

## 中国新型农村资金互助社发展成效与问题评析

李明贤, 刘娟

(湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128)

**摘要:** 农村资金互助社是适应市场经济要求的内生性农村合作金融组织。2006 年农村金融新政策实施以来, 农村资金互助社从无到有, 数量缓慢增多、规模不断扩大、发展模式多样化, 互助社信息、效率、成本优势明显。但在发展过程中农村资金互助社也逐步暴露出诸多问题, 包括: 社会认同度不高, 影响发展速度; 缺乏专业人员, 管理不健全; 成员间沟通和协调难度大; 资金缺乏, 难以满足社员信贷需求等。为进一步加强农村金融“造血”机制, 缓解农户及农村小企业融资难题, 需要从加大宣传力度, 明确法律地位, 规范管理制度, 提高管理人员素质, 壮大资金实力等多方面来加快新型农村资金互助社的发展。

**关键词:** 农村资金互助社; 合作金融组织; 发展模式; 中国

中图分类号: F832.35

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2011)05-0001-05

### Achievements and problems of China's new rural mutual funds organizations

LI Ming-xian, LIU Juan

(School of Economics, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** The rural mutual fund organization is an endogenous mutual funds organization which adapt to market economy. Since the implementation of new rural financial policies in 2006, the rural mutual funds organizations have experienced a gradually expanding process of development. However, many problems are gradually revealed in the process of development of rural mutual funds, including: Low social identity affecting the pace of development, lack of professional personnel leading to imperfect management, difficulty in communication and coordination among members, funds shortage resulting difficulty in meeting the credit needs of other members. In order to strengthen the rural financial "blood" mechanism, ease the financing problems of farmers and rural small businesses, some measures must be taken: strengthen publicity work, clear the legal status of rural mutual funds organizations, standardize management system, improve the management quality, and expand financial strength.

**Key words:** new rural mutual funds organizations; cooperative financial organizations; development model; China

根据国家统计局的测算, 到 2020 年我国新农村建设新增资金需求总量为 15 万亿元左右。而近年来农村资金要素大规模流出, “失血”严重的农村金融市场仅靠政策性“输血”难以真正强身健体, 如何形成一套自身完备的“造血”机制成了农村金融发展的当务之急。2006 年, 中国银监会出台相关

政策, 允许设立农村资金互助社这一新型金融机构来缓解农户及农村小企业融资难题。

农村资金互助社是指经银监会批准, 由乡(镇)、村农户和农村中小企业自愿入股组成, 以服务社员为宗旨, 为社员提供存款、贷款、结算等服务, 实行民主管理的互助性农村金融机构, 是具有合作性、互助性、灵活性、地域性特征的合作金融组织。农村合作金融组织最早产生于 19 世纪中叶的欧洲, 后来在世界各地得到普遍推广。世界各国农村合作金融组织主要以德国雷发翼合作原理和英国罗虚代尔合作制原则为基础建立, 存在四种模式: 以德

收稿日期: 2011-07-01

基金项目: 国家社会科学基金项目(09BJY099); 湖南省教育厅重点项目(09A045); 湖南省科技厅软科学项目(2009ZK3131)

作者简介: 李明贤(1968—), 女, 陕西大荔人, 教授, 博士生导师, 研究方向为农村财政与金融。

国合作银行系统和荷兰拉博银行系统为代表的单元金字塔模式、以美国和丹麦为代表的多元复合模式、以法国农业互助信贷银行为代表的半官半民的“两节鞭”模式及日本的“二二三”模式。我国农村合作金融早在新民主主义革命根据地时期就得到了一定的发展,新中国成立后的合作化运动时期建立了农村信用合作社。由于行政推动以及后来分分合合的改革,农村信用社现在已经丧失了合作性,被商业化了。2006年以来的农村资金互助社的发展是新形势下顺应农业农村经济发展需要的农村内生性金融成长。目前,农村资金互助社的发展引起了国内学者的关注,已经进行了相关研究并取得了一定的成果。刘彪文、占小军<sup>[1]</sup>认为,农村资金互助社是一种中间性组织,具有承载单纯的政府合作和企业合作所达不到的、区域经济合作的市场网络枢纽功能和利益契合功能,进而弥补纯粹市场机制与纯粹企业组织的失效问题。李中华、姜柏林<sup>[2]</sup>通过对全国首家农村资金互助社资金组织情况的调查发现资金来源渠道不畅严重制约农村资金互助社发展。邵传林<sup>[3]</sup>通过对一正一反两个方面的案例进行研究发现:当农村资金互助社在“地下”非法经营时,它具有较高的制度效率;在农村资金互助社获得合法地位后,其制度效率反而下降了,即政府的过度监管增加了互助社的运营成本,并造成社会福利损失。陈娟<sup>[4]</sup>认为风险防范机制是农村资金互助社健康发展的关键。蔡玲<sup>[5]</sup>基于制度经济学的产权视角,提出要通过发挥政府的能动作用,明晰各方主体的产权,赋予社员应有的权利以完善新型农民资金互助合作组织的基金产权关系。

国内学者对农村资金互助组织的研究涵盖了相关理论分析、发展模式和经营绩效、存在问题及对策等方面,但多数研究为相关个案的分析。因此,尽管近年来农村资金互助社在一些地方试点取得了一定的成效,但还很难在全国推广。如何克服农村资金互助社发展缓慢、预期的目标难以实现的问题还有待研究,基于此,笔者拟以已有研究为基础,系统地分析新型资金互助社发展成效及存在的问题,探讨发展新型资金互助社的对策,以期推动农村资金互助社的进一步发展。

## 一、进展与成效

### 1. 数量缓慢增多

2006年农村金融新政策出台后,2007年,青海、四川、内蒙、甘肃、湖北、吉林六省的新型农村金融机构的试点工作相继展开。至2007年7月,吉林、青海、内蒙古、甘肃及四川这5个省有8家农村资金互助社成立。但2008年竟然成了农村资金互助社失势的一年,村镇银行遍地开花(2008年共有72家村镇银行批准开业),而农村资金互助社仅得到2个试点指标(山东和河北各1个指标)。截至2011年3月末,银监会已核准开业448家新型农村金融机构,其中村镇银行数量最多,有400家,贷款公司9家,农村资金互助社39家。而根据银监会2009年7月29日发布的《新型农村金融机构2009—2011年工作安排》,全国35个省(区、市,西藏除外)、计划单列市共计划设立1294家新型农村金融机构,其中村镇银行1027家,贷款公司106家,农村资金互助社161家。可见,虽然农村资金互助社数量逐渐增多、规模不断扩大,但与其它新型农村金融机构相比,存在一定的差距,与银监会的预期目标也有很大的差距,农村资金互助社存在被边缘化的趋势。

### 2. 规模不断扩大

2007年3月9日,我国第一家农村资金互助社——梨树县闫家村百信资金互助社正式挂牌成立,发起社员32户,总股金10.18万元。到2008年3月,百信资金互助社社员有102户,总股金13.04万元,其中资格股1.02万元(每户100元);共贷款133笔,累计投放53.64万元,全部为社员贷款,其中已回收64笔,计25.53万元,贷款余额28.11万元,未发生不良贷款;定期存款(3月期)2.3万元,活期存款1.0011万元。<sup>[6]</sup>截至2009年10月末,百信资金互助社共有资金66万元,其中存款3万元,银行融入资金20万元,股金15万元。从这些数字来看,百信资金互助社取得了较大的发展,规模不断扩大,贷款质量较高。2008年7月,安徽凤阳大庙镇东陵资金互助合作社成立,社员24名,注册资金8.4万元。经过2年多的努力,合作社健康发

展,社员人数增加到 109 户(378 人),入股资金 30.3 万元。江苏省盐城市亭湖区便仓镇农民资金互助合作社,于 2006 年 10 月挂牌成立。到 2007 年 3 月,合作社就发展社员 163 名,吸纳股金 120 万元,累计发放贷款 146 笔,共计 117 万元。<sup>[7]</sup>2008 年 7 月,浙江首家资金互助社——玉环县玉城九山农村资金互助社成立,社员 18 人,注册资本 54 万元。截至 2009 年 7 月 7 日,互助社共吸收社员 319 户,吸收股金 692.5 万元,累计发放贷款 202 笔,共计 693 万元,贷款余额 537 万元,无一例拖欠还款,真正实现了零风险。<sup>[8]</sup>2011 年初,九山农村资金互助社入股资金发展到 725 万元,社员发展到 369 人。

### 3. 发展模式多样化

从农村资金互助社试点的实践来看,其发展模式主要有以下三种:一是在原农民专业合作社基础上组建的资金互助社,为社员提供存款、贷款、结算等业务,缓解生产经营所需资金。如梨树县闫家村百信农村资金互助社的前身就是百信农民合作社,以种植玉米、养殖生猪为主要产业;山东临沂市聚福源农村资金互助社是在蔬菜协会的基础上成立起来的。这类资金互助社都是为了满足合作经济组织的资金需求而产生的。二是在公益资金的资助下组建的互助社。社会公益组织倡导发起,逐渐引导农民加入而成立资金互助社。<sup>[9]</sup>这种发展模式最典型的代表就是安徽省肥西县的小井庄资金互助社。2006 年初,小井庄村民组接受国际著名扶贫和慈善组织“香港乐施会”首期捐助 15 万元,并由 23 户农户自愿入股 7.2 万元,共同建立了小井庄社区发展合作社(以下简称“小井庄社”)。三是政府推动而产生的农村资金互助社。如锡林政府成立试点筹建工作领导小组,广泛进行宣传动员,使得由白音锡勒农牧场和 93 户牧民共同发起成立的锡林浩特市白音锡勒农牧场诚信农村资金互助社得以成功组建。

### 4. 信息、效率和成本优势明显

随着试点的展开,互助社的优势逐渐显现出来。一是信息优势。资金互助社是属于社区性的农村资金互助组织,社员之间的信息是对称的,这样就降低了互助社资金管理和监督所产生的信息成本。如发起于 2005 年 9 月的安徽省明光市潘村镇

兴旺村的兴旺农民资金互助合作社,其前身是明光市潘村镇兴旺村 9 户农民自发组织的“亲友资金互助会”,充分利用了亲友之间知根知底的信息优势。二是效率优势。“短、平、快”的贷款审核使资金互助社具有其他农村金融机构所没有的效率优势。三是成本优势。互助社的运作成本较低,贷款利率低于农信社等大中型金融机构。由于资金互助社组织运转成本较低,因此,即使在互助资金规模有限的情况下,农村资金互助社也可能取得较好的经济效益,实现财务上的可持续发展。以全国首家资金互助社——梨树县闫家村百信农村资金互助社为例,百信互助社开业一年经营,在受融资政策约束条件下,30 万元的贷款规模就维持了合作社收支平衡。

## 二、面临的问题

农村资金互助社试点以来,在国家政策方针的指导下逐渐发展,一定程度上缓解了农民贷款难的问题,但在其发展过程中也逐步暴露出诸多问题。

### 1. 社会认同度不高,影响发展速度

农村资金互助社是农民自己的组织,农民是资金互助社的主体,没有广大农民的积极参与,农村资金互助社的建立和发展就会裹足不前。但长期以来,宣传上的片面性和实践上的误导,使得我国的广大农民对合作组织缺乏正确的认识 and 了解,不少农民对合作组织“心存余悸”,甚至“谈合色变”;农村资金互助社是近几年在广大乡镇或行政村建立起来的新生事物,目前只有银监会制定的《农村资金互助社管理暂行规定》和《农村资金互助社示范章程》,缺乏具体的法律支持。这些使农户对互助社还存有各种疑虑,不敢贸然加入互助社。如建立在当地竹子产业合作社的基础上的广西田东县竹海农村资金互助社就出现了这种尴尬现状,有 99.5% 的竹子产业合作社社员不敢贸然加入,正在静观其变。<sup>[10]</sup>广东清新县农村资金互助社试点也因无人申请推动,试点工作停滞。

### 2. 缺乏专业人员,管理不健全

作为农村金融机构,其经营管理者应该具备较为全面的金融知识和金融机构运作的经验。但目前农村资金互助社未形成职业经理人制度,管理人员

大多是农户兼职,业务素质不高,对相关的金融业务不熟悉。2006年3月成立的安徽潘村镇兴旺农民资金互助社,因三人管理小组中一人长期外出打工,一人做生意经常不在家,无法正常工作;<sup>[10]</sup>青海称多县清水河镇富民农村资金互助社从业人员除了从原称多县农村信用联社派出的一名职工(后推选为经理)外,其余三人均为当地招聘人员,仅仅在筹建期间参加了玉树银监分局进行的为期一个月的培训,对金融知识的掌握还很肤浅,难以开展业务工作,更谈不上金融风险防范和信贷业务拓展。因此,农村资金互助社要实现良性发展,吸引人才加盟、提高社员素质是重中之重。

### 3. 成员间沟通和协调难度大

随着规模的扩大,互助社成员趋于复杂化,沟通、协调难度增大。以泰安市利民资金互助社为例,截至2008年2月底,共发展社员267个,其中农户245户,民营企业9户,农民专业合作社生产组织3户,个体工商户10户,组织成员来源比较复杂。民营企业、农民专业合作社等成员在资金需求上呈现期限长、额度大的突出特点,而农户成员的资金需求以小额、短期为主。此外,民营企业等“骨干成员”往往既有经济资源,又有社会资源,数量上虽然较少,但其无论在组织最初的制度订立还是日常的管理决策中都拥有着突出的影响力,特别在对有限资金的分割中处于较有利地位。而大多农户参加资金互助社只是出于获得贷款的目的,金融知识缺乏,并不了解资金互助社这一金融机构,对机构的相关业务并不关心,难以形成对互助社的归属感,严重影响了资金互助社的可持续发展。融资需求以及组织角色上的较大差异容易导致成员间沟通协调难度的增大,进而影响组织的健康成长。<sup>[11]</sup>

### 4. 资金缺乏,难以满足社员信贷需求

农村资金互助社资金来源有限,其注册资本金规模偏小,以社员入股金与入社费为主要资金来源,且一般限制个人股金投入不得超过全社总股金的10%。《农村资金互助社管理暂行规定》更是规定互助社的资金只能通过社员存款、社会捐赠资金及同业拆借款来获得,梨树县闫家村百信农村资金互助社在成立后的三年,仅得到少量的社会捐助款

和20万元的同业融资,其资金来源很难满足日益增长的需求。在实践中,尽管互助社可以从同业拆借资金,但由于互助社缺少中央政府的“隐性担保”,很多金融机构都不愿意向互助社提供贷款。<sup>[3]</sup>另外,资金互助社还不能通过金融市场发行金融债券等直接融资,保险资金等社会资金也缺乏进入资金互助社的渠道和政策。

## 三、发展建议

1. 加大宣传力度,明确法律地位,提高公信力  
加强宣传,引导农民积极加入互助社、参与互助社的投资和建设。人民银行、银行监管部门和地方政府应通过新闻媒体、知识讲座、热线咨询、开辟宣传栏、散发资料、知识培训等不同形式,广泛宣传农村资金互助社的合作金融机构性质、经营方式、准入条件、服务对象及农村资金互助社在帮助农民发展生产、提高生活水平方面所做出的贡献等,增进社会公众对新型资金互助社的了解,消除认识误区,奠定资金互助社健康发展的群众基础。同时,应尽快出台《民间金融法》,或者学习西方国家出台《合作金融法》,规范管理农村资金互助社,对农村资金互助社的性质进行明确定义,确定其合法地位,保证我国以农民为主体的资金互助社健康发展。<sup>[12]</sup>

### 2. 规范管理制度,提高管理人员素质

首先,要推进资金互助社经理人制度的创新,培养市场导向型的合作金融企业家,推进资金互助社运作效率的提高。制度变迁理论认为,有效组织是制度变迁的关键,而组织是否有效,要看组织是否具有实现最大化目标所需的技术、知识和学习能力,即创新能力。在组织创新能力形成过程中,“企业家”的作用是至关重要的。因此,为了培育资金互助社的创新能力,构建有绩效的决策机制,现代市场主导型合作金融组织领导者的培养显得尤为重要。<sup>[13]</sup>其次,要加大管理人员的培训力度。政府、银行监管部门应对农村资金互助社的管理人员进行针对性的相关政策和金融业务培训,扩大其知识面,使其学习了解内控制度和熟悉金融业务操作,提高业务操作能力。高校可以针对互助社管理人员

的知识特点设置相关专业,使他们有机会进行系统性的金融知识学习,提高金融理论水平。这样可以帮助互助社管理人员理解和掌握国家政策精神,建立完备的互助社内控机制和业务操作流程,从而实现互助社的可持续发展。

### 3. 多措并举,壮大资金实力

一是政府及相关部门应制定扶持性的政策。政府要进一步完善、制定针对农村资金互助社的相关优惠政策,如存款保险制度、税收优惠政策、降低或免缴存款准备金、利率优惠政策等。政府还可以通过建立专项基金入股农村资金互助社,壮大其实力,并且起到号召和引导更多资金进入资金互助社的作用。二是农村资金互助社可以考虑向其他农村金融机构批发贷款。具备支持“三农”经济发展职能的金融机构(农业银行、邮政储蓄银行、农业发展银行)出于风险考虑不愿意直接借贷给农户,资金互助社可以充当联系其他农村金融机构和农户的桥梁,通过向这些农村金融机构批发贷款,缓解农村资金互助社的资金紧张问题。

### 参考文献:

- [1] 刘彪文,占小军. 基于中间性组织理论的集群效应分析[J]. 江西财经大学学报, 2007(4): 15-43.
- [2] 李中华,姜柏林. 资金来源渠道不畅严重制约农村资金互助社发展——对全国首家农村资金互助社资金组织情况的调查[J]. 中国金融, 2008(4): 70-71.
- [3] 邵传林. 金融“新政”背景下农村资金互助社的现实困境——基于 2 个村的个案研究[J]. 上海经济研究, 2010(6): 30-35.
- [4] 陈娟. 京郊农村资金互助社的风险防范机制研究[J]. 北京农业职业学院学报, 2009(11): 33-37.
- [5] 蔡玲. 产权视角下我国新型农民资金互助合作组织的发展对策研究[J]. 湖南财经高等专科学校学报, 2010(4): 38-40.
- [6] 姜志国. 新中国第一家农村资金互助社揭秘[OL]. (2009-09-22) <http://web.cenet.org.cn/web/nmhz/index.php3?file=detail.php3&nowdir=&id=112783&detail=1>.
- [7] 孙环保,陆兆云,陈如桐,等. 便仓镇农民资金互助合作社开始运转[J]. 农村金融, 2007(5): 50.
- [8] 共青团浙江: 九山农村资金互助社为创业青年雪中送炭[OL]. (2009-10-15) <http://web.cenet.org.cn/web/nmhz/index.php3?file=detail.php3&nowdir=&id=113156&detail=1>.
- [9] 谢欣. 资金互助社的发展现状与问题[J]. 西部金融, 2010(1): 83.
- [10] 蔡旺. 广西农村资金互助社发展研究——以田东县为例[J]. 农村金融研究, 2010(5): 19-21.
- [11] 刘玲玲,杨思群,姜朋. 中国农村金融发展研究报告[M]. 北京: 清华大学出版社, 2010: 351.
- [12] 姜柏林. 加快培育农村资金互助社的政策建议[J]. 中国乡村建设, 2009(4): 88-91.
- [13] 甘少浩,张亦春. 中国农户金融支持问题研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008: 80.

责任编辑: 李东辉