

# 为现代农业营造良好金融生态

访谈

## 扭转“脱农化” 破解“贷款难”

——访中国人民大学农业与农村发展学院副院长朱信凯

本报记者 乔金亮

记者：如何看待我国农村金融供求现状？海南农业金融调查中所发现的问题是否具有普遍的代表性？

朱信凯：近年来，随着各地农业现代化步伐加快，农业对金融的需求不断增长，但一些农村金融机构为追求做大做强，“脱农化”倾向日益突出。农业部“百乡万户”调查组关于海南省农业金融情况的调查，既体现了农村金融服务能力和水平的提升，也反映出供求矛盾有所加剧的现实问题，这在全国具有普遍的代表性。

在农村金融需求方面，粮食主产区的种植大户、家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体的融资需求与传统农业相比有了较大提高。随着农业生产的规模化经营，新型农业经营主体的资金缺口不断加大，融资额度大幅增加，现代农业的发展愈发离不开金融的支持。

在农村金融供给方面，国有商业银行为实现集约化经营，逐步撤并县以下的营业机构，农村金融服务载体近几年大幅减少。目前，农村金融服务主体以农村信用社、邮政储蓄银行及邮政储蓄网点为主。农村信用社作为“三农”金融服务的主力军，发放的涉农贷款占全国各银行业金融机构的三分之一以上，尤其是在中西部绝大多数县以下的乡镇，农村信用社更是惟一的金融机构。由于管理体制缺乏有效制衡，农村信用社内部管理的行政化色彩较重，上级联社掌握着人事任免、信贷项目审批等权力，同时也使农村信用社的资金更多流向了地方政府主导的项目，加剧了农村信用社“离农、脱农”现象。

记者：由于缺乏有效抵押物，农业经营主体难以获得信用贷款和抵押贷款。应如何破解这一难题？

朱信凯：的确，缺乏抵押物是制约农业信贷发展的重要因素。这就需要抛弃现有的必须以实物作抵押的观念，尝试从放宽抵押范围、推行土地经营权贷款和加强农业保险三方面入手。

第一，拓宽农业贷款抵押范围。可以探索以土地收益权为突破口，让农民凭着土地上的粮食、水果等农作物未来的收益权作为抵押，向银行申请信贷。就如高速公路在建设时可以用未来的收益权来融资一样，土地作为农民最重要的财产，利用土地收益权向银行申请贷款是拓宽农业贷款抵押范围的一次有益尝试。

第二，推行土地经营权贷款，唤醒沉睡的资本。随着农业生产方式的转变，我国农业金融的创新条件已基本成熟。土地经营权抵押，是充分发挥土地融资功能，将农民手中的“死资源”变成“活资产”的有效途径。当然，这项工作的开展离不开相关配套措施。金融机构应制定相对完善的配套措施，向集约化经营适当倾斜。

第三，农业生产自然风险高，贷款与保险应结伴而行。在美、日等国家，农户参加农业保险是其获得农业信贷的先决条件。因此，农村金融机构应制订与保险公司合作共赢的发展规划，由农业保险带动农业信贷，弱化抵押物在银行贷款申请中的重要性。基于防范风险共同利益，保险公司和信贷机构可以联合对农民提供技术指导、信息服务、人员培训等综合性后续服务，降低各自的管理成本和服务成本。

记者：当前，农业保险赔付率偏低，农民购买保险积极性不高。如何通过创新机制发挥农业保险的积极作用？

朱信凯：近年来我国农业保险发展迅速，但与发达国家相比，与现代农业的需求相比，还存在一定差距，主要表现在农业保险覆盖面仍需扩大，风险保障水平比较低，补贴分担机制还不完善，巨灾风险分担机制尚未建立，互助保险组织有待发展等。总结各国农业保险创新经验，要以现代农业科技为支撑，利用大数据决策，实现大规模保险的覆盖，提倡大比例保障以保护参保主体利益。可从农业保险制度创新和农业保险险种创新两个方面努力。

我认为，我国农业保险制度创新可有三种模式：一是推行“保险公司+龙头企业+农户”模式，以地区性龙头企业作为载体，保险公司直接向龙头企业承保，保费由企业承担。遇灾后保险公司向企业理赔，龙头企业再对农民进行补偿。这可以解决保险公司直接面对农民所存在的保险标的小、分布广、查勘难等问题，但对龙头企业的要求也较高；二是国家成立具有主导地位的农业保险公司，并鼓励商业保险公司开展农业保险业务，共同促进农业保险与再保险市场规范化和市场化，建立一个完善的农业保险市场体系；三是建立农业巨灾风险分散机制，由国内专业再保险公司和其他经营农业保险业务的保险公司联合建立农业巨灾风险保险联合体，共同承担农业巨灾风险。

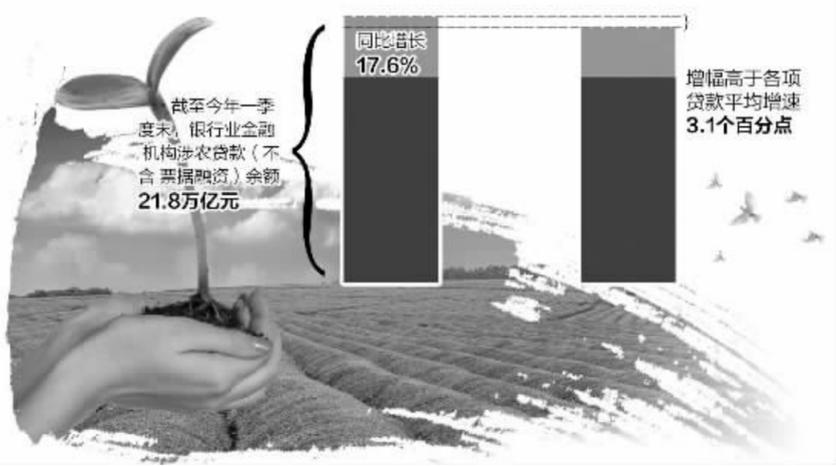
在农业保险险种创新方面，必须推进产品服务创新，如扩大蔬菜、猪肉等价格指数保险试点，研究开发天气指数保险、价格指数保险、产量保险、收入保险等新型产品。保险公司还应坚持以关系国计民生和国家粮食安全的农产品保险，主要畜产品保险和森林保险为重点，扩大保险覆盖面，推动制种、渔业、农机、农房保险的保费补贴试点，加大粮食主产区 and 农业大县农业保险的推广力度。

农业部赴海南省“百乡万户”调查组

调研

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。

农业部“百乡万户”调查组赴海南省就农村金融的主体——农业金融问题进行专题调研。调研组以儋州市、东方市等地为重点，广泛听取了农业、财政、金融监管等部门和各类涉农金融机构、中介组织，以及农业经营主体、农户对发展农业金融的意见和建议。海南省在促进金融支持农业发展过程中的经验、困难和对策建议，具有普遍意义，值得关注。



观察

## 重视金融规律 推进制度创新

农兴

农村金融体系创新需要政府和市场“两只手”协同推进。既按金融规律办事，重视风险防控，审慎监管，也要在机构设置、产品设计、组织体系、信贷管理等方面把握农业生产实际和农村金融需求特征，使金融服务的供给和需求有效对接起来。

“支工不支农，支富不支穷”。这句顺口溜，反映出一些地方农户对农业金融状况的不满与期盼。当前，我国农业金融陷入农户、农业企业“贷款难”和金融机构“难贷款”的两难境地。金融支农支小是世界性难题，应通过制度创新尽快建立完善的农村金融体系。

要从根本上破解农业主体贷款难、农村金融服务弱的瓶颈制约，仅从城乡二元格局下的商业金融和城市金融角度去探寻，难以找到有效办法。必须进一步明确商业性金融、合作性金融、政策性金融在农村金融中的功能定位，从建立符合农业农村特点的金融机构、产品设计、完善监管体制等方面着手。农业金融需要多条腿走路，要在强化商业性金融支农责任、加大政策性金融支农力度的基础上，充分发挥合作性金融的作用。

在政策性金融方面，监管机构加强了对农村商业性金融机构的政策支持力度。4月25日，央行下调县城农村农村商业银行人民币存款准备金率2个百分点。6月9日，央行宣布将对符合审慎经营要求且“三农”和小微企业贷款达到一定比例的商业银行下调人民币存款准备金率0.5个百分点。

在商业性金融方面，普通农户贷款需求一般在10万元以下，小额信用贷款和联保贷款就可以满足需求，还可以解决普通农户缺少抵押物的问题。当前迫切需要解决的是农业企业、种养大户和专业合作社的大额贷款问题。这些主体资金投入多、贷款需求高，但可变现的资产少，可以探索把企业库存产品、原材料、种养业保单等物品和权益纳入抵质押范围。

在合作性金融方面，今年的中央一号文件指出，在管理民主、运行规范、带动力强的农民专业合作社和供销合作社基础上，培育发展农村合作金融，不断丰富农村地区金融机构类型。由农民专业合作社发展信用合作具有一定优势，一方面，社员之间相互熟悉，易于了解和监督贷款资金去向，避免逆向选择和道德风险；另一方面，发展农业生产会产生资金需求，社员有成立资金互助社的动力。在加强合作社规范化建设的基础上，可选择一些规范的合作社，支持其开展信用合作。

总之，农村金融体系创新需要让政府和市场“两只手”协同推进。既按金融规律办事，重视风险防控，审慎监管，确保金融机构财务可持续，同时也要在机构设置、产品设计、组织体系、信贷管理等方面把握农业生产实际和农村金融需求特征，使金融服务的供给和需求有效对接起来。

本版编辑 张双

## 基本情况

截至2013年底，海南省各项贷款余额达4641亿元，其中涉农贷款余额1072亿元，较上年增长23.1%。2014年，海南省财政支持农业发展的有关扶持政策主要有11项，安排资金超10.9亿元。

总体上看，海南省农业金融进入了快速发展时期。构建多样化的农业金融机构体系，初步形成了“以农信社为主体、多种金融机构并存”的多层

次、多样化农业金融机构体系；创新多种适应农业发展特点的金融产品，解决农业贷款抵押难、农业贷款与农业生产周期不符等问题；积极发挥财政对农业金融的引导作用，提高金融机构发放涉农贷款的积极性，撬动金融资本更多以信用担保方式进入农业领域；不断深化农业保险与农业信贷的互动合作，扩大政策性农业保险范围，保险对农业生产和农民收入的保

障作用初步显现。

其中，尤其注重坚持市场化运作，发挥市场在资源配置中的决定性作用。在海南省财政促进金融支农过程中，财政发挥的作用主要是补偿风险、补贴成本、提供担保、补贴保费等，财政支持政策不干预具体的农业金融业务，金融产品、金融服务和金融机制的创新主要由金融机构按照市场需求开展，提高了农业产业的资源配置效率。

## 突出问题

（一）缺乏抵押物仍然是制约农业信贷的重要因素。目前，受法律、制度或操作技术限制，农村土地承包经营权、林权、农户住房、农机具等农村资产还不能成为银行有效抵押物。一是法律障碍仍然存在。虽然2014年中央一号文件明确提出“允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”，但《担保法》、《土地承包法》和《物权法》并没有明确家庭承包取得的土地承包经营权可以抵押。二是配套制度还不健全。尚未建立农村资产抵押登记制度和抵押资产处置机制，抵押权人的合法权益得不到有效保护。三是农村资产价值低、处置难度大。土地经营权和林地通常面积较小、期限较短、流转欠规范、交易不活跃、利用途径受限，价值较低，金融机构处置难度太大、成本太高。四是缺乏相关金融产品。基层银行普遍反映，由于总行尚未推出相应的“三权”抵押信贷产品，基层银行无法开展相关业务。五是土地经营权和林权抵押登记程序复杂，效率太低。

（二）新型农业经营主体贷款难问

题仍然比较突出。一是新型农业经营主体资金需求量较大，普遍在50万元以上，资金需求十分强烈。二是新型农业经营主体缺乏有效抵押物。以儋州市为例，截至目前仅有绿色村镇银行对7家合作社的农业资金需求给予了贷款支持，其中6个以合作社理事长的房产作为抵押，1个由两位公职人员进行担保，获得贷款资金总计320万元，平均不足50万元。三是新型农业经营主体运行不规范。特别是没有财务账目、没有资金流水，无法判断合作社等经营主体的运营规模、盈利水平和偿债能力。

（三）农业保险发展现状无法有效降低农业信贷风险。海南省农业保险一定程度上还存在保险机构不够积极、农户不够主动的“供给不足、需求乏力”状态。一是缺乏巨灾风险分散机制，保险公司风险无法化解，保险公司农业保险承保积极性、承保能力和持续经营能力受到严重影响。二是保险机构缺乏竞争，基层服务体系尚不健全。基层保险公司负责农业保险的工作人员很少，导致投保无人理、查勘定损慢、损失认定

难、赔付到账时间过长等问题。三是农业保险赔付率偏低，农民购买保险积极性不高。四是农业保险覆盖面小，分散风险作用得不到充分发挥，成为金融机构发放农业贷款顾虑重重的原因之一。

（四）不良贷款率“化解难”抑制金融机构农业信贷积极性。不良贷款率是金融监管的核心指标，不良贷款率“化解难”是制约金融机构农业信贷积极性的关键因素。儋州农信社的卢主任说，“要调动银行支农的积极性，也应该急银行之所急，帮助银行降低不良贷款率。”不良贷款率“化解难”主要体现在两个方面：第一，不良贷款率具有逐年累积效应；第二，不良贷款核销十分困难。

（五）涉农信贷统计口径不准确。调研发现在涉农贷款统计中存在统计口径不科学、涉农贷款的统计数远高于实际数等问题。主要原因在于统计指标设置不合理，统计中将县域贷款都纳入了统计之内，这也掩盖了农业贷款增长慢的问题。此外，目前也未建立农业金融统计制度，还难以满足财政促进金融支农决策信息的需要。

## 对策建议

（一）发挥财政职能支持农业信贷担保体系建设。建设农业信贷担保体系，将是破解新型经营主体贷款难问题的有效路径。但调研中各地普遍反应，农业信贷担保存在风险大、成本高、农户负担重等问题，农业信贷担保体系建设迫切需要财政支持。一是探索设立农业信贷担保基金。通过注入担保基金，扩大担保规模。海南省今年已经提出由农业厅、财政厅以及农信社等金融机构联合建立“惠农贷款担保基金”，先行在100家农民专业合作社示范社开展试点。二是设立农业信贷担保机构风险补偿金。据海南盈众担保公司介绍，银行和担保机构在担保风险的分担上权利与义务极不对等，银行通常要求担保机构承担所有风险。建议根据农业信贷担保责任额的一定比例给予风险补偿，补充担保机构风险准备金，增强担保机构抗风险能力。三是对农业信贷担保机构实行财政“以奖代补”补助。依据农业信贷担保机构对农业贡献程度，实行适当奖励，激励担保机构从事农业信贷担保的积极性。四是提供担保费补贴降低借款人担保成本。据了解，担保机构担保时要向借款人收取担保金额3%左右的担保费，另外还需按担保金额的10%至15%交纳保证金，再加上贷款利息，借款人的负担很重，迫切需要财政对借款人给予一定的担保费补助，释放农业信贷需求。通过以上财政多种方式的支持和培育，形成“政府扶持、多方参与、市场运作”的市场化、多元化农业信贷担保体系。

（二）继续并创新农业贷款贴息和机构补贴政策。调研表明，农业贷款利息普遍超过基准利率的2倍，有的甚至达到3倍。例如，海南省农信社涉农贷款利率由基本贷款利率（年9.72%）和诚信奖

励金（年4.68%）两部分组成，有的还需要扣押10%的贷款作为风险保证金，农户的实际年利率最高可达到16%。儋州市石屋有穆胶购销合作社社员反映，如果贷款利率超过10%将承担不起，也不敢将贷款用于农业生产。与此同时，农业贷款点多面广额度小，金融机构贷款风险大成本高。海南农信社的农民小额信贷业务中，只有儋州市基本实现了盈利，其他各市县均处于亏损状态。因此建议，一方面将已有的农业贷款贴息和机构奖补政策常态化，并不断扩大规模，扩大政策覆盖面，提高贴息水平，在农业扶持资金增量上做文章；另一方面，探索创新现有农、牧、渔等扶持资金的分配机制，将部分直接补贴资金转为贷款贴息和费用补偿资金，发挥市场配置资源的作用。

（三）改进认定标准提升农业信贷不良率容忍度。制约金融机构发放农业贷款的一个重要因素是农业信贷不良贷款率较高。以东方市为例，涉农贷款越多的金融机构，不良贷款率越高：农信社、邮储和农行的平均不良贷款率分别达到1.63%、远高于涉农贷款业务较少的工行、建行和中行0.76%的平均数。在政府对农业信贷系统风险进行补偿的基础上，建议适当放宽对金融机构涉农信贷监管约束，改进农业信贷不良贷款率的认定标准，提升农业信贷不良贷款率的容忍度。

（四）创新机制推进农业保险深入发展。进一步推进农业保险，需要创新机制和工具。一是创新财政扶持农业保险的政策工具。目前海南省财政扶持农业保险撬动金融和市场机制的作用有限。建议针对海南若干重要且灾害风险较大的农作物品种，探索建立财政支持

的巨灾风险准备基金；探索对农业保险再保险保单进行补贴，在避免破坏市场机制的基础上引导商业性保险公司开展农业保险业务；探索对农业保险经营收入实行税收优惠；探索对农业保险经办机构给予一定比例的经营管理费用补贴。二是创新基层农业保险服务体系建设。基层农业保险服务体系不健全，在农村设立保险服务网点成本又较高，建议保险机构与现有基层农技人员和小额信贷技术人员充分合作，利用其人员队伍和技术优势开展农业保险业务。三是创新农业保险品种和业务。探索建立价格保险机制，在市场价格剧烈波动的情况下为农户确立一个最低收益水平；探索开展保证保险，建立分散银行风险的经济补偿制度，发挥保险的资金融通功能。通过创新机制和工具，不断提高农业保险覆盖面，适当提高赔付率，做到逐步弥补生产成本，充分发挥农业保险增强农业抗风险能力、分散农业信贷风险的积极作用。

（五）创造条件不断优化农业金融环境。现代金融的特点是市场化和标准化运作，农业与金融对接，需要创造必要的基础性条件，优化农业金融环境。一是规范农业经营主体发展，形成金融机构有效客户资源。二是完善农民财产权利，规范抵押登记制度。稳步推进农村土地承包经营权确权登记颁证，为农民提供更多可抵押资产；建立规范权威可追溯的抵押登记制度，降低金融机构贷款风险。三是建立农村信用评级体系，提高农民市场意识和诚信意识。四是提高涉农贷款统计的科学性和准确性，为农业金融决策提供科学依据。

（调研组成员 王从基 虞从映 王胜 詹卉 郭烈群）

拓展涉农资金来源的主要渠道：

- 优化支农再贷款投放机制，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