

农村金融改革视角下江苏省精准扶贫创新研究

——基于江苏农村商业银行的 SWOT 分析

李创 吴国清 巩欢

(南京农业大学 马克思主义学院, 江苏 南京 210095)

【摘要】: 实施乡村振兴战略, 必须打好精准脱贫这场对全面建成小康社会具有决定意义的攻坚战。江苏省的扶贫工作成效显著, 扶贫开发已经从消除绝对贫困转向缓解相对贫困、推进高水平全面建成小康社会的新阶段, 但任务仍然艰巨。金融是助推贫困减缓的重要力量, 传统金融扶贫忽视“精”与“准”, 导致扶贫资金使用不精准、扶贫对象选择不精确、脱贫计划脱离实际等现实性问题的出现, 往往收效甚微。在实施乡村振兴战略背景下, 江苏省农村金融发展机遇重大, 改革任务繁重。基于江苏农村商业银行扶贫实践的 SWOT 分析, 探讨江苏省实现高水平全面建成小康社会和实现乡村振兴面临的问题, 并提出未来农村金融支持精准扶贫的新思路。

【关键词】: 乡村振兴; 精准扶贫; 农村金融; SWOT 分析

【中图分类号】: F832.7

【文献标识码】: A

十九大以后, 2017 年中央农村工作会议提出: “实施乡村振兴战略, 坚决打好精准脱贫这场对全面建成小康社会具有决定意义的攻坚战”。2018 年 2 月 4 日, 《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》的 1 号文件再次强调, 实施乡村振兴战略, 要“打好精准脱贫攻坚战, 增强贫困群众获得感”。江苏省实施乡村振兴战略, 首先要解决的是区域发展不平衡和农村发展不充分造成的相对贫困问题, 打赢精准脱贫攻坚战, 确保高水平全面建成小康社会目标如期完成。在农村金融方面, 农村金融改革更加关注农村贫困地区的精准扶贫问题。中央 1 号文件指出, “开拓投融资渠道, 强化乡村振兴投入保障”。“提高金融服务水平。健全适合农业农村特点的农村金融体系, 把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节, 更好满足乡村振兴多样化金融需求”。江苏省农村金融一直以来是支持精准扶贫的主力军, 将精准扶贫与乡村振兴战略相结合, 对于探索农村金融改革方向, 走中国特色减贫之路具有重要意义。

1 江苏省推进金融精准扶贫的重要性

1.1 高水平全面建成小康社会目标的提出

党的十九大报告明确提出, “从现在到 2020 年, 是全面建成小康社会决胜期”。江苏地处东部沿海, 基础好、发展快, 层次高, 有建成更高水平小康社会的条件和要求。因此, 江苏省明确提出“高水平全面建成小康社会”的奋斗目标, 主要是指建设的标准更高、要求更严、措施更实, 确保高水平建成一个“贯彻新发展理念、体现强富美高要求、惠及全省人民的小康社会”。高水平小康目标的提出, 是江苏省打赢脱贫攻坚任务的重要支撑, 也是实施乡村振兴战略的重要一环。然而在相对贫困地区, 农村的产业项目持续稳定发展的能力较弱, 农民获得信贷资金支持的难度较大, 农业扶贫款项发放的精准度较低, 高水平小康社会建设依然面临突出的“短板”。必须对传统的金融扶贫模式进行深入的反思, 因地制宜创新精准扶贫机制, 消除相对贫困, 使金融成为打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的“助推器”。

1.2 相对贫困现状和精准扶贫的现实要求

江苏省作为经济强省，经济发展较快，发展水平较高，但也存在着经济发展不平衡和相对贫困的问题，尤其是苏南、苏北差距逐步扩大，严重制约了高水平全面建成小康社会目标的实现。因此，江苏省较早地确定了扶贫开发的对象和目标任务。精准扶贫重点关注以下两类对象：一是农村贫困人口。以目前农民人均收入 6000 元为标准，全省农村低收入人口总量共 103.3 万户、276.8 万人。其中，苏北地区有 260.4 万人，占总量的 94.1%；苏中地区有 16.4 万人，占总量的 5.9%；二是省定经济薄弱村。全省共确定 821 个经济薄弱村，全部分布在苏北、苏中地区 38 个县（市、区），其中，苏北地区 35 县（市、区）有 771 个，苏中 3 县（市、区）有 50 个。据此，江苏省制定了扶贫开发的目标任务：通过努力，到 2020 年使低收入人口人均年收入达到 6000 元，生活水平明显提高，经济薄弱村、重点片区和革命老区面貌显著改善，基本公共服务主要指标接近全省平均水平。

江苏省的扶贫工作成效显著，扶贫开发已经从消除绝对贫困转向缓解相对贫困、推进全面小康建设的新阶段，但任务仍然艰巨。在相对贫困地区，农村金融扶贫“漫灌式”的资源投入方式，导致扶贫资金使用不精准、扶贫对象选择不精确、脱贫计划脱离实际等现实性问题的出现，金融扶贫往往收效甚微。江苏省农村金融改革任务繁重，许多问题需要进一步探索解决。必须将精准扶贫与乡村振兴战略相结合，打好精准脱贫攻坚战，消除相对贫困，实现高水平全面建成小康社会的目标，走中国特色减贫之路。

2 基于江苏农商银行精准扶贫实践的 SWOT 分析

SWOT 分析法，即态势分析，就是将与研究对象密切相关的各种内部优势、劣势和外部机会、威胁等列举出来，然后把各种因素相互匹配，建立 SWOT 分析模型加以系统分析，并得出相应的结论。立足当地现实，有针对性地运用这种方法，对于实施乡村振兴战略背景下江苏省农村金融支持精准扶贫具有重要启示。

2.1 主要优势因素分析

2.1.1 “深耕”农村，服务覆盖“三农”。江苏农商银行又称江苏农村信用社联合社，由 62 家独立的法人单位组成，营业网点达 3267 个，覆盖全省所有农村地区。江苏农商银行坚持扎根农村、服务三农，特别是在江苏省推进精准扶贫工作中取得显著成绩，曾多次获得江苏省“扶贫开发工作先进单位”、“江苏省脱贫攻坚工作先进单位”、“全省帮扶工作先进单位”等称号。在国家有关“三农”政策的支持下，农商行逐渐发展成为占有县域金融市场主要份额、助力脱贫攻坚、扶持农村经济发展的主要力量。截至 2017 年底，存款余额达 19125.67 亿元，贷款余额达 12955.51 亿元，存贷款规模均位居全省银行业第一。目前，农商银行是省内唯一一家营业网点遍及所有乡镇、“村村通”服务覆盖所有行政村的农村金融机构，同时也扮演着精准扶贫、振兴乡村、服务惠民的农村金融主力军的重要角色。

2.1.2 熟悉农村市场，消除信息不对称。精准不精准，关键在于能否解决信息不对称问题。江苏农商行主要服务于县域经济，对当地农村发展状况和农民生活现状有着深刻的了解，能够更好地监测家庭和小企业的资金变化，从而迅速做出反应，精准把握机会。相比农商银行，其他金融机构在开展农村金融业务过程中，常常面临两大基本障碍。一是由于信息不对称导致的高风险；二是由于借贷规模小和人口分布不集中导致的高成本。大银行开展农村金融业务具有规模不经济的劣势，所以面向农村的金融服务也比较少。尤其是在精准扶贫方面，农商行对农村贫困人口的深入调查和了解是其他农村金融机构不具备的。比如，信贷经理往往实行“包片”制度，每个村都有相应的人员负责贷款投放。信贷经理具有地熟、人熟、情况熟的优势，方便进村调查走访，与村民建立稳固联系，分析致贫原因，宣传扶贫政策，及时了解贫困户资金需求。

2.2 主要劣势因素分析

2.2.1 扶贫贷款低利率与高风险的矛盾。农商银行面向贫困户的贷款，常常是以较低的利率投放出去。金融机构承担着较

高的运营成本，却不能以较高的利率经营扶贫贷款业务，导致金融扶贫往往是微利甚至亏本经营。此外，农商行还面临着扶贫信贷风险较大的难题。农村贫困人口大多从事传统农业生产，收入受天气影响较大；农产品难以承受价格波动，抵御市场风险的能力较弱；贫困户收入结构比较单一，收益相对低且不稳定，还款能力弱，导致扶贫信贷风险大。

2.2.2 业务范围局限大与分散风险能力弱。由于主要立足于县域经济，经营规模和业务范围局限于所在区域，规模经济较弱，业务类型单一，这是制约农商行多元化经营和跨区域发展的重大阻碍；此外，除苏南等比较发达市县以外，各地区农商行的经营管理水平相对较低，主要存在组织框架不健全、规章制度不完善、管理体制缺乏创新等问题。面对金融市场的变化，农商行有效预防和分散风险的能力总体较弱。

2.2.3 逆向选择与金融“脱农”现象严重。银行一向喜欢“锦上添花”，而不是“雪中送炭”。农商银行作为支农的主要力量，本该是资金投放的关键平台。但是由于资本的逐利性，资金投放的“脱农”现象严重。即为了有效的管控风险，商业银行更愿意将资金投放给高净值客户，而不是农村贫困人口。在同行业竞争不利的情况下，很多地区的农商行难以找到自身明确的定位，在精准扶贫方面往往表现出消极态度，既不能精准地发现贫困人口，也不能精准的发放扶贫资金。相比于贫困人口，农村经济实力较好的人更容易获得银行信贷资金的支持，最后往往造成“逆向选择”，即农村具有一定社会地位和关系的人享受着利率较低的扶贫资金，而众多真实需要脱贫的人求助无门。

2.3 主要机会因素分析

2.3.1 普惠金融，百姓支持。普惠金融，就是通过政策性的扶持，重点支持传统金融难以覆盖的偏远地区和农村贫困群体，达到全面消除贫困、服务实体经济和促进社会公平的目标。中央1号文件指出，“普惠金融重点要放在乡村”。发展农村普惠金融，就是让广大农村人口能够享受到金融服务带来的便利和实惠。大银行开展农村金融业务具有规模不经济的劣势，所以面向农村的金融服务也比较少。农商行前身是建国初期各地农村建立的信用社，成立至今，始终扎根农村，是发展农村普惠金融的关键力量。尤其是在广大农村地区，农商行一直有较高的信誉和坚实的群众基础，成为农民身边的银行，在未来农村精准扶贫的实践中，仍然会扮演更重要的角色。

2.3.2 乡村振兴，政策扶持。十九大以来，“三农”问题一直是中央工作的重中之重。为了实施乡村振兴战略，中央对于打赢脱贫攻坚战提出了更高的要求，财政投入也更多地向农村贫困地区倾斜。“三农”政策对农商行的发展也起到了促进作用，主要体现在三个方面。第一，农商行是农村金融支持精准扶贫的“前沿阵地”，大多数政府款项都通过农商行发放到农民手中，也就意味着银行可以充分利用这笔资金的时间价值，获得更多收益；政策还给农商行带来更多的客户和业务，银行可以充分利用这些客户资源，积极宣传和推广自己的金融产品。第二，中央强调要完善承包地“三权分置”制度，深入推进农村集体产权制度改革。这也给银行尽快探讨出台农村集体产权入市抵押制度创造了先决条件。第三，农村金融对于精准扶贫和乡村振兴的关键作用受到政策的重视，农村金融体系将得到不断完善。因此，在实施乡村振兴战略和精准扶贫等“三农”政策的扶持下，农商行银行的发展面临着巨大的机遇，未来在精准扶贫方面有更大的作为。

2.4 主要威胁因素分析

2.4.1 金融同业竞争与扶贫政策的矛盾。江苏农商行既是农村金融支持精准扶贫的“前沿阵地”，同时又是以盈利为目的的经营实体。作为股份制商业银行，改制后的农商行是以追求股东权益最大化为目标。因此，在做一些政策选择时，往往难以兼顾追求利润的目标和精准扶贫的使命，甚至会因为过多的参与扶贫政策而在金融同行业竞争中处于不利地位。例如，农商行扶贫贷款的利率远低于行业正常水平，为了追求更高的存贷差，银行往往更愿意以更高的利率放贷，从而降低扶贫贷款的投放力度。此外，农商行承担着发放政府补贴、代缴费、代发养老金等业务，而这些业务在农村难以通过电子银行渠道办理，造成的柜台资源的严重紧张。服务质量难以跟上同行业水平，与追求利润最大化的目标产生偏离，难以打造具有行业竞争力的金融产品。

2.4.2 农村产权抵押政策尚不明晰。为了有效防范和控制信用风险，商业银行对于贷款抵押物的要求普遍严格。在农村贫困人口口中，真正符合抵押担保贷款发放要求的人群覆盖面较小。农村产权抵押贷款至今未全面推开，农村的宅基地和土地承包经营权还不可以充当贷款抵押物，传统的抵押担保贷款不能有效满足贫困农户的资金需求。为了服务大多数农户，农商银行推出的“三户联保”贷款，以互相担保的方式获得贷款支持。这种方式虽然可以起到风险共担，分散风险的作用，却在发放的过程中面临诸多难题。大多数农民对于贷款的观念较为保守，风险承受能力较弱，一旦债务人违约，提供担保的农户要承担偿还贷款的义务；并且，共同偿还责任往往使债务人还债意识不足，拖延还款时间，甚至发生道德风险。因此农户宁愿通过民间借贷的方式获得资金，也不愿意相互联合担保，这就造成大多数农户对于农村金融服务的感受度明显较低。

3 江苏省农村金融支持精准扶贫和乡村振兴的新思路

3.1 金融精准扶贫必须紧密结合乡村振兴战略

十九大以后中央农村工作会议指出：“实施乡村振兴战略，必须打好精准脱贫攻坚战，走中国特色减贫之路。坚持精准扶贫、精准脱贫，瞄准贫困人口精准帮扶，聚焦深度贫困地区集中发力”。2018 年中央 1 号文件指出：“要提高金融服务水平。坚持农村金融改革发展的正确方向，健全适合农业农村特点的农村金融体系，推动农村金融机构回归本源，把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节，更好满足乡村振兴多样化金融需求。”随着金融业竞争日益激烈，农村金融定位不明确，“脱农”现象严重。因此，江苏省要结合乡村振兴战略要求，创新农村金融服务方式，抓紧出台指导意见，提高金融服务乡村振兴能力和水平。农村金融要坚守“三农”市场定位，着重提高贫困人口脱贫质量，激发落后地区发展的内生动力，采取更加集中的举措、更加有力的支持、更加精细的工作，把金融资源优先配置到“三农”发展的关键环节、薄弱地区和重点领域。同时，为了更好地助力精准扶贫，要继续打造普惠金融。农村金融要进一步结合贫困地区发展需求，加快农村便民网点的建设和完善，合理优化网点布局，并鼓励贫困地区推广网络支付，消灭金融服务盲区，建成面向“三农”、覆盖贫困群体的普惠金融体系。

3.2 金融精准扶贫必须确保“三个精准”

精准识别对象。精准扶贫，重在精准，首先要解决“扶持谁”的难题。为了有效避免金融“脱农”和逆向选择的发生，农村金融机构要紧紧围绕年收入人均 6000 元脱贫目标，重点做好精准识别建档立卡的关键工作，严格按照县扶贫办发放情况确定目标人群，依照建档立卡名册，名册之外的一律不符合要求。通过筛选将建档立卡人口导入信贷系统名单，只要名单内贫困户有资金需求，可以简化审批流程，限时办结，使扶贫贷款的发放由“大水漫灌”转向“精准滴灌”。

精准分配任务。“包村包片”，责任到人，解决“谁来扶”的难题。金融机构要量化精准扶贫贷款投放任务，保证每个村都有相应的信贷员负责贷款投放。信贷人员要根据扶贫农户的家庭状况、收入来源、贫困根源、致富计划等具体情况确定贷款投放额度，设定合理利率，简化贷款发放流程，减轻农户负担；通过调查走访与村民建立稳固联系，了解致富经验，宣传扶贫政策，引导创业就业；采取因村施策和因户制宜的工作方法，针对不同的贫困群体，采取灵活的信贷扶贫政策。

精准落实政策。农村金融机构要立足当地经济发展状况和扶贫政策，有效地跟进政府扶贫部门的任务分解，量化精准扶贫贷款投放任务，做到精准施策。通过与当地金融办、扶贫办、农业局等部门建立稳定的联系，定期召开扶贫工作调度会，即时处理扶贫过程中遇到的具体问题，保障精准扶贫工作进行顺利。

3.3 金融精准扶贫必须创新农村信贷服务模式

创新风险管控机制。在农村地区，由于信息不对称引发逆向选择和道德风险的可能性较大，一旦坏账发生，抵押物难以变现，金融机构将面临严重亏损。因此，必须创新风险管控机制。农村金融的发展过程中必须重视农业保险的作用，拓宽农业保

险功能，提高农民应对自然灾害的抗风险能力；要合理引导农村土地产权入市，提升土地流转效率，增强抵押物的流动性；要完善金融机构的风险识别和控制机制，提高资本充足率，提升经营管理水平，有效地应对各种风险。

创新农村产权抵押担保方式。当前的农村产权担保抵押机制存在着政策模糊、约束严格、效率低下等问题。十九大以后，中央出台承包地“三权分置”的政策，推进农村集体产权制度改革。相应的，在金融层面，农村金融机构应当把握政策指向，创新农村土地产权抵押担保方式，尽快探索出台相关文件，赋予农村宅基地使用权和土地承包经营权充当贷款抵押物的权利；全面推开农村产权抵押贷款，提升农民对于农村金融服务的感受度；简化抵押贷款的审核手续和发放流程，创新贷款投放方式，提升贷款投放效率。

创新资源投入方式。传统金融扶贫“漫灌式”的资源投入方式，导致扶贫资金使用不精准，扶贫对象选择不精确以及脱贫计划不切实际等现实性问题出现，并造成了资源的严重浪费。金融机构必须对传统的资源投入模式进行深入的反思，严格依照建档立卡情况识别贫困，因地制宜，精准施策；采取灵活多样的信贷政策，提升金融精准扶贫的效率和水平。

3.4 金融精准扶贫必须增强摆脱贫困的内生动力

除了为贫困人口“输血”，农村金融还应当以促进农民增收致富为目的，帮助提高贫困人口的自我发展能力，增强贫困地区彻底摆脱贫困的内生动力，提升脱贫质量，切实解决“如何扶”的难题。“扶贫先扶志，扶贫必扶智”，帮助贫困群体提升脱贫致富的综合素质和能力，是打赢脱贫攻坚战的根本之策。农村金融机构要发挥地熟、人熟、情况熟的优势，深入剖析贫困地区落后根源和贫困人口致贫原因，采取因地制宜、因户施策、志智双扶的工作方法。首先要注重调动贫困人口主观能动性，宣传扶贫政策并提供贷款支持，激发致富信心；引导帮扶贫困人口提升职业技能，发现适合自身经营的创业项目，带动就业创业，以此脱贫；同时要发挥当地资源优势，立足地区特色产业，鼓励贫困户加入集体合作组织，引导农村产业由分散经营转向规模经营；对于已经脱贫致富的人群，还要充分发挥示范效应，以点带面，鼓励先富带动后富，形成适应贫困区域发展的信贷扶贫新模式。

参考文献：

- [1] 董骏，王立彬. 中央农村工作会议在北京举行[N]. 人民日报，2017-12-30（001）.
- [2] 中共中央国务院. 关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报，2018-02-05（001）.
- [3] 李宝庆. 精准扶贫背景下的金融扶贫及其绩效评价研究[M]. 北京：中国金融出版社，2017.
- [4] 苏静. 中国农村金融发展的减贫效应研究[M]. 北京：经济科学出版社，2017.
- [5] 张宇飞. 金融精准扶贫的现实困难及对策思考[J]. 中国市场，2016（29）：79.
- [6] 姚力. 商业银行助力精准扶贫的探究[J]. 现代金融，2016（12）：36-38.
- [7] 袁颖丽. 商业银行参与农村普惠金融体系建设的路径——以长安银行为例[J]. 新西部，2017（26）：51-52.
- [8] 黄品健. 以金融为纽带打赢精准扶贫攻坚战的实践和探索——以苍南农商银行为例[J]. 经济师，2017（3）：153-154.