

肖培耻. 我国农地经营权抵押融资风险控制——基于直接抵押融资模式的视角[J]. 江苏农业科学, 2019, 47(1): 334–337.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.01.078

# 我国农地经营权抵押融资风险控制 ——基于直接抵押融资模式的视角

肖培耻

(河南财政金融学院, 河南郑州 451464)

**摘要:**农村土地经营权抵押融资具有聚集资金、配置土地资源及分散风险等作用,同时也进一步拓宽农业经营资金的来源渠道,有效缓解了我国农民融资无有效抵押品的困境。然而,随着农村土地经营权抵押融资业务在全国逐步展开,在实践过程中仍面临来自不同层面的风险且日益突出,如农村土地经营权处置风险、信用风险等,制约了我国农村土地经营权抵押融资业务推广的步伐。因此,以农村土地经营权直接抵押融资模式为视角,对农村土地经营权抵押融资过程中潜在风险及其生成机理进行分析,进而对如何降低贷款风险的关键性制度和机制进行顶层设计。

**关键词:**农地经营权;抵押融资;风险控制;直接抵押融资模式;顶层设计

**中图分类号:** F321.1    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1002-1302(2019)01-0334-04

农村土地经营权抵押融资创新充分拓宽了农户抵押物的范围,在一定程度上破解了农户抵押难、担保难、贷款难等难题,推动了农村金融服务效率的提升。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、信用风险等负面因素也日渐凸显出来,如不能有效识别并加以防范,会给农业生产经营、农民日常生活及农村金融安全带来负面影响,从而制约我国农村土地经营权直接抵押融资业务的推广步伐。在众多农村土地经营权抵押融资模

式中,农村土地经营权直接抵押贷款是最基本、最基础的一种融资模式。对此模式进行深入分析,可为精准识别农村土地经营权抵押融资风险提供基点,并由此引申去分析其他土地抵押融资模式风险。因此,本研究以农村土地经营权直贷模式为对象,运用经济分析方法,从二维视角对农村土地经营权直贷模式面临的风险进行分析,以期全面揭示我国农村土地抵押融资风险形成的一般规律,为更好地把握农村土地经营权抵押融资风险防控的关键点提供理论依据<sup>[1]</sup>。

收稿日期:2017-09-18

基金项目:河南省科技厅软科学项目(编号:142400410266)。

作者简介:肖培耻(1967—),男,河南卫辉人,硕士,副教授,主要从事产业经济、企业管理研究。E-mail:811426343@qq.com。

## 3.4 提供质优价廉的生产资料

生产资料是养殖户进行养殖的基础,其优劣直接影响到生产效率,因此生产资料的获取至关重要。政府作为联盟坚实的后盾,一方面应利用自身的影响力,积极寻找提供质优价廉生产资料的新渠道,并以联盟的形式统一对外集中采购,增强在采购市场中的话语权,提高议价能力,从而降低联盟的采购成本;另一方面,政府应制定一系列联盟内部生产资料采购、分配的制度,规范联盟内部成员采购生产资料的行为,促进联盟规范、合理、科学的采购生产资料,从而实现联盟内部成员的统一管理。

## 参考文献:

- [1]成 远. 我国蛋鸡产业发展现状、问题及政策建议[J]. 农业技术与装备, 2010(4): 4–7.
- [2]杜立中. 我国蛋鸡产业发展中存在的问题及对策——基于南阳市蛋鸡养殖情况调研[J]. 中国畜牧杂志, 2014, 50(20): 8–12.
- [3]赵一夫, 秦 富. 蛋鸡养殖规模效率及其影响因素分析[J]. 中国农业大学学报, 2015, 20(3): 291–298.
- [4]刘国信. 2016年蛋鸡市场趋势展望[J]. 北方牧业, 2016(6): 14.

## 1 农地经营权直接抵押融资模式内涵

农村土地经营权直接抵押融资是指农户(农场主)将承包的农地经营权直接抵押给农村信用合作社等金融机构,以

- [5]Spekman R E, Spear J, Kamauff J. Supply chain competency: learning as a key component[J]. Supply Chain Management, 2002, 7(1): 41–55.
- [6]Chen F Q, Fan L C. Analysis on stability of strategic alliance: a game theory perspective[J]. Journal of Zhejiang University(Science A), 2006, 7(12): 1995–2001.
- [7]Premus R, Sanders N R. Information sharing in global supply chain alliances[J]. Journal of Asia(Pacific Business), 2008, 9(2): 174–192.
- [8]Sosic G. Stability of information-sharing alliances in a three-level supply chain[J]. Naval Research Logistics, 2014, 57(3): 279–295.
- [9]赵胤斐. 同行业横向战略联盟与供应链纵向战略联盟研究[J]. 中国物流与采购, 2012(16): 74–75.
- [10]潘 璐. 农民参与专业合作社的意愿研究——基于南京市农户问卷调查[J]. 安徽农业科学, 2011, 39(14): 8660–8663.
- [11]李道和, 陈江华, 康小兰. 农民专业合作社扶持政策需求优先序及影响因素分析——基于江西省578户样本的调查[J]. 农林经济管理学报, 2014, 13(2): 137–145.
- [12]麦尔旦·吐尔孙, 王雅鹏. 我国肉鸭养殖户加入专业合作社意愿及其影响因素的实证分析——基于河南、浙江、江西、山东、江苏五省的调查[J]. 中国家禽, 2014, 36(23): 44–48.

获取农业扩大再生产、家庭日常支出所需资金的一种融资模式。农村土地经营权直接抵押融资模式是最常见的一种抵押贷款形式。其运作过程如下(图1):首先,农户将欲抵押的农村土地的经营权进行公示,并选择权威的中介(组织)机构对抵押土地的价值进行评估。其次,农户再向农村信用合作社等相关金融机构(银行)递交抵押贷款申请书,假如金融机构(银行)批准贷款申请,则与申请农户(农场主)签订借款协议,按照土地经营权评估价值的一定比例向农户发放贷款<sup>[2]</sup>。

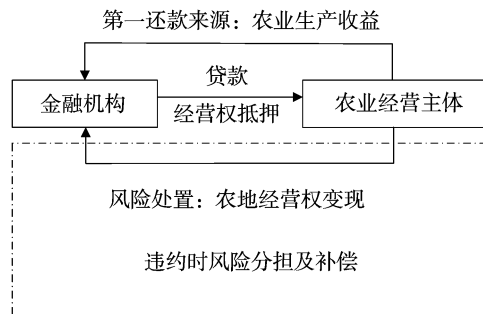


图1 农村土地经营权直接抵押融资模式

农村土地经营权直接抵押融资模式完全符合“盈利性”基本准则,在农村土地经营权直接抵押融资模式下,农户(农场主)可以获得较额度的贷款,农村信用合作社等金融机构也可以获得较客观的利息回报,然而,如果抵押融资农户(农场主)不能按合同约定日期偿还贷款,农村信用合作社等金融机构就有权按照法定程序将抵押土地进行流转(拍卖),由于直接抵押贷款模式仅是农村信用合作社等金融机

构、土地经营者之间的行为,当土地经营者经营困难不能按期偿还贷款时,金融机构只能独自承担贷款风险,即抵押农村土地经营权能否顺利变现是直接抵押融资模式风险控制的关键环节。

## 2 农地经营权直接抵押贷款模式风险

在农村土地经营权直接抵押融资模式中,农户与农村信用合作社等金融机构是核心参与主体,因此,可从微观和宏观层面2个维度分别考察农户、金融机构面临的风险类型,微观层面是指单个农户与单家农村信用合作社等金融机构面临的风险,而宏观层面是指农民(农场主)群体与农村信用合作社等金融机构体系面临的风险<sup>[3]</sup>。

### 2.1 微观风险

2.1.1 微观风险的类型 农村土地经营权直接抵押融资业务的微观风险主要是基于偿还贷款本金与利息而发生的。总体来说有2个偿债环节:一是按照抵押融资协议(合同)约定期限按时偿还贷款;二是通过处置(流转、拍卖)土地经营权来偿还抵押贷款,只有在第1个环节抵押借款农户合同违约,且农村信用合作社等金融机构不允许其延期偿还贷款的情形下,此环节才会发生。

在第1个偿债环节中,农户主要用家庭收益来支付抵押贷款本金与利息。假如农户偿还抵押贷款之后的剩余收益不能满足农户整个家庭的日常开支需求,那么在偿还抵押贷款期间,农户的日常生活就会受到严重冲击,本研究将此风险命名为生计风险Ⅰ(图2)。

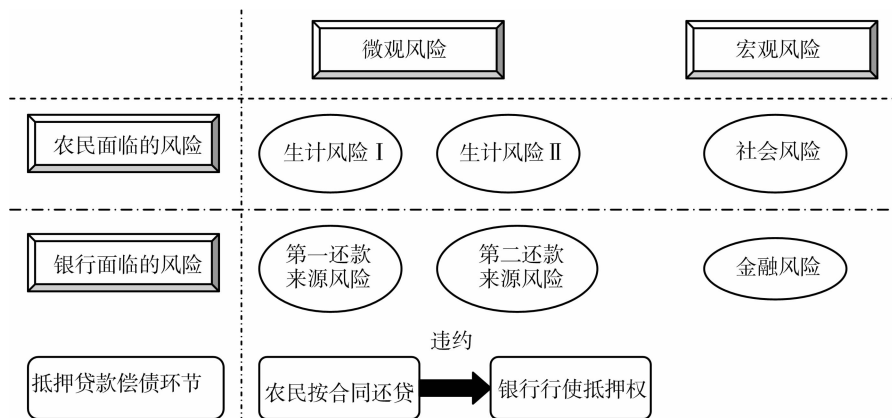


图2 二维视度下的农村土地经营权抵押融资风险关系

由于受各种不确定因素的影响,农户收入会产生波动,不能按时偿还贷款,此时,农村信用合作社等金融机构就难以按照合同约定及时收回抵押贷款,本研究将其命名为第一还款来源风险(图2)。

在第2个偿还贷款环节中,农村信用合作社等金融机构有权按照合同约定处置(流转、拍卖)农村土地经营权,所得价款优先用于偿还银行贷款。在土地抵押权被处置(流转、拍卖)之后,农户便失去了农村土地经营权,由于农村土地与农户生产经营、生活息息相关,失去农地经营权就意味着整个家庭失去了可靠、稳定的基本生活保障,农户面临的这种风险可命名为生计风险Ⅱ(图2)。

然而,对农村信用合作社等金融机构而言,尽管农村土地

经营权抵押融资有助于降低合同违约概率,然而,作为一种特殊抵押品,农村土地经营权在被处置(流转、拍卖)时仍会遇到一些麻烦。如果无法及时变现(流转、拍卖)农村土地经营权,或处置(流转、拍卖)农村土地经营权获得的收益较少,则不能完全偿还贷款,农村信用合作社等金融机构就会面临第二还款来源风险(图2)。

综上分析可知,在农村土地经营权直接抵押融资业务过程中,按协议偿还贷款环节分别产生生计风险Ⅰ(农户)及第一还款来源风险(农村信用合作社等金融机构),而在处置抵押物(农地经营权)环节中,分别产生生计风险Ⅱ(农户)与第二还款来源风险发生(农村信用合作社等金融机构),第二还款来源风险、生计风险Ⅱ由第一还款来源风险派生而来<sup>[4]</sup>。

2.1.2 微观风险的主要特征 首先,农村土地直接抵押融资的第一还款来源为农民家庭经济收益,由于农业经营活动稳定性差,经济收益极易受到自然灾害等不确定因素的影响,因此,农户用于偿还抵押贷款的家庭收益具有强大的波动性、不确定性。其次,农村土地仍然肩负着生产、生活双重保障功能,农村土地经营权流动性能差、实际价值难以评估。

农村土地的特殊性使得农村土地经营权直接抵押融资业务面临的风险自然比其他抵押融资模式更加复杂、多变。具体来说,在偿还贷款环节,把稳定性不高的农民家庭收益用于履行刚性的贷款,将会面临降低生计风险Ⅰ、降低第一还款来源风险的“两难困境”。在处置抵押物(农地经营权)环节,农村土地经营权流动性差、实际价值评估难度大大提升了土地处置(流转、拍卖)的难度,与不动产抵押相比,农村土地经营权抵押融资第二还款来源风险的发生概率更高。目前,由于农村土地仍然肩负着生产、生活双重保障功能,即使农村土地经营权能够顺利被处置(流转、拍卖),第二还款来源风险(农村信用合作社等金融机构)得以有效化解,但对于抵押融资农户来说,失去农村土地就会影响其未来的生活质量,依然可能面临巨大的生计风险Ⅱ<sup>[5]</sup>。

## 2.2 农地抵押贷款的宏观风险

将农村土地经营权直接抵押融资作为整体进行分析,更有助于从宏观层面了解农村土地经营权直接抵押融资模式。首先,从农户视角来看,当农户大部分参与到农村土地经营权直接抵押融资业务中,且承包土地被用于抵押融资比重较高时,就不能完全忽视个别农民(农场主)生计风险将会演变成整体性社会风险的可能性。其次,从农村信用合作社等金融机构视角来看,目前由于开展农村土地经营权抵押融资业务的金融机构多是农村中(小)型农村信用合作社等,其资产(金)价值(总量)较小,抗击金融风险的能力十分弱小,如果农村土地经营权直接抵押融资总体规模过大且不良融资(坏账)概率较高,就会给我国农村金融体系可持续、健康发展带来负面影响。

## 3 农地经营权直接抵押贷款模式风险形成原因

### 3.1 微观风险形成原因分析

#### 3.1.1 抵押品处置难度大

3.1.1.1 抵押品变现难 目前,我国农村土地经营权流转机制还不完善,农村土地流转信息渠道不畅,缺少规范、有序的交易市场与中介组织,“要转的,转不出;要租的,租不到”、农地经营权流转费用较高、时间长的现象普遍存在,极大地制约了农村土地经营权的变现进程<sup>[6]</sup>。

3.1.1.2 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,所抵押的土地经营权由哪个部门(机构)来处置、怎样执行、如何再流转等操作难度很大,金融机构对此心生畏惧。另外,出于社会稳定考虑,政府部门还会进行直接或间接的干预、施压,农村信用合作社等金融机构很可能会暂缓甚至放弃变现农村土地抵押权,第二还款来源风险发生将不可避免<sup>[7]</sup>。

3.1.2 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纵横交错,在防灾抗灾能力有限的条件下,农业仍存在一定程度靠天吃饭的现象。同时,“谷贱伤农”现象时有发生,无论是灾年还是丰年,农业收入增长空间有限,农业生产经营风险无处不在。加上农户、合作经济组织、农业企业等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一定程度靠天吃饭的现象,进一步加大了农业生产活动收益的不确定性,加剧了农村土地抵押融资业务面临的风险<sup>[8]</sup>。

3.1.3 农村社会保障机制不健全 在农村社会保障机制不健全的情形下,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尚十分完善,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。

### 3.2 宏观风险形成原因分析

在农村土地经营权抵押贷款融资过程中,尽管宏观层面的社会风险和金融风险与微观层次的生计风险不在同一层面之上,然而,当微观层面的生计风险(Ⅰ、Ⅱ)、第一、二还款来源风险发生概率较高时,宏观层面的社会风险和金融风险发生将不可避免。

3.2.1 立法规定存在漏洞 首先,从理论方面来看,现行法律仅对以招标、拍卖、公开协商等方式取得的农村土地经营权设定抵押问题持支持态度,对于家庭承包方式取得的农村土地经营权抵押融资持限制性态度。其次,从实践层面来看,在农村土地经营权抵押融资业务发生纠纷时,如果土地抵押融资人提出抵押品(农地经营权)违反法律相关规定,而主张抵押融资合同(协议)无效时,那么对于农村信用合作社等金融机构来说,这无疑是一件非常棘手的事情,必然会增加金融风险发生的概率。

3.2.2 政策稳定性差 目前,农村土地经营权抵押融资仅限于局部试点,业务的开展主要是基于行政力量推动的,具有较强的政策性,一旦政府换届或工作重心发生转移,农村土地经营权抵押贷款业务必然面临发展动力不足的风险,农地经营权抵押融资业务面临较大的政策性风险。

3.2.3 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。

3.2.4 信用机制不完善 信用是农村土地经营权抵押融资业务健康开展的重要基础,然而,在农地经营权抵押融资业务开展过程中,农村信用合作社等金融机构相关人员对抵押融资人(借款人)的相关信息了解甚少,抵押融资人利用信息优势,伪造、隐瞒个人信用资料等手段,骗取农村信用合作社的行为时有发生。首先,在贷款发放过程中,农村信用合作社对抵押借款人的资信审查不够严格,对贷款人的个人信用与偿还贷款能力审查不够严格,该关键性环节形同虚设,增加了融

资信用风险。其次,部分农村信用合作社财务制度不够透明,财务报告不能及时提供,导致农村信用合作社对抵押贷款人的还贷能力不能作出准确的判断,增加了信用风险。

#### 4 风险应对的实践考察及思考

目前,我国在农村土地经营权抵押融资风险应对举措方面取得了一定的典型经验,值得深入探讨。

##### 4.1 农地抵押贷款实践中的风险考察

综合现有的实践案例,农村土地经营权抵押贷款风险产生原因可归纳为以下2个典型类型:一是土地抵押借款人生产经营情况不佳,农户没有经济能力偿还到期抵押债务;二是抵押农村土地难以正常处置。如河南省濮阳市华龙区孟轲乡惠寨村在试点中就出现了第一还款来源困境的局面,农村信用合作社将所抵押的土地进行处置难度较大,而这与农村土地经营权流动性弱、农村土地处置存在法律障碍等多种因素有关。可见,以上2点风险形成原因与上述理论分析得到的农村土地经营权抵押风险形成机理实质上是一致的。

##### 4.2 模式创新对抵押贷款风险影响

在农村土地经营权抵押融资实践过程中,除了农村土地经营权直接抵押融资这种最基本的模式之外,各地区结合本地农村发展实际,在农村土地经营权抵押基础上,逐步形成了附加担保的“间接型”融资模式。其中,较典型的是以宁夏回族自治区同心县为代表的“农村土地经营权抵押+第三方担保”模式、以江苏省宝应县为代表的“农村土地经营权抵押+附加财产担保”模式。

4.2.1 “农村土地经营权抵押+第三方担保”模式 在这类贷款模式中,借款人发生违约时,农村信用合作社首先对抵押的农地经营权进行处置,以补偿贷款本金及利息损失,不足部分则由第三方担保组织给予补足。在此模式下,第三方担保机构分担了农民按合同(协议)偿还的部分债务,由于担保机构(组织)的偿还贷款能力远远强于农民个体,因此,“农村土地经营权抵押+第三方担保”模式更有利于降低农村信用合作社面临的第一来源还款风险。

4.2.2 “农村土地经营权抵押+附加财产担保”模式 即除了抵押农村土地经营权之外,还附加个人拥有的财产、房产等,一旦抵款人违约,农村信用合作社可以处置抵押的农村土地经营权及其他担保财产,以偿还贷款本金及利息,“农地经营权抵押+附加财产担保”模式使得第一还款来源更加稳定,有效降低了农村信用合作社面临的第一还款来源风险。

#### 5 农地经营权抵押融资风险防控策略

##### 5.1 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》等相关条文,取消对农村土地抵押贷款的限制,让农民真正享有完整的占有、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法律框架,为农村土地抵押贷款业务健康开展提供良好的法律环境。

##### 5.2 加快农村土地经营权确权登记工作

农村土地产权制度是农村土地经营权抵押融资业务可持续发展的制度基础,因此,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。

##### 5.3 完善农村土地经营权抵押价值评估体系

首先,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合作社等金融机构协商确定,不能低于土地的基准价值。其次,完善农村土地经营权抵押价值评估方法。由于农村土地经营权价值受自然条件、地理位置、生产经营时间、土地经营收益等因素影响,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。

##### 5.4 全程监控农地经营权抵押融资过程

应将融资风险管理的重心放在确证借款农户有能力及时、足额偿还债务上。因此,农村信用合作社等金融机构要合理确定贷款的额度、利率与对象,即避免超出抵押借款人偿还债务能力过度授信;在融资利率上应确定利率浮动的上限;在融资对象上选择那些经营水平较高、经济实力雄厚的家庭农场(种粮大户、农业合作社)为主要融资对象,待条件成熟时,再拓展到大部分农户<sup>[9]</sup>。

##### 5.5 建立健全多主体多层次的风险分担机制

一是完善农业保险制度。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。二是建立信用担保体系。在充分掌握抵押借款人基本资料的基础之上,建立以第三方机构(组织)为核心的信用担保体系,担保主体可以多元化,如农业龙头企业(企业)担保、农民合作社担保、农户联保等<sup>[10]</sup>。

#### 参考文献:

- [1]李平. 承包经营权抵押风险有多大? [J]. 中国土地, 2009(7): 14-16.
- [2]于晨曦,孙俊波. 商业银行抵押风险分析[J]. 金融论坛, 2008, 13(1): 41-47.
- [3]房婧,王勇. 银行开办农村土地承包经营权抵押贷款之风险防范[J]. 南京财经大学学报, 2015(1): 49-52.
- [4]曹阳. 农村土地经营权抵押贷款风险形成及防范机制探索[J]. 金融与经济, 2015(5): 28-31.
- [5]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(6): 430-433.
- [6]蒋树立,张建国. 土地使用权抵押贷款的18个风险点[J]. 中国农村金融, 2012(3): 33-35.
- [7]苏阳. 土地储备贷款的风险探析及化解建议——以北海市为例[J]. 金融发展评论, 2011(2): 100-105.
- [8]李瑞红. 土地抵押贷款八大风险辨析[J]. 中国农村金融, 2011(9): 69-71.
- [9]张树全. 经济发展方式的转变与服务型政府的内在联系与实现途径[J]. 湖南财政经济学院学报, 2016, 32(3): 92-98.
- [10]胡扬名,何银花. 农村居民养老方式的选择及影响因素的实证研究——以湖南省慈利县农村地区为例[J]. 湖南财政经济学院学报, 2014, 30(6): 109-113.