

中国农地金融制度体系的基础制度构建^{*}

李爱喜¹ 罗剑朝²
(浙江财经大学¹ 杭州 310012;西北农林科技大学² 陕西杨凌 712100)

〔摘要〕 根据我国目前农地金融制度体系存在的有关制度缺陷,提出了建立农地金融制度的基础制度:(1)改革农地经营方式,明确农村土地所有权,稳定土地承包权,促进农地使用权合理流转,健全土地产权法规;(2)采用避免风险、控制损失与转嫁风险等措施,防范农地金融风险;(3)建立科学的农地评估体系,提高评估从业人员素质,正确处理政府、评估师协会、评估机构和评估师的关系,促进评估机构开展公平竞争,允许国外土地评估机构进入中国评估市场。

〔关键词〕 农地金融 金融风险 农地经营方式 土地评估 [中图分类号] F3 F8

〔文章编号〕 1000-7857(2004)07-0056-03

THE BASIC CONSTRUCTION OF RURAL LAND FINANCE SYSTEM IN CHINA

LI Ai-xi¹ LUO Jian-chao²

(1. Zhejiang University of Finance & Economics, Hangzhou 310012, China)

2. Northwest Sci-Tech University of Agriculture and Forestry, Yangling, 712100 China)

Abstract: The essay puts forward the idea that the basic construction of rural land finance system should be established in China according to the limitation in current rural land finance system: to innovate the rural management method, to make sure the ownership of the land and stabilize the land contract right, to accelerate the land use reasonably and perfect the land property regulations; to take some measures such as avoiding risk, controlling loss and imputing to others, to keep away the rural land finance risk; to build up a scientific evaluating system, to improve the employees' quality, to deal exactly with the government, evaluation association, institution and appraisers so as to inspire the fair competition and allow foreign institutions to enter China.

Key Words: rural land finance, financial risk, rural land management method, land evaluation

1 农地金融制度概述

在世界农业发展的历史进程中,农地金融制度作为农村金融体系不可分割的一个部分,在促进农地资源合理配置、增加农业

信贷投入、提高农业效率与竞争力等方面发挥了十分重要的作用。随着世界经济一体化趋势的加强,中国农业不可避免地要卷入到国际农业发展的合作与竞争当中。因此,借鉴国外农地金融制度的成功经验,构建适合中国国情和农情的农地金融制度,对推动中国农村的制度创新和管理创新,具有现实和深远的意义。

^{*} 本文为国家自然科学基金资助项目(项目编号 70141024)。

4.3 联合攻关、政府推动

企业的员工虽然拥有丰富的业务知识,但一般缺乏分析异常数据的知识和工具。他们即使积累了大量的异常数据,却往往不知道如何分析这些异常数据。因此,除了员工的积极参加外,还需要计算机专家的参与,寻找分析异常数据的最佳方法。

从异常数据中分析出的知识最初只有理论上的意义,要使其能被真正应用到实际工作中,还必须经过实践的检验。因此还需要依靠社会的力量,在有关单位进行大量的实验,在实际中不断改进异常数据的分析方法,提高所获知识的质量。

由于社会力量一般比较分散,也比较薄弱,仅仅靠他们的力量很难取得大的作为。因此,依靠政府的强势力量,制定统一的规划,进行必要的投入,协调各方的力量,才能早出、多出成果。

参考文献

[1]D.Hawkins.Identification of Outliers.Chapman and Hall,London, 1980
[2]V.Barnett,T.Lewis.Outliers in Statistical Data.John Wiley and

Sons,NY 1994
[3]E.Knorr and R.Ng. Finding Intensional Knowledge of Distance-based Outliers.VLDB Conference Proceedings,1999
[4]E.Knorr and R.Ng. Algorithms for Mining Distance-based Outliers in Large Data Sets.VLDB Conference Proceedings,1998
[5]Rakesh Agrawal,Prabhakar Raganan.A Linear Method for Deviation Detection in Large Databases. KDD Conference Proceedings,1995
[6]J.C.Aggarwal and P.Yu.Outlier Detection for High Dimensional Data.In Proc.of ACM SIGMOD'2001
[7]Brachman,R.J.and Anand, T.,The process of knowledge discovery in databases:a human-centered approach,in Advances in Knowledge Discovery and Data Mining (eds.U.M.Fayyad,G. Piatetsky-Shapiro,P.Smyth and R.Uthurusamy),1996:37~57, AAAI Press/MIT Press

(责任编辑 肖庆山)

农地金融是一种以土地为抵押的旨在为农业发展提供长期贷款的资金融通形式。通过资金融通,可获得发展农业生产所需的资金,从而解决土地经营者的资金缺口,实现农业投入的持续增长。农地金融制度的功能在于:聚集资金、分散风险与配置土地资源。

经过深入研究,我们认为:通过成立专门的土地银行来构建农地金融制度,不符合效率原则;由农业银行来承担农地金融业务有悖于商业化改革方向,加之农业银行发展空间较小、竞争力弱,缺乏可行性;从发展定位、资金实力、组织机构及经营管理水平等方面来看,农业发展银行无法承担农地金融业务。因此,中国农地金融制度组织体系宜以农村信用社为基础来进行构建,这是因为:合作金融的特征为农村信用社承担农地金融提供了制度保障,基层组织的广泛性和扁平式为农村信用社承担农地金融业务提供了组织保障。

从几年前贵州省湄潭县开展农地金融的实践来看,当前由农村信用社来开展农地金融具有可行性。中国农地金融制度的组织体系宜采用自上而下的方式来构建,国家应以法律或法规的形式确定由农村信用社来开展农地金融,并给予资金和政策上的支持。

为了使农地金融制度顺利实施,充分发挥制度创新效应,促进农村、农业和农民三者的协调发展,必须采取相应的配套措施,也就是说,要建立农地金融制度体系的基础制度。这些基础制度包括:(1)改革农地经营方式,明确农村土地所有权,稳定土地承包权,促进农地使用权合理流转,健全土地产权法规;(2)采用避免风险、控制损失与转嫁风险等措施,防范农地金融风险;(3)建立科学的农地评估体系,提高评估从业人员素质,正确处理政府、评估师协会、评估机构和评估师的关系,促进评估机构开展公平竞争,允许国外土地评估机构进入中国评估市场。

2 改革农地经营方式

毋庸置疑,农村土地家庭承包制对农村经济的发展做出过巨大贡献。但是,随着改革的深入和时间的推移,其固有的矛盾逐渐凸现出来,并转化为发展农业生产的阻碍因素,具体表现在以下几方面:(1)土地产权关系界定混乱;(2)家庭承包制下的土地分包表现出平均性和福利性,使土地呈细碎化趋势,不利于农业生产的规模化经营;(3)土地经营中的只用不养的短期行为,造成地力下降,农业基础设施遭到破坏;(4)土地分包上的平均主义,不能做到人尽其能、地尽其力,不利于发挥“能人效应”。目前,农村经济发展中出现的矛盾,呈复杂性和多样性态势,根本原因不是土地所有权自身矛盾引发出来的,而是土地经营权固有矛盾的产物。因此,实行农村土地经营方式的改革与创新是当务之急。总体思想应该是:在完善土地集体所有制的基础上,调整和完善土地承包经营方式,以解决农村经济中存在的各种矛盾;明确农村土地所有权主体,稳定土地承包权,促进农地使用权流转,健全土地产权的有关法规。

2.1 明确农村土地所有权主体 当前中国农村土地所有权到底属于谁,不仅在法律上模糊不清,而且在实践上混乱不明。按照《宪法》和《土地管理法》规定,集体土地可以归村级组织,也可归乡和村民小组所有。但在对农村土地的使用和监督过程中,因为乡的范围太大,监督、管理费用太高,且与村民小组之间又隔着村民委员会,不便于实施管理,而基本上被排斥在农村土地产权主体之外;村民小组则在“家庭联产承包”体制下已逐步失去一级组织的作用,故只有将村级集体经济组织作为农村土地产权的代表较为合适。但问题在于,以村为单位的社区性集体组织,没有确

定的统一名称和明确的法人代表,没有一个健全的组织机构,实际上由村党支部或村民委员会行使了集体经济组织的职能,这就严重混淆了党组织、群众自治组织和经济组织的界限。为此,必须统一村级经济组织的名称,健全组织机构,明确法人代表。

同时,土地产权作为一种排他性的物权,其所有权、使用权、收益权及处置权等4种权能在产权主体之间的分配和定位也应予以明晰。

2.2 稳定土地承包权 稳定土地承包权的根本目的是鼓励农民投资培养地力,实行集约化经营,提升农民经营的主动性和积极性,克服经营中的短期行为,促进农业的可持续发展。基本思路是:延长土地承包期,并以法律加以保护。2003年3月1日生效的《中华人民共和国土地承包法》第三节第二十三条规定:“耕地的承包期为30年,草地的承包期为30年至50年,林地的承包期为30年至70年,特殊林木的耕地承包期,经国务院林业行政主管部门批准可以延长”。可见农村土地承包权的长期稳定性已得到法律保护,现在的问题是如何加大执法力度,制定相关的法规和实施细则来确保农户的承包经营权,以确保农户在承包期内合法权益不受侵害。

2.3 促进农地使用权合理流转 促进农地使用权合理流转,其前提条件是确定农村土地使用权主体。新的产权理论对财产赋予4种权利:所有权、使用权、收益权和处置权,并认为使用权和所有权是财产权利的主要权能,收益权和处置权是财产的次要权能,是一种连带产权权能。新的产权理论树立了两个经济和民事法律主体:所有权主体和使用权主体。它们两者之间不存在谁服从谁、谁属于谁的问题,是两个平等的主体。它们之间是经济和民事法律上的联系,而不是行政隶属关系。中国农村土地的所有权主体是集体经济组织,其使用权主体是农户,所有权主体和使用权主体是平等的、可分离的两个主体。在明确界定所有权主体的同时,必须界定使用权主体。作为土地使用权主体,农户在法律与经济上和农村集体经济组织享有平等地位。与土地使用权主体相联系的是土地的收益权和处置权限,要明确界定这两种权利的具体内容,才能确保农地使用者主体的根本利益。

土地的所有权和使用权是平等的、可分离的。既然土地所有权可买卖,那么,土地使用权同样可以流通转让,这就为中国土地使用权的市场化流转奠定了理论基础。在实现土地所有权与经营权分离的前提下,引入市场竞争机制,促进土地使用权的合理流转,可以实现规模经营与优化资源配置。实现农地使用权市场化流转,重点要做好以下几方面工作:依据经济规律,大力发展农地市场;培育和发展农地使用权流转的中介服务组织;在制度、法律与政策方面提供支持和保障;转换政府职能,减少行政干预。

2.4 健全和完善与土地产权有关的法规 目前,中国土地产权界定在法律上是不统一的,甚至相互矛盾。一是《民法通则》将产权主体赋予行政村,而《土地法》将产权主体赋予合作经济组织。两个法律在产权主体上存在重叠,违反了产权界定规律,“一物二主”必导致产权关系的混乱。二是法律在土地产权的界定上还存在产权主体的模糊和虚置。“行政村全体农民”和“合作经济组织全体成员”,均是法律上的土地产权所有者,但两者在民事法律主体上是不成立的。因此,土地产权主体被虚置了。由此可见,应对《民法通则》和《土地法》的有关条例进行修改,对土地产权的界定统一口径,消除土地产权主体虚置现象。

为维护农地市场健康、有序、规范地运行,应通过完善的立法对农地市场进行约束和管理,逐步形成一整套完备的法律法规体系,以促进农地市场建设。为此,应尽快出台《农地使用权流转暂

行条例》等法规性文件,在实践中进一步健全和完善与土地产权有关的法规。例如,《担保法》规定,以农地使用权为抵押的贷款,须经发包方同意方可,而新的《农村土地承包法》规定“采取转让方式流转的,应当经发包方同意;采取转包、出租、互换或者其他方式流转的,应当报发包方备案”。显然两法的规定不相一致,应对《担保法》进行修改。另外,《农村土地承包法》对农地使用权抵押流转方式未作专款规定,只将其纳入“其它方式流转”,不利于农地使用权以抵押的方式流转;该法第三节第二十三条对耕地、草地、林地的承包期限有明文规定,但对“四荒地”的承包权未作规定,应对此作出明文规定。

3 防范农地金融风险

开展农地金融可能会带来4种风险,即经营风险、转移风险、贷款风险和社会风险。经营风险是指借款农户因经营失败无法偿还银行贷款,因而失去土地使用权而产生的风险。转移风险是指由于失去土地使用权的农户向非农产业转移过程中存在诸多障碍,这样就存在限制其职业转换的可能性。贷款风险指农村信用社贷款不能如期收回而产生的信贷风险。社会风险指因经营风险、转移风险和贷款风险在由量变积累到一定程度发生质变的过程中,对整个社会的稳定带来冲击的可能性。在这4种风险中,经营风险、贷款风险是社会风险产生的根本原因,转移风险是社会风险产生的直接原因。因此,有效地控制经营风险是关键,积极控制转移风险有助于化解社会风险。

在当今中国农村,土地对农民来说,仍具有重要意义;土地具有降低劳动力转移风险的功能;土地具有社会保障功能;土地具有农村社会福利功能;土地仍然是多数农民的主要收入来源。在农地金融中,借款农户一旦经营失败而不能按期偿还贷款,他就将失去土地,而失去土地就意味着他在农村失去了生存依靠。这时,唯一的出路是向非农产业和部门转移。

然而,目前中国农村剩余劳动力向非农产业转移还存在着诸多障碍,严重阻碍了农村剩余劳动力进入城市。乡镇企业发育迟缓以及农村城镇化进程滞后,限制了非农产业的发展,影响了农村剩余劳动力向二、三产业转移。城市扩张有限,其本身就存在就业压力,对接纳农民进城没有积极性。正是由于这些障碍存在,一是挫伤了农户参与农地抵押借款的积极性,从而不利于农地金融的普及与推广;二是加大了农地金融风险的程度与风险波及的范围。因此,应采取以下方法来防范农地金融风险。

3.1 避免风险 避免农地金融风险,应从风险生成过程的3个方面着手。一是农村信用社要加强对农地抵押贷款的可行性研究,对贷款进行跟踪监控、动态管理,把贷前管理、贷中管理和贷后管理有机结合起来,把风险消灭于萌芽状态或控制在最低限度,这就是控制贷款风险。二是要消除农民向非农产业转移的障碍,为其顺利转向其它产业提供宽松环境,这叫转移风险管理。为此,必须做好以下工作:(1)取消农民进入城市就业的户籍限制,为农民到城市就业消除法规障碍;(2)加强对农民进城就业的指导及管理工作,保护其合法权益不受侵害,并为农民进城就业提供信息和政策支持;(3)加强乡镇企业的发展和农村城镇化建设,为农民向二、三产业转移提供空间。三是政府要对申请农地贷款的农户提供信息和技术支持,通过提供先进的技术支持来提升农产品的科技含量,增强产品竞争力;通过有效的信息支持使农户随时了解市场的需求变化,及时调整产品结构。

3.2 控制损失 控制损失主要是建立农村社会保障体系。这需要政府、集体经济组织和农户等各方共同努力,以解决转让土

地后农民离土的后顾之忧。为此,首先必须建立农民失业保险制度或最低生活保障制度,以解决失地农民的最基本生活费用问题;其次,要逐步建立农民养老保障制度和医疗保障制度,做到“病有所医,老有所养”。

3.3 转嫁风险 农户以土地使用权作抵押获得贷款来扩大农业投入本身就存在投资风险,而保险具有分散风险、转移风险的功能。因此,可以利用贷款保险来控制风险。具体操作过程如下:获得农地金融贷款的农户按其贷款金额的一定比例交保险金给保险公司,从而取得贷款保险;当经营失败不能偿还贷款而失去土地时,保险公司给予其一定的赔偿。当然,在这个过程中,要采取有效的机制来防止农户的道德风险和逆向选择行为。政府要采取相应政策措施,允许并鼓励保险公司开发此类业务。

有上述3道防线层层设卡,就能有效控制农地金融风险。这将有助于农地金融规范、健康、有序地发展。

4 建立科学的土地评估体系

土地债券发行之前,必须进行土地价值的评估。因为土地债券的发行以土地为抵押,其发行总额以地价为依据。为了科学合理地确定土地价格,必须建立科学、有效的土地评估系统。评估业在中国还刚起步,尽管发展势头良好,但也暴露出与市场经济不相适应的地方,亟需规范。其弊端体现在:评估机构组织形式行政化,存在地方保护主义和部门保护主义,严重影响公平竞争;评估人员的资质认证是政府行为而非市场行为。由政府有关部门来立项评估、确认评估结果,影响评估结果的真实性和准确性。为此,要建立科学的土地评估体系,抓好以下几项工作。

4.1 提高评估从业人员素质 土地评估工作的特性,要求评估人员必须具有较高的专业素质、完善的知识结构和良好的职业道德。要通过严格的资格认证制度,来提高专业评估人员的素质。

4.2 正确处理政府、评估师协会、评估机构和评估师的关系 在评估业的发展过程中,应调动多方面的积极性,各司其职,各负其责。政府要规范各种法规并监督执行情况,不介入具体的评估业务。评估师协会要搞好行业自律和维护评估机构与评估人员的合法权益,促进评估队伍的壮大和评估业的发展。具体说来,要制定评估技术规程,进行执业资格培训,确认评估师资格、会员资格,监督检查评估规则执行情况。评估机构的权利是通过评估而获得合法利益,其责任是为委托人提供良好的评估服务,保证公平、公正,并对评估结果负全责。

4.3 促进评估机构开展公平竞争 要为评估机构间竞争营造公平、公正、公开的社会环境,还要鼓励民间评估机构的发展。

4.4 允许国外土地评估机构进入中国评估市场 一则可引入国外比较先进的土地评估方法;二则可以学习国外评估业的先进管理经验。

参考文献

- [1]陈详键.《农村土地承包法》草案若干问题的思考[J].法学,2001(9):52~55
- [2]季虹.论农地使用权的市场化流转[J].农业经济问题,2001(10):28~31
- [3]课题组.我国农村土地配置方式研究[J].山东农业大学学报(社会科学版),2001(3):4~14
- [4]薛兴利等.尽快实现以市场为主配置农村土地资源[J].农业经济问题,2001(7):30~34
- [5]王小映.论我国农地制度的法制建设[J].中国农村经济,2002(2):12~18

(责任编辑 邱夜明)