

ADB

扶贫互助资金仪陇模式 工作手册

Handbook on the “Yilong Model”
of Village Poverty Reduction
Cooperative Funds

曹洪民 高向军 汪力斌 著

 中国农业出版社

ADB

扶贫互助资金仪陇 模式工作手册

Handbook on the “Yilong Model”
of Village Poverty Reduction
Cooperative Funds

曹洪民 高向军 汪力斌 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

扶贫互助资金仪陇模式工作手册/曹洪民, 高向军,
汪力斌著. —北京: 中国农业出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-109-12642-8

I. 扶… II. ①曹…②高…③汪… III. 不发达地区—扶
贫资金—资金管理—仪陇县—手册 IV. F323.9-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 063405 号

本文所表述之观点为作者个人的观点, 并非是中国国务院扶贫开发领导小组办公室、亚行及其理事会, 以及各国理事所代表之政府的观点和政策的反映。

Content herein reflects the views of the authors and not necessarily those of the State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development of the People's Republic of China or the Asian Development Bank, its Board of Directors, or the countries they represent.

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 颜景辰

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 4.75

字数: 90 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 18.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

中文摘要

为了总结和试验推广一套新的村级扶贫互助模式(VPRC),包括揭示它的效果、可持续性,对穷人和低收入者提供公平的信贷服务及其他互助合作服务等,以促进试点村的可持续发展,作为中国减贫方面长期合作伙伴的亚洲开发银行和中国国务院扶贫办在技术援助项目TA 4933-PRC“促进政策改革及减贫”下开展了一项专题合作。

这项工作的一个关键点是对现有的各种模式进行总结和评估,其中包括对国务院扶贫办和相关机构于2005年起在四川仪陇所成功开展的扶贫互助资金试点经验的总结。在总结所有这些村级扶贫互助资金模式、以及涉及面更广的基层参与式发展干预的成功之处的基础上,一个改进的VPRC模式将被提出,以为进一步推进中国的反贫困事业做出贡献。

本书名为《扶贫互助资金仪陇模式工作手册》,它与项目支持下的另一本著作《扶贫互助资金仪陇模式与新时期农村反贫困》是姊妹篇。本书是一份关于扶贫互助资金试点的操作性手册,主要读者包括各级政府扶贫机构人员以及各类贫困研究者,尤其希望能对各地扶贫互助资金试点的参与者提供有价值的参考;事实上,本书所总结的核心操作要点,已经开始运用于云南省和河北省所支持的扶贫互助资金试点。

全书对仪陇扶贫互助社的基本模式和原理、组建流程和运

行管理、财务管理和资金监管等进行了系统分析，全书总共分成六个部分。

一是建立扶贫互助社的背景和意义。在这部分中，介绍了四川省仪陇县扶贫互助资金开展的情况，分析了新时期扶贫开发所面临的挑战及建立扶贫互助社的缘由和意义，并清楚界定了扶贫互助资金的概念和目标。

二是扶贫互助社的基本原则和模式设计。为了使扶贫互助资金能够达到预期的目的，并可以持续运转，不断发展，该部分首先从本质上揭示了开展扶贫互助资金应该遵循的一些基本原则。然后详细介绍在严格遵循以上原则的基础上，仪陇模式的扶贫互助资金具体是如何设计的。

三是扶贫互助社组建和运行的流程。该部分将扶贫互助的建设分为前期准备阶段、宣传发动阶段、互助社成立阶段、能力建设阶段、运行管理阶段五个阶段，简单介绍互助社组建和运行的主要流程，使读者对互助社建设的主要步骤和阶段有一个概括性的了解。

四是组建扶贫互助社的具体操作步骤。在上一章的框架下，详细描述各阶段扶贫互助社组建和运行的具体步骤。既包括了扶贫互助资金从发起到建立各环节的操作步骤，也包括了在日常运行中的操作内容和方法。该部分在特别重要而又容易被忽略的细节上做了重点说明。这一章用了较多的篇幅，一是因为组建的程序和细节在很大程度上决定了机制运行的效率，进而影响扶贫互助资金运行目标的实现；二是因为组建后互助社运行的成败，依靠严谨的操作方法。

五是扶贫互助社的监管体系和财务管理。扶贫互助社的可持续发展除了依靠自身有效的运作机制外，还要依赖强有

力的内、外部监管和财务运作。这一部分详细介绍仪陇互助资金内外的监管主体及监管方式，内部管理委员会职位设计及职责，并在财务管理方面给予具体的说明。

六是相关的附录。该部分囊括了仪陇互助资金组建、运行所需的组织章程、操作规程、管理办法、活动方式、财务账表系统等一系列书面文件，有很高的借鉴、指导意义。

Executive Summary

As part of a long-standing partnership in advancing poverty reduction in the People's Republic of China (PRC), the State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development (LGOP) and the Asian Development Bank (ADB) are cooperating under technical assistance TA 4933 - PRC: Facility for Policy Reform and Poverty Reduction. Under the TA's poverty component, the largest sub-project aims to develop and operationalize a new model of village poverty reduction cooperative (VPRC), demonstrating its efficacy, sustainability, and equity in extending credit and other mutual-aid functions to poor and semi-poor rural households, promoting harmonious development in target villages.

A key starting point of this work has been to assess existing models, including the successful experiences in the earlier pilot testing of a VPRC model launched by LGOP and related agencies in Yilong County of Sichuan Province starting in 2005. Successful elements of this and other models of village development self-help funds-as well as a broader array of grassroots participatory development interventions-will form the basis of an improved VPRC model, as a key thrust in the PRC's

continuing success story in reducing poverty.

Accompanied by a sister volume (entitled *Village Poverty Reduction Cooperative Funds: the "Yilong Model" and Rural Poverty Reduction in a New Era*), this *Handbook on the "Yilong Model" of Village Poverty Reduction Cooperative Funds* aims to provide an operational manual for pilot testing and replicating poverty reduction cooperative funds. The Handbook principally targets staff of various levels of government poverty reduction offices and a range of poverty researchers. In particular, we hope the publication will provide valuable reference to participants of local poverty reduction cooperative funds. Indeed, the core operative guidelines identified herein are already being applied in pilots of VPRCs supported by ADB TA 4933 - PRC in Yunnan and Hebei Provinces.

This Handbook systematically analyzes the basic model and rationale, organizational processes and operative management, financial management and fund monitoring of poverty reduction cooperatives in Yilong, and comprises the following six chapters:

I. The Background and the Significance of VPRCs. This chapter presents the situation of the pilot on VPRCs in Yilong County, Sichuan Province. It analyzes the challenges for poverty alleviation in a new era in the PRC and the rationale and significance of setting up village poverty reduction cooperatives, as well as defining the concepts and objectives of VPRCs.

II. The Basic Principles and Models of VPRCs. To allow

poverty reduction cooperatives to achieve the pre-set objectives, operate in a sustainable fashion and continue to develop, this chapter starts by first identifying the basic principles applicable to such VPRCs, then details the design of the Yilong model of VPRCs based on these principles.

III. The Establishment and Operation of VPRCs. This chapter delineates five phases in the establishment of poverty reduction cooperatives: (i) preparation, (ii) publicity and mobilization, (iii) cooperative setup, (iv) capacity building, and (v) operational management. The main process of setting up and operating such cooperatives is presented to provide readers with an overview of the main steps and phases required for developing such VPRCs.

IV. Specific Steps for Establishing VPRCs. Under the framework outlined in the previous chapter, this chapter details the specific steps needed for setting up and operating a poverty reduction cooperative. These include not only the steps for initiating and setting up VPRCs, but also the daily operational routines and practices. Emphasis is given to details of particular importance but perhaps otherwise easily neglected. The chapter's length reflects the fact that (i) the procedures and key details in establishing VPRCs will largely decide their efficiency of operation, and subsequently impact achievement of the objectives of poverty reduction cooperatives; and (ii) the success of such cooperatives after setup hinges vitally on prudent operational practices.

V. Supervision System and Financial Management of VPRCs.

Sustainable development of poverty reduction cooperatives relies not only on their own effective operational mechanisms, but also on strong internal and external supervision and sound financial operation. This chapter describes in detail the internal and external supervisory parties and modes of supervision, as well as the design of positions and responsibilities of the internal management group for VPRCs in Yilong. More detailed and concrete explanation is provided for financial management of the cooperatives.

VI. Appendixes. These includes a series of highly practical documents covering the charter, operational rules, management method, modes of activity, and the financial accounting system of VPRCs in the Yilong pilot.

序

2005年5月胡锦涛总书记深刻指出,“扶贫开发是建设中国特色社会主义事业的一项历史任务,也是构建社会主义和谐社会的一项重要内容”。党的十六届六中全会把构建社会主义和谐社会作为贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务,这为扶贫开发进一步指明了方向,带来了机遇,也提出了更高的要求。

为了进一步创新扶贫开发机制,提高扶贫开发水平,特别是探索扶贫开发构建社会主义和谐社会的新途径、新机制,2005—2006年,国务院扶贫办和20个中央部委及单位联合在四川省仪陇县开展了“搞好扶贫开发,构建社会主义和谐社会”的试点。两年的实践证明,仪陇试点的建设符合基层实际情况,解决了贫困农民生活迫切的需要,涵盖了和谐社会经济、政治、文化建设各方面的内容,与新农村建设的五项要求也高度一致。整个试点工作着眼于通过制度创新将贫困地区存量资源转变为发展资本,在组建扶贫互助社整合乡村经济资源、实行“四权”民主管村整合乡村政治资源、开展农民自我教育整合乡村文化资源、实施整村推进扶贫整合乡村社会资源等方面进行了一系列很有价值的成功探索。2006年11月国务院扶贫办和人民日报社以“贫困地区建设和谐新农村”为题专门召开理论研讨会,对“搞好扶

开发，构建社会主义和谐社会”仪陇试点进行了深入探讨，与会专家对仪陇的探索给予了很高评价，认为试点经验最大的特点在创新上，仪陇探索的扶贫互助社是农村金融方面的一个突破，其他地区可以学习，可以根据各地的实际探索自己可行的办法。仪陇试点的这些创新机制是贫困地区建设新农村、构建和谐社会的有效方法，代表了我们近年来在贫困地区建设新农村和构建和谐社会的主要做法，得到了中央领导同志的高度肯定，目前也正在全国逐步推开。

曹洪民、高向军及汪力斌同志直接参与了仪陇试点工作并具体设计和成功指导了仪陇扶贫互助资金试点。目前扶贫互助资金试点已经在全国各省（区、市）全面展开，对新时期扶贫开发机制创新具有重大意义。这本《扶贫互助资金仪陇模式工作手册》及其姊妹篇《扶贫互助资金仪陇模式与新时期农村反贫困》的问世，对全国扶贫互助资金试点将起到重要的指导和推动作用。

亚洲开发银行多年来一直致力于亚太区域的反贫困，本书也是在亚行支持下合作研究的重要成果。在此我也特别感谢亚洲开发银行对中国扶贫开发事业给予的大力支持和帮助。

国务院扶贫办副主任



2008年5月

目 录

序

中文摘要

Executive Summary

导言 1

第一章 建立扶贫互助社的背景和意义 3

第一节 四川仪陇扶贫互助资金试点的开展情况 3

第二节 新时期扶贫开发所面临的挑战及建立扶贫互助社的缘由和意义 5

第三节 扶贫互助社的概念、目标和意义 12

第二章 扶贫互助社的基本原则和模式设计 17

第一节 建立扶贫互助社应遵循的原则 17

第二节 扶贫互助社的模式设计 24

一、扶贫互助社的组建方式 25

二、股份转让和自愿退股 25

三、互助资金的营运 26

四、互助资金的监管 27

五、互助社定期开展活动 28

第三节 扶贫互助社模式设计中的关键环节 29

一、扶贫互助资金建立时的关键环节	29
二、互助资金运作的关键环节	32
三、政府要对互助社提供有效的支持	35
第三章 扶贫互助社组建和运行的流程	37
第四章 组建扶贫互助社的具体操作步骤	42
第一节 前期准备阶段	42
一、转变观念、制度调整	42
二、成立互助社建设工作领导班子	42
三、推动第三方组织的建设	43
四、制定相关政策和计划	43
五、边培训、边试点	44
第二节 宣传发动阶段	47
一、试点区域的选择和试点村确定	47
二、进一步的社区调查和宣传	51
三、召开社区动员大会	55
四、推选互助社筹备工作人员	58
五、对筹备组人员、村两委班子进行培训	59
六、动员农民加入扶贫互助社	60
第三节 扶贫互助社成立阶段	63
一、互助社成立前的准备工作	63
二、互助社成立大会的准备工作	64
三、召开互助社成立大会	65
第四节 能力建设阶段	66
一、互助社组建以后管理人员的首次集中培训	67

二、对互助社管理人员的常规培训	69
第五节 运行管理阶段	76
一、互助社日常组织活动的开展	77
二、日常信贷活动的开展	80
三、日常联合购销活动的开展	81
四、联合生产活动的开展	82
五、日常学习和交流活动的开展	83
六、第三方对互助社日常活动的指导	84
七、政府对互助社的支持	87
第五章 扶贫互助社的监管体系和财务管理	89
第一节 互助社的监管体系	89
一、在互助社建立与运营机制设计 上的内部监管	89
二、互助社的外部监管	91
第二节 互助社管理委员会内部岗位设置及职责	94
第三节 扶贫互助社财务管理办法	98
一、财会账务的建立和管理	98
二、银行账户的管理及控制	99
三、重点控制凭证、印章及财务档案管理	100
第六章 附录	101
附录 1 扶贫互助社章程	101
附录 2 扶贫互助社活动方式及支持监督机制	109
附录 3 扶贫互助社存款管理办法	111
附录 4 信贷资金操作规程	115

附录 5	互助社借款协议书	118
附录 6	互助社财务报表	120
附录 7	存款凭证	123
附录 8	存款台账	124
附录 9	会员还款凭证	125
附录 10	会员借款凭证	126
附录 11	资金借款统计表	127
附录 12	借款、还款台账	128
附录 13	借款台账	129
附录 14	信贷情况统计表	130

Table of Contents

Preface

Executive Summary

Introduction 1

Chapter One The Background and the Significance of

Village Poverty Reduction Cooperatives 3

1.1 Situation of the Pilot on Village Poverty Reduction Cooperatives in
Yilong County, Sichuan 3

1.2 Challenges in Poverty Alleviation in a New Era and the Rationale and
Significance of Setting up Village Poverty Reduction
Cooperatives 5

1.3 The Concepts, Objectives, and the Significance of Setting up Village
Poverty Reduction Cooperatives 12

Chapter Two The Basic Principles and Models of Village

Poverty Reduction Cooperatives 17

2.1 The Principles of Village Poverty Reduction Cooperatives 17

2.2 The Model of Village Poverty Reduction Cooperatives 24

2.2.1 Composition of the Village Poverty Reduction Cooperatives 25

2.2.2 Share Transfer and Voluntary Share Withdrawal 25

2.2.3 Operation of the Cooperative Funds 26

2.2.4 Supervision of the Cooperative Funds 27