

# “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

黄源<sup>1</sup>, 谢冬梅<sup>2</sup>

(1.四川师范大学 经济与管理学院, 成都 610101; 2.西南财经大学 中国西部经济研究中心, 成都 611130)

**摘要:**在农村土地所有权、承包权和经营权三权分置背景下,全国各地积极开展农村土地经营权抵押贷款试点,但是试点工作中存在农户以农地经营权抵押贷款阻力大、金融机构接受农地经营权抵押贷款意愿小和农地经营权抵押贷款自身成长能力弱等难点。结合实地调研情况,从向农户投资和优化交易成本角度出发,提出培养懂金融的新型职业农民、搭建农村土地经营权抵押贷款服务平台的破解思路,助力农村土地经营权抵押贷款稳健发展。

**关键词:**三权分置;农村土地经营权;农地经营权抵押贷款

**中图分类号:**F321.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2017)02-0051-06

## 一 引言

农村土地所有权、承包权、经营权分置(以下简称“三权分置”)已成必然趋势,发展农村土地承包经营权抵押贷款也势在必行。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(以下简称《意见》)指出,为发展现代农业、增加农民收入、建设社会主义新农村,应逐步建立规范高效的“三权”运行机制,不断健全农村土地产权制度<sup>[1]</sup>。这是继家庭联产承包责任制“两权分离”之后又一次“一权分两权”,创造性地将农村土地承包权和经营权从土地承包经营权中剥离出来,为发展农村土地承包经营权抵押贷款提供了必备的前提条件。

农村土地承包经营权抵押贷款是指拥有农村土地承包经营权的抵押人和抵押权人以书面形式订立约定,不转移抵押财产的占有,将该财产作为债权的

担保。其方式是属于权力抵押性质,但对于抵押的标的物是土地的承包权,还是经营权,又或者是土地承包经营权,学术界一直有争议。《意见》中指出政府要放活的是土地经营权,坚持的是农村土地农民集体所有权和农户承包权。因此,本文所涉及的农村土地承包经营权抵押问题,是在抵押标的物为土地经营权前提下展开的。

国内学者对农村土地承包经营权抵押贷款相关内容做了大量研究。从金融机构研究者视角出发,傅先义等通过对天门市农村土地承包经营权抵押贷款试点情况的实证分析,认为现行相关法律法规的缺失,导致这一创新型信贷品种推广遭遇滑铁卢<sup>[2]</sup>。陈晓夫等认为土地经营权抵押贷款对象主要是种养大户、农民专业合作社和农业产业化龙头企业等规模化新型经营主体,土地经营权抵押贷款客户优先选择风险低、收益好、回报率高、可持续发展能力强

收稿日期:2016-10-24

作者简介:黄源(1980—),女,四川德阳人,四川师范大学经济与管理学院助理研究员,研究方向为农村经济;

谢冬梅(1990—),女,四川简阳人,西南财经大学中国西部经济研究中心研究生,研究方向为农村土地制度、粮食安全。

的<sup>[3]</sup>。从法律社会学研究者视角出发,唐薇等认为土地承包经营权抵押过程中,解决“假抵押”、“变相抵押”的前提条件是将土地承包经营权永久化、物权化<sup>[4]</sup>。李晓聪等从土地承包经营权抵押中抵押人的范围、抵押权的生效、抵押权效力、抵押权的实现方面探讨了适用于土地承包经营权抵押的情况<sup>[5]</sup>。从具体试点实施情况出发,江险生等研究了江苏新沂市与宁夏同心县农村土地承包经营权抵押贷款试点的经验教训<sup>[6]</sup>。从研究方法选择角度出发,李韬等选用 Poisson Hurdle 模型<sup>[7]</sup>,占治民等选用 Logistic-DEA 模型<sup>[8]</sup>,黄惠春等选用组群配对法<sup>[9]</sup>,李圣军等选择村集体经济组织视角<sup>[10]</sup>,得出研究农村土地承包经营权抵押贷款的,不同方法带来的结论具有趋同性。

综上所述,学者们选择不同的研究方法、不同的试点地区,从金融机构和法律社会学角度等剖析农村土地承包经营权抵押贷款问题,但是从“三权分置”的背景角度研究农村土地经营权抵押贷款的难点还未涉及。因此,基于“三权分置”的背景,探讨我国农村土地经营权抵押贷款实现的难点和破解思路,有助于解决农业融资问题,促进农民增收。

## 二 农村土地经营权抵押贷款实施的现实难点

目前,国家还未正式出台相关法律法规允许农村土地经营权抵押贷款,但是《意见》的出台,表明政策允许通过土地经营权抵押贷款放活土地经营权。重庆、四川、宁夏、山东、辽宁和贵州等地方相继开展农地抵押融资试点。为了进一步了解基层实际操作效果,笔者来到农村土地流转率达到 95% 以上的四川省邛崃市冉义镇,调研当地农村土地经营权抵押贷款情况。调研发现,在“三权分置”背景下,农村土地经营权抵押贷款面临着农户以农地经营权抵押贷款阻力大、金融机构接受农地经营权抵押贷款意愿小和农地经营权抵押贷款自身成长能力弱三个难点。

### (一) 农户以农地经营权抵押贷款阻力大

农户获得农地经营权抵押贷款资格难度大。冉义镇当地金融机构要求农户在选择以农地经营权抵押进行贷款时需要满足两个条件:一是需要取得农地的经营权证;二是参加培训成为农业职业经理人。首先,通过确权颁证过后,农业经营者手中拥有的是土地的承包经营权证。在“三权分置”的背景下,土地经营权证还未给予确权颁证,农户如果需要使用

该证职能还需到相关机构办理,这无疑增加了农户的时间成本。而对于不打算将土地经营权证作为抵押标的物的农户,是否有必要将农村土地承包经营权证划分为承包权和经营权? 是由政府统筹规划办理农村土地承包经营权的“一权变两权”,还是由农户根据需求自发进行? 这些都是目前面临的现实问题。其次,金融机构为使农户更好的利用放贷资金,要求农户参加培训,提高生产技能,从而抵御经营失败风险。毋庸置疑,金融机构设置该条件的初衷是好的。但是,农业生产本身具有风险性,受自然灾害和 market 价格的波动影响较大,仅仅通过培训农户成为农业职业经理人以降低违约风险存在不确定性。调研发现,在农业经营中的资金主要来源于农户第二、三产业的资金积累,能够成功从金融机构贷款以获得资金的情况较少。

此外,农户在农地经营权抵押贷款中需要准备大量材料,材料的不合规性阻碍抵押贷款。在四川省邛崃市冉义镇的调研中,发现农户可以直接用土地经营权证进行抵押贷款,标准为 1000 元/亩,抵押金额和土地租金价值无关。但是农户办理贷款困难重重。例如在办理贷款过程中,需要提交由审计机构出具的评估报告,而评估报告的要求严格,如要求具有设施建设评估资质的审计机构出具报告,要求审计机构在银行公布的涵盖范围内,等等。这些都增加了农户获得农地经营权抵押贷款资格的难度。

### (二) 金融机构接受农地经营权抵押意愿不强

从自身利益角度考虑,金融机构不愿意接受农地经营权抵押贷款的原因主要有两方面。

一是盈利所获小于其交易成本。农户贷款所获资金主要用于从事农业生产,种植业、畜牧业和渔业等农业生产带来的经济增加值远远小于第二、三产业带来的经济增加值。2015 年,农业对 GDP 增长贡献率为 4.6%,第二产业为 41.6%,第三产业达到 53.7%。而且传统农业是弱质产业,生产周期长,对自然资源依赖性强,抵御自然灾害的能力弱,因此银行对农户放贷审核流程更加繁琐,交易成本偏高。盈利低、成本高的产品不符合营利性金融机构的经营目标,金融机构更愿意将时间和精力放在第二、三产业等盈利性高的贷款产品中,而不愿意接受农地经营权抵押贷款<sup>[11]</sup>。调研发现,当种粮大户在其经营未有成效而急需资金投入种子、化肥、农药和农机等农业生产要素时,银行往往不愿意对其放贷;而当

农户经营出色、在当地小有名气之后,银行又主动联系他表示愿意为他放贷,而且放贷金额高达100万元,如果拥有土地经营权证则可以直接提供1000元/亩的抵押贷款。

二是农村土地经营权处置变现困难。当农户经营失败、无法偿还到期贷款,金融机构却无法处理作为抵押标的物的农村土地经营权。根据《物权法》规定,抵押权实现时,抵押权人有权拍卖、变现抵押标的物。但是,农村土地经营权对农业经营者具有特殊价值,对其他非农经营者而言则价值不大,愿意出钱购买土地经营权证的目标客户范围狭窄。即使存在有意愿和有能力的购买者,却没有一个配套的服务平台为供需双方提供交易资料,导致信息闭塞。另外,金融机构接手农地经营权后,可能还要承担使用经营权的租金,进一步增加金融机构的放贷负担。因此,金融机构中大部分从业人员认为农地经营权抵押贷款不值得推广。

### (三)农地经营权抵押贷款自身成长能力偏弱

我国农村土地经营权抵押贷款在政府的“保护”下和二重抵押物的“掩护”下,自身成长能力偏弱。

首先,我国现有农村土地经营权抵押贷款主要是在政府的主导下进行的,政府在农村土地经营权抵押贷款过程中扮演“救火员”和“兜底者”的角色。尽管该模式在全国范围内积极开展起来,但是却带有很强的政策趋向性。政府承担的角色过重,农地经营权抵押贷款自身成长能力偏弱。唐薇等认为,在目前的试点实践中,政府是倡导者,是市场风险的最终承担者<sup>[4]</sup>。张龙耀等认为,农民土地承包经营权抵押贷款实质上属于政策性贷款,是地方政府支持农业规模经营的政策表现<sup>[12]</sup>。

其次,我国农村土地经营权抵押贷款的模式主要是农户+中介机构+金融机构,其中中介机构主要是政府、专业合作社、担保公司、土地抵押协会、村委会。农户直接以农地经营权对接金融机构进行抵押贷款的模式较少见,中介机构以非耕地资源、信誉、政府资金等作为二重抵押物实现农地经营权抵押贷款<sup>[13]</sup>。仅仅通过农地经营权自身进行抵押贷款可能性较低。以邛崃市为例,截止2016年10月,农村土地经营权抵押融资6笔,贷款余额238万元,均是建立在拥有农村产权抵押融资风险基金基础上实现的。

通过分析国际农地抵押贷款的运行可以看到,

农地经营权抵押贷款并不是单纯依靠政府和中介机构而发展,其自身的成长能力较强。在德国,农户自发成立土地抵押信用合作社和土地抵押信用联合社,发售土地债券筹资。在美国,农户自发成立联邦土地银行合作社,由联邦土地银行负责发行土地债券。在日本,农户自发入股农业协同组合,并从中获得农地抵押贷款;农业协同组合入股农业信用协同组合联合会获得农地抵押贷款;农业信用协同组合联合会入股农林中央金库获得农地抵押贷款。国外农地所有权属于农户,农户有权处置土地,农户在农地抵押贷款中拥有较高话语权。首先,在这三个国家的农地抵押贷款发展中,农户都是根据自身实际需求自发成立相应组织,而不是在政府的要求下被动加入组织。其次,利用金融市场发行债券筹资,不仅增加资金来源渠道,减少市场风险,而且还能分摊政府和金融机构面临的资金压力和违约风险。国际农地抵押贷款合作性、商业性和政策性的特点,保证了农地抵押贷款具有旺盛生命力<sup>[14]</sup>。

市场化改革中,农村土地经营权抵押贷款应该更多地让市场作为资源配置的主体,政府扮演的角色应该是监督者而非驱动者,以增强农户的自主性,拓宽融资渠道,分化市场风险。

### 三 农村土地经营权抵押贷款难点的破解思路

“三权分置”背景下,减小农户办理农地经营权抵押贷款阻力、增加金融机构接受农地经营权抵押贷款的意愿和增强农地经营权抵押贷款自身成长能力,需要增加对农户的投资和优化交易成本,即培养懂金融的新型职业农民和搭建农村土地经营权抵押贷款服务平台。

#### (一)培养懂金融的新型职业农民

舒尔茨认为,人力资本在农业增长中具有重要地位,农民所得到的能力是实现农业现代化的关键。目前新型职业农民的含义是有文化、懂技术、会经营,但是随着更多的金融资本进入农业,农村迫切需要懂得如何运用金融资本的职业农民。农户不愿意选择农地经营权抵押贷款的重要原因还在于对该模式的不了解。农户能否自发参与农地经营权抵押贷款,并以主人翁的姿态积极解决申请抵押贷款中的各种阻碍,关键在于农户是否具有这样的知识和能力。破解农户在农地经营权抵押贷款中遇到的层层障碍,提高农地经营权抵押贷款自身成长能力,需要培养懂金融的新型职业农民,让农户有意愿和有能

力参与农地经营权抵押贷款。

培养懂金融的新型职业农民,需要农民、金融机构、政府机构和高校教师四方力量共同助力。农户方面,需要树立农地经营权抵押贷款的观念,积极参加金融机构、政府机构和高校教师组织的培训活动。现代农业的经营方式不同于传统农业,农户首先要从观念上改变传统的资金借贷模式,利用农地经营权抵押扩充融资渠道。目前,通过土地流转获得农村土地经营权的是有能力的新型经营主体,农业生产者有较强的接受新事物和学习的能力,通过后天培训能弥补金融知识的缺乏。金融机构方面,需要定期派遣工作人员入村入户指导农地经营权抵押贷款细节操作工作,开设特定咨询服务窗口以解决农户关于农地经营权抵押贷款资料准备等疑难问题。政府机构方面,需要在农村加大对农地经营权抵押宣传的同时,对积极响应农地经营权抵押贷款政策的金融机构给予税收优惠,组织金融机构和高校教师对农户开展抵押贷款知识培训活动。高校教师方面,需要将提升农户技能纳入工作考核体系,扩充传统的科研、教学考核指标。高校教师培养新型职业农民的方式是多元化的,可以直接对口农户帮助其解决生产经营中,面临的问题,也可以加强和金融机构、政府机构的合作,研究更有利于农户操作的农地经营权抵押贷款模式(见图1)。

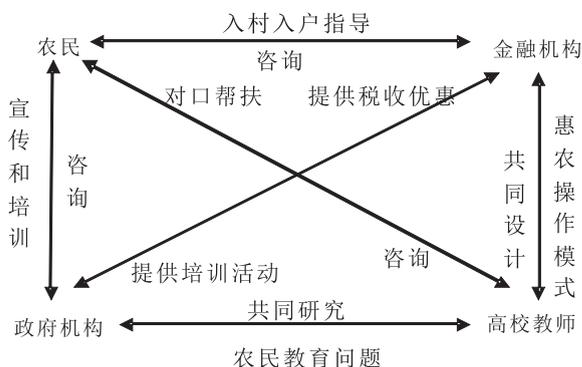


图1.培养新型职业农民的四大主体

(二)搭建服务平台,优化农地经营权抵押贷款交易成本

根据科斯交易成本概念,在一定的社会关系中,交易成本的存在需要人们采用更经济的方式来组织生产和交换活动。农村土地经营权抵押贷款涉及新制度的建立,确保制度更加有效运作需要优化各项交易成本。结合国内外农地抵押贷款运行经验,笔者提出从搭建三大机构、四大主体的服务平台入手,

优化农地经营权抵押贷款交易成本,从而破解农户受阻、农地经营权处置变现困难和其自身成长能力弱的难题(见图2)。

### 1.土地合作社、土地合作联社

参考农地抵押贷款国际模式,由农户自发成立土地合作社,将分散的农户吸纳起来,进一步成立土地联社,减少农地经营权抵押贷款过程中的议价成本和决策成本。单个农户具有规模小、分布广、力量弱的特点,如果每位农户都亲自到金融机构办理农地抵押贷款,交通成本、食宿成本和时间成本巨大。但是,由统一组织为其组织内成员代办该事务,交易成本将大大缩减。以邛崃市冉义镇为例,由107户农户组织成立的稻花香土地合作联社,将单一农户力量集中起来,借助微信工具设立公众号,共享信息资源,以规模取胜,增强购买种子、化肥和农药等生产要素时商谈价格的话语权,减少议价成本。但是,该联社目前只是致力于农业生产方面的合作,未曾涉及金融服务业务。借助已成型的土地合作联社,开发其金融服务功能,为农地经营权抵押贷款交易中抵押人和抵押权人节约重复操作成本。

### 2.农村土地经营权价值评估机构

农地经营权价值评估机构是指依附于农村土地经营权交易所的特殊评估机构,由资产评估师根据土地所在区域、土地等级、农田基本设施情况、自然气候环境、种养殖品种、当地土地经营权流转价格等因素,综合评估土地承包经营权价值,并出具评估报告。合理的农地经营权价值评估,不仅有利于维护承包农户流转其土地经营权的权益,而且有利于促进农地经营权所有者方便快捷地同金融机构进行抵押融资。另外,为实现农村土地经营权价值评估的公平性、合理性、规范性,确保农地估价机构的公信力,评估师要遵守行业法规、行为准则,遵守统一的专业技术标准,并在其完成的土地估价报告上签名以示负责。

### 3.多元化金融机构

在国外,土地银行、联合银行、农业银行和中央银行等都是能为农户提供抵押贷款资金的金融机构。金融机构的多样性,不仅扩充了融资渠道、分散了融资风险,而且抵押权人之间的竞争也可以促进农地经营权抵押贷款模式的创新,有利于降低抵押人农户的生产成本<sup>[15]</sup>。我国农地经营权抵押贷款应多元化,金融机构应由银行、保险公司和证券公司

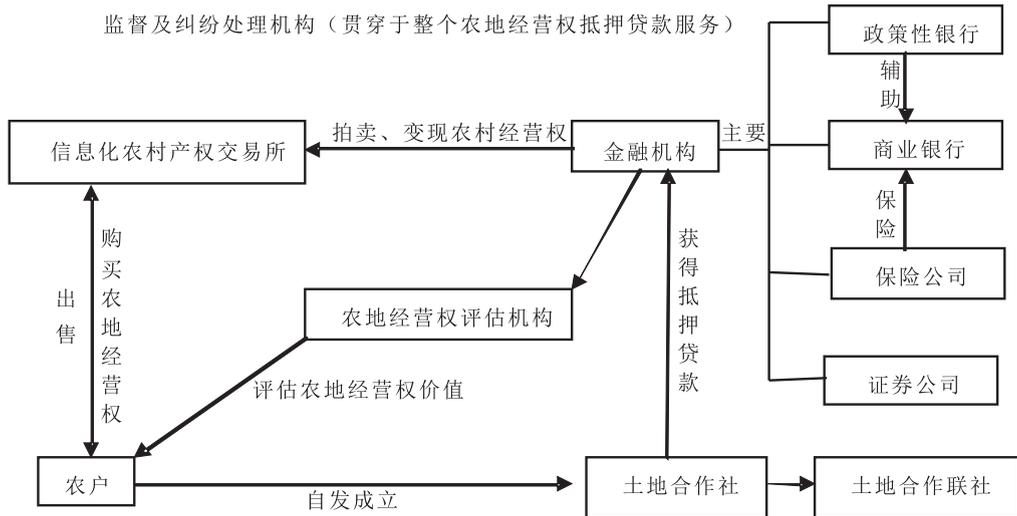


图 2. 农村土地经营权抵押贷款服务平台设计

组成。地方商业银行作为农地经营权抵押贷款主要资金来源，应设立专门处理农地经营权抵押贷款事务部门；政策性银行辅助地方商业银行开展农地经营权抵押贷款，提供资金缺口和正常性资金补助。保险公司为地方商业银行提供履约保证保险，降低其放贷违约损失。证券公司为土地合作联社发行农地经营权抵押债券，吸收社会资本参与农业生产，分担商业银行资金压力。

#### 4. 信息化农村产权交易所

为保证农村土地经营权顺利流转、有效变现，应设立信息化农村产权交易所。在互联网+时代背景下，农村产权交易所应以数字化信息为基础，利用互联网平台实现农村土地经营权供需数据、交易价格实时更新。信息化农村产权交易所为金融机构处置农地经营权提供有效服务平台，破解金融机构接受农地经营权抵押贷款意愿低的难点。目前，冉义镇已根据相关规定设置乡级农村产权交易所，但是由于缺乏电子信息化操作，不能达到供需双方信息对等的效果。农地经营权抵押贷款在农村产权交易所中包含三大主体：拥有土地经营权的经营人、抵押权人、希望获得土地经营权的经营人。其中，拥有土地经营权的经营人，可以是农村集体经济组织中的正式成员，也可以是不属于本集体经济组织成员的新型农业经营主体，他们主要通过流转获得土地经营权。

#### 5. 监管及纠纷处理机构

监管及纠纷处理机构贯穿于农村土地经营权抵押贷款服务全过程。一方面，由于农村土地经营权

抵押贷款涉及农户、金融机构、政府机构等不同利益主体，实际操纵层面难免会有纰漏，因此应确保各个环节配备相应的监督机构，同时鼓励广大社会群体参与监督环节，一起确保农村土地经营权抵押贷款健康有序发展。另一方面，农村土地经营权抵押贷款实施过程中，不同利益主体之间的纠纷问题不可避免，成立纠纷处理机构，能以最快速度解决问题，减少纠纷双方处理问题的时间成本。纠纷的表现形式主要有：农地经营权权属不清、流转经营权期限不清、农地经营权评估价值不清和经营人、抵押权人双方主体利益不清等。纠纷处理机构应设置在省、县、乡农业行政主管部门内，负责经过协调矛盾双方不能达成一致协议的纠纷问题的解决，即根据矛盾双方提供的证据资料，依据相关法律法规，做出具体的行政行为。

首先，拥有农村土地经营权证的农户通过农地经营权价值评估机构获得土地经营权的评估价值，自发成立土地合作社和土地合作联社。然后，土地合作社和土地合作联社到金融机构进行抵押贷款或者通过证券公司发放债券融资。金融机构参考农地经营权证及价值评估报告，结合抵押人的农地经营前景、保险购买情况，综合分析抵押金额和放款风险系数，最终决定抵押放款金额、时间以及是否购买履约保证保险。抵押人经营失败，无法偿还贷款，抵押权人通过农村产权交易所依法流转、处置、变现农村土地经营权。在农村产权交易所发布相关信息，吸引有需求的新农业经营主体购买该抵押的农地经营权，更好地利用土地资源进行农业生产。处置农

地经营权获得的收益,偿还抵押款之后还有剩余,应及时返还给抵押人。监督及纠纷处理机构贯穿于整个交易环节,确保农村土地承包经营权抵押贷款的有效运行(见图2)。整个服务平台的搭建,使市场成为资源配置的主体,解决了单个农户申请贷款势单力薄的窘态,确保了农村土地经营权有效流通,从而解决金融机构接受抵押贷款的后顾之忧。农地经营权评估机构、监督及纠纷处理机构组成三大机构,农户、土地合作联社(合作社)、多元化金融机构、信息化农村产权交易所构成四大主体,通过三大机构、四大主体的齐力合作,优化农村土地经营权抵押贷款交易成本。

#### 四 农村土地经营权抵押贷款实施操作中的注意事项

(一)抵押土地经营权的再次流转,不得改变土地的农业生产用途

抵押权人流转、处置、变现农村土地经营权,不得改变土地的农业生产用途,这是抵押土地能在农村土地经营权交易所再次流转的基本前提条件。并且,保持流转土地的农业生产用途,对于维护我国粮食安全也起着十分重要作用。因此,不改变农业生产用途,是抵押土地再次流转的基石。

(二)抵押期限及非第一经营人获得经营权期限问题

经营人将农村土地经营权向金融机构抵押贷款,其抵押期限的设置应小于或等于经营期限。农村本轮土地承包期限目前是30年,抵押期限设置应根据抵押融资金额的大小合理确定,其总原则是抵押期限不得超过承包期限。作为非第一经营人获得抵押后,土地经营权期限应为:第一经营人从承包人获得的经营总期限减去第一经营人已使用年限。

#### 参考文献:

- [1]中共中央办公厅,国务院办公厅.关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见[J].中华人民共和国国务院公报,2016,(32):27-30.
- [2]傅先义,岳扬.从法律的角度考量农村土地承包经营权抵押贷款及其制度设计:天门实证[J].武汉金融,2010,(6):60-61.
- [3]陈晓夫,李孟军.对农村土地承包经营权抵押贷款试点工作的思考[J].武汉金融,2010,(5):63-64.
- [4]唐薇,吴越.土地承包经营权抵押的制度“瓶颈”与制度创新[J].河北法学,2012,(2):62-71.
- [5]李晓聪,安菁蔚,任大鹏.家庭承包之土地承包经营权抵押中的法律问题[J].农业经济问题,2015,(4):32-37.
- [6]汪险生,郭忠兴.土地承包经营权抵押贷款:两权分离及运行机理——基于对江苏新沂市与宁夏同心县的考察[J].经济学家,2014,(4):49-60.
- [7]李韬,罗剑朝.农户土地承包经营权抵押贷款的行为响应——基于 Poisson Hurdle 模型的微观经验考察[J].管理世界,2015,(7):54-70.
- [8]占治民,罗剑朝.基于 Logistic-DEA 的农村土地承包经营权抵押贷款试点风险控制效果评估[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2016,(5):47-54.
- [9]黄惠春,祁艳,程兰.农村土地承包经营权抵押贷款与农户信贷可得性——基于组群配对的实证分析[J].经济评论,2015,(3):72-83.
- [10]李圣军,方湖柳.农村土地承包经营权抵押融资模式——基于村集体经济组织视角的分析[J].国际金融,2016,(6):69-74.
- [11]施晓琳.论以土地承包经营权抵押为特征的金融制度[J].南京农业大学学报(社会科学版),2002,(3):20-25.
- [12]张龙耀,王梦珺,刘俊杰.农民土地承包经营权抵押融资改革分析[J].农业经济问题,2015,(2):70-78.
- [13]高锋,周雪梅,肖诗顺.农村土地承包经营权抵押担保制度探讨[J].西南金融,2009,(3):40-42.
- [14]罗剑朝,庸晖,庞玺成.农地抵押融资运行模式国际比较及其启示[J].中国农村经济,2015,(3):84-96.
- [15]刘璐筠,冯宗容.推行农地承包经营权抵押贷款制度的制约因素及对策探析[J].经济体制改革,2010,(5):108-110.

[责任编辑:钟秋波]