

农村合作基金会的 运营与管理

山西省农牧厅经管局

巴庆芝 杨治业 主编

中国农业出版社

(京)新登字 060 号

农村合作基金会的
运营与管理

山西省农牧厅经管局
巴庆芝 杨治业 主编

* * *

责任编辑 陈润岐

中国农业出版社出版发行 (北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
山西省体委印刷厂印刷

850×1168mm32 开本 8.125 印张 210 千字

1994 年 11 月第 1 版 1994 年 11 月山西太原第 1 次印刷

印数 1—10 000 册 定价 7.20 元

ISBN 7-109-03597-2/S·2289

前 言

农村合作基金会是在农村改革和农村商品经济发展中应运而生的新生事物。创办农村合作基金会，是我国农民对农村改革的一大贡献。农村合作基金会通过对农村资金实行所有权、管理权、使用权分离的管理办法，利用经济手段管理农村财务，从根本上解决了农村财务管理混乱的状况，从而对加强和改善集体资金管理，壮大集体经济实力，增加农业生产投入，缓解农村资金短缺矛盾，培育农村资金市场，促进农村社会化服务体系建设等产生了重要的作用，也引起了各级党委和政府的高度重视和支持，受到了广大农民的欢迎。

发展农村商品经济，其资金来源，一是靠国家的财政支持，二是靠银行贷款，三是靠农村自身积累。实践已经证明农村资金的需求完全依靠国家财政和银行贷款来解决是不现实的，必须走自我发展的道路。农村合作基金会把集体和个人闲置的资金聚集起来，积极引导资金合理流动，努力提高资金的使用效益，已成为支持农村发展商品经济的重要后盾。党的十三届八中全会提出要“继续办好农村合作基金会”，从而为农村合作基金会的建设和发展提出了新的要求。各地在实际工作中也深深感到，指导和加强农村合作基金会自身建设，迫切需要搞好培训工作，提高从业人员的业务素质。为此，我们编写了这本《农村合作基金会的运营与管理》。本书可作为培训农村经营管理干部的教材，也可作为县、乡经营管理干部、合作基金会的从业人员和农村会计的工具书。

本书在编写过程中，得到了运城地区农牧局经管站、榆次市农经管理办公室、忻州市北义井乡经管站的热情支持，在此，我

们表示衷心的感谢。

由于农村合作基金会目前仍处于探索阶段，有些问题还需要在实践中进一步研究解决。因此，本书的不足在所难免，欢迎大家提宝贵意见，以便进一步完善。

编 者

一九九四年五月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 农村合作基金会的产生和发展	(1)
第二节 农村合作基金会的性质和任务	(4)
第三节 农村合作基金会的作用	(7)
第二章 农村合作基金会的组织机构	(10)
第一节 农村合作基金会组织机构的设置	(10)
第二节 农村合作基金会工作人员的管理	(18)
第三节 农村合作基金会的经营责任制	(24)
第三章 农村合作基金会资金的筹集	(29)
第一节 农村合作基金会资金筹集的原则	(29)
第二节 农村合作基金会资金筹集的渠道和种类	(31)
第三节 农村合作基金会资金筹集的步骤	(40)
第四章 农村合作基金会资金的投放	(46)
第一节 农村合作基金会资金投放的原则	(46)
第二节 农村合作基金会资金投放的对象	(48)
第三节 农村合作基金会资金投放的步骤	(49)
第五章 农村合作基金会投放资金的检查与回收	(61)
第一节 农村合作基金会资金投放后的检查与回收	(61)
第二节 农村合作基金会逾期借款的处理与制裁制度	(63)
第六章 农村合作基金会的会计核算	(67)
第一节 农村合作基金会会计核算的对象、特点和任务	(67)
第二节 农村合作基金会会计核算的方法	(69)
第三节 农村合作基金会主要经济业务的核算	(97)
第七章 农村合作基金会的收益分配	(119)
第一节 农村合作基金会收益分配的概念及作用	(119)

第二节	农村合作基金会收益分配的原则	(120)
第三节	农村合作基金会收益分配工作的组织	(121)
第四节	农村合作基金会收益分配的方法	(124)
第八章	农村合作基金会的财务管理和审计	(127)
第一节	农村合作基金会的财务管理	(127)
第二节	农村合作基金会的审计	(136)
第九章	农村合作基金会经济活动分析	(145)
第一节	农村合作基金会统计指标体系及其分析方法	(161)
第二节	农村合作基金会经济效益分析的指标体系及其 分析方法	(162)
附录一	中共中央、国务院以及有关部门文件摘要	(176)
附录二	农业部关于发展农村合作基金会的文件	(180)
附录三	有关领导讲话	(188)
附录四	山西省人民政府关于发展农村合作 基金会的文件	(213)
附录五	有关地、市、县、乡关于发展农村 合作基金会的意见、章程	(217)

第一章 概 论

第一节 农村合作基金会的产生和发展

农村合作基金会是农村经济体制改革的产物，是广大农民在深化农村改革中的创举。它的产生和发展是农村商品经济发展的客观需要，是在改革过程中逐步形成的一种合作经济内部管理和融通集体资金的形式。

一、农村合作基金会是农村经济体制改革的产物

党的十一届三中全会后，我国农村发生了历史性的变化，广大农村普遍实行了以家庭联产承包为主的责任制，逐步建立起统分结合的双层经营体制。打破了“三级所有，队为基础”高度集中统一的旧的经营模式，这种经营体制，适应了农村生产力发展的状况和农业生产的特点，极大地调动了广大农民的生产积极性，使我国的农业生产和农村经济得到了长足的发展。但是，由于改革是在探索中前进，农村统一经营和家庭经营的优越性还没有完全发挥出来，主要是统一经营层次薄弱，最突出的表现是资金严重匮乏和流失严重，经济实力薄弱。究其原因，一是一些地方对党的方针政策理解不够深刻，准备工作不足，集体财产下放过于仓促，而在以后一段时期内，又忽视了集体财务管理工作，因而使农村集体经济受到了一定程度的损失。二是改革初期，把集体财产全部下放，使一些本来应由集体经营的资产也流失掉了。有的村把集体多年来的资金积累也一分了之，从而削弱了集体经济的实力。三是在新旧体制转换时期，由于旧的管理体制已经不适

应新的经营方式，而新的管理体制还没有建立起来，因而使集体资产管理处于失控状态。一度出现偷盗、毁坏、哄抢、私分集体资产现象。与此同时，贪污、挪用、挥霍浪费集体资金现象也十分严重。少数农村基层干部财经纪律观念淡薄，用公款吃喝开支无度。四是集体资金长期被无偿占用，大量的内外欠款没有采取有效措施积极回收利用，旧欠无人催还，新的欠款又在增加，且欠款时间越来越长，有的成为呆帐。五是财务管理制度不健全，出现不少不顾资金效益，盲目投资的短期行为。为管好用活集体资金，各地都进行了积极探索，其中对集体资金实行“村有乡管”的办法就是普遍的一种。目前山西省全省已有60%的乡（镇）实行了“村有乡管”，这对于制止贪污、挪用、胡支乱用等开支无度现象起到了积极作用，但仍与当前农村商品经济发展的形势很不适应，因而亟待寻求一种全新的管好用活乡、村集体经济组织集体资金的办法，建立一种立足于农村经济内部的新型融资机构。农村合作基金会就是在这种情况下应运而生的。

二、农村合作基金会的产生是发展农村商品经济和增加农业投入的要求

当前我国农村经济正在向市场经济不断转化，农业生产的商品化程度在不断提高，农村的产业结构也在不断趋于合理化，以乡镇企业为主的农村二、三产业迅速发展，对资金的需求量大幅度增加。因为发展商品经济需要解决很多问题，诸如人才的培养引进，新技术的推广应用，农村资源的开发，生产设备的更新改造，产业结构的调整，信息网络的建设，生产要素市场、资金市场的成长发育等等，都需要建设资金。农村资金的需求与供给之间的缺口很大，满足不了农村商品经济发展的需要。近年来，尽管国家对农业采取了不少倾斜政策和措施，对农业的投入逐年增加，但仍解决不了资金短缺问题。靠农行、信用社的信贷资金也满足不了农村经济发展对资金的需求，加之农业生产的比较效益低，一些金融部门在投资时不愿向农业倾斜，现有的农贷规模，远

远远满足不了广大农民的贷款要求，农村普遍存在贷款难的问题。这种资金供求的现状，决定了必须靠乡、村集体经济组织来挖掘集体资金的潜力，这就在客观上提出了建立农村合作基金会的要求。通过开展内部资金融通，缓解农村资金供求矛盾，弥补农行、信用社信贷资金的不足，帮助农户、乡镇企业解决资金不足的困难。同时，国家财政拮据的现实，也决定了靠国家对农业提供大量资金是不可能的，依靠一家一户积累资金又要经过一个相当长的过程。因此，增加农业投入在国家、集体、个人一起上的前提下，主要依靠农村自身的积累资金，建立以农村自身资金投入为主的新型农业投资机制，农村合作基金会的建立，为多渠道筹集农业生产资金提供了保证。

三、发展农村合作基金会是党中央的重大决策

早在1983年，中共中央1号文件就明确指出：“解决资金问题，首先要把农村经济搞活。搞活才能生财，搞活才能聚财”。1984年中央1号文件指出：“允许农民和集体的资金自由地或有组织地流动，不受地区限制”。1985年中央1号文件又指出：“放活农村金融政策，提高资金的融通效益”。1986年中办发27号文件进一步指出：“近年来，一些农村合作经济组织自愿把集体闲置资金集中起来，采用有偿使用的办法，用于支持本乡、本村合作经济组织和农户发展商品生产。这种办法只要不另外办理吸收存款，只在内部相互融资，应当允许试行”。特别是中共十三届八中全会《决定》又强调“继续办好农村合作基金会”。1993年中共中央、国务院在《关于当前农业和农村经济发展的若干政策规定措施》中又提出“农村合作基金会要办成社区性资金互助组织……在社区范围内为农业、为农民服务”。山西省1993年6月晋政发(93)61号文件批转了山西省农牧厅《关于发展农村合作基金会的意见的通知》。所有这些文件对促进农村合作基金会的发展，起到了重要作用。

我省农村合作基金会从1984年开始试点，10年来，农村合作

基金会经历了试点（1984—1986年）、起步（1987—1991年）、发展（1992—现在）三个阶段。10年的路程是曲折的、艰难的，是我省农村合作基金会从无到有，从点到面逐步发展的10年，也是全省农经干部克服困难，排除干扰，为农村合作基金会的发展付出辛勤劳动的10年，农村合作基金会的建立，已经成为农村融资体系中一个不可缺少的重要组成部分。它作为农村金融的补充，为振兴农村经济发挥着重要作用。目前全省已有45个县，650个乡（镇），6460个村建立了农村合作基金会。已筹集资金25000万元，成为振兴农村经济的重要经济支柱。

第二节 农村合作基金会的性质和任务

一、农村合作基金会的性质和特点

（一）农村合作基金会的性质 农村合作基金会的性质，是创办农村合作基金会首先需要明确的问题。这是因为农村合作基金会的性质问题，是关系到农村合作基金会建设与发展方向的大问题。这个问题解决不好，其他一系列问题（诸如：农村合作基金会的机构设置、它的任务及经营管理原则等），也难以解决。

根据农业部有关文件规定，农村合作基金会的性质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经济组织。在本社区成员内部融通资金，在农村金融中发挥补充作用。在这里明确了农村合作基金会的融资主体是乡村集体经济组织和农户。农村合作基金会是按照自愿互利，有偿使用原则建立起来的。我们在研究农村合作基金会性质时，必须明确这些问题。同时，还要把握住它的特点，这样才能使合作基金会得以健康发展。

（二）农村合作基金会的特点 农村合作基金会具有如下特点：

1. 社区性。农村合作基金会的业务范围，只限于社区性合作经济组织内部。即它所筹集的资金来源于本社区内的乡、村集体经济组织和农户，资金的投放也在本社区内乡、村集体经济组织和农户。它只为本社区内的成员提供产前、产中、产后的资金服务。

2. 管理、融资和服务的兼容性。农村合作基金会建立以后，只有把各项集体资金聚集起来切实管好了才能有资金可融，因而，要求农村合作基金会一定要建立健全各项规章制度，坚决杜绝贪、占、挪用和挥霍浪费现象发生；融通是管理和服务的手段。这是因为只有通过融通这种方式，才能达到为集体经济组织和农户服务的目的。通过实行集体资金有偿使用，避免了集体资金长时间被拖欠、沉淀和损失，可以最大限度地提高集体资金的使用效益。同时又可将闲置的集体资金用来帮助企业 and 农户发展生产；服务是农村合作基金会工作的目的。由此可见，农村合作基金会一方面要向其会员提供资金服务，另一方面它又要肩负起管好农村集体资金的重任。这是农村合作基金会区别于其它金融组织的根本标志。

3. 股份经济和合作经济的兼容性。农村合作基金会吸收了股份经济的一些特点，如坚持所有权、收益权不变和风险共担的原则，资金所有者以股份的形式入会，将集体资金拆股到户后纳入到农村合作基金会等。但它又不是完全意义上的股份制。股份制允许股票自由买卖，自由转让，但不能退股。农村合作基金会的股金却不能转让，不能买卖。所以说农村合作基金会虽然增加了一些股份经济组织的特点，但农村合作基金会仍然是一种合作经济组织。这是由农村合作基金会坚持自愿互利的原则，民主管理的原则，不以盈利为目的的原则和它的专业性、社区性、互助性等特征所决定的。但是，随着农村合作基金会的进一步发展，必将使这种具有股份合作性质的经济组织不断得以完善并向前发展。

4. 非盈利性。农村合作基金会坚持为农民服务、为农业生产服务、为农村经济发展服务的宗旨。坚持不以盈利为目的原则。它不追求取得自身最高的利润，它既要追求经济效益，还要追求社会效益。其经营收益的分配，除提取一定的风险基金、发展基金、福利基金、培训基金、奖励基金外，全部返还给资金所有者。

5. 不设金库。农村合作基金会资金收付业务均通过银行、信用社帐户，接受金融主管部门的业务监督。

农村合作基金会的特点证明，它既不是乡（镇）部门的下属行政单位，也不是农村第二信用社，而是为农村合作经济服务的资金横向联合组织，这也是历史赋予农民进行新的资金合作的机遇。

二、农村合作基金会的任务

农村合作基金会的性质决定了它的任务首先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；其次是挖掘农村资金潜力，缓解农村资金供求矛盾，加快农业开发，增强农业后劲；第三是融通资金，就是利用闲置的集体资金和入股资金，积极开展资金融通服务，努力提高资金的融通效益，促进农村经济发展，增加农民收入。具体表现为以下几个方面：

（一）加强集体资金的管理，保证集体资金的安全与完整，巩固和壮大集体经济。农村财务管理是农经工作的一项重点工作。1982年以来，虽经多次财务整顿工作，但边整边犯，前清后乱问题一直难以解决。建立农村合作基金会以后，通过内部融资，有偿使用资金，可以从根本上扭转长期以来农村集体经济组织资金管理混乱的局面，使集体经济组织资金管理规范化、制度化。从而防止贪污、挪用、胡支乱花、无偿占用集体资金现象的发生，使集体财产不受损失。

（二）广辟资金来源渠道，缓解资金供求矛盾。随着农村改革的不断深化，农村二、三产业和乡镇企业迅速发展，对资金的需

求急剧增加。农村资金短缺已经成为制约农村经济发展的重要因素。党的十三届八中全会《决定》指出：“中央、地方、集体和农民都要增加农业投入，逐步建立和健全国家、集体和农民个人相结合的投资体系。”这就要求农村合作基金会从挖掘农村资金潜力入手，把农村闲散、沉淀的资金聚集起来，为急需资金的农户和企业排忧解难，促进农村商品经济的发展。

（三）加快资源开发，促进农村商品经济发展 我国资源丰富，农村资源亟待开发和利用，需要大量资金。这就要求农村合作基金会去积极筹集资金和正确引导资金投向，大力支持农业资源开发，支持农民对荒山、荒坡、荒地的开发利用，支持农用生产资料的生产，增加农业投入，促进农业生产的稳步发展。

（四）提高资金使用效益，增加农民收入 农村经济体制改革后，一些农民由于缺乏商品意识，在经济上受到很大损失。为改变这种状况，需要广大农民在实践中不断积累经验，逐步掌握商品经济发展的规律。农村合作基金会作为管理和融通集体和农户资金的服务组织，有责任指导和帮助农民的生产经营活动。它可通过资金的导向作用来引导农村生产要素的合理流动和优化组合，帮助农户选择合理的生产项目，制定可行的生产计划，开展经营咨询服务，以改善农民的经营管理水平，提高经济效益，增加收入。

第三节 农村合作基金会的作用

农村合作基金会是按照价值规律要求，通过资金中介服务，管好活用集体资金，实现积累资金保本增值，从而不断壮大集体经济实力，增加农业资金投入。虽然农村合作基金会发展的时间还比较短，但其在促进农村商品经济发展方面，发挥了巨大作用。

一、加强和改善了集体资金管理，使集体资金得到了有效利用

责任制初期，农村集体资金曾一度令人忧虑，不是被某些干部乱支乱花，就是被借支挪用或贪占，或者长期闲置沉淀，无法发挥应有作用。农村合作基金会的建立，变过去的集体资金无偿使用为有偿使用，使集体资金所有权、管理权、使用权适当分离，融聚财、管财、用财、生财为一体。不仅有效地管住了集体资金，而且使集体资金滚动发展，实现增值。其管理集体资金的方法，一是通过审计，清理拖欠。由农村合作基金会办理欠款转借款的办法，促进了集体外欠款的回收。二是将集体资金入股基金会，实行有偿使用、防止了村干部乱支乱花，从而壮大了集体资金实力。

二、增加了农业投入，扶持了生产发展

随着农村改革的深化和商品经济的发展，农村需要大量资金，然而农村资金因匮乏，已成为制约农村经济发展的严重问题。农村合作基金会的建立，把农村集体经济组织和农户的资金聚集起来，在乡、村集体经济组织内部开展融资活动，缓解了农业生产资金不足的问题，为解决农业生产资金短缺问题摸索出一条新路子。

三、有效地抑制了民间高利贷活动，保护了农民利益

农村资金的投入，目前主要来源于农业银行和农村信用社。由于种种原因，使得农村获取信贷资金处于劣势地位。农村合作基金会的建立，为农村资金市场的发育注入了活力，为稳定农村金融秩序发挥了积极作用。由于农村合作基金会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，它的资金是取之于民，用之于民，满足了农民生产所需的资金，使民间高利贷活动得到了有效控制。现在农民把闲置资金通过入股的形式加入基金会，互相资助，共同发展，满足了农业发展生产的需要，农民甚为高兴。

四、增加了农民收入

农村合作基金会服务的对象主要是农户和乡、村集体经济组织，它在为社区内成员提供资金服务的同时，还为其提供信息、咨

—

询和经营管理等服务，从而促进了农户和企业生产水平及经济效益的提高，使农民增加了收入。同时，农村合作基金会每年还将其收入的大部分返还给资金所有者，又增加了农民的收入，得到了农民的拥护和欢迎。

第二章 农村合作基金会的组织机构

农村合作基金会是在农村经济体制改革中由乡村集体经济组织按照自愿互利、有偿使用的原则建立的社区性资金互助合作经济组织。其机构设置，应根据这一组织所固有的特点，体现出自身的特征，以显示出勃勃生机。

第一节 农村合作基金会组织机构的设置

一、农村合作基金会组织机构设置的原则

组织机构，是进行业务活动的载体。完备健全的农村合作基金会组织机构，是保证其工作顺利开展的根本前提。农村合作基金会组织机构的设置，应坚持下列原则：

（一）民主管理的原则 农村合作基金会的民主管理，就是在农村合作基金会内部保障入会人员（即会员）作为农村合作基金会的主人充分行使管理基金会的权利和义务。会员是农村合作基金会资金的所有者，是合作基金会的主人，实行民主管理，切实保障会员当家作主的地位和权力，是农村合作基金会性质的要求，也是民主集中制的具体体现。农村合作基金会是为广大农民服务的组织，只有充分发挥广大农民的主动性、积极性、创造性，才能使合作基金会不断发展壮大，为发展农村商品经济，为繁荣农村、富裕农民，为农村达小康发挥更大的作用。

民主管理原则是通过建立民主的合作基金会组织机构来实现。在机构建设中，要给会员政治上的发言权，基金会运行过程

的参与权，资金使用的优先权，收益分配的合理权。

(二)自主经营的原则 农村合作基金会作为群众自己的资金互助合作组织，其经营活动不受其他部门的干预。在机构设置时，必须围绕基金会自主经营这一原则，保证基金会正常运转，高效工作。

农村合作基金会在自主经营的前提下，要处理好下列几种关系：

1. 农村合作基金会与乡（镇）政府的关系。农村合作基金会与乡（镇）政府的关系，是农村合作经济组织与国家一级政府的关系，它们之间不是行政隶属关系，不是职能部门关系，也不是业务领导关系，而是行政管理与政策指导关系。

乡（镇）政府的任务是依据国家政策和法令，制定本地区经济发展的大政方针，通过政策指导、经济监督、业务检查等调控手段，去实施政府领导经济工作的职能，不参与各经济组织的具体业务工作。因此，乡（镇）政府对合作基金会的领导应该是“支持而不干预，监督而不包办”，搞好政策指导，协调各方面关系，解决有关问题。乡（镇）政府不能把农村合作基金会当成下属单位，随意支配调用工作人员做与本职工作无关的事，不能随意使用农村合作基金会资金，不能强行要求农村合作基金会为一些单位和个人的贷款作担保，更不能把基金会当成解决不合理开支项目的“小金库”。农村合作基金会要自觉接受乡（镇）政府的监督，认真贯彻政府的各项方针和政策，严格依据基金会章程开展业务工作。

2. 农村合作基金会与农村合作经济经营管理部门的关系。农村合作经济经营管理部门是国家指导与帮助农村合作经济组织管理农村经济的职能部门。乡（镇）经管站是农村合作经济经管部门在乡（镇）政府设立的工作机构，是乡（镇）农村合作基金会的业务主管部门。乡（镇）经管站要在乡（镇）政府和上级业务主管部门的领导下履行对农村合作基金会的业务指导和协调监