四川仪陇农村扶贫资金互助社调研报告

作者：孙同全、张照新

扶贫资金互助社是我国扶贫方式的重要创新，通过互助支持贫困户发展自主经营，提高贫困农户自我管理、自我组织和自我发展的能力。自上世纪 90 年初，我国就开始农民资金互助试点。四川省仪陇县是国家扶贫工作重点县，位于川北低山与川中丘陵过渡地带。2005 年仪陇县为了探索扶贫资金的有效运用方式，创立了村级扶贫互助社，以财政扶贫资金为引导，鼓励农民开展互助，解决生产发展资金问题。这一性探索得到国务院扶贫办认可，成为全国贫困村村级发展互助资金试点。为了更好促进扶贫资金互助社的发展，2014 年仪陇县政府与中国国际经济技术交流中心签订合作合作备忘录，承接联合国开发计划署（UNDP）援建中国建设普惠金融体系项目——仪陇县小额信贷扶贫创新试验项目，成立了仪陇县民富农村可持续发展服务中心（简称民富中心），对仪陇县的扶贫互助社进行孵化、培育、改造等服务和管理，对于完善仪陇扶贫互助社管理机制健全风险防控机制起到了重要作用。

为总结仪陇扶贫互助社的模式和经验，调研组于 2017 年 7 月 13 日至 7 月 17 日赴仪陇县对扶贫互助社开展了调研，与县扶贫据、民富中心进行座谈，深入 7 个扶贫互助社访谈，并与县政府进行沟通和交流。总的看，仪陇县扶贫互助社成效明显，满足了贫困村农民在理财和借贷方面的金融需求，解决了农村金融服务不足的问题，支持了贫困户自主经营和脱贫。民富中心的成立，是仪陇扶贫互助社的一个亮点，使其在管理体制和风险防范机制上走出了自己的特色，构建了扶贫互助社防范金融风险的有效机制，有效控制了金融风险，也为农村合作金融风险防控模式做了有益探索。但仪陇扶贫互助社也面临管理机制与政策规定不完全一致、内部民主管理民主监督机制不够健全、管理人才缺乏、办公和信息化管理设施条件落后、部分扶贫互助社规模较小等问题，需要进一步创新试点模式，强

化民主参与和管理，完善管理体制和相关政策，推动仪陇扶贫互助社在支持农民脱贫致富中发挥更大作用。

一、仪陇扶贫互助社兼资金互助社的特性

尽管仪陇扶贫互助社最初是由扶贫部门推动发展起来的，其初衷是扶贫，但由于财政扶贫资金投入不足，社员入股股金成为主要资金来源， 导致其在发展过程中逐步与其他地区的扶贫互助社有了差异，在实际运作上，兼具扶贫互助和资金互助两方面的特性。

1、扶贫互助社的设立

2005 年，为了在扶贫中充分发挥农民的主动性，提高农民的组织化水平，仪陇县在国务院扶贫部门的支持，开始探索成立扶贫互助社。在试点之初，由于大多数村都是贫困村，仪陇采取竞争方式确定试点村。具体做法是：各乡镇以村为单位组织群众讨论是否开展试点，群众自愿参与率占总户数 75 %以上的村，才能取得竞争资格；然后由竞争试点参加公开竞争答辩，县扶贫办、财政局、农业局等相关部门组成评审组当场进行综合评分，根据得分高低确定试点村。

第一个扶贫互助社是 2005 年 7 月在仪陇县三蛟镇昆山村开始试点，作为一种扶贫组织，扶贫互助社仪陇县民政局登记注册为社团法人。为了体现扶贫互助社的特性，仪陇扶贫互助社实行“贫困户赠股、为一般户配股、由富裕户购股”。贫困户由政府财政扶贫资金按每户 1000 元赠股；一般低收入户每户由政府配股 500 元，农户自己再出 500 元，形成 1000 元股份；家庭条件相对较好的农户则按 1000 元/股的标准自愿出资购股参加(最多可购买 2 股)。2006 年底全县有 22 个村通过竞争取得试点资格。随着逐步发展。到 2016 年底，仪陇县成立了 50 个扶贫互助社。

仪陇县 2016 年规定，扶贫互助社原则上只在贫困村发展，有条件的贫困村需自愿向县主管部门成立扶贫互助社的申请。但从实际情况，为了便于工作，部分村干部团结、工作积极、公信力强，且扶贫任务相对较重的非贫困村也可以申请成立扶贫互助社。特别是 2015 年以来，随着精准脱贫进度的加快，不少贫困村陆续摘帽，导致大部分扶贫互助社所在的村已经不属于贫困村。据核查，在 50 个扶贫互助社中，有 29 个村属于非贫困村。

2、入股社员组成

根据仪陇县的文件，各村扶贫互助社社员原则上限制在本村以内，凡是年满 18 岁，有独立民事行为能力的本村村民都可以参加。因扶贫攻坚确需跨村发展社员的，须报经业务主管单位批准并明确跨村范围，跨村最多不超过两个村且须是相邻村。社员入社自愿、退社自由、利益共享、风险共担。社员单笔入社资金最多不超过 10 万元。

从实际调研看，大多数扶贫互助社的成员主要来自村内。但由于不少村庄距邻村很近，甚至已经融合在一起，所以部分扶贫互助社也吸纳了来自邻村的社员入股，但占比不大。据统计 50 个扶贫互助社跨村吸储 603 万元，占社员入股总金额的 9.6%。从社员入股数量看，大多数社员入股金额不大。入社社员总数为 5769 人，人均出资 1.08 万元。在扶贫互助社中，有相当比例的股金来自老年农民的养老钱或者私房钱。据大丰乡金盆村扶贫互助社反映，农民养老年入股占到该社入股金的 70%左右。

3、管理人员组成

按照政府要求，扶贫互助社由入股农户以“海选”方式民主选举主任、会计、出纳各 1 人，主要负责扶贫互助基金管理。尽管文件上规定，村干部一般不担任互助社的管理工作，不干预互组织管理。但从我们走访 10 个扶贫互助社来看，多数村扶贫互助社都由村干部或者曾经的村干部担任主要管理人员。如在新改镇三清村，常务理事龚光力实际上是扶贫互助社的负责人，他曾经历任村文书和副主任。在永乐镇大柏村扶贫互助社的负责人晏春荣，也是村里的计生干部。实际上，由于农村劳动力大量外出，农村中能够承担扶贫互助社管理工作的人员并不多，而村干部则是村中留下的为数不多的精英。另一方面，选择村干部作为管理人员，也增强了农户对于扶贫互助社的信任程度。因此由他们担任扶贫互助社的管理人员符合仪陇农村实际状况。

4、资金主要来源

仪陇县 50 个扶贫互助社的资金总额为 6787.56 万元，社均 135.75 万元，最多的 797.98 万元，最少的 4.5 万元，多数（32 家）为 100 万元以下（如图 1）。

现有扶贫互助社资金来源主要有两个：一是财政补助资金，二是社员投入资金。财政资金分为两项：一个以贫困村村级互助资金方式提供的财政资金。这项政策从 2006 年开始实施，2016 年停止，有 39 个扶贫互助社获得了财政提供的资金。2016 年以后成立的扶贫互助社都获得这项资金；另一个是 2016 年四川省实行“贫困村贫困户产业扶持周转

金”政策，2016 年之后成立的 11 家扶贫互助社中有 2 家得到了该项财政资金[1]，其他 9 家没有得到。从 2006 年到 2016 年底，仪陇县共有 41 个扶贫互助社获得的财政资金，总额为 514.3 万元，占其资金总额的 8.80%，社均 12.5 万元。最多的是 23 万元，最少的是 4.5 万元，多数合作社得到 15 万元的支持。

社员股金是扶贫互助社的主要资金来源。至 2017 年 5 月底，50 个扶贫互助社社员股金为 6273.4 万元，社均 125 万元。其中，得到财政资金扶持的 41 个扶贫互助社的社员股金 5844.97 万元，社均 142.56 万元。最多的为 782.98 万元，最少的为 0 元（有两家，均已关闭）。没有得到财政资金的 9 家扶贫互助社社员共出资 428.29 万元，社均 47.59 万元，最高的 95.36 万元，最少的 22.52 万元（见表 1）。

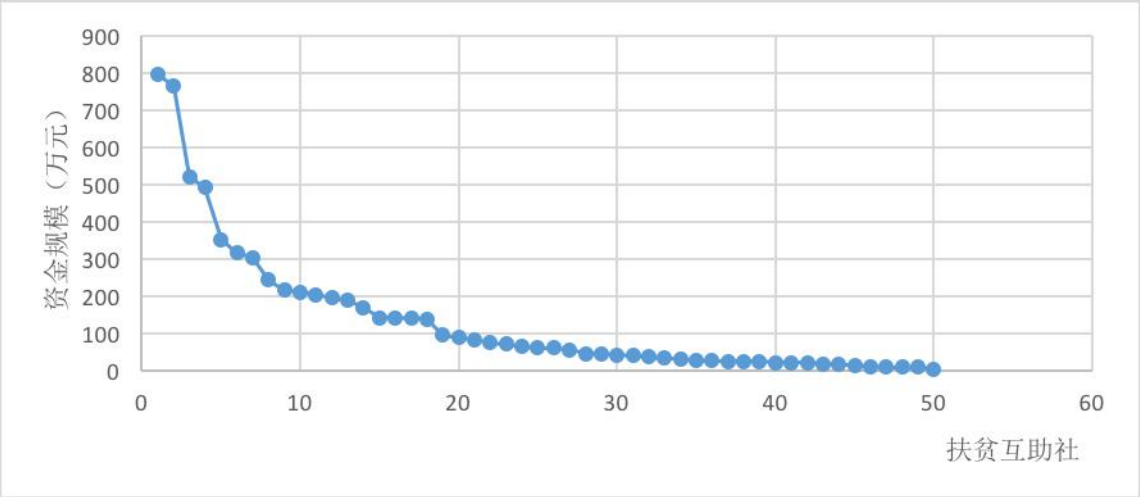

图 1 2017 年 5 月底仪陇县 50 家扶贫互助社的资金规模分布

数据来源：中国国际经济技术交流中心

表 1 2017 年 5 月底仪陇县 50 家扶贫互助社资金规模与来源

单位：万元

类别	资金总额	社均资金额	最高	最低
50 个扶贫互助社	6787.56	135.75	797.98	4.5
其中：41 个得到财政资金的扶贫互助社	6359.27	155.10	797.98	4.5
其中：财政资金	514.30	12.54	23	4.5
社员投入资金	5844.97	142.56	782.98	0
9 个未得到财政资金的扶贫互助社社员投入	428.29	47.59	95.36	22.52

数据来源：中国国际经济技术交流中心

[1] 2017 年成立的鹅山寨和白瓦房扶贫互助社各得到 15 万元的财政资金。

总体上看，财政资金占比资金中的占比较低。在没有财政资金支持的情况下，2016年之后仍然有9家扶贫互助社成立，说明了农民资金互助的需求仍然比较旺盛。

5、资金借用小额短期以社区内为主

扶贫互助社在借款上的借款坚持小额、多笔、短期，服务社员，坚持扶贫、扶弱宗旨。据民富中心统计，50个扶贫互助社累计借款6650万元，借款笔数为1418笔，平均每笔4.69万元。从借款用途看，主要是用于生产经营、建房、助学和医疗等方面救急等。如新改镇三清村扶贫互助社，从2009年成立至今，目前在借余额297万元，84笔，其中，发展产业借款占到40%，经商借款占30%，建房借款占20%，其余为上学和生活急需借款。

在借款规模上，按照规定资金规模在100万元以下的扶贫互助社，单笔借款上限原则上不超过5万元；100万元（含）以上的扶贫互助社单笔借款上限原则上不超过10万元。从实际看，绝大多数借款都在5万元以下，但多数扶贫互助社都有单笔达到10万元的借款，最高的甚至达到15万元。如大丰乡金盆村扶贫互助社单笔借款达到15万元。

扶贫资金互助社资金占用费率月息在9‰。从调研情况，扶贫互助社一般是参照商业银行同期贷款利率，实行市场化浮动，最高不超过月利率15‰。各个扶贫互助社也制定了各自的费率。如大丰镇金盆村扶贫互助社对极贫户给予月息6‰，其他农户都是9‰。马鞍镇林英村、大柏村和和三清村扶贫互助社，资金占用费则是根据借款金额实行浮动。如在大柏村，5万元以下的借款，占用费费率月息为9.5‰，5万元以上10万元以内，费率为11‰，10万元的费率为12‰。在三清村，1万元以内的，月息费率为9.6‰；1-3万元，月息费率为9.9‰；3-10万元的，月息费率为12‰。

从区域范围看，多数借款发生在村内，但也有跨村出借的现象。根据核查结果，跨村出借1900万元，占到累计借款比例的6650元的28.6%。也存在向城镇人口出借的现象。据核查，向城镇人口出借1207万元，占到18.2%。向非社员出借409万，占到6.2%。 向财政人口出借110万，占1.7%。

6、多重风险防范机制

各个扶贫互助社对于风险控制比较重视，都通过各种方式强化了风险防范。首先是在借款流程上加以审核。借款审核主要是通过互助社的管理人员进行。一般来说过，借款户

向扶贫互助社管理人员提出申请，在规定限额内的借款由扶贫互助社三名管理人员共同审核，主任签批。

其次是实行多重担保机制。各个扶贫互助社一方面要求借款实行家庭担保，同时由管理人员或者村干部进行联保。一般要求借款人的家人须为借款提供连带责任担保；一家人不能在扶贫互助社有多笔借款。如在三清村，农民提出借款申请后，管理人员调查询问情况和资金用途，然后由三名管理人员讨论，再找村民小组长核实，由村民小组长签订联保协议，并由家庭担保，最后发放借款。在大柏村，则由一个管理人员作为首席联保人，家庭成员担保，即可借款。对于单笔借款额度的控制，也有助于风险的防范。

还款方式则采取按月结息、到期还本的方式。借款人要每月结清利息。在借款到期之前，扶贫互助社管理人员一般地都会通知借款人准备还款。扶贫互助社为了防止挤兑，还规定社员支取大额入社资金 5 万元（含）以上的要提前三天预约。

7、收益与分配

按照 2009 年国务院扶贫办制定《贫困村互助资金试点操作指南（试行）》规定，扶贫互助社作为一个财政扶贫方式的创新，资金占用费收益主要用于弥补运行成本、公益金和公积金，没有社员股金利息分红。但在仪陇，由于仪陇扶贫互助社的资金主要来源于社员股金，因此不分红是不现实的。因此扶贫互助社都以会务费的名义对资金占用费收益进行分红。仪陇民富中心规定，资金占用费收益 15%提取借款风险金，30%为扶贫互助社管理人员工资；分别按照 2%和 3%分别提取公积金、公益金，按 5%提取扶贫互助社日常办公业务费，10%为业务主管单位管理费用，35%为社员会务费用于对入股资金分红。

各个合作社也根据资金占用费收入采取了不等的分红付息的标准。如新改镇三清村扶贫互助社，对于社员入股资金，不满 1 年的，按照银行存款利率计算，三个月以内按照活期存款计算。存款 1 年以上，则根据资金占用费收益进行分红。不同年份收益分配有所差别，2016 年每万元分红 500 元，最高年份每万元分红 600 元。2016 年，三清村扶贫互助社收益 37 万元，提取 14 万元用于分红，占总收益的 37%左右。永乐镇大柏村扶贫互助社对于入股资金则按照每万元 600 元的固定利息进行分红。在马鞍镇琳英村，扶贫互助社在

2014 年是按照每万元 600 元的标准分红，2015 年和 2016 年，则按照 450 元的标准进行分红。

（4）退出机制

《贫困村互助资金试点操作指南（试行）》规定，如果扶贫互助社没有按章程的规定管理和使用互助资金、借款比例连续 6 个月低于互助金总额的 50%、资金不良借款率超过 15%以上、互助资金净值低于互助资金总额的 75%，或者违反贫困优先的规定，则要退出。民富中心则规定：若如果管理人员不作为、业务拓展困难的扶贫互助社，可以申请或由业务主管单位建议退出并注销；对不遵守章程、违规发放借款、借款风险预警限期整改无果的，停止互助资金经营并注销。仪陇县规定：扶贫互助社新成立 12 个月后或原成立的截至 2016 年 6 月底，互助资金规模未达到 50 万元的，原则上按程序退出并注销。凡退出或注销的扶贫互助社，按要求收回国家投入的财政周转金。但从实际操作看，尽管一些扶贫互助社运转陷入停滞，政府也没有强制其退出。如日兴镇水磨村的扶贫互助社，2006 年兴办，有 50 多户入户，入户资金为 6 万元，财政补助 8 万元。由于距离日兴镇很近，所以农民入股积极性不高，导致股金规模一直在 14 万元，没有扩大。但该互助社也没有退出。

二、民富中心是贫互助社管理制度的重要创新

监管职责缺位是扶贫互助社，也是农民合作金融发展面临的主要制约因素。仪陇县在商务部国际经济交流中心的指导下，通过设立民富中心，不仅强化了对扶贫互助社的监管，更是一个组织制度创新，对于农村合作金融发展具有重要借鉴意义。

（一）民富中心的功能和作用

民富中心在民政局注册为民办非企业法人，业务主管单位为扶贫移民局。扶贫移民局下设有事业单位“扶贫互助指导监督中心”（以下简称监督中心），由扶贫移民局授权，

负责全县扶贫互助社的制度建设、资金拨付和指导监管等工作。如图 2 所示，民富中心接受扶贫移民局和监督中心的委托和授权，代为管理扶贫扶贫互助社，执行监管、资金余缺调剂、业务指导、制度建设等方面的任务。

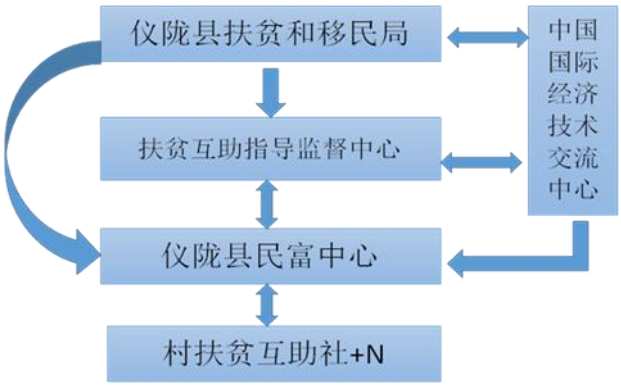

图 2 民富中心的角色与地位

民富中心受监督中心委托，负责对扶贫互助社开展日常服务、管理和监督工作。按照设计，民富中心的宗旨和目标是为农民合作社和资金扶贫互助社服务的社会化中介服务平台，通过向扶贫互助社提供专业化服务、引进外部资金、开展公益活动和项目合作等方式，提升扶贫互助社管理水平，促进扶贫互助社可持续发展。

具体有 7 项职能：一是建立统一的规章制度，使各扶贫互助社的业务开展有章可循；二是民富中心向扶贫互助社进行业务指导，提高扶贫互助社的业务管理能力；三是民富中心对规章制度的执行情况进行检查，对财务管理工作进行托管，在服务的同时，监督扶贫互助社合法合规经营，发挥外部监管职能。四是提供专业技术支持，提供信息咨询、能力建设、信贷业务管理、农产品市场营销等一揽子的支持和服务。五是民富中心为扶贫互助社以及其他农民合作社引入外部资源，并利用托管的各项资金，在扶贫互助社之间调剂资金余缺。六是帮助扶贫互助社筹划公益项目，促进贫困乡村社会事业发展。七是民富中

心还计划孵化新的扶贫互助社，并推动扶贫互助社开展生产和供销合作，向三位一体的综合农民合作组织转变。

（二）民富中心的治理结构

在议事和决策层面，民富中心设有理事会、监事会。理事会有 7 名理事，分别来自监督中心 1 人、交流中心 2 人、扶贫互助社 2 人、民富中心管理人员 2 人，其中理事长由交流中心项目主管人员担任，副理事长由监督中心主管领导担任；监事会有监事 3 人，来自扶贫移民局和其他相关政府部门，其中监事长有扶贫移民局领导担任。

在执行层面，民富中心设有主任、综合办公室、内务部、会计财务部、外勤部等部门。主任由副理事长兼任，即监督中心主任同时是民富中心的主任。

民富中心之下是村级的扶贫互助社。截至 2017 年 6 月底，共有 50 个扶贫互助社与民富中心签订了代管协议，接受民富中心的服务与管理。

（三）民富中心的资金来源

民富中心的初始资金来源于五个方面。注册资金来自政府，为 3 万元。其余资金主要来自四个方面，一是交流中心提供的 150 万元项目资金，二是民富中心代管各村扶贫扶贫互助社“三金”（公积金、公益金、风险准备金）、；三是扶贫互助社管理人员的上岗保证金 7.1 万元，四是各扶贫互助社管理人员缴纳的风险保证金 81 万元。五项来源共计 316.1 万元（见表 2）。

表 2 民富中心初始资金来源

单位：元

项目	金额
1. 注册资金	30,000
2. 交流中心项目资金	1,500,000
3. 代管三金（公积金、公益金、风险准备金）	750,000
4. 上岗保证金	71,000
5. 风险保证金	810,000
合计	3,161,000

数据来源：中国国际经济技术交流中心

（四）对扶贫互助社的服务与监管

民富中心目前主要的服务主要有 5 项职能：

一是协助扶贫互助社完善治理机制。推动扶贫互助社召开理事会和社员代表大会；完善各项制度。结合县审计局对全县 42 家扶贫互助社的审计结果和县委县政府提出的整改意见，2016 年 2 月民富中心制定了《仪陇县村级扶贫扶贫互助社管理细则》，在扶贫互助社从民富中心融资、日常管理量化考核、资金使用、风险管理、财务管理、人员薪酬、以及扶贫互助社和管理人员退出等方面作出详细规定，以指导扶贫扶贫互助社的规范发展。

二是监管监管，强化信贷风险防控。民富中心按照“谁放谁收，终身问责”的原则，通过要求管理人员缴纳上岗保证金和风险保证金，建立首席联保人制度，加强扶贫互助社管理人员的责任心和风险意识，扶贫互助社防范管理人员失责渎职风险。通过同时，民富中心倡导各扶贫互助社建立借款人家庭成员和亲友联保制度，帮助各扶贫互助社建立风险拨备、风险预警和贷前调查等制度。此外，民富中心还需负责各村扶贫互助社运营的日常监管，检查各扶贫互助社会计信息、现金和银行存款，确保会计信息真实、库存现金和银行存款账证、账实相符。

三是对扶贫互助社提供资金调剂与支持。民富中心一方面为扶贫互助社争取财政专项帮扶资金，补充扶贫互助社的互助资金；另一方面设立专项借款基金，来源有中国国际经济技术交流中心资助项目周转资金、个别村扶贫互助社盈余资金、代管村扶贫互助社三金（风险准备金、公益金、公积金）、村扶贫互助社管理人员的上岗保证金。民富中心将其中 75%以短期拆借的方式，借与互助资金不足的扶贫互助社，满足其社员借款需求；留存 25%用于预防各村扶贫互助社的挤兑风险。专项借款统一实行月利率 5‰或年利率 5%。

四是财务代管、业务指导和人才队伍建设。民富中心接受部分扶贫互助社委托，代管其财务工作。民富中心对全县扶贫互助社的管理人员采取经常性的培训、到村现场指导等方式，提升扶贫互助社管理人员的业务技能和职业操守。自 2014 年至 2017 年 7 月，民富中心为全县扶贫互助社管理人员组织了 15 次大规模培训，召开了 6 次扶贫互助社发展方

案研讨会，举行了 3 次财务赛账（即评选财会簿记优秀者），到村现场指导、分组研讨和针对问题培训近百场次，受训人员达 1400 多人次。

五是孵化综合性农民合作组织。为探索“资金互助、生产合作、购销联合”三位一体的农民综合合作发展之路，民富中心选择了部分扶贫互助社开展综合服务试点。例如，民富中心支持大风乡金盆村扶贫互助社组织社员以资金、劳动力和撂荒土地入股，简称产业互助组，种植中药材黄精。2016 年 8 月，该社种植黄精 30 亩，预计将达到 300 亩；新政镇柳树店村扶贫扶贫互助社与本村果树专业合作社结合，在社员果树新品种引进、改良、蔬菜种植和牲畜养殖方面，共投入互助资金上百万元，社员产出的盈余资金有回流到扶贫互助社，形成了良性之间资金的良性循环。

六是组织扶贫互助社参与公益活动。民富中心还组织扶贫互助社参与公益活动，先后组织实施了“芳菲绿色手绢计划”、捐赠图书自动化管理软件、捐赠贫困山村学生生活学习用品、为新城小学年捐助学经费、为重病家庭组织募捐等公益活动，来帮助贫困村的特困群体，推动贫困山区互助合作意识和能力的提高。

（五）民富中心的服务收入和运营

根据仪委办 3 号文，每个扶贫互助社应按经营收益的 10%向民富中心缴纳管理费用。此外，民富中心运用中国国际经济技术交流中心资助的 150 万元项目周转资金、个别村扶贫互助社充盈资金、代管村扶贫互助社三金（风险金、公益金、公积金）、村扶贫互助社管理人员的上岗保证金组成了中心的专项借款，其中 75%采用短期拆借的方式，用于支持互助资金不足的村级扶贫互助社农户借款需求。对于借款额在本扶贫互助社缴纳的风险储备金以内的，不收费，对于超额部分，按月息 5‰收费。

三、仪陇扶贫互助社有效解决偏远地区农民金融需求

仪陇扶贫互助社的发展，不仅为当地农民提供了有效的金融服务，也为农村信用合作发展模式做了积极探索，尤其是通过民富中心的组织制度创新，构建了有效的风险防范机制，强化了对信用合作管理层的监督和管理，为农村地区信用合作发展探索出了一条有效的路子。

（一）扶贫互助社有效满足了当地农民尤其是贫困人口的金融需求

一是将闲散资金变为社区发展资本，有效缓解了贫困乡村的资金短缺问题。扶贫互助社用资金互助方式，发挥“熟人社会、知根知底”的优势，将农村留守人群手中零散、不确定的收入和外出务工人群手头闲置的资金聚集起来，用于区域内有资金需求的农户家开展生产经营，改善居住条件，解决生活困难，在一定程度上解决了社区发展的资金约束。

现在一般情况下，农民的资金互助，都强调资金要用于生产，不能用于消费，理由是生产可以产生利润，能够保障偿还贷款本息，而生活性贷款不能产生利润，无助于借款的偿还。实际上，农户的资金用途是多种多样的，借贷资金与自有资金同在一个“资金池”中，借款人会统筹使用。因此，规定资金只能用于生产性活动的实际意义不大，至多是一个导向性要求。

当前，随着农民收入的不断增加、新农村建设的发展以及农业结构的转型，农村出现了许多不同以往的资金需求，例如改善住房条件、购车或其他大额消费、小型种养殖业、小型创业的资金周转等。此外，子女上学和家人治病等突发性资金需求仍然比较常见。这些资金需求一般都具有临时性、小额、急需、短期等特点，正规金融机构的金融服务往往难以满足，扶贫互助社的资金互助很好地填补了空白。截至 2015 年 12 月底，全县扶贫互助社帮助全县 30 多个乡镇、9660 户农户发展生产经营，受益达 3 万人次；累计发放借款 10660 笔，累计金额 12028 万元。至 2017 年 5 月底，民富中心管理的 50 家扶贫互助社的借款余额为 6650.65 万元，共 1418 笔，笔均 4.69 万元，借款用途主要是种养殖业、建房和商业经营。

二是带动了贫困户发展

扶贫互助社吸收了贫困户参加。截至 2017 年 5 月底，50 家扶贫互助社的 5679 户社员中，贫困户为 554 户，占 9.76%。至 2016 年 4 月底，贫困户借款 653 万元，共计 435 笔，笔均 1.50 万元，主要用途包括种养、小商业经营和家庭消费，比较好地满足了贫困户的生产生活融资需求。

三是推动了贫困山区的特色产业发展

在发展生产方面，扶贫互助社以资金互助为依托，引导农民以资金、土地、劳动力等形式入股发展特色产业，例如一些村已开展中药材、果树、蔬菜、畜禽或水产等规模化种养殖业。在这些产业的发展中，农户与相关的农业企业已累计投入 3000 多万元。

四是使边远贫困山区人群有机会获得公平而有尊严的基础金融服务

仪陇县地处深丘浅山区域，农户居住分散，交通不便，正规金融机构的服务难以延伸进村。农村青壮年劳力大部分外出打工了，村中留守的多是年纪大的村民，文化程度不高，甚至有少数人腿脚不灵便。一般情况下，他们每次存取金额都比较小，不值得为此专门跑一趟银行营业网点，而且可能因为记不住银行存折密码而白跑一趟。尤其在急需用钱时，有可能取不出钱或借不到钱。有了扶贫互助社，村民可以在家门口随时存扶贫互助社取款或借款，甚至扶贫互助社可以上门服务，方便、快捷。

五是在一定程度上满足了贫困村民的理财需要，增加了贫困村民的财产性收入

随着农民收入逐年增加，积攒了较多资金的农户就产生了资金保值增值的需要，尤其是一些老年人，想为自己积攒一点养老钱。但是，农村金融机构面向农民的小额理财产品少，营业网点距离远，而且，农民也缺少金融知识，难以理解银行理财产品。扶贫互助社的存款利息略高于银行存款利息，正好可以满足农民小额零散资金的理财需要，所以，村民更愿意将钱存在扶贫互助社，而且自己也可以在需要资金的时候借用。

根据仪委办 3 号文，原则上扶贫互助社可以从资金经营收益中提取 35%作为社员会务费，即入社资金收益或分红。从 2014 年至 2017 年 5 月，民富中心管理的 50 家扶贫互助社实现社员分红 548.8 万元，社员入社资金平均年化收益率为 5.6%。高于银行一年期存款利率 3.8 个百分点。

六是改善了农村金融生态环境。

贫困地区资金一向外流严重，农民将资金存入银行，但是需要贷款是却难以得到。因而在急需资金时不得不东借西借，甚至以来民间高利贷。扶贫互助社提供的准金融服务方便快捷，手续简单，在很大程度上挤压了民间高利贷的空间，补充了正规金融服务的不足。同时，资金互助加强了社员的信用意识，为农村金融发展培育了良好的社会信用环境。

七是提高了贫困社区的可持续发展能力

扶贫互助社社社员在资金互助和其他系列活动中，学到了理财知识和团结协作能力，发展了产业，促进了家庭增收。同时，扶贫互助社还利用盈余为社区解决一些公益问题。例如，三清村扶贫互助社每年为村民解决路灯电费 2000 元，琳瑛村扶贫互助社每年资助本村的困难和重病家庭，白家梁等多村的扶贫互助社每年为一些贫困学生家庭提供一定金额的助学金，等等。扶贫互助社的活动增进了本社区的和谐团结，增强了社区发展的内在动力。

八是增强了农村基层组织的凝聚力

村社干部和党员带头入社，并为借款户提供借款担保，帮助他们选项目，发展产业，融洽了挡圈、干群关系，增强了村“两委”的凝聚力。部分村两委委员还兼任了扶贫互助社管理人员，对互助资金的经营管理模式了解透彻，风险把控严格，与社员关系融洽，为村民办实事，在群众中信任度和威望持续提高。

（二）民富中心的作用

民富中心的建立是仪陇扶贫互助社的组织制度创新，成为防范扶贫互助社的金融风险具有有效方式。

一是完善了扶贫互助社管理制度，使扶贫互助社行为更加规范。民富中心推动建立了扶贫互助社一系列管理规章制度，为扶贫互助社的规范运营提供了依据，也为政府和民富中心自己服务和监管扶贫互助社发展提供了依据。扶贫互助社管理人员大多数为当地村干部或村民代表，管理能力较低、金融知识贫乏、风险防控手段单一。民富中心通过立制、培训、严管、交流等系列措施，管理人员对互助资金管理有了新的认识，逐步形成自查互督的习惯，资料月报准确守时，财务账簿整洁规范，在入股和借款上基本遵循了以村为单位、不吸储放贷、不支付固定回报、按股分红等基本原则。同时，账务代管服务和 MIS 操作系统使扶贫互助社业务操作和财务管理更加规范有序。

二是提高了扶贫互助社人员素质和管理水平。

首先，扶贫互助社管理人员工作态度发生了根本转变。民富中心通过思想教育、自我评估、工作研讨、案例剖析等措施，要求扶贫互助社管理人员从自身找原因，工作积极性

空前上涨。其次，管理人员管理能力不断提高。民富中心多次组织扶贫互助社管理人员对外交流学习和内务研讨活动，帮助管理人员学习先进的管理经验，提升了管理水平。

其次，民富中心为扶贫互助社提供技术指导和支持性服务，提高了扶贫互助社的管理能力和信贷质量。2017 年 5 月底，借款风险率约为 3%，与 2014 年相比，降低了 34 个百分点。

三是壮大了扶贫扶贫互助社资金规模，增强了服务能力。

民富中心利用自身的平台优势，通过争取财政专项帮扶资金和设立专项借款等方式为扶贫互助社注入资金，吸引更多贫困户参与互助，扩大了互助资金的规模。自 2014 年初民富中心成立至 2017 年 5 月底，全县互助资金总额达到 6800 万元，增加约 5000 万元。

资金规模的扩大解决了扶贫互助社在日常经营中的头寸短缺问题，扶贫互助社增强了扶贫互助社的服务能力和发展活力。扶贫互助社与 2014 年初相比， 2017 年 5 月底各扶贫扶贫互助社的借款总余额为 6500 万元，增加约 4590 万元。

民富中心调节各个扶贫互助社之间的资金余缺。解决互助资金短缺或闲置的问题，最大限度地把资金运作起来。农民的资金需求具有较强的同步性，即受农业生产的周期影响农户一般都在相同的时间需要或者偿还贷款，而互助资金基本上都局限于一个村庄，规模较小，流动性差。这样，在资金需求量大时，互助资金难以满足需要；反之，则可能有较多资金闲置。同时，一些扶贫互助社成员经济状况发展好的，互助资金总量可能经常处于绝对不足的状况，从而产生了对外融入资金的需要。同时，民富中心还从其他渠道融入资金，增强为扶贫互助社融资的能力，扩大扶贫互助社的信贷规模

四是构建了相对完善的风险防范机制。首先，民富中心通过制度建设，大幅提高了各扶贫互助社的风险管理能力。一是利用上岗保证金和风险保证金两项举措，强化了管理人员对于风险的重视和防范意识。二是将效益和工资绩效挂钩，也调动了管理人员的风险防控积极性。三是采用村干部与管理人员交叉任职的办法，充分利用村庄的精英阶层，也进一步增强了风险管控能力。四是健全扶贫互助社的治理结构和治理机制，防范机构运作不良

的风险。五是使用家庭成员或亲友联保、借款经办人首席联保等措施，降低了借款人员违约风险。六是采用风险准备金制度，预防挤兑风险。

民富中心将扶贫互助社面临的风险划分为四类，一是机构风险，即组织结构、内控机制及人员配置等因素造成的风险；二是道德风险，即管理人员行为修养及职业操守因素造成的风险；三是管理风险，亦可称为操作风险，即互助资金营运过程管理制度中执行不力或执行偏差造成的风险；四是挤兑风险，亦可称为流动性风险，即机构信用度降低或储备流动资金不足以支付多名社员同时期退社造成的风险。根据这四种风险，民富中心制定了相应的策略和管理制度，要求各扶贫互助社遵守。

对于机构风险，对于机构风险的管理办法主要是健全组织结构；合理设置管理岗位，配齐管理人员；定期或根据村级扶贫互助社发展需要修订章程；建立健全相关管理制度，包括《扶贫互助社日常工作管理办法》、《扶贫互助社日常管理量化考核项目及计分标准》、《互助资金风险管理办法》、《扶贫互助社管理人员薪酬管理办法》、《扶贫互助社和管理人员退出机制》、《专项借款管理办法》等；为在岗管理人员购买意外伤害险，保险费用由村级扶贫互助社承担。

对于道德风险，坚持谁放谁收、终身问责的原则。借款经办人作为借款的首席联保人，若借款出现风险，首先承担还款偿还责任。其次，严格按互助章程要求选举德才兼备的管理人员，通过系列严格的培训后经考核合格方可上岗，试用期一年。第三，村级扶贫互助社管理人员上岗前每人须缴纳上岗保证金 1000 元，存放在民富中心账上。第四，在岗期间，管理人员须交纳所在扶贫互助社上年度借款总余额 2%的入社资金（新成立的扶贫互助社每名管理人至少交 20000 元入社资金）作为风险保证金，承担经营风险。管理人员不在扶贫互助社任职时，在其账务交接三个月后，接替人员对相关财务账目无异议、与借款人确认借款余额，借款无风险时，方可全额退回其入社资金和上岗保证金。借款出现损失时，首先在管理人员的入社资金中扣除。

对于操作风险，民富中心要求各扶贫互助社严格按照《扶贫互助社日常工作管理办法》的相关规定重视空白凭证管理，坚持扶贫宗旨，借款发放坚持小额、多笔、短期和服务社员原则，谁放谁收，终生问责；在借款发放之前，扶贫互助社管理人员须亲自拜访借

款人，认真填写借款人基本信息调查表；借款人的家人和亲友须为借款提供连带责任担保；一家人不能在扶贫互助社有多笔借款，资金规模在 100 万元以下的扶贫互助社，单笔借款上限原则上不超过 5 万元；100 万元（含）以上的扶贫互助社单笔借款上限原则上不超过 10 万元；对于额度较大的借款，可根据具体情况按借款总额的 5%-10%预扣借款风险保证金；借款发放后，管理人员应经常与借款人保持联系，了解其生活及经营情况，随时掌握借款人的还款能力，及时帮助其解决生产和生活中遇到的困难，不仅起到了互相帮扶的作用，也最大限度保证了借款的安全偿还。

为了控制操作风险，民富中心规定了风险警示线，即月末借款风险率[2]应在 8%以内，季末在 5%以内，年末在 3%以内。当月末借款风险率超过 8%（8%含）时，次月停止发放借款，全力催收逾期借款。同时，民富中心实行了风险准备金制度，要求各扶贫互助社每年按资金占用费总收入的 15%提取风险准备金，缴存入民富中心账户内，累计金额须达到扶贫互助社总资产的 20%。此外，民富中心倡导借款人为其借款购买第三方保险。

对于挤兑风险，规定各扶贫互助社须按借款资产总额的 5%提取挤兑风险储备金，交民富中心统一管理。民富中心设立专户，用于管理村级扶贫互助社挤兑风险储备金。扶贫互助社因账面资金不足，需要支付退社资金时，可向民富中心申请支取该扶贫互助社的挤兑风险储备金；若其在民富中心账上的挤兑风险储备金不足兑付社员入社资金时，可向民富中心申请拆借资金。挤兑风险储备金只用于各村扶贫互助社入社资金紧急兑付之用，不得以任何借口挪作他用。申请使用挤兑风险储备金的扶贫互助社应在三个月内足额补齐挤兑风险储备金。未按要求补齐的，停止村级扶贫互助社借款发放。此外，社员支取大额入社资金 5 万元（含）以上的要提前三天预约。

五是探索了民富中心可持续发展之路。扶贫互助社需要民富中心这样的支持、指导和监管机构。但是，民富中心是非营利机构。为保证民富中心的可持续发展，县政府允许民富中心收取适当的服务费。2016 年，民富中心实现服务收入 70.61 万元，支出费用 76.62 万元，财务自负盈亏率为 92.14%。未来，随着扶贫互助社的增加和互助资金规模

[2] 借款风险率=逾期借款额/借款总余额*100%。

的扩大，民富中心通过适当收费，可以实现自负盈亏，形成民富中心与扶贫互助社互相依存、共生共荣的良好生态。

六是改善了当地金融生态环境。首先，民富中心组织相关志愿者深入资金扶贫互助社开展金融知识宣传、教育培训及服务，提高了农户金融知识水平和运用金融工具的能力。其次，扶贫互助社的快速发展激发了广大农户的创业潜能。第三，民富中心加大了对征信知识、农户信用档案和信用村镇建设的宣传力度，农民的信用意识不断增强，为农村金融发展营造了良好的外部环境。在部分互助资金规模较大的村，扶贫互助社已经成为农户日常小额信贷的主要服务机构，可以满足农户基本的信贷需求。

民富中心不仅提供了专业技术指导，而且筹措了外部和内部资金，为扶贫互助社的资金余缺进行调剂，还进行了有效的监管。这样，民富中心在一定程度上发挥了扶贫互助社的“中央银行”和“监管机构”的角色和作用，具有极强的服务与监管制度创新意义，对中国广泛开展的农民资金互助来说，这可能是最值得期待、最大的价值所在。

三、仪陇扶贫互助社存在的问题和面临的挑战

当然，仪陇扶贫互助社发展中存在一些亟待解决的问题，也面临外部环境和法律制度的挑战和约束，主要表现在如下几个方面：

一是扶贫扶贫互助社管理人才缺乏。扶贫互助社管理队伍年龄老化，文化程度较低，缺乏金融、财务常识和相关政策法规知识，且有些管理人员风险意识不足。

二是基础设施和条件落后。扶贫互助社还在使用较为原始的手工记账和人工报账的方式来进行信贷管理，适时监控的现代化在线管理系统上线还要一定的时间。信息化管理手段需加强民富中心的信息化管理设施、人员和能力都有待加强。一是要借助科技手段促进管理服务水平提升，加快核算平台建设，逐步实现由手工帐过渡到电算化管理，有效降低道德风险和操作风险。二是要借助人民银行开展的“迅通”工程，尽量减少现金交易，保证资金安全。三是工作人员的信息化软硬件的运用能力应该得到提升和加强。

三是民富中心的服务和监管职能和独立地位仍有待加强。仪陇县扶贫移民局委托民富中心管理扶贫互助社，但是，在许多重要决策和日常管理中，扶贫移民局又常常介入。政府

主管部门是民富中心开展日常服务和受托监管的重要依靠。二者职责不可偏废，但目前在人员安排和实际工作中，民富中心难以独立行使职责。二者之间的关系有待厘清。

四是管理制度有待完善和统一。整体上看，民富中心的管理制度还很不完善，实际运行与文件规定、文件之间存在一些重要的漏洞或矛盾之处。例如，民富中心的治理结构与2016年仪陇县扶贫和移民工作局制定的《关于印发<仪陇县村级扶贫扶贫互助社管理细则>的通知》（2016年2月24日签发，以下简称《细则》）不一致。《细则》规定理事会由5人组成，而实际是7人；《细则》规定，民富中心主任应由理事长担任，而实际是由副理事长担任，而且在《细则》中没有副理事长一职。再比如，仪陇县委办公室、县政府办公室签发的《关于进一步规范村级扶贫扶贫互助社发展的意见》（2016年2月22日，以下简称《意见》）与《细则》相比，有关术语称谓不一致，且规定不一致。《细则》中的“风险准备金”在《意见》中称“借款风险金”，《细则》规定风险准备金“累计总量须达到扶贫互助社总资产的15%”，《意见》规定“须达到20%”。两个文件签发日相隔仅2天，差别却如此之大。

五是风险防范制度和能力有待进一步改进和加强。目前的风险管理制度还很不完善。例如，没有统一的信贷风险衡量标准，各个扶贫互助社对于“逾期”的概念理解不一，规定不一，民富中心也没有明确标准。概括下来有如下几种情况不算逾期：（1）借款到期未还但人依旧在当地生产生活，没跑路；（2）在外地务工，能联系上，并承认违约金，付息但尚无法还本；（3）既不还本，又不付息，实在没有能力或者意愿偿还，能通过熟人社会解决；（4）能通过担保人解决，但实际未解决的。没有统一的逾期定义，对全县扶贫互助社的贷款质量的任何测算都是不准确的，以此为依据对扶贫互助社信贷风险程度的判断也是靠不住的。没有统一的逾期定义，所谓的联保制度也难以落实，很可能成为一句空话。应防范各种业务风险。一是落实联保责任，建立有效的信用管理管理制度，防范借款违约风险。二是指导扶贫互助社合理配置流动性资产，按支付规律确定备付金额度，防止流动性风险。三是督促扶贫互助社健全贷款制度，严格控制大额贷款，切实加强贷款质量管理，防止不良贷款的产生，严防账外经营和携款潜逃等操作风险。

六是扶贫互助社面临城社员资格与经营范围的困境。随着城镇化的发展，扶贫互助社面临着社员身份和经营地域复杂化的困境。在社员身份方面，存在社员不完全是本村集体成员的情况。例如，有的农民在城镇化的土地征收中失去土地，变为城镇居民；有的城镇居民到农村从事种养殖业；有的农民在以往因各种原因转为非农户口，但人仍在农村居住；有的农民有本村集体成员身份，但长期在外生产经营和生活。社员资格能否以及在多大范围内扩展到非本村集体组织成员之外，是一个迫切需要回答和解决的问题。

在经营范围方面，有的村庄毗邻其他县镇的村庄，就可能产生经营地域跨村、跨镇、跨县等问题。根据中央文件提出的“社员制、封闭运行”等原则，禁止跨区域或向非社员放贷，严格限定扶贫互助社的资金融通在本社成员之间进行；并对互助股金要重点监管，防止变相高息揽储。但是，如何在农村社区内部互助合作的大原则下，合理划定界限，既保护农民参与资金互助的积极性和收益的正当性，又保证资金互助的健康发展，是另一个需要迫切需要解决的问题。

七是民富中心人员的业务能力有待加强。民富中心要对扶贫互助社发挥服务和监督职能，并且要培育扶贫互助社向“三位一体”的综合农民合作组织方向发展，现有人员数量不足，而且业务能力亟待加强。除了资金互助方面的政策和专业知识之外，还需要了解农民合作组织发展的政策和相关知识。各方面能力的提升可谓任重而道远。

此外，**“三位一体”的农民合作道路有待探索。**资金互助初步解决了农村留守人群的生产生活的资金需求和理财的基本需求。但是，“三农”的发展需要综合性的服务。能否在资金互助的基础上发展出生产、供销和信用合作“三位一体”的农民综合性合作组织，需要找到合适的切入口和村庄内外通力协作和长期艰苦不懈的努力。