

中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于加快推进农村金融产品和服务方式创新的意见  
(银发〔2008〕295号)

中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行；各省、自治区、直辖市银监局；各政策性银行，国有商业银行，股份制商业银行，中国邮政储蓄银行；

推进农村金融产品和服务方式创新是新形势下深化农村金融改革、加强和改进农村金融服务、促进信贷结构优化调整的重要内容，对于支持和推进社会主义新农村建设具有重要意义。近年来，适应农村经济和社会发展变化以及农民金融服务需求多元化的特点，中国人民银行各分支机构、银监会各派出机构和相关金融机构在推进农村金融产品和服务方式创新方面进行了积极探索，取得了明显成效。但是，在我国农村不少地区金融产品少、金融服务方式单一、金融服务质量和效率不适应农村经济社会发展和农民多元化金融服务需求的问题仍然突出。在继续优化农村金融基层网点布局、放宽农村金融机构市场准入条件、完善农村金融服务网络、加强农村金融基础设施建设的同时，为了进一步推进农村金融产品和服务方式创新，以点带面，推进建立和完善多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系，中国人民银行、银监会决定在全国选择粮食主产区或县域经济发展有扎实基础的部分县、市深入组织开展农村金融产品和服务方式创新试点。现就试点工作提出如下意见：

### 一、指导思想

全面贯彻落实党的十七大和十七届三中全会精神，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入学习实践科学发展观，以推动农村金融产品和服务方式创新为着力点，促进金融机构加大对“三农”可持续的有效资金投入，进一步改进和提升农村金融服务，努力满足多层次、多元化的“三农”金融服务需求，推动城乡金融协调发展，促进农业增产、农民增收和农村经济发展，大力支持和促进社会主义新农村建设。

### 二、试点的目的和原则

试点目的是通过积极不懈的努力，在试点地区努力创造和发展一些适合农村实际需求特点的金融产品和服务方式，创新和完善涉农金融服务新机制，不断满足农村多元化金融服务需求，让农村和农民得到更实惠、更便捷的金融服务，试点模式力争可复制，易推广，在更大范围内和更高层次上全面提升农村金融服务水平。

试点工作坚持以下原则，一要坚持市场化和政策扶持相结合的原则，以市场化为导向，以政策扶持为支撑，健全和完善正向激励机制，充分调动和激发各类市场主体内在积极性和创造性；二要坚持因地制宜原则，根据农村经济社会发展变化实际特点，积极探索、创新适合当地实际、可操作性强的金融产品与服务方式，重在实际效果；三要坚持优化服务和风险可控原则，积极运用现代商业网络信息技术和现代化管理手段，改进和提升面向“三农”的金融服务，审慎稳健开展金融创新，合理分散金融风险。

### 三、试点内容

(一) 大力推广农户小额信用贷款和农户联保贷款。鼓励金融机构加强与信用协会或信用合作社等信用共同体的合作，运用联保、担保基金和风险保证金等联合增信方式，积极探索发展满足信用共同体成员金融需求的联合信用贷款。通过规范信用共同体内部的资信公开、信用评估、贷款催收等程序，完善内在激励约束机制，调动成员自我管理的积极性，促进金融机构有效降低信息采集、贷前调查、资信评估和贷后管理等成本，在有效控制和防范信贷风险的基础上扩大信用贷款发放。鼓励农村合作金融机构、中国邮政储蓄银行和新型农村金融机构等利用多种方式建立和完善农户资信评价体系，积极发放不需要抵押担保的小额信用贷款和农户联保贷款，扩大农户贷款覆盖面，提高贷款满足率。支持政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行等银行业金融机构通过批发或转贷方式间接参与小额信用贷款业务。鼓励和支持涉农金融机构对守信

用、按时归还贷款的借款人实施贷款利率优惠、扩大贷款额度等激励措施，促进农民和涉农企业提高信用意识。

（二）创新贷款担保方式，扩大有效担保品范围。鼓励金融机构根据试点地区农业发展情况和农村经济特点，依照相关法律，进一步扩大农户和农村企业申请贷款可用于担保的财产范围，积极规范和完善涉农担保贷款业务操作流程，建立健全涉农贷款担保财产的评估、管理、处置机制。按照因地制宜、灵活多样的原则，探索发展大型农用生产设备、林权、水域滩涂使用权等抵押贷款，规范发展应收账款、股权、仓单、存单等权利质押贷款。原则上，凡不违反现行法律规定、财产权益归属清晰、风险能够有效控制、可用于贷款担保的各类动产和不动产，都可以试点用于贷款担保。积极推进和完善多元化的农村信贷担保体系建设，鼓励各类信贷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方式，加大对农村的融资担保服务。

（三）探索发展基于订单与保单的金融工具，提高农村信贷资源的配置效率，分散农业信贷风险。鼓励金融机构根据农业资金需求的季节性特点，围绕形成订单农业的合理定价机制、信用履约机制和有效执行机制，建立和完善农业订单贷款管理制度。积极推动和发展“公司+农户”、“公司+中介组织+农户”、“公司+专业市场+农户”等促进农业产业化经营的信贷模式，充分发挥农业产业化经营的辐射拉动作用，推进优质高效特色农业加快发展。鼓励涉农银行业金融机构、农村信贷担保机构及相关中介机构加强与保险公司的合作，以订单和保单等为标的资产，探索开发“信贷+保险”金融服务新产品。鼓励和支持有条件的农村种养大户和有资质的农业生产企业通过投资“信贷+保险”和信托理财产品，有效防范和分散涉农信贷风险。

（四）在银行间市场探索发行涉农中小企业集合债券，拓宽涉农小企业的融资渠道。鼓励产品有发展前景、业务经营好、资信优良的涉农中小企业，采用“分别负债、统一担保、集合发行”的方式，在银行间市场探索发行涉农中小企业集合债券。鼓励有实力、经营稳健、信用好的涉农金融机构利用信息、技术优势和在银行间市场的销售渠道，为农业产业化龙头企业发行短期融资券和涉农中小企业发行集合债券提供增信和承销服务。鼓励各类担保机构联合提供担保服务，提高集合债券信用等级，促进涉农中小企业集合债券顺利发行。

（五）改进和完善农村金融服务方式，提高涉农金融服务质量和效率。鼓励涉农金融机构进一步加大农村金融产品营销力度，扩大对农村贫困地区的金融服务覆盖面。对符合条件的县级分支机构合理扩大信贷管理权限，优化审贷程序，简化审批手续。推广金融超市“一站式”服务和农贷信贷员包村服务。结合试点地区的新农村建设规划，通过推行手机银行、联网互保、农民工银行卡、信用村镇建设等多种方式，积极推进农村金融服务手段电子化、信息化和规范化，逐步普及农村金融产品的网络化交易，发展基于现代信息科技的低成本的商业可持续模式。鼓励拥有网点优势的涉农金融机构大力拓展收费类和服务类资金归集等中间业务，积极开展农村金融咨询、代理保险销售和涉农理财业务。

#### 四、试点的配套政策

（一）综合运用多种货币政策工具，建立推进农村金融产品和服务方式创新的正向激励机制。加大支农再贷款额度调剂力度，拓宽支农再贷款使用范围，根据试点绩效适当向试点地区倾斜。对符合条件的农村信用社，可优先办理支农再贷款；对支农贷款发放比例高的农村信用社，可根据其增加支农信贷投放的合理需求，通过允许其灵活支取特种存款等手段，拓宽其支农信贷资金来源。

（二）通过银行间市场发行资产证券化产品和信用衍生产品，拓宽涉农金融机构的资金来源，分散农业贷款的信用风险。鼓励涉农金融机构根据自身需要和市场状况，积极探索开发以中长期农业基础设施和农业综合开发贷款等涉农贷款为基础资产的证券化产品，防范和控制涉农信贷资产风险。试点开发以涉农贷款为基础资产、由保险公司或者贷款担保机构提供贷款保护的信用衍生产品，为金融机构加大支农惠农力度提供成本低、流动性好的避险工具。

(三) 加快农村支付体系建设步伐, 提高农村地区支付结算业务的便利程度。支持涉农金融机构建设和完善支付清算系统和业务处理系统。有重点地鼓励和引导涉农金融机构开发和推广适合农村实际的支付结算服务品种。加快推进农村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在农村地区的辐射范围。

(四) 加强农村信用体系建设, 改善区域金融生态。中国人民银行试点地区的分支机构要进一步扩大企业和个人信用信息基础数据库在农村地区的信息采集和使用范围, 引导金融机构建立健全农户、农民专业合作社和涉农企业的电子信用档案, 设计客观、有效的信用信息指标体系, 建立和完善科学、合理的资信打分和信用积分制度, 推动建立农村信用信息共享机制。

(五) 按照“宽准入、严监管”和“区别对待”的原则, 完善和实施鼓励农村金融产品和服务方式创新的市场准入扶持政策。对于支农成效显著、风险控制能力强、推动农村金融产品和服务方式有特色的涉农金融机构, 在金融产品创新和基层机构网点布局调整方面实施市场准入绿色通道, 风险可控的新业务可实行备案制, 并支持其跨区域兼并重组、出资设立新型农村金融机构或分支机构。

(六) 发挥财政性资金的杠杆作用, 增加金融资源向农村投放的吸引力。在有条件的试点地区, 鼓励地方政府建立涉农贷款风险补偿制度, 用于补偿涉农金融机构由于自然风险和市场风险等原因形成的信贷损失, 同时, 也可对涉农企业与农户的贷款实行贴息, 或者建立保险补贴金制度, 为提供涉农业务的保险公司和参保企业与农户提供保费、经营费用和超赔补贴。

## 五、试点的组织实施与工作步骤

试点地区的中国人民银行省级分支机构会同当地银监局统筹协调组织本省的试点工作并制定试点工作具体实施意见或试点管理办法报中国人民银行和银监会备案。试点地的中国人民银行县级分支机构和当地银监会派出机构要加强与所在地财政、保险和农业等部门的协作配合及信息沟通交流, 共同制定和落实试点工作的具体措施, 加强试点工作管理, 及时向上级部门报告试点进展情况, 加强跟踪监测和效果评估。

从 2008 年下半年起, 中部 6 省和东北 3 省各选择 2-3 个有条件的县(市)开展试点方案设计和试点推进落实工作, 每个省集中抓好 2-3 个金融产品创新和推广。2009 年至 2010 年, 试点地区的中国人民银行省级分支机构和银监会省级派出机构要及时对试点开展情况进行督促指导和评估报告, 全面总结试点地区金融产品和服务方式创新经验, 中国人民银行总行会同银监会将适时选择部分成熟的特色创新产品在全国其他有条件的地区宣介推广。

请中部 6 省和东北 3 省的中国人民银行省级分支机构、银监会省级派出机构联合将本意见转发至辖区内相关金融机构并抓好协调落实工作。试点过程中发现的情况和问题, 请及时报告中国人民银行和银监会。

中国人民银行

中国银行业监督管理委员会

二〇〇八年十月十五日

chl\_109476