

农村资金互助合作组织 培育与规范发展研究

夏 英 宋彦峰 濮梦琪 李 芸 著



清华大学出版社



农村资金互助合作组织 培育与规范发展研究

夏 英 宋彦峰 濮梦琪 李 芸 著

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书以目前我国农民资金互助合作组织的四种主要形式为研究对象,即银监会批准的资金互助社、贫困村级资金互助社、农民专业合作社内部的资金互助部和地方政府推动的正规资金互助社,对农民资金互助合作组织的定位和制度问题、发展类型与培育现状,以及各类合作农民资金互助社的风险防范问题进行深入研究,并提出规范农民资金互助合作组织发展与风险监控的对策和措施。

本书适合金融领域工作人员、金融研究人员、政府相关部门和一般社会读者阅读参考。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

农村资金互助合作组织培育与规范发展研究/夏英等著. —北京:清华大学出版社,2015
ISBN 978-7-302-41418-6

I. ①农… II. ①夏… III. ①农村资金—资金管理—研究—中国 IV. ①F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 209190 号

责任编辑:刘士平

封面设计:杨 拓

责任校对:袁 芳

责任印制:刘海龙

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者:三河市少明印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:10.5 字 数:196 千字

版 次:2015 年 11 月第 1 版 印 次:2015 年 11 月第 1 次印刷

印 数:1~1000

定 价:30.00 元

产品编号:063827-01

为解决农村地区金融供给不足、竞争不充分以及农业信贷约束等问题,2006 年我国调整放宽农村地区银行业金融准入政策,促进农村金融的多元化发展,以合作制为原则组建的农村新型合作金融组织成为农村金融改革和发展的重点。之后,我国政府出台了一系列的政策和方针来鼓励农村资金互助组织的发展,旨在缓解农村发展的资金瓶颈问题。从实践来看,近年来各地的农村新型合作金融组织的发展对于推动农村金融市场发展、促进农户经济发展及平滑农户消费波动等发挥了较好的金融工具的配置作用。然而,农村资金互助合作组织在农村发展的多样性和不规范性也为其监管增加了难度,相应地产生了一些不良影响。2012 年 10 月中旬,江苏省灌南县两家农民资金互助合作社负责人由于违规经营导致资金链断裂被迫自首,此事搅动了灌南县,也搅动了整个农村资金互助行业、相关政府部门以及相关专家学者,引发人们思考有关我国农村资金互助合作组织的培育与规范发展问题,也促使本书作者以 2013 年所承担的农业部软科学课题“农村资金互助合作组织的培育与风险防范”为基础,在“农村资金互助合作组织的培育与规范发展”主题下广泛和深入地探讨农村资金互助合作组织的培育路径、运行机制及风险防控等问题。

本书以制度变迁理论作为主要分析工具,结合中国农业和农村发展的实际情况,以多模式的农村新型资金互助合作组织为主要研究对象,通过建立一个问题导向的系统分析框架,对该类组织的制度环境、制度变迁、制度特征、功能表现、风险识别与防控等进行系统的理论探讨和实证研究。本书采用“总—分—总”的结构框架,分为九章:第一章对研究范围进行界定,明确本研究的目的、意义和主要内容,对已有的研究成果加以总结和评述,明确进一步研究的方向。第二章在对我国合作金融历史进行简要梳理的基础上,以制度变迁理论为分析视角,对我国农村合作金融组织的产生和发展的理论机制进行分析。第三章对当前资金

互助合作组织类型进行分类,介绍其发展现状,并对各类组织制度安排、组织特征、运营绩效和主要问题进行比较分析。第四章和第五章分别以农民专业合作社内部资金互助组织和贫困村村级互助资金组织运行的制度分析为例证对象,研究这种新型合作金融组织的制度特征、组织功能及发展中存在的问题。第六章从国家政策环境、组织自身制度建设和成员农户三个层面探讨合作金融组织发展的主要影响因素。第七章从体制、外部、内部三个方面,结合典型案例,对资金互助合作组织发展的风险因素进行分析,并提出构建风险防控的具体措施。第八章以德国、法国、日本、韩国和美国为例,对国际视角下农村合作金融发展经验进行比较借鉴。第九章提出研究结论及相应的对策建议。

以上分析得出的主要结论如下。

(1) 合作金融以内生于民间的方式在我国再次产生与发展,显示了这种制度的包容性和极强的生命力,而政府作为历次金融变革的主导者,在农村资金互助合作组织发展中依然有着强大的影响力,所以说资金互助合作组织的发展体现了一个典型的强制性制度变迁和诱致性制度变迁共同作用的过程。

(2) 在合作金融组织制度运行、农户成员的异质性、外部农村金融市场的特征以及各级政府对合作金融的支持等因素的作用下,我国新型合作金融组织在发展过程中呈现出不同的发展类型和模式。

(3) 本文所涉及的这些不同类型的农村新型金融组织的组建均体现了合作制的基本原则,但是在组织制度构成、组织功能等方面存在一定的差异,这与目前我国区域发展的差异性、各种类型的组织制度设计的导向等息息相关。

(4) 资金短缺、内部治理结构不健全等问题是制约目前我国多数农村新型合作金融组织发展的主要问题,风险防控机制的构建是该类组织规范发展的重要问题。

基于以上结论,本书提出如下对策建议。

- (1) 出台合作金融法,保证合作金融的主体地位。
- (2) 继续降低农村金融准入门槛,加大合作金融试点建设力度。
- (3) 设立灵活的产权制度,保证组织活力和运行效率。
- (4) 坚持必要的合作制原则,规范内部治理结构。
- (5) 推动专业合作社向金融合作发展,金融合作向专业合作社延伸。
- (6) 扩展融资渠道,建立与正规金融机构的联结机制。
- (7) 政府给予合作金融适当和必要的指导与支持。

作者

2015年8月

目 录

第一章 绪论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 国内外研究现状	3
1.2.1 国外研究现状	3
1.2.2 国内研究现状	4
1.2.3 对现有研究的简要评述	8
1.3 研究目的和意义	9
1.3.1 研究目的	9
1.3.2 研究意义	10
1.4 基本概念和研究对象的界定	10
1.4.1 合作金融	10
1.4.2 农村资金互助合作组织	11
1.5 研究思路及主要内容	12
1.5.1 研究思路	12
1.5.2 研究内容	13
1.6 技术路线及研究方法	14
1.6.1 技术路线	14
1.6.2 研究方法	15
1.7 研究可能的创新及不足	15
第二章 我国农村合作金融组织的制度变迁	17
2.1 合作金融的本质	17
2.2 我国农村合作金融的发展历史	18
2.3 制度变迁视角下农村合作金融组织演变 的分析	21
2.3.1 制度变迁的一般理论	21

2.3.2	合作金融产生和发展的一般条件	23
2.4	我国农村新型合作金融组织产生与发展的供求分析	25
2.4.1	我国农村新型合作金融组织制度创新的需求	25
2.4.2	我国农村新型合作金融组织制度创新的供给	36
2.5	我国农村新型合作金融组织制度变迁的内在机制	39
2.5.1	农村金融因素	39
2.5.2	组织成员因素	40
2.5.3	政府管制因素	41
第三章	我国农村资金互助合作组织发展状况	42
3.1	农村资金互助合作组织的类型和发展现状	42
3.1.1	正规农村资金合作互助组织	42
3.1.2	准正规农村资金互助合作组织	47
3.1.3	非正规农村资金互助合作组织	50
3.2	农村资金互助合作组织的制度安排	51
3.2.1	内部组织与治理机构	51
3.2.2	资金筹措制度	51
3.2.3	资金使用和管理制度	52
3.2.4	盈余分配制度	53
3.3	各类农村资金互助合作组织特征的比较	54
3.4	资金互助合作社运营绩效:基于吉林省梨树县的调研	57
3.4.1	资金互助社发展现状	57
3.4.2	资金互助社的发展特点	59
3.4.3	农村资金互助社的功能	61
3.5	主要问题及制约	62
第四章	农民专业合作社内部资金互助组织运行的制度分析	66
4.1	合作程度视角下合作社内部资金互助的缘起	67
4.2	合作社内部资金互助组织的制度分析	68
4.2.1	产权安排	69
4.2.2	治理结构	75
4.2.3	风险控制	76
4.3	农民专业合作社内部资金互助的组织认定	79
4.3.1	组织认定的内涵	79
4.3.2	一般分析与研究假设	80

4.3.3 实证分析	81
4.4 存在问题	85
第五章 贫困村村级互助资金组织运行的制度分析	88
5.1 开展资金互助组织的理论分析	88
5.1.1 开展资金互助的政策基础：政府调控的失灵	88
5.1.2 开展资金互助社经济行为基础：互助合作理论	89
5.2 贫困村村级资金互助组织制度：基于章程和实践的分析	90
5.2.1 互助资金组织的组建	91
5.2.2 产权安排	92
5.2.3 治理结构	94
5.2.4 资金管理和风险控制	95
5.3 互助资金组织金融扶贫功能分析	98
5.3.1 互助资金组织金融与合作经济组织扶贫机制分析	98
5.3.2 金融扶贫案例分析	99
5.4 互助资金组织存在的问题	100
第六章 合作金融组织发展的主要影响因素分析	102
6.1 国家对自身利益的追求	102
6.1.1 国家理论及其启示	102
6.1.2 国家效用函数的扩展	103
6.1.3 国家效用函数与农村新型合作金融组织的成长	104
6.1.4 地方政府的态度	105
6.2 农村新型合作金融组织发展不规范	106
6.3 农户参与视角下合作金融组织的影响因素分析	107
6.3.1 调查基本情况描述	108
6.3.2 样本资金借贷行为基本特征描述	110
6.3.3 农户加入资金互助组织影响因素分析	113
6.3.4 成员加入合作金融影响因素的计量检验	117
6.3.5 结论	121
第七章 农村资金互助组织的风险问题与防控机制	122
7.1 主要风险问题	122
7.1.1 体制风险	122
7.1.2 外部风险	123

7.1.3	内部风险	124
7.2	典型案例分析	125
7.3	风险防控机制构建	127
7.3.1	确立合理利率水平,防范经营性风险	127
7.3.2	体制风险控制	127
7.3.3	坏账风险控制	128
7.3.4	挤兑风险控制	128
7.3.5	内部风险控制	129
第八章	国际视角下农村合作金融发展经验及借鉴	130
8.1	德国合作金融发展经验	130
8.1.1	德国发展合作金融的基本做法	130
8.1.2	德国合作金融发展的主要经验	131
8.2	法国合作金融发展经验	131
8.2.1	法国发展合作金融的基本做法	131
8.2.2	法国合作金融发展的主要经验	131
8.3	日本合作金融发展经验	132
8.3.1	日本发展合作金融的基本做法	132
8.3.2	日本合作金融发展的主要经验	133
8.4	韩国合作金融发展经验	134
8.4.1	韩国发展合作金融的基本做法	134
8.4.2	韩国合作金融发展的主要经验	135
8.5	美国合作金融发展经验	136
8.5.1	美国发展合作金融的基本做法	136
8.5.2	美国合作金融发展的主要经验	138
8.6	国外合作金融的发展趋势	138
第九章	结论和对策建议	140
9.1	主要结论	140
9.2	展望	143
9.3	对策建议	145
	参考文献	151

第一章 绪论

1.1 问题的提出

如果以 1979 年经济体制改革为起点,我国农村金融制度的建立和发展已 35 年,成绩斐然。但是,与我国经济体制改革的总体进度相比,与城市领域的金融深化改革和发展相比,农村金融发展滞后,处于麦金农和爱德华·肖所指的金融抑制和金融市场分割状态,无法满足农民融资需要,难以对当前我国农村发展形成有力支持,表现为农村金融的供给无论是在数量上还是在结构上都存在严重的不足。在不断加大金融支农力度的情况下,2012 年年末全国人民币农户存款余额为 85335 亿元,而本外币农林牧渔业贷款余额仍仅为 27261 亿元。多种因素的影响使得农户难以从正规金融机构获得贷款,而农户通过非正规金融组织或活动进行融资的数量则比较惊人。据央行调查统计司 2007 年对民间融资的调查推算,中国农村有 1.2 亿农民有贷款需求,中国民间融资规模已经超过了 1 万亿元,占 GDP 的 7% 还多。围绕改善向农村资金需求主体提供金融服务,建立有效率的农村金融市场,改进农村金融资源配置效率,进而促进农村经济发展,就成为我国农村金融改革和发展的着力点。这需要培育竞争性的农村金融市场,形成合理的农村金融服务体系,对我国现有的农村金融制度进行改革,具体而言就是进一步对我国的农村金融制度进行创新和发展,培育活跃的微观创新主体,形成产权形式多元化的农村金融组织。而能否构建一个高效的农村合作金融体系是推进我国农村金融体制改革的重要内容。从世界各国农业现代化的进程来看,无论是发达的美国、法国、德国和日本,还是发展中的印度以及我国台湾地区,他们的农业现代化进程无不得益于农村合作金融组织的发展和壮大。合作金融的发展不仅历史悠久,而且直到现在仍被证明具有良好的制度绩效,这说明合作金融制度本身具有极强的适应性和包容性。

随着世界经济的进一步深入发展和银行业竞争的加剧,一些国家的合作金融组织存在着淡化互助精神、盈利和商业化倾向加重、民主管理和自治原则被削弱、合作制向商业化演进等现象(何广文,2001)。然而,合作金融组织的商业化倾向的基础是这些国家工业化和城市化高度发达,农业在国民经济中的份额大

幅度下降、农村人口急剧减少的背景下发生的(范静,2005)。而我国是一个农村人口占80%的农业大国,农业和农村经济发展对资金需求规模相当大,对于正在进行的农业现代化建设来说,以合作制原则组建合作金融组织是必要的。而我国对合作金融的探索亦未停止过,回顾我国合作金融发展历史,自1919年我国首家合作金融组织——上海国民合作储蓄银行成立,到1923年我国近代第一家信用合作社——河北香河县信用合作社的诞生,再到新中国成立后于1951年召开的第一次全国农村金融工作会议决定重点试办农村信用合作社,直至目前一些全新的农村合作金融组织的诞生,距今已有将近百年历史,期间风云变幻,沧桑历尽。

现阶段,银监会框架下的正规农村新型合作金融组织——农村资金互助社,是我国政府促进农村金融制度改革和创新的产物,是在正规金融供给不足的情况下民间内生自发金融创新产生的一种新的制度安排,也是在中国现有正规金融制度安排之外产生的真正的、正式的合作金融制度安排(何广文,2007)。但此类正规农村合作金融组织在发展的同时,也存在困扰其发展壮大的一些问题:一方面,这种组织形式在运作和监管等诸多方面类似于正规的商业银行机构,与基于合作社理念的合作金融组织尚有差距;另一方面,国家主导下的农村金融制度安排使得在未来几年这种新的农村合作金融组织难以在数量上实现突破,难以真正成为农村合作金融的主体。然而与此相呼应,我们注意到其他类型的农村新型合作金融组织却呈现很好的发展势头,如以现有的农村各类经济组织作为合作金融组织产生和发展的母体,是农村新型合作金融发展的一个亮点和方向;借助政府的力量旨在解决贫困地区农户资金需求的贫困村村级互助资金组织亦是合作金融组织发展的一个雏形。所有的这些新型的合作金融组织有别于农村信用社,它们以多种发展模式为表征,在广袤的农村大地生根发芽。新时期合作金融的实践已经对旧的农村金融体制产生了冲击,这种制度安排蕴含着中国农村社会中金融供给与需求之间的复杂利益机制,又囊括了中国农业和农村金融制度供给与制度需求的极为特殊的约束条件,更隐现中国未来农村金融制度安排的种种可能性。

我国社会主义经济体制在经历了30余年的改革探索后,目前已经基本完成了从计划经济体制向市场经济体制的转换,社会主义市场经济体制的日益完善,为农村金融体制机制创新提供了有利环境,特别是在“三农”现实需求动力的驱使下,农业的基础地位继续被巩固和加强,农业现代化在工业化、城镇化深入发展中同步推进,合作金融面临着角色转换与市场重新定位的新挑战。面对新时期农村金融改革和发展的多重复杂因素,怎样构建我国农村合作金融的完整框架?如何探索不同的组织模式以适应不同地区农户和农村小企业对资金的需求?如何保障合作金融载体的可持续发展?如何通过制度创新实现合作金融组

织支持和服务于“三农”的重任？这些构成了本研究的现实背景和初始条件。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

国外对合作金融研究较早,在 19 世纪末 20 世纪初就出现了这方面的专著,其中以德国学者的研究最为深入和系统。纵观国外对合作金融的研究,大致分为三个阶段:第一个阶段从 19 世纪中叶到 19 世纪末期,这个时期是合作金融组织起步阶段,因此对合作金融的研究多集中于组织特征的探讨,如合作金融的组织原则、社员的权利和义务等,这个时期的代表专著有法国学者季特于 1923 年撰写的《合作原理比较研究》和 1926 年撰写的《英国合作运动史》。第二个阶段从 20 世纪初到第二次世界大战期间,由于合作金融已经取得重大发展,并在社会经济活动中开始扮演重要角色,因此,学者们的关注点集中于合作金融的立法、合作金融组织与政府的关系、合作金融原则的修改和补充、合作金融组织在整个金融体系中的作用和地位等。第三个阶段是第二次世界大战以后,这时的合作金融已经成长为世界金融领域中的一股强大力量,对合作金融的研究不再局限于合作金融范畴,更多地倾向于商业金融运作机制的探讨,如合作金融资产的保值、金融业务的创新和业务的国际化等问题。国外学者关于合作金融研究的内容表现出较强的阶段性特征,而这种国外合作金融研究的阶段性特征与合作金融业发展的阶段性是分不开的,但就其研究内容而言主要有以下四个方面的内容。

1. 合作金融产生和发展的原因

麦金农和爱德华·肖(1973)认为发展中国家广泛存在着“金融抑制”“金融深化”和“金融自由化”的发展过程这为合作金融的发展提供了广泛的机遇和发展空间。Adams(1992)、Wai(1992)则认为民间信贷的信息优势以及方便快捷、无抵押特性等是其产生的主要原因。

2. 合作金融是合作经济的一部分

把对合作金融的研究纳入合作经济研究的范畴,这些大多是早期市场经济发育较早的欧美国家的合作经济学家的观点。他们认为合作金融组织是一个通过社员的共同经营管理来促进和资助社员各自的经济活动的,其性质属司法范畴内的合伙组织和服务性企业,并且其成员也是不固定的。德国 1989 年修订的《合作社法》中关于合作社的定义是:合作社的社员数量不受限制,其目的在于借助合作社这个企业平台,对社员的收益或经济给予促进。根据这些理论,合作金融组织特征体现在:合作金融组织是建立在合作制基础之上的从事金融业务

的银行类金融机构,它是由社员共同维持和经营着一个合作社企业;其最高目标是直接向其社员提供信用服务和其他服务,对社员的经济(生产或消费)给予促进。

3. 合作金融是农村金融的组成部分之一

Atieno、Rosemary(2001)把合作金融置于农村金融,甚至是整个农村经济体系之中。以日本和韩国为代表,合作金融体系融于农村合作经济组织体系之中,是农协系统中的一个组成部分。在一些以农业经济为主的发展中国家,合作金融组织的产生和起源在农业乃至整个农村经济的发展中都是滞后的,对这些国家农村合作金融的研究也表现如此。

4. 从组织的业务特征和运行机理角度来界定合作金融

由于学者们所处的时代和合作金融组织所开展的业务内容不同,对其的界定也有所不同。N. Baron(1956)认为合作金融组织是小生产者或工人自动组织的团体,这个团体对社员没有人数限制、社员共同拥有资产、管理民主化等。Sonnich Sen(1980)认为合作金融是为了排除银行业金融机构的营利目的而多数人自愿进行互助合作的,其盈余则对借款人或存款人进行平均分配。思拉恩·埃格特森(1990)从产权经济学理论角度分析了合作金融的产权制度,合作金融是一种赋予其客户的并且可以重新赎回剩余索取权的资金互助组织。

目前,合作金融较为发达的依然是德国、法国、日本、美国等发达国家,信用合作运动已经延伸至这些国家的每个领域,并且成为国家金融体系的重要组成部分。随着社会经济环境的发展变化、金融业的高度发展、世界各国的合作金融组织的纷纷变革、合作金融的理论和实践的不断深入和拓展,合作制原则逐渐淡化,商业化和营利性成为合作金融组织变革的一个方向。

1.2.2 国内研究现状

2006年12月,中国银行业监督管理委员会发布了《关于调整放宽农村地区金融机构准入政策,更好支持社会主义新农村建设的若干意见》(银监发〔2006〕90号,以下简称《意见》),在中西部、东北和海南省的县(市)及县(市)以下地区,以及其他省(区、市)的国定贫困县和省定贫困县(统称为农村地区),按照商业可持续原则,适度调整和放宽农村地区银行业金融结构准入政策。《意见》将“农村地区的农民和农村小企业按照自愿原则,发起设立为入股社员服务、实行社员民主管理的社区性信用合作组织”纳入新设立的银行业法人机构范畴,为农村资金互助的正规化铺垫了道路。《意见》选择四川、青海、甘肃、内蒙古、吉林、湖北6省(区)的农村地区作为调整放宽农村地区银行业金融机构准入的试点开展工作。

为做好调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策的试点工作,2007年1月银监会进一步出台《农村资金互助社管理暂行规定》(银监发〔2007〕7号),将农村资金互助社定义为:“银行业监督管理机构批准的,由乡(镇)、行政村农民和农村小企业自愿入股组成,为社员提供存款、贷款、结算等业务的社区互助性银行业金融机构。”并于2007年2月印发了《农村资金互助社组建示范章程》(银监发〔2007〕51号),指导资金互助社的组建。同年3月按照银监会规则,青海省乐都县雨润镇兴乐农村资金互助社、吉林省梨树县闫家村百信农村资金互助社等首批农村资金互助社获批准成立和开业。

目前,以农村资金互助社为代表的农村新型合作金融组织已有较多的研究,主要集中于新型合作金融组织产生和发展的原因、新型合作金融组织的运行绩效、新型合作金融组织运行中存在的问题及发展前景。

1. 产生和发展的指向

何广文等认为,新型合作金融组织的产生表明:其一,现有的农村金融体制无法适应农村经济发展的需要,农村金融供给严重不足,不能满足农民对资金的需求;其二,以实证的方式表明,合作金融在中国农村是有土壤的,是对合作金融的重构。第一个问题的指向是农村金融体系存在严重的结构性缺陷,农户融资渠道狭窄。国有商业银行网点撤离农村阵地,农业发展银行不直接对农户提供信贷服务,农村信用社因产权不清,改革难以到位,合作金融缺位,致使农村金融供给严重不足。国务院发展研究中心农村部的调查显示,只有20%左右的农户能从正规金融机构取得贷款,25%左右的农户能够从农村信用社获得贷款且均为小额短期贷款。第二个问题则多以制度变迁视角阐释了在政府不直接介入干预的原则下,以立法和政策扶持为手段营造良好外部环境,农户和农村小企业根据自身实际情况开展的资金合作是合作金融得以产生和发展的制度环境(何广文,2007;彭克强、陈池波,2007)。

薛艳丽(2009)、王苇航(2008)等将农村资金互助社视作“支农”的一种有效途径。目前,农户和农村小企业不仅难以取得资金支持,更为严重的是大量的农村资金被农村信用社、邮政储蓄等农村金融机构吸收并抽走,使得农村金融机构变成“抽水机”,而不能给农村“输血”。农村资金互助社可以确保农村资金不外流,将资金稳定在农村市场。同时,亦可依托农村资金互助社,促使资金回流农村,并以资金流带动信息流、人才流、物流,从而实现各种要素的有机整合,促进农村经济发展,保障农民增收。

由此可见,农村资金互助社的发展,一方面,主要是为了缓解长期以来我国突出的农村金融供需矛盾,培育真正“服务于当地农民、农业和农村经济发展”的农村金融机构,是积极寻求农村金融“增量”改革的突破,重建农村合作金融,并将合作金融改革与发展置于整个农村金融体制改革与发展框架内,以此形成多

元、互补和竞争的农村金融组织体系,以此更好地改进和加强农村金融服务。另一方面,农村资金互助社探索的是一种新型的组织关系和生产关系,这种以互助合作制原则组建的组织载体,促进资金和产业的融合,以合作经济组织为载体组织农户产业化和规模化经营,以资金互助组织为载体实现国家财政支农和货币政策的实施,从而实现农村生产关系的调整,并以此为抓手来促进农村金融的改革和破解“三农”问题。

2. 运行绩效

(1) 以合作制为原则重构农村合作金融体系

从农村信用社发展历程看,一直强调的是农村合作金融的存量改革,而真正的合作金融事业发展一直未有重大突破。政府主导下的农村金融体制使得农村信用社实质上是国有银行在基层的延伸,虽然农村信用社几经改革欲恢复合作性质,但最终走上商业化改革道路,“合作”之名已不存在。而与农村信用社商业化改革几乎同步的农村资金互助社作为金融创新的自发产物内生于民间,与已经消亡了的农村合作基金会一样以合作制原则组建,显示了农村资金需求者维护自身权益寻求合作的不懈努力(何广文,2007;王苇航,2008;段飞,2009)。

(2) 促进农民专业合作经济组织的发展

日本的合作金融与生产合作、销售合作是结合在一起的,日本农协的成功为以小农为基础的农业社会提供了农业社会综合性信贷合作组织的成功案例。目前,新型合作金融组织大多数是从社区经济合作组织的基础上派生出来的,资金互助与产业合作共生,形成综合性合作经济的雏形(姜柏林,2010)。针对我国目前农民专业合作经济组织在发展中普遍遇到的资金问题,这些新型合作金融组织的设立可实现社员内部资金余缺调剂,可对合作社的发展提供有力支持(郝玉斌,2009;夏英,2010)。

(3) 促进农村资金的截留和回流

农村新型合作金融组织通过吸纳社员各种股金,可发挥资金蓄水池的功能将农村金融资本留在农村,以此缓和农村金融市场资金供给不足的矛盾。商业银行面对的是分散的小农户,经营成本和经营风险较高,而农村资金互助社建立在农村的熟人社区内,小范围内的信任系统十分发达,能有效利用信息对称优势降低经营成本和经营风险。商业银行和农村资金互助社的结合可促进农村资金的回流(王江、神田健策,2008)。吴杰(2010)提供的浙江省九山农村资金互助社案例显示,截至2010年2月末,互助社共发展了45个村的521户社员,募集总股金由最初的54万元增加到827.45万元,并且浙江民泰商业银行以专业合作社的名义给互助社批发资金400万元,玉环农村合作银行也承诺给予300万元贷款。

(4) 引导民间金融的有序发展

据央行调查统计司2007年对民间融资的调查推算,中国农村目前有1.2亿

农民有贷款需求,民间融资规模已经超过了1万亿元,占GDP的7%还多。民间借贷活跃,表明处于垄断地位的正规的农村金融制度安排不能满足农村金融需求,而农村非正规金融自身固有的不可克服的内在缺陷难以胜任金融市场进一步发展的需要。让民间金融浮出水面,使其“阳光化”,从而促进农村金融的发展,这些新型合作金融组织的出现为民间资金的正规化,走上金融业提供了一条途径(黄文胜、陶建平,2009)。

王江、神田健策(2008)认为推广和普及农村互助合作金融制度,亦是一场社会风尚和道德文化创新运动,可促进整个农村社会诚信程度的提高等;九山农村资金互助社以“扶勤不扶懒、扶贫先扶志、输血为造血、低息不免息”为原则在5个行政村开展扶贫行动。

3. 发展中面临的问题

(1) 外部环境支持不完善

合作金融的发展离不开政府的支持,这也是被世界各国合作金融发展的实践所证明的,也是目前处于起步阶段的我国农村新型合作金融组织发展所需要的。为保障合作金融组织的可持续发展,给予其一个独立的法人地位,诸多学者建议尽早出台《合作金融法》,并实施配套支持政策,保证合作金融组织在统一完备的法律框架内运行,防止重蹈农村合作基金会的覆辙,防止像农村信用合作社一样再度“异化”(何广文,2007;王苇航,2008;韩国明、周建鹏,2009)。

在《农村资金互助社管理暂行规定》出台以前,由于没有一部关于资金互助合作的法律法规,农村资金互助社一直处于自发状态,因此,《农村资金互助社管理暂行规定》的出台是及时的和必要的。但是,郝玉斌(2009)等人认为,为控制风险,监管部门按照现代商业银行的运作标准对农村资金互助社的设立实施严格、繁杂的审批程序,使得农村资金互助社市场准入标准过高,在一定程度上加大了农村资金互助社的组建成本和运营成本,不利于农村资金互助社的快速发展。此外,降低准入门槛,对于诸多游离于银监会框架外的没有取得金融许可证的农村资金互助社来说同样重要。

(2) 资金来源问题

自农村新型合作金融组织运作以来,资金问题一直是困扰其发展的瓶颈。王曙光(2008)、姜柏林(2008)、蔡旺(2010)在对农村资金互助社考察时均发现,资金短缺是资金互助社面临的最大问题。由于农村资金互助社制度安排只能吸收社员内部存款,并且也没有明确政策促使商业银行支持对其进行融资,资金互助社现有的资金存量满足不了社员融资的贷款需求。为解决互助社资金困难问题,他们提出一些建议,如村镇银行或农村信用社对资金互助社提供批发贷款和再贷款,使资金互助社成为贷款零售商,发挥资金互助社优势,确保贷款质量和贷款支农效率(孙宗宽,2007)。

(3) 组织制度不健全

以合作制原则组建的农村资金互助社是农民自己的金融机构,但其后颁布的《农村资金互助社管理暂行规定》并没有充分体现合作金融组织的特点,而是将资金互助社过多地比照商业银行进行监督和管理。与农村合作基金会一样,农村资金互助社也面临着退出机制缺位的尴尬情形(钟凌,2007)。这些农村新型合作金融组织内部治理结构不够完善,财务管理制度不够严格,会计核算制度不够健全,贷款发放与回收业不够规范,出现内部人员控制现象(王伟航,2008)。

4. 发展前景

2008年9月,中国共产党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革若干重大问题的决定》,将农村金融作为现代农村经济的核心,鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务。农户资金互助社的出现,是中国政府推动下农村自发的金融创新,是中国农村信用社合作性异化以后,在正规金融制度以外出现的真正的合作金融组织,是中国合作金融的希望与未来,促进了农村金融机构和农村金融供给的多样化和多元化(何广文,2007)。但是基于现行政策,在全国范围内的试点中,相对于中国农村经济发展现状来说,现有的农村资金互助社难以满足农户和农村微小企业融资需要。

尽管取得金融许可证的农村资金互助组织在数量上增长甚为缓慢,但是银监会框架外还有两类数量较多的以合作制为原则组建的合作金融组织:合作社内部资金互助和贫困村村级发展互助资金组织(由国务院扶贫办和财政部联合推进),这两类组织均没有金融许可证。一方面,合作社内部资金互助最终结果将是综合性的合作经济组织(何广文,2007;姜柏林,2010);另一方面,在将来,完成扶贫使命的贫困村村级发展互助资金组织经过改造和规范或许成为合作金融组织发展的载体(汪三贵,2009)。

1.2.3 对现有研究的简要评述

作为一种自发的金融组织形式,我国以合作制原则为基础对金融问题开展研究始终未成为农村金融研究的主流,合作金融保障制度的缺失,使得我国合作金融一开始就处于现行金融体系的从属地位,失去其应有的功能和作用。“存在的即是合理的”,合作金融在发达国家经历了160多年的发展,始终长盛不衰,表现出极强的生命力和对制度变迁的适应性,对于目前我国农村新型合作金融组织的研究在深度与广度上都有待深入和扩展。

第一,国外对合作金融的研究比较成熟和系统,其研究对象和内容是伴随着合作金融组织而变迁和发展的,我国的学者也对国外合作金融的发展给予了诸多的介绍。尽管目前国外农村合作金融组织商业化倾向严重,但是政府对于合作金融组织在发展中的保障和支持作用是可以借鉴的。在新中国成立后的合作