

国务院办公厅关于进一步深化农村信用社改革试点的意见

国办发[2004]66号 2004年8月17日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

根据《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，以下简称《试点方案》)精神，经国务院批准，吉林、山东、江西、浙江、江苏、陕西、贵州、重庆等8省(市)开展了改革试点工作。一年来改革进展顺利，成效显著。为加快推进农村信用社改革，深化8省(市)改革试点，进一步扩大试点范围，经国务院同意，现就有关工作提出如下意见：

一、认真总结8省(市)改革试点经验，明确进一步深化改革试点的指导原则

按照《试点方案》和国务院的要求，8省(市)人民政府高度重视、精心部署，有关部门加强指导，改革试点工作取得了阶段性成果。一是新的监督管理体制框架基本形成，有关方面对农村信用社的监督管理责任进一步明确；二是农村信用社历史包袱得到初步化解，经营状况开始好转；三是农村信用社实力明显增强，金融支农力度加大，支农服务进一步改善；四是农村信用社产权制度改革已经起步，经营机制开始转换，内控制度得到加强；五是农村信用社的社会信誉进一步提高，员工精神面貌有了很大改观，为下一步工作打下了良好基础。

在试点工作中各地形成了一些好的经验和做法：一是地方政府高度重视，加强领导；二是各有关部门加强协调、密切配合，落实试点扶持政策；三是尽快组建省级管理机构；四是规章制度先行，使改革试点规范有序进行；五是具体工作分阶段、有重点、按计划进行；六是改革工作与监督管理、风险防范、支农服务统筹兼顾。

改革试点过程中也出现一些新情况、新问题。例如，农村信用社交由省级人民政府管理后，如何进一步落实有关各方的监督管理责任；在不同产权制度下，如何建立完善的法人治理结构，做好“三农”服务工作；如何切实转换农村信用社经营

机制和有效地加强信贷风险管理等。这些问题需要在进一步深化改革中逐步解决。

进一步深化农村信用社改革试点的指导原则是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大和十六届三中全会精神，坚持市场化的改革取向，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，围绕不断改善农村金融服务，加大金融支农力度这一首要目标，逐步推进和完善管理体制和产权制度改革，促进农村信用社加强内部控制，转换经营机制，使农村信用社真正成为自主经营、自我约束、自我发展和自担风险的市场主体，真正成为服务农民、农业和农村经济的社区性地方金融企业。

二、进一步做好8个试点省(市)深化改革试点工作

(一)明确职责分工，落实监督管理责任。8省(市)人民政府要按照《国务院办公厅转发银监会人民银行关于明确对农村信用社监督管理职责分工指导意见的通知》(国办发[2004]48号)的要求，制订具体办法，将管理和风险处置责任分解细化，并切实落实责任主体和工作程序。省级人民政府要坚持政企分开原则，对农村信用社依法实施管理，尊重农村信用社的法人地位和自主权，不干预其具体经营决策。要充分发挥地(市)、县(市)人民政府在农村金融稳定和发展中的积极作用，但不得将管理权层层下放。省级联社要切实履行好对农村信用社管理、指导、协调、服务的职责，并逐步培养农村信用社自律管理的能力。银监会、人民银行要依法加强对农村信用社的监督管理，协助省级人民政府、省级联社管理农村信用社。要进一步加强农村信用社风险的监控考核，建立健全风险校正和市场退出机制，及时采取风险预警、停业整顿、依法接管、重组等措施，有效控制和化解风险。

(二)深化产权制度改革，完善农村信用社法

人治理结构。经过一段时间的改革试点,农村信用社的产权制度框架已经初步形成。下一步要将工作重点转向建立合理、科学、有效的法人治理结构。一是进一步完善股权设置。结合当地实际,合理确定入股起点,积极吸收种养殖户、私营业主、企业法人等有能力、有愿望参与农村信用社管理的投资人入股,提高农村信用社的决策和管理能力。既要防止因股权过于集中被少数大股东控制,又要防止因股权过于分散被内部人控制。二是按照现代企业制度的要求,进一步健全法人治理结构,明确职责分工,形成决策、执行、监督相互制衡的治理结构。要解放思想,大胆创新,努力探索符合我国农村和农村信用社实际的有效治理结构。三是进一步加强制度建设,科学合理地制定有关工作程序和议事规则,增加决策透明度,提高运行效率。

(三)转换经营机制,提高经营管理水平。要以产权制度改革为契机,下大力气完善农村信用社内控机制。对采取不同产权模式、选择不同组织形式的农村信用社(包括农村信用社改制的银行类金融机构),要抓住制度变革的有利时机,制订出激励有效、约束严格、权责明晰、奖惩分明的内部控制制度。改革劳动用工制度,推行全员考核、竞争上岗、岗位轮换等制度,逐步形成优胜劣汰、能进能出、能上能下的用工机制。完善薪酬体系,加大收入分配的正向激励,促进业务发展。重视和加强风险控制制度建设,对信贷决策要实行严格的问责制。加大在职培训力度,加快人员知识更新,提高农村信用社人员素质。按照公开、公正、公平的原则,积极引进人才,改善人员结构;公开招聘高级管理人员,加强管理队伍建设。

(四)改善农村金融服务,加大金融支农力度。农村信用社要进一步改善农村金融服务,加大金融支农力度。无论采取何种产权模式,选择何种组织形式,都要坚持服务“三农”的经营方向,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,确定一定比例资金用于支农。加大推广农户小额信用贷款的力度,进一步完善农户联保贷款办法。健全、完善农村信用社资金结算体系,大力发展银行卡等现代支付工具,不断探索代理保险、证券、委托理财、信息咨询服务等新的金融支农服务方式。国务院有关部门和地方政府要

为农村信用社业务发展创造良好环境,取消不合理的限制性政策和规定,扩大农村信用社支农资金来源,提高支农服务水平。

(五)认真落实扶持政策,形成政策合力。各有关方面要加强指导,密切配合,要按照《试点方案》精神和有关规定要求,继续认真贯彻落实农村信用社改革试点的各项扶持政策。8个试点省(市)人民政府在改革试点实施方案中明确的有关配套政策,也要尽快落实。银监会要会同有关部门加快研究邮储资金适当返还农村的办法,并选择部分省(市)进行试点。人民银行要会同有关部门抓紧提出解决老少边穷地区农村金融服务问题的意见,为深化农村信用社改革试点和农村金融改革的整体推进创造条件。

三、进一步扩大农村信用社改革试点范围

根据国务院的统一部署,按照自愿参加、严格审核的原则,国务院同意北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、上海、安徽、福建、河南、湖北、湖南、广东、广西、四川、云南、甘肃、宁夏、青海、新疆等21个省(区、市),作为进一步深化农村信用社改革试点地区。

纳入扩大改革试点范围的地区,要按照《试点方案》要求,重点抓好以下几项工作:

一是以法人为单位,改革农村信用社产权制度,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。在制度选择上,可以实行股份制、股份合作制,也可以继续完善合作制;在组织形式上,有条件地区的农村信用社可以改制组建农村商业银行、农村合作银行等银行类机构或实行以县(市)为单位统一法人,其他地区也可以继续实行乡镇信用社、县(市)联社各为法人的体制。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,可以考虑按《金融机构撤销条例》予以撤销。

二是改革农村信用社管理体制,将农村信用社的管理交由省级人民政府负责。农村信用社交由省级人民政府管理后,有关方面要按照“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”的要求,认真落实监督管理责任。

三是转换农村信用社经营机制,改善支农服务。要以改革为契机,以加强支农服务、改善支农效果为目标,加强内控制度建设,逐步推进经营机

制转换。

国家对扩大试点范围地区的农村信用社给予的扶持政策总体上仍按《试点方案》的规定执行，个别政策进行微调。对1994年-1997年期间亏损的农村信用社保值贴补息给予补贴。从2004年1月1日起至2006年底，对参与试点的中西部地区的农村信用社一律暂免征收企业所得税；其他试点地区的农村信用社，一律按其应纳税额减半征收企业所得税。从2004年1月1日起，对试点地区农村信用社的营业税按3%税率征收。

对试点地区农村信用社，继续按2002年底实际资不抵债数额的50%，由人民银行发行专项中央银行票据或安排中央银行专项借款，其中专项中央银行票据用于置换农村信用社不良资产和历年挂账亏损。

进一步深化农村信用社改革试点工作，在国务院的统一领导下，由银监会会同有关部门组织

实施。参加扩大改革试点工作的21个省(区、市)人民政府要按照《试点方案》和本意见要求，成立深化农村信用社改革试点领导小组，抓紧制订改革试点实施方案，经银监会会同人民银行、财政部、税务总局审核，报国务院批准后组织实施。管理体制改单年底前要基本到位，产权制度改革、内部经营机制转换等工作，要因地制宜，积极稳妥推进。

改革试点中，要处理好改革、发展和稳定的关系，保持农村信用社各项业务和管理工作的正常开展。要加强宣传和引导，组织动员有关方面积极支持和参与改革；要注意防范和处置可能出现的支付风险，确保改革平稳进行；要遵守纪律，顾全大局，防止借改革之机突击进人、突击提干、突击花钱，防范各类道德风险；要严格清查资产，追讨债务，分清责任，严惩犯罪；要特别注意做好改革期间的支农服务工作，积极促进农业和农村经济健康发展。