

**DRC**

国务院发展研究中心 研究丛书 2015

Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

# 农村土地金融的制度 与模式研究

程 郁 王 宾 著

INSTITUTION AND MODES  
OF RURAL LAND FINANCE



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

**DRC**

国务院发展研究中心 研究丛书 2015

Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

# 农村土地金融的制度 与模式研究

程 郁 王 宾 著

INSTITUTION AND MODES  
OF RURAL LAND FINANCE



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地金融的制度与模式研究/程郁, 王宾著. —北京:  
中国发展出版社, 2015. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2015 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0364 - 8

I. ①农… II. ①程… ②王… III. ①农业用地—土地流转—  
农村金融—研究—中国 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 169158 号



书 名: 农村土地金融的制度与模式研究

著作责任者: 程郁 王宾

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0364 - 8

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 17.25

字 数: 210 千字

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 43.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: [fazhanreader@163.com](mailto:fazhanreader@163.com)

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2015

国务院发展研究中心研究丛书

## 编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王一鸣 卢 迈 叶兴庆

包月阳 吕 薇 任兴洲 刘守英 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程秀生 程国强

# “农村土地金融的制度与模式研究”

## 课题组

---

### 课题负责人

- |     |                  |      |
|-----|------------------|------|
| 程 郁 | 国务院发展研究中心农村经济研究部 | 副研究员 |
| 王 宾 | 国务院发展研究中心农村经济研究部 | 副研究员 |

### 课题组成员

- |     |                  |      |
|-----|------------------|------|
| 陈春良 | 国务院发展研究中心农村经济研究部 | 副研究员 |
| 陈金亮 | 中国农业银行           | 副研究员 |
| 阮荣平 | 中国人民大学农业与农村发展学院  | 副教授  |
| 张清勇 | 中国人民大学农业与农村发展学院  | 助理教授 |
| 曲 东 | 中国人民银行杭州中心支行     |      |
| 陈思丞 | 清华大学公共管理学院       | 博士生  |
| 罗 兴 | 中国人民大学农业与农村发展学院  | 博士生  |
| 董 玄 | 清华大学公共管理学院       | 博士生  |

## 总 序

# 推进高端智库建设 引领中国经济新常态

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年，中央提出我国经济发展进入“新常态”的重要判断。认识新常态，适应新常态，引领新常态，成为当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

一年来，面对错综复杂的国际国内环境，在经济下行压力加大、经济发展结构性矛盾凸显的形势下，党中央、国务院带领全国各族人民和干部群众，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神，坚持稳中求进的工作总基调，加强和创新宏观调控，深入推进改革开放，力求实现稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的综合平衡。同时，重点推进“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带重大发展战略，大力推进“中国制造2025”的工业强国战略和“互联网+”行动计划，鼓励和促进“大众创业、万众创新”。这些战略部署和政策措施取得了积极成效，在一定程度上对冲了经济下行压力。从今年上半年各项经济指标看，经济增长与预期目标相符，结构调整继续推进，农业形势持续向好，发展活力有所增强。同时，经济下行压力依然较大，一些企业经营困难，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾依然突出，需要我们继续保持战略定力，持之以恒地推动经济结构战略性调整；

同时加强危机应对和风险管控，及时发现和果断处理可能发生的各类矛盾和风险。

一年多来，国务院发展研究中心对我国经济进入新常态问题进行了深入研究。我们认为，新常态是我国经济运行度过增速换挡期、转入中高速增长后的一种阶段性特征。我国经济发展进入新常态，符合后发追赶型国家经济发展的一般规律，是后发优势的内涵与强度、技术进步模式发生变化后的必然结果，其实质是追赶进程迈向更高水平的新阶段。

新常态下的经济发展，增长速度已经不是核心问题，关键是要提质增效。只有做好认识新常态、适应新常态、引领新常态的大文章，才能实现我国经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段转换。而实现这一阶段转换的重要标志，一是经济体制改革的阶段性任务基本完成，二是结构调整及发展方式转变取得实质性进展，三是新的经济增长动力基本形成。如果不能完成这样的转换，我们的“两个一百年”目标将很难实现，也难以跨越类似一些拉美国家曾经遭遇的“中等收入陷阱”。

新常态下，风险、挑战与机遇并存。一方面，我们要看到，过去30多年中国经济在快速增长的同时，也积累了不少风险。在经济快速增长时期这些风险往往被掩盖，一旦速度降低后可能会逐渐暴露出来。制造业严重的产能过剩问题，面临资产重组和结构调整，不可避免地会引发产业更替、企业劣汰、员工转岗。在地方政府性债务、影子银行、房地产、企业互联互保等方面都潜伏着不少风险，“高杠杆、泡沫化”，最终都会向财政金融领域聚积。同时，当经济达到中等收入水平之后，不仅经济问题会更加复杂，政治、社会问题也会更加突出。人们的温饱问题基本解决之后，就会对公平、正义提出更高的要求，相应的政治诉求也会不断提升，过去长期存在

的贫富差距问题、腐败问题、环境问题、食品安全问题、社会信用缺失问题等，都有可能成为引发社会动荡的诱因。一旦社会稳定不能得到有效维持，追赶进程就会被迫放缓甚至中断。

在看到风险与挑战的同时，我们更应重视新常态下蕴藏着的新机遇。经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件；没有改变我国经济发展总体向好的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。经济结构调整难免阵痛，但调整成功了就会提升资产质量，提升产业结构，并创造新的工作岗位和更大的价值。虽然一些传统产业需求饱和了，面临转产调整，但一些新兴技术、新的业态和新的需求正在涌现，供给创造需求的空间十分巨大。虽然国际市场对我国传统出口商品的需求增长放缓了，但我们利用装备能力、产业配套能力和资本输出等优势，在新一轮国际分工中，迎来向产业链中高端迈进的历史机遇。保护环境、治理污染表面看会增加成本，但提供需求快速增长的生态产品，走低碳、绿色发展道路，环保技术、新能源等领域则会带来新的增长动力。

总之，中国经济发展所处的新常态，既是由过去时发展而来的现在时，更是蕴含着巨大变革和创新活力，迈向历史发展新阶段的未来时。在这个演化过程中，认识新常态很重要，适应新常态也很重要，但更重要的是引领新常态，推动中国经济发展迈上新台阶。作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，国务院发展研究中心应该、也有信心能够对此发挥重要而独特的作用。

当前，国务院发展研究中心自身的建设与发展正在迎来一个新的历史机遇期。继2013年4月和2014年1月习近平总书记两次对国务院发展研究中心有关智库建设工作的报告作出重要批示之后，今



年1月中办、国办公布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》将中心列为第一批国家高端智库建设试点单位，同时又列为负责联系协调智库的党政所属政策研究机构。我们深感使命光荣、责任重大、前景广阔。

在这样的背景下，“国务院发展研究中心研究丛书”连续第六年与读者见面了。今年的中心研究丛书包括19部著作，集中反映了过去一年多中心的优秀研究成果。其中，《信息化促进中国经济转型升级》全面、深入地研究了新一代信息技术正在对产业结构产生的深刻影响，分析了信息化推动中国经济转型升级的有利条件与挑战，并提出了实施信息化推动经济转型升级的“2+2”战略及政策建议，有助于人们理解和落实2015年政府工作报告提出的“互联网+”和“中国制造2025”战略；《国家（政府）资产负债表问题研究》《支撑未来中国经济增长的新战略性区域研究》等10部著作，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是优秀招标研究课题报告。

不久前，国务院发展研究中心刚刚度过了35岁生日，正从“而立”走向“不惑”。根据我们已经上报中央的国家高端智库建设试点方案，中心将实施“政策研究与决策支持创新工程”，推进研究提质、人才创优、国际拓展、保障升级四大计划。我们真诚地欢迎读者朋友们对这套丛书不吝批评、指正，提出宝贵的意见和建议；并热切地期待在今后的工作中继续得到社会各界的关心、支持与帮助，使我们在建设国际一流的中国特色新型智库、服务于改革开放和经济社会发展、推动国家治理现代化的道路上不断进步，为国家、为社会作出更大的贡献。

2015年8月1日

我国农村金融服务长期供给不足，农村贷款难、贷款贵、贷款慢的问题一直突出，极大制约了农业与农村发展。近年来，国家不断深化推进“金融支农”工作，通过强化县域金融机构当地存款投放当地的约束、补贴支持金融机构在村镇设立服务网点、调整涉农业务风险管理标准、对农村金融机构定向降准，以及给予支农再贷款和再贴现等支持，鼓励金融机构下沉农村、调动其“三农”信贷投放的内在积极性。尽管取得了一定的成效，但上述的政策激励约束无法从根本上解决现实中农村有效抵押资产缺乏与金融机构基于资产抵押的信贷供给机制之间的矛盾，我国农村金融发展陷入了难以破除的制度僵局。

因为缺少银行认可的抵押品，绝大多数农户受到正规信贷“排斥”。这一方面，抑制其扩大再生产的愿望，使得一般农户无法通过便利融资改变落后的生产方式；另一方面，长期的信贷约束导致了贷款申请的心理压抑，使得农户对获取正规信贷的信心极低，其金融需求更多地寻求非正规渠道解决。农村对资金的强烈需求与渴望推动了各类非正式金融的快速发展。在当前我国对非正规金融缺乏有效监管和规范条件下，农村“山寨银行”、高利贷问题频发，增加了农民

贷款成本负担并危害了农村金融市场的健康发展。与此同时，由于我国农村土地不允许设置抵押，附着于土地之上的长期性生产投资形成资产的抵押也受到了限制，在此条件下，蓬勃兴起的新型农业经营主体的发展面临两大困境：一是因资本积累缓慢而难以有效推进农业生产投资的改进；二是规模经营对流动资金的需求量比较大，如果投入土地之上的固定生产投资无法有效周转，将加剧其经营风险。在我国向农业现代化转型的关键阶段，农业与农村发展建设投资的需求加速增长，金融资金的配置跟不上将会极大阻碍农业的现代化发展。

从金融机构的角度看，以储蓄资金为主的银行类金融机构对风险控制有着严格要求，需要抵押担保来确保贷款有确定的还款来源，以保障储户资金的安全性。面对巨大的农村贷款需求，金融机构缺乏切实可行的放贷机制，农村放贷难与贷款难问题同样严峻，农村金融系统内大量资金在现行的制度下无法直接向农村放贷。一些银行信贷资金向农村的投放甚至不得不通过各类转贷平台（比如担保、小额贷款、融资平台公司等）实现，大大推高农村贷款的成本。在当前政策日益强化对农村资金投放的激励约束导向下，金融机构也迫切需要创新抵押担保机制，以在确保银行风险可控的条件下增加信贷投放渠道。农地作为农村最有价值和最具抵押潜力的资产，被认为是解决农村金融供需矛盾的关键突破口和抵押担保方式创新的重点。2012年，银监会启动林权抵押贷款，并在实施“金融服务进村入社区”“阳光信贷”和“富民惠农金融创新”三大工程的过程中，探索推进农村承包地经营权和宅基地住房财产权“两权抵押”。

然而，我国农村土地产权历经多次在农民与集体之间变换与分化，形成了独特的农村土地产权制度，农民所拥有的土地产权是不完整的，法律上不允许农地设置抵押，这极大制约了农地抵押融资的发

展。党的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》（以下简称《决定》）以及2014年中央1号文件，明确要求“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”“慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”，为农地抵押融资试点的推进创造了重要的制度基础。2015年8月24日，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，“稳妥有序开展‘两权’抵押贷款业务，有效盘活农村资源、资金、资产，增加农业生产中长期和规模化经营的资金投入”。但当前我国农村土地产权制度改革还有很长的路要走，农村土地“三权分置”改革、农村土地产权确权颁证、相关法律法规的修改、农村土地流转制度的规范、农村土地产权交易市场的发展等还需要逐步推进，农村土地产权抵押贷款试点改革应当全盘考虑、统筹设计和系统推进，必须要以上述各项制度的建设完善作为其发展的基石。我国农村土地产权关系的复杂性、土地经营的分散性以及土地产权交易的受限性，决定了农村土地产权抵押贷款的发展无法完全依靠市场机制来实现，而现阶段我国农业的弱质性以及承载的多重基本保障功能，比如，农村土地的社会保障功能、农业的生态涵养和保护功能以及粮食安全的保障功能等，也要求农村土地产权抵押贷款的发展需要全面、有力的政策支持和有效的政策引导机制，以确保抵押的设置和资本的引入不会损害农民的基本土地权益、国内粮食生产能力和农村生态环境。

尽管我国农村土地产权抵押改革具有复杂性与艰巨性，试点发展过程中还存在诸多问题，但农村土地产权抵押融资仍是农业与农村发展不可或缺的金融支持制度。农业生产的高风险性、分散性、微利性等特殊性，决定了对其金融服务的成本高、收益低、风险大，农村金

融发展始终存在市场失灵问题。发达国家在向农业现代化迈进的过程中，都建立了制度性的农村金融体系为农业发展提供长期、低息的资金支持。德国、美国和法国通过建立政策支持农地金融制度，在政府的信用背书和一定财政资金的引导下以农地资产抵押带动社会资本向农村转移，形成了以政策性筹资的导向性配置为基础的市场化金融供给机制。日本和我国台湾地区曾因分散化农地市场价值实现困难而放弃农地金融制度，转而采取政策金融公库模式，由财政或政府发行国债为农业发展提供政策性贷款支持，这不仅形成了巨大的财政负担，也未能促进农业规模经营发展。最近，台湾地区和日本又分别建立“农地银行”和“农地中间管理机构”，以促进农地连片集中流转为基础重启农地抵押融资制度，为农业规模化、现代化发展提供长期资金支持。可见，农地金融是农业现代化发展和农村金融市场必不可少的重要支点。我国农业生产总值居世界首位，占世界农业生产总值的23.1%，农业现代化改造以及向生态可持续发展的转型需要大量的资金投入，仅靠财政或国债资金是无法支撑的，必须建立有效的政策机制充分调动全社会资本投入农业与农村的发展建设。将农村土地产权抵押贷款作为农业支持政策和农村政策性金融的重要平台，不仅能够撬动商业化金融资源，有效扩大政策支持的范围和力度，而且有助于农村政策性金融形成市场可持续发展机制。

在我国农业现代化加速推进过程中，伴随着农业适度规模经营的发展，建立农村土地产权抵押贷款制度具有必要性和迫切性。但在特殊的国情下，我国农村土地产权抵押的发展需要系统的制度设计，应综合平衡农业生产支持、农民基本土地权益保护、农村土地市场有序发展，以及农村金融可持续发展的关系，促进建立相互支撑、良性互促的发展机制。通过对国内农村土地抵押贷款试点模式与问题的研究

以及农地金融制度国际经验的总结，本研究希望能够立足于农业现代化发展需求，找到一条适合于我国国情的农村土地产权抵押制度的发展道路。

研究发现，我国发展农村土地产权抵押贷款最大的困难和纠结在于，农村土地承包经营权作为集体成员发展权的不可剥夺性与银行对抵押权市场价值可实现性要求的矛盾。解决这一问题不仅仅是简单地修改法律允许农村土地产权设置抵押，还需要在制度上构建一个具有政策保护性的农地管理平台和交易市场，为抵押权价值的实现和农民基本土地权益的保障提供有效支撑。这就决定了农村土地抵押贷款必须是要以政府保障为基础，核心要保护好以下三个方面的权益，以确保农村土地产权抵押贷款的可操作性和可持续性。一是要确保在土地流转、抵押、处置过程不损害农户的承包权，流转与抵押农地的处置都应首先保障农户承包土地的基本收益权和合约到期后对土地的最终索回权，抵押处置时需设立对承包人基本权利保护的豁免条款。二是要以经营权的确权颁证充分保障经营者的经营权，通过政策性的农地管理平台规范土地流转与使用，为经营者隔离可能存在的土地社会矛盾和政策变动风险。三是要以农地的政策性收储机制确立对银行土地抵押权价值实现的市场底线保护，通过托底收购与开发整治再流转确保土地——资本链条的不断裂。

而另外一个影响农村土地产权抵押贷款发展的关键性问题是，因为对农贷款的收益与成本、风险不对等，银行发放农村土地抵押贷款的动力不足，特别是无法提供长期性贷款。要发挥农村土地抵押贷款长期融资功能，实现支持农业产业升级和生态可持续发展的政策目标，还需要一个可持续的政策性融资机制为贷款银行提供低成本、低流动性约束的资金支持。借鉴国际经验，本研究提出了建立国家农地

抵押银行的构想，借助国家信用对集合的抵押农地资产进行债券化融资，通过“批发贷款”和“委托贷款”形式为银行提供资金支持，以农地资产的战略储备和抵押债券的购买、赎回调节农地市场与金融市场的供需平衡，建立起金融资本向农业与农村供给的长效机制。这种统一的政策性农地资产再融资机制，既有利于农村土地产权抵押贷款的规范管理，也能够通过再融资项目的导向性选择发挥政策引导作用。以抵押的农地资产为纽带连接商业性、合作性金融机构，充分调动具有资源、网络和管理优势的市场化金融机构服务“三农”，放大政策支农效果和提高支农资金利用效率，使农地抵押贷款成为调节和支持农业发展的新政策手段。

对于我国是否适合发展农村土地产权抵押贷款以及如何发展，业界有着广泛的争论。而我们认为只要有合理的制度设计，形成完善的配套制度条件，我国仍然可以在不完全的农村土地产权之上建立起农村土地产权抵押贷款的市场化运作机制，但其前提是要政府在制度建设和市场运行上的支持。基于这样的认识，我们尝试构建农村土地产权抵押的制度体系框架，并根据现实发展需要提出农村土地产权抵押贷款商业性与政策性的多功能结构层次，以及以配套制度完善为条件的逐层推进发展思路。

囿于知识与能力的限制，研究难免存在不足。谨希望能以此书引发大家广泛的思考和研究，对我国农村土地和金融的制度创新提出更好的思路和建议，为促进我国农业现代化发展创造有利的制度条件。

作者

2015年8月

## 总 论

### 我国农地金融制度的发展思路与建议

- 一、农村土地金融制度发展的重要意义 / 1
- 二、当前对农村土地金融制度发展的争议 / 9
- 三、农地抵押发展存在的制度约束与现实问题 / 13
- 四、农地抵押贷款运行机制及其制度保障条件 / 23
- 五、农地金融制度的定位与结构功能 / 30
- 六、构建我国农村土地金融制度体系的政策建议 / 33

## 第一章

### 我国农地抵押融资试点的模式与经验

- 一、农村土地抵押融资需要系统的制度创新 / 46
- 二、我国农地抵押融资试点的主要模式 / 51
- 三、我国农土地抵押融资试点的实施效果 / 63
- 四、农地抵押贷款风险防范的困境 / 68
- 五、试点发展的经验与建议 / 74

## 第二章

### 新型农业经营主体对农地抵押贷款的需求

- 一、新型经营主体的信贷需求情况 / 79
- 二、规模经营主体参与农地抵押贷款的潜力与意愿 / 87
- 三、农地抵押贷款的获得情况 / 92



四、农地抵押贷款的影响分析 / 101

五、结论 / 105

### 第三章

#### 发达国家农地金融制度的经验及其启示

一、农地金融是农村政策性金融的重要工具 / 107

二、政府支持发行农地抵押债券是农地金融可持续发展的基础 / 111

三、建立完善的支撑制度保证农地金融体系良性运行 / 116

四、经验借鉴与政策启示 / 120

### 第四章

#### 美国农地金融制度的经验及其启示

一、历史沿革 / 123

二、美国农地金融制度的现状特征 / 129

三、美国农地金融的二级市场 / 133

四、农地价格波动与抵押农地的风险管理 / 142

五、启示与借鉴 / 146

### 第五章

#### 台湾地区农地银行及其启示

一、台湾农地金融制度的演进过程 / 149

二、台湾地区农地银行的推行经过与政策目标 / 153

三、台湾地区农地银行的筹备内容与运营流程 / 156

四、台湾地区农地银行政策的成效 / 160

五、启示 / 161

### 第六章

#### 宁波市“两权一房”抵(质)押贷款调查报告

一、“两权一房”抵押贷款试点发展情况 / 164

二、创立基础制度条件确保市场可行性 / 166

三、从需求出发持续推进模式创新 / 171

四、农地抵押贷款存在的共性问题与建议 / 177