

# Status Quo and Countermeasures of Development of Rural Mutual Cooperative Organizations in China

Ronghua Ju<sup>1</sup>, Yunli Liu<sup>2</sup>

<sup>1</sup>College of Economics and Management, China Agricultural University, Beijing

<sup>2</sup>Henan Office, China Banking Regulatory Commission, Zhengzhou Henan

Email: [juronghua@cau.edu.cn](mailto:juronghua@cau.edu.cn), [liuyunli1990@163.com](mailto:liuyunli1990@163.com)

Received: Jun. 12<sup>th</sup>, 2015; accepted: Jun. 26<sup>th</sup>, 2015; published: Jul. 1<sup>st</sup>, 2015

Copyright © 2015 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

---

## Abstract

On the basis of field interview and questionnaire investigation on 14 sample rural mutual cooperative organizations in 4 provinces, autonomous regions and municipalities in China, among which 7 are formal approved by China Banking Regulatory Commission and the other 7 are informal. This paper describes the status quo from perspectives of governance and internal control, business rules, operation results and social cognition, proposes the advantages of these organizations such as volunteer service, community basis, no need of mortgage and closed funds operation, and points out the problems of these organizations such as incomplete internal governance, lack of external supervision, name abuse and no connection with central bank system. Finally, the paper makes some suggestions such as improving law and regulations, clarifying regulatory body and drawing support from mutual cooperative association.

## Keywords

Rural Mutual Fund Organization, Status Quo of Development, Problem, Countermeasure

---

# 中国农村资金互助组织发展的现状及对策

鞠荣华<sup>1</sup>, 刘芸利<sup>2</sup>

<sup>1</sup>中国农业大学经济管理学院, 北京

<sup>2</sup>河南省银监局, 河南 郑州

Email: [juronghua@cau.edu.cn](mailto:juronghua@cau.edu.cn), [liuyunli1990@163.com](mailto:liuyunli1990@163.com)

收稿日期：2015年6月12日；录用日期：2015年6月26日；发布日期：2015年7月1日

## 摘要

本文在对4个省、自治区和直辖市包括7家正规和7家非正规的农村资金互助组织进行调研访谈的基础上，从治理机制与风险控制、基本业务规则、经营状况和社会认可度几个方面描述了我国农村资金互助组织发展的现状，认为农村资金互助组织具有志愿服务、社区基础、无需抵押和资金封闭运行等优势，但也存在内部治理不完善、缺乏外部监管、名称被滥用、不能接入央行系统等问题，最后，本文提出了完善法律法规、明确监管主体、借助行业协会力量进行监管的对策建议。

## 关键词

农村资金互助组织，发展现状，问题，对策

## 1. 引言

农村资金互助组织是对近年来在农村自发形成的一类互助合作型金融机构的统称，以吸收社员存款、向社员发放贷款为主要业务。当前，按照准入部门的不同，可以把国内的农村资金互助组织分为三类：第一类是经过银监会审批并在工商部门注册的正规资金互助社；第二类是在工商部门或民政部门注册，或由国务院扶贫办倡导发起，但未得到银监会审批的资金互助社；第三类是没有注册的资金互助社和农民专业合作社内部的资金互助部。据估计，在全国约60万家农民专业合作社内部，存在资金互助部的总数约有2万家；全国范围内独立的资金互助社，总数也超过5000家[1]；而由银监会审批持有金融许可证的资金互助社仅有49家。随着资金互助组织的发展，相关的研究文献也越来越多。学者们阐释了农村资金互助组织的运作机制，并研究了其业务与制度绩效[2]；梳理了其模式[3]；分析了其生存环境[4]；认为内生于专业合作社的资金互助模式比单纯的资金互助社在资金、属性、产业关联方面具有优势[5]；也有学者分析了正规农村资金互助社的产权结构和治理机制，组织特征及金融服务优势[6]；还有学者针对最近发生的农民资金互助社倒闭案例进行了分析，指出了资金互助社的监管漏洞[7]。随着实践的进一步发展，对农村资金互助组织需要再认识。为了深入了解农村资金互助组织的发展现状及其存在的风险和问题，笔者于2013年暑期对4个省、直辖市和自治区的14家农村资金互助组织进行了访谈和问卷调研，本文在分析调研数据的基础上，描述了我国农村资金互助组织发展的现状和存在的问题，并提出了促进农村资金互助组织发展的对策建议。

## 2. 样本农村资金互助组织的概况

在准入方面，14家样本中，有银监会颁发的金融许可证的正规农村资金互助社7家，其中2家是专业合作社内部的资金互助；其余7家是没有金融许可证的资金互助组织，其中有5家以农民专业合作社的形式在当地的工商部门注册，属于专业合作社内部的资金互助，2家在民政部门注册。从营业场所来看，14家样本中，有12家设在乡镇，其中6家有金融许可证，6家没有；其余2家的营业场所设在村上。在资产规模方面，样本资金互助组织的资产规模相差很大，最小的为50万元，最大的为1.2亿元；14家样本中，在1000万元以下的有5家，其中有金融许可证的有3家，没有的2家；1000~5000万元的有7家，其中有金融许可证的3家，没有的4家；5000万元以上的有2家，其中有、无金融许可证的各1家。

从社员规模来看，14家样本中，社员数在100人以下的有2家，均持有金融许可证；100~500人的有7家，其中有金融许可证的5家，没有的2家；500~1000人的有2家，1000人以上的有3家，均没有金融许可证。从样本来看，没有金融许可证的互助组织的社员规模更大些。综上，经过几年的发展，资金互助组织已渐成规模，成为农村金融服务领域不可缺少的组成部分，但目前各地针对资金互助组织的准入没有达成共识，有的在办理前置审批后在工商部门注册，有的在民政局注册，有的仅仅是作为农民专业合作社的一项业务。

### 3. 农村资金互助组织的发展现状

以下将从治理机制与风险控制、基本业务规定、经营状况和社会认可度几个方面描述农村资金互助组织的发展现状。

#### 3.1. 治理机制与风险控制

资金互助组织的治理机制是强调社员民主控制和为社员服务的经营目标的重要保证。资金互助组织的主要业务是吸收社员存款并向社员发放贷款，合理的治理机制和有效的风险控制措施能够保障存款社员的资金安全和互助组织的可持续发展。

##### 3.1.1. 理事会

14家样本中，除了2家有金融许可证的资金互助社未设置理事会以外，其他5家有金融许可证和7家无金融许可证的资金互助组织都设置了理事会。理事会是资金互助社的决策机构，相当于公司组织中的董事会，它是连接社员大会和管理层的桥梁，是保障资金互助组织民主管理和民主参与的重要机构。社员选出理事会，理事会任命管理人员，并要向社员大会报告经营状况。然而，根据银监会2007年的《农村资金互助社管理暂行规定》(以下简称《暂行规定》)，“资金互助社原则上不设理事会”，因此，有金融许可证的资金互助社不设理事会也是符合规定的，但无金融许可证的资金互助组织，基本都按照合作组织的国际惯例设置了理事会。

##### 3.1.2. 监事会与外部审计

监事会是资金互助组织的监督机构，对理事会、管理层和员工的经营管理实施监督职责。14家样本中，有12家设有监事会，其中有、无金融许可证的各6家；没有设置监事会的有2家。外部审计是资金互助组织防范内部风险的第二道关口，它能保障互助组织财务报告的全面真实性和经营的合规性。14家样本中，9家有外部审计，其中有金融许可证的有5家，没有的4家；剩余5家没有外部审计。可见，有多于1/3的资金互助组织缺少外部审计这一风险把控的关口。

##### 3.1.3. 社员(代表)大会

社员(代表)大会是互助组织的权力机构，社员参与互助组织的事务是通过召开社员(代表)大会实现的。14家样本中，一年召开1次社员(代表)大会的有11家，其中有金融许可证的4家，没有的7家；一年召开2次及以上的有2家，均持有金融许可证，不召开的有1家。可见，绝大部分的资金互助组织都能召开社员(代表)大会，保障了社员参与互助组织事务的权利。

##### 3.1.4. 社员投票权

根据《暂行规定》，“在社员大会上，社员享有1票基本表决权，出资额较大的社员，可以享有附加表决权，但不得超过基本表决权总数的20%。”14家样本中，实行1人1票制度的有6家，其中有、无金融许可证的各3家；投票权与股金有关的有2家；有附加表决权的有5家，其中有金融许可证的3家，没有的2家；属于其他类型的有3家，全都没有金融许可证。可见，大约一半的资金互助组织实行

一人一票的投票制度，在民主参与方面，有许可证的资金互助组织贯彻得更好一些。

综上所述，在治理机制方面，有少数资金互助组织忽视了有效治理结构的建设；虽然大多数资金互助组织能保证每年至少召开一次社员(代表)大会，但社员参加大会的机会或积极性并不高；很多资金互助组织的监事会监督也没有形成规范有效的工作制度和程序；有 1/3 的资金互助组织没有聘请外部审计对自己的经营管理情况进行审计。总之，资金互助组织的治理机制有待进一步完善，风险控制有待进一步加强。

### 3.2. 基本业务规则

科学合理的业务规则是资金互助组织正常运营的保障，本部分将从入社股金，贷款是否需要抵押和担保，贷款的审批时间、偿还方式和最长期限，存款利率和贷款利率几个方面进行描述和分析。

#### 3.2.1. 入社股金

14 个样本资金互助组织的最低入股金额各不相同，其中 100 元、300 元的各 1 家，都没有金融许可证；500 元的 2 家，其中有、无金融许可证的各 1 家；1000 元的最多，为 8 家，占样本数量的半数以上，其中有金融许可证的 5 家，没有的 3 家；3000 元的 1 家，无金融许可证；5000 元的 1 家，有金融许可证。可以看出，各地经济情况不同，资金互助组织的最低入股金额要求也各不相同。总体来看，有金融许可证的资金互助组织的最低股金额度大多集中在 1000 元左右，而无金融许可证的互助组织的最低入股金额则较为分散，从 100 元至 3000 元不等。

#### 3.2.2. 贷款是否需要抵押和保证

农民贷款难的原因之一是缺乏合格的抵押品。14 家样本中，有 11 家明确表示社员贷款不需要抵押，占样本数量的绝大多数。仅有 3 家规模较大的互助组织表示，金额较小时不需要抵押，但贷款金额较大时需要抵押。可见，所有的资金互助组织都能够提供无抵押贷款，这对缓解农民贷款难问题具有重要作用。14 家样本无一例外地都要求对贷款进行保证担保。考虑到我国信用体系建设在农村地区的空白状态，保证担保是资金互助组织保护债权的理性选择。

#### 3.2.3. 贷款审批时间和贷款期限

所有样本资金互助组织的贷款审批时间都非常短，13 家表示能在 1~2 天内审批完毕并拿到贷款，有 1 家有金融许可证的资金互助组织表示能在 7 天之内审批并放款。这表明资金互助组织审批贷款的效率非常高。14 家样本中，有 7 家最长贷款期限为半年，有 6 家为 1 年，只有 1 家为 2 年。总体而言，资金互助组织的贷款期限较短，基本上都是短期贷款，这和当前资金互助组织的贷款用途有关；此外，短期贷款也是互助组织对债权的一种有效保护。

#### 3.2.4. 存款利率(资金使用费率)和贷款利率

14 家样本中，11 家的年存款利率(资金使用费率)在 4% 以下，等于、稍高于或低于中国人民银行的基准利率(当时为 3.25%)，其中 7 家有金融许可证，4 家没有；有 3 家的存款利率(资金使用费率)在 5%~6% 之间，均没有金融许可证。总体来看，有金融许可证的资金互助社吸收社员存款的利率基本按人民银行基准利率或上浮 10%，而无金融许可证的互助组织吸收存款或使用资金的成本会更高些。14 家样本中，最高贷款利率在 10% 以下的有 2 家，其中有、无金融许可证的各 1 家；10%~15% 之间的有 6 家，其中有金融许可证的 4 家，没有的 2 家；15%~20% 之间的有 6 家，其中有金融许可证的 2 家，没有的 4 家。总体来看，有金融许可证的资金互助组织因为获取资金的成本稍低，其贷款的利率也相对较低。

综上所述，农村资金互助组织是农民自己的组织，只要交纳少许股金即可成为社员，在缺少其他金

融网点的农村地区，农户可以方便地存款，无需抵押便可以在短时间内得到利率较为优惠的贷款，很大程度上解决了农户贷款难、贷款贵的问题。

### 3.3. 经营状况

农村资金互助组织只有实现自身的可持续发展，才有能力为农村提供服务。本部分从2012年分红情况、贷款集中度、逾期贷款和渗透率几个方面描述其经营状况。

#### 3.3.1. 分红

14家样本中，分红在5%以下的有3家，5%~10%之间的有9家<sup>1</sup>，不愿透露具体情况的有2家。可以看出，资金互助社的总体运行状况良好，在财务上能够实现自身的可持续发展。

#### 3.3.2. 贷款集中度

贷款分散程度越高，资产集中受损的可能性就越低。因此，贷款集中度是衡量资产组合潜在风险的一个重要指标。14家样本中，前十大贷款占全部贷款总额的比例在15%以下的有9家，15%~30%的有3家，30%~50%之间的1家，50%以上的1家。样本中绝大多数资金互助组织的贷款较为分散，但个别资金互助组织的贷款集中度比率在50%左右，面临较高的潜在风险。

#### 3.3.3. 逾期贷款

逾期贷款数量是衡量资金互助组织资产质量的一个指标。14家样本中，有逾期贷款的有3家，其中有金融许可证的有2家，没有的1家，逾期贷款率基本控制在5%以内。尽管绝大多数的资金互助组织目前资产质量不错，但考虑到资金互助组织的经营时间并不长，仅用逾期贷款率来衡量贷款风险并不全面。

#### 3.3.4. 渗透率

农村资金互助组织的渗透率是指加入互助组织的农户占当地农户数的比例，比例越高，说明互助组织在当地的服務程度越高，影响越广。14家样本中，渗透率在1%以下的有4家，其中有金融许可证的3家，没有的1家；渗透率在1%~10%的有8家，其中有金融许可证的3家，没有的5家；而渗透率在40%~60%的有2家，有、无金融许可证的各1家。渗透率与有无金融许可证似乎关系不大，但与营业场所有着密切联系，渗透率在40%~60%之间的2家互助组织的营业场所都建在村上。

综上所述，样本资金互助组织能够实现财务上的可持续发展，绝大多数样本组织没有逾期贷款，有逾期贷款的资金互助组织的风险也都在可控范围之内。多数样本互助组织的贷款分散情况良好，但有少数互助组织的贷款集中度较高，蕴藏潜在的风险。从资金互助组织服务农户的角度来看，建在村上比建在镇上更有优势。

### 3.4. 社会认可度

资金互助组织作为一种弱势群体互助合作的非盈利组织，只有得到整个社会的认可和支持，才能更好地发挥作用，弥补市场失灵，为农村提供更好更多的金融服务。以下从政府的税收优惠和是否有志愿服务两个方面描述资金互助组织所处的社会环境。

#### 3.4.1. 政策优惠

中央政府对于正规农村金融机构的税收优惠政策有：每笔贷款5万以下免营业税；中央财政对当年贷款平均余额同比增长的且达到银监会监管指标要求的贷款公司和农村资金互助社，按其当年贷款平均余额的2%给予补贴；除此以外，地方政府对资金互助组织也有一些税收优惠。在14家样本中，有6家被免征营业税和所得税，其中1家有金融许可证，5家没有；有2家资金互助组织不享受任何税收优惠，

<sup>1</sup>有的资金互助组织对发起人股金和其他股金实行不同的分红政策，此处的股息率是指二者的简单平均数。

其中有、无金融许可证的各 1 家；其他 6 家享受不同程度的营业税或所得税减征。可见是否给予资金互助组织税收优惠，各地的做法大不相同。但对于没有金融许可证的资金互助组织而言，均不能取得当年贷款平均余额 2% 的补贴。

### 3.4.2. 志愿服务

志愿服务是信用合作领域倡导的风尚。在 14 家样本中，管理层和员工不领报酬的有 2 家，这 2 家都没有金融许可证，其工作人员都是村委的工作人员；其余 12 家的管理层和工作人员都领取薪酬，但薪酬较低：普通员工的月薪酬在 1000~2000 元之间，管理层在 2000~4000 元之间，与商业金融机构相比大大降低了资金互助组织的经营成本。

综上，因为部分资金互助组织的逐利性，其公益性质未能得到社会的普遍认可；但植根于社区的服务，显著降低了资金互助组织的营业成本，为其在农村地区持续发展奠定了基础。

## 4. 农村资金互助组织的优势及存在的问题

### 4.1. 优势

从以上对调研结果的分析可以看出，农村资金互助组织在以下几个方面有着其他金融机构不可比拟的优势：

#### 4.1.1. 社区基础提高了运营效率

与其他金融机构漫长的贷款审批时间相比，大部分资金互助组织因为建立在社区基础上，社员之间相互了解，大大降低了信息不对称的程度，一般在 1 天之内就能决定是否发放贷款，借款人甚至能够当场拿到急需的资金。社区基础上的相互了解降低了发放贷款前的调查成本，提高了运营效率。

#### 4.1.2. 无需抵押缓解了农村贷款难问题

对于农民而言，由于缺乏合格的抵押品而被大多数金融机构拒之门外，而农村资金互助组织则是社员自己的组织，其目的是通过互助达到自助。因此，与商业性金融机构不同，它发放的贷款大部分是保证贷款，并不强制要求抵押品，从而解决了农村贷款难的问题，成为农村金融市场不可或缺的力量。

#### 4.1.3. 志愿服务降低了运营成本

和国内金融机构的普遍高薪形成鲜明对比的是，资金互助组织理事会的大部分成员和监事会成员提供志愿服务而不领取报酬，管理人员和员工的薪水普遍较低，降低了资金互助组织的运营成本，为向农村居民提供优惠的金融服务奠定了基础。

#### 4.1.4. 只对社员贷款保证了资金来自于社员用于社员

农村资金互助组织的社员一般限定在一定的区域范围或行业范围内，其只能吸收社员的存款，且资金只能用于对社员发放贷款，这种社区性质能够使其避免像全国性大型商业银行那样从农村吸收存款，然后投入到利润更高的其他地区的“抽水机”的功能。

### 4.2. 存在的问题

尽管农村资金互助组织是最贴近“三农”需求、最有发展潜力的农村金融组织，但在当前的发展过程中仍存在不少问题。

#### 4.2.1. 内部治理机制千差万别

多数资金互助组织处在起步阶段，尚未形成统一的治理机制和内部风险控制制度，也未能完全按照合作组织的“非营利性、民主管理、志愿的理事会、社员资格、社员教育”的国际惯例进行运作。很多

社员甚至管理人员不了解合作组织的经营原则和运行模式，导致很多互助组织按照公司组织的模式进行经营，削弱了为弱势群体服务的能力，难以得到当地群众的信任。

#### 4.2.2. 缺乏外部监管

对于持有金融许可证的农村资金互助组织而言，会定期向银监会和财政部门报送相关材料，并进行年度审计，银监会作为主管部门也会不定期地进行现场检查和指导，这类资金互助组织的运作相对规范。而对于那些没有金融许可证的农村资金互助组织而言，由于没有主管部门，也没有形成一个有效的行业协会，基本处在监管的真空中，如果治理机制和内控制度不健全，则很容易滋生操作风险。

#### 4.2.3. 名称被滥用破坏了互助组织的行业形象

近年来对农村资金互助组织在政策导向上的宽松状态，使得很多地下金融机构成为冒牌的农村资金互助组织。但实际上，这些组织虽然打着“XX 农民专业合作社资金互助部”的旗号，但他们在治理机制上根本不是互助合作组织。由于他们经营贷款的利率很高，发放贷款也不遵循合作组织的原则，其间蕴藏着巨大的信用风险。

#### 4.2.4. 不能接入央行的支付和征信系统增加了运营成本

在调研过程中，不能接入中国人民银行的支付系统和征信系统，是正规的资金互助组织所面临的普遍困难，更不用说非正规的资金互助组织。如果在资金互助组织开立帐户的客户需要转帐支付，不得不通过资金互助组织的结算行进行支付，这无疑增加了资金互助组织的成本。同时，不能进入中国人民银行的征信系统，一定程度上降低了贷款人的违约成本，间接增加了互助组织的运营成本。

### 5. 规范发展农村资金互助组织的对策建议

鉴于农村资金互助组织涉及资金业务，各地对其经营方式和治理机制的认识不一致，导致经营混乱，整个行业面临较大的风险，非常有必要在法律法规、外部监管和内部治理等方面进行规范。

#### 5.1. 完善法律法规

当前关于农村资金互助组织较高层次的规章制度仅有银监会 2007 年颁布的《农村资金互助社管理暂行规定》、《农村资金互助社示范章程》和《农村资金互助社组建审批工作指引》，除此之外，还有各个地方政府在此基础上颁布的《管理办法》，这些部门或政府规章都相对笼统，未能对资金互助组织的各个方面、各个环节做出具体的规定，甚至一定程度上偏离了国际信用合作的原则。因此，在一个更高的层次上，对信用合作监管框架、指导原则和一些重要事项的具体标准进行法律界定是非常必要的。

#### 5.2. 设立贷款支持基金

虽然中央政府已经把发展资金互助组织的管理权下放给了地方政府，但在行业制度方面仍然需要一个统一的框架设计。目前很多的民间借贷组织打着资金互助的幌子，但实际并未遵循合作制原则，导致了人们对资金互助组织的误解。因为资金互助组织规模小，只能吸收社员存款，普遍存在资金短缺问题，可以通过试点方式，发起设立一个贷款支持基金，为农村资金互助组织提供贷款资金支持。该基金可以根据合作原则设定贷款条件，支持那些真正遵循合作制原则的资金互助组织的发展，并发挥一定的监管职能。

#### 5.3. 借助行业协会的力量

目前，资金互助组织的发展处于初级阶段，规模小、数量多，所需的监管力量是巨大的。因此，借助社会力量对其进行监管是必要的。监管部门可以借助行业协会的力量对其进行自律监管。通过对行业

内成员的自律监督，达到净化行业风气、维护行业声誉的目的，监管部门可以与行业协会密切协作，借助行业协会的力量达到监管的目的。

## 基金项目

农业部软科学项目“农民资金互助合作组织发育与风险防控问题研究”（编号：Z201320）。

## 参考文献 (References)

- [1] 付琼 (2013) 基于专业合作社的内生型农村资金互助组织研究. *当代经济研究*, **11**, 70-74.
- [2] 何广文 (2007) 农村资金互助合作机制及其绩效阐释. *金融理论与实践*, **4**, 3-8.
- [3] 张德元, 张亚军 (2008) 关于农民资金互助合作组织的思考与分析. *经济学家*, **1**, 40-47.
- [4] 刘宛晨, 段泽宇 (2008) 完善农村资金互助社以满足农户信贷需求. *财经理论与实践*, **3**, 26-29.
- [5] 姜斐然 (2011) 内生型农村资金互助模式探究——基于山东省蒙阴县农民专业合作社的实证分析. *西南民族大学学报(人文社科版)*, **7**, 143-148.
- [6] 马九杰, 周向阳 (2013) 农村资金互助社的所有权结构、治理机制与金融服务. *江汉论坛*, **5**, 59-65.
- [7] 潘军昌, 张学姣, 孔有利 (2013) 农民资金互助社监管漏洞探析——基于灌南农民资金互助社倒闭案的分析. *江苏农业科学*, **10**, 412-414.