

# “三农”决策要参

2018 年第 39 期（总第 257 期）

清华大学 中国农村研究院

2018 年 10 月 30 日

## 依托合作社发展“托管+抵押”

### 探索农地收益抵押融资新模式\*

#### ——基于吉林省榆树市与松原市的调研

**内容摘要：**长期以来，土地价值评估与违约处置机制的缺失一直是限制我国农地抵押融资改革深化的重要障碍。本文详细分析了农民合作社通过土地托管开辟农地收益抵押融资的“托管+抵押”新模式。“托管+抵押”模式很好地解决了农村土地抵押中土地价值评估与违约标的物处置难题，因此本文提出以下政策建议：第一，通过合作社发展土地托管，形成良好的农地价值评估以及处置机制；第二，探索合作社与银行的有效对接，提供专门的农地产权处置服务；第三，建立和完善风险保障机制，防范和化解农地抵押价值波动风险；第四，合理利用财政资金引导土地托管合作社开展农地收益抵押融资。

**关键词：**合作社 “托管+抵押” 土地收益抵押 价值评估 机制 违约退出机制

---

\*本文为清华大学中国农村研究院 2018 年暑期农村调查研究成果，同时得到第 63 批中国博士后科学基金面上资助项目（2018M631508）的支持。感谢榆树市农业局、松原市农业委员会对此次调研的支持。参加此次调研的还有中国农业大学的王欢、豆书龙，北京林业大学的董思危，在此表示感谢。

长期以来，由于有效抵押品与担保品的缺乏，我国农村居民存在较严重的信贷约束，资金需求难以得到满足。考虑到农村土地是农户最重要的固定资产，我国已在 232 个县（市、区）开展农地抵押贷款试点。作为疏通融资渠道的金融创新产品，农地抵押贷款旨在缓解农户的信贷配给矛盾。然而，实践结果表明，由于标的物存在评估难、处置难等问题，银行为控制风险，对农地抵押贷款的供给十分有限。吉林省榆树市与松原市部分地区依托合作社发展土地托管，通过稳定土地的预期收益，完善了农户土地收益抵押融资的价值评估机制与违约退出机制，规避了贷款方违约处置的风险，形成了“托管+抵押”的新模式，并取得一定成效。

## 一、农地收益抵押融资“托管+抵押”创新模式的做法

### （一）合作社发展土地托管，形成农户土地稳定预期收益

吉林省榆树市田丰机械种植专业合作社成立于 2009 年 3 月，注册资本 2006 万元，以大田土地托管和全程机械化服务为主营业务。有托管需求的农户与合作社签订为期 3~5 年的合同后，约定玉米生产从种到收由合作社统一管理。按照合同，农业生产期间产生的农资与服务费用先由合作社垫付，并在期末按照当地（本村）每公顷玉米的上中等平均产量确定农户的应得产量，农户可以于元旦前任意时间按照粮食时价进行结算，合作社在扣除生产服务费用后以现金方式支付农户粮款，作为农户土地收入。截至 2018 年 7 月，合作社社员达 398 户，经营土地面积 765 公顷。

吉林省松原市春峰种植专业合作社，于 2012 年在当地工商局注

册登记成立，注册资金 60 万元，先后发展社员 682 户，经营耕地面积 750 公顷。有意愿入社的农户与合作社签订未来种植方案后，将土地交付于合作社生产管理，并事先支付使用农资的预期费用（2018 年为 2920 元/公顷），其他费用由合作社暂时垫付。期末，在扣除合作社垫付的农机作业和管理费用后，按照每公顷 500 元以及每斤产量 0.02 元的比例抽取管理人员报酬以及合作社发展资金，剩余的资金按照地块面积平均分配给农户，作为农户土地收入。

## （二）依托土地托管的收益保证，实现农地抵押的两种做法

### 1. 合作社成立内部资金互助部，吸纳社员股金，以农户土地未来收益为抵押，实现社员间资金融通

2014 年 7 月 12 日，为满足部分农户生产经营活动中小额、分散的资金需求，经合作社申请，吉林省政府、金融办批准，田丰合作社成立资金互助部，正式成为吉林省农委系统农民合作社内部资金信用合作 5 家试点单位之一。截至 2018 年 7 月，该资金互助部入股人数 175 人，入股资金总额 345 万元，借用资金 230 万元，资金用途不限于农业生产，主要用于个人经营性生产，如养殖、开店等。

在实际操作中，一是为控制风险，资金互助部坚持“社员制、封闭制”原则，一方面需要农户以土地托管收益作为抵押，一方面仅吸纳社员股金，不对外吸收储蓄。入股资金互助部，需要农户首先与合作社签订土地托管协议，以此为凭证到资金互助部签订入股协议后缴纳相应股金。一般而言，本社单个社员缴纳的股金不得超过同期合作社用于开展信用合作互助资金总额的 10%。此外，若社

员需要借款，还需签订土地托管收益抵押借款合同，其借款额度一般根据土地托管面积和年限确定，不超出当年土地流转资金总额。二是资金互助部全部收益来源于贷款收入，利益分配实行年末利润股份分红制。社员借款后，内部资金互助部按月收取资金占用费，年化利率 12%~15%，到期收回本金。资金互助部将每年资金占用收益盈余扣除正常经营成本后，提取部分经营风险基金，剩余部分按照入股资金比例分给入股社员。2017 年，社员分红比例折合银行利率 7%左右，远高于银行存款利率。三是违约退出机制方面，优先满足社员基本生活费用后，以每年土地未来收益抵偿。当发生成员借款逾期时，按照当初成员入社土地托管收益抵押合同条款约定，首先确保从土地托管收益中为借款成员留足每年所需的生活费，然后再冲抵逾期借款及占用费，如当年还款资金不足，合作社按合同协议延续执行。

## 2. 合作社中间协调，帮助社员与银行对接完成小额贷款

由于春峰合作社生产中需要农户事先支付当年农资费用，为缓解部分农户此类以及其他生产生活中的小额资金需求，经合作社股东大会开会决议后，决定以合作社为中间人，以农户的土地未来收益为保证，帮助农户向银行申请贷款。2018 年，合作社协调的农户贷款达 20 万元，农户贷款每户几千元不等。在实际操作中，一是合作社统筹农户贷款需求，统一以农户签订的种植方案作为保证向银行申请贷款。在整个贷款的申请与发放流程中，春峰合作社与农户签订贷款收据，然后作为中间人，帮助农户向银行申请贷款，

期间不收取任何服务费用。银行根据农户的种植方案与预期未来收益授信，贷款利息按照银行标准收取，最大化缩小了农户的贷款成本。二是贷款结算时，合作社事先扣除农户分红利润中贷款本息偿还给银行，规避违约风险。期末，合作社从本该给予贷款农户的分红中扣除部分偿还银行贷款本息后，再将剩余的分红利润分配给农户，银行规避了农户恶意违约的风险。此外，对于特别困难的农户，合作社将召开股东代表大会，决议通过后以合作社名义承担该农户的贷款利息，仅扣除本金后将剩余分红利润分配给农户。

## **二、合作社发展“托管+抵押”模式，实现农地收益抵押融资的经验启示**

依托土地托管，通过形成稳定的土地未来收益预期，田丰合作社与春峰合作社很好地解决了土地收益抵押中土地价值评估的难题；同时，通过合作社稳定的经营状况，给予贷款人良好的违约标的物处置机制，极大提高了贷款方的信贷意愿。这对于深化我国农村土地经营权抵押贷款改革，具有重大的启示意义。

### **（一）依托土地托管，形成良好的抵押土地价值评估机制**

农村土地经营权抵押贷款在推进的过程中，由于土地抵押担保存在一定信贷风险，需要农户选择评估机构对其土地经营权价值进行评估，贷款机构凭此证明，按照评估价值的一定比例向农户发放贷款。然而，尽管在农村土地确权之后，土地的产权界定更加清晰，但目前仍缺少统一的农村土地价值评估方法。田丰合作社与春峰合作社通过土地托管，将土地的未来收益作为农地价值评估的判定标

准。根据两个合作社农户土地未来收益的评估机制，其价值等于土地面积×合同期限×单位年收益，银行以及资金互助部根据上述标准按照一定比例授信。但是，该模式可能主要适用于我国户均占地面积较大的北方地区，并且要求较长的托管合同期限；对于户均5亩左右的南方地区，其操作性受一定限制。

## （二）依托土地托管，形成良好的违约标的物处理机制

长期以来，限制银行发放农村土地抵押贷款的根本原因在于当发生农户违约时，一方面由于农业保险覆盖率低，缺乏相关金融服务部分与银行共同承担农业经营的市场风险与自然风险；另一方面，由于土地流转市场的活跃度低，银行缺乏有效的违约标的物处置机制。田丰合作社与春峰合作社通过土地托管，很好地解决了违约标的物处置的难题，使得贷款方的风险处于较低的水平。根据田丰资金互助部的实践，当农户发生违约时，该农户由合作社产生的土地未来收益将每年仅留足相应的生活费后，对违约贷款进行抵偿，如当年还款资金不足，合作社按合同协议延续执行，直到贷款结清为止。此外，春峰合作社每年首先以土地收益偿还银行贷款再将剩余款项分发给农户，银行基本规避了农户恶意违约的风险。

## 三、对依托合作社发展“托管+抵押”，深化农地收益抵押融资改革的政策建议

### （一）通过合作社发展土地托管，形成良好的农地价值评估以及处置机制

长期以来，由于单个小农户的土地价值评估较低，违约处置较

难，较高的风险容易形成不良资产，银行向其提供农地抵押贷款的积极性有限，农户在生产生活需求中的资金缺口难以得到满足。通过组建合作社发展土地托管，吸纳农户土地入社，一方面可以形成农业规模经营，促进农业现代化发展；另一方面可以解放农村农业劳动力，农户可从事其他行业增加收入。当农户在土地托管以及其他行业的生产中产生资金缺口时，可以通过土地托管相对稳定的未来收益进行抵押（保证）融资。一方面，对于拥有社员和较多闲置资金的合作社可以建立内部资金互助部，以分红制吸纳社员以资金入股，为有贷款需求的社员提供内部融资，并收取一定的资金占用费。另一方面，合作社也可以统筹有资金需求的农户，帮助社员以合作社土地收益为保证向银行申请贷款，以降低农户的贷款交易成本。当借款方发生违约时，将以其抵押的土地收益抵偿借款，借款方风险较低。由于土地托管实现了稳定的价值预期以及违约时的收益抵偿机制，大幅度增加了资金互助部以及银行对农地抵押贷款的可获性，缓解了农户融资难的困境。此外，为降低资金管理风险，政府以及贷款方要加强对合作社以及资金互助部运作的监督，确保资金流向农户。

## **（二）探索合作社与银行的有效对接，提供专门的农地产权处置服务**

在实践中，依托合作社的农地收益抵押存在相对封闭与收益单一的不足；而农户个人直接以农地抵押向银行申请贷款存在抵押物处置难、司法途径耗时长等难题。因此，可以探索合作社与银行对

接的有效方式，形成合作社与银行等金融机构在农地抵押不良资产处置上的合作关系，在抵押农地无法实现再次顺利交易流转时，及时予以托管和处置，消除银行对抵押物处置难的担忧。一方面，可以形成银行对抵押物处置的预期，从而提高对社外农户（如家庭农场）农地抵押贷款的积极性；另一方面，合作社可以丰富收入来源以维持资金互助部运转，可适度降低社员农户贷款资金占用费率。此外，可以依托与银行的土地处置合作关系，让社员从银行获得更优惠的大额贷款资金。

### **（三）建立和完善风险保障机制，防范和化解农地抵押价值波动风险**

农地收益抵押标的物价值受自然风险和市场风险的影响很大，但是目前吉林省农业保险覆盖率有限，难以有效规避上述风险。因此，一方面可以鼓励保险公司创新农业保险产品，扩大农业保险覆盖率，引导农村土地经营权抵押贷款主体积极参与农业保险，分散农业经营主体的经营风险。另一方面，对于向银行贷款的合作社，由于其贷款期限较短、额度较低，有条件的地方政府可以设立专门的保险基金，承担一定比例的损失补偿，形成合作社、政府、银行以及保险公司风险共担机制。对于经营失败的合作社，首先可由保险公司支付一定数额的赔偿，若仍不能满足，则采用展期的方式或动用政府保险基金。

### **（四）合理利用财政资金，引导土地托管合作社开展农地收益抵押融资**



合理利用财政资金，引导以土地托管为经营模式的合作社开展农地收益抵押融资，主要从以下三个方面入手：第一，通过设立财政专项资金，加大对开展农地抵押（保证）融资的土地托管合作社的财政扶持力度，以土地托管为经营模式的合作社可按规定程序提交财政资金支持申请；第二，给予农地收益抵押（保证）融资利率补贴，降低农户的融资交易成本；第三，对接收抵押违约农地的土地托管合作社，政府可给予一定资金补助等支持，或者建立专门托管抵押农地的专项基金。

清华大学中国农村研究院 胡凌啸

南京农业大学金融学院 顾庆康



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 612 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>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

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）