

以农民专业合作社为基础的资金互助制度分析*

夏英 宋彦峰

内容提要: 我国民间融资作为农村金融抑制下的诱致性制度变迁的产物, 其存在和发展具有一定的合理性和必然性, 也是农村经济发展的内生性产物。合作社内部开展资金互助作为民间融资的一种形式是发展合作金融及破解农村金融问题的一种有益探索。从基层发展实践看, 合作社内部开展资金互助, 有效的改善了农户贷款难问题, 实现了农村各种资源有机整合与有效利用。为促进其健康发展, 本研究认为需从政府支持、组织制度建设等方面对其进行规范。

关键词: 合作社 资金互助 农村合作金融

一、引言

合作社作为现代农业经营组织, 能够提高农业经营效率、保护成员利益、增加农户成员收入。但目前我国大多数农民专业合作社由于自我积累十分有限, 业务规模较小, 服务能力薄弱。出于扩大再生产需求和组织可持续发展要求, 迫切需要外部资金的注入或在合作组织制度框架下整合农户内部自有的闲散资金。

随着我国农村金融体制改革的快速推进, 逐步形成了中国农业银行、农业发展银行和农村信用社为主的农村正规金融组织体系。然而, 在商业化目标的推动下, 农业银行距离农村和农民越来越远; 农业发展银行直接面对农户和农村微小企业提供信贷服务严重不足; 而作为真正面对农户和农村微小企业开展信贷服务农村信用社本身面临着一系列的问题, 如不良贷款多、资金实力不足等, 其结果是农村地区真正来自正规金融机构的金融供给十分有限, 即依靠外部资金的注入成本高且难以操作(郭晓鸣, 2005)。

银监会框架下的新型合作金融组织——农村资金互助社, 是我国政府促进农村金融制度创新的产物, 是在正规金融供给不足的情况下, 民间内生自发金融创新产生的一种新的制度安排, 也是在中国现有正规金融制度安排之外产生了真正的、正式的合作金融制度安排(何广文, 2007)。然而, 这种组织模式在运作和监管等诸多方面类似于正规的商业银行机构, 与基于合作社理念的合作金融组织尚有差距。

在农村资金需求的巨大市场的驱使下, 在正规金融供给不足及正式合作金融制度发育不完全的情况下, 农户及农村微型小企业开展多种形式的资金互助是必然的。在合作社成

***基金项目:** 国家社会科学基金重大项目(2009-2012); 中国农业科学院农业经济与发展研究所 2010 年基本业务费课题“贫困地区农民资金互助合作组织发展制度研究”。

作者简介: 夏英, 中国农业科学院农业经济研究所研究员。宋彦峰, 中国农业科学院农业经济研究所博士。

员自愿，政府扶持指导下，我国许多地区开始有了合作社内部资金互助试点工作，有效的缓解了成员季节性的生产资金困难、小规模扩大生产及灾后恢复生产等的资金需求，增加了农户生产组织化程度，为解决农户及农村微小企业融资难问题的一种有益探索，也可为以后正规合作金融的发展提供基础和诸多经验。

二、合作社内部开展资金互助的制度性因素分析

(一) 合作社内部资金互助组织发育的需求动因

1. 现有制度框架下合作金融组织准入成本过高

银监会框架下的我国农村资金互助社过高的准入成本使得一些地区特别是中西部地区发展新型合作金融组织陷入“高成本”陷阱。

一是准入门槛过高。《农村资金互助社管理暂行规定》(以下简称“暂行规定”)第九条第三款规定：“有符合本规定要求的注册资本。在乡(镇)设立的，注册资本不低于30万元人民币，在行政村设立的，注册资本不低于10万元人民币，注册资本应为实缴资本”。对于我国东部和中部地区经济相对发达地区，这一准入门槛尚可，但是在西部地区特别是广大的贫困地区则显得过高，而建立农村资金互助社又是这些地区最需要的，过高的门槛使得这些地区被排斥在现有制度框架之外。

二是营业场所门槛过高。“暂行规定”第九条第五款规定：“有符合要求的营业场所，安全防范设施和与业务有关的其他设施”。尽管对于什么样的营业场所界定模糊，但若严格执行这一规定，将会产生较大的内部组织成本，这也是和小农户资金互助理念相冲突的。

三是管理人员门槛过高。“暂行规定”第三十七条规定：“农村资金互助社理事、经理任职资格需经属地银行业监督管理机构核准。农村资金互助社理事长、经理应具备高中或中专及以上学历，上岗前应通过相应的从业资格考试。”尽管我国农村教育事业取得巨大进步，但是现实中合作社广大农民成员的文化素质远未达到这一要求。

2. 节约市场交易费用

合作金融组织源于农村弱小中小企业或农户总处于不利地位而在实践中的交易联合。就资金供给方的农村商业金融组织而言，农村微小企业、农户在与他们的金融商品交易中，因信息不对称而产生较高的交易费用，且自身资本有机构成较低，其所获利润常常低于平均利润。就资金需求方的农户及农村微小企业而言，他们在进行金融交易中往往无法提供必要的担保或抵押品，难以从商业金融机构获得信用贷款，即便是可获得贷款，农村微小企业及农户也常常需提供更多的信息、更长的审核时间，交易成本很高。而合作金融组织是社区个体之间的联合，其得以维系的关键是社员之间的信用，合作金融组织以低于一般市场交易成本的代价面向合作者优先提供服务。相比之下，单个农户与商业银行的交易行为的外部成本显然高于农户与合作金融组织之间的交易成本。

3. 农村合作金融组织发展的母体是各类合作经济组织

作为诱致性制度变迁的结果，我国农村出现了诸如专业协会、农民专业合作社等类型

的农村新型合作经济组织。毫无疑问，这些新型经济合作组织的出现和发展对促进合作金融组织的萌生和发展起到极大的催生和推动作用。尽管需要制度创新，但现行农村各类经济组织仍是合作金融组织发展的母体。严格的路径依赖致使我国新的农村合作金融组织，不可能凭空产生，必然会在现有的组织制度基础上衍生而来。

此外，民间发展合作金融实力弱，无法与正规金融组织抗衡，专业合作社作为新农村建设的一个重要组织载体，也可以成为组织农民担保、贷款的载体，即可以把专业合作社当作一个信用共同体来建设和发展。

(二) 强制性制度变迁的促进作用

如果在交易费用约束下诱致性制度变迁无法实现，国家的介入则可以使人们达成一致的的交易费用降低，尽管资金互助组织作为诱致性制度变迁的产物，但诱致性制度变迁自身存在的外部性和“搭便车”以及谈判成本高、实施难度大等特点，导致制度供给总是少于制度需求，但是若无强制性制度变迁推动作用，制度的供给和保障无法落实，那么资金互助组织其在以后的发展和壮大中必然会有诸多的限制和不便。因此，它的产生与发展离不开政府的支持。党的十七届三中全会已经提出，对于有条件的专业合作社，鼓励开展资金互助。资金互助合作大的方向已经明确，如何完善农民合作金融将是下一步操作重点，目前各地已有一些这方面的实践。如已颁布的《江苏省农民专业合作社条例》，针对资金互助这种新的合作形式明确规定，农民从事与农业生产经营服务有关的资金互助合作可以参照条例规定，依法设立农民专业合作社。这无疑为农民开展资金互助提供了一个低成本的准入方式和发展依据。

三、天津宝坻区民盛养鸡专业合作社：资金互助个案分析

(一) 兴办资金互助会的背景

天津市宝坻区民盛养鸡专业合作社前身是民盛肉鸡产销协会，由于协会作为社团组织在市场经营过程中受到一定的限制，2005年4月该协会变更登记，经工商宝坻分局批准成立专业合作社。近几年在区农委的大力支持和帮助下，借助区域优势和与大成集团天津公司合作下，不断发展壮大。目前合作社有成员322户，仅2008年合作社生产规模年出栏肉鸡达到600万只，每个成员户纯收入可超过7万元。合作社获得了经济效益和社会效益的双丰收。

良好的经济效益使得一些成员有扩大养鸡规模的意愿，但是受限于资金短缺及向商业银行贷款难等问题，产业发展陷入被动。专业合作社结合其区域内农户养鸡的现实需求，特别是针对部分养殖户扩大再生产资金短缺情况，在合作社的制度框架内，借鉴其它地方的经验，在天津市宝坻区农业局的支持下，于2009年上半年依托天津市宝坻区民盛养鸡专业合作社发起成立资金互助会¹。目前该资金互助会在专业合作社成员中吸纳入股成员50

¹ 目前，天津市在合作社内部开展资金互助的仅有两家作为试点。

名，股金合计 110 万元，累计向成员借贷 55 人次，贷款额达到 170 多万元。²

该资金互助社发展路径和作法是，将一部分专业合作社成员把资金以入股的方式集中起来，实行内部成员贷款互助，以合作金融资本缓解成员养殖资金紧张的问题，其效果不仅使更多的养殖户扩大了生产，促进了社区肉鸡养殖的发展，更是对发展农村合作金融模式的一种有益尝试，是农村金融创新的一种积极探索。

(二) 资金互助会运行机制

资金互助会是在政府的指导下成立的，以合作社内部成员为主体，非合作社成员不得入股与借款；坚持合作社内部资金互助，实行独立的财务管理制度原则；坚持入股资金与自营业务相结合的原则。互助会主要调解成员间的资金余缺，缓解合作社成员从事肉鸡养殖资金紧张的问题，这一运转方式采用“会员集资再服务会员”的办法，真正为合作社内部社员生产资金的需求提供了帮助。

资金互助会的组织架构由成员（代表）大会、理事会和监事会组成。成员大会由全体入股成员组成，经授权，成员代表大会可以履行成员大会职权，其中代表由若干成员小组直接选举产生。

合作社内部社员自愿入股，成员需求资金在其股金额内实行信用制度。超过股金借款需有合作社成员用股金担保，担保人的股金总和必须大于或等于借款金额。每户成员最高借款不超过 20 万元。在合作社内非入股成员借款，每项借款不超过 10 万元，需要用入股成员股金担保，股金数额必须大于或等于借款数额。实行自担责任、互担责任和共担责任机制。无论任何情况造成成员所借款项不能按期偿还的，合作社将用其本人的股金和收购其产品的销售资金抵还，数额不足部分由该项借款担保人的股金补齐。

资金互助会存款利率为 5%，高于商业银行存款利率；贷款利率为 8.37%，低于商业银行贷款利率。根据肉食鸡养殖周期，资金互助社规定贷款资金两个月为一个周期，到期还款，以尽可能提高贷款资金周转率。

区别于民间借贷和非法融资组织：资金互助会是经济的联合体，有内部规章和明晰的运行机制来约束成员行为及防范风险，进行民主管理，不断进行自我完善；不以赢利为目的；服务对象是合作社成员，信用度高；入股成员不得利息，只按股额获得红利或弥补亏损。

区别于银监会框架下的资金互助社：资金互助会是在合作社内部发育起来的，其服务对象不仅有互助会成员，也有非互助会成员的合作社成员；没有过高的准入成本；发展初期政府对其进行财政、培训等多方的扶持。

(三) 存在的问题

对刚刚起步的天津市宝坻区民盛养鸡专业合作社资金互助会而言，合作金融的发展探

² 该试点调研时间为 2009 年 12 月，因资金互助会年底结算，故在我们的调研中年终盈余及分配状况等方面资料尚未取得。

索还只是破了个题，调研中发现可能影响今后发展的潜在问题：

一是没有明确的身份认证。资金互助会是在相关政府单位的支持下作为试点成立的，不同于银监会框架下的资金互助社，有金融许可证是法人；不同于农民专业合作社可在工商管理部门注册；也不同于专业协会可在民政部门注册。尽管资金互助会有明确的管理办法和财务管理制度，但至今没有明确的“身份证”，只是附属于专业合作社（实际上，产权独立）因此，业务活动、发展方向等都会受此限定。

二是组织边界和利益关系界定不清。一方面，专业合作社与资金互助会成员有交叉，形成你中有我，我中有你的伴生格局，但似乎资金互助会不为专业合作社所有，而为专业合作社部分成员所有；另一方面，互助资金会是以合作社为依托开展业务活动，借贷关系涉及到专业合作社成员。理论上，资金互助会与合作社组织边界是不同的，因此，不同组织边界中的成员有着不同的利益关系。但实际运行中，由于两个组织的理事长是同一个，且资金互助会与专业合作社在固定资产、政府扶持资金使用等严重重合，使得两个实体组织边界因产权关系纠葛而变得不清。运行结果可能是，随着互助资金组织业务范围的拓宽、经济实力的增强和发展壮大，其所依托的专业合作社载体因并不能对资金互助会新增资产享有权益（分红只是在所有者股东间进行），而使专业合作社成员有可能对资金互助会提出利益分割要求，或者资金互助会出现经营风险，同样对专业合作社将产生资产损失和其它负面影响。这有可能将会成为影响今后彼此发展的突出问题。

三是风险控制手段少，内部组织制度不完善。作为资金互助试点，其风险控制和组织内容制度尚有不足之处。农业是风险产业，养肉食鸡更是如此。但目前看，该合作社成立的资金互助会对贷款风险的控制，除了加强技术服务和担保外，没有其它手段，一旦出现大规模疫病，贷款资金将面临较大风险。此外，制度建设需要做的工作也不少。例如《资金互助会管理办法（试行）》的第五章第三条规定：接纳的外部无偿资助，均按接收时的现值入账，作为自有资产。这里既没有涉及外部无偿资助资金折股量化问题，更不会有作为盈余分配时考虑的依据。在财务管理制度中亦无对外部无偿资助金额的明确规定，故在处理接受国家财政直接补助和他人捐赠时稍显模糊。

四、结论和对策

（一）遵从合作制的基本规制，多模式培育农民合作金融组织

从本质上看，合作社内部开展资金互助是在自我发展、自我约束、政府引导等多重因素的诱使下，并依托地缘、亲缘、业缘关系得以发育，其组建过程及运行机制大体依照合作社的基本范式，但未来专业合作社基础上发育的资金互助组织能否成长为规范的合作金融组织，尚需在制度建设上加以促进和规范。在我国合作金融组织培育和发展过程中，既要遵从合作制的基本规制，又要立足发展条件的差异性，从运行机制、组织模式等方面有所创新，发展多种模式的合作金融组织。

（二）完善外部保障机制，创建良好的制度变迁环境

一是建议完善立法。目前我国合作金融组织缺乏专门的法律对其规范与保障，合作金融的法制建设的重点是出台《合作金融法》，就合作金融组织的宗旨、性质、法律地位、产权安排、组织机构等方面做出明确规定。二是加大扶植力度，提高农民的预期收益。国外合作金融在发展初期政府均给予多方面支持，降低合作组织的进入成本，改善农民的期收益，建议政府对合作金融组织在税收和财政等多方面给予支持。

(三) 健全组织内部制度，降低运行风险

作为合作金融的一种模式探索，合作社内部开展资金互助要始终坚持合作社基本原则，明确三会制度，规范内部制度建设，不能使会员代表大会形同虚设和流于形式，导致内部监督和制衡功能的丧失，避免走合作基金会的老路。鉴于目前多数互助会的资本金主要是社员股金，没有一定的自有资金，一旦发生风险，将使入股会员受到严重的损失，也影响互助会的长远发展和示范效应，可设计政策性农业保险覆盖农民专业合作社及其资金互助会，依托专业合作社发展互助性农业保险、创立产业发展风险金等形式，多渠道分散贷款风险。

(四) 加大对合作理念和合作金融知识的宣传教育

作为一个新生事物，我国农民互助资金组织的出现和发展目前尚属个案还不普及，加之合作基金会的前车之鉴，使得农民在加入新的合作金融组织时尚有颇多疑虑，我国合作金融发展之路还很漫长。但不可否认的是，农户有开展金融合作的现实需求，不少地方也初步具备了合作金融发展的基础和条件。从国外经验看，合作金融发展的关键，还在于广大农民对合作理念和合作金融知识掌握及运用，因此加大对合作社成员有关合作理念及合作金融知识的宣传和教育尤其重要，唯有掌握了合作金融知识，方能更好利用合作金融这一制度工具谋取自身利益的最大化。

参考文献

- 范静，2006：《农村合作金融产权创新研究》，《中国农业出版社》。
- 何广文，2007：《农村金融机构的多元化路径》，《银行家》第1期。
- 彭国强，2008：《农村合作金融增量渐进发展论》，《江西财经大学学报》第1期。
- 王彬，2008：《中国农村合作金融功能异化与重构》，《华东理工大学学报（社会科学版）》第2期。
- 王苇航，2008：《关于发展农村资金互助合作组织的思考》，《农业经济问题》第8期。
- 夏英，2004：《政府扶持农民合作社的理论依据与政策要点》，《农村经营管理》第6期。
- 余文渊，2005：《农村合作基金会兴衰对我国农村合作金融发展的启示》，《理论探讨》第5期。
- 张立中、王鹏，2006：《国外农村合作金融发展模式的比较分析及启示》，《世界农业》第6期。

Analysis on the Mutual Aid Fund System Based on Farmers Cooperatives

Xia Ying, Song Yanfeng

(Agricultural Economics and Development Research Institute of Chinese Academy of Agricultural Sciences)

Abstract: As the product of induced institutional change in the restraint of rural finance, China's rural private finance is the endogenous product of the development of rural economy, its existence and development have certain rationality and necessity. Carrying out mutual fund aid within cooperatives through private financing is a useful exploration as a form of developing cooperation and solving the financial problems of rural finance. From the foundation development practice, carrying out mutual fund aid within the cooperatives improves the issue of farmer loans difficulty, and achieves organic integration and effective use of rural resources. In conclusion, government support and organization system construction should be served in order to protect the healthy development and accelerate normalized development of the cooperatives.

Key words: Cooperatives; Mutual Financing; Rural Cooperative Finance

JET Classification: F323.9