

# 研究报告

2016年第64期

2016.07.08

执笔：詹向阳 郑艳文

zhengyw\_csjr@icbc.com.cn

## 农村土地流转制度改革最新动向 及对商业银行的影响

### 要点

- 农村土地所有权、承包权、经营权三权分置，有助于解决农业生产分散化、农民收入来源少和农用地闲置等问题。试点地区在土地经营权入股、两权抵押贷款等方面进行的探索创新，有效提升了土地作为产业资本的重要作用。
- 多元化的流转形式以及不断健全的市场机制是农村土地流转制度改革落地实施的重要保障。
- 农村土地制度改革缓解了以小农经济为主的生产组织模式与金融业的规模经济要求之间的冲突，以及农村居民财产权弱质性与有效金融主体资格之间的冲突，从而拓宽了金融服务的空间。
- 银行可以通过创新业务产品、提供综合化金融服务、发挥信息技术优势，以及以点带面、降低获客成本等途径，解决农村金融服务中的评估难、营销难和变现难等障碍。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。



## 农村土地流转制度改革 最新动向及对商业银行的影响

农村土地集体所有是我国宪法明确规定的根本经济制度。但土地作为重要的生产要素，流动性又是市场经济的客观要求。将土地所有权、承包权、经营权分置，推动经营权流转，不仅是我国土地制度改革的重创创新，对于构建新型农村金融服务体系也具有重要意义。山东是农业大省，也是多项农村土地制度改革的试点地区，在农村土地经营权入股、两权抵押贷款等方面进行了一系列创新探索。近日，我所研究团队赴山东进行了调研，通过与山东农业厅座谈，以及在东营的实地考察，围绕农村土地流转制度改革及其对商业银行农村金融服务的影响进行了研究，形成本报告，供参考。

### 一、农村土地流转制度改革的历史沿革及最新政策进展

农村土地流转准确的讲是土地使用权流转，包括两个方面，一是农用土地的流转，二是集体建设用地的流转。其中农村集体建设用地包括集体建设公共设施、企业用地以及农村宅基地。

#### （一）农村土地流转市场的萌芽与起源

上个世纪70年代末80年代初确立的农村家庭联产承包责任制，不仅极大缓解了当时面临的粮食问题，而且促进了农村地区的经济发展。随着农业生产率的不断提高，农村剩余劳动力逐渐向城镇和第二、三产业转移，进城务工农民与留守农村农民之间进行土地转让、转包的现象开始出现，农村地区土地使用权流转市场逐步形成。20世纪90年代后期之后，随着城镇化水平的提高，农村土地流转呈现出进一步加快的趋势，广东、浙江、江苏、上海、安徽、天津等地的农村建设用地使用权流转开始了局部或区域试验，并发展出了重庆农地入



股、广东海南出租农地、北京郊区等地小产权房等模式，虽然有些因不符合法律和政策规定被叫停，但也反映出现实对于土地流转的迫切需要。

## （二）农村土地流转政策的沿革

1988年，国家修改了《宪法》，规定“土地使用权可以依照法律的规定转让”，同年，《土地管理法》也作了相应修改，修改后的两部法律解决了土地使用权可否转让的原则性问题。为了培育农村土地使用权市场，促进农村土地流转，优化农村土地资源的配置，我国出台了多项法规和政策（见下表）。



表 关于农村土地流转的相关政策

出台时间	政策文件名称	政策内容
2004年	《关于深化改革严格土地管理的决定》	在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转
2005年	《农村土地承包经营权流转管理办法》	农村土地承包经营权流转不得改变承包土地的农业用途，流转期限不得超过承包期的剩余期限。流转的受让方可以是承包农户，也可以是符合法律和政策规定的从事农业生产经营的组织和个人。
2008年1月	《中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设 进一步促进农业发展农民增收的若干意见》	按照依法自愿有偿原则，健全土地承包经营权流转市场。
2008年10月	《中共中央关于推进农村改革发展若干问题的决定》	允许农民以转包、互换、出租、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权。逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体建设性经营用地，必须通过统一有形的市场，以公开规范的形式转让土地使用权。
2009年1月	《中共中央 国务院关于促进农业稳定发展 农民持续增收的若干意见》	坚持依法自愿有偿原则，尊重农民的土地流转主体地位。
2010年1月	《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展能力 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》	加强土地经营权流转管理和服务，健全流转市场，在依法自愿有偿流转的基础上发展多种形式的适度规模经营。
2012年1月	《中共中央 国务院关于加快推进农业科技创新 增强农产品供给保障能力的若干意见》	坚持依法自愿有偿原则，引导土地承包经营权流转，发展多种形式的适度规模经营。
2013年1月	《中共中央 国务院关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》	坚持依法自愿有偿原则，引导农村土地承包经营权有序流转，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转。
2013年11月	《中共中央关于全面深化改革若干重大问	在坚持和完善最严格的耕地保护制度的前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及



	题的决定》	承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。在符合规划和用途管制前提下，允许农场集体经营性建设用地出让、租赁、入股。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。
2014年1月	《中共中央 国务院关于全面深化农村改革 加快推进农业现代化的若干意见》	在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，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。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。加快建立农村集体经营性建设用产权流转和增值收益分配制度。在保障农户宅基地用益物权前提下，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。
2014年11月	《中共中央办公厅、国务院办公厅关于引导农村土地经营权有序流转 发展农业适度规模经营的意见》	鼓励创新土地流转形式。鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地。鼓励有条件的地方制定扶持政策，引导农户长期流转承包地并促进其转移就业。抓紧研究探索集体所有权、农户承包权、土地经营权在土地流转中的相互权利关系和具体实现形式。按照全国统一安排，稳步推进土地经营权抵押、担保试点，研究制定统一规范的实施办法，探索建立抵押资产处置机制。
2015年1月	《中共中央 国务院关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见》	坚持农民家庭经营主体地位，引导土地经营权规范有序流转，创新土地流转和规模经营方式。引导农民以土地经营权入股合作社和龙头企业。赋予符合规划和用途管制的农民集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能。
2015年8月	《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》	赋予“两权”抵押融资功能，盘活农民土地用益物权的财产属性。推进农村金融产品和服务方式创新。在贷款利率、期限、额度、担保、风险控制等方面加大创新支持力度。建立抵押物处置机制。允许金融机构在保证农户承包权和基本住房权利前提下，依法采取多种方式处置抵押物。
2016年1月	《中共中央 国务院关于落实发展新理念 加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》	引导农民自愿以土地经营权入股龙头企业和农民合作社，采取“保底收益+按股分红”等方式，让农民分享加工销售环节收益。依法推进土地经营权有序流转，推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。



### （三）农村土地流转制度改革特征与趋向

农村土地流转制度改革在坚持农村土地集体所有制和稳定土地承包关系的前提下，通过所有权、承包权、经营权三权分置的方式，解决农业生产分散化、农民收入来源少和农用地闲置等问题。因此，土地流转制度在框架设计和政策措施上，体现出以下几个特征：

#### 1. 土地确权是农村土地流转制度改革的关键环节

正如科斯所言，“清楚界定的产权是市场交易的前提”。推动农村土地流转制度改革的基础是对各项土地权利权属的明晰和确认。因此，在2014年11月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于引导农村土地经营权有序流转 发展农业适度规模经营的意见》中，明确提出了要在稳步扩大试点的基础上，用5年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作。随着土地流转制度改革的深入，不仅要明晰农民及农村集体组织对承包地、宅基地，集体建设用地、农村房屋、林权等的物权关系，还要对通过流转取得农村承包土地、实行适度规模经营的新型农业经营主体颁发土地经营权证书，只有这样，才能厘清集体与农户，承包方、发包方、经营方之间的土地关系，为“三权分置”顺利推进创造前提条件。

#### 2. 流转形式的创新是农村土地流转制度改革落地实施的依托

我国有几十万个行政村，这些农村在资源禀赋、经济社会发展水平、人地关系等方面都存在着巨大的差异，因此所适用的土地流转形式千差万别。在实践中，农村土地流转形式基本分成以下几种：

转让是指承包方将部分或全部土地承包经营权让渡给其他从事农业生产经营的农户，由其履行相应土地承包合同的权利和义务。转让后原土地承包关系自行终止，原承包方承包期内的土地承包经营权部分或全部灭失。

转包是指承包方将部分或全部土地承包经营权以一定期限转给同一集体经济组织的其他农户从事农业生产经营。转包后原土地承包关系不变，原承包方继续履行原土地承包合同规定的权利和义务。接包方按转包时约定的条件对转包方负责。

互换是指承包方之间为方便耕作或者各自需要，对属于同一集体经济组织





的承包地块进行交换,同时交换相应的土地承包经营权。

入股是指承包方将土地承包经营权作为股权,入股组成股份公司或者合作社等,从事农业生产经营。

出租是指承包方将部分或全部土地承包经营权以一定期限租赁给他人从事农业生产经营。租期和租金由双方自行约定,承租方获得一定期限的土地经营权,出租方按年度以实物或货币的形式获得土地经营权租金。

### 3. 市场机制的健全完善是农村土地流转制度改革的重要切入点

市场机制是农村土地流转制度改革的基础和依托,它在缓解信息不对称,节约交易成本,降低交易风险等方面发挥着重要作用。目前很多地方都已经建立了农村土地经营权的交易市场,下一步,一方面是要通过吸引更多的社会主体参与到这一市场中,增加市场活跃度,另一方面则是要继续完善市场基础设施。例如,要建立和完善交易信息收集、处理与公开发布的制度平台,帮助流转的供求双方快速有效地获得其所需的信息,保证信息的畅通和对称,从而提高市场运行的规范化程度,促进市场各要素之间的流动;建立完善流转土地资产评估机构,引入第三方土地评估机构和评估人员,完善流转土地估价指标体系,根据农村土地等级、肥力、位置等的差异,对流转价格进行评估,实现土地收益在国家、村集体、流出方、流入方和管理者之间合理、公平分配。

### 4. 包括金融资本在内的各类社会资本在农村土地流转制度改革中发挥着重要作用

土地流转制度改革通过赋予农村生产要素流动性,激活了土地的金融功能,为各类资本进入农村市场、推动农业产业升级转型发展提供了可能。商业银行、保险公司、租赁公司、信托公司、私募投资公司等金融机构不仅是引导社会资本进入农村市场的管道,还可以发挥信用增级、顾问咨询、担保抵押、系统建设等方面的职能,健全和完善农村金融市场。此外,政府作为土地流转制度改革的推动主体,也可以通过PPP、基建贷款贴息、政府购买服务等方式,带动金融和社会资金更多投向农业农村。

## 二、农村土地流转制度创新在山东省的试点情况



### （一）农村土地经营权入股试点情况

2015年3月，农业部选定黑龙江、浙江、山东、重庆四个省作为土地经营权入股发展农业产业化经营的首批试点地区。从山东省的情况看，截至2015年末，共有4790家股份合作社探索吸收土地经营权入股，入股土地面积79.33万亩，入股的农民达到19.82万户，在创新入股载体、增加农民收益等方面进行了初步的探索，土地作为产业资本的重要作用不断显现。

#### 1. 以股份合作社为中介的入股形式，调动了农业龙头企业参与的积极性

土地经营权入股的一个重要目的是实现资本、土地、劳动、技术等各种要素优化配置，推动一二三产业融合发展。农业龙头企业虽然对各个产业链之间的粘合力最强，但直接吸收土地经营权入股的积极性并不高。主要原因是单个农民用于入股的土地面积不大，龙头企业要开展农业产业化经营，需要面对很多户分散的农民，这些农民所拥有土地的面积、位置、肥沃程度差异较大，企业逐一与农民沟通谈判显然十分困难。

山东的青州市何官镇南小王村探索出了一种新的形式，可以很好的解决这一问题。当地农民先以土地经营权入股到晟丰土地股份合作社，合作社再入股到杭州天禄蔬菜集团，晟丰土地股份合作社主要从事的是蔬菜种植和销售，而天禄蔬菜集团除了蔬菜种植，还有蔬菜加工和农产品物流等多个项目，这种股份合作形式可以更大程度的激发出土地的增值能力。但土地经营权入股发展农业产业化经营，需要解决多个新的问题，最为突出的就是土地股份的折价问题，也就是如何计算土地经营权与企业其他形式资本之间的比价，以实现同股同酬的原则。

#### 2. “保底+分红”的回报形式，有助于风险承受能力较低的农民分享土地资本增值收益

仍以青州市南小王村晟丰土地股份合作社为例，2008年9月合作社成立后，南小王村105户全部与合作社签订土地流转协议变成“股东”，从而将土地变为股权，每亩土地经营权折算为1股。在收益分配时，和合作社签订土地流转协议的农户除了每股每年固定享受926斤小麦的股利外，还可以根据合作社当年的经营情况，按入社股份的多少享受二次分红。这种形式一方面通过给社员每亩固





定的小麦，保证了农户的口粮，满足了农民的基本需求；另一方面，合作社把流转过来的分散土地进行整理，规划出了无公害蔬菜大棚种植区、有机蔬菜种植区、粮食种植区、良种繁育区等几个大区，实现了成方连片集中经营，显著增加了土地的单位产出，农民通过这种形式融入到农业产业化经营之中，分享到土地收益增值的红利。

### 3. 农民职业选择多元化，解决了农民与土地分离后的身份问题

从山东试点的情况看，农民将土地流转出去后，可以根据其年龄、兴趣、专长重新选择职业。有的进城，成了新市民，既能享受城市生活，又能得到相对稳定的土地收益。有的农民实现了向产业工人的转变，在城里工厂或者附近的乡镇企业打工，由于既有土地股利和分红，还有工资，收入明显增加。有的农民则继续从事农业生产，比如南小王晟丰土地股份专业合作社将土地集中开发后，建成了数十个集蔬菜种植、畜禽养殖、日光温室和沼气生产为一体的“四位一体”大棚，通过示范和培训后，承租给有能力的农民经营，由于设施完备，农民的经济收益明显增加。

#### （二）两权抵押贷款试点开展情况

两权抵押贷款是指农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款。根据2015年8月国务院印发的《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》，山东省的10个县（市、区）和3个县（市）分别纳入了农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款的试点。截至2016年3月末，这13个试点县（市、区）“两权”抵押贷款余额达6.21亿元，同比增长64.72%，高出全省本外币贷款增速54.4个百分点。其中，农地抵押贷款余额4.68亿元，同比增长29.64%，农民住房财产权抵押贷款余额1.53亿元，是去年同期的9倍。从调研中了解的情况看，试点地区在完善两权抵押贷款环境、夯实贷款运行基础方面进行了一些探索。

#### 1. 推动新型经营主体建设，强化两权抵押贷款的动力引擎

一是引导和规范农民合作社完善运行管理制度，提高民主管理水平，明晰产权归属，鼓励有条件的合作社兴办社办企业或与龙头企业结成紧密联合体，支持开展农社对接、农超对接，降低流通成本；二是以种养大户为切入点，以



专业农民和种田能手、村干部和技术人员等“有文化、懂技术、会经营”的农业经营者为培育对象，积极引导其发展家庭农场；三是扶持农业龙头企业，鼓励其建立现代企业制度，探索“互联网+”的经营模式，发挥农业产业化经营的引领作用。

## 2. 完善贷款增信和风险缓释机制，调动金融机构参与的积极性

一是建立两权抵押贷款业务贴息制度。例如东营河口区设立200万元贴息资金，对符合条件的农村承包土地经营权抵押贷款的借款人按照基准利率的30%进行财政贴息，单笔贴息金额最高不超过50万元；二是建立风险缓释及补偿机制，河口区政府设立400万元风险补偿基金，对金融机构发放农村土地承包经营权抵押贷款发生风险的，按照实际损失的50%进行风险补偿；三是购买社会中介评估机构的服务，为保障农户、农业龙头企业、农民专业合作社、家庭农场和种养大户等新型农业经营主体顺利进行贷款，河口区财政设立抵押贷款评估保障经费50万元，开展抵押贷款的评估工作。

## 3. 建立贷款违约抵押物处置机制，健全两权抵押贷款的运行环境

一是依托农村产权交易市场，建立土地承包经营权和农民住房财产权流转交易与抵押平台，截至2016年3月，试点地区农村产权流转交易平台共完成流转交易2965笔、金额8.72亿元。二是探索建立政府牵头、社会资本参与的农地资产管理公司或农业收储公司，具体承担农村承包土地经营权二次流转职能，确保抵押权的实现。

# 三、农村土地制度改革为银行经营重心下沉提供了机遇和空间

近年来，随着新型城镇化和新农村建设战略的全面深入推进，农村经济获得了持续快速增长，社会金融资源加速向农村区域流动和沉积，但相对于旺盛的金融需求而言，金融供给相对不足，关键的原因在于存在两个方面的冲突：一方面，由于土地资源不能流动，以小农经济为主的生产组织模式与金融业的规模经济要求之间的冲突。农村经济的经营单位主要是家庭和微小型加工企业，规模小且缺乏有效的治理结构，技术水平和资源整合能力都不高。而在现代金



融体系中，大型金融机构向具有规范会计制度、完善组织架构的大中型经济组织提供金额大、周期长的批发性信贷业务，能够发挥其规模经济和范围经济效应。另一方面，由于土地的财产属性不突出，造成农村居民财产权弱质性，从而与有效金融主体资格之间存在冲突。农民的财产主要分为两类，即耕地使用权、宅基地使用权，也就是说土地是农民最主要的资产形式，但无论是耕地还是宅基地，都属于集体所有，从收入看，农民的收入主要来自于农作物耕种或者渔业养殖等，季节性较强，且受自然条件影响很大，现金流不稳定。因此，农民作为融资主体的资质欠佳，只能通过亲友借贷、合作社以及高利贷等形式满足其资金需求。

农村土地制度的改革为金融机构提供了更多的合格的金融消费主体。第一，通过土地流转，传统分散的农业生产可以通过专业大户、家庭农场，成立农民专业合作社等法人主体进行产业化经营，提高农业经济组织模式的集约化程度，从而解决小农经济与现代金融业规模化经营之间的冲突；第二，农村集体建设用地和宅基地流转首先要完成的确权工作，实际上就是明确了农民及农村集体组织对于土地所具有的财产权，经营权的流转则将农民的种养殖收入转化为了稳定的租金收入、分红收入或者转让权收益，为农民享受资产管理、信贷融资等金融服务打开了空间；第三，过去由于农民缺乏抵押物，贷款的金额少、期限短，仅能用于短期周转，无法满足创业投资和规模化生产的需求。赋予土地承包经营权以抵押、担保权能，为农村金融产品创新提供了机遇。例如农村土地承包经营收益权质押贷款产品，就是农村土地承包经营者（农民或其他涉农经济主体）以一定期限的土地承包经营收益权为质押获取的贷款。一旦借款人不能按时偿还贷款，银行有权转让一定期限的土地承包经营收益权来清偿债权，或者要求土地承包经营者所有的农牧渔产品的买受人将贷款直接付给银行来清偿债权，或者直接控制农牧渔产品并将其变卖、折价、拍卖来清偿债权。

#### 四、农村金融服务创新中蕴含的风险及银行的对策

##### （一）农村金融服务中遭遇的瓶颈困难



对于金融机构来说，土地流转政策的放松，意味着债权保障程度得到提高，市场空间得以拓展。但由于农村土地制度改革是渐进推进的，在起步和探索阶段，配套的制度措施和机制环境还不健全，造成金融机构在农村金融服务中的困难。突出体现在：一是评估难，银行涉农贷款开展的时间短，规模有限，既没有积累起农村居民和农村经济组织信用评估的数据，也缺乏符合农村经济特征的评估标准和模型，评估结果与农民预期有较大差距；二是营销难。农村市场地域覆盖广，农业经营主体分散性强，组织化程度较低，商业银行网点有限，很难通过传统的方式营销和提供金融服务。三是变现难。当借款人无法履行还款义务时，银行可对抵押的流转土地经营权和住房财产权进行处置，原则上讲，处置方式可以有转让、变更、变现、诉讼等途径。但在实践中，一方面，虽然很多试点地区都建立了农村产权交易平台，但由于农村土地经营权流转不能改变土地所有权和用途，因此受让主体有限，处置的难度较大，需要的时间较长，而农业生产的季节性很强，因此处置时间长就意味着需要付出较高的交易成本，另一方面，银行很难控制抵押物，当农业经营主体违约后，土地作为抵押物应由银行控制，但在现实中承包人往往继续利用土地开展农业生产，而农村居民的住宅事关农民生活底线，在处置时的困难就更大。

## （二）商业银行的对策

一是通过业务产品创新，更好的满足农业经营主体的资金需求。目前，金融机构对农户提供的信贷品种主要是农户小额信用贷款、农户联保贷款和担保贷款等方式，普遍存在额度低、期限短的特点。土地流转后，一方面农业龙头企业、农业生产合作社、家庭农场、农业大户成为农业生产的主体，随着经营规模的扩大，会因购买大型农机具、引进农业科学技术等，使资金需求额度增大。另一方面，农业经营的范围会延伸到工业、商业、旅游业等产业，贷款的需求呈现多样化的特征。因此，商业银行应积极开发与农业生产和农民生活相适应的业务品种，通过贷款期限、利率、额度、还款方式、抵押担保方式和业务流程的创新，充分把握农村土地制度改革带来的新机遇和新空间。

二是发挥综合服务优势，为社会资本进入农村市场提供管道。例如，在新型农业经营主体发展方面，银行不仅可提供融资、结算、理财和咨询等金融服



务，还可为企业提供财务顾问、增信等服务，为企业吸引社会资本提供便利。

三是以点带面，降低县域市场的获客成本。例如，利用村长、致富带头人等在农村具有影响力的客户群体，实现对目标客户群的批发式拓展；依托生产合作组织、农业龙头企业、商贸流通环节以及农产品收购企业，通过上下游产业链拓展，实现对农村目标客户群的链式营销。

四是银行作为信息技术的先行者，可以将信息优势融合和渗透到农村金融服务中去。例如，按照“系统共建、利益共享、成本分担”的原则，与政府联合开发土地经营权流转平台等信息系统。此外，也可将信息技术更多的应用到产品创新和经营管理之中，通过数据分析，提高对农村经营主体的信用评估和风险识别水平，降低信用风险。