

用责任和智慧做好农村金融教育工作

——2014 年中国金融教育发展基金会金惠工程项目总结

一、引言

金融教育是金融扶贫链的初端。金融扶贫，教育先行，建立金融强国，国民金融素质教育是基础。在现代经济格局下，金融资源的配置效率决定了经济增长速度。没有一个具有基本金融知识和正确金融观念的公民群体，中国金融体系的健康与安全就没有基础和保证，中国金融强国地位就无从谈起。国内外经验都表明，一个地区，乃至一个国家，公民的金融知识水平和信用文化状况等方面的金融素质，在很大程度上制约着金融业发展的深度和广度。在经济相对落后的地区发展金融业，首先要建立起必要的金融生态系统。而民众的金融知识水平、信用观念、风险意识等方面金融素质是金融生态环境中基本的要素。没有与经济、金融改革发展速度和水平相匹配的公民金融素质，就不具备经济和金融健康发展的广泛基础。（引言摘自：吴晓灵《金融教育的历史使命》，《中国金融》2014 年第 19 期；《大力推进金惠工程提高国民金融素质教育水平》，2014 年 3 月 29 日《金融时报》）

调查显示，我国公民特别是农村地区民众的金融素质整体来讲不容乐观，关注农村居民金融教育、提高农户金融素质已成为非常紧迫的任务。金融知识普及教育是农村金融改革与发展的重要环节。中国金融教育发展基金会（以下简称“基金会”）作为金融系统唯一的全国性公募基金会，在推动金融教育发展事业上肩负着义不容辞的使命和责任，在普及金融知识中扮演着重要角色。在过去的几年中，通过实施金惠工程，在金融知识普及教育方面做了大量有益的尝试，积累了丰富经验。在普及金融知识、培育信用文化、推广应用新型金融工具和提高基层金融机构业务

能力、改善农村金融生态环境方面取得了明显成效，受到社会公众和地方政府的欢迎和支持，实现了金惠工程第一步目标。

实施金惠工程目的就是通过农村金融教育，增强和提高贫困地区金融扶贫的有效性，为金融反贫困夯实基础。正是基于这样的认识，基金会积极倡导实施金惠工程，对农村地区特别是贫困地区的农民广泛开展金融知识普及教育，逐步提高贫困农户获得新型农村金融服务的能力，增强贫困农户获得信贷的机会，通过金融教育加信贷扶持，从而达到脱贫致富。逐步改善农村信用环境和金融生态环境，为农村金融改革和发展打下坚实基础。

二、金惠工程项目实施六年简要回顾

（一）金惠工程项目实施政策背景

2008 年，党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，进一步明确了“三农”和农村反贫困问题关系到党和国家的发展全局，必须始终作为全党工作的重中之重。2011 年，中共中央、国务院正式印发《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020 年）》，这是今后十年我国农村扶贫开发工作的纲领性文件。2013 年，党的十八届三中全会再次提出“发展普惠金融”，将普惠金融的重要性提升到了新的高度，旨在让更广大的贫困农村地区获得金融服务。2014 年，国务院发布《国务院办公厅关于金融服务“三农”发展的若干意见》，对从根本上改善农村金融服务环境提出了更加明确要求。

（二）我国最大的农村金融教育项目启动

普及农村金融，教育必须先行。针对长期以来我国农村金融服务和农户金融素质严重脱节问题。2008 年 11 月，在中国人民银行和民政部的领导和指导下，由中国金融教育发展基金会（以下简称“基金会”）推出的针对提升我国贫困农村地区金融教育水平全新项目——金惠工程，已先后在全国中西部 74 个国家级

重点贫困县正式启动。按照项目规划设计，金惠工程将通过广泛深入开展贫困农村地区金融知识普及教育，有效提高广大贫困农户的金融素质，增强农户获得农村金融服务资源的能力，以“金融教育+信贷扶持+农户增收”的工作模式，将在未来十年间使全国超过 50% 的农村贫困人口受益，为农村金融反贫困夯实根基。

（三）金惠工程项目设计的政策初衷

按照《中国农村金融教育十年规划》和《中国农村金融教育试点实施方案》，基金会完成了志愿者师资队伍组建和农户培训教材的编写、制作工作，并于 2008 年 11 月正式开启第一阶段试点。为便于有效宣传，基金会对农村金融教育项目规划起名叫“金惠工程”，即推进金融惠农惠民，构建普惠金融体系的意思。此项目作为基金会发起的“中国农村金融教育十年规划”（简称金惠工程）的一部分，旨在助推我国扶贫开发工作，提升中西部贫困地区的农村金融机构从业人员的素质，提高广大贫困农村地区农村住户的金融知识水平，构建普惠金融体系，不断创新农村金融产品和服务，支持贫困农户和新型农村生产主体。项目针对我国农村的具体情况，开发一套完整的农村金融教育课程和培训材料，并在十年内为我国中西部地区 21 个省（自治区、直辖市）的 592 个贫困县提供农村金融知识普及教育培训活动。

（四）金惠工程项目的的主要工作机制

针对农村金融仍旧是整个金融体系中最薄弱的环节，金惠工程的主要工作有，一是教材的修订；二是宣传资料的编印；三是培训师的培训；四是指导贫困地区不断探索有效的农村金融教育工作和金融创新方式。2009 年，该项目先后在四川和贵州两省最先展开试点工作。74 个试点县作了大量艰苦细致的工作，形成地方政府主导，当地人民银行牵头，政府相关部门和辖区金融机构共同参与，社会各界协调配合的金惠工程工作机制，有机的

把金惠工程和农村金融反贫困，农村金融社会责任履职，农村金融产品和服务创新，农村社会信用体系建设，人民币反假和农村金融反诈骗等职能紧密结合，建立了金惠工程长效的效机制。

（五）金惠工程项目评估正式启动

从 2008 年到 2014 年，金惠工程本着先试点后推开的原则分步实施，已经实际有 100 多个县先后实施了金惠工程项目建设。2013 年 11 月，由基金会组织引入第三方专家组成的专家评估验收小组，对已经开展金惠工程期满 3 年以上的试点县进行了项目实施情况评估。评估结果表明，各实施县结合实际，通过不断探索、实践和创新，逐步使项目运作的组织架构更加合理，制度设计更加成熟，志愿者队伍不断充实，培训教育覆盖面不断扩大和延伸，在 3 年项目辅导期内，达到了预期目标，初步取得了较好的效果。一是农村金融教育的覆盖面得到有效扩展，评估的 43 个县共计举办各类农村金融知识专题培训讲座 4052 期，接受培训的居民达到 254 万余人，普及覆盖乡镇 853 个，占 94.5%；覆盖行政村 13991 个，占比 92.7%。二是农村信用环境明显改善，各项经济金融指标显著好转。在已经实施项目期满 3 年的县域，期间各项经济金融指标均有显著改善和提升。农村信贷市场发展比较快，对农村金融服务的需求增强，农户贷款余额逐年稳定增长，金融机构、金融产品创新、金融服务的覆盖面逐步扩大，农村信用环境改善，农民生活水平提高。三是志愿者队伍建设不断加强。志愿者是金惠工程实施的主力军，是重要的纽带和桥梁。5 年来，随着“金惠工程”的逐步拓展，一支有理想、有激情、有奉献精神、有专业能力的志愿者队伍逐步成长壮大。

三、2014 年金惠工程项目评估概况

（一）金惠工程得到不断升级推进

2014 年对 18 个试点县金惠工程实施的成效评估显示，18 个

试点县在金惠工程试点期间，不断丰富和改善农村金融知识培训方式方法，相继开展了金融知识走进农村社区、金融知识走进校园、金融知识走进党政机关、金融知识走进农民工培训课堂等多层次、多形式的宣传培训活动。据不完全统计，一是 18 个试点县试点期间共计开办各类农村金融知识专题培训讲座 2100 多期，加上其他形式的宣传培训，301.62 万人次以农村住户为主的居民接受了培训，占试点县同期总人口的 17.2%。二是金融知识宣传培训覆盖乡镇 389 个，占试点县乡镇总数的 100%；覆盖行政村 6368 个占 78.6%。三是发放图书、影像、宣传手册等各类宣传资料 304.16 万份，农户金融知识接受能力明显增强。

（二）志愿者队伍建设不断加强

志愿者是试点县实施金惠工程项目建设的重要根基，是金惠工程和贫困农村地区农户之间的重要纽带。调查显示，18 个试点县共计培育出以基层农村干部，金融机构员工，大学生村官为代表的二三级志愿者 1259 人，志愿者年年平均服务时间达到 54 小时，最多的超过 100 小时。这些志愿者常年坚持走村串户，活跃在基层乡镇和农村，宣传党的惠农政策，传播农村金融知识，把志愿者的身影定格在田间地头。通过金融知识宣传培训，小额信贷扶持，支持贫困农户发展小型种养殖业生产项目，逐步走上脱贫致富道路，不断传递和释放金惠工程生命力和正能量。

（三）农村金融指标得到不断改善

通过金惠工程大量艰苦细致的工作，试点县农村金融知识普及面得到明显提高，农村信贷市场发展迅速，对农村金融需求多元化的特征明显突出。对试点县的统计显示，一是农户贷款稳定增长。2013 年末，18 个试点县的农村金融服务已经实现全覆盖。试点的三年时间中，布防 ATM 机平均增长 2.56 倍，POS 和 EPOS 平均增长 17.96 倍；新增银行卡 712 万张，增长 14.25 倍，新型

农村金融工具得到广泛应用；农户贷款余额 322.23 亿元，增长 85.9%；农户贷款不良率从 8.6%下降到 3.1%，降低 3.1 个百分点。试点县农村金融服务水平和农村金融生态环境得到同步改善。

（四）农民收入水平得到明显增加

2014 年金惠工程项目评估的 18 个试点县分布在四川、云南、陕西、广西、湖南和河南等国家扶贫连片开发省区。绝大多数试点县的自然条件差，经济基础薄弱，区域经济发展不平衡，农民平均收入水平偏低，农村金融知识普及和农村金融服务水平明显脱节，一定程度上制约了农村经济改革发展。经过三年多的试点，农村住户整体的金融素质得到明显提高，享受现代金融服务的能力明显增强，获得金融信贷支持的机会明显增多，农民人均纯收入明显增加。2013 年末，18 个试点县的金融机构各项存款总量达到 1479.9 亿元，和试点初期相比增加 618.6 亿元，增长 71.82%；金融资源配置率平均提高 5.27 个百分点；农民人均现金收入 6448 元，比试点前增加 2691 元，增长 71.63%。许多贫困农户通过“金融教育+信贷扶持+生产增收”走上脱贫致富的道路。

四、金惠工程建设得到不断升级

（一）农村中学生金融知识普及项目启动

2012 年，基金会开始积极主动探索实践以课堂教育为基本面的农村中学生金融知识普及教育，并对项目的阶段性工作目标进行了科学设计，其主要意图是逐步在中西部 12 省 67 个国家级贫困县有针对性对农村中学生开展基础性金融知识培训。在基金会的主导下，以“教会一个孩子，带动一个家庭”为目标的农村中学生金融知识普及项目在全国部分省开展金惠工程基础条件比较好的县正式实施。目前，项目三个阶段的工作得到顺利实施。一是项目启动阶段，基金会做了大量艰苦细致的工作，基本完成基础性调研，相关信息资料的采集处理和实施方案等。二是完成

教材编写和项目试点推广阶段，主要工作是教材编写、评审验收、印刷、出版发行和在部分试点县农村初级中学试讲。三是在试点的基础上总结经验，结合实际调整教材内容形式，同时向更多乡镇推广农村中学金融知识普及项目，扩大本项目的实施范围。

（二）志愿者正能量助推中国梦

2014年10月，吴晓灵在《金融教育的历史使命》明确指出：实施金惠工程，“其宗旨是通过系统广泛的金融知识普及教育和培训，逐步提高农村民众的金融素质，改善农村的金融生态系统，推动农村金融业发展，从而助推国家扶贫事业。”今年对评估验收试点县志愿者抽样调查显示，志愿者在日常从事农村金融知识宣传普及活动中，所想得到的绝不仅仅是为了多发放一些宣传资料，多组织一些农户参加培训。而是站在农村金融反贫困和国家金融扶贫的战略高度，千方百计通过宣传普及，让更多农户尽快掌握新型金融知识，享受更多的新型金融服务，应用更多的新型农村金融工具，增加农户获得更多金融服务和信贷支持的机会，通过发展家庭生产经营早日脱贫致富过上小康社会生活。

（三）地方政府主动作为能力增强

调查显示，随着金惠工程经济社会成效的逐步显现，在地方政府的积极主动作为下，金惠工程的实际试点县覆盖面远远超过基金会确定试点县的数量和范围。例如陕西省宝鸡市，2010年基金会初期确定的宝鸡市金惠工程试点县只有陇县一个县。陇县金惠工程经过几年时间的试点推广，农村住户金融素质明显提升，金融服务有效的促进了农民增收。2013年5月23日，宝鸡市政府专门在陇县召开全市农村金融教育培训工作现场会，全市各区政府分管领导全部参加，宝鸡市分管副市长丁琳专门到会指导并做宣传动员推广工作，金惠工程陇县模式得到这宝鸡市全市12个区县推广。五是成效突出。和试点初期相比，2013年农

民人均纯收入增长 67.7%；农户贷款总量增长 76.3%。

（四）评估考核指标得到转型升级

调查显示，各试点县在广泛开展金惠工程项目建设中，绝不仅仅是为了多发积分宣传资料，多召开几次金融知识宣传讲座。绝大多数试点县立足 2014 年国家七部委《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》的高度，全面提升实施金惠工程项目建设认识的再认识。一是认识层面明显提高。从思想认识上把传统简单的金融知识普及宣传培训活动融入到金融反贫困战略高度层面认识。二是从传统简单的发放宣传手册和传单，摆摊设点咨询和开展宣传讲座，为了宣传而宣传，为了普及而普及，逐步转型到通过普及金融知识，让更多的贫困农户获得金融支持，发展生产经营脱贫致富。三是实现了从宣传形式指标向综合效益指标，从培训任务指标向金融服务指标，从简单培训指标向经济社会指标的转变，金融知识普及指标设计得到明显转型升级。

五、面临的形势、任务与问题

（一）基金会和地方政策利益关系没有理顺

志愿者培训是金惠工程项目建设的主要内容。目前，对金惠工程志愿者的培训仍然是延续传统的大一统的由基金会统一组织的培训模式，存在很多现实问题。一是这种大一统的志愿者培训模式，无疑大大增加了基金会的财务经费和组织工作等各方面的压力，势必影响培训效果。二是由于各试点县地方经济、社会文化等区域性差异比较突出，不可能有一种适合所有贫困农村地区万能的培训模式和机制。三是在对志愿者的培训内容中，类似教育心理学等培训要素明显不足，培训内容和金融业发展的实际脱节，影响了实际培训效果。四是部分试点县对金惠工程项目建设资金投入过度依赖基金会“独家包揽”的格局仍然存在。

（二）金惠工程战略定位得到提升

2014 年 4 月，中国人民银行、财政部、银监会、证监会、保监会、扶贫办和共青团中央联合印发《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》，对基金会等相关部门的工作目标，从金融扶贫战略高度对“金融惠民工程”和“送金融知识下乡”等金融知识宣传普及项目进行了战略定位，要求通过加大对贫困地区城乡居民金融知识宣传培训力度，积极开展对贫困地区特定群体的专项金融教育培训，不断探索和创新开展贫困地区金融教育培训方式，使贫困农民学会用金融致富并当好诚信客户。

（三）金惠工程亟待提高再认识

对金惠工程究竟应当放在怎样的层面和高度理解认识，对金惠工程的可持续发展意义重大。不断适应新时期下金融业的快速发展，传统的金惠工程也面临着结构调整和转型升级。绝不能再延续传统简单的为了宣传去宣传，为了普及去普及的肤浅认识。衡量金惠工程成效的标尺，也绝不是发了多少宣传资料，培训了多少农村居民，开展了多少金融知识讲座。人民银行总行在全国范围内连续开展 20 多年的农村住户问卷调查显示，金融知识普及程度和农户生产经营获得金融支持有着高度的正相关性关系。因此，要立足国家七部委《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》，从政策层面提升新时期对金惠工程项目建设的再认识，把金惠工程定位于金融反贫困战略链中重要的初端环节。金惠工程不是没有目标的动机和行为，行为是动机的基本体现，动机是成效的前置条件，成效是目标的最终实现。

（四）培训内容需要更新升级

七部委文件强调，基金会和相关部门要加强对贫困地区县以下农村信用社、邮储银行、新型农村金融机构及小额信贷组织的信贷业务骨干进行小额信贷业务和技术培训，提升金融服务水平。对贫困地区基层干部进行农村金融改革、小额信贷、农业保

险、资本市场及合作经济等方面的宣传培训，提高运用金融杠杆发展贫困地区经济的意识和能力。各相关部门、各级共青团组织、金融机构、行业组织、中国金融教育发展基金会等社会团体要加强协同配合，充分发挥“金融惠民工程”、“送金融知识下乡”等项目的作用，全面提升贫困农村地区金融服务质量和水平。

（五）区域间的差异化矛盾比较突出

调查发现，由于试点县经济社会差异化矛盾比较突出，从技术层面增加了基金会统一指导的难度。一是试点县对金惠工程认识程度存在较大差异，导致金惠工程进展不平衡。二是许多试点县自然条件较差，偏远山区农村住户居住分散，自由生活生产形成习惯，接受农村金融知识宣传培训缺乏积极性和主动性，组织集中宣传培训和学习难度较大。三是农村金融知识普及和金融服务有所脱节。调查显示，近年来虽然农村金融服务已经基本实现全覆盖，但由于宣传普及缺位，部分边远山区农村金融机具使用效率低下，部分农户对新型金融产品的接受能力滞后。

（六）农村金融消费领域知识普及薄弱

在农村金融消费领域，农村居民日常生活中接触到的金融消费产品越来越多，银行卡、理财产品、消费信贷、保险返款等金融消费的确给广大农户生产生活带来极大便利，但由于农村居民金融消费权益保护知识严重缺乏，由其引发的纠纷、矛盾以及权益保护问题正日益凸显。例如，理财产品风险告知缺失，产品和服务项目信息介绍过于简单，产品潜在风险告知缺位，甚至故意诱导其购买相关理财产品。保险市场投保易理赔难、业务代理人欠缺诚信、不规范现象时有发生，银行卡和网上银行潜藏消费与安全陷阱等都是生活中比较常见的金融消费纠纷诱因。因此，通过课堂教育等多种形式，加大对农村金融消费权益保护自身的宣传普及，是未来金惠工程项目建设的一项重要内容。

六、相关政策建议

（一）理顺基金会和地方的政策利益关系

按照国家七部委联合文件要求，各相关部门、金融机构和地方行业组织要加强协同配合，对贫困地区县以下农村信用社、邮储银行、新型农村金融机构及小额信贷组织的信贷业务骨干进行小额信贷业务和技术培训，对贫困地区基层干部进行农村金融改革、小额信贷、农业保险、资本市场及合作经济等方面的宣传培训，提高运用金融杠杆发展贫困地区经济的意识和能力。因此，可以考虑探索创新适合各地的金惠工程投入模式。一是今后基金会只负责省市以上志愿者的培训任务，市区县以下的志愿者培训由各省区农村金融教育协调领导小组具体执行。二是基金会只向省市以上提供部分培训教材和教材模本，各金惠工程实施区县应当紧密结合“本土文化”特征，结合实际制定适合本辖区的金惠工程宣传资料和培训教材。三是各年度的金惠工程项目评估验收费用采取分摊制，可以考虑由基金会和各地方政府、金融机构各出资部分解决。四是建议在比较成熟的地方建立农村金融教育发展专项基金，基金来源由地方政府牵头，可以考虑由地方财政、行业组织、企业团体、金融机构和社会各界共同筹集。

（二）建立农村公众金融教育制度规范

我国是农业大国，提高农村住户的金融素质，是实现新型城镇化、新农村建设和农村金融反贫困的基本条件。一是应当考虑及时建立农村居民金融教育相关的法规及制度框架，明确各有关部门、涉农金融机构、各社会团体在农村金融教育工作中的权利义务。二是制定农村金融教育长效机制。可以考虑把农村金融教育纳入国家反贫困战略，明确其在金融反贫困战略中的重要组成，结合农村金融需求实际，制定农村金融教育中长期规划。三是健全农村金融教育组织架构体系。人民银行承担着金融服务管

理职能，理应担当农村金融教育领导者重任，全面负责组织推动农村金融知识普及教育，同时建立由人民银行牵头，银监会、证监会、保监会、教育部等部委共同参与的农村金融教育联席会议制度，加强相关部门间的沟通协调，制定《农村居民金融素质教育纲要》进行系统安排。

（三）坚持把地方政府推向金惠工程的前沿

在金惠工程试点中，试点县要坚持把地方政府推向金惠工程前沿，促使地方政府在农村金融教育基地建设的组织保证、政策支撑、关系协调等方面充分发挥主导作用。一是提高基层地方政府对农村金融教育基地建设的认识，促使地方政府不仅能够结合市场需求，向贫困农户提供大量有市场前景的小型种养殖业生产项目，而且能够有机的把政府扶贫政策、扶贫资金和农村金融信贷资金进行优化组合，发挥合理配置的合力作用。二是突出各级地方政府在农村金融教育基地建设中的主导作用，建立由政府领导，政府涉农部门和金融机构参加的“金惠工程联席会议”制度，从组织和制度上保证试点工作的有序开展。三是发挥政府各个部门在金惠工程中的能动性，明确各个部门的职责，协调各有关成员单位工作，增强金惠工程的工作合力。四是加强金惠工程试点工作宣传教育和舆论监督，运用法律、经济、社会监督等多种手段，通过多部门、多方位、多领域长期不懈地相互配合，以点带面，把试点工作不断推向新的高度。五是结合金惠工程推进农业结构调整，作好农产品结构调整这篇文章，以市场调节促进农产品结构调整，塑造市场经济条件下的现代诚信农民。

（四）提高农村金融宣传教育的针对性

一是针对贫困县农村居民金融知识匮乏现状，充分发挥农村金融机构营业网点多和电子机具覆盖广的优势，将金融知识进社区、进农家等贴近农户家庭的宣传教育活动制度化。二是有针对

性的举办专场宣传活动，针对贫困县农民工多等特点，加大农村汇款、辨别假币、防范非法集资等实用金融知识的宣传教育。三是开展农村金融服务进万家下乡活动，面对面宣传金融知识，手把手讲解金融业务，同步推进农村金融产品服务创新，主动征求广大农户对金融服务工作的意见建议，宣传各类农村金融业务办理流程、产品特点、风险提示等金融知识。四是充分利用各行政村服务点、农民自助服务终端设备管理员贴近农户的优势，在各村设置金融知识宣传栏，着眼将金融知识宣传长期化、系统化、常态化。五是了解本地区农村居民实际需求，组织开展多种形式的差异化和特色化宣传活动，将金融知识宣传教育融入到农村金融机构发展战略、业务创新、市场培育中。

（五）建立完善农户信用评价体系

结合农村信用体系建设，建立农户信用评价体系，是保证贫困农户稳定获得信贷支持，实现收入水平持续增长脱贫的重要手段。一是试点县要以金惠工程为载体，推动农村信用体系建设，为农村金融机构对农村中小企业、农村经济专业合作组织、农户信用评价提供有力的制度保证。二是健全组织保障体系，由地方政府协调相关部门和金融机构，建立信用农户评定工作机制。三是明确信用农户评定工作流程和管理机制。具体落实农户信用档案指标的设计、数据采集和组织工作分工，逐步形成完整、完善、健全的农户信用档案管理库目标。四是科学规范农户信用申报与评定流程，明确信用农户评定的具体组织形式、授牌单位以及评定结果的有效期。五是不断完善农户信用信息档案，建立农户信用评价机制，有机的把农户信用评价结果应用于农村金融机构信贷管理系统之中。农户的信用行为不仅成为信贷管理系统的重要指标，农户封建迷信、攀比赌博等恶习也列入农户档案中重要的信用信息，可以有效的改善了农村文明和信用环境。