



扶贫经济合作社

——小额信贷扶贫模式在中国的实践

中国社会科学院

贫困问题研究中心课题组◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

扶贫经济合作社

——小额信贷扶贫模式在中国的实践

中国社会科学院贫困问题研究中心课题组◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

扶贫经济合作社：小额信贷扶贫模式在中国的实践/中国社会科学院贫困问题研究中心课题组著. —北京：社会科学文献出版社，2010.5

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1241 - 2

I. ①扶… II. ①中… III. ①农贷 - 信贷管理 - 研究 - 中国 IV. ①F832.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 233845 号

扶贫经济合作社

——小额信贷扶贫模式在中国的实践

著 者 / 中国社会科学院贫困问题研究中心课题组

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目经理 / 周 丽

责任编辑 / 张 建 王玉水

责任校对 / 黄 芬

责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 13.25 字数 / 226 千字

版 次 / 2010 年 5 月第 1 版

印 次 / 2010 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1241 - 2

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

中国社会科学院 贫困问题研究中心课题组

课题主持人 杜晓山 李谊青

课题组成员 谭 易 潘小波 任常青 孙同全
文 晖 潘捷兰 周学仁 刘佳信
勾长远 赵纪华

前 言

它是中国第一家借鉴孟加拉格莱珉银行（Greeman Bank, GB）模式开展小额信贷的项目；它连续两次获得中央国家机关“五一劳动奖章”，并多次获得国内外“扶贫先锋奖”和“创新奖”；它接待过来自国内外成千上万的来访者与业内同行；它的出现造就了“中国小额信贷之父”；它的出现开创了中国小额信贷的先河；它的出现更让成千上万贫困农户建立了生产性项目，从此走上了脱贫致富的道路。

然而，它又是争议最多的一个项目：它是中国小额信贷的先行者，目前却发展滞缓，甚至落后于不少后起之秀；它以独特的魅力吸引着无数农村的有志青年，而又不得不面对员工不断流失的尴尬；它的管理者摸着石头过河，管理经验“很草根”，被贬为“毫无专业水平”，却吸引了众多业内人士前来取经。

它就是 FPC——中国社会科学院小额信贷项目“扶贫经济合作社”，是一个备受关注的中国公益性小额信贷机构。

目 录

第一章 FPC 的概况	1
第一节 FPC 产生的背景	1
第二节 FPC 发展的历程	3
第二章 FPC 试验方法	13
第一节 试验的条件准备和做法	13
第二节 试验中的问题和解决方法	14
第三章 体制与制度	20
第一节 法人地位与产权	20
第二节 FPC 自身的制度建设	22
第三节 对现存问题的认识和改进措施	25
第四章 资金是影响 FPC 发展的重要因素	28
第一节 FPC 的资金来源	28
第二节 资金短缺对发展的影响	29
第三节 捐赠者所关心的事情	31
第四节 营造获得资金的条件	32
第五节 在困难中求发展	34
第五章 信息系统的建设	36
第一节 信息系统建设的过程	36

第二节	信息系统在解决拖欠中的作用	38
第三节	信息传递的重要环节	40
第四节	信息系统的创新和改进	41
第六章	管理队伍	44
第一节	培养 FPC 的管理者	44
第二节	正面教育和提高认识	46
第三节	案例警示,防患于未然	56
第七章	企业文化	58
第一节	企业文化建设的必要性	58
第二节	企业文化建设的意义和作用	61
第三节	企业文化建设的效果	64
第八章	培训	69
第一节	培养 FPC 人才的重要性和培训思路	69
第二节	FPC 的培训特点和要求	72
第三节	FPC 培训的方法和效果	75
第九章	团队建设	82
第一节	建立适应变革时期的 FPC 团队	82
第二节	团队的组织形式	85
第十章	经营问题	88
第一节	FPC 的核心目的	88
第二节	在实践中学习经营	89
第三节	FPC 经营创新	90

第十一章 易县案例	95
第一节 易县概况	95
第二节 易县扶贫社发展背景	96
第三节 易县扶贫社发展历程及现状	97
第四节 易县扶贫社小额信贷运作特点及作用	107
第五节 经济效益与社会影响	115
第六节 挑战与展望	119
第十二章 南召案例	121
第一节 南召县概况	121
第二节 南召扶贫社的发展历程和现状	121
第三节 南召扶贫社的制度和团队	124
第四节 南召扶贫社的经验总结	131
第五节 扶贫效果和社会影响	133
第六节 存在的问题和教训	137
第七节 挑战和展望	139
第十三章 虞城案例	140
第一节 虞城县概况	140
第二节 虞城项目发展历程	141
第三节 虞城县小额信贷项目的组织和运作	154
第四节 扶贫效果和社会影响	158
第五节 建立自己的队伍，为贫困人口服务	164
第六节 项目实施过程中的问题与解决办法	173
第十四章 涑水案例	177
第一节 涑水县概况	177

4 扶贫经济合作社

第二节 涇水扶贫社的基本情况	179
第三节 涇水扶贫社的运作制度	183
第四节 自律与监管并重	186
第五节 社会效益	197
第六节 经验与教训	200
后 记	202

第一章

FPC 的概况

我国是一个人口大国，同时也是一个贫困人口大国。扶贫经济合作社（FPC）是顺应国家扶贫攻坚需求应运而生的。

第一节 FPC 产生的背景

1978 年，我国尚未解决温饱问题的人口即在国家级贫困线以下的人口，在农村约有 2.5 亿人。到 1992 年，经过十几年的努力，贫困面迅速缩小，贫困率从 1978 年的 30% 下降为 1992 年的 8.8%，成绩巨大，举世瞩目。但到 1992 年仍有 8000 万人尚未解决温饱问题，他们大部分分布在西部各省、自治区的边远地区和山区。为解决这些交通闭塞、信息不通、极度贫困、扶贫难度大的地区的贫困问题，1994 年国家实施了“八七扶贫攻坚计划”，进一步加大扶贫力度，投入大量的财力、人力和物力，拉开了扶贫攻坚战的帷幕。

我国过去的扶贫模式中存在的的一个突出问题是扶贫资金到户难。以往的扶贫模式是：扶贫信贷资金贷给乡镇企业、贷给大户，贫困农民被这些获得贷款的企业与大户吸纳就业，取得收入，以此达到间接扶贫的目的。这种扶贫模式虽取得了一定的效果，但难以达到扶贫攻坚的目标。问题主要表现在以下几个方面：第一，扶贫资金不能准确指向贫困农户。例如，1992 ~ 1993 年，全国信贷扶贫资金只有 30% 用于农业方面。“八七扶贫攻坚计划”出台后这种状况虽有好转，但到户扶贫资金仍然不足一半，亟待解决温饱问题的贫困户受益太少。第二，贷款的还贷率低，只有 50% 左右。大量的资金沉淀，使扶贫资金的有效利用率大为降低。第三，因为管理扶贫资金的成本

高、风险大，容易造成亏损，使得运作扶贫资金的组织机构没有积极性。第四，财政补贴难以持续，中央财政为扶贫资金提供的贴息随贷款总量的增加而不断上升，负担不断加重。而这些贴息贷款却又没有充分发挥作用。

让扶贫资金直接到户，让扶贫资金充分发挥效益，并为贫困农户创造一种“自我造血”的机制，一直是政府和关心扶贫事业的人们共同思考的问题。扶贫攻坚任务的艰巨性和紧迫性，从客观上提出了对以往扶贫方式进行改革和完善的要求，小额信贷扶贫到户，正是在这种需求下应运而生的。

1992年国务院扶贫办就曾组团考察包括以格莱珉银行（Greeman Bank, GB）模式著称的孟加拉国在内的许多国家的扶贫经验。也正是在这种形势下，国际组织和我国的非政府组织把国际扶贫经验引进中国进行试验。中国社会科学院的小额信贷试验项目是最早的试点项目之一。

中国社会科学院“扶贫经济合作社”（简称扶贫社，即FPC）小额信贷扶贫项目，是1993年9月中国社会科学院农村发展研究所开始实施的一项“行动—研究计划小额信贷扶贫项目”科研课题。1993~1994年为项目筹备阶段，于1994年5月，首先在河北省易县成立了扶贫经济合作社。扶贫社首先在易县西陵镇五道河村进行农户摸底调查，确定了34户作为贷款对象，组成了6个联保小组和1个中心，发放贷款3万元。扶贫社从此走上了小额信贷扶贫的探索之路。

扶贫社先后建立过6个小额信贷扶贫试验点，分别为河北省易县（1993年9月）、河南省虞城县（1995年8月）、河南省南召县（1995年10月）、陕西省丹凤县（1996年7月）、河北省涞水县（2002年10月）、四川省金堂县（2003年8月）。扶贫社在各县的民政局注册为社团法人，名称为“小额信贷扶贫经济合作社”。陕西省丹凤县由于得到上千万元的政府贴息贷款，所以扶贫社在该县只运作了两年就转交给当地政府管理。到2008年年底，FPC共下拨给县级扶贫社1600万元的贷款本金，目前正在使用贷款的农户已达15000多户。1999年到2008年10月，扶贫社累计发放贷款25000万元，有59000多农户获得过扶贫社的贷款，覆盖贫困人口约23万人。

课题组和扶贫社先后获得了多个奖项：2000年南召扶贫社获得美国乡村银行基金会颁发的“2000年度先锋奖”；2004年课题组获2004年度中央国家机关“五一劳动奖章”；2004年10月获中国扶贫基金会与《人民日报》等中央媒体共同设立的首届“中国消除贫困奖”之“创新奖”；2005年扶贫社获希森·《中国新闻周刊》·三农基金的“公共行动奖”。这些奖

项既是对扶贫社所作贡献的充分肯定,也是对课题组所有成员努力工作的肯定。

第二节 FPC 发展的历程

FPC 的发展分为两个阶段:第一阶段为 1993 ~ 1997 年,此阶段试验的目的是验证格莱珉小额信贷模式是否符合中国国情;第二阶段为 1998 年至今,试验的目的是验证公益性小额信贷机构能否可持续发展。

一 第一阶段(1993 ~ 1997 年)

在这个阶段里,课题组的试验成功地证实了小额信贷完全符合中国的国情,运行结果令人满意。

以科研人员为主的队伍亲身投入实际项目运作过程,这对于理科、农业、医科等的研究人员来说是司空见惯的,而对长期从事宏观问题研究的的社会科学研究人员来说却是不多见的。因此,中国社会科学院农村发展研究所在这个时期搞小额信贷实地试验,在研究和方式方法上具有创新意义。在长期的调查和研究中,课题组的研究人员发现,尽管中国政府自 20 世纪 80 年代起大规模开展扶贫工作,从政策、制度与组织形式上进行了卓有成效的改革,取得了重大成就,但 1994 年时,扶贫工作以区域发展为主要目标,以项目经济实体或能人带穷人的贴息贷款政策,从实践效果看,与实现 2000 年基本解决我国绝对贫困人口问题的要求不相适应,必须在扶贫方针和资金使用方向上做必要调整,以加大扶贫资金直接到户的力度。课题组首次在中国正式引进和使用“小额信贷”这一概念,借鉴孟加拉格莱珉银行小额信贷扶贫项目的成功经验,试图探索解决中国扶贫工作中扶贫资金使用的现实难题,探索解决贫困农户获贷难、还款难和运作扶贫贷款机构自身独立生存难的困境。

(一) 选择 GB 模式的原因

在国外众多的小额信贷模式中选择 GB 模式为样板,是因为这种模式更适合我国农村具体情况。

第一,GB 模式中的“五户联保”与我国农村组织过的“互助组”有共同之处,在我国农村容易组织。

第二,GB 模式以贫困妇女作为主要目标客户,这也符合我们从扶贫的

角度实地考察得出的结果。贫困妇女是贫困群体中最易受伤害的部分，她们在贫困家庭中的特殊地位，决定了她们在反贫困斗争中的重要地位。扶贫社从一开始就坚持以妇女为主的贷款政策，直到今天，扶贫社的贷款仍然是以妇女为主。

第三，各方认可并非常支持 GB 模式提出的把金融服务送到穷人家里的制度。从服务角度说，我国农村服务部门的上门服务，历史上就有多种多样的形式，所以扶贫社从一开始就比较坚定地接受了 GB 模式关于把金融服务延伸到穷人社区的制度，把坐在营业所服务转变为上门服务。这对穷人非常重要：它降低了借款户的交易成本，使借款户在家中就可以得到贷款，使得穷人重新获得了他们因为缺乏社会资源而失去的信贷机会。然而，这样做，使得小额信贷机构必须承担比传统做法更大的风险和更高的成本压力。

第四，利率政策采用商业化利率政策。扶贫指导思想的差异区分了不同的扶贫方式。有人认为：穷人之所以贫困，是因为没有能力，因此，应该是扶持，扶持形式为救济、无息贷款、低息贷款等。而我们同意 GB 的看法：一部分穷人之所以穷，是因为他们只有生产资料（如土地）与生产能力（如生产技术、技能和做小生意的能力等），而没有资金，他们有了资金就能发展起来。GB 模式只扶持特定的有生产能力的贫困农户，并不包括所有的穷人。对小额信贷机构来说，要达到的目标是在财务上实现盈亏平衡的同时，制定穷人能够支付得起的商业化利率。扶贫合作社的实践证明，较高的利率不是农村贫困人口和低收入人口使用贷款的障碍。而且较高的利率还起到了筛选作用，即可以将一部分富人、有特权的人、依赖政府救济的人排除在外。同时，区别于政府发放的救济款，适当的利率更容易激励贷款农户通过搞项目脱贫致富。

第五，分期还款制度。这也是扶贫社从 GB 模式借鉴和学来的一项信贷制度。因为小额信贷制度主要是针对穷人设计的，向这类家庭提供贷款的风险比较大，而整贷零还正是为了减少这种风险。对贫困的小农经济而言，这种制度是扩大再生产的需要；对小额信贷机构而言，这种制度是保证资金安全的需要。借鉴 GB 的经验，我们结合中国农村的特点设计出小额信贷具体实施制度。

（二）制度的规范化

到 1995 年 11 月，中国社会科学院扶贫社小额信贷项目分别在河北省易县和河南省虞城县、南召县建立起三个县级扶贫社，使项目快速且有效率地

运作起来，贷款有效且稳妥地到达了真正贫困户手中，同时保证了高还贷率。在这个阶段，FPC 着力强调县级扶贫社实现财务自立和可持续性目标。在此过程中，FPC 的各项操作制度和宗旨、目标等得到了逐步的规范。

1. 试验研究的宗旨、目标及贷款方式

(1) 宗旨：扶贫社项目的宗旨是通过提供信贷服务，改善贫困农户，特别是贫困妇女的经济状况和社会地位；以有效的方法提供适宜的产品和服务，为中国的小额信贷提供可借鉴的经验；逐步增强扶贫社的能力，实现规模经营，保持高还款率，实现扶贫社盈亏平衡，使之成为一个能持续发展的机构，为政府制定政策提供参考，并为中国其他的小额信贷项目提供样板。

(2) 第一阶段的具体目标：①在 3~5 年的时间内建立 3 个营业所，每个营业所贷款资金约 140 万元人民币，员工为 7~9 人。每个信贷员负责约 300 个客户，每个营业所要发展 1500 个左右的客户。②还款率为 95%~98%。③扶贫社各营业所在 3~5 年的时间内实现盈亏平衡。④通过试验，探索小额信贷在中国扶贫攻坚中的可行性和有效性。

(3) 方法：按市场利率提供生产性贷款服务，第一轮贷款额度上限为 1000 元、贷款期限 1 年，借贷成员需要每周偿还贷款利息和本金。如果第一年贷款能够按时偿还，则可得到更大额度的后续贷款。

2. 贷款组织方法

采用联保小组方式，强调社员相互合作和监督，形成自身内部的约束机制。社员自愿组成 5 人小组（直系亲属不得在同一组内），一般 6~8 个小组组建一个中心，分别选出组长和中心主任。每周在村里指定的地点由中心主任和扶贫社信贷员召集成员参加中心会议，内容主要是检查项目落实和资金使用情况，办理放、还、存款手续，交流经验。

3. 操作方法的调整

扶贫社小额信贷项目最初是以 GB 模式为蓝本运作的，后来在实践中结合中国的实际情况，不断调整操作方法。

(1) 小组基金：在扶贫社操作中，只要借款户能够按时还款，当一轮贷款结束时，他们可以自愿选择取回小组基金或继续存在扶贫社，扶贫社按银行活期存款利率支付利息。小组基金收取方式，采取了从贷款额中扣留 5% 的小组基金和强制储蓄（每周储蓄额相当于贷款额的 0.1%）的制度。收取小组基金的初衷也和 GB 一样，赋予其风险基金和扩大贷款本金的职能。

(2) “2-2-1”放款制度：按“2-2-1”的形式分三批发放贷款，先贷给5人联保小组中的2人，第二周再贷给另外2人，第三周贷给最后1人。后来，扶贫社为了提高效率，第一年放款改为按“2-3”或“3-2”的形式分两批发放贷款，先贷给5人联保小组中2名或3名非组长成员，若他们还贷正常，约3周后再对另3人或2人放贷；如果第一年还款正常，第二年这个小组就可一次性放款。

(3) 成员中心会：扶贫社执行每周还款，一般是每月开一次全体成员参加的中心会议。

(4) 每周存款：借贷成员每周还款的同时按0.1%进行强制储蓄，由扶贫社按商业银行的活期存款利率支付利息。

(5) 强调低成本、高效率和可持续性：扶贫社执行严格的财务管理制度，每个基层分社都是一个独立核算、自负盈亏的中心，员工的工资与所在分社的效益及贷款回收率挂钩。

(三) 初显可喜成效

1994年5月至1995年11月，从易县扶贫社发放第一笔贷款到南召县扶贫社开始发放贷款，FPC项目工作的中心是在既定的资金供给量和技术水平下，使项目快速且有效率地运作起来，贷款有效且稳妥地到达真正贫困户手中，同时保证高还贷率。

到1997年底，扶贫社已经如期实现了1994年项目初期的目标。3个县级扶贫社都发展了1500个以上的客户，且均实现了盈亏平衡。几年的试验证明，按照孟加拉GB小额信贷模式运作，小额信贷是扶持低收入人群提高生活水平的好方式，它适应我国扶贫的需要，并在全国产生了深刻的影响。

(四) 成功经验

总的来说，FPC有以下五条成功的经验。

(1) 扶贫社以自身的实践证明，国际上通行的小额信贷的基本原则也能适应中国的国情。在中国，扶贫社的实践第一次将小额信贷扶贫理论付诸行动，为小额信贷在中国的发展提供了范本。中国式的小额信贷模式已经形成。

(2) 扶贫社的实践还证明，小额信贷解决了长期以来我国在扶贫工作中难以解决的两个问题，即扶贫资金到户难和贫困农户还贷难的问题。

(3) 已初步形成了一套适应我国国情的小额信贷管理制度。扶贫社的

经验在各级领导的关怀和媒体的宣传下，为推动中国小额信贷事业的发展发挥了先行者的积极作用。政府和金融机构的小额信贷以及非政府和半政府机构的小额信贷，都不同程度地借鉴了扶贫社的经验。

(4) 扶贫社和其他兄弟单位的小额信贷扶贫实践，在促进中国农村金融改革中也发挥了积极作用，例如农村信用社就在其贷款制度中直接借鉴了扶贫社小额信贷的一些技术和方法。

(5) 140 万元规模的扶贫社只用 2~3 年的时间就达到了盈亏平衡的水平，有力地说明了小额信贷机构的可持续发展是能够实现的。

(五) 社会影响

试验表明小额信贷适合中国国情。扶贫社建立以后，其运作是比较顺利的，信贷资金不仅直接到了户，还贷率高，产生了良好的扶贫效益，受到贫困农户的欢迎，也引起了社会的广泛反响。1995 年，时任副总理的姜春云同志在中央政策研究室介绍易县扶贫合作社扶贫到户的简报上批示：“经验值得参考。”1996 年，时任国务委员、国务院扶贫开发领导小组组长的陈俊生在虞城县关于开展小额信贷扶贫到户的报告上批示：“虞城关于用小额信贷扶贫的经验，我感到很好，可以给予大力支持……这是‘扶真贫，真扶贫’的一个好办法。”

扶贫社仅用两三年的时间，就基本实现了最初制定的目标，得到了农户的认同，证明了 GB 模式同样适合中国国情，小额信贷确实可以解决农户贷款难、还贷难的问题。

小额信贷试点的主要意义，不在于它直接支持了多少贫困农户，而在于介绍和先行探索了一种新的扶贫方式。要使小额信贷在我国真正发挥扶贫作用，还必须由政府部门和国有银行使用国家扶贫资金，在大范围内组织实施。

陕西省商洛地区可以说是政府大面积推行小额信贷扶贫到户的先行者。1997 年起国务院扶贫办在商洛地区连续举办了多期小额信贷培训班，全国有 11 个省级的扶贫办系统的同志参加了培训，并进行了现场参观考察。之后各地纷纷开始了试点。

在 1998 年 2 月召开的全国扶贫工作座谈会上，陈俊生同志指出：小额信贷扶贫到户是有效的扶贫形式，应当积极试点、稳步推广。会议提出了试点与推广的十六字方针：积极试点，认真总结，规范发展，逐步推广。会议要求：从当年开始，凡是没有进行试点的省区，要积极进行试点工作，已进

行试点的要逐步推广，试点并取得成功的可以稳步在较大范围内推广。

1998年5月，时任国务院副总理、国务院扶贫开发领导小组组长的温家宝同志，在新一届国务院扶贫开发领导小组第一次全体会议上指示：“要狠抓扶贫到户，重点抓好小额信贷试点和推广。”

1998年10月中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中，也要求“总结推广小额信贷等扶贫资金到户的有效做法”。

在中央政策和国务院扶贫办的推动下，1998年形成了一个小额信贷推广高潮。这一年陕西省投入的资金为5.7亿元（占扶贫资金的78%）、云南3.5亿元、贵州2.1亿元、广西1亿多元等等，总计全国大约为20亿元。

1999年6月召开的中央扶贫工作会议指出：“小额信贷是一种有效的扶贫到户形式，资金到户率高，还贷率高，项目成功率高，深受贫困农户欢迎。各地要把小额信贷作为保证信贷资金扶贫到户的重要措施，在总结经验、规范运作的基础上，积极稳妥地推广。农业银行、农村信用合作社和有关部门要密切配合，切实抓好这项工作。”

随着政策力度的加强，小额信贷扶贫的规模也在扩大。河北、甘肃、新疆、福建等不少地区也加大了小额信贷的推行力度。到2000年9月，资金投入量最大的陕西省，在全省69个贫困县发展小额信贷，累计达到了23亿元；贵州省达到16.4亿元；其他大省累计也各在10亿元上下。我们没有取得全国的总量数据，有人估计为60亿元左右。至少有600多万户贫困农户获得过小额信贷的支持，按人口计，受惠人数在3000万人以上。而且项目的成功率比较高，效益比较好，成绩是巨大的。在完成“八七扶贫攻坚”任务中，小额信贷功不可没。

在使贷款成功到达贫困户的基础上，FPC开始探索解决机构层次的问题。一方面注重组织建设，完善各项规章制度，加强管理；另一方面进一步明确财务自立和可持续性目标可能的实现途径，进入组织和规章制度建设阶段。

二 第二阶段（1998年至今）

（一）机遇

中央强调大力加强农村金融工作，在这样的政策环境中，中国小额信贷面临着前所未有的发展机遇。2004年以来，每年中央1号文件都强调农村