
让农地与金融无缝对接

李文博

我国农业发展长期以来受到资金投入的困扰。在风险可控的前提下，开展农村土地承包经营权抵押贷款对拓宽农户融资渠道、提升农村土地经济价值、推进城乡一体化发展具有非常重要的意义。如何打通金湖池水灌溉农业田园，江苏省金湖县在几年的探索后，形成了一套“闭环式”农地抵押贷款模式。

一分钱难倒英雄汉——理顺所有权贷来抵押款

早在四年前，在各方的努力争取下，金湖县成为省、市土地确权登记颁证整体推进试点县。周密部署安排后，同年5月，率先在金北镇刘庄村开展确权登记颁证工作，石港组村民刘乔俊是第一个拿到土地经营权权证的人，红本本捧在手，“舒坦”是他当时的最大感受。当年底，金北镇5.7万亩的土地确权工作全部完成。

金北镇试点工作的成功，鼓励了金湖全县土地确权工作的推进，截至2015年9月底，全县10个镇108个村6.2万农户，实测面积56.79万亩；重新签订农村土地承包经营承包合同6.2万份，合同签订率100%，农村土地承包经营权证书打印率100%，走在全省前列。

金湖县万丰农机合作社理事长姜勤没想到自己也正因为这个红本本而受益。姜勤流转了2990.33亩土地，“土地经营规模大，种子、化肥、农药、人工啥都需要钱，用钱时一分能难倒英雄汉。”现在的资金缺口，不是简单地跟亲戚朋友借就能解决的。而没想到凭借这2990多亩土地的经营权，姜勤从金湖县农商行贷款200万元，开创了金湖土地承包经营权抵押贷款的先河。

“农民贷款难，一大痛点在于缺少抵押担保。只要在农村承包土地经营权抵押上有所突破，农民贷款就能破题。”人民银行金湖县支行作为试点牵头单位，经过反复论证，在探索发放土地承包合同“三方协议”抵押贷款的基础上，充分利用两年试点期的时机，积极“通渠”，将金融“活水”引入农地抵押，解农业发展之限。

而经营权价值与抵押贷款授信额度是怎样的关系，又由谁来定、按啥定、怎么定、定多少，一直备受各方关注。金湖县在多部门、多回合意见征询后，制定出台了《金湖县农村承包土地经营权价值评估指导意见（试行）》。该意见不但明

确了评估方式、评估专家库人员，而且还明确了评估土地的权属认定和土地类型、等级、主栽作物品种、产量、产值等基本情况的调查要求，重点在价值评估中引入了风险系数，该系数分为必选项与参考项进行综合考量，使价值评估更全面、更切合实际。全县建立了45人的评估专家库，对全县承包土地经营权价值进行了两个层次的评审，并第一次发布了全县价值评估指导价。

打出政策保障组合——政府担当解后顾之忧

有些甜头、有点保障，金融部门涉农贷款的积极性才能更高，金湖县政府部门打出一套政策保障组合拳，让金融机构更有活力。

一柄安全保障伞。《金湖县农村承包土地经营权抵押贷款风险补偿资金使用管理办法》的出台，解决了风险贷款处置时间长、损失大的问题。财政预算安排专项资金 2000 万元，是以前中小企业贷款风险补偿金总额的 10 倍，要求专款专用，一旦农村承包土地经营权抵押贷款出现不良，银行机构即可向县财政局提供相关证据资料，经县财政局审核并报领导小组审批后，即可先行申请足额补偿。待催收清偿后再结算，且风险补偿比例较高，达到实际净损失的 50%，直接补偿给银行机构，从申请到审批 15 个工作日内认定拨付到位，让银行贷款发放没有后顾之忧。

出台了财政贴息和奖励扶持政策强心剂。对银行发放的以农村承包土地经营权为基础的抵押贷款进行贴息，年度贴息总额为 200 万元，先贷后贴、按年补贴。凡银行机构发放的贷款按同期同档次利率下浮 25%，按利率优惠幅度实际应收利息的 60%给予贴补。

“为加大央行配套信贷力度，人行金湖县支行对第一家发放、发放金额较多的县农商行，积极争取支农再贷款支持，第一笔一年期 5000 万元已全部发放到位，第二期 1.5 亿元正在申办之中。”人行金湖县支行行长倪彩霞说。

引入保险机构，将土地经营权抵押贷款与保险机构挂钩。今年金湖县进一步深化出台了《金湖县农村土地流转履约保证保险管理办法》，文件规定以承包大户、村委会和农户作为投保对象，土地流转出让人作为被保险人，当土地流转受让方因故不能按期履行支付土地租金义务时，由承保的保险公司按照保险合同约定向被保险人支付赔款，确保农户流转收益不受损。在经营权抵押贷款保证保险中，承保人和被保险人风险分担比例为 8:2，保险费率不超过该贷款本金的 1%，由政府统一按年缴纳，政府专门设立履约专项风险补偿资金 100 万元。

政府平台公司保障土地托底经营——土地抵押物可变现

各种风险补偿、保险业务的开展给银行吃了定心丸，但银行最为担心的是，一旦发生风险，能不能在市场中找到退路，通过市场化途径将自身的损失降到最低。于是，在土地经营权抵押贷款试点推进过程中，核心问题是抵押物处置，决定着抵押物价值能否顺利实现。

金湖县专门成立了政府背景、注册资本 5000 万元的“金湖县润金现代农业发展有限公司”，它以保本微利、服务“三农”为原则，重点对银行未能及时处置的抵押农地进行收储、托管、代偿，并持有农地经营权进行再次流转、自营、组织耕种或转包等处置，及时帮助银行加快实现承包土地经营权价值，避免土地流转不及时导致的撂荒贬值，全面实现农村承包土地经营权出现不良后的土地托底经营。

目前公司正在制定章程，落实内部架构，讨论制定内部规章制度，研究商定相关办法和操作规程，正在会商开办土地融资抵押物处置业务，全面对接经营权抵押贷款风险处置化解工作。

“机制运行好，管理制度必须严格执行。”倪彩霞说，制度中明确了“贷款申请、调查、抵押物价值评估、贷款审批、签订贷款抵押合同、办理抵押登记手续、贷款发放、贷后检查、贷款归还”操作流程，且所有登记、抵押、流转均进入“江苏省农村产权交易信息服务平台”，做到全力协助、全程参与、全面跟进。

通过试点工作机制构建，金湖县已经达到了“有确权登记颁证、有经营权价值认定、有镇县两级交易平台服务、有财政贴息扶持、有保证保险、有风险补偿、有央行政策扶持、有政府平台公司回购托底”的“八有”模式。截至目前，在全省农村产权交易中心平台中登记的贷款已达到 1.77 亿元，涉及 37 万亩土地、

3567 个经营主体，在全省 17 家开办此业务地区中，贷款笔数、金额均名列前茅。全县贷款实现了 10 个镇全覆盖、各涉农银行机构全覆盖，没有出现一笔不良贷款。