

精准扶贫视域下农村产业金融扶贫模式的创新

——以安徽金寨为例¹

柳月琦¹，吴冠虹¹，李娜²

(1. 安徽财经大学 金融学院，安徽 蚌埠 233000；2. 安徽财经大学 财政与公共管理学院，安徽 蚌埠 233000)

【摘要】：自 2013 年习近平总书记提出“精准扶贫”的发展政策后，产业扶贫就成为近年来金寨县正在实践的一种新型扶贫方式。目前，安徽省在产业扶贫方面做出了许多成果显著的尝试与创新，其中金寨县更是在产业扶贫方面开创了“金寨模式”，利用金寨县优越的光照条件优势，针对没有能力、没有办法脱贫的贫困户，开辟了“光伏扶贫”的全新产业扶贫模式，金寨县并在 2015 年成为光伏扶贫试点县。同时，金寨县光伏产业扶贫也存在着一系列开展与落实方面的问题。因此将深入探索金寨县“光伏扶贫”项目的现状与创新方法，了解光伏发电项目开展过程中存在的问题，并提出针对性意见，为全国类似地区开展“光伏扶贫”项目提供借鉴参考，使“光伏产业扶贫”能真正助力脱贫攻坚。

【关键词】：金寨县；精准扶贫；产业扶贫；“光伏扶贫”

【中图分类号】：F2 **【文献标识码】**：A **【doi】**：10.19311/j.cnki.1672-3198.2018.22.002

自 2013 年习近平总书记提出“精准扶贫”的发展政策后，安徽省金寨县进入了多重优惠政策叠加的历史发展时期，区域发展取得了显著成效。然而截至 2016 年底，贫困发生率 11.2%，脱贫攻坚的任务仍然不容小觑。党在十八届五中全会上表示，到 2020 年完成现行标准下中国农村贫困人口脱贫，消灭贫困县，解决区域性贫困的问题。习近平总书记更是在 2016 年 4 月赴金寨考察时做出关键部署，强调在完成全面建成小康社会的目标是，一定要顾全革命老区的发展，革命老区想要致富，产业扶贫起着决策作用，而扶贫产业的确定要与时俱进，顺应时代与地区的发展需要。

金寨县近年来为贯彻“精准扶贫”政策，在产业发展各方面都做出了创新尝试，其中光伏扶贫产业卓有成效。围绕“贫困户脱贫、贫困村出列、消灭贫困县”的总目标，发展出了属于“金寨模式”的光伏产业扶贫方式。同时光伏产业也是清洁能源的开发与生态建设的有效载体。为此，本文调查组一行前往金寨县，就光伏产业扶贫进行了相关调查，通过采访当地农户、考察光伏电站、与当地扶贫部门进行交流座谈等方式，对金寨县光伏产业扶贫的创新尝试、面临的难题以及意见建议进行了概括与总结。

¹**【基金项目】**：本文系 2017 年国家级大学生创新训练项目研究成果；项目名称：精准扶贫视域下农村产业金融扶贫模式的创新——以安徽金寨为例（项目编号：201710378166）。

【作者简介】：柳月琦（1997-），女，汉族，安徽合肥人，本科，安徽财经大学，研究方向：金融学；吴冠虹（1997-），女，汉族，山东泰安人，本科，安徽财经大学，研究方向：金融学；李娜（1998-），女，汉族，安徽定远人，本科，安徽财经大学，研究方向：公共管理。

1、金寨县光伏产业扶贫的创新做法

金寨县根据自身优势采取的光伏产业扶贫包括集中式和分布式两种方式。其中光伏发电扶贫项目已经在 2014 年实施 2008 户，2015 年在建档立卡的困难群众中又规划实施了一万户光伏发电，现在首批 5799 户贫困户已经在 2016 年 6 月实现全部并网发电。

1.1 精准识别贫困户，确保对症下药

金寨县扶贫部门为保证“光伏扶贫”项目对症下药，真正做到精准扶贫，在开展工作中做到了“三个精准”，逐户回查，使脱贫对象更加精准；整合资金，使脱贫项目更加精准；传递压力，使脱贫责任更加精准。扶贫部门在识别贫困户工作中，综合考虑贫困户家庭人均纯收入、住房、健康等生产生活现状，通过农户申请、民主评议、公示公告和逐级审核等程序，严格筛选，重点选择扶持“失能”“弱能”家庭安装光伏电站，从而确保扶的一定是困难群众。具体做法为，扶贫工作领导小组按照国家具体实施方案的要求，制定行政区划内贫困户建档立卡方案，明确相关责任。召开动员会议，把“光伏扶贫”相关政策进行仔细宣传，再由困难家庭提出申请，各村按照农户申请情况，组织有能力，有责任心的人员入户调查，了解农户家庭的真实情况。各村再按照划分到村的贫困户建档规模，召开村民代表大会进行评议审核，形成初选名单。村委会依照名单再一次进行入户核实。最后，各行政村将全村初选的贫困户名单进行公示，如有异议，可进行多次公示，直至无异议产生。各乡镇政府对各村上报的农户名单进行审核，确定最终贫困户名单，再由乡镇政府组织扶贫单位对人选的贫困户进行入户采集资料，填写《贫困户登记表》。

1.2 实施动态管理，及时调整策略

金寨县在“光伏扶贫”项目开展的过程中，不断调整、修正现行工作中存在的一些问题。在投资形式上，第一批“光伏扶贫”项目采用贫困户、县政府同发电厂三方各出资 8000 元的方式，但是 8000 元的高额费用将不少心有余而力不足的贫困户拒之门外，所以在下一批次的“光伏扶贫”项目建设中，无法筹集到资金的贫困户可以向县政府进行无息贷款，而还款则是从发电项目的收益中每年扣减。在实施范围方面，由于金寨县地处大别山区，居民生活较为分散，所以从最初建设分布式光伏产业扶贫，到最后发展集体式光伏产业扶贫。而改变也同样体现在上网的模式上，从起初的自产自消、剩余发电量上网，调整至总发电量全部上网，贫困户家庭每生产一度电，就能赚取一度电的收益。金寨县在面对光伏产业扶贫项目中出现的新问题时，能够及时改变扶贫计划、实施动态管理，有效解决问题，使“光伏扶贫”项目建设稳步向前。

2、金寨县光伏产业扶贫存在的难题

笔者通过走访与实地调研，金寨县在不断革新光伏产业扶贫项目的同时，也面临着一些困难，限制了产业扶贫的进一步创新与优化。

2.1 贫困户的区域性和分散性

通过对金寨县扶贫现状的分析，笔者了解到目前金寨县贫困村的基本状况依然是贫困人数众多、劳动力水平较弱，缺乏攻坚克难能力。贫困村的分布十分分散并且区域性分布明显，导致光伏电站建设不集中，发电能力低，后期运维难度加大。这些因素制约了县政府工作的进一步开展，同时部分地区的贫困户不够了解光伏发电项目，对于国家政策不能给予支持，对政府进行的土地和现有资源改造持不赞同态度。

2.2 缺乏专项扶贫资金

光伏产业扶贫需要在前期投入大量成本，并且资金回笼时间较长，这就要求投资企业拥有强大的资金基础，在技术的创新、人员的管理等相关方面也需要拥有丰富的经验。同时，金寨县作为国家贫困县，在“光伏扶贫”项目的实施上，政府拨款支持产业扶贫的资金有限，据了解，如果按照现有模式，建设一万户三千瓦的光伏发电站就需要投入大约 1.6 亿元，但金寨县政府一年的专项扶贫资金却仅有不到一亿元，相比之下杯水车薪，所以财政投入面临着巨大的压力。

2.3 少数光伏电站质量欠佳

由于困难户的分布存在分散性，导致扶贫项目的规模分散，且很小，大企业的参与程度低，而小企业的参与往往意味着光伏电站的质量得不到保障。同时监管部门也存在漏洞，导致很多光伏电站的建设不符合相关要求，阻碍光伏产业扶贫项目的进一步推进。据调查表明，金寨县建成 3 年以上的光伏发电站，绝大多数已出现问题，部分地区的光伏发电站设备衰减率已经接近七成。

3、金寨县光伏产业扶贫持续发展的解决方案

金寨县要建立健全“光伏产业扶贫”体系，就需要结合金寨县的当地现状，因地制宜，考虑当地财政发展的需要，发挥国家相关政策鼓励的优势，思考目前光伏产业扶贫所产生的困难的解决。

3.1 因地制宜进行改造

金寨县政府开展“光伏扶贫”项目时，并没有解决农业上的实际问题。金寨县政府可以因地制宜，建设或者改造当地农业、林业的光伏发电项目。以金寨县农业大棚为例，可以利用光伏布局的合理性，使大棚透光率达到大多数作物的生长要求。由于金寨县地处大别山区，可以利用气候湿润和地处山区的有利条件，建设菌类大棚，发挥光伏发电有利于菌类生产的优势，为贫困户增加双向收入，体现了“光伏扶贫”项目的经济性。

3.2 多渠道筹集资金

为了加快脱贫脚步，让光伏产业扶贫的福音惠及更多贫困佳通，就需要增加扶贫专项资金与光伏产业扶贫项目的资金投入。然而金寨县是多年发展落后的贫困县，若只是单独依靠国家的专项拨款来发展，“光伏扶贫”就会陷入僵局。所以要开拓资金来源，多方面多渠道筹集资金。此外当地光伏企业还可以为贫困户建设光伏电站，并提供一定电量给贫困户使用，用此来平衡建设光伏电站的租金，而光伏电站发电产生的剩余电量则全部上网，由此产生的收益由发电企业收取。另外，集中式光伏发电项目的补贴款应当低于分布式发电项目，让贫困户最大程度受益。德国农村光伏发电发展较好的主要原因就是风险小、并网容易、银行可低利率放款，且还款年限长，而金寨县可以在借鉴外国光伏发电的优秀经验上，结合当地环境，完善符合地区建设的资金筹措渠道。

3.3 进一步完善安装条件

为保证“光伏扶贫”项目可以切实帮助贫困户脱贫，首当其冲要完善金寨县的电网改造，优化供电水平。供电局要针对全县的电网运营情况进行考察，根据考察结果制定光伏产业扶贫的电网改造方案，同时向上级供电部门争取到相关的支持和投入。根据调查，2016 年安徽省电力公司向金寨县光伏产业扶贫计划投入财政资金 2.7 亿余元，但是由于金寨县地处山区，加大了电网改造的难度，目前主网、配网建设需要进一步完善。其次需要灵活确定安装地点，基于金寨

县当地地形以及贫困户零散分布的现状，考虑山区条件与日照总体情况，鼓励贫困户在自建房屋的屋顶等空旷地区安装。最后政府应当鼓励集中连片安装，对于一些没有安装条件的贫困家庭，由村镇集体讨论商议出安装地点，采取集中式安装的方式

法，由此产生的发电收益大家分摊。此法不仅解决了当地贫困户电网建设的问题，同时还能降建设与维护电站的成本，增强村镇整体实力，有利于实现集体脱贫。

3.4 推动产业扶贫有机融合

金寨县政府当前主推的产业是红色旅游产业、特色农业产业以及光伏产业。旅游方面，金寨县以“革命老区，将军故乡”作为旅游口号，在“红色基因代代传”的政策号召下，正迎来发展的新机遇；农业方面，金寨县地处物产资源丰富的大别山区，逐渐发展成了以茶业、菌药、板栗、茧丝绸、油茶、绿色食品和生态养殖等为主的八大特色产业。随着金寨县的特色产品逐步走出深山，金寨绿色农产品的招牌也越来越响亮。相比较于前两个产业光明的发展前景，光伏产业虽然带动作用显著，但是仍然面临计划与实施层面的各项难题。为此，金寨县应当积极促进光伏产业与“红色”、“绿色”两个产业的共同发展，让产业扶贫有机融合，协同推进当地脱贫致富，成为农业产业扶贫新的“创新点”，实现持续造血式的扶贫效果。

[参考文献]:

[1]新华网. 习近平考察安徽金寨：扶贫机制要进一步完善兜底措施[EB/OL].

http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/24/c_1118719708.htm, 2016-04-24.

[2]六安市信息公开网. 阳光照亮扶贫路：安徽省金寨县光伏扶贫走出产业脱贫新模式[EB/OL].

<http://old2.luan.gov.cn/open-ness/detail/content/57a142547f8b9aed45163dbb.html>, 2016-08-03.

[3]王佳. 光伏扶贫“金寨模式”，成就阳光下的“扶贫经”[EB/OL].

<http://ah.anhuinews.com/system/2016/01/25/007193249.shtm>, 2016-10-23.

[4]檀江林, 项银霞. 安徽金寨“光伏扶贫”的历程、经验及政策支持[J]. 皖西学院学报, 2017, 33(04): 61-65+82.

[5]丁传磊. 光伏扶贫中的产业布局模式选择[J]. 全国流通经济, 2017, (06): 69-70.

[6]姜润杰, 苏青帝, 陈敏峰. 贫困地区两种光伏扶贫模式的比较分析——以安徽金寨县为例[J]. 中国市场, 2017, (21): 35+39.

[7]赵晨旭, 黄德志, 韩星, 王海明. 安徽省发展光伏下乡和光伏扶贫的成效及存在问题对策[J]. 安徽农学通报, 2016, 22(07): 76-78.

[8]刘清荣, 程文燕. 产业精准扶贫的井冈山调查[J]. 老区建设, 2015, (24): 11-13.