

金融
经济前沿问题文库

马忠富 著

中国农村合作金融发展研究

ZHONGGUO NONGCUN HEZUOJINRONG FAZHAN YANJIU

中国金融出版社

2.35
3

金融经济前沿问题文库

中国农村合作金融 发展研究

马忠富 著



中国金融出版社

责任编辑:孔德蕴

责任校对:潘洁

责任印制:尹小平

图书在版编目(CIP)数据

中国农村合作金融发展研究/马忠富著. —北京:中国金融出版社, 2001.3

ISBN 7-5049-2466-0

I. 中…

II. 马…

III. 农村-合作金融-中国-研究

IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 10099 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京广安门外小红庙南里3号

发行部:66081679 读者服务部:66070833 62529477

<http://www.chinafph.com>

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 宏文印刷厂

尺寸 140 毫米×203 毫米

印张 7.875

字数 205 千

版次 2001 年 6 月第 1 版

印次 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数 1-6085

定价 20.00 元

如出现印装错误请与印刷装订厂调换

走向新的合作

——代序

1860年德国第一家雷发巽式信用合作社的成立,标志着合作金融运动的正式开始。在过去近140年的时间里,无论在发达的西方资本主义国家,还是在发展中国家,信用合作运动都有了长足的发展,合作金融展现出巨大的生命力。

新中国建立后,中国农村信用社迅速建立并发展起来。1956年,我国农村基本上实现了信用合作化,绝大多数地区实现了“一乡一社”。经过近50年的发展,特别是经过20多年的改革与开放,中国农村信用合作事业取得了巨大成就,在支持农村经济发展方面发挥了重大作用。

多年来,为了进一步发挥农村信用社服务农民、支持农业和农村经济发展的作用,在实践中,农村信用社在体制改革方面也进行了大量的探索。1996年8月颁布的《国务院关于农村金融体制改革的决定》要求,逐步把农村信用社改为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作金融组织。经过改革,基本改变了农村信用社“既是集体合作金融组织,又是国家银行基层机构”的组织管理体制,初步理顺了国家银行与农村信用社之间的关系。农村信用社的经营管理有了一定程度的改善,内部经营机制开始转向自主经营、自负盈亏。

在充分肯定农村信用社改革所取得成就的同时,也必须看到,农村信用社离真正的合作金融组织还有很大的距离。在不少地区,农村信用社有成为一个既相对独立于国有银行,又独立于农民的利益集团的趋势,且有形成经理人控制的迹象。

不仅农村信用社向农民合作金融组织的转变异常艰难,供销社的改革也存在同样的问题。早在20世纪80年代初,中央就从政策上明确提出恢复供销社“三性”,还社于民,然而,至今把供销社改成农民合作经济组织的目标并没有达到。目前,农民不承认供销社是他们自己的组织;政府不承认供销社是官办的企业;供销社职工也不承认供销社是农民的合作组织。恐怕农村信用社也存在着这样“三个不承认”的问题。

这就在理论上向我们提出了一个问题:为什么农民的合作经济组织在中国不能够获得全面发展?

20世纪80年代后期,学术界对于发展农民合作经济组织问题就有过一场激烈的争论。在争论中,一些学者就对全面发展合作经济提出疑问。有的学者指出,在农民的传统观念中,国家是自己利益的天然代表,中国普遍缺乏有效的合作组织资源,农民的合作意识不足。其实,农民合作经济组织难以获得全面发展,根本原因在于,没有为新型合作经济的发展创造适宜的政策环境,有关合作经济的法规建设也严重滞后。

从合作经济发展的政策环境看,在宏观上存在着许多严重阻碍合作经济发展的因素,例如,粮、棉等大宗农产品一直保留着相当程度的部门垄断;许多主要的农业生产资料也由国家垄断经营,这就排除了农民合作组织合法涉足这些产品购销的可能。而国家对农村金融的控制更是严厉,农民合作金融组织的发展难以获得适宜的土壤。

从合作经济发展的法律环境看,中国迄今仍没有一部合作经

济法规,在我国企业法人注册类型中没有合作经济的位置。合作经济的法律地位不明确,使合作经济组织的经营活动得不到法律的有效保护。

合作经济是一个全球性的概念和实践。1844年,世界上第一个合作社——英国罗虚代尔公平先锋社成立,提出了著名的“罗虚代尔合作原则”,成为后来公认的合作原则蓝本。在过去一个半世纪里,虽然各国合作运动的背景不同,并形成了一些不同的合作学派,但世界各国在合作运动中所遵循的一些基本原则是相同的。根据国际合作社联盟的最新定义,合作社是人们自愿联合,通过共同所有的民主管理的企业,来满足共同的经济和社会需要的自治组织。可以说,自愿、自治和民主管理是合作社制度最基本的特征。

合作社作为一种独特的经济组织形式,其内部制度组织与现代化公司型企业相比有着本质的区别。股份公司制度是建立在利润意识基础上的资本的联合。“资本量”是股份制的核心,不同资本所有者联合的目的是追求资本盈利的最大化,而盈余的分配也取决于“资本量”的多寡。在合作社内部,起决定作用的并不是成员在合作社中的“股金”多少。合作社内部的制度安排排斥资本成为营运的主导力量。在合作社中,起决定作用的是“交易”。合作社的主要功能是为社员提供交易上的必要服务。合作社与社员的交易是不以盈利为目的的,这是它与公司制企业的一个重要区别。合作社的盈余,除了一小部分留作公共积累外,大部分要根据社员与合作社发生的交易额的多少进行分配。实行按股分红与按交易额分红相结合,以按交易额分红为主,是合作社分配制度的基本特征。当然,合作社与其他经济主体的交易是以盈利为目的的,而且必须追求盈利的最大化。由于合作社的内部制度是建立在交易的基础上,可以说,合作社作为一种经济组织方式,其本质特征就是

交易的联合。

综观世界各国,由于各自的条件不同,合作经济发展的模式差别也很大。欧美国家的合作社以专业合作组织为主;东亚国家和地区则以综合性的合作组织为主(如日本的农协)。我国应选择什么样的合作组织形式,人们的看法也不尽相同。大体有两种思路:一是大综合、大合作的思路。即供销、信用、技术服务三位一体,组成综合性的合作社,作为企业法人或合作社法人,享有独立的财产主体地位,承担有限责任,类似于日本的“农协”。二是在现有的基础上各自完善和发展的思路。即社区性合作经济组织、专业性合作经济组织、供销社和信用社等,长期并存,自我改造,自我发展;政府则根据其不同特性,分别逐步加以规范,尽可能作为独立的财产主体,明确相应的法人地位和责任形式。这两种思路哪一种更符合实际,不宜过早下结论,更不能强迫农民接受某一种模式,比较稳妥的做法是因地制宜地采用多种形式。

在我国,强调发展社区合作是必要的。与欧美国家不同,东亚国家和地区农村村落稳固存在,村落内农户家庭之间血缘、地缘关系密切,社区内的合作十分重要。目前,我国的社区合作组织普遍存在着服务功能不强、合作属性较弱的问题,对农民没有产生足够的吸引力和凝聚力。要求在村庄一级普遍建立社区合作组织的做法是不可行的。这种做法实质上是建立“全民社”,农民只有入社的义务,但没有退社的权利。这样做,只能束缚,甚至窒息我国合作经济的发展。在我国现实条件下,发展合作经济,要充分利用社区这一组织资源,但又不能局限于社区合作,农村市场经济的发展必然会超越社区的界限,要求在更广的范围内发展多种形式的联合与合作。近年来,各种类型的农民专业合作发展很快,在为农民提供科技、信息、资金、物资和产品销售等服务,增加农民收入和提高农民组织化程度方面发挥了一定的作用,但不可否认,迄今为

止,这种合作经济组织并没有形成大的气候。对这类合作,要大力鼓励,通过深化改革,为这类合作组织的发展创造更宽松的政策环境。

借鉴国际经验,总结历史教训,发展农村合作经济必须遵循的基本原则是:维护农民经营主体和财产主体的利益,不“归大堆”;尊重农民的意愿和选择,农民入社退社自由,不搞强迫命令;坚持“民办、民管、民受益”,不搞行政干预;对社员坚持以服务为宗旨,不以盈利为目的。

发展合作经济,应坚持的另一个基本原则是,政府切不可将合作社纳入自己的行政体系之内,干预合作社的内部事务;更不可将合作社的经济活动视为自己预算外收入的来源,占有、平调合作社的资产。政府必须将自上而下的推动与自下而上的努力相结合。政府应主动给合作社提供各种服务,政策上给予一定的优惠,从而使合作社能在经济上逐步自立。

发展合作经济,我们没有必要简单重复传统的合作社的原则。传统的合作社原则,越来越不适应现代市场竞争的环境。例如,资本报酬有限原则,使农民不愿意向合作社投资,导致了合作社资金来源的困难。又如,一人一票原则,使少数有效率的大农场在合作社中处于屈从大多数小农场的地位,导致合作社决策不合理,风险承担不平等。再如,成员开放原则,使合作社无法按照经济有效的规模组织生产,经常出现设施投资过大,生产超过需求的情况。在一些国家,合作社的发展陷入了困境,不得不越来越依靠国家的补贴和保护,许多经济学家批评传统的合作社制度缺乏经济效率和实行市场垄断。为适应外部经济环境的变化,国外合作社内部制度安排的灵活性越来越大。在一些合作社中,投票权是按照交易量分配,而不是一人一票。对投资的利息没有限制,按股分红与按交易额分红的比例由代表大会或董事会来定;合作社成员资格不

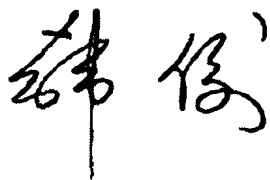
开放,按经济规模组织生产和吸收成员,但生产限额和成员资格可以交易。总的来看,传统的以自我服务为主的合作社,适应市场竞争不断加剧的压力,正在转向从事越来越多的开放型的经营服务,甚至逐步走向企业化、股份化。

改革前,我们在发展合作经济上走了很大的弯路,付出了惨重的代价。应该讲,迄今为止,在合作经济的探索上,我们还没有真正踏上坦途。农民一家一户的小规模分散生产,势单力薄,不仅进入市场难,而且保护自身利益也难。这是农村发展市场经济面临的一个很大难题。农业生产以家庭经营为主,同时通过发展各种类型的合作社,为农民提供产前、产中和产后服务,可以有效地克服家庭经营的局限性,可以把家庭经营的优势与合作经营的优势有效地结合起来,可以为家庭经营增添新的生机和活力,开辟家庭经营走向市场、走向现代化的广阔前景。许多农民对农业合作化运动中财产“归大堆”,个人利益被剥夺至今仍记忆犹新,说中国农民合作意识淡薄也不是没有道理的。但只要我们通过示范,让农民看到新型合作经济的好处,农民的“恐合症”是完全可以消除的。只要我们加快农村市场化改革的进程,破除阻碍合作经济发展的政策壁垒,尽快制定合作经济法律法规,我国农村合作经济的发展就能步入健康、持续发展的轨道。

马忠富大学时期主修金融学,毕业以后先后在中国农业银行和中国人民银行从事农村金融的政策研究和管理工。他在攻读博士学位期间,又将农村合作金融作为自己的研究方向。这本专著就是根据他的博士论文改写而成的。在本书中,作者对合作经济的理论演变进行了概述,介绍了合作经济理论研究的最新进展;对各国合作金融的发展模式作了系统的比较,归纳了各国合作金融发展中值得借鉴的经验;系统总结了我国农村合作金融的历史演变和改革的最新进展,探讨了农村合作金融发展的思路和政策

选择。作者在书中提出了许多有创见的理论观点和值得重视的政策主张。这本专著是近年来农村金融研究领域不可多得的一部用心之作。

作为他的指导老师,我对他这本专著的出版表示祝贺,并借本书出版之际就发展农民的新型合作组织谈了上述看法,以求教于大家。

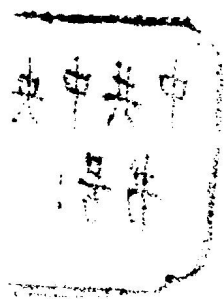
A handwritten signature in black ink, consisting of two characters, 'Wei Wei' (魏巍), written in a cursive style.

二〇〇一年一月十日



作者简介

马忠富，男，1966年12月生于江苏如皋市，管理学博士，高级经济师。曾先后就读于南开大学金融系、中国社会科学院研究生院农业经济系，现供职于中国人民银行总行。已参与编著《农村信用社经营管理》、《现代银行》、《金融专题讲座(2000)》、《合作银行、信用社实用全书》等书籍，在《金融研究》、《中国农村经济》、《中国农村信用合作》等国家级刊物上发表学术论文多篇。



内 容 提 要

本书对合作经济的理论演变进行了概述，介绍了合作经济理论研究的最新进展；对各国合作金融的发展模式做了系统的比较，归纳了各国合作金融发展中值得借鉴的经验；系统总结了我国农村合作金融的历史演变和改革的最新进展，探讨了农村合作金融发展的思路和政策选择。作者在书中提出了许多有创见的理论观点和值得重视的政策主张。这本专著是近年来农村金融研究领域不可多得的一部用心之作。

目 录

绪 论	(1)
0.1 研究范围	(1)
0.2 对前人研究的评述	(3)
0.3 本书的框架体系	(11)
0.4 分析结论与观点概述	(12)
第一章 农村合作金融基本原理	(19)
1.1 合作理论概述	(19)
1.2 现代合作原则的演变	(25)
1.3 合作金融思想的发展与演变	(33)
1.4 合作制金融与股份制金融比较分析	(41)
第二章 国际农村合作金融发展制度与经验考察	(45)
2.1 德国合作银行和荷兰拉博银行系统——农村合作银行 的单元金字塔式体制模式	(45)
2.1.1 德国合作银行体系	(45)
2.1.2 荷兰拉博银行体系	(49)
2.2 法国农业信贷互助银行系统——农村合作银行的半官 半民式体制模式	(50)
2.3 美国农业信用合作体系——农村合作金融的多元复合 式体制模式	(54)
2.4 农村合作银行的亚洲模式——日本的寓于农业合作 组织中的合作金融体系、印度的单元金字塔体系和	

我国台湾省的合作金融体系	(60)
2.4.1 日本农村合作金融	(60)
2.4.2 印度合作金融体系	(62)
2.4.3 我国台湾省农村合作金融体系	(64)
2.5 国外合作金融组织的运行机制	(65)
2.6 借鉴与启示	(68)
第三章 中国农村金融与农村正式制度合作金融	(72)
3.1 中国农村合作金融发展背景概述	(72)
3.1.1 中国经济与金融发展概述	(72)
3.1.2 中国农村经济发展概述	(75)
3.2 中国农村金融发展概述	(76)
3.2.1 农村金融机构变迁	(76)
3.2.2 农村金融经营业务变迁	(78)
3.2.3 农村金融经营管理方式的变迁	(80)
3.2.4 农村金融的基本特征	(82)
3.3 中国农村正式制度合作金融发展与评价	(83)
3.3.1 发展历史考察	(83)
3.3.2 改革过程的简要回顾	(91)
3.3.3 评价	(95)
第四章 农村制度外合作金融	(106)
4.1 农村民间借贷	(106)
4.1.1 组织形式	(106)
4.1.2 存在原因分析	(109)
4.1.3 资金来源与用途	(111)
4.1.4 利率形成机制	(116)
4.1.5 管理	(118)

4.2 农村合作基金会	(120)
4.2.1 产生原因	(121)
4.2.2 作用	(122)
4.2.3 特征	(124)
4.2.4 存在问题	(126)
第五章 中国农村合作金融需求分析	(130)
5.1 农村经济发展趋势	(130)
5.2 农村资金流向考察	(132)
5.3 农户金融需求分析	(134)
5.4 乡村中小企业金融需求分析	(139)
5.5 地方政府金融行为分析	(141)
5.6 农村金融抑制与需求的矛盾	(143)
第六章 中国农村合作金融制度分析	(147)
6.1 制度、制度变迁与信用社制度	(147)
6.1.1 制度	(147)
6.1.2 信用社制度分析	(149)
6.1.3 制度变迁	(151)
6.2 信用社产权制度分析	(154)
6.2.1 产权分析	(154)
6.2.2 信用社管理制度和分配制度分析	(159)
6.2.3 信用社制度绩效分析	(161)
6.3 中国农村合作金融异化原因分析	(165)
6.3.1 经济组织制度缺陷	(165)
6.3.2 金融政策缺陷	(167)
6.3.3 文化缺陷	(170)
6.3.4 信息不对称	(172)

第七章 中国农村合作金融的制度创新及发展框架	(179)
7.1 中国农村合作金融改革成本分析	(179)
7.1.1 制度成本	(179)
7.1.2 政策成本	(183)
7.1.3 实施成本	(185)
7.2 中国农村合作金融的制度创新	(188)
7.2.1 产权制度的创新	(189)
7.2.2 组织制度的创新	(192)
7.3 中国农村合作金融的发展框架	(198)
7.3.1 基本框架	(198)
7.3.2 运行机制分析	(201)
第八章 中国农村合作金融发展环境的改革与创新	(204)
8.1 积极稳健的宏观调控与农村经济发展政策	(204)
8.2 群众的积极参与	(206)
8.3 政府的适度支持	(207)
8.4 加快合作金融立法	(210)
8.5 中央银行加强监管与扶持	(215)
8.6 尽快建立行业自律管理组织	(218)

绪 论

0.1 研究范围

中国作为一个农业大国,农业和农村经济的发展状况对中国经济的影响至关重要。中国摆脱计划经济的模式,逐步走向市场经济的进程,是从农村开始的。在现代市场经济中,经济的发展离不开金融的支持,同样,农村经济的发展也需要农村金融的支持。目前,正式制度中的中国农村金融体系由商业金融、政策金融和合作金融三部分组成,各自在支持农业、农民和农村经济发展中发挥着不同的作用。作为正式制度安排的中国农村合作金融组织——农村信用合作社经过 50 多年的发展,已形成一个有着自身特色的金融组织。但是,农村信用社自创立以来,由于其管理体制的多变,特别是在中国人民银行委托中国农业银行代管的 16 年中,农村信用合作社沿用中国农业银行的管理模式,使其逐步丧失了它应有的特色,演变为中国农业银行的基层机构,违背了其原有宗旨。为进一步发挥其支持农民、农业和农村经济发展的作用,中国政府决定改革农村信用合作社管理体制,恢复其合作制性质。但是,由于这项改革缺乏充分的理论准备,政府的决定要求与农村信用合作社的现状相距甚远,与农村经济发展对合作金融的需求趋势也相距甚远,尽管中国政府及有关部门作出了很大的努力,农村信用合作社的改革仍陷入困境之中,形式主义严重,没能达到预期目的。因此,我们有理由相信,运用马克思主义经济理论和现代西方经济学理论,对农村合作金融进行认真的研究,将具有重要的理论意义和现实意义。