

金融支持新型农业经营体系发展的问题研究

傅颖, 宗钰, 王帅

(重庆第二师范学院 经济与工商管理学院, 重庆 400067)

摘要:党的十九大报告明确提出要构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系。新型农业经营体系的构建不仅需要国家政策的支持,还需要有与之相适应的金融服务作为保障。当前我国农村金融信贷的贷款金额、贷款结构无法满足发展现代农业的需要。文章以阐述当前新型农业经营体系的内涵为切入点,剖析金融支持农业经济体系建设的成效以及存在的问题,结合我国国情,提出相应的解决办法。

关键词:金融支持;新型农业经营体系;金融创新

中图分类号:F323

文献标识码:A

文章编号:1008-6390(2018)04-0019-05

党的十九大明确提出要实施乡村振兴战略,“三农”问题是事关国计民生的根本性问题,应始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,农业经营体系的建设目标已从十八大提出的“加快构建新型农业经营体系”转化为十九大提出的“培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系”。我国一直以城乡统筹发展为抓手,城镇化及户籍改革明显提速,大量农业人口正有序实现市民化。农村人口的大转换为构建新型农业经营体系创造了外部条件,各地在探索发展适合本地区的新型农业经营体系中获得了许多经验,但受融资方面的制约,始终难以实现社会资源的高效整合。我们必须看到,新型农业经营体系的构建与金融服务的创新是紧密联系的。一方面,新型农业经营体系发展的成败在很大程度上与资金的流动与配置有关。另一方面,随着我国农业发展正逐步由传统的小而分散的小农经济向现代农业模式迈进,农业对资金的需求也日益迫切,这将促使包括农村信贷、保险、证券、期货等涉农金融服务需求的增长。因此,有必要探析当前体制下制约金融信贷支持新型农业经营体系的因素,并联系我国实际提出相应的解决办法。

在城乡统筹发展的背景下,城市第二、三产业吸纳剩余劳动力就业的能力不断增强,农业人口的市民化加快,农村土地向家庭农场^[1]、生产大户、专业合作社及农业龙头企业集中,发展新型农业经营体系成为不可逆转的趋势。新型农业经营体系这一概

念在党的十八大报告中被首次提出,其内涵丰富。“新型”是针对传统生产经营而言的;“农业经营”指农业产供销等多环节的生产管理活动^[2];“体系”指若干相互联系的要素所构成的整体。因此,新型农业经营体系可以理解为在家庭承包经营的基础上形成的以集约化、专业化、组织化和社会化为特征的各类农业产供销主体及其关系的总和^[3]。

一、金融支持新型农业经营体系的主要方式及成效

构建新型农业经营体系的关键在于确保相关的生产经营主体(如家庭农场、专业合作社、农业企业等)获得必要的资金进行扩大再生产。针对农业生产经营主体融资难的问题,近年来,中央要求金融机构拓宽融资渠道,采取措施推进农村金融相关产品的创新服务,提升农村金融的整体水平,取得了一定的成效。

(一) 创建农村担保体系

由于农村土地不得用于抵押,因此,当前我国农民在融资过程中的最大障碍便是缺少抵押物^[2]。为解决金融机构有钱不愿贷、农民缺钱贷不到的问题,中国银监会办公厅发布了《关于农村中小金融机构实施金融服务进村入社区工程的指导意见》(银监办发[2012]190号)、《关于实施阳光信贷工程的指导意见》(银监办发[2012]191号)和《关于实施富民惠农金融创新工程的指导意见》(银监办发

收稿日期:2017-11-05

作者简介:傅颖(1992—),女,重庆人,助教,研究方向:农村金融;宗钰(1989—),女,重庆人,讲师,研究方向:西方经济学;王帅(1991—),女,重庆人,助教,研究方向:金融法。

[2012]189号),引导农村金融机构探索新的担保方式和担保体系,创新金融服务。

作为全国唯一的省辖市农村改革发展综合试验区,河南省信阳市自2009年4月挂牌成立以来,对支农担保体系进行了一系列探索,取得了显著成绩。其主要做法是以多户联保、财政担保等为主要担保形式,同时大力开展信用乡、信用村等评定活动,通过诚信教育树立诚信观念,促进信贷系统的良性运转。这一系列举措,不仅满足了农村日益多样化的金融需求,同时也促进了当地农村信用社的快速发展。2013年,信阳市农村信用社以每年20%的速度快速增长并始终雄踞全市各家金融机构首位,全市80%以上的三农贷款都由农村信用社发放。2017年,信阳市农村信用社采取系列措施促进精准扶贫,创新各种文件,制定“脱贫助力贷”等制度,推出了“农信社+建档立卡贫困户+政府担保公司+保险公司+产业化龙头企业”五位一体的服务模式。截至2017年9月底,产业、项目精准扶贫贷款余额为18.7亿元,该年度发放12.6亿元,将支农惠农、信贷与精准扶贫有机结合。除此之外,信阳市村镇银行支农力度日益加大,发放农户和小微企业贷款7879户,共计57.3亿元,占贷款总额的94%,涉农贷款余额56.7亿元,占各项贷款总额的93.5%,村镇银行日益成为支农的生力军。

(二) 创新质押贷款方式

为解决农村融资担保难的问题,推进农业规模化经营,中央制定了土地承包权、林权、农业机械设备、运输工具等抵押贷款试点的管理办法,在经批准的地区开展试点。当前,质押贷款主要有三种方式。

1. 承包经营权质押贷款

土地承包经营权质押贷款是指农民用自己的土地承包权或林权作为抵押,以换取银行贷款的一种信贷方式^[4]。成都市作为最早的尝试者,2010年就已经在全市范围内颁布《农村土地承包经营权抵押登记暂行办法》,并于当年12月发放了首笔16万元的土地承包经营权抵押贷款。自开展试点工作以来,申请贷款的规模和放贷的金额逐年增加,从最初的单笔十几万到现在的单笔上百万,有效地激发了当地农村土地流转的活力,促进了农业规模的发展。据成都市农委统计,2012年,成都全市耕地流转面积达305万亩,占耕地总面积的47.9%。更难能可贵的是,至今尚未出现一笔坏账。进入2014年,四川省政府再次发力,决定在成都、德阳、绵阳等8个市9个县市区开展农村土地流转收益贷款试点。其他省份也不甘落后,在结合自身实际的基础上,根据

成都试点的经验,相继探索并设立土地承包经营权抵押贷款的试点。未来,随着试点范围的不断扩大,相信会有更多的农户受益。截至2016年3月,四川省农村承包土地的经营权抵押贷款已达4.16亿元,包括成都、眉山、遂宁、广安等区域。

2. 订单质押贷款

订单质押贷款是指企业凭借可靠的订单,凭借未来可靠的现金流入,获得银行的信贷。订单质押贷款在农村的发展正处于探索阶段,较为典型的是河南省固始县农村信用社开展的茶业订单质押贷款业务。信用社根据当地茶叶企业接到订单的情况,以企业的订单为质押品,向企业发放急需的发展资金,促进了企业的规模经营和产业升级。

3. 大中型农机具抵押贷款

2013年7月,国务院出台的《国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》首次明确提出鼓励银行业金融机构探索开展大中型农机具的抵押贷款试点工作。大中型农机具贷款方式推出的时间不久,在全国范围内尚不普遍,但它有利于实现农村抵押方式的多元化发展。2015年8月11日发布的《农业部关于开展主要农作物生产全程机械化行动的意见》确立了“到2020年农作物耕种机械化水平达68%”的目标,强化了对农机户/农机服务机构的金融支持,也拓展了大型农机开展金融租赁的服务。2016年8月31日,《关于实施金融支持县域经济发展工程试点的指导意见》指出,要推广以大中型农机具为标的物的新型抵质押担保形式,加大对农牧民的信贷支持力度。

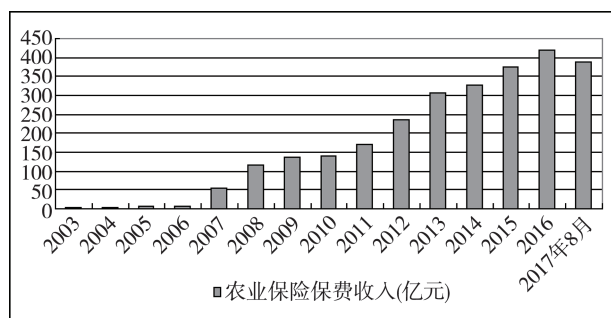
(三) 涉农企业融资模式由间接融资向直接融资扩展

在当前农村青壮劳动力大量向城市流动的背景下,鼓励涉农企业下乡,是实现新型农业经营体系发展的重要手段。为帮助涉农企业拓宽融资渠道,加快实现产业升级,近年来,债权市场的相关部门不断推出各种优惠政策^[5],扩大债权市场的融资功能,优化直接融资环境,拓宽多元化融资渠道,有针对性地帮助涉农企业持续扩大发行股票、公司债券、中期票据等债券融资工具的规模。自2005年开始,涉农企业在银行债权市场上的非金融企业债务融资发行额逐年上升。

(四) 涉农保险业务快速发展,“稳定器”作用逐步显现

近年来,涉农保险业务在数量和范围上不断增加,促进了农业生产的稳定发展,改善了农村的金融环境,主要表现在以下几个方面:第一,农业保险的

覆盖面逐渐扩大,风险保障能力随着投保数量和金额的增加不断提高。农业保险的试点区域已由原先的5个省拓展至全国,基本实现了对农林牧渔业的覆盖。第二,开展涉农保险业务的主体数量不断上升。2012年,我国开展涉农保险业务的保险公司已由试点刚开始时的6家增至25家,截至2016年底,从事农业保险服务的公司已增至31家,良好的市场竞争环境已逐步形成。第三,政府的政策支持力度逐年增强。2012年,在农业保险保费中能够享受国家政策补贴的金额已达235亿元,占总保费的98%;2017年已基本实现100%的补贴,充分有效地为农民减轻了保费负担。第四,经济资源的补偿作用得到了更大的体现。2012年,全国农业保险保费总收入240.13亿元,同比增长38%,共计向2818万农户支付赔款148.2亿元。2013年,农业保险保费总收入306.59亿元,2014年增至325.78亿元,2015和2016年分别为374.9亿元、417.71亿元,截至2017年8月,已达389.29亿元。自2007年到2016年,我国农业保险保费从51.8亿元上涨至417.71亿元。2003—2017年农业保险保费收入情况见图1。



数据来源:中国保险监督管理委员会网站

图1 2003—2017年农业保险保费收入情况

此外,各地还积极探索和发展民间小额信贷、贷款子公司、农村资金互助社等金融信贷组织,取得了一定的成果和经验。

二、金融支持新型农业经营体系发展存在的问题

虽然我国在探索金融支持新型农业经营体系发展的过程中取得了一些成绩,新的农业经营主体获得了一定程度的发展,但必须看到,当前我国涉农金融支持仍然存在明显的不足,金融产品和金融服务方式总体上的层次和水平较低。这些问题的产生,既有农村现有制度安排不完善等外部原因,也有金融供给主体缺乏、金融产品创新不足等内部原因。

(一) 涉农金融机构担保体系存在缺陷,土地流转行为不规范

在实践中,各地虽然构建了相关的信贷担保体系,但从整体看,当前的涉农担保机构规模小,抗风险能力差,业务拓展缓慢,土地承包经营权的价格评估缺乏科学的方法,对企业、个人尚未建立起信用评级体系,可借助和参考的风险评价与防控体系几乎没有;同时,担保机构运作不规范,很多机构“不务正业”,打着农业担保的旗号,做的却是其他项目的担保^[6]。另外,全国大部分地方的土地流转依然处于一种放任自流的状态,流转主要在农户间自发进行,其协商过程极不严格,甚至没有签订流转合同;即使有合同,对流转用途、流转期限、当事人的权利和义务等陈述不规范;有的农户忽视通货膨胀等因素,土地流转合同一签就是十几年;有的流转合同甚至绕开农户直接与村集体签订。这些问题的存在极易造成土地承包纠纷,而纠纷一旦出现就会严重干扰土地承包业主的生产活动,进而影响其还款能力。加之政府尚未建立起相应的风险补偿机制,这一系列问题加大了信贷的风险,客观上抑制了金融机构提供信贷支持的积极性。

(二) 农村抵押物较缺乏,金融支农与农业规模经营存在矛盾

在发展新型农业经营体系的过程中,业主对大额金融贷款的需求比以往任何时候都强烈,而要获得大额贷款,申请人就必须向金融机构提供必要的抵押物。但现实情况是我国农村土地产权不清晰,宪法规定农村土地为集体所有,个人只拥有承包经营权,土地承包经营权及其地上附着物是农民财产的主要构成部分,因而农民要申请大额贷款的最大问题便是缺乏有效的抵押担保。党的十八大以来,中央虽然积极鼓励地方开展农村土地承包经营权流转抵押贷款试点,但土地承包经营权这一抵押物要变现是极其困难的。同时,用农地的承包经营权作抵押还与相关法律抵触。《担保法》规定归集体所有的土地使用权,不能够抵押或质押;《土地承包法》并没有明确规定土地承包经营权可以抵押或质押。上述因素导致金融机构参与支农大额信贷的积极性不高。因此,当前银行针对农村市场的金融产品局限于小额农户贷款、联保贷款、抵押贷款等,且贷款期限较短,难以满足农业规模化经营投资的需求。

(三) 支农金融服务体系存在不足,创新信贷产品的积极性不强

金融体系自身的问题主要表现在:大型银行对

发展支农信贷的兴趣不高,贷款余额用于农业贷款的比重较低;农村信用社省联社管理体制僵化,制约了基层信用社的经营自主权;基层银行的资金不足且缺少政策性资金和税收的支持^[7];农业金融政策性资金投入的制约过多,用途管制严格,难以适应农村经济发展和市场多元化的需要;金融机构创新农业服务的积极性不强,使得农业缺乏直接融资渠道。此外,虽然这几年我国农业保险发展迅速,但由于农业保险自身“三高三低”的特性,即高风险、高费率、高赔付和低保额、低收费、低保障,使得保险公司开展涉农保险的积极性并不高,农业的整体保险覆盖率仍然偏低。农业保险的这一明显缺位问题极易拉高金融机构对支农业务的风险预判,导致农村经济增长速度变慢。

三、创新金融支持新型农业经营体系发展的对策

强化金融对新型农业经营体系发展的信贷支持,重点要依据城乡统筹发展进程,健全法律体系,消除政策障碍;完善中间服务体系,规范土地流转行为,降低金融风险;深化农村金融改革,加强金融创新。

(一)完善涉农金融机构担保体系,加强土地流转中间机构科学体系建设

由于农业生产和经营主体的弱质性,加之抵押物缺乏,涉农信贷必然蕴藏着巨大风险。结合当前新形势,各地政府应积极牵头,引导银行、保险公司、民间资本、评估机构等共同组建农村土地评级担保公司。除担保外,公司的主要职责是评估土地承包经营权的价值,合理确定企业的授信额度,建立企业、合作社、相关法人的信誉等级。国家应完善土地承包经营权价格评估方法并尽早出台统一的评估标准;评级担保公司应拓宽与银行共同协作的途径,加快农村地区征信系统的建设;同时,要强化现场监管,定期或不定期地对贷款单位的账务和实物进行检查核对,切实防控贷款风险。此外,政府应尽快为土地流转中间机构制定相关的管理法规^[8],相关法律法规的制定应遵循“负面清单”制,即规定评级担保公司等中间机构不能做什么。最后,国家应进一步健全农村土地流转过程中相关的管理制度,较有针对性地修订《担保法》《土地管理法》等法律法规^[9],以减少可能出现的土地产权纠纷;对金融机构涉农相关业务收益可根据有关政策,实行全部或部分税收减免,在支农再贷款、差额存款准备金率等政策工具方面给予适当的政策支持,降低涉农金融机构的融

资成本。

(二)划设农业特区,探路农村土地抵押贷款的可能性

抵押物缺乏是制约农业生产主体获得信贷的主要原因。当前土地经营权抵押贷款试点仍难彻底改变金融机构支农信贷高风险、低盈利的现实。要实现新型农业经营体系发展与金融信贷的高效衔接,那么对土地产权进一步改革、允许农民利用自己手中的土地进行抵押贷款则是国家须考虑的问题。

允许农民利用土地抵押贷款的目的在于促进农业生产与资本流动的高效结合,以便新型农业经营体系能够又好又快的发展。国家可先行在13个粮食主产区中精选一批易于发展新型农业经营体系的区域,划为农业特区进行试点。在特区内,农民可获得土地抵押权,即允许农民将自己的住房、耕地作为抵押物与商业银行进行信贷交易,但严格禁止私自改变土地用途和自由买卖。之所以只能赋予农民这样的有限权利,是因为当前我国的农村土地制度虽存在明显缺陷,但也应该看到其作用:一是利于政府征收农村用地,加速城镇化进程;二是发挥着保障农民基本生活的功能。在这两个作用中,保障功能对于我国农村人口众多的现实国情而言是最为重要的,它能在城市出现经济危机时,确保农民可以选择返乡种地,使农民有最基本的生活保障,从而避免出现大的社会动乱。因此,即使允许农地用于抵押,也必须严格规定只能用于银行抵押贷款,严禁私自改变用途和自由买卖,以防止土地所有权向少数人手里集中而出现大量的失地农民。

对于开展土地产权抵押贷款后可能出现的农民违约、土地被银行没收的问题,政府首先应制定相关法律,严格规定银行所获得的农地只能由政府出资购买,银行不得改变土地用途或卖与其他组织或个人;其次,政府应建立相应的管理部门,对从银行购买来的土地进行管理,该部门的主要职责是在不改变土地农业用途的前提下,将土地租给种地大户或农业企业等土地需求者以获得租金。这样做的好处在于使土地所有权掌握在国家手中,即使出现经济危机,农民大量返乡,国家也可调配手中的土地资源给农民,使农民获得最基本的生活保障。

(三)深化农村金融改革,加强创新,提升金融支农的保障能力

1. 提供新型农业经营体系发展急需的金融产品和服务

对于新型农业经营主体,金融机构要为其量身定制金融产品。按照“扶大、扶强、扶优”的原则,大

力支持规模化、标准化生产的农业大户、家庭农场、合作社等新型农业经营主体,并为其新增贷款科目,实行单独准入标准和专门管理;根据评级担保公司提供的评估数据,适当提高符合条件的经济主体的授信金额,并适当放宽其还款期限,以满足其购买生产资料、扩大再生产的需求。结合新型农业的发展趋势,科学探索开展“农业龙头企业+专业合作社”“农业龙头企业+家庭农场”等产业链式金融信贷服务。积极支持农村集镇、中心村道路、供水、供电、通信等基础设施建设,改善农业生产的外部条件。推广“农金村办”模式,在每个行政村设立金融服务室,搭建农户与金融机构间的桥梁,提高服务效率,降低交易成本;与政府一同致力于建设和完善农产品期货交易市场,通过先交易后生产模式,降低农业生产中的价格波动风险。

2. 引导民间资本有序进入农村金融领域

我国民间融资规模巨大,统计显示,2012年我国民间融资超过3万亿元,并以每年20%以上的规模增长。当前,民间资本开办民营银行的欲望强烈,允许民间资本开办民营银行,丰富金融服务主体,不仅是盘活市场资源、满足金融需求日益多元化的需要,也是金融创新的客观要求。农村作为我国历次重大改革的突破口,理应肩负起当前金融改革急先锋的重任。政府应制定民间资本进入农村金融领域开设银行的准入机制和税收优惠政策,引导民间资本有序进入农村金融领域。民间资本的进入,必然能充实农村资本的规模,使“三农”受益,还能以此为支点逐步推动整个金融体制的改革。

3. 大力发展互联网金融,提升涉农金融机构服务的综合水平

随着大数据时代的到来,互联网金融改变着亿万人的生活,同时也改变着金融机构的服务方式。涉农金融机构要顺应趋势,着力发展网上银行、手机银行等便捷的电子交易平台,降低交易成本,提升服务效率和质量^[10];主动加强信息披露,及时、准确、全面地向社会传播金融信息,确保交易信息对称;各

金融机构要经常组织人员下乡,对农户进行使用互联网金融的技能培训。

4. 增强新型农业经营主体拓宽直接融资渠道的能力

政府应鼓励和引导生产大户、专业合作社、民间资本、龙头企业等建立农业产业投资基金、农业私募股权投资基金、农业科研基金等;以财政为担保,政策性银行为依托,将农村土地的经营权、收益权打包为债券发行交易;试点建立农村股票交易市场^[11],引导农村专业合作社股权上市交易,探索农村经济组织参与资本运作的可能性。

参考文献:

- [1]何秀荣.公司农场:我国农业微观组织的未来选择[J].中国农村经济,2009(11):4-16.
- [2]邵科.新型农业经营体系的内涵、特征与构建挑战[J].上海农村经济,2014(2):43-45.
- [3]辛岭,高睿璞.我国新型农业经营体系发展水平评价[J].经济学家,2017(9):73-80.
- [4]黄祖辉,俞宁.新型农业经营主体:现状、约束与发展思路——以浙江省为例的分析[J].中国农村经济,2010(10):16-26.
- [5]黄少安.土地产权、土地金融与农村经济增长[J].江海学刊,2010(6):86-93.
- [6]章玉佩.对土地流转及金融支持情况的调查[J].调查研究,2009(15):79-80.
- [7]辛岭,蒋和平.构建新型农业经营体系的实践、问题及对策建议[J].中国发展观察,2015(7):67-69.
- [8]李卫东.农村土地流转的金融支持及对策[J].重庆经济,2013(1):47-50.
- [9]郝志瑞.山西省新型农业经营体系构建问题研究[J].中国农业资源与区划,2016(10):151-156.
- [10]苑鹏,张瑞娟.新型农业经营体系建设的进展、模式及建议[J].江西社会科学,2016(10):47-53.
- [11]马义华.证券化或是农地改革新途径[J].中国土地,2009(9):53-54.

[责任编辑 亦筱]