

# 农村承包土地的经营权抵押贷款的实践探索——以阿荣旗为例

宋锋男

内蒙古阿荣旗农业事业发展中心，内蒙古自治区呼伦贝尔市阿荣旗，162700；

**摘要：**党的十八届三中全会提出“赋予农民更多财产权利”，为农村承包土地经营权抵押贷款试点奠定政策基础。农村信用社作为试点核心实施主体，在盘活农村土地资源、破解“三农”融资难题中发挥关键作用。本文以阿荣旗信用联社10年实践为研究案例，采用实地调研与案例分析相结合的方法，系统梳理该地区农村承包土地经营权抵押贷款的开办愿景、业务开展现状及“规范流程、强化宣传、搭建平台”等实践举措，深入剖析业务推进中面临的法律、市场、操作三类核心风险，以及价值确认、办理成本、业务规范、风险补偿等现实问题，并总结当地针对性解决策略。研究表明，阿荣旗通过简化流程、批量办理等创新实践取得一定成效，但仍需从评估体系、流转平台、风险缓释机制及司法保障等方面完善。本文研究成果可为金融机构稳妥推进农村承包土地经营权抵押贷款业务、提升金融支农效能提供实践参考，助力农村集体产权制度改革与乡村振兴发展。

**关键词：**农村承包土地经营权；抵押贷款；实践措施

**DOI：**10.64216/3080-1486.26.03.107

党的十八届三中全会明确提出“赋予农民更多财产权利”，为农民将手中的承包地、宅基地和房屋等资产作为抵押物进行融资奠定了基础。自此全国各地先后开展了以“两权”抵押融资的试点工作。作为在农村地区沉淀最久、根基最深的农村信用社自然成为了该项试点的主要实施力量，通过近年来的不断实践和探索，农村信用社普遍开办了农村承包土地经营权抵押贷款业务，效果基本符合预期，同时也遇到了一些问题，本文以阿荣旗信用联社10年来开办农村承包土地的经营权抵押贷款实践为案例，对农村信用社如何更加稳妥的推进该项贷款业务进行总结和分析，并提出解决改进和完善的可行性策略。

## 1 农村承包土地的经营权抵押贷款业务开办愿景

阿荣旗耕地总面积达到470万亩，如按照每亩抵押融资4000元计算，可释放近188亿元的融资空间，土地经营权抵押市场潜力巨大，因此，如何办好土地经营权抵押业务、有效防控风险意义重大。从长远发展角度分析，农村“土地经营权抵押贷款”对于推动农村集体产权制度改革，盘活农村土地资源，解决农村融资瓶颈问题，促进农业农村经济发展和农民增收都具有重要的意义，是十八大以来党中央国务院着重提出的解决“三农”经济发展新举措。从农户角度分析，以往办贷贷款普遍存在抵押难的情况，重复担保现象十分普遍，对贷款资金需求较大的农牧大户和专业合作社这个问题更为突

出；从农村信用社角度分析，随着近年来农业供给侧改革的持续推进，传统农业“三去一降”承受压力不断增大，导致不良贷款控降困难，对部分不良贷款进行续贷和重组时急需农民最主要的资源——集体土地承包经营权纳入资产抵押，以最大限度的防范信用风险。因此，作为金融支农主力军的农信社，积极开办和推广农村集体土地经营权抵押贷款业务，是巩固和拓展农村信贷市场、有效防范风险的重要途径之一。

## 2 农村承包土地的经营权抵押业务开办情况

阿荣旗属于典型的北方农业地区，是内蒙古重要的商品粮基地，辖12个乡镇、148个行政村，目前，共有2家金融机构开办了承包土地经营权抵押贷款业务。截至2023年末，总计抵押耕地面积0.8万亩，累计发放土地经营权抵押贷款22.3万元。累计抵押耕地面积占全旗耕地总量的35.3%。

## 3 农村承包土地的经营权抵押贷款业务的探索与实践

### 3.1 规范流程

从探索开办土地经营权抵押贷款业务开始，阿荣旗信用联社抽调最精干力量组成调研组，反复深入基层、农户、村屯开展调研，多次与政府相关部门对接研讨、面向社会广泛征求意见。按照审慎经营原则，结合政策精神制定了管理办法，在实践过程中结合实际修改完善，在自治区联社相关制度出台后又进行了完善，在管理办

法中对承包土地的经营权抵押贷款办理对象、贷款条件、操作流程、贷后管理等进行了详细规定,形成了统一、规范的业务操作流程。即:农户提出借款申请→信贷员受理调查→村委会出具土地权属证明,或者农户土地合同本→乡镇农经部门登记并盖章→旗农牧局农经部门进行登记抵押,并信用社出具评估报告→借贷双方签订借款合同和保证合同→贷款发放→贷后管理→贷款收回;贷款主要采取承包土地经营权加自然人保证方式,期限设定在1-3年,利率执行支农再贷款利率。

### 3.2 加大土地承包经营权抵押宣传

鼓励信贷人员积极推广,网点深入村组进行现场宣传,引导农户转变思想观念,提高农村土地承包经营权抵押认同度。主要通过会议、现场指导等方式方法,鼓励信贷员开展此项业务。阿荣旗联社把该项业务重点放在解决农户、农业种植大户、农民专业合作社、家庭农场,产业化龙头企业及资金需求量较大的各类农业经营主体的融资需求。

### 3.3 充分发挥平台作用

阿荣旗政府组织相关部门、金融机构在充分借鉴先进地区经验的基础上,制定了阿荣旗该项业务操作流程,指定由阿荣旗农牧业局农经总站牵头组织实施,设立阿荣旗农村土地承包经营权流转领导小组办公室,在各乡镇设立农村土地流转服务中心,在抵押价值设定上,由农经站开展抵押耕地价值专业评估,阿荣旗信用联社等金融机构充分发挥平台作用,对抵押土地履行流程、登记、评估流程,规范业务开办和有效防控风险。

## 4 集体土地经营权抵押贷款业务风险

### 4.1 法律风险方面

《农村土地承包法》第二章“家庭承包”第三十八条“土地经营权流转应遵循以下原则”,第(五)款,和第三章“其他方式的承包”第五十一条都规定了“在同等条件下,本集体经济组织成员享有优先权”,因此,一旦贷款出现损失,“农村土地承包经营权”目前无法实现市场化流转,必须先在农村集体组织内公示无异议后才能流转,目前司法部门对“农村土地承包经营权”尚无强制执行先例。

### 4.2 市场风险方面

影响农村土地流转价值因素较多,包括粮食价格、近年本地区粮食的产量质量等,比如:2015年前后本地区耕地地租每亩100元左右,2023年每亩达到800元左右,由于“农村土地承包(流转)经营权抵押”业务受土地承包金影响很大,存在一定的市场风险。

### 4.3 操作风险方面

(1)本轮农村土地承包经营权于2026年统一到期,在本轮承包期内决大多数农村家庭人口出现增减,部分农户“终身”卖断承包经营权,这些情况在下一轮承包政策内是否调整及认可,目前尚无公开信息,因此当前该项业务存在一定的操作风险。

(2)由于目前政府为搭建统一的线上“农村土地承包(流转)经营权抵押”平台,旗联社该项业务仍停留在线下登记办理层面,由于他行也开办了此项业务,土地权证是否真实有效、是否重复抵押等情况我们无法掌控,加大了该项业务的操作风险。

## 5 土地经营权抵押贷款业务遇到的问题 and 解决办法

### 5.1 价值确认方面

阿荣旗在业务推广实施过程中,由于评估登记机构设置于旗县级农经部门,不便于农户办理抵押登记手续,增加农户融资成本;同时各乡镇农经站评估差异大,各信用社服务半径大,不能实现实地查验和现场勘查,评估价格不够稳定。农村信用社结合实际,依据法律顾问意见,对该项业务逐步进行流程简化与改革,目前已经形成了信用社与农民共同协商确认土地价值的模式。为农户节约了评估费用、降低了融资成本,又增加了土地价值确认的公平性。

### 5.2 办理成本方面

由于北方地区大多幅员辽阔,集体土地承包经营权抵押贷款业务涉及多个层级的多个部门,增加了农户办理从成本和时间消耗。以阿荣旗所辖最远乡镇三岔河为例,该镇距离阿荣旗政府所在地120公里,农民如办理抵押、评估和登记手续,来回往返车费、食宿费用需200元左右,时间平均需2天半左右,无形中增加农户融资成本。为节约农户的办理成本,阿荣旗联社采取了由信用社集中批量办理评估和登记的方式为客户减负,也提高了该项业务的办理效率。

### 5.3 业务规范性方面

由于农村集体产权承包经营权抵押还处在试点阶段,目前阿荣旗还未统一建立规范的线上抵押登记操作系统,还无法形成严格的唯一性和排他性他权,发生过抵押登记过程中有工作人员向承办信用社反馈存在农户“一地多押”的现象,而且大多数对履行还款义务消极的借款人,多数还存在参与民间借贷,以及将土地多方抵押的故意,如果这种情况不及时有效控制,抵押权将形同虚设。为使贷款风险可控,阿荣旗联社对贷款风

险采取增加保证人的方式发放贷款,在出现贷款损失时,可采取将土地流转给保证人,由保证人代为履行还款义务,但此种解决办法需要村委会给予支持才能确认。

#### 5.4 风险补偿方面

目前阿荣旗集体产权的承包经营权抵押贷款一旦出现风险,法院不予以立案审理,抵押物流转、交易没有建立相关平台,司法方面缺少足够的法律支撑,未设立农村承包土地经营权抵押贷款风险补偿基金,也未设立农业融资担保公司。出现风险后信用社只能与保证人协商处理。

例如:某贷户,办理1年期农村集体土地承包土地经营权抵押贷款10万元,次年贷款到期后由于借款人举家外迁多方联系无果,办贷信用社原计划通过法律手段将土地流转给第三方,以取得的价款偿还贷款,但法院方面提出由于法律依据不充足而不予立案;之后信用社与担保人协商,计划把抵押土地经营权转让给担保人,由担保人承担还款,但借款人所属村委会不协助办理流转相关手续,信用社在执行抵押物时出现两难境地。

### 6 对农村集体土地承包经营权抵押贷款几点建议

#### 6.1 完善评估体系

该项业务经过全国试点后进一步推广,在增加农民融资的独立性、便利性、可得性方面发挥了很大作用。因此,建议政府部门结合试点经验和遇到的问题,结合区域实际出台专门的土地价值评估办法,根据市场实际交易情况制定动态的本地土地价值评估参照标准,为土地承包经营权抵押贷款的开展提供参考<sup>[1]</sup>。

#### 6.2 尽快建立健全土地流转平台及功能

建议各地以政府为主导,加快建立健全多级联网的农村土地产权交易平台(可比照房产抵押登记体系建设)。按照市场动作要求,建立农村承包土地经营权抵押、流转、评估的专业化服务机制,培育成熟有效的农村产权交易市场<sup>[2]</sup>。目前,阿荣旗已经初步建成“农村产权交易平台”,试运行成功后,可为阿荣旗农村承包土地经营权抵押业务提供后续保障。

#### 6.3 建立健全贷款风险缓释机制

建议政府部门成立该项业务风险处置机构及部门,建立风险补偿机制、处置体系并完善流程,对农村承包土地的经营权抵押贷款实行财政部分贴息,同时引入保险机制,形成“财政贴息+保险”的风险补偿机制。在该项业务出现风险和损失时,视情况按照一定比例给予损失分摊或补偿,以降低金融机构开办此项业务的风险,

增加放贷积极性。

#### 6.4 尽快解决相关司法障碍

根据我国《农村土地承包法》第四十九条和《物权法》第一百八十四条的规定,对于通过招标、拍卖、公开协商等方式取得的“四荒”土地承包经营权,法律允许其设立抵押,而家庭承包经营的土地不能抵押。为了破解这一融资难题,2016年10月,中共中央印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,明确提出将承包经营权分立为承包权与经营权,允许在经营权上设立抵押,对我国的农村土地制度创新具有重要的指引价值,然而相较于法律,政策毕竟不具有长期性和稳定性其施行也难免会面临现行法制困境,也不能在司法实践中直接加以运用,因此,建议从立法到司法层面尽快解决该项工作实践过程中的相关法律问题,为全面推广农村集体土地承包经营权抵押贷款提供有力的法律保障。

### 7 结语

农村承包土地经营权抵押贷款是激活农村沉睡资产、破解“三农”融资瓶颈的重要制度创新,阿荣旗信用联社10年的实践探索为该项业务的基层推进积累了宝贵经验。通过规范业务流程、强化宣传引导、搭建协同平台等举措,当地在盘活土地资源、满足农户融资需求方面取得了阶段性成效,同时针对价值确认、办理成本等问题探索出的协商定价、批量办理等解决方案,具有较强的实践借鉴意义。但不可忽视的是,当前业务推进仍面临法律保障不足、市场波动影响、操作流程不规范及风险补偿机制缺失等共性难题,制约了业务的规模化、可持续发展。未来,需以政府为主导,统筹推进评估体系完善、土地流转平台建设、风险缓释机制构建及司法障碍破解等关键工作,强化政策协同与部门联动。金融机构应持续优化服务模式,提升风险防控能力,形成“政府引导、市场运作、金融支撑、司法保障”的良好发展格局,让农村承包土地经营权抵押贷款真正成为赋能乡村振兴、促进农业现代化发展、增加农民财产性收入的有力支撑。

#### 参考文献

- [1]张全明:《探寻农村“两权”抵押贷款的畅通之路》,《中国农村金融》,2017年总第420期。
- [2]曾晖:《深化改革让“三农”土地金融迸发更大活力》,《中国农村金融》,2017年总第420期。
- [3]参见:《“三权”抵押的法制困境及其出路》,《中国农村金融》,2017年总第420期。