

山东农村资金互助机构可持续发展调查

丁 凯

(山东经贸职业学院会计学院 山东潍坊 261011)

【摘要】农村资金互助作为新型农村合作金融的代表,由于其本身具有的内生性和本土性,在农村金融市场上表现出旺盛的生命力。发展农村资金互助不仅是解决农村长期金融供给不足的具体措施之一,更是落实科学发展观的具体体现。

【关键词】农村资金互助 政策扶持 可持续发展 风险控制

一、农村资金互助案例介绍

为了解山东省农村资金互助情况,笔者近期到山东省沂水县和蒙阴县进行了调查,调查情况如下:

1. 山东沂水县姚店子镇聚福源资金互助社资金互助模式。该资金互助社经国家银监局批准,于2008年3月26日开业。股东社员48人,其中个人46人,小企业2个。2008年底股东社员发展到60户,2009年发展到108户,现在股东社员为268户,累计发放贷款2000多万元,截至目前没有出现一笔坏账。

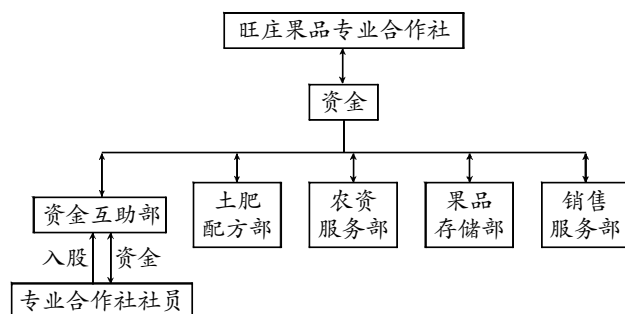
该社发放贷款的方式是“一贷两保”式,即一个贷款人贷款需要2个资金互助社认可的担保人(担保人可以是社员以外的人)担保。贷款期限最长为6个月,资金只能当做流动资金使用,而不能用于购置固定资产。目前贷款利率水平定为月息1.2%。

其主要特点有:一是资金互助社非常适合农村特点。农民开展的资金互助,信息是对称的,大家都知根知底,能够很好地防范道德风险。二是能够彻底发扬民主。在运作过程中,每一笔贷款都要经过社长、理事会成员、监事会成员的层层签字同意,这样能够很好地控制社长的权力。三是可以避免行政干预。由于资金互助社是农民自己创办的,当地政府不可能通过行政命令干预社员之间的资金互助,这样能够保证资金互助社的独立性。四是银监局的作用明显。当地银监分局对每一笔存贷业务进行实时监管,这样能够跟踪每一笔贷款的运行情况,及时提示资金风险,同时当地银监分局能够协调从其他商业银行调入的资金,帮助资金互助社补充资金缺口。

2. 山东蒙阴县旺庄果品专业合作社内部资金互助模式。山东省蒙阴县旺庄果品专业合作社立足于当地蜜桃优势产业,由周边607户农民组建成立,按照绿色有机食品标准,建设标准化生产桃园15000亩。为解决社员生产资金难问题,在专业合作社内部开展资金互助。其开展的资金互助业务既没有得到银监局的批准,也没有到工商或民政部门注册。

该社开展资金互助的方式主要有两种:一是春、夏、秋三季向社员赊销化肥、果品套袋等生产资料,农资价格比市场价格低5%~10%且赊销款不计利息;蜜桃秋季统一销售后,

销售款项留在合作社,不计息,年底统一结算。二是把社员的闲余资金集中起来作为互助资金,在合作社内部调剂使用,社员入社资金月息为4厘,借款利息为8厘,2010年互助资金规模达到300万元。同时,专业合作社还可以为社员担保,从当地农行获得额度不超过5万元的贷款。其运作模式见下图:



其主要特点有:一是简化农户借款手续。基于地缘、业缘、血缘建立的资金互助,其信息是对称的,即不需要经过正规金融机构所规定的借款程序,农户就可以在第一时间得到借款,同时借款利率也要比当地农信社低。二是风险可控。资金互助的对象只限于专业合作社社员,同时由于资金始终围绕蜜桃的生产、储存、销售这一产业链封闭运转,所以风险很小。三是增收效果明显。在农资赊销环节,合作社直接到厂家采购化肥、农药,减少了中间环节;在产品销售环节,由专业合作社统一销售,因为采取按标准化生产,拥有自主品牌,而且获得了国家绿色食品认证标志,产品打入了高端市场,收购价格每斤比市场收购价格高0.3~0.5元,农户真正得到了实惠。

二、案例剖析

1. 关于资金互助的市场准入。目前,经过银监局批准,拿到金融许可证成立资金互助社的难度非常大。截至2011年11月1日,通过金融监管部门批准的资金互助社全国只有46家,所以第一种模式即通过成立资金互助社开展资金互助的模式行不通。而第二种模式,即在专业合作社内部进行资金互助,这一模式还没有相关法律和政策的支持。在立法层面,至今没有一部法律明确农民是否可以在专业合作社内部开展资金互助和如何进行资金互助,大多数农户只能摸索前行。在监

管层面,由于没有明确的法律授权,所以不论是地方银监分局还是地方金融机构都对其无从监管,使得各地方开展的资金互助良莠不齐,容易引发金融风险。

2. 关于资金互助的可持续发展。不论是哪种模式,都存在小、弱、散的问题。由于强调资金的封闭运行,可能会出现资金互助组织内部的资金无有效需求的情况,即出现股东社员不需要资金,造成资金闲置的现象。同时,社员的存款还要定期支付利息,这对资金互助的可持续发展提出了严峻的考验。

3. 关于政府在资金互助中的作用。在我国,金融方面的改革往往强调政府主导,采取自上而下的方式推进。而对于资金互助这种农村草根金融或微型金融,政府不易强势介入。应充分尊重农民的创新精神,合理界定市场和政府的边界,激发市场活力和农民创新热情。

4. 关于农民专业合作社的内部治理。开展资金互助,农民专业合作社的内部治理相当关键。有些专业合作社进行的资金互助,完全由专业合作社理事长一人说了算,没有完善的法人治理机构。同时,进行资金互助的业务与其他业务混同起来,财务没有单列,这些都为资金的安全埋下隐患。

三、保障农村资金互助机构可持续发展的政策建议

1. 完善相关法规和健全配套政策,赋予其明确的法律地位。2010年3月13日,山东省人大常委会在其通过的《山东省农民专业合作社条例》的第44条中规定“农民专业合作社为满足成员生产经营资金需求,可以在本社内部依法开展资金互助和信用合作,但不得对外吸收公众存款或者非法集资。”笔者认为,出于我国农村资金互助还处于发展阶段和降低立法成本的考虑,目前不适合颁布新的法律来进行规范,只需在《农民专业合作社法》的第二条增加“农民专业合作社提供与生产经营有关的技术、信息、资金互助等服务”相关规定即可。

在操作层面,建议由银监会参照《农民资金互助社管理暂行规定》,制订《农村资金互助管理暂行规定》。在制订过程中应注意两个问题:一是将设立的门槛降低,这样可以将更多的农村资金互助囊括进去;二是立法语言尽量简单易懂,从而具有可操作性。

2. 明确监管主体,确保风险可控。从监管层面来看,农村资金互助的外部监管存在盲点。从各地实践来看,资金互助规模在几十万元到几百万元不等。如何保证资金不出问题,是亟待解决的问题。对于由哪个部门来监管,目前有三种思路:

(1)由当地银监分局监管,因为银监局的主要职能之一就是金融监管,而目前的资金互助本质属于金融领域的范畴,由其监管合情合理。目前主要的困难是:监管地方上的“草根”金融,需要大量的人力和物力,这就需要地方银监分局扩充人员和编制,增加行政成本。从短期来看,这一问题很难克服。

(2)由地方农经部门监管。因为农经部门经常与农民打交道,特别是农村专业合作社往往由当地农经部门牵头组建,所以由地方农经部门监管更为合适。但是,笔者认为金融监管需要专门的金融机构和金融人才,而地方农经部门很难达到这一要求。同时,金融监管需要诸多部门的统一协调,地方农经

部门难以担此重任。

(3)由地方金融办负责监管。农村资金互助有其显著的地域性,其发展壮大是为当地农村经济服务,对地方政府最有利,利益导向决定了地方政府愿意主动承担监管责任。因此由地方政府监管更有利于统筹协调各部门联动。当地金融办作为地方政府的职能部门之一,对该地区的农村金融的动态最为了解,且具备专门的金融队伍,由其行使主要的监管职能是现实可行的。

3. 依托专业合作社,健全法人治理结构。目前,有些地方并没有依托专业合作社进行资金互助,而是直接“吸储放贷”,这种行为应予坚决制止。20世纪90年代农村合作基金会的教训使我们深刻地认识到:没有实体经济支撑的农村金融,根基是不牢固的,很难持续发展。所以必须坚持以专业合作社为载体进行资金互助,将农业生产和资金互助融为一体。

在实际业务操作中,一笔借款的发放,从最初的业务考察到审批,直至款项的发放,往往由专业合作社的理事长一个人说了算,带有很大的随意性,这给资金安全带来风险。所以要健全和完善法人治理结构,使社员大会和监事会真正履行起决策和监督的职能,将农民自己的事情办好。在财务上要单独核算。

4. 加强政府引导,营造良好的农村金融生态环境。在开展农村资金互助的过程中,当地政府的角色尤为重要。尽管各地农村经济发展水平不同,地方政府对地方农村金融的现状最为了解,其发展地方农村金融的意愿也是最强烈的,是采取强势干预的方式,或是采取积极引导的方式,地方政府应慎重选择。

作为内生性的农村互助金融机构,其天生具有弱质性,即不论从资金规模、人员素质、机构运作等方面都比正规金融机构弱。所以地方政府应从以下方面对其进行扶持:一是减免税费。农民所开展的资金互助是为其自身服务的,本身并不盈利,如果对其征收营业税或其他税费,则会加重农民负担。二是加强引导。针对农村资金互助,地方政府要积极调研,提出解决问题的思路。要积极引导农民规避风险,规范运作,而不是全盘否定或一哄而上。三是做好相关人员的业务培训工作。考虑到农村普遍缺乏金融人才和缺少金融知识的现状,为保证资金的安全运作,必须对专业合作社的理事长和财务人员进行专门的业务培训。地方政府可以委托地方职业院校对相关人员进行集中培训,以提高整个地区从业人员的素质。

【注】本文系2011年度山东省高校人文社科研究项目“新型农村合作金融创新研究”(项目编号:J11WF62)的阶段研究成果。

主要参考文献

1. 马勇,陈雨露.作为“边际增量”的农村新型金融机构:几个基本问题.农业经济研究,2010;1
2. 李昌平.建设新农村,先建新金融.探索与争鸣,2010;2
3. 李威.新金融机构进军农村市场.南风窗,2011;4
4. 林小川.地方金融办“扩权”争议.21世纪经济报道,2011-06-13