典型案例五：

江西省“整村担保”可持续融资案例

**【摘要】**金融是乡村振兴的血液，是服务乡村振兴的重要力量。近年来，江西省赣州市积极探索乡村振兴金融支农道路，在深入调查研究的基础上，结合实际，坚持“政府主导、市场引导”原则，把“政府担保+整村授信+银行贷款”结合起来，发挥政府性[融资](http://www.gzjrw.com.cn/Category_115/Index.aspx%22%20%5Co%20%22%E8%9E%8D%E8%B5%84%E9%A2%91%E9%81%93)[担保](http://www.gzjrw.com.cn/Category_105/Index.aspx%22%20%5Co%20%22%E6%8B%85%E4%BF%9D%E9%A2%91%E9%81%93)机构增信作用，在“整村授信”基础上，对满足条件的农户在合作银行的信用贷款实施整体担保，解决了农业经营主体贷款难、贷款贵问题，探索出了一条落后欠发展地区、脱贫摘帽后金融支农的新路子，实现了市场主体、担保公司、银行可持续多方共赢，促进了农民受惠、农业发展、农村繁荣。

一、创新背景

赣州市是传统农业大市，这里是既是革命老区，又是丘陵山区，总体呈现“八山半水一分田，半分道路和庄园”的概貌。长期以来，因农业受自然资源和自然灾害影响大，农村领域信贷资金投入不足，农民缺乏有效的抵押物，农村金融服务体系不健全等影响，“三农”贷款难、贷款贵问题不同程度地存在。近几年，赣州市与全国、全省同步打赢脱贫攻坚战，“三农”进入巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村全面振兴的新阶段。脱贫攻坚时期创设的财园信贷通、财政惠农信贷通、扶贫信贷通等多款产品呈现出政策性担保业务不良率较高、政府代偿压力较大、多方续作意愿不强等问题。2022年以来，赣州市抓住创建国家普惠金融改革试验区的契机，探索“整村担保”融资分险模式，即由政府性融资担保公司对合作银行开展的“整村授信”信用贷款提供整体质量担保，设计引入信用评选、分段分险、风控质量激励等措施，克服了传统政府增信融资的风控难题，实现了农户实质性受惠、政府性融资担保业务改善、银行普惠业务商业可持续等多方共赢目标，形成了一条可复制、可推广、商业可持续的融资模式。

二、主要做法

**（一）优化运作流程。首先，担保公司筹集保证金。**在合作银行开立保证金账户，按“整村担保”金额的一定比例将保证金存入合作银行，用于经担保公司同意担保的客户贷款本金、利息等提供质押，后续根据实际用于支付“整村担保”合作余额不良比例超3%本金部分。**其次，由合作银行发放信用贷款。**合作银行围绕农户等主体开展整村授信，按不低于保证金4倍、不高于8倍原则放大贷款额度，向符合条件的贷款对象提供信用贷款并进行“打包”，由担保公司进行整体质量担保。**最后，完善代偿机制。**引入自然违约率（目前为3%）和普惠小微贷款最大监管容忍度（目前为5%）概念，视不同情况进行风险分担，并提供差异化激励措施。

**（二）优化合作制度设计。一是明确扶持主体。**由政府性融资担保公司与开展“整村推进”的银行合作共同建立融资担保合作关系，仅对政府每年评选出的金融信用户在合作银行通过“整村推进”工作中办理的农户信用贷款等授信业务开展担保业务的合作。**二是担保资金运作。**担保公司在合作银行开立保证金账户，保证金账户按银行执行的活期利率年利率计息，保证金账户内的资金专门用于担保公司同意担保的客户授信资金本金、利息、逾期利息、复利、罚息、违约金、实现债权等费用提供质押。保证金调整按季执行，由银行提出申请，担保公司复核后于次季度内补齐。**三是控制交易成本。**融资担保费率按贷款金额的1%执行，担保费用由银行代农户支付。在符合人民银行再贷款管理条件情况下可以优先满足地方法人金融机构用于发放整村推进贷款的再贷款资金需求，为合作银行提供了稳定的低息普惠金融资金，有利于引导农户贷款融资成本下降。

**（三）优化风险控制机制。一是引入整体质量控制。**采取大样本整体质量担保策略，不为任何形式的单笔贷款提供连带责任担保，只对整体质量负责，可以最大程度克服交易双方存在的“道德风险”。同时也更有利于政府在市场经济条件下厘清政府职能，体现对微观市场主体经济活动积极引导但不直接参与的新型政商关系。**二是引入信用条件控制。**传统的“信贷通类”产品中，信用风险率高的客户更愿意申请“信贷通类”信贷产品，其刻意夸大和包装自身条件。由于信息不对称，“行业主管部门（基层组织）——银行——政府”对市场主体信息掌握程度出现递减，担保对象的选择与信用风险管理方向不一致，导致担保对象中包含了更多的是信用风险高的客户。为避免客户准入前各方“逆向选择”问题，“整村担保”创新引入四个维度信息赋能信用农户评选：一是近三年应与银行开展过信用业务。二是近三年不能有金融违约记录。三是通过农户信用信息核查系统核查农户是否有违法违规被政法机关处理行为。四是最后由村“两委”对符合前三个条件的农户在政府基层社会治理中表现做最后的减法式筛查。**三是坚持小额分散原则。**担保公司在银行的担保额度，由银行根据担保公司的净资产、资信状况、存放的保证金确定，担保公司在合作银行的最高担保额度不高于担保金的8倍。担保公司对同一被担保对象（村、组）的担保责任余额不超过500万元，单户农户贷款原则上不超过50万元。**四是设置分段分险条件。**“整村担保”引入自然违约率、普惠贷款最大监管容忍度概念设置分段分险模式。对于超过合作银行自然违约率（普遍设定为3%）低于普惠贷款最大监管容忍度5%（含）的不良贷款按比例进行风险分担。农户贷款整体不良率超过5%时，银行方应提供金融监管部门无违反审慎经营原则行为证明后才能进行代偿。引入不可抗力概念明确免责条款，除法律另有规定的除外，因自然灾害等不可抗力因素导致的担保的农户贷款整体不良率超过自然违约率的，担保公司可免除代偿责任。

**（四）实行风控质量激励机制。**“整村担保”创新建立多元化代偿申请模式，提高政府增信信贷产品资产质量。一是当担保公司担保的贷款整体不良率控制在3%以内时，可根据合作银行申请，对担保期间内可列入损失类的农户贷款进行代偿。二是如合作银行在担保期间内未向担保公司申请任何形式的代偿时，县担保公司应以合作银行实际缴纳担保费用的80%为限，对合作银行整村推进业务中产生的农户不良贷款风险进行分担。三是合作银行在担保期间内未向担保公司申请任何形式的代偿时，担保公司在下一年度内可适当降低担保费率。

三、支农成效

**（一）增加了贷款途径。**“整村担保”融资分险模式于2022年3月在赣州市上犹县试点运行，2023年赣州市政府印发《赣州市全面推广“整村担保”融资模式助力乡村振兴实施方案》，在全市范围内推广运用，建立“银行+担保”业务新模式，通过政府增信的形式，实现农户无抵押贷款。2023年底，模式已实现赣州所有县（市）全覆盖，各县（市）融资担保公司投入2.8亿元备付金存入合作银行，担保整村等贷款20.62亿元。

**（二）减少了融资成本。**上犹县百世轩担保公司出资5000万元作为保证金，担保“乡村振兴贷”3.05亿元，覆盖131个行政村，2816户信用农户受惠，包括：纳入“整村担保”信用农户无需支付担保费用，平均每户节省779元。纳入“整村担保”的信用农户平均贷款利率较未纳入“整村担保”的农户贷款平均利率低55bp，平均每户节省利息428元。

**（三）壮大了农业产业。**上犹县农商银行创新服务模式、简化办贷流程，推动信贷资料规范化、简单化，推出利率低，额度高，的农业信贷产品，扶持茶叶、蔬菜、油茶等农业种植大户3908户，贷款金额3.35亿元。2023年上犹县新增茶园1763亩，茶叶总产值达7.82亿元；新（扩）建设施蔬菜基地1480亩，累计蔬菜播种8.4万亩、总产值3.6亿元；完成油茶新植1.2万亩、低产林抚育改造2.6万亩；建成陡水阳明湖、水岩龙门岛、梅水园村、五指峰齐云山等多条茶旅融合旅游线路。

**（四）培强了村级经济。**通过“整村担保”金融支持，上犹县拓展了乡村振兴项目链接、农业生产托管服务、水稻认筹种植、农机租赁收入等8类26条村集体增收渠道，村集体经济“空壳村”已全部消灭，经营性收入总量持续增加，2023年全县131个村集体经济经营性收入达6165.44万元，村均47.06万元。

**（五）创优了金融环境。**政府性融资担保倍数得到实质性提高。上犹县百世轩担保公司的保费收入占比由试点前的29.6%提高到试点后的85.55%，改变了过去主要依赖存款利息收入的生存模式，实现资本净收益率1.71%。银行方面付息率明显压降，“整村担保”后担保金按活期利率执行，上犹县农商行利息支出减少75万元。政府增信价值变现机制得到实质性体现，试点的年度周期内，上犹县农商行“整村担保”不存在损失类贷款，“整村担保”风控机制成效得到充分体现。

四、推广价值

**一是弥补了政府增信的业务短板。**传统政府直接增信产品存在较明显的短板，政府性融资担保公司的担保倍数过低，建立“整村担保”新型商业可持续的政府增信融资机制，对于做大担保倍数、发挥政府增信在普惠领域作用有极大提升

**二是完善了政府增信价值变现机制。**从政府增信角度上看，政府评选的“金融信用乡镇”“金融信用村”“金融信用农户”的政府信用评价价值很难运用变现，但通过创新农户授信和担保“整村推进”模式，成功实现了“政府信用评价增信”模式形成完整的工作闭环。

**三是助力打造乡村振兴“金融洼地”。**从以往“信贷通类”产品的覆盖面看，其乡村经济主体的覆盖面不足10%，助推振兴的效果非常有限。但“整村担保”却大大提高了覆盖范围：首先，能更大范围地覆盖乡村经济主体贷款风险，极大提升银行发放乡村振兴贷款的积极性，进而提升政府征信产品的农户覆盖率；其次，可以鼓励诚实守信的农户大胆运用金融工具干事创业，提升农民金融意识；最后，建立了完善的信用价值实现机制，能在乡村倡导金融信用意识，进而提升乡村社会诚信意识，有助于形成良好的金融生态环境，打造出乡村“金融洼地”。

五、下一步工作安排

赣州市将努力推进金融与乡村振兴结合，扩大上犹县试点成效，探索“整体担保”融资模式更科学的内控或激励机制，进一步压降道德风险，进一步发挥金融科技力量，探索将数字金融平台与“整体担保”融资模式中的客户筛选、信用评选等应用对接，助力更多首贷户、边缘信用户获得信用贷款，推进信用贷款扩面增量，不断丰富完善“整村担保”模式应用，为推进乡村全面振兴提供金融支撑。