

# 中国农村资金互助社 市场准入制度研究

葛 敏

东亚论文 第 97 期

ISSN 0219-1415  
ISBN 978-981-07-3825-9

版权所有 · 未经同意 · 不得转载

出版日期：2012 年 9 月 19 日

# 中国农村资金互助社市场准入制度研究

葛 敏<sup>\*</sup>

随着农村经济的不断发展，农村生产方式、经营方式、经济结构的加速转变，相应的制度变迁、社会结构发展滞后等问题日益突出。<sup>1</sup> 这种经济结构与社会结构、制度结构的不协调在农村金融领域表现尤为明显，农村资金互助社市场准入监管中所表现出的制度矛盾、利益冲突、发展困境等就是这种不协调的具体体现。

## 一、中国农村金融市场及资金互助社发展现状分析

金融是现代经济的核心。农村金融是指为农业和农村经济发展服务的金融服务体系。<sup>2</sup> 在市场经济条件下，农村经济应该是指除城市以外的所有经济，在行政区划上可以界定到县、乡镇、村组等。<sup>3</sup> 相对而言，县域经济中参与服务的金融机构种类比较丰富，而为乡镇、村组等一般农户和农业生产直接提供服务的金融机构却相当缺乏。

### （一）中国农村金融市场发展格局

目前，中国农村正规金融市场主要由三个部分构成，一是工、农、中、建以及邮政储蓄等商业银行，二是农业发展银行等政策性银行，三是农村信用社、资金互助社等合作金融。对于商业银行而言，基于风险控制、利润最大化等商业竞争的压力，更倾向于从农村吸储补充城市发展资金需求，而不是提供更多农村金融服务。政策性银行虽然在农村地区的贷款规模逐年上升，但主要

---

\* 葛敏，新加坡国立大学东亚研究所访问学者，中国农业大学法律系副教授，法学博士。作者衷心感谢杨沐老师、全月婷高级研究员、曾惠逸博士高屋建瓴的指教和细致的修改意见，同时，感谢东亚所良好的工作环境与博学而友善的同事们。

<sup>1</sup> 中国著名社会学家陆学艺研究员曾带领课题组通过数年研究得出结论：当前中国社会结构滞后经济结构大约 15 年。社会结构的深刻变动主要表现在基础结构、社会整合结构、空间分布结构、生存活动结构以及社会地位结构等方面，三农问题久解不决的一个关键就在于社会结构的失衡。陆学艺主编，《当代中国社会结构》，社会科学文献出版社，2010 年版，第 15-36 页。

<sup>2</sup> 王晓云，《我国农村金融体系的功能定位与战略调整》，载于《农村经济》，2005 年第二期。

<sup>3</sup> 王晨曦，《农村信用社的市场定位问题》，载于《现代金融》，2002 年第九期。

集中在粮、棉、油等作物的种子、购销及相关生产资料领域，其贷款对象及范围较为有限，覆盖面窄。<sup>4</sup>

曾作为农村合作金融市场主体的农村信用社则由于历史包袱沉重、政府干预过多、商业化改革等多种原因，在农村经济发展中的作用难以适应农村经济发展的需求。相对于捉襟见肘的农村金融供给而言，农村地区的资金需求随着经济的发展日趋旺盛。农村金融供给与需求的缺口不断扩大。据浙江温州人民银行的一项调查显示，当地中小企业的贷款满足度不足 10%。

为了破解农村金融供给不足的难题，各级政府和监管者都将目光集中到资金庞大却发展无序的民间资本市场，采取各种措施，积极通过制度建设构建一定的通道，引导民间资本进入，促进农村金融市场发展。在金融供给严重不足的情况下，旺盛的市场需求刺激了民间金融市场的快速发展。各种形式民间信贷组织迅速发展起来。这些提供农村金融服务的新型组织中既包括村镇银行、小额贷款公司、获得银监会许可的资金互助社等新型正规金融机构，也包括各级政府或农办基于扶贫、发展区域经济等目的建立起来的资金互助社、养老基金会等准正规金融机构，还包括更多的合会、私人钱庄等非正规金融机构。<sup>5</sup>

2006 年，国务院扶贫开发领导小组办公室（以下简称扶贫办）会同财政部以河北、山西、内蒙古、黑龙江、安徽、江西、河南、湖南、四川、贵州、陕西、甘肃、宁夏、新疆等 14 个省区的 28 个重点县为试点，通过资金互助合作的方式开展金融扶贫。随着农村资金互助组织工作的开展，发展原则逐步从开始仅侧重于扶贫，发展到兼顾改善农村金融服务供给与促进农村经济发展。<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> 据农业发展银行年报显示：2011 年该行全年累计发放贷款 13146.5 亿元，其中，粮棉油收储贷款 4326 亿元，其他主要农产品储备贷款 441.9 亿元，粮棉油加工企业贷款 1561.1 亿元，水利等基础设施中长期贷款 3278.4 亿元，这些专项贷款占贷款总额的八成多。一般农村经济组织或农民获得贷款的机会相对较小。

<sup>5</sup> 合会在不同地区的名称可能不同。合会通常是指通过会内成员的共同储蓄活动，轮流向会员提供信用贷款活动的民间互助合作性组织。有呈会、标会、抬会等多种表现形式。呈会（旧时也称摇会），组织成员间的人缘、地缘、血缘纽带关系更加突出，取得贷款权的方式较为随机，而标会则以利率投标的方式决定贷款对象，抬会则以金字塔形结构构建，要不断扩充下家来满足上现及塔尖的资金收益，一旦资金链断裂，会引发全面危机。私人钱庄是指以盈利为目的的一种机构或半机构化的私人资金中介组织，1986 年起就作为非法金融机构被取缔。但却屡禁不止，近年来，涉案数额越来越大的非法集资案也是另一个侧面的证明。

<sup>6</sup> 该扶贫制度的推广是在前期的试点工作基础上展开的。2004 年 7 月开始，按照资本入股、民主管理、互助互利的原则，在吉林省梨树县闫家村开始了村级资金互助的试点工作。2005 年，国务院扶贫办和财政部在四川南充市仪陇县开展贫困村村级互助资金试点，为农村贫困户改善金融服务状况。

2007 年初，银监会连续出台了《村镇银行管理暂行规定》、《农村资金互助社管理暂行规定》等六部行政规章，首批选择在四川、内蒙古、甘肃、青海、吉林和湖北等 6 省（区）进行试点，以规范、指导和促进村镇银行、资金互助社、小额贷款公司等农村新型金融机构的设立与运行，推动中国农村金融市场的发展。据银监会统计，截止 2011 年底，全国已组建新型农村金融机构 786 家，其中，资金互助社 43 家。

## （二）合作金融与农村资金互助社的发展现状

由于无法提供适当的抵押、质押或其他物质担保，也难以找到符合商业金融风险控制规则要求的保证人，再加上分散性、小额性、信息不对称导致的贷款管理风险高、成本高等原因，农民及农村小微企业无法通过商业银行贷款获得他们急需资金。因此，对于农民及农村小微企业而言，发展服务区域相对稳定、信息相对充分、管理相对灵活的合作金融组织是解决其融资困境的可行路径。

所谓合作金融组织是指个人或者企业，为了改善自身的经济条件，获取便利的融资服务或经济利益，按照自愿入股、民主管理、互助互利的原则组织起来，为入股者提供服务的一种特殊的资金融通组织。<sup>7</sup>合作金融组织在组建过程中必须遵循合作社的基本原则，即，自愿和开放的社员原则，社员民主控制原则，经济参与原则，自立自治原则、营利共享原则等。<sup>8</sup>

在中国广大农村地区，尤其在乡镇中，除农村信用社外，几乎没有其他金融机构，甚至没有任何金融服务机构。银监会经过多年推动，截止 2010 年末，共有 16 个省区实现了省内金融服务全覆盖，而原先没有任何金融服务机构的 708 个乡镇也基本消除金融服务空白，其中，由农村合作金融机构作为主力

---

<sup>7</sup> 吴义武，《构建农村信用社存款保险制度》，载于《合作经济与科技》，2005 年第八期。

<sup>8</sup> 合作社的基本原则有不同的概括和演变。早期的罗虚代尔原则包括了入社自愿、一人一票、现金交易、按市价销售、如实介绍商品、不缺斤少两、按业务交易量分配盈利、重视对社员的教育、政治和宗教独立等。1937 年，国际合作社联盟将合作社基本原则总结为：门户开放、民主控制、按交易额分配盈余、股本利息应受限制、政治和宗教中立、实现现金交易、促进社员教育等。此后，经过 1966 年，1995 年的两次修改后总结为：自愿和开放的社员、社员民主控制、社员的经济参与、自治自立、教育培训和信息服务、合作社间的合作、关心社区等七项原则。进入 90 年代以后，北美农民的新一代合作社的发展对这些原则又有新突破，表现出社员资格限制、民主控制和经济参与的比例原则、营利能力的强化等。史冰倩，《合作社的原则及其演变》，载于《中国合作经济评论》，2011 年第二期总第四期，P28-52。

军，填补了其中 573 个乡镇的金融服务空白，占比八成多，彰显了合作金融组织对于改善中国农村金融服务供给的重要性。<sup>9</sup>

但是，作为农村合作金融组织的农村信用社在中国的发展却越来越远离合作金融原则，设立与运行规则越来越偏向于商业银行的风险控制和利润追求；在人事任免方面，作为社员的农民根本没有发言权，而是由省政府直接决定。近年来，农村信用社的改革更是沿着商业银行的发展道路与农户和涉农企业渐行渐远。<sup>10</sup> 为了解决农村金融供给不足的矛盾，迫切需要加快发展真正的农村合作金融组织。

据调查，现有农村资金互助社大致可分为四类，第一类是经银监会批准，并在乡镇工商部门注册的组织，这样的资金互助组织在全国只有四十余家；第二类是民间自发组织，未经银监会批准，在工商部门注册的资金互助组织，约有 1500 余家左右；第三类是国务院扶贫办、财政部在国家级和省级贫困县推行“贫困资金互助项目”所设立的，在民政部门取得社团法人资格的资金互助组织，共有 8000 多家<sup>11</sup>；第四类是数量庞大的草根资金互助组织，级，那些既没有取得金融许可，也没有注册登记的民间自发形成的各类资金互助组织。

### （三）调整农村资金互助社的现行规则体系

从 2006 年底开始，为了规范农村金融市场发展秩序，银监会、财政部及国务院有关部门发布了一系列规范性文件，在有关省市积极开展试点工作。2006 年 12 月 20 日发布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》（银监发【2006】90 号），降低民间资本进入农村地区金融业的门槛。与此同时，国务院扶贫开发领导小组办公室（以下简称扶贫办）会同财政部发布了《关于开展建立“贫困村村级发展互助资金”试点工作的通知》（国开办发【2006】35 号），规范以资金互助合作方式的金融扶贫。

---

<sup>9</sup> 据银监会统计，截至 2009 年 6 月末，全国仍有 2945 个乡镇没有银行业金融机构营业网点，分布在 27 个省区，西部地区 2367 个。其中，有 708 个乡镇没有任何金融服务，分布在 20 个省区。资料来源：<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/20091016630774700A2DC0B5FFC76CB072F42300.html>

<sup>10</sup> 银监会合作部：《中国银监会办公厅关于空白乡镇基础金融服务全覆盖工作情况的通报》（银监办发[2011]205 号）。资料来源：[http://www.cbrc.gov.cn/govView\\_0E02DAD7CD46431B89DCAF48EE150F80.html](http://www.cbrc.gov.cn/govView_0E02DAD7CD46431B89DCAF48EE150F80.html)

<sup>11</sup> 以上数据转引自信用联盟在线，[http://www.cgjr.org/Article/2010-06-23/20100623144525\\_1841.shtml](http://www.cgjr.org/Article/2010-06-23/20100623144525_1841.shtml)

2007 年，银监会颁行了《农村资金互助社暂行管理规定》、《农村资金互助社组建审批指引》等六部行政规章，规范和调整村镇银行、资金互助社、小额贷款公司等农村新型金融机构的设立与运行。与此同时，中共十七届三中全会也发布了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，旨在鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务，允许有条件的农民专业合作社开展信用合作。此后，银监会又陆续颁布和实施了《农村中小金融机构行政许可事项实施办法》（银监发【2008】第 3 号）、《关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》（银监发【2009】13 号）、《中国银监会关于加快发展新型农村金融机构有关事宜的通知》（银监发【2010】27 号）等规范性文件，以鼓励和促进包括农村资金互助社在内的农村金融组织的发展。作为相关配套制度，财政部颁行了《财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理暂行办法》（财金【2009】第 30 号），<sup>12</sup> 国务院颁行了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发【2010】13 号）等行政法规，鼓励和促进民间资本参与农村金融市场的发展。

2011 年 5 月，银监会合作部在对农村资金互助社开展摸底调查的基础上发布了《中国银监会办公厅关于全面做好农村金融服务工作的通知》（银监办发【2011】36 号）<sup>13</sup>、《中国银监会办公厅关于印发农村中小金融机构行政许可事项申请材料目录及格式要求的通知》（银监办发【2012】2 号）、《中国银监会关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》（银监发【2012】27 号）等规范性文件，进一步细化资金互助社设立及发展的各项要求，鼓励和促进民间资金进入的资金互助社、村镇银行等银行业金融机构，改善农村地区金融供给不足。

## 二、中国农村资金互助社市场准入制度缺陷分析

农村资金互助社较其他金融机构而言，更具历史渊源、更契合农村经济的发展、更符合农民融资需要及交易习惯。农村合作金融作为农村经济发展的核心，正在政策支持、制度创新、资金支撑以及农村经济发展需求等多方刺激下，蓄力挣脱长期的桎梏与藩篱，乘农村金融体制改革之东风，尽快改善那些所谓灰色、地下、草根、非正规等被歧视的困境，堂堂正正地在金融市场上一

---

<sup>12</sup> 财政部同时在黑龙江、河南、湖南、新疆、云南等 5 省区开始试点，对涉农贷款平均余额增长幅度超过一定比例，且贷款质量符合规定条件的县域金融机构，对余额超增的部分给予一定比例的奖励。同年 12 月，财政部将涉农贷款增量奖励试点范围扩大到 8 省区，2010 年试点扩张至 18 个省区。

<sup>13</sup> 银监会合作部《关于开展农村资金互助社摸底调查的通知》要求各地银监局从机构设立的规范性、经营的合规合法、整体经营状况和风险水平、存在问题及建议等四个方面对已经组建的农村资金互助社进行调查。

展风姿。但是，目前农村金融市场中存在问题最多的却正是农村资金互助社制度。

### （一）民间资本准入门槛过高

大力发展新型农村合作金融机构的目的之一就是吸引、引导和疏导民间资本有序进入农村金融市场，提高农村金融服务的供给，促进农村金融的良性发展。农村资金合作社的发展有利于在农村地区开展互助合作，提高农村金融市场竞争性，促进和保障农村经济的可持续发展。但是，在中国银监会发布和实施的《农村资金互助社管理暂行规定》（以下简称《暂行规定》）中，由于在投资主体、资本准入、持股结构、组织形式、人员准入等方面的制度限制，使得农村资金互助社市场对于广大民间资本而言有一道厚厚的玻璃门：看似开放，其实难得其门而入。

虽然，国务院通过一系列的规范性文件一直在表达鼓励民间资本进入的主张，提出可以在金融机构中适当提高民间资本的持股比例，放宽单个股东的持股上限。<sup>14</sup> 但是，在具体实施规范以及各地农村资金互助社发展实践中却难见民间资本进入的具体实现路径。再加上制度设计中复杂而繁琐的行政审批程序，使得资金互助组织的建立与发展并非市场需求或主体意志决定，而是由行政权力直接控制。这使得民间资本进入的通道很窄，另外筹建、开业等批准程序也使得规则的遵守成本很高。

近年来，随着民间投资热情的泛滥，商业银行在县域网点的萎缩，农村资金需求的不断增长，再加上投资形式与投资市场的不发达，大量民间资本为了逐利，依旧不顾申请、审批等限制，涌入门槛较低地位模糊的具有互助性质的各类民间融资机构。虽然，银监会批准资金互助社数量非常有限，但是，那些游离于法律视野之外的资金互助组织数量却在需求的刺激下激增。<sup>15</sup> 《暂行规定》原本引导民间资本有序入市的初衷因制度设计的缺陷基本没有实现。

### （二）机构准入标准单一化

依据中国银监会《暂行规定》中的定义，农村资金互助社是指经银行业监督管理机构批准，由乡镇、行政村农民和农村小企业自愿入股组成，为社员提供存款、贷款、结算等业务的社区互助性银行业金融业务。依据这一定义，

---

<sup>14</sup> 《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》国发〔2010〕13号，第十八条。

<sup>15</sup> 不计未进行登记注册的资金互助组织，在全国万余家登记注册的资金互助组织中，经银监会批准合法合规的资金互助社仅四十余家。

目前，符合农村资金互助社市场准入监管制度要求的，仅仅是经过银监会批准的四十余家资金互助社以及未来可能获得批准设立的百余家资金合作社。<sup>16</sup>而事实上，在农村经济迅速发展与农户强烈的资金需求刺激下，没有经过银行业监管部门批准成立资金互助社正如当年的农村合作基金会一样，已成燎原之势。

在农村资金互助社市场中，零星的正规军实在难以与大规模的游击部队抗衡。在现有四类农村资金互助组织中，无论是资金规模、经营管理能力和水平、风险控制、贷款批准和管理能力等方面都有较大差异。《暂行规定》无视经济生活中资金互助组织的多种形态，采用偏离农村金融互助市场实际情况的单一标准进行监管，严重削弱了法律制度对农村资金互助社市场调控的权威性和有效性。

### （三）主体准入限制多

由于农村资金互助社依法只能采用发起设立的方式。所以对于主体准入而言，主要从两个方面进行规范。一是发起人的准入资格，二是从业人员，尤其是高级管理人员的准入资格。

银监会发布的《暂行规定》及《农村资金互助社组建审批工作指引》（以下简称《审批指引》）中规定，资金互助社的发起人包括农民和农村小企业两类。

对于农民发起人主要从户籍、民事行为能力、品德、社会评价和经济实力等五个方面作出要求。农民作为发起人时，其户口所在地或经常居住地要在入股农村资金互助社所在的乡（镇）或村行政区域内<sup>17</sup>，具有完全民事行为能力、诚实守信、声誉良好，入股资金为来源合法的自有资金，且数额达到章程规定的入股金额起点要求。

对于农村小企业发起人则主要从企业注册地、信用记录、盈利能力、净资产和入股资金来源等五个方面作出要求。农村小企业作为发起人，其注册地或主要营业场所要在入股农村资金互助社所在乡（镇）或行政村内，具有良好信用记录、上一年度盈利、年终分配后净资产达到全部资产的 10% 以上（合并

---

<sup>16</sup> 根据银监会调查数据显示：截止 2011 年底，全国已组建农村资金互助社仅 46 家，其中开业 39 家，筹建 7 家。资料来源：[http://www.cgjr.org/Article/2012-04-13/20120413162914\\_2345.shtml](http://www.cgjr.org/Article/2012-04-13/20120413162914_2345.shtml)，2012 年 6 月 13 日访问。

<sup>17</sup> 所谓经常居住地是指在该乡（镇）或村有固定住所，并且已经居住满 3 年的情形。



会计报表口径）、来源合法的入股资金为自有资金，且达到章程规定的入股金额起点要求。这将所有县级以上城市中的企业和投资者都拒之门外了。

对于农村资金互助社理事、经理等从业人员的准入，《暂行规定》和《审批指引》均规定，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。虽然中国乡村教育水平近年来发展很快，但是，高中或中专及以上学历的人才在农村仍属于稀缺资源，更不用说同时要取得相应的从业资格考试合格证书的人才了。实践中，有的资金互助社为了找到符合条件的管理人员不得不专门引进人才，有的资金互助社则因为要求配有完整工作人员难以持续经营或出现严重亏损。而其他不合规的民间农村资金互助组织的管理实践却用事实说明，文化程度与管理水平、管理能力间并无必然联系，设置过高的从业人员准入门槛导致的结果就是将很多农民阻挡在农村金融服务市场之外。

#### （四）业务准入范围窄

根据银监会发布的《农村中小金融机构行政许可事项实施办法》（以下简称《行政许可办法》）以及中国人民银行和银监会共同发布的《关于村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款公司有关政策的通知》的规定来看，农村资金互助社能够从事的金融业务是农场新型金融机构中最少的。

目前，除了可以接受社员存款和向社员贷款外，其他金融业务尚无落实和实现渠道。资金互助社甚至没有独立的支付和结算资格，也就是说，即使是对自己的社员也无法提供相应对公业务服务，只能通过在其他银行业金融机构开立存款账户，并委托存款银行代理相应支付结算业务。费尽周折设立的金融机构还缺少持续发展起码的业务资格和拓展服务能力。这或许也是试点过程中，资金互助社在各地遭到冷遇的重要原因之一。

#### （五）设立程序过于繁琐

资金互助社的设立依法分为筹建和开业两个阶段。这两个阶段分别需要履行复杂的行政审核、批准和申报手续，需要提交数十份文件。<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> 根据有关法规的规定，农村资金互助社筹建需要提交的文件至少包括：申请书、可行性研究报告、筹建方案、发起人认股说明书、发起人协议书、农村小企业同意出资入股的决议、营业执照复印件、农村小企业关于对入股资金来源合法性、其本身及关联企业入股情况、其本身与农村资金互助社不发生违规关联交易关系、提供资料真实性以及向境内其他银行业金融机构投资入股情况（包括所持股份与股份比例等情况）出具的书面声明、联系人、联系电话、传真电话、电子邮件和联系地址等。开业需要提交的文件至少包括：申请书、拟任理事长

拟设立资金互助社的地方首先要在政府组织和引导下确定组建对象和条件，成立筹建工作小组。开展组建可行性研究，拟定可行性研究报告，拟定筹建方案，安排领导组织、注册资本、股本结构、股权设置、股金认购、组织管理架构、机构选址、管理制度制订计划、理事、经理配备和从业人员配置、确定发起人、预先核准名称等事项。在各项筹备工作完成且符合要求后，然后才能向银监（分）局提出筹建申请。筹建申请由银监分局受理并初步审查后，再报送银监局审查并决定。

开业申请由银监分局受理、审查并决定。银监局所在城市的乡(镇)、行政村农村资金互助社的筹建、开业申请，由银监局直接受理、审查并决定。经批准设立的农村资金互助社，获得银行业监督管理机构颁发的金融许可证后，再按工商行政管理部门规定，取得验资证明，并依法提交相应的文件，才能办理注册登记，领取营业执照。<sup>19</sup>

如此复杂的设立程序中，政府之手延伸到机构设立要素的各个方面，而这些审核、登记、培训等，除了实现了行政权力对农村金融市场的控制外，也产生了丰富的行政性收费资源。所以，虽然实践中该制度已经明显制约农村资金互助社的发展，但各级行政部门仍不厌其烦、乐此不疲。

### 三、农村资金互助社市场准入制度缺陷原因分析

在银监会颁布实施的《暂行规定》中，农村资金互助社被定性为银行业金融机构，要求其设立、资本监管、风险控制等除《暂行规定》中另有规定外，要遵守有关银行业法律法规和国家金融方针政策，接受银行业监督管理机构的监管。但是，银行业市场准入标准与合作金融原则的冲突、《暂行规定》的粗陋以及对我国长期以来非正式金融发展的忽视与否定等都使得农村资金互助社市场准入监管的有效性面临挑战。

---

理任职资格审核的请示、筹建工作报告、章程（草案）、法定验资机构出具的验资证明、社员名册、拟任职理事经理任职资格申请表、拟任职理事经理的综合鉴定、个人承诺书、监事会成员名单和简历、从业人员的基本情况表、营业场所、安全防范设施等相关材料、创立暨社员大会（社员代表大会）审议通过的有关决议、理事会审议通过的有关决议、监事会审议通过的有关决议、主要管理制度、筹建批复或延期筹建批复的复印件、联系人、联系电话等。

<sup>19</sup> 对比最低注册资本的要求，村级资金互助社法定最低注册资本只需 10 万元人民币，如此劳师动众似乎得不偿失。这也是造成资金互助社开办成本高居不下的原因之一。

## （一）历史探源与文化寻根

纵观中国悠久的历史，金融机构作为商业的附属服务机构一直较不发达。在中国，融资活动通常表现为从私人或者当铺那里获得个人消费贷款，商业信贷一般都用于投机目的，利率往往大大高于工商业的正常盈利能力，更远远高于农业的盈利能力。<sup>20</sup> 农业产业的弱质性致使农村金融风险难以把握和控制，商业性金融资本从安全和趋利的目的出发，必然远离农村资金市场，为民间互惠合作的金融自助金融发展留下了广阔空间。

在中国农村金融发展中，合会、标会、摇会等各种形式的民间合作金融组织地位重要。其历史可以追溯到唐宋时期，但大都处于非正规金融领域。得到政府许可并纳入金融监管范畴的所谓正规合作金融机构在 20 世纪初的中国农村也曾经昙花一现。新中国成立以后的相当长一段时期，农村合作经济构建了“一体两翼”的格局，即农业生产合作是主体，供销合作、信用合作是两翼。但是，信用合作社作为我国农村合作金融的主体存在先天不足，加之后天异化，直至与农业银行的离合以及现今的商业银行化的改革，其与农户与农村经济组织发展的需求，与合作金融的原则渐行渐远。以信用合作社为主体的农村合作金融发展陷入困境，虽曾通过发展农村合作基金会一度振兴，但终因政府过度干预、管理不善，无法实现资金良性循环等原因，随着国务院的取缔令而偃旗息鼓。<sup>21</sup>

2007 年，在银监会农村资金互助社试点时，合作金融的发展曾被寄予厚望。被称为“农民自己的银行”的农村资金互助社曾因其突出的便利性、互助性、社区型、低门槛等特点受到广泛关注。但是，随着试点的推进，希望演变成了失望。曾经热切期盼着通过农村金融体制改革取得合法身份的民间互助金融组织猛然发现，他们恪守的诚信经营、长期积累的管理经验、行业规范与自律守则等，虽然可以使其在农村社会生存良好，客观上也改善了农村金融供给，促进了农村经济发展，但是，却一方面依然被所谓正规农村合作金融制度拒绝认可，另一方面，制度的遵守成本也是这些草根组织难以承受之重。在万余家农村互助金融组织中，那仅有的几个取得合法“准生证”转正的幸运儿也因制度遵守的水土不服而陷入进退两难的经营困境。<sup>22</sup> 目前，正规合作金融对农

---

<sup>20</sup> 【美】悉尼·霍默、理查德·西勒著，肖新明、曹建海译，《利率史》（A History of Interest Rates, Fourth Edition），中信出版社，2010 年 1 月第一版，P649-660。

<sup>21</sup> 1999 年 1 月，国务院发布第 3 号令宣布，为了维护金融稳定，正式取缔全国范围内已有的 2.1 万个乡级和 2.4 万个村级农村合作基金会，由此结束了农村合作基金会在中国 10 年左右的历史。

<sup>22</sup> 邵传林，《金融“新政”背景下农村资金互助社的现实困境——基于 2 个村的个案研究》，载于《上海经济研究》，2010 年第六期。

村经济的扶持与促进作用十分有限，远不能满足“三农”的发展需要。而准正规和非正规的合作金融组织又处于生存土壤丰厚、法律地位模糊、运行规则不明的状态，难以健康发展。

在这种传统农村合作金融萎缩而农村经济发展却迫切需求，民间资本不断积累而投资途径却十分有限的矛盾冲击下，各种民间合作金融活动在缺乏必要治理规则的情况下广泛开展起来。究其繁荣昌盛、久灭不绝的原因，除了利益驱动外，也有更深层次的金融交易习惯和民间信用文化等因素的影响。

中国社会数千年来一直深受儒家思想的浸染，儒家信用观更是深入人心。民间互助金融的正常运行常常更多建立在人与人之间诚信的基础上。人们因心诚而守信，无需如西方契约文明之下必须诉诸外在的强制力与制裁威慑力的履约保证。民间互助金融交易的成立、生效与履行常常空口无凭，也没有物的抵押或担保，仅仅依赖交易人的道德品行，依靠儒家诚信文化对主体内心的约束，以及来自熟人社会评价的舆论制约和对社会排斥的恐惧等综合措施保障交易的安全。<sup>23</sup> 虽然，经过了百年前的文化否定，传统儒家文化对我国经济社会的影响有所减弱，但是，传承了几千年的诚信信仰与人们内心的价值判断在短期内是不可能完全被西方契约信仰所取代的。

银监会在制定农村资金互助社这类凸显乡土性、互助性、社区性、传统性的金融机构试点规则时，仅仅注重借鉴契约文明的商业社会运行规则<sup>24</sup>，依赖外部司法强制保障履约，从方便行政管理与行政权力配置角度设计和实施规则，对农村互助金融自身的起源与发展历史、乡村交易习惯、熟人社会运行规则、金融自律文化等没有足够的关注和研究。银监会的《暂行规定》忽视了对乡村居民资金往来中潜在诚信规则与信用文化的参考，过多地借鉴了契约信仰下的商业银行监管规则，最终导致规则与调整对象之间难以调和的冲突，使得绝大多数资金互助组织游离于法律调整之外，严重影响了法律调整金融市场的有效性和权威性，也同时制约了法律保障农村经济作用的发挥。

## （二）监管指导原则的偏差

2006 年底，银监会根据农村金融改革的需要，颁布实施了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策、更好支持社会主义新农村建设的若干意

---

<sup>23</sup> 赵海华，《儒家和契约：两种信用文化之差异》，载于《当代金融家》，2009 年第三期。

<sup>24</sup> 一般商业社会运行规则要求人们因约而信：通过契约文书的订立，真实、准确、完整地外化交易人的内心意愿，同时，附加人的担保或物质抵押来降低和分担履约风险，并借助法律等外在约束保障交易安全。

见》，明确提出要采取“低门槛、严监管”的市场准入政策加快农村金融机构的发展。但是，这一宽松市场准入目标却在随后的规范性文件及相关执行规划中出现了较大偏差。银监会随后发布的《暂行规定》、《审批指引》等部门规章以及《农村资金互助社示范章程》等引导性文件，并没有给予此前已经大量存在的农村资金互助组织以合法地位。<sup>25</sup> 这表明，虽然政府进行农村金融体制改革的决心没变，大力发展各类农村金融机构的政策依旧，但是，在有关政府部门制定和实施规范时的指导原则却出现了偏差。将市场准入的决定权赋予了权力不断扩张的行政机关，由行政机关对农村金融市场实施准入控制。而没有顺理成章地赋予已经从事相关金融业务的广大农村资金互助组织进入市场，进行平等竞争的权利。

这种市场准入原则的偏差导致的最直接后果就是，全国近万个原来通过政府扶贫办、农办等扶持建立起来的经营正常的资金互助组织，因为无法取得一纸行政许可，一夜之间从农村合作金融市场的正规军变成了法律地位待定的游击部队，甚至重新沦为有待整顿的灰色或地下的非法金融机构，那些数量庞大的民间自发互助金融组织的法律地位更有朝不保夕之感。这使得有些落后农村地区又一次沦陷为金融服务缺失的蛮荒之地。<sup>26</sup>

农村资金互助社市场准入指导原则的偏差，在银监会发布的《2009—2011：新型农村金融机构发展计划表》中也有所体现。根据该计划表，在三年试点期间，银监会计划在全国发放一百余家资金互助社的金融许可证，这相对于中国 2 千多个县，1.9 万余个镇，3 万多个乡，60 多万个村庄而言实在是杯水车薪。<sup>27</sup> 在新型农村金融机构改革的整体结构中，作为合作金融典型组织形式的农村资金互助社事实上已在正规农村金融组织结构体系中被边缘化，很难发挥其应有的金融互助与中介作用。

---

<sup>25</sup> 试点之初，每个试点省允许选择两个地区，进行金融改革试点，设立金融组织的形式可以在村镇银行、小额贷款公司和资金互助社中任选。在首批选择中，资金互助社就被边缘化，而后期金融改革中，各地更是突出村镇银行的申请和设立工作，基本忽视资金互助社的作用。

<sup>26</sup> 张艳花等撰写，《一起非法设立金融机构事件引发的思考》，载《中国金融》，2010 年第 6 期。

<sup>27</sup> 根据银监会发展新型农村金融机构的三年工作计划，2009—2011 年，拟批准设立农村金融机构 1294 家，其中农村资金互助社仅 161 家，只占比 12%；而事实上，截止 2011 年底，全国实际获得金融许可证的农村资金互助社仅 46 家，计划完成不足三分之一。  
[http://www.cgir.org/Article/2012-04-13/20120413162914\\_2345.shtml](http://www.cgir.org/Article/2012-04-13/20120413162914_2345.shtml)，2012 年 6 月 13 日访问。

### （三）法律调整范围界定狭窄

目前，农村资金互助社市场准入监管制度的调整对象仅仅是经过银监会批准的四十余家资金互助社。而事实上，在农村经济发展的促进与农户强烈的资金需求刺激下，没有经过各级银行业监管部门批准成立的资金互助社正如当年的农村合作基金会一样，已成燎原之势。而这大量的资金互助组织的法律地位、监管主体、监管规则等目前均较为模糊。

从调整范围上看，我国现有农村资金互助社市场准入制度的调整对象非常狭窄，接受《暂行规定》调整的四十余家资金互助社在对万余农村资金互助组织中占比不到百分之一。准入监管制度的有效性严重不足，事实上形成了农村资金互助社市场准入监管的缺位。

银监会对于没有取得监管机构许可证的农村资金互助组织不论是否经过工商或民政部门登记注册，均不承认其合法金融主体地位，既不对其市场准入行为进行必要的调整，也不对其内部控制、风险防范、审慎经营等制度建设提供必要的指导和监管，任其自生自灭。而当地政府虽然无法正面抗衡银监会发布的规章，但是，出于发展本地经济的需要，常常通过消极、放任的态度，发展本地农村资金互助社市场。这种缺少规则调整的无序发展会导致操作风险、流动性风险、法律风险等不断积累，但却没有有效的预防、预警或风险救助机制，直到危机爆发，严重破坏一方经济秩序甚至社会稳定时，政府才被迫与银监会、人民银行等一起进行善后处理。而这种事后被动管理模式必然导致农户、政府和当地经济三败俱伤。当年农村合作基金造成的伤痛至今仍令当地农民及地方政府记忆犹新。<sup>28</sup> 近年来，江苏黄桥镇、海南云澳镇等地爆发的倒会风波再次提醒人们，农村资金互助组织作为一种金融机构急需合理、有效的市场准入监管。<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> 农村合作基金会是在政府指导下发展起来的一种合作金融组织。兴起于上世纪 80 年代中期，主要是由农户资金注入运行的准正规金融组织，农业部负责管理其经营活动，由于农村资金需求旺盛，到 1996 年，农村合作基金会的存款规模达农村信用合作社的九分之一。但是，由于普遍存在的高息揽储、内部管理混乱、基层政府行政干预及缺乏必要的金融监管等原因，农村基金会很快出现了大面积的兑付风险，甚至在部分地区酿成了危及农村社会及政治稳定的事件。1996 年，国务院发布《关于农村金融体制改革的决定》，决定对农村基金会进行整顿；1997 年 11 月，由于情况继续恶化而决定全面整顿农村合作基金会；1999 年 1 月，国务院发布 3 号文件，正式宣布全国统一取缔农村合作基金会。经过清产核资、分类处理、清收欠款、存款兑付等程序彻底清理了农村合作基金会。最终给农户、政府及当地经济发展带来了严重损失。

<sup>29</sup> 甄静慧，《黄桥民间金融崩盘记》，载《南风窗》，2010 年第 21 期；《南澳县云澳镇民间标会扫描》，载《南方农村报》，转引自网易新闻：<http://news.163.com/10/0826/12/6F0U22D400014AED.html>，2010 年 10 月 10 日访问。

#### （四）机构准入制度结构单一

农村合作金融机构作为融通资金的重要主体之一，本应居于现代农村经济发展的核心。但该核心的确立及其健康、可持续发展必须立基于合理的市场准入规则。针对目前农村资金互助社的多样性，单一监管制度难以实现有效的市场调整。

《暂行规定》将资金互助社界定为独立的企业法人<sup>30</sup>，《农村中小金融机构行政许可事项实施办法》（以下简称《实施办法》）又将农村资金互助社划归中小金融机构之列。<sup>31</sup>《管理暂行规定》与《实施办法》中关于农村资金互助社机构准入的规定大同小异<sup>32</sup>，只是在文字表达的准确性上略有差异。依据这些规范性文件的要求，对资金互助社的设立进行统一管理。机构准入的监管主要包括主体、物、行为、组织等四个方面。

主体监管方面，主要包括投资主体的资格与数量两方面的内容。农村资金互助社适格的投资主体仅包括农民与农村小企业两类。投资人数量上，要求符合条件的发起人不少于 10 人。当社员人数超过百人时，可以成立不少于 31 人的社员代表大会。<sup>33</sup>

物的监管方面主要是指资本数量、资本结构、出资形式、经营设施、安全防卫设施、办公场所等设立农村资金互助社所必须具备的物质条件。其中，资本不仅是物的监管方面的核心，也是农村资金互助社能否持续发展的重要因素之一，有鉴于此，后文单独对资本准入问题进行讨论，此处不再赘述。而目前由于在安全防卫措施及办公场所方面准用开办相关业务的银行业监管规则，资金互助社的成本负担非常高。

---

<sup>30</sup> 《农村资金互助社管理暂行规定》，中国银行业监督管理委员会 2007 第 7 号文，第二条、第四条的规定。

<sup>31</sup> 中国银行业监督管理委员会令，《农村中小金融机构行政许可事项实施办法》2008（第 3 号）第二条：本办法所称农村中小金融机构包括：农村商业银行、农村合作银行、村镇银行、贷款公司、农村信用合作社、农村信用合作社联合社、农村信用合作联社、省（自治区、直辖市）农村信用社联合社、农村资金互助社等。

<sup>32</sup> 参见《农村资金互助社管理暂行规定》第 9 条与《农村中小金融机构行政许可事项实施办法》第 58 条。

<sup>33</sup> 《暂行规定》第十八条（农民向农村资金互助社入股应具备条件）、第十九条（农村小企业向农村资金互助社入股应具备条件）规定：合格的投资农民除了需要具有完全民事行为能力，符合道德、财力等方面要求外，还要求其户口所在地或经常居住地（本地有固定住所且居住满 3 年）在入股农村资金互助社所在乡（镇）或行政村内；农村小企业除了要具备信用记录、盈利情况、年终分配后净资产情况等方面条件外，其注册地或主要营业场所所在入股农村资金互助社所在乡（镇）或行政村内。

组织监管和行为监管具有一定的相关性。行为监管方面更侧重于动态合法性的考察，而组织监管方面则更强调静态治理结构完整性的要求。

行为监管方面主要包括筹建和开业两个阶段。需要依法制定章程、选举理事会、聘用经理、制订必要的管理制度等。农村资金互助社申请筹建时，需要提交筹建申请书、筹建方案、发起人协议书等文件和资料，筹建申请由银监分局受理并初步审查，银监局审查并决定；申请开业时，需要提交开业申请、验资报告、章程（草案）、主要管理制度、拟任董事和经理的任职资格申请材料及资格证明、营业场所、安全防范设施等相关资料，开业申请由银监分局受理、审查并决定。经批准设立的农村资金互助社，可以取得金融许可证，持许可证到工商行政管理部门再办理注册登记，领取营业执照。

组织监管方面主要包括设立形式、组织结构建立等方面内容。农村资金互助社是独立的企业法人，工商行政管理部门对其进行非公司法人登记，但是，农村资金互助社不得设立分支机构。为了保障农村资金互助社成立后的正常运行，《管理暂行规定》要求其建立社员大会（社员代表大会）、理事会、监事会、经理等法人治理结构。

由上述机构准入制度的内容可知，现行农村资金互助社市场准入的标准是单一而复杂的，与商业银行业的管理相似程度较高。除了在法定最低注册资本方面区分乡（镇）级和村级外，不论农村资金互助社的规模、业务范围、服务对象等，都必须在主体、物、组织、行为等四个方面满足《暂行规定》的要求。要依法建立合规的法人治理结构、财务会计制度、存款准备金制度、呆账准备制度等一整套规章制度，同时，还要具备相应的办公设施、安全防卫设施以及配备足够的具有执业资格的从业人员等。这样严格的准入条件在一定程度上可以降低资金互助社市场的风险，但是，却忽视了资金互助社作为社区性金融机构的地缘性、亲缘性、互助性等特征，令信息掌握较为充分的农村资金互助社支付了与信息不对称状况下商业信贷机构同样的代价。这样僵化的准入规定不仅大幅增加了资金互助社的守法成本，使其盈利能力锐减，而且，还严重削弱了农村资金互助社经营的多样性、灵活性等特点。而投资主体的局限更直接阻断了城市资金以及其他大中型商业机构资金向农村资金互助社投资的可能性，阻碍了农村资金互助社的健康发展。

## **（五）资本进入及持续融资缺乏配套制度保障**

农村资金互助社资本准入的监管是机构准入监管的重要组成部分，也是农村资金互助社成立和健康运行的关键所在。



农村资金互助社的资本主要有四方面的来源，一是社员入股的资本及盈利积累，二是社员的存款，三是社会的捐赠及财政资助，四是其他金融机构的融资。目前农村资金互助社由于缺乏政府的隐性担保，尚无法参与金融机构间的资金拆借，也很少能从其他金融机构获得贷款支持；从数据统计看，社员存款和社会捐赠非常有限，几乎可以忽略不计；财政支持由于尚没有形成制度规范，即使有也是非常态、不均衡的。所以，农村资金互助社目前资本准入的监管主要是针对社员的入股资金展开的。

农村资金互助社资本准入的监管包括来源合法性、资本形式、数量、结构、缴纳方式等五个方面。农村资金互助社社员作为出资的资本必须是自有合法资本，不得以贷款或不法所得入股；社员的出资形式与公司设立的多种出资形式不同，只有货币出资一种，社员不得以实物、专利、土地使用权或其他方式入股；农村资金互助社的法定注册资本最低限额根据服务范围的不同规定了两档：在乡（镇）设立的农村资金互助社，最低限额为 30 万元人民币；在行政村设立的，最低限额为 10 万元人民币。在资本结构方面强调一定的分散性，要求单个农民或单个农村小企业持股比例不得超过农村资金互助社股金总额的 10%，5% 以上 10% 以下的，必须经过银行业监督管理机构批准。在缴纳方式上，要求一次性缴纳，农村资金互助社的注册资本为实缴资本。

由此可见，农村资金互助社的资本来源过于依赖社员入股资金，而社员的入股资本进入农村资金互助社市场仍在缴纳形式、缴纳数量、持股比例等方面有较多的限制。这不仅使得正规资金互助社很难发展起来，难以与非正式资金互助组织进行竞争，也使其在正常金融市场环境下的可持续运转举步维艰。

## 四、改善农村资金互助社市场准入制度的思考

从国外发展经验来看，发达的合作金融市场是促进农村经济稳定发展，促进农民收入持续提高的重要保障，而合作金融市场健康发展的基础是建立合理、有效的市场准入制度。因此，为了理顺行政与市场参与主体的关系，节约监管成本，提高监管效率，必须尽快修订《暂行规定》等有关法规，促进农村资金互助社互助合作、融通资金作用的发挥，引导民间资本有序进入农村金融市场，改善农村金融环境，提高农村金融服务效率。

### （一）构建市场准入差别监管体系，分层次管理农村资金互助社

农村合作资金市场准入的监管制度应当从当前市场发展现状出发，将已经大量存在的农村合作金融组织纳入到监管视野中来，而不能因为各政府部门行政权力博弈等原因，采取鸵鸟政策，只埋头于自己批准的星星之源，而不顾

燎原之火。历史经验及历次金融风波的教训都告诉我们，由于金融风险的固有性、传递性、集中性，金融机构的健康发展必须建立在对市场合理有效监管基础之上。因此，要想农村资金互助社在农村金融乃至农村经济发展中发挥其应有的作用，就必须将广泛存在的各类农村资金互助社都纳入到法律调整范畴中来。

必须指出的是，强调对农村资金互助社市场准入的监管，必须慎防我国市场调控中经常演绎的“一放就活、一活就乱、一乱就管、一管就死”的恶性循环。坚持从责权利效相统一原则出发，把握好行政的监管调控与市场规制、主体自律的平衡，尽量给予市场主体充分活动、自主治理和发展的空间。

在具体市场准入监管制度设计时，应立足于对市场系统风险的防范，区别不同规模、不同服务内容、不同服务对象的农村资金互助社，建立多层次监管体系，降低监管成本，提高监管效率。层次监管体系的建立可以区别农村资金互助社的具体情况对其采用备案、业务许可、机构许可等差别监管措施。对于规模较小、组成人员简单、服务地域狭窄的农村资金互助组织，可以采取备案登记的准入政策，简化合作金融市场准入的行政审批程序，降低进入成本，吸引和诱导更多的地下金融、灰色金融、草根金融走向阳光化、正规化，同时，也有利于监管者对民间互助金融市场规模、风险防范等方面及时、准确、真实的把握。<sup>34</sup> 在加强市场准入有效监管的同时，应该进一步降低市场准入门槛，取消投资主体的身份限制，吸引更多的资金进入农村资金合作社市场。

在此普遍监管的基础上，可以从金融业务准入角度进行财务会计制度、准备金制度等宽严不一的层次监管；对于符合条件的农村资金互助社应当建立足够的银行融资渠道，及时提供资金支持；同时，随着农村资金互助社规模的增加、服务范围的扩大逐步提高市场准入要求。

## （二）尊重传统与惯例，注重发挥自律规范的作用

农村资金互助组织是一种民间长期存在的合作金融组织，基于历史传承及长期经验的积累，其成立、运行、风险控制等方面都有一些比较成熟的商业规则和交易惯例，可以在司法缺失的情况下，有效地调节交易主体间的社会关系。因此，学会尊重和借鉴实际运行的潜在规则，在一定范围内授权行业自律机构及金融机构本身加强内控管理，会在一定程度上降低监管成本，提高监管效率。

---

<sup>34</sup> 由于缺乏必要的监管，目前民间互助金融的整体规模缺少权威、可信的数据，只有中央财经大学、社科院等一些高校、科研机构课题调查的地方性数据，以及一些国际金融组织的估算。人们对于这一市场规模的评估往往是在某组织或某地区爆发了危机之后。

农村资金互助社的自律管理可以分为行业协会的自律监管和组织自身内控管理两个层次。前者要求监管部门加强行业自律组织的建设、引导，完善自律规范和明确权责范围，建立信息共享机制，保持行业自律组织专业、技术、细化管理与政府监管部门宏观监控措施的协调；后者要求农村资金互助社加强内部管理，建立自我约束机制和风险防范制度，自觉遵守行业协会与银监会的指导和监督，主动参与管理人员的各项业务培训和政策学习，提高经营管理水平，依法合规经营，实现客观服务三农，自身可持续发展的双赢目标。

### （三）完善相关农村金融配套制度，有效防范市场风险

农村资金互助社市场准入监管有效性的提高除了制度自身的不断完善外，很大程度上还有赖于抵押担保制度、财政支持制度等既有制度制度的协调和改善，以及利率市场化改革机制、农村土地承包权流转制度、林地流转制度等相关制度的配套。

农村资金互助社要实现自我投资、自我管理、自负盈亏目前还主要依靠贷款利息收入。从利率市场的潮汐变化中，人们发现如果制订有效的商业伦理和法规、合适的货币政策，运用恰当的财政手段，就可以成功促进经济增长和应对经济衰退的影响。但是，我国利率定价还远没有实现市场化。以至于有学者认为，“中国最近几十年，几乎没有具有真正市场意义的利率数据，在中国，利率是政府通过行政方式确定的。”<sup>35</sup> 这使得资金互助社的发展不得不面对更多的法律风险。而农村土地承包经营权、林地所有权以及抵押担保等制度的完善很大程度上影响了农村资金互助社运行中的风险转移与控制，以及抗风险能力与措施，间接决定了市场准入门槛设置的高低。

随着我国各项法律制度的不断完善以及金融体制改革的深化进行，以及风险评估和管理水平的提高，农村资金互助社市场风险会得到有效控制和防范，农村合作金融市场的进入路径会更加畅通，农村资金合作社服务品种会更加丰富。

## 结 论

农村资金互助社并不是农村金融服务的唯一提供者，但却是最适合农民交易习惯和农村经济发展的金融机构。现有农村资金互助社的市场准入监管制度回避了对绝大部分现有多类型农村资金互助社的法律调整，使农村资金互助社市场发展陷入无规、无序、无源、无控状态。导致市场风险、经营风险、

---

<sup>35</sup> 【美】悉尼·霍默、理查德·西勒著，肖新明、曹建海译，《利率史》（A History of Interest Rates, Fourth Edition），中信出版社，2010年版，第649-660页。

操作风险、法律风险等在缺少必要制度调整的情况下不断积累与酝酿，最终导致危机爆发，危害农户、农村、农业及政府的长期利益。因此，应当尽快完善我国农村资金互助社市场准入监管制度，扩大其调整适用范围，改良其制度设计，完善相关法律制度。区分具体情况构建差别监管框架，并在尊重契约文明、将法律制度作为正式制度安排的前提下，重视和发挥中国传统儒家文化的软约束力，从而降低市场准入监管和制度遵守的成本，提高监管的有效性。