

辽宁省人民政府关于印发辽宁省推进普惠金融发展实施方案（2016—2020年）的通知

辽政发【2016】87号

各市人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

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

辽宁省人民政府  
2016年12月17日

辽宁省推进普惠金融发展实施方案  
（2016—2020年）

为贯彻落实《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，以下简称《规划》）精神，推动我省普惠金融发展工作，结合《辽宁省人民政府关于发展产业金融的若干意见》（辽政发〔2015〕43号），制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神以及《中共中央 国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》（中发〔2016〕7号）精神，紧紧围绕创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念和“四个着力”要求，以《规划》为指引，立足辽宁实际，着力完善普惠金融体系，提高重点领域金融服务质量，推动全省金融服务均衡发展，围绕新一轮辽宁老工业基地全面振兴，不断提高金融服务的覆盖率、可得性和满意度，让最广大人民群众公平分享金融改革发展成果。

（二）基本原则。

完善机制与加快发展并举。着力建立健全与市场充分对接、充满活力、符合省情的普惠金融发展体制机制，加大对普惠金融的政策扶持，营造良好发展环境，推进普惠金融健康快速发展。

市场主导与政府引导并行。正确处理好市场和政府的关系，充分发挥市场决定性作用，引导民间资本进入普惠金融领域，按照商业可持续发展的要求完善普惠金融服务体系。更好地发挥政府统筹规划、资源配置等方面的引导作用。

机会平等与服务共享兼顾。以着力为小微企业、农民、城镇低收入人群等重点对象提供金融服务为主要目的，提供更多的金融服务，推进大众创业、万众创新，助推辽宁老工业基地全面振兴。

协调发展与统筹推进同步。发挥各级政府和人民银行、银行监管、证券监管、保险监管等机构的作用，注重调动金融机构发展普惠金融的积极性，形成我省普惠金融发展的合力，统筹推进各项工作的落实。

防范风险与鼓励创新并重。进一步总结小微金融监管工作经验教训，健全适应普惠金融发展的监管体系，提高普惠金融监管有效性。在有效防范风险的基础上，鼓励金融机构推进金融产品和服务方式的创新，适度降低成本，拓展服务的

深度和广度。

### （三）总体目标。

到 2020 年，基本建成覆盖全省城乡，惠及特殊群体的普惠金融服务体系，金融服务机构进一步健全，服务方式手段、工具产品更加适用于特殊群体，普惠金融知识普及和金融消费者权益保护得到进一步加强，金融资源分布更加均衡，金融环境更加稳定，显著提升小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体的金融服务满意度。

## 二、主要任务

### （一）调动各类机构的积极性，健全机构体系。

1. 发挥政策性机构的作用。鼓励国家开发银行辽宁省分行、国家开发银行大连市分行以批发资金转贷形式等与其他银行业金融机构、新型金融机构合作，降低小微企业、“三农”贷款成本。鼓励农业发展银行辽宁省分行、农业发展银行大连市分行加大对农业开发和水利、贫困地区公路等农业农村基础设施建设的贷款力度。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局）

2. 鼓励发展小微企业专营机构。支持农业银行辽宁省分行、农业银行大连市分行深化“三农”金融事业部管理体制和运行体制改革。支持邮储银行辽宁省分行、邮储银行大连分行建立“三农”事业部。推动省农信社改革，提升、整合服务“三农”能力。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局、省政府金融办）加大政策支持力度，引导国内外保险机构在辽宁设立分支机构。（责任单位：辽宁保监局、大连保监局、省政府金融办）

3. 鼓励金融机构网点下沉。积极引导国有大型银行恢复或增设县域分支机构；积极引导股份制银行向县域延伸机构；积极引导邮储银行合理布局自营网点和代理点；积极引导地方法人银行、村镇银行坚持小微市场定位，向县域或乡镇等小微企业集中地区和产业集聚区延伸网点和服务，增设社区支行、小微支行，提高小微金融机构覆盖率；对县域及县以下地区、贫困地区设立分支机构和服务网点的银行机构，建立绿色通道，依法依规适度放宽准入政策。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局）

4. 规范发展新型金融机构。鼓励专注普惠金融发展的机构发起设立 5 至 10 亿元规模的小额贷款公司；进一步拓宽小额贷款公司和典当行融资渠道；推动构建以省级再担保机构为核心、以再担保业务为纽带的全省再担保体系，探索建立银担风险共担可持续合作的商业模式。（责任单位：省政府金融办、省商务厅、人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局）

5. 规范发展区域股权交易市场。鼓励辽宁股权交易中心发挥综合融资服务平台作用，不断探索市场化融资新渠道，努力成为助推普惠金融发展新源泉。（责任单位：省政府金融办）

6. 规范发展互联网金融业务。金融监管部门适时出台对接互联网金融发展的监管政策。（责任单位：人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局、辽宁证监局、大连证监局、辽宁保监局、大连保监局、省政府金融办）鼓励金融机构研究开发互联网金融业务，借助大数据分析、云计算等先进技术，创新信息收集方式，为小微企业提供精准服务。引导重点服务对象通过互联网自主获取金融机构提供的服务。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局）鼓励小额贷款公司依法依规开展互联网小额贷款业务的试点。（责任单位：省政府金融办）

### （二）创新金融服务方式和金融产品，拓展服务的广度和深度。

1. 扎实做好“三农”金融服务。充分运用支农再贷款，引导金融机构增加信

贷资金投入，用好差别化存款准备金政策，支持农信社对县域小微企业的信贷投入；（责任单位：人民银行沈阳分行、省农信社）探索开展农村承包土地（含林地）的经营权抵押贷款、农民住房财产权抵押贷款、大型农机具融资租赁试点业务；（责任单位：人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局、省农委）鼓励银行业金融机构按有保有压有扶有控原则，向“三农”客户倾斜资源配置，重点支持农业产业化龙头企业、农民合作社、专业大户、家庭农场、家庭林场等新型农业经营主体；鼓励通过农业产业链贷款“链条式”服务模式扩大农户小额信用贷款覆盖面；督促各银行机构加强信贷基础工作，用足不良贷款拨备和核销的优惠政策；鼓励金融机构与供销合作社合作，创新“三农”服务体系，培育金融助农能力；（责任单位：辽宁银监局、大连银监局、人民银行沈阳分行、省农委、省供销社）不断完善农业保险服务体系，鼓励产品和服务升级，实现农业保险“扩面、提标、增品”，在完善推广农业基础设施、森林保险的基础上，推动农村小额信贷保险、农机保险、农民养老健康保险、农村小额人身保险等普惠业务；积极研发指数保险、特色农业保险等新产品；以易灾地区全覆盖为重点，稳妥推进农房保险，发挥防损减灾作用；鼓励开展多种形式的互助合作保险。（责任单位：辽宁保监局、大连保监局、省民政厅、省农委）引导小额贷款公司拓展服务“三农”的深度与广度；探索建立银担风险共担的可持续合作的商业模式，提升融资担保机构对小微企业和“三农”等领域的承保能力。（责任单位：省政府金融办）创新财政金融协同支农机制，建立覆盖全省的政策性农业信贷担保体系，通过银担合作，支持新型农业经营主体做大做强，促进农业适度规模经营和发展方式转变。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局、省财政厅、省农委、省政府金融办）

2. 持续改善小微企业金融服务。运用再贷款、再贴现等政策工具，不断促进信贷资金向小微企业倾斜；利用好各级政府增信措施，积极开展与商业增信机构合作，做好信贷风险分散和缓释；鼓励金融机构针对小微企业的产权性质和业务特点，创新灵活抵押的担保方式。（责任单位：人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局）支持银行机构单列小微信贷计划，按年度推进；优化信贷结构，用好增量，盘活存量，鼓励金融机构通过信贷资产证券化、信贷资产转让等方式腾挪信贷资源用于小微企业贷款；银行业金融机构加快拓展小微企业金融服务渠道，推广手机银行、网络银行等新型终端；结合辖内经济发展和产业特点，不断探索推广小额循环贷、易速贷等适合小微企业和个体工商户小额贷款的新模式。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局）鼓励小微企业、农业产业化龙头企业在新三板、辽宁股权交易中心和大连股权交易中心挂牌，丰富融资方式；引导小微企业运用债券、资产证券化等金融工具进行直接融资；推进供应链融资以及网贷、众筹等融资手段助力中小微企业发展。（责任单位：辽宁证监局、大连证监局、省政府金融办、省企业服务局）积极探索保险与银行等机构金融合作模式，加快推动小微企业信用保险、贷款保证保险的实践应用。（责任单位：辽宁保监局、大连保监局、辽宁银监局、大连银监局、省企业服务局）优化私募基金发展环境，推动行业规范发展。（责任单位：辽宁证监局、大连证监局、省发展改革委）鼓励并支持设立面向农民创业、大中专学生创业的创业投资基金。（责任单位：省农委、省教育厅、省发展改革委）推进融资顾问服务工作，组建融资顾问团队面向小微企业提供理财、信贷、融资租赁、股权融资、债权融资、上市融资、信用培植等专业服务。（责任单位：省企业服务局、辽宁银监局、大连银监局、辽宁证监局、大连证监局、辽宁保监局、大连保监局、省政府金融办）持续推进小额贷款、融资担保、典当、金融租赁、融资租赁等行业立足当地开展小微特色服务，

提升小微企业金融服务占比。（责任单位：省政府金融办、省商务厅、辽宁银监局、大连银监局）鼓励有条件的市设立中小微企业发展基金。（责任单位：省企业服务局、省政府金融办）尝试、推广包括土地经营权、宅基地使用权、林权、技术专利权、不动产质（抵）押权、设备财产使用权纳入质抵押范围，简化程序提高效率。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局）

3. 着力改善弱势群体金融服务。落实创业担保贷款政策及发放，加大对创业就业对象的金融支持力度；推进商业性助学贷款和生源地助学贷款业务，引导金融机构适当提高助学贷款额度。（责任单位：人民银行沈阳分行、省教育厅）鼓励引导有条件的金融机构建立无障碍银行服务网点，完善电子服务渠道，开发方便老年人、残疾人等特殊群体的金融产品，提供无障碍金融服务；针对残疾人特点开发上门办理、预约办理金融产品及服务；鼓励金融机构为返乡农民工、农村青年、农村妇女、大学生村官、科技特派员在农村就业创业定制产品，增加金融服务供给。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局、省农委、省残联）鼓励养老机构投保，保险公司承保责任保险；支持有条件的企业通过养老保障管理业务和企业年金，建立多层次养老保险计划；鼓励老年人投保健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等人身保险；探索制定针对失独老人和独生子女家庭的保险保障计划；推动具有资质的保险公司拓展企业年金、大病保险业务；鼓励保险移动展业，提高特殊群体金融服务可得性；加大保险帮困扶贫力度，完善农房保险政府补贴制度，推动政府出资为农村易灾地区困难群体统一购买农房保险。（责任单位：辽宁保监局、省民政厅、省财政厅、省卫生计生委、省老龄办、省政府金融办）金融机构无偿为困难群众代发城乡低保金和临时救助金；充分发挥残疾人就业保障金作用，促进残疾人实现更加广泛和稳定的就业创业；对符合条件的小微企业按照国家规定免征残疾人就业保障金。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局、省民政厅、省残联、省财政厅、省地税局）

4. 加大精准扶贫工作力度。积极开展金融扶贫工作，指导金融机构积极探索开发适合贫困地区特点的贷款产品和服务模式；完善定价机制建设，促进贫困地区贷款利率处于合理水平，切实降低融资成本；鼓励银行业等各类金融机构按照单列信贷资源、单设扶贫机构、单独考核贫困地区建制乡镇机构网点覆盖率和行政村金融服务覆盖率、单独研发扶贫金融产品的“四单”原则，研究制定精准扶贫方案，加大对建档立卡贫困人口小额信贷投放；引导鼓励国家开发银行辽宁省分行、国家开发银行大连市分行、农业发展银行辽宁省分行、农业发展银行大连市分行加大对贫困地区基础设施、公共服务设施、移民搬迁、生态保护、教育扶贫等领域投入。（责任单位：人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局、省政府金融办、省扶贫办）

（三）加快推进金融基础设施建设，促进金融资源均衡分布。

1. 推进金融基础设施特别是农村金融设施建设。切实加强农村支付环境建设，支持农村金融服务机构和网点灵活接入人民银行支付系统或其他专业化支付跨行清算系统，完善电子支付手段，弥补农村地区物理网点不足问题；引导银行业金融机构、非银行支付机构提高对农民合作社等新型农业经营主体支付服务支持力度，促进城乡支付一体化发展；鼓励有条件地区打造“信息社+服务点”模式，有效促进农村支付服务组织多元化发展；鼓励符合条件的非银行支付机构通过申请或采取兼并重组、收购等多种方式获得网络支付业务许可证；鼓励非银行机构申请“网络支付”类别的牌照，促进电子商务和物流等行业发展。（责任单位：人民银行沈阳分行、省农委）鼓励基础金融服务“村村通”工程建设，鼓励

银行机构在乡村布放 POS 机、自动柜员机等各类金融机具，通过便民金融服务点、金融电子化机具、电子渠道等方式延伸服务，满足农村及边远山区小额现金调剂、账户余额和交易明细查询、自助缴费、存折补登等需求；金融机构加大网上银行、手机银行开发和投入。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局）探索通过财政补贴、降低电信资费等方式支持偏远、交通不便、困难地区发展支付服务网络硬件和软件建设。（责任单位：人民银行沈阳分行、省财政厅）

2. 探索建立普惠金融信用信息体系。依法积极培育从事小微企业和农民征信业务的征信机构。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，推进建立小微企业和农民信用档案平台，各市建立中小微企业信用信息数据库，县（市、区）建立农户信息数据库，以数据库为基础，建立中小微企业、农户信用信息服务平台，汇集政府部门政策信息、金融机构产品与服务信息、中介机构服务信息、中小微企业和农户生产经营及融资需求信息等，形成数据库与网络相结合的信用信息服务平台；稳步扩充金融信用信息基础数据库接入机构，推进引导有接入意愿且信息安全管理健全、措施完备的村镇银行、小额贷款公司、融资性担保公司等机构接入金融信用信息基础数据库；推动小微企业和农村信用体系、信用担保体系建设，依法切实保护小微企业和农户权益。（责任单位：人民银行沈阳分行、省发展改革委、辽宁银监局、大连银监局、省政府金融办）

（四）加强普惠金融的教育和消费者权益保护，维护金融稳定。

1. 加强金融知识普及教育。明确金融机构义务与职责，发挥金融知识普及在普惠金融发展中的引领作用；鼓励金融机构与各类教育、救助基金会合作，探索创建各类普惠金融主体示范区，面向农村贫困地区，以农民群众、农村基层干部为主要对象，广泛开展金融知识普及和教育培训活动，增强风险识别能力、增长致富本领、提升金融服务获取能力。（责任单位：辽宁银监局、大连银监局、人民银行沈阳分行、省政府金融办、省农委）

2. 加强金融消费者权益保护体系建设。有明确法定责任的监管部门要按照责任体系强化履职尽责推进制度建设；监管部门具备执法权限的要从保护金融消费者权益角度丰富服务内容，改善特殊消费群体金融服务权益；没有监管和执法职能的主管部门按照国家要求结合实际搞好社会宣传，提升金融消费者自身防范、自我保护意识。（责任单位：人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局、辽宁证监局、大连证监局、辽宁保监局、大连保监局、省政府金融办、省商务厅）以金融创新业务为重点，加强投融资宣传教育，对金融领域各类犯罪活动特别是非法集资要保持高度警惕；金融机构要发挥网点多的优势开展广泛宣传，帮助公众增强辨识能力，树立“投资有风险、收益自享、风险自担”的观念，引导金融消费者理性选择合法机构投资自身风险能承受的金融产品；各行业监管部门要加强防范、监测和预警。（责任单位：人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局、辽宁证监局、大连证监局、辽宁保监局、大连保监局、省政府金融办、省商务厅）探索建立监管协调机制，及时查处侵害金融消费者合法权益行为，维护金融市场有序运行；金融机构要承担受理、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，要充分尊重并自觉保护金融消费者财产安全权、知情权、自主选择权、公平交易权、依法求偿权、受教育权、受尊重权、信息安全权等基本权利。（责任单位：人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局、辽

宁证监局、大连证监局、辽宁保监局、大连保监局、省政府金融办、省商务厅)积极化解保险纠纷,推动诉讼、仲裁与调解机制有效对接,加快建立诉前调解、诉中调解、执行和解对接机制,鼓励探索诉调对接工作联席会议制度和信息通报交流制度,高效化解矛盾纠纷;优化消费投诉工作流程,降低消费者维权成本,提高消费者投诉化解效率。(责任单位:辽宁保监局、大连保监局)行业协会要按照自律、维权、服务的宗旨,发挥服务网络健全的优势,及时汇集行业在普惠金融发展过程中的信息并提供服务。(责任单位:辽宁省银行业协会、辽宁省证券业协会、辽宁省保险业协会、辽宁省小额贷款公司协会、辽宁省融资担保业协会、辽宁省典当行业协会)

3.化解金融风险,严厉打击各类金融犯罪。积极防范处置金融风险,排查化解各类风险隐患,提高金融监管有效性,严守不发生系统性、区域性金融风险底线。(责任单位:人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局、辽宁证监局、大连证监局、辽宁保监局、大连保监局、省政府金融办、省商务厅)以《辽宁省防范和化解金融风险维护金融稳定协调合作机制》为抓手,健全金融风险防范和化解工作体系;完善省、市、县三级防范处置非法集资工作体系和工作机制,确保普惠金融的稳健发展。(责任单位:省政府金融办、人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局、辽宁证监局、大连证监局、辽宁保监局、大连保监局、省商务厅、省市县三级处置非法集资领导小组)

(五)继续优化环境,推动普惠金融可持续发展。

1.积极发挥扶持政策的引领作用。积极落实小微企业和“三农”贷款的相关税收扶持政策;继续开展农村金融机构定向费用补贴工作,支持农村金融机构持续稳定发展;积极开展县域金融机构涉农贷款增量奖励工作,奖励金融支农长效机制。(责任单位:省财政厅、省国税局、省地税局)依托省产业(创业)投资引导基金设立省级中小微企业发展基金,服务创新创业企业;(责任单位:省企业服务局)努力满足小微企业和“三农”金融服务诉求,激励引导各类金融机构加大对“三农”和精准扶贫等领域的支持。(责任单位:辽宁银监局、大连银监局、省政府金融办、省商务厅、省财政厅、省扶贫办)积极推动《辽宁省集体林权抵押贷款管理暂行办法》的落实。(责任单位:省林业厅、人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局)

2.积极利用和完善货币信贷政策。积极引导新增、盘活的信贷资源更多投向小微企业和“三农”领域;进一步增强支农支小再贷款、再贴现支持力度,引导金融机构扩大涉农、小微企业信贷投放。(责任单位:人民银行沈阳分行)

3.健全金融监管差异化激励机制。积极探索普惠金融监管差异化的技术和制度;(责任单位:人民银行沈阳分行、辽宁银监局、辽宁证监局、辽宁保监局)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;(责任单位:辽宁银监局、大连银监局)健全农业保险体系建设,加强统筹,适时对接全国农业保险管理信息平台,完善相关运行机制。(责任单位:辽宁保监局、大连保监局)

4.继续优化行政服务环境。营造有利于普惠金融发展的环境,引导和鼓励金融机构、民间资本发展普惠金融,聚集金融资源向重点服务对象倾斜;(责任单位:省政府金融办、人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局、辽宁证监局、大连证监局、辽宁保监局、大连保监局)简化手续优化保险服务,全面实施基本医疗和大病保险“一站式”报销服务;(责任单位:辽宁保监局、大连保监局、省卫生计生委、省人力资源社会保障厅)金融机构为服务对象办理抵押物登记和

出质登记提供便捷服务。（责任单位：省政府金融办、辽宁银监局、大连银监局、辽宁证监局、大连证监局、辽宁保监局、大连保监局、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省农委、省林业厅）

### 三、保障措施

（一）加强组织领导。由省政府金融办牵头，人民银行沈阳分行、辽宁银监局、辽宁证监局、辽宁保监局、省发展改革委、省民政厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省农委、省林业厅、省商务厅、省卫生计生委、省地税局、省企业服务局、省老龄办、省扶贫办、省供销社、省残联、省农信社、省国税局、大连银监局、大连证监局、大连保监局参加，建立推进普惠金融发展协调机制，研究制定我省推进普惠金融发展的重大政策措施，解决工作推进中的重大问题，推动普惠金融各项工作的落实。

（二）落实工作责任。各有关部门要把普惠金融工作列入重要工作日程，层层落实责任，协同推进工作开展。人民银行沈阳分行、辽宁银监局、大连银监局要按照《规划》要求，发挥专业优势，组织力量对我省普惠金融阶段性建设进展情况进行跟踪监测和监督检查，对相关配套政策实施效果进行跟踪分析和总结评估，确保政策举措落地生根。各有关部门要立足本行业职责，推动普惠金融发展，着力完善有利于我省普惠金融发展的机制体制，营造良好环境，按照各自分工结合年度工作抓紧推动落实。各有关部门每半年向省政府金融办报送本部门推动普惠金融发展工作进展情况，以及需要上级部门支持和跨部门协调的事项。

（三）强化目标考核。各有关部门及机构要科学设置普惠金融发展指标及考核权重，实施动态检查和评估，定期通报普惠金融发展指标完成情况，将支持普惠金融发展的相关措施纳入评价内容和监管评级。各市政府要对支持小微企业、农民、城镇低收入人群等群体获取金融服务及出台的措施设立相应指标，开展定期考核。