

发挥农担体系职能作用 助推脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接

国家农业信贷担保联盟有限责任公司“根在基层”调研组

全国农业信贷担保体系是党中央、国务院改变财政支农方式的重大创新，肩负着助推脱贫攻坚和乡村振兴的历史责任。自农担体系成立以来，各省级农担公司通过贷款担保大力支持各地特色农业产业做大做强，变“输血”为“造血”，有效破解了贫困地区因农村金融供给失衡导致发展内生活力不足以及脱贫效果不稳的问题。为深入了解农担体系助推脱贫攻坚和乡村振兴有关工作情况，2020年10月，国家农业信贷担保联盟有限责任公司组织青年员工赴湖南省平江县开展“根在基层”调研实践活动，并持续跟踪了解相关情况。

平江脱贫攻坚成效及农担体系运作情况

湖南省平江县曾是典型的“老、山、边、穷”内陆贫困县，上世纪八十年代，平江被国务院列为第一批国家扶贫开发工作重点县。2013年以来，在中央财政的大力支持下，平江县紧紧抓住产业发展这个脱贫攻坚的牛鼻子，稳定发展粮食、生猪等传统产业；重点发展有机茶、油茶、苗木、中药种

植等当地特色农业；积极拓展农产品加工业、休闲农业和乡村旅游、农村电商等新型业态。截至2019年末，平江县通过龙头带动、政策推动、利益联动的方式扶助贫困户脱贫致富，累计实施重点产业项目12个，建设产业扶贫示范基地17个，打造特色产业重点村53个，扶持近8万贫困对象，农村居民人均可支配收入10480元，彻底摘掉了“穷帽子”。

湖南农担公司平江县办事处自2017年成立以来，紧紧围绕乡村振兴战略，依托“粮食贷”“生猪贷”“油茶贷”“茶叶贷”和“特色贷”等系列产品，积极为平江县农业产业化龙头企业以及农民专业合作社等新型农业经营主体提供融资担保服务，支持特色农业产业发展，带动当地困难群众增产增收。在严格控制风险的前提下，平江办事处业务规模迅速增加，截至2020年末，办事处在保项目100笔，在保余额8128.8万元，较2017年增长了20多倍；累计完成农担业务230笔，担保贷款1.75亿元，向全县83家农业企业、合作社提供担保服务，辐射产业发展面积5万亩，新增产值3亿元，惠

及困难群众13019人，约占平江县14万建档立卡贫困户的1/10。

农担体系在巩固脱贫成果中作用突出

全国农担体系作为财政金融协同支农的重要工具，在引导金融资源注入贫困地区，支持当地特色产业发展过程中发挥了重要的枢纽作用。各省级农担公司高度重视脱贫攻坚工作，紧扣制约当地农业产业发展中“融资难、融资贵”等瓶颈问题，以产业扶贫、就业扶贫、技术扶贫等多种形式，充分发挥资源聚合、市场化配置、杠杆撬动的作用，有效引导社会资金流入贫困地区，夯实当地产业发展基础，切实增强贫困户脱贫致富的内生活力。

(一)以业务发展支持新型农业经营主体创业脱贫。湖南农担公司以助农扶农脱贫为使命，联合政府、银行积极采取多种措施，实现贫困县区业务快速增长，为脱贫攻坚作出了重要贡献。一是开设分支机构，从体系建设上加大对贫困地区政策倾斜力度。2017年3月改组成立时，便在岳阳地区设立平江县办事处，由平江县财政

局副局长担任办事处主任。二是配备专职人员，促进业务快速增长。省级农担公司结合业务发展实际，在当地选拔优秀人才，合理安排专职人员与兼职人员深入农村贫困地区，将公司惠农政策落到实处，还安排一名资深项目经理专门指导、帮扶办事处开展业务。三是加强宣传培训，提升服务水平。湖南农担公司联合当地银行、政府多次召开政策宣讲及营销推广会，有效地让有融资需求的新型农业经营主体快速了解农业担保，用好农业担保这个政策性工具，也促进了点对点、面对面的融资担保支农扶贫服务工作的推进。四是支持返乡创业青年，带动贫困户脱贫致富。截至2020年9月末，湖南农担公司已累计为730位返乡创业青年，提供担保贷款5.14亿元，开发转移就业岗位2000多个，有力促进了贫困群众本地就业，带动当地农民走向富裕。

(二)以农担特色产品助力产业发展带动扶贫。以油茶为例，湖南农担基于“油茶贷”产品大力支持龙头企业、合作社发展油茶特色产业，有效带动贫困户脱贫。一是根据带动贫困人口数量的多少、发展产业的实际资金需求，综合权衡新型农业经营主体的经营状况、承受能力等因素，进行担保授信。二是创新反担保方式。设置农机设备、林权、生物资产等作为抵质押物。三是协调银行对带动人数多、脱贫效益好的农业龙头企业及农民专业合作社给予适当优惠的贷款利率。四是根据项目生产周期等因素综合确定贷款期限。根据油茶产业生产周期长、资金回笼慢的特点，将贷款

担保期限最长延长至3年，大大缓解项目前期资金回流不足的问题。截至2020年9月末，湖南农担公司“油茶贷”在保项目个数669户，占公司同期在保总户数的12.7%；在保余额79657万元，占公司同期在保余额的8.9%，有效缓解了油茶种植户前期投入以及后期运营资金不足的问题，为湖南油茶产业发展注入了新的资金动力。

(三)以风险管理提高产业扶贫质量。湖南农担始终把风险防控作为提高产业扶贫工作质量的核心，每一笔担保贷款的发放都严格按照公司业务及风险管理制度实施，切实提高产业扶贫项目质量。一是严把尽职调查质量关。平江办事处在发展业务的同时对每个担保项目都保证有AB角两个客户经理现场察看、实地走访，切实提高尽职调查工作的质量。二是严把项目审查落实关。按评审会决议事项严格落实反担保措施，最大限度地预防不良贷款发生，确保担保贷款能放能收。三是严把保后管理关。公司派专职人员全程监控潜在风险项目的资金使用、原料购买、产品销售及货款回收情况，通过交叉验证，真正实现了对项目风险早发现、早预警、早处置。四年来，为推动平江特色农业产业平稳可持续发展，有力支持平江新型农业生产经营主体健康有序经营，高质量巩固产业脱贫成果，发挥了定盘星的作用。

(四)以深度服务巩固产业扶贫成果。为提高产业扶贫的可持续性，湖南农担不仅为贫困地区特色产业发展引入产业发展壮大所需的金融活水，还为各类经营主体提供了生产经营及

金融咨询服务，帮助其健康发展。一是引导客户树立稳扎稳打心态，要求客户先解决产品销路再扩张，量力而行，循序渐进。二是帮助客户提升财务管理水平，指导其在日常经营中学习财务知识、规范记账、签订产销合同、保留发票收据等，从而形成良好的财务习惯。三是帮助客户规避生产经营过程中的潜在风险。指导帮助客户办理合法用地手续、对接外部资源，解决产品销路，对冲市场风险、避开经营陷阱等，进一步巩固产业扶持成果。四是打造基于农业产业链的担企联动扶贫模式，协同农业龙头企业产业链上下游建立起与贫困户有效的利益联结机制，加强与农业龙头企业的合作，推动农业新技术、新品种的应用，提升贫困户生产标准化水平。

平江调研表明，产业扶贫是脱贫攻坚的治本之策，培育壮大种养大户、合作社等新型农业经营主体，是带动产业发展的切实有效途径，也是农担职责和优势所在。全国农担体系紧紧围绕精准扶贫、精准脱贫方略，探索出了一条“农担产业扶贫”的新路子。一是提升贫困地区机构覆盖面，从体系建设上加大对贫困地区政策倾斜力度，农担业务对原国家级、省级贫困县的覆盖率已达到96%；二是开辟“绿色通道”，对特色种植等带动能力强的扶贫项目优先审批，加快项目落地速度，缩短审批时间平均1—2天；三是依靠“绿色信用”，弱化对贫困户抵质押物等反担保措施的要求，以信用反担保为主，进一步降低项目准入门槛，加大支持力度；四是实行“优惠费率”，全体系将对贫困户的担保费率上限

降低至0.5%，切实减少融资负担。截至2021年一季度末，农担业务对国家级、省级脱贫县累计支持70.3万个项目，撬动银行贷款1525.7亿元，为巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴贡献了“农担力量”。

发挥体系作用，助力脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接

精准扶贫工作的实施需要有真金白银的投入，仅靠传统财政资金投入的输血式扶贫模式，投入力度有限、不易持续，且难以激发脱贫的内生活力。因此，需要充分拓宽产业扶贫融资渠道，吸引及撬动更多社会资金参与扶贫开发，为精准扶贫实施提供源源不断的外部资金支持，以特色产业激活贫困地区造血功能，使贫困群众能够获得资产性和工资性收入，充分享受产业兴旺发展的红利。

对农担体系来说，越是贫困的区域、越是贫困的人群，贷款担保管理难度越高、风险也就越大。因此，既要提高产业扶贫广度和精度，又要切实管控好担保风险，提升产业扶贫质量和可持续性。在巩固拓展脱贫攻坚成果五年过渡期内，全国农担体系应进一步提高对乡村振兴重点帮扶县特色产业以及脱贫群众的支持力度，建议从以下方面着手开展工作：

（一）进一步提高精准帮扶力度。一是各省农担公司可结合当地农业发展情况，积极配合乡村振兴重点帮扶县产业规划，发掘县域特色农业产业以及优势农业产品，加强对当地特色农业的行业研究，针对用款需求和回款规律，设计特色农业产业集群类支

持方案，有效提升服务针对性。此外，还应出台配套方案加大对特色农产品产地冷藏保鲜、农业产业融合发展类项目的扶持力度，延长产业链，提升价值链，把更多增值收益留在乡村，把更多的就业机会留给脱贫群众。二是进一步提高农担帮扶精准度，出台针对脱贫户专项帮扶政策和标准化产品，努力做到支持对象精准、配套政策精准、资金使用精准、风险控制精准，确保对脱贫户的担保贷款放得出、管得住、收得回。

（二）进一步完善政银担联动机制。一是要积极对接乡村振兴重点帮扶县和银行，按照“政府引导、市场运作、责任共担、风险共管”原则，进一步完善“政银担”合作模式，为更多新型农业经营主体提供信贷支持。二是引导、协调乡村振兴重点帮扶县以风险补偿资金池形式建立政担联合增信模式，通过“风险资金池+以奖代补”方式，形成政银担“利益共享、风险共担”的多赢局面。三是建立农担体系与乡村振兴重点帮扶县联动协调机制，积极寻求政府协同清收脱贫户的不良贷款，实现对脱贫地区担保贷款共同管理、共担风险。

（三）进一步稳固企业与脱贫户利益联结机制。一是着力构建股份制、合作制等紧密型利益联结机制，鼓励合作社等新型农业经营主体和脱贫户形成利益共同体，让脱贫群体充分参与和分享产业发展的红利。二是对于种植行业，建议重点支持以“合作社+农户”的模式鼓励脱贫户将自身劳动及土地入股到合作社中，以劳动、土地要素作为盈余分配的重要依据指

标，实现自身收益水平的持续提升。三是对于养殖行业，建议以“保底收益+分红”为主，采用“龙头企业+农户”模式通过向合同养殖户支付一定代养费的方式，共同分担风险以及收益，保障产业链上游的养殖脱贫户收益，尤其是在养殖业收益波动较大时，有效稳定脱贫户收入。

（四）做好帮扶项目风险防范工作。一是把好保前入口关，做好尽职调查，坚持“开始就对”的原则，严格对脱贫客户进行准入审查。二是把好保中授信关，加强主体资格、资金用途、贸易背景、担保抵押等真实性核查，严防假脱贫、假贷款、假用途。建立常态化监测机制，可按照“以投定贷”的原则确定授信额度。三是把好保后风险化解关，加强预警监测，及时核实预警信号，第一时间化解潜在风险，对于出现风险但仍有较强还款意愿的脱贫客户，可通过展期、续保等办法延续客户信用，以时间换空间，逐步降低风险敞口。

“胜非其难也，持之者其难也”。全国农担体系应继续深入贯彻落实习近平总书记指示精神，在巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接大局中，进一步发挥政策性农担职能作用，做到中央财政支农惠农的政策推进到哪里，农担的服务就跟进到哪里，引导更多的金融活水流入田间地头，培育更多脱贫户成为新型农业经营主体，为稳固乡村产业基础、持续巩固脱贫成效发挥新的更大作用。□

（调研组成员：孙卫清、刘丰、岳雷雷、杨连总、裴红蕾、侯超、黎哲廷）

责任编辑 雷艳