

与房地产相关金融法律热点问题

农村集体经营性用地可以融资入市

—《农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法》解读

近年来随着金融改革与农村土地制度改革紧密衔接，党中央、国务院高度重视农村土地制度改革工作。十八届三中全会提出“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”。2015年2月，全国人大常委会通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》（下称“《决定》”），授权国务院在上述区域“暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定”。

根据中央改革精神，2015年3月，国土资源部在全国选取15个市（县），开展农村集体经营性建设用地入市试点工作，以落实农村集体经营性建设用地与国有建设用地“同权同价”要求。

2016年5月13日，中国银监会会同国土资源

部依据全国人大常委会的决定，在对入市试点地区土地抵押融资进行了深入调研和论证的基础上，制定了《农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法》（下称“《暂行办法》”）。¹

本文仅对本次试点的农村集体经营性建设用地使用权融资入市所适用的《暂行办法》进行简要的介绍。

一、 相关法律暂时调整，为《暂行办法》创造法律依据

由于现行法律如《城市房地产管理法》²，强制性规定了集体所有的土地必须依法征收转为国有土地后才可有偿出让，因此2015年2月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过了《决定》，授权国务院在试点区域暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》关于集体建设用

¹ http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201606/t20160603_1407853.htm

² 《城市房地产管理法》第9条

地使用权不得出让等规定³。在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，允许存量农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股，实行与国有建设用地使用权同等入市、同权同价。

二、 《暂行办法》试点范围

根据《暂行办法》规定，目前允许开展抵押贷款的农村集体经营性建设用地仅限于下表所列的试点地区⁴：

省或直辖市	试点县（市、区）
北京市	大兴区
山西省	晋城市泽州县
辽宁省	鞍山市海城市
吉林省	长春市九台区
黑龙江省	绥化市安达市
上海市	松江区
浙江省	湖州市德清县
河南省	新乡市长垣县
广东省	佛山市南海区
广西省	玉林市北流市
海南省	文昌市
重庆市	大足区
四川省	成都市郫县
贵州省	遵义市湄潭县
甘肃省	定西市陇西县

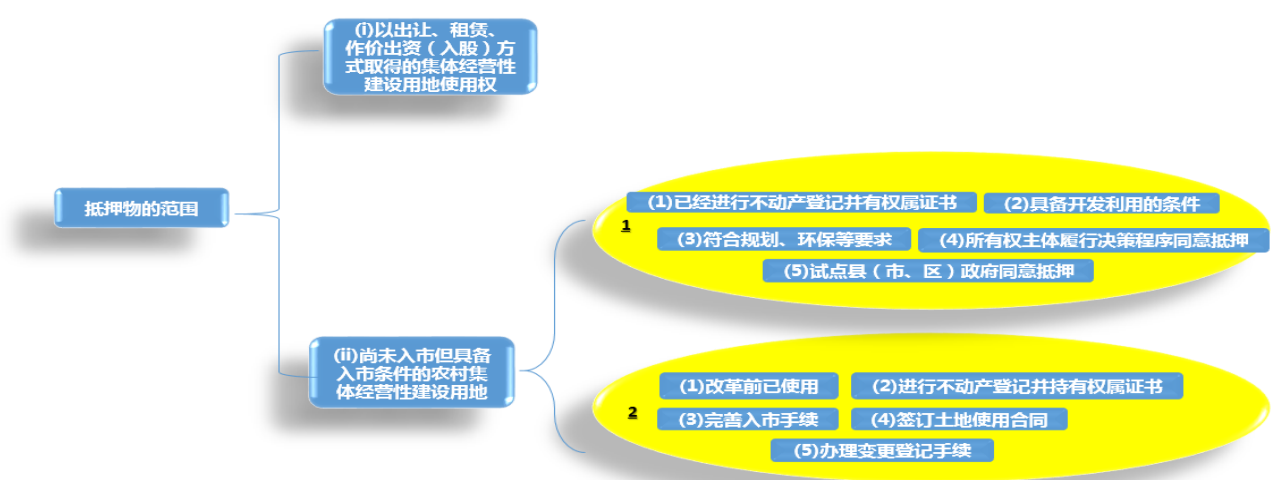
三、 抵押物的范围

《暂行办法》明确了满足以下条件的、存量的农村集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地可以办理抵押、用于担保贷款：

- i. 以出让、租赁、作价出资（入股）方式入市⁵的集体经营性建设用地使用权；
- ii. 尚未入市但具备入市条件的农村集体经营性建设用地使用权。

所谓“具备入市条件”是指以下两种情形：一种是尚未入市但已经依法进行不动产登记并持有权属证书，符合规划、环保等要求，具备开发利用的基本条件，所有权主体履行集体土地资产决策程序同意抵押，试点县（市、区）政府同意抵押权实现时土地可以入市的情形；

第二种，对于尚未入市、但在本次试点改革前已经依据相关规定使用的农村集体经营性建设用地，应根据本暂行办法及地方性细则需要完善入市手续⁶，进行不动产登记并办理权属证书，签订土地使用合同，并办理土地使用权变更登记手续后方得办理抵押贷款。（分类如下图所示）



³ 《土地管理法》43 条、63 条，《城市房地产管理法》第 9 条

⁴ 《农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法》附件

⁵ 这里的“入市”表示这已经符合了下述入市条件，且已经进入土地市场的土地

⁶ 根据我们与上海、广东相关国土部门的咨询，入市手续主要是指使该类农村集体经营性建设用地具备前述第一种入市条件，但由于各地方的入市手续可能有所不同，以各地方性实施细则为准。

四、 贷款条件

为了控制贷款的风险,提高资产的质量,在抵押物满足上述第三点抵押物的范围后,还需要同时满足下述所有的贷款条件,才可以将农村集体经营性建设用地作抵押申请贷款来进行融资:

序号	条件
1	(i)该土地进行了不动产登记;
	(ii)取得了农村集体经营性建设用地权属证书; 及
	(iii)可以办理抵押登记
2	该土地符合土地利用总体规划及城乡规划
3	该土地使用权及底商建筑物、附着物未设定处置变现和银行业金融机构优先受偿的其他权利
4	该土地所有权主体同意抵押+试点县(市、区)政府同意抵押

同时,银行在收到贷款申请后,还需要对借款人的信用记录、持续经营能力,抵押财产权属是否清晰、价值评估是否合理、是否符合规划、是否容易处置变现等方面进行进一步调查核实。

五、 贷款无法清偿的处置

《暂行办法》规定,贷款到期后,若贷款申请人未清偿债务或出现当事人约定的实现抵押权的情形,银行业金融机构⁷可以通过折价、拍卖、变卖抵押财产等合法途径处置已抵押的农村集体经营性建设用地使用权,所得价款由银行业金融机构优先受偿。土地所有权人在同等条件下享有优先购买权。

六、 试点期限

试点期限截止至 2017 年 12 月 31 日。

七、 评析

本次《暂行办法》的颁布,可谓是为了落实农村土地的用益物权,赋予农民更多财产权利,深化农村金融改革创新,有效盘活农村资源、资金、资产,为稳步推进农村土地制度改革提供经验和模式的一次大胆尝试。在积极探索的过程中,相关决策部门也是在风险把控上做了严格的规定。上述抵押贷款试点地区的情况,我们也将持续关注。

郑 斐 合伙人 电话: 86 21 2208 6290 邮箱地址: zhengf@junhe.com
陈 涛 律 师 电话: 86 21 2208 6209 邮箱地址: chent@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息,敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



⁷根据《中华人民共和国 银行业监督管理法》,“银行业金融机构,是指在中华人民共和国境内设立的商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社等吸收公众存款的金融机构以及政策性银行。”