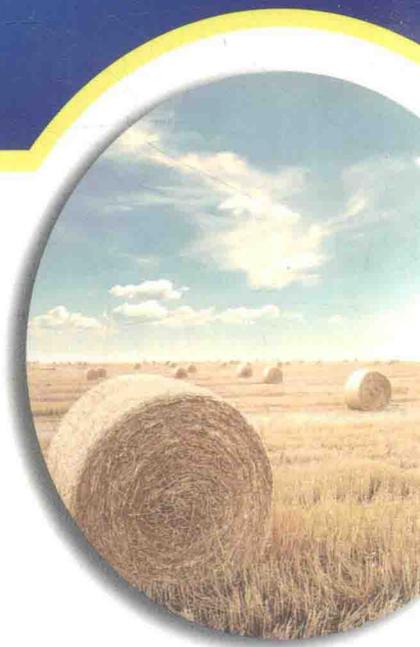


清华大学中国农村研究院 2014 年科研课题

新型农村合作 金融组织案例研究

■ 汪小亚 等著

A case study on the
new rural cooperative
financial organizations



 中国金融出版社

清华大学中国农村研究院 2014 年科研课题

新型农村合作 金融组织案例研究

■ 汪小亚 等著

 中国金融出版社

责任编辑：董 飞

责任校对：刘 明

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

新型农村合作金融组织案例研究 (Xinxing Nongcun Hezuo Jinrong Zuzhi Anli Yanjiu) /汪小亚等著. —北京: 中国金融出版社, 2016. 12
ISBN 978 - 7 - 5049 - 8729 - 7

I. ①新… II. ①汪… III. ①农村金融—合作金融组织—研究—中国 IV. ①F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 237989 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 12.75

字数 158 千

版次 2016 年 12 月第 1 版

印次 2016 年 12 月第 1 次印刷

定价 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8729 - 7/F. 8289

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947



课题组主持人：汪小亚

课题组成员：穆争社 陈剑波

参加课题调研和讨论的还有：梅世文 李冠佑 王 勇
帅 旭 黄 迈 丁 玉

本书是在清华大学中国农村研究院重点研究课题（2014年）“中国新型农村合作金融组织发展研究——（案例研究）”的基础上修改成书的。原研究想从案例研究、国际借鉴、理论研究、政策研究等多角度形成系列课题，而本书是从案例研究着手。本书以案例研究为主，第一次对当前农村合作金融的纷争理论和复杂实践进行生动而深入的分析，许多材料是首次披露，许多观点是首创提出。课题组成员自2010年起，就一直跟踪研究和实地调查当前中国农村合作金融问题，一些研究成果已反映在2014年中央一号文件的有关“发展新型农村合作金融组织”的文件精神中。但是当前社会上还是存在一些认识模糊和发展迷茫，如为什么要发展农村合作金融？什么是真正的合作金融？如何推动中国合作金融稳健发展？对于这些基本而又重大问题，本书结合多次调研报告和多种案例分析，提出了一些重要观点和论点，期望对中国农村合作金融发展发挥一定的理论价值和实践指导作用。

本书分七章，可以归纳为三个部分。第一部分（第一、第二章）明确指出，合作金融制度在正规金融机构体系中逐步退出，但在非正规金融组织体系中不断萌生，这种鲜明的对比，既反映出几十年来农村合作金融机构发展的艰辛；也说明农村金融供给不足，导致以合作方式开展的自发式金融创新层出不穷。这也说明，深入研究中国农村合作金融是不可回避的现实问题。第二部分（第三、四、五、六章），首先从典型案例的角度，分析三种不

同类型的农村合作金融机构（组织）。第一，剖析了“银监会批设的农村资金互助社”这类唯一获得金融牌照的合作金融机构只生存5年就暂停发展的内在原因。第二，指出了“依托农民专业合作社开展信用合作”的农村资金互助社有其较强的积极性、复杂性和危险性。第三，阐明了“依托财政和扶贫部门开展的贫困村资金互助社”十多年来“不求大和不偏向”但缓慢发展的内在机制和深层问题。其次，通过研究山东试点，分析依照2014年中央一号文件精神并由省级政府推动的全国第一个也是唯一的农村合作金融试点的创新点和难点。第三部分（第七章）明确提出规范发展中国农村合作金融应坚持的基本原则、应探索的几个关键点和难题、应解决的外部政策环境问题。附录部分是对第二部分的补充。从调研案例的角度，剖析三种不同类型的农村合作金融机构（组织）具体运行情况和所反映的问题。

本书提出了一些独到观点和主要结论：

1. 农村信用社在十年改革过程中逐步“去合作化”而“转商业化”是历史发展和制度设计的必然。农村信用社成立于建国初，是我国历史最为悠久的正规合作金融机构，由于“政府主导推动”这一制度特点，最初按照合作金融的基本原则建立和发展，但逐步转变成为政府实现利益目标的工具，虽经多次改革转型，但一直在“去合作化”，最终完全蜕变为农村商业银行。

2. 银监会批设成立的农村资金互助社是一种存在根本缺陷的制度创新。2007年放宽农村金融机构准入，批准设立了农村资金互助社，这是正规的新型的农村合作金融机构，但五年来不仅发展缓慢，而且作用甚微。从2012年开始，银监会已经停止批设农村资金互助社，计划将其改制为村镇银行，完全蜕变为商业性金融机构。

3. 在非正规金融体系中，各类农村合作金融业务和组织的创新发展，有其内在动力和外在环境。2007年，《农民专业合作社法》颁布实施，推动了农民合作社的蓬勃发展，内生的各类农村合作金融组织和业务也快速成长，对缓解农民贷款难、贷款贵问题发挥了积极作用。

4. 当前农村合作金融机构（组织）形式多样、名称各异，但大致可以分为五大类。按管理主体划分，第一类是由银监部门批设的农村资金互助社；第二类是由农业部门推动并依托农民专业合作社而建立的农村（或称农民）资金互助合作社；第三类是由供销社创办或领办的农村（或称农民）资金互助社；第四类是由扶贫办和财政部门联合开展的贫困村互助资金试点；第五类是农民自发形成的农村（或称农民）资金互助社。其中，只有第一类是由银监部门批设的、有金融业务许可证的农村资金互助社，属于正规金融机构；其他四类均无金融业务执照或金融机构许可证，属于非正规的农村金融组织。

5. 当前依托农民专业合作社开展信用合作的农村资金互助社，其制度创新方式最多、影响最大、问题最复杂。以产业发展为基础开展信用合作呈现强大优势：通过生产合作带动信用合作，增加信贷的可获得性；依托产业合作，形成熟人社会，降低信息不对称及监督成本；获得地方政府不同程度不同方式的支持。但存在的问题较为突出：一是资金来源存款化；二是资金运用期限短额度低，并强调抵押担保；三是盈利分配方法不当，易于导致追求利润最大化目标；四是资金互助或信用合作组织无法注册登记；五是内部管理薄弱，个人账户与对公账户混用；六是在治理结构上缺乏民主管理。因此，需要高度关注潜在风险隐患，如非法吸收公众存款、发放高利贷现象、设立“山寨银行”等问题。

6. 依托农民专业合作社开展信用合作的农村资金互助社可以细分为三种典型模式。模式一，以赊销为特征的商业信用合作；模式二，社员间的货币信用合作，包括内置式资金互助和外置式资金互助；模式三，以龙头企业或种养大户主导的混合式合作。从商业信用合作到货币信用合作，从产生内部的资金互助行为到成立独立的农村资金互助组织，依托农民专业合作社的农村信用合作是一种实现产业与资金紧密结合、具有“合作金融”雏形的信用合作模式，在缓解农村地区资金供需矛盾、提高资金运行效率和促进农业生产发展中具有重要的作用，但对龙头企业或种养大户主导的混合式合作金融组织还需要加强风险管理。另外，内置式与外置式资金互助存在本质的区别。内置式资金互助注重于组织内部成员间的资金互助或金融交易行为，其运行机制更体现合作金融制度特征；外置式资金互助注重于通过内部信用合作来实现与外部金融机构的联系，如同联合信用或联合担保，旨在推动正规金融机构对生产合作组织的放贷。课题研究认为：对内置式信用互助具有资金互助的基本特性，但要引导规范发展；外置式资金互助行为可以积极推进，但不是真正意义上的资金互助。

7. 贫困村资金互助社是扶贫资金运用的制度创新。自2006年开始，由扶贫办和财政部共同推动贫困村资金互助试点，实际上，是以财政扶贫资金为依托建立的一种新的反贫困机制，实现了扶贫资金与贫困村产业的有机结合，是产业扶贫、精准扶贫的有效方式，激发了贫困户的积极参与，取得了较好的脱贫致富效果，也增强了贫困户参与乡村管理的能力和热情。但也存在一些需要改进的问题，如各地发展不平衡，互助资金规模较小，运作缺乏活力，激励机制不健全。总体看，十年来，参入资金互助社的贫困户占比为50.0%，获得借款占比为62.2%，体现了扶贫帮困的基

本宗旨，体现其“不求大而求不偏向”的发展理念。另外，财政资金支持 and 扶贫办严格组织是保障贫困村资金互助社稳健发展的关键。截至2014年底，全国累计1284个县、2.17万个村开展了贫困村互助资金试点，资金总规模累计60.55亿元，而中央和地方两级财政资金占比达71.8%，说明政府扶持是贫困村互助资金试点得以维系的关键。同时，扶贫办通过制定《指导意见》和颁布《操作指南》，强调风险管理要求，提出“四项原则”和“四条红线”，即四项原则是“设立自愿、民主管理、服务社员、风险共担”，四条红线是“不吸纳存款，只吸收成员出资；不对外放贷，主要对成员提供信用互助服务；不支付固定回报，盈余主要用于积累；不跨区域经营和不超规模发展”。十年发展，贫困村资金互助社保持了较好资产质量和稳健运营，2014年末不良资产率（逾期+损失）为1.48%。

8. “山东试点”在稳健推进，但“三大制度创新”存在不足。试点方案中“三个制度点”，即“自愿承诺出借资金而不设资金池”、“合作托管银行”和“由各级地方金融监管局负责监管”构成了山东试点的特色和核心，但是三大制度运行没有达到预期效果，“承诺制而不设资产池”在现实中难以实施；“合作托管银行”更多依赖政府协调；“由各级地方金融监管局负责监管”也因山东试点的组织管理的部门权责不对称，监管责任难落实。另外，山东试点距建立“新型农村合作金融组织”的试点要求还存在一定的距离。山东试点方案设计不仅遵循2014年中央一号文件所强调的六大基本原则，即社员制、封闭性原则、不对外吸储放贷、不支付固定回报、不对外投资、不以盈利为目的；而且重点强调金融风险防范机制建设。但试点模式过于单一；试点方式是在农民专业合作社内部开展资金互助业务，不设独立法人，这实质上是在

合作社内部开展一项新业务的试点，而不是培育一类新型组织；试点管理更偏向于商业性，而不是针对合作性来探索新的农村合作金融管理模式。

9. 开展新型合作金融组织试点有几个值得探索的难点。发展农村合作金融必须把握几个关键性问题，这包括：内设资金互助业务部门与设立独立的资金互助组织；对内吸储放贷与不支付固定回报；对内信用合作与对外信用合作；单一社与联合社等问题。另外，非法集资与资金互助社之间法律区分关键在“社会公众”。资金互助的对象是社会特定公众而不是面向不特定对象。由于资金互助坚持封闭性原则，互助金来自于社员，运用于社员，即吸储放贷只在社员范围内实施，符合社会特定公众要求，因而资金互助开展的吸储不是非法集资，也不是非法吸收公众存款。

10. 2014年中央一号文件提出了“发展新型农村合作金融组织”的新政。2014年中央一号文件第一次提出“新型农村合作金融组织”的概念，第一次提出发展新型农村合作金融组织的最基本的原则和前提，即坚持社员制、封闭性原则，不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提，第一次明确了地方政府在发展新型农村合作金融组织中的职责。

11. 发展新型农村合作金融组织应坚持基本原则。中国农村合作金融发展几经沉浮，或野而乱，或管而死，况且在当前非正规金融体系中，农村合作金融创新方式多而管理不一，也有的是借合作之名，行非法集资之实，要确保这一轮合作金融创新得到规范发展，必须严守基本原则，即坚持互助性，不以盈利为目的；坚持社员制，封闭运营，在社区经营；坚持不对外吸储放贷，只为社员提供资金互助服务；坚持不对成员支付固定回报，盈利主要用于积累。

12. 明确农村合作金融组织的法律地位是决定其成败的关键。

注册登记问题是农村合作金融组织发展面临的一大难题，除 49 家获得银监会颁发牌照的农村资金互助社在工商部门登记，和部分贫困村资金互助社在民政部门登记外，目前绝大部分农村合作金融组织没有也无法注册登记。长期监管缺失也是农村合作金融组织发展的又一大难题，除第一类社由银监会监管和第二类社由扶贫办按章程管理外，其他的绝大部分资金互助社基本处于无人监管的真空状态。因此，只有明确农村合作金融组织的法律地位，才能使农村合作金融组织发展有法可依，才能保证其在统一完备的法律制度框架内规范运行。

第一章 在正规金融体系中，农村合作金融机构：“去合作化” …	1
一、农信社十年来的改革是“去合作化”的过程……………	1
二、为什么农信社改革会走上“去合作化”的道路？……………	8
三、农信社改革对中国农村合作金融发展的几点启示……………	16
四、新型农村金融机构——农村资金互助社虽具有合作性质， 但作用甚微……………	18
 第二章 在非正规金融体系中，农村合作金融组织：不断创新 …	20
一、农村地区各类合作金融创新大量存在……………	20
二、农村合作金融组织的分类和规模……………	22
三、各类农村合作金融组织的主要特点……………	25
四、农村合作金融组织在运作过程中存在的主要问题……………	28
 第三章 银监部门批设的农村资金互助社：创新与停滞 ……	32
一、银监会批设的农村资金互助社的基本内容……………	32
二、农村资金互助社的三个历史发展阶段……………	35
三、农村资金互助社的设立是发展农村金融的一种制度创新……………	37
四、从案例看，农村资金互助社的实效与问题……………	41
五、为什么银监会暂停批设新的农村资金互助社……………	48

第四章 依托农民专业合作社的信用合作组织：活跃与复杂	51
一、农民专业合作社开展的信用合作最为活跃	51
二、依托农民专业合作社开展信用合作的几种模式	54
三、以产业为基础开展信用合作的优势与成效	63
四、以产业为基础开展信用合作的问题与风险	66
五、引导农民专业合作社有序开展信用合作的初步建议	73
第五章 依托扶贫部门开展的贫困村互助资金试点：稳健与 艰难	75
一、贫困村资金互助社的发展进程	75
二、从案例分析看贫困村资金互助社运作的基本情况	77
三、贫困村资金互助社继续探索制度创新	83
四、贫困村资金互助社的重大成效和主要问题	84
五、对贫困村资金互助社试点的几点评价	87
第六章 山东省新型农村合作金融试点：特色与进展	91
一、山东试点的总体构架	91
二、山东试点的三大制度特色	95
三、山东试点的进度情况	97
四、山东试点应予关注的几个问题	103
五、完善山东试点的几点建议	107
第七章 发展新型农村合作金融组织：新政与原则	109
一、“发展新型农村合作金融组织”的新政	109
二、开展新型农村合作金融组织试点应把握的难点	112

三、发展新型农村合作金融组织应探索的几个重点	116
------------------------------	-----

附录

案例 1：银监会批设的农村资金互助社	
山东省两家农村资金互助社	125
案例 2：银监会批设的农村资金互助社	
持牌农村资金互助社：比较优势与监管成本	
——安徽太湖银燕农村资金互助社案例分析	132
案例 3：依托农民专业合作社的资金互助社	
山东省昌乐县华安瓜菜专业合作社开展资金互助	
业务	144
案例 4：依托农民专业合作社的资金互助社	
王家岭养鸡专业合作社信用合作案例	152
案例 5：依托农民专业合作社的资金互助社	
外置式资金联保互助合作运行机制	
——湖南省沅陵县麻溪铺镇产业信用协会运行	
分析	160
案例 6：依托扶贫部门开展的贫困村互助资金试点	
岳西县青天乡同心村互助资金组织发展情况	168

案例 7：依托扶贫部门开展的贫困村资金互助社

山东苗庄村贫困村资金互助社可持续发展路径探讨 175

《中国新型农村合作金融组织发展研究（一）——案例研究》

结题验收意见 181

后记 183

第一章

在正规金融体系中，农村合作金融机构： “去合作化”

“加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系”是党的十七届三中全会（2008年10月12日）通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题决定》的精神。中国曾在建国初期以合作为原则建立了农村信用合作社，但2003年启动的农村信用合作社（以下简称“农信社”）改革已完全走上了商业化的道路。目前在农村金融体系中，商业性金融成为主体，政策性金融发展不足，合作性金融逐步消失。可以说，目前中国没有农民所拥有、为农民提供金融服务的正规农村合作金融组织。

一、农信社十年来的改革是“去合作化”的过程

农信社是农村金融体系的主要组成部分。2003年，国务院下发《深化农村信用社改革试点方案》（国发〔2003〕15号），启动了农信社改革试点工作。截至2010年末，以法人为单位的农信社体系，由2004年的2457家发展为2014年2350家，其中，农信社1596家，农村商业银行（以下简称农商行）665家，农村合作银行（以下简称农合行）89家。十年来，农信社改革取得重要成效。一是化解了历

史包袱。消化历年亏损挂账 1125 亿元，降幅达 86%，已全部消化历年亏损挂账的县（市）2107 个，占县（市）总数的比例为 91.8%；当年亏损的县（市）由 2002 年末的 1330 个下降至 13 个。二是提高了资产质量。按五级分类，2014 年，全国农信社不良贷款比例为 3.8%，比 2007 年末下降 17.2 个百分点；资本充足率为 13.2%，比 2007 年末提高 13.3 个百分点。三是实现扭亏为盈。2004 年实现近 10 年来首次轧差盈利，截至目前，累计实现盈利 8863 亿元。四是改善了涉农金融服务。2014 年，农信社（含农商行、农合行）涉农贷款 7.07 万亿元，约占全部金融机构涉农贷款总额（23.6 万亿元）的 30%；农户贷款余额 33889 亿元，持有其贷款的农户 4236 万户，平均单户贷款余额 8 万元，比上年提高 1.3 万元。但农信社在推进产权制度改革的同时，也自觉或不自觉地逐步失去“合作性”走向“商业性”。

（一）中国农信社演变发展历程

根据中国农村信用合作社体制演变发展的阶段性特征，可以大致将其演变发展历程分为四个阶段。

1. 建立普及阶段：规范的合作金融组织

此阶段的时间跨度为 20 世纪 50 年代建国初期到以 1958 年的“大跃进”为标志，全面进入高度集中的计划经济时期。当时，中国社会处于由旧民主主义向新民主主义过渡阶段，因此，政府的首要任务是尽快完成社会主义改造，而引导广大农民走合作化道路，提高其组织化程度是实现上述目标的有效途径。基于此，政府大力推动合作化运动，掀起了生产合作、供销合作、信用合作的热潮，以实现农村的合作化和集体化，完成对小农经济的改造，初步建立起社会主义制