

# 从制度变迁的多重逻辑看农民资金互助监管的困境与出路\*

孙同全

摘要：农民资金互助监管缺失与监管过度并存的状态严重制约了其良性发展。这种困境在很大程度上受到制度变迁多重逻辑的影响。其中，从国家逻辑来看，需要农民资金互助活动的规范健康发展；从农民资金互助组织逻辑看，需要外部监管提供规范有序的经营环境。这种困境的根源在于，从政府金融监管系统的科层制逻辑来看，在现有金融监管体制单一、监管资源严重不足的情况下，面对数量大、覆盖面广、行为不确定性高的农民资金互助组织，金融监管系统及其从业人员基于成本收益的考量，从本部门和自身利益出发，权衡监管利弊后，选择了过度监管或不予监管，从而规避可能影响其职业发展的风险。四川省仪陇县民富农村可持续发展服务中心受政府主管部门委托监管扶贫互助社，取得了良好效果。因此，本文认为，对农民资金互助应建立“双层+双线+委托”的监管体制。

关键字：农民资金互助 监管 多重制度逻辑 民富农村可持续发展服务中心

中图分类号：F323.9 文献标识码：A

## 一、问题的提出

实施乡村振兴战略，需要农村金融的支撑。然而，农村金融发展短板一直制约着中国农村发展。既有理论逻辑和客观事实显示，发展农民合作金融是补齐农村金融短板的重要抓手。农民资金互助作为农村合作金融的重要形式，有助于将农村金融资源留在农村，为成员农户生产生活融资提供便利，为农民创业和创收、提高生活质量和推动农村发展创造条件，因而成为农村合作金融发展的新方向（陈立辉、刘西川，2016），受到农村金融领域理论研究学者及政策制订和实践部门的关注。

实际上，党中央、国务院一直高度重视农民资金互助的发展。2006年中央一号文件明确提出引导农户发展资金互助组织。2008年党的十七届三中全会进一步提出允许有条件的农民专业合作社开展信用合作。此后，2010年及2012~2017年七个中央“一号文件”都明确提出支持、引导和规范

\*本文是国家社会科学基金项目“多维视角下农民合作社功能发展演化机理与发展目标再定位研究”（项目编号：17BJY124）的阶段性成果。笔者感谢匿名审稿人的宝贵意见，但文责自负。

农民资金互助组织发展。2013年党的十八届三中全会再一次明确提出，鼓励农村发展合作经济，允许合作社开展信用合作。

然而，12年过去了，农民资金互助仍然没有得到广泛发展。尤其值得注意的是，在2017年《农民专业合作社法》修订草案中曾增列了关于农民专业合作社内部资金互助的规定，社会各界曾一度兴奋地认为，农民资金互助或将有所发展。但是，最终修订通过的《农民专业合作社法》却删除了资金互助的相关内容。为什么农民资金互助需求强烈，倍受重视，而制度供给却严重不足？从直观上看，在农民资金互助的有效监管体制尚未建立的情况下，农民资金互助“跑偏”，转变为非法集资，严重影响经济社会稳定的案件时有发生，这导致农民资金互助受到金融监管系统的严控甚至封杀。而问题的关键恰恰在于：为何现有金融监管体制对农民资金互助不是监管缺失导致其“跑偏”，就是监管过度导致其被抑制甚至被封杀呢？或者说，中国农民资金互助组织的健康发展究竟需要一个什么样的监管体制？2017年全国金融工作会议提出“一切金融活动都要纳入监管”的要求，进一步明确了回答这一问题的必要性和紧迫性。

## 二、文献述评与本文研究思路

### （一）文献回顾

中国农民资金互助组织大致可以分为三类：正规农民资金互助组织、准正规农民资金互助组织和非正规农民资金互助组织（夏英等，2010）。正规农民资金互助组织是指根据中国银行业监督管理委员会（以下简称“银监会”）2007年制定的《农村资金互助社管理暂行规定》成立的农村资金互助社。准正规农民资金互助组织是指根据国家相关政策开展内部信用互助的农民合作社和扶贫部门在贫困村建立的扶贫互助组织。非正规农民资金互助组织是指没有依照上述法规或政策，也没有依托农民合作社或村组织而成立的民间资金互助组织。三类农民资金互助组织面临不同的监管环境。农村资金互助社虽有作为金融机构的合法地位，但由于受到过度监管，难以发展起来（邵传林，2010；张德峰，2012；王静，2016；陈立辉、刘西川，2016）。而准正规和非正规农民资金互助组织没有作为金融机构的合法地位。有些地方的政府及监管部门对这些组织采取“不反对、不登记、不管理、不牵头、不主导、不走到第一线”的“六不”政策（陈志龙等，2007），导致监管缺失（周立、李萌，2015；彭澎、张龙耀，2015）。近年来某些地方农民资金互助出现乱象，致使金融监管部门和一些地方政府将资金互助活动视为非法集资，不论其运营规范与否，一律禁止其开展业务（赵铁桥，2015），

例如《江苏农民资金互助社非法集资 涉案资金近2亿》，[http://finance.sina.com.cn/money/bank/bank\\_hydt/20121122/094513760807.shtml](http://finance.sina.com.cn/money/bank/bank_hydt/20121122/094513760807.shtml)；《河北庞氏骗局坍塌 涉嫌非法集资80多亿元》，<http://sc.people.com.cn/n/2015/0208/c345459-23833233.html>；《“高收益”资金互助实为非法集资》，<http://paper.dzwww.com/dzrb/content/20150913/Article103009MT.html>。

在本文中，农村资金互助社作为农民资金互助组织的一种类型，专指这种正规的农民资金互助组织。

自2007年以来，依据中国银监会有关规定，中国共有49家农村资金互助社得到了金融许可证，具有金融机构的法律地位。但是，这一政策没有得到持续而广泛地实行。至2016年底，已有1家农村资金互助社退出。

个别地方即使允许农民专业合作社开展信用互助，也设置了严格的限制条件。

在这种情况下，如何建设农民资金互助的监管体制呢？伯文（2018）认为，目前中国金融监管资源总体不足，监管力量分布不平衡，应加强资源整合，充实一线监管力量。吴东立（2017）认为，农民资金互助的监管应由农业主管部门主导，并联合地方金融办和银监局共同承担监管职责，确定适度的监管内容。但是，农业部门或其他行业管理部门缺乏金融专业知识和金融监管能力（彭澎、张龙耀，2015；赵铁桥，2015）。因此，必须变革监管体制，建立农民资金互助组织的联合组织，开展行业自律（姜佰林，2010）。张德峰（2012）认为，农村资金互助社的经营管理具有独立自主性，因而应以自我监管为主，若非出于维护社会公共利益的需要，政府的监管应当是有限的。盛劲松（2017）认为，应借鉴国外经验，建立独立于银行监管体系的农民资金互助监管体系，如德国建立的受政府委托对农民资金互助组织进行审计的全国合作社联合会和区域性审计协会。

现有研究还发现，农民资金互助组织自身发展亦面临一系列难以克服的困难，主要表现在四个方面：一是人才缺乏，从业人员的专业知识不足、管理能力较差（苑鹏、彭莹莹，2014）。二是资金不足，筹资渠道少，且资金互助基本上都是在同一个村或合作社内部进行，成员所从事的产业基本相同，用款时间较为集中，加剧了资金短缺（苑鹏、彭莹莹，2014；董晓林等，2012）。三是治理机制不健全，管理不规范（赵铁桥，2015；王苇航，2008）。四是成员自愿加入和退出，随时可能抽走股金，导致资金量不稳定，易发生流动性风险（盛劲松，2017；姜佰林，2010）。因此，农民资金互助组织需要外部指导和培训等服务（郭晓鸣，2009）以及流动性支持（盛劲松，2017；姜佰林，2010）。

## （二）简要评述

现有文献对中国农民资金互助监管困境的分析和判断较为准确，但对其背后更深层次的原因分析不足。表面上看，农民资金互助的监管过度和监管缺失是两个极端，但实际上这二者反映的是同一个问题，即监管者面临着农民资金互助监管资源不足的困境。现有文献虽提到了这一点，但没有更深入地探究。

监管资源有限是常态，而金融监管部门为什么对较大的金融机构选择了合理监管，而对农民资金互助选择了要么管死，要么不睬呢？这既涉及监管资源的分配，又受到监管者个人从自身利益出发对采取监管行动的利弊权衡和行为选择的重大影响。现有研究忽略了微观层面上监管者的权衡和选择对农民资金互助监管制度的影响，对如何建立农民资金互助监管体制也未能提出具有可操作性的方案。现有研究即使提出了相对明确的建立行业自律组织的建议，但怎样建立这个自律组织，如何发挥其作用，都缺乏相应的理论研究和实践验证。

## （三）本文研究思路

本文试图在既有研究成果的基础上，遵循制度变迁的多重逻辑框架，从国家、金融监管系统和

---

例如，山东省农民专业合作社信用业务试点政策规定，自然人社员资金存放额原则上不超过所在县（市、区）上一年度农民人均纯收入的3倍，社员担保贷款额度不能超过5万元，等等。这些规定限制了资金互助的资金规模，无法满足经营规模较大的社员的资金需求。参见中国金融教育发展基金会、山东省金融工作办公室（2015）。

农民资金互助组织三个层面，分析当前中国农民资金互助监管困境的生成机制，并基于四川省仪陇县民富农村可持续发展服务中心受托监管扶贫互助社的试点经验与启示，重点从微观层面揭示在金融监管体制单一、金融监管资源严重不足的情况下，面对数量大、覆盖面广、行为不确定性高的农民资金互助组织，金融监管系统及其从业人员从成本收益考量出发，基于本部门和个人职业发展状况及预期，权衡监管利弊并进行选择性监管、规避监管责任的机制，进而提出创新农民资金互助监管体制的方向和路径。

### 三、农民资金互助监管体制变迁：基于多重制度逻辑的分析框架

#### （一）多重制度逻辑的概念框架

制度逻辑是指某一领域中稳定存在的制度安排和相应的行动机制，它诱发和塑造了这一领域中相应的行为方式（周雪光、艾云，2010）。制度变迁常常涉及多重制度逻辑和过程，只有细致分析其相互作用的机制，才能恰如其分地认识其各自的影响，从而对制度变迁给出令人满意的解释。同时，制度逻辑提供了宏观层次上制度安排与微观层次上人们的可观察行为之间的联系，从而为认识制度变迁提供了微观基础（周雪光、艾云，2010）。制度逻辑分析强调能动的概念，即制度环境中的行动者有能力对制度变迁产生影响，具体表现为改变规则、人与周围的人或事物之间的关系网或资源分配方式（朱蓉，2017；Patricia and Ocasio，2008）。所以，理解制度中的行动者是理解制度变迁的关键。

认识一个特定领域的制度逻辑有助于准确判断和预测其中行动者的行为，而研究不同群体的行为方式及其相互作用有助于认识相应的制度逻辑，即将制度变迁研究建立在实证的基础之上。不同群体和个人带着各自的利益诉求参与制度变迁的过程，反映了各自领域的制度逻辑，使得制度变迁具有内生性（周雪光、艾云，2010）。一方面，制度逻辑命令和约束个体行为；另一方面，行动者在制度实践上也具有一定的能动性，能够调节、解释、转译制度逻辑以实现组织和个人的目标（李宏贵、蒋艳芬，2017）。

在多重制度逻辑中，尽管各种逻辑相互作用，但是，在某一具体的制度变迁过程中，其中一种或若干种逻辑的作用力更强，从而会对制度变迁发挥更大影响力（Patricia and Ocasio，2008）。因此，理解具有更大影响力的制度逻辑是理解制度变迁的又一个关键。

#### （二）农民资金互助监管体制变迁的多重制度逻辑

从制度变迁的角度看，农民资金互助监管体制的形成机制中存在三个行动主体：国家、政府金融监管系统和农民资金互助组织，三者围绕资金互助制度自然形成了国家、政府金融监管系统和农民资金互助组织三重制度逻辑。

1. 国家逻辑。国家逻辑一般是指政府代表国家作为行动主体，从国家需要和政治任务出发，为实现某一目标而采取行动的内在机制，其具体表现为国家政策出台及组织实施的过程。农民资金互

---

同理，制度僵化与停滞不变也可以用制度逻辑来解释。

助能够有效缓解农村生产资金短缺，促进农民创业创收，推动农村经济和社会发展，有利于解决发展不平衡不充分的问题。因此，党和政府代表国家意志发布了一系列政策文件鼓励和支持农民资金互助健康发展，同时要求各级相关政府部门研究监管办法，担负起监管责任，以避免危害社会秩序的行为发生。这些政策体现的正是农民资金互助发展的国家逻辑。国家逻辑为分析农民资金互助的监管问题提供了基本依据，但是，政策文件的落实需要借助于具有可操作性的具体措施。这为政府金融监管系统发挥作用留下了空间。

2. 政府金融监管系统逻辑。组织行为是组织成员适应组织激励机制和组织环境的结果。政府金融监管系统是一个由不同行政级别的金融监管机构及其内部具有不同行政级别的官员构成的双重科层制体系。政府金融监管系统逻辑是指科层制结构中不同行政级别的政府金融监管机构及其官员在外部（上级或社会）激励约束和内部（机构或部门）激励约束下，权衡监管成本与收益后的行为选择机制，也可以称为政府金融监管系统的科层制逻辑（简称“科层制逻辑”）。监管机构及其中个人行为选择的基本依据是成本收益分析。对于科层制结构中的机构而言，影响其行为选择的主要因素依然是科层制结构中的个人行动的成本与收益。科层制结构下，中国政府金融监管机构中的官员或个人决策的主要关注点是其职业发展前景，即在最大程度上选择最有利于晋升的做法，或避免威胁职业发展的做法（周雪光、艾云，2010）。毫无疑问，在现行体制下，对于负责监管金融活动的官员而言，出色完成金融风险防控任务是最有利于其职业生涯发展的选择。因此，当促进农民资金互助发展与防控金融风险两个目标难以同时实现时，科层制组织中的官员有能力也有动力通过调整政策的具体执行措施来实现组织和个人的目标。

在科层制逻辑下，假设金融监管系统中的行政官员具有基本的职业操守，即在落实某项金融监管政策前会先权衡监管的社会收益与社会成本，当他认定社会收益大于社会成本时，再考虑监管的个人收益与个人成本。若他认定个人收益也大于个人成本，则会毫不犹豫地选择落实这项政策；否则，他将选择不执行该项政策，或者采取对个人有利的方式调整性地执行该项政策，以尽可能地提高个人收益或降低个人成本。

对农民资金互助组织及其活动承担监管责任官员的监管行为选择同样遵从科层制逻辑。虽然农民资金互助的社会收益很大，但对其进行合理监管的成本也很高。而监管系统的监管资源却非常有限。农民资金互助基本上都在县域运行，其监管主要依靠县级监管部门。截至2016年底，中国县级银监办事处共有员工4213人，平均每县仅有1.48人；全国共有农村金融机构（包括农村信用社、农村商业银行、农村合作银行、村镇银行、持牌照的农村资金互助社）3770家，平均每县有1.32

---

数据来源：《中国银行业监督管理委员会2016年报》，<http://zhuanti.cbrc.gov.cn/subject/subject/nianbao2016/5.pdf>。

数据来源：《中国行政区划（2016）》，<http://www.xzqh.org/html/show/cn/37714.html>。2016年6月，中国共有县级行政单位2851个，本文以此为准计算平均每县的银监系统工作人员数量、金融机构数量、行政村数量和农民专业合作社与资金互助组织的数量。

数据来源：《中国银行业监督管理委员会2016年报》，<http://zhuanti.cbrc.gov.cn/subject/subject/nianbao2016/5.pdf>。

家。而中国有 571794 个村委会，平均每县有 200.56 个。截至 2017 年 7 月底，在工商部门登记的农民专业合作社达到 193.3 万家，平均每县有 678.01 家。平均每县行政村和农民专业合作社的数量分别是农村金融机构数量的 151.94 倍和 513.64 倍。如果大部分行政村和农民专业合作社都开展资金互助，那么，全国农民资金互助组织的数量将超过百万家，即平均每县有数百家之多，更不必说在行政村和农民专业合作社之外还有农民或非农民自办的各类资金互助组织。资金互助组织虽然不吸收公众存款，但其成员股金与存款具有相似的特征，有必要对其审慎监管（潘功胜，2015）。然而，对数目庞大的农民资金互助组织进行监管，远非金融监管系统现有监管能力可及。因此，金融监管部门高筑门槛，严控进入监管范围的农民资金互助组织的数量，而其他行政管理部门（如扶贫办或农业部门）又缺乏足够的专业能力进行监管。

可见，对农民资金互助的监管过度 and 监管缺失皆因政府监管资源和监管能力不足；若勉强对其进行监管，则农民资金互助极可能成为“烫手山芋”，即没有机构愿意承担监管责任，因为若对其监管不当导致金融风险爆发，则势必影响监管责任人的个人职业前途，这是监管者不能接受并极力避免的。

3. 农民资金互助组织逻辑。农民资金互助组织是一种合作经济组织，按照经典的合作社理论，它应建立民主管理的治理结构进行自我监督。互助资金的来源和使用都局限于组织成员内部，即使发生不良资产，其影响也应不会波及组织之外。因此，有学者认为，农民资金互助组织可以有效进行风险自我管理（张德峰，2012）。但是，大量研究发现，由于成员异质性的存在，农民合作组织难以实行民主管理，而是由少数精英控制（张晓山，2004；徐旭初，2005；林坚、黄胜忠，2007；马彦丽、孟彩英，2008）。同时，由于农民资金互助组织“入社自愿、退社自由”，大多数情况下农民只要缴纳股金就可以加入，而农民加入资金互助组织大多也只是为了获得贷款或获取入股收益，并没有多大兴趣花费时间和成本关心和参与资金互助组织的治理和运行，即出现“搭便车”行为。而“搭便车”必然导致资金互助组织管理的“内部人控制”。与传统零售银行的存款户相比，资金互助组织成员并没有更好地监督管理层，因此，资金互助也可能产生公共风险，需要外部监管（潘功胜，2015）。此外，严肃的资金互助参与者愿意采取自我监管和行业自律，并希望得到外部监管，以树立其组织规范运行的形象；同时，他们也希望外部监管能整肃不法分子，维护金融秩序，避免“劣币驱逐良币”，从而为自身发展创造良好的外部环境。因此，农民资金互助组织自我监管、行业自律和外部监管的需要一同构成了农民资金互助组织逻辑。

### （三）农民资金互助监管体制的出路

从国家逻辑的角度看，支持农民资金互助健康发展对实施乡村振兴战略、解决不平衡不充分发展的问题具有极为重要的意义，即在国家层面，存在促进农民资金互助健康发展并对其进行合理监管的清晰逻辑。对于农民资金互助组织而言，其健康发展需要有效的监管，这个逻辑也是清晰的。因此，

---

数据来源：《中国行政区划（2016年）》，<http://www.xzqh.org/html/show/cn/37714.html>。

数据来源：《全国农民专业合作社达 193.3 万家》，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-09/10/nw.D110000renmrb\\_20170910\\_6-10.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-09/10/nw.D110000renmrb_20170910_6-10.htm)。

构建农民资金互助监管体制的关键就在于解决金融监管部门及其官员在科层制逻辑中遇到的困难。

金融监管有广义和狭义之分。广义的金融监管包括金融机构的自我监管、金融行业协（公）会的自律监管、社会中介组织的监管和政府金融监管主体对金融机构的监管；狭义的金融监管仅指政府金融监管主体对金融机构及其活动的监管，即外部监管（朱大旗，2007）。

国际经验表明，自我监管作为被监管对象对自身实施的审慎监管，很难有效发挥作用，难以维持金融机构的稳健运行（潘功胜，2015）。因此，从农民资金互助监管的多重制度逻辑出发，破解农民资金互助监管困境有两种思路。一是在政府体系内增加监管主体，分担现有金融监管部门的监管责任，减少或消除监管人员的顾虑，解决其在科层制逻辑中的困难；二是建立行业自律或社会中介组织监管制度，并在此基础上培养农民资金互助组织的自我监管能力，顺应农民资金互助组织逻辑，并解决科层制逻辑中的困难。

在政府体系内增加监管主体的方法有两个，一是双层监管，二是双线监管。双层监管是指在地方金融办的基础上建立地方金融监管局，赋予其监管辖区内金融机构与金融活动的职能。双线监管是指建立专门的农民资金互助组织监管系统，与既有的金融监管系统独立并行，二者互为补充，例如美国的农业信用管理局和法国的农业互助信贷银行（盛劲松，2017）。面对众多金融创新形式，地方金融办系统的监管能力明显不足。而建立专门的监管系统意味着复杂而耗时的新的机构和能力建设过程。因此，这两种新的监管体制至少在短期内难以发挥作用。

在政府监管力量有限或监管动力不足的情况下，如果对农民资金互助实行行业自律或社会中介组织监管，则政府金融监管部门只需对行业联合组织或社会中介组织进行监管，从而使自身的监管责任和监管成本得到分担。这种监管方式可称为委托监管，即政府金融监管部门是委托人，行业联合组织或社会中介组织是受托人。从国际经验来看，委托监管是外部监管的辅助手段，是对外部监管的补充和延伸（潘功胜，2015）。

行业自律或社会中介组织监管在基层较容易起步，可以解决当前农民资金互助监管缺失与监管过度并存的问题。同时，行业联合组织或社会中介组织离农民资金互助组织更近，能够为其提供直接有效的监督和服务。从长远看，委托监管或可由下而上发展为全国性行业自律系统，甚或专门的监管系统，最终形成双线监管的体制，例如日本农协的合作金融体系（李硕、姚凤阁，2015）。

综上所述，在基层建立行业自律或社会中介组织监管的委托监管体制是相对简便易行的措施，且从长远看，这也可作为“双层+双线+委托”监管体制的确立打下基础。这样的体制既可化解科层制逻辑中的矛盾，又顺应了国家逻辑和农民资金互助组织逻辑。四川省仪陇县民富农村可持续发展服务中心（以下简称“民富中心”）对扶贫资金互助社的监管实践在一定程度上验证了上述观点。

---

近年来，很多地方政府给金融办加挂了金融监督管理局的牌子，中国金融监管模式逐渐呈现由中央单一监管模式向中央主导、地方辅助的双层监管模式转变的趋势。资料来源：《多省推进金融“办”改“局”，监管立法提速，地方金融监管升级剑指金融风险》，[http://ex.cssn.cn/glx/glxxt/201712/t20171213\\_3779090.shtml](http://ex.cssn.cn/glx/glxxt/201712/t20171213_3779090.shtml)。

资料来源：《地方金融监管鸿沟》，<http://weekly.caixin.com/2018-01-19/101200209.html>。

#### 四、民富中心——一个农民资金互助委托监管的案例

##### (一) 多重制度逻辑中资金互助发展的背景及困境

为了探索更加有效的扶贫资金管理及使用方式及符合贫困地区发展要求的扶贫工作新机制，2005年国务院扶贫办在四川省仪陇县开展了“搞好扶贫开发，构建社会主义和谐社会”试点工作，其中一项重要内容是由政府引导贫困户开展资金互助，激活农村民间资本，将当地资源转变为发展资本，激发贫困户自身发展活力，帮助其步入发展轨道（吴忠等，2008）。为此，仪陇县在全国创立了第一家村级扶贫互助社（以下简称“互助社”）。截至2016年末，仪陇县参与过互助社的农户累计达到2.2万户，累计入社资金1.93亿元，全县互助社累计发放借款2.78亿元。2016年末共有互助社66家，成员总数6213户，互助资金总额达6142万元，其中农户入社资金为5037万元；年末借款余额为5889万元，共1817笔。

互助社的建立和运行在一定程度上解决了贫困户缺少生产资金的困难，提高了扶贫资金的利用效率和安全性，也提高了对贫困人口的瞄准效率和瞄准程度。一方面，由于国家资金的投入，互助社的运行体现了国家意图；另一方面，互助社由农民自己管理，成为了农民实现自身利益的平台（中国人民银行成都分行课题组，2009；曹洪民、陆汉文，2008）。

互助社的发展也面临着诸多困难，主要表现在四个方面：一是由于农村青壮年劳动力大量外出务工，农村社区内人力资源不足，限制了互助社管理水平的提高和作用的发挥；二是互助社的法律地位不明确，运行缺乏法律保障；三是资金来源单一，资金短缺，不能满足农民的生产经营资金需求；四是业务操作成本高，在完全市场化条件下其发展不具有可持续性（中国人民银行成都分行课题组，2009；曹洪民、陆汉文，2008）。因此，若互助社经营管理不善或发生系统性金融风险，则可能对当地社会稳定和社会主义新农村建设产生不利影响，从而形成政治风险（吴忠等，2008）。这是当地政府主管部门及其官员最担心的和坚决要避免的。

仪陇县金融监管部门和互助社管理部门（即扶贫办）都难以有效应对上述风险。在仪陇县，银监办事处只有1名联系人，金融办只有2名工作人员，扶贫办相关管理人员数量少且不定期调动，无法形成有效的监管力量。因此，仪陇县扶贫办专门成立了扶贫互助指导监督中心（以下简称“监督中心”），对互助社进行监管。但是，由于缺少经费、人员数量少且专业知识和能力不足等原因，监督中心也难以进行有效监管和提供支持性服务。在这种情况下，一些互助社出现了资金被少数人挪用或滥用的现象，个别互助社因此无法正常运转，风险逐渐聚集。此时，主管部门及其官员面临着艰难选择，即或是创新监管机制以解决监管能力不足的问题，或是关闭互助社以免影响社会稳定

---

以此及国内外其他相关经验为基础，2006年国务院扶贫办在全国范围内推动开展贫困村村级发展互助资金试点，探索提高财政扶贫资金利用效率和效果的新机制。截至2013年底，全国共有19397个贫困村开展了互助资金试点。资料来源：国务院扶贫开发领导小组办公室《中国扶贫开发年鉴》编委会（2014）。

本文中关于仪陇县扶贫互助社及民富中心的数据，若非特别说明，均为笔者调研所得。



和自身职业发展前途。但是,那些运行良好的互助社则希望政府理顺监管体制,加强有效监管,为互助社发展创造良好环境。可见,无论是从国家逻辑,还是从科层制逻辑抑或从农民资金互助组织逻辑看,监管体制创新都是互助社健康发展的关键和迫切需要解决的问题。

## (二)民富中心的创立与运行

2014年四川省仪陇县参加了中国国际经济技术交流中心(以下简称“交流中心”)中国人民银行金融研究所与联合国开发计划署合作的“在中国构建普惠金融体系”项目,并成立了民富中心,试图解决农民资金互助发展面临的监管困境,探索农村合作金融扶贫和发展的新模式。

1.机构性质、定位与职能。民富中心是民办非企业法人,由仪陇县扶贫和移民工作局(以下简称“扶贫移民局”)和交流中心共同发起成立,经扶贫移民局委托和授权,在监督中心的指导下,对互助社进行监督、指导和支持,旨在促进互助社健康规范发展。其主要职责包括:建立互助社管理制度,制定监管指标,监督互助社的制度执行和运营,控制业务风险;对互助社提供业务指导、人员培训等服务,提升互助社管理水平;引入外部资金,统筹利用各互助社资金,在互助社之间调剂余缺,提高互助资金利用率,解决流动性不足的问题,以扩大互助社的信贷规模,增强其服务能力。

2.治理结构与工作队伍。民富中心内部设有理事会、监事会和管理层。理事会由相关机构和互助社管理人员组成。监事会由相关政府部门人员组成。管理层由民富中心聘请的具有多年资金互助管理经验与社区工作经验的专业人员组成。民富中心已初步形成了比较合理的治理结构和相对专业的工作队伍。

3.已开展的主要工作。民富中心成立以来,针对互助社风险防控、能力建设和流动性支持等方面的问题重点开展了一系列活动。

首先,资金互助风险防控是民富中心的核心任务。民富中心建立了审慎监管制度,即将互助社面临的风险划分为机构风险、道德风险、操作风险和挤兑风险四类,并针对每种风险制定了相应的管理制度和应对策略。例如,针对机构风险,建立健全了相关管理制度和组织结构,配齐了管理人员,并为在岗管理人员购买了意外伤害保险。针对道德风险,确立了“谁放谁收、终身问责”的原则,落实了借款经办人的首席联保人责任,并要求管理人员缴纳上岗保证金和风险保证金。针对操作风险,落实了借款人家人及亲友的借款连带担保责任及单笔贷款上限规定,并积极帮助借款人解决生产和生活中的问题,倡导借款人购买第三方借款保险,以防其因遭遇经营困难或意外伤害而失去还款能力;同时还设置了风险警示线,当互助社贷款质量低于警示线时须停业整顿。针对挤兑风险,互助社和民富中心两级都建立了风险准备金制度,用于各互助社入社资金的紧急兑付。

其次,互助社组织能力建设是民富中心的重要工作。为此,民富中心协助互助社召开了社员代表大会和理事会会议,并制定了相关规章制度,以加强互助社自我管理和自我监督的能力。同时,民富中心还通过经常性培训、到村现场指导等方式,努力提升互助社管理人员的业务技能和职业操守。截至2017年7月,民富中心已组织15次大规模的培训,参训人员累计达到1400多人次。

第三,为互助社提供流动性支持也是民富中心的重要工作内容。单个互助社资金规模较小,容

易陷入流动性不足的困境。为此,民富中心一方面积极为互助社争取财政专项帮扶资金,帮助互助社补充互助资金;另一方面设立了专项借款基金,为借款需求超过互助资金规模的互助社提供流动性支持。截至2017年10月底,民富中心已为19家互助社累计拆借资金832.9万元,社均借款约43.84万元,大大缓解了部分互助社流动性不足的压力,增强了其发展和服务的能力。

### (三) 民富中心的运行效果

民富中心成立以来取得了多方面的成效,概括起来主要表现在三个方面:

1. 遵循多重制度逻辑,初步形成了有效的委托监管体制。民富中心作为社会中介组织,接受扶贫移民局的委托,对互助社进行监管并提供支持性服务,这弥补了政府监管能力的不足,分担了政府主管部门及官员的监管责任和压力,缓解了科层制逻辑中的矛盾,使得政府部门和主管领导选择继续支持互助社发展,而非将其关闭。同时,为规范互助社发展,民富中心建立了较严格的监管标准和措施,结合日常监管、指导和支持,能比较及时地发现和解决互助社管理中的隐患,从而提高互助社的自我管理能力和业务质量,改善其发展的条件和环境,促进其规范健康发展,即符合了国家逻辑和农民资金互助组织逻辑。因此,仪陇县初步形成了有效的资金互助委托监管体制。

2. 提高了互助资金的利用效率,增强了互助社的融资服务能力和发展活力。民富中心通过争取外部资金和受托统筹管理互助社资金,在互助社之间调剂资金余缺,扩大了互助资金的规模,解决了部分互助社资金短缺或闲置的问题,大幅提高了互助资金的利用效率,增强了互助社的融资服务能力和发展活力。自2014年底至2017年10月底,仪陇县互助资金总余额从约1500万元增加至约6200万元,借款余额从约2100万元增加至约5500万元。

3. 增加了成员收益,改善了贫困人口的生活质量。互助资金规模的扩大和周转率的提高也增加了成员的分红收入,满足了农民的理财需求,特别是满足了留守老人的理财需求。例如,大风乡金盆四社一对年近七旬的留守老人在互助社累计投入了4.1万元,其2017年分红收入为2050元,比两人当年的养老金总和还要多450元。他们使用分红款买了年货,预交了2018年的医保费,余下的钱基本够支付一年的电费和购买油盐及洗衣粉的费用。分红收益不仅减轻了留守老人子女的赡养负担,而且使老人的晚年生活更有质量,更有尊严。截至2017年5月底,互助社成员累计分红548.8万元,社员入社资金平均年化收益率为5.6%。

## 五、结论与启示

### (一) 结论

通过制度变迁的多重逻辑分析可以看到,金融监管体制单一和金融监管资源严重不足在科层制逻辑下导致了农民资金互助监管缺失与监管过度并存的现象。顺应多重制度逻辑,尤其是顺应科层

---

民富中心利用项目资金,受托管理的各互助社的公积金、公益金和风险准备金,互助社管理人员缴纳的上岗保证金及个别互助社的闲置资金,组成了专项借款基金,并将75%的专项借款基金短期拆借给互助资金相对不足的互助社,以满足农户的借款需求。

制逻辑，解决监管资源不足的问题是改善这一现象的关键。

四川省仪陇县相关主管部门通过建立民富中心，将监管对象从几十家互助社缩减为一家民富中心，极大地节约了监管资源，比较好地解决了监管能力不足的问题。同时，民富中心受托监管，分担了主管部门及其官员的监管责任和压力，完成了看似不可能完成的监管任务，为当地农民资金互助创造了良好的监管环境，促进了农民资金互助的健康发展。可见，仪陇县通过与社会中介组织合作，形成了集监管与服务于一体的委托监管体制，解决了监管缺失和监管过度的难题，达到了既能防止农民资金互助“跑偏”，又可避免农民资金互助遭到封杀的效果。

在仪陇县互助社发展的过程中，虽然扶贫移民局承担归口管理的责任，但是，当地人民银行、银监部门和金融办也一直对该项工作给予理解和配合，即初步显示出“双层+双线”监管的特征。加上民富中心的受托监管，仪陇县农民资金互助“双层+双线+委托”的监管体制轮廓隐约可见。

## （二）启示

农民资金互助监管难题的深层原因在于科层制逻辑中金融监管系统及其官员对社会成本收益和个人成本收益的权衡，而其中的关键影响因素是对个人成本收益的考量。“双层+双线+委托”的监管体制有可能解决农民资金互助监管过度 and 监管缺失并存的窘境，进而打破农民资金互助“一管就死，一放就乱”的“魔咒”。

2014年中央“一号文件”明确了地方政府对新型农村合作金融的监管职责，2016年和2017年中央“一号文件”均提出落实地方政府对农村资金互助组织的监管责任。可见，中央已明确提出了建设农民资金互助双层监管体制的目标，一些地方政府也已开展双层监管体制建设试点，如山东省、江苏省等。此外，农民资金互助一般是农村社区合作组织或农民合作组织的内部资金互助业务，这些合作组织的主管部门可以承担部分日常监管职能，从而形成双线监管体制。仪陇县民富中心的实践为“双层+双线+委托”监管体制的建立提供了基层经验。当然，这种监管体制也存在局限性。例如，受托机构可能缺少足够的专业知识和监管能力，也可能缺少相应的法律地位、工作独立性及处罚违规者的权力和权威（潘功胜，2015），从而无法有效发挥监管作用。这些问题需要在立法层面解决。金融监管当局也须培养受托机构的监管能力，并对其进行监管。

从国际经验来看，农村合作金融制度变迁是一个自发与引导发展相结合的渐进过程，即从“低级”的信用社逐步发展为“中高级”的合作银行，最终形成政府监管与行业自律并存的监管服务体系（陈希敏，2011）。民富中心目前是一个民办非企业法人的中介机构，但是，它可以转制为互助社的联合社，成为行业自律组织，相关部门也可在此基础上建立更高一级的资金互助监管体系。所以，中国农民资金互助监管体制建设也应从基层试点开始，经历自下而上、自发和引导、不断试错和纠错的发展过程。政府监管部门需要在把握住风险底线的前提下对其发展给予足够的耐心和宽容。

---

参见中国金融教育发展基金会、山东省金融工作办公室（2015）以及《江苏省政府办公厅关于加强农民资金互助合作社规范管理的指导意见》，[http://www.jiangsu.gov.cn/art/2015/12/14/art\\_46646\\_2556760.html](http://www.jiangsu.gov.cn/art/2015/12/14/art_46646_2556760.html)。

参考文献

1. 伯文, 2018:《金融危机十年专题·金融乱象的表现、根源及治理》,《当代金融家》第1期。
2. 曹洪民、陆汉文, 2008:《扶贫互助社与基层社区发展——四川省仪陇县试点案例研究》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》第12期。
3. 陈立辉、刘西川, 2016:《农村资金互助社异化与治理制度重构》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期。
4. 陈希敏, 2011:《制度变迁中的农户金融合作行为研究》,北京:人民出版社。
5. 陈志龙、王世停、周静文, 2007:《一个农村资金互助合作社的实践》,《中国合作经济》第8期。
6. 董晓林、徐虹、易俊, 2012:《中国农村资金互助社的社员利益倾向:判断、影响与解释》,《中国农村经济》第10期。
7. 国务院扶贫开发领导小组办公室《中国扶贫开发年鉴》编委会, 2014:《中国扶贫开发年鉴2014》,北京:团结出版社。
8. 郭晓鸣, 2009:《农村金融创新:村级资金互助社的探索与发展——基于四川省的实证分析》,《农村经济》第4期。
9. 姜佰林, 2010:《从农村资金互助社到综合农协的发展——以梨树县为案例》,《银行家》第6期。
10. 李宏贵、蒋艳芬, 2017:《多重制度逻辑的微观实践研究》,《财贸研究》第2期。
11. 李硕、姚凤阁, 2015:《日本农村金融体系对中国农村金融改革的启示》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》第2期。
12. 林坚、黄胜忠, 2007:《成员异质性与农民专业合作社的所有权分析》,《农业经济问题》第1期。
13. 马彦丽、孟彩英, 2008:《我国农民专业合作社的双重委托—代理关系——兼论存在的问题及改进思路》,《农业经济问题》第5期。
14. 潘功胜, 2015:《微型金融监管的国际经验》,北京:中国金融出版社。
15. 彭澎、张龙耀, 2015:《农村新型资金互助合作社监管失灵与监管制度重构》,《现代经济探讨》第1期。
16. 邵传林, 2010:《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》,《上海经济研究》第6期。
17. 盛劲松, 2017:《欧美典型国家农民资金互助组织法律制度及其启示》,《世界农业》第3期。
18. 王静, 2016:《农村资金互助社状况——以瑞安汇民农村资金互助社为例》,《中国金融》第13期。
19. 王苇航, 2008:《关于发展农村资金互助合作组织的思考》,《农业经济问题》第8期。
20. 吴东立, 2017:《农民合作社内部资金互助监管问题不容小觑》,《中国农民合作社》第5期。
21. 吴忠、曹洪民、林万龙等, 2008:《扶贫互助资金仪陇模式与新时期农村反贫困》,北京:中国农业出版社。
22. 夏英、宋彦峰、濮梦琪, 2010:《以农民专业合作社为基础的资金互助制度分析》,《农业经济问题》第4期。
23. 徐旭初, 2005:《农民专业合作经济组织的制度分析——以浙江省为例》,浙江大学博士学位论文。
24. 苑鹏、彭莹莹, 2014:《农民专业合作社开展信用合作的现状研究》,《中国合作经济》第1期。
25. 张德峰, 2012:《论农村资金互助社的政府有限监管》,《现代法学》第6期。
26. 张晓山, 2004:《促进以农产品生产专业户为主体的合作社的发展——以浙江省农民专业合作社的发展为例》,

《中国农村经济》第 11 期。

27.赵铁桥, 2015:《关于农民专业合作社信用合作的理论与实践问题》,《中国农民专业合作社》第 5 期。

28.中国金融教育发展基金会、山东省金融工作办公室, 2015:《山东省农民专业合作社信用互助业务实务读本》,北京:中国金融出版社。

29.中国人民银行成都分行课题组, 2009:《关于四川仪陇贫困村“发展互助资金”的调查报告》,《中国金融》第 5 期。

30.周立、李萌, 2015:《资金互助社的正规化》,《中国金融》第 7 期。

31.周雪光、艾云, 2010:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》第 4 期。

32.朱大旗, 2007:《金融法》,北京:中国人民大学出版社。

33.朱蓉, 2017:《多重逻辑下的制度创业——中国 P2P 行业边界与实践的影响》,《华东经济管理》第 1 期。

34.Patricia, H. T. and W. Ocasio, 2008, *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, UK: Sage Publications Ltd.

(作者单位:中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑:董 翀)

## The Dilemma of Supervision System for Farmers' Mutual Funding and Possible Solutions: An Analysis from the Perspective of Multiple Logics of Institutional Change

Sun Tongquan

**Abstract:** The development of farmers' mutual funding (FMF) has been seriously impeded by under-and over-regulation. This paradox is influenced, to a great extent, by multiple logics of institutional change. According to the state logic, the state needs a regulated and sound development of FMFs. In the view of the FMF's logic, FMFs need external regulations to create a standardized and orderly business environment. The root cause of the paradox lies in the logic of governmental financial supervision system. That means, in a single supervision system, with a lack of supervision resources and a high level of uncertainty for a huge number of FMFs being located widely, the governmental financial supervision system and its staff weigh the costs against benefits of their departmental interests and their own career development, and choose either over-regulation or no regulation, in order to evade any possible risk in their career development. Trusted by local authorities, a pilot project to regulate Poverty Reduction Mutual Funds in Yilong County, Sichuan Province, by a local Minfu Rural Sustainable Development Centre, has produced good results. Hence, this article argues that a regulation system with double-layer, two-line and trust should be set up for the development of FMFs.

**Key Words:** Rural Mutual Funding; Supervision; Multiple Logics; Minfu Rural Sustainable Development Centre