298--中国银监会办公厅关于认真做好金融机构空白乡镇服务工作的指导意见  
（银监办发〔2009〕387号）

各银监局，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，各省级农村信用联社，北京、上海、重庆、宁夏黄河、深圳农村商业银行，天津农村合作银行：

近年来，各级监管部门在认真履行风险监管职责的同时，积极引导和督促辖内银行业金融机构改进农村金融服务。各银行业金融机构切实转变工作作风，结合实际认真探索，不断加大支农服务力度，取得明显成效。但是，我国目前还仍然有2945个金融机构空白乡镇，80%以上集中在西部欠发达地区。其中，有金融服务的乡镇2237个，还有708个乡镇没有任何金融服务。对于这个问题，党中央、国务院高度重视，社会各有关方面反响强烈，广大农民群众热切期盼。为贯彻落实党的十七大和十七届三中、四中全会精神，进一步改善我国农村地区的金融服务状况，使广大农民群众全面享受到基本的金融服务，现就做好金融机构空白乡镇金融服务工作提出如下意见：

一、解决金融机构空白乡镇金融服务问题的目标和原则

（一）总体目标。进一步加快广大农村地区的金融改革开放步伐，引导鼓励银行业金融机构在县域增设服务网点或延伸金融服务。具备设立机构条件的，要积极布设服务网点。暂不具备设立机构条件的，要扩大金融服务有效覆盖。力争用三年左右时间，总体解决金融机构空白乡镇的金融服务问题，确保此类地区所有居民都能够享受到最基本的金融服务。

--2010年6月末，全面解决金融机构空白乡镇在100个以下的东部省份（辽宁、河北、山东、福建、广东、海南等6省份）的金融服务问题。

--2010年末，全面解决金融机构空白乡镇在100个以上的东部省份（浙江省）和50个以下中西部省份（黑龙江、吉林、山西、内蒙古、安徽、江西、河南、湖北、宁夏、广西等10省份）的金融服务问题。

--2011年末，全面解决金融机构空白乡镇在50个以上、300个以下的中西部省份（湖南、重庆、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、新疆、西藏等9省份）的金融服务问题。

--2012年末，全面解决金融机构空白乡镇在300个以上的中西部省份（四川省）的金融服务问题。

（二）基本原则。做好金融机构空白乡镇农村金融服务工作，应遵循以下原则：一是坚持市场运作。按照市场导向、节约成本、审慎经营、严控风险、互惠互利的原则，实现金融机构空白乡镇金融服务的可持续发展。二是坚持履行社会责任。树立自觉服务“三农”意识，多渠道加大对农村的信贷投入力度，努力提高金融服务覆盖面，努力满足金融机构空白乡镇农民群众的基本金融服务需求。三是坚持风险防范。注重健全内控制度，促进依法合规经营，强化防范风险的意识和能力，严密防范金融风险。四是坚持政策引导。协调加大政策扶持力度，健全正向激励机制，全面提高银行业金融机构改进农村金融服务的内在动力。五是坚持协作联动。加强银行业金融机构间的业务合作，发挥整体合力，健全地方政府、当地群众和银行业金融机构共同参与和维护的工作机制。

二、加快新型农村金融机构培育发展的步伐

（三）落实新型农村金融机构三年总体工作安排。各银监局要认真组织实施《新型农村金融机构2009年-2011年总体工作安排》，明确各阶段要求，落实具体措施和责任，确保全面实现三年总体工作目标。允许各地根据当地实际，在三年总体工作安排框架下，经银监会同意后，适当调整机构类型和区域分布。

（四）鼓励到金融机构空白地区设立新型农村金融机构。积极支持各银行业金融机构科学统筹社会责任与商业利益、网点覆盖与战略布局、短期目标与长远发展、自主选点与监管指导的关系，优先到金融机构网点覆盖率低、金融服务不充分的县域特别是金融机构空白乡镇较多的县域，发起设立新型农村金融机构。在金融机构空白乡镇较多的县域设立新型农村金融机构，数量指标可适当放开。

（五）加快培育农村资金互助社。在中西部贫困农村地区，要注重发挥当地农民的积极性和首创精神，按照互助合作和民主管理的原则，重点规范发展农村资金互助社，深入推进农民专业合作、供销合作、信用合作“三位一体”的农村新型合作体系建设。

（六）支持探索新型农村金融机构组织管理新模式。鼓励新型农村金融机构主发起行参照银行中小企业金融服务专营机构模式，组成专司村镇银行、贷款公司管理事业部性质的专业化机构。允许在中西部地区金融机构空白乡镇较多的县域发起设立5家及以上新型农村金融机构的主发起行，设立法人管理总部。

三、稳定和发展现有银行业金融机构服务网络

（七）完善农业发展银行功能。在做好原有政策性业务的基础上，增强农业发展银行服务职能，在风险可控的前提下，持续增加对农业产业化龙头企业的信贷投放，支持其开展县域城镇建设贷款业务和城镇对公存款业务，按照机构网络向中西部地区倾斜的原则，积极调整农业发展银行的县域分支机构布局。

（八）稳定银行业金融机构的农村服务网络。各银行业金融机构特别是大型商业银行、股份制商业银行和城市商业银行，要强化支持“三农”的社会责任，稳定县域现有机构网点。在此基础上，重点鼓励在政府扶持到位、信用环境良好、金融需求较大的县域，特别是金融机构空白乡镇增设服务网点，按照商业可持续原则开展业务。

（九）对撤并乡镇机构网点实行计划管理和指标控制。对于确需撤并乡镇机构网点的，法人机构应提前作出下一年度的乡镇机构撤并计划，于每年11月末前，报送监管部门审核。监管部门综合考虑机构发展战略、农村经济需求和金融资源配置等因素，核定具体数量指标，出具审核意见后，法人机构方可施行。

四、大力发展贫困农村地区的简易金融服务

（十）设立简易服务网点。允许银行业金融机构按照“业务简易、组织简化、成本可控”原则，在金融机构空白乡镇增设简易网点，在满足基本安全需求的前提下，协调适当放宽安全设施等级标准，允许灵活掌握营业时间或约定营业时间，允许其跨乡镇开展业务。

（十一）开展定时定点或流动金融服务。在不具备商业可持续条件但交通相对便利的金融机构空白乡镇，在确保安全和风险防范的前提下，临近乡镇的银行业金融机构应当选派两名或两名以上优秀工作人员组成集中作业小组，在乡镇政府所在地或规模较大的行政村，开展定时定点或流动金融服务。

（十二）广泛布设金融服务物理机具。在交通状况相对不便的金融机构空白乡镇，允许依托村镇两级基层组织、供销社系统经营网点和农民专业合作社等具有安全条件的场所布设ATM或POS等金融机具，或选择具有一定经济实力、信誉较好的特约商户，安装POS终端提供便民服务。

（十三）推行农户联络员制度。公开选聘农户联络员作为“三农”金融服务中介人员，帮助银行业金融机构开展业务宣传、产品推广、客户筛选、风险评估、贷款催收等工作。

（十四）因地制宜地开展金融服务创新。适度扩大大型商业银行分支机构信贷审批权限，开启绿色授信通道；推广农民工卡、一卡通、惠农卡、富民卡、青年创业信用卡等特色服务；加强与移动运营商的深度合作，在贫困地区探索发展手机银行业务，有效整合货币电子化与移动通信的便利、高效、安全等效能，方便金融机构空白乡镇居民办理查询、转账、汇款、消费、缴费等相关业务。

五、调整完善农村银行业金融机构市场准入政策

（十五）开辟行政许可绿色通道。对于在金融机构空白乡镇申请设立新型农村金融机构或新设机构网点的，要予以优先审核。对于符合市场准入条件的，要快审快批，限时办结。

（十六）严格执行新型农村金融机构准入挂钩政策。各银监局要严格实行“东西挂钩、城乡挂钩、发达与欠发达地区挂钩”的准入挂钩政策。凡到全国百强县、大中城市市辖区及东部地区的规划地点发起设立村镇银行的主发起行，应当按照规定在国家扶贫开发工作重点县或中西部地区挂钩设立相应数量的村镇银行或贷款公司。

（十七）适度调整市场准入要求。对于在金融机构空白乡镇积极开展金融服务的银行业金融机构，对其在同一市（地、州）内新增机构网点给予支持，对其开办新业务申请予以优先审核。对于在金融机构空白乡镇开展定时定点或流动金融服务的，适度放宽在营业场所要求、人员数量等方面的准入标准。适度调整放宽设立在金融机构空白乡镇的小额贷款公司改制为村镇银行的准入条件，将申请改制的小额贷款公司新设后持续营业时间要求由3年缩短至2年。

六、加强对金融机构空白乡镇金融服务的风险监管

（十八）牢固树立科学监管理念。各级银行业监管机构要始终坚持寓监管于服务，围绕改善金融机构空白乡镇金融服务的目标，因地制宜地探索实践金融机构空白乡镇金融服务的监管方式。

（十九）切实加强风险监管。严格落实法人监管要求，强化法人对分支机构的管理责任，指导在金融机构空白乡镇设立的新型农村金融机构加快建立与其业务性质、规模及复杂程度相适应的风险管理框架和组织机构，建立规范主要业务的内部控制制度。建立定期现场走访制度，完善分类监管方式，加强重点机构、重点风险的监测、预警和处置。重点强化合规性监管，对于设立简易网点的机构，要求其须经监管部门审批、获取金融许可证后才能营业，并根据营业时间，对外予以公告。对于采取定时定点或流动服务方式的机构，要求其须在监管部门备案，由监管部门在服务地点采取张贴公告等形式广而告之并取得当地工商行政管理部门同意后才能办理业务，在办理银行业务时，工作人员要出示工作证件，严防诈骗案件发生。对在金融机构空白乡镇设立的机构的信贷投向，要加强动态跟踪监测，严肃查处风险控制不到位、超业务范围经营、服务不规范等行为。

（二十）加强监管能力建设。金融机构空白乡镇所在地监管机构要切实承担起属地监管责任，优化资源配置。完善信息披露制度，加大社会监督力度。调动各方面力量的积极性，建立法人内控、行业自律、政府监管、社会监督相结合的风险防范体系。

七、协调推动地方政府完善相关配套扶持政策

（二十一）建立工作联动机制。各银监局和银行业金融机构要进一步密切与各级地方政府及其有关部门的工作联系，积极争取地方政府、当地群众和社会各有关方面对金融机构空白乡镇金融服务的支持，共同构建多方参与、职责明确、监督有力、互惠共赢的协调推进机制。

（二十二）协调加大政策扶持力度。各银监局和银行业金融机构要主动协调各级地方政府，在落实现有各项扶持政策的基础上，适时出台网点选址、营业用房、费用补贴、税收减免、风险补偿、担保机制、安全保卫等方面的优惠政策，充分发挥政策的激励引导作用。

（二十三）共同营造良好外部环境。各银监局和银行业金融机构要紧紧依靠各级地方政府，广泛开展“送金融知识下乡”活动，培育农民群众的金融意识，加强对ATM、POS等机具使用的培训，加大对逃废债行为的打击力度，培育良好的农村信用环境。八、加强金融机构空白乡镇金融服务工作的组织领导。

（二十四）成立工作机构。为推动金融机构空白乡镇金融服务工作的开展，银监会成立专门工作小组，负责统一指导、统筹协调、督促实施等工作。金融机构空白乡镇在50个以上东部省份和100个以上中西部省份的银监局，要成立由主要负责人负责的领导机构，具体组织实施辖内工作。

（二十五）认真组织实施。各银监局和银行业金融机构要按照本指导意见的规划目标要求，主动深入地调查研究辖内金融机构空白乡镇的实际情况、金融需求情况等，广泛听取各方面意见，研究制定解决金融机构空白乡镇金融服务问题的具体方案，及早启动，扎实推进，不断积累经验，确保按照本指导意见要求，高质量、高效率地完成各项任务。

（二十六）加强评价考核。建立金融机构空白乡镇金融服务工作双线考核评价和通报机制，根据各银监局和银行业金融机构工作推进情况，实施考评通报。各银监局要及时总结工作经验，按季报告工作进展情况。请各银监局将此文转发至辖内银监分局及银行业金融机构。

二○○九年十一月二十八日