

推动机制创新 促金融扶贫见实效

□ 向春玲 周跃辉

调查研究

目前,我国还有3000万左右贫困人口,大多分布在深度贫困地区,解决这些群众的贫困问题成本更高、难度更大。特别是在精准扶贫、精准脱贫的实践中,由于贫困农户缺乏有效的资金抵押和担保,金融“活水”难以灌溉广大贫困地区,“贷款难、贷款贵”问题一直没有得到有效破解,资金瓶颈成为阻碍贫困农户实现更好生产发展的难题之一。

应该看到,通过金融扶贫,可以推动贫困地区形成政府主导、市场引导、贫困户响应、相互促进、共同参与的贫困治理机制,帮

助贫困地区和贫困户树立市场意识和责任意识,变被动扶贫为主动脱贫。

在此背景下,更好发挥金融扶贫的作用十分重要。本文基于在湖南省湘西土家族苗族自治州、怀化、郴州等地进行的金融扶贫专题调研,反映了湖南省以小额信贷推进金融扶贫的创新实践。湖南实践有力破解了现有难题,且形成了具有区域特色、符合实际、切实有效的金融产业扶贫新模式,为金融更好助力精准扶贫、精准脱贫提供了有益经验。

湖南省在开展以贫困农户小额信贷为主体的金融扶贫实践中,始终遵循政府主导、金融参与、龙头引领、产业带动、风险防控的工作思路和商业可持续原则,有力保障了金融扶贫的有效性和可持续性。其具体做法主要有五个方面:

构建金融扶贫政策体系,不断完善顶层设计。金融扶贫涉及面广、情况复杂,在实践中既要遵循市场经济运行规律,也要通过行政手段积极推动。湖南省坚持政府主导,以问题为导向,不断完善顶层设计,统筹推进扶贫小额信贷工作。他们通过一系列政策性文件,在省级层面加强制度设计,通过设立贴息专项,明确扶贫小额信贷贫困户脱贫不脱政策、深化细化履职尽责、贴息程序、风险补偿金扩充使用等一系列措施,形成了一整套较为完善的扶贫小额信贷机制和模式。

构建扶贫精准识别体系。一是精准识别扶贫对象,扶贫小额信贷工作覆盖所有对贫困人口建档立卡的县市区,政策面向全部建档立卡贫困人口,要求金融机构对贫困户评级率达100%,有效授信率达85%以上;二是精准选择项目,把效益放在第一位,宜种则种、宜养则养、宜工则工、

截至2017年底,湖南省通过扶贫小额信贷,共带动46万户贫困农户、155万多名贫困人口发展产业、增收脱贫,成效显著,为其他地方金融扶贫的创新实践提供了有益经验。

第一,金融扶贫要抓住“信用”这个“牛鼻子”。做好金融扶贫的关键在于商业金融机构必须赚取利润和管控风险,因此,贫困农户在无抵押、无担保的情况下,通常难以享受到金融服务和支持。湖南省通过“建档立卡贫困农户向信用社提出贷款申请,经村组五老、扶贫办组成的评级授信小组评议信用等级,信用社审核授信后发放小额信用贷款证,并实行集中和常年评级授信两种方式”的实践,有力破解了金融信用问题,从而为解决贫困户“贷款难”提供了有力支撑。

第二,金融扶贫要与财政扶贫有效结合。湖南省的实践表明,脱贫攻坚不仅要关注短期内解决贫困户的温饱问题,更要着眼长远,切实增强其自我发展的能力,

具体措施务实有效

■ 构建政策体系 确保精准识别 多种帮扶方式 拓宽信贷路径

宜商则商、宜旅则旅,坚持从实际出发;三是精准确定带动企业,对产业发展带头人的选择要优中选优、好中选好,既要求其具有一定产业基础,又要求其有社会责任感,有能力、有意愿带动贫困户脱贫致富。

推动金融扶贫与产业发展相融合,多种帮扶方式齐发力。金融是推动产业持续发展的核心要素。扶贫小额信贷必须和产业发展结合起来,才能做大做强。

一是进行直接帮扶,主要针对有劳动能力、有发展意愿和产业条件的贫困户,通过政府政策资金支持,组织贫困户跟着能人干,通过贫困户自身努力,依靠能人对其进行产前、产中、产后服务指导,实现增收脱贫。

二是进行委托帮扶,主要针对缺劳力、缺技术、缺思路、缺发展条件的贫困户,将政府支持他们的扶贫资金和小额信贷资金委托给能人或企业进行经营或产业开发,双方用契约方式明确受益额度和受益

有益经验可供借鉴

■ 紧抓信用 善于创新 形成合力

应做到以财政扶贫为基础、金融扶贫为主体、社会扶贫为补充。其中,财政扶贫要重点改善贫困地区基础设施,加强教育、医疗等基本公共服务建设,引导更多金融资源进入贫困地区,为普惠金融服务脱贫攻坚创造外部条件。湖南省扶贫机构就联合省财政厅、省信用社等部门,聚成合力,有力地推动金融扶贫工作的开展。这一做法说明,金融扶贫要以普惠金融理念为引领,充分发挥金融机构扶贫的内在积极性。政府要与银行、保险公司进行平等、互利合作,以财政扶贫资金撬动更多普惠金融资金进入贫困地区。

第三,金融扶贫要与产业扶贫有机结合。金融扶贫要为产业扶贫服务。湖南省

的实践表明,创新产业扶贫是推进新一轮扶贫工作的关键,要因地制宜、因势利导推进适合当地的特色产业,发展产业扶贫的新机制,走产业化扶贫道路。应以市场为导向,实事求是地发展特色产业,积极组织群众投入到特色产业生产中去。在创新金融扶贫模式的同时,也需充分估计市场潜在风险,不断拓宽增收的新渠道和新方法。要充分听取群众和基层干部的意见和建议,专题调研扶贫发展工作。要从与老百姓息息相关的具体事宜抓起,在落实上下功夫,整合各方面扶贫力量和资源,保证把力量都用在实处,发挥出最大效用。

第四,金融扶贫要善于创新机制。湖南省内生动力为目标,以提升贫困个体人力资本为抓手。首先,精确识别可以利用电商脱贫的贫困个体,其要具备基本的学习能力和劳动能力。其次,依托政府和社会力量的帮扶,使贫困个体在电商企业生产、加工、仓储、包装、物流等环节实现就业。再次,对贫困个体进行系统的多样化培训,夯实人才建设基础,使其在通用能力、技能、职业素养和知识等多个维度上得到全面提高,胜任工作岗位,适应市场变化。

三是加强与电商企业的深度合作。各地要充分发挥政策的引领作用、资金的引流作用,积极引导知名电商参与到地方经济发展中来,并在电商扶贫领域形成深度合作。通过电商企业吸纳有劳动能力的贫困人群就业,带动贫困个体创业,建立优质农特产品向城市输送的渠道,助力贫困人口增加收入。

四是多部门齐抓共管,做好服务。各地需整合各部门力量,在公共服务、物流配送、基础设施建设、人才培养等方面做好服

湖南实践值得关注

■ 以“一授二免三优惠一防控”为核心创新信贷模式

据了解,湖南省为破解金融扶贫工作中“贷款难、贷款贵”难题,一直积极探索,先后试行了村级扶贫互助金模式、中和农信小额信贷模式、村级微型担保平台模式、扶贫农业企业担保模式、县级融资担保平台模式等,都取得了一定成效,但都未能从根本上有效解决贫困户贷款难的问题。

应该看到,金融机构的风险管控与贫困户的贷款需求是客观存在的一对矛盾,必须通过创新性的机制来加以协调。对此,湖南省聚焦扶贫小额信贷,主动联系省信用联社,共同打造了以“一授二免三优惠一防控”为核心的扶贫小额信贷模式。这一信贷模式有效解决了金融扶贫面临的主要矛盾,使金融“活水”能较好滋润贫困地区。

所谓“一授”,就是专门针对建档立卡贫困户量身定制一套评级授信系统,由原来以家庭资产为主要内容的8项指标,改为只考虑贫困户的诚信度、劳动力、家庭收入3项指标,突出考察贫困户的诚信度,根据确定的指标进行量化打分,确定“优秀、较好、一般、等外”4个等级;

“二免”,就是贫困户小额信贷免抵押、免担保,只要通过评级授信,即可获得小额信用贷款;

“三优惠”,是指贫困户贷款利率优惠、贷款期限优惠、贷款贴息优惠;

“一防控”,即在每个县市区都设立不少于300万元的扶贫小额信贷风险补偿初始基金,有效防范金融风险。

一是明确把风险补偿金利息作为各县工作经费,风险补偿金利率为1年定期利率上浮10%;

二是为鼓励基层工作收贷积极性,帮助金融部门降低风险,要求各县财政要按贷款总额2%以上安排奖励资金;

三是实行“黄牌”警告制,对年内到期贷款收回率连续3个月低于98%的乡镇、村,暂停该项贷款业务,风险补偿后组织清收,合格后才能继续贷款;

四是实施统一贴息政策,统一由省财政按基准利率安排贴息,多贷多贴、少贷少贴;

五是抓好统计监测,实行扶贫小额信贷工作月统计、季分析通报、年度考核制度;

六是落实贷后跟踪、扶贫办和合作银行对贷款实行贷后逐月、逐季检查,充分利用贫困村金融精准扶贫工作站、驻村干部和五老代表等,加强对贷款使用和项目建设的日常跟踪监督。

南省在实践中探索出“分贷统还”的金融扶贫新模式,有效解决了扶贫信贷资金分散化、碎片化、小额化的问题,使金融的力量能够得到有效发挥。

当然,这一模式在实践中也碰到了一些难题,比如,一旦企业破产,资金由谁偿还等,其是否具有可持续性尚待更多实践检验。但要看到,湖南省在金融扶贫中善于创新的做法和精神值得充分肯定。要确保打赢脱贫攻坚战,就必须有敢于创新、勇于探索的精神和担当,在创新实践中更好积累经验,不断提升金融扶贫的水平。

(作者单位:中央党校社教研部、经济学教研部)

观察家说

重塑城乡关系

加快融合发展

□ 盛开

党的十九大报告提出,要实施乡村振兴战略,坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。

这一重大举措必将对我国城乡发展产生重大而深远的影响。如何重塑城乡关系、推动融合发展,成为当前和今后一个时期必须回答的重要课题。

改革开放40年来,虽然我国农业农村经济社会快速发展,农民生活极大改善,但相对于经济社会发展全局和推进现代化建设的新要求,农业仍是发展短板,农村仍是城乡经济体系的薄弱环节,农业、农村、农民发展不平衡、不充分问题仍然突出。这个问题不解决,就会影响经济社会可持续发展,进而影响到决胜全面建成小康社会宏伟目标的实现。对此,要大力推动实施乡村振兴战略,切实解决好“三农”发展不平衡、不充分问题。

我国人多地少的基本国情,决定了必须加快实施乡村振兴战略。我国是世界上人口最多的国家,城镇化仍将是推动我国现代化建设的必由之路和强大动力。但是,我国的城镇化不能以牺牲农村发展和农民利益为代价,不能走其他国家“城市发展、农村凋敝”的老路,也不能坐等城市反哺农村、工业支持农业。与此同时,还要防止过度城镇化和大城市化带来的“城市病”等问题。因此,在继续推进城镇化的同时,亦要加快推动农村发展。

应该看到,我国经济发展已经进入新阶段,为实施乡村振兴战略创造了条件。经过40年的改革开放,我国经济实力和综合国力跃上新台阶,工业化、城镇化发展进入新阶段,已初步具备工业反哺农业、城市支持农村的能力和条件。同时,全国居民消费升级、人口老龄化加剧以及推动经济进入高质量发展阶段等带来的现实需要,都对做强农业、发展农村、开辟经济发展新空间提出了新要求,也为更好推进乡村振兴营造了有利环境。

在实施乡村振兴战略进程中,重塑城乡关系是重要一环。

对此,一方面要推进投融资体制改革,加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局。由于农业比较收益低和工农业产品价格剪刀差的存在,农业或农村一直在为工业化和城镇化提供资金积累。实施乡村振兴战略需要大量资金投入,必须改变过去资金单向由农村流向城市的局面。在这方面,2018年中央一号文件已经在政策层面出台了不少举措:建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度,公共财政更大力度向“三农”倾斜;支持和规范地方政府发行专项债券;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;通过税费减免、配套建设用地等优惠政策,积极引导工商资本参与乡村振兴等。

另一方面要畅通人才通道,打破城乡人才流动的制度藩篱。实现乡村振兴,归根结底要靠人才。过去,由于城乡二元结构长期存在,城乡居民收入差距较大,使农村优秀人才单向流向城市、流向非农产业,这种局面必须改变。一是要在“引”字上做文章。通过打破不合理的用人制度,建立有效激励机制,把有志于“三农”发展的各类人才“引”回来,抓好招才引智工作。二是要在“育”字上下功夫。进一步整合资源,完善培训机制和内容,大力培育新型职业农民和各类专业人才。三是要在“用”字上出实招。注重选好乡村振兴带头人,建立健全乡村治理体系,为人尽其才创造更好制度环境,使各类人才成为乡村治理和乡村振兴的骨干力量。

同时,加强顶层设计至关重要,需加快制定乡村振兴规划,并与城镇化规划相衔接。乡村振兴是一个复杂的系统工程,各地相关部门要根据乡村振兴战略的总要求,从实际出发,制定系统的科学规划,做好顶层设计,避免搞形象工程。尤其要注意与城镇化规划相衔接,按照新时代城乡融合发展的新要求,统筹考虑城乡人、钱、地等主要生产要素的双向流动和合理配置,真正做到城乡融合、一体设计、多规合一,一张蓝图干到底,避免资源浪费和走弯路。

还要看到,实施乡村振兴战略,迫切需要造就一支懂农业、爱农村、爱农民的农村工作队伍。除了在实践中树立正确用人导向,切实培养和造就一批干中学的带头人,还要主动加大培训力度,利用党校、行政学院等平台,举办带头人培训班,尽快完成对县一级主要负责人的培训。此外,应更好组织实施新型职业农民培育工程,创新培训机制,支持农民专业合作社、专业技术协会、龙头企业等主体承担好培训任务。

(作者单位:南京农业大学)

实践真知

探索优化电商扶贫的现实路径

□ 郭兴华 王学军 李佳峰

确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,就要针对现阶段农村贫困人口个体地理位置分散、致贫原因多样等特点,多措并举创新扶贫路径,做到因户施策、因人施策。值得注意的是,在诸多产业扶贫实践中,电商产业具有独特的作用,应充分发挥电商产业的技术优势和市场优势,引导贫困群众参与到电商产业运营的产业链条之中,实现增收致富。

应该看到,电商较为适合在农村进行培育发展,并能切实承担起精准扶贫的重任。一方面,农村具有提供电商产品或服务的资源优势。许多农村具备提供吃、住、游等产品和服务的资源禀赋,特别是一些地方拥有独特的人文环境和自然环境。

另一方面,电商扶贫模式具有较强的可复制性。电子商务在一个地区推广,运营体系必然要求线上线下相结合,实现渠道站点全覆盖,其运营机制较为成熟,可便捷地进行复制推广。

下一阶段,应更好利用电商扶贫的优

势,主要在五个方面发力。一是构建电商扶贫的生态系统。电商的生态系统主要包括电商交易体系、电商服务体系 and 产业支撑体系三个部分。其中,电商交易体系包括交易平台、网店、商家等;电商服务体系主要是为电子商务提供面向机构和个人的软件、运营、仓储等相关服务,具体涉及金融支付、服务商、快递物流以及电商园区等;产业支撑体系主要是指提供产品或服务的龙头企业、专业合作社、农户、家庭农场等。电商交易体系是展示在前段的外在表现;电商服务体系是交易体系能够顺畅运转的必要条件,起到保障功能;产业支撑体系则是电商扶贫的隐形基础与依托,其产品与服务质量的优劣、市场竞争力的强弱可直接影响到电商扶贫的实际效果。三者相互依存、不可或缺,共同构建健康且可持续发展的电商扶贫生态系统。

二是完善贫困个体人力资本提升机制。推进精准扶贫战略,须着眼于地区经济发展和人的全面发展,以增强贫困个体

内生动力为目标,以提升贫困个体人力资本为抓手。首先,精确识别可以利用电商脱贫的贫困个体,其要具备基本的学习能力和劳动能力。其次,依托政府和社会力量的帮扶,使贫困个体在电商企业生产、加工、仓储、包装、物流等环节实现就业。再次,对贫困个体进行系统的多样化培训,夯实人才建设基础,使其在通用能力、技能、职业素养和知识等多个维度上得到全面提高,胜任工作岗位,适应市场变化。

三是加强与电商企业的深度合作。各地要充分发挥政策的引领作用、资金的引流作用,积极引导知名电商参与到地方经济发展中来,并在电商扶贫领域形成深度合作。通过电商企业吸纳有劳动能力的贫困人群就业,带动贫困个体创业,建立优质农特产品向城市输送的渠道,助力贫困人口增加收入。

四是多部门齐抓共管,做好服务。各地需整合各部门力量,在公共服务、物流配送、基础设施建设、人才培养等方面做好服

务,提供配套的政策,以降低营造优越外部环境成本,为引入或自发形成的电商产业发展壮大提供良好的环境和空间。要发挥金融部门的资金扶持、交通运输部门的物流运送管控、人力资源部门的人员培训、通讯部门的通讯设施建设等作用,让各方积极参与到电商产业扶贫工作中来,形成齐抓共管的局面,确保电商产业发展的环境舒适、渠道顺畅,扶贫取得实效。

五是着力打造优质品牌、优质产品和优质服务。开展电商扶贫不仅是为了扶贫,更重要的是要推动产业发展和贫困群众能力的提升。其中一个重要条件,就是相关产业能够提供受到市场认可的产品和服务。对此,必须走品牌化道路,更好形成产地品牌、产品品牌和企业品牌。产品或服务要严格标准,做到统一标识、统一质量,凸显其独特的文化内涵;在营销上要准确把握产品定位,实行差异化策略,线上线下销售渠道;同时提供优质服务,展现企业整体形象,赢得价值客户。

(作者单位:武汉大学经济与管理学院)