

支持农房改造项目的模式探索

李先锋/ 中国农业发展银行宿迁分行宿豫支行

实施乡村振兴战略，是新时代做好“三农”工作的总抓手，作为服务乡村振兴主力军的农业发展银行，如何结合各地实际，拓宽业务，加快创新金融产品和服务模式，是各级农发行面临的一项现实而又紧迫的课题。

宿迁农发行支持农民集中住房建设探索

宿迁是江苏省经济发展相对落后地区，为贯彻落实实施乡村振兴战略的要求，顺应农民群众对美好生活的向往，宿迁市委市政府、宿豫区委区政府相继出台了农房改造实施意见和三年行动计划。宿豫区大兴镇政府根据宿豫区委区政府统一规划，建设周马新型社区，主要安置周马村、先进村、桃源村三个村村民。农业发展银行宿迁市分行创新思路，主动对接，探索了政策性金融支持农民集中住房建设的“村委会统规代建模式”。

新型农村社区建设充分尊重农民意愿，可以“统规代建”，也可由农户按照统一规划自行建设。宿豫区大兴镇按照“2+2+1”模式确定了建设计划，周马新型社区列入镇政府2018年度实施计划，并被市政府列为全市示范项目。按照村民自愿的原则，周马村、先进村、桃源村三个村村民分别召开村民大会，经讨论，确定周马新型社区住房建设选择“统规代建”方式，由村民委员会委托宿迁市宿豫区城镇建设开发有限公司全过程代建。该公司根据政府统一规划、建设标准等要求，与大兴镇周马村、先进村、桃源村签订“统规代建”协议，并由大兴镇政府监督实施。公司依据代建协议向农发行申请贷款，主要用于农房建设。按照统归代建协议约定，住房全部建成后，大兴镇政府受村民及村委会委托将村民拆迁款及购房尾款直接支付给宿豫区城镇建设开发有限公司用于回购房屋，公司以房屋回购款归还贷款。



“村委会统规代建”模式分析

村委会代建符合法理。依据《中华人民共和国民法总则》第九十六条“本节规定的机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人，为特别法人”，第一百零一条“居民委员会、村民委员会具有基层群众性自治组织法人资格，可以从事为履行职能所需要的民事活动”；依据《中华人民共和国村民委员会组织法》第八条“村民

委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，引导村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境”。村民委员会依据村民大会决议，与宿豫区城镇建设开发有限公司签订统规代建协议，协议合法有效。

项目建设符合政策要求和农民意愿。江苏省《关于加快改善苏北农民群众住房条件推进城乡融合发展的意见》，要求“农民居住去向、建设或安置方式、房屋形式和具体户型等，应由农民自主选择，重要事项须经村民代表会议审议同意”。村民委员会依据村民大会决议，自主选择在村民集体所有的土地上按照政府统一规划、建设标准等要求建房，镇政府作为监督管理方对项目进行监督管理和服务，保证该项目符合镇村布局规划、土地利用总体规划和乡村振兴战略，符合相关政策要求。

信贷资金风险可控。宿豫区城镇建设开发有限公司受村委会委托，代建周马新型社区，属该公司自营性经营行为，村委会属村民自治组织，委托行为与政府无关；贷款还款来源于村民拆迁补偿资金和购房价差款，资金性质为村民自有资金，不违反现行的政府负债相关规定，不涉及政府债务；代建房屋均落实了回购对象，还款来源资金由镇政府监管并支付，能够确保资金专款专用，代建资金来源可靠。宿豫区城镇建设开发有限公司作为国有平台公司，实体化运作能力较好，具有相应的工程建设资质，自身现金流状况良好，并有国有公司对贷款提供担保，贷款的第一、第二还款来源可靠，贷款风险可控。

“村委会统规代建”模式可行，但也有其局限性：一是项目模式的适用范围有限。项目建设用地性质为集体建设用地，村委会只能在村集体建设用地上统规代建，对在乡镇建设、以国有出让或划拨用地的农民集中居住项目不适用。二是项目公共配套设施未纳入支持范围。新型农村社区配套的服务中心、幼儿园、卫生医疗中心等公共配套暂时无相关配套政策，未纳入信贷支持范围，需要政府进行配套建设。

农发行支持农房改造项目的思考

农发行支持农民集中居住“村委会统规代建”模式是一次新的尝试，没有现成的经验可以借鉴，最终效果也有待时间检验。但创新试点对基层农发行进一步服务乡村振兴工作，有一定的启示和借鉴。

顺应政策要求，增强发展意识。服务乡村振兴战略是农业发展银行新时代支农工作的总抓手和核心使命。从政府层面看，乡村振兴时间跨度长、实施范围广、涉及人口多，需要大量的资金支持。而加快改善农村住房条件，稳妥推进农民集中居住，是实施乡村振兴战略的重要组成部分。基层农业发展银行要认清形势、把握趋势，克服等待观望情绪，把思想和行动统一到国家和上级行的政策要求上来。适应形势要求，把农民集中居住作为支持乡村振兴的切入点，加大信贷支持力度。同时，积极围绕农民集中居住后续的土地复垦、高标准农田建设、人居环境改善、产业融合发展等，延伸信贷支持链条。可以说，农业发展银行只要把握住乡村振兴的政策机遇，主动加大信贷支持，必将开拓出属于自身业务发展的“蓝海”。

抓住主要矛盾，创新发展思路。当前，国家严格清理规范地方政府债务、金融监管部门强化监管措施、外部政策环境持续收紧，农业发展银行近几年的中长期项目贷款主要采取政府购买服务模式，项目运作模式单一，受政府债务管理政策影响大。解决问题，最重要的是打通投融资通道，解决“融资模式”和“还款资金来源”两方面的问题。在融资模式上，打破一放款就找政府兜底的观念、打破放款就是十几亿、几十亿的大额度观念、打破长周期的观念，真正面向市场，遵循项目建设规律和银行规律，按照自营性模式确定贷款品种、额度和贷款期限。在还款资金来源上，按市场化方式，将财政资金与项目还款资金有效切割，如农民集中住房的销售收入、营业性住房的租金收入等，不扩大政府债务。

加强统筹协调，搭建发展平台。首先，要加强上下级行之间的协调。宿迁农民集中住房建设的“村委会统规代建”模式能够得到政府、银监部门等多方面认可，离不开上下级行之间的协调沟通。项目推进期间，省、市行领导和相关专业部门多次赴宿豫调研，为基层行提供政策和业务指导；省、市、县三级行在项目模式拟定、贷款方式选择以及贷款流程申报等方面反复协商、密切配合，为项目顺利推进打下坚实的基础。其次，要加强银行和地方政府的协调。农民集中居住项目离不开地方政府的推动，各基层行要主动向地方政府汇报，主动参与乡村振兴规划编制，只有科学规划、提前介入项目方案论证，加强相关制度

和法律体系的建设等，为业务开展创造有利条件，才能更好的将项目融资模式与银行贷款品种有效衔接，更好的从源头上防控风险。第三，要加强银行和企业之间的协调。银企要畅通交流渠道，共同做好需求测算、手续落实和资金支付等相关工作。农业发展银行应针对农村集体土地上住房项目的业务特点，完善制度体系，简化操作流程，为企业提供针对性和个性化的金融服务。

坚持稳步推进，落实风控措施。在自营性项目模式下，由于缺少政府兜底，各基层行要树立风险意识，落实风控措施，确保不留后遗症。一是项目必须切实可行。农民集中居住项目本身必须符合乡村振兴规划，各项行政审批手续必须合规齐全，能够真正促进乡村振兴，改善农民生活条件和农村面貌。二是优选借款主体。选择资产实力较强、实体化运作的客户，加强对企业经营情况的分析，尤其是借款人综合收益的还款能力分析。三是落实真实有效的担保措施。能够落实有效资产抵押和担保的，应优先落实抵押担保措施，包括落实政府担保公司或国有企业的担保。四是健全容错纠错机制。要有适当的创新容忍度，鼓励创新，允许失误，提升创新政策实践活力，减少政策调整变动引起的创新阻力，加快信贷产品调整，充分调动和保护基层行干部职工的创新激情。