

农地产权制度改革对农地抵押市场双重效应研究^{*1}

——以浙江农地抵押改革试点区为例

俞 滨，郭延安

【摘 要】：农地产权制度改革对农地抵押的供给和需求会产生双重效应，其作用结果不仅关系农地产权制度改革的政策效果，而且关乎农地金融政策导向。本文基于浙江农地抵押改革试点区——宁波市江北区和丽水市松阳县的实地调研数据，建立效用函数行为模型，分析农地产权制度改革对农地抵押供给方（农村金融机构）和需求方（农业经营主体）的影响。研究结果证明：首先，有意向开展农地抵押的区域，应该重点夯实农地确权颁证、培育农村产权交易市场这两项基础性工作，完成权证的信息化管理。其次，在经济发展水平较好、农村产权交易市场发育成熟的区域，重点实施农地抵押融资的配套性制度；在经济发展水平较差、农村产权交易市场发育不成熟的区域，开展农地抵押应循序渐进，先期重点调整产业布局、明晰农地产权，后期重点培育农村产权交易市场。

【关键词】：农地产权制度改革、农村金融机构、农业经营主体、农地抵押

作者俞滨，浙江金融职业学院讲师；郭延安，浙江金融职业学院副教授。（杭州 310018）

一、引 言

产权的界定和行使决定产权的价值。很多发展中国家的居民拥有数量庞大的土地和房屋等财产，但由于没有正式的产权界定也未限制抵押权行使，导致“沉睡”的财产不具备抵押融资功能。跨国研究发现，以明晰农地产权、解禁农地抵押为核心的农地产权制度改革能够赋予农地抵押权能，提高抵押供需双方的参与积极性。一项早期针对泰国的研究表明，农地产权制度改革刺激了农业经营主体，如普通农业经营主体、专业大户、家庭农场、农民合作社、龙头企业，他们在寻求农地抵押贷款需求的同时，提高了金融机构提供农地抵押贷款的供给。后来针对布基纳法索（非洲国家）、洪都拉斯、赞比亚、秘鲁、越南等国家的研究也证实了上述观点。然而，对于农地产权制度改革能否真正影响农地抵押市场，目前并未取得一致结论。来自印度、尼加拉瓜、玻利维亚和墨西哥的经验和数据并不支持农地产权制度改革与农地抵押市场之间的相关关系。跨国研究得出冲突性结论的原因主要有三个：第一，相关国家农地产权制度以及农地金融政策存在差异；第二，相关国家农地抵押法律条文不同；第三，相关国家农地抵押市场发育程度不同。与国际经验相似，国内研究也存在分歧：一种观点认为农地产权制度改革明显增加了农村金融机构和农业经营主体参与农地抵押的意愿；另一种观点认为农地产权制度改革带来的农地抵押信贷供给与信贷需求效应非常有限。目前学术界尚未对这种分歧做出解释。

对上述问题的理论思考与实证研究，不仅能观察到农地产权制度改革的政策效果，还能为农地产权制度改革与农地抵押市场的影响机制提供微观证据，从而为理解并实施当前我国农地产权制度改革政策提供新视角。

二、理论基础与作用机制

（一）理论基础

^{*1}本文为2017年浙江省国内访问工程师校企合作项目：互联网金融视阈下小微企业融资模式研究（浙教办高科[2017]157号）的阶段性研究成果。

本文所指的农地产权制度改革为广义概念，其内容不仅包括国家出台的农地产权改革政策，还包括地方实践中围绕农地抵押制定的产权配套制度。2008 年以来，我国启动了新一轮农地产权制度改革，其核心思想是在产权明晰的基础上，实现农地“所有权、承包权、经营权”的三权分置，主要政策包括农地确权、颁证、赋能。“三权分离，还权赋能”以后，农地经营权就具备抵押、担保权能。全国各地已经陆续推行农地经营权抵押贷款并总结出一系列改革经验，主要有三方面内容：一是农地确权、颁证，二是建立农村产权交易市场，三是制定农地抵押配套制度。

在农地抵押市场上，抵押品（农地经营权或者农地收益权）是影响信贷需求者与信贷供给者融资行为的重要因素。长期以来金融机构不愿向农业经营主体提供贷款，主要是因为农业经营主体缺乏有效抵押品。通常情况下，有效抵押品需要满足三个基本条件：第一，产权清晰无争议。即不同产权主体之间存在清晰的产权边界，可以分清楚谁对某项财产拥有产权、拥有何种形式的产权以及拥有多大份额的产权。第二，能够低成本处理（销售、转让、出租）。借款人违约后，抵押品的处理不会面临较高的交易费用。第三，价值可评估且在合约期内能够保值。抵押品价值能够被准确评估，并且在协议有效期内抵押品价值不下降，清偿能力不减弱。理论上，农地产权制度改革是通过改变农地抵押有效性影响农地抵押双方行为。农地成为有效抵押品后，对于信贷需求者而言，增加了抵押资产，松弛了信贷约束条件，提升了潜在信贷需求；对于信贷供给者而言，降低了信息不对称下的道德风险，减少了违约后的损失，增加了信贷供给。

（二）作用机制

农地产权制度改革对农地抵押市场的影响是通过农地确权颁证、农村产权交易市场以及农地抵押配套制度这三个方面进行传导的，具体如图 1 所示。

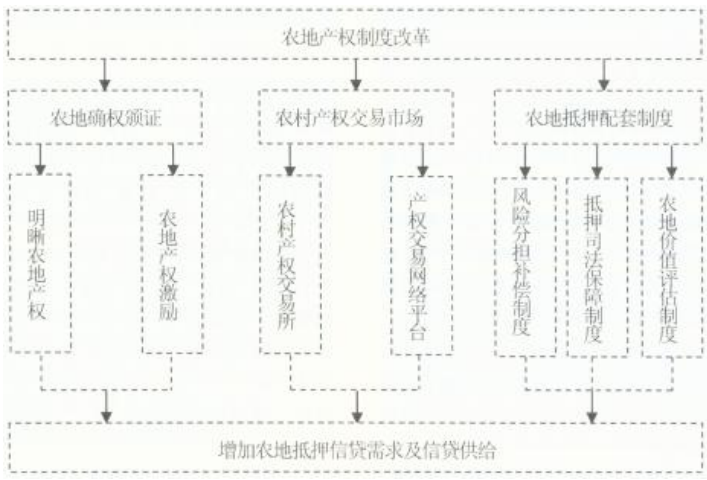


图 1 农地产权制度改革影响农地抵押市场的作用机制

1. 农地确权颁证与农地抵押

产权的清晰界定是解决农地抵押融资的首要因素。农地确权颁证主要解决三个问题：一是农地权属问题。明确了农地各项权利在不同权利主体之间的划分。二是农地界址问题。弄清了农业经营主体土地的坐落以及四至范围。三是农地面积问题。核准了农业经营主体土地的实际面积。农地确权颁证有利于明晰产权并提高地权的稳定性，同时也有利于提高农地抵押的有效性。明晰农地产权使得农业经营主体获得了相应的权利（农地承包权、经营权以及他项权利），意味着农业经营主体将农地经营权用于抵押贷款，不再受任何其他权利人（特别是村集体）的限制，这对农业经营主体来说是稳定而长久的激励。地权稳定有利于农业经营主体形成稳定的预期投资收益，从而增加农业经营主体对农地的长期投资。因此，土地确权颁证会增加农业经营主

体寻求农地抵押贷款的可能性。另外，农地确权后农地满足了作为抵押品“产权清晰无争议”的基本条件，农地成为农村金融机构可以接受的抵押品，这对农村金融机构而言是一种正向且有效的激励，会提高农村金融机构参与农地抵押的意愿。

2. 农村产权交易市场与农地抵押

建立农村产权交易市场，实现农村抵押资产有效流动，是推行农村产权抵押融资的必要条件。农村产权交易市场的建立及完善程度是影响农业经营主体与农村金融机构抵押融资行为的重要因素。农村产权交易市场涉及到有形市场（如产权交易所，包括下辖的县、镇、村产权服务站）和无形市场（如产权交易网络平台，包括产权交易门户网站、信息发布平台、三级网络交易市场），主要发挥两方面作用：一方面，培育抵押品处置市场。借款人违约后，产权交易市场通过网络平台发布抵押品处理信息，通过竞价、协议转让、拍卖等多种方式变卖、兑现抵押产权，为农村金融机构提供一个变现相关权利的场所。另一方面，降低农地抵押双方的交易费用。例如，减少农业经营主体及农村金融机构的信息收集成本，缩短农业经营主体与农村金融机构谈判、签约时间。

3. 农地抵押配套制度与农地抵押

农地抵押配套制度主要包括风险分担补偿制度、司法保障制度以及农地价值评估制度。在农地抵押中安排风险分担补偿制度能降低农业经营主体和农村金融机构面临的风险，有利于提高农业经营主体和农村金融机构参与农地抵押的积极性。在实践中，一些试点区设立了土地流转风险保证金和农地抵押融资风险基金，引入担保公司与保险公司来分担农地抵押风险。在法律上，当前我国农地禁止抵押（国家政策允许农地经营权向金融机构抵押融资），因此，针对农地抵押的司法保障措施会影响农地抵押双方的决策。一般来说，农地抵押司法保障有力的区域，农业经营主体和农村金融机构更愿意参与农地抵押。例如，制止和惩戒非法抵押、违法回收、不履行抵押合同的行为都会给农业经营主体和农村金融机构参与农地抵押提供良好的司法环境。除此之外，农地价值评估制度也是农业经营主体和农村金融机构考虑参与农地抵押的影响因素，农地价值评估制度有助于解决农业经营主体和农村金融机构共同关注的农地经营权价值评估问题。

三、样本区域农地产权制度改革

（一）数据来源

本文使用数据来源于 2017 年 1 月在宁波市江北区的实地调研和 2017 年 8 月在丽水市松阳县的人户调查。之所以选择江北区与松阳县作为调研地点是因为这两个区（县）均属于浙江省农地抵押改革试点区，同时这两个县（区）在地形地貌以及经济发展水平上存在较大差异。这样便于考察在不同的农业资源禀赋以及不同的经济发展水平下农地产权制度改革对农地抵押市场的差异性影响。为了保证样本的有效性和代表性，调研采用了区域分层次、产业分类型、规模分大小、主体分种类的抽样调查方法，即在充分考虑江北区、松阳县各乡镇经济水平差异（高、中、低）、优势产业差异（花卉苗木、大蒜、粮油、柑橘、桑蚕、蔬菜）、农地规模差异（大、中、小）、参与主体差异（普通农业经营主体、种养大户、家庭农场、农民合作社、龙头企业以及农村金融机构）的基础上，采用问卷及访谈的形式获取信息和数据。本次调研共发放问卷 803 份，其中江北区 346 份（农村金融机构信贷员 43 份，农业经营主体 303 份），松阳县 457 份（农村金融机构信贷员 31 份，农业经营主体 426 份）；收回有效问卷 718 份，江北区 312 份（农村金融机构信贷员 43 份，农业经营主体 269 份），松阳县 406 份（农村金融机构信贷员 31 份，农业经营主体 375 份）。

（二）样本区域农地产权制度改革内容及成效

江北区、松阳县农地产权制度改革主要围绕土地确权颁证、建立农村产权交易市场、制定农地抵押配套制度三方面展开。

1. 江北区农地产权制度改革

2009 年江北区开始农地确权、颁证, 2010 年完成辖区内 7 个街道、1 个镇、35 个社区、110 个村的农地所有权、使用权以及他项权利的确定, 并向相关主体(村集体、农业经营主体等)颁发了土地承包经营权证、土地经营权证以及其他权证。相继成立了宁波市农村产权交易所和江北区农村产权流转交易服务中心。为了保障农地抵押融资顺利进行, 江北区还出台了一系列配套制度: 一是设立农村产权抵押融资风险基金。江北区财政投入 500 万用于抵押人(农业经营主体)违约后的债务清偿, 抵债抵押品处置后损失部分由抵押融资风险基金承担 80%, 抵押权人(农村金融机构)承担 20%。二是建立农村土地流转风险保证金。江北区规定土地流转双方按照担保价值的 5%缴纳土地流转行为担保保证金, 土地转入方出资 80%, 转出方出资 20%, 担保保证金主要作用在于保障土地转入方在抵押农地期间地权的稳定以及土地转出方农地租金的稳定。三是扩大农业保证保险范围。江北区与保险公司合作, 开发出农村土地流转收益贷款保证保险, 即在进行农地抵押时, 借款人以抵押农地的收益为保证向保险公司投保, 当借款人未履行贷款偿还义务时, 由保险公司承担部分偿还责任。四是制定农村土地经营权价值评估办法。江北区农业部门委托具有资质的评估公司, 在某一基准时点分别评估出不同等级、不同区域、不同经营期限、不同利用类型的土地经营权基准价格(仅作为参考价格), 并于每年 5 月 31 日前在江北区农村产权流转交易服务中心网络平台公开发布。五是提供农村产权抵押司法保障。江北区出台针对性政策为农地抵押纠纷提供仲裁服务, 建立农地抵押案件“快立、快审、快结、快执”的“绿色通道”。六是引入抵押担保公司。江北区指定三家担保公司为农地抵押进行担保, 分担农村金融机构面临的抵押融资风险。

2. 松阳县农地产权制度改革

2014 年松阳县农地确权、颁证工作全面启动, 历经“摸底调查、指界确权、公示纠错、签订合同”四个阶段, 截止 2016 年 6 月松阳县确权地块 1095354 块, 土地确权面积 42.36 万亩, 产权登记农业经营主体 101431 户。2016 年 3 月成立松阳县惠农服务中心, 负责完善农村产权信息数据库、农地抵押备案以及农地价值评估。松阳县农地抵押配套制度主要有: 一是建立多元担保模式。松阳县实行以政策性担保(松阳县中小企业融资担保有限公司)为主, 商业性担保(丽水市中小企业融资担保有限公司、丽水市现代农业担保公司)和互助性担保(龙头企业、专业合作社、自然人)为辅的多元担保制度, 鼓励担保人为农地抵押进行担保。二是设立农地抵押风险补偿基金。丽水市和松阳县按 3:7 的比例出资设立 2000 万的农地抵押风险补偿基金, 用于担保机构以及农村金融机构的农地抵押风险补偿。三是拓宽农业保险范围。松阳县与人保财险、中华联保两家公司合作, 将水产品、蔬菜、水果等特色农产品纳入农业保险范围, 旨在降低抵押人遭遇自然灾害而违约的概率。四是为农地抵押提供法律援助。松阳县依托惠农服务中心, 为农地抵押提供法律咨询和纠纷仲裁、调解服务。五是组建农地价值评估小组。松阳县成立了以农业部门专业技术人员、高校科研人员、涉农乡镇干部、村干部、农业经营主体为代表的农地价值评估委员会, 负责辖区内农地价值评估。

四、模型设定

(一) 变量定义

根据理论分析, 本文选取两组被解释变量, 分别为: Y_i^{B1} (是否愿意接受农地抵押贷款), Y_i^{B2} (是否愿意参与农地抵押贷款)。解释变量为: X_{1i} (农地是否确权、颁证), X_{2i} (农地确权程度), X_{3i} (拥有农村产权交易所数量), X_{4i} (是否拥有农村产权网络交易平台), X_{5i} (农村产权交易市场发育程度), X_{6i} (是否已设立农村产权抵押融资风险基金), X_{7i} (是否扩大农业保险覆盖面), X_{8i} (是否建立农村土地流转风险保证金), X_{9i} (是否制定农村土地经营权价值评估办法), X_{10i} (是否提供产权抵押司法保障制度), X_{11i} (是否引入担保公司), X_{12i} (担保公司参与农地抵押市场的数量), X_{13i} (政府对农地抵押市场干预程度), X_{14i} (经济发展水平)。

(二) 基于效用函数的行为选择

农村金融机构和农业经营主体的农地抵押行为决策集和决策效用函数如下：

$$\begin{cases} Y_i^B = \{Y_i^B = 1 \text{ 选择抵押}; Y_i^B = 0 \text{ 不选择抵押}\} \\ Y_i^F = \{Y_i^F = 1 \text{ 选择抵押}; Y_i^F = 0 \text{ 不选择抵押}\} \end{cases} \quad (1)$$

$$\begin{cases} U_i^B = U(X_{ij}^B) = \beta X_{ij}^B + \varepsilon_{ij}^B \\ U_i^F = U(X_{ij}^F) = \beta X_{ij}^F + \varepsilon_{ij}^F \end{cases} \quad (2)$$

其中下标 i 代表第 i 个决策个体 ($i=1, 2, \dots, m$)， j 代表变量个数 ($j=1, 2, \dots, n$)，上标 B 和 F 分别代表农村金融机构和农业经营主体。(1) 式中农村金融机构和农业经营主体的决策集均有两个决策项：选择抵押（取值为 1），不选择抵押（取值为 0），(2) 式中农村金融机构和农业经营主体的抵押效用由决策个体感知的抵押环境（包括农地确权颁证情况、农村产权交易市场发育程度、农地抵押配套制度，即 X_{ij}^B, X_{ij}^F ）决定。

由于(2)式中抵押效用无法观测，能够观测到的是农村金融机构和农业经营主体的抵押选择结果，即 1 或 0。若 $U_{i1}^{B,F} > U_{i0}^{B,F}$ ，则 B 和 F 选择农地抵押的效用就大于不选择农地抵押的效用，即对应于观测值 1；若 $U_{i0}^{B,F} > U_{i1}^{B,F}$ ，则 B 和 F 不选择农地抵押的效用就大于选择农地抵押的效用，即对应于观测值 0。因此假定观测到决策个体选择 1，即 $U_{i1}^{B,F} - U_{i0}^{B,F} > 0$ ，以此分解(2)式建模，整理得到：

$$\begin{cases} Y_i^{*B} = \beta^B X_{ij}^B + \mu_{ij}^B \\ Y_i^{*F} = \beta^F X_{ij}^F + \mu_{ij}^F \end{cases} \quad (3)$$

其中 Y_i^{*B}, Y_i^{*F} 为被解释变量， X_{ij}^B, X_{ij}^F 为解释变量， β^B, β^F 为待估计参数， μ_{ij}^B, μ_{ij}^F 为随机误差项。

(三) 最大似然估计

由于(3)式随机误差项不可观测，OLS 估计受限，本文采用最大似然估计。假设随机误差项 $\mu_{ij}^B, \mu_{ij}^F \sim \text{Logistic}$ ，显然线性组合 $-\beta^B X_{ij}^B, -\beta^F X_{ij}^F \sim \text{Logistic}$ ，根据 Logistic 概率分布的对称性，结合(1)、(3)式，可得农村金融机构和农业经营主体观测值为 1 的概率分别为：

$$\begin{cases} P(Y_i^{*B} = 1) = F(\beta^B X_{ij}^B) \\ P(Y_i^{*F} = 1) = F(\beta^F X_{ij}^F) \end{cases} \quad (4)$$

至此，推导出模型(3)的似然函数(5)式：

$$\begin{cases} P(Y_1^{*B}, Y_2^{*B}, \dots, Y_n^{*B}) = \prod_{i=1}^n F(\beta^B X_{ij}^B)^{Y_i^{*B}} (1 - F(\beta^B X_{ij}^B))^{1-Y_i^{*B}} \\ P(Y_1^{*F}, Y_2^{*F}, \dots, Y_n^{*F}) = \prod_{i=1}^n F(\beta^F X_{ij}^F)^{Y_i^{*F}} (1 - F(\beta^F X_{ij}^F))^{1-Y_i^{*F}} \end{cases}$$

根据似然函数最大化一阶条件为零及调查样本数据，估计模型(3)的各个参数。

(四) 描述性统计结果

变量的描述性统计结果如表 1 所示。由表中数据可以看出：

1. 农村金融机构接受农地抵押的积极性存在区域性差异。江北区农村金融机构参与农地抵押积极性较高（均值为 0.84），36 位（占比 83.7%）农村金融机构信贷员愿意接受农地抵押；松阳县农村金融机构参与农地抵押的积极性不高（均值为 0.35），11 位（占比 35.5%）农村金融机构信贷员愿意接受农地抵押。
2. 农业经营主体参与农地抵押意愿存在地区性差异。江北区农业经营主体参与农地抵押的意愿更强烈（均值为 0.76），205 位（占比 76.2%）农业经营主体愿意申请农地抵押贷款；松阳县农业经营主体参与农地抵押的意愿相对较弱（均值为 0.28），105 位（占比 28%）农业经营主体愿意申请农地抵押贷款。
3. 农业经营主体对农村产权交易市场发育程度的感知不同。江北区农业经营主体普遍认为当前本区域农村产权交易市场发展很好（均值为 1.23），120 位（占比 44.6%）农业经营主体表示产权交易市场发育成熟；松阳县农业经营主体则普遍认为当前本区域农村产权交易市场发展不好（均值 0.65），180 位（占比 48%）农业经营主体表示产权交易市场发育不成熟。
4. 农业经营主体对农地抵押配套制度的感知基本一致。江北区和松阳县农业经营主体对农村产权抵押融资风险基金、扩大农业保险范围、农村土地经营权价值评估办法、农地抵押司法保障制度、产权抵押担保公司都有较好了解（各项均值都在 0.6 以上），说明江北区和松阳县的农业经营主体多数都感知到了农地产权配套制度的存在。
5. 农业经营主体对政府干预农地抵押市场的认知有差异。江北区农业经营主体多数认为政府较少涉足农地抵押市场（均值为 0.55），165 位（占比 61.3%）农业经营主体认为政府对农地抵押的干预不强；松阳县农业经营主体则多数认为政府较多涉足农地抵押市场（均值为 1.64），257 位（占比 68.5%）农业经营主体认为政府对农地抵押的干预很强。

表 1 变量的描述性统计结果

变量	变量单位及取值	宁波市江北区				丽水市松阳县			
		均值	标准差	最大值	最小值	均值	标准差	最大值	最小值
Y_1^H	0=不愿意；1=愿意	0.84	0.37	1	0	0.35	0.49	1	0
Y_1^L	0=不愿意；1=愿意	0.76	0.43	1	0	0.28	0.45	1	0
X_{11}	0=否；1=是	0.89	0.32	1	0	0.52	0.3	1	0
X_{21}	比例	0.95	0.45	1	0.57	0.76	0.5	1	0
X_{31}	家	6.31	8.2	10	1	4.43	6.54	7	1
X_{41}	0=否；1=是	0.67	0.47	1	0	0.49	0.5	1	0
X_{51}	0=不成熟；1=中等；2=成熟	1.23	0.9	2	0	0.65	0.87	2	0
X_{61}	0=否；1=是	0.76	0.43	1	0	0.68	0.47	1	0
X_{71}	0=否；1=是	0.83	0.38	1	0	0.79	0.41	1	0
X_{81}	0=否；1=是	0.72	0.45	1	—	—	—	—	—
X_{91}	0=否；1=是	0.88	0.32	1	0	0.79	0.41	1	0
X_{101}	0=否；1=是	0.91	0.29	1	0	0.87	0.34	1	0
X_{111}	0=否；1=是	0.84	0.38	1	0	0.8	0.4	1	0
X_{121}	家	1.74	0.98	3	0	2.01	0.36	3	0
X_{131}	0=不强；1=中等；2=很强	0.55	0.49	2	0	1.64	0.83	2	0
X_{141}	0=落后；1=中等；2=较好	1.46	0.37	2	0	0.26	0.34	2	0

注：由于篇幅原因，本文略去了农村金融机构信贷员问卷中变量的描述性统计，上表仅给出了农业经营主体问卷中变量的描述性统计。影响农村金融机构信贷员和农业经营主体抵押决策的变量均为 $X_{11} \sim X_{141}$ 。

五、实证结果

（一）农地产权制度改革对农地抵押供给的影响

农地产权制度改革对农地抵押供给方（农村金融机构）的极大似然估计结果如表 2 所示。回归结果显示，以农地确权、颁证为代表的农地产权制度改革产生的供给效应在江北区和松阳县的样本回归中均在 1% 的显著性水平上显著，这表明在其他因素保持不变的情况下，农地确权、颁证能够增加农村金融机构接受农地抵押融资的概率。由此得出结论：现阶段我国为明晰农地产权而进行的农地确权、颁证对农村金融机构提供农地抵押供给具有正效应，即农地确权、颁证解决了农地“产权模糊”问题，促使农地成为有效抵押品变为可能，激发了农村金融机构参与农地抵押的积极性。

表 2 农地产权改革对农地抵押供给方的极大似然估计结果

变量	宁波市江北区		丽水市松阳县	
	系数	Z 值	系数	Z 值
X_{1i}	0.194***	3.21	1.036***	3.58
X_{2i}	0.068	0.09	0.278	0.56
X_{3i}	0.035*	1.7	0.721**	2.34
X_{4i}	0.142**	2.42	0.138*	1.93
X_{5i}	0.461***	4.16	0.185*	1.9
X_{6i}	0.258***	3.11	0.914	0.76
X_{7i}	0.127**	2.08	1.326	1.56
X_{8i}	0.249	0.74	—	—
X_{9i}	0.575**	2.53	0.781	0.25
X_{10i}	0.311**	2.39	0.668	0.97
X_{11i}	0.237**	2.19	2.104	0.77
X_{12i}	0.393	0.95	0.884	1.27
X_{13i}	0.487	1.24	0.578***	3.64
X_{14i}	0.374**	2.22	1.688**	2.15

注：*、**、***分别表示在 10%、5%、1% 的显著性水平上显著。

在农村产权交易市场方面，江北区和松阳县的样本回归结果都表明农村产权交易所拥有数量、农村产权网络交易平台以及农村产权交易市场发育程度均能显著影响农村金融机构的农地抵押决策。具体而言，农村产权交易所数量越多，搭建农村产权网络交易平台以及农村产权交易市场发育越成熟，农村金融机构越愿意参与农地抵押融资。因此，本文认为农村产权交易所（县、镇、村产权服务站）、农村产权交易网络平台（产权交易门户网站、信息发布平台、三级网络交易市场）以及农村产权市场发育程度不仅与农村金融机构参与农地抵押的交易费用有关，而且直接决定了农村金融机构能否低成本处置抵押品，农村金融机构更愿意在农村产权交易市场发育成熟的区域开展农地抵押。

在政府干预方面，江北区和松阳县的样本回归结果存在很大差异，主要表现为江北区农村金融机构的农地抵押决策不受政府干预，这与江北区农地抵押市场发育成熟有关，市场机制在江北区更能发挥作用。松阳县政府对农地抵押市场的干预显著影响农村金融机构的农地抵押决策，表 2 中数据显示松阳县农村金融机构参与农地抵押的意愿并不强烈，但目前已经发放农地抵押贷款 57 笔，贷款总额 7132 万元，因此判定可能存在较强的政府干预行为。

在经济发展水平方面，江北区和松阳县的样本回归结果显示经济发展水平能够影响农村金融机构参与农地抵押的决策，即

经济发展水平越高，农村金融机构参与农地抵押的概率越大。在农地抵押配套制度方面，江北区与松阳县的样本回归结果截然不同：江北区围绕农地抵押制定的配套措施，例如设立农村产权抵押风险基金、扩大农业保险范围、制定农村土地经营权价值评估办法、提供司法保障制度、引入担保公司等均对农村金融机构的农地抵押决策产生了显著影响，而松阳县实施的农地抵押配套制度并未影响农村金融机构的农地抵押决策。

在农地产权制度改革背景下，江北区和松阳县农地抵押供给方（农村金融机构）出现差异性回归结果（特别是在政府干预和农地抵押配套制度上），一方面是因为农地抵押模式不同。江北区的农地抵押属于“自下而上”的诱导性制度变迁，即

需求型农地抵押，花卉苗木高附加值以及高回报率的产业特征决定了江北区的农村金融机构对参与农地抵押存在真实需求。相反，松阳县的农地抵押属于“自上而下”的强制性制度变迁，即供给型农地抵押，出于农地抵押试点的政治需要，行政力量介入强行制造农村金融机构的农地抵押供给。另一方面是因为农村产权交易市场发育程度不同。江北区经过多年农地产权制度改革，农村产权交易市场发育比较成熟，表现为农地产权交易（抵押）频繁化、制度化、规范化，并且产权交易（抵押）规模大、产品多元化，农村金融机构参与农地抵押的风险相对较小。松阳县农地产权交易市场发展缓慢，产权交易（抵押）规模小、纠纷多、成本高、产品少，农村金融机构参与农地抵押的风险相对较高。

（二）农地产权制度改革对农地抵押需求的影响

农地产权制度改革对农地抵押需求方（农业经营主体）的极大似然估计结果如表 3 所示。回归结果显示，以农地确权、颁证为代表的农地产权制度改革产生的需求效应在江北区和松阳县的样本回归中分别在 1%、5%的显著性水平上显著，这表明在其他因素保持不变的情况下，农地确权、颁证能够增加农业经营主体参与农地抵押的概率，这与农地确权后产权清晰、地权稳定带来的农业经营主体增加长期投资有关。

表 3 农地产权改革对农地抵押需求方的极大似然估计结果

变量	宁波市江北区		丽水市松阳县	
	系数	Z 值	系数	Z 值
X_{1i}	0.016***	2.79	1.268**	2.09
X_{2i}	1.036	0.88	0.72	0.29
X_{3i}	0.534**	2.21	0.193*	1.88
X_{4i}	0.223*	1.89	1.352*	1.79
X_{5i}	0.997***	5.32	0.842**	2.11
X_{6i}	1.41***	4.84	1.721	0.22
X_{7i}	0.665***	3.76	0.446	0.82
X_{8i}	0.894**	2.55	—	—
X_{9i}	1.14**	2.3	0.79	0.94
X_{10i}	0.457*	1.93	1.157	1.43
X_{11i}	0.274**	2.29	0.946	1.27
X_{12i}	0.734	1.1	1.386	0.85
X_{13i}	0.588	0.95	1.751	0.44
X_{14i}	0.097**	2.14	0.489**	2.28

注：*、**、***分别表示在 10%、5%、1%的显著性水平上显著。

在农村产权交易市场方面，农村产权交易所拥有数量、农村产权网络交易平台以及农村产权交易（抵押）市场发育程度对江北区和松阳县的农业经营主体参与农地抵押均有正向影响，这表明农村产权交易（抵押）市场的完善程度、发育程度是农业经营主体决定是否参与农地抵押的重要考虑因素，因为在成熟的产权交易（抵押）市场中，产权抵押纠纷少、产权交易（抵押）价格机制健全，农业经营主体参与成本低，合法权益也能受到更好保护。

在政府干预方面，江北区和松阳县的农业经营主体参与农地抵押的意愿均不受政府干预影响，即行政力量介入农地抵押并不能增加农业经营主体对农地抵押的实际需求。在经济发展水平方面，江北区和松阳县的样本回归结果显示经济发展水平能够影响农业经营主体参与农地抵押的意愿，即经济发展水平越高，农业经营主体参与农地抵押的意愿越强烈。在农地抵押配套制度方面，江北区与松阳县的样本回归结果存在较大差异：江北区实施的农地抵押配套制度，例如设立农村产权抵押风险基金、扩大农业保险范围、制定农村土地经营权价值评估办法、提供司法保障制度、建立农村土地流转风险保证金、引入担保公司等均对农业经营主体的农地抵押决策产生了实质性影响，而松阳县实施的农地抵押配套制度并未影响农业经营主体的农地抵押决策。

江北区和松阳县的农地产权制度改革对农地抵押需求方（农业经营主体）存在差异性回归结果，一方面是因为经济发展水平不同。江北区经济发展水平较好，2015 年全区实现生产总值 328.7 亿元，人均 GDP 为 134547 元。松阳县经济发展水平较差，2015 年全县实现生产总值 85.9 亿元，人均 GDP 为 35786 元。在经济发展水平较好的地区，农民对农地依赖性减弱、土地的社会保障功能退化，农业经营主体对农地抵押具有真实需求；在经济发展水平较差的地区，土地是农民生活保障来源、土地的社会保障功能较强，农业经营主体对农地抵押相对比较谨慎。另一方面是因为产业格局不同。江北区以花卉苗木产业为主，农业经营主体对信贷资金需求相对集中且数量较大，松阳县以粮油、柑橘、桑蚕、蔬菜等传统农业产业为主，资金需求相对分散且数量较小。

六、研究结论

本文基于浙江农地抵押改革试点的两次实地调研数据，建立误差项服从 Logistic 分布的效用函数行为模型，分析农地产权制度改革对农地抵押供给方（农村金融机构）和需求方（农业经营主体）的影响，得出如下结论。

首先，在农地确权颁证与农地抵押方面，产权的清晰界定是解决农地抵押融资的首要因素。明晰农地产权使农业经营主体获得了相应权利（农地承包权、经营权以及其他权利），意味着农业经营主体将农地经营权用于抵押贷款，不再受任何其他权利人（特别是村集体）的限制，这对农业经营主体来说是稳定而长久的激励。地权稳定有利于农业经营主体形成稳定的预期投资收益，从而增加农业经营主体对农地的长期投资。因此，土地确权颁证会增加农业经营主体寻求农地抵押贷款的可能性。此外，确权后的农地满足了作为抵押品“产权清晰无争议”的基本条件，成为农村金融机构可以接受的抵押品，这对农村金融机构是一种正向且有效的激励，会提高农村金融机构参与农地抵押的意愿。农地确权、颁证对提高农村金融机构和农业经营主体参与农地抵押的意愿有显著影响。不管是经济发展水平较好的地区（江北区）还是经济水平发展相对较差的地区（松阳县），样本回归结果均通过了显著性检验。这表明农地确权、颁证对实现农地抵押融资十分必要，只有当农地产权明晰后农村金融机构才会将农地视作有效抵押品，并接受农地抵押融资；也只有在确权稳定后，农业经营主体才愿意做长期投资，并申请农地抵押贷款。

其次，在农村产权交易市场与农地抵押方面，建立农村产权交易市场，实现农村抵押资产有效流动，是推行农村产权抵押融资的必要条件。农村产权交易市场的建立及完善程度是影响农业经营主体和农村金融机构抵押融资行为的重要因素。农村产权交易所拥有数量、农村产权网络交易平台以及农村产权交易市场发育程度对农村金融机构和农业经营主体参与农地抵押意愿有显著影响。来自江北区和松阳县的样本都证实了农村产权交易市场完善程度与发育程度决定了农村金融机构和农业经营主体参与农地抵押的市场交易费用，同时也决定了农村金融机构能否低成本处置抵押品。

最后，在农地抵押配套制度与农地抵押方面，农地抵押配套制度能促使农地抵押有序开展，从而进一步增强农地抵押市场的双重效应。农地抵押配套制度主要包括风险分担补偿制度、司法保障制度以及农地价值评估制度。风险分担补偿制度能有效降低农业经营主体和农村金融机构面临的风险，有利于提高农业经营主体和农村金融机构参与农地抵押的积极性。一般来说，农地抵押司法保障有力的区域，农业经营主体及农村金融机构更愿意参与农地抵押。例如，制止和惩戒非法抵押、违法回收、不履行抵押合同的行为都会给农业经营主体和农村金融机构参与农地抵押提供良好的司法环境。除此之外，农地价值评估制度也是农业经营主体和农村金融机构考虑参与农地抵押的影响因素，农地价值评估制度有助于解决农业经营主体和农村金融机构共同关注的农地经营权价值评估问题。

值得一提的是，本文对农地抵押配套制度对农地抵押产生的影响有新的发现：在经济发展水平较好、农村产权交易市场发育成熟的区域，农村金融机构和农业经营主体存在真实的农地抵押融资需求，政府实施的农地抵押配套制度能有效刺激农村金融机构和农业经营主体参与农地抵押的积极性。但在经济发展水平较差、农村产权交易市场发育不成熟、以传统农业产业为主且由政府主导农地抵押的区域，农村金融机构和农业经营主体对农地抵押融资的需求不旺盛，政府实施的农地抵押配套制度并不能有效刺激农村金融机构和农业经营主体参与农地抵押的积极性。这正是国内学者研究“农地产权制度改革是否会带来农地抵押信贷供给与信贷需求效应”出现分歧的根本原因。

[参考文献]:

1. Musole M. . “Property Rights, Transaction Costs and Institutional Change : Conceptual Framework and Literature Review” [J].Progress in Planning, 2009, 71: 43-85.
2. Besley. “Property Right and Investment Incentives : Theory and Evidence from Ghana” [J].The Journal of Political Economy, 1995, 130 (5) : 903~937.
3. Binswanger H P, Klaus. “The Evolution of the World Bank’ s Land Policy : Principles, Experience, and Future Challenges[J].World Bank Research Observer, 1999, 14 (2) : 247~276.
4. Feder G, Onchan T Y, Hongladarom C. Land Policies and Farm Productivity in Thailand[M]. Baltimore : Johns Hopkins Press, 1988.
5. Brasselle A, Gaspart F, Platteau J. “Land Tenure Security and Investment Incentives: Puzzling Evidence from Burkina Faso” [J].Journal of Development Economics, 2002, 67: 373~418.
6. Lopez C, Rgoberto C. Land Titles and Farm Productivity in Honduras[M]. World Bank , Washington Processed 1997.
7. Hayes J, Roth. M, Zepeda. “Tenure Security, Investment and Productivity in Gambian Agriculture: a Generalized Pro-bit Analysis’, [J].American Journal of Agricultural Economics, 1997, 79: 369~382.
8. Kempe N, HaL V, Klump. Property Rights and Consumption Volatility: Evidence from a Land Reform in Vietnam, World Development , in Press. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.11.004>.
9. Pender J, Kerr J: “The Effects of Land Sales Restrictions: Evidence from South India” [J].Agricultural Economics, 1997, 21: 279~294.

-
10. Boucher S B, Barhama, Carter M: “The Impact of Market Friendly Re forms on Credit and Land Markets in Honduras And Nicaragua” [J]. World Development, 2005, 33: 107~128.
11. Tassel, Eric V: “Credit Access and Transferable Land Rights” [J]. Oxford Economic Papers, 2004, 56: .151~166.
12. 张龙耀、王梦璐、刘俊杰: 《农地产权制度改革对农村金融市场的影响—机制与微观数据》, 《中国农村经济》2015 年第 12 期。
13. 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》, 《管理世界》2014 年第 9 期。
14. 王兴稳、纪月清: 《农地产权、农地价值与农地抵押融资——基于农村信贷员的调查研究》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》2007 年第 7 期。
15. 钟甫宁, 纪月清: 《土地产权、非农就业机会与农户生产投资》, 《经济研究》2009 年第 12 期。
16. 黄惠春、曹 青、曲福田: 《农村土地承包经营权可抵押性及其约束条件分析——以湖北与江苏的试点为例》, 《中国土地科学》2007 年第 6 期。
17. 袁庆明: 《新制度经济学教程》, 中国发展出版社 2011 年版。
18. 田静婷: 《从产权视角看我国农村信贷担保融资制度的创新》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2012 年第 12 期。