

国务院办公厅关于金融服务“三农”发展的若干意见

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

农村金融是我国金融体系的重要组成部分，是支持服务“三农”发展的重要力量。近年来，我国农村金融取得长足发展，初步形成了多层次、较完善的农村金融体系，服务覆盖面不断扩大，服务水平不断提高。但总体上看，农村金融仍是整个金融体系中最为薄弱的环节。为贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神和国务院的决策部署，积极顺应农业适度规模经营、城乡一体化发展新情况新趋势新要求，进一步提升农村金融服务的能力和水平，实现农村金融与“三农”的共赢发展，经国务院同意，现提出以下意见。

一、深化农村金融体制机制改革

（一）分类推进金融机构改革。在稳定县域法人地位、维护体系完整、坚持服务“三农”的前提下，进一步深化农村信用社改革，积极稳妥组建农村商业银行，培育合格的市场主体，更好地发挥支农主力军作用。完善农村信用社管理体制，省联社要加快淡出行政管理，强化服务功能，优化协调指导，整合放大服务“三农”的能力。研究制定农业发展银行改革实施总体方案，强化政策性职能定位，明确政策性业务的范围和监管标准，补充资本金，建立健全治理结构，加大对农业开发和农村基础设施建设的中长期信贷支持。鼓励大中型银行根据农村市场需求变化，优化发展战略，加强对“三农”发展的金融支持。深化农业银行“三农金融事业部”改革试点，探索商业金融服务“三农”的可持续模式。鼓励邮政储蓄银行拓展农村金融业务，逐步扩大涉农业务范围。稳步培育发展村镇银行，提高民营资本持股比例，开展面向“三农”的差异化、特色化服务。各涉农金融机构要进一步下沉服务重心，切实做到不脱农、多惠农。（银监会、人民银行、发展改革委、财政部、农业部等按职责分工分别负责）

（二）丰富农村金融服务主体。鼓励建立农业产业投资基金、农业私募股权投资基金和农业科技创业投资基金。支持组建主要服务“三农”的金融租赁公司。鼓励组建政府出资为主、重点开展涉农担保业务的县域融资性担保机构或担保基金，支持其他融资性担保机构为农业生产经营主体提供融资担保服务。规范发展小额贷款公司，建立正向激励机制，拓宽融资渠道，加快接入征信系统，完善管理政策。（财政部、发展改革委、银监会、人民银行、证监会、农业部等按职责分工分别负责）

（三）规范发展农村合作金融。坚持社员制、封闭性、民主管理原则，在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下，发展农村合作金融。支持农民合作社开展信用合作，积极稳妥组织试点，抓紧制定相关管理办法。在符合条件的农民合作社和供销合作社基础上培育发展农村合作金融组织。有条件的地方，可探索建立合作性的村级融资担保基金。（银监会、人民银行、财政部、农业部、供销合作总社等按职责分工分别负责）

二、大力发展农村普惠金融

（四）优化县域金融机构网点布局。稳定大中型商业银行县域网点，增强网点服务功能。按照强化支农、总量控制原则，对农业发展银行分支机构布局进行调整，重点向中西部及经济落后地区倾斜。加快在农业大县、小微企业集中地区设立村镇银行，支持其在乡镇布设网点。（银监会、人民银行、财政部等按职责分工分别负责）

（五）推动农村基础金融服务全覆盖。在完善财政补贴政策、合理补偿成本风险的基础上，继续推动偏远乡镇基础金融服务全覆盖工作。在具备条件的行政村，开展金融服务“村村通”工程，采取定时定点服务、自助服务终端，以及深化助农取款、汇款、转账服务和手机支付等多种形式，提供简易便民金融服务。（银监会、人民银行、财政部等按职责分工分别负责）

（六）加大金融扶贫力度。进一步发挥政策性金融、商业性金融和合作性金融的互补优势，切实改进对农民工、农村妇女、少数民族等弱势群体的金融服务。完善扶贫贴息贷款政策，引导金融机构全面做好支持农村贫困地区扶贫攻坚的金融服务工作。（人民银行、财政部、银监会等按职责分工分别负责）

三、引导加大涉农资金投放

(七) 拓展资金来源。优化支农再贷款投放机制, 向农村商业银行、农村合作银行、村镇银行发放支小再贷款, 主要用于支持“三农”和农村地区小微企业发展。支持银行业金融机构发行专项用于“三农”的金融债。开展涉农资产证券化试点。对符合“三农”金融服务要求的县域农村商业银行和农村合作银行, 适当降低存款准备金率。(人民银行、银监会、证监会等按职责分工分别负责)

(八) 强化政策引导。切实落实县域银行业法人机构一定比例存款投放当地的政策。探索建立商业银行新设县域分支机构信贷投放承诺制度。支持符合监管要求的县域银行业金融机构扩大信贷投放, 持续提高存贷比。(人民银行、银监会、财政部等按职责分工分别负责)

(九) 完善信贷机制。在强化涉农业务全面风险管理的基础上, 鼓励商业银行单列涉农信贷计划, 下放贷款审批权限, 优化绩效考核机制, 推行尽职免责制度, 调动“三农”信贷投放的内在积极性。(银监会、人民银行等按职责分工分别负责)

四、创新农村金融产品和服务方式

(十) 创新农村金融产品。推行“一次核定、随用随贷、余额控制、周转使用、动态调整”的农户信贷模式, 合理确定贷款额度、放款进度和回收期限。加快在农村地区推广应用微贷技术。推广产业链金融模式。大力发展农村电话银行、网上银行业务。创新和推广专营机构、信贷工厂等服务模式。鼓励开展农业机械等方面的金融租赁业务。(银监会、人民银行、农业部、工业和信息化部、发展改革委等按职责分工分别负责)

(十一) 创新农村抵(质)押担保方式。制定农村土地承包经营权抵押贷款试点管理办法, 在经批准的地区开展试点。慎重稳妥地开展农民住房财产权抵押试点。健全完善林权抵押登记系统, 扩大林权抵押贷款规模。推广以农业机械设备、运输工具、水域滩涂养殖权、承包土地收益权等为标的的新型抵押担保方式。加强涉农信贷与涉农保险合作, 将涉农保险投保情况作为授信要素, 探索拓宽涉农保险保单质押范围。(人民银行、银监会、保监会、国土资源部、农业部、林业局等按职责分工分别负责)

(十二) 改进服务方式。进一步简化金融服务手续, 推行通俗易懂的合同文本, 优化审批流程, 规范服务收费, 严禁在提供金融服务时附加不合理条件和额外费用, 切实维护农民利益。(银监会、证监会、保监会、发展改革委、人民银行等按职责分工分别负责)

五、加大对重点领域的金融支持

(十三) 支持农业经营方式创新。在部分地区开展金融支持农业规模化生产和集约化经营试点。积极推动金融产品、利率、期限、额度、流程、风险控制等方面创新, 进一步满足家庭农场、专业大户、农民合作社和农业产业化龙头企业等新型农业经营主体的金融需求。继续加大对农民扩大再生产、消费升级和自主创业的金融支持力度。(银监会、人民银行、农业部、证监会、保监会、发展改革委等按职责分工分别负责)

(十四) 支持提升农业综合生产能力。加大对耕地整理、农田水利、粮棉油糖高产创建、畜禽水产品标准化养殖、种养殖良种生产等经营项目的信贷支持力度。重点支持农业科技进步、现代种业、农机装备制造、设施农业、农产品精深加工等现代农业项目和高科技农业项目。(银监会、人民银行、发展改革委、农业部等按职责分工分别负责)

(十五) 支持农业社会化服务产业发展。支持农产品产地批发市场、零售市场、仓储物流设施、连锁零售等服务设施建设。(银监会、人民银行、发展改革委、财政部、农业部、商务部、供销合作总社等按职责分工分别负责)

(十六) 支持农业发展方式转变。大力发展绿色金融, 促进节水农业、循环农业和生态友好型农业发展。(人民银行、银监会、农业部、林业局、发展改革委等按职责分工分别负责)

(十七) 探索支持新型城镇化发展的有效方式。创新适应新型城镇化发展的金融服务机制，重点发挥政策性金融作用，稳步拓宽城镇建设融资渠道，着力做好农业转移人口的综合性金融服务。(人民银行、发展改革委、财政部、银监会等按职责分工分别负责)

六、拓展农业保险的广度和深度

(十八) 扩大农业保险覆盖面。重点发展关系国计民生和国家粮食安全的农作物保险、主要畜产品保险、重要“菜篮子”品种保险和森林保险。推广农房、农机具、设施农业、渔业、制种保险等业务。(保监会、财政部、农业部、林业局等按职责分工分别负责)

(十九) 创新农业保险产品。稳步开展主要粮食作物、生猪和蔬菜价格保险试点，鼓励各地区因地制宜开展特色优势农产品保险试点。创新研发天气指数、农村小额信贷保证保险等新型险种。(保监会、财政部、农业部、林业局、银监会、发展改革委等按职责分工分别负责)

(二十) 完善保费补贴政策。提高中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴比例，逐步减少或取消产粮大县的县级保费补贴。(财政部、保监会、农业部等按职责分工分别负责)

(二十一) 加快建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制，增强对重大自然灾害风险的抵御能力。(财政部、保监会、农业部等按职责分工分别负责)

(二十二) 加强农业保险基层服务体系建设，不断提高农业保险服务水平。(保监会、财政部、农业部、林业局等按职责分工分别负责)

七、稳步培育发展农村资本市场

(二十三) 大力发展农村直接融资。支持符合条件的涉农企业在多层次资本市场上进行融资，鼓励发行企业债、公司债和中小企业私募债。逐步扩大涉农企业发行中小企业集合票据、短期融资券等非金融企业债务融资工具的规模。支持符合条件的农村金融机构发行优先股和二级资本工具。(证监会、人民银行、发展改革委、银监会等按职责分工分别负责)

(二十四) 发挥农产品期货市场的价格发现和风险规避功能。积极推动农产品期货新品种开发，拓展农产品期货业务。完善商品期货交易机制，加强信息服务，推动农民合作社等农村经济组织参与期货交易，鼓励农产品生产经营企业进入期货市场开展套期保值业务。(证监会负责)

(二十五) 谨慎稳妥地发展农村地区证券期货服务。根据农村地区特点，有针对性地提升证券期货机构的专业能力，探索建立农村地区证券期货服务模式，支持农户、农业企业和农村经济组织进行风险管理，加强对投资者的风险意识教育和风险管理培训，切实保护投资者合法权益。(证监会负责)

八、完善农村金融基础设施

(二十六) 推进农村信用体系建设。继续组织开展信用户、信用村、信用乡(镇)创建活动，加强征信宣传教育，坚决打击骗贷、骗保和恶意逃债行为。(人民银行、银监会、保监会、公安部、发展改革委等按职责分工分别负责)

(二十七) 发展农村交易市场和中介组织。在严格遵守《国务院关于清理整顿各类交易场所切实防范金融风险的决定》(国发〔2011〕38号)的前提下，探索推进农村产权交易市场建设，积极培育土地评估、资产评估等中介组织，建设具有国内外影响力的农产品交易中心。(证监会、发展改革委、国土资源部、农业部、财政部等按职责分工分别负责)

(二十八) 改善农村支付服务环境。推广非现金支付工具和支付清算系统，稳步推广农村移动便捷支付，不断提高农村地区支付服务水平。(人民银行、工业和信息化部、银监会等按职责分工分别负责)

（二十九）保护农村金融消费者权益。畅通农村金融消费者诉求渠道，妥善处理金融消费纠纷。继续开展送金融知识下乡、进社区、进校园活动，提高金融知识普及教育的有效性和针对性，增强广大农民风险识别、自我保护的意识和能力。（银监会、证监会、保监会、人民银行、公安部等按职责分工分别负责）

九、加大对“三农”金融服务的政策支持

（三十）健全政策扶持体系。完善政策协调机制，加快建立导向明确、激励有效、约束严格、协调配套的长期化、制度化农村金融政策扶持体系，为金融机构开展“三农”业务提供稳定的政策预期。（财政部、人民银行、银监会、税务总局、证监会、保监会等按职责分工分别负责）

（三十一）加大政策支持力度。按照“政府引导、市场运作”原则，综合运用奖励、补贴、税收优惠等政策工具，重点支持金融机构开展农户小额贷款、新型农业经营主体贷款、农业种植业养殖业贷款、大宗农产品保险，以及银行卡助农取款、汇款、转账等支农惠农政策性支付业务。按照“鼓励增量，兼顾存量”原则，完善涉农贷款财政奖励制度。优化农村金融税收政策，完善农户小额贷款税收优惠政策。落实对新型农村金融机构和基础金融服务薄弱地区的银行业金融机构（网点）的定向费用补贴政策。完善农村信贷损失补偿机制，探索建立地方财政出资的涉农信贷风险补偿基金。对涉农贷款占比高的县域银行业法人机构实行弹性存贷比，优先支持开展“三农”金融产品创新。（财政部、人民银行、税务总局、银监会、保监会等按职责分工分别负责）

（三十二）完善涉农贷款统计制度。全面、及时、准确反映农林牧渔业贷款、农户贷款、农村小微企业贷款以及农民合作社贷款情况，依据涉农贷款统计的多维口径制定金融政策和差异化监管措施，提高政策支持的针对性和有效性。（人民银行、银监会等按职责分工分别负责）

（三十三）开展政策效果评估，不断完善相关政策措施，更好地引导带动金融机构支持“三农”发展。（财政部、人民银行、银监会、农业部、税务总局、证监会、保监会等按职责分工分别负责）

（三十四）防范金融风险。金融管理部门要按照职责分工，加强金融监管，着力做好风险识别、监测、评估、预警和控制工作，进一步发挥金融监管协调部际联席会议制度的作用，不断健全新形势下的风险处置机制，切实维护金融稳定。各金融机构要进一步健全制度，完善风险管理。地方人民政府要按照监管规则和要求，切实担负起对小额贷款公司、担保公司、典当行、农村资金互助合作组织的监管责任，层层落实突发金融风险事件处置的组织职责，制定完善风险应对预案，守住底线。（银监会、证监会、保监会、人民银行等按职责分工分别负责）

（三十五）加强督促检查。各地区、各有关部门和各金融机构要按照国务院统一部署，增强做好“三农”金融服务工作的责任感和使命感，各司其职，协调配合，扎实推动各项工作。地方各级人民政府要结合本地区实际，抓紧研究制定扶持政策，加大对农村金融改革发展的政策支持力度。各省、自治区、直辖市人民政府要按年度对本地区金融支持“三农”发展工作进行全面总结，提出政策意见和建议，于次年1月底前报国务院。各有关部门要按照职责分工精心组织，切实抓好贯彻落实工作，银监会要牵头做好督促检查和各地区工作情况的汇总工作，确保各项政策措施落实到位。

国务院办公厅
2014年4月20日