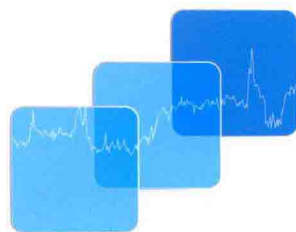




金融精准扶贫： 政策、实践和经验

潘功胜 ○ 编著



 中国金融出版社

金融精准扶贫： 政策、实践和经验

潘功胜 编著



中国金融出版社

责任编辑：童祎薇

责任校对：潘 洁

责任印制：裴 刚

图书在版编目（CIP）数据

金融精准扶贫：政策、实践和经验 / 潘功胜编著. —北京：中国金融出版社，2019. 5

ISBN 978 - 7 - 5220 - 0081 - 7

I. ①金… II. ①潘… III. ①金融—扶贫—研究—中国 IV. ①F832. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2019）第 079285 号

金融精准扶贫：政策、实践和经验

Jinrong Jingzhun Fupin: Zhengce Shijian he Jingyan

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 26. 5

字数 390 千

版次 2019 年 5 月第 1 版

印次 2019 年 5 月第 1 次印刷

定价 62. 00 元

ISBN 978 - 7 - 5220 - 0081 - 7

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

本书编委会

主 编：潘功胜

副 主 编：朱鹤新

执行副主编：纪志宏 马贱阳

编委会成员：（以姓氏笔画为序）

丁树成	王 青	王 勇	王凯明	王瑞林
车士义	尹 久	古 旻	邝希聪	朱 锦
向秋芳	闫丽娟	许朝阳	邱彦华	张志东
冼海钧	赵 婧	赵小虎	赵永红	赵继鸿
贺 成	贾丽均	徐剑波	曹增和	曾 好
雷一忠	管公明	廖鹤琳	霍成义	戴 俊

序 言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，把脱贫攻坚摆到治国理政突出位置，举全党全国全社会之力，全面打响脱贫攻坚战。2015 年中央扶贫开发会议作出打赢脱贫攻坚战的决定，习近平总书记在会上强调，要做好金融扶贫这篇文章，加快农村金融改革创新步伐。党的十九大提出将精准脱贫作为全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一，对脱贫攻坚作出新的部署。2018 年，国家出台关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见，对脱贫攻坚工作进行整体部署安排，并明确提出“加大金融扶贫支持力度”的要求。

金融扶贫作为我国脱贫攻坚的重要组成部分，在支持贫困地区基础设施建设、特色产业发展、贫困群众就业就学等方面发挥了积极作用。金融系统深入贯彻落实党中央、国务院关于打赢打好脱贫攻坚战的决策部署，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强金融扶贫政治自觉、思想自觉和行动自觉，充分认识到打好精准脱贫攻坚战的艰巨性，积极履行金融扶贫和中央金融单位定点扶贫工作牵头职责，不断完善政策体系，加大货币政策工具支持力度，推动金融扶贫产品和服务创新，拓宽贫困地区融资渠道，优化贫困地区金融生态环境，调动全金融系统力量集中攻坚，鼓励金融机构加大对脱贫攻坚的金融资源投入，切实做到真扶贫、扶真贫，坚持问题导向和目标导向相统一，抓好各项政策措施的落实落地，改进服务方式和手段，提高金融扶贫的精准度和可持续性，为打赢打好脱贫攻坚战提供有力支撑。

人民银行联合银保监会、证监会等部门出台金融助推脱贫攻坚、

金融支持深度贫困地区脱贫攻坚等文件，明确金融扶贫目标任务、政策措施以及工作重点，完善金融扶贫政策支持体系和安排，建立金融精准扶贫信息对接共享机制，开发、完善金融精准扶贫信息系统，加强金融扶贫信息精准比对和采集，实现金融扶贫信息和扶贫基础信息的精准对接、动态共享。各金融机构充分发挥作用，认真落实金融扶贫主体责任，聚焦贫困地区和贫困群众的发展需求，加大资源投入倾斜，形成金融系统整体合力，健全工作机制、完善管理流程，结合各自职能定位和业务范围，重点支持易地扶贫搬迁、农村基础设施建设和特色产业，金融扶贫工作取得阶段性成效。目前，金融精准扶贫信贷投入不断增加，贫困人口金融服务受益面不断扩大，金融精准扶贫产品和服务不断丰富，贫困地区基础金融服务水平不断提升，金融扶贫工作多次得到党中央、国务院领导的充分肯定，各级党委和政府也给予高度评价。

金融扶贫既是金融系统积极践行服务实体经济、服务国家战略、服务国民经济发展短板的充分体现，也是现阶段金融工作的重大亮点。为进一步推动金融扶贫工作发展完善，我们本着理论指导实践的原则编写了此书，对产品创新、监管政策、融资渠道、风险保障、财政税收、金融生态环境建设等方面的政策理论和相关实践经验进行了广泛借鉴和探讨研究，在此基础上对金融精准扶贫相关政策进行理论解读，并梳理总结了开展金融精准扶贫的典型经验做法，为下一步做好金融精准扶贫工作提供借鉴。仅借此书抛砖引玉，为相关政府部门和学者及对政策感兴趣的各界人士提供参考，希望本书能给读者以启发和帮助。

目 录

上篇 金融精准扶贫相关政策

第一章	金融扶贫政策体系	3
第二章	金融扶贫组织体系	8
第三章	货币政策工具	13
第四章	金融扶贫信贷产品创新	19
第五章	易地扶贫搬迁金融服务	26
第六章	银行监管支持政策	30
第七章	多元化融资渠道	36
第八章	保险保障支持政策	40
第九章	贫困地区金融生态环境建设	45
第十章	财税政策	50

下篇 金融精准扶贫实践和经验

辽宁省金融精准扶贫实践经验	
——多措并举 打赢脱贫攻坚战	57
江苏省金融精准扶贫实践经验	
——突出精准 协调联动 多方推进江苏省金融扶贫工作	64
山东省金融精准扶贫实践经验	
——扭住精准 瞄准产业 构建“插花式”贫困地区金融扶贫 山东模式	73
湖北省金融精准扶贫实践经验	
——创新引领 综合施策 全力推进湖北省金融精准扶贫工作	81

广东省金融精准扶贫实践经验

——多方联动 探索创新 广东金融聚力扶贫攻坚显成效 91

四川省金融精准扶贫实践经验

——完善政策体系 发挥工作合力 全力推进金融精准扶贫见成效 100

陕西省金融精准扶贫实践经验

——坚定站位 精准突破 举全系统之力助推打赢陕西脱贫攻坚战 111

重庆市金融精准扶贫实践经验

——统筹联动 精准施策 创新构建金融精准扶贫机制 126

河北省金融精准扶贫实践经验

——凝心聚力 综合施策 全力以赴支持贫困地区发展 137

山西省金融精准扶贫实践经验

——强化牵头引领 聚焦精准发力 金融助推脱贫攻坚成效显著 150

内蒙古自治区金融精准扶贫实践经验

——创新模式 积极作为 深入推进内蒙古金融扶贫精准对接 156

吉林省金融精准扶贫实践经验

——施策精准 探索创新 深入推进金融扶贫攻坚 164

黑龙江省金融精准扶贫实践经验

——结合龙江黑土实际 全力推进金融精准扶贫 175

福建省金融精准扶贫实践经验

——多措并举 创新服务 全力推动福建金融精准扶贫取得新成效 184

安徽省金融精准扶贫实践经验

——强化责任勇担当 开拓进取闯新路 全面推进金融精准扶贫向
纵深发展 191

河南省金融精准扶贫实践经验

——加强总体规划 突出示范引领 河南省金融精准扶贫阶段性成效
凸显 200

江西省金融精准扶贫实践经验

——精心组织 精准施策 精诚合作 金融扶贫的江西实践 210

湖南省金融精准扶贫实践经验

——多点推进 狠抓落实 全方位做好脱贫攻坚金融服务工作 220

广西壮族自治区金融精准扶贫实践经验

- “六个到位”全面提升金融精准扶贫实效 228

海南省金融精准扶贫实践经验

- 主动作为 积极探索 扎实推进金融扶贫工作 238

贵州省金融精准扶贫实践经验

- 勇挑重担 创先争优 推动形成金融大扶贫格局 247

云南省金融精准扶贫实践经验

- 创新思路 多措并举 积极探索金融精准扶贫新模式 258

西藏自治区金融精准扶贫实践经验

- 落实特殊优惠金融政策 提升精准扶贫服务质效 全力助推
西藏脱贫攻坚 270

甘肃省金融精准扶贫实践经验

- 加强协作联动 发挥政策合力 全面深入开展金融扶贫攻坚
行动 281

青海省金融精准扶贫实践经验

- 打造“12345”青海金融精准扶贫模式 推动金融精准扶贫工作
有序开展 291

宁夏回族自治区金融精准扶贫实践经验

- 发挥金融引导作用 全力助推金融扶贫示范区创建 300

新疆维吾尔自治区金融精准扶贫实践经验

- 聚焦目标 综合施策 精准发力 扎实推进金融扶贫工作 307

国家开发银行金融精准扶贫实践经验

- 开发性金融引领，服务打好脱贫攻坚战 315

中国农业发展银行金融精准扶贫实践经验

- 秉承家国情怀 强化责任担当 努力成为政策性金融扶贫的
先锋、主力和模范 324

附录 全国金融精准扶贫主要专项政策汇编

- 中共中央 国务院印发 《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》 335

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》的通知	347
中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定	355
中国人民银行 财政部 银监会 证监会 保监会 扶贫办 共青团 中央关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见	369
中国人民银行 国家发展改革委 财政部 银监会 证监会 保监会 扶贫办关于金融助推脱贫攻坚的实施意见	377
中国人民银行关于印发《易地扶贫搬迁信贷资金筹措方案》的通知	384
中国人民银行关于开办扶贫再贷款业务的通知	387
中国人民银行关于做好 2016 年易地扶贫搬迁信贷资金筹措及信贷 管理服务工作的通知	390
中国人民银行 国务院扶贫办 银监会 证监会 保监会关于加强 金融精准扶贫信息对接共享工作的指导意见	393
中国人民银行 国家发展改革委 银监会 国务院扶贫办关于加快 2016 年易地扶贫搬迁信贷资金衔接投放有关事宜的通知	396
金融精准扶贫政策效果评估指引（试行）	398
中国人民银行 银监会 证监会 保监会关于金融支持深度贫困地区 脱贫攻坚的意见	402
中国人民银行关于开展金融扶贫领域作风问题专项治理的通知	406
后记	410

第一章 金融扶贫政策体系

上篇

金融精准扶贫相关政策

第一章 金融扶贫政策体系

党的十八大以来，我国扶贫开发工作进入新的历史时期，中央将精准扶贫、精准脱贫作为打赢脱贫攻坚战的重要方略。金融精准扶贫作为我国扶贫开发的重要组成部分，是在国家脱贫攻坚规划、“精准扶贫、精准脱贫”方略等顶层设计的引领下，将金融资源定向、精准地配置到贫困地区和贫困人口的过程，是促进贫困地区经济社会发展、贫困人口脱贫致富，助力打赢脱贫攻坚战的重要支撑。

党中央、国务院高度重视金融精准扶贫工作，先后出台多项政策措施，构建了日臻完善的金融精准扶贫政策体系，鼓励和引导全国金融系统加大对脱贫攻坚的支持力度，全面改进和提升脱贫攻坚金融服务的精准性和有效性。

2013年11月，习近平总书记在湖南湘西考察时首次提出“精准扶贫”思想，中共中央办公厅、国务院办公厅随即印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发〔2013〕25号），正式提出建立精准扶贫机制，为我们做好新时期扶贫工作指明了方向。在此背景下，人民银行等七部门联合出台了《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》（银发〔2014〕65号），针对832个国定贫困县提出做好扶贫开发金融服务工作的总体要求、重点支持领域、十项重点工作、保障政策措施、加强组织领导等五方面内容。这也成为新时期全面做好扶贫开发金融服务的指导性文件，也是我国首个全面系统的关于金融扶贫的政策体系。

习近平总书记先后赴福建、贵州等多地开展扶贫调研，并在2015年减贫与发展高层论坛、部分省（自治区、直辖市）党委主要负责同志座谈会等多个场合强调精准扶贫。2015年11月，中央召开了扶贫开发工作会议，深入分析了全面建成小康社会进入决胜阶段脱贫攻坚面临的形势和任务。习近平总书记在会上系统阐述了精准扶贫精准脱贫方略，提出了“五个一批”“六个精准”的一系列战略思想，强调“要加大扶贫资金整合力度，做好金融扶贫这

篇文章”。会后，《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）颁布实施，全党全社会共同参与的脱贫攻坚战正式拉开大幕。该文件把“加大金融扶贫力度”作为脱贫攻坚政策保障和支撑体系进行安排部署，提出鼓励和引导各类金融机构加大对扶贫开发的金融支持、设立扶贫再贷款、发行政策性金融债筹资专项用于易地扶贫搬迁等举措。

为贯彻落实好中央扶贫开发工作会议精神、中发〔2015〕34号文件要求以及中央领导同志关于扶贫开发工作的系列重要指示精神，人民银行等七部门于2015年12月召开了全国扶贫开发金融服务工作电视电话会议，研究部署新时期金融扶贫工作重点任务。2016年3月，人民银行会同相关部门联合印发了《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》（银发〔2016〕84号），从六大方面提出22项金融扶贫政策措施，突出了“精准”二字，为全国金融系统做好金融精准扶贫工作明确了重点、强化了保障。一是准确把握精准扶贫要求。坚持精准支持与整体带动结合，坚持金融政策与扶贫政策协调，坚持创新发展与风险防范统筹，以发展普惠金融为根基，全力推动贫困地区金融服务到村到户到人，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。二是精准对接融资需求。精准对接贫困地区发展规划，找准金融支持的切入点。精准对接特色产业、贫困人口就业就学、易地扶贫搬迁、重点项目和重点地区等领域的金融服务需求，增强贫困户自我发展能力。三是推进普惠金融发展。深化农村支付服务环境建设，加强农村信用体系建设，加强金融消费者教育和权益保护，优化金融生态环境。四是发挥各类金融机构主体作用。引导政策性、开发性、商业性、合作性金融机构根据自身定位，有针对性地推进金融扶贫工作。五是完善保障措施。设立扶贫再贷款，引导地方法人金融机构加大对贫困地区的支持力度。加强金融与财税政策协调配合，引导金融资源倾斜配置。实施差异化监管政策，适度提高贫困地区不良贷款容忍度。六是完善工作机制。建立和完善人民银行、银监、证监、保监、发展改革、扶贫、财政、金融机构等参与的脱贫攻坚金融服务工作联动机制。切实发挥人民银行各级分支机构在脱贫攻坚金融服务工作中的组织引导作用。建立和完善脱贫攻坚金融服务专项统计监测制度，开展专项评估，加强总结宣传，增强金融精准扶贫政策的实施效果。国务院还于2016年6月专门召开了全国金融扶贫工作会议，汪洋副总理出席会议并强调“金融扶贫是增加扶贫投入的重要渠道，是脱贫攻坚的关键

举措”，要求“加大金融扶贫力度”。

为指导全国金融系统全面贯彻落实好中央扶贫开发战略以及中发〔2015〕34号文件、银发〔2016〕84号文件要求，更好地投入脱贫攻坚，人民银行、金融监管部门等相继出台具体意见。一是资金保障方面。人民银行创设扶贫再贷款，利率在正常支农再贷款利率基础上下调1个百分点，专门用于支持全国832个国定贫困县和未纳入上述范围的省级扶贫开发工作重点县扩大信贷投放，降低融资成本。人民银行印发《易地扶贫搬迁信贷资金筹措方案》（银发〔2016〕90号），并联合国家发展改革委等相关部门出台相关政策规定，提出由国家开发银行和中国农业发展银行通过在银行间债券市场发行易地扶贫搬迁专项金融债券筹资用于发放贫困地区易地扶贫搬迁贷款，并规范相关事项。二是专项领域指导意见方面。2016年以来，银监会、保监会、证监会先后印发了有关银行业、保险业、资本市场领域做好金融扶贫工作的指导意见，指导银行业金融机构实施信贷倾斜支持政策、探索有效服务模式、实施差异化监管制度等；指导保险机构精准对接农业、健康、民生、产业脱贫、教育脱贫等保险服务需求，努力实现贫困地区保险服务到村到户到人；明确为全国592个贫困县首次公开发行人股票、新三板挂牌等开辟绿色通道，支持贫困地区利用资本市场资源拓宽融资渠道。三是金融产品创新方面。为建档立卡贫困户量身定制“5万元以下、3年以内、免担保免抵押、基准利率放贷、财政贴息、县建风险补偿基金”的精准扶贫信贷产品，支持有贷款意愿、有就业创业潜质、有技能素质和一定还款能力的建档立卡贫困户发展扶贫特色优势增收产业项目。原银监会等部门还专门印发《关于促进扶贫小额信贷健康发展的通知》（银监发〔2017〕42号），进一步明确扶贫小额信贷有关政策要点，指导各地在投放扶贫小额信贷过程中坚持精准扶贫、依法合规、发展生产，切实提高贫困户脱贫内生发展动力。2016年，人民银行、财政部、人力资源和社会保障部联合出台了《关于实施创业担保贷款支持创业就业工作的通知》（银发〔2017〕202号），将小额担保贷款政策调整为创业担保贷款政策，支持建档立卡贫困人口、返乡创业农民工、复员转业退役军人等9类人群创业就业。四是金融扶贫信息对接方面。为做好金融精准扶贫工作，推进扶贫信息共享，及时、准确、完整地反映金融精准扶贫政策落实情况，人民银行会同相关金融监管部门、扶贫办建立了金融精准扶贫信息共享机制，印发《关于加强金融精准扶贫信息对接共享工作的指导意见》（银发〔2016〕155号），推动实现建档立卡贫困

户信息、带动脱贫重点项目信息、金融扶贫信息等对接共享。建立了扶贫贷款专项统计制度，印发了《关于建立金融精准扶贫贷款专项统计制度的通知》（银发〔2016〕185号），从多维度对个人扶贫贷款、产业扶贫贷款和项目扶贫贷款进行监测，并配套建设了金融精准扶贫信息系统，运用信息化手段辅助开展统计监测。建立了专项评估制度，印发了《关于开展金融精准扶贫政策效果评估的通知》（银发〔2017〕19号），按照金融精准扶贫政策执行情况，将各贫困地区、金融机构评为优秀、良好、中等、勉励四个档次，通过实施奖优惩劣的激励政策，督促金融精准扶贫政策的有效落实。

随着“精准扶贫、精准脱贫”方略的深入实施，习近平总书记提出了新的、更加精准的工作要求，在中共中央政治局第三十九次集体学习时提出“七个强化”；在“两会”期间提出“绣花式”精准扶贫思想；在中共十九大报告中强调要动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫，坚决打赢脱贫攻坚战。2017年6月，习近平总书记还在山西太原组织召开全国深度贫困地区脱贫攻坚座谈会，专门研究破解深度贫困问题之策，提出从八个方面加大力度推进深度贫困地区脱贫攻坚的任务和要求。中共中央办公厅、国务院办公厅随即印发了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》（厅字〔2017〕41号），提出新增脱贫攻坚资金、项目、举措主要用于深度贫困地区，强调“加大金融扶贫支持力度”，要求金融系统制定差异化信贷支持政策、加快审核符合条件的企业首次公开发行股票、提高保险服务水平等。这为金融支持深度贫困地区指明了方向，是新形势下金融部门深入做好金融精准扶贫工作的行动指南。

为贯彻落实好习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话精神，人民银行召开了金融支持深度贫困地区脱贫攻坚座谈会，要求金融机构采取更加有效的举措和开展更加有力的工作，聚焦深度贫困地区，积极做好深度贫困地区各项金融服务工作，包括加大政策攻坚运用和信贷政策指导，发挥金融机构主体作用，加强产业政策、财税政策与金融政策协调配合等。2017年12月，为深入贯彻落实党的十九大精神，根据厅字〔2017〕41号文件要求，人民银行会同相关金融监管部门印发了《关于金融支持深度贫困地区脱贫攻坚的意见》（银发〔2017〕286号），从强化责任、综合运用货币政策工具、改进完善差异化信贷管理、加强易地扶贫搬迁贷款资金筹措管理、拓宽直接融资渠道、创新发展保险产品、下沉金融网点、推进信用体系建设、提升国库服

务水平、加强金融生态环境建设、优化银行业金融机构监管考核、发挥财税对金融资源的撬动作用、完善监测考核评价机制等十三个方面，着力改进和做好深度贫困地区金融服务。这也为全国金融系统进一步聚焦深度贫困地区脱贫攻坚强化了政策保障，为金融支持打好精准脱贫攻坚战指明了方向、明确了措施。

2018年2月，习近平总书记在成都组织召开打好精准脱贫攻坚战座谈会，对下一步脱贫攻坚工作作出了重要部署，提出了明确要求，强调要提高脱贫质量，聚焦深度贫困地区，扎扎实实把脱贫攻坚推向前进。为了贯彻落实打好精准脱贫攻坚战成都座谈会精神，5月16-17日，人民银行在四川省阿坝藏族羌族自治州理县召开金融精准扶贫经验交流暨工作推进会，总结交流金融精准扶贫工作的新进展、新成效，从加大货币信贷政策支持力度、健全金融支持产业扶贫机制、聚焦深度贫困地区增加金融资源和服务、完善易地扶贫搬迁金融服务、坚持金融支持与风险防范两手抓等方面对今后三年金融精准扶贫工作进行了安排部署，大力推动金融精准扶贫政策落实落地。

目前，按照中央关于打赢打好脱贫攻坚战的精神要求，人民银行牵头出台了金融助推脱贫攻坚、金融支持深度贫困地区脱贫攻坚、易地扶贫搬迁信贷资金筹措方案等政策文件，在货币政策工具运用、差别化信贷管理、拓宽直接融资渠道、下沉金融服务网点、建立健全信用体系等方面明确了政策举措，并通过建立金融精准扶贫信息对接共享机制、开展金融精准扶贫政策效果评估等配套措施为金融精准扶贫政策的有效落实提供了保障。下一步，做好金融支持脱贫攻坚的重点和关键在于充分发挥现有举措作用，用好用足现有政策，确保政策落到实处、见到实效，切实为我国脱贫攻坚提供积极支撑。