



□ 许军涛

贫困地区的特殊性决定了产业扶贫的特殊困难以及对系统保障的需求，产业扶贫涉及自然规律、社会规律与市场规律，周期较长、见效慢，是一项需要耐心下一番苦功夫的系统工程。如何引导金融资金支持产业扶贫，解决贫困群众最关心、最急需解决的资金问题，是助推产业扶贫快速发展的关键。总结各地的成功案例，可通过政府主导，基层组织持续发力，激发金融机构的责任担当，着力促进产业与金融的有效结合，解决群众发展产业资金不足的问题。同时，建立起有效的产业利益调节机制，以增强群众脱贫致富信心，更进一步激发脱贫内生动力，为脱贫攻坚事业注入无限活力。

政府与金融机构协同发力

坚持政府主导，配套金融贷款政策。2014年会同人民银行等五部门出台了扶贫小额信贷政策，政府发挥了重要的主导作用。政府抓金融参与产业扶贫工作既不当运动员，也不当裁判员，要做好服务，通过增强配套政策，激发金融机构的参与动力。如，建立针对贫困地区的差异化金融监管、货币信贷倾斜、专项财政税收扶持等配套政策，并出台专门针对贫困地区的风险补偿、税收优惠、财政奖励、费用补贴等政策。有条件的地方，可考虑县政府成立金融扶贫示范县创建工作领导小组，建立健全扶贫贴息贷款风险分担补偿机制，扩大扶贫信贷投放力度，发挥财政资金撬动作用，在政府主导下形成金融合力助推产业扶贫发展。

金融机构有担当，落实扶贫小额贷款。到2017年4月底，全国累计发放扶贫小额信贷3113亿元，全国共有

868万贫困户受益。扶贫小额信贷政策，为贫困农户提供5万元以下、三年期以内、免抵押免担保、基准利率放贷、扶贫资金贴息、县级建立风险补偿金的小额贷款，有效解决了贫困户发展产业增收缺乏资金的问题。同时，充分发挥差别化存款准备金率政策的正向激励作用，加大贫困地区信贷投入，增加贫困地区金融机构的资金来源。接下来，改进和完善支农、支小再贷款管理方式，发挥再贷款杠杆作用，调动贫困地区农村信用社、邮储银行等农村金融机构信贷投入的积极性。

优化金融对扶贫产业的支持机制

搭建产业扶贫开发投融资平台。无论是建立扶贫贷款担保公司，还是直接由财政扶贫资金向银行抵押，通过银行至少可以将财政资金放大几倍，增加产业扶贫的资金来源需要组织搭建投融资平台，按照“政府主

导、专注扶贫、市场运作、注重效率”的原则运作，承接和用好国家通过专项建设基金、地方政府债务注入的易地扶贫搬迁项目资本金，以及相关金融机构提供的长期低息贷款，积极筹措扶贫产业发展资金，为顺利推进易地扶贫搬迁提供有力保障。同时，积极支持有条件的村建立村级互助资金组织，解决贫困户短期、小额度的借款问题，逐步形成以政策性银行为龙头，地方法人金融机构为主力军，商业性金融为骨干，其他金融机构为补充的支撑产业扶贫的金融合力。构建扶贫产业风险控制机制。扶贫产业存在的风险多于或高于其他产业，需加强银行、保险、融资担保机构的业务合作，形成三者之间的协同效应，充分发挥政府、市场、中介组织的作用，探索助农贷、助保贷、助贫贷等信贷产品，分散和缓释三农信贷风险，有效支持农村实体经济的发展。一是通过保费补贴的形式，逐步把扶贫产业纳入商业保险，防御灾害风险和疫病风险，并设立风险保证

金，解除银行放贷后顾之忧；二是运用财政补贴的办法，鼓励产业区农户建立内控风险基金，以防市场低迷时，产业能够安全过冬；三是县财政设立产业扶贫专项担保资金，向建档立卡贫困户以及为吸纳贫困人口就业占用工总数一定比例以上的农村经济组织和发展产业提供贷款担保支持。

激励各层级金融组织发力。建立分层次、广覆盖、高效率的农村金融组织体系，通过激励其协同发力，给贫困户提供便捷的资金获得渠道。一是加强贫困地区服务渠道和能力建设，适量增加贫困地区营业网点，发挥物理网点、电子银行、代理渠道综合发力的优势，扩大金融服务覆盖面，尽量让贫困户不出村就能得到基础金融服务；二是将金融机构的自身优势与产业扶贫政策紧密结合，运用“金融+”探索创新贷款模式，推动信贷资金流向当地产业发展最需要的地方；三是借助政府网格化信息平台，积极发挥网络优势，结合扶贫贷推进金融服务网格化，搭建基层金融服务最后一公里的桥梁。

发展乡村旅游 打造乡村振兴的新引擎

□ 赵 晖

党的十九大报告首次提出乡村振兴战略，为解决“三农”问题作出了总体布局，即按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求来加快推进农业农村现代化。而乡村旅游作为以乡村社区为活动场所、以乡村独特的生产形态、生活风情和田园风光为对象的一种旅游业态，其发展能够起到农民增收增收、农业多元经营、农村美丽繁荣的作用，因此已经成为乡村振兴中的重要引擎。近年来我国乡村旅游取得了很大的发展，截至2016年底全国休闲农业和乡村旅游接待游客已接近21亿人次，营业收入超过5700亿元。但是要注意到在乡村旅游发展中还存在着如产品形式比较单一缺乏特色、同业竞争现象严重；部分地区、标准化品牌性差等诸多问题。为了进一步促进我国乡村旅游的可持续发展，应该关注以下几个问题。

增加农民收益是发展乡村旅游的根本出发点。我国的乡村旅游是从城市郊区的乡村采摘和农家乐开始的，当时主要采用了“招商引资”的发展模式，但在具体过程中往往通过压低农民补偿费从而增加投资方的优惠力度来进行的，在这种模式中当地村民对旅游的参与水平较低，往往局限在高劳力、低技术、低收入、低层次的参与水平。这样一来必然导致的结果就是伴随外部的旅游投资的增加，作为乡村主人、土地主人的当地村民并没有获得相应的旅游收益。因此在促进乡村旅游的发展过程中要通过增加农民参与度的方式来保护农民的利益，通过增加农民参与到乡村旅游的自觉性和自愿性使其能够参与决策并分享相应收益。

依托本地资源立足农业是发展乡村旅游的基本原则。从乡村旅游的发展模式来看，有田园农业旅游模式、民俗风情旅游模式、农家乐旅游模式、村落乡镇旅游模式、休闲度假旅游模式、科普教育旅游模式、回归自然旅游模式等多种模式可供选择，而各种模式都有相应特点。对于这些模式，各地要依托本地不同的自然禀赋、产业基础、历史文化、发展趋势保持原貌加以开发。在发展乡村旅游要将旅游产品与农业的产业环节进行衔接以此形成一个较为完整的乡村旅游

产业链从而推动农业三产的融合。

传承乡村文明是发展乡村旅游的精神内核。发展乡村旅游是传承中华文明的一个重要途径。从中华文明的构成来看，乡村文明与城市文明是相互依存的两大文明载体，乡村文明凝聚着民族情感，而高速发展的城市文明也需要历史悠久的乡村文明的滋养。但从我国目前乡村旅游发展来看，还只是侧重于其带来的经济效益而忽视对乡村文明的挖掘。因此要通过创新发展来挖掘乡村旅游背后的乡村文明，在乡村旅游的规划设计、建筑开发、经营管理、旅游产品设计等诸多方面凝练乡土特色、弘扬乡土文化、挖掘乡村记忆、保护乡村原生生态环境从而使得乡村文明得以自然传承和发展；同时也要引导和激发居民对本地区、本民族文化传统和生活方式的认同感与自豪感，以此形成自发保护乡村文明的内在动力和长效机制。

打造标准化和品牌化建设是发展乡村旅游的主要抓手。开发乡村旅游需要有专门的乡村旅游质量标准，并且增强对产品和服务的管理。从全国来看，虽然贵州省、北京市等地已出台乡村旅游服务质量划分与评定标准等，但其他大部分省份还没有形成相应的标准。因此要尽快建立乡村旅游标准体系，这个体系应该包括旅游度假村、旅游景点民俗接待户的服务标准，特色产业的技术标准、管理标准、工作标准、乡村旅游发展开发的环境保护标准、生态修复的技术标准、开发设计标准、效益评估标准等。同时通过调查研究、适当培训、市场营销、加强管理来提高服务质量和品牌化建设。

加快电子商务的结合实现大数据共享是发展乡村旅游的最新方向。要利用现成的网络架构形成免费版的政府乡村旅游宣传网站平台，实现乡村旅游电子商务的实施运作。同时在平台联网大数据共享的基础上，通过汇集大数据并设计形成有效的分析模型，以此为基础使得旅游资源实现合理而有效的配置，同时通过景区景点细分、设置游客上限阈值等功能建立景区景点客流量实时监控预警机制从而提高景区调度和管理水平。

核心阅读

➤ 习近平总书记强调，发展产业是实现脱贫的根本之策，要把培育产业作为稳定脱贫攻坚的根本出路。

➤ 摆脱贫困，是中国特色社会主义制度优越性的根本体现。让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会，一个都不能少，一个都不能掉队，是党对人民群众的庄严承诺。

➤ 党的十九大报告将脱贫攻坚摆在治国理政更加突出的重要位置，体现了党带领全国各族人民全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的历史担当。

建立有效的产业利益调节剂机制

实施产业扶贫可使贫困户获得稳定收益并致富。解决资金问题是关键，平衡好各种利益关系是重点落脚点，要以解决贫困群众最关心、最直接、最现实的利益问题为另一重点，让贫困群众切实、公正地享受到产业发展的成果，促进我国脱贫事业迈出更成熟的步伐。长期以来，导致贫困户在获得产业扶贫收益时难以有公平感的情况分为两类：一是在倡导的“公司+农户”模式下，会较容易因企业一头独大，造成利益分配过度倾斜；二是没有龙头企业介入产业时，由于村内各户区位不同、经营能力不同，产业发展不平衡，贫困户之间不能共同分享利益，没有受益的贫困户，埋怨政府资助过程不公正，受益户则担忧产业能否持续发展，引起新矛盾。为避免这两种情况发生，保障贫困户进行产业生产后获得合理收益，需要建立有效的利益调节剂机制。

实施公益创投激发社会活力

公益创投作为当前社会治理的一种创新模式，在实践中有助于推进社区、社会组织、社会工作的“三社联动”，有助于完善社区组织发现居民需求、统筹设计服务项目、支持社会组织承接、引导专业社会工作团队参与的工作体系，有助于激发社会活力，打造共建共治共享的社会治理格局。

□ 张铁军

党的十九大报告强调：“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”社会治理的重心在基层，当前基层社会治理的关键又在于推进社区、社会组织、社会工作的“三社联动”，满足社会需求，激发社会活力。“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”是我国社会主要矛盾。城乡社区治理体系建设贵在“接地气”，如何“发现社区居民需求、统筹设计服务项目、支持社会组织承接、引导专业社会工作团队参与”，公益创投作为当前基层社会治理的一种创新模式，有效地发现、对接、服务了社区居民多样化、不同层次的社会需求。

传统的公益慈善活动多是通过一次性项目的方式进行开展，缺乏社会支持的持续性，缺少对公益业绩评价。现代形式的“公益创投”兴起于20世纪90年代中后期的发达国家，随后扩展到欧

洲，意在借鉴风险投资的理念来改进公益项目的管理与评估模式，促进其提高公益的社会效益。进入21世纪，欧美国家众多社区基金会开始将自身定位为公益领域的“投资者”，先寻找并资助那些具有实验性、创新性、可复制的社会服务模式，在被证明有效后进行政策倡导，最后再由政府对其进行大规模资助推广，覆盖更多的服务人群，从而创造更大的社会价值。

我国公益创投的具体实践始于2006年。现在国内的公益创投多是通过举办“社区公益创投大赛”，以政府购买公益创投的形式，选择发展潜力较大、领导人能力较强、项目可行性和创新性较高、预期社会效益可观、与政府目标契合的公益组织进入“社会组织孵化器”，通过提供项目资助和场地设备资助，从财务管理、资金募集、人才培养、管理咨询等方面加强社会组织能力建设，最终使社会组织拥有一个较为完善的治理结构、一支社会使命明确的精干高效团队、一定的项目开发和可持续发展能力。

作为基层社会治理的创新模式，我国公益创投活动虽然起步迟、投入少，但也在上海、江苏、广东、济南、银川等诸多试点地区城市社会效果初步显现。一是探索出了一条政府购买社会组织公共服务的新路径，创新了公共服务供给模式，提高了公共服务效率和效果；二是培育了一批社区社会组织，激发了基层社会活力；三是提高了居民生活幸福感，推动了和谐社区建设。但在实践过程中依然面临诸多困难，有必要从以下方面采取措施，使其更具大众性、公益性和服务性，使公益创投活动的成果惠及更多的城乡社区。

重视社会组织能力建设。2016年，《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》强调“大力培育发展社区社会组织”，并用降低准入门槛、积极扶持发展、增强服务功能鼓励其发展。社区社会组织在提供社区服务、发现社区问题、参与社区治理方

面通过合作化，避免利益分配过度倾斜，增强贫困户收益获得率。合作化可以增强贫困户的参与能动性，提升小户在产业扶贫中的竞争力与收益。产业启动之初，通过农户自愿申报，由扶贫部门和村委会组织展开专业化经营，把涉足多种项目的分散贫困户变成专业户，在政策上给予重点扶持，鼓励贫困农户自我发展，提升农户的合作意愿，以解决管理难题并促进合作社的组建。让贫困户带着项目、资金和政策组建或者加入专业合作组织并以户为单位建园，这与农业、农综以及国土等多个部门采用的企业制相比，贫困户通过自主经营、自负盈亏，责任心较强。加之租地和雇用劳动力的成本几乎为零，事半功倍。接下来，运作较为成熟合作社可考虑以资本为纽带和企业进行股份合作。没有企业的地方，合作社可自行组织生产、加工和销售。对此，企业的接受度亦较高，直接收益，减少逐个与个体农户交易的成本。

实行资产化组建企业，创新生产要素担保方式，保障贫困户共享收益。盘活农村沉寂已久的“隐形”资产，扩大农业企业抵质押品范围，解决贷款难问题，壮大集体经济。深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，让贫困户入股农业企业，并以股东的身份获取资本涨益和享受分红，从而保证收益。

到2020年，现行标准下的贫困人口必须全部脱贫，并全面建成小康社会。要补齐民生领域中“贫困”这块短板，从长远来看，最终需要依靠贫困地区自身发展来解决，促进扶贫产业与金融的有效结合并建立产业利益调节剂机制，正是构建稳定长效脱贫机制的重要环节，有利于提升脱贫质量，为增强贫困群众的自我发展能力不断注入活力，为实现脱贫攻坚战役的全面胜利打牢扎实的经济社会基础。

面具有天然的优势，但是普遍在能力建设上存在不足。因此，有必要充分发挥公益创投的“公益组织孵化器”作用。首先，在公益项目实施前，公益创投的推动主体要集中力量对项目进行优化，并针对社会组织能力建设进行培训；其次，在公益项目实施过程中，针对城乡社区社会组织的专业能力不强、服务对象需求多元化和社区环境复杂性，及时为社区社会组织提供专业咨询以及项目矫正等服务；再次，适当从外部引入具有“示范效应”的社会组织“为我所用”，激发社区活力。

引入第三方专业机构运营与监管。一方面，聘请有针对性的第三方专业机构作为专家团队，全程指导公益创投活动的实施，形成政府主导、第三方监管、社会组织实施、社区居民受益的政府购买社会服务新模式，改进公共服务供给方式，加强和创新社会治理。另一方面，通过引入第三方专业机构，对政府购买的公益创投项目参与评审，实施全程监管、中期评估和绩效评价，有利于形成街道与城乡社区社会组织之间的良性互动，确保公益创投实现预期的社会效果。

健全社会组织退出机制。公益创投是一项可持续的活动，及时对公益创投项目的进展和效果进行检查评估，对能力不足的组织进行能力建设培训，对主观上不认真实施公益创投项目的社会组织启动退出机制。退出机制的构建要本着“社会组织退出，公益创投项目不退出”的原则，委托成熟、专业的社会组织执行项目的剩余部分。

营造社区居民积极参与的良好氛围。公益创投因社区居民的需要而产生，也因社区居民的参与而成功。对于城乡社区来说，要积极提倡和举办各类公益创投比赛、评选活动，积极采纳社区“民意”，形成一批“有社会需求”的公益创投项目，取得公益创投实效。