



中国公共管理案例中心  
China Case Center for Public Policy & Management

# “保”驾护航，“贷”来希望，保险公司如何助推农村普惠金融扶贫

## ——基于河北阜平“金融扶贫，保险先行”实施情况的调研<sup>1</sup>

**摘要：**普惠金融扶贫战略在我国贫困问题日益呈现复杂化趋势的新情形下被提出，并在农村扶贫工作中发挥日益重要的作用。在普惠金融扶贫战略的实施过程中，面临着金融机构提供普惠金融服务的经营成本高，农民缺少贷款抵押物，征信体制不健全等现实问题。“普惠金融+保险公司”模式对于解决实施中的难题、破解扶贫资金使用及三农领域融资困局具有突破性功能，河北“阜平模式”就是其中的典型代表。通过对河北省阜平县“金融扶贫，保险先行”实施情况的调研，我们梳理了“阜平模式”的发展过程，对当地特色企业“老乡菇”和福泉牧业有限公司进行实地调研后总结成为案例。

**关键词：**阜平模式；金融扶贫；保险公司；三农

## 背景介绍

河北省阜平县地处保定市西部，总面积 2496 平方公里，辖 6 镇 7 乡 1 个社管会，209 个行政村，1208 个自然村，人口 23.04 万。

阜平县的主要特点是“三区合一”。一是“太行深山区”，阜平为全山区县，山地面积 326 万亩，占全县总面积的 87%；耕地面积仅 21.9 万亩，人均耕地面积 0.96 亩，耕地资源相对稀缺。二是“革命老区”，阜平 1925 年建党，1931 年建立北方第一个红色苏维埃政权，1937 年建立全国第一个敌后抗日根据地——晋察冀抗日根据地，被誉为“模范根据地的模范县”。三是“贫困地区”，阜平地理位置偏远，土地贫瘠，产业基础薄弱，基础设施条件较差。由于贫困范围广、程度深，阜平被列为“燕山—太行山”国家集中连片特困地区扶贫开发重点县、“燕山—太行山片区区域发展与扶贫攻坚试点县”。全县共有贫困村 164 个，脱

<sup>1</sup>本案例由李雪纯、汪欢颜、郭瑞晴、马晶晶、陈雨昕撰写，作者均是来自北京大学的本科生，本案例由北京大学政府管理学院副教授梁鸿飞老师指导完成。作者对部分资料作了必要的掩饰处理。2018 年 6 月下旬，作者前往河北省保定市阜平县人民政府和人保财险阜平支公司调研，得到了上述单位的大力支持，在此谨表谢忱。案例的修改得到了清华大学公共管理学院案例中心张允老师及慕玲主任的指导。本案例参加清华大学 2018 年中国公共政策案例分析大赛，并入选中国公共管理案例库。本案例仅供课堂讨论，不对组织绩效与个人得失作评价。

本案例版权归清华大学公共管理学院所有，授权北京华图新天科技有限公司独家销售。未经清华大学公共管理学院授权许可，禁止以任何方式复制、使用、传播本案例或案例正文中的任何部分。如需订购，请致电 86-10-85583080/85583081，电子邮件：case@htxt.com.cn。

脱贫攻坚任务艰巨而繁重。

## 县政府决策面临困境

从 20 世纪 90 年代开始，阜平县政府便将种植业和养殖业作为扶贫的主要产业，陆续尝试了“周转畜”“公司+养殖小区+农户”等各类项目，号召参与农户，以带动阜平县整体的脱贫进程。然而，由于缺乏专业指导、项目“水土不服”等多方面问题，农户的项目大多以失败告终。过去二十年以来阜平总体发展水平不及全国平均发展水平，农户“返贫”现象严重，始终没有跳出脱贫的怪圈。即便是在“十一五”时期经济持续快速向好发展的形势下，贫困人口数仍高达 10.81 万，贫困发生率为 54.4%，脱贫工作仍旧没有显著成效。农业周期较长，受自然因素影响大，农户缺乏抵质押物，银行等传统金融机构缺少信息来源，“两头难见面”等问题制约着阜平县的脱贫脚步，阜平县政府决策面临困境。

在脱贫攻坚战陷入瓶颈之时，习近平总书记的来访为阜平的扶贫工作的推进提供了新的契机。2012 年 12 月 29 日至 30 日，阜平县成为习总书记探访贫困的第一站。总书记通过实地考察扶贫开发工作，对脱贫工作做出了重要指示。总书记指出：“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”总书记的指示将全面脱贫提升到全面建成小康社会刚性目标、底线目标的地位。

作为国家级贫困县的阜平因此成为扶贫“特区”，享受到年均 3 亿元的扶贫资金支持，是过去 20 年扶贫资金总和的 1.5 倍。这为阜平新一轮的扶贫攻坚战注入了新的动力。

## “阜平模式”的发展

在现有机制下，不少金融机构不愿进农村，阜平县政府需要解决的是找到金融机构进农村的突破口。为响应总书记的号召、破解金融进农村“风险大、成本高”的难题，河北省金融工作办公室于 2014 年 7 月印发了《关于支持阜平创建金融扶贫示范县的实施意见》的文件，在阜平的山区综合开发、基础设施建设、教育扶贫等原有扶贫方案的基础上进行改革和创新，确立了“金融扶贫、保险先行”的金融扶贫总思路。文件指出，要大力发展普惠金融，提高金融支撑水平，优化金融生态环境，并借助阜平县的示范带动作用，加快全省广大贫困地区的脱贫致富步伐。特别要努力壮大保险业，扩大农业政策保险的范围，建立健全担保体系，完善贷款风险保障机制。

以创建“金融扶贫示范县”为契机，阜平县在省财政厅金融办扶贫办、省银监局、证监局、保监局、中国人民银行石家庄支行及各金融机构的支持和帮助下，对金融扶贫工作进行了多层次的规划。

2015年1月，中共阜平县委、阜平县人民政府出台《关于加强农村金融服务促进产业扶贫的实施意见》，提出以扶贫攻坚为统揽，以创建金融扶贫示范县为载体，以创新农村金融产品和保险服务为手段，以提高农民收入为核心，以培育壮大特色现代农业为重点，探索建立“企业+农户+担保+银行”的创业资金保障机制和“正常年景有节余、小灾之年能持平、大灾之年有保障”的农业保险全覆盖机制，发展农村经济，带动农民致富。

2015年7月，阜平县政府印发《阜平县全面推进金融扶贫工作实施方案》，将金融扶贫《实施意见》进一步落实到实际部署。

在具体操作上，《方案》提出了加强金融扶贫政策宣传、完善金融服务体系、开发新型金融产品、优化金融生态环境、加大财政贴息力度和扩大农业保险覆盖面等主要任务，并对重点农业产业布局模式和扶持方式进行了整体规划。《方案》还从时间上对金融扶贫的具体实施划分了阶段，明显了从政策宣传、产业布局，到重点村推进和贷款扶持，再到总体验收总结的实施步骤，为扶贫工作的有序开展确定了基调。

然而“阜平模式”的形成不是阜平县政府单方面闭门造车的结果，是与人保财险公司共同构建、相互配合的成就。其中，由阜平县政府牵头，人保财险公司支持配合的“联办共保”模式成为阜平金融扶贫工作最具特色的重头戏，而人保财险阜平支公司在促成“联办共保”的过程中发挥着举足轻重的作用。

2014年河北省制定下发《创建金融扶贫示范县的实施意见》时，人保财险阜平支公司就已经开始注意和学习相关政策，探索贫困山区保险业务助力脱贫的新路子。以人保财险阜平支公司经理李二国为代表的保险从业者，是最终促成“联办共保”的重要推手。在《实施意见》下发后，李二国通过和班子成员不断讨论，明确了以农业保险为突破口开展保险扶贫工作的总体思路。阜平支公司本着“为民、便民、利民”目的，在该县13个乡镇成立金融工作部，在209个村成立由村干部负责的金融工作室。同时，李二国组织干部职工积极开展下乡宣传和培训活动，将保险扶贫各项优惠政策传达给村民。

同时，在李二国的带领下，阜平支公司积极寻求与县政府进行合作，主动参与阜平金融扶贫示范县建设工作，与县政府签订了《保险助推阜平创建金融扶贫示范县战略合作协议》、成功签订了《肉鸡保险》政府合作第一单和《肉牛成本价格损失险》全国第一单。又在平等互利的原则下，与阜平县政府签署“联办共保”协议，共同进行农业保险运营管理。

此外，阜平支公司还针对扶贫县扶贫特色产业保障需要，在农业保险产品的定向开发上做出了突破性的创新。为阜平量身订做的地方特色险种，将生产和市场价格风险导致的成本损失引入保险保障范围，实现全流程保障当地特色农业生产。

“阜平模式”的形成得益于多方的合力支持。从政策环境上来看，省金融办将阜平县金融办确立为其直管单位，专门成立领导小组长期驻阜平开展工作，并与其他金融机构合作，为阜平的金融扶贫工作提供了全面且持续的政策指导；从组织架构上来看，阜平成立了由县级金融工作领导小组、乡级金融工作部、村级金融工作室组成的三级金融服务网络，为金融扶贫工作奠定了坚实的组织基石；从政策实施上来看，阜平县政府与人保财险公司联手创建了农业保险“联办共保”模式，不仅扩大了农业保险的覆盖面，还建成了贷款“风险共担”体系。此外，县金融办还与石家庄股权交易所进行战略合作，与政策性银行、商业银行进行对接，与品牌公司合作，拓宽了融资渠道。为杜绝骗保、骗贷行为，优化金融生态环境，阜平县还建立了农户电子信用信息档案，形成了守信激励和失信惩戒机制，完善了农村信用体系。

阜平模式的形成，直接造福了阜平县的农村、农业、农民。阜平县农业主要分为种植和养殖两大块，阜平特色企业“老乡菇”和福泉牧业有限公司就是“阜平模式”孕育出的典型代表。

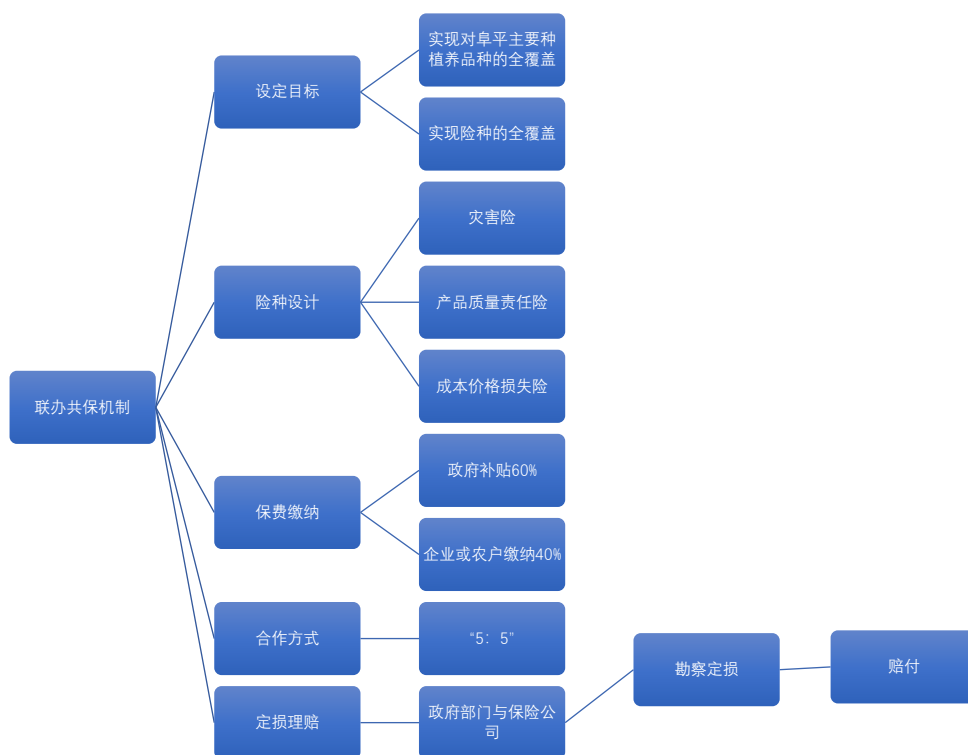


图 1 联办共保机制示意图

## 1. 老乡菇助老乡

想要进一步落实扶贫工作，推进“联办共保”模式的发展，确立能够立县富民的优势产业是阜平县委、县政府的首要工作。考虑到阜平县的自然环境和劳动力情况，阜平县政府将目光锁定在了食用菌产业上。食用菌种植成本低，产量高，棚内培育的形式受灾害天气的影响小，非常符合阜平县的自然条件。同时，食用菌的培育、采摘、筛选等

工作耗时耗力,这也恰好为阜平县大量的闲置劳动力资源的整合及利用提供了渠道。如此看来,发展食用菌产业很有可能成为阜平扶贫工作的助燃剂。

基于上述考虑,阜平县政府很快将食用菌种植确立为了阜平县的重点发展项目,并聘请省内外专家成立阜平县发展食用菌产业专家委员会进行技术指导,形成了“龙头+园区+农户”的产业格局,按照“政银企户保”的模式,推动产业扶贫。其中,政府主要投入财政资金,明确棚室菌棒冷库补贴等扶持政策,负担园区水电路配套设施。而龙头企业作为产业发展的核心力量落户阜平,则围绕“一核四带百园覆盖”总体布局,带动食用菌产业发展。

阜平县嘉鑫种植有限公司成立于2013年,产业覆盖了阜平县的五个乡镇,共建立了9个园区。园区起步之时,当地农民对香菇种植非常陌生,对食用菌项目持质疑态度而拒绝参与的农民占多数。“种植香菇是否真的能赚钱?”“企业有能力经营好食用菌项目并保证收益吗?”诸如此类的问题是农民们最为担心的。面对这样的局面,负责相应园区的各村村支书积极发动村干部对村民进行思想动员,通过村民代表大会等方式为村民排忧解难,项目因此得以进一步开展。

做好群众工作后,嘉鑫种植有限公司企业引进现代生产体系进行菌棒加工生产,以健全的生产管理体系与生产技术体系,提高菌棒标准化程度。园区按照统一建设棚室、统一技术指导、统一品种品牌、统一回收产品、统一销售加工的模式,将农户分散经营的土地统一流转集约使用,建成成方连片的棚室,配套水电路设备形成了环境优美的现代农业标准园,实现食用菌产业的标准化、集约化和产业化生产经营。银行助力破解发展资金瓶颈,嘉鑫种植公司从农行、农联社、保定银行和人保资本共贷款4500万元。县惠农担保公司提供担保,银行给予贫困户每户5-10万元的扶贫贷款发展食用菌产业。公司在发展经济的同时,扶持百姓共同致富,为精准扶贫作出贡献。食用菌栽培管理和出菇采收属于劳动密集型的环节,公司在农村中招收了一大批农民进厂并进行全方位的培训,以户为单元进行精细管理。据统计,嘉鑫种植有限公司带动农户580户,每户年收入在6万元以上,解决3500余人就业,就业人员年收入3万元以上,公司也因此成为了河北省龙头扶贫企业。

具体来说,园区探索推广了三种模式带动贫困户参与产业发展,通过参与食用菌种植实现稳定增收。其一是贫困户租赁企业大棚,双方共同负担菌棒费用。农户包棚种植付出劳工每棚年销售收入达9万元,利润在3万元以上,在172户包棚户中,贫困户占到了104户。农户还可以建棚的成本价购买大棚,在企业带动下进行自主经营;其次是通过雇佣园区工人。园区月均用工在300人以上,参与打工贫困户共计110人,月收入在2500元以上。对于劳动能力逐渐丧失、单纯依靠政府补助的老年人,园区以按小时雇佣的形式,特别将其安排在技能、体力等方面要求均不高的蘑菇分拣岗位。这种形

式不仅解决了青壮年劳动力的就业问题，更有效利用了社会闲散劳动力；最后是地租和分红收入。劳动力弱的建档立卡贫困户可以从银行贷款 10 万元入股嘉鑫公司，每户每年分红 5000 元，26 户建档立卡贫困户贷款入股公司，获得分红 13 万元；共有 1523 亩土地流转，租金收入达到 152.3 万元。

嘉鑫香菇种植产业园香菇从出菇到采摘按照大小、包度、干湿等标准共有 9 种等级，分级收购，分级销售，同质同价。根据市场价格的波动程度的大小，不同等级的香菇的价格相差在 2 元到 4 元之间。产业园的优质菇占比达到 60%到 70%，多销往北京、上海、广州、山东等地。借开辟内地市场的东风，嘉鑫种植有限公司注册了“老乡菇”商标，形成了自己的品牌。同时也开通了阜平县“老乡菇网”，通过建立电商合作拓展其销售渠道，不仅对“老乡菇”品牌的推广起到了带动作用，更为阜平县脱贫工作的持续推进注入了力量。

## 2. 养羊养出新希望

阜平县福泉牧业有限公司成立于 2014 年 4 月 15 日，在阜平县工商局登记注册，注册资金 1200 万元，开户银行在阜平县农村信用联社。公司地址位于阜平县王林口乡寺口村大榆林沟，占地 200 亩，从业人员 25 人，其中行政人员 5 人，技术人员 3 人，饲养员 17 人，年存栏 3 万只，基础设施标准化羊舍 35 栋，草料库 1 座，青贮池 2 个。公司功能集肉羊养殖、良种繁育饲料配置、屠宰加工销售一体化综合养殖企业，公司注册了福泽泉品牌。公司经营采用了“公司+基地+农户”的模式。截至 2018 年已带动农户 150 户，目标带动 500 户。2017 年 8 月，福泉牧业有限公司被市农工委评为市级农业产业化龙头企业，省级扶贫龙头企业通过市级评审待批。公司在 2014 年原北京军区及善后办陆续帮扶投资 100 万元，于 2017 年脱贫出列 30 户，在五丈湾帮扶 60 户，计划于 2019 年脱贫出列。

北果园乡固镇的杨大哥自十七岁开始到北京打工，一个月仅收入 300 元。2006 年二十四岁的他回到县城成了一名电工，一天能收入 100 余元，但一年最多只能干八个月。2013 年他开始在水泥厂打工，两年后他听亲戚说县里养羊有政策，能赚钱，纵然一开始有很多顾虑，2016 年 5 月他进入福泉养殖园区贷款了一百一十五万元买了一千只羊羔。然而他的第一次养羊尝试并不顺利，10 月便遇到了严重的价格波动，八元左右的收购价格跌到了六元，养羊成了赔钱的买卖。这时，阜平地方政策性成本价格损失保险启动，弥补了杨大哥因为市场价格波动造成的成本损失。人保财险公司的工作人员介绍道，阜平县政府与人保财险公司合作，将纳入全县农业保险覆盖范围的险种实行联办共保模式，双方按 5:5 的比例管理保费收入和承担赔付责任，实现优势互补、风险共担。就保费补贴来说，政策性农业保险中央、省、县财政承担 80%，农业经营主体承担 20%；商业性农业保险由县财政承担 60%，农业经营主体承担 40%。杨大哥参保的养殖业保险由县

政府进行总体安排，县畜牧局以县畜牧业发展规划为基础确定养殖业保险开展品种，与人保财险公司一同对养殖户进行宣传。各乡镇组织各村对符合保险条件的养殖户进行信息登记，将承保清单进行公示，接受养殖户的互相监督。规模养殖厂则需经人保财险公司、乡金融服务人员、畜牧动检人员共同实地核查再予以承保。投保农户受灾后及时报案，保险公司与政府畜牧、动检部门联合进行现场查勘，及时完成损失核定，对赔付明细进行汇总公示。

台峪乡白石台村的段大爷原来一直在自己村里养羊，由于村距离县城远，交通不便，到村里收羊的价格只有六元，而且自己养殖只有贫困户才能得到最多五万元的贷款。经县政府号召，2016年四月，段大爷进入福泉牧业有限公司园区养羊。养羊需要吃住在园区，不能回家，所以一开始段大爷心中有很多顾虑，但园区提供了宿舍与食堂，解决了养羊人的需要。企业为农户提供了平台，按一只羊十元的标准收取管理费用，统一帮农户买羊羔和办理贷款，园区还配备了技术员和兽医，为农户提供技术和经验支持。政府金融办选择到企业发放贷款，以方便农户为中心，简化了审核流程，而企业进行统一监管，确保贷款资金专款专用。企业更是以资产作为抵押，向农户提供担保，农户还不了贷款的时候，由企业帮忙偿还贷款，使得银行放心向农户放贷。园区解决了农户买入羊羔、防疫、大棚建设、养殖技术、成品羊售出等养殖过程中的重要问题。整个县的农户都可以进入园区参与养羊，没有准入门槛，更是调动了全县农户的参与热情。至现在段大爷已经带动了十余户进行贷款买羊羔，统一由段大爷留在园区进行养殖，而他们则可以外出打工，多挣一份收益。段大爷也雇用了一些人帮他养羊，进一步带动了就业。而从个人养殖到园区养殖，环保问题也得到有效解决，推动了农业的集约化、产业化经营。目前，福泉牧业有限公司已经带动一百五十多户农户参与养殖，其中包含六十余户贫困户，更多的人通过肉羊养殖成功脱贫致富。

## 一、 案例总结

金融扶贫激发了群众自我发展的内生动力，提高了产业扶贫的精准性，进一步推动现代农业的发展。阜平县“金融扶贫、保险先行”模式以保险作为金融进农村的突破口，保险的兜底降低了农业产业风险，解除了农民的后顾之忧，在调动农民发展产业的积极性的同时，农民还可以利用保单抵押贷款进行扩大再生产，有效利用了金融保险资源。政府与金融部门合作，保险公司与阜平三级金融服务网络密切结合，在开展保险理赔、贷款审核等业务时有效降低了工作成本与风险，提高了工作效率。政府财政对保费进行补贴，推动扩大农业保险覆盖面。根据2018年金融扶贫工作汇报，2018年阜平县贫困人口1.379万户，共计2.8431万人，贫困发生率为12.34%，较之2015年的54.4%已有明显降低，阜平县扶贫工作成效显著。

“阜平模式”是普惠金融精准扶贫的一次有益探索和创新实践，除了要思考“阜平

模式”是否能取得脱贫攻坚战的最终胜利之外，还要思考这种模式为何能成型？保险公司在这种模式中究竟起着怎样的作用？“阜平模式”是否能推而广之？我们需要解剖“阜平模式”，深入研究该模式的核心与运作流程，更需要明晰保险公司在该模式中充当何种角色。同时，阜平模式并不完美，在实施过程中仍然面临很多困难和问题，仍需进一步反思和探索……

## 教学研讨的参考性问题：

- 1、请列举本案例中的各方参与者，并探讨在该案例整个政策过程中谁是最有影响的参与主体？
- 2、请思考阜平县政府决策探索出的“阜平模式”解决的核心矛盾与运作机制。
- 3、请思考保险公司在阜平模式中的作用。
- 4、请尝试用公共政策分析的一种理论方法对本案例做出初步的框架性分析。

## 二、 附录

- 【1】 理查德·J. 斯蒂尔曼二世. 公共行政学:概念与案例[M]. 中国人民大学出版社, 2004.
- 【2】 杨伟民. 社会政策导论[M]. 中国人民大学出版社, 2010.
- 【3】 格斯, 法纳姆. 公共政策分析案例: 第2版[M]. 中国人民大学出版社, 2010.
- 【4】 《阜平县全面推进金融扶贫工作实施方案》
- 【5】 《阜平县金融扶贫工作汇报》
- 【6】 《河北省阜平县联办共保保险工作手册》
- 【7】 《中国银行业监督管理委员会银监发[2017]36号》