

---

# 农村土地改革带来的经济基本面利好<sup>1</sup>

范雪龙<sup>2</sup>

2014年12月，新一轮农村土地制度改革试点春潮就已涌动。中央全面深化改革领导小组第七次会议审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。十三届全国人大常委会第七次会议表决通过了关于修改农村土地承包法的决定。这次修改农村土地承包法，主要就是为了将农村土地实行‘三权分置’的制度法制化，以更有效地保障农村集体经济组织和承包农户的合法权益，同时也更有利于现代农业发展。由此，农村土地改革拉开序幕。

2019年中央一号文件提出：全面推开农村集体用地入市，这一事件将农村土地改革推到一个新的高度。在全国范围内展开农村集体用地入市，对经济基本面是利好消息，利好主要从三个方面体现：劳动力在产业间进行转移、乡镇企业再发展和农地金融扩大信贷市场。

## 1. 劳动力在产业间进行转移，重获人口红利

### 1.1 发展中国家的二元经济增长理论

在农业革命之后、工业革命之前，全球的生产力水平变化近似于一条直线，文艺复兴后的欧洲，普通民众仍在温饱线上挣扎；地理大发现后的美洲部族在消亡，逐渐成为世界的一部分；世界一极的明帝国依靠着当时全球最庞大最复杂的官僚体系维持着运转。农业作为几乎唯一的产业，所需要的也几乎仅仅是劳动力，所以劳动力基本上都在第一产业，劳动力数量也决定了生产力水平。

随着工业革命发生、工业产生、城镇的大量涌现，技术和资本开始成为生产力的决定因素。随着技术进步，相同的农田需要的劳动力比原来少，才有剩余劳动力可以进入第二、第三产业中进行生产，即劳动力在产业间进行转移。

这条道路西方发达国家走了几百年，直至完全地实现机械化农业，至此，其经济发展越来越仰仗于技术进步带来的全要素生产率提高。2018年，罗默作为内生增长理论的提出者而获得诺贝尔经济学奖，更从侧面印证发达国家对于技术进步带来经济增长的推崇。

二战后，一些国家实现了经济增长奇迹，走了一条不同于传统西方发达国家的发展道路，许多理论试图去解释发展中国家的这些增长现象，其中最著名的理论就包括二元经济发展理论。

---

<sup>1</sup> 特别感谢太平洋证券研究所的帮助

<sup>2</sup> 范雪龙，对外经济贸易大学，太平洋证券研究所实习生，作者文责自负，同时同意引用

---

二元经济结构理论是区域经济学的奠基性理论之一。刘易斯(A. Lewis, 1954)较早地揭示了发展中国家并存着农村中以传统生产方式为主的农业和城市中以制造业为主的现代化部门, 由于发展中国家农业中存在着边际生产率为零的剩余劳动力, 因此农业剩余劳动力的非农化转移能够促使二元经济结构逐步消减。

刘易斯指明, “如果在不变的实际工资水平上可以用得到无限的劳动力, 资本家的剩余就一直增加, 而国民收入中每年投资的比率也在提高”, “当资本积累赶上人口, 以至不再有剩余劳动力时, 这个过程就必然停止。但它也可能在此之前停止”。刘易斯认为, 从经济原因上分析, 资本积累提前停止可能有四个原因, 其中最重要的是贸易条件可能变得不利于资本主义部门。刘易斯所谓的贸易条件是指维持生计的传统农业部门和现代资本主义部门之间的经济交流关系, 这“实际上是工农业关系问题”, 亦即传统经济和现代经济的相互关系问题。简单说来, 就是, 假定资本主义部门不生产食物, 将会出现两种对资本主义部门不利的贸易条件, 一种是: 如果传统部门即农业的生产不能满足现代部门对食品的需求, 从而迫使资本主义部门提高付给农民的粮价, 那么必将使资本主义部门减少利润, 当这种情况达到一定程度时, “生产日益增多的工业品是无利的”。另一种是, 如果传统农业部门食物生产率提高, 但食物价格的下降却不如生产率提高的速度, 则同样会“迫使资本家把更多的产品作为工资支付给工人”, 从而减少工业利润直至无利可图。

在很多发展中国家, 发展的主要过程就是把农业中的剩余劳动力不断吸纳出来, 用不变的工资吸纳他们进入非农产业, 直到有一天把劳动力吸收完, 整个过程就叫二元经济的发展过程

二元经济发展其实是两个过程, 需要通过两个方面理解: 一个是经济过程本身, 劳动力不断被吸收、工业部门不断扩大的过程; 一个是人口转变的过程。这个人口转变过程总的来说可以这样描述, 就是生育水平或者人口增长会从马尔萨斯类型(出生率很高, 死亡率也高, 人口增长率并不高), 逐渐开始人口的增长, 进而到了现代人口转变的发展阶段, 人们开始较少地生孩子, 生育率慢慢下降。作为对人口总量变化的一个回应, 是劳动年龄人口的变化, 比如劳动年龄人口的比重与人口增长率有 20 年的时滞, 也经历了从低到高再下降的过程, 最终出现人口老龄化, 劳动年龄人口的比重也下降了。

二元经济发展理论揭示了发展中国家“人口红利”的来源, 也指出这种“人口红利”来源的不可持续性。从第一产业中释放的劳动力的道路会走到尽头, 单纯依靠低成本劳动力发展第二、第三产业的模式会随着劳动力成本提高而陷入困境。我国目前的劳动力市场仿佛已经走到了这个阶段: 劳动成本攀升、制造业招工难等一系列问题出现。但实际上我国的第一产业仍然有向第二、第三产业输送劳动力的潜质。首先是目前的第一产业劳动力比重远高于完全释放劳动力的第一产业劳动力比重; 其次是一系列制度限制了农村人口向城镇的转移; 再其次, 农村劳动力由于缺乏在城市扎根的经济基础等, 其归乡的年龄偏低, 未完全发挥个体的劳动价值。阻碍劳动力释放的部分问题可以依靠改革来解决, 此次的宅基地改革是一次重要推动, 第二次“人口红利”的释放也迫在眉睫。

## 1.2 日本战后快速崛起

日本在战后实现了“增长奇迹”, 这其中有很大一部分要归功于劳动力从第

一产业转移到第二、第三产业。其中,日本在战后及时进行的土地改革是实现劳动力在产业间进行转移的重中之重。

日本在初次进行土地改革之前,农业生产状况与中国改革开放前的状况类似,但是造成这种现象的原因却不相同。我国是制度导致的生产积极性不足,日本是过多的失地农民和过高的地租导致的生产受阻,但总体而言,都是农业生产力受到了极大限制。日本在改革前,佃租地有236.8万多町步(1町步约合1公顷),占全部耕地的45%左右。无地或少地的101.6万多户农民佃耕这些土地,缴纳收获量50~80%的地租,过着饥寒交迫的生活。由于战后空前的粮食危机,土地和粮食问题更加突出。因此,日本政府继1945年12月28日公布第一次《农地改革法》后,在盟军总司令部的敦促下,又于1946年10月21日发布了第二次《农地改革法》。此举虽然没有直接使劳动力从第一产业转移到第二、三产业,但是农民重新获得土地,佃农转变为自耕农是实现劳动力进行自由转移基础。

战后日本农村剩余劳动力之所以迅速向城市转移,政府的农业劳动力动员政策也起到了积极的推动作用。日本政府在《国民收入倍增计划》中,专门列有农村劳动力动员计划。这一计划预测,在1960—1970年的10年期间,第二产业和第三产业的发展所需新增劳动力约为1969万人,除了雇用新毕业生1703万人外,还有266万人的缺口。因此计划从第一产业就业人员中转用243万人,并从非农产业的业主和家庭从属人员中转用23万人。也就是说,非农产业的雇用不足,将主要通过剥离农业劳动力来进行补充。日本政府推行这种计划还存在着另一个原因,即当时欧共体(现欧盟前身)各国由于大量外国劳动力的涌入,已经

引起一系列社会问题,日本为了防患于未然,及时挖掘潜力,动员农业劳动力来补充其不足。其具体措施是:第一,通过公共机构的介入,促进农地的流转。农地的流转可以带来规模经营效益,促使下层农户放弃土地所有和土地经营,离开农村,进城定居。第二,推动农业机械化,解放农业劳动力。农业机械化的推广不仅会提高农业生产效率,而且还可以促进农地的有效利用。当然,农田的大面积平整、基础供排水设施和饲料基地的完善等超越了个体农户自身经济能力的农业生产基础设施,均由国家投资建设。第三,推行振兴区域政策,促进农民离农。鼓励城市大企业到农村地区投资设厂,以便于农民通勤就业。同时,完善交通设施和个人小汽车的普及也为农民通勤兼业创造了必不可少的条件。第四,政府还在各地建立许多职业训练机构,对希望外出劳动的农民进行职业培训。另外,还制订了各项有利于农民转让土地、财产处理等法律法规,从硬件和软件等各方面为促进农民离开土地创造条件。

日本使用此四类措施促进农村劳动力从第一产业转移到第二、三产业取得了很大成效,但同时因为没有针对土地流转问题对《土地法》进行大幅度的修改,使得日本的土地流转与农业劳动力的转移出现错位,阻碍了日本第一产业劳动力进行产业间转移。

从欧美发达国家来看,随着农村劳动力的转移,作为农业生产基本要素的土地也相继集中到未脱离农业的农户。也就是说,土地的流转与农业劳动力的转移呈现出很高的同步性。但日本却不同,战后日本农村劳动力迅速向其他产业转移,但土地的流转与集中却非常缓慢,几乎处于停滞状态。进入60年代以来,随着农村劳动力转移速度的加快,政府为了提高农业机械化效率,开始试图促进土地的集中。分别在1962年、1970年和1980年先后三次修改《农地法》。但是,其着眼点仅

---

仅是土地的集中,并未从根本上放弃“自耕农主义”,并一直延续到今天。

1962 年对《农地法》的修改,虽然废除了对取得土地上限的限制,而且同时也放松了许多土地市场的交易规制,但是,由于土地价格的上涨预期作用,农户的“惜售”增强,土地所有权的流转仍然十分缓慢。1960—1985 年期间,日本农户户均农地面积仅从 1 公顷上升到 1.22 公顷。零散小农农业的基本状况并未发生变化。例如,不足 1 公顷规模的农户比重,1960 年为 70%,而 1985 年为 69.8%,几乎未发生变化。2 公顷以上规模的农户比重,1960 年为 6.3%,而 1985 年也仅仅上升到 9.7%。据农林省的统计,从 1960 年至 1985 年,在土地所有权的转让方面,共转让土地 17.7 万公顷,占耕地总面积的比例仅为 3.8%。

日本土地使用权的转让也非常缓慢。农地改革以后,农地的租赁和租金受到日本政府的严格控制,因此,土地使用权的转让也严重受阻。60 年代以来,经过对《农地法》的三次修改,对农地租赁的各种限制已经解除,在某种程度上促进了土地使用权的转让。1985 年,农村内部进行通过委托经营方式转让使用权的农地面积占农地总面积的 7.5%,这一数字虽然高于土地所有权的转移数字(3.8%),但却仍远低于欧美 20%—30%的水平。

战后,随着日本农村劳动力的迅速转移,农户的兼业化也不断深化。这也是战后日本农村劳动力转移的最重要特征之一。从农业政策方面来看,日本政府积极推动“基本法农政”,对促进农村劳动力的转移加大了力度,试图促进下层农户劳动力的转移,使他们的土地能够集中到上层农户,以实现扩大经营规模的目的。从其政策结果来看,并不尽如人意。农民确实犹如潮水般地流向了其他产业,但却没有实现扩大规模经营和国内粮食自给的目标。

劳动力虽然外出工作但却不放弃土地,而是以兼业的形式广泛地滞留于土地之上。在 1960 年至 1985 年,从事非农产业劳动为主的农村劳动力占农村劳动力总数的比重从 1960 年的 17.7%上升到 1985 年的 45.3%。兼业农户占农户总数的比例从 1960 年的 65.7%上升到 1985 年的 85.6%。日本农户兼业化的发展不仅是一个量变的过程,也是一个质变的过程。具体来说,第一,兼业就业的稳定性在加强。1960—1974 年期间,稳定从事非农产业的农村劳动力占兼业农户总数的比例从 43.8%上升到 56.5%。第二,随着城市工业的扩散和农村工业的发展,“外出打工型”兼业减少,农户的“通勤型”兼业迅速增加。1960 年“通勤型”兼业仅占 27%,而 1989 年上升为 82.6%。

目前我国关于土地流转问题的立法、修法正在稳步推进,预测未来会取得远好于日本的效果。我国的农业劳动力已经实现了较高水平的“通勤型”兼业,候鸟式迁徙的第二、三产业的低端劳动力并不是失地农民,而且这是在放开土地流转之前即以实现的。同时,我国农村土地价格随着土地流转的逐步开展也被一路看高,会对土地流转集中产生较大的负面影响,但是如果同时推进农地金融,为购地者提供信贷融资,此类负面影响会被降低。

### 1.3 我国改革开放后产业间劳动力转移

从 1978 年至 2017 年,就业人口数量从 4 亿零 1 百 50 万增长至 7 亿 7 千 6

百 40 万，增长 93.3%，15-64 岁人口数量从 5 亿 4 千 9 百 40 万增长至 9 亿 9 千 8 百 30 万（在 2013 年达到峰值 10 亿零 5 百 80 万），增长 81.7%。就业人口数量增长比 15-64 岁人口数量增长高出 11.6%。

而且在过去 20 年间，我国的劳动参与率已经因为高中教育普及、高校扩招、家庭资本性收入增加等原因逐渐降低。根据统计局数据，在劳动参与率最高的 90 年代，劳动参与率高达 0.84，之后逐渐回落至 0.76 左右。

劳动力数量的增长速度远高于人口增长速度和 15-64 岁年龄人口的增长速度，这是因为在劳动力在产业间进行转移之前，一定比例的劳动力只能进入第一产业，但第一产业对于劳动力的需求有限，这导致许多有具有劳动能力的人因为无法和更具优势的年轻劳动力竞争而被迫退出劳动力市场，就像 50 岁的员工仍然能胜任工作，但是为了给新人腾出位置，被迫离开工作岗位。

这种现象随着劳动力流动制度的放开而逐渐好转。1984 年 1 月 1 日，国务院颁布《关于 1984 年农村工作的通知》，指出允许农民自筹资金、自理口粮，进入城镇务工经商。这一政策的变动标志着中国实行了近 30 年的限制城乡人口流动的就业管理体制开始松动。1984 年 10 月 13 日，国务院颁布《关于农民进入集镇落户问题的通知》，规定对进城务工、经商、办服务业的农民及家属，凡在集镇有固定住所，有经营能力，或在乡镇企事业单位长期务工的，均应为其办理人户手续，统计为非农业户口。1985 年 1 月 1 日，中共中央国务院发布《关于进一步活跃农村经济的十项政策》也明确指出鼓励技术转移和人才流动。1986 年 7 月 12 日，国务院颁布《关于国营企业招用工人的暂行规定》，指出企业招工，凡符合报考条件的，城镇和农村人员均可报考。1988 年 7 月 5 日，劳动部国务院贫困地区经济开发领导小组颁布的《关于加强贫困地区劳动力资源开发工作的通知》中，更是指出应将大力组织劳务输出，作为贫困地区劳动力资源开发的重点。因为这些政策，第一产业劳动力得以释放至第二、第三产业，对于劳动力的总需求增加，原来因为需求不足而被迫退出劳动力市场的劳动力重新进入劳动力市场，增加了全社会劳动力的总供给

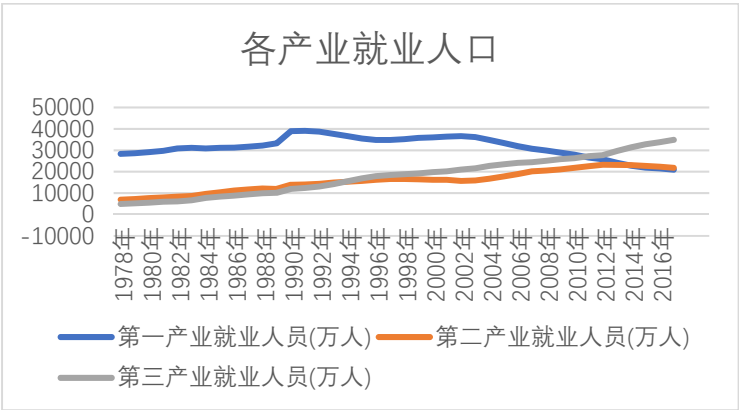


图 1. 第二三产业劳动力

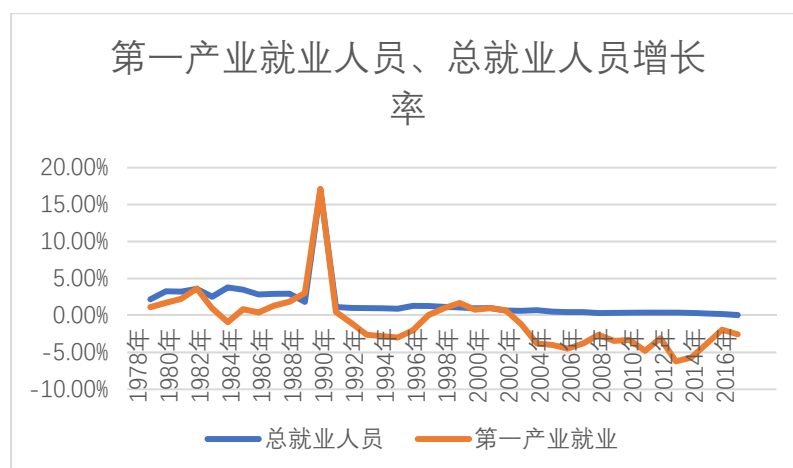


图 2. 第一产业就业人员、总就业人员增长率

从 1978 年改革开放后,第一产业就业人员增长持续低于总就业人员增长率,甚至从 2000 年开始,出现了明显的下降趋势。这种现象的出现主要是两方面原因造成,一、农业的现代化发展使得农业需要的劳动力数量逐渐减少。二、户籍制度的改革和城镇化的推进使得部分第一产业劳动力从在第二、三产业“兼业”生产状态转为“全职”生产状态,在统计上不再归为第一产业劳动力。

2017 年,农业机械总动力(万千瓦)相比于 1978 年增长 840%,农用大中型拖拉机数量(台)增长 1200%,2012 年劳均粮食产量(公斤/人)比 1978 年的水平增长 200%,2012 年农村居民人均猪肉出售量(公斤)比 1980 年增长 340%。这些数据表明,我国的农业,特别是种植业的现代化发展非常快,这节省了大量的劳动力。除了种植业的机械化外,畜牧业的工业化发展也减少了大量的劳动力需求。而自从 90 年代开始,中央政府发布的一系列文件逐步放宽了户籍制度对劳动力的束缚,农村劳动力进入城镇,中部劳动力向东南沿海转移,数量变得越来越多,相当比例的务工人员远离土地,不再兼营农业生产,同时伴随着城镇化推进,一部分进城务工的农民工定居在城市,不再返回农村,完全脱离了农业生产,这些都减少了第一产业的就业人数。

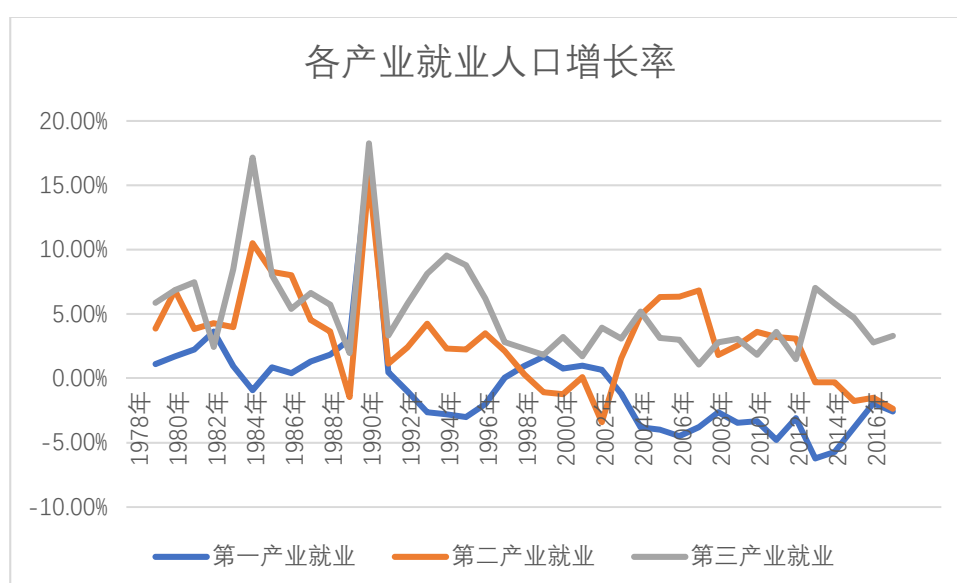


图 3. 各产业就业人口增长率

从纵向比较整个改革开放过程中各产业就业人口的增长率也可以发现,第一

---

产业就业人数的增长率持续低于第二和第三产业就业人数的增长率。这样的现象是非常符合逻辑的，因为农业的生产力是有天花板的，而工业和服务业就不存在这样的现象，只要劳动力的边际生产力大于边际劳动成本，就可以一直吸纳劳动力，一直增加生产，不存在天花板效应。况且工业和服务业产值附加也远大于农业，我国经济发展的主要动力，也自然是工业和服务业的发展，所以我国改革开放后的经济发展过程，从劳动力角度，可以看作是劳动力数量增长和劳动力从第一产业向第二、第三产业进行转移的过程

## 2. 乡镇企业再发展

### 2.1 乡镇企业是改革开放初期经济发展的巨大动力

乡镇企业是指农村集体经济组织或者农民投资为主，在乡镇（包括所辖村）举办的承担支援农业义务的各类企业，是中国乡镇地区多形式、多层次、多门类、多渠道的合作企业和个体企业的统称。包括乡镇办企业、村办企业、农民联营的合作企业、其他形式的合作企业和个体企业五级。乡镇企业行业门类很多，包括农业、工业、交通运输业、建筑业以及商业、饮食、服务、修理等企业。20世纪80年代以来，中国乡镇企业获得迅速发展，对充分利用乡村地区的自然及社会经济资源、向生产的深度和广度进军，对促进乡村经济繁荣和人们物质文化生活水平的提高，改变单一的产业结构，吸收数量众多的乡村剩余劳动力，以及改善工业布局、逐步缩小城乡差别和工农差别，建立新型的城乡关系均具有重要意义。乡镇企业已成为中国农民脱贫致富的必由之路，也是国民经济的一个重要支柱。

改革开放30年来，我国亿万农民冲破了计划经济体制的束缚，实现了乡镇企业的“异军突起”，使乡镇企业成为了国民经济的重要组成部分、农村经济和县域经济的重要支撑力量、农民转移就业的主渠道，成为城乡经济市场化改革和以工哺农的先导力量，起到了其他企业不可替代的重要作用，为我国解决好农业、农村、农民问题，推进中国特色农村工业化、城镇化、现代化，探索出了一条成功之路。

中国乡镇企业的发展深刻地改变了农村经济单纯依靠农业发展的格局。1978年，社队企业总产值只相当于当年农业总产值的37%左右。到1987年，暨乡镇企业发展的第一个“黄金时期”，乡镇企业中二、三产业产值合计增加到4854亿元，这相当于农业总产值的104%，首次超过了农业总产值。这是中国农村经济发展史上的一个里程碑，它标志着中国农村经济已经进入了一个新的历史时期。到2007年，乡镇企业增加值已占农村社会增加值的68.68%，成为支撑农村经济



---

最坚实的支柱。

乡镇企业的出现和发展革命性地开创了农民在农村就地就近就业的新路子。到 2007 年，乡镇企业从业人员达 15090 万人，占农村劳动力总数的 29.13%，比 1978 年的 9.23%提高了 10 个百分点，极大地缓解了我国的就业压力，优化了农村劳动力结构，同时为农业适度规模经营、提高劳动生产率创造了条件。继联产承包解决温饱之后，乡镇企业成为实现农村小康生活的另一把钥匙。到 2007 年乡镇企业支付职工工资达 13700 亿元，农民人均从乡镇企业获得收入 1420 元，比 1978 年的 10.74 元增加了 130 多倍，占农民人均纯收入的 34.8%，比 1978 年的 8%上升了 26 个百分点。

## 2.2 乡镇企业因土地改革获益

土地流转推动经营性农场替代家庭式农场，释放劳动力，乡镇企业“近水楼台先得月”，首先获得新的人口红利。劳动力供给方面。人口增长和劳动力转移都有其客观规律，传统意义上的“人口红利”消失并不意味着通过改革获得第二次“人口红利”的机会消失。虽然传统的劳动力总体数量增长和劳动力自发向其他产业进行转移从而增加第二、三产业的劳动力数量的方式已经接近尾声，但是目前通过改革来主动推动劳动力进行产业间转移的机会仍然存在。

我国三权分置改革对土地流转的推动作用最终会作用回劳动力产业转移上，目前我国的第一产业劳动力比率仍然较高，这与分散的家庭式农场是分不开的，家庭式农场阻碍了农业机械化进程，而阻碍家庭农场合并成为经营性农场的主要原因就是土地流转限制。

目前，土地流转制度已经逐渐放开，农业机械化发展是大势所趋，目前第一产业仍然有 2 亿左右的劳动力，仍占就业人数总量的 27%，而发达国家的普遍水平是低于 5%。当然考虑到年龄结构、职业培训等原因，很多第一产业劳动力存在年龄偏大、文化水平偏低的问题，可能无法满足目前对劳动力需求比较旺盛的一些行业，所以即使大规模推行了现代化农业，也不会有接近两亿规模的劳动力被释放到其他产业。可是，一旦在全国范围内经营性农场，推行农业现代化，被释放的这部分劳动力会有一定比例的可接受职业培训的人进入第二、第三产业直接提供的岗位，另外会有一定比例的劳动力会涌向低端制造业和服务业，挤压原处于低端制造业和服务业的可接受职业培训的人通过职业培训进入第二、第三产业。而乡镇企业及围绕乡镇企业形成的县域经济或者其他更小规模的经济，基本都属于低端制造业和低端服务业。

农民通过出让土地，获得定居城市或乡镇的原始资本，也有助于去库存。

预计截至 2020 年因城镇化带来的去库存面积约为 5.6 亿平米。在目前的土地流转制度改革下，农村集体经营性建设用地的出让、租赁和入股实行与国有土地同等入市、同权同价的机制，这无疑会切实提高农民出让土地的收入，并为他们进入三四线城市或者再乡镇买房奠定一定的资金基础。

截至 2013 年底，全国农村集体经营性建设用地面积为 4200 万亩（280 亿平米），按 80%比例出售计算，以 33 个试点地区集体建设用地出让的平均价格计算，在提取 32%/12%的土地增值收益调节金下，农民人均可获得收入在 4.3~5.6 万元。这一价格是国家规定的集体征收用地补偿款 13.6 万元/亩（204 元/平米）



的 8 倍。按 2016 年全国商品房销售均价 7202 元/平米计算,一个三口的农民家庭最高可以支付大约 77 平米的住宅首付(三成比例)。《国家新型城镇化规划》称,2020 年中国常住人口城镇化率要达到 60%,根据国务院目标,2020 年中国人口总数应为 14.2 亿,意味着将减少 0.22 亿农村人口,由此估算截至 2020 年因城镇化带来的去库存面积约为 5.6 亿平米

集体建设用地转让,引入城市资本,就地发展制造业

转让集体建设用地不仅能为农民带来一笔可观的财产性收入,而且能使土地资源和资本进行更合理的配置,通过产业细分,在不触及“土地财政”利益的同时,发展当地经济。

长期以来,农村都是缺乏资金的,而且受制于土地所有制形式,在农村开办的企业也基本都以集体所有制的方式存在,私营部门的资金难以进入。在资金匮乏、生产力不发达的年代,以集体所有制存在的乡镇企业可以依赖集体信用获得银行贷款,而且因为从事的往往是低端制造业,对资金的需求不大,所以尚可发展,在改革开放的过程中为农村经济发展做出了很大贡献。但是随着制造业不断升级,作坊式生产的乡镇企业在资金上难以和城市企业进行竞争,也难以进行产业升级,乡镇企业逐渐没落。

一方面是农村集体建设用地供应过剩,有大量的集体建设用地可供使用,另一方面是城市地租价格一路水涨船高,成为许多产业无法承受的负担。

使无法承担昂贵地租的产业转移至较为廉价的农村集体建设用地上,不应该对城市地租产生过多的负面影响。未来集体建设用地,应该像我国产业升级过程中的中部地区:东南沿海的地租飞涨,低端制造业为了让位于高端制造业。低端制造业迁移至中部。集体建设用地转让提供土地,不是为了与城市竞争产业,因为农村地区基础设施无法和城市相比,集体建设用地上的产业,应该是承接城市逐渐抛弃的产业,或者发展小而精的产业,借助于城市转移而来的产业和城市充裕的资本,来发展农村地区。

总体来说,无论是集体建设用地、宅基地或是耕地的流转开放,都会影响到依托于这些土地的劳动力,城市剩余的货币资本与农村的土地资本进行交换的同时,也开放了这部分劳动力进入城市的窗口,这部分劳动力涌入城市,也进入了城市的第二、第三产业;城市货币资本也得以进入农村,就地发展第二第三产业,在集体建设用地上建立乡镇,开办乡镇企业,推进城镇化。

## 3. 中国模式农地金融发展在即

### 3.1 美、德、日三国的农地金融制度

#### (1) 美国模式

在 20 世纪初期,美国通过设立联邦土地银行建立了农村土地金融体系,作为美国政府调控农业信贷体系的重要组成部分,联邦土地银行是由美国政府通过在资本市场上购买土地银行股票的形式扶持建立的,其目的在于高效利用农户所拥有的土地资源开展资金融通活动,为农业生产及其相关领域提供长期的信贷资金支持与金融服务。同时,美国通过农业生产信贷活动,调节农业发展规模与生

---

产方向,以便更好地对农业实施有效控制,促进农业可持续、健康发展。美国农地金融制度的构建有效解决了美国农业生产资金来源不足的问题,对于高效贯彻美国政府农业政策起到了积极作用,进一步提升了美国农业生产能力。

美国将全国分为 12 个农业信用地区,在每一个农业信用地区内,由美国政府提供资金在当地设立一个联邦土地银行。在联邦土地银行的基础上,通过政府行政力量的推动,引导农民成立联邦土地银行合作社。申请抵押贷款时,农民只能在联邦土地银行合作社办理相关贷款手续。因此,联邦土地银行是美国开展农村土地抵押贷款业务最核心的金融机构。

政府土地管理部门与联邦土地银行结合起来开展农村土地抵押是美国模式的重要特征。这是一种较为典型的通过“自上而下”方式建立的农村土地抵押融资机制。美国政府部门牵头组建农业信用管理局(农业贷款委员会)来管理土地银行。政府资金是联邦土地银行贷款资金的首要来源。农业信用管理局通过联邦土地银行暂时“购买”归农民所有的土地,将其转化为土地债券,在市场上进行发售,从资本市场上募集社会资金。

## (2) 德国模式

德国土地抵押贷款制度始建于 18 世纪下半叶。当时,德国农民频频遭受战乱之苦,大多数农民外出逃亡,较为富有的大地主阶层也是负债累累。另外,民间高利贷活动盛行,这使得德国农业生产雪上加霜。为了解除高利贷对农民的盘剥,使生产资金正常回流到农业生产之中,普鲁士国王亲自下令,批准组建农村土地抵押信用合作社。1770 年,德国第一个农村土地抵押信用合作社在普鲁士的西里西亚省正式挂牌成立。此时的信用合作社主要向贵族地主阶层提供长期信用服务,而且其成员也主要由具有借款意愿的大地主阶层组成。德国政府通过授权信用社以社员拥有的土地为担保在证券市场上发行土地债券,将发行土地债券所获得的低利息资金再转借给合作社社员。这种融资模式对于抑制农村泛滥的高利贷活动、恢复农业生产起到了重要作用。

到 19 世纪初期,德国开始了农村土地改革运动,通过允许农民用赎金购买私有及村社公共所有土地(财产)方式,逐步消除农村大地主阶层,重点扶植广大自耕农户的生产经营活动,普通农民开始成为土地抵押信用合作社的重要主体,土地抵押信用合作社成员构成与经营宗旨均发生了实质变化。农村土地债券化是德国土地抵押贷款机制的最大特色之一,此模式的运作如下:土地抵押信用合作社的主要成员由那些具有以土地作抵押方式获取长期、低息生产资金意愿的农民、地主联合组成,成员们将其各自所拥有的土地以抵押物的模式交予土地抵押信用合作社;通过以土地为抵押担保物发行土地债券方式,土地抵押信用合作社在证券市场上融入大量资金;信用社利用这些资金向社员们发放农业生产所需资金,以协助农民购买生产所需土地,开展兴建水利、修路、耕地平整、造林等农业生产活动。

德国土地抵押信用合作社、联合合作银行是德国开展农村土地抵押贷款的两大重要金融机构,也是德国农村土地金融体系的重要骨干。其本质特性为“自下而上”,首先由基层的农村土地所有者以自发的形式组建土地抵押信用合作社,在此基础之上,再由各个土地抵押信用合作社逐步纵向发展,最终形成联合合作银行。但是,土地抵押信用合作社仍然是德国农村土地抵押贷款体系中核心组成部分。

---

德国的农村土地抵押贷款主要是土地信用合作社结合土地银行模式。德国农村土地抵押贷款的主要对象是那些愿意从事农业生产并拥有农村土地所有权的农民。需要借款的抵押信用合作社社员首先应填写借款申请书,并携带其土地所有权证明文件到合作社办理,在合作社对其土地进行价格评估、核算贷款数额之后,才能与合作社签订贷款契约,从而获得农村土地抵押贷款。

### (3) 日本模式

19 世纪末期,日本通过采用政府信用主导的组织方式,国营的土地金融机构已经成为从事农村土地抵押贷款的主要组织,如日本劝业银行、农工银行等。1896 年,日本劝业银行创建,该银行主要对农民购买(租用)土地、开垦荒山、荒地、大型水利工程项目等业务进行融资,贷款授信期限长达 50 年。农工银行主要负责向那些生产规模较小、地方性农业工程建设及购买农业生产中所需的原材料、机械设备等信贷业务。1944 年,劝业银行与农工银行进行了业务合并,合并后的劝业银行变成普通商业银行,其原来所负责的农村土地融资服务主要由新成立的农林渔业金库代为履行。农林渔业金库成为日本的国家土地银行。

二战之后,在日本农业协同组织的基础上,日本组建了农村合作金融组织。不同于世界上大多数国家金融机构,该体系可分为三个层次,即基层农协中的信用合作组织、都道府县的信用联合会与中央的农林中央金库,在运作过程中,三个层次具有互相独立的融资功能。

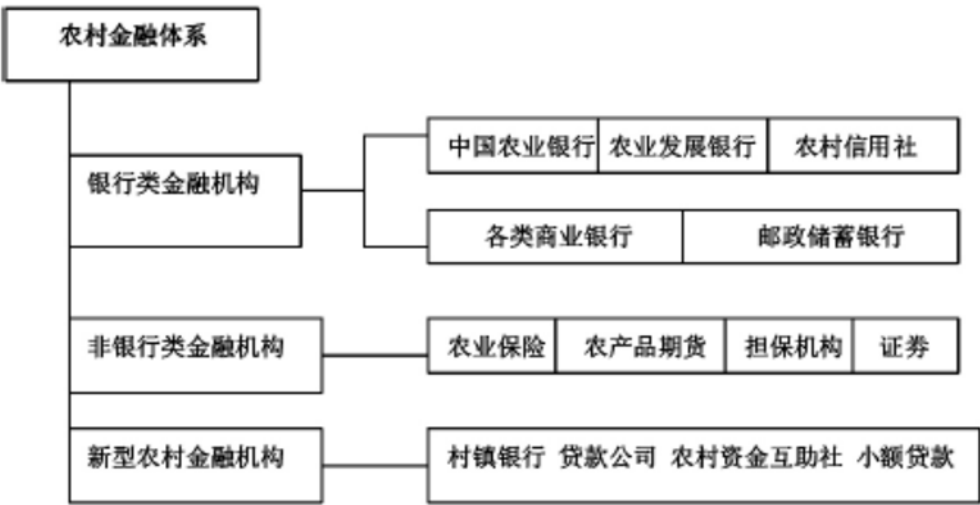
按照行政区域的设置,日本农协的金融机构划分为三个层次:基层农协中的信用合作组织(基层农协)、都道府县的信用联合会(简称“信农联”)和中央的农林中央金库(简称“农林中金”)。普通农民通过入股形式加入基层农协,基层农协又入股加入“信农联”,“信农联”再入股加入“农林中金”。在开展抵押贷款业务时,由“农林中金”贷款给“信农联”,“信农联”贷款给基层农协,最后,由基层农协贷款给农民。此种模式的最大的特点是,基层农协贷款业务的开展主要以农民生产、生活为主,农民会员申请贷款时无需再提供担保,而且基层农协不以盈利为目的,政府部门还为基层农协贷款活动提供相关补贴。

## 3.2 我国农村金融制度的现状

### (1) “传统”中国农村金融体系演化

改革开放后农村金融在重构、调整中不断发展,但问题重重,特别是当前仍面临着诸多困境。20 世纪 70 年代末到 80 年代,随着农村商品经济发展以及乡镇企业异军突起,对农村金融的需求与日俱增。标志性事件包括:1979 年恢复农业银行;1984 年恢复农村信用社合作性质;1986 年成立农村邮政储蓄机构等成为标志性事件;1994 年至 1996 年间,从农业银行分离出农业发展银行、农村信用社,并分别以专业性、政策性、合作性为三者定性;受亚洲金融危机影响,2000 年以来,商业银行在农村经历了网点撤并的过程,农村金融发展整体处于低谷,且出现农村金融机构服务能力不足,贷款质量下降,农村金融生态恶化,资金严重流出农村等现象。政府推动农村金融组织体系改革,对传统的农业

银行、农业发展银行及农村信用社进行业务上的调整，并培育新型农村金融组织，包括村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款公司。十八届三中全会后，农民专业合作社内部的信用合作开始试点实施，形成多层次的农村金融体系



若是以政策性金融、商业性金融、合作性金融等正规金融和非正规金融安排为划分的话，则政策金融包括国家开发银行、中国农业发展银行，商业性金融包括典当行、放高利贷者、小额信贷机构、邮政储蓄银行、中国农业银行、新型金融机构及其他商业银行，合作性金融包括农村信用合作社、亲友租赁、联保小组及民间合会、标会等，其中典当行、放高利贷者、小额信贷机构、亲友租赁、联保小组及民间合会、标会属于非正规金融

改革开放以来，农村金融体系的不断调整重构，促进了农村金融市场的发展。截至 2017 年末，我国银行业金融机构共有营业性网点 22.76 万个，较 2013 年末增长 8.5%，银行业网点乡镇覆盖率达到 95.99%；全国基础金融服务已覆盖 53.13 万个行政村，行政村基础金融服务覆盖率为 96.44%，较 2013 年末上升 13.6 个百分点；约 1.73 亿户农户建立信用档案；累计批复 69 家商业银行合计 5950 亿元的专项金融债发行申请。

以社会化生产为主要特点的城市经济和以小农生产为主要特点的农村经济并存的经济结构，形成城乡二元经济结构特点。自计划经济时期，包括农村金融在内的整个金融体系，都是按照二元经济和二元金融的逻辑，围绕城市工业化建立和发展的，是一种城市偏向性的金融安排。城乡二元经济结构下的农村资金呈现净流出特征，亦是城乡二元金融结构问题凸显的表现。这一时期农村金融制度的安排，实质上是因推行“重工业优先发展策略”而内生出来的一种融资制度安排。中国农村金融体系形成逻辑是在国家工业化主导下以中央政府控制动员农村储蓄形成农村金融纵向分割，在地方政绩竞争诱导下以地方政府控制支持城市建设形成农村金融横向分割，纵向与横向分割，实质是农村资金从农村流入城市，由农业支持工业。政府主导下的强制性制度变迁促成农村金融制度安排，由此导致农村金融资源配置畸形和效率低下。农村金融制度安排长期处在“强政府”与“小市场”关系现状，资金外流、农村“失血”，农村金融被边缘化成为后果，反过来加重城乡二元经济结构对立。城乡二元经济结构下农村金融供给主体实质上呈现单一性、非农性特征。表面上，以工、农、中、建四大国有银行为主体的商业银行延伸到农村各个角落，名为“吸收存款，发放贷款”，实则吸收农户存款，发放企业（城市）贷款，储蓄并没有转化为农村投资，成为农村金融异化的

另一种表现。到 2000 年，国有商业银行农村网点撤并，县及以下的商业银行网点减少 2.62 万个，县及以下的商业银行人员减少 17.9 万人，县及以下的商业银行网点占银行所有网点的比重降低 9.6 个百分点。城乡二元经济结构下的农村资金净流出使得农村金融服务能力严重偏离，农村金融环境进一步恶化。

过度开放而分散的农村金融市场与信用保证的缺失使得农村金融发展存在天然的劣势。2000 年以来，政府试图在农村信用社、农业银行、邮储银行及培育新型农村金融组织等方面推动农村金融组织体系改革。但这些改革措施是否能够真正解决农村经济和农民生活融资难的问题？实质上是对已有一套成熟的工商金融体系能否自然而然地延伸到农村的反思。成熟的工商金融体系要求进行有效的市场竞争，追求最低成本，最低风险，最高收益。借款人的规模、资信记录、财产收入状况及所从事的行业特征等是工商金融衡量借贷者信贷能力的基本要求，小规模分散的农户难以满足工商金融体系对于借贷者的要求，至少提供不了工商金融贷款所需要的资信状况。与商业贷款相比，单个农户贷款金额偏小、风险系数更高、不确定性更大，工商金融借贷成本加大，优胜劣汰的市场竞争决定工商金融体系难以真正满足农户贷款需求。尽管人们知道，将资金分配在农村远比分配在城市更为重要，但市场型金融组织在这一点上出现明显的“农村金融市场失灵”。信息不对称、缺乏抵押物及因不能及时解决融资所带来的负外部性，导致工商金融体系下的农村金融发生市场失灵症状。政府介入形成的农村金融制度安排，更具有开放特征。截至 2016 年末，396 家涉农企业在银行间债券市场发行 1101 只、10928.9 亿元债务融资工具，新三板挂牌的涉农企业累计达 386 家，上述企业 2016 年共完成 101 次股票定向发行，累计融资 39.54 亿元。开放的金融市场支持力度能否切实解决农村经济融资难的问题有待于进一步查证。假借“为民谋利”之名骗取国家政策支持，大规模资本下乡造成的与民争利现象，无外乎是变相地对农村“抽血”，是农村资金净流出的另一种手段

## （2）平乡县的“农地金融”试点情况

因为之前对土地流转的限制，使得农村地区最重要的资本——土地，一直无法在农村的信用创造过程中发挥作用，无法使用土地进行抵押导致的抵押物缺失问题，使得农村金融市场发生严重失灵，严重限制了农村地区的信贷规模。

为了适应农村金融的需要，解决因抵押品缺失导致的农村金融问题，2014 年起，河北省平乡县以及开展了农村承包土地经营权抵押贷款的试点工作，这种以承包土地的经营权进行抵押贷款的行为实际上是一种不通过转移所有权、限制土地用途的农地金融。

根据平乡县农工委提供的数据，平乡县共有 253 个行政村，应完成确权村数为 230 个村，应完成确权面积为 40.065 万亩，应完成确权农户为 6.08 万户。截至 2018 年 7 月底，已完成土地承包经营权确权登记的村为 230 个，占应确权行政村数的 100%；已完成权属调查耕地面积为 38.44 万亩，占应确权面积的 96%；已完成确权农户为 5.86 万户，占应确权户数的 96.4%。根据 2019 年的研究，发现平乡县在 2014 年全县试点后，金融机构参与热情并不高，平乡县的经营权抵押贷款工作靠地方政府推动，农村承包土地经营权抵押贷款的对象仅限于规模在 20 亩以上的大户、家庭农场、企业法人和农民专业合作社，如果 20 亩以下的小规模农户有融资需求时，很难通过现有的抵押贷款模式解决融资难题。

进入 2018 年下半年后,随着三权分置改革实施、全面开放土地流转的推动,平乡县农用地价格出现了大幅上涨。这种现象的出现是因为投资者对于土地政策的观望态度,在土地政策确定下来后,对于土地的追捧才真正展现土地经营权的合理价格。

土地一方面作为可交易投资品、一方面又是可抵押的资产。耕地通过土地流转方式进行整合、实现集约化农业生产后,根据平乡县的经验,可以较为顺利地获得贷款,这大大降低了投资者整合耕地、设立农场的成本

平乡县旱地历史均价

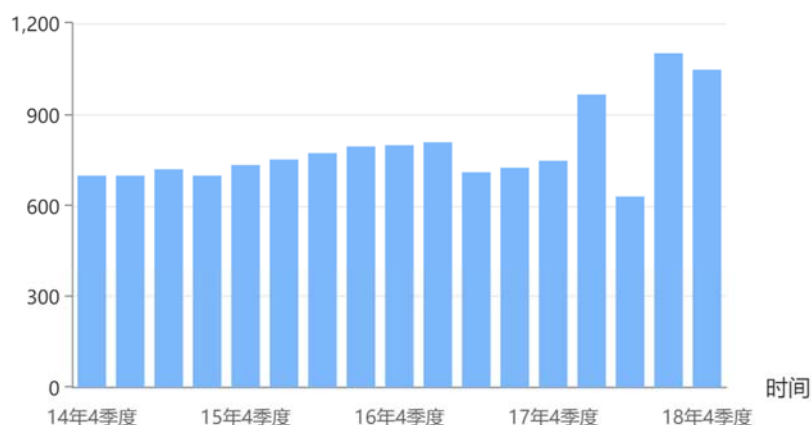


平乡县水田历史均价



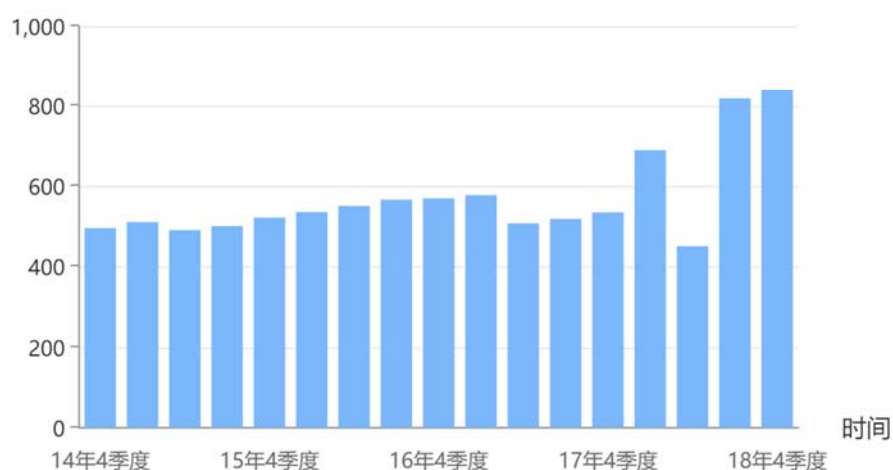
平乡县水浇地历史均价

季度均价 (单位: 元 / 亩 / 年)



平乡县其它耕地历史均价

季度均价 (单位: 元 / 亩 / 年)



### 3.3 我国未来可能的农地金融模式

美国、德国开展抵押贷款的农地金融机构的资金来源主要靠发行土地债券，美国依靠顶端的联邦土地银行而德国依靠基层的土地信用合作是。在我国，未来的农地金融发展既可能走德国模式依靠城市商业银行、农村信用合作社等地方性金融机构；也可能走美国模式依托于国家开发银行、中国农业发展银行这两家政策性银行；还可能走一条“上下”兼顾的道路，将两种模式混合使用。

如果按照 18 亿亩土地、600 元/亩/年的出让价格、年收益率 3%（略低于十年期国债收益率）、按照永续年金法估算，整个市场规模最大可达 36 万亿，是 2018 年发行的政策性金融债规模的十倍以上（2018 年政策性银行金融债共发行 3.46 万亿元）



### (1) 商业银行进行农地资产证券化

经历了 2005 年-2008 年的资产证券化业务的试点阶段、2011 年-2014 年的资产证券化业务常态发展阶段，2015 年，我国的资产证券化业务迎来了快速发展阶段。

2014 年底，我国资产证券化业务监管发生了重要转折，完成了从过去的逐笔审批制向备案制的转变。通过完善制度、简化程序、加强信息披露和风险管理，促进市场良性快速发展。

信贷资产证券化方面：实施备案制+注册制。2014 年 11 月 20 日，银监会发布《关于信贷资产证券化备案登记工作流程的通知》，宣布针对信贷资产证券化业务实施备案制；2015 年 1 月 4 日，银监会下发批文公布 27 家商业银行获得开展信贷资产证券化产品的业务资格，标志着信贷资产证券化业务备案制在实操层面落地；3 月 26 日，人民银行发布《关于信贷资产支持证券试行注册制的公告》，宣布已经取得监管部门相关业务资格、发行过信贷资产支持证券并且能够按照规定披露信息的受托机构和发起机构可以向央行申请注册，并在注册有效期内自主发行信贷 ABS。

企业资产证券化方面：实施备案制+负面清单管理。2014 年 12 月 26 日，证监会发布《资产支持专项计划备案管理办法》，开始针对企业资产证券化实施备案制，同时配套《资产证券化业务风险控制指引》和《资产证券化业务基础资产负面清单指引》，提出 8 类负面清单，大大拓宽了发行人及基础资产的可选范围，促进企业资产证券化在 2015 年以来的高速发展。

2005 年-2018 年的发展为未来农村土地资产证券化提供了发行制度基础；发改委、证监会在 2016 年 12 月 21 日发布的《关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化相关工作的通知》则表明在未来农地金融发展方式中，最有可能选择资产证券化的方式。土地流转的放开意味着地方政府出现了一条重要的融资渠道，而缺乏管制和规范地进行融资会增加金融风险。地方债务问题带来的前车之鉴会使得未来农地金融操作实践中更倾向于规范化的资产证券化。

我国农村土地资产证券化的典型模式：

#### （一）农村土地抵押债权证券化模式

在农地抵押债权证券化模式中，农地的实际经营者以经营权为抵押担保，向金融机构贷款，从而获得资金。在证券化过程中，当债权和债务关系产生之后，抵押贷款的机构为确保自身的利益和安全，将债权转让给第三方，通过第三方发行证券。

#### （二）农村土地抵押债权证券化模式的具体做法

第一、政府对当地具有发展前途的农业项目进行评估和挑选，挑选能够规模化生产，且相比于其他同类产品具有优势的产业产品。

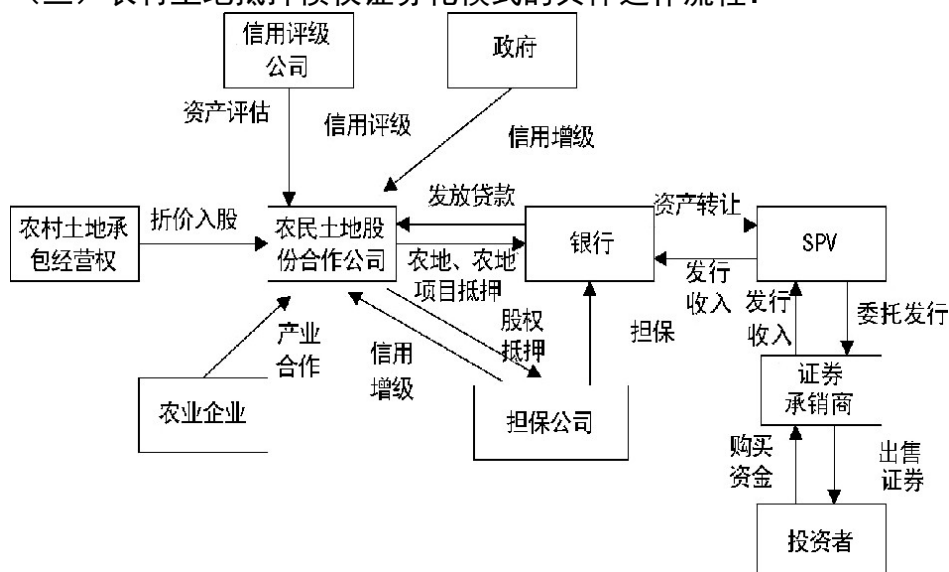
第二、银行与政府进行合作，构建融资平台。

第三、农户以集体为单位，成立农民土地股份合作公司，与农业企业进行合作，并对彼此的权利和义务作出明确的界定。

第四、由与政府合作的担保机构向银行提供信用担保，农民土地股份合作公司用自身的股权作为抵押，向担保方提供反方向的担保，进行信用升级。

第五、银行将通过抵押贷款获得的资产权利转让给 SPV，SPV 将贷款资产进行整合、重组后，委托证券承销商发行，最后在资本市场上销售

### （三）农村土地抵押债权证券化模式的具体运作流程：



### （2）政策性银行发行政策性金融债

政策性银行金融债，又称政策性银行债。是我国政策性银行（国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行）为筹集信贷资金，经国务院批准由中国人民银行用计划派购的方式，向邮政储蓄银行、国有商业银行、区域性商业银行、城市商业银行（城市合作银行）、农村信用社等金融机构发行的金融债券。1998年进行了发行机制改革，从1999年开始全面实行市场化招标发行金融债券，使该券种成为我国债券市场中发行规模仅次于国债的券种。近几年，政策性金融债券品种的创新力度很大，为推动我国债券市场建设发挥了重大作用。

鉴于我国不同地区的金融发展相差甚远，发达地区的地区金融机构更容易建立农地金融体系，而这些地区的农村本身仰仗于良好的金融基础有许多其他方式获得融资；相比之下，欠发达地区的农村地区往往对资金有着更基础的需要，但是受制于地区金融不发达，建立完善的农地金融体系会更艰难。为了遏制这种马太效应，按照美国“自上而下”的模式，设立一个全国性政策银行或者让现有的中国农业发展银行扩展职能，帮助欠发达地区的农村建立农地金融体系是必要的。

以中国农业发展银行为例，2004年，农发行首次在银行间债券市场通过公开招标方式发行政策性金融债券，拉开了市场化筹资的崭新序幕。从2004年的发行量408亿元到2018年的发行量11100亿元，农发行债券发行规模增长26倍，累计发行量超8万亿元，债券余额超4万亿元，稳居境内债券市场第三大发行主体。2018年全年累放贷款1.8万亿元，年末贷款余额5.14万亿元，增长9.7%。其中，累放粮棉油收购贷款2457亿元，精准扶贫贷款3893亿元，农村基础设施贷款7874亿元，农业现代化贷款年末余额超过2000亿元。这其中占据近一半放贷量的农村基础设施贷款，是用于中央和省级财政主导投资建设的农村基础设施建设项目，财政承诺全额偿还本息的贷款。此类贷款在资本金要求上，根据《国务院关于固定资产投资项目试行资本金制度的通知》（国发【1996年】35号）中关于“公益性投资项目不实行资本金制度”精神，对资本金未做强制要求。中国农业发展银行既拥有大规模发债融资的能力，又拥有为无充足资本金、依靠未来现今流偿付的农村项目放贷的经验。这种能力，可以实现为因土地流转放开而出现的土地集约、建立大农场等需要融资的农村项目发行专项债券，进行放贷。