

---

# 深耕细作 挖潜拓面

## 努力开创江西金融精准扶贫新局面

张智富<sup>\*1</sup>

**【摘要】**本文在充分肯定近年来江西金融扶贫工作取得成效的基础上，从提升认识的高度、突出扶贫的精度、扩大扶贫的广度、挖掘扶贫的深度等方向明确了金融扶贫工作的总体要求，并指出了各金融机构要重点落实七个方面的具体工作。

**【关键词】** 金融扶贫；精准对接；分类帮扶；政策联动

**【中图分类号】** F830 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-169X (2016) 11-0033-05

2016年以来，江西金融系统按照党中央、国务院和省委、省政府关于金融扶贫的决策部署，积极整合部门资源，优化配置，创新机制，切实加大对贫困地区和建档立卡贫困户的支持力度，形成了多方参与、优势互补的金融扶贫新格局。截至2016年8月末，全省25个贫困县（区）各项贷款余额2278.65亿元，比2014年末增长35.53%，高于同期全省各项贷款增速2.87个百分点；新增贷款占全省贷款增量的16%，高于2014年末6.57个百分点。各项贷款增速和新增贷款占比均实现了《江西省金融扶贫工作规划》提出的“两个高于”信贷投放目标。2016年8月末，全省精准扶贫贷款余额137.55亿元，是上年同期的4.6倍，带动建档立卡贫困人口34.48万人。全省完成对接易地扶贫搬迁项目26个，涉及贷款金额150.5亿元；向19个项目投放贷款38.9亿元，受益建档立卡贫困人口10万余人。

### 一、凝聚合力，江西金融扶贫工作初显成效

在各级政府的高度重视、相关部门的通力协作以及金融机构的主动作为下，江西金融扶贫工作初显成效，归纳起来，主要体现在以下四方面。

#### （一）健全机制抓落实

为切实加强全省金融精准扶贫的规划引领和组织领导，凝聚部门合力，全省扶贫工作从“三有”入手，切实保障了各项措施的有效落实。一是有规划。人民银行南昌中心支行牵头会同省财政厅、省金融办、省扶贫与移民办等8个省直部门出台了《江西省金融扶贫工作规划》，各市政府陆续出台了金融精准扶贫工作实施方案或工作指导意见。辖内各银行业金融机构也制定了本系统本单位金融扶贫规划，确保了全省金融精准扶贫工作的有序开展。二是有机制。省国开行、农发行、邮储银行等金融机构成立了以一把手为组长的金融扶贫领导小组，形成了“扶贫、经营”齐抓共管同考核的领导机制。地市人行联合地方政府金融办、扶贫办等部门建立金融扶贫工作推进小组，建立金融扶贫工作联系会议制度，定期召开工作会议，强化部门联动，确保政策落实。牵头省委农工部、省发改委等政府相关部门和国开行、农行等多家金融机构共同建立信息共享平台，以“扶贫开发金融产品汇编+金融精准扶贫调研报告集+简报”为依托，形成了金融扶贫经验交流、模式探讨和交流机制。建立金融精准扶贫激励机制，优化再贷款、再贴现等货币政策工具的使用，择优支持扶贫工作贡献大、效率高的金融机构。三是有落实。全省人民银行将金融精准扶贫工作列入2016年重点工作，按月监测重点扶贫信贷产品投放以及25个扶贫重点县信贷投放情况，切实加

---

<sup>1</sup>张智富，中国人民银行南昌中心支行副行长。（江西南昌 330008）

---

强对全省金融精准扶贫工作的调度。省农发行成立了扶贫业务处，并在 25 个贫困县成立了扶贫金融事业部，在内部绩效考评和财务费用资源配置上加大扶贫业务发展与奖励工资和财务资源挂钩力度，确保各项扶贫政策落实到位。

## （二）精准滴灌扶真贫

一是明对象。围绕助推全省 200 万贫困人口增收脱贫的实际问题，出台了《关于信贷支持江西脱贫攻坚的指导意见》、《关于加快推进建档立卡贫困户信贷需求摸底调查与分类扶持的通知》等多项文件，以自愿选择与统筹安排相结合为原则，建立并推动落实分片包干扶贫机制，目前各责任银行已完成全省近 21% 贫困户的信贷需求调查，为实现“应贷尽贷”目标奠定了坚实基础。二是明措施。充分发挥窗口指导作用，制定了《江西省扶贫再贷款操作规程》，探索“扶贫再贷款+”业务模式，积极引导法人银行加大对建档立卡贫困户的信贷支持力度。截至 8 月末，全省共发放扶贫再贷款 56.3 亿元，带动 12 万余户建档立卡贫困户就业创业。充分发挥政策引导作用，联合政府相关部门建立了全省扶贫开发金融服务联席会议制度，联合出台《江西省扶贫和移民产业贷款试点工作指导意见》、《婺源县金融扶贫小额信用贴息贷款管理办法》等文件，引导省内 33 个扶贫和移民重点县开展扶贫和移民产业贷款试点，并在全省范围内复制推广婺源农户小额信用贷款业务。三是明保障。为努力打通金融扶贫“最后一公里”，全省在 32 个试点村建设了村级“金融精准扶贫工作站”，为试点地区各项扶贫措施落实到位提供了保障。组织辖内各金融机构做好“人民银行金融精准扶贫信息系统”在全省的上线试运行工作，确保按季对全省扶贫资金使用情况统计监测，促进全辖精准扶贫工作的科学管理和决策。全省人民银行积极探索多种途径，有效提高了对贫困人口金融支持的精准度。如：上饶探索开发了《信贷扶贫分类统计监测辅助软件》，并按贫困户“创业型、就业型、受益型”三类信贷需求建立了信贷扶贫分类档案，实现了“自动比对、批量处理、精准识别、分类统计、动态监测、台账管理”等功能；宜春建立了精准扶贫金融服务档案；信丰县建立了金融扶贫专项监测统计机制等。

## （三）强化服务助攻坚

围绕“政府扶得起、银行贷得起、企业担得起、贫困户用得起”的工作理念，全省各地立足当地实际，大力推进扶贫信贷产品和模式的创新。一是产品新。赣州市推出了免抵押、免担保、财政贴息的“扶贫产业信贷通”，重点支持建档立卡贫困户和带动贫困户的新型经营主体，发展油茶等特色产业；上饶市创新了“金融扶贫产业经济体+贫困户”、“金融+光伏”以及“众筹式产业扶贫贷”等产品；省农行打造了“油茶贷”品牌；省联社创新推出了“扶贫小额信用贴息贷款”等。二是模式好。上饶推出了以“创业扶贫、就业扶贫、受益扶贫”为核心的“三位一体”分类信贷扶持模式，有效扩大了金融扶贫的精准性和覆盖面，吉安市推出的“红色扶贫信贷”作为“服务型基层党组织”案例被推荐到中组部；抚州市创新“保险+信贷”扶贫模式，有效发挥保险对贫困户的增信作用，得到《金融时报》的认可与报道；宜春市创新了“2+N”模式，提升了金融扶贫服务的精准度；省农发行创新了扶贫过桥贷模式；国开行创新了金融精准扶贫“到省、到县、到村（户）、到人”的“四到”模式等。三是基础实。全省 2900 个省级贫困村金融基础覆盖率达 99% 以上。如：宜春市万载县黄茅镇 2015 年初省定贫困村金融服务基础设施覆盖率为 0%，自 2015 年开展金融精准扶贫工作以来，新增金融网点 1 个、助农取款点 11 个、自助服务设施 2 个，现已实现全覆盖。

## （四）风险管理促长效

一是重信用。积极联合政府相关部门及涉及金融机构建立了“农户信用信息建档和评级”新体系，不断完善贫困人员信用信息，精准识别扶贫信贷信用风险。上半年，全省共为 464.58 万农户建立了信用档案，共评定信用农户 334.74 万户。余干县利用信用和信贷的联动效应，探索建立了农户信用修复和增进方法，重新对农户开展信用评级，并采取新老划断方式，不仅使过去未获得过贷款的贫困户获得 1.5 亿元信用贷款支持，而且收回了部分旧欠贷款，重塑了良好的信用环境。二是重管理。围绕扶贫开发金融服务“可持续发展”这一原则，积极督促辖内各金融机构在加大贫困地区金融服务力度的同时，实施多层次的风险监测预警机制，严格按照正常贷款管理要求对扶贫贷款进行日常管理。省邮储银行建立对信贷人员发放扶贫贷款放贷金额 3% 的奖励机制，省联社探索通过建立扶贫贷款尽职免责机制，适当提高扶贫不良贷款容忍度的政策支持，有效调动客户经理发

放扶贫贷款的工作积极性。三是重分担。积极探索建立以“政府+银行+保险”为模式的风险分散和补偿机制，截至8月末，全省三级协调机制共推动设立扶贫信贷风险补偿基金约2.11亿元，有效分担贫困地区金融风险，为金融机构主动放贷提供了保障。

总体来看，目前全省金融扶贫工作推进较快，为“十三五”时期金融精准扶贫工作开了好头。但与党中央、国务院和省委省政府有关金融精准扶贫要求相比，全省金融扶贫工作还有差距：一是部分地区、部分金融机构主动性还有待进一步提高；二是部分地区的配套政策还有待进一步完善；三是扶贫信贷投放总量还有待进一步做大；四是扶贫信贷投放精准度还有待进一步提升；五是扶贫优惠政策运用还有待进一步增强。

## 二、统一思想，明确金融助推精准扶贫目标任务

### （一）提升认识的高度

开展金融精准扶贫是贯彻落实党中央、国务院扶贫开发决策部署的重要举措。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视扶贫开发工作，把扶贫工作纳入“四个全面”战略布局，作为实现第一个百年奋斗目标的重点工作，提出了一系列新思想、新部署、新要求。习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上强调：“要做好金融扶贫这篇文章。通过完善激励和约束机制，推动各类金融机构实施特惠金融政策，加大对脱贫攻坚的金融支持力度。”李克强总理提出：“必须采取综合措施，鼓励和引导商业性、政策性、开发性、合作性等各类金融机构加大对扶贫开发的金融支持。”全省金融机构要将思想和行动统一到党中央、国务院的要求和部署上来，既要看到金融扶贫是我们践行社会职责、保障民生建设义不容辞的责任；也要看到金融扶贫是完善农村金融体系的突破口，能有效挖掘农村金融服务潜在需求，是抢占和培养广大农村金融市场的难得机遇。要以对党和人民群众高度负责的态度，深化对金融扶贫工作紧迫性、重要性的认识，进一步增强责任感和使命感，扎实打好金融精准扶贫攻坚战。

### （二）突出扶贫的精度

金融扶贫，关键是要突出精准二字。要提高金融扶贫对象的精度，核心是要瞄准全省200万建档立卡贫困户的金融需求，通过精准划分、分类扶持，以金融支持产业扶贫带动94万贫困户脱贫，以信贷投入易地搬迁带动17.4万贫困户脱贫，加大扶贫贷款投放力度，确保建档立卡贫困户贷款增速高于同期各项贷款增速，实现全省2018年整体脱贫目标。提高金融扶贫精度还应提高金融扶贫主体的精度，江西确定了以农村信用合作机构、农业银行和邮政储蓄银行为金融扶贫主办机构，就是要精准对接扶贫责任，防止相互推诿。三家主办机构要在分片包干区域内认真落实金融扶贫的各项政策要求，切实发挥金融助推精准扶贫的功能。其余金融机构也应主动承担起扶贫责任，创新金融扶贫方式，努力加大金融扶贫服务力度。

### （三）扩大扶贫的广度

全省金融扶贫主战场是25个国定贫困县，各金融机构要认真落实分片包干制度，深耕包干区域，完善服务体系，积极拓宽金融扶贫的覆盖面，将金融服务触角延伸至广大偏远乡村，确保到2016年底，全省2900个贫困村的每一名贫困户足不出村就能享受到扶贫金融服务。优先满足贫困地区基础设施建设和经济发展、保障民生等方面信贷需求，确保实现贫困县各项贷款增速高于全省同期各项贷款增速的工作目标。另外，金融扶贫的参与主体不能仅限于农村信用合作社、农业银行、邮政储蓄银行三家主办机构，各金融机构也应主动承担起扶贫责任，积极投身于金融扶贫的浪潮之中，努力加大金融扶贫服务力度，力争县域扶贫贷款增速高于当地各项贷款增速。

### （四）挖掘扶贫的深度

金融扶贫不能仅仅停留在提供基础服务和普通贷款业务上，而应当精准贴近贫困地区和贫困户的实际情况，既要能满足贫困户取款、转账、查询等日常支付结算需要，又要能对接贫困户生产生活的多样化金融服务需求。全省金融机构要深入开展贫

贫困户信贷需求分类摸底调查工作，结合辖区实际不断开展金融扶贫分类扶持模式的探索与创新，有针对性地推出可操作、可持续、覆盖广的金融扶贫信贷产品。重点结合各贫困地区产业扶贫的特色需求，开发出诸如“油茶贷”、“蚕桑贷”、“光伏贷”等新型产业扶贫金融服务，力争在全省各贫困县都能形成“一村一品”、“一乡一业”的差异化扶贫金融服务格局。

### 三、认真部署，坚决打赢全省金融扶贫攻坚战

#### （一）分片包干建站点

一是全面落实分片包干制度。分片包干是金融机构开展精准扶贫工作的责任保障，农村合作金融机构、农业银行、邮政储蓄银行作为江西省金融扶贫的主办银行，应明确划分和落实包干区域，不断健全和完善包干区域内精准扶贫金融服务。其他金融机构应根据当地金融扶贫工作需要，自主选择乡镇设置包干区域。要督促相关金融机构落实分片包干制度，为各金融机构服务网点的设置和系统接入提供便利，并组织专人对乡镇网点布设和服务水平进行验收、考核，确保网点正常发挥金融扶贫服务功能。

二是加快推动扶贫工作站建站工作。各金融机构要统筹兼顾，因地制宜，结合全省贫困县脱贫摘帽的进度，在分片包干区域积极开展金融精准扶贫工作站建设，要在2900个贫困村建立工作站，进一步延伸金融扶贫服务，贴近建档立卡贫困户。工作站应配备必要的工作人员和电脑等金融服务基础设施，充分发挥信贷管理、政策宣传、支付结算、风险防范等综合性扶贫金融服务功能。要会同扶贫部门，与金融机构协商确定建站进度，统一规范建站标准，不定期开展对工作站运转情况的现场检查，并依托扶贫工作站积极开展金融知识宣传、反假货币、信用征信等工作。

#### （二）精准对接摸需求

各金融机构要在分片包干区域内全面开展贫困户情况摸底和金融信息建档工作。组织县、乡二级分支机构积极开展“扫乡、扫镇、扫村、扫户”的“四扫”活动，深入扶贫一线，逐村逐户开展摸底调查并建立金融信息档案，档案内容应包括建档立卡贫困户基本信息、致贫原因、收入状况、劳动意愿、信贷需求等，使全省所有建档立卡贫困户的金融信息档案建设工作实现“一户一档”、“一村一册”，为扶贫贷款投放打下坚实基础。要对金融信息档案的建档进度进行跟踪督促，并不定期抽查金融信息档案，走访相关建档立卡贫困户核对信息准确性，确保信贷需求调查符合贫困户真实意愿。

#### （三）分类帮扶重创新

一是全面推进易地扶贫搬迁金融服务工作。易地搬迁是实现环境恶劣、资源贫乏地区整体脱贫的重要举措，国家开发银行、农业发展银行作为易地搬迁的金融承载主体，要认真贯彻落实相关政策要求，切实加强信贷资金与搬迁需求的精准对接。重点满足建档立卡贫困人口安置建房、安置区基础设施和公共服务设施建设的信贷需求，加强与政府相关部门和投融资平台的沟通协调，根据易地搬迁重大项目建设进度和还贷能力投放配套资金，努力提高信贷资金使用效率。要加强对易地扶贫搬迁贷款资金投向、用途、额度、利率等情况的动态跟踪监测，全面及时掌握各县（市）搬迁规模、项目进展、资金使用等情况，并做好信贷资金使用及效果的督查与评估。

二是积极推广贫困户分类扶持办法。各金融机构要以金融信息档案为依据，强化金融精准扶贫服务创新，将建档立卡贫困户逐一划分至“创业型、就业型、受益型”三大类别，并创新金融服务和产品，进行针对性扶持。对具备一定的劳动能力，自主脱贫意识强烈的贫困户，将其划分为“创业型贫困户”，对其发放“无抵押、无担保、一次授信循环使用”的小额扶贫信用贷款，支持其创业脱贫意愿。对具备一定劳动能力，倾向就业脱贫的贫困户，将其划分为“就业型贫困户”，推行“企业+农户”、“新型农村经营主体+农户”产业扶贫模式，对吸纳其就业的农业产业化企业、专业合作社、种养大户等农业经营主体发放产业扶贫贷款，给予贷款利息、额度等方面的优惠，支持其发挥带动脱贫功能。对缺乏劳动能力、依赖收益分红进行脱贫的贫困户，

---

将其划分为“受益型贫困户”，发放贷款支持其入股当地优质企业、农业经营主体或建设光伏发电设施，帮助其获得长期、稳定的投资收益。要加快相关职能部门和金融机构的协调沟通，加快确定扶贫带动企业和经营主体的认定标准和财政贴息标准，建立和完善建档立卡贫困户分类统计制度，引导金融机构按照三大扶贫类型的需求特点加紧创新扶贫产品和服务。

#### （四）政策联动求突破

一是加强财政政策与信贷政策的联动。人民银行各分支行应担负起金融扶贫工作的组织领导责任，牵头辖内各金融机构，积极加强与当地政府及相关职能部门的沟通协调，提高部门协作效率，强化财政政策与信贷政策的配套联动。重点推动各级政府整合财政资金，建立扶贫贷款风险补偿金和财政贴息制度，积极吸取江西财园信贷通融资模式的成功经验，大力推广财政担保的扶贫产业信贷通融资模式，鼓励金融机构按照补偿金 1 : 8 的比例投放扶贫贷款，发挥财政资金对信贷资金的撬动、放大效应。引导和推动地方政府对建档立卡贫困户和扶贫企业进行贴息，进一步降低其融资成本。鼓励对金融机构的扶贫贷款进行奖励，提高金融机构的积极性。

二是加强扶贫再贷款政策与扶贫信贷政策的联动。强化扶贫再贷款与产业扶贫信贷政策的配合，重点支持建档立卡贫困户和承担扶贫带动责任的涉农企业、农业新型经营主体，确保再贷款投放全面覆盖贫困县和省级扶贫开发工作重点县。创新建立“核定额度、循环使用、随借随还”的扶贫再贷款管理制度，提高审批发放和使用效率。定期抽查法人金融机构再贷款投放台账，确保使用再贷款资金投放的扶贫贷款投向符合金融扶贫的政策要求，贷款利率不超过基准利率。各法人金融机构应建立扶贫再贷款使用台账，加强扶贫再贷款资金管理，确保运用扶贫再贷款资金发放的扶贫贷款符合人民银行有关规定，提高扶贫再贷款资金精准帮扶贫困人口脱贫致富的政策效果。

#### （五）推动普惠优服务

一是加强贫困户金融知识普及工作。加大贫困地区金融知识宣传力度，定期或不定期深入乡镇开展形式多样的金融知识宣传活动。重点宣传扶贫政策、金融政策、信贷产品、非法集资、反假货币、金融诈骗等涉及广大贫困户生产生活的知识。依托金融精准扶贫工作站，将金融宣传工作拓展深入至一线贫困农户，编制金融扶贫服务手册，真正实现金融知识普及不留死角。

二是不断健全和完善贫困户信用体系。积极健全新型农业经济主体信息征集、共享和应用机制，优先采集建档立卡贫困户和扶贫新型农业经营主体信用信息，开展信用评级，以县(区)为单位建立贫困地区征信数据库。同时，要积极落实“守信获利、失信受惩”的信用评级运用机制，并将评级结果纳入贫困户金融信息档案，不断优化农村金融扶贫生态环境。

#### （六）防范风险谋长效

一是建立“银担保”三方合作的风险分担机制。人民银行各分支行要主动发挥三方合作的牵头主导作用，加强扶贫金融服务的沟通协作，引导保险、担保机构积极参与金融扶贫工作，发挥保险和担保的风险分担功能，确保金融扶贫业务健康和可持续发展。银行业金融机构要主动与保险机构对接，加快探索推广“信贷+保险”新型融资模式，联合开发扶贫保险保证贷款，通过银行放贷、保险承保、政府补偿三管齐下，建立完整的扶贫金融风险缓释和补偿机制。银行要与担保机构紧密合作，联手推进“信贷+担保”扶贫信贷模式，提高扶贫贷款担保比例，降低担保费率，充分发挥贷款担保对银行信贷的乘数放大效应，积极做大扶贫贷款总量。

二是提高对扶贫贷款不良率的容忍度。要认真落实金融监管部门关于提高扶贫贷款不良率容忍度的精神，降低对法人金融机构扶贫贷款不良率的考核要求，适度减免法人金融机构因其不良率升高可能产生的惩处后果，合理降低扶贫贷款不良率在宏观审慎评估体系中的权重，以减少法人金融机构投放扶贫贷款的顾虑。各金融机构也应建立健全信贷工作人员尽职免责制度，只要是信贷工作人员尽职调查后发放的扶贫贷款，其出现不良就不应当追究信贷人员的责任，以提高信贷人员的扶贫积极性。

---

## （七）强化考核重评估

一是开展金融精准扶贫政策效果评估。要认真落实《金融精准扶贫政策效果评估指引（试行）》文件要求，每年组织一次对辖内贫困县和县域银行业金融机构落实金融扶贫政策效果情况的评估。评估应坚持定量评估与定性评估相结合、县域评估与主体评估相结合、自我评价与外部评估相结合的原则，其中，定量评估应从银行信贷、基础金融服务以及金融扶贫配套政策执行情况三大类别入手，通过数据的采集和测算对金融机构扶贫政策效果进行考评；定性评估应根据金融机构报送自查报告反映的情况进行评分。各金融机构应当积极配合人民银行做好政策效果评估工作，及时、准确地报送相关评估数据，客观、完整地报送评估自查报告。

二是强化评估结果的运用。人民银行各分支行应当及时向上级人民银行、各金融机构上级机关、市县人民政府及相关职能部门通报金融精准扶贫政策效果评估结果，并将评估结果与扶贫再贷款、支小再贷款、再贴现挂钩，纳入宏观审慎评估体系，奖优惩劣，充分发挥央行货币政策工具的正向激励作用。各金融机构要高度重视评估结果，找准差距，对效果评估反映出的问题和不足要积极整改，持续加大金融助推精准扶贫工作力度。