

农民专业合作社涉农非法集资问题研究

唐天泽

广州新华学院法学院，广东 东莞

收稿日期：2025年3月20日；录用日期：2025年4月15日；发布日期：2025年4月23日

摘要

农民专业合作社作为新型农业经营主体的重要组成部分，是促进农村经济社会发展和提升农业现代化水平的重要力量，在推进乡村全面振兴战略中有着举足轻重的地位，但在实践中也存在许多问题。本文通过查找农民专业合作社类型的涉农非法集资案件，进行分析发现其非法集资的表现形式主要有提供“入社分红”；投资“农业项目”；提供“社员互助金”等，会造成经济损失，影响社会安定等危害。造成上述现象的原因有：农民投资渠道受限，合作社融资渠道受阻；监管缺乏早期预警及信息共享机制；受害者趋利从众心理。为解决这些问题，以达到保护农民群体的权益，提供如下路径：拓宽融资渠道规范融资行为；加强早期监测预警构建信息共享机制；建立常态化宣传机制强化农民资金安全风险。

关键词

农民专业合作社，非法集资，金融监管，乡村振兴

Research on the Issue of Illegal Fundraising in Agricultural Sector by Farmers' Professional Cooperatives

Tianze Tang

School of Law, Guangzhou Xinhua University, Dongguan Guangdong

Received: Mar. 20th, 2025; accepted: Apr. 15th, 2025; published: Apr. 23rd, 2025

Abstract

Farmers' professional cooperatives, as an integral component of new agricultural business entities, play a pivotal role in promoting rural economic and social development and enhancing the level of agricultural modernization. They hold a significant position in advancing the comprehensive rural revitalization strategy. However, in practice, there are also numerous issues. This article, by

examining cases of illegal fundraising in the agricultural sector involving farmers' professional cooperatives, organizes and analyzes to reveal three main manifestations of such illegal fundraising: offering "membership dividends"; investing in "agricultural projects"; and, providing "member mutual aid funds". These practices can lead to economic losses, affecting social stability. The reasons for these phenomena include: limited investment channels and obstructed financing avenues; a lack of early warning and information sharing mechanisms; and the herd mentality of victims chasing profits. To address these issues and protect the rights and interests of the farming community, the following pathways are proposed: broaden financing channels and regulate financing behaviors; strengthen early monitoring and warning systems and build information sharing mechanisms; and establish a regular publicity mechanism to reinforce the awareness of financial security risks among farmers.

Keywords

Farmers' Professional Cooperatives, Illegal Fundraising, Financial Regulation, Rural Revitalization

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2024年7月召开党的二十届三中全会强调要“促进农民合作经营，推动新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩”。同时，2024年中央一号文件指出：“提升家庭农场和农民合作社生产经营水平，增强服务带动小农户能力”。在中央一系列政策的引领下，截至2023年10月末，纳入全国家庭农场名录管理的家庭农场近400万个，依法登记的农民合作社221.6万家，组建联合社1.5万家¹。农民专业合作社作为新型农业经营主体的关键组成部分，在推进乡村全面振兴战略中有着举足轻重的地位。但随着乡村全面振兴战略持续深入，也有不法分子打着新型农业的幌子，以发展农业新质生产力为口号，在农村以“互联网+农业”“开办合作社”等噱头进行违法犯罪活动。特别是以农民专业合作社为名行非法集资之实，使农民专业合作社的作用与信誉大打折扣，也使大量农村居民的资金被挥霍一空，从而埋下了造成经济损失、危害社会安定的隐患[1]。

2. 农民专业合作社非法集资案件整理分析

通过检索中国裁判文书网发布的2020年10月~2024年10月，涉农领域以农民专业合作社为名进行非法集资案件二审裁判文书，共有二十起案件。其中两起为集资诈骗罪案件，其余十八起为非法吸收公众存款罪案件。80%以上是以投资入社分红的形式吸收资金。以“许景平等非法吸收公众存款”案²为例，在成立泗县金家园合作社后，以“社员互助金”形式吸收群众入社入股，通过泗县刘圩镇、大庄镇、平山镇等11个乡镇设立分社，以口口相传、印发宣传单等方式向群众宣传进行非法集资。宣称年化收益率为7%至14%。许景平以此为幌子，共非法吸收资金8.77亿余元，造成实际损失金额达1.89亿余元。

为增强受害人的集资诱惑力，集资行为人许诺的利息往往远高于银行同期存款利率的投资回报。从收集到的案例来看承诺回报利息最高的为吴润军等非法吸收公众存款罪案³，其成立渭南临渭区宏润蔬菜种植农民专业合作社，宣扬入股后便支付月息1.2~1.5分(年化利率约14%~18%)，是银行同期存款利率的

¹ 农业农村部官网：新型农业经营主体保持良好发展势头，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202312/content_6921803.htm。

² 参见(2021)皖13刑终42号刑事二审裁定书。

³ 参见(2022)陕05刑终2号刑事二审裁定书。

数倍。在高额利息的引诱下，集资者往往能够吸收到巨额资金，但同时许诺支付的利息数额越滚越大。二十起案件中，集资金额最少的也有 141 万余元，最高的为“许景平等非法吸收公众存款”案，集资规模则高达 8.77 亿余元，其支付的利息就有 1 亿余元。

（一）农民专业合作社非法集资的危害

1) 造成经济损失扰乱经济秩序。农民专业合作社这一类型的涉农非法集资案件的受害对象特定，受害人数众多，时间跨度较长，涉及金额巨大。很多非法集资案件的集资者募集到大量的资金后，并没有按照宣传承诺投入到合作社所开设的相关项目运营过程中。绝大部分集资者都是将一部分募集的资金用于支付初期投资者的利息，主要的部分被用来投资其他高风险项目、或是直接进行二次放贷、或者随意进行高消费。另外，部分非法集资案件的集资者随意挥霍投资者的资金，购买别墅、跑车和奢侈品来包装自己，以此扩大非法集资活动的影响力，为攫取更多社会资金做噱头，最后“爆雷”时，集资者难以兑付、携款跑路，投资者拿回本金的希望非常渺茫。即使公安机关立案侦查，也难以挽回受害者遭受的经济损失，因为集资者早已将募集的资金挥霍一空。很多上当受骗的农民将多年甚至一辈子节衣缩食省下来的“血汗钱”用于投资，结果却血本无归。

2) 易发生群体事件影响社会安定。农民专业合作社型的非法集资，因其集资的对象主要以农民或村民为主，当“爆雷”时首先会发生挤兑事件，几十上百农民同时涌入某一专业合作社加之农民的恐慌心理，极易造成群体性事件，给社会安全带来极大挑战^[2]。其次，有一部分非法集资案件是以非公开的形式进行的，涉及民间借贷等民事纠纷。很多投资者在追讨资金的过程中，难免会采取不冷静甚至不合法的极端手段进行暴力讨债，这给社会稳定带来很大的不确定因素。最后，在非法集资案件“爆雷”时，很多投资者遭受损失后，往往抱着政府兜底的侥幸心理，认为如果一起向政府施加压力，政府就会予以解决，甚至一度出现“打坐”“拉条幅”等信“访”不信“法”的现象。他们大多通过上访、围堵政府机关来表达自己的利益诉求，稍有情绪激动或者失控的现象，就非常有可能酿成群体性事件。

（二）农民专业合作社非法集资的表现形式

1) 以提供“入社分红”名义吸收资金。个别农民专业合作社以投资入股合作社并允诺高息参与分红，以存取自由、高额回报、外出旅游为手段，向社员出具“理财协议书”、签订“入股分红协议书”，发放“股金证”“股金卡”等方式，非法吸收公众资金。如王淑珍等非法吸收公众存款罪一案⁴中，王淑珍利用已成立的渭南临渭区 XX 合作社，设立麦王业务代办站，以投资入股并允诺高息及召开会议签订“入股分红协议书”的方式，共向 52 吸收资金 107 万余元，造成损失 65 万余元。在王志芳非法吸收公众存款罪⁵一案中，王志芳利用望都县恒业合作社设立望都县黄家村代办服务站，利用开张典礼、喇叭广播、发放宣传页等形式对村民进行宣传，以固定收入和奖励分红为承诺动员村民到恒业合作社投资入股，进行非法吸收公众存款，涉及人员 148 人的存款 760 万余元，造成 83 人 154 万余元的经济损失。

2) 以投资“农业项目”名义吸收资金。个别合作社以投资、加盟、入股果园、药材等农业项目名义，承诺高额回报，非法吸收公众资金。如王天明、郎小彬集资诈骗罪⁶一案中，王天明等通过招揽业务团队，散发宣传单、召开投资人大会的方式，对外宣传经营万亩山核桃基地、资产上亿，以扩大山核桃等农副产品和种草药加工厂房建设等理由，骗取被害人信任，以支付高额利息为诱饵，骗取 45 名受害者共计 104 万余元。在杨俊玲非法吸收公众存款罪⁷一案中，杨俊玲利用已成立的鸿润合作社投资果园等项目需要资金为由，采取以给客户支付一定比例的利息为诱饵、让客户在鸿润合作社入股的方式，口口相

⁴参见(2021)陕 05 刑终 198 号刑事二审裁定书。

⁵参见(2020)冀 06 刑终 723 号刑事二审裁定书。

⁶参见(2020)皖 02 刑终 282 号刑事二审裁定书。

⁷参见(2020)豫 09 刑终 250 号二审刑事裁定书。

传向 99 名被害人非法吸收存款金额 940.3 万元，造成损失金额 380 万余元。

3) 以提供“社员互助金”名义吸收资金。个别合作社提供采购农业生产资料、农业生产经营相关服务为由，通过发放“社员股金存入凭证”等证明材料，提供“社员互助金”等方式吸收公众资金。如许景平非法吸收公众存款罪⁸一案中，许景平等人在成立泗县金家园合作社，以为本社成员提供采购农业生产资料、农副产品销售。在泗县刘圩镇、大庄镇、平山镇等 11 个乡镇设立分社，通过口口相传、印发宣传单等方式向群众宣传，承诺给付固定回报，以 7%至 14%不等的年息，以“社员互助金”形式吸收群众入社入股进行非法集资。泗县金家园合作社累计吸收 7364 人存款合计 87,681 万余元，时间跨度长达 8 年，共造成 18,883 万余元的经济损失。彭平、沈素兰等非法吸收公众存款罪⁹一案中，彭平利用已设立的响水县二套、三套农民资金互助合作社名义，在营业场所内张贴股东名单，宣传存款无风险，享有高额利息，向储户提供“社员互助金”为诱饵，5 年间吸收存款合计 5000 余万元，造成 1490 余万元损失。

3. 农民专业合作社涉农非法集资原因分析

(一) 投资渠道受限，融资渠道受阻

一方面，农民手中的资金缺乏有效投资渠道，加之农民自身专业认知有所欠缺，让各种财富管理公司成为农民理财的主要渠道。通过对所查找的案例来分析，集资者利用农民专业合作社进行非法集资的情形和形式花样繁多，但绝大多数的集资者对外宣称的理由都可以归结于一点，即“集资者宣称所成立的合作社享受国家政策的扶持，进行存款没有风险，且存款利息远高于银行的同期利率”。同时，集资者有专门的办公场所、现实的项目以及对应的收据。由此可以看出，农民在面对同乡熟人的承诺，没有更好的投资渠道时，会轻而易举的相信集资者。如白永进非法吸收公众存款罪一案：“我当时给老百姓宣传投资合作社是国家的政策，收益比银行的高，肯定出不了事情，存的钱什么时候都可以取出来，我们村的老百姓都比较相信我，就把钱投资到新乐市绿川种植专业合作社里来了。”¹⁰

另一方面，合作社的资金短缺，融资渠道受阻。合作社对资金的需求贯穿生产经营全过程，而资金获取能力和渠道的双重不足极大制约了合作社的经营能力[3]。实践中大多数的合作社成立之初经营范围有限、规模较小、社员数量较少，普通社员的出资意愿不强以及出资能力较弱。随着我国经济发展进入“新常态”，经济下行压力加大，金融管控也会收紧，强化管理之下将提高信贷准入门槛。虽然政府在融资方面有一些支持政策，但前提条件依然是符合银行风险防控的要求，在资产抵押、经济效益等方面仍有严格要求。当合作社无法提供符合条件的抵押物时，就不能满足银行等金融机构较为严格的借贷条件。农民专业合作社在正规渠道获取正规信贷供给的机会不足或者融资成本过高时，只能不断吸收新社员扩大合作社的规模，通过民间融资筹集资金，在得不到政府主管部门的行政许可很容易铤而走险，走向非法集资的歧途。

(二) 缺乏早期预警及信息共享机制

1) 非法集资欺骗性和隐蔽性强。早期主要向亲戚朋友特定对象集资，监管机构缺乏有效的监管手段，事前事中难以有效监管。非法集资案件具有较强的隐蔽性，尤其是涉农领域中，涉及农业或以农业投资为名义的非法集资者，往往存在于乡村熟人社会之中，通过村民之间的口口相传，通常借助于熟人间的信任度实施非法行为。非法集资案件具有较长的潜伏期，其本质的暴露存在滞后性，只有在集资者资金链断裂、无法按约返利并遭到举报时才案发，有的耗时长达 7 至 9 年。在非法集资案件崩盘或爆雷之前，因初始的集资活动涉及人员少、金额小，又能如期返还资金，从表面上看，双方是正常的投资或民间借

⁸ 参见(2021)皖 13 刑终 42 号二审刑事裁定书。

⁹ 参见(2020)苏 09 刑终 172 号二审刑事裁定书。

¹⁰ 参见(2020)冀 01 刑终 825 号二审刑事裁定书。

借款合同关系。随着涉及人员数量和金额的增长,一旦资金链断裂,集资者无法按期返还兑现,就容易引发从普通的投资借贷关系转向非法集资犯罪。在这个过程中进行监测预警是比较困难的,监管机构很难对现有的资金活动进行全面监测。因为监管不到位,部分合作社和成员借信用合作的名义从事非法集资、高息揽储、变相开展非法存贷业务[4]。即使发现有可能发展为非法集资犯罪,也需要在取得非法集资相关事实依据后才能进行处理。

2) 监管部门缺少跨区域协作、缺乏早期预警及信息共享机制,难以形成监管合力。非法集资的一个显著特点是跨区域性,非法集资中的集资款可能来自全国各地,地方监管机构的地域性不足以应对非法集资的跨区域性。现阶段,对农村专业合作社的监管是以农业农村部门为主,涉及到非法集资问题就加入了银行、公安、市场监管等多部门联合监管的监管方式。但目前,尚缺乏各部门间综合监管的内容、方式、程序、惩戒措施等具有可操作性的实施方案,部门间联动机制尚未形成,导致综合监管责任不明,出现无人监管或多头管理的现象[5]。

(三) 受害者趋利从众心理

农业合作社能够成为涉农领域非法集资犯罪的高发地,其原因之一是集资对象绝大部分来自于农村成员,农村作为熟人社会的集合,极易受到同村村民的鼓动。虽然银行储蓄安全稳定,但利率低于通货膨胀指数,故资金实际上处于贬值的状态;基金、债券、股票、期货、贵金属、房地产投资、股权投资等多种金融理财形式,虽然都在其投资理财需求范围内,但由于这些金融项目都具有较大的风险性,农民自身专业认知有所欠缺,农民往往抱有谨慎的态度,不敢轻易投入资金[6]。此时,如果面对同乡的非法集资者以高额利息诱惑,鼓吹“钱生钱,利滚利”,只要投入少量的资金就能获得高额的收益,而且比股票等投资风险更小。基于逐利的心理,很多农民都会把自己的血汗钱、养老钱用来投资。即使有部分投资者对此半信半疑,但是在亲眼见证旁人参与投资并得到巨额收益后,也会放下戒备心理不加甄别的予以投资。这正是非法集资者惯用的手段,利用后期吸收的资金来支付前期投资者的利息,直到窟窿越来越大,集资者不能按时还本付息时,卷款潜逃。前期投资者在获得利息后便会宣传给亲朋好友,亲朋好友出于相互之间的了解与信任,缺乏理性分析与思考,在其劝说下也纷纷进行投资,最终石沉大海、损失惨重。

4. 农民专业合作社涉农非法集资解决措施

(一) 拓宽融资渠道规范融资行为

拓宽融资渠道,完善融资机制,降低农民专业合作社融资成本,农业合作社成立时融资渠道窄,当自有资金不足的情况下就必须进行融资。然而,目前的融资渠道并不畅通,多数合作社在资金不足时都会选择民间借贷。高额的借贷利息使原本为农民在农业经营方面提供帮助的合作社背上了更为沉重的负担,增加了非法集资的风险。基于此,政府应当农业合作社的融资问题上起到桥梁作用,引导金融机构设立农业服务专项贷款基金,推动金融机构提供优质融资服务[7]。同时,金融机构应拓宽农业合作社抵押担保物的范围,允许农业合作社以有偿取得的土地、设施等资产抵押融资。鼓励银行对涉农业务开展贷款业务,满足农民合作社的信贷需求,对合作社采取小额贷款、财政贴息方式,向产权明晰的合作社发放资产(设施)抵押贷款、应收账款质押贷款和流动资金贷款[8]。

(二) 加强早期监测预警构建信息共享机制

1) 加强早期监测和预警,运用动态预警和风险识别系统,仅靠事后救济已被证明效果不佳,故加强对涉农型非法集资犯罪的早期监测和预警成为关键。一是要充分发挥一线组织或机构的监测预警职能,实现重心下沉。村委会、村民小组、农村信用社网点等机构和人员,往往能第一时间接触和感知非法集资的线索和苗头。如农村信用社网点,一段时间内储户存款大量异常流失,或者吸收的存款同比异常下

滑,就可能存在非法集资风险。需要充分发挥上述机构和人员的监测预警功能,畅通线索举报或反馈渠道。同时,建立举报奖励机制,并借鉴发达地区的经验,推行“村小组+网格”“储蓄网点+网格”的风险防控机制。二是开发应用以大数据、人工智能为基础的动态预警和风险识别系统。打破部门基础信息交流壁垒,整合相关部门现有信息资源,利用大数据和云计算技术,建立统一的大数据监测预警系统。

2) 用好联席会议制度,建立信息共享和联合防控机制。监管部门应自农民专业合作社进行登记注册之日起介入监管,将农民专业合作社开设、运营、考核等环节工作纳入监管视野,前移监管关口。建立群众举报、网上监测、日常监管相结合的监测预警机制,常态化监测非法集资风险。建好用好市、县、乡三级联防联控机制,由农业农村部门、地方金融监管机构、银行、市场监管、公安等互相协调配合的联席会议制度,实现数据信息互通共享,使得涉农型非法集资犯罪的线索能在早期被甄别监控。同时,农民专业合作社中涉及信用合作应由工商部门负责登记注册管理,农业部门负责业务指导,金融部门牵头负责监管,做到经常性监管不松懈[9]。

(三) 建立常态化宣传机制强化农民资金安全风险意识

1、全方位加强宣传,强化农民的风险意识

借助电视、广播、网络(特别是微信公众号、微信朋友圈)、公交广告等途径,通过以案说法、典型案例宣讲等方式送法下乡,开展普法教育,对于非法集资的风险防范予以立体和全方面的宣传,将非法集资犯罪的常用手段公之于众。具体而言,要着力强化措施、拓展阵地、创新方法,推动防范非法集资风险的宣传教育,拓展宣传阵地。利用线上线下宣传渠道双管齐下,通过官网、官微和省内主流媒体连载防范非法集资犯罪的公益知识,在电视、公交、墙体、路牌连续投放公益广告,开展防范非法集资犯罪宣传教育,营造人人参与、人人皆知的浓厚宣传氛围。借助乡村振兴政策的东风,在驻村干部中有选择地派驻具有金融背景的驻村人员,定期予以访谈,宣传普及同类型的农村常见多发的非法集资项目,使得相关村民具备一定的鉴别能力。

2、加大涉农非法集资案件追赃退赃力度,强化受害农民利益保障

涉农型非法集资案件办理过程中,公检法机关应积极运用刑事和解等方式,促使集资者与受害者达成刑事和解协议,积极配合退赃。一方面,根据个案情况作出风险评估,有针对性地制定应对方案,及时对涉案的财产进行查封、扣押、冻结,最大限度地为投资者挽回损失。另一方面,积极向被立案侦查的集资者释明认罪认罚从宽、积极退赔被害人损失量刑从宽的刑事司法政策,并协调其家属配合司法机关开展退赔工作,增强集资者退赔的积极性。

5. 结语

非法集资案件是近年来严重影响我国经济社会健康稳定发展的常见刑事案件,涉农领域非法集资问题更是侵害农民利益最多的案件之一。本文立足于农民专业合作社类型非法集资问题的研究,通过上文分析,在实践中,不法分子打着农民专业合作社的名义进行非法集资活动,造成经济损失,扰乱社会秩序。对于此种现状,高效高质开展涉农金融监管和非法集资案件预防治理工作,促进农村经济健康良好发展是政府面临的一项重要课题,而预防治理涉农非法集资需要跨部门协同发力。政府相关部门在做好监管工作的同时,应当及时帮助解决农民专业合作社发展中遇到的问题,进一步提升农民专业合作社对发展农村经济积极贡献,确保农民专业合作社在法治的轨道上运行和推动乡村全面振兴发挥更大的作用。

参考文献

- [1] 唐丽桂. 农民专业合作社发展中的不规范现象研究[J]. 重庆社会科学, 2019(2): 93-101.
- [2] 闫爱青. 市场经济条件下的非法集资现象研究[J]. 山西经济管理干部学院学报, 2019, 27(2): 67-70+88.

-
- [3] 张连刚, 陈天庆. 新质生产力赋能农民专业合作社高质量发展的理论基础与实践路径[J]. 农业经济与管理, 2024(6): 24-36.
 - [4] 薛嫦娟, 张晓婷, 闫宏宇. 农民合作社开展信用合作的思考[J]. 黑龙江金融, 2019(11): 67-69.
 - [5] 杨皖宁. 农民专业合作社信用合作业务监管研究[J]. 农村经济, 2018(3): 70-76.
 - [6] 刘旭科. 乡村振兴金融需求多元化与农村金融供给侧结构性改革探讨[J]. 时代金融, 2021(21): 64-66.
 - [7] 杨皖宁. 农民专业合作社信用合作业务风险的软法治理[J]. 甘肃社会科学, 2020(3): 170-176.
 - [8] 侯海波, 周尚思. 乡村振兴背景下农村金融的现状、问题与改革路径[J]. 当代农村财经, 2023(10): 57-59.
 - [9] 陈建华. 农民专业合作社信用合作的理论探讨与风险防控[J]. 中国合作经济, 2018(1): 47-51.