

B

# 中国人民银行贵阳中心支行文件

贵银提复字〔2018〕6号

签发人：张瑞怀

---

## 中国人民银行贵阳中心支行关于省政协 十二届一次会议第140号党派提案的答复

民建贵州省委：

你委提出的《关于加大对深度贫困地区金融扶贫力度的建议》收悉，感谢你委对我省金融扶贫工作的关心和支持。现就提案提出的有关问题答复如下：

深度贫困地区的脱贫攻坚乃贫中之贫、坚中之坚。习近平总书记在党的十九大报告中强调，打赢脱贫攻坚战，要重点攻克深度贫困地区脱贫任务。针对我省深度贫困地区特点，人民银行贵

阳中心支行积极发挥省金融扶贫工作牵头作用，会同有关部门出台了《贵州省金融支持深度贫困地区脱贫攻坚行动方案》（贵银发〔2017〕141号），明确围绕农村公路“组组通”、产业扶贫、易地扶贫搬迁、农村危房改造和住房保障、贫困劳动力就业脱贫、健康扶贫、旅游扶贫等七项重点行动设计金融支持方案，有效对接深度贫困地区需求，为深度贫困地区提供“政策倾斜、资金优先、费率优惠、服务优良”的金融支撑。

## 一、关于在深度贫困地区推广“两权”抵押贷款试点、拓宽农村财产抵（质）押物范围的建议

近年来，我们着力缓解深度贫困地区融资难题，按照人民银行总行、银监会等部委的安排部署，积极引导金融机构因地制宜地开展金融产品和融资模式创新，有效盘活农村各类存量资源资产。

### （一）稳妥推进“两权”抵押贷款试点。

开展农村承包土地的经营权和农村住房财产权（简称“两权”）抵押贷款试点既是党的十八届三中全会明确提出的一项重点改革任务，也是落实乡村振兴战略、满足乡村振兴多样化金融需求的重要举措。2015年底，在综合考虑基础条件、前期业务开展情况等因素的前提下，经国务院同意、全国人大常委会授权，我省共10个县（市、区）被纳入试点范围，涵盖部分极贫乡镇、以及贫困发生率20%以上的深度贫困村。

全国“两权”试点工作将于 2018 年末结束。试点以来，我行积极推动地方政府和金融机构加快完善试点配套措施和工作机制，逐步补齐确权颁证、平台建设、风险补偿等短板，推动全省试点工作顺利有序开展。截至 2018 年 4 月末，我省“两权”抵押贷款试点余额 13.3 亿元，在全国包含试点地区的省份中位列第九。下一步，我们将继续发挥“两权”抵押贷款试点工作领导小组的联动机制作用，鼓励支持更多银行业金融机构参与试点工作，进一步探索破解价值评估、处置流转难题。同时，我们也将加强试点经验总结，为在我省深度贫困地区推广“两权”抵押贷款业务夯实基础。

## （二）积极探索农村财产抵（质）押方式。

针对农村抵押担保难问题，我行及贵州银监局先后出台了《关于进一步做好“三农”金融服务工作的指导意见》（黔银监发〔2014〕31 号）等多份政策文件，引导银行业金融机构积极探索农村财产抵（质）押方式，推广动产、林权、承包经营权、农产品收益权、宅基地使用权、仓单质押、订单质押、应收账款质押等贷款业务，创新推出大型农机具抵押、农业大棚设施抵押、农副产品抵押以及农村集体资产收益权质押、生态公益林补偿收益权质押等贷款产品，扩大深度贫困地区抵押担保物范围。积极推动金融机构创新“金融+公司+贫困户”“金融+产业+农民专业合作社+贫困户”“金融+龙头企业+基地+贫困户”等产业链金融服

务模式，加大对深度贫困地区各类新型农业经营主体的支持力度。

下一步，我们将在政策允许和风险可控基础上，继续做好农村金融创新发展工作，不断探索农村财产抵（质）押方式，进一步扩大抵押担保物范围，发展多种担保形式的信贷产品。

## 二、关于对深度贫困地区金融机构给予政策支持的建议

我们高度重视深度贫困地区的金融供给工作，积极推动完善银行业金融机构专业化、特色化扶贫组织体系，综合运用货币政策工具，引导金融机构加大资源倾斜力度，扩大深度贫困地区金融投入。

### （一）健全深度贫困地区金融扶贫组织架构。

除推动涉农金融机构（如农行、邮储行）“三农”金融事业部”改革试点，我们也积极引导其他银行业金融机构设立普惠金融事业部、扶贫事业部等，进一步完善脱贫攻坚专业化组织体系。目前，我省五家国有大型银行一级分行普惠金融事业部全部挂牌，二级分行挂牌工作正在积极推进中；国开行贵州省分行设立了“城乡统筹、脱贫攻坚”工作领导小组及扶贫开发办公室，农发行则在各级机构设立扶贫事业部门，建立了覆盖省、市、县三级行的脱贫攻坚组织架构；贵州省联社、9个审计中心、全省84家农合机构均成立扶贫事业部；贵州银行和贵阳银行也分别在总行和分支机构建立了专职服务“三农”和金融扶贫的业务部门或团队。下一步，我们将继续推动深度贫困地区金融扶贫组织体系建设。

## （二）强化货币政策工具引导作用。

人民银行贵阳中心支行认真贯彻货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架要求，用好用足货币政策工具，引导金融机构加大贫困地区有效信贷投放。一是认真执行普惠金融定向降准、一定比例考核定向降准等准备金政策，2018年以来先后3次下调存款准备金率，累计为我省100家地方法人金融机构释放可用资金176亿元，直接增加普惠金融、“三农”和小微企业信贷投放72亿元、38亿元和66亿元。二是积极向人民银行总行汇报，恳请扩大货币政策工具限额、提高宏观调控容忍度有关事宜，年初以来获调增支农再贷贷款限额50亿元，支小再贷款限额10亿元，目前，贵州省再贷款、再贴现等各项货币政策工具限额均为历史峰值水平。三是深化再贷款杠杆化运作模式，为脱贫攻坚引入更多可用资金。截至2018年4月末，全省支农（扶贫）再贷款余额232.8亿元，位列全国第一。四是聚焦深度贫困地区发展，安排扶贫再贷款专项额度60亿元，重点支持深度贫困地区产业扶贫。下一步，我们将进一步发挥宏观审慎评估的结构性引导作用，运用货币政策工具和金融监管手段，引导银行业金融机构单列涉农信贷计划，推动信贷资源不断向深度贫困地区倾斜。

## 三、关于在深度贫困地区允许农户贷款入股“三变”主体，支持财政扶贫资金参股县域法人金融机构股权改造的建议

近年来，我省以“三变”改革作为农村改革的“牛鼻子”，

由点到面在全省推广“三变”改革试点，实现县域全覆盖。按照省委、省政府的部署，我行会同有关部门引导金融机构不断加大对“三变”主体的支持，促进贫困户“三变”主体利益联结，帮助农户获得稳定分红和务工收入。

#### （一）关于农户扶贫小额信贷入股“三变”主体问题。

“5 万元以下、3 年期以内、免担保免抵押、基准利率放贷、财政贴息、县建风险补偿金”的政策设计使得扶贫小额信贷产品成为帮助贫困农户发展生产、增收脱贫的金融服务品牌。从我省前期调研情况来看，我省存在贫困户将扶贫小额信贷资金以入股的方式集中给企业使用但不参与经营的现象（以下简称“户贷企用”），目前占比为 43%，涉及贫困农户 23.4 万人。该模式产生的原因主要是部分贫困农户经营能力和还款能力较弱、不具备直接借款能力的情况下，为享受政策红利，部分地区将借予贫困农户的资金转借企业或合作社使用。

调研同时发现，我省“户贷企用”模式存在以下问题：一是部分扶贫小额信贷资金违规投向基础设施等限制性领域，不符合《关于促进扶贫小额信贷健康发展的通知》（银监发〔2017〕42 号）第二条“不能将资金投向基础设施、房地产开发等限制性领域”的规定。二是部分政府相关部门在推荐集中使用贷款的企业时，主要考虑地方发展规划、基建需求等因素，与银行机构的授信审批基于企业项目收益及还款能力的标准截然不同，导致部分

不符合银行机构贷款条件的企业，也通过此途径变相获得了贷款，增加了贷款的信用风险。三是尽管“户贷企用”模式下，贷款由用款企业偿还，且当地政府对相关企业都注意把关，也建立了一定的风险分担机制，但贫困地区财政实力普遍较弱，风险分担有限，一旦出现市场风险，企业生产经营效益不佳，不仅难以向贫困户支付红利和偿还本金，还可能因借款和用款主体不一致，出现违约风险和信用风险，还款责任难以落实。

目前，“户贷企用”模式已在全国范围被明确叫停。鉴此，我们认为暂不宜在贵州深度贫困地区试点放开扶贫小额信贷用途，允许农户贷款入股“三变”主体。下一步，我们将积极引导金融机构加大对“三变”主体的信贷支持，同时按照省委、省政府部署，加强扶贫信贷资金管理，做好风险防控工作。

## （二）关于降低县域法人金融机构股权改造的准入门槛。

2016年4月19日，《贵州省人民政府关于加快农村合作金融机构改革发展的指导意见》（黔府发〔2016〕11号）出台，明确要优化股权结构，大力吸纳农户股东，构建“农民股东+优质法人股东+其他自然人股东”的股权结构模式。此外，要创新参股方式，加强与农村“三变”改革的对接，在政策法规允许范围内，探索财政扶贫专项资金量化到户，参股县域法人行社的有效方式，引导农户在自愿前提下将此类资金入股农村信用社，为资金变股金提供可行通道。近年来，在有关部门推动下，我省农村

信用社改制工作蹄急步稳，股权结构进一步优化，农村合作机构金融服务能力大幅改进。下一步，我们将按照“成熟一家，改制一家”原则，继续稳步推进农村信用社改制工作。

#### **四、关于在深度贫困地区推进普惠金融建设的建议**

近年来，全省金融系统和有关部门积极配合，围绕大扶贫、大数据、大生态三大战略，不断优化基层金融服务，完善基础金融服务，使我省金融服务覆盖率、可得性和满意度均有较大提升。一是推动大中型商业银行稳定和优化县域基层网点设置，保持贫困地区现有网点基本稳定并力争有所增加。二是大力实施地方金融机构“五个全覆盖工程”，推动贵州银行、贵阳银行、村镇银行、政策性融资担保机构县域全覆盖，贵州股权金融资产交易中心市（州）全覆盖。三是放宽准入政策，积极鼓励在贫困地区设立新型农村金融机构、保险机构和小额贷款公司，引导其服务地方经济。四是认真落实《推动金融机构十延伸和金融产品十服务实施方案》，引导各类金融机构延伸到县、到乡村、到园区，进一步强化基层金融机构建设。五是积极改善贫困地区支付结算等基础设施，打造农村金融综合服务站、金融便利店、金融超市等金融服务平台，推动农村基础金融服务“村村通”。

下一步，我们将继续贯彻《贵州省普惠金融实施方案（2016-2020年）》要求，进一步完善深度贫困地区普惠金融机构体系，积极创新普惠金融产品和服务手段，持续优化普惠金融



发展环境，深入推进我省普惠金融发展。

## 五、关于将深度贫困地区开展的特色农业保险全面纳入全国政策性保险支持范畴，健全多层次保险服务体系的建议

为增强农业抵御风险的能力，我省按照“创设更具针对性的保险扶贫政策，给予更大倾斜的具体支持措施”的工作思路，结合贵州农业发展实际，积极开展“保险助推脱贫攻坚”示范区建设，创设更多针对性的保险扶贫政策，推动我省农业保险总体呈逐步增长态势，农业保险覆盖面和保障程度大幅提升。

（一）关于将深度贫困地区开展的特色农业保险全面纳入全国政策性保险支持范畴问题。

近年来，为支持农业保险发展，我省不断强化财政资金的引导和保障作用。一是强化制度保障。制定《贵州省 2017 年政策性农业保险工作实施方案》、完善《贵州省农业保险保费补贴管理办法》等政策措施，进一步完善制度建设。二是足额安排保费补贴资金。2017 年共安排农业保险保费补贴资金省级配套部分 2.5 亿元，特色农业保险发展专项资金 1500 万元。拨付中央、省级财政农业保险保费补贴资金共 5.3 亿元，特色农业保险发展专项资金 1600 万元。三是通过“以奖代补”方式，鼓励各市县财政局根据当地产业发展规划，因地制宜地发展具有本地优势的农业特色农业保险。根据财政部出台的《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》，中央财政提供保费补贴的农业保险标的为关系国

计民生和粮食、生态安全以及种植面广、能增加农户收入、对促进“三农”发展和保障人民生活具有重要意义的主要粮食作物和牲畜品种、公益林与商品林。目前，我省共 11 个品种可享受中央财政保费补贴，暂未纳入地方开展的特色农业品种。下一步，省级财政将就地方特色农业品种纳入中央政策性保险支持范畴积极提出建议。

## （二）健全多层次保险服务体系。

一是大力发展地方特色农业保险。2017 年以来，全省地方特色农险取得突破性进展，到 2018 年 1 季度末累计新开办 61 个，其中 60 中能得到地方财政补贴，累计向 820.09 万次农户和各类农业生产组织提供风险保障 1833.02 亿元。此外，今年年初，全省农业保险联席会议印发了《贵州省 2018 年政策性农业保险工作实施方案》，明确要持续加大对地方特色农业保险支持力度，按照“鼓励创新、试点先行、逐步推广”的原则以我省五大优势农业产业和“一县一业”发展为基础，支持各地因地制宜开展地方特色优势农产品保险。二是积极推动保险市场体系建设。自 2016 年“保险助推脱贫攻坚示范区”建设启动以来，贵州保监局会同相关部门通过放宽准入，开辟绿色通道等方式，积极助推贫困地区保险机构的设立。截至目前，已优先审批支持新设立贫困县区保险机构 55 家；全省保险经营主体达到 32 家，各级保险分支机构 1228 家，全省县（市、区、特区）均设有承办农业保

险经办机构的分支机构。

下一步，我们将继续认真贯彻《贵州省 2018 年政策性农业保险工作实施方案》要求，鼓励我省农业保险经办公司在认真做好农业保险承包理赔服务的基础上，积极配合地方产业发展需求，开发和提供合适的特色农业保险产品，进一步增强我省农业抵御风险的能力。

## **六、关于支持“三变”企业利用多层次资本市场融资的建议**

近年来，我省抢抓证监会资本市场主推脱贫攻坚的政策机遇，大力发展贫困地区直接融资，不断加大资本市场对贫困地区的支持力度。一是积极支持贫困地区企业在新三板挂牌并融资，对注册地在贫困地区的企业实行“专人对接、专人审核”，适用“即报即审、审过即挂”政策，减免挂牌初费。二是积极支持贫困地区企业发行公司债融资。去年以来，我省贫困地区共有 3 家企业发行公司债，融资合计 12 亿元。三是积极支持和培育贫困地区优质企业上市。实施企业上市“百千行动计划”，建立省级上市后备资源库，加强资本市场专题交流培训和投融资对接，召开了全省多层次资本市场发展大会、资本市场助推脱贫攻坚大会暨中国西部资本市场论坛、贵州省 66 个贫困县综合融资对接会，有效提高企业上市发展的积极性。其中，贵州燃气集团从材料申报到通过发审会仅用了 9 个月时间。四是推动贵州股权交易中心下沉机构、贴近市场、服务企业，截至 2017 年末，挂牌企业达

1328 家，累计为企业融资 726.95 亿元，新增直接投资 4172 亿元。

发挥资本市场积极作用是我省金融支持深度贫困地区脱贫攻坚的重要配套举措。下一步，我们将继续推动深度贫困地区各项直接融资渠道发展，进一步发挥资本市场在支持深度贫困地区脱贫攻坚中的积极作用。

再次感谢民建贵州省委的宝贵建议，也希望贵委继续关注和支持我省金融扶贫工作！

中国人民银行贵阳中心支行

2018 年 6 月 29 日

（联系人：张小龙；联系电话：0851-85650687）

**信息公开选项：主动公开**

---

抄 送：省人民政府办公厅，省政协提案委员会。  
省政府金融办，省财政厅，省扶贫办，贵州银监局，贵州证监局，贵州保监局。

---

中国人民银行贵阳中心支行办公室

2018 年 6 月 29 日印发

---