

# 参考资料

2017年第3期(总第3期)

国家农业信贷担保联盟战略研究院编

2017年9月29日

---

编者按:

近年来,各地、各部门、各金融机构积极推进农村金融组织创新、产品创新和服务创新,探索形成了一批符合农业农村特点的金融服务模式,对促进解决农业贷款难、贷款贵、风险高等问题发挥了重要作用。

在近日举行的金融服务农业现代化高峰论坛上,农业部发布了“金融支农创新十大模式”,包括“政银担”、“政银保”、“银行贷款+风险保障补偿金”、“两权抵押贷款”、“农村信用社小额信贷”、“农产品价格指数保险”、农机金融(融资)租赁、“双基联动合作贷款”、“互联网+农村金融”、“农业领域PPP”等,对全国农担体系的产品设计和风控模式的创新具有参考价值。

# 金融支农创新十大模式

## 一、“政银担”模式

“政银担”是指政府、银行、担保机构充分发挥各自优势，密切分工协作，政府扶持或直接出资设立担保公司，对符合条件的农业信贷项目予以担保，银行再发放贷款。

该模式的创新点主要体现在：一是促进金融资本落地。将量大面广、额度小的农业信贷需求汇集起来，将银行与农户“一对多”的关系变成与担保公司的“一对一”，拉近了供求双方的距离，降低交易成本。二是充分发挥财政资金的杠杆作用。政府通过对担保公司的资本金注入，担保公司能够放大实现其净资产最高 15 倍的杠杆效应。三是农业信贷风险可控。将信贷风险从银行部分转移到了担保公司，分散了农业信贷风险，调动了金融机构的积极性。同时政府对政策性农业担保公司给“政银担”模式予持续的担保费用补助和风险代偿补助，确保了可持续运营。

2015 年，国务院决定在全国建立财政支持的政策性、专注性、独立性的农业信贷担保体系。目前，全国农业信贷担保体系已完成注资 446.88 亿元，国家农业信贷担保联盟有限责任公司已挂牌成立，33 个省（自治区、直辖市、计划单列市）农业信贷担保公司已组建并开始向县市延伸，27 个省级农业信贷担保公司已开展实质性业务，一个多层次、广覆盖的全国农业信贷担保体系初见雏形。其中，安徽省农业信贷担保公司创新开发的“4321”模式，由省级农担公司、省信用担保集团、银行、地方政府，按照 4: 3: 2: 1 的比例承担

风险责任，实现了风险共担，调动了各方积极性，推动了业务快速拓展。截至 2017 年 6 月末，成立一年半的安徽省农业信贷担保公司已累计为 3131 个新型农业经营主体提供担保贷款 18.2 亿元。

## 二、“银行贷款+风险补偿金”模式

“银行贷款+风险补偿金”是指由财政资金建立风险补偿金，合作银行向新型农业经营主体提供无担保、无抵押、低成本、简便快捷的贷款，当出现不良贷款时，按约定程序和比例从财政风险补偿金中予以补偿。

该模式的创新点主要体现在：一是弱化了对农民财产抵押物的要求，调动了银行积极性，有效提升了贷款可得性。二是发挥了财政资金“小钱撬大钱”的作用，可按照政府风险补偿金最高 10 倍的杠杆撬动银行贷款。

江西的“财政惠农信贷通”是此类模式的典型代表。2014 年，江西省、市、县三级财政筹集引导资金 15 亿元存入合作银行作为风险补偿金，合作银行按不低于财政风险补偿金的 8 倍发放贷款。在风险补偿上，按照银行实际放贷规模核定财政风险补偿比例，放贷规模越大补偿比例越高，起到了很好的激励约束作用。截至 2017 年 6 月末，江西省通过“财政惠农信贷通”累计贷款 323.29 亿元。江苏、河北、浙江等不少省份都对“银行贷款+风险补偿金”模式进行了推广应用。

## 三、“政银保”模式

“政银保”是指保险公司为贷款主体提供保证保险，银行提供贷款，政府提供保费补贴、贴息补贴和风险补偿支持，

通过财政、信贷、保险三轮驱动，共同扶持新型农业经营主体发展。

该模式的创新点主要体现在：一是发挥了保证保险的增信作用。二是弱化了对抵质押物的要求，农民可以获得快捷优惠的贷款。三是实现了政府、银行、保险机构风险共担。

广东佛山市三水区于 2008 年最先提出“政银保”模式。截至 2016 年 12 月末，区财政投放保费补贴资金累计 1001 万元，累计发放“政银保”贷款 5820 笔，金额 10.18 亿元，资金撬动效应达 100 倍。广东省从 2013 年起，以四年为一个周期，实施农民专业合作社“政银保”项目。2013 年省财政投入 5000 万元，其中 1400 万元用于保费全额补贴，2100 万元用于贷款利息的 50% 补贴，1500 万元用于设立超赔资金。当贷款逾期，发生风险时，损失额的 20% 由银行承担，其余 80% 由保险公司在最高赔付限额内向银行赔付；超出最高赔付限额部分由“政银保”超赔资金赔付 80%，其余由银行承担。2014 年省财政再投入 9700 万元，实施范围进一步扩大。目前，上海、山东、河北、福建等多个省份都出台了相关政策文件，推广“政银保”模式。其中，上海市通过这种模式，财政仅支出 3300 万元，累计撬动银行贷款 25 亿元。

#### **四、“两权抵押贷款”模式**

“两权抵押贷款”是指农村承包土地的经营权抵押贷款和农民住房财产权抵押贷款。其中，农村承包土地的经营权抵押贷款，是以承包土地的经营权作抵押、由银行向农户或农业经营主体发放贷款。农民住房财产权抵押贷款，是在不

改变宅基地所有权性质的前提下，以农民住房所有权及所占宅基地使用权作为抵押、由银行向住房所有人发放贷款。

该模式的创新点主要体现在：一是赋予了“两权”抵押融资功能，创新了“两权”抵押贷款产品和服务，有利于盘活农村存量资产、提高农村土地资源利用效率、促进农村经济和农村金融发展。二是试点地区政府承担主体责任，有效推进农村承包土地经营权的确权登记颁证、农村产权流转交易平台搭建、集体建设用地基准地价制定、抵押物价值评估、抵押物处置等工作。三是注重保障农民合法权益，坚持不改变公有制性质、不突破耕地红线、不层层下达规模指标，用于抵押的承包土地没有权属争议，且不能超过农民承包土地的剩余年限。

2016年，经全国人大常委会授权，人民银行会同相关部委确定了232个农地抵押贷款试点县（市、区）和59个农房抵押贷款试点县（市、区）。中国农业银行、中国邮储银行等金融机构创新推出了“两权+第三方担保”、农村多产权组合抵押、农房小额保证保险贷款等多种信贷产品，900余家地方金融机构建立了专项信贷管理制度。同时，配合“两权”抵押贷款试点，农村产权流转体系逐步健全，抵押物处置机制不断完善，一些试点地区成立了由龙头企业或政府参股的土地收储公司；有的采取“预抵押”方式，在放贷前找好“下家”；也有的试点地区将产权反抵押给有处置能力的第三方，并由第三方担保，解决处置问题。截至2016年末，

经国务院批准的 232 个农地抵押贷款试点县和 59 个农房抵押贷款试点县，共发放“两权”抵押贷款 266 亿元。

### **五、“农村信用社小额信贷”模式**

“农村信用社小额信贷”是指农村信用社以农户的信誉为基础，在核定的额度和期限内向农户发放的无需抵押、担保的贷款。

该模式的创新点主要体现在：一是贷款受益者多为量大面广、贷款金额较小的普通农户。二是贷款主要靠信用，不需要抵押物。三是实行一次核定、余额控制、随用随贷、周转使用，期限灵活，手续简便。

海南省农信社联社推出的“一小通”小额信贷是此类模式的典型代表，其创立了包括信贷理念、行为准则、工作精神、工作方法在内的一整套小额信贷企业文化，成立专设机构，组建专业队伍，制定专项流程，开发专列产品，设立专项基金，实现了责权明晰、赏罚分明、激励有效、约束到位，较好消除了借款农户与贷款人员双方信息不对称，降低经营费率，提高了农民的信贷可得性。截至 2017 年 6 月末，累计发放农民小额贷款 139.33 亿元，惠及农户 21.7 万户。同时，该模式经验也被其他小额贷款公司、村镇银行等微型金融机构广泛借鉴应用。

### **六、“农产品价格指数保险”模式**

“农产品价格指数保险”是对农业生产经营者因市场价格大幅波动、农产品价格低于目标价格造成的损失给予经济赔偿的一种产品模式创新。

该模式的创新点主要体现在：一是将农产品生产的市场风险纳入农业保险保障范畴，拓宽了保险服务领域，促进了农业生产和农产品市场价格基本稳定，保障了农民利益，对当前农业生产自然风险保障形成了有益补充。二是通过探索推广农产品价格指数保险，可以逐步向收入保险过渡，有助于实现农业保险从保成本向保收入的转变。

2011 年上海市农委和安信农业保险公司在全国率先推出了蔬菜价格指数保险，2012 年北京市农委和安华农业保险公司开展了生猪价格指数保险试点。截至 2016 年末，农产品价格保险试点地区已扩展至 31 个省份，试点品种包括生猪、蔬菜、粮食作物和地方特色农产品共 4 大类 50 种，保费收入突破 10 亿元，提供风险保障 154.81 亿元。2014 年以来，部分地区在农产品价格指数保险的基础上创新推出“保险+期货”模式，利用期货市场分散价格波动的系统性风险。2016 年，农业部和大商所支持开展了 3 个大豆项目和 10 个玉米项目，投保面积为 56.3 万亩，共有 4159 户农户和 41 个合作社投保，现货量达到 20.1 万吨。2017 年大商所新批准立项“保险+期货”试点项目 32 个，试点模式由价格保险向收入保险延伸，覆盖范围拓展至黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、河北、安徽和重庆等 7 个省（自治区、直辖市）。

## 七、“农机融资租赁”模式

“农机融资租赁”是指融资（金融）租赁公司以租赁综合服务商的角色将承租人、银行、经销商以及政府的各种资源实施链接和整合，承租人（农机大户、农机合作社）交纳

一定的首付金（一般为总金额的 30%）就可独立使用机械设备，剩余租金与利息分期偿付，全款付清后农机具所有权再转移到承租人。

该模式的创新点主要体现在，让农民由“直接购买”变为“先租后买”，大幅度减轻一次性投入压力，缓解大型农机具购机难问题。

融资租赁是发达国家的农场主购置农机设备的首选方式，在我国其他大型设备购置领域也已普遍应用。2015 年 8 月，国务院办公厅印发了《关于加快融资租赁业发展的指导意见》（国办发〔2015〕68 号）和《关于促进金融租赁行业健康发展的指导意见》（国办发〔2015〕69 号），鼓励融资租赁公司支持现代农业发展，积极开展面向种粮大户、家庭农场、农业合作社等新型农业经营主体的融资租赁业务，解决农业大型机械、生产设备、加工设备购置更新资金不足问题。农业部于 2015 年在新疆棉花主产区开展了融资租赁试点，有力促进了大型采棉机的推广，提升了新疆棉花机采率。实践中，各地正积极探索将融资（金融）租赁模式推广应用到中小型农机具采购和设施大棚建设中。

## **八、“双基联动合作贷款”模式**

“双基联动合作贷款”是指基层银行业机构与农牧社区基层党组织发挥各自优势，加强合作，共同完成对农牧户和城镇居民的信用评级、贷款发放及贷款管理。

该模式的创新点主要体现在：一是搭建了一个平台，即通过依托基层党组织，搭建为农牧户提供基础金融服务的新



平台。二是发挥了双重优势，即发挥基层党组织的信息、组织、行政资源优势与基层银行乡镇机构的资金、技术和风险管理优势，促进优势对接和整合。三是实现了多方共赢，即通过“双基联动”，使基层党组织服务农牧民有了新抓手，银行开展基层金融服务有了新平台，农村基础金融服务有了新突破，实现了加强基层党组织建设、发展普惠金融、振兴农村经济、增加农民收入多方共赢。

2015年4月，青海省出台《青海银行业“双基联动”合作贷款试点方案》，选取农村牧区网点最多、深入基层程度较高的农业银行、邮储银行、农村合作金融机构和青海银行等基层机构，启动了“双基联动”合作贷款试点工作。截至2016年12月末，青海开展“双基联动”合作贷款业务的网点达到390个，建立信贷工作室2952个，贷款余额47亿元，惠及61万农牧民群众。“双基联动”已被青海省深化改革领导小组纳入重点改革创新项目和《青海省落实普惠金融发展规划（2016-2020年）的实施意见》，成为落实国家精准扶贫政策、强化基层党组织建设、创新普惠金融发展模式的一个有力抓手。

## 九、“互联网+农村金融”模式

“互联网+农村金融”是指金融机构、产业资本等以互联网为载体，利用大数据、云计算、物联网等新技术，打破传统金融模式的时间、空间与成本约束，提升农户信贷可得性。

该模式的创新点主要体现在：一是覆盖面广。互联网金融克服了传统金融机构展业成本高昂的弊端，投入成本少。二是门槛较低。互联网金融不需要农民的抵押物，农民省去了繁琐的贷款程序。三是快捷灵活。互联网金融可以使农民足不出户，只需要智能手机就可以选择办理相关金融业务，节省了大量时间。

目前，以蚂蚁金服和京东金融为代表的电商背景的互联网企业，以新希望、大北农为代表的农业供应链服务商，以海尔产业金融为代表的产业资本，以宜信、农金圈为代表的P2P网贷平台，纷纷进入农村金融领域，新的金融生态、金融服务模式、金融产品不断创新涌现。“互联网+农村金融”开辟了解决农村金融“老大难”问题的新视角、新路径，对传统农村金融形成了有益补充，具有广泛的适应性和广阔的发展空间。根据社科院发布的《中国“三农”互联网金融发展报告（2016）》统计，2015年我国“三农”互联网金融的规模为125亿元，“十三五”时期我国“三农”互联网金融将保持高速增长态势，预计到2020年总体规模将达到3200亿元。

## 十、“农业领域PPP”模式

“农业领域PPP”是指通过政府与社会资本合作，发挥财政杠杆作用，引导社会资本积极参与农业农村公共服务项目的投资、建设、运营。

该模式的创新点主要体现在：一是开辟了农业投融资新渠道，政府通过投入小部分资金起到方向性、指导性作用，

并提供制度、法律等配套政策保障，提升了社会资本投资农业的积极性和主动性。二是提升了政府投资效率，既发挥了财政资金“四两拨千斤”的作用，也发挥了市场机制的决定性作用，探索了农业领域投资项目长效利用的机制。三是实现了引资和引智相结合，将先进的管理理念、高效的市场机制引入农业领域，打破了农业传统思维限制，为我国农业产业发展注入新活力。

2017年，财政部和农业部联合下发了《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》，重点引导和鼓励社会资本参与农业绿色发展、高标准农田建设、现代农业产业园、田园综合体、农产品物流与交易平台、“互联网+”现代农业六大领域。目前，农业领域PPP已经有了一定项目储备和实践探索。全国PPP综合信息平台入库项目中，共有140个农业项目，总投资961亿元，其中9个项目已经签约落地。下一步，农业部将以农业废弃物资源化利用和国家现代农业产业园等重点领域为切入点，打造一批农业领域应用PPP模式的示范典型，引导和带动更多社会资本投资农业。（整理人：侯超）