

农村小额信贷： 扶贫攻坚 成功之路

云南省小额信贷协调领导小组办公室 编
云南省社会科学院农村经济研究所

成功之路

扶贫攻坚

云南人民出版社

责任编辑：张 强

特邀编辑：西天梯

封面设计：高 伟

责任编辑：马建生

梁华明

监 制：汤家方

李 瑾

农村小额信贷： 扶贫攻坚成功之路

云南省小额信贷协调领导小组办公室

云南省社会科学院农村经济研究所

编

云南教育出版社发行（昆明市书林街100号）

昆明宏成彩印厂印装

开本：880×1230 1/32 印张：6 字数：148000

1997年11月第1版 1997年11月第1次印刷

印数：1—6000

ISBN 7-5415-1413-6/F·29

定价：6.50元

内容提要

本书系国内从事农村小额信贷扶贫的专家 and 实际工作者编写并公开出版的第一部农村小额信贷扶贫著作，初稿曾作为云南省小额信贷扶贫试点培训班教材。

国内外的实践证明：农村小额信贷扶贫是已知的直接扶贫到户的成功模式，亦是一条扶贫攻坚的成功之路。1997年10月国务委员陈俊生考察云南时指出：“小额信贷扶贫试点工作云南搞得很好，实践证明，这是一种很好的脱贫方式，值得其他省借鉴和推广。”

书中详细介绍和总结了农村小额信贷扶贫在我国特别是云南省推广的情况和经验，并结合我国实际，对农村小额信贷扶贫的理论基础、指导原则、在扶贫攻坚中的作用和对承贷农户的识别、监测与评估等，都作了令人信服的总结和概括。书末附有《云南省小额信贷扶贫管理办法（试行）》、《易县扶贫经济合作社章程》、《孟加拉乡村银行章程》等有关农村小额信贷扶贫的章程、制度、办法等文献。

序 言

何耀华

贫穷不是社会主义。社会主义就要在解放和发展生产力的同时，消灭剥削和贫穷，最终实现全体人民的共同富裕。为此，党中央、国务院决定从1994年起实施《国家八七扶贫攻坚计划》，到本世纪末基本解决农村贫困人口的温饱问题。这不仅是中华民族发展史上的一个壮举，也是对全人类作出的重要贡献。1978年到1996年，我国农村贫困人口从2.5亿人减少到5800万人，由占世界贫困人口1/4降低到1/20，这是一个巨大的历史性成就，充分证明了我国社会主义制度的优越性。

到2000年基本解决贫困人口的温饱问题，任务艰巨而时间紧迫。为此，中央制定了开发式扶贫的方针，要求以贫困村为重点，以贫困户为对象，把扶贫任务分解到村，把扶贫措施落实到户，做到“真扶贫，扶真贫”^①。

本书系统地总结了我国云南等省、区推广孟加拉国乡村银行^②小额信贷扶贫到户的经验，是一部对落实党中央扶贫攻坚

^① 参见江泽民：《全党全社会动员起来，为实现八七扶贫攻坚计划而奋斗——在中央扶贫开发工作会议上讲话（1996年9月23日）》，人民日报，1997-01-06，1-2版。

^② 孟加拉国乡村银行，即格拉明银行，简称“乡行”，英文Grameen Bank，简称GB，是一个专门的扶贫信贷机构，其创造的小额信贷扶贫亦称GB模式。

战略方针具有很强的实践操作意义的应用性著作。

一、小额信贷是扶贫到户的有效模式之一

所谓小额信贷，是指相对于现行的商业信贷、政府贴息优惠信贷，专由贫困农户特别是贫困农户中的妇女承贷、不需抵押担保、小额度整借零还、借款者以小组和中心进行互助互督互保的扶贫形式。

小额信贷源于孟加拉国，目前已在世界许多国家、地区推广。从1994年起，中国社会科学院农村发展研究所^①先后在河北省易县、河南省虞城县和南召县、陕西省丹凤县引进和试行；1996年上半年，联合国开发计划署^②资助的云南省金平县^③和麻栗坡县、四川省仪陇县、西藏珠峰自然保护区等四个县、区的小额信贷项目，进展顺利；1996年下半年，世界银行资助的陕西省安康县和四川省阆中县的小额信贷项目，发展得很快。由于我国推行小额信贷遵循“真扶贫、扶真贫”的原则，且采取严密的管理制度，其社会效益和扶贫效益都比较好。1995年12月，姜云副总理在一份介绍中国社科院农村发展所的河北省易县小额信贷试点材料上作了批示：“经验值得参考”。1997年1月，国务委员、国务院扶贫开发领导小组组长陈俊生又在一份介绍中国社科院农村发展所的河南省虞城县试点材料上批示：“虞城关于用小额贷款扶贫的经验，我感到很好，可以给予大力支持。这是扶真贫、真扶贫的一个好方法。”

中共中央和国务院领导同志对小额信贷作了批示后，我国的陕西、云南、四川、河北、河南等省，都从1997年起扩大试点

① 后简称“农村发展所”或“农发所”。

② 英文缩写为 UNDP。

③ 金平县全称是“金平苗族傣族彝族自治县”。后简称“金平县”或“金平”。

和推广，其中政府主导型小额信贷出现了快速推进的可喜形势。

云南省是全国贫困面积最大^①、贫困程度最深、扶贫攻坚任务最艰巨的省，扶贫攻坚得到了中央领导、中央机关、社会各界和国际组织的大力支持。由于外交部的牵线搭桥，联合国开发计划署、孟加拉国乡村银行等资助在金平县、麻栗坡县进行小额信贷试点。1996年底，外交部常务副部长唐家璇考察金平县、麻栗坡县的小额信贷试点后认为，小额信贷是扶贫的“大西瓜，而不是小芝麻”，建议云南省推广。中共云南省委、云南省人民政府^②随之决定在全省不同类型的25个贫困县、乡扩大试点。至1997年9月底，25个试点县、乡已建317个中心、1615个小组，8075个农户获得了800多万元贷款，还贷率为100%。

事实证明，原有的传统扶贫模式与措施在扶贫攻坚中发挥着重要作用，但是也存在着明显的缺陷——即扶贫不到户；而小额信贷则较好地弥补了这些缺陷，是目前已知的扶贫到户的有效形式之一。1997年10月陈俊生同志考察云南时两次指出：云南的小额信贷扶贫试点工作“做法很好”、“取得了显著成绩。”“看来，发放小额贷款，实行连环脱贫攻坚，真正扶贫到户的一个新的有益的探索和尝试。”^③“实践证明这是一种很好的脱贫方式，值得其他省借鉴和推广。”^④

因此，调整传统的以区域为扶持对象的扶贫战略模式，探索专门以贫困农户为扶持对象的新的模式，在扶贫攻坚阶段就显得十分迫切。被党中央、国务院领导同志和广大扶贫工作者誉为

① 全省127个县、市、区中有73个贫困县。

② 后简称省委、省政府。

③ 李昭昌：《国务委员陈俊生高度评价我省扶贫攻坚新举措》，载《云南日报》，1997—10—22，1版。

④ 汪林正：《陈俊生充分肯定我省扶贫开发》，载《云南日报》，1997—10—29，1版。

“真扶贫、扶真贫”的小额信贷，之所以能够直接扶贫到户，主要是因为它的制度设计比较特殊。这些特殊点，据本书作者的研究，主要是第一，它首先能够把绝对贫困农户界定出来，以免使同一乡村中的相对富裕户混杂在贫困户中分享宝贵的扶贫资源。第二，它相信贫困农户有能力使用小额信贷解决温饱问题；它认为贫困农户之所以陷入贫困，除了生产生活条件差、受教育少等原因外，他们没有同先富裕起来的那些人一样的发展机会——获得贷款、参与发展项目等，则是最重要的体制原因。第三，它有一整套防止非贫困户使用贷款、而保证贫困农户使用贷款的办法。

二、小额信贷独特的制度设计及其在 扶贫攻坚中的地位作用

提起小额信贷，人们可能会把它同现行的银行贷款中的小额信贷相联系，认为是一种简单的金融信贷。其实这是不对的。

小额信贷是由孟加拉国尤诺斯（Yanus）教授于1973年创立的、以贫困农户中的妇女为承贷对象的扶贫模式。它由不设金库、不吸收社会存款的扶贫信贷机构——乡村银行运作，亦称GB模式，被誉为世界上规模最大、效益最好的扶贫项目和扶贫方法之一，在国际上受到广泛的推崇，目前已在50多个国家、地区进行试验与推广。中国引进、借鉴和推广小额信贷GB模式虽然时间不长，但是由于试点推广地区的党委、政府重视，目前推进速度很快，而且结合中国各地不同的实际，进行了富有成效的创新，已成为落实党中央、国务院提出的扶贫到户的最重要的形式之一。

小额信贷独特的扶贫到户制度，据本书作者概括，可以简明

地归纳为：第一，只向贫困户贷款。为此，它设计了一套识别贫困户的方法。这一方法，在孟加拉国的 GB 模式中，主要是 GB 工作人员的目测法和富人排除法。被誉为引进孟加拉 GB 模式最成功的马来西亚伊克提亚公司基金理事会^①，发展了 GB 方法，探索出以农户住房指数和财产测试的穷人识别法。本书的主要作者所在的云南省社会科学院农村经济研究所在实践中，借鉴 GB、AIM 的方法，探索出适合中国国情的快速评估法。第二，向穷人贷款无须担保和财产抵押。第三，小额度短期贷款。第四，以妇女为主要承贷对象。第五，整借零还。第六，小组与中心互助互督互保。第七，中心会议制度。第八，较高利率。第九，连续贷款。第十，对贷款贫困户提供各类服务。

当然，本书作者所介绍、总结的小额信贷的独特的制度，远不止以上这十条。但是，通过这十条独特的制度，可以认定，小额信贷确实不同于现行金融信贷和扶贫贷款的一种崭新的扶贫模式。

对于小额信贷在扶贫攻坚中的地位与作用问题，人们有一个逐步加深认识的过程。开始时人们觉得它不过是扶贫攻坚的一种形式，随着实践的深入发展，特别是它所发挥的作用日益显著，人们对它已越来越另眼相看。今年初，在美国华盛顿召开的高峰会议上，一百多个国家、地区的专家、小额信贷工作者、国际重要组织机构的官员及与会国家的元首、部长们一致认为，小额信贷是已知的扶持不发达国家、地区贫困户的有效办法，并提出经过努力使世界 13 亿贫困人口中有 8 亿能够使用小额信贷的工作目标。云南省主管小额信贷的领导曾在一次会议上指出：云南推行小额信贷扶贫是借鉴了孟加拉国乡村银行的成功经验，结合中国国情和云南省省情创造的一种新型的扶贫模式，它不是权宜之

^① 英文缩写 AIM。

计，而是一项具有战略意义的重大措施。现在我们用这一方式帮助贫困农户解决温饱，今后也将采取这一方式帮助贫困农户摆脱贫困，进而奔向小康，走向富裕。因此，搞好小额信贷扶贫工作事关扶贫攻坚的大局，关系到全省贫困人口能否尽快解决温饱的问题，同时也是提高国民素质，奔向小康的战略措施。

就云南省推行小额信贷的组织体系分析，它是由省、地（州、市）、县党委、政府为主导，各级扶贫办公室牵头协调，农业发展银行和财政提供主要贷款资金，各有关职能部门作为载体直接参与，依托小组与中心，直接向贫困农户发放小额信贷的运行机制，因而还具有明显的特点与作用：一是充分体现了党和政府关心贫困农户、全心全意为贫困农户服务、帮助贫困农户脱贫致富。二是充分发挥了各级扶贫部门在扶贫攻坚中的指挥部作用。三是充分发挥了农业发展银行作为国家政策性银行在扶贫攻坚中的职能作用；农业发展银行也能够充分吸收小额信贷成功的运作经验，根据中国国情，逐步探索出一条管理国家政策性贷款的运作模式。四是充分发挥共青团、妇联等有关部门在扶贫攻坚中的特殊作用。

三、深入开展小额信贷的经验总结和理论研究

小额信贷在孟加拉国已经实行了十多年，在我国试行刚刚开始，许多人对它并不熟悉，以至于提出这样那样的疑问；有的工作人员总想按照我国传统的信贷、而不按照小额信贷的原则和办法行事。因此，宣传、普及小额信贷扶贫的指导思想、原则和办法，研究新情况、新问题，总结实践中的成功经验，正是本书作者的心愿和目标。

本书作者以云南省内小额信贷的参与者为主，同时吸收了中国社会科学院小额信贷扶贫经济社的专家参与研究、编写。因此，本书是参与小额信贷扶贫到户的专家学者们自己实践经验的

总结。承担本书主要编写任务的云南省社会科学院农村经济研究所，自 80 年代中期起一直把研究扶贫作为主攻方向之一，曾先后与云南省有关部门一起，完成了云南省政府下达的《云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究》、国家社科基金课题《云南省多民族特困地区脱贫致富研究》、云南省社科规划课题《不发达区域经济学》和《县域发展战略学》、福特基金会资助的云南贫困山区综合开发试验示范与推广项目的理论总结《扶贫理论与实践的新发展》，以及云南省 12 个贫困县脱贫致富发展规划的研究编制。从 1995 年起，作为社区工作队队长派出单位，该所又参与了联合国开发计划署在云南的金平、麻栗坡两县进行的小额信贷扶贫的实施工作。1997 年，该所荣幸地被云南省人民政府小额信贷协调领导小组指定为专家顾问单位。至于参与了本书编写的中国社会科学院的杜晓山、孙若梅等，则是首次把孟加拉国小额信贷模式引进我国、并在河北等地试行的知名专家。因此，由他们把自己参与小额信贷试点的实践经验进行总结，是再恰当不过了。其中，大部分章节和几乎所有的重要观点，都曾在云南、四川、陕西、山西、广西、河北等省、区的培训班上讲授过，有的还在国际反贫困学术会议上交流过，经历了多次质疑和辩论，可以认为是把孟加拉国的 GB 模式与中国实际相结合的比较成熟的经验总结、对策建议，同时对小额信贷扶贫在理论上作了有益的探索。

由于我国贫困地区农村的情况千差万别，实践中已经提出的或可能出现的问题不少，向广大理论工作者和实践工作者提出了深入研究的要求。例如，小额信贷扶贫的性质界定、小额信贷的利率高低、小额信贷组织的生存与发展、在不同类型贫困地区的适用性、与其他扶贫方式的优势互补、中心会议纪律、社区工作站的职能、社区工作队员的选聘与报酬、小额信贷的监测与评估、连续贷款等问题，都需要结合各地的实际情况，进行深入的

研究，探索出既坚持小额信贷宗旨与基本原则，又简便、灵活的方案，保证小额信贷顺利实施。

江泽民总书记在党的十五大报告中指出：“在中国，真要建设社会主义，那就只能一切从社会主义初级阶段的实际出发，而不能从主观愿望出发，不能从这样那样的外国模式出发，不能从对马克思主义著作中个别论断的教条式理解和附加到马克思主义名下的某些错误论点出发。”^①“同时一定要以我国改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心，着眼于马克思主义理论的运用，着眼于对实际问题的理论思考，着眼于新的实践和新的发展。”^②创立于孟加拉国的小额信贷扶贫模式已经实践了十多年，但在我国的实践才刚刚开始，对我们各级扶贫机构的工作人员和理论界来说，都是过去没有经历过的“新的实践和新的发展”。让我们遵循江泽民总书记在党的十五大报告中关于“着眼于实际问题的理论思考”的要求，以极大的热情和求实的态度，深入实际，认真研究和解决小额信贷扶贫到户中的新问题。就这个意义上讲，本书作为公开出版的第一部研究中国小额信贷的专著，没有也不可能穷尽小额信贷的全部理论与实践问题，其中的一些研究结论和政策建议，也还有一个经受实践检验的问题，更不是可以供不同类型的贫困地区照抄照搬的“现成答案”。我们期待着更多的理论工作者和实际工作者能够关注包括小额信贷在内的扶贫攻坚问题，共同为2000年前基本消除我国的绝对贫困贡献出自己的力量，繁荣和发展反贫困理论。

①、②江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告（1997年9月12日）》，《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》，中文1版，15-16、13-14页，北京，人民出版社，1997。

目 录

序 言	何耀华 1
第一章 中国社会科学院引进孟加拉国小额信贷	
扶贫的试验	1
一、背景	1
二、解决问题的尝试	3
三、扶贫经济合作社的运作方式	5
四、进展和成果	6
五、困难和问题	8
六、几点思考	10
第二章 联合国开发计划署在中国云南金平、 麻栗坡两县小额信贷扶贫的试点	12
一、项目含义及来源	12
二、项目的管理及操作方式	13
三、项目的实施效果	14
四、目前暴露的问题	16
五、初步分析和建议	17
第三章 政府主导型小额信贷在中国贫困地区快速推进	20
一、政府主导型小额信贷在我国贫困地区快速推进	20
二、严格按照规范运作	23
三、下大力抓好培训	24
四、允许不同贷款利率的试验	25
五、小额信贷扶贫的持续性问题	27
第四章 云南省加快推进小额信贷扶贫到户的步伐	30

一、把扶贫攻坚作为贫困地区经济发展的中心任务来抓	31
二、研究与部署在全省试行小额信贷扶贫	33
三、云南省小额信贷扶贫试点进展顺利	38
四、初步经验与问题	40
五、云南省准备全面推行小额信贷扶贫	42
第五章 云南省师宗县龙庆乡以妇联	
为载体的小额信贷扶贫试点研究	44
一、把小额信贷扶贫到户作为县、乡妇联的中心工作	45
二、充分发挥妇联组织实施小额信贷扶贫到户的优势	47
三、初见成效	50
第六章 云南省镇雄县尖山乡小额信贷扶贫试点初步研究 ...	53
一、试点过程	53
二、初见成效	56
三、存在问题及其分析	59
四、完善工作的建议	65
第七章 小额信贷在中国扶贫攻坚中的地位与作用	68
一、原有的扶贫模式与措施的缺陷是扶贫不到户	68
二、小额信贷是目前已知的扶贫到户的最有效形式	72
三、小额信贷在缓解绝对贫困中的重大作用	73
第八章 小额信贷扶贫的前提、目标与原则	77
一、小额信贷扶贫的前提——相信贫困农户的能力，挖掘和 发挥他们的潜力	77
二、小额信贷扶贫的目标	80
三、小额信贷扶贫的原则	83
第九章 小额信贷承贷对象的识别与界定	87
一、小额信贷的承贷对象是贫困者特别是绝对贫困农户	87
二、在贫困农户中一般应选择妇女为承贷人	89
三、识别与界定贫困者的测查法	91

四、用参与性农村快速调查与评估 (PRA) 方法识别贫困者	98
第十章 小额信贷扶贫的独特优势	100
一、小额信贷扶贫所显示出的优势	100
二、需要解决的几个认识问题	103
三、对于进一步发挥小额信贷优势的建议	108
第十一章 小额信贷扶贫的监测与评估	110
一、监测与评估的基本概念	110
二、小额信贷扶贫监测与评估的标准	112
三、小额信贷扶贫监测与评估的内容	115
四、监测与评估的方法	117
五、参与性监测和评估方法与中国传统方法的区别	120
附 录	
一、云南小额信贷有关文献	122
云南省小额信贷扶贫管理办法 (试行)	122
云南省小额信贷扶贫财务管理办法 (试行)	129
云南省小额信贷扶贫会计制度 (试行)	134
云南省师宗县农村小额信贷扶贫试点工作的办法	146
二、河北省易县扶贫经济合作社文献	154
易县扶贫经济合作社章程	154
易县扶贫经济合作社社员守则	161
易县扶贫经济合作社中心主任职责	163
易县扶贫经济合作社小组组长职责	164
三、孟加拉国乡村银行文献	165
孟加拉国乡村银行章程	165
孟加拉国乡村银行十六项规定	173
本书主要参考文献	175
后 记	177

第一章

中国社会科学院引进

孟加拉国小额信贷扶贫的试验

经过 1993 年的准备，中国社会科学院扶贫经济合作社于 1994 年 4 月起先后在河北省的易县、河南省的虞城县和南召县、陕西省的丹凤县进行小额信贷扶贫到户的试验，四年来的运作取得了显著成效，受到国内外扶贫界的瞩目。

一、背景

在中国，扶贫的方式很多，成功的经验也不少。但从我国以往的扶贫实践来看，如何使千千万万贫困农户直接、持续地获得稳定的生产经营性贷款，并能保证贷款的回收和循环使用，同时又使为贫困农户服务的信贷机构能够自我生存、发展下去，仍是扶贫工作中尚未解决的问题。

在发展中国家已开展的各类小额信贷项目中，中国社会科学院首先选择孟加拉国乡村银行小额信贷模式在中国试验，其主要依据是，中国扶贫工作现实的需要和小额信贷逐步得以完善和取得成功的启示。

第一，中国政府自 80 年代开展大规模的扶贫工作以来，进行了卓有成效的工作，取得了重大成就。但在我国以往的扶贫工作中，也有一些问题值得商榷。比如，以区域发展为主要目标，以

项目（经济实力或能人办企业）带动贫困农户的贴息贷款的效果看，与在本世纪末基本解决我国绝对贫困问题的要求是不相适应的，有必要在扶贫方式和资金使用方向上作必要调整。为此，1993年中国社科院准备借鉴和实验小额信贷式项目的思路，是必须加大扶贫资金直接到达贫困农户的力度和探索实现此目标的途径。扶贫的效益一定要落到贫困农户。这一思路与1996年中央扶贫工作会议的精神完全吻合。在这些进程中，同时需要探索适宜的组织方式和管理制度。而小额信贷扶贫模式是一种值得尝试的方法。

第二，在中国的扶贫资金运作中，存在扶贫贴息贷款的供给与贫困农户的需求有差异和资金投向方面存在的两难局面。中国社科院效仿GB模式而开展的扶贫经济合作社项目的基本目标和操作管理系统正是针对这些问题设计的。进行小额信贷扶贫项目的实践可能为解决贫困问题寻找到补充途径。

第三，小额信贷是当今世界公认的最大和最成功的扶贫项目之一，它有着较完备的运作体制，丰富和有效的管理措施，帮助贫困农户的突出成效，机构自身可以自我生存的经验，以其作为在中国第一步试点的模式，既有充分的理论依据，又有良好的实践意义。

中国社科院在河北省易县、河南省虞城县和南召县以及陕西省丹凤县开展的扶贫试验项目，其主要和直接的目标是要探索和解决三个问题：一是贫困农户获贷难的问题；二是扶贫贷款还贷率低的问题；三是争取基层信贷组织在三五年内达到适当经济规模（贷款户达到1500~2000户），并力求自身财务收支平衡。

可以设想，该项目的实施必将对我国农村扶贫工作的组织和制度创新提供某些有益的尝试和思路，也会为探索我国合作型金融的发展起到铺路石的作用。此外，由于该项目的服务对象主要是贫困妇女，因此，对提高妇女经济地位和保护妇女权益也能发挥一定作用。

二、解决问题的尝试

目前，正在陕西、云南、四川、河北及河南等省进行的扶贫合作社试验项目，是结合我国实际，模拟孟加拉国乡村银行而开展的信贷扶贫尝试。这是一种“制度设计”实验项目，得到了主要来自福特基金会和 GB/GT 以及加拿大资金和技术的援助。

最初，扶贫经济合作社是由中国社会科学院农村发展研究所与易县政府共同协议和合作组成的，其目的是进行信贷扶贫试验，重点在于扶助贫困妇女，实行理事会领导下的经理（主任）负责制。易县扶贫经济合作社有职工五人，由原易县扶贫办人员和社会招聘人员组成专职工作班子，农村发展研究所负责设计、监督与管理。它与传统意义上的金融机构在组织上的最大区别是建立适当的群众组织——信贷小组和中心，每五户贫困农户组成一个小组，由农户自己选择适宜的生产创收活动，小组成员间有互助、监督和连带责任。一般六七个小组再组成一个“中心”，“中心”全体成员定期开会。小额分阶段贷款，每周还贷，保证后续和持续贷款等，是扶贫经济合作社的重要原则和成功的重要保证。而对扶贫经济合作社职工和农户社员的培训则是必不可少的前提。还有社员必须存款的规定。中心会议还须进行教、科、文、卫及其他经济、社会活动。该项目还明确提出了精神文明十四条要求。

目前已设立扶贫经济合作社北京总部，负责领导和管理各项目所在县的扶贫经济合作社。而所在县政府则承担支持和协助管理项目的责任，例如帮助组建当地扶贫经济合作社的理事会，选择项目负责人等，以利扶贫经济合作社能沿着正确的轨道顺利发展，但不干预和插手项目的具体事务。

扶贫经济合作社贷款回收率高的主要原因：一是组成小组，