华南农业大学学报(社会科学版)
2013年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2013
(第12卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 12)

村级发展互助资金组织治理:问题、结构与机制

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: 村级发展互助资金组织的成员既是所有者和管理者,又是客户。针对此类组织内部不同角色之间的多重委托代理关系,需结合其组织目标与客观环境的特殊性在组织治理方面做出相应设计。通过建立一个贯穿治理问题、治理结构与治理机制的分析框架,比较分析了仪陇、霍山两种互助资金组织的治理模式。研究表明:以民主协商为准则的组织结构、相对清晰界定的产权结构、灵活方便的抵押担保制度以及对贫困群体赠股等制度设计有效缓解了组织内各相关利益主体之间的冲突,但仍存在管理人员激励不足及大户主导等问题。

关键词: 财政扶贫; 村级发展互助资金组织; 治理结构; 治理机制

中图分类号: F832.35 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2013)04-0001-11

一、引 言

长期以来,我国财政扶贫资金的使用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,这种扶贫思路存在的问题是,作为扶贫对象的农户尤其是贫困农户的真实需求得不到有效表达;同时,政府部门也缺乏对财政扶贫资金使用的有效监督。在实践当中,由财政资金扶持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[1-2]。而另一种信贷扶贫项目——非政府小额信贷——近期在可持续性及贫困覆盖两方面皆表现不佳。有调查显示,只有很小比例的非政府小额信贷项目能实现操作可持续性[3],并且这些项目的瞄准目标已向富裕户偏移[4]。这两类扶贫项目既不能瞄准贫困、又不能可持续发展的客观事实促使人们对外生性信贷扶贫项目的扶贫效率与存在价值产生了质疑。

为探索向贫困农户提供生产性资金的信贷扶贫新模式,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。自开展试点以来,此类组织得到迅速发展,截止到2010年底,全国28个省(区、市)共计1013个县、1.28万个村开展了互助资金试点,入社社员111.53万户,村均87户①。

与此前的贴息贷款和非政府小额贷款等外生性信贷扶贫项目的最大区别是,互助资金内生于农村社区,体现了自下而上供给扶贫资金的思路。一些实证分析发现,与其他信贷扶贫项目相比,互助资金在贫困覆盖深度与机构可持续性两方面均具有明显优势。在覆盖方面,互助资金主要利用基于村民社会资本的信用担保和小组联保等手段来保证贷款的循环使用,这使得互助资金更能

收稿日期: 2013-06-23

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,浙江理工大学经济管理学院副教授,主要研究方向为农村金融.

① 数据来源于《全国贫困村互助资金交叉检查情况报告》(内部工作报告),国务院扶贫办外资项目管理中心著,2011年。

瞄准贫困群体[5]。从可持续方面来看,互助资金实现了低成本运作。一是内部管理成本较低。首先,互助资金管理人员报酬很低,他们每月只在固定工作日前后工作,领取少量补助;其次,互助资金办公地点一般设在村委会,办公设施也较为简单。通过控制内部管理成本,互助资金整体资金供给成本远低于正规金融机构和非政府小额信贷机构[6]。二是资金成本较低。互助资金来源主要是财政扶贫资金和村民个人出资,前者由财政无偿拨付,而个人出资部分一般不计利息,即使分红,红利也较低。

尽管已有研究证实了互助资金具有上述优势,并认为它是破解贫困地区尤其是金融机构零覆盖乡镇贫困群体金融服务可及性难题的重要信贷供给模式,但却没有从组织治理角度深入剖析其有效运行的内在基础。长期以来,国内学界对信贷扶贫尤其是小额信贷的研究主要集中于信贷产品、程序与技术方面,而对它们赖以支撑的组织结构、治理机制却较少关注;更进一步来讲,一些被认为能够有效提升贫困覆盖的金融产品和技术之所以在中国"复制"的效果差强人意,其主要原因之一就是决策层与研究人员对从治理角度出发改进组织运行绩效的长期忽视。另一方面,通过完善组织治理来实现低成本供给也是扶贫信贷资金可持续发展的迫切需要。近年来,随着农村金融改革的推进,信贷资金可获得性问题有所改善,但低供给成本目标始终未能实现①,这严重制约了扶贫信贷的可持续发展。需要强调的是,以往财政扶贫资金使用效率之所以低下,最重要的原因就是提供或传递这些资金的组织运行效率不高。而要对此加以改善,必然要打开组织这个"黑箱",深入考察此类信贷资金组织的治理结构与治理机制。

综上所述,本文试图从组织治理角度探寻互助资金兼具覆盖贫困与可持续发展优势的内在机理以及进一步提高其运行绩效的治理之道。互助资金在组织目标、内部相关利益主体关系复杂性以及外部环境等方面都有其特殊性,因此简单套用主流公司(或商业银行)治理理论及分析框架无法从理论上剖析互助资金组织内部运作机理,而且极易得出治理机制设计与监管方面的误导性政策建议。为此,本文首先构建一个互助资金组织治理分析框架,将此类组织内部治理问题、治理结构与治理机制贯穿起来。在此框架中,首先基于此类组织特性(成员既是所有者和管理者,又是客户)识别并概括了四类治理问题,随后讨论与之相对应的治理结构和治理机制。在此基础上,作为对分析框架的一种尝试性应用,本文进一步对当前互助资金的两种典型运作模式——仪陇模式与霍山模式——进行案例研究,重点考察了上述两种模式在处理四类治理问题方面所采用制度安排的异同。

二、一个分析框架

互助资金组织治理问题的特殊性在于,与一般商业银行相比,其在组织目标与利益相关者界定方面存在明显不同。在目标方面,该组织的经营宗旨具有社会公平(覆盖贫困)与经济效率(可持续)的双重考量,这种双重性决定了互助资金组织治理不能以利润最大化为唯一目标甚至首要目标。在利益相关者方面,成员在互助资金组织中既是所有者,部分也是管理者(即理事会成员),同时还是客户,其中,所有者有权分享组织剩余,管理者负责组织日常管理工作,而客户则实际拥有资金的使用权。这种不同角色之间形成的复杂委托代理关系要求更为独特的治理结构与机制与之适应。

---

① 刘民权等[7]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,对即使有金融服务的边远地区来讲,现有农村信用社模式也是一种昂贵的制度安排。

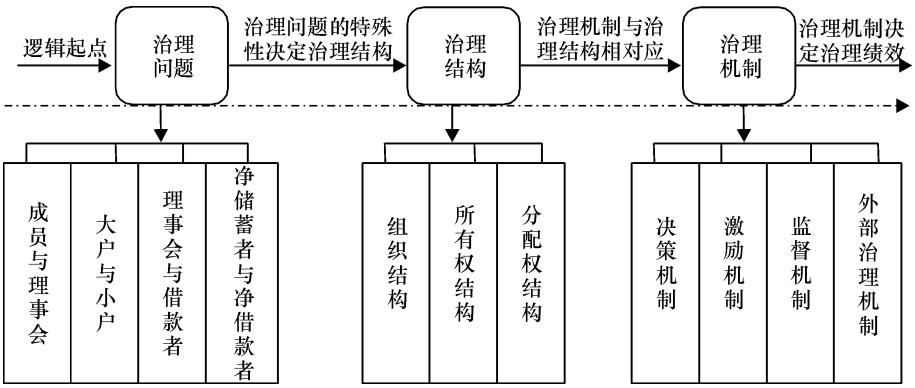


图 1　互助资金组织治理分析框架

图 1 描述了本文提出的互助资金组织治理分析框架。在该框架中，互助资金组织特殊的治理问题构成了分析的逻辑起点，它主要表现为成员与理事会等四类委托代理关系。每个治理问题要求在治理结构（包括组织结构、所有权结构、分配权结构）及与之相对应的治理机制（包括决策机制、激励机制、监督机制以及外部治理机制）方面做出相应的安排，这一系列制度安排的有效性将最终决定此类组织在贫困覆盖与财务可持续性方面的表现。

（一）治理问题

从兼顾覆盖与可持续目标以及利益相关主体多角色性出发，本文将互助资金组织的治理问题概括为如下四类：

第一类问题，即成员与理事会之间的委托代理关系。互助资金组织是由多个农户组织起来的“共有”组织，但参与农户（即成员）不可能在所有问题上都有能力和机会参与经营管理决策，因此须委托部分成员代为管理。然而，成员与理事会因目标函数不一致往往会出现行为上的偏离，结果导致权力被少数人垄断[8]。就该问题而言，治理结构与机制设计重点在于有效激励、监督理事会成员。

第二类问题，即大户与小户之间的委托代理关系。互助资金组织成员异质性问题突出，参与农户在资源禀赋等方面存在较大差异，容易造成大户与小户之间的矛盾。同时，理事会主要由大户构成的事实使得这一委托代理关系已上升为此类组织治理问题的主要表现形态——大户不仅在村民大会上拥有更多发言权，而且还可能利用在理事会担任职务的便利为自己谋利。就该问题而言，治理结构与机制的着力点在于如何平衡大户与小户之间的利益分配，尤其是防止小农户被边缘化。

第三类问题，即理事会与借款者之间的委托代理关系。在这类关系中，理事会及其成员是委托人，而借款者是代理人[9-10]。对这类关系的治理要点是帮助委托人更好地甄别、激励与监督借款者并促使借款合约实施。例如，团体贷款、小组联保在实践中被认为是激励、监督借款者的有效方式之一[11]。

第四类问题，即净借款者与净储蓄者之间的委托代理关系。这是有别于其他信贷扶贫组织的特殊委托代理关系。理论上，互助资金组织成员既是（入股）股东，又是（借款）客户。根据注入资金与所贷金额的相对大小，可以将成员分为两类：一类是净储蓄者，其入股或储蓄金额大于借款金额；另一类是净借款者，其借款金额大于入股或储蓄金额。从最大化自身利益角度出发，两类成员之间存在明显的决策行为差异，并且往往是互相矛盾的[12]。在净储蓄者“掌握”组织决策大权时，其决策将倾向于通过提高借款利率与控制风险来增加盈利与分红；而当净借款者主导时，其决策

将倾向于通过诸如降低借款利率、放松担保条件等手段使他们更有利地获得贷款。就该问题而言,治理的难点在于如何平衡两类成员之间的利益,做到既能吸引并保护净储蓄者,同时又能够满足净借款者特别是其中贫困户的资金需求。

(二)治理结构

为了解决上述四种委托代理问题,即协调组织内部不同角色之间利益、行为矛盾,互助资金组织发展出相应的治理结构与治理机制。前者主要是指联结内部不同角色的组织架构安排,后者则是协调不同角色关系的制度安排。两者共同作用,决定了组织治理效率的高低。

(1)组织结构。组织结构是指明确界定互助资金组织权力分配和职责划分的组织架构,一般由村民大会(或村民代表大会,以下统一简称"村民大会")、理事会、监事会所构成。其中,村民大会是权力机构,负责重大事项的讨论与表决,它采用"一人一票制",体现了民主协商的原则;理事会和监事会是管理机构,理事会负责日常运行管理,而监事会负责监督。理事会与监事会成员均由村民大会民主选举产生。在一个运行良好的组织中,村民大会、理事会与监事会之间相互制衡。这种相互制衡关系有助于有效解决成员与理事会之间、大户与小户之间的委托代理问题。

(2)所有权结构。所有权结构是指出资者之间的产权关系。互助资金组织的资金构成包括个人投入资金和财政投入资金。个人出资是成员获得贷款权的前提。正是由于拥有部分资金所有权,成员才有积极性去监督理事会与监事会成员及其他借款者。这种对于产权的清晰界定将有助于解决成员与理事会之间、理事会与借款者之间的委托代理问题。

(3)分配权结构。分配权结构也称剩余索取权结构。除获得贷款使用权以外,加入互助资金组织的价值还在于分享组织剩余,即收益。此类组织的收益主要来源于借款利息及联合购销(个别组织开展)等活动的收入。"参与者受益"原则意味着参与村民是互助资金组织收益的主要索取者。当然,不同类型参与者收益的大小及获取方式还取决于组织内部净储蓄者与净借款者谁占主导地位,因为主导者总是从自身利益出发制定分配规则。反过来,分配权结构的设计也是决定能否有效缓解净储蓄者与净借款者之间委托代理问题的关键所在。

(三)治理机制

互助资金组织的治理机制由内部治理机制和外部治理机制构成。内部治理机制是指互助资金组织的内部决策、激励和监督机制,外部治理机制是指组织运作的外部环境,包括市场环境、法律环境等。就中国农村社会的现实情况而言,经理市场、金融市场、资本市场、并购市场和控制权市场等形成外部激励机制的客观条件都不具备,因此这里的外部治理机制主要是指政府监管。

1. 内部治理机制

(1)决策机制。决策机制是指决策权在组织内部各利益相关者之间的分配格局,即什么样的决策应由谁做出的问题。互助资金组织强调"民有、民管"原则,因此从理论上讲,成员掌握了此类组织的主要决策权。其决策权主要通过两个方式实现:一是直接掌握决策权——成员在村民大会上直接对互助资金的事务进行表决;二是间接掌握决策权——成员选举产生互助资金组织的理事会,把决策权委托给理事会及其成员。

(2)激励机制。激励机制是解决委托人和代理人之间冲突的主要制度安排,即委托人如何设计一套激励机制促使代理人采取适当的行为,最大限度地增加委托人的效用。作为一个包含多重委托代理关系的机构,互助资金组织激励机制的复杂性在于需要同时对以下四类代理人进行激励:首先,对于第一类关系,需要对理事会进行激励。其主要方式是通过薪酬机制完成,也有非经济利益激励,如村民肯定与敬重等;其次,对于第二类关系,需要对大户进行激励。其主要方式是设计小户退出制度。退出权能在较大程度上保障大农与小农之间的利益一致性,因为一旦发生利

益冲突，小户可选择“用脚投票”的方式（包括退出组织或降低合作程度）来保护自身利益；第三，对于第三类关系，需要对借款者进行激励。即由理事会根据村民大会制定的贷款制度和政策对借款者进行贷前甄别和贷后监督，保障资金发放、管理、回收过程的安全；最后，对于第四类关系，由于互助金主要由政府或外援资金构成，借款者主导是一种常态，低成本地获取信贷资金成为大多数成员参加互助资金组织的动机。这种情况下，特别需要对净储蓄者进行激励，具体措施主要反映在村民大会、理事会及监事会成员选举以及贷款制度的安排上。

（3）监督机制。监督机制是互助资金组织的所有者（即成员）对管理者的决策行为、经营结果所进行的一系列审核、监察与督导的行动。监事会作为互助资金组织内部的专职监督机构，是村民行使监督权的主体，它代表全体参与村民监督和检查互助资金组织的工作，对村民大会负责。

2. 外部治理机制

鉴于农村贫困地区的客观环境，当前互助资金组织的外部治理机制主要是政府监管。由于它是村民互助的金融组织，强调村民参与及民主管理，政府对互助资金组织监管的关注点主要放在资金的正常、安全使用和社会风险防范上。资金的正常、安全使用主要是指互助资金是否瞄准了贫困人口、是否能够安全回收以及财务管理是否简洁、透明和规范。而社会风险防范主要是指避免非法集资或者发生大面积坏账，造成群众投入资金无法清偿。

三、仪陇模式与霍山模式比较分析

仪陇模式与霍山模式是当前中国互助资金组织运行模式的两大典型代表。仪陇与霍山都有较好的前期非政府项目运作基础，且运行时间较长。比较而言，仪陇模式强调市场化操作，而霍山模式更多依赖于当地村两委的力量。下文将在上述分析框架下分析这两种模式的治理结构与治理机制的异同，重点比较这两种模式在处理四类治理问题方面所采用的不同途径与方法。

（一）基本情况

（1）仪陇模式。2005 年，国务院扶贫办在四川仪陇县开展了“搞好扶贫开发、构建社会主义和谐社会”的试点工作。依托“仪陇县乡村发展协会”，最先于 2005 年 7 月 23 日在三蛟镇昆山村成立了“贫困村村级发展互助资金”。在近两年的运作过程中，仪陇互助资金项目试点在组织和资金管理方面逐渐步入正轨，效果良好。

（2）霍山模式。1998—2003 年，霍山县实施了为期五年的中荷扶贫项目，互助资金是其中的一个子项目，也是安徽省互助资金试点的开始。随着 2006 年国家将互助资金试点推开，安徽省于 2006 年 3 月在太湖、金寨和霍山三县建立互助资金，霍山模式是其中的典型代表。

（二）两种模式的治理结构

1. 组织结构

仪陇互助资金组织（也被称为“互助社”）由社员大会、互助社管理委员会、农民活动中心及农民小组构成。其中，社员大会负责讨论、协商如组织制度、收益分配、分红数量等所有重大问题。互助社管理委员会设主任、会计、出纳 3 个岗位，负责日常管理工作。互助社下设农民活动中心若干，各活动中心下设小组若干，一个中心一般由就近的 30 - 40 户农户组成，一般分为 3 - 5 个小组。霍山互助资金组织由村民大会、管理小组和互助资金小组构成。其中，管理小组由全体村民民主选举产生的组长、会计、出纳、监督员 4 人组成，主要负责互助资金发放、回收、公布、财务及档案管理、召集会议、联络等工作；互助资金小组一般以村民小组和自然村为单位，由居住相对集中且相互了解的 30 - 40 户农户组成。

整体来看，两种模式在组织结构方面差异并不明显，两者均设有村民大会（或社员大会）和管

理机构(分别称为管理委员会和管理小组),但都没有设立专门的内部监督机构,而是由指定的人员(如监督员)负责组织内部监督。

2. 所有权结构

仪陇资金互助社的资金来源包括两部分:财政投入资金和个人入股资金。它采取"贫困户赠股、一般户配股、富裕户入股"的方式,用政府投入资金作引子,把农户个体的资金聚集起来,建立扶贫互助基金。富裕户自愿入股的,按每股1000元缴纳;一般农户自愿入股的,按每股500元缴纳,政府按1∶1配股,原则上政府配股每户最多不超过2股,即不超过1000元;特困户在自愿入社的前提下由政府赠股1000元,每个村以总户数10%为限确定特困户,特困户的评定由村民民主评选并张榜公示。与仪陇一样,霍山互助资金组织的资金也来自财政投入和个人入股。其中个人入股的方式是:采用农户自愿参与原则,参与农户在向村(组)申请并缴纳一定的配套资金后(100-200元),即成为小组成员(会员),拥有入会的资格。

在所有权方面,两种模式的共同点是都明确规定,由农户出资部分的所有权归个人所有,但在对财政投入资金所有权的界定上有所区别:霍山资金互助组织规定,财政投入资金归全体会员所有(主要体现在小组内成员共同使用);而仪陇资金互助社则进一步将财政投入(包括政府赠股与配股资金)量化到个人,为入会会员颁发股权证,每个会员依照各自所占有的资金数额分享所有权和收益权。比较而言,后者的做法可能更好,因为产权明晰可以加强农户对互助资金的拥有感,同时也为下一步界定分配权奠定基础。

3. 分配权结构

两种模式在收益分配方面的显著差异主要体现在是否分红。霍山互助资金组织规定,互助资金所产生的所有收益在弥补必要的成本外,均转为本金,不分红。而仪陇资金互助组织则规定,互助资金的盈利在扣除必要的积累外,均按照个人所拥有的股份(包括赠股所形成股份)进行红利分配。

(三)两种模式的治理机制

1. 决策机制

决策机制主要解决的是某项决策由哪一部门经由哪些程序制定的问题。两种模式在这些方面没有明显差异。重大决策如所有权安排、分配权安排、贷款管理办法以及管理人员选举委任等都由其最高决策机构——社员大会来决定。在决策程序上,它们都采用了民主协商、一人一票制。

两种模式在决策机制安排方面的主要差异体现在是否允许村干部兼任管理人员。霍山互助资金组织仅规定由全体成员民主选举3-5人组成管理小组,未针对村干部进行专门约定。而仪陇互助资金组织明确要求,管理人员应由全体会员从普通群众中公推选出,村干部不得兼任。

2. 激励机制

上文已提及,对应于四类委托代理问题,互助资金组织需要对四类代理人进行激励,两种模式各自设计了如下制度安排:

(1)对理事会(即管理委员会或管理小组及其成员)的激励。仪陇资金互助社3名管理人员每月可从互助资金的经营利润中支取150元的工资补贴,而霍山互助资金组织则没有任何薪酬激励,规定管理人员的工作是志愿性的,没有报酬。

(2)对借款者的激励。对借款者的激励主要体现在贷款产品及各种相关管理办法的制定上。从表1来看,两种模式在贷款期限和贷款额度上都是相同的,它们对借款者激励的差异体现在利率、担保与还款方式上。首先,贷款利率不同。与仪陇模式相比,霍山模式的利率较低,年利率只有7.2%,甚至低于同期信用社贷款利率。其次,担保方式不同。霍山模式不要求小组成员形成稳

定的联保关系，借款者可任意找 1 户或几户担保。尽管仪陇模式对会员不要求担保，但该组织的会员都有入股，所入股金就是最好的担保抵押。最后，还款方式各异。霍山互助资金采取到期一次性还本付息的还款方式，即还款频率视借款期限而定，当地的借款期限规定为 3 个月到一年不等。而仪陇互助资金的还款设计更为细致，其运作借鉴了“整贷零还”的孟加拉小额信贷的方式。社员还款实行整借零还、定期等额还款，通常每 15 天还款一次。

表 1　仪陇模式与霍山模式信贷管理办法比较①

制度安排	仪陇模式	霍山模式
贷款期限	1 年以内	1 年以内
贷款额度	5000 元	5000 元
贷款利率	8%	7.2%
担保方式	会员无需担保，非会员需要会员担保	本小组任意一户做担保
还款方式	整借零还（10 – 15 天）	整借整还

（3）对大户的激励。对大户激励主要体现在退出权设置方面，两种模式在此项制度设置方面基本相同。霍山互助资金组织规定，成员进退自由，但退出农户只准撤回个人交纳的配套资金。与之类似，仪陇互助资金也规定农户入社、退社自由，当农户退出互助资金组织时同样退还其个人缴纳的资金，而财政扶贫资金部分则不予退还，将被转为新加入农户的增股。

（4）对净储蓄者的激励。无论是从贷款利率，还是从分红来看，仪陇模式重视对净储蓄者的激励，其较高利率与按股分红制度都反映了净储蓄者在组织中占据比较优势地位。与之相反，霍山模式则明显属于净借款者主导的互助资金组织，社员参与进来的主要动机就是如何低成本地获得贷款。

3. 内部监督机制

互助资金组织的内部监督机制主要体现为为保证资金安全与防范信贷风险所采取的各种措施，包括对管理人员与借款者（借款资金）的监督。关于对管理人员的监督，两种模式都没有在组织内部设立专门的监督机构，目前主要靠成员来完成。对于借款者监督，两种模式都通过集中借款日与还款日制度、运用计算机进行资金财务管理，以及提取风险准备金等手段防范信贷风险。相比之下，仪陇互助资金在这方面做得更为细致，以村级互助资金的名义直接在金融机构开户，而霍山互助资金由于未开设村级法人账户，其资金只能存放在管理人员的个人银行账户里。

4. 外部监督机制

两种模式均引入了外部监督，但具体设定方式存在差异。仪陇模式采取的是委托监管方式，即出资方仪陇县扶贫办不直接监管，而是委托第三方专业机构——仪陇县“乡村发展协会”——负责对仪陇互助社进行日常监管。而霍山县政府为了管理互助资金，在县一级成立了专门机构——霍山县贫困村村民生产发展互助资金协会，由该协会统一管理和监督全县村级互助资金的发展。

四、互助资金组织的治理经验与扶贫优势

（一）治理经验

基于上述分析，我们进一步探讨仪陇与霍山两种模式在处理四类治理问题上所采用治理结构

① 资料来源于全国贫困村互助资金试点工作暨培训会参阅材料（二）的《贫困村互助资金运作模式比较研究》，国务院扶贫办、财政部著，2009 年。

与治理机制的异同,进而揭示互助资金组织治理的基本经验以及存在覆盖与可持续优势的根源。表2从所对应的治理问题角度比较了仪陇与霍山互助资金组织在治理结构与治理机制上的差异。从表中可以发现,两种模式在组织结构、所有权结构、决策机制、内部监督机制等方面基本相同,但在分配权结构、激励机制、外部监督机制上却存在较大差异。

表2 仪陇模式与霍山模式治理结构与治理机制比较

类别	对应治理问题	具体内容	
		仪陇模式	霍山模式
治理结构			
组织结构	a;b;c;d	①社员大会 ②互助社管理委员会 ③农民活动中心 ④农民小组	①村民大会 ②管理小组 ③互助资金小组
所有权结构	b;d	①财政资金量化到个人,会员依照所占数额享有所有权和收益权 ②农户投入资金归个人所有	①财政投入资金归全体会员所有 ②农户投入资金归个人所有
分配权结构	d	①盈利扣除积累后按照个人股份分红	①收益弥补成本后转为本金,不分红
治理机制			
决策机制	a;b;c;d	①社员大会是最高决策机构 ②决策程序实行民主协商 ③管理人员不能由村干部兼任,在普通村民中经民主选举产生	①社员大会是最高决策机构 ②决策程序实行民主协商 ③管理人员由全体组织成员民主选举产生
激励机制	a;b;c;d	①管理人员从利润中支取工资 ②年利率8% ③以股份变相担保 ④定期等额整借零还 ⑤成员退社自由,退出农户只退还其个人资金 ⑥净储蓄者占优势	①管理人员不拿报酬 ②年利率7.2% ③担保要求宽松 ④一次性还本付息 ⑤成员退出自由,但退出农户只准撤回配套资金 ⑥净借款者占优势
内部监督机制	a;c	①管理人员主要由社员监督 ②集中借款日与还款日 ③提取风险准备金 ④资金存入组织账户	①组织内部设有监督员 ②集中借款日与还款日 ③提取风险准备金 ④资金存入管理人员个人账户
外部监督机制	a	政府委托第三方进行监管	政府部门进行监管

注:所对应的四类治理问题分别以a、b、c、d代表。a表示社员与理事会成员之间的委托代理关系;b表示大户与小户之间的委托代理关系;c表示理事会与借款户之间的委托代理关系;d表示净借款者与净储蓄者之间的委托代理关系。

接下来,针对互助资金组织存在的四类治理问题,总结当前治理模式的基本经验与不足。

1. 成员与理事会之间的委托代理问题

互助资金组织重视治理结构的民主化设计,并在此基础上制定相对周详的决策、激励及监督机制。特别是,仪陇模式要求管理人员不能由村干部兼任,这将有效避免互助资金组织与行政权力的交织,保证组织的独立性。但两种模式共同的不足之处是没有设置专门的内部监督机构(如

监事会），这会导致管理人员的工作效率、贷款公平性得不到较好的监督。

2. 大户与小户之间的委托代理问题

互助资金组织设计了小户配股或赠股及退出制度安排，以此来制衡大户与小户由于目标差异所造成的分歧。一方面，互助资金组织从始至终强调产权归属，不论大户入股还是小户配股或赠股，其入股金额都有明确产权界定。另一方面，互助资金组织强调了成员具有自由进入或者退出的权力。上述制度设计在不抑制大户参与互助资金发起与运营工作积极性的同时起到了保护小户利益的作用。

3. 理事会与借款者之间的委托代理问题

互助资金组织设计了较低的利率、灵活的还款方式、较为宽松的抵押担保条件等激励措施，并配套了集中借款、还款日和提取风险准备金等监督手段，其用意是克服借款人道德风险问题。同时，较低的利率、宽松的抵押担保条件也体现了互助资金的扶贫属性。

4. 净借款者与净储蓄者之间的委托代理问题

上文已提及，净储蓄者在仪陇模式中占据主导地位，而霍山模式相对而言更倾向于净借款者主导。如前所述，若净借款者在互助资金组织中占据主导地位，则最终的管理办法更可能“偏向于”借款者，例如，贷款利率较低。这种较低利率和相对便利的贷款条件及还款方式客观上降低了村庄富裕群体向互助资金贷款的门槛，因为在这种条件下，能够从信用社获得贷款的富裕户会优先选择借用互助资金，从而出现与贫困户争夺有限资金资源的情况。显然，这不利于扶贫目标的实现。同时还应看到，若净储蓄者占据绝对主导地位，对贫困群体也有不利影响，例如提高贷款利率会增加贫困户的贷款成本、道德风险等。因此，无论是从扶贫还是可持续发展来看，都需要在治理结构与治理机制上进一步平衡净借款者和净储蓄者之间的利益矛盾，而当前的两种模式在这一方面还有改进空间。

（二）扶贫优势

与传统信贷扶贫项目相比，互助资金组织作为一种内生性扶贫资金供给模式，其独特的治理结构与治理机制较好地解决了复杂的内部治理问题，达到了兼顾社会公平与经济效率、平衡组织内部不同利益相关者权益的目标，这是其同时优化贫困覆盖与可持续发展的原因所在。其优势具体体现在如下几个方面：

第一，遵循民主原则的治理理念是互助资金优化贫困覆盖的基础。互助资金组织通过推行民主化治理理念，保证了贫困农户参与互助资金组织并获取资金收益的公平性，使贫困群体获得贷款谋发展的同等机会。

第二，倾向目标群体的治理路径是互助资金优化贫困覆盖的手段。在政府财政资金的支持下，互助资金组织利用向贫困群体倾斜的股权分配制度，平衡了大户与小户在组织中的潜在矛盾，在一定程度上实现了富裕群体和贫困群体对互助资金的分享。

第三，强调产权意识的治理原则是互助资金实现可持续发展的前提。以明晰产权为基础的治理结构和治理机制将增强成员对互助资金组织的归属感，提高其参与、管理组织的积极性，并在这一过程中提升贫困社区、贫困群体自身发展能力，从而促进互助资金组织的可持续发展。

第四，发展灵活多样的治理手段是互助资金提升可持续性的动力。互助资金组织通过贷款产品、还款方式、内部监督机制的设计，能够有效地克服借款人道德风险问题，保证资金的安全及滚动利用，这有利于互助资金组织的可持续发展。

第五，政府的有效引导和监管是互助资金实现二元目标的政策保障。政府向互助资金注资，强化了政府发展互助资金的政策信号，能够打消农民出资入股的顾虑；同时，政府主导的外部监

管,营造了良好的金融环境,能够有效防范互助资金的风险。政府的引导和监管是互助资金优化贫困覆盖和实现可持续发展的重要保障。

五、结 论

与信贷贴息和非政府小额贷款等项目相比,互助资金在贫困覆盖深度与可持续性方面皆具优势。本文在把握互助资金组织特性及治理问题特殊性的基础上,构建了一个将治理问题、治理结构与治理机制贯穿起来的分析框架,通过将互助资金的治理结构(包括组织结构、所有权结构、分配权结构)以及治理机制(包括决策机制、激励机制、监督机制、外部治理机制)与其四类治理问题(分别是成员与理事会、大户与小户、理事会与借款者,以及净借款者与净储蓄者之间的委托代理关系)一一对应,以考察互助资金组织治理结构与治理机制的有效性。

运用上述框架,本文对仪陇和霍山两种互助资金模式进行了比较分析,并总结了当前互助资金组织的治理经验与扶贫优势。结果表明,互助资金在组织治理方面所采用的独特制度安排是其同时优化贫困覆盖与实现可持续发展的根本原因:(1)在覆盖贫困方面,以民主协商为准则的组织结构、清晰界定的产权和分配权结构以及宽松适用的抵押担保制度,是互助资金组织扩大覆盖广度与深度的组织制度保障。其中,民主化原则是贫困群体能够平等参与组织管理、公平分享互助资金的制度基础;产权及分配权的清晰界定是保障小农户和贫困群体权益的前提,也是体现互助资金公平性的重要方面;宽松的抵押担保机制及与之相适应的还款方式是互助资金瞄准贫困群体的有效手段。(2)在可持续方面,明晰的产权结构与有效的激励监督机制提高了组织的运行绩效。其中,相对明晰的产权界定能够激励成员关心、监督互助资金组织的管理与运行;互助资金组织对贫困群体的赠股起到了制衡大户与小户由于目标差异造成的分歧;以农村社会资本为基础的内部监督机制及政府主导的外部监管有效防范了互助资金的信贷风险与社会风险;有限的管理支出与基于农村社会资本的甄别、监督机制降低了互助资金的运行成本。

本文同时发现,互助资金组织在治理方面仍存在改进的空间:(1)在治理结构方面,互助资金组织缺乏完善的内部监督机构(如,监事会)。长远来看,随着互助资金组织资金规模和业务量的扩大,内部监督机构的缺失不利于降低组织运行成本、保障组织目标的公平。(2)在治理机制方面,互助资金组织存在对管理人员和净储蓄者激励不足的问题。如果对管理人员激励不足,则会在追求低供给成本的同时造成管理者控制倾向;对于净储蓄者激励,虽然两种模式针对净借款者与净储蓄者之间的利益冲突进行了相应的制度设计,但设计目标并不十分明确,未能明确体现出"保护"净储蓄者的制度取向,因此仍需要继续探寻平衡二者利益矛盾的制度安排。(3)现有的相对贫困群体的配股和赠股措施仍不能从根本上改变大户更容易而贫困户难以获得互助资金贷款的现实。针对上述不足,我们建议:第一,在制度层面研究有效激励管理人员的办法,既能实现互助资金低成本供给,又能保障资金使用的公平。第二,制定有效缓解大户主导互助资金组织的制度安排,让小户特别是贫困农户能够分享互助资金组织的贷款权利和收益权利,进一步促进互助资金组织的覆盖深度。第三,在深入研究净储蓄者和净借款者的委托代理问题的基础上,制定切实有效的净储蓄者激励机制,促进互助资金的可持续发展。

参考文献:

[1] 吴国宝. 扶贫贴息贷款政策讨论[J]. 中国农村观察,1997,(7):7-13.

[2] 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.

[3] 程恩江,徐 忠. 中国小额信贷机构调查[M]//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，2007：90 - 111.
[4] 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.
[5] 吴　忠，曹洪民，林万龙. 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，2008：53.
[6] 李　辉. 中国贫困村互助资金[M]. 北京：经济科学出版社，2012：16.
[7] 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，2006：24.
[8] LABIE M, PERILLEUX A. Corporate Governance in Microfinance: Credit Unions [R]. Universite libre de Bruxelles: Centre Emile Bernheim, Solvary Business School, 2008.
[9] SMITH B D, STUTZER M. Adverse Selection and Mutuality: The Case of the Farm Credit System [J]. Journal of Financial Intermediation, 1990, (1): 125 - 149.
[10] BANERJEE A V, BESLEY T, GUINNANE T W. The Neighbor's Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1994, (109): 491 - 515.
[11] BESLEY T, COATE S. Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral [J]. Journal of Development Economics, 1995, (46): 1 - 18.
[12] DAVIS K. Credit Union Governance and Survival of the Cooperative Form [J]. Journal of Financial Services Research, 2001, (19): 197 - 210.

Village Development Mutual Aid Fund: Organization, Issues, Structure and Mechanism

LIU Xi-chuan[1], CHEN Li-hui[2], YANG Qi-ming[2]
(1. *The School of Economics and Management, Zhejiang Sci-tech University, Hangzhou* 310018, *China*;
2. *China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou* 310058, *China*)

Abstract: In the village development mutual aid fund organization, members play the multi-role of shareholder, manager and customer. This paper constructs a framework to connect the governance issues, governance structure and governance mechanism, within which, Yilong and Huoshan cases have been compared. The study found that an organization structure which is based on democratic rules, with clear ownership, flexible and easy mortgage-backed system, and a gift share right for the disadvantaged groups have effectively alleviated the conflicts among interest agents in the organization, however, some problems, such as lack of the incentives, and rich rural households dominance, still exist.

Key Words: government anti-poverty policy; the village development mutual aid fund organization; governance structure; governance mechanism