



No. 2029

Working Paper

# 我国贫困县普惠金融创新发展研究——以河南兰考县为例

李虹含 刘璐 沙娅

**【摘要】**

普惠金融有助于提升地区金融服务的获得度、使用度以及满意度，从而达到减缓贫困、促进经济的作用。河南省兰考县作为国内首个普惠金融改革试验区，其基于县域数字化平台，创新发展出梯级服务体系、普惠授信体系、信贷相长体系、分段风控体系，这对全国其他贫困县域具有较好的示范价值。本文对此进行阐述并从政府政策层面、金融供给层面、受惠主体层面、数字创新以及借鉴省外县域金融创新经验等方面提出建议，以进一步优化兰考普惠金融发展路径，期待兰考能为我国普惠金融高质量发展提供可参考、可复制的样本。

**【关键词】**

普惠金融；兰考普惠金融；数字普惠金融；特色信贷；县域经济高质量发展

**【文章编号】**

IMI Working Paper No.2029



微博·Weibo



微信·WeChat

更多精彩内容请登陆  网络

<http://www.imi.org.cn/>

1937

---

# 我国贫困县普惠金融创新发展研究

## ——以河南兰考县为例

李虹含<sup>1</sup> 刘璐<sup>2</sup> 沙娅<sup>3</sup>

【摘要】普惠金融有助于提升地区金融服务的获得度、使用度以及满意度，从而达到减缓贫困、促进经济的作用。河南省兰考县作为国内首个普惠金融改革试验区，其基于县域数字化平台，创新发展出梯级服务体系、普惠授信体系、信贷相长体系、分段风控体系，这对全国其他贫困县域具有较好的示范价值。本文对此进行阐述并从政府政策层面、金融供给层面、受惠主体层面、数字创新以及借鉴省外县域金融创新经验等方面提出建议，以进一步优化兰考普惠金融发展路径，期待兰考能为我国普惠金融高质量发展提供可参考、可复制的样本。

【关键词】普惠金融；兰考普惠金融；数字普惠金融；特色信贷；县域经济高质量发展

随着我国经济发展步入新常态，县域发展中存在的产业体系不完整、公共服务能力薄弱、城乡差距较大等问题比较突出。预计到 2019 年底，我国仍有 10% 左右现行标准贫困县未实现脱贫摘帽<sup>4</sup>，同时脱贫县也需谨防后期返贫风险。因此，需要坚持问题导向，围绕县域发展短板，加快探索出县域发展的新路子。2016 年 12 月，兰考县从全国 2000 多个县域脱颖而出成为国内首个普惠金融改革试验区。随着各项措施的落实，兰考县于 2017 年脱贫。发展至今，兰考县各项经济指标逐渐超过河南省平均水平，具有较好的普惠金融研究与示范价值。

### 一、文献综述

普惠与扶贫具有天然的共性，同时也存在差异。二者都以低收入群体为服务对象、以促进受限主体自我发展为服务方法、以政府和市场协作为服务主体。同时又在主体层次、偿付

---

<sup>1</sup> 李虹含，中国人民大学国际货币研究所研究员、霍尔果斯市副市长（挂职）

<sup>2</sup> 刘璐，硕士研究生、研究方向为普惠金融

<sup>3</sup> 沙娅，讲师、硕士、研究方向为金融创新

<sup>4</sup> 顾仲阳. 预计年底 95% 的贫困人口脱贫[N]. 人民日报, 2019-10-12.

性质以及服务内容等方面存在差异<sup>5</sup>。Asongu 和 Jacinta[1]、Doumbia 和 Djeneba[2]和 Aisaiti 和 Gulizhaer[3]等国外学者普遍认为普惠金融在消减贫富差距、提升社会生活福利方面贡献突出。谭燕芝[4]、王江和齐硕[5]、宗民[6]等国内学者也普遍认同普惠金融的扶贫效力，但也有部分学者指出其效力的发挥要建立在与产业的深度结合上，单纯地扩大金融覆盖面则会引致反效果。在普惠金融的发展模式上，根据金融服务投放主体的不同，普惠扶贫有多种模式可选择。我国学者谭燕芝[4]、潘锡泉[7]认为，数字普惠金融能改善边缘群体福利，刺激落后地区改革。并指出数字普惠金融通过打通信息壁垒、突破时空局限、实现精准需求定位三重逻辑，帮助低收入群体实现收入倍增。当前农村普惠金融的发展趋势为基于数字化平台促进产融结合的半自助半辅助式的发展模式。整体来看，国内外所选定的普惠金融样本，以单一县域为样本的探索较少，从市场各个参与主体进行改进的建议较多，以体系化模式构建和区域金融生态为主题的思路较少，故本文选取兰考普惠金融进行详述，旨在对县域普惠金融发展模式研究予以补充。

## 二、兰考普惠金融的具体内容及创新特点

### （一）兰考普惠金融的具体内容

1.三级领导机制与政策引导。为提升试验区的组织工作动能，兰考构建了省、市、县三级部门联动领导机制。为充分发挥金融助推作用，央行针对兰考普惠金融改革实施定向降准。2016 年人民银行兰考县支行累计办理再贴现 4.3 亿元，发放扶贫再贷款 11.05 亿元。2019 年，随着央行将针对小微企业的定向降准考核指标由不高于 500 万元/户调整为不高于 1000 万元/户<sup>6</sup>，兰考县扩展了普惠金融服务内容，为小微企业和建档立卡贫困户的生产经营、就业发展、子女入学提供贷款，有力丰富了政策外延。如表 1 所示，为促进产融结合，兰考也针对不同产业制定了部分指向明确的奖补政策。

表 1 兰考产融结合奖补政策一览表

农业产业	奖补政策
温室大棚种养业	建档立卡贫困户：30%奖补+50%贷款贴息+20%自筹 一般农户：30%奖补+30%贷款+40%自筹

<sup>5</sup> 贝多广，等.鼎新克艰：数字普惠金融的扶贫实践[R].中国普惠金融研究院，2018.

<sup>6</sup> 数据来源：2019 年《兰考普惠金融改革试验区发展报告》

草畜种养业	大型进口饲草生产农机装备补贴总款项 40%；大面积杂交构树种植户每亩补贴 2000 元；大于 1000 亩的连片饲草种植基地流转土地每亩补贴 200 元；参与“粮改饲”的饲草生产企业每吨饲草补贴 60 元
林木加工业	主推泡桐民族乐器板材加工，重点发展 7 个特色专业园及 28 个专业村，促进家庭式手工作坊向工业产业链转化

资料来源：根据兰考调研资料整理得出。

2.精准化的产品与服务供给。一方面，人民银行兰考县支行积极下沉公共金融服务。首创“公共金融服务大厅”，将印发货币、经理国库、账户核算、征信评级等与群众密切相关的业务进行整合办理，并单独设立县级再贴现窗口，方便与县域金融机构及时进行需求融通。另一方面，着力丰富普惠信贷产品。如引导国家开发银行与省农业厅合作，搭建“四台一会”<sup>7</sup>。截至 2019 年 7 月末，河南省国家开发银行在助推兰考脱贫攻坚过程中已实现融资总量 105 亿元<sup>8</sup>，支持了棚户区改造、农村人居环境整治、教育、产业发展等重点领域。河南省农业发展银行围绕黄河下游滩区治理以及新型城镇化，为兰考提供了 17.7 亿元资金支持<sup>9</sup>。同时各商业银行依托各自专业特色和比较优势，向试验区推出了近 30 种多层次、广覆盖的普惠信贷产品，具体如表 2 所示。截至 2018 年末，兰考县扶贫贷款已达 3586 笔，共计 4.82 亿元<sup>10</sup>。

表 2 各商业银行对兰考县的特色信贷供给表

金融机构	特色信贷产品
中国农业银行河南省分行	发展“三农”金融事业部；创新推出“农民工安家贷”；通过“政府风险补偿金+农行+涉农客户”模式累计发放贷款 9640 万元；打造“物理网点+自助银行+惠农通工程+互联网金融”金融服务体系。
中国工商银行河南省分行	“企业通”、“网贷通”、“农民工购房贷”
中国银行河南省分行	“乐器通宝”
中国建设银行河南省分行	“税易贷”、“助保贷”、与城投和中电建合作发展 PPP 项目
中国邮政储蓄银行河南省分行	“惠民扶贫贴息小额贷款”、“助业贷”、“保证保险贷款业务”

<sup>7</sup> “四台一会”：即公示平台（进行业务受理、发放、还款官方公示）、管理平台（汇集项目初步研判）、担保平台（专业机构补充还款）、统贷平台（由服务中心统一代理借贷）和信用协会（群众自治、社会监督），是由国家开发银行创立的新型扶贫模式。

<sup>8</sup> 数据来源：2019 年《兰考普惠金融改革试验区发展报告》。

<sup>9</sup> 数据来源：2019 年《兰考普惠金融改革试验区发展报告》。

<sup>10</sup> 数据来源：《兰考县扶贫开发年度报告》。

兰考农商银行	“农户小额自助贷”、“产业发展信用贷”（年化利率 4.35%）； “农民住房财产权抵押贷款”（期限 1 年，年利率不超过 6.75%）
中原银行	“创业担保贷款”、“兴旺快贷”、“兰考普惠授信贷款”
澳洲联邦银行（兰考）村镇银行	“兴农贷”、“成长贷”
浙江网商银行	“数字农贷”（纯线上产品，按日计息，按月归还，日息 0.02%到 0.06%）

资料来源：作者根据各银行官网数据整理得出。

另外，兰考县也积极引入民间组织进行信贷拓展。2017年2月，中原银行与格莱珉（中国）的合作项目正式启动，率先在兰考开展精准扶贫项目试点，并于同年11月启动“1+3”模式，即“一个区域办公室+三个分部支行”。该模式一开始就取得较为可观的成绩，特别是兰考县红庙分部，运行首月便成立了6个信贷互助小组。到2018年12月底，整个项目合计参与人数800多人，合计借款人数400多人<sup>11</sup>。目前兰考县格莱珉项目的合作方已由中原银行转为中国建设银行河南省分行。2019年9月，格莱珉与中国建设银行河南省分行签署协议，分别在河南开封和河南兰考设立两个分部，进行妇女创业贷款项目的发展，发展模式如图1所示。截至2019年11月，已有69名储备会员进入申请程序<sup>12</sup>。

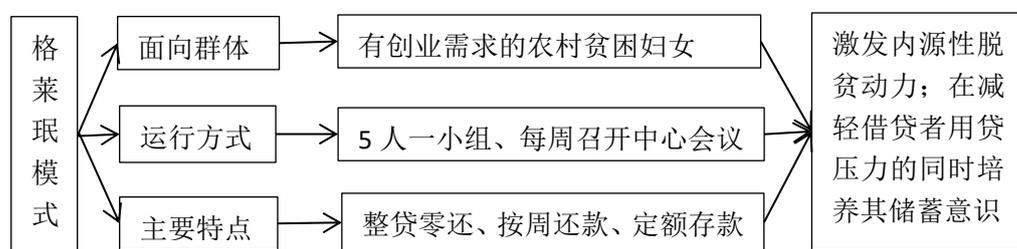


图1 格莱珉模式分解图

3.构建多层次县域金融市场。在发展股权市场方面，兰考县鼓励合格企业面向市场直接融资，支持涉农中小微企业在新三板、中原股权交易中心挂牌。在债务融资方面，试验区加强对涉农企业发债业务的培育和辅导，支持合规项目通过银行间债务融资工具、企业债、公司债等方式进行融资。同时，兰考县积极推动证券期货等金融机构不断完善对当地的服务，如华信期货在兰考开展鸡蛋、玉米等农产品的“保险+期货”模式试点；中原农险针对兰考县7.74万贫困户提供了15个险种共84亿元保险保障，其中，农村小额人身保

<sup>11</sup> 数据来源：2019年《兰考格莱珉项目发展报告》。

<sup>12</sup> 数据来源：作者实地采访兰考格莱珉项目组胡芬主任所得。

---

险只需 10~50 元的保费，便可实现 3~5 万元额度的意外伤害保障<sup>13</sup>。

4.健全基础设施与支付平台。除大力拓展央行县域信息数据系统外，兰考试验区动员县乡村三级力量，采集农户、新型农业经营主体和中小企业的信用信息，建立非官方信用档案进行资质评级，实现了由识别难到信息全的转变。2018 年，兰考试验区推出“一城一街三个点”移动支付示范工程。通过对线下商户移动支付的推广，在示范点实现“先约后享、先享后付、多付多享”的机制，用线下活动进一步培养本地居民的支付习惯，高效带动全县移动支付发展。另外，兰考县实现了无线 WIFI 对 115 个贫困村<sup>14</sup>的全覆盖，有力夯实了数字普惠金融的基础设施建设。

5.普及金融基础知识教育。为提升民众的金融素养，兰考试验区开展了形式多样的金融知识宣传教育活动。在普惠工作和经办人员专业性培训方面，通过挂牌成立“中国普惠金融研究院培训基地”，试验区以开班授课的形式对县直部门和乡村干部、驻村工作队员进行了普惠金融工作培训。

## （二）兰考普惠金融的创新特点

1.服务体系层次化。梯级金融服务体系是兰考改革发展基底，也是其创新机制中最完备的一部分。兰考在县级设立服务中心，提供全流程、便捷式、综合性的金融服务，如图 2 所示。

---

<sup>13</sup> 数据来源：2019 年《兰考县金融工作局工作报告》。

<sup>14</sup> 数据来源：2019 年《兰考县金融工作局工作报告》。

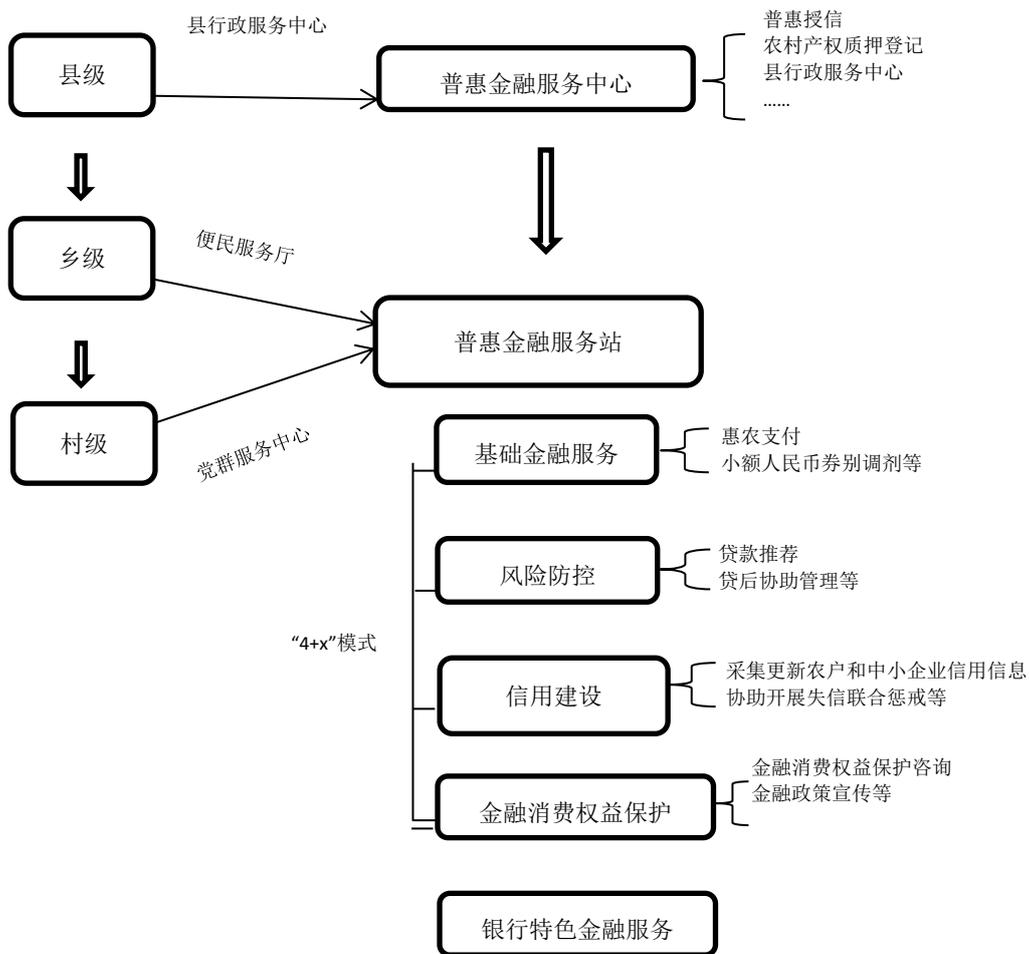


图 2 兰考县普惠金融服务体系

2.授信体系普惠化。普惠授信是兰考最突出的创新点。按照“宽松授信、标准运用、严格管理”原则，兰考信贷体系分为授信→启信→用信→还信 4 个流程。在授信流程中，试验区精确瞄准信贷额度，利用农村信用信息系统对申贷者进行初步评级，信用评级分为 A 级（3 万元）、AA 级（5 万元）、AAA 级（8 万元），并对合格者发放授信证；在启信流程中，对有邻里信赖度、有正当营收渠道、无恶习的农民，在填报基础需求信息后便可启用授信额度；在用信流程中，当农户信息真实性审核通过后，即可获得无抵押担保要求的小额信贷服务，且利率小于 6.75%；在还信流程中，农民按时还款可实现信用再创造，渐次提升授信级别，同时对恶意违约农户实行联合惩戒。

3.信用机制长效化。2017 年初，兰考县有近一半的农户未建立信用档案，严重制约了其通过信贷渠道间接刺激经济发展。为此，试验区创新设立“信贷相长”机制。截至 2019

年4月，兰考县已评定139693户信用个体以及318个整体表现优良的村庄<sup>15</sup>。信用信贷循环促进机制不仅显著降低了农村金融市场中的信息沟通成本，促进了金融机构从不愿贷向积极贷的转变，也推动了信贷对象更加重视自身信用评价的优劣。

4.风控体系分段化。风险可控是发展普惠金融的基本要求之一，为此，兰考试验区首创“四合一”<sup>16</sup>+“梯度分摊”<sup>17</sup>的风控制模式，具体比例如表3所示。同时建立了以“风险高效隔离+失信联合惩戒+风险基金补偿”为配套的风控体系。

表3 兰考县“四合一”+“梯度分摊”风控模式

不良贷款率	分担比例
不超过2%	银行自担
2%~5%	银行（20%）+保险（20%）+担保（20%）+政府（40%）
5%~10%	银行（10%）+保险（20%）+担保（20%）+政府（50%）
超过10%	保险（20%）+担保（20%）+政府（60%）

资料来源：据2019年《兰考县金融工作局工作报告》整理得出。

5.金融服务数字化。网络平台相较于实体部门天然具有低成本优势，兰考试验区紧跟互联网大势建立了一站式金融服务平台，即“普惠通”APP。

### 三、兰考普惠金融发展评价

#### （一）兰考普惠金融指数比较分析

1.普惠金融发展指数（IFI）<sup>18</sup>测评。IFI指标体系由徐诺金[14]提出，该体系借鉴世界银行提出的“边界距离法”<sup>19</sup>，通过指标与边界的欧几里得距离得出普惠金融发展指数，数值越大表明普惠程度越高。该指标体系由4个纬度组成，具体如表4所示，其中D4指标利用兰考各信贷需求主体的信贷使用率测算，较好地体现了县域普惠特色。

<sup>15</sup> 数据来源：2019年上半年兰考县普惠金融改革试验区发展报告。

<sup>16</sup> “四合一”：即将政府部门、银行机构、保险机构以及担保机构连接成兰考金融风险防控的责任主体。

<sup>17</sup> “梯度分摊”：即把整体不良率划为“小于2%、2%~5%、5%~10%、大于10%”四个梯度，在不同区间各信贷投放主体所负担的比例不同。

<sup>18</sup> IFI指数计算方法：
$$IFI=1-\sqrt{\frac{(1-d)^2+(1-d_2)^2+\dots+(1-d_n)^2}{n}}$$
，其中n代表指标个数， $d_i=\frac{A_i-m_i}{M_i-m_i}$ 为边界距离， $A_i$ 为各指标实际值， $m_i$ 为各指标最小值， $M_i$ 为各指标最大值。

<sup>19</sup> 边界距离：也叫前沿距离，主要用来衡量特定经济的变现与最佳表现之间的差距，同时也能评估经济监管环境随时间所做出的绝对改变。通常一个经济体到边界的距离用0~100这个数值范围来反映，0代表最差表现，100代表最优边界。

表 4 兰考普惠金融发展指数指标体系表

类别	变量	具体指标
覆盖面 (D1)	人均金融从业人数 (d1)	金融从业人员数 (人) / 县域常住人口数 (人)
可得性 (D2)	人均结算账户数量 (d2)	银行账户结算数量 (户) / 县域常住人口数 (人)
	信用档案建档率 (d3)	建立信用档案的农户数 (户) / 县域常住人口数 (人)
满意度 (D3)	贷款满意度 (d4)	各类贷款主体总人数 (人) / 县域常住人口数 (人)
	保险满意度 (d5)	农业保险偿付金额 (万元) / 各项贷款余额 (万元)
	存款使用率 (d6)	存贷比替代指标【各项存款总额 (万元) / 各项贷款余额 (万元)】
	贷款使用率 (d7)	按不同利率区间发放的农户贷款、小微企业贷款和新型农业经营主体贷款金额 (万元) / 各项贷款余额 (万元)
评价性 (D4)	涉农贷款使用率 (d8)	涉农贷款余额 (万元) / 各项贷款余额 (万元)
	小微企业贷款使用率 (d9)	小微企业贷款余额 (万元) / 各项贷款余额 (万元)
	金融精准扶贫贷款使用率 (d10)	金融精准扶贫贷款余额 (万元) / 各项贷款余额 (万元)

表 5 2015 年-2019 年兰考县普惠金融发展指数与河南省县域普惠金融发展指数均值比较

年份	D1		D2		D3		D4		IFI 指数		排名
	兰考	省均	兰考	省均	兰考	省均	兰考	省均	兰考	省均	
2015	0.35	0.27	0.04	0.15	0.12	0.11	0.42	0.31	0.26	0.22	19/107
2016	0.51	0.30	0.11	0.14	0.53	0.14	0.42	0.30	0.37	0.23	3/107
2017	0.41	0.24	0.40	0.27	0.30	0.13	0.50	0.40	0.42	0.29	2/107
2018	0.31	0.21	0.69	0.33	0.20	0.17	0.42	0.30	0.40	0.26	2/105
2019	0.32	0.21	0.74	0.33	0.24	0.19	0.58	0.55	0.46	0.34	1/105

数据来源：根据人民银行兰考县支行提供数据整理。

由表 5 可知，2019 年兰考县 IFI 指数为 0.46，在全省 105 个县（市）<sup>20</sup>中排名第一，平

<sup>20</sup> 2015 年兰考共有 107 个行政县，2017 年调整为 105 个。

均增长率达到 17%。与河南省县域均值相比，差距不断拉大，由 2015 年的 0.04 扩大到 2019 年的 0.12。从 4 个一级指标来看，覆盖面（D1）和满意度（D3）在 2016 年增幅较大，可得性（D2）在 2017 年增幅最大，而评价性（D4）则在 2019 年增幅最大。虽然各年份增长幅度不同，但总体均高于省县域均值，2019 年兰考县 4 项指标中对 IFI 贡献最大的是可得性指标。可见，当前兰考在银行开户和信用建档方面工作的完备程度。

2.数字普惠金融发展指数测评。普惠金融的数字化发展势头迅猛，在综合评价中这一指标也被学者们愈发看重。郭峰、王靖一、王芳（2019）等人重新整合传统普惠金融指标构建了本文的评价体系，并采用层次分析法确定指标权重，最后合成北大数字普惠金融指数。该指数目前在学界认可度较高，普遍用于衡量数字普惠金融发展程度。

表 6 北大数字普惠金融指数指标体系表

一级指标	二级指标	三级指标
覆盖广度 (D1)	账户覆盖指数	指标 1: 每万人拥有支付宝账号数量平均
		指标 2: 支付宝绑卡用户比例
		指标 3: 每个支付宝账号绑定银行卡数
使用深度 (D2)	支付使用指数	指标 1: 人均支付笔数及金额
		指标 2: 高频度（年活跃 50 次及以上）活跃用户数占年活跃 1 次及以上比
	货币基金使用 指数	指标 1: 人均购买余额宝笔数及金额
		指标 2: 每万人支付宝用户购买余额宝的人数
	信贷使用指数	指标 1: 每万支付宝成年用户中有互联网消费贷的用户数
		指标 2: 人均贷款笔数及金额
		指标 3: 每万支付宝成年用户中有互联网小微经营贷的用户数
		指标 4: 小微经营者户均贷款笔数及金额
	保险使用指数	指标 1: 每万人支付宝用户中被保险用户数
		指标 2: 人均保险笔数及金额
	投资使用指数	指标 1: 每万人支付宝用户中参与互联网投资理财人数
		指标 2: 人均投资笔数及金额
	信用使用指数	指标 1: 自然人信用人均调用次数
		指标 2: 每万支付宝用户中使用基于信用的服务用户数

数字化程度 (D3)	移动化指数	移动支付笔数及金额占比
	实惠化指数	指标 1: 小微经营者平均贷款利率
		指标 2: 个人平均贷款利率
	信用化指数	指标 1: 花呗支付笔数及金额占比
		指标 2: 芝麻信用免押笔数及金额占比 (较全部需要押金情形)
便利化指数	指标 1: 用户二维码支付的笔数及金额占比	

表 7 为 2014 年—2018 年兰考县数字普惠金融指数与全省及全国的对比情况，从表 7 可以看出，兰考县数字普惠金融指数呈连续增长态势，由 2014 年的 44.91 增长到 2018 年的 105.56。从指数排名来看，由于 2016 年—2018 年河南省及全国县域样本数量相较于 2015 年有所增加，故两阶段中兰考县数字普惠金融在河南省及全国的排名也逐渐上升，态势良好。但总体上看，由于兰考普惠金融的数字化改进发展较晚，故总指数呈现出略低于全省平均线的状态，仍有较大的上升空间。

表 7 2014 年—2018 年兰考县数字普惠金融指数与全省及全国的对比

年份	兰考县指数	河南省县域 指数均值	全国县域指 数均值	兰考样本省 内排名	兰考样本全 国排名
2014 年	44.91	46.64	47.15	51	907
2015 年	68.19	67.94	67.78	42	752
2016 年	87.56	90.97	90.02	112	1655
2017 年	103.21	105.69	104.57	92	1382
2018 年	105.56	107.52	105.30	80	1192

数据来源：根据北大数字普惠金融研究中心数据整理。

从图 3 分指数来看，2015 年—2016 年中，兰考县数字普惠金融的覆盖广度增长最快，使用深度次之，数字化程度增长最慢。但在 2017 年之后发生明显变动，使用深度成为总指数的贡献主体。这也说明随着数字普惠金融的覆盖广度和数字化程度达到一定区间，数字金融的使用深度已经成为兰考县数字普惠金融指数增长的重要来源。

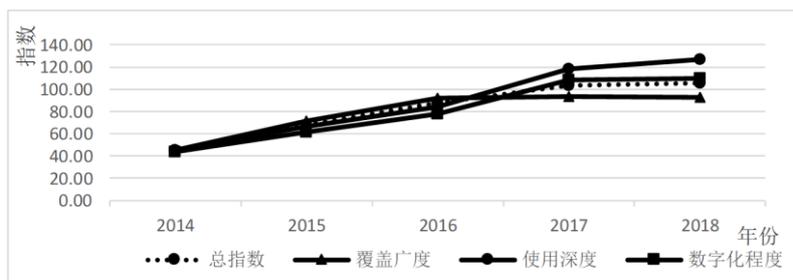


图 3 兰考县数字普惠金融分指数对比图

数据来源：据北大数字普惠金融研究中心数据整理

3.数字普惠金融指数与兰考县 IFI 指数的相关性分析。如图 4 所示，兰考县数字普惠金融指数与兰考县 IFI 指数存在显著的正向关系，二者之间的相关系数可达 0.9639。表明数字普惠金融的发展离不开传统普惠金融的发展，二者互为补充、相互激励。兰考县以金融覆盖面和信贷使用度为主导的传统普惠金融发展较为领先，而以数字化投放为主导的移动性金融发展相对滞后，但其增长趋势明显优于传统普惠金融。可见，在互联网迅速发展的大背景下，促进传统普惠金融向数字化普惠金融转型是实现兰考县可持续发展的重要路径。

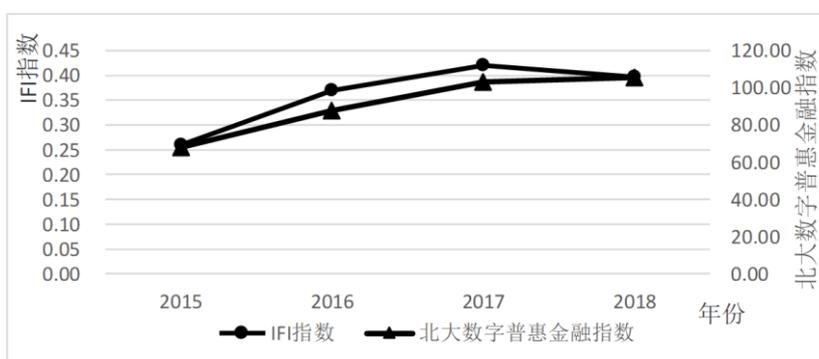


图 4 兰考县数字普惠金融指数与 IFI 指数对比图

数据来源：根据北京大学数字普惠金融研究中心数据整理得出。

## （二）兰考普惠金融的发展成效

1.金融服务渗透性增强。试验区建设以来，兰考整体上金融扩展提速明显。2019 年 3 月末，兰考县普惠金融覆盖面指数为 0.32，在全省排名较 2015 年末上升 7 位<sup>21</sup>。与此同时，兰考县结算及存贷水平显著提升。2015 年—2019 年，兰考县人均结算账户数量持续增长，并在 2017 年首次超过河南省平均水平。同时随着居民信贷环境的改善，兰考县居民各项存贷款指标显著提升。2019 年 6 月末，全县金融机构人民币存款余额 275.02 亿元，比年初增加 38.05 亿元，同比增长 15.28%，增速高于全省平均水平 5.38 个百分点。贷款余额 198.47 亿元，比年初增加 17.95 亿元，同比增长 16.34%。另外，在体量扩大的同时县域信贷结构也

<sup>21</sup> 数据来源：2019 年第一季度兰考县普惠金融改革试验区发展报告。

---

得到一定的优化。2019年6月末，兰考县银行业金融机构存贷比为72.2%，同比提高0.7%，其中涉农贷款余额152.1亿元，同比增长14.11%，占各项贷款比重为76.6%。小微企业贷款余额49.74亿元，占各项贷款比重为25.1%<sup>22</sup>。由此可见，兰考普惠金融发展有效提升了兰考县整体信贷水平。

2.金融市场活力提升。通过引导主体金融机构下沉、鼓励民营金融机构参与，兰考县逐渐发展出高效运行的县域资本市场。2017年兰考试验区对接深圳新三板企业协会，挂牌成立县级运营中心，不断完善县域上市企业备案，引导中小企业挂牌新三板。中原股权交易中心自2019年6月1日起设立专项扶贫板块，对兰考籍企业按5折征收服务费（主要是挂牌和可转债相关服务），目前已有36家企业集中挂牌。同时，兰考成功发行全国脱贫县首单“专项扶贫”债券，募集资金10亿元<sup>23</sup>。兰考县资本市场产品与服务呈现出多元化竞争趋势，金融创新不断涌现。

3.县域经济稳步增长。兰考县地区生产总值2015年为234.56亿元，2018年为303.65亿元，年均增长率为9.28%，并且持续领先于全省平均水平。2019年上半年，兰考县经济增速稳中有升，全县地区生产总值同比增长8.1%，高于全省0.4个百分点，结构进一步优化。6月末，第一、二、三产业增加值占比为9.3:43.5:47.2，其中，第三产业增加值同比增速高于全省5.5个百分点<sup>24</sup>，兰考县在产业发展的同时实现了产业结构的优化。

2015年以来，兰考县投资消费水平显著提升，各类指标均呈上升趋势。截至2019年6月末，兰考县固定资产投资76.75亿元，同比增长10.1%，高于全省1.9个百分点；社会消费品零售总额65.88亿元，同比增长12.1%，高于全省1.4个百分点；财政预算收入13.58亿元，同比增长29.5%，高于全省23.2个百分点；规模以上工业企业增加值为40.66亿元，同比增长9.1%，高于全省0.8个百分点<sup>25</sup>。虽然兰考缺乏重工业发展资源，但逐渐摸索出泡桐乐器产业、实木家具产业等特色产业发展的路径，使得工业资金投向路径明确。

4.辐射效应逐步扩大。2018年3月，经人民银行郑州支行批示，兰考普惠金融经验在河南省内20多个地区进行推广，5月份实现了开封市的全覆盖。河南省内各地区在借鉴兰考普惠金融经验的同时，结合地方实际进行特色化改进，如表7所示。截至2019年6月，河南省以下市县区均在普惠金融改进中取得了显著的脱贫成效。

---

<sup>22</sup> 数据来源：历年《兰考县国民经济发展统计公报》。

<sup>23</sup> 数据来源：2019年上半年兰考县普惠金融改革试验区发展报告。

<sup>24</sup> 数据来源：历年《河南省统计年鉴》和《兰考县统计公报》。

<sup>25</sup> 数据来源：根据历年《河南省统计年鉴》和《兰考县统计公报》相关数据整理。

表 8 兰考普惠金融对河南其他县域的辐射效应

推广县域	普惠金融创新发展	取得成效
洛阳市栾川县	创新发展“美丽乡村贷”、“脱贫一表通”等金融信贷产品；结合地理资源发展乡村旅游	于 78 个示范村形成以家庭宾馆为主、菌类种植为辅的产业发展模式；促使 936 户贫困户实现就业发展
驻马店市确山县	依托村级超市和农资部建立普惠服务站，星级式管理，按星取筹；分发红蓝授信证，评判标准为系统评分 70%+小组评分 30%	服务站进行贷款推介和入户调查 7245 笔，协助贷后管理业务 1301 笔；发放授信证 73318 本，签订授信贷款合同 7765 笔、3.03 亿元
安阳市内黄县	到户增收+托管/入股/就业/创业；金融+资金托管/就业；开发光伏脱贫项目	开创金融兜底扶贫模式，提升扶贫效率；光伏扶贫促进县域生态改善
洛阳市宜阳县	创建金融知识普及体系：校园教育+家庭辐射+社会带动	将金融知识纳入国民教育体系，群众金融学习的意愿和能力增强

资料来源：据调研资料整理。

## 四、完善和推广兰考普惠金融发展的建议

### （一）强化整体设计与政策支撑

1.促进普惠立法。推进专门化的普惠金融法条出台，能让各参与主体明晰职责范围与相关权限，实现金融体系的规范高效发展。为加速立法进程，兰考试验区应联合全国其他普惠金融发展良好的县区，研判发展共性并对需求进行规范，为法规落地提供更多论据。首先可持续落实针对实体担保机构的税收优惠，适当免征涉农信贷利息收入增值税以及借款合同印花税，向外释放鼓励信贷的信号。同时，对于县域普惠供给主体应给予一定自主空间，如下放商业银行贷款定价权、普惠服务收费的调整权等，以提升机构发展的内源性动力。另外，也要鼓励区域内的民间金融机构参与竞争，如允许小贷和数字金融公司进入县域市场，鼓励农信社等机构进行股份制改革。

2.制定差异监管方案。针对兰考普惠金融的数字化特点，需实施配套性更强的监管方案。例如，对贷款人机密信息外泄建立追责制度、制定系统按期测试杀毒方案、举办网络程序安全大赛以招纳具有技术资本的人才。在监管领域上，按照普惠金融的扶弱功能、创新功能、激励功能分类监管，在重点领域做到严谨与宽松相协同。数字技术是兰考普惠金融的新特点，

---

也是其进行监管效率改进的重要资源。例如配合线上信贷交易平台搭建数字风控接口，打通人民银行、银保监会、工商部门、公安、税务、金融机构等信息通道，进行定期数据采集与定向客群发布，以信息透明促进交易透明。普惠监管不能一概而全，要兼顾规范的有效性与市场的灵活性。

## （二）激发金融供给体系活力

1.促进金融供给联合发展。普惠金融的长远发展要求放松政府依赖而使内生性力量占主导，这要求县域金融机构不断创新普惠产品、探索符合县域市场需要的技术和服务。在信贷方面，应使额度设置更科学有效，贴合申请人员不同阶段的需求。如对有创业能力的脱贫户提供双份额度授信，以引导其向产业化方向发展。在规避风险方面，一方面应大力发展地方特色农业保险，探索“互联网+保险”模式，鼓励保险机构发展小额信贷保险、小额医疗保险、农机保险等与县域普惠相适应的保险品种，做好金融产品间的有效衔接。另一方面应发挥与郑州商品交易所临近的地缘优势，深入开展玉米、棉花等农产品的“保险搭配期货”实验，为县域农作物市场售价提供风险规避的有效路径。

2.用活县域市场与产权平台。充分活跃的县域金融市场是实现兰考可持续发展的重要环境要素。一是活用资本市场，例如建立“中小企业后备池”，挑选有资质且有需求的企业入库备案，排队融资；鼓励县域银行开发扶贫债、绿色金融债。二是规范动产融资，加快对接人民银行征信系统等官方端口，探索开展应收账款、仓单等单证抵（质）押贷款业务。三是规范产权流转机制，联合基层服务网点开展县区内各类农民资产的确权登记和换证服务，为农房、农机具等抵押资格认定创造条件，并建立专业的产权流动交易机制。

## （三）加强需求主体权益保护

1.营造县域金融氛围。通透性强、活跃性高的金融氛围是实现普惠金融长久增长的关键。一方面，兰考应促进普惠金融知识教育常态化、基层化，如通过“知识讲堂”、“惠民工程”等活动使普惠金融走进乡镇企业、走进农民田地、走进学生校园。在活动内容上开展如储蓄存款、假币辨别、银行卡管理等专项金融知识教育，提高县域居民的基本金融能力。另一方面，要将普惠金融教育与居民的营生能力培养相结合，增强与职业发展相适应的操作技能培训。在宣传方式上，可将“宣传力度”指标纳入片区的扶贫业绩考核中，充分发挥乡、村一级基层党组织的作用。在宣传形式上，可通过制作动画、电影、小品等灵活多样的形式对金融服务步骤进行故事性讲解，使居民理解得更加细致；也可以通过设计新颖实用的宣传物品，如带有宣传标语的餐巾纸、购物袋等，来促进普惠金融的个性化传播。

2.构建消费者保护机制。保护各层级消费者权益是普惠金融发展的终极目标。对于官方

部门，首先运用经济手段加强对农业生产和农产品交易的调节。加大对农业科教投入，促进农业科技化、品质化，进而提升农民营收并且激发其生产资本需求。可引导建立第三方调节机制，引入民营机构在县域地区铺设维权咨询点，为县域消费者维权提供便捷的渠道。在个体层面，服务供应机构应塑造普惠企业文化并融入经营愿景当中，加强对自身经营行为的管控。提升机构职员对贫困客户、小微客户与高净值客户身份的对等性认知，将平等理念纳入公司文化和发展战略中。同时，在行业层面要建立金融业联防机制，协调处理多背景产品与服务的投诉问题，精确追责，及时弥补。

#### （四）扎实推进数字普惠进程

1.完善数字基础设施。推进兰考数字普惠进程，首先要继续推进移动支付示范工程，让城乡居民享受方便快捷的移动支付服务。其次，可以加强与金融科技企业合作，探索建立区块链底层支撑系统、数字身份识别平台、政务互联互通系统、数字资产认定中心，构建“网络技术+政务信息+普惠金融+农村电商”数字普惠金融模式。最后，要在数字化改造的同时，加强与兰考当地林业和养殖业等的结合，可构建如图 5 所示的产业链金融平台，使贫困农户与扶贫产业对接，形成可持续发展的利益联合体。

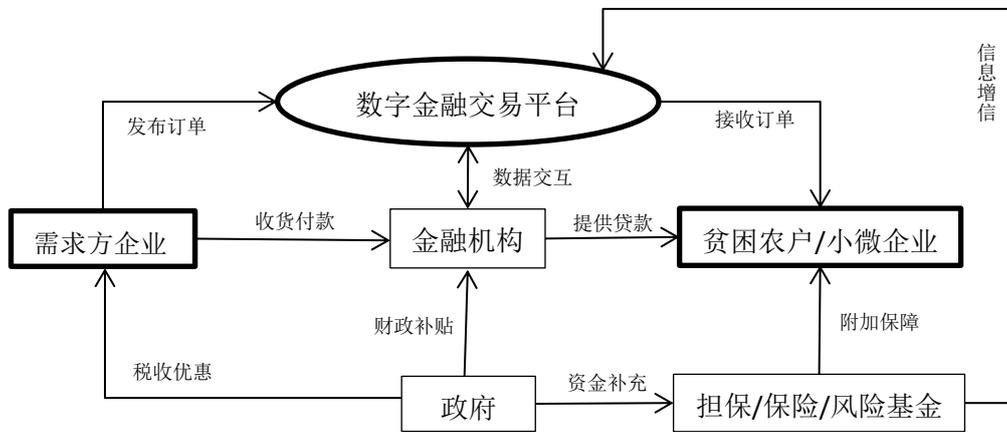


图 5 数字金融交易流程图

2.进行产品数字升级。在县域金融机构方面，首先鼓励传统银行机构发展数字普惠金融，探索推进“互联网+”模式，缩短产品投放周期，使县域居民有更多的投融资选择。同时要创新经营理念，建立与数字化进程相适应的内部激励考核机制。其次鼓励发展滞后的片区建立数字银行，也可在“普惠通”平台开辟专门服务通道，以减少物理网点铺设成本；也可通过电话或视频远程方式办理业务。同时可引入无人机、智能机器人等先进设备，加强对县域网点的监测与维护。

---

### （五）渐进推广兰考普惠金融发展经验

从致贫因素和发展限制上看，全国大部分县域具有自然资源分散、金融基础不强等共性，因此兰考普惠金融发展经验在河南省外其他县域具有可行性。但也要注重推广地域的渐进性，可在华中地区临近省份先进行推广，再向“三区三州”等偏远地区辐射。各地在引入兰考普惠金融发展经验时，也应注重结合自身特色，有所取舍。如东北、西北等地区可着重应用兰考普惠金融发展经验中县域金融市场激活的方法，以拉动信贷促进农业产业化发展；华东、华南地区则可优先借鉴兰考普惠金融发展经验中信贷相长和数字化改进方面，以刺激创业就业，同时发挥技术优势实现区域经济高速发展；而在华中、西南地区则可学习兰考普惠金融发展经验中工作队伍配置和绩效考核的办法。将脱贫致富与基层党建结合，建立低成本信用机制。

---

## 参考文献

- [1] Asongu.Simplice A.Nwachukwu.Jacinta C. Recent finance advances in information technology for inclusive development: a systematic review[J].Netnomics,2018(1-2):65-93.
- [2] Doumbia.Djeneba. The quest for pro-poor and inclusive growth: the role of governance[J].Applied Economics ,2019(16):1762-1783.
- [3] Aisaiti.Gulizhaer.Liu Luhao.Xie Jiaping. An empirical analysis of rural farmers' financing intention of inclusive finance in China The moderating role of digital finance and social enterprise embeddedness[J]. Industrial Management & Danta System,2019(7):1535-1563.
- [4] 谭燕芝,彭千芮.普惠金融发展与贫困减缓:直接影响与空间溢出效应[J].当代财经,2018(3):56-67.
- [5] 王江,齐硕.普惠金融发展与贫困减缓——基于空间溢出和门槛特征的视角[J].武汉金融 ,2019 (8):24-32+38.
- [6] 宗民.“一带一路”沿线国家的普惠金融发展: 模式与经验[J].西南金融,2019(10):3-12.
- [7] 潘锡泉.数字普惠金融帮扶低收入群体的逻辑机理及实现机制[J].区域经济评论,2019(4):143-149.
- [8] 贝多广.莫秀根,超越普惠金融[M].北京: 中国金融出版社, 2018.4.
- [9] 蔡则祥,杨雯.普惠金融与金融扶贫关系的理论研究[J].经济问题,2019(10): 26-31+86.
- [10] 郭峰,王靖一,王芳等.测度中国数字普惠金融发展:指数编制与空间特征.[R]北京大学数字金融研究中心.2019.
- [11] 姜东晖,王波,普惠与精准:农业供应链金融的创新发展[J].农村经济,2020(5):99-104.
- [12] 李建军,韩珣.普惠金融、收入分配和贫困减缓——推进效率和公平的政策框架选择[J].金融研究,2019(3):129-148.
- [13] 王宇.金融扶贫:国际经验与中国实践[J].金融理论与实践,2018(02):1-4.
- [14] 徐诺金,崔晓芙.普惠金融落地路径探析:基于兰考县的实证[J],征信,2018(3):7-14.
- [15] 易行健,周利,数字普惠金融发展是否显著影响了居民消费——来自中国家庭的微观证据 [J].金融研究, 2018(11):47-67.
- [16] 周海.黑龙江省普惠金融发展的思考[J].征信,2018(3):15-19.
- [17] 郑美华.农村数字普惠金融:发展模式与典型案例[J].农村经济,2019(3):96-104.
- [18] 朱一鸣,王伟.普惠金融如何实现精准扶贫[J].财经研究,2017(10):43-54.
- [19] 朱太辉,龚谨,张夏明,助贷业务的运作模式、潜在风险和监管演变研究[J].金融监管研究.2019(11):50-67.

---

# **Research on the innovation and development of Inclusive Finance in China's poor counties**

## **——Take Lankao County in Henan Province as an example**

LI Honghan    LIU Lu    SHA Ya

Abstract: Inclusive Finance helps to improve the access, utilization and satisfaction of regional financial services, so as to alleviate poverty and promote economy. Lankao County of Henan Province, as the first experimental zone of inclusive financial reform in China, has innovatively developed cascade service system, inclusive credit system, credit growth system and segmented risk control system based on County digital platform, which has good demonstration value for other poor counties in China. At the same time, suggestions are put forward from the aspects of government policy, financial supply, beneficiary body, digital innovation and learning from financial innovation experience of counties outside the province, so as to further optimize the development path of Lankao mode, and hope that Lankao can provide reference and replicable samples for the high-quality development of inclusive Finance in China.

Key words: Lankao model of Inclusive Finance; digital Inclusive Finance; characteristic credit; mutually beneficial credit; high quality development of county economy



中国人民大学国际货币研究所

INTERNATIONAL MONETARY INSTITUTE OF RUC

地址：北京市海淀区中关村大街 59 号文化大厦 605 室，100872 电话：010-62516755 邮箱：imi@ruc.edu.cn