

农村金融改革的扶贫效果

**The Effect of Rural Financial Reform
on the People in Poverty**

中国人民大学中国普惠金融研究院

广西外资扶贫项目管理中心

2018年8月

编 委 会

主 编：贝多广 莫秀根 黄灿滨

副 主 编：范西宁 邓海莲

课题组成员（按姓氏拼音顺序排列）：

贝多广 陈宇淇 邓海莲 范西宁

范小俊 黄大庆 黄灿滨 黄媚媚

陆世新 李 焰 莫秀根 汤闻博

吴跃华

引用信息

资源类别：报告

报告作者：中国人民大学中国普惠金融研究院

广西外资扶贫项目管理中心

报告标题：《农村金融改革的扶贫效果》

发布地区：北京

发布时间：2018 年 8 月

发布机构：中国人民大学中国普惠金融研究院

广西外资扶贫项目管理中心

前　言

“三农问题”是贫困、老龄化、环境污染、缺乏各类服务诸如金融、商业和物流等一系列问题的集合。这些问题在时间和空间上的集结使得整个农村处于凋敝的状态。各地一直有振兴农村繁荣的各种探索，其中，广西壮族自治区田东县的农村金融改革试验非常值得我们关注。

田东县改革的一大特点是紧紧抓住了“金融”这个牵动农村所有问题的“牛鼻子”。在农村可用的生产资源中，金融是最具有流动性的，其次是劳动力，其它要素则相对固定。上一轮农村改革解除了对农村资本、劳动力和土地资源的束缚，解放了生产力，显著增加了农民收入。但与此同时，也造成了农村金融资本和人力资源的大量外流，我们不能不说这是导致农村发展停滞的一个重要因素。振兴农村繁荣首先要解决农村金融问题，以资本投入带动其他生产要素的投入。可以说，下一轮农村改革的重点应该从金融改革着手，在这一方面，田东县给各地提供了一个学习的样本。

与其他改革试点不一样的是，田东县的农村金融改革持续了八年。如此长抓不懈的改革，其成效如何？这是所有人，包括改革主导者和国际、国内观察家都非常关心的问题。对田东县农村金融改革虽然已有一些观察和研究，但是我们认为仍然有必要进行一次更加严格的、“让数据说话”的科学分析。

特别需要关注的是，田东县农村金融改革形成的经验对我国正在推进的普惠金融事业发展具有很大的启发意义。在中国的社会经济环境中，各级地方政府如何在推进普惠金融发展中发挥积极而又有效的作用，一直会是一项挑战。我们经常观察到的两种现象是，要么政府不知所措无所作为，要么政府越俎代庖支配市场。从某种意义上说，解决普惠金融“最后一公里”问题很大程度上就依赖于地方政府正确扮演其应扮演的角色。田东县政府致力于农村信用体系建设，有所为有所不为，为地方政府树立了一个榜样。

田东县农村信用体系建设系统有效破解了农户和金融机构信息不对称、信息采集

指标不统一、信息不能共享三大难题，促进了金融机构加大对农户的贷款力度，缓解了农村贷款“两难”问题。其主要经验是依靠政府的行政资源来推动，当地政府提供充足的经费保障，并在建设过程中重视协调政府各部门间利益，动员各部门积极参与，适时进行培训和宣传工作。

田东县农村信用体系建设的突破口是建立“农户系统”，它构成整个信用体系建设的基础。农户系统收集了农户关于耕地、林权、计生等一系列信息，形成信用考察依据，为金融机构发放贷款减少考察和审核成本，减少了农户缺乏抵押物的限制，使得农户贷款更为便利。同时，农户系统建立带来的信用环境改善以及收集的海量信息，使得构建企业信息系统和农民专业合作社信用信息系统具备现实的必要性和可能性，从而整体推进农村信用体系的建设。

“农户系统”通过采集和录入的档案信息共 66 099 户，占全县有效农户数的 97.21%。农户系统建立以后，田东县成为广西县域信息采集面最广、农户建档最多、内容最齐全的县份。涉农金融机构对符合条件的“信用户”进行授信，并制订了相应的优惠措施。对有需求的农户发放贷款的流程办理时间从过去的三至七天，缩短到现在的十分钟，农村信用体系建设在功能、效率、覆盖面都实现了根本突破。

本报告所展示的研究结果令人鼓舞。数据分析证明，农村普惠金融是解决一系列农村问题的关键所在。发展农村普惠金融，解决农村金融服务的“最后一公里”问题，可以带动其他问题的解决。特别是在精准扶贫的攻坚阶段，普惠金融可以在其中发挥重要作用。田东县的农村金融改革实践证明，在市场失灵的条件下，政府的主动作为是有效的，也是必要的。我们认为，田东改革试验成功的关键在于在正确的方向上坚持不懈地推进。

贝多广
2018 年 7 月

摘要

近年来，普惠金融被列入国家发展战略，国务院要求国有银行成立“普惠金融事业部”，敦促国有金融机构将金融服务送达边缘群体。在这种形势下，普惠金融成为社会的热门话题，也成为媒体和舆论的焦点。现实中，关于普惠金融的讨论多数聚焦于“如何做”，而对普惠金融的效果讨论得比较少。并非人们不关心普惠金融的有效性，而是由于采用严格、科学的方法对普惠金融进行效果评估的研究案例比较少。即便有少数此类研究，也仍停留在依靠过去的经验进行判断，而经验判断难免受到主观偏见的影响。

广西田东县开展了历时八年的金融改革，其目的就是要把金融服务扩展到边远的贫困农村，让金融在扶贫中发挥更大的作用，实际上具备普惠金融改革的性质。它为研究普惠金融对贫困地区发展的扶贫效果提供了研究案例。关于田东县金融改革的成果已经有不少研究，但这是首次从普惠金融的角度对它的效果进行评估。

为了克服主观认识对评估结果的干扰，本研究基于“让数据说话”的原则，采用有无对比的方法，使用计量经济学的技术消除各种因素引起的偏差，从众多的因素中分离出金融改革的影响，然后检验影响的可靠性。用于评估的数据是我们在广西田东县和对照县收集的1 064份调查问卷。当然，采用严格的量化评估不是我们评价田东县金融改革的唯一方法。计量经济学的方法是建立在对改革目标、改革过程和改革内容的观察和分析之上的。

1. 金融排斥加剧小农经济衰退

田东县金融改革发生在一个以小农经济为主的社会环境中。正像全国其他地方一样，小农经济经历了数千年的发展，已经融入当地文化和价值观之中，成为农耕文化的一部分。这种农耕文化为小农经济的持续发展提供了制度保障。传统的换工、农具共享和互助正是在这种文化环境中产生的生产制度，它保证小农经济在金融服务缺失

的情况延绵数千年而不衰。由于受到现代市场经济的冲击，这种生产制度正在瓦解，导致小农经济逐步衰退。小农经济文化也培植了对金融服务排斥的观念，与此同时，原本为工业产业提供服务而诞生的传统金融对小农经济也有天然的排斥性。在这种双重排斥的作用下，小农经济加速衰退。依赖于小农经济的家庭，无法获得充足的生产资料扩大生产，长期生活在困贫之中。

2. 政府主动作为的金融改革

改革试点之前，田东县金融服务面临五大问题：一是农村金融基础薄弱，国有商业银行分支机构撤出乡镇、金融网点覆盖率低；农村信用体系缺失，金融机构与农户信息不对称；农村支付体系不健全，乡（镇）、村、屯支付服务不足；农村担保机构缺失、保险体系建设滞后，缺乏风险分担与补偿机制。二是农村金融创新不足，产权制度改革滞后，缺乏可抵押担保资产，农户贷款覆盖率低。三是缺乏产业支撑，农村金融有效需求不足。四是农村金融风险大、成本高，激励机制不健全，金融机构支农内生动力不足。五是金融扶贫能力不足，缺乏适合贫困村、贫困户的金融品种。

为了有效解决上述问题，田东县自 2008 年 12 月以来，不断深化农村金融改革，探索农村普惠金融发展的有效途径。到 2016 年，初步建成了农村金融的六大体系：第一、构建农户信用体系，优化农村金融生态环境。第二、构建组织机构体系，扩大普惠金融服务主体。第三、构建支付结算体系，解决农村支付需求“最后一公里”问题。第四、构建农业保险体系，增强“三农”抵御风险能力。第五、构建担保体系，化解“三农”融资抵押担保难题。第六、构建村级金融服务体系，把金融服务前置到村一级。

3. 政府应当在改革中发挥重要作用

田东县政府主动作为、坚持改革、获得成功，验证了中央政府提出的“政府引导，市场主导”原则的正确性。要落实这样的原则，需要准确界定政府和市场的作用边界，以确保在市场失灵时政府能发挥其应有的职责，包括在支持、引导、规范、协调和监管等方面的积极作用。同时，我们认为政府在引导普惠金融发展方面应该积极主动，尤其是在比较贫困的边远地区。必须指出，政府在积极引导的时候，需要注意避免干预过度。

4. 完善信用体系，破解贷款难问题

改革之初，田东县按照“政府主导、人行推动、多方参与、共同受益”的工作思路，着手农村信用体系建设。到 2010 年 11 月末，系统共建立农户信用档案 79 902

户，其中通过采集和录入的档案信息共 66 099 户，占全县有效农户数的 97.21%。此外，林权、计生、公安等非银行信息的批量录入，使得农户信用档案信息更为完善。通过批量导入林权信息新建的农户档案 13 486 户，已评定信用户 40 844 户，信用村 88 个，信用乡（镇）7 个。形成了一个县域信息采集面最广、农户建档最多、内容最齐全的农户信用信息平台。

依托农户信用信息平台，简化了信贷申请手续，审批时间也从过去三至七天缩短到现在的十分钟。同时，为贫困户信用评级开通绿色通道，实现精准扶贫金融服务有效覆盖。截至 2014 年 8 月，已完成全县约 9 万农户的扶贫信息采集录入工作，农户系统全面展示贫困户的基本信息、信用评级、帮扶责任人、帮扶需求和规划、帮扶措施和成效等具体情况，以实现扶贫对象精准查询、扶贫措施精准实施的工作目标。

5. 改革有效提高了金融服务的使用率

金融改革的最终目标是使所有有需求的人和单位都能使用信贷、支付、储蓄和保险等金融服务。在问卷调查数据的基础上采用量化的建模分析发现，银行卡数量、收入、受教育程度、有无互联网显著影响农户基础金融服务的办理。因此，推广银行卡、发展地方经济、加强基础设施建设、普及金融教育是实现改革目标的重要途径。

6. 改革显著加速普惠金融发展

通过严格的微观检验，我们深信，改革确实促进了金融服务的发展。衡量普惠金融的大多数指标的显著变化都表明改革在银行账号拥有率、使用率、贷款、存款、电子银行和服务的便利性等方面具有综合性的影响。具体表现为：

- (1) 改革建立的村金融服务室使金融服务下沉基层，农户在村镇一级获得服务的比例大幅度增加。
- (2) 开户率和使用率的提高。连续 8 年的改革和普及使农户对银行业务流程更加了解，使用银行卡购物、ATM 机操作等也更加熟练、更频繁，申请贷款的频率也随之增加。
- (3) 改革建立的信用和担保抵押体系增加了农户获得贷款的机会，贷款的覆盖率增加。
- (4) 改革建立的金融机构体系增加了竞争，在政府贴息政策的共同作用下，利息降低；与此同时，多年的金融改革提高了农户使用金融服务进行生产的能力和支付银行利息的能力。两者共同作用下，使用银行服务的回报率有所提高。

7. 改革有利于贫困户生活水平的提高

通过计量模型估算发现农户每借贷 1 元可以增加 0.18 元收入。改革有利于贫困群

体获得金融服务尤其是信贷服务，对贫困户收入提高的促进作用大于非贫困户。但是，由于信贷服务的覆盖面还比较小，改革所带来的收入增加还没有对全县农户人均纯收入产生显著影响。

8. “田东模式”具有重要的扶贫意义

采用不同方法、从不同角度进行的分析都可以证明田东县金融改革是有效果的，并且改革对提高贫困户生活水平的效果更加明显，因此改革具有重要的扶贫意义。此次改革对农村金融扶贫工作有以下四个方面的启示：（1）在经济相对落后的区政府需要主动作为；（2）改革必须是长期的、综合性的，才会取得显著效果；（3）金融基础设施建设特别是信用体系建设，是推进普惠金融发展的突破口；（4）数字技术的应用为金融扶贫提供了广阔的前景。

目
录
CONTENTS

第一章 用数据说话 / 1

- 1.1 为什么要发展普惠金融 / 1
- 1.2 调查过程 / 3
- 1.3 数据描述 / 5
- 1.4 量化分析方法 / 9
- 1.5 改革的主要成果 / 9

第二章 金融排斥加剧小农经济退化 / 11

- 2.1 农业的相对优势和劣势 / 11
- 2.2 壮族农耕文化弥补金融服务缺失 / 12
- 2.3 经济增长伴随小农经济的退化 / 14
- 2.4 小农经济退化加大扶贫攻坚难度 / 18

第三章 政府主动作为的金融改革 / 21

- 3.1 改革起源 / 21
- 3.2 金融改革的内容 / 22
- 3.3 普惠金融发展硕果累累 / 28

第四章 政府在改革中积极作为 / 30

- 4.1 主动推动和参与改革 / 30

4.2 政府与市场的边界 / 35

第五章 改革完善农村信用体系 / 38

5.1 信用体系建设背景 / 38
5.2 改革策划和启动 / 39
5.3 信用改革的内容 / 39
5.4 信用改革的成果 / 40
5.5 信用建设的提升 / 43
5.6 信用体系建设效果 / 45

第六章 改革提高金融服务使用率 / 48

6.1 国内外金融服务的使用率差异 / 48
6.2 改革提高了金融服务的可得性 / 49
6.3 影响金融服务使用的潜在因素 / 51
6.4 如何证明哪些因素产生了影响 / 53
6.5 改革确实增加了金融服务使用 / 54
6.6 影响金融服务使用的其他因素 / 55
6.7 结论 / 57

第七章 改革的普惠金融发展成效 / 58

7.1 量化改革目标 / 58
7.2 如何评估改革的效果 / 59
7.3 银行账号拥有率大幅提高 / 62
7.4 银行服务使用率大幅提高 / 63
7.5 农户信贷明显增加 / 64
7.6 显著增加农户存款余额 / 65
7.7 在村内办理银行业务增长三倍 / 66
7.8 结论 / 67

第八章 改革提高贫困户的生活水平 / 68

8.1 改革增加农户收入的原理 / 68

- 8.2 农村收入计量模型 / 71
- 8.3 金融改革对收入的贡献 / 72
- 8.4 金融改革的扶贫效果 / 75
- 8.5 结论 / 78

第九章 改革的扶贫意义 / 79

- 9.1 小农经济环境中的金融改革 / 79
- 9.2 改革的效果经得起科学的实证检验 / 80
- 9.3 在经济相对落后的区域政府需要主动作为 / 82
- 9.4 改革需要是综合性的 / 82
- 9.5 金融基础设施是普惠金融的突破口 / 82
- 9.6 数字化技术应用为金融扶贫提供广阔前景 / 83

参考资料 / 84

第一章 用数据说话

最近几年，各种针对“三农”的金融改革在全国各地不断开展。有许多文献对改革的得失进行探讨，也有不少研究者对广西田东县金融改革发表了独到的见解，提出各种建议。根据我们了解，目前发表的文献，大多数都是基于短时间的访谈，利用研究人员丰富的学识，判断改革的成败。

本研究从普惠金融的角度，基于“用数据说话”的原则，前后三次到田东县和对照县进行访谈和问卷调查，收集第一手资料。在此基础上，首次采用了严格的量化分析方法，用非改革区的农户作为对照，通过有无对比消除偏差。在控制各种因素影响的条件下，评估改革的真实效果。

1.1 为什么要发展普惠金融

有学者对“为什么要发展普惠金融”这一问题进行了论述。Rajan 和 Zingales (2003) 认为普惠金融能促进社会和经济的发展，特别是对新企业，金融服务的可获得性非常重要，普惠金融能增加面向这部分群体的金融服务可获得性。Bech (2005) 认为不完美的金融市场中信息不对称、交易成本等限制了金融服务的可获得性，低收入群体和微型企业由于缺少抵押品、个人信贷信誉，经常被传统金融机构出于风险成本和有限收益的考虑排斥在金融体系之外。Stiglitz (1985) 等认为市场中信息不对称是农村信贷供给不足的根本原因，农民和小微企业由于无法提供抵押品和缺乏信用担保，导致融资困难。Christen (2004) 认为“穷人的市场”一般被认为是金融系统的非主流组成部分而被忽视，服务于贫困群体的金融机构通常处于较低级的、受监管位置，而贫困群体数量庞大，如果以数量为标准的话，服务于穷人的机构应该是金融领域改

革的先锋和中心；发展农村金融、完善农村金融体系非常必要。关于农村地区金融机构数量和贫困率的关系，Burgess 和 Panda (2003) 通过研究发现银行机构数量每增加 1%，贫困率可降低 0.34%。Akhter 和 J. Daly (2009) 也肯定了金融机构数量增加对贫困率减少的积极作用。刘勤昌、杨德旗等 (2011) 认为普惠金融能促进农民增收、缓解就业压力以及促进信用环境改善等。温涛 (2005) 认为，金融发展不必然促进农民收入增长，只有改进现行中国金融的结构和功能，增强农村金融在金融发展中的影响并提高农村金融对农民收入增长的贡献率才能实现农民增收的目标。

农村金融的发展有许多问题，吴永兴、袁天昂 (2011) 通过云南省的数据实证发现农村金融的运行成本过高，金融机构缺乏、信用体系不健全等因素严重阻碍了农村普惠金融的发展。Miller (2005) 提出农村地区存在四种约束，分别为脆弱性约束、运营约束、能力约束、政治和管制约束，阻碍了农村金融市场发展。陈小林 (2016) 认为农村小微经济体小额分散的贷款需求、偏僻的地理位置和农村地区薄弱的基础设施使得普惠金融机构收集和调查信用信息的难度和成本成倍增加，普惠金融机构出于自身利益考虑，不愿意或较少为农村小微经济体提供金融服务，背离了普惠金融机构的设立初衷，阻碍了金融信贷向农村地区流入，造成农村金融市场供给不足。

关于如何发展普惠金融，Demirgürç-Kunt (2008) 认为政府在构建有效和普惠的金融体系、促进金融体系功能完善等方面具有非常重要的作用。Gonzalez-Vega 和 Claudio (2003) 认为政府对农村金融市场的干预应该从促进需求扩展、降低风险、促进供给扩张、促进金融创新这四个层面开展。Matin 和 Rutherford (2000)、Brune 等 (2011) 认为发展普惠金融必须根据客户多样化的金融需求设计金融产品。信息和通讯技术有助于降低交易成本、提高金融服务的便利性，包括 ATM、POS 机、移动终端等。Gautam Ivatury (2006) 认为受制于成本问题，金融机构一般不愿意为贫困人群提供金融服务，可使用先进的技术覆盖整个金融系统以降低金融服务成本，增加贫困人群的金融可得性。崔玉洁 (2012) 通过成本测算，认为在当前农村地区“空心化”和“老龄化”趋势下，相比于设立物理营业网点，布设 ATM 机和助农取款便民服务点是消除基础金融服务空白乡镇的最佳选择。董玉峰 (2016) 认为农村互联网金融与普惠金融具有高度耦合性，可以助推精准扶贫脱贫，缓解农村金融排斥，满足农户财富管理需求，但存在着认知度不足、借贷农户主体有限等问题。互联网金融与传统涉农金融机构互补结合，将进一步推进多层次、广覆盖、可持续的农村普惠金融服务体系的构建。Lyman 和 Gautam Ivatury (2006) 认为可以采用无网点银行代理点来扩大金融服务对偏远地区贫困人群的覆盖率。普惠金融的发展需要经济的支撑，Stiglitz

(1992) 认为特定的经济状况会产生特定的金融需求，而金融状况反过来也会对经济产生影响。单纯增加农村金融机构的数量无法解决农村地区金融供给过少的问题，金融机构由于具有逐利性反而大量退出农村金融市场（顾海峰和蔡四平，2009）。提高贫困人口的金融素养有利于普惠金融的发展，而这依赖于金融教育的加强（Clare Chambers, 2009）。De Meza、Irlenbusch 和 Reyniers (2008) 认为受教育水平与金融能力之间存在正相关关系，具有更高教育水平的人在很多维度上都表现得更好。Cole、Sampson 和 Zia (2011) 使用印尼数据发现金融知识培训增加了金融知识水平低的客户开设账户的可能性。

从以上文献可看出，传统金融的逐利性使得传统金融机构更愿向城市、大企业和高收入人群提供服务，农村人群、中小微企业和其他低收入人群被排斥，因此需要发展普惠金融，满足这部分弱势群体的金融服务需求。同时，光靠市场的力量无法满足农村和贫困地区的资金需求和金融服务需求，必须依靠外在的力量来推动。

1.2 调查过程

2015 年 12 月 30 日，在广西外资扶贫项目管理中心的安排和协调下，广西外资扶贫项目管理中心与中国人民大学中国普惠金融研究院合作在田东县召开了一次金融扶贫座谈会。中国人民大学中国普惠金融研究院院长贝多广、莫秀根博士和吴跃华，以及广西外资扶贫项目管理中心黄灿滨副主任、范西宁处长、邓海莲等参加了会议；参加会议的人员还有百色市扶贫办陆治安副主任、百色市金融办陆世新主任助理、田东县人民政府刘军模副县长、田东县有关部门领导等。

根据这次会议了解到的情况，2016 年 1 月 4 日，中国人民大学中国普惠金融研究院讨论制定以下研究计划，如表 1.1。

表 1.1 广西金融扶贫效果及模式研究计划

日期	活动内容	负责人	参与人员
2015 年 12 月 21 日	合作双方讨论调研方案	范西宁、莫秀根	范西宁、邓海莲、莫秀根
2015 年 12 月 22—29 日	调研方案准备	范西宁、莫秀根	范西宁、邓海莲、莫秀根
2015 年 12 月 30 日	座谈会	范西宁、邓海莲、莫秀根、吴跃华	所有上述列席参会人员

续前表

日期	活动内容	负责人	参与人员
2016年1月4—13日	调查准备	范西宁、邓海莲、莫秀根、吴跃华	
2016年1月14日	问卷调查培训	范西宁、邓海莲、莫秀根、吴跃华	人大和西大学生
2016年1月15—30日	到田东县和平果县开展问卷调查	范西宁、邓海莲、莫秀根、吴跃华	人大和西大学生
2016年2月10日—3月15日	小组或个人访谈	范西宁、邓海莲、莫秀根、吴跃华、	县党办、政府办、发改委、财政局、国税局、地税局、金融办、银监办、扶贫办、农改办、人民银行、工商银行、农业银行、农商行、邮政储蓄银行、北部湾银行、保险公司、农业局、畜牧水产局其他相关单位、乡村干部、农户等
2016年3月16日—4月15日	资料分析、撰写报告	范西宁、邓海莲、莫秀根、吴跃华、	
2016年4月16日—9月底	对错漏的信息进行补充调查	范西宁、邓海莲、莫秀根、吴跃华	

2016年1月8日—10日，中国人民大学中国普惠金融研究院组建一个包含20名大学生志愿者的问卷调查组，到田东县进行预调研。后根据预调研结果，对问卷进行调整、修改并最终定稿。同时，从田东县167个行政村随机抽样，抽取18个村作为调查样本；从平果县181个行政村随机抽取9个村作为对照样本。

经过培训，20名大学生志愿者于2016年1月15日—28日，先后在田东县和平果县进行问卷调查。20名学生分成三组，每组有6至7名调查员。每组对一个行政村40个农户进行调查。每个调查员选一个住户片区入户调查。入户后，如果没有成年人在家则寻找下一户，直到完成6~7户合格农户的调查。调查组实际调查了田东县18个村和平果县10个村，由于平果县四塘镇选中了一个移民村，该村人口少，调查人员无法找足40个农户，于是到附近的移民新村进行调查。根据初步录入检查，收到1064份有效问卷，其中田东县709户，平果县355户。所调查的行政村列于表1.2。

表 1.2 样本村名单

县名称	乡镇名称	行政村名称	县名称	乡镇名称	行政村名称
平果县	果化镇	巴龙村	田东县	那拔镇	那拔村
平果县	海城乡	贵良村	田东县	那拔镇	平王村
平果县	海城乡	新民村	田东县	平马镇	梅宁村
平果县	旧城镇	望力村	田东县	平马镇	升太村
平果县	坡造镇	敬村	田东县	朔良镇	巴鲁村
平果县	四塘镇	金玉村	田东县	朔良镇	宝达村
平果县	四塘镇	新城村	田东县	思林镇	广养村
平果县	太平镇	吉林村	田东县	思林镇	坡塘村
平果县	太平镇	龙竹村	田东县	思林镇	新圩村
平果县	兴安镇	南立村	田东县	思林镇	真良村
田东县	林逢镇	德利村	田东县	祥周镇	联合村
田东县	林逢镇	东养村	田东县	祥周镇	那达村
田东县	林逢镇	福兰村	田东县	作登瑶族乡	大板村
田东县	林逢镇	联合村	田东县	作登瑶族乡	摩天岭村

按原来计划，小组和个人访谈将在 2016 年 2 月 15 日—3 月 15 日期间进行。在进行问卷调查的过程中，我们发现对部分部门的访谈可以穿插进行。于是，在田东县金融办、扶贫办和农改办的协助下，我们先后访谈了金融办、人民银行、银监办、农商行、北部湾银行、农村综合改革办公室、农村产权交易中心、火龙果合作社、芒果合作社、竹子合作社、芒果加工企业、竹子加工企业等部门。同样，在平果县扶贫办的协助下，我们访谈了该县金融办、农商行、农行、小贷公司、农村经济管理站等部门。

除了访谈，我们还收集了大量研究资料，包括县级历年统计年鉴、历年金融改革文件、各相关单位的介绍材料和相关总结文件等。

1.3 数据描述

对全部样本数据进行描述使我们对该地区农户的基本情况有初步的了解。图 1.1 描述最基本的金融服务，包括存取款、转账及接受汇款的情况，此时我们发现还有 15% 左右的农户在一年内没有使用任何金融服务。图 1.2 显示大多数农户通过银行柜台和 ATM 机获得金融服务。使用网上银行和手机银行的占比较低，这可能与农村通信基础设施落后、农户受教育水平较低、接受新事物的意愿及能力不强相关。手

机的普及及农户外出务工使得手机银行占比略高于网上银行，为 4%，网银最低，仅占 2%，这可能与农户不依赖于电脑和互联网办理金融服务有关。

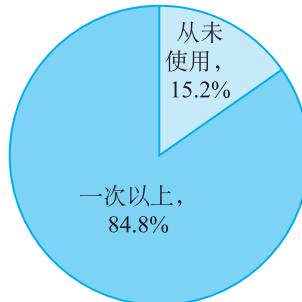


图 1.1 存取款、转账、接受汇款次数

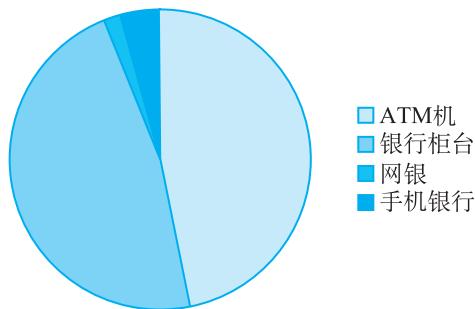


图 1.2 办理金融服务的手段

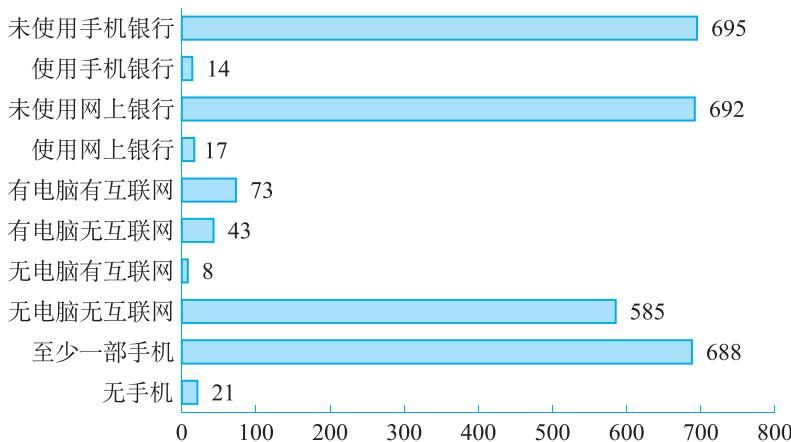


图 1.3 拥有手机、拥有电脑、使用网上银行、使用手机银行的家庭户数

从图 1.3 可知，688 个家庭至少拥有一部手机，占比 97%，说明手机在田东已经非常普及，这本应该在一定程度上有利于手机银行业务的开展，然而仅有 14 户使用手机银行业务。网银的使用需要电脑和互联网的配合，调查显示 73 户同时拥有电脑和互

联网，然而仅有 17 户使用网银，网银的使用比例非常低。多数农户表示传统的 ATM 和网点仍是优先选择的方式，认为网银和手机银行比较复杂、不安全，而使用过一种数字化手段的受访者一般也更容易接受其他的数字化手段，说明农户观念的转变非常重要，加大对数字化手段的宣传和使用培训、提高对数字化手段的认同是用数字化手段扩大基础金融服务的重要前提条件。

是否外出务工、家庭外出务工人数及务工收入也会影响基础金融服务次数。图 1.4 为家庭成员外出务工超过半年以上人数的家庭数量，可知 304 个家庭无人外出务工，这在一定程度上会减少使用基础金融服务的必要性，因为可直接使用现金；405 个家庭有人外出务工，占了一半以上；在有人外出务工家庭中，有一至两人的最多，达 358 户，还有 11.7% 的家庭有三人以上外出务工。图 1.5 显示了外出务工收入占家庭总收入的比重：36% 的家庭只在家务农，无任何打工收入；33% 的家庭务工收入占比 80% 以上，说明这些家庭对外出务工收入的依赖性极大。这在一定程度上反映了农村的整体情况，农村落后的经济使得很多人选择外出寻找机会缓解家庭经济压力，这使得基础金融服务的可获得性非常重要。

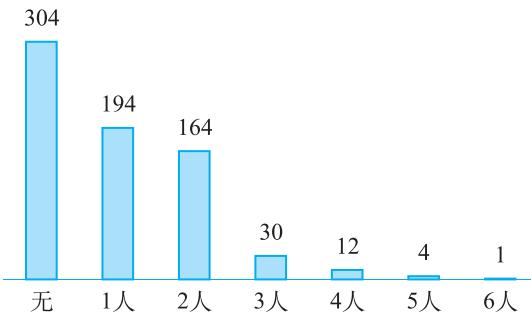


图 1.4 外出务工超过半年以上家庭数量 (个)

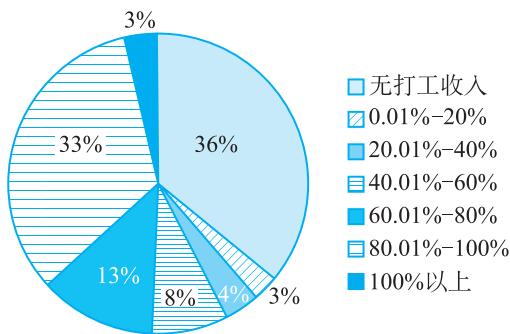


图 1.5 外出打工收入占家庭总收入比重家庭数量 (个)

图 1.6 显示了农村的家庭受教育程度分布。根据家庭成员最高学历划分，小学及以

下的有 129 户，占比 18.2%。进一步对问卷结果分析显示，这部分家庭的存折、储蓄卡、银行卡的拥有量相对较少，这直接影响了他们办理金融服务的次数。一般认为初中毕业就基本具备对事物的认知和接受能力，受访者中初中毕业的户数有 301 户，占比最高。大学毕业的有 62 户，这部分家庭中拥有大学学历的如果是户主，一般具有较强的经营能力，家庭收入较高，通常拥有银行账户，如果是孩子，也因家庭要寄生活费而有汇款的需要。

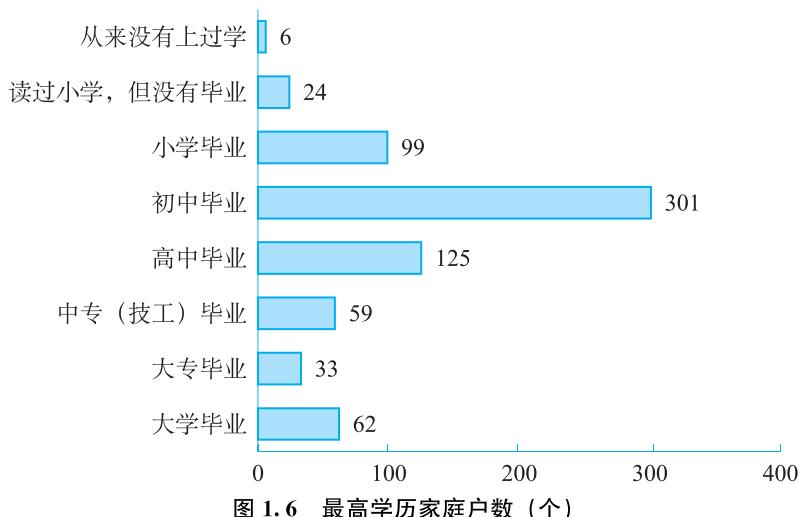


图 1.6 最高学历家庭户数 (个)

图 1.7 显示了农户的家庭存款情况：有 284 户无任何银行存款，占比 40.9%；存款在 1 万以下的农户有 297 户，占比 42.8%；一至五万的有 91 户，五至十万有 14 户，十万以上有八户。银行存款与金融业务次数有一定关系，无存款的农户办理金融业务次数少，存款较多的农户办理次数也较多。

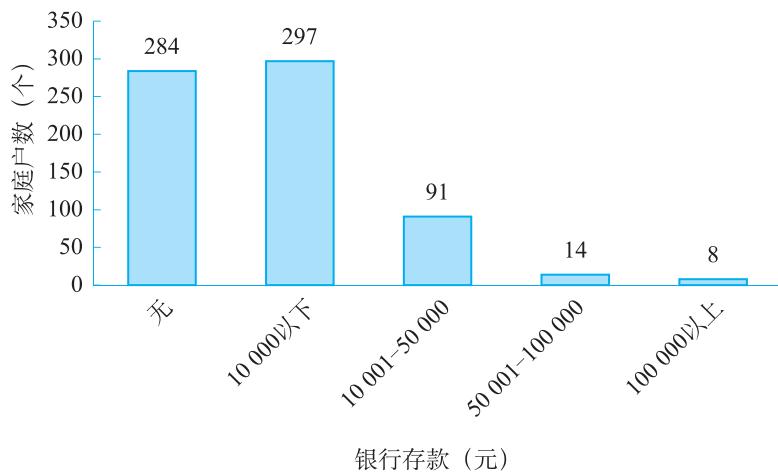


图 1.7 各家庭存款余额

1.4 量化分析方法

除了常用的回归分析之外，我们使用一种严格、科学的分析工具，从数据中剔除偏误，鉴别出改革的真实影响。本研究所采用的评估方法属于后评估，在没有基线调研数据的情况下使用了准试验数据（quasi-experimental data）分析方法（Heckman, Ichimura & Todd, 1997; 1998; Imbens & Wooldridge, 2009），这种分析方法广泛应用于政策效果评估（Ravallion & Chen, 2007）。此方法把田东县农户当作样本中的试验组（有改革试验），把对照县农户当作对照组（无改革试验），然后用计量经济学的方法剔除样本中的误差，通过有无对比，评估改革的效果（treatment effect）。

统计学方法让我们可以判断根据调查数据估算出的改革效果是否真实可靠。分析过程如下：第一步，分别计算改革县和非改革县的某一指标的平均值和平方差；第二步，计算平均值差值，得到平均差；第三步，对平均差进行是否为零的测验；第三步，判断平均差是否与零值有本质差区别。如果平均差与零值没有本质区别，说明两个县的平均值没有本质差异，也就是说，改革没有明显效果。如果平均差为零的可能性很小，说明两个县的平均值有本质的不同，改革产生了作用。本文所用的是 T 测验，至于它是如何计算出来的，其中涉及到较多的计量经济学知识，这里不做解释。但有必要说明如何解读 T 测验的结果：T 测验值越大，说明对应的平均差越不可能等于零；反之亦然。一般来说，只有当 T 测验值大于 2.581 0 时，表示有 99% 的把握认为“这个平均差不等于零”，或者说，平均值的差异达到了“1% 的显著水平”；当 T 测验值大于 1.962 2 时，表示有 95% 的把握说“这个平均差不等于零”；T 测验值大于 1.646 5 时，表示有 90% 的把握说“这个平均差不等于零”；如果 T 测验值小于 1.646 5，表示“差异不显著”，研究员不能判断改革到底有没有发挥作用。

1.5 改革的主要成果

量化分析的结果使我们相信，改革在以下几个方面产生了显著的效果：

1. 改革建立的村金融服务室使金融服务下沉基层，农户在村镇一级获得服务的比例大幅度增加。
2. 开户率和使用率的提高。连续 8 年的改革和普及使农户对银行业务流程更加了解，使用银行卡购物、ATM 机操作等也更加熟练、更频繁，申请贷款的频率也随之增加。

3. 改革建立的信用和担保抵押体系增加了农户获得贷款的机会，贷款的覆盖率增加。
4. 改革建立的金融机构体系增加了竞争，在政府贴息政策的共同作用下，利息降低；与此同时，多年的金融改革提高了农户使用金融服务进行生产的能力和支付银行利息的能力。两者共同作用下，使用银行服务的回报率有所提高。
5. 在田东县的生产条件下，人均借贷 1 元就可以增加 0.2 元人均纯收入。
6. 田东县金融改革对贫困户的影响大于非贫困户，这可能是贫困户建档立卡和信用体系建设双重作用的结果。
7. 分析的结果证明，政府主动作为和市场化运作结合的模式，在贫困地区是有效的，可以使贫困户的收入增长超过非贫困户，缩小收入差距。

本报告分九章，本章概述理论背景、项目实施情况及主要发现，第二章分析改革的农村金融和经营环境，第三章概括改革的主要特征，第四章剖析政府在改革中的关键作用，第五章介绍改革的核心内容——信用体系建设，第六章用回归方法证明改革确实增加了农户对金融服务的使用，第七章实证分析改革促进了普惠金融发展，第八章讨论改革如何通过信贷服务改善贫困户生活水平，第九章是我们的建议。

第二章

金融排斥加剧小农经济退化

田东县具有悠久的壮族文化历史，孕育了相对发达的农耕文化，小农经济主导当地的经济发展，许多农村家庭的生活水平与小农经济的兴衰息息相关。在传统农业中，换工、农具共享和互助合作等制度有效地弥补了金融服务的缺失，使小农经济能够延绵数千年。然而，在市场经济条件下，传统金融对小农经济的排斥使小农经济显得更加脆弱，其可持续性受到严重威胁并且加速退化，导致部分农村居民持续生活在贫困状态。面对改革开放和社会变革带来的重大冲击，田东县的小农经济何去何从？相关人群的生活水平发生了什么变化？本章通过解读调查数据和历年统计数据，诠释这种变化的趋势和影响。

2.1 农业的相对优势和劣势

田东县位于广西西南部，右江河谷中心地带。田东县东与平果县接壤，南邻德保和天等两县，西连田阳县，北接巴马瑶族自治县，距广西首府南宁市 168 公里，距百色市 69 公里。与同处右江河谷地区的田阳县和平果县相比，三者的经济、社会和生态条件非常相似。

田东县地处东经 $106^{\circ}53' - 107^{\circ}26'$ ，北纬 $23^{\circ}16' - 24^{\circ}01'$ ，属于典型的亚热带气候条件，年平均气温 22 度，平均降雨量 1192.9 毫升，日照时间达到 1747.9 小时，年无霜期为 362 天，为农业生产提供了非常丰沛的光、温、水条件，一年四季可以种植作物。经过长期的历史筛选，形成了相对发达的农耕文化，尤其是稻作文化。这样的气候条件同样适合亚热带果树和经济作物（如龙眼、荔枝、香蕉、芒果、柑橘、火龙果、甘蔗等经济作物）的种植。长期以来，农业是田东县主要的产业。

改革开放以来，田东县工业和第三产业都得到快速发展，加速了经济总量的增长。2000年以来，田东县人均GDP增长了约12.4%（如图2.1），超过全国增长水平。

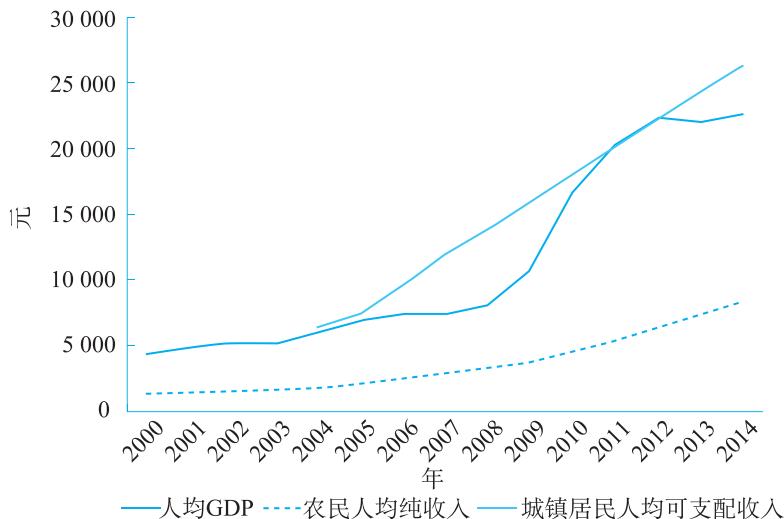


图2.1 农村居民收入情况

同一时期，田东县农业产值比重逐步萎缩。2015年第一产业产值只占GDP的20.3%；制造业、制糖业、造纸、原油加工、基础化学原料制造等工业总产值上升到占GDP的46.1%；第三产业以零售业和建筑业为主，占GDP的23.0%，其中建筑业占10.6%。

经济结构的变化也改变了农村居民的收入来源。外出务工和农业生产成为农村家庭的生活来源。显然，产业结构的调整给农村家庭收入带来一定幅度的增长。2004年，农村的经济发展超过了城镇的发展速度，农村居民收入水平增长了16.5%，对应的城镇可支配收入增加了15.4%。2009年以后，城乡收入比值出现了连续下降的趋势，从4.22下降到2015年的2.85。这个变化显示田东县三农发展的良好势头。

即便如此，约43万总人口中，还有63.9%的人口居住在9个镇和1个乡的农村地区。根据官方数据，2015年还有5.2万人生活在国家贫困线以下，贫困发生率为14.5%，田东县仍属于国家级贫困县。

2.2 壮族农耕文化弥补金融服务缺失

与相邻各县一样，田东县是一个具有壮、瑶、汉和苗等民族杂居的少数民族区域。壮族是主体民族，占全县人口的86%，语言以壮语、西南方言（汉）、粤语和瑶语为主，

汉字为通用文字。其生活生产模式受到传统的壮族文化、汉族文化和现代文明的交叉影响。



壮族的稻作历史

首先，从较大的范围看，世界上关于稻作起源有两种观点，第一种认为稻作起源于印度，第二种认为起源于中国南方。关于如何认定稻作起源地，大家公认须具备三个基本条件：一是发源地必须具备水稻生长的气候和土壤条件，并且有普通野生稻的分布；二是这一地区具有年代序列和文化谱系连续性的考古发现；三是发现这一地区具有史前稻作遗存。

1949年我国著名农学家丁颖教授经过调查发现野生水稻在华南有广泛分布，因此提出稻作起源于华南的观点。1957年他在《中国栽培稻种的起源及其演变》一文中，再次提出“根据我国五千年来稻作文化创建过程，并由华南与越泰连接地带的野稻的分布和稻作民族的地理接壤关系，特认定我国的栽培稻种是起源于华南”。

后来，覃乃昌（1997）的研究认为珠江上游的壮族地区是我国栽培稻起源地之一。他应用民族语言学的研究方法，对古今壮语涉及汉语与水稻有关的“糇”、“膏”等几十个字进行了深入研究，发现壮语称稻、米、饭为“糇”或“膏”，这些古汉字可能来自古壮文，且据《说文解字》所注，其义音都与现代壮语相同。“膏”字最早出现至少在7400年以前，因此认为壮语民族居住地区很早就有栽培稻。

另外，在古代壮族居住地发现的新石器时代的石磨盘、石磨棒，均与谷物脱粒和脱壳有关。例如，南宁地区贝丘遗址、桂林甑皮岩、柳州大龙潭等洞穴遗址出土的石斧、石锛、蛙刀、石磨盘、石磨棒等生产工具，其存在时间可以追溯到一万年前的新石器时代。这说明当时的西瓯和骆越人（壮族先民）就已经开始了稻作农业。

水稻是当地最重要的粮食作物，无论过去还是现在，水稻在人民的生产生活、文化和社会活动中都扮演重要的角色。几千年的稻作实践铸造了特有的壮族文化。也许田东县的先民们和其他壮族先民一样，从野生稻的驯化开始就参与了稻作文化的演递过程。目前有很多研究的结果认为，稻作起源于华南壮族地区。

调查发现，田东县具有许多与稻作有关的历史遗留痕迹。例如，田东存在大量带有“那”字的地名，它是壮族稻作文化的主要特征。这里的“那”字不能按汉语字义解，在壮族地名中“那”字等同于“水田”。例如调查的一个村叫“那拔村”，说明这个村的名字来源于当地一片具有“拔”这种特征或属于“拔”这个人的水稻田。这种带有“那”字的行政村在广西广泛存在，其1.56万个行政村中有455个村带有“那”

字，占 2.9%。田东县 167 个行政村中有 16 个，占 9.5%。在平果县有 14 个，占 7.7%。可见田东县和平果县受到壮族稻作文化的深厚影响。

稻作是一种气节性很强的生产劳动，传统稻作依靠自然灌溉。尤其在靠降雨灌溉的情况下，抢收抢种是很正常的现象。在长期的耕种实践中，壮族人形成了“以工换工”的制度。种田插秧、耘田施肥、收割打谷均需要众多劳动力协作才能完成。在这种情况下，他们会在邻里之间采用“换工”的办法来集中耕作。即今天我帮你做一天工，在未来需要时，你也帮我一天工。这种换工制度有效地弥补了金融服务的缺失，在缺少投入和劳动力的情况下，使传统小农经济延续了几千年的历史。

换工制度在目前的甘蔗生产中依然存在。调查期间恰逢甘蔗砍收季节，调查组每到一个地方，都发现有一组组农户在砍收甘蔗，起初以为是甘蔗种植大户雇用农村劳动力，后来从农户了解到，其实是他们之间自愿形成的一种互助合作社。这种互助合作社由若干个甘蔗种植面积相近的农户结成互助合作关系，在甘蔗种植、管理和砍收的过程中，进行劳动力的互换。除劳动力以外的其他投入（如化肥、种子、农药等），以及风险承担等由各家农户自己负责，收入各自核算。当然，也有部分农户采用现代的雇工模式。

另一种合作模式是农业生产工具的共有制。由于每一家都是小农生产，土地规模小，耕牛和犁耙这种投入大、使用频率低的劳动工具可能会长期闲置，因而常采取几户共有的形式。

这种合作的农耕文化也体现在需要更多劳动力投入的建设和生产项目上。比如房屋建设，在过去，房主人只需要准备建筑材料和少量的资金就可以通过换工建设房屋。

优越的农业生产气候条件和悠久的农耕文化，造成了田东县以小农经济为核心的生产模式。换工、农具共享、互助合作制度是小农经济弥补金融服务不足的有效办法。这种制度已经融入了壮民族的农耕文化，成为民族文化的一部分。

2.3 经济增长伴随小农经济的退化

田东县的传统农耕文化正在被现代规模经济所改变，尤其是传统的小农经济正在逐步被抛弃，取而代之的是集约的规模化农业。农业在总体上还保持增长，但是对 GDP 的贡献逐步缩小。

全县 10 个乡镇级行政区中，有 9 个行政乡已经改为镇。实际上，在中国当前的基层组织建制中，真正城镇化的区域是乡镇居委会。居委会道路、通讯、水电、教育和卫生等基础设施比较发达，居民基本不依靠农业生产为生活来源。另一类同级基层组

织是村民委员会，其范围内基础设施落后，各村之间差距大，居民不同程度地从事农业生产活动。改革开放以来，有部分劳动力外出务工，村委会已经演变成老人、儿童等留守人员的聚居地。田东县的村委会数量为 162 个，而居委会只有 5 个。

在全国工业化、城镇化的浪潮中，田东县农村也出现常驻人口趋减的现象，外出打工是大部分中青年人的首要选择。部分家庭成员外出，将家庭中的老人和儿童留在原籍地。也有少部分村民举家外迁，但名义上还属于当地村民。2014 年全县常住人口 36.8 万，包含没有外出的本地人口和外来人口，占总人口的 85.6%。在常住人口中，有 36.1% 长期居住在城镇化的地区，剩下的 63.9%、共 23.52 万人口长期居住在农村。而据统计资料，田东县 2014 年农村人口为 34.6 万人。由于农村外来人口比较少，因此估计有超过 10 万农村人口外出。这种外出的趋势导致了农村实际劳动力的减少。

从表 2.1 看出，由于人口增长，农村总劳动人数不断增加，然而，农村从业人员和农业从业人员在减少。2011 年—2014 年，乡镇从业人员数和农业从业人员数年均分别减少 3.9% 和 4.5%。2014 年，乡镇从业人员中，只有 14.8 万人以农业生产为主业或主要收入来源，占 71.7%。从参与农业的劳动人员的总数来看，劳动力离开农业生产的趋势还没有停止。

表 2.1 乡镇从业人员情况

指标名称	计算单位	2014 年	2013 年	2012 年	2011 年
乡（镇）村劳动力资源数	万人	25.65	25.64	25.62	24.91
1. 男	万人	13.82	13.8	13.66	13.56
2. 女	万人	11.83	11.84	11.96	11.35
乡（镇）村从业人员数量	万人	20.66	23.97	24.03	23.29
1. 男	万人	10.86	12.61	12.42	12.2
2. 女	万人	9.8	11.36	11.61	11.09
农业从业人员数量	万人	14.82	16.52	15.98	17.02

与劳动力离开农业产业的趋势一致，农业在国民生产中的地位也在不断下降。在田东县国民生产总值中，第一产业基本上由农业组成。图 2.2 显示，第一产业对 GDP 的贡献已经下降到历史最低，只占 20%。农业对 GDP 的贡献率减少，暗示农业自身发展落后于 GDP 的增长。

其实，农业自身仍在快速发展。图 2.3 显示，2000 年以来农林牧渔产值都有不同程度的增长，即使是增长比较慢的畜牧业，其年均增长率也达 8.7%。农林牧渔服务业增长迅速，年均达 40%。总体上，农林牧渔总产值年均增长 11.4%。相比之下，由于规模以上工业迅猛增长，工业生产对 GDP 的贡献比例大大超过了农业（见图 2.4）。

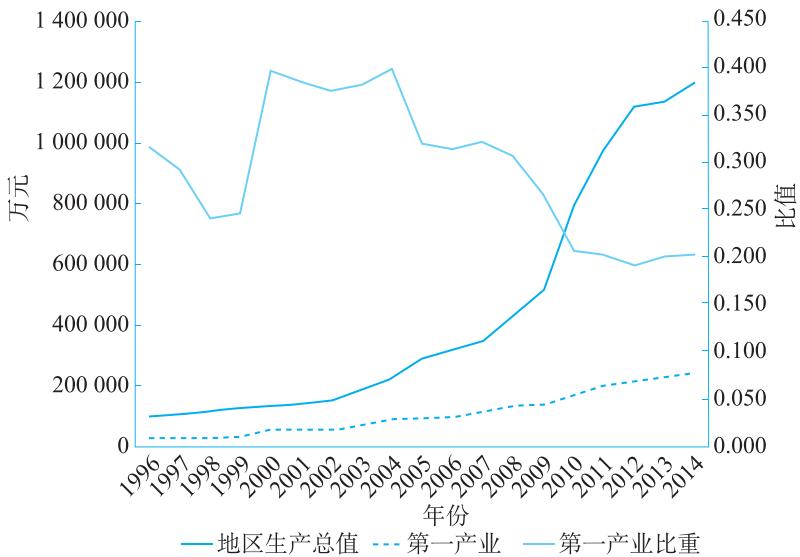


图 2.2 第一产业在 GDP 中的比重

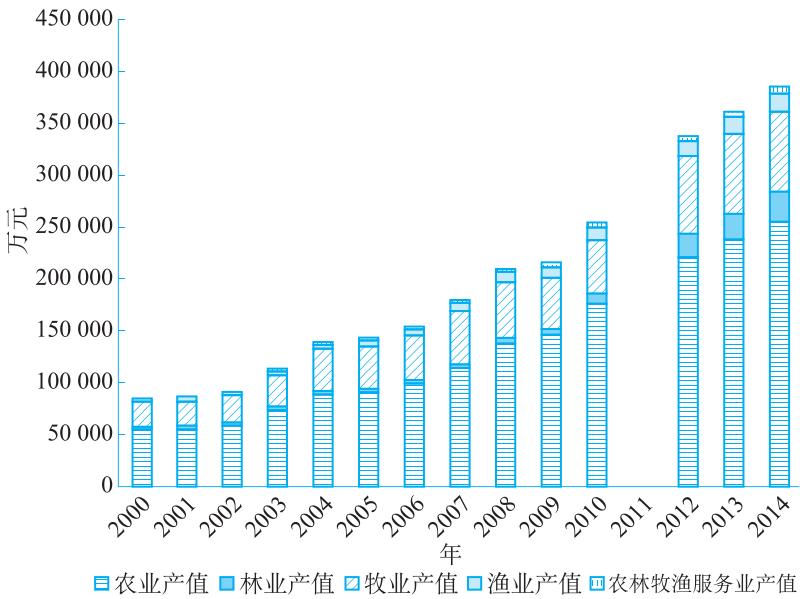


图 2.3 农林牧渔产值 (现价)

是什么因素在田东农业生产中发挥了作用呢？表 2.2 显示，田东县在农业物资投入方面，除了柴油先降后增以外，化肥、电力、农膜和农药都在增长。化肥农药年增长慢，在 5.5% 左右；电力和农膜增长较快，分别为 8.5% 和 10.5%。化肥农药使用量的增长可能会引发关于环境和食品安全问题的担忧。

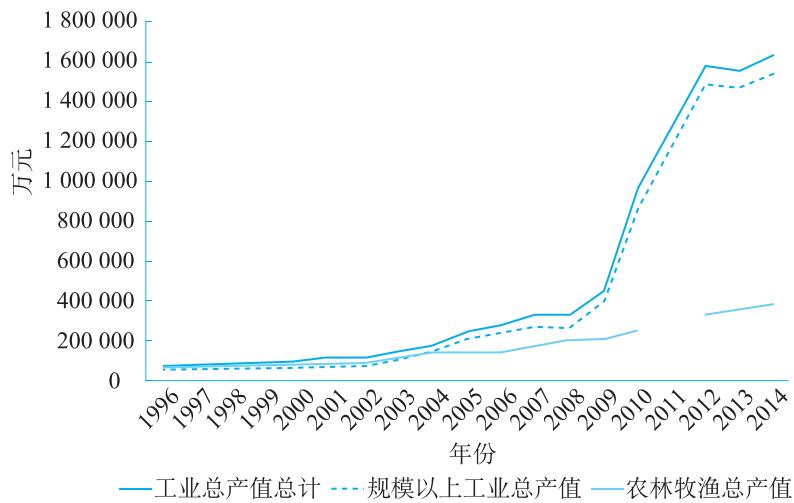


图 2.4 工农业产值 (现价)

表 2.2 农业物资投入情况

年份	农村用电量 (不含县办工业和 城镇生活用电)	农用化肥施用量 (折纯)	农用塑料薄膜 使用量	农用柴油使用量	农药使用量 (实物量)
	吨	万千瓦时	吨	吨	吨
1996	1 943	4 981	25	889	118
1997	1 704	5 495	55	788	140
1998	1 920	6 215	44	898	136
1999	1 992	7 636	46	902	145
2000	2 260	8 721	42	1 013	147
2001	2 003	9 317	58	713	135
2002	2 302	9 547	51	797	143
2003	2 546	8 917	68	683	150
2004	2 875	9 678	70	685	162
2005	3 666	9 835	71	635	165
2006	3 700	10 183	71	635	157
2007	3 953	10 742	72	637	169
2008	9 487	11 193	72	621	178
2009	5 667	11 694	80	622	243
2010	4 396	12 171	109	690	272
2011	6 182	12 347	111	735	283
2012	7 126	12 969	123	747	290
2013	7 827	13 504	143	812	316
2014		13 269	152	833	310

农业总体投入的增加是不是由于农村家庭在农业生产上增加投入所致呢？图 2.5 是田东县农村住户调查结果，2000 年—2010 年期间，农村家庭人均总支出年均增长 5.4%，其中生活消费支出增长了 8.1%，经营性支出基本持平。如果考虑物价上涨因素，可以认为农村家庭对农业的投入呈现减少趋势。

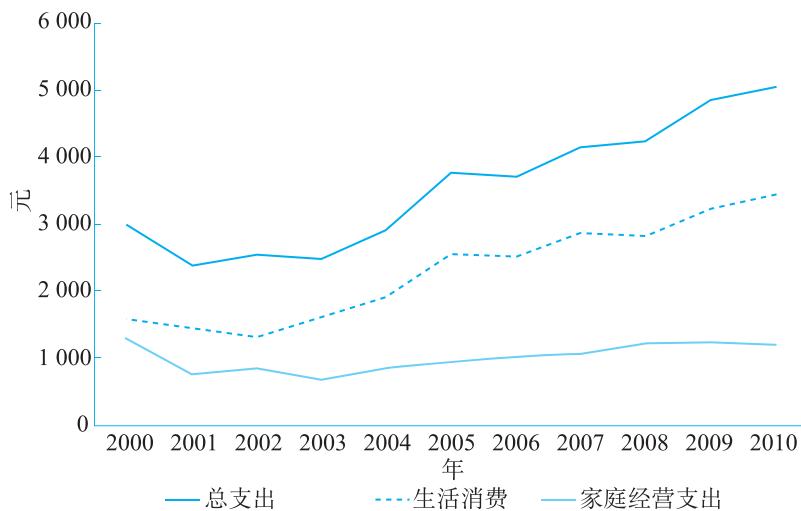


图 2.5 农村家庭人均主要费用支出

综合考虑上述因素，农村家庭在劳动力和投入方面都呈现从农业生产领域退出的趋势。劳动力外迁削弱了传统小农经济中换工、农具共享和互助合作制度，小农经济逐渐退化。在金融排斥的作用下，小农经济无法获得生产要素的补充，退化加速。这种趋势还在继续，且没有迹象表明这种趋势会出现反转。

2.4 小农经济退化加大扶贫攻坚难度

田东县是一个国家级贫困县。根据县有关部门认定，全县还有 53 个村属于贫困村。在我们的调查样本中，有 127 户建档立卡贫困户，占 17.9%。按此推断，田东县还有 7.7 万人还生活在贫困线下。建档立卡是一种采用综合评分的方法确定哪些农户属于贫困且需要帮助的对象。通过建档立卡，把扶贫资源集中用于扶持认定的贫困户。

建档立卡这一方法至少有三个优势：第一，它采用了一种多维度的贫困度量方法，而不是单纯以货币作为度量单位来度量。因此可以把那些无法货币化的因素考虑进来，例如教育程度、卫生服务和基础设施等，这些服务和资源的可得性问题是无法以货币来度量的。第二，它是基于调查数据进行打分的，大多数被纳入评分考量的指标是比较直观而且可以观察到的指标，增加了信息的可靠性。第三，通过调查获得的大量的、

不同维度的数据，是执行精准扶贫的基础。综合评分建档立卡是帮扶活动的一道门槛，开展扶贫项目活动时需要考察具体的指标，例如教育扶贫需要考察贫困户的相关教育指标，金融扶贫要考察贫困户的生产经营能力指标。另外，建档立卡已经提供了各个维度的信息，外来帮助者可以根据贫困户的具体情况实施精准扶贫。

如果有贫困户建档立卡信息，我们可以对贫困的深度和原因进行分析，可惜我们无法获得这些数据。这里我们仅采用抽样调查的 709 户数据进行深入分析。

货币收入本质上也是一种综合衡量的方法，它将各种不能汇总的物质通过价格转换成一个可以累计的计量单位，例如我们不能直接合计 20 只羊、500 斤大米，但是通过价格可以度量总的财富是多少。调查样本显示，2015 年田东县农村居民人均纯收入为 9 120 元，这与当地统计部门发布的“2015 年农村居民人均纯收入 9 234 元”非常相近，其间的差异属于正常误差范围内。因此，调查的样本可以用来分析田东县的贫困深度。

根据收入分布呈对数正态分布的原理，我们对样本的人均收入进行对数处理，图 2.6 显示收入对数分布情况，2015 年收入对数平均值是 8.388 1，标准方差值是 1.364 6。

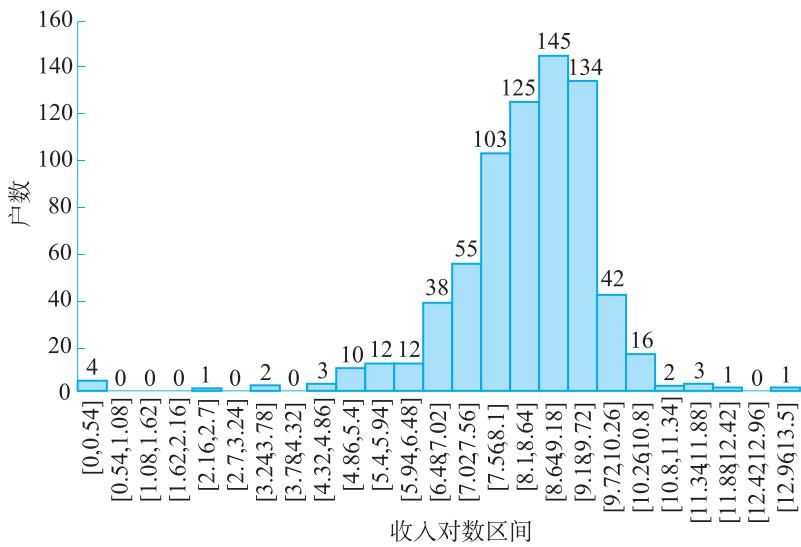


图 2.6 2015 年收入对数分布

根据上述分布图和统计参数，可以测算在不同贫困线下的贫困发生率。我国按 2010 年不变价设定的贫困线是 2 300 元，如果不考虑物价因素，有 171 户为贫困户，贫困发生率为 24.1%；考虑物价因素，有关部门按 2015 年现价确定的贫困线为 2 800 元。按这个标准统计，211 户的人均收入低于贫困线，贫困发生率为 29.8%。

收入在不同年份具有一定的波动性。有部分农户可能由于某种暂时的原因处于收入贫困线以下，这一类型农户具有自身恢复能力，不需要外界帮助。因此，需要识别长期贫困的农户并将其作为扶贫对象。对样本户 2014 年收入进行排序发现有 211 户收入低于 2 800 元标准，其中有一部分农户 2015 年收入高于贫困线，说明这部分农户是暂时性贫困。综合统计，有 182 户两年收入均低于贫困线。这就是说，有 25.7% 农户可能属于长期低收入贫困户。

缺乏教育已经被证明与长期贫困有直接关系。贫困户建档立卡评分中也把教育作为一个重要考核指标。表 2.3 是调查样本家庭的教育结构情况。当地平均家庭人口数为 4.6 人，初中毕业以下教育水平占人口的 68.1%，他们是当地家庭经济和生产活动的主要决策者。初中以下教育水平的农户接受现代信息和产生技术的能力有限，很难把新的技术和信息转化为生产力。本报告第八章采用更严格的回归分析法分析后发现，初中以下学历对收入没有显著影响。

表 2.3 人口教育结构

学历	平均人数	比例
在校学生	0.85	18.6%
大学毕业	0.11	2.3%
大专毕业	0.07	1.4%
中专（技工）毕业	0.12	2.7%
高中毕业	0.31	6.9%
初中毕业	1.45	31.5%
小学毕业	0.96	20.9%
小学没有毕业	0.36	7.9%
从来没有上过学	0.36	7.8%

低教育水平使劳动力因为很难进入劳动力市场而依赖小农经济维持生计，小农经济的萎缩使这部分农户的生活更加艰难，扶贫任务更加艰巨。

第三章 政府主动作为的金融改革

田东县在开展农村金融改革试点工作之前，金融服务“三农”职能弱化，具体表现为五大问题：一是农村金融基础薄弱，国有商业银行分支机构撤出乡镇、金融网点覆盖率低；农村信用体系缺失，金融机构与农户之间信息不对称；农村支付体系不健全，乡（镇）、村、屯支付服务不足；农村担保机构缺失、保险体系建设滞后，缺乏风险分担与补偿机制。二是农村金融创新不足，产权制度改革滞后，缺乏可抵押担保资产，农户贷款覆盖率低。三是缺乏产业支撑，农村金融有效需求不足。四是农村金融风险大、成本高，激励机制不健全，金融机构支农内生动力不足。五是金融扶贫能力不足，缺乏适合贫困村、贫困户的金融品种。为有效解决这些问题，田东县自2008年12月以来，不断深化农村金融改革，探索农村普惠金融发展的有效途径。

田东县紧紧围绕“三个有利于”——有利于农村群众得到实惠、有利于建立金融支持“三农”的长效机制、有利于改革试点工作推广应用——为建设目标，全面深化农村金融改革，推进普惠金融发展，实现金融精准扶贫。

3.1 改革起源

田东县是一个革命老区，是邓小平领导的百色起义的根据地的中心地带。由于这个渊源，改革开放以来，许多中央领导人以及各部委领导都曾经到百色进行视察和考察。2008年10月，时任全国人大常务委员会委员长吴邦国到田东县进行视察，在了解到当地落后的金融服务现状后，他指出“要做好发展特色农业这篇文章”，要求具体做好“金融保险服务”。当年11月，全国人大代表、全国人大农业与农村委

会，派出一个包含 15 人的调研组到田东县就农村金融和农业保险服务情况进行调研。当年 12 月，吴邦国委员长作出“金融是发展农村经济的瓶颈，建议以田东为试点，在中央金融部门的支持下，破解这一难题，这也是三中全会提出的课题”的指示。

为了落实吴邦国委员长的指示精神，2008 年 12 月 21 日，广西壮族自治区人民政府办公厅出台（桂政发【2008】209 号）文件，确定田东县金融改革的原则是“多方联动，市场取向，政策扶持，广泛覆盖”，总目标就是“建立健全适应‘三农’特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系”，并设置了六个具体目标，即：健全完善金融组织体系、扩大信贷资金投放总量、加大政策倾斜照顾力度、推进金融产品创新、加快农业保险发展步伐、提升优化发展基础环境。总地来说，就是要创新农村金融产品和信用方式，加大三农资金投入，创新和完善涉农金融服务的新机制，有效拓展行政村金融服务渠道，扩大金融服务覆盖面，不断满足农村多元化金融服务需求，使广大农户的有效贷款需求满足率有明显提高，使现代金融服务方式在行政村得到逐步推广。

2008 年 12 月 29 日，自治区政府在田东县举行“加快推进田东县农村金融改革试点工作”现场办公会。会议强调，开展田东县农村金融改革试点工作，就是要破解农村金融“瓶颈”，推动农村科学发展。2009 年 2 月 20 日，自治区政府在田东召开第二次现场办公会议，研究如何加快推进田东县农村金融改革试点工作。

在上述文件和会议精神的指导下，2009 年广西有关部门，包括银监局、人民银行、金融办等部门，专门为田东县金融改革制定了落实方案。田东县也相应出台了更具体详细的工作方案。

田阳县于 2009 年 1 月 10 日发文设立了农村金融改革试点，县长任领导小组组长，并在人民银行田东支行设置领导小组办公室，负责领导与协调农村金融改革试点工作。在此基础上，5 月份成立田东县金融工作办公室。此后，田东县金融改革工作进入实质性推进阶段。

3.2 金融改革的内容

3.2.1 以农村信用体系建设为抓手，构建“六大体系”，夯实普惠金融发展基础

1. 构建农户信用体系、优化农村金融生态环境。针对农村信用体系缺失、金融机构与农户信息不对称、农民贷款难、银行放贷难的问题，2010 年，田东县政府明确了

“以社会信用体系建设为抓手，以搭建农户信用信息系统为切入点，全面推动农村金融改革”的工作思路，按照“政府主导、人行推动、多方参与、共同受益”的原则，全面开展农村信用体系建设，采取“统一规划、统一标准、统一行动”的办法，开发适用于田东县的农户信用信息采集和评级系统，建立起覆盖全县的农户信用信息电子档案，实现操作流程、采集指标、评分标准的“三统一”，使“农户信用信息系统”成为金融机构发放无联保、无担保、无抵押农户贷款的重要决策依据。根据广西社会信用体系建设联席会议《关于印发〈广西壮族自治区“信用县（市、区）”创建评价暂行办法〉的通知》（桂信联〔2011〕8号）文件精神，田东县符合“信用县”创建评价九大内容21个指标标准，2011年10月19日田东县被广西社会信用体系建设领导小组命名为广西首个“信用县”。2013年以后，围绕扶贫攻坚新要求，人民银行南宁中心支行、百色市中心支行积极指导田东县在农户信用信息系统框架内，新增“精准扶贫”信息管理系统，并与国家扶贫指标体系相衔接，采集标识全县贫困户基本状况、信用评级、受扶持情况等具体信息，实现了精准识别扶贫对象、精准确定扶贫措施、精细管理扶贫资源三大精准功能，率先在广西实施金融精准扶贫。

2. 构建组织机构体系，扩大普惠金融服务主体。田东县以“建设多层次、多种类、广覆盖的金融组织体系”为思路，鼓励各类金融机构入驻田东，解决金融机构种类不全、网点覆盖率低的问题。2009年以来，先后成立北部湾村镇银行、农村资金互助社、小额贷款公司等新型农村金融机构，改制农村信用社为农村商业银行，引进证券营业机构和广西金融投资集团设立综合金融服务中心以及北部湾财产保险公司、太平洋保险公司等，形成农村金融市场的横向联动、有序竞争、多方供给的良好格局，有效聚集支农金融资金。

3. 构建支付结算体系，解决农村支付需求“最后一公里”问题。为解决农村基础金融服务设施落后、农村支付结算服务供给不足的问题，人民银行通过推动金融机构乡镇网点加入大小额支付系统，在乡镇和村屯布放ATM机、POS机及自助服务终端，实现转账支付电话“村村通”，成为广西首个实现“乡镇级金融网点跨行资金汇划乡乡通”和转账支付电话“村村通”的县份。个人网银、短信通等服务方式得到广泛使用，农民在村里就可以办理2000元以下的小额存取款业务，不仅提高了农民获得基础金融服务的效率和便捷度，而且降低了支付结算成本。

4. 构建农业保险体系，增强“三农”抵御风险能力，防止脱贫户返贫。一方面，以“拓宽农业保险范围、开展农业保险基层服务体系建设”为着力点，推动田东县保险机构开办了甘蔗、香蕉、竹子、水稻、芒果等13种农业保险险种。2009年以来，政策性农业保险已为全县农业提供近100亿元风险保障。此外，大力推广农村小额人

身保险、留守儿童意外伤害保险、农村独生子女家庭爱心保险、残疾人保险等民生系列保险，有效保障贫困户的生产生活。另一方面，推动保险经办机构在全县所有乡镇均建立“三农”保险服务站，在所有行政村（含社区）设立“三农保险服务点”，建立了村干部担当保险公司兼职协保员的工作模式，使服务网点从上到下、从无到有、从点到面建立健全，形成县、乡、村三级保险服务网络，农村保险服务体系基本形成。

5. 构建担保体系，化解“三农”融资抵押担保难题。针对长期以来农民贷款缺乏有效抵押担保物的老大难问题，田东县由财政全额出资3 000万元设立田东县助农融资担保有限公司，为农村集体经济组织、规模种植大户、养殖大户、家庭农场等新型农业经营主体和县域小微企业提供融资担保。截至2016年6月末，累计提供融资担保275笔共计1.7亿元，其中种植户44笔3 210万元，养殖户53笔3 338万元，个体工商户、中小微企业68笔5 920万元。同时，引进了广西金融投资集团融资性担保公司在田东设立金融综合服务中心，进一步丰富“三农”金融服务市场，积极开展助农融资担保服务，不断完善银担合作机制，进一步拓展融资担保服务领域。

6. 构建村级金融服务体系，把金融服务前置到贫困村一级。针对农民金融知识缺乏、贷款耗时耗力、金融机构基层信贷人员短缺等问题，田东县在所有行政村设立了“三农金融服务室”，构建了“农金村办”服务平台，由驻村干部、大学生村官、贫困村第一书记、村两委、村里经济能人组成金融服务队，发挥其连接金融机构和农民群众的桥梁和纽带作用，推进金融知识宣传、信用信息采集、贷款调查、还款催收、保险业务办理等前置到贫困村一级，实现农民足不出村就可享受“一站式”金融服务。截至2016年5月末，“三农金融服务室”累计为全县5.2万农户推荐办理贷款超25亿元。

3.2.2 以建设普惠金融发展长效机制为重点，健全“五大机制”

1. 健全涉农贷款风险补偿机制。田东县先后出台了《田东县农户小额贷款风险补偿暂行办法》、《田东县扶贫小额信贷风险奖补实施方案》等政策，并由财政出资800万元建立风险补偿基金，按照“专款专用、结余留成、滚动使用、超支不补”的原则，专门用于各类金融机构发放农户小额贷款的风险补偿。当承办银行农户小额贷款发生坏账时，坏账比例4%以下（不含本数）、4%~5%、5%以上（不含本数），补贴比例分别为30%、20%、15%。另外由财政出资200万元设立扶贫小额贷款奖补资金，专门用于对向建档立卡贫困户发放扶贫小额贷款的金融机构进行风险补偿。

2. 健全利息补贴机制。田东县政府先后出台《田东县 2015 年农民专业合作社和专业大户扶贫贷款贴息实施方案》、《关于加强小额担保贷款财政贴息工作的通知》等政策，除了对面上农户小额信用贷款和到户扶贫小额贷款进行贴息外，加大对带动建档立卡贫困户致富的龙头企业、专业合作社和专业大户的贴息力度，延长利息补贴时间，将贴息期限由原来的一年增加为连续三年，按同期人民银行基准利率给予贴息，降低了扶贫对象和带动脱贫经济主体的融资成本，提高农业经济主体带动贫困户脱贫的积极性。

3. 健全信贷支农奖励机制。田东县先后出台《田东县金融机构涉农贷款奖励办法》、《田东县金融机构信贷增量奖励办法》，对农村信贷市场支持力度大的金融机构给予奖励；积极发挥财政资金撬动作用，建立财政性存款与涉农贷款挂钩制度，按照当地各家金融机构一定时期内信贷资金支持当地经济社会发展所占份额，确定财政性存款存放在各家金融机构的比例，有效增强了服务“三农”和支持地方经济社会发展的资金实力，全方位、多角度支持普惠金融发展。

4. 健全抵押担保长效机制。针对贫困县域财政比较困难的现实条件，田东县政府采取“先易后难、先少后增”的方式，建立健全担保机制，逐步增强“三农”融资担保实力。田东县在成立助农融资担保公司的基础上，由财政出资 736 万元设立小额担保资金，用于对符合条件的城镇登记失业人员、就业困难人员等五类人群和符合规定条件的劳动密集型小企业贷款进行担保。同时，田东县加快推进农村产权改革，并于 2012 年成立了广西首家县域农村产权交易中心，依托产权交易中心，推动金融机构扩大林权抵押贷款规模，探索开展“两权”抵押贷款试点，有效盘活农村存量资产，激活了农村生产要素，拓宽融资渠道，实现资源资本化、资本资金化，建立了抵押担保机制，有效缓解了农民贷款抵押难问题。

5. 健全农业保险机制。针对农业保险参保率低、风险大的特点，田东县政府从制度与激励入手，先后出台了《田东县深化种植业政策性保险工作实施方案》、《田东县农村小额人身保险保障工作实施方案》等文件，明确了试点工作的原则、范围、保费补贴办法，在国家和自治区财政对政策性保险保费补贴的基础上，配套县财政对农户保费进行补贴，全部政策性险种的保费均实现财政承担 80%、农民群众负担 20%；成立县级政策性农业保险理赔评估机构，由分管农业的副县长任组长，成员由乡镇分管领导、县直各涉农部门、驻县各涉农金融机构主要领导组成，负责对大灾的查勘、评估定损和快速理赔工作，解决农业保险大灾理赔难的问题，形成了具有田东县特色的农业保险保障机制。

3.2.3 以满足“三农”多元化信贷需求为核心，打造“四个创新”

1. 创新金融产品，以满足多样化信贷需求。鼓励金融机构加快改革转型，积极参与普惠金融发展，在风险可控前提下，针对不同主体和贫困群体“量体裁衣”创新金融产品，满足多元化信贷需求。如针对扶贫龙头企业的融资需求特征，创新“应收账款质押贷款”，“机械设备抵押贷款”，“土地承包经营权抵押贷款”、“林地使用权抵押贷款”等“两权”抵押贷款产品；针对政府融资平台创新易地扶贫搬迁贷款；针对扶贫农民专业合作社、家庭农场、专业大户等新型农业经营主体的融资需求特征，积极推动“公司+农户+基地+信贷”、“公司+中介组织+农户+信贷”、“银行+保险+农户”、“公司+专业市场+农户+信贷”等多样化的新型贷款模式；针对广大农户和贫困户创新“农贷易”、“金芒贷”、“致富贷”、“安居贷”等信贷产品；保险机构针对农户特色种植、养殖业创新“芒果种植”、“竹子种植”、“林下养鸡”等特色保险险种。

2. 创新信贷管理与服务方式，为农户提供更多“接地气”的服务。在信贷上采取“一放宽一差别一提高”措施。“一放宽”，即放宽贷款期限，让农民在选择发展项目上更有主动权；“一差别”，即实行差别化的贷款利率优惠政策，对信用状况良好的贫困户实行贷款基准利率；“一提高”，即提高授信额度，解决广大农民群众发展短平快农业生产项目融资不足问题，田东农商行对个别信用积累高的农户单笔信用贷款额度可达30万元。

3. 创新贫困户信用评级指标，提高贫困对象首贷能力。优化信用评级评分标准，对贫困户实施特殊政策，即降低资产和家庭收入对评分结果的影响，将村主导产业、特色产业规划、帮扶人的数量、帮扶人级别、是否参加过劳动技能培训、帮扶计划和规划、帮扶项目、帮扶资金投入等纳入评分指标，综合考虑教育、道德品质、社邻关系等信息。建立了一套专门针对贫困户的信用评级指标体系，全面识别农户贫困状况、信用状况，帮助贫困户获得金融支持。开展“贫困村转信用村”活动，全县53个贫困村先后全部评为信用村，所有建档立卡的贫困户全部评为“信用户”，截至2016年6月末，田东农商行、田东北部湾村镇银行已受理并签约贫困户贷款申请8296户，占建档立卡贫困户12290户的67.50%，签约金额4.03亿元；已发放贫困户贷款5035户2.43亿元，占建档立卡贫困户的40.97%。其中：发放用于自主经营的贷款1248户，占24.79%，金额5326万元；发放用于入股分红的贷款3787户，占75.21%，金额1.89亿元。

4. 综合运用货币政策工具，增强金融机构支农资金实力。人民银行发挥定向降

准、差别存款准备金率、再贷款、再贴现、宏观审慎政策和差异化监管政策等正向激励作用，引导金融资源向田东县倾斜。如把田东县支农再贷款额度从2008年的0.6亿元增加到2015年的4.9亿元，增加了金融机构进行精准扶贫的可用低成本资金；推动田东农村商业银行通过全国市场利率定价自律组织开展的合格审慎评估，被吸收为自律机制基础成员；加强对地方法人金融机构利率定价能力培育，切实降低农户融资成本，2015年田东农商行、田东村镇银行农户贷款加权平均利率分别同比下降1.79个百分点和1.63个百分点。

3.2.4 以协调、推动各方发挥作用为保障，坚持“三个强化”

1. 强化地方政府主导作用。地方政府主导是深化推进农村金融改革、发展普惠金融和推动金融扶贫工作关键。田东县政府成立了农村金融改革试点工作领导小组，明确县级各职能部门及各金融机构的工作职责，整合部门和乡镇、村资源，形成合力。县政府充分发挥改革主导作用，积极研究出台一系列配套政策措施，明确工作方向、工作原则、工作重点、具体措施，为整体工作的科学、有效推进打下坚实的基础。同时，田东县政府积极整合各类财政资金与扶贫资金，更好地撬动金融资源，建立完善融资担保和风险补偿机制，有效分散金融机构经营风险。持续开展社会信用体系建设、维护司法公正、维护地方金融秩序和金融稳定，逐步形成发展普惠金融的长效机制。

2. 强化金融监管部门引导作用。田东县开展农村金融改革工作中，人民银行通过综合运用货币政策工具、建立主办行制度、强化财政政策与货币政策的协调联动，围绕发展普惠金融，将农村金融改革与扶贫工作相结合。将实施金融扶贫示范县创建活动、促进金融产品和服务方式创新、完善农村特别是贫困地区金融基础设施建设、开展扶贫户信用增信、开展农村金融宣传和教育等工作结合起来。银监部门通过银行机构发放涉农贷款、扶贫信贷任务指标量化考核等方式，引导各类金融机构全力参与农村金融改革，全面调动银行机构的能动性，大力开展普惠金融和开展金融精准扶贫。

3. 强化金融机构的主动作为。在田东深化农村金融改革工作中，金融机构结合自身经营特点和优势，从扶贫对象的需求出发，推出一批有特色、效果好、可复制、可推广的农村金融产品和服务方式，将金融知识宣传、“面对面”金融服务下沉到乡村、延伸到农户家门口，形成具有田东特色的“信贷惠农、支付便农、信用强农”的服务方式，不断提高金融机构发展普惠金融的质量，充分发挥了金融在扶贫开发工作中的“造血”功能。

3.3 普惠金融发展硕果累累

3.3.1 金融生态环境不断优化

通过农村信用体系建设，加大金融知识普及，构建守信激励和失信惩戒机制，大力弘扬恪守信用的良好道德风尚，形成农户相互监督、关注信誉、珍惜信用的社会信用环境，金融生态环境持续改善。田东县农户偿还贷款的积极性、主动性明显提高，农户贷款不良率从 2.36% 下降至 0.88%，金融机构资产质量得到有效提升，金融生态向好的方向发展。

3.3.2 金融供给组织体系不断完善

截至目前，全县拥有银行业金融机构 9 家，非银行金融机构 18 家，银行网点 48 个，覆盖 10 个乡镇和部分村屯，金融机构种类齐全度居广西县域首位，形成了商业性、政策性、开发性、合作性等各类金融机构参与的惠农金融体系。

3.3.3 农户信贷获得率不断提高

金融机构通过农户信用信息系统对农户授信总额达 49.53 亿元，单个农户授信额度最高达到 10 万元，广大农民群众特别是信用贫困户都获得了贷款的权利和资格。截至 2016 年 6 月末，全县累计向 5.9 万农户发放无需抵押担保的小额信用贷款超 24.8 亿元。农户贷款覆盖率、贷款满足率分别由改革前的 26%、35% 提升到目前的 90%、90%，平均单笔贷款额由改革前的 1.86 万元提高到 4.05 万元。

3.3.4 农民收入持续提高

田东县农民人均纯收入由 2008 年的 3 363 元增长到 2015 年底的 9 234 元，年均增幅 15.1%；贫困村农民人均纯收入从 2012 年的 3 418 元增加到 2015 年的 5 649 元，年均增幅 18.24%。城乡收入比从 2009 年最高时的 4.22 : 1 降到 2015 年底的 2.98 : 1，实现连续 6 年下降。

3.3.5 农村金融服务基础设施不断完善

田东县所有银行营业网点全部接入了账户管理系统、大小额支付系统、农信银支付系统、支票影像交换系统，银行 ATM 机遍布所有乡镇及部分村屯。网上银行、手

机银行等电子支付渠道在行政村 100% 全覆盖。全县所有行政村全部实现农民人不出村、足不出户就能享受到现代化金融服务，日常的小额取现、汇款等支付需求基本得到满足。

3.3.6 支农信贷风险有效规避

助农融资担保公司累计融资担保突破 1.42 亿元，农村经营主体缺乏抵押担保问题得到有效解决。农业保险覆盖面不断扩大，开办政策性农业险种已达 13 个。2009 年以来，农业受灾赔付累计达 3 771.49 万元。涉农贷款风险补偿机制累计偿付金融机构坏账 219.8 万元。通过信贷与农业保险产品的结合、以及信贷产品与担保产品的有机结合，建立起农业生产的利益保障与风险分散机制，生产经营中的风险性与脆弱性得到了有效规避，金融机构扩大“三农”信贷投入的动力大大增强。

总之，田东县经过农村金融改革使农村金融服务更“接地气”，农民贷款难、银行放贷难、农村地区支付服务难、农产品保险难等问题得到了有效解决。广大农民、小微企业、城镇低收入人群、贫困人群和残障人士等群体能够以更合理的价格获得便捷安全的金融服务。国家各项普惠金融政策在田东县得到全面落实，广大农民群众在改革当中真正获得实惠。

第四章 政府在改革中积极作为

政府应该在金融改革中起到什么样的作用，这是一个有争议的话题。争议的起源在于自由经济学和制度经济学之间的纷争，目前仍然没有定论。尽管如此，也有不少学者呼吁政府应该发挥应有的作用。世界银行在 2013 年的《全球金融发展报告》中强调要重新审视政府的作用。报告建议政府在信用等金融基础设施的建设、客户保护和金融知识普及等方面发挥更积极的作用。我国政府在 2016 年 1 月份发布的《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》文件把“政府引导，市场主导”作为原则之一。这都说明政府在农村金融发展中是可以有所作为的。

田东县的金融改革是一种政府主动作为的模式。在金融市场发展滞后、金融服务严重缺失的条件下，政府发动并持续开展八年的农村金融改革。本报告第五章到第九章将通过大量的事实和严格的分析证明田东县的金融改革是成功的。

4.1 主动推动和参与改革

在改革之前，与其他国家级贫困县一样，田东县农村地区金融服务存在生态环境不佳、金融服务覆盖率低、农民金融意识不强、农民贷款难等问题。调查后，田东县明确了“以改善农村金融生态环境、提高农民群众金融意识、创新金融产品和金融服务”作为改革试点工作的切入点，制定了一系列政策，政府部门主动作为，积极参与。

针对落后的金融服务现状，田东县启动本次改革并将其纳入政府工作的主要内容。2008 年 12 月 30 日发布的《关于开展田东县农村金融改革试点工作的决定（东发〔2008〕38 号）》文件提出以“多方联动、市场取向、政策扶植、广泛覆盖”为改革的指导原则，健全完善金融组织体系。在这个文件的指导下，田东县组织开展了如下几

方面的改革。

4.1.1 组建、引进和重组金融机构

改革之前，田东县金融服务机构为数不多，对农村提供金融服务的主要有农信社和邮储银行两大机构，邮政银行在当地只储蓄不放贷，信用社是农村信贷的主要来源。为了解决服务不足的问题，田东县引进和组建北部湾村镇银行，广西金融投资集团在田东设立办事处，国海证券股份有限公司在田东开设营业部（2012年），设立保险公司等金融服务机构；组建详周鸿详、思林竹海等农村资金互助社，烁城、绿保小额贷款公司，以及扶贫资金互助协会；引导农信社改组为农商行（2009年）；由政府主导成立了田东县农村产权交易中心（2012年）和国有控股的国泰投资公司等。其中，国泰投资公司在广西率先探索农村土地信托模式，即农户、农村集体的土地经营权先流转到国泰投资公司，公司利用农业发展银行贷款进行土地整理，再将其流转到有意向开展农业经营的企业。

4.1.2 优化普惠金融发展环境

田东县是个国定贫困县，产业发展滞后，金融发展的环境条件较差。为优化普惠金融发展环境，政府及相关部门着重从以下几方面积极开展工作：一、加强联络沟通。多次组织政、银、企（农）参与的座谈会和信用企业座谈会，搭建投融资平台。二、积极宣传普及金融知识。联合金融机构开展金融知识的宣传普及，全面提升农村居民的金融素质。三、加强权益保护。由有关部门成立金融消费权益保护中心，确保农村金融消费者诉求渠道畅通，妥善处理金融消费纠纷。四、县里加大政策性农业保险发展力度，为甘蔗、香蕉、竹子、芒果等具有地方特色的农产品设立保险险种；健全县、乡、村三级保险服务网络，实现保险服务站在乡镇、保险服务点在行政村全覆盖局面。同时县里设立农业保险理赔定损小组，制定大灾理赔应急预案，建立理赔绿色通道，实行限时结案制和责任追究制，提高保险服务效率。

4.1.3 建设共用信用体系

由于农户和小微企业的资金有限，能提供有效担保物的实力不足，因而信用建设就显得至关重要。建立健全征信体系是田东县农村金融改革的切入点和重点，实践证明这也是普惠金融发展的有力措施。从2010年开始，田东县政府在县域农村信用体系的建设上发挥着主导作用。按照“政府主导、人行推动、多方参与、共同受益”的工作思路，县政府与市人民银行合作，打破原来由各涉农金融机构自建自用的分散型征

信评价体系格局，共同建设统一集中型农户信用信息采集和评价系统，供相关金融机构共用。共用信用体系的建设不但节约了金融机构在信用信息采集和评估方面的成本，也成为有效推动全社会信用升级完善的机制。

4.1.4 设立专项贷款

从 2010 年开始，由县财政出资本金，设立“贫困农户发展生产资金互助协会”，到 2015 年底累计成立了 29 家资金互助社。这些资金互助社专门面向由于缺乏资产导致信用等级太低而达不到银行贷款条件的贫困户，为他们提供 5 000 元以下短期（半年或不超过一年）小额贷款。到 2015 年底累计扶持 1 128 户贫困户发展生产。

4.1.5 完善财产确权，创建产权交易市场

明晰的产权是资源自由交易与优化配置的前提，为此，田东县分别于 2011 年、2012 年、2015 年完成了农村集体林权、农村集体土地所有权和承包土地确权工作；农村集体土地承包经营权、集体建设用地使用权、农村宅基地使用权、农村房屋所有权、小型水利工程产权的确权登记颁证工作全面推进。同时，为丰富农村抵押担保物，田东县于 2012 年成立广西首家农村产权交易中心——田东县农村产权交易中心，组织开展农村产权交易信息发布、产权交易鉴证、产权抵押贷款、资产评估、投融资等服务，为农村产权融资提供平台，有效激活农村资产变现和生产要素流转，将沉睡的资源和产权转变为发展的资本。

4.1.6 创新经营权

营业权是金融机构赖以生存和发展的根本，改革赋予田东县一种创新营业的机会，政府积极主动地抓住这个机会。先是赋予了小贷公司、资金互助社进行借贷的权利，又创新地给予土地交易中心经营土地流转、抵押和农村产权交易的权利。再就是农业保险的创新，田东县独创了例如竹子等农林产品保险险种。当然这些创新离不开上级政府部门的支持，尤其是在金融产品审批方面的支持。经过调查研究确定创新产品之后，县政府主动与相关金融上级部门沟通协商，争取更灵活和多样化的金融产品。例如，农业银行总行、广西区分行与田东县人民政府于 2009 年签订《整体推进农行金融产品、促进田东县城乡经济发展合作备忘录》，扩大信贷审批权限，开辟贷款事项审批“绿色通道”，田东县农业银行享有与其二级分行同等的转授权，对超权限的信贷事项直接上报区分行审批。

4.1.7 多方面激励金融服务于三农

商业化金融机构对资金盈利性、安全性的要求，与农业经营周期相对较长、回报率低、风险大的特点存在矛盾，需要政府提供相应的扶持，否则市场经济规律会严重制约金融的普惠度。田东县政府通过对农业和贫困农户实施补贴和担保、对金融机构实施贴息和税收优惠等措施，弥补市场机制的缺陷。

4.1.8 财政补贴

政府充分发挥财政资金的杠杆作用，构建利息补贴机制以分担贫困农户信贷成本，激励信贷机构向其提供贷款。县财政出资 200 万元，设立贫困农户小额贷款奖补基金，近几年已累计为 3 950 户建档立卡贫困户提供了小额贷款利息补贴。

此外，政府还出台农村金融机构定向补贴政策。制定了《田东县金融机构涉农贷款奖励办法》、《田东县金融机构信贷增量奖励办法》等激励政策，例如对涉农贷款达到贷款总额 60% 以上的金融机构给予一定的费用补贴。

4.1.9 财政专项基金

一是设立涉农贷款风险补偿基金。例如县财政出资 800 万元建立风险补偿基金，用于偿付金融机构的农户小额贷款坏账，加强金融机构对不良涉农贷款的处置能力，到 2015 年底已累计为农户小额贷款坏账补偿了 219.8 万元。

二是县财政安排资本金，支持设立“贫困农户发展生产资金互助协会”。

三是政府直接通过财政出资成立助农融资担保公司。2009 年出资 1 000 万元，2012 年再增资 2 000 万元，使得公司注册资本达到了 3 000 万元，为带动贫困群众发展的涉农小微企业、专业大户、合作组织提供担保，解决其贷款额度超出小额信贷额度问题。截至 2012 年 12 月末，先后为客户担保 101 笔，担保金额共 4 900 多万元。

四是设立保险基金，开展各种特色农业保险。自 2009 年开始，田东县正式开展政策性农业保险试点项目工作，通过探索三级财政各出一部分、农户出一部分的方式筹集保费，当年开办了甘蔗、香蕉种植保险，之后不断加大财政投入、扩大范围，目前可保险种植品种已经达 13 类。在此基础上，探索“小农户＋小贷款＋小保险”模式，有效规避银行信贷风险。县政府鼓励保险公司积极探索和推行“保险＋信贷”工作，如鼓励农户“以参保的农作物等品种作为抵押物申请银行贷款”，开展“小农户＋小贷款＋小保险”、“新农合＋农村小额保险”等综合保障服务模式，以小保险撬动更多金融资金支持农业。农业保险的风险防范和化解功能，在吸引金融机构加

大发放信贷支农资金力度进而促进农业生产、维护农村社会稳定方面发挥了积极作用。

五是专门安排农村信用体系建设专项经费，保障农户信用信息采集和评价系统开发工作的顺利开展。

4.1.10 税收优惠

第一，用足用好国家已经有的涉农金融机构的税收优惠政策。例如，落实《财政部关于实行新农村金融机构定向费用补贴通知》中相关税收优惠政策，对支持农村经济发展取得较好业绩的农村金融机构给予一定的税收优惠，以弥补日常营业中的开支成本。第二，为鼓励金融机构发展涉农贷款业务，银监会田东办事处在其《关于支持农村金融发展税收政策问题的请示》中，为田东县涉农金融机构争取到更多的税收优惠。例如，在2009年1月1日至2013年12月31日5年间，对全部涉农贷款机构在一定数额范围内的营业利润，税务部门免除其营业额，超过部分则按85%征收。第三，涉农信贷准备金税前扣除政策。

4.1.11 加强审慎监管

1. 防范金融风险

以人民银行田东县支行为主体，开展经常性县域金融运行情况分析、监测和预测，及时发布各种反映经济和金融运行状况的指标和数据。尤其重视加大对县级投融资平台公司、担保机构、小额贷款公司、资金互助社的监管力度，加强对不良贷款的处置，防止过度贷款，防范金融风险发生。

2. 实施向涉农领域倾斜的监管制度

一方面免收农发行、农商行、村镇银行、农行“三农金融事业部”的监管费，另一方面为体现支农监管导向，增加对金融机构监管评价中的支农服务情况、三农贷款余额及其增量监控等项目，以保证金融机构不断加大对农业农村的信贷支持力度，提升金融支农整体水平和服务县域经济发展的能力。

3. 开展金融普惠性评价

为更好地了解和把握金融发展状况和金融服务地方经济和民众的情况，田东县重视开展金融普惠性评价。依托人民银行县支行，联合金融办、扶贫办等相关职能部门，经常对县域范围内各金融机构普惠金融发展状况开展统计和分析，从乡镇、村域布局

和群众金融需求的满足度等维度，掌握普惠金融服务相关数据和信息，建立评估考核工作机制，以激励和督促各地区、各金融机构和相关职能部门改进普惠金融服务。

4.2 政府与市场的边界

无论国际还是国内，对于政府是否可以在普惠金融发展中发挥作用、应该发挥什么样的作用，一直存在争议。有部分人认为，政府不应该干预普惠金融的发展。也有另一部分人认为，政府应该在其中发挥重要作用，尤其在发展中国家普惠金融是一种发展的手段。中国是一个发展中国家，普惠金融的发展处于初期阶段，政府对普惠金融的发展越来越重视，出台的政策越来越多，层次也越来越高。如第一部分所述，普惠金融战略规划中提出的“政府引导，市场主导”的原则意味着政府将在普惠金融发展中扮演重要的角色。要落实这样的原则，需要准确界定政府和市场的作用边界，以确保在市场失灵时政府能发挥其应有的职责，在支持、引导、规范、协调和监管等方面发挥积极作用。我们认为政府在引导普惠金融发展的时候应该积极主动，尤其是在比较贫困的边远地区。同时必须指出的是，政府在积极引导的时候，需要注意避免干预过度。

4.2.1 纠正市场失灵

承认政府和市场可以在普惠金融发展过程中发挥不同的作用，意味着需要明确两者的边界。一般来说，要给政府和市场定出一个明确的边界是非常困难的。困难在于，不同地方的市场发育程度、金融环境、金融知识的普及情况等方面存在差别，政府具体需要发挥什么样的作用也存在千差万别。

在金融服务比较发达的地区，金融服务覆盖面大，产品比较齐全，金融服务供给充足，政府可以给市场更多的自由发展空间，让市场发挥资源调配作用，提高资源配置效率。此时政府的主要功能是监督市场，保证金融服务质量，防范金融领域的风险，维持金融秩序和市场稳定。

在金融服务比较落后的地区，由于市场发育滞后，金融服务的可得性不足，满足率、使用率以及服务质量都不高，金融基础设施比较差，金融发展成为当地经济发展的瓶颈，因此需要政府发挥更大的作用。比如在田东县这样的国定贫困县，需要政府主动作为才能够纠正市场失灵。

需要注意的是，政府在干预市场的时候，不能违背经济发展规律越俎代庖代替市场发挥作用，更不能伤害金融市场的可持续发展，或者说不能伤害金融服务的商业可

持续性。

4.2.2 积极促进金融改革

田东县的改革实践表明，在金融发展不发达的地区，政府可以在以下几方面发挥积极作用：

1. 统筹规划和组织协调。为推进和深化农村金融试点改革工作，田东县成立了工作领导小组及工作机构，组长由政府主要领导担任，成员由政府各部门（例如学习实践办、发改、财政及有关金融监管服务部门）和金融机构主要负责人组成，重点做好金融改革的顶层设计，统筹普惠金融发展规划，明确宏观发展目标和总体工作思路，建立起分工协作、相互配合、上下联动、齐抓共管、共同推进的工作机制和合力，为金融改革试点工作的顺利推进提供强有力的组织保障。毫无疑问，通过政府行政力量推动农村金融改革是田东的一大特色，也是成功的一大关键因素。

2. 政策激励和制度扶持。农村金融服务成本高、风险大、周期长、收益低，仅仅依靠市场机制的话商业性金融机构大多不愿介入。因此，需要政府提供政策激励和制度扶持，调动金融机构支农积极性。在“六大体系”建设中，信用体系、担保体系、村级服务体系是在政府引导和积极推动下建立的，而在组织机构体系、支付结算体系、农业保险体系的建设中，政府也在财政资金扶持、制度建设等方面发挥了积极作用。

田东县政府等相关部门充分发挥行政资源优势，整合各方面力量，协同出台一系列财税支持政策和其他相关配套政策，运用公共财政资源建立各种奖励和风险补偿激励机制，激发各金融机构参与农村金融改革和支农服务的内生动力，促进农村金融服务从“要我做”转变为“我要做”。一方面，田东县通过信用评级降低银行贷前调查成本，利用村级金融服务室降低银行贷后管理成本。另一方面，推动财政政策与金融政策的有效衔接，采取县级财政出资设立贫困户小额贷款奖补基金、涉农贷款风险补偿基金、建立财政性存款与涉农贷款挂钩机制等政策措施，以及通过加强对金融机构履行支农职责的监督检查等制度建设，推动农村金融服务实现商业可持续。

3. 环境优化和监管监测。政府的服务主要集中在金融软环境的改造提升和风险防控方面。从田东的金融改革历程可以看出，县级政府在整合各方面力量推进农村社会信用体系建设、开展农村金融服务的宣传教育和培训，以及建立完善政银企沟通协调机制，搭建银保、银担合作平台等金融发展环境优化等方面发挥了主导作用。

4. 正确处理促发展与防风险之间的关系。地方政府要坚持促发展与防风险兼顾并重的思路，通过设立地方金融监管部门，不断建立健全监管制度，着力做好风险识别、监测、评估、预警和控制工作，维护县域农村金融稳定的同时，注重提高农村金融服

务的效果。

4.2.3 避免过度干预

政府在参与推动普惠金融发展过程中，特别是我国这样计划经济烙印依然存在、“服务型”政府职能有待培育的情况下，容易发生干预过度的情况。

另外，政府在参与推动普惠金融发展过程中，还容易出现经营成本高、难以市场化并实现可持续发展等问题。例如田东县的农户征信体系建设、农村产权中心建设、涉农保险补贴的高成本以及持续运作的相关成本如何在各级政府（中央、省区、地方）之间有效分担、如何市场化并且实现商业可持续的问题，值得认真研究和思考。

第五章 改革完善农村信用体系

5.1 信用体系建设背景

农村信用体系建设工作启动前，田东县农村信用环境状况如下：

1. 农村信用体系建设涉及范围广，工作难度大

田东县人口总量达 42 万人，农户总数约 7.9 万户，要完成全县农户信用信息采集、录入、评级等工作，工作量和难度都很大。农户信用体系建设工作牵涉到县乡（镇）村各级行政单位，金融机构及林业局、公安局、房产局等相关部门。

2. 农户信用体系建设未形成合力

各金融机构采集指标不统一，出现各自为战、多头采集、重复采集的情况，农户信用信息采集进度缓慢，从而导致金融机构和农户信息不对称。

3. 评分标准不统一，评级结果公信力不强

没有一个统一的农户信用评分标准，整个农村信用评级活动仅由金融机构进行内部评分，所得结果仅限其内部掌握，其他金融机构难以认可，而且内部评分不排除掺杂有个人感情的可能性，从而有失公平、公正。

4. 信息不能共享，服务范围小

农户信用信息没有在金融机构间实现共享，金融机构各自为战采集信息，农户信用信息只为本行发放贷款服务，服务范围太小。

5. 农户不按时归还贷款情况时有发生

农村地区农户信用意识相对薄弱，农户对自身信用状况管理比较随意，部分农户对按时归还金融机构贷款重视程度不够。2010年田东县农户不良贷款余额为2286万元，不良率高达2.77%；农行田东支行2010年初由于农户贷款不良率超过上级行规定的2%的风险控制线，在全县范围内停办了小额农户贷款业务。

5.2 改革策划和启动

2010年，田东县人民政府和中国人民银行百色市中心支行联合下文推出《加快推进田东县农村信用体系建设工作方案》。同年6月30日，县政府召开田东县农村信用体系建设工作动员大会，标志着田东县社会信用体系建设工作正式启动，农村信用体系建设按照“政府主导、人行推动、多方参与、共同受益”的工作思路以及田东县实际情况制定方案。田东县党委政府高度重视，工作领导小组由县长亲自担任，领导小组下设了信息采集工作小组、信息等级评价工作小组、信息录入工作小组、规章制度工作小组、综合协调督查工作小组、信息宣传工作领导小组。同时建立了信息征集机制和评价机制。规范评价行为，做到评价指标、评分标准、操作流程“三统一”，开发农户信用信息采集和评价系统。与此同时，县政府安排了专项经费用于农村信用体系建设，保障了工作的顺利开展。

5.3 信用改革的内容

为了让更多的农户获得信用评级享受信用贷款，进一步培育农村地区信用意识，完善信用环境建设，县委县政府决定以建立“农户信用信息评分与评级系统”（以下简称“农户系统”）为突破口，全面推进农村信用体系建设。一是全县宣传总动员。利用县委县政府主要领导动员讲话、电视台和网站等媒体宣传，以及金融知识下乡等活动形式，广泛宣传信用知识。二是市人民银行牵头各部门研发“农户系统”，设置指标参数，保证“农户系统”能够正常录入信息、评分评级科学合理。参照人民银行信用体系相关指标标准，结合田东实际，“农户系统”共设置了54项采集指标和119项系统指标，能够科学合理地采集和分析农户的各项信息，最终达到为农户增信以获得贷款权利的目的。三是加强两级工作人员培训工作。信用体系建设领导小组办公室多次组织了县直相关部门和

村干部等进行指标设置和数据采集培训，保证农户信用信息采集的真实性和完整性。四是组织人员对农户信息进行采集和录入。各行政村由村干部、村官等组成信息采集工作小组对本村农户进行信息采集，由乡（镇）工作组把关后报送县信用体系建设领导小组。由 60 人组成的录入小组完成了所有信息录入和核对工作。

5.4 信用改革的成果

5.4.1 农户信用信息系统成功开发使用，农户信用评级工作有序推进

农民贷款难主要原因是没有贷款抵押物和信用等级，因此，建立一套农户信用信息采集和评价系统便成为了田东农村金融改革的突破点。2010 年 9 月 17 日，田东县农户信用信息采集和评级系统正式上线运行，按照“强化点、扩大面、先上规模、后完善”的工作思路，农户信息采集和录入在全县全面推进。截至 2010 年 10 月 20 日，完成对陇穷、中平、模范、四平和百谷等五个试点行政村的农户信息采集和录入工作，同时顺利开展了初评、复评和终评三级联评工作，涉农金融机构对符合条件的 1 109 户“信用户”进行授信，金额 8 713 万元，实际发放贷款 1 096 万元。到 2010 年 11 月末，系统共建立农户信用档案 79 902 户，其中通过采集和录入的档案信息共 66 099 户，占全县有效农户数的 97.21%。通过批量导入林权信息新建的农户档案 13 486 户，实现了林权、计生、公安等非银行信息的批量录入，使得农户信用档案信息更为完善。已评定信用户 40 844 户，信用村 88 个，信用乡（镇）7 个。成为广西县域信息采集面最广、农户建档最多、内容最齐全的县份。涉农金融机构正对符合条件的“信用户”进行授信，并制订了相应的优惠措施。对有需求的农户发放贷款的流程周期从过去的三至七天缩短到现在的十分钟。农村信用体系建设从功能、效率、覆盖面都实现了根本突破。



信用户评定条件

为规范信用评级工作，田东县出台了《田东县农村信用等级评价暂行办法》，依据《农户信用等级测评表》的评价指标进行评分，70 分（含）以上的为“信用户”。“信用户”又具体分为三类：70—79 分为“A 级信用户”；80—89 分为“AA 级信用户”；90 分以上为“AAA 级信用户”。被评定的信用户，由县农村信用体系建设工作

领导小组进行命名，颁发《信用证》，各涉农金融机构自行制订相关贷款优惠政策，给予贷款综合授信。从下表可以看出，虽然“经济能力”项分数占比达到40%，但是田东县注重社会信用的整体建设，对较能体现社会主义新农村建设的“道德品质”这项给予了权重倾斜，其中信用履约记录分数占比达25%，村委会评价分数占比达8%，同时将违法违纪信息、欠缴信息作为减分项，以及将参保信息、表彰信息等作为加分项，保证信用评级结果既能让金融机构运用，又能促进农村社会信用建设。

表 5.1 农户信用评分标准

评测内容	评测指标	分数
农户基本条件	年龄、婚姻、健康	20
经济实力和经营能力	家庭净资产	10
	农户年均纯收入	20
偿债能力	偿债能力	10
道德品质	信用履约记录	20
	敬老、邻里关系等	20

5.4.2 信用村、镇建设影响力大，信用环境建设进一步改善

第一轮农村信用评分评级活动中，按照信用户占全村农户60%以上、按期归还贷款的农户占本村贷款农户总数的80%（含）以上、不良贷款不高于3%的硬性指标，田东县共评出了88个信用村。按期归还贷款的农户占本乡镇贷款农户总数的80%（含）以上、辖内50%（含）的行政村被评为信用村、不良贷款不高于3%、近两年来新发放的贷款不良率不高于1%的硬性指标，评出了7个信用乡（镇）。

表 5.2 2010 年信用村信用户分布图

乡镇	总村数	信用村数	信用村占比	信用户数	信用户占比
平马	17+5	4	18.18%	6 111	74.69
祥周	21	16	76.19%	7 986	85.45
林逢	21	14	66.67%	8 421	85.51
思林	30	10	33.33%	6 599	71.97
作登	21	6	28.57%	7 179	75.33
印茶	9	7	77.78%	4 344	79.88
江城	8	6	75%	3 463	82.14
朔良	16	13	81.25%	6 415	83.34
义圩	11	7	63.64%	4 119	70.17
那拔	8	5	62.5%	3 201	87.05
合计	162	88	54.32%	57 838	—

表 5.3

信用建设阶段对比图

	2009 年 (信用建设前一年)	2011 年 (信用建设后第一年)	2014 年 (信用数据更新后第一年)
信用村数量	10	88	99
信用乡（镇）数量	0	7	7
单笔贷款平均数	2.98	3.03	3.73
信用贷款比例	82%	85%	86%
贷款办理时间	7	3	3

表 5.4

田东县“信用村”创建名单一览表

评定 “信用村” 99 个	评定“信用镇”7 个	祥周镇、江城镇、朔良镇、林逢镇、义圩镇、那拔镇、印茶镇
	平马镇（4 个村）	游昌村、上法村、怀民村、百林村
	祥周镇（16 个）	联雄村、祥周村、百银村、甘莲村、九合村、新洲村、仑圩村、联福村、联合村、那达村、保利村、民安村、均宁村、模范村、睦群村、康元村
	林逢镇（15 个）	福兰村、那单村、那来村、东养村、保群村、德利村、凤球村、平孟村、林驮村、民族村、桥礼村，林逢村、平洪村、坛河村、进化村
	思林镇（15 个）	可恒村、内油村、东龙村、英竹村、林秀村、同梅村、坡塘村、那都村、丰马村、坛乐村、新隆村、真良村、广养村、双燕村、江山村
	作登乡（6 个村）	新安村、江那村、陇穷村、坡圩村、陇接村、训信村
	印茶镇（8 个村）	百城村、那板村、印茶村、僚坤村、龙马村、立新村、巴麻村、龙贵村
	江城镇（6 个村）	架龙村、供固村、果柳村、大诺村、那蒙村、桑洞村
	朔良镇（15 个村）	周洪村、六羊村、朔良村、群敏村、巴鲁村、灵龙村、南立村、那加村、杏花村、那腾村、宝达村、元色村、定坛村、那娄村、义合村
	义圩镇（8 个村）	朔晚村、福旺村、班龙村、义圩村、世木村、安东村、东冠村、六一村
	那拔镇（6 个村）	六洲村、六柳村、六鲁村、那拔村、那练村、福星村

5.4.3 获批“信用县”称号标志着田东县已进入信用社会时代

从 2009 年到 2011 年，经过三年的努力，田东县基本实现了全民信用意识增强、农村信用环境优化、涉农金融机构大力支持、农业产业和配套政策跟进快的格局。2011 年 10 月，田东县被广西社会信用体系建设联席会议命名为“信用县”，是广西

第一个获此殊荣的县。2014 年人民银行总行将田东列为“全国农村信用体系建设示范区”。“诚信田东”建设无论在完善基础建设、信用助推经济发展还是培育信用意识上都取得了空前成效，田东的信用社会时代已悄然来临。

表 5.5 信用建设前、后和现在各项指标对比

指标项	2009 年	2011 年	2015 年
信用知识宣传普及率（到乡镇）	3	10	10
信用知识宣传普及到的行政村	21	162	162
金融机构网点（全县）	36	42	46
村级金融服务点	3	162	162
参与金融服务的村干	188	630	630
农民人均收入	3 778	5 414	9 234

5.5 信用建设的提升

5.5.1 信用建设成果不断扩大到各个领域

经过 2010 年、2011 年两年的信用建设，田东县农村信用环境建设得到了很大的改善，信用体系建设基本覆盖了所有行政村和所有农户，农户获得贷款的权利和便捷度得到了很大提高，农户小额信用贷款也达到了历史峰值，但仍有一些领域的信用建设有待加强。2012 年开始，田东县委县政府提出了以农村信用体系建设为基础，加强对薄弱环节的信用建设，不断提高企业融资能力和环境建设的工作思路。加快推进企业信用体系建设、农民专业合作社信用建设、农村妇女、农民工、贫困户精准信用建设，以及贫困村转信用村等工作任务，全面推进田东县社会信用体系建设。农户信用信息采集与评级系统，实现了与各银行业金融机构系统相互兼容，并且具备自动评级、信息分类检索等功能，解决了各金融机构农户信息资源共享的问题。系统上线后至 2012 年 10 月末，涉农金融机构共对 40 844 户信用户进行授信 119 780 户/次，授信金额达 42.34 亿元，通过系统查询农户个人信用报告 59 197 次，累计发放农户贷款 160 164 万元。同时，系统在政府多个部门得到应用。公安部门从系统提取 3 万多条农户相关信息，用于社会治安管理；田东县团委在开展农村青年信用示范户试点工作时，从农户系统筛选出 3 000 多户信用等级较高的青年农户作为评选示范户的基础，并评定了首批百名农村青年信用示范户，节约大量人力、物力和财力；审计署对田东涉农

补贴进行审计时，为减轻核对农户信息工作量，提高工作效率，从系统提取 6.6 万条农户信息用于核对。此外，田东县还将全县各类型互助社、专业合作社纳入信用评级范围，进一步拓展信用信息系统应用空间。

5.5.2 农户信息完成第一次更新，农村信用建设再上一个台阶

按照农户信用信息每两年更新一次的要求，2013 年至 2014 年，田东开始筹备和推进全县农户信用信息更新工作。在更新数据前，多次召集金融机构研究完善信用评分评级标准，进一步提高农户系统对金融机构的决策影响力；多次召集政府各职能部门落实行业指标标准，协调各部门数据的批量采集工作。经过几年的工作经验积累，这次更新农户信息的培训、采集和录入工作进展顺利，农户系统的统计查询等功能也有了很大改善。本次更新工作共完成 7.3 万户农户的信用信息档案及信用评级工作，评定 A 级以上信用户 5.5 万户、信用村 99 个、信用镇 7 个。

5.5.3 贫困村转信用村攻坚战全面打响

在 2010 年第一轮的信用评级中，田东县 57 个贫困村有 23 个被评为信用村。2013 年，田东县深入开展信用体系建设，对 34 个非信用村的贫困村开展信用建设攻坚战。2014 年，通过第二次农户系统数据更新，对 34 个非信用村的贫困村进行针对性的信用建设：从系统中提取了全县贫困村 19 000 余户数据进行分析，着重对不良贷款进行了催缴清收，帮助农户提高信用等级，还对贫困户的评分指标进行了重新调整，完善贫困户信用评级工作。“十二五”期间确定的 57 个贫困村已有 34 个在 2013 年被评为信用村，有 18 个属于信用村的贫困村脱贫摘帽转为非贫困村，信用体系建设在其中发挥的作用可见一斑。2015 年，田东县重新核定了“十三五”期间的 53 个贫困村（其中，信用村 29 个，非信用村 24 个）。经过多方努力，信用攻坚战取得巨大成效，截至 2015 年 11 月，田东已经实现了信用村在 53 个贫困村的全覆盖。

5.5.4 新型经营主体信用评级

农民专业合作社信用评分评级工作基础扎实。2013 年开始，为支持发展新型农业经营主体，田东县建立了农民专业合作社信用信息系统，对 182 家农民专业合作社进行数据采集分析，被评为 2A 级以上的有 5 个，A 级以上的有 11 个，B 级以上的 166 个。但由于合作社的性质、经营模式等原因，目前授信和放贷工作还在不断完善中。

表 5.6 信息采集和评级标准

测评内容	测评指标	分数
1. 基础信用	登记情况等	100
2.1 基础条件	成员结构	5
2.2 经营实力	资产、收入、净利润等	40
2.3 综合实力：管理者素质	社会职务、荣誉称号等	10
2.4 综合实力：合作组织荣誉	产品认证、商标、示范社等	45

企业信用体系稳步推进中。为帮助企业解决融资难问题，2012年11月，田东县企业信用系统经过多方努力正式投入使用，2013年，完成了全县1251家企业的基本信息的录入工作。同时在企业中加强信用知识宣传，不断增强企业信用意识。但是由于一些社会信息无法批量采集，系统指标项和评分评级标准还有待完善，因此评级授信工作推进有一定难度。

5.6 信用体系建设效果

5.6.1 经济金融稳健发展

各项存款余额由2008年的30.45亿元增长到2015年93.71亿元，年均增幅17.42%；各项贷款余额由2008年的23.07亿元增长到2015年85.59亿元，年均增幅20.60%；涉农贷款余额由2008年末的15.37亿元增长到2015年的64.72亿元，年均增幅22.81%，占全部贷款余额比重的75.6%；农户贷款覆盖率从2008年的26%上升到2015年的90%；农户贷款满足率从2008年的35%上升到2015年的92.8%；平均单笔贷款额由2008年的1.86万元上升到2015年的5.84万元。农户信用评级覆盖率实现从无到有，2015年达到89%；每万人拥有银行机构网点数从2008年的0.99个/万人上升到2015年1.1个/万人；农村金融机构不良贷款率从2008年的2.36%，降低到2015年的0.88%；2008年全县保险综合覆盖率为30%，2015年上升到73%；金融知识普及率由2008年的0.20%，上升到2014年的92%。

5.6.2 农村贷款难问题得到有效缓解

系统破解农户和金融机构信息不对称、信息采集指标不统一以及信息不能共享三大难题，促进金融机构加大对农户的贷款力度，缓解农村贷款“两难”问题，这主要体现在两方面：

一是农户系统发挥了显著功效。2010年至2015年6月，利用系统对55349户信用户进行授信，授信金额达47.12亿元，通过系统查询农户信用报告86632次，累计发放农户贷款42.83亿元；助推16家龙头企业开展“龙头企业+合作社+基地+农户”的经营模式，2014年16家龙头企业实现销售总收入30.9亿元，带动农户4.5万户，促进农户增收2.1亿元。

二是农民贷款服务效率显著提升。2010年至2015年，农户贷款覆盖率、农户贷款满足率和农户信用评级覆盖率均逐年上升，分别从26%、35%、0增长到90%、92.8%、89%。

5.6.3 农村信用环境得到明显优化

农村信用体系建设客观上达到了在农村地区进行金融知识普及的作用，提高了金融知识的普及率，使农村金融环境得到了逐步改善。通过宣传培训，使农民认识到诚实守信的重要性和失信付出的代价，增强了守信意识，促进农村信用环境的改变。信用村（镇）守信获益的行为产生辐射效应，影响到广大农村、农民，促其逐步培养诚实守信的意识，优化农村信用环境，引导金融部门加大对农村经济的信贷投入，鼓励农民通过累积信用记录解决贷款难问题。此外，农村信用体系建设还促进了当地民风民俗的改善。农户信用信息采集不仅包括了信贷信息，同时也包括了其他社会信用信息，通过农户信用等级评定公示，信用农户与非信用农户，信用等级高的农户与信用等级低的农户形成比较，促使信用低的农户积累自身信用，从而达到促进整个农村信用环境改善的目的。

5.6.4 信用建设推动小额信用贷款业务快速发展

信用户评定成果广泛运用，农户小额信用贷款力促“三农”发展。2010年完成农户信用信息采集录入工作后，信用户的评定工作在全县农民中反响热烈。农民从信用和抵押物缺乏，到户建立信用档案，评上信用户可享受信用贷款，使农民真正看到了信用建设支持“三农”发展的巨大好处。

表 5.7 信用评级的效果

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
信用档案（个）	0	6.6	6.6	6.6	7.5	7.5	7.5
信用户（户）	0	4.08	4.08	4.08	5.5	5.5	5.5
农户贷款余额（亿元）	6.91	9.29	10.23	11.01	11.22	12.04	14.33
其中：小额信用贷款余额（亿元）	3.62	4.39	4.66	4.84	4.64	4.02	4.35

5.6.5 金融扶贫工作取得了明显成效，形成了田东模式

依托农户信用信息平台，田东县为贫困户信用评级开通绿色通道，实现精准扶贫金融服务有效覆盖。2014年8月，已完成全县约9万农户户的扶贫信息采集录入工作，农户系统全面展示贫困户基本信息、信用评级、帮扶责任人、帮扶需求和规划、帮扶措施和成效等具体情况，帮助实现扶贫对象精准查询、扶贫措施精准实施的工作目标。

田东县全县农民人均纯收入从2008年的3516元增长至2015年的9234元，年均增幅16%以上。贫困村贫困户生活水平也得到大幅提升，2013年末，57个贫困村农民人均纯收入达到4053元，增速达18.6%（见表4）。其中，23个被评为信用村并获得金融支持的贫困村信用村人均纯收入在2013年达到4283元，增长23.5%，比非信用村贫困村农民人均收入增速快近9个百分点；通过信用体系建设，有力地带动了贫困村的发展。

第六章

改革提高金融服务使用率

金融改革的最终目标是使所有有需求的人和单位都能使用到包括信贷、支付、储蓄和保险等在内的金融服务。本章在问卷调查数据的基础上讨论改革如何提高银行卡的使用率并着重分析影响它的因素。分析发现，银行卡数量、收入、受教育程度以及有无互联网显著影响农户基础金融服务的办理。普及金融教育可以成为推广银行卡、发展地方经济、加强基础设施建设的重要途径。

6.1 国内外金融服务的使用率差异

普惠金融的概念自 2005 年被提出后很快风靡全球，各国纷纷制定普惠金融政策，帮助弱势群体，支持小微企业，提振国民经济。普惠金融指的是以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当的、有效的金融服务。普惠金融体系的建立是一项系统性工程，包括金融机构体系、信用体系、支付体系等一系列金融基础设施的建设。其中，最基础的就是支付体系的建设。它不仅与人们的生活紧密相关，更是开展其他金融服务的基础。世界银行全球普惠金融指数显示，从 2011 年至 2014 年有 7 亿人在银行、金融机构或移动货币服务提供商开设账户，“无银行账户”个人人数下降 20%，降至 20 亿人。全球普惠金融发展水平有很大提高，这其中很大程度归功于经济的发展和数字技术创新。

2014 年，我国 15 岁以上在金融机构拥有银行账户的人口比例为 79%，相比 2011 年增加 14%；在正规金融机构拥有账户的女性人口占比为 76%，我国金融服务使用率有了较大提高。

但这一情况在我国不同地区间发展得极不平衡。在东部发达地区，各项金融基础

设施完备，物理网点的布设和人员配备都很充足，金融服务品种齐全，人们可以方便地获得各项金融服务；而在中西部地区由于经济不发达，普遍存在基础设施薄弱的状况。根据《中国农村金融服务报告（2014）》，截至2014年底全国金融机构空白乡镇有1570个，多分布在中西部农村地区及一些偏远少数民族地区。由于经济落后、交通闭塞、农户缺乏基本的金融知识，这部分地区的金融服务严重滞后。基础银行账户的缺乏使得这部分地区的贫困人群无法获得贷款，甚至连存取款、转账、接收汇款等基本需求都难以满足，很难及时领取家庭外出务工人员寄回的款项及对贫困人群的财政补贴。基本的生活需求尚无法满足，生产及经济状况的改善更无从谈起。因此，这部分人群的基本金融服务需求亟待满足。

我国广大的农村地区长期以来一直被忽略，基本上只被当作城市工业的原材料产地和产品市场。过去的农村金融体系也仅仅被当成向工业和城市输送农村经济资源的管道（温涛等，2005）。金融机构在农村基本上只吸收存款并把资金放贷到发达地区，农村资金留不住导致农户和小微企业无法融资，越来越穷，越穷则金融机构越不愿提供贷款，如此陷入“贫困陷阱”。“贫困陷阱”最早由纳克斯提出，指贫困地区金融资源的扭曲在供给和需求两方面使贫困地区陷入恶性循环（Ragnar Nurkse, 1953）。这一概念强调地区经济由于某种自我强化的机制而出现增长停滞或负增长，进而陷入低水平均衡的状态（Azariadis, 1996; Azariadis & Stachurski, 2006）。

6.2 改革提高了金融服务的可得性

2009年，田东县作为农村金融改革试点启动全面金融改革。改革由政府主动发起和推动，通过统筹规划、协调及政策扶持，建设六大农村金融体系及产权改革，促进扶贫开发和农业现代化，统筹城乡一体，形成“田东模式”。其中的具体措施包括：组建、引进和重组金融机构，建立和完善农村信用体系、村级服务体系、支付结算体系、政策性农业保险体系、抵押担保体系，设立专项贷款，财政激励、专项资金和税收补贴，完善财产确权，创建产权交易市场等。

从当前农村的金融发展情况看，支付和贷款问题是急需解决的，也是农村金融服务的薄弱环节。金融基础设施落后是造成支付环境差的重要因素，信息不对称则是贷款难的重要原因。针对这些问题，田东县通过增设金融机构及网点、布设“桂盛通”（“桂盛通”是广西自治区农村信用社系统开发的一种非现金支付产品，通过自助结算

终端与商户银行卡、固定电话的一对一的系统绑定，为银行卡持卡人及商户提供电子结算服务业务）等增加金融供给，同时建立以农户信息采集与评价系统为基础的信用体系。这些工作取得较大成就，极大优化了农村普惠金融环境，较好地满足了农户存取款、转账、贷款等金融需求，同时经济实现了很大增长，人民收入显著提高。《中国普惠金融发展报告（2016）》通过实证认为田东县的金融服务状况在改革前后有很大变化，人均GDP、农户人均纯收入增长速度、银行账户拥有率、银行服务的使用率、在村内获得金融服务的比例等方面都有显著提高。

截至2015年末，田东全县建立农户信用信息电子档案7.23万户，农户信用评级覆盖率达到89%，182家农民专业合作社、1251家中小微企业被纳入征信体系。全县评定A级以上信用户5.8万户，信用村139个，信用镇7个；贷款余额从2008年的23.07亿元增长到2015年的85.59亿元，增长了3倍，农户贷款覆盖率从26%增长到90%；农业保险综合覆盖率达到73%，政策性农业保险为全县农业提供90.02亿元风险保障；助农融资担保公司累计提供融资担保1.42亿元，累计发生农村产权抵押贷款139笔，金额达3.92亿元；农民人均收入从3778增长到9234元，翻了两番。

在支付体系建设方面，截至2014年底，全县布设ATM机120台（实现了乡镇全覆盖）、POS机1680台、电话支付终端381台，“桂盛通”助农取款服务终端166台（实现了辖区内行政村的全覆盖），发放银行卡数量达77.05万，农民足不出村就可办理2000元以下的小额存取款业务。仅“桂盛通”2015年度累计办理查询业务2.1万笔；助农取款业务2.53万笔，金额1055万元；助农存款业务1.1万笔，金额580万元；转账业务0.6万笔，金额2698万元；消费业务0.5万笔，金额1988万元。以上数据和成果说明农村的支付环境得到了较大改善。

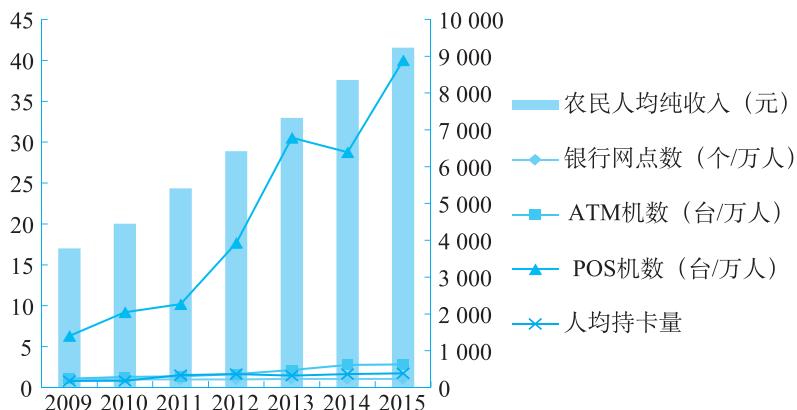


图 6.1 田东县金融服务可得性变化情况

6.3 影响金融服务使用的潜在因素

本章旨在找出影响农村地区个体的基础金融服务办理情况的因素，并提出针对性的建议，以便为类似地区提供一定借鉴。上文用图表对基础金融服务办理情况及部分可能的影响因素做了直观的描述，至于是哪些因素影响了个体对基础金融服务的使用，还需要进一步的实证分析。下文将设置因变量和自变量，构建模型进行分析。

金融服务的办理涉及存取款、转账、接收汇款等，满足这些金融服务需求，有利于减少保留现金的风险且帮助农户获得一定的利息，有利于及时领取财政拨款以及家庭外出务工人员的汇款等。然而在具体指标的衡量上，经过对调查结果的分析发现这些服务多有重叠，如农户在存款时可能同时办理了转账业务，而接受汇款可能会与取款有重叠，如此造成数据虚高，整体金融服务状况容易呈两极分布，无法准确反映其对农户生产、生活的改善作用。因而在衡量指标的选取上，用在 ATM 机及银行网点办理业务的次数来衡量基础金融服务使用情况，未将网上银行和手机银行渠道办理次数考虑在内是因为当前在农村网银和手机银行的使用整体而言仍较少。同时，由于农户办理金融业务主要为存取款、转账及贷款，其中贷款人次较少，因此认为存取款及转账情况能代表基础金融服务的办理。

金融服务的使用次数受到银行账户、便利程度、经济状况、个人素质、家庭因素、硬件如通信设施等多种因素的影响。拥有银行账户（如银行卡的数量）是办理金融服务的必要条件。便利程度受到供给者如 ATM 机及银行网点的数量及距离的影响，一般而言，数量越多、距离越近，便利程度越高。同时，交通工具的数量也是影响便利性的重要因素，交通工具数量大则可以弥补距离远的影响。经济状况（如收入和土地量）也会影响到金融服务的办理，一般认为收入与金融服务办理次数有一定的正向关系，缺乏收入来源则办理金融服务无从谈起。在农村，土地是重要的生产资源，土地资源的多少决定了专门在家务农的农户的创收能力。同时，土地量是收入的较好补充，因为务农群体通常自给自足，很少涉及交换，使得收入偏少。个人因素包括受教育水平、年龄、性别等。受教育程度越高，金融知识越丰富，越倾向于使用金融服务。年龄对金融服务办理有一定影响，一般年轻人和中年人更倾向于使用银行服务。性别也可能影响金融服务的办理，一般认为男性会更倾向于办理。然而《中国普惠金融发展报告（2016）》中有关田东县的数据显示，女性为户主的家庭收入要高于男性为户主的家庭，这可能是因为在壮族地区女性的地位高于男性且这种现象延伸到金融服务的办理。家庭因素如外出务工人数、家庭成员受教育程度也会对基础金融服务的开展产生

影响，因为在农村地区基础金融服务的办理除了个人需求，有时也涉及其它家庭成员，代表着整个家庭的需求和行为。外出务工人数越多汇款的需求越大，有可能增加这部分农户基础金融服务的使用量。家庭成员受教育程度也会影响办理次数，尤其当家里文盲占多数的话，有可能被调查者的办理次数就不是个人行为而是家庭行为，数量会增加。通信设备的拥有情况，如手机数、电脑数以及有无互联网等，可能通过影响网上银行和手机银行的使用进而影响办理金融服务的次数。调查中发现能熟练使用网银和手机银行的个体由于受益于数字手段的便捷，会减少对 ATM 机和网点的使用。

基于本次调研掌握的数据，本文的变量设置如下文表 6.1。银行账户以拥有存折、储蓄卡、信用卡的数量来衡量。虽然在城市储蓄卡、信用卡已相当普及，然而据调查在田东及其它一些省市的农村地区仍有相当数量的农户在使用存折。在田东样本中有 164 人仅有存折，占比 23.13%，这一比例不容忽视，因而将存折与储蓄卡、信用卡一起综合衡量。便利程度用距离和交通工具来衡量，由于 ATM 机和银行网点的数量对于当地农户是既定的，无法反映个体差异，因此用受访者离最近网点的距离来衡量距离因素，而交通工具的使用使得到 ATM 机和银行网点更加便捷。经济状况以个人收入和人均耕地面积来表示，个人收入会影响到个人办理金融业务的意愿，而人均耕地面积则反映农户自给自足的能力。个人素质以年龄、性别、受教育程度来衡量，其中受教育程度分为八个等级。家庭因素以家庭文盲比例和外出务工比例来衡量，通信设备以人均手机拥有量、电脑拥有量以及有无互联网来衡量，如表 6.1 所示。

表 6.1 变量设置

变量		衡量	
因变量 自变量	基础金融服务办理次数	service	ATM 机、银行网点办理次数
	银行卡数量	card	存折、储蓄卡、信用卡数量
	距离	distan	到最近的 ATM 机或银行网点的距离
	收入	income	2014 年个人纯收入
	教育	edu	个人学历：1—从来没有上学，2—小学没毕业，3—小学毕业，4—初中，5—高中，6—中专，7—大专，8—大学
	外出务工比例	work	2015 年家庭外出打工超过半年以上人数/总人数
控制 变量	年龄	age	个人年龄
	性别	gender	1—男性 0—女性
	土地	land	人均耕地面积，包括旱地和水田
	文盲比例	nunlite	家庭从没上过学人数/总人数
	交通工具	transport	家庭交通工具数量/总人数
	手机比例	mobilep	家庭手机数/总人数
	电脑比例	com	家庭电脑数/总人数
	有无互联网	wint	1—有 0—无

6.4 如何证明哪些因素产生了影响

一个农户在日常生活中是否会使用金融服务取决于一系列因素的综合影响。如果用符号 U 来表示一家人的金融服务使用情况，用 $X(x_1, x_2 \dots x_n)$ 表示一组影响金融服务的各种因素，包括个人偏好、收入等。它们之间的关系可以用一个函数表示：

$$U = f(x_1, x_2, \dots, x_n) \quad (1)$$

其中，下标 ($i=1, 2, \dots, n$) 表示有 n 个因素影响到金融服务的使用 U ， f 表示一种函数关系。根据大多数教科书和文献，拉格朗日函数是一种最常用的函数式。生活水平函数可以表示为：

$$U = x_1^{a_1} x_2^{a_2} \cdots x_n^{a_n} \quad (2)$$

其中， $a(a_1, a_2 \dots a_n)$ 为一组参数，它们决定相应因素对金融服务使用的影响的大小。如果能证明 a 不等于零，就知道某个因素产生了影响。但是这是一个非线性的函数，目前没有简单的技术直接证明其中的影响参数 a 是否为零。一种常用的办法是将拉格朗日函数转化为直线方程，即对等式两边取对数：

$$\ln(U) = a_1 \ln(x_1) + a_2 \ln(x_2) + \cdots + a_n \ln(x_n) \quad (3)$$

以 $y = \ln(U)$ ， $z_i = \ln(x_i)$ 进行替换，等式可以简化为：

$$y = a_1 z_1 + a_2 z_2 + \cdots + a_n z_n \quad (4)$$

在上述构建模型基础上用回归的方法，根据问卷数据估计模型的参数 a 的值，再用统计方法检验 a 值是否等于零，就可以知道对应因素是否影响了金融服务的使用。如果能够证明参数 a 不是零，说明其对应的自变量与 service 具有相关性， a 如为正且显著，说明自变量与因变量正相关，自变量越大，基础金融服务办理次数越多；如为负且显著，说明两者负相关，自变量越大，办理次数越少；如果 a 不显著，说明在所研究的特定对象的条件下，不能证明该因素对被解释变量有明显贡献。

实际建模是，为方便记忆，用 service 标记因变量 y ，即农户使用金融服务的次数，其他变量列于表 6.1。假设次数与自变量之间的关系是线性关系， β 表示相对应参数。

最值得注意的是，下列等式 (5) 中变量 dumb，它的值为 0 和 1，分别代表对照县农户和金融改革试验区（田东县）农户。对应的参数 β_0 表示改革试验区与非改革试验区的差异。如果 β_0 被证明为零，说明改革对金融服务的使用没有产生作用，反之，

证明改革有效果。

$$\begin{aligned} \text{service} = & c + \beta_0 \text{dumb} + \beta_1 \text{card} + \beta_2 \text{income} + \beta_3 \text{distan} + \beta_4 \text{edu} + \beta_5 \text{work} + \beta_6 \text{age} + \\ & \beta_7 \text{gender} + \beta_8 \text{unlite} + \beta_9 \text{land} + \beta_{10} \text{transport} + \beta_{11} \text{mobilep} + \beta_{12} \text{com} + \\ & \beta_{13} \text{wint} + e \end{aligned} \quad (5)$$

等式 (5) 代表的模型的有效性，建立在残值 e 满足独立同分布和自变量之间没有多重线性相关的假设之上。通过 $B-P$ 检验和 White 检验（怀特检验）两种方法可以检验是否存在异方差以及残值 e 是否满足独立同分布；用 VIF 方法检验多重线性相关性。检验发现， $B-P$ 检验与怀特检验结果不一致， $B-P$ 检验值为 145.02， P 值为 0，拒绝原假设，即认为存在异方差；而怀特检验 P 值为 0.970 4，在 95% 的显著性水平下接受同方差的假设。因此无法用最小方差回归，需进行稳健回归。VIF 值远小于 10，仅为 1.23，因此认为不存在多重线性相关性，认为自变量设置较好地反映了因变量的变化。

进行稳健回归发现常数项不显著，因此删去常数项，得到新模型。检验模型整体对因变量的解释力有两种方法，拟合度及 F 值。从回归结果可知，模型拟合度达到 50% 以上，对于截面数据来说，拟合度已经较好； F 值为 70.32， P 值为 $0 < 1\%$ ，在 1% 的显著性水平下显著，说明该模型整体能较好地解释因变量。然而要找出影响因素，还需对每一个自变量的参数逐一进行检验以确定其影响。在本文中，用 T 检验对每一个自变量的系数进行检验， T 检验原假设为系数为 0，如 T 值大于临界值，导致 P 值小于显著性水平，说明拒绝原假设，即认为变量的系数显著，该变量对办理次数有影响。由于本文涉及变量的量纲不同，导致各变量回归后的系数大小不一，不过系数的大小并不决定影响的大小，系数的分布才决定影响的大小。如系数小而 T 检验值显著，说明系数不等于 0，反之，如系数大而 T 检验值不显著，那么无法拒绝该系数等于 0，即无影响。

6.5 改革确实增加了金融服务使用

表 6.2 中的第一行列出代理变量 (dump) 对应的参数 β_0 的估计值为 2.36，且 T 检验的 P 值 = 0.029，在 95% 的水平下显著，说明田东农户的金融服务办理次数要高于对照县，在其它因素不变的情况下，平均比对照县多办理 2.36 次。这证明改革有效地增加了金融服务的使用。

表 6.2 各变量系数及显著性

变量	参数估计值	标准差	T 检验值	P>t
dumb	2.364 403	1.077 993	2.19	0.029
card	2.788 026	0.310 07	8.99	0
distan	0.144 635	0.041 488	3.49	0.001
edu	1.163 206	0.377 322	3.08	0.002
income	0.000 093 1	0.000 022 4	4.15	0
work	2.665 683	2.260 669	1.18	0.239
age	-0.065 84	0.031 086	-2.12	0.034
gender	0.005 073	1.084 111	0	0.996
unlite	1.914 397	3.378 043	0.57	0.571
land	1.077 394	0.259 544	4.15	0
transport	2.008 942	3.062 153	0.66	0.512
mobilep	-0.633 61	1.884 005	-0.34	0.737
com	10.373 49	6.363 545	1.63	0.103
wint	-3.701 86	2.086 656	-1.77	0.076

6.6 影响金融服务使用的其他因素

根据表 6.2 的结果，我们可以对影响金融服务使用的因素进行更加全面的分析。

家庭中银行卡的数量 (card)：银行卡数量对应的系数估计值为 2.79，T 检验 P 值为 $0 < 0.01$ ，在 99% 的显著性水平下显著，说明卡的数量是影响金融服务办理的重要因素，每增加一个银行卡，办理次数能增加 2.79 次，说明普及基本金融账户、推广银行卡的使用，对促进农户金融服务办理及提高农户效用有积极作用。

便利程度 (distan)：距离因素的系数为正，交通工具的系数为负，距离越远，次数越多，交通工具越多，金融服务办理次数越多，然而二者都不显著，有可能的情况是二者间的作用相互抵消了，距离远的可使用交通工具来替代，从而造成便利程度影响不大。同时，距离影响不大，还有可能是因为 ATM 机和银行网点一般布设在人口密集的较发达区域，而通常这些区域的各种硬件设施较为发达，如通信设施网络等，人们可通过网上银行等渠道办理金融业务，如从上表发现网银的系数为负，且在 90% 的显著性水平下显著，因此是可以理解的。另一方面是“桂盛通”一般布设在商店等，这也分流了一部分农户。还有就是最近距离的计算，农户多以为是距离本行政村的 ATM 机和网点的距离，而在实际中有可能到距离更近的邻村进行办理。

个人收入 (income) 系数虽然很小, 但为正值, 且在 99% 的显著性水平下显著, 说明收入对金融服务的办理有显著的正向影响, 个人收入越高, 金融服务办理次数越多, 个人收入每增加 10 000 元, 办理次数增加一次, 说明经济状况对金融服务的办理影响巨大。同时, 光有银行账户远不够, 如账户从未使用便无意义。要激活账户, 收入必须要提高。

教育水平 (edu) 系数为正, T 检验 P 值为 $0.002 < 1\%$, 在 99% 的显著性水平下显著, 说明教育程度对金融服务办理的正向作用明显。如表 6.1 所示, 受访者学历被分为八个层次, 学历每上升一个层次, 办理次数相应增加 1.16 次, 即受教育水平越高, 金融服务办理次数越多。金融服务的办理需要有一定的金融知识和意愿, 受教育水平越低, 能力和意识越低。

家庭外出务工比例 (work) 系数为正, 然而不显著。一般以为外出务工比例越大, 转账、汇款、取款的次数越多, 然而本文的模型发现该因素影响并不大。究其原因, 大多数农户更倾向于在家务农, 若务农、养殖等收入较高, 一般不愿背井离乡外出务工。农户外出务工多半是因为土地拥有量少或者土地贫瘠, 同时受教育水平低, 这部分人由于没有银行卡、不会使用或者担心手续费, 而更倾向于带现金回家。现实生活中, 很多农民工返乡时携带大量现金, 这也使得他们面临现金被盗或丢失的风险。

土地量 (land) 有很强的正向影响。耕地每增加一亩, 办理次数增加一次。究其原因, 土地是农户的重要资产, 与收入一样也是反映农户经济状况的重要因素。有交换才有收入, 而有些农户自给自足, 支出较少, 而这无法在收入体现。通过对比我们发现, 反映农户本地创收能力的土地的影响力与收入的影响力相当。

年龄 (age) 的系数为负, 在 95% 的水平下显著, 说明年龄越大, 办理次数越少。年轻人接受新事物的能力更强, 更倾向于办理。性别的影响不大, 男性办理金融业务的次数不显著多于女性, 说明在以壮族为主体民族的田东县和对照县, 女性的地位和能力较高, 这可能与其他少数民族地区的情况类似。文盲比例影响不大, 说明办理金融服务更多可能是个人行为。手机拥有量影响不显著, 究其原因可能是虽然手机已经较为普及, 然而智能手机还是少数, 同时很多农户不懂如何使用。电脑数量对办理次数影响为正, 然而不显著, 且更可能是通过收入来作用, 因为在农村拥有电脑很大程度上说明该家庭的经济状况较好。有互联网会显著减少对 ATM 机和银行网点的使用, 有互联网说明农户对新事物的接受能力较强, 很可能会通过手机银行和网上银行来办理业务, 从而减少通过其他渠道的办理。

6.7 结论

普惠金融的发展是一个系统性工程，不管是国家层面的规划部署，还是地区间的合作，以及地方层面的落实操作，都需要各部门的协调。而农村普惠金融的发展又是重要而特殊的领域。农村长期为城市输送资源的同时自身经济落后，金融基础薄弱，加之社会因素，使得农村普惠金融的发展面临诸多难题。田东作为唯一的农村金融改革试点取得了较大成绩，成为农村金融改革的典型。因此，总结田东经验为其它类似地区提供借鉴，具有重要的现实意义。

田东的金融改革在政府的主导下，通过建设六大农村金融体系及推进产权改革，促进扶贫开发、农业现代化、统筹城乡一体，同时金融经济一体，发展特色农业，优化了农村信用环境，促进了当地经济发展，提高了农户收入，取得较大成效。

通过入户调查数据，发现田东仍有较多农户从未使用过银行服务，同时对基础金融服务的使用多为传统 ATM 机和银行网点渠道，使用移动、网银支付的比例小；大多数农户认为现在办理金融服务比过去方便了，且对如何办理更加了解；收入是农户不使用存折和银行卡办理金融服务的最主要原因。从回归模型可知，田东的金融改革有显著成效，同时银行卡数量、经济状况、个人受教育程度、通信设备等会显著影响农户基础金融服务的办理。因此结合以上几点，类似地区可从以下方面发展当地普惠金融：

首先，发挥政府的主导作用，构建普惠金融体系，优化当地信用环境，同时结合当地特点，发展特色农业。其次，加强基础设施建设，解决最后一公里问题。完善传统网点，增加 ATM 及和 POS 机等，对农村地区来说这些仍是重要途径。再次，推广手机银行、网上银行等数字化手段，发挥新型技术的作用。最后，提高农户个人素质和受教育程度，普及金融知识，加强金融培训以及消费者权益保护。

第七章

改革的普惠金融发展成效

改革之初，田东县就制定了“建立健全适应‘三农’特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系”的总目标。这个目标和普惠金融的目标基本一致，即增加金融服务的覆盖率和使用率，提高服务质量。前面几章已经介绍了田东县如何围绕这个目标开展改革，本章采用严格的量化方法来评估这个目标的实现情况。

评估的任务是要识别出真正的改革效果，这一任务难度很高。首先是缺乏部分数据。由于缺乏改革前的基线调查数据，无法分析改革前样本的差异情况，只能通过改革样本和对照样本可以进行有无对比。其次是鉴别出改革的微观影响，因为隐藏在微观数据中的各种偏误和干扰因素常常破坏分析结果的可靠性。

我们所使用的准试验数据（quasi-experimental data）分析方法（Heckman, Ichimura, Todd, 1997; 1998; Imbens & Wooldridge, 2009）已经广泛应用于政策和项目效果评估（Ravallion & Chen, 2007）。这个方法把田东县农户当作样本中的试验组（有改革试验），把对照县农户当作对照组（无改革试验），然后用计量经济学的方法剔除样本中的误差，通过有无对比，分析改革的效果（treatment effect）。

分析结果证明，田东县金融改革确实显著地促进了普惠金融的发展。不同维度多个指标的显著变化表明，改革使银行卡的拥有和使用、贷款、存款、电子银行和服务的便利性等指标有显著提高。这些结果从微观层面证明改革是成功的。

7.1 量化改革目标

目前国际上比较普遍使用的衡量普惠金融发展的指标是金融服务的可得性、使用率和服务质量三个维度，每个维度又分别有不同的指标。可得性体现为居民是否具备

获得金融服务的机会，主要衡量指标是金融服务的网点密度，这一点在前文已经讨论。金融服务的质量体现在金融服务过程中出现问题是否得到及时解决、居民对金融知识了解和掌握的程度、居民获得金融服务的成本等，由于这些指标的数据难以获得，本章较少涉及。本章重点评估金融服务的使用率，在普惠金融指标中它属于较高层次的指标。可得性和服务质量是使用性的前提条件，只有在可得性和服务质量得到提高的前提下，使用率才会提高。

金融服务的使用性可以用银行机构账户拥有和使用、支付、存款、贷款和电子银行几个方面来衡量（表 7.1）。

表 7.1 普惠金融关于金融服务使用性的主要衡量指标

账户	在正规金融机构拥有活跃账户的成年人比例	拥有存折、储蓄卡、信用卡的比例
	银行账户的使用情况	存取款次数
支付	过去一年内使用正规账户支付或者收款的成年人比例	
	过去一年内使用电子账户支付或者收款的成年人比例	购物、转账次数
存款	过去一年内在金融机构存款的成年人比例	存钱次数
	人均存款余额	
贷款	有贷款或授信额度的成年人比例	信用卡比例
	各类贷款	
	平均贷款余额	
	农业保险普及率	
电子银行	成年人使用过网上银行的人数	
	成年人使用过手机银行的人数	
	成年人使用过其他电子银行服务（电话银行、电视银行等）的人数	

7.2 如何评估改革的效果

衡量指标确定以后，另一个重要问题就是如何评估改革对这些指标产生的影响。比如，调查显示，2016 年初田东县农村成人平均拥有 0.91 张银行卡（图 7.1），我们需要从这个数字中区分出其中有多少是改革带来的结果。

第一种办法就是和改革前进行对比。但是由于没有做基线调查，不知道改革前田东县农村成人平均拥有多少银行卡。第二种方法就是用邻县没有参与改革的农户作为对照，把差异归功于改革。

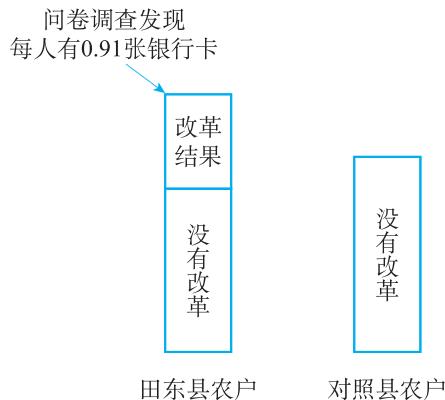


图 7.1 改革效果示意图

事实上，这两种方法都可能由于偏误的存在而不能识别出真正的改革效果。

第一种方法可能的偏误是即使没有改革，田东县农村的成人持卡率也会自然增长，改革前后比较得出的结果不一定是改革造成的。

第二种方法可能的偏误是田东县和对照的样本本来就有差异，因此无法证明现在的差异是改革带来的。但是，目前所掌握的数据决定了只能采用这种方法来评估改革的效果，因此我们需要一种技术将样本中的差异剔除。

目前比较成熟的方法是准试验数据分析方法，它来源于常用的对照试验，随机处理和对照是其核心方法。对照试验将样本分为两组，通过随机取样方法将其中一组作为试验组，另一组作为对照组，控制试验处理以外的其他因素的干扰。

但是，目前的田东县和对照样本，当初并没有用随机的方法来选择哪个县参与金融改革，而是直接选定了田东县作为改革试点县。如果直接进行比较，很可能存在偏误（bias）。Meyer (1995) 对这种可能存在的偏误作了详细分析，认为偏误的来源包括选择性偏差、改革前差异、随时间变化的差异、样本个体之间的差异等等。由于这些偏误的存在，无法确定两县农户之间的差异是不是改革引起的。

根据随机试验的原理，学者们（Heckman, Ichimura, Todd, 1997; 1998; Imbens & Wooldridge, 2009）已经开发出一种计量经济学技术来消除偏差。本质上，随机试验是赋予每一个样本相等的概率成为试验组或者对照组。例如在试验前，有 10 个样本，抽取 5 个样本作为试验组，另外 5 个为对照组。每一个样本成为试验组和对照组的概率都是相等的。相等概率保证试验组和对照组的相似性。如果知道改革前田东县某一农户和另一个对照县农户在学历、年龄、性别、收入等方面都相似，就可以直接把他们在改革后的表现进行比较，其差异就可能是金融改革的结果。计算农户的相似度成为准试验数据分析方法的关键技术。

计量经济学有很成熟的方法 (Imbens & Wooldridge, 2009) 来估算相似度。常用的模型是 Probit 或者是 Logit 模型。本文采用 Probit 模型, 因变量是 1 和 0, 1 代表田东县农户, 0 代表对照县农户。自变量是农户的特征值, 包含家庭变量和受访者变量。这些变量的数值需要通过问卷调查获得。

问卷调查于 2016 年 1 月进行, 随机抽取了田东县 18 个行政村作为金融改革的样本, 用同样方法抽取对照县 9 个行政村作为对照样本, 每一个村调查 40 个农户, 最后获得有效问卷 1 064 份, 其中田东县 709 户, 对照县 355 户。如表 7.2 所示, 问卷中包含的户主地位、性别、家庭总教育程度、耕地面积、摩托车拥有量、外出打工、肥料使用量、2014 年收入、受访者子女数量和民族等数值, 可以用于估算 Probit 模型的参数, 然后把农户特征值逐一代入模型, 计算出每一个在 {0, 1} 区间内的分值 (propensity score)。

为了使对比更加严格, 对应每一个田东县农户, 对照县农户必须符合两个条件才能作为对照农户: 1) 分值最接近的 5 个农户; 2) 分值差异必须小于一个规定的范围 (0.01)。按照这两个条件, 田东县样本每一个农户都可能从对照县样本中找到 1~5 个配比农户作为对照。如果找不到, 将其从样本中剔除。经过这一步骤, 可以计算出每一个田东县农户与其对照农户在某一指标的差异。差异的均值就是金融改革产生的效果。

这种方法可以纠正主要的误差, 特别是选择性偏误, 但是不能去除所有误差。主要原因是没有数据让我们能够采用更严格的技术来分析, 比如没有基线调查数据, 因而没有办法剔除改革之前可能存在的差异。在目前掌握的数据条件下, 采用这个方法分析改革的效果最科学可信。

下文将采用准试验数据分析方法, 分别估算金融改革在账号拥有和使用、金融数字化、获得银行服务的距离、信贷等方面对农户带来的影响。

表 7.2 Probit 模型参数估值

变量 (x)	参数估值 (a)	标准差	T 测验值	显著水平
截距	-0.169 2	0.440 8	-0.384 0	
户主地位	0.134 4	0.067 7	1.985 0	*
户主性别	-0.469 7	0.197 9	-2.374 0	*
家庭人口	0.041 5	0.040 2	1.033 0	
文盲人数	0.170 1	0.068 1	2.498 0	*
高中以上学历人数	0.123 0	0.056 9	2.160 0	*
身体残疾人数	0.066 7	0.119 4	0.558 0	
耕地面积	0.019 8	0.010 2	1.951 0	

续前表

变量 (x)	参数估值 (a)	标准差	T 测验值	显著水平
手机数	-0.065 8	0.042 0	-1.565 0	
固定电话数	0.170 5	0.147 2	1.159 0	
电脑	0.070 4	0.153 4	0.459 0	
互联网	0.151 1	0.227 9	0.663 0	
电视	0.170 1	0.120 0	1.418 0	
摩托车数	0.307 4	0.079 8	3.853 0	***
小型汽车	-0.029 3	0.190 3	-0.154 0	
货车	0.245 1	0.253 1	0.968 0	
拖拉机	0.276 2	0.183 8	1.503 0	
瓦房	-0.000 6	0.000 5	-1.102 0	
平顶房	0.000 9	0.000 5	1.672 0	
商品房	0.040 5	0.229 0	0.177 0	
长期外出打工人数	-0.187 4	0.057 0	-3.290 0	**
在家务农劳动力	0.006 1	0.051 1	0.120 0	
2014 年化肥施用	0.000 2	0.000 1	3.128 0	**
2014 年人均纯收入	0.000 0	0.000 0	1.965 0	*
受访者与户主关系	0.000 2	0.046 3	0.004 0	
受访者性别	-0.016 6	0.108 3	-0.153 0	
受访者年龄	0.005 9	0.004 3	1.360 0	
受访者婚姻	0.022 5	0.033 6	0.669 0	
受访者孩子数	-0.174 5	0.055 9	-3.122 0	**
受访者民族	-0.075 0	0.028 0	-2.684 0	**
受访者教育	0.054 0	0.044 0	1.228 0	
受访者健康状况	0.010 3	0.043 9	0.235 0	
受访者身体残疾	0.117 7	0.106 9	1.101 0	
受访者外出务工经历	-0.009 7	0.009 0	-1.072 0	

7.3 银行账号拥有率大幅提高

普惠金融的一个重要指标就是银行账号的拥有率，它反映的是金融服务是否能够渗透到农村的每一个角落。如表 7.3 所示，在调查的样本中，田东县平均每人有 1.22 本本县的银行存折、0.91 张储蓄卡和 0.1 张信用卡；对照县样本在这三类银行账号的拥有率都比较低，平均值分别为 0.89、0.53 和 0.03 张/人，差额分别是 0.33、0.38、0.07 张。从上一节得知，不能把这个差额全部归功于金融改革的成果。经过纠偏后估

算出金融改革使田东县人均存折数增加 0.153 6 张，储蓄卡增加 0.249 9 张，信用卡增加 0.077 4 张，分别增长 14.4%、37.6%、303.1%。统计学检验和纠偏后的差异达到显著水平，说明差异是可信的，改革确实增加了银行卡拥有率。

表 7.3 银行账号拥有率

指标	单位	平均值	改革效果	标准误差	T 检验值	显著水平
人均拥有本县银行存折数	本/人	1.23	0.153 6	0.045 4	3.385 8	**
人均拥有本县银行储蓄卡数	张/人	0.91	0.249 9	0.049 6	5.041 9	***
人均拥有本县银行信用卡数	张/人	0.10	0.077 4	0.016 1	4.794 2	***

三类账户的不同增长幅度有其合理性。在现代生活环境下，存折已经逐步退出市场，储蓄卡使用频率逐步减少，信用卡的重要性逐步增加。在金融改革的综合作用下，田东县农户的信用卡拥有率迅速增加。

7.4 银行服务使用率大幅提高

金融改革增加了农户对银行服务的使用。表 7.4 显示，金融改革增加了农户用银行卡购物和取钱的频率，购物的次数增加尤为明显，增加了 3 倍多，但是减少了用银行账号接收汇款的频率。

表 7.4 银行服务使用频率

指标	单位	平均值	改革效果	标准误差	T 检验值	显著水平
人均银行卡购物次数	人次	0.79	0.613 8	0.180 7	3.397 4	***
人均银行转账次数	人次	1.86	0.323 1	0.309 5	1.044 0	
人均收到银行汇款次数	人次	3.93	-0.719 5	0.279 4	2.575 1	**
人均银行取钱次数	人次	11.12	3.662 7	0.601 2	6.091 9	***
人均银行柜台办理银行业务次数	人次	6.82	1.404 9	0.402 2	3.493 0	**

田东县农村较高的银行服务使用率可能主要归功于以下因素：金融服务质量、农户使用金融服务的熟练程度、农户收入、金融服务的便利性。毋庸置疑，田东县在金融改革中建立的相对完善的金融机构体系显著提高了金融服务质量。田东县将农村信用社重组为农村商业银行，引进北部湾银行，成立 2 家农村资金互助社和 2 家小额贷款公司，形成了多家金融机构相互竞争的局面。各家机构不断改善自己的服务质量以获得客户的信赖。竞争带来的另一结果就是用户的能力得到了培养。以竞争客户为目的的各项宣传和培训活动客观上加深了农户对金融服务的了解，提高了农户使用金融

服务的技能，也提高了农户对金融服务的利用频率。

值得注意的是，表 7.4 显示，金融改革显著减少接收汇款的次数。这可能是由于融资条件的改善使更多劳动力愿意留在本地创业，增加当地收入，外出打工和外地汇款也就相应减少。调查组在真良村发现，有不少过去在外打工的青年人最近几年开始返回家乡，用从农信社借到的信用贷款创办各类种养殖合作社；在朔良镇，也发现不少返乡青年承包田地种植甘蔗。

7.5 农户信贷明显增加

金融改革的一个重要目标就是要解决农村的信贷难问题。从个体层面，如表 7.5 所示，一方面，改革提高了农户对贷款的需求，具体表现为农户愿意承受的最高利率水平提高了 2.76 个百分点；另一方面，改革降低了农户实际支付的利率，降低 0.2 个百分点。从需求角度看，利率支付意愿的提高源于农户的投资收益率的提高，间接反映了改革对生产的促进作用。在实际支付利率降低的作用下，农户生产的收益率进一步得到提高。

表 7.5 农户信贷情况

指标	单位	田东县平均值	金融改革效果	标准误差	T 测验值	差异显著水平
户均贷款申请次数	次	0.18	0.059 4	0.018 7	3.179 5	**
可以接受的最高利率	%	6.26	2.757 3	0.340 5	8.097 6	***
实际借款利率	%	5.05	-0.196 8	0.087 6	2.247 6	*
户均获得银行贷款笔数	笔	0.17	0.051 9	0.017 9	2.903 4	**
户均贷款总额	元	7 790.70	-4 363	1 943	2.245 9	*
户均抵押贷款	元	1 318.95	437	479	0.912 7	
户均信用贷款	元	3 975.04	3 629	654	5.551 7	***
户均担保贷款	元	1 736.92	-10 523	1 769	5.947 7	***
私人借款	元	11 797.08	-4 575	1 200	3.813 0	***
未还清贷款	元	10 832.81	-5 082	2 221	2.287 9	*

田东县金融改革对信贷的影响可以用图 7.2 需求曲线来演示。改革建立的六大体系刺激了贷款需求，导致需求曲线右移，提高农户借贷意愿；同时，由于信用体系降低金融机构成本，供给曲线也往右移。结果使供需平衡点从 L 点往 J 点移动。在新的平衡点上，贷款总量增加，利率降低。

从总体层面看，改革扩大了信贷的覆盖面。表 7.5 显示，改革提高了农户对贷款

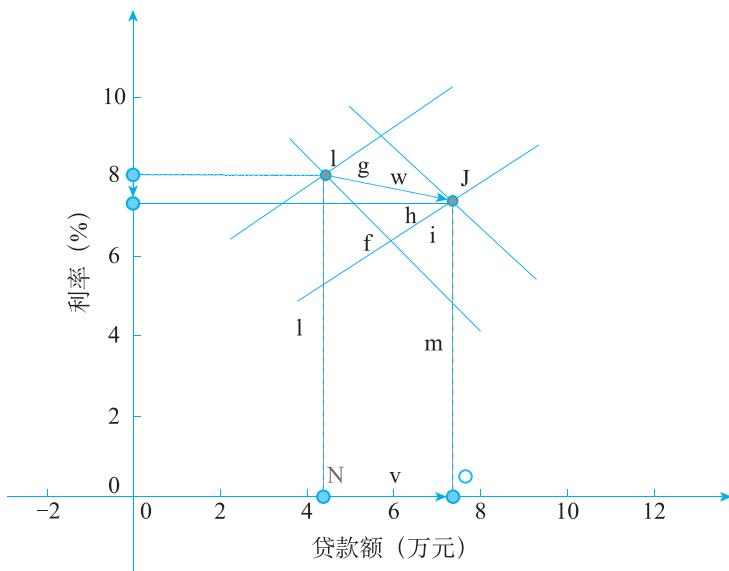


图 7.2 需求曲线图

的需求，增加信贷的覆盖面，获得贷款的农户数增加。在贷款的申请和覆盖方面，农户贷款申请的踊跃程度和获得批准的绝对数都比对照县高了很多，田东县有 18% 的农户申请了贷款，17% 获得了贷款，分别是对照县的 3.7 倍和 3.6 倍。因此可以说改革从总体上增加了贷款量。

就农户个体而言，改革减少户均贷款数额。这可能是由于更多的贫困户参与贷款且申请的贷款额度不大。

贷款最显著的成果就是增加了户均信贷贷款，减少担保贷款。这个结果证明信用体系发挥了重要作用。对贫困户来说，担保是一种稀缺资源，且担保需要一些显性或隐性的成本，只有贷款额度比较大的情况下，通过担保获得贷款才更划算。在信用贷款可获得的情况下，农户一般优先使用信用贷款。改革增加了农户获得信贷的机会，担保贷款自然会大幅度下降。

信用贷款机会的增加也显著减少了农户私人借贷。目前户均私人借贷总额超过从金融机构贷款总额且这种状况还在延续，相信随着改革的深入情况会得到扭转。

户均债务在改革后显著下降，我们的调查未能说明这种现象是贷款总额下降还是还款能力提高的结果。

7.6 显著增加农户存款余额

虽然从整体来说改革在增加农村居民当年人均纯收入上没有达到显著水平，但是

储蓄余额有显著的增加，户均存款余额增加 5 500 元（表 7.6）。不过，存款余额不一定来自当年收入。在社会保障不足的情况下，农村居民省吃俭用，形成常年有储蓄的习惯，一旦有余钱就会积攒起来。改革带来的便利服务促进了农户的储蓄。

表 7.6 农户存款情况

指标	单位	田东县平均值	金融改革效果	标准误差	T 检验值	差异显著水平
人均银行存款次数	人次	2.76	0.345 4	0.393 7	0.877 3	
家庭存款余额	元/户	8 994.86	5 503	1 174	4.687 0	***

与此同时，农户存款的次数并没有明显增加。可能的原因是现金交易减少或者是农户并不是通过增加存款次数而是单笔存款的数额来增加存款额度。

7.7 在村内办理银行业务增长三倍

金融改革的另一个显著结果是大幅度增加了乡内村内办理银行业务的次数。表 7.8 中，改革有效地增加了村内和乡镇内办理银行业务的频率，尤其是县村内办理银行业务的次数增长 363%，在本乡镇和隔壁村镇办理业务的次数也增长了 37.8% 和 67.8%。显然，改革设立的“农金村办”帮助实现银行服务下沉基层。此外，金融基础设施建设和完善，包括 POS 机和电话银行等铺设到村，也发挥了重要作用。

表 7.8 银行服务的距离

指标	单位	田东县平均值	金融改革效果	标准误差	T 检验值	差异显著水平
人均在行政村内办理银行业务次数	人次	0.51	0.399 3	0.095 9	4.164 9	***
人均在乡镇街上办理银行业务次数	人次	6.61	1.814 3	0.478 8	3.789 7	***
人均到隔壁村或乡镇办理银行业务次数	人次	1.18	0.476 4	0.241 8	1.970 7	*
人均在县城办理银行业务次数	人次	3.34	0.386 5	0.439 5	0.879 5	
平均办理银行业务最远距离	公里	47.70	18.694 6	8.114 0	2.304 0	*
平均办理银行业务最近距离	公里	25.54	3.799 4	5.319 9	0.714 2	

7.8 结论

问卷调查数据给我们提供了评估改革真实效果的机会。在没有基线调查数据的情况下，只能使用剖面数据区分出改革的微观效果。剖面数据中的偏误可能包括选择性偏差、改革前差异、随时间变化的差异、样本个体之间的差异等等，给评估增加了不少难度。通过计量经济学的准试验数据分析方法我们可以把大部分偏误去除掉，大大地提高了分析结果的可靠性。

分析结果使我们深信，改革确实促进了金融服务的发展。衡量普惠金融的大多数指标的显著变化，都表明改革具有多方面的、综合性的影响，具体表现在银行账号拥有率、使用率、贷款、存款、电子银行和服务的便利性等方面。

通过上述分析，可以对田东县金融改革的成果总结如下：

1. 改革建立的村金融服务室使金融服务下沉基层，农户在村镇一级获得服务的比例大幅度增加。
2. 开户率和使用率的提高。连续 8 年的改革和普及使农户对银行业务流程更加了解，使用银行卡购物、ATM 机操作等也更加熟练、更频繁，申请贷款的频率也随之增加。
3. 改革建立的信用和担保抵押体系增加了农户获得贷款的机会，贷款的覆盖率增加。
4. 改革建立的金融机构体系增加了竞争，在政府贴息政策的共同作用下，利息降低；与此同时，多年的金融改革提高了农户使用金融服务进行生产的能力和支付银行利息的能力。两者共同作用下，使用银行服务的回报率有所提高。

第八章 改革提高贫困户的生活水平

田东县的金融改革具有普惠金融改革的特征，其目标是通过改善金融服务提高贫困户的生活水平。虽然有很多指标可以用来衡量生活水平，由于数据来源的限制，这里用收入来衡量生活水平。前面几章已经证明了改革确实提高了金融服务的可得性、使用率和质量，促进了普惠金融的发展。本章进一步回答两个问题：一是普惠金融的发展能否转化成生产力从而增加农户收入？二是增加了谁的收入？

显然这是一个难度虽大却很有意义的任务。困难一方面在于农户的收入来源是多方面的，有农业生产收入、务工收入和其他收入；另一方面在于影响农户收入的因素也是多方面的，教育水平、性别、年龄、经历、资本等都可能与收入有密切关系。更重要的、也是我们更想了解的，是金融服务的改善是否与农户的收入水平有关。如何从综合收入里面区分出哪一部分是金融服务改善带来的收入，需要非常巧妙的方法和技术。计量经济学的方法开发成熟且实用，可以用来完成上述任务。

问卷调查为建立量化分析模型、估算各种参数、分析各种因素对收入的影响提供了基本的数据。模型一旦建立，不仅可以分析金融服务对收入的贡献，也可以分析外出劳务、土地、教育水平等对收入的影响。

下面我们将分析可能影响农户收入的主要因素，在这个基础上用问卷数据建立模型，用模型参数分析各种因素对收入的贡献并进一步确认金融改革增加了谁的收入。

8.1 改革增加农户收入的原理

8.1.1 金融改革如何影响收入

家庭作为最基本的生产生活单元，其目标是利用各种可以利用的生产资源，包括

土地、资本、人力资源、信息、社会资源等，获得家庭最大的福利。每一个家庭的生产活动受到其拥有生产资源的总量所限制，尤其是受到短板资源的限制。但是，资源之间也具有互相替代的作用，尤其是流动性较大的生产资源，例如劳动力和资本，容易起替代作用。金融服务作为一种生产生活资源，既可以缓解资本的短缺，也可以通过购买增加其他短板资源的投入，从而增加生产总量。

前文已经证明改革促进了普惠金融的发展。金融服务网点、银行卡的拥有量、使用频率、数字金融服务的使用、存款、信贷总额度等都有显著的增加。这说明金融改革或多或少地提高了生产生活水平。

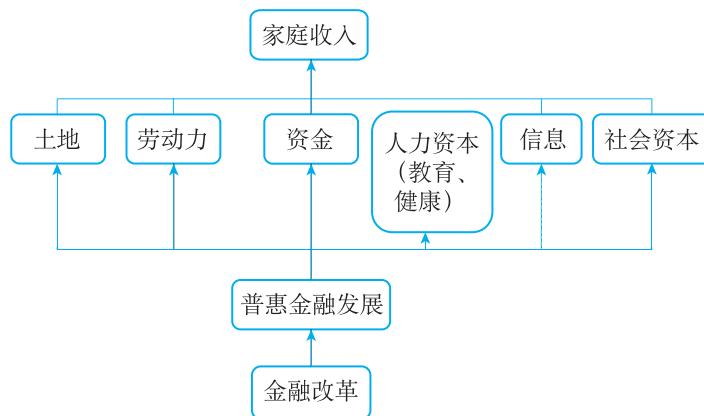


图 8.1 金融改革影响家庭收入的途径

首先，金融改革中信用体系的改善解决了农户贷款难的问题，增加了农户资本投入。一方面，农户借到的贷款可以通过购买种子化肥、农业机械、运输车辆等生产资料或增加经营的流动资金等，扩大经营规模，增加收入。另一方面，即使是消费的信贷也可以平衡消费水平，增加生产投入。农户一般没有严格区分消费或是生产投入，消费贷款可以减少消费对家庭存款的依赖，使家庭具有更多的资本投入到生产中。

第二，金融服务的改善使农户有机会使用闲置的资源进行生产。劳动力往往是农村家庭中剩余的生产资源。农业生产往往是季节性的，在繁忙的季节劳动力显得不足，而在农闲季节很多劳动力又被称为剩余劳动力。信贷资源可以使农户能够灵活地安排生产，例如在种植业农闲期间从事养殖业，增加劳动力的劳动时间，使闲置的劳动力转化为生产收入。

第三，金融服务的改善可以增加生产的空间。在土地资源有限的情况下，传统农业间套种是一种非常普遍的种植技术。由于没有足够的投入，林果园的林下空间往往

无法利用。在有资源投入的情况下，可以进行林下作物种植或养殖等生产活动。

第四，改善金融服务可促进农业生产更加商品化，促进农户关注生产信息。在信贷服务的过程中，农户往往被要求对其计划开展的生产项目作出（可能是口头的）说明，这促使农户在生产之前主动了解技术和市场等信息，无形中提高了农户的生产效率。

最后，从长期效果来看，改善金融服务有利于增加农户对教育和卫生的投入，改善人力资源情况，提高他们的劳动效率。

显然，普惠金融的发展可以通过直接或间接地扩大生产规模、提高生产效率来增加农户收入，提高其生活水平。当然这只是一种理论推理，这种推理是否在田东案例中得到证明，要看下面的实证分析结果。

8.1.2 决定农民收入的其他因素

首先，农民人均纯收入取决于劳动的时间。在农村，劳动时间不完全由劳动者个人意愿决定，而是受到其他条件的制约，例如疾病、天气情况、气节、土地和水资源等。尤其是气节因素使得农村劳动力在农忙时有忙不完的活，农闲时又无事可做，造成劳动力剩余。

生产效率是决定收入水平的一个关键因素。同样的劳动时间，不同的效率可产出的收入完全不一样。生产效率与教育程度有密切关联，它关系到劳动者能否把新技术转化成劳动力以提高生产率。另一个重要因素是资本投入，在投入充足的情况下农户可以获得性能良好的生产工具以及充足的肥料和种子，其劳动生产率自然提高。目前，农村缺乏资本是现实而普遍的问题，改革开放以来城市的发展吸走了大量农村劳动力和资本，使得农村的劳动力和资本严重短缺。在这种情况下农村的金融服务尤为重要，因为贷款很有可能在增加生产规模的同时提高农民的生产效率。

农村的生产效率也可能和信息掌握的多少有关。在市场经济条件下，信息是生产不可或缺的因素。信息缺乏造成小农经营的农户无法做出符合市场状况的生产决策，使得生产的产品不能适应市场的要求，从而无法获得应有的回报。能否有效地获得信息，与农户的教育程度以及他同外界的沟通方式等有关系。电视、电话、互联网等信息传播和沟通工具的普及程度都可能影响到生产效率。

影响农民收入的可能还有其他因素，由于数据掌握的局限性及生产要素之间的复杂关系，我们不能肯定在特定的条件下，哪些因素真正发挥了作用。因此需要一种技术把这些要素的作用做出分解，验证每一个要素对收入贡献的大小。

8.2 农村收入计量模型

现代的计量经济学发展为我们提供了很多成熟的分析工具，使我们能够从数据中分析出同等条件下某一因素的量化影响。

8.2.1 如何给农村家庭收入建立一个计量模型

这里需借助数学表达式来解释这种分析技术。用 Y 代表某一户农村居民的人均纯收入， X 代表各种影响因素。两者间具有一种函数关系 f 。农户的收入就可以表示为： $Y = f(X)$ 。其中 X 包含 n 个因素， $X \in \{x_1, x_2, \dots, x_n\}$ 。这样，收入可以表达为 $Y = f(a_1, a_2, \dots, a_n, x_1, x_2, \dots, x_n)$ ，其中 $\{a_1, a_2, \dots, a_n\}$ 是一组对应于 X 的参数。再做进一步假设，即函数 f 是一种线性关系，简化的函数式为：

$$Y = a_0 + a_1 x_1 + a_2 x_2 + \dots + a_n x_n + e \quad (1)$$

在算式中，为了使左右相等，我们加进了常数项 a_0 和残值项 e 。

如果能够证明参数 a 不是零，说明其对应的因素 x 与收入 Y 具有相关性， a 的大小表示相关性的大小。对于某个具体的因素，即使理论推理认为两者具有关联，如果 a 为零，说明在所研究的特定对象的条件下，不能证明该因素对收入有明显贡献。

如何估计参数 a 的值呢？从技术角度来看，估计模型中 a 的值最常用的方法就是回归分析法。由于篇幅限制，这里不对回归分析的技术做详细描述。使用回归分析需要大量的数据，在田东县和平果县进行的问卷调查已经满足这种分析对数据的要求，需要考虑的是哪些因素或变量应该包含在回归模型中。

8.2.2 如何在计量模型中反映改革的影响

最重要的一个问题就是如何在模型中反映金融改革的效果？最常用的做法就是设置一个代理变量 G ，这个变量的数值为 $(0, 1)$ ， 0 表示没有改革， 1 表示改革。在我们的样本中，平果县的农户没有受到任何改革的影响，他们的收入只受到常规的各种因素的影响，所以它们的值为零 0 ；田东县的农户收入不仅受到常规的各种因素影响，同时还受到改革的影响，所以它们的值为 1 。用 b 表示改革对农户收入的综合影响，可以得到方程（2）。我们需要验证 b 是否为 0 ，如果有把握说不是 0 ，就可以认为改革对收入产生了显著的效果。

$$Y = a_0 + bg + a_1 x_1 + a_2 x_2 + \dots + a_n x_n + e \quad (2)$$

改革对收入的另外一种影响是增加信贷、存款等给农户带来的收入增长，可以通

通过对这些变量的影响的显著程度和增长量进行估算。

8.2.3 计量模型如何控制其他因素的影响

除了反映改革结果的变量以外，原则上，理论推理认为影响收入的所有因素都应作为控制变量在模型中体现。但是在做实证模型时，往往会有些限制条件。有些因素无法量化或观察到，例如个人能力很难具体量化，一般与教育程度、性别等因素有关，因此，在模型中加入了性别、年龄、教育程度和健康状况等变量（见表 8.1）。加入这些变量的另一个意义就是增强模型的解释力，例如在解释贷款对收入的贡献时，可以说，在性别、年龄、教育程度和身体健康状况等条件完全相同的情况下，每一个单位的贷款能够给农户带来多少收入。

同样地，模型加入了生产资料（土地）、信息（电话、电视、电脑、互联网）、生产交通工具（摩托车、汽车、拖拉机）、财产（房屋）和生产投入（劳动力和肥料）等变量，目的是对这些因素的影响进行控制。

8.3 金融改革对收入的贡献

8.3.1 如何通过模型证明金融改革与收入有关？

经过计算机运算得出的模型参数列于表 8.1。首先来看拟合优度 R^2 平方值，这个数值范围为 $0 \ll R^2 \leqslant 1$ ，其数值越靠近 1，说明模型的拟合优度越好。上述模型 $R^2 = 0.6173$ ，对于用剖面数据建立的模型，这个拟合优度是比较好的。另一种是检验模型的整体显著性，也就是检验模型整体上能否解释农村收入这个变量。检验的方法是 F 检验，上述模型的 F 值为 76，自由度为 22 和 1037，达到 1% 的显著性水平。这两项检验结果表明模型总体上能够代表农村收入情况。

模型总体上有好的表现，不等于模型中每一个变量都与农户的收入有显著的关联，需要对每一个变量的参数逐一进行显著性检验，才能够确定哪一个变量与收入有关。 T 检验常被用来检验这些参数 a 的估计值是否为 0。表 8.1 中的“显著水平”列已经给出答案。有 3 个星号（***）的表示有 99.9% 的把握认为对应参数值不等于 0。以此类推，** 表示有 99% 的把握认为对应参数值不等于 0。一般来说，只有在“不等于 0”的概率达到 90% 以上时，经济学家才认为对应的参数有意义。特别需要指出的是，模型估计值是平均值，在计量经济学中，衡量某个平均值是否有可能等于 0，关键不是它的大小而是它的分布。如果平均值很大，但是其值在 0 的上下变化很大，就没有把

握判断它的平均值是否为 0。如果一个平均值的绝对值很小，但是它的每个数值都不等于或小于 0，变化也不大，就可以很有把握地认为这个平均值不可能等于 0。

8.3.2 哪些因素对农村家庭的收入有贡献

我们可以根据上述说明对表 8.1 中的结果进行解读。高中以上学历人口比例、人均货车、长期外出打工人数比例、人均贷款（元）和上年人均纯收入（元）的 T 检验达到了显著性水平，其他变量都不显著。换句话说，只有这六个变量和农民人均纯收入显著相关。

教育是增加收入的重要途径。模型显示初中以下的教育确实只是基础教育，在技术进步加快的今天，要将教育转化为收入需要高中以上的教育。因此，为农村学生提供高中以上的教育，是农村发展和扶贫的重要课题。表 8.1 中，反映教育对收入的贡献的参数是 5 896，其变量值是家庭中接受高中以上教育人数与家庭人口的比值。如果换算成百分比，就是在家庭中，具有高中以上学历的人口每增加 1%，其人均收入就可以提高 59 元。或者说，在一个四口之家中增加一个高中以上学历的家庭成员，人均纯收入可以增加 1 474 元。

另外，家庭人均拥有一辆货车能够增加纯收入 37 070 元，家庭人均有一人外出打工可以增加收入 6 089 元。

上一年收入对下一年收入具有显著的影响，这表明收入具有时间相关性。如果一个家庭上年有 1 元人均纯收入，在没有教育、外出打工、贷款等带来收入的情况下，其人均收入就会下降到 0.6 元。假设一个年人均纯收入 1 万元的家庭，由于某种原因其中一位有高中以上学历的成员不幸去世并因此失去卡车和贷款机会，两年后这个家庭将沦为贫困家庭。

模型的结果不能证明电话、电脑、其他交通工具、房产等对收入增加有显著贡献，同时，务农、银行账号/卡、银行账号/卡使用等都与收入没有直接显著的关联。值得注意的是，土地资源已经不是农村收入的重要来源。虽然这些变量对收入没有解释作用，但将它们作为控制变量包含在模型中增加了模型对金融改革效果的解释能力，即在这些因素条件相同的情况下，改革对收入有怎样的影响。

8.3.3 金融改革如何影响农村家庭收入

表 8.1 中第二项“田东县金融改革试验区”反映田东县金融改革试验区农户与非试验区农户的收入差别。由于模型中已经加入了信贷、银行账号/卡拥有量和银行卡的使用次数等变量，这个代理变量代表的是由金融改革带来的收入变化。表 8.1 中这个

变量对应的参数值为 34.13，表示试验区农户比非试验区农户的人均纯收入高 34 元。但是，标准差比较大，为 959.1，表示试验区和非试验区农户的收入差距的变化幅度比较大，因此，没有把握认为 34 元的收入差距和 0 有明显的差别。模型结果告诉我们，除了信贷、银行账号/卡和银行卡的使用这三种因素以外，金融改革没有对 2015 年农户人均纯收入产生其他综合的影响。

表 8.1 农民人均收入模型参数估计值

变量 (x)	参数估值 (a)	标准差	T 测验值	显著水平
截距	781.40	3 282.00	0.238 0	
田东县金融改革试验区	34.13	959.10	0.036 0	
户主年龄	-0.11	2.62	-0.040 0	
高中以上学历人口比例	5 896.00	2 320.00	2.541 0	*
身体残疾人数比例	366.30	4 392.00	0.083 0	
人均耕地面积	252.90	242.50	1.043 0	
人均手机数	1 250.00	1 918.00	0.652 0	
人均固定电话数	2 536.00	5 754.00	0.441 0	
人均电脑数	2 373.00	5 413.00	0.438 0	
有无互联网	-269.30	1 411.00	-0.191 0	
人均电视数	920.80	3 774.00	0.244 0	
人均摩托车数	-1 966.00	3 150.00	-0.624 0	
人均小型汽车数	5 114.00	7 866.00	0.650 0	
人均货车数	37 070.00	11 190.00	3.312 0	***
人均拖拉机数	4 251.00	6 449.00	0.659 0	
人均砖混结构房面积	-8.72	18.04	-0.483 0	
有无城镇商品房	-76.53	2 193.00	-0.035 0	
长期外出打工人数比例	6 089.00	2 404.00	2.533 0	*
在家务农劳动力人数比例	-1 401.00	2 229.00	-0.628 0	
家庭人均账号/银行卡数量	-23.65	283.70	-0.083 0	
人均使用银行账号/卡次数	281.30	495.40	0.568 0	
人均贷款 (元)	0.18	0.07	2.571 0	*
上年年人均纯收入 (元)	0.60	0.02	37.603	***

注：“.” 表示达到 10% 的显著水平，“*”达到 5% 显著水平，“**”达到 1% 显著水平，“***”达到 0.1% 显著水平。

在第六和第七章，我们已经证明金融改革显著增加银行账号/卡的数量和使用频率。表 8.1 的结果证明，银行账号/卡拥有量的多少和使用的次数均没有对 2015 年的收入有显著的贡献。

值得高兴的是，模型证明了信贷数量对 2015 年的收入有显著的贡献。表 8.1 中，

人均贷款（元）对应的参数 0.18， T 检验达到 5% 显著水平。这意味着，人均借贷 1 元，则年人均纯收入可以增加 0.18 元，其置信区间为 [0.176, 0.185]。通俗地说，用人均纯收入表示，贷款的当年回报率为 17.6~18.5%。由于在第六章已经证明金融改革显著地提高了农户的信贷覆盖率和额度，因此可以得出如下结论：

从收入的角度看，田东县的改革通过增加信贷的覆盖率和户均贷款额度，确实增加了农户的人均纯收入。在上年收入和其他主要因素相同的条件下，贷款反映在人均纯收入中的当年回报率为 18% 左右。

8.4 金融改革的扶贫效果

从扶贫的角度来看，需要考察的是金融改革的红利是否惠及贫困户。文献中争论最多的就是关于金融服务的扶贫作用有多大的问题。一般认为金融服务会自动瞄准相对富裕的人群，所以扶贫的效果不佳。当然也有不同的意见。上世纪 90 年代以后有很多研究和尝试，企图用金融服务来解决贫困问题，政府和 NGO 也做了一些小额贷款方面的试点，目前还有一些机构提供以扶贫为目的的小额贷款。

不能瞄准贫困人群以及征收高额利息常常成为小额贷款遭受诟病的焦点。如果小额贷款不能瞄准贫困人群，那它当然不能成为扶贫的工具，如果是这样，也就没有必要讨论它的利息高低。因此，本节首先根据调研的结果来说明田东县的金融改革是否覆盖到了贫困人群，然后讨论贫困人群从金融服务中受益的情况。

贫困的概念和衡量的标准存在很大差异，国际上通常采用世界银行的贫困线作为标准。目前中国采用的贫困线为 2 300 元（2010 年不变），2015 年按现价测算的贫困线是 2 800 元。为了精准扶贫，国家花大力气对贫困人口进行了建档立卡收集他们的信息，据统计全国登记在册的有 7 000 万贫困人口。为了更好地比较，表 8.2 把样本分成两组，一组是在册贫困户，另一组是非贫困户。在样本中，田东县有 127 户是贫困户，占样本的 17.91%，高于全县平均 14.5% 的贫困发生率；平果县有 58 户，占 16.34%。这两个比例大大超出了国家 7% 贫困发生率的水平。

8.4.1 金融改革对贫困户的影响更大

表 8.2 中可以看出改革对贫困户的影响大于非贫困户。首先，在银行账户持有量方面，改革更有利于贫困户。例如在改革的作用下，非贫困户人均储蓄卡持有量增长 0.35 张卡，而贫困户则人均增加 0.54 张，超出非贫困户 56%。存折、信用卡等方面也有类似的表现。在银行账户/卡的使用频率方面，改革对贫困户的影响更加明显。在

用银行卡存取款、购物和转账方面，贫困户的增长量超过非贫困1倍多。在信贷方面，相较于非贫困户，改革更多增加贫困户通过抵押和信用获得贷款的机会。

为什么改革对贫困户的影响大于非贫困户？答案在于两方面：一方面，贫困户在银行卡购物、转账、抵押和信用贷款等方面的数据原本就比较低，改革给了贫困户和非贫困户同等的机会，因此两者之间的差别很快缩小。另一方面，改革中有一些向贫困户倾斜的优惠政策，例如扶贫贷款、有利于贫困户的信用体系等，促进贫困群体对银行服务的使用。

表 8.2 金融改革与扶贫效果

指标	单位	田东县		对照		比对照增长	
		非贫困户	贫困户	非贫困户	贫困户	非贫困户	贫困户
人均拥有本县银行存折数	本	1.22	1.31	0.90	0.88	0.32	0.44
人均拥有本县银行储蓄卡数	张	0.87	1.11	0.53	0.57	0.35	0.54
人均拥有本县银行信用卡数	张	0.10	0.09	0.03	0.02	0.07	0.08
人均银行存款次数	次	2.79	2.63	1.94	1.43	0.85	1.20
人均银行取款次数	次	10.35	14.65	7.06	6.60	3.29	8.04
人均银行卡购物次数	次	0.72	1.10	0.26	0.03	0.47	1.07
人均银行转账次数	次	1.87	1.81	1.31	0.55	0.56	1.26
人均收到银行汇款次数	次	3.87	4.19	3.85	4.05	0.03	0.14
人均使用网银次数	次	0.31	0.02	0.22	0.19	0.09	-0.17
人均使用手机办理银行业务次数	次	0.74	0.06	0.02	0.19	0.72	-0.13
人均使用ATM机次数	次	6.48	9.89	3.45	3.64	3.02	6.25
人均银行柜台办理银行业务次数	次	6.63	7.72	5.32	4.79	1.31	2.92
人均在行政村内办理银行业务次数	次	0.54	0.36	0.12	0.14	0.42	0.22
人均在乡镇街上办理银行业务次数	次	1.15	1.29	0.86	0.45	0.30	0.84
人均在县城办理银行业务次数	次	6.40	7.62	4.96	4.16	1.44	3.47
人均到隔壁村或乡镇办理银行业务次数	次	3.12	4.36	2.26	1.76	0.87	2.60
人均到本县以外办理银行业务次数	次	1.16	0.39	0.63	1.14	0.54	-0.75

续前表

指标	单位	田东县		对照		比对照增长	
		非贫困户	贫困户	非贫困户	贫困户	非贫困户	贫困户
平均办理银行业务最远距离	公里	46.4	53.6	57.2	30.3	-10.82	23.25
平均办理银行业务最近距离	公里	27.1	18.4	39.0	13.4	-11.86	4.92
户均贷款申请次数	次	0.18	0.20	0.04	0.07	0.13	0.14
户均获得银行贷款笔数	笔	0.17	0.20	0.04	0.07	0.12	0.13
户均贷款总额	元	7 664	8 370	1 673	2 517	5 991	5 853
户均担保贷款	元	2 093	94	1 337	2 414	756	-2 319
户均抵押贷款	元	1 142	2 118	337	0	805	2 118
户均信用贷款	元	3 808	4 740	114	103	3 694	4 637
户均私人借款	元	11 394	13 644	9 420	10 583	1 974	3 061
年底户均银行贷款余额	元	10 819	10 896	2 892	2 103	7 927	8 793

8.4.2 贷款对贫困户收入的贡献超过非贫困户

金融改革给贫困人群带来的实际收入可以根据计量模型的结果进行估算。表 8.3 显示，在获得贷款户数占样本的比例上，改革对贫困户和非贫困户两个群体的效果是一样的，都增加了 11%。但是贫困群体户均贷款量的增长大于非贫困户，按计量模型的结果——每贷款 1 元增加 0.18 元纯收入计算，改革通过贷款给贫困户带来人均 719 元的收入增长，给非贫困户带来人均 203 元的收入增长。这说明田东县的改革不但增加了金融服务的使用率，也增加了贫困户的实际收入。

表 8.3 贫困户贷款情况及贷款收益表

项目	田东县	对照
总户数	709	355
贫困户	127	58
非贫困户	582	297
贷款户数	112	16
贫困户	23	4
非贫困户	89	12
人均贷款额（元）		
贫困户	12 181	8 188
非贫困户	10 776	9 647
人均贷款对人均纯收入的贡献（元）		
贫困户	2 193	1 474
非贫困户	1 940	1 737

8.5 结论

田东县金融改革显著地促进普惠金融的发展，它对收入的贡献主要是通过改善信用、增加贷款的覆盖率和额度来实现。通过计量模型估算，农户每借贷1元可以增加0.18元人均收入。由于改革有利于帮助贫困群体获得金融服务尤其是信贷服务，因此，改革对贫困户收入提高的作用大于非贫困户。但是，由于信贷服务的覆盖面还比较小，改革所带来的收入增加还没有对全县农户人均纯收入产生显著影响。

第九章 改革的扶贫意义

在田东县进行的历时八年的金融改革，是一种政府主动作为、市场运作的模式，其目的是促进贫困地区的经济发展。一些对此次改革进行研究和总结的文献称之为“田东模式”，但尚未对这种模式的特征进行清晰描述。我们从普惠金融的角度，分析改革的农村金融环境和经营环境，总结改革的特征，剖析政府的作用，深入探讨改革的核心——信用体系，用大量的数据实证评估改革对金融服务的使用、普惠金融的发展、贫困户生活的改善等方面所起的作用，系统地总结这场改革的成果。

9.1 小农经济环境中的金融改革

中国是一个小农经济极为发达的农业社会，在这样的农业社会中发展起来的重农轻商的思想，对金融服务产生一股排斥力量，形成金融服务难以发展的社会环境。

在八十年代始于农村的改革中，在高收入的驱动下，大量农村劳动力向城镇转移，特别是市场的开放，使小农经济面临严重的威胁。从旧传统中流传下来的维系小农经济的有效方法受到市场经济的强烈冲击，换工、农具共享和互助等旧模式，逐渐被雇工和租赁等现代工业生产模式取代，而这种现代的生产模式需要金融服务的介入。同时，市场对生产规模的要求也增加了农业生产对金融的需求。另一方面，基于工业革命和产业发展建立起来的传统金融服务，本来就不是为小农经济量身打造的，其制度对小农经济具有天然的排斥性。这种排斥加速了小农经济的萎缩。

在现代产业经济环境中，有一部分劳动力因其教育水平、个人身体素质和技能等，顺利转型成为产业工人和创业者，生活水平得到快速提升；另一部分劳动力因为各种原因停留在小农生产模式，在传统方法失灵以及主动或被动的金融排斥的双重作用下，

生活水平停滞不前甚至发生倒退。

田东县金融改革就是在这种逆境中发生的、政府主动作为的、旨在改善贫困小农生活的改革。它所处的传统小农经济的社会环境，与全国乃至亚洲和非洲的多数地区都很类似。因此，它的成功经验具有普遍的指导意义。

9.2 改革的效果经得起科学的实证检验

前文采用的各种不同分析方法都可以证明，田东县金融改革是有效果的。用普惠金融的指标进行比较分析发现，改革有效地增加农户的银行账号拥有率和使用率（表 9.1）；提高村镇金融服务的便利性，农户在村镇一级办理银行业务的比例大幅度增加；提升农户支付利息的意愿并明显降低农户实际支付的利息；刺激农户的信贷需求，农户申请贷款的次数明显增加，获得贷款的笔数也随之增长，贷款覆盖的农户比例增加。

表 9.1 **农村金融改革效果总表**

指标	普惠金融发展的影响	验证方法
宏观经济		
人均 GDP	增长加快	有无改革比较
农村居民人均纯收入	增长加快	有无改革比较
城乡收入差别	收窄速度加快	有无改革比较
人均贷款余额	正常速度增长	有无改革比较
涉农贷款	比重增加	有无改革比较
微观表现		
农村居民银行账号拥有率	显著增加，信用卡拥有率的增加尤为突出	准试验数据分析（Quasi-experimental Data Analysis）
银行账号的使用率	使用银行卡取款、转账、汇款和购物显著增加，接收汇款次数显著减少	准试验数据分析（Quasi-experimental Data Analysis）
存蓄	存款次数和余额没有显著变化	准试验数据分析（Quasi-experimental Data Analysis）
数字化银行服务的使用	ATM、网银和手机银行的使用率显著增加	准试验数据分析（Quasi-experimental Data Analysis）
获得银行服务的距离	在村镇一级办理银行业务显著增加	准试验数据分析（Quasi-experimental Data Analysis）
信贷	申请贷款、获得贷款笔数显著增加，户均贷款总额增加不显著，贷款户数占总户数的比例增加	准试验数据分析（Quasi-experimental Data Analysis）

续前表

指标	普惠金融发展的影响	验证方法
利率	愿意支付的最高利率显著增加，实际支付利率明显下降	准试验数据分析（Quasi-experimental Data Analysis）
收入	人均贷款 1 元，增加人均纯收入 0.18 元	回归模型分析
扶贫效果		
农村居民银行账号拥有率	贫困户人均存折和储蓄卡的拥有量反而比非贫困户多了很多	有无改革比较
银行账号的使用率	贫困户使用手机、固定电话或电脑办理银行业务、到银行柜台取钱、用银行卡购物、到乡镇、县城、隔壁乡镇办理银行业务等多于非贫困户	有无改革比较
贷款	贫困户申请和获得贷款的比例都高于非贫困户，特别是通过抵押和信用贷款	有无改革比较
收入	贷款对贫困户的人均收入的贡献为 2 458 元，超过了它对非贫困户的贡献 284 元	有无改革比较

虽然金融改革能够提高全体农户的平均收入水平，准试验数据和回归模型分析都证明，改革带来的收入增长没有达到统计学的显著水平。然而对于贷款户，平均每户贷款 1 元，就可以增加其人均纯收入 0.18 元。如果人均贷款 1.1 万元，其收入的增长则相当于增加一个外出务工的劳动力给家庭带来的人均纯收入；或者相当于人均增加 3.2 亩耕地带来的纯收入。人力资源和土地资源在短期内未发生变化的情况下，改革提高了涉农贷款比例，增加了贷款的农户覆盖率，成为农村居民人均纯收入增长加快的直接原因。

调查数据证明，在增加银行账号拥有率、使用率、贷款发放和人均纯收入等方面（表 9.1），金融改革对建档立卡贫困户的影响大于非贫困户。

通过上述分析，可以对田东县金融改革的成果总结如下：

1. 改革建立的村金融服务室使金融服务下沉基层，农户在村镇一级获得服务的比例大幅度增加。
2. 开户率和使用率的提高。连续 8 年的改革和普及使农户对银行业务流程更加了解，使用银行卡购物、ATM 机操作等也更加熟练、更频繁，申请贷款的频率也随之增加。
3. 改革建立的信用和担保抵押体系增加了农户获得贷款的机会，贷款的覆盖率增加。
4. 改革建立的金融机构体系增加了竞争，在政府贴息政策的共同作用下，利息降

低；与此同时，多年的金融改革提高了农户使用金融服务进行生产的能力和支付银行利息的能力。两者共同作用下，使用银行服务的回报率有所提高。

5. 在田东县的生产条件下，人均借贷 1 元就可以增加 0.2 元人均纯收入。
6. 田东县金融改革对贫困户的影响大于非贫困户，这可能是贫困户建档立卡和信用体系建设双重作用的结果。
7. 分析的结果证明，政府主动作为和市场化运作结合的模式在贫困地区是有效的，可以使贫困户的收入增长超过非贫困户，缩小收入差距。

9.3 在经济相对落后的区域政府需要主动作为

在边远的农村地区，对金融服务的主动排斥和被动排斥普遍存在，市场在这种环境中往往是失灵的。改革开放 30 多年来，金融服务不能在贫困地区发挥有效的作用，证明了市场失灵的存在。期待市场自动解决边远欠发达地区的普惠金融问题，可能需要等很长时间。要加快问题的解决，政府主动作为很有必要。

实际上，田东县金融改革是一个政府主动推动的改革。改革由国家领导人建议发起，在广西区党委和政府的直接领导和县党委政府直接指挥下落实和推进。同时，各级政府明确希望市场能够发挥主体作用，并不断引进和鼓励金融机构参与改革。

9.4 改革需要是综合性的

农村金融改革必须是综合性的改革。虽然农户获得信贷支持与其收入有直接的关系，但如果缺少支付体系、金融机构体系、信用体系、村级服务体系、担保抵押体系等方面的支持，贷款结构不可能朝着有利于贫困村、贫困户的方向改变。保证农户获得便利、优惠的信贷服务仍然是农村金融改革的核心。

9.5 金融基础设施是普惠金融的突破口

农村普惠金融发展遇到的问题非常复杂，前面谈到金融主动排斥和被动排斥的问题，其根源可以追溯到教育、收入、经济发展等方面，也可以归根于根深蒂固的小农经济文化。从短期、现实的角度看，普惠金融的发展直接受到金融基础设施的制约。田东县金融改革的路径和成功经验，证明了金融基础设施的改善是政府可以大有作为的、发展普惠金融的突破口。

普惠金融的基础设施包含很多内容。为了解决普惠金融的“最后一公里”问题，田东县在农村布设“桂盛通”简易支付终端，由当地代理把金融服务延伸到边远山村。此外，由政府直接支持的信用体系建设有效地解决了农户生产生活中的信贷问题。

9.6 数字化技术应用为金融扶贫提供广阔前景

数字化技术把金融服务带入了新时代，使从供给方消除金融排斥成为可能。在田东县的金融改革中我们发现，“桂盛通”的开发和普及以及信用体系的建设，都离不开数字化技术的应用。

除了数字化的基础工程以外，更重要的是数字化金融系统的建设。田东县金融改革实现了信用信息、贫困户建档立卡信息、社会福利以及其他信息等信息资源的整合，这对普惠金融以及其他事业的发展具有巨大的潜在意义。

数字化技术的发展可以大幅度降低金融服务的成本，增加金融服务的便捷性和触达率，扩大信贷、支付、储蓄和保险的覆盖率和使用率，提高服务质量。

数字化金融还将通过促进供应链金融和电商的发展，为贫困地区的农户和小微企业带来新的可持续发展机遇。

参考资料

Akhter, Selim, and Kevin J Daly. "Finance and Poverty: Evidence from Fixed Effect Vector Decomposition." *Emerging Markets Review* 10, no. 3(2009):191 – 206.

Azariadis, Costas. "The Economics of Poverty Traps Part One: Complete Markets." *Journal of Economic Growth* 1, no. 4(1996):449 – 86.

Azariadis, Costas, and John Stachurski. "Poverty Traps." *Handbook of Economic Growth* 1(2005):295 – 384.

Beck, Thorsten, Asli Demirguc-Kunt, and Patrick Honohan. "Access to Financial Services: Measurement, Impact, and Policies." *The World Bank Research Observer* (2009).

Brune, Lasse, Xavier Giné, Jessica Goldberg, and Dean Yang. "Commitments to Save: A Field Experiment in Rural Malawi."(2011).

Burgess, Robin, and Rohini Pande. "Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment."(2004).

Chambers, Clare. "From Financial Exclusion to Online Financial Inclusion." *Journal of Information, Law and Technology* 2009, no. 3(2009).

Cole, Shawn, Thomas Sampson, and Bilal Zia. "Prices or Knowledge? What Drives Demand for Financial Services in Emerging Markets?". *The Journal of Finance* 66, no. 6(2011):1933 – 67.

De Meza, David, Bernd Irlenbusch, and Diane Reyniers. *Financial Capability: A Behavioural Economics Perspective*. Financial Services Authority London, 2008.

Demirguc-Kunt, Asli, Thorsten Beck, and Patrick Honohan. *Finance for All?*

Policies and Pitfalls in Expanding Access. World Bank, 2008.

Heckman, James J., Hidehiko Ichimura, and Petra E. Todd. "Matching as an Econometric Evaluation Estimator." *Review of Economic Studies* 65 (1998):261 – 94.

—. "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme." *The Review of Economic Studies* 64 (1997):605 – 54.

Imbens, Guido M., and Jeffrey M. Wooldridge. "Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation." *Journal of Economic Literature* 47, no. 1 (2009):5 – 86.

Ivatury, Gautam. "Brazil's Banking Correspondents." *Electronic Banking with the Poor: Increasing the Outreach and Sustainability of Microfinance through ICT Innovations.* The Foundation for Development Cooperation, Brisbane, Australia (2006).

Lyman, Timothy, Gautam Ivatury, and Stefan Staschen. "Use of Agents in Branchless Banking for the Poor: Rewards, Risks, and Regulation." *Focus Note* 38 (2006).

Matin, Imran, Stuart Rutherford, and Md Maniruzzaman. "Exploring Client Preferences in Microfinance: Some Observations from Safesave." *Focus Note* 18(2000).

Meyer, Bruce D. "Natural and Quasi-Experiments in Economics." *Journal of Business and Economic Statistics* 13, no. 2(1995):151 – 61.

Mo, Xiugen. "A Village-Level Economic Evaluation of the Southwest Poverty Reduction Project." Mississippi State University, 2011.

Monge-González, Ricardo, Miguel Loría-Sagot, and Claudio González-Vega. "Retos Y Oportunidades Para Los Sectores Agropecuario Y Agroindustrial De Centro América Ante Un Tratado De Libre Comercio Con Los Estados Unidos." Banco Mundial (2003).

Nurkse, Ragnar. "The Problem of Capital Formation in Less-Developed Countries." Oxford University Press 33(1953):1 – 337.

Rajan, Raghuram G, and Luigi Zingales. "The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the Twentieth Century." *Journal of Financial Economics* 69, no. 1(2003):5 – 50.

Ravallion, Martin, and Zhaohua Chen. "China's (Uneven) Progress against Poverty." *Journal of Development Economics* 82(2007):1 – 42.

Stiglitz, Joseph E. "Capital Markets and Economic Fluctuations in Capitalist Economies." *European Economic Review* 36, no. 2 – 3(1992):269 – 306.

—. “Credit Markets and the Control of Capital.” *Journal of Money, Credit and Banking* 17, no. 2(1985):133 – 52.

贝多广、李焰：《好金融 好社会》，北京：经济管理出版社，2016。

贝多广、李焰、莫秀根：《普惠金融国家发展战略(2016)》，北京：经济管理出版社，2017。

陈小林：《农村信用体系建设支持普惠金融发展的作用机制研究——基于信号传递模型的分析》，《西部金融》2016年第2期。

崔玉洁：《欠发达地区推广银行卡助农取款服务的探索与思考——以吉林省为例》，《吉林金融研究》2012年第12期。

丁颖：《中国稻作之起源》，《中山大学农学院农艺专刊 7 (1949)》。

董玉峰、刘婷婷、路振家：《农村互联网金融的现实需求、困境与建议》，《新金融》2016年第11期。

顾海峰、蔡四平：《功能视角下我国现代农村金融组织体系的建构研究》，《金融发展研究》2009年第1期。

刘勤昌、杨德旗、马勇虎：《对金昌市普惠金融政策执行绩效的调查》，《西部金融》2011年第11期。

覃乃昌：《关于壮族稻作农业史研究的几个问题》，《广西民族大学学报》（哲学社会科学版）1997年第3期。

温涛、冉光和、熊德平：《中国金融发展与农民收入增长》，《经济研究》（2005年）第9卷第30期。

吴永兴、袁天昂：《农村金融财政支农资金与农民收入实证研究》，《西南金融》（2011）。