

“三农”决策要参

2013年第52期(总第52期)

清华大学中国农村研究院

2013年12月25日

我国农村合作金融发展思路*

内容摘要:近年来,在农村信用社的改革过程中“去合作”倾向明显,其改革的主要方向是股份制,合作制的性质正日益减弱。与此同时,民间自发形成的、具有扶贫性质或依托农民专业合作社而建立的非正规农村合作金融组织纷纷出现,各地大量的、多种形式的农村资金互助组织,有助于改善农民抵押难和贷款难的问题,但其影响面较广,潜在风险较大。合作金融应该成为中国农村金融改革的重点领域,应在有效防范风险的基础上,加快构建我国农村合作金融体系。

关键词:农村合作金融 资金互助组织

*本文为清华大学中国农村研究院2012年重点研究课题“深化农村金融改革的重点领域和基本途径”(编号:CIRS2012-4)的部分研究成果。

合作金融组织自出现以来,其组织原则和运行机制都在不断发生变化,特别是20世纪70年代后,德国等国家逐渐放宽了对合作组织的限制,合作金融组织在某些领域向商业金融靠拢,使合作金融的界限变得模糊。因此,要认清合作金融的发展趋势,首先要对合作金融的内涵和边界进行清晰界定,然后考察我国农村合作金融组织的特点。

一、合作金融的基本原则及发展演化

(一)基本原则

根据国际合作社联盟(ICA)的定义,合作社是人们自愿联合、通过共同所有和民主管理的企业来满足共同的经济和社会需求的自治组织,其遵循自愿公开、民主决策、成员管理、自主独立、教育培训、相互合作以及立足社区等七大原则。作为合作经济制度的重要组成部分,合作金融(Cooperative Finance)或金融合作社(Financial Cooperative)是成员享有所有权的金融组织,其通常由属于同一社区或拥有共同信仰或利益的群体创建,并向该群体提供存、贷款以及其他金融服务。自1848年德国成立了世界上第一家合作金融组织——拉夫森(Friedrich Raiffeisen)信用合作社以来,合作金融迅速发展,不论是在发达国家还是发展中国家,合作金融组织都广泛存在。目前,以信用合作社(Credit Cooperative)、合作银行(Cooperative Bank)或信用合作社联盟(Credit Union)等为主要形式的合作金融组织已成为世界各国金融体系中的重要组成部分。

纵观国际经验,尽管处于不同的发展阶段,组织形式以及具体称谓也各不相同,但合作金融组织往往具有以下共同特点:一是客户拥有合作金融的所有权。合作社成员拥有客户和所有者的双重身份,因此,合作社的目标不仅是实现利润最大化,而且还要为成员客户提供优质的金融产品和服务。二是信用合作社实行民主管理和决策。合作社由成员拥有并受成员控制,成员根据民主的原则(主要是一人一票的平等投票权而非按照出资额/股份多少分配决策权)选举董事会成员。三是信用合作社主要按交易额分配盈余。合作社的盈利除用于内部积累之外,剩余部分将分配给成员。盈余分配方式包括两种,一种是根据成员与合作社之间的交易/惠顾额(资产方)进行分配,另一种是根据成员认购的股份(负债方)进行分配。谢平(2001)提出合作金融具备4个不同于一般金融机构的基本特征^①:一是自愿性,二是互助共济性,三是民主管理性,四是非营利性,合作金融产生的主要目的是满足社员的信贷需求。

由此可见,作为成员所有的金融组织,信用合作社的成员既是合作社的所有者/股东,又是合作社的主要客户,由此决定了合作金融与商业性金融在组织形式、发展经营目标、价值观以及内部治理结构上存在本质的差异。一方面,区别于投资者所有的公司,信用合作社是所有者、使用者和控制者相统一的金融组

^①谢平:《中国农村信合作社体制改革的争论》,《金融研究》,2001年第1期。

织,具有决策控制权的均衡性和一致性。另一方面,一人一票的决策机制决定了合作社相对公司制企业而言具有较高的组织决策成本。一是同质的合作社成员内部容易出现“搭便车”现象,从而导致集体行动的困境以及组织决策的惰性;二是在资源禀赋、资金实力和经营能力具有较大差异的成员之间,“一人一票”的民主决策机制可能增加组织的内部协调成本;三是合作社成员之间在投资经营决策上达成一致需要一个相对较长的过程,在应对瞬息万变的 market 环境中可能由于错失最佳时机而缺乏效率。

总体而言,合作性金融与商业性金融有以下几个明显区别:一是合作性金融不以盈利为目的,追求为社员提供服务,而商业性金融追求利润最大化。二是合作性金融实行一人一票的民主管理制度,最高机构是社员代表大会,而商业性金融的表决权取决于股权,出资越多、表决权越大,决策机构是股东大会、董事会。三是合作性金融资金主要来自社员的股金和公积金,资金运用也主要针对社员,体现互助特点,而商业性金融的资金主要来源于企事业单位和居民等社会成员的储蓄,资金运用也针对社会成员。四是合作性金融的盈余除了分红和积累资本外,还要按照社员与信用社的交易量返还给社员,商业性金融的盈利则按照股权结构进行分配。由此可见,非营利性、民主管理、自主自立、按交易量返还等原则是合作性金融区别于商业性金融的方面。

合作性金融与政策性金融有以下几个明显区别：一是合作性金融是社员自发组织成立的金融组织，是自下而上的制度安排，而政策性金融则体现了国家政策意图，是自上而下的制度安排。二是政策性金融的表决权在管理层或董事会，而这两者通常由国家任命。三是政策性金融的资金来源是国家财政资金、金融债券，其运用针对符合国家产业政策的项目。四是政策性金融的盈余用于积累资本金。由此可见，自愿开放、民主管理、社员互利等原则是合作性金融区别于政策性金融的方面。

（二）发展演化

自 20 世纪 70 年代以后，随着全球经济发展速度加快、合作金融组织规模扩张、金融市场竞争水平提高，合作金融的一些基本原则也在逐渐被突破。比如突破互助原则，扩大业务经营范围，贷款对象不限于社员，所有符合条件的客户均可成为贷款对象；发展非合作社员入社，以扩大资本规模；全面经营各种银行业务，参与国际竞争；限制社员退社退股。突破民主管理原则，增加大股金社员票数，设置非合作社员票，或实行“一股一票”，使控制权向大股东转移；分离所有权和经营权，聘请专职经理，经营管理权逐渐向经理集中。突破非营利原则，注重利润实现，向营利性合作金融组织发展。总体来看，这些改革在合作金融组织发展过程中有一定的必然性，比如为了保持市场竞争力，合作金融组织倾向于吸收非社员入股以扩大资本规模；随着自身规模扩大，需要引入专业的管理人员，这就必然导致委托代理问

题,同时也需要扩大盈利、积累资本金以应对潜在风险。合作金融组织中的商业性原则不断增多,有利于提高自身经营管理水平,但也影响到了帮助弱势社员获得金融支持的根本目标。

经过不断的发展变化,合作金融呈现出了强大的生命力,逐步形成了区域性或全球性的合作金融联盟组织,并与股份制的商业性金融一道,日益成为全球金融体系中的重要组成部分。目前,全球三大国际性的合作金融联盟共拥有会员社超过95万个,分布在世界主要国家和地区^②。在欧洲和北美部分地区,合作金融已经逐渐发展成为全能的银行业金融机构和网络,不仅提供综合性的金融服务,而且全方位地参与各类金融市场活动。例如,德国DZ银行、荷兰拉博银行(Rabobank)、法国Credit Agricole以及加拿大的Desjardins等已形成主银行(Apex Bank)管理下的区域性合作银行系统网络,并在银行、保险、证券等业务领域与传统商业银行开展竞争。据统计,德国、荷兰、法国以及芬兰等部分国家的合作银行系统已占该国存款市场份额的20%~40%,并占据40%以上的零售市场份额;若以合并后的权益资本衡量,有5家合作银行位居欧洲最大银行集团的前25位。

^②一是国际合作银行联合会(ICBA),在全球91个国家共有226个成员组织,这些成员组织涉及8亿的合作社个人成员。二是国际Raiffeisen联合会(IRU)。IRU在全球100多个国家有合作银行或合作社联盟形式的会员组织,包含了90万个信用合作社和500万个人成员。三是世界信用社联合会(WOCCU),有4.9万个信用联社和1.4亿的个人会员。中国目前尚未加入以上组织。

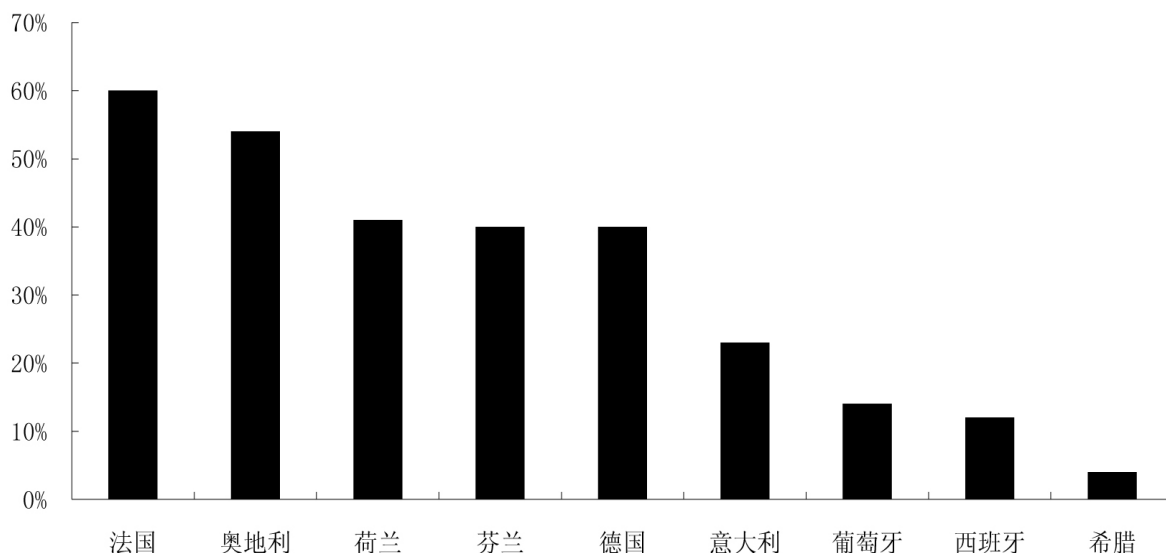


图1 欧洲部分国家合作银行的零售市场份额

资料来源：OECD-Bank profitability report; Cooperative Banks and Financial Stability, H. Hesse & M.Cihak, IMF Working Paper, 2010。

二、我国合作金融发展现状

目前，我国的农村信用社尽管在名义上保留了合作金融的称谓，但已离合作金融的本质渐行渐远。另一方面，我国农村地区在发展经济的实践中逐步出现了多种形式的、具有草根性质与合作金融特征的农村信用合作组织，在弥补正规金融服务空白，缓解农民贷款难，促进农业生产和信用合作发展，提升会员外部融资能力和创新扶贫资金支农模式等方面发挥了积极作用。这些具有合作金融本质特征的农村信用合作组织大致可以分为四类：一类是银监会审批拥有金融牌照的农村资金互助社；二类是依托农民专业合作社开展信用合作活动或相对独立的信用合作组织；三类是以中央和地方各级财政扶贫资金为引导，由村民自愿入股设立的贫困村互助资金合作社（扶贫互助社）；四

类是农民自发或由其他外部资金推动的农村信用合作组织。

总体而言，农村信用合作组织具有如下特征。

一是农村信用合作组织发展已具有一定规模。截至 2009 年末，全国 30 个省（自治区、直辖市）各类农村信用合作组织大约有 5.6 万家，其中在工商或民政部门登记注册的有 6573 家；发起资金共计 352.47 亿元，可贷资金规模达 706.34 亿元，贷款余额为 649.59 亿元。

二是可贷资金来源构成中农户出资占主导地位。各类资金来源中，农户出资占比达 76.14%，而来源于小企业、财政扶贫资金、金融机构贷款的比例分别为 3.64%、2.96% 和 2.60%。其中，银监会审批的农村资金互助社，农户出资占比高达 90.71%，其余来自小企业和金融机构拆借等资金；依托农民专业合作社的农村信用合作组织，农户出资占比为 70.12%，其余分别是小企业、财政扶贫资金、捐赠资金等；扶贫性质的资金互助社的可贷资金主要来源于财政扶贫资金，占比为 59.34%，其次是农户出资，占比为 32.08%，金融机构贷款资金占比为 4.82%；农民自发发展或其他外部资金推动的农村信用合作组织中，农户出资占比高达 86.08%。此外，还存在少量的小企业出资、财政资金、捐赠资金以及金融机构贷款等，占比分别为 1.75%、1.16%、1.59% 和 4.47%。

三是信用贷款和联保贷款是资金的主要运用方式。调查显示，总体而言，56.06% 的资金采用信用贷款模式，29.01% 的资金

采用联保贷款模式。其中，依托农民专业合作社的农村信用合作组织以信用贷款为主，占比为 67.83%，其次为联保贷款，占比为 27.66%；贫困村资金互助社以农户联保贷款为主，占比为 83%，而信用贷款的比例为 13.12%；农民自发或其他外部资金推动的农村信用合作组织信用贷款和联保贷款占比分别为 43.17% 和 28.41%。

四是贷款期限主要集中在 1 年以内。调查显示，信用合作组织 1 年以内贷款占比为 85.92%，其中，半年以内的占比为 39.22%，6 个月~1 年贷款的占比为 46.70%。分类别来看，依托农民专业合作社的农村信用合作组织半年以内的贷款占比为 60.34%，6 个月~1 年的贷款占比为 28.94%；贫困村资金互助社 6 个月~1 年期间贷款占比 61.99%，6 个月以内的贷款占比为 20.49%；农民自发或其他外部资金推动的农村信用合作组织 6 个月~1 年期间的贷款占比为 68.58%，6 个月以内的贷款占比为 13.21%，1 年以上为 18.21%。

五是资金主要用于农业生产和商贸、手工业。在各类农村信用合作组织的资金用途中，59.33% 的资金用于农业生产，23.14% 用于商贸和手工业，用于子女教育、医疗、建房的资金分别为 1.57%、0.66% 和 1.50%。其中，农村资金互助社用于农业生产和商贸、手工业的贷款占比分别为 46.12% 和 44.22%；依托农民专业合作社的农村信用合作组织用于农业生产和商贸、手工业的占比分别为 77.62% 和 2.68%；贫困村资金互助社用于两

者的比例分别为 88.94%和 6.47%；农民自发或其他外部资金推动的农村信用合作组织用于两者的比例则分别为 34.63%和 49.96%。

六是农村信用合作组织主要向内部社员发放小额贷款。调查显示,77.92%的农村信用合作组织仅在社员内部发放贷款,只有 22.08%的组织既对社员放贷,也向非社员放贷。调查显示,各类农村信用合作组织户均贷款余额为 1.49 万元,笔均贷款额为 1.81 万元,其中,依托农民专业合作社的农村信用合作组织的户均贷款余额和累计笔均贷款额分别为 1.31 万元和 1.57 万元,财政扶贫性质的贫困村资金互助社分别为 0.37 万元和 0.95 万元,农民自发或其他外部资金推动的农村信用合作组织分别为 2.09 万元和 2.6 万元。

表1 各类农村信用合作组织户均和笔均贷款额(单位:万元)

农村信用合作组织类型	户均贷款余额	累计笔均贷款额
银监审批的农村资金互助社	6.54	5.98
依托农民专合社的农村信用合作组织	1.31	1.57
财政扶贫性质的资金互助社	0.37	0.95
农民自发或其他外部资金推动组建的组织	2.09	2.60
总体	1.49	1.81

七是除贫困村资金互助社外,净利润主要用于分红和追加股本。调查发现,各类农村信用合作组织将盈利的 42.75%用于分红,32.78%用于追加股本金,其余用于公用事业等相关项目。其中,依托农民专业合作社的农村信用合作组织 53.7%的净利润

用于分红, 18.7%用于追加股本金; 财政扶贫性质的贫困村资金互助社用于追加股本的比例为 65.8%, 用于分红的比例为 26.7%; 农民自发或其他外部资金推动的农村信用合作组织用于分红和追加股本的比例分别为 41.19%和 34.09%。

八是不同组织之间具有较大差异。从社员人数看, 有的合作组织的社员数高达 11170 个, 有的仅有 5 个; 从发起资金规模看, 有的高达 6100 万元, 有的仅有 500 元; 从单个农民持股金额看, 有的高达 2000 万元, 有的仅有 1 元; 从贷款规模看, 有的高达 4200 万元, 有的仅有 2000 多元; 从单笔贷款看, 有的高达 480 万元, 有的是 200 元; 从贷款利率(资金占用费率)看, 月利率有的高达 18‰, 有的仅为 0.03‰。

九是农村信用合作组织对正规金融具有替代和互补等多重影响。一方面, 部分农村地区由于正规金融机构的网点少, 获得正规金融服务的农户比例较低, 农村信用合作组织利用熟人社会信息优势, 通过资金互助的平台为农户提供低成本金融服务。调查显示, 农村信用合作组织的贷款规模与获得正规金融机构服务的农户比例之间呈弱的负相关性。另一方面, 部分农村信用合作组织在功能上实现了与农村信用社等正规金融机构的有效衔接, 将正规金融与小企业和农户连结起来, 在大资金和小客户之间发挥桥梁作用。调查显示, 31.75%的农村信用合作组织或以整体信用从正规金融机构获得贷款再将贷款分贷给社员, 或为社员从正规金融机构获得贷款提供担保。

三、当前合作金融组织存在的问题

(一)农村信用合作组织性质不明,监管缺失

目前,除银监会批设的农村资金互助社外,其他类型农村信用合作组织法律属性不明,绝大部分农村信用合作组织无明确的管理部门。外部监管缺失严重影响农村信用合作组织健康发展。与此同时,注册登记问题是农村信用合作组织发展面临的一大难题。目前,大部分农村信用合作组织没有登记,调查显示,仅有11.74%的农村信用合作组织在工商或民政部门登记注册。还有一些农村信用合作组织借用农民专业合作社或个人名义登记。

(二)农村信用合作组织内部管理不健全

尽管不宜以正规金融机构的标准来衡量农村信用合作组织,但其健康发展需要一套相对健全的内部管理框架和制度。目前,有的农村信用合作组织缺乏基本的组织管理机制,有的制度办法形式完备但缺乏有效落实,有的农村信用合作组织管理人员的分工和职责不明,财务管理不规范,贷款风险的防范主要依靠社区内社员的乡村民俗和自律意识,难以适应组织自身不断扩大的资金规模。与此同时,部分地区存在个别农村信用合作组织由龙头企业或少数强势社员操纵,以及以集体财产为基础组建并强制要求社员入社等现象。

(三)个别农村信用合作组织存在存款化股金现象

个别农村信用合作组织存在吸收存款或按约定利率支付资

金占用费，以及吸收具有固定回报的投资股等变相吸收存款的现象。同时，极个别地区的信用合作组织设立多家分社和互助中心，进行跨区吸储和放贷，存在一定风险隐患。

（四）贫困村资金互助社的可持续性有待进一步提高

贫困村资金互助社的组建初衷和发展目标定位于扶贫和开发，主要选择在国家级或省级的贫困村试点，目前覆盖面较小，且处于试点初期，存在资金规模较小、互助范围较窄、借款期限较短等问题，难以满足所有社员农户的资金需求。部分互助资金的经营成本较高，财务的可持续性还有待进一步改善。

四、发展合作金融的政策建议

任何金融形式的发展均依托于外在的市场条件和内在的融资需求。带有民间性质的农村信用合作组织的产生及兴起，既是对我国农村金融服务空白的弥补，更是对我国真正意义上的合作金融长期缺位的理性反应。在农村信用社离合作金融道路渐行渐远之际，能否以此为新的起点重构我国的农村合作金融体系，无疑是我国经济社会发展中的一次重大选择。为防止重蹈农村合作基金会旧辙，更好地发挥农村信用合作组织在促进农村经济发展中的积极作用，我国应在防范风险的前提下，引导农村信用合作组织健康有序发展，在此基础上重构我国的农村合作金融体系。

（一）关于农村信用合作组织的定性

一是明确农村信用合作组织为非金融机构。为确保农村信

用组织的合作性质，除第一类银监会审批设立的农村资金互助社外，可考虑对其他类型的农村信用合作组织提出设立的“四大原则”和“四条红线”并定性于非金融机构。“四大原则”为设立自愿、合作互助、运作规范、风险自担；“四条红线”是不吸收存款，只吸收成员股金；不对外放贷，只对成员发放贷款；不对成员支付固定回报，只视盈利状况分红；不跨区经营和超规模发展。同时，允许达到监管部门审批设立标准的农村信用合作组织，转制为持有金融牌照的农村资金互助社，然后才准许吸收会员存款。

二是明确注册登记的基本条件和主管部门。制定出台农村信用合作组织的登记办法。依托农民专业合作社设立的农村信用合作组织在工商部门登记；由各级扶贫办主导和组织建立的贫困村资金互助社在民政部门登记；其他由农民自发成立或由外部资金推动设立的资金互助组织在工商部门登记。对现有已登记的农村信用合作组织，加强登记规范管理；对没有登记的，补办相关登记手续。

三是在适当时候可考虑修改完善《中华人民共和国专业合作社法》。将农村信用合作组织正式纳入《农民专业合作社法》范畴，给予农村信合组织正式的法律地位。

（二）关于农村信用合作组织的定位

一是与农村正规金融机构错位发展。能借助正规金融机构解决农民贷款和金融服务的地区，不必鼓励发展农村信用合作组织；对正规金融机构难以满足大部分农户金融需求的地区，也

可考虑采用转贷、联合贷款、委托贷款、批发贷款等多种方式，打通正规金融机构和农村资金互助组织的资金通道，建立正规金融机构——农村信用合作组织的纵向互联机制，实现农村资金批发—零售渠道。

二是大力支持依托农民专业合作社基础上的农村信用合作组织和由各级扶贫办主导的贫困村资金互助社发展。对依托农民专业合作社的信用合作组织应加以引导和规范，防止变相吸储、大规模放贷和高杠杆率的担保融资；对扶贫性质的贫困村资金互助社应强调其扶贫组织指导职能和财政资金的引导作用。同时，对其中能达到监管标准的农村信用合作组织，应放宽准入，允许持有金融牌照。另外，对由农民自发和外部资金推动的农村信用合作组织，允许其以产业为依托和资金互助为目的、在一定的社区范围，如自然村或行政村进行探索和发展，但不准吸储或非法集资；对以营利为目的纯粹资金合作应严格加以限制，必要时予以取缔。

（三）关于监管和风险防范

明确由地方政府负责农村信用合作组织监管工作。可考虑参照小额贷款公司的监管模式，由省级政府指定一个部门具体负责，出台因地制宜的实施意见、扶持政策 and 培训指导规划，并由省级政府引导市、县级政府具体细化和落实监督职责，对农村信用合作组织的理事、监事和会计等管理人员，加强金融会计知识培训和业务指导。各省级人民政府负责承担最终风险处置的

责任和义务。

(四)关于内部治理和财务可持续问题

一是引导农村信用合作组织建立规范的组织(法人)治理结构。要确定设立章程、成立理事会和监事会,明确分工,加强社员监督,防止内部人控制。二是建立内部风险防范机制。建立贷款审批和财务管理制度,规范财务和会计行为。要确立合理的农民贷款利率,防止高利率放贷,增加农民负担。要建立风险拨备制度,避免将盈余全部分红,建立财务上可持续发展机制。

(五)关于政府扶持问题

鉴于农村信用合作组织具有合作性质和“贷款额小、期限短和社员共享及生产合作”等草根金融特征,建议各级政府从税费优惠、资金扶持等方面加大政策扶持力度。一是促进农村信用合作组织改善治理结构,加强社员监督,建立内部风险防范机制。二是允许正规金融机构按照商业化原则加大对农村信用合作组织支持力度,促其扩大信贷投放。三是鼓励各级政府对满足一定条件的农村信用合作,组织实施适当的财税优惠政策。

中国人民银行研究局原副局长 汪小亚

四川省金融办 帅 旭

(汪小亚为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)