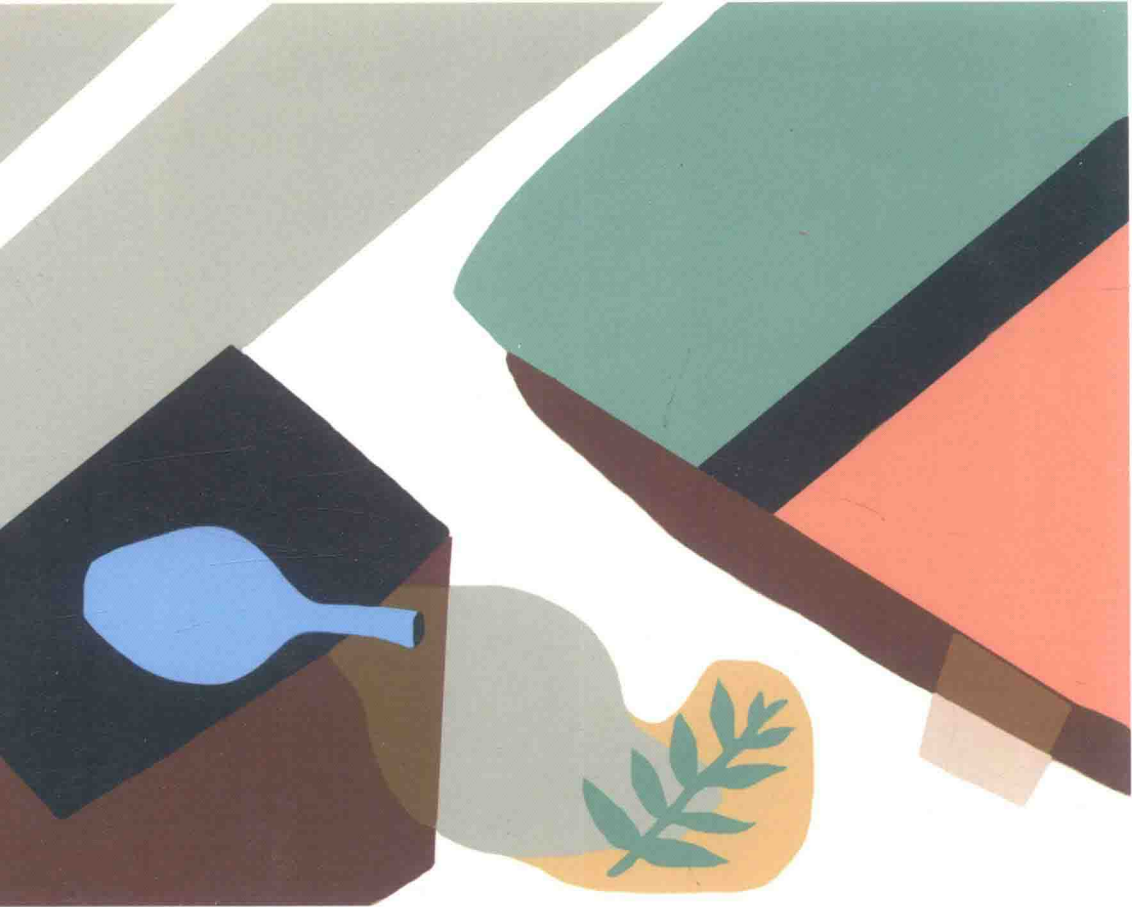




On Dilemma of Peasants Loan Guarantee
And Its Solving Mechanism

农户贷款担保 困境及破解机制研究

秦红松 著

中国金融出版社

农户贷款担保困境及破解机制研究

秦红松 著



中国金融出版社

责任编辑：刘 钊 石 坚

责任校对：刘 明

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

农户贷款担保困境及破解机制研究 (Nonghu Daikuan Danbao Kunjing ji Pojie Jizhi Yanjiu) / 秦红松著. —北京: 中国金融出版社, 2017. 4
ISBN 978 - 7 - 5049 - 8674 - 0

I. ①农… II. ①秦… III. ①农民—贷款担保—研究—中国
IV. ①F832. 479

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 208812 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 19.5

字数 288 千

版次 2017 年 4 月第 1 版

印次 2017 年 4 月第 1 次印刷

定价 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8674 - 0

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947



序

当今，金融在经济发展中的核心作用被广泛认同，产融结合也在全世界范围受到空前重视，在促进农村经济可持续发展中，金融同样发挥着不可替代的作用。伴随发展和改革的步伐，我国“三农”也进入转型发展时期，需要进行大量的资金投入，信贷资金是“三农”资金投入的重要来源。然而，长期以来，我国农村金融存在短板，信贷供求严重失衡，“三农”发展资金得不到有效满足。究其原因，不容忽视的是，在长期城乡二元经济结构下，农村金融体系及信贷运行机制缺乏活力，涉农信贷制度与模式设计很大程度上还沿袭城市工商业信贷理念，信贷条件与“三农”的资源禀赋存在剧烈反差。加之，农村社会信用体系建设滞后，金融生态脆弱，致使资金配置功能发挥不畅，严重制约了农村金融和经济的良性互动发展。由此，理论界需要深入研究农村金融和涉农信贷运行中的一些突出障碍，多层面、精准地梳理问题根源并提出应对之策，以此促进信贷需求和供给之间的有效衔接并实现农村金融健康发展，这对推动包括“三农”在内的我国整体经济的良性发展意义深远。

在微观层面，农户在生产经营中是否能从金融机构便利地融资，其中

的主要障碍及解决措施备受各界关注。具体来看：由于农业生产面临诸多风险，外加我国大多数农村地区条件有限，农业生产效率和效益水平普遍不高。金融机构在风险和成本的权衡下，对农户贷款普遍收紧并提出较高的担保要求，而我国农户固定资产相对有限，担保配套条件、环境、制度缺乏，实施较为困难，担保措施事实上已成为我国农户贷款的配给条件，农户贷款陷入“担保困境”。这一困境的存在极大地制约了农户融资能力，使农户丧失不少生产发展和改善生活福利的机会。农户贷款担保难题由来已久、积弊较多，其中涉及农户自身、金融机构及其他社会主体的主观认知和利益诉求，制度缺陷、支撑条件以及外部环境的影响也十分明显。要破解这一难题，必须在对农户贷款风险特征、农户家庭资产资源构成、担保有效性及实现路径等有全面认识的基础上，积极推动信贷供给和担保运行制度改革，进而完善农户贷款担保机制并创新担保模式。新的农户贷款担保机制和模式设计必须从我国国情和“三农”实际出发，重点考虑对农户的适配性，同时充分考虑政策、法律、财力的实际可行性，因势利导，力争在建立科学有效的农户贷款担保运行体制机制上有所突破。

本书针对农户贷款担保困境的现状、成因、影响、破解对策展开研究，力求对解决农户贷款担保难题有所贡献，这在加快农村金融改革并推动“三农”转型发展的时代背景下具有重要的研究价值，其特色和创新点包括：

1. 遵循问题导向，对农户贷款担保问题进行了全面、深入的研究。学术界过去对涉农信贷担保的研究在宏观层面过于表象化，微观层面关注的主体对象和影响因素有限且缺乏实证，进而提出的制度完善和应对之策难有作为。本书按照应用经济学提出问题（现象）、分析问题（本质）、解决问题（对策）的研究范式，通过对需求（农户）和供给（金融机构）两个层面深入调查揭示农户贷款担保困境的现状，采用规范研究和实证研究相结合的方法，探究农户贷款担保困境的成因以及影响效应，最终有针对性地提出破解策略和措施。本书是对我国农户贷款担保困境及破解机制较为系统的探索性研究。

2. 以全新视野探索农户贷款担保困境的理论成因和相关要素的作用

机理，构建了一个相对完整的农户贷款担保问题理论分析框架。本书对农户贷款担保的概念进行了科学界定，按不同标准对农户贷款担保方式进行分类，并论述农户各类贷款担保方式的有效性，深化了农户贷款担保的理论内涵。另外，在理论层面上探寻农户经济行为和贷款需求特征、农户贷款供给条件以及担保功效的基础上，厘清农户贷款担保有效性的决定因素，剖析农户贷款与担保的依存关系以及担保条件对贷款需求和供给的牵制作用。这一理论分析框架丰富了我国信贷风险及担保理论体系。

3. 通过实证研究，揭示农户贷款担保困境的现状、根源和影响效应。本书以第一手的调查资料，通过统计分析、历史分析等方法，剖析农户贷款担保受到体制、机制、主体特征以及经济、社会等多因素的制约效应。对农户财产性权利利用、金融机构的认知偏差和信贷技术、政府扶持方式等方面与农户贷款担保现状的因果关系论证较以前研究更为深刻。同时，运用 Logit 模型及 Probit 模型，检验了农户自身、金融机构、外部配套条件等因素对农户贷款担保的影响程度，并采用 ologit 模型验证了担保困境对农户贷款可得性、生产及生活福利带来的影响，为农户贷款担保机制和模式创新提供了实证支持。

4. 有针对性、前瞻性地全面构建农户贷款担保困境破解机制和政策框架。在理论分析和实证研究的基础上，本书提出优化完善农户贷款担保制度的总体原则，全面构建了破解农户贷款担保困境的长效机制体系。具体政策建议从我国“三农”实际出发，紧密结合理论实证研究成果，突出担保物、担保人和担保机制三位一体的针对性解决方案，其框架设计体现出一定的顶层性和创新性。

5. 务实探索农户贷款担保有效运行的模式选择和实现路径。本书结合实践，提出农户贷款有效担保模式的选择原则、总体思路及实现路径，主张推行与第一还款来源紧密联系的资产抵（质）押担保模式，强化以声誉约束为基础的保证担保模式，针对不同类型的农户因地制宜地发展差异化担保模式。对涉农用益物权担保的研究为我国推进农户承包地、宅基地、林地等经营（使用）权抵押贷款提供了有益借鉴。

本书为涉农信贷领域具有开拓性和创新性的研究成果，无论是对于农村金融理论发展，还是对于农村金融制度改革和“三农”政策调整，都具有重要的启示和借鉴意义。

西南大学 戴思锐
2016 年 7 月

摘 要

本书是关于农户贷款担保困境及破解机制的研究。许多农户生产经营渴望获得信贷支持，但由于农业本身的高风险性以及严重的信息不对称所带来的“逆向选择”和道德风险，致使农户贷款面临风险大、监管难、成本高等难题。现有农村金融机构在追求利润最大化、风险最小化的经营目的驱使下，要么采取“惜贷”、“慎贷”策略，将从农村地区吸收的大量资金转移到城市地区，要么对借款农户提出较高的融资担保要求。根据现实状况，由于农户自身担保能力有限、农业信贷服务滞后以及相关配套机制和支撑条件的缺陷，农户贷款担保陷入困境，从而造成农户融资非常艰难。从一定意义上说，农户“贷款难”的实质是“担保难”问题。为改变农户融资不畅的被动局面，就必须着手解决农户贷款担保存在的问题。

1. 研究的主要内容

本书运用制度经济学、信息经济学、行为经济学的相关理论以及历史

归纳、比较分析、模型分析、机制构建等方法，建立农户贷款担保问题的理论分析框架，借鉴国外农户贷款担保经验，剖析和实证我国农户贷款担保困境的现状、成因、影响，构建我国农户贷款担保困境的破解机制并设计有效担保模式，力求为开辟农户贷款担保的有效路径并促进农村金融良性发展提供理论、实证与决策思路的支持。研究的主要内容有：（1）农户贷款担保的理论分析。（2）国外农户贷款担保的比较分析。（3）农户贷款担保现状及困境的调查分析。（4）农户贷款担保困境成因的实证研究。（5）农户贷款担保困境影响的实证研究。（6）农户贷款有效担保的机制设计。（7）农户贷款有效担保的模式选择。

2. 研究的主要结论

（1）在我国农村金融制度和体系建设滞后、农户生产经营层次和效益水平相对较低的整体环境下，农户贷款担保成为农户贷款的“试金石”。其运行特点表现为：较低的信用层次带来较高的担保要求的，道德风险和经营风险成为担保重点，担保质量主要体现在债权实现难易程度上。农户贷款担保的有效性除了担保主体是否具备主体资格和经济担保能力、担保物的合法有效性等影响要素外，信誉担保机制的有效性、担保人风险控制的能力、担保的动机和意愿以及利益平衡机制、担保合约能充分有效实施也是重要的决定因素。

（2）借鉴国外农户贷款担保的经验得出，结合农户实际提供有效的信贷担保至关重要。要根据农户需求设计贷款担保方式是重要准则，完善风险控制机制是降低农户贷款担保要求的有效路径，优化信用环境是农户贷款担保健康运行的保障，完善配套措施是农户贷款担保顺利实施的支撑条件，政府支持是农户贷款担保良性发展的坚强后盾。对我国的启示是：加快农户担保创新，实现农户贷款担保方式多元化。改进农户贷款供给水平和质量，缓解农户实物担保的困难。发展农业保险和融资保险，健全农

户贷款风险的分担机制。优化农村信用环境,促进农户贷款担保健康运行。加快完善配套条件和法律制度,保障农户贷款担保的有效实施。加大政府扶持力度,推动农户贷款担保良性发展。

(3) 农户贷款担保现实困境的主要表现是缺乏有效担保物、有效担保人以及有效担保机制。重庆市近3年的农户贷款总额中抵押贷款的比例最高,其次是第三方保证、信誉担保。样本农户中获得银行贷款的比例仅为28%,担保条件不足是多数农户不能获得贷款的主要原因,传统小而全的农户贷款获得比率最低,采用抵押担保方式的农户贷款满足度最高。大型银行对农户贷款供给整体呈现担保门槛较高的特点,新型农村金融机构的担保要求有所降低,但仍以保证、抵押担保为主。农户抵质押动产数量少、价值低、难变现,家庭金融资产相对缺乏,不动产抵押品主要为城镇住房,农林土地承包权抵押较少,第三方担保以亲戚朋友担保为主,财产权利、生物资产、互助担保等创新担保方式缺乏,担保模式总体较为单一。

(4) 农户贷款担保困境的根源在于农户自身担保能力存在先天不足,内生优势资源未有效利用,金融机构、社会、政府的宽容和支持力度不够,外生力量和多方促成机制存在缺陷。模型检验表明,农户贷款担保困境的形成因素主要有三个方面:在农户自身方面,农户家庭收入、有形资产积累、财产性权利利用、声誉担保机制作用发挥是其重要影响因素;在金融机构方面,农户信贷供给水平、信贷担保认知、信贷管理技术对农户贷款担保困境形成的影响较为显著;在配套支持条件和外部环境方面,担保实施条件、第三方担保机制、农业保险对农业产业风险的保障作用、信用评级体系、法律规制是其重要影响因素。不同类型农户具备担保条件的概率存在显著差异,创业型农户具备贷款担保条件的平均概率最高,其次依次为从事传统农业改造或现代农业发展农户、传统小而全农户。

(5) 担保困境影响农户贷款可得性,并带来农户生产发展条件及收入福利水平的分化。担保困境制约农户贷款获得额度,其对农户正规贷款渠道的影响更大,也增加了长期贷款和经营性贷款的可得难度,造成农户贷款利率提高,也带来担保实施成本、中介费用、隐性费用等交易成本;

在影响农户贷款满足程度的变量中,农户受教育程度、家庭收入、金融资产、是否加入合作社、农业保险、专业评估机构都具有显著正向影响,而土地承包经营权和动产现值仅在抵押贷款模型中通过了显著性检验,农户任职只在信誉担保中影响显著,银行数目变量则整体不显著;担保条件较好的农户在生产规模扩张、生产性资产增加、经营项目增加以及家庭收入增加、生活性资产增加、消费增加方面具有明显优势。

(6) 农户贷款担保困境的破解应按照创新性、贴近性、系统性、协调性原则的要求,全方位建立或完善农户贷款担保的有效机制。一是农户自我担保能力提升机制。强化有形资产的担保作用,完善声誉担保机制,充分发挥财产性权利的担保潜能。二是第三方保证人扩展机制。推行农产品采购企业担保和新型农村经济组织担保,建立健全专业担保机构担保机制。三是金融机构信贷管理改进机制。积极推动农户信贷模式改革,强化信贷过程管理,提升信贷服务水平。四是强化信用环境促进机制。建立农户信用征信体系,构建道德诚信激励约束机制和村社组织监督约束机制。五是健全保险分担机制。进一步扩大农业保险品种,加快完善农业保险体系,建立农业重大灾害救助机制。六是政府扶持机制。加大财税支持力度,优化扶持方式,实施差异化监管模式,加快农户贷款担保配套体系建设。

(7) 农户贷款担保实施模式选择应遵循信贷风险管理的基本要求。从农村实际出发,大力推行与第一还款来源关联的农户财产担保,包括:在产品、产品抵押担保模式,订单、应收账款质押担保模式,农业项目经营权、收益权质押模式;扬长避短,克服农户家庭高价值实物担保资产相对缺乏的困难,强化以农户声誉约束为基础的保证担保模式,包括农户个人信誉保证贷款模式、农户联保贷款模式、互助担保贷款模式;结合低附加值种植业、高附加值种植业、畜牧水产业、农产品加工业等不同类型农户的生产经营和贷款需求特点,建立健全多元性和差异化的农户贷款担保模式;着眼长远,在不断完善农村产权制度及其配套体系的基础上,积极探索农户土地用益物权担保。

3. 研究的政策运用

(1) 加快农户贷款供给改革, 缓解金融机构对农户贷款担保的高难要求

第一, 构建多元化农户贷款供给体系。伴随着农村经济的不断发展, 农户的资金需求数量不断增多, 贷款种类也趋于多样化, 农户贷款供给不足必然带来金融机构对贷款担保条件的苛刻要求。基于此, 必须努力发展政策性金融机构、商业性金融机构、合作性金融机构三位一体的多元化主流农户贷款供给体系。与此同时, 应高度重视农村非主流金融机构的发展, 放宽准入政策, 大力发展村镇银行、小额信贷公司、资金互助社、政府基金、民间基金组织无担保农户信贷以及规范发展民间借贷, 重点解决农户和农村小微企业融资难题。对现有农村金融机构的功能、业务范围等进行明确定位, 使现有农村金融机构名副其实; 通过财税、监管等差别化政策, 鼓励各种类型的金融组织在农村地区开设网点, 力争在实现农户贷款供给主体数量增多的同时实现主体类型的多元化。

第二, 深化农户信贷模式改革。农户贷款具有小金额、分散化、多批次、季节性等特征, 对融资的地理可及性、时效性以及信贷条件的适合性提出了相应要求。我国现有农村金融机构的农户信贷普遍沿用了城市工商信贷的模式, 信贷风险防控过分依赖于以高价值不动产担保, 信贷服务理念、条件、效率、质量与农户的资源禀赋和需求存在较大差距。因此, 我国必须摒弃传统脱离实际的农户信贷模式, 积极推动农户信贷模式改革, 加大金融产品、业务模式和金融服务创新力度, 提升信贷服务水平和质量。农户贷款风险评估的重点应从第二还款来源转移到第一还款来源, 并实行不同风险程度项目不同利率的定价调节机制, 实现收益与风险匹配, 内部信贷风险防控应强化农户贷款用途、资金使用、信贷流程、风险预警等信贷过程管理, 外部监督多发挥农村组织资源和声誉价值对借款人道德

风险的监督约束作用。优化贷款清收措施并做好贷款回收工作。农户信贷模式的改革需要多方配合，政府涉农管理部门、金融监管机构、金融机构及社会参与各方应达成广泛共识，协调一致促进农户信贷良性健康发展。

(2) 加大农户贷款担保制度创新力度，实现农户贷款担保方式多元化

针对我国农户家庭资产的“三农”特性和高价值不动产普遍不足的现实，金融机构应结合农户实际，加大农户贷款担保制度创新力度，提升服务能力和水平，实现农户可使用担保方式多元化并切实增强农户贷款可得性。一是深度挖掘农户自我担保潜能，推行生物资产担保、高价值农用设施设备担保等机制，提升农户家庭有形资产的担保作用。二是充分发挥声誉价值作用，健全历史信誉评价机制、偿还能力评估机制、偿还意愿调控机制，大力推行农户信誉保证、联保、互助担保等信贷担保模式。三是广泛利用农户财产性权利的物权价值，积极探索订单、仓单、提单、经营权、应收账款、股权、收益权等抵（质）押融资方式，改变过去主要依赖农户高价值不动产抵押融资的被动局面。四是努力扩展农户贷款的第三方保证人范围，利用“企业+农户”的利益链接机制，积极推行农业产业化龙头企业、农产品加工企业、农产品批发企业、农业经营大户等农产品采购企业担保。针对我国农村逐步兴起的“社团+农户”生产组织形式，大胆探索专业合作社、企业型协会或商会、互助社等新型农村经济组织担保贷款模式。五是积极发展涉农信用担保组织，建立健全专业担保机构担保机制。充分发挥农村各类合作组织或协会团体的统筹协调作用，鼓励成立互助型融资担保组织，为其农户成员生产经营贷款提供担保。在落后地区或针对特殊种植、养殖业农户发展政策性担保机构，政府对农户贷款担保条件进行扶持。

(3) 加强农村社会信用环境建设，减轻农户贷款担保的现实压力

第一，建立统一的农户信用信息系统平台。以人民银行个人信用征集系统为依托，整合农业、林业、国土、社保、医保、财政等政府相关部门的涉农信息，建立较为完善且动态更新的农户信用信息集成，对农户的信用意识、信用行为、信用习惯形成无形的监督约束机制。也为金融机构的

直接信用识别提供渠道支持。

第二，持续开展道德诚信建设。在政府主导、社会参与下，加快推进“农户道德诚信档案”建设，建立可查询、可识别、可共享的道德诚信网络平台，金融机构可依据农户长期的道德诚信记录和评价结果健全与之挂钩的差异化信贷条件机制。乡镇基层组织应持续开展“信用户”、“信用村”和“信用乡（镇）”创建活动，把道德诚信建设嵌入农村社会管理创新领域。

第三，强化社会资源对农户贷款行为的第三方监督与奖惩机制。发挥村社干部、邻里乡亲等熟人对农户贷款的影响和监督作用，建立故意违约通报制度，树立守约光荣、赖账可耻的诚信风尚。建立“银行+村社组织+农户”三位一体的融资供给和信贷监督模式。

第四，发挥经济组织的信用约束作用。依托专业合作社、互助社、龙头企业等农村经济组织，通过农产品销售、生产资料交易和信贷条件的互联等捆绑交易风险控制措施，实现农村经济组织对农户的信誉传导与惩戒渠道，控制农户信贷的违约行为。

第五，加强农村信用法治建设。一是增强对农民的法律普及。二是为农户贷款提供专业的法律咨询服务。三是对骗贷、恶意逃债等违法犯罪行为加大打击力度。四是司法机关要维护金融机构的正当合法权益，在司法查封、冻结、处置、拍卖等工作中给予大力支持。

（4）健全农户“三权”抵押系列制度，进一步释放农户自我担保能力

一是明晰农民土地权能。在坚持农村土地集体所有的前提下，对耕地、林地、宅基地的所有权、承包经营权、使用权进行明晰的界定，包括享有和实施这些权利的合格主体是谁、权利的具体内容、权利设立和转移规则等都应一一厘清。二是尽快建立基于用益物权的“三权”抵押制度。发挥农林土地经营权的用益物权特性，使“三权”成为抵押标的，为农户融资增加担保手段。立法机构应对《担保法》、《物权法》、《土地管理法》和《农村土地承包法》的相关条款进行适当修改，允许“三权”设立抵押。国务院相关职能部门可出台“农村土地承包经营权抵押贷款条

例”，对“三权”抵押的相关政策和程序进行规定。三是匹配“三权”抵押担保贷款的风险补偿机制和优惠政策。加大财税支持力度，政府财政应设立农村“三权”抵押贷款专项补偿基金，对开展农村“三权”抵押贷款的银行和担保机构的业务经费和风险损失给予补贴，税务部门应对参与农村“三权”抵押贷款的银行、担保机构及其他中介机构的相关业务税费实行减免，以调动相关机构的业务积极性，促进农村“三权”抵押贷款持续健康发展。四是加快完善农村社会保障体系。我国应尽快打破城乡二元悬殊格局，建立统一的社会保障制度，覆盖农民的失业、养老、就医等基本生活需要，逐步弱化农村土地所承载的农民社会保障功能，使“三权”抵押制度逐步推行后对农民生活的负面影响降到最低。

（5）完善农业保险及灾害救助制度，分担农户贷款担保的避险功能

农业保险通过发挥风险分担功能，提高了农户生产经营的稳健性，也提高了金融机构农户生产经营性贷款的安全预期，其事实上成为一种变相的农户贷款担保手段。我国目前涉农保险产品总体呈现品种单一、业态局限、结构失衡等特点，为此，保险公司应积极配合农村金融体制改革，采取“先普通后特殊、先易后难”的步骤，适时推出适用于农业各门类各业态的农业保险品种，不断扩大农业保险覆盖面。农业保险产品的设计必须以“科学合理、农户接受”为原则，充分实现农业生产经营风险保障的功效；我国应构建多主体、多层次的农业保险体系。多元化主体方面，因农业保险具有一定的准公共产品性质，因此农业保险体系建设应发挥政府的重要参与作用，采取政策性机制和商业性机制相结合的办法，并探索建立专业化农业保险公司，全面构建集政策性农业保险公司、商业性农业保险公司以及专业化农业保险公司于一体的完整农业保险体系。除保险公司外，我国还应健全农业再保险机制，大力发展专业化农业保险经纪公司、代理渠道、理赔服务机构等配套经营服务机构。信贷金融机构还应与各级各类涉农保险公司建立链接服务体系，积极推进农业保险与农业信贷合作模式创新；加快建立健全农业重大灾害救助制度，在现有法律法规体系的基础上，颁布或完善《农业灾害紧急状态法》、《农业灾害救援法》等法律法规。完善政府农业重大灾害救助组织体系和职能，成立中央、

省、地市、县、乡镇、社区（村）六个纵向层次的农业重大灾害救助管理机构，探索建立政府、市场、社会、企业共同作用的农业重大灾害救助机制。

（6）凸显政府扶持效应，促进农户贷款担保良性运行

第一，财税扶持机制。健全农户贷款担保的财税扶持机制，让相关金融机构和农户从中直接或间接受益，对缓解农户贷款担保困境十分必要。

①财政注资机制。为发挥财政资金支持农业和农村发展的杠杆效应，增强商业银行农户贷款的积极性，政府财政预算可直接列支农业信贷担保基金存放商业银行，商业银行按政府存放的担保基金进行放大发放农户贷款。也可采取财政全额出资或者部分出资再引入其他资金组建政策性农业担保公司，为农户贷款提供担保。另外，国家应采取财政出资、国有保险公司、国有银行参股等方式加快组建政策性农业保险公司和农业再保险公司，推动农业保险体系的完善。②财政补贴机制。为降低农户贷款和担保成本，鼓励商业银行和担保机构发放农户贷款的积极性，各级财政应按年对农户贷款利息和担保费进行补贴，并对商业银行和担保机构发展农户贷款业务形成的实际损失进行一定比例的补偿。为加快政策性农业保险发展，各级财政也应结合实际需要逐步推出对政策性农业保险公司和参保农户的财政补贴措施。为鼓励商业银行、担保机构、保险公司积极发展涉及农户贷款相关业务，税务部门应对涉及农户贷款的相关机构或相关业务适用差别化税收政策，在营业税、所得税等税种上实行低税率或减免，以切实减轻相关机构的财务压力并增强其可持续经营发展能力。

第二，监管扶持机制。为提高经营农户贷款相关业务的商业银行、担保机构、保险公司的盈利能力并调动业务积极性，政府行业监管部门应推行差异化监管政策。银行业监管部门应对涉及农户贷款商业银行的资本充足率、存贷比、风险拨备、不良占比等监管指标实行一定幅度的放宽。与此同时，银行业监管部门对农村信用合作社和邮政储蓄银行的信贷投放范围监管应当从严，要明文禁止将农村地区吸收的居民存款用于城市地区发放贷款或投资理财，以杜绝两类金融机构成为农民存款的“抽水机”，实现“农民存款用于发放农民贷款”；担保业监管部门应对农户贷款担保机

构的风险准备金、自营投资比例、净资产率、担保费率等适用特殊政策；保险业监管部门也应对涉农保险机构的业务运营、财务平衡、风险控制等实行扶持性监管政策。

第三，配套体系完善机制。为适应农户贷款以生物资产、农业生产设施设备、财产性权利等设置担保的需要，政府相关部门应在乡镇一级加快建立健全农村物权评估、登记、交易中心，对农户贷款担保提供全程服务。积极引导各种社会中介机构参与，为农户贷款担保提供政策咨询、信息发布、法律维权、业务代理、拍卖处置等配套服务。为保证相关配套服务的正常运行，政府财政应对相关中介机构的业务经费进行补贴，并实行税收减免政策。