

农地抵押融资功能 实现法律制度研究

NONGDI DIYA RONGZI GONGNENG SHIXIAN FALÜ ZHIDU YANJIU

刘广明◎著



人 民 出 版 社

农地抵押融资功能 实现法律制度研究

NONGDI DIYA RONGZI GONGNENG SHIXIAN FALÜ ZHIDU YANJIU

刘广明◎著



人民大学出版社

责任编辑:李椒元
装帧设计:卓 墨
责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

农地抵押融资功能实现法律制度研究/刘广明 著.

-北京:人民出版社,2016.3

ISBN 978-7-01-015495-4

I. ①农… II. ①刘… III. ①农业用地-抵押贷款-金融法-研究-中国 IV. ①D922.282.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 269947 号

农地抵押融资功能实现法律制度研究

NONGDI DIYA RONGZI GONGNENG SHIXIAN FALÜ ZHIDU YANJIU

刘广明 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:12.25

字数:260 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-015495-4 定价:28.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

河北大学中西部高校提升综合实力工程项目资助

河北大学国家治理法治化研究中心资助

序

作为一种重要的、“新型”的经济功能,农地融资功能在我国提出,既是由农地本身所固有的经济属性和农地之于农民的特殊意义所决定的,也得益于市场经济体制日趋完善的态势和城镇化水平日益加深的趋势。作为农地融资功能的一种具体实现方式,农地抵押融资则因不以农地的转移占有为条件,最大程度地降低了抵押融资活动对于抵押人在农地上进行利用与收益的影响,而为农地权利人所格外青睐;此外,相对于农地证券化融资而言,农地抵押融资所需的社会经济条件、操作技术要求等都相对要简单和便捷,因此,无疑成为实践当中较宜推广的一种方式。

然而,从我国现行法律规定来看,农地抵押融资功能呈“制度性抑制”状态:法律不仅对农地抵押的范围予以了严格限定,且在实现程序上设定了严苛的条件,真正意义上的农地(使用权)抵押制度的缺失从根本上抑制了农地抵押融资功能的发挥。农地抵押融资功能的“制度性抑制”引发了系列负面效应:不仅降低了农民获取贷款的可能、削弱了农地资源配置的效率、影响了农村金融发展的可持续性,而且在一定程度上阻碍了农业规模化经营的进程、甚至减缓农业的现代化进程、阻碍农村市场体系的完善、影响城乡的统筹发展。可喜的是,自十七届三中全会以来,至少在政策层面,农地抵押融资的严厉管制有所松弛,各地相继开展了以农地使

用权抵押为主要内容的试点改革。鉴于此,本书作者在对农地抵押融资功能实现的理据进行全面分析、对农地抵押融资功能实现的理路进行深入探讨的基础上,期冀通过研究为农地抵押融资功能实现主体制度完善与配套制度构建这一核心问题的解决提供一个科学合理且切合实际的方案,以最终助推农地抵押融资功能的顺利实现,这无疑是一项极富实践价值和理论意义的工作。

本书是作者在其博士论文的基础上修改而成。作为作者的导师,我有幸见证了作品形成的全过程,并在著作付梓前审读了其全部内容。在我看来,该书有以下几方面值得肯定:

一是对农地抵押融资功能实现的理据进行了创新解读。本书尝试超越理据分析的传统思路,将农地抵押融资功能实现置于农村综合改革背景之下,从内外部结合的综合视角重新审视农地制度,进而对农地抵押融资功能实现的理据进行创新解读。具体来说,主要体现在以下几个方面:一是从农村金融市场化改革的视角来论证农地抵押融资功能实现的合理性。从农村市场化改革的基本路径和目前所面临的困境来看,亟需实现农地抵押融资功能以强化农村融资的安全性”、改善其“营利性”,进而实现农村金融机构与农村金融环境的市场化改革的协同性,并最终实现农村金融的健康持续发展。可见,农地抵押融资功能的实现是农村金融市场化改革的内在需求。二是从农民财产权保护的视角来论证农地抵押融资功能实现的合理性。农地(使用权)及农房是农民所拥有的最主要的财产,从财权保护的应然意义上讲,应赋予农民以农地(使用权)及(所有权)抵押权。当前对农地使用权抵押的禁止,实际上是对农民财产权的一种严重侵害。三是从农民融资权保障视角来论证农地抵押融资功能实现的合理性。“金融是现代经济

的核心”，而作为农民金融(发展)权的核心，农民融资权的有效保障需要以农地抵押融资功能的实现为基石。四是从农村社会保障体系变革的视角来论证农地抵押融资功能实现的可能性。近年来，农村社会保障体系的日益健全，尤其是“新农合”、“新农保”的依次建立，使得农地(社会)保障功能在整体上大大弱化，进而为农地市场功能的充分发挥以及抵押融资功能的实现提供了支撑条件。

二是对农地抵押融资功能实现中政府适度干预的边界进行了深入把握。农地抵押融资功能的实现，离不开政府的适时干预，但政府的这种干预必须是适度的，要做到范围合理、方法得当、措施有效。从实践来看，在农地抵押融资制度创新的实践中，政府的积极介入推动了改革的发展，起到了良好的社会经济效果，但也存在政府干预的“越位”、“缺位”、“错位”。农地抵押融资本质上是一种市场行为，政府不应也不能成为农地抵押融资风险的最后承担者，政府的过度干预或者干预不足，不仅可能让政府承担不应有的风险，而且还会削弱市场应有的约束机制，形成不良的市场预期，最终导致利益相关主体(尤其是作为弱势方的农民)权益的受损。该项成果对国内一系列农地抵押融资制度的创新实践予以了系统考察，提出了农地抵押融资功能实现中政府适度干预的理念、原则、途径和基本制度。

三是对农地抵押融资功能实现中各利益相关主体的正当利益诉求进行了分析。从利益主体的视角来看，农地抵押融资功能的实现就是包括农地(使用权)抵押人、农地(使用权)抵押权人、农地(使用权)继受人、农地所有权人等多个参与主体之间的一种利益“交互”。唯有对各利益相关主体予以均衡保护，才能确保农地

抵押融资制度的平稳运行,进而最终实现农地的抵押融资功能。而若实现各利益相关主体的均衡保护,其关键就是要对各利益相关主体的正当利益诉求予以准确界定,本书即对此问题进行了相应探讨。

四是对农地抵押融资功能实现的具体制度完善与构建提出了政策建议。农地抵押融资功能的实现,除需完善农地(使用权)抵押这一主体制度外,还需构建相应的配套制度体系,这也是本书的研究重点所在。在该问题的研究中,对宅基地(使用权)抵押范围的界定、农地(使用权)抵押率的确定、农民权益(作为抵押人时)的“适当保护”、本集体经济组织其他成员权利的应有保护等问题的分析,以及对农地(使用权)确权登记、农地(使用权)价格评估、农地(使用权)抵押经济激励制度建立等问题的探讨,都具有一定的创新性。

此外,本书作者在农地抵押融资这一问题上所秉持的研究态度也值得肯定。对于农地抵押融资这样一个实践性选题,实证分析法无疑应成为首选的研究方法。本书作者很好地运用了这一研究方法,将其贯穿于整个写作过程之中,不仅专门就农地及农房在农民财产中的地位问题在河北省部分农村地区进行了实地调研,并对山东寿光农地抵押融资制度创新实践进行了实地调研,这种“俯下身子做学问”的研究态度值得肯定。

当然,本书也存在一些值得进一步研究的问题。例如,对农地抵押融资功能实现的配套制度的探讨应进一步深化。例如,在农地抵押融资制度创新试点改革实践中,已出现农地(使用权)抵押贷款与保险相结合的做法,即通过开展农地(使用权)抵押贷款保险的方式,以分散金融机构在农地(使用权)抵押融资中所面临的

风险,本书还缺乏对类似的制度创新作出必要的理论回应。就此而言,我们期待着作者继续思考,并拿出更多、更上乘的后续研究成果。

是为序。



2015 年 8 月 10 日

前 言

作为一种重要的、新型的农地功能,农地融资功能是农地基于其经济属性特质而具有的能够充当资金融通工具进而为农地权利人或其他民事主体融得所需资金的有利效能。农地融资功能的提出,既是由农地本身所固有的经济属性和农地之于农民的特殊意义所决定的,也是由市场经济体制日趋完善的态势和城镇化水平日益加深的趋势所决定的。农地融资功能具有转让融资、转包融资、出租融资、入股融资、信托融资以及证券化融资等多种实现方式。其中,抵押融资是农地融资功能实现的重要方式之一,且一般认为,农地抵押融资功能即为狭义上的农地融资功能,本书就以农地抵押融资功能为研究对象。

从我国现行法律规定来看,农地抵押融资功能呈制度性抑制状态,并由此引发了系列负面效应。农村、农业、农民问题向来是盘根错节,相互交织,对任何一个问题皆需综合考量,方能得出正确结论,农地抵押融资功能问题亦是如此。农村金融市场化改革的深化、农民财产权和融资权的有效保护迫切要求全面实现农地抵押融资功能,而农村社会保障体系的日益健全则使农地抵押融资功能的实现成为可能。农地抵押融资功能的实现必须以农地集体所有权制度和农地使用权制度的完善为前提,并需遵循坚持政府适度干预、均衡保护各利益相关主体及兼顾农地其他功能等三

大基本原则。从制度保障上看,实现农地抵押融资功能,除需完善农地(使用权)抵押这一主体制度外,还需要建立、完善包括农地(使用权)确权登记、农地(使用权)价格评估、农地(使用权)流转、农地(使用权)抵押经济激励、土地用途管制以及土地征收补偿等在内的配套制度体系。

除绪论和结论外,正文部分共由六章组成:

第一章,“农地融资功能的提出及农地抵押融资功能的制度考察”,主要讨论了两个问题:一是对农地融资功能的基本理论问题进行了探讨,包括农地融资功能及农地功能的概念、农地融资功能的实现方式、农地融资功能的属性以及农地融资功能提出的缘起。此外,还对本书的研究对象进行了界定。本书以农地抵押融资功能为研究对象,之所以做如此考虑,除受本人能力所限而无法统摄农地融资功能这一宏大专题研究外,主要是考虑到农地抵押融资功能在实践中的重要性以及相应法律制度应予以必要完善的迫切性。二是对农地抵押融资功能的制度考察问题进行了相应探讨。从现行法律规定来看,农地抵押融资功能当前处于制度性抑制状态,并由此引发了一系列的负面效应。农地抵押融资功能抑制的原因复杂,但从制度层面上讲,农地制度的政府“管控”是农地抵押融资功能抑制的深层原因所在,而政府的稳定偏好和法律的父爱主义理念束缚则是农地抵押融资功能抑制的两个根本性原因。

第二章,“农地抵押融资功能实现的理据分析”,首先对农地抵押融资功能实现的若干理据分析思路进行了概要式的叙述,并在此基础上进行了些许反思,进而认为对农地抵押融资功能实现的理据分析必须要有一个更为广阔的理论视野。在此基础上,主

要从农村金融市场化改革、农民财产权保护、农民融资权保障以及农村社会保障体系变革等四个角度对农地抵押融资功能实现的迫切性和可能性进行了理论探讨。从迫切性上讲,农地抵押融资功能的实现是深化农村金融市场化改革的必然之需、是有效保护农民财产权的应有之意、是有效保障农民融资权的基石所在;从可能性上讲,日益健全的农村社会保障体系则为农地抵押融资功能的实现奠定了坚实基础。

第三章,“农地抵押融资制度实践的国内外考察”,除对德国、美国等发达国家的农地抵押融资相关制度予以了必要考察外,还对包括四川成都、宁夏同心、湖北天门以及山东寿光等国内已有的农地抵押融资制度创新实践进行了考察。

第四章,“农地抵押融资功能实现的理路探讨”,主要讨论了三个问题:一是对农地集体所有权制度的完善进行了探讨。当前应继续坚持农地集体所有权制度,并在此基础上对其予以必要的完善,其关键是要构建农地集体所有权主体的人格化代表。二是对农地使用权制度的完善进行了探讨。农地使用权制度的完善是农地抵押融资得以开展的先决条件,除应按强化权利物权性质的思路对农用地使用权制度进行必要完善外,关键是要对乡镇企业用地使用权制度和宅基地使用权制度予以全面系统的革新。三是对农地抵押融资功能实现的基本原则进行了探讨,包括坚持政府适度干预、均衡保护各利益相关主体以及兼顾农地其他功能。

第五章,“农地抵押融资功能实现的主体制度完善”,主要讨论了三个问题:一是对农地(使用权)抵押适用范围进行了界定,即农用地(使用权)应实现“全面”抵押,宅基地(使用权)需“有条件”抵押,乡镇企业用地(使用权)应可“单独”抵押。二是对农地

(使用权)抵押的设定进行了探讨,具体包括农用地(使用权)抵押人资格的界定、农地所有权人地位的界定、农地(使用权)抵押期限的设定、农地(使用权)抵押权人资格的界定、农地(使用权)抵押登记以及农地(使用权)抵押率的确定。三是对农地(使用权)抵押权的实现进行了探讨,具体包括农地(使用权)抵押权实现方式的界定、农地(使用权)继受人范围的界定、农民(作为抵押人时)权益的“适当”保护以及本集体经济组织其他成员的权利保护。

第六章,“农地抵押融资功能实现的配套制度构建”,主要讨论了农地(使用权)确权登记制度的完善、农地(使用权)价格评估制度的建立、农地(使用权)流转制度的完善、农地(使用权)抵押经济激励制度的构建、土地用途管制制度的强化以及土地征收补偿制度的完善等几个问题。

目 录

前 言	1
绪 论	1
一、研究背景、研究目的及研究意义	1
二、研究现状综述	4
三、研究方法和创新之处	12
第一章 农地融资功能的提出及农地抵押融资功能 的制度考察	20
第一节 农地融资功能的提出	20
一、农地融资功能的界定	20
二、农地融资功能的属性	24
三、农地融资功能提出的缘起	33
四、农地融资功能的实现方式及本书的研究对象 ...	36
第二节 农地抵押融资功能的制度考察	43
一、农地抵押融资功能的现状考察:制度性抑制	43
二、农地抵押融资功能制度性抑制的负面效应	48
三、农地抵押融资功能制度性抑制的原因	52

第二章 农地抵押融资功能实现的理据分析	62
第一节 农地抵押融资功能实现的若干理据分析	
思路及其反思	62
一、农地抵押融资功能实现的若干理据分析	
思路概要	62
二、对相关理据分析思路的些许反思	68
第二节 农地抵押融资功能实现是深化农村金融	
市场化改革的必然之需	71
一、农村金融市场化改革历程回顾及路径梳理	71
二、农村金融市场化改革的路径检讨及其负面	
影响分析	76
三、农地抵押融资功能实现:农村金融市场化	
改革解困的必然之需	83
第三节 农地抵押融资功能实现是有效保护农民	
财产权的应有之意	88
一、农地(使用权)和住房:农民最主要的财产	88
二、农地抵押融资功能实现:保护农民财产权	
的应有之意	95
第四节 农地抵押融资功能实现是有效保障农民	
融资权的基石所在	102
一、融资权:农民金融(发展)权的核心内容	102
二、农民融资权的保障需以农地抵押融资	
功能实现为前提	106
第五节 日益健全的农村社会保障体系为农地	
抵押融资功能的实现奠定了坚实基础	115

一、农村社会保障体系的完善化解了农地 抵押融资功能实现或可引发的问题	115
二、农地抵押融资功能实现视角下对农村 社会保障水平的辩证看待	123
第三章 农地抵押融资制度实践的国内外考察	127
第一节 农地抵押融资相关制度的国外考察	127
一、德国农地抵押融资制度考察	127
二、美国农地抵押融资制度考察	132
第二节 农地抵押融资制度创新实践的国内考察	135
一、四川省成都市农地抵押融资制度创新 实践考察	136
二、宁夏回族自治区同心县农地抵押融资 制度创新实践考察	143
三、湖北省天门市农地抵押融资制度创新 实践考察	148
四、山东省寿光市农地抵押融资制度创新 实践考察	153
第四章 农地抵押融资功能实现的理路探讨	159
第一节 农地抵押融资功能实现的前提性制度 之一：坚持、完善农地集体所有权制度	159
一、农地集体所有权制度现存问题及其影响	159
二、坚持农地集体所有权制度的理论与现实分析	162
三、完善农地集体所有权制度的基本思路	169

第二节 农地抵押融资功能实现的前提性制度	
之二:完善农地使用权制度	182
一、完善农用地使用权制度	182
二、完善宅基地使用权制度	185
三、完善乡镇企业用地使用权制度	191
第三节 农地抵押融资功能实现的基本原则探讨	196
一、坚持政府适度干预	196
二、均衡保护各利益相关主体	209
三、兼顾农地其他功能	215
 第五章 农地抵押融资功能实现的主体制度完善	219
第一节 农地(使用权)抵押适用范围的界定	219
一、农用地(使用权)应实现“全面”抵押	219
二、宅基地(使用权)需“有条件”抵押	225
三、乡镇企业用地(使用权)应可“单独”抵押	228
第二节 农地(使用权)抵押的设定	230
一、农用地(使用权)抵押人资格的界定	230
二、农地所有权人地位的界定	233
三、农地(使用权)抵押期限的设定	239
四、农地(使用权)抵押权人资格的界定	240
五、农地(使用权)抵押的登记	245
六、农地(使用权)抵押率的确定	250
第三节 农地(使用权)抵押权的实现	253
一、农地(使用权)抵押权实现方式的界定	253
二、农地(使用权)继受人范围的界定	256