

乡村振兴背景下金融助推相对贫困治理路径探讨

——基于淮安市淮阴区农村金融实践分析¹

龚宇¹ 李创²

(1. 中共淮阴区委党校, 江苏 淮安 223399; 2. 淮阴工学院, 江苏 淮安 223003)

【摘要】：为了满足相对贫困治理过程中多元化的金融需求，农村金融发展面临新的机遇和挑战。以淮安市淮阴区金融扶贫实践为例，分析了乡村振兴背景下农村金融仍然存在金融脱农、成效不足等问题。分析认为，通过强化乡村振兴投入保障、提高金融服务水平、建立相对贫困治理长效机制等路径，有助于引导和撬动各类资本要素投入农村经济社会发展，更好地发挥农村金融在相对贫困治理中的重要作用。

【关键词】：乡村振兴；农村金融；相对贫困；治理成效；淮安市淮阴区

【中图分类号】：F832.35 **【文献标识码】**：A

全面建成小康社会以后，巩固拓展脱贫攻坚成果、建立解决相对贫困长效机制成为实施乡村振兴战略的重要任务。全面建设社会主义现代化国家，最艰巨的任务和最广泛的根基仍然在农村。为了破解农村地区发展难题，从中央到地方高度重视资本投入对于促进经济发展和助推相对贫困治理的关键作用，对农村金融发展提出了新的更高的要求。本研究通过对绝对贫困与相对贫困理论的分析，并在淮安市淮阴区农村金融扶贫实践分析的基础上，提出乡村振兴背景下金融助推相对贫困治理的路径，为充分发挥农村金融在相对贫困治理中的作用提供参考。

1 绝对贫困与相对贫困理论分析

1.1 绝对贫困与相对贫困

绝对贫困消除以后，农村生产生活条件有了较大改善，但稳定住、巩固好现有状况比较困难。贫困问题既是生存问题，也是发展问题，更是社会公平问题。相对贫困是世界性难题，需要深刻认识其呈现出的新特点。首先，绝对贫困是阶段性的，全面建成小康社会目标实现以后，已经完成了消除绝对贫困的历史性任务。相对贫困将长期存在于中国特色社会主义建设的初级阶段，能够反映出发展不平衡、不充分的问题。其次，绝对贫困表现为存量，是某种标准下可以量化的数值。而相对贫困是一个变量，用动态的指标来衡量，比如占总人口一定比例的不富裕的群体。解决好相对贫困问题，需要重点关注处于贫困标准线边缘、有返贫风险的群体。再次，绝对贫困是客观存在的，本质是资源的绝对稀缺，而相对贫困表现为收入能力和财富分配的差距，是相比较之下的贫困。比如农村的贫富差距、收入分配差距以及城乡之间的发展差距等。最后，绝对贫困主要是生存型贫困，相对贫困主要是发展型贫困。相对贫困不仅要解决吃得饱、穿得暖的物质短缺问题，更要关注教育、健康、社会保障等方面的问题。特别是农村一部分人口仍然存在知识贫困、返贫风险高、缺乏内生动力等问题，影响相对贫困治理的稳定性与可

¹ **【收稿日期】** 2022-10-17

【基金项目】 2021 年江苏省党校系统专项课题：乡村振兴背景下农村金融与相对贫困治理的路径研究（ZX21071）。

【作者简介】 龚宇（1990—），女，江苏连云港人，研究方向：基层党建与农村发展。

持续性。

1.2 贫困形成的相关理论

国际贫困理论认为，贫困产生的根源较多且复杂。一是资本形成不足导致的发展问题。“低水平均衡陷阱”理论认为，资本稀缺制约了落后地区经济发展，摆脱“低水平均衡陷阱”的方式是通过大规模投资来加速产出增长。二是劳动能力不强导致的收入问题。“人力资本”理论，人力资本投资可以增强贫困人口摆脱贫困的能力，形成教育投入、劳动力素质提高、社会参与度提高、收入能力提高、贫困减缓的良性循环，并转化为经济增长的效能。三是资源配置不均导致的公平问题。“循环累积因果关系”理论认为，贫困治理应当综合考虑教育投入、分配体系和权利参与 3 个方面，主要把精力和资源重点分配到经济薄弱地区和贫困阶层的发展上，保障相对贫困群体平等创造财富的能力。国内贫困问题研究主要围绕三农发展的现实展开。第一，资本短缺问题长期难以得到解决，相对贫困治理缺少稳定可靠的资金来源。第二，资本投入不够精准，有限的资源没有得到合理利用，逆向选择引发分配不均、贫富差距、供需结构失调问题。第三，资本的逐利性使大量生产要素逃离农业领域，影响乡村振兴战略和农业农村现代化目标的实现。

1.3 贫困治理的中国经验

“消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命^[1]。”改革开放以后，中国确立了市场经济主体地位，就是不断地把各类型生产要素结合起来生产商品、创造新价值、不断提高人民生活水平的过程。邓小平提出解放和发展生产力，允许一部分人先富起来，同时倡导先富带动后富，最终实现共同富裕。中国式反贫困主要通过政府和社会的力量帮助贫困人口摆脱贫困。第一，物质扶贫是反贫困的重要基础。特别是对于无劳动能力的贫困人口，物质救助和财政补贴必不可少，有效解决了一部分人口的温饱问题。第二，全面推进扶贫开发，解决长远发展问题，特别是经济发展不平衡、不充分造成的相对贫困和深度贫困问题。第三，主要从教育投资、技能培训、劳动力就业等方面，改变教育落后的现状，提高劳动力素质，提升劳动力价值。第四，保障贫困人口在社会组织中的基本权利以及平等创造财富的机会，缩小贫富差距。政府积极调动各种创造财富的因素，大大提高了物质生产力水平，使一部分人已经富裕起来。党的十九大以后，政府更加关注发展过程中不平衡、不充分的问题，努力构建先富带动后富机制，让后富群体共同参与和分享经济发展的成果。中国式现代化道路和全体人民共同富裕目标是内在统一的，是马克思关于未来社会“生产将以所有人的富裕为目的”的本质要求和生动实践^[2]。

2 基于淮安市淮阴区农村金融扶贫实践的分析

2.1 淮阴区农村金融扶贫的主要成效

巩固脱贫攻坚成果、助推乡村振兴战略。淮阴区农村金融机构主要包括农商行、邮储银行和村镇银行，营业网点覆盖全区所有乡镇。农村金融坚持扎根农村、服务“三农”，特别是精准扶贫工作成效显著，逐步发展成为占据县域金融市场主要份额的主力军。在国家大力实施乡村振兴战略和相关“三农”政策的指导下，助力巩固脱贫攻坚成果、服务农村经济社会发展，是农村金融发展的主要目标。截至 2021 年底，农村金融机构存贷款规模总量均位居淮阴区银行业首位，在乡村振兴、消除贫困、服务惠民方面扮演重要角色。在未来相对贫困治理的实践中，农村金融将发挥更加重要的作用。

立足服务县域经济、打造农村普惠金融。农村金融是县域经济发展的重要推动力量，能够深入了解当地农村发展状况和农民生活状况，对家庭和小企业的资金变动情况能够进行更好地监测，做到反应速度较快、机会把握准确。为了加快实施乡村振兴战略、推进农业农村现代化，中央财政的投入更多地向相对贫困地区倾斜。在政策指引下，农村金融发展以打造普惠金融为目标，重点向农村地区倾斜，支持边远地区和传统金融难以覆盖的农村贫困群体。近年来，淮安市淮阴区农村金融不断发挥扎根农村、信誉较高、群众基础扎实的优势，服务实体经济，支持就业创业，提升服务水平，成为农民身边的银行。

2.2 淮阴区农村金融扶贫存在的不足

目标定位不明确，深度和广度有待提升。首先，在物质资本方面，先富起来的群体已经积累了一部分财富，并且这些财富主要是在家族子女间纵向代际传递，而不是在先富群体与后富群体间横向传递。先富群体财富增长的速度和规模远大于后富群体，将会进一步拉大贫富差距。其次，在人力资本方面，后富群体由于物质财富的匮乏，其自身以及子女在教育方面落后于先富群体，劳动力价值提升缓慢，因此在就业和创业方面相对缺少竞争力。最后，在社会资本方面，先富群体积累起来的社会关系网络为其提供更多的权力和机会，更容易获得广阔的发展平台。基于相对贫困呈现出的新特征、新问题，当前农村金融发展仍然以单一的资金扶持模式为主，对于提升农村产业发展水平、农户脱贫内生动力等方面关注较少，相对贫困治理的成效明显不足。

政策制定不灵活，产品和服务有待完善。商业银行普遍对贷款抵押物要求严格，以有效防范和控制信用风险。农村产权抵押贷款至今没有全面推开，农村宅基地、土地承包经营权等无法作为贷款抵押物使用。在此限制下，传统的抵押贷款方式无法有效满足贫困农户的资金需求，真正符合贷款发放条件的人数较少，金融服务在农村人口中覆盖面不大。在农户间互相担保的实践中，多数农户对贷款的观念比较保守，风险承受能力较弱，相互担保的意愿较低。此外，连带清偿责任往往导致债务人缺乏及时偿还债务的自觉性，拖延还款时间。一旦债务人违约，提供担保的农户要承担还贷义务。因此，在需要资金帮扶时，农户宁愿承担更高的成本，通过民间借贷的方式获得资金，也不愿意相互间进行连带担保，导致农户对农村金融服务的感受度普遍较低。

3 乡村振兴背景下金融助推相对贫困治理的路径

3.1 发挥政府主导作用，全面保障资本投入

一是通过财政、金融政策倾斜提供物质基础。政府建立完善的财政、金融投入机制，重视物质资本投入对于促进经济发展的基础性作用，旨在打破偏远落后地区因资本形成不足导致的贫困恶性循环。政府主导和社会共同参与下的资本投入模式，一定程度上为农村农业发展解决了资金难题。农村金融作为重要的投融资渠道，为资本扶贫提供了平台，成为解决“三农”资金投入难题的有效机制。新形势下，农村金融需要进一步完善普惠金融体系，立足“三农”领域，兼顾政策性和商业化的目标要求，特别是对缺少信贷条件的困难群众，灵活运作模式，提供信贷服务，解决“钱”从哪里来的问题。同时，通过逐步建立覆盖全域、普惠共享、城乡一体的基础设施服务体系，加快引导和鼓励资金投入农村基础设施建设，弥补农村基础薄弱的发展难题。

二是壮大人力资本、社会资本提升内生动力。相对贫困治理中，人力资本和社会资本两大要素对于提升脱贫稳定性、可持续性和增强内生动力必不可少。主要有2个政策选择，一是以扶持能力型贫困为主要目标，二是以帮助发展型贫困为主要目标。帮扶能力型贫困，要进一步采取义务教育和基本医疗的保障政策，减轻贫困人口的经济负担，同时也重视把劳动力素质转化为经济增长的效能，为彻底改变贫困落后面貌提供内生动力。以解决发展型贫困为目标，既要增加人口收入和资产，又要通过政府构建的安全保障网“兜底”，防止返贫现象出现。在政府主导和社会力量支持下，完善社会保障机制，增加贫困群体参与发展机会，共享经济发展成果，逐渐形成全社会共同参与的“大扶贫”格局^[3]。

3.2 创新农村金融模式，提升金融服务水平

第一，农村金融首先要对帮扶对象和资金需求进行精准识别，破解“扶持谁”的难题。首先，依据建档立卡名册，确定相对贫困目标人群，使资金投放精准高效，避免金融“脱农”、逆向选择等现象的发生。其次，要与村民建立稳固联系，通过调查走访等形式，到村到户，宣传扶贫政策和致富经验，及时发现资金使用需求。同时，根据贫困农户家庭状况、收入来源、致贫根源、致富规划等具体情况，制定适应农户需要和产业发展的贷款发放流程，在贷款利率和资金投放额度等方面对贫困户实行优惠政策，减轻农户负担。第二，农村金融要明确自身的职能定位和主要责任，解决“谁来扶”的问题。要对扶贫任务进行精准分配，“包村包片”，把责任细分到人，对扶贫资金投放任务进行量化分解。要加强与地方职能部门的合作，特别是要与地方政府扶贫部门保持密切联系，立足当地经济发展状况和贫困人口特点，做到精准施策。对扶贫过程中遇到的具体问题，即

时处理，确保工作顺利开展。第三，农村金融要有明确的目标导向和工作思路，切实解决好“怎么扶”的问题。相对贫困治理的主要目标在于提升脱贫致富的素质和能力。农村金融旨在帮助经济薄弱地区提高农户自我发展能力，促进增收致富，提升脱贫质量，增强彻底摆脱贫困的内生动力。一是深入剖析人口致贫的深层次原因，采取因村施策、因户施策、灵活施策的工作方法。二是注重调动农户增收的主动性，激发致富信心。三是帮助农户找准适合经营的项目，加强职业技能培训，设立以项目和培训为对象的专项贷款，带动就业创业。四是充分发挥当地资源优势，鼓励农户从事专业化规模化经营，引导帮助农村产业由分散向集中经营转变。

3.3 盘活农村土地资源，优化农民收入结构

长期以来，“包产到户”使农民真正成为土地的使用者和受益者，土地资源的开发、利用关系到农民的切身利益。中国农村土地归集体所有，农民对土地只有承包经营权，对土地的控制权和收益权受到很大限制。农村土地主体不明、权属不清、流转不畅等问题，使农民利用土地增收得不到有效的制度保障。第一，完善农村土地资源财产性权利保护的法律法规。国家明确了依法登记的土地所有权和使用权受法律保护，对于不再耕种的农地、宅基地同样受法律保护。国家鼓励村集体或个人依法利用和盘活闲置住宅和宅基地，并允许农民依法有偿自愿退出宅基地^[4]。完善土地权利有助于形成平衡的分配机制，组织农民参与社会活动，提高主体性地位，形成个人与村集体的利益关系，增强农民解决各种难题的能力^[5]。第二，明确界定农民依法享有的土地权利。尽快完成全国范围内的土地确权登记，为符合条件的农民核发承包经营权和宅基地使用权凭证。在保护耕地数量和质量不变原则下，探索土地财产权利有偿退出办法。坚持自愿流转、农地农用、占补平衡，避免耕地数量减少。深化农村土地制度改革，进一步放宽利用土地的限制，提高土地流转经营的效率，为土地承包经营权入市创造条件。第三，发挥农村土地资源要素的资产益贫作用。通过深化农村土地管理制度改革，在土地所有权归国家所有的前提下，保障农民对土地的收益权、使用权、抵押权等，并按照市场原则，赋予农民更多流转土地的权利，拓宽收入来源，改善收入结构，进一步发挥农村土地作为资源要素参与分配的作用。随着农村脱贫攻坚的不断深入，放宽土地使用限制，盘活土地资源，有利于充分发挥土地作为资源要素参与分配的职能。

3.4 巩固脱贫攻坚成果，探索建立长效机制

首先，推动巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴战略有效衔接^[6]。对摆脱绝对贫困的地区和人口，做到针对性扶贫，全面巩固拓展脱贫攻坚成果，提升脱贫稳定性和可持续性。当前仍然要保持农村金融的帮扶政策总体稳定，逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。其次，对于相对贫困群体分类施策。对于失去劳动能力的人口，继续采取经济帮扶的方式保障基本生活。对于有劳动能力却不具备劳动素质的人口，应当把扶贫同扶智相结合，提升劳动力价值，提高就业创业能力。对于有劳动素质、有经营能力，但暂时面临困难的农户，要帮助他们建立完善的农业保险、信贷、医疗等服务保障体系，克服自然灾害、市场风险、资金短缺、重大疾病等方面的困难，增强可持续发展能力。对于已经脱贫致富的人，鼓励他们分享致富经验，充分发挥“能人”带动致富的作用，使先富带动后富。最后，协同推进各类资本投入乡村振兴。农村地区要继续以解决相对贫困、实现稳定性脱贫为目标，合理利用金融资本，加快人力资本培育，充分发挥社会资本的优势，完善社会帮扶机制，以更大决心、更强力度动员全社会力量广泛参与到乡村振兴战略中，共享经济社会发展成果。

参考文献

[1] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(下)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2018.

[2] 顾海良. 开拓当代中国马克思主义政治经济学的新境界[J]. 经济研究, 2016, 51(1): 4-11.

[3] 辜胜阻, 李睿, 杨艺贤, 等. 推进“十三五”脱贫攻坚的对策思考[J]. 财政研究, 2016(2): 7-16.

[4] 全国人民代表大会常务委员会. 关于修改《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》的决定[N]. 人民日报, 2019-08-27(2).

[5] 贺雪峰. 农民组织化与再造村社集体[J]. 开放时代, 2019(3):186-196.

[6] 中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[N]. 人民日报, 2021-02-22(1).