

DOI:10.19493/j.cnki.issn1673-8004.2019.04.003

扶贫小额信贷的问题研究

——基于安徽省萧县的调研分析

王小磊,邓留保

(安徽财经大学 金融学院,安徽 蚌埠 233030)

【摘要】扶贫小额信贷对扶贫成效具有杠杆作用,成为我国脱贫攻坚的重要手段。在分析萧县扶贫小额信贷实践探索的基础上,从扶贫小额信贷运行主要环节(前期宣传、政策实施、实施成效)发现一些亟待解决的问题。分析扶贫小额信贷理论与实践出现的偏差及原因,结合安徽省小额信贷扶贫现状提出相应的对策建议。

【关键词】扶贫小额信贷;精准扶贫;风险控制;可持续发展

中图分类号:F832.5 文献标志码:A 文章编号:1673-8004(2019)04-0016-06

一、引言

2014年12月10日国务院扶贫办等五部门发布《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》(国开办发〔2014〕78号)后,各地政府更加注重扶贫小额信贷在扶贫中的作用,鼓励贫困户积极申请扶贫贷款以提高贫困户家庭收入,使其摆脱贫困现状。积极开展扶贫小额信贷,为贫困户提供资金,让贫困户更好地发展项目,实现从“输血”到“造血”的转变,提升贫困户发展生产的能力。这既是充分发挥扶贫小额信贷在扶贫开发中起到杠杆作用的重要措施,又是提高农村经济水平、促进扶贫开发的有效手段。扶贫小额信贷并不是中央政府直接给予地方政府财政资金,而是一种依靠外部补贴(财

收稿日期:2018-09-16

基金项目:安徽财经大学研究生科学研究创新基金项目“小额信贷扶贫的瞄准机制与绩效评估”(ACYC2017115)。

作者简介:王小磊(1994—),女,安徽阜阳人,硕士研究生,主要从事金融扶贫研究;邓留保(1975—),男,安徽巢湖人,教授,主要从事金融工程研究。

政贴息)和外部担保(金融机构)的“特惠金融”,这有利于促进贫困户生产的积极性并解决财政资金不足而出现的“挤出效应”。我国实施扶贫小额信贷政策的目的是,由政府联合第三方金融机构向贫困户发放小额信贷,贫困户利用贷款资金发展、扩大产业,从而提高收入逐渐脱离贫困,保证脱贫后不再返贫。同时,贫困户通过扶贫小额信贷的支持,促进生产技术和自身“造血”能力的提高,带动整个区域的经济水平稳步上升,从而有效解决区域的贫困问题。因此,研究扶贫小额信贷在开展过程中出现的问题,对于我国金融扶贫政策的推进具有重要的意义。

目前国内外对扶贫小额信贷问题的研究主要分为两个方面:一方面,从政府、农户、金融机构这些微观个体的行为以及心理来分析扶贫小额信贷在实现脱贫时遇到的问题。Khandker等认为由于小额信贷机构的经营方式以盈利为目的,小额信贷在发放过程中会出现目标偏移的现象,不能有效消除贫困^[1]。魏灿秋等指出,2004年5月全国人大财政经济委员会金融支农问题调研组对金融支农问题在全国进行了专题调研,调研结果表明我国信贷资金投入严重不足,并且农村资金外流严重。由于农户信用评级调查难度较大,信用社的信用调查能力有限,加之缺乏一套行之有效的信用评级标准和方法,信用社为了回避风险,就只能采取农户联保方式贷款,许多找不到联保人的农户得不到小额信贷。农户从金融机构获得贷款困难,贷款满足率不高,在得到贷款的农户中,部分贷款需求并未得到满足^[2]。唐文浩等基于政府、金融机构、贫困农户三个相关方,从政策目标与运营机制、政策设计与配套支持、政策认识与贷款使用三个方面指出扶贫小额信贷出现瞄准偏差、还贷风险机制不健全、农民思想觉悟低等问题^[3]。另一方面,从金融机构或整个金融扶贫机制来分析扶贫小额信贷在助力脱贫攻坚时所遇到的体制机制问题。吴本健等认为,从金融机构的角度来看,如果扶贫小额信贷利率低于市场利率,并且政府补贴小于扶贫小额信贷利率与市场利率之间的差额,金融机构就缺乏发放和管理贷款的积极性,从而导致供应不足。利率水平长期持续偏低,继而发生寻租问题,农户的利益很可能被劫走。同时,金融机构以盈利为目的,将贷款发放给有能力偿还的企业,土地分配给富人,导致扶贫对象“不精准”,扶贫效果差^[4]。刘解龙等认为,金融扶贫存在机制性问题,自身的可持续发展体系不完善,难以改变贫困户的心理和行为,从而产生违约、从众、短期等问题,影响了金融扶贫可持续发展的成效。因此解决我国贫困问题,需要进行系统分析,增强金融扶贫的可持续发展的能力,进而提高精准扶贫、精准脱贫的成效,并实现可持续发展^[5]。

由以上分析可以看出,国内外学者对扶贫小额信贷在扶贫方面的作用大都持肯定态度,并且认为扶贫小额信贷是助推脱贫的主力军,发挥了极大的杠杆作用。但是,随着扶贫小额信贷政策在全国全面铺开,扶贫小额信贷实施过程中会遇到与理论相悖的问题,未能达到真正的政策目标。扶贫小额信贷发展时间不长,如何让小额信贷发挥更大的作用,如何让相关机构以及农户获得可持续发展,这是相关部门及学者积极探索的问题。因此,解决扶贫小额信贷在运行中出现的问题,成为眼下脱贫攻坚的重要任务。国内外学者大多从金融机构的整体运行机制和小额信贷运行中各微观主体两方面对影响小额信贷绩效进行研究,很少有学者从小额信贷在县级单位的运作环节研究小额信贷绩效的问题。笔者根据参加过几次扶贫调研的实践经验,并结合在萧县走访农户、访问萧县金融扶贫办等实地调研结果,从小额信贷运作流程的三个主要环节(前期宣传、政策实施、实施成效)分析每个环节中出现问题,具有

一定的实践价值。

二、扶贫小额信贷的现状以及遇到的问题

(一)安徽省萧县扶贫小额信贷现状

萧县属于国家级深度贫困县,2016年10月正式开展扶贫小额信贷。自2017年起,安徽省委、省政府对金融扶贫相当重视,号召省人民银行、省扶贫局、省金融办等相关部门对扶贫工作提供支持。2017年萧县共投放7.9亿元,让20867户贫困户增加了家庭收入,金融扶贫对脱贫攻坚起到了关键的作用。宿州市有21万贫困人口,共9.6万户贫困户,在县域贫困比例中萧县所占比例在全安徽省排名比较靠前。萧县计划于2019年实现脱贫,脱贫攻坚任务艰巨,因此萧县更加重视扶贫小额信贷在脱贫攻坚中的作用。

扶贫小额信贷面向广大建档立卡贫困户。符合条件的扶持对象是“有贷款意愿、有就业创业潜质、有技能素质和一定还款能力的建档立卡贫困户”。信贷资金的使用方向要以激发内生动力、坚持自我发展为主线,支持贫困户自主发展种植业、养殖业、加工业等,让贷款资金精准用于发展生产。2018年萧县已累计发放各类扶贫贷款14488万元,金融精准扶贫工作取得较大进展,产生了良好的社会效益。萧县扶贫小额信贷由原来的“分贷统还”转换成了现在的“户贷户用”模式,这一转变具有长期可持续发展成效,能够从根源上解决贫困问题。萧县扶贫办李副主任指出,下一步扶贫贷款将进一步突出精准导向,坚持瞄准建档立卡贫困户,做到扶持对象精准,坚持以扶贫贷款引导贫困户提升自我发展能力,从根源上解决当地贫困问题。

(二)扶贫小额信贷所面临的问题

笔者在萧县走访农户的过程中发现,扶贫小额信贷的确有增加农户家庭收入的作用,但这些作用大多是从短期的视角来做考虑的。申请扶贫小额信贷对贫困户的长期可持续发展是否有重大的影响,是否会长期提高贫困户的收入,激发贫困户的自身动力,使脱贫户在脱贫后不返贫,值得我们深入思考。笔者根据萧县实施扶贫小额信贷运行机制的主要环节(见图1),分析扶贫小额信贷实际运行与扶贫小额信贷政策目标偏离的问题。



图1 扶贫小额信贷运行流程

1.前期宣传

萧县在前期对扶贫小额信贷的宣传方法主要是发放扶贫小额信贷宣传手册,手册中注明小额信贷的定义、贷款对象、贷款的额度及年限、享受的贴息优惠、贷款用途、贷款流程等。虽然宣传手册上对小额信贷的用途、流程等都有详细的说明,但是单单以宣传手册的方式对贫困户进行宣传,如果村级干部不上户走访,不挨家挨户讲解扶贫小额信贷带来的好处,则会出现以下问题:其一,部分贫困户信用观念比较淡薄,容易使贷款用途发生偏移。调查发现,有少数贫困农户将扶贫小额信贷用于非生产性、不能提高收入的购买家用产品和缴纳子女学费等

项目。其二,部分贫困户不了解扶贫小额信贷与普通小额信贷的区别。扶贫小额信贷具有扶贫和商业性的特点。扶贫小额信贷是由政府主导,旨在帮助贫困户通过贷款扩大产业以增加家庭收入的一项扶贫措施。为了达到扶贫的目的鼓励贫困户贷款,政府规定扶贫小额信贷以基准利率发放且无抵押,因此扶贫小额信贷也具有一定的公益性。扶贫小额信贷也是金融机构发放贷款的一种,金融机构响应国家号召,发放利率低、无抵押的贷款,但是金融机构也要保证扶贫小额信贷能有利可图。因此,扶贫小额信贷对于金融机构来说具有商业性。而普通小额信贷是为家庭或中小企业提供的融资模式。其贷款的额度较为中等,介于信贷与扶贫小额信贷之间。目前,普通小额信贷大部分不需要抵押,但是信用、信息审核严格,贷款程序较为复杂。其营业的主要目的是满足家庭、中小企业的融资需求,并从中盈利。农户并不了解扶贫小额信贷与普通小额信贷之间的区别,同时由于民间借贷的存在,可以向亲朋好友借款且没有利息,因此可能导致部分贫困户会忽视扶贫小额信贷。

2.政策实施

萧县扶贫小额信贷的“一自三合”模式更是创新之举。一是户贷户用,自主经营,即贫困户单独贷款,自营发展,将这笔资金用于圈养家禽或种植特色农作物。二是户贷互用,合伙发展,即多个贫困户贷款,将贷款集资在一起,合伙发展产业,将产业做大。三是户贷社管,合作发展,即贫困户将贷款委托合作社进行管理,统一经营,实现产、供、销一体化,以保证委托人有稳定的收入。四是户贷社管,合营发展,即贫困户将贷款全权交给合作社,让合作社自主经营,贫困户每年参与分红。

同时,实施扶贫小额信贷政策的时候也遇到了以下问题:其一,瞄准偏差问题。这是近年来学者研究较多的一个问题。由于金融机构偏向商业性目的,依然存在扶贫小额信贷受益者不是建档立卡贫困户、信贷资金容易被非贫困户占用问题,如何瞄准在建档立卡贫困户中真正有信贷需求的农户,实现贫困户发展生产、增加收入的目标,是目前需要解决的问题^[6]。其二,贷款使用对象错误。贫困户将该贷款不用于发展农业或其他产业而是用于别的地方。贫困户没有利用贷款进行再生产,以提高家庭收入,导致扶贫小额信贷并没有发挥出应有的作用。其三,违约行为。造成违约行为的原因有二。第一,贫困户收入来源结构单一,申请的扶贫小额信贷主要用于种植农作物或者圈养家禽,一旦遇上自然灾害或者家禽瘟疫,将会血本无归。第二,有些贫困户受教育水平不高,错认为还贷是政府的责任,所以并不积极还贷,甚至不还贷款。这种“搭顺风车”的行为严重阻碍了扶贫小额信贷助力扶贫的成效。

3.实施成效

只注重短期成效,无法可持续发展。扶贫小额信贷虽然提高了贫困户的近期收入,却忽视了激发贫困户内生动力,容易造成返贫。由于贫困户大多是年老、体弱、身残者,缺乏自身发展能力,对于以上四种扶贫小额信贷模式,年老体弱者只能选择户贷社管、合营发展模式,即贷款全权由合作社运作,只参与分红。这种模式的扶贫小额信贷虽然增加了贫困户的年收入,但是这种增长只是基于短期视角得出的扶贫成效,容易造成返贫现象,不具有长期可持续发展成效,不能从根源上解决贫困问题。

三、政策建议

(一)完善扶贫小额信贷运行机制,确保实现精准扶贫

首先,由当地政府统一对贫困户进行有关扶贫小额信贷的教育培训,或扶贫工作人员对贫困户上门宣传扶贫小额信贷的政策意图,让贫困户彻底了解扶贫小额信贷的用途。其次,当地乡镇干部和村干部根据贫困户意愿,集中统计申贷户数和拟用款以及新型农业经营主体户数,逐级上报至县扶贫办登记确认资格。扶贫部门及时向承办金融机构提供建档立卡贫困户基本信息,承办金融机构对贫困户进行尽职调查并评级授信。建议依托大数据技术对建档立卡户建立信用系统,将信用系统与人民银行征信系统对接,多渠道整合用户的信用信息,把整合的最终信用评级作为是否发放扶贫小额信贷的参考依据。承办金融机构对符合条件的建档立卡贫困户,按贷款审批程序以基准利率发放小额信用贷款。最后,对贷款使用情况定期上门查看,跟踪调查,最大限度保障资金使用效益,地方财政部门按贷款协议规定完成贴息。

(二)加强小额信贷风险防控

扶贫小额信贷的违约问题不仅影响脱贫进度,同时也不利于金融机构的可持续发展。各行政村应严格筛选申请扶贫小额信贷的贫困户,明确规定小额信贷不得用于发展产业以外的项目。建立村级“信用度名单”制度,对守信用的农户给予鼓励,对违约的农户在村委会公布名单,并进行批评教育。完善风险补偿金体系,政府与银行按照比例承担违约补偿金,同时应更加注重保险行业在风险防控中的作用,为应对借款主体在借款期间发生的意外事故,政府应帮助借款人办理人身意外险。当农户发生违约行为时,政府、银行、保险公司三方支持让金融机构的合法权益得到保障。

(三)发展特色产业,保证贫困户长期可持续发展

第十二届全国人民代表大会第四次会议通过的《关于国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要的决议》将发展特色产业扶贫放在了“十三五”脱贫攻坚“八大重点工程”的首位。产业扶贫是以发展贫困地区特色产业为扶贫方式的扶贫开发过程,是提高贫困地区经济水平、增加农户人均收入的有效手段。产业扶贫是一种内生发展机制,能够有效促进贫困地区与贫困户协同发展,提高贫困户的长期可持续发展能力,有效解决脱贫、返贫问题,助力乡村振兴。安徽省应大力鼓励贫困县发展“合作社+农户+产业”扶贫开发模式,创建特色种植、养殖产业,并对这些特色产业给予技术支持和财政补贴,鼓励农户特别是贫困户与合作社合作发展,这样才能在政府实施激励措施的基础上形成合力,助力安徽省经济水平达到更高的层次,早日完成脱贫目标。

(四)加强当地政府、金融机构、贫困户之间的机制设计

扶贫小额信贷作为精准扶贫的重要抓手,仅是一种短期的政策手段。从国外经验来看,发展信用机制、改善金融环境是一个长期的过程,短时期内无法完成。从长远来看,扶贫小额信贷的运作不能依靠政府贴息等财政补贴来维持,同时金融机构并不能长期为弱势群体降低贷款门槛,金融机构也需要通过利息收入和金融服务获取利润,实现可持续发展。金融扶贫实践结果表明,金融扶贫成效与当地政府的行政能力、金融机构的配合程度以及贫困农户的自我

发展能力有着极大的关系。所以,推动金融扶贫的首要任务是做好当地政府官员的工作,让当地政府官员了解金融扶贫的目的及其对脱贫攻坚的重要性,这样当地政府部门才会更加重视并主动搞好金融扶贫工作。

参考文献:

- [1] JALILIAN H, KIRKPATRICK C. Does financial development contribute to poverty reduction?[J]. Journal of Development Studies, 2005(4): 636-656.
- [2] 魏灿秋,罗怡.全面实施农户小额信贷的困境和出路[J].财经科学, 2005(3): 148-154.
- [3] 唐文浩,何军.江苏省扶贫小额贷款问题研究[J].现代经济探讨, 2016(7): 73-77.
- [4] 吴本健,马九杰,丁冬.扶贫贴息制度改革与“贫困瞄准”:理论框架和经验证据[J].财经研究, 2014(8): 106-118.
- [5] 刘解龙,罗苏.金融扶贫可持续发展的问题与对策[J].长沙理工大学学报(社会科学版), 2018(3): 81-87.
- [6] 李晓鹏.精准扶贫视角下小额信贷瞄准精度问题研究[J].科技创业月刊, 2017(14): 19-21.
- [7] 刘世成.扶贫小额信贷的瞄准机制与绩效评估实证分析——基于四川R县数据[J].西南金融, 2016(9): 12-14.
- [8] 余欣荣.特色产业扶贫重在“精准”[J].行政管理改革, 2016(4): 25-28.
- [9] 曾小溪,孙凯.扶贫小额贷款精准扶贫落实研究——基于宁夏的调研[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2018(4): 87-92.

责任编辑:王茂建,吴强

Research on the Problem of Poverty Alleviation Microfinance

—Based on the Investigation and Analysis of Xiaoxian County, Anhui Province

Wang Xiaolei, Deng Liubao

(Faculty of Finance, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu Anhui 233030, China)

Abstract: Poverty alleviation microfinance has a leverage effect on poverty alleviation and has become an important means for China to overcome poverty. Based on the analysis of Xiaoxian's practice of poverty alleviation and micro-finance, from the three main links in the operation mechanism of poor microfinance: pre-publication, policy implementation and implementation effectiveness, it is found that poverty alleviation micro-credit has appeared in the operation. solved problem. This paper analyzes the deviations and causes of the theory and practice of poverty alleviation microfinance, and puts forward corresponding countermeasures based on the current situation of microfinance poverty alleviation in Anhui Province.

Key words: poverty alleviation microfinance; precise poverty alleviation; risk prevention and control; sustainable development