

浙江省农村土地经营权抵押贷款的探索、思考及建议

杨 曦

(中国人民银行杭州中心支行, 浙江杭州 310001)

摘要:在当前农村改革、农业现代化和新型城镇化加决推进,农村金融改革不断深化的背景下,创新开展农村土地经营权抵押贷款,对于促进农村土地流转、农业集约化生产、深化农村改革具有积极意义。本文首先提出了新形势下开展农村土地经营权抵押贷款的背景和意义,然后在总结浙江省农村土地经营权抵押贷款模式和运作机制的基础上,深入分析制约目前农村土地经营权抵押贷款业务的关键因素,研究提出下阶段推广农村土地经营权抵押贷款的思路和政策建议。

关键词:农村土地经营权;抵押;贷款

中图分类号: F832.43 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0167(2015)10-0066-05

一、开展农村土地经营权抵押贷款的背景及意义

自1978年开始,我国农村土地改革由农民自发进行包产到户探索,1982年正式确立家庭联产承包责任制,随后逐步赋予农民土地的使用权和收益权,放松土地使用权流转,加快确权颁证,逐步确立长久承包经营权。至今36年,改革开放初期土地改革的制度红利已基本用完,我国农村发展和农业经营出现了全新的局面,农村劳动力大量向二三产业和城镇转移,农民的非农收入持续增加,承包到户伴随的土地分散化对现代农业发展和科技投入的制约越来越明显,土地流转市场客观形成,我国农地经营已经呈现从分散经营到适度集中规模经营的大趋势。下一阶段,农村土地制度改革的总体思路是进一步赋予农民对承包土地的占有、使用、收益、流转及抵押担保等更多权能,以促进土地的适度规模经营为总体方向,促进土地承包经营权流转,在以家庭经营为主体经营形态的基础上培育新型农业经营主体,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系,从而最终实现农业现代化。

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》对新一轮农村土地制度改革作出了明确部署,提出“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”,其目的就是提高土地资源利用效率,赋予农民对土地更多的财产权利。中共中央、国务院《关于全面深化改革农村改革加快推进农业现代化的若干意见》提出:“在1落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”,标志着我国的农地制度正由土地所有权和承包经营权“两权并行分置”向所有权、承包权、经营权“三权并行分置”发展。

2015年8月,国务院发布了《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》,以落实农村土地的用益物权、赋予农民更多财产权利为出发点,指导各地稳妥有序地开展农村土地经营权抵押贷款试点。在当前农村改革、农业现代化和新型城镇化加快推进,农村金融改革不断深化的背景下,开展农村土地经营权抵押贷款具有十分积极的意义:

(一) 有利于丰富“三农”融资渠道

开展农村土地经营权抵押贷款,使土地资产有效转化为可转让、可抵押的金融资产,能够有效拓宽农村抵押担保物范围,解决“三农”抵押担保难题,降低涉农金融机构的贷款风险,引导更多地资金进入“三农”领域,丰富“三农”融资渠道,增加农民财产性收入,使“三农”更多更好地分享金融改革发展的成果。

(二) 有利于实现土地资源集约利用

允许农村土地经营权用于抵押担保，能够有效促进农村土地流转市场化运作，将碎片化的土地集中化，使分散化的农业生产规模化，从而提高土地使用效率，实现土地资源集约利用，加快推动农业现代化。

（三）有利于激活农村生产力

随着外出务工经商农民的不断增多，大量农村劳动力向二、三产业转移，致使许多乡镇特别是东部发达地区出现不同程度的耕地抛荒现象。通过土地流转的有序推进和农村土地经营权抵押贷款机制的建立，能够促进家庭农场、农民合作社、农业龙头企业等新型农业投资主体发展，进而推进农业产业提升增效。

二、浙江省农村土地经营权抵押贷款的实践及运作模式

农村土地经营权抵押贷款，是指借款人以合法途径取得（包括承包、流转等方式）的农村土地经营权及地上（含地下）附着物作为抵押物，在遵守国家有关法律、法规和信贷政策前提下，向金融机构申请贷款的融资活动。早在 2010 年，湖州市长兴县、嘉兴市海盐县就探索开展了农村土地经营权抵押贷款试点。2014 年 8 月，人民银行杭州中心支行会同浙江省农业厅制定了《关于开展农村土地经营权抵押贷款工作的意见》，在浙江全省初步建立了农村土地经营权抵押贷款制度。截至 2015 年 6 月末，浙江省共有 33 个县（市、区）开展了农地经营权抵押贷款业务，贷款余额达 5.94 亿元，贷款不良率仅为 0.62%。农村土地经营权抵押贷款涉及确权发证、抵押登记、价值评估、风险处置等环节，近几年来嘉兴海盐、湖州长兴以及丽水市在既有的法律法规框架内做了一些有益探索，主要做法如下：

（一）制定和完善抵押贷款制度

丽水市政府印发了《丽水市农村土地流转经营权抵押贷款管理暂行办法》，人行海盐县支行与海盐信用联社联合制定《海盐县“农钻通”农村流转土地经营权抵押专项贷款管理办法》，长兴县政府出台《（关于深化农村土地承包经营权抵押贷款试点工作的实施意见》，一系列制度和办法为农村土地经营权抵押贷款的开展打下了坚实基础。

（二）明确抵押标的物的范围

由于以往农村土地长期无法流转，造成目前土地经营权实际价值不高，各地通过将地上附着物进行捆绑抵押，有效提升了抵押物价值和贷款额度。嘉兴海盐、湖州长兴、宁波奉化等地都规定抵押贷款的标的物是：借款人以合法途径取得的农村土地经营权及地上（含地下）附着物，地上附着物包括农业设施、粮食或经济作物、农机具等。如海盐县某牧业公司流转土地面积 281 亩，年租金 36 万元，如果仅以土地经营权进行抵押，只能获得贷款几十万元，但流转土地的地上附着物（包括猪舍、药房、食堂、管理用房、仓库等）经评估公司评估价值为 5731.7 万元，该公司以地上附着物一并抵押，从当地银行获得抵押贷款 1500 万元，贷款额度显著提高。

（三）明确贷款条件及用途

如丽水市规定贷款对象只能是从从事农（林、渔）业生产经营的组织或个人，抵押的农地不能改变农业用途，借款人取得的贷款必须用于农（林、渔）业生产，确保贷款真正用于支农惠农。丽水、嘉兴等地都规定借款人必须取得抵押土地所在的村集体及流出方同意抵押并在贷款无法归还时同意进行处置的书面证明，确保贷款风险发生后能够得到顺利处置。

表 1 海盐县农地经营权抵押贷款申请要件
1. 土地经营权权属证明材料
2. 地上（含地下）附着物情况说明资料
3. 同意放弃地上（含地下）附着物处置权与经营收入权的承诺书
4. 流出方同意流转、抵押、处置的意见书
5. 贷款人要求的其他材料

（四）规范抵押登记及贷款流程

如丽水市规定耕地抵押到当地农业局登记；嘉兴市海盐县规定由县农村土地流转和产权交易服务中心办理抵押登记，并核发《农村土地流转经营权他项权证》；湖州长兴县由县、乡、村三级农村土地流转服务中心办理抵押登记。目前浙江省开展此项业务的地区基本形成了固定模式，以海盐为例简要展现各个环节（见图1）。

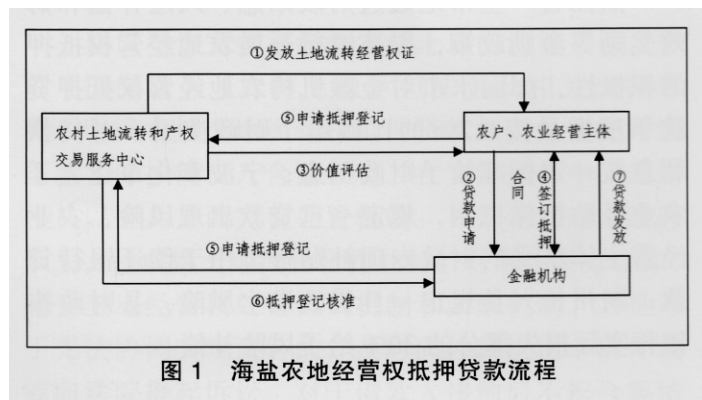


图1 海盐农地经营权抵押贷款流程

（五）完善评估方法，合理确定评估价值

目前各地在农地经营权评估中的普遍做法是，以同类土地价格为基础、抵押双方协商确定，并充分考虑承包经营权及租金实际支付剩余期限、流转价款、支付价款、地上（含地下）附着物的预期收入等因素。由于缺乏专业评估机构，农地经营权价值主要由农业部门有关专家、银行工作人员以及借款人共同协商评估，具体评估方法主要有两种。

1. 对于地上附着物价值低的流转土地，按土地租赁价值进行评估

评估价值＝每亩土地年租金 x 剩余承包年限 x 流转土地面积。如海盐某养殖大户流转了125亩土地，租期20年，一次性支付租金271万元，根据租金剩余价款，按照抵押率不超过70%，获得抵押贷款180万元。

2. 对于地上附着物价值较高的流转土地，按收益价值进行评估

土地经营权评估价值＝二年租地平均净收益 x 经营期限＋地上（含地下）附着物预期收入。

（六）多方协调完善债权处置机制

当土地经营权抵押贷款出现风险时，目前主要有三种解决途径：一是通过拍卖、变卖等方式进行流转；二是变更土地经营权人，由新的经营权人履行还贷义务；三是申请仲裁或诉讼方式解决。但由于现行法律法规制约以及农村地区的特殊情况，目前出现的个别不良贷款案例仍要依靠协调方式解决，以海盐县出现的一笔不良贷款为例，当地某农业科技公司由于经营不善，法人代表出逃，其在当地银行的460万元土地经营权抵押贷款出现不良，虽然当地法院判决对该企业的土地经营权进行司法拍卖，但无人竞拍，通过各方协调，下一步可能由企业的民间借贷债权人购置该土地经营权并偿还银行贷款。

（七）制定配套财政扶持政策

浙江省一些市地通过财政贴息、风险补偿和财政奖励等激励政策，提高银行开展农地经营权抵押的积极性，如丽水市对金融机构农地经营权抵押贷款年度增量按0.2%的比例给予财政奖励，对贷款利息按一定标准给予财政贴息；宁波奉化市建立了农业补贴担保机制，规定一旦贷款出现风险，农业经营主体享受的财政专项补贴资金用于偿还银行贷款；湖州长兴县规定一旦贷款发生风险，县财政按银行实际损失部分的30%给予风险补偿。

三、制约农村土地经营权抵押贷款业务的因素分析

（一）土地流转市场的培育是基础

虽然浙江省许多地区已初步建立农村土地流转市场，但主要靠政府行政推动，流转信息提供者多为政府部门，缺乏多元化、竞争性的交易中介组织，导致土地流转供求信息不足，信息获取渠道不畅，交易只能在小范围内进行，与成熟高效的市场差距较大。一个成熟的土地流转市场有利于防风险和价格发现，最终要靠市场机制来实现，应至少符合三个标准。

1. 农户居主体地位

土地是否需要流转，需要采取何种形式流转，均应出于农户自身意愿。

2. 流转价格市场化

土地流转价格的确定应充分遵循市场规律，可随市场行情调整。

3. 流转信息顺畅

有完善的中介、信息、调节等服务平台，交易主体能较充分地掌握交易信息。

（二）土地经营权的稳定性和完整性是前提

农村土地经营权本质上是一种所有权和使用权分离的权利，其抵押的前提条件是权利必须是完整的、稳定的，这依赖于农业经营主体与农户之间长期、稳定的租赁关系。然而在目前的实际操作中，土地流转租金大多采用一年一付的方式，导致抵押权利稳定性较差，影响抵押价值的认定和实现，并造成资金需求期限与抵押期限不匹配。如果树、林木、休闲农庄等的产出期限往往要几年，而银行按照租金支付周期发放一年期贷款，不仅贷款额度较低，经营者在贷款到期时还会面临还贷难题。

（三）科学合理的价值评估是关键

价值评估是体现和衡量农村土地经营权抵押、交换价值的基础。由于长期以来对农村土地流转的限制，其市场价值的评估没有相应的制度规则，缺乏统一的标准，也缺乏专业的评估机构和评估人员：在目前评估实践中，价值评估停留在以同类土地价格和普通粮食产出等为基础、抵押双方协商确定的方式，没有考虑影响土地经营权价值的多种自然和社会因素，导致其价值被严重低估。因此，目前银行一般都将地上附着物捆绑抵押并计入评估价值，但从法律意义上看，土地经营权是使用权，而地上附着物则是所有权，因此应综合采用现行市价法、收益法等多种方法以进行评估。

（四）完善的风险防范机制是保障

在土地经营权抵押贷款业务的起步阶段，风险防范很大程度上依赖地方财政保障和政府部门协调，但从长期看，完善风险防范机制的关键是建立健全司法处置机制。从海盐县迄今发生的一笔不良贷款来看，贷款风险处置仍暴露出一系列难点。

1. 处置时间过长

一旦发生贷款企业倒闭特别是企业主逃逸等情况，法院的开庭通知、判决通知、执行通知等公告就要耗费6个月以上。

2. 资产保值难

在诉讼期间，抵押土地上的农作物、养殖物、生产附着设施等会存在无人管理的现象，抵押物价值可能大大缩水，增大了处置风险。

3. 流转费断交风险

在法院尚未判决前，一旦出现流转费断交现象，容易引发农民（出租方）群体性纠纷，此类纠纷涉及人数多、影响大，处置难度很大。

四、推进农村土地经营权抵押贷款的政策建议

下阶段，应遵循改革开放以来农村土地改革演进逻辑和农业经济发展客观规律，以保护农民利益为出发点，有序推进农村土地产权登记、评估、流转、抵押等各项制度建设，稳步开展农村土地经营权抵押贷款业务，逐步促进农村资产向金融资本转化，为“三农”发展提供有效的金融支持。

（一）以市场为导向，积极培育土地流转市场

按照“流转形式多样化、运作方式市场化、实施程序合法化、流转合同规范化”的要求，积极培育土地流转市场，健全土地流转机制：一是完善土地流转交易平台，引入更多市场化元素，从完善信息发布、提供专业中介服务、培育价格形成机制等方面着手，进一步引导其走向成熟。二是着力发展现代农业。加快培育家庭农场、农民专业合作社、种养大户、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，培育土地流转市场需求。

（二）加强机制建设，完善配套制度环境

一是采用更合理的租金支付方式。建议流转费一次性缴清不少于三年，从而提高抵押贷款额度，防范流转费断交风险。二是建立土地流转风险保障金制度，业主每年交纳一定数额的保证金。三是完善土地流转信息披露机制。通过农村土地流转服务中心等平台及时发布准确的供求信息和变更、流转信息。四是积极推动政策性农业保险在土地经营权抵押试点地区全面铺开，发挥保险的风险分散功能。

（三）研究完善评估办法，提高评估的科学性和准确性

加快建立相对独立的第三方专业评估机构，专『1负责农村土地经营权价值评估。研究制定专门的评估制度和办法，在基准地价基础上，根据承包土地的位置、质量、未来预期收益、土地流转便利性等多种因素，测算流转期间的净收益，并折现测算净现值，以此评估流转价格。同时，可探索建立与国有土地市场价格挂钩的地价信息联动和信息公布机制，建立土地评估过程及结果的监督机制，逐步形成科学公开的农村土地价值评估体系。

（四）创新农村金融产品，不断完善农村金融服务

1. 创新抵押融资方式

可以尝试部分抵押、以土地承包经营权参股的股份抵押等形式丰富抵押方式。也可根据各地特点，探索土地债券化、土地信托等不同融资方式。

2. 加强政策工具扶持

发挥央行再贷款、再贴现、优惠存款准备金率、金融债等政策工具的引导作用，引导金融机构开展农村产权抵押融资创新业务。

3. 加快农村信用体系建设

开展农户、农业经营主体的信用档案征集和信用评价，不断促进信用信息共享，为金融机构开展农地经营权抵押贷款创造有力条件。

（五）修订和完善相关法律法规，畅通司法处置渠道

建议尽快完善和调整农村土地的法律关系，修订《担保法》、《农村土地承包法》及相关法律解释，明确农村土地经营权抵押贷款如何处置等司法条款，保护债权人合法权益。在实际操作中，具体可从以下几方面完善处置机制：一是建议地方政府牵头，村或镇土地流转合作社、村集体多方合作，建立土地经营权处置协调机制和回购机制。二是对于无法协调实现流转的，及时向仲裁机构申请仲裁或向法院提起诉讼，对于借款人违约后不配合等情况，法院应采

取强制执行措施。三是建议各地政府积极组建政策性农业担保公司或村集体互助担保机

构，为农业经营主体开展土地流转和抵押提供担保服务，充分发挥担保机构在风险处置中的作用。