

Current Situation and Countermeasures of Microfinance Support of Targeted Poverty Alleviation in Heilongjiang Province

Haoxuan Chai¹, Yiqi Wang², Danyang Cong^{3*}

¹Suifenhe Municipal Finance Bureau, Suifenhe Heilongjiang

²Northeast Petroleum University, Qinhuangdao Hebei

³Northeastern University Qinhuangdao Branch, Qinhuangdao Hebei

Email: *danyangcong@hotmail.com

Received: Oct. 1st, 2019; accepted: Oct. 16th, 2019; published: Oct. 23rd, 2019

Abstract

Poverty alleviation and development is a long-term social work of our government and society to help poor areas and poor families to develop its economy and get rid of poverty. Microfinance in financial poverty alleviation has become a major financial service in targeted poverty alleviation, and has achieved remarkable results in helping poor households to develop production, increase income and alleviate poverty. This paper studies the targeted poverty alleviation of micro-credit in Heilongjiang province, one of the largest agricultural provinces in China, and systematically discusses the current situation, existing problems, causes and countermeasures of targeted poverty alleviation of micro-credit in this province, which has remarkable value to the current issue of targeted poverty alleviation.

Keywords

Microfinance, Targeted Poverty Alleviation, Countermeasures, Heilongjiang Province

黑龙江省小额信贷精准扶贫发展现状及对策

柴浩轩¹, 王钰祺², 丛丹阳^{3*}

¹绥芬河市财政局, 黑龙江 绥芬河

²东北石油大学秦皇岛分校, 河北 秦皇岛

³东北大学秦皇岛分校, 河北 秦皇岛

Email: *danyangcong@hotmail.com

收稿日期: 2019年10月1日; 录用日期: 2019年10月16日; 发布日期: 2019年10月23日

*通讯作者。

摘要

扶贫开发是我国政府和社会帮助贫困地区和贫困户开发经济、发展生产、摆脱贫困的一项长期性的社会工作。金融扶贫中的小额信贷已成为精准扶贫、精准脱贫的金融服务品牌，在帮助贫困户发展生产、增收脱贫等方面取得了明显成效。本文研究了我国农业大省黑龙江省的小额信贷精准扶贫问题，对小额信贷精准扶贫现状、存在的问题、问题成因和发展对策进行了比较系统的论述，对当前精准扶贫和脱贫具有重要的参考价值。

关键词

小额信贷，精准扶贫，对策，黑龙江省

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

十八大以来，习近平总书记对扶贫开发工作做了一系列重要论述，强调“消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命”。为更好地学习贯彻习近平总书记扶贫开发战略思想，发挥小额信贷在精准扶贫、精准脱贫中的作用。黑龙江省积极探索小额信贷创新机制，通过建档立卡摸清了贫困县、贫困村、贫困人口底数，为精准扶贫奠定了坚实基础。扶贫小额信贷已成为精准扶贫、精准脱贫的金融服务品牌，有效推动了黑龙江省农业经济的发展[1]。本文旨在立足黑龙江省实际情况，通过对小额信贷精准扶贫的现状分析，考虑存在的不足，有针对性地提出对策建议，为相关部门提供决策参考。

2. 黑龙江省小额信贷精准扶贫发展现状

2.1. 政府重视，政策支持

黑龙江省历来高度重视扶贫工作。早在 2011 年就出台了《黑龙江省关于贯彻〈中国农村扶贫开发纲要(2011-2020 年)〉的实施意见》，2016 年印发了《中共黑龙江省委、黑龙江省人民政府关于打赢脱贫攻坚战实施意见》，2016 年出台《黑龙江省扶贫小额信贷工作实施方案》，2017 年印发《黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省脱贫攻坚“十三五”规划的通知》[2]。2015 年，全省共组建省、市、县三级定点驻村扶贫工作队 2142 个，安排驻村扶贫干部 11,192 人，与地方党委、政府共同推进扶贫开发工作。2015 年，共组织 293 家企业、470 个社会组织及 4591 名社会人士参与扶贫济困事业，共捐赠资金、物资折款 1.44 亿元，社会力量已经成为扶贫开发的重要补充[3]。

2.2. 因地制宜，多头并举

近年来，黑龙江省在推动小额信贷精准扶贫方面，不断摸索，创新性打出一套灵活多变的“组合拳”。主要措施有：一是支持贫困县优势产业。对列入贫困县特色产业发展规划的优势产业、专业市场，按照实际资金需求给予担保或抵押贷款支持，促进整县脱贫；二是支持贫困乡村特色产业。对“两牛一猪”、禽类等特色养殖基地，食用菌、蔬菜等绿色有机特色种植业基地，“互联网 + 农村淘宝网店”，特色旅

游业,按照实际资金需求给予担保或抵押贷款支持,促进整个乡或整个村脱贫。三是支持龙头企业带动扶贫。对具有带动脱贫达到100户以上或带动整乡整村脱贫的龙头企业和其他经营主体,按照实际资金需求给予担保或抵押贷款支持,带动贫困户脱贫。四是支持贫困户精准扶贫。对有贷款意愿、有就业创业潜质、技能素质和一定还款能力的建档立卡贫困户,给予“免抵押、免担保”的小额信用贷款支持,促进其早日脱贫脱困[4]。

2.3. 村民受益,成效显著

据黑龙江省统计局数据显示,截至2018年底,全省扶贫小额信贷累计发放55.86亿元。经过几年脱贫攻坚,取得了显著成效。一是贫困人口大幅度脱贫。截至2019年7月,全省现行标准下农村贫困人口累计脱贫33.4万人,减贫幅度达到75%以上;全省贫困发生率由2.46%降至0.65%。二是贫困村出列超过九成。全省1778个贫困村共出列1678个,占贫困村总数的94%。贫困村通硬化路、通宽带、通广播电视,有卫生室、有医生、有文化活动场所,“三通三有”基本实现全覆盖。三是贫困县摘帽完成大半。两年来,全省20个国家级贫困县中,已先后有15个实现脱贫摘帽;8个省级贫困县,已全部实现脱贫摘帽[5][6]。

3. 黑龙江省小额信贷精准扶贫存在的问题

3.1. 农村金融机构资金严重不足

黑龙江省经济发展相对较为缓慢,农民获得资金的途径较为单一,农村金融机构提供的贷款数量有限。农民可经营各类农副产品的深加工、农民经济合作社以及科学技术在农业发展中的应用都需要大量资金的支持,供不应求,使得一些好的农业合作项目没有上马,制约了黑龙江省内农村经济发展。造成这一问题的主要原因是黑龙江省农村金融机构资金有限,央行给予的贷款规模较小,自身揽储能力也有限,无法满足农民贷款需求,黑龙江省农村经济发展严重受到了金融供给的制约[7]。

3.2. 农村金融机构小额信贷管理不完善

一是缺乏统一的信用评价体系。黑龙江省农村金融机构没有统一的信用评价体系,很多农民并没有金融信用记录,这就使得农村金融机构在发放贷款前很难了解借款农民的还款能力以及信用情况,只能依靠农户间担保、村委会出证明等较不正规的评定方式来进行放贷,这就加大了农村金融机构发放贷款的风险,使得呆账、坏账的比例上升,给农村金融机构带来了损失。二是存在违规操作[8]。一些偏远农村信贷业务的办理不规范,尤其在贷款发放环节,一些工作人员没有责任心,发放贷款前不详细了解贷款人的贷款用途和还款能力就批复贷款。个别贷款发放人员不是按照规则放贷,而是靠人情放贷、靠关系放贷,这不仅有失公允,还容易造成职务犯罪,更给金融机构带来了坏账风险[9]。

3.3. 小额信贷风险防范意识不足

目前黑龙江省相关部门缺乏对小额信贷市场和信用风险方面防范。黑龙江省农民的生产经营活动大多以家庭为单位,这种生产模式往往存在很多弊端,例如市场信息不对称,因为大多数农民经营分散、缺乏市场供求信息,同一地区的农民获得的贷款往往集中在同一个项目上,往往陷入供需平衡的矛盾中,出现即使丰收也不创收的现象[10]。在遇到这种情况时,贷款农户将无法按时还清贷款,将风险转嫁给了放贷金融机构,使得黑龙江省农村金融机构承担了更大的放贷风险,影响其正常的经营活动。另一方面,黑龙江省农村金融机构配备的工作人员较少,工作人员专业素养不强,对贷款申请、发放、追踪工作都不够科学和规范,使得贷款信用风险较高[11]。

4. 黑龙江省小额信贷精准扶贫存在问题原因分析

4.1. 扶贫小额信贷相关的法律法规不完善

黑龙江省农村想要发展好小额信贷就一定要有相关的法律法规的保护和支撑，完善的法律法规对农村小额信贷的成长非常重要。黑龙江省有关农村小额信贷的法律法规还不是十分完善，这就制约着农村小额信贷的健康发展。目前，不仅没有一套完善的法律法规条款作为基石，财政与税收等方面的优惠政策也是少之又少，这对于农村小额信贷的发展十分不利，同时也不利于黑龙江省农村金融机构内部制度及贷款的有效管理。

4.2. 政府对小额信贷的过度干预

黑龙江省农村金融机构应扮演好运用金融手段来促进农村经济健康发展的角色，对于农村小额信贷的发放，既要采取低利率政策，又要确保贷款的回收，避免呆账、坏账的发生。施行这些政策及要求虽然能确保农村经济的健康发展，但是却给农村金融机构带来了压力，农村金融机构都是自负盈亏的，既要低利率，又要保证资金安全，使农村金融机构发展小额信贷的积极性降低[12]。所以，黑龙江省政府应对带有扶贫性质的小额贷款给予一定的政策支持，对办理此项业务的农村金融机构予以专款发放。政策参与到农村金融机构中，可以为其提供最大的政策支持，但政府也应准确定位，不要干预过多，以免削弱市场的资源配置作用，影响农村金融机构的商业化运行机制。由此可看出农村金融机构需要政府的支持和帮助，但黑龙江省政府应做好“无形的手”，不要越位管理，影响农村金融机构的日常经营。

4.3. 小额信贷的监管不到位

黑龙江省农村小额信贷发放贷款后监管缺失。黑龙江省有些农村金融机构缺乏发放贷款后的监管体系和意识，以为贷款发放后等着贷款人按时还贷就万事大吉了，根本没有追踪贷款使用情况，调查是否能准时还贷的制度。同时，黑龙江省农村金融机构内部也没有对放贷人员工作流程审查和放贷情况监管的规范，这些管理行为的缺失，使得农村金融机构对发放后的贷款监管混乱，造成了不良贷款增加的现状，给农村金融机构发展带来了风险。

5. 完善黑龙江省小额信贷精准扶贫的对策建议

5.1. 健全法律法规，完善各项机制

5.1.1. 建立“政策性补贴延期支付”机制

目前我国对“三农”实行多项财政性补贴，如粮农补贴、库区移民补贴等这些资金直接支付给补贴对象，对获得补贴的个体而言，金额小且分散，效果不明显，但将其汇总起来就是一笔巨大的资金。因此建议尝试建立“政策性补贴延期支付”机制，将延期支付期间积存的补贴资金汇聚导入“扶贫信贷服务平台”，补充壮大风险担保基金，提高担保实力。如将延期支付期限定为2年，即将农户2个年度应获得的补贴暂缓支付，2年到期连同本息一起支付给农户，之后以2年为周期滚动延续，将此期间暂缓支付的补贴资金全部补充到“平台”风险担保基金中，通过金融杠杆配套，加大对受补贴对象的支持。当然，作为风险担保基金，可能涉及代偿问题，需要当地政府专门研究制定相关延期支付管理办法，对风险基金构成的代偿先后顺序及支付比例给予明确，尽可能不动用农户补贴延期支付资金代偿。

5.1.2. 对精准扶贫小额贷款实行全额贴息政策

各级财政的扶贫资金投入就是要让建档立卡扶贫对象早日脱贫致富，因此扶贫小额信贷资金成本可以直接转移财政支出。一方面，银行要积极承担社会责任，对扶贫小额信贷统一执行基准利率；另一方

面，鼓励财政对扶贫小额信贷实行全额贴息。这样既保证了银行具有一定收益，又兼顾了财政贴息支出负担，达到两者的相对平衡。作为精准扶贫开发对象，贫困户本身就是各级财政扶贫投入、支持脱贫致富的对象，对于其获取的小额信贷资金成本可以由财政直接转移支付，按贷款基准利率进行全额贴息。对单个贫困户进行小额信贷支持方面，其能获取的贷款额度应与生产经营能力相匹配，且不超过政府与银行约定的贷款额度及期限，这样既便于财政匡算贴息资金总量，安排预算，又符合小额分散、惠及更多贫困户的要求。

5.1.3. 建立农业风险补偿机制

农村金融机构承担贷款风险的能力较弱，这也限制其自身发展，为了更好地解决这一问题，更高效地扶持农村经济发展，政府应建立农村金融机构贷款风险补偿机制，这需要政府有关部门、人民银行、担保公司、保险公司一同建立长效机制。建档立卡贫困户多分布在农村，从事的生产项目以农业为主，受各种因素影响交易，产生风险。因此，对精准扶贫对象的小额贷款，应由财政出资建立风险补偿资金池，对单户限额内(如5万元以下、期限3年以内)的扶贫小额贷款进行风险补偿，实行财政兜底，以有效消除金融机构在支持精准扶贫开发上的资金安全顾虑。对于由自然灾害导致农户无法按时偿还贷款的，政府和其他金融机构都应对农村金融机构进行风险分担，政府还应出台一系列政策扶持受灾农户，适当地减少贷款率。

5.2. 密切银政合作，建立第三方平台

5.2.1. 银政密切协作实施阳光信贷

特惠金融是为贫困群体安排的特别金融服务，需要政府与银行密切合作，必要时政府与银行可以签订战略扶贫小额信贷服务平台运行机制协议，明确双方职责与义务，实施“阳光信贷”。通过合作银行与扶贫信贷服务平台机构有效对接，开设扶贫信贷“绿色通道”，实行一站式服务，简化信贷手续，按人民银行公布的贷款基准利率放贷。同时，人民银行根据各县(市)扶贫信贷资金总量需求，安排扶贫再贷款，对合作银行进行资金支持，合作银行利用人民银行扶贫再贷款发放的小额贷还要执行更优惠的利率。

5.2.2. 完善推广“扶贫信贷服务平台”模式

长期以来，广大农户因金融知识欠缺、贷款条件不具备，银行不愿介入，农户特别是贫困户小额信贷难以覆盖。小额信贷服务平台作为社会化公益性组织，主要开展农户信息采集、信用评价；向银行推介农户小额信贷，并利用当地财政出资建立的担保基金为农户提供担保，协理农户申请小额贷款、合作贷后管理等配套服务。该模式下，农户通过电话或短信向促进会提出小额贷款申请，促进会根据农户信用档案，对其资信情况进行评估，审查相应的生产项目，必要时向乡(镇)、村协理站发出补充调查，最后推荐给金融机构。金融机构审核同意后，由促进会提供担保，并协助农户与合作银行办理贷款。

5.3. 完善信贷政策，优化信贷来源

5.3.1. 合理设定贷款额度和期限

黑龙江省农村金融机构的主要放贷对象就是农民，由于近年来黑龙江省不断对农业产业结构进行调整，导致农民对资金的需求也是多样化的，所以，作为服务于农民的农村金融机构，要积极主动调整信贷业务，放宽贷款用途，支持农民生产活动[12]。黑龙江省农村金融机构还应设定灵活的贷款额度，满足不同农户的需求，积极地制定信贷政策，对于那些及时还款甚至提前还款的农户，增加下一期的贷款数额，延长信贷期限，为其提供更多的资金支持和时间保障。同理，对于那些没有及时还款的农户，要降

低其下次贷款的信用额度和缩减信贷期限，当然对于那些受到灾害的农户应该另当别论，主动帮扶他们渡过难关。总之，黑龙江省农村金融机构要灵活掌握信贷政策，灵活把握信贷贷款的额度和期限，既要保证贷款安全，又要最大限度地支持农民的生产活动，促进黑龙江省农村经济发展。

5.3.2. 优化贷款利率

利率市场化是经济发展的必然趋势，金融机构可在人民银行规定的范围内自动调节贷款利率。自主调节贷款利率可以使各家商业银行拓展经营空间，根据自身经营情况调节利率，也可通过对利率的调整改变经营现状，具有双向调节的功能。农村金融机构也要利用这一政策发展信贷业务。农村金融机构要考虑到农民的实际需求以及农村经济发展情况。贷款利率浮动范围直接影响贷款的风险程度，贷款利率浮动范围大则贷款风险高，贷款利率浮动范围小则贷款风险低。对于农村金融机构而言，农民贷款的风险程度也与贷款利率紧密相关，农村银行可根据农民的征信记录来制定贷款利率，对于征信情况好的农民，可享受优惠的贷款利率，而对于那些信用记录差的农民，可以提高贷款利率，甚至拒绝其贷款申请。

5.3.3. 优化信贷资源

近几年农村经济的发展也是什么迅速，农村金融机构跟上农村经济发展的速度，更好的为广大农民服务。农村金融机构要转变工作方针，积极开发适合农民需求的产品，做好农村信贷工作的规章制度，在市场竞争中保持优势地位。农村金融机构可以利用小额贷款项目来吸引农民，在保证贷款安全的前提下优化申请小额贷款的流程，增设多种还款途径，方便农民申请及偿还贷款。农村商业银行还可以派专人与贷款需求大的村屯对接，了解他们的贷款需求、贷款用途、家庭情况及偿还能力等，发掘潜在优质客户，多向这些客户发放贷款，对于还款能力差的客户可以减少贷款金额，以此保证多吸收优质贷款客户。

5.4. 完善信用档案，开展素质教育

5.4.1. 建立健全农户信用评定制度

为了更好地保证农村商业银行的贷款安全性，可以组织一个由人民银行相关部门、金融机构信贷专家、会计师、律师及经济学家构成的团体，为农村商业银行提供专业的信贷建议。放贷前，银行应尽可能的调查借款人的个人信息、信用记录、家庭情况、资金用途、还款能力等，并对以上信息进行综合评估、严格审查，如发现存在信用低、还款能力差、项目违规的应立即驳回贷款申请，坚决不予放贷。根据不同的指标设定分值，按照分值大小来对申请贷款的客户进行分类，充分发挥信用评估的效用。对农户信用进行评级。对优质客户给予优惠和扶持，对于那些信用记录差的客户，要施行更加严格的审查标准，减少放贷额度。

5.4.2. 建立农村小微企业信用披露制度

建立农村小微企业信用披露制度需要多方配合才能取得最翔实的信用材料，如果小微企业的法人能主动提供真实的信用资料，信用记录良好的，那么银行应予以一定的奖励，例如提高贷款额度或降低贷款利率；如果企业法人不能提供，那么就要向人民银行、其他金融机构、政府相关部门寻求帮助，建立全网个人征信披露制度。既要保证征信信息的准确性又要做好信息保护工作，防止信息外泄。对于恶意欺骗的企业法人要有处罚制度并记录在案。

5.4.3. 开展对相关利益人的金融素质教育

一方面，黑龙江省政府和农村金融机构要多向农民宣传信用的重要性，让农民自身提供对信用的认

识,积极还款。加大金融知识宣传,开展对建档立卡贫困人员的金融素质教育。着重教育信贷扶贫对象充分认识扶贫小额信贷既不是政府救助,也不是商业贷款,是国家推进扶贫开发大背景下政府与银行合作推出的特惠金融产品,资金使用人要讲信用、守信用,按期还款,要充分利用好这一资源帮助自身早日脱贫致富。

另一方面要加强对信贷人员的政策引导和职业素养培训,提升其职业道德和业务素养。督促相关岗位工作人员严格遵守银行信用等级复审制度,任何人不能违规操作。坚持谁放贷谁负责的原则,对于不良贷款少的工作人员进行奖励,对于呆账、坏账多的工作人员进行处罚,并将此项指标纳入绩效考核,从放贷源头最大限度的减少银行无法收回贷款的损失。

基金项目

秦皇岛市科技局项目《微平台产品营销驱动机制研究》,编号 201902A259。

参考文献

- [1] 国务院扶贫办,财政部,人民银行,银监会,保监会. 关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见[Z].
- [2] 黑龙江省人民政府. 黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省脱贫攻坚“十三五”规划的通知[Z].
- [3] 黑龙江省扶贫办官网[EB/OL]. <http://www.heilongjiangfupin.gov.cn/system/201907/119266.html>,
- [4] 阳明区人民政府. 黑龙江省脱贫攻坚“十三五”规划[Z].
http://www.Yangming.gov.cn/defo_Show.asp?InfoId=2194&ClassId=48&Topid=27.
- [5] 东北网. 黑龙江推进扶贫工作确定脱贫攻坚目标,今年9万以上农村贫困人口脱贫[Z].
<https://heilongjiang.dbw.cn/system/2019/07/26/058237647.shtml>, 2019-07-26.
- [6] 黑龙江省扶贫办. 黑龙江省扶贫小额信贷工作实施方案[Z].
- [7] 郭建国,李琦. 黑龙江省农村金融发展存在的问题及建议[J]. 经济研究导刊, 2014(2): 147-148.
- [8] 赵玉洁. 黑龙江省农村信用体系建设问题研究[J]. 黑龙江金融, 2014(12): 87.
- [9] 管公明,王迟. 农户贷款利率调查——以黑龙江省为例[J]. 中国金融, 2015(16): 89-90.
- [10] 韩冬. 黑龙江省小额信贷风险研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2018: 23-24.
- [11] 张馨予. 黑龙江省农村金融体系现状分析[J]. 现代经济信息, 2013(20): 356.
- [12] 胡乃鹏,郭翔宇,张启文. 黑龙江省农村金融制度现状及其问题分析[J]. 经济研究导刊, 2011(17): 108-109.