

【法学研究】

农村土地融资担保的法律制度完善*

白 洋 胡 锋

摘 要:农村土地“三权分置”改革的目的之一是最大限度发挥农村土地的融资担保功能。我国新修订的《农村土地承包法》以及《民法典》物权编对农村土地经营权的内容作了规定,但未明确该权利的性质。农村土地经营权的性质关乎农村土地融资担保的具体方式、权利构造、实施机制的确定,亟须尽快厘清。为保障农村土地融资担保制度顺畅运行,可考虑在立法层面明确农村土地经营权融资担保的主客体范围,增设强制管理或强制缔约、诉讼等抵押权实现方式,同时完善农村土地经营权价值评估体系、农业风险基金、农业保险等配套机制。

关键词:“三权分置”;农村土地经营权;融资担保;法律规制

中图分类号:D923.2

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)08-0062-06

我国2018年修订的《农村土地承包法》积极回应农村土地“三权分置”改革取得的成果,将相关改革举措由政策层面上升到法律层面,并且对农村土地经营权的内容作了规定。2021年1月1日起施行的《民法典》第339—342条对土地经营权的定义、设立、登记、流转等内容作了规定,将土地经营权从土地承包经营权中剥离出来,作为一项新的权利,进一步实现了农村土地“三权分置”政策的法制化。然而,这两部法律都回避了对土地经营权性质的界定,学界对此众说纷纭。现行《农村土地承包法》第47条虽然建立了土地经营权融资担保制度,但相关规定比较抽象,没有明确主体资格、客体范围、担保形式等问题。农村土地融资担保制度既涉及农民与其他土地经营者的切身利益,又事关新时代我国农村土地制度改革的成效。本文审视农村土地融资担保试点中存在的突出问题,结合相关法理,探寻农村土地融资担保的规范化路径,以期对我国农村土地融资担保制度的实施有所助益。

一、农村土地融资担保的相关争议及其厘清

当前,学界围绕农村土地经营权性质及农村土地融资担保形式的争议颇多。下文重点梳理相关主流观点,并以现行《农村土地承包法》以及《民法典》物权编的有关规定为依据,对相关争议予以厘清。

1. 农村土地经营权性质之辨析

《民法典》物权编采取“原则确权”“框架确权”模式,仅原则性地规定土地经营权的内容,而不过多阐述其属性。学界对该权利性质的观点中,比较典型的是“债权说”“用益物权说”“物债二元说”。

有学者从解释论的视角,认为将农村土地经营权定性为债权比较合适,相关立法中设定农村土地经营权登记规则的目的就在于增强债权的效力。该观点的主要理由是:第一,根据《民法典》第339条,土地承包经营权人通过出租的方式获得的土地经营权,本质上是一种具有债权属性的不动产租赁权,从体系解释的角度看,以入股或者其他方式流转的土

收稿日期:2021-03-20

* 基金项目:山东省社会科学规划研究项目“习近平‘绿水青山就是金山银山’思想的制度保障:以生态保护红线的统筹推进为研究视角”(18CFXJ20)。

作者简介:白洋,男,山东理工大学法学院副教授、硕士生导师,法学博士(淄博 255049)。

胡锋,男,山东理工大学法治与区域协同发展研究中心研究员(淄博 255049)。

地经营权应当具有债权属性。第二,现行《农村土地承包法》第47条规定受让方对土地经营权进行融资担保等处分时需经承包方同意,这在一定程度上弱化了土地经营权的独立性,使之表现出较强的债权性。第三,《民法典》第341条引入登记制,赋予土地经营权对抗第三人的效力,使得原本具有相对效力的债权性的土地经营权具有相对独立性。^①

持“用益物权说”的学者认为,判断土地经营权的性质是不是物权,关键看法律是否给予其绝对保护。现行《农村土地承包法》第56条规定,侵害土地承包经营权和土地经营权,均应承担相应的民事责任。立法将土地经营权视为土地承包经营权那样的绝对权给予保护,在一定程度上彰显了土地经营权的物权特征。赋予土地经营权“用益物权”属性,既有利于实现农村土地“三权分置”改革目标,又能增强农村土地融资担保的可操作性。一方面,将土地经营权定性为“用益物权”,意味着赋予权利受让方依法排除第三人不当干涉的权利,促使其充分、合理地利用土地资源开展农业生产经营活动,保障农村土地长期稳定规模化经营。另一方面,赋予农村土地经营权融资担保时的“用益物权”权能,可在保证农村土地归集体所有及农户承包土地资格的基础上,鼓励权利人以土地经营权进行融资担保,有利于扩大农业再生产、实现农业现代化。^②

持“物债二元说”的学者认为采取“物债并行”的农村土地经营权制度设计能够满足多样化的实践需求,进而基于土地经营权性质的“物债之争”提出了一种折中的观点,即将流转期限在5年以上的土地经营权定性为“用益物权”,而将流转期限不满5年的土地经营权划归债权的范畴。^③

上述三种观点从不同角度对农村土地经营权的性质进行了阐释。从本质上讲,“债权说”混淆了土地租赁权和土地经营权的概念,会冲击我国民事权利体系。“物债二元说”除了有与“债权说”相同的弊端,还降低了土地经营权性质的明确度。在我国民事权利体系中,不可能同时存在既属于物权又属于债权的权利样态,否则就偏离“物债二分”的基本逻辑。因此,“物债二元说”既缺乏立法层面的可操作性,又易造成司法实践混乱,其理论价值和实践意义均存疑。笔者认为,结合农村土地“三权分置”政策目标以及保护农民权益的现实需要,将土地经营权定性为“用益物权”更为合适。一方面,物权的支

配性、排他性、优先性等法律特征决定了其具有长期性和稳定性,用益物权属性的土地经营权更有利于实现农村土地长期稳定规模化经营,从而繁荣农村土地流转市场、盘活农村土地。另一方面,用益物权属性的土地经营权有助于推动科学、合理、规范、统一的农村土地权利结构体系的形成,保障农户及相关权利人更为便利地主张权利和进行土地融资担保,充分释放农村土地“三权分置”政策红利。^④

2. 农村土地融资担保形式之明确

(1) 相关争议。现行《农村土地承包法》第47条并未明确规定土地经营权融资担保的形式,学界围绕农村土地经营权融资担保系“抵押”或“权利质押”形成了两种主流观点。第一,“抵押说”。该观点的理由是:在立法层面,现行《农村土地承包法》和《民法典》均认可土地经营权用于抵押,如根据《民法典》第418条,集体所有土地的使用权可以依法抵押,而土地经营权属于“集体所有土地的使用权”;在实践层面,2015年国务院授权232个地区进行土地经营权抵押试点,为推动土地经营权抵押由政策上升为法律积累了丰富的经验。^⑤第二,“权利质押说”。持该观点的学者认为,应将流转期限不满5年的土地经营权融资担保确定为权利质押,如此,一方面使土地经营权流转和实现方式更加灵活,因为土地经营权质押是以债权性流转收益来实现担保债权,质押权人除了采取拍卖、变卖等权利实现方式,还可以请求获得基于土地经营权流转协议的期待收益;另一方面能将土地经营权流转制度与农村土地入股制度有效衔接,因为农村土地经营权入股试点中通常以土地经营权收益而非土地经营权本身入股,相关主体可以对土地经营权流转的现实收益或未来收益设定权利质押,从而进行融资担保。^⑥

(2) 类型化分析。根据现行《农村土地承包法》第53条,以其他方式承包取得的土地经营权的融资担保方式为抵押。基于此,笔者针对承包地、流转地两种类型的农村土地,探讨土地经营权融资担保形式的确定。第一,承包地经营权融资担保形式。现行《农村土地承包法》第47条规定,承包方可以就承包地的土地经营权向金融机构融资担保。从解释论的视角看,承包方作为农村土地流转的出让方享有土地承包经营权,而土地承包经营权在具有经营权能的同时承担着社会保障功能,兼具身份属性,这一点不同于土地经营权。现行《农村土地承包法》

第 47 条的表述中蕴含土地经营权生成机制与担保物权实现机制之间的密切联系:担保物权的实现并非直接就土地承包经营权作价,而是通过设定新的土地经营权,使抵押权人的债权得以实现。第二,流转地经营权融资担保形式。前文已述,按照流转期限的不同,经流转取得的土地经营权以 5 年为分界线,流转期限在 5 年以上的属于用益物权。根据我国相关立法,不动产物权的担保形式以抵押为基本原则,据此,流转期限在 5 年以上的土地经营权在进行融资担保时采取抵押形式并无疑问。但是,对于流转期限不满 5 年的土地经营权,因其具有债权属性,故以其为客体的融资担保应采取何种形式,值得进一步探讨。一方面,此类土地经营权在本质上应属于一种土地租赁权,是一种典型的债权,不具备用于抵押的法理基础,因而不宜在其上设定抵押。另一方面,根据权利质权设立的一般法理,标的权利应能被质权人有效控制,由于流转期限不满 5 年的土地经营权尚不具备登记条件,不能为质权人有效控制,因而不能以其为客体设立权利质押。^⑦

二、农村土地融资担保的困境及其制度成因

1. 担保的主客体不明确

现行《农村土地承包法》第 47 条规定,承包方可以就承包土地经营权、受让方可以就经流转取得的土地经营权,向金融机构融资担保。因此,承包方和流转土地受让方都是适格的担保人。然而,当承包方作为担保人就土地经营权进行融资担保时,如果当事人对担保协议的法律效力产生争议,此时真正的担保人是承包方户主还是其全体家庭成员?对此,目前尚无定论。实践中,如果承包方认为土地经营权流转收益不符合预期,往往以其家庭成员未经其同意即代为签名为由,请求确认担保协议无效。在这种情况下,由于担保人模糊不清,导致担保协议的效力认定陷入困境。对于此种情况下的担保人,亟须相关立法予以明确。另外,现行《农村土地承包法》缺乏对融资担保权利人即贷款发放人主体资格的规定。基于对农村土地经营权收益的不稳定性以及降低金融机构风险的考量,2016 年中国人民银行发布的《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》将贷款发放人限定为银行业金融机构。但是,随着农村经济的发展,对贷款发放人资格进行过度限制,不利于释放农村土地的经济收益及融资功

能,不利于实现农村土地“三权分置”政策目标。

学界关于土地经营权抵押客体的争议主要集中在抵押时农作物等地上附着物的性质认定上,即地上附着物是否应随土地经营权一并抵押。对此,现行《农村土地承包法》和《民法典》并无明确规定。有学者持肯定性观点,认为对地上附着物的处置可参照“房地一体”的抵押规则,将其归入抵押范围。也有学者持否定性观点,认为与土地和房屋紧密联系在一起不同,地上附着的农作物与土地并非不可分离,不应纳入抵押范围。从试点地区的实践来看,无论是采取“一并抵押”还是“分离抵押”,在具体操作中都面临一定的风险。其一,采取“一并抵押”时,若监管措施不到位,抵押权人的利益极有可能因土地经营权人在抵押期限届满前对农作物先行收割而受损。其二,采取“分离抵押”时,因抵押范围不及于地上附着的农作物,故抵押权人若要实现其抵押权,需待土地经营权人收割农作物后,这在一定程度上限制了抵押权人自由行使权利。

2. 担保权实现面临困难

关于抵押权的实现方式,《民法典》第 410 条基本上沿袭了《物权法》的相关规定,即将折价、拍卖、变卖等作为抵押权的一般实现方式。然而,土地经营权的经济价值受制于各地经济发展和农业生产规模化、产业化的程度,该权利价值尽管可以通过折价等方式变现,但由于现行《农村土地承包法》第 38 条对土地经营权人的主体资格作出限定,要求土地经营权人应具备农业生产经营能力且具备相关资质,而银行业金融机构难以具备相关资质和能力,从而很难成为符合要求的土地经营权人,加之通过折价的方式实现抵押权要求抵押权人已实际取得抵押物的所有权,所以折价方式在土地经营权益通过融资担保得以实现方面缺乏实施空间。另外,在农村土地承包方就土地经营权进行融资担保的情况下,传统抵押权实现方式受到一定的限制。具体而言,此时土地承包方兼具土地经营权人的身份且土地承包经营权具有明显的身份属性,因此,该土地经营权所承载抵押权的实现难以直接适用拍卖、变卖等传统抵押权实现方式,否则将使承包方丧失作为土地承包经营权人的主体资格。^⑧

3. 土地经营权价值评估体系缺失

土地经营权价值评估作为土地经营权融资担保中的关键环节,关系到农民及金融机构的切身利益。

我国尚未建立完备的土地经营权价值评估体系,土地经营权价值评估缺乏统一的标准和具备专业资质的评估机构、评估人员。在评估标准上,我国农村土地经营权价值评估可依据《农用地估价规程》(GB/T28406—2012),采取6种估价方法,即收益还原法、市场比较法、成本逼近法、剩余法、评分估价法、基准地修正法。但是,实践中部分试点地区的土地价值评估由政府主导,评估主体主要按照政府确定的指导价格进行估值定价,导致此6种方法缺乏适用空间。另外,影响土地价值的因素颇多,如土地上的附属物、土壤条件以及地域特征,这些因素是否应当纳入土地经营权价值评估的考量范围,对此并无相关规定。在评估人员方面,实践中土地经营权价值评估小组通常由当地农业农村部门的工作人员以及村干部构成,一些地区甚至存在金融机构参与土地价值评估的现象。在这种情况下,金融机构考虑到土地经营权变现的困难,为降低其在土地经营权抵押贷款中的风险,往往对土地价值估价过低,导致农民利益受损。在土地经营权抵押贷款中,农民与金融机构都希望实现自身利益最大化,如果没有完备的土地经营权价值评估体系,将难以实现二者之间利益平衡,极易引发矛盾冲突。

4. 金融风险与失地风险并存

在农村土地融资担保过程中,借贷双方均面临一定的风险。对抵押权人而言,其主要面临贷款信用风险(又称违约风险)以及抵押物处置风险。“当一个人在经济活动中面临若干不同选择机会的时候,他总是倾向于选择能给自己带来更大经济利益的那种机会。”^④农村金融体系较为薄弱,相关信用体系也不完善,农户既可能因缺乏相应的惩戒机制而逃避债务(主动违约),又可能受自然环境及农产品市场环境影 响而无法偿还债务(被动违约)。由于农业生产具有周期性特征,若农业生产周期与贷款周期不匹配,则银行业金融机构变现抵押物时可能已无可供处置的农作物或地上附着物,土地经营权的转让价值所剩无几,从而使抵押权实现面临较大的风险。对农户而言,其主要面临失地风险。无论是承包方还是经流转取得农地者进行土地经营权抵押,都会陷入“被动失地”的境况,失去在原有土地上进行生产经营的权利。为应对土地经营权融资担保中的潜在风险,各试点地区积极探索风险防控措施,如设置政府补贴金、风险补偿金。这些措施

会加大政府的财政压力,不宜长期推行。另外,实践中还存在农业保险覆盖率较低的现象。尽管我国自1982年起便推行农业保险制度,相继设立了诸多农业保险机构,但由于这些机构具有明显的地域性,并且存在承保范围小、流动资金少、赔付能力有限等问题,加之承保农业保险往往风险较大而利润较低,导致这些机构创新保险服务的主动性不强。

5. 登记制度滞后与抵押登记乱象

要实现土地经营权的融资担保功能,首先需要 对农户的土地承包经营权范围进行登记确认。长期以来,根据我国有关法律规定,农村土地承包经营权属于意定物权,其变动模式采债权意思主义,即其自农户与村集体之间签订土地承包经营权合同时得以设立,登记不是其生效要件而仅为对抗要件。现行《农村土地承包法》对此并无新的规定,依然采登记对抗主义。但是,在“三权分置”背景下,农村土地经营权主体不再限于本集体经济组织成员,土地的占有、使用权可由土地经营权人行使。这就要求突破现行法律规定,构建一种符合市场化运行规律的土地经营权“陌生人交易”模式,以提高土地经营权的流通性。为维护土地经营权交易秩序的稳定性、保护交易安全,需要强化土地经营权抵押登记制度。另外,实践中存在一些集体自留地为个别村民所占有,其承包经营权被低价转让给其他村民的情况。这种私自占有或者转让,会导致土地实际归属情况与土地承包经营权证书上所记载的不一致,随着农业规模化生产经营的发展,有关承包地租金收益的矛盾纠纷多发。现行《农村土地承包法》第24条规定,土地承包经营权应实行统一登记造册。但是,很多地方尚未建立统一的土地承包经营权登记交易中心,一些地方存在不同部门进行登记的现象,极易造成土地经营权抵押登记混乱。

三、完善农村土地融资担保制度的进路

为保障农村土地融资担保有序运行,建议在立法层面进一步明确土地经营权融资担保的主客体范围,增设新的抵押权实现方式,完善土地经营权价值评估体系、农业风险基金、农业保险等配套机制。

1. 明确农村土地经营权融资担保的主客体范围

农村土地经营权融资担保主体资格的认定,可以从抵押人和抵押权人两方面展开。其一,抵押人的范围。现行《农村土地承包法》第47条规定,土

地经营权的抵押人包括享有土地承包经营权的承包方以及经流转取得土地经营权的受让方。在承包方就承包土地经营权进行融资担保的情形下,对抵押人的理解应当基于解释论,将抵押人认定为承包方,而承包方的家庭成员可以作为承包方的代表签订抵押协议。根据现行《农村土地承包法》第 38 条的规定,经流转取得土地经营权的抵押人应当是具备农业经营能力或资质的农户、企业等民事主体。其二,抵押权人的范围。实践中土地经营权抵押的主要目的是为农业生产提供资金支持,因而所得资金用途通常限于种植业、农产品加工和流通等领域。另外,由于农业生产经营往往受到自然风险、市场风险等诸多因素影响,农村土地经营权的担保价值具有不稳定性,导致农村土地融资担保中提供贷款的金融机构要承担逾期还款带来的压力。在这种情况下,将抵押权人的范围进行扩充,尚不具备现实条件。因此,在当前形势下,将土地经营权用于抵押时的抵押权人限定为银行业金融机构,是合理的。随着相关制度的完善,农村土地融资担保中抵押权人的风险将大幅降低,届时可将抵押权人范围扩展至有融资能力的其他商业主体和社会组织。

学界对农村土地经营权抵押客体范围的争议焦点在于,抵押物是否应及于地上附着物。此处的附着物主要包括两类,一类是生长生活在土地上的种养物,如农作物、养殖物;另一类是定着在土地上的农业生产配套设施,如农业用房、水池、机井。对于这两类附着物,在抵押物认定上应当区别对待。对于土地上的种养物,以农作物为例,依据我国相关法律规定,虽然农作物在未与土地分离之前的性质为不动产,但就土地经营权设定抵押时,不能将抵押权的效力当然地及于地上农作物。如此理解,主要基于两点理由:其一,土地经营权与地上农作物在物理上并非不可分离,因而不能简单套用“一并抵押”规则;其二,承包方的经营收益源于地上农作物,若将农作物一并抵押,将限制承包方行使农作物收益权。不过,土地上的种养物虽不能依法当然归入土地经营权抵押客体范围,但可基于当事人合意而纳入其中。对于土地上的定着物,基于其通常与土地经营权之间存在不可分离的物理关系,可以适用“一并抵押”规则,将其纳入土地经营权抵押客体范围。

2. 创新农村土地融资担保的权利实现方式

在现行法律框架下,抵押权的实现方式主要包

括折价、拍卖、变卖。这三种方式能否在土地经营权抵押中予以适用,尚需论证。承包土地经营权融资担保在实质上仍属于以土地承包经营权进行抵押,此时若通过折价、拍卖、变卖等方式实现抵押权,将导致承包方丧失土地承包经营权。鉴于此,需要对抵押权的实现方式进行创新。可以通过立法确认强制管理、强制缔约的方式:前者是指由行政机关委托专门的管理人对被执行的土地经营权实施管理,以其所获收益清偿债权;后者是指法律赋予行政机关强制缔约权,在承包方和具备相关资质的农业生产经营者之间建立土地流转关系,使第三方经营者取得土地经营权并向抵押权人支付土地使用费,从而使债权得以清偿。^⑩此外,还应考虑在相关立法中赋予土地经营权抵押担保的双方当事人自由选择权,一方面保留代物清偿的预约以及任意出卖等私力救济途径,另一方面赋予当事人通过诉讼或特别程序实现抵押权的权利。^⑪

3. 完善土地经营权价值评估体系

第一,设立专业化的第三方评估机构。省级政府应当引导县级政府设立专门的土地经营权价值评估机构,评估机构在评估中应当保持中立,严格按照评估标准对土地经营权进行科学、准确的评估,排除其他部门或机构对评估过程的干预,确保评估结果的专业性和权威性。第二,培养具备专业素质和能力的评估人员。建立一支专业化的评估人才队伍,是有效开展土地经营权价值评估的前提和基础。各级政府应当出台激励政策或者给予专项补贴,鼓励土地经营权价值评估机构在土地管理部门的组织和指导下定期开展专业化培训,提升评估人员的专业素质和能力。第三,制定统一的评估标准。中央政府有关部门结合试点地区在土地经营权价值评估工作中的经验,制定具有可操作性的土地经营权价值评估标准,指导评估工作有序开展,并加强过程性监督,提高评估过程的透明度。第四,因地制宜,建立地方评估机制。地方各级政府根据所辖地域特征以及经济发展状况,细化土地经营权价值评估标准及其操作规范,在评估过程中综合考虑土地等级、经营权剩余年限、预期收入、市场波动等影响因素,对土地经营权价值进行客观、准确的评估。

4. 引入农业风险基金与农业保险制度

农村土地经营权的抵押权实现面临诸多不确定因素,为稀释金融机构提供融资贷款所面临的风险

以及农户失地风险,应考虑引入农业风险基金与农业保险制度。^⑫对金融机构而言,当其无法实现抵押权时,从农业风险基金或农业保险金中先行垫付部分贷款,可降低其抵押融资的风险,提高其后续开展该项业务的积极性。对农户而言,自然灾害、市场波动等因素会导致其偿债能力下降,鉴于此,应当建立强制性的农业保险制度,为失地农民提供最低生活保障。在进行具体制度设计时,可考虑从地域差异化的角度,根据农业生产条件、农作物种类等情况设置不同类型的农业保险。同时,应当提高农业保险的理赔效率并完善相应的索赔机制,确保农业保险的稳定性和可持续性,增强农民参保意愿。对于农业风险基金及农业保险金的来源,除了政府划拨财政资金,还可以考虑从土地经营权收益中提取一部分,用于支付农业保险费用或者纳入农业风险基金。^⑬

5. 强化土地经营权抵押登记制度

我国相关立法就抵押权的设定规定了“登记生效”和“登记对抗”两种模式。根据现行《农村土地承包法》第47条第2款的表述,担保物权自融资担保合同生效时设立,登记仅为对抗要件而非生效要件。然而,与土地承包经营权不同,土地经营权的取得并非基于特定身份,该权利并不承载保障承包农户生存生活的功能,其在本质上是一种市场化的财产性权利。如果说土地承包经营权流转通常发生在“熟人社会”中,流转双方和第三人都较为熟悉,无须通过登记的方式来公示物权的变动,那么土地经营权的流转范围已从“熟人社会”拓展到“陌生人社会”,若仍采“登记对抗”模式,一旦出现纠纷,土地经营权人以及抵押权人的利益将难以得到充分保

障,从而不利于土地经营权流转,也违背立法设立土地经营权的初衷。鉴于此,出于维护交易安全、提高土地流转效率等方面考量,以土地经营权作为标的设定抵押权时,采取“登记生效”模式更为合理。同时,需要通过立法对相关登记规则以及具体的制度规范进行安排。根据“在先登记”原则,不动产权利变动应以初始登记为基础,先完成土地经营权登记,再进行土地经营权抵押登记。为了降低交易相对人的交易成本,提高土地经营权流转效率,应将土地经营权相关登记交由统一的登记机构办理。^⑭

注释

- ①参见陈小君、肖楚钢:《农村土地经营权的法律性质及其客体之辨——兼评〈民法典〉物权编的土地经营权规则》,《中州学刊》2020年第12期。②参见单平基:《土地经营权融资担保的法实现——以〈农村土地承包法〉为中心》,《江西社会科学》2020年第2期。③参见陶密:《论流转语境下土地经营权的性质及内涵——以物债区分为视角》,《中国土地科学》2020年第11期。④参见谢鸿飞:《〈民法典〉中土地经营权的赋权逻辑与法律性质》,《广东社会科学》2021年第1期。⑤⑥参见陈耀东、高一丹:《土地经营权的民法典表达》,《天津法学》2020年第3期。⑦⑩参见房绍坤、林广会:《解释论视角下的土地经营权融资担保》,《吉林大学社会科学学报》2020年第1期。⑧参见高圣平:《民法典视野下农村土地融资担保规则的解释论》,《广东社会科学》2020年第4期。⑨参见朱伯玉:《低碳发展立法研究》,人民出版社,2020年,第62页。⑪参见谭贵华、吴大华:《农村承包地经营权抵押权的实现方式》,《农业经济问题》2020年第6期。⑫参见吴石磊:《现代农业创业投资的梭形投融资机制构建及支持政策研究》,经济科学出版社,2018年,第2页。⑬参见徐建中、于泽卉:《“三权分置”视野下农村土地市场运行障碍与破解》,《学术交流》2018年第7期。⑭参见张晓娟:《三权分置背景下农村土地经营权抵押规则之构建》,《重庆社会科学》2019年第9期。

责任编辑:邓林

Perfection of the Legal System of Rural Land Financing Guarantee

Bai yang Hu feng

Abstract: One of the purposes of the reform of "separation of three rights" of rural land is to give full play to the financing guarantee function of rural land. The newly revised *Rural Land Contract Law of China* and the property right series of the *Civil Code* stipulate the content of the rural land management right, but do not clarify the nature of the right. The nature of rural land management right is related to the determination of the specific mode, right structure and implementation mechanism of rural land financing guarantee, which urgently needs to be clarified as soon as possible. In order to ensure the smooth operation of rural land financing guarantee system, it can be considered to clarify the subject and object scope of rural land management right financing guarantee at the legislative level, add mortgage realization methods such as compulsory management or compulsory contracting and litigation, and improve the value evaluation system of rural land management right, agricultural risk fund, agricultural insurance and other supporting mechanisms.

Key Words: separation of three powers; rural land management rights; financing guarantee; legal regulation