

# 中国银监会文件

银监发〔2016〕9号

---

## 中国银监会关于银行业金融机构 积极投入脱贫攻坚战的指导意见

各银监局,各政策性银行、大型银行、股份制银行,邮储银行,金融资产管理有限公司,其他会管金融机构:

为认真贯彻落实中央扶贫开发工作会议和中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》(中发〔2015〕34号)精神,指导各级银行业监管部门和银行业金融机构按照人民银行、银监会等7部门《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》(银发〔2016〕84号)的总体部署,履行扶贫开发社会责任,有效发挥金融加速脱贫能效,助力“十三五”扶贫开发工作目标如期实现,齐心协力打赢脱贫攻坚战,现就银行业金融机构积极投入脱贫攻坚战、做好扶贫开发金融

服务工作提出以下意见。

## 一、总体要求

### (一)指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神以及中央扶贫开发工作会议精神,以习近平总书记重要讲话精神为指导,围绕实现脱贫攻坚“两个确保”,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念,遵循精准扶贫、精准脱贫基本方略,发挥银行业金融机构各自独特优势,立足职能定位,持续加大扶贫资金投入,完善工作机制和服务政策,加强信贷管理和金融创新,鼓励和引导商业性、政策性、开发性、合作性等各类机构加大支持,全面做好金融扶贫这篇大文章。

### (二)基本原则

1.精准发力,精细实施。准确对接基础设施建设、产业生产和发展、移民搬迁安置等领域的金融服务需求,采取一项一策、一项一法、一项一品精细化管理措施,使金融服务精准落实到贫困人口、贫困户、扶贫开发项目,信贷支持做到对象准确、期限合理、流程匹配,切实提升扶贫开发金融服务工作实效。

2.推进普惠,聚焦特惠。在商业可持续前提下,推进各类金融资源在农村地区的均等化配置,履行扶贫开发社会责任,突出对贫困地区、贫困人口的特惠政策安排,让贫困地区、贫困人口得到更加实惠的金融服务。

3.专门机构,专业管理。在重点金融机构确定专门的扶贫开

发金融服务工作部门,对扶贫开发金融服务工作进行单独管理、单独核算、单独调配资源。

4. 资金联合,机构联动。以政府主导、财政投入为主的扶贫开发项目为靶向,加大金融资金跟进力度,形成资金合力;发挥各类银行业金融机构各自独特优势,分工负责,协同行动。

5. 融资融智,综合服务。既要加大资金投入,又要充分利用银行业金融机构的网络、信息和服务优势提供融智支持,通过提供全面综合性一揽子金融服务,促进贫困地区和贫困人口提升自我发展、就业创业能力。

### (三)工作目标

1. 资金投入持续增长。加大银行业金融机构扶贫开发信贷资金投放,保持贫困地区、贫困户信贷投入总量持续增长,易地扶贫搬迁等脱贫攻坚项目的信贷资金投放与项目计划、进度要求相匹配,对符合条件建档立卡贫困户的有效贷款需求实现扶贫小额信贷全覆盖,力争实现贫困地区各项贷款增速高于所在省(区、市)当年各项贷款平均增速,贫困户贷款增速高于农户贷款平均增速。

2. 优化调整贫困地区贷款结构。为使贫困地区基础设施建设早建成、早见效、见长效,在政策性、开发性金融机构增加长期贷款投放的同时,引导商业性银行业金融机构在风险可控、商业可持续的前提下加大对贫困地区基础设施建设的支持力度,进一步提高中长期贷款比重。

3. 提高机构网点覆盖度。引导贫困地区银行业金融机构持续

下沉机构网点,在具备条件的贫困地区优先推动金融机构乡镇全覆盖和金融服务行政村全覆盖,基本实现“乡乡有机构、村村有机具、人人有服务”。

4.完善扶贫开发金融服务机制。建立健全与国家脱贫攻坚战相适应的金融服务体制机制,形成商业性、政策性、开发性、合作性等各类机构协调配合、共同参与的金融服务格局,创新扶贫开发金融产品和服务方式。

## 二、准确把握定位,全面落实责任

(四)找准服务定位。发挥政策性金融和商业性金融互补作用,国家开发银行和农业发展银行要发挥主渠道作用和开发性、倡导性、保本微利等特点,先期加大贫困地区基础设施、公共服务设施、移民搬迁、生态保护、教育扶贫等领域的资金投放,加快改善贫困地区、贫困人口生产生活条件。商业性银行业金融机构特别是农业银行、邮储银行、农村中小金融机构等,要以政策扶持为支撑,通过市场机制引导加大信贷投入,对贫困地区主导产业、优势产业、农业现代化以及新型农业经营主体发展规模化生产进行重点支持,着重加大建档立卡贫困人口的扶贫小额信贷投放,扶持生产和就业,促进贫困地区经济增长和贫困人口增收。

加强服务能力建设,提升综合服务水平。农业银行要通过强化贫困县“三农金融事业部”的“一级经营”能力,加大“三农”信贷投放和资源配置力度。邮储银行要进一步拓展农村小额贷款业务,增加直接回流贫困地区的信贷资金,强化贫困地区县以下的

乡、村机构网点功能建设。农村中小金融机构要立足县域和社区,积极推进基础金融服务功能普及工作,加大贫困户信贷服务支持力度。其他商业银行要将扶贫开发金融服务作为履行社会责任的重要内容,主动对接扶贫开发项目,特别是脱贫攻坚重点项目,创新信贷管理体制,增加贫困地区信贷投放,加强与主要扶贫开发金融服务机构的业务合作。

(五)建立工作机制。国家开发银行、农业发展银行要设立扶贫金融事业部,统筹协调扶贫开发金融服务工作。其他涉农银行业金融机构要成立扶贫工作专门组织体系,建立有各部门参加直至末端的条线制专项工作机制,对联系扶贫部门、自身任务确定、责任划分、时间进度计划、信贷政策、业务授权、金融创新、资源配置、跟踪督查等进行统筹安排。

(六)落实任务责任。银行业金融机构要根据市场定位、机构优势和自身能力,聚焦有明确扶贫攻坚任务的省份、县和贫困人口所在地,建立各级贫困地区的分支机构明细表,制定区域内各级机构的扶贫开发任务规划。任务规划安排要涵盖机构网点覆盖、扶持贫困户数量以及资金投放等内容。

### 三、实施倾斜信贷政策,切实增加贷款投放

(七)进一步完善贫困户贷款管理政策。扶贫小额信贷是银行业金融机构实施精准扶贫、精准脱贫方略,为建档立卡贫困户提供公平、持续、有效的信贷机会,保证信贷资金精准到户,帮助贫困户增加收入摆脱贫困的关键举措。银行业金融机构要按照《关于创

新发展扶贫小额信贷的指导意见》(国开办发〔2014〕78号)各项政策,单独安排资金,单独考核责任,持续加大扶贫小额信贷投放力度。

拓展扶贫小额信贷适用范围,更好满足建档立卡贫困户生产、创业、就业、搬迁安置等各类贷款需求,对建档立卡贫困户5万元以下、3年以内的贷款,采取信用贷款方式,不设抵押担保门槛;对有贷款意愿、有就业创业潜质、技能素质和一定还款能力的建档立卡贫困户保证应贷尽贷;实行利率优惠。

完善生源地助学贷款政策。支持银行业金融机构对有在读高校学生的贫困户发放生源地助学贷款,学生在校期间利息全部由财政补贴,延长贷款期限至最长20年。

区别对待贫困户不良贷款,在剔除主观恶意欠款不还因素情况下,确系由于自然灾害、气候、市场变化等原因导致无法归还贷款的,可予贷款展期或适当延长还款期限;对通过追加贷款能够帮助渡过难关的,应予追加贷款扶持,避免因债返贫。

(八)设定信贷资金配套比例。对有财政专项扶贫资金投入、扶持生产和就业发展的项目和对象,银行业金融机构应根据财政专项资金规模,安排一定比例的信贷资金予以配套。

(九)合理确定扶贫贷款期限。对贫困地区基础设施、公共服务设施、易地扶贫搬迁等项目的贷款,原则上以中长期贷款为主,同时根据项目还款资金来源及进程,合理设定还款期限。

(十)允许采用过桥贷款方式。对有确定、稳定资金来源保障

的扶贫项目,可以采用过桥贷款方式,发放特定期限、特定额度的贷款,先期支持项目及时启动,根据资金到位和后续现金流情况做出还款安排。

#### 四、不断推进金融创新,探索有效服务模式

(十一)探索银行“包干服务”制度。监管部门可根据当地银行业金融机构服务专长和实际情况,按照建档立卡贫困户扶贫小额信贷发放、扶贫项目融资、服务网点布设等情况,建立分片包干责任制。对扶贫小额信贷发放,按乡镇明确一家责任银行,由责任银行对建档立卡贫困户实行名单制管理,对贫困户开展逐户走访和信用评定,采取“一次核定、随用随贷、余额控制、周转使用”的管理办法,在授信额度内,由贫困户自主周转使用。探索采取由主要责任银行承包扶贫开发项目融资服务、包干一定区域内金融服务机具布设、包干某类贫困人群的特定业务等方式,使金融扶贫的服务主体更加精准,服务责任更加明确。

(十二)创新金融服务产品。创新发展扶贫小额信贷,开发覆盖易地搬迁对象、返乡农民工、农村妇女等特定人群,促进创业就业、搬迁安置后续就业技能培训、提高投资收益的小额信贷产品。鼓励银行业金融机构推出契合政府出资担保机构担保的多种贷款产品。灵活运用特许经营项目的收益权、购买服务协议预期收益、林权、集体土地承包经营权、集体资产收益权等作为担保设计贷款新产品。探索银保合作,开发保单质押贷款产品,利用扶贫小额信贷保险分散贷款风险。

(十三)开展融资模式创新。针对各地扶贫攻坚项目的新方式、新特点,开发多样化的授信服务和融资模式。鼓励地方政府和扶贫开发部门运用财政专项扶贫资金,通过财政资金投入建立扶贫贷款的担保、风险分散和补偿等机制,撬动信贷资金投入。

针对产业发展扶贫项目,对企业、公司或者基地与贫困户形成订单生产、雇佣生产、收购协议等关系的实际情况,可采取“公司或基地+农户”统一授信、“公司担保(或订单保证)+农户贷款”、“公司统一承贷+农户使用”等基于产业扶贫链条授信方式。对易地扶贫搬迁项目,金融服务要着力覆盖建设、安置、安居和就业创业各阶段,对于有稳定还款来源的安置区建设项目,可以对融资主体资质不足、资金到位较慢等问题采取适当放宽标准、特事特办的贷款方式,对搬迁对象的装修和购置家具等消费贷款、创业贷款、就业培训贷款等融资需求,可以按照预期到位补助标准的一定比例发放“一揽子”贷款。

#### 五、加快金融服务均等化建设,提高服务覆盖度

(十四)提高贫困地区银行业网点和服务覆盖度。鼓励银行业金融机构到贫困地区、贫困县、机构空白乡镇设立标准化固定营业网点。支持在贫困地区发起设立村镇银行,稳步提高村镇银行贫困县覆盖面。采取多种形式提供简易便民服务,在贫困地区推动实现基础金融服务“村村通”。加强贫困地区电子服务渠道建设,特别是加大村级金融电子机具的布放力度,引导将金融服务触角向村一级有效延伸。

(十五)增强网点服务功能。加强服务能力建设,在存取款、结算等业务基础上,提供补贴、补助资金、养老金、最低保障金、粮食直补款的领取发放和新农保、公共事业缴费等代收代付业务服务;逐步强化查询、银行卡、小额贷款申请受理和基础信用信息收集等服务功能;进一步增加就业创业咨询、网络支付、理财服务等业务,推进服务精细化,提高综合性服务水平。

#### 六、完善准入政策,实施差异化监管制度

(十六)放宽贫困地区机构准入政策。对银行业金融机构在贫困地区的乡、村设立服务网点实行更加宽松的准入政策。按照《关于银行业金融机构做好老少边穷地区农村金融服务工作有关事项的通知》(银监办发〔2012〕330号)精神,优先支持在贫困地区设立村镇银行等新型农村金融机构,立足县域金融承载能力,支持在贫困地区规模化集约化发起设立村镇银行,因地制宜采取‘一行多县’等方式,在攻坚期内基本覆盖贫困县。攻坚期内严格控制贫困地区现有机构网点撤并。

(十七)鼓励多种金融服务业态发展。支持贫困地区培育发展农民资金互助组织,优先在贫困地区开展农民专业合作社内部信用合作试点。鼓励贫困地区设立政府出资的融资担保机构。优先支持在贫困地区设立小额贷款公司。鼓励利用互联网平台开展金融服务,发挥网络借贷机构融资便捷、对象广泛的特点,引导其开展对贫困户的融资服务。

(十八)完善差异化监管制度。进一步强化差异化监管政策,

出台有针对性的扶贫开发金融服务监管措施。对贫困地区银行业法人机构的分支机构设立,以及现场检查等方面作出特殊安排。引导银行业金融机构合理确定扶贫项目贷款、扶贫小额信贷的不良贷款容忍度。对扶贫开发贷款作出尽职免责安排。严禁贷款利率浮动幅度过高。对于因自然灾害、农产品价格波动等客观原因造成无法按原定期限正常还款的贷款可以合理展期。对参与扶贫攻坚项目的公司主体、平台主体以及贫困户等因客观原因发生财务困难,无力及时足额偿还贷款本息的,可按有关规定实施贷款重组。

#### 七、强化业务管理,防控金融风险

(十九)确保扶贫项目合规性。贷款发放与支付前,银行业金融机构要确保该扶贫项目已正式列入省级政府脱贫攻坚实施方案和实施计划;确保扶贫小额信贷的承贷贫困户经扶贫部门核定,保证精准支持扶贫对象。

(二十)落实还款保障条件。银行业金融机构按照商业化原则自主审贷,全面、深入评估有关扶贫项目风险,将确实的还款来源作为还款主要保障,在准确评定贫困户信用等级和还款能力基础上进行授信。

(二十一)加强贷款风险管理。全面了解贫困户和扶贫攻坚项目信息,强化项目全周期风险管理。合理运用财政扶贫专项资金的补贴、贴息、担保和补偿功能,完善风险缓释机制。严格按照贷款合同约定发放和使用贷款,坚持专款专用,防止贷款挪用。确定

专门项目账户,加强项目监测和管理。定期对借款人生活和经营情况以及项目的建设和运营情况等监测分析,对可能影响贷款安全的不利情形及时采取针对性措施。

#### 八、加强部门联动,形成工作合力

(二十二)做好监管服务。各级监管部门要在掌握扶贫部门建档立卡贫困户名单信息和摸清真实贷款需求基础上,实行分片包干,统筹推动辖内银行业金融机构协同做好扶贫小额信贷发放工作,做到分工明确、责任清晰。及时监测辖内脱贫攻坚金融服务的进展、风险等情况,建立银行业支持脱贫攻坚的联络协商、交流合作、信息通报、经验总结和宣传推广制度,完善脱贫攻坚金融服务专项督查和考评机制。

(二十三)强化同业合作。加强监管政策与货币政策的协调,督促贫困地区金融机构之间密切合作,着力在增信服务方面拓展政银担、政银保合作的广度和深度,在银行业金融机构分工协作的基础上,形成货币、监管、征信、担保、保险机构各方参与的大合作格局。

(二十四)积极主动对接。银行业金融机构要主动联络当地政府扶贫部门,及时获取脱贫攻坚规划和实施方案、贫困户识别等信息,及时反馈扶贫开发的金融服务情况,听取政府扶贫部门在金融服务方面的需求和建议,建立长效沟通机制。要加强与农业、教育、科技、社会保障等部门的工作联系,全面了解教育扶贫、科技扶贫等方面的信息,逐步搭建扶贫部门和银行业金融机构共同参与

的信息平台,提高信息共享时效性。

(二十五)加强协调沟通。加强与地方财政部门的工作协调,做好与财政资金、贴息资金对接工作,及时跟进金融服务。支持财政专项扶贫资金在贷款担保和补偿方面的运用,建立有效缓释风险的工作体制机制,保护银行业金融机构扶贫信贷投放积极性。



(此件发至银监分局和地方法人银行业金融机构)

---

抄 送:中共中央办公厅,国务院办公厅、扶贫办。

内部发送:机关各部门。

(共印 25 份)

---

联系人:王 非

联系电话:66279253

校对:王 非

---

中国银监会办公厅

2016 年 4 月 1 日印发

---