



# 普惠金融与精准扶贫协调的路径创新研究

周孟亮

(湖南农业大学 经济学院,湖南 长沙 410128)

**摘要:**在坚持普惠金融基本原则前提下,寻求普惠金融与精准扶贫协调新路径,关系到普惠金融长远发展和精准扶贫战略的实施进程与效率。普惠金融与精准扶贫在思想理念上是一致的,但也存在思想侧重点差异,实现二者有效协调既具有可行性也存在一定难度。要从思想认识与制度创新全面加强,政府作用与机构优势协同发力,资金供给与需求能力同步提升三个层面把握二者协调的关键点。要从实现微型金融、合作金融与其他金融扶贫模式的有效结合等“四个结合”角度实施二者协调的路径创新。

**关键词:**普惠金融;精准扶贫;协调

**中图分类号:**F830.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)02-0149-08

## 一、文献综述与问题的提出

从2013年我国提出“发展普惠金融”到2016年初出台《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》,构建普惠金融体系成为较长时期内金融改革的总体目标。国际经验表明,普惠金融是服务实体经济的新理念,也是扶贫开发的重要手段。从2013年习总书记提出“精准扶贫”重要思想到2015年中央扶贫开发工作会议召开,我国开启扶贫开发新篇章。可以看出,普惠金融发展与精准扶贫已成为我国全面建成小康社会过程中的两大主题曲,是以习近平同志为核心的党中央对经济发展和金融改革深化认识和勇于创新的结果。精准扶贫时间紧、任务重,涉及范围广,是当前头等大事和第一民生工程,离不开健全、高效的金融服务。普惠金融通过服务对象瞄准机制为低收入人群提供低成本可持续金融服务,在理念和机制上与精准扶贫的目标要求是一致的。普惠金融为我国精准扶贫提供了新思路,有望成为精准扶贫的有力武器。但由于普惠金融理念是从国外引入中国的,国内对它的理解存在一些误区,一些金融机构在普惠金融发展过程中也出现了“目标偏移”,这不利于普惠金融扶贫效应真正发挥。当前,各级政府、金融机构和社会各界都积极参与到普惠金融发展和精准扶贫中来,其中应该引起重视的问题是,普惠金融与精准扶贫这两大治国理政新战略有何内在关联?如何处理它们之间的关系?普惠金融提供精准扶贫金融服务的突破口在哪?这些问题是关系普惠金融能否真正服务精准扶贫的基础性问题,而社会各界尚缺乏仔细辨析和深入思考,更缺乏统一定论。因此,当前,我们需要正确认识普惠金融与精准扶贫的关系,避免理论误区和在普惠金融服务精准扶贫的实践中少走弯路。要在坚持普惠金融发展基本原则的前提下,疏通精准扶贫的金融血脉,寻求普惠金融与精

收稿日期:2017-05-02

**基金项目:**国家社会科学基金项目“基于农村金融增量改革的农户融资约束缓解研究”(13BJY097);湖南省社会科学基金项目“普惠金融服务脱贫攻坚的路径与对策研究”(16YBA211);湖南省教育厅重点项目“普惠金融视角下连片特困地区金融扶贫研究——以武陵山区为例”(15A092)

**作者简介:**周孟亮,男,湖南农业大学经济学院教授,博士生导师。E-Mail:ZML39102@163.com

精准扶贫有效协调的新路径。这既是我国普惠金融长远发展需要关注的问题,也直接关系到精准扶贫战略的实施进程与效率。

国外主要通过对微型金融的研究间接体现普惠金融与贫困的理论渊源,Banerjee等、Belsey和Coate、Tassel E V、Ghatak和Guinnane研究微型金融通过小组联保和动态激励激发成员之间互相监督,化解逆向选择和道德风险,提高贫困人口资金可获得性<sup>[1-4]</sup>。Demirguc-Kunt和Levine、Sarma M、Anand和Chhikara发现普惠金融是缓解贫困人口融资约束,实现增收扶贫的重要途径<sup>[5-7]</sup>。普惠金融概念被引入国内以后,一些学者敏锐地捕捉到普惠金融理念在我国特别是农村金融领域的广阔应用空间,认为发展普惠金融是服务我国贫困人口的有效手段<sup>[8-10]</sup>,普惠金融是缓解我国农户金融排斥,实现和谐社会发展的重要手段<sup>[11]</sup>。一些学者对普惠金融扶贫的作用与对策进行了研究:陈银娥、何德旭的研究充分肯定普惠金融在扶贫开发中的作用,提出应该加强金融业务创新、设计适合穷人的金融产品,降低贫困人口融资成本,更好地实现扶贫目标<sup>[12-13]</sup>。王曙光提出实现大型金融机构和微型金融机构有效对接能有效提高普惠金融扶贫效果<sup>[14]</sup>。近两年以来,精准扶贫成为我国重大发展战略,普惠金融视角下的精准扶贫问题开始引起关注。李万峰研究了普惠金融对精准扶贫的重要性<sup>[15]</sup>。洪晓成认为精准扶贫需要加强普惠金融业务创新,推进相关政策、工具和制度创新,为精准扶贫提供金融支撑<sup>[16]</sup>。王茜认为新时期金融扶贫须以普惠性金融为指导,切实增强精准性和实效性<sup>[17]</sup>。

综上所述可以发现,国外注重从小组联保、动态激励等信贷机制方面研究普惠金融扶贫的有效性,大多将普惠金融界定在微型金融层面,很少考虑将微型金融、合作金融和其他金融模式纳入统一分析框架。国内对于普惠金融扶贫的作用与对策研究较多,关于如何推进精准扶贫的研究也不少,但将普惠金融与精准扶贫这两大主题联系起来进行研究的很少,只有少数学者提及普惠金融在精准扶贫中的重要性。我国普惠金融发展过程中,普惠金融范畴和标准与国外不完全等同,需要明确我国普惠金融与脱贫攻坚的内在思想关联,特别是结合精准扶贫的目标要求,考虑我国微型金融、合作金融以及其他中小商业性金融应该如何发挥在精准扶贫方面的比较优势。本文从理论逻辑视角深入研究普惠金融与精准扶贫的理论渊源与各自的思想侧重点,寻求普惠金融与精准扶贫有效协调的新路径。

## 二、普惠金融与精准扶贫的理论渊源与思想侧重点差异

普惠金融应该也能够为精准扶贫服务,但普惠金融不等于扶贫,实现普惠金融与精准扶贫有效协调需要结合我国脱贫攻坚战实际情况,充分认识普惠金融与精准扶贫的理论渊源与思想侧重点差异。

### (一) 普惠金融与国际反贫困存在理论渊源:二者有效协调的可行性

贫困人口的资本可获得性直接关系到能否顺利从事生产和实现收入增长,金融资本在减贫中的作用一直备受关注。

#### 1. 早期反贫困理论开始关注金融资本在穷人收入增长中的重要性

20世纪50年代提出的“贫困恶性循环”理论和“低水平均衡陷阱”理论,认为贫困根源在于金融资本缺乏。“减贫”是要提升贫困对象的资本形成能力,改善贫困人口“福利”状况。贫困人口所需要的“资本”包括物质资本、人力资本、自然资本、社会资本和金融资本等,其中金融资本是物质资本、人力资本、自然资本积累和改善的基础,有利于缓解贫困人口在资本形成过程中的脆弱性,提升抗风险能力。与此同时,也形成了“大推进”理论和“临界最小努力理论”等关于促使金融资本形成的理论和观点。

## 2.金融发展理论间接关注穷人减贫问题

20世纪60年代出现的金融发展理论从宏观视角研究发展中国家如何通过金融发展来实现经济增长,为金融减贫研究提供理论思想。格利与肖对金融机构对促进储蓄转化为投资过程中的作用进行研究,戈德史密斯、麦金农提出的金融结构和金融深化理论阐述了金融促进经济增长的必要条件、作用机制和具体途径。金融发展有利于经济增长在理论和实证中已达成共识,金融发展通过经济增长间接影响穷人收入水平。经济增长带来就业岗位增加和税收增长,为穷人创造收入增长机会,使政府有更多财力在教育、医疗和其他基础设施等方面进行投资,有利于实现穷人收入的增长。但经济增长是减贫的必要条件却不是充分条件。金融发展有利于总体经济增长,却不一定能实现穷人收入增长。如果金融发展只是通过实现富人的收入增长或者更大的收入差距来实现经济增长,这样的金融发展是不利于穷人的。

## 3.农村金融理论重点关注农村资金投入问题

在金融发展理论不同的发展阶段,在农村金融领域产生了不同的农村金融理论,这些理论都重点关注通过不同手段和方式向贫困地区投入资金来解决贫困问题。农业信贷补贴论强调政府手段投入资金,农村金融市场论强调市场手段投入资金,不完全竞争市场论强调通过政府干预用市场手段投入资金。由于穷人和金融机构之间存在更严重的信息不对称,穷人往往不能提供金融机构所要求的“合格”抵押品,信贷约束的存在使穷人难以获得生产发展所需要的资金支持,制约了穷人的投资和生产品。所以,尽管穷人具有更高的边际投资效率,金融市场不完善使穷人投资的初始禀赋受到约束,金融排斥成为导致持续性收入不平等和贫困陷阱的重要原因。

## 4.普惠金融从理论机制上直接关注穷人减贫问题

在金融发展理论和农村金融理论延续基础上出现的普惠金融颠覆了传统观念,成功实现了资本与穷人的结合。其成功的关键在于以穷人为服务对象的精准目标瞄准机制,以团体贷款、动态激励为核心的风险防范机制,提高了穷人的资本可获得性,通过提高穷人金融服务准入水平达到减贫效果。

由此可见,普惠金融与国际反贫困理论和实践是分不开的,普惠金融是反贫困的新理念、新方法。普惠金融在本质上属于“金融”问题,当前我国精准扶贫有新的目标和要求,但在本质上属于“减贫”问题。普惠金融与精准扶贫存在理论逻辑上的渊源,这为我国普惠金融与精准扶贫有效协调奠定了思想基础。

## (二)普惠金融与精准扶贫存在思想侧重点差异:二者有效协调的难点

当前我国精准扶贫工作不同于过去的扶贫开发,也不同于国际普惠金融理念产生过程中的“减贫”工作,普惠金融与精准扶贫也存在各自思想侧重点差异。

### 1.普惠金融与精准扶贫的内涵有差异

普惠金融发展注重发挥“减贫”过程中市场机制的作用,通过金融机制创新解决传统金融机构服务穷人时面临的信息不对称和交易成本高的问题,注重发挥穷人参与金融活动的主动性,主张金融供给方通过业务和技术创新来实现财务可持续发展。普惠金融发展更多的是市场行为,政府为金融供需双方提供良好政策和法律环境,保持政府干预的“适度性”。当前我国精准扶贫进入攻坚阶段,具有综合性、系统性和复杂性,时间紧迫,任务艰巨,必然离不开政府强势干预,完全依靠市场机制力量是无法在短期内实现如此艰巨任务的。

### 2.普惠金融与精准扶贫在政策目标上存在差异

我国普惠金融发展的主要目标是为低收入人群提供低成本可持续的金融服务,解决低收入人群所面临的金融排斥问题,实现金融服务获得性的人人平等。普惠金融不仅是在传统金融基础上的“体系完整”,更要在“金融功能”上得到有效发挥。当前精准扶贫已经上升到高度政治



层面,被列为各级政府主要政治责任,它的政策目标是要在 2020 年实现七千万贫困人口脱贫,真正实现我国包容性经济增长,为全面建成小康社会打下坚实基础。这个目标与普惠金融目标不一样,它不仅是金融层面的目标,而且具有更强的政策性和政治高度。

#### 3. 普惠金融与精准扶贫所需要的金融服务范畴不完全一致

普惠金融注重从金融功能观视角构建完整、高效的金融体系,金融机构的外在组织形式可以多元化,但服务贫困弱势群体的宗旨是唯一的。它从本质上说是属于可持续商业性金融,侧重于通过政策、制度和技术创新为低收入人群提供可持续低成本金融服务,我国普惠金融体系建设应该特别注重发挥商业性金融,特别是中小型商业性金融和合作性金融的作用。当前我国精准扶贫是政府主导的系统性工程,精准扶贫目标导向下的各种金融服务都被打上明显的政府烙印。很多商业性金融机构把参与精准扶贫当作政治性任务来完成,金融扶贫方案的设计是按照政府扶贫规划和意愿来设计,更多地体现了政府的利益和意志,良性的市场化扶贫机制尚未形成。可见我国精准扶贫更多依靠“政策性”金融作用的发挥,这只是普惠金融中的一个部分。

#### 4. 普惠金融与精准扶贫所需的金融服务在内容上有差异

精准扶贫包含产业扶贫、异地搬迁扶贫、生态保护扶贫、教育扶贫、社会保障扶贫等多种方式,不同扶贫模式都需要资金支持,这些资金来源于财政、金融和社会资本等渠道。普惠金融主要是在“金融”层面服务扶贫开发,金融服务的重点应该体现在产业扶贫、异地搬迁扶贫上,而精准扶贫所需要的金融服务内容比普惠金融更广。由此可见,普惠金融服务是精准扶贫的重要内容,但不足以构成精准扶贫所需金融服务的全部。

#### 5. 普惠金融与精准扶贫在目标客户上存在差异

我国精准扶贫重点在于精准解决七千万人口贫困问题,这是按照年人均收入 2300 元的标准确定的,大约日均 6.3 元。而普惠金融服务对象是被一般商业性金融排斥的弱势群体,包含小微企业、城市和农村贫困人群以及残疾人等。普惠金融遵循国际贫困标准,2015 年 10 月,世界银行也采用每人日均 1.95 美元(约合人民币 12.13 元)作为新的国际贫困标准,这个新贫困标准比我国 2300 元的贫困标准高 92.5%。从理论上说,国际贫困标准线下的贫困人口都属于普惠金融目标客户。根据 2015 年 4 月国家公布的数据,我国还有 6666 万家小微企业,这都属于普惠金融服务对象<sup>[18]</sup>。由此可见,普惠金融服务对象比国家此轮精准扶贫所确定的 7017 万农村贫困人口要多。

### 三、创新普惠金融与精准扶贫协调路径的关键点

普惠金融与精准扶贫之间的理论逻辑一致性,决定了二者存在协调的可行性,但普惠金融与精准扶贫也有各自的思想侧重点,这决定了要实现有效协调还存在困难之处。实现普惠金融与精准扶贫的有效协调,需要认清协调过程中可能存在的问题,找准协调的关键点。

#### (一) 思想认识与制度创新全面加强是基础

国际经验表明,通过深化普惠金融服务可以惠及到部分贫困群体,精准扶贫离不开健全、高效的普惠金融体系。首先要在思想上正确认识普惠金融与精准扶贫的关系,这是二者有效协调的基础。另外,完善普惠金融自身体系建设是提升普惠金融服务效果的重要前提,普惠金融制度创新非常重要。要加强普惠金融发展规划,要将普惠金融与精准扶贫上升为一脉相承的思想纲领,作为指导普惠金融服务精准扶贫的总方针,加强宣传提升普惠金融在实现精准扶贫目标中的重要性。使社会各界认识到普惠金融发展是一个较长时期过程,重在财务可持续性的前提下解决弱势群体的金融需求,“市场机制”培育是其中的重要内容,政府重在激励和引导,普惠金融服务是精准扶贫所需金融服务的主体但不是全部。在思想上要坚持普惠金融发展的独立

性,不能因为精准扶贫“政治需要”而牺牲普惠金融本身的独立性。要在实践中要坚持《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》中的普惠金融基本原则,注重普惠金融机制建设,提供获取金融服务的平等机会,注重机构可持续发展,坚持金融创新与风险防范的统一,要在坚持原则和基本规律的基础上服务精准扶贫,避免“短视”行为。提高金融机构服务精准扶贫内在积极性,不能为了满足政府意志而牺牲市场行为甚至以“政治”手段强迫金融机构扶贫。我国普惠金融发展取得了较大成就,但仍有一些关键性“短板”需要补上,要进一步加强新型农村金融组织制度创新,特别是村镇银行的主发起行制度,小额贷款公司的法律地位和资金来源等问题,在制度层面应该有“大突破”,把握合作金融的核心精髓,加大制度创新力度,发挥合作金融在实现精准扶贫中应有的力量。

## (二) 资金供给与需求能力同步提升是核心

普惠金融不能解决所有的贫困问题,也不能自动解决贫困问题,普惠金融与精准扶贫有效协调应该注重普惠金融供给与需求有效协调。贫困产生的原因是多种多样的,有些是因病致贫,有些是由于家庭遭遇重大变故,有些是由于教育落后致贫,也有的是由于地处自然条件非常恶劣的生存环境而造成的贫困,并非所有这些原因造成的贫困人口都存在对金融服务的有效需求,金融扶贫并不适用于所有贫困人口,这些贫困人口的脱贫只能采取政府兜底办法。普惠金融主要是提高贫困人口的资金可获得性,但提高资金可获得性不一定能够实现贫困人口收入增长,关键在于能否实现金融机构资金供给能力与贫困人口资金需求能力的有效衔接。金融机构的资金供给能力决定金融机构能否为贫困人口提供高效、低成本和可持续金融服务,贫困人口的资金需求能力决定贫困人口能否真正将这些资金用到能够实现收入增长的地方。因此,普惠金融与精准扶贫的有效协调需要保障资金供给与提高贫困人口资金需求能力同步提升。否则,单方面的资金供给再多,也只能造成资金浪费,甚至进一步造成贫困人口懒惰心理,反而不利于贫困人口金融能力的提升。因此,要开展抵押、担保替代机制创新,为贫困人口构建有效的增信平台,着力解决当前贫困人口抵押和担保难的问题,精准提升贫困人口承接资金供给的“造血”能力。将普惠金融与文化教育、基础设施、公共服务等方面充分结合起来,通过提高贫困人口自身素质,完善贫困地区发展生产的基础设施,提高贫困人口公共服务可获得性,间接提升贫困人口资金需求能力。贫困人口要改变“等、靠、要”的心理,加强脱贫的“自力更生”,绝不能“躺在墙角晒太阳”。

## (三) 政府作用与机构优势协同发力是保障

普惠金融发展是“途径”,服务精准扶贫是“目标”,但普惠金融是市场化机制运作的,精准扶贫在很大程度上属于政府行为,实现普惠金融与精准扶贫有效的协调必须处理好政府与市场的关系。这两者的关系处理不好,有可能会出现政府隐性强制金融机构开展扶贫,金融机构为了完成政府任务而被动扶贫,打击金融机构扶贫的内在积极性,不利于金融机构实现自身可持续发展与扶贫的有效协调,损害普惠金融发展的基础。贫困人口即使短期内脱贫,而后再容易出现返贫。因此,金融扶贫要在政策引导和激励下“水到渠成”地进行,市场化作用机制应该发挥有效作用。其次,普惠金融发展是综合性和系统性工程,需要动员各方力量。政府与市场协同发力要充分发挥微型金融、合作金融与其他金融扶贫模式各自的“比较优势”,以“比较优势”为准绳,加强金融机构之间的合作。政府犹于作物生长中的农夫,作物的生长离不开农夫的精心培育,但应该尊重自然规律,切不可包办一切和“揠苗助长”。应该发挥“牵线搭桥”作用,鼓励发达地区和贫困地区以及不同金融机构的金融扶贫协作,实现不同地方和不同金融机构之间扶贫优势互补和扶贫资源充分利用。要实现不同扶贫模式在不同时期的有序推进。提升贫困人口脱贫意志,构建良好的社会环境和价值导向,传递普惠金融服务精准扶贫的“正能量”。

四、围绕“四个结合”创新普惠金融与精准扶贫协调路径

从前文的分析可以看出,我国普惠金融与精准扶贫有效协调的总体目标要求是:不能让“市场力量”为主的普惠金融从属于“政府色彩”浓厚的精准扶贫,不能牺牲普惠金融自身的发展来扶贫,要在促进普惠金融自我发展的基础上服务于精准扶贫,通过二者的协调,既要有利于构建我国真正意义上的普惠金融体系,又要为精准扶贫提供高效率的金融支持。基于以上目标要求,本文提出“四个结合”的普惠金融与精准扶贫协调新路径。

(一) 实现微型金融、合作金融与其他金融扶贫模式的有效结合

普惠金融服务精准扶贫应该重点发挥中小型商业性金融机构,特别是微型金融组织在扶贫中的信贷机制和技术优势。合作金融具有资金互助优势,特别是资金互助与贫困农户的产业发展相结合,能发挥农户脱贫的内在动力,是帮助实现脱贫的有力手段。普惠金融服务精准扶贫具有精准优势,能使资金流向真正贫困人口手中。由于商业银行是以盈利为目标导向,大型商业银行可以通过支持贫困地区特色产业发展来服务精准扶贫。政策性金融以政府政策目标为导向,严格意义上说不属于普惠金融范畴,但政策性金融在精准扶贫中可以帮助解决一些基础性和宏观性的问题,在改善贫困地区落后的交通、教育等基础设施,支持贫困地区异地搬迁项目建设等方面发挥作用。对于大型商业银行来说,它与贫困户之间存在更多的信息不对称,它的金融产品对贫困户也存在一定的不适应性。因此大型商业银行可以通过间接方式实现金融业务在贫困地区的“下沉”,借助自身优势与微型金融机构开展资金、信贷技术和信息等方面的合作,使金融业务惠及有金融需求的贫困人口。如图 1 所示,通过实现大型商业性金融和政策性金融与普惠金融扶贫模式的有效相结合,发挥不同扶贫模式比较优势,扬长避短,共同为精准扶贫提供高效、可持续的金融服务。金融机构要看清自身在精准扶贫中的优势和定位,不能只是为完成国家的政策性扶贫任务而硬着头皮去扶贫。要破除本位观念,认识到其他类型和规模的金融机构是自身优势得到充分发挥的基础,依靠自己一家金融机构努力是不能完成精准扶贫任务的。

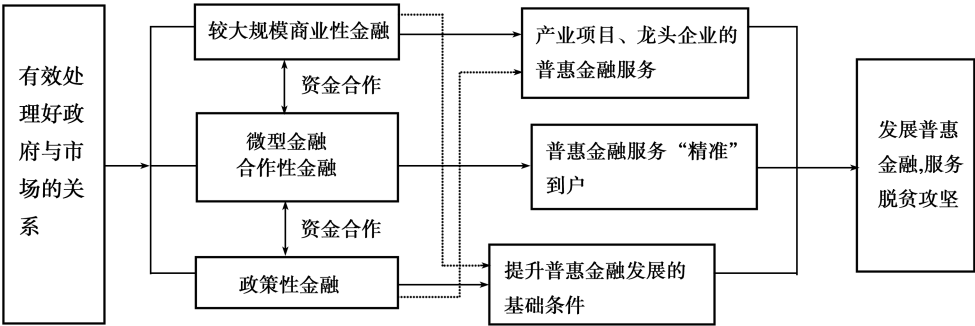


图 1 普惠金融服务精准扶贫的基本框架

(二) 实现金融到户扶贫、产业扶贫和基础性扶贫的有效结合

发展普惠金融,服务精准扶贫,要实现七千多万贫困人口精准脱贫,应该实现微观、中观和宏观三个扶贫层面的结合。(1)微观层面扶贫是精准到户金融扶贫,要提高扶贫资金使用精准性,让扶贫资金精准到达贫困人口手中,严格避免扶贫资金使用中的“寻租”现象,避免“跑”“滴”“漏”。在普惠金融服务精准扶贫过程中要注重对贫困人口脱贫意志的教育,将扶贫资金与贫困人口内在脱贫意志相结合,通过贫困人口努力发展生产实现精准脱贫。否则,再多的扶贫资金也是徒劳。另外,到户金融扶贫要注重提供包括信贷、教育和咨询在内的多方面服务。(2)中观层面扶贫指产业项目金融扶贫,由于贫困人口不一定都能找到自己的脱贫生产项目,



或者由于生产项目进入门槛的存在,贫困人口不具备前期投入和能力等多方面原因无法单独从事脱贫生产项目。另外,所有贫困人口都单独从事脱贫生产项目生产,也无法体现当地特色,或者不具有规模效应。这就需要通过扶贫资金促进脱贫生产项目的发展,从而带动贫困人口脱贫。但产业扶贫具有间接性,贫困人口在产业扶贫中容易被边缘化。政府对于打着“扶贫”旗号享受国家扶贫政策却不能真正开展扶贫的龙头企业和项目应有所辨别,不能只是简单将产业扶贫龙头企业引进来,更应该通过过程管理,加强对扶贫龙头企业在帮扶建档立卡贫困户方面的绩效考核。(3)宏观层面扶贫是基础性金融扶贫,贫困地区的基础设施、信用体系等整体发展环境的改善虽然不能直接促进贫困人口增收,但对扶贫项目发展和贫困人口发展生产具有很重要的作用,对普惠金融服务精准扶贫的效果有直接影响。总体来说,到户金融扶贫和产业金融扶贫是关键,基础性金融扶贫是补充,普惠金融重点应该在产业金融扶贫、到户金融扶贫方面发挥主导作用。各金融机构要在政府的引导和激励下积极开展业务创新,微型金融应该发挥信贷机制优势,发现那些拥有一定技术,具有产业发展能力,但缺乏资金的贫困户,积极介入,启动到户扶贫。商业银行特别是涉农类商业银行要挖掘特色,特别加强对产业扶贫的支持。政策性金融要重点在异地搬迁扶贫、教育扶贫和完善贫困地区基础设施等方面发挥积极作用,要注重“开发式”扶贫理念,做到扶贫与财务可持续性协调发展。

### (三) 实现普惠金融扶贫与财政扶贫的有效结合

我国精准扶贫所需要的资金主要来自于财政扶贫资金、金融扶贫资金和社会扶贫资金这三个方面,金融扶贫资金是主体,财政扶贫资金是基础,社会扶贫资金是补充。我国政府财政投入力度要与精准扶贫相匹配。从精准扶贫的整体来看,财政扶贫是金融扶贫的基础,与精准扶贫相匹配的财政专项扶贫资金是金融机构有效发挥作用的前提。不容否定的是,我国传统财政扶贫模式为扶贫开发取得举世瞩目的伟大成就发挥了重大作用,但政府主导色彩浓厚,资金使用效率低下,短期效应明显而长期效应不足<sup>[19]</sup>。我国新一轮精准扶贫更重要的任务是要从“解决温饱”转向“促进发展”,不仅要从短期内解决贫困人口温饱问题,更要从长期内增强贫困人口自我发展能力。因此,精准扶贫不仅需要与之相匹配财政扶贫资金投入,更需要的是金融扶贫这种“内生性”扶贫。普惠金融注重扶贫过程中市场作用机制的发挥和贫困人口内在脱贫意志的加强,对精准扶贫更具有长远意义,精准扶贫应该处理好普惠金融扶贫与财政扶贫的关系。财政扶贫应该主要为精准扶贫发挥基础性作用,改善贫困地区基础设施状况,加强教育、医疗等基本公共服务建设。政府要与银行、保险公司进行平等、互利合作,着实解决好对金融机构的风险补偿问题,以财政扶贫资金撬动和引导更多的金融资源进入贫困地区,为普惠金融服务精准扶贫创造良好的外部条件。但不能以行政思维强制银行、保险公司扶贫,要通过政策激励金融机构开展信贷、保险、担保和互联网金融扶贫创新。要注重发挥金融机构扶贫的内在积极性,扶贫积极性不仅要建立在金融机构基于政府号召和社会责任基础之上,更要让金融机构感受到通过业务和技术创新能够获得财务可持续性。

### (四) 实现传统金融与互联网金融创新扶贫的有效结合

从普惠金融的理论渊源和实践可以看出,普惠金融的核心是通过“创新”缓解金融机构和弱势群体之间天然存在的较严重的信息不对称,降低金融服务供给成本,实现在服务弱势群体的同时获得自身财务可持续发展。要实现普惠金融服务精准扶贫的目标,金融机构应该根据贫困地区的区域优势、产业优势和贫困农户基本情况加大信贷机制和服务模式创新。目前,在我国精准扶贫政策宣传引导和激励下,中国农业发展银行、中国农业银行、农村商业银行以及一些新型农村金融机构已经在这方面付出了较大努力,也取得了一些成绩,但离普惠金融体系构建的要求还存在较大差距。当前,互联网的迅猛发展改变了客户特别是低收入人群的金融消费体验,缓解了信息不对称,拓宽了金融服务范围,拉近了金融机构与客户之间的距离,为金融机构

开展信贷机制和服务模式创新提供了很好的载体,“互联网+”行动计划也上升到国家顶层设计长远规划,让实现普惠金融目标之路更广。“互联网+普惠金融”与精准扶贫目标具有内在一致性,借助互联网的成本优势和信息优势,“互联网金融+精准扶贫”有望成为打赢脱贫攻坚战的有力武器。为进一步促进我国普惠金融发展,服务精准扶贫的宏伟目标,既需要在传统金融框架体系内开展信贷机制和服务模式的创新,也需要借助互联网迅速发展的契机,实现互联网金融与传统金融的结合,实现普惠金融服务精准扶贫的双轮驱动。要重视普惠金融扶贫创新中的风险防范,但绝不能“因噎废食”,要建立政府引导基金和风险补偿基金,提供增信担保服务,核销普惠金融服务精准扶贫过程中较高的风险损失,形成促进普惠金融机构服务精准扶贫的长效激励机制。

## 参考文献:

- [1] Banerjee A, Besley T, Guinnane T W. Thy Neighbor's Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test[J]. Quarterly Journal of Economics, 1994(109).
- [2] Bseley T, Coate S. Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral[J]. Journal of Development Economics, 1995, 46(1).
- [3] Tassel E V. Group-lending under Asymmetric Information[J]. Journal of Development Economics, 1999(60).
- [4] Ghatak M, Guinnane T W. The Economics of Lending with Joint Liability: Theory and Practice[J]. Journal of Development Economics, 1999(60).
- [5] Demircuc-Kunt A, Levine R. Finance and Inequality: Theory and Evidence[J]. Annual Review of Financial Economics, 2009(1).
- [6] Sarma M. Index of Financial Inclusion Jawaharlal Nehru University[J]. Discussion Paper in Economics, 2010(11).
- [7] Anand S K, Chhikara K S. A Theoretical and Quantitative Analysis of Financial Inclusion and Economic Growth[J]. Management and Labour Studies, 2012(2).
- [8] 杜晓山. 小额信贷的发展与普惠性金融体系框架[J]. 中国农村经济, 2006(8).
- [9] 焦瑾璞, 陈瑾. 建设中国普惠金融体系——提供全民享受现代金融服务的机会和途径[M]. 北京: 中国金融出版社, 2010.
- [10] 曹凤岐. 建立多层次农村普惠金融体系[J]. 农村金融研究, 2010(10).
- [11] 周立. 由金融排斥走向金融普惠[J]. 中国农村金融, 2014(8).
- [12] 陈银娥, 师文明. 微型金融对贫困减少的影响研究述评[J]. 经济学动态, 2011(4).
- [13] 何德旭. 金融排斥、金融包容与中国普惠金融制度的构建[J]. 财贸经济, 2015(3).
- [14] 王曙光, 王东宾. 在欠发达农村建立大型金融机构和微型机构对接机制——以西北民族地区为例[J]. 农村金融研究, 2010(12).
- [15] 李万峰. 普惠金融与脱贫攻坚[J]. 中国金融, 2016(18).
- [16] 洪晓成. 以普惠金融助力脱贫攻坚[N]. 人民日报, 2016-12-15.
- [17] 王茜. 普惠金融与精准扶贫的政策含义及着力点[J]. 金融发展评论, 2016(4).
- [18] 国务院发展研究中心金融研究所. 中国农村金融发展报告[M]. 北京: 中国发展出版社, 2016.
- [19] 汪三贵, 刘未. “六个精准”是精准扶贫的本质要求——习近平精准扶贫系列论述探析[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2016(1).

(责任编辑: 宋雪飞)