

农户资金互助:认知、机制与逻辑

张 畅

(合肥工业大学 管理学院,合肥 230009)

摘要:农村资金互助组织作为微型金融的新范畴,对推进农村改革,特别是对进一步激活农村金融改革、完善农村金融服务,具有重要意义。国家有关部门在贫困村推出的“村民生产发展互助资金”,通过财政投入和农户入股相结合,借助微型金融机构的运作形式,为农业生产提供小额信贷服务。农村微型金融面临的主要问题,本质上是组织目标前提下的可持续发展问题。以贫困村互助资金为例,保证公益性质和农户参与是稳定组织目标的前提,完善治理结构和能力建设是稳定机构运行的基础,而推动组织形式的“法人化”和扶持项目的“产业化”则是稳定资金周转的关键,这些都需要政府加强外部管理与服务。

关键词:农户资金互助;微型金融;组织治理

中图分类号:F304.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2012)06-0067-07

在破解“三农”问题的诸多要素中,“金融”显然至关重要,特别是对贫困农村和贫困农户。伴随着农村经济的不断发展,农村金融需求更加广泛,农村金融市场的需求缺口迫切要求有更多的供给主体参与到市场中来^[1]。当前农村地区,正规金融服务匮乏的现状依然没有根本改变。民间金融植根乡村土壤,具有较强的生存优势,已成为农村金融改革的本土力量和潜力主体。农村资金互助组织作为一个历史和现实的存在,是老现象,更是新话题,对推进农村改革,特别是对进一步激活农村金融改革,完善农村金融服务,具有重要意义。本研究以国家有关部门推出的“贫困村村民生产发展互助资金”^①为例,梳理农村资金互助组织的发生发展机理,以期抛砖引玉。

一 农户资金互助背景:基本认知

作为一种乡土文化,中国的民间资金互助,有着特定的生存土壤和发展优势,可谓历史悠久、形式多样,历经兴衰,几度嬗变,对不同时代的农村发展产生了重要而深刻的影响。改革开放以来,随着商品经济的发展,民间一度盛行以“合会”、“标会”、“互助会”、

“村基金”等形态存在的资金互助组织。它们突破传统意义上“人情消费”和“暂存借贷”^[2],以“信用借贷”和“经济契约”为主要特征。其作为一种非正规制度安排,理论和政策层面曾谓之“地下金融”、“草根金融”或“民间金融”,褒贬不一,屡遭清理整顿。1990年代后期,在多起“倒会”风波和东南亚金融危机等背景下,“农村合作基金会”被关闭,民间资金互助组织的发展也进入“冬天”,但却并没有停滞,依旧在“潜伏”中等待“春天”。当前,农业和农村发展正处于改革和发展的新阶段,货币拉动资源配置重组十分关键。然而,以农业银行、农业发展银行和农村信用社乃至邮政储蓄银行等为轴心的正规农村金融体系,虽然也在改革,但“实际上是基于各部门利益的改革”^[3],在“自上而下”的金融制度安排中,“往往遵循国家偏好,而不是农民需求”^[4],终因机构缺位、服务弱化、功能异化等市场化或体制性原因,难以满足农村不断扩大的资金需求,融资难已凸显为制约农业增效、农民增收、农村发展的瓶颈。政学界意识到,没有民间金融作为必要和有益的补充,官办金融很难消

收稿日期:2012-03-02

作者简介:张畅(1972—),男,安徽萧县人,合肥工业大学管理学院博士研究生,主要研究方向为农业经济管理。

解农村金融抑制。因此,在传统轴心外,增强农村金融体系的包容性和普惠性,发挥以“内生金融”为特征的资金互助组织和民间借贷等的支农作用,从法律或政策层面予以承认、引领和规范,使其从“地下”转到“地上”,势必成为农村金融改革^⑥的新取向。

(一)金融制度再创新,激发农村互助资金组织新活力

家庭是农村的基本生产经营单位,农村互助资金组织的基本单元是作为“理性小农”的农户,表现为相互之间的资金合作。民间自发的资金互助,在世纪之交,被一些国外组织借鉴和嫁接,实施了一批富有成效的“社区基金”扶贫项目。贵州威宁县草海、安徽霍山县“中(国)—荷(兰)”等“社区基金”管理模式为农村资金互助组织的进一步发展提供了实践案例和管理规制。在新世纪“强农、惠农”制度语境和改革背景下,2005年以来,中央出台多个文件,倡导各地积极发展多种所有制、多种形式的小额信贷组织,切实改进农村金融服务。2006年,中央1号文件明确提出了“引导农户发展资金互助组织,规范民间借贷”。中共十七届三中全会《决定》和2009年中央1号文件又明确提出大力发展小额信贷和微型金融服务。以“农户入股”和“外部支持”为资金来源,按照“社区基金”和“微型金融”模式运转的农村资金互助组织活力再现、方兴未艾乃至蓬勃发展、正当其时。2006年,国务院扶贫办和财政部积极创新财政扶贫方式,在贫困村开展“村民生产发展互助资金”试点;2007年,中国银监会调整放宽农村地区银行机构准入政策,确定首先在四川、青海、甘肃、吉林、湖北、内蒙古等六省区开展“农村资金互助社”试点。两类资金互助组织试点^⑦,分别由扶贫(财政)部门和金融部门实施,都将入股作为会员的必要条件,只有会员才能享有借款等权利,主要区别表现在金融监管上:前者不需要金融监管,后者需要银行监管机构颁发金融许可证。虽然因此冠以“非正规金融”和“正规金融”的特定区分,但其实都是规范化的“金融形态”,主要区别在表面形式上,两类组织共同的实质内容却是资金互助,都具有组织发育的本土性、内生性、微小性,组织运行的封闭性、合作性、自主性^⑧。它们既然都涉及到乡村范围的资金融通,都被农民或穷人称为“自己”的银行,因此忽略体制上的具体差异,统一看作微型金融机构未尝不可^⑨。

其中,贫困村“村民生产发展互助资金”,以财政扶贫资金为引导,以村民缴纳的互助金为依托,以社

会捐助资金为补充,在贫困行政村、自然村、村民组范围内成立组织,按照民有、民管,民用、民受益的权利性原则,有偿使用,滚动发展,为达不到信贷准入门槛的贫困人群发展生产提供小额资金支持。财政扶贫方式的创新性、面向贫困群体的公益性、与农村金融改革的互补性,其运作管理更具有社区特色的草根性,使得“村民生产发展互助资金”一经出现就倍受关注,发展也似乎更快。截至2008年末,中国银监会“农村资金互助社”仅10家,在数量上远少于两部门试点^⑩。因此,本文的研究以更具代表性的贫困村“村民生产发展互助资金”^⑪为例。

“外生型”大型商业金融,服务“三农”效率不高,根本原因在于信息不对称、交易成本高和农业生产特点。在缺乏有效抵押物的情况下,生产和信用等情况上的信息不对称,会加大贷款回收风险,降低金融资产质量;传统的小农生产方式、落后的农村基础设施和分散的居住环境等会加大交易成本,减少贷款收益;随着结构调整,农业生产周期也在变化,大型机构烦琐的“官僚程序”^{[4]67}和农业生产的季节性不匹配矛盾比较突出,会加大时间分隔,降低有效金融需求。因此,大型商业金融机构一般不愿从事、也不能更好从事涉农贷款,特别是农户贷款。而以“农户资金互助”为代表的“内生型”微型金融机构在金融服务上有助于供给和需求的有机统一,符合以“额小”、“点多”、“时及”为特点的农村金融服务要求,并在一定程度上超越基本范畴,赋予更重要、更广泛的农村发展意义。从各地试点情况反馈^⑫和多门学科学理分析看,贫困村“互助资金”试点以农民金融需求为抓手,解决了以往农村金融基本上从金融供给出发,并因交易成本较高、信息不对称等造成的供求脱节,推动了农业产业资本和农村金融资本的有机结合;以农村本土的组织、资本和人才力量为动力,实现了农村金融改革的诱致性制度变迁,排斥了民间不规范的金融交易行为;以熟人社区共同的价值认同和道德规范为依托,培育了农村信用文化和社会资本,促进了新农村建设。突出的业务绩效、制度绩效乃至社会绩效使得农村资金互助组织倍受关注和推崇,在一定程度上具备“好”和“快”相协调的发展态势。

(二)先进理念新植入,引导农村互助资金组织再出发

小额信贷起源于20世纪60年代,逐渐发展成国际运动,联合国确定2005年为“小额信贷年”。2006年,孟加拉国经济学家尤努斯(Muhammad Yunus)和

他创办的乡村银行——“格莱珉银行”(Grameen Bank, 简称 GB)因突出的小额信贷扶贫成就获得了诺贝尔和平奖。尤努斯教授创立的 GB 模式,在实现小额信贷“扶贫目标”和“机构可持续发展”的双赢上经验丰富,被誉为国际社会小额信贷扶贫的一面旗帜,对我国小额信贷的兴起和发展提供了重要借鉴。我国最早的小额信贷机构是 1990 年代初成立的中国社会科学院扶贫合作社,带有研究性和公益性,引入 GB 模式,在河北省易县首先尝试项目操作。当前我国的小额信贷经过多年发展,经历了从学习个别技术环节、借鉴制度到试图吸取中国背景的合理成分的过程^{[5]50},以及由非政府组织、社会团体主要利用国外资金进行小范围实验转向了以政府和指定银行操作以使用国内扶贫资金为主并在较大范围内推广的过程^{[5]54}。贫困村“互助资金”的目标定位是扶贫,重点是满足贫困户和中低收入户的资金需求,作为扶助性资金,小额度借贷一方面与中低收入农户的生产发展水平相适应,另一方面使少数大户和富裕户难以从小额借贷中解决实际需求,减轻了“互助资金”借贷需求压力。作为扎根农村实际的微型金融,贫困村“互助资金”,同样面临组织目标前提下的可持续发展问题,有必要吸收小额信贷机构的组织管理经验,将其作为其“合理内核”。

同时,针对贫困人口进一步向少数贫困村集中的实际,扶贫开发应更加注重培育贫困村的社区内生发展动力和能力。“社区主导型发展”(Community-Driven Development, 简称 CDD)理念认为,通过扩大赋权,突出群众主体地位,有助于培育社区自我组织、自我发展的能力。从这种意义看,以“赋权”为本质要求的“互助资金”显然不应是单纯的扶贫项目,而应是一种尊重农民多方意见、发动农民广泛参与、提升农民综合能力的机制。基于这种理念,一些 NGO 在我国西部贫困农村开展了社区内部自主实施、决策、监管的“社区发展基金”模式,通过熟人社区内十分方便收集的“软信息”^①,消除了经典小额信贷模式由外部项目人员监管造成的信息不对称以及由其形成的逆向选择、道德风险和运作成本较高的弊端,提高了农户对资金的拥有意识和还款意识,有利于形成社会资本。当前,我国社会组织开办的扶贫“小额信贷”有 100 多家,但毕竟我国和孟加拉国国情不同,真正实现双赢的风毛麟角,金融机构的“小额信贷”业务也是步履维艰。因此,“互助资金”还需要引入 NGO“社区发展基金”和“CDD”等先进扶贫理念,将其作为“基本

内核”,实现管理方式由外部操控向内部合作的转变。

总之,“互助资金”通过财政投入和农户入股相结合,借助微型金融机构的运作形式,为农业生产提供小额信贷服务。站在新的出发点,“互助资金”理应吸收借鉴国内外先进理念,结合中国文化传统与农村现实需要,下好一盘多方位发展的“大棋”,实现“基本内核”与“合理内核”的“体”、“用”的有机结合。

二 农户资金互助即景:运作机制

据国务院扶贫办统计,截至 2008 年底,28 个省(市、区)^②的 4165 个村开展了“互助资金”试点工作,有 60 多万农户加入了互助组织,其中贫困户 28 万;互助资金总额达到 8.18 亿元,其中中央和地方共投入财政扶贫资金 6.3 亿元,吸纳村民资金 1.15 亿元,撬动其它资金 0.73 亿元;累计向 9.2 万户(次)发放借款 4.9 亿元,累计还款 2.2 亿元,到期还款率 98% 以上。涌现了安徽霍山、安徽太湖、四川旺苍、四川仪陇、陕西淳化、黑龙江绥滨等有自身特色的代表性模式。据四川省扶贫办统计,四川 2006 年在仪陇、旺苍 19 个县 76 个村开展试点,2009 年初全省就有 1179 个村、11.4 万户加入了互助社,各级财政投入 1.52 亿元,农户自筹资金 4000 万元,累计发放借款 1.16 亿元。“汶川地震”后,四川互助资金不仅发挥了经济联保和技术交流的作用,还发扬了团结友爱、互助抗灾的精神。旺苍县“互助资金”试点村及时为受灾农户发放借款 4 批、220 户、46.2 万元,借款回收率达到 100%。各地的经验表明,“互助资金”在投入结构、产权结构、管理结构上初步形成了有利于贫困户借贷和社区自我发展的制度设计。

(一)农村互助资金组织强调产权明晰

“互助资金”的构成一般分为两大部分:一部分来自社区农民的自愿入股集资和社区公共积累,属于内部资金;另一部分来自政府部门投入的财政扶贫资金和社会慈善捐助,属于外部资金。从实际操作看,当前只有很少的资金互助组有来自社会公共积累和社会慈善捐助的资金。在发放借款后,互助资金占用费积累有一部分可用于壮大本金。一般来说,互助资金项目在初期都是需要外部资金介入来调动社区内部资金的参与,外部资金的投入一般都大于内部资金的自筹。但是,决不能用外部投入替代内部自筹,俗话说“只有货在船上,才能真正关心潮涨潮落”,这样做不仅是体现“互助”要义,更重要的是使加入者认识到“互助资金”就是自己的钱,增强风险和信用意识。清晰产权是组织的合作机制、激励机制、交易机制和监

管机制的基础。为强化这些意识,一些“互助资金”试点成效较好的县,还明确财政扶贫资金所有权属于社区以及超出了“使用权归社区”的一般性规定。因此,扩大资金规模,如果靠再扩大财政投入,显然不利于农户对资金安全性的关注,在外部投入大于内部投入的情况下,提升农户自筹比例才是真正关键。各地情况不同,农户自筹资金一般1户1股,也有少数地方可以1户2股,每股一般是100—500元,少的1股50元,多的1000元,有继续增加金额的空间;对于贫困户入股,一般做法是在“贫困监测、建档立卡”的基础上,按照贫困状况,在公示无异议后,由财政扶贫资金对贫困户“赠股”或“配股”,全部或部分减免其入股资金。

“互助资金”的目标在于扶贫,只有明晰产权,才能管理和使用好互助资金,才能保证其公益性质和公共属性,实现组织目标。“互助资金”中会员缴纳部分归本人所有,如退会,可在偿清借款本息后收回;外部投入部分归全体会员所有,不得私分。互助资金使用权归全体成员,表现为统一管理和会员借款,每个会员借款机会平等,实行轮流制,为便于多数人对少数人的监督,促使按期还款,原则上每次借款户不超过成员总数的49%,优先安排贫困户、妇女户、信誉户等。借款实行“联户”等形式的信用担保,替代传统抵押担保,强化熟人间的道德约束,降低借款分配基尼系数,使之更加公平,有利于简化借款手续,减少交易成本,降低资金风险。借款定位为“生产性借贷”,总体来看,小额度、市场化占用费率、分期还本付息、低交易成本是“互助资金”借款的基本特征。以安徽霍山模式为例,借款期限最短1个月,最长不超过12个月;借款额度按照信誉程度由少到多,第一次单笔不超过3000元,以后单笔不超过6000元。这样有利于加快轮流速度,尽快覆盖全部加入户,满足他们生产的季节性要求;小额借款,特别是再和较高的费率结合,还会对富人借款造成“挤出作用”,保障穷人借款。借款收取占用费,按照计算简单、能覆盖运行成本、农户能接受的原则,费(利)率在6‰—8‰之间,既可壮大本金和保证管理开支,又可避免因费率过低借款变成无偿使用。占用费积累的资金归全体会员所有,体现为会员的收益权,一般不分红,分别用于管理开支和壮大本金。还款方式多样,3000元以下借款实行一次性还款,3000元以上的实行在借款60天后等额偿还本金和占用费,无特殊情况不延期还款,提倡提前还款,严禁只还占用费不还本金。

(二)农村互助资金组织强调社区瞄准

农村互助资金组织的设立,有的是以行政村为单位,有的是以自然村为单位,有的是以村民组为单位,社区范围大小不一,规模小些的叫“组”,大些的叫“社”,但不允许超过行政村边界。不同规模社区,财政扶贫资金投入不一,但平均一般1户约1000元,1个行政村财政扶贫资金安排一般不超过15万元。贫困村“互助资金”的目标是扶贫,政府投入的是财政扶贫资金,但不能因此片面强调扶贫资金的“瞄准性”,如果政府的投入全部用于贫困户,根本无法吸引非贫困户参加“互助资金”,这样资金来源就基本是外部投入,规模也很小,必然失去“互助”这一关键性质。非贫困户与贫困户在扶持上不是相互“替代”,亦非对方效用的外溢,而是“互补”。两者通过共同参与,创立了“互助资金”这一社区“俱乐部产品”。中国的开发式扶贫有确定贫困县那样的“区域瞄准”,有确定贫困村那样的“社区瞄准”,有确定贫困户那样的“个体瞄准”。三种“瞄准”的精度虽然由低到高,但却不能以精度作为“好”或“坏”的评价依据,关键看哪种方式更符合实际。在“互助资金”的扶贫价值上,“瞄准贫困社区”最终也是带动贫困户脱贫,比“瞄准贫困农户”更有实际意义。既然政府资金投入社区,就应该归社区所有或使用,因此,选择好试点社区非常关键。安徽、四川、山东等省的经验是引入竞争机制。如安徽太湖县的做法是:改变由政府包办的指定方式,先由各乡镇推荐若干民风纯、治安好、产业发展有特色、群众积极性高的村民组参加投标,再由相关部门的专家和代表组成评议组,对参与竞标村民组进行现场评审提问,经过审查和答辩两个环节,按照考评等次确定试点村民组。通过2006年、2007年两次招标选点,全县共有158个村民组中标,涉及15个乡镇、126个行政村,其中贫困村84个,占贫困村总数的77%,扶贫的覆盖面还是比较广的。

(三)农村互助资金组织强调自我管理

“互助资金”由内外投入共同组成,但在“赋权”意义上看,还是强调社区主导型管理,形成真正的“内生金融”;核心环节是在“互助资金”内部建立利益共管机制;每个互助资金组织都要求有一个有效的章程和相关制度;会员是“互助资金”的主体,享有共同管理、监督、使用“互助资金”的权利和义务;“会员大会”是“互助资金”的权利机构,决定重大事项;“管理小组”是执行机构,由大会从会员中选举产生的组长、会计、出纳、监督员等岗位构成,一般5—7人,任期两年,负

责“互助资金”的审批、公示、发放、回收、监督等管理工作。“管理小组”成立,标志着“互助资金”正式运转,必要环节是在“互助资金”外部,建立管理服务机制。外部的政策保障和指导服务机构,提供资金支持、业务指导、会员培训、监测评估、监督考核、项目论证等免费服务,不参与“互助资金”的发放、回收,不干涉内部事务。这些免费服务应作为政府公共开支,根本原因在于“互助资金”的公益属性和多重效益,直接原因是这些项目费用远高于内部成本,国务院扶贫办和财政部20村调查表明,在不包括专家费用情况下,平均每个村3244.3元,占互助资金总额20%^{[6]207}。这些技术性比较强的外部性服务,可由政府相关部门承担,也可按照“互助资金”的外部来源渠道,由相关部门建立半官方的“互助资金协会”统一服务,可以整合扶贫资源,提高服务效率。重点加强财政金融业务培训,提升理财能力和资金管理效益;加强政策法规知识培训,提升创新能力和资金监评效益;加强生产经营技术培训,提升务农能力和资金使用效益。内外结合的双层管理机制,对农民而言,实现了“要我实施项目”到“我要实施项目”的自主性转变;对政府而言,标志着从全程(直接)监管向全程服务转变。“互助资金”的治理结构,有利于实现会员全方位参与,对保证扶贫目标至关重要;有利于提高贫困户自我发展能力,对农村基层组织体系的变革意义重大。

三 农户资金互助前景:演进逻辑

贫困村“互助资金”不是扶贫开发的全部,财政扶贫资金不可能大量用于此;农户股金标准比较统一,主要向中低收入户看齐,在封闭社区内不可能大量增加农户配套资金。因此,“互助资金”总量的增长相对乏力。“互助资金”扶持对象主要是农村中低收入家庭,在他们脱贫以后,“互助资金”将难以满足其扩大再生产的客观需要,在“村镇银行”、“贷款公司”、“资金互助社”等三类新型农村金融机构因准入较严的原因发展缓慢的情况下,必然会再次转向从农业银行、农业发展银行和农村信用社等所谓正规金融系统解决资金需求,而它们对农户的“惜贷情结”一时又难以解开,这种转向更多的可能将是一个“怪圈”,打破的关键就在于设法提升“互助资金”的供给能力。这其实是“互助资金”可持续发展的重要环节,在保证目标、明晰产权、规范治理、提升能力的前提下,需要内外兼修、统筹兼顾,适度扩大供给规模和渠道,提升使用效益和效率。

(一)“两型”互动是壮大农村资金互助组织的动

力

提升“互助资金”供给能力,不外两种方法。一是外延型,即整合各互助小组,适度壮大“资金互助组织”,扩大资金调节空间,这种方式有助于降低内部成本。二是内涵型,即联合各正规金融,改造互助资金组织,扩大资金融入渠道,这种方式有助于降低交易成本。“两型”互动,通过改进资金供给效率,成为壮大“互助资金”的动力。

不同“资金互助组织”,资金使用不平衡,有的资金严重不足,有的资金闲置;多数贫困村的基础设施条件已得以改善,产业化扶贫方兴未艾,以村民组甚至行政村为单位难以支撑现代农业。因此,采取优势互补的办法,加强各互助小组的联合大有必要。通过“组织”的多年培养,农民的发展愿望、民主意识、合作能力、管理技术逐渐提高;交通、通信等基础设施改善,农民沟通交往增多,“并村”条件成熟,农村社区趋向扩大。“社区”和“农户”两种组织要素的发展,使互助小组的联合大有可能。在实践中,“外延型”有安徽霍山县的做法可以借鉴,即通过“互助资金协会”引导,辅以“入股分红”激励,把连片的较小的“小组”联合成更大的“组”甚至“社”,为提高运转效率,其内部职能分工更加细化,实行管理组织和监督组织分开,并给予管理人员劳务补贴。

目前来看,“互助资金”转型为正规的农村资金互助社可能性不大,原因在于中国银监会没有将各种自发的互助资金纳入监管范围;财政资金不可以入股农村资金互助社,农民自筹资金数量不易达到注册资金要求;正规金融机构经营成本较高,按此要求互助资金组织难以为继等。然而,互助资金组织又是农村正规金融体系的有益补充。“互助资金”一方面通过扶持达不到金融机构准入条件的贫困户,使他们的经济状况得以改善,成为正规金融机构的潜在客户等;另一方面通过联户担保、道德约束、成员监督等,使农户的信用意识得到增强,改善了农村金融生态环境,将有助于降低正规金融机构面对中小农户的信息不对称程度,提高正规金融交易效率。其实,正规金融与非正规金融的纵向联接是一种“正和博弈”,应积极促进两者的联接^[7]。可见,为满足成员资金需求,互助资金组织的发展未必要走所谓“正规化”线路;凭借与正规金融机构的合作,实现可持续发展,可能更为现实。如正规金融提供的开户、结算等资金服务可以确保“互助资金”安全运行;正规金融机构可以批发贷款给资金互助组织发放借款;正规金融机构可以为互助

资金组织推荐的成员提供贷款等等。这种“内涵型”路径正如世界银行《1989年世界发展报告》指出的那样：“实施证明非正规金融能够向农户、农业和中小企业提供持续的融资服务。将非正规金融和正规金融连接的措施能够促进这些服务并创造出一种竞争的环境。”

(二)“双化”齐进是导引农村资金互助组织的方向

当前“互助资金”发展面临不少实际问题,需要跨过多道门槛,突出的有两点。一是法人地位难以确立。主要原因是在不符合“正规金融机构”定位要求的同时,以小型农村社区为试点单元,一般也不符合“社团法人”的资质规定;加上带有“金融”性质,担心“走偏”,和民政机关一样,工商机关也不想“揽事”,将其注册为“企业法人”。没有合法身份,“互助资金”的微观和宏观发展都存在不少制约,如无法在银行开设集体账户,不仅具体操作多有不便,甚至存在潜在风险,而且脱节正规金融,形成“两张皮”。因此,确立“互助资金”法人地位,是规范管理和运作的客观现实需要。应依据2007年7月1日正式实施的《农民专业合作社法》立法精神,加强法律规范和保障,使之独立承担民事权责。二是扶持项目难脱风险。“互助资金”规模不大,主要扶持农民发展小型种养或加工业项目,自然风险和市场风险较大,若经营失败,就带来一定的还款风险,影响资金周转率和安全性。因此,必须通过农业产业化形式,“注重合作、规范契约、宽展链条、规模经营、专业生产”,形成内在的识别、预防、抵抗和分散风险的机制。“法人化”,是规范“互助资金”内部管理、强化外部协作的组织条件;“产业化”是提高扶持项目成功率、降低还款违约率的物质条件。实现“外延型”和“内涵型”模式,有必要“双化”齐进来匹配。

目前,农村各类合作经济组织蓬勃发展,参加成员既有发展能力强大的农村能人,同样也有缺少启动资金的贫困户。可以设想,依托专业合作组织的法人地位和经营地位,在专业合作组织内部嫁接“互助资

金”,不仅可以有效解决贫困成员缺少启动资金的困境,而且可以利用专业合作组织的优势,帮助他们找准脱贫致富的路子,提高资金的使用效益,确保资金安全。这是解决“两化”问题比较便捷的途径。财政部门可考虑安排一定数量的扶贫资金,合作组织内部成员配套相应资金,建立农业合作发展资金,按照现有“互助资金”的运作模式和制度设计,用以支持符合政府产业政策的专业合作组织内部成员发展生产。依据《农民专业合作社法》,我国的农民专业合作社是有别于公司等企业法人和有别于非营利社团法人的一种特殊市场主体或法人类型^[8]。“互助资金”作为合作经济组织的新类型,“法人化”的形式,主要是在工商局注册的农民专业合作社,也可以是在民政局注册的农民专业协会,当然也不排除在银监局注册的资金互助社,尽管目前可能性不大;“产业化”的形式重在利用特色资源优势,加强本土金融和特色资源的联结,发展特色农业。当前农业发展正处在新阶段,多功能农业是重要的发展方向。特色农业“特”在特殊环境造就的特殊功能,贫困地区要利用自身优势,以扶贫开发为基础手段,拓展和深化农业功能,发展现代农业^[9]。

总之,“互助资金”是新兴事物,宗旨在扶贫,关键在互助,方向在发展^{[6]43}。作为扶贫开发问题,是创新财政扶贫资金管理问题;作为农村金融问题,是培育本土力量,建立普惠制金融体系问题。单独看,“互助资金”在这两个问题中都似乎是“拾遗补缺”的小事情。但两个问题共同的指向是解决“三农”发展的要素约束问题,资金约束的背后是权利和制度的约束,从这一层面看,“互助资金”又是一个“不可或缺”的大问题。同时,扶贫性、普惠性又恰恰说明“互助资金”内在的公益性。政府作为公共产品和正规制度的提供者,应从保证贫困人口的发展权和参与权的高度,为“互助资金”发展和创新提供更多的政策支持,重点是加强扶贫开发和农村金融相关配套措施建设,为“互助资金”发展提供良好的基础设施环境、产业发展环境、人才培养环境、金融服务环境等。

注释:

①有的地方,比如四川,称作“贫困村村级互助资金”,名称虽有区别,但政策无差异。

②包括以财政杠杆撬动金融改革,本文研究基本可以归类于此。

③除此之外,还有其他试点类型。如2006年后,江苏盐城市委、市政府积极试点,由“农公办”批办、民政部门登记、财政资金扶持或县乡自发组建的“农民资金互助合作社”。

④不过,后者的这些性质没有前者突出和明显,比如后者由乡(镇)、行政村农民和农村中小企业资源入股组成,边界比较宽,

会员比较广泛。

⑤前者虽然被定位为财政扶贫方式的创新,但带有微型金融的某些功能和行为,可以看成是微型金融的特殊类型。

⑥不过受中国银监会“农村资金互助社”政策的影响,参照建立的相似机构也不少。

⑦为简便起见,以下简称“互助资金”,也以此表示贫困村“资金互助组织”。

⑧在互联网上用“百度”搜索“互助资金”等相关词条,会出现工作总结、媒体报道、理论研究等很多内容,多对贫困村“互助资金”持肯定观点。

⑨主要以不易量化的“家常里短”形式存在,内容涉及农村生产生活各个方面,基于血缘、地缘、亲缘等关系,在社区内通常起主导作用。

⑩除京、津、沪、港、澳、台外,有自身扶贫任务的省级行政区域。

参考文献:

[1]赵峥,荣婷婷.大型商业银行服务“三农”:动因分析与模式探讨[J].农村金融研究,2011,(12):62.

[2]刘金海,赵旋.农村资金互助合作的历史传统[C]//王国良,等.微型金融与农村扶贫开发.北京:中国财政经济出版社,2009.

[3]袁平,张力建,杜延坤.关于推进当前农村金融改革的几点思考[J].农业经济问题,2006,(12):17-21.

[4]杨小玲.中国农村金融改革的制度变迁[M].北京:中国金融出版社,2011.

[5]孙若梅.小额信贷与农民收入——理论与来自扶贫合作社的经验数据[M].北京:中国经济出版社,2006.

[6]范小建.完善国家扶贫战略和政策体系研究[M].北京:中国财政经济出版社,2011.

[7]于丽红,兰庆高.菲律宾农村金融发展:政策与启示[J].农业经济问题,2007,(10):107.

[8]曾宪久.农民专业合作社与金融服务开发[M].北京:中国金融出版社,2009.

[9]张畅.发展现代农业 推进扶贫开发——以安徽大别山区为例[J].中国农村经济,2007,(S1):3-7.

Farmers' Mutual Funds: Cognition, Mechanism and Logic

ZHANG Chang

(School of Management, Hefei University of Technology, Hefei, Anhui 230009, China)

Abstract: As a new category in microfinance, farmers' mutual funds organization promotes the rural reform and plays an significant role in rural financial reform and rural financial service. The related state departments launched villagers' mutual funds on production in poor villages. By combining government's financial input with villagers' premium, small loan service, an operation of microfinance, is provided to agricultural production. The main problem in rural microfinance, in substance, belongs to sustainable development on the premise of organizational goals. Take mutual funds of poor villages as an example, the premise of stabilizing organizational goals is to guarantee the public welfare quality of the funds. Moreover, the stable running of the organization should be based on the comprehensive management structure and abilities. The corporatization of the organization and the industrialization of the project are key points in sound capital turnover. All factors mentioned above call for government's better external management service.

Key words: farmers' mutual funds; microfinance; organizational governance

[责任编辑:刘萍萍]