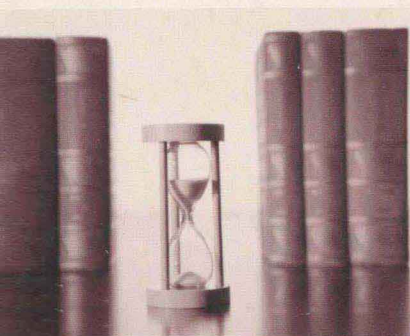


农村合作金融组织 法律问题研究

李洁 著



农村合作金融组织 法律问题研究



李洁 著

图书在版编目(CIP)数据

农村合作金融组织法律问题研究 / 李洁著. —北京:
法律出版社, 2013. 12
ISBN 978 - 7 - 5118 - 5558 - 9

I. ①农… II. ①李… III. ①农村金融—合作金融组
织—法律制度—研究—中国 IV. ①D922.280.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第256329号



编辑统筹 大众出版分社
责任编辑 夏旭日
装帧设计 马 帅

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京泰山兴业印务有限责任公司
责任印制 沙 磊

开本 A5
印张 9
字数 216千
版本 2013年12月第1版
印次 2013年12月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5558 - 9

定价:29.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本书获贵州省社会科学院著作出版资助

自序

“三农”问题是影响中国经济发展和社会稳定的一个重大问题,而解决“三农”问题有赖于农村金融的支持。实践中,投入不足一直是影响我国农村经济社会发展的“瓶颈”,从而影响了农村产业结构的调整和农民收入的增加。作为农村金融体系的主力军,农村信用合作社(以下简称农村信用社)的发展直接关系到农村信贷的供给,当信用社的发展适应农村经济的需要时,作为资源配置部门,将会为农村经济提供强大的资金支持,有力地促进农村经济的发展;反之,则会对农村经济产生消极的制约作用。由于历史和现实的原因,在计划金融体制向市场金融体制转变的过程中,我国的农村信用社面临着一系列的制度性难题,使农民融资难的问题长期得不到解决,因此,探寻和破解我国农村信用社在发展方向、市场定位、准入退出、治理结构以及监督管理等方面存在的问题,理清深化农村信用社改革的思路,不仅具有重要的理论意义,也是当前农村改革与发展中需要迫切解决的一个实践课题。

一、农村信用社是我国农村金融的主渠道

农村信用社是一定农村社区内的农民依据自愿和平等原则在互利互助和自治的基础上设立的,为改善农业生产条件、从事融通资金,主要按照交易额度分享利润和分担经营风险的,为全体社员服务的社团法人。农村信用社与商业金融、政策金融最大的区别在于其

互助共济性,即其经营目标是以简便的手续和较低的利率,向社员提供所需的资金和服务,帮助社员解决资金困难。作为一种主要为社员提供金融服务的互助组织,农村信用社具有自身的优势,它能够形成有效的市场融资渠道,解决农村发展投入难题;有效降低融资成本,便利农民获得融资;分散融资风险,维护金融安全;保障农民有平等的发展机会,促进社会公正。是一种受群众欢迎的金融形式。

目前,我国农村金融体系主要由农村信用合作社、商业性的农业银行和政策性的农业发展银行组成。从20世纪90年代中后期开始,商业化经营成为国有银行改革的首要目标,其直接的后果是国有银行从县域农村退出,各银行都采取了撤并网点,收缩权限的集约化经营手段,商业银行基本上已经退出了基层农村市场;作为政策性银行的农业发展银行具有资金来源与运用的特定规定性,其主要业务是为国家重要农产品的储备、收购等流动资金贷款,基本上不从事农业生产和农村基础设施贷款。此外,国家出于防范金融风险考虑,关闭了农村合作基金会和其他非正规金融组织,从而使农村信用社成为向农村和农业提供金融服务的核心力量,是目前分支机构最多的也是唯一与农民具有直接业务往来的金融组织。这就在客观上赋予了农村信用社独立支撑农村金融主渠道的职能。

当前农民融通资金相对困难。一方面由于中西部农户大多从事传统的种养业生产,经济基础较差,部分基层信用社在小额信贷推广过程中存在“嫌贫爱富”的思想,以控制信贷风险为由,降低弱势农户的信用等级和授信额度。每发放一笔小额农户贷款,必须有固定收入者作担保。在农村,有条件作担保者不愿或不敢去担保,而贷款户本身并没有可资抵押的财产作担保,致使相当一部分急需贷款的农户因无担保而难以获得贷款。另一方面农民所拥有的主要财产是土地承包经营权和自有房屋,而农村又存在土地承包经营权承载过多社会保障功能、土地承包经营权流转受限、农民自有房屋流转困难、农村土地小块化等特点,造成向商业银行融资困难且成本高,加上农

业生产本身存在周期长、风险高、收益低的特点,使信用社也不愿向农民融资。

二、我国农村信用社存在的问题

1. 立法的缺位

法律的认可是农村信用社规范运作的前提和保障。为了促进农村信用社的发展,首先需要确立合作金融的法律地位。西方主要发达国家在推动合作金融发展的同时,都很重视合作金融立法,在发展农村合作金融的初期,大都遵循立法先行的原则,为合作金融事业的发展提供良好的法制环境。而我国迄今还没有一部专门的《合作金融法》,合作金融在法律框架中找不到明确的定位,有关农村信用社的法律规范主要散见于国务院、中国人民银行和财政部的一些行政法规和规章中,立法分散,层次不高;大都是对农村金融体制改革所作的原则性规定,缺乏可操作性。正是由于缺乏合作金融的专门立法,一方面使农村信用社的性质、职能不明,发展方向和角色定位模糊;另一方面造成农村信用社的合法权益难以得到切实的保障。

2. 服务“三农”的功能日益淡化

参加农村信用社的成员大多是金融活动中的弱者,通常无法获得商业性金融服务,但又有融通资金的需求,于是,他们就联合起来组建互助共济性质的合作金融组织,以解决融资困境。然而,实践中有相当数量的农村信用社并没有真正体现社员间的互助原则,倾向于以追求经营利润的最大化,从而越来越背离农村信用社本来的目标。农村信用社经过两次下放、两次收回由银行管理,人员按照集体职工管理,工资待遇、社会福利向银行看齐,成了有名无实的合作金融组织。加之国家税收、财政、投资、工商等各方面政策并没有向农村信用合作社倾斜,让农村信用合作社跟商业银行站在同一起跑线上竞争,这就迫使农村信用合作社的经营也向着商业银行方向发展,偏离了其非营利的本来目标。

3. 法人治理结构权责不明确

1996 年农村信用社与农业银行脱钩后,按照中国人民银行进一步完善农村信用社合作制的要求,建立了由理事会、监事会和社员代表大会构成的法人治理结构。理事会负责重大事务的决策,监事会负责对经营行为和过程的监督,社员代表大会负责理事会和监事会的选举,理事会和监事会对社员代表大会负责。并形成“资本自聚、资金自筹、经营自主、盈亏自负、风险自担”的机制。但从实际运行的情况看,农村信用社的管理往往被政府控制,仍未打破过去的行政管理模式,政府有权委任管理者来进行管理,形成了农村信用合作联社主任由省政府推荐任命,理事长、主任、监事长及高级管理人员大多由省联社提名或指定,理事会并非真正由股东大会选举产生,大多为高管人员的关系人。这样的用人机制导致农村信用社的管理者无须对社员负责,而只对上级负责,社员的民主权利旁落,社员代表大会徒具虚名;监事会缺乏独立性,制衡和监督作用没有真正体现,难以发挥监督职能。法人治理结构权责不明确,未能充分发挥各权力主体相互监督、相互制约和相互促进的作用。不能有效解决所有者缺位和内部人控制问题。

4. 股权结构不清晰

农村信用社的产权由社员入股组成,但实际上其股权却模糊不清。一是所有权不清晰。农村信用社由广大农民、乡镇个体、私营企业入股组成,但这些社员基本不参与农村信用社的经营管理,不符合“谁所有,谁管理”的原则。二是出资者并不承担风险。由于对社员给予保息分红等政策措施,即使农村信用社到了破产的地步,也不能以社员的股金来抵冲信用社的损失。三是农村信用社积累缺乏人格化的代表。目前,农村信用社的实收资本中,入股资金约占实收资本的 20% 左右,其余主要是农村信用社依靠政策扶持所形成的集体积累,但这块资本金应由谁来代表,始终不明确。四是农村信用社作为法人,主要是服从县联社的行业指令,没有真正的财产经营权。此

外,我国的农村信用社不是由农民自觉自愿,而是由政府单方面组建起来的。从招股和扩股历史可以看出,基本上都是借助政府权威,经过层层宣传发动,农民才勉强入股,如果完全按照自愿原则是很难招募到足够股份的。在退社方面则更无从体现自愿原则,全国几万个农村信用合作社在近十年内没有一例退社的农民。

5. 偏离合作制方向

由于农业固有的弱质性,商业金融机构对农村的贷款收益相对较低,影响了商业金融机构对农村贷款的积极性。但在我国现阶段,农村信用社并没有发挥金融支农主力军的作用,农村信用社的经营宗旨和原则存在着异化情况,已向商业性的方向发展:在经营目标上,由提供互惠互助的金融服务转向营利追求,商业化色彩浓重,完全以利润最大化为经营目标。在服务对象上,由广大农民为主逐渐扩展到城市和非农业的其他主体。信用社的互助精神淡化,竞争意识加强,而且这种倾向越来越明显,将越来越多的资金投入非农产业和城市。农村信用社的资金投向非农产业和城市,已经表明农村信用社已经抛弃合作制原则,放弃了为农村社员服务的宗旨,开始以追求利润最大化为经营目标。这种经营目标导致农村信用社不仅在为农村金融服务方面做得不够,还成为农村资金外流的一个重要渠道。

6. 监管失范

从性质上说,农村信用合作社不同于商业性金融机构,与商业性的金融机构在许多方面存在较大差异,不能被归入银行业金融机构进行监管,但是,在深化农村信用社改革的过程中,由于《合作金融法》的缺位,对其监管都比照《公司法》和《商业银行法》来执行,银监会适用对商业性金融机构的监管标准对农村信用社进行监管,这种制度安排容易使农村信用合作社与商业银行发生属性上的混淆,不仅导致农村信用社的法律定位模糊不清,将农村信用合作社视同公司法人,使农村信用社监管失范,更为严重的是,在2006年我国加入WTO的过渡期结束后、银行业全面开放的形势下,被纳入银行业管

理的农村信用社将面临严重冲击,这对本来就相当落后、资金严重短缺、急需金融服务的广大中西部地区农村无疑是雪上加霜。

7. 抗风险能力脆弱

近年来,农村信用社一味地强调“做大规模”、“效益立社”,过度的规模扩张导致不良资产大量产生。这种非理性的商业银行化的经营模式违背了金融企业的经营规律,严重影响了农村信用社的可持续发展,农村信用社资本充足率处于低水平,根本谈不上资本覆盖风险,抗风险能力极其脆弱。此外,农业面临自然灾害的风险,由此导致农业收入的不稳定性,使农村信用社不良贷款比例偏高,农村信用社面临较高的金融风险。同时,农村经济主体存在的抵押品不足、信用环境恶劣的特点都严重影响了信用社的信贷资金安全。

三、深化农村信用社改革的对策和建议

1. 回归农村信用社的合作性本质

1996年8月,国务院《关于农村金融体制改革的决定》指出:“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。”“农村信用社必须坚持主要为社员服务的方针,优先安排农村种养业贷款,对本社社员的贷款要占全部贷款金额50%以上。”根据这一要求,信用社应注重从服务方向、业务经营范围和经营管理方式等方面进行规范,更好地发挥服务“三农”的作用,恢复农村信用合作社的合作性质。

建议制定《合作金融法》,明确农村信用社的宗旨、目标、发展方向以及市场定位。农村信用社的身份决定服务“三农”是它的天职。农村信用社的改革不能脱离“三农”,离开“三农”,农村信用社势必成为“无源之水,无本之木”。因此,农村信用社必须牢固地立足“三农”,不能背离其服务“三农”的宗旨。因为农村信用社受其业务规模、资金使用、管理水平、技术手段的限制,在办理各种负债和资产业务方面不可能比商业银行更有竞争优势,所以,要在坚持其合作性功

能基础上,适当办理商业银行所经营的业务范围,并加强风险防控。

当然,我国幅员辽阔,地区之间经济结构和市场结构迥异,金融需求差别很大,故要充分考虑农村经济发展的不平衡性,在产权制度设计、组织形式选择等方面,不能搞“一刀切”,而应当结合各地的实际情况,区别对待。对于城乡高度一体化和非农产业发达的东部地区的农村信用合作社,只有改制为现代农村商业银行才能满足这些地区的金融需求。

2. 淡化商业银行化色彩

从本质上说,农村信用社是农民为了获取便利的、低成本的融资服务,以货币资本入股方式自愿联合起来,实行民主管理、互助互利的一种资金融通形式。社员创办合作金融组织的动机是为了获取便利的、低成本的融资服务,为自身取得信用,因此,在经营业务种类方面,主要是办理社员和社区内其他居民及中小经济组织的存款、贷款、结算等业务。在经营业务范围上,要坚持主要为本社社员服务,以社员交易为主,限制非社员交易量,体现农村信用社的互利合作性原则,放弃商业金融所追求的利润最大化目标。农村信用社应立足自身的经营能力和水平,客观科学地解决好自身的市场定位,避免同大银行争项目、争市场的内在扩张冲动,尤其要避免过度热衷于占有大银行逐步退出的领域以扩张市场份额,注意保持资本充足,加强风险防控。

3. 民间金融正规化

在改革开放初期,农村金融需求量越来越大,出现了多种新的融资形式,尤其是农村合作基金会,得到了政府的肯定和支持。1997年亚洲金融危机后,为了维持金融秩序、打击非法融资活动,一度在农村民间融资中极度活跃的农村合作基金会于1999年被勒令撤销和关闭。这导致农民很难从农村信用合作社等正规金融机构和资本市场获得所需的资金,正规金融供给与需求之间的矛盾比较突出,而非正规金融作为一种制度供给,恰好能够在一定程度上弥补这个供需

缺口。正规金融机构因信息不对称与交易成本高难以进入农村金融市场,而农村民间金融能以其信息优势、担保优势以及特定环境下的成本优势根植于农村。农村民间金融有效地改善了农村地区金融资源的可获得性,应当促使其充分发挥为农户和农村中小企业服务的正面效应。由于非正规金融活动的普遍性及其在融资覆盖面上的相对优势地位,决定了非正规金融在农村地区具有长期存在的必然性和不可替代性。国际农业发展基金的研究报告称,我国农民来自非正规金融市场的借贷约为正规金融市场的4倍,该报告甚至认为,我国农村金融的主力军是非正规金融。因此,政府今后应积极引导民间金融组织的发展,合理放松政府管制,为农村民间金融发展创造宽松的生存空间,并且从完善法律、制度入手,将其纳入农村金融组织体系中加以监管。形成正规合作金融和非正规合作金融共存互补的农村金融体系。

4. 降低准入门槛

实行市场准入制度可以防止不合格的农村合作金融进入金融市场,保持金融市场的安全和秩序。目前,国家对农村信用社的注册资金要求比较高,根据《农村信用合作社管理规定》,成立农村信用社,注册资金一般不少于100万元人民币。但也应认识到,农村信用社一般是地方性的中小机构,就农村信用社的成立宗旨而言,是在自愿的前提下,尽量吸收民间的闲散资金,集中对需要资金的农户提供所需贷款。而社员的最大特点是“面大额小”,即人数多而分散、单体绝对数额小,较难达到资本金的要求。因此,应根据农村实际现状,适当放宽对我国农村金融的准入条件,适当降低注册资本金要求,还要取消各种歧视性政策和限制,创造公平竞争的良好环境。

5. 健全法人治理结构

要按照“三会分设、三权分开、有效制约、协调发展”的原则,完善农村信用社的法人治理结构,建立规范的股东大会、董事会、监事会制度,明确职责权限和相关人员的权利义务,健全议事制度和决策程

序,确保各方独立运作、有效制衡。同时,要实行信用社理事长与信用社主任分任的制度,信用社理事长由理事会选举产生,信用社主任由理事会聘任,实行理事会领导下的主任负责制,以避免理事长兼任信用社主任,集决策权、经营权于一身。要充分发挥监事会的作用。强化社员大会作为最高权力机构的决策作用,重大事项要由社员代表大会讨论决定,信用社信贷、财务要向社员公开,接受监督。大幅度提高投资股社员和法人社员的比重,充分发挥产权约束作用,从产权视角完善农村合作金融组织的治理结构。

6. 完善监管体制

当前,实践中将农村信用社由银监会监管的体制不符合其合作制性质,应改由中央政府设立相应的金融管理机构对其进行监管,对农村信用社应采取有别于商业银行的一套监管办法。银监会从本质上说是银行业的同业公会,肩负维护银行业的金融秩序的责任,因法律的授权,代行部分政府监管银行业秩序和行为的权力。农村信用社虽然从事金融活动,但它不是商业银行,不能由作为银行业同业公会的银监会进行行政监管。对于农村信用社的行为,应由中央政府设立特别的金融管理机构对其监管,应将资本监管和风险监管贯穿于始终,密切关注农村信用社资本充足的变化情况,监测在业务经营过程中的风险状况。同时要避免多头管理,简化管理环节。要警惕政府对信用社的过多干预,防止农村信用社成为政府的财库或银行。

7. 建立风险防范体系

风险监管较之于合规性监管的最大优点在于它侧重于对风险的事前防范,能够及时地和有针对性地提出监管措施,以求最大限度地减少金融风险及其影响。所以,要以风险管理为核心,督促农村信用社完善法人治理结构和内部控制,建立危机处理机制和风险防范预警系统。当前,农村信用社的风险越积越大,成为制约其进一步发展的一大障碍。存款保险制度是保护存款者利益、稳定金融体系和金融机构的事后补救措施,能够起到稳定存款人信心和稳定金融体系

的“公共安全网”作用。在金融风险分担机制方面,除了建立全国存款保险外,还应建立专项风险基金和最后贷款人制度。

8. 政策扶持

由于我国合作金融法的缺位,很多在法律上空白的地方都比照《公司法》和《商业银行法》来执行,而无视农村信用社与商业银行在属性方面所存在的天然差别,如执行相同的存款准备金率和存贷款利率、对其开征营业税和企业所得税等。西方国家发展合作金融的实践表明,大多数国家都对合作金融给予政策扶持。如法国、美国政府出面帮助合作金融机构的创建和管理体系的建立;日本的合作金融也是在政府各种保护制度支持下运营和发展的,主要的支持制度有存款保险制度、相互援助制度、农业灾害补偿制度、农业信用保证保险制度等。此外,很多国家在税收上对合作金融也给予优惠,如美国规定对信用社免征各种税赋,建立信用社存款保险,不交存款准备金,信用社可参照市场利率自主决定存贷款利率等。应当借鉴国外经验,对农村信用社予以必要的政策支持。由中央银行和信用社联合设立保险基金,以实现信用社之间的相互救助,提高信用社系统的整体抗风险能力。建立适合农村信用社特点的政策扶持体系和风险补偿机制,免征农村信用社的营业税和企业所得税,适当调整农村信用社上缴存款准备金比例,适当提高特种存款利率和呆账准备金提取比例,在利率、结算、业务准入等方面实行特殊政策,进一步为农村合作金融组织提供宽松环境。

总之,资金不足,融资难已成为制约农村经济发展的一个重要因素,要解决“三农”问题,必须首先解决农村地区资金严重短缺的问题。随着农业银行在乡镇网点的减少,农业发展银行业务缩小以及农村合作基金会的全部撤并,客观上赋予了农村信用社独立支撑农村金融主渠道的使命,但由于《合作金融法》的缺位,使我国农村信用社的发展方向、目标市场定位不明,在宗旨、准入、监管和治理结构等方面存在一系列问题,离合作性的本质越来越远,造成农村信用社无

法承担农村金融“主力军”角色的任务。作为独立的合作经济组织,合作制原则既是农信用社的基本特征,也是在实践中应遵循的基本准则。要解决农村金融供给的不足、增加农民收入的问题,必须回归农村信用社的合作制性质,坚持为社员服务的宗旨,将信用社改造成真正的农村合作金融组织已是势在必行,也是我国未来农村合作金融组织制度改革的方向。农村信用社必须坚持按照合作制原则来经营和管理,真正办成入股农民所有、入股农民管理、为入股农民提供优质金融服务,并切实保护入股社员的所有者权益的合作金融组织。

目 录

绪论	1
一、问题的提出	1
二、研究的理论价值与现实意义	4
三、研究方法	5
四、基本结构	7
 第一章 合作金融与农村合作金融组织的一般理论	9
第一节 合作社与合作金融	9
一、合作社	9
二、合作金融	17
第二节 农村合作金融组织的概念、性质及特点	20
一、农村合作金融与农村合作金融组织	20
二、农村合作金融组织的性质	27
三、农村合作金融组织应当具备的基本特点	41
第三节 农村合作金融组织的社会功能	47
一、形成有效的市场融资渠道,解决农村发展投入难题	48
二、有效降低融资成本,便利农民获得融资	50
三、分散融资风险,维护金融安全	53
四、保障农民平等的发展机会,促进社会公正	54
第二章 国外农村合作金融组织制度考察	56

第一节 西方主要国家农村合作金融组织制度历史与现状	56
一、德国——单元金字塔模式	56
二、法国——半官半民模式	63
三、美国——多元复合模式	70
四、日本——寓于农协模式	77
第二节 农村合作金融组织制度发展的国际趋势	84
一、农村合作金融体系多层次化	84
二、农村合作金融组织的商业化和股份化倾向	85
三、民主管理和自治原则日渐淡化	87
四、政府对合作金融的政策支持和监管日益加强	88
第三节 国外农村合作金融组织制度建设对我国的启示	91
一、必须坚持合作制原则和为社员服务的宗旨	94
二、政府应加大对农村合作金融组织的扶持和保护力度	95
三、制定专门的合作金融法	96
四、构建自下而上、自成体系的合作银行组织体系	97
五、建立专业的合作金融监管机构和外部保险机制	97
六、重视教育和培训,促进农村合作金融组织的发展	98
 第三章 我国农村合作金融组织的历史演进及存在的问题	100
第一节 历史演进	100
一、新中国成立前的农村信用社	100
二、新中国成立后的农村信用社	103
第二节 当前我国农村合作金融组织存在的问题、成因及后果	113
一、当前我国农村合作金融组织存在的问题	113
二、问题的成因	120
三、问题所导致的后果	126
 第四章 我国农村合作金融组织制度改革的理念与路径	133