

“乡村振兴”战略下的甘肃省农地金融发展研究

李刚 谢卓军

摘要：十九大报告中首次提出“乡村振兴”战略，其目标直指农村，而“三农”问题一直以来也是国家高度重视的领域，因此研究农村土地金融对于促进农业发展、促进农民增收、促进乡村振兴意义重大。本文重点阐述了新型农地承包经营权抵押贷款模式的构建，以及当前我国对于农村土地承包经营权抵押贷款在法律上的一些约束和限制，从而提出相关建议，以便解决农民在发展农业生产过程当中资金短缺但是又无法实现有效资金支持的困局。

关键词：乡村振兴 甘肃省 农地金融

一、引言

一直以来，“三农”问题在党和国家发展战略大局当中占有举足轻重的地位，无论是发展新型城镇化，还是到2020年实现全国所有贫困县脱贫摘帽，从而实现全面小康社会，以及十九大报告当中提出的“乡村振兴”战略，都与“三农”问题直接相关，因为对于党和国家来说，解决“三农”问题是实现所有发展目标当中最难啃的“硬骨头”。而与农民、农业、农村联系最密切的莫过于土地，土地是农民的生产资料，为农业发展提供了空间可能性，是农民权利的直接体现，而土地也是中央深化农村体制改革的重要着力点，所以农村土地金融的研究对于解决“三农”问题和实施“乡村振兴”战略至关重要。

甘肃省作为西部落后地区的典型代表，农业发展长期受资金投入不足的困扰，笔者通过分析和归纳，在阅读了大量农地金融方面的研究和论述，同时也参考国内外农业发展的成功模式的基础上，提出农村土地承包经营权抵押贷款模式是发展甘肃省农村金融的核心，并且具有历史必然性和现实合理性。

二、甘肃省农村金融发展现状

（一）宏观经济政策环境

自从国家提出实施“乡村振兴”战略后，推动农村金融体制改革，建立一个多元化、市场化、综合性与民主性的农村金融市场来服务农村经济已是势在必行。虽然近几年我国实现了跨越式的发展，经济总量稳居全球第二，然而二元经济结构和“三农”问题长期阻碍着中国农业经济的发展。近年来政府扶持农村金融发展的力度在逐渐增大，扶持范围和领域逐渐拓宽，以期改变农民这一弱势群体在原始资源禀赋上的劣势地位，具体措施包括信贷补贴、试行小额信贷办法、在试点区域允许土地承包经营权抵押等。

（二）农村金融发展环境

从需求侧来看，我国农村金融需求具有多层次的特征，农村既有规模企业、小型乡镇企业、个体工商户、农户等不同主体的需求，也有生产领域、流通领域不同领域的需求，更有传统信贷、保险、理财等不同业务的需求，这种多层次需求需要与之相适应的多层次供给。从供给侧来看，我国金融供给体系则呈现出单一性的特点，

农业为经济发展做出的贡献与得到的金融资源支持不匹配。

（三）甘肃省农村金融发展环境

1. 金融机构覆盖面较小

金融机构覆盖面是指农村地区为三农问题提供金融服务空间分布、业务范围辐射等的状况，包括存贷款等基本金融业务。就目前情况来看，农村金融机构网点覆盖面得到了一定的拓展，但由于我国大部分乡镇银行普遍分布在城镇地区，而农村地区金融机构鲜见，尤其是一些深度贫困地区，基本上没有金融机构网点。因此甘肃省农村地区的金融覆盖面较窄、分布不均衡是导致农民贷款需求不足，抑制农业发展的一大因素。

2. 农地价值评估体系不健全

由于农村地区可用于抵押担保的物品很少，而且仅有的这些抵押品的估值往往存在着难以协调的困难，或者是市场价格的波动较为频繁导致估值难以进行。以农民的林地为例：首先，各农户所拥有的林地相对位置不一样，整个林地范围内各种资源以及资产的构成复杂，不仅包括树木，还包括地质；其次，林业中可以分为原始林和人工林，而原始林的价值远远在人工林之上；最后，自然资源的价值会自然增值或减值。由此可知，森林资源价值估值的影响因素极为复杂。因此，农地估值体系一旦形成并完善，则会提高农民抵押贷款的积极性，加速农地承包经营权的流转，也可保障农民土地经营权的实际价值。

3. 金融中介机构缺乏

一是土地流转交易机构的缺位。土地流转机构能够降低土地交易过程中的信息不对称及各方面交易成本，为农民创造更加便利的贷款环境，同时降低金融机构的贷款风险，从而提高土地流转效率，使土地经营权能够进入市场顺利流转。

二是高级担保公司缺失。尽管甘肃省试点地区可以以土地经营权为抵押进行贷款，但由于法律方面及土地负担社会保障功能方面的客观原因和农民的受教育程度低、信用意识淡薄等主观原

因，使得金融机构对贷款仍有很多顾虑，所以催生较高级的担保公司成为必然。

三是相应保险业务体系尚未建立。现阶段在甘肃省农村范围为农业服务的保险产品基本上还没有形成，原因有以下几点：首先，由于农业生产固有的先天脆弱性，农民融资周期较长，农业生产过程中不确定性大；其次，对于农民来说，农业所得收入本来就较低，对于额外的保险支出一般具有一定的难度，这样就形成了一种“农民保不起，保险公司赔不起”的两难境地；最后，由于信息不对称的原因，农民借贷过程中极可能会出现逆向选择和道德风险的发生。

三、新型农地承包经营权抵押贷款模式构建

（一）相关主体

1. 贷款申请者

贷款申请者是模式构建的出发点和立足点，这里的贷款申请者主要是指承租农地并拥有农地承包经营权的农户以及其他农村经济组织。对他们的资金缺口、经营状况、偿债能力等进行深入分析，才能有效把握其贷款需求特点，成为构建合理的抵押贷款模式的科学依据。

2. 中介服务机构

农村地区金融业发展的最大障碍在于中介服务机构的严重缺失，导致农村地区金融市场的难产。主要的中介服务机构有土地价值评估机构、土地抵押登记机构、土地抵押担保机构、土地流转中介机构等。

3. 贷款发放者

农村地区的主要金融机构是农村信用社、邮政储蓄银行、农业银行和农业发展银行。其中，农村信用社和邮政储蓄银行的网点较农业发展银行和农业银行更多且分布更广泛，因此，它们承担着发放农地承包经营权抵押贷款的主要任务。

4. 政府机构

政府部门主要是为新型农地承包经营权抵押

贷款模式的构建创造良好的宏观外部环境，按照具体职能分工的不同，主要可以分为：立法部门、财政部门 and 行政部门三大类。立法部门主要是为新型农地承包经营权抵押贷款模式的构建提供法律依据。财政部门主要是为新型农地承包经营权抵押贷款模式的构建提供财政经济上的便利和优惠，行政部门的主要职责是为农地承包经营权流转市场的建立提供行政范围内的便利和优惠。

（二）新型农地承包经营权抵押贷款模式流程

1. 贷款申请

作为资金需求者的农地经营者或农户向农村信用合作社提交申请贷款报告，同时在登记机构进行贷款登记及向评估机构申请评估，而评估机构属于独立第三方，按照相关规定及流程对农地价值进行评估，评估结束后会给出两份评估报告，该评估报告归农地经营者所有，并在农户向农信社提交贷款申请时提交报告，农村信用合作社受理贷款申请，并对评估报告进行审核，审核结束后，需在登记机构进行备案登记。

2. 申请担保

担保主要是在担保公司、资金需求者、农村信用合作社及登记机构之间展开的。首先是农村信用合作社（基层机构）向担保公司申请担保，

请求对所抵押的农地经营权进行担保，以备后面的潜在风险，若农信社无法收回贷款，担保公司将代替农信社承担损失。担保公司在向农信社提供担保的同时会要求资金需求者提供反担保，资金需求者需要提供农地承包权证及评估报告。

3. 贷款审批阶段

贷款审批各种材料需要农信社基层机构及时上报给农信社的农地抵押贷款审批部，审批部会对所有材料所反映出的农地价值进行审核，当确认各种流程符合规定，农地经营权的抵押风险可控后，会通过审批，发放贷款，这样贷款就通过农信社系统发放到了农户手中，为农户的农地经营及时补充了血液。

4. 还款（或抵押品处置）阶段

在资金通过整个系统运转到农地经营者手中后，资金的发放过程就算顺利结束。作为资金需求者，农户必须善用资金，切实将资金用到真正解决问题的地方去，同时，在资金流转结束后，也要及时还款。在贷款到期后，贷款者按时归还贷款，那么，担保公司的担保协议自动终止，同时由农信社的贷款收讫通知，担保公司将农地经营权归还于农地经营者；若贷款期满后，贷款者没有及时还款，那么担保公司就要按规定承担相应的损失，同时，反担保生效。



四、新型农地承包经营权抵押贷款模式的保障措施

(一) 完善农地金融的相关立法, 推进农村土地制度改革

我国法律明确规定, 家庭联产承包责任制下承包的土地禁止以任何方式进行抵押, 因此这一规定在很大程度上限制了农民通过抵押的方式从金融机构获得资金支持, 但是家庭承包取得的土地承包经营权法律上允许转让, 所以就不应该禁止土地作为抵押物。因此应该完善农地金融这一方面的法律法规, 放宽在土地承包经营权上的各种约束和限制, 将土地承包经营权纳入抵押范围, 逐步让土地朝着资源化和资本化的方向发展, 让其真正成为农民发展农业的资本, 确实做到助力“乡村振兴”战略的实施。

(二) 加快农村金融环境建设, 创新农村金融服务体系

农村金融的持续健康发展离不开良好的信用环境, 以信用社为主力军的农村金融机构要积极扩展农村金融业务, 创新金融服务体系。农村各金融机构应当根据建成全面小康社会新农村、实现精准脱贫, 从而推动“乡村振兴”战略发展的需要, 应在涉农信贷方面, 优化和完善信贷体系和信贷业务, 可以设立一些期限相对较长、利率相对较低、抵押和担保方面相对宽松的惠农式的贷款品种让更多农民参与到金融机构中来。

(三) 引导和规范农村非正规金融, 构建多层次农村金融体系

由于现阶段农村生产经营资金需求与正规金融渠道供给的严重不对称, 非正规金融活动近几年在甘肃省民间存在数量较多。由于非正规金融不受中央银行和国家相关法律的直接约束和限制, 放贷者有可能会受到利益的驱使而触犯法律, 结果会造成当地社会秩序出现混乱。对农村非正规金融要一分为二地对待, 因为农村地区, 非正规金融在很大程度上能够解决资金提供者和

农民之间的信息不对称问题, 而且实现投融资过程不需要经过复杂的审批过程, 所以非正规金融在一定程度上能够提高金融效率, 有效地促进农民生产活动的发展。

(四) 加大金融人才培养力度, 加强金融机构内部创新文化建设

涉农金融机构应建立农村金融创新人才的引进和培育长效机制, 农村金融机构应当主动与各大高校加强合作与联系, 为有志服务于农村的金融专业人才提供工作、实习岗位, 引进高校优秀金融服务专业人才, 不断培育员工创新意识和开拓精神, 营造机构内部良好的创新氛围, 通过引进新鲜血液加强农村金融机构服务农业发展的活力。除此之外加强金融机构内部创新文化建设, 增强农村金融机构的软实力, 同时增加农村金融机构的吸引力, 进而从根本上促进金融服务农业发展能力和发展水平。■

参考文献:

- [1] 米雅娜, 李博. 谋划新时代乡村振兴的顶层设计——国新办关于中央一号文件新闻发布会报道 [J]. 中国合作经济, 2018, (2).
- [2] 温涛, 王煜宇. 改革开放 40 周年中国农村金融制度的演进逻辑与未来展望 [J]. 农业技术经济, 2018, (1).
- [3] 易小兰, 蔡荣. 放宽市场准入下农户借贷渠道选择及信贷可得性分析 [J]. 财贸研究, 2017, (10).
- [4] 宋宜农. 新型城镇化背景下我国农村土地流转问题研究 [J]. 经济问题, 2017, (2).
- [5] 段贞锋. “三权分置”背景下农地流转面临的风险及其防范 [J]. 理论导刊, 2017, (1).
- [6] 郑军, 袁帅帅. 新型城镇化、保费补贴与农业保险需求 [J]. 重庆工商大学学报 (社会科学版), 2018, (2).
- [7] 王朝明, 朱睿博. 农村承包土地经营权抵押贷款的理论模型与实践经验 [J]. 河北经贸大学学报, 2016, (5).
- [8] 梁海, 区永纯, 洗美玲. 基于农村承包土地经营权抵押的农业产业链融资模式研究 [J]. 区域金融研究, 2017, (12).

(作者单位: 兰州大学经济学院)

责任编辑: 代建明