村民生产发展互助资金的有益探索

汪学越

2006年,根据财政部开展在贫困村村级发展互助资金(以下简称“互助资金”)试点的工作要求,安徽省选择了太湖、金寨、霍山三个试点县,通过一年多的实践,试点工作进展顺利,取得了阶段性成果,探索了村民生产发展互助资金的有效模式。

“互助资金”的主要做法

安徽省三个“互助资金”试点县实施模式有所区别:霍山县是社区基金模式;金寨县是村级发展“互助资金”模式;太湖县在霍山“社区基金”基础上进行改造、创新、提高,形成了村民生产发展互助资金模式。从一年来的运行情况看,太湖县村民生产发展互助资金模式更具优势。

太湖县政府整合各方力量,成立由县财政等有关部门和乡镇等联合组成的“互助资金”管理办公室,指导前期各项准备工作,监督后期运行情况,形成全县上下齐抓共管“互助资金”的良好局面。对互助资金的使用情况还设定了具体的量化指标进行绩效评价,考核指标包括资金的安全性、资金动态运转次数和增值情况、农户经济收入逐年增长情况、产业发展和带动情况等。每年至少进行一次,对于成效突

出的“互助资金”小组,由县财政安排一定的资金给予奖励或增加本金。采取基线调研法或招标选点法选择试点对象,提倡选择那些民风纯朴、偏远贫困、有自然资源条件或产业基础、农民发展意识强的村民组作为“互助资金”试点单元。试点村由全体村民大会民主推选公道正派、管理能力和责任心强的5人组成“互助资金”管理小组,负责借款的审批、发放、回收和管理,遇有重大问题,全体村民共同研究解决。按照“民有、民管、民用,周转使用,滚动发展”的原则,管理小组制定了财务管理等内部管理制度,在村民组内部形成一种利益共管机制。全体成员通过后,一户一份,监督执行。一是政府按户均1000元的规模设计无偿提供资金,要求参与“互助资金”小组的农户,每户交纳50—200元不等的少量配套资金。二是采取一户借款需由有一定经济实力的若干农户联合担保的方式发放借款。风险依靠多户联保和乡规民约来约束,手续简便,运行成本低。三是每户一次借款额度原则上控制在0.1—0.5万元,最多不得超过1万元,超过1万元的借款应向银行贷款。这样可有效降低风险,将资金有针对性地指向中低收入农户,较符合

当前农村贫困农户的实际需要。四是借款期限一般为3—6个月,特殊情况下可适当延长,但不得超过一年,从而加快资金周转,使“互助资金”惠及更多的农户。五是借款户数始终控制在组内全体成员的49%以下,目的是增强农户的关注度,让多数人监督少数人用款,增加借款户的还款压力,保持资金安全、持续、有效运转。原则上不对同一农户连续借款。在全组范围内借款周转三次原则要覆盖到每个农户,以保证公正公平。六是参照银行同期贷款利率水平确定借款利率,可低于银行利率,也可高于银行利率。七是产生的利息收入,60%转入本金,扩大“互助资金”规模,40%用于村组的公益事业和照顾特困户。八是借款按照“户主申请——抵押或担保人签名——管理小组审查批准——公示——签订合同——发放借款”的程序办理。“互助资金”财务管理实行专人专账,日清月结,随时公开,定期公布,接受村民监督。

“互助资金”初见成效

“互助资金”的实施,对促进社会主义新农村建设,增强贫困地区经济社会发展能力,产生了良好效果。一是“互助资金”方便了农民借款,激活了

农民的发展意识,促进了农业结构调整和农民增收。如太湖县部分农户通过“互助资金”借款,在短短的半年时间里实现了脱贫致富。小池镇方兴村租屋组首批投放的8户2.9万元“互助资金”,产生了近20万元的生产规模,到年底能增收约5万元,仅此可增加农民人均纯收入330元。二是培养了村民的诚信意识,优化了农村信用环境。“互助资金”长效借款还款的运行机制,使农民只要有了好的发展生产项目,首先想到的是“互助资金”,有了收入首先想到的是还本付息。太湖县北中镇马嘶村新街组在“互助资金”管理中独创了信用等级差法,将全组农户信用状况分为A、B、C、D四个等级,相邻等级之间借款额相差1000元。村民都希望晋升A级诚信户,谁也不愿意失信于人,农民的信用意识大大

之间增强沟通 and 理解,形成了团结互助、和谐发展的氛围。

思考与建议

“互助资金”是财政扶贫机制的创新,改变了过去财政扶贫资金使用过程中政府定项目、政府上项目、政府管项目的做法。试点经验表明,只要制度设计合理,政府服务监管到位,农民就有能力管好用好财政扶贫资金。政府应因势利导,把发展“互助资金”组织作为当前深化农村改革,推进新农村建设的重要内容,今后应着力推进以下方面的工作:

一是固点扩面,在国家和省定扶贫工作重点县全面启动试点工作。按照固点扩面、稳步推进、全面覆盖的思路,综合考虑财力状况、村民的认知程度和管理水平、资金的安全和效益等

熟的不要强行发展。

二是调整政策,加大投入重点支持“互助资金”试点的扩面推广。各扶贫工作重点县要按财政扶贫资金规模的一定比例切块,用于支持和发展“互助资金”试点;调整现行整村推进部分资金,用于支持和发展“互助资金”试点;研究如何将现行小额扶贫贷款贴息资金与“互助资金”试点相结合。

三是整合资源,构建“互助资金”组织与各类支农项目管理相结合的更大平台。“互助资金”是村民管理和各种资源整合的平台,如果把国家财政投入农村的各类支持农业生产发展的项目资金、支持农村社会事业发展资金、新农村建设资金以及各种农技推广和培训活动等,以“互助资金”管理组织为平台进行资源整合,发挥出整体联动效应,将有力地促进农民增收和农村社会的和谐发展。

四是把握方向,着力保障“互助资金”组织健康有序发展。对于“互助资金”目前涉及的金融政策问题,需要在现行政策框架内给予积极的政策支持和引导。目前,“互助资金”要坚持不吸储、不外贷、不以盈利为目的,保障“互助资金”组织的健康有序发展。“互助资金”是作为财政扶贫制度和财政扶贫机制向前发展,还是作为金融体制改革向前发展?必须准确把握,认真对待。如何正确引导富裕起来的农民积极走向市场,实现从“互助资金”向金融市场的融资跨越,也是今后必须认真研究解决的问题。还要注重研究“互助资金”本身发展过程中的问题,如“互助资金”组织规模、资金规模、推广面、选点、管理组成员的报酬等问题。●

(作者单位:安徽省财政厅)

责任编辑 王文涛

链接

贫困村村民生产发展“互助资金”,是以村民组为基本单位,政府从财政扶贫资金里无偿提供一笔资金给村民组,由村民组通过管理小组按照“民有、民管、民用,周转使用,滚动发展”的原则,在村民组内有偿周转使用,帮助农户发展经济,促进共同发展。这一制度设计注重贫困农户的能力建设、强调群众全过程参与、依托组织实行民主管理、关注弱势群体、重视女性在扶贫项目中的参与、权利和受益。●

增强。三是为密切干群关系、邻里关系提供了平台,促进了农村和谐社会建设。在互助资金建立和运行过程中,一大批干部深入村组开展工作,增进了与农民群众的感情,群众普遍反映,这是党和政府为农民办了件大实事、大好事。与此同时,资金运作中集体交流、讨论和决策,彼此提供担保,农户

因素,对全县贫困村做出整体规划。省对试点县既不下达互助资金组织的数量任务,也不下达面上的进度指标,各县可结合县情抓紧实施,按照“互助资金”原则和发展方向,在尊重群众意愿的基础上,选择有条件的村组,精心组织实施,积累适合本地特点的经验,稳步推进,成熟一个发展一个,条件不成