合力担风险 共解融资难

本报记者 张 忱

调研

融资难问题是近来各方关注的焦点，在“三农”领域，这一问题尤显突出。以现代设施农业为特色的家庭农场、专业合作社等新型农业经营主体，在设施建设中投入了大量资金，但在丰收到来之前，通常会面临较大的现金流压力，有切实的融资需求。然而，面对农业生产经营过程中的市场风险和自然灾害风险，新型农业经营主体一般缺乏有效的担保抵质押资产，获取银行信贷支持的难度较大。

记者近日赴江苏、山东调研时发现，为了解决“三农”融资难题，两省正在探索通过多部门合作进行金融创新的办法，为家庭农场、农民专业合作社、中小型农业龙头企业等新型农业经营主体提供必要的金融支持。

观察

冲破“三农”融资阻隔

吴益生

“三农”领域的融资难，并不是一个陌生的话题。原因也很清楚：主要是抵押难、担保难。表面上，这两者都属信贷流程中的技术问题，实际上却是信贷风险无法得到有效分散的体现。

目前，“三农”领域抵押难担保难问题依然比较突出，由于价值不稳定、变现能力较差等原因，农村集体土地承包经营权、农业生产设施设备和农产品等难以用作中长期、大额贷款抵押。同时，部分农村土地、经营场所和厂房等缺乏产权证明，导致资产评估与处置难题，让银行等金融机构望而却步。同时，“三农”领域信贷所面临的风险确实比较高，很多项目投资期长，其间既要面临市场风险，也要面临自然灾害风险，让不少担保公司在拓展业务时慎之又慎。

在缺乏抵押与担保、农户信用信息获取成本极高的情况下，依靠传统信贷技术的银行也缺乏控制信贷风险的工具。如果风险门槛无法降低，零星出现的金融产品创新无法壮大为可持续的商业模式，“三农”领域的融资需求也难以得到充分满足。

近年来，各部门出台了不少对农业的支持政策，比如，央行有再贴现和支农支小再贷款，对县域金融机构的定向降准，以及降低部分支农再贷款利率等，对农业的各项财政补贴近年来也逐渐增多。不过，单项的政策或产品各有优势与局限。由于各方力量尚未拧成一股绳，微观层面的“三农”信贷业务风险未能得到有效分散，信贷资金向微观农业经营主体持续投放依然受阻，财政资金的激励效应与货币政策的定向宽松作用难以充分体现，“三农”融资难问题一直未得到有效解决。

在金融支持新型农业经营主体方面，江苏和山东都进行了一些新的探索。其中最关键的创新点在于，政府力量介入信贷流程，成为一座连接银行、保险、担保等金融机构的桥梁，将各方力量合在一处，形成1＋1>2的效果。在具体操作中，政府部门以不同方式与各金融机构通力合作，在信贷资金投放之前，共同审核、评估申请人的还款能力，并发挥财政资金的杠杆作用为其增信；一旦发生不良贷款，由各方共同承担损失。这样，各方在客户筛选、风险控制等方面的优势都得以发挥，信用信息收集成本也得以降低；最关键的是，原来集中于银行的信贷风险得到分散与缓释，资金供需双方有了对接的条件。

多方合作对沟通、协调提出了更高的要求。各类机构的决策方式不同、激励机制迥异，在一个高风险领域共同摸索创新，需要在磨合中达成共识，既要政府部门主动担当，也要金融机构积极配合。从江苏、山东两地的案例中可以发现，政府和金融机构合力，能够冲破风险阻隔，在经济发展、业务开拓、风险控制等多重目标之间实现微妙平衡。

各地的资源禀赋不同，发展状况各异，目前来看很难说哪一种模式更有推广意义。但是，当各方积极合作建立互利共赢、风险分担机制，并因地制宜进行金融产品创新时，就有希望降低过高的风险门槛，助推信贷资金持续注入“三农”领域，更有针对性地缓解融资难问题。

财政牵线银保合作

两年多的投入与等待之后，江苏省徐州市铜山区的家庭农场主贺维超终于看到了丰收的希望。可就在大棚里的葡萄亟须施肥时，贺维超的钱不够了。在他犯愁的当口，一种无需抵押和担保的贷款救了急。在购买了一份保险之后，老贺的20万元贷款申请得到邮储银行批准。

由于普遍缺乏抵质押品、农户信用信息获取成本高等原因，银行依赖传统的信贷技术，往往难以控制较高的信贷风险，导致信贷资金难以投入“三农”领域。而在贺维超所接触的这款名为“保证保险家庭农场主贷款”的创新产品中，政府、银行、保险公司一同参与，共同帮助家庭农场主分担信贷风险，在一定程度上化解了这一难题。

在这款产品的审批流程中，江苏省徐州市铜山区政府出资500万元设立铜山区家庭农场小额贷款风险补偿专项基金，该基金仅用于承担借款人逾期贷款本息损失；人保财险徐州分公司通过评估为家庭农场办理小额贷款保证保险，保险金额不低于贷款本金和利息，借款人无法按约定还款时，保险赔款资金优先用于归还借款人所欠贷款，保险理赔总金额不超过实收保费的150%；作为合作银行，邮储银行下放信贷审批权限，单列贷款规划，单建审批通道，单设激励考核，在保证保险办理完毕之后，邮储银行徐州分行为农场主提供无需抵押担保的贷款。“如果贷款发生损失，将由政府担保基金、银行、保险公司按照1:2:7的比例共同承担。”邮储银行徐州分行副行长李刚告诉记者。

政府、保险公司与银行的合作既体现在分担不良贷款风险上，还体现在风险管理和控制方面：政府部门通过调查筛选经营能力较强的农场主，并将筛选出的名单提供给银行作为参考；银行与保险公司分别对客户进行评估。人保财险徐州分公司总经理朱徐阳说，利用这种模式，各家在风险控制方面的优势都能发挥出来，保险公司和银行还在客户信息、授信决策、贷款逾期、追索欠款等方面信息共享。

2014年，江苏省财政厅对农业银行、邮储银行分别设立2500万元和2000万元的风险补偿基金，要求两家银行分别按照25倍和20倍的规模放大发放贷款。相比于单纯的财政补贴，这种方式更能充分发挥财政资金的杠杆作用。人民银行南京分行今年对新型农业经营主体重点示范项目给予了7.35亿元支农支小再贷款和2.3亿元再贴现额度。

李刚告诉记者，“保证保险家庭农场主贷款”产品今年5月推出以来，已有31户家庭农场主获得了保证保险贷款，总额450万元。山东也开始探索这种由政府出资设立基金、推动多方合作的融资模式。2013年，山东省财政厅与金融机构合作，出资8000万元发起设立融资增信共保基金，为符合条件的新型农业经营主体提供融资担保，全省授信额度为16亿元。

盘活农村土地资本

“这350万元贷款对我们来说，真是雪中送炭！”在山东枣庄滕州诚源香菇专业合作社的立体种植食用菌厂房内，合作社理事长孙彦城对记者说。去年末，为了弥补建设工厂化立体种植食用菌示范园的近400万元资金缺口，孙彦城找到了滕州农村商业银行。银行建议他以流转土地为抵押申请贷款，同时申请由金土地融资担保公司对合作社提供担保。

不少新型农业经营主体虽然在土地流转、农业设施等方面投入了很多资金，但这些投入在申请贷款时很难成为“活资本”。比如说，土地这种农业生产中最重要的生产资料，目前就难以成为银行认可的合格抵押物。

为了让土地变成“活资本”，自2008年以来，枣庄市着力推进农村土地使用产权制度改革，具体做法是向农户颁发《农村土地使用产权证》，持证人在产权期限内，可依法使用、经营、流转土地，也可作价、折股作为资本从事股份经营、合作经营、抵押担保等。通过这种方式，农村的土地资本就被盘活了。

枣庄市副市长王新宁告诉记者，如果土地使用产权证分散在一家一户，在银行能够贷到的钱很少。为了形成土地抵押的规模效应，枣庄市在盘活土地资本的同时，通过合作社把农民的产权证集中使用，贷款额度就会大幅增加。

2011年被列入全国首批国家农村改革试验区之后，枣庄市政府又以1亿元财政资金成立金土地融资担保公司，为农村新型生产经营主体和“三农”项目提供融资性担保，并且建立完善了农村资产交易所等中介服务机构。同时，人民银行济南分行专门出台相关政策，与枣庄市政府合作构建了土地流转等领域的金融支持政策扶持体系，并提供支农、支小再贷款10.1亿元的资金支持。

将土地变为可抵押的资产，并由政府出资成立的担保公司为新型农业经营主体提供担保，降低了银行的信贷风险。滕州农商行副行长刘广峰对记者说，“‘金土地’由财政出资设立，对合作社的情况审核也比较严格，有他们担保，降低了贷款风险，只要是符合贷款条件的，我们都会尽量放款。”

目前，山东省已设立6家专业“三农”融资担保机构，注册资本金3.7亿元，“三农”融资担保余额达到7.3亿元。截至今年上半年，山东省已有27个县开展了农村土地承包经营权抵押贷款，贷款余额4.9亿元。江苏省的土地承包经营权抵押贷款也在东海、阜宁等13个县实现突破，贷款余额达2亿元。

探索多方共赢模式

政府、银行、保险公司、担保公司等多方合作，共同管控、分担“三农”信贷风险，为家庭农场、专业合作社等新型农业经营主体提供金融支持的方式，还处于探索阶段。要将这种创新探索拓展成为一种可持续的商业信贷模式，关键是要多方共赢，让参与各方都实现风险与收益的平衡。哪怕有一方利益受损，创新就难以持久。

铜山区副区长卢波说，在“保证保险家庭农场主贷款”这种创新产品中，除了分担风险，参与各方在成本、业务等方面也实现了共赢。由于对客户实行名单式管理，银行降低了营销成本；保险公司扩展了农业保险业务；政府则盘活了存量财政资金，通过杠杆作用，促进新型农业经营主体做大做强。

不过，由于涉及多方合作，这一产品在诞生之前曾面临诸多困难，如保险事故定义、免赔条款细节、政府政策支持及产品风险评估等。“出现不良贷款后各方的分担比例是个大问题，最终三方都作出了让步，才使这一新产品能够最终出炉。”卢波说。

在目前的法律政策框架下，土地经营权抵押、处置依然面临诸多问题，导致银行在提供贷款时面临的风险较高。在将土地经营权抵押之后，农民在获得贷款方面得到了便利，却也要面临潜在的失地风险。枣庄市在探索农地确权抵押的同时，遵循“三不变”、“三保障”的原则，即土地所有权、农民承包权、农地性质不变，保障持证农民对土地的转让权、收益权、抵押权。

王新宁介绍说，枣庄市规定合作社用于抵押的土地最多不超过入社土地的三分之一，向银行抵押贷款的期限不超过3年。如果合作社到期还不上贷款，银行可以通过拍卖土地使用产权收回贷款，规避了金融风险，而合作社仍有大部分土地耕种；被拍卖土地的3年期限到期，土地又能回到合作社农民手里。同时，合作社基本成员中农民不低于80%，农民表决权不低于80%，保障了农民对土地的有效控制权，避免了农民的失地风险。

央行济南分行货币信贷处处长谢伟表示，接下来将进一步加强与政府有关部门沟通协调，争取政策支持，推动财政部门继续整合资金，扩大融资增信和共保基金规模，扩展试点范围。推动农业部门建立健全农村产权登记流转交易平台，完善农村产权融资抵质押配套制度，促进信贷投放。

访谈

降低风险是关键

——访中国社科院金融研究所银行研究室主任曾刚

本报记者 张 忱

如何把风险降下来，是打通信贷支持渠道的关键。政府可以介入设计风险分担机制，成为连接资金供需双方的桥梁

问：为什么“三农”领域存在融资难问题？

答：家庭农场等新型农业经营主体有融资需求，但没有抵质押品，在经营初期现金流状况没法满足传统信贷技术和模式的需要；另一方面，对于分散的农户，银行去了解其资信好坏进而把控信贷风险的成本很高。在没有抵质押品的情况下，又没有控制风险的可靠手段，即使家庭农场主们确有合理需求，资金也往往无法进入。如何把风险降下来，是打通信贷支持渠道的关键。

问：江苏、山东两省探索的主要创新之处在哪里？

答：最主要的创新在于政府介入设计风险分担机制，成为连接资金供需双方的桥梁。

在江苏的案例中，由于政府出资成立风险补偿专项基金，保险公司一同分担贷款损失，银行所承担的不良贷款风险就降下来了；同时，农场主的名单是政府提供的，政府对于农户的信用状况更加了解，可以帮助银行降低风险和信息收集成本，万一出现了不良贷款，政府对于违约农户也能形成一定的约束。

在山东的案例中，政府营造政策环境和建立中介机构，农户能够以土地承包经营权作为抵押，同时又能得到担保公司的担保。土地承包经营权抵押也是创新，但其本身还不能很有效地防范风险。在现有法律政策框架下，土地承包经营权抵押一旦发生不良情况，在资产处置上银行面临的风险更大一些，因此还要增加担保。相对来说，这是一种更加市场化的机制。

风险补偿专项基金只需要分担不良贷款的损失，没有盈利目标，也不用养人。而担保公司不管是否由政府成立，都是独立法人，得给员工发工资，需要按市场原则来运作，如果经营不好持续亏损的话，是无法持续的。

问：这两种模式是否有在其他地方复制推广的可能？

答：这两种模式都可以进行尝试，核心在于怎么分散风险，把风险门槛降下来，让银行与农户对接。应该说，两种模式都有潜力，但没有哪一种模式是十全十美的。

在江苏的案例中，对农民的直接支持更多一些。但是，由于风险补偿专项基金需要承担实际的贷款损失，这种模式需要政府财政直接支持。在发达地区，这一模式会起到作用，而在中西部一些欠发达地区，财政实力可能会成为制约因素，而这些地区的新型农业经营主体往往更需要金融支持。此外，政府难以完全按照市场原则来甄别筛选农场主的信息，可能会造成资源配置效率的损失。

在山东的案例中，利用土地承包经营权抵押是创新。土地的价值很高，如果相关法律政策能够建立起来，在贷款抵押担保方面将会有很大的探索空间，但目前这一模式还受制于相关土地政策和法律。另外，引入担保就多了一个主体，在分担风险的同时也增加了融资成本。

杠杆作用要用好

——访中央财经大学中国银行业研究中心主任郭田勇

本报记者 陈果静

由于银行、保险、政府的利益在信贷流程中都有所体现，各方就都有动力发挥自身优势，共同评估、控制、分担信贷风险

问：江苏案例中，融资链条被打通的关键是什么？

答：在这一案例中，财政资金以点带面，发挥杠杆作用，撬动更多信贷资金进入“三农”领域。风险补偿基金的规模是2500万元和2000万元，而撬动的信贷资金量可达到基金规模的25倍或者20倍。这一方式实际上借用了政府的信用，商业银行开展信贷业务，支持新型农业经营主体的积极性也会被调动。

需要指出的是，在这一模式中，银行也要承担一定的风险。在以往的个别案例中，风险补偿基金对风险全面兜底，结果导致了银行风控不严的问题。这一模式就避免了这种情况。由于银行、保险、政府的利益在这一信贷流程中都有所体现，各方就都有动力发挥自身优势，共同评估、控制、分担信贷风险，应该说是一个有效的模式，值得借鉴和推广。

问：山东的案例是否有在其他地区推广复制的可能？

答：利用农村土地承包经营权作为抵押缓解抵押难的方式，很多地方都在尝试。向“三农”领域投放贷款，风险本身就比较大。商业银行等金融机构都是独立法人，其信贷资金是需要回报的，必须控制业务风险，在信贷投放过程中对风险进行把控。

要调动更多信贷资金投入到“三农”领域，一个很重要的手段就是为农户进行增信。在这一案例中，把农村土地承包经营权作为抵押再加上担保的方式，实际上都是为农户增信，对于缓解“三农”领域融资难是有帮助的。如果将来相关的法律政策在土地流转、使用权抵押、变现方面有所变化，将会带来更大的探索空间。

图① 在江苏句容华甸农产品专业合作社大棚里，总经理毛洪文正在观察蔬菜的生长情况。

图② 在山东枣庄滕州诚源香菇专业合作社的立体种植食用菌厂，工人正在收获已经成熟的蘑菇。

图③ 江苏省徐州市铜山区的家庭农场主在自家大棚查看丰收的葡萄。 本报记者 张 忱摄

本版编辑 张 双 制 图 高 妍