



大数据助力金融精准扶贫

□ 李筱乐

在不久前召开的全国金融工作会议上，习近平总书记强调，要建设普惠金融体系，加强对小微企业、“三农”和偏远地区的金融服务，推进金融精准扶贫。在此之前，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》已经给出了金融支持脱贫攻坚的一揽子政策。然而，随着国家对金融精准扶贫的不断强调，要真正有效地提升贫困地区金融服务水平，推进金融精准扶贫，则需要通过更为具体细致的机制来解决金融精准扶贫过程中的许多问题。现实中，大数据技术在其他领域的成功应用为契合这一机制要求提供了可能。具体来说，大数据助力金融精准扶贫，主要体现在将信息提取、决策支持、预测评估等方面的大数据技术和思维应用于金融精准扶贫领域。

精准识别金融扶贫需求

习近平总书记多次指出，精准扶贫的关键是要把扶贫对象摸清搞准，做到精准扶贫、精准脱贫、精准到户、精准到人，找对穷根，明确靶向。对于金融精准扶贫来说，不仅要识别扶贫对象，还要精准识别扶贫对象金融需求。只有这样，才能将宝贵的扶贫资金和金融服务用在刀刃上，实现金融的精准滴灌。所以金融需求的精准识别是金融精准扶贫工作的前提。在目前的金融扶贫工作中，普遍采用的识别模式是量化处理采集到的信息，首先对贫困人口进行识别，然后提供相应的金融产品和服务。此种方式隐含的一个假设是贫困人口金融需求的同质化，而这往往容易造成金融资源的错配和浪费。在大数据视阈下，基于数字化处理技术，不仅可以在原有数据上进行分析，还可以结合外部数据提取个性化的信息。譬如，通过对扶贫对象的生产、生活情况和贫困地区金融基础设施数据进行分析，识别扶贫对象不同的金融需求，进而提供差异化金融帮扶产品和服务，则可以提升金融扶贫和受助对象金融需求的契合度。

农村土地经营权流转是我国深化农村土地改革的重要制度创新。在新的时代条件下，土地流转要以提高农业生产率为前提，最大限度促进农民安居乐业、农村和谐稳定和农业基础稳固为目标，坚持依法、自愿、有偿原则，积极稳妥、有序推进。在具体实践中，需要处理好“六个关系”，以此增强农民的获得感和幸福感。

农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。深化农村土地制度改革，维护土地所有权是前提，稳定土地承包权是基础，放活土地经营权是核心，只有正确处理好所有权、承包权、经营权三者之间的关系，才能更好地推动土地流转。一方面，坚持把维护农村土地集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权作为基本遵循，尽快确定农村土地所有权与承包权、经营权的权益边界及相互权利义务关系，特别是通过制定农村承包地确权登记颁证和积极推进土地流转、土地托管、土地入股等多种形式，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用；另一方面，坚持统筹规划、稳步推进，通过建立完善流转土地用途管制制度、健全土地流转规范管理制度、构建新型农业经营主体政策扶持体系等一系列措施，确保“三权”分置的有效实施。

推进农村土地流转与尊重农民主体地位的关系。推进土地流转必须突出农民的主体地位，全面落实好农民对土地流转的知情权、参与权、表达权和监督权，让民之愿望、民之诉求、民之才智成为地方政府和村级组织进行土地流转决策的重要依据。一要充分尊重农民意愿。土地流转遵循的首要原则是农民自愿，这是事关农民权利的根本问题，必须落到实处。二要高度重视农民诉求。关注农民诉求、回应农民关切、解决农民问题，是推进农村土地流转的重中之重。一方面，建立公平公正、科学规范的制度平台，让广大农民有机会与基层干部以及流入方等利益相关者进行理性、平等协商，达成各方认可、公平均衡、易于接受的结果；另一方面，大力培育和发展各类农村社会组织，充分发挥社会组织在反映农民诉求、建

动态配置金融扶贫资金

融通扶贫资金是金融支持精准扶贫的根本要求。中共中央党校做的一份县委书记研修班学员的问卷调查显示，县域政府推进精准扶贫的首要难点为缺少资金，具体表现为：扶贫资金的多头管理、审批环节过多、获取条件苛刻、缺乏统筹使用的自主性、实施主体不专业等问题。究其根源，目前的大部分金融精准扶贫都是以贫困地区当地政府和县域金融机构为主导，普遍通过产业扶持方式进行脱贫。对于产业扶贫项目中出现的变化，现有的扶贫资金管理模式下不能及时作出反应，影响了扶贫资金的合理配置。此外，对于扶贫项目缺少长期的规划，扶贫资金的流向也容易受到地方政府短期目标的干扰。国家统计局2011年的调查显示：2009年项目村、项目户希望得到的扶贫项目与2010年实际实施保持一致的比例分别为5.7%和25.4%。通过大数据技术，可以改变扶贫资金的投入使用和监管方式。不仅可以对扶贫项目的资金使用情况进行跟踪，还可以对扶贫项目开发和运行进行动态预测，降低扶贫资金错配的概率，实现扶贫资金的合理流动。同时，运用大数据技术对扶贫项目进行动态评估，优先引导扶贫资金再次投放到效果较好的项目中，优化资金投向结构，提高扶贫资金的使用效率。

有效供给金融扶贫服务

从总量上看，金融扶贫服务的供给存在明显的不足。根据银监会的数据，截至2016年底，城镇和农村每万人拥有银行类金融服务人数的比例为329：1，城乡金融服务的差距巨大导致全国农户贷款余额仅占国内各项贷款余额总数的66.4%，为7.08万亿元。可见，金融服务渠道不畅已经成为导致城乡金融服务巨大差距的重要原因。需要强调的是，金融扶贫服务不仅仅是简单地发放扶贫贷款，不同的扶贫主体对金融服务的需求是存在差异的，这就要求从供给端做好金融扶贫服务的加减法，拓展金融扶贫服务的渠道，避免“一刀切”式的金融服务供给方式。大数据技术的应用为这一目标

的实现提供了可能，通过确定扶贫对象的实际金融需求，设计制定可行的金融扶贫方案，进而针对扶贫项目提供个性金融服务，提升金融扶贫服务的多样性和有效性。

协同防控金融扶贫风险

金融扶贫的信贷风险主要有两个来源：一方面，贫困地区的扶贫项目多是属于资源密集和劳动力密集型产业，项目的收益受自然环境和宏观经济形势变化的影响非常大。当出现自然灾害或者经济整体下行压力加大时，扶贫项目的预期收益就会大打折扣，产生不良贷款的几率也会随之提高。另一方面，长期以来农村信用担保体系发展不健全，缺少能够提供信用担保服务的机构和有效分散信贷风险的机制。这对于构建普惠金融体系，降低小微企业和“三农”贷款的征信成本产生了潜在的障碍。大数据技术通过采集分析扶贫对象的信用数据，整合碎片化的信用信息，打破数据资源的“信息孤岛”，形成统一的信息共享平台。这对确定授信额度、降低交易门槛、提升普惠金融的风险控制能力有着无法比拟的优势。同时，构建普惠金融的“大数据”网络体系，建立控制金融风险协同管理平台，有利于形成合力对金融市场进行监督管理，提升金融扶贫的风险抵控能力。

强化宣传金融扶贫知识

习近平总书记多次强调，扶贫必扶智、阻止贫困代际传递。教育是阻断贫困代际传递的重要途径。国家统计局2015年的数据显示，文盲群体的贫困发生率（14.5%）远高于高中群体的贫困发生率（4.7%）。作为金融扶贫工作中的主体，扶贫对象的态度和观念很大程度上可以影响金融扶贫的效果。现实中，由于受到经济条件和文化条件的限制，多数贫困人口对于金融扶贫内容并不充分了解，这也就降低了贫困人口参与金融扶贫的积极性和主动性。譬如，由于传统的观念和习俗，很多贫困地区的人口并没有认识到扶贫贷款和扶贫赠予的区别，信用意识缺失，这也就大大影响了普惠金融扶贫的信用体系建设。对此，可以发挥大数据技术在信息联通中的作用，通过数据挖掘，精准识别出贫困人口的教育层次，提供有针对性的金融扶贫教育解决方案，帮助扶贫对象与信息化、网络化的社会接轨，及时了解金融扶贫知识，尽快参与到金融扶贫工作中。

扶贫攻坚

□ 刘庆斌

推进农村土地经营权有序流转，必须正确处理农村土地所有权承包权经营权三者之间、推进农村土地流转与尊重农民主体地位、发展农业规模经营与保障农民土地权益、促进现代农业发展与稳定发展粮食生产、加快推动土地流转与维护农村社会稳定、充分发挥市场决定性作用与更好发挥政府作用等六个重要关系，以此增强农民的获得感和幸福感。

言献策等方面的重要作用，鼓励和引导社会组织积极参与土地流转工作。三要健全完善农民参与机制。积极培育农村土地流转中的利益表达主体，拓宽和畅通农民利益表达渠道，建立和完善土地流转信息公示制度，提高农民在土地流转中的话语权、表达权和监督权。

发展农业规模经营与保障农民土地权益的关系。农村土地流转要坚持以农民为主体、政府扶持引导、市场配置资源的原则，充分体现依法、自愿、有偿的基本要求。第一，土地承包经营权属于农户家庭，土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择，应由承包土地的农户自主决定，土地流转收益应归承包农户全部所有，任何政府组织和个人都无权干涉和截留。第二，农村土地流转是路径而不是目的，不能为了流转而流转，不能把土地流转简单化，更不能把推进土地流转的过程演变成其他利益主体对农民土地权益的侵占过程，要坚决守住促进农民增收、农业增效、农村发展、农村稳定“四条底线”，增强农民的获得感和幸福感。第三，要牢牢把握好农村土地流转、规模经营的“度”，着力找准土地流转各方利益的平衡点，共享土地流转后带来的“红

利”，最大限度保障农民流转土地收益的安全性、稳定性和增长性。

促进现代农业发展与稳定发展粮食生产的关系。推进土地流转最基本、最终极的目标，就是促进现代农业发展、让广大农民从土地中拥有获得感和幸福感。一方面，认真贯彻落实中央关于农村土地流转的各项政策措施，既要充分发挥工商企业的比较优势，支持在与之相适应的农业领域进行适度规模发展，又要鼓励和支持家庭农场、专业大户、农民合作社等新型农业经营主体，在更广泛的农村区域内推进土地流转和适度规模经营，着力提高农业生产经营的集约化、专业化、组织化和社会化水平；另一方面，保障粮食安全仍是现阶段我国农业生产的第一要务，而保障粮食安全的根本在耕地。有效制止土地流转中的“非粮化”“非农化”倾向，就要在研究出台农业政策时既要考虑保证粮食产量问题，又要考虑提高粮食生产效益问题，努力找到利益平衡点，实现既保证农民生产粮食、又保障农民增加收入的有效办法。要加强顶层设计，通过推进农业供给侧结构性改革、出台有关鼓励和支持优质粮食生产以及加工转化的政策等，多措并举提高

社会诚信体系建设是一项复杂的系统工程。当前我国社会出现许多诸如经济纠纷、电信诈骗、人情冷漠、信任度不够等社会不良现象，其中一个重要原因就在于诚信体系建设出了问题。不难理解，诚信体系建设在社会治理过程中显得尤为重要，应从制度建设入手，切实加强诚实守信、遵德守礼的社会诚信体系建设。

建立重点领域失信列入黑名单制度。一些与人们的生产、生活密切相关的重点领域，如政务、商务、社会民生、司法公信等，这些重点领域的信用状况是整个社会诚信的晴雨表，反映出整个社会诚信体系的优劣状况。对这些重点领域的失信行为，要严格列入黑名单，向社会公开。在政务诚信方面，关键要从公务员诚信管理入手，通过建立黑名单制度，提升政府公信力。在商务诚信方面，重点要对有安全生产不良信用记录及安全生产失信行为的企业或个人，视情节轻重或失信次数等因素拉入黑名单。在社会民生诚信方面，主要针对教育、文化、体育、卫生等领域加强信用建设；在养老保险、慈善救助、福利彩票等方面建立全面的黑名单制度。在司法公信方面，应着重建立健全司法从业人员诚信承诺制度，规范律师、公证员、法律援助人员、司法鉴定人员等司法从业人员的诚信执业行为。

构建诚信教育与诚信文化制度。当前社会存在的种种诚信缺失、人与人之间尤其是陌生人之间的信任度低下等不良现象，除了个体自身素质不高的原因之外，还有一个重要的原因，那就是诚信教育薄弱、诚信文化氛围不够浓厚，导致一些人、一些行业漠视诚信建设，对失信行为没有羞耻感。对此，应强化诚信教育和诚信文化建设，在全社会形成一种浓厚的崇尚诚信的良好氛围。建立诚信教育制度，重点要对机关、企业、学校、社区和家庭等团体加强社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德教育。构建诚信文化渲染制度，要依托电视、广播、报纸、网络等现代传播媒体，加强宣传引导作用，积极推出诚实守信的行业典范；在全社会大力弘扬“真善美”、摒弃“假恶丑”的传统文化，积极开展各行各业诚信主题活动，营造诚信和谐的社会氛围。

推行信用信息互联互通制度。以电子技术、互联网为特征的信息时代，可以把个人和社会组织的诚信行为通过数字化建立起来，实现信用记录电子化存储。信息化建设是信用信息互联互通的基础工程，它能有效推进个人与组织之间的信用信息互联互通，提高诚实守信的自觉性。以民生领域重点行业如食品药品、医疗卫生、环境保护、安全生产等为重点对象，建立行业信用信息数据库。运用大数据、“互联网+”等先进电子技术，依法将这些重点行业的信用信息数据库互联互通和资源交换共享。加强社会民生领域重点行业信用

观察台

从制度入手 加强社会诚信体系建设

记录和从业人员信用档案管理，编制统一的信用信息共享清单，逐步建立向社会开放信用信息免费查询平台。积极探索信用平台搭建、数据整合共享、信用信息应用等信用制度建设，构建行业体系信用社会监督制度。

完善个人和组织信用奖惩制度。坚持个人守信奖赏与失信惩罚相结合的原则，通过各种奖惩机制引导人们诚实守信、遵德守礼。奖赏重要，但惩戒更重要。一般而言，惩罚力度大小与个人失信成本成正比关系，惩罚越重，失信成本越高。因此，加大对失信行为的惩罚力度，形成一种威慑力，可以有效降低个人和组织的失信行为。要提升全体公民的人文素质，在全社会积极倡导诚信光荣、失信可耻的社会风尚。以公务员、医务人员、科研人员、律师、教师、导游、企业法定代表人、新闻保险经纪人等重点人群为对象，建立完善个人在经济社会活动中的信用记录。积极推广使用职业信用报告，引导职业道德建设与行为规范。对全社会重点人群的诚信行为建立动态跟踪制度，对失信行为采取拉入黑名单为重要途径进行惩罚，使失信人员为失信行为付出代价。

现的各种问题，客观公正处理各方诉求和矛盾纠纷，促进农村社会和谐稳定。

充分发挥市场作用与更好发挥政府作用的关系。农村土地流转是实现土地资源优化配置的过程，这个过程理应由市场起决定性作用，地方政府和村级组织不能越权包办；而我国农村土地属集体所有，不是完全市场化的生产要素，决定了在流转中必须更好地发挥政府作用。一是稳定和完善农村土地承包关系。在坚持农村土地承包关系长久不变的前提下，应积极探索建立市场化的农村土地流转机制、调节机制和退出机制。并根据当地实际情况，对主动放弃土地承包权、流转经营权的农户给予公平合理的补偿。二是加强政策引导。一方面，研究制定有关加快培育农村土地流转市场和服务组织的扶持政策，提高社会化服务水平；另一方面，研究制定限制流转土地用途和禁止流转土地抛荒行为的规定、鼓励扶持发展家庭农场的措施等，引导农民将更多的土地流转到新型农业经营主体。三是建立科学、公开、开放、透明的农村土地流转价格形成和指导机制。重点对不同土地进行分等定级、科学评估，合理确定土地流转的基准价格，建立切合当地实际的最低保护价制度，既要坚决防止一些地方恶意压低土地流转价格损害农民利益的行为，又要注意遏制土地流转价格在利益驱动下无序攀升的现象。四是健全农村土地流转市场体系。努力构建一个统一、规范、有序的农村土地流转市场，为土地流转双方提供纠纷仲裁、供求信息、政策咨询、中介服务、合同签订等服务。五是建立完善农村社会保障体系。重点是扩大最低生活保障的覆盖面、建立广泛的农民养老保险制度和农民新型合作医疗制度，建立合理的社会保障长效机制，提高农村居民基本社会保障水平，逐渐弱化并降低农民对土地的依赖程度和农地制度变革成本，消除流转土地农民的后顾之忧，以此增强农民的获得感和幸福感。

基层治理