

中国农地融资制度建设构想

——基于发达国家实践的启示

刘 杨

(湖南理工学院 政法学院, 湖南 岳阳 414006)

摘 要: 农地融资制度诞生的目的是为了解决农民农业生产发展中的资金难题, 近几年, 中国多地出现了多种农地融资模式的探索, 如土地信用合作社、土地金融公司、土地承包经营权抵押贷款等, 并随全国农村土地承包经营权登记试点工作的展开而迅速推进, 但与此相应的制度却并不完善。德国、美国、日本等在农地融资方面已有很成熟的制度, 采取的主要方式都是抵押, 但在具体做法上又有各自的特点。借鉴发达国家的相关经验, 中国农地融资制度建设应完善土地承包经营权抵押的法律制度, 加强农地及其承包经营权抵押的登记管理, 构建科学的农地承包经营权价值评估体系, 规范农地承包经营权融资具体运作方式, 建立农地融资金融监管制度, 完善农地融资的配套制度等。

关 键 词: 农村土地; 经营权; 抵押; 融资制度

中图分类号: C913.31

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2012)05-0036-06

Agricultural land financing system in China: Based on the enlightenment of foreign financing system of agricultural land

LIU Yang

(College of Politics Science and Law, Hunan Institute of Science and Technology, Yueyang 414006, China)

Abstract: The objective of rural land financing system is to solve the financial difficulties that farmer faced. In recent years, more rural land financing models have appeared in China, such as land bank, land finance corporation (IFC), land contract of managerial expertise, and most of them have been promoted rapidly with the national registration for contractual right of land. But the corresponding legal system is not perfect. The financing system in some developed countries like German, America and Japan, mainly mortgage, is more perfect, and has its own characteristics. The paper hence suggests that China should combine foreign experience with domestic practical problems and take some measures to promote the financing system: to perfect the legal system for land contract of managerial expertise, to strengthen the registration and management for contractual right of land, to establish suitable value assessment, to regulate the mode of operation, to set up financial supervision system for the rural land financing system as well as to create cooperative system for rural land financing system.

Key Words: land management power in rural; mortgage; financing; system

一、问题的提出

农地融资是指农民以自己所掌握的资源土地

权利向金融机构进行借贷以解决资金问题。中国最早开始农地融资探索的地区有重庆、宁夏和福建, 到目前为止全国大多数省都展开了农地融资试点, 虽然如此, 但与此相关的制度安排却并不完善。从现有文献来看, 国内学术界对于农地融资制度的研究主要集中于以下三个方面: 一是从立法层面探析中国农村土地承包经营权是否可以进行融资。王利明认为立法肯定农地抵押能适应农村经济发展需

收稿日期: 2012 - 08 - 11

基金项目: 教育部社科规划基金项目(08JC820014); 湖南省教育厅科研项目(10C0771)

作者简介: 刘 杨(1979—), 女, 湖南岳阳人, 硕士研究生, 讲师, 主要研究方向: 民商法。

要,发挥农地的经济价值以便融资,满足农民资金需求。^[1]但梁慧星先生却认为现有农村土地法律制度尚不完善,如果允许农地进行抵押融资,农民可能面临失去土地的巨大风险。^[2]二是从法理层面探讨农村土地经营权抵押的可能性和可行性。杨立新认为农村土地经营权是用益物权,只要扩大用益物权的权限就可以将农地经营权进行抵押收益。^[3]孟国勤认为土地经营权是财产利用权,可以利用与财产归属权地位相当的土地经营权进行融资。三是从金融制度层面对农地融资进行探讨。李延敏认为应该由政府推动建立专门的农地融资金融机构,对业务资金来源进行规范。^[4]丁振京认为可以通过设立土地银行对农地进行抵押融资,邓大才等则认为可以采用证券化的方式进行农地融资。^[5,6]

总的说来,国内学术界对于农地融资制度的研究仍显不足,尤其是缺乏国内外农地融资制度的比较分析。基于此,笔者拟对农地融资制度成熟的德、美、日三国进行比较分析,剖析其不同的做法及其利弊,并结合中国农地融资实践,探索符合中国国情的农地融资制度。

二、中国农地融资初步实践及其问题

目前阻碍中国农业发展的主要原因之一就是资金短缺,而农村地区金融产品少、金融服务方式单一、金融服务质量和效率又难以适应农村经济社会发展和农民多元化的金融服务需求,农民迫切希望能利用自身的唯一资源——农地来获得资金支持。^[7-9]但中国立法对农村土地承包经营权抵押原则上持否定态度,只允许经发包方同意的“四荒”地的土地使用权和通过招标、拍卖、公开协商等方式承包并经依法登记取得土地承包权证或林权证等证书的农村土地承包经营权可以抵押。可以抵押的农村土地承包经营权范围过小,加之目前中国现行农地制度在权利流转方面的规定过于僵化,对农民的融资、资源的合理配置和农地利用效率的提高设置了重重障碍,阻碍了农村经济的发展。

2008年10月,中国人民银行和银监会联合下发了《关于加快推进农村金融产品和服务方式创新的意见》,并选择山东、宁夏等9个省(区)部分县(市)作为试点,联手共同推进农村金融产品和服务方式

创新工作,农地承包经营权抵押贷款属于农村金融产品创新试点类别之一。2009年3月,中国人民银行和银监会提出“有条件的地方可试行土地经营权抵押贷款”,此后,试点在全国逐步推开,多个省份进行了种种尝试。例如,湖南省在2009年省委省政府的1号文件中明确规定“完善农村土地承包经营权权能,在长沙、株洲、湘潭三市开展农村土地承包经营权抵押试点。”而福建、浙江、辽宁、江西、河南、重庆等地也有类似的文件出台。^[9]2010年7月,中国人民银行、银监会、证监会、保监会联合发布了《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》,对农村土地流转融资进行了肯定。2011年农业部、财政部、国土资源部、中农办、国务院法制办、国家档案局等六部门组织开展农村土地承包经营权登记试点工作,确定50个县(市、区)为全国农村土地承包经营权登记试点地区,农地融资迅速推进。至今,全国出现了多种农地融资模式:

(1) 土地信用合作社(亦称土地银行)。土地信用合作社出现得比较早的是宁夏平罗县,它把存贷机制引入农地经营,以促进农地流转和规模经营。具体做法就是在一定的地域范围内成立土地信用合作社,农民将自己不耕种的农地存入土地信用合作社,土地信用合作社给予其一定的利息即土地存入费;需要扩大经营的农户支付一定的费用从土地信用合作社中贷出土地。土地信用合作社也可以将自己目前拥有的土地与其他的企业合作经营或者是转包。土地信用合作社制度缓解了农村目前土地抛荒与规模化经营之间的矛盾,有利于农村经济的发展,但是无法根本解决农民对生产资金的需求。

(2) 土地金融公司。土地金融公司是国家开发银行在重庆进行的试点。2005年,国家开发银行重庆市分行在重庆实践银行、政府、社会中介和企业“四位一体”的信贷新模式,即由各区县政府组织专管机构、担保机构以及代理经办行等机构搭建融资平台,农民利用其承包经营权入股成立土地公司,向开发银行进行贷款。贷款的担保方是政府组建的农业担保公司,土地公司以其股权向农业担保公司进行反担保。^[10]这种抵押贷款方式的好处是既能绕开目前的法律困境,又能为农民筹措到生产资

金。但这种方式也存在明显的缺陷:一是运作繁杂,二是由政府出面组建的农业担保公司进行担保,政府就存在金融风险,而政府作为行政机构是不宜介入市场行为的。

(3) 土地承包经营权抵押贷款。目前,全国大部分省都存在土地承包经营权抵押贷款试点地区,但在实践探索中,各地的做法又有一些区别,主要有以下三种做法:一是土地抵押协会制度。2010年,宁夏回族自治区同心县农村信用联社在河西镇农民自发搞起的“土地抵押”的基础上,尝试开展了以“农户土地协会”为纽带的“土地承包经营权抵押贷款”业务。农民在村队的领导下自主联合成立农地抵押协会,协会会员多户互相担保,一户向银行进行借贷,由互相担保的多户进行担保,贷款人若未能及时还贷,则由协会担保人进行还贷,而贷款人则将其土地承包经营权抵押给协会和代为还款的担保人。这种制度是对农村土地承包经营权用益的突破,赋予了土地承包经营权可抵押的效力,农民获得了资金,而且在无法还款的情形下,银行并不直接处理农地,而是由协会成员来还款并处理贷款人的土地经营权,这样就不会改变农地的用途。二是土地协会结合第三人担保制度。在目前的实践中,采用这种方式的有黑龙江大庆等地。其具体运作方式就是成立土地协会,会员之间联保,增加第三方担保,第三方在贷款人向银行进行贷款时用自身的土地承包经营权向银行进行抵押,作为第二保证。贷款金额不超过所抵押的土地承包经营权价值的80%,由县一级农业管理部门对土地承包经营权的抵押进行登记,银行对抵押物的价值进行评估。因为存在第二保证,这种抵押制度相对单纯的土地抵押协会制度而言,银行风险更为减少。三是个人直接借贷制度。目前采用此种制度的地区较多,如湖北、湖南、福建等省都有地方采用这种制度。具体做法是:农户个人直接向银行(多为农村信用合作社和邮政储蓄银行)进行贷款申请,在证明其土地权属、土地承包经营权不存在权利瑕疵后,由政府主管农村事务的行政机构进行登记备案;再对土地承包经营权的价值进行评估,银行在进行审核后,如果条件符合则发放贷款,如果农民在规定期限不能偿还贷款,则土地承包经营权归银行所有。

这种制度在贷款过程中,手续较为简便,效率较高,农民也比较欢迎这种制度。但是这种融资制度存在一些问题,包括土地承包经营权抵押缺乏法律依据;当农民无法偿还贷款后,土地承包经营权归银行所有,农民面临失地危险;土地承包经营权归银行所有后也会面临土地用途的问题。

以上分析表明,中国现有农地融资实践虽然能较好地解决一些现实需求,但也暴露出几个主要问题:一是法律缺失。目前中国并没有从法律上承认农地融资抵押。作为一个法治国家,要保持制度的连续性和稳定性就必须从立法上规范农地融资,而不能仅以部门或地方政府的红头文件进行规定。二是制度不完善。目前对农村土地经营权的价值认定和土地经营权抵押登记都缺乏权威部门来规范操作,尤其是实践中各地对于价值认定标准不统一。实践中存在的农地融资运作模式,如土地银行模式、银行抵押贷款模式等,都属于各地的一种探索,因此一些具体的规章制度(比如抵押权人的资金来源、抵押人的还款方式)都不健全。三是缺乏监管。农地融资实践中实施农地经营权抵押的机构不统一,缺乏农地经营权抵押监管,这就可能造成抵押人无法还款时带来其他的风险。

三、德、美、日农地融资制度及其经验

1. 农地融资制度确立背景

德国农地融资的相关制度诞生于18世纪,其目的是为了抑制日益严重的农村高利贷对农民的压迫;进入19世纪,适应土地改革的需要,德国农地融资制度不断发展,农民可通过农地融资获得资金以进行土地平整和配套设施的修建。农地融资帮助农民在必要时满足基本的生存需要和获得农业生产所需的资金,使得农村经济得到进一步提升。^[11]德国现行有关农地融资的法律制度是《德意志农业地产银行法》,此法律于1949年制定,2003年进行修订。

美国有关农地融资的制度最早出现在19世纪。当时为了开发西部地区,政府采取无偿赠送土地等形式吸引国民拓荒进行农业生产,家庭农场成为主要的生产单位。由于家庭农场普遍资金不足,农地融资制度应运而生。发展到20世纪,经济危机周期

呈现,农业生产受到很大的打击,长期得不到恢复,于是政府牵头对农村经济进行扶持,相继制定了《联邦农业贷款法》、《农业信用法》、《联邦农业抵押公司法》等,通过设立土地银行来解决农业生产的资金难题。^[12]

日本的农地融资制度建立于二战后。当时农业生产资金匮乏,政府将原有的不系统的有关法律和制度进一步整理健全,以解决农业发展中最为关键的资金问题。日本现行有关农地融资的法律制度是《农业协同组合法》、《农林中央金库法》等,虽然不是专门的农地融资法律制度,但是里面的内容对农地融资的主要方面作出了较为详尽的规定。

比较这些国家农地融资法律制定的背景不难发现,其共同点就是为了解决农民农业生产发展中的资金难题。

2. 农地融资模式

德国、美国、日本三个国家的农地融资虽然都是通过抵押或类似的方式来解决资金难题,但是各国的具体操作制度还是有所区别的。

德国农地融资采取的是土地信用合作社加土地银行模式。这是一种典型的自下而上建立起的融资制度。有地农民自发组建土地信用合作社通过农地抵押解决资金问题,土地信用合作社发展到一定数量和规模的时候出现土地银行。土地银行经历了一个从民间到政府主导的过程,其主要作用仍然是为农民的发展获取资金。土地银行发行抵押债券融资,手段有了很大的突破。这样既能为农村基础设施的建设和农业机械化的变革带来较为充足的资金,又能为金融流通领域带来新的投资渠道。抵押权人制作债券进行发行能较为迅速地获取资金,债券购买者可以因此获得潜在的利益。

美国农地融资采取的是政府土地管理局加联邦土地银行模式。这是一种典型的自上而下建立的融资制度。政府出面建立农业信用管理局,设立专门的部门管理土地银行。因此,土地银行的资金主要来源于政府资金。相当于土地银行暂时“购买了”农民手上的土地,再将其转化为债券进行发行,从资本市场收回资金。显而易见,政府在农地融资制度的建立中起到了很重要的作用。

日本农地融资采取的是农协带领下的农业信

用合作社加中央农林金库模式。日本农协是一个介于民间和官方之间的农民组织,其业务内容非常广泛,综合来说就是解决农民在生产生活中遇到的各种性质的困难和问题,其中突出解决的重点问题就是农村农民资金紧张的问题。基层信用合作社、信用联社和中央农林金库都属于日本农协。农业信用合作社是由农民自发组织,共同解决自己困难的民间金融组织。从信用合作社到信用合作联社再到最高级的中央农林金库,三者之间存在资金往来,一步一步地将融资的规模和渠道拓宽,中央农林金库具有储蓄贷款和发行债券的功能,属于半官方的金融组织。

3. 农地融资中当事人的权利义务

德国涉及农地融资的法律法规主要包括《德意志农业地产抵押银行法》以及《德国民法典》和《德国担保法》。它们对融资制度中的当事主体即农民、信用合作社、土地银行之间的权利义务有较为详细的规定。农地融资最早的最重要的目的就是农民抵押土地获得资金。在融资过程中,农民做为抵押人,土地信用合作社和土地银行是抵押权人,向农民发放贷款获得抵押权。农民作为抵押人遵循的义务是将土地所有权证交付给合作社或者银行,先要保证所有权证的真实性以及不存在重复抵押的情况,然后填写贷款申请书,写明贷款的金额年限和还款方式以及利息,并向合作社缴纳一定的费用作为入会费或者是手续费,通过合作社银行贷款审核以后才能获得资金。这里实际上包含一个抵押权的登记公示过程,农民将土地作为抵押物,根据德国法律农民不得再任意转让土地,如有需要必须得到抵押权人的同意,合作社和银行成为抵押权人,获得相应的权利。在此,德国农地融资法律制度中的特色凸显出来——抵押权可以流通,甚至可以独立于债权,抵押权人为了收回资金获取不断的资金来源,可以将抵押权作为证券进行流通买卖。

美国涉及农地融资制度的法律法规主要包括《联邦农业贷款法》、《紧急农业抵押贷款法》、《农业信用法》、《农业抵押公司法》。美国农地融资的主要手段同样是农地抵押,比较有特色的就是土地登记制度和地籍管理制度。Erik Stubkjaer认为:“抵押贷款的安全性取决于是否有一个良好的土地登

记和地籍管理制度”。^[13]政府部门对农地进行登记造册,其登记内容包括面积,用途、所有权。当农地所有权要进行抵押融资时必须进行抵押登记,这样可以保证抵押物农地上不存在他人的抵押权,保证抵押权实现的安全性。另外与抵押权最终实现相关的重要制度就是对农地价值的评估。评估是由第三方专业机构来作出的,使得抵押物价值的确定科学、公正合理,这样抵押人和抵押权人对抵押权的价值就不会存在争议,使抵押融资这一制度能良性发展并很好地运作下去。在抵押权人发放贷款后,抵押权也可以制作成抵押债券进行发行,与德国的土地债券不同的是,抵押债券的性质为债权、其流通领域更广,投资的潜力更大,但投资的风险也相应增加。

日本涉及农村土地融资的法律制度主要包括《农业协同组合法》、《农林中央金库法》、《临时利率调整法》。在农地融资方面,政府起到了很大的主导作用。作为抵押权人的银行有专门的农林金库,也有非专业的商业银行。抵押过程中的资金来源不是直接从市场上募集,而是大部分由政府财政进行资助,因此,日本政府对抵押融资实施双重监管,既包括政府金融部门的监管,又包括中央政府和地方政府农林部门的监管,可以说,在农地抵押融资中,日本的监管制度是最为复杂和严格的,正是这样的监管法律制度使得抵押权人和抵押人的利益能很好地得到保障。

比较德国、美国、日本的农地融资法律制度可知,它们采用的主要方式都是抵押,但在具体做法上又有各自的特点,都是结合本国的具体情况而形成的,以有利于本国农业的发展。

四、加快中国农地融资制度建设的建议

1. 完善土地承包经营权抵押的法律制度

农民在生产中遇到资金瓶颈,现行的小额担保贷款并不能很好地解决。农民能够进行融资的重要工具就是土地承包经营权。目前来看,各地农民对土地承包经营权抵押融资的需求是很强烈的。如果立法部门一直不能出台符合实际的法律法规,而对目前各地开展的各种试点和探索保持沉默,这将会不利于中国经济安全稳定地发展。借鉴德国、美国

的做法,结合实践,笔者认为应对目前有关农地承包经营权方面的法律进行修改,比如在《物权法》、《担保法》、《土地承包法》中明确规定农地承包经营权可以进行抵押,并针对农地承包经营权抵押融资建立专门的法律法规,比如《土地承包经营权抵押法》、《农地抵押监管法》,出台一系列的配套法律法规可以使得这一融资方式更安全更具有活力。

2. 建立健全农地承包经营权抵押登记制度

农村土地承包经营权如果要能够进行抵押融资,那么首要的就是产权明晰,要有完善的土地管理制度和抵押登记制度。美国、德国等对农地有严格的登记管理制度,这样既能保障农民的权利,又可以防止滥用农地融资。农村土地归集体所有,应该对每一农户拥有的农地使用权进行详细描述登记,使得使用权行使的对象明确。农户将农地承包经营权进行抵押时应在专门的机构进行抵押登记,以保证权利的完整性。

3. 构建科学的农地承包经营权价值评估制度

对抵押物进行合理科学的评估,对其价值进行确定,是关系到抵押贷款数额的关键。德国在将农地抵押权制作成证券进行流通时非常重视对农地本身价值进行评估。一般由专门的评估机构进行评估,如评估存在不实,评估机构需承担民事责任进行赔偿。参照发达国家的做法,中国应建立专门的农地承包经营权价值评估制度,并且农地承包经营权的评估应该由专业的第三方机构来进行,如专门的农业管理部门或者是社会中介结构,而不是由抵押人或者抵押权人来确定,这样才能保证抵押物价值的稳定性,保证抵押权最后实现。

4. 规范农地承包经营权融资运作规程

农地融资制度需要对运作过程和运作细节进行科学细致的设计。农地融资中抵押权人的借贷资金来源渠道可以多样化,可以先由政府出资借贷一部分作为启动资金,其他的资金可以通过农民自由集资、农村信用合作社资金或集合社会资金来解决。^[14]为了防止农民失地,可以规定其只能抵押一部分农地承包经营权或者规定最高抵押贷款的限额。农民还款方式应采取多种形式,如可以考虑分期付款。这些具体的运作措施要符合中国的具体情况,而不能照搬国外的某些做法。比如将抵押权

制作成债券进行流通融资就不符合中国目前的状况,但随着金融市场的成熟,中国也可以逐步发行债券进行融资。

5. 建立农地融资金融监管制度

为了维护农地融资金融机构的安全性、稳定性,防范金融风险,政府有关部门应该对其进行监管。可以借鉴日本的做法,设立双重监管,一方面由专门的金融监管部门来监管银行的农地融资业务,另一方面由农业管理部门来监管农地融资过程中有关农地承包经营权抵押中抵押登记、价值评估、回购等方面的事项,以保证此项融资制度能够良性发展。

6. 完善农地融资的配套制度

农地融资制度的建立还需完善一些配套制度。农民土地融资后存在各种风险,为此应该建立起完善的农村社会基本保障体系,包括养老保险、医疗保险、最低生活保障等一系列制度,这是防范农地融资风险的基本底限,以解决农民土地交易的后顾之忧。同时应建立农民融资后土地的优先使用制度,比如建立优先竞购制,即在农地抵押权实现时,同等条件下,作为抵押人的农民享有优先竞购权;或者是优先承租制,即对于抵押权人对抵押农地依法出租时,同等条件下,抵押人对该农地使用权享有优先承租权。

参考文献:

[1] 王利明. 农村土地承包经营权的若干问题探讨[J]. 中

国人民大学学报, 2001(6): 26-29.

- [2] 梁慧星. 中国民法典草案建议稿附理由[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 263.
- [3] 杨立新. 物权法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 168.
- [4] 李延敏. 国外农地融资金融制度的研究与启示[J]. 财经问题研究, 2005(2): 84-87.
- [5] 丁振京. 从德国土地银行实践看中国农村政策性金融改革[J]. 中国金融家, 2012(7): 144-145.
- [6] 邓大才. 试论农村土地承包权证券化[J]. 财经研究, 2003(4): 74-77.
- [7] 胡康生. 中华人民共和国物权法释义[M]. 法律出版社, 2007.
- [8] 陈小君. 农村土地法律制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 130.
- [9] 唐永林. 新一轮土改暗流涌动, 耕地抵押贷款试点成潮[N]. 南方周末, 2009-05-16(A02).
- [10] 吴红缨. 国开行重庆试点农村土地承包经营权抵押贷款[N]. 21世纪经济报道, 2006-03-01.
- [11] 陈本寒. 担保物权比较研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2003: 111.
- [12] 张笑寒. 美国早期农地金融制度及其经验启示[J]. 农村经济, 2007(4): 57.
- [13] Erik Stubkjaer. Cadastie and Economic Development[M]. Heidelberg ;Springer Berlin Heidelberg ,2009: 265-280.
- [14] 史卫明. 土地承包经营权抵押制度实现困境与法律完善[J]. 现代经济探讨, 2009(5): 25.

责任编辑: 李东辉