



农地经营权抵押贷款中的风险问题研究

潘文轩

(中国社会科学院 财经战略研究院,北京 100028;上海行政学院 经济学部,上海 200233)

摘要:本文研究了农地经营权抵押贷款风险的主要类型、形成条件、影响因素、防控对策等问题。基于风险范围和主体的二维视角,农地抵押贷款的风险包括:微观层面农民面临的生计风险Ⅰ与生计风险Ⅱ及银行面临的第一还款来源风险与第二还款来源风险;宏观层面农民群体面临的农村社会风险和银行体系面临的农村金融风险。整个风险体系中的各类风险是相互关联的,其中第一还款来源风险处于核心地位。按相关性与可控性对风险影响因素分类得到的风险影响因素矩阵,为农地抵押贷款风险防控提供了政策启示。近年来的农地抵押贷款试点实践,在应对风险方面已积累了一些有益经验。进一步加强农地抵押贷款风险管理的重点在于完善银行授信体系、加快农地经营权相关制度建设、合理设定农地抵押及处置条件、建立健全风险分担机制。

关键词:农地经营权;抵押贷款;农地抵押;风险分担

中图分类号:F301;F832.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)05-0104-10

一、引言

长期以来,融资难是制约我国“三农”发展的重要因素。而缺乏有效的抵押物,则是农民难以从金融机构获得贷款的主要原因之一。近年来,中央提出要赋予农民承包地经营权的抵押功能,探索开展农村土地经营权抵押贷款(下文简称“农地抵押贷款”),这种创新型融资模式的试点工作正逐步在多个地区推开。开展农地抵押贷款业务,使农村土地能够作为一种生产要素参与融资,这既有助于提高农民融资的可获得性,也有利于提升金融服务“三农”的水平。然而,作为一种创新型的金融业务,农地抵押贷款在实践中也存在着一些不容忽视的风险因素,如不能有效识别和加以防范,可能会给农业生产经营、农民日常生活及农村金融安全带来负面影响。

近年来,随着试点的推进,学术界已经开始关注农地抵押贷款中的风险问题,并开展了一些相关研究。对于抵押贷款所面临的风险,王平等认为主要是法律法规冲突大、抵押价值难以衡量、抵押贷款实现风险较大^[1],兰德平和刘洪银归纳为制度风险、农业经营风险、农地处置风险和民生风险^[2],童彬则概括为流转风险、交易风险以及道德风险^[3]。在诸多风险中,周凤婷指出,农民不能向金融机构清偿到期债务是核心风险^[4]。在识别风险的基础上,学者们还提出了防范与化解风险的各种建议,有代表性的包括:审慎选择用于抵押的土地承包经营权并合理确定评价价值^[5]、对农地进行确权登记^[6]、建立土地金融监管机制和担保风险分散机制^[7]、加强农村土地流转市场建设^[2]、完善“三位一体”综合农协发展的制度及组织架构^[8]等。总体而言,目前关于农地抵押贷款风险问题的研究尚处于起步阶段,相关文献数量并不多。综观现有文献,从研究的学科视角与方法看,主要以法学为主,经

收稿日期:2015-05-13

作者简介:潘文轩,男,中国社会科学院财经战略研究院博士后,上海行政学院经济学部副教授,博士,主要研究方向为公共经济。E-mail:463401138@qq.com

济分析运用相对较少;而从研究内容上看,尽管揭示出了实践中面临的诸多风险,但较缺乏对各种风险间内在关联性的剖析,且对风险影响因素的分析也不够充分,仅有于丽红等^[9]少数学者进行了讨论。

农地抵押贷款可采取多种模式,而农民以农地直接抵押方式向银行申请贷款(以下简称“农民抵押直贷模式”)是最基本的一种模式,以此作为研究对象,能够为我们认识农地抵押贷款风险提供基点,并由此引申开去分析其它模式的风险。本文拟从农民抵押直贷模式出发,运用经济分析方法,构建一个以二维视角风险分类为基础、以风险影响因素矩阵为核心的农地抵押贷款风险研究框架。这一框架,在理论上能较为系统地揭示农地抵押贷款风险形成的一般规律,而在实践上有助于更好地把握农地抵押贷款风险防控的关键点。针对试点中农地抵押贷款模式多样化的现实,本文还将结合前面的框架,进一步探讨实践中的具体模式选择对风险的影响。

二、农地经营权抵押贷款的主要风险类型和特点

不同于以往关于农地抵押贷款风险类型的探讨,本节拟从二维视角对风险类型进行结构化的再划分。二维视角中的维度之一是风险所涉及的范围,在该维度上,可从微观与宏观两个层面考虑农地抵押贷款风险问题,前者侧重于单笔农地抵押贷款业务对借贷双方带来的风险,而后者着重于农地抵押贷款活动整体对农村经济金融与社会发展带来的风险。二维视角中的维度之二是风险所涉及的主体,在该维度上,由于农民和银行是农地抵押贷款活动的两大参与主体,因此可以分别考察农民与银行所面临的风险类型。两个维度相结合,微观层面农民与银行面临的风险就是指单个农民与单家银行所面临的风险,而宏观层面农民与银行面临的风险则指农民群体与银行体系所面临的风险。

1. 农地抵押贷款的微观风险

(1) 微观风险的类型划分

农地抵押贷款业务的微观风险主要围绕着偿还贷款本息而形成。大体而言,农地抵押贷款有两个偿债环节:一是按借贷合同约定正常还贷,二是通过处置抵押物还贷,该环节只有在第一环节借款农民违约且银行不允许延期还款的情况下才会进入。农民收入与农地经营权处置所得价款分别形成两大环节的还款来源。

在第一偿债环节中,农民主要用即期收入来支付当期贷款本息,这自然会减少其用于即期日常开支的可支配收入。如果还贷后的收入不能充分满足其日常支出需要,农民还贷期间的正常生活就会受到影响,本文将这种风险称为生计风险Ⅰ。由于各种因素的影响,农民收入会发生波动,从而可能出现无法按时履行还贷义务的情况。此时,银行就难以按期正常收回贷款,银行所面临的这种风险可称为第一还款来源风险。

当第一偿债环节农民违约,且与银行未达成延期还款意向时,就会进入到第二偿债环节,即银行有权行使抵押权,通过折价、变卖、拍卖等方式处置农地经营权,并将所得到的价款优先抵偿贷款余额。在抵押权被行使后,农民就失去了对所抵押的土地的经营权。由于农地与农民日常生活密切相关,农民失去土地经营权,意味着其今后的生活保障可能会受到影响,这种风险可称为生计风险Ⅱ。而对银行来说,尽管农地经营权抵押有助于降低由违约带来坏账的可能性,但作为一种特殊抵押物,农地经营权在处置时依然会遇到一些问题。如果无法及时流转农地经营权,或流转农地经营权所得价款较低,难以完全补偿贷款余额,银行就会面临第二还款来源风险。

由以上分析可见,在农地抵押贷款中,农民和银行各自所面临的微观风险,在按合同还贷环节分别为生计风险Ⅰ与第一还款来源风险,而在处置抵押物环节分别是生计风险Ⅱ与第二还款来源风险。并且,第二还款来源风险和生计风险Ⅱ实际上是由第一还款来源风险派生出来的。

(2) 微观风险的主要特点

和其它类型的抵押贷款业务相比,农地抵押贷款在第一还款来源和抵押物属性上有一定特殊性:

首先,农地抵押贷款的第一还款来源主要是借款农民的收入^①,但受农业经营不稳定等因素的影响,农民用于还款的收入有较大的波动性和不确定性。其次,作为抵押物的农地经营权,其流动性相对较弱、价值评估难度较大,且对农民兼有农业生产和生活保障双重功能。

农地抵押贷款的上述特殊性,使得该业务所面临的风险,比其它种类的抵押贷款更加复杂,即使在一些共性风险上,具体表现形式也会呈现出差异。详细而言:在按合同还贷环节,把稳定性较差的偿债收入来源用于履行刚性较强的偿债义务,将使降低生计风险 I 与降低第一还款来源风险之间形成“两难困境”^②。而在处置抵押物环节,由于农地经营权流动性弱会增加其变现难度、农地经营权价值评估难将影响其变现水平,农地经营权抵押相比不动产抵押,可能面临更高的第二还款来源风险;此外,基于农地对农民的双重功能,即使农地经营权获得顺利处置,第二还款来源风险得以化解,但对借款农民来说,由于失地影响其未来生活,依然可能面临生计风险 II。

2. 农地抵押贷款的宏观风险

以上关于农地抵押贷款风险的分析,是从微观层面单笔贷款角度进行的,下面进一步将所有农地抵押贷款作为一个整体加以考察,这有助于从宏观层面更好地把握农地抵押贷款活动的风险状况。先看农民群体,当农民普遍参与到农地抵押贷款业务中,且农地中用于抵押的比例较高时,就不能忽视个别家庭生计风险演变为农村地区社会风险的可能性。而从银行角度看,农地抵押贷款中不良贷款甚至坏账对农村金融风险的影响需要关注,其原因在于:目前发放农地抵押贷款的多是农村中小型银行,它们的资产总量较小,抗风险能力相对较弱,如果农地抵押贷款总体规模较大且不良贷款和坏账率较高,就有可能对农村金融体系健康运行带来一定冲击。

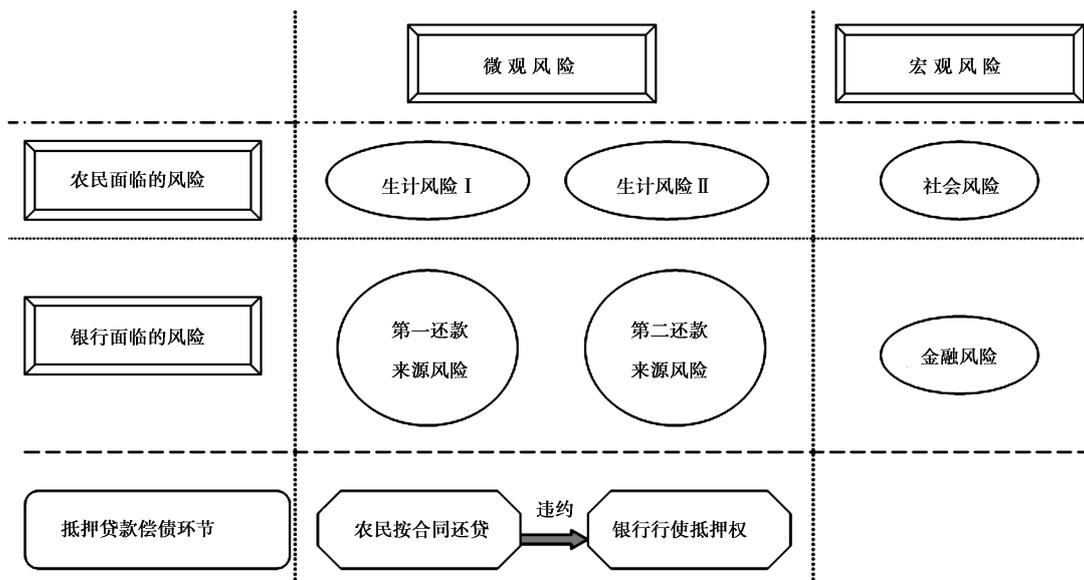


图 1 二维视角下的农地经营权抵押贷款风险类型划分

三、农地经营权抵押贷款风险的形成条件与衡量指标

农地抵押贷款风险的形成是有一定条件的,对这些条件进行研究,有利于把握风险形成的一般规律。另外,由于各类风险相互关联,在研究风险形成条件时,认识不同风险间的转化机制同样重要。下面运用简化的数学分析,对农地抵押贷款风险的形成条件加以探讨,并在此过程中提出相关风险的衡量指标。由于微观风险是宏观风险的基础和源头,因而我们将分析重点放在四类微观风险上。

① 包括以农业经营收入为主的经营性收入以及工资性收入、财产性收入、转移性收入等非农收入。
 ② 对于这种“两难困境”,在第三节中展开分析。

1. 前提假设

研究农地经营权抵押贷款风险的一个基本前提是发生了抵押贷款行为。但在现实中,无论是农民还是银行,出于风险考虑,并不一定会借款或放贷。只有当农民愿意申请抵押贷款且银行也愿意放贷时,才会发生抵押贷款行为,进而才有可能引发贷款风险。因此,有必要先对农地抵押贷款行为发生的前提进行简要说明。

先看农民愿意从银行申请农地抵押贷款的条件。假设某农民在生产中自有资金不足,准备从银行申请农地抵押贷款。作为理性经济人,农民会考虑贷款风险因素,权衡贷款预期收益与贷款成本。农民对待风险的态度,通常属于风险规避型的。根据这一判断,当贷款资金带来的预期报酬率与风险规避系数之积($\theta \cdot E(R)$)大于贷款利率(r),即 $E(R) > r/\theta$ 时($0 < \theta < 1$),贷款才会发生;反之,农民会因风险过大而放弃抵押贷款。进一步分析, $E(R)$ 可表示为 $E[(p-c) \cdot \Delta Q]/D$,其中, p 和 c 分别为农产品的价格与平均可变生产成本($p-c$ 即农产品的单位净收益), ΔQ 是由贷款资金带来的新增产出, D 是农地抵押贷款额。由此,农民愿意从银行申请农地抵押贷款的前提条件是 $E[(p-c) \cdot \Delta Q/D] > r/\theta$ 。然而,作为贷款决策依据的 $E[(p-c) \cdot \Delta Q]/D$ 仅是一个期望值, $E[(p-c) \cdot \Delta Q/D] > r/\theta$ 时,总有一定概率水平(该概率水平取决于概率密度函数)出现事后实际报酬率 $(p-c) \cdot \Delta Q/D$ 低于贷款利率(r)的情况,此时贷款风险就有可能发生(如图2中阴影部分)。本文下面的分析,就是针对该种情形的。从实际看,由于信息不完全、农业生产不确定性等因素,这种情形是比较常见的。

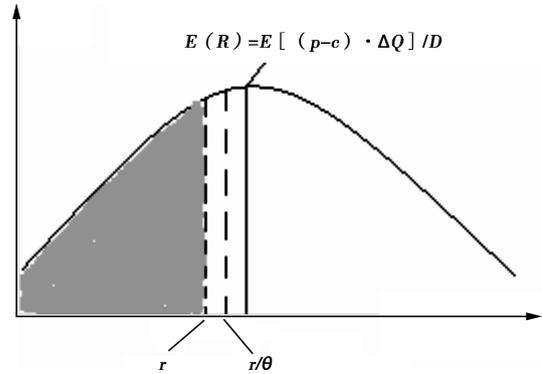


图2 农地抵押贷款风险发生的情形

再看银行愿意向农民发放农地抵押贷款的条件。与农民借款类似,作为理性经济人的银行也会在评估风险基础上决定是否放贷。对于农地抵押贷款而言,银行信贷决策首先取决于对借款人还贷能力的评估,包括农民收入状况等;另外,抵押农地变现的价值及难易程度也是需要结合考虑的因素。只有当评估出的预期坏账水平不高于能接受的限度时,银行才会向农民发放农地抵押贷款。由于信贷风险评估较为复杂且并非本文研究主要内容,因此这里仅做简要说明而不再展开详细分析。

在贷款业务发生的情况下,为便于分析,假设农地抵押贷款的期限是一年。在偿债的当年,农民从事农业生产所得到的农产品,其产量是 Q , $(p-c)Q$ 即农业经营净收入,农民的非农收入为 I ,农民日常基本支出为 L_{\min} 。另假设农民唯一偿债来源和生活来源均是当年收入,不通过动用储蓄、向外借钱等方式还贷或消费。此外,本部分的分析也暂不考虑政府因素。

2. 生计风险 I 和第一还款来源风险的形成条件与衡量指标

前文说明了农地抵押贷款风险形成的必要条件,下面我们进一步分析充分条件。根据前面的假设,在按合同还贷环节,分别考虑以下各种情形下,农民与银行各自面临的生计风险 I 和第一还款来源风险的形成条件及衡量指标。

情形 1: $(p-c)Q + I \geq L_{\min} + D(1+r)$ 。农民即期收入能同时满足偿还贷款本息与维持日常基本支出的需要,不存在第一还款来源风险和生计风险 I,第二还款来源风险和生计风险 II 自然也不会发生。

情形 2: $(p-c)Q + I < L_{\min} + D(1+r)$ 。农民即期收入难以同时满足偿还贷款本息与维持日常基本支出的需要,第一还款来源风险和生计风险 I 两者至少居其一。接着,进一步将该情形细分为情形 2.1 与情形 2.2 两种状况。

情形 2.1: $(p-c)Q + I < L_{\min} < L_{\min} + D(1+r)$ 。这时农民即期收入连维持基本生活也不够,自然无法履行偿债义务,因而引发生计风险 I 和第一还款来源风险。两类风险均可用 $R' = L_{\min}/[(p-c)Q + I]$ 衡量, $R' > 1$,其值越大风险越高。

情形 2.2: $L_{\min} \leq (p-c)Q + I < L_{\min} + D(1+r)$ 。这时的风险状况相对比较复杂,应重点关注。在该情

形之下,农民的即期收入做不到既完全清偿债务又充分满足日常开支。为此,农民需要在还债方案与开支计划上进行一些调整,如仅偿还部分债务、改变日常支出安排等。设 w 为偿付贷款本息的比例 ($0 \leq w \leq 1$), ΔL 为对日常基本支出的调整额 (ΔL 可以为负也可以为正^①)。分别用 R_{farm1} 与 R_{bank1} 作为生计风险 I 与第一还款来源风险的衡量指标,则 $R_{farm1} = L_{min} / [(p-c)Q + I - wD(1+r)]$, 同时有 $R_{bank1} = D(1+r) / [(p-c)Q + I - (L_{min} + \Delta L)]$ 。 R_{farm1} 反映了农民(部分)还贷后的收入对日常基本支出的保障能力,指标值越大风险越高; R_{bank1} 反映了农民扣除日常开支后的收入用于偿付贷款本息的能力,指标值越大风险越高。在情形 2.2 下,特别需要说明 R_{farm1} 与 R_{bank1} 之间,即生计风险 I 与第一还款来源风险间的互动关系。 w 的增加通常意味着 ΔL 的减少^②, 尽管 ΔL 的减少有助于降低第一还款来源风险 R_{bank1} , 但在此时, w 的增加带来的却是生计风险 I 的 R_{farm1} 的提高。这实际上就解释了上面所提到的降低生计风险 I 与降低第一还款来源风险间“两难困境”的成因。

3. 生计风险 II 和第二还款来源风险的形成条件与衡量指标

当发生第一还款来源风险、农民未按期足额偿付贷款本息时,就有可能进一步引发第二还款来源风险和生计风险 II, 我们分两种情况加以分析。

情况 A: 银行按照抵押贷款合约, 采取行使抵押权的方式来收回债务余额。这时, 设第二还款来源风险衡量指标为 R_{bank2} , 它可以表示为 $R_{bank2} = (1-w)D(1+r) / \beta V$, 其中: $1-w$ 是第一还款来源尚未清偿的贷款本息比例, $(1-w)D(1+r)$ 即是需要用抵押物处置款来清偿的债务余额; β 和 V 分别为农地获得顺利处置的概率和所得价款, 两者乘积实际上就是处置农地经营权的期望收入。 R_{bank2} 越大风险越高。再用 R_{farm2} 作为农民生计风险 II 的衡量指标, 则 $R_{farm2} = \sum_i L_{min}^i / [(p^{f_i} - c^{f_i})(1-s)Q^{f_i} + I^{f_i}]$ 。其中: s 代表农民用于抵押贷款的农地占原有承包农地的比例 ($0 < s \leq 1$), 上标 f_i 表示各变量今后第 i 年度的数值 ($i=0, 1, 2, 3 \dots$)。 R_{farm2} 反映出失去一部分农地经营权后, 未来农民收入对其基本生活的保障水平, 该指标值越大风险越高。为了更好地揭示农地抵押品的特殊性, 还有必要与农民其它类型抵押贷款的生计风险 II 作一比较。以农产品抵押贷款为对照, 如果农民申请贷款的抵押物是农产品而非农地, 当农民未按期偿付债务, 由银行行使抵押权时, $R'_{farm2} = L_{min}^1 / [(p^1 - c^1)Q^1 - M + I^1]$, 其中 M 是作为抵押物的农产品价值。比较两式的区别可见, 农产品抵押贷款的生计风险 II 仅发生在银行行使抵押权的当年, 但农地抵押贷款的生计风险 II 具有跨年度长期持续性。产生差异的根本原因在于农产品是产出物而农地是投入品(生产资料), 农民失去农产品抵押物的所有权, 只是减少当年收入; 但农民失去农地抵押物的所有权, 则会削弱未来的生产能力, 减少未来的长期收入。

情况 B: 情况 A 的分析表明, 由于农地的特殊性, 银行行使农地抵押权可能带来持续性的生计风险 II。出于社会稳定考虑, 再加上政府等外部力量的干预和施压, 在现实中, 当农民未按时偿债时, 银行很可能会暂缓甚至放弃行使农地抵押权。这样的话, 银行将承担剩余债务余额的主要风险, 此时, 只存在第二还款来源风险而不会发生农民的生计风险 II。

4. 农村社会风险与金融风险的形成条件与衡量指标

在农地抵押贷款风险体系中, 作为宏观层面的社会风险与金融风险, 尽管与微观层面的生计风险与还款来源风险处于不同层面上, 但两者之间有一定的转化关系。首先, 生计风险、还款来源风险的存在分别是社会风险、金融风险形成的前提。个别农民生计风险构成了农村社会风险的微观基础, 而单笔贷款的还款来源风险则是引发农村金融风险的初始源头。然而, 由于各种不确定性因素的影响, 要完全消除微观风险是很难做到的; 但存在微观风险不一定会引发宏观风险, 前者向后者的转化是需要一定条件的。如果微观层面的生计风险、还款来源风险仅仅局限于少部分农民与个别贷款业务上, 宏观层面的农村社会风险和金融风险就不太会发生。因此, 生计风险与还款来源风险在较大范围内普遍存在是其转化为社会风险和金融风险的必要条件。

① ΔL 为负比较好理解, 即农民在还债压力下降低生活标准、削减基本开支, 以尽力履行还贷义务; 而 ΔL 为正可理解为, 农民对将生活水平维持在基本线以上持刚性态度, 宁愿拖欠债务也要保持较高开支。

② 因为在 $(p-c)Q + I < L_{min} + D(1+r)$ 的收入约束下, 为了更多偿还债务往往要求减少日常基本支出。

对于农地抵押贷款可能引发的社会风险,较难用指标进行衡量。至于该业务可能引发的金融风险,可用农地抵押贷款中不良贷款或坏账的总额占发放该贷款的银行全部资产^①的比重来衡量,该比重越大金融风险越高。

四、农地经营权抵押贷款风险的影响因素及政策启示

在分析了农地抵押贷款风险类型、形成条件与衡量指标的基础上,本节进一步归纳影响各类风险的主要因素,从中得到一些应对风险的政策启示。宏观层面的社会风险主要受抵押贷款业务中农民参与率等因素影响,而金融风险则主要取决于抵押信贷总规模、总体不良贷款率或坏账率及银行资产水平等因素。对于这两大宏观风险的影响因素,不再展开详细分析,只探讨微观层面风险的影响因素。

1. 风险影响因素及其分类

实际上,在上一节构建指标过程中,指标的数学表达式已经反映出了影响农地抵押贷款风险的大部分因素。不过,对其中的 Q 还有必要细化分析。农业产出 Q 受到农民农业经营水平 m 与自然灾害不利冲击 e 的影响,是两者共同作用形成的结果,即 $Q=Q(m,e)$ 。至此,就可以对影响各类风险的全部因素进行分类。

分类依据有两个:一是按照与风险大小的相关性分为正相关因素和负相关因素。各种影响因素属于正相关还是负相关,通过观察各风险指标的数学表达式一目了然。二是在相关性分类基础上,再按照因素可控性程度进一步划分为强可控因素与弱可控因素两类。这里的可控性是针对借款农民或放贷银行而言的,即根据农民或银行这两个微观主体在多大程度上能改变相关因素来判断该因素的可控属性。 e 属于弱可控因素是比较显然的,而之所以将 L_{\min} 、 p 、 β 、 V 作为弱可控因素,其原因为: L_{\min} 主要由人的基本生存需要所决定,客观上具有较强的刚性;农产品市场近似于完全竞争市场,单个农民通常只能被动接受市场均衡价格 p ; β 主要取决于农村土地产权交易市场发展状况; V 由评估价确定,该评估价以农地经营权未来收益的贴现值为客观基础,但也受到评估机构的主观因素影响。分类后的结果归纳在表1中。

表1 农地经营权抵押贷款风险影响因素矩阵

风险类型	正相关因素		负相关因素	
	强可控因素	弱可控因素	强可控因素	弱可控因素
生计风险 I	D, r, w, c	L_{\min}, e	m, I	p
第一还款来源风险	$D, r, \Delta L, c$	L_{\min}, e	m, I	p
生计风险 II	s, c	L_{\min}, e	m, I	p
第二还款来源风险	D, r	-	w	β, V

注:该表针对的是情形2,因为在情形1中,不会引发生计风险与还款来源风险。

2. 几点政策启示

对影响因素进行分类考察的好处,在于能够为寻求风险应对措施提供一些政策启示。概括而言,这些启示主要有以下四点。

第一,正负相关因素的分类表明,从理论上讲,化解农地抵押贷款风险有两种途径。一种途径是降低正相关因素的水平,而另一种途径是提高负相关因素的水平。而结合实际来看,具体的应对思路为:针对 D 和 r ,要求银行在满足农民融资需求和防控过度授信间做好平衡,避免超过农民偿还能力发放信贷,并确定合理的利率水平。针对 m 和 I ,农民须提高农业经营水平、拓宽收入来源;同时,银行在发放贷款时尽可能向那些经营水平高、收入来源广的借款者倾斜,这与张龙耀和杨军在分析农地抵押影响农户信贷可获得性时得出的结论类似^[10]。针对 p ,需要建立有利于稳定农产品价格的体制

^① 可以是总资产或净资产。

机制。而针对 e ,重点是增强农业抗灾减灾能力。

第二,强可控与弱可控因素的分类说明,对于强可控、弱可控两类因素引发的风险,应由不同主体来化解。对于强可控因素引致的风险,主要由农民与银行个体来采取风险防控措施;而对于弱可控因素中的 p 、 e 、 β 和 V 引致的风险,因超过了单个农民与单家银行能力所及范围,所以需要由政府或其他第三方机构出面来寻求风险化解途径。例如,保险公司的介入有助于减轻由 p 和 e 带来的损失;政府积极引导农地经营权交易平台的建设对于提高 β 至关重要;而具有良好资质的评估机构是保证 V 比较公允、防止偏低的前提基础。

第三,降低生计风险I与降低第一还款来源风险存在对立统一关系。其中,对立性表现在因 w 与 ΔL 的关系而引致的“两难困境”(前文已述);而统一性则表现为除了 w 与 ΔL 外,以上两种风险的影响因素均相同且分类情况一致,这表明可以从 D 、 r 、 m 、 I 、 p 、 e 、 c 这些共同因素上寻求同时缓解生计风险I与第一还款来源风险的对策。

第四,化解生计风险II与第二还款来源风险有相对独立性。影响生计风险II与第二还款来源风险的主要因素是相互独立的,没有交集。这表明该两种风险有独立性,需要分别采取应对措施,这与化解生计风险I和第一还款来源风险的思路有所不同。但要注意,基于社会稳定等因素考虑,在银行不通过行使抵押权来回收未偿付债务的情况下,按合同本应由农民承担的风险将随之转移到银行身上,银行将承受额外风险,这时生计风险II与第二还款来源风险就有相关性。由于维持社会稳定是政府职责,所以在化解生计风险II与第二还款来源风险过程中,政府应当履行承担部分风险的必要义务。

五、农地经营权抵押贷款风险应对的实践考察与思考

2009年3月与2010年7月,人民银行和银监会等部门两次发文提出探索开展农村土地经营权抵押贷款。以此为依据,该项业务的试点工作逐步在多个地区推开。2013年11月,十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出要赋予农民承包地经营权的抵押担保功能,更加明确了将农地经营权用于抵押贷款的改革方向。2014年4月20日,国务院办公厅发布《开展农村土地承包经营权抵押贷款试点的通知》,进一步推动了农地抵押贷款改革进程。本节拟结合前文的理论框架,对农地抵押贷款实践中的风险及其应对举措进行分析总结与引申思考。

1. 农地抵押贷款实践中的风险考察

近年来,随着农地抵押贷款试点地区的不断扩大与信贷规模的逐步增长,与此相伴的风险问题也开始暴露出来。综合现有的风险案例^①来看,抵押贷款风险形成的主因有两方面:一是借款人经营情况不佳,导致无力偿还到期债务,而这与农业生产经营不稳定性较强的特点密切相关。例如,武汉某农户以养猪为主,在获得100万元农地抵押贷款后正好赶上猪肉行情不好,造成资金无法正常周转,不能按期还款。二是抵押农地难以正常处置。例如,山东枣庄在试点中就遇到第一还款来源出现问题时,银行很难将所抵押的土地处置变现的情况,而这与土地经营权流动性弱、土地处置存在法律障碍、农地价值难评估、社会维稳考虑等多种因素有关。以上两点风险成因与前文理论分析得到的风险形成条件在本质上是一致的。

从试点案例来看,我们发现实践中表现出的风险与理论上揭示的风险出现了一定差异。在试点过程中,由于农民无力偿债时普遍采取拖欠银行债务的办法,而银行往往又无法通过正常行使抵押权而收回债务,这使得当前农地抵押贷款风险更主要表现为银行的还款来源风险,而农民的生计风险则并不明显。但需要指出的是,不能由此否认农民生计风险发生的可能性。因为目前试点中的农地抵押贷款具有较高的“软约束”特点,而一旦银行硬化信贷约束,作为借款人的农民向银行转嫁风险的可能性大幅降低,这时农民的生计风险就会显现出来。

2. 农地抵押贷款模式创新对风险的影响

前面几节对农地抵押贷款风险的理论分析,是基于农民抵押直贷这种最基本的模式而展开的。

^① 风险案例的来源渠道包括报刊网络公开的报道以及笔者在河北等地的调研材料。

然而在实践中,各地区结合本地实际,还逐步形成了其它一些创新型的模式。其中,比较典型的是以成都双流为代表的第三方担保模式和以山东枣庄为代表的农村土地合作社模式。这两类模式并不一定是出于应对风险初衷而创设的,但从结果上看对风险结构与风险水平会产生较大影响。

在第三方担保模式中,由担保机构(政府、专业担保公司、农业龙头企业、农民联保组织等)向银行提供担保,当借款农民不能按时偿债时履行担保责任。可见,该模式下担保机构实际上分担了抵押直贷模式中农民按合同还贷环节的部分风险^①。由于担保机构的偿债能力强于农民个体,因此有利于降低银行的第一来源还款风险,进而避免金融风险。不过,由于该模式往往需要农民将其农地经营权向担保机构进行反担保,因此债权债务关系通常只是从“银行—农民”转为了“担保机构—农民”,农民依然面临一定的生计风险。出于尽可能避免农民失地的考虑,有些地区规定当担保机构代借款农民偿债后,可灵活选择抵押农地的处置方式,如将农地重新出租给借款农民,用农民未来收入追回担保损失。这样的处置办法,显然有利于降低生计风险Ⅱ。

在农村土地合作社模式中,农民先以自己的土地承包经营权入股组建土地股份合作社,然后用合作社的土地经营权向银行办理抵押贷款。该模式下,土地合作社取代农民个人成为向银行借款的主体,这种风险主体的转移对抵押贷款风险的影响表现为:第一还款来源由农民家庭收入变成合作社集体收入,从而在相当程度上隔断了偿还债务影响农民生计风险Ⅰ的传导路径,此其一。合作社作为一个社会组织,相比农民个人在技术、销售、管理上均更有优势,能减少农业生产经营中的风险,使第一还款来源变得更加稳定;即使遇到现金流短缺,合作社还可以用其它资产偿还债务,这也有助于降低银行所面临的第一还款来源风险,此其二。

3. 农地抵押贷款实践中的风险防控措施:归纳与评价

在试点过程中,各地针对农地抵押贷款的潜在风险均采取了一些防控措施。在某些地区,还出台了制度化的风险管理规定。这些风险应对举措及其作用归纳在表2中。

表2 农地经营权抵押贷款实践中的风险防控举措总结

采取的应对措施	涉及的行为主体	针对的影响因素	对风险防控的作用
按一定标准确定贷款额度	银行	D	防范过度授信,降低第一还款来源风险和生计风险Ⅰ
对贷款利率水平作出规定 (以给予优惠利率为主)	银行	r	控制第一还款来源风险和生计风险Ⅰ
限制用于抵押贷款的农地比例	农民	s	保证即使抵押权被行使,农民基本生活也不受影响,防范生计风险Ⅱ
控制贷款期限长度	银行	β	使农地经营权更容易流转,降低第二还款来源风险
开展农地确权登记颁证	政府		
实行农地抵押登记制度	政府或其他 第三方机构	β	有利于农地经营权的顺利处置,降低第二还款来源风险
培育农地评估机构, 完善农地估价方法	第三方 评估机构	D V	放贷环节合理评估抵押农地价值,防范银行过度授信,降低第一还款来源风险和生计风险Ⅰ 处置抵押物环节合理确定农地流转价格,控制第二还款来源风险
鼓励或强制农民参加农业政策性保险,政府补贴一部分保险费	保险公司, 农民,政府	P, e	减少农民因农产品价格波动或自然灾害所遭受的损失,化解生计风险Ⅰ与第一还款来源风险
为农地抵押贷款提供担保	政府或其他第三方机构	-	引入风险分担机制,降低第一还款来源风险
财政设立贷款风险补偿基金	政府	-	
政府回购抵押农地经营权后再租给农民经营	政府	-	化解生计风险Ⅱ

注:根据各地颁布的农地抵押贷款试点办法或通知等文件以及相关新闻报道材料总结而成。

① 该环节的风险原先仅由农民与银行双方承担。

从表2中可以看到,目前农地抵押贷款试点地区所采取的风险管理举措,基本上覆盖到了主要的风险环节与风险影响因素,对防控风险是有积极作用的。其中,有以下几点经验值得借鉴与推广:一是按照比较严格的标准来确定贷款额度。这些标准主要有抵押农地经营权评估价、贷款人还款能力和信用条件、生产经营所需投入资金等。大多数地区均规定授信额度不能超过农地经营权评估价的特定比例。二是根据一定条件有选择性地确定贷款对象。比较常见的条件包括自有资金比例下限、农地经营权剩余期限下限等。三是控制好贷款期限。例如山东青岛、河北平乡等地规定不能超过农地经营权的剩余使用期限;而黑龙江大庆等地更加严格,要求不得超过农地经营权剩余期限的一半。四是做好农地确权登记和抵押登记工作。这两项工作是保证农地经营权顺利流转的前提条件,大大降低了还贷违约后抵押农地无法及时再流转的可能性。五是通过政府或其他第三方机构的介入,建立起农地抵押贷款的风险分担机制。由第三方为抵押贷款提供担保、财政出资设立抵押贷款风险补偿基金、开展农业政策性保险和抵押贷款保险等举措,尽管形式各异,但均具有风险分担与分散作用,防止风险全部集中在借贷双方身上。然而,由于试点时间较短、相关配套改革滞后等原因,各地在农地贷款抵押风险管理上依然存在一些缺陷:如农地经营权流转平台尚不健全,农地经营权估价缺乏合格机构与科学方法,农地抵押登记流程的规范性较差,担保体系不成熟甚至存在自身缺陷^①,农业保险覆盖率还偏低等。上述不完善之处有待于今后通过深化改革与加快制度创新来逐步解决。

六、主要结论与政策建议

本文基于农民抵押直贷模式,对农地抵押贷款风险问题进行了系统性的研究,得到的主要结论为:第一,农地抵押贷款风险是由各个层面不同类型的风险所构成的一个体系,各种风险之间是相互关联的。在整个风险体系中,微观层面的还款来源风险、生计风险是宏观层面金融风险、社会风险的源头;而在微观风险中,第二还款来源风险和生计风险Ⅱ又由第一还款来源风险派生而出。第二,农地抵押贷款中的各类风险有其形成前提并能在特定情况下相互转化。其中,农民即期收入难以同时满足偿还贷款本息与维持日常生计需要是引发各类风险的初始必要条件。第三,农地抵押贷款的四类微观风险各自受到多种因素影响。可以从这些影响因素的分类入手,寻求化解农地抵押贷款风险的合理路径。其中,有些因素较难通过农民与银行自身力量来改变,需要政府或其它第三方机构的介入。第四,模式创新对农地抵押贷款风险状况有重要影响,在具体模式选择中引入风险分担和转移机制是降低风险的一种可行途径。

尽管从目前来看,处于部分地区试点阶段的农地抵押贷款并未遇到明显的风险,但随着该项创新型融资方式的逐步推广,信贷规模将有很大增长空间,其中的潜在风险不容忽视,我们应未雨绸缪做好应对措施。根据前文的理论分析,并结合实践中的经验与不足,现提出如下几点加强风险管理的建议。

首先,将按合同正常还贷环节作为风险防控的中心环节。对于抵押贷款业务,通过处置抵押物来偿付贷款是一种万不得已的次优选择,最好的结果还是以正常还贷方式来实现对债务的清偿。美国的农地抵押贷款在这方面做得较好,该国2003年的农地抵押贷款总额为1160亿美元,但最后因无力还贷而进入拍卖清偿程序的农地抵押贷款额仅为6160万美元^[11],尚不到总额的千分之一。为了尽可能降低抵押农地进入处置流程的概率,应当将风险管理的重点放在保证借款农民有能力按时足额还债上。为此,银行要合理确定贷款的额度、利率与对象;在额度上,应避免超出借款人偿债能力过度授信;在利率上,应确定浮动的上限;在对象上,在试点初期可先以经营水平较高、经济实力较雄厚的家庭农场、专业大户或农业合作社为主,条件成熟时再拓展到大部分农民自然人。另外,政府及其他第三方机构也有必要通过各种途径来合理分担借款人所面临的偿债风险。

其次,为农地经营权的抵押及处置设定合理的限制性条件。农地经营权的特殊性导致把它作为

^① 如部分地区出现了农民联保骗贷现象。

抵押物可能对农民生计带来较大风险,但这种风险可以通过制度设计来规避。如可用法律法规形式规定一定比例的家庭承包地不得因无力还贷而被强制拍卖清偿,或者在抵押之初,就必须留一部分承包地不得抵押,以保证农民的基本生活之用;在拍卖清偿之前,必须经过法院主持的调解等^[12]。另外,考虑到农作物具有一定的生长周期,为了使进入处置流程的抵押农地能够顺利实现再流转,可要求用于抵押的农地的剩余经营权年限不少于一个农作物生长周期与贷款期限之和^①。

再次,扎实推进与农地经营权相关的制度建设。一是尽快完成农地承包经营权确权登记工作,使抵押农地具有清晰的产权,从而减少农地再流通过程中的法律纠纷。二是健全农地经营权估价制度。农地经营权价值,在发放抵押贷款前是确定贷款额度的重要依据,而在抵押权行使环节则是形成公允流转价格的决定因素。合理评估价值的形成,一方面依靠专业化的农地价值评估机构,另一方面则依靠科学的评估方法。三是积极培育并完善农地经营权流转市场,减少农地流转的信息不对称,降低农地流转的交易成本。

最后,建立健全多主体多层次的风险分担机制。由于农民和农村金融机构自身的抗风险能力较弱,再加上农业经营天然具有较高的不确定性,农地抵押贷款风险不宜完全集中在借贷双方身上。引入风险分担机制的可行途径主要有:一是加快推行农业保险制度,针对农地抵押贷款业务来说,农业自然灾害保险、农产品目标价格保险与农地抵押贷款保险这三类险种尤其重要。政府可在保费上对参保农民给予一定比例的补贴。二是地方财政出资建立抵押贷款风险补偿基金,当借款人无法清偿债务时,通过基金补偿银行一部分不良贷款或坏账的损失。三是在充分了解抵押贷款申请人相关信息的基础上,由第三方为其提供信用担保,担保主体和形式可以是多样化的,如农业龙头公司担保、农村合作社担保、农民联保等。

由于实践中农地抵押贷款具体形式的复杂性,本文的理论研究和政策建议只能针对该项业务的主要风险而无法穷尽风险的所有方面。另外,本文更主要的是提供认识风险的方法与化解风险的思路,至于操作层面的更为具体的风险应对措施,还需要因地制宜地解决。

参考文献:

- [1]王平,邱道持,李广东.农村土地抵押调查[J].中国农学通报,2010(15):447-450.
- [2]兰德平,刘洪银.农地承包经营权抵押贷款风险形成与控制[J].征信,2014(4):84-86.
- [3]童彬.农村土地经营权抵押制度研究——以制度困境、主要模式、风险控制和处置机制为路径[J].社会科学家,2014(10):105-109.
- [4]周凤婷.农村耕地抵押贷款风险分析与防控设计[J].甘肃政法学院学报,2010(5):116-121.
- [5]余文焱.农村土地承包经营权抵押法律风险防范[N].中国城乡金融报,2010-04-09(A03).
- [6]李乾宝.农地入股抵押模式的实践探索及其风险防范探究[J].福建师范大学学报:哲学社会科学版,2013(6):28-32.
- [7]邓小云.我国农村土地抵押的实践困境与法制完善[J].甘肃社会科学,2014(5):184-187.
- [8]胡振华,余庙喜,李斌.农地抵押风险及预防机制分析——基于“三位一体”综合农协视角[J].中国井冈山干部学院学报,2014(4):101-110.
- [9]于丽红,李辰未,兰庆高.农村土地经营权抵押贷款信贷风险评价——基于AHP法分析[J].农村经济,2014(11):79-82.
- [10]张龙耀,杨军.农地抵押和农户信贷可获得性研究[J].经济学动态,2011(11):60-64.
- [11]李平.承包经营权抵押风险有多大[J].中国土地,2009(7):14-16.
- [12]黄廷廷.制度视野下的农地规模化流转探讨——兼谈促进我国农地规模化流转的对策[J].云南师范大学学报:哲学社会科学版,2011(3):117-123.

(责任编辑:刘浩)

^① 可举例说明这种做法的道理:比如,药用植物的生长周期多为2年甚至更长,假设种植药用植物的农地抵押用于2年期的贷款,如果申请贷款时该农地剩余经营年限不足4年,一旦借款农民在第二年贷款到期时无法还款而使抵押农地进入处置程序后,由于此时农地经营权剩余年限已小于2年还不够药用植物的一个生长周期,因此就很难有人愿意再接受这样的农地。