

科技扶贫与小额信贷

「中国科技扶贫模式示范推广能力建设」项目实践与思考

中国农村技术开发中心



海洋出版社

科技扶贫与小额信贷

——“中国科技扶贫模式示范推广能力建设”项目实践与思考

中国农村技术开发中心

海洋出版社

2002年·北京

图书在版编目(CIP)数据

科技扶贫与小额信贷/王志学、马连芳编著. —北京:海洋出版社, 2002.2

ISBN 7-5027-5516-0

I. 科… II. ①王… ②马… III. 不发达地区-技术开发-概况-中国 ②农贷-信贷管理-中国 IV. ①F323.2②F832.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 005190 号

责任编辑: 张晓蕾

责任印制: 刘志恒

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

北京海洋印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2002 年 2 月第 1 版 2002 年 2 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 3

字数: 77 千字 印数: 1~1000 册

定价: 8.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

主 编：王志学 马连芳

执行主编：白启云 张家灵

编 委：(以姓氏笔画为序)

马连芳 王志学 白启云

孙晓明 刘 煜 刘光平

杨秀梅 杨志发 肖成国

陈邦国 余昭齐 张家灵

孟燕萍 罗耀禧 招英胜

胡熲华 黄 剑 戴文波

前 言

贫困是一个相对的概念，它具有阶段性、持续性、多样性、综合性的特点。导致产生贫困的根源很多，社会政治制度、经济体制、人文、地理环境、经济技术发展水平等都是很重要的影响和制约因素，因此扶贫是一项长期的社会工作，需要运用多种反贫困手段和策略。1986年，我国政府开始有组织、有计划、大规模地开展扶贫工作。十多年来，我国对扶贫方针进行了两次重大调整：（1）1986～1993年，是我国政府开展真正意义上的大规模扶贫活动时期，国家将“救济式”扶贫调整为“开发式”扶贫；（2）1994～1996年，扶贫方针由以区域经济发展带动扶贫工作调整为直接面对最贫困人口，以贫困村为重点，以贫困户为对象，扶贫任务分解到村、落实到户，与此同时，各级政府部门一直在尝试运用多种手段和办法缓解贫困，如救济、以工代赈、贴息贷款、投资、科技、易地搬迁等。

科技扶贫是由原国家科委组织实施的一项依靠科技消除贫困的科技工作，作为一种特殊的扶贫开发手段，在国家的扶贫工作中一直发挥着十分重要的作用，经过15年的发展探索，逐步建立了一套较为完善的政策体系，形成了一套较为成功的经验和做法。科技扶贫通过技术、人才、资金和生产资料等的综合配套输入，帮助贫困地区制定区域发展规划、发展支柱产业、创办龙头企业、建立扶贫开发示范基地、传播推广实用技术、引进智力、培训人才，使贫困地区农民的生活水平有了大幅度地提高，大部分贫困人口的温饱问题得到了基本解决，农民的科技水平、市场观念、人才意识、文化素质等方面发生了巨大变化。

长期以来，我国的科技扶贫工作也一直十分注意加强与国际

间的合作与交流，吸收引进国外的先进技术和管理经验。小额信贷（GB' Grameen Bank）模式是 20 世纪 70 年代后期开始出现的，并已经发展成为一种国际上公认的成功扶贫模式。该模式的基本原则主要包括以下内容：（1）强调只对贫困人口中的最贫困者贷款，并把妇女作为优先贷款对象；（2）只发放无抵押小额信贷，并要求按期偿还；（3）借款者必须把贷款用于创收活动，但具体创收项目要让借款人自选；（4）借款人必须组成自我管理小组和中心，对贷款实行集体负责，严格遵守还贷纪律；（5）对同一小组的成员，实行轮流贷款，交错进行；（6）强制储蓄，建立小组基金；（7）严格培训外勤工作人员，并通过他们对贷款项目进行严密监管。我国于 1993 年 9 月开始在部分地区试验小额信贷扶贫模式。

中国农村技术开发中心积极争取利用联合国开发计划署（UNDP）的援助，于 1996 年 7 月正式提出有关小额信贷扶贫的项目申报。1997 年 12 月，中国农村技术开发中心、中国国际经济技术交流中心、UNDP 驻华代表处三方达成协议，合作设立“中国科技扶贫模式示范推广能力建设”项目，在我国的六省十个贫困县进行组织实施。经过三年的实施，在参与各方的共同努力下，成功地进行了“公司+农户+科研机构”和“小额信贷+科研机构”两种扶贫模式的试点示范，基本达到预定目标。

为了扩大科技扶贫 UNDP 合作项目的影晌，我们编写了《科技扶贫与小额信贷》一书。该书以“中国科技扶贫模式示范推广能力建设”项目的实施情况作为一个案例，从一个侧面反映科技扶贫和小额信贷，主要涉及到项目设计、运行与管理、成效及经验等方面的内容，对相关问题也进行了一定的分析和思考，比较全面客观地反映了项目实际。衷心希望对关心中国扶贫事业的朋友有所启发。

由于编者水平有限，疏漏和不妥之处在所难免，请不吝指教。

编 者

2001 年 12 月

目 次

第一部分:项目设计

一、项目提出的背景	(1)
(一) 20 世纪 90 年代中期科技扶贫工作状况	(1)
(二) 孟加拉小额信贷模式	(2)
(三) 项目实施前 10 个县的现状	(3)
(四) 利用国际援助,开展扶贫合作	(4)
(五) 符合 UNDP 的资助原则	(5)
二、项目的审批	(6)
(一) 项目立项调研	(6)
(二) 项目立项审批	(7)
三、项目实施对策	(8)
(一) 项目目标	(8)
(二) 资金使用	(9)
(三) 受益对象	(9)
(四) 实施模式	(10)
(五) 机构设置	(12)
(六) 培训考察	(13)
(七) 监督评估	(14)

第二部分 项目运行与管理

一、机构建设	(16)
(一) 国家项目指导委员会	(16)
(二) 国家项目主任职责	(16)
(三) 国家项目办任务和职责	(17)
(四) 县级项目办任务和职责	(18)
二、制度建设	(18)
三、宣传发动	(19)
四、工作计划编制	(21)
五、资金管理	(22)
六、项目培训	(24)
(一) 国内培训	(27)
(二) 考察	(27)
(三) 国外培训	(27)
七、技术支持	(28)
(一) 指导思想	(28)
(二) 成立国家和县级两级技术支持小组	(28)
(三) 国家级技术支持小组的主要工作	(28)
(四) 县级技术支持小组的主要工作	(29)
八、志愿者活动	(33)
九、项目监测与评估	(34)
十、参与式工作方法	(37)

第三部分 分析与思考

一、项目实施的主要成效	(39)
二、“小额信贷+科研机构”模式成功运作的几点经验	(48)
三、对相关问题的思考	(56)
(一) 资金的筹措	(56)
(二) 运行管理模式	(57)
(三) 避免扶贫资金的截留挪用	(58)
(四) 为扶贫工作的各要素充分合作搭建了一个平台	(59)
(五) 参与式的扶贫工作方法大有可为	(59)
(六) 小额信贷科技扶贫重在能力建设	(59)
(七) 与其他扶贫方式相结合	(60)
(八) 寻找合适的机构管理和运作小额信贷扶贫	(60)
(九) 如何认识科技扶贫小额信贷的可持续发展	(60)
四、结语	(61)

附 录

附录一 国家科技部 UNDP 科技扶贫项目管理办公室试行 管理办法	(63)
附录二 科技部 UNDP 项目管理办公室财务管理办法	(64)
附录三 关于各县项目办定期交付财务报告的通知	(66)
附录四 科技部 UNDP 项目管理办公室会计档案使用保管 制度	(67)
附录五 UNDP 中国科技扶贫模式示范推广能力建设项目	

国内技术支持小组成员工作任务和职责(试行)	(68)
附录六 UNDP 国内技术支持小组成员出差差旅费报销	
规定(试行)	(71)
附录七 UNDP 中国科技扶贫模式示范推广能力建设项目	
专家任务书	(72)
附录八 陕西省安塞县 UNDP 科技扶贫项目(小额信贷)	
管理(暂行)办法	(73)
附录九	(81)
附录十 商城县 1999 年度 UNDP 科技扶贫项目工作计划	
.....	(82)
附录十一 “中国科技扶贫模式示范推广能力建设”2000	
年度项目工作计划	(85)

第一部分 项目设计

一、项目提出的背景

(一) 20 世纪 90 年代中期科技扶贫工作状态

科技扶贫是国家科技部从 1986 年开始实施的一项扶贫战略，其宗旨是通过向贫困地区引进先进成熟的技术，更有效地开发当地资源，提高生产率。由于有科技单位的技术支持以及地方各级科技管理部门对技术应用的管理和监测，国家科技部能够有效地确定、评估和引入适用的技术到贫困地区。

科技扶贫经过十多年的发展，已形成了一套成功的做法，归纳起来主要有以下五个方面：

(1) 致力于种植业和养殖业，以解决基本的衣食（温饱）问题。

(2) 依靠科技增加产品的附加值，促进当地经济结构的调整。

(3) 注重生态和环保技术的引进，促进可持续发展。

(4) 注重技术培训和劳动者素质的提高。

(5) 派遣科技扶贫团承担技术推广和联络工作，从科研院所组织专家和科技人员帮助贫困县引进适用技术，选择开发项目，提高管理水平。

科技扶贫被证明是很有成效的，在国家科技部联系的贫困地区，农民的人均收入都有了很大的提高。在大别山区，贫困农户

人均年纯收入已由 1986 年的 260 元增加到 1995 年的 1 097 元；在陕北地区，年人均收入也由 1990 年的 440 元增加到 1995 年的 810 元。但是，过去的科技扶贫方式不可否认也存在一定的局限性，主要表现在以下几个方面：

(1) 科技扶贫资金主要以项目资金的形式进行投放，直接受益的不是农民。

(2) 重视当地支柱产业的发展，对支柱产业覆盖不到的地方的广大贫困农户的脱贫，缺乏有效的解决手段。

(3) 农户的主动参与程度不够或很小，他们的内在潜力得不到发挥。

(4) 资金不是直接到户，缺乏对资金使用的有效监督，降低了资金的使用效果。

(5) 忽视妇女在扶贫过程中的重要作用。

(二) 孟加拉小额信贷模式

小额信贷是指专向低收入阶层提供小额度持续信贷服务活动的一种扶贫模式，它于 20 世纪 70 年代末起源于孟加拉，并于 1993 年 9 月引入我国进行试验示范。它具有以下主要特点：

(1) 贷款对象是收入很低、具有劳动能力和某种生产技能且遵纪守法的穷人。无劳动能力，生活靠社会福利的人不属于贷款对象。

(2) 贷款户不必提供财产抵押担保。

(3) 利用小组放款方式。每 5 户成立一个小组，小组成员相互担保。由小组组成中心，6~8 个小组组成一个中心。小组担保和中心会议是小组放款方式的支柱。

(4) 在 6 个月至 1 年时间内等额分期偿还贷款本金和利息，通常每半个月还一次贷款。

(5) 贷款发放时，贷款金额的 5% 将被作为基金扣除，其中

一半作为小组基金，另一半作为中心基金。

(6) 每笔贷款金额不高。初次贷款不超过 1000 元人民币；一次贷款总额不超过 3000 元人民币。

(7) 强调农户尤其是妇女的自主参与。

可以看出，小额信贷是把组织制度方面创新的金融信贷活动与资金到户有机结合在一起进行扶贫的一种新形式。通过近几年在中国的试验示范证明，只要目标明确、方法对头，实施小额信贷的机构有可能在扶贫的同时实现自身的自负盈亏，使得小额信贷这种扶贫模式能够可持续发展。

(三) 项目实施前 10 个县的状况

本项目覆盖全国 6 个省 10 个县，分别是安徽省金寨县和岳西县、福建省连城县和长汀县、海南省东方市、河南省信阳市商城县和平桥区、湖北省英山县、陕西省安塞县和佳县。上述 10 个县既是国家确定的贫困县，也是国家科技部联系帮扶的贫困县。它们都是山区县，2 个在陕北黄土高原区，5 个在大别山区，2 个在闽西山区（福建西部），1 个在西南山区。这 10 个县有着共同的特征：偏远、多山和人口稀少。项目实施之前这些县的状况如下：

(1) 尽管其他地区经济改革使经济保持很强的增长势头，这些县的大多数农民仍然非常贫困。据统计，1996 年这些县的农民人均纯收入只有 674 元（如海南东方市）到 1200 元不等。

(2) 由于所有的县都是山区，它们在接近市场、交通运输和信息获取等方面都处于不利的地位。

(3) 这些县的农民一般文化水平不高，而且生产方式落后。许多贫困农民仍然从事原始的自给自足生产，他们很少有储蓄用来投入生产活动。

(4) 所有县都试验过 1~2 项新技术（新产品、产品加工、

良种和饲养技术)。促进相关技术在这些地区的应用不仅会增加农户的收入而且能保证持续增长。

(5) 这些县的大多数农户只拥有小块适于粮食作物生长的土地,但是相对来说,他们拥有更多的可以种植经济作物、造林和栽果树的土地。如果农户对土地利用合理,其收入增长有很大的潜力。

(6) 所有县都受到抗日战争和解放战争的不利影响,中央政府对这些县在扶贫计划和项目上都给予了优先考虑。

概括起来,这些县存在以下几个方面较突出的需要解决的问题:

① 贫困农户缺乏技术支持。一方面,贫困农户缺乏资金来获取技术培训和支 持;另一方面,需要采取示范园和小组培训的形式,向大多数贫困农户全面系统地介绍相关技术。

② 贫困农户难以获取信贷支持。贫困农户没有财产可用来抵押或作为担保,他们很少能获得商业信贷机构的信贷支持。

③ 当地县对科技扶贫的组织和管理能力不强。这些县对如何组织生产、技术援助、资金运行以及市场销售等存在一定困难,尤其是当地县各部门之间缺乏应有的协调和配合。

④ 对市场前景的分析和市场信息的搜集缺乏足够的重视,健康和教育服务状况差。

(四) 利用国际援助,开展扶贫合作

UNDP 作为联合国的一个分支机构,它通过“通过海外侨民回国传授技术”、“高级顾问招聘”、“国(境)外团组培训程序”和“与国外民间组织合作”,帮助受援国国民提高科技文化素质,学习和掌握一定的劳动生产技能,尽快摆脱贫困现状。开发署援助属于技术援助,主要采取专家服务和人员培训等形式。根据 UNDP 的有关决议,从 1996 年开始的新周期的援助以促进

受援国“人的可持续发展”为目标，援助重点为消除和减少贫困、环境保护、扩大就业和妇女发展四个领域。UNDP 的援助也支持我国从计划经济向社会主义市场经济过渡中出现的经济改革问题及重点产业发展、科技进步和商品化以及与人民生活密切相关的各种项目，以促进我国国民经济的综合发展。

中国农村技术开发中心作为国家科技部属下的归口管理科技扶贫工作的机构，已具有十多年的科技扶贫工作的管理经验，在其有效管理和组织下，各地形成了独具特色的科技扶贫模式和做法，取得了丰硕成果，引起了国际社会的广泛认同和关注。

在科技扶贫领域，要立足以我为主，同时也要扩大开放，积极开展国际合作，争取国际援助，吸收国外的先进技术和管理经验，把国际上成功的模式和做法与我们已有的模式和做法进行嫁接和融合，并在我国进行示范试验，是促使科技扶贫工作迅速取得成效的一条捷径。当然，如果 UNDP 资助的扶贫项目能够在我国实施成功，作为一种经验，可以借由 UNDP 这个渠道向广大的第三世界国家推介。

(五) 符合 UNDP 的资助原则

(1) 该项目解决的是如何扶贫的问题，而扶贫一直列为 UNDP 的主要议程；

(2) 该项目高度重视市场发展，并认为技术采用在扶贫中起决定性作用，这些新思路值得 UNDP 扶持；

(3) 该项目还特别考虑到妇女问题、文教卫生建设等，这些都是 UNDP 所关注的，并一直予以优先资助的领域；

(4) UNDP 在扶贫项目的管理方面与我国科技部在科技扶贫方面均有其自身的优势，两方面结合，有可能探索出一种有效的扶贫模式。

二、项目的审批

(一) 项目立项调研

1997年7月10日至8月2日,由UNDP驻华代表处、外经贸部交流中心项目官员、科技部扶贫办工作人员、UNDP国际专家、UNDP国内专家参加的UNDP项目考察团一行10人,对项目前期初步选定的陕西省延安市、安塞县、海南省东方市(县级)、福建省连城县、江西省永新县、湖南省平江县、湖北省英山县、河南省信阳市平桥区(县级)、商城县、安徽省金寨县进行了实地考察。8月5日,在UNDP驻华代表处对考察情况进行了总结和讨论,UNDP驻华代表处副代表Romulo V. Garcia、当时的科技部扶贫办主任助理马连芳、外经贸部交流中心方案处领导参加了讨论。

根据实地考察情况,认定陕西省的番茄种植、江西省永新县商品牛养殖、湖南省平江县黑山羊养殖不具备UNDP项目实施条件,予以剔除。

根据科技部扶贫办的建议,8月8日,UNDP国际专家、外经贸部交流中心项目官员、科技部扶贫办工作人员组成考察团到安徽省岳西县进行了实地考察,初步认定该县的高寒蔬菜项目可行。

经过有关各方的考察认定,确立了该项目要在6省10县(区、市)示范推广的10项产业项目(见表1)。

表 1 10 个项目县（区、市）主导产业

省	县（区、市）	主导产业项目
安徽	金寨县	西洋参、天麻
	岳西县	高山反季节蔬菜
福建	长汀县	菌草制菇
	连城县	菌草制菇
海南	东方市	香蕉、芦荟
河南	商城县	蚕桑
	信阳市平桥区	板栗
湖北	英山县	蚕桑
陕西	安塞县	仁用杏
	佳县	红枣

（二）项目立项审批

自 1996 年 7 月开始申报，经过材料申报、实地调研、讨论咨商、认真筛选等，前后六易其稿，到 1997 年 8 月，近 6 万字详细可行的项目建议书定稿，专家编制完成中英文项目合同文本。其间，科技部、外经贸部交流中心、UNDP 曾就项目涉及的有关问题商谈过 4 次。

1997 年 10 月 17 日，该项目顺利通过了由 UNDP 驻华代表处总代表贺尔康（A. Holcombe）主持的评审会评审。

1997 年 11 月 13 日，外经贸部交流中心领导在项目文本上签字批准。

1997 年 12 月 1 日，UNDP 驻华代表处总代表在项目文本上签字批准。