

# 金融助力精准扶贫的空间

冯兴元

**我**国依然面临十分艰巨而繁重的扶贫开发任务。据国家统计局数据,根据现有的贫困标准,2014年全国农村尚有7017万贫困人口,约占农村居民的7.2%。政府决定到2020年、即在仅剩4年时间要实现全部脱贫,平均每年要减贫1170万。目前,全国农村地区种种扶贫措施正在展开。金融助力精准扶贫有巨大空间。

## 小额信贷精准扶贫的巨大空间

直接的精准金融扶贫方式多元化,其中小额信用贷款项目发挥着重要的作用。农村小额信贷以农村扶贫和促进农村综合发展为主要目的,类型很多,包括项目小额信贷、由政府或者代表政府实施的小额信贷扶贫项目、非政府组织专业性小额信贷、正式金融机构操作的小额信贷业务、农村小额贷款公司,以及私人创办的小额信贷项目,如茅于軾老先生过去所创办的山西临县“龙水头村民互助基金会”,又如高战先生用自己卖房收入按照孟加拉乡村银行模式在自己老家创办的小额信贷项目等。

其中正式金融机构操作的小额信贷业务部分服务于扶贫目的,农村小额贷款公司绝大部分不以扶贫为目的。茅于軾先生在山西创办的小额贷款公司由其原来创办的互助基金会升级转型而来,就是由采取贴近农户、

小额放贷、商业利率的方式,有着较多的扶贫考虑。其他类型的小额信贷基本上以扶贫为目的。

## 准正式和非正式金融的扶贫小额信贷的运作问题

我们把纳入金融监管当局监管的金融定义为正式金融,不纳入者为非正式金融,介于两者之间者为准正式金融,由此观察不同类型金融组织与活动的运作及其与扶贫的关联。

准正式和非正式金融的扶贫小额信贷的运作还存在着一些问题,具体包括:一是供给总量均有限,市场需求满足率较低。大多数旨在扶贫的准正式和非正式金融小额信贷仅是试验性的,因而资金总量有限。二是政府限制所有小额信贷项目吸收强制性存款,也禁止其动员自愿性储蓄,并对利率水平给予一定的限制,所有小额信贷项目或机构需要经受机构和财务可持续性的考验。相比较,国际上小额信贷的成功操作模式是基于吸收小额信贷客户(即特定贫困群体)的自愿性储蓄以及推行面向客户自愿性储蓄的小额信贷金融中介活动。三是小额信贷严重依赖外部资金投入和管理人员投入,从而导致管理成本高,难以做到财务可持续性。四是中央银行还没有批准众多扶贫小额信贷机构化,这也影响了小额信贷项目的机构和财务可持续性。

农村社区发展基金也分属准正式

和非正式金融两种基金。它们在严格意义上也是一种小额信贷,目前各地试点较多。它不同于传统意义上的小额信贷,其资金来源和管理非常灵活。资金来源可以是社区成员股金,村集体资金,地方政府配套资金,外部第三方捐赠人赠款,甚至外来投资人的投资;管理单位既可能是成员自管,村集体管理,专业合作社管理,外部资助方项目管理办公室管理,等等。但这两种社区基金资金供给总量均有限。同时,部分社区发展基金接受政府补助,以低息形式运行,实际上仍然破坏了金融市场,扭曲了市场过程,使得资源不能朝着回报率较高的方向配置。

还有大量的有息或者无息小额民间借贷,均属于小额信贷。中国人民银行农户借贷情况问卷调查分析小组于2007年组织的全国10个省(区)20040户农户调查显示,在农村,农户从民间借贷所得的户均资金其实大于正规金融。无论是穷人还是富人,均有愿意支付的、有能力支付的有效金融服务需求,大量需求并没有得到满足。

小额信贷公司属于准金融机构,可算作准正式金融。政府最初推出小额贷款公司的本意是服务三农,而且与此相应要求这些公司发放小额贷款,但实际运作的结果是绝大多数小贷公司偏离了这一本意。这些公司是其股东们根据自己的成本收益计算设立的,其是否考虑扶贫目标,事实上

很难以规定来要求。

## 正式金融机构小额信贷的 运作问题

正式金融机构的小额信贷正在发挥越来越重要的作用。全国农信社的农户小额信用贷款具有小额、分散、不需要抵押担保、办理快捷简单的特点。人民银行还曾向发放农户小额信用贷款的农信社提供再贷款资金，变相补贴部分农户小额信用贷款利息。虽然最初很多农信社对发放农户小额信用贷款有所疑虑，但运作的结果却是农户和农信社双受益的“双赢”格局。2003年以来，农信社大量改制，产生了大量的农村合作银行和农村商业银行。2011年，银监会发文要求全部农村合作银行改制为农村商业银行。三者合称为“农村合作金融机构”，或暂称“农信社系统”。这些农村合作金融机构的农户小额信用贷款可以在支持贫困户的经济活动方面作出重要的贡献。

由于现有三类农村合作金融机构的单个社员或者股东规模均比较大，其运作必然走向商业化，而非合作化。这就说明，我国缺乏真正奉行合作社原则的信用合作社。而真正奉行合作社原则的信用合作社一般人员规模小，地域跨度也不大，其联社由这些初级社联合设立，由初级社拥有和控制。这些初级社可以直接把贫困者发展为社员，并对这种社员根据合作金融的运作要求（包括一人一票，互惠互助，利率可弥补成本，不以盈利为目标）实行非意图的金融精准扶贫。

近年来，中国银行业也纷纷紧密围绕国家扶贫政策特别是新十年扶贫开发纲要的有关精神展开行动，其中

农业银行推出了“双联惠农贷款”、“金穗富农贷”和“金穗强农贷”等产品，意在探索符合我国国情、可持续的扶贫开发之路。

前述人民银行调查结果表明民间金融对农户的支持规模居然大于正式金融，这从侧面反映了我国长期金融抑制政策严重影响了农村的正式金融发展。我国农村正式金融机构在全国范围内推进金融扶贫的空间还很大，信贷配给问题还非常严重。如果要真正瞄准贫困人口，则需要精准发放真正小额、分散、灵活、适时的贷款。贷款数额大了，其对贫困户的瞄准率一般会降低。正式金融机构在这方面面临着巨大的挑战，需要实现其机构和服务下沉，也需要引入上述真正的农村信用合作社。

## 互联网金融助力精准扶贫

在互联网金融时代，即便无财富积累且无创收能力者也可以享受多种多样的金融服务，比如小额存款，小额贷款，小额支付，小额结算等等；互联网金融恰恰为每个穷人创造了前所未有的储蓄、借款、保险、担保、投资、生产、经营和创收机会。各种P2P，众创，众包，众扶，众筹，淘宝，各种O2O平台（线上对线下），所有这些运作可以为每个有心人提供巨大的想象、运作与参与空间，不仅让这些曾经的被救济者或被救济者有若干收入，也为有一定基础的有心人提供了巨大的想象与创富空间。

互联网金融不仅能把投资者、商家和消费者结合起来，而且能把商家和分散农户结合起来，包括贫困农户。目前我国各地出现了一批淘宝村。淘宝村是指活跃网店数量达到当地家庭

户数10%以上、电子商务年交易额达到1000万元以上的村庄。2013年，阿里发布了20个中国淘宝村，仅仅一年过去，这一数据就被刷新到了211个，首批19个淘宝镇（拥有三个及以上淘宝村的乡镇街道）也随之涌现。这些淘宝村既可以在东部发达地区出现，也可以存在于中西部地区；这些商户和分散农户，既可以是富裕者，也可以是贫困者。我国越来越发达的快递行业和其他物流配套设施，为这些商户和分散农户的产品供应提供了低成本的快捷运输通道。阿里巴巴集团对淘宝村推行三大扶持措施，包括信贷、培训和推广等三方面。在信贷扶持方面，阿里旗下的蚂蚁金服集团为入围2014年中国淘宝村名单的村庄给予优质卖家授信支持，并将立足长期，探索在卖家经营和消费方面为淘宝村提供一揽子金融支持方案。根据金融学理论，这种信贷流与产品流之间的连带性（interconnectedness）往往是有效的。蚂蚁金服所提供的互联网金融服务在这方面可以发挥强大的正能量。

现在很多地方通了移动通讯服务。但是，非常边远落后的地区，往往是贫困人口的集居地，移动通讯服务有时没有覆盖。这方面的低成本覆盖已经成为一种基本要求。而智能手机的价格可以低到数百元一台。有了移动通讯网络的覆盖，农户可以通过收取短信方式或者通过安装专门的应用手机软件处理其各种商品买卖信息，获得互联网金融服务。

移动互联使得过去不可能做的事情成为简单易行。一个例子是2011年成立的一亩田集团。该集团背后是著名的红杉资本。该公司通过移动互联和一亩田的手机应用软件把各地的农产品好产地与各种超市或者其他批发

# 温铁军： 金融精准扶贫需要回嵌式发展

本刊记者 刘 娜

**20**13年11月，习近平总书记首次提出了精准扶贫的指示；2014年，中办详细规制了精准扶贫工作模式的顶层设计，推动了“精准扶贫”思想落地；2015年，习总书记提出扶贫开发“成败之举在于精准”，“精准扶贫”成为各界热议的关键词。

近日，中国人民大学农业与农村发展学院教授温铁军结合精准扶贫的背景、意义及金融支持等方面表达了自己的观点。

## 精准扶贫的背景是生产过剩

《金融博览》：“精准扶贫”提出的背景是什么？

温铁军：我们先看历史。1929年~1933年的世界经济大危机，起自生产过剩，结果之一是导致了第二次世界大战。之后六七十年代是第二轮生产过剩，那个阶段出现了越南战争，



中东战争，民权运动，黑人运动等等冲突，西方的生产过剩往往意味着社会冲突和战争。

中国在20世纪用了近100年的时间，大致完成了一个工业化的过程。到90年代末期，中国遭遇到了工业化阶段所有发达国家都曾经遭遇过的产业资本形成到产业资本过剩的过程。我们现在所说的产能过剩，去产能、去库存，仍然是那一轮生产过剩的延续。

我们缓解生产过剩的方式，不是战争，不是内乱，而是大规模的基本建设。这是大的背景。

《金融博览》：这种缓解生产过剩的方式带来了什么呢？

温铁军：改革开放20年时，我们造成了并行的三大过剩、三大差别，分别是产业资本过剩、金融资本过剩，加上传统的劳动力过剩，城乡差别、区域差别和贫富差别。

三大差别都是由市场造成，却不能由市场自行解决的问题，精准扶贫恰恰是面对市场失灵而提出的政策思路，我把这个叫做与生产过剩有关的缓解三大差别的再平衡战略。

## 金融精准扶贫要结合三农、三治，回嵌式发展

《金融博览》：如果说商业金融的思路已很难适应现在的扶贫要求，那

商家对接。而农产品好产地的供给企业、合作社、家庭农场或者大农户则可以带动一大批的农户。很显然，这个平台上的商业运作为互联网金融服务的切入与配合提供了绝佳的机会。贫困者也会从中获益。这种O2O平台解决了农产品供应中的信息不对称，减少了交易成本，形成了一种巨大的人际合作扩展秩序。而且即便存在参

与者越多越好的“网络效应”，也并不影响全国出现多家“一亩田”，提供某种差别产品或者类似产品。社会舆论机制、网上内控机制与用户评价机制则有利于形成一种诚信体系。这种诚信体系是市场内生的，也为市场发育与拓展所需要。尽管一亩田最近在运作中遭到社会舆论的质疑，但是我们应该允许其有点时间改正错误。也希

望有类似的厂商能够进入，与之展开绩效竞争。

“互联网+”或者“+互联网”的金融扶贫方式正快速发展，将有利于精确瞄准贫困者。贫困者无论施行自扶或者接受帮扶，互联网金融均可以发力。（作者为中国社会科学院农村发展研究所研究员，中国社会科学院中小银行研究基地副秘书长）