

中国农村 合作基金组织 发展国际研讨会 论文选编

中国农村发展信托投资公司 编



9
中国统计出版社



(京)新登字 041 号

主 编: 邓 纲
副主编: 黄晨波 吴国山

中国农村合作基金组织发展
国际研讨会论文选编

ZHONGGUONONGCUNHEZUOJING
ZHU ZHI FA ZAN
GUOJIYANTAOHUILUNWENXUANBIAN
中国农村发展信托投资公司 编

*

中国统计出版社出版
新华书店北京发行所发行
河南省统计局印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 7.5 印张 15 万字
1992 年 12 月第 1 版 1992 年 12 月河南郑州第 1 次印刷

印数: 1-4100

ISBN7-5037-0973-1/F·422

定价: 5.50 元

前 言

自 1985 年以来，农村合作基金会在全国各地迅速发展，显示了旺盛的生命力，引起了国内外专家、学者和社会各界的广泛关注。

农村合作基金会作为在农村改革和商品经济发展中应运而生的新生事物，目前理论界和有关部门在许多问题上对其有不同的认识。为了推动农村合作基金会的理论研究和学术交流，借鉴国外发展农村合作金融的理论与经验，促进农村合作基金会的健康发展，在联合国开发计划署的资助下，中国农村发展信托投资公司和中国国际经济技术交流中心于 1992 年 7 月中旬在京举办了“中国农村合作基金组织发展国际研讨会”。与会代表本着各抒己见、求同存异的原则，就农村合作基金会产生的深层原因、现状评价、农村改革的深化与农村合作基金会的发展趋势、未来我国农村金融体系的基本框架、国外农村合作金融的理论和实践等问题展开了讨论。

现将这次研讨会上国内外代表的部分论文整理，编辑成《中国农村合作基金组织发展国际研讨会论文选编》，供有关部门和农村合作基金会的实际工作者、理论工作者参考。

编 者

1992 年 9 月

目 录

中国农村合作基金组织发展国际研讨会综述	(1)
中国农村合作基金会发展情况	洪绂曾(12)
中国金融体系中的农村合作金融	吴晓灵(25)
引导农村合作基金会向规范化的合作金融	
组织体系发展的探索	邓 纲(32)
农村合作基金会: 以市场为取向的农村改	
革的必然产物	陈吉元 胡 斌(45)
中国农村(农民)合作基金会的现状与发	
展选择	郑 钧(54)
农村合作基金会产生的背景、发展的现状	
和趋势	邹国忠(69)
中国农村合作基金会作用浅析	李 蓉(83)
农村合作基金会的组织、制度及其管理	杨春仁(91)
建设农村合作基金会的探索与实践	贾会富(105)
广汉市合作基金会的创建与发展	黄旭东(114)
黑龙江省农村合作基金会发展轨迹初探	
..... 黑龙江省农村改革试验区办公室、尚志市农村改革试验区办公室	(123)
日本农村合作金融的历史、业务和管理	小楠凑(135)
丹麦农业及合作金融的经验	S·H· 尼尔森(157)
韩国农村金融成功发展的战略	李庚侯(176)
法国合作银行系统的历史和成功及法国农业	
信贷银行的例子	G· 卡乌德麦恩(194)
合作银行业务	包士茂(220)

中国农村合作基金组织发展 国际研讨会综述

在联合国开发计划署的资助下，中国农村发展信托投资公司（简称中农信公司）和中国国际经济技术交流中心于1992年7月15—17日在京举办了“中国农村合作基金组织发展国际研讨会”。应邀参加这次会议的代表共100余人，主要有：国内外的农村合作金融专家；联合国开发计划署、联合国粮农组织、世界银行等国际组织驻华代表处的代表；中共中央政策研究室、国务院办公厅、国务院研究室、国家体改委、国家计委、中国人民银行、财政部、农业部等中央国家机关有关部门的负责同志；国务院发展研究中心、中国社会科学院等科研机构的专家、学者；江苏、广东、四川、山东、黑龙江、河北、浙江等省主管部门的负责人和基层农村合作基金会的代表。这次研讨会共收到论文21篇，其中国外专家的5篇，国内专家的16篇。首都新闻界对会议给予高度的关注，有近20家新闻机构派记者出席了会议。中央电视台、中央人民广播电台、人民日报、经济日报、中国日报、农民日报、金融时报等都对会议作了报道。

这次会议是在去年党的十三届八中全会提出“继续办好农村合作基金会”，今年初邓小平同志发表南巡讲话，全国出现全面改革开放的浪潮的背景下召开的。会议的主题是回

顾农村合作基金会产生和发展过程，分析农村合作基金会的现状，借鉴国外经验，结合农村改革的方向，探讨农村合作基金会的发展趋势。

会议期间，来自日本、法国、丹麦、韩国、荷兰的五位外国农村合作金融专家介绍了所在国家农村合作金融历史、现状和发展趋向；农村合作金融的组织体系和规章制度；国家对农村合作金融的扶持政策和法律保护。农业部、中国人民银行、中农信公司、国务院发展研究中心、中国社会科学院以及广东、河北等省的基层农村合作基金会的代表宣读了论文。与会代表主要围绕我国农村合作基金会产生的背景、发展现状、面临问题以及如何根据我国实际，吸收国外经验，引导农村合作基金会进一步健康发展等问题，展开了热烈的讨论，发表了各自的见解。

一、农村合作基金会产生的深层原因

有些代表认为，80年代初，随着农村家庭联产承包责任制的实行，人民公社体制被废除。农村集体经济组织的职能发生了根本变化。但经过30多年的积累，到1985年全国农村集体经济组织有各类资金820亿元，以后每年还有100多亿元的集体提留款。这些集体资金是农村经济发展特别是农业生产发展的重要资金力量。由于在实行家庭联产承包责任制后，一度忽视了农村集体资金的管理和运用，致使出现了一方面农民购买生产资料要向银行、信用社贷款，并往往贷不到；另一方面集体财务管理混乱，大量的集体资金被贪污、挪用、无偿占用或存在银行、信用社成为“死钱”。正是在这种情况下，为了管好用活集体资金，产生了农村合作基

金会这种集体资金的管理和融通组织。

大多数代表认为，从表象看，建立农村合作基金会的直接动因是为了克服实行家庭联产承包责任制以后，农村集体资金管理混乱，使用不当、被一些单位和个人长期无偿占用现象，解决农村集体财务管理中存在的“前清后乱”、“边清边乱”、“边清边欠”的问题。但是，如果从更深的层次或更本质的意义来分析，那么可以说，中国农村合作基金会的产生，其根本原因是农村商品经济发展对农村合作金融的强烈需求。

以实行家庭联产承包责任制为发端的农村改革，使我国农村经济从结构到运行方式都发生了深刻的变化。以组织上的单一性和业务上的高度计划性为基本特征的传统农村金融体制，已难以为农村经济发展提供充分的金融保证。尤其是面对千家万户的农户，客观上需要有合作金融组织为其提供诸如小额、及时、优惠和便利的资金服务。农村合作基金会正是为了适应这种客观需要应运而生的，它的产生，说明了农村改革和商品经济发展为农民提供了第二次资金合作的历史机遇。

但是，由于80年代我国的农村金融体制还带有很强的封闭性和垄断性，使农村合作基金会不可能名正言顺地以合作金融组织的方式产生。而实行家庭联产承包责任制后，农村集体资金管理混乱，集体资金流失严重的局面，则为农村合作基金会提供以集体资金管理和运用机构这一最容易被人们理解和接受的形式产生的现实条件。正因为如此，现行的有关政策，是按照农村集体资金管理和运用机构的性质，对农村合作基金会的资金来源和业务范围作了严格的限制。

许多代表指出，农村合作基金会作为集体资金管理和运用机构，是其在特定历史条件下生存和发展的特殊方式，是农村新旧体制摩擦对其性质的扭曲。因此，尽管农村合作基金会以集体资金管理和运用机构的产生有其历史的必然性，但随着农村改革的不断深化，仍然按照集体资金管理和运用机构对农村合作基金会定性，将会严重制约农村合作基金会的进一步健康发展。

二、农村合作基金会的现状和面临的问题

根据有关专家介绍，近年来农村合作基金会在全国各地由点到面迅速发展。到1991年底，建立农村合作基金会的乡（镇）已达1.8万个，约占总乡（镇）数的33%，村12万个，占总村数的16%。年末筹集的资金由1988年的56.6亿元增加到1991年的99.9亿元，年均递增20.1%；年内累计投数的资金由1989年的67.1亿元增加到1991年的101.7亿元，年均递增23.1%。预计1992年底全国农村合作基金会聚集资金可达120—130亿元。

代表们对农村合作基金会在深化农村改革和促进农村商品经济发展中所发挥的作用给予高度的评价。许多专家指出，农村合作基金会已不仅仅在加强和改善集体资金管理，扭转集体资金管理混乱局面方面起到了重要作用。更有重要的是，农村合作基金会为多渠道筹集农业生产资金，建立新型的农业投资机制，找到了一条可行的途径；为农村社会化服务体系建设注入了新的活力，展现了以农村合作基金会为核心，产、供、销及其它专业合作组织配套的农村社会化服务网络的雏形；为深化农村金融体制改革迈出了突破性

的一步，已成为推动农村商品经济发展的一条不可忽视的融资渠道。

代表们从近几年来农村合作基金会资金来源构成的变化中，强烈地感受到目前农村合作基金会正在逐渐改变其原来单纯的集体资金管理和运用机构的属性，而越来越显示出合作金融组织的特性，正顽强地向合作金融组织方向发展，已成为农村合作金融组织的新的生长点。1990年，农村合作基金会的资金来源中，农户资金近20亿元，约占资金来源总额的 $1/4$ ；而到1991年，农户资金已达30多亿元，约占资金来源总额的 $1/3$ 。1991年与1990年相比，农村合作基金会的资金来源总额增加了20亿元，其中农户资金增加了13亿元，占总增加额的65%。

与会代表指出，农村合作基金会在发展中已面临以下亟待解决的问题，必须引起有关部门的高度重视。

第一、缺乏有效的信用保证机制。目前许多地方的农村合作基金会吸收了大量的农户资金后，没有人民银行为其提供信用保证，使农村合作基金会和农户都承担了过大的信用风险。一旦社会上出现挤兑风潮或农村合作基金会发生严重的经营亏损，将对农村金融秩序和社会安定带来严重的危害。

第二、法人地位不明确。由于农村合作基金会本身不规范和我国现有法规的不完善，使农村合作基金会很难取得恰当而明确的法人地位，以致在工作中出现了很多问题，如登记、纳税、诉讼、资金所有者的权利和义务的体现、农村合作基金会如破产、倒闭后的债权处理、风险责任的承担等，都没有明确的规定。

第三、不合理的行政干预严重。有些地方政府对农村合作基金会的管理行政化，甚至把农村合作基金会当作行政部门的延伸；一些基层的党政领导强行让农村合作基金会吸收和投放资金，或为一些单位和个人向银行、信用社贷款提供担保；有的地方将农村合作基金会视作党政部门的“小金库”，挤塞各种开支等。

第四、内部管理不善。这主要表现在：不少农村合作基金会规章制度不健全，无章可循或有章不循；工作人员文化水平和业务素质比较低，尤其缺少金融方面的知识；资金利用率不高，资金逾期或沉淀严重；收益分配关系处理不当，资金所有者的权益没有得到应有的体现等。

第五、现行政策已不适应农村合作基金会的发展。现行的中央和有关部门对农村合作基金会的文件，都是以集体资金管理和运用机构为基本框架，规定了农村合作基金会的业务范围，其核心内容是农村合作基金会的资金来源是集体资金，资金投放必须限于本乡本村内。但目前很多农村合作基金会已突破了现行政策界限，一是在资金筹集上，有集体的，也有个人的；有本乡本村的，也有外乡外村的；有入股的，也有名为入股，实为存款的；期限有活期的，也有定期的。二是在资金投放上，出现了跨村、跨乡、甚至跨县的情况；在资金投向上，有农业，也有二、三产业；在资金投放期限和数额上，有短期小额的，也有长期高额的。三是在农村合作基金会的层次上，很多省已建立了县级农村合作基金会，并且有迅速发展的势头。尽管从总的来说，农村合作基金会超越现行政策界限开展业务活动是有积极意义的，因为它促进了资金的合理流动，使更多的闲置资金运用于生产领

域，但同时又受到现行政策的制约和有关部门的制掣，并且具有很大的风险性。

三、农村合作基金会的发展趋势

农村合作基金会的发展趋势问题是这次会议的热门话题。有些代表认为，由于现行政策的制约，农村合作基金会将继续按照集体资金管理和运用机构的属性发展，很难有大的突破。而且只有这样，才能减少农村合作基金会与有关方面的矛盾，保证农村合作基金会各项业务的顺利开展。

大部分代表从深化农村经济体制改革的宏观角度，对农村合作基金会的发展方向进行了深入讨论，并趋于这样一个认识：农村经济体制改革的目标是建立健全市场机制，发展农村商品经济。在此背景下，农村合作基金会向合作金融组织方向发展既是以市场为取向的农村改革的必然产物，又有利于提高农村资金的市场化程度，带动农村要素市场的发育和产品市场的繁荣，从而加快整个农村经济的市场化进程，这于对于推动深化农村经济体制改革具有重要的意义。

代表们普遍赞同这样一个观点：金融将是今后农村经济发展的重要支柱，能否建立一个健全的、有效的农村金融体系，将直接关系到农村经济能否快速、持续、稳定地向前发展。未来我国农村金融体系应由承担不同功能、满足农村不同经济层次需要的开发银行（或称政策银行）、商业银行和合作金融组织组成。而合作金融又应是农村金融的主体。因此，考虑农村合作基金会的发展必须与未来我国农村金融体系的构架联系起来。

有些专家指出，农村合作基金会发展到今天，如果仍然

严格按照现行的有关政策规定，按照集体资金管理和运用机构的性质去规范农村合作基金会的资金来源和业务范围，这既不符合农村商品经济发展对合作金融的客观要求，也不适合农村合作基金会发展的现状和方向，在实际工作中更难行得通；如果保持现状，即借集体资金管理和运用之名，行合作金融组织之实，那么就很难对农村合作基金会有一个正确的定性，也难以对农村合作基金会进行组织、制度和行为规范，将可能导致农村合作基金会发展的盲目性和无序性。因此，只有按照合作金融的基本准则，去引导、规范农村合作基金会的组织建设和体系建设，才是农村合作基金会发展的现实选择，才是农村合作基金会进一步健康发展的希望所在。

许多代表对中农信公司几年来在探索农村投资与金融体制改革，支持、推动农村合作基金会发展中表现出的高度社会责任感和在农村合作基金会改革试点中取得的经验表示赞赏，对中农信公司提出的通过建立农村合作信用保证机制，进行农村合作基金会的组织建设、制度建设和体系建设的设想给予了充分肯定，代表们认为，建立农村合作信用保证机制，既有效地解决了农村合作基金会的信用保障问题，又找出了用经济手段而不是行政手段对农村合作基金会实施调控的机制，同时还有利于政府有关部门通过这种机制加强对农村合作基金会的间接管理。这是引导农村合作基金会向合作金融方向发展的可行途径，希望有关部门对中农信公司提出的这一设想给予重视和支持。

四、进一步促进农村合作基金会健康发展的几点建议

与会代表在广泛讨论的基础上，就如何推动和规范农村合作基金会的发展，提出了如下建议：

1.明确农村合作基金会的发展方向

随着以市场为导向的农村商品经济的进一步发展，必然要求改变高度计划、高度垄断的农村金融体制。农村合作基金会向合作金融组织方向发展，已不仅是供讨论的理论问题，而是面临的客观现实问题。否认这一点，不仅仰制不了农村合作基金会向合作金融组织的发展势头，反而会延误对它的正确引导和必要的管理。因此，以农村合作基金会为基础，发展农村新的合作金融组织体系，应成为深化农村改革特别是农村金融体制改革的重要内容。

2.给农村合作基金会向合作金融组织方向发展以政策支持和法律规范

对目前农村合作基金会出现的一些突破现行政策界限的问题不应指责和限制。对那些已被实践证明是有利于合理利用农村资金，有利于发展商品经济，有利于增加农民收入，有利于促进生产力发展的东西，应允许各地大胆地进行探索和试验。希望金融、税收等部门能够为农村合作基金会的健康发展创造更为宽松、良好的外部环境。

有关部门应对农村合作基金会的性质给予新的、符合其现状和的发展方向的确认，并制定相应的政策。当前对农村合作基金会的政策安排应主要包括：一是给农村合作基金会向合作金融组织方向发展以明确的政策导向；二是确定若干个试点，进行农村合作基金会的组织建设、制度建设、体系

建设的试验，取得有推广价值的经验和资料；三是制定对农村合作基金会的一系列优惠、扶持政策，包括税收、财政支持、人员培训等；四是初步确定农村合作基金会与农村信用社的业务关系。

农村合作基金会要发展成规范化的合作金融组织，还必须要有相应的法律保证。有关部门和立法机构应抓紧研究、制定《合作金融组织法》和其它相关的法规、制度，使农村合作基金会的发展做到有法可依、按法办事。

3. 社会各界都应重视和支持农村合作基金会

农村合作基金会的发展，需要各有关方面的理解、关注和支持。政府有关部门应把农村合作基金会当作农民的事业，从农村改革和发展的大局出发，去看待、引导、支持农村合作基金会的发展；经济理论界应加强对农村合作基金会的调查研究，将农村合作基金会的丰富实践进行理性的归纳，并进行超前研究，探索根据我国的国情，发展农村合作金融体系的途径和具体的操作方案；新闻界应增加对农村合作基金会的宣传和典型经验的报导，为农村合作基金会发展创造良好的舆论环境。

4. 加强农村合作基金会的自身建设

有关部门应尽快制定规范的、可行的规章制度，切实加强农村合作基金会的组织、制度和业务建设；要采取行之有效的措施，制止不合理的行政干预，保证农村合作基金会相对独立地开展业务活动；要下大力气抓好培训工作，努力提高农村合作基金会从业人员的政治和业务素质，逐步形成一支能够在农村合作金融领域开拓、进取的专业队伍。

5. 进一步加强农村合作金融领域的国际交流和协作

国际农村合作金融的发展已有悠久的历史，形成了比较成熟的理论，积累了丰富的实践经验。学习和借鉴国外农村合作金融的理论和经验，对于推动我国农村合作金融组织的发育和成长，有着重要的意义。这次会议可以说是农村合作金融的国际交流与协作的开端。希望今后能在农村合作金融的组织构造、制度建设、财务运作、业务发展、政策支持、国家立法等方面，与有关国家和国际组织进行广泛的学术和信息交流，开展多形式的、更深入的协作。

中国农村合作基金组织发展国际研讨会秘书组

（执笔：黄晨波·吴国山）

1992年7月

中国农村合作基金会发展情况

农业部副部长 洪绂曾

一、中国农村合作基金会的产生和发展

中国农村合作基金会是农村体制改革的产物，是农村商品经济发展的客观需要。

80年代初，中国农村改革废除了人民公社体制，普遍实行了以家庭联产承包为主的责任制和集体统一经营与农民承包经营相结合的双层经营体制。1985年全国村和村以下集体经济组织有各类资金820亿元，平均每个村约10万元；以后每年约有100多亿元的集体提留款。这是农村经济发展特别是农业生产发展的重要资金力量。1985、1986年，全国绝大部分地区根据党中央、国务院的部署，开展了清理集体财产工作，摸索改进管理的办法。当时，一方面农民购买生产资料要向银行、信用社贷款，往往还贷不到；另一方面集体资金又被无偿占用或存在银行、信用社成为“死钱”。随着农村商品经济的迅速发展，乡镇企业的兴起，部分农民转向二、三产业，更需要大量的周转资金。在这种情况下，适应农村实行双层经营体制的需要，由统一经营层次从资金上支持农户承包经营，一种新的集体资金管理体制

和管理办法——农村集体资金的内部融通活动便应运而生。从1985年开始在江苏、河北、辽宁、浙江等地，产生了以农村合作基金会为主要形式的集体资金融通组织。

经过七、八年的实践，这项工作已由点到面逐步开展。到1991年底，开展这项工作的乡（镇）数已达1.8万个，约占总乡（镇）数的33%；村数达12万个，约占总村数的16%。年末聚集的资金由1988年的56.6亿元增加到1991年的99.9亿元，以年递增20.1%的速度发展；年内累计投放的资金由1989年的67.1亿元增加到1991年101.7亿元，年递增23.1%；其中年末聚集资金数超过10亿元的省有江苏（16.8亿元）、四川（16.4亿）、河北（10.3亿）三省，年内累计投放资金超过10亿元的有四川（23.9亿）、江苏（14.7亿）、山东（10.9亿）三省，年末聚集和年内累计投放资金超过3亿元的有辽宁、吉林、黑龙江、浙江、广东等省。1991年与1990年相比，聚集和投放的资金分别增加20.6亿元和24.1亿元。最近，在党的八中全会决定和邓小平同志南巡重要谈话精神的鼓舞下，农村合作基金会的发展势头更快，预计今年底全国聚集资金和投放资金可达120—130亿元。

二、农村合作基金会的形式、特点和运行机制

1.农村合作基金会的形式

农村合作经济组织内部资金融通工作，开始时，一些地方没有名称，仅是由乡（镇）经营管理站搞代管代投活动，以后才逐渐叫农村合作基金会。1987年后，农村合作基金会这个名字才被国家肯定下来，经过这几年的实践和探索，