

广东省人民政府办公厅文件

粤府办〔2016〕132号

广东省人民政府办公厅关于印发《广东省 推进普惠金融发展实施方案 (2016 - 2020年)》的通知

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

现将《广东省推进普惠金融发展实施方案（2016 - 2020年）》印发给你们，请认真组织实施。实施中遇到的问题，请径向省金融办反映。



广东省推进普惠金融发展实施方案

(2016—2020 年)

普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续性原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。发展普惠金融，是推动共享发展、增进社会公平和谐的必然要求，是建设金融强省和全面建成小康社会的重要内容。为推进我省普惠金融发展，根据《国务院关于印发推进普惠金融发展规划（2016 - 2020 年）的通知》（国发〔2015〕74号），结合我省实际，制订本方案。

一、总体思路

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，以增进民生福祉为目的，坚持市场主导与政府引导相结合、社会效益与经济效益相结合、统筹规划与突出重点相结合、创新发展与风险防范相结合，优化基层金融服务，完善基础金融服务，改进重点领域金融服务，拓展普惠金融服务的广度和深度，使最广大人民群众公平分享金融改革发展的成果，全面增强所有市场主体和广大人民群众对金融服务的获得

感。

（二）总体目标。

到 2020 年，建立起与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系，有效提高金融服务可得性，明显增强人民群众对金融服务的获得感，显著提升金融服务满意度，满足人民群众日益增长的金融服务需求，特别是要让小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群、残疾人、老年人等及时获取价格合理、便捷安全的金融服务，使我省普惠金融发展水平居于全国前列。

提高金融服务覆盖率。基本实现乡乡有机构，村村有服务，乡镇一级基本实现银行物理网点和保险服务全覆盖，巩固助农取款服务村级覆盖网络，提高利用效率，推动行政村一级实现更多基础金融服务全覆盖。拓展城市社区金融服务广度和深度，显著改善城镇企业和居民金融服务的便利性。

提高金融服务可得性。大幅改善对城镇低收入人群、困难人群以及农村贫困人口、创业农民、创业大中专学生、残疾劳动者等初始创业者的金融支持，完善对特殊群体的无障碍金融服务。加大对新业态、新模式、新主体的金融支持。提高小微企业和农户贷款覆盖率。提高小微企业信用保险和贷款保证保险覆盖率，力争使农业保险参保农户覆盖率超过 95%。

提高金融服务满意度。有效提高各类金融工具的使用效率。进一步提高小微企业和农户申贷获得率和贷款满意度。提高小微企业、农户信用档案建档率。明显降低金融服务投诉率。

优化普惠金融发展环境。不断加强农村地区支付结算基础设施建设，拓展助农取款点服务广度和深度，提高农村地区资金汇划效率。普惠金融教育和普惠金融消费者权益得到较好保障。社保卡金融服务等更加便利。

二、不断完善普惠金融机构体系

（一）充分发挥各类银行机构的作用。

鼓励开发性政策性银行以批发资金转贷形式与其他银行业金融机构合作，降低小微企业贷款成本。推动农业发展银行在粤分支机构强化政策性功能定位，在服务“三农”、金融精准扶贫精准脱贫以及农村开发和水利、贫困地区公路等农业农村基础设施建设方面加大贷款支持力度。

鼓励银行业金融机构加强在粤小微企业专营机构建设。支持农业银行在粤分支机构坚持面向“三农”的定位，加大“三农”贷款投放。引导邮政储蓄银行在粤分支机构发挥自身的网络优势，拓展农村金融业务，稳步发展小额涉农贷款业务，逐步扩大涉农业务范围，推动邮储资金回流农村。鼓励支持国有商业银行和股份制商业银行到县域增设分支机构。鼓励全国性股份制商业银行、城市商业银行和民营银行扎根基层、服务社区，为小微企业、“三农”和城镇居民提供更有针对性、更加便利的金融服务。引导银行机构加大对小微企业的信贷支持，进一步降低服务收费，完善续贷管理，对市场前景好、暂时有困难的企业不断贷、不抽贷。商业银行要健全向“三农”业务倾斜的绩效考核

和激励约束机制。对获得人民银行广州分行每年小微企业信贷导向效果评估前三名的金融机构给予奖励。

加快推动省农信联社改革，强化服务职能，充分发挥“小法人、大系统”的优势，有效形成推动全省农村合作金融机构参与普惠金融建设的合力。加快在县（市）集约化发起设立村镇银行步伐，重点布局粤东西北地区及革命老区、专业镇、小微企业聚集地区。

（二）探索和规范发展各类新型金融机构和组织。

探索拓宽小额贷款公司和典当行融资渠道，规范接入征信系统。进一步完善小额贷款公司风险补偿机制和激励机制，努力提升服务“三农”和小微企业融资的水平。鼓励金融租赁公司和融资租赁公司更好地满足小微企业和涉农企业设备投入与技术改造的融资需求。支持符合准入条件的出资人设立消费金融公司、汽车金融公司，激发消费潜力，促进消费升级。

积极探索新型农村合作金融发展的有效途径，选择农民合作社发展基础较好的地区稳妥开展农民合作社内部资金互助试点。支持农民合作社开展信用合作，积极稳妥组织试点，在符合条件的农民合作社和供销合作社基础上培育发展农村合作金融组织。注重建立风险损失吸收机制，加强与业务开展相适应的资本约束，规范发展新型农村合作金融。

省市财政安排专项资金，吸引民间资本参与，在各地级以上市分别建立1-2家政府主导的中小微企业政策性融资担保或再

担保机构。与中央共同出资设立广东省中小企业信用担保代偿补偿资金，为担保机构提供风险补偿。鼓励各地级以上市每年安排专项资金，设立地方融资担保基金。建立健全全省政策性农业信贷担保体系，为农业尤其是粮食适度规模经营的新型经营主体提供信贷担保服务。鼓励各地和各有关部门积极稳妥组建政策性农业信贷担保机构和分支机构。促进小微企业和“三农”融资担保业务较快增长、融资担保费率保持较低水平，实现小微企业和“三农”融资担保在保余额占比五年内达到不低于60%的目标。

推动互联网金融组织规范创新发展。按照国家部署推进互联网金融风险专项整治工作，建立完善适应互联网金融发展特点的监管长效机制，发挥各互联网金融协会组织作用，加快形成行业准入标准和从业行为规范，建立健全信息披露制度，降低市场风险和道德风险。探索设立互联网金融发展专项资金，支持符合条件的互联网企业与各类金融机构、创业投资机构、产业投资基金等开展合作，加大对创新创业的支持力度。鼓励有条件的地区出台扶持互联网金融规范发展的政策。

（三）积极发挥保险公司资金和保障优势。

支持保险机构持续加大对农村保险服务网点的资金、人力和技术投入，完善农业保险协办机制。大力推广政策性涉农保险业务，通过以奖代补等财政支持方式，不断拓宽政策性涉农保险的品种数量和保障额度。支持保险机构与基层农林技术推广机构、银行业金融机构、各类农业服务组织和农民合作社合作，促进农

业技术推广、生产管理、森林保护、动物保护、防灾防损、家庭经济安全等与农业保险、农村小额人身保险相结合。发挥农村集体组织、农民合作社、农业社会化服务组织等基层机构的作用，组织开展农业保险和农村小额人身保险、大病保险等业务。探索政府主导和商业保险运作相结合，鼓励通过政府购买保险服务等方式，加强公共安全和基本民生保障。建立完善理赔金额与灾害级别挂钩的巨灾指数保险救助机制，健全基层协保体系。

三、积极创新普惠金融产品和服务手段

(一) 支持金融机构创新产品和服务方式。

创新推出针对小微企业、高校毕业生、农户、特殊群体以及精准扶贫对象的小额贷款业务。大力推广中征动产融资统一登记平台和中征应收账款融资服务平台，有效盘活中小企业动产、应收账款融资。鼓励金融机构开展权利抵（质）押信贷创新业务。研究创新对社会办医的金融支持手段。推广普及网上银行、手机银行，完善电子支付手段。加强与相关银行机构协调，引导开发“金融+助残”创新产品，鼓励探索发行助残公益信用卡，减免手续费和年费，推动落实残疾人持银行卡省内跨行取现或转账减免手续费的用卡机制。

推广“政银保”合作农业贷款业务。鼓励各级人民政府建立小微企业信用保证保险基金，用于小微企业信用保证保险的保费补贴和贷款本金损失补偿。加大财政支持力度，省级政府加强对“政银保”合作农业贷款业务的指导，鼓励各地探索适合本

地区特点的“政银保”新模式。支持地级以上市设立小额贷款保证保险资金；对投保贷款保证保险的中小微企业，按一定比例补贴保险费用；对产生不良贷款的本金损失部分，保险公司、银行和基金按比例共同分担。扩大农业保险覆盖面，发展农作物保险、主要畜产品保险、重要“菜篮子”品种保险和森林保险，推广农房、农机具、设施农业、渔业、制种保险等业务。

（二）有效发挥资本市场融资功能。

加强对符合条件的农业企业、小微企业上市培育与辅导，支持其在境内外证券交易所发行上市，引导暂不具备上市条件的高成长性、创新型企业到全国中小企业股份转让系统挂牌交易、融资发展。鼓励和引导符合条件的省市国有企业发行小微企业增信集合债券，扩大支持小微企业的覆盖面。提升省级创业投资引导基金使用绩效，鼓励各地设立一批产业投资基金和创业投资引导基金。充分发挥粤科金融集团有限公司、粤财投资控股有限公司、恒健投资控股有限公司等省属企业平台作用，壮大创投、风投及天使基金规模。鼓励和引导民间资本进入并购投资、创业投资、私募股权投资、风险投资领域。依托产业园区、高新区、孵化器集群区引导各类基金集聚发展。引导证券期货经营机构增强服务普惠金融的能力。支持省内区域股权交易中心与粤东西北各市签订合作协议，开发适合“三农”领域、小微企业的产品和服务。

（三）稳妥有序推进农村“两权”抵押贷款业务。

认真实施广东省农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点实施方案，加快推进“两权”确权登记颁证进度，完善“两权”抵押登记相关制度，建立“两权”价值评估的专业化服务机制，建立完善农村产权流转管理服务平台和抵押物处置机制。鼓励金融机构积极开发“两权”抵押贷款产品，建立“两权”抵押贷款风险缓释和补偿机制。逐步拓宽农村地区贷款抵押物范围，积极开展动产质押贷款业务。

（四）运用新兴信息技术及互联网手段拓展普惠金融服务。

鼓励金融机构运用大数据、云计算等新兴信息技术，打造互联网金融服务平台，积极发展电子支付手段，进一步构筑电子支付渠道与固定网点相互补充的业务渠道体系，加快以电子银行和自助设备补充、替代固定网点的进度。推广保险移动展业，提高特殊群体金融服务可得性。

大力发展网络支付机构服务电子商务发展，为社会提供小额、快捷、便民支付服务。引导网络借贷平台融资缓解小微企业、农户和各类低收入人群的融资难问题。发挥股权众筹融资平台对大众创业、万众创新的支持作用。引导网络金融产品销售平台规范开展业务。鼓励电商、物流、商贸、金融等企业搭建农业电子商务平台，稳步实施“互联网金融+信用三农”融资项目，研究制订“互联网金融+信用三农”制度规范，建立“互联网金融+信用三农”风险防范机制和风险补偿基金。

四、强化服务重点地区、领域及对象的普惠金融措施

（一）全面建设“四个基本平台”。

总结普惠金融“村村通”试点经验，在粤东西北12市以及珠三角农村地区全面推广和开展农村普惠金融，全面推动建设县级综合征信中心、信用村、乡村金融（保险）服务站和乡村助农取款点“四个基本平台”。到2018年，全省农村县（市、区）全部建成县级综合征信中心，符合条件的行政村全部建成信用村，乡村金融（保险）服务站和乡村助农取款点实现行政村100%覆盖。到2020年，全省农村普惠金融全面推开、继续深化，农村信用体系建设“四个基本平台”建设成果得到广泛应用，农村地区金融服务死角全部消除，农村金融普惠性和便利性显著提升。

（二）提升珠三角地区农村普惠金融效能。

设立专业镇金融服务中心，搭建专业镇金融服务综合平台，建设专业镇网上金融超市，支持金融机构根据专业镇不同特点设计专门金融产品。推广社区银行和小微金融事业部，引导银行深入社区、小微企业和专业市场。积极建设村居金融服务站，在乡村金融服务站基础上拓展证券、理财、互联网金融等服务功能。发展消费金融，推动开展消费信贷业务。

（三）创新小微企业金融服务方式。

在广州、深圳前海、广东金融高新区等区域性股权市场推出“广东省高成长中小企业板”、“科技板”、“青创板”等，为中小微企业提供多元化融资和股权转让服务。引导银行对重点产业

集群、大型龙头企业产业链、商圈等小微企业聚集群体提供批量贷款，小微企业信贷风险补偿资金提供增信支持。引导银行业金融机构对购买信用保险和贷款保证保险的小微企业给予贷款优惠政策。积极用好广东省战略性新兴产业创业投资引导基金，支持创办战略性新兴产业和高技术中小微企业，引导社会资本重点支持智能制造、高端装备、生物医药、新能源、节能环保等新兴产业领域的初创期中小微企业。鼓励保险公司投资符合条件的小微企业专项债券。

（四）加大对特殊群体金融扶持。

充分发挥财政资金引导作用，吸引社会资本投入，推广妇女创业、青年创业、大中专毕业生创业等小额担保财政贴息贷款业务。推广金融扶贫小额担保贷款业务。对符合贷款条件的建档立卡贫困户提供原则上不超过5万元、期限3年以内的担保贷款，支持建档立卡贫困户发展扶贫特色优势产业。引导有条件的银行机构设立无障碍银行服务网点，完善电子服务渠道，为残疾人和老年人等特殊群体提供无障碍金融服务。支持保险公司向低收入人群、失独老人、留守儿童、残疾人士等特殊群体开发专门保险产品，切实提高保险服务的可获取性。

五、持续优化普惠金融发展环境

（一）加强农村地区支付结算基础设施建设。

鼓励银行机构和非银行支付机构面向农村地区提供安全可靠的网上支付、手机支付、电话支付等服务，尽快实现助农取款点

行政村全覆盖，叠加金融知识与产品宣传、公共服务缴费等金融服务，鼓励依托助农取款点发展农村电子商务。支持农村金融服务机构和网点采取灵活、便捷的方式接入人民银行支付系统或者其他专业化支付清算系统，提高农村地区资金汇划效率。支持银行机构在农村地区布放 POS 机、自动柜员机等各类机具，向乡村延伸银行卡受理网络，到 2018 年全省农村地区 POS 机实现行政村全覆盖。鼓励各地和有关单位通过财政补贴、降低电信资费等方式扶持偏远、特困地区的支付服务网络建设。

（二）建立健全普惠金融信用信息体系。

加快建设“省中小微企业信用信息和融资对接平台”和农民信用档案平台，实现中小微企业和农户的信用信息查询、信用评级、网上申贷以及融资供需信息发布、撮合跟进等多维度信用数据可应用功能。扩充金融信用信息基础数据库接入机构，降低普惠金融服务对象征信成本。积极培育从事中小微企业和农民征信业务的征信机构，构建多元化信用信息收集渠道。依法采集户籍所在地、违法犯罪记录、工商登记、税收登记、出入境、扶贫人口、农业土地、居住状况等政务信息，采集对象覆盖全部农民、城镇低收入人群及小微企业，通过全国统一的信用信息共享交换平台及各级政府信用信息共享平台，推动政务信息与金融信息互联互通。

（三）加强普惠金融教育和金融消费者权益保护。

广泛利用电视广播、书报刊、网络视听新媒体、数字媒体、

网络等渠道，持续宣传普惠金融和普及金融基础知识。注重培养社会公众信用意识和契约精神，开展信用户评定，促进农户重信用守合同。培育公众金融风险意识，针对金融案件、非法集资事件易发高发领域，开展金融风险宣传教育活动，加强与金融消费者权益有关的信息披露和风险提示，树立“收益自享、风险自担”的投资理念，引导金融消费者根据自身风险承受能力和金融产品风险特征理性投资与消费。支持广州等有条件的地区在中小学校开展金融知识普及教育，联合金融机构开展金融领域社会实践活动。鼓励有条件的高校开设金融基础知识公共选修课，鼓励高校之间金融知识相关课程互选互认。

加强金融消费者权益保护监督检查，严厉查处侵害金融消费者合法权益行为，完善金融消费者权益保护评估体系。金融机构要担负起受理、处理金融消费纠纷的主要责任，不断完善工作机制，改进服务质量。加大政策和资金扶持力度，积极发挥金融消费者权益保护社会组织作用。进一步完善多元化纠纷解决机制，畅通金融机构、行业协会、监管部门、仲裁、诉讼等金融消费争议解决渠道，健全金融消费投诉处理机制，试点建立非诉第三方纠纷解决机制，逐步建立适合我省的多元化金融消费纠纷解决机制。贯彻落实针对农民和城镇低收入人群制定的贫困、低收入人口金融服务费用减免办法，保障并改善特殊消费者群体金融服务权益。

（四）创新社保卡金融服务功能。

充分利用“四个基本平台”的服务网点和服务设施，进一

步向乡村延伸社保卡服务受理网络，联合银行机构开展基层社保卡服务。拓展社保卡应用，支持银行机构和社保卡服务机构在农村地区广泛铺设社保卡自助服务终端，实现社保卡身份认证、信息查询、缴费、待遇发放领取、金融支付等应用。探索建立政府补贴进卡机制，将涉农、惠民补贴等各类政府补贴资金统一通过社保卡发放拨付。加强农村社保卡跨行取款服务，方便社保卡基层跨行使用，推动落实社保卡通过 ATM、助农取款渠道省内跨行取现减免手续费等用卡政策。

六、有效发挥各类政策引导和激励作用

（一）发挥货币信贷政策和金融监管差异化激励作用。

有效运用再贷款、再贴现、差别化存款准备金率等货币政策工具，对金融机构开展小微企业信贷政策导向效果评估、涉农信贷政策导向效果评估，以及开展信贷资产质押再贷款试点。积极推广小微企业和“三农”贷款专项金融债。对贫困地区设置差别准备金动态调整机制，对贫困县符合条件的金融机构新发放支农再贷款实行进一步优惠利率，适当提高对扶贫类贷款不良率的容忍度，引导金融机构信贷资源配置向小微企业、“三农”领域、贫困地区和社会民生领域倾斜。新增支小再贷款额度，对符合条件的地方法人金融机构给予支小再贷款额度支持。支持银行在风险可控的情况下，通过提前进行续贷审批、设立循环贷款、合理采取分期偿还贷款本金等措施，提高转贷效率，减轻中小微企业还款压力。扶持发展小额人身保险，支持保险公司在县域开

展业务。

（二）开辟市场准入绿色通道。

引导金融机构下沉服务网点，积极争取对各类金融机构和组织在社区街道、贫困地区的乡镇和行政村设立机构网点等实行更宽松准入政策。建立市场准入绿色通道，加大社区基层、贫困地区金融电子化机具布放力度，确保在社区基层、贫困地区实现金融基础服务全覆盖。建立适应中小微企业涉案资产少、处置时限短的快速调解和处理纠纷的法律服务机制，加大对逃废债务等各类违法违规行为的打击力度。

（三）积极发挥财税政策作用。

对金融机构注册登记、房产确权评估等给予政策支持。统筹用好现有各级财政专项资金，针对金融服务失灵的薄弱领域、弱势群体，按照保基本、可持续、分重点的原则，对普惠金融相关业务或机构给予适度支持。发挥政府创业投资引导基金作用，引导天使投资基金等投向初创期小微企业。鼓励国有企业设立国有资本创业投资基金，完善国有企业投资机构激励约束机制和监督管理机制。落实国家关于对有限合伙制创投企业采取股权投资方式投资于未上市中小高新技术企业实施税收优惠的政策。落实创业投资企业税收优惠政策，以及小微企业和“三农”贷款的相关税收扶持政策。

（四）强化地方配套支持。

各地要加强政策衔接与配合，发挥好财政资金杠杆作用，通

过贴息、补贴、奖励等政策措施，激励和引导各类机构加大对小微企业、“三农”和民生尤其是精准扶贫等领域的支持力度，更好地保障城镇低收入人群、困难人群、农村贫困人口、残疾人等特殊群体的基础金融服务可得性和适用性。鼓励市、县财政设立中小微企业信贷风险补偿资金，探索安排一定资金，专项用于持续增资政策性融资担保机构和再担保机构、担保代偿补偿资金、信贷风险补偿资金。

加强地方金融工作部门组织和能力建设，着力增强各级政府金融监管的履职能力。切实落实监督管理部门对非法集资的防范、监测和预警等职责。落实属地管理要求，市、县级人民政府作为本行政区内防范和处置非法集资工作的第一责任人，对辖区内防范和处置非法集资工作负总责，严守不发生系统性和区域性金融风险的底线。

七、强化组织保障和推进实施

（一）加强组织领导和完善政策法规。

在省金融改革发展领导小组内设立推进普惠金融工作专责小组，负责指导推进全省普惠金融工作，加强与中央和国家部委的汇报沟通和争取政策支持，加强与开发性政策性银行等金融机构的沟通协调，深化与其他国家和地区、兄弟省份的交流。专责小组每年组织对部分地区发展普惠金融工作进行督导，5年内要实现全省地级以上市督导全覆盖。各地级以上市要加强组织领导，参照省的做法，完善协调机制，结合本地实际制定实施方案

并抓好贯彻落实，把推进普惠金融发展工作作为重要内容纳入目标责任考核和政绩考核。各地级以上市政府及各牵头单位每年1月底前向省金融办报送本地区或本单位牵头事项的贯彻落实情况，省金融办汇总形成总体评价报告并上报省政府。

加快推进普惠金融制度化建设。各有关单位要及时研究制订国家普惠金融法律法规实施细则或配套措施，督促各地抓好贯彻落实。各地要积极探索土地经营权、宅基地使用权、技术专利权、设备财产使用权和场地使用权等财产权益确权、登记、颁证、流转等方面的规章制度建设。完善知识产权质押登记管理办法，发布知识产权质押评估技术规范。

（二）大力培养金融人才。

创新金融人才培养模式，努力建设一支高素质的金融管理人才队伍。通过选派经济管理部门和省属金融机构管理人员到专业金融院校集中培训，到金融机构总部和金融机构挂职工作等多种途径，深化我省与中央金融机构战略合作，积极邀请中央金融监管机构、中央金融机构总部干部到我省挂职工作。鼓励各地政府与金融机构开展双向挂职交流。

（三）建立监测评估和统计体系。

建立我省推进普惠金融发展的监测统计体系，定期统计分析和反映各地区、各机构普惠金融发展状况。开展普惠金融专项调查和统计，全面掌握普惠金融服务基础数据和信息。构建普惠金融绩效评估考核指标体系。根据我省经济金融发展情况，选择相

对科学合理、数据可获得的指标，从金融服务覆盖率、金融服务产品和服务方式多样化、金融服务成本、金融服务便利性、金融服务满意度和金融服务基础设施建设等方面建立普惠金融发展指标体系，形成动态评估机制。

（四）开展试点示范和实施专项工程。

各地要结合我省农村普惠金融“村村通”试点，加快推进普惠金融发展。对涉及面广、需要深入研究解决的难点问题，可在小范围内分类开展试点示范，待试点成熟后再总结推广。各地、各有关部门要围绕普惠金融发展重点领域、重点人群，统筹各方面资源，大力推进金融知识扫盲、移动金融、就业创业金融服务、扶贫信贷、大学生助学贷款等专项工程，实现普惠金融的发展目标。

公开方式：主动公开

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省纪委办公厅，南海舰队、省军区，省法院，省检察院，人民银行广州分行，广东银监局、证监局、保监局。

广东省人民政府办公厅秘书处

2016年12月22日印发

