

创新资讯

CHUANGXINZIXUN

2017年第15期(总第23期)

2017年11月16日

刊号 CN41-0846/(G)

黄河科技大学报特刊

主办 中国(河南)创新发展研究院
河南新经济研究院

●新探索 ●新经验 ●新观点 ●新建议

深度贫困地区打赢扶贫攻坚战的实践样本

——卢氏金融扶贫试验区的跟踪与评估

河南深度贫困地区金融扶贫调研组

卢氏县地处河南省西部,是秦巴山片区国家扶贫开发工作重点县、河南省“三山一滩”扶贫开发工作重点县和深度贫困县,2016年底全县仍有未脱贫贫困户16301户50628人,贫困发生率15.23%,是河南省贫困发生率最高、贫困程度最深的革命老区县。金融是现代经济的核心,金融扶贫是打好精准脱贫攻坚战的重大举措和关键支撑。2017年初,卢氏金融扶贫试点工作开始启动,得益于各方面的积极配合,小额信贷扶贫政策落地难问题得到破解,金融扶贫的“卢氏模式”逐步成型。最近,河南深度贫困地区金融扶贫调研组对卢氏金融扶贫试点情况进行了实地考察,形成调研报告如下。

一、卢氏金融扶贫试点的社会和时代背景

精准脱贫,是党的十九大提出的全面建成小康社会必须坚决打好的三大攻坚战之一。伴随着精准扶贫进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺期,如何促进金融扶贫政策落地,并借助金融扶贫为脱贫攻坚注入“源头活水”,激发贫困地区内生发展动力和活力,培育精准扶贫新动能,成为迫在眉睫的现实难题。

(一) 推进农业供给侧结构性改革亟须金融创新的激活

随着国内外市场情况的变化,我国农业的主要矛盾由总量不足转化为结构性失衡。一方面是粮食等大宗农产品出现阶段性过剩,另一方面是市场需求旺盛的绿色优质农产品供不应求。因此,当前农业农村工作的重点,就是推进农业供给侧结构性改革,着力增加绿色优质农产品供给,使农产品供需关系在更高水平上实现新的平衡。对河南农业来说,就是

要做强特色杂粮、食用菌、中药材等优势特色产业，加快发展核桃、苗木花卉、森林食品等绿色产业，利用“互联网+”“生态+”等模式，推进农业与休闲度假、旅游观光、健康养老、文化创意等产业深度融合，促进农业转型和一二三产业融合发展。

卢氏地处河南西部深山区，地域面积大，开发程度低，原始生态保存完好，动植物资源丰富，地域景观独特，具有发展优势特色产业和乡村休闲旅游业的资源条件。发挥好卢氏在新一轮农业结构调整中的独特优势，通过引进技术、人才和产业，走出一条与生态保护功能相得益彰的绿色脱贫发展之路，是一个重大机遇。金融是现代经济的核心，如果有可观的金融资源注入，以此激活其它要素，并撬动方方面面的投入，高起点发展绿色、生态、健康和小批量、定制化、个性化的农产品及其衍生品，对深山区的农民来说不啻为天大的福音。但金融资源的注入需要条件，有赖于系统性的金融创新。

（二）城乡区域协调发展亟须金融创新的突破

推动城乡区域协调发展，是贯彻新发展理念的重大举措。十八届五中全会明确指出，要增强发展协调性，着力形成平衡发展结构。十九大又一次明确提出要实施乡村振兴战略和区域协调发展战略。河南深入贯彻新发展理念，在十次党代会和全省“十三五”发展规划中郑重提出促进城乡区域协调发展，构建协调发展新格局。

在市场经济条件下，要素一般按照“水往高处流”的利润最大化原则在区域之间、城乡之间进行配置，其结果就是城乡区域发展不平衡，甚至造成严重失衡。集中连片贫困地区的形成在很大程度上就是市场失灵的结果。然而，进入新常态以来，我国城乡区域关系发生了重大变化，一方面工业化进入到后期阶段，另一方面城镇化水平越过50%的转折点之后开始减缓。从产业上看，表现为在一些传统行业出现严重的产能过剩；从区域看，表现为高度集聚在大城市和发达地区的产业资本、金融资本、人力资本等高端要素，开始在更大范围内寻找出路，但此刻，金融政策进行适度的调整与引导，要素在城乡区域之间的流动，可以使从农村和欠发达地区向城市和发达地区的单向流动，转变为城乡区域之间的交互式双向流动。

在现有的区域格局中，卢氏县作为集中连片贫困区长期处于发展洼地，如何在城乡区域关系的大变奏中抓住机遇，引入城市和发达地区的资金、技术、人才等优质资源的活水，提高发展洼地的发展水平，既是

一个机遇，也是一个巨大的挑战。随着国家政策的调整，金融创新则能够成为有力的突破口，促进现代金融资源与本地优势资源的对接，高起点发展高附加值的绿色产业，实现发展洼地与高地两个不同海平面之间的大对流，从而改变区域发展不平衡状况。

（三）精准扶贫脱贫攻坚亟须金融创新的跟进

卢氏县作为秦巴山片区国家扶贫开发重点县和河南省“三山一滩”扶贫开发重点县，脱贫任务十分繁重。一是贫困程度深。贫困人口多，贫困发生率高，致贫原因复杂，而且各种因素交织、重叠、固化，积重难返，同时县乡财政困难，人均财力十分有限，基本上靠转移支付过日子，没有能力带贫、扶贫、脱贫。二是扶贫方式亟待创新。作为一个贫困县，长期以来各级政府对卢氏的财政性扶贫资金投入很大，但是在市场经济条件下，财政单兵突进，减贫效果明显弱化，而且难以累积，更难以持续。三是区域地位相对下降。随着市场化进程的加快，一方面是要素加快流失，素质较高的农民纷纷外出务工，金融网点撤并，金融机构存贷率低，乡、村以下某种程度上成为金融空白，成为被市场遗忘的角落；另一方面，当地的绿色生态资源、山水风光和地域文化等优质资源资本化、市场化程度低，缺乏流动性，与外界的价值交换形成一种低水平均衡。此外，该地区地处偏僻，远离大城市，在自身发展动力不足的同时，又缺乏外部的带动和辐射，出现区域性、整体性下沉趋势。四是贫困群体与社会脱节。贫困人口不仅是收入水平低，而且整体素质低，人力资本含量有限，缺乏与社会化大生产对接的能力和意愿，甚至形成习惯性贫困，造成贫困累积、贫困传染、贫困传递，甚至贫困依赖，呈现出群体性与社会脱节、掉队的迹象。面对这种状况，要在2020年完成精准脱贫的任务，使这一区域和这一群体全面融入现代化进程，最终全面建成小康社会，并由此走上可持续发展的道路，任务艰巨而繁重。金融作为市场经济条件下配置资源的主角，在当前我国中国特色社会主义进入新时代的背景下，立足效率的同时，应更加注重社会公平，补足落后地区的金融短板，创新扶贫方式，以金融扶贫创新深刻改变资源要素配置格局，提高贫困地区和贫困人口获取现代资源和发展机会的能力。

（四）破解金融扶贫政策落地难亟须金融创新的探索

打赢脱贫攻坚战，消除绝对贫困，实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，是全面建成小康社会的底线任务。为了实现这一目标，改变贫困地区和贫困群体的弱势地位，党中央、

国务院出台了一系列支持政策，河南省委、省政府也出台了相应的实施意见和方案。尤其是 2014 年国务院扶贫办等五部委下发了《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》，明晰了对建档立卡贫困户实行“小额扶贫贷款两免一贴、执行基准利率”的信贷政策，但这一特惠政策却遭遇“风险难控、信用难评、服务难保、项目难选、成本难降”等多重瓶颈。为解决政策落地难的问题，2016 年初，省市人行系统针对信用体系建设缺失问题，在卢氏县瓦窑沟庙上村进行试点，试图通过信用评价体系建设来促进“两免一贴”小额扶贫贷款政策落地。经过当地市县两行和县农商行几十个人、两个月时间紧张的信息采集和处理，完成了对该村 184 户农民的信用评价和授信工作，但到了年底，只有 6 户农民来贷款，建档立卡贫困户只有 1 户，仅贷出 2 万元。试点结果虽然并不理想，但带来的启示却是深刻的，要想促进金融扶贫政策落地，必须首先解决金融机构服务网点在乡村普遍缺位的问题，解决信用体系的建设及其政策宣传问题，解决在普遍无资产抵押情况下的风险防控问题，最后还要解决贫困户无项目、无能力，对金融供给形不成有效需求的问题。完成这一任务，靠银行一家单打独斗是无力胜任的。正是从这个不甚成功的试点出发，以人行为主的金融系统与卢氏县委、县政府达成了共识，通过政银合作，紧紧围绕促进金融扶贫政策的落地，开始了一场全新的探索，演绎了一场多主体参与、多方合作共赢的金融扶贫大合唱。

二、金融扶贫“卢氏模式”的内涵

2017 年初，在省政府主要领导的推动下，卢氏金融扶贫试点工作开始启动，在省市县三级联动和金融等相关部门多方参与下，按照“政银联动、风险共担、多方参与、合作共赢”的工作思路，通过构建“金融服务、信用评价、风险防控、产业支撑”四大体系，形成了金融扶贫“卢氏模式”，该模式一经落地，卢氏金融扶贫工作开始发生深刻变化，呈现新的格局和面貌。

（一）基本思路

党中央、国务院坚持把金融扶贫作为精准扶贫政策“组合拳”的“重头戏”来安排部署。《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出了金融支持脱贫攻坚的 20 条举措，为金融助推脱贫攻坚提供了有力抓手。如何贯彻落实好中央关于金融扶贫的决策部署，把金融扶贫纳入脱贫攻坚总体部署，主动配合金融部门和金融机构全面落实好各项金融扶贫政策，充分发挥好金融助推脱贫攻坚的重要作用，成为各级政府履行扶贫攻坚主

体责任的当务之急。在国家政策的支持下,卢氏县在试点实践中,坚持问题导向,按照“政银联动、风险共担、多方参与、合作共赢”的基本思路,精准施策,以破解农村金融发展中的“成本高、风险大、信用差、机构少、需求弱”等难题为出发点,以实现“服务有平台、信用可评估、风险可把控、成本可降低”为目标,以农户、合作社、龙头企业为主要贷款对象,以信用体系建设为抓手,以政府增信为手段,通过健全完善金融服务、信用评价、风险防控和产业支撑四大体系,不断提高贷款可得性、覆盖率,着力实现涉农扶贫贷款的可持续增长。

(二) 主要内容

2014年国务院扶贫办等五部委下发了《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》,核心内容是“对符合贷款条件的建档立卡贫困户提供5万元以下、期限3年以内的信用贷款”“免抵押、免担保”“对符合条件的贷款户给予贴息支持”(简称“两免一贴”)。对这些好政策,农村贫困群众却普遍感到像“玻璃门”,可望而不可即。金融机构也普遍认为贷款风险大、操作难、成本高、不好办。从河南全省来看,2016年小额信贷扶贫获贷率仅4.55%。有关部门经过对农村容易被传统金融排斥的扶贫群体面临的系列难题的深入调研、分析,提出了卢氏县面对金融扶贫困局要着力构建“金融服务、信用评价、风险防控和产业支撑”四位一体的金融扶贫整体框架。

1. 建设金融服务体系。着眼农村金融机构网点少、人员不足,金融服务薄弱的现实,充分发挥行政机关与金融机构的合力,卢氏县构建了“三级联动、政银融合”的服务体系,形成了“牵头推进有机构、办理服务有人员、贷款发放有流程”的工作格局,实现了金融服务从“没人管”到“管到底”的转变。所谓“三级联动”,就是立足于弥补农村金融服务短板,整合组织力量,成立包括县金融服务中心、乡金融服务站、村金融服务部在内的三级金融服务网络,明确了各司其职、衔接有序的制度和流程,其中村金融服务部负责贫困户贷款的受理初审,乡金融服务站负责审核把关,县金融服务中心负责推荐担保,县合作银行接到担保通知后放款。所谓“政银融合”,就是把行政力量、金融力量整合到三级金融服务网络中,县、乡金融服务机构由政府、邮储银行、农商行三方人员组成,村服务部由村支书和信贷员组成,明确农商行、邮储银行作为扶贫小额贷款主办银行。目前,卢氏县三级金融服务网络已经形成,包括1个县级服务中心,19个乡级服务站和352个村级服务部。农户足不出村,自贷款受理之日起不超过4个工作日就

能拿到贷款，带贫企业、经营主体不超过 15 个工作日就能拿到贷款。此外，为调动主办银行放贷的积极性，降低成本，人民银行郑州中心支行给予卢氏县 10 亿元再贷款规模，贷款利率 1.75%；省银监局加强监督，要求参与银行做到“六不准”“八个必须”，如不准主观上工作不积极、不主动、不负责、消极怠工，必须坚持“户借户还”“应贷尽贷”，必须实施单独考核等；为加大激励力度，银行机构对金融扶贫工作作出了尽职免责制度安排。

2. 建设信用评价体系。着眼农村抵押物缺失、信用体系欠缺的现实，把优化信用环境，建设农户信用评价体系这项撬动贷款资源的基础性工作抓好抓实。一是做好农户信息采集。按照“三好三强”（遵纪守法好、家庭和睦好、邻里团结好，责任意识强、信用观念强、履约保障强），“三有三无”（有劳动能力、有致富愿望、有致富项目，无赌博、吸毒等不良习气，无拖欠贷款本息、被列入贷款黑名单的记录，无游手好闲、好吃懒做行为）的定性标准和据此设定的 144 项定量指标，采集农户信用信息。二是做好信用等级评价。制定出台信用信息评级试用办法，对农户信用等级进行评定。规定每户基础分为 100 分，实行加分、扣分制和治安、失信、欠款等一票否决制。根据不同的分值将农户分为 A 级、AA 级、AAA 级和 AAA+ 级等信用等级，分别给予 5 万元、10 万元、15 万元、20 万元纯信用贷款。经过信用等级评价，全县农户授信率达到 82%，其中，贫困户为 80.6%。三是做好信用动态管理。采集的信息和评定的结果统一录入信用信息系统，政府与金融机构共享，银行放贷前点一下鼠标就能对农户的信用信息一目了然，而且实行动态管理，农户的车辆等重要财产信息随时更新，部门提供的专项信息和信用等级一季度一更新，农户基本信息一年一更新，确保信用信息及时有效。

3. 建设风险防控体系。着眼“三农”信贷风险高的现实，通过建立风险补偿机制、风险分担机制、项目资金监管机制和激励约束熔断机制，加强贷前信用提示、贷中用途管理和贷后违约追责，织密安全网，设好防火墙，实现了银行不敢贷向快放贷的转变。一是建立服务体系监控机制。县、乡、村三级金融服务机构按照职责分工，加强贷款的初审、审核及贷后监管，确保贷款资金用在发展产业项目上，实现资金安全。二是建立项目资金监管机制。坚持“宽授信、宽启用、严管理、严惩戒”的原则，对所有扶贫贷款，严格监管资金投向，确保用在卢氏脱贫。三是建立保险跟进防范机制。与中原农险合作开展特色农业互助保险试点；与中保财险、中国人寿、中华联合等保险机构合作，针对建档立卡贫困户设计了小额扶贫贷款保险、人

身意外保险、公共责任险、农产品自然灾害保险等产品,实现保险全覆盖。四是建立风险共担缓释机制。设立5000万元的风险补偿金,对建档立卡贫困户和带贫企业或农业经营主体的贷后风险,政府设立的风险补偿金与合作银行、省农信担保、省担保集团再担保按照相应的比例分担,形成了“四位一体”的风险缓释机制。五是建立激励约束熔断机制。若全村信用户比例达70%以上,授予其“信用村”称号。若全乡信用村比例达65%以上,授予其“信用乡镇”称号。在扶贫项目安排、资金分配、政策扶持等方面向“信用村”“信用乡镇”倾斜。设定贷款熔断机制,凡行政村贷款不良率超过5%的,全县所有金融机构停止对该村授信和贷款发放;若一个乡镇30%的村被熔断,全县所有金融机构停止对该乡镇授信和贷款发放。

4. 建设产业支撑体系。着眼农户选择脱贫项目难、脱贫资金无处投的现实,立足卢氏实际、选择适宜当地发展的产业,建立龙头企业+合作社+基地+农户的模式,推动产业项目从“小散弱”向“专精深”转变。一方面,围绕主导产业选项目。依托卢氏县资源禀赋、自然条件和产业基础,按照绿色、特色、生态和三次产业融合发展的思路,确定重点绿色产业、重点特色工业和重点现代服务业,引导贫困户围绕主导产业上项目,对符合主导产业发展方向的项目进行贷款。另一方面,围绕扶贫项目建机制。着眼于改变农户“单打独斗”发展产业风险大的局面,以信贷投向促进拉长产业链条,完善联结机制,明确了贫困户、带贫合作社、带贫龙头企业三类贷款主体,设计了农户、农户+合作社、农户+龙头企业、合作社、合作社+龙头企业、龙头企业等六种合作方式,探索了生产带动、劳务增收、产权入股+劳务、设施租赁+劳务、订单农业、合作经营、带资入股、自主创业等八种带贫经营形式,形成了贫困户扶贫项目由龙头企业带动、合作社组织、生产基地承载的产业发展联结机制。该县每个主导产业基本上有2家以上龙头企业,农民专业合作社897家,生产基地达到160个。

四大体系中,服务体系是保障,信用体系是基础,防控体系是关键,产业体系是支撑,四者互为一体,组成了金融扶贫的整体架构,协同破解“三农”融资难、融资贵的难题。金融服务体系的建立,县乡村都增加了金融服务人员,替代了银行的人工服务成本;信用体系的建立,大大节约了银行的农户信用评价成本;风险防控体系的建立,政府、银行、担保、再担保多方共同分担信贷风险,大大降低了银行的风险防控成本;

产业支撑体系的建立，既使产业项目有选择，又使项目发展有保障，大大降低了银行的呆账坏账。总之，四大体系的建立，有效破解了“两免一贴”小额扶贫信贷政策落地的障碍，实现了服务有平台、信用可评估、风险可把控，使金融机构敢放款、有收益，也使贫困户贷得到、用得好。

（三）基本特征

通过近一年的实践，“卢氏模式”展现了强大的活力，其本质特征体现在“政府主导、央行主推、银保主办、协同发力”四个方面。

政府主导。指在金融扶贫工作中，贯彻中央和省委、省政府关于金融扶贫的精神和要求，发挥基层党委政府在金融扶贫中的领导核心作用，充分调动各职能部门作用、发动社会各方力量，牢牢把握金融扶贫的正确方向，聚焦问题，找准路径，对症下药，解决问题，引领精准脱贫政策落地生根。在监管服务、信用评价、风险化解、违约追责、氛围营造等诸多领域，都以“有形之手”主导着金融扶贫政策落地的具体工作。

央行主推。指人民银行作为金融扶贫的牵头单位，各级央行分支机构主动作为，从郑州中心支行到三门峡市中心支行、卢氏县支行，三级联动，建立联合办公机制，指导方案设计，推动信用体系建设，发挥扶贫再贷款的作用，组织引导金融机构积极放款，促进金融扶贫工作有效扎实开展。

银保主办。指扶贫贷款的具体操作还主要靠银行、保险机构办理、落实。在卢氏，根据农村商业银行、邮政储蓄银行、村镇银行以及中原农险等各家银行、保险机构的特色、优势，对接各个乡镇、龙头企业、特色产业，创新金融保险业务，精准发力，服务好农户以及带贫企业，把金融服务落实到位。

协同发力。指为确保试点工作的持续健康发展，建立省市县及相关部门多方联动、纵横衔接、配合有序的组织体系，在政府的主导下，各部门协同发力，而不是单打独斗，发挥协同效应，解决单部门无法完成的诸如信用体系建设、风险补偿机制建设等“啃硬骨头、攻坚拔寨”的系统性工作，实现金融扶贫工作的全局突围。

三、卢氏县金融扶贫试验区的主要成效

卢氏县通过金融扶贫创新，营造了良好的社会信用环境和金融生态环境，不仅解决了扶贫资金的投入问题，而且对农村的产业发展和社会治理产生了综合的乘数效应。

（一）促进了金融包容性增长，激活了扶贫资金等要素投入

卢氏县注重保险、基金、信贷、财政等多方面的功能发挥，同时也促进它们相互融合，创新了金融产品，撬动更多资金等资源要素投向农村、投向贫困地区，放大了扶贫资金的效益。一是放大了财政投入的效率。财政对符合条件建档立卡贫困户的扶贫小额信用贷款，按照同期贷款基准利率给予全额贴息，对符合条件且签订带贫协议的企业或合作社的担保贷款，按照年贴息率3%的比例进行贴息，调动了贫困户和带贫主体的贷款积极性，也吸引了担保机构的进入。同时，财政出资的风险补偿基金和企业出资的互助担保基金建立资金池，据此可由银行再放大若干倍来投放贷款。卢氏县出资900万元作为互助贷款风险补偿基金，信念集团出资2100万元作为互助担保基金，双方组成3000万元的风险补偿担保基金，信念集团以此为合作社提供反担保，银行为合作社贷款2.1亿元。二是促进了信贷规模的扩大。在风险分担机制的形成过程中，因为小额信贷有风险，带动了保险产品的进入，保险的风险保障、融资增信作用，又促进了信贷规模的扩大，卢氏县与中国入保财险合作推出的“政融保”产业扶贫项目，为种养大户、家庭农场和农业合作社发放了低息融资贷款400万元；与中原农险签订的特色农业互助保险试点合作协议，为农户提供了1748.6万元风险保障金；还引进和推广中华联合保险+蚂蚁金服融资模式，为带贫龙头企业和合作社融资200万元。三是增加了扶贫资金的投入。截至2017年10月底，人民银行共向地方法人金融机构投放扶贫再贷款5.67亿元，支小再贷款0.48亿元；金融机构新增扶贫贷款累计9.03亿元，是去年全年0.88亿元的10.2倍，为卢氏县脱贫攻坚提供了强有力的金融支撑，其中，建档立卡贫困户6086户3.07亿元，合作社107家3.33亿元，龙头企业10家2.63亿元，合作社和龙头企业共带动贫困户6665户。四是带动其他资源要素的汇聚。自卢氏县开展金融扶贫工作以来，卢氏农商行立足县域实际，探索形成了以农商行主导的扶贫贷款风险补偿基金+贫困户、产业发展基金+龙头企业+专业合作社+贫困户、贷款保证金+农业龙头企业+贫困户等五大模式，实现扶贫信贷资金的有效投放。借助金融扶贫带来的强劲动力，卢氏县不仅培育引进了一批龙头企业，还吸引了一批返乡创业者，进而撬动了更多的资金、技术和人才等资源要素的投入。

（二）促进了市场主体培育，推动了产业转型升级和链式发展

培育和发展新型农业经营主体，构建新型农业经营体系，对于扶贫产业发展可以起到很好的带动和帮扶作用。过去一些地方依托扶贫资金，免费

给贫困户发放种苗,但由于贫困户没有种植和养殖技术,结果往往是种不出、养不好、效益低。卢氏县结合自身资源禀赋和特色产业优势,坚持“绿水青山就是金山银山”的理念,延长产业链、提升价值链、完善生态链,推进绿色发展、融合发展,通过龙头企业提供产前培育、产中指导、产后销售一条龙的服务,大大降低了经营风险、提高了农民收益、带动了产业发展。一是培育新型经营主体。好的信贷环境和信贷政策也吸引了龙头企业。不少农字头的企业,有技术也有市场,但发展缺资金,且自身因为轻资产而获得的贷款有限,满足不了发展要求。卢氏当地养殖龙头企业河南昊豫公司的主打产品卢氏鸡是国家地理标志产品,鸡蛋和鸡肉都供不应求,但是由于缺资金、场地,公司扩大养殖规模进展缓慢。在政府支持下,按照公司+合作社+农户的模式,昊豫公司与一些贫困村合作,村成立养鸡合作社,贫困户以各自的免抵押、免担保贷款5万元入股,合作社和昊豫公司统一使用这笔资金。公司建立鸡舍、投放鸡苗、提供饲料和技术支持,合作社负责日常管理,贫困户从中获得土地流转、股金分红、工资等方面的收入。目前,昊豫公司已在卢氏县14个乡镇成立了38个养殖专业合作社,每个合作社能养5万只卢氏鸡,有效改变了当地农户单打独斗的卢氏鸡散养模式,使卢氏鸡产业走上了标准化、产业化发展轨道。二是链接新型经营主体。2017年以来,围绕种植、养殖、农产品加工等方面的主导产业,卢氏县共引进和培育8家龙头企业,全县农业龙头企业总数达到44家,成立了897家农民专业合作社,建成55个扶贫基地,在建89个扶贫基地,带动了12193户贫困户参与,形成了产业发展的好势头。卢氏县顺林食用菌合作社,利用扶贫贷款200万元,带领群众发展200余万袋反季节香菇栽培,产品远销郑州、西安、武汉等地。

(三) 促进了农民脱贫致富,强化了小农户与现代农业发展有效衔接

卢氏县通过金融扶贫创新,在积极培育农业龙头企业和农民专业合作社的同时,通过六种合作方式、八种带贫经营形式等机制,将有发展意愿、有发展能力的贫困户经由利益联结机制有效组织起来,改变了过去一家一户单打独斗的局面,促进了小农户与现代农业发展的有效衔接,让贫困人口共享产业融合发展的增值收益,实现共享发展、助推脱贫攻坚。一是强化带贫能力。通过构建“龙头带动、合作社组织、农户参与、基地承载”的利益联结机制,既解决了区域性发展的问题,又解决了农户个体脱贫致富的问题。科尔沁肉牛产业化扶贫项目,已建成1个万头肉牛繁育基地,带动贫困户2712户,发展肉牛6万头;河南信念集团叶氏生态猪养

殖项目，生猪存栏已突破 10 万头，带动 1500 户贫困户实现脱贫。卢氏县香盛轩核桃专业合作社，利用扶贫贴息贷款 200 万元，让贫困群众依靠种养、经销林产品增收脱贫，带动 112 户农户发展核桃嫁接育苗 500 亩，辐射带动 1123 户农民发展育苗近 2000 亩。二是创新带贫业态。管道口镇新坪村党支部牵头成立了专业合作社，通过金融扶贫资金支持与豫西大峡谷旅游公司合作建设豫西百草园风景区，形成了集中草药种植、中医药养生、四季水果采摘、特色民俗体验于一体的中医药生态旅游示范园区，农民摇身一变成为“土地流转有租金、景区干活有薪金、房屋入股有股金”的“三金”农业工人，改变了昔日闭塞贫困的状况。三是带动农民创新创业。过去贷款遥遥无期，现在由于解决了贷款难问题，也在一定程度上促进了外出农民返乡创业，将对农业农村发展带来深刻变化。

（四）促进了有效风控机制的建立，提高了金融扶贫的可持续性

长期以来农村金融排斥问题的存在，导致金融资源无法惠及“三农”，贫困地区、贫困群体更是被排斥在金融门槛外，自然风险、市场风险、经营风险、道德风险等多重风险并存是银行类金融机构望而却步的关键原因。在扶贫攻坚的关键阶段，卢氏金融扶贫探索试验，通过构建风险防控体系，加强涉农贷款贷前、贷中、贷后 360 度无死角的风险保护，调动了银行贷款的积极性，有效提高了农户获贷的可能。在政府的主导下，人民银行的推动下，卢氏打破农村金融中银行单打独斗的局面，各主体发挥相对优势，实现风险共担，多方共赢。服务体系、项目资金监管机制，严控信贷审核、资金流向，确保资金安全；“四位一体”风险缓释机制，政府设立 5000 万风险补偿金撬动多方资金共同参与风险分担，通过政府调节农村金融市场资源配置，建立风险共担缓释保障；在大数法则的基础上，多家保险公司积极参与，进行产品、服务创新，全覆盖的保险跟进防范了涉农信贷风险；激励约束熔断机制，以“信用乡镇”、“信用村”、“信用户”的制度形式，发挥参与约束、激励相容的金融风险保障功能。全方位的风险防控体系，为农村金融编织了一张坚固的风险保障网，农村金融被安全激活，金融资源积极向贫困群体渗透，金融“活水”帮助贫困户脱贫奔小康。通过设立科学合理的风险分担机制，解决了金融机构放款的后顾之忧，目前卢氏县新增扶贫贷款达到 2016 年全年的 10.2 倍，呈现了金融机构敢贷的好现象。

（五）促进了农村信用建设，提升了乡风文明和道德风尚

卢氏试点构建的信用评价体系，通过对全县农户尤其是贫困户进行信用

信息采集和信用评定,使广大农户在历史上第一次有了信用等级。同时通过细化守信激励、失信惩戒的具体措施,将信贷信用与社会信用结合起来,推进了契约精神、法治理念等现代文明在乡村落地。一是匡正了不良行为。利用“三好三强”“三有三无”的标准确定农户有无信用和信用等级,对有不良贷款记录、不良习气、游手好闲、好吃懒做等实行一票否决,被一票否决者须经过一定考察期才能被重新授信,从而树立了正面导向。二是树立了诚信理念。通过信用等级评价与信用贷款规模的良性互动,建立守信激励和失信惩戒机制,倡导诚信光荣、失信可耻的文明理念。对信用好的贫困户优先支持其通过小额贴息贷款免抵押、免担保、全额贴息发展产业,对达不到A级以上的信用户不支持其贷款。对于农户信用等级,可以根据其信用信息的变化提高或降低,对诚实守信的农户,通过提升信用等级、扩大授信额度等措施给予激励;对失信的农户,通过降低信用等级、减少授信额度等措施给予必要惩戒。三是树立了新风正气。通过扩大信用评价结果应用领域,让诚实守信的农户得到实惠,营造浓郁的诚信氛围。落地在卢氏的很多企业,在用工的时候都优先考虑信用度高的农户,这既让农户增加了收入,更营造了讲诚信、重诚信的良好氛围。“失信者受戒,守信者受益”,信用意识得到明显提高,不少农户为了取得信用等级,或主动归还积欠债务,或积极化解邻里纠纷,或改变自身不良习气,形成了一种正面的文明导向,净化了农村风气,引导了向上风尚,促进了农村精神文明建设。

(六) 促进了乡村治理能力建设,提高了农村自我发展内生动力与活力

卢氏试点建立的三级金融服务体系,尤其是直接和村民打交道的村级金融服务部,既搭建起了农户了解政策、争取政策、享受政策的桥梁,同时也发挥着加强社会治理的作用,激发了贫困地区和贫困户发展的内生动力。一是增强了基层组织的号召力和凝聚力。四大体系的建立,方便了农民,也让广大农民切实感受到县乡村各级在帮助农民建立信用、协调贷款、联系项目,基层组织的威信高了、号召力也强了。二是激发了农民源动力。对那些有“等靠要”思想却又想享受扶贫政策的懒汉亮起红灯,真正把“扶穷不扶懒,帮穷不帮懒”的政策落到了实处,农民自我发展拔穷根有了动力、也有了门路。三是汇聚了脱贫创造力。如瓦窑沟乡韩庄村过去在家务农的群众,农闲时大多无事可干,聚众赌博、滋事斗殴时有发生,多数贫困户等靠要思想严重,即使想发展也难以贷款,但试点以来,通过信用等级评定、“两免一贴”放款,极大地鼓励了贫困户,贫困户主动要求贷款发展产业。

2017 年 42 户贷款户重点发展食用菌、中药材、养猪、核桃等产业，实现了从“要我脱贫”到“我要脱贫”的转变。

四、卢氏开展金融扶贫试点的主要启示

卢氏县在金融扶贫上已取得初步成效，尽管其创新探索还将在持续的实践中不断丰富和完善，但作为深度贫困地区，其探索实践对其他地区深化金融创新、决战脱贫攻坚、决胜全面小康，具有共性的启发意义和借鉴价值。

（一）进一步深化对金融扶贫模式的再认识，探索金融扶贫的新路径新方法

卢氏金融扶贫创新的核心是通过金融服务体系、信用体系和风险防控体系的构建，打破资本要素单纯从农村流向城市的单向循环，实现金融资源从城市向农村流动，并激活其他资源要素和公共服务向农村配置，激发农村发展内生动力活力和乡村治理能力，从而为农村一二三产业融合发展、城乡融合发展提供了资源要素支撑，为决战脱贫攻坚、决胜全面小康、实现乡村振兴提供了全方位多领域的综合效应。同时，在金融扶贫创新实践中，注重政银联动、多方参与，调动方方面面的积极性和创造性，并构建风险共担机制实现合作共赢，从而优化了助推脱贫攻坚的金融生态。卢氏县金融扶贫创新的实践表明，金融扶贫能够与促进金融产品创新、培育新型经营主体、健全社会信用体系、加强农村社会治理等有机结合、联动互促，取得多重成效，这也表明金融扶贫模式是能够创新的。各地要紧密结合在资源禀赋、发展阶段、历史文化等因素，因地制宜加强顶层设计和谋划，积极探索适合本地实际的金融扶贫新路径新方法。

（二）进一步深化对改革创新的认识，在克难攻坚中全面锤炼和增强执政本领

面对金融扶贫政策落地难的问题，是坐等自上而下的制度安排，还是依法依规主动先行先试破解之道，卢氏县以自己的实际行动给出了答案，并使各级干部在金融扶贫创新的实践中工作作风得以检验、执政本领得以历练。“一分部署，九分落实。”在决战脱贫攻坚、决胜全面小康乃至全面建成社会主义现代化强国的新征程中，类似难题还将层出不穷，一些矛盾和问题还可能将交织叠加，这就要求我们必须用改革的精神、创新的思路和务实的办法谋划工作、破解难题、增强动力，在更高水平上加快发展。要坚持问题导向，突破固化思维，锐意改革创新，结合实际创造性推动工作，善于运用互联网技

术和信息化手段开展工作，不断增强改革创新本领；要在改革创新中谋实事、出实招、求实效，把雷厉风行和久久为功有机结合起来，勇于迎难而上、攻坚克难，以钉钉子精神做实做细做好各项工作，增强狠抓落实本领；要在改革创新中稳控风险，健全各方面风险防控机制，善于处理各种复杂矛盾，勇于战胜前进道路上的各种艰难险阻，牢牢把握工作主动权，增强驾驭风险本领。

（三）进一步深化对金融功能的再认识，积极谋划行业扶贫的新定位新担当新作为

十九大报告指出，要增强金融服务实体经济能力。金融要回归本原，支持实体经济发展。在卢氏县金融扶贫改革创新的探索过程中，明确不准将扶贫小额信贷资金运用于建档立卡贫困户的购房、购车消费等非生产性用途。同时，为推动各项金融普惠政策在卢氏落地，金融系统与地方政府及相关部门建立了高效运行的工作联动机制，不断创新金融扶贫体制机制和方式方法，推行小额扶贫信贷尽职免责制度，推动产业支撑体系构建，推动金融扶贫服务到村到户到人，努力让每一个符合条件的贫困人口都能按需求便捷获得贷款，让每一个需要金融服务的贫困人口都能便捷享受到现代化金融服务，从而使得金融在呈现市场属性的同时，也展现出有温度、有情怀的责任和担当。在专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局中，各行业都应充分认识到在脱贫攻坚上没有局外人、不做旁观者，以高度的政治自觉、坚定的历史担当和崇高的使命意识，重新审视自身定位，跳出行业属性，充分发挥行业优势，积极运用行业资源，积极创新谋划本行业在脱贫攻坚中的新定位、新功能、新作用、新担当，以抓铁有痕、踏石留印的韧劲真抓实干，为决胜全面小康作出本行业的贡献。

（四）进一步深化对精准扶贫的再认识，实现对扶贫脱贫攻坚难题的靶向治疗

精准扶贫、精准脱贫，是以习近平同志为核心的党中央打赢脱贫攻坚战明确的基本方略。卢氏金融扶贫创新的实质就是坚持问题导向，针对金融扶贫政策落地面临的多重障碍，创造性破解脱贫攻坚的“精准”难题，瞄准脱贫攻坚的重点人群和重点任务，精准对接脱贫攻坚多元化金融需求，精准完善金融扶贫支持措施，精准强化金融扶贫工作质量和效率，精准破解“风险怎么防控、信用怎么评定、服务怎么保障、项目怎么选择、成本怎么降低”等系列难题，全面改进和提升金融扶贫服务，增强金融扶贫服务的精准性和有效性。在精准扶贫、精准脱贫进入攻坚决战的背景下，要把

脱贫攻坚放在进入新时代的大背景下来把握，放在满足新期待的大格局下来统筹，放在开启新征程的大目标下来推进，进一步深化对“精准”的认识，在精准落地上做实功，坚持抓重点、补短板、强弱项，着力提高扶贫措施针对性有效性，着力增强政策连续性前瞻性，矢志不渝打好脱贫攻坚翻身仗。

（五）进一步深化对政府和市场关系的再认识，推动有效市场与有为政府的衔接贯通

农村贷款难、金融服务薄弱由来已久，卢氏金融扶贫创新的初步成效表明，在单纯依靠市场机制配置金融资源难以奏效的情况下，更好发挥政府作用是能够破解难题、弥补“市场失灵”的。在金融扶贫乃至脱贫攻坚中，要深化对政府和市场关系的再认识，要将市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用有机统一起来，既不能用市场在资源配置中的决定性作用取代甚至否定政府作用，也不能用更好发挥政府作用取代甚至否定市场在资源配置中起决定性作用。十九大报告指出，要着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，不断增强我国经济创新力和竞争力。为此，政府要主动作为，补充好“市场失灵”的空间，如积极完善金融服务体系、信用评价体系；同时，政府又要适度作为，并善于运用市场机制来充分发挥市场决定性作用，如构建产业支撑体系和风险防控体系。因此，既要“有效市场”，也要“有为政府”，在某种程度上说，只有政府更好发挥作用，才能为更好推进市场决定性作用的发挥创造条件和可能，才能让微观主体更有活力。当然，这也要求政府在发挥作用时，不能简单下达行政命令，要在尊重市场规律的基础上，用改革激发市场活力，用政策引导市场预期，用规划明确投资方向，用法治规范市场行为，用机制防范市场风险。

（六）进一步深化对金融扶贫紧迫性的再认识，提升卢氏实践的推广价值和复制意义

当前，决胜全面小康、打赢脱贫攻坚战，已进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺期。金融是现代经济的核心，金融扶贫是打赢脱贫攻坚战的重大举措和关键支撑。卢氏推进金融扶贫创新的实践和初步成效，为贫困地区尤其是深度贫困地区深化对金融扶贫的再认识提供了有益参照。金融扶贫的关键是要提高贫困地区、贫困人口金融资源的可获得性、可负担性和可持续性，解决这一问题，既需要增强有效金融供给，也需要更好地识别潜在的脱贫致富需求。要坚持系统思维、统筹推进，政府、企业、金融机构等多方协同联动，形成金融扶贫大集结、大合唱、大协作的工

作格局,实现金融政策与扶贫政策协调,产业发展、乡村治理、乡风文明、公共服务等协同。要坚持创新驱动、先行先试,利用现代信息技术,积极引入新兴金融业态支持精准扶贫,积极发展智慧金融、绿色金融,不断降低金融服务成本,积极推动特惠金融向普惠金融转变,增强金融扶贫的可持续性。要坚持精准思维、严格标准,无论信用信息采集、信用评价、贷款发放、贷后管理,都要要用足“绣花”功夫,做到精准,防止要花拳绣腿和大轰大嗡。要坚持底线思维、稳控风险,遵循市场规律和经济规律,加强对产业发展过程中的自然风险、市场风险以及由此相关联的金融风险的跟踪评估和动态调控;正视金融的市场属性,不能让金融扶贫过多地承担社会保障和社会救济功能,将金融扶贫演变成贫困人口尤其是兜底扶贫对象应该得到的福利,防范由此可能产生的金融风险和社会矛盾。

(执笔:喻新安 刘云 陈明星 孙德中 高昕 李天中 黄琦)



扫码关注微信公众号

主编:喻新安 本期编审:周建光 蒋 睿

报送:省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导。

赠阅:各省辖市、直管县(市)、县(市、区),省直有关部门,有关高校、企业。

地址:郑州市紫荆山南路666号黄河科技学院图书馆三楼 邮编:450000

电话(传真):0371-68787369

电子邮箱:zhcfyjy@126.com