

# “三农”决策要参

2018年第14期（总第232期）

清华大学 中国农村研究院

2018年6月20日

## 要注意防控脱贫攻坚中潜伏的风险

**内容摘要：**我国脱贫攻坚目前正在大步有序推进。此时需要保持清醒的头脑，紧密关注并积极防控脱贫攻坚中潜伏的各种风险。我国脱贫攻坚过程中潜伏着一些需要引起高度重视的风险，包括金融风险、财政风险、返贫风险和社会风险。这些风险，将在一定程度上影响脱贫攻坚的进程、质量和可持续性。要正确看待打赢脱贫攻坚战和防控风险的关系，减少和杜绝以质量换时间、以风险换进度的不当做法；要通过调研，尽快摸清各地脱贫攻坚中潜伏的主要风险的类型和可控程度、成因，评估这些潜伏风险对不同地区脱贫攻坚的现实影响和潜在影响；并在调研和分析的基础上，研究和制定相应的防控措施。

**关键词：**脱贫攻坚 风险 防控

我国政府将打好脱贫攻坚战作为决战全面建成小康社会的关键战役，并为此制定了一整套的政策和措施，集中全国的资源，来实现到 2020 年现行标准下扶贫对象脱贫、贫困县摘帽和解决整体贫困问题的目标。可以相信，在正常条件下，中国能够依靠自己的政治和制度优势实现预定的脱贫攻坚目标。但是，也要看到脱贫攻坚中确实潜伏着较大的经济社会风险以及返贫风险，影响我国脱贫攻坚的质量和效果可持续性。对此，需要未雨绸缪，采取针对性的有效措施加以防患和控制。

## 一、我国脱贫攻坚中潜伏的主要风险

我国脱贫攻坚过程中，由于担心任务完不成或工作不踏实、不细致等原因，少数政策设计和扶贫工作潜伏着一些需要引起高度重视的风险，主要是金融风险、财政风险、返贫风险和社会风险。

### 1. 金融风险

为了保证脱贫攻坚的资金需求，中国政府极大地放宽了精准扶贫贷款的安全标准，这将增加贷款的拖欠风险。为了应对精准扶贫增加的农户金融需求，近两年中国金融监管部门牵头，连续出台了多项支持建档立卡扶贫对象金融服务的政策。2016 年 4 月，中国银监会发布《关于银行业金融机构积极投入脱贫攻坚战的指导意见》，要求对所有有贷款意愿和一定还款能力的建档立卡贫困户 5 万元以下、3 年以内的贷款，采取信用贷款方式，不设抵押担保门槛，以优惠利率提供。2017 年 7 月，中国银监会、财政部、中国人民银行、保监会和国务院扶贫办发出《关于促进扶贫小额信贷健康发展的通

知》，进一步明确了扶贫小额信贷的政策要点，将其概括为“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”（俗称“530扶贫小额贷款”）。并且，罕见地确定了对于银行业金融机构投放扶贫小额信贷过程中达到尽职要求的，出现还款风险将会免于追究责任的政策。据统计，到2017年年底，扶贫小额信贷累计发放超过4000亿元，共支持了1100多万贫困人口<sup>①</sup>。其中，中国农业银行2017年年末精准扶贫贷款余额2878亿元，比年初增加844亿元<sup>②</sup>。

扶贫小额贷款的快速增长，与地方政府介入支持龙头企业或专业合作社与贫困农户合作有关。据了解，相当部分贫困户借到的扶贫小额贷款，实际上都是转借给地方政府授意或支持的扶贫龙头企业或专业合作社使用，借款人每年从中获得一定数量的固定或浮动收益。作为接受贫困户贷款的一种配套政策，扶贫龙头企业和专业合作社同时还能够从政策性银行获得贷款支持。这样的安排容易使接受贷款的扶贫对象和使用贷款的扶贫龙头企业或合作社产生拖欠还款的道德风险，类似的风险从1996年至2000年政府扶贫小额贷款的高拖欠中已得到过证明。此外，中央政府对于银行业金融机构投放扶贫小额信贷过程中达到尽职要求、出现还款风险将会免于追究责任的政策，也为扶贫小额贷款拖欠埋下了政策性风险和道德风险。

---

<sup>①</sup>根据农发行和农行公布的2017年精准扶贫贷款数据估计。

<sup>②</sup>“农行2017年末精准扶贫贷款余额2878亿元”，中证网，2018年3月6日。

易地扶贫搬迁贷款是扶贫贷款的重点之一。2017年年底，仅农发行易地扶贫搬迁贷款余额就有2530亿元，多数由地方政府担保。这部分贷款，一方面受地方财政能力影响，存在较大还款风险；另一方面，其中贷给同步搬迁非贫困农户的贷款，用户也可能以受到了不公平待遇（扶贫对象可得到更多建房补贴等）的理由拒绝还款。

产业扶贫贷款和基础设施贷款在扶贫贷款中占比最大。农发行12649亿元精准扶贫贷款余额中，产业扶贫贷款和基础设施贷款估计超过2/3。2017年，农行在832个国家扶贫重点县年末贷款余额8151亿元，主要用于基础设施、主导产业、民生工程。这部分贷款不同程度地存在着风险。

## 2. 财政风险

前述以各种名义发放的精准扶贫贷款和贫困地区发展贷款，绝大多数都是由政府平台担保的。政府扶贫贷款风险担保放大的贷款倍数从5倍到十几倍不等。由于前面谈到的相当部分贫困户没有直接使用贷款，以及使用贷款的企业接受贷款是以安排一定数量的扶贫对象就业或带动一定贫困户脱贫作为条件的，一旦出现还款风险，地方政府不仅会损失通过各种方式筹集的风险担保资金，还负有还款的连带责任。考虑到部分贫困县使用的政府担保的扶贫贷款数额过大、贷款倍数过高，同时地方财力比较小，地方政府所负的债务风险值得高度警惕。

## 3. 产品同构风险

2016年以来，中国贫困地区集中投入了超过1万亿元的资金用

于产业扶贫。而贫困地区相似的自然条件，使大量的资金投向具有资源优势的果品、畜禽、药材、蔬菜等农产品的生产和加工，存在非常严重的产品同构情况。这些在差不多时间的投入会在相同的时间进入收获期和上市期，如果没有差异化的品牌和经营策略支持，将会形成低价竞争的局面，造成增产不增收，这对扶贫对象和贫困地区来说有可能是灾难性的。事实上，近两年一些贫困地区已出现了部分农产品滞销、价格暴跌，导致脱贫户减收甚至返贫的情况。

#### 4. 返贫风险

返贫风险是对打好脱贫攻坚战的直接威胁。返贫风险，除了受个体经营因素影响外，主要源于宏观经济形势和扶贫产业同质化。

2013 年以来，我国农民可支配收入保持了年均 7.7% 的增长速度，但低收入组农户收入增长出现了较大的波动。低收入组农户 4 年间有两年出现人均可支配收入下降的情况，2014 年和 2016 年低收入组农户人均可支配收入分别下降了 5.5% 和 4.4%（表 1）。

表 1 不同收入组农户人均可支配收入年真实增长率（单位：%）

	2014	2015	2016	2017
低收入组	-5.5	10.1	-4.4	8.5
中等偏下组	8.8	7.9	6.4	5.4
中等收入组	10.6	7.1	6.2	6.0
中等偏上组	11.8	6.7	6.2	6.4
高收入组	10.3	7.2	7.4	8.7
全国平均	9.3	7.5	6.2	7.3

数据来源：作者根据国家统计局数据计算。

由于低收入农户平均收入仅略高于扶贫标准<sup>③</sup>，其平均收入的下降极易导致部分低收入人群返贫。

低收入人群收入减少，相当部分源于宏观经济的影响，主要体现在 3 个方面：一是农产品价格的低位运行；二是外出务工行业结构的影响；三是对低收入政府转移支付及农业支持政策调整的影响。

2013 年以来我国主要农产品价格在低位运行（图 1），尤其是低收入农户收入形成中占比较重要地位的玉米等产品的价格较长时间持续低迷，在较大程度上影响了低收入农户的收入增长。

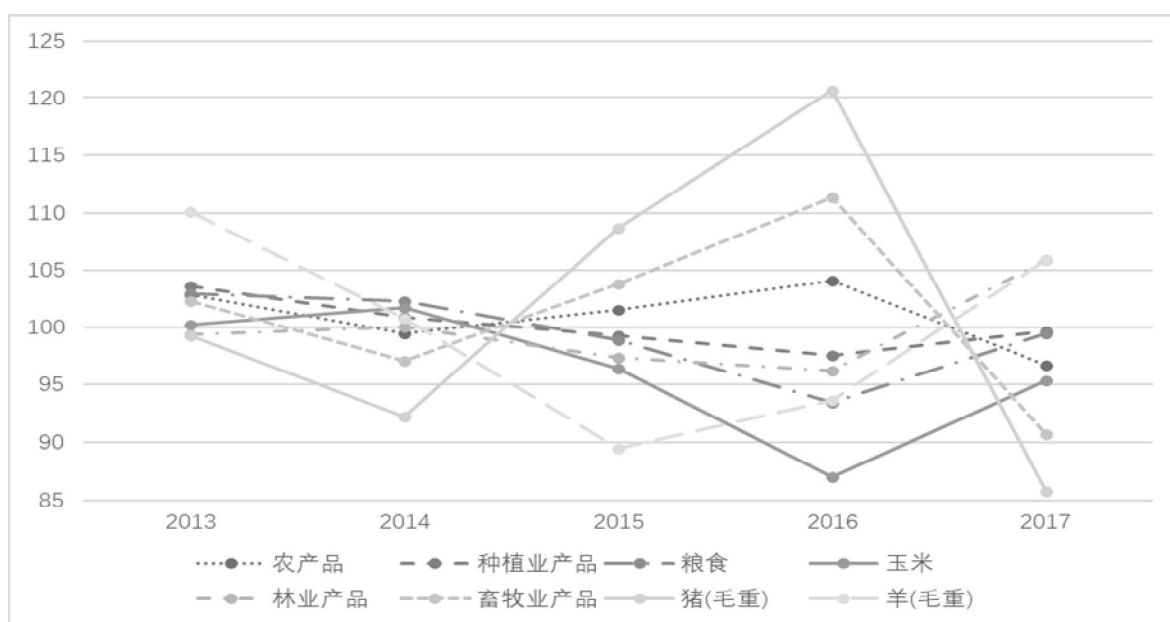


图 1 2013—2017 年农产品生产价格变化

近几年农民工就业的行业结构也发生了不利于低收入农户的变化。2013 年至 2017 年农民工在建筑业和制造业就业人数的比重分别

<sup>③</sup>2016 年底层 20% 低收入农户人均可支配收入仅比国家扶贫标准高 54 元，2017 年低收入农户人均可支配收入也仅比国家扶贫标准高 11.9%。

下降了 3.3 个和 1.5 个百分点，使以建筑业和制造业为主要就业方向的低收入劳动者<sup>④</sup>首当其冲。

与此同时，受国家财政收入增长明显放缓的影响，与低收入人群福祉相关的全国一般公共预算支出扣除扶贫资金后，在 2016 年出现了负增长（表 2）。

表 2 2012—2016 年中国与低收入人群福祉相关全国一般公共预算支出变化

支出项目	2012	2013	2014	2015	2016
财政对城乡居民基本养老保险基金的补助（亿元）	1041	1235	1349	1853	1908
最低生活保障（亿元）	1340	1441	1558	1665	1658
其中：城市最低生活保障金支出（亿元）	654	686	714	754	716
农村最低生活保障金支出（亿元）	687	755	844	911	941
新型农村合作医疗（亿元）	2035	2429	2732	3096	3025
退耕还林（亿元）	291	285	290	335	276
扶贫（亿元）	691	841	949	1227	2286
农村危房改造（亿元）	498	382	376	536	446
支持低收入人群财政支出合计（亿元）	5895	6612	7254	8713	9598
支持低收入人群财政支出变化率（%）	118	112	110	120	110
扣除扶贫资金后支持低收入人群财政支出变化率（%）	117	111	109	119	98
扶贫资金变化率（%）	127	122	113	129	186

同样值得注意的是，2016 年开始的农业“三项补贴”改革，客观上也减少了低收入农户的可支配收入。2016 年按承包耕地面积分

<sup>④</sup>据中国国家统计局《2016 中国农村贫困监测报告》，2015 年贫困地区外出就业的女性和男性劳动力在制造业、建筑业中就业的比重分别为 26%、18%和 17%、48%，也就是说，贫困地区外出农民工中在建筑业和制造业就业人数分别占其总外出就业人数的 35%和 20%左右。全国农村低收入家庭外出就业人数中在建筑业和制造业中的比重可能略高于这个比例。

配的农业支持保护补贴比前一年减少 151 亿元，相当于农业户籍人口每人减少了 16 元。而低收入农户从新增的支持粮食适度规模经营补贴中受益甚微。

## 5. 社会风险

中国精准扶贫中采取的以高强度投入标准、精准扶持占人口比例越来越小的扶贫对象的做法，一直就潜伏着可能引发农村社会不稳定的风险。但是中国政府通过经济增长和其他辅助政策的配套，加上有效的行政治理，使这些潜在的社会风险没有变成现实。然而，由于前面谈到近 4 年出现两次低收入人群平均收入绝对下降的情况，如果低收入农户的状况得不到有效的改善，这部分贫困边缘人群与扶贫对象之间的潜在利益冲突有可能显露出来，引发局部地区的社会不稳定。这需要引起高度的警惕和重视。

### 二、潜伏风险对打赢打好脱贫攻坚战的影响

打赢打好脱贫攻坚战，是今后 3 年我国决胜全面建成小康社会战略目标实现的要求。上述脱贫攻坚中潜伏的各种风险，将在一定程度上影响脱贫攻坚的进程、质量和可持续性。

**第一，潜伏的返贫风险、产品同构风险和社会风险，如得不到有效防控，可能威胁我国如期脱贫的进程。**现在我国脱贫攻坚进入最后的冲刺期，各地都将工作重点放在建档立卡扶贫对象的脱贫上。如果对潜伏的返贫风险和扶贫产品同构所含的风险不提前加以防患和控制，一旦出现较大规模的返贫风险，有可能影响甚至威胁如期打赢脱贫攻坚战的进程，进而影响全面建成小康社会的质量和信誉。



**第二，潜伏的多种风险将影响脱贫攻坚的质量。**在高风险下实现的脱贫肯定是不稳定、缺乏质量保证的。上述潜伏的多种风险，都可能在不同程度上降低我国脱贫攻坚的质量，造成虚假脱贫。

**第三，潜伏的金融风险 and 财政风险，可能影响这些风险较严重地区脱贫的可持续性。**前述脱贫攻坚中潜伏的风险，都可能影响脱贫的可持续性。尤其是潜伏的金融风险和财政风险一旦累积转变成现实的风险，将使受影响地区的金融体系和地方财政陷入难以维持的危境，从而影响这些地区脱贫的可持续性。

### **三、应采取有效措施防控风险**

面对我国脱贫攻坚中部分地区潜伏的风险，有关方面应该有清醒的认识，需未雨绸缪采取有效措施加以防控。

#### **第一，要正确看待打赢脱贫攻坚战和防控风险的关系**

打赢脱贫攻坚战是党和政府基于历史责任和现实条件做出的战略布局和负责任的安排，各级政府和相关部门无疑应该努力去实现。在时间紧、任务重的情况下，采取一些非常规的政策和措施也是必要和可以理解的。但是，以质量换时间、以风险换进度的做法绝非脱贫攻坚的初衷和努力方向。从已脱贫地区的经验来看，只要真正坚持精准扶贫、精准脱贫的方略，踏踏实实工作，打赢脱贫攻坚战和防控风险是可以兼得的。

#### **第二，通过调研，排查摸清潜伏风险的类型、程度**

为了减小和尽量避免潜伏风险对打好脱贫攻坚战的影响，当务之急是要通过调研，尽快摸清各地脱贫攻坚中潜伏的主要风险的类

型和可控程度，分析风险产生的原因，评估这些潜伏风险对不同地区脱贫攻坚的现实影响和潜在影响。

### **第三，区别风险类型、产生原因和可控程度，研究和制定相应的防控措施**

应该在对风险类型、产生原因和可控程度调研和分析的基础上，研究和制定相应的防控措施。比如对于返贫风险，一要加强对于全部扶贫对象尤其是已脱贫人口的动态监测，及时掌握和预判返贫风险；二要坚持脱贫后续扶持政策并保持必要的力度，补充和加强如农业保险等其他措施，减少返贫风险；三要根据宏观经济形势变化，适时帮助贫困边缘人群抵御返贫风险。又如对于金融风险，首先要清理高风险的金融扶贫产品和政策，并根据情况提出应对办法，对于已出现的户贷企用问题要分别情况，及时有效地处理解决，及时修补现行政策中存在的漏洞。

中国社会科学院贫困问题研究中心 吴国宝



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）