

# 从产权的视角探析农村信用社的制度创新

官敬辉

(山东经济学院, 山东 济南 250014)

**[摘 要]** 农村信用社是我国农村的合作金融组织, 是我国目前农村金融的主力军。在发挥其积极作用的同时, 农村信用社在其发展过程中也积累了大量的问题, 其中产权问题是最主要的, 主要表现为: 产权结构复杂、股金存款化、产权界定的不确定性。因此, 通过产权改革, 明晰产权关系, 解决农村信用社的归属和管理问题, 明确由谁投资, 由谁管理等, 从而为农业农村经济又好又快的发展创造持久充分的动力。

**[关键词]** 农村信用社; 产权; 法人治理结构

**[中图分类号]** F830

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1000-971X(2007)06-0091-04

## 一、引言

中国的农村信用社是由社员自主入股, 实行社员民主管理, 主要为社员提供信贷服务的农村合作金融组织。当前在中国农村金融体系中, 中国农业银行已从广大农村地区全面退缩, 大多只在县一级保留营业网点, 逐渐失去了其作为“农业银行”的真正意义。而中国农业发展银行的业务仅限于对粮棉油的收购提供政策性贷款, 而且资金有限。所以, 农村信用社成了农村金融市场的主力军, 它提供了大部分的农业贷款和乡镇企业贷款, 特别是对农户的小额贷款方面更是起到了主导的作用。但农村信用社在长期的发展过程中也积累了很多问题, 如行业管理体制, 潜在风险, 经营目标多元化等, 其中处于最核心的问题是农村信用社的产权问题。自1996年以来, 国务院就多次下发文件, 就农村信用社的产权问题试图规范。1996年9月, 国务院下发了《国务院关于农村金融体制改革的决定》, 改革的核心是信用社逐步改为由农民自愿入股, 社员民主管理, 主要为入股社员服务的合作金融组织。1998年11月, 国务院办公厅转发了《中国人民银行关于进一步做好农村信用社改革规范管理的意见》, 要求对信用社进行清产核资, 按合作制进行改造。2003年6月, 国务院又出台了《深化农村信用社改革试点方案》, 其重点之一就是改革农村信用社的产权制度, 明晰产权关系。《方案》决定, 要按照股权结构多样

化、投资主体多元化的原则, 吸收农民、农村工商户和各类经济组织入股, 把农村信用社办成为农民、农业、农村经济发展服务的社区性地方金融机构。产权问题是农村信用社的基础性和核心问题, 产权制度改革成功与否直接关系到农村信用社改革的成败。

## 二、产权与产权制度

关于产权, 费雪(L. Fisher)认为:“产权是享有财富的收益并且同时承担与这一收益相关的成本的自由或者所获得许可……产权不是有形的东西或事情, 而是抽象的社会关系, 产权不是物品。”<sup>①</sup>产权是人与人之间由于稀缺物品的存在而引起的, 与其使用相关的关系。现代西方学者关于产权的定义有三点是共同的: 第一, 产权是一种排他性的权利, 这种权利必须是可平等交易的法权, 而不是不能进入市场的特权; 第二, 产权是规定人们之间行为关系的一种规则, 并且是社会基础性的规则; 第三, 产权是一种权利束, 可以分解为多种权利并统一呈现出一种结构状态。<sup>②</sup>产权可以界定给不同的行为主体, 如果将其界定给一个共同体, 在共同体内每一个成员都有权分享这些权利, 并且排除了共同体外成员对这些权利的行使, 产权表现为公共产权; 如果把产权包含的各种权利界定给国家, 并按照可接受程序来决定谁可使用或不能使用这些权利, 产权则表现为国有产权; 如果产权归属的主体是私人, 并且对私有

[作者简介] 官敬辉(1982-), 男, 山东昌邑人, 山东经济学院硕士研究生。主要研究方向: 中国“三农”问题。

权的行使完全由私人决策,产权表现为私人产权。产权界定、保护、运营等一系列制度安排就是产权制度。在市场经济条件下,产权制度体现为以法人财产为基础,以出资者财产所有权、法人产权与经营权分离为特征。出资人一旦将自己的资本注入公司,这部分资本就与其他出资人的投资融为一体,形成一个不可分割的整体,任何出资者都不再拥有对自己原有那部分资本原有意义上的所有权,因为其占有、使用、收益、分配的权利已经让渡给企业法人了。这些出资者(股东)拥有的只是一种虚拟的产权,即股权。作为投资者无权凭所持股份处置公司任何一部分财产,无权要求公司退股,只能在市场上转让股票。公司法人则有实际公司资本的占有权、使用权、处置权。所以,公司法人有独立于出资人的财产,相应地就有独立于出资人的责任。这样,经过产权的转让、让渡,出资者的原始所有权分解为两种产权:一是出资者的产权,即股权,通过所持股份来实现。二是公司法人的财产权,它是公司法人享受民事权利承担民事义务的财产基础。

### 三、农村信用社产权运行的制度缺陷

农村信用社在法律上属于集体所有,即为全体社员共同所有,其产权为公共产权。从农村信用社的发展历程来看,农村信用社的管理模式严重违背了最初建社时拟定的“三性”,即组织上的群众性,管理上的民主性,经营上的灵活性。尤其是农村信用社的公共产权一直没有很好地界定,导致了经营管理体制不顺,进一步制约了农村信用社的发展。我们可以从农村信用社的发展历程窥见一斑:1995年以前,由农业银行代管;1996年11月与其脱离行政隶属关系后由人民银行直接管理;接着又由银监会来管理。重点主要在领导权的转移上,以至于使农村信用社走上了“官办”的道路。农村信用社究竟是谁的信用社,应该由谁办,由谁来管理?农村信用社的产权制度及相应法律关系是模糊的,实际上处于所有者缺位状态。具体来说,农村信用社的产权制度缺陷表现为:

#### (一) 社员股金存款化。

所谓存款化股金是将存款的一定比例转为股金。“社员入股自愿,退股自由”和“股金保息分红”政策的制度安排造成资格股股权流动性和固定收益性,把本来应该承担股权投资风险的所有者变成了实质上的固定收益的投资者。每个基层信用社每年都有发展指标,并且根据完成情况进行考评,其中一条就是在该年度之内完成多少金额的存款与多少金

额的股金。于是基层信用社又将任务分解,进而做工作,拉股金。以河南省为例,2004年河南省有关部门出台的《河南省农村信用社改革试点实施方案》制定了相应的扶持政策,其“亮点”之一就是“股金分红财政补贴”。“凡是信用社社员(股东),不论信用社是否盈余,均按入股金额以投资股不低于3%,资格股不低于2.8%的比例进行分红”、“股金分红由省市县三级财政补贴1.89%,其余部分从信用社税前利润中分配,信用社亏损的,其余部分优先财政补贴”。农民入股的动机是为寻求融资便利和融资成本上的优惠,很少去关心投资的返还和利润回报,很少有人去关心信用社的经营和业绩。因此,股金存款化难以使社员承担起相应的风险,难以提高社员股东对信用社资产的关切程度,难以形成股东对信用社有效监督约束力。加之农村信用社长期奉行“入股自愿,退股自由”的政策,没有约束社员以股金去承担经营风险,农村信用社形成的大量亏损也没有核减社员股本,这部分股东难以拥有独立的产权,没有形成有效的产权约束,社员未能与农村信用社建立稳定的利益关系,股东的股金与存款无异。

#### (二) 产权结构分散化与复杂化。

产权结构是指不同股东出资数量之间的比例关系。农村信用社的初始股金是社员入股的资金,这在当时产权结构是单一的,产权关系是明晰的。但随着农村信用社的发展壮大,其产权关系也趋于复杂化。目前,从我国农村信用社的股金构成来看,有初始的农户入股、信用社职工入股、国家股、法人股、乡村集体股;信用联社的股金更为复杂,除包含上述部分外,还包括基层信用社的入股,甚至把长期经营的内部积累也算在内。

同时,入股社员对自己的股金只有名义上的所有权,而使用权、转让权,收益权和处置权都受到各种各样的限制。入股社员的小额贷款得不到优惠,不能转让自己的股份,几乎得不到分红派息,不能参与信用社的日常经营管理,“三会”制度形同虚设,信用社掌握在庞大的银信干部手中,而这个庞大的队伍只享受工资福利待遇,不负盈亏责任。与此同时,即使在社员的初始股金占优势的农村信用社,由于初始股金大多是百余至千元不等的小额股金,使股权过于分散,呈现出高度的细碎性。以吉林省为例,据吉林省农村信用联社统计,2004年底全省入股农户数226.05万户,每个农户平均入股金额为1048.44元。细碎的产权结构一方面使社员与经营绩效之间缺乏有影响力的利益关联,另一方面是社

员对信用社管理的费效比相对较大,导致作为主要所有者的社员缺乏监督、管理信用社的积极性。换句话说,由于社员入股金额有限,不足以建立起社员与农村信用社之间有效的产权关系,难以引起社员对信用社经营状况和治理结构的足够关注和参与民主管理的积极性,导致社员对农村信用社经营状况漠不关心,更不用说去行使投资权力了,从而形成事实上的所有者缺位。

### (三) 产权界定的不确定性。

所有权是产权的核心,由于所有权决定使用权、剩余索取权等其他权力的分割和利用,从而决定所有制性质。所有制包括生产资料归谁所有,人们在生产和交换中的关系如何,产品如何分配,其中生产资料归谁所有处于核心地位。在农村信用社的发展中积累了大量的不良资产,据有关人士分析认为,农村信用社的不良资产率一般在 50%,有的竟然高达 80%,有一些面临破产,只有大约 15% 的信用社盈利。农村信用社长期在国家的控制下运营,现在的农村信用社是以 1996 年以前的信用社为基础建立的,农村信用社各种政策模式均由政府设计,其发展目标和市场定位很大程度上取决于政府决策,联社和基层信用社理事、监事和主任的任命都遵照干部管理体制,而不是社员代表大会选择的结果。农村信用社长期充当“准商业银行”的角色。在长期的发展过程中,农村信用社积累了大量的产权,其形成的原因既有政策扶持,又有银行(主要是人民银行和农业银行)支持;不仅有现有职工的劳动积累,还有几代职工的劳动积累;农村信用社股金分红后,形成的积累也有社员股金的贡献。经过几十年的变迁,这些历年积累产权很难确定。截止到 2006 年,在全国农村信用社 850 亿元的所有者权益中,只有 266 亿元是股金,仅占 31.3%,其余 584 亿元是集体积累,占所有者权益的 68.7%。集体积累所形成的产权归属表面上看是产权清晰的,实质却是模糊的,到底由谁来行使这部分产权在理论和实践中都未加以解决,这就为地方行政干预农村信用社经营提供了借口。

### 四、我国农村信用社产权制度创新的路径选择

正是由于农村信用社产权关系不明晰,导致农村信用社改革困难重重。所以,要通过明晰产权,解决农村信用社到底属于谁和由谁管理的问题,明确农村信用社由谁投资,由谁管理,出了问题谁承担责任问题。农村信用社产权改革必须经历一个先明晰产权,然后建立法人治理结构,完善法人治理结构并

逐步转换经营机制的过程。明晰产权,建立与不同产权相符合的组织形式是农村信用社产权改革的基础环节,是改革的阶段性目标。而建立决策、管理、监督相互制衡的法人治理结构和激励、约束相结合的经营机制,是产权制度改革的目标,也是我国建立现代企业制度的根本要求。

#### (一) 注重区域模式创新,实现产权股权多元化。

由于各地农村的经济发展水平千差万别,农村信用社的发展水平也很不一样,因此产权体制改革应该本着因地制宜、分类指导的原则进行。要实现股权多样化,明晰产权关系,不搞一刀切,要与各地经济发展水平相适应的组织形式和运行机制,使信用社真正成为自主经营、自我约束和自我发展、自担风险的市场主体。一是对农村信用社进行股份制改造。在农村地区已经实现产业化或乡镇企业发达、农业产值所占比重低、农民工资性收入比例高的地方可以进行这种改革。在这些地方的经济竞争力较强,城市化水平较高,金融业较发达,竞争激烈,已经实现产业化的农业和农村服务业可以直接获得商业银行的信贷支持。农村信用社的信贷资金再也不是围绕“三农”了,而是和商业银行一样,面临一样的市场、一样的客户,信贷资金来源于农村,服务于“三农”的循环机制已被打破,合作金融的小额贷款已经满足不了产业发展的需要了。从实践上看,2001 年 11 月 28 日至 12 月 6 日,江苏省常熟、张家港、江阴三市农村商业银行先后成立。规范的股份制具有产权明晰、强化约束机制的功能,可以有效解决所有者现实缺位问题,有利于建立科学的现代企业制度,有利于明晰农村信用社长期扭曲的产权关系,形成产权约束与激励机制,使农信社真正成为自主经营、自负盈亏、自担风险的市场主体,达到降低金融风险的作用。二是在经济相对落后、城市化水平低、农业生产占绝对比重、农村金融市场相对封闭、农村信用社资金循环基本在区域内形成且供求平衡的地区,应规范发展农村的合作金融机构,并且要以县为统一法人。以前县联社已有对人财物的统管经验,即计划统一下达,任务统一考核,奖惩统一标准,人事统一安排。在这地方资金取之于民,用之于民,资金循环较为完整,适合实行合作制经营,但必须严格按照合作制原则予以规范,并建立科学有效的约束机制。彻底改变以前的有合作制之名,无合作制之实的情况。三是走一条中间道路。按照股份制和合作制原则来设置股权和产权。其要点是:在自愿的基础上,以定量和定向的方式向辖内自然人、企业法人和其

他经济组织募集股本,以资格股为前提,增加投资股,同时规定投资股根据投资股权的大小确立投票权,自然人股东和法人股东的投资股每增加一个额度,则相应增加一个投票权,具体额度由各地自定。从而形成一人一票与一人多票相结合的表决方式。这样,通过调整资格股和投资股的比例要求,确保了股本金的稳定性,防止产生资本风险,不同的投资者权利主张都有了合适的渠道,既保留了合作社社员广泛参与的优势,又吸收了股份制资本联合的优点,有利于保证信用社服务“三农”的市场定位,又在服务中实现商业化经营,兼顾工商业投资者利益,从而可以解决农民贷款难和中小企业贷款难的问题。

## (二) 优化产权内部结构,明晰历史积累产权。

农村信用社产权结构复杂,但主要以资格股社员股和信用社职工股为主。由于农村信用社经营效益差,缺乏对社会资金吸引力,因此,其股份是固定的、不流通的,股份又是不变的,农村信用社的经营状况使其股本处于弱小分散状态,一些农村信用社职工股份在全部股份中占绝大多数,社员代表已演变成职工代表,社员代表大会已演变成职工代表大会,理事会议变为社领导班子会议,农村信用社的治理结构沦为内部人控制。因此,在深化农村信用社改革中,必须严格控制信用社内部职工持股制度,让更多的自然人和法人企业投资信用社,参与信用社的民主管理,从根本上动摇内部人控制的基础。至于历年积累的产权,要进行人格化的处理。由于农村信用社权益经历了50年的发展,形成原因极为复杂,既有政策积累,又有劳动积累,不仅仅是基本产权(股本金)的运动结果。因此,对历年积累可按以下程序和比例处理:首先用于弥补历年挂账亏损,再按有关规定提足应付未付利息,呆账准备金和职工福利和劳动保障金等。然后用于核销呆账准备金不足以核销的呆账贷款,最后积累的剩余部分用于原始股金增值,量化到每股上。

## (三) 完善法人治理结构,增强农村金融活力。

一个好的法人治理结构能促进产权的优化。根据农村信用社的实际情况,完善法人治理结构的思路可按照以下进行:一是建立完善的股东大会制度,保护股东的合法权益。股东代表总数视信用社的资产规模而定,健全组织机制是股东大会制度的重点。二是董事会增设独立董事,对董事会讨论事项发表客观、独立、公正意见。这有利于提高董事会决策的科学性和公正性,也有利于维护弱小投资者利益。

三是完善信息披露制度,强化对决策者和经营者的约束。通过公开农村信用社投资活动、经营绩效、利润分配、固定资产购置、风险管理、人员任用及经理人员收入活动等信息,建立一套外部监督经营行为的管理制度和治理结构,可以形成良好的外部监督压力,对经理人员形成激励和约束。

## (四) 完善外部政策环境和体制环境。

深化农村信用社改革最终目标的实现,不仅依赖于农村信用社产权制度改革,而且还依赖于农村信用社发展外部环境的改善。这些外部环境包括政府资金扶持政策、税收政策、利率市场化政策、完善农村金融体系、建立农业保险体系、存款保险制度、金融监管体制和省级政府职能定位等。具体说来,政府应充分考虑农村合作金融组织的特殊性,从支持农村经济发展的大局出发,在税收政策上为农村信用社创造稳定持久的良好环境;农村信用社利率改革试点体现了农村金融市场资源配置的合理要求,是培育农村金融市场的重要过程;改革农村信用社监管管理体制,构建国家监督机构依法监督,省级政府依法管理,农村信用社依法自主经营的“三位一体”的监管机制。

## 【注】

①I. Fisher, Elementary Principles of Economics, New York: Macmillan, 1923, P27.

②刘伟,李凤圣.产权通论[M]北京:北京出版社,1997.

## 参考文献:

[1]成思危.改革与发展:推进中国的农村金融[M].北京:经济科学出版社,2005.

[2]闫永夫.中国农村金融业——现象剖析与走向探索[M].北京:中国金融出版社,2004.

[3]甄少民.关于农村信用社产权和法人治理结构问题的探讨[J].武汉金融,2002,(08).

[4]曹成国,于永洁.关于农村信用社产权制度改革问题的探讨[J].山东农业管理干部学院学报,2006,(03).

[5]刘业奇.论农村信用社改革中的产权问题[J].广西金融研究,2006,(02).

[6]董卫华.农村信用社产权制度现状、问题及出路[J].华中农业大学学报,2004,(04).

[7]上官小放.农村信用社产权制度与治理结构存在的问题及改革方案的设计[J].价格月刊,2006,(11).

[8]范静.农村合作金融产权制度创新研究——以农村信用社为例[M].北京:中国农业出版社,2006.