创新金融扶贫机制的两个要点

潘永昕 姜安印

国家《“十三五”脱贫攻坚规划》明确要求，财政、投资、金融各类资金要进一步向贫困地区和贫困人口倾斜。这就需要贯彻共享发展理念，大力发展普惠金融，进一步创新金融扶贫机制，为打赢脱贫攻坚战提供可靠的资金保障。

供需有效匹配是创新金融扶贫机制的基本导向。实现贫困户融资能力与资金供给能力相匹配，首先要从供给侧精准引导金融机构结合贫困户融资需求的特点，根据金融市场的层次性和金融服务产品的具体特征，探索出一套行之有效的激励相容机制，诱导金融机构向贫困地区和贫困农户精准推出金融产品和服务；其次要从需求侧精准激活贫困地区和贫困农户承接金融服务的能力，充分挖掘和利用各类信用资源，构建合规的担保增信平台和机制，精准提升贫困地区和贫困农户承接金融服务的能力，有效缓解贫困地区和贫困农户面临的金融约束；还要从提升金融服务产品供给方式与完善“造血”功能的精准匹配程度上入手，既保障金融机构的扶贫资金投入能够顺利回收并获得合理回报，又保障金融扶贫的“输血”方式与贫困地区、贫困农户的“造血”功能相互融合，精准瞄准贫困地区的短板，特别是贫困地区在发展富民增收产业、完善基础设施和基本公共服务方面的短板，为其提供有效金融服务，不断增强其自我发展能力。

政府市场协同发力是创新金融扶贫机制的主要方略。有效破解贫困户融资难问题，关键在于融资领域增信机制的完善。必须坚持市场配置资源的决定性作用，同时更好发挥政府作用，运用好政府的组织优势和财政杠杆功能，形成“金融+财政”的协同扶贫效应。一是要从供求两端共同发力，拓展扶贫资金供求匹配新路径。供给侧上要有效整合涉农财政资金、不断扩大财政扶贫资金投入，充分利用财政存款、奖励等方式积极协调和引导辖区内金融机构增加扶贫信贷额度，创新多元化金融扶贫产品和模式，完善金融扶贫资金供给保障体系。需求侧上要创新财政扶贫资金使用方式，把直接补助资金转变为贴息资金、政策性担保资金、风险补偿基金、农业保费补贴等，以市场化手段破解贫困农户因自我积累少、担保抵押物不足而导致的信用能力不足问题；二是构建金融扶贫的精准模式，要按照融资供求关系中的匹配性原理，从对象精准、政策精准、产品精准、模式精准、目标精准等方面，构建金融扶贫的精准模式，强化财政扶贫政策和金融扶贫资源协调配合，做到精准发力；三是要坚持多措并举防控风险。贫困农户信用资产少，加之农业产业的弱质性属性强、经营风险性高，降低金融扶贫的风险，只有以政策扶持为支撑，建立起有效多元化复合式金融扶贫风险防控体系和补偿机制，才能有效地推进金融扶贫健康持续发展。要发挥地方政府的组织增信优势，通过财政出资组建政策性风险补偿基金，为贫困农户担保增信；要发挥乡村基层组织、驻村帮扶工作队、农村专业合作组织、资金互助社等组织的信息优势，从源头上遏制信用违约风险；要激活和释放熟人社会的信用资源，开展信用村、信用户建设，强化贫困农户的诚信意识，通过联户担保、扶贫干部和村干部担保、互助增信、“三权”抵押反担保等措施，有效利用根植于乡土社会网络中的信用资源，降低扶贫贷款中的道德风险；四是要不断完善农村和农业金融生态，要因地制宜地开展特色农业产业保险、农产品价格保险、农房保险、农房地震保险、农村小额人身保险等，借助保险的经济补偿和风险转移功能降低贫困农户的生产经营和生活风险，要加快建设贫困地区县、乡、村、户四级信用网络体系，不断完善金融扶贫收益补偿机制，要通过金融扶贫机制创新增强贫困地区和贫困农户脱贫奔小康的新动能。以产业发展为引领，推动金融扶贫与区域发展对接，形成“金融跟着贫困户走、贫困户跟着致富龙头走、龙头跟着富民产业走、产业跟着市场走”的金融扶贫良性机制。

（作者为甘肃省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员）

连线

河南省扶沟县：

特色产业让扶贫更精准

本报讯 河南省扶沟县汴岗镇后杨村的贫困户刘二旺这几天非常开心，因为他和镇里的专业合作社签订了精准扶贫示范基地种植项目带资入股协议书。在合作社的帮扶下，他家可以放心种植蔬菜。

依托种植合作社这样的农业企业开展精准扶贫，是扶沟县扶贫工作的一大特色。该县组织贫困户、龙头企业或农民专业合作社、乡镇政府三方签订脱贫增收合作协议，并明确规定群众自愿入股，项目公司化管理，贫困户负盈不负亏，固定利润分红。为确保资金使用安全，该县对这一部分资金实行专门管理，根据协议，乡镇安排专门人员，监督贫困户入股资金的用途。

扶沟县坚持“输血”和“造血”并重，大力发展蔬菜生产、瓜果种植、畜牧养殖等特色优势产业，打造了一批有特色的种植养殖专业村。为拓宽群众增收渠道，该县还通过建设精准扶贫产业基地，将贫困户及时吸收进来，把原本分散的扶贫资金聚集起来，由传统的一次性补贴变为长年增收。目前，扶沟县共实施产业扶贫项目35个，累计投入财政专项扶贫资金3118万元，发展高效蔬菜种植面积3245亩。扶贫项目覆盖146个行政村，受益贫困户达6658户。 （王泉林）

农行徐州分行：

金融扶贫注“致富活水”

本报讯 今年以来，农行江苏徐州分行积极开展多渠道、多层次精准扶贫工作，累计发放惠农扶贫贷款2.2亿元，举办金融扶贫和金融产品推介专题活动500余场(次)，为当地贫困农民脱贫广注“致富活水”。

由于自然环境相对恶劣，徐州市下辖的沛县、丰县大沙河沿岸乡镇一直被当地政府列为扶贫重点对象。徐州农行抓住地方政府全面实施大沙河流域二次综合开发的有利时机，大力支持大沙河沿岸各乡镇农民从事蔬菜果品种植和畜禽水产养殖，累计发放农户贷款和新型农业经营主体贷款6200余万元，使得原来“只长茅草不打粮”的大沙河两岸成为全市生态高效农业“增长极”，当地农民人均年收入由往年的不足4000元增至9000元。

该行以“扶贫助农、智慧益农”为主题，开展金融志愿服务、金融大篷车乡镇行、助力农民创业金融产品对接等专题活动。同时，铺设助农扶贫“绿色通道”，实现“惠农通”服务点在全市2004个行政村全覆盖。 （姚 波）

陕西省宝鸡市：

“项目超市”选项目

本报记者 雷 婷

打赢脱贫攻坚战

走进陕西省宝鸡市千阳县水沟镇英明村，规划整齐的一排排民居小院和干净的街道映入眼帘，就在几年前，这里还是一个依山而建的小村子，多数村民靠种地为生，全部住在土坯房里。

“现在我和老婆在驻村企业打工，每天能挣100多元，村里帮我流转了30亩地，去年已经种上1000株苹果，还免费提供300只鸡苗，现在我们家一年的收入比之前多了近2万元，我对今后的生活更加有信心了。”杨勤俭一家7口人，是村里的贫困户，他对美好生活的信心和英明村的巨大变化来自于宝鸡市实施的精准扶贫计划。

“由于意外事故，先是老杨劳动时双腕骨折一年多不能干活，后来儿子也因为车祸骨折，家里一下失去了主要劳动力，至今还背负着6万多元的债务。”据英明村第一驻村书记张小波介绍，了解到这一情况后，村委会从扶贫“项目超市”中选取符合他家情况的帮扶模式。“在征求了杨勤俭的意见之后，为他们一家制定了种植苹果、养鸡、打工相结合的脱贫模式。”张小波说，按照这份精准扶贫计划，杨勤俭一家可实现先期打工生活脱贫，后期产业致富不返贫。

英明村所在的千阳县以山地、高原地貌为主，山区农户贫困多发，脱贫后也极易返贫。数据显示，千阳县目前有贫困村76个，贫困人口8001户25070人，返贫率22.3%。为了帮助农户斩断穷根，千阳县把贫困户的具体需求项目化，按易地搬迁、产业扶贫、转移就业、大病救助、创业扶持等7个方面分类汇总，把涉及公众利益的基础设施、产业开发、公共服务、环境优化等需求汇总成帮扶大项，村、镇、县逐级汇总，建成了三级扶贫“项目超市”平台。类似于在自选超市选购，每个项目都可以通过平台，找准扶持政策、帮扶措施和责任单位(人员)，实现了农户与帮扶单位(人员)双向认领，一户一策，因人施策。千阳县目前已将76个贫困村全部纳入了扶贫“项目超市”。

杨勤俭一家就是通过“项目超市”这项创新扶贫机制获得了养土鸡、家门口打工、承包苹果园、教育帮扶4项脱贫帮扶措施，其中县畜产局认领了养土鸡项目，县农业局认领了苹果栽种，华圣果业公司则安排了打工岗位，教育局落实了孩子上学的生活补助。杨勤俭高兴地说起了自己的下一步计划：“贷款还完还要3年，过了这3年，就差不多了。还准备自己出钱，再养些羊。”

陕西千阳县林政稽查队在扶贫包村工作中为帮扶户制定了育苗产业脱贫方案，为贫困户无偿提供种子、化肥、农药和技术指导，并负责包销成品苗木。图为党员干部为帮扶户现场指导苗田管理技术。 本报记者 雷 婷摄

宝鸡市现有3个国家扶贫开发重点县和5个片区县。如果说“项目超市”是千阳县的扶贫妙计，那么互助组就是麟游县的新招。

“互助组，就是以互助的形式，为贫困户提供信息、技术、资金、销售、服务等，组成引导、推动贫困户学技术、发展生产的联合体，以此激发贫困户致富的内生动力。”麟游县委书记孙敬虎说。

在两亭镇叶家塬村的一条公路边，记者见到，46岁的杨文祥正在给地膜土豆田除草。杨文祥一家4口人，年迈的母亲有病常年卧床，妻子失去了劳动能力，孩子在外打零工。

今年，镇村干部经过一番考察，决定帮助贫困户发展地膜土豆和药材。“镇村干部开始动员我种地膜土豆和丹参时，我担心万一卖不了咋办？互助组建立后，有人专门指导咋样种、咋样管、啥时收、往那里卖，我一下子就放心了。”杨文祥说，自己本来有12亩地，但分布在三道梁五条沟里，很不方便。开春后，村上多次开会征求意见，将全村55户贫困户几百亩分散的土地流转到平整的大田里、公路边。这4亩“脱贫田”就是这样来的。

“土地集中到交通便利处，脱贫技术指导员好组织好指导。谁家缺劳力，其他人顺手就能帮忙，不用再翻梁爬沟。关键是土豆、药材收获后，交通便利，客商愿意上门收购。全镇已对发展产业的贫困户涉及的土地进行了流转。土地流转，是真正帮助贫困户脱贫的好办法。”两亭镇副镇长关建荣说。

4月底，杨文祥在技术人员指导下，头一次在自家的地里种了4亩地膜土豆、2亩丹参。“村干部给我们垫钱买来了土豆种子，包扶的干部送来了地膜，咱没跑路、没花钱。有这么多人帮助我们，有互助组当靠山，今年我一定把地膜土豆种好，明年还有药材收入，脱贫没问题！”杨文祥高兴地笑起来：“再过一两个月，土豆还会长得更大，能多卖些钱。”

截至2015年底，宝鸡市仍有贫困人口9.8万户，共计32.2万人，贫困发生率11.8%。基于现状，宝鸡市确立了“两年脱贫、三年巩固”的精准扶贫计划，健全四级组织架构，制定专项方案，三上三下精准识别，即完成9.8万户32.2万贫困人口的识别和建档立卡工作，县、镇、村实行挂图作战，做到户有卡、村有簿、镇有册、县有电子档案“四有管理模式”，在全省率先建立了集库、管、算三大功能于一体的脱贫攻坚信息平台，目前平台已录入相关数据812万条，采集图像信息9.4万张。

2016年上半年，宝鸡市实施到村产业项目1731个，到位资金3.86亿元，覆盖贫困户7.48万户；争取下达贫困户搬迁资金1.47亿元，动工建设6849户，转移就业贫困人口2.75万人，生态补偿7496户，教育资助贫困学生5.24万人；社保兜底脱贫按季度发放补助，新农合健康扶贫工作扎实推进，发放扶贫再贷款3.2亿元，开工建设基础项目835个，覆盖贫困村532个。宝鸡市还积极完善就业创业扶持政策，城镇新增就业2.68万人，农村劳动力转移就业73.2万人，创业就业培训1.31万人次，并持续提升大社保模式，打造城乡居民养老保险“宝鸡模式”升级版，全民参保登记人数达到全市户籍人口的87.7%。

片场

打好脱贫组合拳

谭立华摄影报道

近年来，江西省乐安县举全县之力集中解决贫困户的安居就业、发展生产、教育医疗等重难点问题，推进搬迁扶贫、产业扶贫、智力扶贫等脱贫攻坚行动。“十二五”期间，该县贫困人口由2010年的95250人下降到2015年的29745人，贫困发生率由32%下降到10%。2016年，该县如期实现15个贫困村销号退出、1.5万贫困人口脱贫的目标。

在乐安县南村乡稠溪移民新村，搬迁来的群众一起骑车去园区上班已成为当地一道亮丽的风景。

乐安县学生资助管理中心，贫困学生和家长正在办理生源地信用助学贷款。

乐安县金竹畲族乡引水村农民正在分拣当天采挖、收集的新鲜竹笋。

青海省海西州：

精准识别 挂图作战

本报记者 石 晶 中国县域经济报 田得乾

“现在都已经收割完了，这个‘洋庄稼’在我们村还是头一次种植哩，也希望通过产业脱贫能让我们村的贫困户富裕起来。”青海省海西州德令哈市安康村村委会主任李宝忠说，自从种植了藜麦，村里贫困户的致富信心越来越高了。

海西蒙古族藏族自治州位于青海省西部，总人口约64万，全州共有贫困人口2693户6542人。为保证今年全部脱贫，海西州政府要求各地要根据贫困户的贫困状况，因户因人制定帮扶措施，全力推进脱贫攻坚工作。

贫困户家庭状况明细上墙，脱贫目标上墙，脱贫措施上墙……海西州不断加强贫困户精准识别工作，实行挂图作战，明晰了海西州119个贫困村的脱贫目标。

柯鲁柯镇安康村距离德令哈市区26公里，村里共有129户668人，经过精准识别和建档立卡，确定贫困户7户，为了使贫困户早日脱贫，村委会主动联系乌兰县青海三江沃土生态农业科技有限公司沟通种植藜麦，并对种植的藜麦进行订单回收，让村里的贫困户有了致富产业。

在村民代存中家里，记者看到一张“安康村贫困户经济收入支出明白清单”，从清单上能一目了然地看到全家一年的各项收入和支出。代存中说，以前由于妻子生病加上女儿上大学，家里生活贫困。自从村里开展扶贫工作组织大家种植藜麦后，收入就多了起来。平时能在藜麦种植项目基地打工，一天能挣100元，年底还有分红。“村支书还为我争取了护林员的工作，每个月收入2400元。”代存中说。

“我们组织7户贫困户利用村里闲置的120亩荒地种植了藜麦，每亩收获300斤藜麦，按每斤10元的收购价计算，一亩地能收入3000元，再加上贫困户务工的收入和年底的分红，每户年收入可达1万余元。”驻村第一书记康军胜说。

对贫困劳动力进行精准培训，让他们掌握一技之长，是实现转移就业的基础。“雨露计划”主要是开展履带式挖掘机、民族刺绣、烹饪、汽车驾驶员等专业培训，这一计划的实施为贫困人口带来了就业希望。“对我们来说，光给钱不一定管用，关键还得有条致富的路子。”格尔木市郭勒木德镇富源村村民马金贵说，“通过技能培训，我每个月能拿到3500元的工资”。

海西州通过州县乡三级整体联动，建立健全扶贫攻坚“领导挂点、部门包村、干部帮户、企业参与”联点扶贫工作的全社会帮扶机制，各单位严格落实联村帮户工作，完成结对认亲，制订切合实际的贫困村、贫困户帮扶方案，从资金支持、就业帮扶、技能培训等多方面助力贫困村、贫困户持续发展。各级领导及干部走访慰问困难群众5829人次，捐款捐物折资0.11亿元，协调落实项目320个、资金1.35亿元，解决就业2388人。

“目前，海西州贫困地区的各类政府保障、政策体系已经建立、健全，还将加大脱贫攻坚力度，争取尽早实现贫困群众全部脱贫致富。”海西州扶贫开发局局长钢夫说。

执行主编 陈 郁 责任编辑 向 萌
邮 箱 jjrbms@163.com