

扶贫
互助

扶贫互助资金合作社 运行现状及运行机制研究 ——以山东省为例

高 杨 © 著

A Study on the Operating System of
Poverty Alleviate Farmers' Cooperative of
Shandong Province

中国社会科学出版社

山东省社会科学规划青年研究项目(14DGLJ08)阶段性成果
本书由山东青年政治学院学术专著出版基金资助出版



扶贫互助资金合作社 运行现状及运行机制研究 ——以山东省为例

高 杨 ◎ 著



Study on the Operating System of
Poverty Alleviation Farmers' Cooperative of
Shandong Province

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

扶贫互助资金合作社运行现状及运行机制研究：以山东省为例 / 高杨著.
北京：中国社会科学出版社，2015.7

ISBN 978-7-5161-6877-6

I. ①扶… II. ①高… III. ①扶贫资金-合作社-金融运行机制-研究-山东省 IV. ①F832.752

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 205797 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
特约编辑 芮 信
责任校对 邓雨婷
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2015 年 7 月第 1 版
印 次 2015 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 16.5
插 页 2
字 数 279 千字
定 价 55.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683
版权所有 侵权必究

前 言

自实施扶贫开发战略以来,我国财政扶贫资金一直采用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,这种扶贫机制一方面使得亟待扶持的贫困农户的真实需求得不到有效表达;另一方面,政府部门也难以实现对财政扶贫资金使用的有效监督。在此背景下,借鉴国际和国内民间组织信贷扶贫模式,2006年以来,国务院和财政部联合在全国范围内开展了扶贫互助资金合作社^①(以下全文除标题外简称为“互助社”),并在几年内得以快速发展。然而,由于该项目目前仍处在试点阶段,其蓬勃发展的同时伴有乱象杂呈,引发纷纷议论。诚然,处于社会主义初级阶段的互助社,与其他社会组织一样,在实践中必然呈现异质性和多样性的特点,它们只有在发展中才有可能逐步规范。

本书最大的特点是具体关注到了中国扶贫互助资金合作社这一蓬勃发展的公益性小额信贷组织的演化和发展,这是目前国内学界较少有重要著作的领域;从学术思想上来看,由于笔者近五年阅读了大量本领域的学术和实践资料,使得本书在学术思想上较为先进;从本书的内容来看,既有纵向——对于中外公益性小额信贷组织的演化剖析,又有横向——对山东省扶贫互助资金合作社的发展和运行进行完整而深入的调研和分析,因此内容覆盖兼顾重点性和完整性;从结构体系来说,本书遵循“概要+分述+案例+总结”的逻辑结构思路;从写作特点来说,本书的重要特点是所使用的大部分数据及案例资料均来自笔者四年来的第一手调研资料,与该领域内其他同类型出版物相比,本书所提供的数据资料更可靠、分析

^① 目前理论界与实践界对本书的研究对象有几种命名,如贫困村村级扶贫互助资金、扶贫互助资金合作组织、互助社机构等,经综合考虑,本书在此选用扶贫互助资金合作社这一名称,特此说明。

更详尽、阐述更彻底。

本书系山东青年政治学院学术成果，同时系山东省社会科学规划研究青年项目“基于双重委托—代理视角的扶贫互助资金合作社风险监管机制研究”（编号：14DGLJ08）阶段性成果。

关键词：扶贫互助资金合作社；扶贫；运行机制；产权制度

A Study on the Operating System of the “The Pauper’s Bank”

——Take Shandong Province for Instance

Abstract: This book firstly constructs a theoretical framework of Poverty Alleviate Farmers’ Cooperative (PAFC) on the basis of the academic literatures. Learning from the success of foreign public welfare micro-finance organizations (PWMO), it then reviews the seven-year experiment experience and achievements of PAFC in China. Choosing Shandong Province as the sample area, several methodologies were conducted such as questionnaire investigation, PROBIT measurement model and dynamic game analysis, in order to draw a systematic picture of PAFC operating scheme which is composed of 5 parts: financing, management, operating, earning scheme, risk supervision and poor targeting scheme. The main conclusions are as follows:

(1) The PAFCs are a specific form of PWMO, which is aiming to alleviate the rural financial development’s lag behind, lack of financial products, and farmers’ lack of funds. It is different with the Rural Cooperative Fund Associations in many ways, such as the attribute of the organization, the property structure, resource of the funds, inner control capacity and allocation scheme. The PAFC has much similarity compared with the rural mutual cooperatives, but they are much different in orientation and operating scheme. From the view of social capital theory, it is found that social capital has a remarkable effect of incentive and restraint mechanisms, which reveals not only in formal institution but also in informal institution e. g. social norm, private regulation, cultural practices, etc. From the angle of financial cooperation theory, we consider PAFC belonging to the category of cooperation organizations.

(2) The success of micro-finance overseas light the way for PAFC in Chi-

na. Considering China's specific situations, the operating scheme of PAFC should reflect an accurate market positioning, a flexible product design, marketed loan rates and reasonable ways of risk control, by which the PAFC could realize its goals in both financial sustainability and effect coverage of the poor. The dissertation reviews the 7-year practice of the PAFC in China, and found that the PAFC is unique in the history of poor alleviating by finance power for its rapid coverage and considerable speed of development. But after we analyses the features, advantages and functions of PAFC, its historic development is most understandable for it meets the high demand for financing service from rural areas in China. The initial success of PAFC shows the enlightens as follows: it obeys the principle of democracy; it inclines to the poor; it stresses the design of property right; it applies flexible and diverse means in operating; it relies on the effective guidance and supervision of the government.

(3) Shandong province is representative within national scope and thus suitable for the sample area. The main features of PAFC are: the overall development is rapid but regional differences stands out; there are aids for the poor but they are not effective; the finance power is in the leading position but it has no connection with the distribution of the poor; the economy condition of the villages varies greatly. Findings from the questionnaires are: both members and management staff hold a positive attitude towards the effect of PAFC, they are satisfied with the transparency of the finance, but as to the funds supplying, decision making and loan rate parts, PAFC does not meet their demands.

(4) PAFC is still in the pilot phrase, its financing scheme reflects a feature of diversity. This dissertation found that financing subjects are clear, while social donation funds accounted for a relatively low proportion. Although some PAFCs starts innovating the finance mode, making efforts in setting linkage with financial institutions, there are still impediments in the legal framework, PAFCs are mainly rely on outer source of financing. In order to resolve the dilemma above, the government could firstly consider the mode of "Funds from Banks, Fiscal and Private", thus to explore the financing channels and help forming "Great Poverty Alleviation" pattern; secondly, China Agricultural Development Bank should be pointed as the aiding bank of PAFC, so as to pro-

vide agricultural policy loans, liquidity as well as deposit and settlement support.

In views of the division of property rights, PAFC in Shandong province mainly applies 3 ways: stock cooperative, common holding and combination with the Professional Farmers' Cooperatives (PFC). Behaviors of characteristics are then be strengthened, which proves the constraint power of the social capital in rural area. But there are also difficulties lies in property right transaction, to some extent the funds right is being dually held by both farmers of the community and the local government. Also, the complexity of the relation between PAFC and the village committees is affecting the democratic management. China is now edging away from a centrally planned socialist economy to a "social market" one, thus it is advisable to keep the collective ownership of PAFC, while strengthen the stock ownership inside the organization in order to maximize the total welfare.

(5) Byanalyzing the current outer management framework of PAFC, it is found that PAFC is facing several challenges, e. g. the division of responsibility between the Civil Affairs Department and Poverty Alleviation Department, the clarity of its legal identity, the generalization of PAFC's grading system, etc. While the inner management system has problems, e. g. internal regulation is far from perfect, the quality of the management staff is less than satisfied and e-informatization can hardly be promoted. The government can solve the above problem by strengthening the external institution supply, innovating the finance entrust model and upgrade the management power from both the inner and outer side.

(6) As to the lending status of PAFC, it is found that the current quota can hardly meet the demand of the farmers; there is no specific rule for loan rates, preference measurements for the poor are absent in some PAFCs; loans are prescribed so strictly that farmers have to take the pressure of consumption; the cooperation between PAFC and PFC brings about more market risk. After a systematic analysis of the returning scheme, it is found that the efficiency of capital turnover is highly connected with the main way of returning in PAFC, but the practical maneuverability is also need considering; the current returning

rate is relatively high but there are potential risk of default; group lending is widely accepted in global range, however its local adaptation in Chinese culture is still to be verified; there is a margin for discussion whether bonus should be kept or not. This dissertation holds that overemphasis on the role of shares and dividends is not advisable, while the government should broaden the loan purpose, explore "PAFC + PFC" mode, set stepped rate, switch the group lending scheme to a flexible guarantee scheme.

(7) PAFC is under speed development while its poverty alleviation effect is relatively unpleasant. 533 questionnaires collected from poverty villages in order to analysis the influencing factors on the poor's borrowing willingness. It is found factors that play the main role are gender, education background, supporting proportion, household cash and savings, satisfaction on PAFC's financial publication, etc. Suggestions are proposed on the basis of analyzing e. g. establish and improve focusing scheme on the poor; offer them industry guidance; design supporting measurements on the poor with preference; promote poverty alleviation micro insurance.

(8) Through the analyzing of the main risk and its courses, the outer and inner risk management scheme, it is found that there is no effective "Constraint-incentive" mechanism working between the local government and PAFC management staff. By using a two-stage dynamic games tool to analysis the gaming activities of the two parties, we found that there is an inspiring trap which conflicts to its subject goal. Optimizing solutions are: improve the inspiring scheme of the local government, strengthen the outer auditing supervision, and design the risk reserve system according to the PAR of the PAFC. As to the inner risk management, it is advised to clarify the regulatory responsibilities of the parts, build a coordinated control system.

(9) Two casesanalyses are applied in Chapter 9, which are Wangjiaquan mode (one with success) and Qingyun mode (one who failed). The former one's success thanks to its good relationship with the two PFCs in the same village, its great management staff, and its financing cooperation with the local banks. While the latter one's huge size brings difficulties to its social capital effects, democratic management and as well as the risk control, its failure is

understandable and predetermined.

Keywords: Poverty alleviate Farmers' Cooperative (PAFC); poverty alleviation; operation scheme; property right institutions

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究的意义与目的	(1)
一 研究意义	(1)
二 研究目的	(4)
第二节 国内外研究进展及评述	(5)
一 国内研究进展及评述	(5)
二 国外研究进展及评述	(13)
第三节 研究方法与技术途径	(16)
第四节 研究创新与不足	(18)
第二章 扶贫互助资金合作社运行机制相关概念	(19)
第一节 相关概念的界定及辨析	(19)
一 相关概念的界定	(19)
二 相关概念的辨析	(25)
第二节 扶贫互助资金合作社运行机制研究的理论基础	(30)
一 合作金融理论	(30)
二 贫困陷阱理论	(31)
第三节 本章小结	(33)
第三章 国内外扶贫互助资金合作社的实践及其启示	(34)
第一节 国外扶贫互助资金合作社的实践及其启示	(34)
一 国外扶贫互助资金合作社相关模式及运行机制比较	(34)
二 国外扶贫互助资金合作社相关实践给我国的启示	(43)
第二节 扶贫互助资金合作社在中国的相关实践及其启示	(47)
一 扶贫互助资金合作社在中国的相关实践	(48)

二	扶贫互助资金合作社在中国的实践启示	(62)
第三节	本章小结	(64)
第四章	扶贫互助资金合作社运行现状——以山东省为例	(66)
第一节	选择山东作为研究样本区域的原因	(66)
一	整体经济水平发展较快,但各地发展不平衡	(66)
二	十年来扶贫卓有成效,但贫困人口整体基数仍较大	(67)
三	贫困人口“大分散,小集中”,地区内部发展差距更为突出	(67)
四	城乡收入差距和地市间农民收入差距都相对较大	(69)
五	山东农民较具有中国农村贫困农民的典型性	(69)
六	山东省扶贫互助资金合作社试点发展快且较稳	(70)
第二节	调研数据的来源、抽样方法和样本说明	(70)
一	调研数据的来源和抽样方法	(70)
二	样本说明	(71)
第三节	山东省扶贫互助资金合作社总体发展状况及其特点	(72)
一	总体发展迅速,区域间规模差异大	(72)
二	益贫效果良好,发展空间广阔	(74)
三	农户名义参与水平高,但贫困户实际参与水平较低	(74)
四	财政拨付逐年递增,且居主导地位	(75)
五	财政资金拨付与贫困人口分布不匹配	(77)
六	试点村的经济水平差异显著,与互助社数量比例稳定	(78)
第四节	社员和管理人员对扶贫互助资金合作社的看法及期望	(79)
一	社员的看法及期望	(79)
二	管理人员的看法及期望	(81)
第五节	本章小结	(83)
第五章	山东省扶贫互助资金合作社筹资机制及产权制度的分析与优化	(84)
第一节	山东省扶贫互助资金合作社筹资机制分析	(84)
第二节	山东省扶贫互助资金合作社产权制度分析	(90)

一 产权制度理论	(90)
二 产权界定方式	(91)
三 产权主体的行为特征	(93)
四 产权制度中存在的问题	(94)
第三节 山东省扶贫互助资金合作社筹资机制及产权制度的 优化	(95)
一 筹资机制的优化	(95)
二 产权制度的优化	(99)
第四节 本章小结	(100)
 第六章 山东省扶贫互助资金合作社管理机制的分析与优化	(101)
第一节 外部管理机制分析	(101)
一 外部管理机构及职能划分	(101)
二 外部制度供给	(102)
第二节 内部管理机制	(106)
一 内部组织构架及岗位设置	(106)
二 内部管理机制的特点	(106)
三 内部管理机制存在的问题	(110)
第三节 山东省扶贫互助资金合作社管理机制的优化	(113)
一 加强外部制度供给	(113)
二 创新财务管理模式	(114)
三 利用移动网络技术,建立管理信息微平台	(115)
四 增加管理补贴,缓解基层压力	(116)
五 通过内培外引激发互助社内生动力	(116)
第四节 本章小结	(117)
一 目前互助社存在双重管理困境	(117)
二 如何激发互助社自身活力是值得研究的问题	(117)
三 互助社内部管理机制中存在内部冲突	(117)
 第七章 山东省扶贫互助资金合作社运营机制的分析与优化	(119)
第一节 借款状况分析	(119)
一 借款限额和期限及其变化趋势	(119)

二 借款占用费率	(121)
三 借款用途分析	(125)
第二节 还款状况分析	(130)
一 还款方式分析	(130)
二 还款率变化趋势及其影响因素	(133)
第三节 小组联保状况分析	(135)
一 小组联保定义和流程	(135)
二 小组联保制度的变迁与改进	(136)
三 小组联保的作用	(138)
四 小组联保制度运行中存在的问题	(139)
第四节 收益分配状况分析	(140)
一 收益来源及分配原则	(140)
二 收益分配实际做法及存在的问题	(140)
三 入股分红状况分析	(142)
第五节 山东省扶贫互助资金合作社运营机制的优化	(145)
一 拓宽借款用途	(145)
二 进一步探索和推广与农民专业合作社联合运营模式	(145)
三 灵活调整借、还款机制	(148)
第六节 本章小结	(149)

第八章 山东省扶贫互助资金合作社贫困瞄准机制的分析与

优化	(151)
第一节 扶贫对象的界定与识别	(151)
一 扶贫对象的界定	(151)
二 扶贫对象的识别	(152)
第二节 贫困户扶持政策分析	(153)
第三节 贫困户参与度分析	(154)
一 宏观层面	(154)
二 微观层面	(154)
第四节 贫困户借款意愿影响因素分析	(154)
一 研究假设	(155)
二 调查地的选择与数据来源	(158)

三 变量选择和样本统计特征	(159)
四 模型选择与分析结果	(164)
第五节 山东省扶贫互助资金合作社贫困瞄准机制的优化	(168)
一 严格规范试点村和贫困户的甄选及识别机制	(168)
二 给予贫困户充分的产业引导和扶持	(169)
三 优化制度设计使其特惠于贫困户	(169)
四 推广扶贫小额保险	(170)
第六节 本章小结	(171)
 第九章 山东省扶贫互助资金合作社风险监管机制分析	(172)
第一节 山东省扶贫互助资金合作社面临的主要风险及产生的原因	(172)
一 外部风险的定义及内涵	(173)
二 内部风险的定义及内涵	(174)
第二节 风险监管的定义和目标	(178)
一 风险监管的定义	(178)
二 风险监管的目标	(178)
第三节 风险监管体系分析	(178)
一 外部风险监管体系分析	(179)
二 内部风险监管体系分析	(182)
第四节 外部风险监管的组织行为分析：激励—约束机制的构建	(186)
一 博弈要素概念界定	(186)
二 基本假设	(187)
三 局中人决策行为的利益出发点	(187)
四 双方博弈的益损值分析与支付矩阵的构建	(188)
五 地方政府查处扶贫互助资金合作社“嫌贫爱富”违规行为的策略选择	(190)
第五节 风险监管机制的优化	(193)
一 外部风险监管的优化	(194)
二 内部风险监管的优化	(195)
第六节 本章小结	(196)

第十章 个案研究	(197)
第一节 成功案例——“王家泉模式”分析	(197)
一 王家泉扶贫互助资金合作社发展情况	(197)
二 “王家泉模式”的成功经验	(203)
三 结论与讨论	(207)
第二节 失败案例——“青云模式”分析	(208)
一 基本情况	(208)
二 发展与失败	(209)
三 “青云模式”失败的教训	(211)
四 结论	(213)
第十一章 研究结论及研究展望	(214)
第一节 研究结论	(214)
第二节 研究展望	(218)
附件1 扶贫互助资金合作社负责人调查问卷	(219)
附件2 扶贫互助资金合作社社员调查问卷	(229)
附件3 贫困户借款意愿调查问卷	(235)
附件4 作者五年内主要科研成果	(238)
参考文献	(240)

第一章 导论

第一节 研究的意义与目的

一 研究意义

改革开放以来，我国国民经济平稳较快增长，减贫成效举世瞩目，然而随着扶贫标准的不断提高，减贫任务依然艰巨。贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人降至 2000 年年底的 9422 万人。如按 1196 元的贫困线标准计算，2010 年年底贫困人口为 2688 万人，主要集中在广大农村地区。随着我国新农保统筹的全面实施，当前中国扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。2011 年 11 月 29 日，中央宣布将贫困线标准提高为 2300 元，依照新标准，全国贫困人口数量已由 2010 年的 2688 万人扩大至 2013 年年初的 9899 万人，占农村户籍人口的比例为 10.2%。这一重大调整反映了新经济形势下政府对人权的肯定和尊重，也意味着中国反贫困事业开始面临一系列新的挑战。

然而，我国的扶贫资金使用机制长期以来都存在缺陷。自实施扶贫开发战略以来，我国财政扶贫资金一直采用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，这种扶贫机制一方面使得亟待被扶持的贫困农户的真实需求得不到有效表达；另一方面，政府部门也难以实现对财政扶贫资金使用的有效监督。在实践项目当中，由政府财政部门主导的贴息扶贫贷款早已被发现存在难以瞄准贫困、拖欠率高等致命缺陷^①；而非政府小额信贷近年来在可持续性 & 贫困覆盖两方

① 吴国宝：《扶贫贴息贷款政策讨论》，《中国农村观察》1997 年第 7 期，第 7—13 页。