

实行“三四三”融资法激活农村发展活力

——南充市顺庆区农村土地经营权抵押融资的探索与实践

罗 军^{1,2}, 代文龙³, 彭昌家^{4*}, 杨 欢³, 李峰元^{1,2}, 王婉秋⁵, 杜佳蔚^{2,6}, 卢 宁^{1,2}, 张 鹏^{2,7}, 李 辉⁵

(1.南充市农业信息服务站, 四川南充 637000; 2.南充市国家现代农业管理委员会办公室, 四川南充 637000; 3.南充市顺庆区农牧业局, 四川南充 637000; 4.南充市植保植检站, 四川南充 637000; 5.南充市土壤肥料站, 四川南充 637000; 6.南充市蚕业管理总站, 四川南充 637000; 7.南充市农牧业局, 四川南充 637000)

摘要 为深化农村产权制度改革,南充市顺庆区从农村土地所有权、承包权、经营权“三权”分置入手,试点农村土地经营权收益保证抵押贷款,积极破解农业发展“担保难、融资难、融资贵”难题,在推动农村资源变资本、资本变资金,实现农业增效、农民增收上取得了一定成效。

关键词 农村土地;所有权;承包权;经营权;“三权”分置;探索;实践

中图分类号 F 301.2; F 301.3 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2019)08-0237-04

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.08.062

开放科学(资源服务)标识码(OSID): 

Implementing the “Three Four Three” Financing Method to Activate the Vitality of Rural Development—Exploration and Practice of Mortgage Financing of Rural Land Management Right in Shunqing District of Nanchong City

LUO Jun^{1,2}, DAI Wen-long³, PENG Chang-jia⁴ et al (1. Nanchong Agricultural Information Service Station, Nanchong, Sichuan 637000; 2. Nanchong National Modern Agriculture Management Committee Office, Nanchong, Sichuan 637000; 3. Agriculture and Animal Husbandry Bureau of Shunqing District, Nanchong City, Nanchong, Sichuan 637000; 4. Plant Protection and Quarantine Station of Nanchong City, Nanchong, Sichuan 637000)

Abstract In order to deepen the reform of rural property rights system, Shunqing District of Nanchong City started from the separation of rural land ownership, contracting right and management right, and piloted the rural land management rights to guarantee mortgage loans, and actively solved the difficult problem of “guarantee is difficult and financing is expensive” in agricultural development. It has achieved certain results in promoting the transformation of rural resources into capital, capital changing into funds, realizing agricultural efficiency and increasing farmers' income.

Key words Rural land; Ownership; Contracting rights; Management rights; Separation of “three powers”; Exploration; Practice

中国是典型的农业大国,农业人口占比大,农村、农业的发展,关系到全国经济社会的发展全局。随着各商业银行逐步退出农村金融领域,农村金融机构萎缩趋势明显,农村信贷品种缺乏创新,农村信贷满足率较低。一方面农民扩大生产,或改善生活所需要的信贷支持,由于缺乏必要的抵押品,而无法从正规金融机构获得,另一方面作为农民最值钱的固定资产的耕地、宅基地和房产都被相关法律条文列为“禁止抵押物”而沉淀。“担保难、融资难、融资贵”给农村经济发展带来严重制约。无法从正规金融机构获得信用认可的农民,只能游离于正规机构之外的高利率的民间借贷。近年来,全国多地纷纷开展农村信贷产品创新,探索以农村土地经营权和农村房屋为抵押的信贷模式成为关注热点。土地承包经营权抵押融资的开展和推广,对于改进农村金融服务、拓宽农民融资渠道、解决农民信贷难“瓶颈”,更好促进农业和农村经济发展,使农业资源达到合理有效配置,都具有十分重大的意义^[1]。2008年党的十七届三次全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出:

“完善土地经营权权能,依法保障农民对土地的占有、使用、收益等权利。加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、互换合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营^[2-6]。2009年中央1号文件也明确提出了建立健全土地流转经营权流转市场的意见^[7]。由此国内许多专家学者就农村土地经营权进行了研究。如覃事娅^[8]、姜述威^[9]、何希道^[10]、宋玉梁等^[11]、李昌玉等^[12]、张莉等^[13]、王潇^[14]、韦福^[15]、郑华琼^[16]、周维德^[17]、李志珍等^[18]、何仁辉^[19]、杨燕^[20]、杨勇^[21]、赵俊^[22]等。

四川省南充市依托国家现代农业示范区建设和国家农业科技园区项目,积极深化农村改革,其中,顺庆区积极深化农村产权制度改革,充分利用农村产权确权登记成果,探索农村土地所有权、承包权、经营权“三权”分置,试点农村土地经营权收益保证抵押贷款,积极破解农业发展融资难题,在推动农村资源变资本、资本变资金,实现农业增效、农民增收上取得了一定成效。截至2018年6月30日,该区已发放《农村土地经营权证》157本,规模流转土地约933 hm²,成功获得农村土地经营权流转收益保证贷款10笔共1.6亿元。对此,笔者为总结顺庆区农村土地经营权抵押融资实行“三四三”融资法激活农村发展活力的实践经验,从其主要做法,问题与困难,以及思考与对策等方面进行探索,以期南充市和相同地区深化农村产权制度改革提供参考。

基金项目 农业部国家现代农业示范区项目(农计发[2010]22);农业部、财政部国家现代农业示范区农业改革与建设试点项目(农财发[2013]13);科技部国家农业科技园区项目(国科办农[2015]9)。

作者简介 罗 军(1985—),男,四川南充人,农艺师,从事现代农业示范区建设和发展工作。*通信作者,研究员,从事植保植检和现代农业发展工作。

收稿日期 2018-11-12

1 主要做法

1.1 实行“三权”分置,明确责任权利 中国的土地所有权性质包括国家所有和农村村民集体所有两种形式。南充市顺庆区在推进农村土地产权制度改革中,实行所有权、承包权、经营权“三权”分置,明确各自的权利义务。

1.1.1 坚持农村土地的集体所有权性质不改变。任何个人和经济组织对农村土地都不具有所有权,确保农民的集体利益不受侵害。

1.1.2 坚持农村土地承包权不改变。农村土地承包人对其依法承包的土地享有使用、收益的权利,任何组织和个人不得无端剥脱其权利,确保农民土地承包经营权利益不受损害。

1.1.3 坚持农村土地承包经营权有序流转。农村土地承包人对其依法承包的土地可以将经营权进行流转;农业大户、专业合作社组织或其他经营主体通过流转可以有偿取得一定时限的农户承包土地的经营权,用来发展各种农业项目,有效避免了农村土地闲置问题。

1.2 完成四项基础工作,创造抵押融资条件 为顺利实现农村土地收益抵押贷款,顺庆区积极推进农村“七权”确权、产权交易中心建设及相关配套制度建立等工作。

1.2.1 完成农村土地确权登记工作。要实现农村土地经营权流转,并利用经营权收益抵押融资贷款,明确土地承包经营权的界限范围是前提。顺庆区作为农村土地承包经营权确权登记试点区,于 2014 年底就已全面完成全区 19 个乡镇(含涉农街道),208 个村、1779 个村民小组、60 088 户农户农村土地承包经营权确权登记工作。确权地块 569 068 块,确权登记面积 20 597.14 hm^2 ,通过确权登记,明确了农户承包土地的面积和位置,颁发了土地承包经营证,对农户承包地经营权进行明确界定。农户在土地流转时有合法的依据,有利于农户承包土地经营权权利的流转和得到依法保护。

1.2.2 颁发《农村土地经营权证》。农户承包的土地比较分散,且一家一户面积较小,不利于规模利用和发挥整体效益。随着城镇化的加快推进,部分农民外出务工或购房进城,自己原来的承包地多数被撂荒。同时,一些专业大户、专业合作社组织、农业开发公司发展农业的土地又非常缺乏。为解决农村土地撂荒和规模种养缺乏土地问题。顺庆区加快推进农村产权制度改革,采取“政府搭台、业主唱戏、农户自愿、市场运作”的方式进行土地流转。实行农业发展负面清单制,凡是国家没有明令禁止和对生态环境无破坏、无污染的农业产业,专业大户、专业合作社组织、农业开发公司都可以来流转土地进行规模发展。专业大户、专业合作社组织或农业开发公司自主与农户进行土地经营权流转协商,达成一致意见后与农户签订土地流转协议并支付租金。专业大户、专业合作社组织或农业开发公司为扩大生产经营需进行融资,可用流转的土地自愿申请办理《农村土地经营权证》,在办理《农村土地经营权证》后,可以此作抵押,用土地收益作保证进行抵押融资贷款。农业行政主管部门对申请办理《农村土地经营权证》的业主按照农户是否自愿与其签订土地流转协

议、是否支付土地流转租金等要求进行审核,对审核符合条件的颁发《农村土地经营权证》,并每年复核一次。

1.2.3 建立农村产权交易平台。任何一个市场交易都包括 3 个基本要素,即交易主体、交易平台和交易规则。在农村土地交易主体明确的情况下,顺庆区建立了农村三级产权交易平台,方便农村产权交易。①依托区政务服务中心建立了农村产权交易中心,负责全区产权交易的组织指导、协调管理和产权交易;②在乡镇(含涉农街道)设立了产权交易服务站,负责本辖区农村产权交易信息收集、报送、咨询、服务等工作;③每个村设立产权交易信息员,负责本村产权交易的联络、协调、上报信息、代办相关业务等工作。

1.2.4 建立配套制度,规范抵押融资行为。为确保农村产权交易顺利进行,顺庆区出台了《关于进一步做好农村土地流转收益保证贷款试点工作的意见》《南充市顺庆区农村土地经营权抵押登记暂行办法》《南充市顺庆区农村土地经营权证管理暂行办法》《南充市顺庆区农村土地流转收益价值咨询暂行办法》等一系列文件,规范农村土地流转收益贷款的操作流程和管理。在土地流转收益保证贷款试点方面,主动顺应“资源向大户集中、产业向基地集中,农户向城镇集中”的农村经济发展大趋势,推动形成“政府搭台、人行推动、银企联动、市场运作、互利共赢”新型合作模式,实现城乡资源要素的有序流动和合理配置,通过土地承包经营权流转收益保证贷款等金融产品,引导社会资金投向农业,促进“三农”的全面发展。在土地经营权抵押登记方面,明确了区农牧业局为农村产权登记机关,按照自愿申请、诚实报送、公平公开、严格审查和据实登记的原则,规定了申请抵押需提供的资料和登记机关登记的内容及变更登记的办法。在土地经营权证管理方面,规定了土地经营权证包括的内容、规模经营业主、农户申领证件分别应具备的条件、登记机关应当履行的职责等内容。在农村土地流转收益价值咨询暂行办法方面,规定了咨询对象和基本条件、咨询专家的组成、咨询程序、咨询报告的内容等要求。通过制度建设,农村土地流转收益贷款工作,做到了管理规范、程序清楚、职责明确。

1.3 采取三大措施,严格防控风险 农业经营存在自然与市场双重风险,土地投资回收期长,无论是流转土地进行规模发展的业主,还是发放农村土地收益抵押贷款的商业银行,都面临较高的风险。顺庆区不断完善相关审核和保障制度,努力将农业经营风险和融资风险降到最低。

1.3.1 实行三级审核,严把源头关口。对流转农户土地进行规模化种养的专业大户、专业合作社组织或农业开发公司申请办理《农村土地经营权证》实行三级审核,审核的内容主要包括经营的项目、市场前景及对环境的影响等。流转土地面积在 6.67 hm^2 以下的,由所在乡镇政府负责初审,区农业主管部门进行审核;流转面积在 6.67 hm^2 以上的,由所在乡镇政府负责初审,区农业主管部门进行审核,区人民政府审批。对申请办理《农村土地经营权证》的业主,经审核批准后,由区农业主管部门在 10 个工作日内按规定办理《农村土地经营权证》,对不符合条件的在 5 个工作日内书面告知原因。

1.3.2 建立抵押贷款基金,减轻各方负担。顺庆区政府设立资金规模为 500 万元的农村土地流转收益保证贷款风险基金,并根据上年使用情况进行调整。基金主要有三方面用途:①贷款贴息。对农户贷款额度 10 万元及以下,规模经营业主贷款额度在 500 万元及以下按银行同期贷款基准利率贴息两年。②保费补助。对农户个人补保费总额的 90%,对规模经营业主补保费总额的 80%。③给银行和担保公司风险补偿。对银行按当年贷款发生额的 1.5% 补偿,对担保公司按担保发生额的 1% 补偿。每年年底区金融办、区财政局、区农工委、区委统筹委、区农经局对当年发生的贷款业务综合审核后报区政府审定,对满足条件的,通过补贴基金进行补偿。

1.3.3 倡导农业保险,分散投贷风险。针对农业产业抗风险能力较弱,自然灾害、市场风险难以控制的特点,为减小自然灾害风险,顺庆区政府积极引导种养殖户、专业合作社组织和农业开发公司参加农业商业保险,并倡导各保险公司创新农业保险品种,让更多的农业项目能够参保,将风险带来的损失降到最低。为减小市场风险,顺庆区农业部门向农业项目经营主体提供需求、销售、价格等市场信息,引导种植养殖业主按市场需求合理规划种养殖规模和种养殖品种,以实现土地收益的最大化。

2 问题与困难

2.1 程序较多,手续繁琐 申请人办理一笔抵押贷款需要填写几张表,从申请贷款到最后还款要经过贷款申请、抵押登记、解除抵押、注销《他项权证》、取回《土地承包经营权证》等众多程序,申请人需要往返银行和农业主管部门多次,还需要信贷员到村委会实地调查了解贷款户具体情况,召集土地承包经营权共有人签字等工作,整个抵押贷款过程程序复杂,手续众多。并且,办一本《农村土地承包经营权他项权证》最多只能使用 5 年,使用年限较短。申请抵押贷款对于借款农民(或农业经营企业)和信贷员来说,手续既疏又繁琐,难免从主观上产生畏难情绪。

2.2 贷款金额少,吸引力不足 农业项目的投资收益总体不高,在进行土地收益抵押贷款时,一般都设有平均毛收入贷款比例。顺庆区规定土地承包经营权抵押贷款的额度按照抵押土地近两年平均毛收入的 70% 予以确定。由于该区地处丘陵地区,人多地少,每户的家庭承包地面积较小,能够贷款的额度少,所贷资金解决不了多少问题,对农民的吸引力不大,地少的农民利用土地收益进行抵押贷款的积极性不高,大多数农户不愿意采用这种方式进行贷款。

2.3 法律制约较多,抵押流转受限

2.3.1 抵押受限。按照《农村土地承包法》《物权法》《担保法》的规定,除“四荒地”(荒山、荒沟、荒丘、荒滩)的土地使用权和承包经营权外,耕地、宅基地等集体所有的土地使用权原则上不得设定抵押。这就从法律层面制约了农户承包地使用权的抵押。

2.3.2 流转受限。土地流转双方签订的土地流转协议得到的其实是土地租赁权而不具有土地使用权凭证。土地经营

权的抵押直触农民底线,对农民言,如何保障他们的生活,相关政策也处于试点探索之中,各种相应法律、政策仍不完善。

2.4 产权市场不完善,抵押物处置变现难 农村产权交易平台建设滞后,部分交易功能和相关制度还不完善,还不能完全满足交易的需要。专业的农村土地产权资产评估机构和评估专业人员缺乏,对土地经营权价值、基础投入及经营资产还没有专业机构和人员进行资产评估。科学完整的农村土地产权评估规则还未建立,难以准确认定农村土地产权的实际价值。商业银行发放抵押贷款,开展资产和收益评估等业务的成本和风险较高,一旦抵押物出现风险,处置变现非常困难。

2.5 风险补偿机制不健全,贷款业务风险较高 目前,农业保险品种单一、保障率不高,农业信贷保险尚未发展,农村社会保障机制尚不健全,农业经营存在自然与市场双重风险,土地投资回收期长,一旦发生重大自然灾害或巨大的市场波动,规模经营业主的投资难以收回,抵押贷款的资金也难以及时归还,商业银行发放农村土地流转收益抵押贷款的呆账、坏账将增多,贷款风险增大。

2.6 农村保障体系不完善,产权改革受制约 随着社会多元化的发展,就广大农民而言,虽然土地的“命根子”作用有所减弱,但土地仍然是农民最重要的保障。由于农村养老、医疗、社会救助等社会保障体系不健全,农民的后顾之忧没有得到有效解决,农民对土地的依赖程度较高,即使已经脱离农业或长期在外务工经商的农民,参加社会保障的比例仍不高,很大程度阻碍了农村土地经营权的流转,导致抵押物权难以有效落实。

3 思考与建议

农村土地承包经营权抵押贷款是新的经济形势下诞生的一种新的融资方式,在先行先试期间,难免会出现一些问题和困难,需要大胆探索,认真分析,逐渐加以解决。针对试点过程中出现的问题,提出以下对策建议。

3.1 简化程序手续,排除畏难情绪 在保证放贷质量的前提下,在程序上尽量简化,统筹安排填表顺序,避免申请人多个部门间多次来回折腾。同时,要转变思想,运用考核激励机制,奖勤罚懒,提高信贷员办理土地承包抵押贷款的积极性。

3.2 规范土地流转,促进规模经营 加快农村土地承包经营流转服务中心建设,引导土地向种植(养殖)大户流转,指导签订规范的土地承包流转合同。土地承包的规模增大,贷款的额度也相应增加。种植(养殖)大户多了一种融资渠道,可以再扩大生产经营规模,从而调动其利用农村产权及土地收益抵押贷款的积极性,破解农业项目融资难等问题。要运用广播电视、板报、宣传单、网络、咨询台等各种途径和方式,广泛宣传土地承包经营权抵押贷款的优点,转变农户的惯性贷款思维模式,逐渐接受土地收益抵押贷款方式。

3.3 修改完善相关法律,释放农村融资活力 尽快修订相关法律法规,明确农民对承包土地经营权抵押、担保权能;明确在符合规范和用途的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。对

于涉及农民生活保障、社会稳定等土地产权问题,要统筹兼顾农村土地产权融资和保障社会稳定,审慎推进相关法律修改。加快农村金融立法,规范农村金融供给方、需求方、监管方、支持保障方四方各自的权利、义务。分清政府与市场的关系,由以前的政府、保险公司、银行合作,变为政府搭台、保险公司、担保公司、银行合作,避免出现第二个合作基金会。开发多种金融品种,提高金融服务“三农”的水平。

3.4 健全保障制度,解除后顾之忧 逐步建立并完善农村养老保险、医疗保险、最低生活保障、社会福利和社会救济等保障制度,减少耕地承载的农村社会保障功能,使离开农村土地的农民有可靠的生活保障,消除农民对土地流转可能影响生活的后顾之忧。

3.5 分散投资风险,完善补偿机制

3.5.1 分散规模经营业主风险。加大农业保险险种创新,政府利用支农资金采取以奖代补等方式分担部分保费,实现规模经营业主种养殖业保险全覆盖。

3.5.2 分散银行贷款风险。加强政策性融资担保机构和专业支农融资担保机构建设。推动政府利用财政支农资金设立土地产权抵押贷款风险补偿基金、担保基金,建立贷款损失保障和补偿机制,在贷款发生违约或银行处置抵押物出现困难时,收购抵押物或补偿损失。

3.5.3 分散市场风险。农产品价格受市场波动影响很大,政府引导规模经营业主成立农业种养殖协会,负责市场信息收集、研判,为业主根据市场行情选择种养殖品种、规模提供参考,减小因市场波动可能带来的巨大损失。

参考文献

- [1] 刘永欣.完善农村土地承包经营权抵押融资的思考和建议[J].黑龙江金融,2010(7):45-47.
- [2] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[N].人民日报,

2008-10-20(001).

- [3] 孙丽丽,陈兴中,李富忠.从完善土地承包经营权权能看农村土地承包经营权抵押[J].广东土地科学,2011,10(2):8-12.
- [4] 高青.当前农村土地承包经营权流转的难点及对策[J].湖北社会科学,2010(8):89-92.
- [5] 姜德鑫.试论农村土地承包经营权流转法律制度的完善[J].新疆财经大学学报,2009(1):5-9.
- [6] 王科艺.遵义县农村土地承包经营权流转研究[J].贵州农业科学,2010,38(9):233-235.
- [7] 农业部.中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见.中发[2009]1号[A].2009.
- [8] 覃事娅.农村土地承包经营权流转研究综述[J].价格月刊,2009(4):78-79,83.
- [9] 姜述威.农村土地承包经营权抵押制度探讨[J].农民致富之友,2015(20):16-17.
- [10] 何希道.农村土地承包经营权抵押制度探析[J].新乡学院学报,2016,33(8):20-22.
- [11] 宋玉梁,董海霞,郭宇擎,等.论农村土地承包经营权之抵押权的实现[J].法制博览,2017(31):184,183.
- [12] 李昌玉,丁德胜.湖南省农村土地承包经营权流转研究[J].安徽农业科学,2009,37(31):15452-15454,15481.
- [13] 张莉,蔡畅.农村土地承包经营权抵押制度目标模型研究[J].湖南医科大学学报(社会科学版),2009,11(6):73-75.
- [14] 王潇.浅议我国农村土地承包经营权流转[J].消费导刊,2009(24):150.
- [15] 韦福.论农村土地承包经营权抵押权实现的法律规制[J].农业经济,2012(5):89-91.
- [16] 郑华琼.福州农村土地承包经营权流转难点及对策[J].农村工作通讯,2014(16):43-44.
- [17] 周维德.农村土地承包经营权抵押:困惑及实现[J].广西社会科学,2014(11):76-80.
- [18] 李志珍,李凤伟.农村土地承包经营权流转中的制度创新[J].北京工业职业技术学院学报,2010,9(4):124-126.
- [19] 何仁辉.试论农村土地承包经营权流转的现状及完善[J].湖北农业科学,2013,52(5):1238-1240.
- [20] 杨燕.农村土地承包经营权流转问题探究[J].安徽警官职业学院学报,2011,10(1):47-50.
- [21] 杨勇.我国农村土地承包经营权流转中的法律问题研究[J].南方金融,2013(5):92-95.
- [22] 赵俊.我国农村土地承包经营权流转的法律问题研究[J].理论观察,2016(12):115-116.

(上接第210页)

- [6] 张崇莉,和爱群,钱宝敏,等.滇西北高原冰雹天气的多普勒雷达回波特征[J].云南大学学报(自然科学版),2011,33(S2):367-373.
- [7] 张崇莉,向明堃,赖云华,等.滇西北高原冰雹、短时强降水的多普勒雷达回波特征比较[J].暴雨灾害,2011,30(1):64-69.
- [8] 杨俊山,和卫东,杨沛琼.滇西北强对流灾害天气的多普勒雷达回波特征研究[J].云南大学学报(自然科学版),2013,35(S1):188-196.
- [9] 段鹤,严华生,王晓君,等.滇南中小尺度灾害天气的多普勒统计特征及识别研究[J].气象,2011,37(10):1216-1227.
- [10] 段鹤,严华生,马学文,等.滇南冰雹的预报预警方法研究[J].气象,2014,40(2):174-185.
- [11] 李湘,张腾飞,胡娟,等.云南冰雹灾害的多普勒雷达特征统计及预警

指标[J].灾害学,2015,30(3):88-93,98.

- [12] 王晓峰.WR-1B型火箭与三七高炮在人工影响天气作业中的应用[J].贵州气象,2003,27(4):40-42.
- [13] 江智全.WR火箭、JFJ火箭与三七高炮在人工影响天气工作中的应用对比[J].四川气象,2003(1):63-64.
- [14] 张培昌,杜秉玉,戴铁丕.雷达气象学[M].北京:气象出版社,1988.
- [15] 中国气象局科技发展司.人工影响天气岗位培训教材[M].北京:气象出版社,2004.
- [16] 汤兴芝,黄兴友.冰雹云的多普勒天气雷达识别参量及其预警作用[J].暴雨灾害,2009,28(3):261-265.
- [17] 樊鹏.用风暴剖面45dBz高度选择防雷作业时机[J].陕西气象,1994(4):29-31.