

# 农村资金互助社发展困扰：法律父爱主义及其治理

张阳

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要：**农村资金互助社作为成员主导型合作金融的代表，既有农村内生优势，又有外在多重政策支持，但目前却发展困扰重重，表现为束缚太紧、发展缓慢、呈被“挤出”之势，资金来源受限、资金供需矛盾凸显，治理结构僵化、“内部人控制”现象严重。这种困扰的直接诱因是《农村资金互助社管理暂行规定》失当，根源却在于规制背后隐含的法律父爱主义——强管控的不当干预。要破除现有困局，应重塑理念，由“父爱主义监管”走向“包容性监管”；明晰资金互助社特性，尊重其独立自主性；重构制度，为资金互助社发展提供直接的依据和准绳。

**关键词：**农村资金互助社；合作金融；发展困扰；法律父爱主义；包容性监管

中图分类号：D912.28；F832.35

文献标志码：A

文章编号：1009-2013(2019)02-0001-07

## Development dilemma of rural mutual fund cooperatives: Legal paternalism and its governance

ZHANG Yang

(Law School, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** As the representative of member-driven cooperative finance, rural mutual fund cooperative has the internal advantages of rural development and the external support from multiple policies. But now the situation is worrying. Firstly, it develops slowly with tight binding, which presents a situation of “being crowded out”. Secondly, the source of its funds is limited, which magnifies the contradiction between supply and demand of capitals. Thirdly, its governance structure is rigid and the phenomenon of “insider control” is serious. The direct cause of the development dilemma is the anomie of the *Provisional Provisions on the Management of Rural Mutual Funds Cooperatives*. The root lies in the legal paternalism behind the regulation: The improper intervention of strong control. To overcome the current dilemma, on the one hand, we should reshape the concept of “paternalistic supervision” to “inclusive regulation”; on the other hand, we should clarify the characteristics of mutual fund cooperatives and respect their independence and autonomy. Furthermore, the system should be reconstructed to provide a direct basis and criterion for the development of mutual fund cooperatives.

**Keywords:** rural mutual fund cooperatives; cooperative finance; development dilemma; legal paternalism; inclusive regulation

农村金融作为农村经济命脉，担负着优化资源配置、统筹城乡发展、实现乡村振兴的历史重任。然而，农村金融却一直是我国金融体系短板，在“农业农村优先发展”的新时期，如何有效地促进其发

展已成为乡村振兴的重要命题。农村资金互助社是在农村金融供给严重不足背景下诞生，由村民和农村小微企业自愿入股组成，以互助合作为原则，专门为出资社员提供信贷服务的创新性金融机构。虽然农村资金互助社自2007年《农村资金互助社管理暂行规定》（以下简称《暂行规定》）施行起就受到高度关注，但十余年来的发展远低于预期。

学者们近年来从不同视角对农村资金互助社发展存在的诸多问题展开了探讨。杨华锋<sup>[1]</sup>认为，

收稿日期：2019-03-20

基金项目：中国法学会部级课题青年调研项目（CLS2018Y2）

作者简介：张阳（1991—），男，山东日照人，博士研究生，助理研究员，主要研究方向为商法、金融法。

相对于资本下乡的“外置金融”，资金匮乏是农村资金互助社发展的关键障碍，应通过社会治理的公私合作、协同创新来促进资金的扩源。陈立辉等<sup>[2]</sup>认为，农村资金互助社正面临目标、产权、管理和贷款四方面的异化，合作互助属性基本丧失，问题根源在于组织内部主体的利益冲突，应围绕金融发展权利和激励相容两条原则进行治理结构的优化。张培等<sup>[3]</sup>实证分析认为，社会资本对农户参与资金互助社的意愿有多维影响，应重视农户社会网络的培育，扩大农户信任半径，并加大政府扶持力度，以促进农户对互助社的有效参与。李明贤等<sup>[4]</sup>指出，农村资金互助社发展难题在于如何解决生产性融资约束，应倡导加强社员的社会信任和关系网络的联结，集合乡村社会资本存量，进一步扩大互助社的“资金池”。王杨<sup>[5]</sup>认为，互助社内部治理“虚化”问题的症结在于权利保障不到位，应从社员资格、共益权和自益权三方面出发完善权利体系。王建文等<sup>[6]</sup>认为，现行的规制尚不合理，尤其是法人财产权属制度和融资方式内容尚显含糊，应通过制定高位阶的《合作金融法》来提供精准的制度供给。张德峰<sup>[7]</sup>认为，政府监管和合作金融存在一定的内生冲突，要保障农村资金互助社的独立自主性就只能实行“有限监管”。

综上，已有研究从经济学、社会学和法学等众多学科领域对农村资金互助社发展困扰进行了探讨，涉及资金来源、民主管理、权利保障等方面，但缺乏对其制度背后法治理念的深层次探析。笔者认为，农村资金互助社发展中一系列困扰的诱因是《暂行规定》失当，而根本原因当在于“法律父爱主义”理念下对农村合作金融过于严苛的监管。据此，本研究拟系统性检视农村资金互助社发展困扰，透过问题表象分析其“法律父爱主义”症结，并探讨治理之道。

## 一、农村资金互助社发展的多重困扰

与传统商业性金融相比，“土生土长”的农村资金互助社实现了地缘、人缘和信任机制的联结，内在优势突出。其一，农村资金互助社具有信息成本优势，中国农村社会交际圈是以聚居单位为地理半径的熟人型共同体，互助社的区域原生性使其对于资金需求方的信用、家庭背景、贷款用

途及偿还前景较熟悉，从而有益于其在花费搜寻信息成本较少的情况下对贷款项目进行正确评估。其二，农村资金互助社交易成本优势明显。与商业性金融相比，农村资金互助社借贷流程简便、资金易得，且存贷利差小，资金周转快，便于吸引农村闲散资金。其三，农村资金互助社具有监督成本优势。互助社以村、镇为运作地界，坚持“民办、民管、民借、民还、民用、民受益”方针，在农村有“人熟、地熟、事熟”的优势，通过信息对称下内部的邻里监督和声誉机制约束，可减少社员的道德性违约行为，保障财务资金在群体内可持续性地循环流通。而从外在支持来说，农村资金互助社自产生之初就受到诸多政策关怀，且日益受到国家重视。2006年银监会发布《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策的若干意见》鼓励农民和农村小微企业发起设立社员民主管理的社区性信用合作组织；2007年《农村资金互助社管理暂行规定》通过并施行，同年，《农村资金互助社示范章程》也迅速配套跟进；此后，在法律规范之外，中央又陆续地对其发展和规范作出政策性指引。2014年国务院办公厅出台《关于金融服务“三农”发展的若干意见》，强调规范发展农村合作金融，深化农村金融体制改革；2015年《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》鼓励探索开展农民合作社内部的资金互助；2019年中央一号文件更是意在将农村资金互助社等农村金融作为乡村振兴和脱贫攻坚的重要工具。

由上可见，农村资金互助社内在的优势突出，外在又有诸多的规范政策支持，理应向好发展，可当下的农村资金互助社却面临着众多困扰。

### 1. 束缚太紧，发展缓慢，呈被“挤出”之势

2007年中共中央、国务院发布《关于积极发展现代农业，扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》，强调加强“三农”工作，推进社会主义新农村建设。此后，银监会开始在全国11个农村试点农村资金互助社。2008年银监会发布《新型农村金融机构2009—2011年工作安排》，明确到2011年要在全国设立161家农村资金互助社。但受防风险、严管控、慎审批监管思路的影响，获得金融许可证的农村资金互助社与预期相去甚

远。据银（保）监会统计，2008 年农村资金互助社仅 10 家，2009 年仅 16 家，2010 年为 37 家，2011 年为 46 家，2014 年达到 49 家，2015 年减少到 48 家，2018 年进一步缩减到 45 家。

在获得银监会金融许可证的正规军——农村资金互助社发展陷入“泥淖”的情况下，非正规的资金互助社发展迅速。早在 2009 年，据中国社科院杜晓山教授统计，农村非正规资金互助社规模有近万家<sup>[8]</sup>；而彭澎博士的调查数据则显示，2015 年的数量已超过 25000 家<sup>[9]</sup>。除此之外，另外两种新型农村金融机构——村镇银行及贷款公司的发展态势节节攀升。村镇银行数量从 2008 年的区区 10 家增长到 2018 年的 1616 家，发展速度极快；截至 2018 年底，全国小额贷款公司已有 8133 家，贷款余额高达 9550 亿元<sup>[10]</sup>。尤其值得一提的是，随着农村经济向产业化和规模化发展，工商资本在互联网和大数据技术的带动下竞相着力于农业供给侧改革，农商行、农业银行等商业金融机构、邮储银行、互联网金融（如“蚂蚁金服”、京东的“京农贷”）及供销社系统也顺应互联网浪潮，纷纷发力农村金融市场，农村资金互助社面临的竞争日趋激烈。

2007 年的农村金融新政试图在农村地区构建起“政策金融+商业金融+合作金融”三元体系，但目前，作为合作金融代表的农村资金互助社却大有被非正规的资金互助组织及新商业金融机构压倒乃至挤出的态势。

## 2. 资金来源受限，资金供需矛盾凸显

资金短缺问题长期困扰着农村资金互助社的扩大发展。根据《暂行规定》第 41 条，农村资金互助社的资金来源包括社员股金、社员存款、接受社会捐赠以及向其他银行业金融机构融入四个渠道。其中，社员股金、存款是核心的内生性资金来源，社会捐赠、商业金融机构拆借仅具有“临时供血”的作用。现阶段，农村资金互助社尚缺乏市场知名度和认可度，在“跑路”、“违规”等风波影响下又声誉欠佳，对捐赠方的吸引力不足，再加之既有法律对捐赠主体、能力、流程的规范较含糊，因此，捐赠这一外源性融资严重不足。农村资金互助社利润较低、资金回笼慢、缺乏抵押性担保、鲜有制度激励，导致商业性金融机构

对其融资端业务支持不力。商业银行对农村资金互助社的资金拆借多是对“三农”政策的被动回应。因此，农村资金互助社要想获得足够的运作资金，只能依靠内部社员。而就实际情况来看，许多农村资金互助社存在注册资本极低、吸收存款不足的问题。

全国第一家经银监会批准挂牌的农村资金互助社——吉林梨树县闫家村百信农村资金互助社由 32 名村民于 2007 年发起，成立之初注册资本为 10.18 万元，吸收存款 2 万余元。2011 年社员增至 135 个，股金为 16.47 万元，吸收存款仅 20.3 万元，放款则高达 275.3 万元。由于入社成员范围有限且不得设立分支机构扩营，百信面临严重的内部融资不足问题，几度陷入经营困境，而这种情况也绝非个案。全国第一家乡镇级农村资金互助社——青海省乐都县雨润镇兴乐农村资金互助社成立于 2007 年 5 月。该社在运行 100 天后，吸收存款 12.68 万元，贷款 42.63 万元，股本金 42.72 万元，由于存贷比例高达 336%，其被青海省银监局海东分局基于风险防范审慎管控的考虑而要求暂停贷款<sup>[11]</sup>。

小规模互助社的资金状况堪忧，而一些股金、存款总额较大的农村资金合作社情况同样不容乐观。2016 年由 18 位村民发起设立的福建南安市助民合作社资金互助部，原始股金为 90 万元，2018 年社员增至 623 人，但社员股金降至 78 万元，互助金存款为 218 万元，而互助金发放额达 359 万元<sup>[12]</sup>，也面临贷款增长速度高于存款及股金投入速度带来的压力。而且，随着农业现代化的深入推进，借贷主体已不再限于以前的小农户，具有相当规模的种养户、专业户及涉农小微企业大量涌现，其贷款需求及额度不断上涨。在资金不足与社员贷款需求上涨的双重压力下，部分互助社开始倾向逐利。例如，浙江瑞安马屿镇汇民农村资金互助社社员蔬菜种植规模都在 10 亩以上，互助社的资金周转补充和应急小额贷款不能根本解决社员的资金需求，为追求利差，出现变相“威胁”社员进行存贷款、向社外人员发放贷款等现象，严重危及互助社的合作特性<sup>[13]</sup>。

从现行状况来看，农村资金互助社是一个缺乏内部“造血”功能的金融机构。在自身不具备

独立成长能力的情况下,公益捐助无能为力,盈利性商业金融机构又缺乏向其融资的激励,农村资金互助社的资金短缺与社员资金需求之间的矛盾冲突愈演愈烈。

### 3. 治理结构僵化,“内部人控制”现象严重

公司法人治理的框架被生硬地套用到农村资金互助社的治理结构中,《暂行规定》基本按照“三权分立”的理念来设置互助社的内部权能,将决策权分配给社员大会,经营管理权分配给理事会,监督权分配给监事会,彼此相互制衡,并形成了“一人一票”的民主合作决策体系及附加投票权的资本决策体系。银监会试图引导农村资金互助社建立起“三权制衡+发起人精英化+所有权与控制权联合+控制权与剩余索取权结合”的一体化架构来实现互助社内部的优化治理,推进民主治理的“人合化”和风险治理的“资合化”。制度设想虽好,但这种过于僵化的管控未能使农村资金互助社最初的美好愿景落到实处,内部人控制、治理混乱问题已成为其发展的桎梏。

按照《暂行规定》的要求,现存的农村资金互助社大都建立起形式上“合规”的治理体系,但运行过程中却出现了不同程度的“形骸化”。成立于2011年的浙江瑞安市马屿镇汇民农村资金互助社,共有社员698户,理事、监事和社员代表仅占社员总数的6.7%,却拥有互助社88.5%的股份,管理层掌握着互助社的信贷发放和盈余分配等事务的决定权<sup>[14]</sup>。剩余索取权被少数核心社员掌握,股权量化色彩和资本化管理日益浓重,大股东攫取控制权收益。出资200元以下的社员占比高达70%,这些“外围”社员理论上具有监督互助社事务的权利,但其选举权却面临“被虚置”的局面,管理层中几无其利益代表。实践中,普通成员难有实质选举权,只有出资较多的大股东才有资格成为代表,被选为理事会及监事会代表,参与社员代表大会和日常管理工作,导致社员民主控制虚化,约束机制薄弱。同时,基于监督成本过高等考虑,被边缘化的普通社员也缺乏行使监督权的意愿,甚至有调研数据指出,近90%的社员欠缺对互助社应有的基本关注<sup>[2]</sup>。如此一来,资金互助社事务的民主管理被异化为大股东社员控权。此种情况并非个例,青海省乐都县雨润兴

乐农村资金互助社、四川苍溪县益民农村资金互助社、内蒙古通辽市辽河镇融达农村资金互助社等均不同程度地存在内部治理结构流于形式的问题。农村资金互助社内部人控制问题已经成为互助社发展的一大障碍。

## 二、发展困扰之源:法律父爱主义

农村资金互助社的发展困扰与其规制失当不无关系,而其更深层次根源却在于规制背后隐含的法律父爱主义——强管控的不当干预。

法律父爱主义也称“家长主义”,是公权力主体为了保护公民个体免受伤害,增进其利益或福利水平而作出的强行限制和干预,是政府无视市场主体自身意愿而施加的对公民“强制的爱”<sup>[15]</sup>。银监会在《暂行规定》中将农村资金互助社定位为“社区互助性银行业金融机构”,作为银行业金融机构中合作金融的代表,农村资金互助社因债权债务的“体内化循环”而天然带有风险分担机制匮乏的弊病。在《巴塞尔协议》风控理念通行全球的大背景下,风险管控主导型监管成为政府之手介入市场调控的新趋势<sup>[16]</sup>,再加上我国计划经济体制遗留的行政化过度干预的监管惯性影响,资金互助社自创立伊始就受到严格的“父爱主义”管控。在法律父爱主义束缚下,全面从严监管导致政府对金融业管制有余而放手不够,以至于金融法缺乏应有的精神气质和人文情怀并逐渐蜕变成为工具主义色彩极为浓厚的管制之法。

(1)法律父爱主义束缚下,监管实际跟不上市场的需求。《暂行规定》将农村资金互助社定性为银行业金融机构,划归地方银监分局管理,实际上是由设在各县的监管办事处负责。据统计,2017年县域基层银监办员工仅有4213人,平均每县不到2人,每个办事处要对平均10多个乡镇及上百个行政村的农村金融机构进行监管,监管的力不从心导致银监会对农村资金互助社的设立不得不采取日趋谨慎的态度,甚至自2012年开始暂缓审批。即使2018年后,银监会和保监会合并为“银保监会”,其县级层次监管力量也难以得到实质改观,因为总体人数虽有增加,但原部门的区隔分工依然明显,且原保监会的力量下沉主要到省级层次,县区鲜有派出机构,其几乎难以助

力县域原银监办事处的监管。

(2) 法律父爱主义束缚下, 互助社的运营成本被人为提高。按照《暂行规定》要求, 农村资金互助社要在发起人适格, 章程、营业场所、注册资本、组织机构、管理人员合规的前提下才能申请设立。设立过程包括“筹建”及“开业”两个阶段, 每个阶段都有庞杂的手续需要办理。经过批准设立的农村资金互助社既需要获得银行业监督管理机构颁发金融许可证, 又需要按工商行政管理部门规定办理注册登记, 领取营业执照后才能运营。这种套用现代化正规商业银行等金融机构设立的严格条件及繁杂的手续本是为了防范风险, 却“附带性”地导致机构组建成本和操作成本过高, 影响农村资金互助社的高效发展。

(3) 法律父爱主义束缚下, 资金运营管理严格有余而灵活性不足。《暂行规定》套用商业银行管理规定, 采取类似审慎监管的高标准, 对农村资金互助社的资金来源(限定为四类)、资金形式(仅限于货币)、资本充足率(不低于 8%)、拨备充足率(100%以上)等做了严格限制, 但是过于狭隘的资金来源、过于单一的资金形式使得农村资金互助社面临内部“造血不足”和外部“供血失灵”的困境, 直接导致了农村资金互助社的资金陷入短缺的困境。而类银行化的、过于严格的资本充足率和拨备充足率要求, 又使农村资金互助社的资金运营丧失了灵活性优势。

(4) 法律父爱主义束缚下, 内部治理过于僵化、缺乏能动性。《暂行规定》为农村资金互助社提供了一套严格的公司法式“三权制衡”体系, 并要求其执行“一人一票”的民主决策体制, 社员间商议决策的方案空间被强行削减, 这一定程度上有损于互助社内部治理能动性的提升。此外, 《暂行规定》还对农村资金互助社的持股比例(不超过股金总额 10%)、表决方式(一票基本表决权+书面授权), 乃至贷款额度(单一社员贷款额不超过资本总额的 20%)等进行了“细致”的规定, 银监会甚至为农村资金互助社印发“示范性章程”, 要求各地在组建农村资金互助社工作中参考执行, 如此这般, 监管的触角高度渗透到农村资金互助社的内部治理中。在治理模式明面上受到严格限制的情况下, 部分互助社便寻求变相突

破, 从而导致治理形式化及内部人控制的问题。

### 三、法律父爱主义的治理之道

农村资金互助社作为合作金融代表, 由农村内生, 独立自主是其基本属性。合作金融组织的独立自主性和社员的自我管理方式、自我服务目的决定了合作金融组织同政府之间的关系应为一种合作关系<sup>[17]</sup>, 过度的“父爱主义”管制会破坏农村资金互助组织内部的原生性优势, 侵蚀其自主性, 甚至驱使其走向异化。农村资金互助社是为缓解农村金融排斥问题而引入的新金融形式, 是为破除农村地区“贫困恶性循环”的怪圈进行的“金融松绑”<sup>[18]</sup>。过于严苛的管制会背离初衷, 不能有效缓解农村金融匮乏的问题。要破除农村资金互助社发展困局, 应从理念、特性及制度构建三个面向进行反思。

#### 1. 重塑理念, 由“父爱主义监管”走向“包容性监管”

农村资金互助社的发展困扰根源在于农村金融监管过于泛滥的“父爱主义”, 此种父爱主义使得我国政府对农村金融管制有余而放手不够, 抑制了农村金融的发展。要破除农村资金互助社发展的困境, 涤除农村地区的金融排斥现象, 就必须改变传统的监管理念, 由“父爱主义监管”走向“包容性监管”。

“包容性监管”包含差异性监管、适度性监管及柔性监管三个子概念<sup>[19]</sup>。差异性监管强调根据金融环境、金融市场主体等差异性因素对城乡二元金融生态采取差异化的监管方法。适度性监管指的是要在金融安全与金融效率的“二律背反”中取其平衡点, 把握金融监管的“限度”, 既避免监管过度, 也避免监管缺位或缺失。柔性监管则指的是弱化监管“刚性”, 强调协商、引导、激励等手段的运用。农村金融, 尤其是农村内生的合作金融天然地具有独立自主、熟人社会、习惯规范等特性, 完全刚性的监管会受到这些内生特性的排斥, 而“包容性监管”, 既能尊重农村资金互助社“小微”和“乡土”的特点, 又可协调内生合作金融的监管限度, 还会凸显“村规民约”等社内习惯规范的作用, 从而能以更大的包容度及更强的灵活性契合农村合作金融的特性。

此外,“包容性监管”理念与“金融包容性”天生契合。“金融包容性”强调金融要惠及穷人、惠及农村,突出各主体公平地参与金融活动,机会均等地分享金融资源。该理念自2005年联合国首倡以来,在世界各国得到快速推广。英国、美国、德国等发达国家和印度、坦桑尼亚、乌干达及孟加拉等发展中国家先后践行金融包容的理念。2014年国务院发文《深化农村金融体制改革,加大对重点领域金融支持》强调发展农村普惠金融,深化金融包容。无论单从打破农村资金互助社的困境,还是从普惠金融的大背景来看,“包容性监管”都意义重大。

## 2. 明晰农村资金互助社的特性,尊重其独立自主性

1995年,国际合作社联盟100周年代表大会在英国曼彻斯特召开,会议通过了《关于合作社特征的声明》,强调“合作社以社员自助为基础,是由它们的会员组织管理的自主自助的组织,具有独立性与自主性”<sup>[20]</sup>。同理,农村资金互助社作为典型的合作金融类型,由农村内生,具有熟人集体内部自决的独立特性。要破除农村资金互助社的发展困扰,必须明晰农村资金互助社合作金融的特性,强调干预的适度性,即“有限监管”,保障其独立性。政府应在保障农村合作金融独立性的前提下,与其协同发展。

政府与合作金融协同发展的理念由来已久,也有诸多实践。例如,澳大利亚政府对合作金融采取合作监管模式,仅在州政府公平交易局中设立合作社注册处,负责合作社的登记注册,充分尊重合作金融自主性,但是其金融合作事业却发展得尤为成功。丹麦政府对合作社也采取自由化管理方式,充分尊重合作社内部章程效力及其自主性,其资金互助社发展良好。此外,亚洲韩国的农协合作体系亦是成功的代表,韩国20世纪70年代后政府不再干涉农协内部事务,而是作为联系纽带,使行业协会发挥一线自律性约束,如此既可充分考虑社团内部的差异性,又能分担金融监管的压力。同时,其还强调发挥资金互助社(协会)章程的作用,章程是社员内部群体的“自主立法”,监管机构提供的示范章程可被选择性适用(而非强制性的模板套用)。域外诸国在尊重合

作金融独立性、自主性的情况下使得合作金融发展良好。我国也可在“包容性监管”理念下,充分尊重农村资金互助社的独立自主性,强化与农村资金互助社的协同发展,使其充分发挥消除农村金融排斥之功效<sup>[21]</sup>。

## 3. 重构制度,为农村资金互助社发展提供直接的依据和准绳

要破除农村资金互助社发展困扰,除转变监管理念、明晰特性外,还须进行制度的重构,为农村资金互助社发展提供直接的依据和准绳。目前,面向农村资金互助社的管理规定包括《农村资金互助社管理暂行规定》《农村资金互助社示范章程》《农村资金组建审批工作指引》及《关于农村资金互助社监督管理意见》四个规范。制度重构最直接的方式就是修改银监会所颁布的几个规定,将包容性监管、尊重独立性作为指导理念纳入农村资金互助社管理规定,对农村资金互助社采取“宽准入+适度监管”模式。同时,应当修改上述规定中对农村资金互助社的资金渠道、利率范围及资金形式的限制性规定,放松对其治理、运营的限制,给予其足够的自治空间<sup>[22]</sup>。从长远来看,可以将上述几个规定通过更高位阶的立法加以整合。例如,通过全国人大制定《农村合作金融法》或者《农村资金互助社管理法》等法规,保障农村资金互助社不受政府过度干预,限制监管部门对其任意取缔,进而强化农民对农村资金互助社的信心。

另外,破除农村资金互助社发展困扰,还需从财政税收等方面给予农村资金互助社配套性支持。农村资金互助社天然地具有资金脆弱性,政府可建立财政专项担保基金,为农村资金互助社向商业银行融资提供增信支持,助力农村资金互助社成长。同时,税务部门可为农村资金互助社提供税收优惠,降低其资金压力。而且,政府还可进一步引导农业保险与资金互助社结合,通过市场化机制转移资金互助社的借贷风险,并专项设立“资金互助社风险基金”来“兜底”维护农民的金融权益<sup>[23]</sup>。人民银行也可以给予农村资金互助社一定的政策优惠,例如允许农村资金互助社在人民银行开设账户,进行再贷款融资等等。

## 注释：

- ① 道德性违约亦即主观违约，是债务人主观意愿上不愿偿还债务而发生的具有一定道德可责性的违约行为，与之相对的是客观违约，主要是债务人客观情况下不具有现金流而导致的“善意”违约行为。
- ② 2018 年 45 家农村资金互助社的省域分布不均匀，七个主要省份占了总数 65%，具体而言，浙江 7 家、山西 6 家、吉林 4 家、黑龙江 4 家、河南 3 家、广西 3 家、海南 3 家、甘肃 3 家、山东 2 家、内蒙古 2 家、青海 2 家、河北、安徽、重庆、四川、河北、新疆各 1 家。数据来源：“2018 年银行业金融机构法人名单”，[http://www.cbrc.gov.cn/govView\\_D63FDEEA25C44D089BC1DB5B A70B10CA.html](http://www.cbrc.gov.cn/govView_D63FDEEA25C44D089BC1DB5B A70B10CA.html)。
- ③ 非正规农村资金互助社主要有两类：1) 准正规类，包括农民资金互助社、扶贫资金互助社和合作社内的信用部，三种主体的设立无明确法律依据，多是依照党和政府的政策或“红头文件”，且没有金融许可证；监管不归银监会，而是受农村经济部门、扶贫部门或财政部门管理；登记方面，农民资金互助社和扶贫资金互助社向民政部门登记为民办非企业单位，合作社内的信用部则由合作社代办，向工商部门登记为农民专业合作社法人。2) 不正规类，包括互助会、储金会及合会等，此多为非法的“有组织无机构”的民间金融。
- ④ 2015 年 4 月，中共中央、国务院发布《关于深化供销合作社综合改革的决定》，明确其开展农村合作金融业务的地位。
- ⑤ 该数据是基于 2017 年中华人民共和国行政区划统计表中和中国银行业监督管理委员会年报的统计汇总而得。中华人民共和国行政区划，<http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/2017.html>；中国银行业监督管理委员会 2017 年年报，<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/A6E8214D7E7B44B1A3BAEEBC41CA3D1.html>。
- ⑥ 放宽存贷款利率，激励更多社员将闲置的款项存入，不能以商业金融的公众性风险防范标准要求农村资金互助社，毕竟局部封闭范围的灵活利率不会对其他金融机构业务和整个金融秩序产生巨大的冲击。
- ⑦ 融资方式不限于货币，应交由互助社自主决定，只要价值在群体内具有互认性，经民主商议即可，土地承包经营权、待收农作物及劳动力等均可被纳入出资形式，进而增强资金实力。

## 参考文献：

- [1] 杨华锋．社会治理协同创新的郝堂试验及其可持续性[J]．北京师范大学学报(社会科学版)，2015(6)：13-21．
- [2] 陈立辉，刘西川．农村资金互助社异化与治理制度重构[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2016(3)：111-122．
- [3] 张培，王爱民．社会资本对农户参与资金互助社意愿的影响——基于徐州市 393 份农户调查数据的分析[J]．湖南农业大学学报(社会科学版)，2017(4)：24-29．
- [4] 李明贤，周蓉．社会信任、关系网络与合作社社员资金互助行为——基于一个典型案例研究[J]．农业经济

问题，2018(5)：103-113．

- [5] 王杨．新型农村合作金融组织社员权的法律保障[J]．中国农村观察，2019(1)：115-128．
- [6] 王建文，雷睿．论我国农村资金互助社的融资制度创新及其法律保障[J]．北方法学，2014(2)：28-34．
- [7] 张德风．论农村资金互助社的政府有限监管[J]．现代法学，2012(6)：126-135．
- [8] 张文皓，薛超，刘海龙．农村资金互助社缘何被山寨化——基于吉林、浙江、江苏、安徽等地的案例分析[J]．财经界(学术版)，2010(10)：6-7．
- [9] 彭澎，张龙耀．农村新型资金互助合作社监管失灵与监管制度重构[J]．现代经济探讨，2015(1)：48-52．
- [10] 2018 年小额贷款公司统计数据报告[EB/OL]．(2019-01-25)[2019-04-20]<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3752847/index.html>
- [11] 傅航．全国第一家农村资金互助社暂停贷款背后[N]．第一财经日报，2007-07-31
- [12] 叶季伟，施佰发．金融扶贫背景下我国农村资金互助社绩效评价——基于福建省南安市助民合作社资金互助部的调研与案例分析[J]．福建论坛(人文社科版)，2019(1)：195-202．
- [13] 金瓯．合作金融的异化——基于温州农村资金互助社的调研[J]．中国集体经济，2013(20)：23-29．
- [14] 王春．农村资金互助社状况——以瑞安汇民农村资金互助社为例[J]．中国金融，2016(13)：89-90．
- [15] 吴元元．法律父爱主义与侵权法之失[J]．华东政法大学学报，2010(3)：133-147．
- [16] Julia Black．Really responsive risk-based regulation [J]．Law and Policies，2010，32(2)：181-213．
- [17] Ian Davis．Rural Banking：Designing an effective legal framework for microfinance[J]．Business，Entrepreneurship and the Law，2009，2(2)：395-423．
- [18] 陈东平，周振．农村资金互助社的内部治理机制缘何“异化”——社员合作博弈的视角与来自浙南 M 镇的证据[J]．江苏社会科学，2012(2)：62-67．
- [19] 冯果，李安安．包容性监管理念的提出及其正当性分析——以农村金融监管为中心[J]．江淮论坛，2013(1)：109-116．
- [20] 中华全国供销合作社总社国际合作部．国际合作社联盟[M]．北京：中国社会出版社，2009：9-10．
- [21] 孟存鸽．农村资金互助社的治理困境与完善路径[J]．现代经济探讨，2018(11)：51-57．
- [22] 周孟亮．普惠金融视角下新型农村合作金融创新发展——兼谈“百信模式”与“山东模式”[J]．财经科学，2016(9)：14-23．
- [23] 张燕，张权．农村资金互助社融资困境及制度创新[J]．学习与实践，2016(6)：38-44．

责任编辑：李东辉