



2022 年第 9 期 总第 148 期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2022 年 3 月 2 日

省联社改革要保持与农信机构的改革方向 相一致

曾刚

- 省联社组建之初在消化历史包袱、处理不良资产、解决“内部人控制”问题等方面发挥了重要作用。不过，省联社与农信社之间自下而上的股权关系与自上而下的行政管理关系之间存在一定的扭曲，二者在法律关系上存在错位。
- 日益激烈的市场竞争对农商银行的经营管理效率提出了更高要求。农村中小银行的资产负债结构普遍比较单一，负债端主要以居民储蓄存款为主。在整体利率下行的情况下，储蓄存款的成本下行幅度有限，会导致银行净息差更

大幅度地下行。

- 农村金融机构深化改革主要包括两方面内容：一是通过地方专项债补充农村中小银行资本，提升中小银行支持实体经济的能力以及化解部分机构存量风险；二是因地制宜，进一步推动省联社改革，但要始终与农信机构的改革方向相一致。

随着 2010 年农信社商业化改制的开始，原来农信机构的产权结构和内部治理水平有了明显的提升。在市场约束机制和激励机制作用不断强化的背景下，省联社的管理模式与农信机构发展的需要之间，特别是省联社对于辖内农信机构的全方位管理与农信机构自身公司治理的不协调问题日益凸显，并受到社会的广泛关注。

一、农村信用社改革的历程与逻辑

农信社一直以来都是农村金融市场最重要的金融机构，新中国成立后，随着农村互助合作运动的开展，农村信用合作组织迅速在全国范围内建立起来，通过社员之间的信用互助来解决生产生活中的融资需求。此后，农村信用合作社发展起起伏伏、曲曲折折，农信社的管理权也经历数次变更，自主经营的权利遭到破坏，同时也偏离了原来合作金融的基本原则。

1979 年中国农业银行恢复，此后农信社一直作为其基层

机构，在其领导下开展农村金融业务。1996 年，为实现农业银行的商业化转型以及强化农信社的合作属性，农信社正式与农业银行脱钩，转为作为独立法人经营的金融机构，由人民银行直接承担对其监督管理的职能。尽管“脱钩”增强了农信社的经营独立性，但同时也暴露和加剧了农信社的风险和短板。农信社在与农业银行“脱钩”时被转嫁了较大的历史包袱，再加上 20 世纪 90 年代大量乡镇企业亏损、转制和“逃废债”，全国各地出现大量农信社经营不善和亏损的局面。在此背景下，开启了新一轮农信社改革，其中农信社的管理体制是此轮改革的重要内容。

2000 年 8 月江苏省率先开展了农信社改革试点工作，并于 2001 年 9 月组建了全国第一家省联社——江苏省农村信用联合社。江苏省联社最初的定位是作为江苏全省农信机构的行业自律组织，对基层农信机构进行管理和服务，其中管理是指通过制定规章制度规范基层机构的经营行为。随后，农信社改革的试点逐步扩大，2003 年国务院印发《深化农村信用社改革试点方案》，将改革试点扩大至全国 8 省市，明确提出要对农信社的管理体制进行改革，并将其管理权下放给地方政府。各试点地区可根据当地情况，通过成立省联社或其他形式的省级管理机构，在省级人民政府领导下，具体承担对辖内信用社的管理、指导、协调和服务职能。2004 年 8 月，试点扩大至全国。此后，除北京、上海、天津、重庆

等直辖市外，全国大部分省份都采取组建省级联社的方式对基层农信社进行管理。

在这一时期，各省普遍选择组建省级联社，主要基于以下几方面考虑。首先，农信社作为合作金融组织，其股东数量众多、股权结构分散，社员（股东）大会对理事会和管理人员的控制很弱，通过省联社任命基层农信社的理事长和主任的方式能够在一定程度上缓解“内部人控制”问题。其次，脱钩后的农信社作为单个小法人的合作金融机构，由于经营规模小、内部治理不健全等问题，抵御风险的能力也相对较弱。根据国外发达国家（如德国、日本）合作金融的发展经验，基层合作金融组织要想做大做强，通常需要通过自下而上参股组建合作联合会的方式不断壮大合作金融体系。

因此，按照发展合作金融的思路，县级农商银行共同出资组建省联社也符合合作金融的发展逻辑和规律。省联社组建后，一方面可以调剂基层农信社的资金，加强其应对流动性风险的能力；另一方面还可以为其提供清算、结算等服务，提高其经营效率。

最后，作为致力于服务当地“三农”的地方金融机构，农信社经过很长时期的低效率、粗放式发展，积累了大量“地方性存量风险”，而化解这部分风险必须依靠地方政府协调各方力量。在 2003 年的这轮农信社改革中，国家将各地农信社管理权下放的同时，也将对农信社风险管控的责任转交

给省政府。各省政府通过组建省联社在形式上体现了政企分离，在化解存量风险中起到积极作用。

二、进一步深化改革的必要性

从现实来看，省联社组建之初在消化历史包袱、处理不良资产、解决“内部人控制”问题等方面发挥了重要作用，基层农信机构的内部治理水平和可持续经营能力有了显著提高。根据银保监会发布的数据，截至 2021 年 10 月末，农村金融机构资产规模已达到 45.38 万亿元，占全国银行业金融机构的比重为 13.6%。农村商业银行不良贷款余额 7228 亿元、不良贷款率 3.7%，高于全国银行业平均水平，但较 2006 年一季度末 7% 的水平已有明显下降。总体上看，随着农信社商业化改革的不断推进，农村金融机构在上一轮改革以来自身经营能力已得到极大改善，在支持服务实体经济中的作用也越来越重要。但在实践中，随着农村金融机构自身以及外部环境的变化，原有机制开始面临新的挑战。

管理体制上的争论。农信社商业化改革后，省联社管理体制与基层农信机构法人治理之间的不协调日益明显，根本原因在于省联社与农信社之间自下而上的股权关系与自上而下的行政管理关系之间存在一定的扭曲，二者在法律关系上存在错位。

具体表现为以下两方面。

一是基层农信机构作为社员的权力未能体现。省联社最

初由基层农信机构共同出资组建，按照公司治理的原则以及原银监会印发的《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社管理暂行规定》，由社员、社代表组成的社员大会理应是其最高的权力机构，社员大会通过投票的方式选举省联社的理事并组成理事会，通过理事会选举省联社的理事长和主任，但目前的情况是，省联社的理事长和主任均由省政府任命和委派。

二是部分省联社对于基层农信机构的微观管理干预过强，这也是目前争论最多的问题。一直以来，省联社对基层农信机构的人事权、经营权、财产权、费用支出等方面均有管辖，基层农信机构社员（股东）的独立性受到一定影响。在当下金融科技应用日益加快、市场竞争日趋白热化的背景下，过多的行政管理可能不利于基层机构长期的可持续发展。

省联社的服务能力有待提高。省联社成立之初就被赋予了为基层农信机构提供服务的职责，2012 年全国金融工作会议提出要强化省联社的服务职能。事实上，省联社在支付结算与清算、法律服务、信息交流等传统业务方面的确为基层农信机构提供了较多服务。但随着近年来互联网金融的兴起、金融科技的快速发展，在政府和监管部门普惠金融政策的引导下，国有大型银行和一些股份制商业银行普遍运用数字金融积极下沉服务，对传统农信机构的经营造成了巨大冲击。而省联社在金融科技运用、新产品研发等领域服务能力

有待提高，针对基层行社在业务拓展和内部管理方面提出的金融科技需求，其响应能力和响应速度都相对有限。在数字化发展日益加快的背景下，金融科技投入和应用的滞后可能会严重制约农信机构竞争能力的提升，并影响其长远的市场发展空间。

农村金融机构竞争日趋激烈。随着经济结构调整和利率市场化不断推进，银行业净息差水平持续收窄，整体规模和利润增速均显著放缓。应该说，经营环境变化对所有类型的银行都会产生影响，但农村中小银行面临的挑战更加严峻。总体而言，面对利率市场化和净息差的收窄，银行通常可以从两个方面入手来应对：一是多元化资产、负债结构，通过资产负债管理来应对利率市场化带来的利率风险；二是拓展非利息收入来源，从间接融资服务拓展到直接融资服务领域（即所谓的综合化经营），提高非息收入占比。

但对中小银行而言，上述两个手段都很难利用。从资产负债结构来看，农村中小银行的资产负债结构普遍比较单一，负债端主要以居民储蓄存款为主。在整体利率上行的时期，以居民储蓄为主的负债结构有成本低、稳定性好的优势；但在整体利率下行的情况下，储蓄存款的成本下行幅度有限，会导致银行净息差更大幅度地下行。从银保监会公布的数据看，从 2018 年 12 月到 2021 年第 1 季度，农村商业银行净息差从 3.02% 下降到 2.2%，短短两年时间收窄了 80BP，

而同期大型商业银行的净息差仅下降了 11BP。日益激烈的市场竞争对农商银行的经营管理效率提出了更高要求。

三、改革的方向

基于以上问题，近年来国家多次提出对省联社的管理模式进行改革。2016~2018 年连续三年的中央一号文件先后提出“开展省联社改革试点”“抓紧研究制定省联社改革方案”“推动农村信用社省联社改革”。2019 年初，银保监会、人民银行等五部委印发了《关于金融服务乡村振兴的指导意见》，提出要积极探索省联社的改革路径，理顺农信社的管理体制，并对基层农信社和省联社之间的关系进行了明确的界定，强调了农信社独立的法人地位、经营的独立性，淡化省联社在人事、财务、业务等方面的行政管理职能，突出专业化服务功能。2020 年 5 月末，国务院金融稳定发展委员会办公室发布 11 条金融改革措施，其中提到要“制定《农村信用社深化改革实施意见》，保持县域法人地位总体稳定，强化正向激励，统筹做好改革和风险化解工作”。

从后续开展的工作看，农村金融机构深化改革主要包括两方面内容。

一是通过地方专项债补充农村中小银行资本。2020 年 7 月国务院常务会议提出，着眼增强金融服务中小微企业能力，允许地方政府专项债合理支持中小银行补充资本金。此后广东、山西、浙江、辽宁等地纷纷发行专项债用于补充中

小银行资本。专项债的发行体现了地方监管部门对多渠道补充中小银行资本做出的探索，有助于推动中小银行聚焦小微企业民营企业服务，提升服务实体经济能力。根据相关统计，截至 2021 年 9 月末，中小银行专项债最终发行 2064 亿元，略高于 2000 亿元的计划额度，其中用于支持农信社、农商银行、农村合作银行的项目 266 个，金额共计 1312.68 亿元。在农村中小银行资本补充压力增大、资本补充能力受限的背景下，通过政府专项债增强部分机构资本厚度、完善其资本结构和质量，提升中小银行支持实体经济的能力以及化解部分机构存量风险，有着非常积极的意义。

二是进一步推动省联社改革。有关省联社改革模式探讨已多，而根据银保监会发布的信息，浙江省联社新一轮改革有望落地，成为全国首家深化改革的省级联社。从未来看，考虑到各省经济社会发展水平不一、农信体系的发展也存在较大差异，省联社的改革仍需各省根据实际情况因地制宜选定省联社的具体改革路径。但是，无论采取何种路径，省联社改革都要保持与农信机构的改革方向相一致，即坚持市场化、法治化、企业化的改革方向，坚持农信机构服务“三农”、保证县域法人地位稳定这一原则。同时，要加大金融科技方面的投入和能力建设，全面提升农信机构的金融科技应用水平和竞争能力，实现数字经济大潮下农信机构健康、高效、可持续发展。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳
蔡 真					

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 肖 圆

联 系 人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）