

湖南农村金融扶贫问题研究

李金美 ◎ 著



吉林人民出版社



作者简介

李金美，湖南洞口人，国际贸易学硕士，现为湖南信息职业技术学院副教授，长沙市政协委员，发表论文近20篇，主编教材2部，已出版专著1部，主持2项省级课题。多次参与社科领域的企业调研。

湖南农村金融扶贫问题研究

李金美 ◎ 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

湖南农村金融扶贫问题研究 / 李金美著. —长春:
吉林人民出版社, 2017. 8
ISBN 978-7-206-14328-1
I. ①湖… II. ①李… III. ①农村金融-扶贫-研究
—湖南 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第206451号

湖南农村金融扶贫问题研究

著 者: 李金美

责任编辑: 刘 洋

封面设计: 蒋 晔

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街7548号 邮政编码: 130022)

咨询电话: 0431-85378039

设 计: 湖南信实文化传播有限责任公司

印 刷: 湖南新闻彩色制版印务有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 9

字 数: 210 千

标准书号: ISBN 978-7-206-14328-1

版 次: 2017年8月第1版

印 次: 2017年8月第1次印刷

定 价: 32.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

目 录

绪论	001
第一节 研究背景	001
第二节 研究综述	007
第三节 理论基础	023
第四节 研究内容	042
第一章 湖南农村金融扶贫的主体与运作机制	045
第一节 湖南农村金融扶贫的主体	045
第二节 湖南农村金融扶贫的运作机制	060
第三节 湖南农村金融扶贫的类型	064
第二章 湖南农村金融扶贫的发展历程	072
第一节 改革开放前的救济式扶贫阶段	072
第二节 经济体制改革减贫阶段	073
第三节 大规模开发式扶贫阶段	076
第四节 扶贫攻坚阶段	082
第五节 新背景下的扶贫攻坚阶段	084

第三章 现阶段湖南农村金融扶贫的概况	088
第一节 湖南农村金融扶贫的背景	088
第二节 湖南农村融扶贫的意义	101
第三节 湖南农村融扶贫的模式	111
第四节 湖南农村融扶贫的优势	119
第五节 湖南农村融扶贫的政策	123
第四章 湖南农村金融扶贫面临的问题	128
第一节 农村金融扶贫的任务重	128
第二节 农村金融体系不健全	135
第三节 农村金融扶贫资金不足, 资金流失严重	144
第四节 农村金融扶贫的担保体系不完善	148
第五节 农村金融扶贫的金融环境欠佳	153
第五章 湖南农村金融扶贫问题的成因分析	164
第一节 精准识别不科学	164
第二节 对农村金融扶贫的认识存在偏差	170
第三节 农村劳动力外移, 缺少人力资本	172
第四节 扶贫政策本身存在不够完善	176
第五节 扶贫成本增加, 扶贫资源有限	178
第六章 国内外金融扶贫的经验借鉴	180
第一节 孟加拉乡村银行的小额贷款模式	180
第二节 日本农协金融扶贫模式	189
第三节 宁夏“互助资金”金融扶贫模式	194
第四节 双联惠农融资模式	202
第五节 国内外经验对湖南农村金融扶贫的启示	214

第七章 湖南农村金融扶贫体系的构建	222
第一节 湖南农村金融扶贫体系遵循的原则	222
第二节 湖南农村金融扶贫体系的基本目标	224
第三节 湖南农村金融扶贫体系的内容	233
第八章 湖南突破农村金融扶贫困境的路径选择	243
第一节 完善农村金融体系	243
第二节 加大资金支持力度, 遏制资金外流	249
第三节 健全农村担保体系	255
第四节 积极发展金融扶贫创新模式	260
第五节 改善农村金融环境	266
参考文献	276

绪论

第一节 研究背景

在人类历史发展的长河中，从人类的生存和发展来看，贫困始终是困扰人们生活发展和生活进步的重要因素。在人类与贫困的抗争中，主要可以划分为两条抗争路线，第一条就是促进社会生产力的发展，通过生产力的发展增加社会财富值的总量；第二条是选择合理地财富分配方式，以通过财富分配的合理化实现社会的公平竞争。在贫困抗争的发展中，对于贫困的消除，始终是人类社会发展的梦想，是人类社会发展的共同奋斗方向，也是人类社会走向共同繁荣和富裕的最终归宿。当前，在科学技术的发展推动下，促使人类社会的财富总量也随之增加。但是在当今社会不断进步、财富不断集聚的时代下，越来越多的人开始享受着社会文明发展所带来的利益，但是我们也应该看到，还有更多地人，不能公平地享有社会文明发展的成果，不能真正地摆脱贫困对自身发展的限制，去享有充分富裕的生活。著名的诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森曾说：“即使我们的世界已变得空前的富裕，这个世界也是极其贫困和惊人的不平等。”当前贫困问题始终是困扰国家社会发展的一大难题，也是限制地区均衡发展的一大阻碍。如今贫困问题依然没有得到解决，尤其是广大的发展中国家，贫困始终是限制国

家社会进步的重大难题，国与国之间，或者地区与地区之间的贫富差距逐步扩大的问题，已经成为当前社会发展的阻碍，人们财富占有的“马太效应”更加地凸显出来，当前贫困的问题已经成为每个国家发展都不可回避的问题，贫困已经严重制约着国家的进步和社会的和谐稳定。当前人类进入了 21 世纪，社会财富逐步聚集，然而富人的财富却像“滚雪球”一样，越滚越多，而穷人的财富依然维持现状，这难以适应社会的发展和进步，全球有接近五分之一的人口正接受着极度贫困的折磨，尤其是妇女和儿童这些弱势群体，这就不得不引起人类的反思。著名经济学家西奥多·舒尔茨指出“世界上大多数人是贫穷的，因此如果我们懂得了穷人的经济学，我们就会懂得许多真正重要的经济学问题”。

30 多年改革开放的历史过程中，中国社会得到了快速的发展，人们的生活水平正在逐步提高，从长远来看，改革开放的目的实际上就是进一步提高我国的生产力发展水平，让绝大多数人摆脱贫困的限制，从而实现社会主义的现代化，其本质要求就是要发展生产力，消灭剥削和两极分化，最终实现全国人民的共同富裕，因此贫困已经不再是制约国家发展的经济问题，同时也是反映国家政府制度和行政手段调节的好坏，因此贫困问题从国家出现开始，就与国家政治的发展挂钩，因为贫困涉及人民，人民又是国家统治的构成。我国由于受到广阔地域和多数量人口的限制，扶贫工作已经成为关乎国家发展的重要因素，它需要社会成员的共同努力，来促进人们脱贫致富。从我国地域经济发展来看，目前我国贫困人口聚集的地方依然

集中在广大的农村区域，实际上我们所说的贫困问题，最主要的还是农村的贫困问题，农村的贫困问题不仅制约着我国经济的发展，同时也不利于小康社会的全面发展。从地域上看，我国农村的贫困人口聚集的地区又多分布在中西部地区，如国家最开始实行“八七”扶贫攻坚计划时，所划分的 592 个贫困县，就有 508 个集中在中西部偏远的农村区域，这占贫困县总量的 85.8%，到现在，虽然一些贫困县，成功实现了脱贫，但是直至 2016 年底，我国仍有一千多万农村绝对贫困人口没有实现脱贫，仍然有大量地低收入人群存在于农村中。贫困人口集中在中西部地区，与当地的自然地理状况是分不开的，从自然地理条件看，我国农村贫困地区聚集区的地形比较复杂，多是深山区、湿地区、高寒区、高海拔区、荒漠区等地势比较复杂的区域，这些地方发展有一个共性，就是交通条件恶劣、资源缺乏、干旱缺水、土地贫瘠，并伴随着诸多的自然灾害，所以这些区域几乎从来没有摆脱贫困的现状。

相关数字表明，当前我国的人口总数已经突破 13 亿，农村人口占人口总数的一半之多。我国作为一个农业大国，农业、农民和农村的发展问题始终是关系到我国现代化建设和国家兴旺发达的根本性问题。2014 年 4 月，国务院召开全国农村金融服务经验交流电视电话会议，李克强总理在会上表示：“三农”问题是政府工作的重要一环，必须要加强金融对“三农”的支持，强化粮食安全，保障粮食稳定增长，以逐步缩小城乡差距。“三农”问题的核心是农民的问题，而农民的问题的核心就是农村贫困的问题，如何有效地缓解农村贫困，最重要的

就是要发挥金融扶贫的力度，通过金融支持来提高农民的收入和生活水平。其中消费是拉动经济的三驾马车之一，在农村经济发展中起到重要的作用，利用消费在推动农村经济发展的同时，可以进一步拓展农村金融的发展空间，从而通过金融发展的扶持，解决农村的贫困问题。为了进一步健全完善农村金融体系，最大化发挥金融的支农效应，近些年，我国发布了一系列的战略举措，以求促进农村消费市场的发展和扩大居民消费需求。如2008年10月9日，在第十七次中央委员第三次会议上，一致通过了《中共中央关于推进农村改革发展的若干重大问题的决定》，明确地指出了我国应该要建立完善的现代农村金融制度，逐步加大国家对农村金融的扶持力度，力求通过农村的金融发展，促进农村经济的发展，有效地解决农村人口贫困的问题；2010年5月7日，国务院发表了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》进一步表明要鼓励和引导民间资金进入农村金融服务领域；2014年4月20日，国务院颁发了《国务院办公厅关于金融服务“三农”发展的若干意见》，意见表明要统筹城乡一体发展，加强农村地区金融服务效率和金融服务水平。

扶贫问题一直以来就高度受到我国政府的重视，20世纪80年代扶贫工作就已经纳入国家发展的日程，到20世纪90年代国家相继出台了一系列的措施，加大了农村的扶贫力度，《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，成为21世纪伊始我国政府开发扶贫的重要举措，到今天也具有非常深远的意义。现阶段党中央和国务院以及中国银行根据当前农村扶贫情况推

出了《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，以全面促进当前农村扶贫工作的发 展。国家扶贫工作的形式多种多样，其中金融不仅是根本的，同时也是最有效地扶贫方式，金融是国家经济发展的命脉，对于农村产业发展扶贫和综合扶贫具有重要的推动作用，可以说任何形式的农村扶贫工作都离不开金融的支持。所以说农村的金融扶贫工作实质上就是推动农村摆脱贫困的重要举措。当前我国针对农村扶贫工作发布了《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》，对当前农村金融扶贫工作，起到巨大的指导作用。

从 20 世纪 90 年代中期开始，为了使农村人口摆脱贫困，我国农村的金融改革发展就没有停止过，并在此期间采取了一系列的措施以推动农村金融体制的发展。这是继 1972 年国务院批准农业银行可以从事农村金融服务的专职业务以来最大的一次调整。从 1994 年开始，新组建的农业发展银行承担起了多样的政策性的金融职能，如 1996 年，国家发布《国务院关于农村金融体制改革的决定》，决定将农业银行和农村信用社的经营分开，由此以后农村信用社和农业银行不再是直接地隶属关系，农村信用社成为独立的银行形式。此后从 1998 年起，涉农发展的农业发展银行也成为农村金融发展的主力，成为发放粮食收购贷款的重要金融机构，而农业银行的职能更加集中到其他的政策性业务中。1999 年我国进一步整顿农村金融市场的秩序，对农村合作基金会予以清理，主要表现在农村信用社通过承接中国银行的贷款形式有效地推动了农村信用社向农村居民开放小额贷款，除此之外农村居民也可以在信用社进行联

保贷款。2003年6月,《深化农村信用社改革试点方案》颁布施行,明确了要实行农村信用社改革试点,从全国的8个省(市)率先进行;到2004年农村信用社改革试点已经遍布全国的21个省(市),到现在农村信用社已经遍布全国;2006年底,村镇银行和小额信贷等诸多利于农村金融体制发展的金融机构建立。2009年,银监会又颁布了《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》,对于小额贷款公司取得金融牌照进行了标准化的限定,这一举措进一步推动了农村金融体系的发展,有效地激发了民间资本参与农村金融的积极性,翻开了我国农村金融发展的新篇章。当前在现代化农村建设的新形势下,我国农村金融体制改革进一步发展,逐步形成了以需求为导向的,渐进式的、开放的金融合作发展的路线,各大商业银行和国家农村政策性的银行之间的合作越来越密切。两者之间的合作发展,无疑会充分地调动农村金融市场的发展潜力,为农村经济的发展注入力量。

湖南省作为中部地区重要的支撑力量,也是我国农业大省,其农村人口的占有量是全省总人口的三分之二,当前还有一部分农村人口处于低收入的边缘,因此解决农村贫困问题,使农民群众脱贫致富已经成为湖南省不可避免的问题,农村金融脱贫显得尤为重要。当前在国家农村金融扶贫指导意见的推动下,湖南省积极地开展了农村金融的扶贫工作,加大力度推动龙头企业的发展,注重特色产业的发展,加大金融风险预警的投入,通过落实种种政策以及不断对金融扶贫的工作创新,让贫困户都能得到更多资金发展生产,从而改善当前生活,最终实现农

村居民的脱贫致富。近些年，湖南省委和省政府站在历史发展的角度，紧跟国家经济发展规划的步伐，强调要积极走新型的工业化发展的道路，进一步推动社会主义现代化新型农村建设，为了有效地实现这一根本目标，组织积极力量研究湖南省贫困问题和扶贫开发战略，并提出农村居民脱贫致富是推动全省社会经济发展、构建和谐社会、促进农村发展的关键，明确了要消除和减少农村贫困，推动省内绝大多数贫困人口脱贫，解决全部贫困人口的温饱问题，因此就必须充分认识到贫困这个基础性问题，了解国家农村贫困发展的规律，并按照规律来做好农村扶贫开发治理工作。这样才可能充分地认清农村贫困发展的现实，从量和质上促进农村贫困人口的数量减少和发展提升，才能为湖南农村发展打下坚实的基础，才能为中部地区的经济发展贡献力量。

第二节 研究综述

一、农村金融扶贫问题的国外研究现状

贫困的问题从社会发展的全球视角来看始终是一个综合性的问题，贫困问题不仅是一种与经济直接挂钩的问题，还与政治、社会和文化的发展有着密切的联系。所以对贫困的问题理解应该从政治、经济、文化等多个角度去探寻，只有这样才能从全方位去探究贫困问题的本质。金融一直处于社会经济发展的核心位置，所以说金融体系的发展可以有效地应对贫困问题。从 20 世纪 80 年代开始，世界经济逐步朝向全面的市场经济体

制发展，这一时间，美国经济学者 Adams，于 2002 年，提出了农村金融市场的理论，这一新的理论形式从出现之初就明确地表明了农村金融市场与农业信贷补贴理论有着相对性。Adams 的研究深刻地表现出其对农业信贷补贴理论的批评和怀疑，他认为农业信贷补贴理论市场作用的发挥不吻合，在经济发展中，政府不应该过多介入，Adams 的观点与 E. S. Shaw、R. L. McKinnon 的理论观点高度一致，“金融深化论”和“金融抑制论”，在这两个理论中，两人充分地分析了“金融”和“经济”之间的关系，表明金融制度于社会经济的发展有着密切的相互影响作用。这种相互影响的关系是说：如果国家金融发展的相对弱后就会对经济的发展显示一定的限制作用，同样地经济的萧条也在一定程度上抑制金融的发展，这种相互影响、相互作用的关系就被其称之为“金融抑制”。如何有效地应对金融抑制，是经济学界一直高度重视的问题，对于解决的方法最突出地就是要适当地进行金融深化，也就是说要充分地开展市场在经济调节中的作用，尽可能地利用市场自身的作用机制以减少政府对金融的控制和影响作用，尤其是要通过社会的消费和储蓄或其他投资行为来促进金融市场的发展，所以说这一理论带有鲜明的自由市场主义理论色彩。

对于 Adams 的农村市场金融的理论，1981 年 Stiglitz 提出的金融思想却强调了政府对经济的控制和调节作用，Adams 认为金融市场并不是完全的竞争化的市场，在金融市场中各种信息的不对称问题十分突出，所以说金融市场就是一个不完全的竞争市场，在金融发展的领域，金融信息具有一定的“外部

性特征”，从某种意义上来说，金融信息还具有一定的“公共产品属性”。在这一属性中，对借款人的信息安全进行了补充。其理论表明，如果完全的以市场作为金融资源配置的方式，那么金融市场由于市场自身调节的缺陷，可能会使金融市场出现问题，不能有效地发挥市场的作用，因此就应该适当地发挥政府的作用，政府应该适当地介入到金融市场中，以使受贷人形成专业化的组织以在一定程度上弥补金融市场的缺陷。金融市场自身的信息不足等缺陷充分表明政府的作用，而这些控制因素，就被 Stiglitz 称之为非市场因素，其中政府在金融市场中的作用就起到了非常明显的调节作用，政府宏观调控职能的发挥就是要为金融市场创设一个良好运行的社会经济环境，同时这一良好的经济环境就是一种稳定的、低通货膨胀的经济环境。农村金融市场起步较晚，发展的规模也存在一定的限制，因此在农村金融市场还不是很成熟之前，经济社会不应该过早地去追求利率的市场化，政府应该对金融市场进行适当干预，并采取相应地金融政策，以保障市场利率的正向发展。政府在金融市场中宏观调控职能的发挥，就是要通过各种政策性的手段抑制金融市场贷款利率的过快增长，此外，当政府的政策干预进入到金融市场之后，还应该考虑金融市场自身的自我调节和保护作用，因此就要合理地控制好农村金融市场的进入门槛，加强农村金融市场的监管力度，有效控制农村金融市场的不规范行为。1964 年 Hayek 提出了局部知识理论，这一理论对农村金融市场的发展提出了新的研究方向，Hayek 认为市场本身是存在一定缺陷的，所以农村金融市场自身的发展并不能仅仅依

靠市场这一个方面的调节作用，他大胆从知识论的研究出发，研究出了一种新的金融局部分析范式，这种分析范式对于解决不完全竞争和信息不完全问题有着重要的作用。在他的理论中，一些具有特定模式的局部性的理论知识在农村金融市场中普遍存在着，充分表明了金融市场中还是存在一定的不完全信息的。为了更有效地利用这些局部性的知识就必须进行知识分工，通过分工才可能调动各方面的合作效应。

对于农村金融小额信贷的研究当属孟加拉国的 Muhammad Yunus 教授，他在小额贷款研究史上留下了浓重的一笔。Muhammad Yunus 教授对农村小额信贷的研究充分表明了小额信贷对农村贫困群众的积极作用，他一直坚持认为，人们总是过高的认识市场中的价格机制，却忽视了 Adam Smith 在其著作《道德情操论》中的“同情共感”的社会基础，Adam Smith 认为如果社会缺少“德行”，那么这样的缺少“德行”的社会是不值得人们追求的。所以 Muhammad Yunus 教授的小额贷款扶贫理论就是建立在《道德情操论》中的“体面的有尊严的社会”基础上。他认为，在国家和社会中不论是多么贫困的人群或者弱者，都应该平等地享有共同的政治、经济、文化等资源的机会或能力。因此他认为有效地解决贫困的问题就是要从根本上解决贫困人群社会资源分配不均的问题，从根本上说就是要平等地给穷人参与社会竞争的机会。最重要的就是要让这些人群参与到社会资源分配中，使他们可以均等地获得一定的资源和机会，虽然这对于普通的可以享有这些资源的人群是微不足道的，但是对于这些贫困的农户来说却是意义非凡。所以利用小额贷