

浙江省哲学社会科学规划重点项目（编号：10CGYD03Z）
浙江省高校人文社科重大项目（编号：ZD2009016）
浙江省科技厅软科学研究项目（编号：2011C35041）

浙江地方金融发展续论

周建松 姚星垣 著

ZHEJIANG

DIFANG JINRONG

FAZHAN XULUN



工商大学出版社

浙江省哲学社会科学规划重点项目(编号:10CGYD03Z)

浙江省高校人文社科重大攻关项目(编号:ZD2009016)

浙江省科技厅软科学研究项目(编号:2011C35041)

浙江地方金融发展续论

周建松 姚星垣 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

浙江地方金融发展续论 / 周建松, 姚星垣著. —杭州: 浙江工商大学出版社, 2013. 8

ISBN 978-7-81140-885-0

I. ①浙… II. ①周… ②姚… III. ①地方金融事业—研究—浙江省 IV. ①F832.755

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 128544 号

浙江地方金融发展续论

周建松 姚星垣 著

责任编辑 刘 韵

封面设计 许寅华

责任校对 汪志鸿

责任印制 汪 俊

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(E-mail: zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司

印 刷 杭州恒力通印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 19.5

字 数 339 千

版 印 次 2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81140-885-0

定 价 49.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88804227

目 录

上篇 浙江经济转型发展与金融体系构建

维持体系稳定 强化县域功能 改善省级管理 ——关于浙江省农村信用社体制改革的思考	(3)
浙江经济转型升级的金融支持体系研究	(15)
区域金融创新的理论与实践:浙江经验	(22)
基于浙江经济强省建设的现代金融服务体系构建	(30)
论构建“123355”浙江现代金融服务体系	(40)
构建浙江省现代金融服务体系的保障机制研究	(49)
努力推进具有浙江特色的金融强省建设	(57)
以做强地方金融为抓手 加速推进浙江金融强省建设	(65)
以温州金改为契机,全力推动浙江金融强省建设	(71)
基于国家战略的浙江地方银行业发展思考	(77)
浙江金融业与海洋经济协调发展战略研究	(88)
对浙江地方金融发展的整体再思考	(94)

中篇 基于发展转型的浙江金融“双中心”建设路径研究

观点摘要	(105)
引言	(109)
发展转型与浙江金融“双中心”建设	(112)
区域金融中心发展的比较研究	(128)
浙江金融“双中心”建设的内在机制	(148)
浙江金融“双中心”建设的政策建议	(171)

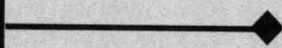
下篇 基于“两富”目标的浙江省创新型“大金融”体系建设

观点摘要	(191)
引言	(196)
建设基于“两富”目标的“大金融”体系的内涵和必要性	(202)
浙江省建设基于“两富”目标的“大金融”体系的具体措施	(220)
国家战略的实施与创新型“大金融”体系构建	(231)
基于“两富”目标的浙江省创新型“大金融”体系的保障机制	(248)

附 录

关于当前我国金融改革发展若干具体政策的分析与思考	(260)
三农问题的金融政策支持机理和经验	(267)
中国农村金融服务的进展、问题与对策	(279)
关于构建促进农村金融发展的财税政策的思考	(286)
基于流动性视角的区域金融领先指数研究	(293)
主要参考文献	(302)
主要参考资料	(305)
后 记	(306)

上篇



浙江经济转型发展 与金融体系构建



维持体系稳定 强化县域功能 改善省级管理

——关于浙江省农村信用社体制改革的思考

农村信用社作为我省地方金融的重要组成部分,其改革发展不仅得到国家金融管理部门的关心引导,更受到省委、省政府的高度重视。近几年来,我省信用社管理体制、内部机制建设和整个农村合作金融事业的发展,按照《国务院关于深化农村信用社改革试点方案》(国发[2003]15号),在省政府的领导及人民银行、银监局、财政厅等各方面的支持下顺利推进,并取得巨大成绩。面对经济社会发展环境的发展变化,借鉴兄弟省市改革发展经验,如何深化农村信用社(以下简称:农信社)改革,亦成为摆在我们面前的重大课题之一,必须综合各方情况,进行分析思考,并寻求合理对策。本文对此略作思考,并提出自己的看法和建议。

一、充分肯定浙江农信社改革发展成绩

浙江作为全国农信社体制试点省份之一,县级农信社实行股份合作制的产权制度,并通过组建省联社对其进行管理和服务,构建起了以股份合作制为产权形式,以县域为基点,省县两级法人的组织体系,并严格按国务院要求落实了相关政策和扶植性措施,改革取得明显成效,发展取得显著成绩,主要表现在:

(一)产权改革基本完成

在2003年开始的新一轮农村信用社深化改革试点中,浙江省积极探索产权制度创新,在合作制的基础上,吸收股份制的机制,经过反复调研和论证,在全国率先实行了统一的股份合作制产权制度。到2005年末,全省农信社产权制度改革初步完成,26家县级农村合作银行和42家县级统一法人联社全部开业,13家暂时保留两级法人联社全部完成规范工作。目前深化组织形式改革工作正在进一步推进,截至2009年7月底,全省已完成改制和批复筹建合作银行39家,完

成改制和批复筹建一级法人联社 42 家,原二级法人联社已经全部被批复组建合作银行或一级法人联社。

(二)管理体制初步理顺

为了落实管理责任,加强农信社的行业管理,根据国务院要求,浙江省农村信用社联合社(以下简称:省农信联社)于 2004 年 4 月 18 日成立。省农信联社作为省级管理机构,具体承担对全省农村合作金融机构的管理、指导、协调、服务职能。成立后的省农信联社,按照“精简高效”原则,设立了办公室、业务管理处、风险管理处等 11 个职能部门及 5 个直属服务中心,并在 11 个地级市设立了办事处,初步完成了履行行业管理职能的组织建设。2008 年底前后,为适应经济金融形势和基层行社业务发展的需要,省农信联社提出了构建服务型省级金融机构的要求,并在原先 11 个处室的基础上,增设了合规管理、政策研究、银行卡等职能部门,进一步健全完善了内部组织架构。

(三)法人治理逐步健全

新机构组建后,省农信联社积极指导和推动县级机构完善法人治理,明确“三会一层”职责划分和有效制衡;建立健全激励有效、约束严格、权责明晰、奖罚分明的内控制度;加强信贷财务管理,严格授权授信,切实控制费用;推行竞聘上岗制、目标考核制等,努力建立干部“能上能下”的机制;推行双向聘用制、末位淘汰制等,努力落实员工“能进能出”的机制;健全完善激励与约束机制,努力实现收入“能增能减”。通过努力,全省农村合作金融机构的内部管理日益强化,法人治理结构逐步完善,经营机制不断优化。

(四)扶持政策全部到位

在这一轮农信社改革中,制定、出台和落实政府扶持政策是推动改革的一项重要工作。地方政府主要是制定专项资金扶持政策,特别对农信社自身达不到发行和兑付票据条件的困难地区,各级政府安排专项资金或土地等资产,置换其不良资产。目前,地方政府承诺扶持政策折合资金已全部到位,中央主要是发行专项央行票据,但票据兑付必须与农信社改革效果挂钩。对照专项央行票据的兑付标准,经过全省农村合作金融机构的艰苦努力,截至 2008 年 6 月末,全省 79 家行社、376433 万元专项央行票据已经全部兑付,成为全国首个实现专项央行票据全部兑付的省份。

（五）综合实力明显增强

体制机制改革为全省农信社各项业务发展提供了活力、奠定了基础。到2009年6月末,全系统各项存款余额6283.11亿元,比本轮改革前的2003年末增加3887.02亿元,增幅156.90%;各项贷款余额4370.55亿元,比本轮改革前的2003年末增加2567.59亿元,增幅131.38%;按四级分类口径计算,不良贷款率为1.6%,比本轮改革前的2003年末下降6.74个百分点。存款余额居全省银行业第一,其中新增额连续4年居全省银行业首位,存款市场份额占全省所有银行机构的15.26%。贷款余额居全省银行业第二,贷款市场份额占全省所有银行机构的12.61%。2004—2008年分别实现税前利润21.6亿元、33.96亿元、48亿元、74亿元、103亿元,综合效益位居全国各省、区农信社系统前列。到目前为止,全系统共有从业人员约4万人,约4000家营业网点,遍布省内各县(市、区)、乡镇和较大的村,已经成为浙江省网点最多、服务面最广、支农力度最大的金融系统。

二、省县两级法人体制具有综合优势和效应

全国范围内,从农信社整个体系的具体情况出发,大多采用省县两级法人体制。浙江省从试点开始,就选择省县两级法人体制,实践证明,它有利于调动各方积极性,较好地适应了省情,其具体表现在:

（一）省县两级法人有利于充分发挥浙江县域经济的特点

浙江经济是典型的县域经济、块状经济。县域经济是浙江经济的活力所在,生命力所在。只有充分发挥县域经济的特点并与之相适应,才能更好地服务当地经济和“三农”的发展,同时农信社也才能在当地经济发展中汲取营养发展壮大,从而更好地服务地方经济。省委、省政府正是因为看到这一点,因此在确定农信社管理模式的时候,毫不犹豫地选择了省县两级法人体制,在组建省农信联社的同时,明确必须保留县级机构的法人地位,充分发挥县级法人机构的能动性和积极性。因此,省县两级法人体制是浙江县域经济发展的必然选择,实践证明这与浙江经济市场化发展阶段、与浙江政府管理经济的方式、与浙江省管县的财政管理体制是相适应的。

(二) 省县两级法人有利于充分调动县级政府的积极性

以县为单位组建法人主体,同时明确党委关系归地方管理,有利于充分调动县级党委和县级政府的积极性。在浙江绝大部分县域,农村合作金融机构是当地唯一的、最大的法人银行业金融机构,为此各级县政府将农村合作金融机构视为当地的银行、农民身边的银行。而党委的属地管理,使得县级政府将县级法人机构当作自己的亲生小孩一样对待,在出台扶持政策时不遗余力。如在我省农信社改革初期,浙江省政府出台了《浙江省人民政府办公厅关于扶持农村信用社发展有关政策的通知》,主要提供了出台扶持政策的依据,具体扶持政策均由各县级政府负责落实并出台到位。据统计,除中央专项票据和国家税收减免等中央扶持政策,浙江省财政对 15 个困难县(市)(不含宁波)补助 6708 万元外,浙江各县级政府通过现金、土地和其他形式扶持政策实际到位 25.55 亿元,到位率 118.77%,其中现金到位 10.41 亿元。

(三) 省县两级法人有利于落实责任并分散风险

在浙江农信社改革试点实施方案中,省政府注重发挥各级地方政府的积极性,要求县级政府协助省政府主要做好以下工作:指导农信社做好支农工作;帮助农信社打击逃废债和清收旧贷;维护农村金融秩序稳定,做好农信社的风险防范工作;采取政策扶持,支持农信社开展各项业务;协助做好农信社干部的推荐、考察,加强队伍建设等职责。从而理顺了省、县(市)的关系,分散了风险,落实了责任,也不将风险集中到省里。

(四) 省县两级法人有利于更好地服务“三农”

农村合作金融机构作为金融服务“三农”的主体,其机构网点、服务对象、税收利润都在县里。因此明确县级法人机构的主体地位,有利于其更好地扎根农村,推动农业产业化,帮助农民转型创业,县级法人机构根据服务对象的需要发挥决策链条短、服务效率高的特点,从而真正服务“三农”。我省农信社深化改革以来,截至 2009 年 6 月末各项贷款年均增长 18.92%,而小农业贷款年均增长 24.27%,高出 5.35 个百分点。且县级法人机构吸收资金在当地,资金运用也主要在本地,各县级法人机构历年平均存贷比均在 70%以上。相形之下,大型银行的县域分支机构,尽管吸收了大量资金,但贷款用于当地比例较低,一般只有 50%左右,个别地区只有 30%。

三、县级法人机构治理状况有明显改善

在第一轮农信社改革过程中,除了对管理体制进行改革外,最主要的就是以县级法人为单位进行了产权制度改革,最终形成了以农村合作银行为主要组织形式,股份合作制为主要产权制度的改革结果。近几年来,我省农村合作金融机构改革的各项作用逐步发挥,初步建立了法人治理的框架。

(一)“四自”能力得到一定的培育

改革后,农信社“自主经营、自负盈亏、自我发展、自担风险”的“四自”能力建设得到了一定的培育。浙江省联社在履行行业管理职能时,对各县级法人机构的业务经营(贷款审批和高管以下员工)基本不干预,从而各县级法人机构能有效地融入当地经济,发挥县级法人机构决策链条短、人脉关系熟、熟悉当地经济等特点,各项经营业绩取得较好的成绩。这也从一个侧面证明了省县两级法人体制有利于更好地服务“三农”。实践证明,一家机构是否服务“三农”,与产权制度、组织形式相关性较小,但与机构层级有很大的关系。无论是股份制的农村商业银行,还是股份合作制的农村合作银行,只要法人主体在县域、在基层,那么服务对象就在县域、在基层。而一旦以省为单位搞一级法人,资本的趋利性会导致服务对象上移、资金外流等问题,不仅违背了农信社改革的初衷,而且会扭曲对县级法人机构经营成果与服务质量的评价标准,强化其对上负责的意识,弱化对属地经济和“三农”服务的意识。全省一级法人模式,还将造成风险责任认定的模糊化,使县级法人机构的风险集中到省级政府层面。同时就县域经济而言,我省并不缺乏大型银行,缺少的就是服务县域的社区性银行。

(二)公司治理正在从“形似”走向“神似”的过程之中

改革后,大部分县级农村合作金融机构都按照“三会一层”的组织架构,建立了股东(社员)大会、改组了董(理)事会、设立了监事会、聘任了高管层,建立了相应的专业委员会,制定了独立董事和外部监事制度,在形式上初步建立了公司治理的组织架构。尽管尚未进一步完善,但成绩应充分肯定。

(三)部分股东、董(理)事参与管理意识明显增强

在改革初期,由于大部分股东、董(理)事缺乏相关经济金融知识,对银行经

营了解很少,加之信息获取渠道匮乏,缺少参与经营管理的时间、精力和动力,很少在意或根本没有意识到有责任去行使相关权利,履行相应义务,以维护自身及其他股东的权益。近年来通过外部董(理)事培训、并在银行经营管理透明度进一步增强的情况下,股东董(理)事、外部董(理)事参与经营管理的意识逐步觉醒,逐渐开始就经营管理中存在的一些问题,尤其对董(理)事长的选举、高管层聘任、固定资产购建、对外债券投资比例限制等问题提出了异议和建设性意见,参与意识和参与能力明显增强。

(四)县级法人内部激励约束机制初步形成

县级法人机构改革后,有效地推进了激励约束机制建设。除董(理)事长和高管层外,各县级法人机构对中层及以下员工,均建立了薪酬与银行效益和个人业绩挂钩的激励约束机制,打破了以往的大锅饭制度,有效地激发了一线员工的工作积极性和能动性。而董(理)事长和高管层的薪酬、聘任等也有一定程度改变和加强。

(五)信息披露工作取得重大进展

改革后,我省农村合作金融机构区分农村合作银行、县级联社不同情况,逐步推进信息披露工作。按照《商业银行信息披露办法》,各县级法人机构通过股东代表大会、董(理)事会、银行柜面资料摆放、公开媒体发布和上网公布等方式,逐步向股东、董(理)事和社会公众公开银行经营、公司治理、财务状况等信息,信息披露工作取得重大进展。信息披露工作之所以能顺利推进,一是因为浙江农村合作金融机构总体经营状况在全国领先,无论是经营指标还是监管指标均表现不错,因此相关机构也有信息公开的内在积极性;二是省联社对县级法人机构信息披露工作比较支持,使信息披露工作进展较快。部分优秀的农村合作银行甚至做到了在网站公开发布相关资料,在全国性金融报纸上登载年报摘要等,信息披露工作已达到商业银行,甚至上市银行的要求。

四、当前我省农信社改革亦面临一定挑战

浙江省农信社近六年来的实践充分证明,将合作制与股份制相结合的股份合作制产权制度,总体上符合浙江省的省情、农情、社情和农信社发展要求,但也

应该看到,从经济运行市场化、法制化要求看,确实存在省联社政企不分、产权与控制权不协调等问题,县级联社(合作银行)也存在着管理上的矛盾,外部也有更多更好的改革模式可以观照,上级主管部门也有更大力度的改革政策要求。对改革进行分析和反思,也是十分必要的。

(一)从省联社角度的解剖

从管理体制上看,现行省联社模式存在政企不分、产权与控制权冲突的痼疾,随着经济市场化、社会法制化的进一步推进,其缺陷和弊端日益暴露。一是省联社政企不分,法律地位不明。一方面省联社由县级农信社入股组成,具有独立企业法人资格,是一个市场主体;另一方面省政府承担对全省农信社的管理和风险处置责任,授权省联社进行管理、指导、协调和服务,是一个行政主体。无疑,省联社一身担二任,是政企不分的特殊机构,既是“运动员”又是“裁判员”,也可以说既不是金融机构也不是行政机关。因为,就前者来说它不经营具体金融业务;就后者来说,它既不在政府机关,也不是事业单位。二是省联社产权与控制权不一致,双重冲突。按照现代产权理论的基本框架来分析,省联社存在着产权与控制权的双重冲突。首先,省政府以行政权力替代了所有者权力。省联社不是省属国有企业,虽然省政府负有对农信社风险处置的职责,但仅作为“利益相关者”,并不是省联社的股东或所有者,在《公司法》的法律体系下、在省联社的公司治理结构中不能发挥决定作用。而从运行情况看,虽然省联社的主要人事安排都由社员大会或理事会直接、间接产生,但实际上省联社的高管人员由省政府提名,省政府把省联社比照正厅级单位管理。因此,省政府不是以产权所有者的身份却拥有省联社的实际控制权,形成了行政权力对所有主权力的“替代”。其次,省联社与县级农信社产权与控制权反向配置。县级农信社是自下而上入股省联社,是省联社的股东,但省联社拥有对县级农信社的控制权,信用社的管理层实际上最终对上负责。这种制度安排不符合市场经济条件下“产权与控制权匹配”的要求。

(二)从县级联社(合作银行)角度的解剖

到目前为止,我省已即将形成 39 家农村合作银行,42 家一级法人联社的格局,虽然农村合作银行、一级法人、两级法人并存的局面已有改观,但各地情况差异很大,发展很不平衡,当地党政部门对此的认识和管理亦不尽相同。从规模上说,既有 400 多亿存款规模的超大社(行),也有不到 10 亿存款规模的

超小社(行),其服务对象和要求也各不相同,甚至语言也难以一致;从内部治理角度看,由于强调县级法人自我管理,强调尊重自主权,各行(社)的内部机构设置,“三会一层”关系及协调运行机制也大有不同,没有规范和统一的模式,其资本金补充机制、分配模式、业务拓展模式、风险防控模式等也不很一致,全凭自觉和审批来确定,长此下去,担心其发展受到影响,风险难以有效,人为因素太大。

(三)从外部角度的解剖

从全省范围内看,无论从上情、外情、下情看,对改革农信社体制也有实践和呼唤,具体看:一是上情。银监会已提出进一步深化省级联社改革的初步意见,即按照中央关于“保持县(市)社的法人地位稳定”的精神,坚持政企分开、服务为主、稳定县域、因地制宜的原则,构建省级联社和农信社之间以资本为纽带、以股权为联结和以规则来约束的运行机制,将省级联社改制为农村商业银行、金融服务公司或其他模式。二是外情。宁夏、广西、新疆、江苏等省区已开展了省级联社深化改革的探索和实践。按照股份制产权制度,2008年12月宁夏区联社和银川市农信社合作组建“宁夏黄河农村商业银行”,成为全国第一家由省级联社整体改制的银行,根据国务院的批复,黄河农商行将对区内县级社实施10%—20%的参股。广西、新疆两区政府已就省联社改革向国务院上报了方案,方案与宁夏类似。5月中旬,江苏省政府领导已向银监会作了省联社改革的汇报,改革的主要内容是在省联社的基础上,吸收南京市农信社,组建江苏联合银行,江苏联合银行将对省内县级农信社参股。三是下情。根据2007年底对全省81家县级社和所在地政府问卷调查的反馈结果,79%的县市政府和91%的县级社要求将省联社改制为省级银行,由省级银行向县级社参股,以增强全省农信社系统的整体优势。

五、对我省农信社改革发展的基本思考

综合分析我省农信社改革的现状、取得的成绩、存在的问题及外部环境变化发展的情况。我们认为,有必要对我省农信社体制机制提出深化改革的要求,具体思考是:

（一）必须坚持的几项原则

1. 必须坚持服务“三农”的原则

农信社作为服务农业、农民、农村的主渠道、主阵地、主功能地位不能因改革而受到影响和削弱，否则，无异于失败。

2. 必须坚持适应市场化、商业化的原则

必须适应我省农村经济日趋市场化、部分现代化和一定领域国际化的要求，以更好地适应和推动农村经济改革发展的需要。

3. 必须坚持渐进改革、稳步推进的原则

要保持系统管理、统分结合、两级法人体制的优势和积极性，要维持大稳定格局，不因改革而使农村金融事业受到伤害和折腾，以渐进式、小调整为方略。

4. 必须坚持因地制宜、形式多样的原则

其着力点是放在强化县域，提高资本充足率、风险防控能力、业务发展能力，增强市场竞争力，具体产权形式和组织形式视各地实际而选择。

（二）必须注意改革的协调配套

1. 产权制度要与农信社服务对象相适应

农信社作为一个以“三农”作为服务对象的金融机构，选择正确的产权形式十分重要，但产权形式的选择千万不可贪大求洋，不符实际，必须从我省大部分农村地区正从温饱型向致富型方向转型的特点出发，着力在服务农户、个体工商户上下功夫，股份制可以试，但不能急，更不宜大面积推开。

2. 省联社行业管理要与金融机构市场退出机制相配套

在我国，存款保险制度虽呼吁和论证多年，但没有正式建立，农信社作为服务“三农”机构也不可能完全按市场化原则进入和退出。正因为这样，中央把农村小法人机构风险管理放到省政府。省政府必须负起这个责任，实行业务管理，绝对不能失职、不尽职乃至再下放职权。

3. 法人体制的确立要与农村金融机构的市场地位相一致

农村金融机构面临的情况是服务机构少，小法人机构少。因此，以县作为法人产权体制是切实可行的，也适合浙江省整个体制的要求，不宜也不必要再搞法人体制上移和升级。

4. 省联社改革模式要以增强基层机构活力,提升基层竞争力为目标

这实际上就是说,省联社的职能是宏观管理和强化服务,能够在产品研发,IT 技术开发推广,品牌建设上下功夫,在分类指导、分类管理、适当调节上出成效,其目的是支持县级联社改进管理,提升竞争力,从而推动和促进全省农村金融事业的发展。

总而言之,对农村信用社体制改革,要清醒地看到成绩,正视发展变化环境,积极稳妥地推进改革,力求取得更大成效。

(三)必须确立改革的指导思想

综合分析,我们认为,我省农信社体制改革下一步的基本指导思想是:

1. 继续保持股份合作型产权基础

在合作基础上引入股份制,纯粹资本为纽带虽好,股份制虽先进,但不一定适应农村合作金融机构,弄不好会走偏道路。

2. 继续保持省县二级法人及管理体制

省联社主要是行业管理和强化服务,县级主要是经营功能强化,至于市一级肯定不必设法人组织,办事处的职能根据情况而厘定。

3. 继续保持服务“三农”的方向和宗旨

正确定位,安于其位,在农业农村经济发展中作贡献,在帮助农民增收致富中显作为,不与其他商业银行搞攀比。

4. 继续鼓励探索和创新

允许个别地区、部分机构进行其他产权形式的改革,允许个别机构超越本土适当扩展,创造条件把省农信社改名为联合银行。

六、对推进我省农信社改革发展的具体设计

根据上面确立的原则和指导思想,笔者以为,我省农信社改革下一步的总体定位是:维持稳定体系,巩固县域功能,改善省级管理,以稳定求发展,以创新求成长,以和谐求繁荣,具体来说: