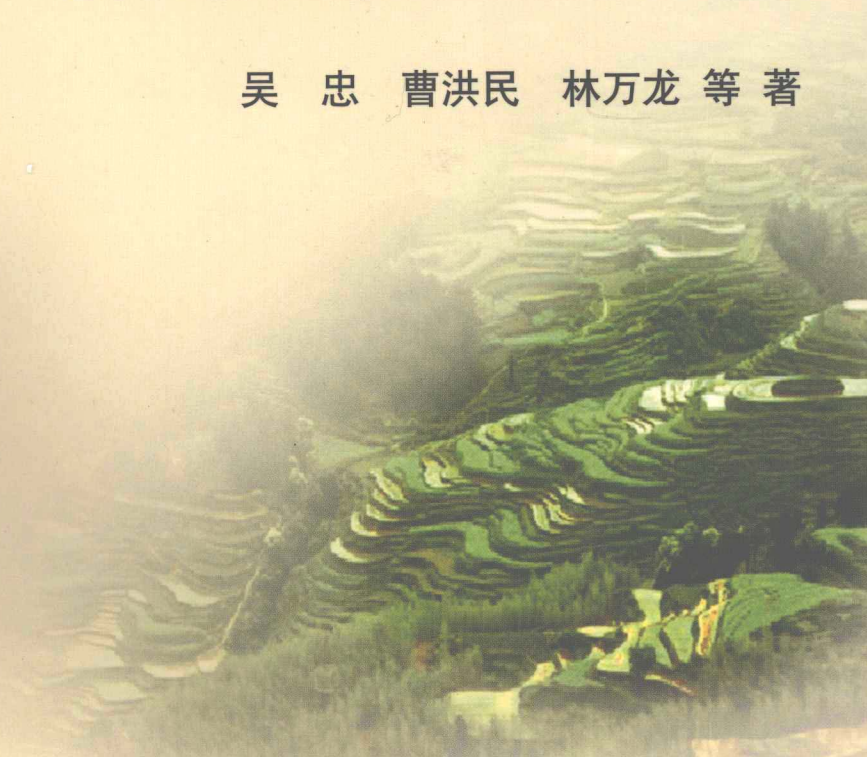



ADB

扶贫互助资金 仪陇模式与 新时期农村反贫困

The “Yilong Model”
and Rural Poverty Reduction in a New Era

吴忠 曹洪民 林万龙 等著



 中国农业出版社

ADB

扶贫互助资金仪陇模式 与新时期农村反贫困

The “Yilong Model” and Rural
Poverty Reduction in a New Era

吴 忠 曹洪民 林万龙等著

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与新时期农村反贫困/吴忠等著. —北京: 中国农业出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 109 - 12643 - 5

I. 扶… II. 吴… III. ①不发达地区—扶贫资金—资金管理—研究—仪陇县②农村—贫困—研究—中国 IV.

F327.714 F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 063420 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: 6.125

字数: 110 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

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“搞好扶贫

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。

吴忠、曹洪民同志及林万龙等专家直接参与指导了2005—2006年的仪陇试点工作，2007年至今又在试点的相关理论研究和经验总结推广方面做了大量工作。这本《扶贫互助资金仪陇模式与新时期农村反贫困》及其姊妹篇《扶贫互助资金仪陇模式工作手册》就是他们努力付出的成果。难能可贵的是他们在对仪陇试点特别是扶贫互助资金试点进行深入研究的基础上，进一步提出了合作型反贫困的重要构想，在理论和政策上都很有价值。本书及其姊妹篇《扶贫互助资金仪陇模式工作手册》的问世，对我国新时期扶贫开发特别是当前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

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与新时期农村反贫困》，它与项目支持下的另一本著作《扶贫互助资金仪陇模式工作手册》是姊妹篇。本书所探讨的扶贫互助资金仪陇模式，不仅是财政扶贫资金使用机制的重大创新，而且和亚洲开发银行与国务院扶贫办在江西所开展的支持非政府组织和政府合作进行村级扶贫规划试点的技术援助项目；以及在多个省开展的社区驱动发展项目（Community Driving Development, CDD）等，有一个共同点，即充分重视社区参与与社区驱动在农村反贫困

中的重要作用。本书的目的是，总结仪陇试点经验，并进行理论升华。具体来说，本书将侧重总结仪陇扶贫互助资金试点的基本做法以及成功经验，并在此基础上，针对新时期农村反贫困的特点，提出“合作型反贫困”的新理念。本书的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，本书所总结的基本理念和关键做法，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。

1. 关于扶贫互助资金

扶贫互助资金就是把一部分财政扶贫资金交由社区，加上农户的部分资金，组成一项基金，由社区以有偿使用的方式借给农户使用，社区通过民主选举的管理机构自主管理资金，它与传统的财政扶贫资金由政府来无偿使用和管理不同，属于政府扶贫资金使用机制的重大创新。

仪陇互助资金试点的正式开展可以上推到 2005 年。那一年，国务院扶贫办等部门选择四川省仪陇县开展“搞好扶贫开发，构建社会主义和谐社会”试点，扶贫互助资金试点是其中的一项重要内容。除了仪陇模式外，扶贫互助资金试点的另外一个重要模式是安徽霍（山）太（湖）模式，关于霍太模式的基本做法和特点，本书在附录二有专门的说明。

国务院扶贫办和财政部从 2006 年起在全国的 14 个省开展了 100 个村的扶贫互助资金试点，2007 年扩大到 27 个省、274 个村的试点。

2. 关于仪陇扶贫互助资金试点

扶贫互助社的组建

在仪陇，扶贫互助社从发起到建立要经历以下几个步骤：

- 搭建领导班子。由县委书记任组长，县委、政府分管领

导任副组长，扶贫、财政、监察、科技、农业、畜牧、民政等相关单位负责人为成员的村级扶贫互助社试点建设领导小组，并明确成员的工作职责。

- 竞争入选试点村。为了调动各村成立扶贫互助社的积极性，增强对扶贫互助社的拥有感，仪陇县引入竞争机制选择试点村。通过宣传发动有条件的重点贫困村参选、领导小组现场考察、参选者答辩、领导小组评审的程序选择试点村。

- 村级准备工作。在试点村召开动员会议，走访农户，就农户关心的问题，进行耐心细致的解答，排除农户担心，鼓励农户申请加入村互助社，自愿交纳入股金。

- 选取贫困户。扶贫互助社为达到贫困瞄准的目标，将选择贫困户享受财政赠股。要通过村民小组推评、“村两委”审核、村民选取、县扶贫部门审核、公示等步骤按每村10%的比例确定贫困户作为赠股的对象。

- 募集股金。向愿意加入互助社的农户募集资金。每个贫困户每户可以得到政府1000元的赠股，一般普通户入股500元，可以得到政府500元的配股。

- 互助社成立。召开村互助社成立大会，全体会员讨论和通过互助社章程、通过村互助社管理人员选举办法、选举管理人员，并举行村互助社成立仪式，由县政府和扶贫办领导颁发持股证。

扶贫互助社的运行与治理

- 培训与能力建设。由于贫困村大多数青壮年劳动力和素质较高的劳动力外流，村中剩余人口的文化水平相对较低。为了保证互助社的正常运行，需要对互助社的管理人员进行大量的培训。仪陇县扶贫办委托县乡村发展协会负责扶贫互助社的管理人员培训及能力建设。培训内容包括互助社管理的相关知

识，互助社的理念和原则，以及在互助社管理中如何发扬民主、如何做到公开和透明，如何与会员协商和沟通。

- 外部监管。县扶贫办及其下设的扶贫互助指导监督中心和县乡村发展协会负责统一对各村的章程、实施意见、财务管理办法等进行了规范完善和备案，并定期查账。“村两委”不干扰互助社的正常管理和运行，但对互助社起日常的监督作用。

- 内部治理与运行管理。互助社管理委员会设主任一名，副主任兼会计一名，出纳一名，作为中心日常工作的管理；村互助社下设农民活动中心若干，各活动中心下设小组若干。

- 财务管理。村扶贫互助社财务按照中华人民共和国财政部制定的《民间非营利组织会计制度》和《会计法》执行。

扶贫互助社的经济活动

- 资金借贷服务。互助资金原则上只能在社员内部进行互助借款（本村的非社员贷款，需要三户担保），社员借款期限最长不得超过一年，使用互助资金占用费率统一按年息8%的标准执行。社员还款实行整借零还、定期等额还款，即每15天还款一次，偿还二十四分之一的本金和利息。

- 生产互助合作。扶贫互助社在满足农户资金需求的同时，还大力推动村民进行联合生产、联合经营、联合购销，以提高扶贫互助社的吸引力，增强了带动作用。

3. 扶贫互助社的作用与具体的意义

一是提高了财政扶贫资金的使用效率。它建立起了以贫困农民需求为导向的扶贫资金决策机制，将部分财政扶贫资金交由贫困社区管理和使用，使财政扶贫资金方向如何反映贫困农户的需求这一老大难问题得到了有效解决。

二是通过为贫困农户提供资金服务，部分满足了贫困农户

的资金需求。我们对农户的访谈调研表明，互助资金所提供的金融服务在提高借贷农户、特别是中低收入农户的收入水平方面发挥了重要作用。

三是有助于提高贫困农户互助合作的能力。互助资金的设立、管理人员的选举、资金日常的管理活动等，都是由会员共同讨论决定的或者在会员的监督之下来操作的，这无疑强化了贫困农户的参与意识和互助合作能力；另外，在仪陇等一些地区，互助资金还积极开展生产互助服务，促进了农户在互助合作方面的行为，为小农户进入大市场提供了良好平台。

四是有利于农村治理结构的完善。在目前的农村治理结构中，村委会则是一个村级公共服务机构，村党支部在政治领导方面发挥着主导功能，而互助资金小组是一个贫困农户自主管理的经济组织，互助资金的成功运行揭示了一种经济-政治-公共服务三位一体新型村民自治架构的可能。

总之，互助资金的创新提供了一个促进贫困农户之间、贫困农户与政府之间、农村各治理主体之间合作的良好平台，我把它称之为体现了一种“合作型反贫困”理念的重要制度创新，它不仅有助于提高贫困农户的收入水平，还有助于贫困农户摆脱能力贫困以及促进农村社区的持续发展，意义很大。

4. 扶贫互助社面临的问题及潜在的风险

一是定位问题。目前，全国各地的扶贫互助资金仍处于探索与试点之中，其法律地位并不明确，直接相关的文件《关于开展建立“贫困村村级发展互助资金”试点工作的通知》（国务院扶贫办、财政部，2006）仅将其视为财政扶贫资金使用管理新机制和新模式的尝试。

二是运行成本问题。扶贫互助资金要真正长期起到凝聚、动员和组织农民特别是贫困农民的作用，就必须坚持其非营利

性和自治合作性。但该组织的运转涉及内部管理人员和外部监管服务人员的大量时间和精力投入。这些成本如果由政府承担，则会影响互助资金的自治合作性质；如果由互助资金自行承担，由于营利空间小，存在推动互助资金向营利性方向转变的动力。

三是与地方政府、“村两委”及社区精英的关系问题。要推动扶贫互助资金走上自我发展和可持续发展道路，就要注重社区能力建设和向农民赋权。但是扶贫互助资金面临着政府权力的渗透问题。一旦政府控制了应该赋予扶贫互助资金的权力，扶贫互助资金的可持续发展就必然落空。另外，从现有基层治理结构来看，缺乏关于扶贫互助社与“村两委”关系的明晰法律或政策框架，“村两委”很容易借助于其背后的国家力量使自身凌驾于互助社之上并汲取互助社的资源，从而扼杀其生命。此外，扶贫互助资金为农民自我发展提供了一个平台，家庭及个人经济文化条件较好的成员即社区精英能更好地利用这一平台，这就使得该平台可能成为另一种不平等权力结构的支撑，从而最终无法实现互助合作的功能。

四是在缺乏第三方的情况下，如何推广仪陇模式的问题。所谓第三方是指独立于政府和农户的组织。第三方的缺位对互助资金的可持续发展造成了诸多不利的影响，包括监管的缺失、培训力度的不足、模式设计的粗糙等。仪陇模式的相对成功，在很大程度上正是依赖于仪陇县乡村发展协会这一独立第三方的存在。但是在全国更大范围、短时间内效仿发育这样的组织是不太现实的。那么，如何在全国更广泛的区域内寻找或者建立一个更普遍的第三方是有待思考的。

五是存在潜在的金融风险。对于金融操作来说细节决定成败，推广村级互助资金的最大风险就是急于求成，在发展的过

程中一轰而起，最终导致失控或者失败。

5. 关于合作型反贫困

本书在总结仪陇扶贫互助社实践的基础上，结合中国农村反贫困所面临的挑战，首次提出了“合作型反贫困”的理念。

含义

反贫困工作不是由任何一个单一主体的投入即可完成的，它需要政府、社区、贫困群体之间的有效合作；这种有效合作必须通过一个有效的合作平台来完成。在这里，贫困被作为一个政府、贫困社区和贫困群体所共同面对的“客体”，通过提升贫困群体的权利位置，使之处于一个与政府平等对话、平等合作的地位。与此同时，在政府内部以及贫困社区内部，系统的合作也成为必要，以整合反贫困资源，提高政府反贫困努力的成效。

基本框架

在合作型反贫困理论中，政府的反贫困努力应包含以下四个层面的合作机制。

• 政府与社区贫困群体之间的官民合作机制

在反贫困行动中，政府在筹资方面交易成本较低，而在反贫困服务供给方面交易成本较高；贫困社区则刚好相反，在反贫困服务供给方面交易成本较低、而在筹资方面交易成本则较高。为了各自发挥自身的优势，有必要建立起一个双方平等的官民合作机制，使政府的政策意图与贫困农户的真实需求之间实现平等对接；并切实降低政府扶贫资源传递过程中的交易成本；从而有效解决贫困瞄准与扶贫效率问题。

• 贫困农户之间的经济合作

贫困农民之间的合作对于反贫困有诸多益处，首先，可以解决分散的贫困农户与大市场及与政府政策对接的基础性瓶

颈；其次，可以增加贫困农村地区经济制度供给、甚至是推进农村政治民主化进程；有助于培养贫困农户的互助合作能力；更重要的是，贫困农户之间的合作，还使他们获得了平等参与公共事务讨论和决策的权力，他们可以从自己的自由投票中体会到自身的尊严和人与人之间的平等，逐步增强自己的信心，激发自身的潜能，而这正是可持续反贫困所需要的极为重要的资源。

• 农户经济组织与“村两委”之间的社区合作

在社区层面，必须完善乡村治理结构，形成一个完善的社区治理主体间的合作机制。概括来说，必须加强和完善党支部的政治领导职能，村委会的公共事务管理职能，以及农户经济组织的产业经营与经济发展职能，并在三者之间形成良性的合作。

• 政府扶贫资源的部门间合作

在“大扶贫”格局下，必须强调政府扶贫资源的部门间合作，整合力量，形成扶贫合力，提高扶贫效果。

现实意义

合作型反贫困理念不仅为财政扶贫资金使用机制的创新提供了新的思路。同时合作型反贫困还：

- 体现了权利扶贫的新理念，有助于解决权利贫困；
- 有助于解决“大扶贫”格局下的扶贫资源整合问题；
- 有助于新型农村社会、经济新治理模式的形成。

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 *Handbook on the "Yilong Model" of Village Poverty Reduction Cooperative Funds*), this book on *Village Poverty Reduction Cooperative Funds: the "Yilong Model" and Rural Poverty Reduction in a New Era* discusses a new grassroots cooperative model that represents a major innovation in mechanisms for use of government poverty reduction funds. This Yilong model of VPRC also shares a key characteristic with pilot testing (supported by LGOP-ADB cooperation under another technical assistance project) of government-NGO partnerships in village-level poverty reduction planning in Jiangxi Province, as well as community-driven development (CDD) initiatives being explored in several provinces, etc; namely, these stressing the central role of proactive community participation in combating rural poverty.

This publication aims to summarize and analyze lessons learned in the Yilong pilot. Specifically, it focuses on the basic approach and successful experiences distilled from the Yilong pilot of VPRCs, based on which it proposes a new concept of "cooperative poverty reduction" to address the new situation of combating rural poverty in a new era. The book principally targets staff of various levels of government poverty reduction offices as well as various poverty researchers. In particular, we hope this publication will provide valuable reference to participants of local poverty reduction cooperative funds. Indeed, the basic concepts and key practices outlined herein are already being applied in the pilot testing of VPRC supported by ADB TA

4933 - PRC in Yunnan and Hebei Provinces.

1. On Poverty Reduction Cooperative Funds

Poverty reduction cooperative funds refer to a community-level fund combining government poverty alleviation funds and farmers' own investment, including the provision of interest-bearing loans to farmers. In the Yilong VPRC model, fund managers are elected democratically, hence being quite distinct from the traditional approach of government use and management of state funds for poverty reduction, and representing a major innovation in mechanisms for such fund use.

The Yilong pilot of poverty reduction cooperatives formally started in 2005. In that year, LGOP and other relevant government agencies chose Yilong County in Sichuan Province to carry out the pilot of "poverty alleviation and development for building a socialist harmonious society" in which piloting of VPRCs was an important component. In addition to the Yilong model, another important model of poverty reduction cooperative fund is Huo-Tai model (referring to Huoshan and Taihu in Anhui Province). The basic practices and features of the Huo-Tai model are described in Appendix 2.

LGOP and Ministry of Finance (MOF) conducted piloting of various forms of poverty reduction cooperative funds in 100 villages across 14 provinces in 2006, expanding to cover 274 villages in 27 provinces in 2007.

2. The Yilong Pilot of Poverty Reduction Cooperative

Establishment of VPRCs

The initiation and establishment of VPRCs in Yilong went

through the following main steps:

- Forming a “leading group” to oversee VPRC-related efforts. The County CPC Secretary served as chief of the leading group and Deputy Secretary/Governor in charge of poverty reduction as vice chief. Members of the leading group constituted heads of various relevant government agencies—e. g. poverty reduction, finance, supervision, science & technology, agriculture, animal husbandry, and civil affairs—with each member assigned clear responsibilities.

- Competitive selection of pilot villages. To provide villages with incentives for establishing VPRCs and having ownership, the Yilong pilot introduced a competitive arrangement in selecting pilot villages. Steps included (i) designated “key poor villages” were encouraged to participate; (ii) the leading group made site tours; (iii) candidate villages were required to attend Q&A sessions; and (iv) the leading group reviewed candidates and selected villages.

- Village-level preparation. Mobilization sessions and household visits were organized in pilot villages to address concerns of local farmers and encourage them to participate in village cooperatives and subscribe for shares.

- Selection of poor farmer households. To achieve the goal of targeted poverty alleviation, VPRCs identified poor households who were qualified to receive free shares in the VPRC (covered by state funds). The qualification process involved recommendation by villager groups, review by village committees, villager deliberation and voting, approval by the county