华南农业大学学报(社会科学版)
2012年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2012
28(第11卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 11)

完善现行立法破解农民专业合作社融资困境

曹 苏

(西安财经学院 文法学院,陕西 西安 710061)

摘 要: 从法律视角对农民专业合作社融资困境成因及对策进行探讨,认为应降低农村金融机构的准入门槛,拓宽农民专业合作社的融资渠道;借鉴美国新一代合作社经验完善农民专业合作社法,提升农民专业合作社的融资能力;立法应允许以家庭承包的农地抵押,扩大农民专业合作社抵押担保财产范围。

关键词: 农民专业合作社; 融资; 农村金融; 农民专业合作社法; 农地抵押制度

中图分类号: F321.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2012)01-0028-06

农民专业合作社是适应时代发展的产物,是农村经营体制的创新。解决我国"三农"问题应在尊重农民意愿的前提下提高农民的组织化程度,大力发展农民专业合作社。但是,融资困难已成为农民专业合作社进一步发展的主要障碍。破解农民专业合作社的融资困境、拓宽农民专业合作社的融资渠道,实现其持续、稳定和快速发展,已成为目前农民专业合作社问题研究的当务之急。

一、农民专业合作社发展、融资现状

(一)农民专业合作社发展现状

我国农民专业合作社产生于20世纪80年代中后期,是在家庭承包经营基础上,以为农户提供服务为宗旨,以生产经营活动为纽带,以维护成员利益、增加农民收入为目的,由同类农产品的生产经营者或者同类农业生产经营服务的提供者、利用者,自愿联合、民主管理的互助性经济组织。据统计,截至2009年底,全国依法登记并领取法人营业执照的农民专业合作社已有24.64万家[1]。

实践证明,农民专业合作社能把家庭经营的主动性与合作经营的集体优势结合起来,有效地克服农民单家独产经营的局限;通过合作社内部的自律机制,发挥合作组织的整体竞争优势;通过合作社产品标准化生产、品牌的创建,提高农产品的质量,增强市场的竞争力。农民专业合作社的发展,不仅符合世界农业发展的规律,也符合我国国情,呈现出旺盛的生命力。

当前,正是我国农民专业合作社发展的关键时期,但总体表现为规模较小、水平较低、农民增收不明显、发展原动力不足。资金缺乏、融资困难已成为制约农民专业合作社自身壮大和作用发挥的一大瓶颈。近年来,一些地方政府为了缓解农民"卖菜难"、市民"吃菜贵"等问题,大力引导大型超市与蔬菜产地的合作社实现"农超对接"。但农民专业合作社融资难、规模小、蔬菜种植面积小等因素直接制约了农超对接的顺利开展。据媒体报道,在苹果种植大县的陕西富县成立较早、影响较大的圣地果业合作社运行两年多,一些入社的果农却又重新回到了散户状态,究其根本原因是"缺钱"[2]。在近期结束的"哈尔滨农博会"上,哈尔滨农民专业合作社协会会长张孝君及一些合作社负责人均表示,资金短缺已严重困扰合作社的发展。

(二)农民专业合作社融资现状

1. 资金供求不均

目前,农民专业合作社的资金来源主要有内部资金和外部资金,内部资金主要是农民入社时所缴纳的股

收稿日期: 2011-10-31

基金项目: 教育部人文社会科学研究基金青年项目(11YJC820103);西安财经学院科研基金项目(10XCK22)

作者简介: 曹 苏(1964—),女,江苏武进人,西安财经学院文法学院副教授,主要研究方向为经济法学、农村经济法制.

金;外部资金主要有金融机构借贷资金、政府财政资金以及一些民间的资金等。表面上看,农民专业合作社资金来源渠道较多,但是有效供给有限,很难满足其不断增长的资金需求。当前,许多农民专业合作社进入了一个新的发展时期,相应的资金需求不断增加,有限的资金供给和较大的资金需求是导致其资金缺乏的主要原因。

2. 融资环境不佳

从农民专业合作社的主要资金来源可以看出,合作社的融资渠道和方式较为广泛,但是从实际情况来看融资状况并不乐观,主要表现为融资环境较差。农民专业合作社的融资环境也分为内部环境和外部环境两个方面:一方面从广大农村和农民的现实情况来看,大多数农户自身经济实力较弱,造成他们对合作社的资金投入较少,合作社无法聚集大量股金。合作社盈利能力差,通过提取公积金来获得的资金也很有限。而现有的管理机制、盈余分配机制也难以吸引投资者的投资。众多原因使得农民专业合作社内部融资十分有限。另一方面由于农民专业合作社经济基础薄弱,抵御风险能力差,无稳定持续收入,没有适格财产抵押,金融机构不愿放贷。虽然政府对农民专业合作社给予税收优惠和财政扶持,但资金支持力度仍然有限。

二、农民专业合作社融资困境的成因

(一) 农村金融机构缺乏,金融资本有效供给不足

1. 商业银行农村机构网点严重萎缩

我国的商业银行是依照《商业银行法》和《公司法》设立的企业法人,具有独立的民事权利能力和民事行为能力,在其经营自主权范围内开展业务活动。商业银行坚持效益性、安全性、流动性的经营原则,以追求利润最大化为经营目的。出于效益性和安全性考虑,各大商业银行在农村的机构网点逐步收缩,其经营业务日益向城市转移。据中国银监会 2007 年 6 月向社会公布的《中国银行业农村金融服务及分布图集》显示,我国县及县以下农村地区人均金融网点的资源占有率极低,平均每万人拥有机构网点数只有 1.26 个。虽然平均到每个县(市、镇)的银行业金融机构网点达到 50 多个,但 30% 以上都集中分布在县城地区,每个乡镇的银行业网点平均不足 3 个,分布在非县城所在地乡镇的银行业金融机构主要是农村信用社或邮政储蓄机构,只设有一家银行网点的乡镇全国还有 8231 个,当地金融市场基本处于垄断经营状态[3]。另据媒体报道,陕西省 186 个乡镇(占全省 60% 的农业人口)没有一个金融网点[4]。

2. 政策性银行未能弥补农村资金配置上的缺陷

我国的政策性银行建立于 20 世纪 90 年代以后,是由政府创办的不以营利为目的的专门经营政策性贷款业务的银行机构。政策性银行的作用在于弥补商业银行在资金配置上的缺陷,健全与优化国家金融体系的整体功能。中国农业发展银行是我国惟一负责筹集农业政策性信贷资金,办理国家规定的农业政策性金融业务的银行。农发行的主要任务,是以国家信用为基础,筹集农业政策性信贷资金,承担国家规定的农业政策性金融业务,代理财政性支农资金的拨付。但从实践来看,农发行却将资金主要投放在粮棉油收购和大型基础设施建设方面。农发行的政策性职能已开始弱化,其支农作用没有充分发挥,未能弥补商业银行在农村资金配置上的缺陷。

3. 农村信用社对农民专业合作社的信贷支持力度极为有限

在商业银行逐步收缩农村机构网点之后,农村金融体系中真正发挥支农作用的只有农村信用社一家。有资料表明,全国农村中 80% 的农户贷款,68% 的乡镇企业贷款,63% 的农业贷款由农村信用社发放,居各类金融机构之首[5]。农村信用社已成为农村金融体系中的主角。但是,目前农村信用社向农户和农民专业合作社提供的大多是金额较小、限期较短的小额贷款,与农民专业合作社的生产水平要求相比,无论从金额上、还是从期限和用途上看,都很难满足其发展的金融需求。而且,随着农村信用社的产权改革,其正试图向发展大城市大企业客户“转型”,农村信用社的“脱农”倾向明显。农村信用社对农民专业合作社的信贷支持力度极为有限。

(二) 现行相关法律滞后,融资困难

1.《农民专业合作社法》的立法缺陷,成为农民专业合作社融资困难的重要原因

为了支持、引导农民专业合作社这个新型的市场主体,2006 年国家制定颁布了《农民专业合作社法》,但

该法独特的制度设计使其难以实现立法宗旨。首先,该法第三条第三款规定:“入社自愿、退社自由。”该项原则造成农民专业合作社的资本始终处于变动状态,不仅难以实现融资功能,而且也容易造成资本的“搭便车”现象。美国新一代农业合作社通过实行社员资格限制,提高了合作社资金实力,也使我国“入社自愿、退社自由”的规定面临挑战。其次,该法的第三条第五款规定:“盈余主要按照成员与农民专业合作社的交易量(额)比例返还。”第三十七条第一款还进一步规定:“按成员与本社的交易量(额)比例返还,返还总额不得低于可分配盈余的百分之六十。”这种利益分配机制不仅抑制了作为营销大户和投资大户等合作社核心成员加入合作社的意愿,而且影响了入社成员资本进入合作社的愿望和热情,极大地限制了资本的来源和资本的规模。第三,《农民专业合作社法》第十七条规定:“农民专业合作社成员大会选举和表决权实行一人一票,成员各享有一票的基本表决权。”合作社贯彻的这种民主管理方式,虽然体现了以人为本,尊重了每个成员的权力,但淡薄了投票权与入股资本之间的联系,打击了入社成员的投资积极性。由此可见,《农民专业合作社法》的立法缺陷,容易造成成员缺乏投资动力,不可避免地带来合作社注册资本偏低,缺乏发展资金等问题。因此,从深层次看,合作社制度缺陷是农民专业合作社融资难的重要原因。

2. 金融扶持制度缺乏可操作性,影响了农民专业合作社的融资

2007 年施行的《农民专业合作社法》是我国当前扶持和发展农民专业合作社的基本法律制度。该法第五十一条规定:“国家政策性金融机构应当采取多种形式为农民专业合作社提供多渠道的资金支持,具体支持政策由国务院规定。国家鼓励商业性金融机构采取多种形式,为农民专业合作社提供金融服务。”2009 年中国银监会和农业部又联合印发了《关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》,要求各地农村金融机构积极构建与农民专业合作社的互动机制,进一步加强和改进对农民专业合作社的金融服务,支持农民专业合作社加快发展。目前,全国也已有 29 个省(市、区)出台了金融支持农民专业合作社的扶持政策。但是,上述对农民专业合作社金融扶持措施的规定,在相应法律法规中缺乏明确、具体的可操作性条款,其政策导向意义明显。因此,金融扶持制度操作困难,严重影响了农民专业合作社的融资。

3. 立法禁止以家庭承包的农地抵押,构成农民专业合作社融资的制度障碍

农业生产和投资虽然具有较好的社会效益,但投资周期长,收益不确定,面临自然与市场双重风险。农业属于典型的高风险产业,贷款的安全性是金融机构考虑的首要因素。从理论上讲,农业贷款的高风险可以通过资产抵押来化解,然而,农民专业合作社能够提供的“合规”的抵押物品十分有限,以家庭承包方式承包的农地是大多数农民专业合作社主要的实物资产,但《农村土地承包法》对以家庭承包方式承包的农地和以招标、拍卖和公开协商等方式承包的农地的抵押,分别采取了禁止和许可的两种不同态度。该法第三十二条规定:“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或其他方式流转。”第四十九条规定:“通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地,经依法登记取得土地承包经营权证或者林权证等证书的,其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转。”《物权法》第一百二十八条、第一百三十三条延续了《农村土地承包法》的规定,也未能建立农地抵押制度。我国现行立法对物权的种类和内容采取法定主义,未明确规定的即为禁止。因此,现行立法上对以家庭承包方式承包的农地是禁止抵押的。《农村土地承包法》、《物权法》对以家庭承包方式承包的农地采取的禁止抵押的态度,使农民专业合作社普遍缺乏金融机构认可的抵押财产,不合理的法律法规和制度安排构成了农民专业合作社融资的制度障碍。

三、破解农民专业合作社融资困境的法律思考

(一)立法拓宽融资渠道,是解决农民专业合作社融资问题的前提

1. 加大财政资金扶持力度

财政在破解农业生产高风险、低回报与商业金融的逐利性之间的矛盾方面扮演关键角色,对于拓宽农民专业合作社融资渠道方面起到积极的支持作用。应通过立法规定各级财政需列出专项资金,用于支持运行比较规范、带动力较强、示范作用明显的农民专业合作社开展信息、培训、农产品质量标准与认证、农业生产基础设施建设等服务。立法还应明确财政、农业、农业开发、金融等部门都应将农民专业合作社作为项目实施主

体,承担农业产业化、农业综合开发、农业结构调整、贷款等项目;通过立法规定国家政策性金融机构应采取多种形式,为农民专业合作社提供多渠道的资金支持。

2. 发挥农村信用社的主力军作用

农村信用社是农村金融的主力军和联系农村千家万户的金融纽带,在支持和促进农村经济发展中有着非常重要的作用。当前,应深化农村信用社改革,围绕国务院 2003 年 6 月制定的《深化农村信用社改革试点方案》,真正理顺农村信用社的产权关系,强化约束机制,达到增强服务功能的目的。立法要进一步明确农村信用社服务"三农"功能的定位。继续大力推广和改进农户小额信用贷款、农户联保贷款、扶贫小额贷款等服务种类和方式,合理浮动贷款利率、降低贷款门槛、简化贷款手续,充分满足农民专业合作社的贷款需求[6]。

3. 规范发展农村微型金融主体

商业金融主体从广土众民的农村地区撤出,农村正规金融机构稀少,乃至空白。在大量、分散的"信用岛"现象存在的情况下,立法应让本土化的微型金融主体在本土生存发展,允许民间金融主体浮出水面,赋予其合法地位,完善相关法律法规,规范发展村镇银行、贷款公司等微型金融机构。建立微型金融机构与商业金融机构之间的合作机制,允许村镇银行进入现有的银行间市场,进入支付清算系统。坚持现有商业银行等对经营良好、诚实守信的微型金融机构发放批发贷款的政策,这样既有利于商业银行业务和利润的增长,也有利于通过商业银行对微型金融机构进行政策引导。微型金融机构,特别是贷款公司,通过与商业银行的合作,可以保持业务的可持续性[7]。农村微型金融机构的良性发展,有利于缓解农民专业合作社的融资困境。

(二)修改、完善现行立法,是解决农民专业合作社融资问题的关键

1. 完善农民专业合作社法,提升农民专业合作社的融资能力

国际农民专业合作社发展的实践证明,农民专业合作社制度安排并非是一成不变的,而是要随着社会经济发展而不断创新,以适应社会发展的需要。在农民专业合作社诞生至今 160 多年的历程中,随着环境和合作社面临的问题的变化,国外合作社制度不断变迁,主要包括:(1)入退社自由向合作社成员资格不开放变化;(2)绝对的"一人一票"制向承认差别发展;(3)公共积累的不可分割性向产权明晰化方向发展;(4)资本报酬率严格限制向外来资本实行按股分红方向发展;(5)社员管理合作社被拥有专业知识的职业经理所取代。促成这些制度变迁的原因,从农民专业合作社内部来看,资金缺乏是主要因素之一[8]。因此,在我国农民专业合作社的发展中,应当尽快完善农民专业合作社法律体系,借鉴美国"新一代合作社"的成功经验,对合作社内部制度安排的缺陷进行改革,在社员制度、利益分配及管理机制方面适度创新。修改现行立法规定的"入社自愿、退社自由"的自愿和社员资格开放的原则,实行封闭成员制。社员可以转让自己的股份,但不能要求退股。在利益分配方面不宜作强制性规定,而应采取任意性规范,由合作社社员自愿协商决定,协商不成的,按照社员出资比例分配。在内部管理方面,合作社的表决权规则也不宜作单一的一人一票的强制性规定,可借鉴我国《合伙企业法》对合伙企业事项表决办法的规定,按照合作社成员约定办理,合作社成员未约定或约定不明确的,实行一人一票的表决规则。此外,《农民专业合作社法》还应对差额表决权及附加表决权作相应的表决事项范围、比例等限制性规定,建立农民专业合作社的注册登记验资、年检制度,提高农民专业合作社融资的资信水平。通过完善农民专业合作社法律体系,提升农民专业合作社的融资能力。

2. 完善相关金融立法,落实对农民专业合作社的金融扶持措施

农村商业银行、村镇银行等农村金融机构作为向农民专业合作社提供长久金融支持的重要金融机构,在保障和促进农民专业合作社发展方面起着重要作用。发展农村金融机构是落实对农民专业合作社金融支持措施、解决其资金约束的关键。目前,我国《商业银行法》对设立农村商业银行的注册资本限额规定过高[9],《村镇银行管理暂行规定》对设立村镇银行的发起人资格、注册资本限额、大股东持股比例等条件规定过严,严重影响了农村金融机构的正常发展。《商业银行法》第十三条规定:"设立农村商业银行的注册资本最低限额为 5000 万元人民币,注册资本应是实缴资本。国务院银行业监督管理机构根据审慎监管的要求可以调整注册资本最低限额,但不得少于前款规定的限额。"《村镇银行管理暂行规定》第八条规定:"发起人或出资人中至少有一家银行业金融机构;在县(市)设立的村镇银行注册资本不得低于 300 万元人民币;在乡(镇)设立的

村镇银行注册资本不得低于100万元人民币;注册资本为实收货币资本,且由发起人或出资人一次性缴足。"第二十五条规定:"村镇银行最大股东或惟一股东必须是银行业金融机构,最大银行业金融机构持股比例不得低于村镇银行股本总额的20%。"市场准入制度是市场主体进入市场的第一道"门槛",法律法规对农村金融机构过高的准入门槛,对落实农民专业合作社金融扶持措施构成了制度障碍。所以应尽快修改、完善现行《商业银行法》、《村镇银行管理暂行规定》的相关规定,降低农村金融机构的市场准入门槛,落实对农民专业合作社的金融扶持措施。

(三)法律制度创新,是解决农民专业合作社融资问题的保证

1. 尽快制定《合作金融法》,规范发展农民专业合作社内部资金互助

中国银监会框架下的新型合作金融组织——农村资金互助社是我国政府促进农村金融制度创新的产物,是在正规金融供给严重不足的情况下由民间金融创新产生的一种新的制度安排。也是在中国现有正规金融制度安排之外产生的真正的、正式的合作金融制度安排。然而,现有制度框架下合作金融组织准入成本过高。2007年初中国银监会出台的《农村资金互助社管理暂行规定》第九条第三款规定:"有符合本规定要求的注册资本。在乡(镇)设立的,注册资本不低于30万元人民币,在行政村设立的,注册资本不低于10万元人民币,注册资本应为实缴资本。"该规定第九条第五款规定:"有符合要求的营业场所,安全防范措施和与业务有关的其他设施。"第三十七条规定:"农村资金互助社理事、经理任职资格需经属地银行业监督管理机构核准。农村资金互助社理事长、经理应具备高中或中专及以上学历,上岗前应通过相应的从业资格考试。"这些在注册资本、营业场所、管理人员等方面对农村资金互助社规定的准入门槛显然过高,使得广大贫困地区的农村合作金融被排斥在现有制度框架之外。

因此,农民专业社内部开展资金互助作为民间融资的一种形式是发展农村合作金融及破解农民专业合作社融资困境的一种有益探索。实际上,在合作社成员自愿、政府扶持指导下,我国许多地区已开始进行农民专业合作社内部资金互助的试点工作,有效地缓解了农民专业合作社成员季节性的生产资金困难、小规模扩大再生产以及灾后恢复生产等的资金需求,也为正规农村合作金融的发展积累了经验[10]。但是对于刚刚起步的农民专业合作社内部资金互助而言,也存在着影响其发展的一些潜在问题:法律地位不明确、风险控制制度不健全等。因此,未来农民专业合作社内部资金互助能否规范,尚需在制度建设方面加以促进,应尽快出台《合作金融法》,就合作金融组织的宗旨、法律地位、产权安排、组织机构等方面作出明确规定,规范引导农民专业合作社内部资金互助,缓解农民专业合作社融资难问题。

2. 立法创新设计农地抵押制度,为农民专业合作社抵押贷款铺平道路

2008年10月,中国人民银行、中国银监会下发通知,决定在中部六省和东北三省开展农村金融产品和服务方式创新试点。通知要求"创新贷款担保方式,扩大有效担保品范围""原则上,凡不违反现行法律规定、财产权益归属清晰、风险能够有效控制、可用于贷款担保的各类动产和不动产,都可以用于贷款担保"。

农村土地承包经营权是中国农村集体经济组织实行土地承包责任制的产物。我国《物权法》已将农村土地承包经营权明确界定为用益物权。《物权法》第一百一十七条规定:"用益物权人对他人所有的不动产或者动产,依法享有占有、使用和收益的权利。"因此,农村土地承包经营权作为用益物权的一种,从法律角度来说,应允许当事人依法通过合同自由流转。

农地承包经营权抵押融资是切实可行的。近年来,许多学者从理论上分析了农地承包经营权抵押的必要性和可行性,同时在实践中,山东潍坊市、寿光市,甘肃天水市、安徽庐江县、陕西高陵县等许多地方已开始农地承包经营权的抵押试点工作,并取得了一定的成效。农地承包经营权抵押融资有助于农村土地的加速流转,有助于解决农民专业合作社的融资困境。

在社会主义市场经济活动中,市场主体的经济活动必须遵守现行法律法规。正如前文所述,现行的《农村土地承包法》、《物权法》等相关法律法规均禁止以家庭承包方式承包的农村土地承包经营权抵押贷款。因此,应尽快修改、完善相关法律法规,从立法上创新设计农地抵押制度,扩大农民专业合作社可抵押财产范围,为农民专业合作社抵押贷款铺平道路。但是,由于目前的农地抵押存在抵押登记制度不健全、抵押价值评估

不规范、土地流转要素市场缺失、抵押贷款实现风险较大等现实困境[11],因此,在修改现行立法,使法律允许以家庭承包方式承包的农地作为抵押财产的同时,还需要有配套的条例、细则等,从健全抵押登记、评估制度,建立土地流转服务机构,设立抵押风险防范机制,完善农村社会保障体系等方面建立和完善农地承包经营权抵押制度。

参考文献:

[1] 农业部农村经济体制与经营管理司,等. 切实贯彻《农民专业合作社法》促进农民专业合作社又好又快发展[J]. 北京:中国农民合作社,2010,(6):26.
[2] 梁　军,张　波. 富县果农丰收的焦虑[N]. 华商报,2011 - 09 - 28(A18).
[3] 康涌泉. 农村合作经济组织的融资问题研究[J]. 农村经济,2009,(9):81.
[4] 卫　楠. 渭南民间高利贷调查[N]. 华商报,2010 - 09 - 28(A23).
[5] 刘宛晨,段泽宇. 完善农村资金互助组以满足农户信贷需求[J]. 财经理论与实践,2008,(3):26.
[6] 祝晓路. 我国农村金融体制存在缺陷与改革[J]. 经济问题,2009,(7):83.
[7] 姚海明. 中国农村金融改革与发展探索[J]. 现代经济探讨,2009,(10):66.
[8] 郑　丹. 农民专业合作社资金匮乏现状、原因及对策[J]. 农村经济,2011,(4):76.
[9] 刘小红. 论农民专业合作社法的立法完善[J]. 农村经济问题,2009,(7):31.
[10] 夏　英,宋彦峰,濮梦琪. 以农民专业合作社为基础的资金互助制度分析[J]. 农业经济问题,2010,(4):29.
[11] 史卫民. 土地承包经营权抵押制度探析[J]. 经济体制改革,2009,(5):96.

Solving Financing Difficulties for Farmer Specialized Cooperative by Legislation Improvement

CAO Su

(*School of Liberal Arts and Law*, *Xi'an University of Finance and Economics*, *Xi'an* 710061, *China*)

Abstract: Discussions are made on the cause and countermeasure for farmer specialized cooperative's financing difficulties from a legal perspective. The author put forword the following suggestions: lowing the threshold for rural financial institution, broadening financial channels for farmer specialized cooperative, and borrowing ideas from American new cooperative' experiences so as to improve farmer specialized cooperative Law and farmer specialized cooperative capability. Mortgage using family contracted land should be legally justifiable, and therefore to extend the property scope of mortgage and guarantee of farmer specialized cooperative.

Key Words: farmer specialized cooperative; financing; rural financial institution; Farmer Specialized Cooperative Law; family contracted land