

中国贫困村互助资金研究述评

刘西川¹, 陈立辉², 杨奇明²

(1. 浙江理工大学 经济管理学院, 浙江 杭州 310018; 2. 浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058)

摘要: 在剖析中国贫困村村级发展互助资金产生背景的基础上, 梳理了国内关于互助资金的研究, 包括互助资金产生的动因、兴起的理据、运行模式、扶贫效果、存在的问题。总的来看, 有关互助资金理论基础的讨论仍不够深入, 对互助资金治理结构与机制的实证考察还有待提高。今后的理论研究需要进一步引入现代分析工具, 如委托代理理论等, 而经验研究则需要细致收集数据, 运用严谨的计量分析模型对理论假说与命题进行检验。

关键词: 贫困村; 互助资金; 反贫困; 瞄准贫困; 供给成本

中图分类号: F812.8

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2013)04-0016-08

Review of the practice and the research on the Chinese village development mutual help fund organization

LIU Xi-chuan¹, CHEN Li-hui², YANG Qi-ming²

(1. School of Economics and Management, Zhejiang Sci-tech University, Hangzhou 310018, China;

2. China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: The Village Development Mutual Help Fund Organization in China is a jointed result of Chinese economic and social conditions, the current situation for the rural poverty alleviation and the rural financial market development, meanwhile it has absorbed some knowledge from the theoretical progress in the fields of the anti-poverty, the decentralization and the participation and the rural and micro- finance. In sum, the theoretical studies need to keep matching with the empirical background, and it is expected to enhance the empirical research on its governance structure and mechanism. The future researchers need to introduce the modern theoretical tools such as the principal-agent theory, to collect the data more carefully, and to apply more rigorous econometric models to test the hypothesis.

Key Words: poor village; mutual help fund; anti-poverty; poverty target; supply cost

改革开放以来, 中国农村扶贫工作取得了举世瞩目的成就。但是, 随着社会经济环境的变化, 农村反贫困工作仍面临一系列新的挑战, 主要表现在贫困群体的发展能力没能得到提升、扶贫资金利用效率低下, 以及传统扶贫项目无法瞄准贫困群体和实现可持续发展等三个方面。为应对上述挑战, 国务院扶贫办和财政部于 2006 年联

合在 14 个省(自治区)启动了“贫困村村级发展互助资金”试点工作, 探索财政扶贫资金使用管理的新机制与新模式。

所谓贫困村村级发展互助资金(以下简称“互助资金”), 是指以财政扶贫资金为引导, 村民自愿按一定比例缴纳的互助金为依托, 无任何附加条件的社会捐赠资金为补充, 在贫困村建立的民有、民用、民管、民享、周转使用的生产发展资金。与传统信贷扶贫项目相比, 互助资金具有如下三个鲜明特点: 首先, 从目标来讲, 互助资金强调在资金的运转与使用过程中, 培养和提升贫困人口自我发展能力。其次, 从主体来讲, 互助资金在使用上贯彻分权的理念, 明确了社区与贫

收稿日期: 2013 - 06 - 25

基金项目: 国家自然科学基金青年项目(70903056);
教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(12JJD790004);
浙江理工大学科研启动基金项目(11212932611202)

作者简介: 刘西川(1975—), 男, 陕西西安人, 管理学博士, 副教授, 研究方向为农村金融、微型金融、中小企业融资。

困群体在互助资金组织管理等一系列运行机制中的主体地位。与贫困村已有外生扶贫项目不同，互助资金管理制度与贷款政策由村民民主商议，且由村民自我管理。最后，互助资金强调从完善治理机制入手，来提高贫困群体金融服务的可及性，通过发挥产权激励与自我管理来降低资金供给成本。

互助资金在中国的实践经历了两个阶段。一是早期探索。中国最早的互助资金是于 20 世纪 90 年代初期发展起来的贵州威宁草海社区基金。1995—2000 年间，在国际援助机构和民间组织的推动下，社区基金试点在多个地方进行。这一时期比较有代表性的社区基金项目是澳大利亚开发署援助的青海省海东项目、荷兰政府援助的安徽省霍山项目，以及香港乐施会 1999 年在中国西南、西北地区开展的农村生计项目。二是大规模试点阶段。进入 21 世纪后，中国政府开始实施以村为单位的整村推进扶贫战略，在提供村庄基础设施建设的同时，政府扶贫部门开始探索财政资金到户和帮助贫困农户发展生产的新途径。在此背景下，一些地方的扶贫和财政部门尝试将社区基金模式运用到财政扶贫资金的使用和管理中，在部分贫困村试点互助资金项目，以提高扶贫资金的瞄准和使用效果。例如，2004 年，安徽省霍山县在中荷项目结束后，由县政府安排财政扶贫资金，继续按社区基金模式在全县发展互助资金组织；2004—2005 年，具备机构性小额信贷基础的四川省仪陇县开始了整村推进和社区基金相结合模式的探索。上述试点逐步得到了地方和中央政府的肯定。2006 年 5 月，在总结各地经验的基础上，国务院扶贫办和财政部正式启动互助资金试点。

互助资金在中国得到了快速的发展。从 2006 年最初 14 个省、100 个村的试点，扩大到 2007 年 27 个省、274 个村。^[1]截至 2007 年底，全国除西藏外有扶贫任务的 27 个省(区、市)共 1 255 个贫困村建立了扶贫互助资金组织，互助资金总规模达 18 186.66 万元，其中财政扶贫资金 1.4 亿元，吸收农户资金 4 000 万元；加入互助组织的农户达 12.1 万户，占贫困村总户数的 44%；加入互助组

织的贫困户为 6.3 万户，占贫困村贫困户总数的 59%。^[2]截止到 2010 年底，全国 28 个省(区、市)共计 1 013 个县、1.28 万个村开展了互助资金试点，资金总规模达 25 亿元，入社农户为 111.53 万户，村均入社社员 87 人。^[3]总之，无论是从覆盖范围还是从推进速度来看，互助资金所表现出来的发展势头在中国财政扶贫历史上都是前所未有的。

互助资金得到了快速发展并已取得了可观的成效，受到了国内学术界的广泛关注。笔者试图在剖析互助资金产生背景的基础上，梳理国内关于互助资金的研究，以便更深入、更全面地把握互助资金项目面临的问题与挑战，以进一步推进互助资金的研究与实践。

一、贫困村互助资金产生的动因

中国贫困村村级发展互助资金的产生与发展是社会经济环境、农村扶贫形势、财政资金扶贫状况以及农村金融市场状况共同作用的结果，以前期社区基金项目为基础，经过中央和地方政府的大力推动与支持，互助资金得到了快速的发展。伴随经济的快速增长，城乡之间、区域之间和家庭之间的不平等程度在不断扩大，部分地区和处于收入分配低端的人群越来越难以平等享受到经济增长的好处。促进贫困地区和贫困人口的发展，减少城乡间、地区间和人群间的收入和生活水平的差距，构建和谐成为中国政府最重要的政策目标。与此同时，经济发展带来的政府财政收入的增加，为政府制定有效的扶贫战略、更好地帮助穷人提供了可能。

(1) 农村贫困问题面临贫困性质、致贫原因和扶贫效果的新变化。自 2000 年以来，中国农村贫困问题出现了一些新特点：首先，贫困性质已发生根本性转变，即由区域的、整体性的贫困逐渐过渡到个体性贫困，贫困人口的构成也以边缘化人口为主要组成部分；^[4]其次，从致贫原因来看，贫困人口主体的致贫原因不仅仅是缺乏就业机会，更表现在因病致贫、缺少必要的人力资本、缺少必要的生存环境；^[5]再次，就扶贫效果而言，由于中国贫困人口的自我发展能力普遍较差，通过传统项目很难使贫困群体提升自身“造血功

能”，无法从开发式扶贫中持续受益。上述特点反映了新时期农村反贫困工作需要面对的现实背景，新的扶贫战略需要对此做出有针对性的调整。

(2) 财政扶贫资金急需改变使用效率及其脱贫效应低下的状况。中国财政扶贫资金的使用一直采取自上而下的供给机制，扶贫项目的实际决策与控制权掌握在基层政府及其职能部门手中，而农民尤其是贫困农户的需求得不到有效表达，同时也缺乏一个有效监督政府使用财政扶贫资金的监督机制。在这种情况下，财政扶贫资金容易被地方政府挪用而造成资金使用效率下降。并且，随着农村贫困的减少，农业经济的发展以及贫困人口分布状况的变化，财政投资对农村脱贫的边际效应正逐渐减弱。^[6]财政扶贫资金使用效率低下及其脱贫效应的下降迫使有关部门需认真思考谁才应该是扶贫资金运行机制的主体这一基本问题。

(3) 金融扶贫发展状况未能达到预期的目标。中国扶贫工作的基本特点就是开发式扶贫，即为穷人创造机会，鼓励他们利用现有的资源和技能，改善自身的生活。从这个角度来说，完善农村金融市场是开发式扶贫的题中应有之义，但近年来农村金融扶贫发展状况并不乐观。第一，贫困地区金融服务可得性趋于恶化。大量零售网点在贫困社区的撤并，以及银行分支机构在贫困社区的关闭，导致贫困社区居民因金融服务网点较远和交通不便而难以获得金融服务。截至2009年6月，全国仍有2945个乡镇没有银行业金融机构营业网点，其中有708个乡镇没有任何金融服务。中国人民银行成都分行金融研究处课题组基于阿坝州研究表明，在农村边远地区开展固定金融服务是不现实的，甚至开展流动金融服务也难持续。^[7]第二，传统农村金融供给成本始终偏高。近年来，金融服务成本高问题不仅没有解决，反而逆向发展，农户借贷利率偏高的问题较为明显。刘民权等研究认为，贫困地区的信用社人均费用甚至超过一些东部发达地区，在有金融服务的边远地区，现有农村信用社模式是一种昂贵的制度安排。^[8]第三，贴息扶贫贷款与非政府小额信贷等信贷项目扶贫效果不理想。首先，传统贴息扶贫贷款项目存在难以瞄准贫困、拖欠率

高等致命缺陷。^[9,10]其次，非政府小额信贷不能瞄准贫困且可持续性较差。^[11,12]这种贴息贷款项目与非政府小额信贷项目既不能瞄准贫困，又不能可持续发展的客观事实使得人们开始质疑外生性的、以机构为基础的信贷扶贫项目的扶贫效率与存在价值。

二、贫困村互助资金兴起的理据

互助资金项目应用了反贫困的新理论和分权、社区参与理论，直接借鉴了国外社区基金的一些做法，并在项目设计中吸取了小额信贷和互助会的一些有益成分。具体而言，反贫困理论的最新进展为互助资金确定政策目标提供了指导，提升贫困群体自我发展能力成为政策讨论的首要目标；分权与参与理论在反贫困事业中的应用为互助资金建立良好的运行机制打下了基础，互助资金更加强调了地方与社区力量的作用；农村金融与微型金融则为互助资金提供了具体贷款产品与技术的借鉴。

(1) 反贫困理论演进为互助资金的产生提供了新视角与新思路。自2005年以来，反贫困理论取得了以下三个方面的突破：一是对贫困多维度的认识。贫困包括三个维度，即绝对贫困、相对贫困和社会排斥，三者涵义与程度上有所区别。多维贫困概念把握住了贫困的复杂性、多样性以及渗透性的本质特点。二是对致贫原因的认识。如前文所述，致贫原因从简单的缺少就业机会，扩展到健康、教育等社会领域。三是对扶贫方式的认识。国际反贫困组织开始调整侧重于发挥市场机制的已有推进思路：在准确把握贫困维度与致贫原因的前提下，通过给贫困人口创造机会、赋权等手段，以市场和非市场行为相结合的方式强化贫困人口自身的资本积累。而扶贫机构和相应制度应更负责、更及时地回应贫困人口的意见和建议，推动他们参与地方决策。^[13]反贫困理论的上述演进对于国内制定扶贫战略有重大的启示作用。长期以来，中国扶贫工作主要利用行政系统来推动，贫困农户在扶贫项目的选择、决策和实施过程中大都处于被动的接受和服从地位。这种模式使得农户缺乏可以有效维护自己利益的手

段,导致地方政府滥用扶贫资源的行为得不到有效制约。^[14]新的扶贫思路需要积极动员贫困群体主动参与扶贫项目,并发挥他们的主观能动性。

(2) 分权与参与理论研究为互助资金的产生提供了理论指导。分权是指公共事务的权利和职责从中央政府转移到下级政府,其中与互助资金项目密切相关的是财政分权。财政分权对减贫的促进作用主要表现在两个方面:第一,地方政府比中央政府更了解当地贫困群体的需求和偏好,财政分权将促使公共财政支出更有可能投向贫困地区与贫困群体;第二,地方民众和社团对地方政府实施监督和控制更加容易,地方分权体系有助于提高地方政府缓解贫困的治理能力。^[15]中国互助资金项目的发起和推动者是地方政府,其在财政扶贫资金使用、贫困村选择等方面拥有较大的自主权,它还可以在不违背互助资金基本原则的条件下结合当地经济社会条件进行相应的调整。社区参与理论同样得到了国际社会的高度重视。^[16]国际反贫困组织越来越认识到贫困群体更加了解自身状况和需求,他们的参与将有助于扶贫政策和项目的设计与实施。Hoddinott 等认为,社区对当地的社会环境和经济条件有着更加深入的了解,在扶贫开发项目实施过程中拥有更强的监督能力,在引导社区发展上比上一级政府机构更加有效率。^[17]社区参与理论在中国互助资金组织运作中同样得到了很好的体现和应用。无论从动员筹备、成员组成等组织构成方面,还是从管理机构、组织章程等组织治理方面,互助资金项目都是在社区参与理论下实施完成的。^[18]

(3) 农村金融与微型金融方面的理论推进为互助资金的运行提供了贷款技术方面的借鉴。农村金融研究领域有农村金融旧范式、农村金融新范式和微观金融革命三种理论研究范式。^[19]其中,微型金融革命理论突破了以往贫困群体缺乏信贷需求、难以承受较高利率的短见,认为运用一系列产品、技术与组织制度创新可将金融服务延伸至缺少正规金融机构服务的地区与群体。从文献来看,互助资金从农村金融与微型金融研究与实践中汲取了大量的有益营养。具体表现如下:第一,互助资金借鉴了互助会的制度经验。同是内

生于本地社区的组织,互助资金项目有些类似于传统的互助会,特别借鉴了互助会在信息和抵押方面的优势,降低了扶贫资金的供给成本。第二,互助资金借鉴了小额信贷的贷款技术。小额信贷通过产品、技术以及组织制度方面的创新,如小组联保等,有效利用地方信息来克服借贷双方信息不对称所带来的逆向选择、道德风险和合约实施问题。互助资金在贷款产品、治理结构等方面大量借鉴了小额信贷的有益成分,比如小额、短期、无抵押、贷前甄别及监督还款等,有些互助资金试点(如四川仪陇试点与安徽霍山试点等)其实就是在前期小额信贷项目基础上发展起来的。第三,互助资金模仿了社区发展基金践行的社区机制。社区发展基金主要由独立于政府的部门/机构进行管理,^[20]并允许地方股东根据自己的需求来分配资金。这种基金分配上的需求驱动机制极大地提高了基金的使用效率。互助资金项目直接模仿了社区基金的指导理念、组织结构和治理方式,在资金入股与管理上强调成员参与。

三、贫困村互助资金运行的模式

根据互助资金在发起、运行、发展过程中所表现出来的特点,研究者归纳了中国互助资金发展的模式。

(1) “合作型反贫困”模式。林万龙等提出了“合作型反贫困”理论,认为反贫困行动中政府与贫困社区各有优势:政府在筹资方面成本较低而给农户提供资金的成本较高,而贫困社区在筹资方面成本较高但给农户提供资金的成本较低。为此,他们认为反贫困应强调政府和贫困农户、贫困农户之间,以及农村经济组织与村两委之间的合作,有必要建立一个平等的合作机制以发挥各自优势,并结合仪陇扶贫互助社试点讨论了合作型反贫困的具体应用。^[21]

(2) “注资赋权”新型扶贫模式。陆汉文和钟玲认为,互助资金所传达的是一种注资赋权式新型扶贫理念。政府将财政扶贫资金的管理权赋予农户,旨在缓解农户资金短缺问题的同时,提高农民组织化水平和农户自我发展能力。^[22]曹洪民和陆汉文认为,村级资金互助组织通过农户联合

的方式增强了农户在经营发展中的权益与能力。^[23]

(3) 参与式发展模式。互助资金试点村的选择采取投标的形式,即由贫困村农户自主讨论决定是否参与投标,从而将是否参与贫困村互助资金试点的决策权赋予村民;其次,贫困村互助资金运行遵照社区农户共有、共管、共用的原则实行民主管理,并对贫困户、妇女、老人等弱势群体予以倾斜。上述两点都体现出了参与式发展的原则和特点。^[24]

(4) 小额信贷模式。程恩江认为,村级互助资金试点项目采用了一些小额信贷的方式,如小额、短期、小组联保、正面激励机制和经常还款等。在这个方面,政府和捐赠方也从非正规互助储金会吸取了经验教训,如使用贷款的筛选、群体压力和社会惩罚等方式来提高贷款质量。^[18]

综上,研究者从政府与社区合作、为农民赋权、鼓励农民参与等角度阐释了互助资金创新信贷扶贫机制与模式的理论内涵。可以看出,互助资金在机制和方式上应更加注重市场、政府与社区三者之间的配合,并主要落实在分权与参与上。需要指出的是,与国外同类研究相比,国内理论研究存在忽视组织内部利益关系冲突等不足。比如,Cuevas和Fischer以信贷协会为例分析了合作金融组织的成员构成情况,他们认为,合作金融组织包括三大类利益群体:成员、董事会及管理者,其中成员又分为净储蓄者与净借款者。^[25]与合作金融组织类似,互助资金组织也是一个内部成员构成、委托代理关系极其复杂,且易于受到外界(如村两委)影响的金融组织。在这个方面,未来理论研究更应重点关注基于成员关系的组织治理问题。

四、贫困村互助资金的扶贫效果

当一项政策被用于扶贫后,人们自然会关心政策的实施效果,互助资金自然也不例外。由于互助资金项目试点的规模大和扩展速度快,政府有关决策与执行部门、学术界和整个社会对其运行表现出特别的关注和担忧。研究者一般通过考察瞄准贫困、供给成本及内在机制等问题来分析或评价互助资金的优势与不足。

(1) 瞄准贫困评价。已有研究对这一问题存在两派观点:一种观点认为互助资金基本实现了瞄准贫困。如陆汉文和钟玲认为,与扶贫贴息贷款相比,互助资金可以更好地瞄准农村贫困人口。^[22]宁夏和何家伟调查了河北和云南4个互助资金试点村的运行情况,发现河北省甲县扶贫互助资金“仪陇模式”试点项目基本实现了财政扶贫资金瞄准贫困户的基本目标。^[26]另一种针锋相对的观点认为扶贫互助社的贷款并没有瞄准特别贫困农户,而且越贫困的农户越难以得到贷款。^[3,27,28]有关学者从需求和供给两个方面解释了互助资金未瞄准贫困群体的原因。从需求角度来看,农户的资金需求是影响其利用互助资金贷款服务的重要原因。由于受当地市场、地理条件、自身能力等方面的限制,以及没有合适的项目,贫困群体常常缺乏有效资金需求。^[3,27,28]另一方面,贫困群体使用信贷资金的目的制约了其信贷可得性。刘金海调查发现,贫困群体借贷行为受到限制的原因还在于贫困家庭的资金短缺不是生产性的,而是消费性或应急性需求。^[29]从供给角度来看,已有研究认为互助资金未能瞄准贫困的原因有以下四条:一是出于规避风险和可持续发展的考虑,互助资金组织倾向于吸收村里经济条件中上等的农户,而不愿借款给特别贫困的农户;^[30]二是即使贫困群体有资金需求,但互助资金组织提供的贷款合约并不适合他们;^[3]三是互助资金在制度和管理等方面的安排导致了信贷配给。比如政策执行的不到位(无赠股、配股)致使最贫困农户无法支付入股股金,从而被排除在小额信贷服务之外。^[31]四是互助资金组织可能存在的精英控制,刘金海调查发现,贫困群体往往被排除在管理组织之外,一般享受不到人情化操作带来的便利。^[29]刘西川也认为不能排除乡村精英在村民大会和资金贷款日常管理中存在照顾富裕群体利益的可能。^[3]

(2) 供给成本评价。一些文献讨论了互助资金能否实现扶贫资金的低成本供给问题。调查发现,大多数互助资金组织办公成本和人员成本都较低。^[3,30]需要特别说明的是,尽管得到的报酬较低,但与小额信贷和农信社工作人员相比,互助资金管理人員的工作压力要小得多。他们既不需

要为甄别、监督客户花费太多的精力，也不需要为催还贷款而犯愁，因为“管理章程”已清楚地规定贷款如何发放；同时，参与管理还可以得到经济以外的满足，因为负责管理互助资金在当地还是一个体面的工作。总的来说，与非政府小额信贷相比，发展互助资金不需要向工作人员支付较高的工资，从而降低了向客户发放贷款的成本。

(3) 内在机制评价。部分经验研究考察了互助资金运作模式与绩效的关系、风险控制手段等内在机制问题。宁夏基于互助资金试点抽样调查数据统计分析发现，不同的操作模式同运行绩效之间存在着密切的相关性，即互助资金组织制度、进入制度、贷款制度等能影响其运行绩效。比如，在资金组织制度方面，实行个人股份量化能够激励农户参与互助资金，但是收益分红有可能形成盈利性驱动从而使互助资金有偏离扶贫公益目标的危险。在贷款制度方面，小额度贷款显然更受贫困农户的欢迎，并且没有证据表明具有资金可持续性的、较高的市场化资金占用费率和严格的按月分期还款、担保人担保制度(比如小组联保)会导致贫困农户获得贷款的机会降低，相反这些制度可能有助于互助资金贷款对贫困农户的瞄准。^[24]在互助资金安全性与风险控制方面，黄承伟和陆汉文调查发现，贫困村互助资金的安全性与风险控制问题主要受农户还款意愿的影响，而农户还款意愿主要受社区信任/信用环境的影响。保障农户参与权和自主决策权、管理权的实现，是建立、维持、强化社区信任/信用的基本途径，因而也是互助资金安全有效运行的根本所在。^[32]

五、贫困村互助资金运行中的问题

尽管互助资金经过多年来的快速发展，在反贫困中发挥了积极的作用，但仍面临着外部干扰严重、内部治理弱化以及可持续发展乏力等问题。

(1) 地方政府干预干扰了互助资金的正常运行。就外部环境而言，“村两委”无疑与互助资金组织关系密切。杜晓山和孙同全认为，地方政府在履行对互助资金的扶持、引导和监督上存在大量的权力越位、缺位与错位的现象，尤其是忽视了对参与互助资金贫困农户的赋权。^[33]曹洪民

和陆汉文发现，四川仪陇扶贫互助社与“村两委”的关系不顺畅，在现有基层治理结构上“村两委”很容易借助于其背后的国家力量凌驾于互助社之上并汲取互助社的资源。^[23]

(2) 互助资金组织治理有待进一步完善。组织治理对互助资金的运作效率和绩效有着重要的影响，但是目前互助资金组织治理还存在诸多问题。首先，互助资金产权归属不清晰严重影响了农户的参与积极性。例如，杜晓山和孙同全认为，参加互助的农民对于供给驱动的互助资金并没有产生归属感，其突出表现就是农民对互助资金管理规则不甚清楚，对民主管理和监督关注度与参与度不高。^[34]其次，缺乏社区动员和培训导致互助资金内部管理不善。^[33]民主和专业是互助资金管理的两大核心特征，但基层政府和互助资金组织对这两方面内容的培训都不够重视。

(3) 互助资金可持续发展面临人力资本缺乏与贫困覆盖问题的困扰。从人力资本视角来看，虽然互助社能为管理人员积累管理经验和社会资本提供机会，但由于偏低的劳动报酬远不能抵偿他们在时间和精力上的投入，^[23]互助社管理人员因而会有将互助社向营利性转变以谋利的倾向。从贫困覆盖视角来看，村级互助资金运行中同样存在着可持续性和覆盖贫困户之间的矛盾。^[18]互助资金要可持续运营，就需要更多的成员出资(更多储蓄)以及比较高的社员投资回报率、高贷款利率和高贷款回收率。显然，这样的要求会促使互助资金倾向于向那些有投资机会且有能力偿还的人发放贷款。而穷人出资的可能性小，且更可能被排除在贷款目标群体之外。

六、贫困村互助资金研究简要评价

作为信贷扶贫模式的一个创新，村级发展互助资金的产生、发展有其特定的现实背景和理论来源。对此正确认识 and 把握，是决策层制定相关政策的依据，是实践层正确把握发展方向、提升管理水平和运行绩效的前提，也是学术界理论创新与实证检验的必要基础。为此，笔者对中国贫困村村级发展互助资金相关研究进行了梳理。

互助资金的产生与发展是社会经济环境、农

村扶贫形势以及农村金融市场发展共同作用的结果。当前,中国农村信贷扶贫事业遇到严峻的挑战,传统贴息贷款与非政府小额信贷等传统信贷扶贫项目无法瞄准贫困群体,且由于供给成本偏高而难以可持续发展,造成贫困地区金融排斥状况得不到有效改观。在此情况下,基于对贫困性质、分布以及致贫原因的重新认识,并结合经济社会发展环境,中国政府适时推动了村级发展互助资金的试点工作,将之作为财政扶贫资金利用模式的新探索。

从理论层面来看,农村金融、微型金融以及反贫困等方面的研究成果是互助资金产生的理论基础。反贫困理论的演进深化了对贫困维度、致贫原因与扶贫方式的认知,确立了以提升和培养贫困人口自身发展能力为核心,以赋权、参与为理念的新型反贫困理论体系,这为互助资金的产生提供了理论准备。与此同时,农村微型金融研究领域有关互助会、小额信贷、社区基金、组织治理等方面的研究成果也为互助资金的发展提供了技术支撑。

关于互助资金的研究可分为理论与经验两大类。理论研究主要关注互助资金的理论基础;而经验研究则重点讨论瞄准贫困、供给成本、内在机制以及存在的问题等。反贫困的一个核心是:培育贫困群体自我发展能力——创新信贷扶贫方式与机制——通过降低供给成本来实现可持续发展。互助资金践行分权与参与理念的目标就是培育贫困群体的自我发展能力,在机制和方式上注重市场、政府与社区三者之间的配合。理论研究所关注的组织目标与运作机理接受了来自于瞄准贫困、供给成本以及治理机制等方面的检验。已有经验研究能够为解决当前信贷扶贫困局找到关键点和瓶颈因素。

从反贫困的核心线索来看,已有研究对于互助资金理论基础的讨论仍不够深入。例如,所使用的理论及其分析框架多属于概念性的;与国外同类研究相比,基于现代理论工具如治理理论与委托代理理论的深入分析还比较少。目前大多数经验研究属于案例分析,注重对互助资金治理特点、优劣势的比较分析,而对于互助资金治理结

构与机制的实证考察还有待提高。由于缺乏大样本调查数据,基于计量模型的实证分析还不多见,今后经验研究需要细致收集数据,运用严谨的计量分析模型对理论假说与命题进行检验。

参考文献:

- [1] 吴忠. 扶贫互助资金仪陇模式与新时期农村反贫困[M]. 北京: 中国农业出版社, 2008.
- [2] 王国良. 扶贫资金互助组织的发展现状与前景——川、陕、皖三省互助资金试点调查报告[C]// 王国良, 褚利明. 微型金融与农村扶贫开发. 北京: 中国财政经济出版社, 2009.
- [3] 刘西川. 村级发展互助资金的目标瞄准、还款机制及供给成本——以四川省小金县四个样本村为例[J]. 农业经济问题, 2012(8): 65-72.
- [4] 都阳, 蔡昉. 中国农村贫困性质的变换与扶贫战略调整[J]. 中国农村观察, 2005(5): 2-9.
- [5] 中国发展研究基金会. 在发展中消除贫困[M]. 北京: 中国改革出版社, 2007.
- [6] 郭宏宝, 仇伟杰. 财政投资对农村脱贫效应的边际递减趋势及对策[J]. 当代经济科学, 2005(5): 53-57.
- [7] 中国人民银行成都分行金融研究处课题组. 农村金融网点增设: 外生演进逻辑的再度审视——基于阿坝州的实证[J]. 西南金融, 2011(4): 38-42.
- [8] 刘民权, 俞建拖, 徐忠. 中国农村金融市场研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [9] 吴国宝. 扶贫贴息贷款政策讨论[J]. 中国农村观察, 1997(7): 7-13.
- [10] 黄季焜, 马恒运, 罗泽尔. 中国的扶贫问题和政策[J]. 改革, 1998(4): 72-83.
- [11] 刘西川, 黄祖辉, 程恩江. 小额信贷的目标上移: 现象描述与理论解释——基于三省(区)小额信贷项目区的农户调查[J]. 中国农村经济, 2007(8): 23-34.
- [12] 程恩江, 徐忠. 中国小额信贷机构调查[C]// 程恩江, 刘西川. 中国非政府小额信贷和农村金融. 杭州: 浙江大学出版社, 2007.
- [13] 叶普万. 贫困经济学研究: 一个文献综述[J]. 世界经济, 2005(9): 70-79.
- [14] 卢锋. 中国: 探讨第二代农村反贫困策略[R]. 北京大学中国经济研究中心工作论文, No. C2001004.
- [15] Von Braun J, Grote U. Does Decentralization serve the poor? [R]. Paper prepared for the IMF Conference on Fiscal decentralization, Washington D. C. 2000.
- [16] Abaraham Anita, Platteau, Jean-Phillippe. Participatory development in the presence of endogenous community imperfections[J]. Journal of Development Studies, 2002 (39): 104-136.

- [17] Hoddinott J, Adaton M, Besley T, et al. Participation and poverty reduction : issues , theory , and new evidence from south Africa[R] . FCND Discussion Paper , No . 98 , 2001 .
- [18] 程恩江 . 金融扶贫的新途径 ? 中国贫困农村社区村级互助资金的发展探索[J] . 金融发展评论 , 2010(2) : 59-72 .
- [19] 江 春 , 周宁东 . 中国农村金融改革和发展的理论反思与实证检验——基于企业家精神的视角[J] . 财贸经济 , 2012(1) : 64-70 .
- [20] Tendler J . Why are social funds so popular? [C]// Yusuf et al . Local Dynamics of the Era of Globalization , New York : Oxford University Press for the World Bank , 2001 .
- [21] 林万龙 , 钟 玲 , 陆汉文 . 合作型反贫困理论与仪陇的实践[J] . 农业经济问题 , 2008(11) : 59-65 .
- [22] 陆汉文 , 钟 玲 . 组织创新与贫困地区“村级发展互助资金”的运行——河南、安徽试点案例研究[J] . 农村经济 , 2008(10) : 66-69 .
- [23] 曹洪民 , 陆汉文 . 扶贫互助社与基层社区发展——四川省仪陇县试点案例研究[J] . 广西大学学报 : 哲学社会科学版 , 2008(6) : 92-96 .
- [24] 宁 夏 . 贫困村互助资金 : 操作模式、绩效差异及两者间相关性[D] . 武汉 : 华中师范大学 , 2011 .
- [25] Cuevas C , Fischer K . Cooperative financial institutions : Issues in governance , regulation , and supervision[R] . World Bank Working Paper , No.82. 2006 .
- [26] 宁 夏 , 何家伟 . 扶贫互助资金“仪陇模式”异地复制的效果——基于比较的分析[J] . 中国农村观察 , 2010(4) : 20-32 .
- [27] 汪三贵 , 陈虹妃 , 杨 龙 . 村级互助金的贫困瞄准机制研究[J] . 贵州社会科学 , 2011(9) : 47-53 .
- [28] 林万龙 , 杨丛丛 . 贫困农户能有效利用扶贫型小额信贷服务吗?——对四川省仪陇县贫困村互助资金试点的案例分析[J] . 中国农村经济 , 2012(2) : 35-45 .
- [29] 刘金海 . 贫困村互助资金 : 益贫效果、机理分析及政策建议[J] . 农村经济 , 2010(10) : 83-86 .
- [30] 蔡志海 . 贫困村互助资金发展现状及政策选择[J] . 华中师范大学学报 : 人文社会科学版 , 2010(5) : 27-32 .
- [31] 田李静 . 农户参与村级资金互助组织的行为及影响因素分析——基于浙江省缙云县五个试点村的实证研究[D] . 杭州 : 浙江大学 , 2011 .
- [32] 黄承伟 , 陆汉文 . 贫困村互助资金的安全性风险控制——7 省 18 个互助资金试点的调查与思考[J] . 华中师范大学学报 : 人文社会科学版 , 2010(5) : 14-20 .
- [33] 杜晓山 , 孙同全 . 村级资金互助组织可持续发展面临挑战[J] . 农村经营管理 , 2010(8) : 22-23 .
- [34] 杜晓山 , 孙同全 . 供给驱动下农民互助资金发展中的几个问题[J] . 金融与经济 , 2010(8) : 46-48 .

责任编辑: 李东辉