

县域金融支持精准扶贫工作的实践与思考

——以内蒙古武川县为例

■ 王禹人

摘要：近年来，武川县以普惠金融为关键点，紧紧围绕“准”、“实”、“活”、“细”四字诀，大力推广基础金融服务，不断探索适应地方特点的精准扶贫模式，在县域创新金融精准扶贫方面取得了积极成效，积累了一定经验；但客观地看，也存在一定问题，尤其是在当前扶贫开发时间紧、任务重以及贫困程度深等大背景下，亟需在今后扶贫工作中予以进一步完善，以确保在服务武川县全面脱贫中取得更大成效。

关键词：金融 县域 精准扶贫

一、背景及意义

作为呼和浩特唯一的国家级扶贫开发工作重点县，经过近十年的扶贫开发，武川县贫困人口从国家“八七”扶贫攻坚计划实施初的123个贫困村、13858户贫困户、56691人贫困人口，降为现在53个贫困村、6063贫困户、13050人贫困人口。但从未来形势看，武川县扶贫工作面临着“点多面广贫困程度深”的问题，剩下的脱贫户可以说是“贫中之贫、困中之困”。有鉴于此，让“金融活水”精准滴灌“穷根”，对于确保2017年基本消除贫困和到2020年武川县现行标准下贫困人口全部脱贫意义重大。

一是解决武川县扶贫资金短缺问题的关键途径。扶贫开发作为武川县全面建成小康社会的最大“短板”，未来扶贫资金需求量巨大，但农户贫困与地方政府的相对贫困并存，这在一定程度上限制了地方可用于扶贫开发的财政能力，这就对金融精准扶贫提出了更高的要求，更加需要发挥金融在脱贫攻坚中的关键作用。

二是增强贫困群众自我发展能力的关键之举。扶贫不仅仅是实现2017年和2020年关键时间节点上的脱贫问题，更主要的是形成脱贫长效机制，



制，避免再返贫；同时，扶贫也不是简单的给钱给物，更重要的是提升贫困群众自我发展能力，实现从简单“输血”向“造血”的转变。在这方面，金融扶贫大有可为且大有作为，金融机构可通过加大金融知识宣传力度，促进贫困群众了解现代金融知识，使用现代金融工具，增强广大贫困农户的信用意识，推动建设良好信用环境，从而对于其长期稳定脱贫意义重大。

三是落实国家脱贫相关普惠政策的关键抓手。受各种条件制约，武川县贫困群众在普惠政策共享方面还存在很多障碍与制约，尤其是在各种扶贫资金的可及性与可得性方面的制约尤为明显。为此，以金融扶贫为抓手，集成相关财政资金及信贷资金，以普惠金融、增加贫困地区金融供给为着力点，通过发挥市场作用和采取财政贴息或补足等方式，既为贫困群众享受现代金融服务和财政资金支持提供了平等机会与权利，也为贫困群众合理享受相关普惠政策并且实现稳定和长久脱贫搭建了重要平台。

二、现状及问题

(一) 金融精准扶贫现状及成效

1. 突出一个“准”字，完善工作机制

精准扶贫，关键在一个“准”字。为此，在扶贫中，各金融结构始终围绕“准”字做文章，不断完善金融支持精准扶贫工作机制与工作



步调。一是摸清贫困现状，为精准扶贫能创造基础。金融机构积极与地方政府扶贫办沟通协调，掌握基础情况，通过 2014 年开展贫困户建档立卡工作，全县共精准识别贫困户 6064 户 13050 人。二是整合各方资源，不断完善扶贫工作机制。人民银行武川县支行组织起草并联合政府印发了《武川县金融助推脱贫攻坚实施意见》，成立了金融扶贫工作领导小组，制定了年度金融扶贫分工作计划，不断完善扶贫工作机制。三是统筹金融机构精准扶贫工作步调，助力扶贫工作精准有效推进。2016 年建立了武川县金融助力脱贫攻坚工作季度报告制度，及时掌握了解各机构金融扶贫工作进度和实施效果。

2. 体现一个“实”字，推进政策有效落实

精准扶贫能否取得成效以及成效如何，关键要体现在一个“实”字上，即采取“实招”抓有效落实上。为此，相关金融机构始终把扶贫重心瞄准在政策的有效落实上，取得了积极成效。一是充分利用支农再贷款政策支持县域经济发展。2014 年以来，人行武川县支行累计为武川县农信社、立农村镇银行发放支农再贷款 1.9 亿元，对支持县域农牧业发展起到积极的推动作用；2016 年，以贫困地区 1.75% 的优惠利率为武川县农信社、立农村镇银行发放扶贫再贷款共计 9000 万元，其中直接为贫困户发放低息贷款 704.41 万元，二是因地制宜优化相关政策。围绕贫困户贷款担保缺失问题，武川县财政局专门设立 975 万元贷款担保基金，为内蒙古银行和武川县联社提供贴息保障。三是加大窗口指导力度。加强信贷政策与产业政策的融合，引导金融机构加大对经济发展重点领域和薄弱环节投入力度。加强与地方党政协调配合，每半年组织召开全县经济金融运行形势分析会，对金融形势进行合理分析和预判，对不良贷款等苗头性的问题及时提出对策和建议。

3. 抓住一个“活”字，全力创新扶贫方式

围绕一个“活”字，不断创新品种和方式，

延伸业务范围。一是积极开展扶贫互助资金试点。2012年在扶贫项目实施的村委会，开展扶贫互助资金试点项目。截至目前，开展扶贫互助项目的村有12个，下达资金260万元，互助社全部投入运行，两年半累计发放借款700余万元。二是积极推进金融贷款扶贫。从2013年起，自治区每年拿出1000万元专项扶贫资金和420万元贴息支出，用于武川县“金融扶贫富民工程”贷款的补偿担保和贴息补助。截至到2016年6月份，全县金融扶贫富民工程共扶持农户950多户，累计放贷4380万元。三是大力开展小额信贷扶贫。自2013年9月启动小额信贷扶贫项目以来，截止2015年6月，武川县累计发放2521笔2431.5万元，到期还款率100%，极大地方便了农牧户小额借款需求。

4. 着力一个“细”字，大力夯实服务环境

“天下事必作于细”。围绕金融扶贫这件头等大事，武川县不断细化相关措施，全力推动金融与服务“三农”、县域经济发展和扶贫开发有效结合，为精准扶贫营造了良好的服务环境。一是深入推进嘎查村“助农金融服务点”布局。农信社设立助农金融服务点118个，为农户提供小额取现、转帐、还款、缴费、查询等基础金融服务，有效降低农村地区百姓取款成本，打通了农村金融服务“最后一公里”。二是认真履行经理国库职责。2014年以来，武川县人行累计为全县精准扶贫及时划拨资金6亿元；武川支库财税库银横向联网业务取得突破性进展，全县签约纳税人4520户，全县通过TIPS办理的联网缴税业务1.39万笔，累计金额42790万元。三是加强农村信用体系建设。累计采集2208户农户、105家中小微企业信用信息，建立信用档案，开展农户信用等级评价，推出相关征信查询业务，不断改善着全社会信用环境和金融生态环境。四是积极推进金融扶贫相关政策及知识普及宣传。充分利用“3.15”、武川莜面节等重大节日（或时点）开展金融知识宣传；各金融机构利用服务窗口LED滚

动屏进行日常金融知识宣传，并通过《活力武川》微信公众号等载体开展宣传，增强了农牧民的金融意识，营造了良好的金融环境。

（二）存在的问题

客观地看，由于地理县情及贫困成因的不同，武川县搞金融精准扶贫既无现成经验可以借鉴，也无成熟的模式照搬，而是完全摸着石头过河般的探索，在推进过程中也遇到了系列问题，存在些不足，主要表现为：

一是精准扶贫的合力有待增强。政府部门与金融机构的沟通、协调机制仍不健全，政府扶贫政策、财政支持政策和金融助推政策的合力效果有待进一步放大。

二是金融生态环境亟待进一步优化。一方面，部分地区农村信用环境还不尽如人意，而辖区内金融机构也难以准确了解和掌握农村企业及农户的资信状况，从而给农村金融机构防范风险和债权维护带来了困难，也导致了金融机构对扶贫业务存有抵触情绪。另一方面，近期来全县金融资产不良贷款率居高不下，使本该成为支农脱贫攻坚主力军的涉农金融机构效能大打折扣。

三是金融支持精准扶贫长效性有待于进一步增强。限于武川县地区资源禀赋和特点，目前缺乏良好的产业支撑和发展模式，脱贫之后的产业发展仍然需要时间和效果的双重检验。

四是金融扶贫制度安排的精准性有待提升。基础设施建设及公共服务项目资金难以落地，扶贫政策性担保和保险、风险补偿机制缺乏，影响金融机构的主动性；金融服务手段不足、扶贫产品过于单一，隐性风险增加，导致金融支持精准扶贫工作难以进一步深入。

三、对策及建议

确保武川县贫困人口2017年基本脱贫和2020年如期全面脱贫，贫困县如期摘帽，时间紧、任务重，更需要各金融机构“一以贯之”的

支持和创新。为此，结合问题与目标导向，在今后的金融扶贫攻坚战中，要重点从完善机制、创新方式、注重实效、优化制度和生态等五个方面，全力夯实县域金融支持精准扶贫工作的基础与各项机制，确保县域金融在服务武川县精准扶贫中取得更大成效，也为全区县域金融支持精准扶贫提供有益启发与可资借鉴经验。

（一）进一步完善金融支持精准扶贫工作机制

建立健全部门沟通协调机制，要进一步加强金融机构与县政府、扶贫主管部门的协作，尤其要强化“金融+财政”的协同扶贫效应。建立人民银行牵头、相关部门、金融机构共同参与的工作机制，形成银行、保险行业、扶贫部门共同参与、整体推进的工作机制。

（二）继续推进金融扶贫业务与产品创新

针对当前各金融机构信贷管控和建档立卡贫困户的实际，在有限的财力下探索财政对金融机构予以一定的奖补政策，有效整合涉农财政资金、不断扩大财政扶贫资金投入；充分利用财政存款、奖励等方式积极协调和引导辖区内金融机构增加扶贫信贷额度，完善金融扶贫资金供给保障体系；创新财政扶贫资金使用方式，把直接补助资金转变为贴息资金、政策性担保资金、风险补偿基金、农业保费补贴等，以市场化手段破解贫困户因自我积累少、担保抵押物不足而导致的信用能力不足问题。

（三）更加注重提升扶贫实效

继续深化“精准扶贫”、“大扶贫”的理念，在支持建档立卡贫困户的同时，结合近年武川重大发展机遇期，鼓励和调动金融机构加大对县域马铃薯、莜麦、食用菌等特色产业给予有效支持，促进农民创业带动贫困户脱贫致富，实现金融扶贫从输血功能向造血功能转变，将扶贫帮贫融入到助推产业发展的过程中，构建更为紧密的利益联结链条，带动脱贫后地区经济繁荣发展。

（四）完善金融支持精准扶贫的制度安排

在政策上明确基础设施建设及基本公共服

务类项目落地的政策和具体操作流程以及规则。适度提高参与金融扶贫的金融机构不良贷款拨备率，解决金融机构因发放扶贫贷款导致呆坏账增加的损失。探索开展农村“三权”抵押试点，扩大担保品范围。加强银行、保险、担保机构的业务合作，形成三者之间的协同效应，分散和缓释信贷风险。

（五）进一步完善地区金融生态环境建设

要发挥地方政府的组织增信优势，通过财政出资组建政策性风险补偿基金，为贫困农户担保增信；要发挥乡村基层组织、驻村帮扶工作队、农村专业合作组织、资金互助社等组织的信息优势，从源头上遏制信用违约风险；要激活和释放熟人社会的信用资源，开展信用村、信用户建设，强化贫困农户的诚信意识，通过联户担保、扶贫干部和村干部担保、互助增信、“三权”抵押反担保等措施，有效利用根植于乡土社会网络中的信用资源，降低扶贫贷款中的道德风险；培养农牧民信用意识，严厉打击银行逃废债务、非法集资、电信诈骗等金融违法犯罪活动，营造良好的金融生态环境。■

参考文献：

1. 王禹人，杜俊丽. 有效提升武川县金融服务与精准扶贫工作水平的探索与思考[J]. 金融服务, 2016, (6).
2. 杨海平，王禹人，王润润. 金融扶贫模式总结与创新[J]. 北方金融, 2016, (8).
3. 国务院扶贫开发领导小组办公室. 创新金融扶贫机制的两个要点[OL]. 行业动态, 2016,(12).
4. 人民网. 让金融“活水”成为扶贫“金水”[OL]. 金融, 2016,(5).
5. 中国网. 宋海在人民日报撰文谈金融扶贫还应突破哪些瓶颈[OL]. 国内频道, 2017,(5).

（作者单位：中国人民银行武川县支行）

责任编辑：张莉莉