



引用格式:安慧,韩中豪. 土地经营权抵押融资风险研究综述与展望[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版),2020,21(6):50-55.

中图分类号:DF451 文献标识码:A

DOI:10.12186/2020.06.007

文章编号:1009-3729(2020)06-0050-06

土地经营权抵押融资风险研究综述与展望

Research review and prospect of mortgage financing risk of land management right

安慧,韩中豪

AN Hui, HAN Zhonghao

郑州轻工业大学 经济与管理学院,河南 郑州 450001

摘要:在农地“三权分置”改革的背景下,土地经营权抵押融资对于提升农地资源利用率、拓宽农民融资渠道具有重要意义,但抵押融资风险的日渐凸显已成为制度实践效果的严重阻碍。从土地经营权的法律性质、抵押融资风险的影响因素、抵押融资的风险分析与识别和抵押融资风险防控这四个方面对现有文献进行梳理发现,如何在事前识别风险、事中防控风险、事后化解风险,是土地经营权抵押融资风险未来研究探索中应关注的方向。

关键词:
土地经营权;
抵押融资;
风险评价;
风险控制

[收稿日期]2020-04-21

[基金项目]国家社科基金项目(16BFX129)

[作者简介]安慧(1969—),女,河南省桐柏县人,郑州轻工业大学教授,硕士生导师,主要研究方向:财务管理与价值评估。

自1978年以来,我国逐步形成了“两权分离”(所有权和经营权分离,简称“两权分离”)的农村土地权利制度,但是随着该制度的不断实施,其中存在的问题也日益凸显。为了解决其实施过程中存在的问题,2014年中央一号文件提出了对农村土地实行“三权分置”的制度构想,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权。之后,我国在多个地区设立试点,允许以农村土地经营权进行抵押贷款。本文拟通过对相关文献的梳理,总结地方试点中积累的经验,指出在土地经营权抵押融资方面存在的问题,以期对土地经营权抵押融资风险的防控和相关制度的完善有所帮助。

一、土地经营权的性质认定和抵押融资风险

我国农村土地“三权分置”改革的实践正在不断地进行,明确土地经营权的性质是此次改革的重点内容。由于立法任务紧迫,2018年12月29日修订通过的《农村土地承包法》在土地经营权的性质认定方面不够清晰。目前,学界对土地经营权的法律性质尚没有定论,主要有“债权说”和“用益物权说”。

1. 债权说

采用债权说的学者一般从解释论这一层面对土地经营权进行分析,而且将其定性为债权的关键理由是土地经营权不满足物权法定原则。此外,土地经营权已经从土地承包经营权中分离出来,该权利产生的方式为转包、出租等债权性流转方式,所以土地经营权自然也就是债权。申惠文^[1]认为,根据目前的法律,由于土地经营权受制于物权法定原则,只能是债权,既不颁发权属证书,也不进行确权登记。温世扬等^[2]认为,土地经营权实质上是由土地承包权分化出来的债权性权利,具备其他债权上存在的相对性、期限性的特点,在立法上赋予了土地经营权超出债权的特殊效力,使其具有自由处分的权能,所以土地经营权应归于承包他人土地的债权型权利。单平基^[3]认为,土地承包经营权通过出租、转包、入股等流转方式分离出的

土地经营权应纳入债权范畴,物权的排他性特点使得土地承包经营权并不能使其分离出的土地经营权依然具有物权属性,所以将土地经营权定性为债权更符合私权产生的逻辑。高圣平^[4]认为,将土地经营权界定为债权更符合鼓励土地经营权流转的立法意图,根据体系解释,承包方通过出租、转包、入股的方式所产生的土地经营权应当被认定为债权。

2. 用益物权说

持有用益物权说的学者则多从立法论视角来认定土地经营权的性质。在确定土地经营权属于用益物权的基础上,持该观点的学者对其产生的逻辑和权利内容等方面的认识仍存在差异。高飞^[5]认为,在法律性质与权利内涵上,土地经营权与土地承包经营权没有实质上的区别,并且现行法律中的土地承包经营权可以实现土地经营权流转的功能。朱广新等^[6-7]认为,土地经营权本质上是一种具备抵押功能的次级土地承包经营权。蔡立东等^[8]认为,土地经营权是在土地承包经营权上的一种次级用益物权,随着土地承包经营权的终止而终止。丁文^[9]认为,土地经营权应是一种以农地为客体的不动产用益物权。

尽管持有用益物权说的学者在一些方面存在着分歧,但在以下两个方面存在共识:其一,物权更能保障第三方的经营预期。蔡立东等^[10]认为,物权具有更强的法律效力,通过债权方式流转的农地并不可以对抗第三人。丁文等^[9,11]认为,将土地经营权的法律性质定为物权,不仅权利持续存在的时间可以超越《合同法》规定的20年的最长租赁期限,而且该权利在移转方面会更加灵活,可以采用转让、抵押、入股等方法将其进行流转;此外,在对抗第三人方面,还可以通过不动产登记制度强化其进入市场的能力,对该权利的保护也会进一步增强。房绍坤等^[12]认为,将土地经营权界定为用益物权,可以使其在租赁期限方面突破和体现抵押、入股或实施信托方面的经济性,从而填补其他学说所存在的缺陷。其二,用益物权说有助于改善土地经营权的融资担保功能。因为债权说中的

土地经营权并不能成为抵押权的客体,而“三权分置”的重要目标就是放活土地经营权,把土地经营权认定为用益物权,可以实现自由抵押,进行融资担保,提高土地经营权的灵活性。

笔者认为,虽然上述两种观点各有优劣,但土地经营权在实行抵押融资时会产生无形资产原有的金融风险,如何防控和化解土地经营权抵押融资风险,事关农业经营主体、金融机构、政府等主体利益和农村土地产权政策的推行。从该角度看,将土地经营权的法律性质界定为用益物权,更切合中央政策对土地经营权内容的解读,符合土地经营权作为抵押客体的法律要求,是一种更为合理的制度安排。

二、土地经营权抵押融资风险的影响因素

针对各地土地经营权抵押融资试点探索中出现的问题,土地经营权抵押融资风险的影响因素成为学术界关注的重点。综观相关文献,普遍认为借款人、政策环境、金融机构等是影响甚至是阻碍农村土地经营权抵押融资发展的重要因素。

1. 借款人特征因素

李雅静等^[13-15]认为,借款人因素主要包括农户的年龄、文化程度、农户从事职业、家庭资产、土地经营面积和农户的信用等级等。陈永清^[16]认为,农户的家庭资产和农户的个人素质对农村土地经营权抵押融资的风险有重要影响,在农民的家庭财产多、农户素质高与相关政策和制度良好的条件下,农村土地经营权抵押融资的风险相对较小。宋坤等^[17]认为,家庭总资产、家庭年净收入、经营主体类型、流入农地面积对信用风险具有显著影响。

2. 政策环境因素

李雅静等^[13-14]认为,政策环境因素包括政府贴息、是否参与农业保险、风险保障与补偿机制、社会保障水平、土地流转市场发达程度和土地价值评估体系。陈菁泉等^[18]通过建立农村土地经营权抵押贷款风险评价指标体系并求解,发现政策因素是影响农村土地经营权抵押

融资的最大潜在风险。占治民等^[19]结合问卷调查所得的数据,对农户承包土地经营权抵押融资风险的政策影响因素进行实证分析后发现,政策主体的影响最为明显,其次是政策环境和支持客体。吴征等^[20]依据对东海县农民土地承包经营权抵押融资情况所进行的调查,使用AHP决策分析的方法对目前土地经营权贷款风险的影响因素进行了分析,发现不仅借款人自身的特征影响较大,土地流转市场发展程度、政府风险补偿机制对土地经营权贷款的风险也具有很重要的影响。

3. 金融机构因素

李雅静等^[13-14]认为,金融机构因素包括贷款利率、贷款期限、还款方式、银行参与的积极性和贷后监管力度。陈永清^[16]认为,环境是农村土地经营权抵押贷款风险的各种因素中影响最大的因素,其次是借贷人和金融服务机构因素。刘屹轩等^[21]运用结构方程模型对风险因素进行评价,发现政治因素、市场因素两个宏观因素与抵押物因素和涉农金融机构等微观因素对农地经营权抵押融资风险具有显著正向影响。

三、土地经营权抵押融资的风险分析与识别

分析和识别土地经营权抵押融资中存在的风险是指利用土地经营权抵押融资的相关知识和方法,结合土地经营权抵押的法律和政策特殊性,收集与风险因素、风险事故和风险暴露等方面相关的信息。风险识别作为风险管理的首要环节,是贷款风险防范的第一要务。在土地经营权抵押融资风险辨识方面,现有研究认为,我国土地经营权抵押融资中存在的风险主要有制度风险、市场经营风险、金融风险等。

1. 制度风险

占治民等^[19]从以下几个方面分析了政策风险:一是在政策环境层面,存在着政策主客体信息不对称的风险;二是在政策主体方面,政策制定、执行和监管主体在认知上存在差异;三是在政策客体方面,由于自身需求的差异,对土地

经营权抵押融资政策的认知方面也存在着差异。陈菁泉等^[18]认为,一方面,政策针对抵押融资风险进行补偿的覆盖面较小,未能对农地经营权抵押贷款进行有效的风险补偿;另一方面,缺乏顶层设计,政策间的冲突没有解决,使得当前的农地经营权抵押融资模式广泛推广存在较大的政策性风险。刘屹轩等^[21]从以下几个方面分析了制度风险:一是宏观政策的稳定性、适用性会带来政策方面的风险;二是地方政府对相应试点县(区)给予支持的实际落实程度的大小会带来相应的风险;三是相关法律法规与农地经营权抵押融资业务的抵触会带来法律风险。林建伟^[22]认为,政策具有因时而变的特征,如果政策发生变化,那么土地经营权抵押贷款就可能被认定为无效,这将使得农户的生产经营具有很大的不确定性,同时金融机构也面临着相应的法律风险。

2. 市场经营风险

惠献波^[23]认为,由于农业生产经营主体预防和抗击自然灾害的能力比较弱,所以自然灾害在一定程度上对农业生产经营会有所影响;此外,目前的农村土地价格评估机制还不够完备,评估的程序和方法不够标准,相应的中介机构与中介服务还需要进一步完善,农产品经常会受到市场价格波动的影响,因此,农业的经营收益存在着不确定性。陈菁泉等^[18]认为,由于土地经营权抵押贷款的客体主要是农业及其相关产业,与第二、三产业相比,不仅自然因素会影响土地经营权抵押的风险,而且市场因素的变化也会产生相应的影响,可能会引起经营状况大幅度的变化,增加市场经营风险。吴征等^[20]认为,农产品价格波动和农产品销售市场满意度对市场经营风险有显著影响。李泉等^[24]认为,农村土地经营权抵押贷款过程中市场存在着流转性风险,容易出现不按时和全额还款的现象。此外,土地经营权流转价值偏低、流转过程复杂和相关机构的执行力较差,都会给土地经营权的实现带来一定的障碍。刘屹轩等^[21]认为,农村金融市场健全程度、信用环境、评估机构风险三个方面对农地经营权抵押

融资市场风险有重要影响。

3. 金融风险

金融风险主要包括信用风险、操作风险、担保风险、保险风险。惠献波^[23]认为,由于抵押双方信息的不对称,以及金融机构信贷管理程序存在设计缺陷,债务人不能按期偿还债务本息的事件不可避免。陈菁泉等^[18]认为,由于相关金融机构很难精确计量土地经营权抵押贷款的具体风险和农村的信用环境普遍较差,涉农金融机构在开展土地经营权抵押业务的过程中,势必会面对因风险过高而形成的损失。常露露等^[25]认为,贷款的金额、期限和利率会影响贷款的成本,由于农业的相关特征和气候的约束,贷款很难全额收回。此外,如果信贷员在处理借贷业务时操作不规范亦会形成相应的金融风险。李宁^[26]认为,由于我国的产权交易平台不够完备,当抵押合同出现违约情形时,金融机构很难在快速且很低成本的状态下寻找到相应的途径来处理抵押的土地经营权,所以违约后的抵押品面对着处置交易成本较高且变现困难的风险。

四、土地经营权抵押融资风险控制

基于以上分析,为了促进土地经营权抵押贷款的顺利开展,防范和控制土地经营权抵押融资过程中存在的风险,学者们从以下四个方面提出了建议。

1. 完善现行法律法规

李宁^[26]认为,立法机构应推动修订完善农地直接抵押融资相关法律法规,推动完善农村承包土地经营权抵押贷款业务实施规则。吕德宏等^[27]认为,政府应提高政策扶持的精准度,完善相关法律法规。惠献波^[23]认为,我国应完善农村土地抵押相关法律,为农村土地抵押贷款业务健康开展提供良好的法律环境。陈永清^[16]认为,国家不仅应尽快制定农村土地经营权抵押融资的法规,同时应结合农民的想法,制定出后续具体的工作方案,以避免农民的权益受到侵害。

2. 健全农村金融征信体系

宋坤等^[17,28,29]认为,政府应加快健全支持农地经营权抵押业务的农村金融征信体系,提

高信用评估的准确性,减少金融机构在信用方面的审查成本,从而促进金融机构更加有效率地工作;政府可以通过收集农户、金融机构和乡镇企业的相关信息,搭建相应的农村金融征信信息平台,金融机构可根据平台上的信息来掌握农户的信用信息,以此来开展抵押业务。陈燕等^[14]认为,政府部门应重视对金融环境的监管与整改,各金融机构在为农户办理土地经营权抵押贷款的每个环节都应严格遵守相关规章制度。

3. 建立农村土地价值评估体系

周颖^[30]认为,应成立更加专业且符合市场需要的土地价值评估机构,探究权威且公平的农村土地产权价值评估体系,评估抵押物的价值可以通过引入拥有资格和能力的第三方评估中介机构,具有专业能力的评估人员可以促进实现土地价值评估过程中的公平和效率,减少借贷双方之间可能出现的争论。陈永清^[16]认为,应继续改进土地价值的评估过程,提升评估和测量土地价值的相关机构的专业水平,以及相关工作人员的专业技能和职业道德。吕德宏等^[27]认为,政府应推行科学准确的土地估值技术,提高土地价值评估的准确性,保证土地价格的合理性,促进农村产权估值市场化。惠献波等^[14,28]认为,可以通过组建第三方农地经营权价值评估机构和完善农村土地经营权抵押价值评估方法,来完善农村土地经营权抵押价值评估体系。李泉等^[24]认为,应归纳整理土地经营权价值的相关影响因素,按照影响因素种类的不同设立相应的评估对策与方法,结合农业特点和土地价值评估在实践中积累的经验等对影响因素的重要性进行划分,制定出专业且科学的土地经营权价值评估体系。

4. 建立风险分担机制

惠献波^[23]认为,政府相关部门应建立针对农村土地抵押融资风险的补偿制度,用风险补偿基金来补偿金融机构因农户违约而造成的损失。杨奇才等^[31]认为,应通过建立农地经营权抵押贷款的风险化解机制来降低和化解经营权

出租方的租金损失风险。李泉等^[24,29]认为,政府部门应进一步完善风险补偿机制,创设相应的农村土地抵押贷款损失基金和风险补偿金,以弥补农民受灾所造成的损失和金融机构在土地经营权抵押贷款中遭受的损失。陈永清^[16]认为,政府财政部门应依据合适的比例对金融机构开展农村土地经营权抵押贷款业务的亏损进行补偿,从而促使金融机构积极开展农村土地经营权抵押融资活动。常露露等^[25]认为,应按照风险类型的不同,对农地经营权抵押贷款风险影响因素进行梳理,从而对不同类型的风险进行合适比例金额的补偿。

五、土地经营权抵押融资风险研究展望

根据对相关文献的梳理,可以发现:土地经营权抵押融资是对农地金融的一种探索,实践中存在着制度风险、市场经营风险、金融风险等。土地经营权抵押融资风险未来研究的方向是探索如何在事前识别风险、事中防控风险、事后化解风险,具体路径是消除当前法律层面的阻碍,不断健全土地融资的其他配套制度,逐步实现农村土地的融资功能。首先,政府与相关学者应当积极地在理论和实践方面分析、总结目前土地经营权抵押融资中存在的风险,逐渐健全相关政策和法律法规,优化土地经营权抵押的相关条款,防范土地经营权抵押融资风险的发生。其次,应探索建立更加完善的农村信用体系,健全农业保险、农业担保和农地价值评估机制,提高土地估值的准确性,防范土地价值评估中存在的风险,在农村土地经营权抵押人和抵押权人方面应当明确规范,以降低土地经营权抵押融资风险。再次,应建立农村产权交易平台,如果违约风险发生,金融机构可以通过该平台便捷高效地实现抵押物处置变现,节约抵押物变现时所耗费的时间和交易成本。最后,应探索政府对金融机构恰当的补偿比例,鼓励金融机构积极参与土地经营权抵押融资,降低金融机构等主体的农贷风险。

参考文献:

- [1] 申惠文. 法学视角中的农村土地三权分离改革[J]. 中国土地科学, 2015(3): 39.
- [2] 温世扬, 吴昊. 集体土地“三权分置”的法律意蕴与制度供给[J]. 华东政法大学学报, 2017(3): 74.
- [3] 单平基. “三权分置”中土地经营权债权定性的证成[J]. 法学, 2018(10): 37.
- [4] 高圣平. 农村土地承包法修改后的承包地法权配置[J]. 法学研究, 2019(5): 44.
- [5] 高飞. 农村土地“三权分置”的法理阐释与制度意蕴[J]. 法学研究, 2016(3): 3.
- [6] 朱广新. 土地承包权与经营权分离的政策意蕴与法制完善[J]. 法学, 2015(11): 88.
- [7] 朱继胜. “三权分置”下土地经营权的物权塑造[J]. 北方法学, 2017(2): 32.
- [8] 蔡立东, 姜楠. 农地三权分置的法实现[J]. 中国社会科学, 2017(5): 102.
- [9] 丁文. 论“三权分置”中的土地经营权[J]. 清华法学, 2018(1): 114.
- [10] 蔡立东, 姜楠. 承包权与经营权分置的法构造[J]. 法学研究, 2015(3): 31.
- [11] 孙宪忠. 推进农地三权分置经营模式的立法研究[J]. 中国社会科学, 2016(7): 145.
- [12] 房绍坤, 林广会. 土地经营权的权利属性探析: 兼评新修订《农村土地承包法》的相关规定[J]. 中州学刊, 2019(3): 45.
- [13] 李雅静. 基于风险因素的农村土地经营权抵押融资博弈研究[D]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2016.
- [14] 陈燕, 吴剑锋. 安徽省农地经营权抵押融资模式影响因素研究[J]. 黑龙江八一农垦大学学报, 2019(2): 114.
- [15] 王海涛, 孙露雨, 程金花. 基于规模与组织视角的农地承包经营权抵押融资意愿影响因素[J]. 江苏农业科学, 2019(13): 6.
- [16] 陈永清. 农村土地经营权抵押融资的风险因素分析[J]. 上海经济研究, 2016(7): 59.
- [17] 宋坤, 张馨予. 农户分化视角下农地经营权抵押贷款信用风险因素识别及评估: 基于四川成都的调研数据[J]. 四川农业大学学报, 2020(3): 1.
- [18] 陈菁泉, 付宗平. 农村土地经营权抵押融资风险形成及指标体系构建研究[J]. 宏观经济研究, 2016(10): 143.
- [19] 占治民, 曾燕珍, 谢雨珊, 等. 农户承包土地经营权抵押融资政策风险影响因素经验解释[J]. 统计与决策, 2019(3): 125.
- [20] 吴征, 蔡连军. 农村土地经营权抵押融资风险影响因素分析: 基于东海县试点金融机构的实践[J]. 金融纵横, 2016(9): 83.
- [21] 刘屹轩, 闵剑, 刘忆. “三权分置”下农地经营权抵押融资风险辨识与评价: 基于结构方程模型的实证研究[J]. 宏观经济研究, 2019(1): 158.
- [22] 林建伟. 农地经营权抵押贷款的风险与防范[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版), 2016(5): 14.
- [23] 惠献波. 农村土地经营权抵押融资风险评价[J]. 价格理论与实践, 2015(7): 76.
- [24] 李泉, 余珊. 农村土地经营权抵押贷款的风险防范刍议[J]. 社科纵横, 2019(4): 42.
- [25] 常露露, 吕德宏. 农地经营权抵押贷款风险识别及其应用研究: 基于重庆 639 个农户样本调查数据[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2018(5): 41.
- [26] 李宁. 农村土地经营权直接抵押融资模式风险控制[J]. 农业经济, 2020(2): 112.
- [27] 吕德宏, 张无垠. 农地经营权抵押贷款信用风险影响因素及其衡量研究: 基于 CreditRisk + 模型的估计[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(4): 137.
- [28] 惠献波. 农地经营权抵押融资风险控制研究: 基于直接抵押融资模式的视角[J]. 地方财政研究, 2018(1): 93.
- [29] 陆晋文, 邱和阳, 彭洁敏. 农地经营权抵押贷款存在的问题及对策[J]. 现代农业科技, 2019(23): 262.
- [30] 周颖. “三权分置”下土地经营权抵押贷款风险研究[J]. 商业会计, 2018(16): 84.
- [31] 杨奇才, 谢璐, 韩文龙. 农地经营权抵押贷款的实现与风险: 实践与案例评析[J]. 农业经济问题, 2015(10): 4.