

【区域财政与金融】

# 中国金融扶贫效率的时空差异及政策建议

何振立

**摘要:**以中国31个省(区、市)的农村地区金融扶贫效率为研究对象,采用2012—2018年相关数据,利用数据包络分析(DEA)作为分析工具,对中国金融扶贫的综合技术效率、纯技术效率和规模效率进行测算,以此分析中国金融扶贫效率的空间分布特征。研究表明,中国金融扶贫战略成效显著,但是国内不同区域无论是综合技术效率、纯技术效率还是规模效率,均呈现出明显的时空差异和区域分化。导致该现象产生的原因是,大部分省市金融扶贫纯技术效率较低,应通过扩大扶贫信贷资金规模、加强金融科技支撑能力、强化金融扶贫风险防控、加强金融扶贫服务创新等措施提升金融要素配置效率,提高金融扶贫综合技术效率。

**关键词:**金融扶贫;扶贫效率;时空差异;DEA模型

**中图分类号:**F832.7 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)05-0148-09 **收稿日期:**2020-07-22

**作者简介:**何振立,男,河南省农村信用社联合社高级经济师(郑州 450018)。

## 一、引言

打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会的底线任务,金融扶贫是精准扶贫的关键举措,也是最综合、最有效、最持久的措施。首先,金融扶贫是放大扶贫资金总量的有力杠杆,而资金投入是脱贫攻坚的保障。金融具有聚合资金效应和乘数杠杆效应,金融扶贫能够有效聚合扶贫资金,并撬动数倍于财政投入的信贷资金投入贫困地区,用财政扶贫资金的“小钱”放大为金融扶贫的“大钱”,发挥滚雪球效应,吸收大量社会资金参与到脱贫攻坚中来。其次,产业扶贫是稳定脱贫的根本之策,金融扶贫是培育发展扶贫产业的“源头活水”。金融扶贫具有资金量大、来源渠道广、可持续和循环使用的特点,能有效支持贫困地区发展优势产业和特色产品,解决产业资金短缺难题,特别是在产业扶持上可以更好地与扶贫经济组织相结合,通过开展小额信贷、产业扶贫贷款等方式,为贫困户、贫困地区发展带

贫产业注入源头活水。再者,金融扶贫是引领资源要素投入的战略导向,有利于提高扶贫资金使用效率和效益,防止资金闲置和损失浪费。与财政扶贫资金无偿性、基础性、公共性不同,金融扶贫具有偿还性,这必然需要金融扶贫的资源配置体现发展性、效益性。通过金融扶贫,可以对扶贫资源进行合理有效的配置,将有限的资金用于最为需要的地方,充分调动当地干部群众和贫困户的积极性和热情,有利于优化扶贫的整体效益。最后,金融扶贫是激发脱贫内生动力的有效载体,脱贫攻坚既要扶智也要扶志,既要输血更要造血,要激发贫困群众积极性和主动性,激励和引导他们靠自己的努力改变命运。金融扶贫因其参与主体之一为金融部门,对扶贫开发项目的可持续性、微利性有一定的内在要求,这也决定了金融扶贫既不是慈善救济,也不是纯粹的商业行为,而是在保持资金安全的前提下,通过信贷投放,起到明显示范和带动效应的扶贫项目,做到扶贫不扶懒、扶干不扶看、扶志不扶靠,有利于实现贫困人口主动脱贫的自我觉醒,从

而实现可持续的脱贫和发展。金融扶贫是提升精准脱贫质量的重要抓手,在众多的扶贫方式中,金融扶贫对受助对象最具有约束作用,其偿还性可以让扶贫金融机构监督贫困农户或其他借款主体贷款资金的使用,对资金使用者直接形成偿还压力,有利于提高精准脱贫的质量。

随着脱贫攻坚进入最后冲刺阶段,金融扶贫也走过了相当长一段时间。那么在金融扶贫的推进过程中,到底金融扶贫效率如何?金融扶贫的时空差异主要表现在哪些方面?尤其是在当前脱贫攻坚取得决定性成就,即将夺取全面胜利并将推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接的背景下,如何进一步提高金融扶贫效率?深入研究和科学回答上述问题,对于打赢打好脱贫攻坚战意义重大。本文旨在分析金融扶贫效率的时空差异,并提出相应的政策建议,以期在脱贫攻坚中更好发挥金融扶贫的重要作用。

## 二、金融扶贫的相关文献综述

金融作为重要的扶贫手段已经成为学界共识,学者们对金融发展与减贫的相互关系,以及金融扶贫的实现路径、模式探索与体系构建、难点及对策等进行了深入研究。大量研究表明,金融发展可以通过经济增长、收入分配调节等间接机制,以及直接向贫困人口提供全面的金融服务等来缓解贫困;也有部分学者认为金融发展与贫困减缓之间并非简单的线性相关关系。杨俊等(2008)认为短期内农村金融发展有利于农村贫困减缓,但效果不明显,而长期来看金融发展对农村贫困减缓则表现为抑制作用。学者们从农村正规金融和非正规金融入手,对农村金融扶贫实现路径进行研究,结果表明,在中国农村,正规金融在农村贫困减缓方面的效果并不明显,而农村小额贷款以多层次信贷担保、低成本、与借款人接触紧密等优势,有效提高了农村信贷资金配置效率,对贫困减缓有显著正效应。吴亦能等(2016)深入分析了传统金融扶贫的理论缺陷与困境,提出了综合扶贫金融工程的概念,并通过7大模块破解传统金融扶贫的困境。周孟亮和彭雅婷(2015)认为,连片特困地区要利用市场化手段,构建完善的金融扶贫体系,同时政府在金融扶贫中要发挥引导和激励作用。王鸾凤等

(2012)通过研究湖北农村金融对扶贫的影响,发现金融业对扶贫工作的作用之所以有限是因为农村金融发展水平低下,不健全的产权制度、保险制度、信用制度以及激励约束会抑制农村金融服务的普及,引起农村贫困人口的金融排斥。

随着研究的不断深入,学者们开始逐渐关注金融扶贫的效率问题,包括金融扶贫效率的测度指标、测度方法,并分区域对农村金融扶贫效率进行比较。

第一,探讨了测度金融扶贫效率的指标。在投入指标方面,多数学者以农业信贷作为单一投入变量,或者以人均涉农贷款、人均农业劳动力、人均农业资本作为多元投入变量,还有学者将具有地理特性的金融机构营业网点覆盖率、地区金融从业人员占比等指标作为投入变量。在产出指标方面,多数学者使用农民人均纯收入、人均农业增加值、城镇化率等经济维度指标,还有学者选取地区生产总值、第一产业从业人员数、政府公共财政收入、农作物播种面积、固定资产投资为环境变量。分析结果表明,中国金融扶贫效率的整体水平不高,究其原因,主要是与各地区的农村金融市场发展程度等因素有关。

第二,运用不同的计量模型对金融扶贫效率进行研究。邓坤(2015)通过分析四川巴中农村金融面板数据,对金融扶贫惠农的效率进行评价分析,发现涉农贷款占比增加不能提高农民收入。程豪等(2020)运用DEA模型对贵州49个国家级贫困县金融扶贫效率进行实证分析。黄琦等(2016)采用DEA模型和区域差异分析方法,对秦巴山集中连片特困区进行金融扶贫效率测度,发现片区金融扶贫效率不足且区域差异大。陆铭宁等(2016)基于信贷交易合约模型,对四川凉山彝族自治州农村金融扶贫现状及发展空间做出研究。申云等(2016)利用双重差分法和基于倾向得分的倍差匹配法对“基期贫困户和非贫困户参与和使用链式融资模式下的减贫效果”进行了系统的实证研究。王宁等(2014)利用指数平滑法,以普惠金融理论为基础,分析影响贫困家庭收入差距的因素,并建立了分析框架。孟志华等(2020)借鉴政府绩效审计的5E审计理念并结合AHP层次分析法,构建金融精准扶贫绩效评价体系,探究精准扶贫大背景下金融精准扶贫的绩效影响因素及绩效评价体系构成。李涛(2020)通过实地调研数据,运用CSI顾客满意度调查评价法,对陕西金融精准扶贫效率进行评价。这

些研究均较为系统地分析了影响金融扶贫效率的部分因素及相关变量之间的影响关系,对金融扶贫工作的开展具有重要的指导意义。

第三,分区域对农村金融扶贫效率进行比较。部分学者从区域层面出发对农村金融扶贫效率进行分析。杜兴洋等(2019)、温智良等(2019)、张弘(2020)分别对湖南国家级贫困县所在的9个市(州)、江西20个国家扶贫开发重点县、甘肃14个市州的金融精准扶贫效率进行实证分析,发现各地区金融扶贫效率均存在显著差异。少数学者从全国层面对金融扶贫效率的空间差异进行研究。彭建(2014)发现中国金融支农效率的区域差异明显,差异主要表现在西部地区与东中部地区之间。黎海珊、曹建珍(2012)发现中国农村金融效率区域差异明显,中部地区呈现出典型的“塌陷”特征。王淑英等(2016)分析发现,农村金融效率对农村经济存在正向空间溢出效应,通过农村金融效率的提升对邻近省市地区农村经济增长有正向的推动作用。陈银娥等(2018)将中国31个省(区、市)划分为八大综合经济区分析中国农村金融扶贫效率区域差异,结果发现国内各地区农村金融扶贫效率整体水平不高,并呈南高北低、东高西低的空间非均衡分布,空间分布上具有显著的区域聚集效应。李阳等(2020)基于2017年全国有农村贫困人口的数据,运用三阶段DEA模型,对农村信贷、农业保险、“农村信贷+农业保险”三种金融扶贫模式的扶贫效率进行测度和分析,发现三种金融扶贫模式下各地区扶贫效率存在差异,提出各地区应结合自身优势因地制宜创新金融扶贫模式。

目前,国内外学者对农村金融扶贫效率问题的理论和实证研究成果丰硕,在研究方法和研究视角方面为后续研究提供了启发,但就目前的研究来看仍存在一定不足。一方面,当前中国正处于脱贫攻坚决战阶段,应更加注重对农村金融扶贫效率的科

学评价。另一方面,现有的研究主要是集中于部分区域、省区市县的农村金融效率问题,从全国范围对各省金融扶贫效率进行系统分析的较少。鉴于中国地域辽阔,地区差异性巨大,经济发展水平、金融发展程度不尽相同,有必要对于不同区域的农村金融扶贫效率进行横向及纵向比较,探讨不同区域金融扶贫效率的空间差异程度和变化趋势。基于此,本文试图分析中国金融扶贫效率的时空差异,对中国金融扶贫效率及其空间差异、时空演变等进行研究,以在提升中国金融扶贫有效性和精准性、缩小区域金融扶贫效率差距以及加快完成脱贫攻坚任务等方面提供对策建议。

### 三、金融扶贫的实证分析

我们以中国31个省(区、市)的农村地区金融扶贫效率为研究对象,采用2012—2018年相关数据,利用数据包络分析(DEA)作为分析工具,对中国金融扶贫的综合技术效率、纯技术效率和规模效率进行测算,以此分析中国金融扶贫效率的空间分布特征。

#### 1.模型与指标体系构建

本研究采用数据包络分析(DEA)模型展开研究,DEA模型具有较好的相对效率评价功能,其经典模型根据决策单元规模报酬是否可变分为DEA-CCR模型和DEA-BCC模型。由于本研究的目的主要是通过对金融扶贫效率进行评价,评估金融扶贫最佳的资源要素投入,因此主要选择以投入为导向的DEA-BCC模型作为金融扶贫效率评价的工具模型。为了衡量2012—2018年中国金融扶贫效率,结合DEA模型进行相对效率评价的一般理论,将中国31个省(区、市)视为决策单元(DMU),并根据金融扶贫的内涵特征及实践逻辑,设置相应的投入指标体系,如表1所示。

表1 中国金融扶贫效率DEA评价指标体系

指标类别	指标名称	指标单位	具体含义
投入指标	人均金融机构网点数	个/万人	涉农金融服务易得性
	人均农村居民贷款额	元/人	涉农金融服务渗透性(农户)
	农村企业及组织平均贷款额	元/个	涉农金融服务渗透性(企业及组织)
产出指标	工资性收入	元	农村居民收入
	家庭经营纯收入	元	农村居民收入
	农民家庭生活消费支出	元	农村居民支出

为系统衡量中国金融精准扶贫效率,在投入指标设计上主要从农村金融服务易得性和渗透性两个维度出发,选择人均金融机构网点数、人均农村居民贷款额、农村企业及组织平均贷款额作为投入指标。其中,人均金融机构网点数主要刻画农村扶贫过程中金融资源的分布状况和农民获取金融资源的便捷程度,以每万人拥有的金融服务网点来衡量,该指标数据越大说明获取金融扶贫资源的便利性越强。人均农村居民贷款额和农村企业及组织平均贷款额表示涉农金融服务的渗透性,也即主要用来刻画农户和涉农经营主体获得金融资源的丰富性,该指标越大说明金融扶贫力度越大。此外,为了研究中国农村金融扶贫效率,在产出指标设计上突出以精准扶贫为导向,根据农村居民的收入和支出选择金融扶贫的产出指标。一般而言,农村居民收入包括工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入,其中财产性收入和转移性收入与金融扶贫关联度较低,而金融资源助力脱贫攻坚主要体现在经营性收入和工资性收入两个层面,因此选择这两类指标作为金融扶贫的产出性指标。与此同时,农村家庭生活消费支出是衡量居民生活水平的重要标志,也是金融扶贫成效的重要体现之一,因此,这里亦将该指标作为金融扶贫效率评价的产出指标。在数据来源方面,本文各项指标原始数据主要来源于2012—2018年《中国统计年鉴》《中国金融年鉴》《中国农村统计年鉴》《中国区域金融运行报告》等统计资料,其中部分指标根据上述原始资料经过计算得出。

## 2.金融扶贫效率的时空差异分析

为研究中国金融扶贫效率的区域空间差异和南北空间差异,将金融扶贫按照区域划分为东部地区、中部地区、西部地区、东北地区、南方地区和北方地区,在此基础上,通过对中国2012—2018年金融扶贫数据进行DEA建模分析,得出金融扶贫的综合技术效率、纯技术效率和规模效率,如表2所示。

第一,在金融扶贫综合技术效率时空差异分析方面,金融扶贫DEA综合技术效率能够从相对评价角度衡量省际及区域金融精准扶贫效率的高低,评价值越接近1说明被评价对象利用金融资源进行扶贫的相对效果越好,金融扶贫效率越高。从全国平均水平来看,2012—2018年中国金融扶贫综合技术效率的平均值为0.8356,这表明中国金融扶贫总体

表2 2012—2018年中国金融扶贫DEA评价效率

地区	省(区、市)	综合技术效率	纯技术效率	规模效率
东部地区	北京	0.7121	1.0000	0.7434
	天津	0.6723	0.9967	0.6856
	河北	0.8070	0.9321	0.8956
	山东	0.8022	0.9093	0.7923
	上海	0.7935	1.0000	0.7890
	江苏	0.7554	1.0000	0.7658
	浙江	0.5776	0.9997	0.7850
	福建	0.6823	0.9880	0.7680
	广东	0.9687	1.0000	0.9859
海南	0.8503	0.9775	0.8960	
中部地区	山西	0.5346	0.6032	0.9431
	河南	0.9457	0.9899	0.9962
	安徽	0.8340	0.9675	0.9873
	湖北	0.9176	0.9997	0.9321
	湖南	1.0000	1.0000	1.0000
	江西	0.8974	0.9578	0.8990
西部地区	内蒙古	0.8976	0.9844	0.8978
	广西	0.9077	0.9659	0.9720
	重庆	0.8342	0.9023	0.9112
	四川	0.8656	0.8653	0.9765
	贵州	0.9765	0.8123	0.9761
	云南	0.7865	0.8542	0.9320
	西藏	0.9878	0.9870	0.9565
	陕西	0.7983	0.9879	0.9004
	甘肃	0.8976	0.8978	0.9870
	青海	0.9805	0.8932	0.9002
	宁夏	0.8769	0.8538	0.8420
新疆	0.9860	0.7578	0.8537	
东北地区	黑龙江	0.7642	0.9321	0.7689
	吉林	0.7854	0.9435	0.8567
	辽宁	0.8071	0.9120	0.8543
均值	全国	0.8356	0.9313	0.8855
	南方地区	0.8522	0.9548	0.9083
	北方地区	0.8178	0.9062	0.8611
	东部地区	0.7821	0.9803	0.8106
	中部地区	0.8545	0.9197	0.9596
	西部地区	0.8996	0.8968	0.9255
东北地区	0.7656	0.9292	0.8266	

效率较高,但尚未达到最优值,金融扶贫效率未来仍有较大的改进空间。从省际空间差异来看,中国金融扶贫综合技术效率排名前10位的地区分别为湖南、西藏、新疆、青海、贵州、广东、河南、湖北、广西、内蒙古,其中湖南金融扶贫综合技术效率为1,表明该省金融扶贫综合技术效率达到相对最优。

综合技术效率大于0.9的省份有9个,占全国的29.03%,其余70.97%的省份综合技术效率均低于0.9,这表明中国金融扶贫综合技术效率在省际层面存在较大的水平差异,其原因在于人均金融机构网点数、人均农村居民贷款额、农村企业及组织平均贷款额等金融扶贫投入指标在省际存在着显著的差异,进而导致省际金融扶贫综合技术效率的差异与分化。从区域空间差异来看,2012—2018年,中国金融扶贫综合技术效率呈现出“西部地区>中部地区>东部地区>东北地区”的区域分布特征,其原因在于中国贫困人口主要分布在中西部地区,近年来中西部地区金融扶贫投入持续扩大,同时贫困人口数量明显减少,贫困发生率大幅降低,金融扶贫成效显著;而东部地区贫困人口相对较少,其金融扶贫资源投入尽管较大,但金融扶贫效率相对而言不及中西部地区,该现象从侧面表明东部地区金融扶贫在降低区域贫困发生率、提升贫困人口收入水平等方面仍有较大的提升空间。从南北空间差异来看,南方地区的金融扶贫综合技术效率高于北方地区,该空间差异特征与近年来中国经济呈现明显的南北分化特征相吻合。表明在同等条件下,中国南方地区金融资源与产业要素结合产生的贫困人口收入拉动效应更加明晰,其金融扶贫效率较高,同时也表明北方地区未来应更加注重通过金融资源与产业要素深度融合来提升金融精准扶贫效率。

第二,在金融扶贫纯技术效率时空差异分析方面,在金融扶贫效率DEA评价框架下,金融扶贫纯技术效率是指涉农金融服务的易得性和渗透性对金融扶贫效果的影响程度。一般而言,金融扶贫纯技术效率可以衡量在金融扶贫投入规模既定的条件下,农村居民收入等金融精准扶贫绩效产出与人均金融机构网点数、人均农村居民贷款额、农村企业及组织平均贷款额等金融扶贫资源投入之间的关系,该值越接近1则表明金融扶贫投入产出效率越高。从全国平均水平来看,2012—2018年中国金融扶贫纯技术效率的平均值为0.9313,这表明中国金融扶贫投入产出效率相对较高。从省际空间差异来看,湖南、广东、上海、江苏、北京等5个省市金融扶贫纯技术效率为1,表明在金融扶贫资源投入规模既定的前提下,这5个省市金融扶贫产出达到最大,也即金融扶贫资源配置合理性达到最优,而剩余26个省区市金融扶贫纯技术效率均未达到

最优,也即与上述5个省市相比,全国其他地区在相同的金融资源投入条件下,未产生相应水平的金融扶贫绩效,若要达到与上述5省市相应的金融扶贫效率,其他省份需要进一步优化金融扶贫资源投入与布局,进而提升其扶贫绩效。从区域空间差异来看,2012—2018年,中国金融扶贫纯技术效率呈现出“东部地区>东北地区>中部地区>西部地区”的区域分布特征,这表明在金融资源投入既定的前提下,东部及东北地区金融扶贫资源配置合理性更高,其产生的扶贫绩效相对较高,中西部地区需要从涉农金融服务的易得性和渗透性等角度出发,进一步提升金融资源配置的合理性,进而提升其金融扶贫效率。从南北空间差异来看,整体上南方地区的金融扶贫纯技术效率高于北方地区,造成该现象的原因在于南方地区金融资源易得性与渗透性更高,且与产业要素结合更为密切,资源配置更高效,因此南方地区的金融扶贫效率较高。

第三,在金融扶贫规模效率时空差异分析方面,金融扶贫的规模效率主要是测度在金融扶贫资源配置效率既定的条件下,各被评价对象的金融扶贫运营规模与最优运营规模之间的差异,如果某个被评价对象的规模效率值越接近1,那么其运营规模就越趋向于最优运营规模。从全国平均水平来看,2012—2018年中国金融扶贫规模效率的平均值为0.8855。从省际空间差异来看,2012—2018年中国金融扶贫规模效率排名前10位的地区分别为湖南、河南、安徽、甘肃、广东、四川、贵州、广西、西藏、山西,其中湖南金融扶贫规模效率为1,表明在金融资源配置效率既定的前提下,湖南金融扶贫运行规模处于最优。从全国来看,规模效率大于0.9的省份有15个,占全国的48.39%,其余51.61%的省份规模效率均低于0.9,这表明中国金融扶贫规模效率在省际层面存在较大的水平差异,中国金融扶贫整体上尚未达到最优运营规模,为实现既定脱贫攻坚目标,仍需要进一步优化金融资源配置,扩大金融扶贫规模。从区域空间差异来看,2012—2018年中国金融扶贫规模效率呈现出“中部地区>西部地区>东北地区>东部地区”的区域分布特征,从南北空间差异来看,呈现出南方地区金融扶贫规模效率优于北方地区的分布特征。

通过上述研究可以发现:一是从中国金融扶贫整体成效来看,2012—2018年中国金融扶贫总体效

率相对较高,这与中国金融扶贫由大水漫灌向精准扶贫转型有直接关系,表明中国金融扶贫战略取得了明显成功。二是从金融扶贫效率的区域差异来看,区域间无论是综合技术效率、纯技术效率还是规模效率均呈现出明显的时空差异和区域分化。总体而言,中西部地区作为中国金融扶贫的主阵地,其金融扶贫综合技术效率和规模效率相对较高,也即中西部地区金融扶贫资源投入相对较多,金融服务易得性和渗透性较高;而与其他地区相比,中西部地区金融扶贫的纯技术效率较低,也即金融资源配置效率不高,未来需要进一步优化资源配置,提升金融扶贫效率。三是从金融扶贫效率差异的影响因素来看,由于金融扶贫综合技术效率受纯技术效率和规模效率影响,也即金融扶贫效率区域间的差异主要可归因为纯技术效率差异和规模效率差异两类,在金融扶贫综合技术效率小于1的省市中,除河南、安徽、甘肃、四川、贵州、广西、山西、云南、重庆、新疆等10省(区、市)外,其他各省(区、市)的金融扶贫规模效率均要小于纯技术效率,可见目前导致大部分省区市金融扶贫效率较低的主要原因是纯技术效率较低,也即在相同的金融资源投入条件下,未产生相应水平的金融扶贫绩效,未来需要进一步提高金融扶贫资源的易得性和渗透性,进而推动金融扶贫资源与产业要素深度融合,提升要素配置效率,提高金融扶贫综合技术效率。

#### 四、提升金融扶贫效率的政策建议

针对中国大部分地区金融扶贫纯技术效率较低的问题,可以从扩大产业扶贫信贷资金支持规模、强化农村金融的科技支撑能力、强化金融扶贫风险防控、加强金融扶贫服务创新等方面提升金融要素配置效率和金融扶贫综合技术效率。

##### 1. 扩大产业扶贫的信贷资金支持规模

随着扶贫政策的推进和深化,产业扶贫已成为精准扶贫取得实效的必由之路,信贷资金只有和农村产业发展无缝对接,金融扶贫的综合效果才会更为显著。要实现这一目标,规模是前提,要加大产业扶贫的信贷资金支持规模,助力农村产业的可持续发展,才能变“输血”为“造血”,金融在精准扶贫中的作用才会更加彰显。一是扩大特色农业产业

生产经营信贷资金投放规模。加大信贷资金对构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系的支持力度,重点围绕肉、面、乳、油、果蔬制品等产业,突出县域特色,为打造一村一品、一县一业等发展新格局提供信贷支持。二是扩大乡村旅游和休闲产业领域信贷资金投放规模。结合贫困地区资源特点,加大对观光度假型、养生写生型、农事农趣体验型、民俗文化体验型等特色旅游镇、旅游村项目信贷规模,支持开发休闲农庄、乡村酒店、特色民宿、自驾车房车营地、户外运动等乡村休闲项目,扩展信贷支持的广度和深度。三是充分发挥贫困地区地方政府作用。从政府角度来讲,要积极引导扶贫产业发展,带头挖掘区域产业特色,在制定金融扶贫方面的激励政策的同时,主动与金融机构对接,调动金融机构参与产业扶贫的积极性,扩大金融机构对产业扶贫的信贷资金支持规模。

##### 2. 强化农村金融的科技支撑能力

金融科技对金融业尤其是农村金融业发展至关重要,不仅是提高行业劳动生产效率的重要支撑,更是提升金融扶贫效率的有效手段,要把强化农村金融的科技支撑能力建设作为农村金融发展,特别是金融扶贫的重要内容。一是积极实施“互联网+”工程。加大金融科技应用,整合金融机构线上和线下资源,搭建数字农业金融对接平台、农村电商金融对接平台,创建基于移动互联的“农村电商+信贷”金融服务模式等,提升农村“互联网+金融”服务能力,助力金融扶贫。二是加大电子渠道推广应用。大力推广电子银行产品,加快手机银行、微信银行等电子渠道建设,优化支付结算功能,普及移动收单在农村的推广应用,让农村居民足不出户获得高效、便捷的现代金融服务,通过科技手段的发挥扩大农村金融覆盖面,促进金融扶贫便捷化、高效化。三是加强农村金融网络安全建设。安全能力缺失是农村金融发展的突出短板,要树立新时代网络安全理念,积极与优秀的互联网企业和金融科技公司开展技术合作,在不断完善被动防御措施的同时,把网络安全体系建设的重点过渡到以持续检测和快速响应为手段的主动防御措施上,有效解决安全问题,完整构建安全能力,在为农村金融发展保障护航的同时,为深入开展金融扶贫提供有力保障。

##### 3. 以农村金融改革创新提高扶贫效率

中国脱贫攻坚实践已经证明,在各种扶贫举

措、方法中,金融扶贫是效果最突出、可持续性最强的路径之一。但是,如何把金融资源更好、更有效地注入贫困地区还存在很多困难和制约因素,这就需要紧紧结合农村改革,通过农村金融的改革创新,将金融扶贫的“活水”浇到“根”上。一是加强金融扶贫与农村产权改革相结合。总结农村承包土地经营权抵押贷款和农村住房财产权抵押贷款试点地区的经验,打造可总结、可复制模式,扩大“两权”抵押贷款业务覆盖面;推动金融机构与贫困地区村两委对接,掌握村级集体经济改革推进情况和发展模式,探索创新担保方式,支持资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革;拓展“农村产权+”特色金融产品外延,探索“农村产权+产业”“农村产权+项目”“农村产权+创业”等模式,全面加大金融扶贫支持力度。二是完善农村金融扶贫体系。在组织架构上,形成政策性金融、商业性金融、民间性金融等共同支持扶贫工作的组织体系;在业务领域划分上,针对农村基础设施、扶贫搬迁、新型农业主体、农户等不同需求主体,形成各类金融机构各有侧重的资金支持体系,实现“供”与“需”的精准对接。三是强化金融扶贫模式创新。鼓励金融机构结合地区不同特点,因地制宜探索推广金融扶贫的河南“卢氏模式”、广西“田东模式”、宁夏“固原模式”等,提升金融扶贫的质量和效果。

#### 4.进一步完善金融扶贫风险分担机制

精准扶贫、精准脱贫是国家脱贫攻坚战略的重要组成部分。对于金融机构来讲,金融扶贫往往存在政策性金融与商业性目标的内在冲突,因此,必须完善风险分担机制,将防范化解金融扶贫存在的潜在风险隐患摆在更加突出位置。一是强化风险分担责任落实。严格督导相关单位按照政府有关规定完善风险分担机制,履行风险分担协议,对金融扶贫增量贷款,严格按政策及时纳入风险分担机制,确保贷款快速发放。当存量贷款出现风险时,严格按照约定履行风险分担职责,确保风险分担机制有效发挥作用。二是重点完善针对产业扶贫贷款的风险分担机制。督促各地加快完善担保机制和补足风险补偿金,通过“信贷+财政贴补+税收优惠”等激励措施,切实健全政府、金融机构、担保机构等共同参与、各司其职的产业扶贫融资风险分散和补偿机制,有效缓释金融产业扶贫风险。三是鼓励各地建立金融扶贫风险补偿基金。支持各地政

府设立金融扶贫贷款风险补偿基金或担保机构,适度扩大扶贫贷款风险补偿金和担保基金规模,将直接的财政扶贫变为财政风险补偿基金,用于核销金融扶贫的较高风险溢价。允许地方政府将国家、省区市下拨的财政扶贫资金整合用于扶贫贷款担保或风险补偿,从而逐步建立财政风险分担机制,完善金融扶贫信贷风险缓释机制。

#### 5.加大金融扶贫产品以及服务的创新力度

在有效防控风险与合规合法的前提下,完善信贷政策,深入挖掘贫困地区金融需求及发展潜力,不断加大金融扶贫产品创新力度,精准服务扶贫产业项目和贫困农户资金需求,切实提升金融扶贫效率。一是强化金融扶贫产品创新。从便捷化、结构化、个性化等方面入手,结合贫困地区农、林、牧、渔以及农产品销售、电子商务、乡村旅游等金融需求,创新研发信贷产品,开发适合不同需求的专属产品,形成“产品对口、服务到位、风险可控、持续发展”的金融支持模式。二是强化金融扶贫服务创新。突出需求导向,推动金融机构在金融扶贫领域从单一产品支持向综合金融服务转型,针对贫困地区不同扶贫项目的类型、贷款额度、期限、担保方式以及用途等,提供包括产业发展规划、资金融通、保险保障以及风险防范等在内的全方位服务,用服务能力的提升促进金融扶贫效率的提高。三是大力发展农村普惠金融。围绕提高金融服务覆盖率、可得性和满意度,鼓励金融机构加大贫困地区农村金融基础设施投入,构建多层次、广覆盖、差异化的网点体系,加快形成以营业网点为基础,以普惠金融服务点、自助银行和自助机具为主体,以多种形式的移动服务为补充的立体多元服务网络,通过普惠金融覆盖面的扩大促进金融扶贫效率提高。

#### 6.大力推进农村社会信用体系建设

农村信用是社会信用体系的重要组成部分,是改善农村金融服务的有效手段,也是提高金融扶贫效率的重要切入点。要把农村社会信用体系建设这一基础性工作摆在更加突出的位置,以征信系统为载体,以信用评价为手段,以构建激励惩戒机制为重点,扎实推进农村信用体系建设工程,为提高金融扶贫效率营造良好环境。一是建立健全农村信用体系建设工作机制。充分发挥政府的主导作用,推动人民银行、银保监会、税务等部门加强与金

融机构的合作,建立起政府总牵头、金融机构唱主角、相关部门齐配合的农村信用体系建设工作机制,合力开展好信用县(市)、信用乡镇、信用村、信用用户的评定工作,为金融扶贫创造有利条件。二是完善信用奖惩机制。推动各地根据发展实际制定诚信奖励和失信制约管理办法,对诚信级别进行量化,不同级别给予不同的政策,对守信行为进行正向奖励,对失信行为进行惩戒,弘扬“守信获益、失信受限”的诚信文化,促进农村信用环境改善。三是强化金融扶贫宣传。进一步强化贫困地区金融消费教育和知识普及,利用农村文化大院、党建活动室等平台,深入开展金融知识普及活动,推动金融政策和产品下乡进村,提升贫困地区居民的金融综合素养,为提高金融扶贫效率营造良好的金融生态环境。

#### 参考文献

- [1] 崔艳娟,孙刚.金融发展是贫困减缓的原因吗?—来自中国的证据[J].金融研究,2012(11).
- [2] 沈婷,陈刚.金融多样性与收入不平等—基于中国经验数据的实证研究[J].当代经济科学,2014(4).
- [3] 杨俊,王燕,张宗益.中国金融发展与贫困减少的经验分析[J].世界经济,2008(8).
- [4] 程恩江,刘西川.小额信贷缓解农户正规信贷配给了吗?—来自三个非政府小额信贷项目区的经验证据[J].金融研究,2010(12).
- [5] 吴义能,叶永刚,吴凤.我国金融扶贫的困境与对策[J].统计与决策,2016(9).
- [6] 周孟亮,彭雅婷.我国连片特困地区金融扶贫体系构建研究[J].当代经济管理,2015(4).
- [7] 王鸾凤,朱小梅,吴秋实.农村金融扶贫的困境与对策—以湖北省为例[J].国家行政学院学报,2012(6).
- [8] 周一鹿,冉光和,钱太一.经济转型期农村金融资源开发对农民收入影响效应研究[J].农业技术经济,2010(10).
- [9] 王定祥,琚丽娟,李伶俐.我国金融支农效率的测度与改进策略[J].当代经济研究,2013(11).
- [10] 张月飞,张伦.县域金融支农效率的实证研究——基于浙江省部分县域 2005—2009 年数据[J].浙江金融,2011(11).
- [11] 赵敏娟.基于三阶段 DEA 模型的甘肃省贫困县金融扶贫效率实证研究[J].价值工程,2019(27).
- [12] 邓坤.金融扶贫惠农效率评估——以秦巴山区巴中市为例[J].农村经济,2015(5).
- [13] 程豪,严浩坤.基于 DEA 模型贵州省金融扶贫效率研究[J].农村经济与科技,2020(5).
- [14] 黄琦,陶建平.扶贫效率、形态分布与精准优化:秦巴山片区例证[J].改革,2016(5).
- [15] 申云,彭小兵.链式融资模式与精准扶贫效果——基于准实验研究[J].财经研究,2016(9).
- [16] 王宁,王丽娜,赵建玲.普惠金融发展与贫困减缓的内在逻辑[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2014(2).
- [17] 孟志,华李璇.金融精准扶贫的绩效评价体系研究——基于 AHP 的分析[J].合肥学院学报(综合版),2020(2).
- [18] 李涛.陕西金融精准扶贫效率评价及提升路径——基于贫困户满意度视角[J].金融经济,2020(3).
- [19] 杜兴洋,杨起城,邵泓璐.金融精准扶贫的绩效研究——基于湖南省 9 个城市农村贫困减缓的实证分析[J].农业技术经济,2019(4).
- [20] 温智良,严耀华,肖青云,刘辛欣.基于银保视角的金融精准扶贫效率研究——以江西省 20 个国家扶贫开发重点县为例[J].金融与经济,2019(6).
- [21] 张弘.乡村振兴视域下金融精准扶贫效率及影响因素研究——以甘肃省为例[J].农村金融研究,2020(5).
- [22] 彭健.基于三阶段 DEA 模型的金融支农效率研究[J].海南金融,2014(10).
- [23] 王淑英,孙冰,秦芳.基于空间面板杜宾模型的农村金融发展与农村经济增长关系研究[J].中国农业资源与区划,2016(9).
- [24] 陈银娥,金润楚.我国农村金融扶贫效率的区域差异及空间分布[J].福建论坛(人文社会科学版),2018(4).
- [25] 李阳,吴平.农村信贷、农业保险扶贫效率及其区域差异研究[J].农村金融研究,2020(3).

## The Spatial and Temporal Differences of China's Financial Poverty Alleviation Efficiency and Policy Suggestions

He Zhenli

**Abstract:** This paper takes the efficiency of financial poverty alleviation in 31 provinces and cities of China as the research object, uses the data envelopment analysis (DEA) as the analysis tool to measure the comprehensive technical efficiency, pure technical efficiency and scale efficiency of China's financial poverty alleviation, and analyzes the spatial distribution characteristics of China's financial poverty alleviation efficiency. The results show that: China's financial poverty alleviation strategy has achieved initial success, but the efficiency of financial poverty alleviation in China presents obvious spatial and

temporal differences and regional differentiation, which is caused by the low pure technical efficiency of financial poverty alleviation in most provinces and cities. We should expand the scale of poverty alleviation credit funds, strengthen the financial science and technology support capacity, strengthen the financial poverty alleviation risk prevention and control, and strengthen the financial poverty alleviation service innovation and other measures to improve the financial factor allocation efficiency and improve the comprehensive technical efficiency of financial poverty alleviation.

**Key Words:** Financial Poverty Alleviation; Poverty Alleviation Efficiency; Spatial and Temporal Differences; DEA Model

(责任编辑:齐 双)

## 空间经济学的新探索——评《制度安排、产业集聚与地区收入差距》

优化区域产业空间结构,促进区域经济协调发展对于化解当前社会主要矛盾具有重要意义。产业集聚是产业空间结构的重要表现,谢里教授多年来高度关注从产业集聚角度探寻产业空间结构对区域经济协调发展的影响机制,并对此开展了大量的实地调查和理论研究。商务印书馆于2017年11月出版的《制度安排、产业集聚与地区收入差距》一书,即是谢里博士多年科研心血的结晶,也是中国产业集聚与区域经济协调发展研究的重要成果。

这本研究专著在融合制度经济理论、新经济地理理论和新经济增长理论的基础上,通过史料解读、理论推演及实证测算,从历史、理论和实证三个维度全面、深入地探讨了制度安排、产业集聚和地区收入差距之间的内在联系,为产业空间结构与区域协调发展问题的研究开辟了新视角,也为政府及决策机构如何优化产业结构,协调区域发展提供了新思路。该书既具有学术理论深度,也具有实际应用价值,值得一读。

1.“以史为鉴,可知兴替”。该书通过史料辑佚归纳出影响产业集聚的众多因素,进一步丰富了新经济地理理论。本书以英国、美国和日本为案例,进行个案分析与比较研究,进而在全球视野下抽象出更为一般的产业集聚中心的起源和迁徙规律,丰富了新经济地理理论。该书指出“世界工业中心形成与变迁的决定因素除了国家的地理位置、自然资源禀赋、劳动力、人口、交通基础设施、对外贸易等‘硬要素’之外,国家构建产权保护、贸易、金融、投资、教育等制度‘软要素’优势,对于该国工业的发展并促进其逐步成为世界工业集聚的中心意义重大”。也即是说,一国只有在发挥自身“硬要素”的基础上,提供与之相匹配的制度“软要素”,做到“两手都要抓,两手都要硬”,才能有效地加快本国工业发展,促进产业集聚,形成重要的空间经济中心。对一国如此,对区域亦是如此,这就为我国各级各类区域进一步优化产业空间结构,重塑经济中心集聚和发展优势,推进空间经济协调发展提供了新的理论分析框架。

2.谢里教授运用科思现代产权理论,将内生交易成本融入到克鲁格曼(Krugman)的“中心—外围”模型,在一般均衡模型分析框架下,研究内生交易成本对企业生

产区位选择方面的影响,以此阐明制度安排是如何通过内生交易成本影响产业集聚的。谢里教授认为,地区的制度安排决定了企业从事生产经营活动的内生交易成本,而不合理的制度设计则会提高企业的内生交易成本,此时,除非该地区能够为企业带来足够大的规模经济效益,以至于能够抵消因较高的内生交易成本所导致的负面效应,否则,任凭该地区的“硬要素”如何优越,企业也不会有跨区位迁移的意愿和动力。在此基础上,《制度安排、产业集聚与地区收入差距》进一步分析了制度因素和制造业集聚对地区经济增长和地区收入差距的影响。

3.在全国和地区层面,《制度安排、产业集聚与地区收入差距》一书通过实证研究,检验了制度安排、产业集聚与地区收入差距的关系,佐证了产业集聚与地区收入差距之间存在内在关系。该书以中国制造业为研究对象,进一步研究产权保护、财政政策、贸易政策、劳动力流动性管制、投资政策、企业融资便利性、政府对产品价格干预程度、政府清廉程度这八大制度安排对产业集聚的影响。结果同之前的理论分析一致,制度环境的改善确实可以降低企业的内生交易成本,进而提高地区的制造业集聚水平。据此,可以推理得出非常有价值的区域制度安排和政策措施。

在阐明了制度安排作用于产业集聚的内在机制后,谢里教授将上述八种制度性因素综合为政府干预度、经济开放度和政治法律完善度三大制度变量,进一步检验了制度安排、产业集聚以及二者协同作用于地区收入差距的内在机理,指出制度因素的确可以通过作用于产业集聚水平而影响地区的收入差距。但与之前的理论分析相反,经济开放度的提高、政治法律的完善或政府干预力度的增强反而会促使制造业集聚扩大地区收入差距,进而表明中国的制造业一方面尚未集聚成规模,另一方面也没有在合理的区域集聚。从总体看,《制度安排、产业集聚与地区收入差距》是近年来区域经济学领域出现的一本好书,从制度安排切入,扩展了新经济地理理论,为调整优化产业空间布局、缩小地区收入差距的政策制定提供了理性、科学、理论的分析框架。

顾朝林(清华大学建筑学院教授)