

研究报告

(2018年 第14期 总第14期)

2018年11月10日

我国扶贫工作的历史定位和金融机构的重要使命

润博数字金融研究中心

【摘要】 国家重视扶贫工作，并就有效开展精准扶贫制定了系统而扎实的政策和措施。在新时代推进精准扶贫过程中，金融机构面临着如何有效承担社会责任，同时实现可持续的商业目标的问题。本报告介绍了我国扶贫事业的历史进程和时代特征，结合中央对金融机构扶贫工作新任务和新要求，从提高资金的整合能力、改善信用环境、使用互联网金融方式、激发金融机构内部经营活力四个方面阐述了金融机构精准扶贫的方式和途径；通过农行在最具扶贫特征的西藏，宁夏固原地区的两个实践案例展示了金融机构参与精准扶贫的商业模式选择。以上初步可得出一个结论，通过自身精心组织经营和管理，金融机构参与精准扶贫

工作与自身的发展目标并不完全矛盾，金融业务也是可以实现良性发展的，“双赢”结果是可以乐观期待的。

PBCSF

目 录

一、我国扶贫事业的历史进程和当前的时代特征	2
二、金融机构面临的新任务和新要求.....	4
三、金融机构参与精准扶贫的方式和途径.....	5
四、金融机构参与精准扶贫的商业模式选择.....	6
附件一：精准扶贫工作的六大政策.....	8
附件二：有关部门引导金融机构参与扶贫工作的政策措施和要求 .	10
一、货币政策	10
二、财税政策	10
三、业务和金融方式创新	12
四、监管政策	13
五、考核政策	14



我国扶贫工作的历史定位和 金融机构的重要使命

张云

(润博数字金融研究中心)

现代金融体系是在比较发达的市场经济条件下诞生的。金融资本的特征往往是“锦上添花”，而非“雪中送炭”。金融机构参与扶贫事业是个世界性难题。孟加拉国银行家尤努斯通过格莱珉银行的扶贫模式，对缓解本国农民的贫苦状况发挥了重要作用，所以被授予诺贝尔经济学奖。可惜好景不长，2011年，他本人被解除了行长职务。这家银行的近况也就可想而知了。

我国金融机构参与扶贫工作历程艰苦，改善贫困地区面貌作用巨大，但在实践中也存在一些困扰。主要是商业扶贫模式难以持续，存在效率低，质量差，代价大的问题；特别是贫困农民普遍存在“贷款难”，当地金融机构“难贷款”的现象，公共金融服务普遍缺失，金融机构的责任难以界定，出现了原有金融机构服务功能异化，新设机构又“傍大款”，无奈只得再期待申设新的机构的怪圈。扶贫工作中“多龙治水”，“钱到地头死”，“归大堆，凑大户”的状况时有发生。

在新时代推进精准扶贫过程中，金融机构如何有效承担起社会责任，同时又能实现可持续的商业目标，面临着新的困难和挑

战；也存在着新的发展机遇和空间。必须认真对待，辩证思维，精心谋划，努力实践，抒发应有的责任感和使命感。

一、我国扶贫事业的历史进程和当前的时代特征

了解中国扶贫事业的历史进程，可以增加历史纵深感，从而更容易把握未来的方向和力度。

我国素有扶贫救助的传统。新中国建立以来，由于长期推行人民公社体制，扶贫救助工作实质上一直由当地的集体组织承担。但由于体制方面的原因，在十一届三中全会以前的中国，当时8亿人口中，7亿在农村，其中97%都属于贫困人口，所以，摆脱贫困现象，是当时中国党和政府的首要任务。党的十一届三中全会拉开了扶贫工作的帷幕。经过40年的不懈奋斗，中国已经从总体上摆脱了贫困现象，农村的贫困人口已经下降到目前的3046万人，农村发生了翻天覆地的变化，中国的扶贫事业和残疾人事业毫无争议地受到了联合国和许多国际组织的表彰和充分肯定。

回顾我国40多年来的扶贫历程，有这样几个显著特征：第一是扶贫的区域一开始主要着眼于农村广大地区，后来被聚焦在连片贫困区域，目前定位于832个县，体现了贫困面大大缩小的趋势；第二是扶贫的人口数量从7.7亿人减少到最低时的2300万人，后来又被重新调高到7000万人；但这次调整并不是因为扶贫人口越扶越多，而是扶贫的标准越来越高，贫困人口的年人均纯收入已从当初150元提高到目前的3200元，已接近联合国每日每人生



活费不低于 1.9 美元的水平，如果按购买力评价，则已高于联合国的标准。第三是扶贫工作的着力点从一开始的大范围，广覆盖到后来的重点区域；从重点区域再到 592 个重点贫困县；后来又再次扩大到 832 个重点贫困县和 14 个集中连片的贫困县中（剔除了重叠部分）；之后再从这些县的整体扶贫聚焦到其中的“整村推进”；目前从“整村推进”又到精确到户到人，对每个贫困户的人口都要建档立卡，都要落实扶贫措施。每一步都体现了因地制宜，实事求是，踏实细致的原则。第四是扶贫方式一开始从救济式扶贫到救济与开发式扶贫相结合，再到这次精准扶贫工作会议确定了“四个一批”（即通过扶持生产和就业发展一批，通过移民搬迁安置一批，通过低保政策兜底一批，通过医疗救助扶持一批，实现贫困人口精准脱贫）的策略，体现了既扶贫，又扶志；既输血，又造血；既解当期贫困，又防未来返贫的认真态度。

在此基础上，中央对新时期做好精准扶贫工作制定了系统而扎实的政策和措施。第一是时间和范围要精准：即到 2020 年，要实现重点扶贫县和 14 个连片贫困区中 832 个贫困县，7000 万人口的脱贫目标。目前，这个计划正在顺利实施中。到去年末，贫困人口数量减少到 3046 万人。第二是脱贫的标准要精准：虽然目前并没有给定到 2020 年这些标定人口的纯收入数量标准，但却已经给了定性目标：即到 2020 年稳定实现农村贫困人口不愁吃，不愁穿，义务教育，基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农民

人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平。基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。第三是扶贫的措施要精准。主要是宏观措施要实，总共制定了六大政策（详见附件一），要求逐一落实。第四是考核要到位。要强化扶贫开发工作领导责任制，把中央统筹、省负总责、市（地）县抓落实的管理体制，片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制，党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制，真正落到实处。责任制要从省委书记做起，层层签订责任书，人人保证落实责任。

二、金融机构面临的新任务和新要求

在这个背景下，中央对金融机构参与精准扶贫工作提出了明确的任务和要求，国务院要求把银行开展普惠金融服务情况作为区别监管政策的重要参考，并制定专项监管考核办法，安排专项激励费用，细化尽职免责办法等。人民银行，财政部，银行和保险业监督管理委员会等也都制定了相应的激励和考核评价办法（详见附件二）。一些地方政府也给予财政贴息，出资建立担保公司等，使金融机构在参与精准扶贫工作中，有目标，有责任，有考核，有动力，工作成效明显提高。

针对不同金融机构的特性，中央也提出了不同的定位和要求。体现在政策性金融机构重点是做好易地扶贫搬迁，基础设施和新型城镇化建设项目的储备，筛选和融资服务工作，利用低成本，



长周期的开发性资金改善贫困地区的外部环境；大型商业金融机构则侧重向贫困地区延伸服务网点，扫除盲区，实现金融服务全覆盖。同时重点支持这些地区特色优势产业和涉农龙头企业，专业合作社，家庭农场，专业大户等新型经营主体，为贫困人口提供就业和创业机会，为当地经济注入活力；农村商业银行，信用社和村镇银行侧重于提供对当地农民和贫困户的小额贷款，使他们能够享有普惠金融服务。当然，这些金融机构的服务对象和业务也会有一定的交叉和竞争，但基本分工界限是清晰的，考核评价的范围和质量是能够把握的。

三、金融机构参与精准扶贫的方式和途径

与以往主要由金融机构自发地选择扶贫方式和路径不同，这次精准扶贫工作的规划性和组织性得到很大提升，也使得金融机构的系统性和协调性逐步展现出来。

一是资金的整合能力得到提高。财政资金，企业资金，社会资金和金融资金有机结合与优化配置的平台更加宽广，流向更加精准。二是信用环境得到改善。在政府和扶贫专业机构的支持下，扶贫对象的信息更加对称，“龙头企业+农户”“农户信用评分+信用额度优惠”，“银证保链接小额贷款”模式普遍推进。在贫困地区中，土地承包权，经营权抵押贷款，林权抵押贷款，农民房屋和宅基地抵押贷款等占比逐步提升，农村生产要素确权，登记，评估市场开始建立起来，产权清晰的农村集体房屋，土地，机器

设备等也都可以作为抵押标的，使农村和农民的物化财产也可以通过市场定价和流通。三是互联网金融业务开始延伸到精准扶贫领域。不少金融机构利用互联网信息手段，搭建农村与城市消费者的供需平台，把农民的农产品推销出去，把农民需要的生产和生活资料引进来，拉动农村市场，提升农民生活素质。特别是一些金融机构通过网上银行，电话银行，手机银行等为农民提供自助循环授信和各类汇兑，理财业务，大大方便了农民，节省了交易成本，弥补了自身能力的不足。四是一些金融机构立足于激发内部经营活力。例如建立了“三农事业部”，“扶贫事业部”等，通过专门设立机构，专门制定市场准入标准，专门配备人员，专门制定风险容忍度，专门设立考核评价体系，专门建立信息服务系统，专门配置激励资源等，体现对特定的扶贫地区，特定的扶贫客户提供特制的扶贫金融服务，使得精准扶贫的精细化程度明显改善。

四、金融机构参与精准扶贫的商业模式选择

通过农行在最具扶贫特征的西藏，宁夏固原地区的两个实践案例来展示：

案例一：2013年到2017年农行西藏分行农户贷款的变化。

西藏自治区并没有设立农村信用社，农户贷款主要由农行发放。到2017年末，西藏农行的农牧民贷款户共53万户，比2013年末增加6万户；贷款余额215.82亿元，比同期增加121.66亿



元。户均贷款余额 4.06 万元，同比增加 2.9 万元。农牧民贷款获得率超过 90%，成为全国农牧户贷款获得率最高的省区。同期不良贷款率 0.16%，同比降低 0.14 个百分点。存贷款利差 4.52%，同比提升 0.75%。4 年间，共设立了各类“三农”金融服务网点 5271 个，同比增加 3852 个，行政村覆盖率达到 81.5%。

案例二：农行宁夏分行固原地区分行 2013 年到 2017 年农户贷款的变化。

固原地区是中国目前最贫穷的农村地区之一，史称“苦脊甲天下”。2017 年末，该行贷款农户 1.28 万户，比 2013 年增加 0.83 万户。贷款余额 12.82 亿元，同比增加 6.91 亿元。农户贷款占各项贷款余额之比为 25.28%，同比增加 2.91 个百分点。农户不良贷款率 0.14%，同比下降 0.03 个百分点。存贷利差 4.63%，同比下降 1.17%。人均净利润 55.43 万元，同比增加 30.84 万元。

通过这两个案例可以看出，尽管可能会有一些不可比因素，例如西藏对金融机构的补贴较多，固原地区回族较多，素有经商的习惯，贷款质量相对较高等。但贫困的制约因素也是显而易见的。所以是否可以得出一个结论：金融机构参与精准扶贫工作与自身的发展目标并不完全矛盾，只要自身精心组织经营和管理，同时与当地政府，客户，监管机构，其他金融机构等密切协同，形成合力，金融业务也是可以实现良性发展的。所以，金融机构参与精准扶贫工作的“双赢”结果也是可以乐观期待的。

附件一

精准扶贫工作的六大政策

一是贫困县摘帽不摘政策；

二是贫困户孩子上高中，中职免学杂费；

三是贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围；

四是加大互联网+扶贫：实施电商扶贫工程。加快物流配送体系建设，支持邮政，供销合作等系统在贫困地区建立网点，支持电商企业拓展农村业务，加强农产品网上销售平台建设。加强电商人才培养，给予部分网点，人群以费用补助等。

五是加大财政扶贫投入力度；

六是国开行，农发行设立扶贫金融事业部，依法享受税收优惠。农行，邮储，农信社等金融机构要延伸服务网络，创新金融产品，增加贫困地区信贷投放。对有稳定还款来源的扶贫项目，允许采用过桥贷款方式，撬动信贷资金投入。特别是财政支持力度要加大，在转移支付，贫困人口医疗，孩子上学等方面要有实质性政策。财政的兜底作用要增强。

微观措施也要求具体到位：体现在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准。要坚持因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，区别不同情况，做到对症下药、精准滴灌、靶向治疗，不搞大水漫灌、走马观花、大而化之。要因地制宜研究实施“四个一批”

的脱贫计划，实现贫困人口精准脱贫。

PBCSF



附件二

有关部门引导金融机构参与扶贫工作的政策措施和要求

一、货币政策

1. 差别存款准备金率。对普惠金融领域贷款（包括建档立卡贫困人口贷款、单户授信小于500万元的小型微型企业贷款等）贷款增量或余额占全部贷款增量或余额达到一定比例的商业银行实施定向降准。第一档为前一年上述贷款余额或增量占比达到1.5%，存款准备金率可在人行公布的基准档下调0.5个百分点；占比达到10%的可按累进原则在第一档基础上再下调1个百分点。（人民银行《关于对普惠金融实施定向降准的通知》银发〔2017〕222号文）

2. 扶贫再贷款。对832个国家重点贫困县和省级扶贫开发工作重点县的农村信用社、农村商业银行、农村合作银行和村镇银行设立扶贫再贷款，实行比支农再贷款更优惠的利率。（人民银行《关于开展扶贫再贷款业务的通知》银发〔2016〕91号）

二、财税政策

3. 增值税和所得税减免。自2017年1月1日至2019年12月31日，对金融机构农户小额贷款（单笔且该农户贷款总额在10万元以下）的利息收入免征增值税；对金融机构农户小额贷款的利息收入，在计算应纳税所得额时按90%计入收入总额。贫困户贷款符合农户小额贷款条件的，可享受上述政策。（财政部《关于延续支持农村金融服务有关税收政策的通知》财税〔2017〕44号）



4. 扶贫贷款贴息。对国家和省扶贫开发工作重点县及非重点县的贫困村发放的到户贷款、项目贷款（扶贫龙头企业和农村中小型基础设施及社会事业项目等贷款）进行贴息，扶贫贷款及贴息资金的管理、使用和效益统一由地方负责。（国务院扶贫办《关于全面改革扶贫贴息贷款管理体制的通知》国开办发〔2008〕29号）

5. 政府增信和风险补偿。建立健全贫困地区融资风险分担和补偿机制，支持有条件的地方设立扶贫贷款风险补偿基金和担保基金，专项用于建档立卡贫困户贷款以及带动贫困人口就业的各类扶贫经济组织贷款风险补偿。（人民银行等七部委出台的《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》（银发〔2016〕84号））

6. 扶贫小额信贷贴息和风险补偿政策。扶贫小额信贷是为建档立卡贫困户量身定制的金融精准扶贫产品，其政策要点是“5万元以下、3年期以内、免担保免抵押、基准利率放贷、财政贴息、县建风险补偿金”。各地可统筹安排财政扶贫资金，对符合条件的贷款户给予贴息支持。有条件的地方可根据实际情况安排资金，用于补偿扶贫小额信贷发生的坏账损失。（国务院扶贫办等部委出台的《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》国开办发〔2014〕78号、银监会等五部委出台的《关于促进扶贫小额信贷健康发展的通知》银监发〔2017〕42号）

7. 西藏地区补贴政策。中央财政对西藏金融机构在西藏发放



并使用的贷款，实施差异化特殊费用补贴政策，补贴标准因地区不同分为 2%-7.5%不等。中央财政对各金融机构在西藏设立的基层分支机构给予特殊费用定额补贴，补贴范围为不含拉萨市所属县的其他县及以下地区分支机构，补贴金额为每个分支机构每年 35 万元。对西藏金融机构因执行优惠贷款利率形成的利差损失，继续给予 2%的利差补贴。（财政部《关于实施西藏自治区金融机构利差补贴和特殊费用补贴有关问题的通知》财金〔2011〕183 号）

三、业务和金融方式创新

8. 设立普惠金融事业部。大中型银行设立普惠金融事业部，聚焦小微企业、三农、创新创业群体和脱贫攻坚等领域。国家开发银行、农业发展银行分别设立扶贫金融事业部。（银监会等 11 部委出台《关于大中型商业银行设立普惠金融事业部实施方案》（银监发〔2017〕25 号）、2015 年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》）

9. 无还本续贷。对于贷款到期仍有用款需求的贫困户，支持银行业金融机构提前介入贷款调查和评审，脱贫攻坚期内，在风险可控的前提下，可以无须偿还本金，办理续贷业务。（银监会《关于促进扶贫小额信贷健康发展的通知》银监发〔2017〕42 号。按照《贷款通则》第十七条“借款人申请贷款应符合“原应付贷款利息和到期贷款已清偿；没有清偿的，已经做了贷款人认可的偿还计划”规定，以及银监会出台的“三个办法、一个指引”，借



新还旧方式不完全被监管认可，目前监管部门主要鼓励对贫困户、小微企业实施无还本续贷政策。)

10. 扶贫专项金融债。国家开发银行、农业发展银行发行政策性金融债，按照微利和保本的原则发放长期贷款，中央财政给予90%的贷款贴息，专项用于易地扶贫搬迁。(2015年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》)

四、监管政策

11. 放宽贫困地区机构准入。对银行业金融机构在贫困地区的乡、村设立服务网点实行更加宽松的准入政策，攻坚期内严格控制贫困地区现有机构网点撤并。(人民银行等七部委出台《中国银监会关于银行业金融机构积极投入脱贫攻坚战的指导意见》银监发〔2016〕9号)

12. 资本计量。在计算资本充足率时，对贫困地区符合政策规定的涉农和小微企业贷款适用相对较低的风险权重。(人民银行等五部委出台的《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》银发〔2016〕84号)

13. 提高不良贷款容忍度。对于银行业金融机构扶贫小额信贷不良率高出自身各项贷款不良率年度目标2个百分点以内的，可以不作为监管部门监管评价的扣分因素。对深度贫困地区银行业金融机构个人精准扶贫贷款不良率高于自身各项贷款不良率年度目标2个百分点以内的，可在监管部门监管评价中给予一定的容忍



度。（银监会《关于促进扶贫小额信贷健康发展的通知》银监发〔2017〕42号、人民银行等四部委出台的《关于金融支持深度贫困地区脱贫攻坚的意见》银发〔2017〕286号）

五、考核政策

14. 金融扶贫政策效果评估。对 832 个国家贫困县以及其辖区内银行业金融机构进行评估，评估结果作为实施宏观审慎评估（MPA）、扶贫再贷款、在银行间债券市场发行债务融资工具和金融产品创新试点、金融机构年度综合评价的重要参考。（人民银行等五部委出台的《关于开展金融扶贫政策效果评估的通知》银发〔2017〕19号）

15. 精准扶贫贷款投放。精准扶贫贷款增速要高于各项贷款增速，扶贫小额信贷和精准产业扶贫贷款增速总体高于各项贷款增速。（《中国银监会办公厅关于做好 2018 年银行业三农和扶贫金融服务工作的通知》（银监办发〔2018〕46号））

16. 深度贫困地区贷款投放。2020 年以前，深度贫困地区贷款增速力争每年高于所在省贷款平均增速。（人民银行等四部委出台的《关于金融支持深度贫困地区脱贫攻坚的意见》银发〔2017〕286号）