
新型农村合作金融组织的发展问题研究：浙江案例

黄星澎 乐韵

(1 浙江省人民政府金融工作办公室, 浙江杭州 310025 ; 2 中国人民银行杭州中心支行, 浙江杭州 310001

摘要：“自愿、民主、互利”的核心原则在各国的合作金融发展中一直得到认可与坚守，这也是我国发展新型金融合作的金融组织应把握的题中之义。本文比较分析了浙江农村资金互助社、贫困村资金互助组织、温州农民资金互助会三种具有代表性的合作金融模式，在借鉴国内外发展经验的基础上，提出了进一步培育和发展新型农村合作金融组织的建议。

关键词：新型农村合作金融组织；发展；浙江案例

中图分类号：F832 . 35 **文献标识码：**A **文章编号：**1005 — 0167 (2014) 09 — 0067 — 04

一、引言

自德国成立第一家合作金融组织至今，合作金融经历了 160 多年的发展，并广泛存在于世界各国。从国际经验来看，尽管各国由于经济环境和历史传统差异，合作金融发展并没有形成统一的发展模式，但“自愿、民主、互利”的核心原则均得到了认可与坚守，并在逐步完善中体现了强大的生命力，发挥着促进经济与社会发展的重要作用。

从我国的情况来看，合作制曾经是有着 60 多年发展历程的农村信用社的主导产权模式，1996 年出台的《国务院关于农村金融体制改革的决定》也希望按照合作制的逻辑对其进行规范和引导。但由于各方面原因，2003 年国务院下发的《关于印发深化农村信用社改革试点方案通知》拉开了深化农村信用社改革的序幕，启动了以市场化、商业化和股份制为导向的农村信用社改革。如目前浙江省就已成立了 26 家农村商业银行，这些农商银行在全省农信系统中存款占比已接近一半。作为支农主力军的农村信用社回归到真正意义上的合作制的可能性已不大，它今后的发展方向是成为扎根当地、服务“三农”与小微的商业化可持续性金融机构，当然这也为合作金融发展腾出了空间。而且构建商业性、合作性、政策性相结合的金融体系仍然是现代农村金融的发展方向。

因此在具备相应的经济基础和必要的法律安排的基础上，严格按照合作制的原则发展一批新型金融组织

有其必要性和必然性。党的十八届三中全会明确强调“允许合作社开展信用合作”、2014 年中央 1 号文件鲜明提出“发展新型农村合作金融组织”及“坚持社员制、封闭性原则，不对外吸储放贷、不支付固定回报”，这都充分说明中央鼓励培育和

作者简介：黄星澎（1983 —），男，浙江椒江人，经济学硕士，经济师，供职于浙江省人民政府金融工作办公室；

乐韵（1984 —），女，浙江温岭人，经济学硕士，经济师，供职于中国人民银行杭州中心支行，研究方向：地方金融、农村金融。

发展真正意义上的合作金融。本文通过分析浙江新型农村合作金融组织的前期探索与实践并结合国内外发展经验，提出今后的一些方向性思路，以期对该领域研究起到抛砖引玉的作用。

二、浙江前期试点模式概况及差异比较

浙江新型农村合作金融组织的前期探索试点形式多样，主要可分为三大类：

第一类是由银监部门批准设立的农村资金互助社。浙江自 2009 年起开展农村资金互助社试点，截至 2013 年末，全省共组建农村资金互助社 8 家，实收资本近 5000 万元、各项存款达 2.38 亿元、各项贷款达 2.77 亿元、户均贷款余额为 24.55 万元、不良贷款余额为 47 万元，2013 年实现净利润 869 万元，经营业绩领先于全国其他省份同类机构。

第二类是由扶贫办和财政部门联合推动的贫困村资金互助组织。浙江省于 2007 年启动试点，截至 2013 年末，全省共组建村级资金互助组织 556 个，股本金达 1.74 亿元。

第三类是 2012 年起在温州由当地农业部门、金融办、农合联等部门推动并主要依托农民专业合作社建立的农民资金互助会。截至 2013 年末，全市已开业并正式纳入监管的农村资金互助会共 23 家，共有人会会员 8664 户，人会资金总额 1.08 亿元，吸收互助金 5220 多万元，累计发放互助金 1722 笔、3.75 亿元。

上述三类新型农村合作金融组织存在以下五方面主要差异：

（一）设立依据与性质

农村资金互助社是银监会 2007 年开始培育的新型农村金融机构中的一个类别，全国仅设立了 49 家，《农村资金互助社管理暂行规定》明确其性质为社区互助性银行业金融机构，浙江省工商行政管理部门也专门出台《浙江省农村资金互助社登记办法》规范登记工作。村级资金互助试点则主要依据国务院扶贫办、财政部《关于开展建立“贫困村村级发展互助资金”试点工作的通知》（国开办发〔2006〕35 号）设立，其性质为以财政扶贫资金为引导的社区性和非营利性资金互助合作组织，并在民政部门登记。借助温州金融综合改革试点，温州市委、市政府通过出台《关于推进农村金融体制改革的实施意见》等一系列文件，明确农村资金互助会性质是为农民专业合作社或村股份经济合作社社员提供资金融通服务的自我服务组织，它可在民政部门登记为民办非企业单位。

（二）资金来源

三类新型农村金融组织都以向社员吸收存款（互助金）以及接受社会捐赠作为主要资金来源）除此之外，农村资金互助社在符合条件的前提下可向银行业金融机构融资，如浙江首家资金互助社——忘不了互助社，以及瑞安汇民互助社分别向当地银行融人资金 600 万元、500 万元。但综合全省情况看，向银行业金融机构获取融资存在一定难度，而且资金互助社也未被人民银行列为支农再贷款对象。

（三）依托主体

农村资金互助社主要依托浙江省产业基础较实、经营业绩较好、管理相对规范且对试点积极性较高的省级及以上的示范专业合作社开展，尽管设立家数居全国各省份前列，但依托主体标准较高，发展速度比较平缓。相对而言，贫困村扶贫资金互助组织、温州农村资金互助会发展速度较快，村级资金互助组织主要依托地理上相对集中的优势开展资金互助，温州农民资金互

助会主要依托农民专业性合作组织、行业性联合组织、区域性合作组织开展内部信用合作，且采取“产业发展前景广阔的合作社优先、发起人有公信力的优先、地方政府重视支持的优先”的三优先办法。

（四）财税扶持政策

在国家层面，财政部、税务总局先后出台《关于农村金融有关税收政策的通知》、《关于延长农村金融机构云业税政策执行期限的通知》以及《农村金融机构定向多用补贴资金管理办法》，浙江省三类新型农村合作金融组织中，仅资金互助社属于上述政策规定的享受对象根据政策，资金互助社可在规定期限内享受营业税减至3%，并享受当年贷款平均余额的2%的定向费用补贴的国家农村金融财税扶持政策。

另外，中央和省级财政采取扶贫财政拨款形式支农贫困村资金互助组织试点。其中，中央确定的试点村可享受中央拨款巧万元的基础上，获得省财政巧万元配套资金；省级确定的试点村可获得省财政拨款20万元。

（五）监督管理

1. 监管部门

资金互助社明确由银监部门负责监管。而贫困村资金互助组织明确由扶贫办、财政局为其县级主管部门外部监测机构，负责对资金互助组织的检查和监测：温州农村资金互助会由当地各级农业行政部门主管，由不联合组织牵头实施，并由地方金融部门（即金融办）负责监管。

2. 监管政策

三者的监管都抓住了“社员制、封闭性、不对外吸储放贷、不支付固定回报”等核心要义。

另外，为保证流动性、适当降低贷款集中度，农村资金互助社与农村资金互助会均设立了对单一社员、前十大户社员占资本净额的比例上限。为体现支农、利农，农村资金互助会以及扶贫资金互助组织还作出贷款利率上限规定。

三、浙江试点运行中值得关注的问题

考虑到浙江试点时间不长，暂且不对其运行结果进行评价。基于信用合作的内在逻辑，试点中存在以下二方面值得关注的问题：

（一）信用合作的基础问题

信用合作既可以社区（村居）为基础，也可以生产供销“链条”为基础。前者基于血缘、地缘、人缘等因素缓解信息不对称和道德风险；后者利用产业链的多个环节之间的紧密联系，有助于了解各成员的生产经营情况，有效降低风险控制成本。而上世纪90年代开展的农村基金会失败原因之一便是信用合作未与农业生产有效结合。

因此，浙江的资金互助社与资金互助会一般都依托当地产业基础较实、经营业绩较好、管理相对规范的专业合作社开展。信用合作不是“无本之木”，它依托于生产合作与供销合作，最终也为生产合作、供销合作服务信用合作应是农业生产主体发展的内生性要求，原则上不允许发展脱离农业生产、供销环节，单纯“自我循环”的信用合作组织。

（二）信用合作的边界问题

1. 合作基础的边界

浙江的德清德农互助社、瑞安马屿互助社开展了跨专业合作社的资金互助试点。依托单一合作社的信用合作往往会出现农闲时贷不出款、农忙时贷不到款的问题，合适的跨合作社的信用合作能合理配置涉农资金在季节的分布。但为发挥“熟人社会”的内在运作机理，跨社信用合作一般不能无限延伸，也要有合理的边界，该边界应以经济紧密区为限，即原则上不允许跨经济紧密区的跨社信用合作。

2. “加杠杆”的底限

合作金融也有天然的向外扩张、运作杠杆的属性。“取之于社员、用之于社员”应该是信用合作组织的本源与设立初衷。特别在试点初期，应审慎对待杠杆运作。即使在逐步成熟后，央行再贷款、金融机构同业融资、纵向资金调剂也要从支持“生产合作、供销合作”的本源出发，且要有比例限制。

3. 防止冲破边界的监管手段

如银监部门要求资金互助社设立封闭运行的计算机系统，并掌握密钥，依托计算机系统实施严格封闭管理等。

（三）三对关系的处理问题

1 政策性与合作性的关系

合作金融是经济上的相对弱势群体，因此仅有合作制是不充分的，必要的政府资金支持是合作金融进入良性发展的初始推动力。

2. 盈利性与互助性的关系

合作金融强调互助、微利，产权制度设计要求每一位成员都具有平等的地位。合作金融的带头人需要有精神和道德作为支撑，如浙江温岭资金互助社的带头人是全国劳动模范、人大代表，在带动农民致富过程中有较高威望和号召力，此类人选比较适合担任信用合作的牵头人。此外，为体现贡献与盈利挂钩，信用合作组织产生的可分配利润可先按照规定比例按交易量返还，剩余部分再按出资比例分配。

3. 横向封闭性与纵向一体化的关系

尽管强调服务对象封闭性，但信用合作也服从规模效应的客观规律，也具有天然的规模需求。因此，在保证基层信用合作横向封闭的前提下，在条件成熟时也可尝试建立纵向的资金调剂、风险补偿等风险保障制度。

四、可供借鉴的国内外合作金融发展经验

国际上合作金融发展有较悠久的历史，我国对合作金融发展之路的探索也一直没有停止过。国内外相关经验以及教训对于推进新型农村合作金融组织具有重要的现实意义。

（一）立法建设

区别于商业银行，合作金融属于不同门类的金融组织形式，仅依靠部门规章或规范性文件法律效力低、权威性不够，需要有独立的法律保障。从我国上世纪 90 年代农村信用社规范合作制的发展轨迹也可以得出上述结论，仅仅明确合作制的改革方向其实还远远不够，关键在于要用法律形式把合作金融的产权关系固定下来，并提供一套有效的制度保障及其相应的实施机制。从国际上看，大多数国家的合作金融事业也是在相关专门立法通过之后得到蓬勃发展。如日本于 1947 年颁布了《农业协同组合法》，该法律规定农协为合作组织，为社员服务、不以盈利为目的；其业务范围包括放贷、存款等，组织形式为“基层农协—县联合会—全国联合会”的三级组织。通过立法可以明确合作金融各参与方的基本权利、义务和风险，有助于形成相互制约与促进的关系，也有助于各参与方形成稳定预期和行为。

（二）内外部治理

内部治理结构不完善、管理权限过于集中从而导致风险失控也是我国农村合作基金会的重要教训之一。在国际上信用合作事业发展较成功的国家，其信用合作组织不论规模有多大、业务范围有多宽、联合层次有多少，都体现了由入股社员所拥有、入股社员民主管理、为入股社员服务等合作金融的核心原则，并通过建立独立、完整的合作金融体系，使之成为规范发展的重要保障。如荷兰合作银行集团由地方性合作银行、中央合作银行及其子公司和其他关联实体构成，中央合作银行受荷兰中央银行的委托，承担信贷控制、合规管理和审计功能，为成员银行提供包括人力资源管理、复杂产品设计等服务，并通过资金拆借、资金管理实现自身盈利。成员之间实行内部交叉担保，合作组织内的成员机构一旦出现支付问题，其他成员必须承担担保责任。

（三）政府扶持

国外多数政府以不同方式或在不同程度上介入了合作金融的发展过程，其中美国政府的介入方式提供了较好的范例。美国的农村合作金融体制不是“自下而上”自发成长的结果，而是政府推动的产物，其三大农村合作金融体系初期均由政府出资扶持创办，但政府十分注重保持市场机制的作用，后将股权逐步出售给合作社或农场主，实行股权所有制，一人一票。反之，我国上世纪 90 年代农村合作基金会因部分基层政府的不当干预导致出现高比例不良贷款的历史教训值得思考与总结。

五、进一步发展新型农村合作金融组织的建议

在总结浙江的初步探索与借鉴国内外合作金融的发展经验的基础上，本文提出进一步培育和发展新型农村合作金融组织的如下建议：

（一）探索合作金融的立法

在国家层面，建议适时将信用合作纳入《中华人民共和国专业合作社法》，给予新型农村合作金融组织正式的法律地位。个别省份也可依据十八届三中全会与中央一号文件精神，探索制定规范信用合作组织发展的法律条例，为全国立法探路。当前，解决好新型农村合作金融组织的登记问题迫在眉睫，基于机构属性，比较合适的办法是由工商行政管理部门给予注册登记。建议可通过两条路径实现：

1. 按照中央有关文件精神，地方政府审批的新型农村合作金融组织也应享有经银监会审批的资金互助社的同等待遇，给予工商行政部门登记。

2. 不另行登记注册，按照中央一号文件精神，经地方政府审批后，允许现有农民合作社和供销合作社在现有业务范围基础上增加信用合作功能，在法律层面认可农村合作社开展信用合作。

（二）进一步明晰新型农村合作金融组织的定位

新型农村合作金融组织是现有农村金融体系的补充，应坚持错位发展的理念，重点弥补现有金融机构服务不到位、普惠不到位的空白。因此，培育新型农村合作金融组织不能遍地开花，而应从农村金融的实际需求出发，积极、稳妥设立新型农村合作金融组织。新型农村合作金融组织要严格依托农民合作社或供销合作社，从生产、供销、信用“三位一体”协调发展的角度，在已有生产的基础上发展信用合作，坚持内生与微利原则，不盲目求大，树立为实体经济稳固发展服务的理念。

（三）明确新型农村合作金融组织的出路

1. 建立横向托管合作机制

引导银行与新型农村合作金融组织开展合作，通过“钱账分离”托管机制为封闭运行建立制度保障。同时也借助银行的网点结算渠道、人力资源优势，为其提供资金存放、员工培训、信用记录查询等方面服务。

2. 逐步构思纵向一体化体系

在基层信用合作组织严格按照合作制规范经营的前提下，充分借鉴国际上合作金融机构治理结构发展的基本轨迹，建立上下一体的纵向合作金融体系，允许“顶层机构”自上而下为“底层机构”提供风险保障、资金调剂、检查辅导、闲余资金增值等功能。纵向体系是合作金融发展到高级阶段后，解决民主性与专业性如何统一、资金运行多元化经营增值后如何反哺农业等问题的有效载体。

3. 允许探索合作金融直接融资的新模式如“吸储一放贷”的间接融资是合作金融的传统模式，应允许新型农村合作金融组织跳出传统模式的束缚，在封闭运作的前提下，探索诸如“社员对社员”的直接融资模式。

（四）搭建新型农村合作金融组织的监管体系

1. 明确部门责任

今年中央 1 号文件已提出“明确地方政府对新型农村合作金融监管职责”的要求，在省级层面，可指定由金融办等部门负责牵头具体监管，出台因地制宜的实施意见、扶持政策和培训指导规划，并引导市、县政府具体细化和落实监督职责。

2. 明确监管重点

首先，为保证合作金融的初衷与宗旨，重点要保障合作社内部社员的人股权利，审慎防范其他社会资本，入股。其次，建立符合实际的新型农村合作金融组织高管任职资格条件。引导农村信用合作组织建立规范的法人治理结构和内部风险防范机制。引导其建立合理的贷款利率体系，建立风险拨备制度，实现财务上可持续；此外，还要建立包括资本充足率、单一贷款集中度、资产质量、流动性比例等风险指标体系。

3 政府给予政策支持

建立与监管情况相挂钩、体现激励相容的地方政府扶持体系，各级政府可从税收优惠、资金扶持等方面加大政策支持力度。

参考文献：

[1] 焦瑾璞等著. 农村金融体制和政府扶持政策国际比较[M]. 北京：中国财政经济出版社，2007 .

[2] 汪小亚. 发展新型农村合作金融田. 中国金融, 2 (11 二(5)).

[3] 王曙光. 构建真正的合作金融: 合作社信用合竹模式与风险控制田. 农村经济管理, 2014 (5) .

[4] 鲍静海, 吴丽华. 德、法、美、日合作金融组织制变比较及借鉴田. 国际金融研究, 2010 (4) .

[5] 贺力平. 合作金融发展的国际经验及对中国的借鉴意义田. 管理世界, 2002 (1) .

[6]中国人民银行代表团. 论合作金融的混合治理礼构— 从法国农业信贷银行的制度变迁看中国农村信用社体制改革田. 金融研究, 2002 (7) .