

王翌秋,王昊宇.农村土地承包经营权抵押贷款的供给与需求分析——以天津市为例[J].江苏农业科学,2018,46(3):308-314.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.03.075

# 农村土地承包经营权抵押贷款的供给与需求分析 ——以天津市为例

王翌秋,王昊宇

(南京农业大学金融学院,江苏南京 210095)

**摘要:**农村土地承包经营权抵押贷款是在农村现代化进程中产生的一种金融创新,它的出现有助于解决目前农村融资困难的问题。通过对天津市宝坻区大白庄镇部分农村的商业银行及农户进行实地走访,以调查问卷或访谈的方式对天津市农村土地承包经营权抵押贷款的供给与需求情况进行全方位的调查。结果发现,目前天津市开展此业务有一定意义,但是可操作性不强,主要面临着政府宣传不到位、商业银行积极性不高、农村社会保障体系不完善等问题,所以到目前为止此业务在天津市还未做成一笔。据此对农村土地承包经营权抵押贷款提出了相关的政策建议。

**关键词:**农村;农民;农业;土地承包经营权;抵押;贷款;融资;商业银行;供给;需求;政策建议;天津市

**中图分类号:** F321.1   **文献标志码:** A   **文章编号:** 1002-1302(2018)03-0308-07

21世纪以来我国面临着诸多挑战,其中“三农”问题大概是最严峻的一个。“三农”问题能否顺利解决将直接决定我国当前的宏观经济,对我国现代化建设有着重大的影响,而完善的涉农贷款将是解决“三农”问题不可或缺的一部分。然而在现实生活中,涉农贷款却一直处于“贷款难,难在无抵押”的局面中,随着农业现代化进程的不断推进,农民对资金的需求日益旺盛。为了解决这一问题,农村土地承包经营权抵押贷款这一金融创新应运而生。在2006年就有多个省(市、区)作为试点地区开始进行农村土地承包经营权抵押贷款的实践,很多学者也根据各个试点的实际情况做了大量的分析。经过将近9年的实践,2014年1月中共中央、国务院印发了《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》,首次提出赋予农民对承包地承包经营权抵押及担保权能。

笔者在对文献进行梳理时发现,天津市经济基础良好,已实现金融机构涉农县(市、区)全覆盖,而且农村土地已开始进行大规模的流转。这些都表明天津市农村地区已经具备了推行土地承包经营权抵押贷款的基本条件。天津市人民政府办公厅在2014年3月出台了《关于开展农村土地承包经营权林权农业设施等确权登记和抵押融资工作的意见》,并在天津市挑选了经济较发达的村镇开始进行土地承包经营权抵押贷款业务,但目前为止却很少有学者去研究天津市开展此项业务的情况,所以综合考虑,笔者认为以天津市作为调研对象具有极强的现实意义。

收稿日期:2017-10-16

基金项目:南京农业大学中央高校基本科研业务费人文社会科学  
研究基金江苏农村金融发展研究中心基地建设项目(编号:  
SKJD2014001)。

作者简介:王翌秋(1980—),女,贵州遵义人,博士,教授,硕士生导师,主要从事家庭金融、农村金融与保险研究。E-mail:wangyiqiu@njau.edu.cn。

通信作者:王昊宇,硕士研究生,主要从事家庭金融、农村金融与保险研究。E-mail:1227027562@qq.com。

## 1 文献回顾

### 1.1 开展农村土地承包经营权抵押贷款必要性和可行性的研究

农村土地承包经营权属于农村土地使用权的范畴,具体是指农村土地承包方对依法承包的土地享有使用、收益和土地承包经营权流转的权利,自主组织生产经营和处置土地产出物品的权利以及承包地被依法征用、征收或占用后获得相应补偿的权利<sup>[1]</sup>。土地承包经营权抵押是指土地承包经营权人依照法律规定,在不转移土地占有的情况下,将土地承包经营权作为债权的担保;当债务人不履行债务时,债权人有权依法处分该土地承包经营权,并享有以所得价款优先受偿的权利<sup>[2]</sup>。农村土地承包经营权抵押贷款是指借款人在不改变土地所有权、承包权性质,不改变农村土地农业用途的条件下,将农村土地承包经营权及地上附着物作为抵押担保,向银行申请办理的借款业务。

学者们关于农村土地承包经营权抵押贷款是否应该开展学术讨论意见不一。反对者认为,由于我国目前没有良好的社会保障体系和失业保障体系,所以土地承包经营权担负更多的是社会保障职能和失业保障职能,而且土地承包经营权抵押贷款会导致权利的流转,这可能会引起大量农业用地转为商业开发用地,不利于保护耕地<sup>[2]</sup>。然而也有一些学者持不同意见,李宏伟认为,从法律角度来讲土地承包经营权抵押贷款是完善承包经营权物权属性的必然要求,从农村经济发展角度来看是帮助农民增收的有效途径<sup>[3]</sup>。许聪等也认为,开展农村土地承包经营权抵押贷款有利于农村承包地上的投资,会使农户福利变好<sup>[4-6]</sup>。孙亚儒等指出,农村土地承包经营权抵押贷款业务将会解决银行向农户提供贷款无担保的问题,有利于银行业务的发展<sup>[7]</sup>。林乐芬等对江苏省泰州市农村农户进行了土地承包经营权抵押贷款的意愿调查发现,当地农户虽然普遍缺少抵押担保,但融资需求却很强烈,且农户对于土地承包经营权抵押贷款的推出需求迫切<sup>[8]</sup>。刘贵珍

在对豫北某市1 050户农户的调查中发现,当地农村金融机构网点萎缩、农户融资意愿强烈但却很难融资,且农户有意愿抵押土地承包经营权<sup>[9]</sup>。韦福认为,土地承包经营权是具有经济价值的,也就是说它具有交换价值,因此农村土地承包经营权抵押贷款是可以开展的<sup>[2]</sup>。这些学者都认为,开展农村土地承包经营权抵押贷款是必要且可行的。

### 1.2 国外农地金融制度对我国的启示

虽然农村土地承包经营权抵押贷款这一业务极具我国特色,但在对文献的梳理中笔者发现,许多实行市场经济制度的国家在农地金融制度改革中都考虑到了农村土地经营权的抵押问题。李世平通过对欧洲、北美洲(美国)、亚洲(日本)等国农地金融制度的构建演变、组织形式、特点等基本情况进行分析,认为我国的农地金融制度建设应遵循“土地公有制原则”“政府支持原则”“合作原则”“群众自愿、典型示范原则”,并针对我国国情提出可以利用我国农业发展银行和农村信用合作社来构建农业金融体系<sup>[10]</sup>。贾洪文等通过对比分析德国、美国、日本和我国台湾地区农地抵押贷款模式的异同点,提出我国政府要对农地抵押提供法律依据,并建立完善的金融体系及配套设施<sup>[11]</sup>。

### 1.3 国内学者对农村土地承包经营权抵押贷款情况研究

基于上述学者对国外农地抵押制度的比较分析,一些学者也开始对我国各试点地区农村土地承包经营权抵押贷款情况进行探讨。许聪等总结出各试点地区农村土地承包经营权的抵押模式,如辽宁省法库县运用的是“公司+专业合作社+金融机构”的经营模式,以该合作社入股土地的使用权作为抵押物获取贷款;山东省寿光市采用“农户+村委会+金融机构”的经营模式,以土地使用权抵押借款等<sup>[12-13]</sup>。桂泽发通过对甘肃省庆阳市农地抵押贷款现状分析发现,有关该地区开展农村土地承包经营权抵押贷款的制度尚停留在政策层面,尚未实现真正法律意义上的抵押<sup>[14]</sup>。王平等通过对重庆市开县的调查发现,该地区的农户社会保障体系尚未建成,同时农地产权关系不明晰,农村土地价格评估难<sup>[15]</sup>。白璞通过对云南省建水县调查发现,当地缺少一个由下至上、网络化、多功能的中介服务体系(土地流转平台)且贷款风险管控难<sup>[16]</sup>。陈晓夫等对湖北省天门市做调查时也发现,该地最大的问题就是土地权属不明晰,缺少相对独立的土地价值评估机构及科学的土地价值评估标准<sup>[17-18]</sup>。黄惠春等也从江苏省的实践发现,完成农地抵押须要该地具备较高的经济发展水平、规模较大的农业生产经营主体、成熟的农村金融市场以及较强的地方政府财政实力等条件<sup>[19]</sup>。惠献波在对辽宁省法库县实地考察时发现,该地从多角度控制农户的失地风险。首先,充当农户贷款的抵押物是经营权;其次,农户向金融机构抵押的土地面积不能超过自有耕地的70%而且抵押融资期限不能超过5年;最后,一旦农户不能按期偿还贷款,金融机构在处理抵押的土地经营权时,原土地承包人具有优先取得权<sup>[13]</sup>。通过对文献的梳理可以看出,农村土地承包经营权抵押贷款是我国的特色金融产品,各地区农户对开展此项业务的意愿很强烈,但是具体的开展实施却存在很多问题,而且每个试点所暴露出的问题不尽相同。

## 2 天津市农村土地承包经营权抵押贷款开展现状

### 2.1 试点地区背景介绍

天津市是中华人民共和国直辖市,位于华北平原海河五大支流汇流处,东临渤海,北依燕山,同时天津市还是夏季达沃斯论坛常驻举办城市,是拥有金融全牌照的城市之一。据统计,截至2013年末,城市居民人均可支配收入为32 658元,农村居民人均可支配收入为15 405元,城市居民人均消费性支出为21 850元,全市农业总产值为412.36亿元。全市于2013年新增农民专业合作社2 136家,法人金融机构12家。同时天津市的村镇银行已累计达到13家,已实现涉农县(市、区)全覆盖。

从天津市的社会保障体系来看,全市参加基本养老保险的有627.1万人,其中参加城镇职工基本养老保险的有520.7万人,参加城乡居民养老保险的有106.4万人。参加医疗保险的有1 001.5万人,其中参加城镇职工基本医疗保险的有493.1万人,参加城乡居民医疗保险的有508.4万人。特别是在2004年天津市就针对失地农民建立了专项社会保障制度——失地农民社会保险制度,而且在2014年天津市出台了《天津市城乡居民基本养老保险实施办法》,此办法中再一次完善了对失地农民的保障制度。

根据世界银行的研究表明,当区域人均GDP大于1 000美元时,农村土地规模生产的价值开始体现,农村土地使用权就有了较大规模流转的根本动力<sup>[8]</sup>。由此可见,天津市农村地区已经具备了开展土地承包经营权抵押贷款的基本条件。而且从上述统计数据也可以看出,天津市已实现金融机构涉农县(市、区)全覆盖。所以,中央政府选择了天津市作为试点地区,但不可否认的是再发达的城市都会有落后的县(市、区),于是政府利用“先富带后富”的方法选择了天津市各方面条件较好的县(市、区)——天津市宝坻区大白庄镇作为先行试点。

大白庄镇位于天津宝坻区南部,全镇总面积为81.6 km<sup>2</sup>,幅员之广,居全区各乡(镇)第3位。该镇是人少地多的农业大镇,以种植业为主。该镇经济基础较好,全镇镇村及股份制企业众多,同时该地区商业银行众多,而且已有超过7成农户流转过土地,说明该试点地区农业产业化、规模化发展较好,适合开展农村土地承包经营权抵押贷款。为了更深层次地了解农村土地承包经营权抵押贷款在天津市的供给与需求情况,本研究将从商业银行及农户2个视角探讨该问题。

### 2.2 商业银行视角下对农村土地承包经营权抵押贷款的供给分析

当得知目前天津市被允许开展农村土地承包经营权抵押贷款时,笔者决定从商业银行角度分析此项业务的开展情况。笔者在2015年初开始阅读相关文献,搜集各商业银行的相关信息发现,采取问卷调查的方式调查银行不太现实,所以决定采取电话咨询及面谈的形式,针对各商业银行信贷部人员进行访谈。笔者于2015年2月对天津市各主要商业银行(包括中国银行、中国农业银行、中国工商银行、中国建设银行、中国交通银行、中国邮储银行、天津银行、天津农商银行、宁夏银行、天津津南村镇银行等10家商业银行)将近15名信贷人员进行电话咨询及面谈式调查,谈话是根据笔者之前设计好的问题进行的。通过对这10家商业银行的走访,笔者发现了一些问题。

2.2.1 商业银行对农村土地承包经营权抵押贷款的了解程度 调查结果表明,商业银行对农村土地承包经营权抵押贷款了解不深。商业银行是开展此项业务的关键,各商业银行应该在天津市人民政府办公厅出台政策后,积极制定各商业银行内部的实施细则,但从表 1 可以看出,在这 10 家商业银行中仅有 5 家听说过农村土地承包经营权抵押贷款这项业务,占比 50%。可见,金融机构对该项业务重视程度不够,同时也可看出天津市政府对该项业务宣传不到位。

表 1 商业银行对农村土地承包经营权抵押贷款的了解程度

序号	银行名称	是否听说过该项业务
1	中国银行	是
2	中国农业银行	是
3	中国工商银行	是
4	中国建设银行	否
5	中国交通银行	是
6	中国邮政储蓄银行	否
7	天津银行	否
8	天津农商银行	是
9	宁夏银行	否
10	天津津南村镇银行	否

2.2.2 商业银行农村土地承包经营权抵押贷款业务的开展情况 商业银行农村土地承包经营权抵押贷款业务的开展情况并不理想。由表 2 可以看出,被调查的 10 家商业银行中仅有 2 家开展过此项业务,分别是中国农业银行和天津农商银行。但截至 2015 年 2 月底,中国农业银行天津分行仅接受了客户申报,还未上报总行进行审批。通过与中国农业银行天津分行三农业务部门人员的沟通,笔者了解到由于天津市刚成为农村土地承包经营权抵押贷款的试点地区,关于这项业务的政策条文都还不成熟,具体关于这项业务的准入条件也还没有最终确定下来,所以目前这项业务只能接受受理却无法审批。而天津农商银行的情况比较特殊,天津农商银行早在 2011 年就提出了该项业务,并专门设立了农贷业务中心支持该涉农贷款,但结果并不理想。经过调查发现,2011 年天津市还没有出台任何关于农村土地承包经营权抵押贷款的政策,而且也不具备可以开展此项业务的基本条件,所以当时天津农商银行虽然提出要开展该种金融创新,却也无从下手。天津市虽然在 2014 年出台了关于农村土地承包经营权抵押贷款的政策,但迫于以往的压力,天津农商银行选择先静观其变,并宣布于 2015 年 1 月 1 日起取消该项业务。

表 2 商业银行是否已开展农村土地承包经营权抵押贷款业务

序号	银行名称	是否已开展该项业务
1	中国银行	否
2	中国农业银行	是
3	中国工商银行	否
4	中国建设银行	否
5	中国交通银行	否
6	中国邮政储蓄银行	否
7	天津银行	否
8	天津农商银行	是(但从 2015 年 1 月 1 日取消该项业务)
9	宁夏银行	否
10	天津津南村镇银行	否

2.2.3 商业银行开展农村土地承包经营权抵押贷款意愿调查 通过对商业银行开展此项业务的情况调查发现,中国农

业银行和天津农商银行是开展过此项业务的,于是笔者对其他 8 家商业银行进行了开展农村土地承包经营权抵押贷款意愿调查。由表 3 可以看出,商业银行开展农村土地承包经营权抵押贷款业务的意愿普遍不强。各商业银行当被问及“贵行是否在未来有意愿开展此项业务”时,只有中国工商银行 1 家给出了明确答案,表示未来希望开展农村土地承包经营权抵押贷款。但其他商业银行的开展意愿却不强,一些商业银行认为该项业务风险太大且没有银行做成功过,所以对该问题回答“视情况而定”,也有一些商业银行因为对这项业务不了解所以对该问题避而不答,这也反映出金融机构对该业务的开展不积极。

表 3 商业银行对开展农村土地承包经营权抵押贷款业务意愿调查

序号	银行名称	是否有意愿在将来开展此项业务
1	中国银行	意愿不强
2	中国工商银行	是
3	中国建设银行	意愿不强
4	中国交通银行	意愿不强
5	中国邮政储蓄银行	意愿不强
6	天津银行	意愿不强
7	宁夏银行	意愿不强
8	天津津南村镇银行	意愿不强

2.2.4 遏制商业银行开展农村土地承包经营权抵押贷款业务的原因

2.2.4.1 没有土地价值评估机构,土地价值评估难 被调查的 10 家商业银行都认为目前天津市没有较规范的土地价值评估机构,没有较成熟的土地价值评估体系是当前开展此项业务受阻的主要原因。虽然天津市早就有价值评估机构,但对于土地这一部分还处于空白摸索阶段,正如中国交通银行所反映的问题是“目前天津市没有明确规定的土地价值评估机构,没有中间机构,土地的价值无法确定,如何用承包经营权进行抵押”。中国工商银行也反映抵押的前提是必须明确抵押物的价格,但目前没有上级下发的正式文件明确指出如何进行土地价值评估,也没有模型去借鉴,所以目前土地的价值无法认定。同时,目前唯一开展农村土地承包经营权抵押贷款的中国农业银行也表示现在开展此项业务困难重重,最主要的是无法评估土地的价值。

2.2.4.2 产权交易所不成熟,土地产权不明晰 中国工商银行、天津农商银行以及天津津南村镇银行等 3 家银行都提出了关于土地承包经营权确权的问题。这些银行都表示天津市刚刚成立产权交易所,各项事务还未完全开展起来,商业银行没有得到产权交易所有关农村土地承包经营权确权工作完成情况的任何信息,所以从商业银行的角度看,目前天津市的农村土地承包经营权归属问题还不明晰。

2.2.4.3 开展农村土地承包经营权抵押贷款业务面临多种风险 笔者调查发现,目前商业银行面临着法律风险、经营风险以及流动性风险。中国工商银行提出目前可以开展此项业务的规定只停留在政策层面,法律层面的内容说得很模糊,主要问题在于流转范围不明确。《农村土地承包法》明确指出,通过招标、拍卖、公开协商等方式承包的农村土地可以以抵押方式进行流转,但没有明确规定以家庭承包方式取得的土地

承包经营权是否可以抵押<sup>[20]</sup>。而《物权法》又明确指出,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。这样农村土地承包经营权中的重头戏——以家庭承包方式取得的权利受到了严格的限制,商业银行由于怕承担法律风险,也都不敢开展此项业务。同时中国交通银行也指出,一旦产生不良贷款,银行自身资产将受到影响,这样银行将会面临经营风险。而天津市津南村镇银行也提出此项业务的抵押物是土地的承包经营权,一旦出现不良贷款,银行很难处置这种权利,这样一来银行将会面临流动性风险。

### 2.3 农户视角下农村土地承包经营权抵押贷款的需求分析

当得知目前天津市被允许开展农村土地承包经营权抵押贷款时,笔者决定从农户的角度分析此项业务的开展情况。在2014年笔者就开始阅读相关文献并对其他试点农户的情况有了基本的了解,结合天津市的实际情况,笔者设计出具有天津市特色的调查问卷。笔者于2015年2月对天津市宝坻区部分村镇进行了随机抽样式问卷调查,此次调查的村镇主要包括大白庄镇甜水井村、大白庄镇大刘坡村、大白庄镇张狼庄村等3个村。本次调查共发放62份问卷,收回有效问卷56份,有效率为90%。本次主要从以下3个部分对受访农户进行调查。

**2.3.1 农户基本信息介绍** 被调查的56户农户以男性为主,大都在45岁以上,每户平均拥有耕地面积为0.24 hm<sup>2</sup>,家庭平均常住人口为3.69人。由表4可知,在被调查者中,从事的职业以纯农业劳动者、半工半农、服务业为主的占82.14%;从文化水平来看,初中学历的农户占44.64%,无受教育经历、小学、高中、大专及以上学历的占比分别为5.36%、17.86%、16.07%、16.07%;从农户收入状况看,人均年收入在10 000元及以下的占32.14%,10 001~20 000元的占41.07%,20 001~30 000元的占10.71%,30 001元及以上的占16.07%;从农户经济支出情况看,经济支出在20 000元以下的占71.43%,20 001~50 000元的占23.21%,50 001~

表4 农户基本信息

指标	分类	有效调查户数(户)	比例(%)
农户从事职业	企业	4	7.14
	商业	1	1.79
	服务业	6	10.71
	个体经营	5	8.93
	半工半农	11	19.64
	纯农业劳动者	29	51.79
农户文化水平	无受教育经历	3	5.36
	小学	10	17.86
	初中	25	44.64
	高中	9	16.07
	大专及以上学历	9	16.07
农户人均年收入	10 000元及以下	18	32.14
	10 001~20 000元	23	41.07
	20 001~30 000元	6	10.71
	30 000元以上	9	16.07
农户经济支出	20 000元及以下	40	71.43
	20 001~50 000元	13	23.21
	50 001~100 000元	2	3.57
	100 000元以上	1	1.79

100 000元的占3.57%,100 000元以上的占1.79%。

**2.3.2 农村土地承包经营权确权工作完成情况** 在对商业银行的调查中发现,有3家商业银行都提出了土地承包经营权权属不明晰的问题,而在对文献进行梳理中笔者也发现,农村土地承包经营权确权是进行农村土地承包经营权抵押贷款的基本前提之一。所以,笔者也对大白庄镇农户进行了土地承包经营权确权工作完成情况的调查。由表5可以看出,试点地区的农村土地承包经营权确权工作完成良好。在被调查的56户农户中,40户完成确权颁证工作,即已拿到土地承包合同及土地承包经营权证,占71.43%;而未完成确权颁证工作的有16户,占28.57%。

表5 农户确权工作完成情况

是否已完成确权颁证工作	有效调查户数(户)	比例(%)
是	40	71.43
否	16	28.57

结合之前对商业银行的调查发现,虽然确权颁证工作已完成超过七成,但因缺乏相对成熟的产权交易中心及电子化的信息登记制度,农户是否已确权并没有记录到系统中,商业银行也无法看到农户土地承包经营权的相关信息。

虽然从总体来看已有超七成的农户完成了确权颁证工作,但分村后发现,大刘坡村与张狼庄村被调查的农户均完成了确权颁证工作,但甜水井村被调查的16户农户中仅有1户只完成了确权工作,并没有拿到证书,而其他的15户却连最基本的确权也没有完成(图1)。结合对各个村的经济发达情况分析可以看出,在3个村中甜水井村经济水平最低,农户人均收入最低,经济基础决定一切,由于经济发展落后,农户普遍素质不高,对土地流转的合同意识淡薄,有时甚至依赖于口头约定,导致甜水井村在确权颁证工作中处于不利地位。

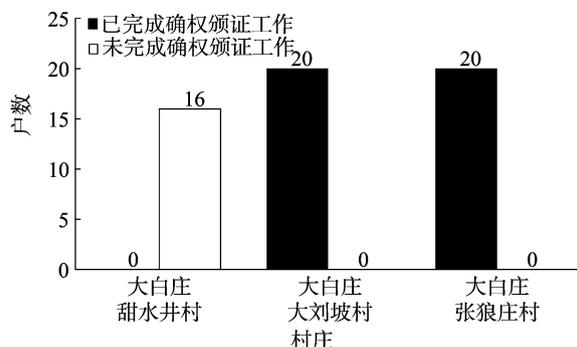


图1 农户确权工作分村完成情况

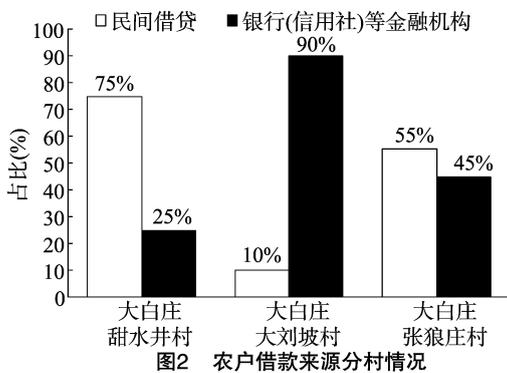
### 2.3.3 农户借款情况及对金融机构满意程度分析

**2.3.3.1 农户借款情况** 由表6可以看出,被调查的56户农户中,每年平均有20 000元及以下借款的农户有51户,占91.07%;每年平均有20 001~50 000元借款的农户有5户,占8.93%。当被问到“通常您的借款用于何处”时,回答“用于生产方面”的有28户,占50%;回答“用于生活方面(衣食住行、子女上学、保险娱乐)”的有28户,占50%。当被问到“您的借款通常来源于何处时”,有55.36%的农户回答愿意向银行(信用社)贷款,但同时也有44.64%的农户更倾向于民间借贷(亲戚朋友、金融公司等)。

表6 农户借款情况

指标	分类	有效调查户数 (户)	比例 (%)
农户平均年借款	20 000 元及以下	51	91.07
	20 001 ~ 50 000 元	5	8.93
	50 001 ~ 100 000 元	0	0.00
	100 000 元以上	0	0.00
借款用途	生产方面	28	50.00
	生活方面	28	50.00
借款来源	银行(信用社)贷款	31	55.36
	民间借贷	25	44.64

但若从各个村农户借款情况来看,甜水井村有75%的农户选择民间借贷,25%的农户选择金融机构贷款;张狼庄村有55%的农户更倾向于民间借贷;但同时也发现大刘坡村有高达90%的农户首选金融机构贷款(图2)。结合对各个村的经济发达情况分析可以看出,经济水平最低的甜水井村很难在金融机构贷到款项,于是便倾向于更加简单省事的民间借贷。同理,在3个村中大刘坡村是最发达的村子,所以当地的农户更愿意向金融机构贷款,因为这样农户可以借到更多的款项并有实力偿还。



2.3.3.2 农户借款需求情况 由表7可以看出,农户借款需求不高,被调查的56户农户中有35户农户不需要借款,占62.50%;有14户农户选择视情况而考虑借款,占25.00%;有7户农户需要借款,占12.50%。

表7 农户借款需求

农户目前的借款需求	有效调查户数 (户)	比例 (%)
需要	7	12.50
不需要	35	62.50
视情况而定	14	25.00

从各个村农户贷款需求来看,大白庄镇甜水井村有4户有贷款需求,大白庄镇张狼庄村有3户有贷款需求,大白庄镇大刘坡村被调查的20户农户目前无一户有贷款需求(图3)。从上文叙述中可知,在3个村中大刘坡村经济最为发达,人们生活富裕,而甜水井村经济较为落后,人们生活较为窘迫,所以对贷款的欲望也最强烈。这说明收入水平越低的农户对资金需求越旺盛,贷款欲望越强烈。

2.3.3.3 农户对金融机构的满意程度 由表8可知,农户对金融机构满意度不高。虽然没有人选择“不满意”,但却仅有

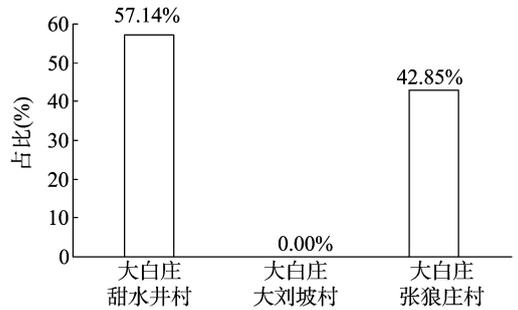


图3 农户借款需求分村情况

12.50%的农户选择了“非常满意”。说明农户实际上并不能从金融机构获得最大利益,对现有金融机构支农的做法并不完全赞同,换句话说,金融机构目前推出的一系列支农的金融创新产品不能满足农户的融资需求,所以现在亟须一种新的金融产品来解决农户融资难这一难题,这时农村土地承包经营权抵押贷款这一金融创新应运而生,同时也反映出目前在天津市开展此项业务是有一定意义的。

表8 农户对金融机构的满意程度

农户对金融机构满意度	有效调查户数 (户)	比例 (%)
非常满意	7	12.50
满意	18	32.14
比较满意	12	21.43
一般	19	33.93
不满意	0	0.00

2.3.4 农户参与农村土地承包经营权抵押贷款的意愿分析  
2.3.4.1 农户对农村土地承包经营权抵押贷款的了解程度

由表9可以看出,农户对农村土地承包经营权抵押贷款了解不深。虽然银行开展农村土地承包经营权抵押贷款业务1年,但当被调查者被问到“您是否听说过农村土地承包经营权抵押贷款”时,有58.93%的农户还未听说过“农村土地承包经营权抵押贷款”。这反映了天津市政府对该项业务重视程度不够,宣传不到位;同时也能看出商业银行,尤其是已开展农村土地承包经营权抵押贷款的中国农业银行对这项业务也不积极,宣传不到位。

表9 农户对农村土地承包经营权抵押贷款业务的了解程度

是否听说过农村土地承包经营权抵押贷款	有效调查户数 (户)	比例 (%)
是	23	41.07
否	33	58.93

2.3.4.2 农户对开展农村土地承包经营权抵押贷款的支持情况 由表10可以看出,大部分农户对农村土地承包经营权抵押贷款的开展持支持态度。被调查的56户农户中有38户的农户表示支持,占受调查总农户的67.86%,有18户表示不支持,占32.14%。而在听说过农村土地承包经营权抵押贷款的23户农户中,有21户表示支持,占91.30%。这反映出农户认为开展农村土地承包经营权抵押贷款业务是有意义的,对这项业务的未来是有信心的。

当被问及“您是否愿意用您的土地承包经营权作为抵押进行贷款”时,有19户表示愿意,占受调查总户数的33.93%。

表10 农户对农村土地承包经营权抵押贷款业务的支持程度

是否支持国家开展农村土地承包经营权抵押贷款	有效调查户数(户)	比例(%)
是	38	67.86
否	18	32.14

而在听说过农村土地承包经营权抵押贷款的23户农户中,有13户表示愿意,占比56.52%,有7户表示不愿意,占30.43%,有3户表示无所谓,占13.04%(表11)。在未听说过农村土地承包经营权抵押贷款的33户农户中,有6户表示愿意,8户表示不愿意,19户表示无所谓(表12)。总之,在听说过农村土地承包经营权抵押贷款的农户中,有超五成农户愿意用土地承包经营权作为抵押进行贷款,说明农户参与农村土地承包经营权抵押贷款意愿强烈。

表11 听说过农村土地承包经营权抵押贷款业务农户的意愿调查

是否愿意用您的农村土地承包经营权作为抵押进行贷款	有效调查户数(户)	比例(%)
愿意	13	56.52
不愿意	7	30.43
无所谓	3	13.04

表12 未听说过农村土地承包经营权抵押贷款业务农户的意愿调查

是否愿意用您的农村土地承包经营权作为抵押进行贷款	有效调查户数(户)	比例(%)
愿意	6	18.18
不愿意	8	24.24
无所谓	19	57.58

2.3.4.3 部分农户不愿参加农村土地承包经营权抵押贷款的原因 经调查发现,农户不愿意用土地承包经营权作为抵押进行贷款的主要原因为视土地为最后的生活保障,不愿冒险。由图4可看出,在不愿意用土地承包经营权作为抵押进行贷款的15户农户中,有8户农户是因为“土地是最后的生活保障,不愿冒险”,占53.33%;有6户农户是因为“生活富足,不需要借款”,占40.00%;有1户农户因为“金融机构贷款难,不愿尝试”,占6.67%。由此发现,超五成农户不愿把土地承包经营权作为抵押进行贷款都是出于“土地是最后的生活保障,不愿冒险”的考虑。可见在大多数农户的心中,土地是他们安身立命的根本,无力偿还贷款而失去土地的风险是他们无力承受的。虽然随着农村经济的进一步发展,土地在农民收入构成中的重要性明显下降,即土地的保障功能已不如原先强大,而且天津市早就针对失地农民建立了专项社会保障制度——失地农民社会保险制度;但经过实践,农民失地后要办理“农转非”等手续,这种手续耗时且麻烦,所以失地农民享受到真正意义上的社会保障时间久,这一段时间的社保空缺可能会给失地农户造成无法估量的损失。而且出于对农民会有失去土地和社会保障的担忧,村集体往往不会同意承包经营权人以承包经营权设定抵押,这也是当初国家制定《物权法》时明确指出耕地使用权不得抵押的用意所在。

### 3 结论与政策建议

#### 3.1 基本结论

本研究用描述统计的方法分析天津市农村土地承包经营

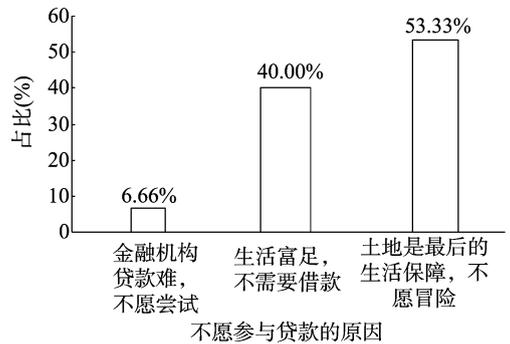


图4 农户不愿参与农村土地承包经营权抵押贷款的原因

权抵押贷款的供给与需求情况,结果表明,在天津市开展此业务是有一定意义的,但可操作性不足。从商业银行角度来看,由于政府宣传力度不够,商业银行对农村土地承包经营权抵押贷款业务了解不深;同时,由于目前缺乏农村土地承包经营权价值评估机构及成熟的产权交易所,且商业银行开展农村土地承包经营权抵押贷款业务会面临法律、经营及流动性风险,所以商业银行参与农村土地承包经营权抵押贷款业务的积极性不高。从农户角度来看,由于政府宣传力度不够,农户对农村土地承包经营权抵押贷款业务了解也不深;虽然农户借款需求不高,但对参与农村土地承包经营权抵押贷款业务的意愿强烈,同时调查数据也反映出失地农户社会保障体系的漏洞在影响着部分农户参与此项业务的意愿。

#### 3.2 政策建议

为了更好地在天津市推动农村土地承包经营权抵押贷款业务,笔者结合本研究分析结果提出以下政策建议。

3.2.1 加大宣传力度 通过调查发现,不管是从商业银行角度还是从农户角度来看,对农村土地承包经营权抵押贷款了解不深是制约此业务发展的一个重要原因,为此建议天津市政府可以广泛运用广播、板报、宣传单、咨询台等多种方式,向商业银行宣传农村土地承包经营权抵押贷款业务,强调政府可以帮助商业银行一起抵御风险,尽可能减少商业银行的顾虑。同时,政府和商业银行也要积极向农户宣传农村土地承包经营权抵押贷款,使更多农户了解该项业务并接纳它。

3.2.2 完善农村土地承包经营权抵押贷款的配套机制 首先,建议天津市政府加快确权颁证工作进程,保证每户农户都已确权且拿到了土地承包合同及承包经营权证。同时,天津市政府还要推进产权交易所及农村土地登记信息电子化数据库的建设,并逐步建立数据库共享机制,实现数据的实时更新。其次,建议天津市在政府部门的主导下,建立起科学的评估体系,建立土地价值评估机构。在评估时可考虑收益法或成本法或者还可效仿国有土地出让的竞价方法,用拍卖的方式决定土地的价值。

3.2.3 加快相关法律法规的修订 建议对《物权法》《农村土地承包法》和《担保法》等现有法律进行修订,允许借款人用家庭承包方式取得的土地承包经营权进行抵押贷款,从根本上消除土地承包经营权抵押贷款的法律障碍。

3.2.4 建立贷款风险补偿机制 建议天津市政府可以从财政上对办理农村土地承包经营权抵押贷款业务的商业银行进行一定的风险补偿,建立土地农村承包经营权抵押贷款风险补偿专项资金,以一定的比例对商业银行贷款损失进行风险补偿。

3.2.5 加快建设农村社会保障体系 建议尽快完善失地农民社会保险制度,并做好与现有城乡养老保险制度时间衔接工作,保证失地农户随时都可享受到社会保障。

#### 参考文献:

- [1] 中华人民共和国农村土地承包法(第2条、第16条)[Z]. 2002.
- [2] 韦福. 论农村土地承包经营权抵押的必要性和可行性[J]. 河池学院学报,2007,27(6):122-124.
- [3] 李宏伟. 我国土地承包经营权抵押的法律制度构建[J]. 中共杭州市委党校学报,2010,1(1):51-54.
- [4] 许聪. 论农村土地承包经营权抵押的必要性[J]. 现代商贸工业,2013(19):161-163.
- [5] Wang H H. Economic value of tradable farmland use rights and mortgage loans in China[J]. Agricultural Finance Review,2008,68(2):289-300.
- [6] Rosato - Stevens M. Peasant land tenure security in China's transitional economy [J]. Boston University International Law Journal,2008,26:97-141.
- [7] 孙燕儒,祁燕泰,包雅薇. 农村集体土地使用权抵押融资业务开展情况研究——以天津地区为例[J]. 华北金融,2014(11):44-46,70.
- [8] 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[J]. 学海,2009(5):68-72.
- [9] 刘贵珍. 推行农村土地承包经营权抵押贷款的建议[J]. 青海金融,2009(1):29-31.

- [10] 李世平. 国外农地金融制度考察与借鉴[J]. 农村金融研究,1999(12):51-53.
- [11] 贾洪文,颜咏华,徐灵通,等. 境外农地抵押贷款模式的比较与启示[J]. 贵州大学学报(社会科学版),2012,30(6):28-34.
- [12] 许聪. 论农村土地承包经营权抵押制度的完善[J]. 现代商贸工业,2013,25(21):33-35.
- [13] 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[J]. 西南金融,2014(3):66-71.
- [14] 桂泽发. 农村土地承包经营权抵押问题探析——以甘肃省庆阳市为例[J]. 甘肃金融,2013(8):9-12.
- [15] 王平,邱道持,李广东. 农村土地抵押贷款发展浅析——以重庆市开县为例[J]. 西南大学学报(自然科学版),2011,33(3):90-95.
- [16] 白璞. 关于开展农村土地承包经营权抵押贷款的思考和建言[J]. 农民致富之友,2014(8):25-26.
- [17] 陈晓夫,李孟军. 对农村土地承包经营权抵押贷款试点工作的思考[J]. 武汉金融,2010(5):63-64.
- [18] 黄惠春,曹青,曲福田. 农村土地承包经营权可抵押性及其约束条件分析——以湖北与江苏的试点为例[J]. 中国土地科学,2014,28(6):44-50.
- [19] 黄惠春,徐霁月. 中国农地经营权抵押贷款实践模式与发展路径——基于抵押品功能的视角[J]. 农业经济问题,2016,37(12):95-102,112.
- [20] 丁关良. 农村土地承包经营权流转的法律思考——以《农村土地承包法》为主要分析依据[J]. 中国农村经济,2003(10):17-23.

(上接第307页)

小由农村“三权”各自抵押额的多少决定。当前林权抵押存在诸多优势,金融机构也倾向于开展林权抵押业务,统计结果表明,2008—2015年重庆市林权的抵押额一直远高于其他2权,因而使得其对农民财产性收入的促进作用也最大。另外,尽管农房产权与农地承包经营权抵押融资面临《担保法》《物权法》等约束,但由于单位面积农房价值较承包地价值高,比较而言,金融机构更愿意接受农房产权抵押,统计结果表明,2008—2015年重庆市农房产权的抵押额高于农地承包经营权,因而使得农房产权抵押较农地承包经营权对农民财产性收入的促进作用更大。

#### 4 结论与启示

本研究构建农村“三权”抵押对农民收入增长影响的分析框架,并引入有关农民收入研究中较少采用的OLS逐步回归分析方法与常用的格兰杰因果关系分析方法,对重庆市农村“三权”抵押与农民收入增长的关系进行定量分析,得出如下结论:(1)重庆市“三权”抵押贷款额增加能够显著促进农民纯收入的增长,林权抵押较其他2权(农房产权和农地承包经营权)对农民纯收入的带动促进更大。(2)重庆市“三权”抵押贷款额增加能够显著促进农民家庭经营性收入的增长,农村“三权”抵押对农民家庭经营性收入带动促进作用的大小依次为林权、农房产权、农地承包经营权。(3)重庆市“三权”抵押贷款额增加能够显著促进农民财产性收入的增长,农村“三权”抵押对农民财产性收入带动促进作用的大小依次为林权、农房产权、农地承包经营权。

本研究同时表明,应加快农村“三权”登记确权发证工作,保障抵押双方的合法权益;建立农村“三权”担保公司与抵押风险补偿机制,提高金融机构贷款意愿;建立农村“三权”评估机构,保障农民合法土地收益;完善农村社会保障体系,免除农民“三权”抵押的后顾之忧;建立政府信用担保,完善“三权”保险体系;建立农村“三权”要素市场,促进“三权”抵押健康发展。

#### 参考文献:

- [1] 陈悦,严伟涛. “三权”抵押的实际操作与相关机理:重庆个案[J]. 改革,2012(12):98-102.
- [2] 肖轶,魏朝富,尹珂. 农户农村“三权”抵押贷款需求意愿及影响因素分析——基于重庆市22个县(区)1141户农户的调查数据[J]. 中国农村经济,2010(9):88-96.
- [3] 兰庆高,惠献波,于丽红,等. 农村土地经营权抵押贷款意愿及其影响因素研究——基于农村信贷员的调查分析[J]. 农业经济问题,2013(7):78-84.
- [4] 刘圻,褚四文,高跃,等. 林权抵押贷款:银行惜贷现状与证券化模式研究[J]. 农业经济问题,2013(5):70-76.
- [5] 惠献波. 农户土地承包经营权抵押贷款潜在需求及其影响因素研究——基于河南省四个试点县的实证分析[J]. 农业经济问题,2013(2):9-15.
- [6] 岳传刚,胡琼. 农村“三权”抵押贷款改革创新面临的挑战与对策——以重庆为例[J]. 改革与战略,2015,31(4):97-100,121.
- [7] 常永达. 重庆三权抵押制度的风险控制研究[J]. 重庆理工大学学报(社会科学),2015,29(9):91-96.