

通过农地抵押贷款来推动农民创业

彭艳玲, 卡卢姆·G·特维, 孔荣

2017年2月



作者介绍

彭艳玲

西北农林科技大学博士, 四川农业大学区域经济与金融研究所助理研究员, 2015-2016年度康奈尔大学访问学者, 研究领域为农村金融与农户创业。

卡卢姆·G·特维

卡卢姆·G·特维现任康奈尔大学查尔斯·H·戴森应用经济与管理学院农业金融学威廉·I·梅耶斯讲席教授。他还是《农业金融评论》(*Agricultural Finance Review*)的主编。特维教授于1988年获得美国普渡大学的博士学位, 随后加入加拿大圭而夫大学(University of Guelph), 教授农业经济与商业课程直至2002年。同年, 他加入农业、食品和资源经济学院, 担任教授及食品政策研究院主任, 后于2003-2005年间任系主任一职。2005年, 他转入康奈尔大学应用经济与管理学院, 担任梅耶斯讲席教授。他从事农业金融、风险管理以及农业政策等领域的研究。

孔荣

西北农林科技大学博士毕业, 现任西北农林科技大学经济管理学院教授, 在农村金融、农业保险、农民工和创业等领域发表多篇研究成果。2006-2007年度康奈尔大学访问学者。

致谢: 本文得到国家自然科学基金NSF(项目批号7137205)的资助, 特此感谢。本文作者同时感谢担任调查员的西北农林科技大学的研究生们, 以及参与此次调查的农民朋友。

Cover Photo: Reuters/Stringer Shanghai

引言

许多中国农民在尝试贷款时面临诸多限制，这些限制往往源自土地使用权制度及其相关政策。直到最近，农民无法合法出租土地。同时，不同于大部分发展中及发达国家，在中国，农民并没有典型的土地所有权。在这个意义上，中国的土地使用政策妨碍了进步，阻碍了生产的规模和范围效应，使农民无法利用土地接待来进行创业。¹

针对这些问题，2003年以来中国的农业土地及农村发展政策已有重大转变。改革的目标是提高农业收入，推进城市化，通过中小企业鼓励农村发展，为创新和创业提供激励。

尽管许多经济学模型和范式都涉及创新与经济增长的关系，熊彼特的理论视角最有助于我们理解过去几年中国的

土地改革。这位奥地利出生的美国经济学家认为，经济发展来自于人们对人口或全球增长等宏观要素的创新性及适应性回应。其中，创新性回应在很大程度上是独立出现的，它引导经济行为者在旧有的常规行为之外作出创新。²

事实上，熊彼特明确把金融与创新和创业联系起来。³他认为，仅仰赖储蓄和留存收益，投资基本上只能维持在集约边际上——换句话说只能在现有技术下扩大规模。因此，需要同时进行信用创

造才能推动创新，例如投资新的生产技术。这种对信用创造的强调有助于我们分析中国近期农地制度改革。

为了鼓励信用创造，最紧要的政策转变或许就是认识到：单凭储蓄无法满足中国农民的金融需求。从这个角度看，近来中国的一些举措是非常重要的。例如，一些改革放松对土地产权交易的管制，有助于减少或消除对流动性和信贷的限制。为了鼓励信用创造，中国还采取措施允许农民以土地使用权为抵押获得贷款。



Photo: Flickr/Roy Cheung

这些土地新政十分重要，然而我们还需进一步探究这些改革的本质和结果，才能确定它们是否立足于现实，能否在中国当前的农业经济、信贷市场和劳动力的限制条件下发挥作用。特别在劳动力方面，农民在出租土地使用权、离开农业

部门——一些人认为其进度过快——的同时进入非农经济、成为雇佣劳动力或企业家，这两个进程必须平衡。另外，我们还需要回答这些重要问题：改革能否满足不断增长的信贷需求，并达成农业领域的政策目标——建成基于更少农民人口的高效、商业性农业？为了平稳过渡农户离开农业的转移，小农生产转型为商业经营，是否还需更多改革？

本备忘录探讨了土地使用权改革和土地使用权的抵押如何鼓励中国农村地区

的创新和创业,其重点在于评估自发创业产生的农业企业和商业农场——这被认为是中国土地使用新政的要点之一。

本备忘录部分基于对陕西、河南和宁夏的土地交易中心的案例访谈和调查,以及对甘肃、河南、山东及陕西的1,465个农户的调查。

在提供中国土地使用权的历史背景之后,本备忘录首先探讨土地使用权交易

和抵押新政的演变,接着分析这些新政策的经济考量和结果,特别是土地使用权在抵押时如何估价、当前农村的信贷条件以及农村创业。

本文提供初步证据表明,土地使用权的抵押有助于部分农民进行创业,这种进步需要鼓励。同时本文强调,需要在四个领域进一步完善政策,使土地使用权改革能为农村带来更大的改善。

中国农地制度

中国近期在土地使用权和农村土地抵押贷款方面的改革, 可谓是1978年的家庭联产承包责任制以来最亲农的政策。为了满足日益增长的农产品需求, 政府正在试图打造一个更加商业化的农业体系。家庭责任制是为了解决五十年代以来人民公社制度下的低产出的问题。在联产承包责任制下, 耕地被重新分配给数亿农民, 并辅以相应的市场机制来为增产提供足够的经济激励。

正因为中国所有的耕地都为集体所有, 所以土地使用权本质上只是单纯的用益权, 使用权与土地所有权是分开的。农民可以根据自身能力、农业条件以及市场需求(有时是政府要求)选择种植何种作物。

但随着时间的推移, 中国农民发现自己面临着若干制约因素, 许多人生活在贫困边缘。

首先, 每家住户分到的人均土地面积很小, 大部分地区差不多只有一亩。因此一户六口之家靠大约六亩的土地只能维持生计, 收入十分有限, 几乎不太可能存得下钱来。近年来, 中国近9亿农村人口中超过2.5亿都流向城市或工业部门, 这部分人寄回的工资常常超过了其整个家庭的农业收入。⁴

其次, 因为农民并不在法律意义上拥有土地, 所以直到最近他们都无法用土地来进行抵押贷款, 从而也就无法通过贷款来购买必需的农业投入以增加产出

或提高效率。农村家庭所面临的信贷问题众所周知, 而其解决方案同样明显: 土地使用权的登记、流转和抵押将缓解农村信贷难的问题。一方面, 中国有2.5到3亿的人口从事农业, 但绝对多数都无法获得正式的信贷。⁵ 即便在最近的改革之后, 中国农村的信贷约束问题依然严重。⁶ 尽管许多中国农民对信贷有刚性需求,⁷ 但还是不得不依靠来自亲戚朋友的非正式贷款。⁸ 实际上, 中国只有10%的农业投资来自正式的金融机构。⁹

一些研究表明, 多达83.4%的中国农民同意资金短缺是影响他们创业能力的最主要因素,¹⁰ 而大部分有兴趣创业的农民都因资金不足而受阻。¹¹ 而由于缺乏有效的抵押物、较高的交易成本和交易风险、以及

较高的放贷成本, 在没有真正担保的情况下, 金融机构放贷时倾向于更加小心谨慎。¹² 2013年, 吉林省农民的金融需求只有大约30%能得到满足, 缺口高达800亿人民币。¹³

第三, 因为储蓄和抵押物的缺乏, 以及较高的运营和放贷成本, 农村金融发展的一直很慢。虽然数以千计的农村信用合作社和中国农业银行遍布农村, 但这些机构过去几十年发展一直很慢。¹⁴

2003年开始金融改革, 2006年十一五计划将农村信贷列为首要任务, 这些努力都已经初见成效。农村信贷市场已经开放给股份制商业银行, 农村信用合作社也改造为农商银行。然而就算

中国近期在土地使用权和农村土地抵押贷款方面的改革, 可谓是1978年的家庭联产承包责任制以来最亲农的政策。

在农村地区增加信贷投放有了一些积极进展,并不是所有投向农村的贷款都投到了农业上。

第四,中国土地使用权的体制结构限制了农业领域的创业活动,并导致了农业生产率低,对技术吸收不足,农村家庭收入低,以及日益增长的城乡不平等。

最后,现有农地制度已经无法适应中国经济的现状。只有改革才能促进农业投资并改善农业效率,促进农村地区的创新和创业。为了达成这一目标,需要制定新的规则来取消对土地流转的限制,完善农业金融体系,在传统信用合作社的小额信贷和农户互保的形式以外提供新的农村金融产品。¹⁵

农地使用权改革与土地抵押贷款

近期农地产权政策改革的核心是什么?从根本上说,它使土地使用权的流转和交易合法化。

以前,农民不能将他们的土地使用权合法转让或出租给其他农民。不少地方偷偷摸摸进行这类交易,村干部对此睁一只眼闭一只眼。但更多地方确实在严格执行这项法规。因此农民不能通过合法租用土地使用权来增加规模和效益。很多地方的村领导甚至每五年就重新分配一次土地,目的是保证人人平等。在许多地势不平的村落中,农民们发现自己的土地被切割成碎片,因为只有这样才能保证每人都公平地获得一块平地 and 一块坡地。¹⁶

尽管如此,自2003年开始,国家政策开始发生改变。自2003年3月1日发布土地承包法

以来,农民可以开始将他们的土地使用权租给其他农民。但中国土地使用权改革的真正发端是2007年发布的财产法,这部法律以登记的形式明确了土地产权。尽管产权登记到2014年之前都没有得到落实,但2007年以来国家的确颁布了一系列政策将土地承包权与经营权相分离,使农地流转合法化,并使农民可以通过出租土地获得收入。

最重要的变化发生于2014年。农地的承包权和经营权在法律上得到了确认。其他围绕土地使用权的政策也不无关系。比如说,2008年以来关于农村金融的一系列措施鼓励中国金融机构扩大农村抵押物的范围,发展各类农村信

贷产品,并允许试点地区农村家庭抵押土地使用权。这些举措的目的十分明确:除了通过允许通过农地流转实现规模化经营,还要通过农地抵押贷款增加农业信贷。

随后,2014年和2015年的一号文件允许农民在部分地区、部分情况下抵押土地使用权,也就是所谓的农村土地抵押贷款。2015年8月10日,国务院批准了另一个政策文件:实验性地推行农村土地承包权以及农民住房作为银行贷款的抵押担保。中国农民从今以后可以转让土地使用权,并利用土地使用权和住房来进行抵押,¹⁷而不仅仅是将农地使用权入股。¹⁸

最重要的变化发生于2014年。农地的承包权和经营权在法律上得到了确认。

这些法规正式将土地承包权与土地使用权分开。在这个意义上,它们使2014年成为1978

年以来的中国农业发展史上最具变革性的一年,因为它们为发展农村土地抵押贷款并使其商业化建立了新的框架。农民们近半个世纪以来头一回可以通过规模化经营来提高效率,并利用土地的生产价值和其他资产作为抵押物来贷款,然后再用这些钱进一步投资,获得更高收益。

用最简单的话说:一个希望离开农村搬去城市的农民,现在可以合法地将土地转租给第三方——通常情况下是另一个农民、合作社或农业企业。

在改革后的系统中,新的土地抵押并不是由土地承包权本身保障的,而是由租

户所享有的经营权保障的。因此一个租户可以向多个农民租用土地经营权，将其农场规模扩大，然后再利用转让后得到的经营权来抵押贷款。

通过农地流转和抵押可以实现多个政策目标，包括将农业人口和农村劳动力供给纳入中国的城市化进程，同时改善农村地区的投资和经济情况，并缓解城乡不平等。然而这些目标能否真正通过允许土地使用权的交易或抵押来实现，还需拭目以待。有研究发现，农民只有在土地出售价格比他对土地估值高很多的时候才会转让土地，这说明许多农民还需要较强的经济激励才会转让土地使用权。¹⁹但在土地交易中心和农贷试点项目地区，土地转让已经显示出较好的前景。

土地银行和农地流转服务中心

新的法规鼓励为满足土地流转而发展出来的新型机构，即所谓的“农地流转服务中心”。²⁰流转服务中心帮助需要大片农田的个人或企业获得土地使用权。流转服务中心在陕西、河南、宁夏、湖北、吉林和黑龙江诸省的试点项目也建立了一些转租中介，先“承租”乡村地区许多农民的小块土地，再将大的地块出租给商业化种植的个人或企业。租金既由土地交易中心支付和收取，这样就避免了农民需要自己寻找可靠租户的问题。租户也不再需要与单个农民一一谈判，这部分工作也由土地交易中心包揽下来。租户通常是较大的农场、合作社或

是农业企业，他们需要成块连续的土地来满足机械化生产的规模需求。

截至2016年末，全国已有232个县级土地交易试点项目，但其中只有59个可以进行农村住房的抵押。第一个此类服务中心是一个区级试点项目，现在已经是陕西西安大都市区的一部分。²¹这个土地交易中心建于2010年，提供土地使用权的转让和抵押服务，也协助农村住房的抵押工作。土地使用权估价的方法正在逐渐完善。在2010年到2014年之间，中心

依靠农业部颁发的法规来登记土地使用权的权益人和地点。而中国在2014年开始全国登记的时候，中心开始转向使用全国登记系统。

在陕西咸阳的杨陵地区，如果是种植玉米和小麦双作物的土地，流转服务中心付给农民每亩770元的租金，并且

每四年增长10%。转租给承租企业的时候，中心每亩收取大约1000元或高于租入价格约30%的租金。这高出来的30%里面有10%会作为分红付给农民，剩余的20%存入风险基金。中心出租的土地最小份额是给家庭耕作的30-50亩，合作社和农业企业则往往需要300-500亩土地。到2015年末，河南的土地使用权通过土地交易中心可以收取每年每亩950-975元的租金，在某些情况下多达每年每亩1050元。²²

为了更好地理解这些数据在现实背景中的意义，本文作者在田野调查中向受访农民询问了农业活动的总收入和生产成



Photo: Flickr/Jerrold Bennett

本。在陕西宝鸡和河南省,大部分土地都种玉米和小麦双作物,这些地区的平均净收入为每亩489元。²³以此为标准,经由土地交易中心的租赁承包实际上可以使土地使用权得到更高的回报。这不但给农民提供了950-975元每亩的无风险租金,还使得农民有机会去别处寻找雇佣劳动收入。与此同时,承租土地并支付每亩1050元租金的农民或企业可以通过规模效应及进一步投资来大幅度提升效率和收益,来支付较高的土地租金。

土地经营权的抵押

土地使用权的登记为土地转让项目铺平了道路。但在中国,土地使用权的抵押依然十分有限,获得农业部批准的只有33个地区,分布在12个省的18个县。

作者的田野调查(包括采访某家提供贷款的农村银行)表明,许多金融机构对新的土地抵押政策并不很热衷。但中国农业银行、中国邮政储蓄银行以及某些商业银行还是为发展土地使用权抵押的相关业务制定了策略。诸如中国工商银行、中国建设银行和国开行之类的国家银行也计划支持农村土地使用权抵押。

为了促进土地使用权抵押,政府授权并组织了一次正式的登记,以确认每家住户及其成员的土地产权。在现有模式下,农民可以获得不超过土地使用权及其附属设施(比如灌溉设施或住房)价值70%的贷款。但据作者所知,实际情况是没有一家银行愿意借出高于所估资产50%的贷款。

土地及其附加设施和农业住房的价值是由土地流转中心评估的。中心同时也为农户提供证书。农户将这些证书和文件

提交给金融机构,后者通常会接受估价,然后会进一步核查贷款方的信用度。

国家的基本指导方针是计算2028年以前农地总产出的贴现值。²⁴截至2016年10月,中心使用每亩1200-1300元作为计算农地产出的标准。据称这是过去三年产出的平均值。在此之后,除当前收入的价值以外,中心还会再根据土地附属设施及住宅做出调整。

在访谈中,一个为农民、合作社和农场企业提供土地抵押贷款的银行表示,他们认可土地流转中心做的估值,因此批准贷款的过程只剩下核查农民的信用度。

截至2016年10月,这家农村银行可以发放长达五年的抵押贷款,年利息8.3%,比基础贷款利息4.35%高出4个百分点。然而实际上,大多数贷款只为期一年。作为比较,参与农户互保小额贷款的农民所获得的无抵押贷款年利息高达14.58%。²⁵

但这种估值方法带来一个问题,估值可能和农地市场价格之间有差异,并且农地价格存在地区性差异。在现行的未来收入贴现法下,某家土地交易中心使用每年每亩1250元作为基础收入,并以到2028年租期满之前13年的期限内估算其价值。尽管中心没有提供任何的折现率,但可以每年8.3%抵押利息来算。通常的折现率都要高于这个数值,因为要将不可预见的风险纳入考虑范围。(我们在研究中使用的是10%。)

除此之外,土地附加设施的估价最高可达10,000元,住房可值150,000元。折现后的当前收入价值是8,879元每亩。因此如果我们假设一个农民有60亩耕地,再将土地

附加设施和住房的价值加上去,就会得出692,752元的总价。其中的50%可以用来抵押。所以抵押贷款的上限为346,376元。²⁶

在陕西杨陵,一家住户通常有大约4.79亩的土地使用权。当地农民每年每亩可收取770元的租金,但不能抵押住房。因此在没有任何土地附加设施的情况下,农民就只能抵押土地使用权。在13年期限内使用10%的折现率,租金的贴现值为26,200元,其中13,100元可用来抵押。农村银行一般不会提供30,000元以下的抵押贷款。所以杨陵的土地流转服务中心就会与当地的信用合作社合作发放小额贷款,受到租金收入和贷款储备基金的保障,而不需要农户互保。

以上这些例子只是为了说明现有的抵押机制下有哪些可供选择的信贷方式。农业家庭平均抵押贷款介于30,000到50,000元之间,最高可达1,500,000元。如果小于这个数值,土地流转服务中心和农村信用合作社可以用小额贷款填补空缺。

土地使用权的价值以及抵押贷款决策

既然如此,信贷紧张问题在约束农村创业潜力的问题上有多重要?

我们在甘肃、河南、陕西和山东省的调查直接询问了农民影响他们创业的各种因素。其答案颇有启发性。

在所有受访对象中,那些在现有条件下不愿意创业的农民有51.1%将“资金可得性”列为三大理由之一,其中21.3%的人表示缺乏信贷支持实际上是首要原因。

而在那些还未创业但有意愿的农民中,16.2%的人表示他们可以获得的贷款不足,因此甚至不敢放手尝试;21.8%的人表示他们没法得到自己需要的抵押贷款。实际上,受访人群中已经创业的那些农村企业家也有16.4%声称他们依然得不到足够的资金,其中11.7%表示得不到贷款是主要问题。

很明显,信贷不足是当今中国农民创业的一大限制因素。

我们的调查也要求受访人评估一个假设:如果可以用土地抵押贷款,他们会做怎么样的选择?20.4%的人说他们还是会继续务农,11.63%的人说他们会去创业。其他农民表示他们可能会彻底放弃务农,收取租金,并寻找打工的机会。愿意创业的那些农民中,分别有35.6%和38.3%的人表示,从事畜牧或种植业是他们三大选择之一。18.3%和16.5%的人分别表示这将会是他们的首选。

以办企业的形式发展新农业(如创办农业畜牧业的公司)听起来踌躇满志,然而在现有环境下已经创业的农民中,只有4.9%和11.9%的人实际上投资于畜牧业和种植业的规模化生产。受访农民对在其他农业相关领域创业的兴趣也不高。比如说,只有8.2%的人表示他们会创办与农业相关的公司,比如说农产品推销和食品加工。57%的受访农民表示,如果有机会的话,他们的首选是离开农业。

以下是来自三个省份不同地区的结果:

1. 陕西杨陵:截至2015年11月,杨陵土地流转服务中心转租了大约53,200亩土

很明显,信贷不足是当今中国农民创业的一大限制因素。

找打工的机会。愿意创业的那些农民中,分别有35.6%和38.3%的人表示,从事畜牧或种植业

是他们三大选择之一。18.3%和16.5%的人分别表示这将会是他们的首选。

地。截至2016年中心转租了57,600亩,比2015年多出4,300亩。共计有12,300个农村家庭转让了他们的权利。在2015年,大量土地出租给一个种植猕猴桃的农业机构,²⁷2016年,大部分土地出租给从事订单农业的农民。其他土地出租给一个发展农场旅游业的农家乐机构。

2. 河南临颖: 2015年,河南临颖土地流转服务中心协助了近180,000亩的土地转让,主要作物是玉米和小麦。如果我们假设临颖户均土地的面积和杨陵差不多,那么就有将近41,618的农业家庭

通过土地交易中心离开了农业。与此同时,在等式的另一端,从这些农民手里租来的土地以100亩的份额重新出租给规模种植的农民。

3. 宁夏平罗: 在这个县通过土地抵押借贷的款项已经超过了648,000,000元,2016年第一个季度的贷款数目是59,962,000元。只有62笔贷款超过了200,000元,但这些加起来有28,500,000元。平罗县几乎40%的土地都被出租了,共计约390,000亩。以每户约20亩算,这个数字表明大约有19,500户农业家庭出租了土地。

通过完善农地抵押来推动农村经济发展

根 据上面的论述我们可以看出，自2003年以来，中国在土地使用权法规的改革方面大步前进。其中最重要的变化是允许农民出租土地使用权。在中国一些地区，农民现在可以将他们的土地使用权用作抵押。

以田野调查为基础，这份报告的核心提议是这些新的法规有潜力推动农村经济发展，前提是农村创业也随之发展。

放宽对大规模农业人口迁徙的限制是可行的。但除非创新创业活动随之增长，放宽限制本身并不能扩大就业机会，促进财富增长。

在土地使用权改革、土地使用权和相关资产的抵押，和创业活动之间的关系上，我们的研究可以得到一些初步的结论。

一方面，我们试图弄清那些认为土地使用权会刺激创业的人是否已经怀有自己创业的意愿。根据这一点，我们可以初步观察政策转变是否已经开始影响中国的创业环境。

尽管我们只研究了四个试点项目，但这四个试点地区放弃土地使用权并离开小农经济的农民数量已经上万。在杨陵、临颖和平罗，有73,418个农业家庭通过

土地交易中心转让了土地使用权。从土地中解放出来后，他们中的许多人都会外出打工。

这是理性的行为。毕竟在杨陵，出租承包现行价格是770元每亩，每四年增长10%。如果我们将其简化为2%的年增长率和10%的折现率，那么这一报酬的当前价值为9,818每亩或58,905元每英亩。折合成8,688美元每英亩，远远高于美国农民的耕地所得。²⁸ 因此农民有很

强烈的经济动机来转让土地使用权并进入劳动市场。

实际上，农地流转是中国农业商业化的主导力量。农民、农场企业以及合作社通过承租经营权来实现规模经营，并进一步追加投资。为了在付出较高的租金后仍有利

润，种植也必须有足够的规模。比如在河南，土地是以100亩为单位出租的。在杨陵，玉米小麦双作物土地转租给了一家猕猴桃种植公司。为了种植猕猴桃，这家公司建造了新的存储仓库并发展了新的面向城市市场的供应链。我们也发现了农家乐经营模式的崛起——也就是说，出租的土地被用来发展畜牧种植业，为中国消费者提供农场与餐馆相结合的消费体验。

我们的结论是新的政策既是解放性的又是革命性的。



Photo: Flickr/Atibordee Kongprepan

其解放性在于提供了一种经济上较为人性化的机制,使得农民可以离开农业寻求其他就业机会。在杨陵,许多农民将土地使用权出租给土地交易中心后,摇身一变成了承租这些土地的猕猴桃公司的雇员。对于那些需要资金创办非农业公司的人来说,租金流也可以用来抵押贷款。

而其革命性在于新的土地和抵押政策有助于将农业经济商业化。承包权和经营权正使个体农民、农场企业和合作社有秩序地扩张。这就解放了原有土地制度的约束,促进了范围与规模经济并带来更高收益。经营权抵押缓解了农民和其他农业企业常抱怨的信贷不足。抵押贷款可以用来支付土地租金,也可以用来投资包括农业机械在内的新技术,而这些技术对农业相关的工业又有积极的经济影响。在当今的中国农村,借来的资金也被用于购买高质量农业投入和雇佣劳动力,使得农民可以种植更多样化的作物,有更高的产量,也有更高的效率。这些都会在中国农村产生积极的连锁效应和乘数效应。

这些改变是否会为中国带来显著的经济增长?现在下结论还为时尚早。但熊比特关于创新创业的观点建立在几个原则之上,这些原则理应带来经济增长。其中包括新的公共物品的引入、新的生产方式、新交易市场的开放以及对新的土地供给方式。我们对新土地使用权抵押政策的初步评估表明中国农地新政策会产生以上这些效果。

我们的调查结论中至为关键的一点是:有少数农民(约8.2%)极有可能通过抵

押土地获得的贷款来进行农业领域的创业。在其余的农民中,可能多于50%的人会将经营权转让出去,彻底不再务农。至于不离开农业的创业农民,如果能克服流动资金的限制,那么中国新的土地使用政策可能会释放出新的经济活力。

然而这还不是全部。我们相信如下四个方面的改善可以进一步加强当前改革:

1. 巨灾保险

由土地流转服务中心支付并收取租金的形式仍然存在严重的稳定性问题。

土地流转服务中心储备了用以偿还损失的基金,但远不够弥补大规模系统性灾害带来的损失。相似地,在有土地和抵押资产的区域,同样有严重的大面积旱灾的风险。历史上的陕西河南这两个省份不乏自然灾害。土地抵押由风险储备基金保护,已经足以覆盖个人层面的坏账风险,但系统性风险能迅速耗光这些储备。

为防万一,信贷应该受到某种形式的政府或私人担保的保护,或者巨灾保险。

中国农作物保险项目的增长在世界上首屈一指。但目前这些政策还只是用来覆盖生产成本而非收入损失。尽管这是一个好的开始,但中国保险业必须随着农业经济转向商业农业而做出调整。当然,目前尚存在很多限制因素:比如户均土地过小使得承保和理赔都变得非常昂贵,同时也缺乏农作物产出和气象数

至于不离开农业的创业农民,如果他们能克服流动资金的限制,那么中国新的土地使用政策可能会释放出新的经济活力。

历史上的陕西河南这两个省份不乏自然灾害。

土地抵押由风险储备基金保护,已经足以覆盖个人层面的坏账风险,但系统性风险能迅速耗光这些储备。

为防万一,信贷应该受到某种形式的政府或私人担保的保护,或者巨灾保险。

中国农作物保险项目的增长在世界上首屈一指。但目前这些政策还只是用来覆盖生产成本而非收入损失。尽管这是一个好的开始,但中国保险业必须随着农业经济转向商业农业而做出调整。当然,目前尚存在很多限制因素:比如户均土地过小使得承保和理赔都变得非常昂贵,同时也缺乏农作物产出和气象数

据。当然在美国和加拿大这些已有高度发达、公共经营的农作物保险项目的国家，风险量化依然很困难。但中国在指数保险和气象保险方面的进展可以在短期内缓解数据压力。

2. 农业技术与机械的公共投资

除此之外，农业政策的重点要转向引入可降低成本的新技术。从劳动密集型农业到机械化农业的转向需要大量的新投资，甚至对于最企业化的农场经营这也是一大挑战。比如说，对于100亩的农场来说一两个铧式犁也许就够用了，但更大规模的农场也许就需要四到六个——其中每一个都需要更多的能源和动力来驱动。

一个解决方案是确保农场有一套他们买得起的机械和技术，以应对可能的扩张。如果这些设备不能马上提供，劳动和技术条件的限制可能会降低效率。所以中国农业部应该进一步在农业技术和设备的现代化上投资。

3. 新型农业金融产品

中国农场扩大规模的同时，对资本的需求也会增长。这将进一步导致经营和财务上的风险。应对风险的一项政策是与农业信贷相连的农业保险，可以降低借贷和放贷双方的风险，因而同时增加农业信贷的供给和需求。

要实现这一政策，可以在个体层面直接为农民提供新产品，也可以提供覆盖一个地区或基于产出指数基础的保险产品。

为了辅助这一政策，银监会和保监会应该联手决定什么样的方式方法能最好地将这两项金融服务提供给农民。为了给这项工作提供支持，国家级、省级和县级的农业机构应当立即开始科学记录农作物的产出情况，并把数据开放。

4. 对新政策的评估和引导

最后，政府需要关注并记录正式金融机构是如何处理土地使用权抵押的。许多中国金融机构正在开发可以满足需求的方法，但我们仍未很好地理解贷款的额度、借贷人的数量和性质以及贷款的用途。

除此之外，陕西省与河南省目前预计租金每四年增长10%，但这可能既不现实也不可持续。中国农民目前收到的地租已经超出美国农民从谷物耕地获得的地租。随着农作物的价格越来越受市场决定，市场风险和竞争压力可能会将价格和利润压至承包租金率以下。因此地方政府需要谨慎监控农产品的价格，并引导租金以合适的幅度增长。

尾注

¹ 各种产权方面的约束和定义模糊不仅带来长期带来农业生产率低效，还造成了流动资金约束。后者打击了农村地区投资和创业的积极性。参见Deininger, K., Jin, S., “Securing Property Rights in Transition: Lessons From Implementation of China’s Rural Land Contracting Law,” *Journal of Economics Behavior and Organization*, 70(2009), (1-2), 22-38; Weber, J. G., Key, N., “Leveraging Wealth from Farmland Appreciation: Borrowing, Land Ownership, and Farm Expansion,” *Land Economics* 91(2), 344–361; Ding, C., “Land Policy Reform in China: Assessment and Prospects,” *Land Use Policy*, 20(2), 109–120; Eggertsson, T., “The Role of Transaction Costs and Property Rights in Economic Analysis,” *European Economic Review* 34(2–3), 450–457; Feder, G., *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*, World Bank Research Publication (USA); Feder, G., & Nishio, A. (n.d.). A., “The Benefits of Land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives,” *Land Use Policy* 15(1), 25–43; 杨重光, 吴次芳: 《中国土地使用制度改革十年》, 北京: 中国大地出版社, 1996; Zhang, X. Q., “Urban land reform in China,” *Land Use Policy* 14(3), 187–199; Ma et al. (2015)认为土地财产权制度和土地注册是以下若干事物的基础: 改善的地权保障、经济行为的变化、土地生产率的提高、正式信用的获取、发展市场和鼓励长期投资。Ma, X., Heerink, N., Feng, S., Shi, X., “Farmland Tenure in China: Comparing Legal, Actual and Perceived Security,” *Land Use Policy* 42(7), 293-306. 在中国的环境下, Khantachavana, et al.(2013) 指出抵押土地使用权的市场如果较为发达, 会给农民提供接触信贷市场的机会、刺激投资并提升经营业绩和效率, 同时还能使农民得以重新分配资源, 并对变化的中国经济作出回应。Khantachavana, S. V., Turvey, C. G., Kong, R., Xia, X., “On The Transaction Values of Land Use Rights in Rural China,” *Journal of Comparative Economics*, 41(3), 863–878.

² 熊彼特写到, 创新“即是将现存生产要素以新的方式组合起来。其典型实例为新公司或新工厂要么生产新产品, 要么采用新的方法, 要么面向新的市场, 要么在新的市场购买生产方式……(创新) 意味着每单位以较低的成本生产, 摆脱旧式的‘供给表’并开始一个新的。无论这是否通过利用新发明来实现, 都是非物质性的”。(J. A. 熊彼特, “The Instability of Capitalism,” *The Economic Journal*, 38(151)的377-378页) 亦参见J. A. 熊彼特, “The Creative Response in Economic History,” *The Journal of Economic History*, 7(02), 149–159的151页。创业的核心特点“只是把人们已经在做的事用新的方式做一遍(即创新)”。由此可以推知, 新的供给函数并不沿着生产函数变化, 而是在粗放和集约边际上变为生产函数。

³ “在各项产业中, 企业家的创新是所有资本和信用现象的关键。如果产业以循序渐进的方式依照连贯的曲线增长, 那么信用所扮演的角色将处于技术性的从属地位, 这是由于经济过程的全部基础都可以用商品来解释。因为这种情况下, 融资理财基本可以通过目前的总收入完成, 只有少数不一致的地方需要调和。”J. A. 熊彼特, “The Instability of Capitalism,” *The Economic Journal*, 38(151), 361–386.

⁴ 根据中国国家统计局的统计报告, 2015年农民工的数量是277,000,000人。其中168,840,000人在当地城市工作, 108,630,000人去了其他城市。

⁵ Huang, C., Lu, H. and Liu, J., “Microfinance and Rural Poverty Alleviation: China’s Rural Micro-

Financing Poverty Alleviation Mode Training and Seminars Review,” *China Rural Economy*, 9 (9), 19-26.

⁶ Han J., “Research on the Establishment of Rural Financial System,” *Journal of China’s Rural Credit Cooperatives*, (12), 21-23.

⁷ Turvey, C. G., He, G., Jiuji, M. A., Kong, R., Meagher, P., “Farm Credit and Credit Demand Elasticities in Shaanxi and Gansu,” *China Economic Review*, 23(4), 1020 – 1035.

⁸ Turvey, C. G., and Kong, R., “Informal Lending Amongst Friends and Relatives: Can Microcredit Compete in Rural China?” *China Economic Review*, 21(4), 544 – 556.

⁹ Hao Z., Ping X., Zhang H., Liang S., “Farmers’ Entrepreneurial Choice and Its Influencing Factors---An Empirical Evidence from ‘Rural Finance Survey’,” *Journal of China Agricultural Economics*, (4), 57-65.

¹⁰ Mao F., Wang X., Kong X., “Financing Supply Service of Farmers’ Cooperative and Its Influencing Factors,” *Journal of China Soft Science*, (7), 26-39.

¹¹ Danes, S. M., Stafford, K., Haynes, G., Amarapurkar, S. S., “Family Capital of Family Firms: Bridging Human, Social, and Financial Capital,” *Family Business Review*, 2009.

¹² Wu Y., Yu Q., “Information structure, Financing Channels and Financial Reform,” *Journal of World Economic Papers* 1, (4), 111-120.

¹³ “吉林开始土地使用权试点项目,” 《新华网》, 2015年3月5日, http://www.jl.xinhuanet.com/2012jlpd/2015-03/25/c_1114750141.htm.

¹⁴ Guo P, Jia X., “The Structure and Reform of Rural Finance in China,” *China Agricultural Economic Review*, Jan 30;1(2):212-26.

¹⁵ 农村信用合作社、农信银行、村镇银行以及邮政储蓄银行通常要求某种形式的集团担保，其中农民借款人必须列出愿意联合担保欠款的亲戚朋友的名单。因为土地和住房不能用来抵押，所以没有正式的担保物，必须用这种方式来替代。集团担保成本较高，因为出贷方必须谨慎核查集团中的所有成员。许多农民也不喜欢这种形式，至少在一份研究中他们声称这种担保模式实际上打击了他们贷款的积极性。参见Cao Y, Turvey C, Ma J, Kong R, He G, Yan J. , “Incentive Mechanisms, Loan Decisions and Policy Rationing: A Framed Field Experiment on Rural Credit,” *Agricultural Finance Review*. 76(3):326-47. 不仅如此，其责任制常常将牵连到出贷方本身，他们有时可能会为了偿还欠款而损失收入。这些处罚使得出贷方批准贷款时较为保守，也会拒绝在其他情况下可以得到批准的贷款申请。

¹⁶ Khantachavana, S. V., Turvey, C. G., Kong, R., Xia, X., “On the Transaction Values of Land Use Rights in Rural China,” *Journal of Comparative Economics*, 41(3), 863 – 878.

¹⁷ 某些地区对这一政策的吸收十分迅速。从2008年到2015年，土地使用权注册项目超过了33,000,000亩（4,925,373英亩），包括130,000个镇（占全中国40%）和195,000个村（产不多全中国三分之一）在内的1,988多个县完成了土地使用证书的签发（参见“1988个县的土地使用权试点”，《广西新闻网》，2015年2月27日，<http://news.xinmin.cn/domestic/2015/02/27/26913706.html>），注册项目将于2018年前完成。

¹⁸ “Rural Land Transfer Shall Not Be Forced: Minister”, *Xinhua News*, http://english.agri.gov.cn/news/dqnf/201403/t20140307_21350.html.

¹⁹ Khantachavana, S. V., Turvey, C. G., Kong, R., Xia, X., “On the Transaction Values of Land Use Rights in Rural China,” *Journal of Comparative Economics*, 41(3), 863 – 878.

²⁰ 中心里实际协助交易的部门一般称为“产权交易区”河南和陕西的经理也用“土地银行”这个名称（在传统的欧美语境里这其实不算银行），其背后的逻辑是农民将他们的土地使用权“借给”银行，另一方再向银行借这些土地。

²¹ 这个土地交易中心的经理让我们不要用他们依法登记的名称，以免我们在这份报告中用到事后看来是机密的信息。

²² 我们的兴趣主要限于农村地区。城市的情况可参见Chau and Zhang (2011)，他们汇报说在陕西来自政府土地合同的净收入为每年每亩平均4962元，相当于4,725美元每英亩。如果作为永续年金按6.5%的贷款利率打折，城市边缘的土地使用权加之大约为72,704美元每英亩。Chau, N. H., Zhang, W., “Harnessing the Forces of Urban Expansion: The Public Economics of Farmland Development Allowances,” *Land Economics*, 87(3), 488 – 507.

²³ 考虑这些数字的时候，我们必须记住小麦和玉米（而不是这个地区很少种的大豆）有50公斤150元最低销售价格。小麦价格换算为美元（按照2015年6.3人民币=1美元的汇率）是每蒲12.90美元，玉米则是每蒲12.04美元。这已经属于世界范围内最高的最低销售价格，提供了充分的补助。这也是为什么447美元每英亩（玉米小麦双作物）的价格并非毫无道理。（11月20日玉米价格为3.63美元一蒲，小麦是4.87美元一蒲）

²⁴ 一些历史背景可以说明为什么2028年是我们的讨论中十分重要的一年。中国当前的土地使用权结构是早年经济改革中去集体化的第一步中出现的。在1979年和1983年之间，中国实施了“包干到户”政策，将土地承包管理权和土地所有权分开。这些改革在给农民个体决策权的同时引入市场刺激，意在将行政命令替换为更大范围的农民独立决策以及国家农民间的协商。

第二个阶段的改革发生于1984年。在一场重大政策变化中，政府将农民和农业集体间的土地承包管理期限定在了15年。于此同年，中国也扩大了私有活动的范围，包括农产品的采购，营销和运输。政府也鼓励（通常是联合形式的）资本投资，比如卡车和拖拉机。

1993年后，政府做出更多改变。所谓的“十一号文件”、1998年采用的新土地法以及2003年采用的土地承

包法将改革扩大，将土地再评估推向遥远的2028年。在2008年。政府规定当前的承租关系会在很长一段时间里保持稳定不变，然并没有说清细节。2007年的财产法则规定了土地承包管理权依然保持传统的用益权不变。

不仅如此，2007年的法律还将土地承包权一方面和使用权分离一方面与所有权分离，与以往的惯例分道扬镳。其目标为满足农民巨大的土地转让需求。2007年之前，批给农民的土地使用权和所有权是不分的，土地使用权的交易为法律所禁止。尽管非正式的交易转让并不罕见，但一般要么偷偷进行，要么由村领导和村委会临时批准。附带一提，杨陵的一个长期出租土地的农民在2015年并未向我们表示任何关于2028年这个修改日期的担忧。多数农民和经理相信现在的规定会延长30到70年不等。

²⁵ 直到最近，中国人民银行为农业家庭在一个范围上固定了利率。通常来说，集团担保的贷款利率大约为6.5%到6.8%。限制取消后，利率增长到当前的最大值14.85%。据村镇银行的经理说，如果其他一切相同，将集团担保小额贷款替换为土地使用权证书的农民会得到更低的抵押贷款利率。这一信息连同其他研究一道表明许多农民并不想冒损失抵押物的风险。这种形式的风险配给可能会妨碍很多农民们拿出他们用作抵押的农村土地抵押贷款。参见Verteramo-Chiu L. J. V., Khantachavana V. S., Turvey G. C., “Risk Rationing and the Demand for Agricultural Credit: A Comparative Investigation of Mexico and

²⁶ 估价由如下公式决定： $V = PV + Attachments + House$ ，其中每亩当前价值由13年的年金公

式决定： $PV = A \left[\frac{1 - (1+i)^{-T}}{i} \right]$ ，或 $PV = 1,250 \left[\frac{1 - (1+0.10)^{-13}}{0.10} \right] = 8,879$ 。假设60亩的资产价值为 $V = 8,879 * 60 + 10,000 + 150,000 = 692,752$ ，其中50%可用来作为贷款担保，那么抵押贷款的最大数额为 $Loan = 0.50 * 692,752 = 346,376$ 。

²⁷ 30%的追加是2014年制定的，从那以后只租出了5000亩。2014年以前土地银行的出租率与支付农民速率相同。目前我们尚不知道这一看似较低的交易额是否由于价格上涨，但如果是的话，这就说明土地使用权的租赁市场颇有弹性。

²⁸ 在2%增长率下的贴现值是 $PV = \frac{A(1+g)}{i-g} = \frac{770(1.02)}{.10-.02} = 9,818 \text{ CNY} / \text{mu}$ 。每英亩大月相当于

六亩，2016年11月6日人民币美元的汇率是6.78 RMB/\$USA。因此

$$\$/acre = \frac{9,818 * 6}{6.78} = \$8,688 / acre.$$

保尔森基金会《政策备忘录》简介

保尔森基金会《政策备忘录》收录的是内容详实、风格简洁的短文。每一期备忘录均由相关领域专家执笔,探讨的是与保尔森基金会工作目标相关的某一特定领域中的公共政策挑战。

保尔森基金会《政策备忘录》提供对政策挑战的背景介绍与分析,但是更重要的是为政府、企业和其他能够促成切实且积极的政策改变的对象提供现实、具体和可行的应对方案。

保尔森基金会《政策备忘录》的内容为作者个人观点。

保尔森基金会简介

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的保护。基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会初期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的学者提供思想传播的平台。

© The Paulson Institute
All Rights Reserved

5711 South Woodlawn Avenue
Chicago, IL 60637
paulsoninstitute.org