



2014年第 **3** 期
(总第 9 期)

月报

MONTHLY



中国金融教育发展基金会
China Foundation for Development of Financial Education

www.cfdfe.cn



中国金融教育发展基金会



金融乃為國家命脉
教育本是民族未來

FINANCIAL INDUSTRY IS THE LIFEBLOOD OF EVERY NATION
EDUCATION IS CLOSELY CORRELATED TO THE FUTURE OF EVERY STATE

目 录

CONTENTS

- ✓ 深入贯彻中央扶贫工作战略部署 全面做好扶贫开发金融服务工作——七部门联合召开全国扶贫开发金融服务工作电视电话会议.....1
- ✓ 中国人民银行 财政部 银监会 证监会 保监会 扶贫办 共青团中央《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》.....3
- ✓ 大力推进“金惠工程” 提高国民金融素质教育水平.....11
- ✓ “金惠工程”取得重要进展.....15
- ✓ 我国金融普及教育的短板及矫正之策.....17
- ✓ 金融知识普及教育的国际经验.....19
- ✓ 我会学习贯彻《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》的情况通报.....21

深入贯彻中央扶贫工作的战略部署 全面做好扶贫开发金融服务工作 ——七部门联合召开全国扶贫开发金融服务工作电视电话会议

2014年4月9日,人民银行、财政部、银监会、证监会、保监会、扶贫办和共青团中央七部门联合召开全国扶贫开发金融服务工作电视电话会议。会议深入学习了党的十八大、十八届三中全会精神,习近平总书记关于扶贫开发工作的重要指示和政府工作报告对扶贫开发工作的部署要求,介绍交流了扶贫开发金融服务工作情况和经验,安排部署了七部门《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》(银发〔2014〕65号)的贯彻落实工作。会议由人民银行党委委员、副行长刘士余主持,国务院扶贫办主任刘永富,团中央书记处书记徐晓,人民银行党委委员、行长助理郭庆平出席会议并讲话。财政部、银监会、证监会、保监会有关负责同志出席了会议。

党中央国务院高度重视扶贫开发工作,党的十八大确立了全面建成小康社会和大幅减少贫困人口的宏伟目标。十八届三中全会进一步提出了发展普惠金融的要求。习近平总书记、李克强总理等中央领导同志对扶贫开发工作做出了一系列重要指示。做好扶贫开发金融服务工作,满足扶贫对象发展生产的资金需求,是金融系统深入贯彻落实中央精神的重要举措,对于促进贫困地区经济社会的发展和全面建成小康社会目标的实现具有重要意义。金融系统要用好政策,体现使命感和责任感,用感情来做好扶贫开发金融服务工作;要认真按照中央部署要求,进行再动员、再学习、再认识、再提高、再部署,切实推动完善金融服务机制,发展普惠金融,扎实做好扶贫开发金融服务的各项工作。

会议强调,要按照开发式扶贫的方针做好扶贫开发金融服务工作。金融部门既要注重履行社会责任,又要尊重金融发展规律,坚持商业可持续和风险可控的原则,并通过加强与各相关部门协调配合,不断健全激励约束机制,切实满足贫困地区的资金需求,促进贫困地区持续健康发展。力争贫困地区每年各项贷款增速高于当年贫困地区所在省(区、市)各项贷款平均增速,新增贷款占所在省(区、市)贷款增量的比重高于上年同期水平,到2020年使贫困地区金融服务水平接近全国平均水平,初步建成全方位覆盖贫困地区各阶层和弱势群体的普惠金融体系。同时,要坚持金融服务扶贫开发和服务“三农”、区域发展有机结合,协同推进。



会议提出，扶贫开发金融服务要有的放矢、目标明确，要进一步加大金融政策扶持力度。扶贫开发金融服务要结合贫困地区发展实际，把基础设施建设、经济发展和产业结构升级、创业促就业和贫困户脱贫致富、生态建设和环境保护等方面作为金融支持的重点领域。重点抓好健全贫困地区金融组织体系、创新金融产品和服务、夯实金融基础设施、优化金融生态环境等重点工作。进一步加大政策扶持力度，力争贫困地区支农再贷款额度占所在省的比重高于上年同期水平，对贫困地区符合条件的金融机构，其新增支农再贷款额度，可在现行优惠支农再贷款利率上再降1个百分点。同时，要求各金融机构要将信贷资源向贫困地区适当倾斜，各级财政部门要进一步落实贷款优惠及奖补政策，健全风险分散补偿机制，各级银行业监管部门要对贫困地区金融机构在存贷比、不良贷款率、资本充足率等方面实施差异化监管。

会议要求，各部门要结合党的群众路线教育实践活动，上下联动，多部门协同配合，推动各项政策措施落到实处。各有关部门要认真学习深刻领会习近平总书记关于扶贫开发工作的一系列重要指示，认真学习、理解和落实政府工作报告关于扶贫开发工作的要求和任务的布置，认真贯彻落实七部委联合下发的指导意见，把金融服务工作做到实处，不断的总结经验，开拓思维，加强协同，务求实效。人民银行、银监会、证监会和保监会各派出机构，全国性金融机构的各分支行以及地方法人金融机构要认真结合第二批党的群众路线教育实践活动，把做好扶贫开发金融服务工作作为下一步整改工作的重点、努力的重点、求真务实的重点。要把七部委《指导意见》的贯彻落实情况，作为检验第二批党的群众路线教育实践活动成果的一把尺子，不辜负时代赋予我们的使命和责任，为新时期和谐社会建设，全面建成小康社会奉献出新的力量。

国家开发银行、农业银行、中国邮政储蓄银行、中国人民财产保险股份有限公司负责同志介绍了本系统扶贫开发金融服务工作情况和经验。人民银行有关司局负责同志，在京的全国性银行业金融机构和有关保险公司的负责同志参加了会议。会议在省、地、县设立了分会场，各级人民银行、财政、银监、证监、保监、扶贫办和共青团的相关负责同志以及辖区内有关金融机构的负责同志参加了分会场会议。

**中国人民银行 财政部 银监会 证监会 保监会 扶贫办
共青团中央《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》****银发〔2014〕65号**

为贯彻落实党的十八大、十八届三中全会、中央经济工作会议和中央城镇化工作会议精神,按照《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》和《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见〉的通知》(中办发〔2013〕25号)的有关要求,进一步完善金融服务机制,促进贫困地区经济社会持续健康发展,现就全面做好扶贫开发的金融服务工作提出以下意见:

一、总体要求**(一) 指导思想。**

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,认真落实党中央、国务院关于扶贫开发的总体部署,合理配置金融资源,创新金融产品和服务,完善金融基础设施,优化金融生态环境,积极发展农村普惠金融,支持贫困地区经济社会持续健康发展和贫困人口脱贫致富。

(二) 总体目标。

按照党的十八大明确提出的全面建成小康社会和大幅减少扶贫对象的目标要求,全面做好贫困地区的金融服务,到2020年使贫困地区金融服务水平接近全国平均水平,初步建成全方位覆盖贫困地区各阶层和弱势群体的普惠金融体系,金融对促进贫困地区人民群众脱贫致富、促进区域经济社会可持续发展的作用得到充分发挥。

1. 信贷投入总量持续增长。力争贫困地区每年各项贷款增速高于当年贫困地区所在省(区、市)各项贷款平均增速,新增贷款占所在省(区、市)贷款增量的比重高于上年同期水平。

2. 融资结构日益优化。信贷结构不断优化,直接融资比例不断上升。通过加强对企业上市的培育,促进贫困地区上市企业、报备企业及重点后备上市企业的规范健康发展,资本市场融资取得新进展。推动债券市场产品和制度创新,实现直接融资规模同比增长。



3. 金融扶贫开发组织体系日趋完善。政策性金融的导向作用进一步显现，商业性金融机构网点持续下沉，农村信用社改革不断深化，新型农村金融机构规范发展，形成政策性金融、商业性金融和合作性金融协调配合、共同参与的金融扶贫开发新格局。

4. 金融服务水平明显提升。到 2020 年，具备商业可持续发展条件的贫困地区基本实现金融机构乡镇全覆盖和金融服务行政村全覆盖，建成多层次、可持续的农村支付服务体系和完善的农村信用体系，贫困地区金融生态环境得到进一步优化。

（三）基本原则。

1. 开发式扶贫原则。坚持以产业发展为引领，通过完善金融服务，促进贫困地区和贫困人口提升自我发展能力，增强贫困地区“造血”功能，充分发挥其发展生产经营的主动性和创造性，增加农民收入，实现脱贫致富。

2. 商业可持续原则。坚持市场化和政策扶持相结合，以市场化为导向，以政策扶持为支撑，充分发挥市场配置资源的决定性作用，健全激励约束机制，在有效防范金融风险的前提下，引导金融资源向贫困地区倾斜。

3. 因地制宜原则。立足贫困地区实际，根据不同县域的产业特点、资源禀赋和经济社会发展趋势，结合不同主体的差异化金融需求，创新扶贫开发金融服务方式，让贫困地区农业、农村和农民得到更高效、更实惠的金融服务。

4. 突出重点原则。加强与贫困地区区域发展规划和相关产业扶贫规划相衔接，重点支持贫困地区基础设施建设、主导优势产业和特色产品发展，保护生态环境，着力提供贫困人口、特别是创业青年急需的金融产品和服务，破除制约金融服务的体制机制障碍，努力寻求重点领域新突破。

（四）实施范围。

本意见的实施范围为《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》确定的六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区域的连片特困地区和已经明确实施特殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州，以及连片特困地区以外的国家扶贫开发工作重点县，共计 832 个县。

二、重点支持领域

(一) 支持贫困地区基础设施建设。加大贫困地区道路交通、饮水安全、电力保障、危房改造、农田水利、信息网络等基础设施建设的金融支持力度,积极支持贫困地区新农村和小城镇建设,增强贫困地区经济社会发展后劲。

(二) 推动经济发展和产业结构升级。积极做好对贫困地区特色农业、农副产品加工、旅游、民族文化产业等特色优势产业的金融支持,不断完善承接产业转移和新兴产业发展的配套金融服务,促进贫困地区产业协调发展。

(三) 促进就业创业和贫困户脱贫致富。积极支持贫困农户、农村青年致富带头人、大学生村官、妇女、进城务工人员、返乡农民工、残疾人等群体就业创业,加大对劳动密集型、小型微型企业及服务业的信贷支持,努力做好职业教育、继续教育、技术培训的金融服务,提升就业创业水平。

(四) 支持生态建设和环境保护。做好贫困地区重要生态功能区、生态文明示范工程、生态移民等项目建设的金融服务工作,支持结合地方特色发展生态经济,实现贫困地区经济社会和生态环境可持续发展。

三、重点工作

(一) 进一步发挥政策性、商业性和合作性金融的互补优势。充分发挥农业发展银行的政策优势,积极探索和改进服务方式,加大对贫困地区信贷支持力度。鼓励国家开发银行结合自身业务特点,合理调剂信贷资源,支持贫困地区基础设施建设和新型城镇化发展。继续深化中国农业银行“三农金融事业部”改革,强化县事业部“一级经营”能力,提升对贫困地区的综合服务水平。强化中国邮政储蓄银行贫困地区县以下机构网点功能建设,积极拓展小额贷款业务,探索资金回流贫困地区的合理途径。注重发挥农村信用社贫困地区支农主力军作用,继续保持县域法人地位稳定,下沉经营管理重心,真正做到贴近农民、扎根农村、做实县域。鼓励其他商业银行创新信贷管理体制,适当放宽基层机构信贷审批权限,增加贫困地区信贷投放。积极培育村镇银行等新型农村金融机构,规范发展小额贷款公司,支持民间资本在贫困地区优先设立金融机构,有效增加对贫困地区信贷供给。继续规范发展贫困村资金互助组织,在管理民主、运行规范、带动力强的农民专业合作社基础上培育发展新型农村合



作金融组织。

（二）完善扶贫贴息贷款政策，加大扶贫贴息贷款投放。充分发挥中央财政贴息资金的杠杆作用。支持各地根据自身实际需求增加财政扶贫贷款贴息资金规模。完善扶贫贴息贷款管理实施办法，依照建档立卡认定的贫困户，改进项目库建设、扶贫企业和项目认定机制，合理确定贷款贴息额度。优化扶贫贴息贷款流程，支持金融机构积极参与发放扶贫贴息贷款。加强对扶贫贴息贷款执行情况统计和考核，建立相应的激励约束机制。

（三）优化金融机构网点布局，提高金融服务覆盖面。积极支持和鼓励银行、证券、保险机构在贫困地区设立分支机构，进一步向社区、乡镇延伸服务网点。优先办理金融机构在贫困地区开设分支机构网点的申请，加快金融服务网点建设。各金融机构要合理规划网点布局，加大在金融机构空白乡镇规划设置物理网点的工作力度，统筹增设正常营业的固定网点、定时服务的简易服务网点（或固定网点）和多种物理机具，并在确保安全的前提下，开展流动服务车、背包银行等流动服务。严格控制现有贫困地区网点撤并，提高网点覆盖面，积极推动金融机构网点服务升级。加大贫困地区新型农村金融机构组建工作力度，严格执行新型农村金融机构东西挂钩、城乡挂钩、发达地区和欠发达地区挂钩的政策要求，鼓励延伸服务网络。

（四）继续改善农村支付环境，提升金融服务便利度。加快推进贫困地区支付服务基础设施建设，逐步扩展和延伸支付清算网络的辐射范围，支持贫困地区符合条件的农村信用社、村镇银行等银行业金融机构以经济、便捷的方式接入人民银行跨行支付系统，畅通清算渠道，构建城乡一体的支付结算网络。大力推广非现金支付工具，优化银行卡受理环境，提高使用率，稳妥推进网上支付、移动支付等新型电子支付方式。进一步深化银行卡助农取款和农民工银行卡特色服务，切实满足贫困地区农民各项支农补贴发放、小额取现、转账、余额查询等基本服务需求。鼓励金融机构柜面业务合作，促进资源共享，加速城乡资金融通。积极引导金融机构和支付机构参与农村支付服务环境建设，扩大支付服务主体，提升服务水平，推动贫困地区农村支付服务环境改善工作向纵深推进。

（五）加快推进农村信用体系建设，推广农村小额贷款。深入开展“信用户”、“信用村”、“信用乡（镇）”以及“农村青年信用示范户”创建活动，不断提高贫困地区各类经济主体的信用意识，营造良好农村信用环境。稳步推进农户、家庭农场、农民专业合作社、农村

企业等经济主体电子信用档案建设,多渠道整合社会信用信息,完善信用评价与共享机制。促进信用体系建设与农户小额信贷有效结合,鼓励金融机构创新农户小额信用贷款运作模式,提高贫困地区低收入农户的申贷获得率,切实发挥农村信用体系在提升贫困地区农户信用等级、降低金融机构支农成本和风险、增加农村经济活力等方面的重要作用。积极探索多元化贷款担保方式和专属信贷产品,大力推进农村青年创业小额贷款和妇女小额担保贷款工作。

(六)创新金融产品和服务方式,支持贫困地区发展现代农业。各银行业金融机构要创新组织、产品和服务,积极探索开发适合贫困地区现代农业发展特点的贷款专项产品和服务模式。大力发展大型农机具、林权抵押、仓单和应收账款质押等信贷业务,重点加大对管理规范、操作合规的家庭农场、专业大户、农民专业合作社、产业化龙头企业和农村残疾人扶贫基地等经营组织的支持力度。稳妥开展农村土地承包经营权抵押贷款和慎重稳妥推进农民住房财产权抵押贷款工作,进一步拓展抵押担保物范围。结合农户、农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业之间相互合作、互惠互利的生产经营组织形式新需求,健全“企业+农民专业合作社+农户”、“企业+家庭农场”、“家庭农场+农民专业合作社”等农业产业链金融服务模式,提高农业金融服务集约化水平。

(七)大力发展多层次资本市场,拓宽贫困地区多元化融资渠道。进一步优化主板、中小企业板、创业板市场的制度安排,支持符合条件的贫困地区企业首次公开发行股票并上市,鼓励已上市企业通过公开增发、定向增发、配股等方式进行再融资,支持已上市企业利用资本市场进行并购重组实现整体上市。鼓励证券交易所、保荐机构加强对贫困地区具有自主创新能力、发展前景好的企业的上市辅导培育工作。加大私募股权投资基金、风险投资基金等产品创新力度,充分利用全国中小企业股份转让系统和区域性股权市场挂牌、股份转让功能,促进贫困地区企业融资发展。鼓励和支持符合条件的贫困地区企业通过发行企业(公司)债券、短期融资券、中期票据、中小企业集合票据及由证券交易所备案的中小企业私募债券等多种债务融资工具,扩大直接融资的规模和比重。

(八)积极发展农村保险市场,构建贫困地区风险保障网络。贫困地区各保险机构要认真按照《农业保险条例》(中华人民共和国国务院令第629号)的要求,创新农业保险险种,提高保险服务质量,保障投保农户的合法权益。鼓励保险机构在贫困地区设立基层服务网点,进一步提高贫困地区保险密度和深度。鼓励发展特色农业保险、扶贫小额保险,扩大特色种



养殖业险种。积极探索发展涉农信贷保证保险，提高金融机构放贷积极性。加大农业保险支持力度，扩大农业保险覆盖面。支持探索建立适合贫困地区特点的农业保险大灾风险分散机制，完善多种形式的农业保险。拓宽保险资金运用范围，进一步发挥保险对贫困地区经济结构调整和转型升级的积极作用。

（九）加大贫困地区金融知识宣传培训力度。加强对贫困地区县以下农村信用社、邮储银行、新型农村金融机构及小额信贷组织的信贷业务骨干进行小额信贷业务和技术培训，提升金融服务水平。对贫困地区基层干部进行农村金融改革、小额信贷、农业保险、资本市场及合作经济等方面的宣传培训，提高运用金融杠杆发展贫困地区经济的意识和能力。各相关部门、各级共青团组织、金融机构、行业组织、中国金融教育发展基金会等社会团体要加强协同配合，充分发挥“金融惠民工程”、“送金融知识下乡”等项目的作用，积极开展对贫困地区特定群体的专项金融教育培训。鼓励涉农金融机构加强与地方政府部门及共青团组织的协调合作，创新开展贫困地区金融教育培训，使农民学会用金融致富，当好诚信客户。

（十）加强贫困地区金融消费权益保护工作。各金融机构要重视贫困地区金融消费权益保护工作，加强对金融产品和服务的信息披露和风险提示，依法合规向贫困地区金融消费者提供服务。公平对待贫困地区金融消费者，严格执行国家关于金融服务收费的各项规定，切实提供人性化、便利化的金融服务。各金融机构要完善投诉受理、处理工作机制，切实维护贫困地区金融消费者的合法权益。各相关部门要统筹安排金融知识普及活动，建立金融知识普及工作长效机制，提高贫困地区金融消费者风险识别和自我保护的意识和能力。

四、保障政策措施

（一）加大货币政策支持力度。进一步加大对贫困地区支农再贷款支持力度，合理确定支农再贷款期限，促进贫困地区金融机构扩大涉农贷款投放，力争贫困地区支农再贷款额度占所在省（区、市）的比重高于上年同期水平。对贫困地区县内一定比例存款用于当地贷款考核达标的、贷款投向主要用于“三农”等符合一定条件的金融机构，其新增支农再贷款额度，可在现行优惠支农再贷款利率上再降1个百分点。合理设置差别准备金动态调整公式相关参数，支持贫困地区法人金融机构增加信贷投放。继续完善再贴现业务管理，支持贫困地区农村企业尤其是农村中小企业获得融资。

(二) 实施倾斜的信贷政策。积极引导小额担保贷款、扶贫贴息贷款、国家助学贷款等向贫困地区倾斜。进一步完善民族贸易和民族特需商品贷款管理制度, 继续对民族贸易和民族特需商品生产贷款实行优惠利率。各金融机构要在坚持商业可持续和风险可控原则下, 根据贫困地区需求适时调整信贷结构和投放节奏, 全国性银行机构要加大系统内信贷资源调剂力度, 从授信审查、资金调度、绩效考核等方面对贫困地区给予优先支持, 将信贷资源向贫困地区适当倾斜。贫困地区当地地方法人金融机构要多渠道筹集资本, 增加信贷投放能力, 在满足宏观审慎要求和确保稳健经营的前提下加大对贫困地区企业和农户的信贷支持力度。

(三) 完善差异化监管政策。要充分借鉴国际监管标准, 紧密结合贫困地区实际, 不断完善农村金融监管制度, 改进监管手段和方法, 促进农村金融市场稳健发展。适当放宽贫困地区现行存贷比监管标准, 对于符合条件的贫困地区金融机构发行金融债券募集资金发放的涉农、小微企业贷款, 以及运用再贷款再贴现资金发放的贷款, 不纳入存贷比考核。根据贫困地区金融机构贷款的风险、成本和核销等具体情况, 对不良贷款比率实行差异化考核, 适当提高贫困地区金融机构不良贷款率的容忍度, 提高破产法的执行效率, 在有效保护股东利益的前提下, 提高金融机构不良贷款核销效率。在计算资本充足率时, 按照《商业银行资本管理办法(试行)》(中国银行业监督管理委员会令2012年第1号发布)的规定, 对于符合规定的涉农贷款和小微企业贷款适用75%的风险权重。使用内部评级法的银行, 对于符合规定的涉农贷款和小微企业贷款可以划入零售贷款风险暴露计算其风险加权资产。

(四) 加大财税政策扶持力度。加强金融政策与财政政策协调配合, 有效整合各类财政资金, 促进形成多元化、多层次、多渠道的投融资体系, 充分发挥财政政策对金融业务的支持和引导作用。推动落实农户贷款税收优惠、涉农贷款增量奖励、农村金融机构定向费用补贴等政策, 降低贫困地区金融机构经营成本, 调动金融机构布点展业的积极性。支持有条件的地方多渠道筹集资金, 设立扶贫贷款风险补偿基金和担保基金, 建立健全风险分散和补偿机制, 有效分担贫困地区金融风险。鼓励和引导有实力的融资性担保机构通过再担保、联合担保以及担保与保险相结合等多种形式, 积极提供扶贫开发融资担保。

五、加强组织领导

(一) 加强部门协调。各有关部门要认真履行职责, 加强协调配合, 建立人民银行牵头、多部门共同参与的信息共享和工作协调机制。人民银行各分支机构要加强统筹协调, 灵活运



用多种货币信贷政策工具，努力推动相关配套政策落实，确保贫困地区金融服务工作有序、有效开展；财政部门要支持各地立足本地实际，逐步增加财政扶贫贷款贴息资金；银行业监管部门要完善银行业金融机构差异化监管政策和准入制度，实行绿色通道，完善融资性担保机构部际联席会议机制，促进融资性担保机构在扶贫开发金融服务中发挥积极作用；证券监管部门要积极支持和培育贫困地区企业上市，并通过资本市场融资；保险监管部门要积极推进农村保险市场建设，不断增强贫困地区风险保障功能；扶贫部门要完善精准扶贫工作机制，建立健全贫困户、项目库等信息系统，做好优质项目、企业的推荐工作；共青团组织要加大农村青年致富带头人的培养力度，发挥其在贫困地区脱贫致富中的带动作用。

（二）完善监测考核。建立和完善贫困地区金融服务的统计分析制度，及时了解工作进展和存在问题。创新开展贫困地区县域法人金融机构一定比例存款用于当地贷款考核和金融支持贫困地区发展的专项信贷政策导向效果评估，并将考核和评估结果作为实施差别准备金动态调整和再贷款（再贴现）政策、银行间市场业务准入管理、在银行间债券市场开展金融产品创新试点、新设金融机构加入人民银行金融管理与服务体系、差异化监管及费用补贴的重要依据，促进金融政策在贫困地区得到有效贯彻落实。

请人民银行上海总部，各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行会同所在省（区、市）财政部门、银监局、证监局、保监局、扶贫部门、共青团组织将本意见联合转发至辖区内相关机构，并协调做好本意见的贯彻实施工作。

中国人民银行

财 政 部

银 监 会

证 监 会

保 监 会

扶 贫 办

共青团中央

2014年3月6日

大力推进“金惠工程” 提高国民金融素质教育水平

(作者: 吴晓灵 刊登于《金融时报》2014年3月29日第5版)

没有一个具有基本金融知识和正确金融观念的公民群体, 中国的金融体系的健康与安全就没有基础和保证, 中国的金融强国地位就无从谈起。因此, 在未来的金融改革发展规划中, 要把对公民的金融基础知识普及教育和信用文化的培育作为一个重要的方面, 要将金融启蒙和教育纳入国家战略和法制化的轨道。

“金惠工程”是由中国金融教育发展基金会于2008年发起的以农村为重点的金融知识普及教育和培训的全国性公益项目。初期目标是用10年左右的时间, 在我国中西部592个国家扶贫重点县中选择100个县, 对农民、县以下小型农村金融机构从业者、当地政府涉农领导干部进行金融知识普及教育和业务培训。宗旨是通过系统广泛的金融知识普及教育和培训, 逐步提高农村民众的金融素质、改善农村的金融生态系统、推动农村金融业的发展, 从而助推国家扶贫开发事业。

由于主客观原因, “金惠工程”在各地的实施效果差异很大。但整体来讲, 该项工程在普及金融知识、培育信用文化、提高基层金融机构业务能力、改善农村金融生态环境方面取得了明显成效, 受到受众和当地政府的欢迎和支持。6年来, 中国教育基金会在没有现成经验参考的情况下, 摸索出一套适合中国国情的国民金融素质教育模式, 难能可贵。在实施“发展普惠金融”这一国家发展战略的新形势下, 如何认识广大农民乃至国民金融素质教育的意义呢? 下面, 我从三个方面谈谈个人的看法。

建立金融强国, 国民金融素质教育是基础

国内外的经验都表明, 一个地区, 乃至一个国家, 公民的金融知识水平和信用文化状况等方面的金融素质, 在很大程度上制约着金融业发展的深度和广度。从国际经验来看, 金融业发达的国家都非常关注本国公民金融素质的提升, 注重调查了解本国公民金融素质的构成和动态变化情况, 并从国家层面有意识地引导和培育本国公民金融素质的提升。我国正在迈



向经济大国和金融强国。金融教育水平和普及程度将决定中国金融未来的发展速度和质量。没有一个具有基本金融知识和正确金融观念的公民群体，中国的金融体系的健康与安全就没有基础和保证，中国的金融强国地位就无从谈起。因此，在未来的金融改革发展规划中，要把对公民的金融基础知识普及教育和信用文化的培育作为一个重要的方面，要将金融启蒙和教育纳入国家战略和法制化的轨道。要从金融业发展战略的高度认识金融知识普及教育和提升公民金融素质的重要意义。

金融知识普及教育是农村金融改革与发展的重要环节

我国是个农业大国，“三农”是发展普惠金融首先要关注的领域。多年来，农村金融改革一直是农业综合改革的重要组成部分，同时也是金融改革领域的难点之一。应当肯定，在过去的几十年中，我们在农村金融改革方面做了大量的工作，也取得了一定的成效。但也应当看到，农村金融仍然处于落后的状况，仍然不能适应农村经济发展的需要。

农村金融改革是一个系统工程，对于农村金融改革进展缓慢的状况，我们应该在改革的认识和路径上有一个深刻的反思。以往的农村金融体制改革基本上是自上而下的政府强制性行为，而非自下而上的诱发性行为。自上而下的方式降低了制度变迁的时滞及摩擦成本，但未能体现农民的需求和意愿，未能调动农民参与金融业的主动性和积极性，更没有提高农村金融的效率。所以，在下一步的农村金融改革中，应该从政府主导变为政府引导，从农村金融机构的调整转变为农村金融机构的重构。在着力提高农民金融知识水平，提高其金融素质，改善农村金融生态的基础上，培育惠民心、接地气，真正为农民服务的金融机构。

正是基于这样的认识，中国金融教育发展基金会积极倡导实施“金惠工程”，目的是对农村地区特别是贫困地区的农民进行金融知识教育。使他们学会并利用小额信贷脱贫致富；对县级以上农村金融机构及小额贷款机构的从业者进行业务培训，提高其业务水平；对县、乡（镇）的领导干部和涉农部门的负责人进行农村金融改革、小额贷款、农业保险（放心保）及合作经济等方面的培训，使他们提高运用金融产品发展农村经济的能力。所有这些的着眼点是，立足长远，通过广泛深入的金融知识普及教育和业务培训，逐步改善农村信用环境和金融生态环境，为农村金融的改革和发展打下坚实的基础。我们相信，“金惠工程”的实施和推进，将会从根本上推动农村金融业的健康发展。

金融扶贫，教育先行

扶贫开发一直是我国经济发展的基本国策。2001年，我国公布了《中国农村扶贫开发纲要2001—2020年》。该纲要将扶贫的重点布置在14个片区。这些片区均分布在偏远山区，经济金融相对落后是最为显著的特征。

扶贫连片开发是一个系统工程，需要各个行业、各个部门的协作。其中，金融支持是不可或缺的。国内外的经验表明，欠发达地区和产业的崛起离不开金融业的支持。孟加拉乡村银行的成功，改革开放以来我国东南沿海农村地区经济快速发展并形成金融业和实体经济的良性互动都充分证明了这一点。因为在现代经济格局下，金融资源的配置效率决定了经济增长的速度。在经济相对落后的地区发展金融业，首先要建立起必要的金融生态系统。而民众的金融知识水平、信用观念、风险意识等方面的金融素质是金融生态环境中基本的要素。所以，金融支持连片开发首先要从提高民众的金融素质入手。也就是人们常说的“扶贫先扶智”，“先富脑袋，后富口袋”。在实践中，应金融知识支持在前，信贷资金支持在后。

调查显示，我国公民特别是农村地区民众的金融素质整体来讲不容乐观。因此，关注公民金融教育、提高公民金融素质已成为非常紧迫的任务。没有与经济、金融发展速度和水平相匹配的公民金融素质，就不具备经济、金融发展的广泛基础，因此，我们呼吁全社会关注公民的金融知识普及教育和金融素质的提高。对公民的金融素质教育应该是全社会、多途径、多形式、全覆盖地进行。金融知识普及的形式不能囿于课堂教学，也不应只关注专业院校的学生。相应地，教育的主体也不应只限于教育部门。而应当借鉴经济发达国家全民教育的模式，采取全新的理念和方法。教育的对象要从中小学生一直到退休的老人。教育的地域要覆盖城市和农村。

美国著名黑人领袖马丁·路德·金说，一个国家的繁荣不取决于它国库的殷实，不取决于它城堡之坚固，也不取决于它公共设施之华丽。而在于它的公民的文明素养，即在于人们所受的教育。中国金融业未来发展之广度和深度，在很大程度上取决于国民金融素质教育水平的高低。

中国教育发展基金会在普及金融知识中扮演着重要角色。在过去的几年中，通过实施“金惠工程”，在金融知识普及教育方面做了有益的尝试，也积累了丰富的经验。经过几年的努



力，已经实现了“金惠工程”的第一步目标，即开发出一套适用的金惠工程教材（农户教材、农村中学生教材已正式出版发行，资金互助社教材也即将出版）；摸索出一个可行的运作模式；培养出一支能干的志愿者队伍。希望金融主管部门、实施“金惠工程”地区的党政领导部门、人民银行分支行、各金融机构以及广大的志愿者再接再厉，以高度的责任感和使命感积极拓展这项工程。同时，也希望全社会充分认识国民金融素质教育的深远意义，积极支持和参与这项工程。

（吴晓灵：2008年—2012年任中国金融教育发展基金会理事长，2013年至今任中国金融教育发展基金会名誉理事长。）

“金惠工程”取得重要进展

中国金融教育发展基金会自2008年开始,以启动“金惠工程”为标志,致力于在我国中西部农村地区开展金融知识普及教育与培训。争取用10年的时间,至少在100个县实施本项目。

“金惠工程”的宗旨是:“通过金融知识普及教育推动农村金融创新,改善农村信用和金融环境,提高金融服务在贫困地区农村的可获得性,从而助推扶贫事业的发展。”

“金惠工程”的口号是:“掌握金融知识,改变自身命运”。

自2008年起,“金惠工程”本着先试点后推开的原则分步实施。第一阶段,在四川仪陇、南江,贵州普安、安龙4个县进行试点。在试点工作取得了较好成效的基础上,从2009年开始,逐步在四川、贵州、陕西、山西、河北、内蒙古、河南、江西、湖北、云南等省(区)拓展项目。截至2013年末,已经有70个县先后实施了“金惠工程”。

“金惠工程”的顺利实施,主要依靠人民银行各级分支机构作为主要组织推动者,通过基金会的志愿者体系作为实际执行者。项目开展以来,“金惠工程”得到开展地区各级政府、金融机构的积极响应和大力支持,帮助选拔和组建了以当地金融机构从业人员及乡村干部为主体的项目志愿者团队。

“金惠工程”的培训对象是农村地区的农户、乡村干部、农村学生、新型农村金融机构从业人员等。为使教育培训更加具有针对性,“金惠工程”又分为三个子项目,即“农户项目”、“农村中学生项目”和“农村资金互助社项目”,分别面向不同的受训人群。

在深入认真的前期调研基础上,根据培训对象的特点和接受能力,基金会自主开发了针对三个子项目的培训教材,即农户教材、农村中学生教材和农村资金互助社教材,并配套教师手册和教辅光盘。其中,农村中学生教材已正式出版。

“金惠工程”实施以来,得到国内外公益和金融机构的认同与支持。作为基金会理事单位的国内各大金融机构纷纷给予项目经费、培训场所与便利等多方面的赞助。

2013年11月,由中国金融教育发展基金会组织引入第三方专家组成的专家评估验收小



组，对已经开展“金惠工程”期满3年以上的县进行了项目实施情况评估。评估结果表明，各实施县结合实际，通过不断探索、实践和创新，逐步使项目运作的组织架构更加合理，制度设计更加成熟，志愿者队伍不断充实，培训教育覆盖面不断扩大和延伸，在3年项目辅导期内，达到了预期目标，初步取得了较好的效果。主要有以下几点。

一是农村金融教育的覆盖面得到有效扩展。对43个县“金惠工程”实施成效的评估统计显示，各县根据自身的具体条件，开展多层次、多形式的宣传培训活动，包括金融知识走进农村社区、走进校园、走进党政机关、走进农民工培训课堂等，共计开办各类农村金融知识专题培训讲座4052期，接受培训的居民达到254万余人。根据评估数据，培训与宣传共覆盖乡镇853个，占相应县乡镇总数的94.5%；覆盖行政村13991个，占比92.7%。在接受培训的人员结构中，农村居民158.23万人，占72.7%；农村中小學生38.18万人，占14.2%；基层乡镇村社农村干部23.49万人，占9.22%，基本达到项目预期目标。

二是农村信用环境明显改善，各项经济金融指标显著好转。经对评估统计资料进行分析，在已经实施项目期满3年的县域，期间各项经济金融指标均有显著改善和提升。农村信贷市场发展比较快，对农村金融服务的需求增强，农户贷款余额逐年稳定增长，金融机构、金融产品创新、金融服务的覆盖面逐步扩大，农村信用环境改善，助推经济发展指标提升、农民生活水平提高。

三是志愿者队伍建设不断加强。志愿者团队是“金惠工程”实施的主力军，是重要的纽带和桥梁。5年来，随着“金惠工程”的逐步拓展，一支有理想、有激情、有奉献精神、有专业能力的志愿者队伍也逐步成长壮大。

在新形势下，中国金融教育发展基金会将响应党中央“发展普惠金融”的号召，积极配合国家金融支持农村扶贫连片开发战略的实施。以新的理念进一步拓展金融知识普及教育，为推动国民金融素质教育做出贡献。（中国金融教育发展基金会）

我国金融普及教育的短板及矫正之策

(作者: 陈喆 刊登于《金融时报》2014年3月29日第5版)

近年来,我国对金融知识普及教育逐步重视,成效日益凸显。然而与英、美等发达国家相比,我国金融普及教育仍然十分落后,金融教育远未普及化、系统化和规范化,国民接受金融教育的程度较低,大多数民众金融知识匮乏,投资意识、风险意识淡薄,还没有足够的能力选择金融产品、判断投资风险、识别欺诈手段,未能满足现代金融生活的需要。因此,有必要借鉴欧、美国家的成功经验,有效提升我国金融普及教育水平。

正视我国金融普及教育的差距与问题

教育统筹协调机构缺位。国民金融教育应该是一个完整的体系。在我国目前的金融体系中,还没有一个专门的机构来履行金融教育的职责,缺少明确的金融教育组织领导机构。国民金融教育的实施分散在多个部门,虽然相互之间也有职能分工和信息沟通,但由于缺乏统一的组织协调,难以形成合力。同时,未制定包括目标、途径、措施等在内的金融教育战略性规划,金融教育体系不完善。

教育内容缺乏系统性和连贯性。金融知识对于普通百姓来说专业性较强。在现实工作中,金融机构往往只注重在“宣传月”等集中教育活动期间进行突击性的金融教育,常年性教育工作开展较少。

教育形式单一,高层次教育滞后。金融教育手段缺乏新意和深度,大多采用挂横幅、发传单等传统形式,载体少,辐射面小,受众范围狭窄,普及化的效果不尽如人意。

全面有效的教育效果评估反馈机制尚未建立。目前对教育效果的评估往往只注重一些表面的数据资料,如散发资料的数量、组织讲座的场数、受众人数等,而对公众的接受程度、受教育后经济行为的改变情况等,还缺乏全面有效的调查研究,定性与定量相结合的评估方法、多元化与多层次的评估指标体系等未能在评估中得以运用。

多管齐下全面提升我国金融普及教育水平

健全国民金融教育组织架构体系。人民银行作为中央银行,承担着维护金融稳定和向社



会提供金融服务的职责。因此，应当由人民银行来作为我国的金融教育领导机构，负责推动国民金融知识普及教育。同时，建立由人民银行牵头，银监会、证监会、保监会、教育部、广电总局等部委共同参加的国民金融教育联席会议制度，并在省、市、县建立相应的机制。

将金融知识教育纳入国家战略和国民教育体系。我国应尽快制定金融宣传教育长远规划，对宣传教育的主要任务、实施步骤、保障措施等做出具体安排，有计划、有步骤地推进金融宣传教育。同时，建议教育部门进一步发挥学校教育的作用，可从小学阶段对学生进行初步的金融知识教育，让学生从小就接触金融、了解基本金融知识；在中学阶段逐步增加有关金融知识课程，帮助学生熟悉生活中经常遇到的金融现象，树立初步的金融消费、理财理念和金融安全观念；在大学阶段，把金融学有关课程作为各专业必修的公共科目。

增强教育的针对性和特色化。借鉴国外做法，针对不同区域、不同阶层、不同年龄段群体，开展层次鲜明、各具特色的宣传普及活动。将提升国民金融素质、科学引导公众预期、满足群众实际需求相结合，立足不同阶段经济金融形势和公众对金融知识需求的变化，及时调整宣传普及的重点，创新方式方法。特别应重点关注和满足弱势群体的金融知识需求。

构建科学的教育成效监测评估体系。借鉴国际微型金融组织提出的金融教育成效评估体系，制定教育成效评估标准，设计包含行为变化指标、金融成效指标等在内的多层次指标体系，引导金融机构建立符合自身实际的评估体系。定期开展金融教育成效调查，了解公众接受金融教育以及对现代金融知识的理解、领会情况，在此基础上科学评价金融教育成效，并做好信息反馈，以切实增强金融教育的针对性和有效性。

金融知识普及教育的国际经验

(作者:纪瑞朴 刊登于《金融时报》2014年3月29日第5版)

长期以来,欧美发达国家高度重视金融知识普及教育,甚至通过立法将其上升为一项国家战略,设有专门的国民金融教育推进机构,将金融教育列为从启蒙教育至大学教育的必修课程,并针对小学生、中学生、大学生、新一代“月光族”、新婚夫妇等不同群体制定不同的教育计划,有的放矢地开展特色教育,政府拨付专项教育经费给予资金保障,广大民众可免费享受金融扫盲教育。欧美国家的实践与经验,对有效推进我国金融普及教育极具借鉴意义。

成立专门机构,加强组织保障。美国在金融危机之前,美联储内设社区事务计划部门负责金融知识宣传教育工作,分别从全国性、区域性、特定群体等不同层面,开展内容实用、形式新颖、对象明确的宣传教育活动。金融危机之后,美联储内部设立金融消费者保护署,下设金融知识办公室,专职负责公众金融教育。2008年,美国又专门成立了“总统金融知识咨询委员会”,对名为“金融扫盲队”的志愿者组织提供支持,由这些志愿者向社会公众提供专业金融知识帮助。

英国成立了两类机构,一类是英国金融管理局和英格兰银行等代表政府的机构,前者向社会公众宣传普及金融知识,后者对金融领域和相关部门从业人员进行金融知识宣传教育。另一类是教育科研机构,英国大、中、小学均十分重视对学生的金融教育,从学生入校开始便开展金融教育。英国金融管理局的金融能力指导委员会负责组织协调相关单位,共同推动金融知识宣传普及工作。

制定总体规划,明确目标、重点和保障措施。上世纪90年代末英国金融管理局成立后,便被委以向社会公众传播金融知识的重任,负责研究制定并组织实施提高国民金融素质的总体规划,开展了“金融能力培养战略规划”工程。从1998年起,英国就有组织、有目标、有重点地开展金融知识宣传教育活动,并专门推出了未来十年的宣传教育战略规划,明确了重点工作和任务,内容涵盖中小学金融知识普及、工作场所金融知识讲授、消费者金融知识普及、新婚夫妇理财和金融事务咨询等。



2003 年，美国议会通过了《金融素养与教育促进法》，并据此成立了由美联储、证券交易委员会等 23 个部门联合组成的金融素养与教育委员会，制定了《金融教育国家战略》，明确提出全国性金融教育目标和任务，并定期对战略目标完成情况进行评估。

纳入国民教育体系，列为青少年必修课程。2008 年英国将个人理财知识纳入了《国民教育大纲》，要求中小学校必须传授基本的金融知识和理财技能，涵盖信用卡使用管理、税收、信贷、债务、金融风险、制定个人及家庭预算、简单的投资等诸多内容。

在美国，许多州均已通过立法，将金融教育列为从启蒙教育至大学教育的必修课程，并将修习金融课程学分情况列为学生获得助学贷款的必要条件。为支持学校开展金融教育，美联储为学生设计了趣味性和针对性较强的金融知识宣传教育活动。其实不仅在欧美发达国家，诸如巴西、哥伦比亚、印度、乌干达在内的许多发展中国家也将金融教育引入学校教学体系。

区分不同群体，有的放矢开展特色教育。由于不同群体需要不同的金融知识，英国和美国金融教育主管部门经常采用问卷调查等方式了解各个群体的实际需求，然后有针对性地制定教育计划，以确保教育工作取得实效。

教育方式灵活多样，注重实效性。除了正规的学校教育之外，英国还通过多种渠道广泛传播金融知识。譬如工作场所金融知识传授。工作场所金融知识传授借助于“用好每一分钱”活动进行。该项活动旨在对雇员就地进行金融知识普及，由英国金融能力指导委员会选派专家亲临雇员工作场所，免费进行金融知识讲授，主要讲解个人财务预算、负债管理、财务事务长远规划等，并当场答疑解惑。

我会学习贯彻 《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》的情况通报

全国扶贫开发金融服务工作电视电话会议4月9日召开后,我会领导随即向全体工作人员传达会议精神,并组织大家认真学习中国人民银行等七部委下发的《关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》(银发〔2014〕65号)文件。会领导结合我会实际,就下一步贯彻落实文件要求,全面做好贫困地区金融教育培训工作做了安排部署。

1. 2014年4月10日上午,我会组织全体工作人员集中学习银发〔2014〕65号文件,初本德理事长传达了全国扶贫开发金融服务工作电视电话会议精神。为提高大家的认识,统一思想,明确方向,坚定信念,会领导就认真学好文件,准确领会文件精神做了专题辅导。

2. 2014年4月10日下午,邀请金融市场司马贱阳处长来我会座谈辅导,请他详细解读银发〔2014〕65号文件起草出台的背景和我会肩负的使命与任务,从而使大家加深了对文件的理解和认识,进一步增强了使命感和责任感。

3. 会领导明确要求我会各部门要结合工作实际,在认真围绕学习65号文件精神基础上,围绕如何做好扶贫开发金融教育培训工作,出主意想办法提出本部门贯彻落实的具体方案。

4. 我们已与国务院扶贫办扶贫开发指导司取得联系,将于近期向扶贫办汇报我会“金融惠民工程”(简称“金惠工程”)5年来的实施情况,争取在贫困地区开展金融知识宣传培训方面,得到国务院扶贫办的指导与支持。

5. 在国务院扶贫办的协调支持下,我会将与中国人民银行贵阳中心支行、贵州省扶贫办进行协商沟通。考虑将贵州作为扶贫开发金融服务工作试点省,探索贫困地区开展金融知识宣传培训的新模式,力争做到“顶层设计,试点先行,积累经验,全面推广”,有序推进扶贫开发金融服务工作。

6. 加大宣传力度,营造学习贯彻落实银发〔2014〕65号文件的良好氛围。我会网站已转载银发〔2014〕65号文件和全国扶贫开发金融服务工作电视电话会议相关信息,同时增发一期扶贫开发金融服务工作专题会刊,广泛宣传“金惠工程”的使命和意义。

7. 以文件为新的契机,加大募捐力度,广开渠道筹措资金,为全面做好贫困地区金融知



识宣传培训工作打好基础。

8. 为配合“金惠工程”的实施，我会自主开发了面向贫困地区农村不同受众的 3 套金融知识普及教材，填补了此类教材的空白。我会将按照扶贫开发金融服务工作要求，进一步完善本系列教材，不断扩大受众面，争取列入“农家书屋”的范围。

9. 了解掌握国家有关扶贫政策和专项资金的申请和使用规定，争取得到政府财政资金的支持。

10. 协助人民银行系统工会、机关工会和机关党委共同做好有关扶贫开发金融服务的相关工作。

我会将在中国人民银行统一领导下，认真学习贯彻全国扶贫开发金融服务工作电视电话会议精神，以银发〔2014〕65 号文件为指导，加强与各相关部门的协同配合，在深入基层调研的基础上，尽快拿出一个落实文件精神，面向贫困地区金融机构业务骨干、乡村干部和农民等特定群体开展金融教育培训的实施方案，为做好扶贫开发金融服务工作和拓展推进“金惠工程”，做出我们应有的努力与贡献。