

# 完善涉农贷款增量奖励和定向费用补贴政策建议

□李军 段宇华 陈钊

近年来，财政部门制定并实施了县域金融机构涉农贷款增量奖励政策和新型农村金融机构定向费用补贴政策，有效发挥了财政资金在引导和促进金融机构服务“三农”、支持县域经济发展以及促进农村金融服务体系建设中的积极作用。近三年来，内蒙古自治区涉农奖励政策和定向补贴政策共惠及全区268户（次）金融机构，奖补金额达7亿元。奖补资金主要用于金融机构弥补经营成本、铺设营运网点、组织员工培训等方面，充分调动了金融机构改善农村金融服务、加大涉农贷款投放的积极性、主动性。截至2012年末，享受定向补贴政策的村镇银行贷款余额达到了80亿元，有效推动了“三农”发展。但在调查中，也发现了两项政策在实施过程中，还存在一些问题亟待完善。

（一）金融机构对涉农贷款的认定口径不统一。中国人民银行发布的《涉农贷款统计制度》对“农村企业和各类组织”及“农户”采取了不同的分类标准，如前者只要注册地位于农村区域（含县域）即符合，而后的界定则附带了众多条件，如规定居住在城关镇（所辖行政村除外）的住户不属于农户。认定标准不一加大了金融机构对涉农贷款与非农贷款准确分类的难度和成本，金融机构在实际工作中难以准确把握，而且金融机构普遍没有建立严格的涉农贷款统计制度，加之利益驱使，造成了虚增涉农贷款平均余额，统计结果存在较大

差异。而个别县级财政部门作为初审机构，受人员、时间及其他因素影响，对申请奖励资金数据审核把关不严，对不符合涉农贷款条件的贷款没有及时发现并核减，影响了申报数据的准确性和拨付奖励资金的公正性。

（二）涉农奖励政策的指标要求门槛过高、激励作用较为有限。一是涉农贷款平均余额增幅和不良贷款率的要求偏高。涉农奖励政策规定县域金融机构涉农贷款平均余额同比增幅在15%以上才能获得奖励，但是很多符合相关条件的金融机构涉农贷款基数较大，以目前的经济形势，每年要达到这一增幅指标难度较大，同时，由于农业生产周期长、资金回报率低、信贷业务信息不对称等因素，涉农贷款奖励对3%的不良贷款率要求对于一些金融机构而言难度较大。二是奖励和补贴的额度偏低。农业和农村生产经营项目普遍成本高、周期长、收益不大，而涉农贷款奖励资金在增长超过15%的部分才按2%的比例发放奖补资金，对金融机构支农的激励作用较为有限。尤其是对于基础金融服务薄弱地区的金融机构（网点）而言，它们大多设在偏远地区的乡镇，贷款规模普遍较小，而人工成本、管理费用等支出较大，部分金融机构甚至是在亏损的情况下长期坚守，为当地农牧民提供了亟需的金融服务，却难以享受到国家更多的奖励补贴。2013年，内蒙古自治区共有符合条件的105家金融机构享受到涉农奖励政策，可享受奖励金额同比降幅达15.61%。

（三）地方财政资金拨付不及时、配套资金不到位。近年来，中央出台的很多政策都强调地方配套，但部分县级财政部门财力不足，无力提供配套。同时，由于主观认识不到位，认为金融机构本身盈利性较强，加之部分金融分支机构获得的奖补资金须上交至上级机构，地方配套奖励资金对当地经济发展的作用不大，造成地方财政部门主观上也不愿及时拨付奖补资金，从而导致部分地区存在奖补资金迟迟不到位的情况，甚至未足额配套奖励资金。

针对上述问题，提出完善奖补政策的建议：

（一）进一步规范涉农贷款统计报送和监督制度。建议有关部门本着简单、规范、可行的原则，规范涉农贷款的统计方式和分类标准，要求金融机构建立严格的涉农贷款统计制度，反映真实的金融支农数据。各级财政部门应加强对涉农贷款业务的统筹管理，变集中审核为日常动态监督，并提高审核工作的准确性。应会同中国人民银行、银监会等相关部门建立信息共享机制，加强对金融机构申报奖励和补贴的事前引导和事后监督，严把审核关，对发放奖补资金追踪问效，确保政策发挥应有的作用。

（二）修改奖励和补贴政策的指标要求。建议降低“涉农贷款平均余额同比增幅”的指标要求，并适当放宽涉农奖励政策的不良贷款率要求，可以采用银监部门的“不高于5%”的指标要求；适度提高补贴和奖励的比例，可以由各省根据不同地区实际情况来制定差别化的

# 推进农村土地制度改革的思考

□汪恭礼

随着工业化城镇化和农业现代化的发展,基本形成了以土地公有制为基础,以耕地保护和集约用地为目标,以土地用途管制,土地征收,土地有偿使用为核心的制度框架体系。本文通过对现行农村土地制度的分析与研究,提出加快征地制度等农村土地系列制度改革,理顺国家、集体、农民之间的收益分配关系,促进城乡土地要素合理流动和布局优化,着力破解城乡土地二元结构,推动城乡共同繁荣和统筹发展。

## 一、现行农村土地制度缺陷逐步显露

### (一)农村宅基地管理亟待加强

一是农村整体缺乏村庄布局规划和控制性详细规划,未能合理确定农村居民点的数量、布局和用地规模,导致农村住宅建设用地规模在一定程度上的失控。农民建房选址随意性大,乱圈乱占,乱搭乱建的现象严重,房屋散乱,朝向、高矮不一,既影响了村容村貌,又浪费了大量土地。二是大量农村人口进城务工,在城市购买了商品房并落户,但由

于政策允许他们保留原来在农村的宅基地和责任田,宅基地空置量很大,不能达到地尽其用,产生不了应有的经济效益。三是一户两宅三宅现象不同程度存在,超占宅基地有偿使用等政策难以落实到位,多占土地难以处理。四是部分村民擅自改变农村宅基地用途,用宅基地建成小型工厂、商业房、饭店等。还有一部分在城乡结合部和集镇所在地的村民借宅基地之名搞房地产开发,向社会出售。五是在“城中村”和城乡结合的乡镇规划区内及相对条件发达的集镇中,少数农民为了谋取私利,将自己的宅基地、自留地甚至责任田作价卖与他人建房,甚至把原来已有的住房卖给外村人,自己重新以无住房申请占有新宅基地情况也屡见不鲜,形成宅基地非法流转的隐形市场。

### (二)确权发证遇到的困难

一是过去所有的土地登记、审批、图件都是纸质档案,由于自然灾害或人员变动或保管不善,使部分资料丢失,再加上以前确权登记发证需要一定费用,大家积极性不高,农村集体建设用地绝大部分没有土地证,或虽然发放了集体建设用地使用证,但是土地证丢

失,给依法登记发证带来一定的难度。二是集体所有与国家所有土地的权属界限划分不是十分明确,行政界线与发证过程中的权属界线不一致的问题较为突出,林权矛盾纠纷较多,村与村、村与社之间的土地所有权争议,县界、乡界、村界矛盾多发。村与村之间的飞地较多,权属不清,未登记前,大家都默认现状,一旦登记发证,这些隐藏的潜在矛盾就突显出来,加上近年征地补偿的利益驱动,大家认识到了这个问题的重要性,所以在权属问题上出现了争议。三是现在外出打工的人比较多,找不到人签字指界,有的甚至无法联系到人。在家的村民中,一些认为宅基地既然我是使用者,那就应该由我支配,搞不搞调查进行登记发证关系不大。有的村民拥有两三个院子,害怕调查登记后要退出多占的地块。

### (三)土地整治存在问题

一是由于群众实际情况不尽相同,利益诉求不完全一致,少数群众抱有抵触情绪,工作难做。二是少数县乡、村干部认识不到位,各地推进力度差异较大。三是村庄规划缺位,成本增高、难度加大。四是资金整合难度较

奖补比例,对位于经济基础薄弱地区及自身处于发展期的金融机构,奖励和补贴的额度应给予适度倾斜。

(三)降低部分欠发达地区涉农奖励资金的地方配套比例。建议对西部欠发达地区县域金融机构涉农贷款增量奖

励资金,降低地方配套比例,可由中央财政分担90%,地方财政分担10%,以更大程度地缓解部分地方的财政困难,避免因地方财力不足导致的国家支农政策执行不到位的问题。同时,督促财政部门提高工作效率,在确保工作质量的

同时加快资料审核、资金划拨的速度,确保财政资金能够按时、足额发放到有关金融机构。□

(作者单位:财政部驻内蒙古财政监察专员办事处)

责任编辑 张小莉