

农村金融改革下农地资本化的风险防范

何志强 (中国农业银行股份有限公司武汉培训学院, 湖北武汉 430077)

摘要 近40年的农村金融改革因政策的非内生性影响了民间资本发展步伐,造成农村资金供给的不足、偏差和逃逸。农地资本化作为解决农村资金供给的有效渠道,存在资本企业将经营风险转嫁农民、土地被过度利用、土地非农化和农村格局发生改变的风险,应采取建立农村土地流转风险基金制度、规范政府对企业事前审查、事中监督、事后跟踪行为、完善农民社会保障体系、加强农民集体组织建设等措施来防范风险,有效推动农村金融改革发展。

关键词 农地资本化;资金供给;土地流转;风险防范

中图分类号 S-9 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2019)19-0239-04

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.19.068



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Risk Prevention of Farmland Capitalization on Rural Financial Reform

HE Zhi-qiang (Wuhan College, Agricultural Bank of China, Wuhan, Hubei 430077)

Abstract Forty years' rural financial reform has an influence on the development of private capital due to its endogenous policy, which causes the shortage, deviation and escape of capital supply. While farmland capitalization could solve this problem, it would result in excessive use and non-agriculturalization of land, risk taking of farms, change of rural pattern. Establishing the system of land circulation venture fund, clearing the standard of investigate, inspection and track towards enterprise, improving social security system and farmer self-construction could promote the development of rural financial reform.

Key words Farmland capitalization; Capital supply; Land circulation; Risk prevention

中国经济要发展,就必须解决好农村经济问题。我国作为农业大国,目前农村经济的发展水平还比较落后,只有解决好农村经济问题,增加农民收入,缩小贫富差距,才能在稳定农村经济的前提下逐步实现中国梦。笔者梳理了近40年我国农村金融改革的演变,指出了农地资本化的必要性,分析了农地资本化的风险,提出了相应的风险防范措施。

1 农村金融改革的演变

金融是经济发展的核心力量,农村经济发展的关键在于农村金融的发展,农村金融发展滞后后会制约农村经济的发展^[1],这也是20世纪70年代以来我国在农村金融改革上投入大量精力的原因。扶贫攻坚战、乡村振兴战略等一系列工程的推进都依赖于农村金融的健康发展,农村金融也必将长期成为学术与实务界专家的研究热点、人民关注的焦点和国家政策实施的重点。农村金融改革是农村经济改革的重要组成部分,是解决“三农”问题的有效保障,是实现农村经济发展的关键,目的是为了地更好地实现农业现代化、实现中国现代化。

以家庭联产承包责任制为契机,农村金融改革历程将近40年。改革经历阶段不管是学者们概括的“三段论”“四阶层”还是“五步走”,农村金融改革终究是一个自上而下的渐进性、试错性的改革。在最开始的农村金融改革探索时期,农村金融体系的恢复与农村金融制度的建立都是在政府强势主导的干预和管制下进行,国家从金融供给角度以计划经济的形式对农村金融给予了强有力的资金性支持,在取得突破性进展的同时也不可避免地造成了农村资金配置效率低下、金融供给关系扭曲等情形;在农村金融改革的突破和推进时期,农村计划经济逐步向市场经济转变,农村金融体系

也相应地在市场机制下进行自我调整。此时,政策性金融与商业性金融二元结合,金融抑制向金融深化发展,充分合理、高效地配置了农村闲散资金,为城乡统筹和发展起到了促进作用;在现阶段农村金融改革全面深化阶段,在政府的大力扶持和服务“三农”、满足“三农”资金需求的政策指导下,新型农村金融体系的构建加强了市场的竞争程度,同时也衍生出在信息不对称的情况下支农资金被挪用于非农业生产的道德风险问题,这样的不完全竞争市场是以政府调节、政策支持 and 市场自发配合为基础的,政府的作用是完善农村金融市场机制。可以说,近40年的农村金融改革在为农村经济的发展带来巨大成就的同时,也逐渐显现出农村金融改革的从属性和滞后性引发的问题^[2-5]。

2 农村金融改革下农地资本化的必要性

资本作为重要的生产要素,能有效带动劳动产量的增收,达到改善农民效益的目的。因农村金融改革所采取的措施主要是通过外生性制度为农村提供金融资本,由于改革方式未能体现农民的意愿,且不以需求为导向,仅从政府自身安排出发,故不能满足农村金融的有效需求市场。加之资本的逐利性本质、改革对象农民和农业的特殊性,目前农村金融资本的供给仍然背离预期目标,农业资金供给依然短缺。

2.1 农村资金供给短缺的体现

2.1.1 资金供给不足。服务农村金融的大多数金融机构在成本收益原则下为了追求高利润、降低不良贷款率,一方面只专注于具有规模性的服务农村的企业,因企业较之农村散户,信誉更可靠,资金更雄厚,还款能力更强,违约概率更小;另一方面,因农业生产周期性长、自然环境依赖性强、特有农作物风险性大导致了金融机构贷款业务的高机会成本,致使金融机构对散户普遍持有恐贷、惜贷心理,通常都只对筛选出的优质客户,也就是“中农阶级”进行农业贷款,造成用于农户个人的贷款资金供给严重不足,更谈不上能否满足农户

作者简介 何志强(1993—),男,湖北公安人,硕士,从事合同法、“三农”问题研究。

收稿日期 2019-03-28; **修回日期** 2019-04-03

个人贷款的多样性需求。加上农村金融改革中金融机构的规模抑制和层级抑制^[6],以及对非正规金融机构的限制,导致新型农村金融机构的发展还很不成熟、创新性微型金融机构仍很稀缺,农村散户难以取得资金贷款的情况愈加严峻。

2.1.2 资金供给偏差。因农村金融改革中农业发展的创新力度不够,所以即使是在涉农贷款中,贷款人将所涉资金用于农业生产建设的比例也很少,大多数都用于消费性支出,如商品流通、子女教育等,以及用于农村基础建设,这对发展农业生产力未起到直接的作用。更有部分涉农资金因监管力度不足导致的寻租行为而滞留在金融体系内部,还有甚者受低利率贷款利益的驱使,出现了不法分子采用骗取涉农贷款的方式把资金用于非农计划甚至高利贷的情形,极大地破坏了农贷市场的经济规律。

2.1.3 资金供给逃逸。由资本逐利本性所决定的资金总是会流向能带来最大化收益的生产通道。农村金融改革放松了政府管制:在利率市场化的城乡市场,因考虑到贷款成本、存款利率以及农村金融市场的财政政策、法律法规的不完备性,资金总是会从农村流入到城市进行商业化、资本化的再创造,以攫取更多的剩余价值,形成资金的系统性负投资,使得本身就很薄弱的农村经济环境进一步恶化,而农村金融改革的配套措施未到位也使得资金逃逸问题得不到根本性地解决。

2.2 农地资本化可以有效缓和支农资金不足的缺陷 由供给导向、监管导向所决定的农村金融改革政策带有非内生需求的性质,增量式金融改革虽然在引入民间资本上做了一定贡献,但是因政策带有扶贫性和开发性,政府的审慎性监管决定了民间资本突围缓慢,终究暴露出农村资金供给的短缺问题,而资金缺乏又是农户难以脱贫的原因^[7]。所以,如果不缓和这种局面,会对农户生活和农村经济发展造成较大影响。在外部政策性干预已最大程度发挥作用的情况下,农民内部融资行为(土地流转)就理应得到足够重视。

农民以耕地为生,对他们而言,价值最为重要的莫过于宅基地权和土地承包经营权。当前中国农村保持着“人均一亩三分、户均不过十亩”的小农经营体制,而且随着农民进城务工人员的增加,农村普遍的家计模式已转变为“以代际分工为基础的半工半耕”^[8]。这种模式造成的常见情况是农地要么由老人耕作,要么转给亲戚邻里耕作,正是这样的现象引导着与农村土地流转相关的法律在逐渐完善。在这个特殊的时期,更多外来资本开始瞄准农村土地。因农地具有排他性、可分割性和使用权可转让性等特征^[9],农民将农地流转给外来资本就成了他们获取足够资金、解决其融资难的一个办法,且该办法效率高、效果明显。因此,农地资本化适时而生。

所谓农地资本化就是工商资本进入农村领域,以流转土地的方式用资金换取农地的使用权,促进农业规模化生产。其地位与农户之间因自发流转而形成的“中坚农民”相类似,只是工商资本进入农业领域会比“中坚农民”拥有更完善的规模、更雄厚的资金和更先进的技术。农地资本化的形式主

要有自主生产型、产业兼并型和组建农业公司型^[10],农地资本化不仅是工商资本在城市中受挫后转向农村投资的新出路和新希望,并且也是解决农村土地因资本制约导致土地抛荒问题的新途径,更能为农民散户带来资金上的支持,使其能够持有充足的资本进行农业生产,从一定程度上有力地发展了农村经济,加速了农业现代化的进程。

3 农地资本化的风险分析

农地资本化作为十八大提出的“鼓励和引导工商业资本入农”战略部署的一种策略,是农民资金来源最直接的途径。规模化的农业生产不仅可以解决农民生活保障、完成农村剩余劳动力的转移、加快城乡一体化发展,还可以解决失地农民就业问题、改进农业生产方式、提高农业生产率、加快农业现代化目标进程的实现。由于农地资本化需要依托土地的流转并且必须加快土地的流转进程,因此,农地资本化的风险不仅客观存在,而且表现形式复杂,受其影响最大的仍是农民的权益。而农民的切身利益直接关系到“三农”的发展和农村金融改革的进程,所以必须正视该风险并进行有效防范。

3.1 资本企业转嫁经营风险侵害农民的土地利益 工商企业的本质仍以盈利为目的,“资本下乡”虽然对于农村金融改革意义重大,但改变不了工商企业利用资本在农业领域寻找新的增长点创造利益最大化的主要目的。不能忽视的一个可能存在的风险就是:企业用资本换取土地使用权并非要规模化发展农业经营,而是利用扶农政策凭借流行为和农地权益牟取政府的资金支出,套取农业补贴^[11]。

工商企业以利润为动机的行为符合市场经济下商业化运转的模式,但是这种盲目性的行为会因环境的转变为其带来经营上的风险。这主要体现在:第一是市场风险。农业市场尤其是种粮生产与市场经济存在较大差异,在粮食生产已具有成熟种植模式的基础上,产量增减带来的收入受价格规律的变动作用很小,因为政府有相应的最低价格收购办法和补贴方案,企业在面临不同的市场规律差异性时,可能会由于市场判断失误而遭受损失。第二是自然风险。农业生产具有生产周期性长、弱质性和对天气强依赖性等特点,农产品产量具有很大的波动性,这不同于经济增长中的技术、劳动和资本的定量推论。

企业因经营风险遭受的损失会进行转移,而风险转嫁体现在每年的流转合同中:规定由农民承担一定比例甚至大部分比例的损失;甚至出现企业因经营破产而在流转合同的履行中出现违约,农民就会因此“物财两空”。面对这些风险农民利益受损严重的原因,一是在流转过程中,农民一般都处于被动地位,是弱势的一方,基本没有发言权;二是政府为了绩效考核、谋取利润,面对企业的强势与流转合同不公平条款的不作为。本来在流转过程中农民的土地利益已受到挤压,企业经营风险的转移更加剧了这种不公平的程度。

3.2 农地的不当利用影响了农村的稳定发展

3.2.1 农地利用的过度化侵害农民代际生存发展。农地资本化过程中涉及到的主体有农民、企业和政府,多方主体利

益的博弈和因转让农地的农民要价偏高形成的高流转价格租金使得企业在刚“拿地”时就已承担了高额入门费。企业的规模化经营又不一定能保证粮食产量的提高,因为农业生产更偏重于精耕细作,而农民散户在克服土地细碎化带来的弊端的条件下,早就因其具有的农户禀赋和多年来务农形成的经验已经达到了高效率状态。因此,企业因技术开发和雇佣劳动力付出的成本不一定能带来很高的净收益。即使企业转向经济作物生产,也可能会因面临市场竞争下的淘汰机制而被迫退出经济作物市场转回务农。在这种情况下,为了快速回本并赚取利润,企业就会利用化学性强的生产原料、采取同时耕种多种农作物的形式透支土地,在土地面积有限的情况下进行最大化生产,导致土地质量下降,影响农地的可持续利用,破坏农民及其后代的农业基础,威胁其生存发展。

3.2.2 土地用途的非农化危害农村社会秩序稳定。与通过过度利用农地取得利润,企业更会倾向于采用便捷的方法变相改变农地用途进行工业化、服务化生产。比如将农地用于开发旅游设施、农家乐等项目,这远比农业化带来的微薄利润更容易快速赚钱。这种不尊重“18 亿亩耕地红线”的做法实质就是与农民以及全国人民为敌。因为农业具有粮食安全、农业就业、农村稳定器三大功能,缺少进城务工机会的农民通过种地可以解决就业问题,满足基本收入;进城失败回乡的农民也可以重拾农地维持生存底线。从这个意义上说,农地保证了农民生活和农村秩序的安稳,也为国家提供了粮食储备,这是实现“中国制造”向“中国创造”转变的基础。所以在任何情况下都不得突破这道红线,保持小农经济社会结构是保证整个国家安全和社会稳定的需要,是农村金融改革下服务“三农”的根本原则^[12]。农地非农化不仅减少了全国粮食的生产,也切断了农民种田的后路,老龄化农民和务工返乡农民如果没有土地兜底,农村的社会稳定就出现问题,甚至会引发全国性的政治稳定问题。

3.3 农地资本化改变农村生产格局,影响农民生活安定 在土地集体所有制的法律框架下,农民因农户身份可以依法取得土地承包经营权。散农们日出而作、日落而息的生活勾勒出了一幅农村生活和谐友爱的画面,基于农户之间自发的土地转让行为,在农村已经产生了一大批“中坚农民”^[8],他们有较好的生活条件,在农村有一定的地位,与散农也有较多的生活联系和融洽的合作关系。农地资本化同样也会形成类似“中坚农民”的规模化农业生产企业,其资金更雄厚、实力更强大,他们与“中坚农民”形成了一种同业竞争关系。在优胜劣汰下,“中坚农民”的地位可能会被逼下降,直至会放弃土地成为散农或进城务工,这样就造成了两个经济体的摩擦。且因后两者的目的不一:一个追求利润,一个追求稳定和生活,使得这种竞争也恶化了企业与散农的关系。另外,农地资本化退出机制的不完善亦会影响到农民的利益,因为部分农民在收取流转费用后会再将该笔资金回流到该企业,以入股经营的方式进行资本再创造,而企业一旦经营不善就会导致农民的资金损失;部分因转让土地进城

务工的农民或从事其他非农工作的农民都会面临在长期不参与耕作的状态下又拿回农地后如何继续耕作以及农地质量下降如何改善等问题。

4 农地资本化风险的防范措施

农地资本化是对农村金融改革的一种推进,但是如果不解决农地资本化引发的风险,农民利益会受到损害,农村稳定就会遭到破坏,农村金融改革的进程也会出现停滞。因此,要进一步推进农村金融改革,就必须防范化解农地资本化带来的风险。

4.1 建立土地流转风险基金制度 农地资本化涉及企业面临的经营风险、农民面对的利益挤压以及失地农民的生存等问题。这一系列具有风险性的问题可以通过建立与保险制度相类似的土地流转风险基金制度来防范。所谓土地流转风险基金制度,就是由专门的负责人从每年的流转费用中提取一定的比例作为保险金且对其进行运作,以备将来出现不利情况而建立的保险制度。农业本身具有风险性质,将其纳入保险范围意义重大。农地资本化除了具有农业生产的风险性质外,还包括主体的行为风险以及资本化后企业面临的生产发展的不确定性,所以只有将其纳入农村金融保险体系,才能切实保护农民利益。

农村金融法治化在降低农村金融市场交易成本、维护交易秩序等方面均可以提供有效帮助促使农村金融的健康发展。因此在立法上,应制定相应土地流转风险基金管理办法,为土地流转风险基金制度的运作提供良好的法治环境,对参与流转的主体进行权利义务化管理。通过约束和规范各方的行为避免道德风险的发生,从而防范风险;风险基金管理人可以由政府充当也可以由专门的基金从业人员担任;因为保险金的多少制约着未来风险发生时该制度应对能力的大小,故保险金的比例应通过实地调研考察,根据当地居民的生活水平、流转风险大小等因素决定。

4.2 准确政府定位,全流程跟进农地资本化

4.2.1 监督企业行为。首先,严格事前审查,建立准入审查机制。在工商资本进入阶段,政府应研究其行为动机,并对企业的资质和财务状况进行形式和实质上的审查。一方面可以从源头杜绝投机行为,做好风险防控,减少不良企业和实力差的企业进入流转环节损害农民利益;另一方面可以防止流转土地过度集中在某些工商企业手中,影响土地资源的合理高效分配,威胁“中坚农民”的竞争和生存,避免引发更大的系统风险。其次,强化事中监督,坚守“十八亿亩耕地红线”底线。政府应致力于保护农民赖以生存的农地,一方面要防止工商企业掠夺式的开发经营,另一方面要严格限制农地的用途转化,并制定相关法律法规对违反上述规定的行为进行严惩。最后,做好事后跟踪,妥善处理后续工作。针对农地资本化产生的土地质量下降、农民权益受损以及工商企业退出等需要赔偿的情形,政府应及时为农民提供责任企业的相关资讯,为农民维权提供信息支持。政府在整个环节中需要遵循不过度参与、不越权、不缺位的“三不”原则。

4.2.2 保障农民生活。首先,政府应以农民利益为首要,不

允许出现为了自身的绩效考核而强迫农民进行土地流转的情形,更不能通过反租的形式牟利,要合理保留农地,尊重农民的生存权和发展权,尊重代际土地资源的公平性^[13]。其次,健全农民社会保障体系,为“失地”农民提供除流转资金以外的第二道保险。土地的流转和功能的变换已经令农民丧失了种地谋生的可能,为了减少农民因失地带来的不安全感,除了建立流转风险基金制度,还应完善农民社会保障制度。只有双管齐下,才能从根本上减少农地对农民的束缚,才能为农地资本化下的涉事农民真正解决后顾之忧。通过解决农民的生存保障问题来解决农民失地后的生存问题^[14],将土地作为对农民具有生存价值的生产要素和财产,并通过有关保障制度体现,在土地流转到期、工商资本退出时,政府对有关企业与农民之间的契约、协商赔偿和补偿等调解工作才能得到更顺利地开展。

4.3 加强农民集体组织建设,提高风险防范水平 受农民自我维权意识不高,组织力量不强的限制,在农地资本化中,农民的利益常常受到挤压的重要原因就是农民处于弱势地位、缺乏话语权。因此,农村需要进行集体组织自我建设,壮大自身队伍并且提高自身的经济、法律、农业生产等专业知识能力,只有这样才能在农地资本化谈判中更充分地掌握主动权、更有力地控制流转程序、更公平地约定合同条款、更全面地维护自身权益。相应地,国家要从法治层面赋予农民权

利,保证农民应有的金融公平、金融平等^[15],这是解决农地资本化风险的关键,这也是发展农村金融的前提。

参考文献

- [1] 丁志国,张洋,高启然. 基于区域经济差异的影响农村经济发展的农村金融因素识别[J]. 中国农村经济,2014(3):4-13,26.
- [2] 宋洪远. 中国农村改革40年:回顾与思考[J]. 南京农业大学学报,2018,18(3):1-11.
- [3] 张乐柱,曹俊勇. 农村金融改革:反思、偏差与路径校正[J]. 农村经济,2016(1):81-87.
- [4] 温涛,王煜宇. 改革开放40周年中国农村金融制度的演进逻辑与未来展望[J]. 农业技术经济,2018(1):24-31.
- [5] 郭连强,祝国平. 中国农村金融改革40年:历程、特征与方向[J]. 社会科学战线,2017(12):39-51.
- [6] 侯国栋. 农村金融二元体制惯性及其资本抑制机理研究[J]. 经济社会体制比较,2017(1):119-126.
- [7] 吕勇斌,赵培培. 我国农村金融发展与反贫困绩效:基于2003—2010年的经验证据[J]. 农业经济问题,2014(1):54-60.
- [8] 贺雪峰. 乡村治理与农业发展[M]. 武汉:华中科技大学出版社,2017.
- [9] 丁志国,张洋,覃朝晖. 中国农村金融发展的路径选择与政策效果[J]. 农业经济问题,2016(1):68-75,111.
- [10] 李长健,刘义林. 农村土地流转中工商资本的规制研究[J]. 农业经济,2016(8):90-92.
- [11] 李长健,张伟. 农民土地权益的利益结构与利益机制研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2016(1):1-7.
- [12] 贺雪峰. 农业问题还是农民问题? [J]. 社会科学,2015(6):64-77.
- [13] 李长健,刘磊. 代际公平视域下农村土地流转过度集中的风险防范[J]. 上海财经大学学报,2014,16(1):46-53,61.
- [14] 邵爽. 工商资本进入农业与土地流转的关系研究:基于就业与保障视角[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2015,32(6):111-118.
- [15] 李长健,孙富博. 普惠金融、赋权转向及制度实践:以金融发展权为视角[J]. 世界农业,2018(3):4-9,207.

(上接第238页)

参考文献

- [1] 韩永奇. 我国葡萄酒价格下跌滞销的原因分析及应对措施[J]. 中外葡萄与葡萄酒,2015(6):45-49.
- [2] 刘海洋. 经济增长和环境污染实证研究:以河南省为例[J]. 现代商业,2018(34):173-175.
- [3] 叶美丽. 陕南地区经济增长与旅游发展的关系研究[J]. 现代农业,2019(1):76-78.
- [4] 林晓怡,陈敏. 跨境电商出口与品牌国际化:基于马德里商标注册的VAR模型分析[J]. 吉林工商学院学报,2019,35(1):42-46.
- [5] 江艳. 中国葡萄酒进口贸易与产业发展研究[D]. 南京:南京农业大学,2007.
- [6] 成力为,朱孟磊,李翘楚. 政府补贴对企业R&D投资周期性的影响研究:基于融资约束视角[J]. 科学学研究,2017,35(8):1221-1231.
- [7] 王晨,王刚毅. 鲜奶市场价格动态变化及其关联效应分析[J]. 江苏农业科学,2014,42(3):418-421.
- [8] 李旭涵. 商业银行收入多样化及其变动对经营绩效的影响[D]. 北京:中国青年政治学院,2016.
- [9] 朱婉丽. 中药资源价格影响因素与实现机制研究:以三七药材为例[D]. 南京:南京中医药大学,2015.
- [10] 郑春荣. 欧盟逆全球化思潮涌动的原因与表现[J]. 国际展望,2017,9(1):34-51.
- [11] 易继明,李春晖. 美对华启动301调查与我国的应对措施[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2018,48(1):65-81.