



商法学专题研究书系

NONGCUN HEZUO JINRONG DE

FAZHI CHUANGXIN

农村合作金融的 法制创新

陈荣文 主编

知识产权出版社

— 民 商法学专题研究书系 —

NONGCUN HEZUO JINRONG DE
FAZHI CHUANGXIN

农村合作金融的 法制创新

陈荣文 主编

知识产权出版社
INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE

内容提要

本书从厘清合作原则与剖析合作金融制度框架入手,为农村合作金融的判辨奠定了基准。作者在分析《农民专业合作社法》和域外农村合作金融制度的基础上,分别就农村信用合作社、农村合作银行、农村资金互助社、农村合作基金会、合会等中国农村社会最典型的合作金融形式的制度设计进行专题研究,分辨得失,为建立、健全农村合作金融法制提供体系化思想素养和制度创新路径,以期发挥制度优势,从而最大限度解决“三农”发展的融资瓶颈。

责任编辑:刘 睿
特约编辑:孟 卿

责任校对:董志英
责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

农村合作金融的法制创新/陈荣文主编. —北京:知识产权出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0189 - 2

I. ①农… II. ①陈… III. ①农村 - 信用合作社 - 金融法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 282. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 194458 号

农村合作金融的法制创新

陈荣文 主编

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

责编电话: 010 - 82000860 转 8113

印 刷: 北京富生印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2011 年 1 月第 1 版

字 数: 469 千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010 - 82005070/82000893

责编邮箱: liurui@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 18. 75

印 次: 2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 48. 00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0189 - 2/D · 1093 (3151)

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序 言

金融是经济增长与经济发展的动力引擎。农村金融是现代农村经济的核心。有效解决农村金融供给问题是促进农村经济社会又好又快地发展、推动农村与农业的现代化进程、提高农民收入水平、生活水平进而促进其全面发展的重要手段。党和政府一向重视农村金融问题，根据经济社会发展的新形势，不断就农村金融制度推陈出新，与时俱进，为深化农村金融体制改革、建立现代农村金融制度进行着不间断的探索。这种探索，其指导思想是建立和完善以合作金融为基础，商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融体系，因为“农村经济发展的多层次，要求既要有以工商企业为主要服务对象的商业性金融机构，也要有主要为农户服务的合作金融机构，还要有支持整个农业开发和农业技术进步、保证国家农副产品收购的政策性金融机构，以形成一个能够为农业和农村经济发展提供及时、有效服务的金融体系”。^①

合作金融是农村金融的基础与核心，也是我国构建并完善现代农村金融体系的重中之重。1993年《国务院关于金融体制改革的决定》提出组建集体合作金融性质的农村合作银行，为中小企业、农业和发展地区经济服务；将农村合作基金会真正办成社区内的资金互助组织。1996年《国务院关于农村金融体制改革的决定》就“相当多的农村信用合作社失去了合作性质，背离了主要为农民服务的发展方向”这一现象，将农村信用社管

① 1996年8月22日《国务院关于农村金融体制改革的决定》。

理体制改革作为农村金融体制改革的重点，以期将农村信用社逐步改为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作性金融组织。同时针对农村合作基金会违背合作性质、违规经营影响金融秩序稳定问题提出清理整顿。2005年12月，.《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》作出加快推进农村金融改革的决策，在进一步强调巩固和发展农村信用社改革成果的同时，鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构，并明确提出引导农户发展资金互助组织、规范民间借贷。为贯彻落实党和政府的这一精神，中国银行业监督管理委员会出台了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，适度调整和放宽农村地区银行业金融机构准入政策，加大政策支持，促进农村地区形成投资多元、种类多样、覆盖全面、治理灵活、服务高效的银行业金融服务体系。2008年，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出建立现代农村金融制度，加大对农村金融政策支持力度，拓宽融资渠道，综合运用财税杠杆和货币政策工具，定向实行税收减免和费用补贴，引导更多信贷资金和社会资金投向农村；规范发展多种形式的新型农村金融机构和以服务农村为主的地区性中小银行；鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务；允许农村小型金融组织从金融机构融入资金；允许有条件的农民专业合作社开展信用合作；规范和引导民间借贷健康发展。加快农村信用体系建设，为农村合作金融的多层次、多渠道发展提供了政策依据与政策利好。

与政策层面对农村合作金融的不断扶持相呼应，学术界对农村合作金融的研究也在不断深入，农村合作金融的实践也在不断丰富着新的内容、创造着新的形式。这种合作金融内容的丰富与形式的创新，既有传统智慧的积淀，也有对新形势、新条件的把

握与预测。农村合作金融的本质，在于其社区性与合作性，这两个基本特性构成了农村合作金融组织在服务对象、资金来源、产权安排、管理模式、监督机制、责任方式等方面制度设计的基础，同时也是判断农村合作金融组织合作金融属性真假、金融业务活动合理性与合法性的最基本标准。

笔者 2001 年申报“农村合作基金会法律问题研究”获福建省社科规划立项，2003 年申报“合会及其刑事法律责任问题研究”获公安部公安理论及软科学研究计划项目立项。完成这两个项目的研究工作之后，笔者觉得有必要从法律视角对农村合作金融作一个全面、系统的梳理，于是组织、策划了“农村合作金融的法制创新”课题与本书的编写工作。其基本思路是第一编研究农村合作金融的基本原理，包括合作金融的基本特征、合作原则与金融合作原则、合作金融的一般实践模式、合作金融的现代发展趋势等；第二编对我国第一部合作社法律《农民专业合作社法》进行研究，“他山之石，可以攻玉”，通过对农民专业合作社法的研究，为农村合作金融法律制度框架勾画出一个观念蓝图；第三编对我国农村合作金融的典型形式，如农村信用合作社、农村合作银行、农村资金互助社、农村合作基金会、合会等进行专题研究，对各别农村合作金融组织形式的运行机理、制度功能、制度构架、制度缺陷与完善等分别研议，为进一步丰富农村合作金融形式与内容，发挥农村合作金融组织的功用，健全农村合作金融法律制度，防范农村金融风险等提供些微意见、建议；第四编主要对域外农村合作金融的政策、法律作鸟瞰式概览，以开阔视野，为更好地建设社会主义农村合作金融体系提供参照。

需要说明的是，本书是福建社会科学院 2008 年立项科研课题项目“农村合作金融的法制创新”的最终研究成果。该课题

系福建社会科学院法学研究所集体研究项目，课题研究工作全部由法学研究所的研究人员承担。全书具体分工如下：全书的策划、设计、统稿工作由陈荣文负责；第一章“合作金融的概念与特征”、第二章“合作原则与金融合作原则”、第三章“合作金融的制度模式”由郭碧娥撰写；第四章“农民专业合作社法研究”由陈业业撰写；第五章“农村信用合作社”、第六章“农村合作银行”由詹云燕撰写；第七章“农村资金互助社”、第八章“农村合作基金会”、第九章“合会”由陈荣文撰写；第十章“域外农村合作金融法制的借鉴”由黄征撰写。

陈荣文

2010年7月于福州

目 录

绪论	(1)
----------	-----

第一编 合作金融基本原理研究

第一章 合作金融的概念与特征	(7)
第一节 合作金融的概念	(7)
第二节 合作金融的性质与特点	(13)
第三节 合作金融的地位与作用	(21)
第四节 合作金融思想的产生与发展	(29)
第五节 合作金融基本理论	(40)
第二章 合作原则与金融合作原则	(51)
第一节 合作原则及其发展与变化	(51)
第二节 信用合作原则及其发展与变化	(60)
第三章 合作金融的制度模式	(74)
第一节 合作金融的制度模式	(74)
第二节 合作金融组织的运行机制	(80)
第三节 政府 in 合作金融发展中的地位与作用	(89)
第四节 合作金融与其他金融形式的关系	(100)
第五节 国际合作金融的发展趋势	(107)

第二编 农民专业合作社法研究

第四章 农民专业合作社法研究	(115)
第一节 《农民专业合作社法》概述	(115)
第二节 农民专业合作社的原则	(117)
第三节 农民专业合作社的设立与登记	(121)
第四节 农民专业合作社的成员	(132)
第五节 农民专业合作社的组织机构	(143)
第六节 农民专业合作社的财务管理	(150)
第七节 农民专业合作社的合并、分立、解散与 清算	(159)
第八节 对农民专业合作社的扶持政策	(169)
第九节 法律责任	(180)

第三编 典型农村合作金融组织形式专题研究

第五章 农村信用合作社	(187)
第一节 农村信用合作社的定位和特征	(187)
第二节 现行法律体制下的农村信用合作社	(200)
第三节 农村信用合作社的历史变迁	(225)
第四节 农村信用合作社改革的目标与模式	(249)
第六章 农村合作银行	(266)
第一节 农村合作银行概述	(266)
第二节 现行法律体制下的农村合作银行	(278)
第三节 农村合作银行发展模式研究	(293)

第七章 农村资金互助社	(309)
第一节 农村资金互助社的制度背景	(309)
第二节 农村资金互助社的法律规制与保障	(320)
第三节 农村资金互助社的制度功能与实践窘困	(339)
第四节 农村资金互助社的制度完善	(350)
第八章 农村合作基金会	(359)
第一节 农村合作基金会的历史嬗变	(359)
第二节 农村合作基金会的法律性质	(362)
第三节 农村合作基金会的制度构成	(377)
第四节 农村合作基金会的运行偏差及其政策处遇	(383)
第五节 对我国农村合作基金会制度的应有态度及其 立法完善	(388)
第九章 合会	(406)
第一节 合会的经济运行方式及其功能	(408)
第二节 合会的合法性论辩及其法律属性	(412)
第三节 不同法域下的合会法律制度比较	(434)
第四节 合会当事人之间的权利义务配置	(470)
第五节 合会风险的常见样态及合会犯罪形态	(484)
第六节 防控合会风险的制度化设计	(504)

第四编 域外农村合作金融法制的借鉴

第十章 域外农村合作金融法制的借鉴	(515)
第一节 德国的农村合作金融法制	(515)
第二节 法国的农村合作金融法制	(522)
第三节 美国的农村合作金融法制	(530)
第四节 日本的农村合作金融法制	(537)

第五节	印度的农村合作金融法制	(545)
第六节	孟加拉的农村合作金融法制	(553)
第七节	台湾地区的农村合作金融法制	(561)
第八节	其他法域农村合作金融法制掠影	(569)
第九节	域外农村合作金融法制的经验与启示	(573)
主要参考文献		(580)

绪 论

我国是一个农业大国，农业和农村经济发展是国民经济发展的基础，农村金融是现代农村经济的核心，建立一个高效率的农村金融体系是国民经济稳定、健康发展的基础保障。以农村信用合作社为代表的合作金融在我国已经经过了 80 多年的发展历程，它不仅是我国农村金融体系的主体力量，而且也是全国金融体系的重要组成部分，为促进我国农村经济发展作出了巨大贡献。但是，由于受历史因素和制度因素的影响，农村合作金融组织在创新和发展过程中面临着越来越多的矛盾和困境，有关部门曾多次就农村合作金融的主体——农村信用社颁行改革措施，但至今，改革效果并不理想。2003 年 6 月，国务院《深化农村信用社改革试点方案》将农村信用社定位为“由农民、农村工商户和各类经济组织入股，为农民、农业和农村经济发展服务的社区性地方金融机构”，而不再坚持在 1996 年《国务院关于农村金融体制改革的决定》中确立的“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”的改革方向。2004 年，中央启动了新一轮的农村信用社改革，与以往不同的是，在这次改革中，股份制、股份合作制成为备选项。这种商业化改革的导向与其说是顺应合作金融的发展趋势，不如说是对合作制规范失败的妥协和无奈选择。这样的政策走向引发了人们对合作金融生存空间的担忧，学界里也掀起了关于在中国适不适合发展合作金融的争论。

纵观世界各国合作运动和合作金融的蓬勃发展，虽然世界政

治、经济格局在一个多世纪里都发生了巨大变化,但是,历经100多年发展历程的合作金融思想依然在世界各地广为传播,即使在许多发达国家,合作金融也没有被财力雄厚的商业银行和垄断金融集团彻底取代。^①以合作银行和信用合作社为基本载体的合作金融组织已成为世界各国金融家族中很重要的成员,是国家整个金融体系之重要一环。不论是西方发达工业国家,还是经济欠发达国家,合作金融组织均广泛存在。^②

在我国广大农村,农业经济发展不平衡,存在现代农业与传统农业、商品经济与自然经济、社会化大生产与小规模分散生产并存的二元经济形态。^③一方面,是占据农业经济大半壁江山的小农经济,其最主要的特征是分散经营,其所需贷款额小,单位资金融通成本较高,加上农业产业的弱质性所带来的较大产业风险及农户与金融机构之间的信息不对称、农户缺乏未来收入和合格的抵押品作为还款保障,必然决定以盈利为目标的商业化的正规金融会退出这一领域。另一方面,农户为了维持日常生活消费支出以及修缮房屋和婚丧嫁娶所需的资金缺口(即生活性资金需求,占相当大的比例)也无法从商业银行获得满足。当商业性金融无法满足这些农村信贷主体需求时,就只能通过为弱势群体与落后地区提供服务的合作金融来实现融资服务目标。农村合作金融深入农村,扎根农村,贴近农户,可满足小规模分散生产经营的资金需要,为农业经济提供短期灵活快捷的金融服务,防止民间高利贷对农民的盘剥。这些天然的优势使得农村合作金融

① 李树生:“再谈新时期我国合作金融的生存和创新”,载《财贸经济》2003年第5期。

② 何广文:《合作金融发展模式及运作机制研究》,中国金融出版社2001年版,第1页。

③ 温伟胜:《WTO与农村金融改革》,中山大学出版社2003年版,第73页。

在政策金融和商业金融缺位的小农经济领域，能够如鱼得水，深受农户欢迎。有学者指出，有什么样的金融需求，就应该有什么样的金融制度供给，否则，就会破坏农村金融秩序，造成极大的资源浪费和效率损失。^①现阶段由于农村合作金融缺位引发了农民贷款难、民间非正规金融活跃等问题，这些现象已经严重影响了我国农村经济的可持续发展和农村社会的稳定。不平衡的二元农业经济形态决定了农村金融体系仅有政策金融和商业金融是远远不够的。党的十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出：农村金融是现代农村经济的核心。要创新农村金融体制，放宽农村金融准入政策，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。因此，我们认为，在新的经济条件下，为适应新农村建设的需要，重建农村合作金融使其成为农村金融体制的基本制度安排，这既是深化农村金融改革、提高农村金融体系效率的现实选择，也是由合作金融自身的特质所决定的。

① 张乐柱：《农村合作金融制度研究》，中国农业出版社2005年版，第242页。

第一编

合作金融基本原理研究

