



(2017 年度)

农民合作社信用合作 实践困境与发展前景研究

项目单位：农业部农村经济研究中心

课题主持人：谭智心

研究支持：毕马威公司

2017 年 12 月

课题总顾问：

汪小亚 农业部专家咨询委员会委员

清华大学中国农村研究院学术委员会委员，研究员

课题主持人：

谭智心 农业部农村经济研究中心，博士/副研究员

课题组成员：

黄 迈 中国农业银行总行“三农”事业部，博士/高级经济师

何 婧 中国农业大学经管学院金融系主任，博士/副教授

蔡颖萍 浙江湖州师范大学经管学院，博士/副教授

摘 要

近年来，依托农民专业合作社开展信用合作业务出现蓬勃发展态势。中央高度重视农民专业合作社开展信用合作问题，2014年中央一号文件第一次明确提出要依托农民专业合作社建立新型农村金融合作组织。各地依托农民专业合作社开展信用合作试点探索，取得了积极成效。

与其他类型的资金互助组织相比，依托农民专业合作社开展的资金互助组织更为活跃，更为广泛，更为复杂。它呈现出几大特点：一是合作社规模普遍较大；二是示范社占据较大比重；三是合作社区域分布不平衡；四是产业结构以种养殖业为主；五是内生性开展信用合作较多；六是资金运用以农户借贷为主。

从本质来看，农民合作社内部开展资金互助其实是合作社服务功能的拓展，由原来为社员提供生产、供销和技术服务，拓展到为农民提供资金调剂，解决社员资金需求。从调研情况看，虽然各地开展信用合作的农民合作社数量较少，但也形成了一些典型模式：一是“社员股金+合作资金”模式，主要特点是建立“以社员入股资金为主、零散存放合作资金为辅”的资金来源渠道，依托吸收的社员股金或零散资金在合作社内部循环借贷，实现社内合作、封闭运行、成员互助、自我发展，满足合作社季节性资金需求和解决会员临时资金短缺，并以此促进专业合作社的发展和农民增收；二是“社员股金+银行资金”模式，实质是社员小额入股形成互助金，互助金存入合作银行后作为担保金，银行多倍放大贷款额度，解决合作资金不足和抗风险能力弱的问题，形成“银社联手、合作共管、发挥优势、多方共赢”局面；三是“财政资金+合作股金+银行资金”模式，实质是以财政资金作为风险金，通过财政资金的以点带面效应，导入金融扶持合作社发展机制，实现财政引导与金融杠杆的有机结合。

目前我国农民合作社开展信用合作具有自身独特的实践困境。法律政策层面上，存在缺乏法律保障、登记分歧较大、制度障碍有待突破等问题；内部管理层面上，存在民主管理较为欠缺、专业人才储备不足等问题；风险控制层面上，存在外部监管能力有限、标准规范较为缺乏、存在非法集资隐患等问题；运行成效层面上存在供需矛盾时有出现、运行主体缺乏激励、公平效率较难兼顾等问题。

新修订的农民专业合作社法中，合作社内部开展信用合作的相关内容并未写入。然而，随着合作社规范化的深入推进和金融监管能力的有效提升，此项业务将发挥自身独特的作用。借鉴“社员股金+银行资金”模式、“财政资金+合作股金+银行资金”模式，外部市场力量也可以通过合理的制度设计，与农民合作社建立有效的合作关系。政府应完善对农民合作社开展信用合作的支持保护政策，

促进农村金融“最后一公里”问题的圆满解决。

关键词：农民合作社；信用合作；实践困境；发展前景

目 录

摘 要.....	1
第 1 章 我国农民专业合作社开展信用合作的基本情况	4
一、农民专业合作社发展总体情况	4
二、农民专业合作社开展信用合作主要特征	7
三、农民专业合作社开展信用合作制度梳理	12
第 2 章 我国农民专业合作社开展信用合作的典型模式	14
一、“社员股金+合作资金”模式	14
二、“社员股金+银行资金”模式	16
三、“财政资金+合作股金+银行资金”模式	18
第 3 章 我国农民专业合作社开展信用合作的实践困境	20
一、法律政策层面	20
二、内部管理层面	21
三、风险控制层面	22
四、运行成效层面	23
第 4 章 我国农民专业合作社开展信用合作的前景展望	26
一、法律政策供给减弱	26
二、外部介入参考模式	26
三、完善支持保护政策	27
参考文献	28

第 1 章 我国农民专业合作社开展信用合作的基本情况

一、农民专业合作社发展总体情况

2007 年 7 月 1 日,《中华人民共和国农民专业合作社法》(以下简称“合作社法”)正式施行¹,成为我国农民专业合作社发展历程上的里程碑事件。该法的核心要旨在于明确我国农民专业合作社的市场法人主体地位,为我国农民专业合作社的成立、运营和发展提供法律依据。法律还专门从项目安排、财政扶持、金融服务、税收减免等方面明确规定相关部门要为农民专业合作社发展提供政策扶持。在合作社法的引导下,中央和地方有关部门纷纷出台扶持政策,为我国农民专业合作社日益壮大创造了良好的政策环境。

在有法可依和政策支持的有利背景下,我国农民专业合作社迎来了难得的发展契机,合作社如雨后春笋般不断涌现,并呈现出快速发展态势。农业部提供数据显示,2007 年合作社法颁布实施以后,当年年底在工商部门注册的农民专业合作社才 2.6 万家,到 2008 年底(合作社法施行 1 年后)发展至 11 万家,1 年多时间增长了 4 倍。2009 年底农民专业合作社的数量比 2008 年底又翻了一番,截止到“十一五”末(2010 年底),全国在工商部门登记的农民专业合作社达到 37.91 万家,实有入社农户约 2900 万户,约占全国农户总数的 11%。“十二五”时期(2011 年—2015 年)是我国农民专业合作社发展的黄金期,合作社数量快速增长,2015 年底,我国工商部门注册登记的农民合作社达到 157.3 万家,是“十一五”末的 4.15 倍,加入合作社的农户数量超过 1 亿户,占农户总数的 45%。截至 2017 年 7 月底,我国在工商部门依法登记的农民合作社达到 193.3 万家,是 2007 年底的 74 倍,年均增长 60%,实有入社农户超过 1 亿户,约占全国农户总数的 46.8%,平均每个行政村近 3 家合作社,参加合作社的农户收入普遍比非成员农户高出 20%以上。

在高速发展的同时,我国农民合作社呈现出一些典型特点:

一是数量持续增长,增长率趋于稳定。自 2007 年农民专业合作社法颁布施行以来,我国合作社数量持续增长,从 2007 年的 2.6 万家,增加到 2017 年 7 月的 193 万家。从合作社数量的年均增长率来看,2008 年出现了超高速增长,增长

¹ 《中华人民共和国农民专业合作社法》由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议于 2006 年 10 月 31 日通过,并于 2007 年 7 月 1 日起开始施行。

率达到 326.54%，之后持续下降，近年来基本稳定在 18%左右，说明我国农民合作社的发展已经趋于稳定。（见图 1）

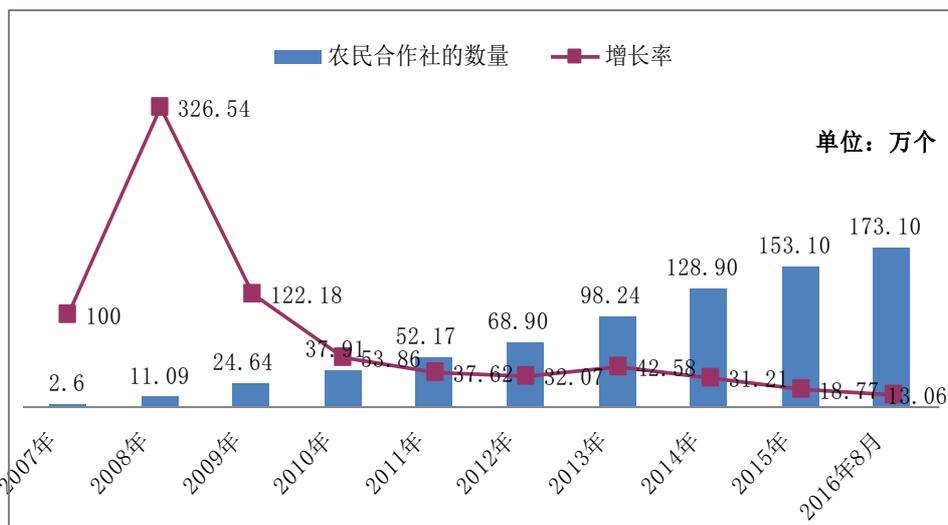


图 1 2007-2016 年 8 月底农民合作社数量及增长率图

二是区域发展不均，带动能力较强。从各省合作社发展数量来看，东部地区高于中、西部和东北地区。其中，东部占 32%，中部占 27.5%，西部占 28%，东北地区占 12.5%。（见图 2）

据统计，合作社入社农户占全国农户总数的 42.8%，社均成员 61 户。从法定代表人（理事长）身份看，普通农民占 78%、村组干部占 13%、企业占 2.5%、基层农技服务组织占 1.6%、其他社会力量发起成立的占 4.9%。

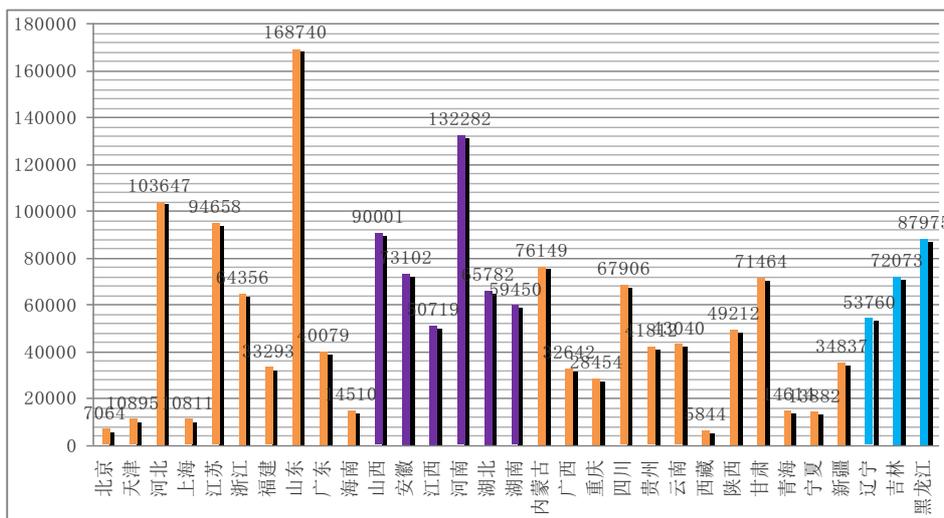


图 2 各省（区、市）农民合作社数量图（2016 年 8 月）

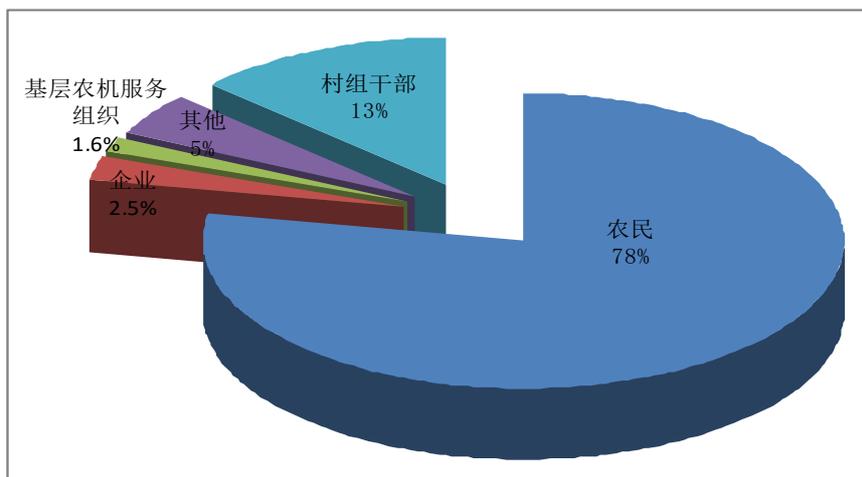


图3 农民合作社法定代表人（理事长）身份构成图

三是产业分布广泛，服务领域较广。我国农民合作社涵盖粮棉油、肉蛋奶、果蔬茶等主要产品生产，并扩展到农机、植保、民间工艺、旅游休闲农业等多个领域，其中种植业约占53%，养殖业28%，服务业8%，林业和其他产业占11%。合作社的组织形式、产业业态、运行机制不断创新，在专业合作的基础上探索出股份合作、信用合作、合作社再联合，超过一半的合作社提供产加销一体服务。农民合作社规范创新、多元开放、融合共享，在促进农业适度规模经营、推动农业供给侧结构性改革以及带动农民就业增收、脱贫致富中发挥着重要作用。

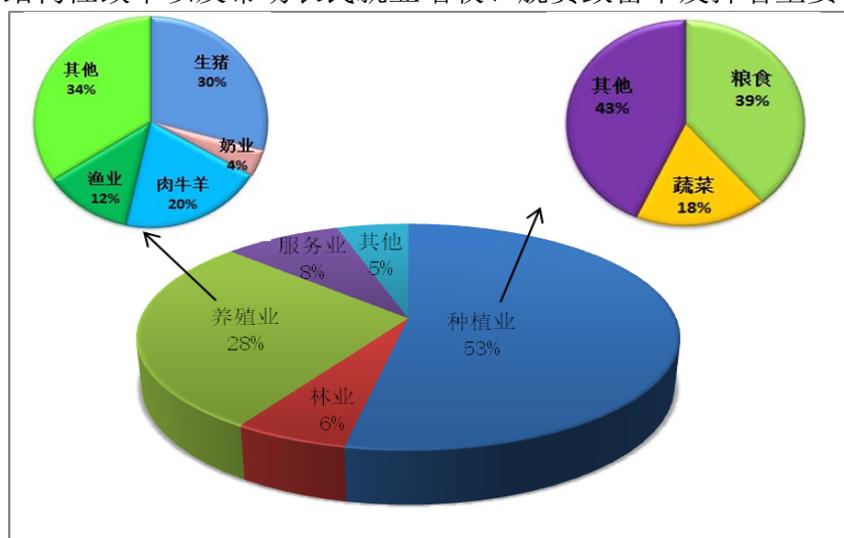


图4 农民合作社产业分布构成图

二、农民专业合作社开展信用合作主要特征

近年来，依托农民专业合作社开展信用合作业务出现蓬勃发展态势。尽管《农民专业合作社法》并未对其内部信用合作作出规定，但不断发展的实践让我们必须面对这一新生事物。由于缺乏全国层面的权威统计数据，农民专业合作社开展信用合作的准确情况无法获知，但是一些机构的调研摸底数据能够提供一定参考。

目前，农村合作金融组织的产生和发展已不是个别现象，而是普遍问题，农村地区各类合作金融创新大量存在。现将全国具有合作性质的农村金融机构（组织）大致分为五大类：第一类是由银监部门批设的农村资金互助社；第二类是由农业部门推动并依托农民专业合作社而建立的农民资金互助合作社；第三类由供销社创办或领办的农民资金互助社；第四类是由扶贫办和财政部门联合开展的贫困村互助资金试点；第五类是农民自发形成的农民资金互助社。其中，只有第一类是由银监部门批设的、有金融业务许可证的农村资金互助社，属于正规金融机构，其他四类均无金融业务执照或金融机构许可证，属于非正规的农村金融组织。

与其他类型的资金互助组织相比，依托农民专业合作社开展的资金互助组织更为活跃，更为广泛，更为复杂。例如，有的在农民专业合作社内部，以生产合作为基础开展信用合作与资金互助业务；有的在农民专业合作社内部成员之间以货币资金入股形式成立专门的资金互助会；有的依托专业合作社，组建相对独立的信用合作组织或资金互助会；有的以合作社股金和从金融机构获得的贷款为货币资金来源，向合作社成员发放贷款。

表 1 农民专业合作社开展信用合作摸底调查情况

调查时间	调研组 织方	调研地点	调研结果
2010 年9月	中国人民 银行牵 头九部 委	对山东、河南等省实地调研和全国摸底	截至 2009 年末，全国 30 个省（自治区、直辖市）各类农村信用合作组织大约 5.6 万家，其中 依托农民专业合作社的农村信用合作组织 2.85 万家，占比 50.89% ；银监会批设的 16 家；扶贫资金引导的约 1.13 万家；农民自发或外部资金推动设立的约 1.62 万家。
2013 年7月	中央农村 工作领 导小组 组织	对安徽、江苏、浙江等省进行实地调研	由农业部门推动并依托农民专业合作社而建立的农民资金互助合作社， 数量多，规模大，形式多样，涉及范围广。
2014 年2月	清华大 学中国 农村研 究院	山东省临沂市	农民专业合作社开展资金互助初具规模 ，据粗略统计，临沂市参与农民资金互助的资金总额约 20 亿元。
2014	农业部	各省摸底	全国农业经管系统上报，开展信用合作的农民专业合作社数量为 2000

年	经管总站全国摸底		多家。(上报较为保守)
2015年	农业部经管系统统计	各省农业经管系统统计汇总	全国开展信用合作的农民专业合作社约为6万多家。

(一) 合作社规模普遍较大

按照2015年农业部经管系统统计数据计算，2015年底全国开展信用合作的农民专业合作社约为6万多家，占合作社总数的比例约为4.5%（2015年底全国工商部门登记注册的农民合作社约133万家），可见开展信用合作的合作社占合作社总数的比例较小。

按照2014年农业部全国摸底的统计数据计算，开展信用合作的合作社规模普遍较大。这些合作社的社均成员为243户，是全国平均水平的3.2倍（全国合作社社均76户）；到2014年底的累计社均筹资额达到170.7万元，平均每户社员出资1.86万元（社均参加信用合作的成员为92户）。

(二) 示范社占据较大比重

按照2014年农业部全国摸底的统计数据计算，开展信用合作的农民专业合作社中，各级示范社占据较大比重，有871家合作社是各个级别的示范社，占开展信用合作的合作社数量的40.34%。其中，国家级76家，省级170家，地市级331家，县市级294家。例如，湖北有49家合作社开展了信用合作，其中有41家为各类示范社，占比83.67%。

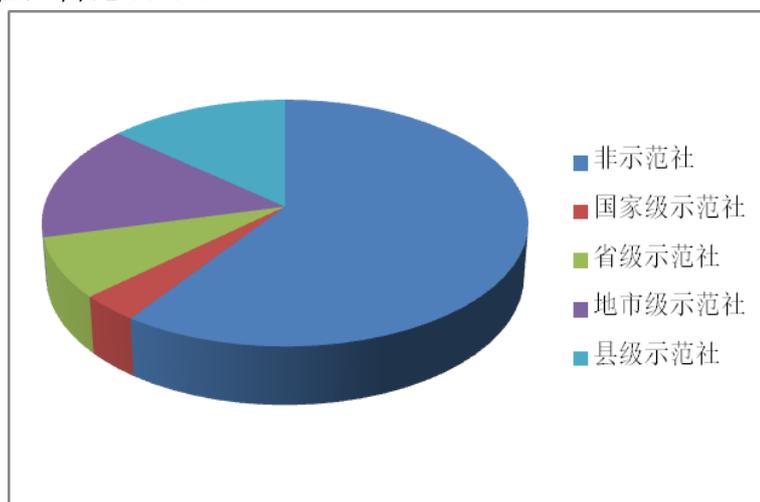


图5 开展信用合作的农民专业合作社示范社构成图

（三）合作社区域分布不平衡

从农业部 2014 年摸底统计情况看，除天津、黑龙江、上海、广东、西藏、青海、宁夏、新疆等 8 个省（区、市）外，有 23 个省（区、市）的合作社开展了信用合作，其中东部地区 8 个，中部地区 7 个、西部地区 8 个。从合作社数量上看，东部地区最多，有 1175 家，占总数的 54.42%。中部地区 249 家，西部地区 735 家。

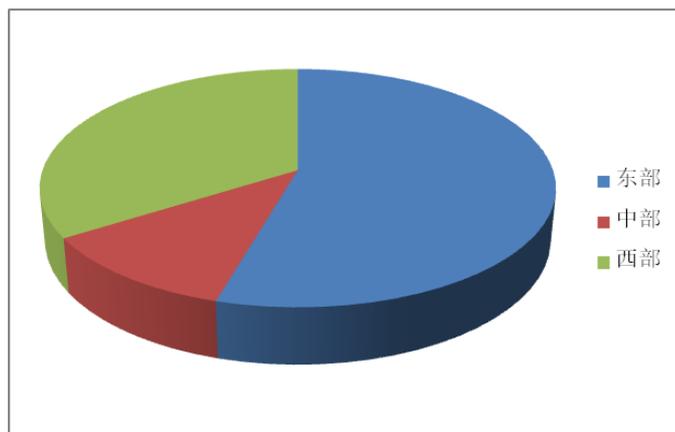


图 6 开展信用合作的农民合作社分布图

从具体省份来看，居于前三位省份的合作社数量占全国的 63.87%，依次是山东 513 家、浙江 458 家、云南 408 家。60 家以下的有 17 个省份，8 个省份在 10 家以下。

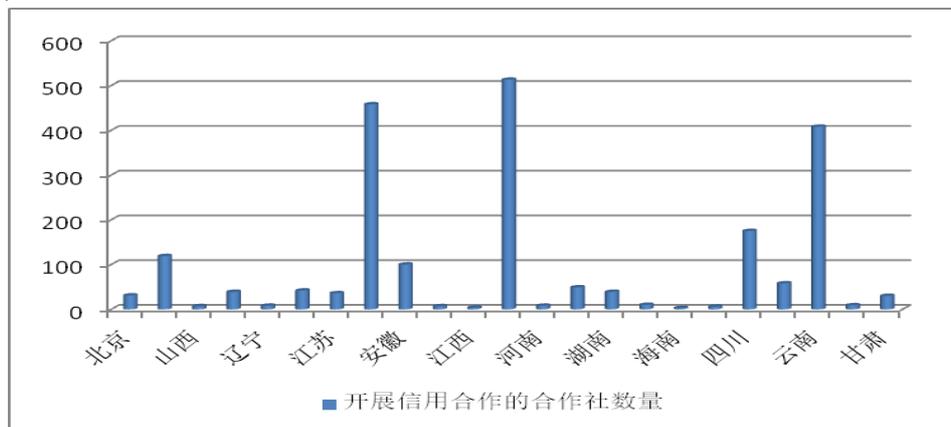


图 7 各省开展信用合作社分布图

从调研情况看，山东、浙江、云南 3 省合作社开展信用合作的数量较多，原因各有不同：山东合作社发展较快，数量占全国总数的 1/10，并且省政府对发展农村合作金融比较重视；浙江民间借贷比较活跃，农民信用合作意识较强；云南从上世纪九十年代初，开展以信用为基础的农村政策性小额信贷扶贫试点，农民有一定的信用合作观念。

（四）产业结构以种养殖业为主

从农业部 2014 年摸底统计情况看，开展信用合作的合作社大部分集中于种养业，占 82.31%，其中种植业 56.88%、畜牧业 23.30%、渔业 2.13%。林业、服务业分别达 6.58%、3.52%。7.60%的合作社从事加工、沼气等其他产业。

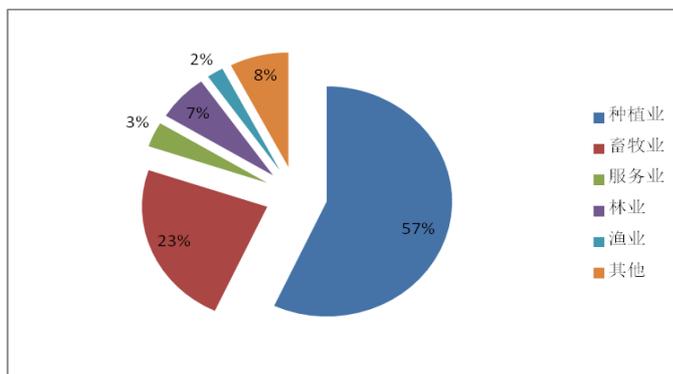


图 8 合作社开展信用合作产业分布图

在种植业中，又以蔬菜、粮食、水果为主。其中，蔬菜类 411 家，占 33.47%；粮食类 340 家，占 27.69%；水果类 265 家，占 21.58%；油料等其他类合作社 212 家，占 17.26%。

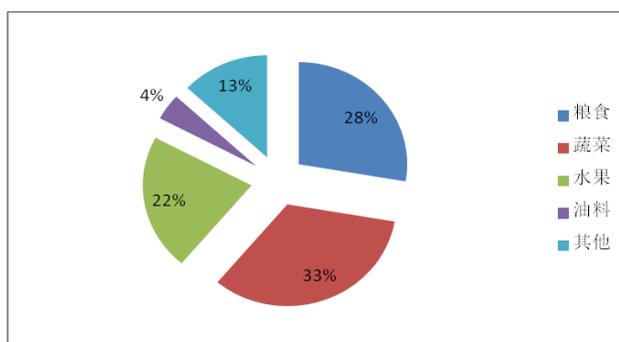


图 9 种植业合作社开展信用合作产业细分图

在养殖行业中以畜牧业为主，涉及生猪、禽业、肉牛羊、奶业等。其中，生猪 185 家，占 36.8%；禽业 118 家，占 23.5%；肉牛羊 112 家，占 22.3%；奶业 12 家，占 2.4%。

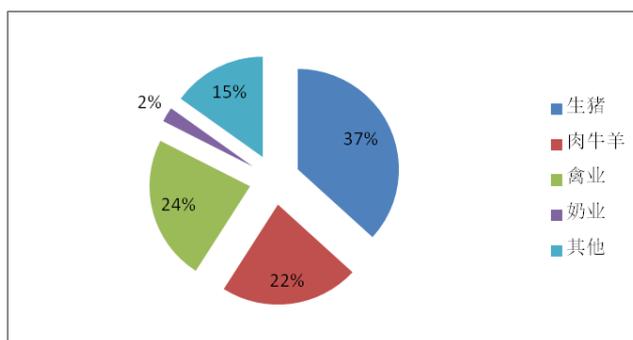


图 10 养殖业合作社开展信用合作产业细分图

（五）内生性开展信用合作较多

依托农民专业合作社开展信用合作的主体，有的是专业合作社内部的内设部门（资金互助部），有的是相对独立于专业合作社的资金互助社；有的资金互助组织与专业合作社相重合、有的不完全重合。从 2010 年人民银行全国摸底调查看，在依托农民专业合作社开展信用合作的组织中，仅在专业合作社内部开展信用合作的比例为 46.25%，依托专业合作社组建独立信用合作组织的比例为 46.01%，而由专业合作社与其他企业、个人共同组建的占比仅为 7.74%。

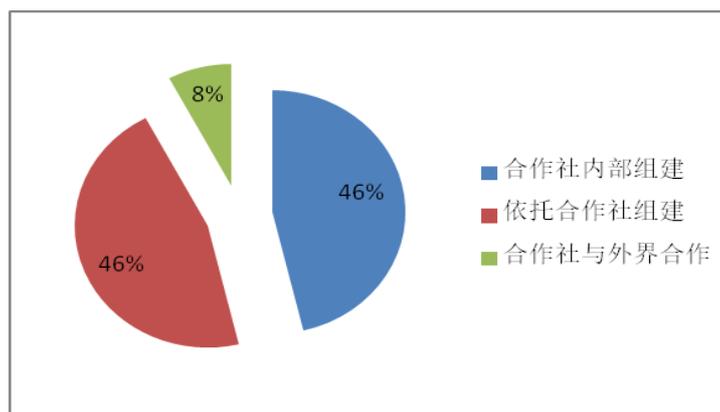


图 11 合作社开展信用合作的组织形式

（六）资金运用以农户借贷为主

从 2010 年人民银行全国摸底调查看，依托农民专业合作社的信用合作组织可贷资金规模高达 375.35 亿元，在各类组织的可贷资金规模（706.34 亿元）中，占比 53.14%。而在可贷资金来源中，农户出资占比最高，为 70.12%；从贷款发放模式来看，主要采取信用贷款和农户联保贷款，占比分别为 67.83%和 27.66%；半年以内的贷款占比为 60.34%，6 个月-1 年的贷款占比为 28.94%；贷款主要用于农业生产，占比为 77.62%；贷款支农和支小特征明显，户均贷款余额和累计笔均贷款额分别为 1.31 万元和 1.57 万元；盈利主要用于分红，占比为 53.7%，其次为追加股本金，占比为 18.7%。

表 2 农民合作社开展信用合作资金运用表

可贷资金规模	依托合作社	不依托合作社	贷款发放模式	信用贷款	联保贷款	其他
	53.14%	46.86%		67.83%	27.66%	4.51%
可贷资金来源	农户出资	非农户出资	贷款期限	半年以内	6 个月-1 年	其他
	70.12%	29.88%		60.34%	28.94%	10.72%
贷款用途	农业生产	其他	盈余分配	分红	追加股本	其他
	77.62%	22.38%		53.70%	18.70%	27.60%

数据来源：中国人民银行 2010 年全国摸底调查。

三、农民专业合作社开展信用合作制度梳理

2009年，银监会、农业部联合发布《关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》（银监发[2009]13号），农业部配合银监会下发专门通知，要求加强合作社信用合作监管、推动地方落实监管指导职责，引导合作社规范有序开展信用合作。截至2016年底，14个省（区、市）的合作社地方性法规明确规定合作社可以开展信用合作业务，江苏、辽宁、安徽等地制定了开展信用合作的指导意见或管理办法。

表3 农民专业合作社开展信用合作政策汇总表

年份	出处	内容
2008年	党的十七届三中全会	允许有条件的农民专业合作社开展信用合作。这是我国首次以中央文件形式允许合作社开展信用合作业务。
2009年	中央一号文件	抓紧出台……农民专业合作社开展信用合作试点的具体办法。
2009年	银监会、农业部联合发文	《关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》（银监发[2009]13号
2010年	中央一号文件	加快培育村镇银行、贷款公司、农村资金互助社；支持有条件的合作社兴办农村资金互助社
2012年	中央一号文件	有序发展农村资金互助组织，引导农民专业合作社规范开展信用合作
2013年	中央一号文件	规范合作社开展信用合作
2013年	党的十八届三中全会	允许合作社开展信用合作
2014年	中央一号文件	在管理民主、运行规范、带动力强的农民合作社和供销合作社基础上，培育发展农村合作金融
2015年	中央一号文件	稳妥开展农民合作社内部资金互助试点
2016年	中央一号文件	扩大在农民合作社内部开展信用合作试点的范围，健全风险防范化解机制，落实地方政府监管责任
2017年	中央一号文件	规范发展农村资金互助组织，严格落实监管主体和责任。开展农民合作社内部信用合作试点。
2010年	辽宁省农委会同银监局	下发了《关于开展农民专业合作社资金互助业务试点工作的通知》，制定了《引导农民专业合作社开展资金互助业务试点方案》
2011年	安徽省农委	制定了《关于推进农民专业合作社开展信用合作的指导意见》
2015年	山东省政府办公厅	印发了《农民专业合作社信用互助业务试点方案》和《农民专业合作社信用互助业务试点管理暂行办法》
2015年	江苏省政府办公厅	下发了《关于加强农民资金互助合作社规范管理的指导意见》

注：地方文件为选编。

从合作社开展信用合作的登记管理上看：目前，各地的农村合作金融登记机构差异较大，既有在工商部门登记，也有在民政部门登记，而且理论上争议较大，意见并不统一。实地调研发现，依托农民专业合作社开展信用合作业务在工商部门登记的难度较大，因为合作社所登记的工商企业经营范围缺乏资金交易业务，许多是在地方政府协调下在工商部门登记的；更多是在民政部门登记为社团法人。

从对合作社开展信用合作的统计管理上看：目前，农业部经管司统计处负责按年统计我国农民专业合作社及其开展信用合作情况。农业部经管总站专业合作社处负责推动农民专业合作社开展信用合作相关工作，并于 2014 年对全国农民专业合作社开展信用合作情况进行了摸底调研。

从对合作社开展信用合作的监督管理上看：目前，对依托农民专业合作社开展信用合作的监督管理存在一定空白。由于缺乏统一管理，各地政府难以掌握农民专业合作社开展信用合作的准确数据；因缺乏金融业务许可证，金融监管部门不纳入监管对象，工商民政部门不纳入登记和年审；因缺乏金融专业知识和监管能力，农业部门“只管生不管养”，导致农民专业合作社开展信用合作成为最为活跃、最为复杂且潜在风险最大的农村合作金融创新组织。

第2章 我国农民专业合作社开展信用合作的典型模式

农村金融市场供给与需求的巨大缺口和众多农民专业合作社不断发展壮大，为农村内生性金融组织的发展提供了现实条件和组织基础（夏英等，2010）。部分地方政府和部门的积极推动，也成为促进农村合作金融组织发展的一个重要因素。因此，在各地出现了多种形式的农村合作金融组织，成为农村金融市场的新生力量，也成为近年来农村新型合作金融发展的探索实践者。

综合以往文献和课题调研，现有农村合作金融组织大体可以分为五类：一是银监会或者地方政府批准设立的资金互助社，这类资金互助社按照金融机构的要求设置，需经过银监部门审批和监管；二是扶贫系统以财政扶贫资金设立的扶贫互助社，这类资金互助社具有官方背景，由财政资金给予支持；三是供销社系统成立的资金互助社，这类资金互助社具有准金融机构的特征，但是监管主体目前不明；四是农民专业合作社内部设立的资金互助部，此类资金互助以农民专业合作社为依托，以产业为纽带，是目前农村较为活跃的合作金融组织；五是部分农民自发成立的资金互助组织，此类组织由于缺乏监管，少数人打着资金互助社的名义从事非法集资，成为农村金融领域的一个重要风险隐患。

本研究重点研究以农民专业合作社为依托的资金互助组织。从本质来看，农民专业合作社内部开展资金互助其实是合作社服务功能的拓展，由原来为社员提供生产、供销和技术服务，拓展到为农民提供资金调剂，解决社员资金需求。当然和其他农村合作金融组织一个共同特性是这种自发型农村金融组织继承了合作金融的特性，依托我国农村“熟人社会”的天然优势，不仅可以解决正规金融机构信贷博弈过程中难以克服的信息不对称问题，还能利用农户在熟人关系中的社会资本加大借贷者的违约成本，有效降低运行风险。从调研情况看，虽然各地开展信用合作的农民专业合作社数量较少，但是也形成了一些典型模式。

一、“社员股金+合作资金”模式

此种类型的信用合作模式为标准意义上的在农民专业合作社内部进行的资金互助模式。该模式的主要特点是：建立“以社员入股资金为主、零散存放合作资金为辅”的资金来源渠道，依托吸收的社员股金或零散资金在合作社内部循环借贷，实现社内合作、封闭运行、成员互助、自我发展，满足合作社季节性资金需求和解决会员临时资金短缺，并以此促进专业合作社的发展和农民增收。如安徽省金

寨县鑫源蔬菜种植专业合作社就是采取的这种模式。

具体操作方式是：第一步，在农民合作社内部成立金融信用合作部，信用合作部与农民合作社的财务独立，健全信用合作部的章程、理事会、监事会。第二步，社员入社。由合作社社员提出申请，经理事会审核、理事长审批后，农户缴纳入社股金，建立社员个人账户和个人档案，正式成为信用合作部社员。第三步，社员贷款。需要贷款的社员提交贷款申请书，经合作社考察、理事会审核、理事长审批，签订借款合同，担保社员签字，社员立借据后，合作社放款。第四步，社员还款。贷后合作社对借款社员履行监督义务，及时了解借款社员情况。借款社员在指定期限内到合作社金融信用合作部还款。

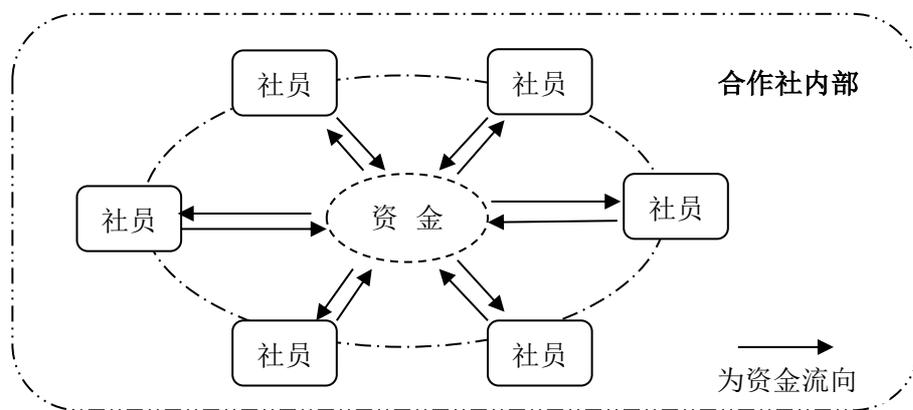


图 12 “社员股金+合作资金”模式图解

从放贷方式上，此种类型的资金互助可以细分为两种：评级授信管理和能人决策管理，如湖南省沅陵县王家岭养鸡专业合作社的评级授信管理和山东华安瓜菜合作社的带头人权威管理。

湖南省沅陵县王家岭养鸡专业合作社的评级授信管理。2014年11月，王家岭养鸡专业合作社发起成立了资金互助部，致力于解决合作社社员养殖户在产业发展中的资金周转问题，总股金额为400万元，其中王家岭养鸡专业合作社占股60%，社员占股40%。资金互助的标准：经合作社信用合作部议定后，本社养殖户社员可按10元/只鸡、种植户社员按5000元/亩标准申请互助金，年利率8%-12%之间，低于当地信用社贷款利率。申请资金互助程序简易，手续便捷，一般在两个工作日就能到位。资金互助的期限以12个月的蛋鸡养殖期限为准，少则3个月。为了提高信息化管理水平，合作社量身定做了财务软件，可及时收集每个信用合作成员的生产、交易数据信息，作为评级授信工作的原始依据，合作社通过信用合作部将成员评级授信分为三个等级：一级信用用户授信额度为5万元，二级信用用户为3万元，三级信用用户为2万元。在授信额度内，成员享受信用贷款（不是现金，而是内部使用的交易款，相当于一张支票）。目前，已累计投放互助金

300多万元，有效破解了农民融资难题。

河北昌黎恒丰果蔬种植专业合作社²带头人权威管理。该合作社是国家级示范社。2011年12月注册登记，注册资金800万元，法人代表廖桂珍（为当地供销社退休人员），拥有社员534人，社员人均纯收入在2万元以上，辐射带动农户1480户，拥有种植基地1600亩，采用“合作社+基地+社员”的运行模式。合作社2016年资产总额912.15万元，净资产302万元，年销售收入338.25万元，盈余总额192.02万元，盈余返还120.97万元。合作社存在资金需求，曾希望从民生银行通过小微联保方式获取贷款，但未能获得贷款。合作社内部开展资金互助始于2012年，规模约为4400万元。互助金的用款主体为合作社和社员，其中合作社占40%、社员占60%。资金互助参与社员400多户（占合作社社员的80%），每年发放贷款400-500笔。资金互助的基本规则：一是组织形式上，设有资金互助中心，有对外办理业务的柜台，4名专职人员（正副理事长、会计、业务员）；二是参股类型上，分为资格股、流通股、投资股。资格股为500元/股，是资金互助活动的基础，所有参与资金互助的社员首先必须获得资格股。流通股人数较多，投资股参与人数不多（30-50人），资格股和投资股可参与项目设施建设，但需要承担一定风险；三是分配方式上，不同股的分红方式不同。资格股保证基本利率（月息1分5），流通股主要按比例和盈利情况进行分红，投资股主要按具体投资项目的盈利情况分红；四是风险防控上，主要采取担保方式（个别有抵押），担保人并不限于社员，金额为1-50万元不等，10万元左右居多。合作社为社员购买意外伤害等保险约10-20万元/年；五是组织决策上，具有典型的理事长管理特征。小规模借款基本由理事长说了算，金额较大的由社员代表开会讨论决定。同时，互助资金规模“量出定入”，不以吸收存款为目的，由理事长把控；六是资金回报上，在吸收资金成本方面主要参考农信社、银行等金融机构利息，但比农信社存款略高一些。贷款利息为月息1分3左右。七是盈余分配上，资金互助业务2012-2013年亏钱，2014-2015年盈利，2016年盈利200万元左右，扣除呆账准备金和公积金后主要用于分红。

二、“社员股金+银行资金”模式

当单纯依靠内部互助资金不能满足部分社员的融资需求时，专业合作社将依托自身的声誉为农户社员向金融机构申请贷款提供担保，有的甚至成立担保基金为社员贷款提供信用增进。如安徽省金寨县元冲村惠民农业服务专业合作社采取的就是这种形式，具体操作方式是：第一步，由村两委牵头组织村民自愿出资入

² 此合作社为作者于2017年3月赴河北省秦皇岛市昌黎县进行合作社资金互助调研的样本之一。

股成立合作社，建立健全合作社理事会、监事会。第二步，金寨徽银村镇银行与合作社签订合作协议，明确双方权利义务：由合作社理事会受理并审核社员的贷款申请，并出具同意担保的理事会决议；银行集中进行贷前调查，审批符合要求的，通知借款人签约放款。第三步，贷后通过与借款人所在合作社加强联系，及时了解借款人情况，并定期进行实地贷后检查。

该模式的实质是社员小额入股形成互助金，互助金存入合作银行后作为担保金，银行多倍放大贷款额度，解决合作资金不足和抗风险能力弱的问题，形成“银社联手、合作共管、发挥优势、多方共赢”局面。目前已经有 3 家合作社实行这种模式开展业务。主要特点表现在以下几方面：**一是**创新方式借力推进。借助银行金融人才和风险防控能力优势，银行合作社联手，开展信用合作试点工作，运行过程由银行指导，风险把控能力较强。**二是**银行指导防止越位。银行负责人才培养、业务指导，合作社负责社员入股、程序操作。合作社入股资金不能满足社员贷款需要时，银行要从自有资金中扩大贷款投放额度。**三是**社员入股银行加资。每个社员交纳 1 千元到 1 万元的入股资金，成为合作正式成员，发给股金证，享受合作社章程规定的小额贷款权。合作银行按入股资金放大 5 至 10 倍投放到合作社社员，可以解决总股金资金不足问题。**四是**对内贷款封闭运行。只有正式社员才能贷款，单笔贷款为入股金 5 至 10 倍，贷款期限 3 至 12 个月。**五是**社员互保风险可控。贷款人以自身入股资金担保外，另提供一名入股社员担保，合作社为社员贷款提供连带保证责任。**六是**贷款快捷方便社员。社员从贷款申请到发放一般只要 2 至 3 天。**七是**特色明显复制推广。按照这种模式，2016 年徽银村镇银行成功复制，目前共在 4 个惠民农业服务专业合作社开展信用合作试点，同样取得较好效果。

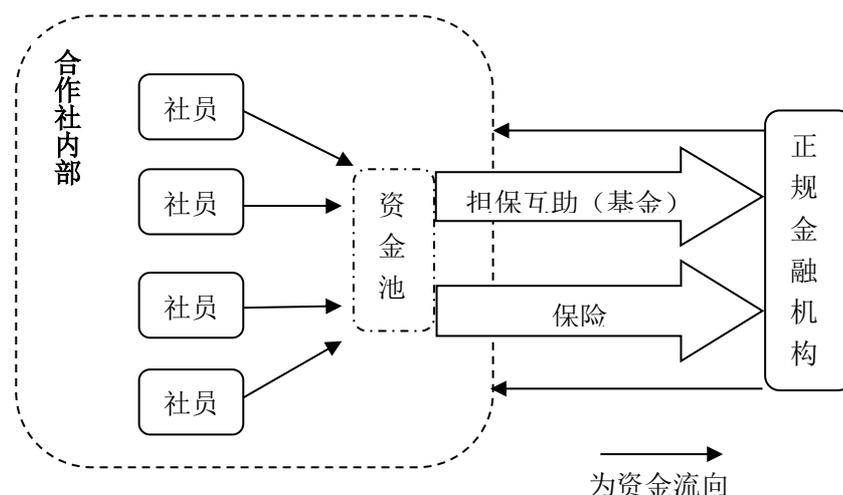


图 13 “社员股金+银行资金”模式图解

三、“财政资金+合作股金+银行资金”模式

此类模式是以财政资金作为风险金，通过财政资金的以点带面效应，导入金融扶持合作社发展机制，是财政金融合作的一项惠民工程。以联合社为担保主体放大对合作社的信贷支持，改变了以往财政直补的“输血”模式，实现了财政引导与金融杠杆的有机结合，为金融支持三农发展开辟了一条新渠道。如浙江安吉两山农林专业合作社联合社试行的资金互助模式。

在具体操作层面，安吉县农商行积极发挥金融主体优势，协助两山联合社详细了解客户金融需求，做好融资对接。联合社运行初期以企业法人身份从事担保业务，后期在安吉农商行的支持下，通过“两山农林贷”创新采用了资金池的办法，出台了《浙江安吉农村商业银行股份有限公司两山农林互助合作基金贷款管理办法》，联合社与安吉农商行签订《安吉县两山农林互助合作基金贷款业务合作协议书》，开展融资担保、资金互助等业务。

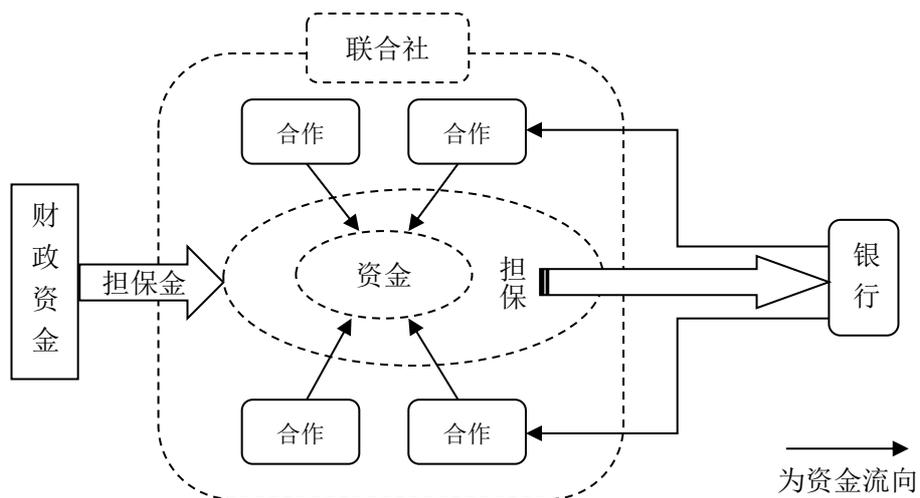


图 14 “财政资金+合作股金+银行资金”模式图解

安吉县政府、安吉农商银行、两山联合社三方达成合作协议，共同建立既有利于保护金融资本和社会资本，又有利于激发管控运行风险内生动力风险补偿机制。一是最大程度盘活涉农可利用资产，反担保措施可以是流转土地经营权抵押、林权抵押、股权质押、房地产二抵、保证等多种形式，大大解决了涉农企业担保难问题。二是实施风险共担，构建 5: 3: 2 的三方共担风险防控机制，将中央财政补助的 1000 万元风险金作为固定风险资金池，一旦发生担保代偿由风险资金池先行支付，再由两山联合社作为经营主体出资 50%、县财政和安吉农商银行各出资 30%和 20%补足风险资金池，确保风险资金池总额不低于 1000 万元，形成长效多元的风险防控机制。三是两山联合社开展追索，对于代偿部分由安吉

农商行和两山联合社共同行使追索权，特别是对原来由林权证、土地流转抵押的安吉农商银行不良信贷资产的整合处置，追回资金返存风险资金池，确保风险资金池持续循环运行。由此，形成了财政、银行、联合社风险共担、利益共享的合作模式。

由两山联合社担保的涉农贷款，农商银行放款利率按基准利率下浮 10% 执行，两山联合社收取 1.2-2% 的担保及尽调业务费，大大降低了涉农主体的融资成本。同时为确保安吉农商银行作为市场经营主体的合理经营利润，县财政每年按“两山农林贷”放贷的金额按基准利率贴息 40% 给安吉农商银行，用于弥补其实际放贷利率下浮的损失，并给与两山联合社按照担保额度 2% 补贴，用于确保两山联合社正常经费开支及弥补担保坏账损失储备，达到了财政资金“四两拨千斤”、农商银行农林市场业务稳固、农户得实惠、两山联合社持久发展的四赢局面。截至目前，联合社为社员已办理担保业务 185 笔，金额 1.71 亿元；为社员解决担保难的同时，节约了利息支出达到 350 余万元；为 300 余家社员提供短融及资金互助业务，金额达到 7 亿元，为社员节约资金成本 500 余万元。两山联合社支持的合作社及涉农企业共实现农业总产值超 10 亿元，至今未发生一笔坏帐。

第3章 我国农民专业合作社开展信用合作的实践困境

从调研情况看，各地农民专业合作社开展信用合作成效显著，农民对信用合作业务的认知程度与参与热情逐步提高，不仅缓解了合作社成员发展生产的资金困难，培育壮大了合作社优势产业，增加了成员家庭经营收入，还增强了农民的信用意识，加快了农村诚信体系和信用体系建设。农民专业合作社开展信用合作，融专业生产服务与资金互助服务于一体，资金支持与产业发展紧密结合，丰富了农村金融供给方式，拓宽了农民融资渠道和途径，对促进农村各类金融组织的良性竞争，激发农村金融市场活力也有积极的作用。但由于我国农民专业合作社发展起步较晚，信用合作业务更是尚处于摸索阶段，加上法律缺失、监管缺位与无章可循，目前农民专业合作社开展的信用合作仍存在一些突出问题。

一、法律政策层面

（一）缺乏法律保障

虽然 2009、2012-2017 年的中央 1 号文件都提出有序发展农村资金互助组织，引导农民专业合作社开展信用合作，但国家尚未出台具体的法律法规。2007 年颁布实施的《中华人民共和国农民专业合作社法》中并没有涉及农民专业合作社开展金融服务的内容；银监会在 2007 年 1 月下发的《农村资金互助社管理暂行规定》对农民资金互助合作社的性质和法人地位有了明确的界定，但对是否同样适用于合作社内发展信用合作，目前并不明确。法律地位的缺失，导致农民专业合作社开展信用合作无法可依。基于过去基金会清理整顿的教训，近年来国家金融监管部门又连续下发文件清查农业领域非法集资行为，使得一些地方政府和合作社对于发展农民专业合作社信用合作顾虑重重。

（二）登记分歧较大

农民专业合作社在工商登记，而资金互助或信用合作组织在目前条件下登记机构差异较大，既有在工商部门登记，也有在民政部门登记，甚至不登记，而且理论上争议较大，意见并不统一。实地调研发现，资金互助组织或业务在工商部门登记的难度较大，因为其所登记的工商企业经营范围缺乏资金交易业务，许多是在地方政府协调下在工商部门登记的，而更多是在民政部门登记。例如，湖南沅陵县有 6 家产业信用协会都在民政部门登记为社团法人。

（三）制度障碍有待突破

信用合作的基础股金或社员股金类似于《公司法》中的“股份”，按其本质可分红而不支付固定回报。按照中央一号文件的要求，对于合作社开展信用合作的资金，不能承诺支付固定回报，也即不能支付利息。然而，对于互助金，如不支付固定回报将面临资金“用脚投票”的风险，信用合作将无法运转。从调研来看，实践中开展此项业务的农民合作社均给社员承诺了一定的利息收益。因此，从实际出发，建议允许对吸收的互助资金事先支付固定利率，但为了防止社员将缴纳互助资金作为投资盈利手段，应对其支付的利息水平进行适当限制，以略高于当地农村信用社同期限档次的利率为宜，促进更好实现资金互助目标。

二、内部管理层面

（一）民主管理较为欠缺

调研发现，一些合作社在开展信用合作过程中还存在管理不规范的问题。有的民主管理落实不够，主要依靠“能人”管理，资金筹集、贷款发放、资金使用费率、盈余分配等事项多由理事长或大股东决定，普通成员难以参与决策；不少合作社成员并不了解盈余情况，甚至不关心自己能分多少红利，更多只是关心存款利率多高、是否能从中贷到款；有的合作社资金筹集额度过高，对借款额度没有限制，有的对外投资，存在潜在风险；有的合作社为了多筹集资金，承诺给予固定回报，吸收成员不履程序，随意性较大。其次，互助资金发放不够规范。从调研情况看，很多农村资金互助合作试点缺乏较为完善的互助资金发放规范制度要求，互助资金的发放主要由专职管理人员决策，缺乏社员的广泛、民主参与。再次，存在“门店”经营的嫌疑。从实地调研看，较多互助社拥有类似银行的大厅、营业柜台以及相关经营规定，需要引起监管部门高度重视。最后，存在信息披露不透明。有的合作社没有向参与资金互助的社员公开账户、分红等相关信息。

（二）专业人才储备不足

农民合作社开展信用合作涉及资金筹集、使用、管理，流动性、风险性较强，需要专业人才。合作社现有的经营管理人员多是农村能人，虽然对农业生产、产品销售有一定的经验，但对金融知识、风险管理知之甚少，制约了信用合作规范发展。调研组在安徽实地考察时，重点询问了合作社财务制度和会计账目情况，发现即使是一些做得比较好的试点合作社，也存在财务人员业务不熟悉的情况，

有的对信用合作业务的运行程序还不是十分清楚。对于一些基本问题，如成员基础股和投资股分红比例、没有参加资金互助部门的合作社成员是否应该领取资金互助部门的股息红利、合作社盈余和资金互助部门的盈余应该如何分配等，莫衷一是。个别合作社账户和资金互助部门的账户没有分开。合作社负责人普遍反映，合作社开展信用合作最缺的专业财会和金融人才。调研组认为，财务制度和会计操作实务是合作社开展信用合作的重要内容，如果不解决好将严重制约合作社信用合作业务的规范、稳定和快速发展。

三、风险控制层面

(一) 外部监管能力有限

我国农民合作社内部的信用合作发展仍处于探索阶段，身份界定尚不清晰。由于相关法律法规对于合作社内部信用合作的监管职责没有明确规定，加上我国金融管理上“谁审批谁监管”的惯例，各部门对合作社内部信用合作监管普遍缺乏积极性。农民合作社一般都在工商部门注册登记，但目前信用合作尚未纳入合作社的经营范围，也就没有进入工商部门的管理范围；地方银监办、金融办有金融人才和对金融市场的监管经验，但人员有限，而且合作社内部的信用合作大部分难以达到银监会的设立标准，银监部门不愿意监管；农业部门尽管既懂农业又懂经济，各个乡镇也有腿，能有效监管，但金融专业知识有所欠缺，法律又没有赋予相应职责，想管也没有手段。由于没有相关部门的审批和监管，合作社内部信用合作就有被划为非法集资的风险，也有的合作社异化为对外吸储和高息借贷的机构。

此外，监管能力不足的问题也很突出。由于缺乏手段和能力限制，监管部门往往只对纳入试点的农民合作社开展信用合作业务进行监管，而对于其他合作社开展此项业务则采取放任自流状态。据了解，县一级金融监管部门对合作社开展合作金融业务的监管能力上限也就是 10 家左右（这也是山东省的试点县选择试点合作社较少的重要原因，如莒南县就只选择了 2 家合作社作为试点），而山东省一个县在工商部门登记注册的合作社数量多在 1000 家以上（莒南县在工商登记注册的合作社有 1546 家），如果试点推广，监管问题呼之欲出。

(二) 标准规范较为缺乏

农民合作社内部信用合作从根本上讲仍属于一种金融业务，具有一定的风险性，需要相关部门制定相应的规章制度来规范信用合作的运作流程。2007 年银监

会针对农村资金互助社所出台的暂行规定和示范章程，对资金互助社的注册资本、营业场所和管理人员都设置了相应的标准，但这套标准的运营成本太高，对于资金有限的农民合作社来讲根本难以承受。农业部虽然针对合作社内部信用合作提出了“坚持限于成员内部、服务产业发展、吸股不吸储、分红不分息”的四项原则，但仍缺乏具体的实施办法。从调研情况看，大部分合作社还未能以章程的形式规范信用合作的开展，即使有的合作社制定了信用合作章程，在实际操作过程中也还存在一些不规范的地方。有的合作社依靠“能人”管理，资金筹集、贷款发放、盈余分配等事项均由理事长或大股东决定，普通成员难以参与决策；有的合作社名义上限定在成员内部，但吸收社员时不设条件、不履程序，实际上是随到随入社，使限于成员内部的要求被轻易绕过；还有部分合作社没有建立健全信用合作内部风险、坏账风险、挤兑风险等防控措施，对于风险金、备付金提取比例也差异较大。

（三）存在非法集资隐患

近年来，一些地区出现了部分团体和组织假冒合作社信用合作名义从事非法借贷、甚至高息借贷的现象，个别甚至卷款跑路。这些冒牌合作社大多没有合作社法人资格，也没有产业作依托，在章程中虽然规定只吸收合作社内部成员的股金，但在实际操作中，入社往往只是做一个简单的登记，存款人随时来随时办理入社手续。为了吸引城乡居民存款，这些组织承诺远高于银行存款利率的固定利息作为回报，并违规开展高利率放贷或者风险投资。这种假冒合作社开展信用合作的潜在危害不容小觑。一方面，这些假冒合作社搞高息揽储、变相开展非法存贷业务甚至是高息借贷，最后往往是资不抵债、卷款潜逃，造成很多农民存款血本无归，严重损害了农民利益，也对农村的和谐稳定带来不利影响；另一方面，这些假冒合作社大多打着合作社信用合作的名义开展非法业务，混淆了非法借贷和合作社信用合作的概念，可能导致农民对合作社开展信用合作产生不信任感，甚至对合作社产生偏见，危及到合作社事业的健康发展。

四、运行成效层面

（一）供需矛盾时有出现

调研发现，许多合作社反映很想开展信用合作业务，但合作社社员都没有钱，资金难以筹集。有的合作社反映，筹到的资金很少，但需求量很大，难以满足需求。有些合作社反映，由于成员产业相同，资金需求相对集中，导致筹集的信用

合作资金周转不开，同时也存在资金相对集中闲置的问题。此外，有些地方严格的制度规定也导致合作社开展信用合作的供需矛盾。如山东试点方案规定，合作社开展信用合作业务不能超过注册地所在行政村，确有需要的，经批准后可放宽到乡镇域。有的合作社在座谈中反映，他们规模比较大、产业发展比较好，成员已经超出1个乡镇的范畴。严格按照试点方案执行，将会导致一大批需要资金的成员不能获得支持。他们认为，合作社最重要的是产业联结，应将产业联结和区域联结有机结合起来，在保障资金安全的前提下，建议将业务的地域限制放宽到县域。

（二）运行主体缺乏激励

调研发现，试点合作社由于坚持互助制原则，不以盈利为目的，在设定互助资金占用费上有上限要求，所以通过资金互助得到的收益有限。如很多合作社仅承诺高于银行活期存款的利率汇报，一方面造成成员入股不积极，另一方面合作社领头人由于牵扯精力过大、收益不高，自身也缺乏扩大信用合作规模的动力。安徽省岳西县撞钟种养专业合作社资金互助部设定的资金占用费为月息9%（年息10.8%），年底扣除10%公积金、10%风险保障金后，2014年仅分红5.8万多元，其中基础股股东82人，投资股股东40人，人均分红不到500元。而合作社方面开展信用合作牵扯的精力较大，需要合作社理事长具有很强的责任感和奉献精神，据了解，该合作社理事长王林苗主要业务并不在合作社，而是从事茶叶销售加工，开展合作社信用合作业务就是为了帮助自己村里的乡亲们。从长远来看，如果抛开财政扶持，要建立起一套适应市场要求、能够协调各方利益、形成有效激励的合作社信用合作制度体系和监管体系，还需要在实践中继续进行深入探讨。

（三）公平效率较难兼顾

在农民合作社内部开展资金互助业务兼具公益性和商业性特点。公益性在于业务开展以普惠为目标，合作的目的在于弥补“正规金融不愿涉足成本较高的农村金融领域”的不足；商业性在于业务开展仍然遵循市场化运作规则，商业可持续性此项业务顺利运行的基础。从安徽省金寨县调研情况看，三种农村合作金融组织开展资金互助业务的典型模式比较，村镇银行指导下的资金互助模式运行效果最好，既满足了合作社社员发展需要，银行又能够实现商业上可持续，但与银行其他涉农业务相比，此类模式的收益偏低；县农发委指导下的资金互助模式可持续性较差，合作社理事长明确表示，目前112万的资金池还不足以实现盈亏平衡（盈亏平衡点为300万），而如果大肆扩张业务，势必形成较大风险，监管

部门肯定不允许；县供销社主导的资金互助模式，完全市场化运作，资金池要做到 8000 万才能实现盈亏平衡，风险最大。所以，如何在农村合作金融业务中兼顾公益性和商业性，制度安排上需要考虑弥补公益性造成的风险贴水。

第4章 我国农民专业合作社开展信用合作的前景展望

党的十九大做出了中国特色社会主义已经进入了新时代的重要判断，到2020年，我国将实现全面建成小康社会的宏伟目标。作为中国农村合作金融最为重要的组织形式之一，农民专业合作社开展信用合作具有一定的发展前景。

一、法律政策供给减弱

2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议修订通过了《中华人民共和国农民专业合作社法》，并将于2018年7月1日起施行。在修订后的农民专业合作社法中，修订前热议的农民专业合作社内部开展信用合作的内容并未出现，说明此项业务尚未成熟。可以预见，在随后的法律宣传和政策制定中，农民专业合作社内部开展信用合作也将不会出现。然而，法无禁止即可为。在实践中，一些优秀的合作社开展此项业务还是得到了相关部门、合作社理事长、合作社社员以及专家学者的支持和认可。随后今后合作社规范化的深入开展和金融监管能力的有效提升，农民专业合作社开展信用合作必将在合作金融领域发挥自身独特的作用。届时，面临制度约束与外部监管，如何平衡好制度约束与市场经济规律之前的矛盾，妥善处理好农民专业合作社开展信用合作公益性与商业性之间的关系，是未来该项业务实现有序健康发展的关键。

二、外部介入参考模式

从目前我国农民专业合作社开展信用合作的基层实践来看，严格按照中央文件要求进行的合作社内部信用合作业务，具有很强的公益属性，需要合作社理事长具有较强的奉献精神与控制能力，这种仅仅局限在成员内部的合作社信用合作业务，其应用范围具有一定的局限性，仅能用来满足合作社社员小规模、急需、零散的生产资金需求，每笔的资金规模一般不超过3万元。

中国的农村金融市场是细分的，对于合作社中的生产大户和农民专业合作社的金融需求，则需要通过别的途径来满足。国家农村改革试验区的试验证明，通过设计合理的制度，能够将农民的互助资金通过特定的渠道进行放大，从而满足更高层次的金融需求。“社员股金+银行资金”模式、“财政资金+合作股金+银行资金”模式就是很好的例证。

三、完善支持保护政策

农民合作社开展信用合作在我国没有先例可循，必须坚持试点先行，在取得经验的基础上稳步推进。从调研情况看，资金筹集规模有限、无法满足合作社成员的资金需求是制约合作社开展信用合作的重要因素。建议政府在发展初期加大支持力度，降低合作社开展信用合作的运行成本，促进其健康发展。对符合条件开展信用合作的合作社给予资金、税收等方面的支持，并加强合作社信息化建设。同时通过建立风险保障基金和农业保险体系，防范信用合作金融风险。鼓励和引导社会资金以捐赠或入股的方式支持信用合作。信用合作的开展要求合作社管理人员掌握相应的金融业务知识，建议政府采取有效措施，引导和支持合作社培养业务骨干，帮助引进具有金融专业知识的人才，把培养开展信用合作业务的农民合作社理事会、监事会成员和财会人员纳入新型职业农民培训计划，提高合作社开展信用合作业务的能力。

此外，大部分合作社内部运行机制不合理，主要是因为缺乏统一的操作规范，没有可以参考的运行机制。建议金融监管部门与合作社管理部门，依据金融市场的监管办法，在结合农民合作社的基本特点和各地实践经验的基础上，联合制定合作社内部信用合作的基本规范，对信用合作的基本原则、标准条件、资金筹集使用、管理制度、风险防控等方面做出明确规定。尤其是在调研中发现较为混乱的借贷利率确定、风险备付金制度、监督管理责任等方面，应加快制定相应原则和标准，为合作社开展信用合作业务提供参考。

参考文献

- [1] 刘杨. 农民专业合作社内部信用合作的法理探析——以农民信用合作权为视角[J]. 学术论坛, 2014 (10): 145—148.
- [2] 戎承法, 楼栋. 专业合作基础上发展资金互助的效果及其影响因素分析——基于九省 68 家开展资金互助业务的农民专业合作社的调查[J]. 农业经济问题, 2011 (10): 89—95.
- [3] 谭智心, 贺潇. 安庆经验: 农民合作社开展信用合作的制度建设与风险防范[J]. 中国农民合作社, 2016 (1): 41—46.
- [4] 汪小亚, 帅旭. 农民专业合作社信用合作的模式及现实选择[J]. 中国农村金融, 2012 (14): 54—57.
- [5] 徐旭初. 农民专业合作社开展信用合作正当时[J]. 农村工作通讯, 2011 (18): 11—13.
- [6] 薛桂霞, 孙炜林. 对农民专业合作社开展信用合作的思考[J]. 农业经济问题, 2013 (4): 76—80.
- [7] 苑鹏, 彭莹莹. 农民专业合作社开展信用合作的现状研究[J]. 农村经济, 2013 (4): 3—6.