

[DOI]10.19649/j.cnki.cn22-1009/d.2023.05.011

“产业兴旺”的金融困境与出路： 基于土地可抵押性的分析

马太超¹,张春华²

(1. 中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732;2. 中国政法大学商学院,北京 100088)

[摘要]现代农业是资本驱动型农业,获取足够的资金是“产业兴旺”的前提。在需求侧,农业生产各个环节对资金的大规模需求使得资金日益成为发展现代农业的“门槛”。在供给端,农业生产的特点、有效抵押物的缺乏以及资金向非农产业的流动共同降低了农业的资金供给水平。资金供求矛盾引发农业的金融困境。研究表明,满足一定条件的抵押物有助于缓解现代农业面临的信贷约束。对农户而言,土地是合适的潜在抵押物。为从根本上缓解金融困境,必须激活附着于土地上的相关权利,从制度、法律和市场发育等方面同时发力,赋予土地实际的可抵押性,从而为“产业兴旺”提供充足的资金支撑。

[关键词]产业兴旺;农村金融;土地可抵押性;乡村振兴

[中图分类号]F832;F321.1 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5478(2023)05-0100-10

一、引言

土地、劳动力和资金(资本)是农业生产中最基本也是最重要的生产要素。对各要素的需求程度由于农业生产方式的不同而存在明显差异。传统农业以土地和劳动力直接结合为主,人均耕地面积小,劳动力人力资本水平低,所需资金投入少。与此形成鲜明对照的是,现代农业平均土地经营面积大,劳动力平均素质高,资金需求量亦较大。除对土地规模和劳动力素质的不同要求外,传统农业和现代农业的差异突出表现在对资金的需求上,资金在一定程度上成为从事现代农业的“门槛”。尤其是在农业生产经营市场化程度不断提高的情况下,没有资金就意味着缺乏在市场上交易的权利,难以购得所需生产资料,农业的“产业兴旺”便无从谈起。更重要的,没有资金便不可能引进先进农业生产技术,无法从事农产品加工以延长农业产业链、提高产品附加值。一言以蔽之,以资金周转、流通等为表现的金融活动既是现代社会的血液,也是发展现代农业的关键要素。

乡村振兴首推产业振兴,“产业兴旺”需要大规模资金支撑。然而诸多研究表明,现代农业普遍面临资金困境^{[1][2]}。为缓解资金对现代农业的制约,新型农业经营主体和政府部门均做出了一定努力。在实践层面,有学者研究表明,正是为缓解资金对公司发展的制约,羊业公司在与养殖户的交易中引入“保证金条款”,以养殖户缴纳的保证金作为公司日常运营的重要资金来源^[3];在政策层面,有研究认为部分地区开展“两权抵押”贷款试点的主要目的在于缓解农业生产经营中的信贷约束^{[4][5]}。对试点地

[收稿日期]2022-09-25

[基金项目]国家社科基金重大项目“全面建成小康社会背景下新型城乡关系研究”(17ZDA067)。

[作者简介]马太超,经济学博士,中国社会科学院农村发展研究所编辑;张春华,中国政法大学商学院博士研究生。

区的研究表明,尽管土地经营权抵押贷款具有一定积极效果,缓解了农业经营者的资金难题,然而试点的推进也面临抵押物处置成本高、有效性低等诸多困难^{[6][7]}。

如何缓解农村金融面临的困境?为何致力于缓解农业生产中信贷约束的土地经营权抵押面临诸多难题?本文将土地可抵押性为核心,系统研究金融或信贷支持对实现农业“产业兴旺”的关键作用,重点关注如何通过体制机制设计缓解信贷约束对现代农业的制约,为推动农业的“产业兴旺”和乡村全面振兴提供严谨的学术思考。

二、现代农业的“资本门槛”

现代农业的显著特点是生产的规模化、科技化和一体化。这些特点的最终实现均需足够的资金作为支撑,不具备一定资金实力的经营主体将无法从事现代农业。资金日益成为现代农业的“门槛”,其重要性体现在农业生产的各个环节。

首先,土地规模化经营需要集中连片流转大面积土地。如果不考虑流转过程中的交易成本,则土地租金总额就是农地规模化经营所需付出的成本。数量庞大的土地流转费用对资金提出了第一层次(产前)的需求。其次,在现代农业生产经营过程中,需要大量资金用于大型农业机械、水利灌溉、标准化田间管理以及其他类型的现代要素投入。一方面,大型农业机械、水利设施和现代科技等的初始投入巨大,这些生产设施的采用需要一定资金;另一方面,规模化经营意味着对上述投入需求的绝对数量较大,从而在量的层面增加了所需资金的规模。两方面因素共同作用,引发对资金的第二层次(产中)的需求。最后,现代农业的一体化特征既体现在产前和产中的衔接上,又体现在对农产品的再加工以及终端市场的销售、锁定与拓展方面。产品加工需要固定的厂房、专用性的生产加工设备以及一定数量的工人,上述支出构成产品深加工的基本成本。此外,产品销售、市场拓展同样需要一定的资金。黄宗智指出,随着经济发展和人民收入水平提高,中国正在发生一场“隐性的农业革命”,即居民食物消费结构的转型^{[8][129-132]}。人们日常食物消费的重点不再是传统的五谷杂粮,而是更注重食物的质量、品质和安全等属性。消费结构的转型暗含市场空间的拓展和市场结构的深化,而市场的拓展和深化必然导致贸易半径的扩大,这同时也意味着预期盈利空间的增加。然而,发现市场、扩大市场进而锁定市场均要付出成本,前者需要支付高昂的信息搜寻等费用,后者则涉及仓储、物流、运输、信息传递等成本。市场充满不确定性,在市场搜寻及锁定成本高、不确定性程度高的“双高”情况下,扩展市场必然需要雄厚的资金实力和应对不确定性的能力,以缓解高成本、高不确定性可能带来的不利影响。加工成本与市场营销成本共同引发现代农业第三层次(产后)的资金需求。产前、产中和产后诸环节紧密相关。如果某个环节缺乏资金支撑,整个农业生产的产品链、价值链就可能中断。不仅如此,农业生产还受到自然风险和市场风险的双重影响,二者叠加在一起,使农业生产经营活动可能随时处于潜在的危机之中。潜在危机在市场大幅波动条件下很可能转变为现实的危机,因而每个新型农业经营主体均要有足够的风险准备金以应对可能发生的生产经营危机。

由上述分析易知,现代农业是资本驱动型农业,初始资金投入大,资金回收周期长。现代农业动用资本的目的在于重塑农业生产经营方式和组织管理模式,延长产业链,提高产品附加值,进而提高农业比较收益率。显然,在发展现代农业的过程中,资金越来越具有“门槛效应”^[9]。只有具备足够资金实力的个体或组织才能从事现代农业并获得正的收益率,然而现实中的农业生产经营主体均面临程度不等的信贷约束。

三、约束条件与信贷约束:形成诱因

分析表明,资金在现代农业的发展中日益成为“紧约束”,是经营现代农业的必要条件。然而事实表明,新型农业经营主体往往面临着程度不等的信贷约束^{[10][11]}。这也是部分农民专业合作社等农业产

业化组织由农业龙头企业主导的部分原因。因为龙头企业具有雄厚的资金实力,面临的资金约束相对宽松,从而有更高概率成为合作社的实际控制者。合作社也在这一过程中逐渐“异化”^{[12][13]},由农户间的合作经济组织转变为资本逐利的工具。

为何下乡的资本在现代农业发展中如此重要?笔者认为,主要原因在于资本的稀缺程度在农业部门更高。为缓解农业部门的金融困境,一个亟待回答的问题就是如何提高农业部门的资金供给水平,以突破现代农业发展过程中所面临的信贷约束。在回答这一问题之前,探究现代农业部门信贷约束的形成诱因有助于对症下药地寻找破解信贷约束的逻辑钥匙。概括起来,信贷约束的形成可从以下角度予以分析:

第一,农业自身的生产特点提高了信贷合约的风险。现代农业初始投入大,资金需求高,资金回收周期长。多数初始投入需要较长时间才能收回成本,如大型机械、水利灌溉设施等,投入后即作为固定资产存在,在未来数个农业生产周期内均可使用,其成本则在每个生产周期内分摊。而且,农业生产仍未完全摆脱自然因素的影响,自然状态的不确定性提高了农业生产经营的风险,从而间接提高了借款方还贷风险。对银行等金融机构而言,合理的风险控制是提供信贷的前提,只有风险可控的贷款项目才能从金融机构得到所需资金。

第二,缺乏有效的抵押物。信用或信贷产生于具有稳定收益预期和可以变现的可抵押或可质押的资产上。给定农业信贷合约具有高风险特征,为降低借款人的违约风险,金融机构会要求借款人以一定数额的资产作为抵押。然而,农户或新型农业经营主体恰恰缺乏足够的抵押物^[14]。

对于农户而言,最具有潜在可抵押特性的“资产”就是房屋(宅基地)和承包地。尽管承包地的所有权属于集体,农户只有承包权,但在市场机制下,承包地同样“有价”。承包户既可以自行经营土地获得农业收入,也可以以流转方式获得土地租金收入,因此在一定意义上可以将承包地看作农户的“财产”。然而在城乡二元土地制度的约束下,农户所承包的土地以及所居住的房屋都不具备实际的、可以实施的抵押性。即使金融机构根据信贷合约中的“抵押条款”取得了抵押物的处置权,但现行法律和政策严格禁止土地、宅基地在非集体成员间的流动和买卖。即使抵押物可以在集体成员内部处置,本集体成员对抵押物的“购买”需求也极低。原因在于,尽管大量农村劳动力外出务工,但农村内部仍是熟人社会,农户间彼此熟识,而金融机构更像是村集体外部的“陌生人”。出于面子以及人情的理性考虑,本集体内部成员很少会帮“外人”(金融机构)的忙而购买借款人的抵押物。政策和社会关系的双重限制大大增加了金融机构处置抵押物的成本,预期到处置抵押物的高昂成本,金融机构参与农村金融的概率将大大降低。目前,部分地区已经开始农地经营权抵押贷款的试点,理论上讲有助于缓解农户所面临的信贷约束。然而,金融机构对农地抵押贷款仍然存在“规模偏好”^{[15][16]},由此导致经营权抵押贷款对于缓解小农户信贷约束的作用依然有限^[17]。

对于新型农业经营主体而言,可作为借款潜在抵押物的包括生产设施、未来的收入预期以及享有经营权的土地。但上述潜在的抵押物在现实生产中均无法满足新型农业经营主体的融资需求。一是,现代农业在生产初期的资金需求相对较高。购买大棚、农业机械等生产设施,支付土地流转租金等,均需要大量的资金。尽管生产设施(如大棚、农业机械等)能够作为贷款的抵押物,但是一方面生产设施抵押所能获得的贷款无法满足规模庞大的资金需求,另一方面对于大规模资金的需求往往先于对生产设施的需求而产生,甚至就是为了购买和安装生产设施才引发了对大规模资金的需求。因而,生产设施无法满足现代农业部门(产前)的资金需求。二是,除了生产设施外,在理论上未来的收益预期同样可以作为贷款的质押物。但是未来的收益具有较大不确定性,且难以准确估价,同样无法在生产初期作为贷款的合适的抵押物。三是,与农户所面临的情况相同,在现行制度下土地经营权的抵押受到较多政策和现实层面的限制。除试点地区外,其他地区土地经营权完全不具备抵押性,因而新型农业经营主体同样面临由于缺乏抵押物导致的信贷约束^[14]。

第三,由于农业部门的比较收益率低,随着城市部门各个产业的推进,金融资源也在流出农业部门。农户和新型农业经营主体的融资问题本质上仍然是农业产业汲取资金的能力问题。传统农业是弱质产业,在二元经济结构的现实约束下,传统农业部门要素的边际产出低于城市工商业部门的边际产出。因此,传统农业内部不仅会出现农业劳动力的外流,还会出现资本向其他产业的外流。城乡二元分割的户籍制度、土地权利安排以及由此衍生而来的城乡二元分割的金融制度,进一步诱发了农村资本向城市“逃逸”,从而使农业与农村的社会转型面临严重的“信贷(金融)约束”^[18]。这意味着传统农业内部的“信贷(金融)约束”具有“内生性”,是制度约束的函数。

由以上分析可知,农业生产的自然风险与市场风险,农村土地(经营权)的不可抵押性,以及资金由农业部门向非农产业的流动,使农业生产经营体制和农村金融体系出现了体制性的脆弱性,农业部门资金的供给能力远远无法满足农业经营者对资金的需求。传统农业向现代农业的转型面临着较为严重的资金(信贷)约束。在种种严格的制度性约束下,新型农业经营主体和农户在实践中将不断地寻找各种客观上可以突破信贷约束的缔约结构,以解决或缓解信贷约束对现代农业发展的制约。作为衔接资金供求双方的中介,抵押物在一定程度上能够降低借款人的违约风险,提高贷款人的放贷概率。然而,并不是所有潜在抵押物均是合格抵押物,有效的抵押物需要满足一定的边界条件。下文将具体论述有效的抵押物需要满足的条件。

四、抵押物:形成逻辑及作用条件

信贷约束的形成源于资金供给的不足,缓解信贷约束的主要途径便是拓展资金供给途径,建立有效运行的农村金融市场。如果将资金看作商品,则金融活动本质上就是资金(货币)的交易,是资金在不同主体间的再配置。金融合约或借贷合约产生于资金对不同主体而言的稀缺程度的差异。个体所拥有资金的差异引发资金供给方与需求方就资金使用达成借贷合约的需求,利息即为资金在金融市场中的“价格”或借贷合约的交易价格。然而,与一般性的商品交易不同,作为商品的资金并非以商品的转移(资金由贷款人转移至借款人)作为交易完成的标志,借款人按时还本付息才是合约完成的信号。

金融合约的基础是信用。一项借贷合约之所以会达成,原因即在于贷款人(货币所有者和货币供给方)相信借款人(货币需求方)在未来会根据合约规定还本付息。这种信任既可以建立在私人关系的基础上,依靠自我实施机制来执行合约,也可以建立在法律等第三方实施机制上,以外部强制的方式来执行合约。总之,只有当贷款人有按时收回本息的预期时,借贷合约才会达成。

一般而言,自我实施的合约通常发生在熟人之间。借贷合约的范围却远大于熟人间的资金往来。随着市场经济的不断发展,非人格化的借贷合约才是借贷合约的主体。这类合约往往需要法庭等第三方组织作为合约的最后执行者。然而,第三方实施同样存在信息的可观察不可证实问题。由于借贷合约是不完全合约,私人信息在借贷双方之间的非对称分布以及获取信息的高昂成本削弱了第三方结构执行合约的效率。不过,如果非人格化的借贷合约满足激励相容条件,则借贷合约也能够自我实施。此时第三方执行只在理论上存在,可将其定义为借贷合约最后的解决方案,第三方执行机制成为激励相容原则不断地实施下的“参照点”。激励相容原则的另一种表述为承诺的可置信性,因而如何使得借款人按时还本付息的承诺变得可置信是达成借贷合约的关键。现实中的资金借贷往往以一定的抵押物为前提,以提高借款人承诺的可置信性,避免由于双方信息不对称导致的道德风险^{[19][20]}。

合约是对约束条件的最佳反应。如果资金需求较高,且自有资金无法满足需要时,个体即面临着信贷约束。理性的个体会通过合约设计“突破”信贷约束对其潜在盈利预期的制约,通过有偿“租用”他人的资金实现自身收益最大化。然而,给定借贷双方私人信息呈非对称分布,个人或金融机构无法低成本准确判断借款人的类型,不附带任何其他条款的借贷合约通常无法达成。为充分揭示借款人的有关信息,或为了将合约风险控制在可接受范围内,金融机构会在借贷合约中附加一系列其他条款,其

中最为典型的的就是抵押物条款。一旦借款方能够提供有效的抵押物,则个人或金融机构参与借贷合约的风险相对可控,借贷合约便可达成。因此,我们可将抵押物看作借款人在借贷合约中的“增信工具”,同时,也可将其看作贷款人的一种“风控工具”。对于新型农业经营主体而言,如果能够提供有效的抵押物,将有助于降低发展现代农业过程中所面临的信贷约束,推动传统农业向现代农业转型。

一般而言,有效的抵押物需要满足一系列条件,才能实现借贷双方之间的利益兼容。一方面,对“不诚实”的借款人而言,为使其参与到交易中来且像“诚实”的借款人那样行动(“守信”),抵押物的价值存在一个“有效区间”。若抵押物价值过低,则“不守信将失去抵押物”这一可执行的抵押物条款无法对借款人的行为构成足够的“威慑”;反之,若抵押物价值过高,尽管其对借款人违约的惩罚力度更强,但高昂的抵押物提供成本会降低借款人参与交易的总收益,使得提供抵押物在经济上“得不偿失”。因此,只有当抵押物对借款人而言有“足够高”的价值从而失去抵押物给其带来的经济损失足够大,同时,抵押物的提供成本不是很高时,提供抵押物且“守信”才是其最优选择。这是对借款人而言的参与约束和激励相容约束。另一方面,对贷款人而言,抵押物的价值需要足够高,否则无法补偿因借款人违约所带来的风险。这是贷款人的参与约束。

综上所述,并不是所有的抵押物均是有效的。在一项具体的资金借贷中,抵押物的价值需要位于某一特定区间内,只有满足相应的边界条件才能实现借贷双方的激励兼容。这一区间的上下限则是借贷总金额、借款人违约概率、抵押物提供成本等的函数。

五、作为抵押物的土地:天然可抵押性与实际可抵押性及其偏离

缓解信贷约束的主要途径在于提供有效的抵押物。对于普通农户而言,最重要的“财产”(潜在抵押物)就是土地,因而更具普遍性和一般性的融资受制于农户的承包地及其经营权的可抵押性。因此,本节重点考察作为天然抵押物的土地以及制度安排对其可抵押性的抑制。

(一)作为天然抵押物的土地

诸多学者考察了农村土地的功能。朱道林和李瑶瑶认为,土地具有自然属性、经济属性和公共属性^[21];陈剑波则将土地的功能概括为生产、财产和保障三重功能^[22];一些学者着重强调土地的社会保障功能^{[23][24]}。还有学者研究了近代社会土地制度中的“典”及“典权”,认为除生产功能和保障功能外,土地还具有资金融通功能^{[25][26]}。也就是说,作为农民财产的土地具有天然的可担保和可抵押的特点。然而,上述对土地的融资功能的分析建立在近代社会土地私有制的基础上。农民私有的土地无论是在理论上还是在实践层面均可以用于抵押甚至买卖。原因很简单,土地是不动产,且具有一定的价值,因而是一般意义上的财产。在土地交易市场流畅的情况下,处置土地的交易成本较低,因而农民私有的土地完全符合抵押物的特点。换句话说,在近代土地私有制下,土地在理论上的可抵押性与实际可抵押性近乎一致。如果忽略抵押过程中的交易成本,则土地的理论可抵押性与实际可抵押性将完全一致。

现今我国(不含港澳台地区)的土地制度与近代社会的主要不同点在于土地所有制的差异。前者为集体所有,后者则是土地私有制。改革开放以来,在双层经营的农地制度安排下,农户只具有集体土地的承包权和经营权,不具备所有权,承包地在法律层面不具备可抵押性。尽管承包地并不是农户的私有土地,但在农村土地承包期限不断延长、承包制度长期不变的政策下,农户所承包土地的财产属性也在不断增强。关于农村土地“准私有”“永佃权”的讨论也始终存在^{[27][28]}。因此,农户所拥有的相对稳定的承包权以及由此衍生出来的经营权同样具备一定的财产属性,在理论上同样具备可抵押性,即将未来时期的承包权或经营权在当前“变现”。如何将农村土地潜在的或理论上的可抵押性转变为现实的可抵押性,是缓解农村金融问题的核心。

(二)土地经营权的可抵押性抑制

一个合格的抵押物需要具备两个特点:一是要有一定的经济价值,即要具有财产属性;二是能够

低成本地处置或变现,即要具有流动性。前文的分析表明,农户的承包地或其经营权满足前一个条件,且随着承包期的延长以及土地流转市场的发展,其财产属性日益增强。但在土地经营权流转市场不健全的情况下,第二个条件难以满足,处置作为抵押物的土地的交易成本极高。

当前,农村土地经营权在法律上未明确定义^{[29][30]}。在这一制度背景下,法庭等第三方机构难以强制处置(用于抵押的)土地经营权。金融机构从事农地经营权抵押贷款的首要考虑就是风险防控,这也是信贷合约之所以有效的原因所在。如果无法在法律层面强制执行作为抵押物的土地经营权,将很难吸引金融机构参与农地抵押贷款。即使假定土地经营权在法律上清晰界定且能够由法庭强制执行,农地经营权抵押贷款仍会受到土地流转市场不完善的限制。由于中国尚未建立起正规的农地流转市场^[31],专业性流转市场的缺乏限制了土地经营权的变现能力,进而影响其可抵押性。一方面,对用于抵押的土地经营权的估值标准难以确定,提高了抵押前期的交易成本;另一方面,土地经营权的流动性低,妨碍了抵押后期金融机构对用于抵押的土地经营权的处置。因此,即使假定土地经营权可以抵押,在不具备有效且规范的正规土地经营权流转市场的情况下,金融机构参与农地抵押贷款的激励并不会明显提高。

土地经营权抵押是一个系统工程,法律和制度层面的认可只是农村金融发展的必要条件。只有当附带抵押物条款的借贷合约给金融机构带来的预期收益足以弥补其管理成本、资金成本以及抵押物处置可能引发的交易成本且有盈余时,资金供求双方的借贷合约才能达成。因而,农村土地的实际可抵押性是土地制度、法律制度、土地市场完善程度等的函数。

综合上述分析,可以进行如下理论抽象:

假定存在三种土地所有权形式,根据产权的完备性差异可以依次划分为完全产权、部分产权和毫无产权三种情况。其中,完全产权对应私有产权和公有产权^①两种情况,毫无产权是就无主财产而言,介于两个极端情况之间的则为部分产权。不同土地所有权对应于不同的土地可抵押性:完全产权之下,土地具有完全的可抵押性;毫无产权情形下,土地完全不可抵押;在介于二者之间的部分产权之下,土地只具部分可抵押性。如果将土地的实际可抵押性看作介于0和1之间的连续变量,则在土地私有制和土地公有制之下,土地完全可抵押,其可抵押程度为1;无产权情形下,土地可抵押性为0;部分产权之下,土地的可抵押性介于0和1之间。

具体而言,私有土地具备完全的可抵押性,如果假定交易成本为0,则私有土地的可抵押程度为1。由土地的区位差异所导致的土地抵押价值的差别由土地的级差地租来体现。对于公有土地,其所有者(某一集体)对于土地享有完全的支配权,因而同样具有完全的可抵押性。这里需要区别两种不同层次上的土地公有制,一种是集体所有制,另一种是国家所有制。显然,集体所有制在理论抽象上类似土地私有制的情形,土地所有者由个体变为某一集体。因此,集体所有制下的土地具备完全可抵押性。在土地国家所有制之下,国家是土地的所有者和经营者。此时,农业生产经营过程中的金融约束或者不存在,或者可以由国家予以解决,因而在实际中并不涉及土地的抵押问题。尽管在这种情况下不需要将土地用于抵押,但这种“无需抵押”只是说在现实中不需要,但在理论含义上或潜在意义上,国家所有制之下的土地仍旧具有完全的可抵押性。因为即便真的需要抵押土地,它是可以完整地抵押的。因此,土地公有制下,土地的可抵押性同样是1。在介于土地私有制和土地公有制之间的产权安排下,土地的可抵押性则介于0和1之间,具体的可抵押程度则受到(土地)制度以及(土地流转)市场完善程度的双重影响。一般而言,土地的可抵押性是交易成本的函数,而交易成本则主要由土地制度以及土

^① 此处所说公有产权是指指数集中于某一集体的产权安排,与土地集体所有、农户承包的制度有所区别。比如部分国家的土地公有制,以及中国农业集体化时期的土地集体所有制,均是此处分析含义上的公有产权。

地流转市场的发达程度决定。

为使分析更贴近现实,考虑农村家庭联产承包责任制下的土地可抵押性,假定在理论上(完美情形下)农户的承包地或承包地经营权的可抵押性为 α ,实际的可抵押性为 α' 。由于土地经营权在法律上未明确定义,以及缺乏正规的土地流转市场,真实世界的交易成本严格大于0,因此土地经营权的实际可抵押性将低于理论上的可抵押性,二者间的可抵押性差异为 $\Delta=\alpha-\alpha'$ 。我们可以将 Δ 看作土地可抵押性的抑制程度, Δ 是土地制度以及土地流转市场完善程度的函数。由于 α 在较长时期内稳定不变,因此农村金融的发展过程就是 α' 不断趋向于 α 的过程。在现实中,不同地区的土地所有权状况差异极大,因而农地的可抵押性可能处在无产权下的不可抵押与完全产权下的完全可抵押之间的任何状态,从而表现出多样化和区域性特征。

图1简要描述了不同农地所有权安排下土地的可抵押性差异。完全产权(对应土地私有制和土地公有制两种情况)下,土地完全可抵押;毫无产权情形下,土地不可抵押;部分产权之下,土地部分可抵押,其可抵押程度介于0和1之间。在土地集体所有、家庭联产承包责任制之下,农户只享有土地的部分产权,对应于部分产权的情形。因而,该制度下土地的可抵押性介于0和1之间,其可抵押程度随土地制度的变迁和土地流转市场的完善程度而不断变化。在家庭联产承包责任制长期不变的背景下,理想的状况是土地的实际可抵押性无限接近于理论上的可抵押性,农地可抵押性抑制程度趋于0。

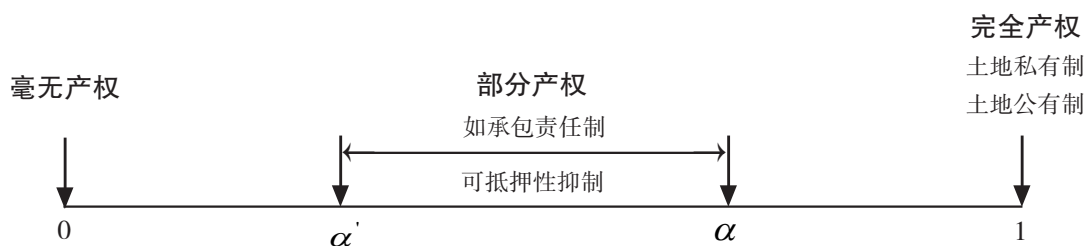


图1 不同制度安排下的土地可抵押程度

(三)“三权分置”“两权抵押”与农村内置性金融

在承包责任制的基本框架下,农村土地制度亦在边际上不断调整。“三权分置”“两权抵押”即是边际意义上的农地制度变迁。那么,边际性调整对于缓解农业部门的信贷约束有无实际效果?农村内置性金融又将如何实现?

2014年的中央“一号文件”将土地承包经营权分离为承包权和经营权,农村土地由集体所有、农户承包下的“两权分离”转变为所有权、承包权和经营权的“三权分置”。2016年,中共中央、国务院联合印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,为“三权分置”做出进一步政策指导。学界普遍赞同的看法是,“三权分置”的关键在于在保持土地集体所有、农户承包的基本制度的前提下放活经营权,推动土地向专业大户、合作社以及龙头企业的流转。从促进土地流转以及现代农业发展方面看,“三权分置”具有一定的积极作用,因其“盘活了”具有潜在价值的土地资产^[31]。然而,理论分析和经验研究早已证明,现代农业的发展面临土地和信贷的双重约束。只有突破“土地门槛”和“资金门槛”的双重限制,现代农业才能够不断发展。“三权分置”一定程度上能够缓解土地对现代农业的约束,但由经营权不可抵押所引发的农村金融问题,“三权分置”本身却无法解决^{[41][29]}。

“三权分置”是多要素相互作用下(革命传统、发展战略、主导信念和交易成本)的折中性选择,是“不得不为”的制度权衡,有利有弊。其利在于放活土地经营权,促进规模化经营,降低土地对现代农业的制约。其弊则在于未在法律上明确定义土地的经营权,使得土地(经营权)不易成为可抵押物,农村的内生性金融体系无法产生。地权具有天然的可抵押性,但是土地制度以及土地流转市场的不完善降

低了土地的实际可抵押性,从而阻碍了以土地为抵押物的内在的货币乘数机制发挥作用。因此,从农村金融发展角度看,“三权分置”又是不彻底的,因为它无法解决农业部门所面临的信贷约束。

由于农业部门极度缺乏资本,在“三权分置”正式实施之前,土地承包经营权抵押贷款已在一些地区开展。从2009年开始,宁夏同心、浙江宁波、山东寿光等地开始尝试土地承包经营权抵押贷款的试点。尽管经营权抵押贷款对于缓解农户的信贷约束具有一定效果^{[15][32]},但是农村金融的整体发展现状并不理想。此后,2015年12月27日,《全国人大常委会授权国务院在北京市大兴区等232个试点县(市、区)以及天津蓟县等59个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施有关法律法规的决定》颁布,“两权抵押”作为缓解农村信贷约束的政策正式走入人们视野。然而研究表明,农村土地产权主体虚置、产权不明确以及土地价值评估机制的不健全是金融机构开展农村土地经营权抵押贷款业务的现实约束,参与农村土地抵押贷款的风险主要包括抵押物拍卖变现问题,以及由此可能引致的抵押物处置风险^[33]。可见,“两权抵押”并未切实改善农村的融资环境,信贷约束依然存在。

综上所述,“三权分置”进一步盘活了农村的土地资源,有力推动了土地规模化经营的实现。“两权抵押”也在一定程度上缓解了试点地区农户和新型农业经营主体所面临的信贷约束。就此而言,上述制度安排均部分实现了最初的政策目标。然而,作为农村土地制度的最新的边际性调整,二者均未从根本上解决土地的可抵押性以及建立在土地抵押基础上的农村内置性金融问题。在当前的制度安排下,即使通过组建合作社等方式实现土地规模化经营,但土地可得并不意味着信贷可得。农村金融发展缓慢的核心原因在于农户或新型农业经营主体缺乏合适的抵押物^{[34][35]}。在农地经营权未得到制度和法律清晰厘定的情况下,土地无法实现“资产-抵押-资本-资金”的转变,农村内部无法发展出以地权抵押为核心的内生性金融体系,这是农村金融发展缓慢的本质性原因。如果土地经营权不具备可以实施的抵押性,经营权抵押的潜在收益无法实现,则土地的财产功能或农户的土地财产权利就是不完整的,缺乏实际的财产所应具有的经济含义。而由于缺乏除土地以外的其他抵押物,农业内部的信贷约束也将始终存在。

因此,解决农业发展中的信贷约束,根本上在于必须进一步激活土地资源以及附着于土地上的相关权利,尤其是其抵押性。在政策选择上,一方面要持续推进土地制度的改革或变迁,从法律和制度层面赋予土地(经营权)以实实在在的可抵押性,消除土地可抵押性的制度性障碍,提高土地的实际可抵押性;另一方面则需要土地经营权交易市场的不断发展和规范。完善的土地交易市场能够使土地(经营权)充分流动,降低作为抵押物的土地经营权的处置成本,从实践层面激活土地的融资能力。制度层面的保障,辅之以运转良好的土地市场,必将实现土地实际可抵押性向理论可抵押性的趋近,最终缓解资本对现代农业的制约,推动农村的“产业兴旺”。

六、结语

本文以土地可抵押性作为分析视角,进一步探讨了化解农村金融困境的可行出路。主要结论包括以下几点:

农村金融困境的出现可以从资金需求和资金供给两个方面予以考察。从资金需求角度看,现代农业资本密集度高,对资金的大规模需求贯穿产前、产中以及产后的各个环节,只有达到最低资金“门槛条件”的个体或组织才能够从事现代农业的生产经营活动。从资金的供给方角度来看,缺乏合适的、可以低成本执行的抵押物降低了金融机构向农业生产者提供信贷支持的可能性。与此同时,农业部门与非农部门间要素边际收益率的差异推动了资金由农业部门流向非农产业,更加剧了农业部门的资金稀缺程度,致使现代农业生产者面临较为严重的信贷约束。资金供给不足与需求旺盛的矛盾引发农村金融困境,制约了现代农业的进一步发展。在上述资金供求矛盾之下,新型农业经营主体为追求现代农业潜在的高额利润,会通过巧妙地设计与资金利用有关的合约形式,缓解“资金门槛”对其生产

经营过程的约束。在这一过程中,金融市场上的资金借贷成为重要的融资途径之一。在资金供求双方存在信息不对称的情况下,新型农业经营主体可以通过提供适当的抵押物来提高自身的融资能力。然而,提供抵押物仅是融资的第一步,为使双方的借贷合约顺利达成,实现借贷双方的激励兼容,合格的抵押物需要满足一系列临界条件。

虽然“三权分置”“两权抵押”一定程度上缓解了土地和资本对发展现代农业的制约,但是农村内部金融困境的最终解决,仍要以土地及其相关权利为依托,最终仍要落到对土地可抵押性的释放上来。笔者认为,土地的天然可抵押性与实际可抵押性之间的偏离是农村金融困境的本质和根源所在。农村金融困境的化解,一方面需要在政策和法律层面进一步明晰土地经营权的法律地位,扫清土地经营权抵押的制度障碍;另一方面则需不断完善土地流转市场,降低土地经营权的流转和处置成本,逐步提高实际上的土地可抵押性。

参考文献:

- [1]靳淑平,王济民.规模农户信贷资金需求现状及影响因素分析[J].农业经济问题,2017(8).
- [2]余泉生,周亚虹.信贷约束强度与农户福祉损失——基于中国农村金融调查截面数据的实证分析[J].中国农村经济,2014(3).
- [3]邓宏图,马太超.农业合同中保证金的经济分析——一个调查研究[J].中国农村观察,2019(2).
- [4]吴一恒,马贤磊,马佳,周月鹏.如何提高农地经营权作为抵押品的有效性?——基于外部治理环境与内部治理结构的分析[J].中国农村经济,2020(8).
- [5]林一民,林巧文,关旭.我国农地经营权抵押的现实困境与制度创新[J].改革,2020(1).
- [6]胡小平,毛雨.为什么土地经营权抵押贷款推进难——基于四川省眉山市彭山区的案例[J].财经科学,2021(2).
- [7]张广庆,刘永文,汪磊.乡村振兴背景下农村土地经营权抵押贷款风险研究[J].金融理论与实践,2021(5).
- [8]黄宗智.中国的隐性农业革命[M].北京:法律出版社,2010.
- [9]黄宗晖,游宇.农业技术发展与经济结构变迁[J].经济研究,2018(2).
- [10]刘美玉,黄速建.信贷约束强度与农村企业绩效水平——基于广义倾向得分方法的经验分析[J].中国农村经济,2019(12).
- [11]黄宗智.中国农业发展三大模式:行政、放任与合作的利与弊[J].开放时代,2017(1).
- [12]马太超,邓宏图.从资本雇佣劳动到劳动雇佣资本——农民专业合作社的剩余权分配[J].中国农村经济,2022(5).
- [13]邓衡山,王文烂.合作社的本质规定与现实检视——中国到底有没有真正的农民合作社?[J].中国农村经济,2014(7).
- [14]Colin A C, Zhong F, Zhu J. Advances in Chinese Agriculture and its Global Implications[J]. Applied Economic Perspectives and Policy, 2012, (1).
- [15]张龙耀,王梦珺,刘俊杰.农地产权制度改革对农村金融市场的影响——机制与微观证据[J].中国农村经济,2015(12).
- [16]周南,许玉韞,刘俊杰,张龙耀.农地确权、农地抵押与农户信贷可得性——来自农村改革试验区准实验的研究[J].中国农村经济,2019(11).
- [17]黄惠春,祁艳,程兰.农村土地承包经营权抵押贷款与农户信贷可得性——基于组群配对的实证分析[J].经济评论,2015(3).
- [18]马太超.“产业兴旺”的合约基础[J].华南农业大学学报(社会科学版),2022(6).
- [19]Spence M, Zeckhauser R. Insurance, Information, and Individual Action[J]. American Economic Review, 1971(2).
- [20]Grossman S J, Hart O. An Analysis of the Principal-Agent Problem[J]. Econometrica, 1983(1).
- [21]朱道林,李瑶瑶.农村土地制度改革的经济考察[J].中国土地科学,2018(3).
- [22]陈剑波.农地制度:所有权问题还是委托-代理问题?[J].经济研究,2006(7).
- [23]姚洋.中国农地制度:一个分析框架[J].中国社会科学,2000(2).

- [24]高圣平.农地金融化的法律困境及出路[J].中国社会科学,2014(8).
- [25]曹树基.传统中国乡村地权变动的一般理论[J].学术月刊,2012(12).
- [26]龙登高,林展,彭波.典与清代地权交易体系[J].中国社会科学,2013(5).
- [27]盛洪.永佃制的经济性质[J].制度经济学研究,2014(4).
- [28]袁震.论物权性耕作经营权之创设[J].学习与探索,2017(11).
- [29]孙宪忠.推进农地三权分置经营模式的立法研究[J].中国社会科学,2016(7).
- [30]蔡立东,姜楠.农地三权分置的法实现[J].中国社会科学,2017(5).
- [31]洪银兴,王荣.农地“三权分置”背景下的土地流转研究[J].管理世界,2019(10).
- [32]李韬,罗剑朝.农户土地承包经营权抵押贷款的行为响应——基于 Poisson Hurdle 模型的微观经验考察[J].管理世界,2015(7).
- [33]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).
- [34]韩俊.深化农村金融改革,强化农村金融体系的整体功能[J].经济研究参考,2007(12).
- [35]周泽炯.对农村金融体系发展存在问题的调查与分析[J].经济纵横,2010(4).

**The Financial Dilemma and Solution of “Industrial Prosperity”:
An Analysis Based on the Mortgageability of Land**

MA Taichao¹, ZHANG Chunhua²

(1. Institute of Rural Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732;

2. School of Business, China University of Political Science and Law, Beijing 100088)

Abstract: Modern agriculture is a capital driven agriculture. Obtaining sufficient funds is the premise of “industrial prosperity”. On the demand side, the largescale demand in all aspects of agricultural production makes funds the “threshold” for the development of modern agriculture. On the supply side, the characteristics of agricultural production, the lack of effective collateral, and the flow of funds to non-agricultural industries have reduced the level of agricultural capital supply. The contradiction between the supply and demand has caused the financial dilemma of agriculture. This paper shows that collateral that meets certain conditions can help ease the credit constraints faced by modern agriculture. For farmers, land is a suitable potential collateral. In order to alleviate the financial predicament fundamentally, it is necessary to activate the relevant rights attached to the land, and simultaneously exert efforts from the aspects of institution, law and market development to endow the land with actual mortgageability. So as to provide sufficient financial support for the “industrial prosperity”.

Keywords: Industrial Prosperity; Rural Finance; Mortgageability of Land; Rural Revitalization

责任编辑:赵丽丽