

农村土地承包经营权抵押贷款：信贷供给与机制构建

刘世明 徐光增 刘国峰 马冉 马健^①

摘要：土地承包经营权抵押贷款的创新与实践对激活农村资产、破解“三农”融资难、融资贵问题具有重要意义。本文在系统梳理国内农村土地抵押政策、模式等的基础上，从微观层面对信贷供给进行了研究：一是立足我国农村土地流转现状，以山东省为例，调查银行机构农村土地承包经营权抵押贷款供给特点和典型模式，对金融机构供给制约因素进行了实践分析；二是在对信贷经理进行问卷调查的基础上，采用 AHP（层次分析法）模型对金融机构农村土地承包经营权抵押贷款供给意愿进行了实证分析。研究发现，由于土地抵押在法律效力确定及价值评估、流转变现、农业生产项目风险对冲等方面受到制约，银行机构对该类贷款的供给意愿不高。农村土地产权抵押要发展，土地的初次流转及承包经营权证的办理、承包经营权确权颁证及违约后的再流转是最关键的环节，需要与农村土地产权制度、农村土地管理制度、农业保险制度、农村金融政策和金融风险管控措施的改革创新协同推进。

关键词：农村土地承包经营权；层次分析法；土地流转；抵押贷款

一、引言

农村金融是现代农村经济的核心。当前信贷约束引发的融资难、融资贵是制约我国“三农”发展的瓶颈。推进土地承包经营权抵押贷款，对扩大农村有效抵押担保物、激活农村“沉睡”资产、消除“三农”发展资金瓶颈具有重要意义。

从宏观政策角度看，国家一直在不断深化对农村土地制度的改革，尤其是党的十八大、十八届三中全会决议及 2014 年中央 1 号文件等，均对农村土地制度改革问题进行了部署。其中，十八届三中全会的政策表述是我国农村土地制度改革的一个重大突破，也为探索农村土地抵押融资创造了新的契机。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保的权能，允许农民以承包经营权入股

^①刘世明，高级经济师；徐光增，管理学硕士；刘国峰，经济学硕士；马冉，经济学硕士；马健，经济学硕士。作者均供职于中国银监会潍坊监管分局。作者感谢匿名审稿人的意见，文责自负。本文为作者学术思考，不代表所在单位观点。

发展农业产业化经营；鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转；慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。2014年，《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》（中央1号文件）进一步明确，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资；同时提出，慎重稳妥推进农民住房财产权的抵押、担保、转让。2014年9月，中央全面深化改革领导小组第五次会议审议通过了《关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》、《积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点方案》，明确要求在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权的三权分置和经营权有序流转的格局；同时，确立了发展农民股份合作、赋予集体资产股份权能的改革方向。2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，在坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线的基础上，推进我国农村土地制度改革试点进入实施阶段。

从金融实践角度看，由于农村土地制度本身错综复杂，要将土地产权抵质押的创新要求转化为现实可行的制度措施，需要较长的过程。2009年，人民银行、银监会提出“有条件的地方可以试行土地经营权抵押贷款”；2010年7月，人民银行、银监会等部门联合出台了《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》，首次以部委文件形式提出探索开展农村土地承包经营权和宅基地使用权抵押贷款业务，丰富“三农”贷款增信的有效方式和手段。部分金融机构在地方政府及监管部门的引导支持下，以农村土地承包经营权抵押为切入点，进行了贷款模式的创新，较有代表性的有山东的“枣庄模式”、福建的“明溪模式”、宁夏的“同心模式”。这些创新及随后在辽宁、湖北、广东、重庆、江苏、山东、吉林等地探索开展的类似业务，大都属于供给推动型制度创新，即由当地政府推动，指定金融机构承贷。试点中障碍的破解、发展前景与成效，都与当地农村金融环境的优劣、配套制度的完善、金融机构的行为紧密相关。2014年4月，国务院印发《关于金融服务“三农”发展的若干意见》，要求中国人民银行、银监会等部门制定农村土地承包经营权抵押贷款试点管理办法，在经过批准的地区开展试点。2015年8月，国务院印发《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》，要求稳妥有序地开展“两权”抵押贷款试点，落实“两权”抵押融资功能，盘活农民土地用益物权的财产属性。2015年12月27日，全国人大授权278个“两权”抵押贷款试点地区（占全国县域行政区划的9.7%）暂时调整实施有关法律规定。其中，农村承包土地经营权抵押贷款试点地区232个，农民住房财产权抵押贷款试点地区59个，两权试点重叠地区13个。“两权”抵押贷款试点由此正式落地。

从理论研究角度看，由于西方发达国家的金融市场较为健全，且土地等生产资料实行私有制，农场主与其他经济主体的融资地位并无差异，因此国外学者对发达国家的农村金融研究较少，重点主要集中在发展中国家农户贷款难的问题，以及如何通过土地抵押贷款创新提高农户信贷资金可得性方面。国内相关研究在 20 世纪 90 年代出现，主要针对土地制度改革及其实践发展，研究农村土地抵押融资的必要性、可行性、模式比较、制约因素、政策建议等宏观层面的问题。焦点是农村土地能否成为合法有效的抵押物，主要存在四种观点（程郁、张云华和王宾，2014）：一是认为农村土地具有经营性价值，在有效授权和可流转的前提下，能够成为合法有效的抵押物（如肖诗顺和高锋，2010；阮建青，2011）。二是认为当前法律法规，尚无法为以农村土地为抵押的融资行为提供法律保护，可能会给农村社会治理带来不利影响（如郭继，2010；陈锡文，2014；王卫国，1997）。三是认为应尽快修订、完善我国相关法律，赋予农村土地完整的使用权权能，使其能够成为合法的抵押物进行融资（如周其仁，2004、2005、2011；韩俊，2004、2013；张红宇，2013）。四是认为农村土地价值低、价值难实现等，导致在现实操作中难以有效发挥抵押物融资风险缓释功能（如王兴稳和纪月清，2007；陈锡文，2010；马九杰等，2011）。

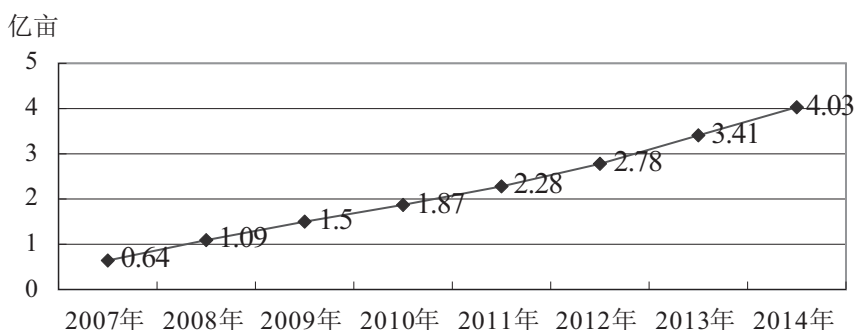
综上所述，农村土地承包经营权抵押贷款是当前各方面关注的热点，但研究多集中在宏观层面，微观视角的研究分析相对较少。本文在梳理总结农村土地流转基本情况、银行业农村土地承包经营权抵押贷款现状及主要模式的基础上，采用 AHP（层次分析法）模型对金融机构供给意愿进行了实证分析，对现阶段工作推动中的市场和政府边界进行了探索，并给出了政策建议。

二、农村土地承包经营权抵押贷款的发展现状

（一）农村土地承包经营权抵押贷款的发展前提

我国是农业大国，但目前尚未建立起真正意义的农地金融制度。农地金融制度是以农村土地承包经营权抵押贷款支持农业可持续发展的制度。根据国际发展经验，土地改良基建等所使用的长期贷款，基本是以土地抵押的方式来获得的。目前，制约我国农业产业化发展的一个重要因素是缺少抵押物，导致在农业投资中，银行信贷资金占比较低。在农民可用的抵押物中，农作物价值评估难，农产品订单融资发展缓慢；相对而言，农村土地承包经营权是可靠且价值较高的抵押物。培育农村土地流转市场是农村土地承包经营权抵押贷款的发展前提。《农村土地承包法》规定，通过家庭承包取得的土地承包经营权，可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式进行流转；获得土地承包经营权的承包方有权依法自主决定土地承包经营权是

否流转和流转的方式。这为我国培育农村土地流转市场提供了有力的法律保证。农村土地承包经营权进入土地市场流转,可以提高其作为贷款抵押的可行性,也为贷款的安全性提供了保障。近年来,我国土地承包经营权流转面积快速增长,2007年约为6372万亩,仅占家庭承包耕地总面积的5.2%;而到2014年底,全国家庭承包耕地流转面积达到4.03亿亩。与2013年相比,流转面积增长了18.3%;流转面积占家庭承包经营耕地面积的比例提高了4.7个百分点,达30.4%;流转出承包耕地的农户上升了2.4个百分点,达5833万户,占到家庭承包农户数的25.3%(农业部经营总站体系与信息处,2015)。



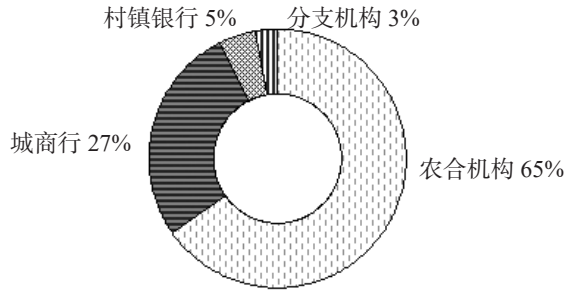
资料来源:农业部。

图1: 2007—2014年中国土地流转面积走势

(二) 农村土地承包经营权抵押贷款的基本情况

截至2015年底,全国共有495个县级行政区开展了农村承包土地的经营权抵押贷款业务,贷款余额241亿元。以山东省为例,共14个地市43个县(市/区)开展了农村土地承包经营权抵押贷款业务,贷款余额7.2亿元,较2014年增长了14.8%。根据国务院下发的《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》(国发〔2015〕45号),山东省确定了在寿光、青州等6个县市进行试点。本文选取潍坊、淄博等9地市进行的调研发现,在国发〔2015〕45号出台前,参与调研地市相关银行机构已经开始主动探索试点农村“两权”抵押贷款业务。截至2015年末,9地市共有37家银行机构开展农村土地承包经营权抵押贷款业务。其中,农合机构28家(包括15家农商行、1家农合行和12家农联社)、村镇银行5家、城商行1家、邮储银行及农业银行地市分行3家,累计向1476个客户发放贷款7.93亿元;形成不良贷款51笔,共计5411万元。在已经开办农村土地承包经营权抵押贷款的银行机构中,农合机构的业务量占比较大。截至2015年末,28家农合机构累计发放农村土地承包经营权抵押贷款5.17亿元,占比65.2%;1家城商行累计发放贷款2.17亿元,占比27.36%;3家村镇

银行累计发放贷款 0.36 亿元，占比 4.54%；3 家邮储银行及农业银行地市分行累计发放贷款 0.23 亿元，占比 2.9%（见图 2）。



农合机构
 城商行
 村镇银行
 分支机构

图 2：农村土地承包经营权抵押贷款机构分布

（三）农村土地承包经营权抵押贷款的典型模式

以山东省为例，银行机构农村土地承包经营权抵押贷款主要采取以下模式：

一是以农户为主要对象的“土地承包经营权”抵押贷款模式。该模式主要应用于农村土地承包经营权抵押贷款业务初期，贷款条件是贷款人必须取得当地政府颁发的土地承包经营证，以土地承包经营权设定抵押，并在农业部门进行登记（见图 3）。贷款额度原则上不超过土地承包经营权评估价值的 50%。在该模式下，单户农户土地经营面积小，单笔贷款数额较低。如 2012 年山东菏泽曹县农联社发放 3 笔“土地承包经营权”抵押贷款，额度分别为 6 万元、6 万元和 5 万元。

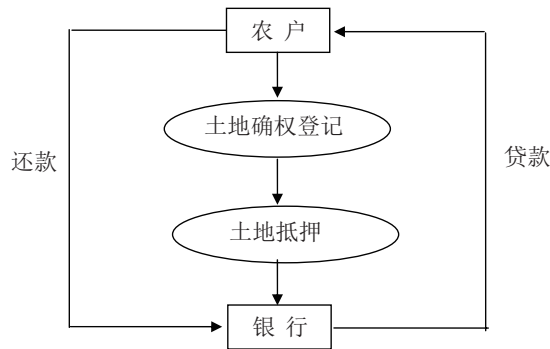


图 3：以农户为主要对象的“土地承包经营权”抵押贷款模式

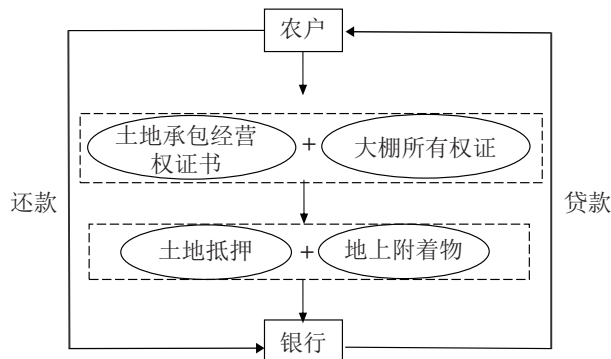


图4：“土地承包经营权+地上附着物”抵押贷款模式

二是“土地承包经营权+地上附着物”抵押贷款模式。典型代表是潍坊市农信联社于2009年推出的“一抵通”贷款模式。该模式贷款抵押物包括土地承包经营权、冬暖式大棚（砖混结构）或钢结构育苗大棚、规模化的畜禽养殖场或养殖小区（见图4）。贷款要求包括：贷款人自有资金投入不低于经营项目所需资金或建设投资的50%；抵押土地必须取得县级政府颁发的土地承包经营权证书和真实的租赁、转包、互换、转让合同；流转土地面积10亩（含）以上且一次性缴清土地流转费用5年（含）以上；抵押大棚必须取得县级经管部门颁发的大棚所有权证和土地承包合同，且使用年限减去贷款期限后不足2年的不得抵押。

三是以农户和专业大户为主要对象的“土地承包经营权+种养物”抵押贷款模式。这是目前山东省土地承包经营权抵押贷款业务最主要的模式。该模式要求借款人将土地承包经营权及附带种养物合并抵押；借款人须为种、养物办理农业保险，且为保险第一受益人（见图5）。在该模式下，土地承包经营权价值的确定充分考虑承包经营权及租金实际支付剩余期限、支付价款、种养物的预期收入等因素，抵押物估值较高，抵押率一般在50%左右。

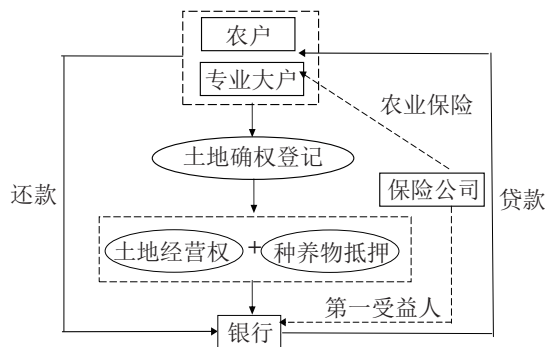


图5：以农户和专业大户为主要对象的“土地承包经营权+种养物”抵押贷款模式

四是以农民专业合作社为对象的“土地使用权”抵押贷款模式。2008年以来，山东枣庄探索推行了以一证（农村土地使用产权证）、一所（土地产权交易所）和一社（土地合作社）为核心的农村土地使用产权改革，赋予耕地使用权抵押权能。金融机构据此推出“土地使用权”抵押贷款模式，具体做法是：第一，由当地政府对拟加入合作社的农户颁发《农村土地使用产权证》，作为土地流转、收益和抵押的有效凭证，再对合作社颁发总的《农村土地使用产权证》，作为申请抵押贷款凭证；第二，建立市、区（市）、乡镇三级农村土地使用产权交易所，农民、专业合作社或银行可以在土地交易所进行土地使用产权证交易；第三，建立农村土地资产评估事务所，对土地使用产权证价值、土地收益价值及各类农村资产进行评估；第四，金融机构以土地合作社作为承贷主体进行授信，规定用于抵押的土地最多不超过入社土地的 1/3，期限不超过 3 年；第五，人民法院出台文件，确认农村土地使用产权证抵押贷款的法律效力（见图 6）。

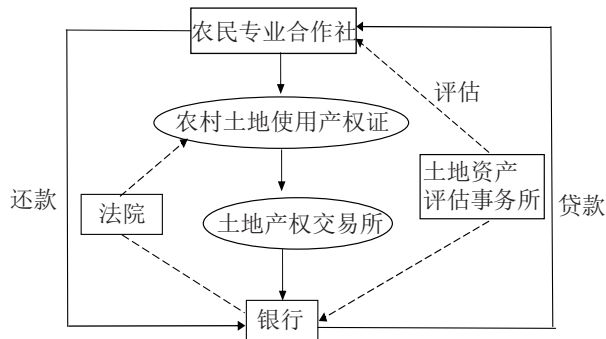


图 6：以农民专业合作社为对象的“土地使用权”抵押贷款模式

三、农村土地承包经营权抵押贷款制约因素的实践分析

罗纳德·科斯（1960）提出的科斯定理认为，只要财产权是明确的，并且交易成本为零或者很小，则无论在开始时将财产权赋予谁，市场均衡的最终结果都是有效率的，从而可以实现资源配置的帕累托最优。由此可见，产权关系的明晰是建立农村土地金融制度、推动农村土地承包经营权抵押贷款发展的基础。但在我国市场化改革向纵深推进的过程中，农村土地产权主体仍比较模糊，资产归属不清、权责不明、流转不畅等问题凸显，显著增加了交易成本和信息不对称所带来的附加成本，由此引发了农村土地承包经营权抵押贷款在土地的法律效力确定、价值评估、流转变现等方面的处置难点，很大程度上制约了信贷供给方发展农村土地承包经营权抵押贷款的积极性。

（一）抵押物权落实难

一方面，法律政策支持不足。《担保法》规定，耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所

有的土地使用权不得抵押；《物权法》规定，除买卖、公开协商等方式承包的“四荒地”等农村土地可以抵押外，其他方式承包的农村土地不允许抵押。虽然国发〔2015〕45号规定，试点涉及突破《物权法》、《担保法》相关法律条款的，由国务院提请全国人大常委会授权，在试点地区暂停执行，但仅限于参加试点的县市，并不覆盖相关机构此前自行探索、开办的相关业务，一旦出现风险涉及诉讼时，银行债权往往缺乏政策及法律层面的有效支持。调研显示，目前土地流转基本上是在现有耕地的基础上开展，虽经农村产权交易中心^①过滤，但仍与现行法律存在明显冲突。另一方面，承包土地经营权抵押还受到租金交付方式安排的限制。目前，新型农业经营主体与农户签订的承包土地经营权流转协议多数按年支付租金或分红，在这种情况下，新型农业主体一旦不能按时支付租金或分红，农户可以依法解除合同、收回土地，这使实际支付租金年限较短的承包土地经营权难以实现抵押。

（二）土地价值评估难

农村土地承包经营权抵押评估缺乏专业的评估机构和评估人员，评估标准不统一，评估价值公允性不足。山东省多数地市仅有1家土地评估公司，且仅依据土地收获进行评估，未综合考虑投入资金和人工成本，个别还存在根据借款人的申请金额故意虚增评估价值的现象（最高的相对于其他同类土地评估价值虚增30%左右）。同时，部分银行机构对流转土地价值的认定依据，大多基于缴存土地租金与租金缴纳的年限，因此认定的价值较低；农户大多认为，应将地上附着物的价值计算在内，则又导致价格虚高。而如果贷款审批额度低于农户主观预期时，农户往往选择主动放弃申请贷款。另外，就农村土地承包经营权而言，本身受外界影响较小，但地上建筑物或农作物受自然环境及市场因素影响较大，且目前参加政策性农业保险或商业保险的比例较低，抵押物面临减值风险。如潍坊地区土地承包经营权抵押贷款中有2.47亿元（占比66.94%）抵押物为“土地承包经营权+大棚”，随年限的增加抵押物价值将会降低（大棚年折旧率约10%），加之市场波动及气候、温度等自然因素的影响，将进一步影响抵押物价值。

（三）抵押物处置变现难

由于农业生产的季节性，承包土地的经营权流转变现不能延误农时，错过农时将使土地承包经营权的经济价值大幅下降。因此，土地承包经营权能够顺利、及时流转变现是开展土地承

^① 2014年9月，山东省政府批准在潍坊市设立齐鲁农村产权交易中心，是目前山东省唯一的省级综合性农村产权交易平台。2014年末，潍坊市政府配套印发了《关于加快推进齐鲁农村产权交易中心建设的通知》、《关于加快推进农村产权抵押融资工作的实施意见》，推动该中心在潍坊开展农村土地承包经营权、林权、水域滩涂养殖权、农村集体股权、农业知识产权流转交易等业务；同时，授权其成为潍坊市统一的农村产权抵押登记平台。

包经营权抵押贷款的重要条件。目前，处置已流转或抵押的农村土地承包经营权的二级交易市场仍处于探索起步阶段。一是土地流转体系不健全。山东省虽然在潍坊、聊城、泰安等地成立了农村产权交易中心，但均处于起步阶段，存在交易机制不健全、抵押登记收费不合理等问题，交易主体、交易规模有限，成交率低（如泰安某交易中心开业 4 年无成交记录）。二是流转可选择的交易对象有限。经调研地市反映，受地域限制，流转对象多限于本村，外村人员很难介入，且易受传统的亲属关系影响，加大了流转成交的难度。而对于有购买意向的农业企业而言，由于单块挂牌土地面积较小、流转土地用途受限，支付租金（每年每亩约 1000—1500 元）后利润所剩无几，积极性不高。三是土地承包经营权关系到农民的切身利益，处置难度大。土地为农民生存之本，农民失地牵涉各方利益，甚至影响社会稳定。因此，部分借款人认为即使违约，银行也难以处置抵押物，出现私自将土地转包他人，甚至存在同一宗土地签订两份承包合同等现象。截至目前，调查的 9 个地市银行机构主要通过现金清收方式收回部分不良贷款，尚没有通过处置抵押物收回不良的成功案例。

（四）配套措施到位难

目前，单户土地流转规模相对较小，生产经营主要围绕农、林、牧、渔等农业项目开展。土地流转面积小导致权利价值相对较低，经营易受市场价格波动、自然灾害等因素影响，稳定性差。这使农村土地承包经营权抵押贷款的风险防范成为影响业务开展的首要因素。目前，不少地方农村土地承包经营权抵押贷款业务都有第三方担保或保障，如农业保险的介入，政府出资建立的风险补偿机制，产业链下的上游企业的隐性担保行为及其他辅助担保、抵押及反担保措施等。但调研显示，山东省多数县市区没有专业的农业保险公司，政策性农业保险覆盖面较低，抵押各方利益无法得到保证。部分保险公司试点开展的玉米、小麦等有限品种的农业保险业务，农民参与度相对较低。此外，政府层面尚未推动建立较为完善的贷款风险补偿基金，因此如果银行机构发放土地承包经营权抵押贷款形成损失，将无法获得相应补偿。

四、农村土地承包经营权抵押贷款信贷供给的实证分析

从银行机构角度看，抵押担保能够有效降低因信贷双方信息不对称而引发的逆向选择、道德风险及委托代理问题。因此，在信贷供给过程中，银行往往要求借款人提供抵押担保，且为最大程度降低风险，更偏好接受流动性高、易于获得和处置的合格抵/质押物。在实践操作中，农村土地承包经营权抵押融资作为一种金融产品和服务创新，影响其实施效果的首要因素必然

是金融机构是否愿意接受该抵押物。本文基于信贷供给角度,采用 AHP(层次分析法)^①对农村土地承包经营权抵押贷款进行分析。

(一) 数据来源及描述性统计

本文采取随机抽样的方法从山东省 37 家涉农银行机构中抽取了 270 位信贷经理进行问卷调查,分析影响银行机构供给意愿的原因。调查问卷共发放 270 份,有效收回 270 份;参与调查的信贷经理平均年龄 40 岁,大专及以上学历占比 67.3%,平均基层工作时间为 7.2 年,基层信贷经验较为丰富。

调查问卷的主要内容:一是由信贷经理根据工作经验、自身判断回答是否愿意发放农村土地承包经营权抵押贷款;二是由信贷经理对各个影响因素进行评分,分数越高表示该因素越重要(见表 1)。

表 1:对农村土地承包经营权抵押贷款业务的开展意愿

	问卷选项	人数(人)	占比(%)
是否愿意开展农村土地承包经营权抵押贷款业务	愿意	72	26.7
	不愿意	141	52.2
	视情况而定	57	21.1
合计		270	100

调查显示,信贷经理不愿意开展信贷业务的原因主要有:农村土地承包经营权抵押与现行法律有明显冲突;缺乏专业的土地经营权价值评估机构,土地价值较难评估;农村土地承包经营权抵押贷款形成不良后,抵押物处置难度大;农业生产项目风险程度较高等。

(二) 影响信贷投放的内部因素分析

下文进一步分析影响该信贷业务开办的内部原因。基于信贷经理筛选贷款对象最为看重的因素是借款自身情况、抵押担保物情况,本文采用 AHP 深入计算相关因素的权重。

本模型结构分为目标层、准则层、指标层。目标层为农村土地承包经营权抵押贷款,准则层为借款人和抵押担保物情况,指标层为决定准则层的因素(见表 2)。根据调查问卷结果,本文将愿意开展土地承包经营权抵押贷款的信贷经理归为一组,不愿意开展该信贷业务的归为

^①层次分析法(Antalytic Hierarchy Process)是将一个复杂的多目标决策问题作为一个系统,将目标分解为多个目标或准则,进而分解为多指标、准则的若干层次,通过定性指标模糊量化方法,算出层次单排序和总排序,以此作为多指标、多方案优化决策的系统方法。

另一组，分别对准则层和指标层的内部因素进行打分；然后，对两组信贷经理的评分结果计算平均值，运用“1-9 比较尺度”构造判断矩阵；再通过判断矩阵计算最大特征根及对应特征向量，利用一致性指标、随机一致性指标和一致性比率做一致性检验。检验结果均能通过，特征向量均为权向量。最后，计算得到各层次权重。

表 2：层次结构模型

借款人自身情况	身 份
	收入来源
	征信情况
	贷款用途
抵押担保物情况	农地面积
	规模化程度
	投入产出比
	土地流转价格
	土地承包经营权证情况

计算结果表明，在借款人身份、收入来源、征信情况等借款人因素中，两组信贷经理更看重的是“贷款用途”，即银行更愿意为经营项目前景好、收入稳定的借款人提供贷款；在农地面积、规模化程度、投入产出比等抵押担保物因素中，两组将“农村土地承包经营权证情况”视为对发放贷款影响最大的因素，表明银行更加看重产权清晰、有土地承包经营权证的抵押担保物。此外，愿意放贷的一组信贷经理赋予抵押担保物以更高的权重，说明农村土地承包经营权抵押会在一定程度上降低对贷款人的要求。

（三）影响信贷投放的外界因素分析

为了分析影响该项业务开办的外界原因，调查问卷对外部环境进行了测度，由信贷经理对流转市场规模与规范程度、贷款违约处置难度、政府扶持力度按照重要程度打分，最高为 5 分，最低为 0 分。为避免样本选择错误，本文采用非参数 Bootstrap 方法，从 270 个样本可放回地每次随机抽取 200 个样本，抽取 100 次，计算均值和标准差（见表 3）。

表 3：外部环境重要性评分情况

	均值	标准差
贷款违约处置难度	4.9	0.001
产权交易市场规模与规范程度	4.5	0.014
政府扶持力度	3.1	0.036

结果显示,贷款违约后处置难度、流转市场规模与规范程度是显著影响银行机构供给意愿的两大因素。本文对被调查的信贷经理进行了假设性询问,发现进一步扩大流转市场规模、规范流转市场交易将对提高银行机构供给意愿产生明显的正向影响:有93.4%的信贷经理表示,愿意因此给存量客户提高信用额度;原来不愿意办理该项业务的信贷经理中,则有62.1%的表示愿意办理。

从上述结论可以看出,作为信贷供给方,银行机构愿意接受在流转市场更加健全、规范的环境中,合法合规、产权明晰、主体关系简单的抵押担保物。而在当前形势下,我国农村土地承包经营权距离银行机构要求的规范抵押担保物标准尚远,以致银行机构在现实中对该类贷款供给意愿不高。因此,推动融资试点工作的核心任务应是构建合理的制度供给和健全的运行机制,提高农村土地承包经营权的可抵押性。

五、农村土地承包经营权抵押贷款的机制构建

(一) 基于理论研究框架下的运行机制流程分析

农村土地承包经营权抵押融资运行机制主要包括两大模块、三个关键主体:两大模块主要指土地流转和再流转模块及抵押登记模块;三个关键主体指土地交易中心、土地转入方、承办银行机构。土地流转是获得土地承包经营权的主要方式,也是实现抵押融资的前提;土地再流转是解决土地抵押融资违约后不可缺少的处置过程,以把债权人(银行机构)和债务人(承包经营权人)从繁杂的利益纠纷中解放出来。图7列示了农村土地承包经营权抵押融资的全过程,可以看出,土地的初次流转及承包经营权证的办理,承包经营权确权颁证,以及违约后的再流转是三个最关键的环节。第一个环节—农村土地初次流转。这是农村土地承包经营权抵押融资的前提。这个过程最关键的因素是租金的支付与否,直接决定着承包经营权证的办理。第二个环节—承包经营权确权颁证。由于承包经营权从《物权法》和《合同法》的角度来讲实质上是一种权利,这种权利只有通过连续的经营才能获得收益,且有承包期限的限制,因此拥有要约式权证更有利于显示其剩余权利信息。第三个环节—农村土地再流转。这个环节也是处理违约的关键。如果出现违约行为,及时再流转是维护抵押人与抵押权人利益的最佳方式。因为即使有完善的风险分担机制也只能保证抵押权人的利益,却不能保证抵押人及风险分担机构的利益。

(二) 基于理论研究框架下的完善运行机制的建议

农村土地产权抵押贷款创新的基本定位是降低农村生产性融资的难度与成本,即以农村最重要的基本生产和生存保障性资产的土地作为抵押,探索商业化可持续的金融支持方式,以信贷资金引导农村土地资源的优化利用、适度规模经营和生产经营方式的转型与改良(阎庆民和

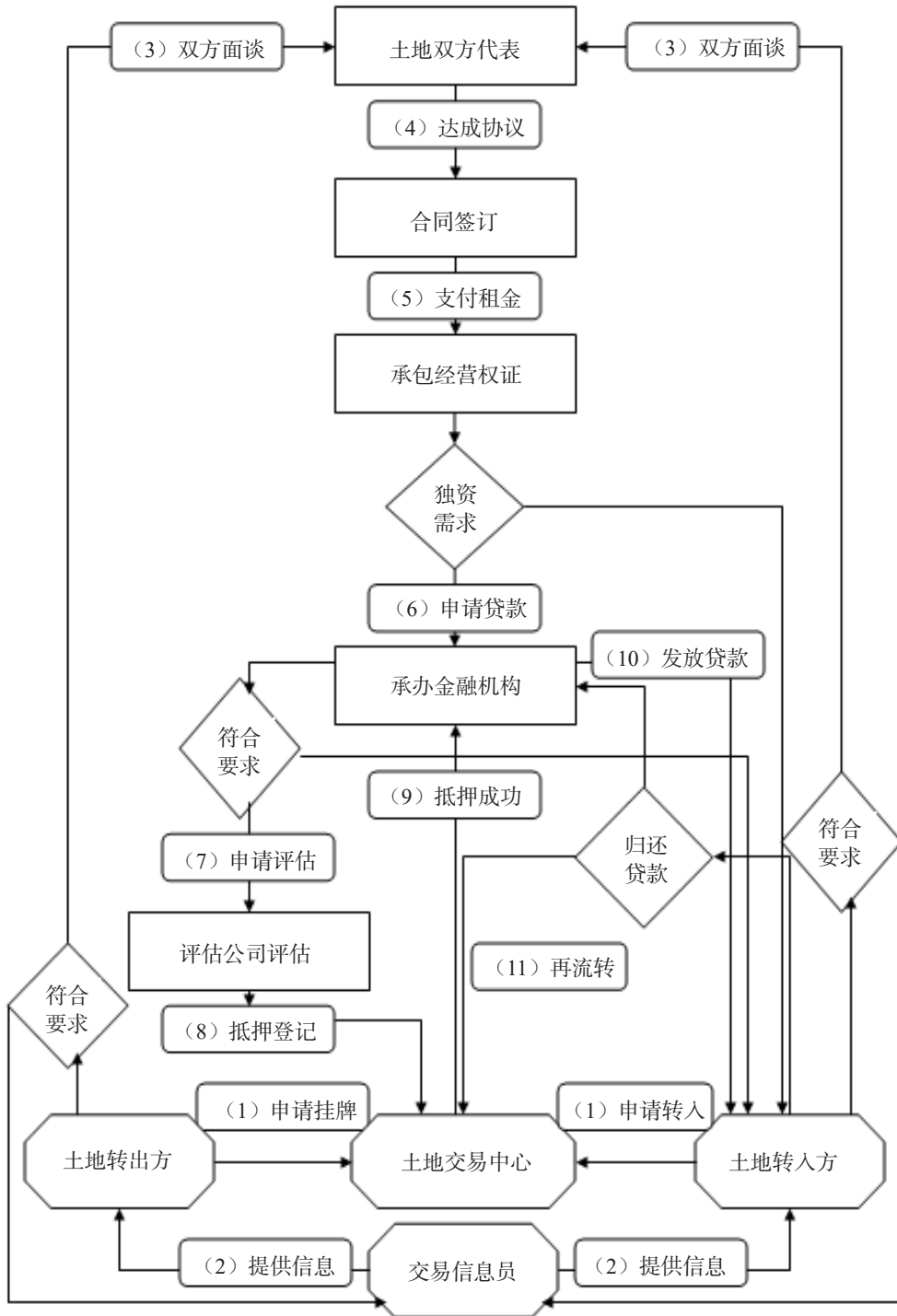


图 7：农村土地承包经营权抵押贷款运行机制

张晓朴, 2015)。目前, 我国农村土地承包经营权抵押融资机制还处在起步阶段, 在顶层设计、制度出台上较为滞后, 国外经验也不可完全照搬。基于此, 本文提出以下建议:

1. 规范土地流转源头, 严格界定准入门槛。我国的土地流转方式复杂多样, 有转包、互换、转让、出租、委托管理等多种形式, 有签订合同的, 也有口头约定流转的, 其中还有部分土地是并不具备抵押融资条件的。因此, 对农村土地承包经营权种类进行严格界定, 并设置抵押融资门槛, 是农村土地承包经营权抵押贷款开展的基础。同时, 应设立承包经营权抵押融资底线, 除适用《担保法》、《物权法》关于抵押部分的规定外, 在农村土地承包经营权抵押的法律关系下, 双方还不得违背“三个底线”, 即不得改变农村集体所有的性质, 不得改变土地的农业用途, 不得损害农民承包权权益。这对从源头上防范风险向下一主体传递非常必要。

2. 夯实土地流转基础, 加强配套机制建设。建立农村土地承包经营权抵押融资机制, 推进抵押经营权等高效有序流转是基础。各级政府需要尽快探索组建土地流转平台, 承担土地抵押登记、交易信息发布、合同签证手续办理等功能, 并出台相关制度办法, 以法规形式明确抵押登记和管理主体, 规范农村土地等产权的流转、转让等行为; 同时, 健全县(市、区)、镇(乡、街道)、村三级流转服务组织网络, 及时汇总形成农村土地流转信息, 宣传农村土地承包经营权抵押登记办法并公示抵押登记, 提高抵押登记的权威性和效力, 为银行以上述资产为标的发放贷款提供支撑。此外, 还应强化政策引导, 鼓励农村土地经营权向家庭农场等新型农业经营主体适度集中, 以有效整合农村土地抵押贷款需求, 形成额度较大、期限较长的信贷需求, 降低银行的贷款成本。

3. 推动完善法律授权, 增强银行机构试点信心。一是相关部门应根据《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》、全国人大《关于授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县(市、区)、天津市蓟县等 59 个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的决定》等有关规定, 尽快出台具体的方案或实施细则, 确保法律授权尽快落地, 按程序、分步骤审慎稳妥地推进。二是针对前期开展的试点均无法规避《物权法》和《担保法》相关条款与土地承包经营权抵押贷款业务的冲突, 可在总结试点经验的基础上, 出台过渡性措施, 有针对性地研究解决相关问题; 也可在加快农村土地登记、确权、颁证进度的情况下, 修订《物权法》或出台司法解释等, 明确在权属清晰、使用权所有者自愿的前提下, 允许农业用地抵押。

4. 培育土地流转服务中介, 科学评估产权价值。一是建立专业的农村土地价值评估机构, 与银行机构形成较为统一的评估标准和操作程序, 科学评估产权价值, 为农村土地承包经营权抵押提供参考基础。二是开展农村土地承包仲裁规范化建设, 由地方政府牵头, 建立多部门协

调联动的包括协商、调解、信访、仲裁、司法等多渠道的农村土地承包纠纷调处机制，为农村土地承包经营权抵押提供有力保障。

5. 多种方式强化风险控制，分散土地承包经营权抵押风险。农村土地抵押实质上是以土地未来收益权为凭借进行的资金融通，但农业经营者既面临市场风险又要防范自然风险，因此风险高，银行承贷意愿低。对此，在土地再流转机制不完善情况下，补偿机制是最好的防范风险替代措施。一是构建多层次的担保体系。鼓励推动每个县市建立财政入股、社会参与的农业融资性担保公司，并逐步探索、建立合作性的村级融资担保基金。二是创新农业保险险种和服务，推动农业保险基本覆盖主要农作物、地方特色农产品，并进一步鼓励银行将涉农保险投保情况作为授信要素，发展“信贷+保险”。三是建立农村土地抵押贷款风险补偿制度，探索推动各市、县设立农村土地抵押贷款风险补偿基金，用于补偿抵押贷款的风险损失。四是规范抵押品处置程序，尽快制定农村土地抵押贷款违约后认可债权人抵押权利的制度办法和处置程序，可以县、区为单位建立农地收储机制，对农地进行收储，并将其纳入转让程序，转让所得用来偿付银行贷款本息。

参考文献

1. 陈锡文，应准确把握农村土地制度改革新部署，中国党政干部论坛，2014年第1期，31-33。
2. 陈锡文，农村土地抵押贷款不宜在我国普遍推广，半月谈，2010年第4期，23。
3. 程郁、张云华和王宾，农村土地产权抵质押：理论争论、现实困境和改革路径，金融监管研究，2014年第10期，14-31。
4. 郭继，土地承包经营权抵押的实践困境与现实出路—基于法社会学的分析，法商研究，2010年第5期，31-37。
5. 韩俊，尊重农民的土地财产权利，理论视野，2004年第3期，11-12。
6. 韩俊，赋予农民更加完整的土地财产权，文史博览，2013年第6期，3。
7. 马九杰、周向阳和陆建云，担保抵押制度改革与农村金融产品及服务创新，沈阳农业大学学报（社会科学版），2011年第6期，659-665。
8. 农业部经营总站体系与信息处，2014年农村家庭承包耕地流转情况，农村经营管理，2015年第6期，42。
9. 阮建青，中国农村土地制度的困境、实践与改革思路—“土地制度与发展”国际研讨会综述，中国农村经济，2011年第7期，92-96。
10. 王卫国，中国土地权利研究，中国政法大学出版社，1997年。
11. 王兴稳、纪月清，农村土地产权、农村土地价值与农村土地抵押融资—基于农村信贷员的调查研究，南京农业大学学报（社会科学版），2007年第4期，71-75。

12. 肖诗顺和高锋, 农村金融机构农户贷款模式研究, 农业经济问题, 2010年第4期, 14-18、110。
13. 阎庆民和张晓朴, 农村土地产权抵质押创新的实现路径, 中国经济出版社, 2015年。
14. 周其仁, 农村土地产权与征地制度—中国城市化面临的重大选择, 经济学(季刊), 2004年第1期, 193-210。
15. 周其仁, 农村土地同地同价同权之我见, 中国经济周刊, 2005年8月30日。
16. 周其仁, 农村产权制度的新一轮改革, 财新网, 2011年3月4日。
17. 张红宇, 积极稳妥开展农村土地承包经营权抵押试点, 清华大学中国农村研究院“三农”决策要参, 2013年第34期。

Abstract: The innovation and practice of the collateralized loans of rural land contracted management rights has important implications for activating rural assets and solving financing problems of agriculture, rural areas, and farmers. Based on the systematic review of the domestic rural land collateralized loans policy and models, the paper studies the supply of the collateralized loans of rural land contracted management rights from the micro level. First, based on the current situation of rural land circulation in China and taking Shandong Province as an example, this paper investigates the characteristics and typical models of the rural land contracted management right collateralized loans supply, and analyzes the constraints of collateralized loans supply. Second, based on the questionnaires of credit managers, this paper uses an AHP (analytic hierarchy process) model to analyze the willingness of the rural land contracted management right collateral loan of financial institutions. The study finds that the willingness of banks to supply such loans is not strong, for the reasons of the restricted factors of land collateralized loans in the determination of legal validity value assessment, realization of the transfer, the risk of the agricultural production project and so on. The first circulation of lands, the certificate of the right to contracted management and the recirculation after breach of contracts are the most critical links of the development of rural land property rights collateralized loans. The development of rural land property rights collateralized loans needs the collaborative propulsion of the rural land property rights system, the rural land management system, the agricultural insurance system, the rural financial policy as well as the reform and innovation of financial risk management and controlling.

Key Words: Rural Land Contracted Management Rights; Analytic Hierarchy Process; Land Circulation; Collateralized Loans

(责任编辑: 朱太辉)