

田莹莹,吴彤琳,张晓萍. 如何化解贫困地区金融扶贫供需结构性矛盾?——基于供给侧结构性改革视角[J]. 江苏农业科学,2017,45(19):72-75.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.19.016

# 如何化解贫困地区金融扶贫供需结构性矛盾? ——基于供给侧结构性改革视角

田莹莹,吴彤琳,张晓萍

(河北金融学院会计系,河北保定 071051)

**摘要:**金融扶贫“扶”与“贫”,体现了信贷扶贫资金“供给”与“需求”关系。随着精准贫困进入攻坚阶段,金融扶贫供需结构性矛盾日益突出,贫困农户仍难以获得信贷扶贫资金。本文在对贫困地区金融扶贫供需结构性矛盾现状进行分析基础上,明确了信贷扶贫资金对农户投资的影响机理,为了帮助农户走出贫困陷阱,需要把供给侧结构性改革作为金融扶贫的着力点,重新界定政府角色,从调整信贷扶贫资金结构入手,多举措完善金融扶贫体系,以提高信贷扶贫资金有效供给,更好满足农户对金融服务的需求。

**关键词:**金融扶贫;贫困农户;供给侧结构性改革;精准扶贫

**中图分类号:**F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2017)19-0072-04

2015 年 11 月习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上,首次提出供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率。金融扶贫作为重要民生工程,与供给侧结构性改革关系密切,金融扶贫“扶”与“贫”,体现了信贷扶贫资金“供给”与“需求”关系<sup>[1]</sup>。现阶段随着扶贫政策日趋完善,精准扶贫的边际效应呈递减趋势,供给侧结构性改革通过优化金融扶贫投入结构,提高信贷扶贫资金的供给质量,为精准扶贫提供了新动力。

## 1 贫困地区“精准扶贫、精准脱贫”现状

### 1.1 贫困人口下降,但贫困程度深,扶贫任务仍旧艰巨

党的十八大以来,为解决区域性贫困问题,中央实施了“精准扶贫、精准脱贫”战略,加大扶贫投入,减贫效果显著。如表 1 所示,2012 至 2015 年贫困人口和贫困发生率整体呈下降趋势,全国和贫困地区(包括 14 个集中连片特困区和 592 个国家扶贫开发工作重点县)贫困人口下降幅度大体持平;4 年间全国农村贫困人口累计减少 4 324 万人,贫困发生率下降 4.5%;贫困地区农村贫困人口累计减少 2 549 万人,占全国农村减贫规模的 58.9%,贫困发生率下降 9.9%<sup>[2]</sup>。但按照现行农村贫困标准每人每年 2 300 元测算,2015 年贫

困地区农村贫困人口仍有 3 490 万,占全国贫困人口的 63%,贫困发生率比全国高 7.6%,是贫困的重灾区。

与全国农村居民相比,贫困地区人均可支配收入低,第二、三产业不发达。如表 2 所示,农村居民可支配收入由工资性收入、经营性收入、财产净收入、转移净收入构成。2015 年贫困地区农村人均可支配收入 7 653 元,只占全国农村人均可支配收入的 67%,贫困地区农村收入与全国农村居民收入仍存在较大差距,尤其是财产性收入和工资性收入分别占全国农村收入的 36.9% 和 55.6%,说明贫困地区农户通过资本、技术和管理等要素参与社会生产生活的程度比较低,来源于银行存款等动产和房屋、车辆等不动产的收入少。2015 年全国农村人均可支配收入 11 422 元,其中人均农业收入 2 412 元,占比 21%;贫困地区农村人均可支配收入 7 653 元,农业收入约占总人均可支配收入的 30%。与全国农村相比,贫困地区农业所占比重较大,城镇化水平低,加之贫困地区由于历史地理原因,贫困程度深,脱贫难度大,如期实现 2020 年所有贫困县全部摘帽目标,时间紧、任务重。

### 1.2 贫困地区金融扶贫供需结构性矛盾突出——农户信贷扶贫资金可获得性低

新形势下,我国不断创新扶贫模式,逐步完善财政金融扶贫政策,2015 年中央财政预算安排扶贫资金补助地方 460.9 亿元。贫困地区县级扶贫资金主要来源于中央扶贫贴息贷款、中央财政专项扶贫资金和其他资金。如表 3 所示,2015 年贫困地区县级扶贫资金比 2014 年增长 33.9%,其中中央扶贫贴息贷款增长 89.3%,中央专项退耕还林工程补贴增长 53.4%。而从资金投向来看,扶贫资金主要用于村通公路、农

收稿日期:2017-08-20

基金项目:河北省社会科学基金(编号:HB16LJ009);河北金融学院科研基金(编号:JY201709)。

作者简介:田莹莹(1984—),女,河北保定人,硕士,讲师,主要从事农村金融、农业会计研究。E-mail:tianying114@126.com。

[5]郭永田. 发挥政策性金融优势 推动农业供给侧结构性改革[J].

农业发展与金融,2016(6):40-46.

[6]谭铁安. 从农业供给侧结构性改革看农资发展[J]. 农药市场信息,2016(7):32-34.

[7]魏国强. 关于加快农业供给侧结构性改革的思考[J]. 种业导

刊,2016(4):5-8.

[8]于法稳. 生态农业:我国农业供给侧结构性改革的有效途径[J]. 企业经济,2016(4):22-25.

[9]黄震. 发展互联网金融助推农业供给侧结构性改革[J]. 农业发展与金融,2016(6):50-53.

表 1 2012—2015 年农村贫困人口和贫困发生率

年份	全国			贫困地区		
	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)	贫困人口下降幅度(%)	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)	贫困人口下降幅度(%)
2012	9 899	10.2		6 039	23.2	
2013	8 249	8.5	16.7	5 070	19.3	16.1
2014	7 017	7.2	14.9	4 317	16.6	14.8
2015	5 575	5.7	20.6	3 490	13.3	19.2

数据来源:中国农村贫困监测报告(2016)。

表 2 2015 年贫困地区与全国农村收入对比

收入类别	贫困地区 (元)	全国农村 (元)	贫困地区占全国农村 平均水平(%)
人均可支配收入	7 653	11 422	67.00
工资性收入	2 556	4 600	55.60
经营性收入	3 282	4 504	72.90
财产净收入	93	252	36.90
转移净收入	1 722	2 066	83.30

数据来源:中国农村贫困监测报告(2016)。

表 3 2015 年贫困地区县级扶贫资金构成

扶贫资金类别	2015 年		2014 年		2015 年比 2014 年增长 (%)
	金额(亿元)	比重(%)	金额(亿元)	比重(%)	
中央扶贫贴息贷款	290.2	15.3	153.3	10.8	89.3
中央财政专项扶贫资金	441.0	23.2	379.0	26.7	16.4
中央专项退耕还林工程补贴	102.3	5.4	66.7	4.7	53.4
中央拨付的低保资金	344.0	18.0	263.7	18.6	30.5
省级财政安排的扶贫资金	171.3	9.0	125.2	8.8	36.9
国际资金	2.1	0.1	3.6	0.3	-42.7
其他资金	551.7	29.0	429.5	30.1	28.4
合计	1 902.6	100	1 421.0	100	33.9

注:数据来源于中国农村贫困监测报告(2016)。

大基础设施、651 家龙头企业、3.1 万家专业合作社、7.5 万户专业大户等方面,而贫困群体难以获得信贷扶贫资金。依据国家扶贫监测抽样调查数据,2010 年全部农户得到贷款比重在 3%,户均贷款 12 633 元;种植大户得到贷款比重 7%,户均贷款 15 845 元;个体工商户得到贷款比重 4%,户均贷款 23 306 元;贫困农户得到贷款比重 2%,户均贷款 7 985 元<sup>[2]</sup>。可见,从贷款比重和贷款金额来看,贫困农户获得金融机构贷款的比重仍然比较低,资金短缺成为制约农户脱贫致富的瓶颈。

2 信贷扶贫资金对农户投资的影响机理

当前以“贫困人口—资金—能力—产业项目—市场”为链条的产业扶贫得到社会公认<sup>[3]</sup>,而贫困农户普遍缺乏生产经营所需的资金支持,是产业项目难以启动的关键。根据“恶性贫困循环理论”,当农户缺乏生产所需资金时,容易形成“低收入—低资本形成—低收入”的恶性循环<sup>[4]</sup>;而农户获得信贷资金,并与其初始禀赋配合投入农业生产经营,有利于其脱贫致富。如图 1 所示,横轴表示农户的资本持有量,纵轴表示投资的边际效益,假设把农户分为贫困户、普通户和富裕户 3 种,3 种农户根据资本持有量多少分别面临 3 种投资机会  $F_1$ (贫困户)、 $F_2$ (普通农户)、 $F_3$ (富裕农户)。这 3 种投资所需资本量逐步增加,生产规模不断扩大,技术要求逐步提

村中小学建设、农村中小学营养午餐计划、农村危房改造、农业等方面,公益性扶贫项目所占比重比较大。由于公益性扶贫项目投资回收期长,利润率较低,导致财政资金的杠杆撬动作用较小,金融资本参与的广度和深度不够。

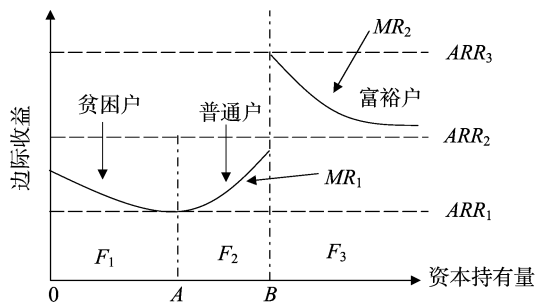
加之我国贫困地区信用担保体系尚不健全,农业作为弱势产业缺乏保险分散风险,使得农户难以获得有效抵押品申请贷款,农民贷款难问题突出。以中国农业银行为例,“十二五”期间农业银行在 832 个扶贫重点县累计发放贷款 12 851 亿元,但从农业银行贷款流向来说,主要集中在了水和路等重

高,其投资平均收益率呈递增性( $ARR_3 > ARR_2 > ARR_1$ )。由于投资壁垒的存在,资本投资量小于  $A$  的贫困户,只能在  $F_1$  投资项目内进行简单重复的农业生产,资本边际效益曲线  $MR_1$  必然呈递减趋势;资本投资量在  $AB$  之间的普通农户,有机会扩大通过扩大农业再生产投资项目  $F_2$ ,资本边际效益曲线  $MR_1$  呈递增趋势;当农户的资本投资量超过了  $B$ ,富裕农户将摆脱传统农业束缚,从事符合现代生产的高级生产方式的  $F_3$  项目,其平均收益率远远高于  $F_1$  和  $F_2$  项目,但随着投资规模扩大, $F_3$  项目边际效益曲线  $MR_2$  将呈递减趋势。可见,随着农户资本投资量的增加,投资项目的边际效益曲线呈现“先递减、后递增,并在向现代生产方式转变的临界点再次递减”的基本特征。因此为了摆脱农户贫困陷阱,需要为农户提供信贷资金,支持农户进行项目投资,使其投资规模大于  $A$ ,甚至  $B$ ,将大幅度提高投资项目的边际效益,走出贫困陷阱。

3 供给侧结构性改革为金融扶贫提供新思路

3.1 供给侧结构性改革与金融扶贫的关系

关于供给侧结构性改革的研究,比较有代表性的观点是:1803 年法国经济学家萨伊提出的著名的“萨伊定律”,认为供给创造自身的需求。20 世纪 70 年代,美国的供给学派强调了供给的重要性,“拉弗曲线”是其代表理论,主张通过大幅

图1 农户投资边际效益曲线<sup>[4]</sup>

度减税刺激供给从而带动经济发展。20 世纪 80 年代,里根以供给学派为理论依据,实施了减税、放松管制等政策。近几年国内形成了“新供给经济”学派,认为需要依靠劳动力、资本、科技创新等要素来推动供给侧结构性改革。可见供给侧结构性改革更注重在尊重市场规律前提下,专注于提高潜在产出质量,以优化社会资源配置保持经济增长的效率和效果。

2015 年 11 月 10 日在中央财经领导会议上,习近平首次提出“供给侧结构性改革”,并多次围绕供给侧结构性改革发表重要论述,强调政府应通过结构调整,减少无效和低端供给,扩大有效和中高端供给,以增加供给结构对需求变化的适应性和灵活性。金融扶贫作为重要民生工程,是促进农户增收和城乡经济协调发展的重要举措,与供给侧结构性改革关系密切,金融扶贫“扶”与“贫”,体现了信贷扶贫资金“供给”与“需求”关系。目前金融扶贫领域的主要矛盾已经由供给不足转变为金融资源供需错位的结构性矛盾,供给侧结构性改革为金融扶贫提供了新思路,金融扶贫的着力点和推动力在供给端,需用市场需求倒逼供给创新,为金融扶贫提供新动力。

### 3.2 政府介入金融扶贫领域的角色界定

金融扶贫是扶贫开发的重要组成部分,如何保障其扶贫公益性和运营盈利性,离不开政府扶持。由于市场机制的外部性和交易费用的存在,公共物品的供给不宜由市场来配置,需要政府干预以实现帕累托最优资源配置。具体而言,第一,政府作为金融扶贫市场的参与主体,应遵循市场经济基本规律,着眼于市场正效应并引导资源合理配置,克服市场失灵。第二,政府具有社会管理责任,其在经济领域的主要价值在于寻求市场边界和效用边际,推动市场不断优化。判断政府干预的合理边界,主要依据政府干预能否提高扶贫的效率和效果。第三,政府应注重金融行业政策的传播效应,充分发挥行业拉动作用,制定合理的金融扶贫激励措施,为金融扶贫提供良好社会环境。

## 4 以供给侧结构性改革助力构建农户金融扶贫体系

随着“精准扶贫、精准脱贫”战略的实施,我国金融扶贫领域的矛盾已经由供给不足转为供需不匹配甚至错位的结构性矛盾。基于供给侧结构性改革的视角,遵循市场规律,重点从投入侧入手,增加金融扶贫对农户的有效供给,提高扶贫效果。

### 4.1 从投入侧入手,调整信贷资金结构,提高信贷供给质量

从金融扶贫现状来看,贫困农户普遍面临贷款难问题,为

了满足贫困农户农业生产的资金需求,除了增加支农贷款投放规模,落实资金回流机制外,还应积极推进小额扶贫贷款业务创新。

#### 4.1.1 建立农户信用档案,创新适合农户的小额信贷业务

第一,加快国家扶贫开发大数据平台建设,建立农户信用档案,解决农户与银行间的信息不对称。通过基层信贷员向农户、村委会核实贫困群众的家庭收入、资产负债情况、历史信用记录、承包土地等情况,录入银行信用系统,作为金融机构发放贷款依据。并通过信用宣传、还款激励等措施,让贷款“放得出、收得回”,形成信贷资金良性循环。

第二,调整信贷结构,探索多样化的小额信贷模式以满足农户需求。针对贫困地区农户缺乏信贷抵押财产的问题,搭建政府投融资平台,通过担保公司和风险补偿基金,为贷款客户进行增信。可借鉴内蒙古“金融扶贫富民工程”,创新“银政合作、政府征信、协同扶贫”的金融扶贫模式,有效整合政府扶贫资金和信贷扶贫资金,满足贫困农户的生产经营资金需求。针对贫困地区的特色农业产业,制定差异化信贷扶贫政策,开设专项贷款,大力支持大棚蔬菜、畜牧业生产等产业,实现与农户、农业项目的对接。例如甘肃,在 2015 年 10 月推出“精准扶贫贷”,已经为 4.3 万户建档立卡贫困户发放贷款 21 亿元<sup>[2]</sup>。针对高风险的养殖业,推出“农业保险+专业技术培训”的信贷产品,聘用技术人员常年为农户服务,满足客户的金融需求和技术需求;针对农户创业热情,推出创业贴息贷款;针对农贸市场商户,根据经营中的伙伴关系,实行小商户联保贷款,承担连带赔偿责任。

第三,提升惠农金融服务。金融扶贫倡导通过金融发展加快扶贫过程,在满足贫困地区扶贫产业发展所需资金的同时,不断完善农村金融服务体系,增加贫困群体收入水平。一方面,在贫困地区增设金融服务网点,满足贫困农户日常小额存取、转账、代收代缴等基础金融服务,大力推进网上银行、手机支付等电子业务扩展,全面提升金融服务水平。另一方面,为贫困县授信服务建立“绿色通道”,下放审批权限,简化审批流程,并对农户执行优惠利率,实施减免年费、工本费等优惠政策。

4.1.2 完善小额贷款贴息管理机制 扶贫贴息贷款是金融扶贫的重要方式,主要针对贫困地区的弱势群体,具有政策导向性。在发放贷款过程中,政府可以通过完善小额贷款贴息管理机制,积极引导金融机构调整贷款结构向贫困农户倾斜,有利于践行精准扶贫理念,实现精准脱贫。

第一,延迟贴息期限,扩大贴息范围。一方面,政府可以根据贫困地区实际情况延迟扶贫贴息时间,例如养殖业贴息期限在 2 年左右,种植业贴息期限在 3 年左右,以进一步提高农户的自我发展能力。另一方面,扩大扶贫贴息贷款主体范围,贫困地区一些非正规金融机构,如易县扶贫经济合作社等为农户脱贫致富提供了重要资金来源,可将这些扶贫贷款主体纳入扶贫贴息范围,为其持续发展提供资金支持。

第二,结合产业发展,做好到户贷款管理工作。农户一家一户分散经营,面临很大市场风险和自然风险,因此需要搭建单个农户与市场连接平台,通过与龙头企业和专业合作社合作,支持扶贫带动效应显著的产业和项目,用产业化辐射带动区域性脱贫,保障银行贴息贷款“放得出,收得回,有效益”。

4.2 完善信用担保和保险机制,重构扶贫产业风险防范体系  
贫困地区农户由于缺乏担保资产,难以获得信贷服务,建立信用担保体系,是弥补农户信息不足、降低信用风险的有效手段。

4.2.1 建立政府扶贫融资担保平台,促进扶贫资金、信贷资金和其他专项资金整合 目前河北省共建立了 2 家省级融资平台和 38 家县级融资担保平台,主要承担政府基础设施建设,针对农户的小额贷款担保很少。融资担保平台要创新消费贷款担保、授信额度担保等担保产品,并扩大农户贷款担保范围,探索农户联保、林权和土地承包权抵押、公务员信用担保、龙头企业担保等多种模式,保障农户信贷权利。

4.2.2 完善贷款担保风险补偿机制 政府每年要安排财政预算资金用于“三农”担保风险补偿金,通过从担保机构收入中提取一定比例、吸引社会资本在担保平台增资扩股等渠道扩展风险准备金来源。并且为了形成风险分散机制,省级担保机构要对县级和民营担保机构实行项目再担保,通过设置担保费率和担保比例,支持扶贫产业发展。

4.2.3 建立农业保险制度 为了保障农户资产和人身安全,在贫困地区实施涉农财产和人身保险保费补贴政策,增强贫困人口的抗风险能力。并加强农业保险与涉农金融机构合作,增强贫困地区融资能力和风险保障能力。

4.3 支持新型农村金融机构建设,为涉农金融机构提供优惠政策

4.3.1 支持新型农村金融机构建设,满足农户多样性需求  
第一,鼓励建立新型农村金融机构,完善农村金融体系。在发挥农业银行、农村信用社等传统金融机构扶贫“主力军”作用的同时,大力支持村镇银行、小额贷款公司和农村资金互助社等新型农村金融机构发展,因地制宜推动金融产品和服务方式创新,推动农村资源向农村倾斜,以满足贫困群众层次化、多样化需求。

第二,加强与大型商业银行合作,提高金融扶贫供给质量。大型商业银行直接服务农户和小微企业不具备优势,但通过与扎根农村的新型金融机构合作,开展金融服务,有利于农户脱贫致富。例如,中国农业银行河北支行把易县扶贫经济合作社作为小额信贷组织试点,在扶贫方式上尝试由零售向批发转变,向易县扶贫经济合作社批发贷款 100 万元,有效解决了 3 000 多农户资金难题,帮助 1 800 多户农民脱贫致富。

4.3.2 为涉农金融机构提供优惠政策,引导更多信贷资金向农村倾斜 第一,积极落实补贴政策。农村融资存在着“高成本、高风险”的特殊性<sup>[5-6]</sup>,落实费用补贴政策,有利于涉农金融机构可持续发展。从 2008 年起,对符合条件的新型农村金融机构,按照贷款余额的 2% 进行补贴。在政策支持下,新型农村金融机构发展迅速,支农力度增加。截至 2013 年年末,全国共有 987 家村镇银行,贷款余额 3 632 亿元,其中 80% 以上投向了“三农”和小微企业。

第二,继续加大县域涉农贷款奖励政策,对涉农贷款余额增长超过 15% 的县域金融机构,按照增量部分的 2% 给予奖励。在政策引导下,涉农贷款增多,据中国人民银行统计,2013 年末全国涉农贷款余额 20.8 万亿元,较各项贷款平均增幅高 4.5 百分点<sup>[2]</sup>。

第三,对农村金融机构实施税收优惠政策。对金融机构小额农户贷款的利息收入和保险公司农业保险保费收入免征营业税,并减按 90% 计算应纳税所得额,以减少涉农金融机构的运营成本。通过多项政策形成合力,调动涉农金融机构服务“三农”的积极性。

4.4 逐步完善农村低保与各项扶贫救助制度的衔接

目前农村低保标准从平均每人每月 143 元提高到 265 元。截至 2015 年年底,我国农村低保人数有 4 903 万人,占全国农业人口的 5.5%,主要保障因病残、丧失劳动力、年老体弱等原因造成生活困难的贫困农户。“十二五”期间,农村低保资金支出逐年增加,从 2011 年的 667.7 亿元增加到 2015 年的 931.5 亿元,增幅近 40%。农村低保对保障农村困难群众的基本生活、维护社会稳定具有重要作用。在精准扶贫、精准脱贫策略中,应逐步健全农村社会保障体系,完善农村低保与各项扶贫救助制度的衔接。

第一,协调低保与专项救助制度衔接。为解决困难群众在住房、医疗、教育、就业等方面的困难,政府出台了一系列专项救助制度,需协调低保与专项救助制度保障对象,构建分工明确、相互衔接的社会救助体系。另外,强化农村低保与新型农村居民养老保险制度衔接,为低保农户参与新农养老保险提供资助,以解决其养老后顾之忧。

第二,完善农村低保与扶贫开发政策衔接实施方案。低保维持生存,扶贫促进发展,二者共同保障贫困农户生存和发展权益。对于无劳动能力的贫困农户,纳入医疗救助、农村低保等社会救助范围,充分发挥低保在脱贫攻坚中的兜底保障作用;对符合扶贫条件的低保家庭,根据致贫原因精准扶贫。

参考文献:

- [1] 王思铁. 供给侧改革精准扶贫的新动力[J]. 四川党的建设(城市版),2016(9):56-57.
- [2] 国家统计局住户调查办公室. 中国农村扶贫监测报告(2016)[M]. 北京:中国统计出版社,2016:11-53.
- [3] 万良杰. 供给侧结构性改革视下的民族地区“精准扶贫”[J]. 中南民族大学学报,2016(11):149-152.
- [4] 陈清华,董晓林. 金融扶贫对农户生产投资的影响效果评估——以宁夏村级互助资金为例[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版),2016(5):34-38.
- [5] 范琳,王怀明,沈建新. 互联网金融破解农业中小企业融资困难研究[J]. 江苏农业科学,2015,43(10):541-543.
- [6] 陈浩,张琳. 贷款利率市场化背景下农村小微企业融资信号博弈分析[J]. 江苏农业科学,2015,43(12):554-557.