

# 实施新型农业经营主体贷款风险

## 补偿基金的实践与思考

王素琴 汪婧

南京市农业农村局

南京市将培育发展新型农业经营主体作为一项重要任务，积极构建以家庭农场、农民专业合作社、龙头企业等为骨干的新型农业经营体系。但目前，南京市新型农业经营主体发展还处于初级阶段，特别是家庭农场、合作社规模偏小，实力偏弱，适合新型农业经营主体特点的金融产品还很缺乏，新型农业经营主体普遍感到贷款融资困难，发展受到较大限制。

贷款风险补偿基金，是鼓励和促进银行增加贷款由政府引导性专项扶持基金，主要用于对银行新增贷款产生的风险进行补偿，或者对银行产生的贷款呆账给予补贴，也可以对实施贷款较好的银行给予适当的绩效奖励。2015年南京市建立了市级新型农业经营主体贷款风险补偿基金，并以此为增信手段，支持新型农业经营主体以较低成本、较便利方式筹措农业生产经营所需资金的信贷融资业务，即“金陵惠农贷”。“金陵惠农贷”实行财政风险补偿基金和承办银行风险共担机制。财政承担有限风险，当贷款违约率低于5%时，政府出资部分与银行出资部分按照8:2风险共担；当贷款违约率高于5%时，政府出资部分与银行出资部分按照2:8风险共担。每一合作年度内风险代偿不超过3000万元，基金代偿后的不足部分由承办银行全额承担。基金在满足风险代偿流动性需要的前提下经市政府相关部门同意，可以将不超过30%的部分用于实施包括存款品种组合、结构化存款等方面投资，投资收益可提一定比例用于基金管理及管理团队绩效奖励支出，剩余收益用于充实基金。

### “金陵惠农贷”实施成效

目前，南京市级新型农业经营主体贷款风险补偿基金总额4亿元，承办银行按基金总额的10倍放大，提供授信额度40亿元以上，贷款对象为区级以上农业龙头企业、进入名录的农民专业合作社和农业部门登记的家庭农场。几年来，“金陵惠农贷”的实施，取得了显著成效。

降低了融资门槛，减少了融资成本。“金陵惠农贷”对符合条件的新型农业经营主体实行无抵押无担保贷款，各类主体融资的融资门槛降低，确定的贷款利率为中国人民银行公布的基准利率，如一年内贷款基准利率为4.35%，且不再收取任何担保费、咨询费和融资手续费。据调查，在“金陵惠农贷”实施之前，我市新型农业经营主体贷款年利率普遍在8%-9%左右，高于基准利率30%以上，“金陵惠农贷”的实施大大降低了新型农业经营主体融资成本。南京泽朗生物科技有限公司2018年通过“金陵惠农贷”贷款600万元，购置了一条利用全程低温“膨化微波偶联技术”的方便食品代餐粉生产线，升级生物质锅炉为远超国家现行标准的低氮天然气新型锅炉机组，预计年产值增加2000万元，增加利税400万元，新增就业20人，公司2018年也被评为省级农业产业化重点龙头企业。刁檀家庭农场通过“金陵惠农贷”贷款50万元，拓展“农超对接”、电子商务等业务，并与BHG精品超市合作，拓展了10家“翠云山”品牌生鲜线下销售点，为家庭农场产品打开了销路。

政府担保兜底风险，银行放贷规模扩增。风险补偿基金可以有效为金融机构分担风险，让金融机构为新型经营主体的授信贷款吃下“定心丸”。同时，金融机构借助政府部门的信息优势，利用其推荐的新型经营主体，减少由于信息不对称而导致风

险。通过这种方式，金融机构获取新的业务增长点。到2018年底，全市“金陵惠农贷”发放贷款超过16亿元，贷款主体1060多个，与2016年实施第一年，贷款371家主体贷款2.26亿元相比，增加了13.74亿元，实现了贷款额度和贷款主体同比增长。

提升了发展能力，促进了规范管理。在“金陵惠农贷”政策的引导下，金融资本和社会资本更多地投入到了农产品加工、流通、销售等环节，有效延伸了产业链，提升了产品附加值，提高了我市新型农业经营主体整体水平。2016-2018年，我市新增省级示范家庭农场89家，位居全省前列。农业龙头企业发展农产品加工能力不断提高，2017年农产品加工产值与农业总产值之比超过3.2:1。列入“金陵惠农贷”名录的要求是农业部门登记的家庭农场，由此吸引种养大户、返乡下乡创业人员积极发展壮大领办的主体，到农业部门登记成立家庭农场。同时，“金陵惠农贷”要求合作社必须进入省农民专业合作社名录，在政策引导下，合作社积极填报工商年度报告，申报省合作社名录，按要求进一步完善成员账户，“三会”制度、财务管理制度逐步健全，推进了合作社更加规范运作。

发挥了财政资金的普惠作用，促进了资金的循环利用。新型农业经营主体贷款风险补偿基金改变了原来的财政扶持方式，由直接补贴转变为引导、带动金融资本投向农业，政策受惠面不断扩大，减少了“精英俘获”现象，实现了融资贷款普惠性。通过风险补偿基金的方式，财政资金扶持新型农业经营主体的范围、数量不断扩大，特别是家庭农场贷款家数增加更快，2016年，参加“金陵惠农贷”的家庭农场269家，合作社132家，龙头企业55家，到2018年底分别为家庭农场621家，合作社264家，龙头企业177家，家庭农场贷款增加352家，在三类主体中增加数量最快最多，使更多的弱小主体更多享受到政策的扶持。同时，新型农业经营主体贷款风险补偿基金实行循环使用，由过去的一次性扶持向持续发挥作用转变，最大限度地发挥财政资金使用效益。

## 存在问题

从新型农业经营主体来看。一是家庭农场、部分合作社规模较小，贷款资金需求也大多低于商业银行贷款的保本点，加之“金陵惠农贷”规定对家庭农场和合作社贷款额度不超过200万元，单笔贷款金额较低，贷款的利息不足以覆盖银行相关成本，导致银行没有内在动力提供贷款。二是内部财务管理制度尚不健全。家庭农场大多没有健全的财务制度和财务档案，少数也只有简单流水账；部分合作社财务管理制度不规范，财务资料不完善，使得合作社的生产经营情况难以判断。三是抵押担保条件不足。在我国现行法律框架下，农民难以以土地及其相关设施作抵押，农地缺乏融资载体功能，由于没有足够可抵押的动产或不动产，影响了金融机构信贷支持信心。

从金融部门来看。一是“三农”服务意识需要进一步加强。金融机构实施支农政策过程中，在平衡自身经济效益与社会效益、社会责任之间关系的能力需要进一步强化。二是银行的信贷管理趋于谨慎。出于对贷款风险等方面的掌控，信贷管理制度和运行机制相对保守，2018年惠农贷的违约率仅为0.8%，违约率较低；但是银行实际贷款中，没有考虑到农业的弱质性和特殊性等，对新型农业经营主体贷款条件要求较高，对其授信成功率不高，目前新型农业经营主体近4000家，获得贷款的主体仅1062家，贷款占比不高，覆盖面不广。三是金融服务创新能力还需进一步加强。通过新型农业经营主体风险补偿基金的平台，紫金农商行开发了“金陵惠农贷”产品，提供“无抵押、无担保”贷款，围绕农业生产经营开发的品种少，产品不多，灵活性不够。

从政策本身来看。一是政策惠及面有待扩大。在政策设立之初，出于资金使用效益及其安全性考虑，将支持对象定位农业部门登记的家庭农场、进入政府扶持名录合作社及市级以上农业产业化龙头企业，而后扩大到区级农业龙头企业，而在实际运作中，部分成长型、处于发展初期、发展潜力较大的部分农业企业等，更加迫切需要政策的支持。二是单体贷款额度有待提高。目前“金陵惠农贷”规定，家庭农场与合作社、区级龙头企业以法人名义申请的最高不超过200万元，以个人名义申请的最高不超过50万元。根据调查发现，“一刀切”的额度政策无法满足不同主体的需求，尤其对投资较大的主体影响较大，无法从根本上缓解主体的缺资金难题。

## 思考与建议

---

建立风险补偿基金管理和服务平台，完善管理体系。风险补偿基金管理体系的建立和完善，涉及到政府、金融以及新型经营主体等多个参与主体，可以考虑建立一个专门的风险补偿基金管理机构或管理服务平台，针对“金陵惠农贷”工作进行系统的思考和整体规划，完善风险补偿基金工作机制，对贷款前期业务办理、风险发生的规律、风险损失的评估等开展研究，为政府以及金融机构决策提供依据。

强化新型农业经营主体能力建设，提高经营管理水平。一是推进家庭农场健康发展。按照《南京市家庭农场登记管理办法》的要求，通过规范家庭农场登记管理、推广家庭农场生产记录和财务记录“两簿”制度、积极开展示范家庭农场创建等，进一步提高家庭农场生产经营管理水平。二是促进合作社规范提质，引导联合重组、创新经营机制等方面着手，全力推动农民合作社发展壮大。三是针对农业龙头企业发展的现实制约因素，进一步落实扶持政策，加强用地、人才、税收等方面的保障，引导龙头企业建立现代企业制度，加大科技创新、品牌创建、市场开拓力度。

提高认识，充分发挥“金陵惠农贷”的作用。金融机构是金融政策的执行者，要进一步提高服务意识，要简化贷款手续、提供上门服务。从实际出发，发展多元化承贷主体，扩大基层支行的决策权，增强授权授信的及时性，提高信贷投放空间和自由度。金融机构要创新金融服务产品，探索金融支持新途径，开发土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等“三权”及农机具抵押贷款，以及订单、仓单、保单、应收账款等质押贷款和自助可循环流动资金贷款，最大程度发挥财政资金的效益，满足新型经营主体多层次的融资需求。

优化和完善扶持政策，创造良好的发展环境。在原有政策的基础上，提高单体贷款额度，建议实行贷款额度梯度制，龙头企业、家庭农场、合作社贷款上限进一步提高。逐步建立新型农业经营主体信用名录，一方面，农业部门要进一步完善新型农业经营主体名录，降低扶持对象的门槛。另一方面，银行在农业部门提供名录的基础上，结合业务办理和日常调研，逐步建立适合新型农业经营主体特点的信贷等级评定制度，对管理规范、信用良好的主体，在同等条件下实行贷款优先、利率优惠、额度放宽、手续简化的激励机制，推动新型农业经营主体健康发展，发挥政策的最大效益。