
武汉市农地经营权抵押融资模式研究

丁昆¹

(中南财经政法大学 工商管理学院, 湖北 武汉 430073)

【摘要】: 长期以来, 我国农村金融市场发展相对滞后, 农业的低收益特性、缺乏抵押物等问题一直制约农业经营主体获得贷款资金, 限制了农业企业、家庭农场、合作社等新型经营主体的发展。农地经营权抵押融资无疑为这些主体提供了有效的融资渠道, 促进了武汉农业产业化程度的提升。根据武汉市的创新经验, 结合金融机构对于农业企业贷款需求和风险的实际考量, 对完善武汉市农地经营权抵押融资模式提出了建议。

【关键词】: 农地经营权 抵押融资

【中图分类号】: F223.9 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1003-8477 (2018) 08-0062-09

一、武汉市农地经营权抵押融资模式总述

(一) 武汉市农地经营权抵押融资模式的制度框架。

在市场主体层面, 武汉市农地经营权抵押融资模式可分为市场需求主体、市场供给主体与市场服务主体。在市场需求主体中, 农业企业是其中的主力军, 同时包括部分农民合作社与家庭农场。在市场供给主体中, 武汉市农村商业银行是办理农地经营权抵押贷款业务的主导力量, 2016年该机构发放贷款总额占比为86.48%。市场服务主体主要包括武汉市农村综合产权交易所与中介评估公司。^{[1] (p9)}

在运行流程层面, 武汉市开创了“交易—鉴证—抵押”的融资模式, 在积极开展土地确权工作基础上确立了“进场交易—交易鉴证—贷款申请—资产评估—签订抵押贷款合同—办理抵押登记—发放贷款”的农地经营权抵押贷款模式运行流程。市场需求主体在市场服务主体中完成进场交易环节, 即实现农地经营权流转; 农地经营权在农交所流转交易成功后, 在农交所办理交易鉴证环节, 经营者即可获得相当于土地经营权的鉴证书; 以武汉市农村商业银行为例, 在2009年中央一号文件“建立健全土地承包经营权流转市场”的政策指引下, 武汉市农商行开始寻找市场机会, 并开发了“权易贷”等金融产品满足农业生产融资需求。武汉农商行之所以认可鉴证书的效力, 主要是基于武汉农交所的政府机构背景、完善的交易流程和丰富的农业资源。而且为了保护农民权益, 鉴证书进行抵押时, 也需要经所涉及的村民签字同意, 或经村民代表大会通过, 并提供村民代表的身份证复印件。市场需求主体通过农地经营权鉴证书向市场供给主体申请融资, 发出贷款申请, 市场供给主体对市场需求主体的借款资格与基本条件进行审核, 审核通过后贷款业务即被受理, 贷款受理后, 市场供给主体对借款人的相关情况进行详细的双人调查, 收集完整的授信材料, 撰写相应的调查报告, 经市场供给主体内部审核通过后, 进入资产评估环节。资产评估环节由市场供给主体指定的第三方评估机构完成, 第三方评估机构通过收益还原法等价值评估方法为市场需求主体提供农地价值评估服务, 并收取评估费用。对审批通过的贷款, 市场需求主体与市场供给主体签订借款合同及对应抵押合同, 完成抵押贷款合同签订环节; 随后, 市场需求主体向武汉市农交所提交相关材料, 对农地经营权抵押这一事实完成抵押登记环节; 合同签订环节和抵押登记环节办理完成后, 经有权部门审核通过后, 市场供给主体发放贷款, 完成贷款发放环节。在贷后管理环节中, 按照市场供给主体的相关规定进行贷后管理, 实施监督检查、分级管理, 贷款资金必须用于农业开发项目、抛荒地复耕、其他

作者简介: 丁昆(1984—), 男, 中南财经政法大学工商管理学院博士研究生。

经农商行认可的合法、合规生产经营农业项目，专款专用，严禁禁止投放到非涉农行业或项目，或挪作他用。^{[2](674)}

在运行规则层面，主要包括：贷款前置环节规则、农地价值评估规则、贷款发放管理规则、贷款风险保障规则。贷款前置环节的核心在于界定贷款对象与明确准入条件，准入条件分为自然人客户准入条件、法人客户准入条件以及抵押物准入条件；农地价值评估规则衡量农地经营权抵押物的抵押价值，具体由 16 家入围农地估值公司制定，多采用收益还原法。收益还原法是将待估农用地未来各期正常年纯收益（地租），以适当的土地还原率还原，从而估算出待估农用地价值的一种方法。贷款发放规则根据用户的基本条件，制定贷款利率、贷款期限与还款方式。贷款风险保障规则是由武汉市政府出资建立风险补偿资金，各城区根据实际业务情况配套安排相应风险补偿资金，武汉市农业投资公司负责财政风险补偿代偿的具体运作。

（二）武汉市农地经营权抵押融资模式的运行政策条件。

2011 年，武汉市获批成为全国农村改革试验区，成为全国 6 个农村金融改革试验区之一。2014 年 11 月，武汉市人民政府印发关于《武汉市农村产权制度改革试验实施方案》的通知，明确规定了开展农村产权确权登记颁证、建立农村产权登记查询数据库、建立健全农村产权交易市场、建立农村资产评估体系、开展农村产权抵押贷款业务、创新农村资产资源资本化实现方式、建设农业产业化示范区、健全农业生产和农村社会保障体系八方面内容。2015 年 5 月 25 日，全国人大常委会授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县（市、区）、天津市蓟县等 59 个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施土地管理法，集体经营性建设用地入市，宅基地管理制度的有关规定。在此规定基础之上，2016 年中国人民银行等五部委颁布了《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》，在上述试点区域推行实施，对于贷款条件、贷款利率、贷款期限、农地价值评估、风险管理等方面提出了明确规定，为武汉市开展农地经营权抵押贷款提供了有力的政策支持，并指明了发展方向。

（三）武汉市农地经营权抵押融资模式的运行效果。

截至 2016 年底，武汉市共开展农地经营权抵押融资业务 631 宗，由公司主导实现的农地经营权抵押融资 490 宗，占 77.66%，其中 2016 年 144 宗，占总量的 22.82%；融资金额 7.97 亿元，占总额 24.4%。2014 年农地经营权抵押贷款业务实现跨越式发展，2014-2016 年项目宗数均高于 140 宗，融资金额均高于 6 亿元。2016 年项目宗数相比于 2015 年宗数下降了 20 宗，但同时融资金额总数提高了 1.59 亿元。

对武汉市黄陂区、江夏区、新洲区、蔡甸区以及汉南区五大区域进行分析，黄陂区、江夏区、新洲区的农地经营权抵押融资最为活跃。2016 年黄陂区融资额高达 3.49 亿元，抵押贷款宗数为 43 宗，江夏区与新洲区的贷款额度超过 1.5 亿元，蔡甸区与汉南区的贷款金额相对较少，主要原因是这两个区拥有较大面积的国营农场，无法进行农地经营权抵押贷款。

武汉农村商业银行各支行 2014 年 2016 年每年总计发放贷款收入分别为 151896.72 万元、153805.53 万元、141800.47 万元，其中发放农地抵押贷款收入分别为 3723.28 万元、6037.49 万元、6714.68 万元，农地抵押贷款收入分别占当年贷款收入的 2.45%、3.93%、4.74%。虽然农地抵押贷款收入随着贷款规模的增加而增加，但是农地抵押贷款收入占贷款总收入仍然很低。这可能是农村土地经营权抵押贷款是一项金融创新产品，不仅受到政策法律的约束，而且由于农村土地的特殊性，土地流转市场的发展不完善的局限性，使得该项抵押贷款业务的推进较缓慢。

从武汉农村商业银行开展农地经营权抵押贷 2014 年的 772.32 亩上升到 856.91 亩，单笔农地经营权抵押面积的扩大反映出武汉市开展该项业务的主体更多的是农业经营大户、农业企业，而不是普通的农户；单笔农地抵押业务获贷额度从 2014 年的 502.9 万元上升到 2016 年的 541.71 万元，单笔获贷额度的增加，能够进一步满足农业经营主体的融资需求；每亩农地的获贷额度从 2014 年的 6512 元下降到 2016 年的 6322 元，下降幅度不大。从近三年的数据整体变化来看，该业务呈现出农地抵押面积增加且贷款额度也增加的趋势，但是增加的幅度不大，基本上比较稳定，这可能与武汉市农地抵押的政策、农地流转市场的发展有关。

由于武汉农商行各支行分布区域发展状况不尽相同，各支行开展农地抵押贷款业务量也各具态势。如图 1。近三年来平均发放农地贷款额最高的为 32516 万元（新洲支行），最低的是 600 万元（青山支行）。从农地贷款收入占该支行当年贷款业务收入的比例来看，近三年平均占比最高的是新洲支行，为 11.04%，占比最低的是青山支行 0.06%，与这两家支行农地贷款规模相关。新洲、黄陂、阳逻支行平均农地抵押贷款规模明显高于其他支行，这与该三个地区的农业发展紧密相关。但是，农地抵押贷款收入占比很低，说明该业务的发展面临着考验，收入占比低对金融机构持续开展该项贷款业务有着重大影响。汉南的农地贷款业务收入占比畸高，这是由于汉南支行的贷款业务收入几乎全部来自农地抵押贷款收入，但其贷款业务的规模并不是很大。

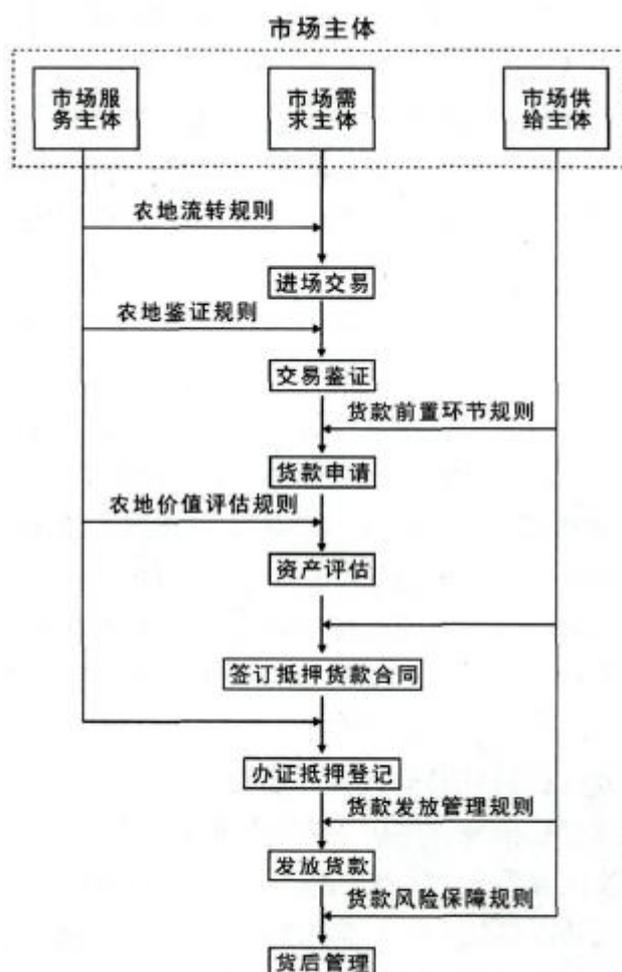


图1 武汉市农地经营权抵押融资模式制度框架

（四）武汉市农地经营权抵押融资模式运行特征。

1. 以农地经营权为标的物的农地抵押融资。

在武汉市农地经营权抵押融资模式中，新型农业经营主体在申报贷款中所提交的关键材料是农地经营权鉴证，银行等金融机构向借款人发放贷款，则二者之间发生了抵押关系。当借款人到期无法偿还贷款之后，银行等金融机构可以持农地经营权鉴证在武汉市农村产权交易所将农地经营权进行再流转，一旦再流转完成，农业经营权主体则失去了流转期限内的农地经营权，到期之后农地经营权重新归于农地承包农户所有。这说明了在“三权分置”的制度设计之下，以农地经营权为标的物的农地抵押融资，说明了农地经营权在估值过程中被充分重视，抵押物的价值得以发挥，武汉模式的这一特点区别于“保证+抵押”的同

心模式与“反担保+抵押”的成都模式。以同心模式为例，该模式是抵押贷款、保证贷款及信用贷款相结合，农户将经营权抵押给土地合作社及为其承担担保责任的担保人，以担保人的保证为基础获得贷款。以成都模式为例，农户则是将农地经营权抵押给成都市农村产权流转担保公司，由担保公司出具担保函向银行申请贷款。反观武汉模式，以武汉华益丰农牧发展有限公司为例，该公司在黄陂区取得的农地经营权，经过第三方评估机构估值，单位面积地价为13.55/平方米(折合0.90万元/亩)，1013.535亩农地的经营权共计折价915.23万元，农地经营权这一抵押物的真实价值得以体现。

2. 引导规模经营主体参与农地经营权抵押融资。

通过上述研究，可以发现农业企业、家庭农场与合作社等新型规模经营主体是参与农地经营权抵押融资的主力军。新型经营主体通过流转承包农户的农地经营权，进行规模经营。在改进农地基础设施条件、改进农业生产技术水平以及购置农业机械等方面，这些新型经营主体迫切需要解决资金问题，不同于辽宁法库、宁夏平罗等模式，新型农业经营主体是武汉市模式的主要市场需求主体，而前者的市场需求主体更多是小规模农户。究其原因：一是因为北方地区农户的户均承包农地面积普遍高于中部地区户均承包农地面积，小规模农户所获得的农地经营权抵押贷款数量相对较大；二是北方地区的城镇化水平远低于武汉市周边郊区的城镇化水平，农地流转率较低，农业经营收入通常是农户最主要的收入来源，抵押贷款的需求意愿较强；三是武汉市专门针对小农户出台相应的小额贷款业务，有效地缓解了小农户的资金需求，从而厘清了农地经营权抵押贷款的市场需求主体。

3. 构建“六统一”农地产权管理模式。

武汉市农村产权交易所作为武汉市农地经营权抵押融资模式的核心机构，实现了农地流转平台的功能定位，在市场需求主体与农户之间实现了有效的供需对接，并通过公开挂牌竞价等方式完善了农地流转的定价机制，具体采用“六统一”管理模式：统一监督管理、统一交易规则、统一信息发布、统一交易鉴证、统一收费标准、统一平台建设。此外，武交所农地经营权抵押融资模式中起到了抵押登记的作用，同时当贷款业务面临违约情况时，武交所作为农地再流转平台，实现了风险防范的功能。此外，武汉市建立了全市统一的农村产权登记查询数据库，内容包括产权证编号、产权所有人、产权使用人、产权性质、产权名称、权属年限、坐落、产权测绘图等。市、区相关部门按照各自职能对农村产权进行登记、撤销、变更、增补等数据进行录入，建立信息共享机制，实现各部门信息互通互用。同时，开放农村产权信息查询功能，产权持有人利用产权证编号和密码可通过网络查询到所属产权所有信息。

4. 建立农地经营权抵押融资风险防范机制。

针对农地经营权抵押融资，武汉市财政每年预期安排2000万元风险补偿资金，由武汉市农业投资公司在经办银行建立专户管理，各新城区可根据实际配套安排相应风险补偿资金，武汉市农业投资公司负责财政风险补偿代偿的具体运作，金融机构与农业投资公司共同承担风险，农业资管公司从银行等金融机构收购不良资产，二者共同确定数个专业的评估机构，进行专业、严谨的定价分析。处置方式包括协商、诉讼追偿、资产重组、债转股以及资产置换等，具体方式由双方协商决定。

二、武汉市农地经营权抵押融资模式制约因素

(一) 运行环境制约因素。

1. 农地抵押贷款缺乏有效的法律支撑。

《担保法》的有关规定。综合《担保法》第34、36、37条的规定，除荒山、荒沟、荒丘、荒滩等“四荒”地的土地使用权和农村集体企业厂房占用的土地使用权两种形式外，其他农用地使用权一律不得抵押。《农村土地承包法》的规定。《农村土

地承包法》第 32 条规定：“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法进行转包、出租、互换、转让或其他方式流转”。第 49 条规定：“通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地，经依法登记取得土地承包经营权证或林权证等证书的，其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转”。由此可知：以家庭承包方式取得的土地承包经营权排除了抵押和入股，以招标、拍卖和公开协商的方式取得的土地承包经营权则可以抵押和入股。《物权法》的有关规定。《物权法》第 128 条规定了土地承包经营权可依法定方式（转包、互换、转让）流转，排除了抵押；第 184 条规定了耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押，但法律规定可以抵押的除外。《物权法》不允许对集体所有的土地承包经营权进行抵押，但以招标等其他方式承包的“四荒”地和其他法律规定可以抵押的除外，显然规定更严。最高人民法院的司法解释。最高人民法院 2005 年 7 月发布的《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第 15 条规定：家庭承包的承包方以其土地承包经营权进行的抵押，应当认定无效。可见，我国立法和司法解释均规定以家庭承包方式取得的土地承包经营权不得抵押，而以招标、拍卖、公开协商等其他方式取得的“四荒”地等承包经营权可以抵押。

2. 农地抵押物处置缺乏有效的法律依据。

农村土地抵押权难以获得保障。农村土地抵押贷款业务在试点地区只是以地方性法规的形式获准开展，缺乏权威而有效的制度保证，容易引发抵押贷款的风险。虽然地方政府协调国土、住建、法律等相关部门，在确权保证、诉讼受理上给予了必要的支持，但在真正发生贷款违约问题时，只能采取协调方式解决，对于抵押物的处置无法走司法拍卖程序。在当前缺乏集体经济组织法、集体资产处置办法的情况下，银行对承包地经营权缺乏法律制度依据。没有法律的认可和支持，农地经营权抵押难以获得长久的生命力。

（二）运行主体制约因素。

1. 市场需求主体制约因素。

（1）需求主体信用档案不完善。

目前，农地经营权抵押帮助众多企业解决了贷款抵押物缺失问题，以农地经营权为抵押只是扩大了贷款额度、减少了贷款成本，并不能降低由于征信评价缺失所可能引发的信贷违约风险。农地经营权抵押融资作为额度更大的信贷方式，更需要防范借款人的信用违约风险。在我国的广大农村地区，农业企业的信用档案体系建设程度较低，大多数企业缺少信用档案，随着总体融资规模的扩大，金融机构深入基层调查农业企业的信用情况难度较大。目前多数地区的试点情况显示，农地经营权抵押只是起到了替代信用的作用，农业企业的诚信情况、经营情况、财务制度等方面缺乏透明度，对金融机构的授信增加了信贷风险。

（2）农地经营权流转关系不稳定。

二轮承包期在 2025 年左右到期，党的十九大明确提出保持土地承包关系稳定并长久不变，在第二轮承包到期后再延长三十年。但原有的农村土地的流转合同通常在二轮承包期结束前到期，在稳定承包关系的基础之上，更应该着手稳定现有的流转关系。因农户承包面积普遍较小，这个期限显然难以筹集足够养老保障的资金；农地流转关系稳定性如果缺乏预期，农业企业将缺乏继续扩大生产经营规模，进行基础设施建设的动力。而明确农民长久不变的承包关系、流转关系已成为社会共识，现在只是要解决怎么尽快落实的问题。

2. 市场供给主体制约因素。

（1）农地经营权抵押再融资渠道不完备。

农业经营周期长，面临的市场风险、自然风险大，农地价值变现难，导致商业银行为代表金融机构难以扎根农村。农地经营权抵押融资的目的是要实现资金从城市向农村的转移，但目前农地经营权抵押再融资渠道并不完备，未形成城市资本向农村有效的输送机制，缺乏可持续的资金池，从而使得农地经营权抵押贷款的规模难以扩大，只能充当典型示范的作用，难以解决农业企业的资金困难。

(2) 金融机构存在过高的收益追求。

在调研过程中发现，不同企业都认为金融机构的贷款期限过短，贷款利率过高，这是因为金融机构存在过高的收益追求。对高土地收益的追求，带来农业生产经营不平衡的问题。农村土地价值与经营内容密切相关，完全市场化的农村土地抵押贷款会推高经营者用地成本，即使坚持农村土地农用原则，仍可能会导致农村土地的非粮化发展趋势。一方面，农村土地抵押后产生了强制偿还的压力。只有生产具有更高经济价值农产品的农户才会有意愿进行农村土地抵押贷款；另一方面，当面临贷款不能偿还时，金融机构为了充分实现其抵押权，采取市场化拍卖方式流转农村土地，可能推高农村土地的使用价格。此外，抵押农村土地流转后，为获得短期内的价值最大化，可能被用于发展消耗地力的经济作物，农业生产的平衡性和农村土地生产的可持续性将因此受到影响。基于上述原因，在缺乏制度化规范的条件下，农村土地抵押融资促进农业经营规模化、集现代化发展的初衷，可能会异化成为产业资本进军农村，抢占土地和劳动力。

(3) 金融机构风险的分散机制不健全。

武汉“农交所”助推农村产权抵押贷款效果明显，为农村资金的供求双方提供了一个更好的签约环境；然而也反映出，在金融机构商业化运作的的环境下，如果“农交所”内发放贷款的风险及成本更低，那么金融机构自然会压缩在场外的抵押贷款授信，因此影响到更多的农村金融需求主体利益。综合来看，武汉“农交所”的确在一定程度上增强了进场交易的农村资金需求主体的信贷可获得性，并在总体上推动了金融服务农村经济发展，但同时也加剧了农村产权向农村商业银行的过度集中，对风险防范与分担提出了更高的要求，并对没有进场交易的农村资金需求主体产生了一定的负面影响。

金融机构作为相对独立的市场经营主体，追求利益最大化的目标会使其在营利性、风险性之间寻求利益平衡，虽说农业生产经营风险高，投资收益期长，然而，农业生产经营活动具有较强的外溢性，针对农村土地经营权抵押贷款风险补偿不足的实际情况，武汉市由政府部门牵头，构建抵押贷款风险处置长效机制，当农户无法及时偿还抵押贷款时，可以由风险补偿资金按一定比例补偿金融机构相应损失，保持金融机构开展农村土地经营权抵押贷款的积极性。首先，政府设立了农村产权抵押融资风险补偿资金，以适当补偿金融机构的违约贷款损失。但是，目前风险补偿资金规模仅为3000万元，对于平均每笔土地经营权抵押贷款金额722.18万元，累计贷款金额9.68亿元来说，其作用可能非常有限。其次，政府鼓励担保公司和保险公司参与农村产权抵押贷款，建立农村信贷与农业担保、农业保险相结合的银保互动机制，指定专业保险机构对农村产权贷款抵押物进行强制保险。由于银保互动机制涉及到担保和保险机构的参与意愿，其具体成效仍有待检验。

3. 市场服务主体制约因素。

(1) 农交所法律定位不准确。

武汉农交所为农村各类土地产权流转交易提供场所设施、信息发布、组织交易等服务，对交易行为进行鉴证，履行相关职责的国有独资公司。虽然农交所运行采用公司治理结构，但是作为依附于政府职能部门设立的非营利性公司制企业法人，运行过程主要依靠政府主导，仅接受内部的监督管理委员会的监督管理，监管体制相对薄弱。在交易过程中，武汉农交所规定对于农民和农村经济集体组织免收交易服务费，但对于所涉及的其他交易主体如农业企业的收费并没有明确规定，也没有对收费依据的法律解释。同样，对于农村土地经营权流转的交易鉴证行为以及鉴证书的效力在法律上是否有效，都与农交所本身的法律定位密切相关。

(2) 农地流转的价格形成机制不完善。

尽管武汉市农交所出台了一些规章制度从交易机构、交易方式和程序、交易的行为规范和监管及争议处理等多个方面做了详细规定。但还有需要完善的地方。如农村土地产权交易中的流转价格形成机制尚未形成，与农民土地租金收入直接相关的标的物即土地价值评估环节并没有完整的规范程序。尽管农交所在尊重农民或者农村集体经济组织意愿的基础上提供关于土地价值评估方面的服务，但并未对此程序在交易制度中确立下来，而且由于缺乏土地价值评估的行业规范和标准，其客观价值的确定受到人为因素影响较大。

(3) 未形成完备的农地经营权抵押价值评估机制。

抵押物估值是贷款发放的重要环节。农地经营权抵押贷款中，抵押物并非实物资产，抵押物价值评估过高或者过低都不利于贷款发放，而农地经营权价值评估与多因素相关。在武汉地区，当前尚未有职能部门制定统一的农村产权评估标准，多数评估公司对价值认定标准不一；其次是土地经营权价值同土质、区域气候环境、生存技术水平和市场需求变化等息息相关，若评估人员的专业性不足，将影响抵押物评估价值的合理确定，甚至影响到今后可能产生的抵押物足额变现，损害银行权益。

(4) 农地经营权鉴证缺乏有效的法律保障。

现有法律明确规定了集体土地所有权、家庭承包土地经营权、宅基地使用权等形式农村产权不能直接进行抵押融资。以土地承包经营权为例，只能通过招标、拍卖等方式取得并依法登记，且经发包人同意的土地经营权才能办理抵押。因此，目前只有经过流转的土地经营权才能进行抵押，农户以承包方式取得的土地经营权进行抵押不被法律认可，农户因缺乏有效抵押物无法得到必要的融资服务。^{[3] (p245-251)}

三、武汉市农地经营权抵押融资模式的优化建议

(一) 农地经营权抵押融资模式优化的基本原则。

1. 明确政策性社会筹资、市场化运行的原则。

农业经营周期长，面临的市场风险、自然风险大，农地价值变现难，导致商业银行为代表金融机构难以扎根农村。农地经营权抵押融资的目的是要实现资金从城市向农村的转移。这一农地金融制度的本质是支持农业发展，促进农业规模化经营的政策性金融，农地经营权抵押是以农地收益为担保，使得金融机构能够为农业经营者提供长期信贷资金。在我国农业现代化过程中，实现农业规模化、机械化转型，需要大量长期的资金投入用于改善基础设施条件、购买农业机械、建设农业设施、改善土壤环境等方面。目前以商业银行为主体的金融机构对农地经营权抵押融资缺乏动力、能力以及可持续的商业模式，单靠政府财政力量的推动难以实现农地金融的本质目标。优化农地经营权抵押融资模式，必须借鉴西方发达国家及地区的先进做法，在农地经营权抵押融资之上，建立政府支持的证券化机制，以政策性筹资、市场化运作的方式构建农地金融体系，从制度形成引导城市金融资本向新型规模经营主体投入的长效机制。

2. 明确新型规模经营主体为主要借款对象的原则。

农地经营权抵押融资的定位应该解决的是农村金融的普惠性问题还是贷款增信的问题，这一定位问题必须明确解决。从规模经营主体来看，农业新型规模经营主体包括农业企业、合作社、家庭农场等主体，由于自身的农地规模较大，进行农地规模经营的资金需求意愿强烈，融资难是制约其扩大再生产和农业深加工的主要障碍。目前新型农业经营主体主要依靠城市资产进行抵押融资，所获得的贷款资金有限，难以满足其经营需求。从放贷银行角度看，只有规模土地经营权进行抵押，才更具有抵

押的市场价值，银行更有贷款的意愿。根据武汉市现行的农地经营权价值评估标准，农地经营权及其地上附着资产具有较高的价值，符合作为贷款抵押物的条件。新型规模经营主体同样迫切希望农地经营权抵押贷款，以解决其资金问题。在规模经营过程中，经营者在农地方面的投资巨大，占生产周转资金的比例较大，农地资产一旦盘活，对于推进农业规模经营、实现农业转型升级十分有利。

3. 明确贷款应支持农地的长期开发与生态修复的原则。

目前，我国农业面临产业转型升级的内在压力，以要素投入驱动农业发展的传统模式已不适应现阶段的发展要求。我国农药、化肥等生产要素的单位投入远高于世界平均水平，导致耕地质量下降，农业、农村生态污染严重，地力透支严重，不利于农业的长期可持续发展。农地经营权抵押融资作为助力农业转移升级的重要推力，其贷款目的不应单纯聚焦于农业经营者扩大生产规模、更新农业生产机械等方面，更应着力于在盘活农村稳定性资产的基础之上，重点支持耕地资源耕地资源综合开发、农田基础设施建设、土壤质量修复与改良与农地生态环境改善等长期资金投入。此外，应配合国家农业可持续项目，激励和引导农业经营者对土地进行长期投资。在农地经营权抵押贷款业务审批过程中，金融机构应选择农地流转期限较长、属于政策引导方向之内的农业项目进行贷款扶持。

（二）武汉市农地经营权抵押融资模式优化的具体建议。

我国农地抵押融资模式应在已明确的发展原则的基础之上，逐步弥补制度缺失与缺陷环节，要突出顶层设计的引领作用，在确立核心环节的体制机制后，按照先易后难、先简后繁、先粗后细的顺序逐步推进农地经营权抵押融资试点改革和相关配套制度的建立完善。

1. 运行环境层面。

（1）对农地抵押权建立法律保障。

2014年12月，中央深改组第七次全体会议审议通过了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革工作的意见》，借鉴其具体做法，由全国人大对我国《物权法》《担保法》中对“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押”的规定进行修改，从法律层面准予合法取得的农地承包经营权进行抵押获得贷款，为农地经营权抵押贷款获得有效的法律支撑，认可农地经营权抵押贷款的合法性。^{[4] (p163)}

（2）制定农地经营权抵押贷款法。

国家应根据农村三权分置的制度设计，制定出台《农地经营权抵押贷款法》，为农地经营权抵押融资制定相应的制度规范。该项法律应包含以下内容：一是厘清参与农地经营权抵押融资的金融机构、农地运营平台、农民、规模经营主体等借款方、农地抵押公司等涉及农地经营权抵押融资的诸多利益主体的权责关系；二是明确规定贷款违约情况下农地抵押权的实现方式；三是建立农地经营权抵押贷款强制保险制度；四是明确农地抵押权独立于债权的流动性；五是明确农地承包者的基本权益不受侵犯。^{[5] (p129-132)}

（3）设置抵押农地经营权处置时基本权利豁免条款。

在抵押农地面临处置时，设立基本权利豁免条款的目的在于保护抵押人的基本生产生活的权利不受侵害。对于在抵押农地处置过程中，农地抵押人或抵押农地权益所有人的生产生活受到严重影响时，应给予一定使用权利强制移交的豁免。在家庭收入水平低于一定标准时，赖以生存的自有承包地等情况下，应准予抵押人继续租用或租种小部分农地的权利（面积不宜过大），

租用期限不应多短，以便抵押人的生产生活有一定的回旋余地，但租用期限不宜过长，以免抵押权人的权益受到侵犯。此外，一定期限内应准予抵押人优先回购抵押农地经营权资产的权利。^{[6] (p25-26)}

2. 运行主体层面。

(1) 市场需求主体。

我国农业的发展水平仍处于初级阶段，农业生产技术落后导致生产效率低下，农业产业的综合收益率低，这是制约农地抵押融资的关键性因素。从农业劳动生产效率看，我国农业的劳动生产效率占西方发达国家平均水平的 2%，是美国农业生产效率的 1%，是世界平均水平的 64%。农业劳动生产效率低是导致农业产业收益低下的重要原因，且我国农业的生产经营机制发展滞后，市场中间环节复杂，严重限制了现代农业的转型升级进程。这些客观的不利条件导致农业规模经营主体发展迟缓、信贷需求压抑。另一方面，农业盈利空间的狭小，对金融资本的吸引力小，陷入了产业落后与金融压抑的双重陷阱中。因而，农地经营权抵押融资的发展必须立足于农业生产经营体系的提升，着力培养龙头企业、家庭农场、专业大户和农民合作社等新型农业规模经营主体，以激发农业经营活力促进农地流转进程，为农地经营权抵押融资提供市场需求主体基础。下一步要加大产业扶持力度，加速农业规模经营主体成长；明确农业企业准入限制和健全农地流转的激励机制；推进农村信用体系建设，严格控制需求主体的信用风险；进一步完善农地经营权抵押融资体系建设。

(2) 市场供给主体层面。

优化农地经营权抵押融资模式的关键在于对农地金融机构进行改革。纵观发达国家及地区的发展经验，农地金融机构应是以政府主导建设的非营利机构，在发展过程中长期受政府的扶持引导。美国的联邦土地银行由政府创立建设，初始资本中政府出资占 80%以上，作为其农地抵押融资的资金募集机构的联邦农地抵押贷款公司是政府投资企业，承担的是明确的支农政策使命；1987 年，为应对农地金融的困境局面，美国以国家财政为担保发行 15 年期总额 40 亿元的国债支持农场信贷系统，前五年利息财政全额支付以及后五年利息财政减半支付。法国的土地信贷银行初始阶段由政府出资建立，后进行股份制改革，但政府仍每年向农地金融机构拨发大量贴息资金，给予大量的信贷担保与财政支持。因此，我国政府应主导建立政策性的专业农地金融机构。

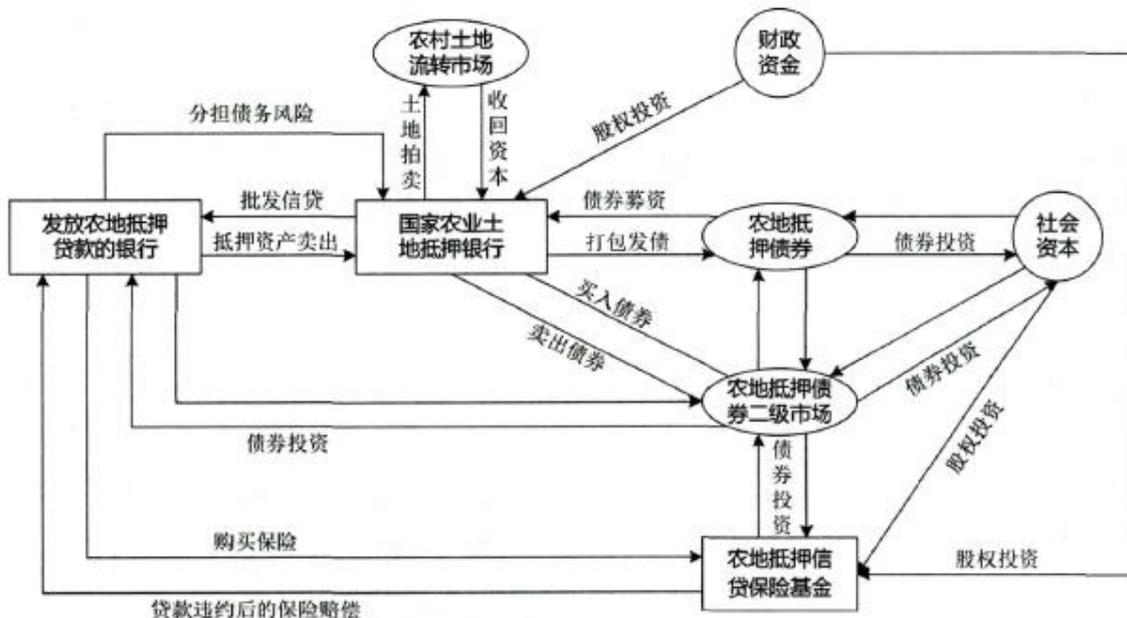


图2 国家农业土地抵押银行运行机制

由财政出资建立国家农业土地抵押银行，通过国家信用将集中的农村土地进行资本运作，建立引导城市资本向农村转移的长效机制，为开展农地经营权抵押贷款业务的银行提供流动性支持。^{[71] (p60)}国家农业土地抵押银行是以农地抵押贷款为主营业务的银行的银行，应建立间接贷款机制，国家农业土地抵押银行并不直接向借款人发放农地经营权抵押贷款，而是向开展农地经营权抵押贷款的银行“批发贷款”，为开展该项贷款业务的银行筹集资金，通过发行农地经营权抵押债券融资并提供农地经营权抵押债券贴现。应以国家农地抵押银行为核心机构，以少量财政资金为杠杆带动形成支持农业经营的资金运作机制。下一步考虑建立农地经营权抵押再融资渠道，规范农地经营抵押贷款业务及再融资业务；建议发行商业性农地抵押债券，为农地金融机构提供长期资金；建立国家农业土地抵押银行的关键目的之一在于为农业规模经营、现代农业转型升级筹集长期资金，从而破除长期困扰农业发展的资金瓶颈；建议发行政策性农地抵押债券，支持农业长期综合开发与农业生态保护；促进农地抵押证券二级市场发展，确保农地金融市场的资金充足；建立信贷保险援助制度，防范金融市场风险；完善农业保险制度，预防农业自然与市场风险。

（3）市场服务主体层面。

建立非营利的农地管理服务机构，提高农地资源的利用效率。农地抵押融资模式实践前提在于农地价值的充分实现，农地运营及农地资本化的前提应该满足现代农业发展的长期战略，因此必须建立非营利的农地管理服务机构，减少农地鉴证费用，降低企业融资成本。应充分利用目前各试点地区农地产权综合交易所这一平台，加强统筹管理，建立全国统一的农地产权流转交易平台。同时注重发挥基层非正式制度的作用，推进县、乡、村三级农地流转服务平台的建立，在乡镇村落等基层区域由专人负责农地流转的鉴证、登记及备案，在县一级加紧推进农地经营权确权颁证。应在第三轮承包期开始之前，积极发挥企业与农户之间的桥梁作用，保障现有农地流转关系在第三轮承包期内保持稳定，坚定农业企业的投资信心。逐步实现全国范围内农地流转信息的联网运行。

依托武汉农交所的平台，建立武汉市农地产权交易信息库和农村产权信息查询系统，消除一权多抵的风险，为农地金融制度的创新及业务开展奠定产权基础；根据农交所公开交易市场价格编制农地产权交易指导价格，探索建立各区域农村产权交易价格指数，消除产权交易中的信息不对称难题；建立土地流转价格评估制度，制定农村土地价值评估的行业标准和规范，规范土地价值评估程序；优化农村土地经营权抵押贷款的融资环境，建立和完善相关风险防范机制。建立农地经营权抵押融资与农业保险的耦合机制，减少因自然灾害和市场波动对农业企业生产经营带来的风险。成立由政府提供信用担保，企业、银行、信用担保机构等多方出资组建的农业担保公司，对农地经营权抵押贷款进行担保以降低涉农贷款风险。建立农地经营权抵押损失补偿机制，在贷款发生违约、金融机构实现抵押权较困难时，实施抵押物收购或进行贷款风险补偿，弥补金融机构可能出现的处置亏损和不良贷款。

探索建立农村土地资产管理平台，降低农地流转的社会成本。根据各地区的发展实际，探索建立农村土地资产管理平台，在对村集体内部成员农地承包经营权确权颁证的基础之上，对于流转农地通过将分散的地块及经营权集中起来，由资产管理平台统一运营。

完善农地流转收益分配制度与农村社会保障制度。完善农用地流转利益分配制度和农村社会保障制度。目前武汉市农村土地交易相关规定集中于交易前和交易中的规范设立，对于交易后的农地流转收益分配问题关注有限。仅有《武汉市农村产权交易管理办法》对交易收益分配做出了一定的规定，但并未形成清晰明确且合理的收益分配制度。在交易实践中，农民质疑流转收益的增长幅度、农村集体经济组织截留收益、农业企业转嫁经营风险等等，本质是源于农地流转的利益分配失衡。为了合理分配土地流转收益，保障农民权益，须从以下几个方面入手：第一，建立土地流转价格长期协商和增值收益分配机制，由农地流转双方协商确定价格，并根据市场变化和企业经营收益，按照一定的比例和年限进行调整；第二，发展订单农业，强化农业产业化收益联动机制，鼓励农民以土地、技术要素入股农业企业，让农民充分参与农业企业经营和利润共享，形成企业和农民利益共享、风险共担的合作机制。^{[81] (p24-25)}

农村土地社会保障功能的固化和现行农村社会保障制度的缺陷，制约了农村土地流转的规模，加剧了农地流转的风险。对此应探索多元化的农村居民社会保障制度，分散农地的社会保障功能，逐步建立失地农民社保制度。

参考文献:

- [1]王梓宇. 农地经营权抵押法律问题研究[D]. 天津: 天津商业大学, 2018.
- [2]张龙耀. 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).
- [3]卢新海. 农地流转的武汉模式研究[J]. 农林经济管理学报, 2014, (13).
- [4]王利民. 物权法论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2008.
- [5]左平良, 余光辉. 土地承包经营权抵押与农村金融担保制度创新[J]. 学术论坛, 2015, (8).
- [6]陈江峰. 土地经营权贷款盘活土地资本[J]. 中国银行业, 2014, (4).
- [7]胡建. 农村土地抵押法律问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2016.
- [8]程郁, 张云华. 农村土地产权抵质押: 理论争论、现实困境和改革路径[J]. 金融监管研究, 2014, (10).