

CWRD 农业与农村经济发展系列丛书

中国农地金融制度 研究

Zhongguo Nongdi
Jinrong Zhidu
Yanjiu

◎ 罗剑朝 等 著

C
W
R
D



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农地金融制度研究/罗剑朝等著. —北京: 中国农业出版社, 2005. 9

(农业与农村经济发展系列丛书)

ISBN 7-109-10222-X

I. 中... II. 罗... III. ①农村金融-财政制度-研究-中国②农业用地-土地制度-研究-中国
IV. ①F832.35②F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 102236 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 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 16.25

字数: 283 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

内 容 简 介

本书以农业市场化、产业化和国际化为背景，以农业融资中抵押品的特征与要求为中心，在实地调查的基础上，分析了农地金融在农村金融体系中的基础地位。通过对农地金融一般特征与中国农地金融特殊性和国内外农地金融制度的比较研究，提出了市场经济条件下中国农地金融制度构建的总体方案、目标模式与阶段模式以及管理创新构想，可以为农地金融制度构建乃至农村金融深化改革提供科学依据。

本书是国内系统论述中国农地金融制度构建问题的第一部学术专著。本书对于各级决策部门、行政管理部门、金融部门以及科研院所、大专院校和对农地金融问题有兴趣的社会公众，都具有研究价值和参考价值，适合各级领导、经济管理人员和从事农业经济管理、林业经济管理、金融学、土地资源管理等研究的学者和大专院校师生阅读，也可作为相关专业博士生、硕士生《经济学管理学理论与实践前沿》等相关学科前沿性课程的教学参考用书。

本研究受以下基金及机构资助：

教育部“高等学校优秀青年教师教学科研奖励计划”

(2002.1—2006.12)

国家自然科学基金应急研究项目（项目编号：70141024）

教育部人文社会科学研究项目（项目编号：02JA790046）

西北农林科技大学西部农村发展研究中心

西北农林科技大学农村金融研究所

农业与农村经济发展系列丛书编辑委员会

主任委员：孙武学

副主任委员：郑少锋 霍学喜 罗剑朝

委 员：（以姓氏笔画为序）

王 青	王礼力	王征兵	王忠贤	刘慧娥
孙全敏	张襄英	李世平	李录堂	杨立社
孟全省	罗剑朝	郑少锋	侯军岐	姜志德
徐恩波	贾金荣	霍学喜		

课题组成员名单

主 持 人：罗剑朝 西北农林科技大学经管学院教授、博士生导师

课题组成员：王选庆 广西大学商学院副教授、博士

宋文献 洛阳师范学院副教授、博士

张建平 西北农林科技大学副教授、博士生

王青锋 西北农林科技大学经管学院博士生

中国农业银行杨凌支行经济师

李爱喜 浙江财经学院金融学院讲师、博士

安增龙 黑龙江八一农垦大学副教授、博士

王志彬 西北农林科技大学经管学院副教授、博士生

高雷虹 山西财经大学国际贸易学院讲师、博士

尚 娟 西安电子科技大学经管学院讲师、博士

费淑静 山东经济学院财政金融学院副教授、博士

聂 强 西北农林科技大学经管学院讲师、博士生

张颖慧 西北农林科技大学经管学院博士生

张红林 西北农林科技大学经管学院助理经济师

蒋满霖 西南师范大学副教授、博士生

李延敏 中国海洋大学经济学院副教授、博士

序

中国的改革既是经济体制的改革，又是促进传统社会向现代社会转变的历史过程。党中央高瞻远瞩，总揽全局，在世纪交替的重要历史时刻做出了西部大开发的战略决策，提出了坚持以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，构建社会主义和谐社会的战略方针。和谐社会的核心内容是经济、政治和文化的和谐发展，城乡、区域和各阶层利益的协调发展，以及人与自然的协调发展。作为构建和谐社会的重大举措，党中央实施“农业新政”和“区域新政”，资源政策向农村、落后地区 and 环境保护方面倾斜。在此背景下，加强对西部地区发展的研究，尤其是针对西部农业、农民和农村问题开展持久、深入、系统的研究，成为历史赋予我们的神圣使命。

历史悠久的中国西部，沉淀了丰富的文化宝藏；资源富集的中国西部，蕴藏着巨大的发展潜力。目前，西部的贫困，主要表现为西部相对于东中部的贫困，西部农村相对于西部城市的贫困，西部农村相对于东中部农村的贫困三个方面。其中的关键是西部农村的绝对贫困。在经济全球化和经济一体化的背景下，如何立足于西部地区的资源禀赋和优势产业的深度开发，通过深化体制改革和扩大对外开放，协调政府职能和市场机制的作用，发挥后发优势，探究西部农业及农村经济的发展规律，建立具有鲜明区域特色的西部社会经济协调发展模式，引导西部农村健康发展，这是持久性和富有挑战性的重大课题。

应该看到，改革开放以来，我国农村社会经济发展在各方面都取得了巨大成就，但也出现了许多新情况、新问题，诸多深层次的矛盾开始显现，阻碍了农业和农村经济的良性发展。在此情况下，面对我国新一轮产业结构调整与升级的机遇，以及西部人口、资源与环境压力日益增大的挑战，我国西部农村要实现可持续发展，缩小与城市地区、东部地区的差距，确

非易事。解决这个世纪性的难题，需要我们有新的视角、新的思路、新的办法和新的举措，需要我们不断地学习和实践，在循环往复中求得真知。作为中青年学者，更应该在一个充满挑战的时代和富有希望的领域，大胆进行理论创新和实践探索。

近代思想家梁启超先生曾言：“求中国国家之新生命必于其农村求之，必农村之有新生命而后中国国家乃有新生命焉”。令人欣慰的是，西北农林科技大学经济管理学院的一批青年学者，多年来立足西部地区，紧紧抓住农业与农村发展等相关问题进行了较为系统的研究，得出了一系列重要的结论，也发现了一些值得深究的重大问题，并在西北农林科技大学西部农村发展研究中心的精心组织和鼎力支持下，以论著的形式问世。尽管论著中的有些结论还不够完善，还有待于进一步研究和探讨，甚至有些观点看起来还很不完善，但作者选题的前瞻性、眼光的敏锐性、视角的独特性、研究的新颖性，都值得肯定和赞赏。

关注西部农村发展，就要了解、认识和研究中国西部农村，就要帮助、支持和开发中国西部农村。鉴于此，我希望在这个深刻的历史巨变时期，有更多的学者能够紧紧抓住西部大开发的良好机遇，充分利用西北农林科技大学西部农村发展研究中心这一平台，深入实际，大胆探索，运用先进的理论、创新的思维方式和规范的研究方法，研究出一大批既有理论水平，又有实际价值的原创性成果，不辱时代赋予我们的使命！

西北农林科技大学校长：



2005年8月于杨凌

前 言

本书是我们承担的国家自然科学基金应急研究项目“中国农地金融制度的构建方案与管理创新研究”(项目编号:70141024)和教育部人文社会科学研究项目“中国西部农地金融的组织体系构建与信用风险分担研究”(项目编号:02JA790046)的总报告和最终研究成果。在历时近4年的调查研究过程中,课题组成员先后赴贵州省湄潭县、贵州省六盘水市、河南省孟津县等地的农村金融机构、土地管理部门及相关部门进行了实地调研,召开了不同层次的座谈会20余次,并深入到农户进行了实地考察与交谈;同时,课题组通过查阅报纸杂志,全面了解了国内外农地金融问题的理论研究与实践动态及趋势。在此基础上,对中国农地金融制度构建方案与管理创新问题,按照市场经济与全面建设小康社会的要求,从农业和农村经济发展战略的高度,做出了比较全面、系统的分析和论述,并提炼出了一个“总体设计”放在卷首,作为对这两个课题研究成果的汇总。需要说明的是,本研究报告关于农地金融制度构建与管理创新的地域范围是中国大陆地区,未涉及中国台湾及港澳地区,关于台湾地区农地金融制度及运作情况,在本书第4章进行了比较分析。

本研究报告由课题主持人罗剑朝提出总体构思,拟定了撰写大纲,并进行了统一修改和总纂定稿。具体撰写分工是:前言、导论、结束语:罗剑朝;第2章、第7章:王选庆;第3章:尚娟、宋文献;第4章:宋文献、尚娟;第5章:张建平、聂强;第6章:李爱喜;附件一:罗剑朝、高雷虹、尚娟、聂强;附件二至附件六:聂强、张颖慧、罗剑朝。附件七是我们承担的陕西省农村信用社联合社的横向委托课题“陕西省农村信用社一级法人社组建及管理模式研究”(2004.7—2005.6)的总报告,由于其与农地金融问题有一定的相关性,且是目前农村金融体制改革和发展过

程中的热点难点问题，因此也一并收录在本书中。附件七执笔人：罗剑朝、姜宝军、邓国取、殷红霞、高雄伟、何剑伟、高志杰。

在课题调查研究过程中，全国人大副委员长、国家自然科学基金委员会管理科学部原主任成思危教授给予了精心指导，为课题研究思路及方案形成指明了方向。国家自然科学基金委员会管理科学部冯芷艳、杨列勋、王东、郑程德，教育部社会科学研究与思想政治工作司童志勇、魏贻恒，北京师范大学社科咨询服务中心钱选等同志都给予了启发性指导和热心帮助。中共贵州省湄潭县委、中共贵州省湄潭县委政策研究室、贵州省湄潭县人民政府、贵州省湄潭县人民银行、贵州省湄潭县农村信用联社、贵州省湄潭县土地管理局、贵州省湄潭县统计局等单位对课题调研给予了大力协助，河南省孟津县土地管理局的负责同志，在实地调查中给予了热情接待和大力帮助，在此表示衷心的感谢。西北农林科技大学经管学院资料室对资料搜集提供了帮助和便利，在此一并致谢。

本书出版得到教育部“高等学校优秀青年教师教学科研奖励计划(2002. 1—2006. 12)”、西北农林科技大学西部农村发展研究中心和西北农林科技大学农村金融研究所的经费支持。

随着中国市场经济体制的深入发展，农村经济体制也发生着深刻变革，农村金融体系、农村土地制度等方面将要做出新的调整，实践将对理论研究提出新的挑战。由于我们水平有限，本研究的不妥之处在所难免，敬请学界同仁和从事实际工作的同志批评指正。

“中国农地金融制度的构建方案与管理创新研究”课题组
“中国西部农地金融的组织体系构建与信用风险分担研究”课题组

主持人：罗剑朝

2005年6月

目 录

内容简介

序

前言

第1章 导论

——中国农地金融制度的构建方案与管理创新总体设计 1

1.1 研究背景与指导思想 1

1.1.1 研究背景 1

1.1.2 指导思想 3

1.2 国内外实践及研究现状综述 4

1.2.1 国外实践及研究现状 4

1.2.2 国内研究现状 5

1.3 中国农地金融制度构建方案与管理创新总体设计 6

1.3.1 农地金融在农村金融体系中的基础地位 6

1.3.2 农地市场化与农地金融特性分析 7

1.3.3 国内外农地金融制度比较分析 8

1.3.4 中国农地金融制度建设及现状分析 8

1.3.5 中国农地金融制度构建的总体思路与方案构想 9

1.3.6 中国农地金融制度管理创新 10

1.4 总体设计的可能创新之处与科学价值 11

1.4.1 总体设计的可能创新之处 11

1.4.2 总体设计的科学价值 12

第2章 农地金融在农村金融体系中的基础地位 13

2.1 农地金融与农村金融市场的关系 14

2.1.1 债权的财产化与不动产的债权化——金融市场发生学 14

2.1.2 农地金融与中国农村金融市场发育 16

2.2 农地金融与农村信贷的“离农行为” 18

2.3 农地金融与农村保险以及农村社会保障体系的关系 20

2.3.1 农地金融与农村保险的关系	21
2.3.2 农地金融与农村社会保障体系的关系	21
第3章 农地市场化与农地金融特性分析	23
3.1 中国农村经济发展新阶段与农业的资金投入	23
3.2 中国农村的信贷市场结构与农户的资金供求	26
3.2.1 农村的信贷市场结构	26
3.2.2 农户的资金供求状况	27
3.3 中国农民贷款难的原因	31
3.3.1 对农民贷款难的界定	31
3.3.2 农户贷款难的表现	32
3.3.3 农民贷款难的原因	33
3.4 农地金融制度的特征	35
3.4.1 农地金融的一般特征	35
3.4.2 中国农地金融的特殊性	37
第4章 国内外农地金融制度比较分析	43
4.1 国外发达国家的农地金融制度比较	43
4.1.1 德国的农地金融制度	43
4.1.2 美国的农地金融制度	47
4.1.3 日本的农地金融制度	53
4.1.4 发达国家农地金融制度的特征和主要经验	58
4.2 台湾地区的农地金融制度	62
4.2.1 台湾地区农地金融制度的历史	62
4.2.2 台湾地区农地金融制度运行机制及特点	64
4.2.3 台湾地区农地金融制度的主要经验及启示	70
第5章 中国农地金融制度建设及现状分析	73
5.1 中国农地金融制度建设及现状分析的角度	73
5.2 中国农地制度变迁: 历史与现状	73
5.2.1 中国农地制度变迁: 历史回顾	73
5.2.2 中国农地制度改革现状	76
5.3 中国农地金融制度建设实践: 湄潭案例	82
5.3.1 湄潭农地金融制度创建过程	82

5.3.2 湄潭农地金融制度建设成果及经验	84
5.3.3 湄潭农地金融制度建设中存在的问题	85
5.4 新阶段中国农地金融制度建设：现状及问题	86
5.4.1 中国农业发展新阶段的农地流转状况	86
5.4.2 中国农地金融制度建设现状	88
5.4.3 中国农地金融制度建设存在的问题	89
第6章 中国农地金融制度构建的总体思路与方案构想	91
6.1 农地金融制度构建的前提条件	91
6.1.1 土地产权制度规范化与土地使用权流转合法化	91
6.1.2 土地财产价值或土地产权可计量化	92
6.1.3 证券市场的发展和农民投资意识增强	92
6.1.4 社会经济、法律环境优化	93
6.2 农地金融制度构建的基本原则	94
6.2.1 农地集体所有制原则	94
6.2.2 政府支持原则	94
6.2.3 合作原则	95
6.2.4 渐进式原则	95
6.3 中国农地金融制度组织体系的构建方案	95
6.3.1 建立专门的农地金融机构承担农地金融业务的可行性	96
6.3.2 农业银行承担农地金融业务的可行性	97
6.3.3 农业发展银行承担农地金融业务的可行性	98
6.3.4 农村信用社承担农地金融业务的可行性	99
6.4 农地金融制度的具体运作构想与实施步骤	103
6.4.1 中国农地金融制度具体运作构想	103
6.4.2 中国农地金融的实施步骤	104
6.5 农地金融制度构建的主要措施	105
6.5.1 改革农地经营方式	105
6.5.2 防范农地金融风险	108
6.5.3 建立科学的土地评估体系	109
第7章 中国农地金融制度管理创新	111
7.1 现行农村金融管理体制的弊端与中国农地金融的困境	111
7.1.1 现行农村金融管理体制及其弊端	111

7.1.2 中国加入 WTO 条件下农地金融的困境	114
7.2 中国农地金融制度管理创新的基本思路及原则	115
7.2.1 农地金融制度管理创新的基本思路	116
7.2.2 农地金融制度管理创新的基本原则	116
7.3 中国农地金融制度管理创新的途径与具体设想	118
7.3.1 最高层的农地金融立法与执法管理	119
7.3.2 中间层的国家土地银行、私人股份土地银行和农地金融中介组织的 组织管理	119
7.3.3 最基层的农民贷款协会和其他借款途径的组织管理	121
7.4 中国农地金融制度管理创新的环境及配套条件	123
7.4.1 培育农地流转市场	123
7.4.2 变革金融体制	124
7.4.3 制定农地抵押证券市场法规	124
7.4.4 建立农地金融人才培养与资格认证制度	125
7.4.5 推行农民个人所得税制度	125
7.4.6 起草并颁布《农地抵押贷款法案》	125
7.4.7 培育农民信用观念与信用意识	126
结束语	127
附件一 贵州省湄潭县农地金融制度试验情况调查报告	129
附件二 非正式制度安排与技术约束下的农地金融问题 ——贵州省湄潭县土地金融公司个案研究与一般政策结论	151
附件三 博弈与均衡：农地金融制度绩效分析 ——湄潭县土地金融制度个案研究与一般政策结论	158
附件四 交易费用、风险规避与农地金融切入点选择	164
附件五 中国农地金融制度方案设计	170
附件六 层级结构与系统演化：过渡时期农村金融改革构想	176
附件七 陕西省农村信用社一级法人社组建及管理模式研究	182
参考文献	241
西北农林科技大学西部农村发展研究中心简介	245

第 1 章 导 论

——中国农地金融制度的构建方案与管理创新总体设计

中国是世界上最大的发展中国家，农业、农村与农民问题始终是制约中国经济发展和社会进步的一个重大问题。发端于 20 世纪 70 年代末期的农村改革所取得的成就已为世人瞩目，以制度创新推动农业发展已经成为中国对发展中国家农业发展理论与实践的重大贡献和主要经验。加入 WTO 以后，中国农业发展迎来了千载难逢的机遇，但也面临严峻的挑战，农业发展急需寻求新的动力机制并做出新的调整。由于计划经济体制的长期影响与惯性作用，加上中国人多地少、资源稀缺等国情的存在，农业资金投入严重不足、生产呈超小型规模、技术创新和管理创新乏力等问题成为制约农业产业化、市场化与现代化的主要因素。进行制度创新与管理创新，不断提高农业资本实力和竞争力，是新世纪中国农业发展的战略选择。

在世界农业发展实践中，农地金融制度作为农村金融体系不可分割的一个部分，在促进农地资源优化配置，促进农业信贷资金投入，提高农业效率与竞争力等方面发挥了十分重要的作用。世界经济一体化趋势的加强，使中国农业不可避免地进入到国际农业发展的合作与竞争当中。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，推动中国农业发展的制度创新和管理创新，就显得十分必要和迫切。

1.1 研究背景与指导思想

基于对农地金融制度一般特征与中国农地制度、农村金融制度历史与现实的分析，本项目的研究背景与指导思想分别是：

1.1.1 研究背景

WTO 的冲击，农业发展新阶段的要求，当前农业投入状况以及贵州省湄潭县早期的农地金融制度试验探索，构成了农地金融问题研究的背景。

1. 加入 WTO 后，国际竞争对中国农业发展带来冲击

以加入 WTO 为契机，中国农业将会更多地参与国际竞争，融入到国际市

场发展变化中去。在短期内,中国农业的国际竞争力不甚明显,正处于不断下降的趋势。中国农业的国际竞争弱势,主要表现为农业的劳动生产率水平低,生产规模小,积累少,科技贡献率低,其根本性的原因是农业投入不足。

长期以来,中国农业走了一条主要靠政策和人力投入来推进农业增长的道路,农业资金投入水平一直较低。国外现代农业增长主要依靠资本投入和科技要素贡献,增长速度高并带来低价、优质、多样化的农产品。中国的农业增长如果一直停留在原有模式上,势必在国际竞争中难以生存,并进一步引起国内农业投入萎缩。中国的农业最终必须走向现代化,通过多种方式引导资本要素更多地进入农业领域,走依靠资本、科技与政策投入并重的发展道路。形成一种什么样的机制与体制,使农业成为吸引资本等现代要素的最具活力的产业,是理论研究必须解决的重大问题。

2. 新阶段农业发展从以劳动密集型为主向资本、技术密集型为主转化

定量研究表明,中国改革前物质投入对农业增长的弹性值为 0.46,而改革后的弹性值为 1.25。这说明资本投入对农业发展的作用在显著上升,农产品的增长对资本的依赖性越来越强。需要指出的是,进入 90 年代后这种趋势更为显著。在资本投入对农业发展的贡献不断增大的同时,劳动力投入对农业的贡献率却增长趋缓。计算表明,劳动力对农业增长的弹性值由改革前的 0.56 扩大到改革后的 0.88,土地对农业增长的弹性值一直是负数。由此可见,中国农业发展资本投入的依赖程度在提高,劳动力和土地的支撑作用在下降^①。促进农业资本的形成,是新世纪中国农业发展的关键。

3. 当前农业投资难以满足农业发展的需要

改革开放以来,中国农业投资主体已由国家、集体、金融机构的组合转变为国家、集体、农户、国内金融机构、外资共同投资的新格局,农业投资的领域也完成了从单一到多元的转变。

中国农业投入的现状具有以下特征:一是投资总量持续不足,而且各投资主体农业投资的比重从“六五”以来呈下降态势;二是投资增长与波动并存,波动多于增长;三是投资结构不合理;四是投资效益不高,农业资金特别是政府财政对农业投资缺乏有效的监督;五是投入机制不健全,农业资金非农化现象比较普遍,资金外流严重。这种现状难以适应农业发展新阶段的要求,背离现代农业发展的国际趋势,必须逐步加以改变^②。

4. 贵州省湄潭县作为农村改革试验区对农地金融制度进行了先期探索

① 罗剑朝. 中国农业投资与农业发展. 西安: 陕西人民出版社. 1994. P148.

② 同上。

1987年,湄潭试验区领导小组和湄潭县委、县政府提出了计划开发非耕地资源的构想,并将其列入土地制度建设试验的配套项目,按设计分步实施。非耕地资源开发需要投入的资金数量大,见效快,回收期长,一般在3年以上。随着非耕地资源开发热潮的兴起,开发资金短缺的矛盾日渐突出。为此,湄潭县采取了多渠道筹集资金的办法。湄潭土地金融制度建设就是为缓解人地矛盾的非耕地资源开发中的产物,它为资金短缺问题提供了一个解决的渠道。它在制度建设的切入点、组织构建、运行机制等方面的成败得失,为我国现阶段的农地金融制度建设提供了有益的借鉴。

1.1.2 指导思想

1. 立足农村金融发展的现实需要

当前,中国农业投资的不足和逆常规变动不仅表现在内源融资上,而且还表现在外源融资上,农民从金融机构取得的贷款占农业总投资的比例还相当低。其原因除了农业投资周期长,比较利益低,回收慢之外,还有一个重要原因就是农民缺乏一个理想的抵押品,因而在金融机构商业化的背景下,贷款融资十分艰难,农业信贷投入呈低水平运行状态。

从农村现实状况来看,农民可以选择的抵押品主要有:房产,正在生长但尚未收获的农作物、家畜及家禽,定单农业中的定单,土地使用权等。其中,前两种价值不大,且评估较为困难;定单农业还只是在农业产业化较为发达的东部省份出现,在中西部落后地区,目前尚不具备普遍性;土地使用权抵押是促进土地流转的一种形式。通过抵押,农户可以在土地银行取得资金,可以促进土地经营规模的扩大,提高农业竞争力。同时,它可以在一定程度上缓解困扰农业发展的中长期资金投入不足问题,提高农民从金融机构融资能力,从根本上改变传统农业经营方式,加快农业现代化步伐。

2. 结合中国特有的制度背景

农地金融制度是以土地产权的抵押作为获取信用的保证,使土地经营者获得发展所需资金,解决土地经营者的资金短缺,以实现农业投入的增长。一般而言,作为以土地为抵押品的资金融通,农地金融的主要特征有:债权可靠,较为安全;贷款偿还期长,利率低;可以实行土地债券化;由专门机构执行与推进。农地金融制度的运行是从债权人、债务人之间债权债务关系确立至终止的过程,即债权人如何筹措资金,债务人如何将土地作抵押以取得贷款,贷款又是如何被偿还的过程。在此过程中,农地金融制度具有三个功能:聚集资金、分散风险与配置土地资源。

在国外,农地金融制度是以市场经济和整个金融业的发展为基础,并以土