

# 上海承包土地抵押贷款 试点推广问题研究

王丽媛 马佳 马莹 张孝宇

2014年,我国首次提出赋予农民对承包地经营权抵押及担保权能。次年,全国范围开展农地经营权抵押贷款试点,尽管上海并未进入全国232个试点地区,但上海市将金山区列入全市首个农村承包土地经营权抵押贷款(下称“农地抵押贷款”)试点地区。

## 一、上海承包地抵押贷款试点现状

### (一) 上海承包地抵押贷款开展基础

依据《上海农村土地经营权抵押贷款试点实施办法》的要求,上海农村土地经营权抵押贷款开展基础条件,主要包括以下三个方面:

一是“三权分置”。中央在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出了赋予农民对集体资产股份抵押、担保等多种权利。“三权分置”使得农村土地经营权抵押贷款能在各地区顺利实施。二是完善的农村土地流转市场和交易市场。农村土地是农户抵押给金融机构的保障,当农户违约时,金融机构会采用没收抵押土地的方式弥补贷款资金损失。考虑到金融机构对流动性资产的偏好,如果想要顺利开展农村土地经营权抵押贷款业务,需要完善当地的农村土地流转交易市场,从而确保金融机构手中分散的土地资产可以迅速、有效地流转、交易出去。三是政府机构加大对农村金融的扶持。由于交易成本、金融机构业务偏好等多方面的原因,在同等条件下,对金融机构而言,相比信用贷款,担保贷款等其他形式贷款,农村土地经营权抵押贷款确实风险较高。因此农村土地经营权抵押贷款业务的顺利开展,需要政府在风险补偿基金、税收、政策引导方面给予农村地区、农村金融大力支持。

### (二) 上海承包地抵押贷款试点运行流程

对上海市承包地金融试点地区(金山区)农地经营权抵押贷款的流程进行了梳理,主要包括:

一是市政府向合作社等发放产权证;二是合作社等向农村土地资产评估事务所申请产权收益评估;三是农村土地资产评估事务所使用产权评估报告对试点合作社等进评估;四是乡镇土地使用产权交易所与试点合作社等进行产权交易;五是乡镇土地使用产权交易所将产权向金融部门进行抵押;六是金融部门进行产权抵押证申请,进行贷款调查;七是对相关资料进行审查;八是对贷款进行审批并签订贷款合同;九是申请产权收益评估。

### (三) 上海承包地抵押贷款试点进展情况

截至2018年底,金山区全年累计发放了38笔农地抵押贷款,共计7755万元。自试点成立以来,金山区政府、银行等相关机构共同探索,基本完成土地确权颁证工作,建立土地流转制度,大力推进承包地抵押贷款创新,并延长承包地抵押贷款授信期,采取了多种担保模式,推进承包地金融可持续发展。

## 二、上海承包地抵押贷款试点推广调研分析

2018年10月,在对试点地区参与承包地抵押贷款的4家商业银行(包括农业银行、邮政储蓄、农商行、村镇银行)相关信贷人员进行电话咨询及面谈式调查走访,以及对金山、崇明、浦东3个承包地面积占比过半区域的农业新型经营主体(合作社、家庭农场、龙头企业)进行问卷调查以及对承包地抵押贷款试点区域(金山区吕巷镇)参与实践的相关政府职能部门(乡镇农业技术推广站、镇经济管理事务中心)进行实地调查走访,分析试点实践及推广过程中面临的困境。

### (一) 商业银行视角下对农地抵押贷款的供给分析

2018年10月,在对试点地区参与承包地抵押贷款的4家商业银行(包括农业银行、邮政储蓄、农商行、村镇银行)的相关信贷人员进行电话咨询及面谈式调查走访,解析遏制商业银行开展农地抵押贷款业务的主要原因。

一是农业贷款风险高,防控能力弱。因农业是弱质产业,在农业生产经营中不利影响因素繁多,经营风险高,容易产生贷款风险。而现阶段农业保险及农村风险补偿机制仍不完善,若出现较大的自然灾害或市场冲击,相关金融机构将面临巨大风险。二是承包地抵押贷款相关法律和政策支持不足。尽管《农村土地承包法》中允许承包土地经营权通过一定方式流转,但《物权法》与《担保法》均明令禁止其用于抵押用途。2015年我国在试点地区实施暂停使用《担保法》和《物权法》中认定承包地经营权作为土地使用权的规定,但对承包地经营权抵押贷款的法律约束并未从根本上破除。三是现有土地经营权价值评估机制仍不完善。确定抵押物农村承包土地经营权的价值是银行授信贷款额度的基础。目前,尽管上海市已经成立了农村土地流转评估中心,但承包土地经营权价值评估领域仍缺乏专业的评估机构和具有专业资质的评估人员,缺乏相应的评估标准和操作程序,抵押物价值难以准确评定。四是承包土地经营权价值变现困难。上海市虽然成立了土地流转服务平台,但部分地区农村土地承包经营权确权、登记、颁证等工作尚未完成,土地承包经营权不清晰。一旦发生土地纠纷或者经营户出现贷款违约时,土地经营权难以实现变现,银行无从处置抵押物,这也是其开展承包土地抵押贷款业务面临的最大难题。

### (二) 农户视角下农村承包土地经营权抵押贷款的需求分析

2018年10月,我们对金山、崇明、浦东部分村镇进行了问卷调查,共发放360份问卷,收回有效问卷334份,有效率为92.78%。

#### 1. 土地承包经营权登记情况

土地承包经营权权属明晰是进行农村承包土地经营权抵押贷款的基本前提之一。调查显示,地区的农村土地承包经营权确权工作完成良好。虽然在被调查的334户农户中,有近八成农户已经拿到土地承包合同及土地承包经营权证,即实现确权颁证。结合之前对商业银行的调查发现,全市确权颁证工作也已基本完成,但由于现有产权交易中心及电子化的信息登记制度仍不完善,商业银行也无法及时有效地获取所需农户土地承包经营权的相关信息。

#### 2. 农户参与承包土地抵押贷款的意愿分析

##### (1) 农户对承包土地抵押贷款的了解程度

农户对农村承包土地经营权抵押贷款了解不深。虽然银行在部分地区开展承包地抵押贷款业务已经有3年,但仅有2.1%的农户表示“了解承包地抵押贷款相关政策”。“不了解或者完全不了解”相关政策的农户占比超过半数,为64.97%。另外,从获取相关信息的途径可以看到,农户对有关政策的了解途径也主要来自政府部门的宣传。在一定程度反映了政府部门对该项业务重视程度不够,政府部门还应进一步扩大范围加强宣传工作。

---

#### (2) 农户农业经营过程现有借款情况

目前,农户在农业经营过程中,主要的借贷途径来自亲戚朋友,占比近半成,为43.71%,而政府担保途径在农户借贷过程中所占比重相对较小,仅为6.89%。调查表明,现有农户的借贷途径还相对较传统,农地金融创新作用在全市层面还有待拓展。

#### (3) 农户农业经营过程借款需求情况

农户借款需求一般,但参与承包地抵押贷款意愿较强。被调查的334户农户中有169户农户在农业生产经营过程中有借款需求,占50.60%。其中,有借贷需求的农户每年的贷款额度集中在10万元至50万元,占39.63%;100万元以上的借贷需求农户也相对较多,占30.19%。借贷时间段主要集中在一季度和四季度,分别占43.88%、32.65%,三季度借贷需求最低,仅为5.10%。农户借贷主要用于种子种苗、肥料、基础设施等农业生产方面,分别占31.20%、32.80%、34.40%,仅有1.60%的农户用于交付租金等其他用途。

### 3. 农户申请承包地抵押贷款意愿及存在障碍因素分析

#### (1) 农户未申请承包地抵押贷款的意愿

农户借款需求一般。但调研中发现,现有资金渠道并不能满足农户借贷需求,农户参与承包地抵押贷款意愿较强。不过,有54.63%的农户表示如果取消政府担保将不愿意申请承包地抵押贷款。由此表明,政府担保在承包地抵押贷款过程中的推动作用上扮演重要角色。

#### (2) 农户未申请承包地抵押贷款的原因

调查发现,农户不愿意用承包土地经营权作为抵押进行贷款的主要原因除了“没试过,不了解”外,主要因为手续烦琐、担心失去土地、担心法律纠纷及土地估价低等。由此可看出,在未申请用承包土地经营权作为抵押进行贷款的农户中,有41户农户因为手续烦琐;有39户农户是因“担心失去土地,不愿冒险”;有26户农户因为“土地估价低”;有24户农户是认为容易产生法律纠纷,不愿意申请承包地抵押贷款。

#### (3) 部分农户申请未成功承包地抵押贷款的原因

承包地流转期限短、缺乏抵押物或担保人、银行缺少相应金融产品、相关部门审核过严等成为农户申请承包地抵押贷款的主要障碍,占比分别为22.53%、20.33%、13.74%、11.54%。调研中了解到,金融机构目前推出的一系列支农的金融创新产品并不能满足农户的融资需求。因此,现在亟须一种新的金融产品来解决农户融资难这一难题,农村承包土地经营权抵押贷款这一金融创新应运而生。

## 三、试点推广主要难点

#### (一) 承包土地经营权价值难以准确评估,尚未建立有效评价标准

一方面,目前试点实践过程中,土地经营权的价值及地上物的价值评估是以乡镇农业技术推广站和镇经济管理事务中心联手出具估价建议书的形式,有关专业的承包土地经营权价值评估机构和具有专业资质的评估人员仍不具备,缺乏评估流转承包土地经营权价值的相应标准和操作程序,土地价值仍难以准确界定。另一方面,部分农村承包土地经营权确权、登记、颁证等工作尚未完成,土地承包经营权不明晰,极易产生土地纠纷。

---

## (二)农业经营风险较高,贷款风险防控机制不完善

对于金融机构而言,土地经营权变现困难,经营户如若出现贷款违约状况,银行无从处置其抵押的土地经营权,加之农业经营风险较高,导致贷款风险大。而现阶段全市农村风险补偿机制尚未成熟,缺乏农业产业风险准备金、救灾补助等政策扶持,一旦遭遇大范围的自然灾害或市场因素影响,相应金融机构将面临极大业务风险,其参与积极性受影响。

对新型农业经营主体而言,一是现有农业保险的保额并不能满足其需求,农业保险赔付程序冗长拖沓,经营主体在赔付过程中缺乏话语权。二是风险补偿基金方面,风险补偿基金总量过小,与经营权抵押贷款总额明显不匹配,尚不足以起到风险缓释的作用。三是涉农担保方面,多数地区并未设立与承包地经营权抵押贷款相匹配的专业担保机构,也没有利用现有的担保机构开展该项业务,担保与信贷联动机制比较欠缺。

## (三)承包地流转期限短缺乏抵押物或担保人、银行缺少相应金融产品、相关部门审核过严等成为农户申请农地抵押贷款过程的主要障碍

非试点地区调研发现,金融机构对试点总体上持审慎态度。承包地流转期限短、缺乏抵押物或担保人、银行缺少相应金融产品、相关部门审核过严等成为新型农业经营主体申请农地抵押贷款过程的主要障碍。尤其是大规模新型农业经营主体资金需求量大且迫切,但受经营范围影响,在需求时段、用途上又有所差异,而金融机构目前推出的一系列支农的金融产品并不能满足新型农业经营主体当前的融资需求。

## (四)农户对承包地抵押贷款的了解程度较低,相关配套服务缺乏

部分新型农业经营主体不愿意将承包土地经营权作为抵押物进行贷款,主要是考虑到“手续烦琐、担心失去土地、担心法律纠纷及土地估价低”等相关配套服务不完善问题,通常他们对抵押贷款业务的操作流程的了解也不够深入。依据法国等国际经验,农业信贷银行等农地金融有关组织和机构,注重加强农业教育,将其作为金融深入农业产业、克服信息不对称、控制风险的一种有效手段,现有试点地区相应的配套服务还有待提升。

## 四、试点推广相关对策建议

面对这些难点,对上海今后如何推广承包地抵押贷款试点,促进承包地金融改革,助力乡村振兴方面,我们提出如下四条具体建议:

### (一)完善承包地流转服务体系,充分发挥农村产权交易平台作用,推进农地金融可持续发展

建议进一步深化农村土地承包经营权确权登记颁证工作,全面完善农村土地承包经营权实时数据平台,加强农村土地流转信息系统服务体系建设,将土地流转的详细信息及时推送给土地流转的供需方。扩大农村产权挂牌交易范围,以提升承包土地经营权价值。以政策性评估为主导,商业性评估机制为补充,建立多元公正评估机制,提升农村土地价值评估专业化水平,从而给予科学合理的指导性评估价格,为金融机构开展承包地抵押贷款业务奠定基础。另外,针对抵押承包地评估价值评定的具体问题,还可以改善承包地估值方法。一方面可以用存量评估法代替流量评估法,摒弃用未来收益之和确定承包地评估价值的流量评估法,把承包地每年的经营收入算作“利息收入”,通过除以一定的利率,计算出承包地现阶段的真正价值。另一方面,金融机构也可以更灵活地运用政策,创新承包地评估方法,比如固定用10年、15年或20年的期限为准确定承包地未来经营价值,并加总计算承包地评估价值。

### (二)建立可操作抵押物处置机制,完善农业生产保障机制,降低承包地抵押贷款风险,激励金融机构参与积极性

---

建议组建土地抵押担保公司,以政策性信用担保体系为主,建立具备独立法人地位的土地抵押担保公司内控机制。同时,依托农村产权交易平台建立承包地抵押贷款风险防范“项目池”,成立贷款风险补偿基金,有效降低金融系统性风险。对金融机构发放的单纯承包地抵押贷款给予差别化优惠税率。综合运用利率、准备金等货币政策工具,引导金融机构扩大承包地抵押贷款信贷投放。一是完善农业保险增信。扩大保险险种范围,将政策性农业保险与商业保险相结合,提升保费、加强保障。二是完善风险补偿基金。依据试点地区贷款总量配置相应的风险补偿基金额度,并明确补偿条件及完成时限,提高补偿效率,减缓贷款风险。三是建立涉农融资担保体系。成立专门的涉农融资担保机构,为承包地抵押贷款担保,以分散贷款风险。

### (三) 鼓励金融机构创新产品,建立有效金融供给机制,提高承包地抵押融资供给的适应性

建议对承包农地抵押贷款涉及农口和财政等政府部门、金融机构、担保公司、评估公司等相关机构加强融合协作,共同优化信贷的供给方式,依据信贷需求实际状况,探索不同规模新型农业经营主体承包土地经营权抵押贷款的供给措施。完善信贷产品和贷款方式,避免低端无效的信贷供给,加强高端有效的信贷投入,以科学有效的供给满足不同的需求。增强供给方式的适应性和灵活性,及时应对承包地抵押贷款的需求变化。

### (四) 强化农业教育,整合资源,增强政府综合服务功能

建议政府引导相关金融机构介入农业教育培训,与科研院所联合,注重对新型农业经营主体经营和管理能力的针对性培育。另一方面,建议加大对基础设施建设投入力度,加强整合现有资源,形成承包地信息及政策法规发布、金融产品和信贷政策推送、土地价值评估转让的综合信息服务平台,实现土地流转平台与金融机构信息共享,提高土地资本与金融资源的对接效率。对承包地产权流转招标拍卖及时进行风险提示,解决变现处置的法律争议问题,为金融机构开展承包地抵押贷款提供配套服务。

(作者单位:上海市农业科学院)