



中国农村信用社改革： 财政成本和风险控制

ZHONG GUO NONG CUN XIN YONG SHE GAI GE

周宁东 著



中国财政经济出版社



中国农村信用社改革： 财政成本和风险控制

ZHONG GUO NONG CUN XIN YONG SHE GAI GE

周宁东 著

图书在版编目(CIP)数据

中国农村信用社改革:财政成本和风险控制/周宁东著
北京:中国财政经济出版社,2008.12

ISBN 978-7-5095-1166-4

I. 中… II. 周… III. 农村—信用合作社—经济体制改革—研究—中国 IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 209357 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100142

湖北新华印务股份有限公司印刷

787 毫米×960 毫米 16 开 15.5 印张 251 000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定价:38.00 元

ISBN 978-7-5095-1166-4/F·0983

(图书出现印装问题,本社负责调换)

本社质量投诉电话:010-88190744

前 言

树立和落实科学发展观,统筹城乡经济社会发展,建设现代农业、发展农村经济、增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。作为农村金融的重要组成部分,农村信用社承担着为农业、农民和农村经济发展提供金融服务的重要职责。深化农村信用社改革,改进农村金融服务,不仅关系到农村信用社的稳定健康发展,而且事关农业发展、农民增收、农村稳定的大局。

2003 年启动的新一轮农村信用社改革是从产权制度、管理体制和组织形式等方面进行的一次全面改革,中央银行通过专项票据和专项借款等形式向积重难返的农村信用社注资以置换其不良贷款,以期达到“花钱买机制”的效果。本次改革取得了重要进展和阶段性成果,但随着央行专项票据兑付的推进,一些改革之初潜藏的问题逐渐暴露出来。首先,在部分已经完成中央银行专项票据兑付的省(市)和地区,局部出现了票据兑付不久后不良资产就大幅反弹的现象。如果票据兑付后,不良资产就出现反弹,本次“花钱买机制”的改革就难以实现。第二,新一轮改革的主要目标是“花钱买机制”,如果改革仅仅是减轻了农村信用社的历史包袱,而不能促使其建立起真正行之有效的产权制度、管理体制和风险防范机制,将难以避免不断重复的“免费的午餐”,国家财政将不得不一次又一次地为农村信用社改革付出更多的成本。第三,在新一轮改革中,中央银行将农村信用社的行业管理权下放给省级政府,目的在于实现地方政府的权责统一,促进地方政府对农村信用社的规范和管理,而不是强化地方政府的行政干预。但由于 2003 年改革方案本身对省联社的定位不是很准确,地方政府为加快当地经济发展

有垄断地方金融资源的内在需求和冲动,使省联社模式的制度绩效与最初的制度设计出现了一定的偏差,处于比较尴尬的位置。因此该制度应当属于一种过渡性措施,需要不断探索,逐步加以完善。最后,农村信用社近几年出现了业务上收、转制做大的趋势。最近银监会提出,农村信用社要以股份制为发展方向,加快推进省内、省际间的战略合作、区域联合和兼并重组,支持开展全方位、多层次的业务合作和资本联合。而实践表明,大型商业银行在农村地区提供金融服务不具备比较优势,其业务活动往往无法适应小农经济,也无法解决因严重的信息不对称而带来的高风险和巨额成本等问题。农村信用社全面改为股份制很可能导致农村信用社争相做大做强并提高法人层级,从而改变其战略定位,再加以利润为导向,偏离国家希望农村信用社成为服务“三农”的社区性地方金融机构、更好地支持农村经济结构调整、帮助农民增收及促进城乡经济协调发展的改革目标。为此,上述问题在农村信用社未尽的改革中应当加以重点考虑并尽快解决,否则,农村信用社今后可能成为妨碍农村经济稳健快速发展、影响农村金融稳定并带给国家财政更多负担的沉重包袱。

值得注意的是,在 2003 年启动的新一轮农村信用社改革中,国家扶持农村信用社改革的主要政策包括保值储蓄贴补、中央银行资金支持、税收减免和利率政策等四大类。其中,中央银行的资金支持方案力度最大,对参与农村信用社改革的省级政府、农村信用社以及其他相关利益主体的激励作用最强。因此,初看起来,此轮农村信用社改革的成本主要是由中央银行承担的,而与财政之间并不存在直接的联系。但是从理论上可以证明,中央银行的这部分支出具有准财政成本(Quasi-fiscal Cost)的性质,最终的支付主体实际上是中央财政。在中国,中国人民银行作为国家机构中的一个组成部分,其各项支出和收入都采取“统收统支”的方式。它的各项经费列入国家财政预算,而其各项业务经营的最终成果(利润)也统一上缴国家财政。中央银行通过专项票据和专项贷款的方式支持农村信用社改革,而由此产生的各项成本和可能的损失,直接表现为中央银行对财政上缴利润的减少,因而最终的改革成果是由中央财政来承担的。

鉴于目前针对农村信用社改革的研究主要是从金融的视角出发,而从财政成本和风险控制的角度出发的还不多,本书尝试从农村信用社改革的财政成本和风险的最终承担者(主要是中央财政)的角度出发,通过综合运用成本—收益分析法、博弈论和机制设计理论,深入调研和收集相关数据,

分析研究了我国新一轮农村信用社改革中的财政成本以及风险形成机制等问题,目的在于为有效控制财政成本和风险,实现“花钱买机制”这一农村信用社改革的总目标提供积极的改革思路和建议。

由于写作时间较为仓促,加上作者水平所限,书中难免存在一些错误和遗漏,请读者不吝指正。

目 录

导 论	/1
-----	----

第一章 文献综述和分析方法	/7
---------------	----

第一节 农村金融理论研究综述	/7
----------------	----

第二节 中国农村信用社改革研究综述	/14
-------------------	-----

第三节 财政成本和风险控制研究综述	/20
-------------------	-----

第四节 本书的分析方法	/25
-------------	-----

第二章 新一轮改革前农村信用社发展与改革的历史回顾	/35
---------------------------	-----

第一节 新一轮改革前农村信用社的发展历程	/35
----------------------	-----

第二节 对农村信用社以往改革的简要回顾	/37
---------------------	-----

第三节 新一轮改革前农村信用社的困境	/44
--------------------	-----

第三章 新一轮农村信用社改革及其评价	/48
--------------------	-----

第一节 新一轮农村信用社改革的主要内容	/48
---------------------	-----

第二节 新一轮农村信用社改革的成绩和存在的问题	/53
-------------------------	-----

第四章 农村信用社改革的财政成本	/60
------------------	-----

第一节 财政介入农村信用社改革的缘由	/60
--------------------	-----

第二节 农村信用社改革财政成本:内涵与外延	/65
-----------------------	-----

第三节 影响农村信用社改革财政成本的因素分析	/73
------------------------	-----

第四节 农村信用社改革财政成本：初步估算和案例 /82

第五章 农村信用社改革中的博弈行为及其风险 /87

第一节 中央政府和地方政府：注资博弈与风险转嫁 /87

第二节 政府与农村信用社：注资、欺骗与审计 /98

第三节 对农村信用社改革思路的再思考 /112

第六章 农村信用社改革财政成本和风险控制：
进一步的思考 /121

第一节 产权模式与财政成本及风险控制 /122

第二节 管理体制与财政成本及风险控制 /127

第三节 退出机制与财政成本及风险控制 /130

第七章 国外农村合作金融发展以及政府的财政支持：
国际比较 /134

第一节 德国农村合作金融体系及政府的财政支持 /134

第二节 法国农村合作金融体系及政府的财政支持 /140

第三节 美国农村合作金融体系及政府的财政支持 /147

第四节 日本农村合作金融体系及政府的财政支持 /155

第八章 农村信用社改革财政成本和风险控制的
对策及建议 /162

第一节 对策与建议 /162

第二节 结语 /166

附录：有关新一轮农村信用社改革的政策文件选编 /169

参考文献 /222

后 记 /236

CONTENTS

Introduction /1

Chapter 1 Literature review and methods of analysis /7

- 1.1 Literature review on Rural Finance theories /7
- 1.2 Literature review on the reform of Chinese RCCs /14
- 1.3 Literature review on fiscal cost and risk control /20
- 1.4 Methods of analysis /25

Chapter 2 Review on the history of RCCs' development and reform before the new round of reform /35

- 2.1 The development course of RCCs before the new round of reform /35
- 2.2 Review on the past reforms of RCCs /37
- 2.3 The dilemma of RCCs before the new round of reform /44

Chapter 3 Comment on the new round of RCCs reform /48

- 3.1 The main content of the new round of reform /48
- 3.2 Achievements and unsolved issues of the new round of reform /53

Chapter 4 Fiscal cost of RCCs reform /60

- 4.1 Reasons that Government intervenes RCCs reform /60

- 4.2 The connotation and extension of the fiscal cost of RCCs reform /65
- 4.3 Analysis on the factors affecting fiscal cost of RCCs reform /73
- 4.4 Preliminary estimation and case study on the fiscal cost of RCCs reform /82

Chapter 5 Gaming behavior and its risk in RCCs reform /87

- 5.1 Capitalization gaming and risk transfer between central and local governments /87
- 5.2 Capitalization, fraud and audit between government and RCCs /98
- 5.3 Re-thinking of the reform scheme of RCCs /112

Chapter 6 Further thinking on fiscal cost and risk control of RCCs /121

- 6.1 Ownership/shareholding institution and fiscal cost and risk control /122
- 6.2 Organizational format and fiscal cost and risk control /127
- 6.3 Exit mechanism and fiscal cost and risk control /130

Chapter 7 Rural cooperative financial development and government fiscal support: International Comparison /134

- 7.1 German fiscal support and rural cooperative financial system /134
- 7.2 French fiscal support and rural cooperative financial system /140
- 7.3 American fiscal support and rural cooperative financial system /147
- 7.4 Japanese fiscal support and rural cooperative financial system /155

Chapter 8 Recommendations on fiscal cost and risk control /162

8.1 Countermeasures and suggestions /162

8.2 Conclusion /166

**Appendix: Collection of policies on the new round of RCCs
reform /169**

Bibliography /222

Postscript /236

导 论

一、问题的提出及其重要性

农村信用社是为农业、农民和农村经济发展提供金融服务的社区性地方金融企业,是我国金融体系的重要组成部分。农村信用社改革和发展问题不仅关系到我国金融系统的稳定,而且还关系到我国农村经济的发展和“三农”问题的解决。因此,要从维护社会稳定、解决“三农”问题和建设社会主义新农村的战略高度,充分认识农村信用社改革和发展的重要性。

新中国成立以来,我国农村信用社获得了巨大的发展和辉煌的成就,也走过不少弯路,积累了不少教训。回顾农村信用社的发展历程,其中充斥着由政府主导的强制性制度变迁的痕迹。在农村信用社成立之初,中央为保证各种经济成分的社会主义性质,并结合农民的小私有者特点,明确了“合作社是以私有制为基础的劳动人民群众的集体经济”。但是随着农村信用社的发展壮大,农村信用社开始了一场合作化运动。到1956年春,全国农村信用社已经发展到20万个以上(曾康霖,2001),达到了一乡一社的规模。但是这种合作化偏离了农村信用社合作制的原则,拥有农村信用社产权的社员的参与权和管理权受到了极大的限制,自主经营、民主管理的原则让位于社会主义的“一大二公”。1958年,农村信用社作为国家银行在农村的基层机构一并下放给人民公社和生产大队管理,导致农村信用社无法独立经营。1961年,中国农业银行接管农村信用社,农村信用社的官办倾向日渐严重,经营严重偏离了合作制原则。“文革”期间,农村信用社再次被下放到人民公社,由贫下中农管理委员会管理。1972年9月,中国

人民银行收回了农村信用社管理权,并于1978年5月作出了《关于农村金融机构的几点规定》,把农村信用社变成了国家的银行。1979年2月,国务院发出《关于恢复中国农业银行的通知》,重申农村信用社是集体所有制的金融组织,又是农业银行的基层组织。1980年至1982年,农村信用社改革采取了一些搞活业务的措施,但未根本触动官办性质,仍然脱离群众监督,“三性”(组织上的群众性、管理上的民主性、经营上的灵活性)越来越少。为此,1982年至1984年,农村信用社开始了以恢复“三性”为主的改革,提出农村信用社不再是中国农业银行的基层机构,农村信用社干部一定要通过社员代表大会或理事会选举产生,农村信用社对社员贷款从优,建立农村信用社县联社后仍应保持基层农村信用社的独立经营等主张。1986年12月,中国人民银行和国家体改委确定“信用社成立县联社,可以归人民银行领导,也可以继续由中国农业银行领导”,标志这次以恢复“三性”为主要内容的改革失败。

1996年8月,国务院作出《关于农村金融体制改革的决定》,明确“农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系,其业务管理和金融监管分别由农村信用社县联社和人民银行承担,并按合作制原则加以规范”,希望农村信用社通过改革能够实现“四自”(自主经营、自我约束、自我发展、自担风险)。但是改革未能如愿进行,因为农村信用社出现了经营危机,资产质量严重恶化。面对农村信用社的系统性危机,中央银行开始了省信用合作协会、省联社、合作银行等一系列模式的试点,但没有一种模式能扭转农村信用社的颓势。

2003年,在全国8省市开展了新一轮农村信用社改革试点工作。此次改革力图从明晰产权关系和理顺管理体制入手,扭转农村信用社的经营困境。2004年,国务院进一步将改革的范围推广到全国其他21个省(市、自治区)。四年多以来,在党中央、国务院的直接领导下,在财政部、人民银行、银监会以及各级地方政府的大力支持下,全国各地的农村信用社在深化产权制度改革、完善法人治理结构、转换经营机制、强化激励约束机制等方面取得了一定的进展,农村信用社综合竞争能力进一步提高,服务“三农”的功能进一步强化。

回顾我国历年来化解与防范金融风险的历程,不难发现,财政承担了大量的责任,而且已经形成了财政兜底式的金融风险化解模式。在农村信用社改革进程中,中央财政和地方财政支付了巨大的成本。在新一轮农村信

用社改革中,中央财政通过给予税收优惠、拨补亏损农村信用社因开办保值储蓄多支付的贴息等手段支持农村信用社改革。地方财政也在当地农村信用社改革中,根据当地的财力,给予了不同程度的支持,以化解农村信用社的历史财务包袱。需要明确的是,在本次改革中,中央银行以发行 1650 多亿元专项票据置换农村信用社历年挂亏和不良资产的方式承担了化解部分金融风险和维护金融稳定的责任。不过,中央银行所置换的不良资产的损失和其他方面的成本导致中央银行上交给国家财政的利润减少,最终的改革成本实际上仍然是由国家财政承担^①。同时,考虑到地方政府出台的各种扶持政策,对农村信用社改革的整体财政投入的规模可能会更大。

由于农村信用社实质上已成为农村地区金融服务的主要提供者,农村地区的经济发展离不开农村信用社的健康发展。农村信用社系统在新一轮改革前已经亏损严重,出现了严重的经营危机。如果农村信用社得不到及时的外部救助,将可能影响到金融系统的稳定,农村地区的稳定甚至是整个宏观经济的稳定,具有明显的负外部效应。毫无疑问,当整个社会面临负外部效应威胁时,政府有责任而且有能力遏制负外部性风险蔓延。政府应当运用其掌握的财政资源来承担公共风险,从而消除负外部性的消极影响。但在这一过程中,如果政府采取的政策不当,甚至出现明显的失误,那么即使消除了负外部性影响,却可能造成巨大的财政损失。这些损失最终将转嫁到全体纳税人的头上,从而形成另外一种意义上的公共风险。在本次农村信用社改革中,中央政府期望通过“花钱买机制”化解农村信用社的经营风险,改善农村信用社的法人治理结构和经营管理体制,使农村信用社走上可持续发展的道路,从而为农村经济发展提供必要的金融支持。但是,在改革中如果不注意控制财政成本和风险,不仅达不到“花钱买机制”的改革初衷,农村信用社还可能会出现新的系统性风险,将导致财政不得不再次介入。政府的救助行为可能会助长农村信用社的道德风险,增强其对政策的依赖性,出现“免费的午餐”持续存在的不利后果。因此,如何在农村信用社改革中控制财政成本和防范风险,使社会成本和纳税人的损失最小化是政府必须考虑的重要问题。

^① 本书第四章第二节将专门分析这个问题。

二、本书的研究目标

当前农村信用社改革的问题引起了理论界和金融界的高度重视,相关的研究文献可谓是汗牛充栋,不计其数。学者们围绕农村信用社的改革目标、改革路径、市场定位、产权制度、公司治理结构、管理模式、监管体制以及政策扶持等多个角度进行了广泛而深入的研究,无疑具有重要的理论价值和实践意义。但是,目前针对农村信用社改革的研究主要是从金融的视角出发的,而从财政的角度出发,特别是从财政成本和风险控制的角度出发的研究还很少。从总体上看,现有的研究只强调了农村信用社改革的必要性,却没有认真分析政府,尤其是中央政府,需要承担怎样的财政成本,如何最小化这部分财政成本并控制潜在的风险。这种不重视财政成本和风险的改革思路可能导致改革的成本大大超出合理的规模,甚至超出财政的承受能力,从而导致改革效率低下,甚至再次失败。

本书从农村信用社改革财政成本和风险最终承担者(主要是中央财政)的角度出发,综合运用成本—收益分析法、博弈论和机制设计理论,研究了我国新一轮农村信用社改革中的财政成本以及风险形成机制等问题,目的在于为有效控制财政成本和风险,实现“花钱买机制”这一农村信用社改革的总目标提供积极的改革思路和建议。

本书分析的重点有两个:一是对新一轮农村信用社改革中的财政成本进行界定和估算;二是对中央政府与地方政府之间以及中央政府与农村信用社之间在农村信用社改革中的博弈行为进行研究,分析本次改革所取得的成绩和存在的问题,进而为进一步的改革提出相应的政策建议。

三、本书的研究方法

第一,历史和逻辑分析方法。例如,在研究我国农村信用社改革进程时,本书回顾了农村信用社的发展历程以及新一轮改革前的发展困境,这有助于更好地认识农村信用社改革和发展的复杂性和艰巨性。又如,在运用博弈论和机制设计理论的分析框架讨论我国农村信用社改革中财政风险的形成机制后,又对新一轮农村信用社改革的进程进行了反思。

第二,理论和实证研究。本书综合运用博弈论、机制设计理论和公共财政理论等理论研究成果,从农村信用社改革财政成本的界定和估算、各利益主体之间的博弈、风险的形成和控制等角度对新一轮农村信用社改革的核

心内容进行了分析。同时,本书在收集和整理数据的基础上,运用中央政府的数据和Z省的有关数据,比较全面地估算了当前农村信用社改革的有关财政成本。

四、本书的结构安排

导论。主要介绍了本书的研究背景和重要性、研究目标、研究方法和结构安排。

第一章,围绕本书的研究核心,从农村金融理论、中国农村信用社改革研究、财政成本和风险控制等三个方面对现有的文献进行了回顾,并对本书采用的分析方法进行了介绍。

第二章,对新一轮改革前农村信用社发展与改革的历史进行了简要的回顾。

第三章,对新一轮农村信用社改革的背景、主要内容、取得的成绩和存在的问题等进行介绍,为本书后续章节的分析和论证奠定基础。

第四章,重点讨论农村信用社改革的财政成本,主要涉及财政成本的界定及其估算两个方面。对于农村信用社改革财政成本的界定,本章首先讨论了财政介入农村信用社改革的缘由,并以一般银行危机中的财政成本问题为切入点,讨论了中央银行主导农村信用社改革的财政实质、中央政府和地方政府对改革财政成本的分担以及影响农村信用社改革财政成本的因素等问题。在此基础上,本章界定了农村信用社改革财政成本的内涵和外延,并运用中央财政的数据和Z省的数据进行了初步的估算。

第五章,“花钱买不到机制”是中央政府在本轮农村信用社改革中最不愿看到的结果,也是地方政府和农村信用社尽力要避免的情况。但是,这种风险确实是存在的。中央政府和地方政府之间关于注资和风险转移的博弈,以及中央政府和农村信用社之间关于注资、欺骗和审计的博弈过程潜伏着这种风险。本轮改革中,中央银行资金支持方案的诸多设计都是为了尽可能地降低这种风险。通过对本轮农村信用社改革思路的再思考,可以看到这种改革思路取得了相当的成功,但其中蕴含的风险仍然不可小觑。

第六章,主要讨论了农村信用社改革中的3个核心问题(产权改革、管理体制和退出机制)对农村信用社改革财政成本和风险的影响。首先比较了不同产权形式(合作制、股份制和股份合作制)的优劣及其对现实和潜在财政成本的不同影响;其次,分析了现行省联社管理模式的弊端,并提出了

在这种模式下控制财政成本和风险的相应制度安排；最后，分析了退出机制及其实施方式对农村信用社改革财政成本和风险控制的影响。

第七章，通过分析德国、美国、法国、日本和印度等五国农村合作金融的发展状况，总结归纳了政府对农村金融体系的扶持政策，为进一步加大财政扶持力度，提高财政扶持政策的效力提供了有益的借鉴。

第八章，基于前面的理论和实证研究，提出了控制农村信用社改革中财政成本及风险的对策及建议。本书认为应当从以下四个方面推进农村信用社改革，积极有效地控制财政成本和风险：一是完善财政政策，逐步化解包袱；二是健全农村金融体系，完善农村信用体系；三是建立农村信用社改革财政成本和风险控制的三级防范体系；四是推进农村综合配套改革。结语，概括了本书的主要结论和进一步研究的方向。