

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 2003年6月27日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《深化农村信用社改革试点方案》印发给你们，请认真组织实施。

深化农村信用社改革，改进农村金融服务，关系到农村信用社的稳定健康发展，事关农业发展、农民增收、农村稳定的大局。各级人民政府和国务院有关部门要从战略高度充分认识深化农村信用社改革试点工作的重要性和紧迫性，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当支持、地方政府负责”的总体要求，加快农村信用社管理体制和产权制度改革，把农

村信用社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股，为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构，充分发挥农村信用社农村金融主力军和联系农民的金融纽带作用，更好地支持农村经济结构调整，促进城乡经济协调发展。

国务院有关部门和试点地区的省级人民政府，要加强对深化农村信用社改革试点工作的组织领导，正确处理改革、发展、稳定的关系，确保改革试点工作积极稳妥地进行。其他未进行改革试点的地区要按照农村信用社现行管理体制，继续做好各项管理和服务工作，为下一步深化改革积极创造条件。

深化农村信用社改革试点方案

根据党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标和《中共中央、国务院关于进一步加强对金融监管，深化金融企业改革，促进金融业健康发展的若干意见》（中发〔2002〕5号）的精神，为进一步深化农村信用社改革，改善农村金融服务，促进农业发展、农民增收、农村全面建设小康社会，制定本方案。

一、指导思想和总体原则

1997年以来，按照党中央、国务院的统一部署，农村信用社（以下简称信用社）在改革中发展，各项工作取得明显成效。信用社为农业、农村和农民（以下简称“三农”）服务的方向进一步明确，服务水平不断提高，支农投入明显增加；内部管理逐步规范，资产质量和经营状况逐渐好转；金融监管得到加强，金融风险得到初步控制。但是，还必须看到，当前信用社无论是在自身建设，还是在适应为“三农”服务要求等方面，都还存在着不少问题，主要是：产权不明晰，法人治理结构不完善，经营机制和内控制度不健全；管理体制不顺，管理职权和责任需要进一步明确；历史包袱沉重，资产质量差，经营困难，潜在风险仍然很大。

深化信用社改革，改进农村金融服务，不仅关系到信用社的稳定健康发展，而且事关农业发展、农民增收、农村稳定的大局。根据当前农业和农村

经济发展对农村金融服务提出的要求，深化信用社改革的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以服务农业、农村和农民为宗旨，按照“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当支持、地方政府负责”的总体要求，加快信用社管理体制和产权制度改革，把信用社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股，为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构，充分发挥信用社农村金融主力军和联系农民的金融纽带作用，更好地支持农村经济结构调整，帮助农民增加收入，促进城乡经济协调发展。

深化信用社改革应遵循以下原则：一是按照市场经济规则，明晰产权关系，促进信用社法人治理结构的完善和经营机制转换，使信用社真正成为自主经营、自我约束、自我发展、自担风险的市场主体；二是按照为“三农”服务的经营方向，改进服务方式，完善服务功能，提高服务水平；三是按照因地制宜、分类指导原则，积极探索和分类实施股份制、股份合作制、合作制等各种产权制度，建立与各地经济发展、管理水平相适应的组织形式和运行机制；四是按照权责利相结合原则，充分发挥各方面积极性，明确信用社监督管理体制，落实对信用社的风险防范和处置责任。

二、主要内容

深化信用社改革,要重点解决好两个问题:一是以法人为单位,改革信用社产权制度,明晰产权关系,完善法人治理结构,区别各类情况,确定不同的产权形式;二是改革信用社管理体制,将信用社的管理交由地方政府负责。

(一)以法人为单位改革信用社产权制度。

明晰信用社现有产权,妥善处理历史积累和包袱。根据实际状况,对资产大于负债的信用社,其积累部分首先要按规定提足股金分红、应付未付利息、各类保险基金;其次按资产风险程度提取风险准备金(呆账100%、呆滞50%、逾期20%、正常1%),作为信用社的附属资本;仍有剩余的,可拿出一定比例对原有股金予以增值。对资不抵债但目前还难以撤销的信用社,先用现有积累冲抵历年挂账亏损,其余部分要落实经营责任,通过采取转换机制、加强管理、政策扶持等多种措施逐步消化。

构建新的产权关系,完善法人治理结构。按照股权结构多样化、投资主体多元化原则,根据不同地区情况,分别进行不同产权形式的试点。有条件的地区可以进行股份制改造;暂不具备条件的地区,可以比照股份制的原则和做法,实行股份合作制;股份制改造有困难而又适合搞合作制的,也可以进一步完善合作制。在产权制度改革的同时,因地制宜确定信用社的组织形式:一是在经济比较发达、城乡一体化程度较高、信用社资产规模较大且已商业化经营的少数地区,可以组建股份制银行机构。具体条件是:(1)有较强的管理能力;(2)全辖信用社资产总规模10亿元以上;(3)不良贷款比例15%以下;(4)组建后资本金不低于5000万元,资本充足率达到8%。二是在人口相对稠密或粮棉商品基地县(市),可以县(市)为单位将信用社和县(市)联社各为法人改为统一法人。具体条件是:(1)全辖信用社统算账面资能抵债;(2)基层信用社自愿;(3)县(市)联社有较强的管理能力;(4)统一法人后股本金达到1000万元以上,资本充足率达到有关规定的要求。三是其他地区,可在完善合作制的基础上,继续实行乡镇信用社、县(市)联社各为法人的体制。四是采取有效措施,通过降格、合并等手段,加大对高风险信用社兼并和重组的步伐。对少数严重资不抵债、机构设置在城区或城郊、支农服务需求较少的信用社,可考虑按照《金融机构撤销条例》予以撤销。

不论采取何种产权制度和组织形式,都要在原有股权范围的基础上,做好清产核资工作,扩大入股范围,调整股权结构,提高入股额度,广泛吸收辖内农民、个体工商户和其他各类经济组织人

股;都要按照现代企业制度的要求,完善法人治理结构,建立决策、执行、监督相制衡,激励和约束相结合的经营机制;都要坚持服务“三农”的经营方向,其信贷资金大部分要用于支持本地区农业和农民,即使是实行了股份制改造的机构,也要根据当地农村产业结构状况,确定一定比例的资金用于支农。

要切实强化约束机制,按照“自主经营、自我约束、自我发展、自担风险”的“四自”原则,建立健全信用社激励和约束机制,切实加强内部管理,进一步健全完善贷款审批、财务收支、风险控制等内控制度,降低不良贷款,压缩人员,减少成本,努力扭亏增盈,防范和控制新的经营风险。

要从农村经济发展和农民的实际需要出发,进一步增强和完善信用社服务功能。立足社区,面向“三农”,拓宽服务领域,创新服务品种,增加服务手段,充分发挥信用社在农村的机构网点优势,积极开办政策性银行和商业银行委托业务,适当增加为农民服务的金融业务品种。

(二)信用社的管理交由地方政府负责。

按照“国家宏观调控、加强监管,省级政府依法管理、落实责任,信用社自我约束、自担风险”的监督管理体制,分别确定有关方面的监督管理责任。

省级人民政府对信用社管理的主要职责:一是督促信用社贯彻执行国家金融方针政策,引导信用社坚持为“三农”服务的经营宗旨,地方党委要加强对信用社党的领导和思想政治工作;二是依照国家有关法律法规,指导本地区信用社加强自律性管理,督促信用社依法选举领导班子和聘用主要管理人员;三是统一组织有关部门防范和处置辖内信用社金融风险,今后对高风险机构的处置,在省级人民政府承诺由中央财政从转移支付中扣划的前提下,中央银行可以提供临时支持;四是帮助信用社清收旧贷,打击逃废债,查处信用社各类案件,建立良好的信用环境,维护农村金融秩序稳定。试点地区可本着精简、高效的原则,简化管理层次,结合当地实际情况,成立省级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。省级人民政府应坚持政企分开的原则,对信用社依法管理,不干预信用社的具体业务和经营活动,不把对信用社的管理权下放给地(市)和县、乡政府。地(市)级不再设立联社或其他形式的独立管理机构。

银监会作为国家银行监管机构承担对信用社的金融监管职能。主要职责:一是根据国家有关法

法律法规,制定监管的规章制度;二是审批机构的设立、变更、终止及其业务范围;三是依法组织现场检查和非现场监测,做好信息统计和风险评价,依法查处违法违规行为;四是审查高级管理人员的任职资格;五是向省级人民政府提供监管数据及有关信息,对风险类机构提出风险预警,并协助省级人民政府处置风险;六是对省级人民政府的专职管理人员进行培训;七是受国务院委托,对省级人民政府管理信用社的工作情况进行总结评价,报告国务院。

为了帮助消化信用社历史包袱,促进改革试点的顺利开展,在防范道德风险前提下,对试点地区的信用社,国家给予以下扶持政策:

1.对亏损信用社因执行国家宏观政策开办保值储蓄而多支付保值贴补息给予补贴。具体办法是,由财政部核定1994-1997年期间亏损信用社实际保值贴补息数额,由国家财政分期予以拨补。

2.从2003年1月1日起至2005年底,对西部地区试点的信用社一律暂免征收企业所得税;对其他地区试点的信用社,一律按其应纳税额减半征收企业所得税;从2003年1月1日起,对试点地区所有信用社的营业税按3%的税率征收。

3.对试点地区的信用社,可采取两种方式给予适当的资金支持:一是由人民银行按照2002年底实际资不抵债数额的50%,安排专项再贷款。专项再贷款利率按金融机构准备金存款利率减半确定,期限根据试点地区的情况,可分为3年、5年和8年。资不抵债数额按照信用社法人单位计算,以省(区、市)为单位汇总,专项再贷款由省级人民政府统借统还。实际资不抵债数额按照“历年挂账亏损+实际资产损失-所有者权益-呆账准备金”的公式计算。其中,实际资产损失按照“呆账贷款+呆滞贷款的40%+逾期贷款的10%+投资资产的10%+抵债资产的50%”计算。二是人民银行按2002年底实际资不抵债数额的50%,发行专项中央银行票据,用于置换信用社的不良贷款,票据期限两年,按不低于准备金存款利率按年付息。该票据不能流通、转让和抵押,可有条件提前兑付。中央银行票据支付必须与信用社改革效果挂钩,以县(市)为单位验收支付,标准为:产权明晰,资本金到位,治理结构完善,由人民银行分支行、银监会分支机构和地方政府监督执行。上述两种方式由试点地区自主选择,具体操作办法由人民银行另行规定。

4.在民间借贷比较活跃的地方,实行灵活的利率政策。允许信用社贷款利率灵活浮动,贷款利率可在基准贷款利率的1.0至2.0倍范围内浮动。对农

户小额信用贷款利率不上浮,个别风险较大的可小幅(不超过1.2倍)上浮,对受灾地区的农户贷款还可适当下浮。

信用社改革试点地区,要加强组织领导,严格清查资产,追讨债务,分清责任,严惩犯罪。

在信用社管理体制改革完成后,省级人民政府要切实履行对信用社的管理职能,在中央有关部门协助下,运用试点工作的经验,及时指导和组织信用社进行产权制度改革,并承担对信用社的风险防范和处置责任。

三、组织实施

(一)组织领导:

深化信用社改革试点工作由银监会负责组织实施。按照引导和自愿相结合的原则,试点单位的选择,由各省(区、市)人民政府自愿申报,银监会统筹安排后报国务院确定。2003年试点在东、中、西部共选择3-5个省(区、市)进行。确定试点的省(区、市),要根据本方案的精神,提出本省(区、市)试点的具体实施意见,由银监会审核,报国务院批准后组织实施。

(二)进度安排:

试点工作从2003年下半年开始,力争年底之前完成管理体制改革的试点工作。在改革试点地区,将信用社管理责任交由地方政府负责,并落实有关扶持政策。信用社产权制度改革,在总结试点地区经验的基础上,逐步在全国推开。

(三)应注意的几个问题:

一是正确处理好改革、发展和稳定的关系。要保持信用社各项管理工作和支农服务工作的正常开展。要遵守纪律,顾全大局,不得自行其是,防止借改革之机突击进人,突击花钱,突击放贷,防范各类道德风险。二是试点地区的改革,要严格按照本方案进行。国务院有关部门和地方政府要加强信息沟通,试点过程中的重大问题要及时请示报告。在积极推动改革的同时,要做好各项管理和服务工作,有效地支持农业和农村经济发展。三是正确处理改革试点和面上工作的关系。试点地区,省级人民政府要切实负起责任。未进行改革试点的地区,按照现行管理体制,银监会及其分支机构要切实加强对信用社的监督管理,督促信用社进一步改进支农服务,防范和查处大案要案。四是改革过渡时期要特别注意防范和处置信用社风险,对可能出现支付风险的信用社,监管部门要及时提出处置预案,需要资金救助的,按人民银行有关规定办理。地方人民政府、人民银行、银监会要研究建立突发性支付风险的应急处理机制。