

发展农村金融， 要重视非盈利组织作用

目前在农村金融市场的金融组织体系方面，没有充分重视到合作金融和公益性非盈利小额信贷组织的作用。

文 | 杜晓山



2012年党的十八大以来，中国扶贫开发进入脱贫攻坚新阶段，提出了消除绝对贫困现象的目标任务，确定了精准脱贫的基本方略。6年来，中国现行标准下的农村贫困人口从2012年年底的9899万人减少到2019年年底的551万人，贫困发生率从10.2%下降到不足1%。

总结十八大以来中国的脱贫经验，可以概括为以下几点：

一是坚持改革开放，坚持以经济增长为带动力量，不断深化改革，进行体制机制创新，不断出台有利于贫困地区和贫困人口发展的政策，为大规模减贫奠定基础 and 条件；

二是坚持政府主导，把扶贫开发纳入国家总体发展战略，各级政府与部门人员签订责任状，开展大规模专项扶贫行动，针对特定人群组织，实施妇女儿童、残疾人、少数民族发展规划；

三是坚持开发式扶贫方针，坚持以提高贫困人口自我发展能力为根本途径，把发展作为解决贫困的根本途径，既扶贫又扶志并扶智，调动扶贫对象的积极性主动性，提高其发展能力，发挥其主体作用；

四是坚持广泛动员、全社会参与，构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，形成跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的多元主体社会扶贫体系。

五是坚持普惠政策和特惠政策相结合，扶贫开发与社会保障相结合，政府主导、社会帮扶和贫困群众的主体作用相结合，在加大对农村、农业、农民普惠政策支持的基础上，对贫困人口实施特惠政策，做到应扶尽扶、应保尽保。

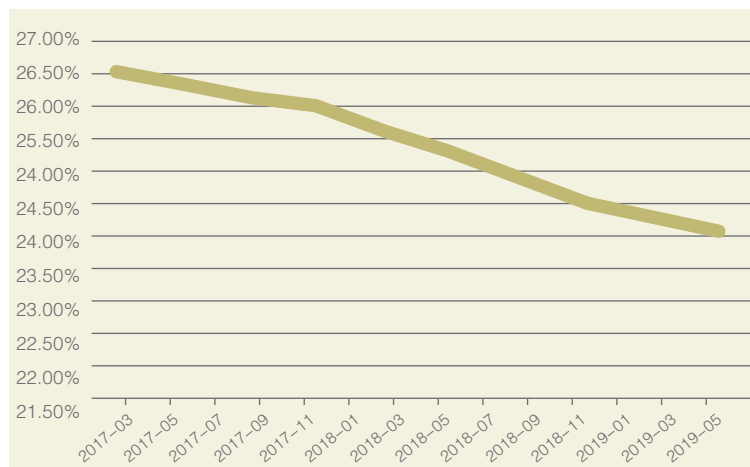
与此同时，我们也应清醒地看到目前扶贫工作中存在的问题，面对脱贫攻坚的艰巨任务，有的地方忽略实际情况，脱贫“摘帽”规划层层加码，有的贫困县领导政绩观有偏差，为了“早脱贫、早提拔”，急躁冒进；有的扶贫政

策不精准、不落地，帮扶走过场，有的产业扶贫盲目跟风，同质化现象严重；有的“造盆景”“垒大户”，或“巧算账”搞“数字脱贫”。凡此种种，都是工作中重形式轻实效，是形式主义、官僚主义、不负责任、没有担当的表现。

乡村振兴，支农力度有待加大

2020年2月5日，《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》，是21世纪以来第17个指导“三农”工作的中央一号文。文件分为五个部分，包括：坚决打赢脱贫攻坚战；对标全面建成小康社会加快补上农村基础设施和公共服务短板；保障重要农产品有效供给和促进农民持续增收；加强农村基层治理；强化农村补短板保障措施。前两个部分对标第一个百年目标，对农村全面建成小康社会做最后的扫尾工作和全面期末检

涉农贷款余额占比



数据来源：中国人民银行

查。后三个部分，从保障农产品供应、促进农民收入持续增收、加强农村基层治理，以及强化对农村补短板保障措施等角度，为实现乡村全面振兴，“农业强、农民富、农村美”的目标，建立了基本制度框架和政策体系。

乡村振兴的总要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。此前，人民银行、银保监会、证监会、财政部、农业农村部联合颁发《关于金融服务乡村振兴的指导意见》（以下简称《指导意见》），就做好金融服务乡村振兴工作提出具体意见和要求，以深入贯彻落实《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》有关要求，切实提升金融服务乡村振兴效率和水平。

《指导意见》指出，要坚持农村金融改革发展的正确方向，建立完善金融服务乡村振兴的市场体系、组织体系、产品体系，促进农村金融资源回流，积极引导涉农金融机构回归本源；明确重点支持领域，切实加大金融资源向乡村振兴重点领域和薄弱环节的倾斜力度，增加农村金融供给；围绕农业农村抵质押物、金融机构内部信贷管理机制、新技术应用推广、“三农”绿色金融等，强化金融产品和服务方式创新，更好满足乡村振兴多样化融资需求；充分发挥股权、债券、期货、保险等金融市场功能，建立健全多渠道资金供给体系，拓宽乡村振兴融资来源；加强金融基础设施建设，营造良好的农村金融生态环境，增强农村地区金融资源承载力和农村居民金融服务获得感。

乡村振兴和“三农”的金融需求是多样化、多层次的，农村金融的供给也必然要多样化、差异化，并需加强综合性、整体性和协同性。如何让政策性、商业性和合作性银行更好地分工协作、优势互补，健全金融服务组织体系，是各地需要思考的问题。

乡村振兴和“三农”的金融需求是多样化、多层次的，农村金融的供给也必然要多样化、差异化，并需加强综合性、整体性和协同性。

农村金融主要服务三个方面：一是服务基础设施建设和基本公共服务，例如水、路、电、网、基本教育、医疗卫生、征信系统等；二是服务农村地区各生产经营方面的需求，不管它的规模是大、中、小还是微，因为各需求方需要多层次、差异化的金融服务；三是服务农村地区居民在生活消费上的金融需求。

目前农村金融也存在三方面的问题：一是针对现代农业提供的金融服务不充足；二是无法满足各个层次差异化的金融需求，在金融服务覆盖率、供给水平、产品和方式创新及客户满意度上，都还存在着差距；三是农村保险是一个很大的短板，尤其是农业保险。

当前我国农村信贷对农业发展的支持力度依然不足，农村小微企业、新型农业经营主体和农户贷款依然受到较多限制，农村中的信贷结构需要进一步优化。长期以来对“三农”的金融支持服务往往浮于政策和道义，农村、农业、农民的金融服务获得感不明显。虽然全国主要金融机构都在践行普惠金融，但从宏观上来看，涉农贷款余额占比逐年下降。央行发布的数据显示，截至2018年年末，涉农贷款同比增长5.6%，增速比上年末低4.1个百分点；与2018年各项贷款余额同比增速12.6%相比，二者相差7个百分点。

支持规范的合作金融和非盈利小额信贷组织发展

就规范发展合作金融问题，中办国办印发的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》提出提升金融服务小农户水平，发展农村普惠金融，切实加大对小农户生产发展的信贷支持。支持农村合作金融规范发展，扶持农村资金互助组织，通过试点稳妥开展农民合

作社内部信用合作。

五部委《指导意见》也提出探索新型农村合作金融发展的有效途径，稳妥开展农民合作社内部信用合作试点。其实，过去多年的“中央一号文件”也多次提出发展多种形式的新型合作金融的要求，如2014年“中央一号文件”对此有近200字的提法，尤为详细具体。

但总的说来，贯彻落实有相当差距。

就金融服务乡村振兴和脱贫攻坚应注意发挥规范的合作金融和公益/非盈利小额信贷组织的作用问题，目前在农村金融市场的金融组织体系方面，没有充分重视到合作金融公益、非盈利小额信贷组织的作用。

现在政策鼓励设立发展的都是商业性金融机构（包括农信社的农商行改革方向），这些机构多有尽量追求利润、做大贷款和“离农脱小”的冲动和目标，因此，在以普惠金融（而非特惠金融）的理念和实践，尤其是普惠金融需求方的低端客户，即以可持续发展理念和实践服务低收入和贫困农户方面，效果不理想。

从理论和现实来看，只采用增加农村中小商业金融机构以及鼓励竞争的方式并不能解决普惠金融发展的痛点难点，这种做法不能实现以可持续发展的方法，服务普惠金融的中低端客户（普通农户、低收入农户和贫困户）金融需求的政策目标和社会目标。

不排除有情怀、有社会责任的商业金融机构的确在积极响应党中央号召，帮助推动普惠金融的发展，但即便如此，他们也很难以普惠金融可持续发展的理念和要求惠及到普惠金融客户中的中低端，尤其是贫困群体。这些机构至今，主要依赖政府财政补贴的特惠金融理念和手段做此项工作，而不是用普惠金融的理念来践行。

解决这个问题当然是一个系统工程，包括政策上和技术上的一系列措施和手段。但对带

有社会企业性质（不以盈利为目的，追求社会发展目标和可持续发展）的公益性的金融组织和合作金融组织，应从政策法规上倡导、鼓励和规范发展，并制订专门和具体管理办法。

因为社会企业类组织，即合作性金融和非营利性金融组织，他们的工作宗旨和目标不追求利润，而是保本微利和可持续的为社员的权益服务和中低收入农户提供金融服务，所以从体制、机制和“道”（情怀、使命或价值观）的层面，相对于商业金融机构，他们开展普惠金融服务弱势和贫困群体是自觉自愿的、有优势和特殊作用的。

而一般商业金融在这方面是有缺陷和摇摆不定的，所以金融类组织机构也要多元化发展，而我们这方面的多元化发展没有实现。政府更需要出台政策，鼓励和支持有“道”的人或组织机构更积极地参与到推动服务普惠金融的中低端客户的工作中来，让这些弱势群体也能有尊严、公平地获得他们应享有的金融服务。

从金融服务乡村振兴的视角看，商业金融难于对“乡风文明、治理有效”直接发力，而对于合作性金融和公益/非盈利性金融组织而言，则是他们固有的长处和优势，因为他们在提供金融服务的同时所开展的非金融服务活动完全可以与推动村规民约和基层组织建设相结合和相补充。

规范的合作性金融和公益/非盈利性金融组织力量的增强和水平的提升对提高小农的凝聚力、组织化程度、集体经济实力和基层党组织的战斗力有正面的推动作用。上述这两类社会企业类组织是我们应该在金融供给侧结构性改革过程中要补上的短板。■

（作者系中国社会科学院农村发展研究所研究员，中国小额信贷联盟理事长）