

浙江农业金融保险发展探微

安晓宁 张朋 姜业奎

农业金融保险是农业结构调整、农业供给侧改革的重要支撑。浙江经济发达，现代农业发展水平居于全国前列，对农业金融保险的需求尤为强烈；与此同时，浙江金融保险市场高度成熟，尤其是地方金融创新十分活跃，必然也会对丰富农业金融保险供给提供有利条件。近期，结合农业部百乡万户调查，笔者重点了解了浙江省常山县、桐庐市的农业金融保险发展情况，并择其具有创新、示范意义的几点做法进行总结，以期能对全国农业金融保险工作提供一些参考。

桐庐：打造农户小额贷款的大数据平台

农户小额信用贷款形式在全国并不鲜见。发展农户小额贷款的一个主要障碍是农户基础信用资料不全，前期手续繁杂，导致银行信贷成本居高不下。由于针对普通农户的信用贷款体系尚未真正建立起来，对农户的信用贷款往往还是金融机构为完成涉农贷款任务的“盆景”工程。与上述情况不一样，桐庐县的农户信用贷款工作有以下几个特点：

一是农村信用体系建设完备，目前已形成了户、村、乡（镇）三级信用体系。桐庐开展农村信用工程建设起步比较早，着力打造农村信用体系至今已有 16 个年头。县里成立了地方政府牵头，农业部门、人民银行和农村商业银行共同参与的信用体系建设小组，对信用户、村、镇设定准入条件，实现动态管理和“年审制度”，并分为省级、市级、县级三级进行分类管理，不同类别的信用户享受不同的优惠政策或者优先满足信贷需求。通过持之以恒的创建活动和银政合作，截至 2016 年 4 月，共创建了信用村（社区）131 个，占全县的 72%。为 90080 户农户建立了信贷档案，建档率达到 85%；其中，评定为信用户的有 80844 户，占全县的 76%。2012 年以后，在信用户、村、镇的基础上，又将合作社纳入评定范围，对于符合条件的合作社授予信用合作社进行综合授信。目前，桐庐对信用农户实现“资金优先、利率优惠、手续优化”等政策，农民信用贷款最高额度达到 50 万元，合作社的综合授信最高可达 750 万元。同时，县级信用村的信用户贷款利率优惠 20%，市级优惠 25%，省级优惠 30%。信用体系的建立为涉农贷款打开了一片广阔天地。

二是信用农户覆盖范围广，农户小额信用贷款已成为涉农小额贷款的主要渠道。在桐庐，农村小额信贷贷款绝不只是作为“盆景”式的示范点。桐庐涉农贷款形式相对比较丰富，也开展了一些创新性的工作。如“两权一屋”抵押贷款，允许农民以林权证（或林权流转合同）、土地承包经营权（流转合同）以及农村个人住宅作为抵押物获取贷款，这一块的贷款余额在 3~4 亿元左右。还有桐庐农信担保公司的担保贷款，目前贷款余额为 1.8 亿元左右，以及目前正在发展的农村资金互助会。这些贷款渠道丰富了农民贷款选择，但都存在数量较小、受益农户面窄的缺陷。与之相比，截至 2016 年 4 月，桐庐合作银行贷款余额为 89.99 亿元，其中对信用户的信用贷款共有 17897 户，金额 28.01 亿元，户均贷款超过 15.65 万元，年让利（通过降息）1500 万元左右。农户信用贷款当之无愧成为对农贷款的主渠道。同时，信用体系的建设也正向激励和培育了农民的信用意识。截至 2016 年 4 月，桐庐农商行四级分类不良贷款率仅为 0.79%，比 2008 年下降了 1.7 个百分点。据桐庐农村合作银行副行长童永红介绍，正因为桐庐农村信用体系建设抓得早、建得扎实，他们才有大规模、大力度向农民开展信用贷款的底气，也使得桐庐农商行真正成为服务“三农”的银行。

三是信用体系建设向大数据平台方向发展，延伸扩展性强。桐庐农村信用体系建设从填写一张张表格开始，到现在发展到 141 个信用联络站、398 个信用协管员，通过手机录入信息即可实现数据上传与共建共享，不断丰富农户信息数据仓库，提高信息的准确性和有效性，逐渐建立起了涵盖所有农户和小微企业的大数据平台。在此基础上，桐庐农商行增强了产品创新和优化贷款方式，相继推出了合作社综合授信、大学生村官贷款、青年创业贷款、巾帼创业贷款等一系列为三农客户量身定制的特色贷款产品。目前，桐庐针对普通农户 30 万元以下的个人贷款 3 年内主要采取“循环使用、随还随贷”的放款模式，存量农户贷

款实现“当天受理、当天办结”。可以说，信用贷款从根本上解决了农民贷款难、担保难、贷款贵的问题。

桐庐打造农村信用体系，发展农户信用贷款的实践带给调查组不少启发和思考：

一、农村金融创新贵在坚持、打牢基础。观察桐庐的农村信用体系建设，其实并没有太多高大上的、复杂的、时髦的理论或者做法创新，更多的是实实在在的打基础、练内功再加上坚持不懈。桐庐的经验做法照搬到全国各地都具有可操作性，而且随着信息化手段的丰富发展，建立起这套信用体系可能更快。如果全国每个县都能实实在在地把这件事情做好，至少对于普通农户的小额贷款来说，低成本、易获得将不再是什么难事。

二、加快建立新型规模生产经营主体的大数据平台。金融的实质在于配置资金供方与需方的需求，关键在于信息对接。目前，桐庐信用体系存在的一个先天性缺陷在于，由于桐庐的信用体系建设是由当地农商行牵头建立的，所以目前其他金融机构不能分享，也仅限于桐庐区域之内，没有实现更大范围内的联网。这给我们的启示是，要加快建立由政府主导的、立足于公益性运用的全国范围内的家庭农场、种粮大户信息采集系统。可由县一级开始，逐级进行联网互通，建立起新型规模生产经营主体的大数据平台。通过这一平台，可以实现对新型规模生产经营主体的精准补贴、兼具普遍性和个性化的金融保险需求，从而真正让农业经营主体享受到金融创新、技术创新的红利和实惠。

衢州：家庭农场主对农业保险的赞与盼

衢州市目前拥有 5000 多个家庭农场，是农业结构调整和规模化经营的主体力量。衢州市因势利导，与安信农业保险公司一起，于 2015 年量身定制打造了家庭农场综合保险。这一保险运行情况究竟如何？通过调研，我们了解到家庭农场主对家庭农场综合保险有“三赞”和“三盼”。

一赞保险覆盖面广。与针对单一产业单一环节的政策性保险不一样，家庭农场综合保险包括财产保险、人身保险和收入保险三个部分，涵盖家庭农场生产经营全过程和全产业，生产经营任何方面遭受损失，都能得到较高强度的理赔，为家庭农场撑起了发展的“保护伞”。家庭农场主江小国说，他的家庭农场有 300 多亩地，种植有水稻、木耳、可食竹等多个品种，还有一片鱼塘，以前除了水稻有政策性保险外，其他小品种都没有合适的保险可上，现在的农场综合保险对他这种多种经营的农场主很实用。

二赞赔付强度大。在常山县金仙家庭农场，农场主陈清明告诉调查组，由于受雨涝低温影响，去年水稻减产损失 20 万元左右，政策性保险只赔付了 7000 元，家庭农场综合保险赔付了 8 万元。老陈告诉我们，由于是第一次参加保险，对受灾的一些证据保存做的不够及时，否则保险公司会赔付的更多。“政策性保险赔太少，不解渴，尤其是我们家庭农场普遍投入比较大，没有强有力保障的话一场大的灾害就会把我们打垮”，老陈说。

三赞政府扶持力度大。去年，家庭农场综合保险每户保费 2 万元，由市县两级财政各承担一半，农场主不承担任何费用。据衢州市农业局相关负责同志介绍，今年试点范围将进一步扩大，市财政已经准备了 200 万元预算，采取市县两级财政和投保户共同承担保费的形式，农户出资比例不超过 20%。

由于家庭农场综合保险处于起步探索阶段，农场主们对家庭农场综合保险还有“三盼”：

一盼扩大规模尽快续保。2015 年度家庭农场综合保险试点范围限于省级示范家庭农场，整个衢州市只有 64 家投保。调研中，没能参加的家庭农场纷纷表达了“扩容”的愿望。衢州市已经明确表示，今年将把试点范围扩大到全部 192 家市级示范家庭农场。

二盼分级分类缴纳保费。按照家庭农场保险设计初衷，保费按平均每户 2 万元缴纳，按照农场不同规模大小分级分档确定保费。但在实际操作中，由于基础数据信息不实不全，评估工作很难展开，加上试点期保费都由财政买单，因此这项工作实质上没有开展。调研过程中，不少农场主对此表达了不同意见。天露家庭农场主要种植“常山三宝”之首的胡柚，有 900 多亩的规模。老板段辉根告诉调查组，去年常山遭遇了百年一遇的极度低温，他的胡柚遭受了严重损失。但由于大家缴纳的保费一致，900 多亩规模与隔壁 300 亩规模的赔偿上限一样。为此，老段感到很想不通。有老段这样想不通的，也有其他叫委屈的。有些家庭农场主表示，自己规模小，与大农场缴一样的保费不划算，虽然现在保险是财政补贴，但将来肯定是自己掏钱。除了对规模不一缴费标准却一致有疑惑外，还有些家庭农场主认为，综合保险保得内容过于广泛，“有些方面我不想保，但现在没得选，将来能不能设计成菜单式的，具体保什么由农场主自己选择”？

三盼定损赔付更加明确。在去年的试点过程中，只有天露家庭农场一家至今没有就理赔与保险公司达成一致，分歧在于对收入保险这一块的理解。按照老段的想法，他的胡柚园三分之一受灾，光树就冻死 1000 多棵，损失达到了 100 多万元，所以应当按照理赔上限来赔偿。但是安信保险公司认为，受灾时虽然还在保期内，但那时候胡柚已经全部采摘结束，所以对 2015 年全年的收入没有影响。安信保险负责人表示，公司绝对没有躲避理赔责任，农业保险非常特殊和复杂，“就这一案例来说，财产损失这块我们已经和他达成了一致。但就收入保险这块，严格对照合同，2015 年期间他确实没有遭受损失”。而新种下去的胡柚树，3 年才能挂果，5 年以后才能进入丰果期，老段的收入损失可能要体现在接下来的几年中，这种情况下怎么定损理赔大家都没遇到过。此外，收入保险中有一条“家庭农场全年收入低于上年收入 70% 时的损失，保险公司负责赔偿”，到时候如何确定上年收入基数，如何确定当年收入情况，农场主们更加觉得心里没底。衢州农委有关负责同志也表示，收入保险是比较超前的理念，他们也在与保险公司积极沟通，争取把今年的方案设计的更加科学、合理。

衢州家庭农场综合保险一年多来的试点工作也带来很多启发：

一、现阶段农业保险仍需政府公共财政的大力引导和支持。与金融信贷相比，我国农业保险，尤其是农业商业性保险基础更为薄弱，更需政策的扶持引导。以衢州家庭农场综合保险为例，去年仅有 64 家参加试点，今年虽然扩大了范围，但也仅有 192 家。安信保险公司浙江分公司的业务人员告诉我们，从保险业务来说，“这是闭着眼睛也会亏的”，因为数量太少、保费收入相对就低，保险公司的成本一点也没少，而且赔付力度相对也大。“但我们也是看中这块市场未来潜力。”这位业务人员也表示，如果没有衢州地方政府的大力支持，他们自身即使再看好这块市场也难以单独做成这件事情。“在现阶段，只有靠政府与保险公司一起逐渐扩大试点，培育农民的保险意识和投保积极性”。

二、低标准、广覆盖的政策性保险愈来愈难以满足农民，尤其是大户和家庭农场的需求。从这次调研中我们深刻地感受到，投保了家庭农场综合保险的农场主续保意愿十分强烈。这主要是因为，家庭农场综合保险的设计满足了家庭农场主们最迫切的需求。尤其是家庭农场越来越向产业多元化方向发展，单一品种的险种越来越得不到农民的青睐。同时，家庭农场主及大户们由于投资额度大，自然而然地产生了对相对高保费、高赔付的险种需求。

三、收入保险、气象指数保险、价格保险等新型险种的不断涌现，对投保主体自身历史交易信息、价格信息、收入证明、账目规范清晰等方面提出了更多要求。在衢州的农场主综合保险试点过程中已经发现了这样的问题。衢州家庭农场综合保险试点方案中有一条：“家庭农场的全年收入低于上一年收入 70% 时的损失。由于自然灾害、病虫害、疫病、市场价格波动等原因导致家庭农场没有收入或收入下降，当家庭农场的全年收入低于约定的保险收入时，保险公司负责补偿”。但就在常山调研情况来看，几乎没有一家家庭农场可以拿出保险公司完全认可的上一年收入证明和资金来往明细等资料。保险方案设置越精巧，对投保主体自身的规范化管理的要求也越高。

常山：粮食订单质押贷款的做法和经验

常山县种粮大户粮食订单质押贷款办法始创于 2009 年。2009 年 7 月 9 日，该县开出全省粮食订单质押贷款第一单，县信用

联社凭借粮食部门一纸早稻收购订单，给予该县天马镇种粮大户林小良 7 万元贷款。截至今年 3 月，全县共办理粮食订单质押贷款业务 267 笔，发放贷款总额 4200 多万元。粮食订单质押贷款有效破解了种粮大户融资难问题，有力促进了县域粮食生产稳定发展，促进了县域粮食规模化、产业化。种粮大户都称粮食订单质押贷款是粮农的“及时雨”。

在实行粮食订单质押贷款以前，解决种粮大户生产资金不足的主要渠道是粮食部门发放的“订单粮食”预购定金。“订单粮食”预购定金发放办法主要存在以下几个问题：一是发放数额较低。当时的标准每亩只有 130 元至 190 元左右；二是融资期限较短，不得超过 6 个月；三是对发放预购定金缺乏风险保障手段；四是村级经济组织或企业一般都不愿为种粮大户提供担保。另外，粮食预购定金的资金来源一般都是由收储公司自筹，资金来源不足，发放数额有限。比如，常山县 2009 年全年预购定金只有 79.5 万元，远远跟不上生产发展的需求。

为破解种粮大户融资难课题，常山县政府于 2009 年 6 月出台了《常山县种粮大户粮食订单质押融资管理实施办法》。具体做法主要是：

1. 粮食订单质押融资就是以财政部门对种粮大户种粮直补资金，粮食部门的粮食订单收购和奖励资金，乡镇政府、村土地流转经营权综合作为质押担保，由信用联社提供短期流动资金贷款的一次性融资服务，目的是帮助、扶持种粮大户发展生产，增强可持续发展能力。

2. 贷款的对象和用途。贷款对象是土地流转种粮面积在 100 亩以上的种粮大户和粮食专业合作社；贷款用途是粮食生产资金需求。

3. 贷款条件。申请贷款的种粮大户和粮食专业合作社与粮食部门签订了粮食订单收购合同，参加了政策性农业保险；并承诺同意将种粮直补资金、订单收购和奖励资金、理赔款用于归还订单质押贷款。

4. 贷款的额度、期限和利率。贷款额度：原则上为 600 元 / 亩；贷款期限：要求当年 12 月底前归还（特殊情况可以放宽到农历春节前）；贷款利率：享受人民银行公布的同档次的贷款基准利率，不加上浮利率。同时，省粮食局对早稻的质押贷款还有贴息优惠。

几年来的实践表明，粮食订单质押融资贷款做法的积极意义和取得的主要成效有以下 3 点：

一是有效破解了种粮大户融资难的发展瓶颈问题。自身资金不足、缺乏有效融资渠道，是种粮大户面临的主要困难和问题。粮食订单质押贷款政策推出后，按照贷款额度标准，加上粮食预购定金，每百亩可以得到生产融资 7 万元，基本上可以不需另筹生产资金，融资难问题得到有效解决。我们在常山调研种粮大户时，无论是 200 亩的还是 1000 多亩的种粮大户，都表示融资不再是大难题，质押贷款解决大头以后，不足部分可以通过信用贷款解决。

二是有力促进了粮食规模经营的发展进程。粮食订单质押贷款具有很强的指向性。政策出台后，种粮大户纷纷增加了土地流转面积，经营规模逐步扩大，自身投入逐步加大。在粮食订单质押贷款利好政策的带动下，全县百亩以上的种粮大户从 2008 年的 5 户，到 2009 年迅速增至 37 户，目前已发展到 87 户，其中千亩以上规模的有 3 户，水稻播种面积每年以 18% 左右的速度增长。

三是圆满实现了粮食部门、种粮大户和金融机构的三赢。粮食部门通过积极推进粮食订单质押贷款工作，切实保障了早稻订单粮源，有力地稳定了县域粮食生产，促进了粮食安全。同时，以 2015 年为例，县信用联社新增贷款业务 1061 万元，种粮大户按照应执行利率，利息总额为 92.4 万元，而实际享受贷款基准利率，只需要支付利息 46.2 万元，实际承担利息只是原来的一半。

目前，在常山，订单抵押贷款还仅限于水稻，尤其是具有固定订购任务的早稻。在浙江，享受贷款贴息的粮食订单抵押贷款也仅限于早稻，这是由于粮食部门肩负早稻储备任务所决定的。金融部门之所以认可粮食订单作为质押物，很重要的原因是因为早稻作为浙江粮食部门的收储对象，价格稳定，风险可控。而这点优势，其他农产品，如蔬菜、水果、畜禽产品等都不具备，因此进一步推广到其他产业也就具有相当的难度。尽管如此，常山粮食订单质押贷款这一做法仍有不少启示。

一、积极探索口粮订单质押贷款试点政策。可以将常山粮食订单质押贷款的做法拓展到全国范围，从水稻、小麦等基本口粮入手，积极探索适应我国国情的口粮订单政策，配合粮食生产大户补贴及农作物保险作为综合质押物，切实解决粮食尤其是口粮生产大户贷款难、贷款贵的问题。更为重要的是，通过这一试点工作，可以有效掌握一批生产基本口粮作物的生产大户、合作社，为接下来探索口粮作物综合补贴政策打下良好基础。

二、努力推动其他形式的农产品订单质押贷款。从全国范围来看，尤其在小微企业小额贷款领域，以订单作为质押物的贷款形式已经比较常见。相对粮食而言，水果、蔬菜、花卉、畜产品、水产品等价值往往更高，订单额度更大，只要解决好银行风险控制的担心，地方完全可以开发出更多适合本地情况的特色农产品订单质押贷款产品。

三、金融保险互相融合、互相配合是大趋势。常山粮食订单质押贷款操作方式中，除了粮食订单这一关键之外，另外一个让银行吃下定心丸的是水稻灾害保险。用银行的话说，订单解决了销售风险的问题，保险解决了生产风险的问题，两者对于订单质押缺一不可。调查中也了解到，衢州市目前试点中的家庭农场综合保险中包括了因为灾害、市场波动等原因导致家庭农产收入降低的保项，如果再配合上家庭农场的订单，应该能够基本满足银行风控需求。由此也可以看出，金融保险政策组合使用会加倍放大政策扶持效应。