

# 农村金融支持产业发展： 脱贫攻坚经验和乡村振兴启示

◇ 余春苗 任常青

深度贫困地区和边缘贫困群体贫困持久的原因不仅在于生计资本匮乏,更在于积累生计资本的机会和能力缺失。对贫困群体来说,信贷和保险是两项最主要的金融资本需求,其可得性与产业发展所必需的资本生产要素和风险分担相联系,直接影响着农户优化家庭资源配置能力的发挥和经济资源转化为经济价值的可能性。可以说,长期贫困发生的根本原因之一是金融资本获取机会和使用能力的双重缺乏或不匹配,制约了内生性资本积累速度。解决贫困户的信贷可得性并提高其风险管理能力以发挥产业发展的持久脱贫效果并实现产业兴旺,既是金融服务实体经济的必然要求,又是普惠金融的题中之意。

精准扶贫政策、乡村振兴战略以及脱贫攻坚向乡村振兴的衔接过渡都一定程度上体现着政策导向发展转型的要求,而不可否认的是,资本要素流动、产业内生发展和金融资源配置本质上是市场需求引致活动,政策供给和市场需求能否多方适应并相互促进决定着产业发展是否可持续以及产业兴旺能否长久。在脱贫攻坚向乡村振兴过渡的关键节点,金融支持产业发展的定位由“输血式”产业扶贫转变为“造血式”产业振兴,以市场化需求为导向的发展要求更加强烈。

## 一、对乡村振兴的启示:脱贫政策供给与市场需求的不相适应

乡村振兴战略的第一位目标“产业兴旺”希冀通过农村产业振兴来对农户进行增能赋权,不仅是目的,更是手段,反映了农业农村经济要适应市场需求变化的新要求。农村金融支持产业发展过程中农户自身禀赋使用能力的充分发挥需要兼顾产业适应性

和金融适应性,产业适应自生能力是确保生计资本内生性积累的前提,而金融适应产业发展要求则是生计资本转化为经济资源并长效增值的保障。与农村产业发展需求不相适应的金融供给会导致资本要素投入不断增加而农村经济却迟迟不能转型,从而政策性资源投入无法带来贫困的实质性转变,乡村振兴战略更强的产业发展需求导向使得这一问题更加值得关注。政策主导型的金融供给大都是政府从制度供给者和制度生产者自身的角度出发,而非从金融主体自身的需求出发所做的制度性安排。与脱贫攻坚相比,乡村振兴给政策执行主体施加的任务更加全面艰巨,政策性执行和商业化经营在目标上的冲突极易扭曲政策效果,深度且长期贫困地区大都处于临界脱贫状态,贫困脆弱性相对更高,在乡村振兴的任务艰巨可能导致地方政府存在行为偏差的情况下,制度供给的缺陷表现更明显。脱离需求主导型的政策性金融扶贫容易滋生精英俘获和阶层分化的问题,挫伤农民和新型经营主体创业的积极性,农户之间的分化可能愈演愈烈,相对贫困的差距愈拉愈大。政策引导为主的金融资源配置方式存在着政策供给主导金融需求的问题,这在一定程度上并不符合普惠金融的根本理念,与市场在资源配置中起决定性作用的要求也有所悖离。

### (一) 扶贫政策导向下的内生动力不足

扶贫小额信贷、切块资金入股、龙头企业贷款和政策性农业保险的共同特点是:政府牵头,财政补贴大部分资金和服务的使用成本,而贫困户或企业只需承担小部分。这些指定性的信贷或保险项目中,就扶贫小额贷款来看,贷款利息由财政全额补贴给贷款发放机构,农户基本无需承担显性成本;对发放

机构来说,扶贫小额贷款在信用审查、贷中监督和贷后回收的成本方面与商业性小贷并无明显差别,但是受限的贷款利率使其远不如商贷灵活。为了改变直接或间接将扶贫资金发放给贫困户的做法,地方政府普遍采用设立“风险补偿金”作为担保激励商业银行向贫困户发放贷款,虽然一定程度上解决了银行的后顾之忧,与此同时带来的是银行急于筛选合格借款人的道德风险问题。基于以上原因,银行对扶贫小额贷款放贷动力不足且效益有限。合作社方面,接受切块资金入股的合作社普遍认为保底分红并不符合股份制资金的特征,反而更像变相的定期付息贷款,换算下来贷款利率可能比同期银行贷款利率更高。有些合作社并不主动接受政府切块资金投入,当地村集体为了完成扶贫指标任务强制注入资金后,合作社将规定的保底分红视为一种负担,甚至宁愿尽早发放分红到贫困户手中以完成任务。被动接受注资的合作社缺乏使用切块资金壮大经营规模或改善经营绩效的动力,担心政府可能会延长贫困户保底分红期限并加码保底分红金额,使合作社面临更高的经营成本。保险公司方面,承保农业保险是由政府牵头,农户和保险公司才参与到其中。在由政府牵头项目实施之前,基本无农户以个人或集体的形式主动购买过农业保险,保险公司出于风险和业绩的考虑,也基本没有农业保险产品的开发和宣传,金融供给的抑制很明显。现有项目能够运行主要在于财政补贴了农户大部分的保险费,且政府与保险公司对接简化了赔付流程,项目运行以来,在经营绩效上保险公司只是略有盈利,缺乏进一步商业化的动机。金融需求主体和供给主体双方内生动力不足造成了金融供需在结构上的失衡。

#### (二)贷款时效与借款意愿的错位尚未解决

“贷款难”、“贷款贵”一直是制约农业发展壮大和产业链长效运营的难题。专业合作社和龙头企业在成立之初,资金构成基本无商业性贷款。主要原因在于初期的经营风险和盈利不确定性大,商业银行出于自身利益考虑并不愿发放贷款。而在合作社和龙头企业发展逐渐步入正轨并实现稳定盈利之后,商业银行贷款意愿增强,甚至主动上门表示可以提供贷款,但合作社或龙头企业借款意愿受

挫。原因在受农产品自身弱质性和市场销路不佳的影响,“丰产”不一定保证“丰收”。前期的资金投入直到收获并销售之后才能回收,资金周转期间过长。短期借款金额无法满足需求,而长期借款一经借入则每期需要按时支付利息,资金流入和流出在期限上的严重不匹配使得流动资金短缺压力很大,若无法按时支付利息银行会加收罚息,成本高企制约了合作社和龙头企业的贷款意愿。二是合作社和龙头企业的农业经营活动受到土地规模的客观限制,当土地流转受到政策和地域上的限制时,农产品生产经营规模只能限定在给定范围内。跨区域、跨集体流转土地扩大经营规模需要合作社和龙头企业管理者具备足够的信心和魄力,保守的经营理念抑制了对商业贷款的需求。在支持专业合作社和中小企业发展上,政策性金融供给明显不济且未能弥补错位。

#### (三)合作金融缺位且推行不当

合作金融、政策金融和商业金融的分工协作构成农村金融体系,但合作金融在农村金融体系中缺位严重,农户合作金融意识普遍缺失。究其原因,一是金融素养缺失,村集体成员普遍缺乏对村民互助基金作为金融产品的正确认识,现有金融素养下农户意识里依然将金融扶贫和扶贫性金融等同看待,对互助基金蕴含的合作金融理念并不关心。二是人力资本匮乏,无法配备具有基本金融知识和会计职能的人才,金融和法律知识低下引致操作不当,互助基金记账工作极不规范以致难以追溯监控资金的流向。三是当地金融财政部门政策推行操之过急,在村民基本金融知识缺位下强制推行互助基金有“急功近利”之势,人力资本未同步改善情况下的被动型合作不能取得预期成效。

#### (四)弱产业链环节制约产业融资渠道

在农业生产经营模式发生转变以及农业产业化、规模化经营的大背景下,针对普通个体农户的小额贷款金额小、周期短,难以满足农业产业化发展的需要,农业产业链融资成为了金融支持农业发展的创新模式。但若产业链条上的核心企业无法带动自身实力弱的企业时,则以产业链为依托的融资渠道便难以持久。

## 二、脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接:结论与政策建议

(一)金融供给方面,以充分的自主性维持商业可持续性

1.打通信息障碍,改变激励机制。信息不对称问题是农村信贷配给存在的根本原因,获取有效的信息和数据可以帮助金融机构作出正确的决策,提供有效的产品和服务。政府介入金融扶贫发挥的主要作用不是以扶贫政策为导向的强制性资金输入或输出,应当是帮助商业银行在农村建设完善的信息甄别机制,助力建立有效完整的征信体系和数字化金融系统。在贫困户已脱贫的现实下,重点是如何建立避免返贫的长效机制,此时应改变继续以扶贫贷款覆盖面或涉农贷款额度考核金融机构参与金融扶贫程度的现状,而是通过政务信息共享的方式帮助商业银行有效识别客户,由银行来进行市场化决策。在信息和利益为导向的决策机制下,商业银行既可以识别潜在的优质客户,也可以排斥无内生发展动力的“搭便车”客户,提高服务对象、资金配置和金融培训内容的精准度。

2.界定商业性金融和政策性金融的供给层次。在农业产业化发展的背景下,农村金融领域的需求是多层次的,这需要多层次的金融供给来进行满足,多层次的金融供给可以通过扩大服务边界将小额资金需求的弱势农户纳入金融服务范围,从而提高金融包容度实现普惠金融。村镇银行、农村商业银行和农村信用社等金融机构在农村地区服务相对比较深入,应当主要针对农户和小微企业发放商业性小额贷款。而针对当地专业合作社和龙头企业,产业发展规模偏大且农业活动时间集中,一般贷款需求都是大额贷款,应该通过政策性银行发放利息较低的大额贷款,也可在财政补贴部分或全部利息的条件下由大型商业银行提供贷款,在合作社和龙头企业实现盈利后再以税收的形式惠及当地财政,灵活解决龙头企业流动资金期限不匹配问题。

(二)金融需求方面,以市场化的引致取代政策性的主导

1.以专业合作社为依托开展资金互助。一般而言,与产业发展相关的资金需求都是有效金融需求,

在外部金融供给给定的情况下,有效金融需求越强,越能激发农户合理利用资金实现有效投资。当外部金融供给无法满足有效需求时,就必须探寻内部互助解决机制。农民专业合作社作为生产经营主体,在主要为合作社成员提供生产、技术和销售等服务的同时,经营规模大、效益好的合作社可以依托业已形成的内部社会关系开展社员间资金互助服务,将合作社的盈余留存一部分作为互助基金,每个社员按合作社初始入股比例享有互助基金的比例。对于拥有分社的合作总社,分社与总社社员基本重叠,可以只在总社成立互助基金。互助基金只用于满足社员的借贷需求,收取的利息作为基金运作的收入由社员按股份比例享有。对于农户金融常识不足和法律意识薄弱的情况,在合作社开展技术服务的同时加强农户对金融基本常识和金融风险的认知,提升农户的金融素养。更为重要的是,加强对农户的诚信教育,使农户明确征信缺失会带来的后果,树立诚信意识和征信社会的理念,为合作金融运行沉淀有利的社会资本、构建有序的金融环境,实现金融自治。

2.开展物流金融业务带动产业链发展升级。立足贫困地区资源禀赋和产业特色,以当地产业为依托加强金融产品和服务创新是完善贫困地区以需求为导向的金融体系的根本途径。县级产业发展一般都以农业为主,对农产品的运输、仓储、配送等物流服务质量要求较高,在缺乏能带动产业链发展壮大的实力型龙头企业的现状下,可以由当地政府招商引资引入实力较强的品牌物流企业,通过仓库质押、应收账款融资、物流保理等模式,一方面为农业发展提供高质量的农产品物流服务,降低农产品损耗、提高农产品附加值,另一方面以物流企业作为农产品生产主体与商业银行之间的桥梁,缓解借贷双方的信息不对称,满足农产品生产主体的融资需求。物流金融业务开展保障农产品销售渠道畅通和销路稳定,有利于带动农业产业链发展升级,同时降低金融机构信用评估的难度和成本。

作者简介:余春苗,信阳师范学院商学院讲师。  
(摘自《经济学家》2021年第2期)