

# 国家金融监督管理总局关于银行业保险业做好金融“五篇大文章”的指导意见

金发〔2024〕11号

各监管局，各政策性银行、大型银行、股份制银行、外资银行、直销银行、金融资产管理公司、金融资产投资公司、理财公司，各保险集团（控股）公司、保险公司、保险资产管理公司、养老金管理公司，各金融控股公司：

为深入贯彻落实中央金融工作会议关于做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章的决策部署，在中央金融委的统筹指导下，围绕发展新质生产力，切实把“五篇大文章”落地落细，提高金融服务实体经济的质量和水平，现提出以下意见：

## 一、总体要求

### （一）指导思想

坚持和加强党的全面领导，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和中央金融工作会议精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，深刻把握金融工作的政治性、人民性，以服务社会民生、服务实体经济、服务国家战略为着力点，深化金融供给侧结构性改革，促进加快发展新质生产力，着力做好“五篇大文章”，有效防范化解金融风险，统筹推进经济和金融高质量发展。

### （二）主要目标

未来5年，银行业保险业多层次、广覆盖、多样化、可持续的“五篇大文章”服务体系基本形成，相关工作机制更加完善、产品更加丰富，服务可得性、覆盖面、满意度大幅提升，有力推动新质生产力发展。相关监管制度和配套机制进一步健全，评价体系更加健全有效，政策协同性不断增强。

**科技金融。**针对科技型企业全生命周期的金融服务进一步增强，对研发活动和科技成果转移转化的资金和保险保障水平明显提升，科技金融风险分担机制持续优化，努力形成“科技—产业—金融”良性循环。

**绿色金融。**绿色金融标准和评价体系更加完善，对绿色、低碳、循环经济的金融支持不断加强，绿色保险覆盖面进一步扩大，银行保险机构环境、社会和治理（ESG）表现持续提升。

**普惠金融。**基本建成高质量普惠金融体系，助力共同富裕迈上新台阶。普惠金融服务体系持续优化。普惠信贷体系巩固完善。普惠保险体系逐步健全。

**养老金融。**第三支柱养老保险规范发展，养老金融产品更加丰富，对银发经济、健康和养老产业的金融支持力度持续加大，更好满足养老金融需求。

数字金融。银行业保险业数字化转型成效明显，数字化经营管理体系基本建成，数字化服务广泛普及，对数字经济发展提供有效助力。数字化监管架构流程基本建成，监管数字化智能化水平大幅提升。

### （三）基本原则

坚持问题导向，分类施策。打通束缚新质生产力和“五篇大文章”发展的堵点卡点，创造良好制度环境。引导银行保险机构结合自身定位和优势，针对性优化“五篇大文章”发展战略。鼓励因地制宜、先行先试，发挥示范效应。

坚持市场主导，惠企利民。尊重经济社会发展规律，发挥市场在资源配置中的决定性作用。引导银行保险机构树立正确社会价值导向，强化金融消费者保护意识，加快构建商业可持续的经营模式，履行社会责任，增强内生动力。

坚持守正创新，风险可控。强化科技引领，充分发挥创新对新质生产力的主导作用，在市场化法治化轨道上推进金融创新。统筹发展与安全，坚持金融创新必须在审慎监管前提下进行，稳中求进，守牢风险底线。

坚持系统观念，形成合力。加强监管与货币、财税、产业、环保等政策协同联动，充分调动政府、企业、市场等各方面积极性。推动形成各类金融手段相互补充、金融机构各司其职、“五篇大文章”融合发展的生动局面。

## 二、优化“五篇大文章”金融产品和服务

（四）聚焦卡点堵点提升科技金融质效。科技金融要迎难而上、聚焦重点，助力以科技创新引领现代化产业创新，促进新质生产力发展。鼓励有条件的地区和银行保险机构结合科技型企业发展规律和特点先行先试，研发专属金融产品，为科技型企业提供全生命周期金融服务。在风险可控的前提下，加大信用贷款投放力度。有效满足制造业中长期融资需求。加强与外部投资机构合作，规范开展“贷款+外部直投”等业务。探索推进知识产权金融服务。优化首台（套）重大技术装备、重点新材料首批次应用、软件首版次安全保险运行机制。

（五）聚焦“双碳”目标健全绿色金融体系。绿色金融要乘势而上、先立后破，促进经济社会发展全面绿色转型。引导银行保险机构积极支持重点行业和领域节能、减污、降碳、增绿、防灾，促进清洁低碳能源体系建设和绿色技术推广应用。丰富绿色金融产品和服务，发展碳排放权、排污权等环境权益抵押融资，探索绿色保险费率调节机制，推动环境保护、气候变化、绿色产业和技术等领域绿色保险业务发展。强化对客户环境、社会和治理风险的分类管理与动态评估，纳入业务管理流程和全面风险管理体系，采取差别化管理措施。有效满足高耗能高排放行业低碳转型的合理融资需求。

（六）聚焦痛点难点加强普惠金融服务。普惠金融要雪中送炭、服务民生，促进全体人民共同富裕。银行保险机构要公平对待各类所有制企业，持续加大对民营、小微企业和个体工商户的金融支持。鼓励开发符合小微企业和个体工商户需求的产品和服务，加大首贷、续贷、信用贷、中长期贷款投放。积极服务乡村全面振兴，强化对高标准农田、种业振兴、产业发展、农业基础设

施建设等的融资支持。丰富普惠保险产品供给，改善投保理赔服务，为普惠金融重点领域提供全面保险保障。根据涉农经营主体融资需求特点，探索丰富增信方式，优化涉农金融产品和服务模式。扩大完全成本保险和种植收入保险政策实施范围，因地制宜发展地方优势特色农产品保险。巩固拓展脱贫攻坚成果，保持金融支持力度不减。提升特定群体金融服务质效。

（七）聚焦现实需求加快养老金融发展。养老金融要健全体系、增进福祉，积极适应老龄化社会发展要求。发展第三支柱养老保险，支持具有养老属性的储蓄、理财、保险等产品发展。扩大商业养老金试点范围。丰富税优健康保险产品供给，让相关政策惠及更多人民群众。探索包含长期护理服务、健康管理服务的商业健康保险产品。持续推进人寿保险与长期护理保险责任转换业务试点。加大对健康产业、养老产业、银发经济的金融支持。在风险有效隔离的基础上，支持保险机构以适当方式参与养老服务体系建设，探索实现长期护理、风险保障与机构养老、社区养老等服务有效衔接。推动金融适老化改造，提升老年人金融服务体验。

（八）聚焦效能和安全促进数字金融发展。数字金融要把握机遇、重视安全，提高金融服务便利性和竞争力。积极引导银行保险机构数字化转型，提升数字化经营服务能力，强化业务管理、改进服务质量、降低服务成本。以数字金融创新巩固拓展数字经济优势。加强数据安全、网络安全、科技外包等风险管理，防范新技术应用带来的风险，提高运营韧性。鼓励科技领先金融机构向中小金融机构输出风控工具和技术服务。大力发展移动互联网终端业务，拓展线上渠道，加强线上线下业务协同。健全适应数字化时代的金融监管体系，增强数字化监管能力和金融消费者保护能力。

### 三、发挥银行保险机构服务“五篇大文章”的职能优势

（九）有效发挥开发性、政策性金融功能。开发性、政策性金融要把坚守职能定位与做好“五篇大文章”相结合，重点做商业性金融干不了、干不好的业务。发挥中长期投融资优势，探索政策性金融工具服务模式，立足自身定位为科技、绿色、农业、养老等领域基础设施建设提供资金支持。立足职能定位，积极践行普惠金融。支持政策性粮棉油收储、全产业链升级和优质企业发展，促进稳产增收，助力维护国家粮食安全。

（十）充分发挥全国性商业银行主力军作用。大型商业银行要做优做强，走内涵式发展道路，增强金融科技核心竞争力，发挥网络渠道、业务功能协同等优势，提升“五篇大文章”综合金融服务能力。有力落实国家战略，助力高水平科技自立自强和科技强国建设。深化普惠金融专业化机制建设，做好小微企业、乡村振兴相关金融服务。全国性股份制商业银行要坚持差异化市场定位，围绕“五篇大文章”探索创新，努力形成具有比较优势的业务模式。

（十一）积极引导中小银行立足地开展特色化经营。城商行和民营银行要发挥服务城乡居民、服务中小企业、服务地方经济的生力军作用，注重利用管理半径短、经营机制灵活等优势，结合自身资源禀赋，针对性优化“五篇大文章”金融产品和服务。突出人缘、亲缘优势，探索构建有效的小微企业服务模式。农村中小银行要强化支农支小使命担当，深耕当地特色产业，主动适应市场变化，支持农业产业链发展，加大乡村振兴等领域融资支持。

（十二）大力发挥保险业经济减震器和社会稳定器功能。保险机构要坚持保障本源，持续优化保险产品和业务结构，为经济社会发展保驾护航。因地制宜发展科技保险，实现科技研发、成果转化和应用推广保险保障覆盖。丰富绿色保险产品供给，聚焦清洁能源、绿色交通、绿色建筑、低碳技术、绿色农业等领域需求，开发多样化绿色保险产品和服务。推动农业保险扩面、增品、提标。鼓励保险机构开发各类商业养老保险产品，积极推进健康保险发展，有效满足多样化养老需求。推动巨灾保险发展，发挥好保险在防灾减灾救灾中的作用。发挥保险资金长期稳定的优势，持续加大对“五篇大文章”重点领域的融资支持。

（十三）主动发挥非银行金融机构专业优势。引导各类非银行金融机构聚焦主业、规范发展。鼓励信托公司培育发展养老信托、绿色信托、知识产权信托等业务。金融资产管理公司要充分发挥不良资产盘活处置专业优势，为企业优化资产负债结构等提供专业金融服务。突出消费金融公司特色化服务功能，提升普惠金融服务效能。支持金融租赁公司助力制造业企业扩大销售、盘活设备资产，发展新能源船舶、新能源汽车等绿色租赁。支持财务公司参与能源行业、汽车行业等绿色减碳项目发展。支持符合条件的非银行金融机构发行绿色信贷资产支持证券、绿色金融专项债。鼓励资管机构加大对科技创新、绿色低碳、乡村振兴、养老产业、数字化转型等领域的投资。

#### **四、完善银行保险机构“五篇大文章”组织管理体系**

（十四）加强内部管理机制建设。银行保险机构要提高政治站位，加强对“五篇大文章”相关业务的组织领导，将“五篇大文章”纳入机构战略规划和年度重点任务，建立健全专项领导协调机制，制定具体工作方案，加强对相关业务的统筹推动和组织保障。通过加大信贷资源投入、适当下放信贷审批权限、实施差异化内部资金转移定价等措施，加大内部资源倾斜，促进“五篇大文章”相关业务协调、持续、稳健发展。鼓励符合条件的机构结合自身实际设立专门部门或特色分支机构，提升专业化服务水平。

（十五）完善激励约束机制。银行保险机构要坚持激励与约束相结合、业务发展与风险防控相结合、短期利益与长期目标相结合，根据各重点领域发展动态和风险特征，完善“五篇大文章”激励约束机制。建立健全科学合理的绩效考核制度，适当提升相关业务在内部绩效考核中的占比，有效调动基层工作积极性。落实尽职免责制度，进一步明确免责的认定标准和流程，促进各方履职尽责。

（十六）坚守风险底线。银行保险机构要严格按照风险可控、商业可持续原则开展业务，避免一哄而上、过度授信。加强对相关产品业务的合规性审查，防止以监管套利为目的的“伪创新”“乱创新”。精准确定支持对象和范围，严防以“五篇大文章”之名骗取、套取金融机构资金。加强业务后续跟踪管理和风险监测，前瞻性做好风险预警及化解处置预案。

#### **五、做好“五篇大文章”的监管支持工作**

（十七）强化监管引领。金融监管总局将持续完善“五篇大文章”政策体系，制定相关实施方案，强化政策激励，明确目标要求，建立健全统计制度。各级监管部门要加强督促指导，强化统计监测分析，及时开展评估检查，对政

策落实不到位、执行走偏等问题予以纠正。金融监管总局将适时对各监管局和银行保险机构做好“五篇大文章”工作情况进行督导评价，推动相关工作取得实效。

（十八）推动完善外部环境。各监管局要加强与地方政府合作，推动健全风险分担机制，加强抵质押相关权利配套机制和市场建设，畅通押品处置渠道。推动完善企业和个人信用评价体系，营造诚实守信的信用环境。支持地方政府建立完善融资信用服务平台，有效整合各领域信息，与银行保险机构充分共享，为优化“五篇大文章”金融服务创造有利条件。

（十九）严防违法违规金融活动。严厉打击以“五篇大文章”相关概念名义开展的违法违规和金融犯罪活动，切实维护金融市场秩序和社会稳定。加强立体化、信息化的监测预警，坚持打防结合、标本兼治，提高早防早治、精准处置能力。鼓励群众举报线索，努力形成群防群治良好局面。

（二十）鼓励良好经验交流互鉴。支持符合条件的地区结合自身经济金融发展需要，针对性地开展“五篇大文章”试点示范。各级监管部门要加强调查研究，组织银行保险机构沟通交流，及时总结“五篇大文章”相关良好做法和意见建议。加大对良好经验的宣传力度，通过示范带动和典型推广，加快形成可复制、可推广的实践经验。

国家金融监督管理总局  
2024年5月9日