

兴国县金融精准扶贫实践与思考

李书文 钟建雄^{*1}

【摘要】自2014年以来，人民银行兴国县支行积极响应党中央关于“打赢脱贫攻坚战”的号召，将扶贫作为政治担当，针对辖内金融机构的比较优势，积极主动探索金融助推精准扶贫的思路，通过实施特色产业、企业带动、移民搬迁、金惠工程“四大扶贫工程”打造出了金福通、电商扶、油茶贷、土坯房“四大亮点”。同时在探索的道路上发现目前扶贫工作面临着财政配套扶持力度不够、贫困乡镇产业结构单一、扶贫信贷风险过于集中、贫困户的管理有待加强“四个困境”。最后针对困境提出加强财政金融政策联动、培育贫困地区特色产业、建立扶贫贷款风险机制、完善动态监管评估考核“四个措施”的思考与建议。

【关键词】 精准扶贫；金融扶贫；实践与思考

【中图分类号】 F830 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-169X (2016) 11-0042-04

兴国县是国家级贫困县，属罗霄山片区扶贫开发核心区，也是赣南等原中央苏区贫困程度最深的县之一。全县现有人口 83.64 万人，农村人口占 86.48%，其中，建档立卡贫困人口 28363 户、98587 人，占农村人口的 13.63%，贫困村 130 个，占全县行政村的 42.76%。贫困人口整体文化素质偏低，初中及以下文化水平 90171 人，占比 91.46%，小学文化水平 43564 人，占比 44.19%。年龄偏大，60 岁及以上 22481 人，占比 22.8%。生产能力偏弱，技能劳动力者 309 人，仅占 0.31%。资金短缺严重，因资金致贫 54850 人，占比高达 55.63%。金融作为现代经济的中心，为打赢脱贫攻坚战提供坚强有力的金融支持是金融义不容辞的职责，也是当前基层人民银行履职的重要任务。近年来，人行兴国县支行积极应对党中央关于“打赢脱贫攻坚战”的战略，深入贯彻、落实中央扶贫开发工作会议精神和人民银行、财政部等 7 部委《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》（银发〔2014〕65 号）等相关文件精神，将扶贫作为政治担当，发挥信贷资金支撑作用，突出金融扶贫“精准”性，实施了四大扶贫工程，打造了四大扶贫亮点，取得了较好成效，2015 年，人行兴国县支行获得了赣州市 2014~2015 年度金融扶贫工作先进单位。

一、成效与特色：实施四大工程，打造四大亮点

（一）实施四大扶贫工程

1. 用活货币政策工具，实施特色产业扶贫。充分利用国家支持“苏区振兴发展”、“革命老区发展”、“瑞兴于”试验区建设等机遇，主动策应金融支持方略，积极争取金融扶贫信贷政策，用好、用活央行支农再贷款、央行扶贫再贷款等工具，降低农民贷款利率，加大对建档立卡贫困户发展产业的支持。截至2016年7月底，发放支农再贷款1.65亿元，利用支农再贷款直接发放涉农贷款2.55亿元，加权平均利率6.84%；发放扶贫再贷款1.3亿元，利率1.75%，利用扶贫再贷款直接向建档立卡贫困户8349户发放扶贫贷款41828.9万元，大力推进金融支持产业扶贫开发模式，支持扶贫重点村组建农业产业合作社，重点扶持贫困村、贫困户发展茶油、脐橙、蔬菜、烟叶、肉牛、红鲤鱼等优势特色产业，为脱贫致富提供最根本的保障和最持久的支撑。

2. 推进信用体系建设，实施企业带动扶贫。破解中小企业贷款信息不对称、贷款难问题，制定、实施了《兴国县中小企业信用体系建设实施方案》（兴银〔2015〕15号），建立了中小企业信用信息采集、报送、查询、管理、应用机制，设立了中小

¹李书文，钟建雄，中国人民银行兴国县支行。（江西赣州 342400）

企业信用信息系统查询服务“窗口”，加大对中小企业信贷支持力度，全力支持当地机电制造、食品加工、氟化工三大主导产业发展规划，承接产业转移，助推机电产业园、食品产业园和氟化工基地三大平台建设，大力培育和发展农村龙头企业，促进龙头企业带动扶贫。组织开展创建“信用乡镇”、“信用村”、“信用农户”活动，通过“农民专业合作社+信用农户”形式，带动贫困户脱贫。截至2016年7月底，发放工业园区贷款91570.2万元，同比增速93.94%，发放龙头企业贷款3902万元，同比增速51.49%。对已评级的农民专业合作社发放贷款750万元，平均利率5.28%。同时，发放“财园信贷通”贷款31538万元，“小微信贷通”贷款11450万元，“创业信贷通”贷款2285万元。发展企业特别是发展农业龙头企业转移了农村广大劳动力，带动了农民务工和创业，据调查统计，兴国县有20余万人农村劳动力进城创业、外出打工，甩掉了“贫困落后”帽子，走向了致富道路。

3. 加大涉农贷款支持，实施移民搬迁扶贫。积极探索更有利于贫困户脱贫致富的新思路，将移民搬迁作为金融扶贫的新模式，发挥央行信贷“窗口”作用，引导金融机构加大对“三农”特别是对移民搬迁的信贷扶持力度，截至2016年7月底，全县发放涉农贷款77.53亿元，同比增长44.13%，同时，争取了易地扶贫搬迁专项贷款授信额度8亿元，截至目前，已发放易地扶贫搬迁贷款3.5亿元，建成了“兴国县枫林田庄上梦想家园安置点”和“兴国县高兴镇老圩村湖布安置点”等二个标准化易地扶贫搬迁安置点，建成安置房1090套（其中枫林田庄上梦想家园安置点790套、高兴镇老圩村湖布安置点300套）、建筑面积11.8万平方米，建成配套商业、农贸市场2个，建筑面积9084平方米，帮助贫困农户1千余户实现了“安居乐业”和脱贫致富“梦”。

4. 开展农村金融教育，实施“金惠工程”扶贫。“金惠工程”是中国金融教育发展基金会设立的专项扶贫项目，2014年2月，兴国县被中国金融教育发展基金会确定为“金惠工程”江西省第二批试点县，人行兴国县支行金融扶贫以此为抓手，树立“治贫先治愚”、“扶贫先扶智”、“先富脑袋，再富钱袋”的金融扶贫理念，建立、充实了志愿者队伍，发展志愿者100余人，大力组织开展金融知识宣讲进社区、进农村讲堂、进农村文化广场、进乡镇干部论坛、进电影院、进农村学校等“六进”活动。在全县各乡镇、农村中、小学校轰轰烈烈地开展了农村金融教育培训试点工作，让广大农村群众特别是贫困农民免费学习金融知识，免费获得金融知识，进一步了解金融、接受金融、愿意同金融“打交道”，激活了农村对金融服务特别是银行贷款的需求，让更多的农民通过金融资源扶助搭上了脱贫致富的“快车”。

（二）打造四大扶贫亮点

1. 创新“金福通”产品，开启农民脱贫之路。2014年5月，人行兴国县支行切合当地贫困户的实际，量身设计，推出、实施了以精准扶贫为目的的小额信贷扶贫新产品，称之为“金福通”，由县财政设立信贷担保基金，由合作金融机构按照担保基金的8倍向贫困农户提供产业发展的贷款支持，贷款执行央行基准利率，并按照当期银行贷款利率的20%由财政扶贫资金给予利息补贴，对符合贷款条件的贫困对象，申请贷款无需抵押担保，直接发放信用贷款，贷款额度5万元，期限3~5年。2016年2月29日，赣州市委、市政府在总结“金福通”贷款成功经验做法的基础上创设了“产业扶贫信贷通”，并印发了《赣州市“产业扶贫信贷通”工作方案》（赣市府字[2016]52号），帮助建档立卡贫困农户利用小额信贷发展产业经济，脱贫致富。截至2016年7月底，全县发放“产业扶贫信贷通”贷款8559户，贷款金额4.18亿元，完成任务56.66%，其中：对8021户建档立卡贫困户发放贷款3.95亿元，政府拨付贷款风险缓释基金0.65亿元，贷款总量和任务完成率均列全市第一，“金福通”产业扶贫贷款开启了贫困农户脱贫致富路，预计2016年全县脱贫人口在1.58万人以上。

2. 创新“电商扶”模式，点亮农民致富之灯。2015年初，兴国县由县供销社牵头，联合当地合作社注册成立了江西省城村淘电子商务有限公司，5月注册了“城乡买卖网”，7月正式上线，8月规划设立了兴国县电商产业孵化园。人行兴国县支行积极应对，探索、推出了“电商+合作社+农户+信贷”电商扶贫“兴国模式”，借助中国金融教育发展基金会、政府、金融机构宣传媒体等平台，大力开展金融知识特别是金融电子商务知识下乡进村普及活动，提高农民金融素养，增强农民加入电商借“网”脱贫致富的信心。加大信贷支持电商力度，拓宽电子支付渠道，截至2016年7月底，全县累计发放电商贷款2000万元，至今余额1800万元，银行金融机构ATM自动取款机207台，其中，在电商服务中心布放3台；POS自动刷卡机2327台，其中，在电商服务中心布放15台；转账电话603台，银行自助服务终端45台，金融便民服务站和流动服务点170个，银行各类电子

机具覆盖全县 304 个行政村。目前，“城乡买卖网”打造了“兴国茶油”、“苏橙”、“丫食古”等产品品牌，农产品的销售额已突破 1000 万元，兴国县在淘宝网、“农村 e 邮”、“城乡买卖网”、“特产兴国”等平台开店创业的农民达万余人，户均增加家庭收入 2 万余元，踏向了致富大道。

3. 创新“油茶贷”产品，筑造农民小康之道。茶油，素有东方“橄榄油”之称，兴国县是我国有名的“油茶之乡”，《兴国油茶》获国家地理标志产品保护。习近平总书记与“二瓶油茶”的故事就诞生在兴国县。人行兴国县支行把支持油茶产业发展作为推进金融精准扶贫的切入点，在全省率先创新、实施了金穗“油茶贷”产业扶贫信贷产品，对种植高产油茶5亩以上或实施油茶林低改5亩以上的，根据需要提供贷款，不用抵押，信用保证贷款，执行基准利率，贷款期限最长可达10年。截至目前，全县累计发放“油茶贷”贷款8926万元，支持2600余户贫困户新植油茶28657亩，低产改造1976亩，预计2年后，户均增收10余万元，将率先步入致富奔小康行列。

4. 创新“土坯房”贷款，圆就农民幸福之“梦”。《国务院关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见》颁布以来，赣南大地迅速掀起了农村危旧土坯房改造热潮，人行兴国县支行及时研究、下发了《兴国县金融支持农村危旧土坯房改造信贷指导意见》，在全市率先发放支农再贷款，支持农村危旧土坯房改造。截至目前，全县金融机构累计发放农村危旧土坯房改造贷款 598 户，金额 1918 万元，加权平均年利率 6.19%，至今余额 637.51 万元，支持了全县规划新建农村危旧土坯房改造集中安置点 200 余个，打造社会主义新农村精品建设点 160 余个，改善、美化了全县农村村容村貌，提升了金融支持农村扶贫开发的品位。如今，“美丽乡村”成为兴国县一张靓丽的名片。

二、困难与问题：金融扶贫面临“四个困境”

（一）财政配套扶持力度不够。目前，政府激励金融扶贫的配套政策措施仍然存在缺陷，如：风险补偿、税收优惠、财政奖励、费用补贴等优惠政策缺少或滞后，难以吸引金融机构加大对贫困地区的信贷投入。虽然赣州市为鼓励各金融机构大力推广“产业扶贫信贷通”专门制定了风险缓释基金实施细则，但实际操作上，财政风险缓释基金不能及时到位，截至目前，兴国农商行、兴国农行实到与应到缓释基金占比分别为 21.87%、36.4%，风险缓释基金作为撬动金融扶贫贷款的杠杆，它的“迟到”势必影响合作金融机构的放贷积极性。

（二）贫困乡镇产业结构单一。兴国县大部分贫困乡（镇）、村是以自然经济占主导地位，商品经济不发达，缺乏竞争力和自我发展能力，产业结构较为单一。产业构成多以农业第一产业为主，粮食生产占主导地位，经济作物等其他产业比重较低，劳动强度大，农业生产成本高，生产发展水平低，一旦遭遇自然灾害或市场低迷，贫困户很有可能掉入“贫困陷阱”，难以实现资本积累。这正是实际金融扶贫工作中存在部分贫困户不愿承贷、害怕欠贷和负债的原因。

（三）扶贫信贷风险过于集中。目前，在兴国县5家财产保险公司中，只有唯一一家允许开展政策性农业保险业务，不仅保障范围较少，而且服务对象仅限规模化、产业化种（养）户。因为灾害损失补偿较低，转移风险作用不强，导致农户参保积极性不高，一旦遭遇自然灾害，便形成信贷风险，而提供扶贫资金的金融机构则成为风险的最终承担者。最终导致贫困户因灾返贫，金融机构惜贷、惧贷。

（四）贫困户的管理有待加强。精准管理是精准扶贫内涵中的一项重要内容，指的是对所有识别出来的贫困户建档立卡，为精准帮扶提供信息，同时运用信息化的手段进行管理，及时调整已脱贫人口。但在实际操作过程中，因担心存在“被脱贫”或“假脱贫”现象，加上脱贫人口的自我造血功能和抵御风险能力依然很弱，因灾返贫、因病返贫、因学返贫的几率较高，所以贫困户为了能够继续享受扶贫政策而往往拒绝签字退出，导致已脱贫的调不出，需扶贫的进不来。究其原因在于目前的精准扶贫工作机制，未对脱贫人口进行动态监管。

三、思考与建议：“四个措施”推动金融精准扶贫

（一）加强财政金融政策联动。事实上，精准扶贫需要财政金融资金的积极参与与精准投入。通过财政金融的杠杆撬动作用，可使扶贫效果事半功倍，反之各金融机构要承担较大的信用风险。面对新时期扶贫攻坚战，应充分发挥财政资金杠杆作用，从转移支付、财税政策、体制调整等方面入手，强化金融支撑。一方面加大财政扶贫资金投入，支持做大金融产业，鼓励金融机构开发服务和产品创新；另一方面加大财政资金奖补力度。通过补贴小型金融机构开办费、减免税费等方式，降低金融机构初期运营成本，提高其生存发展能力。对金融机构发放扶贫贷款形成的风险，给予相应的补贴，减少金融机构负担。

（二）培育贫困地区特色产业。坚持金融助力农业产业化经营，培育贫困乡（镇）、村发展特色优势产业、旅游业，增强贫困乡（镇）、村自身造血功能。针对赣南贫困村的自然资源及贫困户的实际情况，重点扶持茶油、脐橙、蔬菜、烟叶、肉牛等优势特色产业。着力推进优势农产品向优势产业集中，走“公司+基地+农户”的产业化经营之路，在农产品销售上，继续坚持“电商+合作社+农户”模式，配套建设农产品物流体系，搞活农产品流通。同时，支持贫困乡（镇）、村依托优势自然资源，结合整村推进措施，走旅游扶贫道路，以“旅游+农家乐+农户”模式确保扶贫与生态保护双丰收。

（三）建立扶贫贷款风险机制。通过财政扶贫资金与企业筹集资金的方式，设立联合担保基金，既可解决贫困户担保不足而贷款难的问题，又可以有效分散贷款风险，提高金融机构参与金融扶贫的积极性。同时，加强银行、保险、融资担保机构的业务合作，形成三者之间的协同效应，探索助农贷、助保贷、助贫贷等信贷产品，分散和缓释扶贫信贷风险。完善农村房屋、农业、畜牧等财产险和政策性保险，减轻或避免重大自然灾害对受灾人口的经济冲击。

（四）完善动态监管评估考核。贫困人口只有“有进有出”才能实现精准，因此精准扶贫工作应该引入“有进有出”的贫困人口动态管理机制，明确贫困户的退出标准，对脱贫户的生计状态实施动态监测和评估，根据监测、评估数据，及时将返贫农户纳入扶贫对象，并提供相应的扶持措施，着力降低贫困地区农户返贫率。要优化金融扶贫评估考核，邀请当地人大代表、政协委员、贫困群众代表，对金融扶贫效果进行评价，让社会各界、贫困群众在评估中有“发言权”。组织政府相关职能部门深入贫困地区，对金融支持扶贫开发成效进行现场检查、考核，重点评估政府下达的“硬性指标”完成情况、取得的成效。引入第三方评估，由有关科研机构和社会中介组织，采取专项调查、抽样调查和实地核查等方式，对金融扶贫相关考核指标进行评估，充分发挥社会监督作用，使各项扶贫数据更加可靠、更加公正。

【参考文献】

[1]按照《赣州市“产业扶贫信贷通”风险缓释基金实施细则》第九条规定：“首次风险缓释基金根据当年首季试点银行实际发放的扶贫贷款总额12.5%计算，由市财政按季拨付至县（市、区）财政，再由县（市、区）财政拨付至试点银行”。

[2]省金融办曾于2014年通过下发文件规定全省各县市的政策性农业保险业务必须按照“一县一主体”进行招标。

[3]周东龙,龙建平,谢晓明.对吉安市金融支持脱贫攻坚情况的调查与思考[J].武汉金融调研,2016(4):10~13.

[4]王介勇,陈玉福,严茂超.我国精准扶贫政策及其创新路径研究[J].中国科学院院刊,2016,(3):289~295.