

农村资产抵押化的前提与绩效： 宁波样本^{*}

The Premise and Performance of Rural Assets Capitalization:
The Case of Ningbo

张龙耀 褚保金

内容提要 在我国现阶段农村土地产权制度框架下,是否可以通过有效的制度设计赋予农村资产抵押权,从而实现正的信贷供给效应是理论和实践部门关注的焦点。浙江宁波“两权一房”抵(质)押贷款的实践为农村资产抵押化提供了新的经验;赋予农村资产抵押权能够挖掘资产潜在的经济潜能,在获得正的信贷供给效应的同时也能够降低农户的信贷成本;同时,在当前农村土地产权制度框架下实现农村资产抵押化必须具备一定的前提条件,特别是需要地方政府的积极支持。

关键词 农村资产抵押化 农村抵押贷款 土地产权 宁波

作者单位 武汉大学经济发展研究中心 湖北武汉 430072; 南京农业大学经济管理学院 江苏南京 210095

Zhang Longyao Chu Baojin

Abstract: Under the current rural land property right institution, whether we can enhance land collateral right and improve the loan supply effect is the focus of theoretical and practical departments. The practice of “Two Rights One House” collateral loan in Ningbo of Zhejiang province provides some new experience. enhancing land collateral right to the rural can tap the assets potential, gaining the loan supply effect and reducing the credit cost of farmers; meanwhile, to carry out rural asset capitalization under the current rural land property right institution, we must have certain conditions, especially the active support of local governments.

Key words: rural asset capitalization, rural collateral loan, land property right, Ningbo

现阶段,我国农村经济发展面临着资金的重大瓶颈。据中国银监会统计,我国农村约 1.2 亿农户有贷款需求,然而获得贷款的农户仅占农户总数的 33.2%^[1]。与大多数发展中国家的情况相类似,我国农户也面临着较为严重的正规信贷约束(林毅夫,2000;李锐等,2007;褚保金等,2009)。农户“融资难”的问题始终制约着我国农户收入水平的提高和农村经济的发展。农户融资难的一个重要原因便是缺少有效的抵押物,占农户资产较大比例的土地承包经营权、农村住房等资产的抵押权难以在现行法律制度框架下得以实现。

近年来,很多学者呼吁并主张通过土地产权制度改革来改变农业生产投资不足、农业效率低下的困境,并促进农村金融市场的发育。国家对此出台了一些

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《农村资产抵押化的创新模式和路径分析:宁波样本的启示》。基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“农村经济发展中的金融产品和服务方式创新研究”(批准号:2009JJD790032);国家社会科学基金重大项目“建立现代农村金融制度对策研究”(批准号:08&ZD024);国家自然科学基金项目“农村区域金融发展研究——基于苏、皖两省县域经济的实证研究”(批准号:70973055)。



具体的改革措施,试图通过创新性的机制和金融产品缓解抵押约束。在中央文件的号召之下,全国各地开展了多种形式的农村抵押贷款试点,依赖于农户多种类型的资产,形成了不同的抵押贷款创新模式,如重庆开县的流转经营权抵押贷款、福建明溪的农村土地经营权抵押贷款、宁夏平罗的“存地证”质押贷款、福建省的林权抵押贷款以及浙江宁波的“两权一房”抵(质)押贷款等。

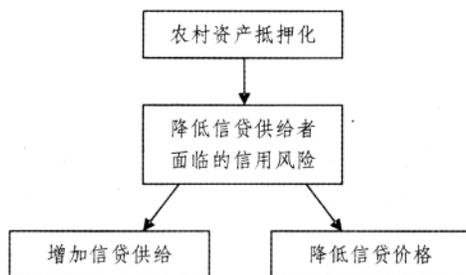
随着城乡一体化、经营集约化和农业产业化的程度不断提高,以农村土地、集体股权等资产的流转为基础的农村抵押贷款将是农村金融创新长期关注的热点。然而,创新农村抵押贷款,促进农村资产抵押化需要政府培育农村土地、股权的交易和流转市场,以建立资产所有权的表达机制;与此同时,在现有的土地制度框架下,还需要完善相关的风险防范和补偿机制,以对农户和农村金融机构进行激励。在此,基于2009年11月对浙江宁波江北区农村信用合作联社(以下简称“江北联社”)“两权一房”抵(质)款进行的实地调查,探讨资产抵押化的具体实践。

一、农村资产抵押化的理论分析

农村资产抵押化带来的信贷供给效应一直是理论界研究的焦点。从理论上来说,资产抵押能够放松信贷交易的信用约束条件,降低信贷需求方恶意违约的信用风险,从而扩展合约均衡解的有效空间,有利于合约的达成和履行,最终可以提高潜在的信贷交易水平并促进借贷双方福利的改善。Feder et al. (1988)建立的农村资产抵押理论作用机制如图一所示。

尽管理论作用机制非常明确,也有很多学者将当前农村金融市场中的融资困境和农户无法将抵押其资产(最主要的是土地)相联系,但是,在实证研究中,对授予农户资产所有权资格并建立抵押制度能够带来的信贷供给效应如何一直颇具争议。学术界对该问题的研究大致分为三种观点:

一是认为授予农户资产所有权是提高信贷可得



图一 农村资产抵押化的信贷供给效应理论作用机制

性的必要条件也是充分条件,从而主张改革土地产权制度,私有化农户土地。稳定的地权将使得金融机构更愿意接受土地作为抵押物(Feder et al., 1998; 文贯中, 2006)。

二是认为授予农户资产所有权既不是提高信贷可得性的必要条件也不是充分条件,允许土地抵押的国家中农户遭受正规信贷约束的比例,波兰为45%、秘鲁为49%、泰国为85%^[2],即使进行土地产权改革,土地也未必就能成为有效的抵押物,在农户规模小、土地价值低以及抵押程序、取消赎回权和出卖抵押品的交易成本相对于借款规模非常大时,土地产权不能保证银行愿意接受农业用地作为贷款的抵押物^[3]。

三是认为授予农户资产所有权是提高信贷可得性的必要条件,但不是充分条件,要使授予土地产权资格能提高信贷可得性,需要满足一定的前提条件,在单位资本收益已达到特定水平以至于土地不再是主要保障网(因为即使农户具有土地所有权也会担心失去土地的风险而放弃申请贷款,即受到风险配给),以及潜在借贷者可以得到有收益的投资机会,赋予正规土地资格能显著推动金融市场的发展,提高信贷可得性,同时其信贷供给效应还受到资产等级、交易成本的影响而存在差异^[4]。

二、农村资产抵押化的运行机制和绩效:宁波案例

(一)运行机制

浙江省宁波市江北联社自2009年5月展开“两权一房”抵(质)押贷款的试点,将农村土地承包经营权、集体股份经济合作社股权以及农村住房纳入农村有效担保物的范围,尝试创新农村土地承包经营权质押贷款、股份经济合作社股权质押贷款和农村住房抵押贷款。

第一,农村土地承包经营权质押贷款。以申请人或第三人的农村土地承包经营权作质押,并由各涉农街道或者乡镇农村土地承包经营权流转中心作出价值认定,贷款数额原则上不超过评估价的60%。第二,股份经济合作社股权质押贷款。以申请人或第三人持有的股份经济合作社股权作质押。这种股权是一种财产所有权,其收益则是股份分红,股权质押的信贷额度最高可达其股权面额的80%。第三,农村住房抵押贷款。以辖区内自然人拥有农村住房所有权作为抵押。农村住房抵押贷款涉及到政府的多个部门相互的配合,国土、建设、镇政府等部门承担土地使用权证的审核、确权以及价值认定等工作。房屋的价

值根据房子的折旧、市场行情及处理费用等情况来确定,贷款数额原则上不超过评估价值的60%。

当然,在当前的农村土地产权制度下,试点抵押贷款不可避免地面临着法律和政治障碍,赋予土地的抵押权以及取消土地所有者抵押物赎回权都和现行的《担保法》和《土地管理法》相冲突。宁波地区试点过程中为了规避潜在的法律风险,规定:经农村住房所在地集体土地所有权单位(村民委员会)作出同意住房抵押和流转的书面承诺后,按照“地随房走”的原则,在办理房产抵押登记之后,允许集体土地所有权和房产在同村范围内流转变现。

(二)运行绩效

宁波农村“两权一房”抵(质)押贷款在实践中仍处于试点阶段,不到一年的时间内,农村累计贷款金额达7164.61万元,66.54%的贷款均为农村住房抵押贷款,土地承包经营权质押贷款占11.46%。从表1中的宏观层面数据来看,农村资产抵押化带来了正的信贷供给效应。然而,对这样的结论仍应持谨慎的态度,因为在进行详细的微观层面农户分析之前,无法得知多少比例的获得抵押贷款的农户原本不需要抵押便可以获得贷款,授予资产抵押权带来的信贷供给效应的大小需要进一步的研究证实。

从宁波地区的案例中可以得到以下两点结论:

第一,资产是否能被接受为贷款抵押物取决于资产能够稳定提供的经济收益的高低,如农村土地的抵押价值取决于单位面积土地能够稳定提供的地租,股份经济合作社的股权抵押价值则取决于单位股权的年度分红,农村住房的抵押价值则取决于能够稳定获取的房屋租金价值。从实际运行的情况来看,按照不同贷款的平均贷款规模排序,农村住房抵押贷款平均额度最高,为25.63万元;股份经济合作社股权质押贷款次之,为2.85万元;农村土地承包经营权质押贷款平均规模最小,为2.24万元。第二,理论上,通过提供低利率、高抵押物和高利率、低抵押物的贷款组合合同,可以将低风险和高风险借款人进行分离,银行可以利用抵押物来克服信息不对称的问题,降低信贷

风险^[6]。实地调查显示,“两权一房”抵(质)押贷款的利率执行是在基准利率水平上上浮10%,而一般的农户贷款利率是在基准利率水平上上浮20%~30%,实际运行中的情况和理论上的预期是一致的,即农村资产抵押化提高了金融机构提高信贷合同的灵活性,同时也降低了农户的信贷成本。

然而,从本质而言,“两权一房”抵(质)押贷款依赖的基础都是某种资产或者所有权,这种资产或所有权可能并不具备严格法律意义,因为当前法律允许范围内农村土地所有权仍归集体所有,个人并不具备法律意义上的土地所有权,因此,宁波市在农村抵(质)押贷款方面的突破仍属于“打擦边球”。但是,其在法律层面的合法性并不是这里研究的重点,这里着重分析为何该地区的资产能够产生可抵押的经济效应以及在现有的土地产权制度下促使农村地区资产抵押化的路径。

三、农村资产抵押化的路径和前提条件

重新制度经济学角度来看,农村抵押贷款即农村资产抵押化的出现,可视为一种新的制度产生。根据诺斯(1990)对制度变迁的划分,制度变迁分为两种类型:诱致性制度变迁和强制性制度变迁。农村资产“所有权”抵押化的宁波样本可视为一种诱致性制度变迁,其产生的制度背景和前提条件包括以下几个方面:

(一)城镇化——农村资产增值

城镇化会带来人口和劳动力的转移、经济的发展和结构的变化。从城镇化水平来看,宁波地区的城镇化水平不仅远高于全国平均水平,也高于浙江省的平均水平。城镇化带来的效应会在土地利用上得到体现,人口和经济的非农化要求城镇范围扩大,相应地带来农村土地价值的上涨。目前宁波地区农村住房实际上其已经具备较高的市场价值,对于农村住房抵押贷款计价,一般是按每平方米2000元折算,而在一些相对靠近市区的地段,每平方米超过4000元。农地价值大于某个阈值后,金融机构就开始愿意接受农地作为贷款抵押物^[7]。这是农村资产抵押化必须具备

表1 宁波“两权一房”抵(质)押贷款运行现状(2009.5~2010.3)

	贷款户数	贷款余额	累计户数	累计贷款	平均贷款规模
农村土地承包经营权质押贷款	271	679.8	366	820.73	2.24
股份经济合作社股权质押贷款	351	1245.98	553	1576.68	2.85
农村住房抵押贷款	137	3440.1	186	4767.20	25.63
合计	759	5365.88	1041	7164.61	6.88

注:贷款金额的单位为万元。



的客观基础之一。

同时,随着农村城镇化进程的推进,农村土地被大量征用,村级集体资产总量和构成发生了很大变化,近郊农村特别是将要“撤村建居”的村进行了农村股份合作制改革,将村集体经营性资产按人口和劳动贡献率等指标折股量化,并按股份进行收益分配。以宁波市江北区为例,2007~2009年已有61个村完成了经济合作社股份合作制改造,占总村数的55.5%,共量化净资产7.84亿元,5.95万村经济合作社成员成为股东。农村股份经济合作社股权是一种财产所有权,形成了农户的资产并可以获取稳定的收益,从而具备成为抵押物的前提条件。

(二) 城乡一体化社会保障体系——土地保障功能的替代

土地不仅仅具有经济上的生产功能,还具有最后保障的社会功能(王修达,2008)。城乡一体化带来的公共服务均等化,特别是社会保障体系的完善,一方面,降低了农户对土地的依赖程度和对失地风险的规避程度;另一方面,对于金融机构而言,在某种程度上可以降低其取消借款人赎回土地(或土地相关资产)权利的困难,保证信贷合同的执行。

目前,宁波市城乡一体化民生保障推进较快,已全面建立起覆盖全市的社会保障和医疗保障,农村最低生活保障与城市居民接近持平,失地农民的社会保障待遇甚至比城市居民还高。2008年,宁波市农村居民参加新型农村合作医疗的人数348.6万,全市新型农村合作医疗覆盖率达到96.8%。同时,宁波在全国较早实施被征地农民保障制度,从最初的“应保尽保”、“即征即保”到现在的“先保后征”。截至2009年8月底,被征地农民参保人数为54.9万人,覆盖96.3%的村,其中22.3万人参加了城镇职工养老保险,参保率达86.2%。完善的农村社会保障体系形成对土地传统的保障功能的替代是农村资产抵押化必须具备的客观基础。

(三) 抵押缺失——“外部利润”的凸现

根据宁波市农村工作办公室2008年的调查,有贷款意愿的农户占比达到30%,同时这种贷款需求以创业资金需求为主,由于农户缺少有效的抵押担保物,其面临的正规信贷约束程度比较高,农户生产性投资所需资金大多来源于民间借贷和私人之间的借款。在农村集体资产股份化之前,村集体可以为农户的贷款提供担保,但是随着近年来股份经济合作社的成立,村集体资产均折股量化,村集体不再具备为农

户的贷款提供担保的条件。

新制度经济学认为,当制度变迁主体认识到“外部利润”的存在,为获得这种“外部利润”,形成行动团体,设计制度要素和开展制度创新。如果预期制度变迁的净收益超过预期的成本,一项制度安排就会被创新。制度变迁的实质是“外部利润”的内部化(林毅夫,1994)。农户普遍具备有价值的资产,但是这些资产在制度上却不可用于抵押,这形成了农户难以获得正规信贷的主要原因,此时在制度上便具备了“外部利润”内部化的基础。

(四) 地方政府的作用之一——建立资产“所有权”表达和流转机制

秘鲁经济学家赫尔南多·德·索托(2006)通过调查发现,穷人手中掌握着大量的资产,但由于没有得到法律许可的所有权表达,资产都变成了僵化的资本,尽管几乎所有发展中国家都有正规的所有权制度,但是关键问题是大多数人无法进入这个制度,他认为可交换的正式所有权表达机制才是资产形成资本的关键。

在农村抵押贷款的宁波样本中,地方政府在建立资产“所有权”表达和流转机制中发挥重要的作用。一是资产确权。在区、街道(镇)一级政府建立农村“两权一房”抵(质)押贷款工作领导小组,由农村办公室、财政局、国土资源局等部门组成,并建立土地流转服务中心和农村住房发证协调机构。二是资产价值认定。由农村土地承包经营权流转中心、建设部门等部门根据房屋的折旧、市场行情及处理费用等情况来定值,金融机构根据股份经济合作社账面总资产确定股权价值。因此,政府建立的“所有权”表达机制是农村资产抵押化重要的外部推动力量。

(五) 地方政府的作用之二——风险防范和补偿机制

《担保法》第三十七条、《物权法》第一百八十四条均明确规定,耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权,除法律另行规定外,均不得抵押,由于农村土地承包经营权质押贷款和农村住房抵押贷款涉及到农村集体土地所有权的问题,现行的操作办法与法律之间存在着实质上的冲突,对现行法律的突破必然会带来一定的操作风险,由于试点时间过短,潜在的风险可能仍未暴露出来。因此,地方政府构建潜在风险防范机制尤为重要。

宁波市政府建立了以村级基层政府为核心的风险防范机制。一是利用村级政府信息优势,将村支部



村委会作为第一责任人。由于村干部对农户在资金需求、家庭状况、人品以及贷款用途等方面非常了解,可以有效的执行审核和监督机制,降低金融机构和潜在借款人之间的信息不对称,尽量降低潜在的贷款违约风险。二是建立风险发生之后的调控机制。农林水利局作为经济合作社股权和土地承包权抵(质)押的管理部门,明确村集体也应承担相应的责任,若产生逾期不良贷款,规定由当地村集体回购,借此规避法律层面的风险。三是若有不良贷款产生,地方政府建立风险补偿基金,按照实际损失资金的一定比例补偿金融机构。

四、农村资产抵押化的创新方向

面对人口城镇化、经营集约化、农业产业化发展趋势,以农村资产和生产要素的流转为基础的农村抵押贷款问题将长期是农村经济改革领域关注的热点,宁波地区“两权一房”抵(质)押贷款的创新举措对于我国未来进一步有效利用农村资产、释放农村资产的经济潜能具有一定的政策启示意义。纵观当前各地不断丰富的农村抵押贷款的试点和实践,在现有的农村土地产权制度框架下,通过赋予农村资产有限的抵押权来缓解农村信贷约束进而促进农村经济潜能的释放,未来政府的政策取向和制度创新方向应当包括以下几个方面:

第一,赋予农村资产抵押权资格对信贷供给的正效应并不具备普遍性,只有在单位资本收益已经达到特定水平或者农村地区具有完善的社会保障体系以至于土地对于农户而言不再是主要保障网的地区才会出现,同时,潜在的借款者应当能够得到有收益的投资水平。现实情况是经济发达的地区更具备这样的条件,因此,未来无论是试点还是推广农村资产的抵押化,首先应当考虑的是该地区的经济发展水平和社会保障体系的城乡一体化的程度。

第二,在当前的农村产权制度框架下,实现农村资产的抵押化需要地方政府的积极支持。以宁波地区为例,目前宁波地区政府的多个部门同时参与到农村资产所有权表达机制和风险补偿机制的建立中,需要地方政府支付一定的行政成本。但是,未来可以考虑成立专门的机构,建立专业评估机制、设立专业评估机构,对农村资产的价值作出合理的评估,并出

台评估管理、技术规范等有关法规和业务准则,规范价值认定中的行为^[8]。

第三,希望通过农村资产抵押化从根本上破解当前我国农村金融的瓶颈问题可能并不可行。因为国际范围的研究表明,即使赋予资产抵押权,农户面临丧失抵押物的风险时也会选择主动退出金融市场,同时金融机构也会更偏好交易成本较低的中等和大的土地所有者,农村金融服务的门槛效应依然存在;更何况在当前的农村土地产权制度下,金融机构还面临着难以取消抵押物赎回权的政治障碍。因此,未来需要着力解决的是对农村金融机制的改革,同时农业保护制度、农业保险制度以及政策性金融制度等与之相配套的一系列政策措施也要得到有效的实施。REFORM

参考文献

- [1]中国人民银行农村金融服务研究小组:《中国农村金融服务报告》,中国金融出版社,2008年,第12页
- [2]徐阳:《农业农村发展与完善创新农村金融体制》,《中国农村金融》2010年第3期,第20~21页
- [3]Field, E., and M. Torero. Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program, Working Paper, Department of Economics, Harvard University, pp.24~25, 2006.
- [4]克劳斯·丹宁格:《促进增长与缓解贫困的土地政策》,中国人民大学出版社,2007年
- [5]Carter, M.R., and P. Olinto. Getting institutions "Right" for Whom? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment, American Journal of Agricultural Economics, Vol. 85, No.1, pp.173~186, 2003.
- [6]Helmut Bester. Screening vs. Rationing in Credit Markets with Imperfect Information, The American Economic Review, vol.75, pp.850~855, 1985.
- [7]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4期,第71~75页
- [8]汪小亚:《关于农村土地经营权抵押贷款问题的研究》,《中国金融》2009年第9期,第53~55页

