

中国农地金融制度方案设计

Design on China's Farmland Finance Institution

聂强 张颖慧 罗剑朝

(西北农林科技大学经管学院 陕西杨凌 712100)

农地金融是土地经营者(在土地上从事农业生产经营的主体,包括农场主、佃农等)以农地产权向金融机构融资的行为。它是市场经济条件下农村金融体系的重要组成部分。当今世界上,大多数发达的市场经济国家都建立了较为完善的农地金融制度。始自上世纪80年代后期,国内学术界对在中国大陆建立农地金融制度的现实条件与约束因素展开了讨论,并取得了一些创建性的成果。贵州省湄潭县还于1988~1997年对此进行了试点。但是,目前国内对农地金融制度问题的讨论和实践尚不够深入,完整的、适应中国实际的模式构想尚未形成。结合对农村现行发展环境的认识,笔者所在的课题组分析了湄潭县农地金融制度构建与运行过程中的得失,在此基础上着力于运行机制与管理体制创新,完成了农地金融制度可行性方案设计。

一、总体目标和运行机制

总体目标:通过土地使用权抵押,使土地经营者从金融机构取得中长期信贷资金投入,促进农业经营主体获得最大限度的级差地租,实现农业可持续性发展;使金融机构信贷资金收益有可靠保障,增强信贷支农的积极性;使土地所有者从土地合理流转与相对集中过程中得以明确自身的权利,保持土地资源的可持续性开发与高效率运作;使地方政府从制度创新中求得地方经济快速发展,扩大税源;使中央政府的支农目标得以实现;使中央银行能有效地控制金融风险。总之,一定要突破家庭承包经营下,人、地、资金关系的低水平均衡状态,引导市场机制介入资源配置,促进农业资源利用效率的提高,提高农业生产率,达到农民增收、农村发展、农业可持续经营的多赢目标。

从宏观意义上讲,通过土地金融业务开展,要促使中国农业实现集约化经营,更好地满足农业产业化、现代化、国际化的要求;使农业资金投入通过土地产权介入向农业聚集,提高农业比较收益与国际竞争力;使土地制度改革在土地产权抵押、土地

证券化等业务开展中,找到新的突破口。

运行程序如下:由土地经营者以项目计划与土地使用权证向金融机构提出贷款申请;金融机构根据中介机构的土地评估意见,会同会计、管理等部门对贷款项目进行审查,决定贷款与否;若通过,则借贷双方签订贷款合同,对贷款利率、金额、期限、违约责任等予以明确,并对合同资金使用中的违约行为进行纠正;若土地经营者经营状况良好,并按规定还本付息,则借贷双方在中止合同关系后,或者续订贷款合同,或者形成稳定的业务关系;对于经营不力、亏损严重、不能如期还本付息者或有意赖债不还者,金融机构依法对土地使用权进行拍卖,处置收益用于弥补本金和利息收入。图1表明了这种运行机制。

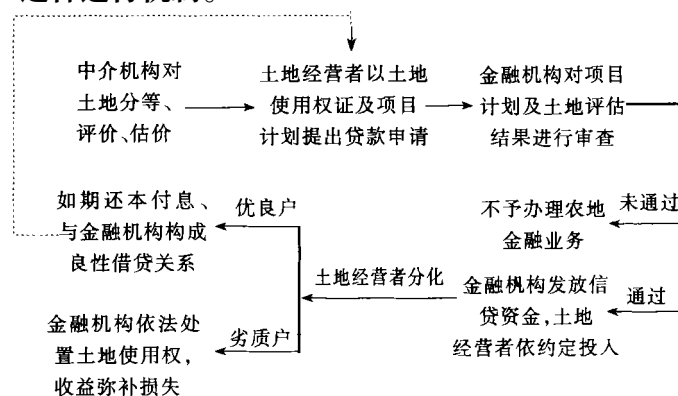


图1 农地金融运行机制

二、制度要素选择

农地金融制度构建中必须考虑到土地类型、中介机构、土地经营者、金融机构等要素。它实质上是要通过一种内在的激励与监督机制保证业务的有效开展。

1. 土地 理论上讲,各种类型的农地都可以作为农地金融的切入点。我们选择家庭承包经营下的耕地与上世纪90年代“四荒”地开发中的“四荒”地

两大类作为参照。同时,根据耕地功能发育情况,将其区分为保障型耕地与发展型耕地。这种区分大体反映了中国农地的构成特征,也大致反映着农地使用权流转探索的思路。3 种类型土地作为金融切入点,从制度建设交易费用与风险规避角度,可比较其优缺点(表 1)。

类别	构成及特点	优点	局限性
保障型耕地	非农经济比较落后地区的农村土地,土地上的收入是农民收入主要来源	最有针对性满足农业生产资金短缺状态;土地经营者信用状况易于了解	土地价值难以量化,规则难以实施,蕴含的交易费用高;利益方风险难以有效化解
发展型耕地	城郊土地或经济发达农村地区的土地,土地的保障功能严重弱化	适应了农业经营者分化趋势,有利于形成生产要素组合效率;交易费用较低,利益方风险得到一定控制	产权不完整,来自各方的产权侵蚀导致交易费用的降低有限,利益方风险中的不确定性增加
“四荒”地	荒山、荒坡、荒丘、荒滩等,市场化经营机制得到比较彻底的贯彻	项目经营中的增值潜力最大,并使经济、社会、生态效益得到兼顾;交易费用最低,风险最大限度得到控制	受国家生态保护、水土流失治理等方面的硬性约束,部分经营者收益实现受到影响,但已开始重视

从表 1 可以看出,在当前的农村经济环境下,“四荒”地作为制度切入点,成本最低,是最佳选择。发展型耕地也可逐步推行制度建设,形成了现实中的次优选择,而保障型耕地不具备制度构建的条件,不宜进入制度建设之中。

2 中介机构 土地评估机构、土地登记部门以及有关的法律咨询机构都是十分重要的。目前土地估价、登记工作由各地的土地管理部门或工商部门进行管理,大多集中于城市土地及农村设施建设用地、商品化用地,农用地的分等、评级、估价、登记工作尚未真正开展。为便于农地统一规划,建议由土地管理部门承担此类中介业务,由专门科室专人负责该项工作,并积极推进制度建设。土地的评估要有公正性,可在主管部门初次评估的基础上吸收金融机构、乡村集体代表、土地经营者进入抵押流转中的二次评估。

3. 土地经营者 个体承包户、联合承包户、经营性公司、县乡村行政事业部门都可作为土地经营者角色进入农地金融,对各类经营者的构成、优缺点比较如下(表 2)。

涓潭实践证明,土地经营者多元化有利于制度构建与运行,是保持制度效率的一个重要因素。但第四类主体作为土地金融机构的客户往往带来大量不良资产,并且扰乱市场正常经营秩序,不宜作为贷款对象。

4. 土地金融机构 现行农村金融体系中,农业发展银行、农业银行、农村信用社都有能力承担农

表 2 不同农地金融制度的土地经营者优劣比较

类别	构成	优点	局限性
个体承包户	农村中的种田能手、养殖大户、运销大户、国有企事业单位停薪留职人员等	经营积极性最高	自有资金有限,技术、管理难以配套,项目风险系数大
联合承包户	因经济交往、发展意愿、私人关系等结合在一起的松散联合体,农户、国有企事业单位停薪留职人员等均可参与联合承包	自有资金较多,项目风险得到相应控制,经营积极性较高	内部管理问题多,自我激励能力差,监督成本高
经营性公司	地方龙头企业,一般乡镇企业、农村集体经济组织	经营积极性高并有较成熟的项目运营经验,资金、技术、管理问题少,项目收益有较大保证	社会关系难以协调,对项目资金使用往往不规范,项目收益受主营业务影响较多
县、乡、村行政部分	县、乡、村一些政府职能部门	资金、技术、市场等问题较易解决,项目收益有保证	经营积极性不高,存在内部人控制及寻租现象,金融部门监督成本最高

地金融业务,开展业务创新。条件成熟的情况下,农地金融公司或土地银行这类新型专业金融机构也可筹建。表 3 对这 5 类金融机构承担该项业务的优缺点进行了比较分析。

类别	优点	缺点
农业发展银行	有国家支持,资金、利率等方面优惠	机制不活,缺乏适应新制度运行带来变化的能力
农业银行	资金雄厚,技术、管理水平高,人员素质高	追求规模效益,商业化、资金非农地倾向严重;不具备信息优势,监督成本高
农村信用社	网络遍布乡村,有信息优势,监督成本低;若合作性质得以贯彻,可以很好地服务“三农”	资金实力差,技术、管理水平低,人员素质低;资金亏损面较大,包袱重
土地金融公司	专业化金融机构,容易形成专业化运作,提高经营水平;没有历史包袱	组建成本高,业务运营有一个适应期,竞争能力差,必须有较大业务规模
土地银行	专业化最强,容易在农地流转方面发挥主导作用	组建成本极高,必须有很大业务规模

农地金融制度创建属于外生性制度变迁,必须考虑到构建中制度成本以及运行中交易费用、风险等方面的约束。结合涓潭实践,综合分析以上因素,比较可行的是选用农村信用社作为信用主体;若条件成熟的地区,可考虑建立土地金融公司。

三、框架性思路与约束条件

1. 框架性思路 农地金融工作的开展,要在各级土地管理部门的积极引导下,以农村信用社为承贷主体(经济发展水平较高地区,条件成熟的情况(下转第 24 页)

多次呼吁增强个人的道德感和责任感。他认为,虽然外界的强迫在一定程度上能够影响一个人的责任感,但绝不可能完全摧毁它。他还指出,目前体制中存在的道德标准,以及一般的法律和习俗,都是各个时代的无数个人为表达他们认为正义的东西所作的努力积累起来的结果。体制若是得不到个人责任感的支持,从道义的意义来说,它是无能为力的。因此,他特别强调要唤起和加强这种道德责任感,为人类的民主和自由事业作出重要贡献。爱因斯坦本人身体力行,以高度的责任感和良心同不义和暴政作斗争。他说:“我对社会上那些我认为是非常恶劣的和不幸的情况公开发表了意见,对它们沉默就会使我觉得是在犯同谋罪。”爱因斯坦认为,从原则上讲,每个公民对于保卫本国宪法上的自由都应当有同等的责任,但是知识分子更是任重道远。他说:

就“知识分子”这个词的最广泛意义来说,他们则负有更大的责任,因为他们受过特殊的训练,他们对舆论的形成能够发挥特别强大的影响。这就可以解释为什么那些力求把我们引向独裁的人特别热衷于恫吓知识分子,并封住他们的嘴。因此,在当前这样的环境下,知识分子认识到自己对社会所负的特殊责任也就更加

重要了。这应当包括拒绝同侵犯宪法上的个人权利的任何措施合作。

对于那些趋向堕落,在强权面前吓破了胆的知识分子,爱因斯坦则给以无情的批评和谴责。

爱因斯坦的自由和民主思想无疑受到斯宾诺莎等自由思想者和启蒙思想家的影响。斯宾诺莎主张民主政治乃是最好的政治制度,因为它允许人民有思考和判断的自由,是最合乎人类天性而不易受攻击的政治制度。他还把他的自由民主思想总结为六条基本原则。斯宾诺莎精心“研磨”成的这些“镜片”,成为爱因斯坦观察问题的利器。

把正直的人士像罪犯加以流放,因为他们有不同意见。一个国家的不幸还能想象有甚于此的吗!……自知是正直的人并不害怕自己像一个罪犯被处死、不怕受惩罚,他的心中没有因作了丢脸的事而引起的那种懊悔。他认为正义而死、为自由而死是一种荣耀。

斯宾诺莎的上述言论当年肯定震撼了爱因斯坦敏感的心灵,时至今日它仍能给读者以振聋发聩的力量。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第 57 页)

下可筹建土地金融公司),在保障农民基本生活的前提下,选择“四荒”地或发展型耕地作为切入点,向取得土地使用权的个体承包户、联合承包户、经营性公司发放贷款。农信社有权根据贷款合同监督项目资金运行,并逐期清缴资金款项。土地经营者到期偿还困难的,农信社可依法对土地使用权及地面附作物进行拍卖。由于该方案是开创性工作,建议在东、中、西部各建立试点,待条件成熟时逐步推广。

2. 约束条件 农地金融制度的运行,必须考虑到所处的社会经济背景。中国地域广阔,农业与农村经济发展很不平衡,区域经济千差万别,加上几千年农耕文化的特殊背景,形成了对农地金融运行的重重约束。具体说来,方案设计必须考虑如下限制性条件。

第一,农业项目收益状况。任何土地使用权的抵押、流转与变现,都与土地上的农业项目密不可分。项目收益预期是将土地经营者、土地金融机构、土地所有者连系在一起的核心要素。能否有较高的资金回报率预期,是信贷资金介入的关键因素,而农业项目收益状况是其中重要的一环。

第二,土地增值潜力大小。土地地理位置、肥力、面积、配套基础设施状况不同,土地增值的潜力也不同。农地金融制度下,土地使用权的合理流转

十分重要。土地的增值潜力是土地能否有后续经营者的一个决定性因素,是土地使用权流转的制约因素。实践中,土地使用权的处置变现是一个薄弱环节,是金融机构贷款风险的高发区。土地增值潜力应纳入方案重点考虑的因素。

第三,政府职能转换阶段。政府特别是地方政府在中国农村发展中起着举足轻重的作用,往往扮演着制度创新及推行者的角色。当前,政府运行中职能缺位与越位并存现象十分突出。农地金融制度的构建与运行,离不开政府的推动与介入,政府能否按照经济规律依法行政十分重要。各地已开展政府职能转换工作,但发展阶段很不相同。完善规范的政府职能是制度构建与运行必须的。

第四,农民生活保障水平。农地金融制度对土地家庭承包经营制度会造成一定冲击。家庭承包经营是现行农村基本的经营制度,是大多数农民生活保障的前提,是农村社会稳定的基石。必须考虑到制度变迁对农民生活水平的影响,保障农民生活水平不致下降。

第五,人地关系固化的程度。使用权抵押、变现、流转实际上是对农村人地关系的一次冲击。受经济发展水平、乡土观念、宗族观念等一系列背景决定的超稳定的人地关系是农地使用权商品化的反作用力,是农地金融制度重要的制度成本。

(责任编辑 王宏章)