

# “三农”决策要参

2018 年第 1 期（总第 219 期）

清华大学 中国农村研究院

2018 年 2 月 27 日

---

## 精准扶贫与金融创新

**内容摘要：**金融是实现精准扶贫的重要手段，它既为扶贫提供资金保障，还推动两者间形成一些有效的制度安排，如信用机制。首先，要从政策性金融与商业性金融、间接融资与直接融资等五大关系中进一步理解为什么在推动精准扶贫中要强调金融创新；其次，通过安康案例、沅陵案例、中国工商银行的贵州极贫乡镇基金、山东首单社会效应债券等多个案例反映出在精准扶贫实践中已存在多种形式的金融创新；第三，从典型案例的剖析中分析其创新点、作用和不足。总之，金融助推精准扶贫，不是简单的信贷投放，而是要强调以多种金融创新的方式来实现金融服务与精准扶贫的有效融合。

**关键词：**精准扶贫 金融创新 典型案例

金融是实现精准扶贫的重要手段。在金融助力脱贫攻坚的工作中，需要探讨精准扶贫与金融创新之间的关系，有许多典型案例能反映出金融创新在精准扶贫中的作用。

## 一、从五大关系中理解精准扶贫与金融创新

为什么在推进精准扶贫中要强调金融创新？这要从五大关系说起。

一是政策性金融、公益性金融与商业性金融的关系。过去认为，精准扶贫更多属于公益性或政策性金融的问题，现在需要强调是以市场化为主导的商业金融如何参与精准扶贫的问题，既要讲资金投入又要讲风险防控，既要精准定位又要可持续发展，既要坚持市场化又要运用好扶持政策。

二是间接融资与直接融资的关系。在当前融资渠道以间接融资为主的背景下，要考虑能否以及如何让直接融资共担扶贫重任。

三是涉农金融机构与全部金融机构的关系。当前重点强调涉农金融机构回归本源和支持精准扶贫，但涉农金融机构仅是庞大金融体系中的一部分，全部金融机构以不同方式、不同程度地参与精准扶贫，才能真正体现普惠金融思想。

四是正规金融与非正规金融的关系。正规金融机构参与精准扶贫是义不容辞的社会责任，而有些非正规金融组织虽然没有金融牌照但实际上也参与了金融扶贫，如贫困村资金互助社、一些小额贷款公司如中和农信、新金融旗下部分放贷组织等。这些非正规金融组织发挥了金融扶贫作用。但也有的是假扶贫，或借扶贫之名，行

乱办金融之实。所以，对非正规金融组织需要有统一的鉴别和管理。

五是存量金融供给与增量金融供给的关系。由于不同贫困地区和不同贫困人群差异较大，需要金融扶贫定位精准和方式多样。既要发挥现有的金融机构和金融产品在精准扶贫中的作用，也要从创新制度供给的角度新增金融供给和产品创新以满足差异化的金融需求。

## 二、从相关文件中了解金融参与精准扶贫的总体部署

金融监管部门和金融机构积极参与了精准扶贫攻坚战。

一是七部委联合发文《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》（银发〔2016〕84号），不仅提出了金融助推脱贫攻坚工作的总体要求，让贫困地区金融服务到村到户到人，还强调精准对接脱贫攻坚多元化融资需求，特别是精准对接贫困地区发展规划、特色产业、贫困人口就业就学、易地扶贫搬迁、重点项目和重点地区等领域的金融服务需求，而且鼓励和支持贫困地区符合条件的企业发行企业债券、公司债券、短期融资券、中期票据、项目收益票据、区域集优债券等债务融资工具，并设立扶贫再贷款和适当提高贫困地区不良贷款容忍度，通过充分发挥各类金融机构助推脱贫攻坚主体作用和完善精准扶贫金融支持保障措施，从而全面改进和提升扶贫金融服务，增强扶贫金融服务的精准性和有效性。

二是《中国证监会关于发挥资本市场作用服务国家脱贫攻坚战略的意见》（中国证券监督管理委员会公告〔2016〕19号），从IPO、新三板、债券市场的注册制度，和对上市公司、期货公司、以及证

券公司、基金公司等市场主体的政策鼓励方面着手，利用资本市场推进扶贫攻坚，改“输血”为“造血”。

三是《中国人民银行关于建立金融精准扶贫贷款专项统计制度的通知》（银发〔2016〕185号），要求相关金融机构每季度末向“金融统计监测管理信息系统”报送精准扶贫贷款数据，从统计监测管理层面推动和规范了精准扶贫贷款业务。例如，2017年中国农业银行创新精准扶贫产品12个，累计投放精准扶贫贷款1729亿元（人民银行统计口径），累计服务带动建档立卡贫困人口449万人；截至2017年年末，精准扶贫贷款余额2878亿元，服务带动贫困人口665万人；设立精准扶贫产业基金2支，审批金额34亿元。又如，2017年贵州省精准扶贫贷款余额为3931亿元，同比增长50.4%，资金投入总量位居全国前列。

### 三、从典型案例中探索助推精准扶贫的金融创新

案例分析能更真实、深刻地反映金融创新在精准扶贫中的重要性，也反映出正规金融和非正规金融通过不同方式在精准扶贫中发挥作用。

#### （一）安康案例

根据2016年6月陕西安康实地调研发现，陕西省安康市地处秦巴连片贫困山区，面对农民收入低和作为核心水源区限制开发面积大的两难问题，该地依托富硒产业，通过土地流转和务工模式、订单模式、合作社模式等多种形式实现精准对接，探索了多元的精准扶贫对接模式，其中，一种创新是“政府+省供销集团+龙头企业（或

合作社)+贫困户”的产业精准扶贫发展模式。该模式的具体运作方式是：明确产业精准扶贫资金所有权属于贫困户，由县级政府代表贫困户行使出资人权力；扶贫资金通过供销集团以资本的形式投入龙头企业（合作社），由供销集团负责保值增值；供销集团按投资额的2%筹集风险保证金，2%共建农产品销售网络，1%共同打造农产品品牌；同时，龙头企业必须安排一定比例的贫困户到企业就业或帮扶其发展相关技能；按照优先股的原则，龙头企业（合作社）每年按照投资额的5%通过供销集团返还县政府，由县政府统筹安排用于脱贫。

例如，安康市紫阳县是限制开发的国家级贫困县，全县35万人口中，贫困人口有9.52万人。2015年，该县与陕西供销企业集团签署合作协议，委托该集团将3500万元现代农业产业精准扶贫资金投资到县内农业产业龙头企业。经过考察，省供销集团将该县委托的扶贫资金以股权形式注入紫阳富硒食品有限公司、紫阳县开源富硒科技发展有限公司，实施现代农业产业精准扶贫，计划在3年内带动1050户贫困户增收脱贫。在省供销企业集团的帮助下，两家公司通过带动种植、订单让利收购、土地流转、入场务工、技能培训等综合措施，促进贫困户获得多重收益。截至2016年年底，该县获得省供销集团返还的投资收益共181.8万元。该县按照现代农业产业精准扶贫股权投资收益资金分配方案，以“平均收益”和“激励资金”两部分分配到两家企业帮带的贫困户。“平均收益”按照1000元/户的标准，平均兑付到项目带动的1050户在册贫困户；“激励资金”

按照 200 元/亩的标准，根据项目带动贫困户订单生产种植面积进行核算、兑付。2016 年，分红最多的可达到 4000 元，最少的能达到 1200 元。

安康案例是陕西省精准扶贫的典型模式。这是一种由政府主导，依托供销集团和龙头企业实现扶贫资金保值增值，并通过产业发展形成贫困户多种形式收益，最终实现“取之于贫困户并用之于贫困户”的扶贫模式。不过，由县级政府代表贫困户行使出资人权利的做法，值得商榷和关注。

## （二）沅陵案例

湖南省怀化市沅陵县是国家级贫困县，贫困人口 7.98 万人，而该县凉水井镇王家岭村的贫困发生率为 22.45%，远高于全国平均水平<sup>①</sup>。为了带领村民脱贫致富，王家岭村党支部书记发起成立了王家岭蛋鸡养殖专业合作社，借助精准扶贫契机，与产业发展相结合，针对贫困户社员的不同情况，因地制宜，分类扶贫，实施了吸纳社员、资金互助、资本参股和就业带动四种帮扶方式，帮助贫困户社员 30 户、贫困人口 94 人成功脱贫，完成了全村近一半贫困人口的脱贫任务。

（1）吸纳社员帮扶。合作社将本村有劳动能力和一定经济基础、又有参与合作社发展意愿的贫困户吸纳为社员，由合作社提供鸡苗、饲料等，并按市场价负责回收，安排专业技术人员“一对一”进行

---

<sup>①</sup>汪小亚：《依托农民专业合作社 探索精准扶贫新模式——湖南沅陵县王家岭蛋鸡养殖专业合作社案例》，《“三农”决策要参》，2016 年第 1 期。

技术、防疫指导，实现贫困户养殖户的低风险、高回报。通过吸纳为社员的帮扶方式，共帮扶 6 户贫困户社员（共 19 人）成功实现产业脱贫。

（2）资金互助帮扶。合作社为本村有劳动能力且具有参与合作社发展意愿但资金实力不足的贫困户提供互助金。该合作社发起成立了内部的农民创业资金互助部，贫困户社员养鸡可按每只鸡 10 元、种植蔬菜社员可按每亩地 5000 元的标准申请互助金，年利率为 8%~12%，低于当地农村信用社贷款利率。已有 3 户贫困户（共 8 人）获得互助金 11.5 万元，通过“资金+产业”的帮扶方式实现脱贫致富。

（3）资本参股帮扶。针对劳动力少和管理能力的贫困户，合作社采取吸收其资金参股和土地参股两种方式，让贫困户获得参股分红的收益。有 14 户（共 44 人）通过资本参股帮扶方式实现了脱贫致富。

（4）就业带动帮扶。针对综合素质相对差、但有劳动力的贫困户，合作社优先安排其在社内的养鸡场、仓贮中心、有机肥厂和蔬菜基地等的合适岗位就业，保证年收入不低于 1.4 万元。有 7 户（23 人）通过就业创收基本实现脱贫致富。

值得关注的是，该合作社在扶贫中充分发挥了金融的作用。根据沅陵县政府的扶贫政策，贫困户社员依据信用等级状况，可以从银行获得 2 万至 5 万元不等的小额信用贴息贷款。该合作社允许贫困户将这类小额贴息贷款入社作为参股资金，享受分红收益；而这

类小额贴息贷款由合作社向银行提供担保，并负责偿还本息。合作社按贫困户的参股资金额度进行分红，确保每个贫困户每年不少于6000元的保底分红收益，上不封顶。这是通过债权转股权的方式，让有限的资金获得相对确定的保本分红收益，这种方式在融资过程中需要进一步明确权属关系和加强风险防范，但总体来看，该合作社“分类+精准”的扶贫模式，取得较好成效。

### （三）中国工商银行的贵州极贫乡镇基金

贵州是中国脱贫攻坚的主战场。经国家发改委批准，贵州省财政厅发起设立了贵州脱贫攻坚投资基金，总规模3000亿元。其中财政出资300亿元、募集金融资本等社会资金2700亿元。目前，贵州脱贫攻坚投资基金子基金已有4支，包括扶贫产业子基金、极贫乡（镇）子基金、高速公路交通子基金、城乡供水巩固提升子基金，总规模达2323亿元。截至2017年年底，贵州各项扶贫基金运行平稳。扶贫产业子基金计划投资1200亿元，贵州省累计通过投资评审项目882个，计划投资685.24亿元；极贫乡（镇）子基金计划投资173亿元，已拨付资金70.48亿元，使用资金30.51亿元；高速公路交通子基金计划投资750亿元，已启动实施；城乡供水巩固提升子基金计划投资200亿元。

中国工商银行的贵州极贫乡镇基金，是脱贫攻坚基金落地的首支子基金，实现了银行通过信托计划参与扶贫基金投资，以公益性项目投资助力精准扶贫，覆盖20个极贫乡镇、17.3万贫困人口。本基金是国家将“精准扶贫、精准脱贫”纳入“十三五”规划后，全



国首支百亿规模、资金投向全部为极贫乡镇脱贫项目的专项扶贫基金。工商银行理财资金通过信托计划参与基金投资，规模 163 亿元，期限 15 年，由贵民投资有限责任公司回购信托计划持有基金份额，回购资金来源为贵州省财政厅与贵民投资有限责任公司签署的《政府购买服务协议》中明确纳入省级财政预算的购买服务支出资金。工商银行是省政府独家财务顾问和唯一基金合作的金融机构，全额认购了 163 亿元基金份额；全程跟踪并完成交易结构设计、方案完善、协议文本梳理等顾问工作。该基金开辟了一条银政合作、深入推进精准扶贫的新路子。

#### （四）山东省首单社会效应债券

2016 年 12 月 23 日，全国首单社会效应债券——山东省沂南县扶贫社会效应债券，在银行间市场交易商协会完成注册及资金募集。该单债券采取非公开定向发行方式，募集资金 5 亿元，主要投向沂南县扶贫特色产业项目、扶贫就业点、扶贫光伏电站、扶贫公共服务和基础设施配套等“六个一”扶贫工程。

山东沂南扶贫社会效应债券吸收借鉴了国际上社会效应债券的基本原理，遵循市场化原则，在发行主体上，沂南县城建设发展有限公司作为债券发行方和项目管理方，青岛银行和中国农业银行为主承销商，沂南县“六个一”扶贫工程具体实施部门作为服务提供方，中国农业发展银行、青岛银行、齐鲁银行、临商银行、青岛农商银行 5 家机构作为定向投资人，中国扶贫协会作为债券募集资金扶贫效果评估方，沂南县政府依法与债券发行方签订“六个一”

扶贫工程政府购买服务协议，在存续期内定期向债券发行方采购扶贫服务。在收益结构上，采用“本金保证+收益浮动”的方式，根据募集资金扶贫效果第三方评估结果实行阶梯定价。

山东沂南扶贫社会效应债券的成功发行，是社会效应债券模式与我国精准扶贫工作相结合的重要创新成果，同时也丰富了银行间债券市场产品体系，增强了对公共服务领域的投融资服务功能，对于拓宽市场主体社会责任投资渠道，实现债券市场与社会事业共同发展，具有重要意义。

总之，以上几个案例从不同角度反映出金融助推脱贫攻坚。此外，通过金融创新推动精准扶贫还有许多途径，如股权融资产品与扶贫工作有许多契合点，产业基金对脱贫攻坚也具有积极作用。因此，金融助推精准扶贫，不仅仅是简单的信贷投放，还可以通过更多金融创新的方式来实现金融服务和精准扶贫的有效对接。

中国银行非执行董事、研究员  
清华大学中国农村研究院学术委员会委员

汪小亚



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）