

农村合作基金会规范发展探索

王文莉 罗剑朝 刘兴旺

(西北农业大学经贸学院,陕西杨凌 712100)

摘要 将农村合作基金会的发展分为试办、起步和完善等三个阶段,对各个阶段的特征和取得的成果进行了总结;并对其发展中出现的网点设置营业化、变相吸收存款、超比例发放贷款等问题进行分析;最后提出“立足农村、坚持合作、资金互助、自主经营、民主管理”的原则,以实现农村合作基金会的规范化管理。

关键词 农村合作基金会,农村金融,农村合作经济组织,合作金融组织

分类号 F832.35

近几年,随着农村经济改革进程的推进,全国各地农村合作基金会发展迅速。其建立和发展,对于管好用好集体资金,壮大集体经济实力,缓解农村资金供求矛盾以及抑制民间借贷等方面发挥了积极作用。但由于其规范化滞后,目前相当一部分农村合作基金会资金运作不规范,效益不高,并出现经营金融业务的现象。若任其继续发展下去,不仅影响金融秩序的稳定,而且可能引起农村经济秩序的混乱。因此,应尽快按农村合作基金会的章程和宗旨进行整顿,促使其逐步走上良性发展的轨道。

1 农村合作基金会的产生和发展

随着改革的深入,国有银行的政府性金融不断弱化,中国农业银行的商业性成分增加,政府保护农业的意识体现得越来越少,农业成了各家金融机构不愿进入的高风险领域,农村工商业成为各家竞争的对象。在这种情况下,集管理和融通农村资金为一体的农村合作基金会应运而生,并得到迅速发展,遍及全国。到 1994 年底,全国建立乡(镇)农村合作基金会 17 823 个,村级农村合作基金会 41 137 个,年末聚集资金 454 亿元,年内投放 591 亿元,其中向种植业投放 105 亿元,向养殖业投入 67 亿元,用于农业基本建设贷款 24 亿元,向乡村企业投放 234 亿元,取得了良好的经济效益^[1]。农村合作基金会的产生与发展为农村经济的发展注入了新活力,活跃了农村资金市场,弥补了现行农村金融体制的缺陷,起到了农村基层金融机构无法起到的作用。

1984 年以来,农村合作基金会的发展大体上可分为三个阶段:

第一,试办阶段(1984—1986 年)。1984 年在江苏、河北、湖北、辽宁、山东等省开始进行合作基金会的试点,很快取得了良好的效果。到 1986 年底,全国就有几千个乡(镇)建立了农村集体资金融通组织,筹集可融通资金近 50 亿元^[2]。这一阶段农村合作基金会在活动形式和内容上都很不规范,带有明显的探索性质,融资规模比较小,融通的资金基本上是乡村集体经济组织的集体资金,还没有引起社会各界的广泛关注和重视。

收稿日期 1998-03-16

作者简介 王文莉,女,1968 年生,助教,硕士;现在西安理工大学工商管理学院工作,西安 710048

第二,起步阶段(1987~1991年)。中共中央发文正式对农村合作基金会给予肯定和支持,提出要“办好不以赢利为目的的合作基金会,管好用好集体资金”。同时,各级党政部门也大力支持农村合作基金会的发展。到1991年底,全国已有33%的乡(镇)、16%的村建立了以农村合作基金会为主要形式的农村集体经济内部资金融通组织,筹集可融通资金99.9亿元,年内累计投放资金100.8亿元,其中投放于农业生产的资金达41.4亿元,投放于乡镇企业的资金达46.0亿元,向农业社会化服务组织提供资金6.8亿元^[3]。在这一阶段,农村合作基金会的业务范围有所扩大,资金渠道已不局限于集体资金,资金投放也不局限于农业,但融资实力仍有限。另外,农村合作基金会的规范化建设被提到了议事日程。

第三,完善阶段(1992年以后)。十四大以后,农村经济迅速发展,农村合作基金会由此进入了一个新的发展阶段。在这一阶段,农村合作基金会的业务范围有所扩展,规模扩大,有的地方还成立了县联合会,并得到了社会各界的广泛关注和重视。它在融通资金、促进农业和农村经济发展等方面发挥了重要作用。同时也出现了超业务范围经营、脱离金融宏观调控目标等一些新的问题,需要进行规范和引导,以促进其健康发展。

2 发展中存在的主要问题

目前,农村合作基金会存在的主要问题表现在以下几个方面:

2.1 网点设置营业化

合作基金会作为一个内部融资的资金互助组织,其机构设置理应有别于金融部门,但绝大多数基金会利用自己特殊的优势与金融机构争地盘、抢业务,在繁华闹市区设置网点,开展各种金融活动,完全改变了合作基金会的本来面目,严重影响了金融宏观调控。

2.2 变相吸收存款

基金会为追求利润,在吸收基础股、固定股之外,还广泛吸收了大量农户活期股金,并出据有期限、有利率,类似储蓄存单的股金凭证,这样改变了股金的性质,实际上是变相吸收存款。

2.3 吸收股金预付红利

这一做法违背了国家对基金会的政策要求:股金分红的比例决定于经营收益状况。统计资料表明:大部分乡镇固定股金除按国家利率付资金占用费外,再加付入股者股本10%的红利。有的乡活期股金另付0.075%或0.375%的红利,执行占用费率为2.7%、3%^[4]。这种在入股之初预付红利的做法,实际上是变相提高了资金占用费率。

2.4 超比例发放贷款

资金投放金额与股金比例大部分都超过规定比例,若农民按基金会“退股自由”的规定挤兑股金,必将发生支付危机,参与者的利益将受到严重损害。

2.5 资金投向背离建会原则

按照规定,基金会在资金投放上,一要与当地产业结构相适应,二要坚持短期小额为主的原则,三要优先解决农业生产流动资金不足的困难,四是不得将资金用于非农业的基建投资。但实际上由于农业效益比较低和资本投向的趋利性,农村合作基金会源于农业的各项农村资金,有相当一部分“农转非”,流向风险较大的工商业和农村二、三产业。有的地

方投放到非会员的乡镇企业,而且有相当一部分资金用于固定资产投资^[5]。有的甚至办理资金拆借业务,扰乱了金融秩序,并且扭曲了自身的性质,丧失了基金会改善和加强农村集体资金管理,增加农业生产的资金投入,缓解农民生产、生活资金短缺等的基本职能。

2.6 内部帐务不规范

主要表现是:现金管理意识淡薄,转存款、乱开户现象严重,财务、会计制度不健全。

2.7 风险保障机制欠缺

其表现是:一无存款准备金;二无风险保证金和信用保证金,发生风险无弥补资金来源;三无备付金,应付突发事件能力差。随着基金会的迅速发展,长期以来已蓄积了大量的不良资产,这对基金会的经营和农村的稳定造成了巨大隐患。

2.8 行政干预过多

由于基金会一开始就是依托行政部门建立和发展起来的,经营管理上名为“合作”,实为乡政府或村委会所有,是以金融业务为主要内容的乡镇企业^[6]。一是董事长基本上都是乡镇长兼任,执掌合作基金会的人、财、物大权,基金会的主任由政府确定,对乡村政府负责,一方面须向乡镇政府上交利润;另一方面适应政府追求政绩的偏好,按政府要求发放贷款,有浓厚的“官办色彩”。二是业务上由农工部领导,农经站制定管理章程,对基金会起准中央银行的作用。三是地方党政领导普遍将基金会视为地方银行,当作直接掌握的财力机构,看成谋求政绩的资金后盾,因而越俎代庖,对基金会进行不合理的行政干预,严重影响了人员安排、资金投放和内部管理,进而导致大量逾期沉淀贷款发生。

3 思路及对策

尽管农村合作基金会在发展中暴露出的问题很严重,但它在农村经济发展中所起的作用却是不容置疑的。因此,应按农村合作基金会的章程和宗旨进行整顿规范,恢复本来面目,使其成为名符其实的经济合作组织。一种观点认为,应将农村合作基金会转变为农村信用社,最终向农村合作银行方向发展。另一种观点认为,在改革现有农村合作基金会组织建设和制度建设的基础上,结合农业政策性银行的设立,引导其成为农业发展银行在基层的实际操作部门。这两种观点的实质都在于将农村合作基金会纳入宏观金融体系,从而完全改变它由农民互助和当地农业行政部门管理的现状,但这在实际操作中难度很大。

要从根本上解决农金会发展过程中存在的问题,实现农金会规范化的经营是其唯一的出路和发展方向^[7]。因为只有通过自愿结合、民主决策、有偿使用、风险共担、利益共享,建立以合作制为核心的农村合作基金组织,才能使农村资金形成良性循环,并以灵活的经营方式、高效的服务来弥补农村金融组织的不足,适应当前农村经济发展的客观需要。对农村合作基金会的规范化管理应坚持“立足农村、坚持合作、资金互助、自主经营、民主管理”的原则。具体对策有:

3.1 机构设置突出地方特点

只在农金会所在乡镇设立机构,不能跨社区,尤其不能在大、中城市(县及县以上)设立网点,开展活动。

3.2 劳动合作与资本合作相结合

农金会职工全员入股,职工既是股东又是劳动者。为明晰产权,农金会设置职工个人

股、集体股和法人股。农金会的股份一般情况下不能转让,经股东同意转让的出资,在同等条件下,其他股东可优先购买该转让的出资,股份不能上市交易。这样有利于发扬职工主人翁精神,分散经营风险,也有利于农金会的巩固和发展。

3.3 业务范围限于农金会所在社区

农金会一切活动都应限制在社区范围内进行,其根本任务是管好、用好集体资金和会员股金,以调剂内部资金余缺为主,对外不搞存贷业务,不以盈利为目的,不设金库,在当地银行开户,融通资金的价格不得超过银行同档次存、贷款利率。

3.4 坚持自主经营

农金会依法取得独立法人资格,实行独立核算,自主经营,自负盈亏,自担风险,自求平衡的经营机制。

3.5 实行民主管理

应实行一个法人一票制。法人、个人股东无论出资额大小或级别高低,一人拥有一票决策权,超过半数同意票则形成股东大会决议,确定农金会重大经营决策。

3.6 保持合作金融性质

从世界各国经验来看,凡是成功的农村合作组织都把合作金融作为依托。我国的合作基金会尚不是正规的合作金融组织,但它从创建之日起,就采取股份式的合作,产权较清晰,有可能付出较小的操作成本,将其转变为规范的农村合作金融组织^[8]。针对目前的现实,要使农村金融改革不出现大的震动,又达到整顿基金会的目的,应在整顿规范的基础上逐步对农村合作基金会进行彻底改造,使其与地方政府脱钩,纳入农村合作金融组织体系,把它办成自成体系的、真正的农村互助合作金融组织,从而为农村发育其他类型的合作组织提供条件。为实现这一目标,基金会要从内部规范自己的行为,制定章程,明确会员的资格及权利和义务,在条件成熟时将它发展为规范的农村合作金融机构。

3.7 制订统一管理法规

应该从机构管理、业务范围管理、经营管理、违章处罚等方面规范农金会的行为,并授予人民银行相应的机构审批和监管权限。在法规出台前,应尽快制订颁布过渡性行政管理办法,使农金会管理有章可循。

3.8 建立农金会归口管理体制

农金会业务上应接受人民银行监管,定期向人民银行报送有关财务报表和资料。为便于协调管理,可在县一级设立农村合作基金行业协会组织,其职能是配合人行搞好行业的业务监管和经营组织,起到行业内部调剂余缺的作用,从而提高行业管理质量和效率。

3.9 加强监管

主要包括以下四个方面:①对资金来源的监管;②是对资金投向监管,农金会的资金投向主要用于支持农村合作经济组织和个人生产、生活资金短缺,不得跨社区放款,对非股东放款应有一定的限制;③是对融通资金价格进行监管,会员内部融通资金价格不能超过同档次银行存贷款利率,人民银行对农金会违规行为有权采取惩罚性措施,以维护金融秩序稳定;④对农金会经营风险的监管,确保农金会资产、负债各项指标正常运行,防止诱发信用危机。

参 考 文 献

- 1 曲国庆,刘成旭.试论农村合作基金会的发展与完善.农业经济问题,1996(4): 36~ 38
- 2 中国农业年鉴编委会.中国农业年鉴.北京:中国农业出版社,1994. 568~ 569
- 3 中国农业年鉴编委会.中国农业年鉴.北京:中国农业出版社,1993. 125~ 126
- 4 李铁夯,李仲秋.农村合作基金会问题分析及对策探讨.金融理论与实践,1996(2): 41~ 42
- 5 邱跃民,沈 章.对全国第一家农村合作基金会诞生地盐城市的调查启示.农村金融研究,1997(5): 13~ 17
- 6 张艳峰.解决农村合作基金会问题的关键在于重新定性.金融理论与实践,1996(6): 52~ 53
- 7 人民银行通许县支行课题组.农村合作基金会规范化经营研究.金融理论与实践,1996(2): 38~ 40
- 8 张晓山.浅议农村合作金融体制的建立与发展.农业经济,1993(6): 179~ 181

An Exploration of the Standard Development of Rural Co-Operative Fund Union

Wang Wenli Luo Jianchao Liu Xingwang

(College of Economy and Trade, Northwestern Agricultural University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract Through more than ten years of development, the rural co-operative fund union has taken a preliminary scale and become an organic part of rural financial system. It has played an important role in rural finance and accelerated agriculture and rural economy development. At the same time, some new problems have emerged, e. g. deposit is absorbed by varying ways, the direction of investment departs from the principle of establishing the union, risk guarantee system is incomplete and so on. Standard and guide are the key to these problems. The thought and countermeasures have seen put forward standardizing rural co-operative fund union should adhere to the principle of establishing the union, keep the quality of co-operative finance and strengthen superintendence and administration.

Key words rural co-operative fund union, rural finance, rural co-operative economic organization, co-operative financial organization