

*China's Financial Poverty  
Alleviation Policy and  
Practice Exploration  
Since the 18th National Congress of CPC:  
Experience, Challenge and Optimization*

经济学学术前沿书系

# 十八大以来我国金融 扶贫政策与实践探索： 经验、挑战与优化

程惠霞 张琦 著

经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

十八大以来我国金融扶贫政策与实践探索: 经验、挑战与优化 / 程惠霞, 张琦著. — 北京: 经济日报出版社, 2021. 3

ISBN 978 - 7 - 5196 - 0840 - 8

I. ①十… II. ①程… ②张… III. ①金融 - 扶贫 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2021) 第 073989 号

十八大以来我国金融扶贫政策与实践探索: 经验、挑战与优化

作 者	程惠霞 张 琦
责任编辑	李晓红
责任校对	张慧敏
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567684 (总编室) 010 - 63584556 (财经编辑部) 010 - 63567687 (企业与企业家史编辑部) 010 - 63567683 (经济与管理学术编辑部) 010 - 63538621 63567692 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京建宏印刷有限公司
开 本	710 × 1000 mm 1/16
印 张	16
字 数	255 千字
版 次	2021 年 3 月第 1 版
印 次	2021 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5196 - 0840 - 8
定 价	52. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

# 序

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央更加重视减贫特别是农村、集中连片和革命老区的脱贫攻坚问题。以“2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫”为目标，党和政府制定了脱贫攻坚战略，“动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫”。其中，“金融扶贫”成为决胜脱贫攻坚战的最强着力点。以2015年党中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》和2016年中国人民银行联合七个部委发布《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》为标志和引导，国务院各部委、地方政府及其职能部门、金融机构先后出台相关政策，将金融扶贫纳入扶贫开发战略，向全世界展现了中国应用金融扶贫政策工具的高超水平，形成了有中国特色的“金融造血扶贫”之路。

中国金融扶贫政策及其实践有力地回答了三个学理问题，即金融是否可以反贫困？金融如何参与反贫困？金融机构如何平衡金融规律、金融风险防范和支持贫困人口创业增收等目标？2020年脱贫攻坚目标的如期完成证实：金融并非富裕人群专有，它具有独特的扶贫功能，是扶贫开发战略不可缺少的构成；金融参与扶贫不仅应该而且必须是打赢脱贫攻坚战的关键支撑。在全面建设社会主义现代化国家新征程开启之际，回顾金融扶贫政策、经验和问题有益于完善金融扶贫政策，更好地发挥金融在巩固拓展脱贫攻坚成果、减少相对贫困、振兴乡村等方面的功能，推进“共同富裕”“美好生活”“美好社会”蓝图早日实现。

本研究成员来自北京师范大学扶贫研究院、北京师范大学社会发展与公共政策学院、北京师范大学政府管理学院、北京师范大学系统科学学院、中国农业银行和福建省福州市教育系统等部门。其中：魏淑敏、徐丽丽、伊欣参与了金融扶贫政策收集、梳理与写作；昂颀、陈娜、李宜轩、王永乐、王阳、张宸铭、张琪、曾玉藤和杨璐等参与了金融扶贫政策践行案例素材收集

与整理，为深入分析金融扶贫政策经验、挑战与优化提供了扎实基础。受新冠疫情影响，研究的具体实施遇到了一些困难，但团队成员围绕一个个具体目标，通过一次次腾讯会议的线上交流与头脑风暴克服了困难，确保研究任务如期完成。因水平不足，难免存在疏漏和错误之处，敬请谅解，同时欢迎各界人士加入金融扶贫政策研究，对进一步发挥金融功能助力“十四五”期间巩固拓展脱贫攻坚成果与全面推进乡村振兴的有效衔接献计献策。



北京师范大学  
经济与资源管理研究院 扶贫研究院

2020-11-06

# 目 录

## CONTENTS

第一章 导论 .....	1
1.1 贫困者的困境是什么? .....	2
1.1.1 贫困的内涵 .....	2
1.1.2 贫困者受困于不确定性 .....	6
1.1.3 贫困者金融素养薄弱 .....	7
1.1.4 贫困者创业动力微弱 .....	9
1.2 金融能扶贫吗? .....	11
1.2.1 金融发展与减贫的关系讨论 .....	12
1.2.2 金融扶贫来自金融功能向扶贫领域的扩展 .....	16
1.2.3 金融扶贫造血原理 .....	19
1.3 金融扶贫政策演进历程 .....	25
1.3.1 金融扶贫政策萌芽: 改善资本积累与降低信贷成本 .....	26
1.3.2 金融扶贫政策发展: 政府干预还是放松管制? .....	28
1.3.3 金融扶贫政策成型: 赋权增能与造血脱贫 .....	32
第二章 十八大以来我国金融扶贫政策分析 .....	37
2.1 金融扶贫政策对象与基调 .....	38
2.1.1 金融扶贫政策是针对贫困地区和贫困户的融资安排 .....	39
2.1.2 金融扶贫政策注重资金精准投放和政策宣传 .....	42
2.1.3 金融扶贫政策依托多层次金融扶贫服务体系 .....	44

2.2 金融扶贫政策静态分析 .....	47
2.2.1 金融扶贫政策总体分类 .....	48
2.2.2 金融扶贫政策发文主体及互动关系 .....	54
2.2.3 金融扶贫政策高频词分布 .....	56
2.3 金融扶贫政策动态分析 .....	57
2.3.1 金融扶贫背景性政策 .....	57
2.3.2 金融扶贫政策目标解构 .....	59
2.3.3 金融扶贫政策总体特征 .....	65
2.3.4 金融扶贫政策聚焦点 .....	78
2.4 金融扶贫政策总体评价 .....	86
<b>第三章 十八大以来我国金融扶贫政策实践经验 .....</b>	<b>93</b>
3.1 党的坚强领导是金融扶贫政策完美落实的制度保障 .....	97
3.2 金融扶贫政策传播系统广泛而有力 .....	101
3.2.1 金融扶贫政策宣传与传播并重 .....	101
3.2.2 金融扶贫政策传播广泛采取多种途径 .....	103
3.2.3 金融扶贫政策传播有效化解了政策阻滞和误解 .....	107
3.3 政府主导多元主体协同形成金融扶贫合力 .....	109
3.3.1 政府在金融扶贫中担任主导角色 .....	109
3.3.2 明确责任确保多元主体协作落实金融扶贫政策 .....	112
3.4 跨区域协作最大化金融扶贫效用 .....	118
3.4.1 金融扶贫政策跨区域协作行动的必然逻辑 .....	118
3.4.2 金融扶贫政策跨区域协作行动方式 .....	120
3.4.3 金融机构的金融扶贫政策跨区域协作功能 .....	123
3.4.4 金融扶贫政策跨区域协作行动的效果 .....	126
3.5 化解金融权利贫困创造包容性发展机会 .....	128
3.6 金融科技倍增金融扶贫政策效应 .....	132
3.6.1 金融科技为贫困人群实现金融赋能 .....	132

3.6.2 金融科技的赋能扶贫逻辑 .....	135
<b>第四章 我国金融扶贫政策实践问题与创新挑战</b> .....	<b>141</b>
4.1 金融扶贫政策实践中的不完美 .....	143
4.1.1 金融扶贫产品同质性影响扶贫效果 .....	143
4.1.2 扶贫贷款风险积累危及扶贫持续性 .....	147
4.1.3 协同不足难以形成金融扶贫合力 .....	153
4.2 巩固拓展脱贫攻坚成果对金融扶贫政策的创新挑战 .....	162
4.2.1 巩固脱贫攻坚成果面临相对贫困治理难题 .....	162
4.2.2 金融扶贫政策向实质性赋能转化有必要性 .....	165
4.2.3 金融赋能目标的实现需要金融教育 .....	169
<b>第五章 “十四五”期间我国金融扶贫政策的优化路径</b> .....	<b>173</b>
5.1 明晰政府的金融扶贫政策角色 .....	175
5.2 增强金融扶贫政策协同性 .....	180
5.3 挖掘金融机构专业优势 .....	183
5.4 扩展融资渠道并提高信贷资金使用效率 .....	187
5.5 强化金融知识普及赋能脱贫人群 .....	190
5.6 依托金融科技巩固脱贫攻坚成果 .....	194
<b>第六章 研究结论与展望</b> .....	<b>199</b>
<b>附 录</b> .....	<b>203</b>
附录 1 全国性金融扶贫政策汇总 .....	204
附录 2 省级金融扶贫政策汇总 .....	210
附录 3 文中涉及金融扶贫政策实践典型案例名单 .....	240

# 第一章 导论

贫困首先是一种物质状态，其次是一种精神状态和心理状态，再次是一种能力状态。相应地，贫困治理不仅应当考虑物质救援解决贫困者当下生活困境，还应当考虑从权利、精神和能力角度帮助贫困者迈向自我发展阶梯。金融扶贫就是这样一种路径，它不仅支持和配合慈善救助、财政帮扶和教育扶贫，其自身运行还能激发贫困者内生脱贫动力，克服穷人心态、贫困思维和精神贫困，<sup>①</sup>并在包容性扩展过程中赋能贫困者摆脱贫困。

## 1.1 贫困者的困境是什么？

贫困是一种涵盖物质、精神、心理、思维与能力在内的综合状态，其成因复杂，既有外部自然条件、生产技术和制度环境等原因，也有贫困者个体或群体内在因素，既有被动性、客观性和外部性，也有主动性、主观性和内生性。自 20 世纪 70 年代贫困问题成为世界性难题以来，经济学、社会学、公共政策等学科对其展开深入研究，就贫困成因先后形成贫困循环论、均衡陷阱论、循环积累论、人力资本论、贫困文化论、贫困结构论、贫困功能论、不平等与异质性理论、自然决定论、人力缺乏论、制度不利论等学说，并提出对应的反贫困疗方。

### 1.1.1 贫困的内涵

根据世界银行的购买力评价标准，绝对贫困（absolute poverty）是每人每天生活支出标准低于某一个货币单位的状态，2015 年之前这一货币单位是不足 1 美元，其后被调整为 1.9 美元。相对贫困（relative poverty）则被界定为“个人或家庭的经济收入低于同一时期本国的平均收入水平的状态”。贫困分层有利于寻找具体致贫原因和治理方案，是精准扶贫的基础，也是提高各种扶贫政策和救助手段有效性的理性选择。

很多国家在世界银行绝对贫困标准基础上，制定了更加符合本国实际情

---

<sup>①</sup> 唐任伍，肖彦博，唐常. 后精准扶贫时代的贫困治理——制度安排和路径选择 [J]. 北京师范大学学报（社会科学版），2020（01）：133-139.

况的贫困线标准，但基本以饥饿为导向的定量食品和其他一些必要支出为标准，最终落实为“吃不饱饭”。其背后的理论根源在于：饥饿既是贫困表征也是造成贫困的原因之一，饥饿会导致儿童营养不良、大脑发育迟缓，以致身材矮小、识字率低、疾病缠身，劳动效率低下，劳动产出无法改善营养状况，再加上节育知识匮乏，过多人口出生进一步加剧饥饿。许多贫困人口不识字、没有技术、缺乏经验、身体素质欠佳，很难选择职业，要么被困在土地上，却又缺乏资金改良土壤和种子，要么被限制在重体力劳动范围，自我防护意识薄弱、法律意识匮乏，无法有效维护自身劳动权益。在现阶段有关贫困形式与原因尚存争议的情况下，深入了解困扰不同类型贫困者的具体问题，尽力找出实行干预的有效方式是一种理性选择，随着对每一个特定问题的深入理解，相应知识体系逐步建构，为真正理解如何消除贫困做准备。

针对绝对贫困的具体解决方案是“社会安全网”，首先让贫困人群吃得更多一点儿、吃得好一点儿，以改善其身体素质和智力水平。基于今天收入水平与消费结构决定着未来收入与消费结构的基本原理，联合国与世界银行等国际组织，以及各国政府的扶贫政策和救助行动多采取慈善援助和赠予方式快速提高贫困者收入起点，以立即改善营养和健康为目标，以粮食援助、健康食品补给、营养补充为主要载体，辅助儿童疾病预防、疫苗推广、生育健康服务和就业技能培训等。其宗旨是减轻这些贫困家庭下一代承受的巨大代价，帮助他们获得就业技能、提升工作经验，进而能赚取超过日常生活、疾病预防所需的收入，为储蓄和投资家庭人力资本创造条件。

针对相对贫困的解决方案则来自对贫困家庭生活调查数据和入户观测结果，相对贫困的表现、成因与饥饿无关，而是一些其他原因所致。例如，非理性消费和不相信未来生活会改变的悲观心理，两者都表现为关注即时快乐。非理性消费可能与婚丧嫁娶等社会习俗有关，也可能与自控力有关，宁愿购买烟酒、电视机、DVD播放机、电脑、手机等廉价奢侈品，也不愿意做教育投资或疾病预防。悲观心理则与各种不确定有关。针对相对贫困的具体干预方案以杰弗里·萨克斯（Jeffery Sachs）设计的逃离健康陷阱梯子为基石，<sup>①</sup>以儿童膳食添加微量元素、营养补充口服液、驱虫剂、免费疫苗与健康检查、清洁饮用水、厕所革命、排污设施、消毒液、蚊帐等低成本健康措施为主要

<sup>①</sup> [印]阿比吉特·班纳吉，[法]埃斯特·迪弗洛。贫穷的本质：我们为什么摆脱不了贫穷？[M]。景芳译。北京：中信出版社，2017。

载体，但仅此还不够。根据理查德·泰勒和卡斯·桑斯坦的心理账户理论，<sup>①</sup>还需要通过公共政策设计助推贫困者积极选择上述低成本预防措施，将零星收入积存起来建设资产和准备创业增收。

中国的贫困线标准稍微有所不同，以“人均年纯收入”为准且呈动态调整，1978年是100元/人年，1985年是200元/人年，2000年调整为625元/人年，2010年为2300元/人年，2015年是2855元/人年，2016年是3000元/人年，2019年是4000元/人年（见表1-1）。《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出“到2020年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿、义务教育、基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农村居民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。”由此可见，脱贫攻坚战的对象是绝对贫困或极端贫困——是吃饭、住房等基本生活问题没有解决，生产生活条件恶劣，简单再生产难以维持，在短时期内也难以解决的状态，是落后的生产力水平和生活方式所造成的生存贫困，贫困者基本“缺少达到最低生活水准的能力”，集中分布在农村、中西部偏远地区，以老年人、残疾人为主。相对贫困则是解决了吃饭、住房、看病等基本生活问题，有一定的物质资料、生产资料剩余，但难以扩大再生产的状态，一旦遭遇某种突发意外，或天灾或疾病，就极有可能返回绝对贫困状态。经过持续努力，中国农村人口温饱问题基本得到解决，但是贫困问题曾出现集中化与分散化并存态势，一方面是贫困呈区域性、综合性和复杂性交织状态，另一方面极端贫困人口分散在连片特困地区、贫困县和贫困村，具有典型的物质、精神、心理和能力贫困等多维贫困特征，对治理目标、手段和力度提出严峻挑战，必须做区域性与系统性考量。

表 1-1 中国贫困线标准与农村贫困人口规模

年份	贫困线标准（元/人·年）	贫困人口规模（万人）
1978	100	25 000
1984	200	12 800
1985	206	12 500
1986	213	13 100
1987	227	12 200

<sup>①</sup> Gail Mitchell Hoyt. Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness [J]. International Review of Economics Education, 2009, 8(1).

续表

年份	贫困线标准 (元/人·年)	贫困人口规模 (万人)
1988	236	9 600
1989	259	10 200
1990	300	8 500
1991	304	9 400
1992	317	8 000
1994	440	7 000
1995	530	6 540
1997	640	4 962
1998	635	4 210
1999	625	3 412
2000	625	3 209
2001	630	2 927
2002	627	2 820
2003	637	2 900
2004	668	2 610
2005	683	2 365
2006	693	2 148
2007	785	1 479
2008	1 067	4 007
2009	1 196	3 597
2010	2 300	16 566
2011	2 536	12 238
2012	2 673	9 899
2013	2 736	8 249
2014	2 800	7 017
2015	2 855	5 575
2016	2 952	4 335
2017	3 300	3 046
2018	3 535	1 660
2020	4 000	0

注：(1) 2007年及以前农村贫困人口数据是按农村绝对贫困标准测算的农村绝对贫困状况；(2) 2008—2010年原农村低收入人口纳入贫困人口统计，数据与2008年前不可比；(3) 中国于2008年将两个扶贫标准——绝对贫困标准和低收入标准合一，统一使用1 067元作为扶贫标准。以后随着消费价格指数等相关因素的变化，2009年至2016年，标准逐年上调至1 196元、1 274元、2 300元、2 800元和3 300元；(4) 2011年国家将农村扶贫标准提高到人均纯收入2 300元（2010年不变价）。按照新标准2011年末农村扶贫对象为12 238万人。(5) 数据来源：国家统计局、(原)国务院扶贫办等网站公布数据整理。

### 1.1.2 贫困者受困于不确定性

无论是身体状况、从事职业还是所处环境，贫困人口都面临着更多不确定性，其生产生活总是充满了各种风险。受教育水平和就业技能所限，贫困人口大多在家务农，或从事一点小生意、路边摊、手工作坊等，但这类自我就业（self-employment）普遍缺乏就业保障、收入保障和社会保障。或是本地务工或前往城市、外地打工，多依托亲缘、地缘或血缘关系在某地落脚，<sup>①</sup>但仍然缺乏选择职业的机会和能力，一旦有突发变故就可能产生灾难性后果。

以水滴筹平台上的求助故事两则为例：①苏某，湖北襄阳谷城县茨河镇人，为改善家里经济条件，2015年左右开公司做生意，但经营不善严重亏损，2020年新冠肺炎疫情更是导致收入为零，唯一的公司因为长达5个月的高房租和其他费用而破产。在疫情稳定之后，苏某前往深圳和朋友一起从事健康保健有关的生意，但8月29日脑出血，遂入院检查，发现脑血管畸形；住院治疗4天花费20000元，不知能否报销，在朋友的帮助下，经多方沟通，9月1日回到襄阳中心医院治疗，能报销部分医疗费用；但需要做好几次手术，第一台手术需要10万~15万元，后续是否手术看预后状况。苏某生病，无法赚钱；家人陪护，无力赚钱；亲朋借钱，难以维持，故向社会爱心人士求助。②李某，广东潮汕人，24岁，美团外卖小哥，父亲意外离世，哥哥姐姐是打工者，收入水平不高，但可以维持租房、日常生活和照料母亲的费用，没有太多积蓄，知足平和。某日早晨，这样平和的日子因为放在出租房内的电瓶车燃爆而结束，李某被烈火烧伤重度85%，休克、呼吸道重度损伤。据医生估计，抢救加后续植皮手术费用得上百万，不得已向社会发起求助。

洪水、泥石流、地震、公共卫生突发事件、经济危机、一场重病、一场车祸、不小心摔倒……种种意外，因病返贫、因病致贫、因灾致贫、因灾返贫等现象表明，“不确定性（uncertainty）”才是穷人摆脱贫困面临的最大障碍。事实上，不确定性反映的是中国大多数普通人的生活常态。2020年5月28日，在十三届全国人大三次会议记者会上，李克强总理强调中国虽然人均年收入已达30000元，但有“6亿中低收入及以下人群，平均月收入为1000元左右”，在中等城市租房都困难。农村人均月收入在800元以下的有3.3亿人，月收入在贫困标准与1000元之间的人口数量不在少数，他们虽然不属于

① [加]道格·桑德斯. 落脚城市[M]. 陈信宏, 译. 上海: 上海译文出版社, 2012.

现行标准下的绝对贫困人口，但仍在低收入人群之列。<sup>①</sup>他们的生活总是充满了风险，即便没有发生意外，外部环境和货币购买力的变化，也可能导致其经济状况恶化。

然而，长期以来贫困人群普遍缺乏抗风险意识和能力。虽然他们会尽力节约储蓄、邻里之间也有互助行为，但是当面对超出其能力范围的重大疾病时，很多人面临两难选择，要么放弃治疗，要么治疗但家庭陷入贫困，而邻里互助构成的非正式保障网络也存在局限，正规保险公司也不愿意为他们提供正式保险产品。从技术层面看，只要保费合理、保障范围与贫困人群需要相契合，贫困人群是愿意为生活投一份保险的，比尔和梅琳达·盖茨基金会曾投资数亿美元，与保险公司合作开发保险产品，并鼓励穷人参保。<sup>②</sup>但是，道德风险、逆向选择和欺诈行为的广泛存在让保险公司望而生畏，此时，政府介入干预、保险公司 CSR 行为和大型慈善组织援助，才能让贫困人群看到保险的好处，鼓励其主动购买保险成为一种必须。

### 1.1.3 贫困者金融素养薄弱

保险购买、定期储蓄和创业融资被证明是经济发展、收入增长和应对风险的不二法门，对于普通人群而言，是否购买保险、储蓄和融资是一种用长远眼光思考未来的方式，受到存款心理或金融服务心理的直接影响，也是一种自我控制能力的表现。

就存款而言，今天的存款是明天资本净值的一部分。储蓄或存款行为的关键在于人们的未来预期是否具备稳定性。一般意义上，那些认为通过努力有机会改善现状的贫困家庭会有意识地制定储蓄计划，从每一次现金收入中拿出一定比例存入零钱罐或正规银行账户，或为子女教育，或为创业积累资金，或去医院看病，或应付婚丧嫁娶等人情往来。一个曾经的贫困者说：“这是我母亲的做法，每一次我父亲从外面邮寄回来工资，她扣除必要的生活开支、归还前一段时间在小卖部赊欠物品的债务后，如果剩余资金有 5 元以上，她就会到我家对面的农村信用社去存起来，反之就锁到一个小木箱里。在母

① 李实. 怎么看“6亿人每月收入1000元”[EB/OL]. (2020-06-22)[2021-03-26]. [http://www.banyuetan.org/szjj/detail/20200612/1000200033135991591926342544042941\\_1.html](http://www.banyuetan.org/szjj/detail/20200612/1000200033135991591926342544042941_1.html).

② [印]阿比吉特·班纳吉, [法]埃斯特·迪弗洛. 贫穷的本质: 我们为什么摆脱不了贫穷? [M]. 景芳译. 北京: 中信出版社, 2017.

亲影响下，我和姐姐在我 12 岁左右，开设了人生中第一个正规账户，学着把压岁钱、零用钱存到农村信用社里，这笔钱积少成多，在两件事情上起了重要作用，解决了家庭的燃眉之急，其一是办理外婆丧事，其二是送姐姐出嫁。”就是这样依托着其母亲的储蓄积累，后来他们家自主创业，从学习制作蛋糕点心，到贷款购置一台烤箱后，再到市场推广销售，逐步积累更多财富，摆脱了贫困。在 20 世纪 90 年代的中国乡村，这样的故事随处可见。

但对于那些对未来不抱期待，认为自身已经没什么可失去的家庭而言，通常不愿意继续努力，“破罐子破摔”“今朝有酒今朝醉”。事实上，这两种截然不同的选择也反映了两类人群的自我控制能力与金融素养差异。穷人总是面临各种用钱问题，很难存钱，即使存了一些，但因为缺乏基础金融服务渠道，不得不把钱放在家里，其最终命运不过是被花掉或被偷窃。那些有自控能力的贫困户会强制储蓄，或者提前购买种子、化肥等农用物资，或者投资家庭成员就业技能，针对随后到来的必须开支，就会“努力找到一种可选的解决方案，而不是花掉家里的钱”。<sup>①</sup>

金融素养是发展脱贫能力的重要基础，金融素养有助于贫困户增进自我控制，更理性地花钱在子女教育、就业技能培训、房屋修缮、营养改善、生产物资等方面，避免消费在一些不必要但能产生即时愉悦感的烟、酒、糖、廉价饰品、廉价服饰等物品上。<sup>②</sup>在正规金融服务可获得性（线下实体营业网点和线上虚拟渠道数字金融服务）和金融服务可负担性等外部变量调解下，强制储蓄计划、教育基金计划或者应急健康计划很容易消除烟酒糖等非理性消费或其他炫耀性消费倾向。尽管小额储蓄未能够改变贫困，甚至会因为宏观经济环境变化而出现贬值，但它确实能帮助贫困者逐渐积累发展资金，而且能促进贫困者从更长远角度思考问题，克服穷人心态、矫正精神贫困。贫困思维和精神贫困的共同特点是缺少智慧、胆识、计划和控制力。

金融素养能帮助贫困者以更积极的态度、针对长期目标思考，并为此采

① [印]阿比吉特·班纳吉，[法]埃斯特·迪弗洛. 贫穷的本质：我们为什么摆脱不了贫穷？[M]. 景芳，译. 北京：中信出版社，2017.

② 根据北京师范大学金承刚课题组《烟草使用对贫困的效应评估》2019年3月至2020年12月对河北、黑龙江、山东、河南、湖北、四川、贵州和陕西8个省份的2409户家庭开展的问卷调查研究，吸烟人群家庭贫困的概率显著增高。调查对象中吸烟人群家庭贫困的概率是23.61%，显著高于非吸烟人群的家庭贫困概率13.81%。吸烟者家庭贫困概率是非吸烟者家庭的近2倍。来源：<http://news.bnu.edu.cn/zx/xzdt/120384.htm>

取有效行动。其一，减少炫耀性社交支出，并将这些开支存起来用于人力资本投资、预防性保健和医疗保险；其二，充分利用政府所创建的社会保障安全网络，包括最低收入保障制度、失业保险金制度、基本医疗保险制度等，增强对疾病、灾害等意外风险的抗御能力，减少对邻里关系和熟人社会关系网络的依赖，形成稳定的安全感，反过来正向激励贫困者对未来抱有希望。

然而，贫困者金融素养普遍比较薄弱，当他们被排斥在正规金融市场之外不得不从私人机构借贷的时候，无法有效理解贷款日利率、月利率和年利率之间的区别，只觉得3%~5%的日利率好便宜，却不知道年利率高达36%~60%，加上贷款手续费、管理费或中介费，最终要支付的年利率在40%~200%，由此导致一笔本金很小的小额贷款，按照每天滚动利息，最终会成为一个天文数字。“裸贷”与“校园贷”就是这样的产品，贫困者支付的贷款利率因此比富裕人群更高。

贫困者的金融消费者权益意识同样如此。他们曾经为泛滥的假钞所苦，起早贪黑养猪牛鸡鸭鱼、种植蔬果、培育林木的收成，却在收获季节被大山之外的贩子集中收购时的假钞换走，直到好不容易去银行存钱或者用钱的时候才发现是一堆废纸。他们曾经深陷高息揽存的集资陷阱，通过退休的农信社信贷员将辛苦积攒的资金送到了打着高息旗号的“山寨”资金互助社或合作社，最后血本无归。数字金融时代，他们的风险意识薄弱与强化并存，一方面对正规金融机构的数字服务极度不信任，另一方却对庞氏骗局、保健品传销深信不疑，只要一次上当受骗，整个家庭就陷入难以自拔的境地。

#### 1.1.4 贫困者创业动力微弱

在尤努斯看来，穷人都是企业家，只要能够获得小额信贷资金支持，他们就能迸发出难以想象的创业活力，解决困扰世界各国的贫困、就业和环境保护问题。但他也强调，小额信贷创业增收的前提是“企业家精神(entrepreneurship)”<sup>①</sup>——没有财产财富，但能努力挖掘内在的不服命运安排、勤奋等其他财富，实现从无到有，而不是甘于贫困。从世界范围内小额信贷实践情况看，相当多贫困人群在适当环境和小额信贷机会条件下，是具有创

<sup>①</sup> [孟] 穆罕默德·尤努斯·普惠金融改变世界：应对贫困、失业和环境恶化的经济学[M]，陈文，译，北京：机械工业出版社，2018。

新创业动力的。1978年安徽凤阳小岗村村民包产到户实验、改革开放以来东南沿海乡镇企业从事“三来一补”、国有企业改制后下岗工人摆摊设点做个体户自谋生路、农村剩余劳动力扩大种养殖或进城务工，甚至“拾荒”，都是人们为了改变贫困境况而做出的努力，只需要给他们一点机会，然后就放手即可。

不过，受各种不确定性、教育程度低下和金融素养薄弱等因素所限，贫困人群的创新创业动力需要小心呵护和培育，一方面要求政府治理在网格化管理等科学性前提下兼具人性化，过于严苛的城市管理对于穷人摆摊创业显然是不利的；另一方面还需要社会组织参与组织一些活动，特别是鼓励储蓄计划、创业资金渠道等金融知识普及活动，挖掘其企业家精神，敦促其更加积极健康有信心，帮助他们进一步明确创业目标和实施计划，让其创业计划更加可行，或者帮助其优化创业计划提高盈利前景。在此基础上提供的小额信贷支持才具有现实价值。

贫困人群创业规模都比较小微，小生意需要启动资金少，很容易发展起来，但也很容易复制，其发展潜力因同业竞争、技能匮乏或其他原因很容易被消耗。扩大规模、降低成本、提高收益率等标准商业模式可以解决部分问题，但引入电子商务扩大市场边界、帮助提高研发（R&D）投入创新产品与技术实现差异化等做法可能更适合贫困人群。然而，这并不是简单的事情，如果能够依托一个大规模投资项目提供融资安排、研发投入建议和创新方向指导，也许会容易一些。要知道贫困人群多集中分布在偏远落后地区，如果没有很好的自然资源禀赋，很难有机会引入投资项目，也就很难创造传统就业机会。

在此情况下，鼓励穷人走出大山进城务工、提供一点融资支持帮助他们实现自我就业是呵护培育其创新动力的第一步，进一步拓展其思维视野、改变其生活观念、激励其产生“为将来而努力”的信念是第二步。相对而言，这种努力比依托大项目提供融资安排更为困难，更需要小心呵护培育。地方政府治理和经济环境的改善必不可少，包括从实质上改善贫困地区交通、通信和其他工业基础设施，改善营商环境和建构良性政商关系，重新认识小微经济——包括个体户、小作坊、家庭农场、农家乐、小旅馆、小餐馆、小卖部、路边摊或游动摊、载客或货物运输——的价值。

小微经济基本以家庭结构为单位，按照家庭规则经营管理，没有严格的