

# 农村“三权”抵押贷款问题研究 ——基于安徽省宣城市的案例分析

高 勇<sup>1</sup>, 翟 红<sup>2</sup>, 李 铭<sup>3</sup>

(1. 中国人民银行宣城市中心支行, 安徽 宣城 242000; 2. 宁波职业技术学院, 浙江 宁波 315800;  
3. 黑龙江长城律师事务所, 黑龙江 哈尔滨 150025)

**摘要:**现行法律关于宅基地使用权、土地经营权、林权等农村“三权”抵押贷款的规定存在一定限制,在抵押物处置、评估手段等方面仍面临亟待解决的问题。安徽省宣城市在全国率先开展农村“三权”抵押贷款试点,为推进新型城镇化建设和社会主义新农村建设提供了有益经验。文章以宣城市 243 户农户的调查问卷为样本,通过 Logistic 回归模型分析影响农户参与农村“三权”抵押贷款意愿的各种因素,并就进一步推广“三权”抵押贷款提出有关法律政策建议。

**关键词:**宅基地使用权;土地经营权;林权;抵押贷款;Logistic 回归;抵押贷款意愿

**中图分类号:** F830.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095 - 0098(2014)05 - 0048 - 05

## 一、宣城市农村“三权”抵押贷款概况

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要对农村承包经营土地、农户宅基地等土地制度改革作出系统、明确的规定,要赋予农民更多财产权利。安徽省宣城市在全国率先开展农村“三权”抵押贷款试点,为推进新型城镇化建设和社会主义新农村发展提供了有益经验。

林权抵押贷款是“三权”抵押贷款中最主要的一种方式。<sup>①</sup>2007 年,宁国市以林权改革为契机,与金融机构合作,搭建林业要素市场平台,探索开展林权直接抵押贷款和林权抵押担保贷款,激活了 230 万亩沉睡的“绿色银行”。<sup>[1]</sup>截至 2014 年 5 月,辖区 6 家农合机构累计发放林权抵押贷款 677 笔,金额 4.12 亿元。

农房抵押贷款将贷款抵押标的物设为农村集镇沿街、国省道沿线具有一定商业价值的商住两用的农村房屋,抵押农房价值分别采取双方协商、中介评估方式确定,抵押率控制在 50% 以内,并根据农户生产经营周期确定贷款期限。1995 年 3 月,宣州区济川信用社办理了全国首笔农房抵押贷款 2 万元,进一步拓宽了农民贷款渠道,化解了农民建房、生产经营中的资金困难。截至 2014 年 5 月,宣州区核发农房产权证 1.16 万本(户),办理农村房屋抵押登记 1.5 万起,累放农房抵押贷款 21.5 亿元,不良率 4.28%,低于农户小额贷款不良率近 8 个百分点;单笔贷款额度绝大部分集中在 20 万元以内,贷款用途为农户生产经营资金。

截至 2014 年 5 月,郎溪县认定家庭农场 374 个,家庭示范农场 57 个。其中从事种植类生产的家庭农场达 97 户,流转土地 3.6 万亩。县农合行、邮储银行、村镇银行为每户家庭农场提供数万元的信用贷款授信。县农合行定制贷款产品重点支持较大规模家庭农场,并根据家庭农场主的经营特点和资金需求,通过申报设计专项贷款产品、追加授信额度及采用“福农易贷卡”等形式,向农场主发放 50 万元以下的贷款,50 万元以上的贷款则通过资产抵押或其他担保等形式来满足其资金需求。县农委与邮储银行合作开展“亿元贷款助

<sup>①</sup>林权抵押贷款是集体林权制度改革催生的产物,是指银行向借款人发放的以借款人或第三人依法拥有的森林资源作为抵押物的贷款。

收稿日期:2014 - 04 - 29

作者简介:高 勇(1978 -),男,安徽宣城人,经济师,研究方向为金融学;翟 红(1981 -),女,吉林吉林人,讲师,研究方向为国际经贸与西班牙语教育;李 铭(1982 -),男,江苏南京人,律师,研究方向为金融法学。

力新型农业经营主体提升工程”,优先为示范家庭农场主提供金融服务。三家机构累计为全县家庭农场放贷18356万元。2013年,郎溪家庭农场的人均纯收入达32910元,达到全县农民人均收入的4倍,对农户增收效应明显。

## 二、宣城市“三权”抵押贷款的试点经验

1. 注重制度设计。宁国市制定了《宁国市林权抵押贷款管理办法》、《宁国市森林资源资产评估办法》,宣州区制定了《农村房屋发证与抵押流转改革试点工作实施意见》,郎溪县出台了《关于大力发展家庭农场的实施意见》和《郎溪县示范家庭农场认定管理办法(试行)》。当地农林、国土、房管、财政、金融、法院等单位也制定了相应的配套措施,为推进“三权”抵押贷款提供了良好的制度环境。

2. 做好颁证确权。宣州区1994年即启动农房确权颁证工作,目前农房宅基地确权颁证已完成83.9%;宁国市2007年6月启动林改,目前全市集体林权确权颁证完成97.5%;郎溪县2013年5月启动农村土地承包经营权确权工作。上述颁证确权工作都将有今年完成。

3. 组建服务平台,完善风险补偿机制。宁国市设立了林权交易平台,为抵押贷款提供多种服务;郎溪县也将于近期设立农村土地流转交易平台。为降低贷款风险,宣州区设立风险补偿专项基金,对按新增农房抵押贷款金额的5%拨付风险补偿金。此外,当地还积极拓展涉农保险品种,新增林业等政策性农业保险品种以规避运营风险。

4. 严控贷款风险。一是金融机构细化“三权”抵押贷款条件、额度、期限、利率、风险管理、抵押登记、抵押处置制度。二是限定抵押条件,以提高处置流转率。如农房抵押贷款规定不得为他人作抵押担保,且抵押权人仅限于金融机构,以控制过度放开风险。三是扩大处置范围。如《宣州区农村房屋抵押贷款实施办法(试行)》规定,抵押处置的房屋经房管、国土等主管部门审核后,可在全区范围内转让,农房处置受让人由集体组织(村)内部成员之间扩大至城市居民。

## 三、“三权”抵押贷款的外部制约因素分析

1. 我国现行法律未能为“三权”抵押贷款提供充分依据,抑制了其进一步发展和推广。以宅基地使用权为例,《物权法》184条和《担保法》第37条规定,耕地、宅基地、自留地、自留山集体所有的土地使用权不得抵押。《土地管理法》第8条规定,宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。第62条规定,一户村民只可以拥有一处宅基地。由于宅基地证是村民合法拥有房屋和用地的权利凭证,且其只可以在集体内部成员之间转让,不得向非集体组织成员转让。宅基地申请标准上的限制,实际上是变相限制了宅基地的出让。<sup>[2]</sup>同时,由于现实中的“房地一体主义”,宅基地使用权的受限也使农房抵押、流转难以在法律上成为有效。再以土地经营权为例,《农村土地承包法》第32条规定,以招标、拍卖、公开协商等方式承包的荒山、荒沟、荒丘列为可以抵押,却将耕地承包经营权抵押排除在外。而根据物权法定原则,“法无规定即禁止”,因此也缺乏明确的法律支持。

2. 金融机构难以有效处置抵押物,降低了“三权”抵押贷款发放的积极性。以林权抵押贷款来看,宣城市目前共产生15笔逾期贷款,但还没有信用合作机构成功处置抵押山林的案例。从农房抵押贷款来看,虽然宣州区在试点进程中将农房处置受让人由集体组织(村)内部成员之间扩大至宣州区范围,但户籍等配套制度尚未跟进,导致实际无法执行;本地农民受传统观念影响,碍于情面不愿去购买抵押房屋,城镇居民和农村集体经济组织外的村民因法律、政策限制又不能购买抵押房屋。此外,在农村社会保障体系未全面建立的情况下,农房处置后可能导致农民无安居之所,进而影响社会稳定。此外,土地承包经营权规定不能改变集体性质,不能流转到集体之外,不能改变土地用途,这造成了此类权益难以流转处置。

3. 土地价值难以有效评估。由于农村土地长期归集体所有,既没有城市中成熟的土地评估制度,也缺乏良好的评估经验和手段。如果盲目开展“三权”抵押贷款,可能对农民切身利益造成不利影响,甚至危害农民的基本生活保障。现阶段有必要结合农村实际研究制定农村土地评估制度,为拓展“三权”抵押贷款做好准备。

四是市场风险较大,需要相关政策支持。由于农村土地和宅基地的特殊性以及林业生产易受气候、环境等自然因素影响的特点,加大了农村企业和农户生产经营的风险,需要在推行“三权”抵押贷款的同时建立风险补偿基金等政策措施支持。

#### 四、“三权”抵押贷款的内部影响因素分析

依据现有研究成果和调查问卷的测评结果,综合考虑农村“三权”抵押贷款贷款以及研究区域自身特点,本文将影响因素分成三大类型:<sup>[3]</sup>

1. 户主特征变量。(1) 性别。女性由于与男性相比就业能力较弱、思想较为保守,获取“三权”抵押贷款需求意愿也相对较弱。(2) 年龄。年龄愈大的人投资行为愈加保守,投资意愿薄弱,风险承受能力较弱,因此“三权”抵押贷款需求意愿愈弱。(3) 学历。学历愈高,视野更开阔,接受新事物和新知识速度愈快,对贷款投资收益的预期会更高,对“三权”抵押贷款需求意愿也更强。(4) 是否有外出打工经历。有过外出打工经历的农户相对见多识广,具有社会资本和人脉关系优势。

2. 家庭特征变量。(1) 是否有人(曾)担任村领导。家庭里有人担任过村领导,思想更开放,更容易获得信息,对“三权”抵押贷款制度的认知和接受速度更快,贷款需求相对也更强。(2) 非农就业人口占家庭总人口比重。非农就业人口占家庭总人口比重愈高,对农业生产性经营的依赖性和积极性愈低,通过“三权”抵押贷款来增加农业生产性投入的意愿也愈低。

3. 社会经济特征变量。(1) 家庭可支配收入用途。家庭可支配收入用于扩大再生产比存放银行高的农户更倾向于申请“三权”抵押贷款。(2) 距离县城远近。距离县城愈近,产品的运输成本愈低,农户的生产经营积极性也愈高,“三权”抵押贷款的需求也愈强。(3) 生产资金是否不足。生产资金愈不足,“三权”抵押贷款的需求也愈强。(4) 有无民间借贷经历。有民间借贷经历的农户对农户信贷需求具有显著的正向影响。(5) 农业收入占家庭总收入比例。农业收入占家庭总收入比例愈高,农户对农业生产性经营依赖度与重视程度愈高,从而更愿意通过“三权”抵押贷款来增加农业产业化投入,进一步提高收益水平,由此假设农业收入占家庭总收入比例愈高,“三权”抵押贷款需求意愿愈强。

#### 五、样本分析及模型构建

以安徽省宣城市农户“三权”抵押贷款的需求意愿为因变量,以农户自身、家庭及社会经济特征为自变量,由于因变量是一典型的二元选择问题,农户在需要与不需要“三权”抵押贷款之间进行选择的概率是由所决定的,故选择建立 Logistic 回归模型如下:

$$Y = B_0 + B_1 X_1 + B_2 X_2 + \dots + B_m X_m$$

其中,  $B_0$  是常数项;  $B_1, B_2, \dots, B_m$  为模型函数,  $X_1, X_2, \dots, X_m$  为自变量。<sup>[4]</sup>

表1 农户对“三权”抵押贷款需求意愿影响因素的统计描述表

变量名称	变量定义	均值	标准差	影响预测
<b>被解释变量</b>				
是否需要林权抵押贷(Y)	0 = 不需要; 1 = 需要	0.62	0.489	
<b>解释变量</b>				
1. 户主特征变量				
性别(X1)	0 = 女; 1 = 男;	0.68	0.419	+
年龄(X2)	1 = 35岁; 2 = 35岁 - 50岁; 3 = 50岁以上;	1.93	0.588	-
学历(X3)	1 = 小学及以下; 2 = 初中; 3 = 高中(专); 4 = 大专及以上;	2.64	0.892	+
是否有外出打工经历(X4)	0 = 否; 1 = 是;	0.6	0.528	+

变量名称	变量定义	均值	标准差	影响预测
2. 家庭特征变量				
是否有人(曾)担任村领导(X5)	0 = 没当过村领导; 1 = 当过村领导;	0.22	0.421	+
非农就业人口占家庭总人口比重(X6)	实际观测值	0.21	0.333	-
3. 社会经济特征变量				
距离县城远近(X7)	实际观测值	25.1	15.64	+
家庭可支配收入用途(X8)	0 = 存入银行; 1 = 对外出借; 3 = 金融性投资; 4 = 扩大生产规模;	1.53	1.417	+
生产资金是否不足(X9)	0 = 资金充裕; 1 = 资金较宽松; 2 = 资金紧张; 3 = 比较紧张; 4 = 非常紧张;	2.6	1.154	+
有无民间借贷经历(X10)	0 = 无; 1 = 有	0.79	0.45	+
农业收入占家庭总收入比重(X11)	0 = 20%以下; 1 = 20 - 50%; 3 = 50% - 75%; 4 = 75%以上;	0.8	0.383	+

本文运用 SPSS 软件对调查数据进行了二元 Logistic 回归分析,采用向后逐步似然筛选进行变量选择,自变量进入回归方程的显著性水平为 0.10,运行结果如表 2。从估计结果看,X1、X2、X3、X5、X6、X7、X10、X11 等 8 个变量通过显著性检验。模型整体拟合效果较好,检验基本可行。

表 2 农户对“三权”抵押贷款需求意愿影响因素的统计描述表

	B	S. E.	Wald	df	Sig.	Exp( B)
性别(X1)	2.190	1.491	2.156	1	0.10	8.934
年龄(X2)	-2.153	0.966	4.963	1	0.026	0.12
学历(X3)	0.761	0.520	2.142	1	0.043	2.140
担任村领导(X5)	1.534	1.168	1.725	1	0.049	0.216
非农人口(X6)	-3.495	1.709	4.181	1	0.041	0.030
离县城远近(X7)	0.66	0.32	4.20	1	0.040	0.936
有无民间借贷经历(X10)	2.541	1.135	5.012	1	0.025	12.696
农业收入占家庭收入比重(X11)	2.965	1.305	5.164	1	0.023	19.392
Constant	-7.212	3.557	4.110	1	0.043	0.001

初始输入变量: X1、X2、X3、X4、X5、X6、X7、X8、X9、X10、X11。

极大似然值 128.49

卡方检验值 43.4

拟合优度 0.588

预测准确率 81%

户主自身特征对农户农村“三权”抵押贷款需求意愿的影响。性别和学历对农村“三权”抵押贷款意愿有显著正影响,年龄对农村“三权”抵押贷款意愿有显著负影响,符合预期。性别和学历影响系数为 2.190 和 0.761,且系数为正,表明男性和学历较高的人依靠投入增加收益的愿望更强;年龄的影响系数 -2.153,表明年龄愈小的农户对农村“三权”抵押贷款意愿愈强。

农户家庭特征对农户农村“三权”抵押贷款需求意愿的影响。非农就业人口占家庭总人口比重对农村“三权”抵押贷款意愿有显著负影响,是否有人担任村领导有正影响。非农就业人口占家庭总人口比重影响系数为 -3.5,表明非农就业人口占家庭总人口比重愈大,农户愿意贷款进行农业投资意愿愈小,因此对农村“三权”抵押贷款需求意愿愈小。而家中有人担任过村领导,对“三权”抵押贷款意愿较大。

社会经济特征对农户农村“三权”抵押贷款需求意愿的影响。农业收入占家庭总收入比例、距离县城远近、有无民间借贷经历对农村“三权”抵押贷款意愿有显著正相关。家庭农业收入占家庭总收入比例影响系数为 2.965,表明农业收入占家庭总收入比例愈大,农户愈愿意进行农业投资,对农村“三权”抵押贷款意愿也愈强;距离县城远近影响系数为 0.66,表明距离县城愈近的农户对农村“三权”抵押贷款意愿愈强。有无

民间借贷经历影响系数为 2.541,表明有民间借贷经历的农户对农村“三权”抵押贷款意愿愈强。

## 六、法律政策建议

1. 修订相关法律制度,为农村土地、林地和宅基地的流转提供法律支持。吸收各地农村“三权”抵押贷款的试点经验,适时修改《土地管理法》、《物权法》和《担保法》中关于抵押品的限制性条款,构建适合现代农业发展的“三权”流转法制平台。

2. 有效解决抵押物处置问题。建立农村产权交易中心,在国发〔2011〕38号文和国办发〔2012〕37号文的政策框架内,组织开展承包地、农房、林权的招标采购、挂牌交易,同时推进农业保险、农业担保公司组建等配套建设,完善农业要素市场建设。

3. 银政合作推进“三权”抵押贷款工作。一是人民银行应当加强对金融机构发放“三权”抵押贷款的指导,鼓励和支持金融机构结合自身业务特点,开发合适的“三权”抵押贷款产品。二是完善风险补偿机制的建设,应出台农村产权贷款风险补偿基金管理办法。政府应设立专项基金补偿银行发放农村产权抵押贷款损失,并在农户逾期无法清偿贷款时,由区县资产管理公司对“三权”进行收购,先予清偿银行贷款本息。<sup>[5]</sup>三是合理采取税收减免措施。对“三权”抵押贷款利息免征营业税,提高银行发放“三权”抵押贷款的积极性;对信用良好的企业予以贷款贴息,形成诚信示范效应,发挥龙头企业的辐射带动作用。

### 参考文献:

- [1]李成强.林权改革破解“三农”贷款担保难题:以宁国市为例[J].中国金融,2008(7).  
 [2]高对平,刘萍.农村金融制度中的信贷担保物:困境与出路[J].金融研究,2009(2).  
 [3]肖轶等.农户农村“三权”抵押贷款需求意愿及影响因素分析[J].中国农村经济,2012(9).  
 [4]王济川,郭志刚.Logistic回归模型-方法与应用[M].北京:高等教育出版社,2001.  
 [5]陶世祥.农村“三权”融通配套改革研究:以重庆为例[J].探索,2011(5).

## Research on Mortgage Problems of the “Three Rights” in China’s Rural Areas

——Based on the Case Study of Xuancheng City, Anhui Province

GAO Yong<sup>1</sup>, ZHAI Hong<sup>2</sup>, LI Ming<sup>3</sup>

(1. The Xuancheng Central Sub-Branch of PBC, Xuancheng, Anhui 242000;

2. Ningbo Polytechnic, Ningbo, Zhejiang 315800;

3. Changcheng Law Office, Harbin, Heilongjiang 150025)

**Abstract:** In current law, the mortgage of the rural three rights (homestead ownership, land management right, and forest right) has some limitations. There are still some problems crying out for solutions in collateral disposal mechanism and evaluation mechanism. Xuancheng is one of the first pilot cities in our country, it carries out mortgage financing of rural three rights, provides precious experience for building a new socialist countryside and promoting the urbanization process. In addition, based on the questionnaires of 243 farmers as sample data, this paper analyzes the various factors affecting farmers to participate in the mortgage of the “Three Rights” and provides some policy recommendations for promoting the “Three Rights” mortgage.

**Key words:** homestead ownership; land management right; forest right; mortgage; logistic regression; wishes

(责任编辑:张秋虹)