

# 我国土地流转违约风险防范机制研究

## ——以邛崃市开展履约保证保险为例

范 丹<sup>1</sup>, 邱黎源<sup>1</sup>, 刘竞舸<sup>2</sup>

(1.西南财经大学 中国西部经济研究中心,成都 611130;2.天府新区 成都管委会财政金融局,成都 610213)

**摘要:**近些年来,我国农村承包地经营权流转的面积和数量不断增加,而违约事件也时有发生,既损害了农户的利益,也引发了部分上访、问责政府等大规模群体性事件。据实地调查发现,用引入土地流转履约保证保险的方法来防范违约风险,如果业主跑路,则由保险公司来偿付当年或次年土地租金。这种做法一定程度保护了农户流转土地的利益和积极性,减轻了部分业主的经济负担,同时减轻了基层政府彻底解决纠纷的负担。然而从土地流转的长期与短期风险,投保主体与承保主体的性质等角度,目前还存在很多问题。本文也从区别对待不同类型投保业主,加强监督土地流转的规范流程和完善土地流转标准合同的条款等角度提出了完善方向。

**关键词:**土地流转;违约行为;履约保证保险

**中图分类号:**F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2018)01-0098-08

### 一 引言

土地流转和适度规模经营是发展现代农业的必由之路,已被实践证明有利于优化土地资源配置和提高劳动生产率。根据农业部的数据显示,截至 2015 年底,全国农户承包土地经营权流转面积达 4.47 亿亩,占家庭承包耕地总面积的 33.3%,比 2010 年底提高了 19%<sup>[1]</sup>。然而,近些年来我国农村土地承包经营权实际流转过程中,土地流转违约的情况屡见不鲜,流转业主跑路事件层出不穷,既损害了农民的利益,也增加了社会不稳定因素。本文试图通过分析四川邛崃市防范土地流转失约风险的实

践案例,深入研究以履约保险应对土地流转风险的机制问题,以此对政策制定和实施提供一定的理论指导和实践指导。

近年来,中国农村改革取得了快速发展,尤其是农地流转市场发展瞩目,既受到政策制定者和工商资本的高度关注,也是学者研究的热点和重点。中国的农村土地流转市场有其特殊性,交易的对象是土地的经营权,对于我国农村土地经营权流转风险以及对土地流转违约风险防范机制的研究主要包括以下几个方面。

一是关于土地流转风险的研究。土地流转的风

**收稿日期:**2017-10-12

**基金项目:**四川省社会科学重点研究基地(扩展)“中国粮食安全政策研究基地”项目;四川省社科基地项目“从产业链的角度探究不同类型的农业经营主体的功能和定位”(SC15E094);四川省教育厅项目“不同类型的农业经营主体在土地流转机制中的差异性研究”(16SB0006);中央高校基本科研业务费专项资金(青年项目)“新型农业经营主体培育视角下的土地承包经营权流转机制研究”(JBK150154)。

**作者简介:**范丹(1981—),女,四川乐山人,国际政治经济学博士,西南财经大学中国西部经济研究中心副教授、硕士生导师,研究方向为农业经济学;

邱黎源(1973—),男,陕西宝鸡人,西南财经大学中国西部经济研究中心博士研究生,研究方向为农业经济学;

刘竞舸(1987—),男,四川南充人,天府新区成都管委会财政金融局副局长,研究方向为农村金融。

险是随着土地流转的快速发展而产生的。林旭将土地流转过程中的风险归为五个方面:农民失地失去保障的风险、粮食安全的风险、农村两极分化扩大的风险、产权主体权益受损的风险、政治风险<sup>[2]</sup>。胡惠英、刘啸山认为土地流转风险包括流转耕地改变性质的风险、农民失地风险、龙头企业面临的自然风险和经济风险<sup>[3]</sup>。姜晓萍、衡霞将土地流转双方各种违约情况综合概括为土地流转的契约风险<sup>[4]</sup>;而李长健、杨莲芳则认为土地流转违约风险主要是由于协议的不规范性导致的<sup>[5]</sup>。虽然对土地流转风险如何分类还没有统一的认识,但是,不同的学者都提到了土地流转的违约行为,并指出这类风险的重要性。

二是关于土地流转风险的影响后果研究。土地流转风险所引发的直接后果就是各种土地流转纠纷。在国内土地流转快速发展的同时,土地流转违约纠纷事件频发。杨焯、佟佳玉等在对黑龙江齐齐哈尔市农村土地流转违约纠纷的调研中指出,农村土地流转违约纠纷所带来的后果严重而深远:影响土地流转的稳定关系、造成流转双方“信任危机”、影响农业规模化经营的发展、影响农村社会安定和谐等。因此,减少土地流转违约纠纷的发生,提高违约纠纷处理满意度,成为土地流转顺利进行的根本保障。

三是土地流转违约风险防范机制的研究。黄源、谢冬梅在对农村土地经营权抵押贷款难调研中指出,建立信息化农村产权交易所是防范土地流转违约风险的重要措施<sup>[6]</sup>。仝爱华、姜丽丽在对农村土地经营权抵押贷款及防范研究中指出,加强农村土地经营权抵押贷款的贷后管理,可减少违约风险的发生<sup>[7]</sup>。林乐粉、孙德鑫在枣庄市农地抵押贷款及其风险调研中提出,鼓励银行和担保公司进一步放宽贷款期限、降低贷款利率,可在一定程度上防范违约风险<sup>[8]</sup>。

## 二 土地流转风险防范的理论探讨

在风险社会理论视角下,任何危机的爆发并不都是一个简单的偶然事件,其背后的逻辑都是风险的不断积累过程,而且这种风险的积累、危机的爆发,通常与利益相关者的行为直接相关。当制度缺位或无法实现有效供给时,利益相关者不正当的动机和行为可能会加剧风险的积累,促成危机的爆发<sup>[9]60-63</sup>。农村土地流转毁约弃耕、拖欠土地租金等失约现象的大量出现,与自然市场双重风险积聚、工

商资本的逐利本质、基层政府的“行为失范”以及市场机制不健全等因素息息相关。

一是农业弱质性风险。受到市场风险和自然风险的双重挤压,导致农业规模经营的风险积聚和凸显,而抗风险能力锐减。一旦因特殊天气造成灾损减产,或是粮食市场价格波动,便会导致土地经营者入不敷出,资金链断裂,无力支付土地租金。二是趋利投机性风险。工商资本天然具有趋利性,市场主体的目的是追求投资利润的最大化。近年来农村土地经济价值得到社会工商资本追捧,有的是为了“圈地”获利,有的是为了获取国家各种财政补贴获利,一旦政策调整则难以实现其投机目的。还有部分工商资本对市场前景判断失误、对自身经营能力和投资回报风险估计不足,都将导致违约行为的发生。三是基层政府“行为失范”风险。在公共选择理论视角下,乡镇以下基层政府作为行为主体,同样遵循“经济人”假设,在土地流转政策执行中,会基于自身利益最大化的考量,片面追求土地流转速度、数量以及经营规模<sup>[10]</sup>;甚至一些县乡政府或者村委会不经过农民授权就擅自与投资者签订土地流转协议,农民的主体缺位和基层政府的代理人越位使土地利用趋于功利化<sup>[11]</sup>,这是政府行政干预和行为失范所造成的市场扭曲。四是不完全契约风险。诺斯认为:“制度是一个社会的博弈规则,或者更规范地说,它们是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束。”不完全契约理论(格罗斯曼—哈特—莫尔 GHM 模型)表明,缔约双方不能完全预见契约履行期内可能出现的各种情况,从而无法达成内容完备、设计周详的契约条款。我国当前土地流转利益相关者行为失范的根源,就在于市场的有效制度严重缺位或供给不足所造成的。这使得政府官员利己寻租行为导致农户和政府官员之间的信任危机、农户利己主义单方面违约而追逐高地租、土地经营者利己主义跑路行为等,各个主体可能的道德风险导致履约效率低下、履约成本极高。

在上述导致土地流转违约风险的因素中,第一类农业弱质性风险是将土地流转履约保险纳入政策性保险保障制度的前提和基础。为了促进现代农业的发展,应用保险的手段来应对农业的自然风险,也是国家支农的一个重要途径,并且是属于符合 WTO 规则的重要政策工具。而第二类趋利投机性风险根本上是来自于农业投资者,对他们本身的信

用、资质考察以及投资行为的约束将成为防范该类风险的重要手段。后两类基层政府“行为失范”风险与不完全契约风险对土地流转违约风险分别从外部和内部构成了根本性影响,是防范土地流转违约风险中最需要解决的矛盾所在。

关于政府在土地流转上的角色定位,应针对当前基层政府“农地流转市场上越位、流转主体上错位和监管上缺位”的现状<sup>[12]</sup>,充分尊重和发挥农民的主体地位和意愿,积极履行公共服务和监督管理职能,建立健全农村土地流转相关制度,最大限度地引导市场机制保障和防范土地流转失约风险。关于建立应对不完全契约的市场机制,诺斯认为,契约可以自我实施,可以通过第三方实施,契约履约机制据此可分为自我履约机制和第三方参与下的履约机制<sup>[13]15-18</sup>。随着粮食适度规模经营对土地流转稳定性和契约完备性的更高诉求,未来发展方向是第三方参与下的履约保障机制。积极引入土地流转保险,建立健全土地流转风险防范机制,可以促进农村土地流转和适度规模经营健康发展,有利于维护基层社会稳定发展。当前,为了防范投资业主因经营不善等问题而导致的失约风险,不少地方已经建立了风险保障金制度和履约保证保险制度,这也就成为一种必然的发展趋势。

### 三 邛崃市土地流转违约风险防范的实践探索

#### (一)土地流转违约现状

邛崃市地处成都平原西部,全市总人口约 66 万人,其中农业人口 58.15 万人,是典型的农业大市(县)。据邛崃市农林局调查统计,2011 年至 2016 年 6 月,邛崃市 20 亩以上规模流转行为的宗数接近 2000 宗,面积约 25 万亩,占全市确权面积 65.48 万亩的 38.18%,涉及农户 1600 余户<sup>①</sup>。目前为止,发生土地流转违约的宗数为 45 宗,违约率为 6.4%,99%是由于业主失约而造成合同不能如期存续<sup>②</sup>。在这些违约事件当中,实际造成了较严重后果的有 3 宗<sup>③</sup>,占总流转宗数的 0.4%,主要发生在设施农业和经济果林的经营项目上。

#### (二)现阶段违约风险应对机制的局限性

针对目前土地流转中发生最多的业主违约风险,实际应对解决基本上按照图 1 中所示的 5 种办法。

“业主违约”这种情况,交织着上述第二部分中的几类风险,尤其突出的是趋利投机性风险和不完

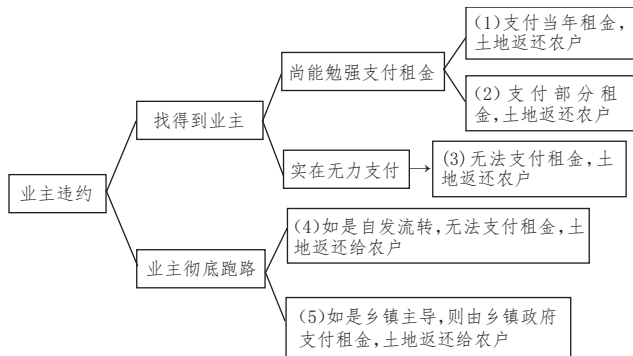


图 1. 现阶段业主违约情况下的实际解决办法<sup>④</sup>

全契约风险。由于业主本身的性质,“业主跑路”的情况可以分为两大类。第一类,由于业主是当地人,不会发生离开居住地而彻底“跑路”,在当地也能够找得到其本人,只是因经营不善或资金链断裂而导致无力支付租金,无法继续履行合同。另一大类是业主彻底跑路,原本就属于外来的投资者,因多种原因而从该农业项目上撤走,农户与政府也找不到业主本人了。此时,如果是农户自发或者经由村上进行流转的,往往无法追回土地租金,土地就直接返还给农户。如果该项目是由镇(乡)政府主导流转的,往往最终会由镇(乡)政府来支付当年的土地租金,用作安抚问责政府的村民,土地仍然是返还给农户。

可以看出,业主违约后的风险,主要集中在“土地租金”和“合同内剩余流转期的土地”两个方面。土地租金分为长期和短期。长期土地租金是涵盖整个土地流转期的总租金,是农户将土地流转出去时的整体预期收益,同时也是业主流入土地时的整体预期成本。而短期租金是指一年的租金,或者依照农作物类型一季或者多季。现阶段业主违约后的 5 种主要解决办法(见图 1),都只针对了短期租金的问题,即支付/部分支付/不支付“当年”租金,而无法解决剩余流转期的长期租金问题。同时,针对合同内剩余流转期的土地,则是承包地经营权的归属及使用问题。原本依照合同,该土地的“使用权、收益权和经营权”(根据成都市统一的流转合同范本语句)已经从农户让渡到了业主,由于业主的违约,事实上上述 5 种办法最终都采取“将土地返还给农户”,是将土地的经营权等又重新划归农户所有并使用。按照合同,这些办法是根据“合同期满或中途终止合同,应及时交还出租的土地”这项内容进行处理。

由此可见,现阶段业主违约的风险,首先在于长

期和短期租金无法支付,造成农户经济收益上的不确定性;其次在于对土地经营权的处理上,农户无法预知是“按时收回经营权”还是“中途终止合同”的不确定性。这两类风险都事关重大,前者关系到农户的利益,后者关系到农业生产经营、规模经营业主的利益以及区域经济发展,反映出现阶段在应对机制上还存在一定的缺失。

### (三)风险防范机制的市场化探索进程

邛崃市在防范及解决土地流转风险的实践中经历了以下一系列的探索,从前期主要依靠行政手段解决纠纷、防范风险的做法,到引入担保公司担保,再到目前引入履约保证保险,正逐渐朝着运用市场经济的手段来防范风险的方向转变(见图2)。

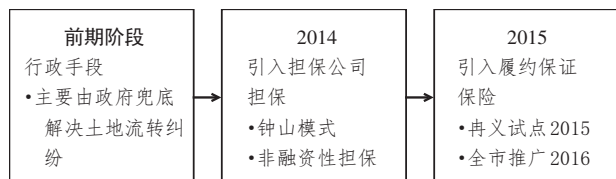


图2.邛崃市防范土地流转风险的实践历程

第一阶段:以行政手段干预、调节为主。这一阶段,农户之间或者农户与业主之间的土地流转产生纠纷的时候,往往是村委会或者基层乡镇政府出面进行调解,已经规模流转的土地,或者支付给农户当年租金后将土地返还给农户,或者继续寻找下一家业主进行再流转。由于目前农地规模流转大多数是在村(社区)的主导下流转出去的,一旦发生业主跑路的违约行为,农户都会找到村(社区)协调解决,若村(社区)不能解决,就会上升到镇乡,甚至县级政府,成为群体上访问题。如果发生业主跑路的情况,则多由村两委、乡镇政府来负责追讨土地租金,安抚农户,处理剩余流转期的问题。村两委、乡镇政府在这个过程中,不但要解决被拖欠的土地租金问题,还要被迫负责土地后续的再流转问题,经常要通过行政手段干预到土地流转的交易行为本身。

第二阶段:引入担保公司分担风险。为了解决土地流转过程中业主违约跑路的风险,同时减少政府的干预行为,邛崃市在2014年水口镇钟山社区进行了引入担保公司对交易行为进行担保的实践探索。具体做法是:在钟山社区进行土地流转的时候,引入成都首信非融资性担保公司为农户和投资企业的流转行为予以担保,以每亩土地流转租金650斤黄谷为交易额,一年期履约行为担保费率为交易额

的3%,其中流入方承担2.5%,流出方承担0.5%。如果投资企业中途撤资,担保公司将承担农户下一年的土地流转租金;如果农户中途退出项目,担保公司将与投资企业共同承担损失。作为全国第一单民营企业介入农地流转的“非融资性担保”行为,这种探索具有积极的意义,是从政府行政管理、兜底的做法走向用市场手段解决土地流转纠纷的思路。

第三阶段:引入履约保证保险。由于民营担保公司实力有限,缺乏风险防范的基金和制度,在宏观经济不景气的大背景下,若要大面积推广民营担保势必会有更大的风险隐患。如果国有担保公司介入,最终也是政府兜底,尽管也会一定程度地解决当年租金问题,维护农户的利益,但是政府以行政手段干预的程度仍然很强,正式担保方式也有其局限性。出于以上考虑,政府认为引入保险公司有针对性地开发一款新的保险产品来解决农村土地流转的风险的方式值得尝试。

## 四 邛崃市土地流转履约保证保险的运行机制分析

### (一)邛崃市推行履约保证保险的主要做法

1.从试点到全面推广。邛崃市在开展履约保证保险的实践中,分为两个步骤。首先,自2015年12月开始,在邛崃市再义镇进行了试点推行,再义镇率先构建了“大园区+小业主”的农业产业发展模式,从促进规模经营和土地流转方面来看,是具有可行性和代表性的,然后在试点的基础上,2016年3月到9月底,在邛崃市全域推广。

2.加大与保险公司合作力度。再义镇政府与中华联合财产保险公司签订框架合作协议,根据实际情况设计了该保险。2015年12月4日,再义镇签订了第一单土地流转履约保证保险。2015年内,再义镇共计参加履约保证保险31单,参保面积20242.75亩,总保费417506.7元,财政补贴208753元,总保额1391.689万元。

3.政府加大对履约保证保险保费奖补力度。2016年,邛崃市委、市政府决定在全市范围内全面铺开该项保险实践,划拨本级财政预算300万元用于履约保证保险保费奖补,分别奖补流入方和流出方保费的比例为50%,并通过比选方式确定三个承保体,将全市规模流转100亩以上的流转行为纳入投保范围,并按90%比例下达目标任务。目前成都市要求此项改革成果在全成都市推广,成都市财政

将和区(市)县财政按 7:3 比例分担保费奖补。

## (二)履约保证保险运行分析

将实际发生的农地流转,以及政府和保险公司的做法归纳总结,可以呈现出如图 3 的关系,从其运行机制分析当前土地流转履约保证保险的实践。

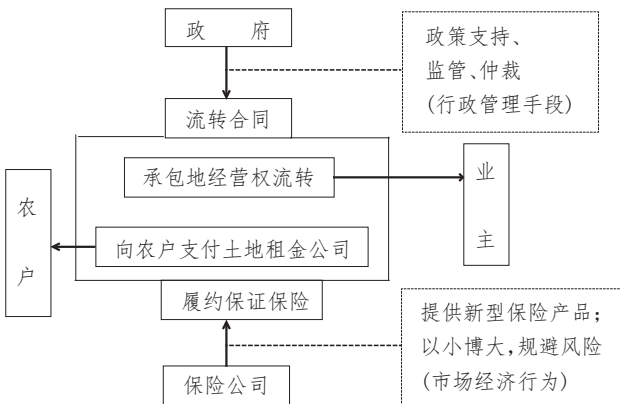


图 3. 农户承包地经营权流转的多方关系示意图

### 1. 农户与业主之间的流转行为中的风险分析

首先,农户将承包地经营权流转给业主,与业主签订土地流转合同。业主按照合同约定的支付时间与价格将土地租金支付给农户。按照《成都市农村土地承包经营权流转管理实施办法(试行)》给全市提供了统一规范的《农村土地承包经营权出租合同》。根据目前违约后出现的 5 种情况(见图 1),土地的租金和租期成为了矛盾的焦点。目前土地流转中租金支付的主要形式为一年一付、一年两付的形式,对于短期租金,即一年期租金,并不存在风险;但是,对于次年的租金,以及长期租金而言是,则有风险需要防范的。

其次,在土地流转合同中仅对于逾期支付有所规定,并未对不支付情况设置解约条款。关于业主违约不按时支付租金的行为,在上述合同范本中,第八条规定:“乙方逾期支付出租金,每日按当年应支付金额的%承担违约金”,即仅对“逾期支付”的行为,以违约金的形式予以约束;并且,在第九条规定:双方发生争议时,按照“(双方)协商—(村镇)调解—(农村土地仲裁机构)仲裁—成都仲裁委员会仲裁”这个程序来解决纠纷。土地租金的“逾期支付”和“不支付”在法理上具有本质区别,尤其是在要依靠合同维权时会突显出来。

### 2. 政府对土地流转行为监管的分析

在这项履约保证保险的实施过程中,政府主要运用了行政管理手段对土地流转行为进行政策支持

和监督管理。政策支持主要体现在培育整个保险环境,对土地流转的基本情况摸底调查,动员流转双方参保,参与设计保险产品方案,动用财政预算资金对保费进行补贴,推动全市开展土地流转履约保证保险的参保工作。

2016 年 3 月,邛崃市委、市政府联合下发《邛崃市全域开展农村土地流转履约保证保险实施方案》(邛委办字[2016]11 号,以下简称“方案”)。该方案明确了邛崃市 2016 年全市推广土地流转保险的工作目标:2016 年全市规模流转的农村土地投保率达 90%以上,其中,对于单宗土地流转规模低于 100 亩的引导和鼓励投保,对于剩余流转期在 2 年以上、单宗流转规模在 100 亩及以上的全部纳入履约保险范围。方案还决定划拨邛崃市本级财政预算 300 万元用于保费补贴,用于奖补土地流入方和流出方保费的 50%,并决定通过公开评审方式确定中华联合财产保险公司、锦泰财产保险股份有限公司和中国平安财产保险股份有限公司(联合承保)、中国人民财产保险股份有限公司为承保机构三个承保公司。2016 年 4 月,邛崃市政府按照山区、丘陵、坝区兼顾公平的原则,为上述三个承保公司对全市 24 个乡镇共 176100 亩流转土地进行了承保区域范围划分。

然而,在政府运用行政管理手段支持履约保证保险实施的过程中,政府缺失对经营业主的资格审查,并未对一定规模以上流转农地的流入方主体资格、征信情况、农业持续经营能力及拟经营项目是否符合本区域产业布局和现代农业产业发展规划等进行审查,也未将信用保证保险纳入此项审核内容之中,从而可能导致一些不良目的的工商资本盲目投入农业,不利于本地区农业规模化经营的长远发展。

### 3. 履约保证保险对土地流转行为的风险规避

按照投保主体,可以分为个人、家庭农场、合作社、农业公司四类,其投保数量、投保面积、缴纳保费的情况如表 1 所示。

从投保主体的性质来看,以个人名义投保的 588 单,占据了投保主体的近 80%的比例,也就是说,大部分投保人是自然人为身份的业主,其中不排除其它经营主体的法人代表;以合作社投保的有 85 单,占 11%;以家庭农场名义投保的 31 单,和以农业公司名义投保的 33 单大致相当,各占 4%左右。

表 1.按照投保主体分类的面积、保费情况<sup>④</sup>

投保主体	数量	占总投保数量比例(%)	投保面积(亩)	占总投保面积比例(%)	保费总计(元)	占总保费比例(%)
个人	588	79.8%	99,710	60.7%	2,114,051	59.7%
合作社	85	11.5%	48,325	29.4%	1,053,562	29.7%
家庭农场	31	4.2%	6,097	3.7%	151,425	4.3%
农业公司	33	4.5%	10,259	6.2%	224,497	6.3%
合计	737	100%	164,392	100.0%	3,543,536	100.0%

从投保面积和保费缴纳的情况来看(见表 2),呈现出以下特点:100 亩规模以上的投保面积和业主支付的保费占据了主要的部分,100 亩以上的投保面积达 14.68 万亩、保费为 157.2 万元,其中 100—500 亩规模的投保主体还是最主要的组成部分。这就是说,在此项保险的实施过程中,100 亩以下的小规模业主也有相当数量参与到了投保当中,而主要的推广面积还是来源于 100 亩以上的规模经营主体,尤其是 100—500 亩规模的主体经营。

表 2.投保主体按照投保面积、保费缴纳分类情况<sup>⑤</sup>

面积	数量(户)	投保面积(亩)	业主支付保费总计(万元)
20—50 亩	106	37.22	4.47
50—100 亩	199	137.62	15.27
100—500 亩	338	692.09	77.34
500—1000 亩	63	408.03	43.20
1000 亩以上	24	368.08	36.79
合计	730	1643.04	177.07

根据邛崃市整体发展规划,针对到达要求的粮油种植规模户,以奖代补地实施了规模化生产补贴。按照成都市和邛崃市的两级叠加补贴标准,每亩最高能达到 500 元/年的生产补贴资金。在此次保险推广过程中,出现了“一刀切”的捆绑投保现象。部分地区出现了将此规模化生产补贴与土地流转履约保证保险进行捆绑的行为,也就是说,将是否投保作为能够领取补贴的前置条件,投保户由于顾忌补贴的领取,尽管认为不存在太大风险,也配合了大规模面积的投保。

## 五 开展履约保证保险存在的问题

在开展土地流转履约保证保险的过程中,邛崃市政府以及参与其中的业主、保险公司等主体做了多方面的实践和尝试,除了取得的效果以外,也存在一些需要完善的问题。

(一)土地流转行为本身的不规范,基层农经管理缺位问题

在此次投保工作中,通过投保文书、资料的准备,确定投保主体资格时仍然体现出目前的土地流转行为本身还存在不规范、基层农经管理缺位的问题。在实践中发现,有相当部分的流转行为没有规范的流转合同,也无规范的租金支付凭证,这为之后的投保以及开展其他工作,甚至是农户维权,带来了很大的阻碍和隐患,同时对规模经营业主缺乏约束;基层农经管理部门,也对本地一些流转行为缺乏把握和相应的监管。

(二)违约风险未区别对待,出现“一刀切”现象

在邛崃市履约保证保险推广过程中,一些地区出现了将市级财政关于规模化生产补贴与土地流转履约保证保险进行捆绑的行为,将是否投保作为能否领取补贴的前置条件,投保户出于领取补贴的愿望,尽管自身不存在太大风险,也配合了大规模面积的投保,被强行要求购买履约保证保险,一定程度上违背了投保者自愿投保的原则,造成资源的浪费。

(三)违约发生后的兜底措施未决

在目前这项保险的实施中,针对业主违约行为发生后的兜底条款还没有设计完善。比如违约后,土地后续租期怎么处置、土地上附属物如何处置等问题尚未有完善条款来解决。据当地政府相关人员介绍,目前在土地流转违约后,土地的处置方式办法还是空白。可以考虑到的几个主体:农户、村集体经济组织、合作社、保险公司,这几者之间如何协调的问题。土地的处置权是不可能完全交给保险公司的,同时保险公司相关人员也表示,即使交给他们,没有基层政府和村委会的介入与帮助,也无法独立完成后续出租或者追偿。

(四)土地流转的短期风险和长期风险的解决问题

短期风险是指针对下一年的租金,长期风险则应该涵盖整个流转期,以确保因经营不善而发生的剩余期限无法正常生产的情况。即使农户拿到了赔偿金,但是对于农业生产来讲,缺乏连续性和长期规划,不利于稳定的农业规模经营生产。目前的履约保证保险的根本制度设计上,尚未涉及到土地流转长期风险的防范问题。

## 六 对完善履约保证保险的政策建议

建立和创新服务于新型农业经营主体的政策性

农业保险产品,应该是该类保险的政策目标。本文结合邛崃市的实践和探索,提出以下几点建议。

#### (一)加强监督规范流程,完善标准合同条款

土地流转的合同是土地承包经营权进行流转交易的基础,也是购买保险的基本材料。此次在邛崃市的实践中大规模推行土地流转履约保险时,保险公司发现很多流转合同不规范,需要完善或重新签订。因此,土地流转双方应该严格按照各省级人民政府农业行政主管部门的模板签订标准、规范的农地流转合同后方可进行交易。合同中关于“租金逾期支付”、“解约条款”等内容要有明确规定和记载,使流转合同本身更加完善,并且给后续行政监督及保险赔付等提供法律依据。基层农经管理部门要对此进行监督,并且在基层农经站备案登记。这是流转双方维权和保险公司理赔的基本依据。

#### (二)加强经营业主资格审查,制定严格的准入标准

在促进农业规模经营的政策目标下,需要加强对经营业主的资格审查,细化审查项目,从严制定审核标准。对流转农地 30 亩及以上的流入方主体资格、征信情况、农业持续经营能力及拟经营项目是否符合本区域产业布局和现代农业产业发展规划等进行审查。可以将信用保证保险纳入此项审核内容之中,让业主提供信用保险保单以提高其信用资质。这样就可以从源头上控制不良目的的工商资本盲目投入农业,并且合理运用市场经济手段,即履约保证保险的前提下,在租金支付方式、时间上严格按照流转合同进行。

#### (三)区别对待不同的违约风险,不搞“一刀切”

在土地流转行为中,并非所有的业主都会发生土地违约风险,有些从事粮油规模种植的业主,因享受了大量政府补贴(部分种粮大户享受的省、市两级财政补贴,凡在规模经营 500 亩以上的,亩均补贴为 300—500 元)一般不会违约跑路;与外地业主相比,本乡本土的业主违约跑路的的风险也小得多。对于这些风险小的业主,不应强迫他们购买土地流转履约保险,不搞“一刀切”。建议在财政状况较好的地区,由政府给予业主部分或者全额保费补贴,保护业主进行农业规模生产经营的积极性。

#### (四)完善土地流转履约保证保险设计,建立风险保障金制度

从稳定土地流转,促进规模经营的角度出发,在财政、金融、保险的各项政策上对农业生产给予支持和保障。建议全面完善土地流转履约保证保险的设计,建立起长效的风险保障金制度。在每一单土地流转初始,即由流入方(业主)按租金的一定比例缴纳保证金,用作最终归还土地时的复原费用,也可以用于逾期支付租金时的备用金,以保障长期的风险。同时,将该项保险正式纳入政策性农业保险范畴之内,鼓励保险公司降低保费,并不将其作为盈利的业务。而对开设了这项业务的保险公司给予其他方面的政策优惠,比如允许其开设其他政策性保险业务,在涉农保险项目上有优先权等。可以按流入方缴纳为主、政府适当补助原则,政府在本级财政预算或农业支持保护补贴中安排一定数额资金建立流转风险金,与业主缴纳的保证金共同组成风险保障金。同时,可将风险保障金制度写入流转合同之中。

#### 注释:

- ①资料来源于邛崃市农业与林业局《履约保险调研补充资料》,2016-09-14。
- ②只有 1%左右的农民在约定租金时未考虑通货膨胀的因素,加上流转不规范等原因,造成同一区域不同时期流转的土地租金差异较大,要求涨租金与同一区域持平。
- ③据农林局提供的材料,例如在某镇某农业企业和某企业分别流转 1000 余亩土地用作大棚蔬菜生产,后因资金链断裂无力支付土地流转租金而撤走,造成了 1 年的土地租金损失;另一镇某两家农业企业流转 1000 多亩土地用作茶叶和猕猴桃生产,也因资金链断裂无力支付土地流转金而造成了 1000 余亩土地半年的租金损失。
- ④⑤数据来源:本表依据中华联合财产保险公司、锦泰财产保险公司、中国人民财产保险公司《土地履约保证保险台账》整理而成,已剔除误差项,数据截至 2016 年 9 月 12 日。

#### 参考文献:

- [1]农业部农村经济体制与经营管理司.对十二届全国人大第四次会议第 9344 号建议的答复[EB/OL].[2016-08-15].[http://www.moa.gov.cn/zwlml/tzgg/tz/201608/t20160822\\_5249452.htm](http://www.moa.gov.cn/zwlml/tzgg/tz/201608/t20160822_5249452.htm).

- [2]林旭.论农地流转的社会风险及其防范机制[J].西南民族大学学报(人文社科版),2009,(8):206-210.
- [3]胡惠英,刘啸山.农村土地家庭承包经营权流转的风险与对策[J].河北学刊,2012,(5):132-135.
- [4]姜晓萍,衡霞.土地流转风险的形成机理及外部性研究[J].农村经济,2011,(11):27-30.
- [5]李长健,杨莲芳.三权分置、农地流转与风险防范[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016,(4):49-55.
- [6]黄源,谢冬梅.“三权分置”背景下农村土地经营权抵押贷款难点和破解思路[J].四川师范大学学报(社会科学版),2017,(3):51-56.
- [7]全爱华,姜丽丽.农村土地经营权抵押贷款风险及防范建议[J].农村建设与发展,2016,(5):255-256.
- [8]林乐芬,孙德鑫.农地抵押贷款及其风险管理研究——基于枣庄市的案例分析[J].现代管理科学,2015,(12):30-32.
- [9]童星.中国应急管理:理论、实践、政策[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [10]杨璐璐.农村土地经营权流转的现实困境与制度性原因分析[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2015,(4):64-72.
- [11]梁瀚元.农村土地流转与政府引导[J].山西农业科学,2014,(12):1316-1318.
- [12]曹新富,李美存.我国农村土地流转违约风险及防范研究——以四川邛崃市为例[J].山西农业科学,2017,(1):124-129.
- [13]道格拉斯·C·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:上海人民出版社,1994.

## Prevention Mechanism of Land Transfer Default Risk in China: With Performance Bond Insurance in Qionglai as a Case Study

FAN Dan<sup>1</sup>, QIU Li-yuan<sup>1</sup>, LIU Jing-ge<sup>2</sup>

(1. China Western Economic Research Center, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan 611130; 2. Finance Bureau of Chengdu Administration Committee, Tianfu New District, Chengdu, Sichuan 610213, China)

**Abstract:** In recent years, the acreage and number of China's rural land contract management rights transfer are increasing, in which default events frequently occur, which not only damages the interests of peasants, but also leads to part of the petition, the accountability of government and other mass events. Survey shows that the introduction of land transfer performance guarantee insurance can prevent default in that if the owners run away, the insurance company would pay the rent of the land this year or the following year. This approach protects peasants' land interests and enthusiasm to a certain extent, reduces economic burden of owners, and mitigates local government's burden of solving disputes. However, there are still many problems in terms of long-term and short-term risks of the land transfer, the nature of the insured subject and the insured subject. Improvements can be made from different treatments of different types of insured owners, enforcing standard procedure of land transfer, perfecting standard contract of land transfer.

**Key words:** land transfer; breach of contract; performance bond insurance

[责任编辑:钟秋波]