

史明灿. 农村土地经营权抵押融资风险:类型、原因及域外经验[J]. 江苏农业科学,2018,46(24):399-402.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.24.102

# 农村土地经营权抵押融资风险:类型、原因及域外经验

史明灿

(河南农业职业学院,河南郑州 451450)

**摘要:**农村土地经营权抵押融资进一步拓宽了农业经营资金的来源渠道,有效地缓解了我国农民融资无有效抵押品的困境。然而,随着全国农村土地经营权抵押融资业务的逐步展开,农村土地经营权处置风险、信用风险等负面因素日渐凸显,制约了我国农村土地经营权抵押融资业务推广步伐。笔者在分析农村土地经营权抵押融资风险形成规律,对域外农村土地抵押实践中风险释缓经验对比分析基础上,对如何降低融资风险的关键性制度和机制进行了设计。

**关键词:**农地经营权;抵押融资;风险控制;域外经验

**中图分类号:**F301.3      **文献标志码:**A      **文章编号:**1002-1302(2018)24-0399-04

农村土地经营权抵押贷款创新充分拓宽了农户抵押物范围,在一定程度上破解了农户(农业经营主体)贷款无有效抵押品的困境,推动了农村金融服务效率的大幅度提升。然而,作为一种新型的金融产品,随着在全国农村范围的逐步展开,农村土地经营权处置风险、市场风险、信用风险等负面因素也日渐凸显出来,如不能有效识别并给予完善的防范,会给我国农业生产经营活动及农村金融安全带来巨大的负面影响,从而制约我国农村土地经营权直接抵押贷款业务的推广步伐。笔者以农村土地经营权直贷模式为研究对象,运用经济分析方法,对农村土地经营权抵押贷款面临的风险及其形成原因进行分析,以期揭示我国农村土地抵押贷款风险形成的一般规律,更好地把握农村土地经营权抵押贷款风险防控的关键点提供理论依据。

## 1 农村土地经营权抵押贷款风险类型

### 1.1 法律政策风险

虽然国家农业部专门印发了《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》,然而按照《物权法》的规定,农村土地经营权抵押贷款业务是被法律所禁止的,即从法理的视角来说,土地经营权抵押贷款部分试点地区仍然不能真正(完全)规避巨大法律风险。一旦农村土地经营权抵押贷款当事主体之间发生诉讼纠纷,如果抵押贷款人(农户)提出抵押品(农村土地经营权)违犯《农村土地承包法》《物权法》等法律相关规定,而主张土地抵押贷款条款无效时,那么,对于农村信用社等提供土地抵押贷款的农村金融机构来讲,这无疑是个棘手的难题。尽管地方各级政府针对农村土地经营权抵押风险进行了一定程度的补偿,但由于政策覆盖面比较窄小,未能对农村土地经营权抵押贷款业务进行十分有效风险监控,也就是说农村土地经营权抵押贷款风险分担机制不健全,是农村土地经营权抵押贷款业务面临的主要政策性风险。与此同

时,由于目前农村土地经营权抵押贷款业务仅是局部试点,缺乏规范的顶层设计,不同政策间的冲突仍然存在,使得农村土地经营权抵押贷款业务推广面临巨大的政策性风险<sup>[1]</sup>。

### 1.2 市场风险

目前,农村土地经营权抵押贷款仍处于试验(探索)阶段,市场风险的发生概率比较高。农村土地经营权抵押贷款对象是农业经营活动及相关产业,相对于第二、三产业来说,农业生产经营活动很容易受天气等自然条件(因素)与供给、需求等市场环境的“双重”影响,农业生产经营状况大起大落发生概率较高,与此同时,农产品价格波动也较大,谷贱伤农现象时有发生。调查显示,2014 年以来,河南省农产品价格出现大面积下跌,相关贷款的风险明显增加,农业不良贷款比重已高达 10.5%。

### 1.3 抵押品变现风险

一旦农户(农业生产经营主体)生产经营活动发生风险,按照《农村土地承包经营权流转管理办法》《物权法》相关规定,就要对抵押土地经营权进行流转,然而,我国农村土地经营权流转渠道(媒介)仍不太完善,直接提高了农村土地经营权流转费用(成本),极大地制约了农村土地抵押权的变现环节。

### 1.4 估价风险

抵押物(农村土地)价值直接决定抵押贷款额度,农村土地经营权是以农用地为基础而衍生出的一种用益物权,农村土地经营权深深根植于农村经济环境、社会环境与自然环境之中,农村土地经营权市场价值必须通过专业评估机构进行评估。然而,根据各试点农村地区的调查发现,我国农村土地价格评估机制尚不完善,缺少专业、权威的第三方性质的农村土地价值评估机构,导致农村土地价格估价不准确,不能准确地反映出农村土地的真实价值,价格被低估估价风险较大<sup>[2]</sup>。

### 1.5 信用风险

信用是农村土地经营权抵押贷款业务大范围推广的重要基础,然而,在农村土地经营权抵押贷款业务操作过程,信贷人员对抵押贷款人(借款人)系列信息了解甚少,抵押贷款人

收稿日期:2018-03-13

作者简介:史明灿(1969—),女,河南尉氏人,硕士,副教授,研究方向为村域经济及农村政策法规。E-mail:75615463@qq.com。

(借款人)利用信息优势,伪造(隐瞒)个人征信资料,骗取农村信用社贷款的行为时有发生,信用风险主要表现在以下 2 个方面:(1)在发放抵押贷款过程中,对抵押贷款人(借款人)的资信审查不严格,没有完全对抵押贷款人(借款人)资信及还贷能力进行严格审查,而是以政府(协会、村委会)提供的资信担保为依据,导致这一关键性审查环节形同虚设,增加了信用风险发生概率。(2)抵押贷款人(借款人)的财务状况不透明,导致信用风险发生。如在发放农村土地经营权抵押贷款过程中,发现部分农村合作社财务制度透明性不高,根本无法提供详细财务报告,导致农村金融机构难以对抵押贷款人的还贷能力(水平)作出十分准确的判断,增加了信用风险发生概率。此外,农户普遍信用不太好,一旦农户生产经营状况不好,他们就会选择有意或无意违约,增加了金融机构的信用风险概率<sup>[3]</sup>。

#### 1.6 抵押物处置时效性风险

首先,抵押物(农村土地经营权)流转比较困难,调研发现,尽管一部分农村地区已经建立了农村土地产权交易中心,农户参与农村土地经营权流转的积极性不是太高,由于能够接收农村土地经营权的绝大多数部门为专业合作社,而农村合作社的生产经营计划相对稳定,接受其他农户的农村土地经营权流转数量也十分有限。因此,在现有管理体制之下,农村土地经营权流转市场交易(流转)规模较小,农村土地经营权交易活动的活跃度较低。其次,农村地经营权时效性比较强,由于农产品生产周期的差异,有的农产品生长周期为 1~3 年,有的农产品生长周期则在 4~6 年,因此,在不同的时间节点,农产品经营收益也不相同,导致农村土地经营权的价值也存在差异。在处置农村土地经营权时,一定要注重其有实效性,否则,农村土地经营权价值就难以实现。

#### 1.7 违约贷款补偿风险

在开展农村土地经营权抵押业务的实践过程中,由于农业贷款面临的风险较高,农村信用社等金融机构面临着高额经济损失的可能性,如果这些经济损失单单依靠农村信用社等农村金融机构自己来弥补,必然会影响其提供此项业务的积极性。农村信用社等农村金融机构很难准确测度农村土地经营权抵押贷款业务面临的风险大小,从而事先提取一定比例的风险补偿基金;此外,由于农村征信体系建设刚刚起步,一旦出现大规模抵押贷款农户违约,在目前政府没有给予农村信用社等农村金融机构在抵押贷款业务范围内一定利息补贴的前提下,农村信用社等农村金融机构不得不承担相应贷款风险,从而缺乏开展农村土地经营权抵押贷款的内在动力。

### 2 农地经营权抵押贷款模式风险形成原因

#### 2.1 抵押品处置难度大

2.1.1 抵押品变现难 目前,我国农村土地流转信息渠道(途径)不畅,“要流转的,流转不出,要出租的,租不出去”,农村地经营权流转费用(成本)较高,极大地制约了农村土地经营权的变现进程。

2.1.2 抵押品执行难 按照土地抵押贷款合同约定,一旦农户无法按时偿还贷款,农村土地经营权就会被金融机构(银行)处置,然而,对相当一部分的农户家庭来说,土地占据十分重要的地位,抵押物由哪个部门(机构)来处置、如何执行

等操作过程难度很大,金融机构对此心生畏惧。

#### 2.2 农业生产经营的弱质性

预期农业纯收益是农村土地经营权直接抵押贷款的第一还款来源,然而,农业生产活动本身的市场风险与自然风险统筹交错,在防灾抗旱能力有限的情况之下,农业仍然存在很大程度的靠天吃饭现象。与此同时,“谷贱伤农”现象时有发生,无论是灾害年还是丰收年,农业收入增长空间十分有限,农业生产经营风险可谓是无处不在。再加上农业生产经营主体经营管理能力较弱,对市场波动和自然灾害的防范能力不强,农业生产主体经营活动仍存在一定程度的靠天吃饭的成分,进一步加大了农业生产活动收益的不确定性,加大了农村土地抵押贷款业务面临的风险。

#### 2.3 农村社会保障机制不健全

在农村社会保障机制不健全情形下,一旦农户违约,农民将失去农村土地经营权,也就意味着失去了最后的社会保障。另外,由于我国农业保险机制还不十分完善,损失发生时,由于缺少相应的救助体系与保险机制,农业生产经营主体就会面临巨大风险,当经济损失通过农村土地直接抵押转嫁给金融机构时,将会发生第一还款来源风险<sup>[4]</sup>。

#### 2.4 立法规定存在漏洞

在农村土地经营权抵押贷款业务当事双方发生纠纷时,如果农村土地抵押贷款人(农业经营主体)提出抵押品(农村土地经营权)违反相关法律规定,而主张土地抵押贷款合同(协议)无效时,那么,对于农村信用社等金融机构来讲,这无疑是一件非常棘手的事情,必然会增加金融风险发生概率。

#### 2.5 政策稳定性差

目前,农村土地经营权抵押贷款业务仅限于局部试点,而且主要是基于政府行政力量推动的,具有较强的政策性,一旦政府换届或政府工作重心(任务)发生转移,农村土地经营权抵押贷款业务必然面临着发展动力不足的风险。

#### 2.6 土地价值评估体系不健全

农村土地经营权是以农用地为基础而衍生出的一种用益物权,其深深根植于经济环境、社会环境和自然环境之中,其市场价值必须通过市场进行评估。然而,我国农村土地价格评估机制尚不完善,缺少专业、权威的第三方性质的农村土地价值评估机构,传递平台或手段相对落后,没有客观、统一的土地价值评估标准,直接影响了农村土地抵押贷款业务的健康发展。

#### 2.7 信用机制不完善

农村信用社等金融机构相关人员对抵押贷款人(借款人)相关信息了解甚少,抵押贷款人利用信息优势,伪造、隐瞒个人信用资料等手段,骗取农村信用社的行为时有发生。首先,在贷款发放过程中,农村信用社对抵押贷款人的资信审查不够严格,这一关键性环节形同虚设,增加了贷款信用风险。其次,部分农村信用社财务制度不够透明,不能及时提供财务报告,导致农村信用社不能对抵押贷款人的还贷能力作出准确的判断,增加了信用风险<sup>[5]</sup>。

### 3 域外农村土地抵押实践中风险释缓经验分析

#### 3.1 法律关系主体的风险释缓

3.1.1 债务人 法国对农地抵押法律关系中的相关债务人

设置了有限制条件,如抵押融资的农民年龄必须在 15~35 岁,教育经历上至少要毕业于农业学校,并且在农场实习时间不少于 1 年。此外,抵押融资人必须亲自经营农场,并承诺长期从事经营活动并制定年度经营预算等。

**3.1.2 抵押权人(债权人)** 我国台湾地区和俄罗斯对抵押权人(债权人)有限制条件。我国台湾地区明确规定,内地公民、法人、团体或其他机构(组织),或其在第三地区投资性公司,未经主管机关(组织)许可,不得在台湾地区取得、设定或移转农村土地抵押权。俄罗斯允许农民开展农村土地抵押融资、出售、继承、租赁或作为入股的股金等一系列活动,然而不允许农民将农村土地转让给外国人、外资超过 50% 的合资性企业。

**3.1.3 抵押人** 《越南土地法》对于不同主体的农村土地使用权人(国内的个人、家庭和组织,以及定居在外国的越南人、外国组织或个人)在设定土地抵押权方面分别作了规定,以防止农村土地向少数人(团体)集中,实现土地抵押中的高效率与公正、公平:(1)对使用农村土地的组织,一般不能行使《越南土地法》第 106 条规定的抵押、出让、转让、出租、再出租、继承、赠送和投资等相关权利;(2)在越南投资租用农村土地使用权的机构(组织)、家庭、个人,以及定居在外国的越南人,赋予其一定条件(限制性)的抵押权;(3)外国组织、个人、家庭只能通过支付租金的方式来获得农村土地使用权。

### 3.2 抵押客体从国外的立法

目前,各国的农村土地立法意图皆表现出对农村土地的所有权绝对性加以严格限制,以全面提升农村土地使用人的法律地位,最大可能地扩充其所享权能,与此同时,展现出农村土地所有权向土地用益权让步的意图。

德国规定融资抵押物的范围为单独的不动产、作为共有财产的一部分不动产、不动财产物(如长期租赁权)、一项不动财产的组成部分以及产品和附属财产、收入、要求定期给付的权利(如农村土地租金、农户财产的保险、农地用益权、农地征用赔偿金、在农村土地上建筑的房屋的继承居住权与收益权)。

日本一些单行法、矿业法、农业渔业法、农林业法等明确规定,采矿权、渔业权、林业权等非农村土地物权可以成为抵押权的客体(即构成准抵押)。此外,日本国家还非常严格保护农村土地的农业生产性质,其流转一般须经日本行政长官的许可。

在农村土地上设定抵押权时,由于农村土地所有权、使用收益权二者均没有发生实质性转移,因此,并不需要行政长官的许可。然而,在农地抵押权实现时,却可能发生农村土地所有权或使用收益权的权属移转,此时,必须要经过行政长官的许可。

### 3.3 抵押运行过程的风险释缓

基于农业生产经营活动的脆弱性与高风险性,域外地区对农村土地抵押融资的运行建立起了多层次的风险防范与保障机制。

**3.3.1 对抵押物面积的限制** 为确保农民的基本生存利益,我国台湾地区对抵押融资的土地面积予以一定限制性规定,如设定他项权利的最高金额,以不超过设定当期公告(示)农村土地现值与承受耕地面积二者乘积的 3.5 倍为限。

**3.3.2 对抵押物价值的限定** 抵押物(农村土地)价值过高或过低都会不利于农村土地抵押融资业务的全面开展,唯有

在农民与金融机构(组织)之间利益权衡,设置一个比较合理的比例。如湖南省汉寿县明文规定,抵押融资额度最高不超过农村土地经营权及地上种(养)殖物评估价值的 60%;浙江省宁波市的抵押融资最高额度不得超过农村房屋和农村土地承包经营权剩余年限价值的 60%。

**3.3.3 对抵押期限的限制** 在绝大多数国家和地区,以农村土地为抵押融资目标更主要是全面解决对农村土地改良、农业现代化设施建设、农业土地租赁与买卖等长期性投资问题,以全面稳定农业生产经营活动和支撑本国(地区)农业生产现代化建设,如美国、我国台湾地区农村土地抵押融资短期期限在 3~5 年,德国、日本规定农村土地抵押融资短期期限短期的也在 10 年左右,而长期融资期限一般可以达到 30~60 年。

### 3.4 融资流程

**3.4.1 德国** 目前,德国已经形成了以农村土地抵押信用合作社、联合合作银行为融资主体的金融体系。首先,农民(农场主)必须撰写抵押融资申请书,并携带农村土地所有权证书(土地所有权证明性文件)到信用合作社办理融资手续,在对农村土地价格(价值)进行核实、评估之后,农民(农场主)才能与德国联合合作社银行签订融资协议(图 1)。

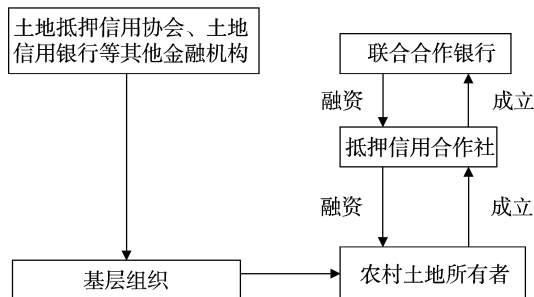


图1 德国农村土地抵押融资流程

**3.4.2 美国** 首先,农民家庭(抵押融资人)将农村土地所有权证书(所有权证明文件)呈递给合作社,并填写农村土地抵押融资申请书,如融资的实际用途、融资期限、融资额度等,若此次农村抵押融资申请被批准,农村融资合作社就会在抵押申请书上签字(盖章),并将此申请书提交给联邦土地银行,进行再次审查,联邦土地银行(金融机构)审查通过之后,农村信用合作社获得融资,最后农村信用合作社将融资转交(移)给融资申请人(图 2)。

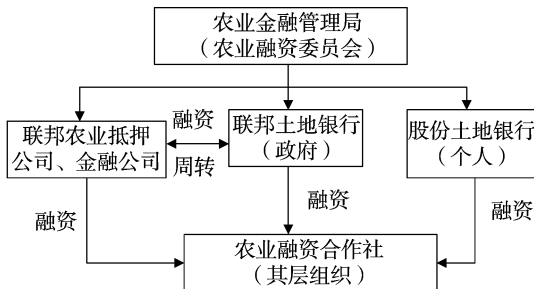


图2 美国农村土地抵押融资流程

## 4 农地经营权抵押贷款风险防控策略

### 4.1 完善农村土地抵押相关法律

修改我国《物权法》《农村土地承包法》相关法律,取消对

农村土地抵押贷款的限制性条款,让农民真正享有完整的农村土地占有、使用、收益、处理等权益,构建内在统一、逻辑一致的农村土地经营权抵押贷款法律框架,为农村土地抵押贷款业务在全国范围内推广提供良好的法律环境。

#### 4.2 加快农村土地经营权确权登记工作

完善的农村土地产权制度是我国农村土地经营权抵押贷款业务可持续发展的制度基础,为此,必须稳妥推进农村土地确权工作,实现农村土地的“确权颁证”“还权赋能”“三权分离”,为农户获得稳定经济收益提供良好的制度基础。

#### 4.3 完善农村土地经营权抵押价值评估体系

4.3.1 组建第三方的农地经营权价值评估机构 操作过程中,可由该中介机构(组织)单独对农村土地经营权价值进行评估,也可由农户与农村信用社等金融机构协商来确定,不能低于土地的基准价值。

4.3.2 完善农村土地抵押价值评估方法 由于农村土地价值高低会受自然条件、地理位置、生产经营收益等方面因素影响,因此,在对农村土地经营权价值进行评估时,应充分考虑到抵押土地承包期限、流转价格、地面农作物(种类)价值、农产品预期收益等各种因素,可参照以下公式:土地经营权评估价值=年平均净收益×经营期限+地上(含地下)附着物价值。

#### 4.4 全程监控农地经营权抵押贷款过程

4.4.1 将按正常还贷环节作为风险防控的重要节点 处置抵押物(农村土地经营权)来偿付抵押贷款是农户迫不得已的次优选择,理想的结果还是正常偿还贷款,以实现对抵押债务的清偿,应将抵押贷款风险管理的重心(核心)放在确保借款农户(农业经营主体)有能力及时、足额偿还银行债务上。农村信用社等金融机构要合理确定抵押贷款的额度、期限、利率与贷款对象,尽量避免超出抵押借款人(农业经营主体)偿还债务能力,度授信;在贷款对象上,选择那些生产经营水平较高、经济实力比较雄厚的农业经营主体(如种粮大户、农业合作社等)为主要贷款对象,待条件成熟时,再拓展到其他小型农户。

4.4.2 合理设计农地经营权处置限制性条件 由于农村土地经营权的特殊性,直接处置(拍卖、流转)土地经营权会对农户日常生计带来不确定性风险,因此,必须合理设计农地经营权处置限制性条件。可以规定,一定比例(如 15% 左右)的农地不得由于无力偿还银行贷款而被强制处置(拍卖、流转),或者在土地经营权抵押之初,就强制保留一定比例(如 20% 左右)承包土地不能用来抵押贷款,以保证农民的基本生活不受太大影响。与此同时,可在抵押土地被清偿拍卖之前,必须经过人民法院调解这一强制性环节,让抵押贷款人(农业

经营主体)有充裕时间去找寻其他偿还贷款途径,可有效地避免因自然灾害(偶然因素)的发生,农户只是暂时性无力偿还抵押贷款时,拍卖清偿贷款程序过早地被启动<sup>[6]</sup>。

#### 4.5 因地制宜创新抵押贷款模式

首先,在不具备开展农村土地经营权“直接型”抵押贷款条件的农村地区,建议采用“间接型”农村土地经营权抵押贷款模式作为过渡。其次,积极探索农村土地经营权抵押贷款模式,如“公司担保+农村土地经营权抵押贷款”“农业合作组织+农村土地经营权抵押贷款”“保险+农村土地经营权抵押贷款”等多种抵押贷款模式,最大程度地降低风险级别<sup>[7]</sup>。

#### 4.6 建立健全多主体、多层次的风险分担机制

(1)完善农业保险制度。政府部门可在保险费用上给予参保农户一定比例的经济补贴,以激发农民参加农业保险的积极性。(2)建立完善的信用担保体系。在全面掌握抵押融资人(农业经营主体)基本资料的基础之上,建立以第三方机构(组织)为主体的信用担保体系,担保形式可多元化,如农业龙头公司(企业)担保、农民专业合作社担保、农户联保等等<sup>[8]</sup>。(3)建立风险补偿基金。当抵押贷款人(农业经营主体)不能及时、足额偿还银行抵押贷款时,可以按照违约贷款额度一定比例,用风险基金弥补农村信用社等金融机构由于提供抵押贷款造成的经济损失。

#### 参考文献:

- [1]徐华君,操颖卓.农村土地承包经营权抵押贷款的现实困境与价值评估研究[J].金融监管研究,2017(3):84-96.
- [2]张 龙.土地经营权抵押贷款风险管理[J].中外企业家,2017(8):106.
- [3]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.
- [4]全爱华,姜丽丽.农村土地经营权抵押贷款抵押土地处置机制探讨[J].农村金融研究,2016(10):62-66.
- [5]吴 征,蔡连军.农村土地经营权抵押融资风险影响因素分析——基于东海县试点金融机构的实践[J].金融纵横,2016(9):83-88.
- [6]占治民,罗剑朝.基于 Logistic-DEA 的农村土地承包经营权抵押贷款试点风险控制效果评估[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2016,69(5):47-54.
- [7]周 亮.经济周期与金融周期对我国大类资产配置的影响[J].湖南财政经济学院学报,2018,34(1):72-78.
- [8]彭 腾.论持续快速增加农村居民收入——以湖南省为例[J].湖南财政经济学院学报,2017,33(3):31-40.