

智 · 库 · 丛 · 书
(2017年)

重庆农村产权抵押融资 问题研究

CHONGQING NONGCUN CHANQUAN DIYA
RONGZI WENTI YANJIU

张卫国 王定祥 严晓光 等 著



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

智 · 库 · 丛 · 书
(2017年)

重庆农村产权抵押融资 问题研究

.....
CHONGQING NONGCUN CHANQUAN DIYA
RONGZI WENTI YANJIU
.....

张卫国 王定祥 严晓光 等 著



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

重庆农村产权抵押融资问题研究. 2017年 / 张卫国等著. — 重庆: 西南师范大学出版社, 2017.10
ISBN 978-7-5621-9038-7

I. ①重… II. ①张… III. ①农村—土地产权—抵押贷款—研究—重庆—2017 IV. ①F832.43

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第256588号

重庆农村产权抵押融资问题研究(2017年)

张卫国 王定祥 严晓光 等 著

责任编辑: 杜珍辉 牛振宇

封面设计: 尚品
CASTALY

排 版: 重庆大雅数码印刷有限公司·夏洁

出版发行: 西南师范大学出版社

地址: 重庆市北碚区天生路2号

邮编: 400715

印 刷: 重庆荟文印务有限公司

开 本: 720mm×1030mm 1/16

印 张: 21.25

字 数: 382千字

版 次: 2017年10月 第1版

印 次: 2017年10月 第1次

书 号: ISBN 978-7-5621-9038-7

定 价: 68.00元

“智库丛书”编审组

编审组组长：童小平

主 编 审：吴家农

编审组副组长：严晓光 陈 澍 欧阳林 易小光

编 审 委 员：马明媛 黄朝永 张 波 李 敬

丁 瑶 米本家

1978年改革开放前后,我国农业农村经济发展的主要矛盾是“资本短缺与农业劳动力相对过剩的矛盾”。为了解决农业集体生产中农村劳动力过剩引发的隐性失业问题,国家一方面对农村土地推行了农户家庭联产承包责任制,另一方面打破城乡要素流动壁垒,通过城镇化和工业化不断吸纳农村剩余劳动力。这一进程使得农民工工资收入和市场经济意识显著提高,但也导致了农村青壮年劳动力过度非农化,使得当今农业农村的主要矛盾演变为“农村资本积累相对充足与农业可用资本、劳动力相对短缺的矛盾”。农业劳动力的过度转移,尽管为农业规模化、集约化经营提供了难得的土地流转与重组契机,但也导致农业劳动成本上升和未来“谁来种地”的问题加剧。与之同时,农业劳动力外出务工收入的持续增长,使得农村积累了大量的储蓄资金,但能转换为农业农村生产的可用资本相对匮乏,农村储蓄向农业投资转化的机制仍然不畅通。如果不高度重视和解决好这一问题,将会进一步影响农业现代化进程和农村经济可持续发展。

众所周知,在农业现代化和农村经济发展中,资金(本)、土地、劳动力、技术、制度和管理是不可或缺的五大要素。虽然每个要素都有各自的功能和作用,然而真正起先导性、决定性的要素是资金(本)要素。如果没有资金(本)的持续推动,其他要素就不可能从“潜在状态”转化为农业农村发展的“现实”生产要素。农业农村经济主体的资金(本)投入,不仅需要靠投资者的自有资本,更需要借助财政与金融资金的大力支持。这是因为,农业的基础性、公益性、弱势性,决定了农业投资并非农业投资者个人的事。农业农村发展的公共基础设施建设和风险保障具有极高的效益外溢性,需要财政资金的介入;农业农村发展中的生产性投入

会带来明显的经济效益,也需要金融资金的支持。只有建立起了良好的农业农村投融资体制机制,切实解决好农业农村生产中的资金约束,才能顺利推进农业现代化进程,发展繁荣农村经济。

党的十八大以来,为了解决农业农村发展严重滞后的问题,缩小城乡发展差距,促进城乡协调发展,党中央和国务院相继推出了一系列农业农村改革发展新战略,包括农业现代化、农村精准扶贫、美丽乡村建设、农业供给侧改革等。这就对农村产权抵押融资提出了新的现实需求,而重庆市又是一个集大城市与大农村并存的年轻直辖市,农业农村发展在重庆经济发展中具有重要的战略地位,它不仅是破解重庆城乡二元经济结构的重要途径,也是促进农民就业与收入增长,繁荣农村经济的重要依赖。重庆市农业农村发展的根本出路在于,在家庭联产承包责任制基础上,结合重庆实际,加快培育新型农业经营主体,构建新型农业经营体系,着力推进农业现代化进程。重庆山地、坡地多,客观决定了重庆作为农业产销平衡区的战略定位,除了地势平坦的梁平、垫江等区县外,其他以丘陵、山区为主的区县现代农业发展,并不适宜推进大规模机械化,只能发展特色效益农业和观光休闲农业,延长农业产业链,增加农业附加值。因此,为了确保重庆农业现代化发展,需要因地制宜地确定重庆农业功能区及其新型农业经营主体的培育思路。同时,资金短缺是现实重庆农业农村发展的主要瓶颈,农业投资风险大、效益低、农业自然灾害频繁,客观上也制约了重庆农业现代化发展进程,抑制了农业投资者的投资热情。在这种背景下,重庆既迫切需要围绕特色效益农业发展的现实要求,探索如何布局和培育新型农业经营主体,为现代农业发展提供坚实的组织保障,又迫切需要思考如何提高农业农村可持续融资能力,缓解农业农村融资困境,繁荣发展农业和农村经济。

实际上,重庆市农业农村面临的投融资窘境是:一方面从资金供给端看,近年来农村储蓄资金大量富余,并源源不断地输往城市而非农化;另一方面从资金需求端看,农业农村长期存在大量沉睡的资产无法转化为可用资本,农业投资无法资产化、资本化,使得农业农村融资难问题由

来已久,长期制约着农业农村经济的发展。因此,为了妥善解决农业农村的融资难题,促进农业农村经济持续健康发展,重庆市人民政府于2010年11月率先推进了农村“三权”抵押融资政策创新,分别出台了重庆市人民政府《关于加快推进农村金融服务改革创新的意见》(渝府发〔2010〕115号)和《重庆市农村土地承包经营权、农村居民房屋及林权抵押融资管理办法(试行)》,该《意见》明确提出“推动全市范围内农村土地承包经营权、农村居民房屋及林权抵押融资业务取得突破性进展”。2014年重庆市人民政府又出台了《关于加快推进农村产权抵押融资工作的意见》(渝府发〔2014〕4号),进一步将用于抵押的土地由之前仅限于流转的土地,扩大到所有农村承包经营权土地。经过五年多的实践,重庆农村产权抵押融资政策实施取得了一些成效,在一定程度上缓解了农业农村融资难题,为国家推进农村产权抵押融资政策积累了宝贵的经验。但是,重庆市农村产权抵押融资政策仍存在政策落地难、落地成本高、落地后劲不足等问题,阻碍了政策效果的最大化和可持续性。在落实党和国家一系列农业农村经济发展新战略中,如何优化重庆市农村产权抵押融资政策,促进金融机构农村产权抵押融资业务持续健康发展,乃是当前急待研究和解决的一个重大现实课题。

本课题着重就“重庆市农村产权抵押融资问题”进行了深入系统的研究。研究的线索是建立在对重庆市农村产权抵押融资的理论与政策进行探索的基础上,匡算重庆市农村产权资产的实体价值和金融价值,然后考察重庆市农村产权抵押融资需求和供给状况,探寻重庆市农村产权抵押融资政策实施中存在的问题及原因,最后借鉴国内典型地区的试点经验并结合重庆市情,提出完善重庆市农村产权抵押融资的政策建议。该课题将分1个总报告和6个专题研究报告展现研究成果。

该项课题是在重庆市人大常委会副主任杨庆育指导下,课题组组长西南大学校长张卫国教授,副组长重庆市生产力发展中心严晓光副理事长、秘书长和西南大学农业教育发展研究中心执行主任王定祥教授,以及课题组成员邹新阳、梁义娟、李洁、余珊、黄莉、田逸飘、杨丹、陈乾、陈

丽华、张梓榆、周灿、刘小华、李虹、玉国华、黄盼华、曾鑫集体参与下研究完成的。该课题研究过程主要经历了六个阶段：(1)项目申请立项阶段。经历的时间是2015年3月至2015年4月。为了系统研究重庆市农村产权抵押融资问题，给市政府有关部门决策提供科学依据，重庆市生产力发展中心批准了该项研究课题。(2)项目开题论证阶段。经历的时间是2015年4月至2015年5月。为了实现课题预期研究任务：一是课题组拟定了研究计划和研究提纲，召开了专家咨询会对研究提纲进行了论证，并于2015年5月21日进行了开题论证；二是对课题研究任务进行了分工，将课题分为总调研报告和6个专题研究报告，并将研究人员分为不同的研究小组承担相应的总报告和专题报告研究。(3)项目调研阶段。经历的时间是2015年7月至2015年12月。通过在开州、武隆、永川、江津等区县对涉农金融机构和农村经济主体的调查研究，通过座谈访问、实地考察和问卷调查，收集了大量的一手数据资料，并通过文献查新，收集整理了大量文献资料。(4)项目研究阶段。经历的时间是2015年10月至2016年4月。课题组成员按课题任务分工的要求，对收集整理的数据资料进行分析和撰写，逐步完成了总报告和专题报告初稿。其间，课题组对研究的问题进行了多次集体讨论，在集思广益基础上，全面修改完善了课题研究总报告和专题报告。(5)项目中期评审阶段。2016年5月12日，重庆市生产力发展中心召开了课题中期评审会。评审会后，课题组结合评审专家提出的意见对研究总报告和专题报告进行了会诊、修改和完善。(6)项目结题阶段。2016年6月16日，重庆市生产力发展中心召开了课题结题评审会，课题顺利通过验收结题。并且，课题组继续结合结题评审专家提出的意见进行了仔细修改，形成了最终定稿报告。

该课题研究报告和主要观点也是国家社科基金重点项目(13AJY019)“财政金融服务创新与新型农业经营体系构建的协同机制与模式研究”、教育部新世纪优秀人才计划项目“新型农业经营主体培育的投融资体制创新研究”、重庆市人文社科重点研究基地项目“农村反贫困

中的财政金融协同扶贫机制与模式研究”(12SKB019)、“重庆市农村土地流转市场建设研究”(14SKB052)、西南大学中央高校基本科研重大创新团队项目(SWU1509384)“农业现代化中农地资本化的路径优化与制度创新研究”和重庆市特支计划资助项目“农村产权资产金融价值开发理论与政策研究”的阶段成果。

课题的顺利完成,得到了重庆市发展和改革委员会的立项资助,得到了重庆市生产力发展中心、重庆市财政局、重庆市农业委员会(以下简称“农委”)、重庆市金融工作办公室(以下简称“金融办”)、中国人民银行(以下简称“人民银行”)重庆营业管理部、重庆市社会科学院等单位的鼎力支持,还得到重庆兴农融资担保集团有限公司(以下简称“重庆兴农担保集团”)及部分区县分公司、重庆市农业担保有限公司、中国农业发展银行重庆市分行、中国农业银行重庆市分行及部分区县支行、重庆农村商业银行(以下简称“重庆农村商业银行”)及部分区县支行和永川、江津、武隆等区县农业委员会、西南大学社会科学处、西南大学农业教育发展研究中心、西南大学经济管理学院的支持。在此,课题组一并致谢。需要指出的是,研究报告中存在的缺点和错误由课题组负责。

《重庆市农村产权抵押融资问题研究》课题组

2016年6月20日

重庆市农村产权抵押融资问题研究总报告

一、研究背景、问题与价值	3
二、农村产权抵押融资的理论与政策基础	19
三、调查方案与有效样本量	46
四、重庆市农村产权抵押融资需求状况	52
五、重庆市农村产权抵押融资供给状况	74
六、重庆市农村产权抵押融资政策实施的障碍分析	91
七、完善重庆市农村产权抵押融资政策的建议	118
八、结束语	140

重庆市农村产权抵押融资问题研究专题研究报告

第一专题 农村产权抵押融资的理论研究	153
第二专题 重庆市农地承包经营权抵押融资困境与对策研究	183
第三专题 重庆市农民住房产权抵押融资困境与对策研究	207
第四专题 重庆市农村林权抵押融资困境与对策研究	235
第五专题 重庆市农村集体产权资产抵押融资研究	255
第六专题 重庆市农村生物资产抵押融资研究	294



重庆市农村产权抵押融资 问题研究总报告

CHONGQINGSHI NONGCUN CHANQUAN DIYA
RONGZI WENTI YANJIU ZONGBAOGAO

重庆市农村产权抵押融资问题研究总报告*

(2016年6月)

一、研究背景、问题与价值

(一)研究的现实背景

党的十八大以来,党中央、国务院陆续推出了多项农业农村经济体制改革,包括农业供给侧结构性改革与农业现代化建设、美丽乡村建设、农村精准扶贫开发、农民创新创业等。推进这些改革发展进程,为农村产权抵押融资问题的研究提供了现实的背景基础,揭示了加快该课题研究的紧迫性和必要性。

1.农业供给侧改革和现代化呼唤农村产权抵押融资

2016年中央一号文件指出,在“经济发展新常态”和“资源环境约束趋紧”的背景下,“推进农业供给侧结构性改革,加快转变农业发展方式,保持农业稳定发展和农民持续增收,走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路,推动新型城镇化与新农村建设双轮驱动、互促共进,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”,是

*课题指导:杨庆育;课题组长:张卫国;课题副组长:王定祥、严晓光;课题主研人员:邹新阳、梁义娟、李洁、余珊、杨丹、陈丽华、陈乾、田逸飘、张梓榆、黄莉、周灿、刘小华、李虹、玉国华、黄盼华、曾鑫。



推进农村改革发展的重要举措。因此,坚持强农惠农富农的政策,加快发展现代化农业是中国农业发展的根本出路。所谓农业现代化,就是用现代科技改造农业,用现代物质技术装备农业,用现代管理方法管理农业,把农业建设成为具有显著经济效益、社会效益和生态效益的可持续发展产业(万忠和洪建军,1998)。可见,现代化农业是以现代化科技及其应用技术装备起来的崭新产业。

从历史视角来看,农业的发展大致经历了原始农业、传统农业和现代化农业三个阶段。原始农业主要靠大自然的恩赐,传统农业以经验为基础,现代化的农业则是依靠科学技术和优化的资源配置。我国农业要实现现代化,不仅需要采用现代化的农业科技,还需要优质的农业扶持项目,更需要通过培育新型农业经营主体,创新农业生产经营的组织形式,进行农业资源的优化配置。新型农业经营主体是相较于我国传统的小规模、半自给的家庭经营农户而言的。2012年以前,“新型农业经营主体”一词只是在部分理论研究和政策研究文章中被提及。2012年以来,它开始出现在地方和中央的官方文件中,如浙江省正式出台了浙江省人民政府办公厅《关于大力培育新型农业经营主体的意见》(浙政办发〔2012〕73号),2012年底的中央农村工作会议正式提出培育新型农业经营主体。新型农业经营主体通常被定义为:具有相对较大的经营规模、较好的物质装备条件和经营管理能力,劳动生产、资源利用和土地产出率较高,以商品化生产为主要目标的农业经营组织(张照新和赵海,2013),主要包括专业种养大户、家庭农场、农民专业合作社、农业龙头企业和农业服务组织。通过新型农业经营主体的适度规模经营,不仅能提高农民的组织化程度,推进农业产业化示范基地建设和龙头企业转型升级,而且能提高农业的市场竞争力,促进农业产业化健康发展,形成一支现代化农业建设的新生力量。自2012年以来,在国家各项强农惠农的激励政策推动下,新型农业经营主体培育取得了显著的成效。截至2014年底,全国共培育家庭农场87.7万家、农业龙头企业12万多家、农民专业合作社128.88万家、专业种养大户(经营面积在 3.3hm^2 以上)287万户(刘

立民,2015)。新型农业经营主体的培育和发展,使得农业农村融资需求主体结构发生了显著变化。即由过去单一的农户需求者演变成现在多元化的融资需求主体,并且,传统农户融资的有效需求还在逐渐下降,而新型农业经营主体的融资需求在不断攀升,但他们严重缺乏传统的抵押担保物,客观需要加快农村产权抵押融资问题的研究,促进农村产权抵押融资政策的完善和尽快落地,为他们解决好困扰发展的资金瓶颈问题。

2.美丽乡村建设呼唤农村产权抵押融资

党的十八大报告指出“必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念”“努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”。在2013年中央一号文件中,党中央第一次提出了要建设“美丽乡村”的奋斗目标,美丽乡村建设是贯彻党的十八大精神的新工程,不仅加快了生态文明建设的步伐,也加快了实现社会主义新农村建设的目标,有利于实现城乡统筹发展。2013年农业部办公厅出台《关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》(农办科[2013]10号)指出,美丽乡村建设是深入贯彻党的十八大精神,推进生态文明建设的需要。目前,美丽乡村还没有统一的定义,但有一个基本的共识,那就是美丽乡村建设必须有产业支撑。要使美丽乡村建设“形神兼备、内外兼修”,既要加强农村基础设施建设,改善农村公共服务水平,也要以硬件建设为引导,推进农村产权制度改革、金融体制创新、乡村治理机制改革等软环境建设,促进城乡统筹发展。

美丽乡村建设,单靠外力输入是不可能持久的,关键在于要激活美丽乡村建设的内在发展活力。积极挖掘本地人文自然资源,精心打造美丽乡村生态旅游;大力发展现代农业、养生保健产业,加快农村产业发展。然而,推进美丽乡村建设需要大量的资本支持。由于农村美丽乡村建设资本薄弱,客观需要加快农村产权抵押融资问题研究,促进农村产权抵押融资政策尽快落地,盘活农村沉睡资产,这也是解决美丽乡村建设资金紧缺的有效途径。并且,美丽乡村建设的集中规划会重新调整农村的布局,改变农民的居住方式和生活环境,为农村产权的处理催生了有利的时机。



3. 农村精准扶贫呼唤农村产权抵押融资

精准扶贫对应于粗放扶贫,是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况,运用科学有效的手段对扶贫对象实施精确甄别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。我国的扶贫始于20世纪80年代,经过近三十多年的努力,取得了举世瞩目的成就。数据显示,80%以上的贫困人口基本解决了温饱问题(赵曦等,2009;罗楚亮,2010),极度贫困人口从1978年的43%显著降至2012年的13%(世界银行,2013)。而《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》的实施,表明“我国扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段”。按照2014年提高后的贫困标准——农村居民家庭人均纯收入2736元/年计算,我国还有2亿多贫困人口,占全国总人口的14.3%。这表明,新阶段我国扶贫开发工作依然十分艰巨。

在扶贫攻坚任务依然十分艰巨的现实背景下,党中央国务院在认真总结长期以来存在的扶贫针对性不强、扶贫资金指向不准等问题,提出了精准扶贫开发战略,并在“十三五”时期实现了全面脱贫摘帽的宏伟目标。精准扶贫理念最早是总书记于2013年11月在湘西考察时提出的,他指出“扶贫要实事求是,因地制宜。要精准扶贫,切忌喊口号,也不要定好高骛远的目标。”此后,中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》(中办发〔2013〕25号)中,将建立精准扶贫工作机制作为六项扶贫机制创新之一。国务院扶贫办随后发布了关于印发《建立精准扶贫工作机制实施方案》的通知(国开办发〔2014〕30号),在全国推行精准扶贫工作。这两个文件的出台,标志着我国精准扶贫工作机制在全国正式启动实施。近两年来,在中央政府的大力支持和地方政府的积极努力下,精准扶贫取得了显著的进展,但也存在一些影响政策效果的突出问题。诸如贫困户的识别、扶贫资源供给与需求未能最优匹配、帮扶资源动员非制度化、社会力量参与不足、扶贫金融介入滞后等问题。这表明,推进精准扶贫开发,不仅时间紧迫,而且任

务繁重,单靠政府的力量和财政支持,是无法达到预期效果的,需要进一步通过体制机制创新,动员市场机制、社会机制和金融机制,构筑一个财政、金融、市场、社会分工合作、互利共赢的扶贫开发新机制。而金融扶贫则需要从农村内部出发,找到解决农村扶贫融资难的突破口,农村产权抵押融资就是一个较好的政策出发点。

4.农民创新创业呼唤农村产权抵押融资

目前农村创新创业人才培养问题已上升到国家战略层面,2015年中共中央国务院《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》中明确指出,要强化农业科技创新驱动作用,大力培养新型职业农民,以拓宽农村外部增收渠道和促进农民转移就业和创业。中央提出“培养新型职业农民”充分肯定了农村创新创业人才培养的重要性。一方面,农民创业创新是蓄积农业农村经济发展新动能的必然选择。随着我国资源环境约束日益加强,农业资源要素驱动力逐步减弱,传统发展方式难以为继。推进农民创业创新,支持农民适应市场需求,以自身资金、技术和经验积累为基础,创办产业和企业,创新技术、业态和商业模式,有利于农业实施创新驱动,转变发展方式,为农业农村经济发展不断培育新的增长点和动力源。另一方面,农民创业创新是带动农民就近就业增收的有效途径。随着经济进入新常态,农民就业压力不断增大,结构性矛盾更加凸显。推进农民创业创新,支持有梦想、有意愿、有能力的农民在现代农业和新农村建设中施展才能,在充分实现个人价值的同时,带动更多的农民就近就业增收,实现创新支持创业、创业带动就业的良性互动。最后,农民的创新创业为产权抵押融资的顺利实施提供了重要的动力。农民创新创业如开发当地的生态旅游、种植有机水果或蔬菜等,首先需要整合当地的资源,比如土地等,一方面能充分利用当地的闲置土地,实现规模经济;另一方面,能降低银行的贷款风险,良性的产业循环为还款来源提供了强有力的保障,能够降低银行在接受农村产权抵押融资时的顾虑。而推动农民创新创业的关键是资金要素,要解决资金问题,需要农村产权抵押融资政策有效落地。