

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。

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

地私有制为前提产生和发展起来的。它已经成为国外有关国家农村金融体系的一个必要组成部分。严格地说,中国历史上并未真正建立过农地金融制度。20世纪70年代后期,中国开始了农村土地使用制度的改革,为农地金融制度的产生和发展创造了可能条件。但是,中国的农地金融制度建设有着完全不同的制度背景:市场机制虽然已经确立,但很不完善;金融业的发展虽取得了很大成绩,建立了较为完善的农村金融体系,但行业市场化率仅达10%左右,整体绩效甚低;农村土地集体所有制被作为中国农村基本的经济制度确立下来,土地流转带来的仅是土地使用权转换与松动;等等。

3. 系统性思维,前瞻性分析

农村土地制度是一个复杂的自然经济系统,它包括农地产权制度、农地流转制度、农地金融制度、农地税收制度和农地管理制度。这五个方面相互联系,各司其职,缺一不可,构成一个完整的体系。进一步改革和完善农地制度,必须从狭义的土地制度(即产权制度)改革向广义土地制度(除产权制度外,还包括农地金融、农地税收、农地管理、农地流转等制度)改革转变,从单项局部改革向全面系统改革推进。因此,农地金融制度的构建,对于深化农地制度改革来说很有必要。

随着金融改革的深入发展,农村金融问题再度引起关注,新的农村金融体系构建与改革要解决农村金融体系的一揽子问题。它要以产权改革等措施为突破口,扭转金融机构亏损严重、效率低下的局面,逐步形成各种金融机构、学术界和决策部门的分工合作与竞争、金融工具多样化的具有动员农村储蓄和进行投资的有效新机制与新体系。发展农地金融业务,对现有金融机构提供了一种金融工具创新的机会。组建专门的农地金融机构,则会对现有农村金融格局的改变意义重大。因此,本课题在调查研究过程中,贯彻着系统性思维,前瞻性分析的指导思想,使研究结论和成果具有科学性、系统性与可持续性。

1.2 国内外实践及研究现状综述

发达国家对农地金融市场制度的实践起步较早,形成了一整套完善而成熟的做法,对这一问题的研究较多且较为深入。大多数发展中国家由于实践起步较晚,理论研究较为薄弱。中国大陆也对此进行了早期的探索。

1.2.1 国外实践及研究现状

当今世界上,大多数发达的市场经济国家或地区都建立了较为完善的农地金融制度。德国早在1770年就率先发展了农地金融,其主要特点是抵押土地

债券化，组织方式是先组织各地的土地抵押合作社，然后向上发展成为联合社及联合银行。美国于 20 世纪初建立了农地金融制度，在组建方式上，采取了自上而下的政策，即先由政府拨款充当联邦土地银行的股金，发行土地债券，同时分区辅助农民组织联邦土地银行合作社；在组织方式上，它采用了银行及合作社双重体制。日本农地金融实践开始于 19 世纪末期，它充分借鉴了欧洲经验，并结合本国实际大胆创新，特设立农林渔业金融公库——国家土地银行，向农、林、渔业的永久性建设提供长期低息贷款。在农地金融制度的研究中，发达国家主要是侧重于土地金融制度功能的深化与完善，并注重其运行方式和效率。

大多数发展中国家还未建立像发达国家那样完善的农地金融制度，因此，理论研究比较薄弱。但随着经济的发展，越来越多的国家和地区开始准备试办农地金融业务。世界银行也采用小额贷款的方式支持发展中国家的农地金融制度建设。

从世界各国农地金融制度构建、演变、组织形式及特点等方面情况来看，农地金融制度是一种切实可行的制度和手段，它有利于保护土地投入，迅速发展农业生产，推行有关农业土地政策。各国农地金融制度的建立遵循农地金融的一般要求而逐步发展和完善，在政府支持、政策优惠、成立专门机构、采取合作形式等方面有着相似的做法。但是，由于各国土地制度、金融制度以及经济环境的差异，各国农地金融又各具特色，在组织方式、运作方式上差异较大。

1.2.2 国内研究现状

除中国台湾省外，中国大陆在历史上还未真正建立过农地金融制度。1980 年代，国内学术界才开始对在大陆建立农地金融制度的现实条件及障碍因素展开了讨论，贵州省湄潭县还于 1988—1997 年对此进行了试点。

大多数学者认为，建立以农地使用权抵押为特征的中国农地金融制度具有重要的理论与实践意义。首先，从必要性上看，它是农村土地制度深层次改革的必要举措和内容；是实现土地流转的一种中介形式，有利于农村地产市场的形成和发展；能为农业发展提供资金保证；有利于完善农村信用机制和政府推行农业政策及土地政策。其次，从可行性上讲，中国农地制度的进一步改革，为明确土地产权关系与土地财产价值明确计量准备了条件；社会资金的迅速积累和农民投资意识的增强，证券市场规模的不断扩大，为土地证券化准备了物质基础；法律基础正在逐步建立；良好的外部社会经济条件正在形成。这些都使农地金融制度的构建成为可能。当然，中国农地产权制度的残缺和农地市场

发育迟缓，构成了制度构建及运行的障碍因素。应认真分析这种制度约束，及时采取有效措施，消除障碍，为农地金融制度的发育创造条件。

在模式构想上，当前形成的主流观点认为，应在坚持土地公有制、政府支持、互利合作、群众自愿、典型示范原则的基础上，开展中国农地金融组织体系建设。在农地金融运行方式方面，应以土地债券化及债券发行、土地抵押贷款的发放与偿还等形式为主^①。如何组建农地金融，形成了两种代表性观点。

第一种观点认为，中国建立农地金融制度的目的不包括协助农民购买土地，所需的资金并不十分庞大。鉴于此，没有必要通过设立土地银行来建立农地金融制度，可利用中国农业发展银行和农村合作银行来构建：（1）在农业发展银行内部特设“农地使用权抵押贷款部”，主管农地使用权抵押贷款业务；（2）在农村合作银行内部特设“农地使用权抵押贷款办理处”，作为基层机构来负责具体业务^②。

第二种观点认为，有必要筹建土地银行。首先，建立政策性土地银行是政府在尊重市场运行的基础上，运用金融手段，宏观调控土地资源配置的必要手段之一；其次，中国的商业银行无力负担政策性强、业务繁杂的土地金融业务。在建立土地银行的同时，应建立专业性土地金融机构。目前，可考虑利用农村信用合作社，在其内部设立“土地使用权抵押处”，经办具体业务^③。

目前国内对农地金融制度问题的讨论，丰富着中国农地金融制度构建的思路。但由于实践与讨论还不够深入和系统，完整的适应中国实际的模式构想也未形成。制度影响经济发展，在市场经济条件下筹建以农地使用权抵押为特征的中国农地金融制度势在必行。

1.3 中国农地金融制度构建方案与管理创新总体设计

一般来说，制度构建方案与管理创新研究一般包括制度背景、制度构成、方案设计择优、运行机制、管理制度等方面的内容。本研究将这些方面寓于以下总体设计的六大内容之中。

1.3.1 农地金融在农村金融体系中的基础地位

农地金融在农村金融体系中的基础地位表现在三个方面：（1）从农地金融

① 袁结亚等，土地证券化运作：中国土地金融市场的核心，上海经济研究，1995.5。

② 尹云松，论以农地使用权抵押为特征的农地金融制度，中国农村经济，1995.6。

③ 孟丽萍，中国土地金融制度的建设与基本设想，农业经济，2002.2。

制度与农村金融市场的关系来看，我国农村金融市场的发育，第一步的债权财产化过程才刚刚开始，第二步的不动产债权化过程已经迫在眉睫；（2）从农地金融制度与农村信贷的关系看，农村金融机构的离农行为只是问题的表象，其实质问题是在中国缺乏一个像美国联邦农场贷款法案那样的根据农业信贷的根本特征做出的宏观农业信用制度安排；旨在提供适合农业需要的以土地作抵押的长期贷款的信用制度安排是农业信贷的根本特征；（3）从农地金融制度与农村保险与农村社会保障体系的关系来看，农地金融制度的推行使保险真正成为农民生产生活的必需品，因而农地金融制度也成为农村保险业的生长根基；随着农地金融制度的推行，建立失地农民社会保障体系是建立中国农村社会保障体系切实可行的切入点。从农地金融制度与农村金融市场的关系看，农地金融制度的推行首当其冲催生土地的解放，促使狭义的债权财产化进程尽快完成，为建立真正意义上的中国农村金融市场奠定基础。

1.3.2 农地市场化与农地金融特性分析

世纪之交，中国农村经济发展开始进入由传统农业向现代农业转变，从农产品长期短缺向农产品总量基本平衡、丰年有余，以及全面建设农村小康社会的新阶段。从总体上看，中国目前对农业资金投入的基本格局是：①国家财政对农业的投资总额不断上升，但占财政总支出的比重在下降；②农业信贷资金不断增加，但占总贷款规模的比重仍然偏低；③农户资金投入在农业投资运行中处于主导地位。

现阶段中国农村信贷市场已改变了过去单一的国有金融机构垄断局面，形成了商业金融、政策金融、合作金融和民间金融并存的新格局。农户的资金供求状况也呈现出了与计划经济体制不同的特征。从需求上看：①农户贷款需求较为普遍；②农户资金需求呈多样化、分散化；③资金需求主体呈多元化；④贷款需求与家庭收入呈正相关关系；⑤资金需求用途不同；⑥不同类型农户的借款规模存在较大差异。从供给方面看：①借贷资金供给缺口大；②农村资金大量外流，支持农业产业化的资金总量不足；③农户信贷资金供应渠道向合作金融转移；④农户信贷资金的供给主要来自于民间借贷。

对农民贷款难问题应做科学界定。目前，农户贷款难的主要表现是：①农户贷款难，贫困农户获得贷款更难；②农村信用社贷款的用途、额度与农民的实际需求之间存在结构性矛盾；③农村信用社的农户贷款方式、条件与农村实际情况有一定的差距；④农户的资金需求量大与农村信用社融资力量小的矛盾；⑤农村信用社并没有真正树立按合作制办社与为农民服务的观念。农民贷款难的具体原因有：①贷款手续过于繁琐；②信贷人员缺乏；③贷款期限偏

短；④农户和农信社彼此之间缺乏了解；⑤贷款期限与农业生产周期不相符；⑥农村信用环境差。农民贷款难的体制性原因是农信社改革的滞后，其根本原因是贷款担保难。

农地金融的一般特征有：①债权可靠，较为安全；②贷款偿还期较长，利息率较低；③可实行证券化，以增强灵活性，扩大流通范围；④债权人、债务人权利上的非对称性；⑤由专门的机构来推行；⑥兼具商业金融的运行机制和政策金融的双重属性。中国农地金融的特殊性表现在：①抵押物是农地的使用权而不是所有权；②采取强制性制度变迁与诱致性制度变迁相结合的方式创设；③在农地市场化进程中逐步推进，具有渐进性的特点；④坚持市场导向与政策扶持并举。

1.3.3 国内外农地金融制度比较分析

农地金融制度起源于欧洲，而后普及至其他国家和地区，成为发达国家支持农业发展的重要制度安排。中国台湾地区借鉴欧美诸国的经验，建立了比较完善的农业金融体系，对农业发展起到了促进作用。

发达国家农地金融制度是直接为农业服务而建立起来的，有着共同的基础，因此，具有如下共同的特征：①合作金融组织存在的普遍性；②成立专门土地金融机构；③发行土地债券，充分发挥以债券方式使土地资本化的效能；④政府对土地金融给予了多样化的支持。发达国家农地金融制度构建与运行具有如下经验：①从本国农业发展实际出发，选择适合本国国情的农地金融制度至关重要；②完备的金融法规是对农地金融行为进行规范和约束的保证；③合作金融在农业金融体系中具有特殊的地位，是农村金融组织体系的重要组成部分。

台湾地区农地金融的特点有：①农村金融与合作金融一元化，金融体系比较健全；②农村金融网络完善；③金融管理制度较严格；④农村资金来源多部门、多层次、多渠道，农贷规模较大；⑤台湾农业贷款利率不完全是实行低利优惠，而是区分不同贷款性质和不同贷款期限，确定不同的贷款利率水平。台湾地区农地金融制度的主要经验及启示是：①农地金融制度设立与农地制度改革同时进行；②明晰农地产权关系，推动农地流转市场发育是建立农地金融的基础；③建立农地金融制度，是解决农业发展资金“瓶颈”的关键；④农地金融制度构建应遵循政府支持、合作信用原则；⑤经济、金融越发达，商业银行越要为农业服务；⑥农地金融发展需要稳定的社会条件支撑。

1.3.4 中国农地金融制度建设及现状分析

新中国成立以来，农地制度经历了由地主私有到农民私有，由农有私营到

农有社营，由农有社营到集体公有公营，由集体公有公营到家庭承包经营四次变革。1979年以来二十多年的农地制度，从政策调整角度观察，政府一方面强调农户承包经营土地的长期稳定，一方面鼓励土地使用制度的不断创新。相对于单一的农地集体所有的制度安排，中国客观上存在的区域经济差异和土地经营比较优势不同，促使了农地使用制度的多种形态产生。

贵州省湄潭县农地金融制度建设缘于该县 1987 年非耕地资源开发的构想。建立湄潭县土地银行的想法，始于 1988 年 2 月。它旨在为当时急需的非耕地资源开发和中低产田改造融资。受制于注册资本金限制，湄潭县提出了两步走方案，即先试办“湄潭县土地金融公司”，尽快开业，然后多渠道促成土地银行成立。湄潭农地金融制度建设取得了一定成果。它有力地支持了县域非耕地资源开发，扶植了县域国有企业及乡镇企业，推动了基础设施建设，创造了一定的经济效益与社会效益。湄潭农地金融制度运行中的基本经验是：①建立贷款担保体系；②形式多样，支持非耕地资源开发；③大力扶持乡镇企业；④配合地方经济建设，发放国营企业技术改造贷款；⑤贷款支持县域有关部门到沿海兴办实体；⑥积极发展运销业。湄潭农地金融制度建设中存在的问题有：①资金来源不足，发展缓慢；②政府干预过度，行业恶性竞争，使业务开展困难重重；③农村贷款风险较大，回收困难。至 1997 年农地金融制度被敕令停办为止，湄潭土地金融机构共形成亏损 550 万元。

中国农业发展新阶段的农村土地使用权流转呈现出如下特征：①土地流转规模扩大，速度加快；②土地流转区域不断扩张；③土地流转形式多样化。从新阶段的需要看，中国农地金融制度建设出现扭曲：①资金投向偏离非耕地资源开发这一中心；②担保方式多样化，但以土地使用权抵押所占比例小。湄潭农地金融制度运行中存在的主要问题是制度安排失当，造成困境的根源是非正式制度安排、土地流转制度和有关法律造成技术上的约束。这些基本经验和教训，对新阶段中国农地金融制度构建具有可贵的借鉴之处与现实意义。

1.3.5 中国农地金融制度构建的总体思路与方案构想

就中国社会经济发展所处的阶段及现实状况来看，建立农地金融制度的条件已趋成熟：①土地产权制度规范化与土地使用权流转合法化；②土地财产价值或土地产权可计量化；③证券市场的发展和农民投资意识增强；④社会经济、法律环境优化。

农地金融制度构建应遵循四个基本原则：农地集体所有、政府支持、合作制与渐进式原则。

中国农地金融制度组织体系构建宜以：由于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；由于农业银行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；由于从发展定位、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，由农村信用社为基础来进行，其原因和优势是：合作金融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。另外，在贵州省湄潭县的调查结果表明，由农村信用社来开展农地金融具有可行性。

近期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，应由国家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。中国农地金融制度运行是通过资金筹集、贷款发放及贷款偿还这一完整的业务过程来体现的。中国农地金融制度构建应循序渐进，由点到面，逐步推广。同时，推行过程中要注意理论创新、制度创新和管理创新，以总结经验，不断完善。

建立农地金融制度的主要措施有：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、损失控制与风险转嫁等措施，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。

1.3.6 中国农地金融制度管理创新

经过 20 多年市场化导向的农村金融管理体制变革，中国已初步形成了一个在中央银行领导下，商业金融、政策金融与合作金融各司其职、分工合作的农村金融体系格局。但是，市场化导向的农村金融管理体制变革也暴露出一系列问题，现行农村金融管理体系的弊端日趋突出。在现行农村金融管理体制下，整个农村金融体系基础脆弱，各金融机构业务趋同，而且不同程度地存在离农和弃农行为。中国加入 WTO 后，农业生产结构面临着大的战略性调整，农村金融体制改革也进入到一个新的历史时期。但是，从中国农村金融管理体制变革的具体实践看，农地金融制度的推行却陷入了困境。

中国农地金融制度管理创新的基本思路是：以国家政权为依托，利用现代信用制度这一人类文明成果，以银行为载体，根据农业信贷的基本特征，构建适合农业特殊需要的农业信用制度安排，支持农业稳定、持续发展。农地金融制度管理创新的基本原则有：①以法立本；②市场安排与非市场安排并重，多主体参与；③信用扩张机制与风险控制机制相结合；④宏观信用制度安排与微

观信用制度安排相互配套，同步推进；⑤区域化和因地制宜；⑥依托现有农村金融体系；⑦农地金融制度的推行与失地农民社会保障体系建设协同配套。

中国农地金融制度管理创新要采取“固定两头，转换职能”方针。在国家财政部设立国家农地抵押贷款局，负责国家农地抵押贷款系统的管理；在中间层设立国家土地区域性银行、私人股份土地银行和农地金融中介组织；在最基层设立农民贷款协会，并要加强对农民贷款协会、私人股份土地银行和农地金融中介组织的管理。

中国农地金融制度建设是经济体制改革的一个有机组成部分，农地金融制度管理创新也离不开整体经济改革提供良好的环境及配套条件。这就要求：①培育农地流转市场；②变革金融体制；③制订农地抵押证券市场法规；④建立农地金融人才培训与资格认证制度；⑤推行农民个人所得税制度；⑥起草并颁布《农地抵押贷款法案》；⑦培育农民信用观念和信用意识。

1.4 总体设计的可能创新之处与科学价值

在继承前人研究成果的基础上，通过对国内外实践与研究的比较借鉴，结合农地制度演进、农村金融体系运行和发展趋势的分析，我们认为，本研究总体设计具有以下可能创新之处与科学价值。

1.4.1 总体设计的可能创新之处

(1) 全面比较并系统总结了发达国家和地区农地金融制度构建、运行与管理成功经验与教训，为构建适合中国国情、农情与地情的农地金融制度提供了科学的经验。

(2) 提出了中国农地金融制度构建的总体方案、目标模式与阶段模式，即近期采用自上而下的方式和利用现有的农村信用社这一金融机构来构建，以法律或法规形式确定，并给以资金和政策上的扶持；待时机成熟后“固定两头，转换职能”：在财政部设立国家农地抵押贷款局，负责国家农地抵押贷款系统的管理；在中间层设立国家土地区域性银行、私人股份土地银行和农地金融中介组织；在最基层设立农民贷款协会，并加强对农民贷款协会、私人股份土地银行和农地金融中介组织的管理。

(3) 提出了与农地金融制度构建方案相一致的相关法律制定、修改等建议。这包括起草并颁布《农地抵押贷款法案》、《农地抵押证券市场法》，对现有《民法通则》、《担保法》、《农业法》《土地法》、《农村土地承包法》、《森林法》等有关条文进行必要修改等，推动环境的优化。

1.4.2 总体设计的科学价值

本设计的科学价值，主要表现在四个方面：首先，在全国已有零星、分散研究和我们系统研究的基础上，浓缩提炼，简明扼要地概括了我们的主要研究和结论，为中国农地金融制度构建提供了理论依据与可行方案，为中央和地方各级政府在农村金融体系建设和农村土地制度改革等相关政策制定与决策提供了科学依据。其次，丰富并发展了《土地经济学》、《农村金融学》、《农业经济学》等学科的内容，有助于更深入探索土地资源配置、农村资金运动的有关规律；第三，研究结果以专题讲座形式，可以运用于金融学、农业经营管理学、土地资源管理与相关学科的本科生、硕士生、博士生教学工作，同时对金融工作者、土地管理部门和农村干部也有一定学习参考作用。从而，本设计对于加速农村金融特别是农地金融人才培养有重要意义。最后，推动了农村金融创新，促进了农村土地制度变革和农民信用意识，为加快农业结构调整，提高农业国际竞争力，具有一定的指导作用。

第2章 农地金融在农村金融体系中的基础地位

农地金融是一种以土地为抵押的旨在为农业提供长期贷款的资金融通形式。在现代信用制度产生以前，它是占主导地位的信用形式。在现代资本主义的摇篮——英国，甚至到了17世纪最后30多年，土地金融仍然是占绝对支配地位的信用形式。被马克思称为“不仅是第一流的英国商人，而且也是当时最著名的理论经济学家之一”^①的达德利·诺思，在其1691年出版的《贸易论》一书中写道：“我国为生息而放的债款，其中甚至不到十分之一是借给商人营业用的，绝大部分是被借去买奢侈品以及供那种人花费，这种人虽然是大地主，但他们从地产所得到的还不够他们挥霍；他们不好意思把地产卖掉，所以宁可把地产作为抵押”。^②当然，达德利·诺思是从商人的角度来描绘地主、描绘农业的，但从他的描述中我们可以看出：第一，在产业革命前夕，农业在英国社会金融资源的分配格局中处于绝对占优势的地位；第二，这种金融优势地位的取得，其关键是土地金融；第三，从这种以土地金融为基础的农业在当时社会金融资源分配格局中的绝对优势地位，我们就不难理解为什么“在十六世纪末，英国有了一个就当时情况来说已很富有的‘资本主义租地农场主’阶级，是不足为奇的”，^③也不难理解为什么说英国16—17世纪的农业革命为18世纪的工业革命奠定了坚实的基础；最后，从达德利·诺思以及其他学者对英国16—17世纪农业经营情况的描述中，我们也丝毫看不出目前中国（仅指大陆，下同）农业经济学界流行的“农业弱质论”的痕迹。回想历史上法国重农学派要把国家税收唯一地加在土地上的论调和英国围绕“谷物法”的斗争，在那里我们就根本听不到农业弱质、农业高风险之类的说法。因此，农业并非天生弱质，它在一个社会中是由弱变强还是由强变弱，是一系列社会经济条件作用的结果。

现代社会中的经济竞争绝不仅仅是商品市场上的货币角逐，实际上最根本的还是在立法、税收、关税、金融市场等公共政策领域的竞争，^④如果一个利

① 马克思：资本论，第3卷。马克思恩格斯全集，北京：人民出版社，1974。P691。

② 同①。

③ 马克思：资本论，第1卷。马克思恩格斯全集，北京：人民出版社，1972。P813。

④ 丹尼尔·W·布罗姆利，Rethinking Markets, Amer. J. Agr. Econ. 1997, 5, P1383~1393。

益集团在这些领域输掉了，那它在商品市场上的货币角逐中就注定不会有好结果。

农地金融制度就是一个关系到中国农民作为一个利益集团在金融市场竞争中的命运问题。这个问题已经成为当前中国社会广泛关注的一个热点。虽然学术界就中国农地金融制度的构建提出种种设想，^{①②③}但各种迹象表明，决策层在推进农地金融制度方面顾虑重重：农地金融制度与集体土地所有制是否矛盾？农地金融制度会不会造成大批农民流离失所？等等。实际上，围绕农地金融制度的争论其核心是制度变迁的效率与公平问题。本部分的研究试图表明农地金融制度从性质上来讲是一场既符合效率标准又符合公平标准的制度变迁，而且是中国农村金融体系建设的一项基础性工程。

2.1 农地金融与农村金融市场的关系

对于极为落后、极为原始的所谓中国农村金融市场的研究，如果一开始就套用西方发达国家金融市场的概念、分析框架，必然引起极大的混乱，从而也就堵塞了深入研究的道路。正确的研究思路应该是从最基础的金融市场发生学研究入手。

2.1.1 债权的财产化与不动产的债权化——金融市场发生学

金融市场是在财产证券化过程中产生、发展起来的。这一过程是通过两个步骤完成的：第一步是债权的财产化或债权的动产化；第二步是不动产的债权化。^④

从历史上看，债权的财产化是在漫长的历史长河中经过三个阶段逐渐完成的。

在人类文明的初期，债权债务关系纯粹是一种人身责任关系，在不履行债务时，债务人经常将其整个人身（全人格）置于债权人的权力之下。因而，一是不问不履行债务是否基于债务人的故意或过失，只要有不履行的客观状态，即发生债权人的支配权力。二是该权力是无限的。最初，债权人简单地杀戮债务人以满足复仇感情，以后进步到幽禁、强制债务人作为奴隶出卖以达到经济

① 冯玉华、张文方：《土地金融与农村经济发展》，《农业经济问题》，1996.5，P40～43。

② 刘冰等：《国外土地金融制度对中国农地制度改革的启示》，《四川师范学院学报（自然科学版）》，1996.3，P64～69。

③ 吴文杰：《论农村土地金融制度的建立与发展》，《农业经济问题》，1997.3，P34～39。

④ 〔日〕我妻荣：《债权在近代法中的优越地位》，北京：中国大百科全书出版社，1999，P20～153。

目的。尽管有这种进步，但从整体看来，仍未脱离人身责任的范围。

债权财产化的第二阶段是使债务人从人身责任中解放，使债权伦理化，即把法律约束的重心从不履行的客观状态推移到和不履行相伴随的伦理要素。在第二阶段，债务人责任的减轻产生了使债权的权力显著削弱的可能，债权人便强制债务人预先约定在不履行债务场合的种种强制手段乃至报复手段，这就是各种债务约款。这种约款，乘债务人穷迫之机及于其人身，极为残酷，因而第二阶段的伦理化原则有因约款而变得失去实际意义之虞。

进入第三阶段，黎明终于到来。至此，即使有约款，债务人也不负人身责任，而仅限于财产责任。当时以地中海沿岸为中心，主要由犹太人的活跃使国际商事活动异常发达，交易关系需要单纯经济的、财产的要素，如混杂人身和感情要素，必然妨碍交易便捷灵活，在交易发达的同时，极有必要把债权作为独立的财产来处理。

如果我们把债权财产化分为狭义的债权财产化和广义的债权财产化，那么经过以上三个阶段完成的债权脱离人身责任，仅限于财产责任就属于狭义的债权财产化；广义的债权财产化是从金融市场角度，或者说是从“最明显地体现债权财产性的有价证券之起源”^①的角度来看的债权财产化。狭义的债权财产化只是广义的债权财产化的第一步。在狭义的债权财产化的基础上，又经过长期的努力，通过一系列保障债权受让人安全地位的立法，解决了债权的可流通性问题，才使债权完善化，成为人们可以接受的投资工具，即所谓的金融市场上的金融资产。

随着债权财产化的发展，不动产的债权化过程也逐渐产生。不动产之所以在财产体系中占有重要的地位，是因为不动产自身对人类生活有不可缺少的种种效用，不动产的使用价值是不动产的一切财产价值的基础。在市场经济条件下，各种各样的不动产也逐渐商品化，在原有的使用价值的基础上逐渐具有了货币价值。这时，对于不动产上的财产权便可以因其客体不同而区分为两种财产权：基于使用价值的财产权因以其实体为客体，故称为实体权；基于货币价值的财产权因以不动产潜在货币价值或资本价值为客体，故称为价值权。

在现代信用制度中，不动产作为债权担保的手段，起作用的只是不动产的价值权。也就是说，不动产作为担保手段时，只需抽出不动产潜在的货币价值乃至资本价值，以之作为债权清偿力的确保即可。从实际的发展过程看，以不动产的货币价值为标的的金融权，先是舍弃对债权的从属地位而独立，继而在其自身的流通中加强了对受让人的保护，最后与流通证券相结合，实现了不动

① [日] 我妻荣，《债权在近代法中的优越地位》，北京：中国大百科全书出版社，1999. P22。

产货币价值的独立化。这就是“不动产的债权化”过程，也就是人们常说的农用地证券化过程。

2.1.2 农地金融与中国农村金融市场发育

从金融市场发生学的角度考察农地金融制度与中国农村金融市场的关系，我们的结论是：中国农村金融市场的发育，第一步的债权财产化过程才刚刚开始，第二步的不动产债权化过程已经迫在眉睫。

根据流行的看法，中国“农村金融市场的发展是从两个完全不同的领域以两种完全不同的方式推进的：一个是自然发育成长的民间融资活动，这是一个无组织的非正规金融市场；另一个是改革中有组织培育的正规金融市场、票据市场、证券市场等”。^①从两个市场与农民的关系看，非正规金融市场是绝大多数农民真正生活于其中的市场，正规金融市场的触角仅限于城镇，而且是经济相对发达的城镇。“农村非正规金融市场的本质特征，是市场内的融资活动通常要以亲戚、朋友等人伦社会关系为依托，在一个或远或近的人伦社会关系范围内进行”。^②根据温铁军对全国 15 个省 24 个市县 41 个村落的个案调查，发现民间借贷的发生率高达 95%，其中高利息的民间借贷的发生率达到了 85%。从借款的归还情况看，能够按期归还的仅占 26.8%，延期占 58.9%。对延期的处理又分为两种方式四种情况：一种方式是延期归还加息，它分为两种情况，一种是可接受的，另一种是惩罚形式的；另一种方式是延期归还不加息，它也分为两种情况，一种是纯粹不加息，其中一般包含人情伦理因素，另一种是延期归还不加息但要借贷人到放贷人家里无偿帮工。对于后一种情况，温铁军评论道：“在这些案例中，雇工们为拥有资本的放贷人无偿劳动，既给放贷人提供了资本积累，减少了他们用于雇工的成本，给他们带来了精神满足；雇工们自己不仅没有减少农业中的剩余劳动，没能减少自己的债务，还一点工资都没有，甚至要自己负担帮工期间的部分生活费用。这种借贷中夹杂帮工的现象，看起来新鲜，实际上与旧社会的高利贷剥夺没有区别。只是证明了剩余价值理论在中国的实践”。^③至于欠债不还引起的纠纷，则包括强行拉牛拉猪抵债的，为追要债务打架斗殴或者诉诸法律的，虽没有打架斗殴但必须请村委会或其他机构调解或者走上法庭才能解决的等等。“其中，最为极端的是

① 吴强，中国农村金融改革和发展，北京：中国财政金融出版社，1990. P84~85。

② 温铁军，农户信用与民间借贷研究——农户信用与民间借贷课题主报告，50人论坛，北京：中经网，2001。

③ 同②。

有一位借贷人由于无法偿还，被迫将匕首插进自己的大腿，而且要‘三刀六洞’。^①

各种事实表明，从金融市场发生学的角度看，中国农村地区信用制度的发育水平还是很初级、很原始的，离现代意义上的金融市场还有非常遥远的距离。仅就债权财产化来说，中国农村信用制度的演进还远没有达到“即使有约款，债务人也不负人身责任，而仅限于财产责任”的水平，也就是说连狭义的债权财产化进程都尚未完成。由此也可以看出，正如人们已经认识到的市场经济是发展社会主义生产力不可逾越的历史阶段一样，与市场经济形影相随的信用制度演进规律也是不以人的意志为转移的。但是，当我们一旦认识了这一规律之后，就可以发挥人的主观能动性，采取措施加速信用制度的演进过程，反过来促进市场经济的发展。我们认为，农地金融制度的推行就是加速中国农村信用制度的演进过程并催生真正意义上的中国农村金融市场的重要举措。

首先，农地金融制度的推行首当其冲催生土地的解放，使农民赖以谋生的土地真正成为农民的财产。这样，农村的债权债务关系基本上就可以与人身责任脱离关系，仅限于财产责任，从而初步完成狭义的债权财产化进程。这是建立真正意义上的中国农村金融市场的奠基性工作。

其次，农地金融制度是农村金融市场发展的新的生长点。在中国农村金融市场研究中流行的正规金融市场与非正规金融市场的概念，是从政府可操纵性的角度对农村金融市场所作的区分。如果从金融与经济相互关系角度考察农村金融市场，它又可以区分为与农产品市场化相配套的金融市场和与农业生产要素市场化相配套的金融市场。前者通常称为货币市场，与经济的关系是浅层次的关系；后者通常称为资本市场，与经济的关系是深层次的关系。中国目前的农村金融市场，不管是正规的还是非正规的，与农村经济的关系都是浅层次的货币关系。农地金融制度的推行则是要把农村金融市场的发展向纵深推进，培育农村资本市场。这是农村金融市场质的变化，必将对农村金融市场的发展产生极为深远的影响。

最后，健康的农村金融市场又是农地金融制度顺利推行的重要保证。农地金融制度的推行离不开债权安全的保障措施，离不开众多的投资人，也离不开众多的中介组织，这些都是健康的农村金融市场的必备要素。国家对农村金融市场的管理必须把握一个导向性问题：是把农村资金和农村以外的社会资金引向城市和非农产业还是引向农地金融业务？如果继续坚持对农村地区的利率管

^① 温铁军，农户信用与民间借贷研究——农户信用与民间借贷课题主报告，50人论坛，北京：中经网，2001。