

提高普惠金融减贫效应研究

陈杨旻 曾好

党的十八大以来，我国累计减贫 9348 万人，全国农村贫困人口从 2012 年末的 9899 万人减至 2019 年末的 551 万人，贫困发生率从 10.2% 下降至 0.6%。截至 2020 年 11 月 23 日，国务院扶贫办确定的全国 832 个贫困县已全部脱贫摘帽。但是脱贫攻坚任务依然十分艰巨，“三区三州”等深度贫困地区整体脱贫的难度非常大。如何巩固脱贫成果、如何防止脱贫后返贫依然任重道远。导致贫困的原因是多元化、多维度的，其中融资约束是致贫的深层次因素之一。在脱贫攻坚进入最后攻坚阶段的新形势下，大力发展普惠金融，助推金融精准扶贫是做好脱贫工作的重要途径。

一、普惠金融的减贫机制分析

普惠金融对贫困减缓主要有正反两方面的影响。

（一）普惠金融对脱贫减缓的正面作用

国内外学者对普惠金融的减贫效应开展了广泛研究，主要学术观点认为普惠金融的发展对脱贫起到了积极作用。

一是普惠金融与脱贫攻坚的服务群体高度吻合。从贫困人口的构成上看，很多是残疾人、孤寡老人、长期患病者等特殊贫困群体以及偏远地区、教育文化水平低、缺乏技能、内生动力不足的贫困群众，而小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体则是当前我国普惠金融重点服务对象。大力发展普惠金融为打好脱贫攻坚战提供了良好的金融环境。

二是普惠金融增进了贫困地区的生产要素供给。普惠金融通过为特殊群体提供相适应的金融产品和服务，提升了贫困地区的资金供给。如近年来扶贫小额信贷迅速发展，截至 2020 年 6 月末，全国扶贫小额信贷累计发放 4735.4 亿元，惠及全部建档立卡贫困户的 1/3 以上。而一些惠农信贷产品有效盘活了农村的“沉睡资产”，如人民银行福州中心支行积极推广的农村承包土地经营权和农民住房财产权“两权”抵押贷款等。截至 2020 年 6 月末，福建省农村“两权”抵押贷款余额达 53.69 亿元，规模位居全国前列。此外，金融消费者教育和助学贷款等提高了贫困人口的金融素养与人力资本。

三是普惠金融增强了贫困地区的风险抵御能力。如农业保险和农村小额人身保险等帮助贫困人口有效规避风险，减少因病至贫、因灾至贫人口。信用保险和贷款保证保险等金融产品也分散了农户和小微企业的经营风险。

四是普惠金融通过加强贫困地区的金融基础设施建设，普及账户、支付等基本金融服务，有效降低了贫困地区的经济活动成本。此外，信用信息体系建设也有助于降低信息不对称和交易成本，从而提高金融机构信贷投放意愿。截至 2017 年末，全国累计为 261 万户小微企业和 1.73 亿户农户建立信用档案。

五是普惠金融通过促进经济增长改善了贫困人口的收入状况。小微企业信贷、创业担保贷款等普惠金融产品缓解了融资难、融资贵问题，区域性股权市场、创业投资基金、股权众筹等也进一步丰富小微企业和“三农”的融资渠道，提升金融资源配置效率，通过促进经济发展的“涓滴效应”（指在经济发展过程中并不给予贫困阶层、弱势群体或贫困地区特别的优待，而是由优先发展起来的群体或地区通过消费、就业等方面惠及贫困阶层或地区，带动其发展和富裕）减少贫困。

（二）普惠金融对脱贫减缓的负面作用

也有部分研究表明普惠金融不一定有助于摆脱贫困。

一是金融发展与收入分配之间存在非线性关系。在普惠金融发展初期，由于收入低、抵押物不足等原因，部分贫困人口也可能无法承担金融服务的成本，金融资源流向相对富裕的城镇，进而在短期内造成收入差距扩大。随着普惠金融发展的深入，贫困人口才可能承担金融服务的成本。

二是“过度普惠”造成的负担。普惠金融强调以可负担的成本提供金融服务，但部分地区存在普惠金融的过度化和泛化的倾向，金融资源重复、低效投入，所提供的金融产品和服务超出了消费者的需求和能力，造成了财务负担。

三是金融风险对消费者造成的损失。普惠金融提高了金融市场的参与度，但也将一部分风险防范意识不强的消费者暴露在风险中，部分消费者盲目选择了和自身风险承受能力不匹配的金融产品。

二、普惠金融助推脱贫攻坚的主要举措及成效

（一）聚焦信贷政策服务，引导金融资源进入薄弱领域

积极运用支农、支小再贷款、再贴现、存款准备金等货币政策工具，引导金融机构加大对小微、民营企业、“三农”、扶贫等薄弱环节的支持力度，降低贫困地区融资成本。加强扶贫再贷款管理，执行优惠利率政策，简化审批发放流程，切实督促金融机构将扶贫再贷款优惠利率政策传导至贫困地区。实施差别化存款准备金率政策，对贫困地区法人金融机构执行比基准档更优惠的存款准备金率，释放长期资金。截至2020年6月末，全国支农再贷款余额为3372亿元，支小再贷款余额为6214亿元，扶贫再贷款余额为1537亿元。

（二）聚焦区域脱贫攻坚，加大金融资源倾斜力度

持续深化区域金融改革，在五省七地设立普惠金融改革试验区，形成错位发展、各具特色的格局。以福建省宁德市和龙岩市普惠金融改革试验区为例，属于原中央苏区和革命老区，其主要目标是建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融发展保障体系和长效机制，全力保障脱贫攻坚目标实现。截至2020年6月末，福建省现行标准下农村建档立卡贫困人口全部脱贫，2201个建档立卡贫困村全部脱贫摘帽，23个省级扶贫开发工作重点县已全部达到退出标准。此外，积极推动“三区三州”（“三区”是指西藏自治区和青海、四川、甘肃、云南四省藏区以及南疆的和田、阿克苏、喀什、克孜勒苏柯尔克孜四地州。“三州”是指四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州）等深度贫困地区和未摘帽贫困县的金融精准扶贫工作。引导金融机构围绕产业扶贫、教育扶贫、易地扶贫搬迁后续发展等金融服务需求，继续加大信贷资源的投入力度。推动实现深度贫困地区扶贫再贷款占比高于去年同期，各项贷款增速高于全省平均水平的“两个高于”的目标。制定深度贫困地区基础金融服务提升计划，提高基础金融服务行政村覆盖率。截至2019年末，“三区三州”行政村基础覆盖率为96.9%，比年初提升了8个百分点。

（三）聚焦产业帮扶，推动普惠金融有效衔接金融扶贫与乡村振兴

创新产业龙头带动扶贫模式，引导金融机构“因户施策”，精准服务贫困地区农业特色产业、农村新型经营主体发展和贫困户脱贫致富。以支持“造血式”扶贫模式为重点，实施“金融机构+新型农业经营主体”的服务模式，因地制宜推广接地气的涉农信贷产品。支持新型农业经营主体与小农户建立利益联结机制，发挥好龙头企业和致富能人的带动作用。如青海和云南分别推出“高原畜牧贷”“普洱贷”等具有地方特色的信贷产品；四川推出“政担银企户”五方联动的扶贫产业发展模式，形成了可复制推广的经验。对已脱贫人口实行“脱贫不脱政策”，保障应贷尽贷，通过发放扶贫小额信贷扶持夯实巩固建档立卡贫困

户增收致富基础，防止再次返贫。

（四）聚焦模式创新，提升贫困地区普惠金融服务水平

一是加快建设贫困地区信用体系，开展信用户、信用村、信用乡（镇）建设活动，发挥信用信息服务农村经济主体融资功能。强化部门间信息共享和协同监管，加强农村诚信教育，推行守信联合激励和失信联合惩戒机制，不断提高农村地区各类经济主体的信用意识，优化农村金融信用生态环境。二是提升贫困地区支付服务水平，扩大移动支付覆盖面，推进支付服务点标准化建设，形成农村普惠金融服务品牌。如人民银行指导中国银联开发“乡村振兴卡”，依托云闪付 APP 为地方特色农产品线上销售提供物资收购和资金结算一站式服务，解决疫情导致的农产品滞销难题。三是下沉普惠金融组织和服务体系，推动地方基层党组织与金融机构基层网点协作联动，选聘优秀干部担任村镇“农村金融助理”，发挥乡村致富带头人“头雁”作用。加强与地方党委、团委、妇联、渔业、农林水利等部门的联动，推出党员“先锋贷”、助学贷、青年创贷、巾帼贷等惠农信贷产品。四是提升贫困地区保险保障水平，提高保险密度和保险深度。如福建省龙岩市积极发展“三农”综合保险，创建了全国首个“三农”综合保险示范市，在全国率先推出全市农村住房统保、农村人口自然灾害公众责任统保、“新农合”大病补充医疗保险，水稻种植保险已实现全市覆盖。

三、金融精准扶贫背景下的普惠金融供需矛盾分析

（一）普惠金融需求端面临的瓶颈

一是部分贫困户对普惠金融的认识存在误区，认为普惠金融就是“救济金融”“慈善金融”，甚至有“贷款就是政府发救济金，可以借了不还”的错误思想，贷款违约、逃废债时有发生。二是扶贫领域有效信贷需求整体不旺，农村种养殖等传统农业“靠天吃饭”情况依然存在，极易受到外部环境干扰，特别是受自然因素和市场行情影响较大，抗风险能力较弱，承贷能力不足。三是还款能力不足，导致扶贫小额信贷资产质量有所下降。截至 2020 年 6 月末，全国扶贫小额信贷不良率为 0.31%，关注类贷款占比为 1.8%。四是在疫情冲击叠加宏观经济下行的背景下，部分地区农产品滞销、服务业下滑，小微企业、个体工商户资金周转困难，外部需求萎缩，外贸形势复杂严峻，处于产业链末端的民营小微企业风险暴露逐步加剧，导致有效信贷需求下滑，不良贷款反弹压力较大。

（二）普惠金融供给端面临的瓶颈

一是县域金融机构的经营自主权和审批权变小，限制了信贷投放效率。大型国有商业银行和股份制商业银行存在机构和人员下沉而业务发展重心没有下沉的情况，除农村信用社、村镇银行外，大多数金融机构均上收了县域分支机构信贷审批权限，县域金融机构仅有小额、存量贷款转贷的审批权限。二是国有大行对中小银行的“挤出效应”。近年来，国有大型商业银行受监管考核激励，以低利率、高额度、免担保等信贷优势下沉基层市场，特别是农村优质客户资源被国有大行截留现象明显，推动中小银行风险偏好进一步上升。三是商业可持续性不足。一些实施优惠利率的普惠金融项目，回报率低、风险大。个别客户信用风险显现，贷款质量向下迁徙情况值得关注。一些银行反映普惠金融事业部要靠其他部门补贴。

（三）普惠金融供需两端的配套保障不足

一是产权流转市场发育不足，制约产权抵押融资。贫困地区拥有农地、农房、林地、海域等“沉睡”资产，产权评估缺乏执业技术规范 and 标准，面临确权、评估、收储、流转、处置等难题。

二是政策性担保机构和担保市场发育不完善，虽然各地探索组建了一系列的政策性农业担保公司和农业贷款担保基金，但由于担心“国有资产流失”的考核导向，相关担保机制作用发挥不充分，担保放大倍数较低。以福建省为例，目前已组建 83 家

政府性担保公司，并是国家中小企业信用担保代偿补偿试点的6个省份之一，但全省政府性融资担保放大倍数约为0.68倍，低于全社会融资担保机构1.5倍的平均值。此外，担保门槛和费用较高，要求提供反担保措施，增加经营主体的负担。

三是评估、公证等流程抬高了融资成本。虽然目前信贷利率持续下行，但贷款利率之外的收费抬高了融资成本。小微企业、农户等除支付贷款利率外还需要承担抵押物财产保险费、公证费、评估费、登记费、中介费等。多家金融机构因存在收取高额服务费和代理手续费、强制捆绑销售等问题，遭到国务院和银保监会的通报。

四是缺信息、缺信用的问题依然突出。仅依靠人民银行征信系统、银行结算信息和缴税信息等，很难全面、及时地掌握融资对象的真实情况、风险状况等信息。农村信用体系部分信用档案存在信息更新难、更新不及时等问题。在动产融资统一登记中，因动产登记分散在多个不同部门，难以推动建立集中统一的动产权利抵质押登记平台。

四、政策建议

（一）深入推动普惠金融发展，发挥金融精准扶贫作用

一是加强贫困地区金融基础设施建设，进一步推广账户、支付、征信、信贷等基础金融服务，畅通金融服务渠道。二是完善普惠金融机构体系，鼓励金融机构设置普惠金融事业部，下沉服务重心、扎根基层、服务农村，为贫困地区和贫困人口提供更有针对性的金融服务。三是进一步加强金融产品和服务创新，以可负担的成本推广针对小微企业、“双创”、农户、特殊群体以及精准扶贫对象的小额贷款。四是发挥保险保障作用，鼓励担保方式创新，构建政策性担保、商业性担保协同发挥作用的担保机制。培育发展扶贫产业，运用多层次资本市场，丰富投融资渠道。

（二）鼓励因地制宜发展普惠金融，助推脱贫攻坚

一是针对不同地区采取差异化的措施，提高金融服务的可获得性。目前，不同领域不同群体的互联网和智能设备普及度存在一定差异，普惠金融发展不平衡不充分、城乡差距大，鼓励可根据不同地区的经济、产业、贫困人口特点等，采用各种因地制宜发展普惠金融的做法。如普惠金融发展较充分的地区，可积极发展数字普惠金融，运用大数据、云计算等新兴信息技术提升金融科技水平。普惠金融发展相对滞后的地区，则应进一步夯实基础金融服务。通过普惠金融综合试验区、普惠金融示范点、金融扶贫示范区等方式以点带面，巩固特色做法，推动普惠金融高质量发展。二是积极发挥金融政策引导作用。加强普惠金融指标体系的评估作用，综合运用扶贫再贷款、支农、支小再贷款、普惠金融降准等货币政策工具，引导金融资源向深度贫困地区、小微企业、创新创业等群体倾斜，引导金融资源从高污染、高能耗等产能过剩的行业流向高科技、高附加值的新兴产业。加速完善实体经济产业生态体系，做到金融活水对实体经济的“精准滴灌”。

（三）加强普惠金融领域的风险防范

一是加大对贫困地区和低净值群体的金融消费权益保护力度，维护贫困人群的合法金融权益，规范互联网金融发展，进一步整治非法集资、违规金融广告、金融诈骗等违法违规金融活动。二是加强金融消费者教育，广泛开展金融知识，提升低净值群体的金融素养，增强金融风险防范意识和抵御风险的能力。三是正确把握普惠金融的内涵和意义，防止普惠金融的泛化和过度化，密切关注普惠金融领域的信贷风险，避免过度发放贷款。四是在数字化转型过程中，金融机构应综合国家安全、公众权益、个人隐私、企业合法权益等因素做好数据分析，对不同数据分类施策，同时厘清数据权属关系，确保数据可用不可见，实现数据的规范共享和高效应用。

（四）综合发挥金融、财税、产业等政策作用，打好金融精准扶贫“组合拳”

一是加大贫困地区普惠金融发展财税政策的扶持力度，用好普惠金融发展专项资金，发挥财政资金杠杆作用，完善信贷风险分散补偿机制，落实小微企业和“三农”贷款的相关税收扶持政策，使经济发展更多惠及贫困地区和贫困人口。二是推动金融扶贫与产业扶贫相融合，搭建银、政、企对接平台，推动地方政府健全贴息、奖励、补贴等配套机制。结合地方实际推动产业转型，增强产业发展内生动力，变金融“输血”为“造血”。巩固普惠金融发展成果，更好地服务实体经济，惠及更广大人民群众。

（陈杨旸：金融硕士，现供职于中国人民银行福州中心支行。曾好：山东大学数学与统计学院 2018 级本科在读）