

## 中国新型农村合作金融的困境和出路

中国社会科学院农村发展研究所农村金融研究室主任 孙同全

农信系统去合作化的历程几经波折。首先，建国初期，农信系统还是一个群众性的、真正的农民自己的合作组织。国家给它的定位是国家银行联系群众的桥梁。在1958年人民公社成立之后，它就变成成为人民公社的一部分，然后成为国家银行的基层机构了。在1996年农村金融体制改革的时候，中央提出以合作金融为基础，商业性金融、政策性金融分工协作的农村金融体系，强调恢复农信社的合作性质。但是这个目标一直没有实现。到2003年国务院印发《深化农村信用社改革试点方案》的时候，文件中就没有了“合作”两个字。从那之后，农信社系统就一路商业化下来，到现在即使有一些没有改制成农商银行的农信社和农合行基本上也没有什么合作的性质了。

现在的中国农村合作金融的希望不在农信社了，可能在那些新型的农村合作金融组织，就是那些可以用“资金互助”一词来概括的农民合作组织。这些组织有多少？按照机构名称或者其业务范围包含“资金互助”的方法，通过在企业工商信息查询平台的搜索，可以发现这样几类资金互助或开展资金互助业务的组织及其数量，一类是农民的专业合作社，2000多家；二是扶贫组织，除了扶贫办以前做的1.9万余家贫困村村级扶贫互助社之外，各个地方还有带有扶贫性质的资金互助组织，各种扶贫类的资金互助组织大概共有2.5万余家；三是供销社系统开展资金互助的组织，有将近400家；四是各种慈善公益类互助组织，开展资金互助的有151家；五是农村其他各种资金互助组织，有6000多家；六是在农村地区之外，也有一些资金互助组织，大概有300多家。这样，各类资金互助组织总共就是3.4万余家。笔者查的其实不够完整，就已经有这么多家了。

这些资金互助组织存在的问题，可以分为内部问题和外部问题两个方面。内部问题，就是人才缺乏、资金不足、流动性匮乏、管理不规范、内部人控制等，其中最严重的问题可能是缺少或者没有合作互助的实质。很多在做资金互助的人，特别担心的一个事情就是2019年10月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合印发的《关于办理非法放贷刑事案件若干问题的意见》，其中有一项罪名叫非法经营罪。他们担心资金互助被定为非法经营罪。关于非法经营罪成立的要件，《意见》提出这么几条：未经监管部门批准、超越经营范围、以营利为目的、经常性地向社会不特定对象发放贷款。其中与资金互助相关的，这两条很关键，即以营利为目的和经常性地向社会不特定对象发放贷款。资金互助是不应该做这些事情的，如果真的是互助就不能以营利为目的。向互助组织成员内部的人发放贷款，是不违法的。所以，很多做资金互助的人所担心的是没有或者缺少互助合作的实质。用有些专家的话讲，这实际上是在办山寨版的银行。外部问题包括对于农民的资金互助没有支持服务、业务指导、人才培养等，还有社会认知不足。现在打击非法集资、打击金融诈骗的宣传力度很强，群众警惕性也很高，很多人认为资金互助是在非法集资。另外一个问题就是监管过度 and 监管缺失同时存在。监管过度就是对正规的农村资金互助社的监管过度了，导致它发展不起来。农村资金互助社在2007年开始产生初期成立了49家，现在可能有45家左右。监管缺失是对于两三万家的资金互助组织，没有一个相应的政策法规在监管。监管过度 and 监管缺失背后的原因应该是监管体制单一和监管能力不足的问题。只靠银保监会是不行的，监管资源严重不足。县级银保监局的人员可能就只有一两人，个别特别小的县都没有人。所以，资金互助监管依靠银保监会监管，是不现实的。

在此做一下小结。首先，农民合作金融是民间的范畴，只要是在民间内部互助，是不违法的。

最高人民法院 2018 年 11 月印发的《关于为实施乡村振兴战略提供司法服务和保障的意见》中就有支持资金互助的内容：“依法保护资金互助等有利于降低交易成本、适合农民需求、符合法律规定的交易模式，促进农村金融体制改革”。那么，有的人说，既然支持，为什么还要限制？其实，只要仔细地研读政策法规条文，就会发现它们是不矛盾的。限制的是向社会不特定人群去发放贷款，限制的是以营利为目的。其次，资金互助必须坚守合作互助的本质。当前新型农村合作金融的困境，主要就是内部偏离本质，外部监管过度或缺失，过度或缺失根本原因就是监管体制单一和监管能力不足的问题。

出路是什么？我国很多地方都在尝试，比如，供销社有一个中合联公司在推动全国供销社系统的合作金融，为了规范地发展，他们制定了统一的制度规范和信息管理系统；中国国际经济技术交流中心支持四川省仪陇县成立了民富中心，作为一个中介机构，受政府委托管理当地农民的资金互助社，还提供包括信息技术在内的各种服务，现在托管的大概有五六百家。这些尝试是非常有意义的。对于监管能力不足的问题，要解决，就要实行双重监管，要赋予地方金融监管局相应的监管职责和能力。现在很多地方成立了金融监督管理局，制定了地方金融监管条例，有的在条例里对资金互助做出规范，允许资金互助有序开展。有的地方的条例就没有这样的规定。关于中国的农村合作金融要走什么样的道路，有很多讨论，有的认为要走德国模式，有的认为要走日本模式。笔者认为，可能要考虑找到我们自己的模式、中国的模式，尤其是监管部门如何解决监管能力，这里可能需要特别思考的是如何利用数字化的监管科技（RegTech）来解决量大、面广、规模小的资金互助组织的监管问题。还有一个大家很关心的问题是，金融科技发展迅猛，穿透力很强，能够使金融服务触达农村居民，在这种情况下，合作金融是不是还需要？笔者认为，答案应该是肯定的。因为合作金融组织是农民自己的。总之，对于新型农村合作金融，要试点先行，守住底线，包括守住互助合作的本质和不发生社会风险这两个底线。