打破了多级法人带来的规模小、抗风险能力弱的局限，表面上风险程度有所降低，但信用社的金融风险并不因统一法人而自然消失，防范和化解金融风险可以说仍是信用社的中心工作之一。一是

沉重的历史包袱消化慢。信用社几十年来长期担负着支农重任，承担了大量的政策性风险，比较突出的就是保值储蓄贴息不到位，并被不合理划入了较多的不良资产；二是近几年来改革的成本不断增加。一方面是这几年国家不断调低了利率和经济实行大的转轨，如企业改制、不规范的破产等，纷纷转嫁到农村信用社身上，另一方面，这几年信用社的改革也是多变的，先是从农行分设，再是搞合作制规范，近年又将农村合作基金会并入，有的地方还接受了经营状况不太好的城市信用社，信用社本身发展和消化风险的能力有限，无异于雪上加霜，使信用社不稳定因素逐年增多；三是信用社资本金不足的矛盾始终未能得到有效解决，即使是经过统一法人的改革，短时间内难以按上级的要求进行增资扩股，信用社抵御风险的能力还很弱，特别是信用社面对大量的不良资产，高风险尤其是资不抵债的问题积重难返。

（四）行业管理体制不健全。我国农村信用社经过 50 多年的发展，无论在资产规模、机构总量和人员数量上，都可以定为全国数一数二的金融机构，但直到目前为止，还没有建立与此相适应的行业自律管理组织，就是统一法人后的农村信用社实际上还是在激烈的市场竞争中孤军奋战，“没爹没娘”，缺少对信用社可持续发展战略、强有力的工作指导和经营管理的创先的系统研究，整体合力和行业优势不能得以发挥，也就难以规避风险，实现稳健经营。在这种情形下，基层信用社虽然有危机感但无被保护意识，挫伤了职工的工作积极性；同时，人民银行也处于尴尬的地步，既履行监管职能，又承担行业管理职责，既是“运动员”，又是“裁判员”，既耗费了精力，又影响了监管这一主要职能的发挥，往往是顾此失彼，名不正言不顺；指导和管理力度的减弱，在一定程度上也放纵了基层信用社，造成信用社违章违纪现象禁而不止、内部管理松懈、财务费用失控、非生息资产猛增、经营效益下滑，增加了经营风险。

（五）支农作用不突出。农村信用社支农作用的发挥不突出，表现之一资金没有“取之于农，用之于农”，市场定位重工轻农，重城市轻农村，大量人力、物力和资金参与到与商业银行的竞争中，信贷资金对农民、农村经济的发展的支持无论在广度和深度上显得不够，大量的资金从农村流进城市，“批发”到城市建设、交通工程等大型基础设施建设中，有的还用于房地产开发、工业项目等基建或技改非农业性的投入；表现之二是农民贷款难的问题始终未能得到有效解决，其主要症结在于基层信用社的信贷人员受信贷管理规章制度和授权授信的约束，“恐贷、“惜贷”和“畏贷”的心理日益加强，放贷的积极性不高；信用社对信贷客户的选择条件过于苛刻，片面强调担保抵押和防范金融风险，而不少农户因缺少符合信用社规定的担保抵押品被拒之门外；贷款的手续还比较繁琐，特别是信用社的经营网点相对比较分散，在交通不便的地方办理一次贷款手续的时间较长，农民误时误工，影响借贷热情；

信用社贷款利率标准执行上浮时不灵活，不少信用社一率执行 20%-40% 的上浮利率，往往为了追逐而失去了一部分客户，不但增加了农民的利息负担，而且遏制了借贷的需求；信用社的服务项目和水平较商业银行显得过于单纯，大部份信用社仅仅是停滞在简单的资金供应上，其他如信息咨询、金融工具的新品种、产业政策的指导方面几乎还没有开展，远远不能适应农业现代化、规模化、市场化的发展需要。

（六）职工素质整体偏低。农村信用社从成立至今，由于进入渠道不宽，世袭现象严重，大部份为原来农行或信用社的家属子女，行社分设时多数优秀的人才被农行留用，虽然近年来吸收了不少院校毕业生和依靠上部门系统地培训了大批职工，但目前信用社的高技术人才、复合型人才、经营开拓型人才和法律综合型人才依然十分匮乏，且一时无法彻底解决。一是职工文化水平较低，大专及大专以上的高学历的人员占比少，职工的开拓意识、业务能力、政策水平、服务质量难以适应市场经济和现代金融发展的客观需要；二是劳动用工和分配制度比较僵化，改革的阻力和困难大，吃“大锅饭”的现象十分普遍，职工的积极性和主观能动性未能充分以挥，经营缺乏活力和后劲；三是领导者的综合素质不高，要害岗位的人员违章违纪行为禁而不止，隐藏的道德风险隐患多。

二、提高对农村信用社的监管效率的措施

（一）加快合作金融立法进程。市场经济是法制经济，要推动和规范合作金融事业发展，必须要有完备的合作金融法律法规作支撑。纵观近几年我国合作金融的改革发展历程，从没有一部权威的法律作为依据，一直是以行政管理代替法制管理，改革中难免有随意性和盲目性，产权的所有者的利益受到封杀，经营者的合法权益得不到界定和保护，越级决策、越级管理、双向侵权的行为不断发生和蔓延，使信用社处于无序运行的状态，这与一些经济比较发达的国家相比存在很大的差距。因此，尽快出台《合作金融法》或《合作金融管理条例》及其配套的规章制度和实施细则显得相当迫切。这些法律法规和规章应涵盖：以法律的形式确定农村信用社的性质、地位、作用、职能和发展方向，规定合作金融机构市场准入条件、业务经营范围、市场退出等规范，确立合理的管理体制，分清各自的权利和义务，明确国家对农村信用社给予的税务、贷款、再贷款及利率等方面的保护政策，规范与地方党政的关系，指明人民银行等国家有关职能机关对农村信用社的检查、执法的职责、权限以及工作程序，制止乱收费、乱处罚行为，抵制各方面的非理性干预，从根本上捍卫其合法权益。

（二）不断完善法人治理结构，有条件的地方可以组建农村合作银行。首先是继续做好增资扩股工作，充实信用社产资本金，通过改变股权结构及入股方式的办法，引进股份制或实行合作控股，扩大股东范围，增加股金种类，股东既可以是个人，也可以是单位，既可以

是农业经营者，也可以是非农业者，促进非社员入股，同时适当增加社员及职工的入股金额，总体上增加股金总额，也可以参照国外的贷款股金做法，凡申请贷款者扣除一定比例的本金入股，贷款归还时暂不退股，优先再次申请贷款，周转抵用；并规定社员的股金不许退股，但可以转让、继承，享受股金红利。除此之外，还可以向中央银行借款或发行金融债券，增加资金来源，壮大资金实力。其次是进一步改造农村信用社的法人治理结构，完善“三会”制度。增加信用社依法办事的意识，按照《合作金融法》的规定制定农村信用社的章程，改革社员代表大会制度，增加独立行使职权的能力，按股权量化分配代表名额，严格代表资格审查，不但要在社员代表大会上选举理事会、监事会成员，任命理、监事会正副主任，审议和批准理、监事会工作报告和经营过程中的重大变更事项，接受代表的提案和建议，还要设立社员代表大会常设机构，负责处理闭会期间的事务处理。严格禁止理事长和信用社主任由一人兼任，建立互相制衡机制。规范监事会制度，建立名副其实的日常办事机构，充实监督人员，赋与其更大的权力，如对信用社业务和财务的审计权、对管理层和员工行为的监察权、对理事长和信用社主任某些重大决策的否决权等，做到真正向社员代表大会负责。最后，还可以遵照因地制宜的原则，在一些经济比较发达的地区，采用股份制试点建立农村合作信贷银行，吸纳一些有影响力的大股东直接或间接参与信用社的经营决策，实现农村信用社在规模与层次上的“飞跃”，为全国农村信用社改革探索新路子、新途径，以此增强国家对信用社改革的指导的有效性，切实做好“把关”工作。

（三）建立自上而下的信用合作自律管理体系。现代合作金融尤其是西方各国的合作金融组织都形成了自己的完备的管理体系，比较有代表性有：以德国为代表的“单元金字塔式”的多级法人体制，以美国为代表的“上虚下实”多元复合式合作金融体系，以法国为代表的半官半民式合作金融体制，等等。就我国的实际情况，美国式自上而下的的合作金融体制值得借鉴，即各县市的信用社或合作银行是独立的法人实体，但上级主管部门是纯管理或服务性机构，不办理一般的金融业务。其主要理由是：一则我国农村信用社的办社宗旨是以“三农”为服务对象，解决农村经济发展的资金短缺需要，最大限度地解决农民贷款难的问题，办理这些业务主要靠基层农村信用社，同时也可以防止资金流向城市，用于工业大企业和基建项目；二则是地市级及以上农村信用社可以集中精力为基层信用社行使好服务职能，为他们提供资金调剂、会计结算、电子化建设以及职工培训等方面的服务。机构设置可以分为县级联社、省级联社和全国联社，其职能各不相同。县级联社统一法人，职责是具体办理金融业务，统筹辖内资金使用；省级联社由县联社入股组成，实现较高层次、较大范围的合作，侧重于辖内资金清算，行使管理、指导、协调、服务职能，如制定行业自律公约、为信用社

提供资金、信息、法律、培训、宣传等多方面服务，指导县联社搞好经营管理；在县组联社与省级联社之间可以设立市级派出机构，代表省联社行使行业管理、协调职能，加强检查监督，健全内部控制机制；全国联社主要实施宏观调控职能，及时向国家反映信用社经营状况，争取政策扶持，向下传达国家有关政策，建立全国性的行业管理体系、资金融通和清算体系、风险防范化解体系。

（四）落实保障措施，消化历史包袱，为信用社创造良好的外部发展环境，从而提高监管效率。长期以来，我国的农业及其为农业提供金融服务的农村金融机构在经济主体中属于弱势群体，农村信用社也是如此，在发展过程中不仅得不到优惠，反而得不到同等的“国民待遇”，在经营范围、服务领域、财政税负、风险救助、经营者的利益都受到比商业银行更多的限制，在金融服务、金融竞争中处于劣势，信用社外部经营环境不理想是一个不争的事实。而在发达国家以至不少的发展中国家，无不对信用社在法律上加以保护，在经济上进行扶持。基于此，结合我国农村信用社的实际，应尽快落实如下保障措施：一是妥善解决财政拖欠农村信用社保值储蓄贴息问题，这部份资金如能及时注入，将对信用社扭转亏损局面、化解存量金融风险起到积极的促进作用；二是对农村信用社的税收实行一定程度上的减免，针对农业生产周期长、市场风险大、利润率低的实际，对信用社投向“三农”的贷款实行财政贴息或减免营业税，利用税收优惠政策引导信用社资金投向农村；三是实施不良资产剥离，借鉴商业银行剥离不良资产的做法，成立托管机构，收购农村信用社的不良资产，减轻农信社的历史包袱，使其轻装上阵，增强竞争力；四是客观公正地解决行、社分设时遗留的资金问题，该清的清，该退的退，还历史本来面目，减少信用社不合理的负担，增强信用社支农后劲；五是增加人民银行再贷款的扶持力度，不仅要增加再贷款的总量，而且要改善结构，使再贷款的投向、期限与农业生产和农业经济结构调整的周期相适应，最大限度地发挥支农再贷款的“补血”功能；六是帮助农村信用社建立全国电子联行系统或租用人民银行电子联行系统，畅通农村信用社的结算渠道，解决结算难的问题；七是在加大辖内资金横向调剂力度的同时，扶持信用社进行业务创新，向其发行特种国债或定向金融债券，解决部份地区信用社资金富余的问题，增加资金综合收益率；八是尝试建立农村信用社存、贷款保险制度，以提高信用社在社会上的信誉度，分散信用社的经营风险；九是地方政府对农村信用社应予重视和支持，加强对农村信用社改革发展的政策领导和工作指导，积极发挥其在保全信贷债权、清降不良资产、开展金融业务上的协调、组织作用。

（五）加大信用社内部改革力度，推进转换经营机制，提高为农服务水平，促进农村信用社在发展中防范化解金融风险。①以用工制度和分配制度改革为突破口，大力开发人才资

源，推进内部改革，增添经营活力。按照信用社“自我经营、自我发展、自我约束、自担风险”的要求，彻底改变“官办”模式和“官商”作风。改革用工制度，全面实行劳动合同制，打破“铁饭碗”，建立职工能进能出流动体系，民主推荐、公开选拔人才；改革分配制度，把信用社的经营效益、职工的工作业绩与职工的经济利益联系起来，实行“效费挂钩”，激发员工工作活力。另外，要坚持以人为本，通过科学合理的考核和严格的监督管理，增强员工的风险意识、责任意识，把现有职工技能、政策、业务培训再提高与引进紧缺人才相结合，实施人才开发和利用。②确立以效益为中心的经营理念，增强发展意识。现代西方的合作金融组织包括信用社，它们在经营中虽然仍遵循“合作制”的根本宗旨，体现“为社员服务、为农业服务”的思想，但在具体经营中已不再讲“不以赢利为目标”，我国农村信用社的实际也应是如此，要保证为“三农”服务，不讲效益，不追求赢利是不现实的，赢利性代表了一定的实力，是群众对信用社的信任度和实现基本收入的可靠保证，况且大部份信用社实际上都以利润最大为经营目标。因此，在“合作制”的大框架下，以效益为中心的经营理念是一种客观需要。而要取得效益，发展是唯一的手段，要发展，则离不开大力组织存款，开拓信贷市场，实行增收节支，提高资产的收益率。③健全会计核算制度，规范信息披露。注重会计审慎性原则的运用，建立对称的呆帐贷款准备金和坏帐损失准备金制度，提高不良贷款的抵补率，防止风险扩大，同时要规范信用社信息披露，维护会计准则的严肃性，如实向监管者提供经营信息和财务信息，保证监管机构提前作出正确的决策和有效的监管行为。④找准市场定位，增强支农责任心。农村信用社的根在农村，当前推进农业和农村经济结构的战略性调整是农业和农村工作的中心，农村信用社要紧紧密围绕现阶段支农工作的要求，找准市场定位，明确支农方向，承担起新时期农村金融主力军的重任，做联系农民的金融纽带，以信贷支农为己任，改善信贷服务手段，改进贷款方式，简化贷款手续，调优信贷结构，最大限度地满足农村、农民和农业经济发展的资金需求，解决农民贷款难的问题。⑤拓宽服务领域，寻求新的经济增长点。资金运用单一化、业务范围局限化、业务模式传统化是当前农村信用社的通病，制约了信用社的进一步发展，为此，农村信用社应发挥区域性优势，提高认识，把资产结构多元化作为一项重要的工作目标，大力开展中间业务，由单一放款向票据、参股、购买债券、租赁等多元结构转变，由单一的存款负债向股金、代收、代放、发行债券、拆借等多元结构转变，实现低风险、高效益、多元化。⑥加大宣传力度，塑造良好的社会形象。农村信用社的社会形象是重要的无形资产，有着巨大的吸引力和导向作用。农村信用社的形象建设不能仅仅局限于网点的外形设计、内部的装饰上，也不能满足于简单的通过广播、电视、报刊等新闻媒体宣传，而是要通过信用社员工的服务质量、工作效率、行为规范等来