

破解农村金融两难困境与二元逻辑

——扶贫互助资金“正规金融村社化”机制分析

王 瑜¹ 殷浩栋² 汪三贵³

(1.中国社会科学院 北京 100732; 2. 国务院发展研究中心 北京 100010; 3.中国人民大学 北京 100872)

摘 要:农村资金净流出导致的资本稀缺以及信息不对称条件下过高的监管成本,使得当前农村面临内源性信贷供给不足和外源性商业信贷配给的两难困境,而在农村金融治理研究中也呈现出二元化格局和农村金融正规化取向。扶贫互助资金应被视为农村金融市场的创新试验,其“正规金融村社化”路径得以超越农村金融两难困境和二元逻辑的实践机制。其是通过财政资金主导供给,上移组织和运行成本,实现对农村定向的金融供给,并利用村社内部的熟人社会机制,降低了信息不对称导致的交易成本,解决了一般外部金融主体难以解决的分散监管难题,实现风险控制。从扶贫互助资金实践的可行机理出发,化解当前贫困地区农村金融普遍缺位、难以有效推动财政金融下乡等困境的一种可行途径是:向上要由国家财政负担贫困地区的农村金融供给和组织成本,向下要深入发掘村社资源优势以实现金融下乡的监管成本尽可能地内部化,并在此基础上为金融下乡与村社集体、乡土社会的有效对接创造健康的运行环境。

关键词:农村金融; 贫困村互助资金; 理论依据; 实践机制; 正规金融村社化

中图分类号: F323.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6924(2019)08-108-115

DOI:10.13713/j.cnki.cssci.2019.08.016

一、农村金融发展困境下扶贫互助资金的新实践

资金融通是农村脱贫与振兴的活血之源。以贫困村中农户为瞄准对象的村级扶贫互助资金(为了区别于广义的互助资金概念,以下简称“扶贫互助资金”)是农村金融的一种组织创新。自2006年起,国务院扶贫办和财政部在贫困村开展贫困村互助资金试点,基本特征是“以财政扶贫资金为主体,村民自愿按一定比例缴纳互助金,可补充各类无任何附加条件的社会捐赠资金,实行民有、民用、民管、民享的自我管理模式”。在运行模式上,它借鉴孟加拉国互助小组

小额信贷试点项目的运行模式,目的在于增加农村金融供给,提高贫困农户和中低收入农户的信贷可得性。^[1]历经十余年的试点后,尤其是在近年来的精准扶贫阶段,此类扶贫互助资金成为助力发展生产脱贫的金融扶贫模式,被贫困群众称之为“农民自己的小银行”。截止2015年底,全国超过2万个贫困村设立了互助资金,为缓解贫困户的信贷约束发挥了重要作用,已成为农村地区分布最广、影响最大的扶贫小额信贷,^{[2][3]}但从整体农村金融市场来看,贫困村互助资金目前存在覆盖面较小、规模较小、互助范围较窄、借款期限较短等问题。^[4]虽经10余年政策实践,此类扶贫互助资金目前依然是以试点的名义开展,其

基金项目:国家社会科学基金青年项目“农村老年多维贫困与精准扶贫机制研究”(17CGL030)。

作者简介:王瑜,管理学博士,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员,主要研究方向:农村贫困;殷浩栋,管理学博士,国务院发展研究中心农村经济研究部助理研究员,主要研究方向:农村贫困;汪三贵,管理学博士,中国人民大学农业与农村发展学院教授、博士生导师,主要研究方向:农村贫困。

发展取向因长期处于试点阶段而具有不确定性。在地方实践中,陕西省从2017年底开始,实行全省所有贫困村退出前必须建立规范运行的扶贫互助资金组织,以确保贫困村实现互助资金全覆盖,这一实践为农村普惠金融改革思路提供了考察经验。与此同时,随着精准扶贫的开展,预期2020年脱贫目标将如期实现,现有贫困标准下贫困村将全部摘帽。彼时,瞄准“贫困村”的“贫困村互助资金”在贫困村摘帽后的政策走向如何则难以预期。基于此,急需对扶贫互助资金的性质、实践机制开展深入分析,及时总结经验和可能面临的问题,为扶贫互助资金的制度供给乃至农村普惠金融发展提供政策参考。

作为农村金融供给模式的创新,扶贫互助资金在实践上突破了农村金融供给内源不足与外源配给的两难困境,打破了农村金融发展中正规金融与非正规金融的二元逻辑及其视角下的非正规金融正规化的单一路径,揭示了中国农村金融供给的另一种道路,本文称之为“正规金融村社化”。正规金融村社化在扶贫互助资金的区域性实践经验所呈现的可行机制是,以财政资金主导供给,由国家承担了金融下乡的主要成本;以村社化的组织和担保实现监管成本内部化,降低了组织监管成本,从而在供给上实现了财政金融反哺农村的城乡公平机制,有助于满足贫困地区和贫困群体的基本生产发展资金需求。本文认为,扶贫互助资金破除了农村金融供给的两难困境与二元逻辑,除非找到比互助资金更好的农村普惠金融供给替代方案,否则不应放弃。应让扶贫互助资金成为贫困地区发展生产,促进稳定脱贫、助力乡村振兴的造血式举措。

二、农村金融供给的两难困境

农村金融市场面临内源不足和外源配给的两难困境:一是内源性的信贷供给不足,即农村资本净流出所形成的农村资本绝对稀缺,并在农户异质性不断增强的情况下,难以形成足量的内部供给的资金池;二是外源性的信贷配给,即在信息不对称和缺乏抵押品条件下,外部金融部门几乎不可能独自解决其与分散小农之间的畸高交易费用,因而形成了外部金融尤其是商业化金融主体在农村金融市场的普遍性信贷配给。

(一) 内源性的信贷供给不足

内源性的信贷供给不足既由市场性的资本

流动性偏好所致,更由体制性因素所引发。一方面是资本积累不足,并通过体制性因素流向城镇。经估算,新中国成立以来,通过工农产品价格“剪刀差”、廉价劳动力、地价“剪刀差”这三种方式为工业化提供了大量的资本积累。^[5]另一方面是农村资金持续地大规模净流出,形成了农村地区资金匮乏的直接后果。据测算,1978~2012年内,通过财政、金融机构和工农产品价格剪刀差这三种渠道,农村地区净流出向城市地区的资金约为26.66万亿元(以2012年价格计算)。^[6]而其更深远的后果是,资本持续外流叠加优质劳动力的长期大量外流,使得广大传统农村地区普遍同时遭遇物质资本和人力资本不足的困境,从而让传统农村地区难以建立资本形成、获得投资等经典发展理论所暗示的发展前提。^[7]在此背景下,农村内部难以形成资本,农业和农村发展不得不依赖于外源资金,但从外部金融主体借贷,则面临信息不对称条件下的信贷配给或者过高利率问题。对于农村内的低收入家庭、贫困家庭而言,因长期限于维持温饱的生计模式,缺乏基本生产发展所需的“第一桶金”。

(二) 外源性的商业信贷配给

外源性的信贷配给是市场条件下因信息不对称和交易成本过高而形成的合乎市场逻辑的结果。对资金需求者的信贷配给,主要表现为不供给,而不是高利率的供给,即采取非利率性质的贷款门槛配给贷款对象。在信息不对称条件下,抵押、担保和信用制度都是应对信息不对称负外部性的基本途径。但是,对于往往缺乏抵押物、担保人和信用记录的小农户而言,难以提供一般外部金融主体用以解决信息不对称问题的中介信息。缺乏信息对外部金融供给主体来说,意味着更高的不确定性和风险,在市场条件下就需要通过高利率来覆盖风险溢价。然而,一方面,缺乏信息和过度分散的风险溢价过高,贷款利率会很高;另一方面,金融市场对利率本身也有上限约束,在这种限制之下,上浮限定范围事实上远远达不到利率对风险溢价的覆盖。除此之外,更重要的是,一般外部金融主体难以解决与分散小农对接的畸高交易成本。因此,金融机构对一般农户的信贷配给虽然符合市场供求逻辑,却违背公平正义,形成了阻止贫困人口和低收入人口分享金融服务机会和途径的金融排斥。

(三) 已有应对模式及其问题

应对以上两难问题,也形成了多种应对模式。第一种模式是,由外部直接投资来解决农村内部投资不足的问题。但外部市场资金要直接投资农村和农业,前提是已有投资基础改变了投资回报率,而事实却往往是资本流动性偏好的规律和农业和农村因投资不足而比较收益相对低下的现状互相疏离,更可能陷入低水平投资陷阱。于是政府财政对“三农”的大规模投资成为其他投资的先行基础,那么问题就更加显而易见——即使中央转移支付具有一定程度的平衡地区不平等的作用,但是依赖于经济发展水平的财政收入能力对各地的基础设施和公共服务水平和投资回报率更具决定性作用——这就内生地决定了贫困地区因财政收入能力限制,而难以依靠外部直接投资来解决农村内部投资不足的问题,如果要逆转这种局面,意味着需要大量的中央对地方的财政转移支付。当然,近年来中央财政加大均衡性转移支付力度、建立和完善县级基本财力保障机制、实施其他专项民生政策倾斜措施以及加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区专项转移支付等一系列财政政策也在逐步改善财政贫弱地区的投资环境,但离改变投资回报率的格局还任重道远。资本下乡不仅要农村社会依然以小农为主的情形下,与分散的小农打交道,还要面对已经形成的农村空心化、农业边缘化和农民老龄化的“新三农”问题^[8]及其产生的负外部性和组织成本。从早期的“公司+农户”、“反租倒包”到后来的“企业农业”,资本下乡进行了不同的制度尝试,但由于工商资本的“外来性”,真正“无法克服”的难题是“外来”资本与乡土社会互动不畅。^[9]

第二种模式是,通过借贷成本利率化或内部组织化增加外部金融市场的信贷供给。例如,小额信贷已成为发展中的自由市场经济国家作为化解农村信贷难题的主要试验途径,其中孟加拉国的格莱明银行是小额信贷的典型代表,其主要机制在于以提高农民组织化程度来内部化处理信息不对称和缺乏抵押品所导致的负外部性,但小额信贷的问题在于该机制的组织成本依然普遍形成了贷款的高利率。根据目前对中国农村小额信贷机构贷款利率的最新研究,农村小额信贷市场的参与主体主要包括商业银行、资金互助社、农村小额信贷机构和互联网企业,前两者的

贷款年实际利率平均分别约为 11%、7%,后两者则分别为 19.2%、22.5%,资金成本高、运营成本高、风控成本高是贷款利率高的三大主因。^[10]

以上两种应对模式,若是外部投资则需解决前期投资问题以及后期的外来资本对接乡村的问题,若是外部信贷供给则需解决供给成本问题。关于本文所要着重讨论的一般小农的信贷获得,市场化的商业金融因面对高度分散的兼业化小农经济情形下的信息严重不对称、交易费用过大、抵押品缺乏和难以担保等问题,难以提供国家政策要求的普惠金融服务,除非国家完全支付这种制度成本。^[10]扶贫互助资金正是由国家财政支付了其中的制度成本,即充分利用公共财政的资金来源作为正规金融资本,从而破解农村金融供给困境。

三、农村金融治理的二元逻辑

由于农村金融供给困境所形成的市场化金融机构作为“正规金融”存在却又无法满足普惠的金融零售服务需求而出现“正规金融”以外的“非正规金融”供给主体,因而形成了以此区分模式为基础的农村金融治理的二元逻辑,即衍生出来两个二元化取向的问题:一是,对正规金融与非正规金融之间的关系讨论的固化,即二元逻辑下的替代与互补关系;二是,对金融组织发展的取向局限,即二元逻辑下的非正规金融的正规化思路。

(一) 金融组织关系及其相关研究的二元化格局

现有研究与社会现实比较一致地反映出,农户信贷市场在整体层面呈现二元共生的格局特征,一方是以商业性金融为基础的正规金融(政策性金融不参与农户信贷业务),另一方是指私人借贷、地下钱庄等在内的非正规金融。^[11]在金融组织间的关系方面,主要集中在正规部门与非正规部门金融部门是独立还是相关,以及是哪种相关关系。例如,早期的研究发现正规金融部门与非正规金融部门相互独立,或者是部分独立。^{[12][13]}沿袭了正规金融与非正规金融之间关系研究的传统,越来越多的研究进入了对两部门间关系的研究,并在关系的判定上产生了分歧。一种认为是替代关系,非正规部门凭借自身的成本和信息优势在一定程度上替代了正规部门,例如 Jain 研究指出非正规金融机构因低成本能挤

出正规金融,正规金融在供给充足的情况下也能挤出非正规金融,两者相生相克。^[14]陈鹏和刘锡良的研究表明民间互助性借贷对正规金融机构贷款具有较强的替代性。^[15]另一种则认为是互补关系,两个部门发挥各自优势,实现了策略性合作。如刘西川等同时考虑了正规与非正规部门的供给和需求,以浙江省的调研数据分析发现正规金融与非正规金融之间存在互补关系。^[16]在此格局下,正规金融和非正规金融之间的关系讨论,也就成为了农村金融供给的主流话语和核心问题。

农村金融市场正规金融和非正规金融二元化区分,在理论上忽略了农村金融市场的多元化需求和现实特征。目前为止,将贫困村互助资金作为第三部门引入分析的研究还属少见,殷浩栋等虽然延续了互补与替代关系的分析范式,但将贫困村互助资金作为第三部门纳入了关系分析,^[17]在思路可算是一种突破。

(二) 二元视角下农村金融组织发展的取向

在二元视角下,农村金融组织的主流取向主要包括两个方面,一是非正规金融正规化,二是放宽农村金融准入条件。前者是要求组织靠拔标准,后者是放宽标准接纳组织,但本质都是正规化取向,只不过从两种方向去实现。

农村金融组织的“正规化”目前较受推崇。绍传林等人分析指出,农村非正规金融的正规化不仅有助于降低交易费用与信贷风险,还有益于提高资金的配置效率。^[18]诸多研究倡导农村金融的正规化,包括小额信贷的正规化,^[19]民间借贷的正规化。^[20]王曙光等人提出,要降低民间资本进入金融业的准入门槛,尽量吸收民间资本进入正规农村金融机构。从非正规金融组织“正规化”而来的资金互助社(由监管部门发放金融许可证),因内生于村社,所受到的社区排异较小,但此类的“正规化”之路在2012年以后基本中断。当前资金互助社主要由农民自发成立,作为农民专业合作社的资金互助部门存在。当然,对于正规化也有不同的结论,Chahine等人的研究指出了非政府组织转变为小额信贷机构,可以提

升财务可持续性、扩展小额信贷业务范围,但同时转型后也碍于业务的深度。^[21]

2006年,银监会调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策,以促进农村地区形成完善的银行业金融服务体系^①。黄惠春和褚保金以江苏省37个县域为例的实证研究表明,自2006年银监会降低我国农村金融市场准入限制以来,降低市场准入限制明显提升了农村金融市场的竞争度,促进了贷款价格下降,增加了农村农村金融市场的福利水平,而且在欠发达地区的效果更为突出。^[22]尽管如此,研究也表明新型农村金融机构的发展差于预期,其主要原因在于农村社区、监管部门和现代金融体系对新型农村金融机构形成的组织排异、监管排异和社区排异这三重排异。^[23]

农村金融的正规化的确成为了农村金融供给的重要力量,但是只强调正规化,事实上也是对二元金融格局的严格区隔与二元强化。实务专家指出,农村金融市场开放在一定程度上虽然反映出了“去正规化”的倾向,但是仍然存在着过度正规化的现象,农村金融市场开放需要更灵活的信贷政策配套,从抵押品要求、利率自由化、风险管理和监管创新等入手推动农村金融的“去正规化”,否则难以达到预想的结果。

四、正规金融村社化: 破解农村金融二元逻辑和两难困境的实践机制

在农村金融供给两难困境和农村金融治理二元逻辑的局面下,扶贫互助资金的实践则别开生面,但它的重要意义却未在理论和政策层面得到足够重视。为了分析的便利性,并突出与非正规金融正规化途径的差异,本文将扶贫互助资金的有效机制定义为“正规金融村社化”,其“正规金融”性质主要是资金来源于财政等正规部门,其“村社化”特征主要体现在担保、审核、风险防控等运行机制上大量借用了村社化的资源。

不少省份的扶贫互助资金发展都有10年左右的实践经验,而陕西省近年来的经验^②较为突出,自2017年底开始,陕西省要求全省所有贫困

^①银监发(2006)90号《中国银行业监督管理委员会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》。

^②陕西省2016年农村贫困人口规模226万人,其农村贫困发生率位居全国省份中的第6位。农村贫困发生率位于前5位的分别是西藏、甘肃、新疆、贵州和云南。数据来源:国家统计局住户调查办公室《中国农村贫困监测报告—2017》,第348页。

村退出前必须建立规范运行的互助资金组织^①,当地成立 1 个县级和各个村级的扶贫互助资金协会,以确保贫困村实现互助资金全覆盖,解决贫困群众发展生产资金短缺问题。此举对于处于长期试点过程的扶贫互助资金发展具有突破性意义。以陕西 H 县为例,截至 2018 年 11 月,H 县的扶贫互助资金资金总量近 5000 万元,村级协会总计达到 87 个,实现了对 77 个贫困村的全覆盖,另覆盖 10 个非贫困村;入会会员 1.2 万余户,其中贫困户占 8 成。下文将结合 2018 年对陕西 H 县的扶贫互助资金调研^②,分析其“正规金融村社化”特征,并阐述其超越农村金融二元逻辑和两难困境的可行机理。

(一) 扶贫互助资金的“正规金融村社化”特征:来源与表现

正规金融和非正规金融的区别为,金融活动是否获得政府批准并进行监管,最直观的体现是有无金融牌照。将扶贫互助资金作为第三种类型,与一般的正规金融、非正规金融的组织模式和治理机制做比较,可以分析它与其他两类组织的区别与联系,并剖析扶贫互助资金所呈现的“正规金融村社化”特征,及其来源与表现。在整体制度安排上,正规金融机构有正式的、严格的、规章制度安排;非正规金融则是以不同类型的非正式制度安排为主,其中也不乏成文的规章制度约束,但并非标准化;而扶贫互助资金既有一套正式的标准化规章制度,又在很大程度上使用了村社内部组织、社会网络这些非正式的资源,从而有可能借用两种资源、发挥两种优势。

整体制度安排的差异,首先是源于资金来源的差异。在融资来源上,正规金融一般为正式金融中介机构和金融市场进行的资金融通,非正规金融作为民间资金融通则是多元化的,小如私人借贷,大如金融互助组织、地下钱庄,而扶贫互助资金的本金目前主要来源于公共财政,仅一小部分来自农户会员费。截至 2018 年 7 月,H 县的扶

贫互助资金协会的资金总量中财政专项扶贫资金占 89%,农户缴纳基准金占 8%,其他扶贫协作项目资金占 3%。

资金来源的公共性(因而也具有正规性特征)决定了扶贫互助资金有一套正式的标准化规章制度监管财政扶贫资金,包括确保运行有序的章程和程序、委托专业第三方管理的资金往来和审计。以 H 县为例,为了规范扶贫互助资金运行,该县先后出台了一系列管理办法^③,并根据各村实际情况和运转需要,进一步制定了村一级的管理制度^④,该县在扶贫互助资金借贷中实行标准化的“会员申请——村级审批——申请资金——县级审核——拨付资金——村级放款”的借贷流程,协会工作人员只需按程序开展相应环节的工作,负责村级审批。

以村协会为扶贫互助资金基础单元的封闭运行方式,使得村社内部组织资源、社会网络资源等村社资源使用成为可能,传统的村社组织资源,包括村两委、村组长、乡贤等村社威望人士,迅速地平移到了扶贫互助资金协会,村级的协会班子成员则主要由村两委成员兼任(经会员大会民主选举产生),发挥了核心运行功能,使得扶贫互助资金可以在较短时期内实现低成本地运转。基于这样的村社化特征,农户借贷手续简化、借贷成本缩减。作为借贷农户,只需向村协会提出申请,申请程序完全在村组内完成,手续便利,提供担保的联保小组成员均为本村社成员,知根知底、就地就近、沟通便捷,极大程度地将审批放贷的信息成本内部化了。其简明和便捷的借贷程序,排除了通常正规金融借贷的繁杂手续,极大地便利了服务,提高了农户的信贷可及度。尤其是,文化水平较低、没有信息优势、缺乏正规信用积累,但最有养殖经验的中老年农户获得了信贷支持渠道。以 H 县 P 镇 Q 村为例,2018 年,协会中 50 岁以上的会员就超过 4 成。该村会员农户陈某,年近 60 岁,2017 年 8 月从扶贫互助资金

^①程伟《陕西:今年起贫困村退出前须建立互助资金组织》,陕西传媒网-陕西日报,2017 年 10 月 24 日,http://www.sxdaily.com.cn/n/2017/1024/c324-6276442.html。

^②本文所使用的案例曾经用于作者的另一篇文章写作,具体参见《何以破解深度贫困地区产业与资金双重困境》,载于《中国延安干部学院学报》2019 年第 1 期。除了案例在使用中进行了重新整合,本文与已刊文章的主要区别在于,已刊文章侧重地区经验总结,本文侧重于理论分析与经验解释,并致力于用此经验回应普遍性的农村金融发展困境。特此说明。

^③具体包括《H 县贫困村扶贫互助资金协会管理办法》、《H 县贫困村扶贫互助资金协会财务管理办法》、《H 县贫困村扶贫互助资金协会会计核算办法》和《H 县贫困村扶贫互助资金协会考核办法》。

^④具体包括《村级扶贫互助资金协会财务管理制度》、《村级扶贫互助资金发放流程图》、《村级扶贫互助资金借还款制度》、《村级扶贫互助资金协会职责》、《村级扶贫互助资金协会会长会计出纳职责》。

协会贷款 2000 元,用于肥料和酒曲等投入,甜杆种植和土法酿酒的产量增加近 1 倍,年纯收入增加近 2 千元,成为了本村的脱贫标兵。此类额度小、便捷度高的扶贫互助资金尤其契合了种养殖业的即时性、周转性投入。

在担保方式、贷款利率方面,正规金融通常需要可市场交易的担保物或具备市场信用资质的担保人,利率基本在法定的行业利率标准范围浮动,满足条件的贷款人均可申请;非正规金融一般基于不同程度的熟人网络,具有很大的灵活性,利率可能低至 0(但其中也隐含了难以量化的人情成本),也可能是高利贷,其差异取决于非正规金融的具体类型和借贷关系;扶贫互助资金主要利用了局部范围(通常一个村社)内有效的担保(比如林权抵押、某些农产品的抵押,或以村社成员作为担保人),扶贫互助资金具有政策性信贷性质,借贷便捷度高,贷款名义利率通常低于或者仅仅略高于一般农信社/农商行同期贷款利率,如果将贷款的便利度、交通和抵押等成本的缩减纳入考虑,则贷款实际利率实际上会低于一般农信社/农商行同期贷款利率,且贫困户享受财政贴息,较好解决了农户“贷款难”“贷款贵”的问题。H 县 P 镇 C 村的贫困户吴某,在扶贫互助资金实施之前,因临时周转所需多次借贷每笔 2000~3000 元、月息 3%、周期数月的高利息贷款。2017 年 8 月,吴某从扶贫互助资金贷款 5000 元,享有 1 年财政免息补贴,购买 10 只猪仔,进行生猪养殖,购买 1000 斤玉米,土法酿造玉米酒,两项经营一年增加纯收入 7000 余元,摆脱了捉襟见肘的借贷困境。

(二) 扶贫互助资金何以破解农村金融两难困境与二元逻辑

上文所述的扶贫互助资金以介于正规与非正规金融之间的性质为基础,可以进一步总结其经济逻辑。归结起来,扶贫互助资金利用了两种资源优势,从而在政策性方面符合普惠目标,在经济逻辑上也合理可行。

1. 对应于农村金融供给内源性信贷供给不足和外源性商业信贷配给的两难困境,扶贫互助资金的财政扶贫资金主导性,突破了信贷资金供给困境。扶贫互助资金以财政扶贫资金为主导,以小额度、低利率、高便捷的方式,实现对农村定向

金融供给,相当于将资金供给成本上移到财政负担,突破了农村金融供给严重不足的困境。同时,扶贫互助资金在村社内开展,充分利用了由财政负担的村级组织资源,并由政府对该组织的运行进行推动、培训、外部监督,相当于国家财政承担了主要的组织费用和运行费用,由此,它具有很强的政策性普惠金融性质。以 H 县为例,该县是国家扶贫开发工作重点县、集中连片特困地区覆盖县,2018 年的贫困发生率依然高达 14.8%,多数贫困村为深度贫困村,农户普遍缺乏生产投入和周转资金,而近 5000 万元的扶贫互助资金总量覆盖了该县现有全部贫困村,全县近四分之一的贫困户入会成为所在扶贫互助资金村协会会员。2018 年,该县扶贫互助资金发放借款 4300 余万元(占资金总量近 9 成),累计扶持农户 3200 余户,带动户均增收 5000 余元。同时,在不分红的条件下,一般的扶贫互助资金难以破解农户“要借贷再入会”的局面,为了确保扶贫互助资金滚动使用和持续发展,又不违背互助资金“不分红”的原则,H 县出台了《村级扶贫互助资金配股制管理办法》,以产业补助方式替代分红,形成入会入股激励。村民入会后,向协会缴纳每股 1000 元的基准互助金,最低 1 股,最高 5 股。而村级协会根据会员入股金额,将财政投入资金按照 1:1 的比例对会员配股^①。会员按照缴纳的基准互助金额度每年在村级协会领取月占用费率 3‰的产业补助(在配股条件下,农户入股金相当于获得月息 6‰的红利)。

2. 对应于农村金融正规化路径的不畅,扶贫互助资金则是反过来走“正规金融村社化”道路,通过村社组织资源平移,实现协会的低成本运行。扶贫互助资金由各项目村选择 3~5 名有责任心、有业务能力、有管理能力的人员组成“互助资金”村协会的管理机构,设会长、会计、出纳、监事各 1 名,具体负责项目村贷款户的审核把关、资金发放、回收等日常工作。原则上村协会班子成员由村两委成员兼任,经会员大会民主选举产生。为调动协会管理人员的工作积极性,H 县制定出台了《H 县村级扶贫互助资金协会管理人员工作补贴及办公经费支出管理办法》,实现“有机构办事、有人办事、有钱办事”。同时,扶贫互助资金也在实践中,形成了接地气、有实效性

^①建档立卡贫困户除享受配股外,协会还对其赠股 200 元,每户赠 1 股,赠股部分不享受产业补助。

的农户信用评价和信用培育方式,让信用也实现了村社化。H县为加强村级扶贫互助资金协会会员管理服务,实行三卡评级授信^①。村级协会根据会员缴纳基准互助金的额度、产业和收入状况、借款本金和占用费的偿还记录、道德评议结果、社会信用评价、个人征信记录等情况对会员进行年度综合评定,将会员分为三种级别,对应颁发金色、绿色、蓝色三种会员等级卡片,享受不同的借款授信额度及其他权益。会员可申请进行“卡片升级”,协会也可根据评定情况对会员进行降级处理,在此过程中农户信用变得可积累、有实际作用,从而增强了农户信用意识。

3. 对应于一般外部金融组织难以监管分散且缺乏担保物的农户,扶贫互助资金通过内部信用互助监督,解决了传统的分散监管难题。扶贫互助资金与非正规金融组织有相似的社会网络型信用特征,社会关系网络主要是在担保监督上发挥作用,扶贫互助资金的联保机制让农户借贷在村社网络中处于公开状态,一方面,联保需承担的连带偿还责任使担保成员有激励去甄别和决定是否为借贷者担保,并监督其生产经营活动,另一方面,借贷者只需支付占用费,并不需要支付额外的人情成本。H县扶贫互助资金以五户联保,担保监督,实现内部信用互助和监督,解决了传统的分散授信与监管难题。各项目村协会都设立由五名会员组成的联保小组若干,会员在提请贷款需求并取得所在担保小组所有成员担保签字后,可以进入理事会、监事会最终评议环节。在监督方面,多重追责机制发挥了对违约的制衡作用。H县各村协会贷款人的借贷信息与信用社联网,根据签订的贷款合同,违约时依法可执行代扣;同时,赖账不还者将在村里黑榜公布,村内舆论提供了辅助惩罚约束机制。在贷款人不能还款的情况下,担保人负有连带偿还责任,形成担保小组谨慎把关担保的激励,使贷款便利高效与借贷风险防范得到有效的机制平衡。

4. 对应于正规化取向的高监管成本,扶贫互助资金主要通过引入市场专业服务来防范资金管理的多种风险。一是H县通过购买社会服务的方式,委托专业的会计师事务所对各项目村协会的账务进行指导和梳理,切实做到总分类账、明细账、现金日记账、银行存款日记账、会计凭证

的统一。二是H县加大协会监管力度,通过“印鉴、账户、现金、存款”的规范管理,以及签订安全协议、严格贷款程序、公开透明管理等措施,确保项目规范运行,并由镇财政审计所负责对所辖村级互助资金协会进行监管,将规范管理和使用绩效列入年度审计内容。三是实行资金专户代管制度,打造安全资金池,即由县级协会开设对公专户,村级协会账户为零余额账户,银行存款由县级协会集中代管,调剂使用。据统计,H县扶贫互助资金协会共归集互助资金总量的近一半至专户统一代管,为全县扶贫互助资金打造了一个安全的资金池。此举有效预防了资金“垒大户”“旧账未还,再添新债”“逾期不还”“少数户长期占用互助资金”等问题。

五、研究结论与讨论

扶贫互助资金的开展是农村金融市场一项重要试验,它是国家提供制度供给的同时又使用村社熟人社会机制的典范。整体而言,扶贫互助资金由财政资金主导供给、由政府承担了主要的组织和运行成本,利用村社内部网络实现风险控制,也就是以本文所谓的“正规金融村社化”的方式,兼顾了政策目标和市场机制。从金融供给而言,扶贫互助资金的“正规金融村社化”,强化了外源资金投入,实现了对农村定向的金融供给。从金融治理实践而言,村社内部的熟人社会机制,降低了信息不对称导致的交易成本,通过村委会和联保小组两层作用,解决了一般外部金融主体难以解决的分散监管难题,实现了比较有效的风险控制。在此两种作用合力下,扶贫互助资金于农户而言,贷款利率低、灵活性和便利度高、贷款流程简明,大幅降低了农户的借贷成本;对于政府而言,在反哺三农的目标下,相比于其他投资,扶贫互助资金投入的借贷资金属于风险可控的可收回资金,主要的支出是小额的贴息投入。基于上述分析,笔者认为正规金融和非正规金融并非二元对立,而是可以通过正规金融的村社化,实现两者优势互补、并发。

在金融配给依然普遍存在的现实情境下,一方面,国家财政有必要承担融资成本,另一方面,要深入发掘村社资源优势,以便部分地将金融下乡的交易成本内部化,并在两者基础上,着重考

^①该县制定了制定了《村级扶贫互助资金协会会员“三卡”管理办法》。

虑为金融下乡与村社集体和乡土社会的有效对接创造健康的运行环境。在贫困问题依然普遍连片贫困地区和深度贫困村,可以考虑推广类H县的扶贫互助资金发展经验,既需充分利用公共财政的资金来源和正规金融资本,也要充分利用村社内部熟人社会的监督和管理,通过正规金融村社化形式提升普惠金融可及度,使财政金融反哺农业、农村成为可能。

在精准扶贫的扶贫攻坚阶段和乡村振兴新时期,需进一步总结扶贫互助资金的运行环境和基本要素,做到有门槛地进入,有程序地运营,有条件地退出。如,在互助资金推广过程中,应当注重识别其有效发挥作用的限制条件,扶贫互助资金的运行范围囿于村社之内,它的运行效果将在很大程度上依赖于村社内部结构,其最基本的门槛条件包括:村社的人口流动性还不足以使村民彼此不了解对方生产生活状况,村干部与村民的关系没有严重冲突,村民有一定的生产发展能力和对资金较低水平的需求。

参考文献:

- [1] 杨龙,张伟宾.基于准实验研究的互助资金益贫效果分析——来自5省1349户面板数据的证据[J].中国农村经济,2015(7):82-92.
- [2] 陈清华,董晓林,朱敏杰.村级互助资金扶贫效果分析——基于宁夏地区的调查数据[J].农业技术经济,2017(2):51-60.
- [3] 李金亚,李秉龙.贫困村互助资金瞄准贫困户了吗——来自全国互助资金试点的农户抽样调查证据[J].农业技术经济,2013(6):96-105.
- [4] 汪小亚.发展新型农村合作金融[J].中国金融,2014(5):22-24.
- [5] 孔祥智,何安华.新中国成立60年来农民对国家建设的贡献分析[J].教学与研究,2009(9):5-13.
- [6] 周振,伍振军,孔祥智.中国农村资金净流出的机理、规模与趋势:1978~2012年[J].管理世界,2015(1):63-74.
- [7] 温铁军,杨帅.中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展[J].理论探讨,2012(6):76-80.
- [8] 项继权,周长友.“新三农”问题的演变与政策选择

[J].中国农村经济,2017(10):13-25.

[9] 徐宗阳.资本下乡的社会基础——基于华北地区一个公司型农场的经验研究[J].社会学研究,2016(5):63-87.

[10] 中国普惠金融研究院.农村小额信贷利率研究报告[R].中国普惠金融研究院,2016年.

[11] 朱信凯,刘刚.二元金融体制与农户消费信贷选择——对合会的解释与分析[J].经济研究,2009(2):43-55.

[12] Yadav, S., Otsuka, K. and David, C. C.: Segmentation in rural financial markets: the case of Nepal, *World Development* 20(3): 423-436, 1992.

[13] Pal S.: Household sectoral choice and effective demand for rural credit in India *Applied Economics* 34(14): 1743-1755, 2002.

[14] Jain S.: Symbiosis vs. crowding-out: the interaction of formal and informal credit markets in developing countries, *Journal of Development Economics* 59(2): 419-444, 1999.

[15] 陈鹏,刘锡良.中国农户融资选择意愿研究——来自10省2万家农户借贷调查的证据[J].金融研究,2011(7):128-141.

[16] 刘西川,杨奇明,陈立辉.农户信贷市场的正规部门与非正规部门:替代还是互补? [J].经济研究,2014(11):145-158.

[17] 殷浩栋,王瑜,汪三贵.贫困村互助资金与农户正规金融、非正规金融:替代还是互补? [J].金融研究,2018(5):120-136.

[18] 邵传林,王莹莹,裴志伟.农村非正规金融正规化的模式比较与政策选择[J].经济与管理,2013(2):32-36.

[19] 黄蕊.小额信贷的商业化、金融化与正规化[J].开发研究,2009(1):129-131.

[20] 韩国栋.民间借贷正规化路径的选择模型研究[J].财政研究,2012(6):16-19.

[21] Chahine S. and Tannir L.: On the Social and Financial Effects of the Transformation of Microfinance NGOs, *VOL-UNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 21(3): 440-461, 2010.

[22] 黄惠春,褚保金.我国县域农村金融市场竞争度研究——基于降低市场准入条件下江苏37个县域的经验数据[J].金融研究,2011(8):167-177.

[23] 周立,李萌.放宽农村金融准入后的金融排异和金融普惠[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2016(4):1-6.

[责任编辑:唐少奕]