

由农村资金互助组织谈中国合作金融体系重构

——以温州 Q 资金互助会为例

○ 陈经纬

(中国社会科学院 金融研究所, 北京 100028)

〔摘要〕合作金融体系在中国县域金融和农村金融体系当中具有不可替代的作用,也是中国深化金融体制改革内容之一。中国改革初期所设计的合作金融制度偏离了当时社会基本经济特征及环境基础,暂停或转制的结果留给中国合作金融改革的是一次历史教训,新一轮近十年的农村资金互助组织实践和成功经验为中国合作金融体系重构提供了契机。坚持“三维金融架构”理论基础、“合作制原则”、制度化与法规建设方略和“先农村、后城镇”是实现“国家总体发展目标”的基本要求;有关合作金融政府规制及其配套规制制定过程中的“双参与”与“双评估”流程化是“决策科学性”的基础;创新管理机制是提升合作金融组织管理水平的有效途径;充分发挥各级政府在中国合作金融体系中的作用和正确处理好各级政府与合作金融组织之间的关系是中国合作金融体系构建之基本保障。

〔关键词〕农村金融;合作金融;资金互助组织;体系重构

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.09.018

一、为什么需要合作金融

合作金融“一般是指按照国际通行的合作原则,以股金为资本、以入股者为服务对象、以基本金融业务为经营内容而形成的金融活动”^[1]。按照美国耶鲁大学经济学家休·T·帕特里克(Hugh·T·Patrick)的定义,^[2]合作金融一般是指内生于专业合作社中并以合作社为经济载体,在遵循和贯彻国际合作联盟于1995年确认的“合作社7原则”关于合作经济的“自愿参与、民主管理、以成员为

服务主体、利润返还”为基本原则的基础上,所形成的一系列高级金融合作活动。本文认为,凡是以合作经济思想为基础、以合作制^[3]为原则并在规定范围内专门开展相应的金融活动,且这些金融活动遵循“自愿性”“互助性”“民主管理”和“非利润最大化为经营目标”等基本经济特征,均可称之为合作金融。

实际上,合作金融作为一种经营货币和信用的经济形式,其主要表现为为一定范围内的合作者提供互助性服务的信用经营活动:以某一区域内“互助”发展某一产业为目的,根据自愿原则并通过一定的产权制度把一定的资金联合起来聚约配置,共同经营并占用经营所得;合作金融参加者参与的目的,不是为了获取这种经营活动利润最大化,而是在为了获得一种金融服务权利,这种权利主要体现在“优先权”(即优先获取相应的金融服务)或“低成本”(即金融服务过程中低于一般市场价格)。

合作金融体系其运作机理在解决行业和区域范围的信息不对称、操作小额贷款和信用贷款方面具有独特的优势,在金融体系里具有不可替代性作用,它与遵循市场化取向和以利润最大化为经营原则的商业性金融,与非盈利为目标和贯彻与配合政府的某项经济与社会政策为导向的政策性金融,都具有本质的区别。虽然各国合作金融发展的路径和模式以及所占金融体系比例与规模等有一定的差异性,但各国实践的情况至少说明两点:一是合作金融在金融市场体系发展过程中具有“必要性”和“合理性”,它是现代金融体系中不可或缺的组成部分;二是合作性金融、商业性金融和政策性金融的“三足鼎立”发展才是现代金融体系结构的合理模式。

中国合作金融有着悠久的历史,如合会、标会等多种形式的“会”就是早期民间自发形成的合作金融的雏形。中国在 20 世纪 20 年代出现了现代合作金融模式——1923 年 6 月中国第一家农村信用社在河北省香河县成立;第二次国内革命战争时期,革命根据地先后建立多家信用合作机构,1947 年,全国解放区已建立信用合作社 880 多个。^[4]新中国建立后,合作金融经历了兴盛到衰败以及政策扭曲、混乱、变形和不规范发展和新一轮试验等曲折进程。特别是改革初期建立了以农村信用社和城市信用社为主体的合作金融体系,但由于相关制度设计偏离,产生了许多经验教训和“历史遗留问题”。

目前,在中国县域金融和农村金融体系供给条件下以及中国转型经济、城镇化发展进程中,合作金融与商业性金融和政策性金融的差异性,以及它在金融体系结构中具有不可替代的地位和作用已经达成一定的共识:一是近十年的农村资金互助组织实践可以看作是新一轮中国合作金融体系重构的尝试;二是 2014 年至 2016 年连续三年中央一号文件都对“发展农村合作金融”提出相应的政策导向,对合作金融在中国金融体系中的“分工”和“补充”给予了充分肯定。

二、合作金融相关研究及其缺憾

早期针对合作金融问题的研究源于合作经济思想及其相关的理论,具有代

表性的是雷发翼的基于“邻里主义”思想和舒尔茨的基于“个人主义”的思想,所倡导的“社区合作”和“信用合作”经营理念,从合作社的角度认识合作金融,并对合作金融存在的合理性和必要性给予充分的肯定。

近十多年国外理论界主要关注于合作金融组织的治理结构、运行机制和小额贷款技术(机制)的设置等具体问题的探讨。如:Hendrikse和Veerman建立委托代理模型并运用交易成本理论对合作社的治理结构与效率问题进行研究;^[6]Hendrikse和Bijman等建立博弈论模型分析合作金融组织所有权结构最优设计问题。^[6]再如:Van Tassel运用博弈模型分析小额贷款技术问题(如最优小额贷款合同类型),他们研究认为:通过连带责任合同和引入小组形成是在不完全信息下贷款人甄别借款人风险类型的有效机制。^[7]Allessandro Fedel对小组贷款问题进行深入探讨,论证了小组连带责任贷款模式更能够在提升合作金融组织贷款偿还率的同时增加社会福利。^[8]

国内学者针对农村合作金融问题的研究,主要体现在20世纪80年代至21世纪初关注农村合作基金会和农村信用社的改革问题的分析以及近十年来针对农村资金互助组织问题的探讨。

关于农村合作基金会问题。学者们主要围绕着农村合作基金会的产生、性质、地位和事后反思等方面展开;大多学者认可和肯定农村合作基金会内生合理性以及运作过程中具有合作制或股份合作制的内涵,^[9]但有学者认为农村合作基金会发展过程中的政府主导行为会导致这些组织有成为政府控制金融基层机构,甚至使之成为基层政府敛财的工具可能。^[10]同时,理论界对农村合作基金会存在问题的反思有两个倾向:一是源于组织内部因素^[11];二是源于发展方向偏离。^[12]

关于农村信用社问题。学者们主要围绕农信社的性质、制度绩效以及农信社如何改革等方面展开,形成的主要观点包括:农信社的性质早已异化且偏离互助与合作之本质^[13];农信社的方向应该在保持合作性的基础上进行^[14];农信社的改革效果方面,学者认为改革涉及的新体制总体上没有达到“花钱买机制”的目标,没有从根本上解决农信社的问题,且带来了新的矛盾,农信社的效率仍然堪忧。^[15]

关于农村资金互助组织问题。学者们主要是从其诞生逻辑、发展模式、制度设计与运行绩效评价等角度展开。正规金融的缺位是农村资金互助组织产生的原因^[16];在正规金融供给不足而农村地区存在巨大金融需求的环境下,合作社及其成员从交易成本出发,自发开展具有互助特性的资金融通活动,它属于一种“内部集资”信用活动,当农村资金互助组织在其发展中加入政府因素之后,农村资金互助又带有外生的性质。^[17]

针对农村资金互助组织的发展模式问题。张德元等归纳并提出四种发展模式:内生性集成合作型、生产合作社内生型、外因推动型和公益性资金互助型^[18],杨志强归纳为三类不同的发展路径,它们分别是“政府+专业合作社+资金互助社”“银行+专业合作社+资金互助社”和“专业合作社+资金互助

社”。^[19]有学者研究发现,内生型资金互助模式比单纯依靠资金的互助社更具优势,因为内生型资金互助组织在属性、资金、产业关联方面更容易对农民专业合作社的产业发展起到推动作用。另外,何广文对农村资金互助组织发展过程中存在的问题进行归纳,对农村资金互助组织的制度性绩效进行了探析。^[20]

应该说,十多年来国内学术界针对中国合作金融体系当中理论与实践问题已经进行了大量探索,也得出了在目前中国“经济转型”和“二元经济”发展阶段,合作金融生存和发展的客观必然性等基本共识。但是,与转型时期商业性金融理论问题相比较,其研究的内容存在一定的缺憾,即往往缺乏系统性且大多是对具体问题加以分析,得出的结论给人以零散混乱之感,有关用于指导下一步改革与实践的相适应的合作金融支撑理论也远远不够。尤其是,在中国目前的金融供给结构下,金融的合作制要不要坚持?合作金融是否应该纳入金融供给侧改革?需要的话,中国的合作金融体系的重构与顶层制度设计、合作金融发展路径、合作金融与县域金融和农村金融体系之间关系、合作金融与普惠金融之间关系、合作金融的管理和风控等问题,需要国内学者更加系统地探讨和更加深入地进行研究。本文主要从中国合作金融体系的顶层制度设计与重构以及合作金融发展路径的角度,对中国合作金融进行初探,以此达到抛砖引玉之作用和效果。

三、中国合作金融的实践与反思

(一)改革开放后中国合作金融的实践

十一届三中全会以后中国的合作经济也进入恢复和发展时期,随着《当前农村经济政策的若干问题》《中华人民共和国银行管理暂行条例》和《城市信用合作社管理暂行规定》等政策文件和法规的出台,以农村信用合作社、农村合作基金会和城市信用社为载体的合作金融体系在全国全面铺开,形成改革开放后中国合作金融体系的初始制度安排。(1)农村信用合作社:截至1995年12月,全国有独立核算的农村信用社50219个,非独立核算的网点57906个,信用代办站257367个,县(市)联社2409个;(2)农村合作基金会:由于人民公社管理体制变迁在广大农村地区成立了十多万家农村合作基金会;(3)城市信用社:从20世纪80年代开始到1993年底,城市信用社数量近4800个。^[21]

由于历史和制度变迁等因素约束,中国合作金融从一开始就具有先天不足这一硬伤和特点。农村信用合作社从诞生之日起就从来没有真正实行过合作制,农村合作基金会建立目的是为了农村撤销人民公社以后,管理原社队尚存的集体积累资金,没有严格按照合作金融组织的性质和特征去组建;城市信用社从一开始就没有严格尊重合作金融的性质,多数城市信用社基本上是按照股份制商业银行的模式塑造自己;城市合作银行只是带“合作”两字的区域性股份制商业银行,其性质已不属于合作金融机构。由此,从1996年开始,中国合作金融体系走向不断规范和清理整顿的发展历程,最终确定的改革目标是整个合作金融体系分类地向商业银行转变。其中,农村信用合作社与中国农业银行“脱钩”,之

后逐步开展农村信用合作社改制为农业商业银行工作；农村合作基金会走向“关、停、并、转”的小商业银行的发展道路；城市信用社也是通过“关、停、并、转”方式改制成区域性股份制商业银行。——全国范围内农村信用社改制为农村商业银行的继续推进和各省省联社改革探讨。这也意味着，在改革开放后，中国在十多年时间内试行的合作金融制度告终。

（二）中国合作金融发展进程中的历史教训

20世纪80年代初中国所设计的合作金融制度，在实施的过程中之所以不断受阻或者偏差，肯定是多种因素共同作用的结果，但至少与合作金融机构运行的经济金融环境和合作金融的具体定位与运作过程所存在的问题是分不开的。

1. 经济金融环境

实现合作金融“自愿性、互助性、民主管理、非利润最大化”这些基本经济特征需要一定的经济金融环境为基础。第一个基础要素就是合作金融的服务主体，一定区域内小规模经济群体，且这些小规模经济群体还要具有一定的同质、关联、协助和聚集等经济合作性特征；第二个基础要素是这些小规模经济群体要有一定资本积累，才具备有把剩余资本“自愿性”投入合作金融组织而获得相应的参与和服务权利；第三基础要素是合作金融组织的管理问题，合作金融组织毕竟是经营金融风险的机构，“民主管理”（不管是合作金融组织的股东还是委托代理管理团队）需要一定专业知识作为支撑。

从改革开放初期整体经济社会环境来看，当时中国的各行业细分刚具雏形，个体经济和小规模经济以及民营资本也处于积累初期，整个金融体系（特别是商业金融体系）和金融法治的构建处于初期，向财政和专业银行要钱是金融主流理念和习惯，金融知识和金融管理人才极其匮乏。综合起来说明一个事实，改革开放初期的经济社会环境并不具备合作金融生成的土壤和条件。

2. 农村合作基金会

人民公社解体后，为集体财产的价值增值，盘活农村集体经济，充分利用和发挥集体资金的作用，开始尝试“以欠转贷”的资金借贷模式——农村合作基金会的雏形。应该说，农村合作基金会在当时起到了一定的积极作用，但它毕竟是一个时代的产物，其风险性和弊端也较为明显，这种资金合作形式在不断交易的过程中，违约违规问题日益凸显；另外，合作基金在发展的过程中逐步脱离了其产生的基础和发展的源泉——农业和农民。

3. 农村信用社

20世纪末，中国对农业金融系统进行了改革，将农村金融组织进行了剥离，划分出了农业银行和农村信用社，并将农村信用社作为一个农村地区的主要金融机构予以重点发展。然而，经过十几年的发展实践，我国农村信用社在发展过程中却表现出一系列问题，导致与其合作制的基本属性发生了悖逆：

第一，在股权构成上。农村信用社基本背离了自愿入股的原则，即当时农民入社多是政府自上而下的强制性制度安排。

第二,农村信用社的代理人问题。在实际运行中,其产权主体已演变为地方政府为主体的模糊集合体,产权的不明晰,导致了权力的不明确,造成社员不能发挥其正当权力,影响了农村信用社的发展和正常经营活动。

第三,农村信用社非真正意义上的合作制。基于自身发展的考虑,农村信用社为了追求经营利润的最大化和最优化,逐步调整了经营战略,将经营区域和服务对象开始由农民和农户调整为城市和社区,将小微企业客户调整为利润率更高、风险更小的服务客户。这就造成了农村信用社逐步背离了其成立的初衷,失去了其合作互助的基本特征,与其合作互助的基本属性渐行渐远。

4.城市信用社

城市信用社的全称为“城市信用合作社”(urban credit cooperative),按照法律规定,它属于“城市居民集资建立的合作金融组织”企业类型。然而,从20世纪70年代末开始的试点工作,到1986年的规范和1989年上半年开始的清理整顿,再到1995年全国停止审批和改制(纳入商业银行体系),从政策导向上,城市信用社(包括其后的合作银行试点)一直就没有体现过合作金融性质。

值得说明的是,以上中国合作金融实践和制度变迁,并非经济社会发展过程中自然演化的结果,也非转型金融发展过程中的自然淘汰;各国实践说明,即便是在现代发达经济体中,只有处于合作经济和多种经济(特别是个体经济和小经济实体占比较大)并存的经济结构的社会中,合作金融模式特有的优越性才是比较明显的。在新常态经济条件下,深刻认识中国合作金融在过去、现在和将来的生存与发展的客观必然性及其经济金融环境基础,对于中国合作金融体系的重构与顶层制度设计也就有了坚实的指导。

四、国内合作金融发展路径尝试:以温州 Q 资金互助会为例

(一)国内合作金融的新尝试

正因为人们充分认识到合作金融在特定领域、特定地区和特定产业等方面具有独特作用,因此,国内在近十年内针对合作金融(尤其在农村合作金融领域)的政策引导和开展各种合作金融模式的试点不断显现,国内目前合作金融模式以农村资金互助组织试点为主体,它既包含已经成为中央制度安排的农村资金互助社、贫困互助资金社,也包含地方行政审批的资金互助组织,以及制度安排外的合作社内生的资金互助部或组织。主要包括四种类型:第一类是中国银监会批准的具有金融许可证的农村资金互助社;第二类是国务院扶贫办和财政部主导的为贫困村提供资金互助金融服务的贫困村互助资金社^[22];第三类是各级地方政府批准的资金互助组织;第四类就是专业合作社基础上设立的资金互助组织,在全国各地均有试点,其组织形式主要表现为:农民专业合作社内部组建的资金互助组织、多个农业合作社联合组建的资金互助组织、村镇农村社区型资金互助组织、扶贫财政资助型资金互助组织等。^[23]

随着近几年农村资金互助组织的不断实践,虽然衍生出一些新型组织形式,

如农民专业合作社与资金互助社和风险基金并存的组织形式、龙头企业+专业合作社+资金互助组织的组织形式、供销社+专业合作社+资金互助组织的组织形式、专业合作社+资金互助组织+粮食信托银行的组织形式等。而且,农村资金互助组织主体,规模大小迥异,但其合作金融模式是政府主导下或者诱导性的制度变迁的结果,其大多属于社区性质的合作金融模式。

(二)温州 Q 资金互助会案例^[24]

1. 案例选择

浙江温州 Q 资金互助会于 2013 年 2 月开业,它坐落于温州市瓯海区,是当地农民响应温州市委市政府《关于推进农村金融体制改革的实施意见》的文件精神在温州市瓯海区联合发起成立的第一家新型农村合作金融组织。

资金互助会以吸收会员入会资金、互助金的吸纳和发放为主,满足会员基本金融需求。经过一个多月的运营,入会金达到 1108 万元,吸收互助金 846 万元,成功发放互助金 27 笔,发放总金额 563 万元;截至 2014 年 12 月 31 日,Q 资金互助会累计投放互助金 7938 万元,共 224 笔;2015 年,该互助会累计投放互助金 12148 万元,共 339 笔;目前,该互助会稳步成长,基本达到服务会员的效果。

温州属于经济发达地区,该地区农村产业的转型与合作发展模式,也是中国未来农村经济与产业发展路径之一,因此,选择地处温州金融改革示范区的农村资金互助组织作为样本,对其作出评价、分析和研究现有的模式和运行状况,对于了解国内合作金融发展状况,具有一定典范意义和借鉴作用。

2. 资金互助会的设立与股权安排

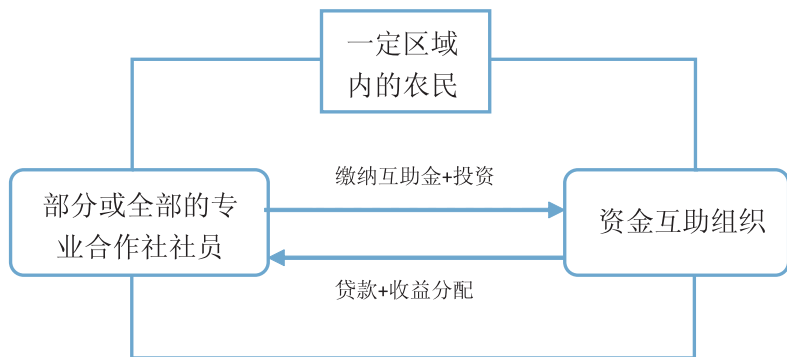
温州 Q 花卉资金互助会是在 Q 乡花卉专业合作社基础上设立的为入会会员提供资金融通服务的合作金融组织;它先由温州市瓯海区农合联进行初审,之后由温州市瓯海区金融办和温州市瓯海区局进行核准。

温州市 Q 乡花卉专业合作社注册资金 50 万元,依托当地的花卉、蔬菜产业,集聚广大的花卉经营户、蔬菜种植户以及当地的农民,拥有会员 858 人;该花卉专业合作社通过引导农民“土地入股”,采用“家庭农场”经营模式和投资 1500 万建立温州市丽岙侨乡生态农场;农场占地面积 241.57 亩,是集花卉种植生产、生态、景观、科普、开心农场、休闲、旅游等功能为一体的综合休闲园。2012 年合作社花卉、蔬菜产值超过 1 亿元。

Q 花卉资金互助会的资金主要来源于专业合作社中的互助会会员。资金互助会的入会资金标准是每人 300 元为起点,若想增加入会资金,则其增加的额度应是 100 元的整数倍,但对单个会员入会资金有比例限制,即单个会员入会资金不得超过资金互助会总资金额的 10%。

同时,资金互助会的章程对入会会员有一定的条件要求,如:具有完全民事行为能力、户口在温州市瓯海区或在温州市瓯海区有固定住所且居住满 3 年、入会资金为自有资金且来源合法、入会资金额达到章程规定的起点和入会会员有诚信度等。

图 1 资金互助组织的 1+1 模式



由此可见，Q 花卉资金互助会属于资金互助组织+专业合作社的 1+1 模式。该模式使得互助会与合作社形成相辅相成的关系，具有的优势如图 1 所示：资金互助会融入资金——低息贷借给专业合作社社员——社员生产或扩大再生产——社员获得更大利润并提供更多入会资金。即互助会为专业合作社提供资金支持，专业合作社进一步的发展和壮大反过来又可以为互助会提供更多入会资金，形成一种内部良性循环发展模式。

3. 资金互助会内部治理结构

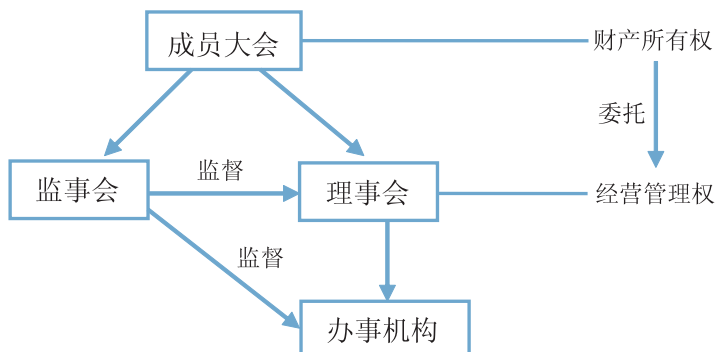
设有理事 5 人，监事 3 人，员工 5 人，每年定期召开会员代表大会（全年三次），定期召开理事会（每半个月一次）；互助会是三会一层治理结构模式（如图 2）。

(1) 按照互助会章程，会员代表大会是组织的最高权力机构，会员代表必须由全体会员选举产生；该互助会有 45 名会员代表，每名代表的任期为 3 年。

(2) 理事会是互助会的执行机构，由会员大会选举产生，每届任期为 3 年（可连任）；互助会的法定代表人为理事会的理事长。

(3) 监事会是互助会的监督机构。该监事会由 3 名监事组成，设监事长 1 名，经会员大会选举产生，每届任期 3 年（可连任）；监事会依照资金互助会的章程和互助会会员代表大会的决议，对互助会这一组织的经营活动进行监督。

图 2 法人治理结构及其权利分配



4. 资金互助会的财务管理

互助会按照《温州市农村资金互助会财务会计制度(试行)》要求安排相应的会计制度,同时设立相应的内部稽核制度,财务审计每季一次,审计报告报送总经理。

(1)互助会的财务部由财务经理、会计、出纳和审计人员组成。财务经理的职责:主持领导财务部门工作、负责编制和执行预算、成本费用控制和经济核算等;会计人员的职责:记账、复账、报账等工作内容;出纳主要工作职责:现金、账目、收付管理、对账、报账等。

(2)互助会资金来源主要是会员入会资金、互助金、财政专项扶持资金或者社会捐赠;资金主要用于会员生产所需资金。

5. 资金互助会的风险控制

在风险控制方面,互助会基本上坚持审慎经营原则,其具体细则体现为:

(1)互助会的资本充足率规定为 10.5% 以上。

(2)设置相应的资产损失准备制度。①每年按照资金投放余额提取 1% 的呆账准备,3% 为资产损失准备上线,达标后实行差额提取法。②资产损失准备充足率不低于 100%。

(3)准备金制度。互助会准备金占互助金的比率不得低于 13%。

(4)资金投放限额制度。①单一会员发放金额不得超过入会资金总额的 15%。②坚持单户小额投放规则,如单一发放金额 100 万元以上的不能够高于 1%。③对前十名的贷款农户,其累加投放总额不得超过入会资金总额的 50%。

(5)资金投放程序要求与回收责任制。①内部建立一套完整的资金投放程序,包括借款申请、审批、抵押或担保安排、借款合同签订和资金投放等内容。②明确责任并遵循“谁负责放款,谁负责收回”的原则。

(6)内部稽核制。监事会负责稽核汇总形成书面稽核报告书,上报相关主管部门。

6. 资金互助会的收入分配与激励机制

互助会的收益分配制度,除了基本按照金融企业的“弥补亏损”“提取法定盈余公积金”(不低 10%)、“提取一般准备金”(1%)和“提取任意盈余公积”(25%)的一般分配顺序以外,同时体现了多积累和可持续的原则,即盈余返还及分配红利规则:

(1)先参照银行一年期存款利率标准进行入会资金的红利分配。

(2)红利分配后仍有分配盈余的,将剩余部分中的 50—60% 进行盈余返还。

(3)完成前两项分配后的剩余部分,将按比例分配给本会成员(现金分配或转增会员入会资金)。

7. 互助会监管

《温州市农村资金互助会管理暂行办法》(以下简称《办法》)是直接指导和规范 Q 资金互助会经营行为的地方行政法规。《办法》对设立农村资金互助会有

明确的要求:设立主体是“有条件的农民专业合作社和农村股份经济合作社”,设立原则是“生产合作、供销合作、信用合作”三位一体和遵循“组织封闭、对象封锁、上限封顶”以及“有效控制风险、规范管理运作”等内容。同时,《办法》规定了各级农业行政部门为农村资金互助会主管部门;县(市、区)人民政府是农村资金互助会风险防范与化解的第一责任主体,农合联组织牵头实施,地方金融部门监管;农村资金互助会的设立实行核准制,由县(市、区)农业行政主管部门会同地方金融管理部门、农合联组织核准,报市相应单位备案。

《办法》还要求互助会建立相应的信息披露制度:按月向属地区农业行政主管部门、区金融管理部门、农合联组织等单位报送相关财务数据,按月将互助金使用情况向会员列表公布一次;资金互助会向会员投放资金的有关限额标准,由其属地区农业行政主管部门会同地方金融管理部门、农合联组织逐年核定。

(三)案例评价及其成功因素

本文参照学术界广泛接受的成效评价方法,^[25]选用“目标客户覆盖面”和“机构可持续性”这两个指标作为Q资金互助会业务绩效的评价标准。“目标客户覆盖面指标”主要包括广度、深度和跨度三个维度的具体内容,其中:广度主要体现在一种数量概念,即互助会所服务的社员户数;深度主要体现在一种社会价值(互助会所服务的对象具有一定的贫困性),即如果互助会服务贫困社员的人数越多,其深度越深;跨度主要体现在连续性或者可持续性,即社员是否可持续地获得互助会金融服务。“机构可持续性指标”包括:(1)互助会的相对独立性;(2)互助会的内部治理结构和组织的完善性;(3)互助会的财务制度与风控管理系统;(4)互助会的经营业绩表现和可持续性;(5)互助会管理人员的管理能力和知识与技能;(6)互助会的资金规模大小问题。

据案例调研:截至2014年12月31日,Q资金互助会共吸收互助金3870万元,累计投放互助金7938万元,共224笔,单户最高金额50万元,投放互助金余额3903万元,占入会资金和互助金的比例为78.4%;2015年,互助会累计投放互助金121148万元,共339笔,平均35.83万元每笔;2013年经营利润2万余元,2014年的经营利润在计提资本金和公积金后仍有大约70万元的盈余,2015年经营利润98.4万元。

从运营数据来看,会员参与Q资金互助会积极性比较高,投放互助金的占比较高,其在广度上得到了保证;从深度角度看,相对于温州地区经济和人均收入情况,单户最高金额50万元足够解决贫困农户的贷款需求,其深度基本达到要求;从跨度方面看,只要是会员按期还清贷款,持续贷款不是问题。

从“机构可持续性”各项指标来看,Q资金互助会的发起人一般都是农村精英,理事长是当地花卉行业的杰出企业家(农户),总经理是原当地农村信用社的高级管理人员,即互助会管理层在当地威望较高且具有一定的相关经验和管理能力。此外,Q资金互助会在设立当年就实现了盈余(微利)目标,次年的经营业绩也表现良好,加上Q资金互助会1+1的模式和其他五项指标如上文案例详

细介绍,基本上保证了该资金互助会的良好运行与“可持续经营”的要求。

温州 Q 花卉资金互助会作为温州市全市资金互助会的一个个案,其运行过程中还存在一些问题,其绩效情况也不能代表所有的资金互助会。但是,温州 Q 资金互助会在一定范围内且一定程度上有效缓解了当地农户(特别是 Q 乡花卉专业合作社内部成员)资金短缺的问题,因此,从“目标客户覆盖面”和“机构可持续性”这两项指标来看,它算是成功的农村合作金融组织试点,而且,作为温州市目前规模最大(达到了温州市《办法》封顶线 5000 万)的新型农村合作金融组织,其发展应该最具有一定代表性与示范意义。其成功要素至少包括以下几点:

第一,温州 Q 资金互助会在组织设计和各项制度安排方面,坚持合作金融的“自愿性、互助性、民主管理、非利润最大化”四项基本原则,这或许是该组织实现农村金融创新和合规化发展最重要的决定因素。

第二,以产业为基础并实现“两个互助”。金融服务实体经济和产业是其存在基础,合作金融离开具体的实体经济和服务对象也就偏离初衷。温州 Q 资金互助会以花卉产业为基础实现了“Q 乡花卉专业合作社与 Q 花卉资金互助会”两个实体之间“互助”的同时,也实现了 Q 乡花卉农户之间的信用和资金“互助”。

第三,“封闭性”服务原则。互助会以专业合作社为基础,农户必须是合作社的成员才可以参加资金互助会,且只有参加了资金互助会的会员才有权以低于一般市场交易成本的代价获得各种金融服务。按照《办法》的监管要求,互助会需要严格“组织封闭、对象封锁、上限封顶”。

第四,政府推进。农村资金互助组织作为一种新型农村合作金融机构,不论是从转型时期制度变迁“惯性”和合作金融规则制定角度,还是从互助资金业务性较强、操作程序较复杂的特点,没有政府的强力推进,单单依靠农户个体是难以实施的。

第五,配套政策和可操作措施支持。如:温州市政府出台了《关于推进农村金融体制改革的实施意见》指导性文件并制定了《办法》可操作具体措施等配套方案,将农村资金互助会作为本土的一种制度安排,它创新了财政或产业扶贫的机制,并要求县级农业行政主管部门、农合联组织和地方金融管理部门等推进农村资金互助组织的建设。

五、中国合作金融体系重构之道

合作经济和合作金融在多种经济(特别是个体经济和小经济实体占比较大)并存的经济结构和格局中,具有天然的优越性。深刻认识中国合作金融在过去、现在和将来的生存与发展的客观必然性,对于中国合作金融体系的重构与顶层制度设计也提出新的要求。

(一)中国合作金融体系的顶层设计理念与“三维金融架构”

中国合作金融体系的顶层设计就是设计者在分析一定的制度环境约束下,为了达到国家总体“目标”,而设计的一整套发展合作金融的行动方案和法规体

系,同时对政府在合作金融体系中的作用边界,以及对合作金融与县域金融、合作金融与普惠金融之间关系、合作金融的管理和风控等问题进行界定。

从设计理念上讲,中国合作金融体系重构是弥补中国金融体系中的“短板”,也是中国金融结构供给侧改革的重要内容之一,它主要基于“三维金融框架”论。^[26]所谓“三维金融架构”指的是,在现代市场经济体系中,需要商业性金融、合作性金融和政策性金融这三种金融组织形态和资源配置方式,合作性金融在金融市场中往往同商业性金融、政策性金融构成三足鼎立的结构,相互影响、相互作用、相互融合形成整体系统金融供给(服务)框架。

进一步来说,三十多年来中国推行的各项金融体系改革(包括农信社、城市信用社和村镇银行制度等)主要以商业性金融为导向,在特定条件和整体经济市场化改革进程中具有合理性,但在中国“三维金融框架”中若缺少合作性金融这一维度,三农、中小企业等弱势群体很难获得金融支持,中国的县域金融、农村金融与普惠金融的发展难以获得成效,长此以往的话将严重影响城乡“二元经济”的平衡发展。所以,合作性金融体系重构是中国“金融发展新体制”里不可或缺的环节。

(二)中国合作金融体系的制度化及其法规建设

从立法基础条件上讲,中国已经有近 10 年的合作金融工作试验,形成各式合作金融模式;有关合作金融的制度化及法规建设内容,除了零散分布在中央级文件或者相应的规章里,同时还包含各级地方政府为发展当地资金互助组织而制定的各种地方法规和操作细则。

这些基础内容为法治化建设奠定了基础,为中国合作金融体系实现科学立法以及合作金融法治和金融改革决策相衔接提供了可能。因此,中国下一步的合作金融改革之路是制定一部完整的《农村合作金融管理条例》及其配套政府规制(国务院法规),从性质和地位、经营原则、设立条件、产权制度和法人治理等方面规范目前我国农村合作金融组织以及整个农村合作金融体系,在此基础上继续推进《合作金融法》(国家法律)建设。

(三)政府金融规制和配套规制建设过程中的“双参与”与“双评估”^[27]

合作金融的政府规制及其配套规制实施效果在很大程度上会影响整个社会的合作金融效率问题,因此,“决策科学性”和政府金融规制制定过程流程化设计等问题成为中国合作金融体系重构的一项重要环节。

一般来说,针对合作金融的政府规制及其配套规制由熟悉该领域政府监管机构人员、专家和市场人士共同参与制定是比较有效的。同时强调的一点是,为避免“谁管就由谁制定规则”的分权行政管理模式,其过程中应该积极发挥独立第三方的专家、智库和专业人士以及公众的作用。因此,所谓“双参与”就是有关合作金融的国家总体发展规划方案及其配套政府规制确定之前,由多个智库、专家和学者参与作为独立第三方,在“走基层”基础上对我国近 10 年合作金融试验展开充分的论证和细致的“规制前相关问题基础研究”,其成果为方案制定及其

配套政府规制提供基础和技术支撑；另外一项参与就是社会各界参与，即在一定范围内采取相应的激励机制向一些专家、学者、官员和合作金融组织等社会各界公开征求意见。

所谓“双评估”就是有关合作金融的政府规制及其配套规制实施一定时间后，具体监管部门对其效果进行内部评估，同时委托第三方专业机构对有关合作金融的政府规制实施效果进行整体评估。为保证“双评估”的科学性，应加强评估方法和“技术标准”合理性设计，包括：评价方式选择、指标体系、技术路线、影响因素、评估模型和操作规程等内容。

（四）“农村合作金融”到“城镇合作金融”的发展路线

中国合作金融组织发展的“制度惯性”往往采取诱致性的制度变迁、政府主导的变迁，由下往上发展的路径依赖，且各项合作金融试点工作也是围绕着农村而展开。因此，中国合作金融体系重构的过程中，一方面要把合作金融改革与普惠金融相关改革措施联系起来，另一方面在制定国家合作金融发展总体规划及其发展路线时，把现有农村合作金融改革成果做实，并可按照“先农村、后城镇”的路径发展中国合作金融体系。

另外，合作金融四大基本经济特征不仅仅在农村经济体和农业产业中体现，在渔业、加工业、各种行业（细分行业）协会等小规模经济群体具有一定的同质、关联、协助和聚集等具备经济合作性特征。这也意味着，在中国合作金融体系重构的过程中，“农村合作金融”实践成果和经验可以在“城镇合作金融”范围内进一步推广，中国合作金融体系也要在不同行业范围内进行延伸，逐步建立商业性金融、政策性金融和合作性金融共同组成的中国金融供给体系结构。

（五）创新管理机制提升合作金融组织管理水平

目前，中国县域金融专业人才严重短缺现状在理论界已经形成共识，在保证“民主管理”条件下提升合作金融组织的专业水准，将成为中国合作金融重构最终成败之关键要素。

“民主管理”有两种模式：一是“出资人自己管理”模式，即在合作金融组织内部选举出具有一定专业知识的出资人代表团队对合作金融组织进行管理；二是“委托—代理”模式，即通过健全内部治理结构设计，合作金融组织的出资人通过一定程序选择并委托管理团队或者专业机构对合作金融组织进行管理。其中，第一种模式在实施过程中会有一些现实障碍，这是因为，虽然合作金融组织的发起人一般都是农村或者行业精英，但他们往往不是金融工作的专业能手；第二种模式往往可以解决“股东参与治理”和“专业化管理”两方面要求，这种模式与省联社管理农信社模式有本质不同，即省联社代表地方政府并作为合作金融行业主管单位，通过倾向于行政化的方式管理着各家农信社，而第二种模式体现的却是合作金融组织出资人与专业机构之间的“委托—代理”市场化管理方式。

探索创新合作金融组织管理模式的配套制度安排，制定法规并通过行政许可设立一批“合作金融管理公司”，通过这些“持牌”专业化管理机构吸引和聚集

一批金融高级专业人士对全国范围内的合作金融机构进行管理,逐步推动中国合作金融机构市场化的“委托—代理”模式,或许是有效解决合作金融内部管理的有效途径。

(六)政府在中国合作金融体系构建中的作用及其行为边界

农村经济特点和农村金融的“内生弱质性”是各国政府介入的基本逻辑,从外国经验来看,国家在合作金融组织建设过程中起到了积极的主导作用,特别是各国在合作金融发展的初期都对其进行了扶持。中国的合作金融组织尚处于发展初期阶段,可以在坚持合作制的同时,不断培育农村资金互助组织,促进该种资金扶助模式能够可持续发展。主要有三:(1)政府财政资金对农村合作金融组织进行一定的扶持;(2)实施现代的法人治理制度,促使资金互助组织能够真正实现多级法人治理,且确保法人都具有自主权力,进行独立经营;(3)发展过程中坚持合作制的互助精神,并通过制定配套的法规支持各种创新管理机制。在政府行为边界方面,应汲取历史经验教训,避免“省联社”这种行业主管的行政化管理模式再次发生。

六、结论与建议

合作金融在中国县域金融和农村金融体系当中具有独特的优势,具有不可替代的地位和作用,在新常态条件下构建与中国经济相互适应的合作金融体系,将成为中国深化金融体制改革工作内容之一。本文有以下几点基本结论:

第一,改革开放后中国曾经开展过各种形式的合作金融实践,均以失败告终,这是多种因素共同作用的结果,也与合作金融机构运行的经济金融环境和实施过程中政策偏离合作金融的基本经济特征直接相关。

第二,新一轮的农村合作金融各项改革与试验有将近十年的时间,特别是各地政府开展的农村资金互助组织试点,因这种类型农村合作组织以专业合作社和产业为基础,它具有一定的内生性,各种成功经验为中国合作金融组织进一步规范发展和体系路径重构提供了借鉴和实践素材。

第三,中国合作金融体系的顶层设计理念要回归到“三维金融架构”的理论基础,把重构中国合作金融体系当成弥补中国金融体系“短板”,把它融入中国金融结构供给侧改革工作内容当中,坚持“合作制原则”并以制度化和法规建设的方略来推进各项合作金融改革,通过“农村合作金融”到“城镇合作金融”的发展路线来实现中国合作金融的“国家总体发展目标”。

第四,有关合作金融政府规制及其配套规制的制定过程决定整个合作金融体系的实施效果和运行效率,“双参与”与“双评估”的流程化设计是“决策科学性”基本基础,创新管理机制提升合作金融组织管理水平的有效途径。充分发挥各级政府在中国合作金融体系中的作用和正确处理各级政府与合作金融组织之间的关系,对尚处于发展初期阶段的中国合作金融体系构建是基本保障。

第五,中国合作金融在实践中存在多种组织形式和多个政府监管部门。因

此,应该尽快明确监管主体并建立相应的政府部门内部协调机制,建立分类指导、差异化监管与合理监管具体标准。优化合作金融组织内部风险防范机制,通过设定“红线”和设立风险防范基金以及发展合作金融担保体系等手段防范金融风险。

注释:

- [1]张乐柱:《农村合作金融制度研究》,山东农业大学博士论文,2004年,第17页。
- [2]赵慧峰:《农民资金互助合作社发展现状及运行机制研究》,中国农业出版社,2012年,第8页。
- [3]按照国际劳工组织(1994)定义,合作制是一种自愿和民主的组织形式以及具有共同目标的协会,社员同等出资、共担风险、共同受益,并积极参与其活动。
- [4][21][26]戴相龙、黄达主编:《中华金融辞库》,中国金融出版社,1998年,第588、588、500—509页。
- [5]Hendrikse,G.W.J.,C.P.Veerman:“Marketing Cooperatives: An Incomplete Contracting Perspective”,*Journal of Agricultural Economics*,2001a.52(1).pp.53—64.
- [6]Hendrikse,G.W.J.,J.Bijman:“Ownership Structure in Agrifood Chains; the Marketing Cooperative”,*American Journal of Agriculture Economics*,2002.84(1).pp.104—119.
- [7]Tassel, Eric Van.:“Group Lending under Asymmetric Information”,*Journal of Development Economics*,1999.(60).pp.3—25.
- [8]Fedele,Alessandro.Joint Liability Lending in Microcredit Markets with Adverse Selection: A Survey.Working Paper,Department of Statistics,University of Milano—Bicocca,2005.p.11.
- [9]余国耀等:《我国农村股份合作经济发展态势及其对策性意见》,《发现》1994年第2期。
- [10]石秀印:《农村股份合作制》,湖南人民出版社,1999年,第36—41页。
- [11]吴永红、郭晓鸣:《中国农村合作金融的发展与选择》,《中国农村经济》2001年第10期。
- [12]梅兴保:《我国农村金融风险的防范与化解》,中国金融出版社,2000年,第71页。
- [13]谢平:《中国农村信用合作社体制改革的争论》,《金融研究》2001年第1期。
- [14]李浩:《农村信用社经营范围的反思与重构》,《财会研究》2009年第17期。
- [15]李莹星:《花钱买不来机制——农村信用社改革述评》,《中国改革》2005年第8期。
- [16]俞建拖等:《农村信用社市场化改革探索》,《金融研究》2005年第4期。
- [17]夏英等:《以农民专业合作社为基础的资金互助制度分析》,《农业经济问题》2010年第4期。
- [18]张德元等:《关于农民资金互助合作组织的思考与分析》,《经济学家》2008年第1期。
- [19]杨志强:《农民专业合作社内部资金互助模式探讨——兼析泉州市专业合作社组建资金互助社的必然性》,《福建金融》2011年第4期。
- [20]何广文:《合作金融组织的制度性绩效探析》,《中国农村经济》1999年第2期。
- [22]财政部网站:截止2011年底,全国在28个省市的1141个县开展互助资金试点,涉及16299个贫困村(4618个试点村中央财政支持,11681个试点村省级财政支持)。
- [23]第三类和第四类的具体数据权威机构没有进行统计。
- [24]案例素材相关资料委托黄凌锦2015年3月实地调研。
- [25]陈雨露、马勇:《中国农村金融论纲》,中国金融出版社,2010年,第58—76页。
- [27]陈经纬:《完善金融法治建设与政府金融规划改革——基于转型时期的逻辑与经济学分析的视角》,《学术界》2015年第7期。

〔责任编辑:刘 臻〕