
流转型土地经营权抵押贷款的运行机制及其改良研究——基于对重庆市江津区及江苏新沂市实践的分析^{*1}

汪险生 郭忠兴

【摘要】：本文以重庆江津区及江苏新沂市为典型地区，分析了流转型土地经营权抵押贷款的运行机制及其改良方案。研究表明，土地租金年付制导致流转型土地经营权抵押贷款面临着土地经营权不稳定性的矛盾。与此同时，由于土地股份制不仅生成成本高，而且运行成本也不低，致使基于土地股份制的农地抵押贷款难以在实践中推行。为此，本文提出引入土地银行制度，充分发挥银行“散存整贷”、“短存长贷”的功能，在促进土地流转的同时增强流转型土地经营权的稳定性，为农地抵押贷款创造有利条件。

【关键词】：流转型土地经营权；抵押贷款；股份制；土地银行

【中图分类号】：F301.11 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1006—012X(2017)—02—0069(08)

一、引言

土地承包经营权抵押贷款寄托着繁荣农村经济的厚望，实践中多数地区也在积极试点农地抵押贷款。从本质上看，农地抵押贷款是指在不改变农民家庭承包关系的条件下以一定年限的土地经营权进行抵押的融资行为。实践中“两权分离”的做法对于稳定家庭承包关系、落实土地承包经营权长久不变具有重要的现实意义。同时，有研究指出土地承包经营权的转让只限于集体经济组织内部，而土地经营权的流转并不受产权主体的限制。因此，土地经营权抵押贷款更具可操作性。^[1]由此，开展农地抵押贷款凸显出了“三权分置”的必要性，土地承包经营权分离为土地承包权与土地经营权不失为一项重要的理论与实践的创新。

在农地抵押贷款中，土地承包经营权的两权分离一般呈现出两种状态：其一，“分而不离”。分出来的土地承包权与土地经营权继续由原承包人所有。此种状态下，承包人可直接将土地经营权进行抵押融资，称之为承包型（仅指家庭承包关系）土地经营权抵押贷款。其二，“既分又离”。原承包人保有土地承包权，将土地经营权流转给他人。这种情况下，土地经营权的实际享有者以土地经营权进行抵押融资，称之为流转型土地经营权抵押贷款。由于农地规模经营的发展趋势不断加快，多数地区开展了面向规模经营主体的流转型土地经营权抵押贷款。因此，分析流转型土地经营权抵押贷款的机制设计具有一定的实践指导意义。

¹**基金项目**：教育部人文社会科学研究青年基金项目“土地承包经营权抵押贷款：机理分析、绩效研究与治理逻辑”（16YJC790094）；国家自然科学基金项目“确权背景下地权安全性与农村人口流动研究”（71603123）；国家社会科学基金项目“农民资金互助合作组织的扶贫效应及相关政策研究”（16BGL126）；教育部人文社会科学研究青年基金项目“新型城镇化背景下产城融合对土地利用效率的影响效应与对策研究”（16YJC790079）。

作者：汪险生，讲师，南京审计大学公共经济学院，江苏南京 211815；郭忠兴，教授，博士生导师，南京农业大学土地管理学院，江苏南京 210095

流转型土地经营权抵押贷款的可持续性决定于土地经营权的稳定性。不同于承包型土地经营权抵押贷款，流转型土地经营权抵押贷款本质为债权抵押贷款。所以，当规模经营主体遭遇经营失败或其他因素导致逾期还款，金融机构处置的其实是普通农户的土地经营权。也正是如此，金融机构难以处置流转型土地经营权。换言之，不稳定的流转型土地经营权阻碍了农地抵押贷款的实现。所以，需要有一种制度设计来解决流转型土地经营权抵押贷款的内在矛盾。为此，重庆市曾设想引入土地股份制以替代当前的土地租赁合同。土地股份制改造的本质是去“债权化”。然而，实践表明土地股份制在实践中运行成本过高。什么原因导致建立于土地股份制之上的农地抵押贷款难以推行？是否存在其他制度能提高流转型土地经营权的稳定性？

从运行方式来看，流转型土地经营权抵押贷款存在“反担保”与“直接抵押”两种模式。如重庆市开展的是反担保式的农地抵押贷款，其中反担保机构为市（区、县）农业担保公司，而江苏新沂市开展了“直接抵押”式的农地抵押贷款。从运行效果来看，由于无法追偿由农地抵押贷款所形成的不良债务，新沂市暂停了农地抵押贷款业务。而重庆市农地抵押贷款活动仍在正常开展。是什么因素导致两种模式的运行效果不同？因此，剖析及比较重庆与新沂模式，有助于把握流转型土地经营权抵押贷款的机制设计。基于此，本文选取了重庆江津区及江苏新沂市作为研究区域。选择这两地不仅是因为两地的运行方式不同，还在于这两地开展的时间较早，积累了丰富案例及实践经验。

二、江津模式与新沂模式：反担保 VS. 直接抵押

1. 江津模式^{①②}

(1) 一般做法

在江津“反担保”式农地抵押贷款模式中，借款人将土地经营权抵押给农业担保公司，在获得担保公司担保后便可向银行申请贷款。具体流程包括：首先，借款人需要以流转的方式获得土地经营权，同时还必须取得农地发包方（村委会）及土地租出方（若干农民）的书面同意书。再者，借款人持土地流转合同、借款同意书等材料到区农业主管部门办理抵押登记。然后，借款人向农业担保公司申请借款担保，此时担保公司会审查借款人信用记录、考察生产项目及评估抵押物价值，以决定是否提供担保。目前年担保费率为2%，即借款人每年需要为1万元的贷款支付200元的担保费。由此，实际农地抵押贷款的利率等于银行贷款利率加上担保费率。最后，借款人向银行申请贷款。

倘若借款人出现逾期还款，银行会要求农业担保公司履行担保责任。^③代偿后，担保公司会根据借款人的产业情况制定还款计划，而代偿资金的占用费率为银行贷款基准利率上浮50%。一旦借款人无法还款，担保公司可通过司法手段行使其对抵押物的处置权。与一般的不动产抵押贷款不同，处置流转型土地经营权时还必须征得村委会和农民的许可，这无疑会增加处置抵押物的交易费用。

2) 产业协会的嵌入

在江津区的实践中，还存在着将民间组织——花椒协会——嵌入到贷款流程中的做法。^④由图1所示，协会的主要作用在于搭建起会员与担保公司间的桥梁，帮助会员获得借款担保。在这种运作方式下，需要担保的会员首先向协会提出贷款申请，审核通过之后再向农业担保公司申请借款担保。会员之间具有生意伙伴的关系，所以彼此之间较为熟悉。协会负责人会根据借款人在生意中履行合约等信誉情况，判定是否将借款人推荐给农业担保公司。协会只负责推荐名单，并不承担连带责任。协会推荐的

² ①调研中了解到，重庆各区县开展的都是“反担保”式的农地抵押贷款。

³ ②调研中了解到，重庆各区县开展的都是“反担保”式的农地抵押贷款。需要说明的是，重庆市（区、县）的农业担保公司是股份制公司，其大股东为市（区、县）农业委员会，因而都是政策性专业涉农金融服务机构。

⁴ ③为发展壮大当地的花椒产业，2003年由江津区政府筹办成立了花椒产业协会。目前会员有100余家单位，其中有11家团体会员（合作社），全体会员由花椒生产户、加工企业、经销商等单位组成。一般申请加入协会的生产户的经营面积要达到100亩以上。协会主要承担着为会员提供技术支持、市场信息等职能。2011年，协会又进一步拓展了帮助会员贷款的业务。

名单仅作为担保公司的参考，并不是所有被推荐的会员都能获得担保。

会员之间具有生意伙伴关系，那他们是否会“合谋”以骗取贷款？理论上这种情况是可能的。不过，有两种因素能够抑制合谋的产生。其一，多数借款人一般都有还款意愿，因为他们想获得担保公司的长期担保。其二，声誉机制的抑制作用。因为协会会长是当地有名的精英人士，他每年以协会的名义为生产户及企业提供技术支持、价格信息及销售渠道等服务，从而使他获得了会员们的尊重并在会员中有了权威；而且其本人与金融机构有良好的合作关系。因此，会长会顾及自己和协会的声誉，谨慎地推荐借款人名单。同时，会长在会员中的权威有利于他敦促会员还款。花椒协会的作用在于降低了担保公司与借款人之间的信息不对称。尽管并不是所有借款人都是产业协会的会员，但地方创新性地将这类组织嵌入到农地抵押贷款中，为完善农地抵押贷款的运作机制提供了重要的参考。

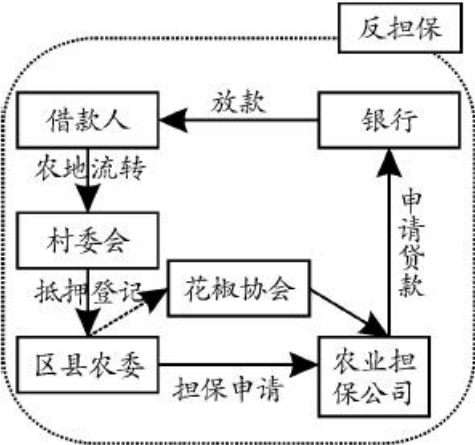


图1 江津区农地抵押贷款运作流程

2. 新沂模式

在新沂模式中，农业经营主体可直接将流转型土地经营权抵押给银行。该模式具体的运作流程如图2所示：(1) 分离土地经营权：以村委会为中介，实现土地经营权向规模经营主体集中，同时需要村民许可开展农地抵押贷款的业务。(2) 抵押登记：规模经营主体持土地流转合同到镇土地流转交易服务中心(简称“土交中心”)办理抵押登记，此时土交中心会向借款人颁发流转型土地经营权证书。(3) 申请贷款：规模经营主体持土地经营权证书、流转合同等材料到银行办理抵押贷款，其中，土地经营权抵押年须小于等于流转期限，并规定贷款只能用于农业生产。如果借款人出现逾期还款，银行首先会根据借款人的产业发展情况及还款意愿，决定采取相应的应对措施。倘若预期借款人未来具有还款实力及还款意愿，银行会与借款人重新签订借款合同、延长贷款期限(展期)。如果产业项目经营失败导致借款人在可预见的未来难以偿还债务，银行会通过法律渠道申请处置土地经营权。其中，处置平台为土交中心。

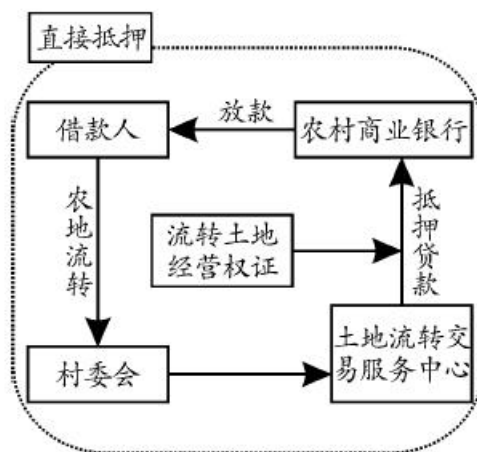


图2 新沂市农地抵押贷款运作流程

在新沂模式中，地方创新地对土地经营权进行确权登记，在绕开了农地抵押贷款法律障碍的同时，显化了承包权与经营权的分离状态，使得土地经营权成为了一种具有经济价值的财产权。

3. 两种模式的比较分析

同是流转型土地经营权抵押贷款，江津模式中，反担保使得贷款风险从银行转嫁到担保公司。由于银行规避了潜在的贷款风险，所以实践中多家银行开展了农地抵押贷款的业务，多家银行的竞争促使银行没有区别对待农地抵押贷款。一般而言，农地抵押贷款利率为贷款基准利率(6%)上浮50%，即年利率为9%，加上每年2%的担保费率，借款人实际支付的利率为11%。此外，地方实践还采取了将产业协会嵌入到农地抵押贷款的做法，此举降低了担保公司与借款人之间的信息不对称。

由于采取了农地直接抵押的融资模式，所以新沂模式中银行承担了贷款风险。由此需要更高的利率作为风险补偿，由表1所示，新沂模式的贷款利率为12.96%，高于江津模式的11%，而新沂市农村商业银行针对其他不动产抵押的贷款利率为10.8%。尽管如此，流转型土地经营权难以处置导致银行无法追偿由农地抵押贷款所形成的不良债务，致使新沂市政府暂停了农地抵押贷款的业务。为了整顿农地抵押贷款，市农业委员会暂时收回了剩余的流转土地经营权证。

由此可见，重庆模式的运行效率较高。相对而言，采取反担保式的融资方式至少可以增强银行的贷款意愿。实际上，正是因为风险高才需要担保公司的借款担保。总体上，江津模式借助担保公司、采取反担保式融资机制，降低了农地抵押贷款中的银行风险。然而，这种风险的降低主要缘于事前的风险管控；至于事后的违约危险，担保公司其实并不比银行更有优势处置流转型土地经营权。不仅如此，由于流转型土地经营权的不稳定性导致农地抵押贷款实验并不顺利，下面将重点分析流转型土地经营权抵押贷款的内在冲突。

表 1 江津模式与新沂模式的比较

比较项目	江津模式	新沂模式
融资机制	反担保	直接抵押
贷款银行	国家开发银行、农村商业银行等	农村商业银行
利率（1 年期）	11%	12.96%
其他参与主体	花椒产业协会	——
运行情况	持续进行	暂停整顿

三、内在冲突:租金年付制与土地经营权稳定性

租金年付制是流转型土地经营权不稳定的原因。尽管土地租赁合同一般能达到 15 年左右，但租入方并没有一次性支付农民 15 年的租金，所以租入方并不实质上拥有 15 年的土地经营权。其实，租金年付制只表明了租入方拥有土地经营权的优先获取权。由此，难免会出现以处置农民的土地经营权来为债务人偿还债务的现象。显然，这会对农民的权益带来不利影响。流转型土地经营权与处在按揭中的住房相同，使用权人不具有完整产权，降低了资产的可抵押性。当然，如果能在短时间内处置流转型土地经营权，并且能按时兑现农民的租金，此时也不会给农民利益带来实质性的损害。

然而，还存在另一种情形。如果农民对现行土地租金不满意，要求重新签订合同，由此也会提高土地经营权的不确定性。即便不存在土地租赁合同的再谈判问题，也需要考虑农地处置的交易费用。

尽管一次性支付农民土地租金会使得租入方具有完整的土地经营权，但地方实践中较少见到一次性支付的租赁合同，同时也不应强求租入方采取一次性的支付方式。实际上，考虑贴现，一次性支付与按年支付给农民带来的总财富是相等的。由此，就可以理解为何实践中农地租赁合同多为租金年付制。其一，一次性支付会极大提高前期投入成本。假设一亩地租金为 600 元/亩，15 年 300 亩的土地经营权就需要支付 270 万元的租金，这巨大的前期投入不是一般的农业经营主体所能支付的。其二，即便能一次性支付也需要考虑风险因素。农业极易受自然及市场风险的影响。同时，长期性投资的不确定性更高。试想自然风险导致经营失败，致使租入方不愿再继续经营的情形。此时租入方就可能会与农民谈判退还土地经营权，并向农民索还已支付的土地租金。由于农民人数众多且异质性较强，所以不难想象，一次性支付合约下的谈判费用会更高，即租入方终止租赁合同的交易费用更高。同理，如果市场上存在能支付更高租金的其他主体，在租金年付制的合约下农民终止租赁合同的交易费用更低。



图3 流转型土地经营权抵押贷款的内在矛盾

注：虚线箭头表示以流转方式取得的土地经营权具有不稳定性，
实线箭头表示农地抵押要求取得的土地经营权具有稳定性。

概而言之，租金年付制实际上也是租入方与租出方之间的一种风险分担机制，其不仅能应对来自于自然及市场的不确定性，还能降低土地租入方的前期投入成本。然而，租金年付制又不可避免地引起了流转型土地经营权的不稳定性。与此同时，农地抵押贷款的成功运行又依赖于土地经营权的长期稳定性。因此，需要一种制度设计解决这一内在矛盾。

四、流转型土地经营权抵押贷款的改良:土地股份制 VS. 土地银行

1. 制度供给与改良思路

借鉴张五常(2014)的制度分析框架，构造制度供给模型。如图4所示，制度供给取决于生成成本及运行成本。然而，生成成本是指一个制度从无到有地设计出来所耗费的资源，运行成本是指执行一项制度所要消耗的资源。制定制度首先要有足够的信息才能了解现实的问题及各项制度的有效性，然后才能设计出具体制度以及建立相应的执行机构。由此，制度的生成成本包括信息费用和设计费用。同时，一项制度最终需要代理人去执行，不仅如此，执行主体同样需要充分的信息才能掌握制度的运作情况。由此，制度的运行成本包括信息费用和运行费用。

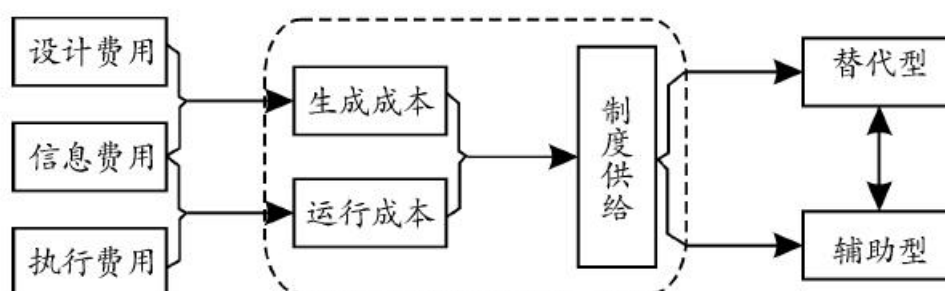


图4 制度供给模型

此外，决定制度运行效率的是运行成本。生成成本只决定制度的供给，并不影响制度的运行效率。因为制度生成之后，生成成本已成为沉没成本，从而不会影响制度的运作，所以制度效率只决定于运行成本。生成成本低的制度不一定运行成本就低。因而，某项有效制度(运行成本低的制度)可能因生成成本高而不被采用。^[2]

由于“模仿”、“借鉴”节约了信息费用，所以制度设计主体会参考已有或其他地区的制度(制度移植)。如新沂模式参照了浙江宁波市农地抵押贷款的做法。尽管制度移植能够降低制度生成成本，但决定制度效率的是运行成本，因而可能会出现移植

过来的制度无法正常运转。如移植过来的农地抵押贷款制度在新沂市出现“水土不服”。

总体而言，新生成的制度包括替代型与辅助型两种类别。一项新制度的产生可能是因为现行制度无效率。与此同时，一项制度能否运行也取决于其所在的制度环境，即一项制度的成功运作需要其他辅助制度作为支撑。在解决流转型土地经营权的不稳定性问题上，重庆市所设想的土地股份制改革，本质是为了替代现行的土地租赁合同(制度)，因此可以看作是替代型制度供给。

2. 替代型制度供给:土地股份制改革

(1) 股份制:去债权化

法律层面允许的流转方式包括转包、出租、入股、互换、转让等。由于土地承包经营权只能由集体经济组织成员享有，所以转包、互换及转让只会发生在集体内部，从而导致这些类型的流转市场范围狭小，因而实践中较少存在这三种形式的流转。尽管入股与出租都不受产权主体的限制，但签订出租合约的交易费用较低，如亲友之间的租赁基本不需要正式的合约，所以实践中出租形式的流转最为常见。

股份制改造原本是为了替代原有农地租赁合同，改变流转型土地经营权的债权性质。普通农户以土地承包经营权入股组建股份合作社，并以合作社的名义将若干年限的土地经营权抵押给银行。此时农民成为合作社的股东，即为合作社的所有权人。因此，土地承包权和土地经营权统一在合作社的名下。所以，只须征得各股东的同意，合作社便可将土地经营权抵押给银行。显然，此时作为抵押物的土地经营权也就不具有债权的性质。

股份制本质是分成制，其主要功能在于分担了生产风险。租金年付制实为固定租金制，其风险分摊功能是相对一次性支付制而言的。同时，股份制与租金年付制所分摊的具体风险也不同。如租金年付制中普通农户并不承担生产风险。相比之下，股份制中普通农户是合作社的所有权人，所以除了必须分摊项目经营失败的风险，还须承担丧失土地经营权的风险。因而，此时银行处置土地经营权便不会受制于土地流转合约的约束。所以，股份制模式不仅实现了农地规模经营，还解决了债权抵押所带来的困扰。

然而，为何股份制模式难以在实践中落地?与租金年付制相比，股份制生成成本较高，这会降低基层政府推进股份制改革的积极性。租金年付制一般只包含两项合约，分别发生在农户与村委会、村委会与规模经营主体之间。但是股份制改造首先需要对土地资产价值进行评估，然后将其量化成股份，同时还需设立董事会、监事会等执行机构，由此产生了较高的生成成本。不过，如果能够在实践中以较低成本运行，即便生成成本较高也可尝试股份制。然而，实际情况并非如此，担保公司并不愿意为股份合作社提供担保。

(2) “落地难”:股份制运行成本过高

首先，股权均等化导致合作社容易陷入“集体行动困境”。土地均分决定了每户土地亩数相近，进而决定着每位社员的股权均等。在必须经由股东做出生产、抵押贷款及抵押物处置等决策的情况下，股权均等会提高决策的交易费用。同时，江津区乃至整个重庆市人均耕地少，组成一定规模的合作社需要更多农户的入股。不难想象，此时决策更有可能遭遇集体行动难题，由此会阻碍农地抵押贷款业务的开展。这是为什么实践中农业担保公司宁愿为个体农户提供借款担保。

其次，相对于固定租金制，股份制的执行成本更高。还存在另一种股份制形式：^⑤农民虽有合作社股份，但不参与具体的生

⁵ ①重庆市设想的是第一种股份制形式。

产决策。此时，股份制与租金年付制的区别仅体现在分成制与固定租金制的差异上。换言之，交易主体是愿意接受分成制还是固定租金制决定了股份制是否可行。对于普通农户而言，股份制意味着年租金与合作社的收益联动，由此会造成每年租金收益出现波动。因而，农民不仅需要承担一定的生产风险，还需监督合作社是否存在隐瞒业绩的行为。显然，监督会带来交易费用。相比而言，在固定租金制中，农民并不需要承担生产风险和监督成本。其实，为几百元的租金去监督合作社也是不经济的表现；^⑥而且农民一般也清楚土地的产出能力，能够估计出租金水平。因此，农民更愿意采纳固定租金制。站在规模经营主体的角度，其需要承担股份制改造的生成成本，不仅如此，为了应对农民的监督，规模经营主体还需制定相应的财务制度，因而也需要承担一定的监督成本。相比于租金年付制，股份制是一种生成成本和运行成本都较高的制度安排。^⑦实际上，由于普通农户并没有参与生产决策，所以一旦租金下降幅度较大，农民就可以“携地退社”，由此也会造成土地经营权极不稳定，同样影响到农地抵押贷款的开展。

综上所述，农民参与农业生产的股份制模式运行成本过高，农民不参与生产的股份制模式不仅运行成本较高，而且也没能解决土地经营权不稳定性矛盾。因此，建立于土地股份制上的农地抵押贷款无法在实践中落地。^⑧

3. 辅助型制度供给：引入土地银行制度

(1) 银行的两个关键功能

银行的主要业务是吸收存款、发放贷款，本质是存款人与借款人之间的一个中介。银行的出现降低了资金流动的交易费用，从而极大提高了资金的配置效率。一方面，银行降低了匹配供求主体的交易费用。单个存款人(供给)的资金较少，决定了大额需求必须寻求多个资金供给人。同时，个人寻找借款人还面临区域及人际的限制，难以促成非人格化的交易。相对而言，银行不仅可以“散存整贷”满足大额投资需求，也可实现资金跨时空的配置。此时，存贷双方面临的只是选择合适的银行。另一方面，更为关键的是银行可以解决存款与贷款期限不匹配的矛盾。存款的期限较短且具有灵活性，但是投资一般需要较长期限的贷款。所以贷款会降低银行资金的充足率，当然并不是所有存款人会在同一时间段取款，但无论如何都无法完全通过存款准备金制度化解期限不匹配的矛盾。为此，银行开创了“资产证券化”的金融工具。由于贷款可以获得预期收入(利息)，所以贷款可以看作是银行的资产。由此，银行将这资产做成有价证券，然后将其卖出以获得资金，从而提高了银行资金的充足率，实现了“短存长贷”的功能。

(2) 土地银行的运作方式

基于上述分析，可参考银行的“散存整贷”及“短存长贷”的功能，构建土地银行制度。首先，土地银行对普通农户土地进行“散存整贷”。农民将细碎化的土地存入土地银行，银行根据耕地等级及存地期限确定租金水平。由于土地位置的固定性导致土地银行难以提取其他土地(准备金)，以应对存地期限满后普通农户取地(取款)的需求，由此将会导致难以贷出较长期的土地经营权。为此，可在存地阶段设定最低存地期限及施行梯级租金制度。如设置最低存地期限为5年，同时将租金水平与存地期限挂钩，以提高农民存地的积极性。与此同时，如果农地都以单户的形式存入，就可能造成同一区域内土地的存地期限各异，这会影响土地的租出及利用。因此，可以规定相邻地块需“抱团”(如50亩以上)存入，即采取多户组合式的存地方式。在确定存地期限及耕地等级之后，土地银行向农户发放存地收益凭证及土地银行卡。然后，土地银行对规整后的土地进行招租，即将

⁶ ②对于那些在外地务工的农户的监督成本非常之高，以至于监督无效，所以宁愿接受固定租金制。

⁷ ③“南海模式”的股份制有三点不同：其一，主导产业为非农产业，主要是出租厂房获取租金，因而监督成本比农业低；其二，非农产业价值很高，值得花费成本去监督；其三，南海模式本质为“农民+合作社+企业”的模式，其中，合作社并不是生产主体，而是一种分配土地租金的机制。尽管如此，这类股份制还存在着社政企不分、封闭治理等缺陷。

⁸ ④在笔者调研的平罗县也同样准备推动土地股份制改革，但基于同样的原因，相关职能部门负责人也反映土地股份制在平罗难以实施。他们至多采取以“固定租金制为主、股份制为辅”的模式。在这种制度架构中，只有个别农户持有合作社的股份，其他农户仍然采取固定租金的形式。

土地经营权贷给规模经营主体。显然，此时土地经营权贷出期限要小于或等于存地期限。然而，这是否意味着土地银行不具有货币银行的“短存长贷”功能？

表2 土地银行的功能

功能	银行	土地银行
“散存整贷”	集散户资金满足大额投资需求	集散户土地满足大面积生产需求
“短存长贷”	集短期存款满足长期性投资需求	确保流转型土地经营权的长期稳定性

土地银行的“短存长贷”功能体现在保证贷出的土地经营权具有长期的稳定性。试想如果农民租金不能按时得到偿付，农民就会取回土地。由于改良后普通农户与规模经营主体之间没有直接的租赁关系，所以，即便规模经营主体的项目经营失败，只要土地银行的资金充足，也能确保土地经营权的“长贷”。那么，如何保障土地银行的资金充足率？起步阶段一定的财政资金注入是必要的。长远来看必须通过市场机制去解决。

土地银行主要收入来自存贷租金利差。所以,如果出现系统性风险(如自然灾害、禽类瘟疫等),就会影响土地银行的运转。这些风险必须予以分散。因此,土地银行不能“单兵作战”。解决的办法是其他土地银行需要承担连带责任。省域范围内多个市县同时发生系统性风险的概率较低,因而可根据风险等级选择省域或市域统筹解决不良债务。具体而言,构建一套从省至县的“金字塔”式土地银行体系:省级土地银行总行、市级土地银行分行、县级土地银行支行,及灵活设立乡镇营业点。其中,县级土地银行支行主要负责土地的存贷业务,省级、市级土地银行负责监督、考核基层土地银行的运作并承担风险分散工作。

此外，可运用“资产证券化”工具扩充土地银行的资金。由于土地租赁合同多为租金年付制，所以未付清的租金可看作为贷款。由此，土地银行可根据预期的租金收益发行证券。鉴于县域内易受自然等其他风险的影响，所以应由土地银行总行或授权市分行发行证券。由于风险得以分散，更高层级银行所发行的证券预期收益更为稳定，从而促进了证券的交易。

(3) 改良后的农地抵押贷款

土地银行资金充足保障了农民的土地权益，从而增强了土地经营权的稳定性。由此，可在此基础上进一步开展农地抵押贷款。由于没有完全付清租赁年限内的租金，所以规模经营主体不仅是担保公司(或银行)也是土地银行的债务人。为了降低土地银行及其他金融机构的运营风险，可采取如图 5 所示的操作方式。担保公司为规模经营主体代偿债务后，首先，将流转型土地经营权移送到土地银行进行处置，处置地上附着物的所得优先偿还担保公司。然后，土地银行与抵押物接管方重新签订租赁合同，改由抵押物接管方支付租金给土地银行。接管抵押物后，由接管方向土地银行支付租金。由于土地银行的资金较为充足，所以，只需在一定期限内抵押物得以处置，就不会对土地银行的运转造成负面影响。

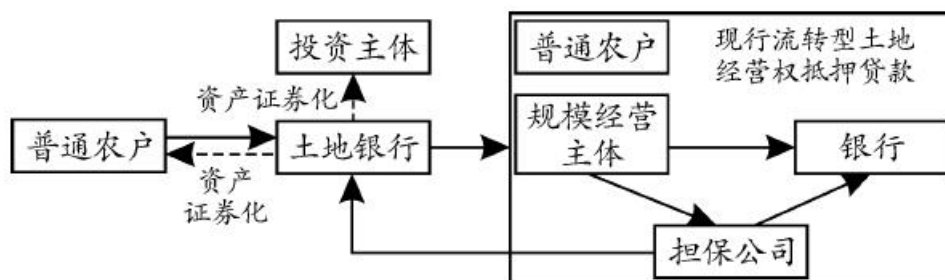


图5 流转型土地经营权抵押贷款的改良

总的来看，土地银行制度采取的仍然是租金年付制，没有改变流转型土地经营权的债权性质，其本质是普通农户与规模经营主体间的一个流转中介。所以，土地银行制可看作为原始租金年付制的辅助型制度安排。由于土地银行制度的引入，农民的利益得到保障，从而弱化了地方政府和村集体对处置土地经营权的约束，由此又进一步增强了土地经营权的稳定性，提高了抵押物处置的便利性。故此，可以实现流转型土地经营权的抵押功能。

4. 进一步讨论

上述分析可以看出，不宜在县域范围内实验土地银行，^⑨而是需要从“从省至县、由上而下”构建一套土地银行体系，所以这是一项生成成本很高的制度。尽管如此，土地银行能促进农地市场发育、提高土地配置效率，所以能在已有的基础上进一步获取规模经济效益。因此，即便运行成本有所上升，也可尝试推行土地银行制度。进一步而言，土地银行制度促进了农地市场的发育、增强了土地经营权的稳定性，由此提高了流转型土地经营权的变现能力。所以，与在原始租金年付制及土地股份制下不可持续相比，建立于土地银行上的农地抵押贷款可以较低成本地运行。

表3 不同流转方式下农地抵押贷款运行效率的比较

比较项目	租金年付制	土地股份制	土地银行
生成成本	低	较高	高
运行成本	高	较高	低
土地经营权稳定性	弱	较弱	强

与此同时，可将证券优先卖给农民，由此农民可获得土地租金、证券收益双重财产性收入。不仅如此，当土地银行发展到一定的水平，可以推出面向普通农户的农地抵押贷款业务。因为，农民将土地存入银行后，可将预期租金收入予以贴现，从而实现资产资本化。由此，农民可将存地收益凭证直接抵押给银行，进而改变目前实物抵押的模式。

其实，与不动产相比，收益凭证的流动性(变现能力)更强。其实，土地银行制度早已在发达国家的发展初期就开始运行。

⁹ ① 引入土地银行制度不仅推动了农地抵押贷款，而且土地银行制度还会从根本上改变目前由政府主导集中大规模流转的局面。因而，这是一种回归市场机制的典范。正如现在很多市县都在试点土地信托的流转模式。

如德国创建的第一家土地抵押信用机构距今已有 200 年的历史，美国土地银行制度也已运行百余年，这些农地金融制度创新无不对两国的农业现代化起到了非常关键的作用。^[3]

只不过，我国与美德两国的土地银行在主要功能方面应有所差异。上述分析可以看出，我国土地银行的作用主要在于促进农地市场发育，进而辅助农地抵押贷款；而美德两国的土地银行更像一种金融机构。以美国为例，20 世纪 20 年代，美国在仿效德国农地金融制度的基础上，自上而下地设立了 1 家中央土地银行、12 家联邦土地银行、若干家土地银行合作社(如图 6 所示)。其中，联邦土地银行主要职能是基于抵押的土地等财产发行债券，从而壮大土地银行股本，进而为农民提供信贷资金；基层的土地银行合作社由需要贷款的农民组成，主要负责土地价值评估、贷款材料审核、抵押物处置等具体的贷款业务。同时，联邦土地银行通过土地银行合作社将贷款发放给通过审核的农民。^[4]

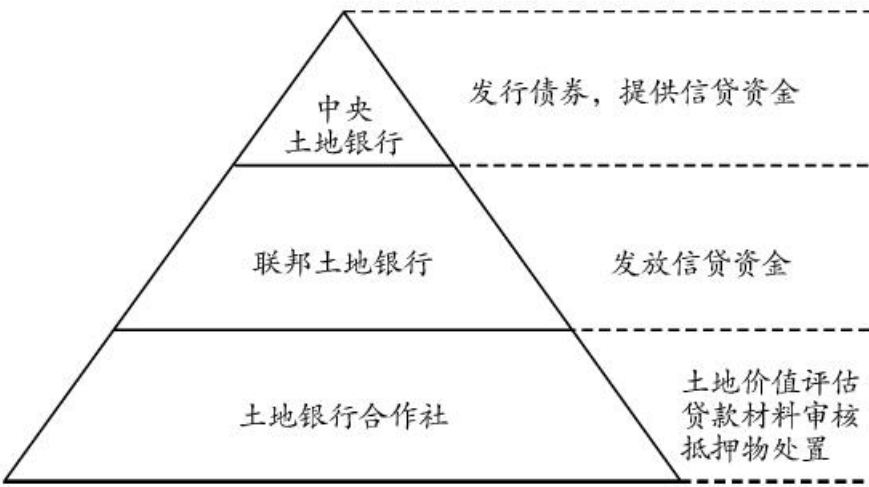


图 6 美国土地银行系统的运作方式

尽管各国农地金融制度有所差异，但他们的经验都一致表明：尤其是在发展的初期，需要有特别的制度设计才能实现农地抵押贷款。值得注意的是，我国农地产权结构与上述国家显著不同。产权越完整越能使得交易双方形成稳定的预期，^[5]相对而言，我国农地产权的稳定性较弱。如二轮承包关系只剩 12 年时间，不同的主体对未来的农地政策具有不同的预期和偏好。^[6]这不仅会影响农地市场发育及产业选择，^[7, 8]而且还束缚了农地的抵押功能。此外，由于土地银行的制度生成成本很高，因而需要较长年限内的租金收益才能弥补生成成本。因而，目前农地产权安排也会抑制土地银行等其他有效制度的生成。所以，着眼于未来，现行的二轮承包关系需要进一步延长。

五、结论

在开展的流转型土地经营权抵押贷款中，重庆江津区采取的“反担保”式融资机制优于江苏新沂市采取的“直接抵押”式融资模式。这不仅是因为反担保可以增强银行的贷款意愿，更主要的在于担保公司在高风险的信贷交易中比银行更有优势。不仅如此，在重庆江津区地方实践创新性地将花椒产业协会嵌入到农地抵押贷款，此举有效降低了担保公司和借款人之间的信息不对称。

当前，流转型土地经营权抵押贷款还面临着一个内在的矛盾：一方面，在土地流转环节，租金年付制决定了规模经营主体不具有完整的土地经营权；另一方面，农地抵押又要求土地经营权具有长期稳定性。这一内在冲突导致流转型土地经营权的处置面临着较高的交易费用。与此同时，因为租金年付制不仅能应对自然及市场的不确定性，还能降低规模经营主体的前期投入成

本，所以不能强求规模经营主体一次付清租赁年限内的所有租金。

为解决流转型土地经营权的不稳定性矛盾，地方政府提出了土地股份制改革，旨在替代现行的土地租赁合同，从而达到“去债权化”的效果。由于土地股份制不仅生成成本高，而且运行成本也不低，导致建立于土地股份制之上的农地抵押贷款在实践中无法落地。为此，本文提出引入土地银行制度，改良目前流转型土地经营权抵押贷款的操作方式。这要求“从省至县、由上而下”构建一套“金字塔式”的土地银行体系，从而充分发挥银行的“散存整贷”、“短存长贷”的功能。尽管采取的仍然是租金年付制、也没有改变流转型土地经营权的债权性质，但土地银行不仅能促进农地市场的发育，而且能增强流转型土地经营权的稳定性。由此，为推行流转型土地经营权抵押贷款创造了有利的条件。

但是，与原始租金年付制和土地股份制相比，土地银行是一种生成成本较高的制度。所以，较长租赁期限的租金才能弥补前期的生成成本，然而二轮承包关系只剩下12年的时间。但是，不管从长远角度还是从发达国家的经验来看，农地抵押贷款需要有特别的制度设计才能实现，况且我国农业现代化也需要农地金融的支持。为此，本文建议进一步延长二轮承包关系的年限，为农地抵押贷款等有效制度的生成提供宽松的制度环境。

参考文献：

- [1] 郭忠兴，汪险生，曲福田． 产权管制下的农地抵押贷款机制设计研究——基于制度环境与治理结构的二层次分析[J]． 管理世界，2014，(09)：48—57．
- [2] 张五常． 制度的选择[M]． 北京：中信出版社，2014． 292—293．
- [3] 惠献波． 美国、德国、日本农地金融制度及经验借鉴[J]． 南方金融，2013，(12)：57—61．
- [4] 李蕊． 我国农地融资制度构建理路研究——基于对美国联邦土地银行制度的考察和借鉴[J]． 法学杂志，2014，(07)：79—90．
- [5] Demsetz H． Toward a Theory of Property Rights [J]． The American Economic Review，1967，57 (02)：347—359．
- [6] 丰雷，蒋妍，叶剑平等． 中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999～2010年17省份调查的实证分析[J]． 管理世界，2013，(07)：44—58．
- [7] 叶剑平，蒋妍，罗伊． 普罗斯特曼等． 2005年中国农村土地使用权调查研究——17省调查结果及政策建议[J]． 管理世界，2006，(07)：77—84．
- [8] Feder G，Feeny D． Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy [J]． The World Bank Economic Review，1991，5 (01)：135—153．