

农村合作基金会的 理论与实践

农业部农村合作基金会办公室 编

9-53

中国农业出版社

农村合作基金会的理论与实践

农业部农村合作基金会办公室 编

* * *

责任编辑 贺宏善 夏之翠

中国农业出版社出版 (北京市朝阳区农展馆北路2号 100026)
新华书店北京发行所发行 中国农业出版社印刷厂印刷

850mm×1168mm 32开本 6印张 150千字
1997年4月第1版 1997年4月北京第1次印刷

印数 1—6000册 定价 12.00元

ISBN 7-109-04839-X/S·3008

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

农村合作基金会是农村经济体制改革的产物，它的产生和发展有其客观必然性。如果从1984年开始在部分地区试办算起，十几年来，它从无到有，从小到大，迅速发展，并且得到了各级政府的重视，广大农民群众的拥护和支持。实践证明，农村合作基金会对促进农村经济发展，特别是对改善和加强农村集体资金管理、壮大集体经济、增加农业投入和缓解农民生产资金短缺矛盾等方面发挥着日益重要的作用。但也必须看到，农村合作基金会还存在一些问题，有些是属于探索中的问题需进一步研究；有些是属于违背现行政策的问题需坚决给予纠正；有些是属于内部管理上的问题需尽快加以解决，等等。可喜的是，近年来，一些关心农村合作基金会这项事业的同志，在理论上进行了一些探讨，在实践上也积累了一些经验。1996年初，农业部农村合作基金会办公室开展了向社会征集农村合作基金会论文的活动，得到各界的广泛响应。本书的文章大部分选自此次征文活动的来稿。为了全面反映作者的观点，我们基本上没有对来稿进行修改，因此，书中的有些观点不一定正确，仅供参考，但却很值得一读。

需说明的一点是，1996年8月，国务院发出了《国务院关于农村金融体制改革的决定》，其中重要的一点是提出了清理整顿农村合作基金会的要求。因本书稿是在该《决定》发出以前征集的，故此书没有涉及清理整顿农村合作基金会的问题。书中的一些提法很可能与即将开始的清理整顿农村合作基金会的有关政策不一致，敬请读者和社会各界谅解。

编 者

1997年3月

目 录

试论农村合作基金会的发展与完善	曲国庆 刘成旭 (1)
进一步办好农村合作基金会, 必须解决八大问题	中忠一 (7)
从八个方面规范农村合作基金会	
——来自江苏扬州的思考、探索和实践	中忠一 (16)
实行会员制, 加强农村合作基金会规范化建设	蒋有德 (25)
关于农村合作基金会会员制的思考	查完全 (30)
完善会员制是农村合作基金会规范工作的重要内容	王世荣 (37)
明确主管部门的职责, 强化农村合作基金会管理	陈 振 刘树成 (42)
避免行政违章干预与农村合作基金会管理	
体制研究	李长水 荆勇杰 (45)
浅议加强农村合作基金会的管理和指导	刘学金 刘秋风 (53)
浅谈农村合作基金会的人员管理	吴惠明 (59)
农村合作基金会人事管理改革的实践和探讨	杨龙生 (64)
评领导对农村合作基金会的侵权行为	张 义 (70)
实施注册登记, 加强规范管理	周兴春 赵洪兴 宋开友 (75)
刍议农村合作基金会的规范化管理	谢 跃 (79)
农村合作基金会规范化管理的内容及标准	
..... 王荣贤 王明友 曾令国 (84)	
建立健全各项管理制度, 促进农村合作基金会健康发展	杨道荣 (90)
浅谈农村合作基金会资金投放的安全管理	许太毅 邵玉生 (98)
完善风险防范机制, 确保农村合作基金会健康发展	韦德洪 (102)
浅议农村合作基金会实行资产负债比例管理	
的必要性及其操作方法	王荣贤 (107)
实施法律鉴证制度的实践与思考	蔡惠平 (114)
对农村合作基金会借款风险的研究	何 波 (119)

农村合作基金会的风险及其保障措施初探

.....	叶新才 徐建华 许彩燕	(125)
浅析农村合作基金会的风险及风险管理.....	李登强	(132)
农村合作基金会：社区合作的新动力		
——后坂村农村合作基金会的调查.....	纪永茂	(140)
切实转变县联合会职能.....	郑玉明 王金荣	(145)
推行微机化管理，促进农村合作基金会管理水平上档次.....	花照顾	(150)
中共中央、国务院及有关部门文件和政策摘编.....		(156)

试论农村合作基金会的发展与完善

曲国庆 刘成旭

农村合作基金会自 1984 年在我国一些地方出现以来，得到社会各方面的关注。它在农村经济发展中发挥的作用，得到中央及各级政府的充分肯定。但它毕竟是一个新生事物，难免有些不完善的地方。完善农村合作基金会应当从发展着眼，应当从建立社会主义市场经济这一总的发展目标进行规范，保证农村合作基金会的健康发展。

一、农村合作基金会应真正办成社区内资金互助合作组织

农村合作基金会的完善和发展，一个中心问题，就是坚持农村合作基金会的性质和办会方向。关于这个问题，中央在许多文件中已经作了明确规定，概括地说，农村合作基金会就是在坚持资金所有权及其相应的收益权不变的前提下，由乡村集体经济组织和农户按照自愿互利、有偿使用的原则而建立的社区性资金互助合作组织。它的宗旨是：为农民服务，为农业生产服务，为农村经济发展服务。它的基本任务是：管好用好集体资金，增加集体积累，促进家庭联产承包责任制和双层经营体制的稳定与完善；挖掘资金潜力，缓解农村资金供求矛盾，促进农村经济发展，增加农民收入。这种表述，我们认为既符合实际，又有利于农村合作基金会的健康发展。

坚持这一方针，真正把农村合作基金会办成社区性资金互助组织，必须坚持以下几个原则：一是自愿互利原则。会员在农村合作基金会中应享有优先、优惠使用农村合作基金会资金的权

力，防止强制摊派，硬性集资；二是有偿使用原则。农村合作基金会虽然不以盈利为目的，但必须保证资金在运转中得到一定补偿；三是资金所有权及其相应的收益权不变的原则。农村合作基金会的资金归入会者所有，应受法律保护，不得平调和无偿占用；四是以管好用活集体资金为主的原则。管好用活集体资金，是农村合作基金会的出发点，也是农村合作基金会的重要任务之一，决不能为片面追求融资数量而削弱对集体资金的管理；五是社区性原则。农村合作基金会在社区内开展融资活动，有利于当地农村经济的发展，有利于防止农村资金转向城市或非农产业，也有利于区别金融业务。

农村合作基金会要真正办成社区内资金互助合作组织，还应处理好以下几方面的关系：

1. 与金融部门的关系。农村合作基金会不是金融机构，它与农村金融机构在性质和业务上存在着明显的区别。农村合作基金会的资金筹集和投放不同于金融部门的存贷业务，资金来源是社区内的集体资金和农民入股资金，入股资金必须在一年以上，资金的投放以社区内种养业为主，投放利率按照不高于金融机构的利率标准执行。农村合作基金会不以盈利为目的，其收益大部分返还给入会者。农村合作基金会不设金库，不办理结算业务，资金的结算通过银行、信用社办理。农村合作基金会实行风险共担，自主经营，自负盈亏，会员有权参与农村合作基金会的经营决策。农村合作基金会管理集体积累资金，帮助合作经济组织收回陈欠，对固定资产实行折旧制度等职能，是金融部门不可代替的。因此，农村合作基金会和农村金融机构是不可相互取代的。农村合作基金会必须执行国家的政策，不能办成金融机构。

2. 与政府部门的关系。农村合作基金会是独立核算、自负盈亏的合作经济组织，不是政府的一个职能部门或经济实体，也不是政府的“小金库”。党和政府应当正确引导农村合作基金会的健康发展，帮助农村合作基金会解决工作中的困难，但对农村

合作基金会的具体业务工作，特别是资金的吸收和投放不强行干预。农村合作基金会应积极争取党委、政府的支持，遵照党和国家的有关政策，按照市场规律，搞好自身的正常运转。

3. 与乡财政部门的关系。乡财政部门是管理乡级行政、事业预算内外资金的职能部门，农村合作基金会是合作经济组织及其成员的资金融通组织，管理的资金是合作经济组织及其成员的，不属于财政预算外资金，不属于乡财政资金管理的范围，应严格区分农民集体资金和乡财政资金的界限。目前，一些地方以乡（镇）财政所为依托建立了农村合作基金会，一方面容易把财政无偿投资转为有偿投资，另一方面容易造成对农民资金的平调，这种现象应予以纠正。

4. 与农经站的关系。农村合作基金会是依托乡（镇）农经站建立起来的，在管理集体资金的职能上，农经站和农村合作基金会是相互交叉的，农经站是农村合作基金会的业务主管部门，负责对农村合作基金会进行指导、管理、监督、协调和服务，但必须尊重农村合作基金会会员大会、理事会的领导，农经站在农村合作基金会的工作人员必须服从农村合作基金会理事会的领导，保证农村合作基金会的群众性、民主性和独立性。

二、农村合作基金会的合法权益应当得到社会的承认和法律保护

1. 应依法确立农村合作基金会的法人地位。我国宪法第八条规定：“生产、销售、信用、消费等各种形式的农村合作经济是社会主义劳动群众集体所有制经济”，同时还规定：“国家保护城乡集体经济组织的合法权力和利益，鼓励、指导和帮助集体经济组织的发展，”这个根本大法表明，包括农村合作基金会在内的各种合作经济组织的合法性，理所应当要受到法律保护。根据我国《民法通则》，关于法人资格的条件规定，农村合作基金会已具备了依法成立，有必要的财产和经费，有自己的名称、组织机构和场所，能够独立承担民事责任等必要条件，只要已经批准

成立就应当取得法人资格。当前，国务院已明确各级农业行政部门为农村合作基金会的主管部门，国家农业部也颁布了《农村合作基金会登记管理办法》，因此，农村合作基金会经当地农业行政部门登记批准后国家应逐步解决农村合作基金会的法人地位问题。

2. 应当逐步建立配套的有关农村合作基金会发展的政策。国务院明确规定：“农业部负责制定有关的政策法规，指导农村合作基金会的管理和发展”，但目前，政出多门，一方面强调农村合作基金会不是金融机构，不得办理存贷款业务，入股资金限于1年以上，资金占用费不得超过金融机构的标准。另一方面，一些地方要求农村合作基金会与金融机构一样，缴纳营业税和所得税，致使农村合作基金会在经营上左右为难。要足额纳税，必然导致趋利经营，突破利率标准；要执行金融部门的有关规定，确实难以承担税赋。国家有关部门制定农村合作基金会的有关政策，应当考虑对农业的扶持政策，对增加农业投入的鼓励政策，以及对合作经济组织的保护政策，为农村合作基金会创造一个良好宽松的政策环境。

3. 农村合作基金会的自主权应依法得到保障。农村合作基金会作为独立的法人组织就应当在不违背国家政策的前提下，独立行使资金的经营权、利润的分配权和财产的支配权，对借助行政或部门权力干扰农村合作基金会正常运转，造成重大损失的单位和个人，应依法予以处理。有关部门对合作基金会违背有关政策进行处理时，必须会同其行政主管部门进行。

三、农村合作基金会的管理要逐步走向规范

加强农村合作基金会的规范化管理是确保其稳定、持续、健康发展的重要前提，农村合作基金会各项管理制度的建立和执行，也是贯彻和执行国家有关政策和坚持办会方向的重要体现。近几年，各地在农村合作基金会管理方面摸索出了许多好的经

生，但从发展的角度上看，还需要进一步完善和提高。当前我们认为，应着重做好以下几方面工作：

1. 加强民主管理，建立健全会员代表大会制度。作为一个社区性的资金互助组织，会员代表大会制度是会员行使民主管理的一个重要保障。农村合作基金会应定期召开会员代表大会，研究制定有关农村合作基金会的重大事宜，制定和修改农村合作基金会章程，审议批准理事会报告以及农村合作基金会的收益分配方案等。经会员代表大会民主选举产生的理事会和监事会要认真履行自己的职责，搞好农村合作基金会的日常业务工作，确保资金的安全和效益。

2. 抓好内部管理，加强规章制度建设。农村合作基金会要十分注重自身建设，抓好经营管理工作，建立健全各项规章制度并使之落到实处，重点是要明确会员资格和相应的权利与义务，建立健全财务制度、会计制度、资金筹集、投放和回收制度、收益分配制度、岗位责任制度、财产抵押制度等。

3. 要加强农村合作基金会的风险管理，建立风险保障机制。农村合作基金会不是“官办”组织，不可能由政府或有关部门承担风险责任，这一点必须引起高度重视。应当建立相应的风险保障机制，搞好分析预测工作，切实实行资金投放的“三查”制度（放前调查、放时审查、放后检查），资金的投放要坚持以流动资金为主，减少固定资产投放比例，并努力做到“短期、小额、高效”。要提足用好风险基金、留足储备金，增强抵御风险的能力。

4. 农业行政部门要充分发挥对农村合作基金会管理、指导、监督协调和服务的职能。农业行政部门应当把农村合作基金会的工作重点放到制度建设、检查监督和搞好服务上来。在制度建设方面，应从宏观上对农村合作基金会加强调研，建立统一的行之有效的规章制度；在监督检查方面要加强对农村合作基金会财务收支、资金筹集与投放、收益分配等的审计、评价；在服务方面，要加强信息咨询、人员培训、经验交流等工作，提高农村合

作基金会的经营决策水平和工作人员的业务素质。

5. 搞好收益分配工作，切实保障会员的收益权。农村合作基金会要将收益的大部分返还给会员，这一原则要始终如一地坚持下去。农村合作基金会之所以有凝聚力，一是为农民群众提供了方便服务，二是坚持了将收益大部分返还给会员的原则。如果不是这样，就会失信于民，就不会得到群众的拥护。

作者单位：山东省农业厅经管处

进一步办好农村合作基金会， 必须解决八大问题

申忠一

紧随农村家庭联产承包责任制之后，农村合作基金会即以其前身——合作经济内部融资的形式，迈出农村资金互助合作的第一步。在党中央、国务院重视支持下，在各级党政领导和基层干部群众关心、支持下，在广大农经人员的辛勤耕耘下，经过十多年的发展，农村合作基金会已正式登上农村经济的大舞台。从江苏扬州的情况来看，农村合作基金会对促进农业和农村经济的发展起到了重要的拾遗补缺的作用，改善和加强了农村集体资产管理，实现了村组集体资金保值增值，增加了对农业的投入，抑制了民间高利贷，特别是对深化农村金融体制改革起到了积极的推动作用。

实践证明，农村合作基金会一是要办，二是要进一步办好。后者比前者更重要。进一步办好农村合作基金会，必须从理论和实践、从认识和操作的结合上注意解决好以下八个问题：

一、必须立足长远办好农村合作基金会

农村合作基金会为合作制的一个新的生长点，作为农民群众的自主选择，几经风雨，来之不易，应该好好保护，并使之完善规范，进一步发挥其服务农业、农民和农村经济的作用。因此，一切不顾政策的急功近利行为，比如为了增加可融资金，不顾有关政策，高息吸收股金，为了增加收入，擅自提高投放的资金占

用费，为了扩大业务，不惜跨社区吸放资金，等等，都是不利于农村合作基金会的。既然我们把农村合作基金会作为一项重要事业来办，就不能只顾眼前，不考虑长远，否则将会适得其反；主观上想发展、壮大，实际反而被自身的短视行为所伤害，最终被政策法规所不容，这一血的教训，已在个别省市发生。俗话说，“智者谋将来，愚者赚现在”。我们各级农经部门，特别是乡镇农经站在这一牵涉事业成败的大问题上，一定要冷静思考，多一点辩证法，树立可持续发展的观点。

二、必须对农村合作基金会的性质和宗旨进行再认识

农村合作基金会不是金融机构而是资金互助合作组织，这在国务院及有关部门文件里已作了明确规定。农村合作基金会也正是立足于这一基点，才得以产生、发展壮大的。如果放弃这一基点，背离资金互助合作性质，越轨吸放资金，农村合作基金会将会陷入失去政策护卫的困境，其结果必然被现行法规毫不留情地整顿下来——这是我们所不忍看到，但又是非常严酷的现实。因此，要办好农村合作基金会，就必须首先保持其“本色”，切不可人为地掺杂其他“颜色”，这是极其重要的一条生命线、一个支撑点。真要发展农村资金互助合作的同志，就要对此有一个十分清醒的认识。

各级农经系统举办农村合作基金会的宗旨是否正确且是否始终如一，更是一个指导思想和重大的实践问题。真正意义上的农村合作基金会为什么受到各级领导和广大基层干部群众的支持和欢迎？因为农村合作基金会是为农业、为农民、为入股会员服务，而这种服务是不以盈利为目的（当然，亏损也不行，一定的盈利是资金滚动使用及其支付必要管理费用的基础，但这只是条件，不是目的）。如果我们的举办者、管理者一味追求盈利，那么，农村合作基金会就不能称之为一个资金互助合作组织，与一般金融机构也就没有什么区别了，这是非常危险的：将失去群众

基础，失去会员支持，最终失去农村合作基金会自身，这是我们所不愿看到的。各级农经干部，特别是县以上农经部门的同志，在这个非常紧要的问题上，必须头脑清楚，观点正确，旗帜鲜明，对举办农村合作基金会的依托——乡镇农经站的同志要晓之以理，知之以害，并采取有效措施，扭转少数农村合作基金会已经出现的趋利倾向，使之回到正确的办会宗旨上来。

坚持性质、坚持宗旨、坚持社区性，是进一步办好农村合作基金会的三块基石。我们一定要牢牢立足这三块基石，确保农村合作基金会稳步、健康向前顺利发展。

三、必须建立健全“三制”

1. 会员制。既然农村合作基金会是一个社区内的资金互助合作组织，那么，就要有其基本成员，否则，这个组织就出现主体缺位的问题，没有主体，组织就难以确认，当然也就不复存在。“组织”也仅仅是个名称，实质是一个机构，无成员的农村合作基金会也只能是一个经营资金业务的站办机构，而不是资金互助合作组织。因此，实行不实行会员制是区别资金互助合作组织还是金融机构的一个显著的标志。所以，农村合作基金会必须坚持实行会员制，使之名符其实地成为一个由会员自愿投资加入，并在会员内部进行融资的资金互助合作组织。

2. 自治制。农村合作基金会依托农经站组建，但农经站不能包办整个农村合作基金会事务，管理的主体仍然是会员本身。因此，理事会监事会成员应由严格意义上的会员代表担任。另外，党政领导也不宜兼职，否则民办性就是一句空话。当然，党政的正确领导、政策引导和工作指导是不可缺少的，但决不等于只有兼职才能去领导、引导、指导。在统一好上述两个问题的基础上，建立、健全会员（代表）大会制度，并将会员（代表）大会作为农村合作基金会的最高权力机构，同时选举产生以会员为主体的理事会、监事会成员，民主自治才能全部体现和实现。

3. 股金制。农村合作基金会不搞存贷业务，这是一条十分严格的政策，因此，只能采取会员投资的形式。但投资不是集资：一是为政策所不允许，二是把资金的所有权、管理权和使用权截然分开，有悖于农村合作基金会互助合作性质。因此，采取股金合作形式，是会员投资农村合作基金会的最佳形式和选择。需要进一步强调的是，所谓股金，在时间上具有较长时期性，至少一年以上，特别是基础股金必须长期不得退股，既分红又承担风险。时间过短，譬如三个月、六个月等等就很难说得上是什么股金，只能是变相的存款，这为政策所不容许。

如果说坚持宗旨、性质、社区性是进一步办好农村合作基金会的三块基石，那么，建立、健全“三制”就是合格的农村合作基金会的内部框架。

四、必须完善风险保障机制

确保资金安全，是农村合作基金会运作的中心环节。这个非常紧要的环节稍一松懈，整个农村合作基金会就一垮到底。鉴于农村合作基金会缺乏结算手段等弱点，大多数农村合作基金会都能按照“短期、小额、担保”的原则进行资金投放，有的还能做到放前调查、放时审查、放后检查。但是远远不够，必须进一步充实、配套、提高，使之形成一个较为完善的风险保障机制。总结扬州市一些地方实践经验，主要是建立五大制度：

1. 备付金制，即农村合作基金会按照可融资金总额的一定比例，留存备付，以防挤兑风险。其比例过高过低都不行，过高则不经济，过低则不足以备付，一般可放在融资总额的8%到10%之间。

2. 呆帐、坏帐准备金制，即农村合作基金会按照放款余额和应收利息的一定比例提取呆帐、坏帐准备金，用以核销可能无法收回的放款和应收利息，以防投放风险。其比例可按年末短期放款余额的7%左右提取呆帐准备金，按年末应收利息的8%左

右提取坏帐准备金。这两项资金应专户存储，不得随意动用。建有县联会的，可集中到县里统一管理，以增强投放风险的防御能力。

3. 调节基金制度，即农村合作基金会可按可融资金的一定比例提交县级主管部门（联会）统一调剂使用。主要作用有两个：一是正常调节乡会在资金上的余缺，尽量减少资金的闲置数量；二是防范个别地方发生突发性挤兑风险。调节基金提交的比例视各地情况而定，一般可定在可融资金的3%到5%之间。

4. 投放回收经济责任制度，即农村合作基金会对资金投放和回收实行“谁放谁收，包放包收”的责任制，对投放准、按时收回的可给予奖励，对投放不准、不能按时收回以至发生沉淀的给予处罚。这对增强投放人员的责任心，确保资金安全增值很有好处。

5. 大额借款申报、公证制度，即农村合作基金会的大额（一般讲，刚起步的乡会为1万元以上，规模较小的乡会为5万元以上，规模较大的为10万元以上）放款必须首先向上级主管部门申报，由主管部门派员帮助调查论证，然后再经司法部门公证。这两件事办妥后，资金才能投放出去。坚持大额借款申报、公证制度，对有效地抵制行政干预，提高投放准确性，分散投放风险是非常重要的。对此，要进一步充实、完善，有条件的要做到建立专业组织专门负责。需要特别注意的是，对乡镇企业原则上不能搞投放，更不可大额投放，实践证明，逾期、沉淀绝大部分由此产生。

五、必须坚持适度资金规模

农村合作基金会是社区性资金互助合作组织，资金吸、放基本是封闭式运营，建有县联会的地方，可能在资金的调剂上有一些弹性，但其功能也很有限，这是与一般金融机构难以相比的，也就是说，农村合作基金会首先在资金吸、放问题上有一个“先

天发育不全”的弱点。因此，农村合作基金会的吸收资金的规模必须适度，否则，资金就很难避免“不良资产”大幅度增加的危险。有些地方已出现了这方面问题，发展下去，相当一部分资金就有形成呆滞的危险。因此，各地举办农村合作基金会的农经站头脑一定要清醒、冷静，不能盲目攀比，一味追求数量，并从以下几个方面设计自己的资金规模：

1. 要充分考虑经营资金的从业人员数量和业务素质，这在市场经济条件下尤显重要。目前，多数地方可从事经营资金的人员比较少，而且还要做好正常的经营管理工作，因此，资金规模不宜过大，否则，难保资金安全，更谈不上服务好农村经济，只能随着从业人员逐步增加和通过培训，使工作人员业务水平提高，稳步扩大融资数量。不顾从业人员数量、素质，一味追求抓规模、上速度，后果将不堪设想。

2. 要根据当地的经济结构和运行质态来设计资金规模。一般说，一产资源比较丰富，开发前景比较广阔，且目前已有一定的发展基础，三产特别是个体工商户比较发达，二产产品结构合理、有市场，企业群体有后劲，资金规模可以大一些，即可以多吸收一些个人股金；反之，特别是经济基础条件差的地方，还是以管好用好集体资金为主，个别条件不具备的乡镇甚至可以暂不办农村合作基金会。

3. 要充分考虑资金经营的社会环境，主要是当地行政干预的情况。在这个问题上，由于政策水平，思想认识不一，地区间的差异是客观存在的，甚至差别很大。有的地方党政领导对农村合作基金会重视、支持而不干预其正常业务，有的则一把抓，把农村合作基金会视为乡镇政府的小金库、地方银行，随意点放资金。对于后者，资金规模越大越糟糕，点放越多，资金陷入越大。因此，在这些乡镇搞资金经营要慎之又慎，把握住资金规模的度特别重要，一个折腾，可能好几年翻不了身。

总之，要切实地树立起强烈的责任感和危机感；由于资金规