

中国国际经济技术交流中心/联合国开发计划署/仪陇县人民政府
建设中国普惠金融体系项目—仪陇县小额信贷扶贫创新试验子项目

国际减贫合作促进体制机制创新 助推扶贫长效机制建设

——以四川省仪陇县民富农村可持续发展服务中心为例

作者：联合国业务三处

摘要:扶贫互助社是国务院扶贫办 2005 年开始试点的扶贫新模式,在发展初期被视为是化解贫困偏远地区农民贷款难、贷款贵的有效方式和载体,后在全国开展了大规模的推广。但随着农村经济社会发展环境的变化,扶贫互助社试点的管理模式已难适应贫困地区发展情况,其制度性缺陷逐步显现。如何让扶贫互助社这一载体继续为偏远地区农户提供金融服务,解决贫困地区农户真实合理的资金需求,并实现扶贫互助社自身的健康可持续发展,是扶贫工作中的一个重要挑战。2014 年,中国国际经济技术交流中心(以下简称交流中心)、联合国开发计划署(以下简称开发署)与仪陇县人民政府合作在仪陇县实施了“建设中国普惠金融体系项目—仪陇县小额信贷扶贫创新试验子项目”,利用国际减贫合作先行先试的政策优势,调整和完善了扶贫互助社管理机制,促进仪陇县扶贫互助社取得较大的发展,在服务偏远地区农户的同时,也走出了一条自身可持续发展的道路,为其他贫困地区发展扶贫互助社等农村合作金融组织提供了一套可借鉴的模式。

关键词: 国际减贫合作, 扶贫互助社, 农村金融创新

目录

一、引言.....	3
二、案例概要.....	5
(一) 仪陇县情介绍.....	5
(二) 仪陇县扶贫互助社试点基本情况和面临的问题.....	5
(三) 试点的政策环境.....	7
(四) “扶贫互助—仪陇民富模式”的形成.....	8
三、实施过程.....	9
(一) 资源整合.....	9
(二) 组织实施.....	10
(三) 精准扶贫措施.....	13
四、减贫成效.....	14
(一) 减贫成效.....	14
(二) 农村金融创新成效.....	15
(二) 可持续发展成效.....	16
(三) 对扶贫及农村金融创新的影响.....	18
五、经验与启示.....	19
(一) 国际合作项目发挥了创新优势.....	19
(二) 政府对创新的包容是发展的必要条件.....	19
(三) 农户发展意愿和资金需求是原生动力.....	20
六、挑战与展望.....	20
(一) 存在的挑战.....	20
(二) 未来展望.....	21

一、引言

2005年，国务院扶贫办在四川省仪陇县指导开展了贫困村扶贫互助社试点，内容是通过组建扶贫互助组织（扶贫互助社），探索财政扶贫资金与农户存量资金的有效衔接方式，增强对贫困农户的瞄准与支持，通过扶贫农户的互助、合作，提高扶贫资金使用效益的可持续性和贫困农户的自我发展能力。扶贫互助社利用“熟人社会、知根知底”的传统社区信用体系在村内开展业务，能有效的识别和管理贷款对象，降低贷款风险和管理成本。这种基于传统农村村民之间的管理模式可以为商业银行等正规金融机构难以覆盖的农户群体提供有效的金融服务，在国际上有很为成熟的管理模式和成功经验，如东南亚等地的储蓄互助社(Credit Union)。但在中国尚属空白，扶贫互助社的建立对中国农村合作金融的发展具有极大现实意义和重要的政策意义。

根据仪陇试点模式，扶贫互助社的资金采取“贫困户赠股、一般户配股、富裕户入股”的方法，即：每村按10%左右的比例确定贫困户，在自愿参加的前提下由政府每户赠一股（1000元一股）；一般户按每股500元缴纳本金，政府按1:1配股；富裕户按每股1000元缴纳本金。在资金管理和运作借鉴了孟加拉格莱珉银行小额信贷（简称GB模式）“整贷零还”的做法。这一试点对扶贫工作新机制进行了成功探索，并被国务院扶贫办在全国进行试点推广。随着扶贫互助社的推广和时间的推移，一些模式设计及管理矛盾也逐步暴露出来，主要存在矛盾如下：一是缺少有效的监管机构和合格的管理人员，管理和操作风险较大；二是缺少有效的市场和金融激励机制，禁止分红等做法影响了农户参与的积极性，缺少可持续资金来源。上述主要矛盾造成资金互助业务很难持续开展，国务院扶贫办后来暂停了该项试点工作。

2014年，交流中心、开发署、仪陇县人民政府三方合作的“建设中国普惠金融体系项目—扶贫金融创新子项目”在仪陇县实施。在充分调研和征求有关监管部门、地方政府和试点村等相关参与方的意见后，项目确定在原有扶贫互助社试点基础上对原有管理机制进行调整和完善。

项目整体设计可以归纳为：以扶贫互助社为载体，围绕低端农户，建设一个中心，培育两种能力，遵循三个原则，做到四个规范”。即以扶贫互助社为项目

载体，瞄准被正规金融机构无法服务的偏远地区低收入农户（包括但不限于贫困农户）；建立以咨询服务、监管协调、账务管理、流动性资金支持为一体的民富中心；培育和提升扶贫互助社服务社员的能力和机构运行管理能力；遵循扶贫互助社金融过程中安全性、流动性、收益性的三项基本原则；确保扶贫互助社做到内部治理规范、人员管理规范、贷款产品规范、账务财务规范。

项目还将建立一家以服务、协调、管理、支持为一体的第三方社会服务机构——仪陇县民富农村可持续发展服务中心（以下简称民富中心），培育和提升扶贫互助社服务社员的能力和机构运行管理能力。具体做法是以项目建立的民富中心为抓手，以扶贫互助社为具体载体，通过民富中心的专业能力对扶贫互助社进行管理制度改造、服务功能拓展、加强财务管理能力和风险控制能力培训等措施，把扶贫互助社孵化和培育为合规的农村合作金融组织；同时加强对扶贫互助社的风险管控，改进风险分担、补偿和激励机制，激发贫困农户参与的积极性和管理人员的责任心，促进其吸收带动低收入农户的作用。在满足农民生产生活的资金需求的同时，避免在其发展过程中发生重大风险。

项目建立的民富中心是一种有效的体制机制创新，有效解决了单个扶贫互助社在服务和发展中面临的管理能力弱、专业度不够、风险控制难、资金体量小、社员参与不积极、管理人员无积极性等一系列问题。

二、案例概要

（一）仪陇县情介绍

仪陇县是国家级贫困县（2018年7月31日，经四川省政府常务会议批准已退出贫困县序列），位于川东北低山与川中丘陵过渡地带，与平昌、营山、蓬安、南部、阆中、巴州等县市区相邻，幅员面积1788平方公里，辖57个乡镇，930个村（居）民委员会，户籍人口112.6万人，其中农业人口94.55万人。全县耕地面积64.2万亩，人均占有耕地0.57亩。根据2017年统计，仪陇县农民人均纯收入10904元。

（二）仪陇县扶贫互助社试点基本情况和面临的问题

1. 试点基本情况：2005年，国务院扶贫办在仪陇县三蛟镇昆山村试点建立了全国第一家农村扶贫互助社，后又根据各地试点情况，国务院扶贫办先后出台

了国开办发〔2009〕103号《国务院扶贫办财政部关于进一步做好贫困村互助资金试点工作的指导意见》^①和《贫困村互助资金试点操作指南》在全国进行推广和实施。

当时扶贫互助社的采用的主要管理模式如下：**资金来源，由政府 and 农户共同筹措。**扶贫互助社按照“入社自愿，退社自由”的原则，采取“富裕户入股、一般户配股、贫困户赠股”的方式，农户根据自身经济情况入社500至1000元不等，政府再根据社员入社资金情况，为每个试点村获得财政注资8至10万元不等，组成初始资金来源。**资金使用，注重帮扶贫困农户。**入社社员及借款对象严格限制在本村，社员入社资金不允许分红，借款发放由社员进行五户联保，且贫困户优先使用，单笔贷款最多不超过5000元。**管理人员，多由村两委干部兼任。**扶贫互助社按照每月150元报酬支付管理人员薪酬。**外部监督，由县级指导部门负责。**监督方式为现场监测、问卷调查和非现场监测，实际操作中是以电话、报表、审计等方式进行抽查监测。到2013年末，仪陇县发展扶贫互助社总数达到41个，总资产1001万元，其中社员入社500万元，财政奖补501万元，入社农户5832户（其中贫困户1753户），累计为社员共发放借款5300笔4100万元（笔均0.77万元）。

2. 面临的问题：仪陇县虽然是全国扶贫互助社的发源地，2005年试点时成效显著，扶贫互助社管理相对规范、整体风险可控。但到2013年时，其带动贫困农户的效益已与当时的农村经济发展状况不匹配。其面临的主要问题如下：

1) **整体资金有限。**社员入社按照500至1000元资金入社，更多只是为了获得政府配股资金，没有行之有效的激励机制让农户拿出更多的资金入社，社员参与严重不足，导致其资金有限，对扶贫互助社发展漠不关心，农村存量资金衔接带动作用不明显。

2) **单笔借款金额少。**单笔5000元的借款金额限制已无法满足农村生产生活实际需要，按照国际农村小额信贷惯例，农户单笔贷款应在当地人均GDP的2.5倍左右，按2013年仪陇县人均GDP12849元推算，农户单笔借款应在3.2万元左右，借款产品和社员需求不匹配。

^①国开办发〔2009〕103号《国务院扶贫办财政部关于进一步做好贫困村互助资金试点工作的指导意见》

3) **联保模式失灵**。五户联保作为孟加拉格莱珉乡村银行(GB 模式)模式的精髓,但在实践过程中因农户住居分散,农业与非农业收入占比差异极大,社员收入现金流与还款现金流不稳定,在实际业务中五户联保流于形式,联而不保,并不具备真正的联保效力。

4) **管理人员积极性不高**。扶贫互助社按照每月固定 150 元支付管理人员报酬,做多做少收入都一样,付出和收益不成正比,管理人员无积极性;其次是管理人员多由村社干部兼职,且在工作能力上与扶贫互助社所需的资金管理技能不匹配。

5) **外部监督缺乏**。扶贫互助社的监督手段较弱,仅以电话询问、报表审查、外部审计等监督后置的方法,难以行之有效的对所发生的业务和基本管理情况进行实时监控。

6) **扶贫互助社缺少有效的综合化支持体系**。扶贫互助社在民政局以社团法人注册的形式独立核算,在财务管理、风险管理、行业交流、流动性支持上缺乏专业的机构进行持续辅导和服务。上述问题严重影响和制约着仪陇县扶贫互助社的发展,需要对进行系统化的改革,优化体制机制,增强其服务远地区农户的能力。

(三) 试点的政策环境

2013 年 11 月,中国共产党的第十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,决定中提出:“发展普惠金融。鼓励金融创新,丰富金融市场层次和产品……鼓励农村发展合作经济,允许合作社开展信用合作”。

2014 年 1 月,中共中央、国务院印发《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》,意见中也提出“发展新型农村合作金融组织。在管理民主、运行规范、带动力强的农民合作社和供销合作社基础上,培育发展农村合作金融,不断丰富农村地区金融机构类型。坚持社员制、封闭性原则,在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下,推动社区性农村资金互助组织发展。完善地方农村金融管理体制,明确地方政府对新型农村合作金融监管职责,鼓励地方建立风险补偿基金,有效防范金融风险。适时制定农村合作金融发展管理办法”。

国务院于 2015 年 12 月 31 日颁布的《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》也将农村资金互助业务作为普惠金融发展的一个领域。规划明确“积极探索新型农村合作金融发展的有效途径，稳妥开展农民合作社内部资金互助试点。注重建立风险损失吸收机制，加强与业务开展相适应的资本约束，规范发展新型农村合作金融。支持农村小额信贷组织发展，持续向农村贫困人群提供融资服务。”

中央有关政策和规划为开展资金互助试点提供了政策依据。如何紧跟党中央、国务院有关政策号召，结合仪陇县扶贫互助社面临实际情况，进一步建立健全发展机制和管理措施，优化服务功能，让普惠金融惠及更多偏远地区的贫困农户是亟需破解的课题。

（四）“扶贫互助—仪陇民富模式”的形成

2014 年，交流中心、开发署与仪陇县人民政府合作开展了“开发署建设中国普惠金融体系项目—扶贫金融创新子项目”。项目旨在仪陇县实验示范新的农村小额信贷扶贫模式，通过建立一家不盈利为目的的农村社会化服务机构——民富中心，对仪陇县的扶贫互助社进行孵化、培育、改造等服务和管理，完善管理机制健全风险防控机制，培育以农户入股的村级扶贫互助社为基础的农村金融服务体系，帮助贫困地区农户通过互助合作，提高综合生产力，促进农业和农村的可持续发展，增加农民收入，减少贫富差距和城乡差距。

该项目针对仪陇县扶贫互助社面临的管理制度落后、管理手段缺乏、风控能力差、资金体量小、社员及管理人员参与度不高等一系列问题。通过项目的支持对仪陇县扶贫互助社进行机构孵化、功能改造、能力培育，以推动机构的发展来带动贫困户的发展；试图在政策层面、监管层面、操作层面、和运营层面结合金融的特性，探索以普惠金融为宗旨、以可持续为导向、结合精准扶贫的政策要求的农村金融扶贫新模式。

项目专门成立了一个非营利的社会服务机构——仪陇县民富中心，并以民富中心为实施载体，对仪陇村级扶贫互助社提供综合服务，以此来助力和推动仪陇县的脱贫攻坚工作，形成让社员增收、让政府满意、让互助社可持续发展的扶贫新格局。仪陇模式可以概括为：“以扶贫互助社为载体，围绕低端农户，建设一

个中心，培育两种能力，遵循三个原则，做到四个规范”。即以扶贫互助社为项目载体，瞄准被正规金融机构无法服务的偏远地区低收入农户（包括但不限于贫困农户）；建立以咨询服务、监管协调、账务管理、流动性资金支持为一体的民富中心；培育和提升扶贫互助社服务社员的能力和机构运行管理能力；遵循扶贫互助社金融过程中安全性、流动性、收益性的三项基本原则；确保扶贫互助社做到内部治理规范、人员管理规范、贷款产品规范、账务财务规范。这种模式在一定程度上有效的解决了扶贫互助社机构定位不准、社员参与度不高、管理人员责任心不强、管理混乱和管理能力不足、扶贫助困与可持续发展兼顾等实际问题。

民富中心具体的具体措施如下：一是利用国际减贫合作项目开展试点探索。在仪陇3个村开展“三位一体（供销、信用、生产）”合作社试点，为其他村级扶贫互助社的转型升级提供模式探索。二是与扶贫互助社签订财务委托代管协议。针对管理人员财务技能差、管理能力弱的现实情况，通过市场化的委托代理机制，为扶贫互助社提供专业的财务管代。三是建立了扶贫互助资金第三方托管平台。为防止管理人员出现卷款跑路或串通的道德风险，通过当地银行合作，建立的互助资金第三方托管平台。四是协助完善村级扶贫互助社内部治理。协助村级管理人员及社员召开理事会和社员代表大会，完善章程，强化管理人员岗位职责。五建立了项目专项周转金制度。为各个管理得当的扶贫互助社提供流动性支持，防止出现流动性风险。

项目实施以来取得了良好的成效，得到了包括人民银行研究局、国务院发展研究中心金融研究所、社科院农发所、农业农村部农村经济研究中心、四川省农工委等多个政府各研究部门的认同，有关成果还被收录到由中国发展出版社出版的《中国农村金融发展报告2016》，将仪陇扶贫互助社发展模式作为重点案例进行介绍^②。

三、实施过程

（一）资源整合

^②中国发展出版社：《中国农村金融发展报告2016》，重点案例介绍：实地调研——四川仪陇县扶贫互助社的创新模式。

1. 政策协调：为有序推进试点项目，促进各参与方积极贡献自身力量和资源优势，项目成立了**国家指导委员会**；由交流中心、开发署、中国人民银行研究局、四川省扶贫和移民工作局、仪陇县人民政府、中国小额信贷联盟等有关机构和行业专家派员参加，为试点项目提供政策保障和技术咨询。仪陇县政府还成立项目领导小组；由仪陇县委、县政府分管领导及有关部门、有关乡镇领导组成，负责协调和处理与项目有关的事务，领导小组下设项目办公室，由仪陇县扶贫局局长担任项目主任，负责具体的项目实施工作，确保项目实施得到有效推进。项目得到了当地省市各级政府职能部门的支持、四川日报等当地权威媒体的也进行了关注和报道。

2. 资金筹措：开发署项目为仪陇县提供循环资金 200 万元人民币资金（150 万元用于项目专项周转资金，50 万元用于培训和专家支持），还利用开发署是世界上最大的多边技术援助机构优势，为仪陇县项目实施提供各类型的专家支持和辅导。

（二）组织实施

1. 针对问题开展工作。项目启动后，针对仪陇县扶贫互助社面临的“资金规模小、管理能力弱、人员队伍散、农户不积极、效益不明显”等实际问题，项目下建立的民富中心发挥了极大的技术优势，并制定了一系列针对措施。

1) 开展合作社转型试点。在仪陇县县大风乡的金盆村、观紫镇的自生村、新政镇的柳树店村 3 个村开展三位一体（生产、供销、信用）合作社试点，并在试点成功的基础上，逐步向其他乡镇推广复制。

2) 与村级扶贫互助社签订财务代管协议。通过代管的方式，按月分析扶贫互助社报表及业务发展情况，并通过财务指导的方式对业务运行进行分析、监督、指导和培训，逐步培养扶贫互助社的财务及账务管理能力。

3) 建立村级扶贫互助资金第三方托管平台。通过当地银行合作，建立的互助资金第三方托管平台，进一步规范村级互助资金运用和管理，实现了业务由村内开展进行、账务由民富中心代理、资金由银行凭票划拨，避免了管理人员串通挪用扶贫互助社资金的可能。

4) 是协助完善村级扶贫互助社内部治理。针对村级扶贫互助社的运行规模

和特点，协助其召开理事会和社员代表大会，完善章程，强化管理人员岗位职责。针对多数村级扶贫互助社管理人员工作分配失衡问题：如有的量大任重、有的在岗不尽职、有的惰性明显、有的做出特殊贡献和成绩等现象，有效完善村级扶贫互助社内务管理制度。

5) **为互助社提供周转金。**针对村级扶贫互助社资金使用周转率高、自有入社资金偏少、年头岁节流动性不足等问题，民富中心利用项目支持的 150 万元资金以及代管的个别村扶贫互助社盈余资金、村扶贫互助社三金（借款风险拨备金、公益金、公积金）、村级扶贫互助社管理人员的上岗保证金组成专项周转金，为各个扶贫互助社提供流动性支持，有效解决了单个扶贫互助社流动性不足的问题。

6) **明确村级扶贫互助社发展方向和利益分配机制。**民富中心帮助互助社健全社员代表大会、理事会和监事会，由全体社员认可章程，明确扶贫互助社“入社自愿、退社自由、利益共享、风险共担”的基本管理原则，通过“生产合作、资金互助、购销联合”提高社区居民特别是贫困户和妇女的家庭收入和当家理财能力^③。同时根据发展需要，在贫困户优先的前提下，将贷款对象拓展为全体社员，突破原有“不分红”的制度弊端。

在利益分配机制方面，要求各个扶贫互助社在年终召开社员分红大会，将扶贫互助社年度收取的资金占用费总额对全体社员进行公示，按照社员共同讨论通过的章程分配盈余，其中 35%按照社员入股比例进行分配。

2. 建立健全机构管理制度。自成立民富中心以来，项目充分利用和依靠国际减贫合作项目的专家优势，协助仪陇县委、县政府出台制定了一系列管理文件，包括扶贫互助社发展的内部规范化治理、财务管理、信贷管理、管理人员薪酬、风险管理等多个维度的内部管理制度，通过制度为抓手，保障了扶贫互助社管理运行的规范化和精细化。先后出台了以下制度：

- 1) 仪陇县民富中心《管理制度》（试行）（2014.7）
- 2) 仪陇县民富中心《专项资金使用方案》（2014.10）
- 3) 仪陇县扶贫局《村扶贫互助社管理人员薪酬管理办法》试行方案

③《仪陇县义路镇青春堰乡村扶贫互助社章程》2016 年 10 月 1 日起执行。

(2014. 11)

4) 仪陇县扶贫局《仪陇县扶贫互助社日常工作管理办法》(2015. 4)

5) 仪陇县扶贫局《村级扶贫互助社日常管理量化考核项目及标准》(2015. 7)

6) 仪陇县扶贫局《村级扶贫互助社互助资金风险管理办法》草案(2015. 10)

7) 仪陇县委、县政府《关于进一步规范村级扶贫互助社发展的意见》仪委办发(2016) 3号(2016. 2)

8) 仪陇县扶贫局关于印发《仪陇县村级扶贫互助社管理细则》仪扶贫移民(2016) 26号(2016. 2)

9) 仪陇县民富中心《民富中心管理制度》和《人力资源管理手册》(试行)(2016. 8)

上述一系列的制度出台,有效的优化和改善了扶贫互助社原有管理制度下造成的理手段不够、管理边界不清晰等实际问题,及民富中心参与扶贫互助社发展的角度和定位问题,极大的促进了仪陇县扶贫互助社的发展。

3. 强化管理人员激励和约束机制。如何调动村级扶贫互助社管理人员的工作积极性,同时又防范好管理人员因技能不足和道德问题导致的操作风险和道德风险。仪陇县扶贫局和民富中心通过大量走访调查后,研究制定了管理人员薪酬机制,有效的确保不同岗位之间责权制衡关系,形成相互协助、相互制约、相互监督的制衡机制,降低村级扶贫互助社在运行过程中人为串通造成的操作风险。只要管理人员将扶贫互助社资金规模控制得当、风险发生率降低、管理人員工资就越高。

4. 提供了专业化的技术支持和培训。民富中心与各村级扶贫互助社签订服务协议和会计业务代理协议,帮助和指导村级扶贫互助社规范建立两本日记账(现金日记账、银行存款账)和四种明细台账(入社资金台账、社员借款台账、应收台账、应付款项台账)。

在培训方面,民富中心利用项目支持资金,组织了多次扶贫互助社管理人员培训,培训内容包括:财务基础、互助资金日常操作规程、信贷风险管理、参与式工作方法等相关知识;召开村级扶贫互助社发展方案研讨会3次,举行财务赛账2次;到村现场指导、分组研讨和针对问题培训70场次,受训人员近2000

人次。还在项目的支持下分别赴北京、重庆开县考察学习，这些培训和考察活动有效提升了互助社管理人员的业务技能和职业操守，提高了工作效率。

5. 规范了村级扶贫互助社的内务管理及业务管理。按照《仪陇县村级扶贫互助社管理细则》（仪扶贫移民〔2016〕26号）管理规定，各个村级扶贫互助社均严格按照管理办法，由仪陇县扶贫局扶贫互助社监督指导中心对其进行业务监督，民富中心进行服务引导。有关规范包括：资金管理制度规范、凭证制度规范、入退社制度规范、社员借款制度规范、员工学习和团队文化建设规范、管理费用报销制度规范。这些规范措施，为扶贫互助社的健康发展奠定了坚实的基础。

7. 建立了村级扶贫互助社风险管理制度。根据村级扶贫互助社经营实际，民富中心将扶贫互助社风险分为4类，并针对不同类型的风险制定了相应的风险管理措施。比如要求管理人员缴纳上岗保证金和借款风险拨备金，坚持谁放谁收、终身问责、首席联保等途径管控道德风险。

8. 建立了村级扶贫互助社风险拨备制度。按照年度收取资金占用费的15%提取借款风险金，累计提足扶贫互助社总资产的20%，以应对可能发生的挤兑风险。经过逐年计提，按照整体应对风险总和大于个体风险之和的管理原则，基本保证扶贫互助社能够有效应对的各类风险。

（三）精准扶贫措施

1. 贫困户参与方式：在项目启动以来，仪陇县扶贫互助社都是在民富中心的帮助和指导下参照合作制基本原则进行改造组建的，贫困农户按照“入社自愿、退社自由、风险共担、利益共享”的原则自愿申请加入扶贫互助社。在入社方面，贫困农户只需向扶贫互助社提交相关的证明资料，缴纳入社资金便可以申请成为扶贫互助社社员；在借款方面，入社的贫困农户向扶贫互助社提交借款申请，便可以获得小额贷款；在扶贫互助社管理方面，贫困农户通过社员代表大会可以直接申请选举成为理事会成员或管理人员，更高层次的参与扶贫互助社的治理及日常管理。

2. 贫困户优惠措施：扶贫互助社在章程上进行了规定，贫困农户只要正式加入扶贫互助社，在管理上就享受选举权、被选举权和表决权；获得互助社服务的优先权和收益分配权；对互助社日常工作享有知情权、监督权，并提出合理建议。

④这些制度有效的保障了贫困农户能够长期、持续、稳定的从扶贫互助社中获得支持和帮助。在生产生活中缺少资金时，可以快速便捷的获得与当地商业银行同等利息的小额贷款；有充裕的资金时，可以通过资金入社的方式获取略高于银行利息的分红收入，一定程度上提高了农户的闲置资金受益。并随时可以社员身份对扶贫互助社的各项活动进行监督和建议，保障贫困农户的自身利益。

四、减贫成效

（一）减贫成效

自项目 2014 年实施至今，交流中心和开发署一直持续不断的引导各类政策资源、专家资源、技术资源投入到仪陇县，并通过技术培训、经验交流的方式不断加强对民富中心、扶贫互助社的能力建设及制度建设，在仪陇县政府、县扶贫移民局和民富中心努力下，仪陇县扶贫互助社取得了良好的成效和进展。2013 年-2018 年有关成效数据如下^⑤：

时间	入社社员(户)	入社资金(万)	借款笔数	借款总额(万)	笔均借款(万)	借款年利率	年化分红率	分红金额(万)	受益农户	受益建档立卡贫困户
2013 前	3217	965	836	1368	1.6	9-12%	5.5%	31.7	4053	1753
2014	2711	1464	912	2148	2.3	9-12%	5.9%	87.65	3623	1921
2015	4289	2818	1135	3324	2.9	9-12%	5.6%	115	5424	2152
2016	5783	4860	1345	5506	4.1	9-12%	4.6%	181.3	7128	2662
2017	6396	6049	1268	6469	5.1	9-12%	4.5%	261	7664	3063
2018.9	5768	6680	1100	6784	6.1	9-12%	4.3%	220.3	6868	3125
累计	28164	22836	6596	25599	3.89	9-12%	5.07%	896.95	34760	14676

民富中心以服务促规范、促发展、促减贫、促效益的模式，有效解决了仪陇县政府在发展扶贫互助社过程中的各种实际问题。2014 年至 2018 年期间，扶贫互助社从原来的 41 家发展为 50 家，入社社员从 2711 户增加到 5768 户，入社资金总额从 1464 万元增加到 6680 万元，借款笔均从 1.6 万元增加到 6.1 万元，受益农户从 3623 户增加到 6868 户（建档立卡贫困户从 1921 户增加到 3125 户）。累计为偏远地区的贫困农户社员发放借款 6596 笔，累计借款金额 2.5599 亿元，累计受益农户达 34760 户，其中建档立卡贫困户为 14676 户。借款类型分别农户种养殖业、自建房改造、小本商业经营、小额应急周转等几大类，这些资金的运

④ 见《仪陇县义路镇青春堰乡村扶贫互助社章程》。

⑤ 来源：民富中心代管账务统计（根据各个扶贫互助社历年年终决算报表统计数据）。

用为当地贫困农户的生产生活及脱贫攻坚提供了有效的资金支持^⑥。在社员分红方面，2014至2018年期间，50家村级扶贫互助社累计为社员分红达896.95万元，平均分红率到5.07%，有效的增加了农户的闲置资金收入。只要贫困农户是扶贫互助社社员，且在村内有一定的信用基础，就能够从扶贫互助社较为容易的获得9-12%利率区间的小额贷款服务。

这些数据均表明，民富中心以服务促进扶贫互助社规范发展的效能正在不断的发挥作用，扶贫互助社只要管理规范、风控得当、运营稳健，其服务农户的可持续性和覆盖面就可以不断增加。

（二）农村金融创新成效

仪陇民富模式资金互助试点，还为解决农村金融领域存在的难题提供了有效解决途径。具体成效有：

1. 实践证明扶贫互助社是农村普惠金融体系建设的必要组成部分。从仪陇县扶贫互助社多年所服务的对象的看，以农商行等为代表的传统金融机构对低收入农户群体的金融排斥现象依然存在。尽管国家在大力推动农村金融发展来解决农户贷款难、贷款贵的问题。但因农村金融机构出于风险控制和服务成本两个角度而形成的管理模式、产品设计、服务半径等综合性问题，客观造成了金融排斥现象；同时，农户本身收入的不确定性、抵押品不足值、无法适应现代金融工具等现实问题，也是农村金融的客观障碍。

资金互助业务具有无刚性税收、获取信息成本低、资金周转率高、服务直接到户等特点，这些要素均是外部商业农村金融机构从技术和操作上无法实现的优势。因此，资金互助的低成本优势是商业金融无法替代的，是一种有效的农村金融模式，是普惠金融体系不可或缺的组成部分。

2 持续有效的解决农户贷款难、贷款贵的问题。扶贫互助社依靠邻里之间的信息互通、信息对称、成员之间社区共同关系，更了解借款人的资金用途、还款能力、还款意愿和抗风险的能力。又因一般贫困农户借款的额度不高、周期短、

^⑥南充市人大常委会副主任、仪陇县委书记陈科介绍：扶贫互助社被仪陇县农户形象地为“农民自己的银行”。截至2017年7月，仪陇县已发展村级扶贫互助社50家，涵盖社员5679户，筹集互助资金6800万元，累计为1.75万户农户发放借款1.79亿元，受益群众5万余人次，极大地支持了农村产业发展，带动群众增收致富。封面新闻讯（记者 谢杰）

资金流动快，所以在办理借款的过程中程序简单、手续简便、放款及时、还款方便。根据统计数据，仪陇县扶贫互助社平均社员借款利率在年化 9%-12%之间，基本和当地农商银行、村镇银行利率持平，远低于小额贷款公司和民间借贷利率，而扶贫互助社天然具有的熟人优势和服务半径优势，降低了农户在其它融资渠道上所花费的时间、人力、交通和沟通等交易成本，极大的体现了扶贫互助社的普惠性，扶贫互助社很好的填补了偏远地区农村金融供给侧的空白^⑦。

3. 有效的解决了农户闲散资金收益和安全问题。扶贫互助社在入社资金端通过建立透明适当的分红机制，有效的激励农户参与扶贫互助社，将农村留守人群手中零散、不确定的收入和外出务工人员手头闲置的资金汇聚起来，不仅缓解了农户发展过程中的资金短缺问题，还解决了农村极大部分不熟悉现代金融工具、无法使用存折、储蓄卡等现代金融工具的留守老人群体的资金安全问题。留守老人有了现金就及时入社，有资金需求时凭入社凭证直接换取现金，避免了老人存银行不会、需要资金时银行不营业、放现金被偷和遗忘、被陌生人诈骗、掉包等实际问题。

4. 改善了农村信用环境。扶贫互助社通过开展互助业务，在村内经常性的开展金融知识宣传、教育培训及社区服务、发动社员参与互助社决策，极大的提高了社员的金融知识水平，使农民的信用意识不断增强，为农村金融发展营造了良好的外部环境。其次扶贫互助社的快速发展也有效的激发了新形势下的农民的创业潜能和积极性。

（二）可持续发展成效

1. 扶贫互助社的可持续发展成效。

仪陇县扶贫互助社的发展不仅为当地偏远地区的农民提供了切实有效的金融服务，尤其是通过国际减贫合作项目建立民富中心这种组织、体制机制创新，以可持续的服务引导来引导扶贫互助社规范发展的模式，既有效化解了农村金融供给不足、主体混乱的局面，又提出了适合于本地情况的风险防范体系和管控机制，既强化了政府部门对扶贫互助社的监督和管理，又以第三方专业化、市场

^⑦来源：仪陇县县委书记陈科介绍，面对金融服务机构相对不足、金融服务覆盖面低等问题，全县将完善金融组织体系作为金融扶贫的一项基础性工作来抓，明确了“以银行金融机构为主、准金融机构为辅、草根金融为补充”的县域金融“三大支柱”。（南充日报）

化的服务持续有效的去引导扶贫互助社整体健康发展，让扶贫互助社走向了一条风险可控、财务可持续、服务可持续、管理可持续、机构可持续、人员发展可持续的新路子。为其他地区发展扶贫互助社等农村合作金融组织的发展提供了有益的参考和借鉴。有关具体成效评价如下：

1) **扶贫互助社基本具备风险管理能力和财务的可持续性。**通过不断强化风险管理和风险拨备计提，2018 年全县扶贫互助社的整体资产达 8351 万元，借款资产 6784 万元，可用于应对风险资金达 724 万元，全县整体风险拨备率已达到 10%。其次是民富中心将联合国项目援助的项目资金整合，建立了专项周转金制度，有效的利用各个互助社之间的调拨解付的时间差和空间差，创造性的缓解各扶贫互助社之间因流动性不足导致的到期无法兑付和可能面临的挤兑风险的问题。仪陇县目前已基本实现自身财务可持续的互助社已达到 30 余个。

2) **扶贫互助社管理人员具备了一定的管理能力。**扶贫互助社发展中，管理人员从业技能是制约发展的关键要素。民富中心依据扶贫互助社管理人员的实际水平，提供了大量的本土化、参与式的培训课程，极大的释放了管理人员的积极性和主管能动性。从知识、经验、态度三个角度入手，实现了管理人员从“不会做”到“我会做”，再到“我要做好”的转变。

2. 民富中心可持续发展成效。

尽管民富中心的组建是一种国际合作项目的探索性试点，经过 4 年多的实践探索，项目建立的民富中心基本实现了集制度建设、专业培训、市场服务、资源导入、流动性支持为一体服务集成模式。通过孵化和改造互助社、为管理人员提供技术培训、为政府提供政策建议和协助监管，实现了扶贫互助社健康可持续发展。使仪陇县扶贫互助社管理和经营行为逐步规范，管理能力逐步上升，资产规模逐步壮大，对抗风险能力越来越强，基本实现了从有到优的发展历程。民富中心在体制上弥补了村级扶贫互助社面临的先天不足，在机制上实现了扶贫互助社的功能补充。

1) **民富中心初步实现财务自负盈亏。**民富中心作为一家非盈利性的社会服务机构，以技术服务和账务代管的方式向村级扶贫互助社收取服务费，且仪陇县政府以文件的方式明确了民富中心服务费收取的标准。截止 2018 年，民富中心

向全县 50 家签署了代管协议，实现服务费收入 288 万元，支出费用 253（2018 年为预测数据）万元，财务自负盈亏率 113%。这些服务费收入除了支付民富中心运营成本外，又通过组织培训、对外交流、下乡指导等方式服务于扶贫互助社，实现了民富中心与扶贫互助社互相依存、共生共荣的良好生态。

2) **具备了本土化、标准化的培训体系。**扶贫互助社发展中，管理人员从业技能是制约发展的关键要素。民富中心依据扶贫互助社管理人员的实际水平，提供了大量的本土化、参与式的培训课程。内容包括了风险管理、业务管理、财务管理、账本记录、战略管理、SWOT 分析、信贷产品设计、电脑操作等方面的基本技能培训。

（三）对扶贫及农村金融创新的影响

联合国开发署项目建立的民富中心发挥了巨大作用，为仪陇县脱贫攻坚贡献了应有的力量。而民富中心作为重要的组织制度创新，对金融服务三农、农村合作金融服务及管理组织创新都具有重要的借鉴意义和可复制性。

据不完全统计，民富中心自建立以来，先后得到了各级政府及监管部门的关注和支持。接待了包括中国人民银行研究局、开发署、国务院发展研究中心、中国社会科学院农村发展研究所、农业部农村经济研究中心、中国农业大学、中央财经大学、中国小额信贷联盟等国家级机构的专题调研；接待了人行福建省宁德市中支、北京绿之光环境文化发展中心、陕西西乡、河南兰考、濮阳、甘肃定西等地小额信贷机构的实地参访；四川省扶贫移民局外资中心等机构的领导、专家和工作人员的考察调研。以及国内众多知名媒体的报导，CCTV2 财经评论栏目专家在谈到“金融扶贫如何实现精准”时，认为“仪陇县村级互助资金模式已经成为金融服务边缘人群的服务主体”。

在参观学习民富中心模式后，2016 年，人民银行福州中心支行、福建省宁德市古田县政府在吸收仪陇有关经验后，根据古田县农村实际，进一步优化模式设计，极大的促进和推动了当地农村金融和农民合作组织建设和发展，并在宁德市福安市、寿宁县、屏南县进行推广复制。2017 年，古田县民富中心“民富+普惠金融新模式”项目被福建省金融工作办公室评为“2017 年度福建省金融创新

项目^⑧”。

五、经验与启示

（一）国际合作项目发挥了创新优势

1. **国际减贫合作项目的试点突破作用。**国际合作项目具有独特的创新优势，特别是制度创新。开发署合作项目的宗旨是推动国家治理改善，协助政府开展改革创新是项目的重要功能。在国务院扶贫互助社的试点基础上，利用国际合作项目试点，突破了原有管理制度中不合理的成分，解决了原有试点农户缺少积极性、政府无力监管、风险防控措施不完备等问题。特别是在政府监管能力方面，按照原有体制，政府既无权限也无财力能设立机构管理扶贫互助社，但国际减贫合作项目通过资金和技术支持，开展了建立民富中心的制度和组织创新，解决了政府单方面难以解决的问题。

2. **国际减贫合作项目的技术支持作用。**开发署是一个以技术援助为主的发展援助机构，项目重点是通过提供技术援助开展能力建设。项目制定了深入细致的能力建设计划，覆盖了从国家级到县级再到乡村和农户各个层次。在国家层面协助政府开展顶层设计，在县级培育和加强政府管理能力，在乡村动员干部群众参与，并为基层管理人员和农户提供直接的示范培训。这些高密度的技术支持保证了创新所需要的能力配合，并通过培养地方能力，为项目成果可持续发展奠定基础。

3. **国际合作项目的管理协调作用。**通过开发署实施项目，并利用其一整套国际化的严格的项目管理制度，可以从计划、实施、评估、审计等环节加强对项目全流程的管理，克服国内项目管理中存在的弊病，也能帮助地方提升管理能力。另外，开发署作为一个多边国际组织，与其他国际机构和国内有关部门有着广泛的联系与合作，可以动员协调其他组织和部门参与项目，提供必要的政策支持和各种资源。

（二）政府对创新的包容是发展的必要条件

自2014年开发署项目自启动以来，仪陇县委、县政府高度重视、积极配合，

⑧ 福建省金融工作办公室：关于拟评为2017度福建省金融创新项目的公示。

抽调了有关机构和专业人员全程参与了扶贫互助社发展过程中的有关政策研究、风险分析、管理架构设计、扶贫互助社审计等多项具体工作。还先后出台了多项文件支持和鼓励扶贫互助社进行创新发展，并利用自身的工作职责和项目经费对扶贫互助社的发展提供了充分支持，包括大量的业务培训、实地情况调研、检查监督等多项活动，为扶贫互助社的健康发展保驾护航。

同时，仪陇县委、县政府还对民富中心这项创新型项目举措，给予了大量的人力、物力和财力支持。这些开放包容的态度和实际举措，是该模式创新成功的必要条件。

（三）农户发展意愿和资金需求是原生动力

随着“乡村振兴战略”的不断深入，农村经济环境和经济结构正在不断变化，农户家庭收入来源和收入结构均已经从原来传统的种养殖逐步过渡到特色种养殖、外出务工、服务业相结合，纯农业收入的占比已经逐步下降。随着农村生产要素和生产关系的不断变化，势必会以农民为主体诞生一批新的农村经营主体，农户资金需求结构会进一步多元化，这些均是村级扶贫互助社逐步向“三位一体”的农民专业合作社发展的原生动力。只要扎实仔细的分析问题、管控好风险发生的概率和增强应对风险的能力、进一步提升现有模式下对扶贫互助社的管控能力，并按照国家有关政策不断适应和调整，扶贫互助社未来的发展方向势必光明。

六、挑战与展望

（一）存在的挑战

1. 法律和政策问题。原有扶贫互助社在民政注册，缺少法律依据且不能分红。根据中央有关信用合作等业务发展的政策，应该将扶贫互助社转制为工商注册的农民专业合作社，并依据《中华人民共和国农民专业合作社法》开展合作社内的资金互助业务。但是，目前还缺少合作社开展信用合作业务监管的顶层设计，应尽早出台农民专业合作社内信用合作的管理办法，让信用合作业务有法可依，有规可循。

2. 扶贫互助业务单一问题。扶贫互助社以单一的资金互助发展模式的可持续性还存在挑战，农户还款能力和风险受农业生产和市场影响。国际经验证明，农村合作金融往往与生产和供销合作相结合，“三位一体”合作社是扶贫互助社未

来的发展方向。

3. 扶贫互助社内部民主管理问题。参照国际合作联盟对合作制7条原则^⑨的界定来看，仪陇扶贫互助社还没有充分实现社员民主管理。现有的风险管理模式和制度，主要通过民富中心对核心管理人员进行约束和激励，日常经营活动过程中，其余社员并没有按照民主管理的原则深度参与，这既与合作社原则存在差距，也加大了管理风险和监督成本。

4. 民富中心的定位问题。民富中心是在县级民政部门注册的民办非企业性质的法人机构，虽然民富中心在仪陇县扶贫互助社的发展中起到了服务引领发展，业务促进规范的核心作用。但因与现有的行政体制还存在一些制度性的障碍，其机构定位还需要地方政府的进一步认可和支持。新修订的《农民专业合作社法》鼓励在合作社基础上成立合作社联合社，联合社将成为合作社发展的重要推动和管理机构。因此，民富中心未来必将内化到合作社联合社里，融入合作社体系。

5. 民富中心人力资源问题。民富中心的核心是“人才”，仪陇民富中心的工作人员具备较强的小额信贷管理、财务会计知识、农村工作经验、以及国际减贫合作项目的管理经验，但随着县域经济、农村经济的变化，原有的管理及业务技能如何适应下一步变化，是个亟需予以解决的问题。

（二）未来展望

通过国际减贫合作项目所试点“仪陇民富中心”模式为其他地区发展农民合作经济组织提供了有益的借鉴。开发署与交流中心为在试点基础上对仪陇经验进行完善、总结和推广，拟定了发展策略并开展了新的合作项目。

首先，结合商务扶贫攻坚计划，开发署与交流中心合作，在商务部定点帮扶的三个贫困地区（四川仪陇县、广安市广安区和湖南城步县）开展了“扶贫与可持续发展”项目，这个新项目将在仪陇民富模式基础上，帮助三个试点地区发展合规的三位一体的农民合作组织，项目的核心还是打造一个县级“民富中心”，成为地方政府推动合作社发展的抓手，孵化、培育农民专业合作社，开展合作社能力建设，并为合作社提供综合服务，成为合作社对接外部市场和资源的平台。

^⑨ 自愿开放的原则；民主管理，一人一票的原则；社员入股，按交易量分配的原则；自主经营、自担风险的我原则；教育、培训的原则；合作社间的合作原则；关心社区发展的原则。

第二，在更大范围内开展试点和推广项目。将组织专家深入总结已有试点的经验，编制推广经验材料；将仪陇民富模式经验向国务院扶贫办、农业农村部等部门汇报，争取获得相关部门的认可和支持，争取开展部际合作进行更大范围的试点项目。欢迎各地政府到仪陇等试点地区考察，组织现场经验交流研讨，与更多的地方政府合作开展试点项目。

第三，组织项目专家团队，打造管理系统。随着试点的扩大，项目实施也面临着人力资源和管理的挑战，为此，项目将筹建专家团队，吸收农村发展涉及的各方面人才，为各地试点提供及时、有效、到位的技术支持，保证各地民富中心有专业的技术后盾。同时，为加强民富中心对基层合作社的管理，项目将开发合作社使用的管理信息系统，供合作社与民富中心使用。

第四，开展可持续发展目标影响力融资项目，为试点提供融资平台。开发署与交流中心已经于 2018 年底启动了“可持续发展目标影响力融资研究与促进”项目，这个项目希望搭建一个平台，推动社会资本参与可持续发展目标相关领域的影响力投资。项目将包括普惠金融创新内容，帮助贫困地区提高筹资能力，筛选可行的社会影响力投资项目。项目也将配合“扶贫与可持续发展”项目，支持资金互助创新并帮助农民合作社筹措资金。

第五，向其他发展中国家介绍仪陇模式经验。开发署和交流中心将密切合作，利用南南合作与国际减贫合作的渠道和平台，适时地将仪陇模式经验介绍到国际上，必要时召开国际研讨活动，安排其他国家来中国考察仪陇经验。