

# 农地金融制度研究综述

刘二鹏, 董继刚

(山东农业大学 经济管理学院, 山东 泰安 271000)

**摘要:** 农地金融作为破解农村资金短缺难题的有效途径, 近年来引起了国内外学者们的普遍关注。文章首先对国外学者们研究农地金融的历程进行了梳理, 进而利用文献对比法, 系统分析了国内学者在我国农地金融面临的困境和突破途径等焦点问题上的不同见解, 最后指出了研究的不足, 提出了相应的建议, 以期为我国农地金融的发展有所贡献。

**关键词:** 农地金融; 困境; 组织体系; 建议

**中图分类号:** F830      **文献标识码:** A      **文章编号:** 2095 - 0098(2016) 02 - 0010 - 06

## 一、国外关于土地金融的研究

### (一) 国外关于土地金融基本理论的研究

国外关于农村土地金融研究的历史很悠久, 始于重商主义, 并且仔细翻阅文献后可以发现一个奇怪的现象, 就是越是往西方经济的前期追溯, 学者越重视对土地金融的研究, 比如早在16世纪的重商主义就已经把农地金融业务与商业银行的普通信用业务区分开, 而约翰·劳(John Law)在18世纪初大胆提出的银行必须允许以农村土地为抵押来发行纸币进而满足当时货币供应量不足的境况的创新更是对农地金融极大地肯定。另一个对农地金融做出杰出贡献的重商主义代表则为坎蒂隆(Richard Cantillon), 他认为土地所有权就是人类社会秩序的基础。<sup>[1]</sup>当历史发展到古典学派占主流的时代后, 主要有两位经济学家对农地金融发展做出了重要贡献, 首先威廉·配弟(William Petty)作为古典政治经济学的奠基人首次对地租的概念进行了较详尽的阐述,<sup>[2]</sup>另一位就是古典学派的杰出代表亚当·斯密(Adam Smith)提出了农地产权风险理论和地对地租与税收进行了区分, 这对当时乃至现在的土地流转都有重要的推动作用。<sup>[3]</sup>

### (二) 关于土地产权理论的研究

关于土地产权问题, 西方经济学家都不同程度的肯定了产权对土地正常流转的重要性, 其中以马克思和科斯(Ronald H. Coase)为代表。<sup>[4]</sup>马克思认为土地产权制度得以存在的基础在于土地的稀缺性, 并指出“土地所有权的前提是, 一些人垄断一定量的土地, 把它作为排斥其他一切人的、只服从自己个人意志的领域。”同时, 马克思也指出土地所有者凭借其对土地的所有权来获取收益, 即土地所有权是绝对地租产生的基本条件。<sup>[5]</sup>此后, 科斯则从交易费用的角度强调了产权的重要性, 并提出了著名的科斯定理, 为保护相关产权(其中就有农地产权)法律的产生奠定了理论基础,<sup>[6]</sup>值得提出的是, 科斯认为我国的国有土地制度会阻碍土地的高效使用, 因为它阻碍了土地使用权任何形式的调整。<sup>[7]</sup>此外, 美国经济学家布罗姆利又提出了明确的土

收稿日期: 2015 - 06 - 20

作者简介: 刘二鹏(1988 -), 男, 山东菏泽人, 硕士研究生, 研究方向为货币理论与政策; 董继刚, 山东郯城人, 教授、博士生导师, 研究方向为企业资本运营, 金融投资与管理。

地产权是农村土地进行稳定而低风险交易的前提,<sup>[8]</sup> 诺思则认为清晰的产权制度会激励人们高效率的利用资源。<sup>[9]</sup>

### (三) 关于政府对农村金融资源配置影响程度的研究

当代经济学的两大流派经济干预派和经济自由派在当代对待农地金融的态度上也有较大分歧,在农村金融理论的演变过程中,主要有农业信贷补贴论、农村金融市场论和不完全竞争市场理论。<sup>[10]</sup> 20世纪80年代以来,农村金融市场论或农村金融系统论(Rural Financial Systems Paradigm)逐渐替代了农业信贷补贴论(Subsidized Credit Paradigm)。农村金融市场论强调在农村地区靠市场机制调节资源配置,其主要理论基础与农业信贷补贴论完全相反,该理论认为国家不应该给予农村地区利率优惠、资金投入等金融优惠政策,而应该靠市场机制的自发调节作用建立自由竞争机制。例如这时期的代表人物肖(Edward S. Shaw)和麦金农(Ronald I. McKinnon)的基本观点就是通过“金融深化”来解除农村地区的“金融压抑”。20世纪90年代后,一些经济学家们发现有效率的金融市场必须有政府的参与才能得以培育,这就是不完全竞争市场论(Imperfect Market Paradigm)而该理论的代表人物是斯蒂格利茨。<sup>[11]</sup>

国外关于农地金融的相关理论对于在我国建立一套先进而可操作性强的土地制度具有重要的借鉴和指导意义,我们应该以我国国情为政策颁布的依据和出发点,以促进农地金融制度在我国的健康快速发展。

## 二、国内关于土地金融的研究

近些年,由于三农问题对我国经济发展的影响越来越突出,农村金融通渠道与农业现代化进程中所需资金缺口越来越大,我国很多学者对农地金融方面的研究逐渐变多,这对于我国能够尽快出台适合我国农村经济发展的土地政策具有重大意义。

### (一) 关于我国农地金融开展必要性的研究

在关于是否应该尽快促进农村土地流转的问题上,大多数专家都认为建立一套以农地经营权抵押为主要特征的农地金融制度对于我国农业和农村的发展具有重要的理论意义和实践指导作用。例如刘奇(2014)指出我国农村地区资金短缺难题的破除,必须要依靠“以农地作抵押进行融资,让静态的土地‘流’起来,使沉睡的资源‘活’起来”;<sup>[12]</sup> 在详细分析完德、美、日、意等发达国家土地金融的发展历史及运行模式后,尤荣(2009)指出我国经济的发展离不开一套完善的土地金融制度;<sup>[13]</sup> 尹云松(1995)从农地使用权的物权性质、农村土地制度的完整性、农地金融制度的现实意义等方面进行了全面阐述,他认为建立以农地经营权抵押为主要特征的现代农地金融制度是我国进行土地改革的重点;<sup>[14]</sup> 韩莉(2014)则从我国的土地特点、农村金融组织体系条件、政府支农实力和实践经验等方面详细论述了我国已经具有发展农地金融的条件,并指出我国新型城镇化道路的不断发展,必须有一套与之相互配合的农地金融制度;<sup>[15]</sup> 者贵昌、朱霁(2011)则从我国农村金融服务欠缺、农村资金缺口大、农户贷款难三方面论证了建立农地金融制度的必要性和紧迫性;<sup>[16]</sup> 罗剑朝(2010)认为农民资金短缺、农村金融发展落后已经成为制约我国农业产业化、国际化和新型城镇化的突出问题,并进而指出我国农地金融制度需要创新和突破,现代化农村金融体系亟需构建。<sup>[17]</sup>

尽管现在学术界主流观点是开展农地金融具有必要性和紧迫性,可同时也有一些学者和社会人士认为农地金融的实施需要谨慎和缓行。在十七届三中全会召开后,中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文明确表示,把土地承包权、宅基地和农民房产作为抵押是“不现实的”,一个重要原因就在于“中国社会保障体系尚不完善,必须避免农民‘失地、失业、失住房’的情况发生。”<sup>[18]</sup> 学者姜新旺(2007)也认为农业的弱质性导致的高风险加上农村社会保障的落后和农业保险的滞后很可能会使农业风险最终转化为社会风险和伦理道德风险,因而他不赞成目前在我国开展农地金融。<sup>[19]</sup>

## (二) 关于农地金融现实困境的研究

我国农地金融虽然较上世纪已经有很大发展,国内试点也不断涌现,一定程度上发挥了土地流转对农村经济发展的作用,可由于种种因素的约束,农地金融在我国的发展水平一直很低,不能完全发挥其促进土地资源合理配置的作用。因此,国内不少学者对农地金融的国内环境进行了大量分析和探讨,而主要观点是现行有关的法律制度不健全、农地金融配套设施不完善和农民意愿不强烈等是在我国建立农地金融制度面临的主要障碍。

1. 农地金融的法律配套条件不完善。我国现行的法律中除了《家庭承包法》规定土地承包权可以作为抵押外,更高效力的《担保法》和《物权法》均没有对农地流转进行全面认可,政府出于社会稳定的考虑对农地金融的态度也没有实质性改变。郑兴明(2009)指出农地抵押缺乏法律的保护和政策的扶持是农地金融的中心环节也是其面临的首要障碍。<sup>[20]</sup>刘奇(2014)认为法律对农地金融的限制主要表现在三个方面:农地产权主体不明晰、法律法规对农地作为抵押标的物严格限制、法律对宅基地和农房抵押的限制。<sup>[12]</sup>中国人民银行泉州市中心支行课题组认为农地产权主体虚置和产权不明晰以及法律对农地使用权的抵押是当今农地金融面临的主要障碍。<sup>[21]</sup>而黄少安(2010)则指出我国现在的土地产权权能不足与农村金融贫乏之间存在恶性循环,并利用比较静态分析的方法得出结论:保护土地产权尤其是使用权以及延长土地经营期限对现代农村的发展具有重要的意义。<sup>[22]</sup>

2. 其他配套措施落后。农地金融作为一个复杂的组织体系,要正常的运转必须要有与其相互配套的体系和设施为之服务,不然将会寸步难行,而不少学者通过调查研究却发现我国在这方面非常落后。惠献波(2013)指出城乡社会保障制度呈现的二元化局面使农民对土地的依赖性增大,与此同时,他还指出土地价值评估体系不完善和融资运作机制落后直接影响我国农地金融的效率;<sup>[23]</sup>邹新阳、王贵彬(2012)认为我国的农业保险缺失加大了农地耕作的风险,进而降低了金融机构和土地承包者参与土地金融的积极性,而农业保险缺失主要表现为我国的险种设计和险种管理落后、财政扶持不力两个方面;<sup>[24]</sup>郭家虎、于爱芝(2010)在论述我国土地承包经营权抵押面临的约束条件时指出我国农村土地尤其是耕地具有社会保障和粮食安全的多重责任,而这些责任无疑会约束农地完全按照市场引导的方向流转;<sup>[25]</sup>杨涛(2010)则指出相对于城市而言,我国的农村地区信用环境不理想对土地金融的开展形成了威胁。<sup>[26]</sup>

3. 农民参与农地金融的意识不足。农民作为参与农村金融的主题之一,其意愿强弱在一定程度上决定着农地金融是否能顺利开展。近年来,越来越多的学者开始注重农民意愿对农地流转的重要性,主要研究了影响农民参与农地金融意愿的因素。例如,王志斌、靳聿轩(2012)通过调查山东省临沂市农民金融教育情况发现当地农民关于农地金融认识严重不足,农民金融教育体系不健全,制约了农地金融创新和发展;<sup>[27]</sup>吴洁敏、乔宇(2010)则通过对大连、绍兴两地的专项调查发现大部分农户由于对农地金融制度缺乏认知,参与农地金融的意愿较低,并且得出农户的经济来源、资金状况、贷款状况、还款预期等因素是影响农户参与农地金融意愿的主要因素;<sup>[28]</sup>赵帅、董继刚(2014)调查研究了山东省17地市,运用二元 Logistic 回归模型得出结论:农户的家庭、受教育程度、耕地规模以及对政策的满意度是影响农民是否参与农地经营权抵押贷款的主要影响因素。<sup>[29]</sup>

## (三) 关于农地金融创新方式的研究

针对我国土地金融面临的上述问题和障碍,学者们各抒己见,提出了各自的意见和创新途径,而在以下方面基本达成共识:破除法律障碍,奠定农地金融产权基础(肖艳霞 2007);<sup>[30]</sup>完善农村社会保障制度,降低农民对土地依赖性(惠献波 2013);<sup>[23]</sup>实行农村综合金融方式,化解农地金融风险(刘卫柏 李中 2012);<sup>[31]</sup>建立农地评估体系,科学确定土地价值(罗剑朝 2010)。<sup>[17]</sup>

在农地金融的组织体系设计上,学者们研究的较多,也出现了不同的意见,可大多数学者都不赞成近期成立专门的土地金融机构,例如李爱喜(2005)指出建立土地银行成本极高,不符合效率原则,而农业银行的改革方向和市场定位以及农业发展银行的实力都不适合承担农地金融业务,因而他认为农村信用社是约束条件下开展农村金融的最优解;<sup>[32]</sup>罗剑朝(2010)和阮小莉等(2011)也认为近期宜将农村信用社作为开展农地金融的机构,再适时成立土地银行或者土地金融公司。<sup>[33]</sup>邹新阳等(2012)却持不同意见,认为农业银行、农村发展银行和农村信用社从资产规模和信贷能力来看都具有承担农地金融的能力,并倡议将部分农村合作社改组为土地银行;<sup>[34]</sup>黄桂英(2010)则认为农村信用社不能独自承担农地金融业务,需要与农业发展银行配合运作。<sup>[35]</sup>

此外,随着我国农地金融的发展,一些学者提出了更加高级的金融模式,比如黄少安、赵建(2010)按照金融化程度高低提出的三种金融模式(土地信用合作社、土地融资租赁、土地证券化)中,土地融资租赁是一种创新的方式,既可以保证农民使用土地又能获得额外资金支持,进而促进经济的增长;<sup>[36]</sup>周萍(2014)基于国内外土地银行的实践,提出构建土地信托银行的可能性,并搭建了土地信托银行的运行模式,为我国农地金融探寻出另一条有效途径;<sup>[37]</sup>刘卫柏、李中(2011)则提出了筹建农村土地流转信托基金的金融模式,以期达到改变过去农业收益或投资开发的无目的性、短期性特点的目的。<sup>[31]</sup>

### 三、对现有研究成果的总结及展望

综合来看,农地金融制度已经受到了国内外学者的普遍关注,大多数学者都对其进行了肯定和倡导。国外学者对农地金融制度的研究相对成熟和全面,其理论和实践对我国都具有很好的借鉴作用,为我国农地金融的开展具有一定的指引作用。可鉴于国外农地金融发展历史久远、土地大多为农民私有或者承包期限极长、土地流通市场相对完善的原因,我国在开展农地金融时不能完全照搬,而需基于国情,探寻出一条真正适合我国农村发展的农地金融制度。

国内学者近些年对农地金融的研究无论是在理论层面还是在实践上都有了很大进展,尤其在分析我国农地金融面临的困境和创新途径方面,学者们都提出了相对成熟的建议,对我国农地金融制度的开展具有重要的推动作用。而在研究的视角方面,笔者认为还有一定的拓展空间:

1. 大多数研究在提出农地金融的创新途径时,未考虑我国不同地域经济发展的不平衡性。例如,相对于西部贫困地区而言,我国东部沿海地区经济发展迅速,相应的金融服务相对完善,农民对土地依赖性弱,因而在提出农地金融制度的构想时,就不能将二者同等看待,在全国范围内笼统的制定相同的设计方案;

2. 对增强农地金融的重要参与者——农民的金融意识的研究比较少。农民作为农地的主要供给方,其金融知识的丰富程度很大程度上决定了其参与农地金融的意愿强弱,进而影响农地金融在我国能否得以开展。虽然近年来不少学者们开始通过实地调查影响农民参与农地金融意愿的因素,可提升农民金融知识的有效方案却鲜有提出;

3. 既有文献在论述农地金融的创新途径时,大多都认为我国农地金融的发展不足,进而提出推动其发展的方案设计,而开展农地金融后的诸如农民权益是否得以保障、粮食产量是否会受到影响以及农地金融的监管是否能全面而有效率等后续问题却鲜有被提及;

因此,对以上问题进行研究和拓展将会丰富和完善农地金融的内涵,具有重要的理论意义,同时,也会对我国顺利开展农地金融具有重要的实践指导作用。不仅如此,笔者认为,随着社会不断发展和变化,更多的因素将会影响农地金融的顺利运行及事后效果,这些都应该引起足够重视并进入我们的研究范围。

## 参考文献:

- [1]〔美〕约瑟夫·熊彼特. 经济分析史(第三卷) [M]. 杨敬年译. 北京: 商务印书馆, 1992.
- [2]马克思恩格斯全集(第25卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1974.
- [3]〔英〕亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(下卷) [M]. 郭大力, 王亚兰译. 北京: 商务印书馆, 1974.
- [4]曹协和. 农村金融理论发展主要阶段评述 [J]. 财经科学 2008(11): 27-34.
- [5]董生强. 马克思的土地理论与土地管理体制变革 [J]. 沈阳师范大学学报 2004(4).
- [6]科斯, 阿尔钦, 诺斯等. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1994.
- [7]张彦兵. 科斯: 土地国有政策阻碍土地高效利用 [EB/OL]. <http://china.caixin.com/2013-01-18/100483933.html> 2013-01-18.
- [8]Spence M. and Zeckhauser R. Insurance, information and individual action [J]. American Economic Review, 1971(61): 380.
- [9]蒋雅文. 诺思的制度变迁理论评析 [J]. 经济科学 2000(5): 100-107.
- [10]Stiglitz J E, A Weiss: Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. American Economic Review, 1981, 73(3).
- [11]Stiglitz Joseph E. The Inefficiency of the Stock Market Equilibrium [J]. Review of Economic Studies, 1982: 241.
- [12]刘奇. 农地抵押贷款的困境 [J]. 中国学术期刊电子杂志社 2014(5): 19-21.
- [13]尤荣. 农村土地融资模式的国际比较及借鉴 [J]. 金融与经济 2009(9): 61-62.
- [14]尹云松. 论以农地使用权抵押为特征的农地金融制度 [J]. 中国农村经济, 1995(6): 36-40.
- [15]韩莉. 试论新型城镇化下的农地金融发展 [J]. 改革与战略 2014(3): 60-63
- [16]者贵昌, 朱霁. 关于构建我国农地金融制度的探讨 [J]. 农村经济 2011: 4-5.
- [17]罗剑朝. 积极稳妥推进农地金融制度创新的必要性、方案设计与配套条件 [J]. 开发研究 2010(1): 76-79.
- [18]陈锡文. 农村土地改革不能突破三条线 [EB/OL]. <http://news.ifeng.com/exclusive/lecture/special/chenxiwenz.html> 2014-01-17.
- [19]姜新旺. 农地金融制度应该缓行——对构建我国农地金融制度的思考 [J]. 农业经济问题 2007(6): 11-14.
- [20]郑兴明. 农地金融: 何以可能与何以可为——基于农地流转的思考 [J]. 经济研究 2009(6): 75-78.
- [21]中国人民银行泉州市中心支行课题组. 我国农地金融制度构建的现实约束与障碍破解 [J]. 2007(6): 9-14.
- [22]黄少安. 土地产权、土地金融与农村经济增长 [J]. 江海学刊 2010(6): 87-92.
- [23]惠献波. 农村土地经营权抵押贷款制度建构: 动因、制约及路径选择 [J]. 农村金融研究 2013(7): 71-74.
- [24]邹新阳, 王贵彬. 农地金融制度构建的障碍分析 [J]. 农业经济 2012(1): 94-96.
- [25]郭家虎, 于爱芝. 土地承包经营权抵押制度创新的约束条件及破解 [J]. 财政研究 2010(5): 57-60.
- [26]杨涛. 我国土地金融市场化问题研究 [J]. 农村金融研究 2010(7): 52-56.
- [27]王志彬, 靳聿轩. 土地金融创新背景下农民教育培训问题研究 [J]. 中国成人教育 2012(5): 158-160.

- [28] 吴洁敏, 乔宇. 为何农民对农地金融不感兴趣——来自大连、绍兴两地的专项调查[J]. 中国土地, 2010(4): 41-44.
- [29] 赵帅, 董继刚. 农村土地承包经营权抵押贷款需求影响因素分析——基于山东省的调查数据[J]. 农村金融研究, 2014(6): 18-22.
- [30] 肖艳霞. 农村土地金融制度创新及政策建议[J]. 金融理论与实践, 2007(7): 38-40.
- [31] 刘卫柏, 李中. 基于土地流转需求的中国农地金融创新途径[J]. 财务与金融, 2011(2): 8-11.
- [32] 李爱喜. 农地金融制度构建与农村信用社业务拓展——我国农地金融业务承担主体的可行解研究[J]. 农业经济问题, 2005(5): 35-38.
- [33] 阮小莉, 杨恩. 农村土地的金融制度创新及其角色担当[J]. 三农新解, 2011(2): 69-73.
- [34] 邹新阳. 农地金融制度的组织体系创新——基于制度供给的视角[J]. 农村经济, 2012(3): 3-6.
- [35] 黄桂英. 农地金融制度的组织结构创新研究[J]. 中国集体经济, 2010(3): 109-110.
- [36] 赵建, 黄少安. 土地产权、土地金融和农村经济增长[A]. 2010年中国土地学会学术年会论文集[C]. 2010.
- [37] 周萍. 土地信托银行: 农村土地流转的金融模式探索[J]. 观察思考, 2014(5): 27-31.

## The Research Overview on the Farmland Financial System

LIU Erpeng , DONG Jigang

( School of Economics and Management ,Shandong Agricultural University ,Tai'an ,Shandong 271000 ,China)

**Abstract:** As an effective way to solve rural fund shortage problem ,farmland finance caused the widespread attention of scholars both at home and abroad in recent years. Firstly ,this paper sorted out the foreign scholars' research process on farmland finance; then using the method of literature comparison ,systematically analyzed different opinions of the focus issues ,such as the plight of the farmland finance faced by domestic scholars in our country and breakthrough approaches of it; finally this paper pointed out the deficiency of the research ,and put forward the corresponding suggestions in order to contribute to the development of the rural land finance in our country.

**Key words:** farmland finance; predicament; organization system; advice

( 责任编辑: 沈 五)