

●张 虎 蒋国民

关于组建中国农村合作银行几个关键问题的研究

党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，这一《决定》为我国今后一段时期的市场经济体制改革制定了较为详尽的战略目标。对整个农村金融体制改革，《决定》中特别提出：“将政策性业务与商业性业务分离”，“改组农业银行，承担严格界定的政策性业务”，“并根据需要分步骤地组建农村合作银行……”。据此，我们可以大致看出，今后的农村金融体系将以承担政策性业务的农业银行和以商业性经营为主的农村合作银行为主体，前者将由现有的中国农业银行改组而成，后者由现在的中国农业银行的部分机构与职能和现在的农村信用合作社组合而成，而且今后的农村金融在农村市场经济体制下的发展将主要依靠农村合作银行。但合作银行作为一个新的金融组织，对于中国金融业来说还是比较陌生的，最近的一些报刊对国外合作金融业的介绍也变得多起来，其目的也就是为即将到来的合作银行的组建提供一些借鉴。无疑，组建我国社会主义市场经济体制下的农村合作银行必须借鉴国外合作金融的成功经验，但借鉴不等于照搬。在比较、借鉴的同时，必须记住我们是在建立中国特色的社会主义市场经济下的农村合作金融。从这点出发，如何立足我国的具体国情，借鉴国外合作银行的可取之处，构建起具有中国特色的农村合作银行，则是我们目前值得深入研究的重大现实课题。

一、农村合作银行的目的及其性质

组建农村合作银行的根本目的应该说是适应市场经济体制的建立，使原有的农村金融机构实现向商业化金融企业过渡，从而为我国农村经济的发展提供全方位、多功能、综合性的优质、高效服务。毋庸置疑，新的农村合作银行仍然是我国金融体系的一个重要组成部分，并且仍将担负着原有农业银行与农村信用社的大部分任务。由此，就产生这样一个问题，既然我们强调新的股份合作银行的商业性成分，也就是说将来的合作银行必须自主经营、自负盈亏、自担风险、自求平衡、自我发展、自我完善。那它为农村产业政策的支持服务功能是否还存在？如果有，究竟如何跟商业性的企业性质相调和？

从目前来看，首先原有的农村信用合作社已经在很大程度上背离了信用合作的基本性质，所谓“三性”已基本不存在，信用社已成为某种形式上的官办金融组织，因此，信用社本身的不以赢利为目的而以为本社社员服务的宗旨已不能很好地体现。再加上现在是信用社与原有国家专业银行合作，因此，在这之后其原有的合作性质虽然将有所保留，但不可避免的是，其合作性质将不可能有太多的体现。然而，有一点却不能否认，即合作金融也好，新组建的农村合作银行也好，它们将无法回避对农业的支持和服务的职责。尤其在我们这样一个以农业为基础命脉的农业大国里，今后作为农村经济领域里占主导地位金融部门，新的合作银行将义不容辞地担负起对农业的支持，这一点与其他商业银行有着很大的区别。由此

我们可以得出这样的结论，即新的农村合作银行将是一个混合型的带有某些合作金融性质的股份金融企业，它有支持农村产业政策尤其是农业稳定协调发展的基本任务，以及优先为原有合作社社员提供服务的义务，但它更加强调追求利润、讲究效益的商业金融特征。从这一点看，其与目前西方商业社会背景下的合作银行体系相类似。

二、农村合作银行的组织机构

目前，国际上多数国家的农村合作银行实行的是“三级法人制”，即一般为中央、地区、地方三级法人制，各级法人之下再分设多营业机构，如德、法、日等国。与我们国情差不多的印度也是三级法人，但没有中央一级，只到邦合作银行为止。这种机构设置是根据其区域、人口、经济发展水平特点而设的。但如果我国也照搬国外的“三级法人制”，尤其是德、法、日等国的中央、地区、地方三级法人，减去省一级机构，其必然会带来以下几个方面的问题：一是中国疆土辽阔，地域差别巨大，人口众多，如果由中央合作银行直接担负对地市级合作银行的管理与协调，必然难度较大，各地市股份合作银行也必然会疲于奔命，造成管理上的断层与整个管理体系的失衡，并必然会导致各地农村经济的级差越来越大。二是我国的行政区划是有其深刻的现实依据、历史渊源和文化背景的，中央、省、市、县、乡的行政管理序列是比较均衡的，便于各级管理与各基层工作的开展。特别是农业作为国民经济的基础产业，党和国家历来高度重视，各省（市）党政在贯彻中央的各项农村经济政策，并根据本地区的实际情况，制定和实施农业的各项政策时，需要金融部门的有力配合。作为以支持农业为本职，以支持整个农村经济发展为基本宗旨的农村金融机构，如果在一个地区差别很大的省级行政区内没有一个与之相应的省级农村金融机构来贯彻、协调本省的产业发展政策，必然会影响到各地农业政策的贯彻与落实。三是如果中央与地方合作银行的距离拉大，中央合作银行担负起面广量大、情况复杂的地市合作银行的管理与协调，就有可能影响整个宏观调控的力度与效果，致使对地区合作银行的调控乏力，在整个市场经济体制不完善的情况下，政策的传导也可能出现失真、变误、延迟等现象，有可能引发新一轮的金融秩序混乱。四是农村合作银行作为一家全国性的金融企业组织，其中央、省、市、县、乡的组织体系是一个与行政体系相对应的确定而完善的组织结构，其固有的整体性与系统性不应破坏。合作银行的组建应在原有的框架体系上进行责、权、利结构和组织决策结构的重新组合、界定与完善，因此，如果抛去省行一级，势必打破原有的系统均衡与完整，产生一系列不必要的动荡，影响整个系统的稳定与高效运行。五是现有的联行结算网络将面临着较大的冲击，进而影响新组建的合作银行的业务开展。六是各级政府为了支持农业的发展，都相应成立了一些为农业服务的部门，需要农村股份合作银行为其提供信贷、结算服务，以及为省际大型项目和农业基础设施等提供中期、长期贷款。尤其对一些农业大省来说，在省内跨地区的大型开发项目较多，缺少了省一级经营机构简直难以想象。

经过以上分析，我们在尊重现有的政治、经济体制的前提下，从我国实际情况出发，根据整个农村经济与金融的现状，可以认为，新组建的农村合作银行应充分利用现有农业银行的系统基础，形成一个以四级法人机构，即中央、省、市、县为主体的新的农村合作银行体系。

三、农村合作银行的管理体系

农村合作银行的管理体系应是一个有着中国特色的半官半民的管理体系。这是因为农村合作银行本身就是一个在中国特色之下的，合作性、商业性混合的金融企业。在中国，农业是整个民族生存的基础，也是整个社会、政治生活安定的基本条件，没有农业的稳定健康发展可以说别的一切都无从谈起。在农村金融领域里，除了即将分化出来的政策性银行外，今后支持整个农村经济，尤其是整个市场经济的发展将主要落在农村合作银行身上，因此，从政治利益、社会效益来说，政府没有理由不对整个农村经济的枢纽——农村金融业有效地控制起来。但从农村合作银行的合作性质的角度来看，合作之中的自愿平等、互助互利等原则具有很大的两重性，即它一方面要求互助组织提供给个体以帮助和收益，要求农村合作银行要强化管理，加强核算，以利润为核心展开经营，这是体现其商业个性的地方。但另一方面，农村合作银行的合作性质又给我们揭示，农业产业上的特色给农村金融带来的是相应的周期长、比较收益低、经营分散等特点，从纯粹的市场经济下的金融竞争角度看，没有政府的支持，合作金融企业是很难参与市场竞争的，这一点从国外任何一家成功的合作金融企业都可以找到正面的例证，从目前来看，较为成功的还是法国式的合作金融体系。

实际上，在五十年代以前，法国还是一个落后于其他资本主义国家的农产品进口国，而从五十年代起，法国致力于发展农村商品经济，通过一系列的政策和措施，促使法国农业走上了集约化经营的轨道，其中重要的举措就是政府大力支持各种合作经济组织的发展，包括合作金融的迅速发展，以致于法国农业信贷银行目前已跻身于世界第九大银行之列。这中间，法国政府在其中起到了相当大的作用。从管理体系来看，值得我们借鉴的是，法国政府不仅在一开始就给予农业信贷银行以资本上的支持，同时，整个农业信贷银行的组织领导也一直置于政府的管理之下，从这一点看，法国农业信贷银行自始至终都是处于政府有力控制与支持下的一个半官半民的金融组织。因此，我们认为，农村合作银行省级及省以下的各级行都是作为合作制的金融组织，都应充分体现商业化经营的性质，而中央农村合作银行则是一个独立的政府机构，它的一个重要职能就是接受官方的领导与管理，协调与平衡在日常经营过程中与官方政策的关系。其理事会成员大都由政府任命，接受国务院领导，或由国务院委托人民银行、农业部管理，最高决策机构是理事会，成员除政府指定外，须有一定比例的各省行的代表。法人即总理由政府任命。中央农村合作银行作为全国农村合作银行的最高管理机关将对各省的农村合作银行负有协调、监督和控制之责，并负责任命各省农业股份合作银行的法人。省市县各级农村合作银行实行民主管理，其最高决策机构为股东大会，下设理事会，为常设执行机构，设监事会作为监督机构。各级农村合作银行都对下级行及辖内营业机构负有协调、管理、监督、服务的职能。

四、农村合作银行的经营范围和内部管理机制

由于农村合作银行是一家具有合作性质的半官半民的股份制银行，其本身担负的职能与自身的地位相当特殊，因而如何合理地界定其经营范围和内部管理机制，对其未来的发展相当重要。从目前国际上合作银行发展的趋势看，我国的农村合作银行仍然应该坚持走综合化、多功能、国际化的商业银行路子。我国的农村合作银行既有原有的农业银行的良好基础，同时又加上各地信用社的资金实力的汇聚；在向国际化大银行方向的发展中应该说是有着相当大的潜力的。（下转第46页）

在着某些不一致，因此常常产生公允假象下不公允的实质。这就好比局部利益与整体利益常常存在矛盾，当追求局部利益最优时，其整体利益并不肯定最优，有时甚至很差，因此在战略上为使整体利益达到最优就不得不常常要放弃一些局部利益。这就说明判定一项政策优劣的标准是考察其整体利益而不是局部利益。对于企业所选择的公认会计原则的恰当与否同样要看能否从整体上合适地反映企业的财务状况和经营成果，而不是局部的合适性。因此只有从整体上说是合适的会计原则，据此反映的企业的财务状况和经营成果才是公允的。因此审计人员的职责不仅要评价企业是否遵守了公认会计原则，还要评价企业所选择的会计原则对反映企业财务状况和经营成果的整体上的合适性。所以有了这条假设，就能正确判定审计人员的责任。

(7) 遵守公认审计准则能确保审计人员审计目标的实现和履行其社会责任。审计人员所承担的社会责任是与其在社会经济结构中的地位相一致的。一项职业在社会上的作用越大，地位越高，责任也越大。为了保证审计人员实现其审计目标和履行其社会责任，就要求审计职业界严格按照最起码的行为标准和业务标准实施审计过程。也就是说，审计人员只有严格按照审计准则的要求，才能保证其审计目标的实现，同时解除其审计责任。所以这条假设阐述了审计目标、审计责任与审计准则之间的关系。没有这一条假设，遵守公认审计准则的意义和作用也就难以明确。

小结：综上假设，第一、二两条假设是对审计客体和主体条件的设定，这也是最基本的条件假设；第三条是与审计范围及审计责任范围相关的假设；第四、五两条假设是对审计主要方法的作用的设定；第六、七两条是对有关报告内容的意义的设定。七条假设设定了开展审计工作的基本条件，每一条都具有务实性和时效性，且构成一个比较完整的条件假设体系。当然，对于这些假设的科学与否，还需经逻辑的和实践的检验。

(上接第33页)

从经营范围看，县级行主要以存贷款和结算业务为主，在条件许可的地方和今后地区经济发展到相应的地步后的地区可开展投资、证券、外汇等业务，也可开办一些代理业务和代办保险业务等。省市级合作银行及中央合作银行主要是为各下级行提供服务，特别是转帐结算业务，向地方合作银行提供贷款，支持和组织地方合作银行经营证券业务，运用各地方合作银行的闲散资金投资到证券、房地产，负责组织银团贷款等。中央合作银行不办理一般的存贷业务，其主要业务内容是办理全国合作银行系统的转帐结算业务，向地方合作银行提供贷款和咨询服务，代理合作银行系统经营证券业务，在境外开设分支机构，经营境外业务，并开设一些专业性的金融公司。

从内部管理机制看，我们应该吸取现代银行管理的知识与经验，改革现有的内部管理。组建后的农村合作银行应全面推行全额资产负债比例管理，并完善信贷管理上的风险防范机制。各级法人及独立核算单位要加强核算，严格财务管理，维护股东权益，并对基层与其辖下的营业机构实行“一级法人、两级核算”，对核算单位进行以利润为核心的经营承包责任制。组建后的农村合作银行职工一律实行合同制，按照“面向社会、公开考试、优先录取”的原则招收新职工。工资制度一律实行行员工资制，将职工奖金与本单位经营成果挂钩，体现效率优先、兼顾公平的原则。