

潘军昌,张学蛟,孔有利. 农民资金互助社监管漏洞探析——基于灌南农民资金互助社倒闭案的分析[J]. 江苏农业科学,2013,41(10):412-414.

# 农民资金互助社监管漏洞探析 ——基于灌南农民资金互助社倒闭案的分析

潘军昌<sup>1,2</sup>, 张学蛟<sup>2</sup>, 孔有利<sup>3</sup>

(1. 南京农业大学金融学院, 江苏南京 210095; 2. 江苏农村金融发展研究中心, 江苏南京 210095;

3. 江苏省农业科学院, 江苏南京 210014)

**摘要:**由农户自发联合组建的农村资金互助社,在极大地满足当地农户融资需求的同时,也产生了大量的金融风险。以近期江苏省灌南县发生的 2 起农村资金互助社倒闭案为例,探讨了当前农村资金互助社监管中存在的漏洞,发现主体缺失、审批中对发起人和普通入股社员条件放宽、内部治理文化缺失、经营行为违规及忽视债权人权利保护等是导致农民资金互助社倒闭的原因,针对这些问题,提出了 4 项监管对策,包括明确审批与监管主体、加强入股社员的审批与约束机制、加强对互助社管理人员的教育培训和完善互助社内部信息沟通机制等。

**关键词:**农民资金互助社;倒闭;监管漏洞;原因;对策

**中图分类号:** F323.9    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1002-1302(2013)10-0412-02

为了缓解“农村金融供给不足、农民融资难”的问题,2006 年中国银监会放宽农村金融机构准入政策,以吉林省梨树县榆树台镇同家村资金互助社为代表的新型农民资金互助组织在各地纷纷成立。研究表明,江苏省截至 2010 年 3 月末,农民资金互助社试点数已发展至 250 余家,入股会员接近 11 万人<sup>[1]</sup>;山东省截至 2010 年年底,共成立扶贫互助社 433 个,入社农户 10.3 万户,互助资金总规模达到 1.14 亿元<sup>[2]</sup>;重庆市截至 2010 年 12 月,建立类似的“草根银行”695 个<sup>[3]</sup>。然而,与农村资金互助组织快速发展的事实相比,这一新兴事物的管理制度、政策措施发展相对滞后<sup>[4]</sup>。在农村资金互助组织快速发展的背后是发展质量的良莠不齐,2010 年 6 月 23 日《中国青年报》曾登载题为“江苏射阳:不足百米就有六家‘山寨银行’”的报道。报道一方面反映出农民资金互助组织蓬勃发展的势头,另一方面也反映了其监管缺失、存在农民存款风险的隐忧。2012 年 10 月江苏灌南 2 家农民资金互助社倒闭,再次印证了这种担忧。农村资金互助社一方面为当地农户融资带来了极大便利,另一方面也产生了大量的金融风险。笔者以近期灌南县发生的 2 起农村资金互助社倒闭案为例,探讨当前农村资金互助社在经营监管上的漏洞以及今后的监管对策。

## 1 灌南县农村资金互助社及倒闭案简介

江苏省连云港市灌南县是农业大县,位于四市交界处,有别于苏南的发达,是江苏贫困县。农户正处在由自给自足的小农生产者向成熟商品生产经营者发展的初期阶段,生产经营活动也日趋需要金融支持。然而在灌南县,特别是乡镇,一

方面正规金融机构很少;另一方面,正规金融机构服务目标高端化,农户向银行贷款手续繁琐,周期较长,广大农户的融资需求长期得不到有效满足。农户自发联合组建新型的合作社融资组织成为必然选择,这可能也是近年来农村资金互助社迅速增多的主要原因。农民资金互助合作社应运而生,确实解决了部分农户的资金难题,也为民间资本提供了一条从“地下”转入“地上”的合法渠道,挤压了高利贷的生存空间。截至 2010 年上半年,灌南县共有 25 家农民资金互助合作社,皆为民间自发组织,最初设立都经灌南县委农村工作部批准,负责人都是风云人物。25 家农民资金互助合作社的总存款余额约 2.2 亿元,社员约 16 000 户,累计投放贷款约 3 亿元。

灌南县委农村工作部副部长梁公祝表示:事实上,农民资金互助社几乎处于无人监管状态,农工部缺乏专业监管人才,也缺乏专业的监管手段,在利益驱动下,农民资金互助社逐步变质,在发展中逐渐忘记了主业,由通过合作方便农户融资变成了发起人牟利的工具<sup>[5]</sup>。据相关农商人士透露,开设农民资金合作社盈利比较容易,借合作社名义集资,吸收存款年利率约 15%,放贷年利率约 30%,有 1 000 万元人民币存款周转,在不出现不良的情况下,一年可盈利数十万。对于发起人来说,合作社自然成为一个追求利润的公司,盈利最大化动力十足。梁公祝称,2009 年以来,仍有不少人申请设立合作社,但考虑到已有机构数量和可能的无序竞争,以及发起人在当地老百姓中的影响力不足,一直没有再批设过。

2012 年 10 月中旬,江苏省灌南县五队乡 2 家农民资金互助合作社负责人私自挪用社员储户存款,放高利贷给江苏龙诚集团,后者资金链断裂,导致资金互助社倒闭<sup>[6]</sup>。2 起案件搅动了整个灌南县,具有相似问题的还有另外 2 家合作社,并且这 4 家资金互助社的发起人都与江苏龙诚集团董事长王明龙有密切关系。

## 2 灌南互助社倒闭案中所暴露的监管漏洞

### 2.1 监管主体缺失

根据《农村资金互助社暂行管理规定》(以下简称《暂行

收稿日期:2013-04-15

基金项目:国家自然科学基金(编号:71273138);教育部高校博士点基金(编号:B0201100674)。

作者简介:潘军昌(1971—),男,陕西华阴人,博士,副教授,研究方向为农村金融。E-mail: jchpan@njau.edu.cn。

通信作者:孔有利,博士,副研究员。E-mail: tuyedi@126.com。

规定》)第一章第二条规定,经过银行业监督管理机构批准,可在乡(镇)、行政村设立农村资金互助社。但目前一般情况下,包括灌南县,农民资金互助社由民政部审批、农工部监管<sup>[7]</sup>,而农工部并非专业金融监管部门,监管人力和手段都非常有限。而且虽然互助社设在农村,但跟乡政府几乎没有什么接触,也游离于乡政府的监管之外。目前灌南县对 25 家农民资金互助合作社监管的仅有 4 名员工,造成了审批后便放任自由的状态,客观上形成了资金互助社负责人寻求私利最大化的条件。据灌南五队乡合作社社员反映,由于资金互助社拥有相关部门的审批手续,且利息高于银行,对农户具有很大的吸引力,使互助社能较容易吸收到资金。

## 2.2 审批中对发起人和普通入股社员条件放宽

农民资金互助社在设立之初便被定位为合作性质的小规模金融组织,由有一定信任基础、信息相对对称的农户自发组织,旨在方便入股社员的融资需求。根据《暂行规定》第十八、十九条关于农民资金互助社社员(包括发起人和普通社员)入股条件的要求,入股互助社的农民户口所在地或常住地,以及企业的注册地或主要营业场所,须在互助社所在乡镇、行政村内<sup>[7]</sup>。

在实际操作中,农户只需向互助社交纳 100 元即可成为该互助社的社员,该项操作从互助社管理条例的角度来看并没有违规,但是“100 元”的入社资格并不等同于熟人社会的“熟人”资格,突破熟人社会圈无疑也会损害农民资金互助社赖以生存的信息优势。另外,对于法人社员加入可能对资金互助社产生的影响认识不足。法人社员与个人社员相比,其背后的社会经济关系更为复杂、隐蔽,所能动用的资源更多,日后对资金互助社运营的影响力更大,一旦选择不慎,无疑等同于引狼入室,为资金互助社的发展埋下隐患。

此次灌南倒闭案涉及的 2 家资金互助社从形式上看发起人为不同自然人,然而他们均与江苏龙诚集团董事长王明龙有密切关系。王明龙利用龙诚集团旗下的担保公司为农民资金互助社“担保增信”,通过聘用、分红等方式拉拢控制资金互助社的管理人员,最终将资金互助社变为“资金黑洞”。

## 2.3 内部治理文化缺失

按照《暂行规定》第四章关于农村资金互助社组织机构的规定,农村资金互助社内部组织机构包括社员大会、理事会、监事会和经理。其中社员大会是该社的权力机构,行使决策权,社员大会选举或者做出决议,应当由该社社员表决权总数过半数通过,重要事项需要社员表决权的三分之二以上通过;理事会或者经理负责该社的经营管理;监事会由社员、捐赠人以及向其提供融资的金融机构等利益相关者组成,对农村资金互助社的经营活动进行监督<sup>[7]</sup>。

尽管目前大部分互助社均按照《暂行规定》的要求设有相应的组织机构,但是内部治理文化缺失,导致这些机构形同虚设,很多管理措施仅仅是挂在墙上的装饰品。在互助社日常的管理决策中,权利仅仅集中在极少数的“核心社员”手中,其他非核心社员缺乏相应的维权意识,认为资金互助社就是设立在村里的银行,对资金互助社的日常经营管理非常不清楚,既没有行使过表决权,也没有行使监督权利<sup>[8]</sup>。这无疑也加大了资金互助社的管理风险,存款人的利益极有可能受到损害。

## 2.4 经营行为违规

根据《暂行规定》第三十九条,农村资金互助社的理事、监事、经理和工作人员不得有以下行为:(一)侵占、挪用或者私分本社资产;(二)将本社资金借贷给非社员或者以本社资产为他人提供担保;(三)从事损害本社利益的其他活动。违反上述规定所得的收入,应当归该社所有;造成损失的,应当承担赔偿责任。第四十五条规定,农村资金互助社不得向非社员吸收存款、发放贷款及办理其他金融业务,不得以该社资产为其他单位或个人提供担保<sup>[7]</sup>。倒闭资金互助社为了寻求高收益,负责人私自发放高利贷款给非社员企业——江苏龙诚集团,从而谋求私利,严重违反了规定。

## 2.5 忽视债权人权利保护

据社员称,虽然每年也都有年审,也都是找的会计事务所,但这 4 家合作社做假账(包括存款利率、贷款去向都是假的)欺骗社员的情况一直存在,其关键问题是对审计信息的需求主体缺位,无人关心审计的结果,只要有个形式就可以了。根据《暂行规定》第五十二条规定,农村资金互助社应按规定向属地银行业监督管理机构报送业务和财务报表、报告及相关资料,并对所报报表、报告和相关资料的真实性、准确性、完整性负责。显然,由于监管主体不明确,造成了监管中的漏洞,最终导致互助社风险增加,使对财务知识本身不了解的广大农户受害。

## 3 加强农村资金互助社监管的对策建议

针对农村资金互助社的特点,为降低经营风险,现行立法对有关监管措施做了很多细致的规定,如《农村资金互助社管理暂行规定》《农村资金互助社组建审批工作指引》,但就目前的监管实践来看,仍有许多方面需要加强和完善。

### 3.1 明确资金互助社的审批与监管主体

虽然依《暂行规定》,具体的监管机构为各地的银监局、银监分局,但是就目前实际情况来看,存在多个审批及监管主体,包括地方银监分局授权的基层监管办事处、民政部及农工部,不同的监管主体对农村资金互助社的监管情况也有所不同,大大降低了对于资金互助社的监管有效性。相关部门应尽快综合考虑利弊,明确监管主体,以规范互助社违规经营和无序竞争的状态。实践中,为解决监管机构人手不足和技术缺乏的问题,除了由法定监管机构进行不可缺少的现场与非现场监管之外,还应重视社会审计力量在监管中的作用。可按照监管机构的要求,委托社会审计力量定时定点审计、专项审计,审计费用由监管机构承担,以体现国家对农村资金互助社的政策支持。

### 3.2 加强对发起人和入股社员的资格审查、约束机制

在农村资金互助社的市场准入规定方面,除了《暂行规定》外,中国银行业监督管理委员会发布了《农村资金互助社组建审批工作指引》,严把农村资金互助社的准入关,要求发起人和入股社员户口所在地或常住地以及入股企业的注册地或主要营业场所须在互助社所在乡镇、行政村内。但在实际工作中,则多为“多重群体”模式<sup>[9]</sup>,即发起人或入股社员可以不在同一社区内,虽然扩大了资金来源,但也带来了更多的风险。“多重群体”模式资金互助社商业性倾向明显,发起人较一般社员享有更多的利益,应当承担起更多的责任。监管

王 曦. 关于农地股份合作社发展的思考——以江苏地区为例 [J]. 江苏农业科学, 2013, 41(10): 414-419.

# 关于农地股份合作社发展的思考 ——以江苏地区为例

王 曦

(江苏教育学院, 江苏南京 210013)

**摘要:**农村土地股份合作社是对我国农村土地经营制度的创新。江苏省近年来农地股份合作社发展迅速,但缺乏统一的法律和政策规范,各地合作社发展具有明显差异性。合作社存在法律地位不清导致登记、运行尚不规范,内部管理制度尚不完善,股权与利益归属设置不完全合理,以及保障体系和风险机制尚不健全等系列问题。为进一步完善江苏农地股份合作社发展,应该加强农地股份合作社立法建设;明确合作社类型,规范合作社登记、组织形式;合理化管控入股土地用途;使产权关系进一步明晰,健全合作社内部管理机制;合理化土地价值评估、利益分配机制,健全风险抵御机制和合作社社员退出机制。

**关键词:**农村土地;股份合作社;江苏地区

**中图分类号:** F301.3    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1002-1302(2013)10-0414-06

2013 年《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》的公布,这已是中央一号文件连续 10 年聚焦“三农”。十八大报告提出要推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,而农业是基础。13 亿人的中国现代化不能建立在土地大量兼并,甚至强迫农民离土基础上。这就需要在坚持现有农民家庭承包经营不变的基础上不断创新农地经营制度,实现城乡有机链接、统筹发展,

科学、合理、稳步推进城镇化进程。

## 1 农地股份合作社的含义及意义

### 1.1 相关概念

农业合作社的理论最早发源于 19 世纪欧洲空想社会主义。它是在不触及资本主义基本制度前提下,通过组织合作社的方式解决农业发展与农民问题。这一组织形式表现出自愿参加、一人一票制、在纯收益中留有公共积累、利润二次分配,在退社时不带走合作社期间形成的公共财产等基本特征<sup>[1]</sup>。股份合作社,是传统合作社为适应激烈的市场竞争、增强自身发展能力而引入股份制因素发展起来的现代企业组

收稿日期:2013-03-11

作者简介:王 曦(1972—),女,湖北武汉人,博士,副教授,主要从事法学理论教学与研究。E-mail: shallwang@163.com.

部门除了严格把关其资格审核外,应建立一套对发起人的约束机制,例如,可规定发起人对资金互助社承担无限责任等。

### 3.3 加强对互助社管理人员的教育培训

虽然目前根据《暂行规定》第三十七条,要求农村资金互助社理事长、经理应具备中专及以上学历,上岗前应通过相应的从业资格考试;但是要想进一步提高互助社的管理运营水平,仅有理事长和经理的高学历是远远不够的,而是要提高互助社员工的整体知识水平和业务素质,提高自我监督管理的水平和能力。所以,可以以一个或多个互助社为单位,对互助社的员工进行定期的知识讲座和业务培训,使互助社完成人才素质的升级。

### 3.4 完善互助社内部信息沟通机制,建立重要事项公示制度

鉴于目前互助社的权利过于集中,绝大部分社员并不知悉互助社的管理运作情况,要建立和完善互助社内部信息沟通机制,比如建立重要事项公示制度、贷款去向通报制度等,为发挥社员的监督管理职能提供保障。同时这些制度还可以逐步培养广大社员的参与管理意识,充分行使社员的权利,进而增强内部的监督力量,形成一种共同监管的模式<sup>[10]</sup>,降低管理人员的违规风险。

## 参考文献:

- [1] 王真真. 关于农民资金互助社发展现状的调查与分析——以江苏省为例[J]. 华北金融, 2010(6): 31-33.
- [2] 马洪香. 我省扶贫互助资金试点工作成效显著[N]. 联合日报, 2011-10-14(3).
- [3] 颜 安. 贫困乡村盛开“草根银行”[N]. 重庆日报, 2010-12-23(4).
- [4] 王学忠. 新型农村金融机构的发展困境与制度创新[J]. 西南金融, 2011(4): 63-66.
- [5] 李 博. 亿元存款“跑路”的背后[N]. 中华合作时报, 2012-11-02(5).
- [6] 乔加伟. 灌南农村金融困境调查: 资金互助社逐步变异[N]. 21 世纪经济报, 2012-11-01(10).
- [7] 中国银行业监督管理委员会. 农村资金互助社管理暂行规定[Z]. 2007.
- [8] 王亦平. 农村资金互助社“法律规范之缺失”[J]. 金融理论与实践, 2009(5): 66-70.
- [9] 徐 虹, 董晓林, 褚保金. 农民资金互助社试点模式及对策——基于江苏省试点的考察[J]. 农村经济, 2012(4): 55-59.
- [10] 李 蕊. 我国新型农村金融机构相关制度的完善——以可持续发展为视角[J]. 理论界, 2011(11): 34-38.