

浙江省家庭农场金融支持的现状、问题及对策研究

张霞

(台州学院 经贸管理学院, 浙江 台州 318000)

【摘要】培育包括家庭农场在内的新型农业经营主体已经成为推动浙江省现代农业发展的重要举措。家庭农场生产经营向规模化和集约化方向发展,对金融需求表现出资金需求大、融资期限多元化等特点。浙江省以政府政策为引导,在构建全方位、多层次的现代家庭农场金融支持体系方面做了很多尝试,目前面临一定障碍:家庭农场主体缺少明确的法律地位、规范的信用评定机制与内部管理和财务制度,及有效的抵质押物;缺乏大农业数据信息共享平台支撑,难以得到涉农金融产品创新及涉农金融机构服务等的支持。建议从法律、政策及金融等各个层面进行综合解决。

【关键词】家庭农场;金融支持体系;信用评定;抵质押物;金融机构;浙江

【中图分类号】S-01; F 832. 35

【文献标志码】A

【文章编号】1004-1524(2015) 06-1096-06

我国目前正处于传统农业向现代农业转变的关键时期,培育包括家庭农场在内的新型农业经营主体成了推动现代农业发展的重要举措。家庭农场作为主要的新型农业经营主体之一,具有规模经营与集约经营等主要特征,较之其他农业生产经营主体,能更有效实现农业资源的有效配置、提高土地生产率及带动农民收入增加^①。由于家庭农场生产经营的规模性与集约性特征,其对资金的需求额度较大,融资期限亦趋于多元化,对农业保险的意愿也更强^②。显然,仅依靠其自身的资金积累及政府的财政补贴已无法为家庭农场的发展提供足够的资金支持。因此,家庭农场发展过程中的金融支持十分重要。需要以支持家庭农场发展为核心,构建完善、高效、现代化的家庭农场金融支持体系。在为家庭农场发展提供完善金融服务的同时,促进家庭农场的持续健康发展。

浙江是我国发展家庭农场较早的地区之一,早在 2003 年前后,就有宁波、慈溪、海盐、衢州等地率先在专业大户的基础上探索发展家庭农场。同时,浙江地处东南沿海,经济较为发达,民间资本充足,民间金融活跃,这些都为浙江省金融支持家庭农场发展提供了极大的便利与有效的保障。但是总体而言,当前浙江省家庭农场金融支持体系还不够完善,家庭农场的融资需求满足度依然较低,这已经成为约束浙江省家庭农场发展的主要因素。通过对家庭农场金融支持现状及问题的梳理研究,将有助于提出具有针对性的对策建议,为解决浙江省家庭农场金融支持问题提供参考依据。

1 浙江省家庭农场金融支持现状

家庭农场金融支持体系是指在实现农业与农村经济的持续发展中,以支持家庭农场发展为核心,在金融组织结构方面所做出的一系列金融制度安排^③。针对家庭农场日益增长的金融需求,以政府政策为引导,浙江省在构建全方位、多层次的现代家庭农场金融支持体系上进行了一系列尝试。

收稿日期: 2015-02-20

基金项目: 2013 年台州市哲学规划重点课题(13GHZ03)

作者简介: 张霞(1982—),女,浙江临海人,讲师、经济师,硕士,研究方向为农业产业与金融。E-mail: zhangx1072@ 163. com

1. 1 国家层面注重顶层设计，突出家庭农场金融支持导向

国家层面的政策制度顶层设计是引导、鼓励家庭农场金融支持的风向标。2014 年，国务院及各部委围绕金融支农连续出台了一系列政策文件（表 1）。鉴于我国尚未有专门针对家庭农场金融支持的相关立法，这些国家层面出台的政策文件就成为浙江省家庭农场金融支持体系构建的主要政策依据。

表 1 我国家庭农场金融支持主要政策文件

Table 1 Main policy documents for financial support for family farm in China

制定机构	政策文件	主要内容
国务院、农业部	《国务院办公厅关于金融支持“三农”发展的若干意见》《农业部关于推动金融支持和服务现代农业发展的通知》	对各相关部门指明金融支持家庭农场，明确政策导向
中国银监会、农业部	《关于金融支持农业规模化生产和集约化经营的指导意见》	要求农村合作金融机构将家庭农场作为支持重点，实行示范家庭农场名录制度，使家庭农场成为合格承贷主体
中国人民银行	《关于做好家庭农场等新型农业经营主体金融服务的指导意见》	为金融支持家庭农场发展，向人行系统和相关银行业金融机构提出了较为详细的工作要求与政策措施安排

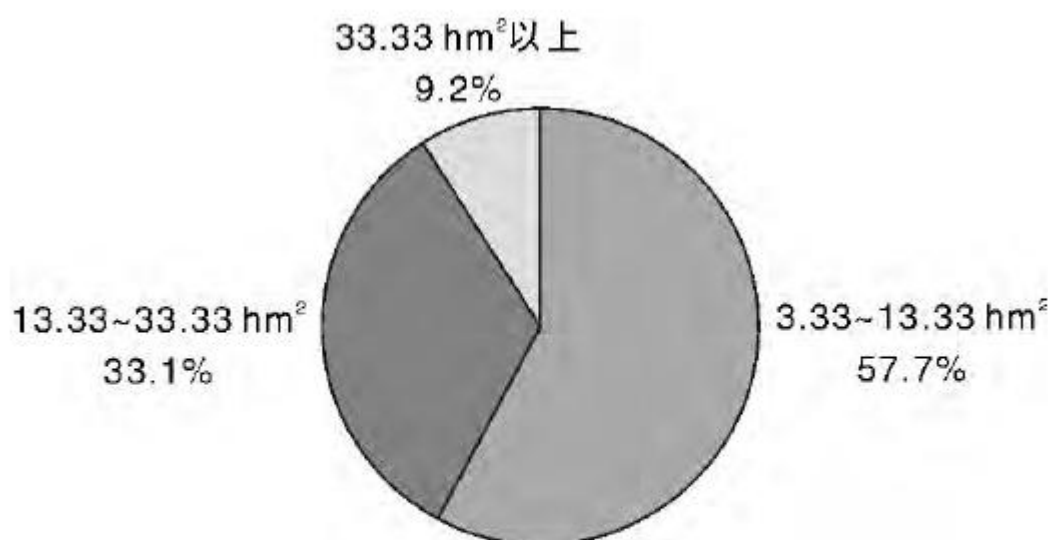
注：根据网络资料搜集整理。

1. 2 浙江省级层面多措并举，构建家庭农场金融支持体系

从 2013 年开始，浙江省政府及有关部门和单位陆续出台了相关政策文件，初步构建了以《浙江省人民政府办公厅关于培育发展家庭农场的意见》（以下简称《意见》）为指导，包括主体规范体系、信贷融资体系、担保抵押体系、保险保障体系等在内的浙江省家庭农场金融支持体系，并取得一定成效。

1. 2. 1 金融支持家庭农场的主体规范体系

依据《意见》精神，浙江省工商局制定出台《浙江省家庭农场登记暂行办法》，按照“主体的家庭性、生产的专业性、规模的适度性、经营的高效性和经济的法人性”等五大特征，指导规范家庭农场创建行为，使其更符合合格承贷主体的要求。截至 2014 年底，浙江全省经工商登记注册的家庭农场约 1.5 万家。同年，浙江省农业厅制定《浙江省示范性家庭农场创建办法（试行）》，从土地规模、生产规范、经营效益等方面引导家庭农场提高生产经营水平，为金融支持提供有用名录。截至 2014 年底，浙江省共认定发布省级示范性家庭农场 361 家，一些市县也相继开展了市、县级示范性家庭农场认定工作。相关调查数据显示，2013 年的粮食类家庭农场中，经营面积在 3.33 ~ 13.33 hm²（含 13.33 hm²）的家庭农场占 57.7%，13.33 ~ 33.33 hm²（含 33.33 hm²）的家庭农场占 33.1%，33.33 hm² 以上的比例较少（图 1）。总体上看，浙江省家庭农场生产经营规模保持适中，与中小金融机构对于放贷对象规模的要求较为吻合。



注：资料来自浙江省农业厅。

图 1 浙江省粮食类家庭农场经营面积分布

1. 2. 2 金融支持家庭农场的信贷融资体系

《意见》指出，“各类金融机构要优化对家庭农场的信贷支持力度，有条件的市、县（市、区）要对扩大用于家庭农场等新型主体的贷款给予贴息”。浙江省通过政府引导、多方扶持，努力构建以合作性金融为主体的多层次、多样化家庭农场信贷融资体系。在金融主管部门与金融机构的共同努力下，截至 2014 年底，全省有农村金融中小法人机构 135 家，其中农村合作金融机构 72 家，村镇银行、农村资金互助社等新型农村金融机构 63 家，基本实现每个县（市）有 2 家独立小法人机构和所有乡镇金融网点全覆盖；乡镇及以下网点已占全部网点的 30%，行政村（社区）金融服务进驻率超过 95%，为家庭农场获取信贷提供了基础的金融服务体系。同时，农业行政主管部门与农信联社、邮储银行、农业银行、国家开发银行、浙江涌金仓储股份有限公司等金融机构签订金融支农框架（战略）协议，着力解决“三农”信贷问题，从 2013 年至今解决家庭农场贷款近 50 亿元，其中以浙江省农业厅与浙江省农村信用社联合社合作推动的家庭农场信贷最为突出。根据浙江省农信联社提供了资料，截至 2014 年底，全省农村合作金融机构共为 6 761 户家庭农场发放贷款，贷款余额为 21.15 多亿元。

政府贴息是支持和引导金融投入的有效手段。浙江省从 2008 年开始设立农业贷款风险补偿资金，对农村合作金融机构等的贷款进行风险补偿，2009 年又设立省级农业产业化贴息资金，扶持市级以上农业龙头企业年均贷款十多亿元。从 2014 年开始，省级财政每年安排 3 000 万元资金，对家庭农场等规模经营主体在发展粮食生产方面所需的土地租金、购买农资和农机具、小型粮食生产设施建设等给予信用贷款、保证贷款和抵（质）押贷款，省财政按 3% 的贴息率给予贷款贴息。据浙江省农业厅初步统计，2014 年全省从事粮食生产的家庭农场获得贷款贴息补助近 100 万元。这些都直接或间接地支持了家庭农场融资的开展。

1. 2. 3 金融支持家庭农场的担保抵押体系

面对家庭农场发展中的融资担保问题，近年来，浙江省通过试点家庭农场土地经营权抵押、鼓励涉农担保机构设立等方式，不断创新涉农融资性担保业务，完善金融支持家庭农场担保抵押体系。2014 年起，浙江省桐庐等 19 个县（市、区）积极开展试点，为家庭农场以土地经营权进行抵押获取贷款进行探路。据浙江省农业厅初步统计，到 2014 年底，全省开展抵押担保 247 宗，抵押担保面积 0.37 万 hm²，抵押贷款 2.9 亿元，多数涉及家庭农场。担保机构方面，据浙江省经济和信息化委员会统计，全省 552 家在册担保机构中，目前共有各类涉农担保机构 60 家，注册资本金 22.67 亿元，其中省级层面以为林业发展融资提供担保的浙江信林担保有限公司和为农业发展融资提供担保的浙江三农担保有限公司以及供销系统所属的 39 家农信担保公司最为突出。2013 年，浙江省全省涉农担保机构年末在保户数 11 919 户、担保余额 57.48 亿元，代偿余额 2.08 亿元、代偿率 2.54%，涉农融资担保放大倍数为 2.48 倍，其中供销系统所属的 39 家农信担保公司 2013 年提供的担保余额为 28.18 亿元，约有 25% 是为家庭农场提供的担保。

1. 2. 4 金融支持家庭农场的保险保障体系

由于家庭农场经营规模大、资金密集度高，农业生产的高风险性所带来的负面效应会被扩大^④。因此，家庭农场对于农业保险的需求意愿也更强。浙江省在全国首创政策性农业保险“共保体”模式，能有效发挥农业防灾防损、风险融资、灾后补偿等重要职能^⑤。根据相关文件规定，在浙江省开办的 22 个省级农险险种、十多个省级地方特色试点险种等政策性农业保险险种当中，家庭农场按照规定享受与当地各类农业经营主体同等的待遇。其中家庭农场参保省级农险险种的，根据险种不同，享受中央、省、县（市、区）三级财政共计 55% ~ 93% 不等的保费补贴。根据浙江省农业厅初步统计，在政策鼓励下，家庭农场的综合参保率超过 80%。

1. 3 浙江各市县层面积极探索创新，优化家庭农场金融支持服务

在市县层面，全省各地结合自身实际，分别从创新支农信贷产品、完善信用模式和保障土地流转等方面进行进一步的制度优化与改进。截至 2014 年底，浙江全省已有超过一半的市、县（市、区）出台了包括各类金融支持举措在内的家庭农场发展政策性文件、相关管理办法，积极探索家庭农场金融服务（表 2）。

表2 浙江省有关市县层面金融支持家庭农场主要政策措施

Table 2 Major policy measures on financial support for family farm on city and county levels in Zhejiang

市县	主要政策措施
衢州市	建立多部门沟通协作机制,安排家庭农场金融服务专项引导基金、完善担保配套、切块支农专项再贷款、开展农业资产评估、改进产品和服务创新
嘉兴市	推进银企合作,对规模化家庭农场在土地租金、小型生产设施建设和农资、农机具采购等贷款中实际支付利息在2万元(含)以上的,市财政给予50%的补助
舟山市	实施渔农村“政银保”合作贷款业务,通过政府设立担保基金和利用保险的专业保障来分散涉农贷款风险,帮助家庭农场等解决融资难问题
海盐县、衢江区、衢州市等地	开展家庭农场综合保险试点,根据保险责任组合的不同,财政资金分别给予全部或部分的保费补贴,提供家庭农场财产损失保险,农业生产小额贷款保证保险及务农人员意外伤害保险
嘉兴、温岭、浦江、莲都等地	开展土地经营权抵押贷款,使流进土地的家庭农场主农户发展农业生产有畅通的融资渠道
平湖、海盐等地	通过“县、乡两级财政补助+流进主体交纳流转保证金”的方式,建立土地流转风险保障金,为家庭农场土地流转双方履行流转合同提供保障

注:根据浙江省农业厅相关资料整理。

2 金融支持家庭农场发展中存在的主要问题

浙江省家庭农场金融支持体系已初具雏形,家庭农场等新型农业经营主体发展现代农业的金融环境总体趋好,但是依然存在一些瓶颈问题亟须破解,其中既有家庭农场微观层面的问题,也有金融支农宏观层面的问题。

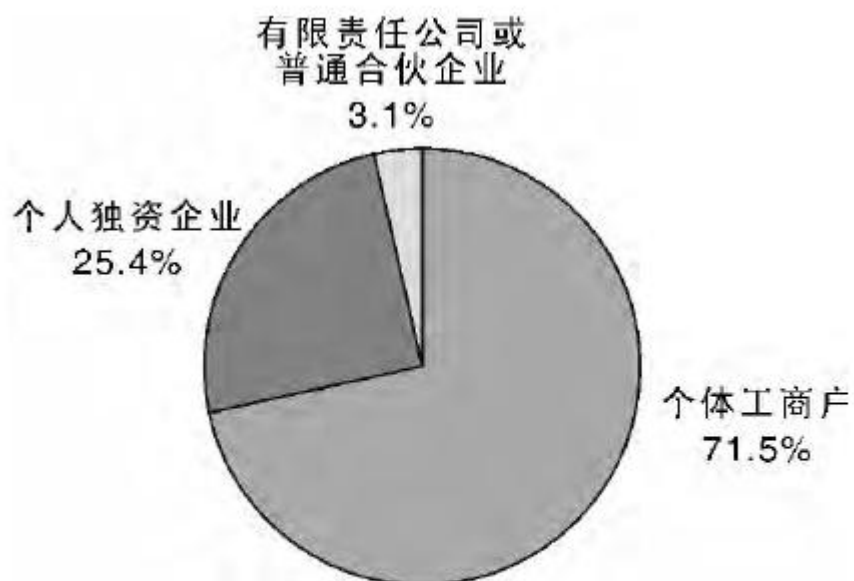
2. 1 微观层面

2. 1. 1 家庭农场缺少明确的法律地位和规范的信用评定机制

当前,从国家层面至地方层面,均尚未在法律、法规或规章中明确家庭农场的法律地位,家庭农场成为合格的承贷主体缺少法律支撑。尽管浙江省政府部门相关文件中明确提出要对家庭农场组织信用评定,各级政府也提出了具体要求,但在多方面因素影响下,家庭农场信用评定机制在实际操作层面还未有实质性突破,从而影响了银行业金融机构对家庭农场的信贷支持。

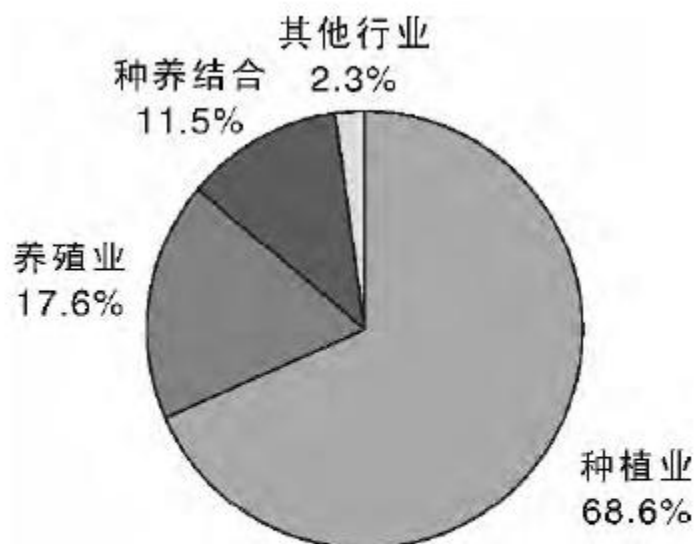
2. 1. 2 家庭农场缺乏健全的内部管理和财务制度

截至2014年底,浙江省经工商机构登记的家庭农场中,注册为个体工商户的71.5%,个人独资企业的占25.4%,其余少量注册为有限责任公司或普通合伙企业(图2);从行业分布看,种植业占68.6%,畜牧和渔业等养殖业占17.6%,种养结合占11.5%,其他行业占2.3%(图3)。其中大多是由种养大户通过扩大经营规模演变而来,其传统生产经营方式并没有发生实质性改变^⑥。农场经营管理上普遍存在着法人治理结构不完善、经营管理观念薄弱、农产品技术含量低、主体抗风险能力弱等问题。农场的财务管理更是十分落后,绝大多数家庭农场存在着筹资缺少计划性、投资受短期利益导向明显、合同管理松散、财务收支不明晰等问题。这些直接影响金融机构的放贷行为及意愿。



注：资料来自浙江省工商行政管理局。

图2 浙江省家庭农场注册登记类型分布



注：资料来自浙江省工商行政管理局。

图3 浙江省家庭农场行业分布

2. 1. 3 家庭农场缺少有效的抵质押物

家庭农场与其他农业生产经营主体一样，尽管有宅基地、设施用房、农业机械、生产设施、种养物、土地承包经营权等诸多涉农资产，但目前普遍存在着耕地、宅基地等资产抵押担保面临较大法律风险，土地承包经营权权能实现难，农村资产变现难等因素的影响^⑦。浙江省各地对农村产权抵押和涉农担保问题也进行了许多有益的探索，目前却还只是在小范围试点和个别产品推广，家庭农场在融资贷款中缺少有效抵(质)押物的问题尚未得到充分解决。

2. 2 宏观层面

2. 2. 1 大农业数据信息常态共享平台尚未形成

集中、共享更加准确的大农业相关数据，是提升农业现代化水平和形成有效家庭农场金融支持体系的重要基础。但是，受各种主客观因素制约，相关数据信息分散在各个部门和单位，尚未形成共同建设、常态共享的统一大平台，金融支农各主体间缺乏有效的信息共享平台、明确的责任主体和合力抓落实的推进机制。

2. 2. 2 涉农金融产品缺乏创新且金融机构缺位

依据家庭农场的发展需求，其贷款用途也逐渐拓展到生产、经营、销售等各个环节，而目前浙江省金融部门针对农村市场的金融产品和服务较为单一，并且缺乏创新动力^⑧。融资成本普遍较高，受涉农贷款放贷成本高、有效抵押物少、风险难控制等因素影响，家庭农场在贷款议价时往往处于弱势地位。部分涉农贷款期限与农业投资周期较长的时间需求不匹配，这无形中增加了连续申贷、评估、保险等费用的隐性成本支出。部分地区农村金融市场农信联社一家单独服务“三农”的局面还没有打破，家庭农场在融资时能选择的渠道、方式、机构有限，金融机构缺位问题较为突出^⑨。

3 完善家庭农场发展的金融支持对策

完善家庭农场发展的金融支持，既需要家庭农场自身的发展规范，也需要金融服务的改善；既需深化改革不断完善国家法律法规，也需要基层一线各方力量的积极探索与全力支持，进而使得金融支持能够有效服务于家庭农场的快速发展与不断壮大。

3. 1 做实做好家庭农场的示范创建和信用评定工作

一是以现有工作为基础，按照《意见》及相关文件精神，争取在省政府规章或更高层面的立法中明确家庭农场的法律主体地位，同时深入开展家庭农场示范创建，促进家庭农场转型升级，使家庭农场真正成为合格的承贷主体。二是总结推广农民专业合作社信用等级评定与监测的经验做法，将信用等级评定与监测工作覆盖到家庭农场，并引导规范家庭农场经营管理与财务管理机制，配合金融机构做好征信、评信和用信等工作。三是以金融机构对信贷发放要求为标准，规范家庭农场准入门槛、经营管理和资产登记等工作，完善家庭农场生产经营信息，推动家庭农场朝订单农业方向发展。

3. 2 破解家庭农场在融资担保中缺少有效抵(质)押物问题

《物权法》《担保法》中关于耕地、宅基地等集体所有的土地使用权不得抵押的规定是当前农地担保的法律障碍^⑩，建议通过对相关法律法规的修订，消除农地流转担保法律障碍，实现农村各类产权效用的最大化。同时认真做好家庭农场的土地承包经营权登记、流转、颁证等工作，探索建立配套的土地经营权抵押担保登记、评估办法和处置机制，推动农村土地经营权抵押贷款工作覆盖到家庭农场。更需要加快完善农村产权交易平台，出台将农业生产用房、大型农机具、大棚设施、项目补助资金、大宗订单、商标专利权、知名品牌等列为农业贷款抵(质)押物的政策，让家庭农场的“死”资产“活”起来^⑪。

3. 3 建立健全金融支持家庭农场发展的常态化机制

通过多部门合作，全面梳理金融支持家庭农场的相关政策，细化举措和目标任务，加强落实，着力解决家庭农场金融服务政策落实的“最后一公里”问题。建立集农业主体信息、强农惠农政策、金融扶持信息、融资贷款需求等内容于一体的农业综合信息共建共享平台，提升金融支持家庭农场的信息化水平。同时，还需构建全覆盖的农信担保体系，鼓励各级政府出资成立政策性农业担保机构，重点扶持家庭农场等新型农业经营主体和为各类支农担保机构提供再担保服务。最后，支持金融机构开发为家庭农场量身定做的“1 + 1”信贷产品，创新“企业 + 基地 + 家庭农场+ 保险 + 担保”“银行 + 政府 + 家庭农场”等信贷模式。

3. 4 完善市场化导向下的政策正向激励与有序竞争金融支持体系

一是加大财政资金的有效投入。建议建立专门用于发展家庭农场的专项基金，专项基金由各级财政出资作为启动资金，并由加入基金会的家庭农场预期财政补贴资金和收益分配提成资金等共同构成，充分发挥财政金融支持家庭农场的示范效应，以更好地促进家庭农场的成长壮大。二是完善有序竞争的农村金融组织体系。利用政策倒逼机制，引导各类金融组织到金融服务空白和竞争不充分的农村地区设立机构、开办业务，促进农村基础金融服务的全覆盖；适当放宽农村地区金融机构市场准入政策，鼓励社会资本和民间资本发起或参与设立新型农村金融机构，建立和完善一个集政策性、商业性、合作性农村金融与民间金融于一体的农村金融组织体系。三是充分发挥农业保险的“稳定器”功能。建立完善财政支持的农业保险服务体系和大灾风险分散机制，在适时推广海盐、衢江等地家庭农场综合保险（小额农村家庭财产保险、农村小额人身意外保险、务工农民小额保险、农业生产小额贷款保证保险）试点经验的同时，鼓励创新适合家庭农场经营特点的各种保险产品和服务，支持开展涉农贷款保证保险和信用保险等业务，实现农业保险与涉农融资的联动，最大限度地发挥农业保险的防灾减灾和融资功能。支持发展多种形式的农村保险组织，鼓励生产经营同类农产品的家庭农场开展农业互助保险，推动农业保险适度有序竞争。

参考文献：

- ① 郭熙保，郑淇泽． 确立家庭农场在新型农业经营主体中的主导地位 [N]． 光明日报，2014-04-23（15）．
- ② 车晓军，赵连均，齐殿军． 对金融支持家庭农场发展的调查与思考 [J]． 华北金融，2014，（9）：40 — 41．
- ③ 江维国． 家庭农场发展中的金融支持体系构建 [J]． 南方金融，2014，（2）：56 — 58．
- ④ 中国农业银行战略规划部课题组． 关于金融服务家庭农场的调查与思考 [J]． 农村金融研究，2013，（12）：16 — 19．
- ⑤ 王慧敏，龙文军． 浙江省“共保体”农业保险模式的探索与思考 [J]． 中国保险，2013，（4）：46 — 49．
- ⑥ 杨发根，阮文红． 当前金融支持家庭农场发展面临的问题及政策建议 [J]． 武汉金融，2014，（8）：56 — 57．
- ⑦ 谢欣． 家庭农场发展中的金融支持 [J]． 银行家，2013，（6）：106 — 108．
- ⑧ 王飞． 我国新型农村金融机构发展机制研究 [D]． 青岛：青岛大学，2014．
- ⑨ 徐芳，李雪． 中美金融支持农业发展的比较分析 [J]． 农村经济，2012，（4）：122 — 125．
- ⑩ 胡德． 金融支持家庭农场发展的实践与思考 [J]． 武汉金融，2014，（8）：54 — 55．

⑩ 周宜强, 胡丕富. 金融支持家庭农场发展情况的调查与对策——基于江苏镇江市家庭农场发展现状的思考 [J]. 金融纵横, 2014, (1) : 93 — 98.