

農信之家：農民資金互助組織的歷史選擇

——農民資金互助行業自律組織的實踐和探索

北京農信之家諮詢中心 謝勇模

一、 成立背景

（一）資金互助組織發展良莠不齊，“山寨銀行”氾濫。2010年6月23日《中國青年報》曾報導江蘇省鹽城市射陽縣“山寨銀行”氾濫，在長蕩鎮不到100米長的中心街道上就有6家。不少別有用心的人掛著“資金互助社”的牌子，行非法集資之實，嚴重歪曲了國家政策，對整個行業發展造成了負面的影響。

（二）資金互助社發展模式不一，多種模式並存。自2004年7月10日吉林梨樹閭家村8戶農民首創資金互助制度以來，資金互助社在大江南北不斷得到複製和推廣，並逐漸得到國家政策的認可。2006年中央1號檔明確提出：引導農戶發展資金互助組織。黨的十七屆三中全會決定明確：允許有條件的農民專業合作社開展信用合作。2010年中央1號檔：支持有條件的合作社興辦農村資金互助社。在國家農村金融新政的推動下，全國各地資金互助組織蓬勃發展，據不完全統計，全國各種類型的資金互助組織已達上萬家。農民信用組織呈現多種發展模式：從監管主體來看，分為銀監部門批准、國務院扶貧辦推動、地方政府引導、和農民自發等四大類；從發展路徑來看，

分為依託社區發展資金互助社（以吉林代表）和依託專業合作社發展資金互助社（以浙江為代表）等兩大類；從發展模式來看，又分為以“總社一分社”的科層式發展模式和以各個獨立主體進行橫向聯合的聯合發展模式。

地域不同、組織者的背景不同決定了不同資金互助組織模式。但是資金互助組織是否存在著共性？資金互助組織到底該如何監管？由誰來監管？建立什麼樣的監管與制度才能適應互助組織的發展要求？國家需要出臺哪些財政、金融、監管具體政策支持互助社發展？等等一些問題還沒有解決、這些問題需要在實踐中探索與回答。

（三）資金互助組織缺少專門的管理服務機構。很多農民資金互助組織，在培訓上，沒有專門的服務機構；在規範上，沒有專業的指導機構；在政府溝通上，沒有專門的協調機構；在管理上，沒有一個專門的諮詢機構。最近幾年我們在全國各地推廣資金互助組織過程中，深深感覺到大多數發起人具有社會責任感，都想規範發展，更好服務社會，但很多人確實不知道如何做才是規範，才能保持機構可持續發展，才能不被強制關閉或被移送司法機關按非法集資偵辦。因此，這些組織迫切需要一個能夠提供規範辦社指導諮詢機構。

二、成立和發展

農信之家成立之前，百信資金互助社制度推廣團隊已經開始幫助全國各地有需求的農民和農村小企業組建資金互助組織，積累了一定的經驗。

2011 年 8 月 13 日，來自江蘇、浙江、河北、河南、吉林等地的 10 家農民資金互助組織的代表（其中有 8 家是姜志國等人親自培訓指導組建的資金互助組織）齊聚吉林，一致決定共同出資設立農信之家，並按照合作社的制度框架設置了股權結構和決策機制；2011 年 9 月 29 日，農信之家在北京工商部門註冊成功；2011 年 12 月 26 日上午，在中國人民大學鄉村建設中心舉辦的“2011 年合作經濟論壇”上，中國人民大學農業與農村發展學院院長溫鐵軍教授和青島農業大學合作社學院李中華教授親自為農信之家揭牌，標誌著農信之家正式成立。

農信之家成立後，一方面在實踐上繼續複製資金互助社制度，在不到一年的時間裡，先後推動山東、河南等地的 15 家資金互助組織的成立，形成以濮陽為中心，輻射河南漯河、山東菏澤等周邊地區資金互助組織群；另一方面在理論上提出了農民合作制度下的金融集團、投資集團和消費集團三大集團的建設願景，明確提出“節制城市資本下鄉，鼓勵農村資本進城”統籌城鄉共同發展政策措施和建議，通過國家政策性支持，鼓勵和引導城市資金下鄉和農村資本進城，建立城市反哺農村長效機制，改變鼓勵農民工進城為鼓勵農村資本進城，通過農村資本在城市收益反哺農村，建立城鄉共同發展長效機制。

截至 2012 年 7 月底，農信之家共發展會員單位 25 家（包括 2 家個人會員），其中已經開業半年的有 11 家，開業不到半年的有 8 家，正在籌建中有 4 家。

11家匯總表		8家匯總表	
發起資金（元）	10551000	發起資金（元）	8020000
社員數量（人）	5113	社員數量（人）	706
社員股金（元）	15346000	社員股金（元）	5190792
存款餘額（元）	40208217.69	存款餘額（元）	5886311
累計辦理存款戶數（戶）	2435	累計辦理存款戶數（戶）	396
累計辦理存款筆數（筆）	6314	累計辦理存款筆數（筆）	611
貸款餘額（元）	42170200	貸款餘額（元）	8132000
貸款戶數（戶）	1595	貸款戶數（戶）	116
累放貸款額（元）	89433100	累放貸款額（元）	8295000
累放貸款筆數（筆）	4223	累放貸款筆數（筆）	121
累放貸款戶數（戶）	2597	累放貸款戶數（戶）	120
截至日期：2012-6-30		截至日期：2012-7-31	

三、具體做法

（一）探索統一的、規範的行業標準，進行複製和推廣。

當前資金互助組織沒有統一的、規範的行業標準是其發展良莠不齊的一個重要的原因。農信之家通過統一品牌、統一軟體、統一培訓、統一監管等形式探索出了一系列標準化的服務體系；依據《中華人民共和國農民專業合作社法》和黨的十七屆三中全會和中央 1 號檔“支援有條件的農民專業合作社興辦資金互助社”的檔精神，以銀監會頒

發的《農村資金互助社管理暫行規定》和《農村資金互助社示範章程》規範合作社內部資金互助業務，在複製和推廣過程中堅持了以下幾個基本原則：

1、堅持以農民為主體原則。資金互助組織要將其社員限定為其所在的鄉（鎮）或行政村轄區內的農民和農村小企業，堅持以農民為主體。

2、堅持民主管理原則。資金互助組織是群眾性的社區自治互助組織，必須堅持民主管理原則。農信之家要求資金互助組織發起人不得少於 10 人，單個戶口人數出資總額所占股權比例不得超過該組織資本總額 10%。

3、堅持社內信用交易原則。農信之家要求資金互助組織堅持社員內部信用交易原則，嚴禁向非社員融入或融出資金。

4、堅持審慎經營原則。資本充足率不得低於 8%，最大單戶貸款不得超過資本淨額 10%，同一戶口人貸款之和不得超過資本淨額的 15%，最大十戶貸款總額不得超過資本淨額 50%，呆壞帳要 100% 提取損失準備，政府信用監督管理機構的其他要求。

5、堅持盈餘返還原則。資金互助組織經營盈餘在提取法定準備金後，股金分配紅利最高不得超過所分配盈餘的 50%，剩餘應按交易量進行二次返還。

6、堅持風險自擔原則。資金互助組織成員應嚴格按照出資股金數額比例承擔本組織財產損失（虧損）風險責任。社員入股時應與本組織簽訂風險承擔責任書，明確法律責任。

7、堅持民主自治管理與政府監督管理相結合原則。農信之家要求資金互助組織依據法律、法規民主自治管理，並自覺主動接受政府信用監督管理部門對其民主自治管理和業務經營活動進行監督。農信之家已開業的資金互助組織，都曾邀請過當地政府主管合作社的領導出席開業典禮，主動爭取政府的支持和監管。

（二）建立起以發起人為核心的股權治理結構。

農村信用組織建設道德是前提，產權是基礎，法律是保障，這是農民資金互助組織健康發展的關鍵。農信之家在推廣資金互助組織的過程中特別注重建立發起人制度，尤其十分注重對發起人道德品質的考察和產權制度的設計，使之聲譽良好，能夠自律管理民主辦社，從產權制度設計上防止一股獨大，一人獨尊，保證互助社按章程制度辦社要求。

同時，針對農村信用社、農村合作基金會等傳統合作金融機構產權不明晰、股份過於分散等弊端，農信之家以銀監會頒發的《農村資金互助社管理暫行規定》、《農村資金互助社示範章程》為依據，建立以發起人為核心的股權治理結構，即不少於 10 名的發起人等額持股，每人持股比例不得超過 10%。這種設置方式既有利於股份相對集中，又有利於資金互助組織進行民主管理和民主監督。

（三）建立健全內控制度，做好合規經營。

合規經營是銀行業金融機構存在和發展的根本前提，也是銀行業安全穩健運行的關鍵所在。對於資金互助組織而言，強調合規經營十分必要。在組建資金互助社的過程中，農信之家都會協助當地發起人

起草《章程》、《財務管理制度》、《安全保衛制度》、《信貸管理制度》、《理事會議事規則》、《監事會議事規則》等規章制度，製作成展板上牆，督促發起人簽署《發起人風險承諾書》。協助資金互助組織建立“三會一層”治理結構，即社員（代表）大會、理事會、監事會及經營管理層。

此外，農信之家提醒資金互助組織在開展業務的過程中特別注意政策法規的界限，一定要在政策法規允許的範圍內開展業務，注意組織內部控制，做好合規文化建設，注意與非法集資、非法吸收公眾存款劃清界限。

（四）加強行業自律，不定期對資金互助社開展合規經營檢查，及時進行風險提示。

目前政府部門對農民專業合作社內部資金互助尚未出臺明確的監管規定，農民自發的資金互助組織處於監管的真空，為加強行業自律，農信之家一方面要求成員單位使用統一的業務管理軟體，並及時對其業務經營情況進行遠端監控；另一方面邀請全國首家資金互助社——梨樹縣閭家村百信農村資金互助社會計董麗娜、中國金融教育發展基金會的吳小慶老師等人對成員單位開展不定期的現場檢查，及時發現問題，截至 2012 年 7 月底，農信之家針對成員單位共開展 4 次集中檢查，對其組織建設、財務管理、檔案管理、審慎經營情況進行了風險分析和提示，形成 9 份《風險提示》報告，督促其整改。此外，為保證外部監督的持續化、規範化，農信之家擬委託專業的財務公司定期對成員單位的財務進行審計。

四、 遇到的困難

農信之家是由農民資金互助組織自願出資設立的，10 家資金互助組織，20 萬元的資金，4000 多戶農民通過出資的方式支援農信之家的成立，表達了農民資金互助組織需要建立一個自己的服務組織的強烈願望，在不到一年的時間裡，15 家資金互助組織在農信之家的輔導下陸續成立，他們不僅用實際行動支持了農信之家的發展，而且也表達了農民對資金互助社的強烈渴求。農信之家是在農民資金互助組織蓬勃發展、國家農村信用體制監管不順背景下產生是歷史的必然。

然而，儘管中央政策鼓勵農民專業合作社內部開展資金互助，地方政府也對農民專業合作社開展資金互助持歡迎態度，但是由於缺少具體的扶持政策，農民資金互助組織在發展過程中還是遇到不少困難：

一是資金互助組織市場准入困難。農信之家宣導資金互助組織爭取銀監部門的市場准入政策支持，並且在合作社內部開展資金互助業務時就按照銀監會有關要求規範操作，但是目前銀監會暫緩審批資金互助組織，使得這些組織游離於監管體制之外，沒法享受國家應有的扶持政策，發展充滿不確定感。

二是農民專業合作和社區信用合作如何相互促進的問題。理論上大家都有共識，合作經濟和合作金融是相互促進的，需要“兩個輪子”一起轉。實際操作過程中，涉及到專業合作和信用合作雞先還是蛋先的爭議，如浙江銀監局堅持要在專業合作社基礎上開展信用合

作；而農民專業合作社法並無農民信用合作的條款，這就導致一些資金互助組織要麼冒著盲目地將資金集中投入某個產業的風險，要麼受到“用借用空殼合作社開展資金互助”的指責。

三是“山寨”資金互助組織攪局，迫切需要政府監管的介入。一些投機逐利的人借用資金互助的名義，行非法集資之實，高來高去，破壞了整個行業生態，不利於資金互助組織的健康發展，迫切需要地方政府和監管部門的介入，規範資金互助組織的發展，扶持規範操作的資金互助組織，取締利用資金互助行非法集資之實的組織。

四是農民資金互助組織之間進行聯合發展問題。合作社之間合作是國際合作社七項原則之一，2012 年是聯合國國際合作社年，農業部也正在制定農民專業合作社聯合社的扶持政策，農民資金互助組織之間的聯合有利於調劑資金餘缺，共同抵禦市場風險，提高競爭力，加強行業自律。目前，農信之家在河南濮陽已經發展了 15 家資金互助組織，已經有成立聯合社的基礎，只需地方政府加強引導，濮陽市農民資金互助社聯合社的建立自然水到渠成。

五、 工作展望

未來一年，農信之家將在鞏固現有成果的基礎上，爭取社會各界的支持，克服困難，做好以下工作：

一是完善服務體系。農信之家將繼續孵化增量，通過增量推動質的變化。加強農信之家及其成員單位能力建設，將現有資金互助社扶上馬，培育幾個示範社，並爭取監管部門的認可。

二是完善行業自律制度。農信之家將繼續發揮行業自律組織的功能，一方面繼續督促各成員單位完善內部監督體系，另一方面建立退出機制，通過定期的監管，對不認真整改的資金互助組織給予退出農信之家的處分。

三是啟動 1-2 個投資示範專案。農民信用合作組織聯合有三條路徑：一是協會，二是聯合社，三是銀團投資或貸款，現在農信之家基本發揮了協會職能，成立區域聯合社現在還不具備法律和政策條件，因此，選擇投資聯合是必然要求。今明年要抓好 1-2 個一次性投資、現金流量充足、收益穩定的第三產專案，如小型賓館專案，通過示範引導銀團聯合投資和農村資本進城，通過城市消費能力，增加農民收入。