

农地抵押贷款的金湖探索

张和明/江苏省金湖县农村产权交易中心

为充分利用农村土地承包经营权确权登记颁证成果，2014 年，江苏省金湖县按照“权益保护、市场运作、因地制宜、积极稳妥”的原则，通过经营主体、土地流转服务站、农商行“三方协议”方式，创新农村土地承包经营权抵押融资途径，累计为 91 个新型农业经营主体发放贷款 7589 万元。2015 年，金湖县被批准为国家级农村承包土地经营权抵押贷款试点地区。在 3 年的探索中，从土地确权颁证、流转交易平台建设、价值评估、风险补偿、财政贴息、保证保险及抵押物的处置等各环节打出一套漂亮的“组合拳”，形成了完整的相连互通的农地抵押贷款闭环工作机制。今年 5 月，《金湖县农村承包土地经营权抵押贷款风险处置管理办法》通过，被业界公认为落实“两权”抵押贷款的核心难题即不良资产的处置问题终于有章可循，标志着该县承担的农村土地经营权抵押贷款全国试点工作取得突破性进展。

明晰产权打牢确权颁证基础

全县确权登记颁证在淮安市率先试点、率先全面推开、率先完成任务，在全省率先开展第三方验收，在全国率先完成数据汇交。全县 10 个镇，111 个有确权颁证任务的村，土地承包经营权确权登记颁证工作全部完成，实测地块 25.3 万块，实测面积 57.6 万亩，重新签订合同和打印证书 6.24 万份，签订合同率 100%、打证率 99%、发证率 97%。正在试点农村土地承包经营权有偿退出和互换并地，已退出 26 户 350 亩，已完成 29 户互换并地 99 块 315 亩。金湖县被农业农村部确定为全省唯一的国家农村土地承包经营权确权登记颁证成果应用试点县和全国新型城镇化试点县以及全省第三次全国农业普查苏北唯一试点县。

规范流转建好农村产权交易平台

成立农村产权交易监督管理委员会，建立县、镇两级农村产权交易市场，试行“分级管理、统一实施”管理模式，出台了《金湖县农村产权交易管理办法（试行）》以及土地经营权流转交易细则，规范土地流转行为，引导土地流转开展适度规模经营。授权县农村产权交易平台办理农地抵押贷款登记，规范抵押登记流程，制定配套抵押贷款管理制度，明确“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。要求贷款银行在贷款发放前必须在抵押土地所在村“村务公开栏”进行抵押贷款公示，接受群众监督，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。

科学评估经营权价值权威认定

经营权价值决定着农民土地流转年租金的高低，关系到抵押贷款授信额度的多少，谁来定、按什么定、怎么定、定多少，一直倍受各方面关注。全县经过多方式的调研论证、多部门的反复讨论和多回合的意见征询，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》，明确了评估方式、评估专家库人员，以及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，并发布了全县价值评估指导价。

激活市场政策扶持调动要素

为解决“叫好不叫座”问题，激发市场主体热情，调动试点积极性，制定出台了《金湖县农村承包土地经营权抵押贷款财

政贴息管理办法》。对银行发放的以土地经营权为基础的抵押贷款进行贴息，年贴息总额 200 万元，实行动态管理、专款专用，且先贷后贴、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%，则按利率优惠幅度实际应收利息的 60%给予补贴。为鼓励试点创新，制定出台了《金湖县金融创新奖励办法》，对纯经营权抵押、经营权担保、经营权反担保、“经营权+担保”、“经营权+保险”、混合抵押担保等多方式信贷创新实行奖励，奖励总额达到 80 万元。为加大央行配套信贷激励，对第一家发放、发放金额较多的县农商行，积极向上争取支农再贷款支持。

减控风险风险补偿及时跟进

为解决风险贷款处置时间长、损失大的问题，制定出台了《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》。风险补偿资金不但金额大，达到 2000 万元，专款专用，而且实行先补后退，凡出现不良贷款，即可先行申请足额补偿，待催收清偿后再结算，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。

分摊风险保证保险补齐短板

为防止新型经营主体在土地承包经营过程中，不履行承包合同、抵押贷款合同，制定出台了《金湖县农村承包土地经营权流转履约保证保险办法》、《金湖县农村承包土地经营权抵押贷款保证保险办法》。经营权流转履约保证保险中，流入方、所在村委会、流出方分别按 2%年租金的 70%、10%和 20%缴纳。经营权抵押贷款保证保险中，承保人和被保险人风险共担比例为 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。

托底处置抵押物变现有章有法

落实两权抵押贷款的核心问题就是不良资产的处置。贷款逾期出现坏账后银行难以直接接手经营，此时的经营权对银行来说是个“烫手的山芋”。金湖县在试点推进过程中抓住“抵押物处置”核心问题，成立了政府支持、注册资本 5000 万元的“金湖县润金现代农业发展有限公司”，该公司以保本微利、服务“三农”为原则，具有国有性、政策性属性，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，可以进行再流转、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，实现土地托底经营。

