

政府主导型农地经营权抵押贷款问题及对策研究

——以成都市温江区为例

孔雯婷¹

（四川农业大学，四川 成都 611130）

【摘要】：随着农地经营权抵押贷款业务的逐步开展，农户手里的土地不仅可以流转，而且可以进行抵押贷款来获得发展资金，真正变成“活资产”，这对于促进农民增收收入、推动农业转型升级、加快农村可持续发展具有重要的现实意义。但在实际运行过程中，也出现了诸多问题。以成都市温江区为例，农地经营权抵押贷款在运行过程中存在对抵押物偏见观念、土地人均拥有量少、租赁期限短、贷款办理难且可贷金额少、市场体量小等现象，对此，应通过重点扶持新型农业经营主体、简化贷款流程、激励金融机构、加强农村信用体系建设、提升抵押贷款系统服务等措施加以规范和完善，使农村土地能够真正有效的转化为资金来支持农业发展，满足新型农业经营主体的需求。

【关键词】：政府主导型 农地经营权抵押贷款 问题及对策

【中图分类号】F832.43 **【文献标识码】**A

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代做好“三农”工作的总抓手。一直以来，因新型农业经营主体缺乏有效抵押物而导致融资难问题制约着我国“三农”的发展。为此，党中央积极探索了农地经营权抵押贷款试点的新思路，并于2014年中央一号文件首次提出，要在农地权利“三权分置”的背景下把承包地经营权抵押融资制度构建起来。在2016年中央一号文件中则进一步明确提出，在风险可控前提下，稳妥有序推进农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点。而2019年正式实施的新《农村土地承包法》第四十七条规定“承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保”，使农地经营权抵押贷款在法律上得到极大保证。

目前，我国的农地经营权抵押贷款模式主要分为政府主导型和市场主导型两类。基于我国发展现状，在进行农地经营权抵押贷款的主导者一般为地方政府，因此目前包括成都温江区在内的较多地区都在实施政府主导型农地经营权抵押贷款这一模式，其中温江区创新性的引入花乡农盟花卉苗木专业合作社、三联融资担保有限公司等作为第三方处置企业来发挥担保作用，将政府、银行、第三方处置企业、农户较好的联结起来，但这一模式在实际运行过程中也还存在诸多问题，为此，本文以温江区政府主导型农地经营权抵押贷款为例，分析其在运行过程中存在的问题并提出一些建议，使农村金融在政策引导下，在风险可控的前提下，更好的明确自身定位，满足乡村振兴对多样化金融的需求。

1 文献回顾

一直以来，在理论界就对是否开展农村土地经营权抵押贷款问题开展热烈讨论。初期，很大一部分学者反对以家庭承包方式取得的土地承包经营权进行抵押。但随着农地“三权分置”理论的兴起，特别是政府在推出“三权分置”的政策之后，赞同

作者简介：孔雯婷(1997-)，女，四川成都人，硕士研究生，研究方向：农村发展。

土地经营权之上设立抵押权成为学界主流。高圣平(2009)、陆文聪等(2014)从完善土地承包经营权权能的视角论述了土地承包经营权抵押的必要性和可行性。杨彩林等(2017)、高玺龙(2020)则论证了实施农村土地承包经营权抵押贷款,对于农民创新创业和农业现代化发展的切实好处。而赵淑莉(2020)、李标等(2020)也阐述了开展农村土地承包经营权抵押贷款对于农村金融供给侧结构性改革具有的重要意义。这一系列观点的阐述,体现了农地经营权抵押贷款试点在推动农村金融改革创新、促进乡村振兴中的重要作用,为稳步推进农业增效、农民增收、农村发展提供了丰富的经验。

但在农地经营权抵押贷款业务实际开展过程中也出现了不少问题。其中,明道江(2014)选取农户与金融机构为研究主体,发现现阶段农地经营权抵押贷款面临着法律风险、民生风险以及金融风险。曾大鹏(2017)、李铖豪(2020)则进一步阐述了有关我国农地经营权抵押贷款的法律法规不完善,制约了农地经营权抵押业务的开展进而影响农民融资发展。同时,邻园(2017)、秦嫣(2020)等相关调查发现,目前农地经营权抵押贷款专业评估机构的缺乏也是制约因素之一。而余海强(2020)、秦义春(2021)以不同地区的农村为研究对象,指出了农地抵押物流转处置难度大这一问题。王君妍等(2018)也证明了该模式仅靠财政资金对冲亏损势单力薄,易发生赖账不还的道德风险。此外,陆晋文(2019)、王凯丽等(2020)、郭玉斌(2020)表明农村土地经营权抵押贷款手续复杂,致使金融机构和农民参与度不够。

通过对历年相关文献的梳理,并结合实地调研的现实情况,发现目前虽已开展农地承包经营权抵押贷款业务,但实际情况并不理想。为此,本文以温江区政府主导型农地经营权抵押贷款模式为例,分析其存在的现实问题并提出相应对策,为破解该模式的现实困境提供相应的解决方法。

2 当前政府主导型农地经营权抵押贷款存在的问题

我国农地经营权抵押贷款的实行对于缓解农民融资难题具有重要意义,通过对相关文献的回顾梳理和温江区中国人民银行、乡镇街道各银行网点、第三方处置企业、农户等多方进行调研发现,2016年温江区政府虽参与建设并借助“农贷通”这一平台支持农地经营权抵押贷款,同时出资500万元设立“风险补偿基金”,但现有农地经营权抵押贷款在具体实践中难以发挥良好作用,主要存在以下原因。

2.1 对于抵押物的固有偏见观念

通过实地调研和多方访谈发现,目前抵押贷款一般以固定资产为主,农地经营权为附加担保物,其价值以土地租金和地上附着物为准进行价值评估抵押,但地上附着物为浮动资产,价值难以固定计算,土地租金价值也较低。故金融机构工作人员普遍认为借款人仅有土地承包经营权进行抵押贷款,表明该借款人实力不足,在通常情况下也不愿放贷。

2.2 土地人均拥有量少且租赁期限短,价值较低

温江区土地总量虽然多,但人均土地量较少。当某一方想进行农地经营权抵押贷款时,需要几十户原发包方同时签字同意,此过程较为困难。同时,温江区承包土地租金为一年一交,金额低且剩余年限少,当借款人无能力还贷时,留给银行委托第三方处置机构进行处置的时间短,且需要考虑处置期间支付租金的问题,故价值较低,难以贷款。

2.3 地上附着物监管困难

地上附着物监管困难主要表现在地上附着物为浮动资产,其价值不停发生变动,且在完成评估到处置之前的这一段时间内,其附着物可能产生价值波动。此外,地上附着物在短期时间内也不易变现。

2.4 土地产权权属问题不易理清

土地承包权和经营权为农户所有，当农户将土地出租后，其经营权就为租地方所有，双方签署租赁合同。若租地方用经营权向银行进行抵押贷款，一旦租地方无能力支付租金，农民将其起诉并收回经营权，则其租赁合同解除，同时产生产权权属不清晰问题，银行也无权委托第三方处置机构进行土地处置。

2.5 农地经营权抵押贷款办理难、可贷金额少

该类贷款办理过程分为初步评估、业务小组收集资料、内部小组评审、综合业务部审查等多项流程，办理耗时长、手续复杂、且对经营主体可贷条件要求较高，但可贷资金较少、农户需求资金与供给贷款的金额不匹配，因此农户和金融机构均对此类贷款办理的积极性较低。

2.6 农地经营权抵押贷款的市场体量小

2017 年，温江区建成“农贷通”农村金融服务三级平台，实现农村承包土地经营权直接抵押融资 1.45 亿元；2018 年，依法流转农村集体建设用地 10 宗，新增承包土地经营权抵押贷款 4.7 亿元；2019 年，开展农村集体建设用地抵押融资，实现土地经营权融资 17.64 亿元。但这对于温江区第三方处置企业来说市场体量仍然较小，若进行农地经营权抵押贷款担保，其所承担的风险远超于利润，且利润不足以支撑企业开展该业务的相关费用，难以获得收益。

3 完善政府主导型农地经营权抵押贷款的对策建议

3.1 重点扶持新型农业经营主体，鼓励其增加土地租期

在财政贷款方面，可优先为新型农业经营主体提供担保并给予一定税收优惠。同时，对获得各级品牌荣誉的新型农业经营主体给予物质奖励。此外，鼓励新型农业经营主体一次性缴清多年租金，并实行政策上的奖励，如适当降低总租金费用、优先办理农地经营权抵押贷款等。

3.2 积极发放农村土地经营权证件

全面规范推进农村土地确权颁证工作，并发放《农村土地经营权证》，使农地“三权”分置政策实现证件化，确保农地经营权合法有效、权属明晰。当农户收回新型农业经营主体经营权时，需由相关机构确认抵押贷款处置问题，确保新型农业经营主体无法还贷时，第三方处置机构在不损害农户利益的前提下有权进行处置。

3.3 简化贷款流程，突出重点环节

为提高各方主体参与农地经营权抵押贷款的积极性，可适当简化贷款流程，但对于评估、处置环节要谨慎，温江区采取“五方评估”在实际运行过程中效果不佳。为此要对银行、处置企业等五方进行积极协调，明确各自评估职责，确保评估过程高效便捷。在评估完成后，要定期对地上附着物进行监管，确保地上附着物价值未发生较大波动。

3.4 鼓励金融机构积极开展此类业务

在政策方面，应探索一系列税收优惠政策，并对服务乡村振兴的农村金融机构进行评比，引导其服务乡村振兴。同时，农村金融机构应加强内控机制建设，建立健全风险预警系统和责任追究机制。另外，也要引导工作人员改变固有偏见，通过精准的评估来对具有发展潜力的主体进行积极放贷。

3.5 全方位加强农村信用体系建设

首先，当地政府可出台农村信用体系建设考核方案，推动农户信用档案网络化。其次，建立严格的信息披露制度，打造农村金融信息披露机制和风险预警体系。再次，建立失信惩罚和守信激励机制，对诚实守信的农户和企业在贷款时给予利率优惠。最后，鼓励金融机构定期安排金融知识宣讲活动，加强农户金融知识的学习，增强个人信用意识。

3.6 提升抵押贷款系统服务，使其专业化和一体化

温江区虽有“两所三中心”综合化服务平台，但其实际运行情况未能达到预期。为此，应打造专业化和一体化的农村产权交易服务中心、农村金融综合服务中心、农业农村电商服务中心，并建立农村综合产权信息共享系统，实现农村土地确权等信息和银行联网共享，并通过共享应用系统来办理土地经营权抵押贷款业务，逐步实现农村产权网络化、数字化管理。

参考文献：

- [1]刘屹轩, 闵剑, 刘忆. “三权分置”下农地经营权抵押融资风险辨识与评价[J]. 宏观经济研究, 2019(01):158-175.
- [2]吕静, 孙小龙, 郭沛. 中国政策性农业担保的实施效果[J]. 河南农业大学学报, 2020(02):174-180.
- [3]贾峤. 基于培育新型农业经营主体目标的农业政策担保体系研究——以辽宁省为例[J]. 农业经济, 2020(09): 12-14.
- [4]朱艳静, 冯林. 发展中国家农业政策性担保运作模式及经验借鉴[J]. 世界农业, 2020(06):51-61.
- [5]王君妍, 宋坤, 唐海春. 政府主导型农地经营权抵押贷款风险预警研究：基于四川省成都市的调研数据[J]. 武汉金融, 2018(09):71-77.
- [6]秦义春. 我国农村承包土地经营权抵押贷款业务发展研究——以广西壮族自治区为例[J]. 区域金融研究, 2021(02): 19-23.
- [7]胡小平, 毛雨. 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[J]. 财经科学, 2021(02): 109-120.
- [8]张旭东. 金融机构对农户的贷款模式探究[J]. 中国管理信息化, 2020(23):150-151.
- [9]余海强. 当前农村土地承包经营权抵押贷款试点工作存在的主要问题——基于大冶市的调查[J]. 黑龙江金融, 2020(11): 55-57.
- [10]黄昊明. 农村土地经营权抵押融资中政银企三方诉求、问题及对策[J]. 农村经济与科技, 2020, 31(21):115-116.