

为什么土地经营权抵押贷款推进难

——基于四川省眉山市彭山区的案例

胡小平¹ 毛雨²¹

【摘要】盘活农村土地资源，发展现代农业，引入资金是关键。通过对试点示范区——四川省眉山市彭山区的案例研究发现，尽管金融机构和当地政府出台了一系列政策和措施，作出了很大的努力，但试点工作效果仍然不理想，与政策目标相去甚远。我们分析后认为，土地经营权抵押贷款难以推进的关键原因有两点：一是土地租金不是一次性付清，导致土地经营权没有抵押价值；二是出现违约时，一年一付租金所获得的土地经营权不能作为抵押品进行处置。为了解决土地经营者贷款难的问题，本文建议：把土地经营权抵押贷款改为土地经营权担保贷款，将获得土地经营权作为申请贷款的前提条件，在评估土地经营者的沉没成本、经营方向、经营能力以及个人征信的基础上，引入政策性担保公司为土地经营者提供担保；同时，加大政策支持力度，适度提高银行的盈利预期。只有在风险管控的前提下，充分激发银行的积极性，才能为农业生产引入资金，实现农业适度规模经营。

【关键词】土地经营权 抵押贷款 担保贷款

【中图分类号】:F301.11 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1000-8306(2021)02-0109-12

一、引言

资金短缺是制约我国现代农业发展的一个瓶颈。长期以来，为了将资金引入农业，银行和农业部门进行过多方面的尝试和努力，但效果一直不理想。农村土地“三权分置”改革在不改变农村集体土地所有权性质的前提下，把土地经营权作为一项独立的权利从土地承包经营权中剥离出来，让土地经营者可以以此作为一种抵押物向银行申请贷款，从而解决土地经营者因缺乏抵押物引致的贷款难的问题。这对改变农村土地闲置状态，加快土地流转，推进农业适度规模经营，有着非常重要的意义，是农村改革理论和实践上的重大突破。

2015年，中央在232个县进行土地经营权抵押贷款试点，突破了我国《担保法》和《物权法》关于土地经营权不能用作抵押担保物的规定。在2018年底，十三届全国人大常委会第七次会议表决通过《关于修改农村土地承包法的决定》，土地经营权的融资抵押担保是新法增加的内容，为农地抵押提供了法律依据。这一改革的目的是为了把资金引入农业，支持现代农业的发展。

从这个角度上看，土地经营权抵押贷款是继农户小额信用贷款和联户担保信用贷款后，农村金融产品的又一次创新。自土地经营权抵押贷款试点工作开始直至今，据我们在试点示范区之一——四川省眉山市彭山区的调查，实施的效果并不理想。参与土地经营权抵押贷款业务的当地6家银行^①在开展该项业务过程中极为谨慎，虽然没有发生不良贷款，但执行的项目数量和

¹作者简介：胡小平（1950-），西南财经大学中国西部经济研究中心，研究员。电子邮箱：jingys@swufe.edu.cn。

毛雨（1992-），西南财经大学中国西部经济研究中心，博士生。电子邮箱：851733791@qq.com。

基金项目：本研究得到国家社科基金青年项目“我国国家粮食储备的宏观调控体系研究”（18CJY037）、重庆市教委自科项目“新常态下支持三峡库区农民工返乡创业的体制机制创新研究”（KJ1706176）、教育部人文社会科学重点研究基地——长江上游经济研究中心重点资助项目“三峡库区农民工返乡创业业态选择研究”（KFJJ2017010）和四川省社科重点基地“中国粮食安全政策研究中心”的支持。

贷款笔数都很少，对当地农业生产没有起到明显的支持作用。

经分析发现，土地经营权抵押贷款实施的关键难点是土地经营权难以估值和不能作为抵押品进行处置，这两个难点决定了土地经营权实际上无法作为抵押品进行贷款。本研究认为，要把这项改革推进下去，需要转变思路，将土地经营权抵押贷款改为土地经营权担保贷款。

二、文献述评

不少学者对土地经营权抵押的价值及其实践展开了讨论，比如：尹云松（1995）认为，农地使用权作为一种他物权，完全可以充作抵押的标的物。^{[1]②}厉以宁（2008）指出，应当容许农民承包地使用权的抵押，认为这将对中国经济发展产生难以估量的持续推动作用。^[2]兰庆高等（2013）和蒋丹林等（2019）认为，金融机构有步骤地放开农村土地经营权抵押贷款业务已是大势所趋。^{[3][4]}李韬等（2015）通过实证研究则发现，土地承包经营权抵押贷款有效缓解了小农户缺乏有效抵押品贷款难的问题。^[6]

虽然不少学者肯定了土地经营权抵押贷款的实施对促进农业发展的预期作用。^{[6]-[9]}但是也有不少学者指出了土地经营权抵押贷款在实践过程中存在的不足。^{[10]-[12]}比如张龙耀等（2011）和刘兆军等（2018）就指出，在缺乏有效抵押物时，只有那些经营项目盈利能力较高和拥有足够非农收入的农户才能获得贷款，认为农地产权和抵押制度改革不一定能够提高农户信贷可获得性。^{[13][14]}汪险生等（2017）则进一步指出，土地租金年付制作为租入方与租出方之间的一种风险分担机制，是导致土地经营权不稳定的重要原因，有可能产生处置农户的土地经营权为土地经营者偿还债务的现象出现，急需对农地抵押贷款进行改良才能继续推进。^[15]上述文献分别从不同视角指出了土地经营权抵押贷款在实践中存在的缺陷，但是他们并没有指出导致农村土地经营权抵押贷款难以推进的根本原因，这为本研究的开展留下了进一步讨论的空间。

三、研究方法及案例选择

（一）案例选择依据

本文以四川省眉山市彭山区作为案例研究的样本。彭山区是国务院 2014 年底确定的全国农村改革第二批 34 个试验区之一，也是国务院在 2015 年 8 月发布《关于开展农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》以后，四川省唯一进行农村土地经营权和农民房屋财产权抵押贷款改革试点的“两权”抵押贷款“双肩挑”的区县。五年来，彭山区政府出台了一系列配套政策，激励银行参与土地经营权抵押贷款试点的积极性。该区工作经验曾经得到时任国务院副总理汪洋的肯定，入编全国首批农村改革案例在全国交流、推广，并且由全国人大专题调研后写入《农村土地承包法》修订意见。结合彭山区开展土地经营权抵押贷款实践工作效果而言，选取该区作为本研究的案例样本是合适的。

（二）彭山区推进土地经营权抵押贷款业务的措施

1. 构建土地经营权抵押贷款“五大体系”和“六方联动机制”

为了推进土地经营权抵押贷款业务的开展，彭山区出台了《眉山市彭山区关于开展农村产权抵押融资试点工作的意见》《眉山市彭山区农村产权价值评审评估管理暂行办法》《眉山市彭山区农村土地承包经营权抵押贷款价值评估办法（试行）》等配套政策 43 部，构建起产权交易、产权评估、风险分担、产品创新、征信五大体系，形成了政府、银行、风险补偿基金、保险、企业、农户六方联动机制。

2. 完成土地经营权抵押贷款外部条件准备

第一，探索创新土地流转“四步机制”。早在 2015 年，彭山区就完成了全区农村土地承包经营权的确权登记工作，全区共确权登记约 7 万户，确权面积达到约 22 万亩，确权覆盖率达 100%。目前，已实现集中流转土地 15 万亩，流转率达 62%，探索创新“三级土地预推-平台公开交易-资质审查前置-风险应急处理”的土地流转“四步机制”，基本具备办理土地经营权抵押贷款的外部条件。

第二，建立农村综合产权交易“三级服务体系”。彭山区建立了农村产权流转交易服务中心，完成县区（彭山区农村产权流转交易服务中心）、乡镇（12 个乡镇土地流转服务公司）、村级（80 个村级土地流转服务站）统一联网、三级联动的农村产权流转交易市场体系和信息服务网络平台建设。

第三，形成土地经营权抵押价值评估体系。在确定集体土地基准底价的基础上，彭山区成立了价值评审中心和价值评审委员会，组建了“行业专家+乡土人才”组成的专家库，形成了以评审委员会为主，三方中介评估机构和银行自评估构成的农村产权价值评审体系。

第四，形成风险共担的风险分担机制。彭山区政府设立了土地经营权抵押融资风险补偿基金，按照 7：3 比例弥补贷款本金损失风险。在出现贷款违约时，融资风险补偿基金承担贷款本金的 70%，剩余的 30%由承贷银行自行消化。同时，彭山区还积极探索推进“银保”“银担”合作模式，完善由借款主体、金融机构、保险公司、担保公司共同承担损失的风险分担体系。

（三）土地经营权抵押贷款业务推进效果

1. 银行整体持审慎态度，土地经营权抵押贷款对当地农业经济推动力度有限

彭山区参与土地经营权抵押贷款业务的 6 家银行^⑥设置的抵押率范围普遍为 4 折至 6 折，新增经营权抵押贷款仅占彭山区同期（2015 年 8 月至 2018 年 3 月）新增贷款比重的 4.45%，占彭山区同期新增涉农贷款（8.6 亿元）比重的 11.74%（见表 1）。虽然没有发生不良贷款，但执行的项目数量和贷款数量都非常少。

表 1 彭山区土地经营权抵押贷款涉及经济指标比较

指标	数值
2017 年彭山区 GDP（万元）	1492400
2017 年彭山区第一产业增加值（万元）	142100
累计发放土地经营权抵押贷款（万元）	44686
占同期新增贷款比重（%）	4.45
占同期新增涉农贷款比重（%）	11.74
尚余土地经营权抵押贷款数（笔）	746
土地经营权抵押贷款余额（万元）	26408

同期各类贷款余额（万元）	1016000
--------------	---------

截至 2018 年 3 月末，彭山区已抵押经营权的土地为 4.5 万亩，占该区已确权可流转土地（22 万亩）的 20.45%，而土地经营权抵押贷款余额仅为 10067 万元，^④对当地农业生产有一定的支持，但作用不明显（见表 2）。

表 2 彭山区土地经营权抵押贷款试点历程及余额占比

土地经营权抵押贷款试点阶段	笔数	余额（万元）	余额占比
早期阶段	133	3052	11.56%
中期阶段	262	7015.17	26.56%
后期阶段	351	16351.18	61.88%

2. 土地经营权抵押贷款推进空间有限

从 2015 年开始试点至今，彭山区土地经营权抵押贷款的试点工作经历了早期、中期和后期三个阶段。虽然三个阶段都称作“土地经营权抵押贷款”，但发放贷款的前提条件却存在较大的差别。在试点初期，银行完全按照国家政策的要求，对个人征信水平较高的土地经营者发放了土地经营权抵押贷款，无须其他抵押品。但符合条件的人很少，总共只发放了 133 笔、3052 万元贷款，这显然达不到试点的要求。

为了扩大贷款面，在中期阶段，银行开始要求土地经营者提供地上的农作物作为抵押品，才对其发放贷款。由于土地上的农作物抵押值太低，抵押贷款工作的覆盖面仍然很窄，在此阶段共发放了 262 笔、7015 万元贷款。在后期阶段，银行执行的是根据组合抵押品^⑤的估值来发放贷款，该阶段发放了 351 笔、16351 万元贷款。

总体看来，贷款的发放数额与当地农业生产的实际诉求有很大的差距。并且，除了早期阶段的 133 笔贷款以外，中、后期阶段的贷款发放虽然名义上还是“土地经营权抵押贷款”，但实际上都是以具体抵押品的价值为发放贷款的依据，并没有将土地经营权的价值纳入估值范围，即仅有土地经营权而无其他抵押品的农户无法获得贷款。

在这种情况下，借款人即使不用土地经营权抵押，仅使用其他常规抵押物也能获得贷款。截至 2018 年 3 月末，三类贷款模式的贷款余额与占比如表 2 所示。在表 2 中，虽然三个阶段的贷款余额不断扩大，其余额占比呈现金字塔结构，但这也充分反映出，银行只有在获得资金安全的保障后才满足土地经营者的贷款诉求。

四、问题分析

根据在四川省眉山市彭山区的调研，结合访谈和理论分析，我们认为，导致土地经营权抵押贷款推进难的主要原因有两点：第一，实践中的土地经营权没有抵押价值；第二，贷款违约后土地经营权无法处置。

（一）实践中的土地经营权没有抵押价值

抵押品必须进行估值。能否合理估算其价值，是农村土地经营权抵押贷款能否顺利实施和推广的关键。为了实现土地经营权抵押贷款，就需要一个合理的估值模型对其进行估值。从理论角度看，土地经营权的估值模型如下：

$$V = R \cdot A \cdot T$$

其中，V 表示土地经营权抵押价值，R 表示年租金，A 表示租赁面积，T 表示已预付租金年限。以流转土地经营权 20 年为例，假设一亩地租金 R 为 1000 元/年，流转面积 A 为 1000 亩，在预付 20 年的土地租金后，土地经营权的抵押价值 V 为 2000 万元(1000R·1000A·20T)，也即该笔土地经营权的理论估值。按照银行通常执行的 50%的抵押率计算，该项价值 2000 万元的土地经营权可以在银行贷到 1000 万元贷款。但是，在彭山区的土地流转实践中，没有发现土地经营者一次性全部付清租金的案例。

首先，很难有土地经营者有如此大的支付能力；其次，从资金使用效率的角度考虑，也没有经营者愿意一次性全部付清租金。其原因在于，为获得 20 年的土地经营权，土地经营者需一次性支付 2000 万元地租，这将占用大量的自有资金。而以土地经营权为抵押只能借到 1000 万元贷款，每年还需要支付约 50 万元的利息。但如果土地经营者采用一年一付租金的方式，流转 1000 亩土地每年仅需要支付 100 万元租金，资金占用较少，可以节省出大量的自有资金用于农业生产经营。

根据上述分析，我们假定有甲和乙两个经营者，各有 2000 万元资金，甲采取一次性支付租金的方式，乙采取一年一付租金的方式资金使用情况如表 3 所示。

表 3 不同的租金支付方式引致的资金使用差异

	甲（一次性支付租金）	乙（一年一付租金）
自有资金（万元）	2000	2000
合同约定的租期（年）	20	20
总共支付租金（万元）	2000	2000
总共支付利息（万元）	500	0
总共可用于农业经营的周转资金（万元）	9500	19000
总支出（租金+利息，万元）	2500	2000

显然，乙选择一年一付租金的方式更合算。此外，我们还可以用一种更简单的方法来说明资金使用问题。如果土地经营者将一次性支付租金的方式转为一年一付租金的方式，把需要一次性支付地租的 2000 万元用于购买国债，每年至少可以获得 85 万元的收益。^⑥而如果使用这 2000 万元购买银行的结构型理财产品或进行收益更高的投资，则资金的使用效率更高，所获得的收益完全可以支付当年的租金。如此一来，2000 万元的本金仍然属于土地经营者，但土地租金已经付清。因此，任何一个理性

的土地经营者都不会采取一次性支付租金的方法。

由于实践中一般都是采用一年一付租金的方式，因此土地经营者获得的只是支付租金当年的土地经营权。土地流转合同期中尚未支付后续租金的土地经营权实际上没有发生转移，仍然属于原承包土地的农户。以土地经营者与农户签订 20 年的土地流转合同为例，如果采用一年一付租金方式，那么土地经营者仅获得当年的土地经营权，剩余的 19 年的土地经营权由于尚未支付租金，仍属于原承包农户。因此，租金一年一付的土地经营者实际上并没有获得土地流转合同约定的所有年限的土地经营权，土地流转合同仅保证经营者租用土地的优先权。在这种情况下，土地经营者无权用土地经营权进行抵押贷款。

设置土地经营权抵押贷款的目的是为了解决农户缺少抵押物贷款难的问题，但如果土地经营权价值为 0，不能用作抵押物，农户贷款难的问题仍然没有得到解决。我们在调查时发现，6 家金融机构在办理土地经营权抵押贷款时，都要求土地经营者必须提供其他等价的抵押物，与土地经营权一起合称为组合抵押品。^⑦

而且贷款额度仅是按照组合抵押品中的等价抵押物的价值来计算的，并没有将土地经营权估值纳入计价范围。正因为获得了可靠的抵押物，银行所发放的土地经营权抵押贷款均未形成不良贷款，安全性很高。但土地经营权抵押贷款余额仅占彭山区同期各类贷款余额的 2.6% 的这个事实说明，农业经营者因缺乏抵押物难以获得银行贷款的问题仍然存在。

（二）违约后土地经营权无法处置

为了规避银行向土地经营者提供抵押贷款的风险，彭山区还建立了农村产权流转交易服务中心，为银行设置了退出的机制。也就是说，一旦抵押人在规定时间内没有还清或无力偿还银行贷款时，银行可以在农村产权流转交易服务中心将土地经营者所抵押的土地经营权进行拍卖，从而清偿抵押人所欠贷款本息及罚息。但是，这一方案也只是一种理论上的设计，与农村实践情况完全不符。在实践中存在两个问题：

第一，土地经营者并没有付清土地的全部租金，一旦经营失败，不再继续支付租金，便属于违约行为，合同中所约定的土地经营权会自动回到农户手中，银行无权处置土地经营权。第二，如果银行坚持以贷款合同为依据，申请法律对土地流转合同进行保护，那么银行将面临这样一种局面：只有按照土地流转合同的约定支付后续的租金，才能保有今后的土地经营权。

这里又回到了上一节所提到的资金使用效率问题，银行也不会一次性支付地租来获得土地经营权。何况银行不是土地经营者，不可能直接从事农业生产，获得土地经营权之后还需要在土地流转市场上寻找其他愿意从事土地经营的人（新的承租人）来接手土地经营权，实现土地的第二次流转。

在实践中，土地经营者违约后，村集体收回土地经营权。而土地的第二次流转一般都是村委会、农户与新的土地经营者重新签订流转合同。因此，通过土地经营权流转市场来实现二次流转，让银行规避风险的设计仅是一种理论上的设想。在彭山区的调查中，我们没有发现银行在农村产权流转交易服务中心成功转让土地经营权的案例。

综上所述，正是由于实践中的土地经营权没有抵押价值，银行不能将土地经营权作为抵押物加以处置，导致农村土地经营权抵押贷款在实践中难以推进。其根本原因是现有操作方案的假设条件是不成立的。这个假设条件是：土地租金一次性支付所获得的土地经营权，是有价值的，可以在土地市场上进行转让。^⑧而现实情况是农村土地租金都是一年一付。这种一年一付租金的方式获得的土地经营权与城市中的房屋租赁权类似，虽然租房者与房东签订了较长期的租赁合同，但由于房租是一月一付，租赁者无权将房屋租赁权用于抵押和转让。

五、担保贷款——实现资金引入农业领域的新思路

根据以上分析，我们建议调整思路，继续利用好“三权分置”改革这一理论成果，重新设计方案，不再将土地经营权作为一种抵押品，而是将其视为担保贷款的基础，也即把“土地经营权抵押贷款”改为“土地经营权担保贷款”。^⑨担保贷款是以第三人为土地经营者提供相应的担保为条件发放的贷款，从而避开了农业经营者缺乏抵押品、贷款难的问题。

（一）土地经营权担保贷款的实施流程

土地经营权担保贷款的实施流程如图 1 所示。

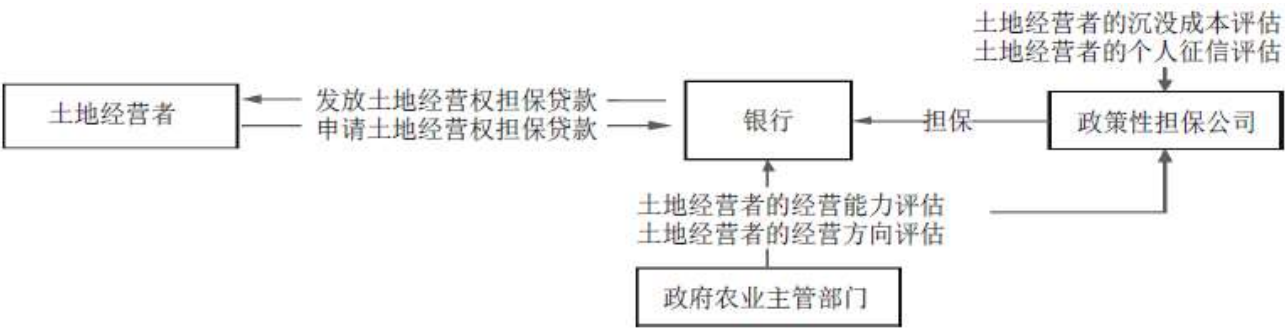


图 1 土地经营权担保贷款的实施流程图

1. 土地经营者向银行提出担保贷款诉求

土地经营者获得土地经营权后，对土地进行生产性投入（如基础设施建设、农作物栽培等），在形成一定产出能力的前提下，向银行和政策性担保公司提出土地经营权担保贷款申请。

2. 政策性担保公司评估土地经营者的沉没成本与个人征信

政策性担保公司对土地经营者进行授信评估，特别是评估其在土地经营过程中的固定投入，也即在土地上已经形成的沉没成本。沉没成本越大，意味着其对项目的信心越足，经营谨慎性越强，在客观上保障了土地经营者对项目经营预期的主观努力最大化。因为一旦项目经营失败，土地经营者在土地经营中的沉没成本将无法收回，其所遭受的损失最大。土地上的沉没成本是验证土地经营者经营意愿的有效指标。

土地经营者的个人征信状况也是土地经营权担保贷款贷前评估的重要指标。但是，由于农村金融发展长期滞后，政策性担保公司和银行难以对土地经营者的个人征信情况做出准确评价，而地方政府、村委会与土地经营者之间有着较为紧密的联系，能够从乡镇干部和村干部方面获得对土地经营者个人信誉评价。

因此，在此环节中，政策性担保公司需要地方政府与村委会的配合，深入了解土地经营者的固定资产、流动资产、工作、收入来源、对外负债担保等，对土地经营者个人信誉、社会行为、经济实力、信守合约状况等进行评估，为确立担保关系提供参考依据。经过调查发现，地方政府与村委会在农村地区金融交易中扮演着非常重要的角色，涉农银行如农村信用社等对农户发放小额贷款时也经常需要村干部提供咨询或建议。

3. 农业主管部门向政策性担保公司和银行提供对土地经营者的经营能力及方向评估结果

促进资金引入农业生产领域，是地方政府的基本职能之一。在农村土地经营权担保贷款办理过程中，需要当地农业主管部门与政策性担保公司以及银行进行合作。相对于政策性担保公司和银行来说，农业主管部门具备业务优势，有能力对土地经营者的经营能力、经营方向、项目盈利性前景等作出相对专业的客观评估，甄别出个人能力强、项目盈利前景好的贷款申请者。

第一，取得土地经营权只是实现项目经营的前提条件，土地经营者的经营能力才是项目生存发展之本。项目经营是否获取预期利润并实现良性发展，依赖着土地经营者的个人经营能力的发挥。经营能力是一个综合能力，既包括土地经营者对项目内部的组织协调管理能力，也包括其在应对外部市场冲击时的预判和决断能力等。

第二，项目经营方向的选择是经营收入的重要保障，而项目经营的收入是土地经营权担保贷款的主要还款来源。因此，需要政府农业主管部门结合国家政策的指导，评估项目经营方向的选择是否具有可持续性，是否符合国家政策对“三农”产业的支持，是否获得相应的政策倾斜，是否符合地方政府的产业发展指引等。在这个基础上，评估土地经营者所选择的经营方向在未来的盈利空间和产业发展前景。

农业主管部门的评估有着积极重要的参考价值，因为农业主管部门的介入使政策性担保公司以及银行与土地经营者之间的信息不对称获得大幅度改善。需要指出的是，农业主管部门仅仅是向银行提供申请贷款人的信息和咨询意见，是否发放贷款的决定权仍然在银行。这样可以避免地方政府对土地经营权担保贷款的行政干预。

4. 政策性担保公司提供担保

为了进一步强化银行发放贷款的意向，打通银行信贷资金流向农业的“最后一公里”，需要政策性担保公司在综合各方面信息之后，为土地经营者提供担保进行兜底，最大程度地消除银行的后顾之忧。担保公司提供担保的前提条件就是土地经营者获得政府农业主管部门的认可。这种认可不仅是基于土地经营者个人征信和经营能力的认可，更是基于综合评估后对经营方向的认可。担保公司据此为土地经营者提供担保，不但利于风险控制，同时也促进信贷资金使用效率的提高。而且，相比于银行而言，土地经营权及其地上附着物作为反担保品，交由政策性担保公司进行管理和处置，更具现实操作性。

（二）加强贷后管理

贷后管理是风险控制的重要环节，对土地经营权实行担保贷款，贷款发放后的监管就更加重要。

首先，由于固定投资对资金一次性需求较大，建设周期长，信贷款项回收周期也长，很难在短期内产生效益，由此可能使信贷资金的安全和使用效率无法得到保障。因此，在信贷资金用途管理方面，土地经营权担保贷款主要作为流动资金使用，满足项目日常经营中的流动资金需求如化肥、农药、人工、农产品收购等。

其次，在信贷资金的使用过程管理中，应根据项目进度和土地经营者资金使用情况按比例发放贷款，及时慎重地调整贷款发放的节奏和数量。第三，按照银监会发布的“三个办法一个指引”^⑧严格执行贷后管理，采用受托支付等手段减少贷款被挪用的风险。

一方面，根据土地经营者的委托申请，将贷款资金直接支付给贷款合同明确约定的土地经营者的交易对象，尽量减少经由土地经营者支付资金，确保贷款实际用途与约定用途一致，有效降低信贷资金风险，也降低土地经营者的财务成本；对必须由土地经营者自主支付的，要按贷款合同约定要求土地经营者定期汇总报告贷款资金支付情况，并通过账户分析、凭证查验或现场调查等方式核查贷款支付是否符合约定用途。

另一方面，通过定期跟踪分析土地经营者在经营、财务、信用、支付、担保及融资数量和渠道变化等信息，评估土地经营

者履行借款合同约定内容的情况，掌握各种影响土地经营者偿债能力的风险因素，动态关注土地经营者的经营、管理、财务及资金流向等重大预警信号，及时采取有效措施防范化解贷款风险。

此外，农业主管部门作为土地经营权担保贷款的相关政府职能部门，可以通过自身的业务优势，使用掌握的政策措施直接对没有按照规定使用贷款的土地经营者给予适当惩罚，或者对按时还款付息的土地经营者给予相应的激励，并以此作为土地经营者后续贷款的信用评价基础，从而对土地经营者的项目管理以及贷款用途管理实施有效监督。

多年以来，银行的信贷资源之所以不愿意进入农业领域，关键在于农业领域贷款风险控制难度大。而在上述风险控制机制中，政策性担保公司首先要对土地经营者在土地经营中已经投入的沉没成本进行估测，对个人征信情况进行评估；其次，通过农业主管部门对土地经营者的经营能力以及项目经营方向等进行有效评估，能够对信贷对象的经营能力和还款来源做出较为准确的预判。

再次，政策性担保公司对土地经营者的担保贷款进行担保，信贷资金的安全诉求获得了合理的安排和保障；最后，在向土地经营者发放担保贷款之后，银行还可以使用受托支付等手段抑制土地经营者将贷款资金用于投资的冲动，通过与农业主管部门协作的方式动态监测影响土地经营者偿债能力的风险因素，最大限度地保障土地经营权担保贷款处于风险可控状态。

六、对土地经营权担保贷款的支持措施

银行作为市场实体，资金安全是底线，而盈利则是其最终目标。实现土地经营权担保贷款的风险控制，尚无法激发银行将信贷资金注入农业的积极性，因此，需要进行相应的制度安排，在保障银行资金安全的前提下，保证其获得适当的盈利。

（一）组建政府背景的担保机构，最大化降低银行风险预期

在上一节中，我们设计了担保公司为土地经营者提供担保的环节。这是因为涉农担保具有准公共产品属性，无法单纯依赖市场机制推动。因此，需要将现有土地经营权抵押贷款的政策资源和资金调配到土地经营权担保贷款的试验中，建立并逐步完善由地方政府主导，银行、土地经营者等多主体共同参与的“土地经营权担保贷款担保机制”。

政府性质的担保机构与现在的农业担保公司不同，其属于政策性的机构，公司运作的目的是将资金引入农业而不能是实现盈利，更不能是追求利润最大化。这类担保机构为土地经营者提供担保，一方面可以分担银行在土地经营权担保贷款中的潜在风险——担保机构的现金代偿使银行的不良贷款及时得到消除，满足银行贷后风险释放诉求。

另一方面，担保机构依托政府信用，为辖区内个人征信好、项目前景优的土地经营者提升信用等级，促进土地经营权担保贷款在融资市场中有序运行。政府信用具有最高信用水平，政府背景的担保公司为土地经营者提供担保直接大幅提高了土地经营者的信用水平，降低了银行向土地经营者发放贷款的风险，为信贷资金进入农业生产领域信贷市场提供激励。

由于担保作用，银行和土地经营者之间的信息不对称程度得到修正，或者说风险部分地由银行转嫁至政策性担保公司，提高银行的贷款积极性，从而为土地经营者的经营生产发展提供更多信贷支持，促使银行资金向土地经营者传输，达到中央将资金引入农业生产领域的政策目的。而利用好政府背景担保的杠杆作用，不断吸引政府资本、商业资本跟进，将可以形成对农业农村领域的投资乘数效应。

当然，土地经营权担保贷款并没有解决土地经营权价值的问题，而是从降低银行风险预期的角度，提高土地经营者对资金的可获得性。并且，这有可能把风险都集中在政府性质的担保机构上。这些风险管控相关问题需要高度重视。因此，在担保支农政策实施过程中，地方财政应科学评估自身承担风险的能力，科学设定担保费率，提高违约成本，屏蔽主观性违约现象，建

立规范化的担保申请材料清单和可行性强的操作流程，合理控制财政承担的风险。同时，通过设立风险补偿基金等方式有计划地消纳政策性担保机构的亏损，确保其履行支农职能的可持续性。

（二）加大政策支持力度

为了激发银行发放贷款的积极性，保障其获得合理的经营收益，需要国家和地方出台相应的倾斜政策，加大政策的倾斜力度和支持力度。一方面，要结合土地经营权担保贷款具有较强的季节性等特点，对土地经营权担保贷款占比较高的银行实施弹性存贷比要求；另一方面，在财政可承受的情况下，可以考虑采取土地经营权担保贷款全贴息的方式，鼓励资金流向农村。

在保持银行贷款利率不变的条件下，政府贴息政策将可以直接提高银行期望利润率，影响银行的利润水平，进而作用于其对土地经营者的信贷行为。总之，为鼓励银行主动支农，发放更多的土地经营权担保贷款，国家相关部门需要实施政策倾斜手段，加大政策倾斜力度，从定向降准、支农再贷款到营业税、所得税减免，再到财政贴息、涉农贷款增量奖励以及其他政府奖励等，充分覆盖财税金融涉农优惠的各个方面，充分刺激银行对土地经营权担保贷款的发放积极性。

实施农村土地流转，盘活农村土地资源，推进土地适度规模经营，是我国在农村劳动力大量外出和土地闲置的情况下改造传统农业、发展现代农业唯一的出路和选择。而将资金引入农业是盘活土地资源的关键，如果成功建立起把资金引入农业的模式，将可以大大加快农业资源优化配置任务的进度。

农村土地“三权分置”是在多年实践的基础上推出的一项重大改革措施，我们的探索应充分利用这个改革成果，只能前进，不能往后退。“土地经营权担保贷款”正是在“土地经营权抵押贷款”基础上的进一步改革。本文提出的这一改革设想是否符合实际，仍然需要由实践来加以检验。我们建议可以先选择条件较好的地区（信息基础设施好，信贷资源较为充分，农业在当地经济发展中的地位非常重要，等等）进行试点，待取得经验后再逐步推广，把这项改革推向深入。

注释：

①分别为中国农业银行、眉山农村商业银行、中国邮政储蓄银行、乐山商业银行、成都银行、彭山珠江村镇银行等 6 家银行。

②由于农村土地经营权抵押在各个时期的文献中的表述有所不同，因此在历史文献中出现的“农地使用权抵押”“土地使用权抵押”“土地承包经营权抵押”等表述，我们均认为与本研究中的“土地经营权抵押”具有同一性。

③分别为中国农业银行、眉山农村商业银行、中国邮政储蓄银行、乐山商业银行、成都银行、彭山珠江村镇银行等 6 家银行。

④见表 2，因后期阶段实际上已属于常规抵押贷款，故此数值为早期阶段与中期阶段贷款余额之和。

⑤所谓组合抵押品，就是把土地经营权与其他抵押品组合在一起作为抵押品抵押。在这里，土地经营权没有计算估值。

⑥按照最新的 5 年期国债收益率 4.27% 计算。

⑦之所以要把土地经营权与普通的等价抵押物合在一起称为组合抵押品，是为了满足土地经营权抵押贷款试点的要求。

⑧这个假设条件是否受到了城市土地使用权转让模式的影响，不得而知。但实际上，城市的土地开发商也不会一次性支付

土地出让金，而是分期支付。

⑨虽然《中华人民共和国农村土地承包法（2018 修正）》在第四十七条中明确规定，“受让方通过流转取得的土地经营权，经承包方书面同意并向发包备案，可以向金融机构融资担保”。这表明土地经营权担保贷款有较强的应用意义。

⑩包括《流动资金贷款管理暂行办法》《个人贷款管理暂行办法》《固定资产贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》等四个文件，并称“三个办法一个指引”，它初步构建和完善了我国银行业金融机构的贷款业务法规框架。

参考文献:

- [1]尹云松. 论以农地使用权抵押为特征的农地金融制度[J]. 中国农村经济, 1995 (6) :36-40.
- [2]厉以宁. 论城乡二元体制改革[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2008(2) :5-11.
- [3]兰庆高, 惠献波, 于丽红, 等. 农村土地经营权抵押贷款意愿及其影响因素研究——基于农村信贷员的调查分析[J]. 农业经济问题, 2013, 34 (7) :78-84, 112.
- [4]蒋丹林, 李 杰, 曹 鹏. 土地经营权抵押贷款难点[J]. 中国金融, 2019 (3) :102.
- [5]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.
- [6]周明栋. 农村土地承包经营权抵押贷款试点案例与启示——基于对试点地区 2861 笔贷款业务的调查[J]. 西南金融, 2018 (12) :58-63.
- [7]李少武, 张 衔. 三权分置改革中农村土地承包经营权抵押贷款研究[J]. 重庆社会科学, 2019 (1) :35-43.
- [8]程立丽. 土地承包经营权抵押贷款成效[J]. 中国金融, 2020 (3) :102.
- [9]李 标, 王 黎, 孙煜程. 金融供给侧结构性改革视角下农村土地经营权抵押贷款研究[J]. 理论探讨, 2020 (5) :115-119.
- [10]刘璘琳. 农村土地经营权抵押贷款定价建模与因素解析——基于土地经营权及开发项目价值的随机波动[J]. 西南政法大学学报, 2018, 20 (1) :96-104.
- [11]中国人民银行定襄县支行课题组, 郭文, 杨雨昕. 土地承包经营权抵押贷款难点[J]. 中国金融, 2018 (5) :103.
- [12]安海燕, 张庆娇. 农户土地经营权抵押贷款认知的测度及分析[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2018, 19 (2) :1-7.
- [13]张龙耀, 杨军. 农地抵押和农户信贷可获得性研究[J]. 经济学动态, 2011 (11) :60-64.
- [14]刘兆军, 李松泽, 汲春雨. 土地经营权抵押贷款试点运行的困境分析——以黑龙江克山、绥滨、兰西 3 县实地调查为基础[J]. 中国农业资源与区划, 2018, 39 (5) :13-19.

[15]汪险生,郭忠兴.流转型土地经营权抵押贷款的运行机制及其改良研究——基于对重庆市江津区及江苏新沂市实践的分析[J].经济体制改革,2017(2):69-76.