

新型农村合作金融组织社员权的法律保障*

——以农村资金互助社为研究视角

王 杨

摘要：针对当前新型农村合作金融组织社员权面临的困境，本文从社员资格、共益权和自益权三个方面，分析了以农村资金互助社为代表的新型农村合作金融组织社员权的法律保障。社员资格方面，应加强对社员资格限制和社员资格取得方式的完善；共益权方面，应加强对表决权、选举权和被选举权的完善；自益权方面，应加强对享受服务权、盈余分配权和退社剩余财产返还请求权的完善。

关键词：新型农村合作金融组织 社员权 资格 共益权 自益权

中图分类号：D912.28 **文献标识码：**A

一、引言

自2006年农村地区金融机构准入逐步放宽以来，各种新型合作金融组织逐渐成为了中国农村金融发展的新生力量。根据是否纳入统一的制度规范和监督管理办法框架，夏英和宋彦峰（2012）、孟飞（2014）将新型农村合作金融划分为正规、准正规和非正规三大类。正规农村合作金融是《农村资金互助社管理暂行规定》（以下简称《暂行规定》）出台后，经银监会批准获得了金融许可证的农村资金互助社；准正规农村合作金融是没有获取金融许可证，但在中央政府有关部门或地方政府的支持和指导下产生和运作的合作金融组织，包括依托社区单独成立的农村资金互助组织、依托农民专业合作社和供销社建立的资金互助组织以及贫困村村级资金互助组织；非正规农村合作金融则是既未经银监会批准获取金融许可证，又没有得到政府有关部门支持的各种农村资金互助组织。尽管新型农村合作金融形式多样，发展良莠不齐，但它对建立中国多元化的农村金融服务体系，改善农村资金微循环现状发挥了重要作用。

关于社员权的意义，石旭斋（2006）、李敬锁和李树超（2010）认为社员权是合作社本质的体现，因此对社员权利的保护力度直接影响到合作经济组织的发展程度。然而，实践中却屡屡发生忽视或侵害社员权益的现象，社员权的有效行使和保护陷入了困境。对此，学者们从如下方面进行了分析：第

*本文研究得到教育部人文社会科学研究青年基金项目“农村合作金融创新法律制度研究”（项目编号：16YJC820034）、安徽大学博士科研启动经费项目“农村资金互助社法律制度研究”（项目编号：J10113190106）的资助。

一，社员民主控制虚化。程恩江等（2014）认为牵头创建新型农村合作金融组织的多是具有一定才能的人员或者具有一定经济规模的生产大户，这使得合作金融组织的形成和发展在很大程度上依赖于这些少数处于相对“强势”地位的核心人员，社员的民主管理流于形式。第二，资金互助性质偏离。严谷军、何嗣江（2014）认为新型农村合作金融组织的经营目的在于支持农民、农业和农村经济发展。但事实上，新型农村合作金融组织存在着不同程度的市场定位偏离，社员难以获得各种金融服务。第三，利润分配资本化。王玉梅（2012）认为少部分“农村精英”基于资金获取和财富存量等方面优势，拥有合作金融组织较大比例股份，从而造成了产权高度集中的现象，这也导致了新型合作金融组织利润分配的资本化倾向。

上述困境与社员权的行使和保障息息相关，而其中又以对社员权内涵的理解为基础。何谓“社员权”，学界主要有三种观点：第一，地位说。李宜深（2004）认为“是以所谓社员权者，与其谓为一种权利，无宁解为一种法律上之地位也”。第二，综合说。孙文楨（2010）认为所谓社员权，系指社员基于其社员身份而对社团和其他社员所享有的权利。第三，民事权利义务说。王泽鉴（2001）认为社员权系指社员对于社团所有权利义务的总称，因其系以社员的资格为基础，故具有身份权的性质，但社员也基于自益，受领或享受财产权益，故也具有财产权的性质，所以，社员权是兼具有身份权及财产权性质的特殊权利。民事权利义务说是当前通说。曾文革、王热（2010）亦认为社员权乃是基于社员地位而产生，而社员取得其地位，既须享有权利，又应承担义务。以社员权利之目的为标准，王保树和崔勤之（2006）、刘观来（2016）将社员权划分为共益权和自益权。这一分类，较好地体现了作为团体法上的社员权对于实现团体利益和社员个人利益的不同作用。

针对当前社员权所面临的困境，学者们从不同角度提出了建议。李慧雯等（2017）认为应依据社员投票权的标准对相关条款作出修改和补充，以真正实现合作社法为社会弱势群体赋权增能的制度价值。孟飞（2012）认为低收入群体参加合作金融组织的目的，是为了获得便利的金融服务。因此，社员金融服务权利的保护是合作金融立法的核心。周春华、刘浩贤（2009）主张合理构建合作社制度下的“三会制度”，强化监事会的监督职能。郑景元（2011）认为分离行使是农村信用社社员权得以有效行使的恰当方式。农村信用社社员权分离行使包括社员权代理行使、社员权代表行使两种基本类型。姜孟升、孟飞（2012）认为社员权利体系至少包括投票权、信息权、监督权、金融服务便利权、股息分配权、股息处置权六方面，并分别从这六个方面对社员权利的保护进行了制度设计。

前述研究主要以农民专业合作社社员权为对象，对新型农村合作金融组织社员权的保障关注较少，且侧重点各异。因此，本文从社员资格、共益权和自益权三个方面，系统地分析了以农村资金互助社为代表的新型农村合作金融组织社员权的法律保障。本文的逻辑架构以社员权与社员资格、共益权以及自益权的关系为基础。第一，社员权是依附于社员资格的权利。社员取得社员资格，就与合作金融组织之间形成了一定的法律关系，从而产生社员权利和义务。社员权的享有，以取得社员资格为前提。因此，社员资格问题是社员权利保障的前提。第二，社员权是综合性的权利。既有共益性的权利，也有自益性的权利。这些权利彼此联系，不可分割，是统一的社员权所不可或缺的。第三，共益权旨在实现全体社员的共同利益。具体包括参加社员大会权、表决权、选举权与被选举权、知情权以及监督

权。第四，自益权多是为了社员自身直接的经济利益。具体包括享受服务权、盈余分配权、退社剩余财产返还请求权。本文的分析框架如图 1 所示。

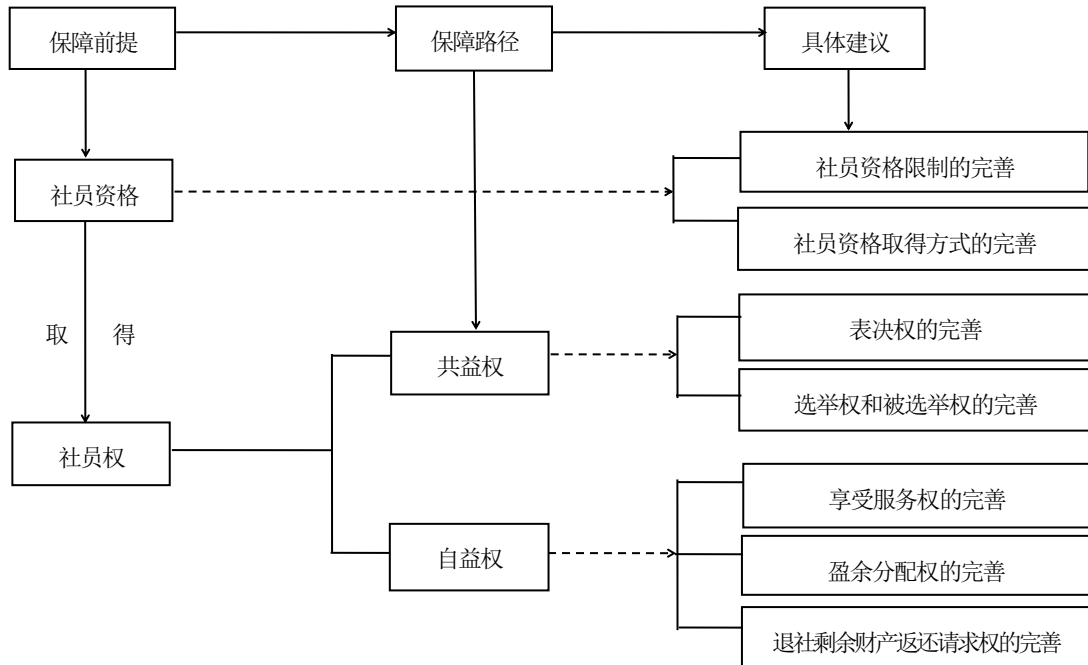


图 1 分析框架

二、权利保障之前提：新型农村合作金融组织社员资格的立法完善

社员权基于社员身份而产生，一个主体有了社员身份就享有相应的社员权。因此，研究新型农村合作金融组织社员权的保护，先要讨论社员身份的取得，即“资格”（张德峰，2016）。

（一）新型农村合作金融组织社员资格限制的立法完善

合作社是合作经济制度的载体，是具体从事合作经济活动的经济组织，而合作金融组织是合作社的一种组织形式。因此探讨合作金融组织的社员资格先从其源头，即合作社的社员资格入手。1995年9月在英国曼彻斯特举行的国际合作社联盟100周年代表大会上起草并通过的《合作社界定的声明》，确立的第一项合作社原则就是“自愿与开放的社员资格（membership）”。采用“自愿与开放的社员资格”原则，有利于解决合作社经营和发展中所需要的资金来源问题，也能够为合作社带来发展壮大所需的管理人才和先进的科学技术，有利于合作社的长远发展。因此，开放性是确定合作社社员资格相关问题的基本原则。但各国对成员的吸收并非毫无限制。毕竟合作社是“广大劳动者为了共同利益，依据合作社原则、章程和法规建立和联合起来共同经营的合作经济组织”（丁声俊，1997）。因此，各国或地区也针对自然人和团体组织对其社员资格进行了区分限制。

首先，对自然人社员的资格主要从如下五个方面进行限制。第一，关联性。传统上合作社要求与合作社有直接业务关系者才能入社。例如《日本水产业合作社法》第18条规定：“经营渔业，且从事

日数，1年之内在30日至90日之间，或章程上规定的日数之渔民。”第二，年龄。自然人社员必须具备一定的行为能力，才能互助合作，从而实现合作金融的目的。而要具备一定的行为能力，自然人社员必须达到一定的年龄。因此，对自然人加入合作金融组织的最低年龄应有所限制。例如《英国信用合作社法》第9条第1项规定：“自然人必须年满16周岁才能取得社员资格，但在18周岁之前不能担任高级管理人员或者申请贷款。”第三，国籍。出于确保国家政治、经济安全以及金融、财税优惠政策落实的考虑，一些发展中国家对自然人的国籍也有所要求，一般限制外国人和无国籍人加入合作社。例如《越南合作社法》规定：“合作社社员必须是本国公民。”第四，居住区域。农村合作金融组织属于地域性的金融组织，因此一般要求社员必须居住于一定区域内。例如《日本农业协同组合法》第12条第1项规定：“农民和在该农业协同组合的地区拥有住所的个人且合适于利用该组合的设施者可加入农协。”第五，道德品质。为确保合作金融组织的良性运转，入股社员必须具备良好的道德品质。例如中国台湾地区《合作社法》第13条规定：“下列人员不得加入合作社：①除公权者；②破产者；③吸用鸦片及其代用品者。”

其次，对团体组织能否成为合作社的社员，各国立法态度不一，概括起来主要包括三种：第一，完全禁止。合作社的社员只能是自然人，法人和其他组织不能够加入合作社。如《意大利民法典》第2522条规定：“社员应当为自然人。”第二，放任主义。自然人、法人和其他组织都可以成为合作社的社员，而且不加任何限制。如《英国合作社法》第42条规定：“其他法人可向合作社出资。”第三，折中主义。允许法人和其他组织加入合作社，但对其进行了一定限制，多为农业关联性和非营利性方面的限制。如《日本农业协同组合法》第12条规定：“法人可加入协同组合，但是该法人须从事农业经营及其附带事业。”

农村合作金融组织是农村弱势群体为改变自己的地位联合起来的金融组织，《暂行规定》对社员资格也作了较详细的规定。第一，社员范围。《暂行规定》采取了多数国家的立法方式，赋予了团体组织和自然人同样的社员资格。根据其第17条规定，农村资金互助社的社员包括农民和农村小企业。第二，社员资格限制。《暂行规定》第18条和第19条分别对农民和农村小企业的社员资格进行了限制^①。《暂行规定》注重了开放性与限制性二者的协调，具有一定的积极意义。但关于社员资格的规定，依然存在不足，宜从如下两个方面进行完善。

1. 灵活规定对自然人行为能力的限制。如前所述，各国多从入社年龄方面对自然人社员资格进行

^① 《农村资金互助社暂行规定》第18条：“农民向农村资金互助社入股应符合以下条件：（一）具有完全民事行为能力；（二）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；（三）入股资金为自有资金且来源合法，达到章程规定的入股金额起点；（四）诚实守信，声誉良好；（五）银行业监督管理机构规定的其他条件。”第19条：“农村小企业向农村资金互助社入股应符合以下条件：（一）注册地或主要经营场所所在入股农村资金互助社所在乡（镇）或行政村内；（二）具有良好的信用记录；（三）上一年度盈利；（四）年终分配后净资产达到全部资产的10%以上（合并会计报表口径）；（五）入股资金为自有资金且来源合法，达到章程规定的入股金额起点；（六）银行业监督管理机构规定的其他条件。”

限制。虽然这本质上是对社员行为能力的限制，但并未完全排除非完全民事行为能力自然人成为社员。相比较而言，《暂行规定》则过于严格，要求必须“具有完全民事行为能力”。对社员行为能力进行限制固然具有一定的合理性，但笔者认为行为能力的欠缺不会对合作金融组织产生根本性的影响。一方面，社员行为能力欠缺不会影响合作金融组织的正常运营。首先，对于非完全民事行为能力人而言，立法可以对其社员权作出特殊规定，限制其对经营管理事项等的表决权以及担任相应职务；其次，这类社员完全可以从事与其精神状况相一致的活动；最后，这类社员完全可以通过委托代理人等方式行使权利、履行义务。另一方面，允许非完全民事行为能力自然人成为社员，不会增加其负担。合作金融组织的社员仅以出资额和公积金份额为限承担有限责任，对外不承担无限责任，因此无需过于严格设计社员资格。农村合作金融组织主要为社员提供融资服务，包含存款、贷款等多方面的内容。将非完全民事行为能力的农民排除在外，这一群体自然不能享有社员的存款权和贷款权。而相对于普通农民，这一群体处于更弱势的地位，无论是生产还是生活，都更需要获得合作金融组织的资金帮助（王玉梅，2012）。因此，笔者建议法律规定允许无民事行为能力和限制民事行为能力的农民加入合作金融组织。

2.明确农民身份界定标准。《暂行规定》中的社员包括农民。而目前学界关于农民的界定存在不同的标准：一是户籍，即只要具有农村户口的人就是农民；二是职业，即凡是从事农业生产的劳动者就是农民；三是居住地，即只要居住在农村的人就是农民。传统农业社会中，户籍和职业是相一致的。然而随着城乡一体化的发展，当前户籍和职业出现了分离：拥有农业户口的人员进城务工，并未从事农业生产；城市居民在农村投资从事种植和养殖业，也不具有农村户口。因此，单一按照户籍标准来界定农民身份，无法适应时代的发展；仅按照职业标准来界定农民身份，又容易将不具有农村户口的经营者纳入合作金融组织，导致对农村合作金融组织的政策优惠和金融支持的不恰当运用。随着人口流动，实际居住地和户籍地不一致的现象在实践中极为普遍，将居住地作为唯一的认定标准也不科学。立法可以借鉴中国台湾地区《农会法》的规定，采用“户籍+职业”相结合的标准，将成员划分为“正式成员”和“准成员”。凡是户口在农村又直接从事农业生产的，就是“农民”，也即“正式成员”，享有社员权利；凡是“户籍”和“职业”只符合其一者，则是“准成员”，例如户口在农村的外出务工人员或者没有直接从事农业生产的人员以及在农村从事农业生产但不具有农村户口的人员等等。“准成员”不享有投票权和选举权，但可以当选为监事。如此划分，主要基于如下考虑：一方面，有助于准确认定社员身份，便于不同社员权利的正确行使，确保农村合作金融组织不偏离服务农民和小微企业的目标和宗旨。另一方面，资金匮乏是当前中国农村合作金融面临的重要问题，通过加入“准成员”，有助于扩大农村合作金融组织的资金来源。

（二）新型农村合作金融组织社员资格取得方式的立法完善

要成为合作金融组织社员，除了应具备前述条件以外，还必须通过一定的方式，办理入社手续，才能取得社员资格。关于社员资格的取得方式，主要有如下三种：第一，普通入社，入社者按照章程规定的程序加入合作金融组织而成为社员；第二，继承入社，在社员死亡的情况下，具备入社条件的继承人可以作为已故社员的接替者而成为社员；第三，受让入社，社员资格可以通过合同转让的形式

获取。西欧各国中,《德国工商业与经济合作社法》、《意大利民法典》都规定了普通入社和继承入社的方式;《瑞士债法典》对入社方式规定得最为全面,既可以申请入社,也可以通过继承以及受让的方式加入合作社。

根据《暂行规定》第17条规定,农村资金互助社社员的入社方式主要为普通入社。《暂行规定》第19、20、21条则进一步规定了普通入社的条件。另外,根据《暂行规定》第26条规定,农村资金互助社的股金和积累可以转让、继承和赠与,但并未明确社员资格是否也可以被转让和继承。基于农村合作金融组织的人合属性,转让应在社员之间发生,因此不存在社员资格的转让问题,也就无需规定受让入社的方式。当社员死亡时,社员继承人可以继承其在互助社中的股金和积累,并享有该财产性利益的请求返还权,但社员资格并不当然由继承人继承。如果继承人符合入社条件并愿意加入合作金融组织,立法应允许继承人申请入社。

三、权利保障路径之一:新型农村合作金融组织社员共益权的立法完善

共益权是指为合作金融组织的管理而行使的权利(王保树、崔勤之,2006)。主要包括:第一,参加社员大会权,即社员通过参加社员大会了解合作金融组织内部经营,参与合作金融组织重大决策,表达自己意愿的权利;第二,表决权,即社员通过参加社员大会,就决议事项作出一定意思表示的权利;第三,选举与被选举权,即社员有权选举自己认为合适的社员对合作金融组织进行管理,也有权被选举为合作金融组织的管理者;第四,知情权,即社员享有了解合作金融组织相关信息的权利;第五,监督权,社员对合作金融组织及其理事、经理等管理人员的行为享有依法监督的权利,有权向有关监督管理机构投诉和举报。

《暂行规定》第22条和《农村资金互助社示范章程》(以下简称《示范章程》)第14条规定了新型农村合作金融组织社员的参加社员大会权、表决权、选举权和被选举权、知情权和监督权等共益权,但还应对表决权、选举权和被选举权予以完善。

(一) 表决权的完善

1.完善附加表决权的配置。在表决机制方面,合作金融组织一般坚持了“一人一票制”,即每名社员只有一票表决权。这是由合作金融组织互助协作的特点和人合属性决定的,是社员大会行使最高决策权的根本保障,也是落实民主管理的核心机制。随着合作金融组织的发展,为了缓解资金短缺以及激励社员积极参与管理,各国设计了“附加表决权制”对“一人一票制”进行变通。附加表决权的授予包括贡献型附加表决权和人数型附加表决权两种。贡献型附加表决权主要取决于社员对合作金融组织贡献的大小,可以授予任何社员。例如《德国合作社法》对某些能对合作社经营产生重大影响的社员,允许合作社章程赋予他们最多3票的表决权。人数型附加表决权主要是考虑到法人的特殊性,对其投票权的设计作出了不同于自然人社员的特殊安排——多以法人在合作社的代表人数作为计算表决权的依据,以确保法人参与合作金融组织的积极性。例如《欧洲合作社法》第59条规定:“如果合作社总部所在国法律允许,对于其大多数成员为合作社的合作社,章程可以根据该成员社对包括合作社资本参与的参与程度和(或)该成员社所属社员的人数给予多个投票权。”

要注意的是，“一人一票制”和“附加表决权制”是原则和例外的关系，只有在保障社员对合作金融组织民主控制的基础上，才允许“附加表决权制”作为“一人一票制”的补充形式存在。因此，为了防止“附加表决权制”对民主管理的扭曲，避免合作金融组织为某一社员控制，各国立法对附加表决权也作出了限制规定。

当前，普遍出现了合作金融组织被出资额较大的社员及其他核心人员控制，导致表决权行使中“社员民主控制虚化”，主要原因还在于立法对社员附加表决权规制不力。应着重从如下三个方面予以完善。

第一，完善附加表决权的授予标准。就贡献型附加表决权而言，贡献的形式多种多样：或是更多的出资，或是更多的交易（存款或贷款），或是利用其社会资源为组织的发展争取了更多便利等。《暂行规定》第23条允许合作金融组织根据出资的多少授予社员附加表决权。然而，新型合作金融组织本质上是人的联合，而不是资本的联合。如果以出资多少作为贡献的唯一认定依据从而赋予社员附加表决权，必然又会重回“资本控制”的局面。实践中，投入资本较少的普通社员正是因为经济实力有限，无法以合作制名义阻止小微金融制度框架的改变（高俊等，2016）。因此，宜将“交易额”含括在“贡献”的范围之内并作为授予附加表决权的首要标准，然后再结合出资等因素加以综合考虑。总之，有利于合作金融组织经营的“贡献”，才可以作为附加表决权的授予依据。

第二，完善附加表决权票数的限制。《暂行规定》仅仅规定了附加表决权总票数的上限^①，但依然不能确保社员能够对合作金融组织进行民主控制^②。因此，必须限定社员所持基本表决权票数和附加表决权票数的总和不得超过总票数的50%，以确保合作金融组织为社员民主控制。

第三，界定附加表决权的行使范围。基本表决权体现了平等民主管理，其行使范围是不受限制的。但附加表决权如果不受限制，必定会影响社员的民主管理。因此各国立法大都明确规定“必须由社员民主控制的事项”不得由附加表决权决定。例如，日本不允许附加表决权参与干部的选举。《暂行规定》第23条仅将附加表决权的行使范围交由章程规定。而章程本就是社员拟定且可以被社员修改。在合作金融组织被“内部人控制”的情况下，附加表决权的行使范围最终还是由控制社员决定。因此，建议在立法中明确限定“对于必须由社员民主控制的事项，包括本法和合作社章程规定必须由本社成员表决权总数的三分之二（或更多）以上通过的事项，附加表决权不得行使”（张德峰，2016）。

2.完善表决权的行使方式。表决权的行使方式有三种。一是亲自表决，即由社员本人出席社员大会并亲自行使表决权。基于合作金融组织的民主管理原则，大多数国家或地区的合作社立法都强调本人行使表决权，如中国香港地区的《合作社条例》、巴拿马的《合作社法》等。二是代理表决，因特殊事由不能参加社员大会的社员，可以委托他人行使表决权。表决权的代理行使不仅关系到被代理社员

^①《农村资金互助社管理暂行规定》第23条：“……该社的附加表决权总票数，不得超过该社社员基本表决权总票数的20%……”

^②在一个附加表决权社员占合作社社员人数50%以上的合作社，即使该社允许的附加表决权总票数极低（如1%），这些社员凭借其本来拥有的50%的基本表决权，再加上该附加表决权，同样可以控制合作社。参见张德峰，2016：《合作社社员权论》，北京：法律出版社，第240页。

的利益，而且会影响合作金融组织民主机制的实现。因此，即使采用代理表决立法例的国家，也对表决权的代理行使进行了严格限制。首先，对代理人资格的限制，即代理人应当是合作金融组织的社员，因为只有社员才参与了合作金融组织的经营和管理，知晓合作金融组织的运营情况并作出合理决策。其次，对授权方式的限制，社员对代理人的授权应当以书面方式为之。再次，对代理数量的限制，同一代理人不得同时代理二人以上的社员，以防止表决权集中于少数社员手中，从而出现少数社员控制合作金融组织的局面，如《瑞士合作社法》规定，合作社社员可由其他社员代理其在大会上进行投票，但代理人不能代理两名或两名以上的社员投票。最后，对代理表决的排除，社员代表大会不宜采用代理表决的方式，对于社员较多、地域范围较广、规模较大的合作金融组织，召集社员大会不太现实，往往通过社员代表大会的方式代替社员大会。因此，在社员代表大会的代表本就已经是社员代表的情况下，再采用代理表决的方式无法合理表达社员的意志。三是通讯表决，在社员大会或社员代表大会人数不足时，社员可以通过通讯的方式行使表决权。由于该方式无法在社员之间展开讨论，因此对于重大事项的表决，不宜采用此方式。

尽管《暂行规定》第23条规定了代理表决的方式，并要求代理人必须是社员以及授权应采用书面形式，但《暂行规定》对代理数量未作任何限制。此外，《暂行规定》允许社员代表大会的代表授权其他社员行使表决权。可见，在社员表决权的行使方式上，中国追求了决策效率却忽略了决策民主。如前所述，不限制代理数量，容易造成表决权的集中；允许社员代表大会采用代理表决的方式，会形成多重委托代理关系，无法真实反映被代理社员的意愿。合作金融是以资金为媒介的人的联合，每个成员都能而且应该当家做主、参与管理。为确保合作金融组织的民主管理落到实处，真正体现社员的意志，建议立法明确规定“同一代理人不得代理二人以上的社员”，并禁止社员代表大会的代表采用代理表决的方式。

（二）选举权和被选举权的完善

为确保社员的民主控制，各国或地区多从三个方面对选举权和被选举权的行使进行限制。第一，社员“多数”，包括出席选举的社员数、投票表决社员数或当选社员的得票数，均须达到“多数”。例如中国台湾地区《合作社选举罢免办法》第33条第1款规定：“合作社之选举，按应选出之名额，以候选人得票较多者为当选。”第二，表决权的分配，如前所述，大多采用“一人一票制”和“附加表决权制”。第三，满足当选条件，当选条件除当选者为社员之外，还要求特定职位当选者须符合特定条件，具体包括：年龄要求，只有达到了特定的年龄，才能胜任特定的职位；理事、监事兼任禁止，当选社员一般不得兼任理事和监事，以确保监督作用的正常发挥；资质要求和竞业禁止，基于合作金融组织的特殊性，其理事、经理通常要经过主管部门的核准，甚至要取得特定的从业资格，为了防止同业竞争，禁止社员担任两个以上同类合作金融组织的重要职位。

《暂行规定》规定了社员的“多数”、表决权的分配以及当选条件。其中第38条第2款明确禁止经理和工作人员兼任监事。第37条对理事、经理、理事长的“资质要求”作出了明确规定^①。但针对

^① 《农村资金互助社管理暂行规定》第37条：“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。”

实践中突出的“资本控制”问题，笔者建议立法可以通过对资本贡献社员当选条件进行设置，限制其占理事会、监事会成员的比例，从而排除资本对合作金融组织的控制，避免其控制理事会、监事会进而控制合作金融组织。

四、权利保障路径之二：新型农村合作金融组织社员自益权的立法完善

自益权是指社员为自身利益而行使的权利，即基于其社员地位，享有个人利益的权利（欧阳仁根、陈岷，2008）。自益权主要包括：第一，享受服务权。新型农村合作金融组织基于互助合作而成立，其宗旨就在于为社员的经济活动或生活提供金融服务。因此，享受合作金融组织服务是社员权利的核心。第二，盈余分配权。社员有要求年终的余额在扣除公积金、公益金等进行分配的权利。第三，退社剩余财产返还请求权，即社员在其社员身份终止时，享有从合作金融组织取得应属于其份额财产的权利。

针对当前面临的困境，中国新型农村合作金融组织社员自益权的完善应着重围绕享受服务权、盈余分配权以及退社剩余财产返还请求权展开。

（一）享受服务权的完善

《暂行规定》第22条规定社员享有“享受该社提供的各项服务”的权利。但对于如何实现社员的金融服务权利，该文件并没有作出明确规定。对此，宜明确规定社员享有存款、贷款等权利，并通过具体的法律规则确保这些权利的实现。

1. 社员存款权方面。社员存款权的完善主要通过扩大存款来源和放宽存款利率进行。

首先，扩大存款来源。在社员存款是主要资金来源之一的前提下，鼓励社员开设账户并进行存款是新型农村合作金融宗旨的应有之义。而新型合作金融组织能否吸收非社员的存款则是探讨扩大存款来源时所不能回避的一个问题。对此，世界各国主要有三种立法例：第一，合作金融组织只为社员提供金融服务，非社员被排除在合作金融组织的服务之外，这也是合作金融的传统模式；第二，合作金融组织允许非社员进行存款，但不为其提供贷款，如新加坡、巴拿马以及美国的佛罗里达州等国家和地区采此立法模式；第三，合作金融组织既接受非社员存款，又为其提供贷款服务。相当多国家的农村合作金融组织为适应社会经济环境的变化，业务范围不断扩展，服务对象不再仅限于社员，开始为大众服务。芬兰和德国即采此立法例，将对社员的全部服务惠及到了非社员。当前，中国新型农村合作金融组织面临的一个重要问题就是资金来源不足。允许吸收非社员存款不失为解决这一问题的重要途径。但要注意的是，就合作金融组织的本质而言，它是一种互助共济的经济组织，其宗旨是维护社员的经济利益，向社员提供各种金融服务。为避免走“农村合作基金会覆灭”和“农村信用合作社商业化”的老路，并保留新型农村合作金融的“合作”本质，笔者认为，新型农村合作金融组织不宜为非社员提供贷款服务。

其次，放宽存款利率。存款是银行业金融机构最稳定的资金来源，对于新型农村合作金融组织来

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。”

说亦是如此。然而，中国人民银行和银监会于2008年颁布的《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》明确了新型农村合作金融组织的存款利率^①。如果不将新型农村合作金融组织与其他农村金融机构相区分而采用同样的利率水平，新型农村合作金融组织在吸收存款时就会缺乏竞争力。为此，金融管理部门应适当放宽对新型农村合作金融组织的存款利率限制。一方面，有助于激励更多的农民和小企业将闲置款项存入合作金融组织，特别是可吸引那些资金充裕、贷款需求不强的农户存款，从而缓解新型农村合作金融组织的资金匮乏问题。另一方面，鉴于新型农村合作金融组织仅向社员提供贷款服务，其吸收的资金限定在入股社员之间内部运行，且社员的范围被限定在新型农村合作金融组织所在乡（镇）或行政村内，因此适当放宽对新型农村合作金融组织的存款利率限制，不会对其他金融机构的存款业务造成明显冲击，不会危及整体金融秩序的稳定。

2.社员贷款权方面。农户最主要的金融服务需求是贷款需求，社员加入新型农村合作金融组织的主要目的就在于获取信贷资金。与一般的商业性金融机构相比，新型农村合作金融组织的优势就在于可以适当简化借贷手续，从而满足农民突发性、季节性以及时效性资金需求。为确保农村合作金融和社员的共赢，仍需要从以下方面对社员从新型农村合作金融组织获取信贷资金予以一定的限制和明确：

（1）限定贷款目的。《暂行规定》第22条、第42条和《示范章程》第14条、第40条仅规定社员有权“享受该社提供的各项服务”、“农村资金互助社的资金应主要用于发放社员贷款”，并未明确贷款的用途。实践中频发的“内部人控制信贷”以及“将借款挪作他用”等现象无不与该法律漏洞相关。为确保新型农村合作金融组织服务农村地区，基于社员的身份性特点，社员获取贷款的目的应限定为：生产性或生活性所需。

（2）实行浮动贷款利率。作为一种微型金融机构，新型农村合作金融组织的收益主要来自利息收入。Adams（1984）认为，低息贷款更容易使穷人认为这是政府的一种资助或福利，故无需按时偿还，导致这种贷款的到期还款率很低。实行高于一般商业银行的贷款利率，是由小额信贷业务本身的诸多特点决定的，无论是对于微型金融机构的可持续性，还是实现其扶贫的最终目标，都十分重要（严谷军、何嗣江，2014）。对于借款人而言，虽然贷款利率相对较高，但小额信贷的绝对额很小，利息的绝对量也不大，农户和农村小企业能够承受较高的贷款利率。因此，新型农村合作金融组织可以根据农村货币市场的实际需求和自身的盈利水平以及经济承受能力，实行浮动的利率机制，相应提高农户贷款利率，使农村金融机构可以取得平均利润，以维持自身的可持续发展（罗剑朝，2015）。

（3）控制贷款比例。新型农村合作金融组织依托的是“熟人社会”，借贷行为发生在彼此熟悉的社区范围内。为了避免“熟人社会”可能带来的“人情信贷”现象的发生，需要对社员贷款比例予以限制，以进行有效的风险管理。可以考虑引入递进贷款机制，初期给社员提供较小额度的贷款，如果社员在前期的还款过程中表现良好，合作金融组织可以逐步提高对其后续的贷款数额。递进贷款机制可以增强社员的还款激励，促进社员积极还款。

^①《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》第2点：“经批准吸收存款的机构，其存款利率实行上限管理，最高不得超过中国人民银行公布的同期同档次存款基准利率。”

(4) 限制特殊群体贷款。新型农村合作金融组织的管理者，同时也是农村合作金融组织的社员，享有社员贷款权。而这些管理人员极易利用职务之便获得优惠信贷，从而侵害其他普通社员的信贷权益。因此，有必要对这些管理人员的信贷权进行特别规制。当前，各国对管理人员贷款权规制的方式有如下几种：第一，在肯定管理人员贷款权的前提下，明确规定其信贷条件不得比其他社员优越；第二，规定单个管理人员贷款额的上限；第三，规定管理人员贷款总额上限；第四，对管理人员放贷须经有关委员会批准（孟飞，2012）。《暂行规定》第47条第4项和《示范章程》第44条第4项仅规定“对前十大户贷款总额不得超过资本净额的50%”，但“前十大户”并不一定都是管理者。因此，建议法律明确规定“管理人员的贷款权不得优越于其他社员”，并对管理人员的贷款限额作进一步明确。

(二) 盈余分配权的完善

当前在盈余分配方面，比较普遍的做法是采用“社员导向型盈利分配”策略，即按照社员与合作金融组织的交易量以及社员在合作金融机构中股份数量的大小来进行利润和盈余的分配（陈荣文，2011）。一方面，按社员与合作金融组织的交易量比例分配。这是合作金融组织基本的分配原则，也是合作金融组织的基本特征之一。对于交易量，各国合作金融业在管理过程中通常以两种方法来衡量：一是以存款量作为交易量；二是以贷款量作为交易量。例如《日本农业协同组合法》第52条规定：“剩余金的分配，应以社员的交易额为标准。”合作金融组织目的在于为社员提供服务，社员则通过使用服务为合作金融组织作贡献。因此，社员利用合作金融组织的服务越多，对合作金融组织的贡献也就越大，享有的剩余索取权理应越多。这确保了资本投入较少的社员能够从合作金融组织中受益，是公平原则在分配制度中的体现。另一方面，按股分配。如前所述，社员的贡献，不应仅仅体现在与合作金融组织的交易额方面，也应包括社员对合作金融组织的出资方面，否则会挫伤出资较多社员的积极性。尽管合作金融组织不以营利为目的，但没有足够的资金来源，合作金融组织也难以维持正常运转。因此，为了拓宽融资渠道，鼓励社员投资，合作金融组织在原有分配原则中增加了股金分红原则。但为了保持“合作”本质，一般对股金分配的比例作出严格限定——限制在相当于银行利率的水平，以避免社员对合作金融组织投资向资本转化。例如美国规定，不实行一人一票的合作社，社员股份分红的比重不得超过股票总面值的8%或不超过各州的法定利率。

《暂行规定》和《示范章程》对盈余分配的规定^①，并未较好地体现按交易量比例分配原则。这一规定无法提升社员的交易主动性，极大地削减了各种主体参与新型农村合作金融组织并对其进行民主管理的积极性。因此，中国新型农村合作金融组织在对经营盈余提取一定比例作为发展资金后，可以按照“社员导向型盈利分配”策略对经营盈余进行分配。在坚持按交易量比例分配的前提下，盈余分配应当适度兼顾按股分配。交易量可以结合社员在农村合作金融组织中的存款量和借款量两个方面来衡量。

^① 《农村资金互助社管理暂行规定》第49条：“农村资金互助社应按照财务会计制度规定提取呆账准备金，进行利润分配，在分配中应体现多积累和可持续的原则。”《农村资金互助社示范章程》第50条：“本社向社员分配红利的比例原则上不超过一年定期存款利率。”

（三）退社剩余财产返还请求权的完善

《暂行规定》、《示范章程》确定了社员资格终止时的股金和积累份额返还请求权^①，但该规定依然存在缺失，需要从如下两个方面予以完善。

1. 补充社员资格终止的原因。基于“自愿与开放的社员资格”原则，在合作金融组织发展的过程中，社员的资格也会因为多种原因而终止：或是社员主动退社，或是除名退社，或是事实出社（如自然人社员死亡和法人社员解散）。但《暂行规定》仅在第27条对申请退社有比较具体的规定，《示范章程》在第21条、22条和第25条分别对申请退社和除名退社进行了规定。有关社员因死亡和法人社员解散而终止社员资格的问题，这两部规定却只字未提。建议立法将死亡和解散作为社员资格终止的原因之一，并由立法或者授权合作金融组织章程明确相关的剩余财产返还请求程序。

2. 限制返还财产不应包括积累份额。当社员身份终止时，合作金融组织返还的财产主要集中在两个方面：股金和公共积累资金。股金即社员对合作金融组织的出资。当身份终止后，社员持股便失去了意义。各国或地区合作社相关规定大都承认社员股金的返还权利，但对公共积累资金返还权利却存在不同做法。一是允许主义。该立法例认为，合作社积累源于社员的贡献，社员身份终止，社员有权要求取回其贡献的份额。如《澳大利亚新南威尔士州合作社法》第142条规定：“尽管一个人的社员身份根据本部分的规定被取消，但此人仍然被视为一个为了分配在其资格被取消后5年内发生的合作社积累目的的社员。”二是禁止主义。该立法例认为，合作社的公共积累资金是为了全体社员的权利和合作金融事业。在社员退社时，返还给社员的仅为股金，而不包括公共积累，这也是合作社的国际惯例。如欧洲《合作社指令》（第1435/2003号）确定了欧盟合作社的组织原则之一，是合作社在解散时，应当根据无私捐献的原则分配净资产和准备金，即分配给寻求类似目的或者一般利益目的的另一个合作社。

中国采用了“允许主义”，《暂行规定》第29条、《示范章程》第24条规定社员退社时农村资金互助社应及时退还该社员的股金和积累份额。笔者认为，中国目前应限制积累份额的分配。第一，这是合作金融组织互助性质的基本要求。合作金融组织的目的就是“经济互助”，通过日常的业务活动，在特定的范围内，吸纳社会闲置资金，并以一定的条件、按照特定的规则，发放给需要资金的人。限制公共积累分配，可以提高社员参与合作金融组织活动的积极性，确保社员的福利水平。第二，这是合作金融组织可持续发展的要求。社员资格的开放性是合作金融组织的法律特征之一。社员的退出犹如一把双刃剑：一方面，社员通过退出机制可以表达自己对管理层的评价，从而对管理层进行监督和制约；另一方面，社员的退出会导致合作金融组织社员人数的不稳定和资本的变动。限制公共积累分配，可以对社员的随意退社进行约束，从而保障合作金融组织的稳定发展。当前，中国新型农村合作金融组织面临的重大问题就是资金不足。因此在社员资格终止的时候，限制向其分配公共积累资金是

^① 《农村资金互助社管理暂行规定》第29条：“社员资格终止的，农村资金互助社应当按照章程规定的方式、期限和程序，及时退还该社员的股金和积累份额……”。《农村资金互助社示范章程》第24条：“社员资格终止后的1个月内，本社以现金形式退还该社员的股金和积累份额……”。

可取的制度设计。

五、结论

新型农村合作金融源于农民资金互助，是典型的“自下而上”的诱致性制度创新的产物。但实践中出现了社员民主控制虚化、互助性质偏离以及利润分配资本化等侵害社员权利的现象。要改善农民和小微企业的融资困难，真正实现弱势群体的“抱团取暖”，社员权的保障是关键。

本文基于社员权与社员资格、共益权、自益权的关系，从三个方面系统地对中国新型农村合作金融组织社员权的法律保障进行了讨论。社员权利的享有以获得社员资格为前提。因此，要对新型农村合作金融组织社员权进行保障，必须首先对社员资格的立法予以完善。作为统一的社员权不可分割的两个方面，共益权旨在实现全体社员的共同利益，自益权多是为了社员自身直接的经济利益。通过对自益权和共益权的立法完善，可以确保社员自身利益以及新型农村合作金融组织互助合作宗旨的实现。由于目前全国获得金融许可证的农村资金互助社仅有 49 家，实践中更多的是准正规和非正规农村合作金融，这恰恰是农村金融供需矛盾的具体体现。应对准正规和非正规农村合作金融进行正确引导和有效监管，而不是简单地将其挡在监管系统之外。因此，本文对正规农村资金互助社社员权的分析是出发点，而不是落脚点。分析的最终目的在于推动对准正规和非正规新型农村合作金融组织社员权保障更进一步的思考，从而有助于各类新型农村合作金融的可持续发展。

参考文献

- 1.程恩江、刘西川、张建伦，2014：《农业合作社融资与农村合作金融组织发展》，杭州：浙江大学出版社。
- 2.陈荣文，2011：《农村合作金融的法制创新》，北京：知识产权出版社。
- 3.丁声俊，1997：《合作经济初探》，《人民日报》11月29日第6版。
- 4.高俊、刘亚慧、温铁军，2016：《农村小微金融“内部化悖论”的案例分析》，《中国农村观察》第6期。
- 5.姜孟升、孟飞，2012：《合作金融组织社员权利研究》，《兰州学刊》第10期。
- 6.李敬锁、李树超，2010：《保障普通农民社员权益 促进农民专业合作社健康发展》，《农业经济》第10期。
- 7.李宜深，2004：《民法总则》，北京：中国方正出版社。
- 8.刘观来，2016：《我国农民专业合作社社员权的诉权保护——以社员代表诉讼的制度构建为中心》，《农业经济问题》第12期。
- 9.李慧雯、孟飞、张爱聆，2017：《合作社社员投票权的标准》，《金融经济》第7期。
- 10.罗剑朝，2015：《农村金融发展报告》，北京：中国金融出版社。
- 11.孟飞，2014：《合作金融的组织形态及监管框架》，《农村经济》第7期。
- 12.孟飞，2012：《社员金融服务权保护与合作金融法律制度设计》，《西南政法大学学报》第5期。
- 13.欧阳仁根、陈岷，2008：《合作社主体法律制度研究》，北京：人民出版社。
- 14.石旭斋，2006：《合作社社员权益保障的价值取向》，《财贸研究》第4期。

15. 孙文楨, 2010: 《民法法典化视野下的社员权》, 《武汉工程大学学报》第 8 期。
16. 王玉梅, 2012: 《农民专业合作社之法理探究与实践》, 北京: 科学出版社。
17. 王泽鉴, 2001: 《民法总则》, 北京: 中国政法大学出版社。
18. 王保树、崔勤之, 2006: 《中国公司法原理》, 北京: 社会科学文献出版社。
19. 夏英、宋彦峰, 2012: 《我国新型农村合作金融类型及其发展现状考察》, 《中国经贸导刊》第 19 期。
20. 严谷军、何嗣江, 2014: 《统筹城乡发展背景下农村新型金融组织创新研究》, 杭州: 浙江大学出版社。
21. 曾文革、王热, 2010: 《〈农民专业合作社法〉关于社员权相关规定的缺失及其完善》, 《法治研究》第 6 期。
22. 周春华、刘浩贤, 2009: 《农村信用社法人治理结构变革背景下社员权保护制度研究》, 《科技信息》第 34 期。
23. 郑景元, 2011: 《论我国农村信用社社员权之有效行使》, 《法商研究》第 3 期。
24. 张德峰, 2016: 《合作社社员权论》, 北京: 法律出版社。
25. 张德峰, 2016: 《论我国合作社社员附加表决权的法律规制》, 《现代法学》第 2 期。
26. Adams, D W., 1984, "Are the Arguments for Cheap Agricultural Credit Sound?" in Adamas D W, Graham D H. and Von Pischke J D (eds.) Under-mining rural development with cheap credit, Boulder, CO: West-view Press, pp401.

(作者单位: 安徽大学法学院)

(责任编辑: 曙 光)

Legal Protection of the Membership Rights in New Rural Cooperative Financial Organizations: From the Perspective of Rural Fund Mutual Cooperatives

Wang Yang

Abstract: In view of the dilemma posed by the membership rights in new rural cooperative financial organizations, this article analyzes legal protection of membership rights in new rural cooperative financial organizations represented by rural fund mutual cooperatives from three aspects: membership qualification, the rights of common benefit and the rights of self-benefit. As for the membership qualification, we should strengthen restriction for membership and improve the way to obtain membership. In terms of the right of common benefit, we should improve the institutions of voting rights, the rights to vote and the rights to be elected. On the rights of self-benefit, we should improve the rights to enjoy services, the rights to distribute surplus and the rights to request the return of surplus property after retirement.

Key Words: New Rural Cooperative Financial Organization; Membership Right; Qualification; Right of Common Benefit; Right of Self-benefit