

Research on the Mechanism of Financial Targeted Poverty Alleviation under the Background of Rural Revitalization Strategy

Qi Mingchun

School of Digital Economics, Sichuan Vocational and Technical College, Suining, Sichuan, China
18835526@qq.com

ABSTRACT

Under the background of rural revitalization strategy, relative poverty will exist for a long time, and the distribution of relative poverty will appear in a dot like "flower shaped" poverty. The financial mechanism to solve the relative poverty has a high common character with the mechanism of solving the "flower shaped" poverty. On the basis of summarizing the practice of financial targeted poverty alleviation in Sichuan "flower shaped" poverty-stricken areas, this paper reveals the difficulties faced by the innovative financial targeted poverty alleviation mechanism in Sichuan "flower shaped" poverty-stricken areas, and puts forward the solutions to the innovative financial targeted poverty alleviation mechanism in Sichuan "flower shaped" poverty-stricken areas.

Keywords: Environmental Governance Mechanism, Operation Mechanism, Supply and Demand Matching Mechanism, Coordination and Co-governance Mechanism, Risk Control Mechanism

乡村振兴战略背景下创新金融精准扶贫机制研究 —基于四川省“插花式”贫困视角

漆明春

四川职业技术学院数字经济学院，遂宁，四川，中国
18835526@qq.com

摘要

乡村振兴战略背景下，相对贫困会长期存在，而相对贫困的分布将会像“插花式”贫困一样出现点状式分布，解决相对贫困的金融机制与解决“插花式”贫困的机制具有较高的共性。在总结四川“插花式”贫困地区金融精准扶贫实践的基础上，揭示了四川“插花式”贫困地区创新金融精准扶贫机制所面临的困境，从而提出了四川“插花式”贫困地区创新金融精准扶贫机制的解决之道。

关键词: 环境治理机制, 工作运行机制, 供需匹配机制, 协调共治机制, 风险管控机制

1. 引言

2021年中央一号文件提出加快农业农村现代化，全面推进乡村振兴，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，中国农村已经进入巩固拓展脱贫攻坚成果及乡村振兴的后贫困时代。2020年2月25日，习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告：现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰

巨任务。这其中强调了三个关键词——“现行标准”、“区域性整体贫困”、“绝对贫困”，可以看出，脱贫攻坚战是现行标准下绝对贫困的消灭战，贫困标准将会是一个动态值。相对贫困甚至脱贫后返贫的情况会长期存在，解决相对贫困将是一场“持久战”，而解决这一问题的保障是建立长效机制，金融在长效机制中的作用不容忽视。2019年10月通过的《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报》指出：坚决打赢脱贫攻坚战，建立解决相对贫困的长效机制。

2. 四川“插花式”贫困地区金融精准扶贫实践

金融精准扶贫在大扶贫格局中发挥着举足轻重的作用，是扶贫战略中不可或缺的重要组成部分，应该是也必须是精准扶贫攻坚战“组合拳”中的重要内容、重大举措、主要手段、关键环节、有效途径。1986年5月国务院贫困地区经济开发领导小组的成立标志着我国有计划、有组织、有针对性的大规模扶贫开发工作开始，自扶贫工作开始至今，金融就积极参与扶贫工作，经历了从“输血”到“造血”、从“漫灌”到“滴灌”、从“粗放”到“精准”，从“单一”到“综合”、从“开发式”到“攻坚式”的历程，在整个扶贫工作中扮演者极其重要的角色。2018年8月31日，中共四川省委、四川省人民政府发布的《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的实施意见》指出：加大金融政策支持，建立健全金融扶贫长效机制。

自2013年开始精准扶贫工作以来，四川省不断探索金融助推“插花式”贫困地区精准扶贫的思路、路径、模式、渠道等，四川银监局积极探索实践“监管引领、信贷支持、普惠服务、智力扶持、结对帮扶”金融扶贫“五合一”模式，源源不断的金融“活水”流向“田间地头”，形成一批可复制可推广的好经验好做法，取得了显著成效。主要经验和做法有如下几点：一是制定并完善工作及考核制度鼓励银行参与金融扶贫工作积极性。二是加大贫困地区脱贫资金支持。三是积极创新金融产品，有效拓宽扶贫资金来源渠道。四是搭建普惠金融服务体系。五是建立脱贫攻坚工作合力机制。六是探索“包干服务”制度等有效金融扶贫服务模式。七是健全银行金融机构与贫困县“一对一”结对帮扶工作机制。八是积极为教育及学生提供支持。“十三五”期间，四川金融机构累计投放金融精准扶贫贷款5151亿元，贷款余额4034亿元，较2015年末增长80%；累计投放扶贫小额信贷266.33亿元，覆盖75.35万户建档立卡贫困户，贫困户家庭获得贷款占比从最初的不到1%提升到38.84%。

3. 四川“插花式”贫困地区创新金融精准扶贫机制所面临的困境

经过多年发展，金融扶贫取得了显著的成效，成为了扶贫战线上的重要生力军。但是，贫困地区受地理环境、自然资源、经济总量等先天性不足影响，金融发展水平较低、活跃度较差、风险程度较大，对金融资源缺乏足够的吸引力。同时，金融扶贫虽然具有一定的独特优势和持久魅力，但金融扶贫的风险较大而收益较低，同时金融天生具有“嫌贫爱富”的属性和“金融排斥”的特点，基于风险和效益的考虑，金融资源缺乏足够动力来参与金融扶贫。四川省是全国脱贫攻坚任务最繁重的省份之一，具有“面广、量大、程度深”等特征，决定了“插花式”贫困地区在金融扶贫机制创新方面仍存在一些亟待改进和完善的问题。

3.1. 金融扶贫环境治理机制改善难

贫困地区金融发展水平较低，金融生态环境基础薄弱，金融精准扶贫机制创新环境打造任重道远。由于农村发展建设和文化教育相对滞后，部分贫困户个人法律和信用意识淡薄、整体信用环境较差、法律约束力度较弱、社会信用信息共享平台整合不到位等不利因素的影响，部分贫困户有可能滋生依赖思想、消极懒惰、不患寡而患不均等靠、等、要的依赖思想，脱贫致富的主观能动性降低。甚至出现逃避债务、贷款逾期、扶贫贷款挪作他用等情况，这会使得金融机构所承担的风险加大，而所获取账面利益不变，相对利益受损，违背了高风险高收益、低风险低收益的风险报酬补偿规律。一方面，这会打击金融机构参与金融扶贫信心，开展金融扶贫业务动力、投放信贷资金积极性等主观能动性，堵塞金融向扶贫领域输送“血液”的渠道。另一方面，金融机构为降低经营风险、提高收益计，必然会采取提高信贷门槛、提高信贷标准、限制信贷条件、降低贷款额度等措施，降低贫困户获取金融支持的可能性。

3.2. 金融扶贫工作运行机制构建难

国家一直号召金融机构积极参与脱贫事业，但是却缺乏一个专门统筹金融机构扶贫业务的专职部门，金融扶贫相应的长效工作机制尚未完全成型。现行的货币政策制定机构和金融监管机构分离，使得金融扶贫难以制定统一政策，难以形成共同管理共识，难以发挥资金、产业融合功能，难以实现监管机构、金融机构深度对接。部分金融机构出现不清楚扶贫应该做什么、往何方向发展等目标不明晰、定位不准确、投放不科学的窘境，所制定的金融扶贫工作计划和实施方案的目标性、可操作性不足，造成金融机构之间出现等待观望、同业无序竞争、金融资源浪费现象。同时，金融扶贫业务风险高、收益低的特性无疑限制了金融机构参与扶贫工作的内生动力，部分金融机构满足于完成扶贫监管指标任务，导致金融扶贫针对性弱、效率低、服务同质化问题的出现。因此，探索一条科学分类、精准施策、可持续发展的既有针对性、差异性，又有扶贫效率、自身特色的良性循环金融扶贫工作运行机制，仍有较长的路要走。

3.3. 金融扶贫供需匹配机制拓宽难

从实践来看，金融扶贫中金融机构与贫困户供需匹配矛盾主要有以下两点：一是金融扶贫供需不平衡。部分贫困地区经济基础薄弱、产业结构单一，涉农企业和组织资金实力较弱，经营效益不稳定，在资产规模、抵押担保、信用评级等方面达不到金融机构的授权授信信贷条件，有效率的扶贫信贷需求不足。另一方面，金融机构的小额信贷、普惠金融等金融服务在脱贫攻坚工作中起到了重要作用，一定程度解决了融资难、融资贵问题，缓和了金融扶贫信贷供求矛盾。但同时也要看到，由于金融扶贫存在信息不对称、

金融扶贫成本较高、风险较大、收益较低、金融机构利益难以保障等矛盾,有可能导致金融机构对扶贫工作重视程度不够、对扶贫工作投入精力不足、开发扶贫新产品积极性不高、开拓农村金融市场力度不大,金融扶贫供给难以满足贫困户的有效资金需求。二是金融扶贫供需不精准。部分金融机构对贫困户及其需求缺乏精准甄别、分类,所提供的资金支持未能完全精确对接贫困户需求及用途,信贷支持的有可能是最符合信贷审核流程的客户,而不是最符合扶植标准的客户。另一方面,部分金融机构忽视农村金融扶贫的重要性,仍把业务重点放在城市,去农化现象凸显。甚至连一些如村镇银行这样的农村中小金融机构为了追求利益而将资金投入非农行业、产业,没有真正守住支农支贫的市场定位。

3.4. 金融扶贫协调共治机制构建难

金融扶贫是集各方之力的大工程,需要政府、行政部门、金融机构、行业组织、企业单位和贫困户个人等多个主体形成合力,涉及部门众多,扶贫资源整合效果不佳,协调共治难度较大,不利于形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的新格局。从政府层面看,金融扶贫资金的主要来源是财政资金,虽然资金扶持力度越来越大,但总体来看,扶贫资金额度仍然有限,一次性投入较多,持续性投入较困难,“救济式”痕迹明显,对扶贫资金需求尤其是诸如项目、产业等非基本生活条件之外需求难以形成持久稳定的支持,不能有效发挥财政资金的“四两拨千斤”的作用。从行政部门看,扶贫资金政出多门、条块分割,容易出现多头管理、使用分散、交叉重复、撒胡椒面等问题,甚至有可能出现各自为政、互相“掐架”等缺乏统一规划、使用的情况,导致资金投放效率不高、利用效益低下、执行成本较高。从金融机构、行业组织、企业单位看,参与扶贫的主要方式是投放资金,没有从能够对贫困户形成“造血”功能的技术、智力等角度制定专门的支持政策。同时针对社会组织参与扶贫的优惠条件、激励政策、风险补偿等还不够充分和完善,社会组织创新性开展扶贫意愿不强。从贫困户个人看,部分贫困户有可能会产生扶贫是政府工程,政府一定会帮助脱贫的“坐、等、靠”的懒惰、依赖思想,总想靠“输血式”救济方式脱贫,主观上缺乏自我“生血式”脱贫致富的积极性,容易发生暂时性脱贫和返贫现象。

3.5. 金融扶贫风险管控机制完善难

金融扶贫的风险相对较高,现有金融扶贫风险评估、分担、补偿、缓释、保障机制还不够完善,金融扶贫风险仍然较高,金融扶贫之路的行稳致远受到挑战。首先,金融机构虽然在一定程度上对金融扶贫风险进行了分析与预测,但由于信息不对称、金融扶贫风险特殊性等因素影响,金融扶贫风险的精确评估较难。其次,部分贫困地区仍以自给自足的自然经济和传统简单的商品经济为主,地理环境、自然资源、产

业基础、经济总量较弱,经济金融发展水平和活跃度较差,自身财政实力有限、金融扶贫准备不足、鼓励政策存在落实障碍,尚未建立完善的金融扶贫风险分担及成本补偿机制。第三,金融扶贫的高风险、贫困户信用意思淡薄、金融扶贫维权难度大等均会导致金融机构“慎贷”、“惜贷”,影响金融机构介入扶贫的信心和积极性。同时,“插花式”贫困地区经济发展程度相对较低、融资体系建设相对滞后、资本市场发展相对缓慢、贫困户有效信贷资产相对缺乏等因素导致贫困户很难获得第三方的金融支持。

4. 四川“插花式”贫困地区创新金融精准扶贫机制的策略

习近平总书记指出:“扶贫攻坚关键是要构建好的体制机制,在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效”。贫困问题的出现有其深刻机制根源,表现为资源分配政策的不均衡、不科学,未能形成有利于贫困地区发挥后发优势的制度设计。因此,解决贫困问题必须从体制机制层面寻找问题的症结,而金融无疑是这一机制设计中最为关键的杠杆和要素。金融扶贫作为扶贫战略体系的重要组成部分,是一项系统性的工程,传统的脱贫方法和手段,已不能适应“插花式”贫困地区脱贫工作的需要。破解“插花式”贫困需要“单兵作战”,需要根据各地具体情况因地制宜、一区一策、各个击破,下一番“绣花”功夫,确保精细“滴灌”,精准“点射”,探索多渠道、多元化的精准扶贫新路径。金融扶贫需要政府、行政部门、行业组织、金融机构、贫困户个人等各种社会相关主体共同参与、团结协作、理顺关系、找准定位,创新有效的金融扶贫机制,推动政府之手和市场之手深度融合,以使金融扶贫与产业扶贫、就业扶贫、创业扶贫等形成合力。这对于加快四川省“插花式”贫困地区脱贫致富步伐,实现同全省乃至全国一道步入全面小康至关重要。

4.1. 改善金融生态环境, 夯实金融扶贫基石

信用是金融扶贫可持续发展的基石,良好的金融生态环境有利于金融在精准扶贫中发挥核心作用。因此,全社会要着力改善贫困地区金融生态环境,增强金融机构主动全面覆盖贫困地区的积极性,夯实金融机构持续向贫困地区提供高质量金融服务的基础。一是强化宣传教育。贫困户的文化水平相对较低、金融认知和理解相对不足、法律意识相对淡薄,容易受不守信用但未被惩戒的贫苦户影响而存在从众心理或者法不责众的侥幸心理,也可能发生无意识不诚信行为等。为此,应积极利用报刊、宣传栏、电视、广播、网络等各种传播媒介,使用宣传语、宣传画、金融频道、金融专刊等多种宣传形式深入开展“金融知识下乡”、“金融教育进村”、“金融扶贫宣传入户”等形式多样的金融活动和“信用乡村”、“信用户”创建活动,提高贫困户金融知识水平、风险识别能力、金融犯罪辨别能力、诚信素养,打造良好的金融扶贫

文化氛围,营造“守信光荣、失信可耻”的有利于金融扶贫可持续发展的金融生态环境。二是健全贫困地区信用体系。绝大多数贫困户是讲信用的,金融扶贫中一定要防止极小部分无信用的贫困户所产生的挤出效应,关键需要对贫困户进行分类识别,将信用状况与金融服务的使用权对接,对于信用状况良好的贫困户给予倾斜和优惠,提高不守信用贫困户享受金融扶贫的成本直至不给予金融扶贫享受。为此,有必要拓宽贫困户信用信息采集渠道,科学运用符合贫困户特征的信用评价方法构建贫困户信用评估、信用谅解、恶意失信惩戒、不良信用消除等机制体制,建立专门的贫困户信用档案、贫困户信用信息系统并将之与社会信用信息数据库进行无缝衔接,实现不同渠道、层级的信用信息对接、整合、共享、应用。

4.2. 构建金融扶贫工作协调机制,提升金融扶贫执行质量

建立和完善上至国家,下至乡镇的多层级整体金融扶贫工作协调机制,统一协调解决各方利益矛盾与诉求,有利于保证扶贫政策的顺利贯彻落实,提升金融扶贫的执行质量。一是建立金融扶贫外部联动工作机制。政府部门、金融监管机构横向联合,省、市、县、乡镇四级纵向联动,建立金融扶贫工作定期研究、会晤、协调机制,建立对金融机构参与扶贫工作的定期监测、通报、考核评价机制。共同出台金融扶贫工作计划、规划,加强金融扶贫引导功能,实行分片包干政策,确保金融机构与贫困户的精准对接,鼓励并要求金融机构在资源投方面向扶贫领域倾斜,及时发现和解决扶贫工作中的问题,满足贫困户合理正常的融资需求。二是建立金融机构内部管理机制。金融机构可以建立专门的金融扶贫内设部门,作为专职从事金融扶贫任务的责任主体。在此基础上,金融扶贫内设部门要构建科学的金融扶贫投入管理体系、考核机制,将扶贫任务纳入业务增长计划,加大扶贫资金投入的同时,确保资金循环投入、周转使用,提高扶贫资金使用效率,保证扶贫资金投入的安全性、收益性、可持续性,创造性地开发金融扶贫服务,使金融扶贫业务成为金融机构的利益增长点,为各项业务向农村发展打下坚实基础。

4.3. 拓宽金融扶贫供给机制,推进金融扶贫供给侧改革

金融扶贫供给矛盾主要是金融资源供给不能满足扶贫需求尤其是个性化、差异化的需求。拓宽金融扶贫供给机制,不仅有利于满足贫困户的金融需求,还有利于持续推进扶贫事业向纵深可持续发展。一是建立新型金融机构。金融机构的发展决定金融扶贫的资金供给数量和质量,为了助推扶贫工作的正常发展,满足贫困户的金融需求,“插花式”贫困地区在继续利用好现有金融机构扶贫资金投入额,提升资金使用质量和效益的同时,有必要创新性发展新型金融

机构尤其是村镇银行、资金互助社、小额贷款及担保公司等微型金融机构、专业合作组织等,以缓解扶贫工作中资金供需矛盾。因为新型金融机构未来可能是除政策性商业银行外贫困地区主要的金融供给主体。二是创新金融产品和服务方式。金融产品是金融机构与贫困户之间的载体,有必要开发多样化和竞争性的金融产品和金融服务推动金融扶贫。金融机构在继续巩固发放小额信贷贷款等现有信贷产品的同时,采用贫困户联保、农业经营主体担保、担保公司担保等多种增信方式,创新发展林权、农机具、仓单、应收账款、土地使用权、经营承包权等抵押贷款业务,缓解贫困户缺乏有效抵押担保资产的问题。积极开拓、推广“惠农贷”、“云税贷”、“移民贷”、“税金贷”等各种金融扶贫新型信贷产品,通过丰富涉农信贷业务和产品个性化满足涉农信贷主体的不同资金需求,培育贫困户的内生发展动力。

4.4. 打造金融扶贫考核激励机制,激发金融扶贫动力引擎

金融扶贫不仅要看贫困户生活水平提升、收入增长等显性效果,还要看思想态度转变、发展能力提升、发展潜力激发等隐性成效。科学合理的金融扶贫考核激励机制,有利于增强金融机构参与金融扶贫的动力,有利于释放扶贫干部队伍干事活力,激发金融扶贫动力引擎。一是建立金融机构扶贫考核激励机制。要规定金融机构支农支小任务,小微信贷占资金投放最低比例等,确保金融扶贫资金投放规模。严格限制金融机构乡镇网点撤并的同时鼓励金融机构增设正常营业的固定网点、定时服务的简易服务网点以改变贫困地区扶贫网点布局。鼓励金融机构开展流动服务车、背包银行等金融服务体系,有效布放自助服务终端等金融电子机具,方便村民利用网络通信终端在线自助办理金融业务,不断提高金融服务和机构覆盖率。对未完成扶贫指标和违规运作的金融机构加大惩罚力度,对带动贫困户脱贫成效显著的金融机构,给与税收、利率等政策优惠激励,助力其发展壮大。二是建立金融扶贫队伍考核激励机制。金融扶贫人员面临情况复杂、工作任务艰巨、工作环境条件差,容易导致一线的扶贫人员和干部出现工作懈怠的问题,有必要加强金融扶贫队伍作风建设,激发服务贫困群众的工作热情和动力。因此,应当建立和完善金融扶贫队伍工作业绩考核机制、责任追究机制、激励奖励机制,通过强化扶贫队伍的服务意识、担当责任,防止金融扶贫工作中的弄虚作假、急躁厌战情绪、形式主义、机会主义、微腐败。对于在金融扶贫工作中做出贡献的人员,要大力宣传、表扬、提拔、重用,做到有功必奖、有责必究,让有志于金融扶贫工作的人才脱颖而出,以人才保证金融扶贫事业质量。

4.5. 完善金融扶贫风险机制, 保障金融扶贫稳健运行

金融扶贫面向群体特殊性、政策性、低收益性等特点决定了金融机构参与扶贫面临较大的潜在风险。为了保障金融扶贫高质量、可持续、稳健地深入推进,有必要完善金融扶贫风险机制,以防控金融扶贫风险的产生与累积。一是建立政策性金融扶贫担保组织。有效利用政府引导作用,建立政府、金融机构、融资担保公司等多方参与、共同出资、共担风险的金融扶贫风险担保公司、风险担保基金、风险补偿基金,制定明确的金融扶贫担保组织资金来源、资金使用、管理部门、职责职权等管理办法,以规范化的制度保障加大金融扶贫资金支持力度,为贫困户提供增信服务,对不良贷款进行“兜底”,对金融机构的信贷风险进行缓释,解决金融扶贫中抵押担保不足、高信贷风险难题,激励金融机构参与扶贫的积极性,通过合作保障金融扶贫有效运行。二是推行“扶贫保”政策。充分地发挥保险在金融扶贫中的积极作用,在继续实施农业政策性保险的同时,因地制宜、量身定制开展优势特色产业保险、农产品价格保险、农房保险、农户人身保险等,按照保本微利原则定期调整保费和保额,保证贫困户应保尽保,借助保险的经济补偿和风险转移功能精准解决贫困户生活消费、生产经营风险,通过保险手段解决扶贫领域保险承保难题,助力巩固扶贫成果。

5. 结论

综上所述,乡村振兴战略背景下相对贫困的分布形态、产生原因、形成机理等均与“插花式”贫困有较高的共性,解决相对贫困的金融机制与解决“插花式”贫困的机制具有较高的相似性。如何针对“插花式”贫困的成因和特点,采取分类、分情况的精准有效的措施介入和支持“插花式”贫困地区实现脱贫应该是后扶贫时代的重点及难点之一。文章基于“插花式”贫困视角来研究未来相对贫困的解决之道具有较高的可行性和研究价值。

项目基金

本文为四川省教育厅项目《四川“插花式”

贫困地区创新金融精准扶贫机制研究》(18SB0696)的阶段性研究成果之一。

作者简介

漆明春(1981-),男,汉族,四川遂宁人,金融学硕士,四川职业技术学院副教授。主要研究方向:金融与区域经济。

REFERENCES

- [1] Ma, B. (2018) Exploring a new way of "flower arrangement" poverty alleviation in hilly areas. *J. Contemporary county economy*, 05: 10–11.
- [2] Wang, L., Li, K.K. (2020) Research on the construction of long-term mechanism of financial poverty alleviation in China. *J. Learning and exploration*, 03: 138–143.
- [3] Fu, B.L., Chen, S.J., Guo, J., Yi, W.y. (2018) Research on constructing long-term mechanism of county financial targeted poverty alleviation. *J. western finance*, 01: 93–97.
- [4] Lu, M.Y. (2021) Construction of long-term mechanism of financial support for targeted poverty alleviation. *J. Business exhibition economy*, 01: 134–136.
- [5] Pan, Y.X. (2018) On the innovation of financial poverty alleviation mechanism in targeted poverty alleviation. *J. Gansu finance*, 05: 11–14.
- [6] Tan, J.H. (2021) Research on promoting high-quality development of financial poverty alleviation in the post poverty alleviation era. *J. Theoretical discussion*, 01: 99–104.
- [7] Yan, X.D. (2020) Financial poverty alleviation practice of "five in one". *J. China finance*, 18: 14–16.
- [8] Song, S. (2020) Implementing financial targeted Poverty Alleviation Policies to help win the battle against poverty. *J. Liaoning economy*, 09: 46–47.