

中国人民银行 银保监会 证监会 财政部农业农村部 乡村振兴局

关于金融支持巩固拓展脱贫攻坚成果 全面推进乡村振兴的意见

银发〔2021〕171号

为切实做好“十四五”时期农村金融服务工作，支持巩固拓展脱贫攻坚成果、持续提升金融服务乡村振兴能力和水平，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入落实中央经济工作会议、中央农村工作会议精神，按照《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》和《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》部署，贯彻新发展理念，围绕巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴，创新金融产品和服务，健全金融组织体系，完善基础金融服务，引导更多金融资源投入“三农”领域，助力农业高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足，为加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局提供金融支撑。

（二）总体目标。2021年，金融精准扶贫政策体系和工作机制同金融服务乡村振兴有效衔接、平稳过渡，各项政策和制度调整优化。存量金融精准扶贫贷款风险可控，对脱贫地区和脱贫人口的信贷支持接续推进，涉农贷款稳步增长，多元化融资渠道进一步拓宽。

到2025年，金融扶贫成果巩固拓展，脱贫地区和脱贫人口自我发展能力明显增强。金融服务乡村振兴的体制机制进一步健全，信贷、债券、股权、期货、保险等金融子市场支农作用有效发挥，农村信用体系建设深入推进，乡村振兴重点领域融资状况持续改善，金融服务乡村振兴能力和水平显著提升。

（三）基本原则。

1. 平稳过渡和梯次推进相结合。严格落实“四个不摘”要求，分层次、有梯度地调整优化金融帮扶政策，合理把握节奏、力度和时限，确保对脱贫地区和脱贫人口的金融支持力度总体稳定，切实巩固好脱贫攻坚成果。接续推进脱贫地区乡村振兴，支持脱贫地区通过发展产业、改善农业农村基础设施等，夯实发展基础，稳步提升发展水平。对符合条件的防止返贫监测对象，参照脱贫人口相关政策予以支持。

2. 统筹谋划和因地制宜相结合。按照巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的统一部署，统筹谋划布局、增强政策合力，逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。同时，鼓励各地结合发展实际，因地制宜探索形成特色化金融支持方案，加强典型经验的总结宣传推广。

3. 市场化运作和政策扶持相结合。充分发挥市场机制的决定性作用，综合运用货币政策、金融监管政策和考核评估手段，健全金融服务乡村振兴的体制机制，推动形成市场化、可持续的业务模式。发挥财政资金的引导和撬动作用，健全政府性融资担保和风险分担机制，提高金融机构开展涉农业务的积极性。

4. 鼓励创新和防控风险相结合。鼓励金融机构创新工作机制、产品体系和服务模式，加强金融科技手段运用，推出更多差异化金融产品和服务，持续提升农村金融服务质效。同时，督促金融机构强化信贷风险防控，规范法人治理和内控机制，加强贷款资金用途和质量监测。优化农村地区金融生态环境，坚决守住不发生系统性金融风险底线。

二、加大对重点领域的金融资源投入

（一）巩固拓展脱贫攻坚成果。过渡期内，保持主要金融帮扶政策总体稳定。加大对脱贫人口、易返贫致贫人口和有劳动能力的低收入人口的信贷投放，支持脱贫人口就业创业，增强可持续发展的内生动力。支持脱贫地区发展乡村特色产业，鼓励扩大对脱贫地区产品和服务消费，推动产品和服务“走出去”。继续做好易地搬迁后续帮扶工作，加大对易地搬迁安置区后续发展的金融支持力度。继续做好定点帮扶工作，选优配强干部，为帮扶地区提供政策、资金、信息、技术、人才等支持。

（二）加大对国家乡村振兴重点帮扶县的金融资源倾斜。在总结金融精准扶贫典型经验的基础上，鼓励和引导金融机构在产品和服务创新、信贷资源配置、资金转移定价、绩效考核等方面对国家乡村振兴重点帮扶县予以倾斜。过渡期内，国家开发银行、农业发展银行和国有商业银行应在依法依规、风险可控前提下，力争每年对全部国家乡村振兴重点帮扶县各项贷款平均增速高于本机构各项贷款平均增速。

（三）强化对粮食等重要农产品的融资保障。全力做好粮食安全金融服务，围绕高标准农田建设、春耕备耕、农机装备、粮食流通收储加工等全产业链制定差异化支持措施。鼓励有实力有意愿的农业企业“走出去”，支持培育具有国际竞争力和定价权的大粮商。继续做好生猪、棉、油、糖、胶等重要农产品稳产保供金融服务，促进农产品市场平稳健康发展。

（四）建立健全种业发展融资支持体系。建立重点种业企业融资监测制度，强化银企对接，对符合条件的育种基础性研究和重点育种项目给予中长期信贷支持，加大对南繁硅谷、制种基地和良种繁育体系的金融支持力度。鼓励天使投资、风险投资、创业投资基金加大对种子期、初创期种业企业和农业关键核心技术攻关的资金投入，支持符合条件的种业企业通过股权、债券市场进行直接融资。

（五）支持构建现代乡村产业体系。积极满足乡村特色产业、农产品加工业、农产品流通体系、农业现代化示范区建设、智慧农业建设、农业科技提升等领域的多样化融资需求，创新支持休闲农业、乡村旅游、农村康养、海洋牧场等新产业新业态的有效模式，推动农村一二三产业融合发展。发挥优质核心企业作用，加强金融机构与核心企业协同配合，因地制宜创新供应链金融产

品。推动开展生产、供销、信用“三位一体”综合合作试点。推进现代农业全产业链标准化试点。支持创建产业强镇、农业产业化联合体。

（六）增加对农业农村绿色发展的资金投入。围绕畜禽粪污资源化利用、秸秆综合利用、农业面源污染综合治理、农村水系综合整治、国土绿化等领域，创新投融资方式。鼓励金融机构发行绿色金融债券，募集资金支持农业农村绿色发展。

（七）研究支持乡村建设行动的有效模式。在明确还款来源、收益覆盖成本、符合地方政府债务管理规定的基础上，鼓励金融机构创新金融产品，加大对乡村建设的中长期信贷支持力度，推动改善农村道路交通、水利、供电、供气、通信、人居环境整治、仓储保鲜冷链物流、农产品产地市场等基础设施，助力农村基础设施提档升级。

（八）做好城乡融合发展的综合金融服务。支持引导工商资本下乡，促进城乡要素双向流动，鼓励金融机构依法合规开发适应城乡融合发展需求的金融产品和服务模式。加大金融服务县域内城乡融合发展力度，支持县域打造特色主导产业和各类人员返乡入乡创业就业，增强县域经济发展实力。完善针对农村电商的融资、结算等金融服务。

三、丰富服务乡村振兴的金融产品体系

（一）大力开展小额信用贷款。做好过渡期脱贫人口小额信贷工作，强化户贷户用户还原则，继续对脱贫户和边缘易致贫户发放脱贫人口小额信贷，支持其发展生产和开展经营。做好脱贫人口小额信贷质量监测和续贷展期管理，符合条件的要及时启动风险补偿机制，推动脱贫人口小额信贷持续健康发展。进一步发展农户小额信用贷款，人民银行分支机构要根据当地经济发展情况，指导辖区内银行业金融机构制定完善农户小额信用贷款政策，合理确定贷款额度、利率、期限。

（二）创新开展产业带动贷款。将产业扶贫贷款调整为产业带动贷款，银行业金融机构根据经营主体带动脱贫人口、易返贫致贫人口和农村低收入人口数量，按照商业可持续原则，自主确定贷款的额度、利率、期限等，充分发挥经营主体的带动作用，促进小农户和现代农业发展有机衔接。

（三）开发新型农业经营主体贷款产品。鼓励银行业金融机构针对家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体特点，开发专属贷款产品，并在市场化、可持续的基础上积极开办新型农业经营主体贷款业务，增加首贷、信用贷。各地农业农村部门定期更新发布示范类新型农业经营主体名单，向银行业金融机构和政府性融资担保机构推送。

（四）加大民生领域贷款支持力度。继续实施创业担保贷款政策，逐步落实免除反担保相关政策要求，切实满足脱贫人口、小微企业等主体创新创业资金需求。继续实施国家助学贷款政策，帮助高校家庭经济困难学生支付在校学习期间的学费、住宿费等，减轻高校家庭经济困难学生经济负担。

（五）拓宽农村资产抵押质押物范围。积极推广农村承包土地的经营权抵押贷款业务，大力开展保单、农机具和大棚设施、活体畜禽、圈舍、养殖设施等抵押质押贷款业务。在农村宅基地制度改革试点地区，依法稳妥开展农民住房财产权（宅基地使用权）抵押贷款业务。在具备条件的地区探索开展农村集体经营性资产股份质押贷款、农垦国有农用地使用权抵押贷款、农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款、林权抵押贷款等业务。相关单位要继续完善确权登记颁证、价值评估、流转交易、抵押物处置等配套机制，加大动产和权利担保统一登记业务推广力度，畅通农村资产抵押质押融资链条。

（六）增加农业农村基础设施建设贷款投放。银行业金融机构要努力增加农村基础设施建设贷款和农田基本建设贷款投放，在风险可控前提下，鼓励根据借款人资信状况和偿债能力、项目建设进度、投资回报周期等，适当延长贷款期限，积极发放中长期贷款。对于国家乡村振兴重点帮扶县的基础设施建设项目，在不增加地方政府隐性债务风险的前提下，支持金融机构在审慎合规经营基础上，在授信审批、贷款额度、利率、期限等方面给予优惠。

（七）提升农业保险服务能力。扩大稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围，将地方优势特色农产品保险以奖代补做法逐步扩大到全国，鼓励各地因地制宜创新地方优势特色农产品保险，增加特色产业保险品类，提高养殖保险覆盖面，提升天然橡胶保险保障水平。支持保费补贴资金向粮食主产区倾斜。完善农业再保险体系，健全农业大灾风险分散机制，鼓励降低脱贫地区再保险业务分保费率。

（八）进一步发挥保险保障作用。积极运用保险产品巩固脱贫成果，支持具备条件的地区开展商业防止返贫保险，逐步健全针对脱贫人口和农村低收入人口的保险产品体系。支持保险公司继续做好城乡居民大病保险承办工作，配合各地政府对特困人员、低保对象、返贫致贫人口等实施政策倾斜，包括降低起付线、提高报销比例、逐步取消封顶线等。鼓励保险公司加大产品创新力度，医疗保险产品可在定价、赔付条件、保障范围等方面对脱贫人口适当优惠。鼓励保险公司经办基本医保、医疗救助，实现不同医保制度间的有效衔接。鼓励保险公司围绕乡村振兴战略，开发相应的养老保险、健康保险产品。

（九）畅通涉农企业直接融资渠道。继续做好存量扶贫票据的接续工作，推广乡村振兴票据，支持企业筹集资金用于乡村振兴领域，鼓励募集资金向国家乡村振兴重点帮扶县倾斜。对脱贫地区继续实施企业上市“绿色通道”政策，继续支持符合条件的涉农企业在中国上海证券交易所、深圳证券交易所首发上市和再融资、在新三板市场挂牌融资。鼓励上市公司、证券公司等市场主体设立或参与市场化运作的脱贫地区产业投资基金和公益基金，通过注资、入股等方式支持脱贫地区发展。

（十）发挥期货市场的价格发现和避险功能。持续丰富农产品期货产品体系，上市更多涉农期货品种，完善期货合约和规则体系，提供更多符合乡村产业发展需求的标准化期货产品，引导带动农业经营主体提高农产品的标准化程度，努力实现“优质优价”。支持农业经营主体利用期货市场开展套期保值，优化套期保值审批流程，减免套期保值交易、交割和仓单转让手续费。发挥

“保险+期货”在服务乡村产业发展中的作用。鼓励期货公司风险管理子公司发挥专业优势，为乡村产业发展提供更加多元便捷的风险管理服务。

四、提升银行业金融机构服务能力

（一）健全农村金融组织体系。鼓励银行业金融机构建立服务乡村振兴的内设机构，国家开发银行和农业发展银行将扶贫金融事业部调整为乡村振兴部，鼓励国有商业银行和股份制商业银行设立专门的乡村振兴金融部或在相关部门下单列乡村振兴金融服务条线，下沉服务重心、延伸服务半径，保持农村地区尤其是脱贫地区网点基本稳定，支持打造乡村振兴金融服务特色支行或网点。农村商业银行、农村信用社等农村中小金融机构要强化支农支小定位，优化资金投向，合理控制用于非信贷业务的资金比例，加大涉农贷款投放力度。继续做好县域农村金融机构监督管理、风险化解、深化改革工作，督促其完善治理结构和内控机制，保持县域农村金融机构法人地位和数量总体稳定。

（二）改进内部资源配置和政策安排。鼓励银行业金融机构改革内部资金转移定价机制，加大对涉农业务的支持力度。对于国家乡村振兴重点帮扶县，全国性银行要制定明确的内部资金转移定价优惠方案，中小银行可结合自身实际合理确定优惠幅度。鼓励银行业金融机构完善内部绩效考核，在分支机构综合绩效考核中明确涉农业务的权重，并将金融管理部门对金融机构服务乡村振兴情况的考核评估结果纳入对分支机构的考核，与分支机构及其班子成员评先评优、薪酬激励、奖金分配挂钩。改进贷款尽职免责内部认定标准和流程，明确从业人员尽职免责范围，在有效防范道德风险的前提下，探索对涉农贷款不良率符合监管规定的业务网点，其从业人员免于问责。

（三）强化金融科技赋能。鼓励银行业金融机构运用大数据、云计算等技术，有效整合涉农主体的信用信息，优化风险定价和管控模型，提高客户识别和信贷投放能力，减少对抵押担保的依赖，逐步提高发放信用贷款的比重。发展农村数字普惠金融，依托5G、智能终端等技术，开发线上服务平台或移动应用程序，推进全流程数字化的移动展业，支持涉农主体通过线上渠道自主获取金融服务，打造线上线下有机融合的服务模式，破解农村偏远地区网点布局难题。开展金融科技赋能乡村振兴示范工程，探索运用新一代信息技术因地制宜打造惠农利民金融产品与服务。

五、持续完善农村基础金融服务

（一）因地制宜深入推进农村信用体系建设。继续开展信用户、信用村、信用乡（镇）创建，鼓励开展符合地方实际的农村信用体系建设行动，不断提升乡村治理水平。支持市县构建域内共享的涉农信用信息数据库，用3年时间基本建成比较完善的新型农业经营主体信用体系，探索开展信用救助。支持有条件的地区设立市场化征信机构运维地方征信平台，引导市场化征信机构提供高质量的涉农征信服务。进一步完善金融信用信息基础数据库功能，扩大覆盖主体范围。

（二）持续改善农村支付服务环境。推动移动支付等新兴支付方式的普及应用，积极引导移动支付便民工程向乡村下沉。鼓励和支持各类支付服务主体到农村地区开展业务，鼓励符合“三农”特点的新型支付产品创新。巩固和规范银行卡助农取款服务发展。继续推广“乡村振兴主题卡”产品。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，加强风险防范，持续开展宣传，不断提升农村支付服务水平。

（三）推动储蓄国债下乡。积极开展储蓄国债下乡活动，支持符合条件的农村商业银行加入国债承销团，进一步丰富农村居民购债渠道，鼓励承销团成员在农村销售储蓄国债。

（四）继续开展金融知识宣传教育和金融消费者权益保护。加强农村金融教育，开展集中性金融知识普及活动，推进金融教育示范基地建设。深入实施“金惠工程”项目，推动金融知识纳入国民教育体系，实现脱贫地区和脱贫人口金融宣传教育全覆盖，探索数字化智能化服务。提升农村居民数字金融能力，逐步弥合城乡数字鸿沟。畅通金融消费者投诉渠道，完善诉调对接、小额纠纷快速解决、中立评估等金融纠纷多元化解机制，加强农村地区金融消费者权益保护。

六、强化对银行业金融机构的激励约束

（一）强化对银行业金融机构服务乡村振兴的资金支持。对机构法人在县域且业务在县域的金融机构实施最优惠的存款准备金率。运用支农支小再贷款、再贴现等政策工具引导地方法人金融机构扩大对乡村振兴的信贷投放。存量扶贫再贷款可按照现行规定进行展期，适度向乡村振兴重点帮扶县倾斜。鼓励银行业金融机构多渠道补充资本，通过发行金融债券筹集资金，提高放贷能力，拓宽可贷资金来源。

（二）落实财税奖补政策和风险分担机制。积极宣传农户和小微企业金融服务税收优惠政策，提高政策知晓度和覆盖面。加强普惠金融发展专项资金保障，确保资金及时足额拨付到位。深化银担合作机制，逐步减少对贷款项目的重复调查和评估，明确风险分担比例和启动条件。充分发挥全国农业信贷担保体系、国家融资担保基金作用，坚持政策性定位，努力做大担保业务规模，根据合作担保机构支农业务规模降低或减免担保费用。加强对农业信贷担保体系的绩效评价，提高放大倍数在绩效评价中的权重，评价结果与中央财政奖补资金规模挂钩。推动地方政府在贷款清收处置等方面提供协助。

（三）加强考核评价和监管约束。过渡期内，对位于国家乡村振兴重点帮扶县的银行业金融机构，继续开展金融帮扶政策效果评估工作，督促金融机构加大对国家乡村振兴重点帮扶县的资源倾斜。全面开展金融机构服务乡村振兴考核评估，加强评估结果运用。适度提高涉农贷款风险容忍度，涉农贷款不良率高出自身各项贷款不良率年度目标3个百分点（含）以内的，可不作为监管部门监管评价和银行业金融机构内部考核评价的扣分因素。落实好商业银行绩效评价办法。

七、加强组织领导

（一）系统总结宣传金融精准帮扶工作成效。各单位要深入总结提炼金融精准帮扶的典型模式、成功案例、经验做法和创新机制，充分利用传统媒体、新媒体平台等加大宣传力度，创新宣传形式、丰富宣传内容、拓宽宣传阵地，为全面推进乡村振兴提供借鉴。

（二）强化统计监测。用好金融支持巩固脱贫和乡村振兴信息系统，加强对脱贫县、脱贫村、脱贫人口的金融信息管理。将原“金融精准扶贫贷款”调整为“金融精准帮扶贷款”，根据国家乡村振兴局提供的脱贫信息名录，继续对银行业金融机构向脱贫地区和脱贫人口发放的贷款进行归口统计，为金融支持巩固拓展脱贫攻坚成果提供数据支撑。根据民政部、国家乡村振兴局等部门提供的农村低收入人口名录，探索建立相应的贷款监测机制。

（三）推进数据共享。鼓励各地整合农村土地确权、土地流转、农业补贴、税收、保险、乡村建设项目等涉农有效数据，并积极与金融机构等共享，推动缓解银企信息不对称。

（四）建立完善工作机制。人民银行分支机构要充分发挥牵头作用，加强与银行保险监督管理、证券监督管理、财政、农业农村、乡村振兴等部门的统筹协调，结合辖区实际细化政策措施，切实巩固好脱贫攻坚成果，提高金融服务乡村振兴实效。积极稳妥开展普惠金融服务乡村振兴改革试验区创建，加强各试验区金融支持乡村振兴经验的应用推广。