

土地承包经营权流转新趋势下

农地金融问题研究

曾庆芬 著



土地承包经营权流转新趋势下 农地金融问题研究

曾庆芬 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地承包经营权流转新趋势下农地金融问题研究/
曾庆芬著. —北京: 中国农业出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-109-16309-6

I. ①土… II. ①曾… III. ①土地承包制—研究—中
国②土地流转—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 241218 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.25

字数: 162 千字

定价: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

农村金融问题是世界性难题，也是我国金融领域的薄弱环节。长期以来，农村金融问题的研究一直局限于旧有法律制度如《担保法》等的严格束缚，以农村家庭承包土地不能设立抵押权为前提，探讨如何完善农村抵押品替代机制，或者探讨如何培育内生性的农村金融组织。这些研究一定程度地推动了我国农村金融领域的改革，其中比较显著的进展是在推广小额信贷业务和培育农村新型金融组织方面。但目前，农村资金大量外流的现象依然存在，农村经济主体特别是农民贷款难的问题未见太多改善。

2008年10月中国共产党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，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，发展多

种形式的适度规模经营。《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》又强调，要建立健全农地流转市场，搞好农地流转。在这些政策的指导下，各级地方政府高度重视农地流转工作，农地流转呈现出流转范围宽、流转主体广、流转形式多、流转速度快、注重流转收益等特点。农地流转的大量进行带动了土地规模经营的壮大和发展，农村新型经济组织也不断涌现。在这种背景下，为了促进现代农业发展，改善农村土地规模经营中的融资困境，以地方政府为主要推动力的土地承包经营权抵押融资试验开始在很多地区涌现。农地金融问题的研究也逐渐成为理论界关注的热点，并成为我国农村金融领域研究的前沿话题。

国内关于农地金融制度的讨论，已有少量比较有价值的系统研究成果。但这些系统的成果研究时间较早，研究依托的背景是“星星之火”——当时国内仅有个别地方开展了农地金融试验。而目前国内的农地金融试验已呈“燎原之势”，从东部、东北、中部、到西南及西北的很多地区已经在推进农地金融试验。这不仅引发了理论界关于农地金融态度的严重分歧，也向理论界提出了一个重大课题，即认真总结试验经验。因此，这种背景下对农地金融问题开展系统讨论具有重要的理论和现实意义。

本书依托现阶段我国农村土地承包经营权流转

新趋势，以盘活和释放农村土地资源的融资功能为着眼点，以农地金融活动尤其是现阶段试验的农地抵押贷款为研究对象，借鉴和运用金融创新理论、产权理论、农业经济学理论、供需均衡理论和信贷配给理论，采用理论分析、实证分析、历史分析和比较分析等多种方法，结合中国农村的实际，试图回答四个问题：一是我国农地金融制度创新的理论动因是什么？二是我国农地金融产品的需求如何？三是我国农地金融供给的历史经验和现实经验是什么？四是我国农地金融创新的未来路径应该如何选择？奢望通过以上问题的回答，实现三大研究目的：一是结合中国农村土地制度的实际，从经济学学理上深入揭示我国发展农地金融的动因；二是从实证角度细致解剖农民等微观主体的农地金融需求，认真总结与比较农地抵押融资的区域经验；三是以农地金融供需均衡分析为基础，从规范的角度提出农地金融发展的对策建议，为制定国家层面的农地金融发展政策提供决策参考。

本书的主要内容有：一是结合我国国情选择从产权经济学理论、农业经济学、金融学理论等多视角对我国农地金融制度创新的动因进行理论分析，以揭示我国农地金融制度创新的必然趋势。二是从宏观和微观两个层次对我国农地金融产品的需求进行了讨论，微观分析以成都市为重点样本地区，在

开展田野调查的基础上揭示了影响农地金融产品需求的主要因素，并揭示了农地金融创新需求的区域差异。三是对我国农地金融供给的历史进行了考察。从我国封建社会中农地金融的回顾开始，梳理了国民党统治时期和改革开放后贵州农地金融的试验及失败教训。四是归纳了现阶段我国农地金融供给的区域个案。以现阶段我国各地区农地金融试验的实践为研究对象，用个案分析的方法对农地金融运行进行总结。五是对颇具地方特色的农地金融试验进行了区域比较和经验总结，剖析了农地金融试验在区域选择、信贷风险防范、失地风险防范及模式运行方面的共性和个性，比较了各种运行模式的优劣。六是运用抵押品决定模型分析了我国各地区农地金融供给面临的市场、制度与法律等诸多共性约束。七是指明了我国农地金融创新的未来路径。总结了未来农地金融发展应该遵循的基本原则，对农地金融创新的组织设计、风险防范、配套改革及农地证券化设想进行系统设计。

本书可能的创新有以下几方面：

第一，本书在国内属于少数系统地关注农地金融问题的研究之一。在我国农村土地流转出现加快趋势、各地纷纷试验农地抵押融资的大背景下，本书选择多个角度比较系统地从理论上分析了当前我国农地抵押融资试验热潮产生的动因，并从需求和

供给两个方面对我国农地抵押融资进行了实证分析，最后尝试指明我国农地金融发展的均衡路径，对制定国家层面的农地金融政策提出建议。因此，选题视角新，选题具有重要的理论和现实意义。

第二，本书在总结国外农地金融创新动因的基础上，分别从产权经济学、农业经济学、金融学等多角度分析了我国农地金融创新动因，从理论上解释了当前我国农地抵押融资不可阻挡的趋势。

第三，本书选择经济学的供需均衡分析方法对我国农地金融创新的需求和供给进行了比较全面的分析。本书对农地金融创新的需求进行了宏观和微观层次的系统分析，实地调查和统计分析了农地金融创新存在的微观基础，揭示了农地金融制度创新趋势。在供给方面，本书利用历史分析方法比较系统地梳理了我国历史上农地金融供给形态及绩效，并运用个案分析方法归纳了现阶段我国多个地区农地抵押融资试验的运行经验，并比较和分析了农地金融区域经验、供给约束，为制定相关政策建议提供了基础。

最后，本书提出了未来我国农地金融发展的路径，包括应该遵循的基本原则、农地金融创新的组织设计、农地金融创新的风险防范、农地金融创新的配套改革以及未来农地证券化的设想。本书认为，我国农地抵押融资试验的区域选择并不需要完全局

限在城镇化高的发达地区和农业产业化程度高的农村。我国不同经济发展水平的农村，只要合理利用地区的监督资本资源，农地抵押融资制度便有生存空间。我国现阶段存在多种农地抵押融资模式各有利弊，分别适宜农村不同的发展水平，因此，无法用统一的模式搞“一刀切”，但农地金融创新应该在坚持因地制宜和政府适当支持下，将社会资本与实物资本相结合，这是群众创造的重要经验，应该予以尊重。同时，农地金融创新也需要多种配套改革措施同步推进，才能取得更好的绩效。

当然，本书研究存在诸多不足：比如第一手数据有限，实地调研的地区有待更丰富；理论分析的深度有待进一步提高。希望在各地农地金融试验运行更长时段后，通过更丰富的实地调研，在后续的研究中能继续就各地的运行机制、绩效和区域经验进行深入地理论探讨。

目 录

前言

第一章 导论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 农村资金大量外流	1
1.1.2 农村贷款难的矛盾依然严重	3
1.1.3 农村土地承包经营权流转呈现新趋势	5
1.1.4 农地金融的需求日益迫切	10
1.1.5 我国各界关于农地金融的分歧严重	11
1.2 研究目的	14
1.3 相关概念界定	15
1.3.1 农地的概念	15
1.3.2 农地金融的概念	16
1.4 国内外研究评述	23
1.4.1 国外文献回顾	23
1.4.2 国内文献回顾	24
1.4.3 文献评述	30
1.4.4 透视农地金融之争议	32

1.5 研究思路与研究方法	38
1.5.1 研究思路	38
1.5.2 研究方法	41
1.6 创新点与不足	44
1.6.1 可能的创新点	44
1.6.2 研究的不足	45
第二章 农地金融制度创新的动因	46
2.1 金融创新与制度创新概述	46
2.1.1 金融创新概述	46
2.1.2 制度创新概述	49
2.2 国外农地金融制度创新的动因	52
2.2.1 德国农地金融制度创新的动因	52
2.2.2 美国农地金融制度创新的动因	53
2.2.3 法国农地金融制度的创新动因	54
2.2.4 日本农地金融制度的创新动因	55
2.3 我国农地金融制度创新的动因	56
2.3.1 我国农地金融制度创新的产权动因	56
2.3.2 我国农地金融制度创新的农业经济动因	64
2.3.3 我国农地金融制度创新的金融动因	70
第三章 我国农地金融需求考察	76
3.1 农地金融的需求主体	76
3.1.1 市场需求主体	76
3.1.2 政府需求主体	77
3.2 农地金融的需求特点	79
3.2.1 宏观层次的需求特点	79
3.2.2 微观层次的需求特点——以农地	

抵押贷款需求为例	81
3.3 农地金融需求的影响因素	91
3.3.1 宏观层次分析需求的影响因素	91
3.3.2 微观层次分析需求的影响因素	98
第四章 我国农地金融供给的历史考察	107
4.1 我国封建社会的农地融资功能	107
4.1.1 封建社会农地融资表现形态	107
4.1.2 封建社会农地融资功能的局限性	109
4.2 国民政府时期中国农民银行的农地金融试验	110
4.2.1 国民政府时期试验农地金融的目的	110
4.2.2 国民政府时期农地金融业务种类及特点	111
4.2.3 国民政府时期农地金融的试验绩效	113
4.2.4 国民政府时期农地金融发展的制约	116
4.3 改革开放后贵州省湄潭县农地金融试验	118
4.3.1 试验简况	118
4.3.2 失败原因	118
4.4 我国农地金融供给历史的启示	122
4.4.1 政府支持与市场化运作的平衡	122
4.4.2 强制性制度变迁和诱致性制度变迁相结合	123
4.4.3 恰当的业务设计	124
4.4.4 制度配套	124
第五章 我国农地金融供给的区域个案	125
5.1 宁夏同心县农地抵押融资试验	126
5.1.1 试验的特色及背景	126
5.1.2 试验概况及基本做法	129
5.1.3 同心县农地经营权抵押贷款的重要经验	131

5.1.4	同心县农地抵押贷款试验的初步成效	136
5.1.5	同心县农地抵押贷款试验的主要约束	139
5.2	福建省三明市明溪县农地抵押融资试验	140
5.2.1	试验背景及特色	140
5.2.2	试验的基本做法	143
5.2.3	明溪县农地经营权抵押贷款的基本经验	146
5.2.4	明溪县农地经营权抵押贷款的初步绩效	148
5.2.5	明溪县农地抵押贷款业务的主要约束	149
5.3	辽宁省沈阳市法库县土地承包经营 权抵押贷款	150
5.3.1	试验背景及特色	150
5.3.2	试验的开展情况及基本做法	152
5.3.3	法库县农地经营权抵押贷款的主要经验	153
5.3.4	法库县农地经营权抵押贷款的主要问题	155
5.4	四川省成都“试验区”农地抵押融 资试点与绩效	157
5.4.1	试验背景及特色	157
5.4.2	试点概况	158
5.4.3	基本经验	159
5.4.4	农地抵押贷款试验面临的制约因素	164
5.5	浙江省宁波市农地抵押贷款试验	165
5.6	湖北省天门市农地抵押贷款试验	168
第六章	我国农地金融供给的经验	170
6.1	防范农地抵押失地风险的经验	170
6.2	防范农地抵押信贷风险的经验	172
6.2.1	财政、保险与金融多部门协同防范信贷风险	172

6.2.2 农地抵押与多种农贷技术结合, 多手段控制信贷风险	173
6.2.3 社会资本和实物资产的结合	174
6.2.4 通过贷款期限和额度把好信贷风险防范关	175
6.3 农地抵押融资区域选择的经验	175
6.3.1 农地抵押融资试验的区域分布	175
6.3.2 监督结构与农地抵押融资模式	178
6.4 农地抵押贷款的模式和组织设计	185
6.4.1 农地抵押贷款试验模式的类型	185
6.4.2 农地抵押贷款试验模式的优劣	187
第七章 我国农地金融供给的约束	193
7.1 农地抵押贷款供给约束的理论分析	193
7.2 农地抵押贷款供给的现实约束	198
7.2.1 来自抵押品方面的约束	198
7.2.2 项目高风险的约束	202
7.2.3 农村金融市场竞争不充分的约束	202
第八章 我国农地金融创新的未来路径	204
8.1 我国农地金融创新的基本原则	204
8.1.1 因地制宜的原则	204
8.1.2 稳妥渐进、风险可控的原则	204
8.1.3 尊重群众创造的原则	205
8.1.4 社会资本与实物资本结合的原则	205
8.1.5 政府适当支持的原则	206
8.2 我国农地金融创新的组织设计	207
8.3 我国农地金融创新的风险防范	211
8.3.1 多形式、多渠道大力推进涉农保险的发展,	

探索银保互动机制	212
8.3.2 完善财政资金的信贷风险分担机制	216
8.3.3 同步推进农村信用和抵押制度建设	218
8.4 我国农地金融创新的配套改革	220
8.4.1 大力培育自适性强的农村内生性金融组织	220
8.4.2 推进城乡一体化社会保障体系建设	221
8.4.3 培育和健全农地经营权流转市场	222
8.4.4 加强农地金融的法律配套建设	222
8.5 我国农村土地证券化的设想	223
8.5.1 农村土地证券化的意义	224
8.5.2 农村土地证券化的类型	226
8.5.3 农村土地证券化的原理	229
8.5.4 农村土地证券化的约束	232
8.5.5 农村土地证券化的促进	235
参考文献	237
附录	244
附录1 成都市农村居民产权融资意愿调查表	244
附录2 多省份调查样本的农村产权抵押融资意愿	246

第一章

.....
oooooooooooooooooooo

导 论

1.1 研究背景

国内对农地金融的关注是在农业信贷尤其中长期信贷投入严重不足的情况下出现的,伴随着日益严峻的“三农”问题而得到加强,在当前统筹城乡发展和农地流转加快之际得到空前重视。大体上,1988年贵州省湄潭县拉开了我国农地金融试验序幕;时隔20年,全国各地又掀试点热潮,一些地方政府以政府文件名义明确了农地使用权抵押贷款的重要性和合法性;2010年《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》(银发〔2010〕198号)要求金融部门积极探索农村土地承包经营权和宅基地使用权抵押贷款试点业务,显示了农地金融受到广泛重视的发展趋势。

1.1.1 农村资金大量外流

改变农村滞后的经济社会面貌需要金融大力支持。长期以来,农村资金通过金融渠道大规模流出,而且有越来越严重的趋势。从全部金融机构来看,1997年全国农户储蓄为9 132.2亿元,同期全部金融机构对农村贷款(含农业贷款和乡镇企业贷款)8 350.4亿元,农户储蓄与金融机构对农村贷款差额为781.8亿元。2008年全国农户储蓄为41 878.69亿元,同期全部金融机构对农村贷款

25 083.09亿元,农户储蓄与金融机构对农村贷款差额为16 795.6 亿元。1997—2008 年农村资金通过金融机构(不包含邮政储蓄)累计流出 57 485.79 亿元。此外,如果考虑到邮政储蓄在改建为银行之前对农村资金的“抽水机”作用,这个差额还要增加数万亿元之巨。农村资金大量外流,势必不利于资金流入农村和增加农村资金投入,这对于资金需求非常旺盛的现代农业和农村发展是一种极大地制约。遏制农村资金的大量外流成为加强农村金融工作的一项十分紧迫的任务,见表 1-1。

表 1-1 历年农村的存、贷款情况

(单位:亿元)

	全部金融机构对农村贷款	农户储蓄	差额
1997	8 350.40	9 132.20	781.80
1998	10 024.20	10 441.00	416.80
1999	10 953.70	11 217.30	263.60
2000	6 549.70	12 355.30	5 805.60
2001	12 124.50	13 821.40	1 696.90
2002	13 696.84	15 405.80	1 708.96
2003	16 072.90	18 177.68	2 104.78
2004	17 912.33	20 766.17	2 853.84
2005	19 431.69	24 606.37	5 174.68
2006	19 430.20	28 805.12	9 374.92
2007	22 541.95	33 050.26	10 508.31
2008	25 083.09	41 878.69	16 795.60

资料来源:中国金融年鉴编辑部,《中国金融年鉴》1998—2009 年数据,中国金融年鉴出版社。