

农民专业合作社内资金互助的法规制

冯文静

(福建农林大学, 福建 福州 350002)

摘要: 农民专业合作社内资金互助行为是金融抑制背景下农村地区为解决投入资金短缺问题的重要手段。然而我国农民合作社尚处于初步阶段, 社内资金互助行为面临着互助范围不明确、风险管控不到位等问题, 需要通过政策支持、立法保障、完善内部管理, 加强监督等, 从法律层面为社内资金互助行为保驾护航, 促进农村金融和农村现代化的高效发展。

关键词: 农民专业合作社; 资金互助; 法规制

一、引言

农民专业合作社内资金互助行为是金融抑制背景下农村地区为解决投入资金短缺问题的重要手段。但是专业合作社内资金互助组织在我国的发展情况还在初期, 其业务能力和运营经验严重不足, 在实践中还有许多问题需要解决。能从哪些法律条件引导资金互助行为的良性发展? 如何能让法律制度促进它的发展? 对此类问题的研究和并尝试给出一定的解答, 是很有意义的。

二、资金互助行为的形成原因

我国农村地区资金互助行为主要有几类, 分别是较为规范化的农村资金互助社、资金互助部(即合作社内部开展的以信用为担保的资金互助性为, 本文称之为“合作社内部资金互助行为”, 以及贫困村村一级发展互助资金和一些不规范的农民主导的资金互助组织。在主要的农村地区资金互助形式中, “贫困农村村级发展资金互助协会”由于特殊的设立目的无法普遍适用于其他地区; “非正规农民资金互助组织”缺乏具体监管制度引导, 容易走向无序发展, 存在明显法律风险; “农村资金互助社”则因为准入门槛太高而无法满足不同农村区域实际需要; 而合作社内的资金互助行为则归因于更能契合农村地区资金需求, 成为了最普遍的农村地区的资金互助形式。

(一) 金融需求

农民专业合作社是目前农民合作经济组织中的最重要的形式。在很长时间里, 我国农村都是以“小农经济”为主要的形式发展农业。随着人口的增加, 对于农产品的需求也在爆发式增加。因此, 规模化的农业发展成为必然趋势, 资金不足也就成为了首要解决的问题。

(二) 金融抑制原因

在现有的农村金融体系下, 信息不匹配, 融资难, 一直是制约发展的瓶颈, 导致农村需要的资本并未真正从商业资金中得到满足。最主要的原因就在于农村地区的金融需求和目前的商业金融产品不匹配。

表现在: 一, 金融市场的选择。利润导向的商业金融, 强调风险管控, 控制成本并且提高收益。另一方面, 商业金融倾向于担保物价值更高的贷款需求。在这个角度上, 农村地区的经济多来源于生长周期较长的作物, 在收获前农民很难获得持续稳定的收入, 自然环境的影响导致农业生产的不确定性、缺乏有效担保物(农民所持的资产的法律性质特殊)等原因都难以符合正规商业金融机构的要求。二, 农村的排斥。熟人社会对于信用的认定与商业逻辑有着非常大的差异, 彼此之间的种种不相容强化了商业金融对农业融资需求的惰性, 也加剧了农民对商业金融的不信任感。

三、农民专业合作社资金互助行为现状

我国农村地区金融抑制的问题比较突出, 农户找到投资贷款等的渠道狭小, 资金需求始终得不到满足, 合作社内的资金互助成为了适合农村特点的基层金融, 扎根于当地, 目标群体是当地的农户, 各项成本降低, 能够为很多农户提供小型的贷款, 使其在进行农业生产时能够便捷高效地获得资金。《农民专业合作社》第十二条中对于合作社注册资本、人员的学历、经营管理等没有过多要求, “熟人好办事”的乡风在信用系统中发挥着简单但高效的作用。农民专业合作社的迅速发展给社内的互助带来了更多的机会。根据 2023 版 CCAD 新型农业经营主体农民专业合作社数据库, 截止 2022 年底, 全国登记在册的农民专业合作社数量接近 300 万家, 其中在营合作社约 224 万家, 主要分布在一些农业大省。

新世纪以来的农村金融主要的风险就是高利贷的扩张。由于农村城镇化发展以来, 通过拆迁、租让土地等, 让部分农户一夜暴富, 农村中过多的闲置资金让农民形成了投机心理, 非法集资和民间高利贷层出不穷, 假银行也逐渐冒出来。实践中, 有些农民合作社虚构农业生产经营项目, 吸收的资金多用于违法放贷、去本还息, 更有甚者将其挥霍转移; 有些不怀好意的人以加入农民合作社可获得比银行更高的高收益来吸引市民, 而且进入的门槛很低, 甚至还有伪装成银行的点位, 在里面设置存取款窗口, 在农户存钱时送米送油等引诱农民上当。而农民专业合作社专业性体现在比如搞种植业、搞养殖业或者是搞三产融合等, 一定是有着明确的业务范围的。但是打着合作社名义搞非法集资的, 通常不存在一个明确的业务指向, 它可能根本就没有业务。这就需要农民有辨识能力, 防止掉入“非法集资”的陷阱中。

四、农民专业合作社资金互助行为面临的困境

(一) 互助范围不明确

《合作社法》并没有限制农村合作社向非社员提供服务。但倘若允许向非社员提供服务即可向非特定的社员吸取互助资金, 而接受公众存款进入互助资金池, 就会有着“非法吸收公众存款”的法律风险。实践中通常有着许多合作社以承诺保本付息的方式吸收资金, 此类资金的吸收可能被视为向不特定主体吸收存款。

(二) 风险管控不到位

在内部风险上, 表现在部分农户缺乏诚信意识, 把贷款当成“公家钱”, 有耍赖的思想; 而农业具有不确定性, 出现重大灾情, 抑或是农村品的市场竞争激烈, 供需失衡, 就可能导致农民收入受损进而影响贷款回流。这是合作社对贷款成员进行背景调查时无法控制的变量。成员之间多为邻居或亲朋好友, 互助担保在实践中非常常见, 而其导致的风险累积和管理崩溃也是重大影响因

素。在外部监管上,农民专业合作社互助监管机制是当地的银监局。县一级监管机构普遍数量较少,其监管也是主要针对于资金互助社,对于合作社内的资金互助行为目前几乎没有相应的法律法规和授予权限的监管机构进行监督。

五、农业专业合作社资金互助行为的法律规制

(一) 立法支持

1. 农村信用合作金融等相关立法

当前农民专业合作社内部的信用合作和资金借贷业务在法律上还处于一个相对空白的地位。2018年施行的《中华人民共和国农民专业合作社法》中也没有相应条款。对于正在发展的资金互助实践摸索而言,我国政策持相对保守的态度,既要坚持民主管理等基本原则,又要进一步推动制度创新。

笔者建议我国应尽快出台相应的《合作金融法》,通过法令制度,给予互助金融的角色定位,为我国农村资金合作的良性发展提供制度环境,并对其进行监督。同时根据当前资金合作组织的实践表现,对没有得到政府层面认可的资金合作社给予合法的身份,引导其进入监管机构的监管范围内。还可以借鉴发达国家以入股方式加强对合作社资金扶持的方法,由农民专业合作社所在区域,政府设立专项资金来作为入股条件,享有一定的入股资金分红权,但不能干预资金互助的实际工作等。

2. 税费减免政策

降低资金互助形成的管理成本。提供给资金互助减低税费的政策,在注册程序方面为其提供便利,提供适当补贴,给资金互助提供更宽裕的发展空间。对合作社进行监管,根据合作社的特点来安排具体的监管制度和模式,并为合作社社员在遇到纠纷时提供救济渠道。

3. 农业保险

针对生产能力较强的农户,例如一些种植和养殖相关行业从业人员,还可以通过购买农业保险来减少因自然灾害和农业市场波动,价格不稳定造成的风险损失。

(二) 完善内部管理

1. 社内管理权异化问题改善

实践中,很多合作社内管理领导由村委会中村长或党支部书记担任,会计由村会计兼任、村委其他干部进入合作社兼任管理层干部,这样就容易将行政管理方法融入到合作社资金管理中,模糊两者的权利义务区别。就此,合作社需要做适当差别化,聘请外部专业人士担任合作社的财务人员,还可以招揽人才进村。对于管理权,要落实“一人一票”的原则,合作社内重大问题的决策,应该召开全员大会进行投票表决,而不能由管理成员直接决定。

2. 加强监管与适度干预

专业合作社的管理上,政府外部监管能力不足,一直都是较为头疼的问题。为破解外部监管效率低下等问题,通过内部监管和适度干预措施是可以进一步尝试的方法。首先需要解决的就是因为监管距离远而导致的信息混乱以及监管实行不到位问题。在查阅文献时发现,“政府委托监管模式”作为一种方式值得推演以及实践。所谓政府委托监管,是指政府不进行直接监管,而是通过创建一套制度,由代表机构受政府委托对合作金融进行监管,同时政府的监管部门还要对授权的监管机构进行监管的多层次的

监管模式。监管成本得下降,政府委托监管模式缓解了只有政府部门监管的监管不到位的问题。此外在政府引导和自主建立相结合的基础上,摸索形成县—地市—省级或者全国性的合作社层级,将基层较为无组织的金融组织纳入到整个的体系中,最终形成金字塔型的政府委托监管体系。

3. 市场准入和外部审计

需要明确农村合作社的法律性质。通过放宽市场准入条件,吸纳多种形式的农村合作社进入到农村服务体系。首先实行注册制,即通过法律直接规定设立的条件,即通过注册即可,无需再由某机关进行多的审核批准。然后降低注册资本金额度要求。尽管《暂行规定》第九条第(三)项降低了准入的条件,但这个注册额度对偏远贫困地区的金融组织而言,依然是非常困难的。建议因地制宜针对不同的农村合作社设置不同的注册资本金标准,这样会更加人性化。

我国立法应确立针对农民合作社资金互助的较为完善的审计制度,进行更加客观的监督。通过建立资金互助相关的行业协会、成立专业会计事务所等方法,完善审计的多元监督。首先,立法可先通过引导农民专业合作社与一个审计协会或者审计公司合作,不过要保证合作社自行选择的权利;其次,要通过建立标准保证一年至少要进行外部审计一次,也可通过协商决定最终每年的审计次数。再次,外部审计既要直接向合作社负责,也向政府监管机构负责,在审计完毕形成审计报告后,由合作社中的监事会向社员通告,并提交政府的监管机构备案,以此作为监管参考依据。最后,受各方面条件限制,该区域没有成立行业协会的可由政府出面由相应的机构进行审计。

参考文献:

- [1] 周春光.我国《商业银行法(修改建议稿)》的检视与完善——基于河南村镇银行“取款难”事件的审思[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2023,37(03):128-136.
- [2] 易蓓.农村合作社内资金互助行为监管法律问题研究[D].天津财经大学,2020.
- [3] 中国农业大学农业与农村法制研究中心主任 任大鹏:《拒绝非法集资!农民专业合作社如何合规运行?》,载中国三农发布,三农发布_央视网(ntv.cn) 最后访问时间:2023年10月7日.
- [4] 张伟兵.乡村内置金融的“合法性”问题探析[J].吕梁学院学报,2021,11(05):35-42.
- [5] 周昌发.乡村振兴战略下的农村合作金融制度改进[A].中国银行法学研究会.金融法学家(第十一辑)[C].中国银行法学研究会:中国银行法学研究会,2020:209-232.
- [6] 李明贤,唐文婷.农村资金互助社运营中的金融消费者权益保护分析[J].农业经济问题,2019(12):99-107.
- [7] 罗兴,安雪洁,何奇龙,马九杰.政府委托监管与农村合作金融监管“魔咒”的破解[J].农业经济问题,2022(04):50-61.
- [8] 王杨.新型农村合作金融组织的风险及防范[J].人民论坛·学术前沿,2020(17):108-111.