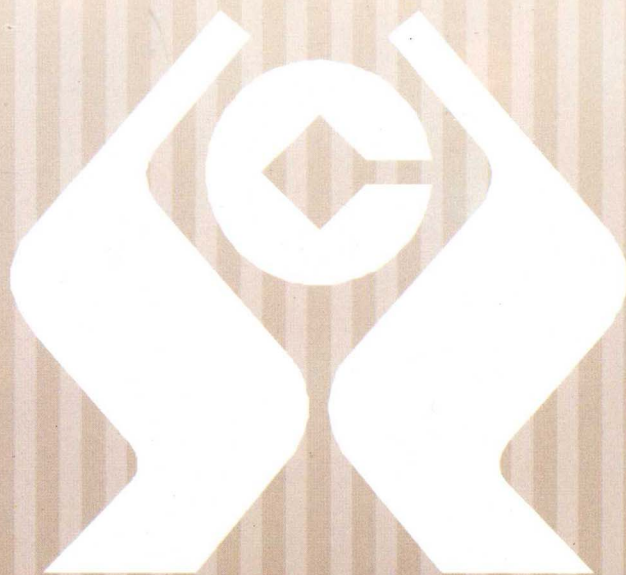
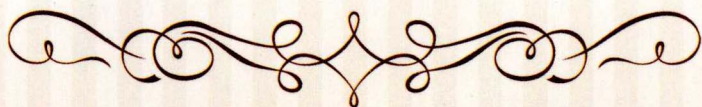


NONGCUN XINYONGSHE
FAREN ZHILI YU GUANLI TIZHI GAIGE YANJIU

农村信用社

法人治理与管理体制改革研究

穆争社 著



 中国金融出版社

责任编辑：褚蓬瑜

责任校对：潘洁

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

农村信用社法人治理与管理体制改革研究 (Nongcun Xinyongshe Faren Zhiliyu Guanli Tizhi Gaige Yanjiu) / 穆争社著. —北京: 中国金融出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5939 - 3

I. ①农… II. ①穆… III. ①农村—信用合作社—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F831.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 112035 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 20.75

字数 316 千

版次 2011 年 6 月第 1 版

印次 2011 年 10 月第 2 次印刷

定价 50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5939 - 3/F. 5499

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序 言



农村信用社是我国金融体系的重要组成部分，是我国农村金融服务的主力军和联系广大农民群众的金融纽带。深化农村信用社改革，改进农村金融服务，事关农村信用社的稳定健康发展，事关社会主义新农村建设的大局。党中央、国务院一直高度重视农村信用社的改革发展，2003年6月，国务院印发了《深化农村信用社改革试点方案》，推动新一轮农村信用社改革在全国范围逐步展开。目前，农村信用社改革试点工作已取得了重要的阶段性成果，农村信用社可持续发展能力显著增强，农村金融服务水平明显提升。

穆争社同志自2003年6月进入中国人民银行金融研究所博士后科研工作站以来，一直在我的指导下从事农村信用社改革发展的理论研究和实践工作。2005年10月，完成博士后阶段的工作任务后，立即进入中国人民银行货币政策司，继续从事农村信用社改革工作。该同志全面参与制定并组织实施了农村信用社改革政策和资金支持政策，深入研究了农村信用社改革发展的重大问题。2006年1月，该同志博士后出站报告《农村信用社改革政策设计理念》，由中国金融出版社出版后，受到广泛好评。在全面梳理、总结近年来研究成果的基础上，该同志又撰写了《农村信用社法人治理与管理体制改

革研究》一书。

本书以本轮农村信用社改革发展的实践进程为基础，重点分析了改革的核心问题——产权制度、法人治理和管理体制改革取得的成效、存在的问题，提出了具有较强针对性、操作性的政策建议，并通过典型案例予以强化。本书提出的以下观点值得关注。

一是农村信用社的资本为民有资本，其法人治理应体现“民有资本民营化”要求。改革后，农村信用社的资本主要由三部分组成：规范的老股金和新扩增的股金、中央政府和地方政府的扶持资金。由于规范的老股金和新扩增的股金中严格防止财政性资金入股，从而有效保证了农村信用社股金为民有性质的资金；中央政府和地方政府的扶持资金主要用于帮助农村信用社化解历史包袱，改善财务状况，支持其改革发展，并未因此拥有农村信用社的股权。综上所述，农村信用社的资本为民有性质资金；按照法人治理的基本原理，其法人治理应体现“民有资本民营化”要求。

二是农村信用社经营目标定位于利润最大化。改革后，农村信用社的股金普遍由资格股和投资股构成，而且资格股占比较高。资格股股东和投资股股东共同选举产生股东代表大会、董事会、监事会成员，并通过董事会选聘经营层，建立“三会一层”的法人治理结构，履行决策、执行、监督职能，推动农村信用社开展经营活动。资格股股东及其代表的目标是促进农村信用社开展互助式的金融服务，投资股股东及其代表的目标是引导农村信用社实现利润最大化。由于进入“三会”的投资股股东代表的素质相比资格股股东代表较高，易于对“三会一层”的决策产生较大影响，最终引导农村信用社将经营目标定位于利润最大化。

三是实践中，农村信用社法人治理呈现“民有资本官营化”特征。“民有资本官营化”特征表现为省级政府行政任命省级联社主要高级管理人员，并授权省级联社行政任命县（市）农村信用社的主

要高级管理人员，因而这些高级管理人员的选举选聘仅成为必要的法律程序，实质上都是由典型的政府官员来经营民有资本。因为省级联社也是由辖内农村信用社入股组成，其股金自然是民有资本。同时，县（市）农村信用社是省级联社的股东，本应由其选举产生省级联社的主要高级管理人员，即“主人选仆人”，但在实践中却表现为“仆人选主人”，从而使农村信用社法人治理呈现“逆向治理”特征，省级政府对农村信用社的依法管理蜕变为行政管理。

四是激励农村信用社引进战略投资者。“民有资本官营化”特征的形成固然与省级政府通过省级联社实施对农村信用社的行政管理，控制其掌握的金融资源，以及力图减轻所承担的农村信用社金融风险处置责任等因素有关，但根本的原因在于农村信用社股权高度分散，股东主体是农民，法人治理结构“有形无神”，缺乏内生反对外在干预的能力。农村信用社股权结构的现状与当前农村经济发展程度相一致，企图通过农村经济发展带动农村信用社优化股权结构，进而完善法人治理结构将是一个十分漫长的过程。同时，受农村金融服务风险高、成本高、收益低的影响，农村信用社的比较收益较低。因此，作者提出通过进一步加大政策扶持，激励农村信用社引进战略投资者，以发挥战略投资者在法人治理结构中的作用，尽快完善法人治理结构，并提出了引进战略投资者的原则、方式和程序等问题。而且针对农村信用社是十分典型的中小股东聚集机构，提出要高度重视保护中小股东尤其是农民股东权益，并结合我国《公司法》的有关规定，研究了通过完善累积投票制度、代理投票制度，以及表决权信托等方式，保护中小股东权益问题。

五是充分发挥利益相关者在法人外部治理中的重要作用。结合农村信用社经营活动的特点和法人治理结构的现状，分析了农村信用社主要利益相关者及其利益目标，构建了共同治理结构。获得全面、真实、准确的农村信用社经营活动信息是利益相关者参与法人

外部治理的重要前提。因此，作者分别研究了农村信用社的自愿性和强制性信息披露行为，提出了其信息披露的内容和边界，并分析了违规信息披露问题的形成、危害及其治理措施。

六是改革后的管理体制存在权责不对称。按照有关规定，改革后，省级政府履行对农村信用社的依法管理职能，承担金融风险处置责任；省级联社履行行业管理职能；中央政府（银监会）履行金融监管职能。这将造成省级政府处置农村信用社金融风险中的权责不对称问题，即虽承担农村信用社金融风险处置责任，但缺乏直接及时了解其金融风险变化的金融监管手段，导致省级政府通过省级联社对农村信用社实施隐性金融监管，省级联社在已承担对农村信用社行政管理职能、行业管理职能的基础上，又增添了对其进行金融监管的职能，从而将三种职能统一于省级联社，不利于各职能目标的实现，严重影响农村信用社改革发展。

七是深化管理体制改革的方。中央政府将对农村信用社的金融监管职能下放省级政府，并建立在省级政府统一领导下，由省级金融服务办公室、省级金融监管机构、省级联社依次履行对农村信用社依法管理职能、金融监管职能、行业管理职能的框架，以理顺权责关系，促进实现各自职能目标。具体表现为：将目前省级银监局中履行对农村信用社金融监管职能的部门和人员分离出来，成立省级金融监管机构，直接归省级政府领导，履行对辖内农村信用社的金融监管职能；同时，银监会中的农村信用社金融监管部门也要转变职能，主要负责对改革后的省级金融监管机构提供业务咨询与指导。省级政府收回省级联社对农村信用社的行政管理职能，转由省级金融服务办公室承接，履行依法管理职能。省级联社逐渐回归其本职能——行业管理职能，以更好地满足农村信用社改革发展的公共服务需求。

八是加快建立以省级政府为出资主体的农村信用社金融风险处

置基金。按照上述思路改革农村信用社管理体制后，省级政府将获得对农村信用社的全面管理权。与此同时，需要强化省级政府的履职责任，构建权力制衡机制，通过责任约束，督促其正确、规范履职，具体措施就是建立以省级政府为出资主体的农村信用社金融风险处置基金，将不规范履职所造成的后果——农村信用社金融风险的处置责任真正由省级政府承担，并提出了建立农村信用社金融风险处置基金的具体设想。

2011 年 5 月 6 日

目 录

第一章 农村信用社改革的目标及主要内容	1
一、改革历程回顾	1
二、改革的目标和主要内容	2
三、改革试点资金支持政策	5
第二章 法人治理的架构及其运行	19
一、法人治理问题的产生	19
二、法人治理所要解决的问题	22
三、法人内部治理	26
四、法人外部治理	36
第三章 产权制度改革与法人治理结构完善	39
一、改革的逻辑起点	39
二、改革取得的成效	42
三、法人治理结构的“民有资本官营化”特征	59
四、深化产权制度改革的思路	69
第四章 激励引进战略投资者	74
一、战略投资者的作用	74
二、引进战略投资者的标准、方式和程序	77
三、激励农村信用社引进战略投资者	83

2 农村信用社法人治理与管理体制改革研究

四、预计取得的成效	88
五、初步设想和具体方案	90
六、引进战略投资者案例	94
第五章 保护中小股东权益	101
一、侵害中小股东权益的方式和原因	101
二、应坚持的基本原则和建立的制度	104
三、国内外的法律规定	106
四、表决权信托制度	111
五、累积投票制度	115
六、股东代表诉讼制度	117
七、表决权信托案例	119
八、表决权代理案例	133
第六章 利益相关者与法人外部治理	137
一、利益相关者实施法人外部治理的途径、方式	137
二、农村信用社的利益相关者及其法人外部治理架构	143
第七章 法人外部治理与信息披露	147
一、信息披露是法人外部治理的必要条件	147
二、自愿性信息披露	151
三、强制性信息披露	158
四、强制性信息披露与违规信息披露	165
第八章 管理体制变革	174
一、改革的逻辑起点	174
二、改革取得的成效	177
三、改革带来的问题	180
四、深化改革的方向	186

第九章 建立金融风险处置基金	193
一、分析背景	193
二、金融风险处置责任的虚拟化	194
三、建立以省级政府为出资主体的金融风险处置基金	196
四、省级政府支持建立农村信用社金融风险处置基金	198
五、预期取得的成效	199
附录	202
一、农村信用社改革政策	202
国务院关于印发深化农村信用社改革试点方案的通知	202
国务院办公厅转发银监会 人民银行关于明确对农村信用社监督管理 职责分工指导意见的通知	209
二、产权制度改革与法人治理完善政策	215
关于规范向农村合作金融机构入股的若干意见	215
中国银监会关于加快推进农村合作金融机构股权改造的指导意见	221
中国银监会关于印发《关于高风险农村信用社并购重组的指导意见》的 通知	225
商业银行公司治理指引（征求意见稿）	228
三、改革试点资金支持政策	248
中国人民银行关于印发《农村信用社改革试点专项中央银行票据操作 办法》和《农村信用社改革试点专项借款管理办法》的通知	248
中国人民银行关于印发《农村信用社改革试点资金支持方案实施与考核 指引》的通知	264
中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于印发《农村信用社改革 试点专项中央银行票据兑付考核办法》的通知	275
中国人民银行办公厅关于印发《农村信用社改革试点专项中央银行票据 发行兑付考核评审委员会章程》的通知	281
中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于印发《农村信用社改革 试点专项中央银行票据兑付考核操作程序》的通知	284

4 农村信用社法人治理与管理体制改革研究

中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于印发《农村信用社改革
试点专项中央银行票据兑付考核指引》的通知..... 292

中国人民银行关于印发《农村信用社改革试点专项中央银行票据兑付后
续监测考核办法》的通知..... 304

参考文献..... 313

后记..... 316

第一章

农村信用社改革的目标及主要内容

深化农村信用社改革，改进农村金融服务，不仅关系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，党中央、国务院一直高度重视。2003 年 6 月、2004 年 8 月，国务院分别印发了《关于深化农村信用社改革试点方案的通知》（国发〔2003〕15 号）、《关于进一步深化农村信用社改革试点的意见》（国办发〔2004〕66 号），新一轮农村信用社改革工作在全国逐步展开。按照国务院的统一部署，人民银行会同银监会在农村信用社改革试点之初，就及时制定并认真组织实施了农村信用社改革试点资金支持政策。总体来看，资金支持政策实施进展顺利，有效发挥了正向激励作用；农村信用社改革稳步推进，并取得重要的阶段性成果。

一、改革历程回顾

新中国成立后，伴随着合作化运动，作为信用合作的农村信用社得以产生、发展，大体经历了五个发展阶段。

第一阶段：过渡时期。从信用合作化初期至 1956 年底基本实现信用合作化，农村信用社经历了试办、调整、稳固到迅速发展的过程，是广泛建立机构、数量上急剧增加的阶段。全国各地乡、村普遍建立信用合作社、信用互助组，供销社设立信用部。1956 年底，农村信用社总数达到 10.3 万个，入社农户近 1 亿户，基本实现了信用合作化。

第二阶段：在曲折中前进。其间经历了“大跃进”的震荡、“文革”中对农村信用社的“改革”以及改革开放前的“民办”变“官办”。农村信用社先与设在人民公社的国家银行营业所合并，后又分设并下放给生产大队管理。20世纪70年代中后期，为加强国家银行对农村信用社的领导，明确农村信用社既是集体金融组织，又是国家银行（农业银行）在农村的基层机构，由“民办”转变为“官办”。

第三阶段：在改革调整中发展。1980年至1996年8月，先后进行了以搞活业务为中心、恢复和加强农村信用社的“三性”（组织上的群众性、管理上的民主性、经营上的灵活性）、理顺农业银行与农村信用社关系的改革，但没有彻底解决完善农村信用社经营机制的问题。

第四阶段：重建合作制。1996年8月，国务院印发《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钩，按照合作制原则重新规范农村信用社的发展，并且由人民银行履行对农村信用社的行业管理职能，使对农村信用社的监管职能与行业管理职能集于人民银行一身。

第五阶段：将农村信用社改革成为服务“三农”（农民、农业、农村）的社区性地方金融机构。2003年6月、2004年8月，国务院分别印发了《关于深化农村信用社改革试点方案的通知》、《关于进一步深化农村信用社改革试点的意见》，新一轮农村信用社改革试点在全国逐步展开。改革的目标是按照“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，加快产权制度和管理体制改革，把农村信用社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股，为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构。

二、改革的目标和主要内容

（一）改革的背景、总体要求和原则

农村信用社在改革中发展，各项工作取得显著成效，在支持农民、农业、农村经济发展中发挥了重要作用，已逐步成为农村金融的主力军和联系广大人民群众的金融纽带。但是，仍存在不少问题，主要是产权不明晰，法人治理结

构不完善,经营机制和内控制度不健全;管理体制不顺,管理职权和责任需要进一步明确;历史包袱沉重,资产质量差,经营困难,潜在风险仍然很大。这些问题已严重制约了农村信用社服务“三农”作用的进一步发挥,需要通过深化改革,在发展中逐步予以解决。

根据农业和农村经济发展对农村金融服务提出的要求,结合农村信用社实际,2003年,国务院提出,按照“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,加快农村信用社的产权制度和管理体制改革,将农村信用社逐步办成由辖内农民、农村工商户和各类经济组织入股,为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构。

深化农村信用社改革的基本原则:一是按照市场经济规则,明晰产权关系,促进农村信用社完善法人治理结构、转换经营机制,使农村信用社成为真正的市场主体。二是坚持服务“三农”的方向,改进服务方式,完善服务功能,提高服务水平。三是按照因地制宜、分类指导原则,积极探索和分类实施股份制、股份合作制、合作制等各种产权制度,建立与各地经济发展、管理水平相适应的组织形式和运行机制。四是按照权责利相结合的原则,充分发挥各方面积极性,改革农村信用社的监督管理体制,落实对农村信用社的风险防范和处置责任。

(二) 改革的主要内容

1. 以法人为单位改革农村信用社的产权制度

多年来,农村信用社产权关系不明晰,法人治理结构不完善,管理责任不落实,已成为制约其发展的核心问题。深化农村信用社的产权制度改革,关键是要解决“谁出资、谁管理、出了问题谁负责”的问题。改革的主要内容是:明晰产权关系,完善法人治理结构,区别各类情况,确定不同的产权制度和组织形式。

第一,明晰农村信用社现有产权关系,妥善处理历史积累和包袱。对资产大于负债的农村信用社,其积累部分首先要按照规定提足股金分红、应付未付利息、各类保险基金;其次按照资产风险程度提取风险准备金,作为附属资本;仍有剩余的,可拿出一定比例对原有股金予以增值。对资不抵债但难以撤销的农村信用社,先用现有积累冲抵历年挂账亏损,其余部分要落实经营责

任，通过采取转换机制、加强管理、政策扶持等多种措施逐步消化。

第二，构建新的产权关系，完善法人治理结构。按照股权结构多样化、投资主体多元化原则，在规范原有股金的基础上，做好清产核资工作。扩大入股范围，广泛吸收辖内农民、个体工商户和其他各类经济组织入股；调整股权结构，提高入股额度；根据各地实际情况，分别进行不同产权制度试点。有条件的地区可以进行股份制改造；暂不具备条件的地区，可以比照股份制的原则和做法，实行股份合作制；股份制改造有困难而又适合搞合作制的，可进一步完善合作制。

在产权制度改革的同时，因地制宜确定农村信用社的组织形式：一是在经济比较发达、城乡一体化程度较高、资产规模较大且已商业化经营的少数地区，可以组建银行类机构，即农村商业银行和农村合作银行。二是在人口相对稠密或粮棉商品基地县，可以县（市）为单位将乡镇农村信用社和县（市）联社各为法人改为统一法人。三是其他地区，可在完善合作制的基础上，继续实行乡镇农村信用社、县（市）联社各为法人的体制。四是采取有效措施，通过降格、合并等手段，加大对高风险农村信用社兼并和重组的步伐。对少数严重资不抵债、机构设置在城区或城郊、支农服务需求较少的农村信用社，可考虑按照《金融机构撤销条例》予以撤销。

农村信用社产权制度改革的根本目的是要督促其按照现代企业制度的要求，完善法人治理结构，建立决策、执行、监督相制衡，激励与约束相结合的经营机制，切实全面加强内部管理。要防止只注重组织形式改造，而忽视内部机制转变的问题。同时，要坚持为“三农”服务的根本方向。

2. 改革农村信用社的管理体制，将农村信用社的管理交由省级政府负责

改革农村信用社的管理体制，就是要建立“国家宏观调控、加强监管，省级政府依法管理、落实责任，农村信用社自我约束、自担风险”的新型监督管理体制，明确省级政府对农村信用社的依法管理责任，国家监督管理机构依法实施监管，农村信用社自我约束、自担风险。

将农村信用社的管理交由省级政府负责，主要考虑农村信用社是社区性地方金融机构，是农村经济的重要组成部分，省级政府有责任加大对农村信用社的管理和支持力度。同时，随着政府职能转换和金融体制改革的深入，省级政府也初步具备了管理指导地方金融机构的能力。将农村信用社的管理交由省级

政府负责，有利于落实管理责任，有效防范和化解地方金融风险；有利于发挥地方政府的作用，帮助农村信用社改进经营和发展业务，改善农村信用社的外部环境；有利于规范农村金融市场秩序，加大打击各类逃废债行为的力度，维护农村金融和社会稳定。

省级政府要坚持政企分开的原则，全面承担对辖内农村信用社的依法管理和风险处置责任。要按照经济金融规律办事，尊重和维护农村信用社经营自主权，不得利用行政手段干预其正常业务经营。通过建立合理高效的新机制，对农村信用社实施宏观、间接的管理。同时，也要注意发挥地（市）和县、乡政府的积极性，共同营造农村信用社发展的良好环境。但要防止地方政府对农村信用社的过度行政干预，不得将农村信用社的管理权下放给地（市）和县、乡政府。在省级政府依法管理农村信用社的同时，对其金融监管，必须由银监会统一负责。

农村信用社的管理交由省级政府负责后，省级政府可按照精简、高效的原则，成立省级联社或其他形式的省级管理机构（以下统称省级联社），具体承担对辖内农村信用社的管理、指导、协调和服务职能，主要指导、督促辖内农村信用社完善内控制度和经营机制。地（市）级不再设立联社或其他形式的独立管理机构。

三、改革试点资金支持政策

为了帮助农村信用社消化历史包袱，促进改革试点的顺利开展，在防范道德风险的前提下，对改革试点地区的农村信用社，国家给予以下扶持政策：一是对保值贴补息给予补贴。对亏损农村信用社 1994—1997 年因执行国家宏观政策开办保值储蓄而实付的保值贴补息给予补贴。经财政部核定，保值贴补息为 88 亿元，分三年拨补。二是减免营业税和所得税。自参与改革试点开始的 6 年内，农村信用社的营业税按 3% 的税率征收；中西部地区农村信用社一律免征企业所得税，其他地区农村信用社一律按其应纳税额减半征收企业所得税（农村商业银行所得税减免期限为 3 年）。三是资金支持政策。对参与改革试点的农村信用社，以县（市）为单位，按照 2002 年末实际资不抵债数额的 50%，由人民银行发行专项中央银行票据（以下简称专项票据）或安排中央

银行专项借款（以下简称专项借款）。以 2002 年末的实际资不抵债数额作为确定资金支持额度的基数，有利于防范道德风险。

在上述国家扶持政策中，中国人民银行组织实施的农村信用社改革试点资金支持政策力度最大，对促进实现农村信用社改革目标发挥了重要的推动作用。自改革试点之初，中国人民银行会同中国银监会就按照因地制宜，分类指导，防范道德风险，建立正向激励机制，以及“花钱买机制”的原则，及时制定并发布了改革试点资金支持政策。按照规定的程序和条件，精心组织实施改革试点资金支持政策，严格考核农村信用社改革成效，对充分调动各有关方面参与和支持改革的积极性，促进实现农村信用社改革目标发挥了重要作用。

（一）资金支持额度的核定

1. 资金支持额度的计算方法

国发〔2003〕15 号文件规定，中国人民银行按照农村信用社 2002 年末实际资不抵债数额的 50% 给予其资金支持。

实际资不抵债数额 = 实际资产损失 - 所有者权益 - 呆账准备金

其中：实际资产损失 = 呆账贷款 + 呆滞贷款的 40% + 逾期贷款的 10% + 投资资产的 10% + 抵债资产的 50%

所有者权益 = 实收资本 + 资本公积 + 盈余公积 + 未分配利润

实际资不抵债数额以 2002 年末的法人信用社为单位计算（实际资不抵债数额为正的，是资不抵债信用社；实际资不抵债数额为负的，是资能抵债信用社），以县（市）辖内资不抵债信用社的实际资不抵债数额汇总数为基数确定资金支持额度。

为进一步强化改革试点资金支持政策的正向激励作用，加大对中西部地区、老少边穷地区农村信用社的资金支持力度，经报请国务院批准，2005 年 4 月，中国人民银行适当微调资金支持政策。

微调的对象为以县（市）为单位计算，2002 年末实际资不抵债数额不高于 2 000 万元的农村信用社，以及资能抵债的县（市）农村信用社即县（市）辖内所有法人农村信用社均为资能抵债社。经济发达的北京、广东、江苏、山东、上海、天津、浙江 7 省（市）辖内的农村信用社不纳入微调范围。