

Practical Exploration and Insights from the Pilot Program for Title Registration and Mortgage Financing of Agricultural Production Facilities

Zongyu Huang

Tongcheng Town Agricultural and Rural Comprehensive Service Center, Tianchang City, Chuzhou, Anhui, 239311, China

Abstract

As core assets of new agricultural business entities, agricultural production facilities have long faced issues such as ambiguous property rights demarcation and restricted mortgage financing, hindering agricultural modernization. This paper examines Tianchang City—one of Anhui Province's first pilot cities for agricultural production facility title registration and mortgage lending—systematically analyzing its innovative practices throughout the “title confirmation and certification—credit assessment—risk management” process, summarizes key measures behind the “first certificate, first loan” breakthrough and the formation of the “Tianchang Pathway,” analyzes the pilot's achievements in “transforming resources into assets, assets into capital, and risks into opportunities,” and proposes policy recommendations addressing issues such as inadequate financial product suitability and bottlenecks in interest subsidy policy implementation. This provides reference for similar regions nationwide to advance the financialization of agricultural production facilities.

Keywords

Agricultural production facilities; Title registration; Mortgage loans; Financial support for agriculture; Tianchang City

农业生产设施确权登记与抵押贷款试点的实践探索与启示

黄宗玉

天长市铜城镇农业农村综合服务中心，中国·安徽 滁州 239311

摘要

农业生产设施作为新型农业经营主体的核心资产，长期面临产权界定模糊、抵押融资受限等问题，制约了农业现代化发展。本文以安徽省首批农业生产设施确权登记和抵押贷款试点市——天长市为研究对象，系统梳理其在“确权颁证—评估授信—风险管理”全流程中的创新实践，总结“首证首单”突破、“天长路径”形成的关键举措，分析试点取得的“资源变资产、资产变资金、风险变机遇”成效，并针对金融机构产品适配性不足、贴息政策落地瓶颈等问题提出政策建议，为全国同类地区推进农业生产设施金融化提供参考。

关键词

农业生产设施；确权登记；抵押贷款；金融支农；天长市

1 引言

党的二十大报告明确提出“深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益”，农业生产设施作为农业生产的固定投入（如大棚、畜禽舍、冷库等），既是农业现代化的物质基础，也是新型农业经营主体的重要资产。然而，受制于传统农村产权制度中“设施无证、抵押无门”的困境，大量农业生产设施长期处于“沉睡状态”，农业经营主体融资渠道单一、成本高企问题突出。2023年9月，安徽省启动农业生产设施确权登记和抵押贷款试点，天长市作为

全省首批试点市，通过制度创新与实践探索，成功发放全省首张农业生产设施所有权登记证及首笔抵押贷款，形成了可复制、可推广的“天长路径”。本文基于天长市试点实践，总结其破解农业融资难题的经验，为深化农村金融改革提供实证支撑。

2 试点背景：农业生产设施融资难的现实困境

农业生产设施是农业生产的“硬件支撑”，包括标准化钢架大棚、规模化养殖畜禽舍、水产养殖设施及配套冷库、烘干房等附属建筑。据统计，天长市试点前共有设施农业经营主体3237家，涉及作物栽培设施6210亩、畜禽舍1290亩、水产养殖设施4800亩及附属配套6890套，但其中仅少数主体能通过传统抵押（如土地经营权、房产）获得贷款，多数

【作者简介】黄宗玉（1967—），男，中国安徽天长人，本科，高级农艺师（站长），从事农业农村经济研究。

因“设施无合法产权证明”被金融机构拒之门外。具体表现为三重矛盾：

一是产权属性模糊：农业生产设施多建于集体土地或租赁地块，缺乏明确的产权登记规则，金融机构难以认定其合法性；

二是抵押范围受限：现有农村金融产品仅覆盖土地经营权、林权等少数抵押物，农业生产设施未被纳入银行认可的抵押品目录；

三是风险分担缺失：农业天然具有弱质性，若设施抵押物处置困难（如流转市场不活跃），银行面临“贷后风险高、不良处置难”的顾虑，放贷积极性低。

这一背景下，天长市作为全国农村改革试验区，承担起“破题”重任，通过系统性制度设计推动农业生产设施“从资源到资产、从资产到资金”的转化。

3 主要做法：全流程创新构建“天长模式”

天长市试点聚焦“确权、授信、风控”三大核心环节，通过“制度创新+服务优化+机制保障”，打通农业生产设施融资堵点，形成“政府引导、部门协同、银农互动”的闭环体系。

3.1 明晰设施产权：解决“无权可抵”问题，赋予设施合法“身份证”

产权清晰是抵押融资的前提。天长市通过“全域摸底—精准服务—三级联审”组合拳，创新颁发农业生产设施所有权登记证，为设施确权提供法律支撑。

全方位摸底，厘清底数：制定《农业生产设施确权登记操作细则》，明确登记范围（涵盖作物栽培、畜禽养殖、水产养殖及附属配套设施）、登记条件（设施权属清晰、符合规划、持续使用超1年）、登记程序（申请-初审-审核-颁证）及抵押流程。组建镇（街道）、村两级专班，对全市3237家设施农业经营主体开展“拉网式”排查，建立“一户一档”，详细记录设施类型（如钢架大棚、连栋温室）、面积（总规模2.08万亩/套）、贷款意愿（128家主体有需求）等信息，为精准施策奠定基础。

全过程帮办，优化服务：针对有贷款意愿的主体，推行“上门帮办”机制——镇（街道）、村成立帮办小组，提供“一对一”服务，协助填写申请书并完成材料初审；对暂无贷款需求但未来可能融资的主体，在镇（街道）行政服务大厅设立“设施确权咨询窗口”，开通“一站式帮办热线”（24小时响应），确保政策“找得到、用得上”。

全流程联审，高效发证：创新“市镇村三级同步审核”模式，将首批6家申请主体（如圣丰农业）的登记材料集中提交至农业农村局、自然资源和规划局、金融监管局联合审查，通过“一次申报、并联审批”，将原本需1个月的审核周期压缩至1周。2023年11月3日，天长市圣丰农业等6家主体率先获发全省首批农业生产设施所有权登记证，并现

场与银行签订1920万元贷款意向协议，标志着农业生产设施正式获得合法“户口”。截至试点后期，全市累计颁发登记证68本，登记设施原始价值超2亿元。

3.2 开展评估授信：解决“有物难押”问题，激活抵押融资功能

农业生产设施的金融价值需通过“评估—授信—流转”链条转化为可操作的信贷产品。天长市通过“扩范围、降成本、提效率”组合措施，构建适配设施特性的信贷模式。

扩大抵押担保范围：突破传统抵押物限制，将标准化钢架大棚、连栋温室、日光温室等作物栽培设施，规模化养殖场的畜禽舍、水产养殖池等生产设施，以及农产品检测房、冷库、烘干房等附属配套全部纳入抵押目录，基本覆盖设施农业全链条资产。例如，华云百合专业合作社的蔬菜大棚（建筑面积50亩）、某养殖企业的钢结构畜禽舍均被认定为合格抵押物。

创新价值评估方式：针对设施评估专业性强、费用高的痛点，采取“银行自评+第三方评估”双轨制——鼓励银行基于市场价、建造成本等自主评估（首批6家主体均采用此方式，节省费用近5万元）；同时选定2家定点评估机构，由市财政拨款50万元给予专项补贴，降低主体额外负担。评估结果经农业农村局与金融机构联合确认后，作为授信依据。

优化抵押贷款流程：依托党建引领信用村建设成果，将已取得登记证的主体纳入“信用农业经营主体库”（全市入库1510家，其中设施农业主体886家）。对于AAA级信用主体（如华云百合专业合作社），金融机构免去尽职调查环节，直接根据登记证记载的设施价值核定授信额度。例如，华云百合以蔬菜大棚抵押申请贷款，从提交申请到获批仅4天（授信200万元，首贷80万元），办理时间较传统模式缩短50%以上。

3.3 优化风险管理：解决“有资难用”问题，增强银农互信基础

农业生产的高风险性易引发银行“惜贷”情绪。天长市通过“补偿+服务+贴息”机制，构建风险共担体系，提升金融机构放贷积极性。

完善风险补偿机制：设立500万元市级农村产权抵押贷款风险补偿资金，明确补偿流程（银行先行代偿→申请补偿→部门审核→资金拨付）及分担比例（政府与银行按一定比例共担损失）。同时，将无法处置的抵押设施纳入农村产权交易中心流转交易（如设施流转变现），加速抵押物“变现回流”。

强化贷款使用指导：开展“贷款使用提升行动”，组织农技、农机专家为获贷主体提供“一对一”跟踪服务，指导设施改良、种养技术优化，避免因管理不当导致经营失败（如华云百合获贷80万元后，2名农技专家驻场指导，解决病虫害、肥料配比等问题10余项，当年特色蔬菜亩均增

收30%)。

实施贷款贴息政策：出台《现代设施农业建设贷款贴息试点方案》，对抵押贷款50万元以上且用于设施农业建设的主体，按LPR(贷款市场报价利率)的70%(不超过2%)给予贴息，单笔最高50万元。以200万元贷款为例，年贴息可达4万元(占利息支出的55%以上)，显著降低主体融资成本。2024年累计发放贴息资金102.17万元，惠及23家企业。

4 实践成效：从“首证首单”到“天长路径”的多重突破

经过一年多的试点，天长市农业生产设施融资实现“从0到1”的跨越，形成“确权赋能—金融活水—主体壮大”的良性循环。

4.1 物权设立：资源变资产，产权价值显性化

通过颁发农业生产设施所有权登记证，首次将设施纳入农村产权体系，赋予其“可确权、可流转、可抵押”的财产属性。截至试点后期，68本登记证对应的设施原始价值超2亿元，设施农业经营主体的“沉睡资产”被激活为可用于融资的“优质抵押物”，打破了“设施无产权、银行不认可”的传统局限。

4.2 信贷落地：资产变资金，融资渠道多元化

创新的小额信贷模式(一次授信、随借随还、循环使用)与高效审批机制，大幅提升了金融服务的可得性。截至2024年底，全市累计授信2200万元，发放抵押贷款8笔、金额1170万元(如华云百合80万元、圣丰农业120万元等)，加权平均利率低于普通农业贷款1.5个百分点，切实缓解了主体“融资难、融资贵”问题。

4.3 生态优化：风险变机遇，主体活力增强

通过风险补偿、贴息政策的叠加，金融机构放贷积极性显著提升——试点期间新增涉农贷款中，设施农业抵押贷款占比从0提升至3.2%；新型农业经营主体数量快速增长(2024年新增家庭农场255家，总数达2329家；农民专业合作社760个，县级以上示范主体379家，占比12%；市级以上龙头企业47家)，农业规模化、集约化水平持续提高。

5 问题反思与政策建议

尽管天长市试点取得阶段性成效，但仍面临部分制约因素，需在更高层面完善政策支持。

5.1 存在问题

一是金融机构适配性不足：目前省级层面仅部分银行(如建行)开通蔬菜大棚抵押贷款，多数农业生产设施(如畜禽舍、水产养殖设施)尚未纳入抵押目录，天长市前期颁发的68本登记证中，仅部分主体获得贷款，“证多贷少”

现象突出。

二是贴息政策落地瓶颈：2024年省财政安排天长市贴息资金300万元，但因贷款总量限制(仅23家企业申请102.17万元)，剩余资金未充分使用，且现行贴息仅覆盖固定资产贷款，流动资金贷款需求未被纳入。

三是颁证成本与效益失衡：登记证需实地测绘(每本成本超500元)，在抵押贷款未全面铺开时，部分主体因“无实际融资需求”不愿承担颁证费用，造成前期投入浪费。

5.2 政策建议

加强金融产品适配性：建议省级金融监管部门牵头，组织银行机构针对不同类型农业生产设施(如畜禽舍、水产设施)开发专项抵押贷款产品，扩大抵押物范围；鼓励银行简化审批流程，参考天长市“信用+登记证”模式，将设施产权作为核心授信依据。

优化贴息政策设计：调整贴息资金用途限制，将设施农业主体的流动资金贷款(如购买农资、支付人工)纳入贴息范围；提高贴息比例(如LPR的80%)或延长贴息期限，降低主体综合融资成本；建立贴息资金动态调整机制，根据实际贷款需求灵活分配额度。

分阶段推进确权登记：对暂无融资需求的主体，暂缓颁发登记证(降低测绘成本)，待金融机构产品完善后“按需申领”；对已申请但未获贷的主体，保留登记资格并纳入重点培育库，通过信用评级提升逐步满足贷款条件。

6 结语

天长市农业生产设施确权登记与抵押贷款试点的实践表明，通过制度创新将农业“固定资产”转化为“金融活水”，是破解新型农业经营主体融资难题的有效路径。其“确权赋能—评估授信—风险共担”的全流程模式，不仅为全省乃至全国提供了可复制的“天长经验”，更验证了农村产权金融化的可行性。未来需进一步强化顶层设计、优化金融供给，推动农业生产设施从“沉睡资源”向“振兴动能”全面转化。

参考文献

- [1] 确权如何影响农户宅基地流转意愿. 王兆林;李然;王洁仪.农村经济管理学报
- [2] “三权分置”背景下土地经营权登记的路径选择[J]. 王尚飞.自然资源情报,2024(01)
- [3] 宅基地跨村配置改革的试点探索与政策启示. 周丽;高强.华南农业大学学报(社会科学版),2025(04)
- [4] 控制权视角下宅基地退出的治理机制. 贺林波;李甜.农村经济,2025(03)
- [5] 宅基地用地许可撤销程序的行政过程论分析. 慕良泽;简丽琴.中国土地科学,2025(07)