

农村土地经营权抵押的实现问题研究

王智

北方民族大学法学院, 中国·宁夏 银川 750021

摘要: 农村土地经营权抵押对于促进农业适度规模经营、推动农村经济发展具有重要意义。农村土地经营权抵押存在着抵押权实现范围不明确、实现方式有限等现实困境, 为实现农村土地经营权抵押, 应明确抵押财产的范围、创新农地经营权抵押的实现方式, 如强制管理和信托等、完善土地经营权价值评估体系, 如建立专门的评估机构、培养专门的评估人才等, 进而推动农村经济持续健康发展。

关键词: 农村土地经营权; 抵押权; 强制管理; 信托

Research on the Realization Issues of Rural Land Management Rights Mortgage

Zhi Wang

Law School of North Minzu University, Yinchuan, Ningxia, 750021, China

Abstract: Mortgage of rural land management rights is of great significance in promoting moderate scale agricultural operations and driving rural economic development. There are practical difficulties in the mortgage of rural land management rights, such as unclear scope and limited implementation methods. In order to realize the mortgage of rural land management rights, it is necessary to clarify the scope of the mortgaged property, innovate the implementation methods of the mortgage of agricultural land management rights, such as compulsory management and trust, improve the value evaluation system of land management rights, such as establishing specialized evaluation institutions and cultivating specialized evaluation talents, and promote the sustainable and healthy development of rural economy.

Keywords: rural land management rights; mortgage; mandatory management; trust

0 前言

农村土地经营权抵押是深化农地“三权”分置改革的关键环节, 作为放活土地经营权的重要形式, 土地经营权抵押对增加农村财产性收入, 缓解新型经营主体融资困境发挥了重要作用^[1]。随着《农村土地承包法》修订和《民法典》的施行, 土地经营权的抵押融资功能在法律层面得到确认, 但实践中仍面临抵押权实现范围不明确、抵押权实现方式有限、价值评估体系有待完善等问题, 制约了其功能的充分发挥。当前, 如何在保障农民权益的前提下, 优化土地经营权抵押的实现路径, 成为推进农村金融改革和乡村振兴的重要议题。论文从法律基础与现实困境出发, 结合典型地区的实践模式, 探讨土地经营权抵押的优化路径, 以期完善农村土地经营权抵押提供理论参考和实践指导。

1 农村土地经营权抵押实现的法律基础与现实困境

1.1 农村土地经营权抵押实现的法律基础

1.1.1 《民法典》对于土地经营权用益物权性质的确立

《民法典》对土地经营权用益物权性质的确立, 是中国农地制度改革的重要里程碑。根据《民法典》第 340 条的规定, 经依法登记的土地经营权人有权自主开展农业生产经营并取得收益。这一制度突破将土地经营权从承包经营权中

独立出来, 明确了土地经营权的法律地位。《民法典》第 342 条明确赋予了土地经营权人对土地的直接支配权、排他性及对抗效力, 使其成为可抵押、可转让的独立财产权。明确土地经营权的权利属性为用益物权, 有助于土地经营权人将其土地流转给他人加以利用并实现其利益, 既与《民法典》的立法宗旨相契合, 又能充分解决实务中存在的土地经营权抵押难的问题^[2]。

1.1.2 《农村土地承包法》对抵押规则的细化

《土地承包法》对抵押规则的细化, 为农村土地经营权抵押提供了操作性框架。新修订的《农村土地承包法》第 47 条明确规定, 承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保, 同时要求受让方须经承包方书面同意并提供有效担保, 且不得改变土地农业用途。这一规定通过“权利分层”设计, 既保障了承包农户的资格权益, 又赋予了土地经营权人通过抵押融资盘活土地资产的权利, 构建起了“所有权—承包权—经营权”的权利体系。

1.1.3 政策性文件完善配套机制

2013 年党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 首次明确赋予农民承包地占有、使用、收益、流转及抵押担保权能, 开启农地金融化改革序幕。2014 年中央文件进一步提出落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权“三权”分置框架, 允许

土地经营权抵押融资。2015 年国务院出台专项《指导意见》，正式启动农村承包地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，全国人大常委会授权 232 个试点县市探索配套机制。至 2016 年 10 月，中央出台《关于完善农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》，将土地承包经营权拆分为承包权与经营权，确立所有权、承包权、经营权“三权”分置制度，标志着继家庭联产承包制后的又一重大创新。这一改革通过明晰产权关系，既保障农户承包权益，又激活经营权抵押融资功能，为农业规模化经营和农村金融发展奠定制度基础，对推进农业现代化具有深远意义。

1.2 农村土地经营权抵押实现的现实障碍

1.2.1 抵押权实现范围不明确

根据《农村土地承包法》及《民法典》的相关规定，土地经营权抵押虽获制度性确认，但抵押物处置边界与实现路径仍存在显著的政策盲区。现行法律对抵押权的实现方式仅做原则性规定，对于经营权流转期限与抵押期限的匹配关系、地上附着物处置权属并未明确进行规定，导致金融机构在实际操作中面临多重法律风险。特别是在抵押人违约情形下，抵押权人难以准确预判可实现的权益范围，抵押标的是否涵盖经营权存续期间的全部收益？附属农业设施是否纳入抵押物价值评估？这些问题不仅造成金融机构风险防控机制失灵，还有可能引发新型农业经营主体与农户之间的权益冲突。

1.2.2 抵押权实现方式有限

现行法律虽明确允许通过折价、拍卖、变卖、流转、变现等方式实现抵押权，但受限于土地经营权特殊属性与配套机制缺位，金融机构实际可操作路径呈现单一化倾向。有观点认为，拍卖和变卖实质上就是转让^[3]。根据《农村土地承包法》第三十八条的规定，经营权抵押处置需遵循不得改变土地性质和用途、不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境、受让方应具备农业经营能力或者资质等原则，这无疑在客观上排除了拍卖、变卖、折价、变现等传统抵押物处置手段的适用空间，而法定的经营权流转处置方式，又面临价值评估体系缺失、交易信息平台断层、潜在受让群体有限等多重现实困境。

1.2.3 价值评估体系有待完善

关于土地经营权的价值评估体系，缺乏科学量化的价值锚定机制。地理情况和农业经营状况差异较大，也加大了土地经营权价值的评估难度。从当前的实际情况来看，农村土地经营权的价值评估体系存在着以下问题：第一，缺乏专业的评估机构和评估人才；第二，评估标准不统一，部分地区对农地经营权的贷款价值评估采用的是以地上农作物的市场经济价值为基准进行评估，采用不同的评估方法对最终的评估价值将有所影响。

2 典型地区实践模式及评析

2.1 宁夏平罗：直接抵押模式

该抵押模式允许农户或经营主体以土地经营权为抵押

物获取贷款。具体流程中，农户将土地托管至土地信用合作社换取“土地证”，经村集体审批后向金融机构提交土地证及贷款申请。金融机构委托农改中心下设的评估机构对经营权价值进行专业评估并出具报告，随后在抵押登记机构完成抵押备案，由登记机构统一保管抵押物、变更经营权登记信息，并向金融机构颁发他项权利证书作为抵押凭证。金融机构审核通过后按评估值确定贷款额度放款，农户还贷后可办理抵押注销取回土地证。有观点认为，在抵押权的实现方面，对土地流转市场的发展程度要求比较高，适用范围有限^[4]。

2.2 湖北天门市：第三方担保模式

第三方担保模式通过引入专业担保机构为农户土地经营权抵押贷款提供增信服务。该模式以政府主导的担保机构为核心，构建起农户、评估机构、金融机构、担保机构及管理相关部门的协同机制。在具体运作中，农户依托土地流转服务中心向金融机构申请贷款，由指定评估机构对土地经营权价值进行专业评估后，担保机构依据评估结果确定担保额度并与农户签订反担保协议。金融机构同步与担保机构签署担保合同并办理抵押登记，最终完成贷款发放。制度设计通过风险分担机制，将金融机构面临的经营权估值波动、处置困难等风险转移至担保机构，有效提高了农户的贷款成功率。但该模式存在双重成本负担：农户需支付评估费、担保费及贷款利息，综合融资成本较高。

2.3 宁夏同心：反担保模式

反担保模式通过合作社与联保机制重构农村土地经营权抵押贷款风险分担体系。以宁夏同心县为例，农户以土地经营权入股村合作社，并与两名社员组成联保小组，形成“农户—联保组—合作社”三重担保链条。贷款流程中，合作社与农户签订反担保协议，约定贷款逾期时合作社可流转抵押土地经营权；联保小组与信用社签署连带还款承诺书，金融机构审核通过后发放贷款。该模式通过双重风险隔离机制，降低了信用社的不良贷款率，同时合作社整合零散土地实现规模化经营，提高了试点地区土地集中经营率，制度优势体现在：一是联保机制将个体信用转化为团体信用，贷款审批通过率提高；二是合作社通过反担保获得土地处置优先权，抵押物变现周期缩短；三是风险敞口从金融机构向合作社分层转移，形成梯度风险缓释带。然而，这种贷款发放模式的特点是贷款数额较小且期限短暂，它更适宜满足散户的需求，却难以满足经营大户的融资要求。

3 农村土地经营权抵押的实现路径优化

3.1 明确抵押财产的范围

抵押财产范围与抵押权实现之间存在着正相关的关系，抵押财产的范围越广，越有利于抵押权的实现，反之则越不利于抵押权的实现。所以出于保护抵押权人利益的考虑，应明确抵押财产的范围。土地经营权抵押的财产范围界定尤需构建“法律强制+意思自治”的双层规范体系。在法律强制层面，应通过司法解释明确四类核心权益的法定纳入规

则：一是经营权存续期间的全部农业经营收益；二是地上附着物的用益物权及其增值收益；三是因政策调整产生的补偿请求权；四是经营权续期优先权的预期价值。此四类财产权益构成抵押权实现的“基础资产池”，确保金融机构在处置抵押物时可覆盖基本债权。而在意思自治层面，当事人可将农业保险受益权等新型权益纳入约定担保范围。

但也需警惕意思自治的边界约束，根据《农村土地承包法》的相关禁止性规定，当事人不得通过合同约定改变土地农业用途、损害耕地质量或突破承包期限。因此，抵押财产范围的扩张必须建构在“法定基础权益+约定补充权益”的复合框架内，通过类型化清单管理模式实现风险防控与金融创新的动态平衡。

3.2 创新农地经营权抵押的实现方式

土地经营权在其权利主体、设置目的等诸多方面有异于一般抵押物，传统抵押权的实现方式几无适用空间^[5]。强制管理与信托作为农村土地经营权抵押的创新型实现方式，为破解传统处置困局提供了制度解方。强制管理所获取的是土地的收益权，管理的是土地的使用价值，在抵押人清偿完所欠贷款之后，土地的使用权、收益权等权能又将复归抵押人，并不会影响土地经营权的完整性^[6]。强制管理通过司法程序将抵押土地经营权移交专业管理机构，在维持农业用途前提下实施代管经营，以持续经营收益逐步清偿债务。农地经营权强制管理实质上是人民法院执行的措施之一^[7]，其有效规避了流转处置中的“非农化”风险，尤其适用于粮食主产区或剩余承包期较短的土地。

信托机制则依托《信托法》构建“农户—金融机构—信托公司”三方架构，将土地经营权作为信托财产设立他益信托。受托人通过资产证券化实现价值变现，既保留农户最终受益权，又能快速回笼资金。也有观点认为，将信托作为土地经营权抵押权的实现方式，抵押人与抵押权人不必对土地经营权加以评估作价，避免了采取转让、收购、入股、强制缔约等方式需要对土地经营权进行评估作价，而其市场价格又难以确定的弊端^[8]。

3.3 完善农村土地经营权价值评估体系

抵押物价值的准确评估是抵押贷款的核心，关系到借贷双方的利益均衡问题^[9]。为了确保土地经营权价值评估的公正性和合理性，有必要设立专门的评估机构，并建立一套全面的考核与培训体系以培养高素质的专业人才。这些专业人员需经过严格的资格认证，并接受定期的审核，以维持其专业水平。同时，应实施严格的准入与退出机制，对于未能满足既定标准的机构及个人，应及时予以清退。

针对当前评估标准不统一的问题，建议制定一套全国性的统一评估标准，明确土地级差、预期收益、经营周期等关键指标的权重分配。同时，为兼顾地方产业特色，可允许地方在统一标准的基础上增设区域性调整系数。此外，还可

以考虑开发土地经营权价值评估数据库，该数据库应整合土壤质量、作物种类、市场行情等实时数据，通过智能化手段实现精准评估。

4 结语

随着中国工业化与城镇化的迅猛步伐，实施农村土地经营权抵押制度成为解决农村土地融资难题的关键一环，它有效应对了农村地区抵押物匮乏的现状，为农民融资开辟了新路径，极大地激发了农村经济的活力。然而，该制度的推行亦面临若干挑战，诸如抵押权的具体适用范围不够清晰、实现手段相对单一，以及土地经营权价值评估体系尚待健全。

为应对这些挑战，需采取一系列措施：首先，应清晰界定可抵押财产的边界；其次，探索创新性的抵押权实现模式，如强制管理、信托等手段；最后，不断完善农村土地经营权的价值评估机制。未来，我们应当在深入考察中国实际国情的基础上，积极借鉴农村土地经营权抵押试点地区的宝贵经验，并结合其他国家的经验和做法，将其融入中国土地经营权抵押制度的构建中。此举旨在为农村土地经营权抵押制度的顺利实施奠定坚实的理论基础，提供强有力的法律支撑，进而推动农村经济实现持续健康快速发展。

参考文献：

- [1] 黄薇.中华人民共和国农村土地承包法释义[M].北京:法律出版社,2019.
- [2] 徐建平,李星星.《民法典》背景下土地经营权抵押探析[J].经营与管理,2022(12):59.
- [3] 赫俊峰.农村土地经营权抵押权的信托实现[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2023(6):74.
- [4] 杜新梅.“三权”分置背景下土地经营权抵押制度研究[J].青岛农业大学学报(社会科学版),2021(1):59.
- [5] 屈茂辉,张媿.论土地经营权抵押融资中抵押权实现的完善[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2022(6):44.
- [6] 白洋,胡峰.论我国农地融资担保的制度实现[J].学术交流,2021(5):61.
- [7] 杨仕兵.论构建农地经营权的强制管理制度[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2019(3):78.
- [8] 文杰.信托:土地经营权抵押权实现方式的创新[J].兰州学刊,2024(8):83.
- [9] 李泉,余珊.农村土地经营权抵押贷款的风险防范刍议[J].社科纵横,2019(4):48.

作者简介：王智（1999-），男，中国山西忻州人，在读研究生，从事民商法研究。

基金项目：宁夏回族自治区北方民族大学 2023 级研究生创新项目成果：农村土地经营权抵押的实现问题研究（项目编号：YCX24197）。