

价值评估难、变现难、农户与土地流转户利益协调难

土地承包经营权抵押融资试点面临三难



作为国家统筹城乡综合配套改革试验区，重庆近年来探索开展基于农村土地承包经营权抵押融资试点，在一定程度上填补了农村金融空白，缓解农户“贷款难”。与此同时，改革试点仍面临着土地价值评估难、变现难、农户与土地流转户利益难协调等问题。业内人士认为，承包地作为农村最重要的生产资料，关系农民基本生存保障。土地承包经营权抵押融资试点，必须在“确保农民不失地”的前提下，既让农户拥有长期承包权，稳定地获得财产收益，也要逐步放活承包地抵押融资政策、法律门槛，激活土地财产权。

●土地承包经营权抵押“盘活”农民财产权

作为改革试点，2010年以来，重庆放开政策限制，允许农户使用土地承包经营权抵押贷款，在农村承包地确权的基础上，以增加农民财产性收入为主线，确认农民土地财产权。

在重庆市北碚区，金刀峡镇绿波漾农作物股份合作社在发展过程中长期受到资金短缺困扰。“合作社有人社农户570多户，参股土地近千亩，农业产业化发展需要大量资金，以前因为没有抵押物无法向银行贷款，经常不得不搞民间融资，利息高风险大。”合作社社长唐朝富说，合作社生产优质糯玉米，发展订单农业，每到农时，就需要大量资金购买种子、化肥等生产资料，每年资金缺口都在100万元以上。

土地承包经营权抵押融资政策放开后，2011年绿波漾农作物股份合作社以社内农户土地承包经营权向重庆银行抵押贷款50万元，这在很大程度上缓解了资金难题。由于还款信誉好、盈利能力强，目前银行对合作社土地承包经营权贷款额度已放宽至150万元。

在重庆，土地承包经营权抵押融资对象主要就是类似绿波漾农作物股份合作社这样，有较大资金需求的农业大户或专业合作社，贷款主要用于发展种养殖、林业、农副产品加工等，满足农业产前、产中、产后资金需求。

在重庆石柱县，仅沙子镇就有16户农民使用承包地抵押贷款，已贷出140多万元。沙子镇龙源村农民姚大全用承包地贷款15万元，种植了15亩黄连、30亩蔬菜，一年毛收入有12万元。

“近年来，本应为新农村建设提供支持和服务的各‘农’字头金融机构纷纷‘弃农进城’，农民的正常资金需求，特别是农业产业化及规模化种养业的资金需求得不到满足，农业发展面临‘失血症’。”石柱县金融办副主任谭海波说，以前由于农村相关土地权益不能用于抵押贷款，农民只能从银行贷两三万元额度的小额信用贷款，甚至借高利贷搞生产，而通过实施土地承包经营权抵押贷款正在初步破解这一问题。

重庆市农村商业银行石柱县分行副行长唐荣说，从基层实践来看，土地承包经营权抵押融资试点，主要作用在于：一方面激活承包地财产权，带动农民土地财产有效流动，解决

贷款缺乏抵押物的难题；另一方面，土地承包经营权贷款与农户小额信用贷款等其他农贷相比，额度更大、期限相对较长，在一定程度上可满足农村专业大户、经济能人的资金需求。

●抵押融资面临三难，改革仍待深化

在重庆调研发现，目前土地承包经营权抵押融资改革总体平稳，试点范围已覆盖重庆所有区县，金融机构呆坏账率始终控制在安全水平以下。与此同时，土地承包经营权抵押融资面临着评估难、变现难、土地承包户与流转户利益难协调等，贷款申请程序相对繁琐、银行放贷积极性总体不高，需进一步深化改革。

“目前，银行等金融机构对从事土地承包经营权抵押贷款业务仍有顾虑，其中一个重要原因就在于，在现行政策框架下，承包地产权不完整，本身难以确定价值，也没有完善的土地资产评估和流转、交易平台。如果出现风险，银行也难以有效‘变现’。”重庆涪陵区金融办主任石讯说，目前银行发放的土地承包经营权抵押贷款，主要还不是基于承包地本身的价值，而是基于对贷款户产业项目效益评估。那些资信良好、产业经营有效益前景的农业项目，一般会给予较高额度的贷款。而那些经营效益差、信用不良的贷款户，即便有大面积承包地抵押，银行也可能不会放款。

在江津区慈云镇，重庆土母农业发展有限公司在镇上从事食用菌和柑橘种植，公司准备利用流转的承包地向银行贷款。公司总经理许元华说：“银行以土地承包经营权作抵押物为我们贷款，并不是因为‘土地值多少钱’，而是看中了土地上配套建设完备恒温大棚、先进的机械设备等。以钢结构大棚为例，每平米平均市场价上千元。如果贷款出现风险，银行可以通过拍卖这些附着物变现，来挽回损失。”

重庆市农业担保公司副总经理徐睿说，由于承包地评估难、变现能力差，土地承包经营权抵押贷款一般都需要相关担保公司提供担保后，银行才愿发放贷款。贷款人需交纳担保费、风险保证金等，这也提高了贷款成本，增加了负担。

目前土地承包经营权抵押贷款面临的难题在于：一家一户的承包地零星、分散，人均只有1亩多，规模偏小，抵押价值偏低。在现已完成的土地承包经营权贷款的案例中，贷款主体并非个体农户，而是农业大户、专业合作社

或农业龙头企业；贷款抵押物主要也是土地流转后形成规模效益的承包经营权。虽然承包地贷款需要经过作为土地所有者的村社集体和承包方农户同意，但在现实操作中，土地承包户与流转户之间利益如何协调、风险如何防范也需要不断探索加以解决。

●须完善抵押配套政策防控金融风险

为了解决土地承包经营权抵押融资试点过程中面临的问题，重庆也做了不少政策探索。例如，为打通“农民贷款难”与“银行放贷慎”间的“肠梗阻”，分担贷款风险，重庆专门建立土地承包经营权抵押贷款风险补偿基金，即通过市、区县两级财政资金补助，如遇农户无法归还贷款，由政府给予金融机构适当补偿，形成政府、银行和农民共同承担风险的格局。

据重庆市农委主任夏祖相介绍，土地承包经营权抵押担保，实质上是以一定时期土地经营的农业预期收益去抵押担保，这关系到农民切身利益。承包地抵押融资门槛的放开，不仅是在政策设计上放开承包经营权抵押的限制，还要通过完善配套机制，建立抵押贷款风险补偿基金、抵押担保等，形成多层次的风险分担机制，这样才能真正推动承包经营权抵押融资健康发展。

针对重庆土地承包经营权抵押贷款中贷款主体大多是规模经营户的情况，为了协调土地承包户与规模经营户之间的利益，重庆还对银行受理土地承包经营权抵押贷款都有严格的禁止性规定：对于土地流转经营权原承包方与发包方承包关系不清的、承包方发包方不同的、流转期限超过承包期限的均不能进行抵押贷款。而且，银行为实现风险可控，一般都会坚持将地上附着物、配套设施设备与土地承包经营权一并抵押。

夏祖相说，下一步，重庆将一方面继续完善承包地抵押融资手续、降低融资成本、简化服务流程、化解金融风险。另一方面，进一步探索建立专门的贷款损失保障或补偿机制，在借款者违约、金融机构难以将抵押物变现时，收购抵押物或进行风险补偿，保证金融机构资产质量。同时，鼓励保险等金融部门针对承包地抵押贷款开发相应保险品种，降低银行等机构的金融风险。李松

从公共服务全覆盖看“人的城镇化”

今年的政府工作报告将“推进以人为核心的城镇化”作为政府的工作重点之一，并围绕“有序推进农业转移人口市民化”提出，把有能力、有意愿并长期在城镇务工经商的农民工及其家属逐步转为城镇居民。对未落户的农业转移人口，建立居住证制度。使更多进城务工人员随迁子女纳入城镇教育、实现异地升学，实施农民工职业技能提升计划。稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。

公共服务：
让城镇化回归“以人为核心”
城镇化的最终目标，不仅仅是提高城镇化人口的比重，也不是单纯追求GDP增长，更不是盲目的对城市“大拆大建”，而是让每一位公民都能均等享受公共产品和公共服务，能够切实提高生活水平和获得发展的机会。

全国政协常委、中央农村工作领导小组副组长兼办公室主任、中央财经领导小组办公室副主任陈锡文表示，经济社会发展本意都是为了人，以人为本应该是城镇化本来的命题。

可以看出，城镇化改革下一阶段的核心必将回归到“人的城镇化”。而现阶段，实现“公共服务常住人口全覆盖”就是让城镇化回归到“以人为核心”的最具操作性的措施。

常住人口全覆盖：
关键在进城农民工群体

常住人口是统计上常用的概念。第六次全国人口普查使用的常住人口统计口径包括：户口在本辖区人也在本辖区居住、户口在本辖区之外但在户口登记地半年以上的人、户口待定（无户口和口袋户口）、户口在本辖区但离开本辖区半年以下的人。

陈锡文表示，目前我国城镇化率超过了53%，7亿多城镇人口是指常住人口，而城镇户籍人口所占的比例只有35%。也就是说，常住人口占总人口的比例和城镇户籍占总人口的比例，差距大概在17到18个百分点。这意味着，居住在城镇中的居民，有1/3的人是没有当地户籍的，要享受当地的基本公共服务就有很大的困难，其中最突出的就是进了城的农民工。

改革路径：
还需积极发挥市场作用

公共服务全覆盖起码要解决四大问题：第一，要解决就业；第二，农民工的居住问题；第三，要解决农民工的社会保障问题；第四，农民工子女的上学问题。

实现各个领域公共服务的常住人口全覆盖，不仅需要政府加大投入，更需要从理顺体制机制，积极发挥市场的作用入手。

以与农民工就业息息相关的职业技能培训为例，民革提案提出，2012年，全国16-30岁新生代农民工总数约为9664万人。多年来，农业人口的转移培训方式多采取政府出钱、职业教育机构具体落实培训项目，取得了很大成绩，但效果并不令人十分满意，在一些地方，政府培训经费支付出去了，接受培训的人却依然故我，有的地方甚至出现以虚假培训冒领培训费的现象。而在各种培训方式中，企业培训是实效最好的，建议调动企业积极性，鼓励企业注重对新生代农民工进行培训，同时政府通过制定培训计划、加强公益宣传、给予税收优惠等方式做好管理。

陈锡文表示，目前加强职业教育存在体制问题，现在很多隶属于教育部门名下，这也有它的好处，但是问题是缺乏给学生提供实践机会。同时，在职业教育投入方面只是偏重国家的投入是不够的，也要大力鼓励民间资本投入，“特别是要让那些民间大的企业，既能在教育上有投入，而且用他们的场所、设备进行培训，这样才能搞好。李志兰

【延伸阅读】

农村土地使用权仍不能抵押

随着各地密集启动土地制度改革试点，今年两会期间土地制度改革成为各界关注的焦点。全国政协委员、中央农村工作领导小组副组长陈锡文日前就中国农村下一步土地制度改革工作做出解读。他表示，推进农村集体建设用地进入市场，仍有多重法律障碍尚待清除，包括当前的土地使用仍然不能用于抵押或担保。

在陈锡文看来，土地制度改革是一个系统工程，涉及方方面面。就农地入市而言，只有符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地才可以进入市场，和国有土地同权同地同价。要推进这项工作，涉及一系列法律法规有待清理，包括宪法、土地管理法、物权法、担保法等。目前，这些法律规定农村土地的使用权不能出让、出租或抵押和担保，直接导致相关工作无法开展。

陈锡文说“目前的解决方案是通过试点实

践，再根据经验对法律法规进行‘立、改、废’。从各地试点的情况来看，真正符合规划和用途管制的农村建设用地进入市场，和国有土地同地同权同价的试点还没有开始，还在等着有序安排推进。”

对于土地经营权抵押贷款，银监会发文表示坚持“试点先行”。银监会指出，按照中央关于“允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”和“慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”的要求，慎重稳妥开展土地承包经营权和农民住房财产权抵押融资试点，发挥其在信贷融资方面的作用。

不过，银监会也强调，要“坚持依法自愿有偿原则，操作过程中要注重做到不改变土地集体所有性质，不改变土地用途，不损害农民土地承包权益。要结合抵押业务特点，探索融资模式，创新融资产品，完善业务流程”。

“如果法律障碍不清扫，地方试点土地经营权抵押贷款的积极性将大大降低，并且，如果有金融机构在操作，最终一旦真的贷款出现无法偿还的问题，农地无奈挂牌转让会引发一些法律纠纷，这种风险隐患是存在的。”一位接近银监会的人士分析称。对此，全国政协委员夏涛指出：“当前，要尽快推动相关法律法规修订，稳定农村承包关系，探索三权分置有效形式，抓紧研究承包土地的经营权抵押、入股具体实施办法。”

此外，在风险处置方面，有关专家认为，应建立贷款损失保障或补偿机制，在贷款发生违约、金融机构实现抵押权较难时，实施抵押物收购或进行贷款风险补偿，弥补可能出现的不良贷款风险。加大对土地流转保险的政策性补助，鼓励保险机构设立土地流转保险品种，多渠道强化保障能力。林远