

中国社区发展基金 理论与实践

刘胜安 韩 伟 著

光明日报出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国社区发展基金理论与实践 / 刘胜安等著, 一北京: 光明日报出版社, 2009.7
ISBN 978-7-5112-0134-8

I. 中… II. 刘… III. 社区—基金—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 088576 号

中国社区发展基金理论与实践

作 者: 刘胜安 韩 伟 著

责任编辑: 汪 滨

版式设计: 汪 滨 甄艳霞

责任校对: 徐为正 郭帮海

责任印刷: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078243 (咨询), 67078945 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078233, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京富泰印刷有限责任公司

装 订: 北京富泰印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开本: 690 × 975 毫米 1/16

字数: 226 千字

印张: 20.5

版次: 2009 年 10 月第一版

印次: 2009 年 10 月第 1 次印刷

书号: ISBN978-7-5112-0134-8

定价: 27.00 元

版权所有 翻印必究

编 委 会

编委会主任：夏更生

编委会副主任：刘胜安 韩 伟 程恩江

编委会成员（按姓氏笔画排序）：

公 正 王剑利 刘 阳 刘胜安

杜 玲 李金花 李 晖 张 松

陈韦帆 陈 梅 陈 键 韩 伟

程恩江 潘翥峰

前 言

近年来，随着国家金融体制的改革，管理模式和运行机制的改变，国有商业银行贷款业务日趋谨慎，乡镇一级的基层金融机构网点大量裁并，农民获得贷款的渠道越来越少。同时，由于贫困地区农户经营规模小，经营风险大，居住分散，加之部分农户还贷不积极，造成农行和信用社农户贷款运行成本提高、风险增大，为防止风险而制定的资产抵押政策使得收入低、财产少的贫困地区农民得到贷款的难度更大。另外，银行系统繁琐的贷款手续，也经常会使处于弱势地位的贫困农民望而却步。由于种种因素的限制和制约，广大农民特别是贫困地区农民贷款难的问题日益突出。扶贫资金不能真正到户，严重困扰着农业和农村经济的发展，成为制约贫困农户脱贫致富的瓶颈之一。

为解决农民特别是贫困社区农民贷款难的问题，一些国际机构及非政府组织在贫困地区相继尝试运作社区发展基金贷款到户扶贫模式。这种模式尝试以贫困社区为主体自我管理资金，在满足贫困农户自我发展需求的

同时，通过资金滚动推动整个贫困社区面貌的改善，受到试点贫困社区和农户的欢迎。一方面解决贫困农户的贷款难问题，另一方面，社区农民在基金的管理和使用过程中锻炼和提高了自身能力，同时，社区管理资金也可以大大减少金融中介参与的中间环节成本。从2006年开始，国务院扶贫办与财政部决定利用中央财政扶贫资金在中西部二十多个省区开展大规模的村级互助资金试点，在更大范围探索和积累经验，社区发展基金（村级互助资金）呈现出良好的发展趋势。

由于社区发展基金在中国开展的时间较短，实施机构分散，试点规模和范围都较小，当前取得的成功经验只能是局部的阶段性成果，无法全面适应不同类型、不同特点社区的实际情况，而且目前也缺乏对社区发展基金的系统理论研究和实践经验总结。因此，在福特基金会的资金支持下，课题组对全国社区发展基金进行了研究和总结分析，并召集长期从事社区发展基金实际工作的人员一起讨论，提炼出社区发展基金成功的关键要素，并对社区发展基金的推广提出了意见和建议，以期为致力于社区发展基金实践的同仁提供指导和借鉴。

目 录

前言	1
----	---

第一部分 概 述

第一篇 社区发展基金的概念	6
第二篇 社区发展基金的基本属性	7
第三篇 社区发展基金与小额信贷的 联系与区别	11
第四篇 社区发展基金的作用	14

第二部分 社区发展基金的起源与发展

第一篇 小额信贷在中国的兴起与发展	19
-------------------	----

第二篇 小额信贷的转向与社区	
发展基金的凸起·····	22
第三篇 社区发展基金在中国的发展·····	26
第三部分 社区发展基金成功的关键要素·····	29
第一篇 瞄准信贷需求，选好项目区·····	36
第二篇 强化社区对基金权属的拥有感·····	38
第三篇 确保群众有权决定和更换	
管理人员·····	43
第四篇 建立真正的群众决策机制·····	52
第五篇 建立有效的管理小组	
运作机制·····	57
第六篇 高度重视能力建设·····	68
第七篇 提供有效的外部支持·····	72
第八篇 符合可持续原则的信贷设计·····	75
第四部分 社区发展基金的推广·····	81

第一篇	积极探索政府扶持社区发展基金 的多种方式·····	84
第二篇	需慎重开展社区发展基金， 不能运动式盲目推广·····	85
第三篇	外部协助机构的能力提升是推广 社区发展基金的关键因素·····	88
第四篇	社区发展基金必须实现 社区主导发展机制·····	90
第五篇	积极探索社区发展基金的 发展方向·····	96

第五部分 社区发展基金在中国的实践·····101

第一篇	贵州省威宁县草海村寨 发展基金项目·····	103
第二篇	霍山村民互助资金项目·····	161
第三篇	四川省仪陇县扶贫互助社·····	192

第四篇 吉林省梨树县闫家村	
百信资金互助社·····	244
第五篇 禄劝社区发展基金·····	256
第六篇 四川省凉山州美姑县米索尔社区	
发展基金项目·····	300

第一部分

概述



为支持农村贫困地区人口发展经济，增加收入，解决群众温饱问题，1986年，中国人民银行与中国农业银行联合发布了“扶持贫困地区专项贴息贷款管理暂行办法”，开启了中国政府利用金融贷款开展扶贫工作的先河。1996年，为强化对贫困人口的支持力度，确保贫困人口尽快脱贫致富和“国家八七扶贫攻坚”顺利完成，中国政府确定了将扶贫贴息贷款从农业银行这一商业性银行转为由中国农业发展银行这一政策性银行管理，1998年，针对扶贫贴息贷款回收率低等问题，政府明确提出了“政策贷款，商业运作”的管理办法，将扶贫贴息贷款的管理重新调整到中国农业银行。2004年，财政部和国务院扶贫办在全国11个省的33个县进行了财政贴息方式的改革，基本做法是将中央财政直接对农总行进行贴息改为下划部分贴息资金到地方财政，由县级财政直接将贴息资金核拨给发放贷款的金融机构或者核补给得到扶贫贷款的贫困农户。2005年，财政部、国务院扶贫办和中国农业银行经过共同协商，在2004年贴息方式改革的基础上，扩大改革的试点，资金规模由2004年

的1650万元扩大到1亿元。试点省由11个省增加到21省，试点县由33个增加到200个。

二十多年来，中国政府对于利用信贷开展扶贫工作进行了坚持不懈的努力和探索，虽然取得了一些成效和经验，但总体来说仍然问题很多，还没发现一个行之有效的模式或机制。其主要问题有：不能有效给予贫困人口；还款率低；商业银行追求利润最大化目标和资金安全的要求，使银行倾向于把贷款投向相对富裕的群体或者机构，真正的贫困人口很难得到贷款支持等。

4 | 随着上世纪90年代孟加拉乡村银行小额信贷模式的引入，中国的扶贫领域开始尝试探索运用小额信贷方式进行扶贫，试图解决商业银行信贷扶贫存在的困难和问题。随后，不同的机构、不同的部门和地区先后开展了各种小额信贷扶贫的探索和尝试。2000年，小额信贷在中国中西部一些省区开始大规模推广，很快小额信贷在中国的发展也达到了顶峰，但这些贷款基本上都有去无回，政府的推动力开始减少，现在已接近小额信贷的低潮期。在政府、金融机构以及各种社会组织等对小额信贷扶贫进行的不同探索过程中，目前，小额信贷扶贫呈现出两个既有关联又有差异的发展方向：一是推动金融



服务和组织机构的规范化和制度化，强调服务机构的财务可持续性和合法身份，并通过政策引导培育竞争主体，以市场化手段拓展服务领域，其重点在规避和防范金融风险；二是扎根缺乏正规金融服务的空白社区，直接面对得不到正规金融服务的贫困群体，培育和提升贫困社区的自我组织和自我管理的能力，通过这种自我的金融服务，降低了运行成本，提高了贫困群体获得金融服务的可及性，真正实现了对缺乏正规金融服务的空白地区和贫困群体的覆盖。

坚持贫困社区自我管理、自我服务的小额信贷扶贫的各种实践，虽然其名称各异（社区发展基金、社区基金、村基金、互助基金、互助资金、循环/滚动基金等等），但都具有自我管理、自我服务的共同特征，对这一类的小额信贷扶贫模式本文统称社区发展基金（Community Development Fund）。本研究通过分析社区发展基金的基本概念、主要特征、关键要素和推广注意事宜等，提供人们辨析社区发展基金的不同实践在目标设定、运行机制和功能定位等方面存在的差异性和相似性的参照坐标，以期帮助人们更好的认识社区发展基金的作用和意义，共同推动中国社区发展基金的发展。

第一篇 社区发展基金的概念

社区发展基金在中国的多年实践，因其坚持深入贫困社区，站在贫困社区的角度，积极探索社区自我解决贫困农户基本金融服务需求的方式和途径，其作用难以取代，其特征也日渐清晰，为我们定义社区发展基金提供了重要的基础。

6 | 社区发展基金是以难以获得正规金融服务的贫困社区的农户为基本对象，以个体贫困农户公平获得生产性贷款、支持农户生计改善的同时追求社区的公共积累为目的，以体现贫困社区农户主体地位的充分参与、透明公开、民主决策的自我组织自我管理为基础，以风险共担和利益共享为核心的一种适应贫困社区农户生计方式的，自愿、灵活、简易的社区发展的公益性自我服务体系。



第二篇 社区发展基金的基本属性

此定义的内涵包括了社区发展基金的几个基本属性，并因此与农村商业金融相区别：

（一）社区发展基金的适宜区域和对象，主要是那些正规金融机构覆盖不到和不愿服务的贫困社区及贫困群体。没有或得不到外部正规金融机构的服务，而贫困农户对生产垫本资金的需求又很迫切，在外部帮助和支持下，社区贫困农户组织起来自我服务，无疑是贫困社区和贫困农户解决现实需要和寻求发展机遇的重要途径。强调和突出社区发展基金的适用范围和对象，目的是为了与其他以风险防范（对象选择）和机构持续（盈利）为主要考虑的农村金融相区别，并以此为起点，界定社区发展基金作为扶贫金融的重要形式与其他各种形式的农村商业金融相区别的重要属性。

（二）因社区发展基金的对象区域和群体在正规金融服务机构面前的弱势而被其忽视的现实，在贫困社区

开展的自我金融服务的权利主体和利益主体，无疑都应是通过自我服务受益的贫困社区的贫困农户。强调社区发展基金的主体属性，强调贫困农户的权利主体和利益主体关系的一致性，不仅可从根本上避免农村商业金融机构与贫困农户之间缺乏互信，以及在缺乏互信基础上的非互利的片面认知——金融服务机构为了盈利的选择性服务（嫌贫爱富）被冠以风险防范而被放大；贫困农户为获得有限的金融服务所付出的高成本（信用不足的相对高利和可及性差的时间、交通、人情等额外支出）被视为金融机构悖情悖理的利润来源——所带来的利益与风险分离的矛盾，而且，也由此从理念、目标、运行机制、管理方式等方面提出了区别于农村商业金融的农村扶贫金融的理论架构和实践模式。

8

（三）因社区发展基金权利主体和利益主体的一致性，社区发展基金的目标就需要从解决贫困农户个体贷款需求的机构／组织的服务目标，转化、整合为在通过自我管理社区发展基金解决贫困农户生产贷款需求的过程中，追求社区公共积累的群体利益目标，即以群体利益目标整合个体利益目标，并替代外部金融服务机构的盈利目标。这是社区发展基金区别于农村商业金融服务