

徐建华 编著
叶新才 编审

农村合作基金会管理

浙江大学出版社

农村合作基金会管理

徐建华 编著

叶新才 编审

责任编辑 冯社宁

*

浙江大学出版社出版发行

(杭州玉古路 20 号 邮政编码 310027)

浙江大学出版社电脑排版中心排版

浙江农业大学印刷厂印刷

*

850×1168 32 开 8.25 印张 222 千字

1997 年 9 月第 1 版 1997 年 9 月第 1 次印刷

印数 0001—5060

ISBN 7-308-01956-X/C · 146 定价:12.50 元

序

农村合作基金会是在农村改革和农村经济发展中应运而生的新生事物,它扎根于农村,把为农民服务、为农业生产服务、为农村经济发展服务作为办会的宗旨,因此,它的产生和发展顺应改革和发展的潮流,得到了各级党政部门及其领导的重视和支持,受到了广大基层干部和农民群众的欢迎。实践证明,建立和发展农村合作基金会,对管好用活集体资金,增加农业投入,抑制民间高利贷活动,培育农村资金市场,促进农村生产要素的优化组合,具有十分重要的意义。

发展农村经济,资金的投入应与发展的规模、水平相配套,然而,从实践来看农村资金的需求不可能完全依赖于国家财政和银行贷款,必须坚持“两条腿走路”的方针,一方面国家财政,银行增加投入,另一方面要寻求自我积累,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,已成为支持农业生产和农村经济发展的重要途径。为了更好地发挥农村合作基金会的

作用,规范融资行为,需要我们不断地从理论和实践两方面进行探索。《农村合作基金会管理》一书,总结了我省十几年来农村合作基金会的实践经验,并根据现行政策,从农村合作基金会的性质、任务,组织建设,资金筹集、投放与回收,风险管理,会计核算,审计监督,行政管理等方面进行了较为详细的阐述,具有一定的理论性和较强的可操作性。相信这本书的出版,对于进一步提高农村合作基金会的管理水平,对于农村合作基金会的健康发展是会有所裨益的。

谢力群

1997年5月8日

目 录

绪论	(1)
第一章 农村合作基金会的性质与任务	(7)
第一节 农村合作基金会的性质	(7)
第二节 农村合作基金会的特征	(12)
第三节 农村合作基金会的职能和任务	(15)
第二章 农村合作基金会的组织机构	(20)
第一节 农村合作基金会组织设置的原则	(20)
第二节 会员及会员代表大会	(22)
第三节 理事会、监事会、业务部及其职能	(26)
第四节 农村合作基金会的外部关系	(29)
第三章 农村合作基金会的资金筹集	(33)
第一节 农村合作基金会资金筹集的原则	(33)
第二节 农村合作基金会资金筹集的种类	(36)
第三节 农村合作基金会资金筹集的方法和步骤	(40)
第四章 农村合作基金会资金的投放	(44)
第一节 农村合作基金会资金投放的原则	(44)
第二节 农村合作基金会资金投放调查	(47)

第三节	资金投放的审批和借款合同	(52)
第四节	借出款担保	(57)
第五章	农村合作基金会投放资金的检查和回收	(66)
第一节	资金投放的检查	(66)
第二节	投放资金的回收	(68)
第三节	逾期款的管理	(72)
第六章	农村合作基金会风险管理	(75)
第一节	融通资金的安全性、流动性、收益性及三者的关系	(75)
第二节	农村合作基金会风险的表现形式	(79)
第三节	农村合作基金会的风险保障机制	(82)
第七章	农村合作基金会会计核算	(88)
第一节	会计核算的一般原则	(88)
第二节	会计要素和会计等式	(92)
第三节	主要经济业务的核算	(97)
第四节	会计报表的编制	(130)
第八章	农村合作基金会利润分配	(133)
第一节	利润总额的构成	(133)
第二节	利润分配的原则和顺序	(138)
第三节	利润分配方案的编制和兑现	(140)
第九章	农村合作基金会经济活动分析	(143)
第一节	经济活动分析的方法	(143)

第二节	经济活动分析的内容·····	(149)
第十章	农村合作基金会审计·····	(162)
第一节	审计的概念和特点·····	(162)
第二节	农村合作基金会审计机构的任务和职权·····	(166)
第三节	审计的程序和方法·····	(168)
第四节	农村合作基金会主要经济活动的审计·····	(173)
第十一章	农村合作基金会行政管理·····	(179)
第一节	行政管理的概念·····	(179)
第二节	农村合作基金会组织管理·····	(184)
第三节	农村合作基金会的经营管理·····	(189)
附录 ·····		(195)
浙江省农村合作基金会财务管理制度(试行)·····		(195)
浙江省农村合作基金会会计制度(试行)·····		(215)
商业银行资产负债比例管理暂行监控指标·····		(249)
编后话·····		(253)

绪 论

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。农村合作基金会自 1984 年在一部分地方产生以来,经过十几年的发展,已形成了一定的规模,到 1996 年底,浙江省已建立以农村合作基金会为主要形式的资金互助组织 2582 个,其中乡镇合作基金会 663 个,年末筹集融通资金 54.4 亿元,年内累计投放 131.1 亿元。农村合作基金会的发展,显示了它强大的生命力。

农村合作基金会的产生和发展,有其客观必然性。

首先,农村合作基金会是农村经济体制改革的必然产物。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,集体统一经营的职能逐渐弱化,一部分集体资金退出生产经营领域,大量的集体资金闲置起来。由于忽视了管理,这些资金有的被无偿占有,有的被挥霍浪费,有的被平分到户,致使集体资金急剧下降。集体资金流失的现实,要求加强集体资金的管理,而原来一套管理办法已不适应新的形势,亟待寻求新的管理办法,许多地方作了一些有益的探索。其中浙江省绍兴县、萧山市等在实践中创造了集体积累资金实行“队有村管、有偿借贷、息利返还”的管理办法,为管好用活集体积累资金开创了一条新路,受到了广大群众的欢迎。“队有村管、有偿借贷、息利返还”是农村集体资金内部融通的开始,也是农村合作基金

会的雏型,在此基础上通过不断完善和提高,1984年10月桐庐县合村乡率先挂出了农村合作基金会的牌子,使农村集体资金融通步入了更加完善、规范的新阶段。

其次,是农村商品经济和市场经济发展的客观要求。家庭联产承包责任制的普遍推行,农民在很大程度上获得了生产上的自主权,成为独立的商品生产者。资金是商品生产中最活跃、最重要的因素,实现商品生产就需要有足够资金作保证。农村二、三产业的迅速发展,又加剧了资金供求的矛盾,尽管国家对农村经济的发展采取了一些倾斜政策和措施,但面对如此之大的资金需求,也只是杯水车薪。实践证明,只靠国家是不可能完全解决农村资金需求问题的,农村的资金短缺问题还需靠农村内部来解决。这种资金短缺的情况使农村合作基金会的产生具有了必要性。而农村资金的潜力又为创办农村合作基金会提供了可能。第一,农村集体经济的发展,积累了大量的资金,全国将近1000亿元,这笔资金,需要通过适当的形式进行开发利用,实现保值增值。第二,农村二、三产业的发展和城镇建设的不断扩展,大量的集体耕地被征(使)用,这笔集体所有的征(使)用费也相当可观,仅“八五”期间,浙江省就达88.3亿元,这些资金除部分用于农田水利基本建设以外,暂时不用的资金为开展资金融通,提供了条件和可能。第三,改革开放,使农民收入有了较大幅度的增长,特别是沿海开放地区,增长的幅度更大,随着农民商品经济和市场意识的增强,农民投资多元化已成为一种必然的趋势,有的把积累资金用于生产,有的把资金存入银行、信用社,也有的把资金投放农村合作基金会,以获取综合的经济效益。就是投放生产的资金,也有资金使用上的时间差可以利用。因此,农村商品经济和市场经济的发展,农村资金供求的现实是农村合作基金会得以产生和发展的一个重要的经济根源。

第三,农村金融体制改革的滞后,为农村合作基金会的产生提供了机遇。农村多元化的经济结构和商品经济的发展,必然要求与之相适应的多种金融形式、多种信用方式、多种融资渠道并存的农村金融体系。为了适应农村改革后对合作金融的需求,有关部门曾对 50 年代由农民合作兴办,而后在高度计划经济体制下已成为事实上的国家农业银行在基层的经营单位的农村合作信用社进行改造,旨在恢复其合作性质,但由于历史的原因和涉及到多种利益关系的重大调整,使农村信用社的改革大多局限于划分与农业银行的业务分工、适当扩大自主权、建立健全内部经营责任制和岗位责任制等方面,尚没有从组织性质上使其发生根本的转变。正是在农村改革和商品经济发展客观上需要有合作金融组织,而农村信用社又没有恢复合作金融性质的背景下,为农村合作基金会的产生和发展提供了历史机遇。

农村合作基金会的产生和发展,适应了农村经济发展的需要,因而它充满了生机和活力,并已发挥了重要的作用。

(一) 改善和加强了集体资金的管理。

农村集体资金管理是长期以来的一个老大难问题,通过建立农村合作基金会,对集体资金实行专门管理和监督使用,它可以分离集体资金的所有权和使用权,切断农户和外单位向集体经济组织无偿借款的渠道,防止平调、侵占集体资产;通过清理债权债务,办理以欠转借手续,促进回收农户和外单位的拖欠款,1992 年以来浙江省农村合作基金会回收被占欠的集体资金,每年都在 800 万元以上,“九五”期间累计年达到 33975 万元,从根本上改变了长期以来财务管理混乱和集体资金管而不活的现象。事实证明,凡建立农村合作基金会的乡镇,集体资金的管理和使用都比较清晰和合理,群众比较满意。

(二) 为实行家庭联产承包责任制以后,建立新的积累机制

闯出了一条新路。

实行家庭联产承包责任制以后,老的一套积累机制已不复存在,许多地方在建立新的积累机制这一问题上,思想难于统一,存在着农民“不放心”、干部“图省心”的情况,致使农村集体经济组织的积累职能被削弱,影响了集体经济的发展。农村合作基金会为建立新的积累机制创造了条件,不仅管好了老的积累资金,使其实现了集体资金的保值增值,而且可以通过农村合作基金会,发挥它的“蓄水池”作用,把每年新增的公共积累和土地征用费等,纳入到农村合作基金会统一管理,增加了集体经济新的资金积累。

(三) 增加对农业生产投入,促进了农村二、三产业的发展。

农业生产资金不足是制约农村经济发展的一个重要因素。国家投入有限,必须挖掘集体和个人的资金潜力。农村合作基金会的建立,把大量农村闲散、呆滞资金聚集起来,把农业生产作为资金投入的一个重要方面,实行优惠费率,为逐步建立自我积累、自我发展的农业投入机制走出了一条新路子,并成为多渠道、多层次增加农业投入的重要组成部分。随着农村合作基金会的发展壮大,它又在资金上对农村二、三产业的发展给予了极大的支持,有的地方农村合作基金会已成为农村二、三产业发展的坚强后盾。1996年,浙江省农村合作基金会累计投放资金131.1亿元,其中:投放给农户52.8亿元,占40.3%;投放给乡村办企业50.9亿元,占38.8%;投放农业服务组织及其他27.4亿元,占20.9%。

(四) 活跃了农村资金市场,促进了农村社会主义市场经济的发展。

建立社会主义市场经济需要建立和完善各种生产要素市场,农村合作基金会把农村集体经济组织和农户的部分资金集

中起来,形成一定规模的资金流,带动了农村资源、技术、劳力等生产要素的合理组合,为农村资金市场的发展注入了活力。农村合作基金会的发展还抑制了民间自由借贷利率的上涨,据典型调查,在建立农村合作基金会的地方,农民之间的民间借贷利率下降了 50%左右,减轻了农民高利贷借款的负担,对钱庄、银号、抬会等非法金融组织也是一个强有力的制约,促进了农村金融秩序的稳定。

(五) 增加了农民收入,加快了农村奔小康的步伐。

农村合作基金会在为农户和企业提供资金服务的同时,还提供了经济信息,并促使农户和企业改善经营管理,提高经济效益,从而增加了农民的收入来源。一是农民可以从集体积累资金融通增值部分增加收入;二是农民可以从入股或代管资金收益返还中直接增加收入;三是农民还可以从农村合作基金会提供资金,扶持生产经营项目中增加收入。

另外,农村合作基金会的发展,加快了农村经济建设步伐,实际上也为国家培植了税源,改善了当地的财政状况。

正因为农村合作基金会有上述的作用,才会得到中央和各地党委、政府的支持,才会得到广大农民的欢迎。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:“近几年来,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”。特别是党的十三届八中全会作出了

“继续办好农村合作基金会”的决定。许多地方的党委和政府根据党中央、国务院的指示精神，也对农村合作基金会的发展提出了具体的要求。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。由此可见，农村合作基金会是广大农民在农村经济体制改革中的伟大创举，发展农村合作基金会是党中央的重大决策。

农村合作基金会要按照中央的指示精神，坚持性质，明确方向，发挥自身的优势，不断地改善经营管理，逐步建立起一整套规范的营运规程，在实现农村经济体制从计划经济向市场经济转变，经济增长方式从粗放型向集约型转变的进程中，进一步发挥作用。

农村合作基金会虽然已走过了十多年的历史，但它毕竟是个新生事物，需要更多人关心和支持，使其在实践中不断地完善和提高。《农村合作基金会管理》就是本着“巩固、发展、规范、提高”的原则，在总结实践经验的基础上，按照现行的有关规定，对农村合作基金会运行中的若干问题，作系统的论述，期望能有益于农村合作基金会的健康发展。实践是检验真理的唯一标准。只有认识、提高、再认识，再提高，才能不断地丰富我们对农村合作基金会的认识，才能为促进农村合作基金会的发展作贡献。

第一章 农村合作基金会的性质与任务

第一节 农村合作基金会的性质

农村合作基金会的性质,是建立和发展农村合作基金会首先需要明确的问题。只有明确性质,才能摆正其位置,并决定其职能、业务内容和活动范围。对农村合作基金会性质的认识,由于受农村合作基金会自身发展和外部环境的制约,也有个逐步深化的过程。在农村合作基金会创办初期,人们普遍认为,农村合作基金会就是一种管理和融通集体资金的服务组织。在当时,这种认识是符合实际的,也为各方面所接受。随着农村改革的进一步深化,特别是党的十四大确立了社会主义市场经济体制以后,对农村合作基金会性质的认识又有了深化,全国各地根据各自的具体情况,认识的差异逐步扩大,并对农村合作基金会的业务范围、资金来源、资金入会形式,以及投放对象都制定了各自的规定。有的认为农村合作基金会是民办、民管、民受益的民间信贷组织;有的认为农村合作基金会就是农村第二信用社,实行全方位的金融服务;有的则认为,农村合作基金会就是一个经济实体;也有的坚持农村合作基金会是管理和融通集体资金的服

务组织。

为了促进农村合作基金会的健康发展,在总结各地实践经验的基础上,中共中央中发(1993)11号文件,为农村合作基金会作了界定:“农村合作基金会要办成社区性的资金互助组织,不搞存贷业务,在社区范围内为农业、为农民服务。”国务院(1993)91号文件进一步明确:“农村合作基金会不属于金融机构,不得办理存贷业务,要真正办成社区内资金互助组织。”这一定性与农业部的一贯主张是吻合的,农业部在《关于进一步促进农村合作基金会稳步、健康发展的通知》中指出:“农村合作基金会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、有偿使用原则而建立的社区性资金互助合作组织。”实践证明,这一定性是可行的,有利于协调有关部门的关系,有利于农村合作基金会自身的发展。只有坚持这一性质,农村合作基金会才具有旺盛的生命力和广阔的发展前途。农村合作基金会的性质主要表现在以下几个方面:

一、农村合作基金会入会资金坚持资金所有权及其相应的收益权不变的原则

农村合作基金会筹集的资金主要是社区内集体经济组织和农户的入股资金或集体经济组织等代管的资金。无论是入股资金,还是代管资金,这些入会资金的所有权不变,任何组织或个人都不能平调或无偿占用。资金所有者与资金使用者之间不是完全的自由货币交换,而是带有互助性的内部融通活动。入会的集体经济组织或农户都兼有投入资金和使用资金的双重身份,这种双重身份在资金运动过程中随时相互易位,但资金的所有权始终保持不变。农村合作基金会通过资金的投放,向资金使

用者收取资金占用费,扣除必要的费用和留足一定的积累资金,把收益的大部分返还给了资金所有者,保证资金所有者相应的收益权。这样把资金的所有权、经营权、使用权分离开来,充分发挥资金的效率,不仅缓解了农村资金供求矛盾,集体经济组织和农户作为投资者也获得了应有的回报。以上分析可以看出,农村合作基金会的产权关系,是自愿参加合作的农村集体经济组织或农户,将各自所有的资金联合起来,集约配置,共同经营并占有劳动所得。在农村合作基金会的产权制度中,合作者各自的资金所有权得到承认和实现,是合作的基础,各个合作者的产权通过量化的股权结构具体表现出来。

二、农村合作基金会会员的主体是农村集体经济组织和农户

农村合作基金会所在的社区范围内的乡村集体经济组织、农业服务组织、乡镇企业、农村社团、农户和农村合作基金会工作人员,按规定缴纳入股资金,承认农村合作基金会的章程,都可以申请成为农村合作基金会的会员,但应明确农村集体经济组织和农户是会员的主体。明确农村集体经济组织和农户为农村合作基金会会员的主体,有利于进一步发展农村合作基金会,也有利于农村合作基金会把握服务的重点。农户作为农村合作基金会会员的主体之一,较好地体现了农村实行家庭联产承包双层经营的特征。双层经营体制是我国农村的基本经营制度,农户作为双层经营的一个经营层次,是乡村集体经济组织的成员,无可非议地成了农村合作基金会的主体之一。在农村合作基金会创办初期,只把农村集体经济组织作为主体,而将农户排斥在农村合作基金会的主体之外,农户不能直接加入农村合作基金

会,而只能作为农村集体经济的成员间接参加活动。随着农村改革的深入和农村合作基金会的发展,许多地方,把农户直接吸收到了农村合作基金会里来,这一举动,符合农村经济发展的需要,也逐渐地被社会各方面所接受。农户成为会员主体为农村合作基金会的发展开辟了新的天地。

三、农村合作基金会筹集资金坚持自愿互利、有偿使用原则

加入农村合作基金会是自愿的,权利和义务是共享的,凡是加入农村合作基金会的,不应因宗教信仰、种族不同或资金多寡而受到歧视,也不应以任何理由受到人为限制。自愿互利、有偿使用具体体现在:第一,筹集资金不搞强行摊派,无偿平调;第二,投放资金必须按章程办事,会员优先;第三,使用资金必须支付资金占用费,实行有偿使用。自愿、互利、有偿成为农村合作基金会运行的基本原则。历史的经验表明,要办成、办好一件事情,都必须尊重群众的意愿,农村合作基金会之所以在短短的几年时间里就在全全国各地迅速发展起来,最根本的原因,除了它是农村经济体制改革和商品经济发展的客观需要以外,就是它得到了广大群众的拥护和支持。

四、农村合作基金会资金融通坚持社区性

社区性原则是农村合作基金会有别于银行、信用社等金融机构的重要标志之一。农村合作基金会要充分发挥其土生土长、熟悉当地群众、为本社区农民和二、三产业服务的优势,提高服务质量,提高资产质量,取得当地群众的支持和信任。农村合作