

“三农”决策要参

2013年第34期(总第34期)

清华大学中国农村研究院

2013年11月29日

扎实稳妥开展农村土地 承包经营权抵押试点*

内容摘要:资本与资产最大的区别在于资本具有增值的功能。长期以来,我国农村土地的弱流动性严重抑制了其资本功能发挥和增值价值实现。本文认为,进一步赋予农民承包土地抵押权,对于充实农村资本市场,促进农民增收具有重要意义。与目前的一些相关经济、社会环境条件不相容或不匹配,是制约农村土地承包经营权抵押实现的根本原因。应按照市场经济发展规律,以土地资本化为导向,秉持渐进改革的基本思路,突破农村土地承包经营权抵押面临的法律法规障碍、经济成本和社会保障等制约因素,合理设置抵押最长期限,支持金融机构参与抵押工作,建立相对集中统一的抵押交易市场,扎实稳妥探索建立土地承包经营权抵押制度。

关键词:农村土地 承包经营权 抵押制度

*本文为清华大学中国农村研究院2012年重大课题子课题“完善农村承包土地和农村宅基地法律法规和政策研究”(编号:CIRS2012-3-1)的部分研究成果。

资本与资产最大的区别在于资本具有增值的功能。长期以来,我国农村土地主要以农业生产资料形式而存在,农民利用承包土地的自由和权限受到法律 and 政策的限制,土地的弱流动性严重抑制其资本功能发挥和增值价值实现。本文研究认为,应按照市场经济发展规律,沿着农村产权改革方向,以土地资本化为导向,深度发掘承包土地的资本功能,扎实稳妥探索建立土地承包经营权抵押制度。

一、建立土地承包经营权抵押制度的重要意义

土地承包经营权是农民最重要的财产权利之一。“赋予农民充实而有保障的土地承包经营权”始终是我们党的“三农”政策方针和农业农村立法的基本原则。改革开放以来,随着对流动管制的放松和流转制度的建立健全,农民得以通过转包、出租、互换、转让、股份合作等多种形式实现承包土地权益。进一步赋予农民承包土地抵押权,对于充实农村资本市场,促进农民增收都具有重要意义。

(一)赋予农民承包土地抵押权,有利于促进农民承包经营权的主体化和完全化

我国农民土地承包经营权,本质上是一种受限物权。我国农村土地集体所有,农民对承包经营土地的占有、使用、收益和处分等权能都受到严格限制。回顾我国农村土地产权变革经历“私有公用”、“公有公用”、“公有私用”3个大的过程,农民对承包土地的支配权利越是充分和完全,农民的生产积极性越高,农

村市场经济发展也越活跃。2007年《物权法》正式实施,该法规定了农民土地承包权的用益物权属性。允许承包土地抵押,可以进一步充实农民对承包土地的占有、使用和有限处分权能,进而突出农民的主体地位,促进其对承包土地支配权利的完全化。

(二)赋予农民承包土地抵押权,有利于农民实现承包土地的多重收益功能

目前,我国农户可以选择自己耕种和收获农产品以实现土地承包收益,也可以通过转包、出租、互换、转让、股份合作等形式获取土地流转收益。与传统自耕获取农产品收益及获取流转收益有别的是,农民把土地承包经营权抵押给他人,并不转移对承包土地的实际占有。这样一来,农民就可以在不影响自主经营收益的前提下,满足抵押贷款融资需求。此外,在承包土地上设置抵押,不经流转即可发现土地价格,提高农民的土地财富意识,促进土地价值显现。

(三)赋予农民承包土地抵押权,有利于缓解农民融资难题

我国农民生产生活有着巨大的融资需要,而农户普遍缺乏可担保融资的财产,致使其融资需求严重得不到满足。吉林省金融办对梨树县3046户农户金融需求的调查显示,农户贷款需求从8000元到十几万元,融资需求中间值3.5万元,实际贷款需求的满足率不足40%,还有60%的缺口。农民融资难,关键在于缺乏有效的可供抵押财产。在农民家庭主要财产中,粮食等农产品由于季节性强、不易长期储存,农房大多是农民唯一住宅,

涉及民生，一般不被抵押认可。承包土地是农民家庭最为重要的财产，并且具有不动产保值增值的优势，天然适合做一般抵押物。农村土地这个要素一旦被激活，将形成巨大的有效信贷需求。如果进一步放开土地承包抵押权，可以增加农民可供抵押的财产来源，有效缓解农民贷款难题。

（四）赋予农民承包土地抵押权，有利于盘活和充实农村资本市场

随着农村土地流转市场的逐步形成，农村土地价值稳步上升，农村资本市场规模显著扩大。据中国社科院调查，2010年农地整体租金水平是每亩每年290元。按5%的平均收益率来算，每公顷耕地（仅用于农业目的）的价值约为8.7万元，由此可以初步推算出我国18亿亩耕地的潜在价值为10.44万亿元。实际上，随着土地租金的逐年增长，以及未统计在册的土地，全国农村资本市场规模可能更大。在全部农村集体资产中，土地资产的总量最大，价值最高。如果允许农民承包土地抵押，可以实现资金大规模向农业农村回流，为我国现代农业发展和新农村建设提供源源不断的资金支持。

二、农村土地承包经营权抵押的基层探索与经验

虽然到目前为止，相关政策和法律法规并未改变对承包土地抵押的相关禁止性规定，但出于对激活农村资产和缓解农村金融供求矛盾等现实问题的关注，目前各地以农村土地承包相关权益为基础，开展了多种形式的抵押创新试点试验，为全面的

制度创新和法律完善积累了经验。

（一）重庆市的农村土地承包经营权抵押

土地承包经营权抵押是重庆“三权”抵押的重要内容。重庆市包括农房、林地和土地承包经营权在内的“三权”抵押价值估计在1万亿元以上。为激活“三权”资产，缓解农村“贷款难”问题，2010年11月，重庆市出台了《关于加快农村金融服务改革创新的意见》，明确提出开展“三权”抵押融资。土地承包经营权抵押主要做法：一是明确严格规范的操作办法。农户、涉农企业或经济组织以持有的农村土地承包经营权作为抵押向金融机构贷款。贷款额度由经办银行根据借款人的生产经营活动以及项目的现金需求和评级授信情况，最高为农村土地承包经营权评估价格的60%，评估价格一般依据土地承包经营权证上的剩余年限和土地流转价格来确定。二是有效控制运行中的风险。由市、区两级财政出资设立农村产权抵押融资风险补偿专项资金，对经办银行因发放“三权”抵押贷款产生的损失进行补偿。补偿比例为35%，其中市级承担20%、区县承担15%。市政府投入30亿元建立了兴农融资担保公司，并将陆续在37个涉农区县分别组建子公司，专门为农村“三权”抵押融资提供担保。依托市农业担保公司组建农村资产经营管理公司，负责处置金融机构因开展农村“三权”抵押贷款产生的不良资产。三是打通司法保障环节。重庆市高级人民法院专门出台了为农村金融服务改革创新提供司法保障的意见，明确按规定设定的农村“三权”抵押权，人民法院

应当认定有效,发生纠纷时要积极受理。经过两年多的探索和实践,重庆的农村承包土地抵押制度基本建立,农村金融服务改革创新取得了突破性进展。2012年,重庆市累计发放“三权”抵押贷款310.7亿元,为缓解农村金融供需矛盾发挥了积极推动作用。

(二)山东枣庄的农村土地使用产权抵押

在坚持土地所有权、农民承包权和农地性质保持不变的原则下,山东枣庄全面推进以发放农村土地使用产权证、组建农村土地专业合作社、搭建农村土地使用产权交易服务所为内容的“三位一体”农村土地使用产权制度改革。这项改革的核心是将土地的承包权和使用权分离。由当事人提出申请,农村土地使用产权交易服务所向申请人发放农村土地使用产权证,申请人可以土地使用产权证抵押申请贷款,也可通过产权交易所进行交易。申请土地使用产权证的当事人需要合法拥有土地使用权,可以是承包经营权的拥有者,也可以是经过产权交易所鉴证的土地流转受让方。截至2013年3月底,枣庄市累计发放土地使用产权证6万多个,抵押贷款3.3亿元。最高单笔贷款达到600万元。通过改革激活了农村土地资本,一定程度上解决了农业生产资金难题;提高了土地使用权的流动性,促进了农村土地流转和规模经营。

(三)吉林梨树的土地收益保证贷款试点

为规避土地承包经营权抵押的法律法规风险,吉林梨树以土地承包经营权的未来收益而非土地承包经营权本身为保证,

通过一系列的制度安排来使农民通过土地获得贷款。具体的操作方式：一是成立梨树县物权融资农业发展有限责任公司，搭建连接农户与金融机构的平台，贷款农户与物权融资公司签订“土地承包经营权流转合同”，约定农户逾期不能还款先由物权融资公司代还，然后物权融资公司将农户土地挂牌竞标转包，用转包款偿还其代还款的本息。为贷款使用土地未来收益作保证，当偿还贷款后，土地经营权立即归还。二是贷款农户需将土地承包经营权证及土地共有人签字同意流转声明送所在乡镇土地经管站登记保存。三是金融机构对申请贷款农户作征信调查，对无不良记录同意贷款的，向物权融资公司出示意向书，物权融资公司接到意向书后核定贷款数额并向金融机构提交保证贷款承诺函，金融机构按函中核定数额发放贷款。四是由乡镇主管农业的领导、农业站长、农经站长、村委会主任和村民小组组长组成评估小组，参照县里统一确定的基数，对本村、社土地收益确定数额。该试点自2012年8月开始运转，截至2013年5月16日，已经为3700多户发放贷款约1.2亿元。

（四）各地试点探索的几点启示

各地开展承包土地相关权益抵押融资的做法各异，应用价值和可复制性也各有差别，但其中也隐含着不少具有规律性的重要启示。一是各地的改革探索体现出了明显的“自下而上”基本思路。改革探索的主要地区，一般而言往往对于承包土地和农村金融改革创新具有强劲需求，基层政府具备强大的动员能

力,着力于推进一系列的制度创新,并为制度创新和风险控制等提供相应的财力保障,体现“自下而上”的自发改革、自费改革特征。二是各种形式的农地权益抵押融资试点通常并不涉及到土地承包权。吉林榆树试点是以土地收益作为担保;山东枣庄试点是在明确将土地承包权和经营权相分离的基础上,以使用权交易作为获取贷款的标的物;重庆市的做法虽然被称为农村土地承包经营权抵押,但从其具体做法来看,所抵押的标的物也并不包括承包权,同样仅仅涉及土地经营权。三是相关做法要在更大的范围内推广应用难度很大。一方面,目前国家政策尚未全面放开,重庆市是通过内部司法认可的方式解除了农民抵押、银行贷款的后顾之忧,其他地方的做法也具有明显的“封闭运行”特征。另一方面,不同地区的做法具有明显的因地制宜特点,比如吉林榆树开展的土地收益保证贷款试点,在北方农户耕地面积较多的地区具有一定推广价值,但在南方人多地少的地区推广运用的价值并不明显。

三、设立土地承包经营权抵押权的制度障碍和约束条件

目前,我国尚未设置农村土地承包经营权抵押制度,表面上看是法律制度的限制,但探析深层次根源,与目前的一些相关经济、社会环境条件不相容或不匹配,是制约农村土地承包经营权抵押实现的根本原因。

(一)土地承包经营权抵押的立法障碍

近年来,我国农村土地承包经营制度不断创新完善,农地权

利逐渐从国家和集体公权向农民自主私权让渡和分化，特别是《物权法》、《农村土地承包法》等法律的颁布实施，赋予农民比较充分的土地流转自由，以及肯定了除承包地以外的农村土地抵押制度。《物权法》第133条规定：“通过招标、拍卖、公开协商等方式承包荒地等农村土地，依照农村土地承包法等法律和国务院的有关规定，其土地承包经营权可以转让、入股、抵押或者以其他方式流转。”《农村土地承包法》第32条规定：“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、转让或者其他方式流转。”第49条规定：“通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地，经依法登记取得土地承包经营权证或者林权证等证书的，其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转。”由此可见，我国法律仅仅放开了“四荒”承包经营权抵押，对于一般耕地的承包经营权能否抵押，立法者实质上倾向于反对的意见。在现有法律规范框架下，城市国有土地使用权抵押最早放开，在融资市场上占领了先机；农村“四荒”土地使用权抵押全面放开，相关操作办法和配套制度正在逐步建立健全；农村土地承包经营权抵押一直受到严格限制，成为抵押制度未能开拓的最后孤岛。

（二）土地承包经营权抵押实现的经济成本制约

我国实行农村土地家庭承包经营制度，以农村人口为依据平均分地和持续调整土地，带来土地分散、零碎经营的问题，以及土地产权权属关系模糊的缺陷。土地细碎化、权属不清，不可

避免地推高承包土地抵押的成本。按照抵押程序，抵押合同签订前，一般涉及到财产数量统计、等级分类和价值评估等大量工作。目前，我国农户家庭平均土地经营规模7.5亩，户均土地5.7块，平均每块大小为1.3亩左右，分布在不同地方的土地地价高低不一，逐户逐地调查，需要耗费大量人力物力。此外，土地权属关系不明，土地面积争议，集体和成员之间、邻里之间、家庭成员之间承包权属纠纷较多，在具有很大不确定性的财产上设置抵押，导致抵押风险过大，逐一查实将大大推高土地抵押的成本。特别是在缺少政府推动和社会支持的情况下，抵押交易成本过高，必然会影响农民和金融机构的参与积极性。

（三）土地承包经营权抵押实现的社会保障因素制约

土地是农民最重要的生产资料，是农民最稳定的生活来源。尽管近年来农村社会保障体系初步建立，但保障内容、保障范围和保障水平仍比较有限，农村承包土地仍然担负着基本生活保障的功能，以及为家庭成员市民化积累资金，对社会稳定和社会发展具有重要作用。从社会保障的角度来看，限制农村土地承包经营权抵押也不无道理，防止农民一旦不能偿还贷款，造成失地失业，进而引发严重的社会问题。社会保障是应由国家和各级政府提供的一种公共产品和公共服务，而土地承包经营权抵押本质上是一种农民对土地的自主支配性权利，两者并行不悖。一直以来，我们没有扭转城市居民社会保障政府提供，农民社会保障依靠土地的传统认识。特别是在土地承包经营权抵

押这个问题上,我们常用“父爱主义”的观点替农民做主,管住农民的土地使之不与农民分离,防止农民失地失业和社会不稳,恰恰是这种管控,限制了农民土地利用的自主权能,回避了国家和社会应尽的社会保障责任。如果我们不摆脱这种思想束缚,不将主要社会保障功能从土地上剥离出来,我国农村土地承包经营权抵押制度设计就缺乏基本的思想指导和理论支持。

四、建立土地承包经营抵押权制度的几个问题

党的十七届三中全会明确要求完善土地承包经营权权能,依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。2013年中央一号文件进一步提出,要建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度,激发农业农村发展活力。从长远来看,建立土地承包经营权抵押制度是完善承包经营权权能,激发农村发展活力的应有之义。但从现实可行性来看,农村土地承包经营权抵押还面临着法律法规障碍、经济成本和社会保障等因素制约,要在短时期内全面推开的难度很大。因此,建立土地承包经营权抵押制度,也需要秉持渐进性改革的基本思路与方法,首先是继续推进改革试点、积累经验,再逐步扩大试点范围以至全面修改法律法规和相关政策。具体而言,未来建立土地承包经营权抵押制度的要点有5个方面。

(一)修改相关法律明确土地承包经营权抵押制度

有效承认民间自主的制度创新,是我国改革开放30多年来最重要的经验之一。一个与时俱进的制度应该具备一定弹性,

对于法律没有明确禁止,但又有利于生产力发展的制度创新要留下足够的制度空间。现实中,土地承包经营权抵押一直大量存在,这其实反映了人们有效利用土地权利的诉求。应客观承认土地承包经营权抵押已广泛存在的实情,尊重农民意愿要求,总结地方经验,与时俱进地修改有关法律规定,把政策性文件上升为权威性的法律法规,把地方有效探索上升为稳定的国家制度。及时研究修改《担保法》、《物权法》、《农村土地承包法》等法律法规中关于禁止农村耕地、自留地、自留山等集体所有土地使用权不得抵押的条文,赋予农民土地财产平等的权利,从法律上对农村土地承包经营权抵押融资提供保障。

(二)明确土地承包经营权抵押的客体是经营权

土地承包经营权是农民的基本财产权利。土地承包是农民基于集团成员资格而获取的土地权利,具有身份属性,不因土地使用主体转移和利用方式变化而变更。这是我国农村基本经营制度的基础,必须毫不动摇地坚持。在承包土地上设置抵押权,应以经营权为客体。农民承包土地抵押给金融机构或其他债权人,不影响农民和集体承、发包关系。农民到期不能偿还抵押债务,债权人并不能取得承包方的当然地位,只能以土地经营获得的农产品收入或流转地租收入优先受偿。

(三)合理设置土地承包经营权抵押的最长年限

在农村基本社会保障制度尚未有效建立的现实条件下,承包土地的社会保障功能仍然十分重要。考虑到土地承包权抵押

全面放开之后，有可能出现一部分农民为了短期需要轻易放弃土地权利的情况，防止因农民失地失业导致社会不稳定现象的发生，建议合理设置土地承包经营权抵押期限。可以参照《民法通则》、《房地产管理法》等法律关于房屋租赁期限的有关条款，规定土地承包经营权抵押在不超过现有承包期的前提下，最长期限以5~10年为宜。

（四）建立相对集中统一的土地承包经营权抵押交易市场

集中统一的有形交易市场是土地承包经营权抵押实现的重要平台。要适应农村产权关系变化加剧的趋势，总结和借鉴地方成熟经验和做法，探索建立集中统一的农村产权交易市场。建议以县为单位建立土地产权交易中心，一些乡镇和较大行政村可以设立交易所，为农民就近就地实现土地承包经营权抵押提供信息共享、规范操作、资产评估、处置变现的市场平台，促进农村土地承包经营权抵押的有效运作和价值实现。同时，要加快推进确权颁证工作，让农民拿着土地承包权证即可安全、快速、便捷地实现抵押。

（五）支持金融机构参与土地承包经营权抵押工作

金融机构是土地承包经营权抵押的重要主体。金融机构的意见和行为对这项制度成败有着重要影响。目前，在国家忽视土地承包经营权抵押的制度设计下，金融机构和农民双方都对利用土地承包经营权融资展现了浓厚兴趣，并做出了切实努力。但是单纯依靠借贷双方自发力量，很难克服信息不对称、操

作成本过高、风险过大等障碍，迫切需要政府大力推动和支持。建议在强调金融机构“支农”责任的基础上，进一步给予金融机构承办土地承包经营权抵押的税费减免、担保支持、评估费用补贴等方面的扶持。

农业部产业政策与法规司 张红宇

(作者为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)