

# 农地经营权抵押贷款模式及风险分担机制研究

## ——以成都市温江区为例

龚雪婷<sup>1</sup>

(四川农业大学, 四川 成都 611130)

**【摘要】:** 农地抵押贷款具有较大风险, 建立一个科学合理的长效风险分担机制具有现实意义。通过对成都市温江区的调研, 基于该地区农地经营权抵押贷款模式揭示其中存在的风险分担机制。调研发现, 温江区单纯农地抵押贷款模式中的银政分担不具可持续性且无法缓解银行慎贷情绪, 引入第三方农地抵押贷款模式中的银政分担有效降低了抵押物处置成本, 同时, 温江区农地抵押贷款模式中政府作为裁判员和参与者的内外部结合风险分担机制和引入第三方组织的风险分担机制。据此, 提出政府应适时改变风险兜底思维; 地区应结合自身业务特点完善风险分担机制; 适当提高市场化担保组织的收益等政策建议。

**【关键词】:** 农地经营权抵押贷款 模式 风险分担 机制

**【中图分类号】** F321.1 **【文献标识码】** A

农地经营权抵押贷款(以下简称“农地抵押贷款”)是近年来在“三农”领域出现的重要金融创新, 为土地成为金融要素提供了可能路径, 有效盘活了农村的土地资源和资金。随着 2019 年新修订的《中华人民共和国农村土地承包法》正式执行, 农地抵押贷款的制度约束得以解除, 农地抵押贷款的推广条件更为成熟。近年来, 全国各试点地区经过不断探索, 形成了各具特色的模式并积累了一定经验, 但是农业天然的弱质性和不确定性、抵押物的评估和处置难题决定了农地抵押贷款的高风险性和低利润水平<sup>[1]</sup>, 该项业务的推广面临困境<sup>[2]</sup>, 一个连续稳定的风险分担机制的重要性不言而喻。成都市温江区是全国四大花卉产业基地之一, 现有超过 1.33 万 hm<sup>2</sup> 的花卉苗木种植面积, 借力于“一带一路”倡议, 温江区花木产业发展势头良好。作为全国首批农地抵押贷款试点区, 目前, 温江全区有 6 家银行办理该项业务, 各行根据温江花木产业特点, 推出花木贷、经营贷等多样化的农地抵押贷款产品, 贷款运行良好, 暂未发生违约<sup>[3]</sup>。因此, 本文以成都市温江区为例, 基于该试点地区存在的农地抵押贷款模式揭示其中存在的风险分担机制, 以期为在全国范围内推广该项贷款提供可借鉴的经验。

### 1 文献综述

农地抵押金融风险是结构复杂的公共问题, 诱发因素多且影响链条广<sup>[4]</sup>。国内学者提出的风险化解路径可以规整为四类, 包括修订法律、完善土地市场、加强社会保障和风险分担<sup>[5,6,7]</sup>。其中, 修订法律属于制度供给, 完善土地市场是处置要求, 加强社会保障是生存基本要求<sup>[8]</sup>。2019 年《中华人民共和国农村土地承包法》的正式执行将农地作为抵押物的政策安排转化为法律制度, 使得“法律修订说”得以实现。而在当前农地流转机制不完善的现实条件下, 风险分担无疑是化解风险最好的替代措施。

<sup>1</sup>作者简介: 龚雪婷(2001—), 女, 四川广安人, 本科在读。

基金项目: 2021 年四川省大学生创新训练计划“农地抵押贷款银政担风险分担影响因素研究——基于四川试点地区的调研”(编号: 202110626095)

当前，农地抵押贷款发展的配套政策和环境不足，导致风险分担机制十分缺乏，金融机构承担较多的不确定性<sup>[9]</sup>。唐德祥等<sup>[10]</sup>通过对主体进行博弈分析，提出构建政府适当介入、市场主导的农村金融组织创新进行风险分担。戴国海等<sup>[11]</sup>对江苏省 13 个试点地区的调查分析显示，虽然从整体视角观察江苏省的风险分担及补偿机制较为多样化，但细化到具体试点地区则缺乏对风险分担方式的综合使用。宋坤等<sup>[12]</sup>基于风险分担的视角提出银行和担保间应该形成对称互利的合作模式。

梳理文献发现，现有研究已经注意到风险分担是化解风险的重要途径，但更关注于“为何风险分担”而忽视了“如何风险分担”，且大多文献立足于推进农地抵押贷款的宏观层面把风险分担作为解决方案提出。据此，本文通过对成都市温江区进行实地调研，总结出成都市温江区现有农地抵押贷款模式及风险分担机制，以期能够对农地抵押贷款风险分担的相关理论研究和实践提供一定的借鉴。

## 2 成都市温江区农地抵押贷款风险分担机制

本文通过实地问卷调查和面对面访谈获得原始资料，调研对象涵盖政府、银行、处置企业(花乡农盟)多方。通过资料分析和整理，发现温江区现有贷款模式主要包括单纯的农地抵押贷款模式和引入第三方的农地抵押贷款模式，且不同模式下的风险分担机制并不相同。

### 2.1 单纯农地抵押贷款模式——银政分担

此种模式下，农户将农地经营权及地上附着物作为抵押物直接向银行申请贷款，具体流程如图 1 所示。农业生产收益是第一还款来源，但由于农业受自然和市场双重风险的影响，农业生产收益并不稳定，存在较大风险。当农户违约时，银行方首先通过抵押物价值变现进行风险补偿，这是风险处置的一种路径。当抵押物价值无法变现或无法足值变现时则启动政府风险补偿基金，这是风险处置的另一种路径。该模式下的风险分担机制见图 2。风险分担主体是政府和银行，银行为风险的主要承担者，而政府介入风险分担，缓解了银行的大部分风险。单纯的农地抵押贷款模式是最为原始的模式，但绝大部分风险由银行和政府二者进行分担，一来对政府财力有极大要求，且有限的政府财力限制了该业务的长远发展，二来降低银行放贷意愿，助长银行惜贷心理，不利于农地抵押贷款的推广。在温江区的实践中，采用该种模式的业务量越来越少。



图 1 单纯农地抵押贷款模式

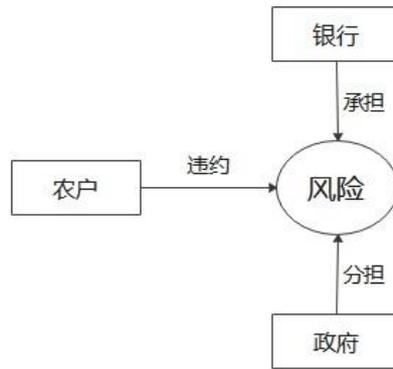


图2 单纯农地抵押贷款风险分担机制

## 2.2 引入第三方农地抵押贷款模式——银政担分担

鉴于抵押土地价值变现存在实际困难，温江区为降低风险，探索出引入第三方的农地抵押贷款模式(图3)，引入了第三方风险分担机制(图4)，第三方包括政策性担保和第三方组织。引入政策性担保是指由温江区设立的“三联融资担保有限公司”作为政策性担保，当农户违约时背负起代偿欠款的责任并进行抵押物处置。而引入第三方担保的风险分担机制是指温江区引入“花乡农盟”合作社作为第三方处置企业，由银行、农户和第三方处置企业签订三方协议：当农户无法偿还欠款时，银行委托花乡农盟对抵押物进行处置，花乡农盟代为偿还欠款。当抵押物处置变现金额能够覆盖债权时，处置程序终止；若变现金额无法覆盖债权，则启动政府风险补偿基金分担70%的净损失。此外，花乡农盟对农户收取3%的评估费和2%的监管费<sup>[3]</sup>。

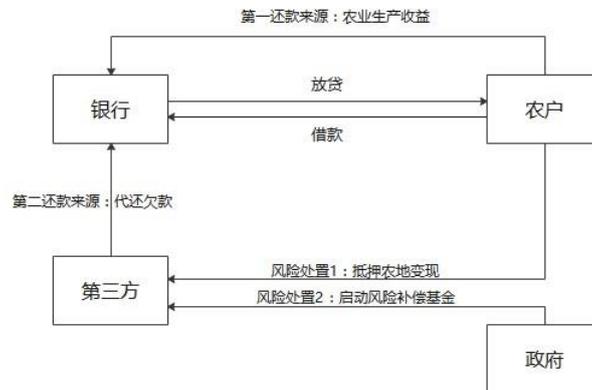
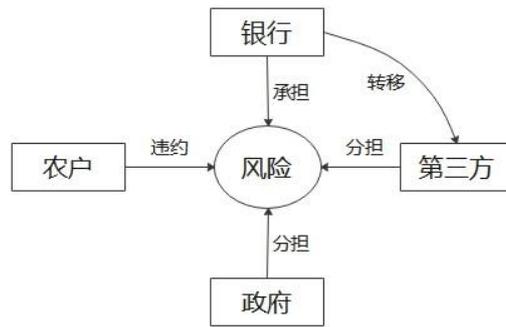


图3 引入第三方农地抵押贷款模式



### 2.3 风险分担机制提炼

成都市温江区农地抵押贷款模式下，担保和政府同时介入，有效缓解了银行的惜贷心理<sup>[13]</sup>。这主要归功于其中存在的风险分担机制将原本聚集于银行的风险进行了有效分摊。

首先是政府作为裁判员和参与者的内外部结合风险分担机制。温江区财政出资 500 万元作为农地抵押贷款的风险补偿基金，用以补偿抵押物变现价值无法覆盖债权带来的净损失。之所以称之为政府作为裁判员的外部风险分担机制，是因为这一机制下政府并未介入农地抵押贷款流程，而是对产生了的风险进行补偿。混合的内部治理结构是政府作为参与者的内部风险分担机制。混合治理结构赋予政府裁判员和参与者的双重身份<sup>[14]</sup>，内部治理结构被定义为“政策参与主体及各主体之间权责利安排的综合”，在农地抵押贷款中主要包括贷款模式和第三方设置<sup>[15]</sup>。温江区通过政策性担保公司实现以反担保为主的内部治理结构，通过将抵押物处置责任从银行转移至政策性担保机构，分担了银行面临的潜在风险，一定程度上激发了银行的放贷意愿。政策性担保机构凭借着信息优势、人脉资源优势以及更加专业化的能力，能够以较低的成本较好地完成抵押物处置工作。政策性担保依托于财政，虽然在资金方面实力雄厚且其政策性目标与农地抵押贷款的非商业性相适应，但同时也加剧了农地抵押贷款的市场化不足问题。

其次是引入第三方组织的风险分担机制。以依托于知名龙头企业成立的农民专业合作社花乡农盟为例，花乡农盟全程参与贷款的评估、发放、监督及风险处置过程<sup>[3]</sup>，其本身业务就围绕着花木产业展开，银行之所以选择与花乡农盟合作，看中的也正是其信息资源和平台优势。花乡农盟作为第三方组织，内生于农村社会，在获取信息、处置抵押物上有着天然优势，由其接过抵押物处置的责任，很大程度上分担了银行的处置风险，且第三方组织的市场主体身份能够为农地抵押贷款带来市场化成分，是符合政策的理想选择。

## 3 总结与建议

本文以成都市温江区实行的农地抵押贷款为例，基于当地存在的业务模式揭示其中风险分担机制。结果表明，单纯的农地抵押贷款模式中存在着银政分担机制，但仅靠政府的兜底和分担难以缓解银行的慎贷情绪，引入第三方的农地抵押贷款模式使银政担风险分担，不论是政策性担保还是第三方组织的担保，都在抵押物处置上较银行更具优势，能够节约处置成本。同时，上述风险分担机制可进一步被提炼为政府作为裁判员和参与者的内外部结合风险分担机制、引入第三方组织的风险分担机制。据此，本文提出以下政策建议。

第一，政府应适时改变风险兜底思维。

---

在风险可控的情况下，将财政资金的支持从损失直接补偿逐渐过度至引导市场化分担，积极鼓励其他市场主体如担保公司以及其他涉农类民营企业参与到业务中，鼓励金融组织创新，对于先行先试者给予相关补贴支持。此外，注重风险补偿基金的质量而非数量，保障风险补偿基金的分担作用落到实处。

第二，地区应结合自身业务特点，分层次、有重点地完善风险分担机制。

温江区的花木产业较为成熟，涉农类民营企业具备一定的资金实力和信息优势，地方政府应大力鼓励市场力量介入风险分担，引导风险在银行和其他参与主体间合理分担。同理，其他试点地区也可结合当地产业特征进行风险分担机制的完善。

第三，为鼓励市场化力量的引入，可适当提高市场化担保组织的收益。

一方面，可通过银行承诺与担保机构进行长期合作，业务范围包括但不限于农地抵押贷款；另一方面，政府对于参与的担保机构或组织给予一定的补贴和业务支持，例如若有大批量花木需求可优先考虑与参与担保的第三方组织合作、为担保机构或组织颁发荣誉以带来宣传效应等。

#### 参考文献：

- [1]陈菁泉，付宗平.农村土地经营权抵押融资风险形成及指标体系构建研究[J].宏观经济研究，2016(10)：143-154.
- [2]孔雯婷.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[J].农村经济与科技，2021，32(13)：16-18.
- [3]刘钰，宋坤.政府主导型农地经营权抵押贷款履约机制研究：成都温江花乡农盟例证[J].金融理论与实践，2019(10)：111-118.
- [4]陈丹，高锐.农地抵押中的金融风险规制与合作治理[J].学习与实践，2017(02)：42-50.
- [5]宋丽萍.土地承包经营权抵押贷款问题初探[J].农村经济，2010(08)：69-70.
- [6]赵翠萍，侯鹏，程传兴.产权细分背景下农地抵押贷款的基本经验与完善方向——基于福建明溪与宁夏同心两地试点的对比[J].农业经济问题，2015，36(12)：50-57，111.
- [7]林乐芬，王步天.农户农地经营权抵押贷款可获性及其影响因素——基于农村金融改革试验区2518个农户样本[J].中国土地科学，2016，30(05)：36-45.
- [8]佟伟，赖华子.论化解农地抵押贷款风险的路径[J].农业经济，2015(11)：99-101.
- [9]吕永安.“三权”抵押贷款业务的发展现状和问题——以广西地区的案例为例[J].银行家，2015(01)：110-111.
- [10]唐德祥，岳俊.农村土地承包经营权抵押贷款风险分担的金融组织创新研究[J].江苏农业科学，2015，43(06)：430-433.
- [11]戴国海，黄惠春，张辉，等.江苏农地经营权抵押贷款及其风险补偿机制研究[J].上海金融，2015(12)：80-84.

---

[12]宋坤,王君妍.农地经营权抵押贷款银担协作效应及模式选择——基于风险分担的视角[J].农业技术经济,2021(04):133-144.

[13]杨奇才,谢璐,韩文龙.农地经营权抵押贷款的实现与风险:实践与案例评析[J].农业经济问题,2015,36(10):4-11,110.

[14]向静林,邱泽奇,张翔.风险分担规则何以不确定——地方金融治理的社会学分析[J].社会学研究,2019,34(03):48-74,243.

[15]吴一恒,马贤磊,马佳,等.如何提高农地经营权作为抵押品的有效性?——基于外部治理环境与内部治理结构的分析[J].中国农村经济,2020(08):40-53.