

农村土地产权抵质押创新的实现路径¹

论坛学术委员 阎庆民

提要：农村土地改革是十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的一个重点，而赋予农民土地产权抵质押权是赋予农民完整财产权利的一个典型代表。与此同时，实体经济“融资难、融资贵”问题是我国经济发展中长期存在的一大难题，其中农户的“融资难、融资贵”问题更为突出。随着农村土地制度改革的推进和农民财产权利的增多，丰富农村土地产权抵质押方式是重要的破题之策。因此，如何更好地促进农村土地产权抵质押创新发展，缓解农户的“融资难、融资贵”问题，无疑是改善农村金融服务和发展农村经济所面临的一个重要现实问题。

本课题从改善农村金融服务出发，以落实十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、2014年《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》、《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》和《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》的相关部署为抓手和目标，围绕农村集体经营性建设用地抵押创新、农村集体资产抵质押创新、农村承包土地经营权的抵质押创新、农民住房财产权抵质押创新、土地流转信托、风险防范和配套制度等方面，选取典型案例，从制度和机制两个角度提炼问题，梳理政策，提出破题方案，希望能为推进农村土地产权抵质押创新与改革提供一些借鉴和参考。

第一章 引言

近年来，每当涉及经济体制或农村改革议题时，土地制度改革问题都会引起社会的高度关注，引发广泛的讨论。其中，是否赋予农民土地融资功能，使农民获得土地资产收益，是一个焦点。这既是金融问题，也是一个经济问题，更是一个法律和政治问题。

一、理论争议与社会共识

回顾近年来对农村土地融资问题的研究探讨，分歧与争议不断。围绕如何确定农村土地的核心功能，形成了泾渭分明的两派观点。

观点一：强调土地的社会保障功能

土地具有家庭粮食安全和就业保障作用，是农民的最终的生存保障，也是进城农民“进退有据”的安全屏障。农民家有其田、住有其宅是保证农村社会安定的基石。在农村土地制度改革过程中，必须最大限度地保障农民土地权益，绝不允许通过任何形式使农民丧失土地承包经营权和宅基地。现行法律中对农村土地承包经营权、宅基地使用权的抵押担保等金融权利一直都给予了严格的限制。

其根本出发点就在于防止金融机构行使抵押担保权使农民土地权利发生根本性转移，导

¹ 本文为课题报告简版初稿，未经课题组修改、完善。在2014年10月12日中国农村金融论坛季度闭门研讨会第8期暨内部课题评审会上，作者就本文发表了主题演讲。

致农民失地、失宅，丧失基本生存条件，成为“流民”，进而影响社会稳定，形成难以解决的社会和政治难题。

观点二：强调土地经济发展功能

土地社会保障功能源于其经济职能，只有充分实现土地经济价值，土地的保障功能才能得到更有效的发挥。对广大农民来说，土地承包经营权和宅基地使用权是最主要的财产权利，本身蕴含着巨大的价值。2007年颁布《物权法》，将农村土地承包经营权明确为物权，但是出于对农村土地社会保障性的考虑，并没有解禁其抵押担保功能，农村土地物权仍无有效的实现途径。

拥有巨大内在价值的农村土地无法与城市土地一样平等进入要素市场，无法借助金融工具将土地资产转化为资本，阻碍了城乡的平等、均衡发展。为此，很多专家呼吁，加快赋予农村土地融资功能，充实农民对承包经营权和宅基地使用权的处分功能，从而拓宽农村金融供给渠道，在制度层面破解农村融资难问题。

二、改革部署与破解路径

十八届三中全会的政策表述是我国农村土地制度的一个重大突破，也为探索农村土地抵押担保创新打开政策闸门。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求在“坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保功能”，“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”，“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，慎重稳妥推进农村住房财产权抵押、担保、转让，探索增加农民财产性收入”。

2014年的中央1号文件《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》进一步明确要求，“在落实农村土地集体所有权的基础上，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。有关部门要抓紧研究提出规范的实施办法，建立配套的抵押资产处置机制，推动修订相关法律法规。切实加强组织领导，抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作”；“引导和规范农村集体经营性建设用地入市。有关部门要尽快提出具体指导意见，并推动修订相关法律法规”；“在保障农户宅基地用益物权前提下，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。有关部门要抓紧提出具体试点方案，各地不得自行其是、抢跑越线。加快包括农村宅基地在内的农村地籍调查和农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作”。

2014年9月29日，中央全面深化改革领导小组召开第五次会议，审议《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》。习近平总书记在会上明确指出，要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、经营权三权分置、经营权流转的格局；尊重农民意愿，坚持依法自愿有偿流转土地经营权，不能搞强迫命令，不能搞行政瞎指挥；对工商企业租赁农户承包地，要有严格的门槛，建立资格审查、项目审核、风险保障金制度，对准入和监管制度作出明确规定；积极发展农民股份合作、赋予集体资产股份权能改革试点的目标方向，是要探索赋予农民更多财产权利，明晰产权归属，完善各项权能，激活农村各类生产要素潜能，建立符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制。

但是，由于农村土地制度本身的极端复杂性，将这些政策要求转化为具有现实可行性制度安排还面临着法律法规、经济成本、社会保障等诸多因素制约。一是法律限制仍未解除。《担保法》、《物权法》、《农村土地承包法》等法律法规中关于禁止农民承包土地经营权和农

民住房财产权抵押的条文还未完成修订。开展以农村土地为标的抵押担保业务仍然面临着法律风险。如,《土地承包经营法》、《担保法》明确,除“四荒”外的土地,原则上禁止设定抵押,《担保法》、《物权法》第184条都明确禁止对宅基地使用权进行抵押,而对于农村居民房屋现行法律虽未明确禁止,但在现有法律框架下,农房同样不能进行抵押。二是基础性工作还未完成。我国对农村土地权利实行登记主义,要实现土地的融资功能,以法律文件形式确定权属关系是基本前提。但目前我国农村承包土地的经营权和农村住房的确权、登记、颁证等还处于初步启动阶段。三是配套制度很不健全。还未能建立构建土地分等及评估制度,缺乏合格的农村土地和房屋评估中介机构,无法科学对农村土地价值进行评估。同时,市场化的土地流转机制尚未建立,金融机构通过行使抵押权获得土地后,难以变现处置。

解决上述问题是一个系统性工程,也必将经历一个漫长的过程,但是对于金融机构来说,在政策闸门已经打开的条件下,等待万事俱备才启动开展工作并不是一个最佳的选择。凡事预则立,不预则废,必须未雨绸缪,前瞻性地开展理论研究,针对性地进行探索实验,为全面启动土地产权抵质押创新做好理论和实践的储备。

三、研究问题与研究思路

如何更好地缓解农户的“融资难、融资贵”问题,改善农村金融服务、增加农民财产性收入、促进农业现代化发展以及提高内需特别农民的消费能力,是当期我国经济发展和深化改革所面临的一个重要现实问题。本课题从改善农村金融服务出发,以落实十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以及其他相关文件关于农村土地制度改革的相关部署为抓手,注重问题导向、改革导向,围绕“三块农地和一块资产”(即农村集体经营性建设用地、农村承包地、农民宅基地、农村集体资产),选取典型案例,从制度和机制两个角度提炼问题,梳理政策,提出破题方案,希望能为推进农村土地产权抵质押创新与改革提供一些借鉴和参考。

第二章 农村土地产权抵质押的现状与问题

一、农村土地产权抵质押贷款的必要性与可行性

从商业金融可持续发展的角度,现行法律的约束、市场价值低以及价值难以实现等问题存在,使农村土地事实上还难以发挥信贷的风险保障功能;从宏观政策的角度,农地所承担的农民社会保障和国家粮食安全功能,都要求农地抵押业务的发展需要审慎、稳妥。但当前农业规模化和现代化的发展,产生了巨大的资金需求,农村土地产权抵押贷款的发展是破解农业规模经营主体融资难困境的有效途径,农业新型经营主体对农地抵押贷款政策的出台有着较高的诉求。

但由于在法律制度上还缺乏明确的支持且其他的相关配套制度条件还不完善,对于农村土地产权是否能够成为有效的抵押品还存在着争议。目前主要以下四种观点:第一种观点是农地与其他土地一样具有经营价值,在获得有效授权和可流转交易的条件下,能够成为有效的抵押物。第二种观点是农地抵押受制于现行的法律制度,以农地为抵押的合约无法获得法律上对抵押权的支持。第三种观点是应该修订相关法律赋予农村土地完整的使用权权能,使之能够成为合法的抵押物。第四种观点是农地自身价值低、价值难以实现等问题,使事实上难以发挥抵押物有效的风险保障功能。

二、农村土地产权抵质押贷款的定位、目标与原则

我国农村土地产权抵押贷款改革有着必要性与迫切性，同时也具有艰巨性和复杂性。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，即以农村土地产权抵押为基础，探索商业化可持续的农村金融支持方式，切实增强和扩大对农村新型经营主体、农民创业者的信贷获得能力，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。农地抵押贷款的推进应坚持四项基本原则：政策引导、市场运行原则，信用为主、抵押为辅原则，农地农用、权益保障原则，综合保障、风险可控原则。

三、农村土地产权抵质押贷款的主要模式和实施效果

（一）农村土地产权抵质押贷款的五种模式

在现行的制度条件下，农地很难独立发挥抵押融资的功能。从各试点的实践经验看，农地抵押实际上是采取了与其他方式联合发挥防范信贷风险的作用。本课题将当前农村土地产权抵质押总结为五种模式，即“信用+抵押”、“保证+抵押”、“反担保+抵押”、“信托+抵押”、“土地证券化+抵押”；并在有关研究和实证考察的基础上，综合分析了农地抵押贷款实施的效果。

农村土地抵押贷款试点的推行使得近期内农村土地抵押贷款增长很快，因此大多数的研究者认为，围绕土地权利的抵押进行的金融产品创新，可以缓解农户的信贷约束。但也有学者认为，因为尚处于初步的发展阶段，缓解的程度以及对长期农村经济发展的影响结果还难以估量，农村土地抵押贷款的效果只能从农户和银行参与的意愿来评价。

（二）农村土地抵押贷款对缓解信贷约束的作用

湖南的“两权”抵押贷款试点、宁波的“两权一房”贷款试点、重庆的“三权”抵押贷款试点、大庆的“五户联保+土地承包经营权抵押”信贷模式等非常好地缓解了农户的信贷约束。但也有些观点认为，尽管试点地区农地抵押贷款的规模在快速增加，但相当一部分农地抵押贷款业务都是基于信用等级较高、有其他资产作担保的农户展开，他们大多数并不真正受到严格的信贷约束，农地抵押贷款只是替代了其他贷款的形式，发挥了“锦上添花”的作用。

（三）参与农地抵押融资的意愿会影响农地抵押贷款的发展

也有学者认为，农地抵押贷款实施效果的差异可以部分由农户对此接受意愿的不同来解释，不同地区农户对农地抵押贷款的接受程度差异悬殊。从农户的预期来看，大多数农户对农地抵押贷款业务还是有很高的预期，农业规模经营者对土地抵押融资的需求最强烈。信贷员对规模经营农户发放抵押贷款有比较高的积极性。由于农地社会保障功能强、取消赎回权的大等原因使得金融机构甄别和监督农户非常困难，使得信贷员对于发放农地抵押贷款的意愿不强；但农户性质、农地规模、农地产权稳定性对信贷员发放农地抵押贷款的意愿影响是显著正向的，表明金融机构更愿意向农业大户、农业专业合作社、农业企业提供土地经营权抵押贷款。

四、农村土地产权抵质押贷款融资风险防范的困境

农业经营的脆弱性和高风险性要求对农村的金融服务必须要建立起多层次的风险防范与保障机制。当前，我国防范农业经营风险的外围制度体系尚不健全，这是当前农地产权抵押业务开展最大的障碍。各地在推行农地产权抵押试点业务时，基本都采取了抵押变担保的变相抵押方式。同时，金融机构与当地政府在农地抵押贷款的风险控制上都共同设计了一些措施，包括抵押率控制、风险补偿、农业保险等机制。但是，这些措施综合效力的有效发挥仍受到各环节制度不完善、不匹配的相互牵制。

（一）抵押条件的限制

为了控制农地抵押贷款的风险，绝大多数试点地区都对抵押率设定了一定的条件，一般都要求贷款的金额不高于抵押土地的评估价值、贷款的期限不长于抵押土地使用权的期限。一是只允许部分土地或房产用于抵押，处置时抵押物的分割存在障碍。为了保障农户依赖于土地的基本生存权利，很多试点地区都对用于抵押的承包地的比例做了限制。但问题在于，对于没有进行股权量化的土地和房产，在处置时如何分割成为难题，并且对于承包经营权的进一步分割可能会加剧农地的细碎化。二是对抵押土地的规模有要求，限制了农地抵押贷款业务开展的范围。一方面，只有土地达到一定规模，才具有可抵押的价值；另一方面，也只有规模经营的农户才会有比较大的信贷资金需求。三是为防范风险控制抵押率，降低了农地抵押增信的能力。农地价值是以地上附着物的产出来计算，没有考虑土地实际的价值，而且在价值评估过程中金融机构的话语权更强，有低估农地价值的倾向，对本身已经“不值钱”的农地在贷款上再打折扣，农地抵押贷款能够贷到的金额非常有限。四是流动性要求对贷款期限的限制，使土地抵押的长期融资功能无法发挥。对于贷款的期限，各地试点几乎都是以一年期以内的贷款为主，很多还严格限定了贷款期限不超过3-5年。

（二）风险补偿的两难

在当前不成熟的制度和市场条件下，农地抵押贷款业务对金融机构来说存在较高的风险，因而没有担保的话，大部分商业银行不愿意参与。为了平衡农地抵押贷款的业务的收益与风险，充分调动金融机构参与的积极性，各试点地区都建立一定风险补偿机制，如对贷款损失风险直接补偿，支持担保公司提供贷款担保，或由财政出资建立风险基金，帮助分担金融机构的风险。尽管各个地区风险补偿机制上有不同的探索，但均面临着财政兜底和市场化走偏的两难抉择。

（三）保险保障的不足

农业保险是分散农地抵押贷款风险的重要渠道，我国的一些农地抵押试点地区推行了农业保险制度。但是总体来说，我国的农业保险业务起步比较晚，目前保险涉及的品种还比较单一，现行的农业保险无法满足农户的需求，特别对于有农地抵押贷款需求的大规模、专业化农户来说，保险公司无法承保价值比较高的经济作物。同时，农业保险大多处于亏损状态，商业保险公司对农业保险业务创新没有积极性。因而当前农业保险对农业信贷风险的分散能力非常有限。

五、农村土地产权抵质押贷款融资存在的问题与障碍

当前，我国农村土地产权抵质押贷款融资面临着抵押权确立的法律障碍、农地市场发育不完善、风险分散机制不健全、农地融资运作机构管理不规范等问题，其全面推广还存在不少困难和风险隐患。

一是法律制约的问题，农地抵押权难以获得保障。《宪法》和《土地管理法》规定，农民对土地承包经营权和宅基地使用权享有用益物权，对前者没有处分权，对后者既没有处分权也没有收益权；同时，《物权法》和《担保法》都明确规定农民的农地权利禁止抵押。

二是农地市场发育不完善，抵押物价值实现面临困难。当前，农地抵押贷款开展的最大障碍是农地、农房的确权工作尚未全面完成，农地流转交易市场还不够活跃和规范，使得农地还难以真正意义成为市场有效的抵押物。

三是风险分散机制不健全，存在风险难以控制的问题。在当前政策性金融服务不足、农业保险保障率不高、农业信贷保险尚未发展、农村社会保障机制匮乏的条件下，农地抵押贷款对银行和农户来说均面临着较高的风险。

四是农地融资运作机构的管理不规范，潜藏着巨大风险。我国的农地抵押贷款业务采取

了试点推进的方式，即允许试点地区突破一定的政策、法规限制探索业务发展机制，这为改革发展创造了条件和提供了动力。但因为对试点制度缺乏顶层的制度设计，对于农地融资平台机构的运作也没有一定规范性指导，对法律政策能够突破的范围也缺少界定，一些地方试点存在着“借机越界”、“让违法变为既成事实”的倾向。

五是对高土地收益的追求，带来农业生产经营不平衡的问题。农地价值与经营的内容有密切的关系，以完全市场化的商业金融发展农地抵押贷款有可能增加农户的用地成本，即使坚持农地农用的原则，也可能导致农地的非粮化发展趋势。

第三章 农村集体经营性建设用地抵押创新

长期以来，农村集体经营性建设用地使用权以出让、转让、出租和抵押等形式的流转受到政策限制，一方面影响了集体经营性建设用地资产价值的实现，另一方面不利于农村小微企业融资。近年来，各地试点城市在农村集体经营性建设用地流转包括抵押融资方面进行了一定探索，推动了农村集体经营性建设用地融资的改革进程。

一、农村集体经营性建设用地抵押融资的背景

（一）农村集体经营性建设用地的范畴

农村集体建设用地农村集体建设用地是指乡（镇）村集体经济组织和农村个人投资或集资，进行各项非农业建设所使用的土地，包括宅基地²、公益性建设用地³经营性建设用地和经营性建设用地公益性建设用地。

本文的研究对象主要针对农村集体经营性建设用地，具体是指具有生产经营性质的农村建设用地。农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业，或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业，所使用的就是农村集体经营性建设用地。

（二）农村集体经营性建设用地利用的发展历程

农村集体经营性建设用地的利用形式经历了从农民自用为主转向流转为主的过程。改革初期，政府鼓励和扶持农村集体经济组织利用自身的资金、土地和劳动力兴办乡镇企业，期间农村集体经营性建设用地的利用形式主要是农民自建自用。20世纪90年代以来，乡镇企业效益下降、经营亏损的情况比较普遍，农民不愿直接经营企业，转而将原有的乡镇企业用地出租、转让，通过建设用地流转的方式，直接获取土地级差收益，规避企业经营风险。另一方面，由于国家建设用地指标有限，且征地手续复杂、价格高，地方政府也鼓励农村集体经济组织通过集体建设用地流转，兴办工业园区，扩大招商引资，加快本地区经济的发展。由此，农村集体经营性建设用地从自建自用转变为以出租、出让为主。

从改革推进过程上看，早在90年代国土部就曾将集体建设用地流转提上改革日程，希望借1998年《土地管理法》修订之际放行集体建设用地流转，但考虑没有试点成功经验，最终相关内容被搁置。1999年底，国土部正式批复安徽芜湖作为第一个集体建设用地使用权流转试点，并确立以试点探索求突破的思路。

2008年，十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提

² 农村宅基地是仅限本集体经济组织内部符合规定的成员，按照法律法规规定标准享受使用，用于建造自己居住房屋的农村土地。按法律规定，农村宅基地不能流转。

³ 农村集体公益性建设用地，即乡（镇）村公共设施用地。村集体经济组织为主体，建设服务于乡（镇）村的小学、幼儿园、门诊、农村超市等设施的用地。按法律规定，乡（镇）村公共设施用地不能流转。

出，“依法征收农村集体土地，按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿，解决好被征地农民就业、住房、社会保障”，最终“逐步建立城乡统一的建设用地市场”。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制。

（三）农村集体经营性建设用地抵押融资发展概况

农村集体经营性建设用地使用权抵押融资是指抵押人将依法取得的集体建设用地使用权抵押给银行等金融机构从而获得银行业金融机构的信用支持的融资担保方式。在现行法律框架下，有两种情况允许集体建设用地设定抵押，一是乡（镇）村企业厂房等建筑物抵押涉及集体土地使用权抵押的，二是以招标、拍卖、公开协商等方式取得的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等“四荒地”的集体土地使用权的。以上两种情形以外，集体建设用地使用权一般不得设定抵押。

二、农村集体经营性建设用地抵押融资现存问题

（一）法律层面对农村集体经营性建设用地流转存在限制

1. 法律限制了集体建设用地使用权抵押的有效性。农村集体经营性建设用地缺少真正与国有土地一样的法律地位，集体建设用地流转缺乏国家层面有力的法律支撑。我国《土地管理法》等法律明确规定了农村土地的使用权不能出让或转让，仅“符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外”。农民或农村集体组织对土地只有使用权，没有开发权和处置权，因此农村集体土地不具备直接将土地资源转换为资产的条件。《担保法》规定以集体建设用地使用权单独设定抵押的行为无效，因此担保合同不具有法律效力。

2. 集体建设用地的抵押价值不明显。由于集体建设用地流转存在诸多障碍，并未形成真正的市场价格，评估价值普遍偏低。按照法律规定，仅在乡镇、村企业的厂房等建筑物抵押时，其占用范围内的建设用地使用权一并抵押。

3. 法律对集体建设用地的用途和利用方式管制过严。商品房建设是目前我国土地价值最大程度实现的途径。但我国法律规定，农村集体经营性建设用地一般不能用于非农业建设。即使各地有土地流转的试点办法，但除试点地区以外，农村集体经营性建设用地不得用于经营性商业用房、住宅开发及公共租赁住房建设。集体建设用地要进行商业性开发，必须经过征为国有这个程序。

（二）农村集体经营性建设用地流转的机制措施不够顺畅

1. 集体土地的权属关系不明晰。我国集体土地的各项权利属于“集体”，但难以确定究竟是哪一级的集体单位拥有集体土地的所有权。权属关系的不明晰导致集体土地难以进入市场。

2. 中介组织不完善，信息功能无法有效发挥。我国农村集体经营性建设用地流转的市场中介机构匮乏，金融中介功能严重缺位，土地流转信息传递不畅，信息不对称问题突出，增加了土地交易市场的搜寻成本。

（三）对农村集体经营性建设用地抵押融资的金融服务欠缺

1. 农村金融组织体系尚不健全。目前，国有商业银行在农村的机构网点大大减少，农业银行等农村金融服务体系的主力军也呈现出明显的非农化及城市化倾向。

2. 农村土地金融产品创新不够。法律缺失、农业保险缺位、财税政策不配套等外部因素制约了农村集体经营性建设用地金融创新。

3. 农村金融风险分担机制不健全。农村金融机构发放贷款的风险分散和规避机制也比较缺乏，专业金融信用担保机构欠缺，使农地抵押担保制度难以建立，抑制了金融对农地流转的支持与农村土地流转的需求。

4. 农村信贷发展滞后，金融基础设施欠缺。在贷款方面，当前农村信贷资金的发放大多局限于传统的小农经济，针对农户的信贷品种也主要是农户小额信贷、农户联合贷款和担保贷款。

三、推进农村集体经营性建设用地抵押融资的建议

（一）修改完善农村集体经营性建设用地抵押相关法律法规

1. 从立法上肯定土地流转的合法性。推广集体建设用地抵押的关键和核心是加强国家层面有关集体建设用地流转（包括抵押）的立法，提高集体土地的法律地位，真正实现与国有土地“同地、同价、同权”。建议及时修订《土地管理法》、《物权法》和《担保法》中涉及集体建设用地流转（包括抵押）的规定。

2. 明确农村集体经营性建设用地的权能。打破农村集体经营性建设用地使用者只有使用权和收益权，而没有处置权的现状，赋予集体建设用地与国有建设用地同等的权能，包括自由出租、转让的权利和以土地收益获得抵押担保融资的权利等。

3. 完善相关配套制度改革：土地登记、土地征收等。在全国做好农村地区集体土地的确权登记工作，核发集体建设用地使用权证，为集体建设用地有序流转打好基础。

此外，改革应确保两个底线。一是坚持建设用地总量控制和用途管制。农村集体土地必须在符合土地利用规划和城镇（村）总体规划的情形下方可流转，保持城乡建设用地的总量不变、用途不变。二是切实保障农民合法权益。无论在征地还是在占地的过程中，都应维护农民的土地财产权，保障其合法收益和补偿。在目前我国征地制度中，在法律程序和补偿标准上都存在不同程度的缺陷和不足，应完善土地征收制度，从根本上保障农民的合法权益。

（二）转变集体建设用地流转和抵押融资的体制机制

1. 建立集体土地流转平台。各地根据实际情况，建立集体土地流转平台，完善产权交易、网络信息发布等职能。

2. 健全集体建设用地价格评估机制。在总结城市土地定级估价和农用地定级估价实践经验的基础上，建立集体建设用地定级估价技术规范，由具备资质的地价评估机构进行评估或参照相邻的同种用途的国有建设用地的地价确定。

3. 完善土地流转的组织形式。按照国内外的经验，建设用地只有在土地发展存在压力的地区才有流转的市场。

（三）推动农村集体经营性建设用地抵押融资的建议

1. 规范集体建设用地抵押管理程序。在总结各地试点经验的基础上，建议规范和完善集体建设用地抵押管理程序。明确集体建设用地使用权抵押的申请、审批、登记、发证、注销等流程，明确抵押人和抵押权人的权利和义务，明确被抵押土地如何处置、变现等。

2. 建立集体建设用地抵押评估规范。建议逐步建立农村集体经营性建设用地基准地价体系，细化地价等级和价格，及时制定集体建设用地估价规程和管理办法，定期发布基准地价和流转最低保护价，为抵押评估提供参考依据。

3. 建立多层次农村土地金融服务体系。放宽农村金融机构的准入门槛和降低监管标准，使农村享受低成本的金融服务。建立符合中国实际的农村小额信贷组织体系，通过农村土地产权抵押，激活农民手中最大的存量资产，降低小额信贷的风险，扩大小额信贷规模。同时，适度放宽对新型农村金融机构和非正规金融的准入限制，允许和规范非正规金

融体系，促进民间融资健康有序发展。

4. 配套设计和创新各类金融产品，还要逐步建立功能较为齐全的相关金融产品体系，包括集体建设用地抵押贷款，试点债券、保险、信托、基金、证券化等。

5. 加强对银行业金融机构开展农村集体经营性建设用地的监管和合规性管理。建立规范的集体建设用地土地抵押管理办法，科学设置抵押率，建立风险评估和管理体系。在法律体系对农村集体经营性建设用地抵押融资尚未明确允许的情况下，建议银行业金融机构在开展集体建设用地抵押贷款的过程中，应补充其他风险缓释措施，确保银行信贷资金安全。

第四章 农村集体资产抵质押创新

随着新型城镇化深入推进，农村集体经济在缩小城乡差距、促进农民增收、巩固农村基层政权以及维护转型期社会和谐稳定等方面的作用日益凸显。目前，虽然我国已出台多项文件明确鼓励农村集体资产抵质押创新，但由于部分农村集体资产管理不到位、法律法规不衔接、农村要素市场发展滞后、政府风险分散补偿机制不完善等多方面的原因，使大量的农村集体资产无法进入融资市场。

一、农村集体资产的概念界定及研究背景

（一）农村集体资产的概念界定

一般来说，农村集体资产来源主要有三个渠道：社员入股原始股金（资产）、农村集体经济发展逐年积累、政府投入支持与社会各界捐赠。本文所指的农村集体资产是指乡（镇）合作经济联合社和村经济合作社（以下简称乡联社、村合作社）集体所有的资产。

乡联社、村合作社的集体资产属于该合作社劳动群众集体所有，社员大会或者社员代表大会选举产生的乡联社、村合作社管理委员会依法行使集体资产所有权。

农村集体资产按照所有权和经营权、收益权分离、多种经营、有偿使用的原则，由乡联社、村合作社依法决定承包经营、租赁经营、集体资产参股、联营、股份合作经营等经营方式，承包经营或者租赁经营集体资产的集体或者个人必须按照合同规定及时交纳承包款或者租金。

农村集体资产实行承包经营或者租赁经营，获得收益的，应当进行资产评估，把资产保值增值纳入承包合同，建立固定资产折旧制度和资产收益内含报酬测算制度，经营者必须按照规定提取折旧费，折旧费归集体所有，并测算相应的内涵报酬率。

农村集体资产及其经营权、收益权抵（质）押贷款是指在法律法规允许的情况下，银行对符合条件的自然人、家庭农场、合作组织或农业企业等借款人发放的，以依法取得的农村集体资产经营权、收益权作为抵（质）押的贷款。农民、农村集体经济组织和农村企业作为银行的主要服务对象，其有效资产多数为集体资产。

（二）研究农村集体资产的战略意义

1. 加强农村集体资产管理是落实国家农村经济发展战略的重要举措。
2. 农村集体资产保值增值是缩小城乡差距、提高农民财产性收入的重要保证。

3. 完善市场配套制度是推动涉农金融机构创新的关键因素。
4. 管用好用农村集体资产是维护农村社会安定的有效措施。

（三）关于农村集体资产改革的相关规定及其影响

1. **农村土地产权改革进一步深化。**十八届三中全会对农村土地产权改革进行了战略部署，今后将进一步做实农村土地承包经营权权能，推动农村土地承包经营制度不断完善。积极推进农村土地承包经营权流转，有力推动农村土地承包经营权流向更大范围、更高层次、更规范运作的方向发展。

2. **金融机构的服务对象将更为多元化。**从客户来看，通过流转土地开展农业规模经营、从事农村二、三产业、从事经商创业的农民将越来越多。从新型农业经营主体来看，随着农村土地产权改革的深入推进，土地流转规模将持续扩大，速度进一步加快，各类新型农业经营主体不断涌现。

3. **以经营权、收益权为代表的抵质押担保方式逐步建立。**未来要赋予农民土地承包经营权，及农民住房(含宅基地)、农村集体资产股权和经营性集体建设用地抵押、担保权能，随着相关配套制度的建立和完善，金融机构开展涉农贷款业务，将可在“三农”客户原来普遍采用的第三方担保、多户联保等基础上，创新开展土地承包经营权、林权、农村集体资产股权、农房及宅基地使用权、农村集体经营性建设用地使用权等权益抵押担保。

4. **金融风险特征将发生变化。**一是相对于传统小散农户，依托农村土地产权改革而开展土地流转实现规模经营的新型农业经营主体、拥有村集体企业股权或集体建设用地收益权的村级集体经济组织或平台公司，它们的综合经营能力和资金实力更强、整体信用意识更好、还款意愿和能力也更强，且与产业链上下游的联系更为紧密，资金流向也更加可控，因此总体上看，信贷违约风险更小。二是押品管理和违约处置的挑战更大。

二、农村集体资产抵质押创新存在的问题

（一）农村集体资产管理问题

1. **家底不清。**一是产权关系不清晰。部分地方对村集体资产管理较为薄弱，存在集体资产底数不清、产权关系不明、资产闲置、权利主体不明、界线模糊、面积不准、损失浪费和被侵占流失等问题，使部分资产因所有权、使用权不明而不能实现抵押。二是资产手续不全无法确权。部分农村集体资产，如农村集体建设地上的厂房、建筑物等因建设、规划手续不全没有产权证书，无法办理抵押。

2. **管理主体不清。**《国务院关于加强农村集体资产管理工作的通知》规定：“**集体经济组织是集体资产管理的主体**”，《民法通则》又规定，集体土地由村委会或集体经济组织经营和管理，两者的功能界定产生交叉，造成了集体资产管理主体的混乱以及借款主体不清晰。

3. **经营效益偏低。**目前，农村集体资源尚未得到完全有效配置和利用，经营机制尚不健全，部分村集体资产管理者，业务素质不高，年龄结构偏大，管理水平较低，集体资产利用率、经营效益普遍不高，2010年至2013年全市农村集体资产收益率分别为2%、1.5%、1.4%、1.5%，普遍低于同期银行存款利率。

4. **监督管理不到位。**受体制限制，各级农村合作经济经营管理机构作为农村集体资产管理部門承担着具体监管职责，由于监管不到位，导致管理权威下降、管理乏力。一是在区县

层面，农村集体三资政策管理职能大多归口区县农业行政部门，业务指导由区县农经站具体承担。二是在乡镇层面，近年来随着新一轮乡镇机构改革，多数乡镇的农村集体资产监管人员队伍相当薄弱。三是在村层面，大多数村集体经济组织管理不够到位，产权改革后的新“三会”运作不规范，资产、负债等方面的重大财务决策监督不够科学。

（二）法律障碍

当前，农村集体资产抵质押创新发展受到“政策鼓励，法律滞后”矛盾状况的制约。

1. 受抵押规则的限制。虽然中央一号文件赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，但与其它法律以及实际操作存在矛盾之处。一是《物权法》、《担保法》等明确规定耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权禁止抵押。二是根据土地与地上附着物一体流转的物权基本原则，禁止抵押土地导致地上物抵押失去操作性。三是《担保法》规定，承包的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等荒地的土地使用权和以乡（镇）、村企业的厂房等建筑物占用范围内的土地使用权可以抵押，但在实现抵押权后，未经法定程序不得改变土地集体所有制性质，也不得擅自改变这些土地的原有用途，这项规定使金融机构在处置抵押资产时存在困难。四是在实践中，当企事业单位或其他经济组织需使用城市郊区或农村土地时，依我国现行法律规定，不可直接获得集体土地使用权，而是要按照规定的程序，经过申请报批手续后，由国家征用集体所有的土地，使集体所有土地先变为国有，然后从国家那里通过有偿出让方式获得土地使用权，上述规定限制了农村集体资产作为抵押品的范围。

2. 集体资产流转方面的障碍。中央 1 号文件明确提出，在符合规划和用途的前提下，实行农村集体建设土地与国有土地同等入市、同权同价。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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，即流转不限于本集体，无需本集体组织同意，也不存在同等条件下本集体成员的优先承包权问题。但是这些规定与相关法律在实际操作中存在矛盾。一是《贷款通则》规定，借款人需要提供抵押物、质物清单和有处分权人的同意抵押、质押的证明及保证人拟同意保证的有关证明文件。二是《土地管理法》规定，在土地承包经营期限内对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整的，以及农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。三是在实际操作中，部分地区对于拟办理农村土地承包经营权抵押贷款的借款人，必须提供村民代表大会同意抵押的证明。

3. 集体资产产权期限的限制。根据《物权法》、《土地管理法》等法律规定，土地承包经营权期限为 30 年；耕地、草地、林地承包期分别 30 年、30 至 50 年、30 至 70 年；开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业或者渔业生产的，开发者使用权不超过 50 年。《物权法》等法律仅规定承包期满后，承包人可依相关规定继续承包，但没有明确的实施细则。

（三）市场建设滞后

目前，农村集体资产市场发展较为缓慢，且缺乏统一的规范和约束，农村中介服务的缺失，使得市场的价格发现机制无法发挥应有作用，导致了担保品的处理和回购困难，限制了抵质押方式创新的步伐。

1. 部分资产无法确权，直接影响了经营权、收益权的确权。目前全市缺乏统一的、权威的政府确权、登记、颁证机构，部分农村集体资产无法在相关机构办理登记、确权和产权

证,从而影响了依附于产权而生的经营权、收益权的确权工作。同时,农村产权抵押登记涉及环节较多,手续比较繁琐。

2. 集体资产产权(经营权、收益权等)评估缺位。产权评估是确定抵押率和建立抵押的前提。一是专业评估机构缺位。目前尚无专业的集体资产经营权、收益权、土地经营权、林权、农机具、水域等资产价值的评估机构和评估人员,没有相对独立的评估价值作参照,实际价值难以合理确定。二是评估规则缺位。存在评估规则不统一,评估随意性较大,缺乏科学有效的数据评估模型,不能客观反映农村资产的市场价值的问题。

3. 缺少公开、统一、规范、透明、高效的农村资产综合交易中心。农村产权不能自由流转,一旦借款人出现贷款违约,农村金融机构很难处置抵押的土地经营权、物业收益权、林权、农机具等农村产权。有时金融机构即便是走司法渠道,官司打赢了,由于没有交易市场,要实现债权也比较困难。

4. 集体资产产权(经营权、收益权等)处置困难。一是涉农产权无法入市处置。现行法律制度规定抵押的土地承包经营权仅能在集体经济组织内部流转,在熟人乡土环境下,即使将抵押标的转给集体经济组织内部其他成员经营,这给抵押产权的处置带来了巨大的困难。二是办理抵押产权处置或变现所需配套手续存在困难。三是抵押资产处置成本过高。一方面公证费用、评估费用、过户费、转让费高无形中降低了抵押物的处理价值,另一方面抵押物依法清收的难度也较大,一些抵押物涉及农民住房等资产,如果强行处理可能会造成社会问题。

5. 农村地区信用体系不完善。一是农村信用意识淡薄,增加了银行抵质押贷款的风险。二是征信系统覆盖不够,农村的信用情况尚未完全纳入人民银行征信系统,影响了对借款人的信用评级和贷款要求。

6. 农业保险有待发展。当前政策性农业保险发展缓慢,商业性农业保险还比较缺位,没有根据“三农”的实际量身定做出多款农业保险产品,无法适应农村实际需要。

7. 农村信用担保体系缺失。农村信用担保体系发展缓慢,存在信用担保机构少、规模小、实力弱,担保能力与担保需求的矛盾突出。

(四) 政府风险分散补偿机制缺失的限制

1. 缺乏更优惠的税收制度。虽然对部分涉农金融业务出台一些税收优惠政策,但面对涉农信贷风险高、成本大、收益低的特征,涉农金融机构开展农村集体资产抵质押创新,承担了较高的信贷风险,还需要政府在税收方面出台更优惠的政策。

2. 差异化管理制度需进一步完善。多年以来,涉农金融机构密切配合政府的支农政策,但伴随而产生大量历史不良贷款、集体性质抵债资产、权属不清资产等诸多问题无法解决,目前虽然针对涉农金融机构出台定向降准、再贷款等优惠政策,但还需要在涉农金融机构的存贷比、涉农贷款容忍度、涉农不良贷款核销等方面出台更加鼓励“三农”业务的特殊领域差异化的管理政策,提高涉农金融机构抵质押创新的积极性。

三、农村集体资产抵质押创新的探索

围绕破解农村贷款难题,缩小城乡金融服务差距,本课题研究精选了以下七个案例进行展开分析:

一是温都水城项目案例:新型集体经济组织+保证担保+异地抵押的混合担保。

二是燕莎奥特莱斯项目案例：乡级集体经济组织+集体资产抵押(村民决议)+保证担保。

三是东升镇集体资产量化案例：村镇集体经济组织+保证担保+综合收入保障。

四是密云农业项目案例：农户+农村集体资产经营权质押。

五是枣庄集体资产项目案例：镇集体经济组织+土地使用权和收益权质押。

六是重庆果业项目案例：农户+农村集体资产承包经营权转股权+股权质押融资。

七是宁波农村经济发展案例：确权+农村集体资产“六权两品”抵质押。

(各个案例的详细情况，请参阅详细报告。)

四、农村集体资产抵质押创新的建议

(一) 加强管理，促进农村集体资产保值增值

1. **全面摸清全市农村集体资产“家底”。**一是通过清查集体经济组织集体所有的各种资产，摸清集体资产的存量、结构、分布和运行效益情况，做到账实、账款相符，弄清集体经济组织资产负债情况。二是依法对集体经济组织集体所有的各种资产界定所有权，理顺产权关系，维护集体经济组织的合法权益。三是通过对集体经济组织集体所有的各种资产价值进行重新核实和估值，确定集体资产的价值总额。四是通过对集体经济组织集体所有的资产依法进行所有权登记、确权和颁证，把应归集体经济组织全体成员集体所有的资产都纳入管理的范围。

2. **明确农村集体经济组织的法律地位。**从案例中可以看出，凡是农村集体资产管理好的地区，都有明确的、运作规范的农村集体资产管理机构。因此，今后需要通过农村集体经济组织立法，确定农村集体经济组织的法律地位，明确农村集体经济组织对农村集体所有的资产享有占有、使用、收益和处分的权利，并在法律中对农村集体经济组织的成员范围、组织形式、组织机构、议事规则、责任财产范围和责任形式等内容予以规定，使农村集体经济组织实名化、实体化、法人化。

3. **建立统一的农村集体资产管理体系。**加快建立村级资金账户监管制度，完善投资责任制度、财务预决算制度、产权登记制度、资产占用制度、资产收益制度、民主管理和审计监督制度以及资产报告制度等。

4. **创新农村集体资产运营机制。**支持村(社区)出资入股组建镇街级社区股份合作联社；支持村集体经济组织将闲置、低效建设用地，通过土地综合整治置换到镇级以上工业园区集中开发；鼓励有条件的村(社区)在符合规划的前提下探索低效工业用房转为商业用房试点；提高集体经济科学理财、高效理财水平；鼓励集体经济组织利用资金、资产和资源，以入股、合作、租赁、专业承包等形式，实现多元化、多层次、多形式经营。

5. **加大监管力度和政府支持。**赋予农经管理部门相应的管理与处置权限，严格控制债务风险，推进财务公开和民主理财工作，加大审计力度，最大限度提高资金使用效益。

(二) 加快立法修订工作，增强农村集体资产法律保障

1. **扩大有效担保物范围。**改变现有法律法规中土地使用承包经营权不可抵押的硬性规定，拓展土地用益物权、水面经营权、林权等新型权利可质押种类。

2. **以法律形式规范农村集体资产流转。**一是明确农村集体资产抵押条件和范围，以及

农村集体资产流转的补偿标准及利益分配、流转的管理、纠纷的处理，引导鼓励农村集体资产抵押、折资入股，防止金融机构债务悬空。二是对农村集体资产收回程序、流转抵押程序、失地农民保障、耕地红线保护等方面加以规范，尽快使农村集体资产能够转化为金融部门认可的、可流转的担保手段，为银行创新信贷业务提供广阔的空间。

3. 规范农村集体资产所有人的权利。保障承包人的经营权、使用权和处置权。承包人处置资产后，所有人的所有权不变；限制农村集体资产所有人的权利，明确非有法定事由并经法定程序，所有人不得擅自处置抵押的农村集体资产；明确承包经营权人已对资产进行抵押的，所有人在依法收回、征用、规划资产时，应当支付对等的补偿金，提留补偿金以作保证，并为融资继续提供担保。

（三）加快市场配套体系建设，建立健全农村集体资产市场

1. 明确农村产权登记发证机构。对农村产权做出权属明确的、度量准确的、界限明晰的、具有权威的登记，并颁发相关证书。同时，政府部门要加快对林权、海域权、船坞产权、农民集体土地使用权等权利的依法登记和发证确权工作，为农村地区有效运用上述权利进行担保抵押提供法律基础。

2. 成立地方农村资产产权评估中心。统一评估标准，对农村产权的价值给出一个比较公正合理、借贷双方都满意的价值，便于农村金融机构发放贷款时提供担保抵押。

3. 建立地方农村产权综合交易中心。通过建立地方农村产权综合交易中心，形成农村集体资产交易市场和交易机制，便于涉农金融机构评估和实现农村抵押资产的价值。开展相关资产流转的信息发布、对接、洽谈、合同签订、纠纷调解、政策咨询、登记建档等工作，以减少市场交易成本，解决金融机构处置担保资产的后顾之忧，增加担保方式创新运用和推广的吸引力。

4. 加快推进农村信用体系建设。扩大农村地区的诚信宣传和诚信教育，为投融资活动创设良好的信用环境，为集体资产抵押融资创新开展与推动提供信用支持。

5. 健全农村保险体系。加快推进农业政策性保险、农业巨灾专项风险基金和农业保险体系建设，将财政支农的部分专项资金转换为保费补贴，调动农村参保的积极性，扩大保险的覆盖面，为农村集体资产抵质押创新提供坚强后盾。

6. 构建多层次的农村信贷担保服务体系。建立以财政为依托的涉农资金担保服务中心，引导农村组建互助担保协会，鼓励社会资金组成民间担保公司，推动联合增信，同时政府加大对农村信贷担保机构的财政支持力度，加快农村多种形式担保机构体系的形成，放大贷款担保倍数，支持农村产权抵押创新发展。

7. 降低或减免抵质押过程中的相关费用。将农村集体资产所有权和使用权的发证、过户、抵押登记手续合二为一，简化登记手续，减少重复收费。对借款人在申请新办理农村集体资产抵质押贷款中发生的咨询费、抵押登记费和管理费免于收取，评估费在现有基础上降低标准收取；对银行在处置不良资产过程中发生的执行费、评估费、测量费和登记费在现有基础上降低标准收取。

8. 加强农村集体资产交易市场监管。为农村集体资产流转提供格式合同，引导流转双方对农村集体资产流转权利、责任契约化和书面化，规范市场操作，确保农村集体资产流转交易合理、有序。简化司法程序，增强执法力度，保障抵质押权利的有效实现。

（四）涉农金融机构探索多种抵质押创新方式

一是在创新政策制度方面，在支持主体上，顺应农村土地产权改革趋势，将参与土地流转的专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业，合法取得宅基地使用权证的建房农户和农村新型社区建设项目业主，以及拥有农村集体经营性建设用地的乡镇企业和农村经济组织等纳入信贷支持对象。二是创新担保方式，积极探索农村集体资产，特别是归属于集体的固定资产、建筑物等的收益权、经营权抵质押，创建由集体企业、村集体、专业合作社和协会等机构提供担保，同时农户以农村产权实施反担保的双层担保方式。三是创新服务模式，区别研究近郊、远郊的经济业态，在经济较发达地区农村，探索构建新型产权抵押融资模式，在远郊欠发达地区农村，协调地方政府建立政策性担保公司或者风险补偿基金，创新财政资金、社会资金和金融资金合力服务“三农”的模式，在有效解决农民担保难的同时，撬动更多资金投入“三农”领域。

第五章 农村承包土地经营权的抵质押创新

我国开展农村承包土地经营权抵质押创新的条件正逐渐成熟，但同时还面临着农业生产传统、法律和制度、社会服务体系建设滞后多方面因素的制约。

一、问题描述与改革要点

（一）农村承包土地经营权抵质押创新的主要内涵

1. 农村承包土地经营权的抵质押以土地经营权自由流转为前提。银行并不具备经营土地的资格，农村承包土地经营权抵质押创新的前提是具备完善的土地经营权自由流转市场，并且具有充足的土地经营权需求。

2. 农村承包土地经营权的抵质押是对经营权而非承包权的抵质押。土地流转经营实现了土地承包权和经营权“两权分离”，农村土地抵质押实际上是对经营权的抵质押。除荒山、荒沟、荒丘、荒滩外，农村土地承包权因只能由农村集体经济组织的农户享有，流动性不强，并不适合抵质押。农业就业人口和农民工都需要保留土地承包权作为生存生活的最终保障，不宜将承包权抵押流转。

3. 农村承包土地经营权直接抵押贷款的承贷主体是土地经营者。土地经营权直接抵押贷款的承贷主体是贷款期限内土地的经营权者，既可以是具有承包资格的农村集体成员，也可以是不具承包资格的土地实际经营者。

4. 农村承包土地经营权抵质押不得改变土地的农业生产用途。实施农村承包土地经营权抵质押创新的最终目的是优化农村土地和金融资源配置，促进更多资源流入农业生产领域，提高农业生产效率。所以，农村承包土地经营权抵押担保以及因抵押品处置引起的土地流转，应以不改变农地的农业生产用途为前提。

（二）农村承包土地经营权的抵质押创新面临的问题

1. 农业生产传统的制约。一是集体生产传统限制了土地自由流转。长期以村或小组集体为单位进行资源分配、互帮互助使得我国农村集体成员以血缘或熟人关系为纽带，形成了集体生产的传统和文化。二是“小农经济”传统不利于小块农地押品处置。目前我国土地流转的转入主体主要为专业大户、家庭农场、农民专业合作社和农业产业化龙头企业等，这

些主体以规模经营为目的，而小块土地如不能连片经营，对转入主体吸引力不大。这样，普通农户的小块土地经营权的押品处置将难以实现。

2. 法律约束和制度障碍。一是相关法律法规尚未作出相应调整，致使涉农抵押担保创新缺乏可操作的法律依据。《物权法》、《担保法》规定，除抵押人依法承包并经发包方同意抵押的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等荒地的土地使用权以外，耕地等集体所有的土地使用权不得抵押。二是相关制度不够完善，不利于广泛开展土地经营权抵质押创新。土地兼具社会保障功能，在农村社会保障制度尚未成熟、农民工社会保障制度尚未完善的前提下，广泛实施土地经营权抵质押并因押品处置引起非自愿土地流转的条件并不具备。

3. 服务体系发展滞后。一是土地流转市场发展不完善。缺乏土地流转中介机构，尤其是商业性土地流转中介机构，导致信息公开、竞价交易等环节市场机制不健全。流转标的不统一，各地政府在土地确权登记过程中对土地承包经营权颁发的权证并不统一。部分土地流转行为不规范，私下交易不签订交易合同，不在政府部门备案，在抵押担保时容易引起纠纷。二是公共服务体系发展不健全。农村承包土地经营权抵质押需要的公共服务机构包括土地流转中介和备案机构、土地经营权抵押登记机构和土地经营权价值评估机构。目前多数地区这三类机构发展并不健全，尤其是土地经营权价值评估机构。三是风险分担体系发展不足。我国农业保险和融资担保体系整体水平与现代农业发展要求有一定差距。近年来我国农业保险服务取得了积极进展，但农业保险覆盖面和保障水平依然偏低。农村融资担保体系建设滞后是制约“三农”金融服务创新的重要瓶颈，主要症结在于，政策性担保机构发展不足，而商业性担保机构门槛和费率过高。

（三）农村承包土地经营权的抵质押创新路径

1. 以市场化方式引导创新。应充分发挥市场机制在土地和金融资源配置中的基础性作用，通过市场化方式有序、高效地开展农村承包土地经营权抵质押创新。一是夯实市场化运行的法律基础。修订完善相关法律法规，扫除农村土地经营权抵质押的法律障碍；明晰土地产权关系，建议明确分离土地承包权和经营权，确定以土地经营权为抵质押标的，相应推进土地承包经营权确权颁证工作时颁发土地经营权证。二是夯实市场化运行的制度基础，建立健全土地经营权抵押担保的价格形成制度、土地流转和登记备案制度。三是明确政府角色，杜绝为促进创新而强制土地流转抵押、承诺包揽金融机构风险等扭曲市场机制的行为。

2. 与农村金融可持续发展相结合。农村金融机构开展农村承包土地经营权抵质押创新必须始终把可持续发展作为首要前提，选取土地流转市场发展相对完善和农村金融生态环境建设较为健全的地区先行试点，找准风险防控的关键环节，从兼顾融资服务和风险防范的角度出发，优化农村承包土地经营权抵质押机制和贷款产品，在实现自身商业可持续发展的同时，不断提高“三农”金融服务能力。

3. 与农村金融生态环境建设相结合。农村承包土地经营权抵质押创新必须放在农村金融生态环境建设整体推进的大背景下，通过金融生态环境建设，完善创新所要求的经济金融基础、法制基础和人文基础。农村金融生态环境建设是一项系统性工程，需要政府、司法、市场等多方力量共同参与、共同努力。

4. 与其他信贷要素的设计和创新相结合。仅仅明确土地经营权抵质押并不足以确保信贷产品现实可行，各地开展的试点应从当地农业产业基础、土地资源禀赋和金融市场环境的实际出发，综合考虑各类贷款要素，灵活结合其他抵押担保方式，完善农村承包土地经营权抵质押贷款的产品设计。一是对土地经营权合理估值并确定抵押率，明确土地经营权抵押贷款的借款主体、用途、额度、期限等信贷要素。二是土地经营权与地上固定设施及种养物综合

考虑，结合股权质押、反担保等其他担保方式，充分扩大抵押融资能力。三是注重抵押变现和风险防范，确保第一还款来源稳定可靠，第二还款来源足值有效。

5. **以新型农业经营主体为创新突破口。**农地规模化经营与农村承包土地经营权抵质押创新是相互促进的。一是规模化经营的土地具有较高抵押担保价值。二是从事规模化经营的农民法律意识、金融知识水平相对较高，能够理解和接受抵押担保流程。三是规模化经营的土地多从土地承包方流转而来，说明土地承包方已经在流转期限内放弃了土地的经营权，如果进行押品处置，不会影响原土地承包方的生产生活。所以致力于土地规模化经营的新型农业经营主体更适合作为农村承包土地经营权抵押贷款的承贷主体，农村承包土地经营权抵质押创新应从新型农业经营主体破题。

二、改革与创新建议

（一）我国农村承包土地经营权抵质押的现行规定

1. **法律法规总体上禁止农村承包土地经营权抵押担保。**在现行法律制度框架内，农村承包土地经营权抵押制度始终未得到正面承认。现行法律规范对此主要体现为《担保法》的直接明令禁止、《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》的间接禁止、《农村土地承包法》的避而不谈等三个方面。

2. **政策文件鼓励农村土地承包经营权抵押担保。**十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、2014年中央一号文件《关于全面深化改革农村改革加快推进农业现代化的若干意见》、《国务院办公厅关于金融服务“三农”发展的若干意见》、《中国银监会办公厅关于做好2013年农村金融服务工作的通知》等政策文件都对出台了相应措施，但还存在着冲突和矛盾，需从合法合规和可操作性角度进行逐步修订和完善。

（二）完善农村承包土地经营权抵质押法律法规的相关建议

1. **修订相关法律法规。**一是赋予农民土地用益物权主体地位。建议在《土地管理法》第二条中增加一款，“赋予农村土地使用权人的土地用益物权，使其拥有对土地使用权依法享有占有、使用、收益的权利”。二是从法律层面，落实土地承包关系保持稳定并长久不变，简化土地经营权流转程序。三是取消《物权法》等关于农村土地使用权不能抵押的限制。

2. **法律条款修改之前的操作性建议。**考虑到相关法律修改时间较长、程序复杂，可通过以下举措，确保农村承包土地经营权抵质押在实践中能够操作。一是开展农村承包土地经营权抵质押试点的地区出台地方性行政规定，允许当地开展土地经营权抵质押创新。二是金融监管部门制定《农村承包土地经营权抵押贷款试点管理办法》，允许商业银行在经批准的地区开展试点。三是修改《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国担保法〉若干问题的解释》第52条，《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第15条等司法解释，缓释抵押的法律风险。

（三）做好农村承包土地经营权抵质押的法律基础工作

1. **推进农村土地承包经营权确权颁证工作。**2013年中央一号文件提出用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，妥善解决农户承包地块面积不准、四证不清等问题。金融机构开展农村承包土地经营权抵押应优先选择土地承包经营权确权颁证工作已基本完成的地区。需要指出的是，由于各地确权方式和推进速度不同，部分地区尚未颁发土地承包经营权证，而是采用土地承包合同的方式明确承包关系。在政府相关部门或其委托机构进行权利认证的前提下，可以考虑以承包合同代替土地承包经营权证作为抵押权证。

2. **明确抵押登记责任部门和相应职责。**明确农村承包土地经营权的抵押登记部门，并能够办理规范、有效、排他性的抵押登记手续是开展土地经营权抵押贷款的必要条件。现行的《农村土地承包经营权证管理办法》规定县级以上地方人民政府农业行政主管部门负责农村土地承包经营权证的备案、登记、发放等具体工作。

3. **明晰农村土地的不同性质。**当前农用土地的性质主要可以分为以下三种类型：“四荒”地（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）、家庭承包自营地以及家庭承包流转地。不同性质的农村土地进行抵押的政策法规依据、估值方式、经营方式、处置变现方式都有较大的差异。

三、农村承包土地经营权抵质押机制与产品创新

（一）创新农村承包土地经营权间接抵押方式

农村承包土地经营权的间接抵押，是指土地经营权并不直接抵押给金融机构，而是由第三方为金融机构贷款提供担保而借款人将土地经营权作为反担保措施抵押给担保人；或者以土地经营权入股形成的股份收益权或土地信托形成的信托收益权质押给金融机构。与直接抵押相比，间接抵押的优点表现在两个方面：一是银行不需要直接处置农村承包土地经营权，避免了政策风险、法律风险和操作风险，降低了处置成本；二是银行通过引入第三方担保，可在一定程度上增强第二还款来源的稳定性和可靠性。

1. 以土地经营权参股、入股取得的股权质押。
2. 以土地经营权设立信托取得的信托收益权质押。
3. 以土地经营权设立反担保获得的担保公司担保。
4. 以土地流转机构担保。

（二）开展农村承包土地经营权抵质押的风险防控措施

农村承包土地经营权抵押业务作为一种创新担保方式，与传统的房地产抵押等强担保措施相比，在价值稳定性、处置变现能力等方面还存在一定的瑕疵，风险缓释作用相对较弱。而且对于金融机构而言，还款主要依靠借款人的自身经营性现金流，第二还款来源永远不能替代对第一还款来源的判断。因此，必须从强化第一还款来源、补充政府增信机制、分散和弥补风险等角度采取有效措施，确保农村土地承包经营权抵押贷款质量稳定，持续健康发展。

1. **以严格的客户准入作为防范风险的核心措施。**客户准入是风险防控的第一道防线。农村承包土地经营权抵押贷款应挑选经营实力较强、农业种养经验丰富的借款人，具体而言可以从经营规模和经营期限两方面设置准入条件。

2. **以农业保险作为弥补风险的重要手段。**金融机构在办理农村承包土地经营权抵押贷款的过程中，要根据客户生产经营的风险情况以及当地农业保险的普及情况，与借款人协商投保合适的险种，并在借款合同中明确金融机构作为农业保险的第一受益人，保险金额原则上应能覆盖贷款本息。

3. **以政府增信机制作为分散风险的有效方式。**金融机构应积极引导政府通过设立担保公司、建立风险补偿基金或提供财政贴息等方式建立增信机制，适当分散和补充金融机构发放农村承包土地经营权贷款的风险。

4. **以科学的担保组合作为降低风险的有效措施。**担保组合一方面通过增加担保方式分散了风险；另一方面也为担保清偿提供了更丰富的处置有段。

5. **按照先试点再推广的原则稳步推进承包土地经营权抵押贷款。**当前，农村承包土地经营权抵押还处于探索期，需要政府完善的配套政策和措施还较多，全面开展农村承包土地经营权抵押贷款业务的条件尚不成熟，需要密切关注国家农村承包土地经营权抵押贷款管理办法的制定情况和试点选取情况，按照改革落实进度同步开展业务。

四、农村承包土地经营权抵质押创新实践的启示

围绕农村承包土地经营权抵押价值的实现、违约风险防范和产权处置变现等关键环节和核心问题，依托各地不同的土地资源条件和金融市场环境，相关地方政府、金融机构和农业组织等共同进行了探索，形成了一系列有一定参考价值的实践案例。分析这些实践案例，可以得到如下启示。

一是明确的押品处置方式是实施土地经营权抵质押的关键。可以进行押品处置是农村承包土地经营权作为抵押物的前提，也是金融机构资金安全的有效保障。目前，金融机构处置农村承包土地经营权难度较大。第一，银行处置农村承包土地经营权押品经验不足，由于不具备经营土地资格，需要借助发展尚不成熟的农村土地流转市场、中介机构等实现自身权利。第二，需要顾及农民生活保障。从案例看，中介性质的合作组织或者公司能够更专业更高效地处置押品，可有效借助中介机构，通过反担保、“抵押+保证+信用”等多种形式确保贷款安全。

二是防范新型农业经营主体承贷的风险。相对普通农户，新型农业经营主体的经营能力和风险防范能力更强，是农村承包土地经营权抵押贷款的优质承贷主体。从案例看，金融机构更倾向将贷款投向新型农业经营主体或通过新型农业经营主体中介和担保贷款给农户，但仍需加强对新型农业经营主体的贷前调查和贷后监测。一方面应加强对新型农业经营主体自身生产经营能力的考察，做实贷前调查和贷后定时检测。另一方面，需明确责任主体，对专业合作社、协会等合作组织直接承贷或者担保农户承贷的情况，需要确保合作组织有相应的组织和协调能力，并明确其在贷款流程中的责任。

三是金融机构需加强自身风险管理能力建设。第三方机构担保或者政府提供的风险分担仅是贷款产生不良时降低金融机构损失的手段，金融机构自身的风险管控能力建设仍是防范农村承包土地经营权抵押贷款风险的基础。从案例看，已实施的农村承包土地抵押贷款中，地方性的自主探索较多，标准化、规范化的产品较少。下一步，在因地制宜的基础上，金融机构应出台明确的贷款管理办法，对贷款的客户准入、用途、额度和期限、调查和审批流程、贷后监管程序等进行规范，明确关联方的权利和义务。

第六章 农民住房财产权抵质押创新研究

一直以来，农民住房及宅基地问题是三农研究的重要课题。基于我国“房地一体”政策，农民住房私人所有与宅基地使用权集体所有的矛盾使得农民住房流转受到限制，造成住房及宅基地资源大量浪费的同时，也给农民通过住房抵押获取银行信贷资金带来了阻碍，严重影响了农村经济的发展。目前，全国许多城市已经开始了农房抵押的试点工作，各地从实际出发制定了相关政策来推动农房抵押工作的开展。

一、农民住房财产权界定及相关法律制度

（一）农民住房财产权界定

农民住房财产是由宅基地和其上的建筑物、构筑物两部分构成。农房是农民从事生产与

生活最基本的固定资产，也是当下农民最主要的家庭财产。现行的农民住房基本制度是农民依据个人身份，依宪法等法律规定，按“一户一宅”原则，由本人所在的农村集体经济组织无偿提供宅基地，由农户在这块宅基地上，个人筹集资金建设的，房屋产权完全归属于农户。

根据我国法律规定，宅基地属于农民集体所有。农民个人没有所有权，只有使用权，具体是指农民为建设住宅而依法取得的为本集体所有的一定范围内的土地占有、使用和收益的权利，且使用权不能抵押。宅基地使用权的转让只限于同一集体经济组织内部成员，禁止城镇居民、法人或其他组织购买。

农民住房财产权有狭义与广义之分。狭义上，农民住房财产权是指农民住房的所有权；广义上，从我国“房地一体”原则的角度讲，农民住房财产权包括农民的房屋所有权和宅基地使用权两部分。本课题研究的是广义上的农民住房财产权，即农民住房所有权和宅基地使用权。严格意义上，农民住房所有权归属私人，可以正常流转、抵押，根本问题在于宅基地流转受限使其难以成为金融机构融资的抵押物。

宅基地是农村的农户或个人用作住宅建设而占有、利用本集体所有的土地，是指建了房屋、建过房屋或决定用于建造房屋的土地。在我国农村大多数地区，宅基地就是一家一户农民居住生活的庭院用地。

根据我国法律规定，农民对宅基地只有使用权，不得买卖、出租和非法转让。农户对宅基地上的附着物享有所有权，有买卖和租赁的权利，不受他人侵犯。房屋出卖或出租后，宅基地的使用权随之转让给受让人或承租人，但宅基地所有权始终为集体所有。出卖、出租房屋后再申请宅基地的，不予批准。此外，宅基地只能在本村集体内流转。

（二）相关法规制度

2007年《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》规定：“农村住宅用地只能分配给本村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或‘小产权房’”。“农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准”。由此可见，国家对于宅基地使用权的流转一直都是禁止的，这也就导致农民住房抵押一直都受限。

1. 宅基地集体所有对农民私有房屋权能实现起主导作用。现行宪法规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”。可见，根据我国宪法精神，宅基地的所有权归集体所有，农民私有住房是依附在集体所有的宅基地上，其房屋的转让必然会受到宅基地转让的制约。

2. 一户一宅，宅基地不得单独转让。《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》指出，“社员的宅基地，包括有建筑物和没有建筑物的空白宅基地，都归生产队集体所有，一律不准出租和买卖”。1997年《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》重申，“农村居民建住宅要严格按照所在的省、自治区、直辖市规定的标准，依法取得宅基地。农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地，多出的宅基地，要依法收归集体所有”。实行一户一宅，禁止宅基地单独转让，是基于保护耕地、防止耕地数量减少、抑制土地投机问题的考量，同时也是宅基地公有制性质的体现，宅基地取得的无偿性和农民对宅基地所享有的权能也决定了农民无权单独处分宅基地。

3. 农民住房流转受到严格的法律和政策限制。2004年10月，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》重申：“禁止擅自通过‘村改居’等方式将农民集体所有土地转为国

有土地。禁止农村集体经济组织非法出让、出租集体土地用于非农业建设。改革和完善宅基地审批制度，加强农村宅基地管理，禁止城镇居民在农村购置宅基地”。可见，对于城镇居民购买农村住房和宅基地，国家是严格禁止的，对于农村居民之间是否可以相互转让住房和宅基地，法律并没有明确，仅仅规定农村宅基地不得单独转让。在现实实践中，由于理解上的差异，各地区对农民住宅的转让限制所采取的态度有所不同，有的允许受让人是房屋所在地乡镇范围内的农民，有的仅允许受让人是本村村民。

4. **宅基地使用权不可抵押性影响了住房的融资抵押功能。**《中华人民共和国担保法》第34条规定，“抵押人所有的房屋和其他地上附着物可以抵押”。但第37条又规定，“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”。按此规定，农民可以用自己所有的住房设定抵押，但由于宅基地使用权的不可抵押性，该房屋抵押权的效力并不能及于该房屋所依附的宅基地使用权，抵押权人的权利也就很难得以实现。

（三）近期政策导向

1. 中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。

2. 2014年中央1号文《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》指出，完善农村宅基地管理制度，改革农村宅基地制度，完善农村宅基地分配政策，在保障农户宅基地用益物权前提下，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。有关部门要抓紧提出具体试点方案，各地不得自行其是、抢跑越线。

3. 2014年7月30日，中共中央政治局审议通过《关于进一步推进户籍制度改革的意见》（国发〔2014〕25号）。意见指出，土地承包经营权和宅基地使用权是法律赋予农户的用益物权，集体收益分配权是农民作为集体经济组织成员应当享有的合法财产权利。加快推进农村土地确权、登记、颁证，依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

二、农民住房财产权抵质押的困难

（一）法规制度层面

1. “房地一体”原则限制农民住房抵押

农村住宅是由宅基地和其上的建筑物、构筑物两部分构成的。对于宅基地上的建筑物、构筑物的抵押，《物权法》等在法律上并没有明确的限制。但是，法律就“宅基地使用权”的抵押做了严格的禁止性规定。《物权法》第84条“下列财产不得抵押：耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权”。《担保法》第37条同样规定宅基地不得抵押。这样，在农村住宅抵押的问题上就存在一个显而易见的矛盾——房屋可以抵押，但是房屋所占的土地却不可以抵押。在我国，就不动产抵押奉行的是“房地一体”的原则。《物权法》第182条规定：“以建筑物抵押的，该建筑物占用范围内的建设用地使用权一并抵押。以建设用地的使用权抵押的，该土地上的建筑物一并抵押。抵押人未按照前款规定一并抵押的，未抵押的财产视为一并抵押”。不仅《物权法》、《担保法》禁止宅基地抵押，《土地管理法》也通过间接性的法律规定，表达了禁止宅基地抵押的立法意图。《土地管理法》第62条规定“农村村民一户只能拥有一处宅基地。农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。这就意味着即使宅基地能够抵押，一旦到期债务无法偿还，债务人丧失住宅的，绝不能再在村里取得宅基地”。国务院在2004年10月发布《国务院关于深化改革严格土地管理

的决定》再次规定：“禁止城镇居民在农村购置宅基地”。2004年11月国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》规定：“严禁城镇居民在农村购置宅基地，严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证”。虽然国务院、国土资源部的文件并没有直接针对农村住宅抵押问题，但是如此严格地限制农村住宅流转的范围，必然难以形成有效的农村住宅流转、交易市场，使得农村住宅的价值受到抑制。具体冲突如下：

抵押中的冲突。我国相关法律确立了“房地一体”原则，即房地产抵押时，房屋所有权和该房屋占用范围内的土地使用权必须同时抵押。我国是实行土地公有制的国家，土地是属于国家或集体的，绝对禁止买卖和转让的，土地所有权“实际上只是制度意义上的所有权”，所以土地所有权上分离出土地使用权。房地一体原则，是指土地上的房屋等建筑物、构筑物及附着物的所有权和土地的使用权归属于同一主体，在房屋等建筑物转让或者抵押时，土地使用权和房屋所有权需要同时转让或者抵押。而《担保法》和《物权法》却明确规定“宅基地不得抵押”，这实质上禁止了农房的抵押行为。

转让中的冲突。抵押农房处置转让的对象如果不是本集体成员，则与《国土资源部关于加强农村宅基地管理的意见》和《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》中的有关“宅基地只能转让给符合条件(无宅基地或面积未达到标准)的本集体成员”的规定相冲突。由于宅基地是农民的福利，农民拥有无偿或近似无偿分配宅基地的权利，使得符合农房受让条件且具有购买意愿的受让人极少，受让范围极狭窄(王直民、孙淑萍，2012)。

登记中的冲突。《房屋登记办法》规定：“申请农村住房所有权转移登记，受让人不属于房屋所在地农村集体经济组织成员的，除法律法规另有规定外，房屋登记机构应当不予办理”。这使得本集体以外的房屋受让人无法完成权属转移登记，其权益无法得到保障，减少了本集体以外受让人的购买意愿。上述冲突使得农房抵押面临违法风险。增加了地方政府和金融机构发展农房抵押贷款业务的顾虑以及金融机构实现抵押权的难度，这是当前农房抵押贷款业务发展面临的巨大瓶颈，也是产生上述各种问题的根本原因(王直民、孙淑萍，2012)。

2. “一户一宅”制度限制农民住房流转

1997年《中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》重申，“农村居民建住宅要严格按照所在的省、自治区、直辖市规定的标准，依法取得宅基地。农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地，多出的宅基地，要依法收归集体所有”。“一户一宅”制度的建立，对于防止滥占滥用耕地、抑制土地投机起到了积极作用，符合我国人口大国和农业大国的国情。然而，也是宅基地公有制性质的体现，宅基地取得的无偿性和农民对宅基地所享有的权能也决定了农民无权单独处分宅基地。

3. 农民住房确权、登记制度不完善

农民住房因为是建立在农村集体所有的土地上，村民对宅基地仅有使用权而无处分权。一方面，根据我国“地随房走”、“房随地走”的两个房屋产权流转原则，使得农村房屋的产权不能脱离宅基地而独立存在和流转，房屋所有人表面上合法拥有房屋的产权，但却无法真正实现其房屋财产权的价值，产权内容不完整、不清晰，确权制度不完善。另一方面，由于房价一再攀升，大量市民购不起高昂的商品房，城乡结合部低廉的“小产权房”便应运而生。这些所谓的小产权房是由当地村委会提供用地，与具备开发资质的房地产公司合作开发的村建集资房。因为国家明确规定集体土地使用权不得用于房地产开发，有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证，使得这些小产权房没有合法的身份，产权不清晰，留下了很多的隐患。

此外，我国现在农村房屋登记制度较为混乱。在我国农村宅基地上的房屋，有的地方有产权证，有的地方只有建房证，有的地方仅有宅基地使用证。至于农宅的买卖，有的地方能过户登记，有的地方不能过户登记，有的地方以前可以现在不能了，有的地方因为根本没有产权证也无从登记过户。我国迄今尚未颁行专门的不动产登记法，有关不动产登记的规定主要散见于各项单行法规中。

（二）金融服务层面

当前，我国农民住房财产权抵质押贷款主要通过试点推行方式开展，从金融机构提供服务角度出发，主要存在如下困难：一是农民住房流转受限、存在交易变现风险使得金融机构缺乏接受农民住房作为抵押担保品的积极性。二是缺乏科学完整的农房价值评估体系，导致农房价值无法合理体现。三是风险补偿机制不健全，金融机构缺乏创新抵押担保动力。四是农村金融服务体系不健全，融资担保中介体系不完善。五是贷款金融机构队伍有待扩大，贷款业务地区间分布不均衡。

三、改革创新建议

（一）法规制度层面

目前，我国立法对农民住房财产权自由流转的限制，已落后于如今社会经济发展的需要，不仅不能达到立法之初欲保障农民生活的目的，反而限制了农民行使权利的方式，妨碍了农民通过农民住房财产权的流转获取更大的利益。而且，在当前经济社会发展的大背景下，开放农民住房财产权市场，能够促进物尽其用，有利于市场经济条件下资源的有效配置，也能够成为新农村建设的助推力。因此，在不违背我国当前法规制度大背景下，结合试点工作开展实践，针对目前我国农民住房财产权相关法规制度的进一步完善，提出如下改革创新建议：

1. 改革完善“房地一体”原则带来的农房抵押限制。一是有条件地审慎推动农村住宅流转市场化，并加强农村住宅流转过程中的行政监督；二是建立农村宅基地强制回收利用制度，保障宅基地资源的合理利用；三是建立并完善农村社会保障配套体系。

2. 可考虑放宽“一户一宅”制度。尽管《土地管理法规定》“农民一户只能有一处宅基地”，但是实践中农民在相当大的比例上有两处或者两处以上的宅基地。在抵押权人要求就抵押农村住宅进行拍卖、变卖折价时，可以允许已经有一处农村住宅的农民参与竞拍。农民对其除法定分配的宅基地以外所拥有的宅基地，应向土地所有者，即农村集体经济组织缴纳宅基地使用权租金，以实现土地的所有者对其所拥有的土地享有收益的权利。

3. 尽快建立统一的不动产登记制度，完善农民住房所有权与宅基地使用权统一确权、登记、发证体系。产权明晰是农村住宅流转的前提。尽快着手和加强农民住房所有权和宅基地确权登记发证工作，明晰农民住房产权。应当加强农村住宅的登记工作，依法确定农村住宅的权属范围，明晰农村住宅的产权主体，保障抵押的安全性，做好农村住宅抵押的管理。

（二）金融服务层面

1. 搭建农房交易平台，完善产权交易市场，适当放开农房交易限制，着力解决农民住房产权流转难问题。有关部门应尽快搭建农民住房交易平台，实现农房自由交易。尤其要解决在处置农房困难时，区县政府平台公司回购抵押农房，建议市政府明确专门机构，安排专门资金，在农户逾期无法清偿贷款本息时，由区县政府平台公司对农房进行收购，

先行偿还银行贷款本息。平台公司可对收购的农房进行拍卖、变卖处置或复垦。

2. 建立科学的农房价值评估体系，为金融机构抵押物价值评估提供参考标准。为顺利推进农民住房财产抵押制度的推行，应建立农民住房价值评估机构。农房价值评估不仅要考虑结构、造价及年限，还应考虑农房所处区位、交通便利程度等多方面的因素。建议相关部门加强对农房价值评估体系的研究，建立权威、统一的价值评估体系与政策指引，为银行提供参照标准。

3. 完善风险补偿机制，提高金融机构业务创新及开展动力。建立以市场为取向，按照“政府推动、企业管理、收益和风险自负”的原则，成立规范化担保公司，不断完善公司治理结构，建立健全担保机构的各项管理制度，提高管理人员素质。设立相应的风险补偿体系，建立专项补偿基金，如金融机构开展农民住房财产权抵押贷款过程中出现不良，政府机构对抵押产权进行统一处理，对银行等金融机构给予合理风险补偿金等。同时，建议政府对贷款进行适当贴息，贴息比例应综合考虑政府财政状况及银行贷款利率，防止出现农户根据存贷款利率差进行资本市场投机。

4. 全方位构建农村金融服务体系，提升农房产权质押担保水平，增加银行开展农房抵押贷款的担保力度。创新抵押担保模式及金融支持业务，拓宽农民融资担保新渠道。可采用“三资转换”的创新抵押担保模式，通过评估把房屋产权、土地经营权、林权等权益转换为资产形式，再通过创新抵押担保方式，把资产转化为资本。这些抵押担保方式的使用，能有效地解决农民融资需求和银行贷款抵押担保不落实的问题。同时，还可以大力发展以农民合作经济组织作为金融联结中介的支农贷款模式，将农民合作经济组织作为面对金融机构的信贷主体，金融机构对该组织的贷款项目进行整体授信，金融机构的贷款模式就由服务对象为普通农户的零售模式就转变为面向合作组织的批发模式。创新金融支持业务方面，可以因地制宜地尝试创建“公司+农户+协会+信用社”的模式，即由农业公司牵头成立协会，由协会充当中介搭建农户与信用社之间贷款融资的桥梁，该协会为会员在银行等金融机构贷款提供担保。此外，大力发展市场中介，降低交易成本。

5. 金融机构自身需完善农民住房财产权抵押的风险防范机制，主动创新产品，进一步扩大办理此项业务的金融机构范围。一是重视借款主体及项目区域选择。农户选择方面，选择信用好的农户，发放贷款时要对农户的个人信用进行审查，考虑个人的还贷能力，可以推行农户连保制度，分散法律风险。农房区域选择方面，选择条件前景好的项目，条件好的房源。此外，应取得所在村社同意，由其出具承诺，同意抵押和处置房屋。二是对农民以住宅抵押贷款用途予以严格审核。三是增加“承诺人”要求。

第七章 土地流转与信托机制

一、土地流转与信托制度的契合点——土地流转信托

土地流转信托是指委托人（土地承包经营权人）在一定期限内将土地承包经营权委托给受托人，受托人在坚持土地集体所有和保障农民承包权的前提下，按照土地使用权市场化的需求，通过规范的程序，以土地出租等方式将土地经营权在一定期限内依法、有偿转让给其他公民或法人从事农业开发经营。

“土地信托化”是依据信托共有制构建的一种新型土地制度，具有产权清晰、利益直接、风险共担、效益明显、操作简便等特点。“土地信托化”以集体所有制为基础，利用信托共

有制多层产权结构的特点，将土地分解为价值资产和实体资产，坚持土地集体所有，按照市场经济的要求，把集体土地所有权的占有权、使用权、受益权、处置权进一步分开，农民享有受益权和最终处置权。而信托机构享有经营权，实行土地的统一规划和统一开发利用，发展适度规模经营。

具体而言，土地信托化具有以下三方面的内涵：一是“土地信托化”明晰产权主体，是一种新型的生产关系；二是“土地信托化”不以占有实物土地为基本特征，实现土地资源向资本的转化；三是“土地信托化”完善土地经营方式，合理利用土地。实行“土地信托化”，并没有改变以家庭承包为主的多种经营形式，只会促进经营形式的多样化发展。

二、信托解决土地问题的制度优势

土地信托借助信托的现代金融工具，实现了土地生产要素的合理流动和资源的优化配置，有利于优化土地资源配置，解决耕地零散分割、规模过小的问题，改变了传统农业生产方式，促进农业结构战略性调整和连片开发，提高土地经营效益，促进农民增收和劳动力转移，加快了新型城镇化进程。

新型的土地信托模式能够积极稳妥地支持新型城镇化，真正长期、世代、有效地保护农村土地，并发挥土地利用效率，农民的土地财产权利将得以保护，农民能够以地权分享土地增值收益，分享农业现代化和城市化的成果。

土地信托制度大大提高了农业经营规模，从而使按照新农村建设和现代农业建设的要求，对农业、农村基础设施进行新一轮的科学规划建设成为可能。

通过土地信托流转，农民真正能够直接参与到农村的城镇化建设中。土地信托具有财产稳定性，是土地产权成为代际传承的财富，土地信托制度规范土地代际传承，确保农村的稳定，防止城镇化中农民失地、流民化，影响稳定发展。

三、土地流转信托的运行优势

土地流转信托是在不改变农村土地集体所有权的基础上，实现了所有权、经营权和受益权的分离，合理利用和开发土地，实现土地的集约化和规模化发展，并在保障农户的受益权的基础上，让其享受土地的增值收益和固定收益。具体操作模式是具有土地承包经营权的农户，按照自愿、自主、互利的原则，把土地经营权以资本的形式托付给信托机构统一管理和经营，实现土地的增值收益和固定收益，其中农户作为委托人拥有土地的最终处置权，信托机构作为受托人拥有其暂时经营权，而农户同时拥有土地受益权。

（一）在不改变土地所有权基础上，充当土地资产看护人，防止新地主的产生

“土地信托化”依托信托的三权分离，不改变所有权属性，充当“土地看护人”，并依托土地经营权进行土地流通，实现土地的规模化和集约化发展，合理开发和利用土地实现土地资源的优化配置。“土地信托化”通过农村产权的流转，不愿耕作的农民就可以把土地经营权委托信托机构，信托机构依据土地性质合理开发和利用土地，集中分散土地，解决土地细碎化发展问题，实现农业规模化、产业化经营。通过“土地信托化”制度创新，将分散的农地组织起来，引向市场，以提高我国农业的社会化分工水平和农地进入市场的组织化程度，把农业产前、产中和产后诸环节联结起来，延长农业产业链条，创造出更多的价值和使用价值，更好地满足市场需求，提高农地适应竞争和驾驭市场的能力。

（二）将土地转化为“可携带资产”，解放农民对土地的依附

“土地信托化”实现了土地产权货币化，使农民对土地的实际占有转变为以信托资本的价值形态占有，将土地转变为“可携带的资产”，把农民对土地的依附关系解放出来，释放农民的灵性。同时，依据信托“三权分离”的原则保障农民的合法利益。“土地信托化”

把土地使用权主体与土地实物分离，并没有动摇农民的承包权，损害农民的切身利益。“可携带的资产”的转变，实现了农民的自由迁徙，保障了农民可以全身心地投入非农业生产，减少对土地的依赖性，实现农民对土地依附的解放。

（三）有机融合知识、资本和土地，实现土地规模化和集约化发展

“土地信托化”依托信托，重构土地的经济实体。农民作为委托人将其持有的土地经营权，通过代理方式，委托给信托结构，信托结构集合民众的土地将其转化为高效的社会资本，委托人又通过自己所持有的信托产品，依托法律，赋予受益人享有资本收益的权利。信托公司行使经营权，委托人和受益人不参与任何具体经营和管理。委托人通过“用脚投票”的方式来行使自己的权益，保障信托资本的自由流动，实现产权的开放性；受益人分享社会资本投资权益。在信托资本运行过程中，所有权归属没有发生改变，体现了产权与所有权的分离，调动了各种所有制经济的积极性。“土地信托化”一旦形成，可以凭借其特殊的经济地位和规模优势，集成和分享知识、社会关系和资本，实现土地的集约化和规模化发展。

（四）兼顾公平与效率，缓解社会矛盾，实现利益分享普惠化

信托在利益分享过程中，遵循土地改革的公平与效率原则。公平是一个必须坚持的基本原则，而效率则是制度存在的基础和变革的最终目的，两者必须兼顾，有机地调和公平和效率的矛盾，最终实现共同富裕。“土地信托化”利用价值资产与实体资产的分解，实现了公平与效率的有机结合。在土地信托收益分配中保证农民的受益权，实现土地的固定收益，体现了公平的原则；而在土地实体资产经营中，实行土地规模经营，提高经济效益，实现土地的增值收益，充分体现效率原则。既能满足农民公平拥有财产的要求，又能实现追求效益最大化的动机，从而使公平嫁接在效率的基础上。

（五）构建激励和约束机制，实现低成本和高效率的有机结合

“土地信托化”是一个复合产权制度，不同产权主体都具有利益最大化的动机。各个产权主体由于利益的驱动，必然相互制约，形成合理的约束机制。农民作为委托人要监督和约束经营者的行为，保障自己权益；而信托机构与租佃农户或其它经济组织则依据合同相互制约，因而形成了严格的约束机制。进而，“土地信托化”具有农民个人所有制的强力激励机制，又拥有国有制土地的配置效率，还保留了集体所有制“统筹协调”的功能，制度运行效率较高。另外，“土地信托化”是一种制度的改良，并不损害原有经济主体的利益。

四、土地流转信托的风险分析与应对策略

（一）土地流转信托的主要风险

1. **信托当事人风险。**首先，委托人风险产生的根源在于持有土地承包权农民的自身文化素质较低，对农村土地使用权信托产品的内涵及其风险的认知水平不足。土地信托产品作为一种知识密集化的金融产品，其契约内容复杂，农民限于信托相关知识匮乏而无法有效甄别此类条款，遂落入预设合同陷阱。其次，信托制度决定土地使用权信托机构享有受托土地财产权处置的独立性，而委托人农民既缺乏专业知识直接行使对受托人的监督权，亦缺乏足够财力聘请专业人士对受托人实施有效财务监督。再次，受托人风险的根源在于信托产品仅赋予受托人管理或者处分土地使用权等部分财产权的权利，且该权利的实施在土地承包权契约期限及基本农田保障制度限定的土地用途等方面受限，这给信托财产管理机构的土地信托产品管理能力提出新挑战。最后，考虑到委托人与受托人就土地产能、周边环境灾害等土地使用权相关信息的信息不对称性，若委托人蓄意或无意隐匿关键信息，将导致信托机构错误评估土地使用权价值，导致信托产品设计失败，最终损害公司商誉及其商业利益。

2. **系统性风险。**农村土地流转信托中系统性风险指由文化、社会、政治及经济等因素对信托机构所依附的金融市场造成的全局影响，进而导致信托资产价格波动的那部分风险。

首先，政府对信托市场的干预通常以救助贫因为口号，以行政命令代替信托投资机构的自主决策，将原本应由政府肩负的责任和行政成本转移给独立运营的信托投资机构来承担，增加信托机构的运营成本并降低其收益率，进而降低信托市场参与者活力，损害地方政府及当地农户的长期利益。其次，农地信托改革与农地相关法律法规建设相辅相成，我国农村土地信托制度改革产品的法律制度体系不健全导致农村金融供给受抑制，遏制农业经济从传统小农经济向集约化产业经济方向的转化。现行《信托法》建立于“用益物权”的立法理念基础上，这与我国传统的以“所有权”为物权中心的立法理念产生冲突，由此导致《信托法》在现有法治环境中难以有效落实。

3. 非系统性风险。农村土地流转信托中的非系统性风险指在农地信托项目运营过程中产生且只对特定信托机构或项目收益产生影响，并可通过投资组合的方式予以分散的风险。首先，信托机构缺乏有效的内部运营风险管理文化。《信托投资公司管理办法》中限定信托财产及其衍生损益风险直接由委托人承担，受托人以信誉为担保获取相对稳定的信托收益。这种令受托人收益与信托财产损益不直接挂钩的制度设计对信托机构培养严谨的金融风险管控文化形成障碍，对信托机构及其员工采取高风险策略运营信托财产的行为具有较强的激励性。其次，政府背景的信托机构的运营合规性差，对市场秩序造成负面冲击。当前我国信托机构的设立实行严格的审批制度，较民营企业而言，具有政府及国企背景的信托机构更容易通过行政审批。这使得各信托机构漠视信托法权威，在日常业务运营及财务帐簿设立中采取自营业务与信托业务混业经营策略，以违规运营对抗金融监管，为其农业土地信托业务风险暴露埋下伏笔。再次，信托机构的操作风险暴露对农户信托资产安全的威胁频率较高。信托投资机构的操作风险主要源自其内置的风控流程设计不当，或内部员工操作失误，或公司对内外部信息的生成、收发及存储等某一环节出故障。操作风险随机性爆发于信托投资机构的任意业务上，这种随机性风险发生模式遏制了信托投资机构采取有效措施预防该类风险的能力。

（二）土地流转信托风险的应对策略

1. 完善农村土地流转的信托法律制度体系建设。健全《信托法》关于土地使用权信托的相关规定，提升其对土地使用权信托业的实践指导价值。一是立法机构应制定《土地信托法》等特别法，增加对农地使用权信托业务具体实践的程序性条款及对违规农地使用权信托的惩戒性条款。二是有效规范受托人资质认定规则，实施严格的受托人职业道德排查制度和强制性信托市场退出制度，确保在我国农村征信体系尚未健全的前提下的农村土地信托制度的良性运作。三是以农户委托人的财产权利保护为核心制定《土地信托法》。

2. 建立政府引导型农村土地使用权信托市场机制。首先，政府应当大力推进农地流转的基础性制度建设。农地使用权信托将派生出失地农民的富余劳动力转移及农民养老社会保障等问题。政府应当采取政策引导及税收减免等措施促使农地使用权信托资金向有助于促进本地劳动力就业的投资领域方向发展，以增进区域金融资源的内部循环。从而使得信托业务委托人获取信托收益及劳动就业机会等双重利益。其次，政府应当努力促进农村土地使用权信托的市场化机制建设。在推进农地使用权信托的过程中，政府应当秉持自由、自愿的契约精神，避免对基层政府及农户施加行政压力，不以行政垄断定价权侵害农户利益，不恣意变更农地用途，以确保市场配置资源机制有效发挥。最后，金融监管当局应强化农村土地流转的征信制度建设力度。现行央行的征信制度主要覆盖法人及城市自然人群，农村地区尚处于征信制度真空区。

3. 健全农村土地流转信托服务平台的功能。首先，完善基于互联网技术的农村土地流转信托服务平台的受益权交易功能。金融监管当局应当引入互联网信息技术，搭建农地使用权信托受益权交易平台。其次，强化农村土地流转信托服务平台的增值服务功能。农村土地

流转信托业务是一个系统工程，需项目可行性评估、土地使用权供求信息登记与发布、流转中介协调、土地价值评估与鉴证、信托契约纠纷协调与仲裁等诸多中间服务机构的协力配合，方可有效提升农地信托流转业务的运营效率。最后，农村土地流转信托产品应当强化与银行、保险公司等其他金融机构的业务接驳能力，分散农地信托市场风险。

五、土地流转信托的政策启示

（一）基于土地信托化，创新土地流通实现机制

在全面服务于我国农村土地管理体系的总目标之下，基于土地信托化的理论与实践，发挥信托制度优势，弥补信托不利因素，创新土地流通实现机制。因此，我们提出要构建土地信托银行，兼顾信托与银行功能，促进土地资源优化配置，充当土地资产的“看护人”，转变土地为“可携带资产”，保障农民合法权益，让农民共享改革开放成果。以“信托”为主要投融资形式的土地信托银行将显示出独特作用。

（二）政府应给予充分的支持

为了促进土地较大规模流转，政府应结合实际制订出一系列优惠政策给予支持鼓励。第一，要出台相关政策文件。鼓励从事农业生产或农产品加工的企业、经营大户、能人通过土地信托实现土地较大规模经营，帮助他们积极开拓国内外市场，扩大农产品销售渠道，将企业和产业做大做强。第二，资金支持。对从事规模化农业生产，实现土地较大规模经营的企业或个人给予经济上的补贴，以此提高他们集约土地从事农业生产的积极性，同时也能给农民更高一些的土地价格；对集约土地从事农业生产经营的企业和个人在贷款上给予贴息支持；积极论证在确保农民不失地的前提下，以一定期限的土地使用权，作为抵押来贷款融资的可行性，并给予法律上的保障，解决农业规模经营贷款难的问题。

（三）坚持政府引导，市场运作的经营模式

在土地信托的过程中，政府始终高度重视和加强对土地流通的引导和规范，充分发挥乡镇和村组的管理和引导作用，不搞行政强迫命令，坚持按照市场规律和市场价值规律来推进土地流通，使土地流通过程有自发趋向规范、由盲目趋向合理、又零散趋向集约，土地规模经营程度不断提高，农业产业化经营水平大幅度提升，农业比较效益有效增加。

（四）建立多层次的农村保障体系，切实保障农民利益

目前，大多数农民对土地的依赖程度仍然很高，仍把土地作为安身立命的基本生活保障和获取收入的主要来源。如果没有健全的社会保障制度，就不可能从根本上增强农民离开土地的安全感和适应市场风险的能力，农村土地市场发育的进程也将严重受阻，因此，必须在财政补贴上对农村给予大幅倾斜，健全农村社会风险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助制度，深入推进农村合作医疗，以此逐步弱化土地的福利和社会保险功能，为土地转出者解除后顾之忧。

第八章 风险防范和配套制度建设

一、农村土地产权抵押面临的主要风险

虽然农村土地产权抵押创新所面临的政策环境和市场条件日益成熟，但在相关法律法规尚未修改的前提下，由于农业生产和农村客户固有的弱质性及农村土地产权市场尚不成熟，推行农村土地产权抵押创新仍面临一定的法律风险、信用风险和操作风险，并可能对国家粮食安全、农村社会稳定产生不利影响。

（一）法律风险

主要是相关法律法规尚未修改，使得农村土地产权抵押、抵押物处置和处理相关纠纷缺乏法律依据，以及农村土地经营过程中有关违法违规行为可能给金融机构带来损失。

（二）信用风险

主要是农村经济主体的弱质性、农村土地价值评估的复杂性和抵押权利实现的波折性，为农村产权抵押业务带来一定的信用风险。

（三）操作风险

主要是农村产权抵押流程缺乏规范性，农村地区金融机构操作人员素质相对较低，农村产权抵押过程中的违规行为和案件可能带来操作风险。

（四）宏观层面风险

除金融机构面临的风险外，在宏观层面，农村土地产权抵押创新还面临土地流转经营如果失序将不利于保护耕地和保障粮食安全，押品处置或使农民生活失去保障从而影响社会稳定等方面的风险。

二、关于农村土地产权抵押风险防范机制的建议

（一）法律层面：更改和完善相关法律法规

一是**统筹兼顾，确定相关法律法规逐步修改方案**。在统筹兼顾提高农村土地产权融资能力和保障社会稳定、保护农民合法权益的基础上，区分轻重缓急，做好法律修改方案，形成明确的法律修改规划，采取逐步修改的方法，依次破除农村土地产权抵押的法律障碍。

二是对十八届三中全会、2014年中央一号文件确定的赋权问题尽快予以明确规定。明确农民对承包土地经营权享受抵押、担保权能，框定涉及承包地范畴、承贷主体、责任和义务等。明确在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。明确集体经营性建设用地范畴，允许集体经营性建设用地以单独设定抵押或者与乡镇企业、村企业的厂房一并抵押等多种形式抵押融资。

三是对涉及农民生活保障、社会稳定等深层次问题试点研究并跟进修法。对涉及农民生活保障、社会稳定等深层次问题，比如宅基地使用权的转让和抵押问题，村集体成员对农村集体经营性建设用地和集体资产的转让、抵押的决定权等问题，需要进行试点研究，在此基础上进行法律修改。

（二）监管层面：引导和规范农村土地产权抵押行为

一是**鼓励和引导金融机构有序开展农村土地产权抵押**。要求金融机构在遵循依法合规、公平诚信、风险可控、惠农利民原则的基础上，积极开展农村土地产权抵押业务创新；结合农村土地产权特点，优化审贷程序；健全和完善内部控制机制，建立全面有效的风险管理制度和岗位制衡、考核、问责机制；建立切实可操作的土地产权抵押担保贷款流程，明确各环节的责、权、利。

二是**完善农村土地产权抵押的配套服务体系**。联合相关部门，完善土地产权流转交易机制、抵押登记机制，健全融资担保、信用评级、土地产权价值评估等机构设置。对涉及多部门的股权抵押、反担保等间接担保方式，明确可进行间接抵押的担保物或担保权益范畴，明确担保程序，对系统性风险进行监控。对涉及农民生活保障、社会稳定等深层次问题，按照现行法律规定严格要求金融机构。

三是**出具贷款分类指引**。在综合产值、地区分布、地貌等多方面因素综合衡量农村土地产权价值的基础上，有效测算农村土地产权抵押的风险缓释作用，针对不同产权性质，给出有差别的贷款风险分类标准。

四是明确资本计量问题。在标准法下，对农村土地产权抵押认可与否不会影响资本的计量。在初级内部评级法下，在明确列示出的合格信用风险缓释工具部分，并不包括农村土地产权抵押。但同时关于合格抵质押品的兜底条款（即其他抵质押品）中规定：除金融质押品、应收账款、商用房地产、居住用房地产之外，经银监会认可的符合信用风险缓释工具认定和管理要求的抵质押品。在高级内部评级法下，商业银行可在符合相关要求的前提下自行认定抵质押品，但应有历史数据证明抵质押品的风险缓释作用。因银行机构未有相关历史数据正面其风险缓释作用，所以在高级内部评级法下，目前阶段银行机构不宜将两权抵押认定为合格的抵押品。

（三）金融机构层面：完善农村土地产权抵押制度安排

一是出台农村土地产权抵押贷款的管理办法。在总结试点经验的基础上，金融机构应尽快出台指导各级分支行发放农村土地产权抵押贷款的管理办法，在体现地区差异的基础上，尽量规范化、标准化贷款产品，对承贷主体，贷款期限、贷款用途、担保方式、还款方式等信贷要素，押品处置方式，抵押率等进行指导，规范信贷流程，严守风险底线。

二是做好贷前风险防范。严格客户准入，把控风险防范的第一道防线。在评估土地产权价值之外，通过地缘关系加强贷前调查，突出对承贷主体生产经营规模、生产经验、人品、耗电量、耗水量等软信息的应用，掌控决定承贷人还款能力的生产经营情况。

三是做好贷后风险管理。做好贷后监测，通过定期回访、实地查看，严格监控农村土地承包经营权及地上附着物权属变更情况，保证抵押权利真实有效。定期对土地产权价值进行重估，掌控抵押对贷款的风险覆盖情况。对土地规划变动和重大自然灾害等危机信贷安全的情况及时预警和报告，及时化解风险。做好押品处置，通过流转交易、协商收购、法律诉讼等方式最大程度补偿贷款本息损失。

（四）金融风险分担层面：建立健全风险分担体系

一是有效利用农业保险发展成果。农业保险可增强农民对重大自然灾害的风险抵御能力，有效缓解金融机构贷款风险。金融机构一方面可要求承贷主体购买农业保险，增强自身风险抵御能力，间接保障信贷资金安全，另一方面可接受保险收入质押，将金融机构作为保险第一受益人，直接保障信贷资金安全。

二是加强融资担保机构建设。应加强专业支农的融资担保机构建设，以农村土地产权抵押担保创新为契机，结合多种抵押担保方式，提高支农专业水平。金融机构在加强与融资担保机构合作的同时，需严格融资担保机构准入，选择资金实力雄厚、自身风险防范能力强的担保公司合作。

三是合理发展风险补偿基金。为推进农村土地产权抵押担保创新，多地地方政府主导成立担保基金、偿债基金，与银行农村土地产权抵押贷款业务相对接，对金融机构进行一定程度的风险补偿。此外可成立市场化的资产管理公司，对因土地产权抵押贷款形成的不良资产进行专项处置。

三、关于农村产权抵质押配套制度建设的建议

（一）全面开展农村土地确权登记颁证

土地确权登记颁证是界定农村土地产权的基础，对于稳定农村土地承包关系长久不变，保证农村产权抵质押长期稳定发展具有重要作用。

1、加快推进承包地、宅基地和集体建设用地的确权登记。

目前，我国农村土地承包经营权确权颁证登记工作正在稳步推进，为适应农村产权抵押创新步伐，仍需进一步加快进度。下一步，要按照国家建立和实施不动产统一登记制度的有关要求，将农房等集体建设用地上建筑物、构筑物统一纳入宅基地和集体建设用地使用

权登记发证的范围，实现统一调查、统一登记确权、统一发证。

2、强化土地确权登记成果应用。一是要将土地权利证书融入土地征收、土地供应等相关管理环节，促进登记发证全覆盖。二是要充分发挥土地权利证书在农民土地抵押、土地权属争议调处中的作用，加快探索农村集体土地产权证在土地抵押等领域的运用。三是要以完善土地登记簿内容为基础，建设土地登记信息系统，实时掌握土地产权变化情况，掌握土地抵押、转让信息，实现对土地二级市场的有效监管。

（二）继续深化农村土地制度改革

做好农村产权抵质押创新，首先要深化土地制度改革，为农村土地抵押担保提供相应的制度保障。

1、改革征地制度。一是逐步缩小征地范围，严格界定公益性和经营性建设用地。二是建立合理的征地补偿和利益分享机制，对于被征收土地，按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿。三是逐步建立和完善征地补偿争议的协调裁决机制，在征地过程中要维护被征地农民的知情权、参与权、监督权和申诉权。

2、建立城乡统一的建设用地市场。建立规范的农村集体经营性建设用地交易许可制度，实行公开交易制度，农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股应当在当地土地有形市场以招标、拍卖、挂牌方式进行。

3、加快农村土地流转市场建设。一是赋予农民真正的流转主体地位。通过相关法律，明确允许农民在不改变土地农业用途的前提下，将土地承包经营权以转让、抵押等方式自由流转，从法律层面保证农民承包土地的所有权、承包权、经营权实现“三权分离”。二是加快流转载体建设。加快县、乡两级土地承包经营权交易场所的建设，为农民开展土地承包经营权流转提供便利条件，并赋予相应的政府公信力。三是实现农村集体土地承包经营权的有序流转。对依法取得的农村集体土地承包经营权，必须严格按照有关法律法规，采取转包、出租、互换、转让或其他符合国家有关法律和政策规定的方式流转。

4、完善土地用途管制制度。一是统筹城乡土地利用和开发，严格划定城镇建设用地扩展边界和规模边界，细化农村土地用途分区和相应的管制规则。二是加强土地流转和押品处置过程中的用途管制，按照严格保护耕地和保障粮食安全的要求，加强监控和管理。三是建立更加规范、便于管理和监督的用地许可证制度，设置土地用途变更许可程序，同时应强化用地许可信息的公开和共享。

（三）不断完善农村各项社会保障制度

1、建立多渠道筹措保障资金的机制。一是财政资金。财政资金应作为农村社会保障的主体，在投入总量上应随财政收入的增长而同步增长，并做到专款专用。二是村集体资金。乡（镇）村办产业的利润及集体经济的积累等，出让、出租集体建设用地使用权，承包土地经营权所取得的土地收益等应作为农村社会保障资金的重要来源。三是农民自筹。可以将农户自筹部分详细分为多个标准，由农民根据自己的缴费能力和保障需求自主选择。

2、建立多层次的农民社会保障体系。一是完善作为社会保障最基本防线的最低生活保障制度，加大中央和省级财政对农村低保的转移支付力度。二是完善农村合作医疗制度，积极引导农民群众参加新型农村合作医疗，增加定点医疗机构，提高医疗服务的质量和水平。三是完善农村养老保险制度，按照全覆盖的要求，加快推进新农保制度，逐步提高财政直接补贴农民参保费用的标准。

3、实现社会保障的城乡衔接。未来社会保障体系既要解决好进城农民社会保障的衔接问题，又要解决好留守农民的社会保障问题，在制度设计、保障模式等方面，必须坚持城乡统筹的原则，充分考虑与城镇社会保障制度的政策衔接。

（四）强化对农村经济主体的政策扶持

1、千方百计提高农民收入。要积极落实好全会精神，保护农民的财产权利，增加农民的财产性收入。扩大农民的就业空间，引导农村劳动力转移就业，增加农民的工资性收入。大力发展特色优势农业，提高农民的生产经营性收入。巩固和完善强农惠农富农政策，改革和完善农民的补贴制度，增加农民的转移性收入。

2、下大力气推动户籍制度改革。要完善城镇化健康发展体制机制，推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。加快《户籍法》的立法步伐，让新的户籍制度适应当前社会形势下的人员流动，保障我国所有公民平等自由地享有各项基本公共服务。

3、大力发展农民职业技能教育。一方面，通过加强非农职业教育，可以提高农民的素质，使农民获得在城市长期生活的一技之长，长期稳定地在城市生活，从而实现农村人口的有效转移，使走出去的农民成为真正的“新市民”。另一方面，随着农村土地流转的加快，农业生产集约化程度的提高，必须大力开展农业职业教育，培养大批有文化、懂技术、会经营的新型职业农民。

参考文献

- [1] 暴秋菊，新农村建设视野下的农村住房产权改革，前沿论坛，2010年第5期，10-11。
- [2] 藏波、杨庆媛、周滔，农村土地收益权证券化的农户意愿及其影响因素——基于重庆市11个典型村的调研，中国人口资源与环境，2013年第23卷第6期，51-58。
- [3] 曾庆芬，产权改革背景下农村居民产权融资意愿的实证研究——以成都“试验区”为个案，中央财经大学学报，2010年第11期，63-68。
- [4] 车士义、庞博、谢欣，我国农村金融与土地产权改革的理论与实践，金融与经济，2012年第五期，39-43。
- [5] 陈石清，“后物权法时代”开禁宅基地使用权流转之探讨，当代经济，2009年第4期。
- [6] 陈锡文，土地承包权和宅基地抵押应慎行，农村工作通讯，2009年第10期。
- [7] 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。
- [8] 陈锡文，农地抵押贷款不宜在我国普遍推广，半月谈，2010年第4期。
- [9] 陈宵、鲍家伟，农村宅基地抵押问题调查研究，经济纵横，2010年第8期。
- [10] 党国英，关于农村土地产权改革的若干认识与操作问题，中共杭州市委党校学报，2014年第1期，13-18。
- [11] 邓昂，基于信托制度的农村土地流转制度改革路径探析。农业经济，2013年第8期。
- [12] 刁其怀，农村宅基地使用权制度存在的问题及改革方向，农村经济，2011年第10期，82-85。
- [13] 丁关良，1949年以来中共农村宅基地制度的演变，湖南农业大学学报，2008年第8期。
- [14] 冯卓等，城镇化进程中农村集体资产管理问题探究，经济体制改革，2014年第2期。
- [15] 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。
- [16] 郭明瑞，关于宅基地使用权的立法建议，法学论坛，2007年第1期。

- [17] 韩俊, 赋予农民更加完整的土地财产权, 新世纪, 2013年6月24日。
- [18] 韩俊, 尊重农民的土地财产权利, 理论视野, 2004年03期。
- [19] 何博, 从政法传统看中国的地方变通——以宅基地流转实验为切入点, 政法论坛, 2012年第2期。
- [20] 贺雪峰, 《什么农村, 什么问题》, 法律出版社2008年。
- [21] 洪增林, 对加快农村集体土地流转几个关键问题的探讨, 理论导刊, 2009年第7期。
- [22] 胡冰, 中国农村宅基地使用权流转的正当性辨析与立法构想, 安徽农业科学, 2011年第3期, 36-38。
- [23] 胡建坤、岳凡茜, “双轮驱动”背景下农村住房制度改革要点研究, 小城镇建设, 2012年第11期, 89-93。
- [24] 胡明玉, 我国农村房屋产权流转制度存在的问题及对策, 安徽农业科学, 2008年第36期。
- [25] 黄庆杰、王新. 农村集体建设用地流转的现状、问题与对策——以北京市为例, 中国农村经济, 2007年第1期, 58-64。
- [26] 黄守宏、叶兴庆、张顺喜、李攀辉, 关于“三权”抵押贷款问题的调查与建议, 国务院研究室调研报告, 2013年6月20日。
- [27] 惠献波, 农村土地抵押融资实践模式的探索与路径选择——基于农地金融试点的实证观察, 西南金融, 2014年第3期, 66-71。
- [28] 金媛、林乐芬, 规模经营、农地抵押与产权变革催生: 598个农户样本, 改革, 2012年09期, 71-76。
- [29] 李谱、韩立达, 建立农村宅基地使用权流转制度问题探讨, 理论导刊, 2008年第10期, 13-15。
- [30] 李文龙等, 农村土地经营使用权抵押的枣庄模式, 金融时报, 2010年5月29日。
- [31] 纪成旺, 农村集体建设用地确权思路探析, 转变经济增长方式与土地节约利用——2006年中国科协年会12专题分会场第4场论文集, 2006, 120-124。
- [32] 江恩赐, 集体建设用地流转价格评估研究——以吉林省四平市为例, 吉林师范大学硕士论文, 2013年。
- [33] 李林林, 农村集体建设用地使用权抵押制度研究, 中国政法大学硕士学位论文, 2011年。
- [34] 李树杰、牛国艳, 美国农业金融体制演变研究, 金融教学与研究, 2002年第1期, 23-26。
- [35] 李伟伟、张云华, 土地承包经营权抵押标的及其贷款操作: 11省(区、市)个案, 改革, 2011年第12期, 76-84。
- [36] 林家彬, 集体建设用地抵押: 缘何较好难叫座——对江苏省海门市农村集体建设用地抵押试点工作的调研, 中国国土资源报, 2013年2月27日。
- [37] 林乐芬、赵倩, 推进农村土地金融制度创新——基于农村土地承包经营权抵押贷款, 学海, 2009年第5期, 68-72。
- [38] 刘攀, 我国农村土地使用权流转融资模式选择——基于金融功能视角, 农村金融, 2011年第6期, 70-72。
- [39] 刘奇, 农地抵押贷款的困境, 中国金融, 2014年第5期, 19-21。
- [40] 刘明尧、丁文、彭中, 土地流转的鄂州模式: 释放农地金融活力的典范, 农村金融研究, 2014年第2期, 70-74。
- [41] 刘盈、申彩霞, 农村土地抵押融资需求调查及影响因素分析——以重庆市开县、忠县为例, 安徽农业科学, 2010年第9期, 4819-4822。
- [42] 陆磊, 撬动土地金融创新的“键钮”, 中国农村金融, 2014年第10期, 32-35。

- [43] 罗剑朝、杨婷怡,农村产权抵押融资试验典型模式比较研究,农村金融研究,2014年第6期,10-17。
- [44] 罗新琼,农村集体资产管理的现状与对策,吉林农业,2013年第12期。
- [45] 吕军书,从政法传统看我国农村宅基地抵押流转的必然性——兼论农村宅基地抵押流转的途径,求实,2014年第1期,89-92。
- [46] 马九杰、周向阳、蒋逸、张永升,土地流转、财产权信托与农业供应链金融创新——龙江银行“五里明模式”剖析,银行家,2011年第11期,107-109。
- [47] 马九杰、周向阳、陆建云,担保抵押制度改革与农村金融产品及服务创新[J],沈阳农业大学学报(社会科学版),2011年第6期,659-665。
- [48] 马义华,农村土地产权流转制度的缺陷与农地证券化选择,改革与战略,2011年第2期,97-99。
- [49] 毛维国,农村住房及宅基地流转制度研究,法学论坛,2012年04期,134-141。
- [50] 毛维国、王广卷,农村住房及宅基地流转问题调查与研究,山东农业大学学报(社会科学版),2012年第2期,39-43。
- [51] 孟勤国,物权法开禁农村宅基地交易之辩,法学评论,2005年第4期。
- [52] 蒲坚等,解放土地,中信出版社,2013年。
- [53] 秦承敏,集体土地抵押问题研究,新疆农垦经济,2007年第7期,46-49。
- [54] 邱继勤、邱道持,王平.农村土地抵押贷款面临的挑战与政策检讨——以重庆市开县为例,农村经济,2012年第2期,34-37。
- [55] 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。
- [56] 沈月娣、汪建丰,农村土地流转制度改革创新研究,农业经济,2010年第7期。
- [57] 施玉明,农村集体资产抵押贷款法律问题初探,现代金融,2002年第1期。
- [58] 田新元,农地确权将加快土地改革步伐,中国改革报,2013年8月5日。
- [59] 万广军、杨遂全,农村产权抵押融资的抵押物研究,经济体制改革,2011年第2期,92-97。
- [60] 汪苏,农村集体建设用地流转放开,地方试点屡碰瓶颈,第一财经日报,2013年9月16日。
- [61] 汪小亚,关于农村土地经营权抵押贷款问题的研究,中国金融,2009年第6期,53-55。
- [62] 王崇敏、孙静,农村宅基地使用权流转析论,海南大学学报人文社会科学版,2006年第2期。
- [63] 王利明,中国物权法草案建议稿及说明,中国法制出版社,2001年。
- [64] 王昌盛,集体建设用地使用权抵押探析,中国国土资源报,2010年12月20日。
- [65] 王冠玺,从法律视角谈我国农村土地融资的相关问题与建议,财政研究,2010年第8期,27-31。
- [66] 王卫国,中国土地权利研究,北京:中国政法大学出版社,1997年。
- [67] 王兴稳、纪月清,农地产权、农地价值与农地抵押融资——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。
- [68] 王颖异,农村居民房屋抵押法律问题研究,西南大学硕士学位论文,2013年。
- [69] 王直民、孙淑萍,基于“房地分离”的农村住房抵押制度研究,农村经济,2012年第10期,22-25。
- [70] 吴海涛、方蕾,对杜蒙县农村土地承包经营权抵押贷款的调查与思考,黑龙江金融,2012年第2期,63-65。
- [71] 吴红缨,国开行重庆试点农村土地承包经营权抵押,21世纪经济报道,2006年02月

28日。

- [72] 吴雨冰, 农房抵押试点问题研究, 中国房地产, 2011年第11期, 34-36。
- [73] 吴瑞璟, 论集体建设用地抵押贷款——以成都市锦江区为例, 时代金融, 2011年第11期, 143。
- [74] 吴文杰, 论农村土地金融制度的建立与发展, 农业经济问题, 1997年第3期, 34-39。
- [75] 邬美英, “小产权房”的宪法保护与规划, 中国政法大学硕士学位论文, 2008年, 6-6。
- [76] 项俊波, 建设一个好的农村金融, 北京: 中国金融出版社, 2011年。
- [77] 肖诗顺、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3期, 14-18、110。
- [78] 闫广宁, 对同心县农村信用联社开展土地承包经营权抵押贷款情况的调查与思考, 西部金融, 2008年第8期, 49-50。
- [79] 杨国平, 蔡伟.农村土地承包经营权抵押贷款模式探讨, 武汉金融, 2009年第2期, 49-50。
- [80] 姚正旺, 集体产权抵押融资之法律分析与建议, 互联网, 2010年3月19日。
- [81] 姚道艳, 农民住宅抵押法律问题的研究, 金融法制, 2013年总439期, 93-95。
- [82] 袁钺, 城乡一体化进程中农村宅基地使用权流转研究, 农业经济问题, 2010年第11期, 57-60。
- [83] 袁锦绣、林睿杰, 农村宅基地使用权流转法律问题研究, 中国发展, 2001年第9期, 35-41。
- [84] 于丽红、陈晋丽、兰庆高, 农户农村土地经营权抵押融资需求意愿分析——基于辽宁省385个农户的调查, 农业经济问题, 2014年第3期, 25-31、110。
- [85] 于丽红、兰庆高, 农村金融机构开展农地经营权抵押贷款的意愿——基于辽宁省沈阳市的调查, 农村经济, 2013年第8期, 64-66。
- [86] 张炼, 农村宅基地使用权流转的民法规制研究——以成渝两地改革实践为例, 西南财经大学硕士学位论文, 2011年。
- [87] 赵宏宇, 农村集体建设用地使用权流转问题探析, 土地市场, 2012年第9期, 60-62。
- [88] 赵毅、王新、胡睿宪, 谈京郊农村集体土地流转问题, 前线, 2004年第1期, 39-40。
- [89] 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。
- [90] 张笑寒, 美国早期农地金融制度及其经验启示, 农村经济, 2007年第4期, 126-129
- [91] 张岩、高雅、张颖, 农村土地融资模式创新——土地收益抵押贷款证券化研究, 知识经济, 2013年第17期, 84-85。
- [92] 张迎春、吕厚磊、肖小明, 农村产权确权颁证后融资困境解决了吗——以成都市为例, 农村经济, 2012年第5期, 74-77。
- [93] 张宇、陈功, 农地使用权抵押贷款证券化研究, 经济与管理, 2010年第4期, 71-76
- [94] 张云华、李伟伟、伍振军, 农民土地经营权抵押贷款值得推广——宁夏同心县土地抵押贷款调查报告, 国务院发展研究中心调查研究报告, 2010年第163号。
- [95] 郑风田, 土地承包经营权抵押试点利远大于弊, 郑风田的博客, 2009年5月15日。
- [96] 中国农业银行湖北省分行课题组, 中国农村产权交易所运作模式比较研究——基于农村产权抵押融资的视角, 农村金融研究, 2014年第6期, 23-28。
- [97] 中国物权法研究课题组.中国物权法草案建议稿: 条文、说明、理由与参考立法例, 北京: 社会科学文献出版社, 2003年。
- [98] 钟甫宁、纪月清, 土地产权、非农就业机会与农户农业生产投资, 经济研究, 2009年第12期, 43-51。

- [99] 周诚, 土地经济学原理, 北京: 商务印书馆, 2003 年。
- [100] 周萍, 以信托为手段践行农村土地流转, 特区经济, 2014 年第 1 期。
- [101] 周萍, 土地信托银行视角下农村土地流转新路径, 商业时代, 2014 年第 12 期。
- [102] 周其仁, 农村产权制度的新一轮改革, 财新网, 2011 年 3 月 4 日。
- [103] 周其仁, 农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择, 经济学 (季刊), 2004 年第 1 期, 193-210。
- [104] 周其仁, 农地同地同价同权之我见, 中国经济周刊, 2005 年 8 月 30 日。
- [105] 朱宝丽, 农民宅基地抵押的法律约束、实践与路径选择, 生态经济, 2011 年第 11 期。
- [106] Soto, H. D., *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York: Basic Books Press, 2000.
- [107] Deininger, K., *Land policies for growth and poverty reduction. A World Bank Research Report*. New York: World Bank and Oxford University Press, 2003.
- [108] Feder G, and A. Nishio, *The benefit of land registration and titling: Economic and social perspectives*. *Land Use Policy*. 1998, 15(1), 25-43.
- Lerman, Z, C. Csaki, and G. Feder, *Land policies and evolving farm structures in transition countries*. World Bank Working Paper 279, 2002.