

农村土地金融发展的制约因素及对策

涂维亮

(长江大学 经济学院,湖北 荆州 434025)

摘要:农村土地制度改革和新型农村经营主体的发展,需要农村土地金融的发展来支持。但农村土地金融发展却存在土地制度不健全、农民权益保障有限、农村土地市场信息失真、土地抵押风险等诸多制约因素,只有拓展农村土地金融市场业务,提高农村金融机构的信贷能力,组建土地中介和土地评估机构等,发展土地债券市场和适宜性农地金融业务,才能发挥农村土地金融的作用,实现土地资本的积聚和农业规模化经营。

关键词:农村;土地金融;制约因素

分类号:F321.1;F832.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2017)03-0091-03

普惠金融制度下,探寻农村土地金融发展的约束因素,拓展农村土地金融市场业务,是解决农业规模经营、农业现代化生产资金短缺等问题,提高农业经营主体信贷融资的能力,支持和加快农村土地等资源集聚的必然选择。

一、农村土地金融研究的现状及问题提出

(一)农村土地金融的研究现状

从费尔默对农业资本主义和农地金融制度进行的研究,到约翰·劳认为土地不仅是资本,而且是发行银行券的基础,再到理查德·坎蒂隆的《商业性质概论》认为与农地金融制度相适应的是农业资本主义经营或企业化经营,初步建立了农地金融制度的基础理论。^[1]20世纪50~60年代,发展中国家的农地金融问题被引起重视,罗纳德·麦金农和爱德华·S·肖的金融抑制理论,赫尔曼在《金融约束,一个新的分析框架》里所提出的关于金融约束的分析架构,以及地租理论、产权理论、农村金融市场理论等,推动农地金融理论的发展。对此,国内的相关研究也比较多,尹云松对以农地使用权抵押为特征的农地金融制度进行了研究^[2];李爱喜(2005)研究认为中国农地金融业务应由农村信用社来承担^[3];高

彦彬(2009)认为农地金融中最重要的特设机构应放在农村信用社^[4];陈曦(2010)等认为大多数国家都建立了政策性土地金融机构,我国需要建立政策性国家土地银行^[5];邹士鑫等(2012)认为农地金融机构应以农户抵押的土地作为保证,向社会发放债券等进行融资,社会人员向土地金融机构提供资金^[6];唐季林(2015)的研究认为,农地金融业务应侧重于土地货币信用^[7];张红蕾(2014)研究认为,法律法规的制约是开展农地金融业务最主要的障碍^[8]。可见,国内外学者从不同视角对农村土地金融问题展开的研究,对深入研究农村土地金融有着极大的推动作用。

(二)问题的提出

从国内外学者对农村土地金融的研究内容看,其多侧重于土地信贷主体行为和制度研究,并涉及到农地金融模式、业务和运作方式及存在问题等多层面。但对农地金融风险问题、农民权益保障问题、农地金融的监管问题的研究不够充分,对农地金融市场、农地金融体系、农地金融中介、农地金融产品等的研究还比较薄弱。当前,在中国特殊的土地制度下,随着农村土地“三权分置”的确立,农业专业大户、家庭农场的快速发展,迫切需要构建新型农村土

收稿日期:2017-03-18

基金项目:湖北省教育厅资助项目(17Y034);长江大学社科基金重点项目(2014csz001)

作者简介:涂维亮(1966—),男,湖北荆门人,教授,主要从事农业经济与管理研究。

地金融体系来支持农村土地等资源的集聚和优化配置,而系统研究农村土地金融发展的约束因素,有利于对农村农地金融制度、农地金融体系和发展路径的适宜性选择等问题进行更深入的研究。

二、中国农村土地金融发展现状

中国农村土地金融在较短时间内得到了较快的发展,主要体现在以下方面。

(一)农村金融体系构架逐步完善

我国目前已经形成了以农业发展银行、农业银行和农村信用社为核心,以民间金融为补充的农村金融体系。领导农村信用合作社,发展农村金融事业的中国农业银行,承担农业开发业务中的政策性贷款,代理财政支农资金的拨付及监督使用的中国农业发展银行,已经完成法人制度改革的农村信用社,为农地金融业务的开展打下良好的基础。

(二)农业融资业务量日益扩大

通过对某县 686 农户和 32 个家庭农场的调查发现,83%的农户有借款需求,实际发生过借款行为的农户占样本的 89%,约有 48%的农户能够从正规农村金融机构获得信贷支持,并且农村贷款以短期贷款为主,占贷款 75%左右,贷款的用途主要是用于补充生产性资金不足,用于农田基本建设和机械设施的长期贷款占贷款 25%左右,主要是农业企业、农业大户和家庭农场的一种长期投资行为。

(三)农村土地金融业务发展迅速

农村土地金融业务的对象是农业土地承包经营权,土地金融业务主要以土地使用权为主开展活动。早在 1991 年贵州湄潭县便成立了土地开发公司,设有专门土地金融机构,主要开展土地使用权抵押存贷业务,并兼营多项目的金融业务,其业务中,承包土地使用权及地面附作物担保的贷款比例约占 10%,主要是家庭农场、农业企业和农业大户贷款,个体农户较少,且土地实物信托、土地使用权抵押相对较少。

(四)土地权益证券化试点工作顺利

土地证券化使土地持有者行使的不再是土地使用权的抵押权,还包括流转权,甚至买卖权。这使较难流动的土地变成可在市场上自由交易的证券,增强了土地的流动性,可以有效地促进农村土地流转。虽然一些经济发达的地区,如珠江三角洲、长江三角洲等率先进行了农村土地证券化的试点工作。但从当前实际看,真正土地权益证券化开展尚未进行,大多局限于试点和可行性研究阶段。

(五)开展大范围农村承包土地的经营权抵押贷款试点

为规范推进农村承包土地的经营权抵押贷款试点,2016 年 3 月国务院会同相关部门联合印发《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》,从贷款对象、贷款管理、风险补偿等多个方面,对推进落实“两权”抵押贷款试点明确了政策要求,并在北京市大兴区等 232 个试点县(市、区)、天津市蓟县等 59 个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施,推动了农村土地金融的快速发展。

三、中国农村土地金融发展约束因素

中国农村土地金融发展取得一定的成果,林乐芬研究认为,农地抵押权评估问题和借款农户违约后被抵押农地的变现风险,是农村金融机构开展农地抵押业务的最大顾虑。^[9]事实上,中国农村土地金融的发展还受诸多约束因素影响。

(一)农地金融体系和农地金融市场尚不完善

中国农地金融体系虽然得到一定程度的发展,但农村土地金融机构对农村的业务分散,土地银行尚未建立,农地金融中介组织和农村土地评估组织严重缺乏,使农地金融体系不完善,制度建设落后,影响农地金融的功能作用的发挥。农村土地金融市场是农地金融业务开展的基础,但目前尚没有统一规范的农村土地金融市场,部分已经建立的农地金融市场也很不完善,成为约束农村土地金融发展的重要因素。

(二)农村土地金融业务不能满足农业经营主体的多层次融资需求

我国农村金融业务为农业生产提供的主要是中短期资金服务,涉农长期贷款的投放不足,难以满足农业经营主体的多层次、期长量大的融资需求。同时,我国农村土地集体所有制的特殊性,受土地产权的限制,使农村土地金融产品、融资数量和融资期限受限,融资供给不足,抑制了农村土地金融的需求,影响农村土地金融功能的发挥;还由于金融机构受农村融资的低收益,高风险业务的约束,也会抑制农村土地金融业务和融资的资金量有供给,不能满足规模化、现代农业发展对经营资金的需求。

(三)农村土地流转制度尚不健全和信用风险

2014 年中央一号文提出了农村土地三权分离,规定了承包权可以依法采取转包、出租、互换、转让、入股等方式流转,但《物权法》规定集体所有的土地使用权,除法律规定外,不能抵押。2016 年,中共中

央办公厅、国务院《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,明确了三权分置的办法,但政策与法律的不一致,使实践操作存在不确定性风险。另外,农村土地金融制度是建立在信用扩张机制和风险控制机制基础上的,信用扩张机制以风险控制机制为前提,风险控制机制以信用扩张机制为动力^[10],但当前的信用环境相对较差,违约常有发生,对土地金融机构正常业务开展造成负面影响,加上农民收益能力和抵抗风险的能力有限,农地使用权作为商业信贷抵押物时,遭遇不可抗拒的自然灾害和市场风险等原因而不能偿还贷款时,可能造成抵押地难以收回,增加了农地金融的潜在风险性,制约了信用扩张机制的作用。

(四)农村土地估价和中介服务组织缺乏等配套措施不完善

农地估价是农地金融业务的基础,但我国农村土地评估机构缺失,现有土地评估机构主要是对城市土地的估价,尚没有统一的农用地分等定级估价体系。同时,农村土地中介服务组织缺乏,农村经营主体与金融主体间的供需大多是双方直接面对,信息不对称,加大了农村土地金融的风险。还有农村土地金融的风险管理和担保机制尚未建立,农村保险业务发展缓慢,使农地抵押信贷缺乏相应的风险补偿机制。

(五)农地流转信息不畅流转机制不健全

现行农地流转以农户间私下流转为主,正式签订合同的少,在农地经营用途的改变和土地边界的变更等情况下纠纷时有发生。所以,在土地流转机制不健全,土地流转市场不完善,农地信息传递途径少,农地流转市场信息不对称的情况下,土地供求双方信息流动不畅,土地流转效率较低。这给农村土地金融业务的推进造成了极大阻碍。

(六)失地农民权益保障和土地再流转的关系

一方面,土地是农民生产生活的基本保障,如果农民不能偿还土地融资贷款,失去农地使用权,农民正常的生产和生活就会受到严重干扰,农民的权益保障就会受到极大影响。另一方面,土地金融机构获得抵押的土地使用权,通过招标等多种方式将抵押的土地使用权转让给其他土地经营者后,受让者可能会对农用地实行掠夺经营,造成土地土壤肥力下降。所以,失地农民权益保障和土地再流转利用间的关系问题,制约着农村土地金融业务的开展。

四、对策与建议

(一)优化农村信用环境,提高农村土地金融服务质量

为了改善信用环境,应加大农民素质培养力度,增强农民的法律意识,使农民的素质符合新形势发展的要求。同时土地金融机构也要强化其信用服务职能,要摸清当地土地资源流转规模以及农户、家庭农场、农民专业合作社的经营情况,针对各地的经济特点,积极办理各种农村土地金融业务,提升农地业务和贷款投放效率,推出新型的农村土地金融产品业务,支持规模经营的专业大户、家庭农场和农民专业合作社向现代农业发展。

(二)加强农村金融生态环境建设,创新农村土地金融体系

引导农村经营主体参与土地金融活动,建立高效率、完善的农村土地金融监管体系,并制定相应的法律法规来保证土地金融业务的建设和发展,通过土地金融机构和土地市场的管理和调控,促进土地在农村集体内部有效流转,维持良好的农村土地金融生态环境,还要尽快成立农地融资担保公司,建立适合我国农村经济情况的农业保险制度和担保制度,发展农村土地估价和中介服务组织,引入土地市场调节机制,以维持土地农业生产用途和总体的平衡状态。同时,应筹建合作性土地金融机构、专业性土地金融机构和政策性土地金融机构,在农村政策性金融机构,商业银行和合作社的基础上,以农业发展银行和农村信用社的作为农村土地金融试点机构,应赋予其一定的农地金融业务的权限,开展土地存贷和土地抵押贷款为主的业务活动,创新构建和完善农村土地金融体系。

(三)发展适宜性农地金融业务,健全农村土地金融风险控制机制

农村金融的金融工具多为贷款类,包括小额贷款、互保、联保贷款,抵押贷款等,但这些金融工具已无法满足农村金融主体多元化的需要,因此应从农村经济发展实际出发,提供包括贷款、保险、基金、信托、租赁、农产品期货等在内的金融工具^[11],发展多层次多类型的农村土地金融业务,满足农村土地金融的需求。同时,健全农村土地金融风险控制机制,明确土地的属性、用途和流转期限,规范农村土地流转手续,严禁将权属不清的土地承包经营权作为抵

发内部审计人员的工作热情,鼓励先进、鞭策后进。

中国石化不仅拥有健全的内部审计队伍,现在还组建了 45 个兼职审计专家库,逐步形成专业门类齐全的“大审计”队伍,为推进审计转型发展提供了人才保障。人员职业素养的提高,提升了企业提质增效发展的水平。

参考文献:

- [1]王玉普.转变观念、改革创新、聚焦提质增效升级,全力打赢转方式调结构攻坚战[EB/OL].<http://www.sinopecnews.com.cn>.
- [2]叶俊甫.试论“十三五”时期审计工作要强化五大意识[J].审计月

刊,2016(3).

- [3]王杏梅.新常态下内部审计工作提质增效新策略[J].现代审计与经济,2016(3).
- [4]丘君.新时期国有企业依法依规审计存在的问题及对策[J].中国市场,2016(1).
- [5]金志大.国有企业审计研究——基于国家审计的功能[D].东北师范大学,2008.
- [6]杨庆伟.我国企业内部审计存在的问题及对策[J].中外企业家,2014(33).
- [7]陈萍.新时期企业审计的创新发展[J].中国商贸,2014(36).

责任编辑 胡号寰 E-mail:huhao2@126.com

(上接第 93 页)

押标的物;做好贷前审核,核实借款人的真实融资需求和还款来源的真实性、可靠性,做好贷后的跟踪控制,对贷款违规及时处置。

(四)发展新型农村金融组织和土地债券市场

土地债券是农村土地金融建立的重要标志,需要政府在政策制定、资金筹措和机构设置等方面给予大力支持,因此,应发挥农村合作金融组织的作用,坚持以合作制为基础,共同投资,共同受益,把农民联合起来,成立农民自己的土地经营组织、土地融资组织和土地抵押组织等新型农村金融组织,降低土地金融的经营成本,探索土地债券的有效实现形式,使土地资本化。

(五)完善农村土地金融法律制度

要修订完善《土地法》《物权法》,使之与农地承包经营权抵押政策规定相一致,赋予农户土地承包权完整的物权性质,完善承包经营权制度;要从法律上明确农村土地的担保物权性质,放宽农村土地承包经营权抵押的客体范围,逐步将家庭土地承包经营权、宅基地使用权等纳入抵押,使土地由原来的传统社会保障属性向资源属性和资本属性转化,并真正成为农民的创业资本,实现其土地财产权益。

(六)健全土地流转机制,确保农民的合法权益

健全农地流转机制,一要做好农村土地的确权、登记、颁证工作;二要培育农地流转主体,扶持专业大户、家庭农场、农业专业合作社等规模经营主体的

发展;三是制定有关农地金融交易规则,规范流转行为。同时,要明确物权流转、债权流转、股权流转和其他流转的区限,不能任意用权,混淆权益,以确保农民的合法权益。

参考文献:

- [1] Wright, Ivan. Farm Mortgage Financing [M]. New York: McGraw—Hill Book Company, Inc. 1924.
- [2]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,1996(6).
- [3]李爱喜.农地金融制度构建与农村信用社业务拓展[J].农业经济问题,2005(5).
- [4]高彦彬.论市场经济条件下农地金融实现形式的变迁[J].财政金融,2009(6).
- [5]陈曦.论土地承包经营权抵押与农村土地金融业务构建[J].农村经济与科学,2010(9).
- [6]邹士鑫,廖和平,等.对发展中国农村土地金融的思考[J].经济研究导刊,2012(3).
- [7]唐季林.县域行推进农地金融业务发展:机遇、挑战与对策[J].现代金融,2015(5).
- [8]张红蕾.农村金融机构开展农地金融业务的区域差异——基于南京、邯郸地区的实地调研[J].中国商贸,2014(11).
- [9]林乐芬,王军.农村金融机构开展农村土地金融的意愿及影响因素分析[J].农业经济问题,2011(12).
- [10]Steve Boucher, Catherine Guirkingier. Risk, Wealth, and Sectoral Choice in Rural Credit Markets [M]. American Journal of Agricultural Economics. 2007.
- [11]Strickland, C. F. Rural Finance and Cooperation [M]. Shanghai, China: Chung Hwa Book Co. LTD. 1935.

责任编辑 胡号寰 E-mail:huhao2@126.com