

农村合作基金会的运行特征、意义及政策选择 ——陕西省“六乡(镇)二村”的调查分析

Operational Characteristics and Significance of the Rural Cooperation Foundation and Its Development

杨生斌

(西北农业大学, 副教授 陕西杨陵 712100)

本文以陕西省六个乡镇两个村的农村合作基金会及有关人民银行、农业银行、市县农经站共 30 名实际工作者的座谈、访问为根据, 分析我国农村合作基金会的运行特征和现实意义, 并在此基础上探讨农村合作基金会的发展方向及相应的政策选择。

一、农村合作基金会的运行特征

我国农村合作基金会的运行特征可以概括为以下四个方面。

1. 起步多为行政推动, 自上而下展开, 缺乏群众基础。

从调查来看, 大部分农村合作基金会的起步和组建, 是自上而下行政推动的结果。这种起步特征, 使农村合作基金会从一开始就缺乏农民群众的自组织性和积极参与性。

也有自下而上的例证, 这一般都有能人和村办企业的轴心凝聚力起作用。比如烽火乡小应村的农村合作基金会, 就是由于该村村长在创办机砖厂时资金困难, 凭借其在村民中的威信, 以 30% 的年息集资 100 万, 到期后由于机砖厂效益好, 便顺利还本付息, 之后则以 18% 的年利率, 以存贷同息的方式继续吸收村民的闲置资金, 为该机砖厂提供资金和进行其它投资。这样便形成了农村合作基金会的雏形, 尔后由县农业局追加承认, 并予以挂牌经营。

当然, 对于绝大多数乡镇, 如果没有乡镇领导的重视和参与, 则不会组建农村合作基金会。如果乡镇领导亲自出面, 则会给一间门面(多邻乡镇政府或在乡镇政府院内), 并从乡镇政府抽调干部搞这项工作。从自有资本来看, 绝大多数所谓的“基础股”是空的, 一般是由乡镇政府以事业费和其它收入或从起步早的基金会拆借款项作为启动资金, 通过先发放贷款形成影响, 后吸收存款的“以贷带存”

的方式开展存贷信用业务。其营运资金主要由所谓的“定期股”(多为一年以内)和“活期股”组成。

由于 50 年代农村信用合作社和供销合作社吸收的农民股金后来事实上转化成了官办, 入股农民对合作社无管理权, 也没有股金分红, 未能享受过合作的好处, 连股本也不了了之, 现在乡镇政府办的农村合作基金会想让农民入股, 农民则“谈股色变”, 不愿入股。由此造成农村合作基金会并不具有合作的机制, 实质上只是资金经营上的“乡镇企业”。农村合作基金会事实上是“无本起步”、“无本经营”, 以至于年终盈利以后并不存在“按股分红”的必要。即使以村办企业为后盾的村基金会, 也无真正意义上的股金, 主要以“续短为长”来获得稳定的资金余额, 因此也不具备稳固的抵御风险的责任准备金。

2. 体制上游离于金融系统之外, 实行条块结合, 以块块管理为主的模式。

农村合作基金会从创设起, 就是政府农业行政管理部门推动的产物, 除了从农业部 and 中国人民银行 1994 年联合颁发的《关于加强农村合作基金会管理的通知》中能看到人民银行的影子外, 在日常业务经营和管理上, 几乎看不到人民银行的踪迹。基金会不接受人民银行的业务和政策领导, 不向人民银行缴存法定存款准备金, 不受人民银行存贷指标制约, 不向人民银行报送有关财务状况报表。农村合作基金会在行政上由乡镇政府或村委领导, 在业务上受农业部、厅、局系统的农经管理部门指导。基金会的人事权和工作人员的工资由乡镇政府或村委支付, 事实上是乡镇政府的一个部门。县市农经站主要通过乡镇政府推动基金会的组建, 制定农村合作基金会经营管理章程, 起着“准中央银行”的作用。

市、县、乡镇政府和农业行政主管部门事实上担当着农村合作基金会“代言人”和“保护人”的角

色,他们好似农村合作基金会的“外骨”,保护着农村合作基金会娇嫩的身体不受到伤害。由于其发展历史不长,农村合作基金会自我保护能力差,也不具有明确的法律地位,各种经营规则尚不规范和明晰。因此,如果没有政府这个“外壳”保护,可能夭折,也可能就此失掉农村金融创新的机会。陕西某县人民银行在1995年下半年,曾以该县城关镇农村合作基金会设在城区并挂出利率牌变相开展存贷业务为由,对该基金会在农业银行的存款予以冻结,后因政府部门干预才予解冻,否则势必夭折。

政府行政力量的介入,一方面有利于保护基金会的存在和发展,另一方面也可能使基金会的融资业务受到不良的行政干预。从所调查的农村合作基金会来看,它们事实上是乡镇政府或村所有制,有的虽有理事会、监事会,但只是形式,不能发挥理事或监事的职能,基金会的主任负责日常工作,人事权和利润分配权还是掌握在乡镇领导手中。尽管乡镇政府可以通过行政手段帮助基金会扩大存款来源,并以乡镇干部的名义为其联系村户从基金会贷款进行担保、保证,或代基金会向贷款户催贷、收贷,密切了乡镇干部与农民的关系,但有的乡镇政府也提出由基金会向其上交利润的要求,而且也存在乡镇领导干预贷款投向的现象。这是一种潜在的危险。随着基金会的资金实力逐渐增强,这种潜在的危险转化为现实危害就越大,有可能使农村合作基金会走向昔日因政府干预过多而形成过量沉淀逾期贷款的老路。

3. 经营范围上具有区域性,经营方式上具有灵活自由性,有促成农村金融体制改革深化和创新的可能性。

农村合作基金会在业务经营上一般具有区域封闭性,主要面向本乡本土的农民,靠熟悉的人缘、地缘优势,吸收本地资金并向本地放贷,一般不存在大跨度的资金调拨。当然其营运并不以乡镇村行政区域为限,具有跨行政区域的特点,但总是在某个经济区域范围内。农民往往由于熟悉、信任基金会的主任,进而对基金会产生信任。基金会的营业时间灵活,加上本乡本土,知根知底,相互信任,存贷款手续非常简便。农民对存款利率一般没有城镇人敏感,主要是图方便。存款活动也具有熟人圈感情交流的特点。

基金会的贷款遵循“短期、小额、高效”的原则,一般都在一年以内,有的规定最长为3个月,到期允许清息后再转贷一期;贷款金额少的几十元、几百元,多的4 000~5 000元,少量的1~2万元。给村垫交税款有数十万元的,一般都以有价证券作抵押,也有熟人作担保或以预期果品收入为保证的。目前,由于发展时间不长,尚未形成沉淀和呆滞。其利率具有灵活性,一般是“高进高出”,存款利率比

银行同期利率高30%左右,放款利率高20%左右,由各个基金会自主确定,不受银行统一规定利率的限制;存款规模为100~600万元,贷存比率为60~70%,备付金率为30~40%,百元贷款的盈利率约为4~5%,其资金来源70~90%为个人,代管资金占的份额较小。农村合作基金会不向人民银行交存法定存款准备金,采取在银行或信用社(自由选择)开立帐户存自留准备金的方式,不另设金库。目前也未与税务、工商、城建等部门发生关系,但已出现向基金会收取税费的现象。其业务经营许可证由地、市农业局颁发,条件一般比较松,不像人民银行批准成立金融机构那么严格。

所调查的乡镇村农村合作基金会业务上相互独立,未成立县基金会联合会,基金会之间没有形成业务联系网络,不存在县区内统一储备制度和灵活的调剂系统,准备金偏高。

4. 在经营管理上,名曰“合作”,实为“乡镇政府或村委所有制”,实际上是以金融业务为内容的乡镇企业。

在调查中,可以明显感到,如果没有乡镇政府或村委的直接参与,农村合作基金会就不可能成立起来,靠农民自发建会是不可能的,也不存在培育农民自发组织的环境。组建基金会似乎是政府义不容辞的责任,农民从未想过自己来办。这似乎是我国的国情:农村经济金融组织脱离了行政力量的推动便难以形成。因此农村合作基金会一开始就是乡镇政府或村委的机构,而不是农民自己的组织,因此也才有可能无本启动,无本经营,因为它有政府行政权力来支撑。

由于基金会是乡镇政府或村委的机构,自然由政府说了算。作为经营者的基金会主任由政府确定,理应对乡镇政府或村委负责,其经营目标必须与乡镇领导或村领导所追求的目标相一致。即:基金会要向乡镇政府上交利润;同时要适应政府领导追求政绩的偏好,按照政府的要求发放贷款。

前一个目标,只要合理,对基金会的经营一般不会有大的影响,而第二个目标,即接受政府的行政干预则有可能损害基金会的正常运营。现在考核干部的标准主要是看实绩,而实绩在一届(五年)的短期内,又表现为短期实绩。因此,乡镇领导为了给自己树政绩,有可能指令基金会给指定的乡镇企业或指定的项目提供贷款。他们往往从政绩考虑多,对贷款安全考虑少,只关心投放,而不关心回收,结果,换届后,领导可能一走了之,投出的贷款失去了最终责任人,容易形成沉淀呆滞。

因此,如果不规范乡镇领导的行为,任其过份干预,就可能牺牲存款人的利益。从经营者来看,由于其本身就是乡镇政府任命的,因而不存在与乡镇领导抗衡的力量。理事会、监事会形同虚设,不存

在真正意义上的股份合作组织管理机制,不可能代表“股东”或存款人利益说话。另外,由于游离于人民银行监督管理之外,人民银行对基金会实无监管约束作用。

对于基金会的经营者来说,一方面他可能顶不住政府的行政干预;另一方面,由于信贷资金经营本身的特点,即使在存在过量沉淀呆滞贷款的情况下,他们仍可照发奖金福利。由于存贷是一条连续不断的链,可以通过新进存款来应付老存款的支取,因此在沉淀呆滞过量存在的条件下,依然可以继续经营,但从实质来看,其信贷资金力量渐趋于空壳,因此如果没有严格的管理和监督,这种风险最终酿成大祸的可能性会越来越大。

二、农村合作基金会的积极意义

农村合作基金会尽管目前存在诸多不完善之处,但其积极意义是不可否定的,也是不可替代的。

1. 对于农村市场经济的发展具有促进作用。

作为农村正规金融机构的农业银行和农村信用合作社,80年代以来,由于逐利动机以及自身信贷力量的局限和宏观信贷指标的控制,其信贷资金的投向形成了明显的非农化转移倾向。加之农村信用社事实上变成了农业银行的基层机构,具有官办性质,脱离群众,因而农村信贷资金的供给出现了空档。在这种情况下,农村合作基金会在现有正规金融制度安排之外,在政府行政力量的保护下悄然兴起,从金融体系上和资金供给上填补了农村金融的空档,以其小额、分散、灵活和高效服务,很快在农村金融领域占据了一席之地,并且由于其经营的区域封闭性,也阻止了农村资金城市化和非农化倾向。其资金聚集于农村,服务于农村,尽管组织上尚缺乏群众性,但业务上却具有广泛的群众性,满足了农户在灌溉、化肥、农药、树苗、运销以及看病、盖房等方面的资金需求,适应了现阶段我国农村以农户为生产单位的经营体制,既填补了农行信用社信贷业务的空档,也抑制了高利贷现象,对农村市场经济的发展起到了积极促进作用。

2. 为农村金融体制的改革融入了创新因素。

金融机构需要严格管理,但却不应垄断经营。农村合作基金会的出现,打破了农村金融的国家经营垄断局面,形成了相互竞争的格局。农村合作基金会一开始就是金融自由化的产物,它是在金融管制比较松动,行政力量“外骨”的庇护下发展起来的。如果金融管制严格,非国有金融机构及其利率受到限制,农村合作基金会就不会发展起来。

农村合作基金会,一方面可以通过竞争促进农村正规金融机构的内部改革和完善,激发其经营活力;另一方面也可为农村金融体制改革找到新的生

长点。农村正规的金融机构(农行、信用社),由于其沉淀呆滞贷款过多(据典型调查为50~60%),加之体制上的一些问题,使其改革步履维艰。按照二元化改革推进战略,一方面对原有的国有金融机构,重在加强管理,提高信贷资产质量,化解沉贷包袱;另一方面则应致力于培育非国有金融成分,带动我国整个金融体制的改革和完善。由于对农村合作基金会管制的松动,使其在机构设置、金融方式等方面具备了金融变革和金融创新的条件;由于其利率自由化,也使其具备了一些金融深化的特质。因此,农村合作基金会的出现和发展,为农村金融体制注入了新的成分,有可能使农村金融体制改革出现创新。

3. 对于我国金融体制改革具有试验和借鉴意义。

农村的社会经济结构比较松散,在整体经济中的外部效应比较小,因此政府对农村的行政管制一般也比城市松。而在管制比较松的地方和环节,其所受约束小、自由度大,因而创新的可能性也大。中国经济改革,最先是在农村找到突破口,从而将经验引向城市,带动整个经济的改革。我国目前的金融体制改革滞后并制约着经济改革的进程。比如,现在非国有经济成份在GNP中已占60%的份额,成为市场经济运行的主要方面,但金融却是国有金融占绝对优势,几乎处于垄断地位,这就须在国有金融之外培育非国有金融。农村合作基金会由于处于远离经济中心的农村,其业务又具有区域封闭性,其外部效应也远没有城市金融那么大,因此有可能在不对国家宏观金融形势产生大冲击的条件下,进行金融体制改革的试验,试验成功则可再一次引向和带动城市。

4. 对农民合作经济组织的培育和形成具有积极引导意义。

对于农民合作经济组织来说,资金的联合是基础,是龙头,也是粘合剂,而且农民合作经济组织的经营和发展也须借助资金开展业务。从我国目前农村的现实来看,可以起步,进而由资金联合走向供销联合,推动农民合作经济组织的形成。一般来说,资金的信用联合比供销联合容易形成,因为资金联合要素单一,在目前农村资金短缺的情况下,其放款有更大的选择余地,容易成功,可以作为农民合作经济组织的先导。

目前的农村合作基金会是乡镇政府所办,组织上缺乏群众基础,管理上缺乏民主性和群众监督,易受行政的过份干预,以追求利润为目的,为农民的服务功能差,改善这一切都有赖于建立广泛的群众性。但建立广泛的群众性,仅通过吸收股金搞社员制,目前看还难以为群众普遍接受。如果将信用服务与供销服务两者结合起来,便可形成两者相互

促进的关系。比如,以目前形成的农村合作基金会为基础,一方面用农村合作基金会的资金为农民提供化肥、农药、良种、树苗,不以盈利为目的,价格低于一般市场价;另一方面,组织合作社社员的产品外销,打通销售渠道,让农民获得更高的收益,也增加了基金会的资金来源。这样,农民便能获得实实在在的合作好处,农民的合作,也就由虚到实,成为真正组织农民的形式,将分散的农户组成一个能抵御市场风险的全面合作的组织,最终进一步形成维护农民利益,替农民说话的中国农民协会。

三、农村合作基金会发展的政策选择

农村合作基金会尽管在其起步阶段有政府的行政推动和参与,但一旦进入农村金融体系,就表现出了其旺盛的生命力和发展的强劲势头。这说明农村合作基金会有其发展的客观基础,填补了农村金融体系中的空档,解决了部分农业信贷“供求双冷”的困境。如前所述,它也存在这样那样的问题和潜在危机,从国家对农村合作基金会发展政策的选择上,应进行正确的引导,以使其能顺利健康地发展。

1. 必须明确农村合作基金会的法律地位。在法律上必须承认、肯定农村合作基金会在农村金融体系中的地位,并加以保护。

从农村合作基金会的功能、实质来看,它确实是一个金融机构,这对农业行政主管部门、基金会的经营者、国家金融管理机关,都是心照不宣的事实。但当前基金会的经营者却矢口否认这一事实,强调其是农民资金互助组织。把吸收存款叫扩股,把活期存款、定期存款变相叫做活期股、定期股,把发放贷款叫融通资金,把存款利率叫股利,把贷款利率叫资金占用费。实际上这只是一文字游戏。作为农业行政主管部门,为什么要挖空心思搞这种文字游戏呢?原因很简单,就是为了规避国家金融管理机关按一般金融机构进行管理,如利率、机构设置、存贷款指标及报表等。客观地讲,农村合作基金会作为一种金融改革的试验,也需要这种宽松的政策环境。因此,从国家政策的角度,能否首先定性承认其金融机构的地位,同时又对其采取宽松的金融管制政策,如不限制利率,让其根据资金供

求状况在国家利率的基础上自由浮动;给其在农村自由设置机构的权利,对其不进行存贷款指标的限制,对其给予几年内税费政策的优惠等;另外,要求其按期向人民银行报送真实的报表;由农业行政主管部门进行代管,允许成立县基金会联合会,允许县基金会联合会统一集中准备金,调剂、调度县域内的资金余缺等。这样作,一方面明确了其法律地位,有利于农村合作基金会的持续稳定运营,也便于金融管理机关的监督和观察;另一方面,又给予了其充分的自由政策,便于其在金融自由化的政策下、进行变革、创新,探索出适合我国农村现实的金融制度。

2. 按照股份合作制的思路,完善农村合作基金会的经营管理机制。

股份合作制不仅是筹集资金的一种形式,更重要的是明晰责权利,进行民主监督管理的一种经营管理机制。通过股份合作制,由股东选举理事会、监事会,由理事会确定经营者,乡镇政府可以作为监事成员之一。这样做的好处:其一,可以摆脱行政的不良干预,规范乡镇政府的行为;其二,可以形成稳定的长期经营资本金,建立经营风险责任准备金;其三,有利于建立起民主的监督和管理,形成自我约束、自我管理和自我发展的机制,也便于农村合作基金会由“外骨”保护向“内骨化”发展;其四,有利于建立组织上的群众性,并按照其社员的意志和需要引导基金会向非盈利性方向发展,进而引导农村合作经济组织的发展。

3. 确定农村合作基金会在农村金融体系中的基层组织地位。

尽管农村合作基金会目前在形式上尚游离于农村金融体系之外,但从发展看,农村合作基金会必须参与到农村金融的分工体系中,作为中国农村金融体系的一个有机组成部分。随着农村合作基金会的规范化、制度化,并在组织上、管理上和业务上建立了广泛的群众性,农村合作基金会利用其在农民中的优势,一方面可以吸收社员存款并向社员发放贷款,另一方面则可代理发放农业银行、发展银行和农村合作银行的贷款,使其成为下联农户、农村合作经济组织,上接其它金融机构的中间环节,并使其业务向农村经济运行的广度和深度发展。

(责任编辑 冷远猷)

(上接第 36 页)

屋顶。化学家已发现了许多生产富勒氏分子的方法。例如燃烧苯 C_6H_6 , 产生的材料有一半是富勒氏分子, 另一半是普通的烟炱。从苯的燃烧产物中提取布基球的一般方法是通过一种色层谱仪, 一次才提取一克, 很慢很费时, 现在俄罗斯的科学家用正在专门研究如何改进这种费时的工序, 也许他们拥有这种设备和必要的经费。

但罗泰洛说, 他所用的技术比这种工艺便宜。可以大批地提纯富勒氏分子。罗泰洛几年前在马萨诸塞大学

时, 得知由杰克·哈蒙德(Jack Hammond)领导的研究人员发现了含两个碳—碳双键的化合物: 二烯。二烯可以在室温下键联到富勒氏分子上, 在加热时又把富勒氏分子放出来。

这样, 罗泰洛就用含二烯的硅胶和富勒氏烟炱混合物再混合, 于是, 布基球自己就吸附到二烯化合物上, 而剩下的烟炱可以冲洗掉。当硅胶加热到 100°C 时, 其化学键被破坏, 于是就放出纯净的富勒氏分子。(刘先曙)