

# 安徽霍山的社区发展互助资金实践

周基潮



**安**徽省霍山县社区发展互助资金起源于霍山—中荷扶贫项目，该项目是由荷兰王国政府无偿援助2000万荷兰盾（约合8000万人民币）、加上中方配套3900万元形成的综合性扶贫项目。1999—2003年，中荷扶贫项目在农村贫困地区以村民组为单位建立社区发展互助资金，帮助贫困户发展生

产增收脱贫。项目无偿为社区提供一笔资金，由社区通过管理小组按照一定规范在农户之间有偿周转使用。这种让村民自我管理、自我监督、无偿资金有偿使用、滚动发展、永续利用的扶贫模式受到农户的欢迎，得到地方政府和国内外扶贫机构的认可，被国际扶贫组织誉为“霍山模式”。

目的扶持，受益人口达1220人，户均增收1200元。三是以互助资金民主管理为纽带，有效地推动了试点村各种生产要素的整合，推动了村民之间相互信任、相互帮助、相互学习和信息的传递，建立起自助互动促发展的长效

机制，提高了试点村生产经营水平和市场竞争能力。四是基层组织得到加强，干部面貌焕然一新。试点工作结合新农村建设、整村推进等工作，创新工作机制，改进工作方法，充分尊重群众意愿，发挥群众参与的主体作用，使

从2004年开始，霍山县政府专门安排财政扶贫资金、库区扶贫资金，在山、库区建立社区发展互助资金，帮助贫困户发展种、养、加等各种发展项目，同时，动员县直帮扶单位改变过去送钱送物的扶贫方式，在所帮扶的贫困村建立社区发展互助资金。2006年，霍山县的社区发展互助资金受到国务院扶贫办和财政部的高度关注，安徽省扶贫办和财政厅当年在霍山、太湖、金寨3个县试点推广，建立“贫困村村民生产发展互助资金”，目前已在全省国定、省定贫困县全面推广。霍山县的社区发展互助资金在这种支持和关注下得到新的延续、发展和创新。从1999年至今，全县共吸纳中荷扶贫项目资金、社会帮扶单位资金、库区资金、财政发展资金413.4万元，建立各类社区发展互助资金小组154个，覆盖全县16个乡镇60个行政村4380户，到期还款率为98.8%。

由于霍山县社区发展互助资金建立时间长、类型多、牵涉面广，多家共

干部群众思想观念发生很大变化，脱贫致富信心和积极性空前高涨，党群、干群关系明显改善，促进了试点村经济、社会的全面发展。

（作者单位：河南省财政厅）

责任编辑 王文涛

管。在省财政厅和扶贫办的建议指导下，2006年12月成立了“霍山县贫困村村民生产发展互助资金协会”，协会为挂靠财政局的民间组织，原来的社区发展互助资金相关单位为协会理事会成员，各社区发展互助资金小组为协会会员，协会聘用了两名工作人员，负责社区发展互助资金的建立、监测、评估、培训等各项服务工作。目前，全县的社区发展互助资金由协会统一实施与管理，县扶贫办、财政局等相关单位继续支持、协助协会开展活动。

——制定目标，分步实施。协会制定了扶贫资金直接到户让农户直接受益、扶贫资金在滚动发展中提高使用效率的具体目标，同时，根据上述具体目标确定了还款率应达到100%，按期还款率大于90%的具体量化指标。为此，霍山县采取了政府宣传引导、农户自愿参与、村民自主决策与自我管理、部门服务监测的参与式方法分步实施。

——慎重选择项目点。首先要选择比较贫困且乡镇领导重视的地区。通过对劳动力、资源、经济状况、产业发展、群众愿望等基本情况的调查，了解农民的真实想法和发展需求，帮助分析造成贫困的原因，判定是否适合建立社区发展互助资金。对适合的村（组）建立项目库，根据财政扶贫资金规模，打分排序或公开招标，确定项目点。对进入项目库的潜在项目点，如果农户积极性很高，但第一批又没有获得支持，外部机构也可引导村民按照互助资金管理运作方式，将农户自筹资金先管理使用起来，大家自觉互助起来，过一段时间，县、乡对其评估，确定是否成为下一批支持的项目点。这种方式有利于减少农户的依赖性。

——建立管理小组，制定管理制度。在社区发展互助资金小组内由参与项目的全体村民民主选举产生由组长、会计、出纳、监督员等5人组成的管理小组，主要负责资金的发放、回



收、公布、财务及档案管理、召集会议、上下联络等工作。管理小组成员必须是项目户，并长期在家、志愿担任小组工作、具有奉献精神、不计较个人得失，尽量不是村干部，有一定的女性比例。管理小组成立后，及时组织村民讨论制定符合当地实际的、可操作的、规范性管理制度，村民依靠各项管理制度开展小组活动。一是要明确有多少农户申请加入本互助资金小组。二是参与项目农户每户要交纳100—200元的配套资金，每个小组执行同一个配套标准，各小组自主讨论确定。项目户进退自由，退出农户只准撤回缴纳的配套资金。三是在不违反法律规定和项目原则的情况下，各种规定由每个社区自己讨论决定。根据小组资金规模，村民讨论确定社区的借款上限额度和最长期限；根据借款额度多少规定不同的审批权限，审批权大，责任也大；根据村民的实际承受能力，确定不同的利率标准，一个小组执行同一个利率，协会只规定下限月利率不得低于6%；还款方式可以是一次性还款，也可以在规定期限内分期还款，本息共还；村民借款，必须夫妻双方签字

（一方外出除外），并有抵押物和担保人。四是社区发展互助资金只在本社区内有偿周转使用，借款户比例控制在项目总户数的49%以下。五是借款用途只限于农户发展经济、增加收入。

——建立双层管理机制。为了确保资金滚动发展、永续利用，在依靠村民自我管理、自我监督的同时，考虑到农民的实际能力，外部机构建立了监测评估机制，内外结合双层管理。一是依靠村民互相监督。在小组内部，按照各项管理制度，依靠管理小组管理，全体社员监督。二是建立监测评估机制。在小组外部，县、乡镇、村各个层面培训熟悉业务的工作人员，定期和不定期开展日常监测和评估活动。三是“以奖代补”激励机制。通过评估，对管理使用较好的小组再次增加本金，鼓励发展。

——建立培训体系。为帮助社区发展互助资金良好运行，协会争取了国际援助项目，邀请中国社科院小额信贷培训中心对社区管理小组进行业务培训，对农户进行生产技术培训，为期2年。●

（作者单位：安徽省霍山县财政局）

责任编辑 王文涛