

农村信用社变迁的 阶段性特征及其改革指向*

陈 俭

摘要：自 1951 年新中国农村信用社成立以来，农村信用社服务“三农”已经有 60 多年的历史了，为我国农村经济的发展和农民生活水平的提高作出了贡献。农村信用社的变迁经历了合作制时期、合作制破坏时期、恢复合作制时期、多元模式改革时期和股份制改革时期；农村信用社的发展演变是适应我国经济发展战略不断调整、不断深化的过程，也是多个利益主体的博弈过程。在这一过程中，政府处于制度变迁的主导地位，农村信用社缺乏自主发展和创新能力；农村信用社改革要明确改革的理念和目标，特别是产权改革要体现公平与效率的统一，同时，还要正确处理好与政府的关系。

关键词：农村信用社；合作金融；股份合作制；股份制；新农村建设

中图分类号：F830 文献标识码：A 文章编号：1003-854X(2016)10-0011-05

当前，我国进入了城乡统筹发展的新时期，建立现代农村金融制度、提升农村金融服务水平成为我国农村金融改革及农村综合改革的重要内容。

一、农村信用社变迁的历史阶段

新中国农村信用社自成立以来主要经历了以下五个阶段：

1. 1951—1957 年农村信用社按照合作制要求普遍建立时期

中华人民共和国成立后，广大农民经过土地改革成为土地的主人，发展生产的积极性空前高涨，而资金缺乏是这一时期面临的一个普遍问题。如何把农村闲散资金组织起来，支持农业生产的恢复和发展？在政府的组织和领导下，一方面努力将国家银行机构的触角向广大农村延伸，另一方面则开始在农村重点试办农村信用社。1951 年 5 月中国人民银行召开第一届全国农村金融工作会议，颁布了《农村信用合作社章程准则（草案）》，要求各省重点试办信用社，试点工作采取“典型试办、逐步推广”的办法，形式上实行多样化，主要有三种模式：一是信用合作社，二是供销社的信用部，三是信用互助组。试点工作起到很好的效果，农村信用

社发展比较迅速；随着“过渡时期总路线”的提出，1954 年，农村信用社开始大发展，当年年底 70%左右的乡建立了信用社，1956 年全国 97.5%的乡建立了信用合作社，基本实现了农村信用社的全国性普及^①。这一时期，农村信用社比较完整地体现了群众自有、自助、自享的合作性质，发展比较健康^②。

2. 1958—1979 年农村信用社合作制遭到破坏时期

从 1958 年开始，农村信用社管理体制进入了频繁变动的时期。“大跃进”和人民公社初期，随着中国财贸体制的变化，农村信用社下放给人民公社和生产大队管理；随后的国民经济调整时期银行收回对农村信用社的管理权；“文革”时期，农村信用社又被下放给贫下中农管理，随后又收归银行管理。这样农村信用社的管理权经过了两次下放、两次回收的沉浮，每收回一次，都使农村信用社向银行靠拢一步，呈现出自身“名义”与“实质”的

* 本文系国家社会科学基金后期资助项目“中国农村信用社研究”（项目编号：13FJL007）、信阳师范学院“南湖学者”奖励计划青年项目的阶段性成果。

背离。名义上，农村信用社是“集体”所有的合作金融组织，实际是国家银行的基层机构。这一时期，农村信用社合作制遭到破坏，完全成为政府的附属物^③，其在产权形式、民主管理和经营方式方面背离了合作金融特性。

3. 1980—2002年农村信用社恢复合作制改革时期

农村经济体制的改革和农村商品经济的发展，使农村信用社服务对象、资金投向和业务内容都发生了根本性的变化，原有“大一统”体制下的农村信用社已经不能适应农村经济发展的新形势，需要进行改革，改革的目标就是要恢复农村信用社的合作金融属性，以适应农村经济的改革与发展。改革分为两个阶段：一是从1980—1995年，主要是恢复体现农村信用社合作制的“三性”特征，改革取得了一定的成效，但是改革是在不改变农村信用社是国家银行基层机构的原有体制下进行的，改革未能达到预期目标。二是从1996—2002年以“合作制”要求来规范农村信用社，农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系，逐步健全农村信用社社员代表大会、理事会和监事会等民主管理组织，加强对社员的服务。这一时期，农村信用社没有建立起体现社员所有的产权制度，农村信用社的人事管理包括工资制度仍受政府的管理和支配^④；在管理体制上，农村信用社由农业银行管理到人民银行管理，获得了一定的独立性，但在“内部人控制”下农村信用社商业化严重，资金大量外流，完全背离“合作制”式民主，农民贷款难、贷款贵问题没有得到实质性解决。

4. 2003—2010年农村信用社多元模式改革时期

恢复农村信用社合作制的改革未能取得预期目标，而且还造成了农村信用社不良贷款比例高，出现整体性亏损，又加上我国存在地区经济发展的不平衡性，这就客观上要求农村信用社改革不能固守原有的单一模式，必须适应经济形势的发展采取多种改革模式。2003年6月，国务院出台了《深化农村信用社改革》的试点方案。改革内容是以法人为单位改革农村信用社的产权制度和组织形式，实行试点省份的农村信用社可以结合本地的经济发展水平和农村信用社本身的情况，从股份制、股份合作制以及合作制三种模式中自行选择；将农村信用社的管理交给省级地方政府负责，省级地方政府成立省联社作为其代表机构，负责对农村信用社的管理；中国银监会作为国家银行的监管机构，承担对

农村信用社的金融监管职能^⑤；同时，国家出台多项扶持政策，帮助消化信用社历史包袱，也被称为“花钱买机制”改革思路。这一时期，农村信用社产权和组织形式上实现了多元化，到2010年年底，全国共成立农村商业银行84家，农村合作银行216家，县一级法人模式的农村信用社1976家^⑥。但是，改革没有建立起完善的产权形式和法人治理结构，农村信用社的改革流于形式。

5. 2011年以来农村信用社股份制改革时期

银监会提出从2011年开始用五年左右时间将农村合作金融机构总体改制为产权关系明晰、股权结构合理、公司治理完善的股份制金融企业，鼓励符合条件的农村信用社改制组建为农村商业银行，不再组建新的农村合作银行，现有农村合作银行要全部改制为农村商业银行，这表明了今后农村信用社的发展方向是股份制，农村信用社的合作制改革终结。这一时期，农村信用社改革取得重要成果，可持续发展能力增强，支农服务能力大大提升，截止2015年底，全国共组建县一级法人农村信用社1299家，农村商业银行859家，农村合作银行71家^⑦。

二、内生性制度设计与中国农村信用社发展演变的脆弱性

新中国成立以来，我国经济发展经历了不同的时期，农村信用社也经历了曲折发展，这种曲折性使农村信用社的发展既不同于苏联时期的信用合作社，也不同于资本主义国家的合作金融组织，而呈现出独特的发展特点。

1. 农村信用社的发展演变是适应经济发展战略而不断深化改革的过程

不同的时期，国家的经济发展战略不同，经济环境也迥异，整个经济体系（包括农村金融体系）都要为国家经济发展战略服务，而农村信用社作为农村金融的主体、政府与农民联系的“桥梁”必然被纳入国家经济发展战略之中。随着国家经济发展战略和经济环境的变化，农村信用社不可避免地随之调整，以适应这些变化，从而不断偏离了合作制度而发生异化。

在国民经济恢复时期，为解决农村资金短缺问题，在政府支持下，建立起农村信用社，为农业的恢复和发展作出了很大的贡献。随着计划经济体制的确立，农村信用社在信贷资金上通过“统收统支”的形式也纳入准国有制经济体系，以实现把农

村金融资源转化为对国家工业化的支持,这时农村信用社已经成为向重工业和城市提供农村金融剩余的一条重要渠道,使农村信用社异化为政府获取农村金融剩余的工具。在“大跃进”和“文化大革命”期间,农村信用社管理体制下放给社队管理,农村信用社实质上已经异化为人民公社和生产大队的会计结算部门,或异化为救济穷人的慈善机构。在收归银行管理后,农村信用社执行银行的决定,完全隶属于国家银行,异化为国家银行在农村的分支机构。1980年代,政府先后启动了农村经济体制和城市经济体制改革战略,推动农村乡镇企业、国有企业和城市私营经济的发展,由于国有银行无力满足城市工业化和蓬勃发展的乡镇企业的资金需求,在地方政府的干预下,大量资金投向了乡镇企业。这样,农村信用社异化为政府支持乡镇企业发展的工具^⑧。1990年代国有商业银行进行市场化改革,为规避风险,国有商业银行逐渐退出农村领域,特别是退出农村欠发达地区,农村信用社成为农村金融的“主力军”,并被赋予“支农”的政策性职能,农村信用社商业化倾向严重,社员所有的合作金融性质无法体现,农村信用社已经异化为国有商业性或政策性金融机构。进入21世纪,我国政府实施了统筹城乡发展、加快社会主义新农村建设战略。该战略重视农村信用社在农村金融的突出作用,要求把农村信用社建设成为为“三农”服务的社区性地方金融机构,试图通过把农村信社交给省级地方政府管理,农村信用社实行多元化模式改革,以期达到增加农民收入和实现城乡经济社会的协调发展之目的。但是,由于缺乏支持“三农”的相关配套措施,资本逐利的本性使农村信用社资金大量流向城市与非农产业,农民融资难、融资贵问题并没有得以解决。

2. 农村信用社发展演变过程是有关各方的利益博弈过程

自农村信用社成立以来,逐渐形成了多个与其利益相关的主体,这些利益主体不断博弈,农村信用社发展演变的过程也是其利益各方的博弈过程。

1951—1957年是农村信用社按照合作制普遍建立时期,在当时与农村信用社最相关的利益主体是政府(包括中央政府和地方政府)和农民。在这个时期,政府面临着恢复国民经济和向集体经济过渡的任务,农民需要一个为自己真正提供服务的农村金融机构,避免被高利贷盘剥。而国家银行覆盖的范围有限,在工业化战略下也无法满足农民的贷款需求,致使高利贷在农村的盛行,博弈的结果就是

普遍建立起具有合作制特征的农村信用社。1958—1979年是农村信用社合作制遭到破坏时期,最突出的利益主体博弈就是中央政府(中国人民银行为代表)和地方政府(以人民公社、生产大队为代表);二者目标函数不同,中央政府让农村信用社有效支持集体经济、抽取农业剩余支持国有经济;地方政府在执行中央政策的同时,搭中央政府的便车,谋取地方利益,这时期农村信用社管理体制不断变动,实质上是中央政府和地方政府不断博弈。1980—2002年是恢复农村信用社的合作制改革时期,这时期的利益主体除了中央政府(以中国人民银行为代表)、地方政府、农村信用社(以内部职工为代表)、农民社员,中国农业银行作为一个独立的利益主体突出体现出来。这时各利益主体的利益函数是:中央政府要农村信用社支持逐渐市场化的农村经济,同时还要为工业化、城市化筹集资金;中国农业银行控制农村信用社,搭中央政府的便车,乘机谋求部门利益;地方政府要支持乡镇企业的发展,搭中央政府的便车,乘机谋取地方利益;农村信用社职工要保住自己的“铁饭碗”及其他利益,控制农村信用社;农村信用社的社员要获得资金支持,解决自己的生产、生活困难;这些利益主体为了各自的利益,它们之间不断进行博弈,使农村信用社恢复的合作金融制度异化。2003年以来是农村信用社多元模式存在时期,相关的利益主体是:中央政府(以中国人民银行和银监会为代表)、省级地方政府、省联社、县联社、农村信用社和社员。这些利益主体有不同的利益诉求:中央政府的利益函数是将农村信用社的管理权交给地方政府管理,转嫁风险,同时建立健全农村金融体系,解决农村融资难问题,发展农村经济;省级地方政府的利益函数是控制农村信用社发展地方经济,同时,通过管理农村信用社谋求中央补贴及其相应的政策支持,甚至利用中央政府的政策漏洞将金融风险转嫁给中央政府^⑨。省联社作为省级地方政府的代理机构,在管理农村信用社的过程中追求自身利益最大化,谋求特殊利益。县联社谋求对全县农村信用社控制,农村信用社的职工谋求自己国家干部的身份、控制农村信用社经营管理,维护自己的既得利益。农村信用社社员的利益诉求是从农村信用社获得贷款支持。各个利益主体为了自己的利益不断博弈,使农村信用社产权形式和治理机构出现严重的缺陷,农村信用社的改革流于形式。

3. 政府处于制度变迁的主导地位,农村信用社缺乏自主发展和创新能力

农村信用社发展演变的进程中，其制度变迁的方式属于强制性制度变迁。强制性制度变迁的主要特点就是政府主导的自上而下，优势是国家在制度变迁中可以降低组织成本和实施成本^⑩。中国农村信用社制度变迁的过程中，政府始终处于主导地位。在农村信用社初建时期，政府在制度构建中发挥关键性作用，包括对农村信用社的章程的制定和农村信用社的筹备及其建立步骤。1958年后，随着我国政治经济环境的变化，在政府的主导下，农村信用社下放给社队管理，又收回银行管理，最后逐渐成为国家银行的基层机构。1980年以来，为适应农村经济的发展，政府又主导农村信用社恢复合作金融属性的改革。2003年以来政府主导农村信用社多元化模式的改革，这个多元化模式由中央政府设定，省级地方政府结合农村信用社的实际情况，在中央政府设定的集合范围选择农村信用社的产权形式和管理模式。2011年以来，政府又主导农村信用社向股份制的农村商业银行方向发展。因此，农村信用社发展演变的过程就是政府（中央政府）主导的强制性制度变迁的过程。

政府主导农村信用社制度变迁，使政府能够比其他竞争性组织低得多的费用提供制度供给，特别是在中国市场经济不完善、农村信用社产权主体虚置的情况下，政府主导农村信用社的改革，能够在短期内配置社会资源，缺点是制度的供给不能满足需求，最典型的体现就是农村信用社经营机制和管理体制不能适应改革发展的要求而滞后于经济发展，形成了农村信用社制度改革的无效或低效供给。同时，政府追求自己的利益函数，农村信用社只能被动地接受政府的决策，没有完全独立的主体资格，也使农村信用社不能独立自主地设计自己的发展模式和发展道路，缺乏自主发展与创新的能力。

三、农村信用社改革发展的现实指向

股份制作现代企业制度，对农村信用社的产权、经营机制、经营目标和治理机构等都提出了新的要求，要使农村信用社改革达到预期目标，必须围绕农村信用社的产权制度改革做文章，完善农村信用社内部、外部治理结构，真正实现社会公平与效率的统一。

1. 明确农村信用社改革的理念和目标

我国农村信用社在成立时，作为合作金融组织，其理念和目标是为农民提供融资服务，解决他

们的生产、生活困难。然而，我国农村信用社在发展过程中走了一些弯路，背离了为农民社员服务的理念与目标。但是，与国外农村合作金融组织不同，我国农村信用社不是在满足社员资金需求的基础上发生异化，而是在广大农民社员融资需求得不到满足的情况下，农村信用社资金投向集体经济组织，或对农民社员惜贷、慎贷，甚至嫌贫爱富，把大量资金投向城市与非农产业，使农业贷款比例过低，农村金融资源外流。如贷款“垒大户”，把大量资金投向经济效益比较好的乡镇企业等法人组织社员，挤占了对普通农民社员的贷款，或对社员贷款要求提供抵押品，增加了社员获取贷款的难度，农民社员在得不到贷款，只有求助于民间借贷甚至高利贷。今后，农村信用社的股份制改革中必须要明确为股东特别是农民股东（社员）服务的理念和目标，因为农民股东占农村信用社股东总数的绝大部分，为他们服务不仅是农村信用社的基本理念与目标，也是我国发展农村经济应该坚持的一个原则，尤其在当前为农民提供融资支持是解决“三农”问题、发展农村经济和建设社会主义新农村的关键环节。

2. 农村信用社的产权改革要体现公平与效率的统一

国外农村合作金融比较发达的国家，农村合作金融组织在建立的初期一般都得到了政府的扶持，甚至政府还入股农村合作金融组织，从外部为其注入资金。但是，随着农村合作金融组织的发展、壮大，政府逐渐退出了农村合作金融组织的产权，农村合作金融组织的私人产权是清晰的，且与其收益是对应的，社员所有产权的公平与效率的统一性得到了充分的体现。而中国农村信用社虽然初建时期也得到了政府的扶持，但是随着农村信用社的发展壮大，政府并没有退出对农村信用社的控制，反而强化了对其控制，致使农村信用社产权模糊，实际上产权属于政府“拥有”，也使农村信用社社员所有产权的公平与效率无法得到体现。当前进行的农村信用社股份化改革，政府要在适当的时候退出对农村信用社产权的控制，明晰产权关系，还投资人（社员）所应有的权益，体现出产权关系中公平与效率的统一。首先，这种公平是相对原有社员的公平。这种公平性表现在两个方面：一方面，农村信用社产权改革要真正体现社员所有的产权关系；另一方面，也要考虑到农民社员股金比较小，分红有限，入股的主要目的还是为了获得贷款。就农村信用社改革的股份制方向来说，更要使产权明晰化，

使社员的投入与其收益形成对应关系。其次，农村信用社的产权改革中需要把公平与效率统一起来。为获得更高的经济效率，农村信用社产权改革中吸收了很多农村大型种养户、企业和其它经济组织入股。这些经济组织资金实力相对强，需要的贷款也比较多，业务也相对集中，能够节省一定的交易成本；而且吸收这些组织入股，可以改变农村信用社股权结构中以农民社员为主的单一股权结构；而且这些单位和经济组织一般都是收益高、特色鲜明、质优的客户群，它们需要的资金量比较大、周期相对较长，对它们投资可以适当提高利率以获得更多的收益，这体现了股权设置中的效率，但也要承担一定的风险责任。

3. 正确处理政府与农村信用社的关系

我国农村信用社存在着许多问题，如产权还未理顺，法人治理结构还不完善，历史包袱重等。要解决这些问题，必然要涉及到政府的角色，需要正确处理政府和农村信用社之间的关系。第一，政府改变干预方式，保证农村信用社的独立性。由于存在着路径依赖的特性，政府一直控制着农村信用社，使农村信用社社员及其民主管理机构不能自主决定其内部重大事务，这是农村信用社多次改革未能取得成功的重要原因。随着我国市场经济的发展，政府应该转变职能，按照“政企分开”的原则，对农村信用社的干预方式由行政化、命令式手段转变为市场手段和经济方法，通过采取政策引导农村信用社的资金投向，保证农村信用社的独立性。同时，政府转变职能应该把主要精力放在为农村信用社改革提供必要的基础条件，包括建立完备的农村金融体系、构建完善的信用环境，帮助农村信用社打击逃废债，为农村信用社的改革创造良好的外部发展环境。第二，政府帮助化解农村信用社不良资产。农村信用社在改革发展过程中，一个重要的问题就是不良资产比例比较大，历史包袱重，金融风险高，这些问题不解决，势必影响农村信用社的稳定与发展。但是，要化解农村信用社的不良资产，必须借助政府的力量。作为对农村金融的支持，政府也应该像对待其他国有商业银行一样，核销农村信用社的不良资产，清除农村信用社的历史包袱，更好地发挥它的支农作用。第三，政府还应该落实对农村信用社的优惠政策。我国农村信用社承担着支持“三农”的任务，这就要求政府免除农村信用社的一切税收，在利率、准备金等方面给予一定的优惠，使其拥有更多的自主权，以增强农村信用社的经营能力，这样才能更好地发挥农村信用

社的支农作用。

4. 完善农村信用社内部外部治理结构

农村信用社长期被当作集体金融组织或国家银行在农村的基层机构看待，而不是当作真正的合作金融组织，其法人治理机构很不完善，并且在“内部人控制下”责权不明、责权不分，服务效率低下。因此，农村信用社的改革必须完善内部和外部治理机构。在内部治理方面，要按照现代企业制度的要求，建立决策权、执行权和监督权相互制衡，责、权、利相结合的激励和约束机制，特别是要完善社员（股东）代表大会、理事会、监事会等民主管理组织，真正发挥它们的功能和作用。在外部治理方面，改革省联社，去其行政职能，加强服务功能；在金融监管方面，建立省级金融监管机构，把银监局对农村信用社的金融监管移交给省级金融监管机构，让地方政府的权力与责任相匹配；同时，还要加强行业自律，把其行业监管与金融部门监管结合起来，构建全方位、多层次的监管体系与预警机制，不断提高农村信用社抵御风险的能力。

注释：

① 杨希天等：《中国金融通史·第六卷——中华人民共和国时期（1949—1996）》，中国金融出版社2002年版，第88页。

② 尹志超：《信用合作组织理论与实践》，西南财经大学出版社2007年版，第97页。

③④ 周伏脉：《农村信用社制度变迁与创新》，中国金融出版社2006年版，第86、113页。

⑤ 国务院办公厅：《国务院关于印发深化农村信用社改革试点方案的通知》，国发〔2003〕15号，中央人民政府门户网站2005年8月13日。

⑥ 中国人民银行货币政策分析小组：《2010年第四季度中国货币政策执行报告》，中国人民银行网2011年1月30日。

⑦ 中国人民银行货币政策分析小组：《2015年第四季度中国货币政策执行报告》，中国人民银行网2016年2月6日。

⑧ 何广文：《农信社制度变异及其动因》，《银行家》2006年第2期。

⑨ 蓝虹、穆争社：《中国农村信用社改革的全景式回顾、评价与思考》，《上海金融》2012年第11期。

⑩ 卢现祥：《西方新制度经济学》，中国发展出版社2003年版，第111页。

作者简介：陈俭，男，1971年生，河南罗山人，经济学博士，信阳师范学院经济学院副教授，河南信阳，464000。

（责任编辑 陈孝兵）