

# “三农”决策要参

2014 年第 16 期（总第 72 期）

清华大学中国农村研究院

2014 年 7 月 31 日

## 基于收益权质押角度 推进农村土地承包经营权抵押贷款的思考 ——根据江西省试点情况的调查分析

**内容摘要：**针对当前我国农村金融存在的农民贷款难问题，本文在对江西省农村土地承包经营权抵押贷款试点情况进行调查的基础上，分析了存在的困难和问题，提出了以农村土地承包经营收益权为基础设定质押的融资模式并进行可行性分析，最后提出相关政策建议。农村土地承包经营收益权质押贷款是在现行法律框架内进行的产品创新，既不影响农村土地承包经营权的社会保障功能，又能拓宽农民融资渠道，加快农村经济发展，具有重要的理论与实践意义。

**关键词：**农村土地承包经营权 收益权 质押

当前，家庭农场、专业大户、农民合作社和农业产业化龙头企业等新型农业经营主体不断发展，一方面对银行资金的需求不断增长，另一方面却面临着难以提供有效抵押资产以获取贷款的困境。党的十八届三中全会决定和 2014 年中央一号文件提出：“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。”江西省银监局对辖内开展农村土地承包经营权抵押贷款试点情况的调查表明：在当前农村土地承包经营权抵押存在法律障碍、权属登记难、评估处置难等问题的情况下，需要进一步挖掘农村土地的融资担保功能，探索建立以农村土地承包经营收益权为基础设定质押的贷款模式，从而走出一条有效破解农民融资担保难、激活农民“沉睡资产”的融资新路。

### 一、试点主要做法及存在的问题

目前，江西省开展土地承包经营权抵押贷款试点的做法是：以流转大户的土地承包经营权为权益基础进行抵押，由当地农业局对土地承包经营权进行登记、评估，信用社设计组合融资担保产品发放贷款，并通过由政府、农户出资设立基金和参保农业险的方式进行风险缓释。至 2014 年 6 月底，土地承包经营权抵押贷款余额达到 4658 万元。土地承包经营权抵押贷款在盘活农户土地资产、带动农村土地要素的优化配置、缓解土地流转大户贷款难问题上发挥了一定作用，但其存在的问题不容忽视。

#### （一）法律有障碍

根据现行的《担保法》、《农村土地承包法》、《物权法》相关

条款，土地承包经营权作为抵押品尚存在法律障碍。《物权法》明确规定：耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权，除法律另行规定外，均不得抵押。《农村土地承包法》、《物权法》同时规定：以招标、拍卖、公开协商等方式取得的荒地等土地承包经营权可以抵押。这意味着，除了“荒山、荒沟、荒丘、荒滩”等农村土地的承包经营权可以抵押外，实践中所创新的以家庭承包和土地流转取得的其他土地承包经营权抵押存在无效的法律风险。

## （二）评估无依据

尽管试点县以县农业局为主体，建立农村土地流转及抵押管理系统，综合考虑土地地理位置、流转租金、平整程度、所种作物情况进行评估，但在农村土地承包经营权价值评估定价方面存在“三缺”，即：一是缺乏权威的土地价值评估机构和有专业资质的评估人员；二是缺乏成熟的土地评估制度，程序不规范；三是缺乏科学的评判标准和评估经验。在抵押价值的确定上，人为主观判定的成份比较大。

## （三）覆盖面较窄

目前，试点地区仅对已流转的土地承包经营权发放抵押贷款，而对非流转的土地承包经营权并没有开放。有的试点县甚至规定只对拥有 50 亩以上土地的流转大户进行确权登记，对低于此标准的农户申请不予办理。设置较高的门槛，虽然在贷款发放上形成了一定的规模效应，但这不仅把大量有着小额信贷资金需求的普

通农户挡在门外，而且造成有流转意愿的中小种植户无法办理抵押贷款。

#### （四）风险难把控

农业面临着自然风险和市场风险双重压力，属于弱势产业。虽然为了缓释风险，由试点县财政出资 100 万元设立“土地流转抵押贷款担保金”，由种植大户按每亩每年 30 元交纳“风险金”，实行“政府担保金+流转大户保证金”的综合担保方式，但风险补偿措施难以覆盖全部风险。在没有成熟的模式供参考的情况下，土地承包经营权抵押贷款风险不易控制，影响银行放贷的积极性。目前，农村信用社仅把土地承包经营权抵押作为贷款风险缓释的辅助性措施，分别与担保基金、林权抵押（或农房抵押）、“专业合作社+农业保险权益”、“龙头企业+农户”、农户联保等进行组合担保融资，单一的土地承包经营权抵押贷款基本没有。

#### （五）权益难实现

一是无确权登记基础。由于全省土地承包经营权的确权登记工作刚刚启动，缺乏合法的确权登记，易在实现抵押权利时产生纠纷。二是抵押登记功能缺失。目前，由县农业局进行的土地承包经营权抵押登记未经授权，不受法律保护，难以起到保护抵押权、公示、公信和对抗第三人的效力。三是缺乏流转市场。尽管试点县目前流转率较高，但许多是农民与流转户私下签订的协议，缺少权威的流转中介。一旦出现农户贷款违约，由于信息不对称和受转让主体、土地用途的限制，银行机构难以处置抵押的土地

经营权，抵押权难以变现。

## 二、以收益权为基础设定质押的可行性分析

在现行的法律框架和信贷机制下，可参照桥梁公路收益权质押贷款模式，把收益权从土地承包经营权中分离出来，由农村土地承包经营者以一定期限的土地承包经营所能获得的农业预期收益到银行机构办理质押贷款。这样的制度设计既能发挥土地的融资担保功能，又能较好地解决单纯的土地承包经营权抵押贷款存在的抵押资产评估难、管理难、处置难问题。

### （一）规避了法律风险

农村土地承包经营收益权质押以农地收益为质押标的物，属于不动产收益权质押。这种方式把土地承包经营权中的占有、使用和收益权分离，将其中的收益权质押，没有改变土地承包经营关系。目前，法律没有作出不允许这样操作的明文规定。《担保法》第4章第75条规定：“下列权利可以质押：……（四）可以质押的其他权利。”2000年最高人民法院出台的“担保法司法解释”第97条规定，允许“公路桥梁、公路隧道或者公路渡口等不动产收益权”质押。从法理上推断，不动产收益权应属于《担保法》规定的“其他权利”范畴。在法律没有明文禁止的情况下，这条开放式的立法为土地承包经营收益权质押提供了间接法律依据。

### （二）风险相对可控

在收益权质押模式下，第一还款来源是土地经营的预期收益，这种担保模式的风险相对可控。一方面，银行机构在审贷时，将

充分考虑农地面积与质量、资金用途、借款人诚信记录等，尤其是将评估农作物预期收益能否形成现金流进行还本付息作为放贷的重要依据，从而有效评估借款人的还款能力。另一方面，银行可以通过控制回款账户来有效控制风险。银行可与借款人约定，借款人的收益账户应设在该行。在农作物销售时，买受人直接将购买价款汇入指定账户。在还款期内，借款人应保持该账户有足够支付每期还款额的余额，收益优先用于归还银行贷款本息。而且根据风险程度，由银行确定借款人使用该账户资金的权限。银行机构能实时从现金流角度掌控借款人的经营情况，确保还款资金来源的稳定性和充足性。

### **（三）质押品评估更科学**

与土地承包经营权相比，对经营收益权的评估更有依据，更为方便。农民在承包的土地上种植粮食和经济作物，一是其产量基本稳定或可预期，二是承包地上的种植物最后会通过市场交易来实现其价值，有一个公允的市场价格，而且一般情况下价格变动小。其价值评估可采用以下方法： $\text{产量} \times \text{单价} + \text{财政补贴} - \text{相应的扣减项}$ 。这样的价值评估更有依据，如果是大宗农产品范畴，甚至无需借助中介机构与专业人士，银行与借款人双方协商即可完成对收益权价值的评估。银行可根据收益权价值按照一定的质押率核定贷款额度。

### **（四）处置变现更容易**

农村土地承包经营收益权质权的实现方式有以下三种。一是

以收取的孳息充抵，也就是控制承包人的农作物销售收款账户，要求买受人将购买价款交付银行清偿债务。二是银行作为质权人代位行使农村土地承包经营收益权。如果现存孳息不足以完全清偿债务，质权人可代位行使不动产收益权直至债权完全被清偿。如直接控制农作物，拍卖、折价变卖等以清偿债务，或获得应收账款收益权等。三是质权人变价不动产收益权。质权人还可以通过拍卖、变卖不动产收益权并以此价款优先受偿的方式实现质权。当然，为了使农村土地承包经营收益权得到有效利用，变价应采用公开竞价的方式。

#### **（五）避免农民失地风险**

目前，土地承包经营权抵押贷款难以大规模推广的一个重要原因就是：政府、农民等各方担心土地抵押有可能造成农民丧失土地的风险。农村土地承包经营收益权质押贷款属于权利质押的范畴，在担保债权无法有效实现而需要兑现担保物时，尽管土地承包人会暂时丧失所承包经营土地的收益权，但土地承包经营权仍然归农民所有，不会产生农民失地的后果和遇到法律障碍。

### **三、推进农村土地承包经营收益权质押贷款的相关建议**

农村土地承包经营收益权质押贷款，既符合国家政策，又能有效解决农民贷款难问题。在落实上，要充分吃透政策，依托政府支持，在合法合规、风险可控的前提下，坚持市场化和商业可持续原则，积极审慎推进。

#### **（一）确权颁证是基础**

农地金融需要农地产权清晰化来降低交易风险和成本，其关键在于如何完善农地产权结构、明确产权人的主体地位和权利。要在坚持农村土地集体所有、长期稳定土地承包关系的基础上，探索所有权、承包权、经营权相分离，着力于建立放活土地经营权的有效机制。加快推进农村土地承包经营权确权颁证工作，赋予土地承包经营权人清晰完整的产权，明确其承包经营权属中所拥有的处分权、收益权，从而确保银行从农户那里获得的收益权质押权属得到保障。

## （二）规范操作是前提

合规是收益权质押贷款健康发展的生命线。作为新型信贷产品，操作运转必须规范化，不能为了追求利润而随意调整标准。创新必须强调风险可控。要优化信贷产品和操作流程，设计好风险防火墙，做好风险防范措施。除直接以土地承包经营收益权质押贷款外，还可探索以组合担保形式构建多元化避险体系。

## （三）风险出口是关键

质权处置不畅会直接影响银行债权的实现。一是要合理评估定价。要建立科学有效的评估机制，其价值评估既要充分考虑土地的未来预期收益，也要估计因价格波动、经营者的原因或者不可抗力因素而面临的减损甚至灭失的风险。二是要加强收益权账户把控。银行要及时了解借款人的生产经营状况，掌握其偿债能力变化的趋势，严格监控信贷资金的使用情况，及时纠正不当的资金使用、支付行为，确保收益权安全有效。三是在收益权处置



上，可探索通过发展保理业务、开展应收账款管理、依托产权交易所等市场化手段，推进收益权质权的实现。

#### **（四）市场化运作是生命**

只有坚持市场化运作，让借贷双方实现共赢，才能保证该金融产品创新具有强大生命力。一是要遵循市场经济规律。政府应保障银行与农户的经营自主权，贷与不贷、贷多贷少、贷长贷短等都应由银行与借款人在平等、自愿的基础上自主协商决定。对土地承包经营权流转严格按照“依法、有偿、自愿”的原则进行，政府不能违背农民意愿强行集中土地。二是积极培育土地承包经营权流转市场。鼓励农户参与土地承包经营权流转，逐渐培育家庭农场、种养大户、农业龙头企业等新型农业生产经营主体，提升借款人的抗风险能力与经济实力。同时，通过流转市场的发展，畅通收益权市场化处置的渠道。

#### **（五）相关配套是保障**

政府要加强引导，积极搭建质押登记、交易流转等服务平台。财政补贴要向土地流转大户、家庭农场、农民合作社倾斜。对积极开展农村金融创新的银行机构要实施奖励和税收优惠政策。监管部门要实行差异化监管措施，适度提高涉农不良贷款的风险容忍度。要建立更加有效的农业风险转移分散机制，发挥农业保险防范及化解农业生产和信贷风险的作用。

中国银行业监督管理委员会江西监管局 马忠富



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）