

中国人民银行 银保监会 证监会 财政部 农业农村部

关于金融服务乡村振兴的指导意见

实施乡村振兴战略,是以习近平同志为核心的党中央作出的重大部署,是新时代做好“三农”工作的总抓手,是金融系统开展农村金融服务工作的根本遵循。按照《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》有关要求,现就做好金融服务乡村振兴工作提出如下意见:

一、总体要求、目标和原则

(一)总体要求。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,紧紧围绕党的十九大关于实施乡村振兴战略的总体部署,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,坚持目标导向和问题导向相结合、市场运作和政策支持相结合,聚焦重点领域,深化改革创新,建立完善金融服务乡村振兴的市场体系、组织体系、产品体系,完善农村金融资源回流机制,把更多金融资源配置到农村重点领域和薄弱环节,更好满足乡村振兴多样化、多层次的金融需求,推动城乡融合发展。

(二)工作目标。

到2020年,金融服务乡村振兴实现以下目标:

金融精准扶贫力度不断加大。2020年以前,乡村振兴的重点就是脱贫攻坚。涉农行业金融机构在贫困地区要优先满足精准扶贫信贷需求。新增金融资源要向深度贫困地区倾斜,深度贫困地区贷款增速力争每年高于所在省(区、市)贷款平均增速,力争每年深度贫困地区扶贫再贷款占所在省(区、市)的比重高于上年同期水平。

金融支农资源不断增加。涉农行业金融机构涉农贷款余额高于上年,农户贷款和新型农业经营主体贷款保持较快增速。债券、股票等资本市场服务“三农”水平持续提升。农业保险险种持续增加,覆盖面有效提升。

农村金融服务持续改善。基本实现乡镇金融机构网点全覆盖,数字普惠金融在农村得到有效普及。农村支付服务环境持续改善,银行卡助农取款服务实现可持续发展,移动支付等新兴支付方式在农村地区得到普及应用。农村信用体系建设持续推进,农户及新型农业经营主体的融资增信机制显著改善。

涉农金融机构公司治理和支农能力明显提升。涉农金融机构差别化定价能力不断增强,农村金融产品和服务创新加快推进,涉农贷款风险管理持续改进,确保涉农不良贷款率稳定在可控范围,县域法人金融机构商业可持续性明显改善,金融服务乡村振兴能力和水平持续提升。

中长期目标,到2035年,基本建立多层次、广覆盖、可持续、适度竞争、有序创新、风险可控的现代农村金融体系,金融服务能力和水平显著提升,农业农村发展的金融需求得到有效满足;到2050年,现代农村金融组织体系、政策体系、产品体系全面建立,城乡金融资源配置合理有序,城乡金融服务均等化全面实现。

(三)基本原则。

以市场化运作为导向。尊重市场规律,充分发挥市场机制在农村金融资源配置和定价中的决定性作用,通过运用低成本资金、增加增信措施等引导涉农贷款成本下行,推动金融机构建立收益覆盖成本的市场化服务模式,增强农村金融服务定价能力。

以机构改革为动力。持续深化全国政策性、商业性涉农金融机构改革,

增强中长期信贷投放能力和差别化服务水平。规范县域法人金融机构公司治理,促进服务当地、支持城乡融合发展,增加农村金融资源有效供给。

以政策扶持为引导。加大货币政策支持力度,完善差异化监管,发挥财政资金对金融的引导和撬动作用。建立健全政府性融资担保和风险分担机制,发挥农业信贷担保体系和农业保险作用,弥补农业收益低风险高、信息不对称的短板,促进金融资源回流农村。

以防控风险为底线。金融机构要坚持信贷投放和风险控制两手抓,探索与服务乡村振兴相适应的资本补充渠道、合理回报机制和风险资本管理模式,提高法人治理水平,关注贷款质量,完善市场化风险处置机制,增强涉农业务风险防控能力,提高金融服务乡村振兴的可持续性。

二、坚持农村金融改革发展的正确方向,健全适应乡村振兴发展的金融服务组织体系

(四)鼓励开发性、政策性金融机构在业务范围内为乡村振兴提供中长期信贷支持。国家开发银行要按照国家开发银行定位,充分利用服务国家战略、市场运作、保本微利的优势,加大对乡村振兴的支持力度,培育农村经济增长动力。农业发展银行要坚持农业政策性银行职能定位,提高政治站位,在粮食安全、脱贫攻坚等重点领域和关键薄弱环节发挥主力和骨干作用。

(五)加大商业银行对乡村振兴支持力度。中国农业银行要强化面向“三农”、服务城乡的战略定位,进一步改革完善“三农”金融事业部体制机制,确保县域贷款增速持续高于全行平均水平,积极实施互联网金融服务“三农”工程,着力提高农村金融服务覆盖面和信贷渗透率。中国邮政储蓄银行要发挥好网点网络优势、资金优势和丰富的小额贷款专营经验,坚持零售商业银行的战略定位,以小额贷款、零售金融服务为抓手,突出做好乡村振兴领域中农户、新型经营主体、小微企业、建档立卡贫困户等小微普惠领域的金融服务,完善“三农”金融事业部运行机制,加大对县域地区的信贷投放,逐步提高县域存贷比并保持合理范围内。股份制商业银行和城市商业银行要结合自身职能定位和资源优势,突出重点支持领域,围绕提升基础金融服务覆盖面、推动城乡资金融通等乡村振兴的重要环节,积极创新金融产品和服务方式,打造综合化特色化乡村振兴金融服务体系。

(六)强化农村中小金融机构支农主力军作用。农村信用社、农村商业银行、农村合作银行要坚持服务县域、支农支小的市场定位,保持县域农村金融机构法人地位和数量总体稳定。积极探索农村信用合作社改革路径,理顺农村信用社管理体制,明确并强化农村信用社的独立法人地位,完善公司治理机制,保障股东权利,提高县域农村金融机构经营的独立性和规范化水平,淡化农村信用合作社在人事、财务、业务等方面的行政管理职能,突出专业化服务功能。村镇银行要强化支农支小战略定位,向乡镇延伸服务触角。县域法人金融机构资金投放应用应以涉农业务为主,不得片面追求高收益。要把防控涉农贷款风险放在更加重要的位置,提高风险管控能力。积极发挥小额贷款公司等其他机构服务乡村振兴的有益补充作用,探索新型农村合作金融发展的有效途径,稳妥开展农民合作社内部信用合作试点。

三、明确金融重点支持领域,加大金融资源向乡村振兴重点领域和薄弱环节的倾斜力度

(七)不断加大金融精准扶贫力度,助力打赢脱贫攻坚战。加大对建档立卡贫困户的扶持力度,用好用足扶贫小额信贷、农户小额信用贷款、创业担保贷款、助学贷款、康复扶贫贷款等优惠政策,满足建档立卡贫困户生产、创业、就业、就学等合理贷款需求。推动金融扶贫和产业扶贫融合发展,按照穿透式原则,建立金融支持与企业带动贫困户脱贫的挂钩机制。

(八)围绕藏粮于地、藏粮于技,做好国家粮食安全金融服务。以国家确定的粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区为重点,创新投融资模式,加大对高标准农田建设和农村土地整治的信贷支持力度,推进农业科技与资本有效对接,持续增加对现代种业提升、农业科技创新和成果转化的投入。结合粮食收储制度和价格形成机制的市场化改革,支持农业发展银行做好政策性粮食收储工作,支持涉农多元市场主体进行市场化粮食收购的有效模式。

(九)聚焦产业兴旺,推动农村一二三产业融合发展。积极满足农田水利、农业科技研发、高端农机装备制造、农产品加工业、智慧农业产品技术研发推广、农产品冷链物流及烘干等现代农业重点领域合理融资需求,促进发展节水农业、高效农业、智慧农业、绿色农业。支持农业产业化龙头企业及联合体发展,延伸农业产业链,提高农产品附加值。充分发掘地区特色资源,支持探索农业与旅游、养老、健康等产业融合发展的有效模式,推动休闲农业、乡村旅游、特色民宿和农村康养等产业发展。加大对现代农业产业园、农业产业强镇等的金融支持力度,推动产村融合、产城融合发展。

(十)重点做好新型农业经营主体和小农户的金融服务,有效满足其经营发展的资金需求。针对不同主体的特点,建立分层分类的农业经营主体金融支持体系。鼓励家庭农场、农民合作社、农业社会化服务组织、龙头企业等新型农业经营主体通过土地流转、土地入股、生产性托管服务等多种形式实现规模经营,探索完善对各类新型农业经营主体的风险管理模式,增强金融资源承载力。鼓励发展农业供应链金融,将小农户纳入现代农业生产体系,强化利益联结机制,依托核心企业提高小农户和新型农业经营主体融资可得性。支持农业生产经营性服务业发展,推动实现农业节本增效。

(十一)做好农村产权制度改革金融服务,发展壮大农村集体经济。配合农村土地制度改革和农村集体产权制度改革部署,加快推动确权登记颁证、价值评估、交易流转、处置变现等配套机制建设,积极稳妥推广农村承包土地的经营权抵押贷款业务,结合宅基地“三权分置”改革试点进展稳妥开展农民住房财产权抵押贷款业务,推动集体经营性建设用地使用权、集体资产股份等依法合规予以抵押,促进农村土地资产和金融资源的有机衔接。结合农村集体产权制度改革登记赋码工作进展,加大对具有独立法人地位、集体资产清晰、现金流稳定的集体经济组织的金融支持力度。

四、强化金融产品和服务方式创新,更好满足乡村振兴多样化融资需求

(十二)积极拓宽农业农村抵质押

物范围。推动厂房和大型农机具抵押、圈舍和活体畜禽抵押、动产质押、仓单和应收账款质押、农业保单融资等信贷业务,依法合规推动形成全方位、多元化的农村资产抵质押融资模式。积极稳妥开展林权抵押贷款,探索创新抵押贷款模式。鼓励企业和农户通过融资租赁业务,解决农业大型机械、生产设备、加工设备购置更新资金不足问题。

(十三)创新金融机构内部信贷管理机制。各涉农银行业金融机构要单独制定涉农信贷年度目标任务,并在经济资本配置、内部资金转移定价、费用安排等方面给予一定倾斜。完善涉农业务部门和县域支行的差异化考核机制,落实涉农信贷业务的薪酬激励和尽职免责。适当下放信贷审批权限,推动分支机构尤其是县域存贷比偏低的分支机构,加大涉农信贷投放。在商业可持续的基础上简化贷款审批流程,合理确定贷款的额度、利率和期限,鼓励开展与农业生产经营周期相匹配的流动资金贷款和中长期贷款等业务。

(十四)推动新技术在农村金融领域的应用推广。规范互联网金融在农村地区的发展,积极运用大数据、区块链等技术,提高涉农信贷风险的识别、监控、预警和处置水平。加强涉农信贷数据的积累和共享,通过客户信息整合和筛选,创新农村经营主体信用评价模式,在有效做好风险防范的前提下,逐步提升发放信用贷款的比重。鼓励金融机构开发针对农村电商的专属贷款产品和小额支付结算功能,打通农村电商资金链条。

(十五)完善“三农”绿色金融产品和服务体系。完善绿色信贷体系,鼓励银行业金融机构加快创新“三农”绿色金融产品和服务,通过发行绿色金融债券等方式,筹集资金用于支持污染防治、清洁能源、节水、生态保护、绿色农业等绿色领域,助力打好污染防治攻坚战。加强绿色债券后续监督管理,确保资金专款专用。

五、建立健全多渠道资金供给体系,拓宽乡村振兴资金来源

(十六)加大多层次资本市场的支持力度。支持符合条件的涉农企业在主板、中小板、创业板以及新三板等上市和挂牌融资,规范发展区域性股权市场。加强再融资监管,规范涉农上市公司募集资金投向,避免资金“脱实向虚”。鼓励中介机构适当降低针对涉农企业上市和再融资的中介费用。在门槛不降低的前提下,继续对国家级贫困地区的企业首次公开募股(IPO)、新三板挂牌、公司债发行、并购重组开辟绿色通道。健全风险投资引导机制,积极引导风险投资早投早小,加大对初创期涉农企业的支持力度。鼓励有条件的地区发起设立乡村振兴投资基金,推动农业产业整合和转型升级。

(十七)创新债券市场融资工具和产品。鼓励地方政府发行一般债券,用于农村人居环境整治、高标准农田建设等领域。支持地方政府根据乡村振兴项目资金需求,试点发行项目融资和收益自平衡的专项债券。鼓励商业银行发行“三农”专项金融债券,募集资金用于支持符合条件的乡村振兴项目建设。加大对非金融企业债务融资工具的宣贯力度,支持对优质涉农企业开辟注册发行绿色通道,在满足信息披露要求的前提下简化注册发行流程。

(十八)发挥期货市场价格发现和风险分散功能。加快推动农产品期货

品种开发上市,创新推出大宗畜产品、经济作物等期货交易,丰富农产品期货品种。积极运用期货价格信息引导农业经营者优化种植结构,完善农产品期货交易、交割规则。创新农产品期权品种,改进白糖、豆粕期权规则,加快推进并择机推出玉米、棉花等期权合约,丰富农业风险管理手段。稳步扩大“保险+期货”试点,探索“订单农业+保险+期货(权)”试点,探索建立农业补贴、涉农信贷、农产品期货(权)和农业保险联动机制,形成金融支农综合体系。

(十九)持续提高农业保险的保障水平。科学确定农业保险保费补贴机制,鼓励有条件的地方政府结合财力加大财政补贴力度,拓宽财政补贴险种,合理确定农业经营主体承担的保费水平。探索开展地方特色农产品保险以奖代补政策试点。落实农业保险大灾风险准备金制度,组建中国农业再保险公司,完善农业再保险体系。逐步扩大农业大灾保险,完全成本保险和收入保险试点范围。引导保险机构到农村地区设立基层服务网点,下沉服务重心,实现西藏自治区保险机构地市级全覆盖,其他省份保险机构县级全覆盖。

六、加强金融基础设施建设,营造良好的农村金融生态环境

(二十)在可持续的前提下全面提升农村地区支付服务水平。大力推动移动支付等新兴支付方式的普及应用,鼓励和支持各类支付服务主体到农村地区开展业务,积极引导移动支付符合农村农业农民需要的移动支付等新型支付产品。推动银行卡助农取款服务规范可持续发展,鼓励支持助农取款服务与信息进村入户、农村电商、城乡社会保障等合作共建,提升服务点网络价值。推动支付结算服务从服务农民生活向服务农业生产、农村生态有效延伸,不断优化银行账户服务,加强风险防范,持续开展宣传,促进农村支付服务环境建设可持续发展。

(二十一)加快推进农村信用体系建设。按照政府主导、人民银行牵头、各方参与、服务社会的整体思路,全面开展信用乡镇、信用村、信用户创建活动,发挥信用信息服务农村经济主体融资功能。强化部门间信息互联互通,推行守信联合激励和失信联合惩戒机制,不断提高农村地区各类经济主体的信用意识,优化农村金融生态环境。稳步推进农户、家庭农场、农民合作社、农业社会化服务组织、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,促进农村地区信息、信用、信贷联动。

(二十二)强化农村地区金融消费者权益保护。深入开展“金融惠民工程”、“金融知识普及月”等金融知识普及活动,实现农村地区金融宣传教育全覆盖。加大金融消费者权益保护宣传力度,增强农村金融消费者的风险意识和识别违法违规金融活动的的能力。规范金融机构业务行为,加强信息披露和风险提示,畅通消费者投诉的处理渠道,构建农村地区良好的金融生态环境。

七、完善政策保障体系,强化政策激励和约束

(二十三)加大货币政策支持力度。发挥好差别化存款准备金工具的正向激励作用,引导金融机构加强对乡村振兴的金融支持。加大再贷款、

再贴现支持力度。根据乡村振兴金融需求合理确定再贷款的期限、额度和发放时间,提高资金使用效率。加强再贷款台账管理和效果评估,确保支农再贷款资金全部用于发放涉农贷款,再贷款优惠利率政策有效传导至涉农经济实体。

(二十四)更好发挥财政支持撬动作用。更好地发挥县域金融机构涉农贷款增量奖励等政策的激励作用,引导县域金融机构将吸收的存款主要投放当地。健全农业信贷担保体系,推动农业信贷担保服务网络向市县延伸,扩大在保贷款余额和在保项目数量。充分发挥国家融资担保基金作用,引导更多金融资源支持乡村振兴。落实金融机构向农户、小微企业及个体工商户发放小额贷款取得的利息收入免征增值税政策。鼓励地方政府通过财政补贴等措施支持农村地区尤其是贫困地区支付服务环境建设,引导更多支付结算主体、人员、机具等资源投向农村贫困地区。

(二十五)完善差异化监管体系。适当放宽“三农”专项金融债券的发行条件,取消“最近两年涉农贷款年度增速高于全部贷款平均增速或年度增速高于上年同期水平”的要求。适度提高涉农贷款不良容忍度,涉农贷款不良率高出自身各项贷款不良率年度目标2个百分点(含)以内的,可不作为银行业金融机构内部考核评价的扣分因素。

(二十六)推动完善农村金融改革试点相关法律和规章制度。配合乡村振兴相关法律法规的研究制定,研究推动农村金融立法工作,强化农村金融法律保障。结合农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点经验,推动修改完善农村土地承包法等法律法规,使农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款业务有法可依。

八、加强组织领导,有效推动政策落实

(二十七)强化党对农村金融工作的领导。全面做好金融服务乡村振兴工作,要以习近平总书记关于“三农”工作、乡村振兴工作的重要论述为指导,切实加强党对农村金融工作的领导。各金融机构要切实加强对组织领导,由总行(总部)一把手直接抓乡村振兴,各级分支机构一把手切实承担起政策落实的第一责任,为农村金融发展提供坚强组织保障。

(二十八)开展金融机构服务乡村振兴考核评估。根据乡村振兴战略目标,加强乡村振兴领域贷款监测,在完善新型农业经营主体认定标准的基础上,探索建立家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体贷款统计,及时动态跟踪金融机构服务乡村振兴的工作进展。建立金融机构服务乡村振兴考核评估制度,从定性指标和定量指标两大方面对金融机构进行评估,定期通报评估结果,并作为实施货币政策、金融市场业务准入、开展宏观审慎评估、差别化监管、财政支持等工作的重要参考依据。

(二十九)抓好推进落实和经验宣传。人民银行分支机构要会同银行保险监管、证券监管、财政、农业农村等部门,根据本意见细化辖区服务乡村振兴的目标任务和部门分工,扎实推进各项工作举措落地见效。鼓励具备条件的地区,加大农村金融改革力度,依照程序建设金融服务乡村振兴试验区,开展先行先试,加强典型经验宣传推广,确保政策惠及乡村振兴重点领域。(来源:中国人民银行官网)

