

---

# 扶贫小额信贷的实践与启示

## ——以湖北十堰市勋阳区为例

施霄斐<sup>1, 2</sup> 曾小艳<sup>21</sup>

(1. 湖北大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430062;

2. 湖北工程学院 经济与管理学院, 湖北 孝感 432000)

**【摘要】:** 扶贫小额信贷是金融精准扶贫的主要手段。做好扶贫小额信贷工作能够大大提高扶贫的有效性和精准度, 对于促进贫困户脱贫致富和农村社会经济发展有重要意义。立足于当前国内贫困现状, 聚焦湖北十堰市勋阳区实施扶贫小额信贷的做法, 分析并探求扶贫小额信贷在精准扶贫实施过程中可能存在的问题, 并提出相关建议, 以促进扶贫小额信贷优化发展。

**【关键词】:** 扶贫小额信贷 湖北十堰市勋阳区 实践启示

**【中图分类号】** F323.8 **【文献标识码】** A

### 1 扶贫小额信贷的定义和优势

#### 1.1 扶贫小额信贷的定义

从国际流行观点看, 小额信贷指向低收入群体和微型企业提供的额度较小的持续信贷服务, 其基本特征是额度较小、无担保、无抵押、服务于贫困人口。小额信贷的创始人穆罕默德·尤努斯教授指出小额信贷是一种兼顾成本效益和帮助穷人尤其是妇女的有效工具。

杜晓山等(2000)通过中国小额信贷实践进行了全面的分析, 认为小额信贷是指金融机构在保证自身生存与发展的前提下向低收入群体提供可持续性金融服务。从本质上说, 小额信贷是将组织制度创新和金融创新的信贷活动与扶贫到户项目有机地结合成一体的活动。

扶贫小额信贷是金融机构专门为建档立卡贫困户获得发展资金而量身定制的扶贫贷款产品, 是具有政策扶贫性质的小额贷款业务, 是金融精准扶贫的主要手段。

#### 1.2 扶贫小额信贷的优势

---

**作者简介:** 施霄斐(1988-), 女, 安徽芜湖人, 硕士研究生, 研究方向: 农业区域发展; 曾小艳(1984-), 女, 湖北京山人, 博士, 讲师。

### 1.2.1 扶贫小额信贷具有自身优势。

扶贫小额信贷是为贫困户量身定制的。扶贫小额信贷的产生是为了解决贫困户贷款困难的问题，给他们提供生产发展所需资金，并确保扶贫资金使用的精准性和有效性，更符合当下精准扶贫阶段的需要。扶贫小额信贷以低收入人群为主要贷款对象，办理手续简便、还款期限长，担保形式多元化，具体实施政策是“5万元以下、3年期以内、免抵押免担保、基准利率放贷、财政贴息、县建风险补偿金”。

### 1.2.2 扶贫小额信贷具有比较优势。

扶贫小额信贷与传统金融办法相比更具优势。传统金融扶贫办法交易手续繁琐、成本高、条件限制较多，更偏向于有还款能力的农户，对真正需要资金的贫困户帮扶效果不显著；而扶贫小额信贷程序简单、成本低并且不需要向银行提供抵押或担保，能够更快捷的为贫困户提供金融服务。与传统的金融扶贫办法相比，制度上更灵活有序，办理流程上更快捷，信息更全面准确，能够显著提升扶贫的精准度，有效解决传统金融扶贫办法在实践中出现资金流向偏差的问题，更能体现精准扶贫工作的重点。

### 1.2.3 扶贫小额信贷具有创新发展优势。

扶贫小额信贷体现了制度、产品和理论创新，是金融扶贫的生动实践。在政策制度方面，实行四单政策并在县乡村创建了三级金融服务体系；在产品方面，扶贫小额信贷主要是为贫困户提供发展所需资金，其推出的相关信贷产品是为贫困户量身定制的；在理论方面，以精准为核心，通过研究贫困户的贫困特征和现实需求，将金融供给精准对接需求，即金融精准扶贫理论。

## 2 农村贫困现状分析

### 2.1 贫困人口收入差距变大

农村贫困人口收入呈现新的特征：农村居民高收入组与低收入组收入差距变大。将农村居民人均可支配收入从低到高进行五等份分组，分为低收入组、中等偏下组、中等收入组、中等偏上组和高收入组，2017年各组人均可支配收入分别为3302元、8349元、11978元、16944元、31299元；名义增速分别为9.8%、6.7%、7.3%、7.7%、10.0%。高收入组人均可支配收入是低收入组的9.5倍，差额为27997元，差距大；是中等偏上组人均可支配收入的1.8倍，差额占中等偏上组人均可支配收入84.7%，差距明显。

### 2.2 贫困人口受教育程度低

教育是评价贫困的一个重要指标。2017年全国农村贫困人口按户主受教育程度进行分类，分为未上过学、小学、初中、高中及以上四类，各分组贫困发生率依次为6.7%、4.7%、2.5%、1.4%。第六次全国人口普查中，全国乡村6岁以上受教育程度在初中以下人口占90.2%，高中及以上人口占9.8%。

可以看出，贫困人口文化素质水平整体偏低，高中及以上阶段容易出现因学致贫的问题；贫困发生率与户主受教育程度成反比，户主受教育程度较低的群体贫困发生率较高（见图1）。

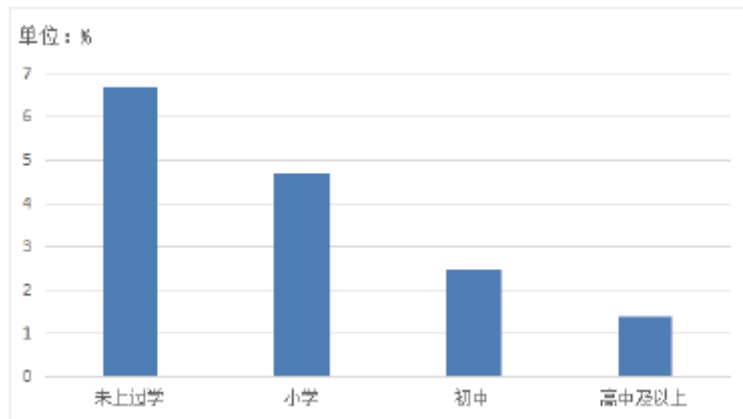


图 1 2017 年按户主受教育程度分组农村贫困发生率

### 2.3 贫困人口受健康影响明显

健康是测量贫困的又一个重要指标。将健康状况分为健康、基本健康、健康状况较差三组，2017 年各组贫困发生率依次为 2.9%、4.6%和 6.3%。健康状况较差组的贫困发生率是健康组的 2.2 倍，是基本健康组的 1.4 倍。

农民身体健康程度与贫困发生率呈反比，健康对贫困发生率影响较大，是致贫的重要因素之一。贫困地区人口大多从事体力劳动，健康状况直接影响他们的工作能力和经济收入，健康的人更能抓住就业机会，获得更多劳动报酬；健康状况较差的人无法胜任部分工作，工作选择范围变小、经济收入变低，容易导致贫困发生（见图 2）。

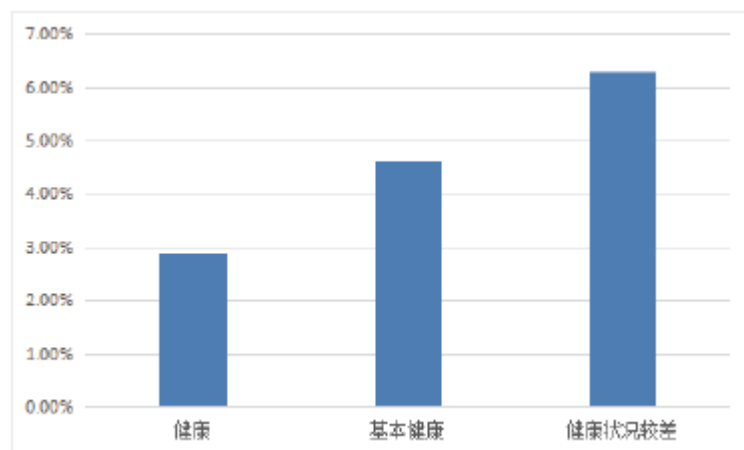


图 2 2017 年按健康程度分组的农村贫困发生率

李鸿渐（2016）认为，金融支持以信贷的主要方式促进农村经济与农民增收，对实现农村减贫具有直接效应。通过扶贫小额信贷精准对接贫困户实际需求并提供相应的金融支持，确实能达到提高贫困户收入水平、受教育程度和健康状况的目的，改善农村的贫困现状。

## 3 湖北十堰市郧阳区扶贫小额信贷的实践

### 3.1 郧阳区扶贫小额信贷工作第一步是了解信贷需求

了解贫困户的信贷需求是开展扶贫工作的基础。郧阳区首先组织扶贫工作队深入农村调查贫困户的实际需求，再通过宣传和讲解扶贫小额信贷相关政策来提升贫困户的认识，改变不愿意贷款的想法，激发贫困户的信贷需求。一是了解贫困户需求并给予政策支持。郧阳区在了解贫困户需求的基础上，出台了“免抵押、免担保、补贴利息、补贴保险费、补贴信息采集费”的配套政策，从政策层面给予借款人保障，让贫困户对扶贫小额信贷有正确认识；二是以贫困户的实际需求为导向，将扶贫小额信贷与特色产业相结合。郧阳区依托自身的特色资源，根据贫困户意愿提供满足他们产业发展所需的资金，为他们提供持续性的保障，实现供需精准对接。

郧阳区贷款覆盖率从不足 0.07%提高至 62.04%。近三年具体情况如下：2016 年仅有 36 户农户参与到扶贫小额信贷中，贷款金额 227 万元；2017 年使用扶贫小额信贷的农户新增了 2.5 万户，金额增加了 3.86 亿元；至 2018 年，扶贫小额信贷覆盖了共计 30466 户，贷款金额 65725 万元（见图 3）。

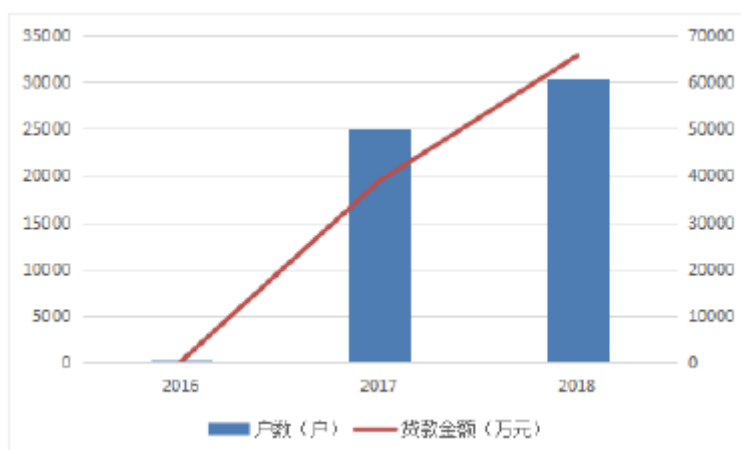


图 3 湖北十堰市郧阳区扶贫小额信贷覆盖情况

### 3.2 郧阳区扶贫小额信贷工作第二步是优化信贷流程

郧阳区使用四步工作法来简化扶贫小额信贷流程。具体步骤：集中评级授信、集中收集资料、集中审验会签、集中发放贷款。首先，村级金融工作站对辖区内的所有贫困户进行信用评级；其次，扶贫工作人员入户收集填写贫困户信贷资料；再经村评贷委初审后，以村为单位上报进行最终审核；最后，审核通过的贷款以村为单位集中发放，并在全村和网上进行公示，接受群众监督。郧阳区的一站式服务方式，有效地解决了贷款手续繁琐、审核门槛高、贷款周期长的问题，让借款人能在半个月內拿到贷款。

### 3.3 郧阳区扶贫小额信贷工作第三步是精准对接需求

郧阳区将贫困户的各种需求进行分类并以此为目标，创新出多种小额信贷产品以精准对接各类需求。一是针对有产业发展能力和贷款意愿的超龄贫困户，推出“诚信贫困户+老年贫困户”的产业互助贷款方式，双方遵从自愿选择原则形成互助组，带动老年贫困户脱贫；二是针对有产业发展资金需求的留守老人，采取子女出具委托书、信贷人员电话记录存档的办法，先向委托人父母发放小额贷款，再逐步完善资料；三是针对发展种植业和养殖业缺乏起步资金的贫困户，针对这部分对资金需求量较少的贫困群体，推出人均 2000 元的小微扶贫信用贷款。

### 3.4 郧阳区扶贫小额信贷工作第四步是健全风险保障机制

郧阳区针对风险问题，建立了风险补偿机制、保险保障机制、贷后监督机制、尽职免责机制等工作机制。一是郧阳区政府筹集 7000 万资金设立扶贫小额信贷风险补偿专项资金，作为主办行贷款本息损失的风险补偿。二是郧阳区财政为建档立卡贫困户购买扶贫小额信贷保证保险和意外伤害保险；当地政府和保险公司签订一张 2 亿元扶贫小额信贷的综合性大保单，综合保障功能达到 90%以上。三是郧阳区人民银行组织四家小额信贷主办银行开展贷后交叉检查、组织执纪执法部门依法打击非法骗取小额信贷行为、组织贫困户互相监督。四是郧阳区制定了《郧阳区扶贫小额信贷办理责任清单及考核办法》，在扶贫工作者做到了依法依规、公平公正、对标聚焦、履职尽责的前提下，若出现贷款损失风险，可免于追责。

## 4 湖北十堰市郧阳区扶贫小额信贷实践的结论与启示

### 4.1 扶贫小额信贷实践的结论

#### 4.1.1 部分贫困户仍对扶贫小额信贷的认识不充分。

郧阳区在扶贫小额信贷相关政策的宣传工作中投入了大量人力、物力、财力，取得了显著成效，但仍存在一些不足。在郧阳区的第一步工作中，通过大范围宣传相关惠民政策，有 60%以上建档立卡贫困户想贷款，仍存在部分贫困户选择不贷款。贫困户因对扶贫小额信贷的认识不足导致不愿意贷款的现象在全国农村普遍存在，农户应积极转变思想利用优惠政策，抓住脱贫机遇。

#### 4.1.2 扶贫小额信贷的服务对象不全面。

郧阳区起初的扶贫小额信贷的对象主要是无信用问题的建档立卡贫困户。其中未涉及到存在信用问题的黑户和尚有未偿还的其他贷款的建档立卡贫困户，对前者的信用恢复和监管方面是空白的，对后者是否可以享受或满足什么条件才能享受扶贫小额信贷服务是不明确的。

#### 4.1.3 扶贫小额信贷产品种类较少。

郧阳区的扶贫小额信贷的相关产品主要解决了超龄、留守老人、资金需求量少这三类贫困户，对于面向五保户等政府兜底户、黑名单户、尚未还清其他贷款户和举家搬迁户等贫困户的产品较少。可以扩大覆盖面，针对这几类贫困户开发新的扶贫小额信贷产品，尽全力帮扶贫困户脱贫。

总体看来，郧阳区扶贫小额信贷的实施成效显著，达到了“精准”扶贫的效果，带动了群众脱贫致富，创新贷款业务流程、创新扶贫小额贷款与产业扶贫相结合、创新多种工作机制等，其中最大创新点在于成功的建设并运营农村商务超市，解决了过去涉农银行不和贫困户打交道、非涉农银行不和农村发生业务、金融保险部门对农业不敢大投入等问题，让广大农民享受到普惠金融服务和现代公共服务，找到了破解“三农”问题突破口，对于其他贫困地区扶贫小额信贷工作具有十分重要的借鉴意义。

### 4.2 扶贫小额信贷实践的启示

#### 4.2.1 扶贫小额信贷在实施金融精准扶贫工作中效果显著。

金融扶贫是精准扶贫的重要组成部分。扶贫小额信贷是现阶段金融扶贫的主要手段。扶贫小额信贷精准度高、针对性强，是一种点对点的扶贫方式，能够灵活对接贫困户各种资金需求，为贫困地区信贷问题提供一种新的解决思路。

#### 4.2.2 积极引导贫困户能显著提高扶贫效率。

郟阳区通过组织扶贫工作队深入农户，广泛宣传并引导贫困户主动参与到扶贫小额贷款工作中，使贫困户思想得到了转变，激发了主动“造血”潜能，对扶贫工作的顺利进行起到事半功倍的作用。

#### 4.2.3 扶贫小额信贷的创新发展能明显提高脱贫速度。

郟阳区将扶贫小额信贷和保险相结合，很大程度上保障了扶贫小额信贷资金安全，使金融机构敢于放贷；将产业扶贫和扶贫小额信贷相结合，从根本上提高贫困群众的自我发展能力；将电子商务引入贫困区，让广大农户从中受益。这些创新为扶贫工作注入了新的活力。

## 5 对实施扶贫小额信贷的建议

### 5.1 提升贫困户的认识水平

贫困户是扶贫小额信贷的主体，提高脱贫的主动性，是加快脱贫的捷径。郟阳区特别重视与贫困户的直接沟通，组织了341支扶贫工作队向当地贫困户宣讲扶贫政策。通过以下两种办法提升贫困户的认识水平：

一是转变贫困户的老旧思想。贫困户不愿意贷的思想主要是由于缺少信贷知识。可以借鉴郟阳区的方法，广泛宣讲扶贫小额信贷政策和当地政府出台的惠民政策，减少信息不对称；在实施郟阳区的方法后，仍会有部分不愿意贷款的贫困户，可通过宣传脱贫成功的“熟人”典型案例，从心理上进一步消除贫困户的顾虑，让他们能正确认识到扶贫小额信贷的规范性和可行性。

二是将扶贫与扶志相结合。在了解贫困户信贷需求基础上，向贫困户宣传合适的扶贫小额信贷产品，使贫困户认识到能从中受益，提高自主脱贫的积极性，激发脱贫的内生动力；三是增强贫困户的信用意识。约束并引导贫困户的信贷行为，按时履约还款，有利于提升贫困户自身资金管理能力，也有利于金融机构可持续发展，对促进贫困户脱贫和农村地区经济发展具有重要作用。

### 5.2 完善金融机构服务体系

目前扶贫工作已经进入精准扶贫阶段，金融机构服务体系也应适应当前的扶贫工作进程，做出相应的调整。郟阳区的扶贫小额信贷实践中对于信用黑户和其他有特殊情况的贫困户管理仍存在不足。可以通过以下途径加以完善：

一是在针对信用黑户问题上。可以在信用分级基础上结合积分制，积分与级别相对应，不同级别可享受不同额度的贷款，信用级别高，可贷款额度大。信用级别较低的用户可通过履行还贷获得相应积分，恢复其信用度。

二是合理增加金融机构网点。各类金融机构结合自身能力和业务内容合理增加贫困地区的网点，逐步扩大贫困户服务范围，向贫困户宣传和普及手机银行、网上银行等现代金融服务方式。

三是建立区域性扶贫小额信贷平台。各金融机构可以在平台上宣传最新的金融政策、发布新的信贷产品等，为更多的贫困户提供服务；贫困户可以通过平台了解金融信息、咨询相关问题、查询贷款进度、偿还贷款等业务。

四是加强金融机构组织结构优化。各金融机构内部应精简组织结构，加强各部门间信息资源共享，分工明确，权责分明，提高工作效率，以适应扶贫小额贷款工作的需要。

### 5.3 创新多种金融产品

各地区资源禀赋不同，社会经济发展水平不同，应充分了解贫困户的不同需求，开发更多种类金融产品。郟阳区的扶贫小额信贷产品种类较少，主要是面向特殊贫困户，需要创新设计更丰富的金融产品以更好的适应贫困户的不同需求。

一是创新设计“造血型”扶贫小额信贷产品。该类型信贷产品能有效提升信贷扶贫的精准度。例如：将扶贫小额贷款与特色产业连结起来，推出特色产业贷款；对于有提升自身能力的需求的贫困户，将扶贫与“扶智”相结合，推出教育贷款、等新的信贷产品。

二是开发“智慧型”金融产品。金融机构可以结合互联网金融便捷的优势，在移动客户端上提供贷款服务：贫困户将精准扶贫贫困户认证资料、信用资料及相关资料上传移动客户端，经审核通过，便可直接获得贷款。

### 5.4 健全风险管控机制

健全扶贫小额信贷风险管控机制，可以激发信贷各方的积极性，提高扶贫小额信贷精准扶贫的效果，有利于促进农村经济健康发展。一是引入信用评估管理机制。先对建档立卡的贫困户进行全覆盖式的信用评估，信用审核通过者可以通过审批，信用审核不通过这可通过还清贷款恢复信用；二是健全风险管理机制。政府筹集资金设立风险补偿专项资金，根据具体情况对金融机构进行补偿，同时加强银行和保险公司合作，分担银行的金融风险；三是定期评价机制。扶贫小额信贷的贷前、贷后过程中会出现各种问题，需定期对工作进行评价，完善并优化扶贫小额信贷工作。

### 5.5 正确定位政府和市场的角色

在郟阳区扶贫小额信贷工作中政府发挥了引导作用，市场起着决定性作用。政府方面：第一，政府需完善扶贫工作的科层激励机制、尽职免责机制、奖惩机制等，激发扶贫工作人员的积极性，促进各扶贫机构能够持续性的为贫困户服务；第二，完善相关法律法规，引导并鼓励各类金融机构出台配套优惠政策和产品，使扶贫工作标准化、公开化；第三，加强扶贫工作管理，做到精准识别、精准对接、精准资助；第四，加大政府资金支持力度，帮助金融机构提高风险管控能力，充分发挥财政扶贫资金的作用。市场方面：第一，加强信贷环境建设，在保证自身的生存与发展的基础上，推出更多符合贫困户需求的差异化信贷项目，在财务上建立可持续操作体系；第二，按照市场规律建立一批新型金融扶贫机构，充分发挥市场机制的作用，解决贫困户资金需求的新途径。

#### 参考文献：

- [1]杜晓山, 孙若梅. 中国小额信贷的实践和政策思考[J]. 财贸经济, 2000(07):32-37.
- [2]国家统计局住户调查办公室. 中国农村贫困监测报告(2018)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2018:311-314.
- [3]郭利华, 毛宁, 吴本健. 多维贫困视角下金融扶贫的国际经验比较: 机理、政策、实践[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2017(04):26-32+189.
- [4]朱文胜. 扶贫小额信贷: 理论模型、激励机制与推进思路[J]. 南方金融, 2018(12):74-87.
- [5]谢金静, 相天东, 王元福. 精准扶贫视角下农村信用体系建设探析——以河南省卢氏县为例[J]. 征信, 2019, 37(05):40-45.

---

[6]许松涛, 杨海军. 防控扶贫小额信贷风险[J]. 中国金融, 2019(08):103.

[7]曾小溪, 孙凯. 扶贫小额信贷精准扶贫落实研究——基于宁夏的调研[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2018, 35(04):87-92.