

马智利,任 晗,陈 锋,等. 农村三权抵押贷款交易机制的优化设计——以重庆市为例[J]. 江苏农业科学,2015,43(8):426-429.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.08.139

# 农村三权抵押贷款交易机制的优化设计 ——以重庆市为例

马智利,任 晗,陈 锋,马敏达

(重庆大学建设管理与房地产学院,重庆 400050)

**摘要:**为了盘活农村三权资产,解决农村经济发展中融资难的问题,我国在部分地区开展了农村三权抵押贷款业务试点工作,但是作为农村融资的一种新兴方式,三权抵押贷款目前还处于尝试推广阶段。以重庆地区为例,分析了重庆市开展三权抵押贷款业务的现状,并指出其三权抵押贷款制度中存在的 3 个主要问题;重点分析了三权抵押制度设计过程中必须注意的问题,并根据重庆市的实际情况,对三权抵押贷款交易路径进行了优化设计,对优化模型做了详细的分析;最后,从涉农银行的角度出发,创新性地对控制三权抵押贷款风险做了补充设计。

**关键词:**农村三权抵押;交易机制;优化设计;风险控制;担保模式;涉农保险;资产证券化;资产公司

**中图分类号:**F830.58

**文献标志码:**A

**文章编号:**1002-1302(2015)08-0426-04

“三农”问题一直是中央一号文件重点强调的问题,随着农村经济向集约化、规模化发展,对资金的需求扩大,融资难的矛盾日益加深,严重制约了我国农村经济的发展。由于我国施行土地公有制,农民的土地承包经营权、林权、宅基地、农房等农村最大的资产由于受到法律的制约,不能直接充当抵押物向银行融资。一直以来,农村融资主要依靠小额信贷贷款,而这单一化的融资方式很难满足当今农村经济发展对资金的需求。为了加快我国新农村建设的步伐,2008 年中央通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决议》,自此农民以转包、互换、转让、出租、股份合作等形式流转土地承包经营权的合法性得到了确认<sup>[1]</sup>。2010 年 11 月,重庆市开始试行农村三权抵押融资工作。作为统筹城乡综合配套改革的试验区,重庆市的改革试验表明:随着农村三权抵押贷款业务的开展,农村经济发展融资渠道少、融资困难的矛盾得到了有效缓解<sup>[2]</sup>。

## 1 文献综述

随着试点试验的开展,国内学者在三权抵押贷款问题方面进行了一些研究;在交易机制方面,主要集中在对现行三权抵押贷款交易机制问题进行分析并给出相应的对策。肖富义等从客观、主观 2 个方面分析了重庆市三权抵押存在的问题,指出客观原因主要有法律制约、缺乏可靠的抵押物、融资条件差、配套体系不健全,主观原因主要是有关部门对三权抵押不够重视、各个参与方积极性不高等<sup>[3]</sup>。柯红梅认为,湖北省三权抵押发展缓慢的主要原因是法律障碍、市场机制不健全、补偿机制未跟进、抵押物处置难度大,同时针对相应的原因给

出了政策建议<sup>[4]</sup>。刘璐筠等分析了制约农村土地经营权抵押的因素,提出了完善农村土地承包经营权抵押的相关法律、法规,同时推广政府回购制度,推进金融机构改革创新,加快农业生产保障制度建设,健全和完善监管机制等对策<sup>[5]</sup>。马智利等分析了重庆市三权抵押贷款的抵押物确权、抵押登记、风险机制,并提出抵押物评估的具体方法,同时给出了开展银行合作、引入资产管理公司等机制的补充建议<sup>[6]</sup>。在风险控制研究方面,陈悦等调查了重庆市农村“三权”抵押的现状,分析了我国农村开展三权抵押贷款的风险,指出要实现城乡财产同权、完善农村财产权登记和权证发放制度、明确农村“三权”的继承权、建立三权抵押担保和风险防范机制<sup>[2]</sup>。赵炳盛等分析了三权抵押贷款风险的特点,建立了风险溢价的贷款定价模型<sup>[7]</sup>。骆东奇等分析了重庆市三权抵押的风险因素,并针对分析的风险因素提出了相应的风险应对策略和补偿机制<sup>[8]</sup>。于林生从定性、定量 2 个角度对于目前三权抵押交易中存在的风险以及成因进行剖析,并从商业银行参与农村三权抵押贷款的角度出发,提出了应对风险的一些可行性策略<sup>[1]</sup>。

从以上文献综述可以看出,目前国内关于农村三权抵押的研究主要分为 2 个方面:一是分析三权抵押运行制度的问题并给出相应的对策;二是分析三权抵押运行制度的风险并给出应对风险的策略。这 2 个方面的研究基本上都是对现行制度的分析,不够深入。因此,迫切须要对现行三权抵押制度进行创新性优化设计。本研究是在现有成果的基础之上,重庆市三权抵押贷款运行的实际情况,优化了重庆市三权抵押贷款运行机制,同时设计了优化之后的三权抵押交易机制;此外,从三权抵押涉农银行的角度出发,创新性地提出了控制风险的策略,以期在三权抵押贷款制度更好地发展提供参考。

## 2 重庆市三权抵押的现状

### 2.1 重庆市三权抵押的发展现状

为了全面落实科学发展观、深化改革、加快推进西部大开

收稿日期:2014-12-05

基金项目:重庆市软科学基金(编号:CSTC,2009CE9065)。

作者简介:马智利(1963—),男,山东菏泽人,硕士,教授,博士生导师,研究方向为产业经济学、区域经济学、市场营销。E-mail:501398154@qq.com。

发的重大战略部署,党中央批准将重庆市作为我国唯一一个以省级为单位的改革试验区。作为国家综合改革试验区的重庆市,自 2008 年起就开始尝试进行三权抵押贷款,到 2011 年大规模地开始在全市推行。实践表明,重庆市的三权抵押贷款运行大致经历了 3 个阶段:第 1 阶段是酝酿阶段(2005—2009 年),在这个阶段重庆市政府主要解决了《土地管理法》《物权法》《担保法》等法律上的障碍,制定了三权抵押贷款政策促进机制;第 2 阶段是试点阶段(2010 年),2008 年,中国农业银行重庆分行首先在开县试点开展了农地承包经营权抵押业务,之后重庆农村商业银行在云阳县试点开展了林权抵押业务,在石柱试点开展了农村房屋抵押业务;第 3 阶段是全面铺开阶段(2011 年),在这个阶段重庆市政府出台了《农村土地承包经营权、农村居民房屋及林权抵押融资管理办法》等一系列促进和保障三权抵押贷款业务的文件和规定,同时搭建了三权资产交易平台,建立了三权抵押担保平台,明确了三权抵押贷款贴息制度,建立了三权抵押风险补偿机制。

自 2010 年以来,重庆市率先在全国开展了以农村居民房屋、土地承包经营权、林权抵押贷款为核心的三权抵押贷款工作。在短短的 4 年时间里,在运行制度建设、贷款规模上取得了一定成效,目前重庆市已经初步建立了涉及抵押登记、风险分担及补偿、市场服务等方面的一系列政治制度体系。截至 2013 年 7 月,重庆市已累计实现农村“三权”抵押融资 398.5 亿元<sup>[9]</sup>,有效地促进了当地农村经济的发展。现阶段,三权抵押工作在实际运行的过程中存在着一些问题,包括融资结构不平衡、评估难、评估贵、办理手续难、资产处置变现难等。为了解决这些问题,重庆市政府通过了《进一步推动农村产权抵押融资工作的意见》,该文件指出:要完善权属登记管理、健全资产评估体系、优化抵押登记服务、建立完善的资产流转处置机制、风险分担补偿机制、全面提高参与机构的积极性等措施。这将对提高农村金融服务能力、扩大融资规模、改善融资结构有进一步的帮助,预计到 2017 年可累计实现农村产权抵押融资 1 000 亿元。

随着重庆市三权抵押制度的完善和市场的发展,其业务已经覆盖了重庆市所有涉农区县,借款人以农户、农村合作社、涉农企业为主。截至 2013 年年底,重庆全市的农民专业合作社约 17 700 个,参合农户达 277 万户,其中超过 65% 的贷款用于发展种植业、养殖业、农副产品加工业<sup>[6]</sup>,给农村融资带来了新的活力,从而加快了农村经济发展的步伐。

## 2.2 重庆市三权抵押交易机制存在的问题

重庆市是全国率先尝试农村三权抵押的地区,虽然其发展在全国处于领先水平,但是运行机制也存在一定的问题。通过对现行制度的分析发现,主要存在以下几个问题。

(1) 三权抵押物的评估缺乏统一的标准。从抵押融资角度来看,真实规范地对抵押物进行评估可以有效降低三权抵押的风险,最大限度地发挥三权抵押的效益。但是目前重庆市三权抵押物的特点主要是市场化程度低、规模不一、地理位置分散,加上重庆市没有统一的评估标准,这就使得对抵押物的评估更难了。在实际的工作中,根据重庆市的相关规定:贷款额度为 100 万元(含)以下的抵押物借款,贷款双方可以就抵押物的价值进行确定;贷款额度超过 100 万元的应委托有资质的评估机构出具评估报告。而且关于评估的标准、原则、

评估收费等没有作出具体的规定。因此,在实际操作中容易出现评估费用过高、抵押物价值不能得到充分评估、相关人员寻租,这样就直接导致 2 个方面的问题:一是大大加大了三权抵押贷款的风险;二是大大降低了三权抵押的效益。

(2) 参与三权抵押业务的银行不多。目前,在重庆市参与三权抵押贷款的银行主要是一些涉及农村业务的银行,主要包括农村发展银行、中国农业银行、重庆农村商业银行、中国邮政储蓄、重庆三峡银行等,大部分的商业银行不涉及三权抵押贷款业务。用发展的眼光看,目前三权抵押贷款银行参与主体太少,为农村经济发展提供的资金有限,不利于三权抵押贷款业务的长远发展。

(3) 三权交易平台不完善。现阶段三权抵押业务遇到的最大的一个问题就是参与方顺利实现了三权抵押贷款后,三权抵押资产处置和管理存在着缺陷。重庆市目前的现状是三权交易平台未搭建完整,几乎没有农村资产管理公司,并且缺乏这方面的专业人才。这样就增加了参与银行资产变现的风险,使得很多商业银行不愿意参与农村三权抵押业务。

## 3 重庆市三权抵押交易机制的优化设计

### 3.1 三权抵押制度设计分析

就全国而言,重庆市的三权抵押贷款实施取得了较好的效果,对农村经济的发展起到了积极促进作用。在土地所有权上,我国与西方国家不一样,我国的土地所有权是属于集体经济组织和国家的。因此,在我国开展三权抵押贷款工作必须结合我国的基本国情,实事求是地运用更多的智慧去开展农村三权抵押工作。在三权抵押制度设计上,更应该解放思想,改变已有的模式,去优化我国农村三权抵押贷款的交易机制。通过对重庆市已有的三权抵押交易机制进行分析,认为创新优化三权抵押贷款交易机制应该特别注意以下 3 点。

(1) 在三权抵押交易机制中,政府在任何时候都要发挥主导作用。特别是在我国三权抵押制度还不完善时,政府有关部门不仅要保障市场公平、控制市场风险,还要鼓励各个参与方积极参与三权抵押交易。

(2) 从金融理论的角度来看,设计农村三权抵押交易机制的最大目的就是盘活农村沉睡资产、提高融资效率。在这个过程中,必须有效解决的一个问题就是三权抵押过程中的信息不对称。要想有效地解决交易过程中的信息不对称,首先要规范抵押物,也就是要制定规范的抵押物评估方法,使得抵押物的价值得以充分体现且银行的风险也能在可控范围内;其次,要建立有效的合作机制。只有这样,才能降低运行成本、提高三权抵押贷款的效率。

(3) 充分认识我国的国情,设计出符合我国国情的三权抵押交易制度。长期以来我国施行土地公有制,法律禁止土地所有权被买卖,这也是我国农村金融发展过程中的一个最重要的制约因素。因此,在我国可以建立农民信用合作社(该合作社是基于借款需求建立的)机制,在完善三权资产流转制度的同时,建立流转市场,可以使三权抵押机制更好地运行。

### 3.2 三权抵押贷款交易路径的优化设计

根据现有的交易机制,三权抵押交易机制分为间接抵押、直接抵押。其中间接抵押是指农户先成立抵押信用合作社

(这里的信用合作社是为借款而专门成立的农户联合组织), 然后由合作社向银行进行贷款; 直接抵押是指由农户直接向银行进行贷款。综合分析这 2 种贷款方式, 与直接贷款方式相比, 间接贷款方式有 2 大优点: 一是间接贷款的抗风险能力要强; 二是间接贷款抵押效率要高。因此本研究在三权抵押贷款交易制度优化时选择间接贷款方式。

通过对国内现有三权抵押交易机制进行对比分析, 并结合重庆市现有的三权抵押贷款交易机制, 对重庆市三权抵押交易制度进行优化, 其交易模型见图 1。对于该模式作以下说明。

(1) 从该模型中可以看出, 三权抵押贷款的申请者主要由两大部分组成: 一是由多个农户成立抵押信用合作社; 二是大农户或涉农企业等。我国实行家庭联产承包责任制以来, 我国农村的生产模式主要是以家庭为主要单位, 但是以家庭为单位的农业生产规模有限, 对资金需求较小, 靠政府财政补贴和自由资金基本能够满足, 因此单个农户的小规模三权抵押的意义不是很大。同时, 单个农户的小规模经营, 其抗风险能力不强, 对于抵押银行而言是一种高风险、高成本、低收益的业务, 这也是大多数银行不愿意向单个农户进行三权抵押贷款的主要原因。从 2013 年中央一号文件中关于农业农村工作的总体要求可以看出, 随着经济的发展, 我国农村经济必然朝着集约化、专业化、组织化、社会化相结合的趋势发展。同时, 2013 年中央一号文件中提出加大对农村经济的支持, 特别是加大对专业大户、家庭农场、农民合作社、涉农企业的支持, 这些组织对资金的需求量较大, 可用于抵押的三权资产较多, 抗风险能力强, 因此对这些组织和个人提供三权抵押贷款具有可行性和很大的现实意义。

(2) 在该优化模型中, 政府在整个优化路径中起着主导作用。主要表现在这样几个方面: 一是政府要对农户的农村土地承包经营权、林权、农村居民房屋产权进行确权; 二是政府有关部门要对这个交易制度进行风险控制, 其主要的措施是对相关参与方进行政策补贴; 三是政府要规范各参与方的行为, 对整个交易路径进行监督。

(3) 在该优化模型中, 成立了农村土地流转中心, 这样就给三权抵押资产的退出提供了一条路径, 在很大程度上降低了银行的风险。现阶段, 各银行参与三权抵押业务的积极性不高, 最主要的原因就是三权抵押资产的流动性差, 并缺乏有效的退出机制。除此之外, 成立土地流转中心还能提高三权抵押资产的利用率, 不造成抵押资产闲置。

4 重庆市三权抵押风险防范创新设计

目前, 重庆市三权抵押贷款业务风险处置机制主要是“政府+担保”的模式。根据《重庆市农村“三权”抵押融资风险补偿资金管理暂行办法》规定: 三权抵押融资风险补偿由市和区县财政设立专项资金, 给予一定比例补偿来弥补融资机构三权抵押贷款本息损失。具体的财政补偿比例为 35% 的损失金额, 其中 20% 由市财政承担、15% 由区县财政承担。这样单一的风险处置机制只能短期地控制三权抵押的风险, 长期来看, 不仅加大了政府的财政压力, 也会限制三权抵押的规模。要想使三权抵押贷款业务持续发展下去, 政府和参与银行必须建立多种风险控制模式, 本研究结合重庆市三权抵

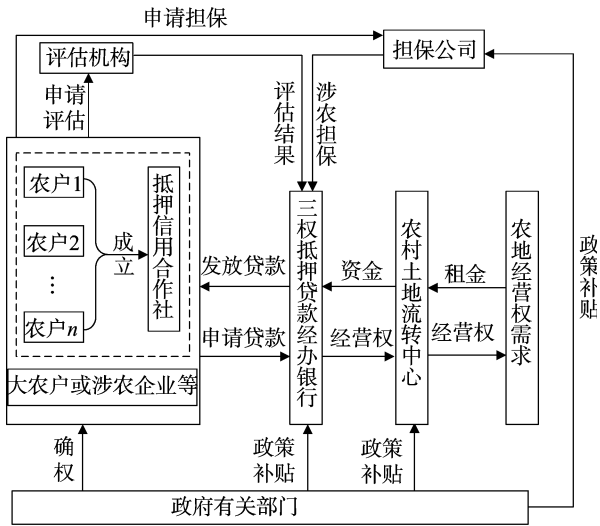


图1 农村三权抵押交易路径的优化模型

押的现状, 对三权抵押风险控制进行了创新性的补充设计。

4.1 创新抵押贷款担保方式

为了控制三权抵押贷款的风险, 政府和参与银行应该创新抵押贷款担保方式。根据农房产权、农地经营权、林权的自身特点和实际情况。可以采取多种抵押贷款的方式, 比如担保抵押、产权捆绑抵押、直接抵押、农户联贷联保等。其中, 对担保形式进行探索发现, 重庆市三权抵押贷款可行的担保方式有多种, 具体见表 1。

表 1 重庆市三权抵押可行的担保方式

编号	担保方式
1	“三权”抵押+联合担保+农业保险权益
2	“三权”抵押+小额贷款+农业保险权益+融资担保
3	“三权”抵押+专业合作社+农业保险权益
4	“三权”抵押+专业销售公司+自然人担保
5	“三权”抵押+公司+农户+专业协会
6	“三权”抵押+龙头企业+农户+基地
7	“三权”抵押+专业市场+龙头企业+专业合作社
8	“三权”抵押+农户+自然人联保+农村专业户

同时, 可以将三权抵押和合作联保相结合, 形成一种双层担保模式, 这样不仅能有效降低风险, 而且在很大程度上降低了三权抵押的运行成本, 提高了融资效率。

4.2 发展涉农保险

与西方国家相比, 我国的保险业还处于比较落后的状态, 而涉农保险的差距更大。涉农保险是一种转移风险的风险管理机制, 能为三权抵押提供有力支持, 有效地降低三权抵押贷款的风险。在推广和发展涉农保险时, 考虑到三权抵押贷款风险来源的特殊性, 在发展和完善涉农保险过程中应该注意到以下 4 个方面。

(1) 在发展涉农保险时, 要发挥政府的主导作用, 积极推广涉农保险在三权抵押贷款业务方面的铺开, 把以政府为主导的政策性保险作为完善我国涉农保险制度的基本方向。

(2) 政府有关部门要加大涉农保险的宣传。我国大部分农民没有风险防范意识, 对保险认知不足甚至在心里抵制保险, 这样不利于涉农保险的发展。地方政府必须重视政策性农业保险对分散土地承包经营权抵押贷款风险的重大意义,

在试点区域内加大农业保险宣传力度,普及基本的保险知识,扩大涉农保险的覆盖面。

(3)建立科学的农业保险财政支持机制。我国自 2007 年实行农业保险保费补贴政策以来,农业保险取得了快速发展。但是在农业保险制度上还有着一些问题,因此要在继续加大中央财政对农业保险补贴力度的同时,完善农业保险补贴制度,实行差异化补贴政策和特色补贴相结合的策略。

(4)建立着实有效的农业巨灾风险分散机制。随着农业保险的快速发展,农业保险自身累积的风险不断增加,并且农业风险属于巨灾风险,巨灾损失时有发生,严重影响保险公司的经营稳定性。为了分散农业巨灾带来的风险,可以实行推广农业再保险机制,进一步增强农业保险再保险市场抵御风险的能力。

#### 4.3 三权抵押贷款证券化和组建资产管理公司

目前,对于开展三权抵押贷款业务的银行而言,抵押的三权资产缺乏有效的退出路径,这大大加大了参与银行的风险,也不利于发展三权抵押贷款业务。2013 年 10 月 10 日,国内第 1 个土地流转信托计划——“中信·农村土地承包经营权集合信托计划 1301 期”正式成立,它是由中信信托与安徽省宿州市埇桥区政府开展合作的。由此可见,三权抵押贷款证券化具有很大的发展空间,能有效降低参与银行的资金风险(具体的三权资产和资金流向见图 2)。同时,政府可以组建资产管理公司,对三权抵押中的不良资产进行经营管理。这 2 种方式既能降低抵押贷款的风险,又能盘活三权资产。

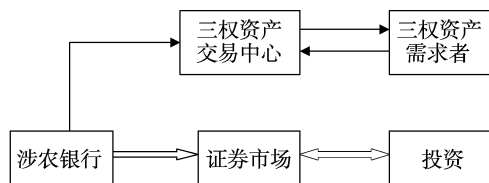


图2 三权资产和资金流向

(上接第 415 页)

由表 1 可知,本研究算法的 EPI 值明显高于其余算法,这说明经过该算法处理后,图像的边缘轮廓信息保持效果最好,信息丢失情况较轻;本研究算法的 MSE 值明显低于其余算法,这说明经过该算法处理后的图像与原始图像(图 1-a)差异最小,最接近原始图像,这进一步说明该算法能够最大限度恢复图像的本来面貌。

### 3 结束语

结合 DWT 和 NLM,构建了一种基于 DWT-NLM 的农产品图像处理模型。测试结果表明,相对于 NLM 和小波阈值去噪算法而言,本研究算法对于农产品图像的处理能够较大幅度保持图像信息的完整性,去噪效果较好。

#### 参考文献:

- [1]刘燕德,张光伟. 高光谱成像技术在农产品检测中的应用[J]. 食品与机械,2012,28(5):223-226,242.
- [2]王 胜,潘 洁,张 衡,等. 基于高光谱遥感影像的森林病虫害

### 5 结论

未来农村金融发展的一个必然趋势是农村三权抵押贷款的推广运用。重庆市率先在全国建立一套三权抵押贷款运行机制,并进行了积极、有效的探索,期待通过实践不断地总结经验,进而向全国进行推广。但是,在这个过程中,交易机制的优化和风险控制是发展三权抵押永恒的话题,只有有效解决这 2 个问题,才能提高三权抵押的运行效率、降低运营成本,从而更好地使农村经济的发展潜力得到提升,真正地推动农村经济的发展。

#### 参考文献:

- [1]于林生. 商业银行农户三权抵押贷款业务风险防范研究[D]. 长春:吉林财经大学,2012.
- [2]陈 悦,严伟涛. “三权”抵押的实操与相关机理:重庆个案[J]. 改革,2012(12):98-102.
- [3]肖富义,陈学军. “三权”抵押贷款的探索与完善——以重庆市“三权”抵押贷款支持民营经济发展为例[J]. 农村经济与科技,2013,24(8):144-146.
- [4]柯红梅. 湖北农村三权抵押融资的现实困境与对策[J]. 武汉金融,2014,1(1):66-67.
- [5]刘璐筠,冯宗容. 推行农地承包经营权抵押贷款制度的制约因素及对策探析[J]. 经济体制改革,2010,5(5):108-110.
- [6]马智利,董 瑾,马敏达. 农村三权抵押贷款运行机制分析与建议——以重庆为例[J]. 武汉金融,2014(10):49-51.
- [7]赵炳盛,付亚辰. 基于风险分析的三权抵押贷款定价研究[J]. 税务与经济,2012,04(4):29-33.
- [8]骆东奇,陈沙沙. 基于重庆实践的农村“三权”抵押风险研究[C]. 中国土地学会学术年会论文集,杭州,2012:333-337.
- [9]朱 薇. 重庆:农村“三权”抵押融资近 400 亿元[EB/OL]. (2013-09-13)[2014-11-12]. [http://www.cq.xinhuanet.com/2013-09/13/c\\_117364026.htm](http://www.cq.xinhuanet.com/2013-09/13/c_117364026.htm).

监测研究进展[J]. 林业资源管理,2014(3):134-140.

- [3]于 堃,王志明,孙 玲,等. MODIS 时序数据在县级尺度作物长势监测分析中的应用[J]. 江苏农业学报,2013,29(6):1278-1290.
- [4]吴尚蓉,刘 佳,王利民,等. 基于图像和光谱技术的倒伏冬小麦产量评估研究[J]. 中国农业资源与区划,2013,34(1):39-46.
- [5]成敦杰. 农产品检测图像智能化预处理方法研究[J]. 江苏农业科学,2014,42(6):384-386,387.
- [6]张宏群,陶兴龙. 基于形态学和分形理论的农产品图像去噪[J]. 湖北农业科学,2013,52(5):1168-1171.
- [7]祝加雄,贺元骅. 基于离散小波变换和 ICA 支持向量机的人脸识别[J]. 电视技术,2014,38(11):183-186.
- [8]田红磊. 基于离散余弦变换的非局部均值滤波算法[J]. 科学技术与工程,2013,13(11):3123-3126.
- [9]李 贺,秦志远,周丽雅. SAR 图像斑点噪声整体变分偏微分方程滤波算法研究[J]. 中国图象图形学报,2010,15(6):910-914.
- [10]李 莲,熊倩飞. 基于自适应阈值的图像去噪新算法[J]. 微电子学与计算机,2013,30(4):83-86.