

第三章 我国农村资金互助合作组织发展状况



第二章介绍了我国新型农村合作金融组织的背景和变迁机制,强调了该类组织产生和演变的自发性基础和深刻的政府烙印。在计划准入、政府推动、自发组织等不同发展路径和发展动力的作用下,目前我国以资金互助合作为特征的新型农村合作金融组织呈现组织类型多样、发展特征不一、数量和发展快慢有别的非常态化格局。在实践发展中,三类资金互助合作组织成为我国新型农村合作金融组织的典型代表。本部分首先区分农村资金互助合作组织的类型,概述各类农村资金互助组织近年发展现状;其次讨论和比较各自运行机制和特征;最后分析其发展绩效及存在的问题。

3.1 农村资金互助合作组织的类型和发展现状

我国农村资金互助合作组织的发展路径主要是在政府的计划准入和推动下形成的,以不同发展路径与发展动力,以及由此形成的金融监管的程度为视角,我国农村资金互助合作组织可大致区分为正规农村资金合作互助组织、准正规农村资金互助合作组织和非正规农村资金互助合作组织三大类。

3.1.1 正规农村资金合作互助组织

正规农村资金互助组织是在计划准入的路径下,即在我国银行业监督管理委员会制定的关于农村资金互助社规则框架下产生和运作的农村资金互助社,属于社区互助性银行业金融机构^①。2006年12月中国银行业监督管理委员会颁布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策,更好支持社会主义新农村建设的若干意见》(银监发〔2006〕90号),确立了农村金融市场准入新政,力推三种类型的农村金融机构的组建和审批,并于2007年1月进一步出台三种类型金融组织的暂行规定,其中以合作制为原则的农村资金互助社便是其中一个

^① 其社区性主要体现在资金互助社业务的地域范围有限,比如主要以村或镇为业务经营区域。

组织类型。这两个文件确定了政府银监部门对农村资金互助合作社的组建和审批的规范管理,开辟了以农村资金互助社作为典型组织形态的农村合作金融发展的计划准入通道。

正规的资金互助社定位和属性是银行业金融机构和社区互助性的银行金融机构。这种正规资金互助社是挂牌的,有规范的名称。从发起成员上看,这些正规农村资金互助社有以下三种。

(1) 在银监会框架下,以法人(主要是企业或其他法人主体)和自然人(主要是农户)联合共同发起,在工商行政管理部门注册,银监会颁发金融业务经营许可证,以吸收社员存款、接受社会捐赠资金和向其他银行业金融机构融入资金作为资金来源的农村资金互助社,其经营范围是乡镇或村。如2007年3月开业的青海乐都县雨润镇兴乐农村资金互助社,注册资本36万元,由雨润镇深沟村周边的10名农民和农村小企业主(其中从事金融工作的员工1人、农村小企业主3人、普通农民2人、种植大户3人、蔬菜经纪人1人)自愿入股组建,这是我国第一家乡镇级农村资金互助社;广西田东县竹海农村资金互助社是由思林镇竹子产业农民专业合作社19名社员和田东县金荣纸业有限公司出资设立的;甘肃岷县岷鑫农村资金互助社是由岷县泰当归保健副食品加工企业和18个农户发起的。

2010年年底获得金融许可证的36家农村资金互助社基本情况见表3-1。

表 3-1 2010 年年底获得金融许可证的 36 家农村资金互助社基本情况

序号	农村资金互助组织机构名称	所在省/自治区/直辖市	发证时间
1	乐都县雨润镇兴乐农村资金互助社	青海	2007年5月
2	景泰县龙湾村石林农村资金互助社	甘肃	2007年6月
3	岷县洮珠村岷鑫农村资金互助社	甘肃	2007年6月
4	通辽市辽河镇融达农村资金互助社	内蒙古	2007年6月
5	梨树县闫家村百信农村资金互助社	吉林	2007年6月
6	苍溪县益民农村资金互助社	四川	2007年7月
7	锡林浩特市白音锡勒农牧场诚信农村资金互助社	内蒙古	2007年7月
8	称多县清水河镇富民农村资金互助社	青海	2007年8月
9	沂水县姚店子镇聚福源农村资金互助社	山东	2008年3月
10	晋州市周家庄农村资金互助社	河北	2008年9月
11	田东县祥周镇鸿祥农村资金互助社	广西	2009年3月
12	桦南县桦南镇鸿源农村资金互助社	黑龙江	2009年9月
13	临海市涌泉镇忘不了农村资金互助社	浙江	2009年11月

续表

序号	农村资金互助组织机构名称	所在省/自治区/直辖市	发证时间
14	田东县思林镇竹海农村资金互助社	广西	2009年12月
15	安阳县黄口村惠民农村资金互助社	河南	2009年12月
16	荔浦县修仁镇永铖农村资金互助社	广西	2009年12月
17	诸城市相州镇泰丰农村资金互助社	山东	2010年1月
18	缙云县五云镇欣禾农村资金互助社	浙江	2010年2月
19	温岭市箬横镇玉麟农村资金互助社	浙江	2010年2月
20	德清县乾元镇德农农村资金互助社	浙江	2010年3月
21	绥棱县四海店镇海鑫农村资金互助社	黑龙江	2010年3月
22	安阳县柏庄镇四方农村资金互助社	河南	2010年4月
23	宁安市江南朝鲜族满族乡隆泰农村资金互助社	黑龙江	2010年5月
24	三亚市崖城镇众树农村资金互助社	海南	2010年6月
25	万宁市和乐镇和港农村资金互助社	海南	2010年6月
26	海口市甲子镇龙潭农村资金互助社	海南	2010年7月
27	太湖县小池镇银燕农村资金互助社	安徽	2010年7月
28	梨树县十家堡镇盛源农村资金互助社	吉林	2010年8月
29	梨树县小宽镇普惠农村资金互助社	吉林	2010年8月
30	梨树县小城子镇利信农村资金互助社	吉林	2010年8月
31	汾西县勃香镇众鑫农村资金互助社	山西	2010年9月
32	庆阳市西峰区彭原乡泰信农村资金互助社	甘肃	2010年9月
33	宕昌县计子川农村资金互助社	甘肃	2010年10月
34	重庆市黔江区城东诚信农村资金互助社	重庆	2010年10月
35	林甸县宏伟乡誉兴农村资金互助社	黑龙江	2010年11月
36	重庆市江津区白沙镇明星农村资金互助社	重庆	2010年12月

资料来源：由中国银行业监督管理委员会网站整理。

(2) 在银监会框架下,在原有农民专业合作社经济组织基础上或者由农民专业合作社联合共同组建的农村资金互助社,获得金融业务的经营许可证,从而实现正规化管理。如在2010年3月开业的湖州德清县乾元镇的德农农村资金互

助社是由浙江东源养猪专业合作社、德清县乾元镇乾溪渔业专业合作社、德清县乾元镇溪畔蔬菜专业合作社、德清县乾元天醇葡萄专业合作社四家农民专业合作社的社员自愿入股组成的,共有社员 202 名,注册资金 500 万元。2008 年 3 月成立的山东沂水县姚店子镇聚福源农村资金互助社也是在原农民专业合作社经济组织的基础上组建的。这些农村资金互助社大多成立于《农村资金互助社管理暂行规定》颁布以后,即 2007 年以后。

(3) 在《农村资金互助社管理暂行规定》颁布以前由纯农户自发组建的合作金融组织基础上改制而组建的农村资金互助社,或者在《暂行规定》颁布以后由纯农户自发组建的农村资金互助社。这些组织在银监会的监管下运营,获得金融业务经营许可。例如,2007 年 3 月开业的梨树县闫家村百信农村资金互助社,该资金互助社由吉林省梨树县闫家村 32 位农民发起成立,注册资本为 10.18 万元,其前身是闫家村农户自发组建的农民资金互助社。

截至 2009 年年末,由银行业监督管理部门批准的农村资金互助社共有 16 家开业;至 2010 年年底,共有 36 家农村资金互助社获得中国银行业监督管理委员会颁发的金融许可证,其发展情况见表 3-1;到 2013 年年底,也仅有 49 家农村资金互助社成立。可以看出,农村资金互助社这种农村新型合作金融组织发展十分缓慢,一个重要因素在于这些新型的农村金融机构多处于制度试行阶段,反映到政策层面就是中国银行业监督管理委员会于 2009 年发布的《关于做好〈新型农村金融机构 2009—2011 年总体工作安排〉有关事项的通知》(银监发〔2009〕72 号)中计划在 2009—2011 年三年时间内,全国 35 个省(区、市,西藏除外)、计划单列市共设立新型农村金融机构 1294 家,其中农村资金互助社仅计划设立 161 家。另一个重要因素是银监会从监管成本以及风险控制角度,更倾向于发展村镇银行(见图 3-1)。

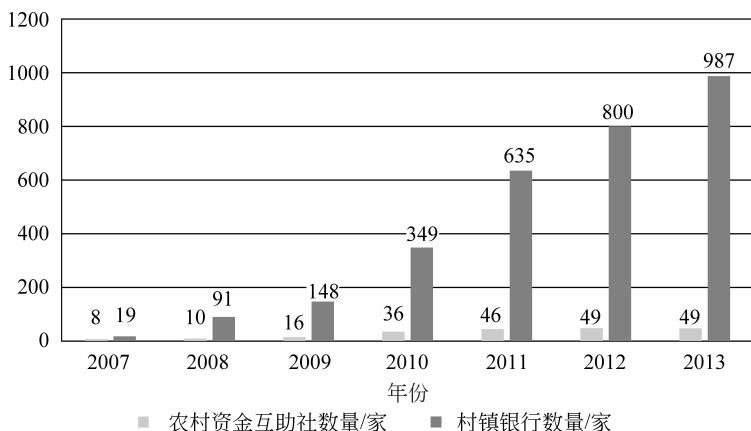


图 3-1 2007—2013 年累计取得金融许可证的新型农村金融机构数量

专栏 3-1

田东县农村资金互助社典型案例

广西壮族自治区田东县农村互助金融组织的发展具有典型性,该县有两家资金互助社获得金融许可。

祥周镇鸿祥农村资金互助社是田东县成立的第一家正规资金互助社,由祥周村香蕉协会 21 名会员发起,经广西银监局批准于 2009 年 3 月 30 日隆重开业,营业地址为田东县祥周镇祥周街,注册资本 30 万元,业务范围:办理社员存款、贷款和结算业务;买卖政府债券和金融债券;办理同业存放;办理代理业务;经银行业监督管理机构批准的其他业务。鸿祥农村资金互助社以吸收社员存款、接受社会捐赠资金和向其他银行业金融机构融入资金作为资金来源,资金主要用于发放社员贷款。

成立田东县祥周镇鸿祥农村资金互助社是加快推进田东县农村金融服务的改革的一项重要措施,是建立健全现代农村金融制度和创新农村金融体制改革的探索和实践,是一种破解农户贷款难、引导更多的信贷资金和社会资金投向农村的尝试。截至 2011 年 7 月 31 日,互助社社员已发展到 98 人,股金 39.95 万元,活期存款 1.81 万元,发放社员小额贷款 127 户,金额 310.35 万元。

2009 年 12 月 29 日,经中国银监会批准,由乡(镇)、行政村农民和农村小企业资源入股组成,为社员提供存款、贷款、结算等业务的新农村金融机构——田东县思林镇竹海农村资金互助社隆重开业。

近两年来,该互助社按照“农业产业化龙头企业+农民专业合作社+基地+农村资金互助社”经营模式,发展速度不断加快,截至 2013 年 10 月末,已发展社员(股东)66 名,股金总额 395 万元,发放贷款 375 万元,同时,互助社利用其贴近“三农”优势,加强与各涉农银行合作,有效改善了农民专业合作社的金融服务,促进了农民专业合作社的发展。截至 2013 年 11 月,田东北部湾村镇银行、中国农业银行田东分行、田东农商行分别通过互助社、金荣职业和助农担保公司平台,先后向竹农授信发放贷款 4500 万元、1500 万元、2900 万元,共计 8900 万元,覆盖全县十个乡镇 600 多个竹子种植大户(平均每户 15 万元),大力支持竹农竹子种植。

组建农村资金互助社是建立健全现代金融制度和创新农村金融体制的探索和实践。互助社通过向其他银行机构融入资金发放社员存款,促进了农户贷款管理模式实现从“零售型”向“批发型”转变,是一种破解农户贷款难、引导更多信贷资金和社会资金投向农村的有益尝试。

专栏 3-2

山东省沂水县姚店子镇聚福源农村资金互助社

沂水县姚店子镇聚福源农村资金互助社是山东省唯一经省银监会批复同意筹建,在工商部门登记注册的农村金融组织。该互助社是在姚店子镇蔬菜专业合作社的基础上,农民采取自愿发起、自律管理、自主经营、自担风险的形式组建的。目前,主要开展办理社员存款、贷款和结算业务;买卖政府债券和金融债券;办理同业存放和代理业务;接受社会捐赠资金、向其他银行金融机构融入资金及经监管机构批准的其他业务。

2008年刚成立时,该社共有社员48户,入股资金53.7万元,作为8%的自有资金,可接入股资金的12.5倍吸收社员存款。后经省市银监部门同意,新扩股60户,总户数达到108户,股本总金额77万元,会员存款3万元,银行拆入30万元,资金规模达到110万元。

互助社运作中,严格执行“两头堵死”“双重担保”“四项机制”。“两头堵死”:放款本着互助、互利、社员接受的原则,按照略低于农村信用社同期利率计息。

在收益分配方面,年底经核算,可分配盈余在提取一定比例的风险金、公益金后,向存款者支付存款利息一半的红利,向108名持股者按股本金进行分红;如发生亏损,用风险金、股本金依次弥补。2008年3月营业以来,互助社先后为社员调剂互助资金53次,累计资金额364万元。

3.1.2 准正规农村资金互助合作组织

准正规的资金互助组织是以政府推动为路径,即依照政府在宏观政策层面对合作金融的支持和微观上的推动而形成的。该类组织无须正式注册,在我国银行业监督管理委员会框架之外产生和运作,是中央除银监会以外的其他政府部门或地方政府为缓解农村贷款难而推动农户、合作经济组织和农村微小企业自愿入股建立起来的合作金融组织。从实际运行情况看,银监会是否参与该组织的监管主要看这些组织的推动者与银监会之间的协商。这类合作金融组织没有获得金融许可证,或在民政部门注册,或在工商管理部注册,或者由于种种限制没有在任何部门注册,但是接受政府部门的指导或监管。这类合作金融组织情况比较复杂。有独立存在的,也有与专业合作经济组织共生的(在原有专业合作经济组织的基础上再建资金互助组织);有的不吸收储蓄、有的变相吸收储蓄;一般其业务范围在村内,也有跨村经营,或业务范围更大。

与银行业监督管理委员会吝惜发放新型合作金融组织金融许可证形成鲜明

对比的是,这些准正规农村新型合作金融机构蓬勃发展,呈现“燎原之势”。该类组织不是正规的银行金融机构,其形成和发展有多个具体路径。近年来中央“一号文件”等对农村合作经济组织开展信用合作给出了明确政策导向,国务院扶贫办、财政部开始在贫困地区村级层面开展贫困村互助资金试点,另外,地方政府部门也积极推动建立发展的资金互助合作组织。由此,准正规资金互助合作组织主要以三种形式逐渐展开。

1. 专业合作社内部开展的资金互助

专业合作社内部开展的资金互助是指在专业合作社内部设立信贷部来开展资金互助,在组织形态上回归在一个合作社中。2008年10月,党的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》首次明确提出“允许有条件的农民专业合作社开展信用合作”;2009年中央“一号文件”进一步要求:“抓紧出台……农民专业合作社开展信用合作试点的具体办法。”在中央文件的指引下,南京市、北京市通州区、辽宁省农委等有关地方政府部门已经颁布了开展试点的文件,如《南京市农民资金专业合作社试点监督管理办法(试行)》2009年6月发布;《北京市通州区农民专业合作社资金互助管理办法(试行)》2010年4月15日发布;2010年7月辽宁省农委、辽宁银监局发布了《辽宁省引导农民专业合作社开展资金互助业务试点方案》。在此背景下,推进专业合作社开展信用合作成为近年合作社发展的新亮点,也是推进我国农村金融改革的重要力量。

在此类合作方式下,资金互助被界定为内部资金互助,即由农民专业合作社内部全体或者部分社员自愿入资组成,在出资范围内提供互助资金的贷款业务和借款业务,使其成为农民专业合作社内的一个互助资金服务行为。由于是在专业合作社内部形成,经济上的联系比较牢固,规模不大,对个人信用状况、生产经营情况比较易了解,信用风险小。例如,在天津市政府的指导下成立的宝坻区民盛养鸡专业合作社资金互助会,以合作社内部成员为主体,规定非合作社成员不得入股与借款,主要在专业合作社成员间调解资金余缺,缓解合作社成员从事肉鸡养殖资金紧张的问题。这一运转方式采用“会员集资再服务会员”的办法,为合作社内部社员生产资金的需求提供帮助。北京市延庆县绿菜园蔬菜专业合作社资金互助会亦是如此。

据农业部统计,目前专业合作社开展内部资金互助合作的早已过万家,已成为农村资金互助组织的主体。据悉,农业部和银监会有意向计划起草有关专业合作社内部开展资金互助的管理意见,并启动专业合作社内部开展资金互助的试点工作。

2. 贫困村村级资金互助组织

国务院扶贫办和财政部在贫困地区开展的贫困村村级发展互助资金试点是

政府推动的另外一个资金互助合作典型案例。为探索财政扶贫资金使用新模式和新机制,2006年5月,国务院扶贫办和财政部联合发出《关于开展建立贫困村村级发展互助资金试点工作的通知》,选择了包括河北、山西、内蒙古、黑龙江、安徽、江西、河南、湖南、四川、贵州、陕西、甘肃、宁夏、新疆等省(自治区、直辖市)在内的14个省区试点。每个省(区、市)在国家确定的1~2个重点县中,选择10个贫困村,作为试点村。

这一类型的资金互助社是中央政府有关部门推动的扶贫意境下的资金互助组织。“互助资金”由两部分组成:一是专项财政扶贫资金,平均每个试点村给予15万元的额度;二是鼓励贫困村村内农户以自有资金入股或者其他方式,补充扩大“互助资金”的规模,对于没有资金入股的贫困农户可采取赠股的办法。贫困村村级资金互助组织在政府的财政资金、扶贫资金注入的前提下,鼓励贫困村村内的农户以自有资金入股或者以赠股的方式界定社员个人股份,按照“民管民借民还,持续使用滚动发展”的原则,建立利益共管机制和规范的运行管理办法,其发展模式基本一样。在组织载体上,有独立的,也有不独立的,不独立的一般是与社区组织融在一起,或者与专业合作社组织融在一起。

目前村级发展互助资金也早已超过1万家。截至2009年年底,在国务院扶贫办的指导下,全国28个省(区、市)、940个县、9003个村开展了互助资金试点工作,资金总规模累计17亿元,其中:中央扶贫资金4.6亿元,省级扶贫资金7.8亿元,农户缴纳互助金3.6亿元,其他资金1亿元。有74多万农户加入了互助组织,其中贫困户有37万户,占总成员户数的50%,见表3-2。

表 3-2 2006—2009 年互助资金发展数量(村数)

年份	中央村数/个	地方村数/个	合计/个
2006	169	185	354
2007	301	891	1192
2008	707	1931	2638
2009	1661	3158	4819
合计	2838	6165	9003

资料来源:杨炼.贫困村互助资金指导意见,2010年10月。

注:贫困村村级互助资金组织的统计是以成立这种组织的村为统计标准的。

如表3-3可知,互助资金组织发展势头迅猛,每年以两倍基的速度递增,2009年开展互助资金的村的个数是2006年的25倍,特别是地方扶贫部门推进的村的数量增加更多,说明互助资金互助在贫困农村最基层确实受到农户的欢迎和青睐。从图3-2也可以看出,将近93%的互助资金组织主要分布在我国

中西部贫困地区,符合我国扶贫区域导向。

表 3-3 2009 年年末互助资金按区域构成(村数)

地区	中央/个	省级/个	合计/个
东部	240	512	752
中部	1201	2306	3507
西部	1397	3347	4744
合计	2838	6165	9003

资料来源:杨炼.贫困村互助资金指导意见,2010年10月。

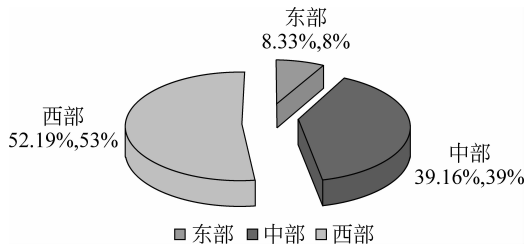


图 3-2 东中西部地区贫困村互助资金组织分布比例

3. 地方政府推动和监管下的准正规资金互助社

地方政府推动和监管下的准正规资金互助社这种新型的合作金融组织既有农户自发产生的,还有地方政府推动的,还有农户自发生产和地方政府共同作用下组建的。例如,江苏省南京市于 2009 年 8 月颁布的《农民资金专业合作社示范章程》,规定农民资金专业合作社是由农经部门批准、市农经办备案同意,农民自愿入股组成,为本社社员提供资金互助服务的专业合作组织。此类资金互助合作组织由地方政府部门以试点方式推动而单独成立的,其组织结构比较健全,章程也比较完善,但往往在乡镇一级设立,因规模相对较大,社员间经济上的联系较弱或没有生产合作社的基础,且未能纳入银监部门监管体系,在管理、运营、风险控制等方面存在很大的随意性。其资金主要来源于发起人基础股金、一般社员基础股金和社员互助金。

由于笔者能力有限,加之这些类型的新型合作金融组织尚没有纳入有关部门的统计范畴,笔者很难获取有关这些组织数量上的具体数据。

3.1.3 非正规农村资金互助合作组织

非正规农村资金互助合作组织以民间自发组织为路径,是由农民自主兴办的或由非政府组织带动兴办、具有一定内生性特点的合作金融组织,没有登记注

册,政府部门也没有给予扶持,处于自发状态。由于在中央政府统一的运作规范和管理、监督办法框架之外产生和运作,因此一般游离于各级政府部门的监管之外。在农村正规和准正规金融机构不能满足农户和农村微小企业资金需求的情况下,该类完全自发的民间融资组织就有了存在的动力,一般是我国传统的合作金融组织的原型。其一般由农户和当地微小企业自愿出资入股组建,通过复制已经成熟的资金互助组织的经验而形成,社员间经济上的联系较弱或没有生产合作社的基础。其资金主要来源于发起人基础股金、一般社员基础股金和社员互助金,没有政府扶持性资金。由于缺少外部监管,内部管理漏洞较多,实际上与民间融资机构很难区分,存在较大的经营风险。

3.2 农村资金互助合作组织的制度安排

3.2.1 内部组织与治理机构

综合各类农村资金互助合作组织的内部组织和治理机构,理论上和制度上都遵循民主管理的原则,资金互助组织的社员大会由全体社员组成,是该类组织的权力机构,理事会、监事会人员的确定是通过社员大会进行投票选举的,社员大会、理事会和监事会均实行一人一票制。一年一度的社员大会在年末举行,大会对当年资金互助社的运营情况、财务状况以及营业利润向社员报告,并对资金互助社的重大决策进行表决,并对下一年资金互助社的运营制订计划和安排。贫困村资金互助社的组织机构基本上与银监会框架下的农村资金互助社是一样的,农民专业合作社内部的资金互助部有所区别,因为它只是合作社的一个内部机构,它以合作社内部成员为主体,非合作社成员不得入股与借款;坚持合作社内部资金互助,实行独立的财务管理制度原则;坚持入股资金与自营业务结合的原则。而地方政府推动的准正规资金互助社只是备案部门不同、管理部门不同,其组织和治理模式与前三类是一致的。但从其实际操作程序和监管力度来看,规范性和安全性低于银监会下的资金互助社。

3.2.2 资金筹措制度

银监会框架下的农村资金互助社以吸收社员存款、接受社会捐赠资金和向其他银行业金融机构融入资金作为资金来源。农村资金互助社接受社会捐赠资金,应由属地银行业监督管理机构对捐赠人身份和资金来源合法性进行审核;向其他银行业金融机构融入资金应符合《农村资金互助社管理暂行规定》(银监发〔2007〕7号)要求的审慎条件。

村级扶贫资金互助社的主要体现是资金来源与银监会框架下的农民资金互