省联社的发展问题与改革路径

冯兴元[1],燕　翔[2],潘长风[3]

(1.中国社会科学院 农村发展研究所,北京　100732;2.中国社会科学院 金融研究所,北京　100710;
3.闽江学院 海西财政与金融发展研究中心,福建　福州　350108)

摘　要:农信机构一直以来都是我国农村普惠金融发展的主力军。随着基层农信机构商业化和股份化改革的深化,根据中央层面对省(自治区、直辖市)农村信用社联合社(简称"省联社")管理模式改革的政策要求,省联社改革无疑是当下农信系统改革的重点。简单回顾了省联社的发展历程与运作问题,分析了迄今为止改革的"四大模式"(金融服务公司模式、联合银行模式、统一法人模式与金融控股公司模式)的不同特点后,有鉴于新一轮省联社改革的要求和各地的最新改革动向,梳理出五种可能的改革模式。并从激励结构安排、分散或局部知识利用、金融机构治理和商业可持续要求,以及总体政策要求的视角,比较和分析了新一轮省联社改革中五种改制模式的特点与优劣之处,提出了通过改善新一轮省联社改制模式选择以优化农信系统运作的一些对策思考。总体看来,新一轮省联社改制应该同时考虑省内农信系统的综合改革。要更为平衡地考虑推进新产生省、市两级金融机构的规范治理,维护基层机构的相对独立性和自主权,改进对基层农信机构服务与风险化解,促进其商业可持续和"三农"普惠金融服务。从这些角度来看,各种单一模式都还难以解决这些问题。

关键词:省联社;农信机构;农村普惠金融;乡村振兴

中图分类号:F832.35　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1004-972X(2023)04-0001-08

DOI:10.16011/j.cnki.jjwt.2023.04.014

农信机构一直以来都是我国农村普惠金融发展的主力军,其稳健发展直接关系到我国能否全面实施乡村振兴战略。省(自治区、直辖市)农村信用社联合社(简称"省联社")是1999年开始试点、2003年农信社改革的历史产物,其定位为履行对基层农信机构的管理、指导、协调、服务职能。总体来看,组建省联社对于消除基层农信机构的历史包袱、处置风险,提升基层农信机构的公司治理水平、缓解"内部人控制"问题等方面都具有重要意义,其内部治理水平和可持续经营能力有了显著提高,促进了我国农信机构发挥其农村普惠金融服务主力军的作用。随着原银监会于2010年出台政策推进全部农信机构的股份化改革,农村信用社和农村合作银行这两类农信机构已逐步从名义上的合作金融机构转变为与农村商业银行一样的股份制商业性金融机构。在此背景下,省联社对农信机构自上而下的行政管理职能与改制为商业性金融机构的基层农信机构的公司内部法人治理间的矛盾愈发凸显,这已成为当前制约基层农信机构健康可持续发展的重要因素。此外,近年来随着金融科技的快速发展,基层农信机构对数字化转型升级和推出数字金融服务系统解决方案等服务有着很大的需求,但省联社对于这部分需求的满足能力相对有限,甚至反而出于自身利益限制这部分需求的满足。随着基层农信机构改革的深化,考虑到省联社改革的模式和定位对基层农信机构的发展具有重要的影响力,省联社改革无疑有必要成为当下农信系统改革的一大重点。

值得注意的是,尽管有关省联社改革的讨论在金融界已成热门论题,但有关省联社改革的相关学术研究成果仍然有限。本文简单回顾了省联社改革与发展历程,从激励结构安排、分散或局部知识利用、商业可持续要求,以及总体政策要求的视角分析了省联社的运行和发展问题,省联社改革政策沿革,以及当前省联社改革的模式与路径选择以及存在的不足,最后提出有关省联社进一步改革与发展的对策思考。

一、当前省联社发展存在的问题

在2003年正式推开的这轮农信社改革中,基层农信机构的管理权限从中央政府下放到各省(自

基金项目:中国社会科学院农村发展研究所创新工程项目"农业投资的财金协同支持政策研究"(2022NFSB07);海西财政与金融发展研究中心(闽江学院)项目"农村普惠金融发展问题与对策"(HXCJ1808)

作者简介:冯兴元,博士,中国社会科学院农村发展研究所研究员,中国社会科学院大学应用经济学院教授,博士生导师,研究方向:金融学、农村金融;燕翔(通讯作者),中国社会科学院金融研究所博士后,研究方向:农村金融、普惠金融;潘长风,博士,闽江学院海西财政与金融发展研究中心主任,教授,研究方向:投融资、风险管理。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

治区、直辖市）政府手中。各省（自治区、直辖市）纷纷建立了省联社，对基层农信机构进行管理，由省（自治区、直辖市）政府授权并按照国务院要求，履行对农信机构“管理、指导、协调、服务”的职责。不过最早的省联社出现于2001年9月，它就是江苏省农村信用社联合社。该省联社与始于1999年的江苏省农信社试点改革伴随而生:1999年江苏省率先取消乡镇一级信用社的法人资格，组建县一级统一法人的农信社；2001年11月江苏省率先开启农信社的商业化改制，张家港、常熟、江阴、吴江等地4家农信社成功改制为农商行。但是，省联社模式在建立之初就受到诟病，主要集中于省联社控制与县级农信机构完善法人治理之间存在冲突[1-2]。该模式下，基层农信机构与省联社的关系从规范的信用合作模式下的自下向上控制变成从上对下的控制，省联社对县级农信机构有着较多的行政控制，县级农信机构不但失去了规模信用合作模式下对省级联社的控制权，而且还交纳占其收入一定比例的管理费。但考虑到当时整个农信系统的发展状况以及基层农信社的经营能力问题，省联社模式可以认为是当时农信系统改革的一种“次优选择”[3]。在随后十多年的发展历程中，农信机构的总体和平均规模不断发展壮大。根据中国银保监会发布的银行业金融机构法人名单，截至2021年末，全国共有省级农信联社25家，农村商业银行1596家，农村信用社577家，农村合作银行23家。据统计，截至2021年末，全国农信机构资产规模超过43万亿元①，属于农村金融市场的主力军。随着农信机构改革的不断深化，省联社模式已经不再适合当下农信体系的发展，具体表现为以下几方面：

（一）省联社与基层农信机构矛盾突出

随着2010年农信社开启全面股份化和商业化改革后，省联社的管理体制与基层农信机构的法人治理矛盾进一步加大。尽管省联社在监管的推动下进行了一些“去行政化”改革的探索，例如从2011年开启将省联社的部分市级办事处改制为区域稽核审计中心的“去行政化”改革，改革后这些省联社市级办事处的职能由原先“代表省联社对基层农信机构履行管理、指导、协调、服务职能”转变为“淡出行政管理，强化审计职能”。但是由于区域稽核审计中心依然作为省联社的派出机构进行考核，在一定程度上依然会干预县级法人的正常经营[4]。此外，这种改革也没有触及省联社改革的核心问题，因此从效果来看并不理想。省联社与基层农信机构存在矛盾的根本原因在于一直以来省联社与县级农信机构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的矛盾，省联社与县级农信机构在法律关系上存在错位。具体表现为以下两方面：

一方面，基层农信机构作为省联社社员的权力无法有效行使，相应权利无法有效保障。根据《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社管理暂行规定》（银监发〔2003〕14号）（简称《规定》），省联社是由县级农信机构自愿出资联合组建的地方性金融机构，其中由社员代表组成的社员大会是省联社的最高权力机构，省联社理事需由社员大会投票选举产生，并设立省联社理事会，作为社员大会的执行和监督机构。省联社的理事长和主任应由全体理事投票选举产生。但是现实情况是，当前省联社的理事长和主任由省政府任命和委派。

另一方面，省联社对基层农信机构自上而下的管理方式不符合农信系统应自下而上加以控制和管理的规范要求。省联社脱离基层农信机构的授权范围，对后者实行自上而下的管理。而从规范角度看，农信系统应该也是自下而上控制和管理的。这意味着，省联社本来只能履行服务职能，不得脱离基层农信机构作为社员的授权范围履行管理职能。即便是行业管理和行业自律，也是其所有成员银行和农村信用社自身的事务，省联社只应该是这些基层农信机构利益表达和诉求的共同平台[5]。当前省联社对于基层农信机构的微观管理干预过强，这些基层机构的“外部人控制”问题严重，这也是省联社被诟病最多的问题。一直以来，省联社对基层农信机构的战略发展、经营目标、市场准入、高管任命、员工招聘和培训、薪酬确定、费用控制、系统接入、科技开发和业务宣传等各领域和层面均有管辖[3]，不符合现代公司治理原则，有损基层农信机构社员（股东）的权益。比如省联社可能对某基层农信机构提出高级管理层成员“工资太高”“影响共富”，要求对其降薪。如果基层农信机构参照执行，则可能导致其中一些关键人员跳槽到同地区待遇本来就高得多的其他银行。随着基层农信机构商业化和股份化改革的推进，其股权结构日益多样

①央视网，[朝闻天下]截至2021年末 全国有农信社约2200家资产超43万亿[EB/OL]，(2021-2-19)[2021-4-19]，https://tv.cctv.com/2022/04/19/VIDERbpNFGwmuQDC1PD7nfnL220419.shtml。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

化，部分基层农信机构的自主发展能力有所增强，股东作为所有者的权利意识进一步增强，二者的矛盾愈发突出[3]。特别是对于一些改制后发展较好、内部治理规范的拟上市或已上市基层农信机构而言，在高管提名权方面，基层农信机构股东与省联社的矛盾更加突出。比如，2017年某省某已上市农商行董事会就直接否决了省联社提名的副行长人选，其后省联社通过行使其管理与协调职能，发挥其影响力，使得提名最终通过。

（二）省联社自身服务能力较弱

按照2003年国务院《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），省联社应当主要履行行业自律管理和服务职能，其业务活动也应当以为基层农信机构提供服务、促进其发展为宗旨。2012年第四次全国金融工作会议要求省联社“淡出行政管理职能，强化服务功能”。后来的金融工作会议、中央一号文件也多次强调了这一改革方向。不可否认的是，省联社在办理或代理基层农信机构资金清算与结算、提供信息咨询、指导基层员工培训等方面的确为基层农信机构给予了较多支持。但随着近年来金融科技的快速发展，越来越多的商业银行开展数字化转型，通过数字技术开展线上金融业务，并在国家和监管部门普惠金融政策的引导和要求下，积极下沉服务，有效拓宽了金融服务的广度和深度。这对于以线下服务为主要经营模式的传统农信机构的经营造成了巨大冲击。传统农信机构面临数字化转型以及开展线上数字普惠金融业务的压力。而省联社由于不是专业的金融科技公司，在金融科技运用、金融产品设计等领域不具备优势，因此服务能力也相对较弱，很难为基层农信机构提供足够的支持，一定程度上也限制了农信机构的发展。

由于各省（自治区、直辖市）基层农信机构数量众多且发展水平差异较大，不同地区、不同发展水平农信机构在系统开发、平台建设、产品设计等方面有着不同的诉求，省联社很难满足基层农信机构的多样化的数字化需求。从现实来看，省联社对于基层农信机构的数字化需求，经常以行政化管理的方式对待，以致对管理和服务系统的统一开发升级、统一平台的建设优化以及统一的金融产品与服务创新往往要经历漫长的协调、沟通和决策过程，造成省联社在这些方面始终处于相对落后的地位[3]。

此外，一些省联社出于自身利益的考虑，可能会要求基层农信机构统一使用某种较为落后的线上平台，影响后者引入更适宜、更有效的第三方开发平台，这反而会严重影响这些基层机构的数字化转型、业务经营和有关利益。

（三）省联社合作金融属性与农信系统商业化和股份化的性质相冲突

省联社作为农村合作金融体系内部的产物，属于一种过渡性的制度安排[6]。省联社是基层农信机构按原银监会2003年的《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社管理暂行规定》自愿入股组建，实行民主管理，由社员社代表组成的社员大会是其最高权力机构，社员大会实行社员社代表一人一票的表决制度，因此，省联社本质上属于合作金融组织。2010年，原银监会印发了《关于加快推进农村合作金融机构股权改造的指导意见》，鼓励和要求农信社转变为股份制银行，省联社管辖的基层农信机构开始加速自身的商业化和股份化改造，直至2021年底，已有北京、上海、重庆、天津、安徽、江苏、湖北、山东、江西、湖南、广东、青海等12省（直辖市）的农信社全部完成股份制改造。此外，2022年4月，浙江省联社改制为浙江省农村商业联合银行，成为完成新一轮省联社改制的首家省联社。根据银保监会的数据，截至2021年末，全国共有1596家农村商业银行，占全部农信机构（农村商业银行、农村合作银行和农村信用社）的72.68%。在此背景下，省联社依然保持其合作金融机构的属性并对基层农信机构行使管理职能，与当前基层农信机构的商业化和股份化的目标不符，因此亟须改革。

二、省联社改革的政策沿革

由于以上问题的存在，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”，但并未针对省联社改革提出具体的改革目标、要求和路径。2019年1月29日，央行等五部委印发了《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”，主要从理顺管理体制、强化服务职能的角度对省联

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

社改革提出了更为具体的目标和要求。

2020年5月末，在银保监会印发的《深化农村信用社改革实施意见》中，提出“在保持县域法人地位总体稳定的基础上，统筹做好省联社改革、农村信用社县域法人改革和部分机构风险化解工作，开展好相关改革试点”，首次将省联社改革、农信社改革以及部分农信机构的风险处置联系在一起，即在推进省联社改革过程中，还需要实现对部分问题农信机构的风险化解。2022年中央一号文件提出，“加快农村信用社改革，完善省（自治区）农村信用社联合社治理机制，稳妥化解风险”，再次明确了在省联社改革过程中，还需要实现“农信社商业化改革+风险化解”双重目标的这一思路。

表1　2016—2022年省联社改革的相关政策

年份	文件	具体要求
2016年1月	中央一号文件《中共中央 国务院关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》	开展农村信用社省联社改革试点，逐步淡出行政管理，强化服务职能
2017年2月	中央一号文件《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》	抓紧研究制定农村信用社、省联社改革方案
2018年2月	中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》	推动农村信用社省联社改革，保持农村信用社县域法人地位和数量总体稳定
2019年1月	人民银行、银保监会、证监会、财政部、农业农村部联合发布《关于金融服务乡村振兴的指导意见》	积极探索农村信用社、省联社改革路径，理顺农村信用社管理体制，明确并强化农村信用社的独立法人地位，完善公司治理机制，保障股东权利，提高县域农村金融机构经营的独立性和规范化水平，淡化农村信用社、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	银保监会印发《深化农村信用社改革实施意见》	在保持县域法人地位总体稳定的基础上，统筹做好省联社改革、农村信用社县域法人改革和部分机构风险化解工作，开展好相关改革试点
2022年2月	中央一号文件《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》	加快农村信用社改革，完善省（自治区）农村信用社联合社治理机制，稳妥化解风险
2022年3月	《中国人民银行关于做好2022年金融支持全面推进乡村振兴重点工作的意见》	各省、自治区农村信用社联合社要明确职能定位，落实“淡出行政管理”的要求，因地制宜做优做强行业服务功能；稳步推进农村信用社深化改革化险工作，保持商业可持续的县域法人地位长期总体稳定

资料来源：作者自制。

目前来看，农信社商业化改革和部分农信机构的风险化解二者目标是统一的，省联社改革有助于推动“双重目标”的实现。在推进农信社商业化改革的过程中，势必需要对问题资产进行清理，同时引入新的股东，对其资本进行补充，因此有助于实现部分农信机构风险的化解。根据《2021年四季度央行金融机构评级结果》，农信机构的高风险机构数量最多（186家），占全部类型高风险机构的58.86%。而在三类农信机构中，农村信用社和农村合作银行的风险相对较高。根据中国人民银行的数据，2020年我国农村合作银行、农村信用社的涉农贷款不良率高达13.2%和8.9%，远高于农村商业银行（4.9%）和全国银行业金融机构的平均水平（2.7%）。省联社可以通过增资扩股的方式，在化解风险的同时，协助现存的全部农村信用社和农村合作银行转制为农商行。

三、省联社当前改革的路径选择

当前对于省联社改革路径的选择，按照股权和法人关系大致可以分为五类：金融服务公司模式、联合银行模式、统一法人模式、金融控股公司模式和混合模式。其中金融服务公司模式和联合银行模式为“自下而上参股模式”，本质上属于一种“小机构+大平台”的股份制商业银行运行理念。在该模式下，小机构和大平台独立运行、自担风险，大平台仅为小机构日常经营提供服务。“自上而下控股模式”则是通过自上而下控股的纽带来联结不同的基层机构。其中统一法人模式本质上属于合并模式。混合模式还在成型当中。其可能的一个方向是，部分基层农信机构仍然归属于一个保留下来的省联社，其他基层农信机构可能由新建的少数市级农商银行集团来参股或控股。按照目前国家对于省联社的定位，无论采取哪种改革路径，其需要维持的最根本职能是对基层机构的服务职能。统一法人模式由于取消了基层独立法人机构，对基层机构的服务职能也就无从谈起。

此外，一直以来，服务“三农”都是所有农信机构重要的政策要求。因此对于各种省联社改革模式而言，保留下来的机构和新出现的机构都必须同样坚持服务“三农”的目标，不能偏离服务“三农”的定位。按照著名经济学家、1974年诺贝尔经济学奖得主哈耶克的观点，市场中存在大量的分散知识或者局部知识，这些知识涉及无数个体的特定时空的特定情势，只有发育市场组织和市场机制、促进市场竞争，才能更好地利用这些分散知识或局部知识[7-11]。改制后对于级次越高的金融机构，由于其

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

不再是县域法人机构，其与农户、新型农业经营主体的金融服务需求第一线的距离便会拉长，增加了掌握“三农”经济主体的信用水平及其项目情况的难度，容易导致农信机构偏离“三农”普惠金融服务的政策目标。基于对保留下来的机构和新出现的机构的以上政策要求、激励结构、有效治理、风险控制和商业可持续要求，结合这些机构的局部知识利用特点，本文进一步对省联社当前改革路径选择进行了分析。

（一）金融服务公司模式

从股权关系来看，金融服务公司模式属于“自下而上参股模式”。这种模式是最符合国家提出的淡化省联社的行政管理职能、强化其专业化服务功能的要求，进一步明确和限定省联社的服务属性。此外，强化省联社服务功能也符合局部知识利用的要求。但需要强调的是，这种“服务功能”不可以被省联社垄断，而是需要由最有能力的专业化服务机构提供，金融服务公司必须在竞争的环境下公平公开公正地与其他社会化、专业化服务机构展开平等竞争，否则对基层农信机构会造成更大的“负效用”，基层农信机构的“三农”服务能力可能会大打折扣，同时限制其自身可持续发展。因此在金融服务公司模式下，维持一种公平竞争格局，还需要有专门的、适度的监管。但是从风险化解的角度，金融服务公司模式对于基层农信机构的风险化解的作用相对较小。从现实来看，若采用金融服务公司模式，省联社便会失去对于辖内基层农信机构行政管理的权力，因此各地省联社改革采取这一模式的积极性略显不足。

（二）联合银行模式

从股权关系来看，联合银行模式同样属于“自下而上参股模式”，这种模式不需要额外的资本募集，改革成本较低，操作性也较高，并且基本上不影响基层农信机构的运作，符合上述局部知识利用要求，是一些地区愿意接受和采取的模式。但是联合银行自下而上参股的模式对于基层农信机构风险的化解作用同样较小，适合那些基层农信机构资产质量较好、服务“三农”能力较强的地区。目前浙江省就采取了该模式。2022年4月，浙江省银保监局批复同意浙江农村商业联合银行股份有限公司开业。省联社改制为联合银行后最大的变化在于其机构性质由原先的“合作金融机构”转为商业性金融机构。转变为联合银行后，还会根据现代公司治理的要求，建立“三会一层”的组织架构，其内部治理能力也会进一步提升。此外，省联社改制后还可以申请一些存贷款业务之外的其他金融业务资质或牌照，拓展其业务范围。

联合银行模式本质上是一种自下而上自愿参股形成股份制商业银行的逻辑。但从现实来看，在现有体制下，基层农信机构无论自愿与否，都被要求加入联合银行。事实上，至少对于那些资产质量较好、具备独立经营能力的基层农信机构，应当允许其按照自身发展情况自愿选择加入或者不加入联合银行。

（三）统一法人模式

从股权和法人关系来看，统一法人模式属于合并模式，通过省联社向社会募集资本的方式，将全省（自治区、直辖市）所有具有独立法人资格的农信机构合并为一家法人机构，组建省级农村商业银行，原基层农信机构转变为该农村商业银行的分支机构。该模式能够理顺基层农信机构与省联社两者之间“自下而上组建、自上而下管理”的扭曲关系，有助于资源的高效配置以及规模经济的实现，进而提升农信体系的经营效率，同时有助于基层农信机构的风险化解。但是统一法人之后，基层农信机构全部变为省联社的分支机构，很容易会使其偏离服务“三农”的职责。事实上，由于改制后基层农信机构不再是县域法人机构，拉长了与农户、新型农业经营主体等第一线需求的距离，增加了掌握“三农”经济主体的信用水平及其项目情况的难度，容易导致农信机构偏离“三农”普惠金融服务的政策目标。在统一法人模式下，基层农信机构与上述局部知识的利用要求差距较大，需要谨慎选择。此外这种模式还可能出现的问题是，若一家企业尤其是国有企业作为新股东进入合并后产生的省农商行并控大股，在未来运作过程中，其商业金融目标可能与政府的“三农”普惠金融服务政策目标要求发生冲突，二者之间的张力会比较突出。另外在统一法人的过程中，需要涉及基层众多农信机构的兼并，一方面资金需求要求较高，另一方面还需要平衡各个基层农信机构的利益，操作难度较高，特别是对于一些发展较好或已经上市的农信机构，很难协调实现统一法人。

从现实情况来看，目前采取统一法人模式的省联社普遍是经济发展较好的直辖市，如北京、上海、重庆、天津等，这些地区农业经济比重非常低，城镇

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

化率很高，许多已经没有县一级的行政单位，并且这些地区在改革之初就采取的这一模式。特别在此前中央提出“保持农信机构的县域法人地位稳定”的强约束条件下，其他省联社改革效仿这一模式的可行性不高。但值得注意的是，在2022年3月中国人民银行印发的《中国人民银行关于做好2022年金融支持全面推进乡村振兴重点工作的意见》中，对于农信机构改革放松了“保持农信机构的县域法人地位稳定”这一强约束条件，调整为“保持商业可持续的县域法人地位长期总体稳定”，这意味着对于那些不具备可持续经营能力、风险较高的农信机构允许其兼并重组。在此背景下，对于那些农信机构整体风险较高的地区，从化解金融风险的角度，统一法人模式仍然是一种可能性很小的备选模式。这是因为，在一个省（自治区、直辖市）的范围内，一般存在一些商业可持续的县域法人。这一新的约束条件仍然构成推行统一法人模式的障碍。

（四）金融控股公司模式

金融控股公司模式属于“自上而下控股模式”，其特点是：一般通过省级政府或省联社出资，同时适当吸收社会资本，组建以国有资本为主、其他资本为补充的省级金融控股集团，以自上而下控股的方式，联结省内基层农信机构，实现资源共享和协同发展，既提升了基层农信机构的资本实力，同时还可以充分发挥国有资本对农信机构服务“三农”的战略引领作用。相较于金融服务公司模式和联合银行模式，金融控股公司在地方的分散或局部知识的运用上不具备优势，但是要优于统一法人模式。从现实中各地省联社改革拟选择的路径来看，金融控股公司模式也是当前一种主流方向。全国剩下的24家省联社中，预计有半数将选择金融控股模式。

按照控股方式的不同，金融控股公司模式可以进一步细分为间接控股模式和直接控股模式。间接控股模式是指省联社改制形成的省级商业银行作为金融控股公司，通过控股一家或几家本省（自治区、直辖市）经营状况比较好的农信机构，再由这些农信机构进一步控股省（自治区、直辖市）内其他农信机构，实现对全省（自治区、直辖市）农信机构的管辖。目前宁夏回族自治区就采取该种模式。2008年宁夏自治区联社通过与银川市农信社合并，改制为黄河农村商业银行，再通过黄河农村商业银行向自治区内19家基层农信机构投资入股实现控制。黄河农商银行一方面承继省联社管理、指导、服务、协调的部分职能，为基层农信机构提供人员培训、科技服务、产品支持、资金调剂等服务；另一方面也在银川市开展金融服务。间接模式适用于基层农信机构数量不多，且存在一家或几个实力远强于其他基层农信机构的省（自治区、直辖市）。直接控股模式是指省联社直接转变为省级农商行，作为一家金控公司，对省（自治区、直辖市）内基层农信机构进行股权投资，实现控股。由于控股全省（自治区、直辖市）农信机构需要投入大量资本，因此这种模式对于地方政府的财政能力提出较高要求。

金融控股公司模式具有以下几方面优势：首先，该模式可以通过股权纽带联结省联社与基层农信社二者之间的关系，农信系统内部的法人治理水平也会有所提升，长期被诟病的“花钱买婆婆”的问题也将不复存在。其次，在该模式下农信系统的两级法人结构将不会改变，有利于保持农信机构的县域法人地位稳定。再次，在该模式下基层农信机构能够更好地发挥服务“三农”的根本职能。当前国家对于农信机构服务乡村振兴等方面存在一些要求，使其具有一定的政策性属性。而基层农信社商业化改革之后，农商行作为商业性质的金融机构，其发展应当首先将股东利益放为首位，兼顾社会利益，但这容易导致其偏离“支农支小”的政策目标。而在金控公司模式下，省联社改制后新产生的金融控股公司作为基层农信机构的控股股东，可以名正言顺地通过派出理事或董事参与经营决策，而非通过行政式管理手段约束农信机构的行为，较之于原来的省联社，可以更好地实现服务“三农”的目标[12]。最后，金融控股公司模式符合当前国家对于省联社改革的如下要求：在省联社改革过程中，要推进农信社商业化改革，同时化解部分农信机构的风险。核心一级资本是银行抵御风险最核心的工具。但目前来看，由于内源性资本补充能力有限以及风险资产权重上升等因素，一些农信机构的核心一级资本充足率接近甚至低于监管红线[13]。金融控股公司模式在一定程度上有助于补充基层农信机构的资本金，增强其抵御风险的能力。但是，金融控股公司模式对于地方政府的财政实力要求较高，需要地方政府投入大量的财政资金支持。近年来，国家鼓励地方政府通过发行中小银行专项债券的形式对中小银行的资本金进行补充。根据《中国

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

金融稳定报告(2021)》,财政部共安排了2000亿元专项债额度,支持山西省、黑龙江省、广西壮族自治区、四川省、广东省、辽宁省等20个省(自治区)的310家中小银行补充资本、化解风险,其中大部分为农信机构。省联社改制为金融控股公司后,可以通过发行专项债募集来的资金以增资扩股的方式来实现对基层农信机构的控股,解决资金不足的问题。总体而言,金融控股公司模式可以兼顾当前国家对省联社改革提出的将省联社改革、基层农信机构改革以及部分农信机构的风险处置联系在一起的政策目标,当然可操作难度也更大。另外,金融控股公司模式也可能带来新的潜在进入风险:部分地方政府有关部门可能会过度利用其金融控股公司的控制和管理权,挪用公司资金。

(五)混合模式

混合模式是以上四种模式的混合,结合各地农信机构自身的发展现状,在省一级和地市一级农信机构分别采取两种或两种以上的模式,目前还在酝酿和形成过程中。其中一个方向是采取"联合银行+金控公司"的混合模式,即省联社仅联合部分不具备独立经营能力、资产规模小的且有意愿加入省联社管理的基层农信机构,同时允许发展较好的农信机构控股部分风险较高的基层农信机构,预计广东省将采用这一模式。由于广东省内各地农信机构存在发展不平衡、经营水平差异较大的现实特点,因此广东省将省内农信机构的经营状况按照梯度划分,遵照"以强带弱、中间抱团"原则,深圳、广州、珠海、东莞、顺德、南海、汕头等多个经营状况和资产质量较好的市级农商行分别参股控股一些经营状况不佳的小型农商行,组建农商银行集团,被其参股控股的小型农商行进而脱离省联社管理。而除此之外的农信机构,预计还是在省联社的管理体系下面,由省联社发挥管理和服务的功能。在广东省的这一改革模式下,基层农信机构的法人地位依然保持不变,也符合上述局部知识利用的要求,但是部分基层农信机构仍受到省联社的管理和服务,省联社职能定位中的一些矛盾还需要解决。

四、关于新一轮省联社改革的思考

总体看来,新一轮省联社改革应该同时考虑省(自治区、直辖市)内农信系统的综合改革。要更为平衡地考虑推进新产生省、市两级金融机构的规范治理,维护基层机构的相对独立性和自主权,改进对基层农信机构服务与风险化解,促进其商业可持续和提升其"三农"普惠金融服务水平。同时,对于无法实现商业可持续的县域法人,则需要及时改制。省联社改制后生成的新机构和新体系,需要受制于一整套的正向激励机制,有利于利用本地的分散或局部知识,尤其是促进"知识的分工"[7]。这些要求也是改制的原则。从这些角度来看,上述五种模式都还难以解决这些问题。

以上五种可能的省联社改革模式中,前面四种模式均要求基层农信机构必须根据统一要求纳入省联社改革。若放松这一要求,便能够寻找到一条更适合的路径。对于那些具备独立经营能力且资产规模较大的基层农信机构,应允许其独立于省联社的管辖。例如,在联合银行模式下,省联社改制形成的联合银行也可以仅仅联合那些不具备独立经营能力、资产规模小的基层农信机构,这也符合联合银行"小机构+大平台"的思路。在金融控股公司模式下,省联社改制形成的金融控股公司可以仅对省(自治区、直辖市)内部分基层农信机构实现控股,允许一家或几家经营状况比较好、规模比较大的农信机构控股部分规模小的高风险机构,减少自身的资本金投入压力。此外,第五种模式,即可能正在考虑中的"混合模式",还需要解决留存下来的省联社及其所服务那部分不具备独立经营能力、资产规模小的且有意愿加入省联社管理的基层农信机构,仍然存在整体和分头改制的任务,遵循上述改制要求和原则。

考虑到各省(自治区、直辖市)所处的宏观经济环境、经济结构、金融生态环境以及农信系统的风险状况各不相同,并且不同区域基层农信机构的发展水平和特点也存在较大差异,当前在推进省联社改革过程中,还是需要按照银保监会的部署,采取"一省一策"的方式,因地制宜、循序渐进地开展改革。但无论省联社采取何种改革路径,都要坚持与农信系统的改革一致的市场化、股份化、法制化改革方向,不断增强省联社改制后所形成新机构的服务职能。同时还需坚持农信机构服务"三农"这一重要基本原则,保持商业可持续的县域法人地位长期总体稳定,推动无法实现商业可持续的县域法人机构的及时改制,处理好金融风险化解与服务"三农"之间的关系,不断提升农信机构的支农服务水平,实现农信机构健康、高效、可持续发展。此外,需要特别关注新改制产生的省级金融机构中可能出现的省(自治区、直辖市)政府所属企业或者其他

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

某家企业控大股的现象，这种现象容易导致新机构偏离服务“三农”的政策要求，甚至可能出现资金被挪用的风险。无论如何，在省联社改制后，均要求有关金融监管部门对新产生的金融机构实施审慎监管和适当的普惠金融服务考核。

另外，关于省联社改制还需要从功能视角推行更大范围的，尤其是全国范围的农信系统综合改革和体系建设。比如，我国还缺乏全国性的农信体系整合和建设，这里尤其涉及缺乏全国性的农信机构联合体，全国范围和省（自治区、直辖市）内的农信机构风险防范互济基金，附加的存款保险救助机制，全国性农信培训机构和专业性管理系统与产品开发机构。这些体制和机制的缺失问题还亟待解决。因此，全国农信系统的综合改革和体系建设还任重而道远。

参考文献：

[1]何广文.股权设置与治理结构的冲突[J].银行家，2005(1):112-115+5.

[2]蒋定之.农村合作金融改革发展中的几个重大问题[J].中国金融，2008(14):8-10.

[3]曹军新，唐天伟，谢元态.省联社改革模式研究:次优的丧失与更优的选择——基于机制设计理论的扩展框架[J].经济社会体制比较，2018(3):82-90.

[4]李林鸾.省联社市办向何处去[N].农村金融时报，2017-07-24(A02).

[5]冯兴元.论农村信用社系统金融机构的产权、治理与利益关系[J].社会科学战线，2017(2):31-40+2.

[6]何广文，何婧.省联社改革：机制重于模式[J].银行家，2020(7):15-18.

[7]HAYEK F A V. Economics and knowledge[J]. Economica，1937(13):33-54.

[8]HAYEK F A V.The socialist calculation II:The state of the debate[A].In:HAYEK F A V(Ed.):Individualism and Economic Order[C]. Chicago: Chicago University Press，1948：148-180.

[9]HAYEK F A V.Der wettbewerb als entdeckungsverfahren[A]. Freiburger Studien-Gesammelte Aufsätze. Tübingen[C]. Tübingen:Mohr，1969:249-265.

[10]HAYEK F A V.The use of knowledge in society[J]. American Economic Review, 1945(4):519-530.

[11]冯兴元，何梦笔，何广文.试论中国农村金融的多元化——一种局部知识范式视角[J].中国农村观察，2004(5):17-29+59-79.

[12]曾刚.农信社改革的逻辑与深化路径[J].银行家，2020(7):11-14.

[13]曾刚，王伟.专项债能否打破中小银行资本补充困局[J].中国农村金融，2021(20):49-50.

Research on the Development Problems and Reform Path of Provincial Rural Credit Cooperative Associations

FENG Xing-yuan[1]，YAN Xiang[2]，PAN Chang-feng[3]

(1. Rural Development Institute，Chinese Academy of Social Sciences，Beijing 100732，China;2. Institute of Finance and Banking，Chinese Academy of Social Sciences，Beijing 100710，China;3. Research Center for Business and Financial Development in Haixi，Minjiang University，Fuzhou 350108，China)

Abstract: County-level financial institutions within the Rural Credit Cooperative (RCC) system，including rural commercial banks，rural cooperative banks and rural credit cooperatives (RCCs)，play an important role in the development of inclusive finance in rural China. With the transformation of the rural cooperative banks and rural credit cooperatives into shareholding financial institutions，the reform of the management mode of the Provincial Rural Credit Cooperative Associations (RCCAs) is undoubtedly the focus of the current reform of the RCC system. This paper briefly reviews the historical reform and development process of the Provincial RCCAs，analyzes the problems with their operation and development，and the characteristics，advantages and disadvantages of existing “four models” of their reform，including the Financial Service Company model，the United Bank model，the Unified Legal Person model and Financial Holding Company model. In view of the requirements of the new round of reform of the RCCAs and the latest trends of the reform across Chinese provinces，five possible reform models can be sorted out. From the perspective of incentive structures of financial institutions，their dispersed or local knowledge utilization，requirements for their good governance and overall policy requirements for them，this paper compares and analyzes the characteristics and advantages and disadvantages of five reform models in the new round of the reform of Provincial RCCAs，and puts forward some reform recommendations to optimize the operation of the rural credit system by improving the selection of their reform models.In general，the comprehensive reform of the RCC system should be taken into consideration in the new round of reform of the Provincial RCCAs. More balanced considerations should be made to promote the good governance of provincial and municipal financial institutions within the RCC system that were newly created or to be created，maintain the relative independence and autonomy of county-level financial institutions，improve the services for them and their risk control，and promote their commercial sustainability and rural inclusive financial services. From these perspectives，it is still difficult for all kinds of the existing single models which are under consideration to solve these problems.

Key words: Provincial RCCAs; financial institutions within the RCC system; rural inclusive finance; rural revitalization

（责任编辑：张爱英）

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net