



# 农村资金互助社异化与治理制度重构

陈立辉<sup>1</sup>, 刘西川<sup>2</sup>

(1. 浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058; 2. 浙江理工大学 经济管理学院, 浙江 杭州 310018)

**摘要:**农村资金互助社是中国合作金融探索的新阶段。本文在论述农村资金互助社运行机制及制度优势的基础上,揭示农村资金互助社异化的具体形式、后果及原因,进而探讨重构其治理制度的原则与路径。农村资金互助社在资金来源、组织结构、管理、贷款产品和收益分配等方面均体现了合作金融自愿、互助、民主以及非营利等特征,具有较小存贷利差、股权激励以及微型金融贷款办法等制度优势。农村资金互助社异化在目标、产权、管理以及贷款四个方面均有体现,结果是互助合作属性丧失、风险增大以及资金动员困难。农村资金互助社发生异化的主要根源是净储蓄者—净借款者、小户—大户以及管理者—借款者之间未能实现激励相容。重构农村资金互助社治理制度,应遵从金融发展权利与激励相容两条基本原则,并从民主、产权及产品三个方面寻求重构路径。

**关键词:**农村资金互助社;异化;重构;治理问题;微型金融

**中图分类号:**F832.35      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2016)03-0111-12

## 一、引言

历史经验与现实需求表明,农村合作金融有其存在的必要性。何广文认为,只要还存在众多的弱势群体<sup>①</sup>,对合作金融模式的需求就是存在的<sup>[1]</sup>。合作金融组织一般由成员所有、成员管理并为成员服务,遵循民主管理和一人一票制等合作制基本原则。然而,实践中的农村合作金融制度却因其内部条件和外部环境的共同作用而在结构、特性和功能等方面发生了与其原有宗旨的重大背离,这一现象被称为农村合作金融异化<sup>[2]</sup>。

纵观世界合作金融发展历史,合作金融有着强大的生命力<sup>[3]</sup>,但真正取得成功的合作金融模式却寥寥无几,大多数都是在异化中走向消亡。中国也不例外,异化一直伴随着农村合作基金会、农村信用合作社以及农村资金互助社的实践发展。无论是农村合作基金会被取缔,还是农村信用合作社商业化改制,都无法摆脱异化的阴影,折射出合作金融现实与理想的差距<sup>②</sup>。农村资金互助社代表了中国合作金融的新发展。自2007年官方核准首家互助社<sup>③</sup>成立以来,农村资金互助社在爆发式发展的同时也面临着异化的问题,“山寨版”土银行、非法吸储及倒闭“跑路”等异化现象相伴而生。可以说,异化已经严重阻滞了农村资金互助社的发展进程<sup>④</sup>。一方

收稿日期:2015-10-22

基金项目:国家自然科学基金项目“成员主导型金融组织治理研究”(71473227)

作者简介:陈立辉,男,浙江大学中国农村发展研究院博士生, E-mail: clh\_1978@126.com; 刘西川,男,浙江理工大学经济管理学院副教授,硕士生导师, E-mail: westriverliu@163.com。

① 此处的弱势群体主要是指,在金融市场上处于弱势地位的农户、农民专业合作社和农村小微企业,以及正规金融机构覆盖不到的边远贫困地区的群体。

② 谢平认为,我国正规的合作金融从来就没有真正存在过。参见谢平《中国农村信用合作社体制改革的争论》载《金融研究》2001年第1期。

③ 2007年3月9日,银监会核准百信资金互助社正式挂牌成立,成为首家取得金融许可的资金互助社。

④ 根据银监会公布的《新型农村金融机构2009—2011年总体工作安排》,其计划用三年时间完成161家农村资金互助社的组建,但截至2013年6月银监部门批准设立的农村资金互助社仅有49家。

面,农民入社积极性不高,面对互助社普遍效率低下<sup>①</sup>、经营状况不佳的境况,未入社农民对这种异化了的合作金融组织形式持观望态度。另一方面,资金互助社异化了的治理结构与机制,未能有效管控金融风险,致使各地银监部门在审批过程中比较谨慎,这在一定程度上限制了资金互助社规模的扩张。上述现实困境反映出农村资金互助治理制度安排上的缺陷,无法保证参与社员的利益,运行风险不可控,其可持续性令人怀疑。从这个角度来看,揭示合作金融组织异化之原因进而探寻出改进之路径,从制度设计上打消参与者与监管当局两方的疑虑就显得非常必要和紧迫。

有关合作金融异化问题研究,可以分为两类:一类是合作金融异化研究(研究对象为农村信用社),另一类是农村资金互助社异化研究。这些研究主要讨论了异化特征、异化原因以及制度重构等问题。(1)异化特征。张荔和王晓妍将农村信用社异化特征概括为:“民有资本官营化”“逆向治理”以及合作制属性丧失<sup>[4]</sup>。而农村资金互助社的异化则主要表现为:明显的盈利性与“内部人控制”代替民主管理<sup>[5]</sup>。(2)异化原因。主要有三:一是制度政策方面的原因。毋俊芝和安建平指出,政策性设计的缺陷、制度变迁的强制性推动以及农村经济发展需求的推动作用是我国农村合作金融制度异化的原因<sup>[6]</sup>。金瓯认为,农村合作金融在实践中的异化是基于现实的次优选择,这种“现实”特指缺乏风险分担机制下的政府管制、政府扶持政策缺失以及商业化导向<sup>[5]</sup>。二是治理制度方面的原因,陈东平和周振认为,经典互助社模式中的“一人一票”“同票同权”等治理机制使社员的控制权与其提供的生产要素之间失去一一对应的关系,无法保证社内信贷与盈余的合理分配,从而不可避免地会出现异化<sup>[7]</sup>。三是成员方面的原因。陈东平和任芃兴发现组织成员异质性增大导致农村资金互助组织的内部治理逐渐偏离“民主治理”模式<sup>[8]</sup>。(3)制度重构。张荔和王晓妍提出应以利益相关者共同治理作为农村信用社法人治理的理论基础<sup>[4]</sup>。而潘淑娟认为,真正的合作金融不可能在农村信用社框架内再生,建立新型农村合作金融要走内生路径<sup>[9]</sup>。

在上述研究基础上,本文将以农村资金互助社<sup>②</sup>为“实例”来探讨合作金融组织异化与治理制度重构问题,试图为矫正合作金融异化提供新的思路。本文认为,分析农村资金互助社异化与治理制度重构问题应把握两个要点:一是进行理论对照。从理论上把握农村资金互助社运行机制,不仅有助于对异化原因作出正确判断,也是寻求制度完善的重要参照。二是重视治理特殊性。不同于一般银行类金融机构,农村资金互助社具有合作金融组织的一般特征,其治理有其特殊性,如以互助合作为基础,强调产权激励以及实行民主管理等,这些方面构成了分析异化与重构问题应关注的核心内容。基于上述两点考虑,本文第三部分在已有案例与实地调查研究的基础上,概括农村资金互助社异化的具体形式及其后果,并揭示异化的原因。第四部分从金融发展权利与激励相容两个方面提出重构农村资金互助社治理制度的原则与路径。

本研究具有两个显著特点:一是以组织内部治理为研究视角。即将异化原因归结于内部治理制度的不完善,同时也将重构的希望寄于此。与农村信用合作社与农村合作基金会相比,农村资金互助社更能体现农民自愿自发、自主运行而政府干预较少的特征。由此来看,基于农村资金互助社内部治理制度视角来探寻合作金融组织异化的原因则更具有解释力。二是以组织内部利益主体关系为研究内容。即围绕利益主体之间的关系,从激励相容视角考察异化原因与重构思路,其中重点讨论社员—管理者、管理者—借款者、净储蓄者—净借款者以及小户—大户等四类治理问题。

① 有关统计显示,目前获得金融牌照的49家农村资金互助社实收资本2.06亿元,贷款7.9亿元,大部分还处于亏损状态。参见汪小亚,等《农村金融改革:重点领域和基本途径》中国金融出版社,2014。

② 现阶段,我国资金互助社存在多种形式,银监部门核准设立的称为农村资金互助社,而各级政府部门指导和监管下运作的则称为农民资金互助社。为保证行文流畅,本文将之一并称为农村资金互助社。

## 二、农村资金互助社异化与重构的认识前提

农村资金互助社其存在的必要性,从需求方面来讲,有效缓解金融空白地域和弱势群体的正规信贷约束,尊重和提升了他们的金融发展权利;从供给方面来讲,提供了契合弱势群体金融服务需求特征的组织形式和制度安排,同时也起到了引导、规范民间资本投资的作用。在此基础上,本文认为,正确认识农村资金互助社异化及治理制度重构还需了解以下两个问题:农村资金互助社有怎样的运行机制?其制度优势有哪些?

### (一) 运行机制

2006年银监会颁布的《农村资金互助社管理暂行规定》<sup>①</sup>(以下简称“暂行规定”)详细阐述了农村资金互助社的运行机制。

1. 资金来源。农村资金互助社借贷资金由入股资金和融入资金两部分构成,前者包括资格股、投资股、流动股和国家社会公共股;后者包括社员存款、社会捐赠资金和从其他金融机构融入资金。从资金构成来看,社员出资(包括入股和存款)是其主要资金来源,这从根本上体现出资金互助社成员所有的产权属性。

2. 组织结构。农村资金互助社组织结构由社员(代表)大会与管理层组成,社员大会由全体社员组成,是互助社的权力机构。管理机构一般包括理事会和监事会,理事会负责互助社的日常管理,监事会负责监督农村资金互助社的经营活动,比如对理事长、经理进行专项审计。理事会与监事会成员均从社员中选举产生。从组织结构、人员组成及管理章程来看,资金互助社体现出成员自我管理、相互制衡的治理理念。

3. 民主管理。农村资金互助社的民主管理主要体现在参加社员大会或社员代表大会上。农村资金互助社的社员参加社员大会,享有表决权、选举权和被选举权,按照章程规定参加该社的民主管理。同时,一般社员享有一票基本表决权,但出资额较大的社员按章程规定可享有附加表决权。民主管理体现在决策程序以及对“一人一票”等原则的遵守,这些都是成员经协商制定的规则,完全体现出了自我管理的治理特点。

4. 贷款产品。农村资金互助社贷款产品与贷款程序皆由全体社员经民主商议制定。一般而言,小额度、市场化利率、短期、生产性用途及信用担保是其典型特征。例如,江苏省步凤镇农村资金互助社一般只向社员提供5万元以下的小额贷款,贷款期限一般不超过1年,担保方式主要是社员联保<sup>[10]</sup>。贷款产品实际上也是对服务对象、服务内容的约定,体现出合作金融的互助、合作、周转使用等原则。

5. 收益分配。《暂行规定》要求,农村资金互助社应按照财务会计制度提取呆账准备金,进行利润分配,在分配中应体现多积累和可持续的原则。对于当年如有未分配利润应全额计入社员积累,并按照股份份额量化至每个社员。在收益分配方面,目前主要是按照所占股份进行分红,也有地区采取初次分红和二次分红。

### (二) 制度优势

农村资金互助社体现了弱势群体“自救自助”的理念。就如何实现为弱势群体服务的目标而言,农村资金互助社具有如下三个方面的制度优势:

1. 较小存贷利差。作为吸引弱势群体社员参与的重要因素,农村资金互助社最大的制度优

<sup>①</sup> 需要说明的是,在银监会《暂行规定》出台之前,农村自发产生的资金互助组织,出资规则由成员自己讨论制定。对于已成立的农村资金互助社而言,《暂行规定》是指导其成立与运行的基本制度规范,当然它们也会结合其具体条件民主商议他们自己的管理章程。本文对农村资金互助社运行机制的阐述主要基于《暂行规定》,同时也结合了国内一些典型案例的主要做法。



势是资金供给成本较低,其最为突出的表现就是存贷利差较小,即收取的贷款利率较低,同时支付的存款利率较高。而实现较小存贷利差的关键就是无须像商业银行那样给股东以及管理层支付较高的分红与薪酬,同时制定合理的利率。在社区范围之内,农村资金互助社在风险可控的情况下,通过股权激励和内部社员参与管理降低组织的运行成本;并且,明确界定参与各方的权利义务,可严格控制违约风险,利率可被确定在一定合理的范围<sup>[3]</sup>。一个可持续发展的农村资金互助社倘若还能保持较小的存贷利差,不仅意味着弱势群体享受金融服务的成本低,而且还意味着存款社员和贷款社员的福利都得到了明显改善。

2. 股权激励。农村资金互助社一个突出特点是要求社员入股。入股之后,社员将其资金放入资金互助社后必然关心其资金的安全,同时尽力了解、甄别借款者,并监督借款者的贷款使用情况,施加还款压力;入股在某种程度上也可视为社员贷款的某种抵押。从这个角度来看,股权激励是农村资金互助社相比非政府小额信贷组织更具制度优势的重要体现。

3. 微型金融贷款办法。农村资金互助社的服务目标群体是金融市场上处于弱势地位的农户、专业合作社和农村小微企业。在他们无法提供必要的财务报表和抵押品,只能提供一些软信息的情况下,农村资金互助社借鉴微型金融如非政府小额信贷的做法,设计小额度、联保、市场利率、短期贷款等产品无疑是其控制风险的重要手段;此外,还依赖于血缘、地缘关系的社区机制来发挥甄别与监督作用,这与所服务群体的经济社会特征相符合。

综合上述分析,真正意义上的农村资金互助社应从目标、手段、产品三个方面尊重弱势群体的金融发展权利:(1)目标应以社员整体利益为主旨;(2)治理制度应发挥股权激励及民主管理的作用;(3)贷款产品及程序应契合社员经济社会特征。

### 三、农村资金互助社异化的形式、后果与原因

#### (一) 异化的形式

组织特殊性是归纳、概括农村资金互助社异化表现形式的切入点,同时也是准确概括组织特征及其变化的实际需要。与一般工商业企业或商业银行不同,农村资金互助社作为一类成员主导型金融组织,其成员既是所有者,又是管理者,还是借款客户。从相关研究和作者的实地调研来看,其组织特殊性主要表现在:(1)目标,农村资金互助社不同于一般企业追求利润最大化,而是以成员整体利益最大化为目标;(2)产权,农村资金互助社要求成员入股,并依据股份分配剩余;(3)管理,农村资金互助社成员均有权参与组织决策及日常管理;(4)贷款,它既是成员参与的主要动机之一,也是农村资金互助社的核心业务之一。为此,本文尝试从上述四个方面来概括农村资金互助社异化的具体表现形式。

本文将利用一手和二手资料,通过多角度、多渠道的方式收集兼具代表性和典型性的案例样本及其证据信息,以期深入考察异化表现形式并达到相互印证的目的。其中,一手证据来自于作者于2014年7月至2015年3月期间对浙江省8家正规农村资金互助社进行的两轮实地调研。需要说明的是,由于实地调研方面的具体困难(如访谈对象不愿对一些敏感问题回答等),造成某些样本一些关键信息的缺失。因此,进入下文分析的样本为4家农村资金互助社,分别为W互助社、J互助社、D互助社和P互助社。二手证据则来自于有关农村资金互助社的近期研究文献。

#### 1. 目标异化

农村资金互助社的目标异化具体表现在社员目标与组织目标两方面:

(1)大股东成为组织实际控制者,普通社员福利无法保障。大股东往往是农村资金互助社的发起人,其发起动机主要有二:一是通过资金互助社获取更多贷款,二是期望获得更多收益。

在这种情况下,以合作制为基础的农村资金互助社逐步演变为以大股东的意志为行事依据的股份制信贷机构,出现受益群体和业务特征上的“使命漂移”,弱化了对普通社员的金融合作的功能<sup>[7]</sup>。以至于,农村资金互助组织成为少数人通过吸收存款、发放贷款获利的“杠杆工具”<sup>[8]</sup>。例如,我们在调查中发现,浙江有 1 家农村资金互助社拒绝向该社 200 余名没有存款的社员提供贷款,并且打算将他们清退出社。

(2)组织向商业金融机构转变。一些农村资金互助社偏离“互助合作”的办社宗旨和目的,一味追求利润最大化,盲目扩张规模,直接或变相高息吸纳“互助金”,把农村资金互助社办成“准商业银行”。例如,某些农村资金互助社管理层将资金互助社定位为“银行”,他们认为资金互助社和其他银行的区别仅仅是人数的多寡<sup>[5]</sup>。据我们所知,浙江有些农村资金互助社已开始实施“收缩资本金总额,增加社员人数”的战略计划。其最终目的就是让大股东手中有限的股本金能够尽可能多的获得年末分红。

2. 产权异化

农村资金互助社产权制度安排直接关系到社员之间权益分配以及社员对组织可持续发展的关注度,是产权激励等制度优势得以发挥的基础。产权异化具体表现在股金性质的异化和集中方面。

(1)股金存款化。农村资金互助社的股金分红比例普遍高于正规金融机构的存款利率<sup>[11]</sup>,这容易对其股金规范方面带来问题。股金存款化主要表现为部分农村资金互助社股本金的真实性和规范性较差。虽然监管部门高度重视该问题,严把“吸储”关,但仍难以避免存款化股金<sup>①</sup>;所调研的 4 家资金互助社都设有资格股,W 社、J 社、D 社和 P 社资格股每股金额依次是:1 元、500 元、1 元和 2000 元。调研中发现,这些资格股虽然名义上是股份,但本质上是存款,因为它没有决策权,只享受一定的固定收益。显然,持有存款化股金的股东并不是真正意义上的股东,而是债权人,他们参加农村资金互助社管理的积极性并不高,其目的就是获得贷款和股金分红。

(2)股权集中化。股权结构一般以股权集中度进行衡量,即大股东的控股比例。《暂行规定》对于单个社员持股比例作了具体要求:单个农民向资金互助社入股,其持股比例不得超过合作社股金总额的 10%。意图就是防止一股或者少数股独大,避免农村资金互助社被个人或少数几个人控制,沦为一种“伪合作”,进而损害大多数人的利益<sup>[12]</sup>。但是,现实中的农村资金互助社无法避免股权集中。我们对 W 社、J 社、D 社和 P 社的成员构成及出资情况进行了统计,具体参见表 1。前十大股东所占股份至少在 30% 以上,其中 W 社和 P 社甚至接近 70%。同时,理事会和监事会成员出资额所占的份额也比较大,其中最大的是 P 社,其理事会和监事会成员共 10 人,但所占份额却达到 20% 以上。金瓯在对汇民互助社的调研过程中也发现,虽然理事、监事和社员代表人数只占社员总数的 6.7%,却拥有高达 88.5% 的股份<sup>[5]</sup>。

表 1 4 家样本农村资金互助社人员分布及出资情况

名称	普通成员			理事会			监事会			总成员		前十大股东	
	人数 (人)	金额 (万元)	占比 (%)	人数 (人)	金额 (万元)	占比 (%)	人数 (人)	金额 (万元)	占比 (%)	人数 (人)	金额 (万元)	金额 (万元)	占比 (%)
W 社	321	502	54.4	5	100	10.8	3	15	1.6	321	923	220	68.5
P 社	307	179.6	31.4	5	86	15.0	5	55	9.6	307	572.6	209.6	68.3
D 社	642	810.5	51.5	5	122	7.7	5	52.3	3.3	642	1574.5	200	31.2
J 社	720	321.6	27.2	5	140.6	11.9	3	55.8	4.7	720	1182.2	237	32.9

资料来源:作者实地调研。

① 是指既能保息又有分红的股金,有些地方将其称为流动股,但本质上还是存款。

### 3. 管理异化

农村资金互助社是社员民主管理的组织,其运行方针和重大事项应由社员参与、民主协商决定。实践中,农村资金互助社却出现了大股东主导与普通社员参与度不够的异化现象。

(1)少数大股东成为资金互助社重要事务的决策主体。在农村资金互助社发起阶段,村干部、种养大户等乡村精英发挥了巨大作用,他们顺理成章地成为互助社的大股东或管理者。投入资本较多、具有优势地位的大股东为获取更多的利益,会采取种种措施规避合作金融原则,继续强化对互助社的实际控制权;而投入资本较少、处于依附地位的普通社员受制于自身的谈判能力,很难在现有的条件下维护自己的权益<sup>[7]</sup>。在我们所调研的4家农村资金互助社中,普通成员均没有实质的选举权,只有出资较多的大股东才有资格成为成员代表,进而被选为理事会及监事会代表,参与社员代表大会和日常管理工作。在这种情况下,选举出来的理事会代表所主张的往往不是全体社员的利益,而更多倾向于自身的利益。此外,大股东因其出资额较多还享有更多的决策权,例如J社规定,前十大股东享有附加表决权。因此,组织内部控制权向核心社员集中将不可避免。

(2)普通社员对农村资金互助社经营管理的关注度和参与度不够。相比大股东可以主导组织的管理,出资较少的普通社员无人在管理层任职,在重大决策过程中的话语权较小。我们在调研中发现,普通社员均表示不关心其他社员的贷款、还贷情况,对已获得贷款社员的贷款用途及还贷情况的监督跟踪工作完全由信贷员负责。同时,我们采用偶遇方法调查了40名参与社员,有36名(占90%)反映,他们对互助社分红的额度和方式是不清楚的。我们认为,造成这一现象的原因可能有:第一,社员大会尽管管理上是资金互助社的权力机构,但一般却很少召开,基本上流于形式,社员参与并不突出。例如,汇民资金互助社的社员大会只开过一次,且社员代表大会的召开频率也极低<sup>[5]</sup>。第二,普通社员缺乏行使监督职权的动力。由于资金互助社核心财务信息只由社员代表、理事、监事等少数人共享,普通社员难以了解互助社的总体经营状况,更谈不上对其运行情况的监督,大多数社员主动放弃了民主监督的权利。第三,普通社员总体素质偏低,他们对如何合理行使股东权利不完全了解。例如,在陈东平和周振随机访谈的176位外围社员中,有172位表示,若能得到足额贷款,自己没有必要操心互助社的经营<sup>[7]</sup>。

### 4. 贷款异化

农村资金互助社基于社区关系所设计的微型金融贷款产品如小额度、短期、联保等,符合成员资金需求特征,有助于防范信贷风险。但在贷款实践中,却存在突破社区限制、贷款额度增大等违规现象。

(1)贷款范围扩大化。具体体现在:一是贷款不再限于社员。互助社一般只针对本社社员办理业务,但在一些互助社已出现非社员贷款苗头。例如,汇民农村资金互助社已经出现身份造假以取得资金使用权的现象<sup>[5]</sup>。二是运营范围过宽。例如,江苏省盐城地区大部分资金互助社都是在乡镇范围内发展社员。在这种情况下,如任其发展,会出现因规模过大、社员过多而难以管理,风险增大的问题。

(2)贷款违规现象增多。一是大额贷款。《农村资金互助社示范章程》规定,“对单一社员的贷款总额不得超过资本净额的15%”“对前十大户贷款总额不得超过资本净额的50%”。但在“股金”和“存款”界限模糊的情况下,信贷限额被屡屡突破,大户经常从资金互助社获得超过规定的大额贷款。所调研的4家农村资金互助社负责人告诉作者,他们的贷款主要投向三农领域,但贷款金额都普遍偏大,W社、J社、D社和P社的贷款平均规模分别为25万元、30万元、20万元和19万元。二是贷款对象、贷款用途存在违规。农村资金互助社贷款投放对象过于集中,甚至有农村资金互助社还将资金挪用到房地产投资上,严重超出了法律法规规定的贷款范围<sup>[13]</sup>。



## (二) 异化的后果

1. 合作互助属性的丧失。在目前的治理结构下,身兼大股东与管理者的少数社员不会真正关心入股农民的利益,他们要么是为自己寻求更多、更优惠的贷款资金,要么是获取更多分红。追逐利润最大化的必然结果是合作制属性的丧失。作为弱势群体的大多数普通社员来说,他们既无法享受发起人基础股金分红,也难以分享到合作社二次盈余分配,仅有少数人分享到一点红利,互惠性无从体现。

2. 加大了金融风险。第一,违规向非社员贷款、跨区运营增加了农村资金互助社的信用风险。何广文认为,随着借款者范围扩大,突破村庄信任、社区信任的有效边界,信息不对称程度增加,这种组织防范风险的比较优势就会逐渐消失;并且,组织内部民主管理更加难以实施,风险也就随之而来<sup>[1]</sup>。第二,贷款管理在实践中放弃了基于信息比较优势的微型金融信贷管理办法,如小额度、生产投资性用途等,而将贷款集中于某一个借款者,风险识别与管控失去了保障。第三,变相提高存款利率,导致恶性竞争吸储,破坏正常的区域金融秩序。

3. 农村资金互助社资金动员难度进一步加大。《暂行规定》要求,“不得向非社员吸收存款”,将存款客户限制在本村社员范围内,这本身就意味着农村资金互助社可能存在存款来源不足、难以满足社员贷款需求的情况。而与此同时,发生异化的农村资金互助社大多处于亏损状态,分红率普遍较低,农户入股后在短期内很难借到款,又无法享受分红,农民入股的积极性不高,如果再考虑到金融风险可能带来的潜在破产预期,农民对入股持谨慎态度。农村资金互助社近年来发展缓慢证实了上述判断。

## (三) 异化的原因

本文主要从组织内部来探究农村资金互助社异化的原因。首先对治理问题进行分类,并结合实践对小户—大户委托代理问题和社员—管理者委托代理问题进行了合并,然后依次考察社员—管理者、管理者—借款者及净储蓄者—净借款者三类治理问题对异化现象的影响和作用。

农村资金互助社包括以下几类利益主体:管理者(指经理或理事会及其成员)、社员、借款者,社员又可分为净储蓄者和净贷款者、大户和小户。他们之间的委托代理关系可概括为:社员—管理者委托代理关系、管理者—借款者委托代理关系、净储蓄者—净借款者委托代理关系,以及小户—大户委托代理关系。上述四类委托代理关系决定了农村资金互助社存在以下四类治理问题:(1)社员—管理者委托代理问题。农村资金互助社是由多个农户和农村小企业共同出资组织起来的“共有”组织,但社员不可能在所有问题上都有能力和机会参与经营管理决策,因此须委托部分社员代为管理,即理事会或经理。(2)管理者—借款者委托代理问题。在资金互助社的贷款活动中,存在借款者与贷款者之间的借贷关系,其中贷款者(具体执行者是理事会或经理)是委托人,借款者由于借款合约的达成而成为代理人。(3)净储蓄者—净借款者委托代理问题。根据投入资金与贷出资金的相对大小,可将社员分净储蓄者和净借款者,前者投入资金(包括入股与存款)金额大于借款金额,后者借款金额大于投入资金金额。这两类社员在管理决策上存在明显差异,净储蓄者更倾向于通过提高借款利率与控制风险来增加盈利与分红;而净借款者更倾向于通过诸如降低借款利率、放松担保条件等手段使他们更方便、有利地获得贷款。(4)小户—大户委托代理问题。农村资金互助社成员异质性问题突出,参与农户在资源禀赋尤其是入股资金等方面存在较大差异,容易造成大户与小户并存的现实局面。农村资金互助社管理人员一般由大户担任,小户将自己的资源委托给大户经营管理,即小户是委托人,大户是代理人。由此来看,小户—大户委托代理问题可等同于社员—管理者委托代理问题,本文视二者具有同一内涵。下面,主要从社员—管理者(小户—大户)关系、管理者—借款者关系及净储蓄者—净借款者关系三个方面来分析异化的原因。

1. 管理者激励约束不到位。管理者激励约束不到位是农村资金互助社发生异化的重要原

因之一,这是已有文献讨论的主要方面。社员—管理者关系治理的关键是平衡管理者(大户)与社员(小户)之间的利益分配,有效激励管理者,防止其因与社员目标函数不一致而出现行为上的偏离。为此,农村资金互助社设计相互制衡的治理结构,如社员(代表)大会、监事会以实现和管理者的牵制与监督;同时,采取股权激励的办法,要求社员入股或存款,发挥社区机制的监督作用。

而现实情况却是,作为大股东的管理者更多时候考虑的是自身的经济利益,而不是普通社员股东的利益和需求。当农村资金互助社无力对管理者实施有效的激励时,普通社员的权利和利益将被漠视甚至被肆意地践踏。可以说,资金互助社产权、管理、目标等方面的异化都与管理者激励约束不到位有关。

透视农村资金互助社这种因管理者权力集中引起的异化现象,必须要将观察视线拉回到复杂的现实图景中。资源的限制以及交易成本的上升使得普通农户群体自身无力组建适合自身融资需求的互助性金融组织。常见的是,农村资金互助组织由富有群体发起进而由普通农户选择加入成为必然。这就先天决定了产权会集中于少数核心发起人,出现产权异化。异质性的扩大将导致组织内部控制权向核心社员集中,普通社员对核心社员监督效力变弱,农村资金互助社组织“民主管理”模式难以实现<sup>[8]</sup>,即出现管理异化。与此同时,核心社员往往担任互助社理事、监事和社员代表,他们掌握着互助社的信贷发放和盈余分配等事务的决定权,并结成利益共同体;而忽视普通社员的权力,就会出现大社员侵占中小社员利益的现象,使得中小社员利益受损。此时,社员整体利益最大化的目标将不复存在。

2. 净储蓄者利益未得到有效保障。净储蓄者的利益未得到有效保护是农村资金互助社发生异化的另外一个重要原因。净储蓄者—净贷款者关系治理的关键是有效激励净储蓄者,调动净储蓄者的参与积极性、发挥股权激励的作用,并保障农村资金互助社的资金规模。农村资金互助社试图通过相对明晰的产权界定与合理的收益权分配来发挥净储蓄者的激励、监督作用。然而,当前农村资金互助社普遍表现出强烈的净借款者利益倾向:一方面,社员入社动机单一化,仅为了获得贷款;另一方面,在净储蓄者(包括入股者)大幅减少的情况下,社员存款意愿降低<sup>[14]</sup>。对于前者,容易造成社员目标异化。对于后者,普通社员存款意愿不足,投入资金也较少,使其在发生贷款违约时所承担的连带责任也较轻,难以激发普通社员间相互监督,普通社员也不愿过多参与资金互助社的经营管理;相反,发起人因为投入资金多,更有动力和积极性去实施监督和参与经营管理,造成管理异化。如此下去,农村资金互助社可能成为少数发起人控制的机构,组织目标也就逐渐演变为少数人的目标。

3. 微型金融贷款办法被变通。旨在约束借款者行为的微型金融贷款办法被变通,未能起到有效激励监督借款者的作用,是农村资金互助社发生异化的重要原因之一。管理者—借款者关系治理的关键是有效激励借款者。农村资金互助社主要采取了三种方式来激励与约束借款者:一是股权激励。即社员入股,以其出资股额为其自身贷款或为其他社员贷款做担保。二是微型金融合约设计激励。三是利用社区机制直接甄别借款者风险特征,并监督贷款使用及还款;如有社员未按照合约规定使用贷款或按期还款,社区机制将发挥监督与惩罚作用。需要说明的是,第三种方式虽然是隐性的,但却是重要的,因为它与社员经济社会特征相契合,而农村资金互助社恰恰擅长获取与上述社区机制相契合的私人软信息。

某些农村资金互助社向非社员、跨区、大额度发放贷款,显然已经超出了资金互助社赖以运行的社区机制的范围。这已不是借款者激励问题,而是管理者监督问题。在利益驱使下,互助社管理者有将组织朝商业化金融机构方向转变的动机,无视其运行条件和合理范围。归根到底,贷款异化(主要是一些不合规的做法)的根本原因在于管理者权力使用未受到限制。



## 四、农村资金互助社治理制度重构的原则与路径

### (一) 原则

#### 1. 金融发展权利原则

合作金融的本质体现在对弱势群体金融发展权利的尊重和提升。因此,农村资金互助社应定位为弱势群体参与并管理的合作金融组织,所服务的对象是弱势群体,运行的基础是由他们所组成的社区。农村资金互助社之所以发生异化,从认识上来讲,在于人们忽视了弱势群体的金融发展权利。

尊重弱势群体金融发展权利原则应包含以下三个方面的含义:首先,认识到弱势群体因各种原因享受不到现代金融服务这一客观事实,从而发展出适合的金融组织形式来更好地满足他们的金融需求。其次,尊重弱势群体金融发展权利的可行性。从实践来看,农村资金互助社在一定社区范围之内运行,其金融风险可控,且供给成本较低。最后,尊重原则还包括,应从弱势群体经济社会条件寻求控制风险、降低成本的方式与手段。

从该原则来看,完善农村资金互助社治理制度应避免两种倾向:第一种倾向可概括为忽视论,即忽视弱势群体的金融发展权利,未能认识到金融发展权利对于此类群体全面提升的重要性;第二种倾向可概括为商业化论,即认为商业化可以解决弱势群体的金融服务需求,而不顾这一群体是否具备参与商业化金融的条件。因此,无论是资金互助社发起人还是政府相关部门都不应将其视为商业银行类金融机构,更不能以商业银行的标准对其进行监管,应及时调整一些欠合理的规章制度。如,“有符合要求的营业场所,安全防范设施和与业务有关的其他设施”。这样的强制性规定会增加互助社的成本<sup>①</sup>。同时,应适当降低注册资本、营业实施、管理人员等方面的要求,不提倡“人为”或“好意”拔高,也就是保持农村资金互助社的“乡土”特色。农村资金互助社一旦需要支付较高的运营成本,给股东和管理者支付较高的分红与薪酬,社员福利就得不到应有的保障,较小的存贷利差将不复存在,从而也就失去了为弱势群体服务的意义。

#### 2. 激励相容原则

激励相容是指不同利益主体之间实现利益共赢。前文的分析表明,社员—管理者(小户—大户)、管理者—借款者以及净储蓄者—净借款者未能实现激励相容是农村资金互助社异化的重要原因。因此,重构资金互助社治理制度的焦点指向管理者、借款者和净储蓄者三类成员:即保护净储蓄者、普通社员利益,有效激励监督管理者和借款者。具体而言:对于管理者,应通过设计相互制衡的治理结构,如社员(代表)大会、监事会来实现对其牵制与监督,同时还需要考虑到他们的利益及贡献。对于借款者,应通过成员入股、民主参与、民主协商贷款章程等方式对其进行激励与监督,其中成员入股,以其出资额为其自身贷款或为其他成员贷款做担保。同时,还应根据社员及社区特点,发展出适合社员需求的贷款产品,真正实现为社员提供融资服务。对于净储蓄者,应通过相对明晰的产权界定与合理的收益权分配来调动其参与积极性,保障资金的规模,发挥他们的激励、监督作用<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> 金瓯发现,为了达到银监部门的设立要求,汇民农村资金互助社支出了近100万元,包括电脑及其软件、监控系统以及安保设备等,而2011年该社的利息收入仅略大于100万元,这些筹备支出对于农村资金互助社而言过于庞大。

<sup>②</sup> 在这一方面,理论研究关注的焦点是此类组织实现内部成员之间利益均衡分配的途径,即如何制定一个均衡分配方案,实现组织剩余(即收益)在净储蓄者和净借款者之间的合理分配。参见 Walker M, Chandler G. On the Allocation of Net Monetary Benefits of Credit Union Membership. *Review of Social Economy*, 1997, 35: 159-168; 张德峰《农村合作金融组织异质社员间利益冲突的法律平衡》载于《法商研究》2014年第4期。

## (二) 路径

### 1. 民主重构:平衡小户—大户之间的利益冲突

长期以来,理论界将民主管理视为衡量合作金融制度的主要标准,而忽视了民主管理仅是手段,其根本目的不是民主管理本身,而是为保障成员利益<sup>[6]</sup>。对于农村资金互助社而言,民主管理也仅是形式,其实质是内部成员(尤其是大户与小户)之间利益冲突的平衡。前文分析表明,民主管理原则难以有效贯彻的根本原因在于小户—大户委托代理问题未能得到妥善解决。本文认为,破解这一难题,制度重构应兼顾效率与公平,具体而言:

一方面,农村资金互助社在控制权上应对大户倾斜分配,以提升组织效率。第一,股权向大户倾斜。社员持股多少与其从合作金融组织处取得经济利益多少密切相关。因此,为了激励大户以提升合作金融组织的效率,采取非均衡持股是必要的——即大户持股高于普通社员。大户持股越多,他们越会倾向于加强对农村资金互助社的管理;同时,普通社员在其自有资本要素有限,且自身利益没有受到明显不公平对待的情况下,他们还可以分享到大户多持股所带来效率改进的收益(如更好的金融服务和更可观的盈余分配)。第二,表决机制向大户倾斜。大户持股较多,理应获得更多的表决权。但这与农村资金互助社通常执行的“一人一票”表决机制相冲突,为激励大户,有必要引入有限的多票权制,即允许某些社员在基本的一票表决权之外还拥有附加的表决权。

另一方面,农村资金互助社在治理制度安排上需要对普通社员权益予以保护,以实现组织内部的公平。法律对普通社员权益的侧重保护关键在于有效管控管理人员的滥权行为<sup>[15]</sup>。为此,应当体现资金互助社“民主的社员控制原则”,并避免其成为大户侵占普通社员利益的工具,有必要界定“一人一票”制和“多票制”的适用范围。比如,涉及到社员民主控制的事项——如合作金融组织的章程制订与修改、选举、不称职监理事解职、利润与亏损分配方案等,不宜采用多票权制,而通常涉及合作金融组织经营管理的事项,则宜采用多票权制。

### 2. 产权重构:平衡净储蓄者—净借款者之间的利益冲突

从净储蓄者与净借款者两分的视角来看,中国大部分农村资金互助社都是净借款者主导型的。支持这一论断的主要依据是当前农村资金互助社的贷款条件较为宽松,并且不分红或分红较少。从资金归属和风险承担来讲,净储蓄者才是农村资金互助社的真正所有者!对净储蓄者进行有效激励才是资金互助社可持续发展的核心动力。

如何激励净储蓄者?2014年中央“一号文件”给出了指导性原则,即“不对外吸储放贷”“不支付固定回报”,前者规定了产权的来源和使用范围,后者规定了产权的实现方式。农村资金互助社治理制度应在此基础上具体设计和优化:一是严格区分入股和存款;二是加大社员入股比例,缩小存款比例,让产权激励真正发挥作用;三是提高分红比率,而不是少分红,让关心组织发展的社员能得到应有的回报。

### 3. 产品重构:坚持小额度、较高利率等微型金融贷款做法

农村资金互助社贷款产品的设计一定要符合其服务客户——农户、农民专业合作社、农村小微企业等弱势群体——的需求特征。从产品角度来看,所谓贷款异化就是农村资金互助社在贷款产品上为一些个别特殊客户开了“小灶”,做出了变更。

在贷款产品和程序上,农村资金互助社应回归其本源,即从实际出发坚守其服务宗旨,为社员服务。具体而言,要“坚持社员制、封闭运行”,即农村资金互助社服务的对象仅限于社员,资金包括股金、存款和贷款都是在社员内部流动,处于封闭运行状态。资金互助社防控借贷风险的运行基础是社区范围之内,社员之间相互熟悉,借助社区机制以及社员之间的关联性交易才能有效监督贷款使用和贷款合约实施。其次,要坚持微型金融贷款办法,采用小额度、较高利率、生产性贷款用途及分期还款等办法较好地管理其信贷风险,其中小额度能将风险在社员之

间分散,而分期还款能起到跟踪监督客户的作用。事实上,这样的贷款产品,与大部分社员的需求是匹配的。从监管上讲,银监部门应从贷款产品上严格把关,对于一些超额度、房地产贷款等应予以追究。

## 五、主要结论与启示

### (一) 主要结论

农村资金互助社以社员利益为目标,以自我民主管理为手段,将来源于社员的资金贷给社员使用,其制度优势可概括为:较小存贷利差、股权激励以及微型金融贷款办法。它的存在必要性和制度优势毋庸置疑,但其异化的严峻现实也不容忽视!(1)在目标方面,资金互助社有向“准银行”发展的倾向,成为少数人谋取私利的工具;(2)在产权方面,股金存款化严重,且股权有集中趋势;(3)在管理方面,大股东主导与普通社员低参与度并存;(4)在贷款方面,则出现贷款范围扩大以及贷款违规等现象。异化的后果是:合作金融属性丧失、贷款风险增大以及资金动员困难。本文认为,农村资金互助社异化的原因主要有三:一是管理者激励约束不到位,民主管理制度形同虚设;二是净储蓄者激励不足,其利益未得到有效保障;三是贷款产品被变通,放弃了与其经济社会特征相契合的优势,难以有效激励约束借款者。而更深层次的根源在于,集净借款者、大户及管理者于一身的核心社员实际控制了农村资金互助社的发起与实际运行,导致净储蓄者—净借款者、小户—大户(社员—管理者)以及管理者—借款者之间无法实现激励相容。

为矫正农村资金互助社异化现象,本文提出尊重弱势群体金融发展权利和激励相容两条重构原则。尊重弱势群体金融发展权利即要求农村资金互助社重新确立成员福利最大化发展导向。激励相容即平衡组织内部不同成员的利益,并以此为目标寻求重构农村资金互助社治理制度的具体路径。具体而言:首先,应平衡社员—管理者之间的利益冲突,寻求农村资金互助社效率与公平的兼容,重视更加细致地处理二者之间的矛盾,避免过度两级化;既要防止普通社员的边缘化,也要防止核心社员的激励不足问题;其次,应平衡净储蓄者—净借款者之间的利益冲突,寻求风险可控范围内的可持续发展,其中应加强净储蓄者的分配权收益,切实发挥股权激励的作用;最后,应坚持小额度、较高贷款利率及一定社区范围等微型金融贷款办法,规避超出自身风险管控能力的客户和项目。

### (二) 启示

尊重、提升弱势群体的经济与金融发展权利是合作金融组织存在的制度诉求。农村资金互助社凭借其产权激励等制度优势,能够为农户、农民专业合作社和农村小微企业提供便利、低成本的金融服务,其对于缓解农村正规信贷约束、规范民间资本投资发挥的巨大作用,已经得到实践的肯定。可以说,农村资金互助社昭示着中国农村合作金融发展的新方向。完善农村资金互助社制度以至于重构中国农村合作金融框架,亟需学术界与政策层理性审视并严肃反思农村资金互助社异化问题,唯此才能探索出真正意义上的农村合作金融模式。

1. 完善内部治理制度安排对于合作金融的发展至关重要。与农村信用合作社与农村合作基金会相比,农村资金互助社遭遇政府干预的范围与力度要小很多,绝大部分农村资金互助社都是农民自愿发起组建的,所有管理办法也都是社员民主商议的结果。因此,有足够理由相信农村资金互助社异化主要是由于现有制度安排仍未能对其内部利益冲突(当然也包括外部影响)作出有针对性的应对。进一步推进农村资金互助社乃至中国农村合作金融事业应该从内部治理制度入手来破题。

2. 实现异质性成员激励相容是保持合作金融属性的根本前提。一直以来,学术界与实践者



均将合作金融治理要点集中在管理者—借款者关系上,并将民主制度视为治理的“法宝”。实际上,这严重忽视了两类关系,即净储蓄者—净借款者以及小户—大户关系,而这两种关系的处理是实现异质性成员激励相容、保持合作金融属性的关键。因此,完善农村资金互助社治理制度要以保障净储蓄者和小户的合法权益为出发点和落脚点,同时加强对借款者和大户的监督。

3. 社区机制与微型金融贷款办法是合作金融赖以运行的重要基础。合作金融之所以能够降低贷款风险、降低资金成本就在于它能够依托并有效利用成员之间的经济社会关系,从这个角度来看,将成员及业务限制在一定范围之内是必要的。除此之外,微型金融贷款办法也是合作金融满足弱势群体的融资需求,并有效控制此类贷款风险的重要手段,这一点已被很多成功的微型金融模式如孟加拉国格莱明银行所证实。反观文中所提及的异化具体形式后发现,农村资金互助社在实际运行中恰恰抛弃了这两个重要手段,以合作金融之名而行商业银行业务之实。总之,农村合作金融无法脱离社区机制而存在,其贷款产品、管理手段均应嵌入在具体社会经济关系中。因此,在农民专业合作社基础上创建农村资金互助社特别值得提倡。同时,作为农村资金互助社控制风险的重要手段,坚持微型金融贷款办法也是监管当局检查的重点领域之一。

#### 参考文献:

- [1] 何广文. 农信社制度变异及其动因[J]. 银行家, 2006(2): 116-119.
- [2] 盛学军, 于朝印. 中国农村合作金融异化语境下的法律制度重构[J]. 社会科学, 2010(12): 105-113.
- [3] 贺力平. 合作金融发展的国际经验及对中国的借鉴意义[J]. 管理世界, 2002(1): 48-57.
- [4] 张荔, 王晓研. 中国农村信用社法人治理的异化与回归[J]. 金融理论与实践, 2011(10): 15-19.
- [5] 金瓯. 合作金融的异化——基于温州农村资金互助社的调研[J]. 中国集体经济, 2013(7): 23-29.
- [6] 毋俊芝, 安建平. 试论我国农村合作金融制度的异化[J]. 农业经济问题, 2008(2): 18-21.
- [7] 陈东平, 周振. 农村资金互助社的内部治理机制缘何“异化”——社员合作博弈的视角与来自浙南M镇的证据[J]. 江苏社会科学, 2012(2): 62-67.
- [8] 陈东平, 任芃兴. 成员异质性与农村资金互助组织非“民主治理”——以苏北地区为例[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2013(4): 45-53.
- [9] 潘淑娟. 农村合作金融重构路径分析——基于内外部治理关系解构视角[J]. 学术界, 2007(5): 142-150.
- [10] 孔祥智, 平时利, 毛飞. 农民资金互助社运行机制及其绩效——江苏省步凤镇农民资金互助社案例分析[J]. 山东农业大学学报: 社会科学版, 2012(4): 1-6.
- [11] 董晓林, 张晓艳, 叶天天. 农户参与农民资金互助社行为的影响因素分析——基于江苏省3市4县(区)825户农户的调查数据[J]. 中国农村观察, 2013(3): 30-53.
- [12] 林乐芬, 赵倩, 沈建芬. 准新型农村金融机构运行绩效及影响因素研究——基于28家农民资金互助合作社的调查[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2013(2): 50-59.
- [13] 董金玲, 李秋建, 宋念雨. 农村资金互助合作社发展问题研究: 以江苏沿海地区为例[J]. 金融经济, 2014(12): 25-27.
- [14] 董晓林, 徐虹, 易俊. 中国农村资金互助社的社员利益倾向: 判断、影响与解释[J]. 中国农村经济, 2012(10): 69-77.
- [15] 张德峰. 农村合作金融组织异质社员间利益冲突的法律平衡[J]. 法商研究, 2014(4): 90-98.

(责任编辑: 宋雪飞)