

“三农”决策要参

2016 年第 10 期（总第 136 期）

清华大学 中国农村研究院

2016 年 6 月 20 日

发展新型农村合作金融组织*

——山东试点的跟踪研究

内容摘要：山东省是唯一经国务院批准的新型农村合作金融试点。试点方案遵循了 2014 年中央一号文件强调的基本原则，试点工作正平稳而有序推进。但试点定位于农民专业合作社内部的信用互助业务，而不是培育新型农村合作金融组织；试点方案重在强调打击非法集资和防范信用互助风险，而没有发挥合作金融组织所具有的比较优势；试点设计较为理想化，而没有达到预期效果。目前，试点距“发展新型农村合作金融组织，不断丰富农村地区金融机构类型”的要求还存在一定距离。

关键词：山东试点 内部信用互助业务 三大制度设计 新型农村合作金融组织

*本文为清华大学中国农村研究院 2014 年重点研究课题“中国新型农村合作金融组织发展研究（一）——案例研究”（编号：CIRS2014-3）的部分研究成果，课题负责人：汪小亚博士、研究员。

一、试点总体构架和主要特点

为落实 2014 年中央一号文件精神，山东省 2015 年 1 月启动新型农村合作金融组织试点工作（以下简称“山东试点”），下发了《关于印发山东省农民专业合作社信用互助业务试点方案》（以下简称《试点方案》）和《山东省农民专业合作社信用互助业务试点管理暂行办法的通知》（以下简称《暂行办法》）。

（一）总体构架

总体来看，山东试点方案设计遵循了 2014 年中央一号文件强调的基本原则，还重点强调金融风险防范机制建设。

1. 在试点对象上，部分类别率先试点。山东试点对象只选择在规范发展的农民专业合作社内部开展信用互助业务试点，其他农村合作金融组织，如扶贫办组织的贫困村资金互助社、农民自发成立的信用互助组织等尚未纳入试点范围。

2. 在组织结构上，内设独立部门。开展信用互助业务的农民专业合作社允许设立信用互助业务部，按照专户管理、独立核算、自负盈亏的要求开展信用互助活动。信用互助业务部是农民专业合作社的内设部门，而不是独立法人。

3. 在准入条件上，有较明确的要求。一是社员要求。参与信用互助业务的社员（包括自然人社员和法人），要求出示自愿承担试点风险的承诺书。二是地域限制。试点范围为农民专业合作社注册地所在行政村，一般不得超过乡（镇）。三是总规模限制。互助资金总额原则上不超过 500 万元，最多不超过 1000 万元。

4. 在运营管理上，有较严格的管理办法。一是互助资金封闭运行。开展信用互助业务试点的农民专业合作社不得对外吸收存款和发放贷款。二是建立互助资金发放评议小组。由农民专业合作社参与信用互助业务的管理人员和社员代表组成的互助资金发放评议小组，每年对各位社员的出资情况、信用状况、资金需求和使用成本公开评议 1 次，确定每位社员的授信额度并予以公示。三是集中度限制。单个社员的资金存放额和借用额分别不得超过互助资金总额的 10%和 5%。四是贷款方式分为信用和抵押两种。在存放资金的额度内借款，采取信用放贷；超过额度的借款，采用担保或抵押贷款，如农房、林地、土地承包经营权的抵（质）押。五是限制设立营业场所。只允许设立 1 处固定经营场所，不得对外设立营业柜台，不得设立分支机构，禁止大额现金交易，禁止现金在办公场所过夜。

（二）三大制度设计

1. 不设资金池。互助资金的重要来源是符合条件的社员自愿承诺出借的资金，一旦有社员产生实际融资需求，出资人（社员）应按照承诺金额提供资金，信用互助业务部内部不设资金池，而是按照“以贷定存”原则，在社员账户间划拨资金。

2. 引入合作托管银行。开展信用互助业务试点的农民专业合作社要采取招标方式择优选取 1 家合作托管银行。合作托管银行为开展信用互助业务试点的社员开立账户，为信用互助业务提供结算、业务指导、财务辅导以及资金融通等服务。

3. 由各级地方金融监管局负责监管。坚持属地管理原则，县（市、区）人民政府是本辖区信用互助业务试点监督管理和风险处置的第一责任主体，有义务及时识别、预警和化解风险。省和设区市、县（市、区）地方金融监管局是本辖区信用互助业务试点的监督管理部门，具体负责辖内信用互助业务试点的资格认定、日常监管、市场退出和风险防范以及相关政策制定等工作。

二、试点进展

山东试点运行一年多时间，各级政府正积极而谨慎地抓好试点工作。截至 2015 年 10 月末^①，全省有 27 个县、49 家农民专业合作社开展信用合作试点，7286 人参与信用互助，发生互助业务 394 笔，资金总额达 1298 万元，平均每笔借款额为 3.3 万元，最小借款金额为 6000 元。

（一）各地市开展信用合作试点的差异较大

从 10 个地市^②的情况来看，信用互助金规模较大的 3 个地市有滨州（104 笔，351.9 万元）、潍坊（44 笔，191.8 万元）、烟台（39 笔，143.2 万元），占全省互助业务金额的 53%；而德州、东营和淄博等地市信用互助金规模较小。

（二）试点地区都不同程度地实施了政策扶持

为推进试点工作，各地政府积极采取措施：一是召开专题会研究部署。召集相关部门制订工作方案，提出试点要求，建立工

^①根据 2015 年 11 月青州调度会的材料所得。

^②10 个地市为聊城、滨州、青岛、济南、德州、威海、烟台、东营、淄博、潍坊。

作联席机制。二是注重教育培训和示范引导。潍坊市举办各类培训 20 余次；滨州市组织专题教育培训累计达 6 次，培训社员 1000 余人。三是提供扶持资金。有的地市对开展信用互助业务试点工作的农民专业合作社，每家给予 2 万~10 万元的开办专项补助资金；也有的地市按照与省级资金 1：1 比例配套设立试点扶持资金。四是对托管银行的激励政策。有的地市按试点合作社出借资金交易量的 1%对合作托管银行进行补助，委托托管银行做好规范管理，按交易量的 0.5%对出借社员进行风险补偿。有的地市设立政府担保基金，由财政补贴资金 500 万元设立融资增信共保基金，争取银行融资。

（三）三大制度运行效果未达预期

1. 关于承诺制。部分地区实施承诺制存在一定困难，如有的地市反映因合作社不设资金池，实行“以贷定存”或“以借定入”，当有借款需求时，当初承诺的出资往往因已做他用而无法落实，经常出现“无米之炊”的尴尬现象。此外，农民专业合作社的生产经营活动趋同、资金使用集中，互助资金无法错峰使用。

2. 关于合作托管银行。由于托管资金规模不大，合作托管银行参与积极性不高。有的托管银行反映托管金额较少，而合作各方却需要做大量的磨合和衔接工作，兼顾商业化运作和平衡各方收益仍显不足。有的地市反映，合作银行托管业务程序繁琐，有的托管银行未开通“代收代付”业务，需要出资社员本人到银行，才能办理互助资金借出业务。

3. **关于地方金融监管。**有的地市反映信用互助业务涉及创新内容多，政策性强，而群众认知程度低、专业人员缺乏等问题较为突出。还有的地区反映，地方金融监管局力量薄弱，目前试点县确定 2~3 家专业合作社进行试点，而县级地方金融监管局工作人员约有 6~7 人，只能基本满足试点阶段的一般监管需要。

（四）试点中存在的其他问题

1. **“不支付固定回报”在试点执行中难度较大。**实际上，试点合作社对资金报酬存在不同程度的隐性承诺。如某果蔬合作社为出借资金提供的回报是存款基准利率的 4 倍（资金使用费约为 8%左右），实际操作中以分红名义兑现。

2. **资金出借方式以担保为主。**从试点情况看，各地采用信用放款方式较少，主要以担保方式为主。有的地市鼓励资金与实物并重，并辅以经营权抵押；也有的地市规定社员使用互助资金时，必须由同村社员按“每 1 万元 1 名社员”的标准进行保证担保；还有的地方探索扩大抵押品范围，如以大棚或奶牛作为抵押。

3. **规范管理机制有待建立。**有的地市反映合作社规范整改较难，一些合作社组织架构和内部管理不完善，少数人控制现象较为普遍，民主管理得不到体现，且入社成员随机性较大，成员不固定。

三、试点应予关注的几个问题

（一）试点的目的和意义

“加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，

资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系”^③，既是中央要求，也是农村现实需求。但近十多年来，农村金融体系越来越以商业性金融为主，合作性金融日渐消失。农村信用社“去合作化”，成为农村商业银行。而各地不同组织形式、无金融牌照的农村信用互助组织不断兴起，甚至出现模仿正规金融机构设点营业的“山寨银行”。这说明，一方面广大农民对金融合作有迫切需求，另一方面这种涉众面广且监管缺位的农村合作金融组织创新，存在较大的风险隐患，已经到了不得不高度重视、加快引导、避免其走农村合作基金会老路的关键时期。正是基于上述背景，2014年中央一号文件明确指出，“培育发展农村合作金融，不断丰富农村地区金融机构类型”。当前，我国缺乏发展农村信用互助组织的制度安排，在注册登记、业务范围、账户管理、资金运作、风险防范、治理结构、民主管理等方面都没有明确的政策法规。《农民专业合作社法》把农民信用（资金）合作、农民合作金融组织都排除在外。银监会发布的《农村资金互助社管理暂行规定》无法成为引导合作金融发展的法律依据。

山东试点的意义正是探索建立新型农村合作金融制度的起点和积极推进农村金融立法的重点。通过试点，不仅要在省内发展出一批合格的新型农村信用互助组织，而且要在地方政策法规的基础上，为制定全国性的政策法规提供经验教训。从这个意义上

^③十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定》。

讲，山东试点没有失败的问题，成功与否都是重要经验。

（二）试点的对象和重点

山东省有多种形式的农村信用互助组织，大致分为五类：一是由银监会批准设立的农村资金互助社，全省只有 2 家（沂水聚福源和诸城泰丰）；二是农业部门参与指导依托农民专业合作社开展的信用互助组织，据不完全统计，全省约有 162 家^④；三是供销社领办农民专业合作社的农民资金互助社，全省 53 个县（区、市）大约有 600 多家；四是扶贫办推动的贫困村资金互助社，全省 37 个县开展试点，贫困村资金互助社数量达 964 个，入社农户达 17.04 万户，其中贫困户为 4.8 万户，互助资金总规模为 2.73 亿元（其中省以上财政资金 2 亿元，农户缴纳 0.66 亿元，其他资金 0.07 亿元）；五是民间自发设立的以融资放贷为主的资金互助社，难以准确统计，仅山东临沂就有 40 多家。上述除银监会批准设立的农村资金互助社是正规金融机构外，其他均是无牌照的非正规金融机构。而山东试点的对象选择是在农民专业合作社内部开展信用互助业务，只涉及第二、第三类，不包括运行十余年、资金互助规模达 2.7 亿元、入社农户达 17 万户的贫困村资金互助组织。可见，山东试点对象较为单一，难以满足农村经济发展对信用互助的多样化、多元化需求。

^④该数据不准确，山东省有农民专业合作社 131554 家，按 10%开展信用合作推算，初步估计就有 1 万多家。

（三）试点的风险管理核心和机制

山东试点方案将防范信用互助的风险放在第一位，采取了许多风险防范措施，这是重要的，但试点设计没有充分体现合作性金融的特点。一是从信用互助条件看，试点更强调信用互助的“资合”关系，如对单个社员出资额度、互助资金总规模、出资方式和借款要求等有明确规定；而对互助合作的“人合”关系考虑不够，如对如何选择社员代表、确定资金使用评议小组中社员代表的占比、采用一人一票还是一股一票等未作说明。二是从信用互助方式看，试点将信用互助方式分为两类：在存放资金额度内的，实行信用借款；超过额度的，采用担保、联保或农房林地等质押方式。这些机制设计与现存的农村商业性借贷方式相似，并没有发挥合作金融独特的比较优势而实现信用放款，也影响社员使用互助资金的便利性和互助性。三是从信用互助的风险防范机制看，试点十分强调建立各种风险防范措施，如强调资金发放的贷前审查、贷中审批、贷后检查，强调抵（质）押物与放贷的相关关系等，而没有发挥熟人社会社员间相互监督和民主管理的风险防范功能。

（四）试点的组织管理和监管责任

试点所涉及的管理部门较多，包括各级政府、地方金融监管局、工商行政管理部门、农业和供销部门等，这些组织管理部门的权责不对等。一是县级政府是本辖区信用互助试点监督管理和风险处置的第一责任人，而有权颁发试点资格认定书的却是上级

地方金融监管局。二是试点工作的联席会议办公室设在省农业厅和省供销社，而省和各级地方金融监管局是本辖区试点的监督管理部门。三是获得试点资格实际需要双认可，即在地方金融监管局获得资格认定书和在工商行政管理部门办理业务变更登记，但现有法律政策框架体系对信用互助业务注册登记尚处于“无法可依”状态，《试点方案》并未明确工商管理部门如何改革登记制度。

四、完善山东试点的几点建议

（一）将监管和试点管理权下放给地方政府

农村信用互助组织的区域性较明显，一般在行政村或乡镇内，跨乡跨县的信用互助活动较少，而地方政府具有贴近基层的优势，更容易掌握和了解农村信用互助组织的运行情况，更有利于引导和管理。因此，应将农村资金互助社的监督管理权全面交给地方政府。理由之一，“十二五”规划明确提出要“完善地方金融管理体制，强化地方政府对地方中小金融机构的风险处置责任”，这表明建立中央与地方分层负责的双层监管体制已是普遍共识，也是我国金融监管体制改革的基本方向。应充分利用地方金融资源，发挥地方金融监管优势，维护地方金融稳定。理由之二，如果将布局分散、规模小、影响范围有限的农村信用互助组织交给银监会集中监管，按照其现有的金融监管资源配置，是难以实现的。理由之三，地方政府可以根据各地实际情况，进行及时而有效的监督管理。目前，不少地方已普遍建立起地方金融管理机制，山东省地方金融监管力量更强，地方金融监管局已设立到县级。

（二）应将农村信用互助组织作为特殊法人出台地方立法

建立一个新的法人组织与开展一项新业务是完全不同层次的事。山东试点定位于农民专业合作社内部的信用互助业务，不是独立法人。而农村信用互助组织的法人性质，尤其是企业法人还是社团法人，正是待改革探索的重点。从某个角度看，现有法律框架对合作金融发展未设立禁止性规定，这就意味着可以由地方政府根据实际情况出台地方行政法规。因此，建议山东试点率先推进有关农村信用互助组织的地方行政法规，创设新的法人类别，用“类别法人或特殊法人”对农村资金互助社法人进行登记。

（三）试点范围应扩大到贫困村资金互助社

在国务院扶贫开发领导小组办公室和财政部的积极推动下，贫困村资金互助社已历经十多年发展，对促进扶贫开发发挥了重要作用，而且积累了丰富的成功经验。将贫困村资金互助社纳入山东试点范围，可以为进一步探索金融支持扶贫开发新途径提供重要的经验借鉴，促进更好更快地实现扶贫开发目标。

（四）政府要充分发挥引导作用和加大政策扶持力度

从山东试点看，地方政府在发挥指导、组织推动作用的同时，政策扶持也是促进农村信用互助组织良好发展的重要保障。山东省各级政府应重视借鉴贫困村信用互助组织发展的经验，加大对培育新型农村合作金融组织试点工作的政策扶持力度。一是需要建立启动支持基金和农业保险基金。这就需要发挥财政资金的杠杆作用，支持农民信用互助和加快发展农业保险，一方面引导农

民信用互助健康发展，另一方面降低自然灾害风险向信用互助业务的传导。二是建立互助资金风险处置基金。山东试点虽从管理体制上明确了各地、各部门的风险监测和处置责任，但由于未建立互助资金风险处置基金，一旦互助资金活动发生大面积风险，风险处置责任往往难以真正落实到位。

清华大学中国农村研究院学术委员会 汪小亚

中国人民银行货币政策司 穆争社

（汪小亚为山东省农民专业合作社信用互助业务试点工作特邀咨询，原中国人民银行研究局副局长）



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）