

农村土地经营权抵押贷款探讨——以山东省枣庄市为例

郑梅, 康国鑫 (湖南师范大学资源与环境科学学院, 湖南长沙 410006)

摘要 为研究农村土地经营权抵押贷款的发展状况, 从山东省农村实际出发, 分析了农村土地经营权抵押贷款政策实施的必要性与可行性; 在此基础上, 对有代表性的枣庄抵押贷款新模式进行了实证分析。结果表明, 开展农村土地经营权抵押贷款是大势所趋, 然而, 法律不完善、价值评估困难及相关金融业务缺失等问题限制了其发展。最后有针对性地提出了相关政策建议, 具有较强的现实意义。

关键词 农村土地经营权; 抵押贷款; 枣庄模式

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)30-302-03

Discussion on the Mortgage Loan of Rural Land Management Right—A Case Study of Zaozhuang City in Shangdong Province

ZHENG Mei, KANG Guo-xin (College of Resources and Environmental Science, Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410006)

Abstract In order to evaluate the development of rural land management right mortgage loan, this article analyses its necessity and feasibility from the current realities in the rural areas of Shandong Province. On this basis, this research supplies the current representative mortgage loan model in Zaozhuang from credit institutions. The study indicates that this policy has becoming a general trend in rural financial development. However, problems like imperfect laws, difficulties in value assessment and lack of finance service limit its development. Finally, this research gives proposals and suggestions. It has a strong practical significance.

Key words Rural land management right; Mortgage loan; Zaozhuang model

我国城镇化、工业化、现代化的快速推进离不开农村地区的大力奉献。相比城镇人口多元化的收入来源, 承包地作为农民所拥有价值最高的资产之一, 在促进农民增收, 提高农民生活水平方面发挥作用有限。合理引导农民向中小城镇转移, 实现新型城镇化与农业现代化协同发展, 成为多年来我国解决“三农”问题的一项重要策略。因此, 在当前我国城镇化发展的关键时期, 通过开展农村土地经营权抵押贷款, 释放农村土地的融资功能, 扩展农村融资渠道, 有利于促进农民财富积累和农村经济繁荣发展, 推进城乡一体化发展, 构建社会主义和谐社会。2008年山东省枣庄市开展农村土地经营权抵押试点工作, 取得一定成效。

我国《农村土地承包法》规定, 农村土地是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地, 以及其他依法用于农业的土地。广义上的农村土地应该包括农业生产用地和生活用地。该研究提到的农村土地主要是狭义上的农业生产用地, 包括耕地、养殖水面、农民自留地和自留山等。

1 土地经营权抵押贷款必要性与可行性

1.1 土地经营权抵押贷款拥有广泛的市场需求 对土地经营权抵押贷款的需求涉及农村各个层面的经营主体。普通承包农户通过小规模种植或养殖获得的收入, 难以满足一些大型的临时性消费需求(如婚丧嫁娶、教育医疗、建造房屋等); 养殖大户、家庭农场、农业专业合作社开展规模经营需要支付土地租金、购买大型农业机械、建造房屋等, 资金需求额大, 资金回收期长, 压力大; 非农产业从业者就近从事餐饮、服务、交通运输业等, 需支付房屋租金、装修、购买设备的前期投入较大, 从业者主要为农村剩余劳动力, 由于缺乏专业经营管理经验, 市场经营风险相对较高, 将对普通农村家

庭造成较大经济负担。据调查, 我国农村信用社和农商银行提供的针对普通农户的信贷产品极度缺乏, 小额贷款、农户联保贷款产品的主要服务对象为农业企业, 并且需要存款单或县级以上城镇的房地产证做抵押。

1.2 土地经营权抵押贷款拥有可行的现实基础 对于许多学者担心一旦农民因无法偿还贷款失去土地, 将会失去最后的生活保障, 进而影响社会稳定的问题, 该研究认同黎翠梅^[1]的观点, 农村土地的基本生活保障功能不断弱化。笔者走访调查了解到, 木石镇是枣庄市重点重工业城镇, 通过征收大量土地, 引进大批水泥、石油化工企业入驻。据统计, 该镇孤山村经过近5年土地征收后, 每人分得的耕地不足0.030 hm², 人均优质耕地不足0.007 hm²。有数据显示保障生存的最小耕地面积为0.053 hm², 孤山村剩余人均耕地面积难以提供生存保障的需要。我国农村经济发达地区农民对土地保障的依赖远远低于经济欠发达地区^[1], 这为我国试点土地经营权抵押贷款业务提供了可行性。

1.3 土地经营权抵押贷款拥有必要的政策支持 各级政府和金融机构不断进行农地抵押制度探索和信贷产品创新, 为推行农村土地经营权抵押贷款提供必要支持。2014年中央一号文件第一次提出农村土地“三权分离”的概念, 切实结合了农村土地流转的实际需要, 在农村土地制度建设层面保障农民拥有更充分的土地产权, 为土地经营权抵押贷款奠定了基础。文件同时提到“允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”, 进一步明确了土地经营权抵押的合法性。2014年4月国务院办公厅印发《关于金融服务“三农”发展的若干意见》, 要求“制定农村土地承包经营权抵押贷款管理办法, 在经批准的地区试点”。这将为农村土地承包经营权抵押产品的创新和推广应用从国家层面提供制度保障^[2]。同年8月, 中国农业银行出台了《中国农业银行农村土地承包经营权抵押贷款管理办法(试行)》。另外, 许多地方政府也纷纷出台了相应的抵押贷款政策文件用于引导、规范和监督抵押贷款行为。

作者简介 郑梅(1990-), 女, 山东枣庄人, 硕士研究生, 研究方向: 土地利用规划与管理。

收稿日期 2015-09-11

2 土地经营权抵押贷款试点探索

1988年8月贵州省湄潭县首次开展抵押贷款试点,1997年“湄潭实验”失败以后,试点工作经历了9年空白期。2005年重庆江津率先打破迷雾,开展农村土地抵押贷款的又一次尝试。自此,各地试点纷纷涌现。据不完全统计,截至2014年12月,全国有50多个县(区、市)参与到抵押贷款试点中来。目前主要的抵押贷款模式有:土地金融公司模式、土地经营权直接抵押贷款模式、担保公司担保模式、专业合作社模式。“枣庄模式”是专业合作社模式的典型代表。

“枣庄模式”涉及市中区、山亭区、薛城区、台儿庄区、峄城区、滕州市6个区(市)。“枣庄模式”的成功与该市自2002年开始建立的以土地合作社为核心,集土地流转站、农村土地产权交易所、农村土地估价机构协同发展的土地流转体系密不可分。据统计,到2013年底,枣庄市以土地为纽带的合作社达到1179家,规模经营土地3.423万 hm^2 ,占全市耕地总面积的18%,平均每个合作社规模经营土地29 hm^2 ^[3]。

2.1 “枣庄模式”运行机制 枣庄市政府向农户颁发《农村土地使用权证》,农户凭借该证,以承包的土地作价入股加入土地合作社,大量零散的入股会员土地使用权证可在县一级政府部门换成一张合作社统一的使用权证^[4]。当合作社有贷款需求时,需要提出申请,由政府部门指定机构进行价值评估。银行根据合作社的信用情况提供评估价值1/3或1/5的贷款额度,经过土地交易部门登记,并与合作社签订贷款合同后,银行发放贷款。

2.2 “枣庄模式”优点 自2008年试行新的抵押贷款模式以来,“枣庄模式”通过信贷产品创新,为合作社筹集到足够的规模经营资金。据统计,至2014年底平均每个合作社累计贷款140万元。“枣庄模式”在促进专业化、产业化、现代化农业发展,繁荣农业经济方面成果显著,优势明显。

2.2.1 产权期限内土地使用权可抵押担保。 枣庄市政府向农户颁发的《农村土地使用权证》中规定了产权期限小于承包期限,允许农户在产权期限内,将土地使用权用于作价、转股和抵押担保等用途。一方面,银行只针对土地经营受益权在产权期限内提供贷款,享有产权期限内的优先受偿权,产权期限小于承包期限,可有效保障银行利益不受损。另一方面,一旦贷款人不能按时还本付息,银行处分抵押品后,原承包方仍能持有产权期限以外承包期限内的相当年份的承包经营权,确保原承包关系不变。

2.2.2 有效规避法律限制。 根据当前的法律规定和贷款制度,土地经营权抵押贷款遭遇困境。山东省枣庄市农村信用社采用土地经营收益权替代土地经营权作为抵押品,有效地避开了法律限制。这种农村信贷产品的创新为当前发展土地经营权抵押贷款工作提供了新的思路。

2.2.3 多角度降低风险。 土地合作社一般拥有较完善的经营状况统计数据和较规范的财务往来账簿。因此,相比个体农户,银行从土地合作社获取信用等级、土地规模、盈利状况资料更方便容易,做出的是否发放贷款决策更科学,从而降低交易成本和信贷风险。土地合作社通过投入大型农业机

械、开展规模经营、签订农业订单、建立稳定的产品销售市场等经营方式获得的收益完全能保障银行及时收回贷款。另外,枣庄市政府对参加农业保险的土地合作社提供80%的保险补贴,不仅降低农民利益受损风险,也在一定程度上降低了银行信贷风险。

2.3 “枣庄模式”不足之处 “枣庄模式”以土地合作社作为贷款主体,银行发放的贷款只能用于合作社自身的农业生产经营,不能满足个体农户的生活需要,因此,“枣庄模式”只是一种专门为农业规模经营服务的试点模式,只适用于实现土地规模经营、农业经济比较的发达地区。另外,农业公司拥有企业法人地位受法律保障,专业的运营机制和严谨的约束条例能很大程度上提高对抗市场风险的能力。而土地合作社仍然是比较松散的农民组织,一般凭借经验进行生产经营。一旦判断失误遭遇风险,合作社面临破产,收益不足以偿还贷款时,将会给农民带来严重损失。

3 推行农村土地经营权抵押贷款的障碍

3.1 法律不完善 我国《担保法》第34条规定:“依法承包并经发包方同意抵押的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等荒地的土地使用权可以抵押”;第37条规定:“下列财产不得抵押:耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权”。同样的,对农村土地经营权能否抵押,2008年我国《物权法》也作出明确区分,《物权法》第180条规定:“以招标、拍卖、公开协商等方式所取得的荒地、荒地等经营权完全可以抵押。”第184条规定:“耕地、宅基地、自留地、自留山等使用权归集体所有的土地,但法律规定可以抵押的除外。”总结现有法律规定,农村土地中,林地、“四荒地”的经营权可以抵押,耕地、自留地、自留山明确规定不得抵押,草地、水面的经营权能否抵押法律上没有做明确规定。从目前农村实际情况来看,通过招标、拍卖、公开协商获得的经营权可以抵押,而经由村集体发包,农户通过承包方式获得的土地经营权都属于《担保法》和《物权法》中规定的不能抵押的情况。对于法律中规定的土地经营权不得抵押和没有明确规定可以进行抵押的情况,一旦出现经济利益争议和纠纷,争端双方诉诸法律寻求解决时,由于土地经营权抵押不具合法性,当事人的权利很难得到有效保障。尤其是涉及农民这一敏感弱势群体时,利益纠纷一旦冠上“农村问题”的帽子,争端很可能被严重化,为了维护农村稳定的大局,对方的权利很可能被侵害。

3.2 估价困难 将土地经营权作为抵押标的物向金融机构申请贷款的关键是对抵押品进行价值评估。对土地经营权价值的评估受地块地理位置、交通条件、地上附着物价值、承包剩余期限等各方面影响,未来收益很难确定。目前试点中对土地经营权的估价一般是由人为主观判定,缺乏正规的价值评估机构和客观、公正的评价体系。

3.3 金融机构开展本类业务较少 农业经营受天气、自然灾害等影响本身经营风险较大,农村土地相对城市土地来说经济价值偏低,对农户贷款信誉评价耗时长久,开展业务的成本较高,这些问题都导致很多金融机构不愿开展这项业务。另外,金融机构担心开展土地经营权抵押贷款业务后,

一旦农户无法还本付息,将不可避免地出现业务坏账。即使后期取得了农户抵押的经营权,但是由于金融机构本身不会去经营土地,所以只能通过土地流转来获取收益,而这又会消耗额外的时间、精力,业务风险相对较大。总的来说,金融机构一般追求利益最大化,当不能达到要求时,金融机构将不会开展农村土地经营权抵押贷款业务。

4 对策与建议

从“湄潭实验”到目前波及全国 20 多个省份和地区的抵押贷款试点,试点探索取得了一定的成效,发展农村土地经营权抵押贷款工作任重而道远。通过继续推广试点,探索比较完善的抵押贷款模式,解决其中存在的问题和障碍,对我国发展农村经济,促进社会主义新农村建设有积极作用。

4.1 完善法律、法规,放宽限制^[5] 我国《物权法》规定,土地承包经营权、集体建设用地使用权和宅基地使用权均可转让。转让是土地使用权的彻底转移,而抵押只是权利暂时质押,转让是比抵押更彻底的财产处分行为。因此,在法律允许转让农村土地经营权的情况下,完全可以放松对抵押的限制。同时,可以参照其他国家的成功经验,设立《农村土地经营权抵押贷款管理办法》,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,对抵押人信用条件限制、抵押品数量限制、贷款用途限制、资金监管、抵押品处理等作出详细规定。

4.2 因地制宜开展农村土地经营权抵押贷款 目前来看,在全国范围内普遍推行农村土地经营权抵押贷款业务存在困难,但是因地制宜的选择抵押贷款试点具有可操作性。在经济欠发达地区,非农业产业发展较慢,经营土地收入仍然是农民的主要收入来源,土地的社会保障功能仍然发挥巨大作用,发展农村土地经营权抵押贷款存在巨大障碍。在我国东部沿海以及城市近郊地区,市场经济比较发达,农村从事第二、三产业的人口比重较大,农村社会保障体系比经济欠发

达地区更完善,农民可以通过规模化经营降低土地经营权抵押贷款风险。

4.3 建立抵押评估登记专业机构 根据本地区实际状况,由省级人民政府出台一整套完善的价值评估、抵押登记实施流程和操作细则,由县级地方政府负责建立相应的抵押评估登记机构,并负责实施和执行。当农户有抵押贷款需求时,可以由专业评估机构,对土地经营权进行估价,经登记后再向金融机构申请贷款。

4.4 建立土地经营权流转市场 通过建立完善的县、乡、村土地流转信息采集和发布系统,克服供求双方信息的不对称,使双方都能及时获得土地流转信息。建立健康、成熟的土地经营权流转市场,为土地流转提供供求双方准入、流转价格指导、合同服务、法律服务、竞价服务、纠纷仲裁等服务,应该成为解决金融机构后顾之忧的重要举措。

另外,构建完善的农村社会保障体系,让农民老有所依,病有所养,逐步淡化农村土地的社会保障功能,应该成为推行农村土地经营权抵押贷款的基础。同时,政府部门在推行农村土地经营权抵押贷款中应该提供适当的鼓励和支持,由财政出资鼓励金融机构涉足农村土地经营权抵押贷款业务,对开展业务引发的可能风险提供适当的风险补贴,能增强金融机构的信贷供给意愿。

参考文献

- [1] 黎翠梅.农村土地承包经营权抵押贷款制度探讨[J].软科学,2008,22(2):94-112.
- [2] 张莉,曹敏慧.农业银行就出台农村土地承包经营权抵押贷款管理办法答记者问[EB/OL].(2014-08-21)[2015-07-10]http://www.abchina.com/cn/aboutabc/newscenter/201408/t20140821_556743.html.
- [3] 李超.农户土地使用权抵押意愿与模式优化[D].北京:中国农业大学,2014:51-53.
- [4] 陆建云.土地经营收益权质押贷款机制探析:以山东省枣庄市为例[J].中国金融,2011(10):85-86.
- [5] 史文斐.土地承包经营权担保融资的路径新探[J].安徽农业科学,2013,41(7):3142-3144.

(上接第 301 页)

表 6 一季黄瓜产出收益

时间	采摘数量//kg	单价//元/kg	均价//元/kg	销售额//元
04-24~30	1 312.50	3.4~3.6	3.5	4 593.75
05-01~08	1 687.50	3.4~3.6	3.5	5 906.25
05-09~31	19 335.50	2.6~3.0	2.8	54 139.40
06-01~30	59 450.00	3.0~4.2	3.6	214 020.00
07-01~15	20 325.00	4.0~5.0	4.5	91 462.50
合计	102 110.50			370 121.90

因而一年资金投入为 204 174.00 元;由此可见,大棚基础设施建设投资是所有资金投入中最大的一部分,一年资金投入合计 505 043.50 元。一季黄瓜产出收益合计 370 121.90 元,因此一年(2 季)黄瓜产出收益合计约 740 243.80 元。可知,该项目一年设施黄瓜净收益为 235 200.30 元,按照实际种植面积 0.774 hm² 来算,一年设施黄瓜每公顷净收益为 304 138.35 元;投入产出率达到 146.57%。

毕节市的设施蔬菜虽然有了很大程度的发展,但还处于起步阶段。水肥一体化技术更是没有大面积推广应用,主要是技术应用仍存在着一些问题:第一,水利等农业设施基础薄弱,很多地方还存在“靠天吃饭”的现象,蓄水池和引水管道有待建设和完善;第二,灌溉技术和施肥技术脱离;第三,缺乏性价比高的灌溉施肥设备和自动化管理技术。随着这些技术问题的逐步解决,加上设施蔬菜的高收益,最终可以达到农业增效、农民增收的好结果。

参考文献

- [1] 褚崇胜,王远太,潘国元,等.毕节农业园区发展研究[J].安徽农业科学,2014,42(27):9582-9583,9585.
- [2] 张荣达.毕节试验区现代农业建设现状·问题及其对策[J].安徽农业科学,2013,41(15):6985-6988.
- [3] 赵晓波,周诗魁,贾宏伟.沿海围垦区普通塑料大棚内黄瓜需水量研究[J].安徽农业科学,2013,41(9):3823-3825,3922.
- [4] 符娜,刘小刚,杨启良.设施蔬菜水肥高效调控的研究进展[J].安徽农业科学,2013,41(31):12314-12316,12331.