

陕西省人民政府文件

陕政发〔2017〕4号

陕西省人民政府关于印发 《陕西省推进普惠金融发展规划 (2016—2020年)实施方案》的通知

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

现将《陕西省推进普惠金融发展规划（2016—2020年）实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

陕西省人民政府

2017年1月22日

（此件公开发布）

陕西省《推进普惠金融发展规划 (2016—2020 年)》实施方案

普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则，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。小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体是当前我省普惠金融重点服务对象。为提高我省金融服务的广度和深度，建立更具包容性的普惠金融服务体系，坚持共享发展理念，确保金融资源的公平合理配置，根据国务院《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》等文件精神，制订以下实施方案。

一、总体目标

到 2020 年，建立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、贫困人群和残疾人、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国内中上游水平。

提高金融服务覆盖率。优化农村金融机构网点布局，基本实现乡乡有机构，村村有服务，乡镇一级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，提高资源配置效率，推动行政村一级实现更多基础金融服务全覆盖。实施“村村通”建设工程，2017 年底前实现基础金融服务行政村全覆盖，2020 年实现机构网点乡镇全覆盖。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，到 2020 年提高小微企业综合金融服务覆盖率 10 个百分点至 66%。实现每年小微企业金融服务“三个不低于”和涉农信贷投放持续增长。提高小微企业、农户信用档案建档率，到 2020 年提高小微企业申贷获得率 5 个百分点至 95%，农户信用档案建档率提高 5 个百分点。不断扩大中央政策性农业保险覆盖面，争取到 2020 年小麦、玉米、水稻、油菜、棉花、马铃薯等主要种植业保险覆盖率达到 70% 以上，公益林木保险实现全覆盖，养殖业保险覆盖率达到 30% 以上，扩大核桃、花椒、猕猴桃、石榴、烤烟、茶叶、葡萄保险等特色农业保险产品覆盖面。逐步提高小微企业信用保险和贷款保证保险覆盖率。

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。强化金融消费者合法权益保护，落实金融机构消费者权益保护主体责任。畅通和拓宽投诉受理和处理渠道，提高信访处理效率，认真解决好金融消费者关注的热点难点问题，明显降低金融服务投诉率。

二、健全多元化广覆盖的普惠金融组织体系

构建政策性金融、商业性金融和合作性金融相结合，多层次、广覆盖、有差异、适度竞争的金融组织体系。

（一）发挥各类银行机构的主力军作用。

发挥政策性金融机构作用，加大对基础设施和民生工程的融资支持。强化国家开发银行陕西省分行、中国农业发展银行陕西省分行政策性功能定位，协调配置信贷资源，优化信贷结构，加大对棚户区改造、贫困地区基础设施建设、生源地助学贷款的支持力度，支持易地扶贫搬迁、农业开发和水利、贫困地区公路等农业农村基础设施建设。（责任单位：陕西银监局、各银行业机构等，列第一位的为牵头单位，下同）

发展各类专营机构，加大对小微企业和“三农”的融资支持。引导长安银行、西安银行以及各在陕银行分支机构发挥小微金融服务作用，加快成立小微企业专营机构。加快秦农银行全省布局，推进全省农信社改革改制，引导农村商业银行、农村合作银行、农村信用联社建立健全服务小微企业和“三农”的长效机

制，提高支农支小服务能力。推动省信用联社加快职能转换，提高信息科技、教育培训、品牌管理等方面的行业服务能力。农业银行陕西省分行、邮政储蓄银行陕西省分行要稳步发展小额涉农贷款业务，逐步扩大涉农业务范围，实现决策重心下移，切实提升“三农”金融服务水平。继续做好民营银行申设辅导，严格审核、积极推进。（责任单位：陕西银监局、省信用联社、各银行业机构等）

鼓励机构网点下沉，加大对县域经济的融资支持。鼓励在陕股份制商业银行、城市商业银行扎根基层、服务社区，保持农村信用社、农村商业银行、农村合作银行的县域法人地位长期稳定，为小微企业、“三农”和城乡居民特别是城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体提供更有针对性、更加便利的金融服务。（责任单位：陕西银监局、各银行业机构等）

（二）发挥新型金融组织的有效补充作用。

探索拓宽小额贷款公司和典当行融资渠道，推动将其业务纳入征信系统，研究建立风险补偿机制和激励机制，提升小微企业融资服务水平。推动省内融资租赁和金融租赁公司的设立，鼓励各类租赁公司发挥专业融资优势，满足小微企业和涉农企业设备投入、技术改造的融资需求。促进省内消费金融公司和汽车金融公司发展，加大新型消费金融产品的研发和推广，加大新能源汽车金融支持力度，助力地方经济发展，激发消费潜力，推动消费

升级。积极探索新型农村合作金融发展的有效途径，在全省稳妥开展农民合作社内部资金互助试点。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。支持农村小额信贷组织发展，持续向农村贫困人群提供融资服务。鼓励设立以政府出资为主的融资担保机构或基金，加大对省级再担保机构的支持力度，推进设立重点支持小微企业和“三农”的专业化融资担保机构，加大县域融资担保机构整合扶持力度，支持其充分发挥支农作用。加大融资担保风险补偿力度。促进互联网金融规范健康发展，推动网络借贷信息中介机构依法合规经营，建立完善信息披露制度，提高普惠金融服务水平。（责任单位：陕西银监局、人民银行西安分行、省金融办、省农业厅、省商务厅、省财政厅、省供销社等）

（三）发挥保险公司保障作用。

保持全省县域内农业保险经营主体的相对稳定，引导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。推广“银保富”等设施农业保险，探索发展农产品价格指数保险、气象指数保险、农产品产量保险，逐步将传统农业保险的保障领域从自然风险向市场风险拓展。积极探索开展针对农村财产、农业机械、农业基础设施的保险业务，扩大农房保险覆盖面，完善农机保险工作机制，推广水利工程等农业基础设施保险试点。聚焦产业脱贫，开发保险产品，助推脱贫攻坚。争取中央财政对我省

苹果保险等地方特色农业保险品种通过以奖代补的方式给予支持。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，完善农业保险协办机制，鼓励开展多种形式的互助合作保险，探索设立我省农业保险互助合作组织。（责任单位：陕西保监局、省农业厅、省供销社、各保险机构等）

三、创新金融产品和服务方式

通过金融产品和服务方式创新，降低金融交易成本，延伸服务半径，引导和推动各类普惠金融服务主体采用互联网等现代信息技术改进金融服务，增加普惠金融供给的广度和深度。

（一）创新银行机构服务方式和产品。

鼓励银行业金融机构单设专门机构或部门、单列信贷计划、单独研发金融产品、单独考核覆盖率，不断完善满足小微企业、“三农”客户及精准扶贫工作需求的体制机制。建立健全激励约束机制，推动针对普惠金融服务对象的不良贷款率容忍度、尽职免责、续贷等政策落地。总结推广银税合作经验，将银税互动落实到市县一级，进一步缓解银企信息不对称问题。拓宽抵质押物范围，开展动产质押、知识产权质押、应收账款质押等贷款业务，建立以互联网为基础集中统一的自助式动产、权利抵质押登记平台。对科技创新创业型小微企业，鼓励支持符合条件的银行机构在依法合规、风险可控的前提下，探索投贷联动融资服务。继续加强小微支行等渠道建设，提高小微企业金融服务的便利

性。加强对网上银行、手机银行的开发和推广，完善电子支付手段。加强对银行卡支付敏感信息的安全防护，加大银行卡互联网交易风险的防控力度，切实保障农村偏远地区持卡人账户资金安全。开发适合残疾人、老年人特点的金融产品。引导有条件的银行业金融机构设立无障碍银行服务网点。（责任单位：陕西银监局、人民银行西安分行）

（二）有效发挥基金产品、期货市场和多层次资本市场服务功能。

促进私募基金行业规范发展，发展企业上市引导基金、产业并购基金、私募股权投资基金、创业投资基金，支持中小微企业开展结构调整和产业整合；鼓励私募基金成立行业联盟，引导私募基金参与区域性股权市场。促进资本市场服务地方经济改革发展。支持鼓励经批准设立的现货交易场所规范发展，充分发挥价格发现、优化资源配置的功能，带动现货市场集约化发展。积极与期货交易所开展我省能源化工、有色金属和粮农果业等优势期货品种研究，推动相关品种上市交易和在省内增设交割库和交割品牌。鼓励陕西农产品龙头企业建立期现结合模式，有效利用期货市场指导生产销售。鼓励涉农优质企业通过首次公开发行上市、再融资、并购重组等方式做大做强。支持符合条件的涉农企业在多层次资本市场融资。（责任单位：陕西证监局、省金融办、省农业厅、省供销社、省中小企业局、各设区市政府）

（三）加快保险业务和产品创新。

支持鼓励保险机构围绕我省城镇低收入人群、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风险保障需要，开发保费低廉、保障适度、保单通俗、核理赔简单的小额人身保险产品；针对精准扶贫需要，开展大病商业补充保险。引导保险机构围绕小微企业融资难、融资贵的问题，积极发展包括小微企业贷款保证保险、出口信用保险、国内贸易信用保险在内的具有融资增信功能的信用保证保险业务，帮助小微企业改善信用状况，增强融资能力。探索在韩城市开展小微企业贷款信用保证保险试点，搭建银政保合作平台，完善业务发展模式，总结经验后逐步在全省推广。在试点区域探索建立财政支持的小微企业信用保证保险风险补偿基金，完善风险分担机制，对于业务经营损失给予一定补偿。探索建立保费补偿机制，对达到条件的小微企业办理信用保证保险给予相应的保费补贴。（责任单位：陕西保监局、省金融办、各保险机构等）

（四）提升金融机构科技运用水平。

鼓励金融机构运用大数据、云计算等新兴信息技术，为客户提供信息、资金、产品等全方位金融服务。引导金融机构积极发展电子支付手段，逐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，引导农村偏远地区客户使用移动支付手段。以小额支付

应用为切入点，实现移动金融及金融 IC 卡新产品在公共汽车、地铁、出租车、停车场、高速公路缴费、公共事业缴费等公共服务领域的应用。推广保险移动展业，提高特殊群体金融服务可得性。支持保险机构与银行、电信运营商合作，借助银行自动柜员机和移动通讯设备，开展新型便捷的小额人身保险投保和保全服务，鼓励和支持保险机构借助移动终端开展小额人身保险销售。（责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、陕西保监局）

（五）提升互联网金融服务功能。

鼓励银行业金融机构成立互联网金融专营事业部或独立法人机构。鼓励从事网络支付的非银行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，提高支付效率。发挥互联网金融服务平台门槛低、方便快捷、交易成本低的优势，加大对小微企业、农户和低收入人群的融资支持。按照人民银行等十部委《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》和我省《关于促进互联网金融产业健康发展的意见》，在防范风险的前提下，支持省内符合条件的企业申请设立股权众筹融资平台，推动我省中小微企业通过股权众筹平台规范进行小额、定向融资，发挥股权众筹融资平台对大众创业、万众创新的支持作用。（责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、陕西证监局、陕西保监局、省金融办）

四、加强金融基础设施建设

加快推进支付、征信、统计等金融基础设施建设，改善普惠金融发展环境，优化金融资源配置，提高资金使用效率。

（一）推进农村支付环境建设。

引导鼓励银行机构和支付机构积极参与农村支付环境建设，不断丰富农村支付服务主体。优化银行卡受理环境，支持银行机构在农村地区布放 ATM 机、POS 机以及自助柜员机等各类应用机具，加大应用机具非接受理改造力度，提升农村地区金融 IC 卡和移动金融近场支付非接受理能力。拓展银行卡助农取款服务的广度和深度，促进综合性惠农支付服务建设，提升助农取款服务的满意度。向全省农村地区推广网上支付、移动支付等新兴电子工具应用，促进农村地区电子支付业务发展。畅通农村地区支付清算网络系统，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其他专业化支付清算系统。鼓励新型农村金融机构通过代理方式办理支付结算业务。鼓励市县政府及有关部门通过财政补贴、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。（责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、各市政府）

（二）探索建立普惠金融信用信息体系。

以设区市为主建立中小（微）企业信息数据库，以县（市、区）为主建立农户信息数据库。积极培育设立“服务地方、服务小微、服务三农”的专业化征信机构，逐步推进村镇银行、小额

贷款公司、融资性担保公司、典当行等机构接入人民银行征信系统。加强对征信信息查询和使用情况的监测，保护信息主体合法权益，规范征信市场秩序。加强人民银行征信系统与各级政府社会信用体系建设的衔接融合，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地方各级信用信息共享平台，推动政务信息与金融信息互联互通。加快“金融云”工程建设，推进金融大数据挖掘应用服务。（责任单位：人民银行西安分行、省发展改革委、省工业和信息化厅、省中小企业局、省商务厅、省金融办）

（三）完善普惠金融统计体系。

建立健全普惠金融统计指标体系。进一步完善小微企业、“三农”、“两权”抵押、金融精准扶贫等普惠金融统计制度，设计形成涵盖普惠金融可得情况、使用情况、服务质量并能覆盖供求双方的普惠金融统计体系。建立跨部门工作机制，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。在做好“信贷投放+金融服务+宏观环境”的县域金融服务 CSE 评估的基础上，研究建立普惠金融考核评估体系，形成动态评估机制，从区域和机构两个纬度，对普惠金融发展情况进行评价，督促改进金融服务工作。（责任单位：人民银行西安分行、陕西

银监局)

五、发挥政策引导和激励作用

积极发挥财政政策、货币政策、产业政策对普惠金融的引导和激励作用，加强政策协调，加大普惠金融的政策支持力度。

(一) 完善货币信贷政策。

积极运用差别化存款准备金等货币政策工具，鼓励和引导金融机构更多地将新增或者盘活的信贷资源配置到小微企业和“三农”等领域。灵活运用支农、支小、扶贫再贷款、再贴现等货币政策工具，引导金融机构扩大涉农、小微企业信贷投放，降低社会融资成本。加大贷款考核力度，引导金融机构扩大涉农、小微企业信贷投放。持续推进“两权”抵押贷款试点，落实新型农业经营主体主办行制度。(责任单位：人民银行西安分行)

(二) 加强政策协调配套。

整合省级各类财政补贴资金，发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用，通过贴息、补贴、奖励等各种财政扶持政策，激励和引导金融机构和各类新型金融组织加大对小微企业、“三农”、扶贫等各类普惠金融业务的支持力度。落实小微企业和“三农”贷款的相关税收扶持政策，推动落实支持农民专业合作社和小微企业发展的各项税收优惠政策。加强财政政策、产业政策、金融政策的协调配套，发挥政策合力，优化财政资金扶持效果。(责任单位：省财政厅、省工业和信息化厅、省农业厅、省中小企业局、

省国税局、省地税局、人民银行西安分行、陕西银监局等)

(三) 健全金融监管差异化激励机制。

以正向激励为导向，从业务和机构两方面采取差异化监管政策，引导银行业金融机构将信贷资源更多投向小微企业、“三农”、特殊群体等普惠金融薄弱群体和领域。支持小微企业专营机构和网点建设。有序开展小微企业金融债券、“三农”金融债券的申报和发行工作。进一步创新对小微企业和“三农”贷款服务、考核和核销方式。推进落实有关提升小微企业和“三农”不良贷款容忍度的监管要求，完善尽职免责相关制度。对证券投资基金、私募股权投资基金、创业投资基金公司设立按新增机构给予支持奖励。大力扶持小额人身保险发展，支持保险公司开拓县域市场，引进和支持各保险公司总公司在陕设立省级分公司和各类分支机构。对开展小额人身保险成绩突出的保险机构设立分支机构的申请给予优先审批。对开展小额人身保险成绩突出的保险机构在保监会开展的各类创新和试点中同等条件下优先给予支持。引导保险机构积极优化小额人身保险服务流程，简化承保理赔手续，创新服务手段、提高客户服务满意度。对于符合小额人身保险产品设计要求并经审核备案的产品，在农村销售的免于征收监管费。完善相关政策措施，研究解决保险公司在房产等抵押登记申请主体资格方面的问题，为小微企业信用保证保险业务发展提供政策便利。(责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、

陕西证监局、陕西保监局、省金融办)

(四) 强化市县政策配套支持。

市县政府要加强政策衔接与配合，共筑政策支撑合力。鼓励市县财政通过贴息、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。对金融机构注册登记、房产确权评估等给予政策支持。市县人民政府要切实承担起防范和处置非法集资第一责任人的责任。排查和化解各类风险隐患，提高地方金融监管有效性，严守不发生系统性、区域性金融风险的底线。(责任单位：各市县人民政府)

六、加强普惠金融教育和金融消费者权益保护

结合省情开展金融知识普及教育，培养公众的金融风险意识，提高金融消费者素养，保护金融消费者合法权益，引导公众关心、支持、参与普惠金融实践活动。

(一) 强化普惠金融宣传。

加大对普惠金融的宣传力度。建立普惠金融发展信息公开机制，定期发布陕西普惠金融指数和普惠金融白皮书。有效整合各金融监管部门、金融机构及行业协会的宣传活动，统筹安排各类宣传活动的开展时间、频次和方式。充分利用新型媒体扩大普惠金融宣传覆盖面与社会影响。(责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、陕西证监局、陕西保监局)

（二）加强金融知识普及教育。

广泛利用电视广播、书刊杂志、数字媒体等渠道，多层面、广角度长期有效普及金融基础知识。组织开展金融知识普及月、金融消费者保护宣传周等活动，在部分大中小学试行开展金融知识普及教育，鼓励有条件的高校开设金融基础知识相关公共课。深入推进陕西“金惠工程”农村金融教育试点工作。加强对金融机构业务骨干、乡镇干部、大学生村官、教师等组成的多级志愿者队伍的培训，向广大农民和基层干部传授金融知识。（责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、陕西证监局、陕西保监局、省教育厅、省金融办、各市政府）

（三）大力培育公众金融风险意识。

以“强化金融消费者风险责任意识”为主题，充分发挥金融监管部门引导作用，结合“3.15 国际消费者权益保护日”、“5.17 电信日”等节日加大宣传力度，帮助金融消费者树立“收益自享、风险自担”意识。督导省内金融机构落实投资者适当性管理原则，帮助投资者根据产品的风险特征和自身承受能力选择适合的金融产品和服务。充分发挥金融监管部门和市场主体互联网宣传作用，及时编发银行、证券期货、保险知识和非法集资典型案例，提高广大投资者对非法活动的辨别能力、防范意识和依法维权意识。（责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、陕西证监局、陕西保监局、省金融办）

(四) 加大金融消费者权益保护力度。

加强金融机构、行业协会、金融监管部门、消费者权益保护组织之间的沟通联系，不断完善工作机制，改进服务质量。试点建立非诉第三方纠纷解决机制，发挥陕西金融消费纠纷调解中心在金融消费纠纷第三方调解中的积极作用。结合金融消费权益保护评估情况及消费者投诉热点，有针对性开展专项检查，保护金融消费者的合法权益。金融机构要加强信息披露和风险提示，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。(责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、陕西证监局、陕西保监局)

七、加强组织保障和推进实施

(一) 加强组织保障。

由陕西银监局、人民银行西安分行、省金融办牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省民政厅、省财政厅、省农业厅、省商务厅、省扶贫办、省中小企业局、陕西证监局、陕西保监局、省供销社、省残联、省信用联社等部门和单位参加，建立推进普惠金融发展工作协调机制，加强人员保障和理论研究，制定促进普惠金融发展的重大政策措施，协调解决重大问题，推进规划实施和相关政策落实，切实防范金融风险。各市县、各有关部门及各金融机构要按照全省统一部署，增强做好普惠金融工作的责任感和使命感，各司其职，协调配合，扎实推动各项工作，及

时将实施过程中出现的新情况、新问题报送省金融办、人民银行西安分行、陕西银监局等部门。各市政府要结合实际，制定落实方案。（责任单位：陕西银监局、人民银行西安分行、省金融办，省发展改革委、省工业和信息化厅、省民政厅、省财政厅、省农业厅、省商务厅、省扶贫办、省中小企业局、陕西证监局、陕西保监局、省供销社、省残联、省信用联社、各市政府）

（二）开展普惠金融试点。

在风险可控、依法合规的条件下，开展农村普惠金融综合示范区试点，推动区域金融改革创新，加强实践验证。推动铜川市宜君县农村普惠金融综合示范区试点工作，适时总结试点经验，并逐步推广实施，发挥基层组织在推进普惠金融发展中的作用。（责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、铜川市政府）

（三）开展普惠金融专项工程。

结合我省实际，探索开展金融知识扫盲工程、就业创业金融服务工程、金融扶贫工程、农村金融“双基联动”工程、基础金融服务“村村通”工程、移动金融工程、就业创业金融服务工程、大学生助学贷款工程等专项工程，广泛提高金融服务的可得性。（责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、省信用联社）

（四）加强普惠金融监测评估。

加快建立推进普惠金融发展监测评估体系，实施动态监测与跟踪分析，开展规划中期评估和专项监测，注重金融风险的监测

与评估，及时发现问题并提出改进措施。引导和规范互联网金融有序发展，有效防范和处置互联网金融风险。要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。加强督查，强化考核，把推进普惠金融发展工作作为目标责任考核和政绩考核的重要内容。（责任单位：人民银行西安分行、陕西银监局、省金融办，各市政府）

抄送：省委办公厅，省人大常委会办公厅，省政协办公厅。

省法院，省检察院，各人民团体。

国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2017 年 1 月 24 日印发

共印 950 份