

长期以来，中国金融体系是一个二元结构，分为城市金融和农村金融。农村金融一直存在着发展不完善、组织不健全、法律不规范等短板，农民贷款的三难问题“抵押难、担保难、贷款难”较为突出。澎湃新闻记者近期对东部、中部、西部等地的农信社、农商行进行了密集采访，试图呈现这些问题，并寻求可能的解决之道。

农民要贷款，可以用什么做抵押？

众所周知，农业受自然灾害、气候、经济形势等影响较大，抗风险能力较弱，农民收入不稳定。农业面临着自然风险、市场风险、政策风险，这些特质决定了农民不是银行这样的盈利机构天然追逐的对象。

一位西北地区农信社信贷部门负责人对澎湃新闻记者介绍，在他们辖区内，农民贷款分为两种，信用贷款和担保贷款。信用贷款无需抵押物和担保物，通常农信社会对辖区内农户进行评估，根据其生产经营情况、劳动条件、收入情况给予一定的授信额度，一般为10万元之内，用于支持他们农业生产，如买化肥、搭建大棚、购买农机设备，“你可以理解为像信用卡一样”，该人士说到。而担保贷款一般用于支持农民的经营活动，如开设手工作坊、办工厂、农产品生产出来以后的运输和销售等，一般为10万元以上。这个时候就需要农民自己找担保人或担保公司。“一般担保人为公职人员，我们会更加认可。”

一位中部农商行人士则向澎湃新闻记者表示，额度不高的话，目前该行的农民贷款还是以担保为主，即农户自行寻找担保人。“他们会找村长村支书或者其他村干部为担保人，村干部相对来说也比较熟悉这些农户的人品、经营情况、经济条件等，或者就是找公务员、老师。”除了找担保人以外，该行还实行几户联保的模式，类似于古代的“连坐”，甲乙丙三人联保，如果甲还不上贷款，那么乙丙要承担责任。“如果农民在县城有房产、有车，这些也可以作为抵押物。”

一位沿海农商行负责人向澎湃新闻介绍，目前农户贷款，有四种方式，第一种是信用；第二种是担保，即自己的配偶、子女、第三方等；第三种是存单质押；第四种是有权证的不动产，如房产、车等，登记过的土地承包经营权也可以抵押。

发达地区在抵押物范围的改革上似乎走的要更远一些。

据了解，邮储银行台州分行创新推出土地承包经营权、家庭农场贷款，农民专业合作社贷款等涉农贷款产品。同时，将农机购置补贴、大额粮食订单、林权、养殖塘租赁权、近海捕捞渔船等纳入抵质押物范围。

陕西杨凌农商行正在进行农业生物资产抵押的试点工作。农民生产的资料，植物类如苹果猕猴桃等作物，动物类如猪牛羊等牲口，均可作为抵押物。此外，杨凌农商

行还尝试将涉农企业的农业知识产权和专利及大型农业设备设施纳入抵押物范围。杨凌农商行农业生物资产抵押主要采用“银行+保险+企业”的浮动抵押融资运行模式。杨凌农商行的规定是，能够被认定为抵押物的活体动植物需满足以下几个条件，必须取得由区畜牧部门颁发的活体动物检疫合格证明；生物资产价值达到一定规模，评估价值不低于10万元；参加政策性农业保险；取得销售订单或远期交割合同。银行以及相关评估机构对借款人现有和将来可能的存在部分财产（抵押物）进行评估，按照60%左右的抵押率确定贷款额度。抵押须由抵押人和抵押权人共同申请，到区畜牧局办理活体动物抵押登记，到区农林局办理果树、苗木登记，并在产权交易中心备案。

扩大抵押物范围，难点在哪？

2月11日，人民银行、银保监会、证监会、财政部、农业农村部联合印发《关于金融服务乡村振兴的指导意见》（以下简称《指导意见》）。

《指导意见》提出，要积极拓宽农业农村抵质押物范围。推动厂房和大型农机具抵押、圈舍和活体畜禽抵押、动产质押、仓单和应收账款质押、农业保单融资等信贷业务，依法合规推动形成全方位、多元化的农村资产抵质押融资模式。积极稳妥开展林权抵押贷款，探索创新抵押贷款模式。鼓励企业和农户通过融资租赁业务，解决农业大型机械、生产设备、加工设备购置更新资金不足问题。

不少农商行人士在接受澎湃新闻采访时坦言，扩大抵押物范围，最大的难点在于抵押物的变现问题。

“比如你把果树抵押给银行，银行不会管理，又找不到人接手，这些果树一年就死了，最后一点价值都没有，这不是造成银行的坏账了吗？机器设备抵押给银行，银行卖不出去，最后就是一堆废铜烂铁，也没有任何价值。”上述西北农信社人士表示。

除了抵押物变现，抵押物的价值评估也是目前存在的难点。

陕西省农村金融政策研究中心主任、西北农林科技大学农村金融研究所所长罗剑朝教授长期研究农村金融问题，他表示，以动植物作为抵押物为例，动植物在幼年期、成长期、成熟期价值不一样，加上气候和自然因素，疾病和防疫问题可能造成的风险，这就需要建立动态评估体系。“对于银行来说，他们的麻烦在于找到新的接续经营者。”罗剑朝说。

上述中部地区农商行人士表示，评估机构不专业、管理混乱也是无法扩大抵押物范围的原因之一。“现在的评估机构太混乱了，只要有关系，或者给钱就能出具报告

，本来值不了多少钱的能给你说成两到三倍的价值。表面上走评估流程，手续是合适的，但是私下里很多操作都有问题。没有具有公信力的评估机构，银行无法信任评估结果，自然不能贷款。

罗剑朝认为，抵押物有效与否有三个标准，一是满足银行要求，可登记可追索；二是农村农民持有，产权清晰；三是易变现，能交易等。

如何盘活沉睡的资产

对于农民来说，还有一块沉睡的资产——农村土地，比如承包地、宅基地、集体经营性建设用地等。

上述《指导意见》也指出，积极稳妥推广农村承包土地的经营权抵押贷款业务，结合宅基地“三权分置”改革试点进展稳妥开展农民住房财产权抵押贷款业务，推动集体经营性建设用地使用权、集体资产股份等依法依规予以抵押，促进农村土地资产和金融资源的有机衔接。

目前，我国农村土地采用三权分置的办法，所有权属于集体或国家，承包权按照当时承包时的资格认定，而经营权可以由承包人流转给其他人。也就是说，一块土地的所有权、承包权和经营权可以分属于三个群体。而农村住房只有集体土地使用权证，无房屋所有权证，即农村住房缺乏登记、确认制度，产权不明晰。农民办理农村住房抵押贷款，农村房屋需经房屋坐落土地所有权单位即村委会同意，而且，抵押人必须对抵押物拥有财产处置权，以共有财产作为抵押物的，要取得共有人的同意。

由于权属关系复杂，农村土地一直被认为是沉睡的资产。有不少专家呼吁，盘活这些沉睡的资产，可以大大提高农村金融的效率。

土地承包经营权贷款，指的是农户、企业法人及其他经济组织(以下简称“借款人”)以其依法取得且当地农村综合产权交易管理服务中心登记确认的已流转的土地承包经营权作为债权担保取得的贷款，并按期偿还贷款本息的一种贷款业务。

“我们目前没有把土地经营权纳入担保范围，主要是在实际操作中存在很多问题，很多农民以土地为生，如果法院判决了，农民失去了住所、失去了经营场所，那么就失去了收入来源，日子就会更加不好过，这与国家的导向是不一致的。”上述西北农信社人士表示。

“你来我们农村看一看，有些村里几乎没有种地的人，整片整片的荒地。现在大家都不喜欢太辛苦的工作。种地这个事，风险高、投入大，辛辛苦苦一年，冰雹一打

啥都没有，一年白干了。所以越来越多的人愿意去城市里打工，不愿意种地。”该人士坦言。“种地的人越来越少，那么土地的价值就越来越小，因为多出来的土地没人要了。”

而如何衡量农地的价值，也是一个长期困扰农村金融机构和农户的问题。

国家层面早已注意到了这个问题，2016年，人民银行会同财政部等有关部门联合印发了《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》和《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》，要求各试点地区稳妥有序开展“两权”抵押贷款业务，试点地区结合实际建立了政府专家评估、专业评估机构评估、双方协商评估、金融机构自主评估等机制，并运用成本法、收益法、市场价格法等多种方法开展评估。

而2019年2月出台的《指导意见》提出，要配合农村土地制度改革和农村集体产权制度改革部署，加快推动确权登记颁证、价值评估、交易流转、处置变现等配套机制建设，积极稳妥推广农村承包土地的经营权抵押贷款业务，结合宅基地“三权分置”改革试点进展稳妥开展农民住房财产权抵押贷款业务，推动集体经营性建设用地使用权、集体资产股份等依法依规予以抵押，促进农村土地资产和金融资源的有机衔接。

罗剑朝介绍，农地经营权抵押有两种模式，一种是政府主导型的，或者叫自上而下的模式，政府制定农地经营权的评估标准，建立经营权流转交易的平台，引导银行按照规则来评估，然后去抵押。现在各试点做的比较多的就是这种模式。另外一种市场主导，或者叫自下而上的模式，比较典型就是宁夏的同心县，在村上成立一个抵押合作社，把农民的承包地在账面上入到抵押合作社里，农民如果有资金需求向抵押合作社申请，抵押合作社统一给农商行、农信社去做沟通协调，农民以入到抵押合作社的资产作为贷款的担保，抵押合作社以全村的土地做反抵押或者反担保。

“这两种模式各有利弊。适合条件不一样，在金融生态比较好，政府积极性高、有平台基础，土地有交易基础的地方，政府主导比较理想，政府需要建立一些平台制定一些规则。比较理想的是政府财政出资成立一个风险基金，贷款还不了，政府动用担保基金承担一部分责任兜底。市场主导的模式要求村一级、基层的组织能力比较强，要把分散的农户组织起来，大家有共同的愿望。”罗剑朝说。

江苏常州武进出台《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》《农民住房财产权抵押贷款风险共担机制试行办法》等一系列政策文件，率先尝试盘活“沉睡的资产”。武进的做法是，投入1000万元，设立“两权”抵押风险补偿基金，在还贷出险时，该基金先行垫付出险金额70%，积极鼓动8家银行发展此项业务。

目前，陕西、山东、宁夏等地试点了土地经营权抵押贷款，这些地方的做法是，政

府出台土地经营权的指导价格，给出一个大致的范围，由银行和农户协商确定具体的价值。

罗剑朝表示，引入第三方具有公信力的评估机构，如会计师事务所或者专业评估机构，可以使评估更具效力，解决银行不敢贷的问题。

而土地经营权流转和交易平台建设也势在必行。“目前这种平台已经诞生，但是试点范围比较小，局限在一个县或者一个乡，交易不活跃。未来的方向是形成一个规范的全国的交易平台，从而解决抵押物流转变现的问题。”罗剑朝说。