

农地经营权抵押贷款现行机制 及推进对策*

□ 缪德刚 龙登高

内容提要 土地制度改革是供给侧结构性改革的重要方面,推动农村承包土地经营权抵押贷款是当前土地制度改革的内容之一。承包土地经营权抵押贷款不仅可以深化改革现行的农村土地制度,也是缓解农村资金短缺的有效举措。20世纪70年代以来,经济学界对发展中国家农村资金短缺的现象进行了深入研究,并指出抵押品不足阻碍了正规金融机构向农村贷款,而确权农村土地使之可抵押是解决对策。本文对农村金融市场的特征及开展农地抵押贷款的必要性进行了论述,对1936年中国农民银行的土地抵押贷款、1942年中国农民银行土地金融业务、2016年《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》进行比较,结合中国现行土地制度给出了促进农地抵押贷款实施的建议。

关键词 资金供给 农村土地 抵押贷款

作者缪德刚,中国社会科学院经济研究所助理研究员,清华大学经济学研究所出站博士后;(北京 100044)龙登高,清华大学经济学研究所教授、博士生导师。(北京 100084)

DOI:10.14167/j.zjss.2017.08.004

一、引言

土地制度是农村社会经济制度的基础。合理的农村土地制度改革不仅关系到农业发展和农村社会稳定,也关乎整个国民经济发展水平的提升。农村土地制度改革不仅是现阶段供给侧结构性改革的内容,也是长期以来中央政府持续推进的农村综合改革的核心。2013年7月,习近平总书记在湖北考察时提出,深化农村改革,完善农村基本经营制度,要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。2014—2017年,中共中央、国务院连续出台相关政策,对部分农村土地制

度改革内容予以明确。在这些改革政策中,理清农村土地所有权、承包权、经营权之间的关系,实现农村承包土地经营权抵押融资,由此赋予农民更多财产权利是重要政策着力点。

实现农村承包土地经营权抵押融资不单有助于完善土地制度改革,还具有以农村金融制度手段促进农业市场化的现实意义。长期以来,金融对农业的支撑力不足,表现之一是农村地区资金缺乏。为了解决资金缺乏对农村经济发展的制约,学界从农村金融机构的制度缺陷、农村资金外流、农村贷款交易成本过高等方面分析了造成中国农村资金短缺的原因,并从农村金融制度变革、资金供

* 本文是国家社会科学基金重大项目“中国土地制度变革史”(10&ZD078),中国博士后科学基金面上资助项目“微金融:起源、发展与走势”(2016M591145)的阶段性研究成果。

给状况分析、现有农贷业务绩效评价等方面分析了当前中国农村金融存在的问题。2014年中央政府首次从政策上允许以土地经营权进行抵押融资,并陆续开展了试点工作。为了增强金融对实体经济的支撑力度,自2016年起,中央政府高度关注普惠金融建设,通过多方措施力图解决农村融资难、融资贵等问题,农地经营权抵押贷款由此有了更多实践层面的讨论空间。

农村承包土地经营权抵押贷款的实施,不仅符合土地要素的供给侧结构性改革现实需要,也顺应了农业市场化对农村金融制度的内生需求。因此,有必要在明确中央政府土地制度、农村金融改革路线的基础上,准确认识目前中国农村金融市场环境,比较研究更多的实践方案,进而制定出积极有效的农村承包土地经营权抵押贷款推动策略,加速推进相对滞后的土地制度改革,解除农村金融深化障碍,进而促进农村经济发展。

二、文献回顾与政策背景

(一)文献回顾

2014年中央政府首次从政策上允许以土地经营权进行抵押融资,故而目前关于农村承包土地经营权抵押贷款方面的文献相对较少,且多见于2014年之后中国学者发表的学术论文。研究内容大致可分为5类:第一类关注农村土地经营权抵押贷款的运行机理,如伍振军等(2011)、白昌前(2015)、肖鹏(2016)讨论土地经营权抵押解决贷款问题的机理,黄惠春等(2016)着重从抵押品功能的视角阐述农地经营权抵押的实践模式与发展路径。第二类探讨实践机制设计,如高圣平(2016)、焦富民(2016)对“三权分置”之下的农村土地经营权抵押贷款的实施机制进行设计。第三类讨论业务需求影响因素,如兰庆高等(2013)、于丽红等(2014)、惠献波(2014)分析影响农户农村土地经营权抵押融资需求的各种因素,钱文荣等(2017)具体论析利率对农户参与土地承包经营权抵押贷款的影响。第四类分析风险因素及对策,如陈永清(2016)、于丽红等(2014)、陈菁泉等(2016)探讨农村土地经营权抵押贷款的风险因素,并阐述相关的解决对策。第五类介绍试点业务进展及改进建议,如张龙耀等(2015)介绍试点地区的农村土地经营权抵押业务开展状况,李韬等(2015)、

曹瓌等(2015)分析农户的响应,汪险生等(2017)提出改进建议。此外,孟光辉(2016)、陆剑等(2017)论述承包土地经营权的确权登记问题,王爱国(2016)研究农村承包土地经营权抵押价格的评估机制。从这些成果来看,已有研究理论分析十分单薄,土地抵押贷款案例比较研究也是缺乏的。

虽然国外学者对中国农村承包土地经营权抵押的讨论甚为鲜见,但自20世纪80年代起,经济学界对部分发展中国家的农村土地所有权制度改革进行了理论分析。这些成果对了解当前中国农村金融市场状况、理解实施农村承包土地经营权抵押贷款的必要性将有所启示。20世纪上半叶,原有的土地制度缺陷、资金短缺严重制约当时中国农村经济发展,在社会各界的呼吁下,部分金融机构实施了不同类型的土地抵押贷款业务,在实践层面做出了早期探索。这些探索在实践层面积累了相关经验,对于实现承包土地经营权抵押贷款具有一定的参考价值。

相比已有研究,本文尝试综合发展经济学相关成果对当前中国实施农村承包土地经营权抵押贷款的必要性进行理论分析,并选取中国农民银行在1936年开办的农地抵押贷款、1942年的土地金融业务与2016年出台的《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》予以比较,进而为下一步农村承包土地的经营权抵押贷款工作的推进提供参考。

(二)中国农村土地制度与政策沿革

20世纪50年代至今,中国农村土地制度经历了集体化改革和家庭联产承包责任制两次重大的变革。其中,农地制度的集体化经历了两个阶段。在初级农业合作化阶段,农村土地为农民私有、集体统一经营使用。在高级合作社和人民公社化阶段,集体所有取代了农民私有。农地制度集体化符合新中国成立后在农村建立社会主义制度的政策需求。农村土地集体化之初,在一定程度上增加了农业生产。随着农民劳动激励不足问题的凸显,农民生产积极性受到影响,给农业生产带来负面作用。

20世纪80年代,中国开始实行家庭承包联产责任制,农村土地所有权与经营权发生分离,农村土地归仍集体所有,农民拥有土地承包经营权。家庭承包联产责任制提高了农民的生产积极性,增加了粮食产量。家庭承包联产责任制确定后,成

为现行农村土地制度框架的基础。

随着社会经济的发展,农业生产经济收益相对下降,越来越多的农民选择非农务工,家庭承包联产责任制下的农村土地制度制约了农村土地流转、农业规模化经营。农村经济活跃程度的提升,使得农村土地由单一的生产性功能向多重功能转化。其中,农村承包土地经营权融资的迫切需求日益凸显,但至2005年发布的《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》中规定,承包方以其承包土地经营权进行抵押或抵偿债务的,应当认定无效。

从2008年开始,中央政府逐步颁发政策文件推进农村承包土地经营权流转。2008年发布《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权。2014年中央一号文件《关于全面深化改革,加快推进农业现代化的若干意见》中指出,在落实农村土地集体所有权基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。2015年8月,国务院发布《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》,提出有序开展农村承包土地经营权和农村住房财产权抵押贷款试点业务,增加农业生产中长期和规模化资金投入。2016年10月中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》指出,在完善“三权分置”办法过程中,要充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能,在试点基础上,完善法律制度,研究健全农村土地经营权流转、抵押贷款和农村土地承包权退出等方面的具体办法。2017年《政府工作报告》指出,稳步推进农村集体产权制度改革,深化农村土地制度改革试点,赋予农民更多财产权利。总体上看,近些年的中央政府土地改革政策,是在土地所有权农村集体所有的前提下,激发经营权、使用权内在的经济潜力,满足现阶段农村经济发展对农村土地生产力的多层次需求。

(三)中国农村金融制度与政策演进

中国的农村金融制度改革主要以涉农金融机构为中心展开。中华人民共和国成立之初,向农村提供金融服务的金融机构主要是两类:一类

是银行,主要是中国人民银行在各省的分行;另一类是农村自有的金融机构,如信用合作社、信用互助组、供销信用部等。1958年,中国人民银行的农贷业务下放给地方政府,由地方政府统一安排。

十一届三中全会后,为促进农业发展,中国人民银行开展各类农业贷款业务。来自农村信用合作社的农业贷款也成为农村资金的重要来源。1980年,中国农业银行恢复成立,下辖农村信用合作社、农村营业所。中国农业银行恢复成立后,农村信贷由该行统一管理。20世纪80年代末、90年代初,通货膨胀使得金融机构减少在农村的放款,并收回已经贷出的资金,农村资金供给随之急剧减少。1996年,农村信用合作社与中国农业银行脱钩,由中国人民银行负责管理。2005年,信用合作社被改制成股份合作制社区型地方金融机构。在这一阶段的改制过程中,中国农业银行、信用合作社加强了商业化经营,收缩了农村贷款业务。

2004年后,中央政府持续引导农村金融改革。2004年的中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》提出,通过吸引社会资本和外资,积极兴办直接为“三农”服务的多种所有制的金融组织。2005—2014年的中央一号文件分别在农村小额信贷组织试点、建立农村资金互助组织、发展多种所有制金融组织等方面提出要求。2016年中央一号文件《关于落实发展理念,加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》提出,推动金融资源更多向农村倾斜,加快构建多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系,发展农村普惠金融,降低融资成本,全面激活农村金融服务链条,鼓励国有和股份制金融机构拓展“三农”业务。在风险可控前提下,稳妥有序推进农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点。2017年中央一号文件《关于深入推进农业供给侧结构性改革,加快培育农业农村发展新动能的若干意见》强调加快金融创新,强化激励约束机制,确保“三农”贷款投放持续增长。2017年7月召开的第五次全国金融工作会议上,习近平总书记强调,要建设普惠金融体系,加强对小微企业、“三农”和偏远地区的金融服务,推进金融精准扶贫,鼓励发展绿色金融。要促进金融机构降低

经营成本,清理规范中间业务环节,避免变相抬高实体经济融资成本。同时,李克强总理指出,积极发展普惠金融,大力支持小微企业、“三农”和精准脱贫等经济社会发展薄弱环节,着力解决融资难、融资贵问题。上述政策文件表明,鉴于现有金融服务不能满足农村发展融资需求的实际情况,中央政府正全面运用多种鼓励性措施敦促各类金融机构开展灵活的农村金融业务,以此维护农村经济长期、健康、稳定发展。

三、农村金融市场特征及实施农地抵押贷款的必要性

通常来说,增加资金供给是解决农村地区融资难、融资贵问题的对策。然而 Hoff 和 Stiglitz (1997)的研究表明,在金融体系不够完备的发展中国家,仅仅增加农村地区的资金供给反而可能会提高融资成本。作为世界上最大的发展中国家,中国的农村金融市场具有与其他发展中国家极其类似的特征。因此,有必要运用已有的研究成果分析农村金融市场状况,加深理解中国目前实施农地抵押贷款的必要性。

(一)信息对称程度差异对金融机构农村贷款的影响

麦金农(2006)认为,与整合程度较高的发达国家金融市场相较而言,发展中国家金融市场的整合程度较差,资金在发展中国家的金融市场中通常表现出不同利率。甚至在区域性的农村金融市场中,资金借贷也不是完全竞争的。一般而言,在发展中国家的农村地区,资金的供给者往往是非正规金融机构,如私人放款者、朋友、亲戚等,这些非正规金融机构的服务范围大多限于局部地区。信息不对称学说对农村非正规借贷的解释是,农业生产的波动性极易造成农民贷款违约,相对于正规金融机构,业务区域有限的非正规金融机构较为了解借款者的信息,贷款者和放款者之间的信息不对称程度较低。不论贷款前还是贷款后,非正规金融机构都可以对农民有效监督。Herath (1996)研究发现,发展中国家农村地区的非正规金融机构很少要求贷款农民提供抵押品,且贷款违约率相对较低。对于不能掌握其信息的贷款农民,非正规金融机构对其贷款时,一般会提高贷款利率。但在体系不健全的发展中国家金融市场中,

利率提高往往会使得金融机构面临更大的逆向选择与道德风险,最终造成贷款违约。正规金融机构无法像非正规金融机构那样利用区域性的信息优势对贷款农民进行监督,只能以提高利率的方式向农民贷款。农民刚开始选择高利率贷款,后续贷款业务的违约风险随之增加(Besley, 1994)。

农村金融市场的信息不对称还会提高金融机构向农民贷款的交易成本,包括农村基础设施造成的业务实施成本,农村贷款的重复交易成本,对资金实际用途的监督成本,对违约农民的制裁成本,等等。

(二)抵押品在正规金融机构农村贷款中的重要性

非正规金融机构可以在一定程度上向农村提供资金,但由于通常缺乏稳定的资金来源,农民从非正规金融机构获得的贷款数额较小,不能满足农业产业化生产需要。同时,非正规金融机构容易受到社会经济变动的影 响,导致其服务持续性相对较差。鉴于非正规金融机构在提供农村金融服务方面的不足,很多发展中国家推动正规金融机构向农村提供资金。

在不能充分掌握个人信用情况时,为了避免贷款违约,贷款者在向正规金融机构申请资金时,正规金融机构通常要求贷款者提供抵押品。然而,广大发展中国家的农村地区,农民往往难以向金融机构提供有价值的抵押品。Besley(1994)认为,农村地区抵押品的缺乏主要是由两方面原因造成:一是借款农民家庭一般较为贫困,缺乏可抵押资产;二是很多发展中国家法制尚待完善,不够明确的抵押品产权制度影响质押的实现。由于缺少贷款违约时的法制保障,同时具有市场价值的抵押品不足,导致发展中国家农村地区的资金供给者通常只是贷款给与其有经常性社会经济往来的农民,这也是造成农民只能从少数的非正规金融机构贷款的原因之一(Basu, 1990)。

经济学界早先倡导正规金融机构通过团体贷款模式来缓解农业生产资金缺乏的问题(Besley 和 Coate, 1995)。本质上来说,团体贷款是以农民的人际关系为贷款抵押。虽然团体贷款模式在孟加拉等国取得了实践上的成功,但其明显不足是农民取得的资金数额通常较小,且贷款周期较短,农民很难从银行取得大数额的长期性生产资金。

因此,除团体贷款模式之外,还需要探索新的农村资金供给模式。

(三)农地抵押贷款的必要性和可行对策

自20世纪60年代,经济学界开始关注土地分配变革对社会经济的影响。按照研究对象的不同,相关研究可以划分为农业结构派、新制度派和农村土地制度改革派。农业结构派以拉丁美洲的土地问题为研究对象,主要关注土地分配体现的社会关系、农村制度、财产及权利的关系等。新制度派以亚洲国家的土地所有权带来的收益问题为研究对象,重点围绕农业分成地租相对收入、农业产出、农村工资率及就业等方面的影响展开。农村土地制度改革派主张完善土地登记,将土地引入金融流通市场,并借此使资金流转到农村,以改良土地、提高农业生产技术。农村土地制度改革派在土地抵押贷款方面的创见尤为瞩目。20世纪90年代后,农村土地制度改革派研究发现,改变土地占有方式不仅有助于健全经济体制(Engerman和Sokoloff, 2002),如果将土地租赁市场与农村金融制度对接,还可以促进发展中国家的农业经济转型(Jaynes, 1982)。这些研究引起了学界对农地抵押贷款问题的关注。究其原因,在发展中国家农村地区,土地是最可能实现的贷款抵押品。因为土地作为最基本的农业生产资料,农民极其珍视。以土地作为贷款抵押,会提高农民按期还款的可能。对部分发展中国家进行调研的结果表明,与没有土地农民相比,金融机构更偏好向拥有土地的农民贷款。

虽然从理论上说土地是一项重要的贷款抵押品,但是在很多发展中国家,农村土地产权界定不明确,土地所有权、使用权缺少法律保障。模糊的农村地权不单阻碍了农地抵押融资功能,也直接降低了农村土地的实际抵押价值(Galiani和Schar-grodsky, 2011; Besley和Ghatak, 2010)。所以说,明晰农村地权是实现农地抵押贷款的前提。

由于发展中国家土地市场极其复杂,经济学界主张从土地出租、分配及所有权等方面进行土地改革。从实践来看,尽管土地改革受到了传统社会政治、习俗等方面的阻挠,但一些发展中国家仍然通过法律登记的方式明确农村地权。Feder(1987)调研发现,在推行农村土地改革之后,部分发展中国家的农村资金配置效率明显提高。显然,

农村土地各类产权明确后,土地更容易被流转,农村土地作为抵押品的价值更加凸显(Attwood, 1990)。在农村土地可以作为贷款抵押品后,金融机构的贷款风险和息成本降低,正规金融机构向农村提供资金的积极性提高。土地抵押取得的大额资金,更能满足农业产业化需求。

相对于其他发展中国家的农村土地确权工作,在“三权分置”下,中国的农地确权更加复杂。然而,理清农村土地所有权、使用权、经营权三者之间的关系并予以确权,是实现农村承包土地经营权抵押贷款的基础。当前中央政府有步骤地在推进此项工作。2010年《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》提出,力争用3年时间把农村集体土地所有权证确认到每个具有所有权的农民集体经济组织。在此基础上,2013年的中央一号文件《关于加快发展现代农业,进一步增强农村发展活力的若干意见》提出,在开展土地确权登记颁证工作的基础上,用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。2013年中国国土资源部以村委会为单位开始农村土地确权、登记和发证工作。2014年中国农业部对农村承包土地经营权进行确权。2016年中央一号文件《关于落实发展理念,加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》要求继续扩大农村承包土地确权登记颁证整省推进试点。2017年中央一号文件《关于深入推进农业供给侧结构性改革,加快培育农业农村发展新动能的若干意见》提出,加快推进农村承包土地确权登记颁证,扩大整省试点范围,全面加快“房地一体”的农村宅基地和集体建设用地确权登记颁证工作。

四、农地抵押贷款早期方案与现行政策比较

20世纪50年代前,以农地质押方式进行贷款是中国社会固有的传统。在传统经济环境下,土地抵押大致可以分为抵田和典田两种方式。抵田是农民为了向出资人借款订立契约,农田仍由农户耕种。在贷款人清偿贷款前,放款人按期收取利息,如果到期贷款人不能履行其契约,田地由债权人没收,直接执契营业,或添补找价,重立卖绝契。典田是指贷款人在得到出资人的资金后,田地归出资人经营,待指定日期,出典人用原价将田赎回

(徐日琨,1939)。在传统社会经济条件下,农地抵押贷款多发生在农民与地主、商铺等非正规金融机构之间,农民得到贷款之后,一般用于非生产性活动。20世纪初,一些银行鉴于农村生产性资金短缺的现实,开始向农村地区提供贷款业务,农地抵押贷款是其中的业务之一。

20世纪30、40年代,中国农村资金极度缺乏,中国农民银行在1936年、1942年先后开展了农地抵押贷款和土地金融业务。这两次尝试都被近代学者倡导,并受到官方不同程度的支持。1936年的农地抵押贷款注重以农地抵押的方式进行贷款,即通常意义上的农地抵押贷款。1942年的土地金融业务则分为照价收买土地放款、土地征收放款、土地重划放款、土地改良放款、扶植自耕农放款等多项具体业务,这些放款业务中,农村土地

为主要抵押品。中国农民银行开办土地金融业务的目的是向农村配置资金、提高农村生产力,更重要的是为了改变当时农村土地所有权混乱的状况。因此,土地金融业务可以说是一项改进农村经济发展的综合性措施。1942年1月办理土地金融业务后,中国农民银行原有的农地抵押贷款业务转由该行的土地金融处负责。中国农民银行先后开办的农地抵押贷款和土地金融业务在实践层面进行了早期尝试,并取得良好绩效,这说明其规章制度具有一定的可操作性。表1对中国农民银行1936年的农地抵押贷款、1942年的土地金融业务与2016年中国人民银行、中国银监会、中国保监会、财政部、农业部联合颁布的《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》的要点条目进行了比较。

表1 农地权抵押贷款实施办法比较

| | 中国农民银行农地抵押贷款办法(1936) | 中国农民银行规章汇编·第十一辑·土地金融(1942) | 农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法(2016) |
|------|--|--|-----------------------------------|
| 目的 | 救济自耕农,完善农业金融系统,改善旧式农地抵押贷款制度 | 改良土地分配格局,向农村配置资金 | 推进农村承包土地的经营权抵押贷款试点,加大金融对“三农”的有效支持 |
| 贷款对象 | 自耕农为主 | (1)政府机关;(2)农村团体;(3)农民个人 | 取得承包经营权的农户,以及符合法规从事农业生产经营的组织和个人 |
| 贷款用途 | 投放于农村土地,对于改良土壤、整理农地等事业,建立农业仓库,流通农产品 | (1)照价收买土地放款;(2)土地征收放款;(3)土地重划放款;(4)土地改良放款;(5)扶植自耕农放款;(6)1943年增加地籍整理放款;(7)1943年增加乡镇造产放款 | 银行业金融机构认可的合法用途,优先用于农业生产经营 |
| 抵押利率 | (1)按国内通行利率资本化土地每年的平均净收益确定;(2)按土地税率确定;(3)金融机构评估 | (1)受押土地的地理区域及使用面积;(2)原价及现值;(3)临近土地最近5年的买卖价格;(4)土地附着建筑的原价及现价;(5)地租、房租及押金数额;(6)近三年每市亩土地总生产量、生产成本、纯收益及产品单位价格;(7)近一年各月份的普通利率 | 参考中央银行公布的基准利率 |
| 贷款期限 | 长期(1年以上) | 1年以上,土地改良放款的期限最长为15年,地籍整理放款不超过3年,其余业务贷款期限不超过10年 | 1年以上5年以下的中长期贷款 |

| | | | |
|--------|---|---|-------------------------------------|
| 抵押物评估 | 贷款者所属合作社评估,或金融机构自评 | (1)评估机构:中国农民银行土地金融处;(2)评估方法:第一、平均估计法,即近三年土地买卖价格的平均价格;第二、收益还原计算法,即通过当地普通利率除土地纯收益或地租;第三、已购买年数计算法,即以购买年数乘土地纯收益或地租计算;第四、比较计算法,即以临近土地买卖价格为标准比较计算 | 第三方评估,银行自评或双方协商 |
| 抵押登记机构 | 中国农民银行总行、分支行及办事处所在地 | (1)中国农民银行土地金融处:第一课——地籍调查契据审核;(2)土地登记机关 | 农业主管部门或政府授权的农村产权流转交易平台 |
| 抵押物处置 | 保障贷款人和金融机构双方利益,分期摊还: (1)本金定额偿还;(2)本利定额摊还 | (1)对到期不能清偿债务的借款人,土地金融处可以向法院申请处置担保的土地,以收回贷款本息及相关费用;(2)照价收买放款、土地征收放款逾期加息2厘 | 采取贷款重组、按序清偿、协议转让、交易平台挂牌再流转等多种方式处置 |
| 支持机构 | 民国政府财政部责令中国农民银行办理,中国农民银行全权负责主理基金 | (1)中国农民银行;(2)内政部地政司;(3)财政部钱币司;(4)农林部垦务局等 | 政府性担保公司提供融资增信,人民银行再贷款支持,银行会、保监会政策支持 |
| 业务区域 | 农业重要区域,亟待金融救济的农村 | 农村地区 | 试点地区 |
| 备注 | 至少经营5千万元土地抵押放款和农村放款 | 中国农民银行土地金融处发行土地债券募集资金 | 不改变土地公有性质 |

资料来源:(1)《中国农民银行经营土地抵押放款及农村放款办法之规定》,《政治成绩统计》,1936年第2期,第71-72页;(2)《中国农民银行决定土地抵押放款方针》,《农村合作月报》,1936年第1卷第9期,第168页;(3)《中国农民银行开办土地抵押及农村放款》,《农业合作》,1936年第1卷第8期,第124页;(4)徐日琨:《我国新式农村土地抵押贷款问题之商讨》,《中央时事周报》,1939年第5卷第30期,第11-18页;(5)《中国农民银行1942年土地债券发行计划》,上海档案馆藏上海商业储蓄银行卷宗:Q322-1-6-85。

中国农民银行1936年的农地抵押贷款、1942年的土地金融业务与当前农地经营权抵押贷款的区别在于:前两次以农地所有权进行抵押贷款,在当前中国农村土地集体所有的背景下,只能开展农地经营权抵押融资。虽然三者之间在部分细节方面略有不同,但通过比较可以发现,中国农民银行1936年的农地抵押贷款、1942年的土地金融业务对当前实施农地经营权抵押贷款的借鉴意义主要体现在以下方面:第一,明确的业务执行机构可以提高政策的可执行性。1936年的农地抵押贷款由中国农民银行开办业务,1942年的土地金融业务由中国农民银行土地金融处负责,而当前农

地经营权抵押贷款具体业务的负责机构并不明确;可能原因之一是该业务目前还处于初创阶段。第二,通过农地抵押贷款向农村提供生产资金是三次抵押贷款的共同目的,除此之外,1942年的土地金融业务兼顾改良土地分配职能,得到当时政策的大力支持。现阶段,农地所有权、承包权、使用权并未完全理清,因此中央政府应持续推动土地确权工作,以便为土地经营权抵押贷款的实施扫清障碍。第三,农村贷款长期、低利的特点使得商业资金参与动力不足,因此资金来源是实施农地抵押贷款业务的核心要件。1936年的农地抵押贷款由中国农民银行设立专项资金负责实施,

1942年的土地金融业务由中国农民银行土地金融处分别在1942年、1946年两次发行土地债券募集资金。目前有必要设置农地经营权抵押贷款专项资金,并对资金使用制定详细规划。第四,农地抵押贷款不同于一般贷款,抵押的农地价值应根据不同的土地区位、用途采取灵活多样的估算方法,其业务重点实施范围应放在切实有农地抵押贷款需求的地区。

五、研究结论

合理的土地制度安排可以激励生产要素,释放供给活力。农村承包土地经营权抵押贷款是目前中央政府推行农村综合改革政策之一,这项政策的提出切合当前中国农村土地制度演变趋势,也有益于健全农村金融体系。随着中央政府对农村土地“三权分置”的逐步完善以及“三农”资金的持续投放,可以预见,农村土地经营权抵押贷款将成为下一步农村地区融资方式之一。现阶段,实施农村土地经营权抵押贷款仍有一些约束性因素亟待解决。综合上述研究,在中国现有的制度框架下,本文的研究结论是:

第一,实现承包经营权可抵押贷款是破解当前正规金融机构农村惜贷的重要选项。2014年,据《中国农村家庭金融发展报告》披露,现阶段仅有27%的农户借款来自于正规金融机构。由此可见,正规金融机构对农村地区的资金供给缺位。农村地区的非正规金融机构由于自身特点不能充分担当融通农村资金的功能。农村的金融市场环境使得开展农贷业务面临更高的违约风险,为了避免经济损失,正规金融机构在农村放款更看重贷款抵押。解决抵押品不足是推动正规金融机构向农村配置资金的重要策略。已有文献表明,拥有土地的农民更容易从金融机构得到贷款,农村土地是破解农民贷款抵押品不足的关键。这不仅是学界呼吁将农村土地纳入资金流转环节的原因,也是中央政府近年来持续推行农地制度改革的动力。

第二,农村土地“三权”确权是实现农地可抵押的前提。农村土地成为贷款抵押品要满足两个条件,一是可以带来永续可靠的收益,二是地权清晰且没有依附于该土地的债务负担。一些发展中国家的实践表明,通过裁决、合并、注册的方式明晰土地所有权,以使土地成为贷款抵押品,在实现

正规金融机构向农村配置资金方面取得了积极效果(Herath,1996)。从民国时期中国农民银行的土地金融业务来看,土地登记确权是极其重视的工作。在当前农村土地集体所有的前提下,土地确权更加复杂,中国亟需推动的是全面开展农村集体土地所有权、农民土地使用权、宅基地使用权等方面的登记颁证工作。

第三,农地抵押贷款带有明显的政策干预特征,政府直接参与和补贴不可缺少。自供给侧结构性改革提出以来,中央政府积极推动农村土地承包经营权抵押贷款的实施。目前出台的农地抵押贷款办法没有说明执行细节,可执行实施方案仍需出台。此外,制定相关法律,维护农民个人对土地生产、经营、抵押的权益不受到干涉也是保障农村土地承包经营权抵押贷款实施的有力措施。

相较于通常意义上的土地抵押贷款,在当前中国农村土地集体所有的前提下,开展以农地经营权抵押贷款业务面临更大的实施困难。然而,农地抵押贷款的早日实现,不仅有助于缓解农村资金短缺,还能促进农业市场化和农业技术进步。进而,对促进农业稳定发展、提高农民收入、巩固国民经济基础具有重大战略意义。

参考文献:

1. Karla Hoff, Joseph E. Stiglitz. "Money Lenders and Bankers: Price-Increasing Subsidies in a Monopolistically Competitive Market", *Journal of Development Economics*, 1997, 52(2):429~462.
2. Oliver D.Hart. "An Economist's Perspective on the Theory of the Firm", *Columbia Law Review*, 1989, 89 (7): 1757~1774.
3. Oliver E. Williamson. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Free Press, 1985.
4. Joseph E. Stiglitz, Andrew Weiss. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *The American Economic Review*, 1981, 71(3):393~410.
5. Timothy Besley. "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets", *World Bank Economic Observer*, 1994, 9(1):27~47.
6. Kaushik Basu. *Agrarian Structure and Economic Underdevelopment*, Harwood Academic Publishers, 1990.
7. Timothy Besley, Stephen Coate. "Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral", *Journal of Devel-*

opment Economics, 1995, 46:1~18.

8. Stanley Engerman, Kenneth Sokoloff. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies", *Economia*, 2002, 3(1):41~109.

9. Gerald D. Jaynes. "Production and Distribution in Agrarian Economics", *Oxford Economic Papers*, 1982, 34(2): 346~367.

10. Sebastian Galiani, Ernesto Scharfrodsky. "Land Property Rights and Resource Allocation", *The Journal of Law & Economics*, 2011, 54(4):329~345.

11. Timothy Besley, Maitreesh Ghatak. *Property Rights and Economic Development*. Handbook of Development Economics, North-Holland, 2010.

12. Gershon Feder. "Land Ownership Security and Farm Productivity: Evidence from Thailand", *The Journal of Development Studies*, 1987, 24(2):16~30.

13. David Attwood. "A Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production", *World Development*, 1990, 18:659~671.

14. Shem Migot-Adholla, Peter Hazell, Benoit Blarel. "Indigenous Land Rights System in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity", *The World Bank Economic Review*, 1991, 5(1):155~175.

15. 伍振军、张云华、孔祥智:《土地经营权抵押解决贷款问题运行机制探析——宁夏同心县土地抵押协会调查》,《农业经济与管理》2011年第1期。

16. 白昌前:《农村土地承包经营权抵押实现路径研究》,《现代经济探讨》2015年第2期。

17. 肖鹏:《土地经营权的性质研究——基于土地经营权抵押贷款规范性文件的分析》,《中国土地科学》2016年第9期。

18. 黄惠春、陈霁月:《中国农地经营权抵押贷款实践模式与发展路径——基于抵押品功能的视角》,《农业经济问题》2016年第12期。

19. 高圣平:《承包土地的经营权抵押规则之构建——兼评重庆城乡统筹综合配套改革试点模式》,《法商研究》2016年第1期。

20. 焦富民:《“三权分置”视域下承包土地的经营抵押制度之构建》,《政法论坛》2016年第5期。

21. 兰庆高、惠献波、于丽红、王春平:《农村土地经营权抵押贷款意愿及其影响因素研究——基于农村信贷员

的调查分析》,《农业经济问题》2013年第7期。

22. 于丽红、陈晋丽、兰庆高:《农户农村土地经营权抵押融资需求意愿分析——基于辽宁省385个农户的调查》,《农业经济问题》2014年第3期。

23. 惠献波:《农户分化对农村土地经营权抵押贷款意愿的影响分析》,《首都经济贸易大学学报》2014年第1期。

24. 钱文荣、安海燕:《利率对农户参与土地承包经营权抵押贷款意愿的影响分析》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2017年第3期。

25. 陈永清:《农村土地经营权抵押融资的风险因素分析》,《上海经济研究》2016年第7期。

26. 于丽红、李辰未、兰庆高:《农村土地经营抵押贷款信贷风险评价——基于AHP法分析》,《农村经济》2014年第11期。

27. 陈菁泉、付宗平:《农村经营权抵押融资风险形成及指标体系构建研究》,《宏观经济研究》2016年第10期。

28. 张龙耀、王梦珺、刘俊杰:《农民土地承包经营权抵押融资改革分析》,《农业经济问题》2015年第2期。

29. 李韬、罗剑朝:《农户土地承包经营权抵押贷款行为响应——基于Poisson Hurdle模型的微观经验考察》,《管理世界》2015年第7期。

30. 曹璨、罗剑朝:《农户对农地经营权抵押贷款响应及其影响因素——基于零膨胀负二项模型的微观实证分析》,《中国农村经济》2015年第12期。

31. 汪险生、郭忠兴:《流转型土地经营权抵押贷款的运行机制及其改良研究——基于对重庆市江津区及江苏新沂市实践的分析》,《经济体制改革》2017年第2期。

32. 孟光辉:《承包土地经营权的抵押登记问题探析》,《中国农村经济》2016年第1期。

33. 陆剑、陈振涛:《我国农村土地承包经营权确权:规则模糊及其厘清》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2017年第3期。

34. 王爱国:《我国农村承包经营权抵押价格形成机制研究》,《价格理论与实践》2016年第10期。

35. 王昉、缪德刚:《近代化转型时期农村土地金融供给:制度设计与实施效果——20世纪30、40年代中国农村土地金融制度思想与借鉴》,《财经研究》,2013年第1期。

36. 罗纳德·I·麦金农:《麦金农经济学文集》,中国金融出版社2006年版。

责任编辑 张华勇

and the supervision by the courts. These different mechanisms of supervision on the ICAC overlap, inter-weave, supplement each other, together as the tool of balancing the strong powers of the ICAC in Hong Kong regime. This could give some suggestion on the establishment of the Supervision Committee in mainland China in the future.

Key words: Independent Commission Against Corruption; the modernization of an organization; Committee of Supervision; monitoring

The Current Mechanism of Rural Land Mortgage Loan and Its Practical Countermeasures

Miao Degang¹, Long Denggao² (33)

(1.*Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100044*; 2.*Institute of Economics, Tsinghua University, Beijing 100084*)

Abstract: The land system reform is an important part of supply-side reform, and the promotion of mortgage loan of rural land contracting management right is one of the contents of the current and system reform. The promotion of mortgage loan of rural land contracting management right not only deepened the reform of the rural land system, but also eased the shortage of capital in rural areas. Lack of capital is very common in rural area of developing countries. Since 1970s, scholars pointed out that lacking of mortgage blocks the application of this solution. So, they advised a reform to defining land property rights in rural area. On the basis of theoretical analysis about characteristics of rural financial market and the necessity of developing rural land mortgage loan, this article reviewed land mortgage loan of Farmers Bank of China in 1936, land-financial business of Farmers Bank of China in 1942, and compared them with the Temporary Measures for Mortgage Loan of Contracted Land Management Rights in 2016, combined with recent practical land system of China, this paper introduce some suggestions to carry on land mortgage loan.

Key words: capital supply; rural land; mortgage loan

Farmers, Migrant Workers and Citizens: How Does Fertility Behavior Affect Their Happiness?

Lu Qiang, Xu Xiang (42)

(*School of Economics and Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095*)

Abstract: Fertility behavior can affect happiness. The paper expands the study of happiness of fertility behavior through the dimensions of missing variables and group characteristics. The study finds that (1)the fertility behavior can affect happiness significantly. (2)The fertility effect has group characteristics. (3)The gender of children leads to extremely different degrees of happiness for different groups. (4)In addition to children's gender, marital status, parents' income, social class, and parents' gender are accounted for the group characteristics that fertility effect has. The study could help us to understand the "birth-happiness" proposition and develop population policy and urbanization policy.

Key words: fertility behavior; group characteristics; happiness

Evolutions of Classes Relationships in Contemporary China, and Their Impacts and Institutional Reasons on Economic Growth—Based on SSA Theory

Gan Meixia (50)

(*Institute of Shanghai Municipal Committee of Communist Party of China, Shanghai 200092*)

Abstract: This paper studies on evolutions of Chinese classes relationships during 1978 to 2013 based on the SSA theory. According to which it divides this period into two phrases, SSA1 and SSA2. In SSA2, there exists problems including strengthened capital and weakened labor, lower individual income and higher national accumulation, des-allocated rights and responsibility, des-matched accumulating entity and investing entity, industrial profit eroded by financial capital, divided laborer. Based on the results of statistical analysis, the impact of capital-labor relationship on Chinese economic growth turns from positive in SSA1 to negative in SSA2, the impacts of other classes' relationships on capital-labor relationship turns from insignificant to significant. Institutional reasons for these turning include state-owned enterprises reform, welfare reform, large scale investment, urbanization strategy, financial monopoly and labor welfare dualization. Policy suggestions are provided at last.

Key words: classes' relationship; economic growth; institution; social structure of accumulation