

如何提高农地经营权作为抵押品的有效性?*

——基于外部治理环境与内部治理结构的分析

吴一恒¹ 马贤磊¹ 马佳² 周月鹏³

摘要: 本文利用交易费用理论,将农地经营权抵押贷款机制细分为外部治理环境与内部治理结构,通过构建二者与农地经营权抵押品有效性之间的作用机制,结合已有实践进行分析。研究表明:①以农地产权制度改革、政府行政干预措施为主的外部治理环境优化通过对农地流转市场发育的促进作用,间接提高了农地经营权作为抵押品的有效性;②以直接抵押、担保、反担保等贷款模式和第三方组织或个人为核心的内部治理结构优化能减少相关主体的机会主义行为,但其选择受制于差异化的政府财力和基层治理水平;③虽然外部治理环境的优化能够显著提升农地经营权作为抵押品的有效性,但农地经营权抵押权能的实现取决于外部治理环境与内部治理结构的协同作用。本文认为,在继续优化农地产权制度与政府行政适当干预的同时,根据地方政府财力和基层治理水平,因地制宜地选择不同抵押贷款模式,并匹配差别化的第三方设置是提高农地经营权抵押有效性、实现农地经营权抵押权能、降低抵押贷款运行成本的可行途径。

关键词: 农地经营权 抵押贷款 外部治理环境 内部治理结构 协同治理

中图分类号: F301.3 **文献标识码:** A

一、引言

由于缺乏有效抵押品,信贷约束始终是各国农业发展过程中农民面临的主要问题。基于提高土地产权安全水平会增加信贷供给的理论假设,包括泰国、印度、巴拉圭在内的很多发展中国家和新兴经济体,均通过农地制度改革来提高土地产权安全水平,以提升农民土地抵押贷款的可得性(Conning and Udry, 2007)。在我国农村,受要素市场发育水平不足、制度环境限制的影响,农业经营主体普遍面临信贷排斥现象(马九杰等, 2010)。农业经营主体难以获得资本,并不仅仅是因为缺乏有效抵押品,还因为缺乏必要的抵押制度供给(De Soto, 2000)。我国先后颁布实施了《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》(下文简称《暂行办法》)、《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的

*本文研究得到研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项课题“完善农村承包地‘三权’分置研究”(项目编号:18VSI060)的资助。本文通讯作者:马贤磊。

意见》(下文简称《“三权分置”意见》),并于2019年修订了《中华人民共和国农村土地承包法》,逐步从政策和法律层面明晰了由“两权分离”到“三权分置”的农地产权结构,赋予了农地经营权抵押权能,试图以此唤醒农村“沉睡的资产”。这些措施在一定程度上缓解了制度环境中不良因素对农地经营权作为抵押品的抑制作用,增强了产权制度供给。

国家赋予农地经营权抵押权能,并不意味着农业经营主体可以凭其直接向金融机构申请到贷款(郭忠兴等,2014)。金融机构的信贷供给受到农地流转市场的完善程度、农地抵押价值以及外部金融市场完善程度的影响(Besley et al., 2012)。在各试点地区中,衍生出了“综合”或“异化”的农地经营权抵押贷款模式,即除抵押农地经营权外,借款人仍需提供其他形式的担保作为补充方能获得贷款(黄惠春、徐霁月,2016;王岩等,2017)。这种引入其他担保的贷款模式会增加农户的贷款成本,使农地抵押权虚置,与农地经营权抵押贷款的初衷相去甚远(张龙耀等,2015)。

虽然仍有诸多不完善之处,但不可否认农地经营权抵押贷款政策已取得初步成效。截至2018年9月底,全国232个试点地区农地抵押贷款已累计发放964亿元^①。相较于争论农地经营权抵押贷款“综合”或是“异化”,更务实的做法是研究在现有约束条件下,通过何种机制设计和选择,能使农地经营权抵押贷款既满足经营主体发展的资金需求,又能最大限度地降低抵押贷款过程中可能面临的道德和法律风险,实现农地金融制度从“理想”到“现实”的过渡。

围绕农地抵押贷款,发达国家已有较为丰富的实践历史和经验,发展中国家也开展了诸多研究(Kemper et al., 2011)。由于土地制度的特殊性,我国关于农地经营权作为抵押品的相关研究大体沿着两条路线展开。其一,与其他发展中国家的研究相似,主要关注农地经营权抵押贷款的可得性问题和农户层面的抵押意愿、抵押行为等(黄惠春,2014;曹璨、罗剑朝,2015;张珩等,2018)。其二,针对抵押品处置难度大、“产权空转”等问题提出制度创新(林一民等,2020),并衍生出对于不同类型抵押贷款机制的关注。例如针对典型农地经营权抵押贷款机制进行描述和比较(李伟伟、张云华,2011;罗兴、马九杰,2017),并利用理论对运行机理进行剖析(郭忠兴等,2014;彭澎、刘丹,2019)。现有研究主要存在两方面问题:一是较少关注不同抵押贷款模式下相关主体契约关系的差异,以及由这些差异引致的抵押品有效性的不同;二是缺少对农地产权制度和政府行政干预等外部治理环境与抵押贷款模式的统一考察。实际上,对于这两方面的分析不仅有助于理解实践中存在的差异化的农地经营权抵押贷款机制设计与选择,更有助于有针对性地促进农地经营权抵押贷款政策的落实。

鉴于此,本文利用交易费用理论,根据治理范围将农地经营权抵押贷款治理细分为外部治理环境与内部治理结构两部分,循着减少交易费用的思路,通过构建二者与农地经营权作为抵押品有效性之间相关性的分析框架,结合多地区实践内容进行比较分析来回答前述问题:即如何提升农地经营权作为抵押品的有效性,以促进农地金融制度从“理想”到“现实”的过渡。相较已有研究,本文将外部治理环境与内部治理结构整合于统一的分析框架,厘清了二者对于农地经营权作为抵押品有效性提升

^①数据来源:《国务院关于全国农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点情况的总结报告》(下文简称《总结报告》),<http://news.sina.com.cn/c/2018-12-23/doc-ihmutuec1963494.shtml>。

的作用机制，并进一步提出了有别于传统产权理论的制度创新思路。

本文其余部分结构安排如下：第二部分是概念性框架，第三部分阐释外部治理环境优化对农地经营权作为抵押品有效性提升的影响，第四部分分析内部治理结构的协调作用，第五部分指出二者协同治理的可行路径，第六部分是全文结论及启示。

二、概念性框架：外部治理环境、内部治理结构与抵押品有效性

（一）抵押品的有效性

由于信息不对称的存在，信贷配给过程中存在道德风险和逆向选择的问题，银行需要通过设置非价格机制筛选和激励资金需求者（Bester, 1985），抵押便是主要手段之一。抵押品具有帮助金融机构甄别借款人风险、激励借款人还款以及发生违约时通过处置抵押品化解风险和保全债权的功能（Amer et al., 2007）。然而，并不是所有抵押品都是有效抵押品，理想条件下有效抵押品通常还需具备以下特征：首先，能够以较低的成本被占有和处置，无权属纠纷且道义上容许（即排他性）；其次，拥有流转市场，可被销售或易于变现用于偿债（即交易价值）；再次，在资产抵押及处置过程中的相关费用较低（即易于处置）；最后，能在合约期内保值，以保持其抵押功能（即可保值）。任何资产或资产权利越具备以上特征，就越能充当有效抵押品（FAO, 1996），农地经营权也不例外。

需要强调的是，传统对于有效抵押品特征的分析多是在私有产权制度的基础上展开，而现阶段我国农地施行的是“三权分置”制度，这种制度安排客观上增加了产权结构的复杂性，也造成在农地经营权抵押贷款过程中，农地经营权的处置不能表现为完全独立的排他。在我国农村，农户承包权不仅具有经济属性，还承担着一定的社会保障功能。对农地经营权的处置除会影响农户的承包权益外，还可能造成村集体所有权合法权益的损失。可见，“三权分置”的特殊制度既决定了农地经营权抵押具有与私有产权抵押不同的经济效果（林一民等，2020），也决定了我国农村土地产权抵押贷款的发展不能完全依靠市场机制来实现（程郁、王宾，2015）。

（二）如何提高抵押品的有效性

1. 外部治理环境与抵押品有效性。通常而言，外部治理环境是一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本政治、社会和法律规则（诺思，2008）。在农地经营权抵押贷款中，外部治理环境主要指农地产权制度、政府行政干预措施、政府财力以及基层治理水平。其中前两者主要通过影响农地经营权抵押贷款交易过程中的环境特征，来改变其作为抵押品的有效性（如图1所示）。即通过促进农地流转市场发育、提升农地流转价值，来实现农地经营权作为抵押品有效性的提升^①。

完善的农地产权制度，可以通过提高农地产权安全性与完整性，来提升农地经营权作为抵押品的

^①随着《中华人民共和国农村土地承包法》的修订，农地经营权被赋予融资担保权能，其作为抵押品合法性的制度约束已经解除，但农地经营权抵押贷款业务的开展仍面临现实困境，原因在于农地经营权价值得不到充分体现，而这与农地流转密切相关。因此，在回答如何通过外部治理环境的优化提高抵押品有效性的问题时，本文侧重对于农地流转的分析，对允许农地经营权抵押的制度本身不做讨论。

有效性。理论上,以明晰产权关系、颁发土地证书为主要内容的农地产权制度改革能提升产权安全性并促进农地流转,而以法律形式正式赋予土地产权抵押功能,使得土地资产能进入到正规表述的制度体系中,则有利于提供金融机构所需的有效抵押品(De Soto, 2000)。具体来看,产权安全性的提高在减少经营主体不确定性行为的同时,也有助于降低土地被征收或调整的风险,从而提高农户参与农地流转的概率和规模(程令国等, 2016),并促使交易双方选择正式合约(马贤磊等, 2018)。农地权利越完整,越有利于农地管理的多元化以及资产专用性的降低(Menard and Shirley, 2014)。

在中央宏观农地产权制度改革的基础上,地方政府的行政组织、财政支持以及政策倾斜等干预措施,也对提升农地经营权作为抵押品的有效性发挥了积极作用。政府行政措施的介入,不仅可以实现农地流转比例的快速增长(翟黎明等, 2017),提高农地经营权的交易频率,还可利用行政约束规范合同形式^①。正式的流转合同不仅可以减少非正式流转带来的不确定性,增强产权排他性,还可进一步提高农地流转率(马贤磊等, 2015)。随着农地流转规模和农地经营权交易频率的提升,家庭农场、种植合作社等新型经营主体逐渐取代传统农户,成为农地经营权的实际拥有者。在这一背景下,正式化、长期化的农地流转契约不仅使得农地经营权自身交易价值得到体现,也能够有效保障经营主体的合法权益。除此之外,由于能够确保农地经营权的排他性,交易过程中不会因纠纷使得经营权的交易价值受损,在流转期限内农地经营权也能实现保值。概言之,一个发育成熟的要素市场在保证交易频率的同时,能有效减少抵押品可能面临的不确定性,保证抵押品在抵押期限内的交易价值。

2.内部治理结构与抵押品有效性。作为公司治理及项目治理理论下的主要内容,治理结构已经得到了大量讨论(张维迎, 1996; 王华、尹贻林, 2004),其内涵普遍被认为是在“委托-代理”机制下规范不同利益主体之间权责利关系的制度安排。与公司、项目相比,政策作为治理对象,虽然缺少严格的“委托-代理”关系,并且在推行过程中政府又扮演着更为重要的角色,但与之相似的是,政策本身的执行同样需要协调多方利益主体,主体间不同的制度安排也会影响最终的政策效果,其目的同样是通过治理结构的设置实现利益相关方风险的降低和政策目标的实现。由此,本文借鉴公司治理与项目治理的思想,侧重突出相关主体间的“结构”关系,在李善波(2012)研究的基础上,将治理结构定义为政策参与主体及各主体之间权责利安排的综合。为与前文“外部治理环境”相对应,便于直观地反映外部与内部治理之间的差别与联系,本文将其称之为“内部治理结构”。总体而言,外部治理环境具有统一性和普适性,内部治理结构主要表现为灵活性和多样性,后者更强调约束行为主体之间的契约关系,这亦是本文的关注重点。

在农地经营权抵押贷款中,内部治理结构包括抵押贷款模式和第三方设置两个方面,主要表现为地方政府、金融机构和农业经营主体之间的制度安排。不同内部治理结构反映的是差别化的农地经营权抵押贷款模式和第三方组织或个人的契约关系设置。例如在直接抵押贷款中,抵押关系仅发生在金融机构和经营主体之间,当经营主体无法偿还债务时,抵押品的处置权会转移至金融主体手中;而在

^①例如在上海金山、吉林梅河口、河南长垣等地,农地流转必须经过当地的产权交易平台,签订正式流转合同,否则便不允许农地经营权进行抵押贷款。

涉及担保和反担保的抵押贷款中，还款义务和抵押品处置权则会发生相应转移，由第三方组织或个人负责。

可见，通过调整农地抵押贷款中相关主体之间的权责关系，产生相对复杂的契约关系，能够在约束有限理性和限制决策者机会主义行为（例如骗贷、恶意违约等）的同时，实现甄别借款人风险、激励借款人还款、化解金融机构处置抵押品风险的目标（Amer et al., 2007）。尤其是内部治理结构中关于抵押品处置权的前期设置^①，在转移金融机构抵押品再处置风险的同时，显著降低了发生违约时抵押品处置的交易费用。

由此，本文提出假说如下：

假说 1：以农地产权制度改革和政府行政干预为主的外部治理环境优化可以提高农地经营权作为抵押品的有效性，但是这种提高在短期内仍难以使农地经营权成为有效抵押品。

假说 2：现阶段，提升农地经营权作为抵押品的有效性需要依托外部治理环境与内部治理结构的协调与匹配。

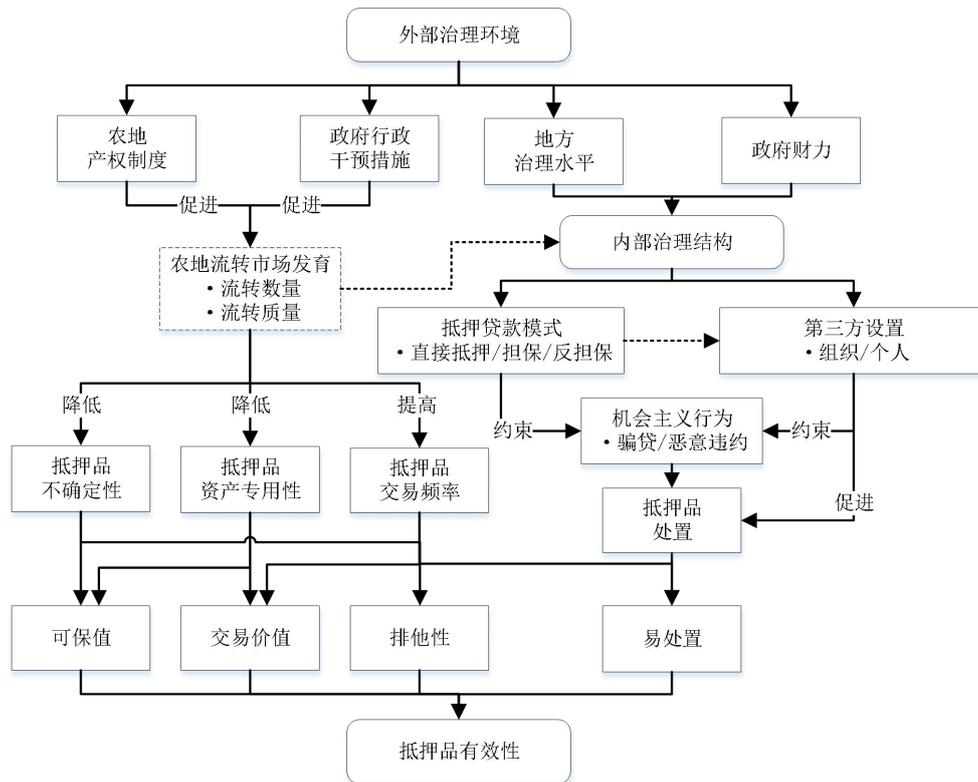


图1 外部治理环境、内部治理结构与抵押品有效性的分析框架

^①即相关主体提前约定当发生违约行为时，抵押品处置权的具体归属，并将这种制度安排作为内部治理结构的重要组成部分固定。

三、农地经营权抵押贷款实践：外部治理环境优化与抵押品有效性提升

（一）外部治理环境优化

1. 农地产权制度改革。在延长土地承包期限的基础上，自 2009 年起，以“还权赋能”为核心的新一轮农地产权制度改革逐步在全国推广开来。截至 2018 年底，全国完成承包地确权登记面积 14.8 亿亩，占承包地实测面积的 89.2%^①。通过农地确权，理论上明晰了农户与集体、农户与农户之间的产权关系，为推动农地流转市场发育奠定了基础。

与此同时，2015 年国家进一步试点了农村承包土地经营权和农民住房财产权的抵押工作^②，以期释放土地确权红利。次年颁布实施的《“三权分置”意见》不仅推动了农地“三权分置”改革，更在政策层面明确赋予土地经营权抵押权能，被誉为是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一制度创新。更为重要的是在经过三年试点之后，这一内容也被写进新修订的《中华人民共和国农村土地承包法》中^③，全面推进农地经营权抵押贷款业务的制度与法律障碍得以消除。

2. 政府行政干预措施。农村非正式的农地流转一直是国家层面政策制定时关注的重点。一方面，非正式的农地流转行为抑制了经营主体的长期投资意愿，不利于长期可持续发展（郜亮亮等，2011）；另一方面，非正式农地流转难以发挥市场在资源配置中应有的作用，阻碍了农业生产效率的提高（高欣、张安录，2017）。鉴于此，国家和地方政府陆续出台了包括统一流转合同、合同登记备案等在内的诸多管理措施，以规范农地流转行为。甚至部分试点地区明确规定，只有经过产权交易平台交易，并签订正式合同的农地经营权才能进行抵押贷款。这进一步促进了农地流转合同的正式化和规范化，保障了施行农地经营权抵押贷款的制度基础。

（二）农地经营权作为抵押品有效性的提升

实践中，包括农地产权制度改革、政府行政干预措施在内的外部治理环境优化通过对农地流转市场发育的影响，从交易价值、可保值、可排他、易处置四条路径提升了农地经营权作为抵押品的有效性。

1. 提高抵押品交易价值。既有农地产权制度改革的重要内容便是在稳定承包经营权的基础上，放活经营权、赋予经营权抵押权能。前者有效提高了农地流转规模和契约正式程度，后者以法律的形式赋予了农地权利资本化的可能，使土地资产能进入到正规表述的制度体系中，有利于提供金融机构所需的有效抵押品（De Soto，2000）。制度安排的调整能改善农村信贷市场的运行，农村地区长期存在的贷款难题可能在农地流转和适度规模经营的趋势下得到一定程度的缓解（周南等，2019），农地经营

^①资料来源：2018 年 12 月《中央农办主任、农业农村部部长韩长赋在全国农业农村厅局长会议上的讲话》，http://www.moa.gov.cn/nybg/2019/201901/201905/t20190503_6288213.htm。

^②资料来源：2015 年 8 月《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/24/content_10121.htm。

^③《中华人民共和国农村土地承包法》第 47 条规定，承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保。

权的交易价值便在这之间得到了提高,农地流转价格也得以提升(冯华超、刘凡,2018)。

2.确保抵押品可保值。抵押品是否可保值主要受抵押品的稳定性及其市场特点的影响。在农地经营权抵押贷款当中,能够破坏农地经营权稳定性的行政性调整行为和土地征收行为均已在农地产权制度和土地管理制度框架下得到了有效约束,使得普通农户参与流转的农地既不涉及农地用途的变更,亦减少了土地调整的可能性,有效提高了农地经营权的可保值性。此外,以农地经营权作为抵押品,其农业耕作用途亦可通过土地再流转的方式实现价值变现。正如笔者在吉林梅河口调研中所了解到的,出于能够减少潜在损失的考量,允许土地再流转已成为农地经营权抵押贷款契约签订的必要条件之一。

3.强化抵押品排他性。受抵押贷款涉及多方主体的复杂性影响,农地经营权抵押贷款对抵押品的排他性提出了更高的要求。在“两权分离”产权结构下,农户所拥有的农地经营权存在着权属纠纷的潜在风险。一方面,潜在的土地调整和非征收行为会破坏土地经营权的稳定性^①;另一方面,既有土地承包经营权权属界线并不明晰,由于私下土地调整和开垦行为,事实耕种的土地与土地承包经营权证上标明的并不一致。通过“三权分置”,不仅限制了非法的土地调整和征收行为,还通过对经营权的明确,强化了农地经营权的排他性。例如在河南长垣,当地在通过产权交易中心流转土地的同时,专项办理新型经营主体持有的土地经营权证书,以实现土地经营权权属界线的明晰和保护,从根本上避免权属纠纷。

4.降低抵押品处置成本。是否易于处置是金融机构评估经营权抵押价值、约定还款期限和贷款利率的重要判断标准。与其他资产专用性较低、在发生违约时易于处置的抵押品不同,农地经营权由于受作物生长季节性的限制,客观要求其必须能够及时处置才能有效保证抵押权的实现。在农地流转市场欠发达、以非正式或短期流转为主的环境下,农地经营权不仅难以实现抵押权能,也难以在发生违约时实现抵押品的再处置。随着农地流转市场的发育,农地流转正式程度将在政府行政干预下得以提升,农地经营权流转成本得以降低(包宗顺等,2015)。可见,农地经营权交易频率会随着农地流转市场的发育而提高,这降低了农地经营权的处置成本。

总而言之,随着外部治理环境的优化,农地经营权作为抵押品的有效性将得以提升。但经验表明,农地经营权抵押贷款的施行很大程度上仍离不开政府的行政激励,出现违约情况时,仍存在抵押品价值量低和难以处置的问题。虽然可以诉诸法律,寻求农地经营权再处置的强制执行,但农地面临的处置困境决定了这并不是有效的解决办法,多数违约案例中农地经营权又回到原有承包农户手中^②。因此,设计和选择能够有效约束贷款人机会主义行为的内部治理结构,是地方政府和金融机构的关注重点。

四、促进农地经营权抵押权能实现:内部治理结构设置与机会主义行为约束

(一) 内部治理结构设置

^①虽然依法征收亦会破坏稳定性,但这属于不可抗力,并不受产权制度改革的影响,因此不在本文的讨论范畴。

^②2013年山东枣庄“邵长宝跑路”事件所涉及的1000余亩流转土地最终不得不交由原承包农户自行耕种。

1. 抵押贷款模式分化。从抵押贷款模式来看，已有的试点地区当中，担保是较为常见的选择（如表 1 所示）。通过对相关操作办法、贷款流程的比较可以发现，大多数地方会通过政府托底、组内监督和群体信用等方式约束借款人的机会主义行为，以降低金融机构的风险，如地方政府协同设置风险补偿金^①、担保公司（多由政府出资）和保证人参与担保等。在经济发达地区（如上海金山），政府通过贴息贷款增强了农业信贷的支持力度；山东枣庄由市、县政府共同出资，投入 1 亿元成立金土地融资担保公司，作为农地抵押贷款的担保机构；在吉林梅河口，为了降低金融机构的风险，政府鼓励多户联保和公务员参与担保，该市农业银行开展的 44 笔土地经营权抵押贷款业务中，仅有 3 笔采用直接抵押方式，其余均为担保方式^②。不仅如此，部分地区在担保的基础上，进一步设置反担保机制，以期降低抵押交易过程中的不确定性和机会主义行为，提高抵押品的处置能力。

表 1 部分典型地区农地经营权抵押贷款模式及运行概况

试点地区	时间	服务对象	抵押贷款模式	运行趋势	业务现状
江苏新沂 ^③	2009	普通农户	直接抵押	违约难处置	暂停
湖北天门 ^④	2009	普通农户	直接抵押	贷款余额下降	暂停
上海金山	2015	合作社、家庭农场	担保	贷款余额上升	运行
河南长垣	2016	新型经营主体	担保	业务量平稳	运行
吉林梅河口	2016	新型经营主体	担保	违约难处置	运行
山东枣庄 ^⑤	2013	合作社	反担保	不良贷款率上升	运行
宁夏同心	2007	普通农户	反担保	良好	运行

资料来源：除脚注说明，其余均来自作者实地调研。

2. 第三方设置差异。由于在现有法律约束下，仅允许金融机构作为抵押权人，因此主体间契约关系的区别主要体现在抵押人、担保人和抵押品处置权三方面（如表 2 所示）。具体来看，直接抵押中主体契约关系较为简单，仅在经营主体与金融机构之间产生直接的债务关系，抵押人以普通农户为主。在担保中，受政府财力的影响，各地设置的担保人存在较大差别：政府财力雄厚的地区，如上海金山采用具有市场性质的安信农保；在河南长垣，虽然设置了惠民担保公司为新型经营主体提供融资增信，但在实际施行过程中主要还是依托企业法人或股东担保^⑥；吉林梅河口在政府出资设置担保公司的基础上更是鼓励多户联保或公务员作为担保人。然而，由于担保并不改变抵押品处置权，金融机构仍然面临抵押品的处置风险，放款意愿较弱。由此，部分财力较弱地方政府设计和选择了以反担保为主的

^①根据 2018 年 12 月《总结报告》资料显示，截至 2018 年 9 月底，232 个试点地区中的 190 个地区已经设立了风险补偿金制度。

^②数据来源：梅河口市农业银行。

^③资料来源：高名姿（2016）。

^④资料来源：黄惠春等（2014）。

^⑤资料来源：高名姿（2016）。

^⑥这与当地多为较大规模涉农企业参与农地经营权抵押贷款有关，地方担保公司难以承担大额贷款的风险。

内部治理结构, 通过将抵押品处置权转移至第三方组织或个人的方式, 实现农地经营权抵押贷款的良性运转。这在山东枣庄和宁夏同心得到了具体体现。

表 2 典型试点地区农地经营权抵押贷款内部治理结构比较分析

	抵押贷款模式	抵押人	第三方设置		
			担保人	反担保人	抵押品处置权
江苏新沂	直接抵押	普通农户	无	无	金融机构
湖北天门	直接抵押	普通农户	无	无	金融机构
上海金山	担保	新型经营主体	安信农保	无	金融机构
河南长垣	担保	新型经营主体	企业法人或股东	无	金融机构
吉林梅河口	担保	新型经营主体	担保公司或个人	无	金融机构
山东枣庄	反担保	新型经营主体	金土地担保公司 (政府出资)	第三方法人	第三方组织
宁夏同心	反担保	农户	村级合作社 与农户联保	土地合作社	土地合作社

(二) 机会主义行为约束与抵押权能实现

1. 约束机会主义行为。从运行效果来看, 采用直接抵押方式的案例区普遍表现出农地经营权抵押贷款余额下降、违约农地难以处置的特点, 采用复杂内部治理结构的地区则对机会主义行为进行了有效约束, 大多运行良好。例如江苏新沂和湖北天门先后因违约后可能面临的农地处置难题而暂停农地经营权抵押贷款业务(高名姿, 2016)。作为湖北天门改革最初设计者之一的 C 行长更是直接表示“一旦出现违约不还款现象, 所谓的土地经营权抵押形同虚设^①”。这说明以直接抵押为主的简单契约结构并不能解决农地经营权作为抵押品有效性不足的现实问题。而短期内贷款余额的上升更多也是源自政府的行政压力, 金融机构本身并不具有放贷积极性(黄惠春等, 2014)。

与之相对的是, 以担保、反担保模式为主要内容的复杂内部治理结构大多能有效约束经营主体的机会主义行为, 使抵押贷款正常运行。无论是河南长垣还是吉林梅河口, 不同地区通过增加企业法人、股东、公务员或担保公司作为担保人, 有效减少了骗贷和违约行为的发生, 减轻了金融机构可能面临的潜在风险。山东枣庄和宁夏同心则围绕担保主体的反担保设置, 进一步强化了对于担保主体的风险管控。

2. 促进抵押权能实现。在约束机会主义行为基础上, 内部治理结构亦促进了农地经营权抵押权能的有效实现。一方面, 内部治理结构的设置减轻了金融机构面临的潜在风险, 由此提升了金融机构的放贷意愿; 另一方面, 在担保基础上增加反担保的制度设计, 对于抵押品处置权的前期设置, 亦减少了担保主体对于抵押品难处置的顾虑。正如表 1 所体现出的, 在复杂内部治理结构下的案例区大多表现出业务量上升态势, 且能维持正常运转。上海金山农地经营权抵押贷款余额由 2016 年的 3425 万元上升至 2017 年的 8910 万元, 余额占比从 37.72% 上升至 68.96%, 成为当地合作社和家庭农场的主要

^①参见《湖北省土地流转天门“遇坎”》, https://finance.qq.com/a/20120114/001307_1.htm。

贷款来源；宁夏同心利用多户联保的反担保机制，也顺利在发生违约行为时，实现了对抵押品的有效处置。

（三）对内部治理结构的再考察

正如前文所述，复杂的内部治理结构能够约束机会主义行为、促进土地经营权抵押权能的实现。但不容忽视的是，内部治理结构的选择受到各地财政状况和基层治理水平的影响，复杂的内部治理结构设置本身亦会增加抵押人的交易费用。如在担保机制中，现阶段各地参与农地经营权抵押贷款业务的担保公司多为地方政府出资成立，对地方政府财力有一定要求，且带有政策性补贴性质的担保公司也存在着监督失效的潜在风险^①。除此之外，自主寻找担保主体虽然可以有效提升抵押品有效性，但过于复杂的过程使得部分信贷需求主体选择寻求其他渠道获得贷款^②。正如上海金山的部分家庭农场主表示，“因为抵押贷款程序太过繁琐，宁愿选择小额的信用贷款”。

在反担保的内部治理结构中，能否实现对经营主体机会主义行为的有效约束和对抵押品的有效处置，主要取决于当地基层政府的治理水平。例如山东枣庄和宁夏同心，同样是反担保机制，实施绩效却显著不同：自金土地担保公司成立以来，山东枣庄农地经营权抵押贷款违约率由2012年的1.01%上升至2015年的13.36%（高名姿，2016），并在2013年发生了“邵长宝跑路”^③事件。相反，宁夏同心的反担保模式则保持良性运转，自2006年施行至今，未形成一例不良贷款。其自发组织建立的村级土地合作社也使得违约发生时，土地合作社能够以较小的交易成本处置抵押品。虽然该模式中存在着土地所有权控制的硬约束特征，但在实际执行过程中，仍以农户的自我履约为重。换言之，宁夏同心农地经营权抵押贷款的内部治理结构，通过组内监督和群体信用的方式直接约束了借款人的骗贷或恶意违约行为，最终在外部治理环境并不优越的情况下，实现了对普通农户农地经营权抵押贷款可得性的提升。

五、提高农地经营权作为抵押品有效性的可行路径：协同治理思路

在各地区外部治理环境存在差异，且短时间内难以改变的背景下，本文认为可遵循“坚持外部治理环境优化，匹配差别化内部治理结构，外部治理环境与内部治理结构协同治理”的思路提高农地经营权作为抵押品的有效性。

当地方外部治理环境良好时可选择契约关系简单、组织成本低的内部治理结构与之匹配（例如直接抵押）。其中，良好的外部治理环境是指当地农地产权制度在实施过程中能够有效解决产权公共域所

^①这里的风险主要指的是监督失效的潜在风险。传统意义上担保公司出于规避自身风险的考量，会对经营主体的资质和经营行为进行有效监督；但政策补贴性的担保公司，由于没有公司利润的考量，缺乏有效监督的激励机制，有可能造成监督失效的潜在风险。

^②2016年上海金山农业银行发放的贷款中62.3%是信用贷款，仅37.7%为农地经营权抵押贷款。

^③参见《枣庄“土改大户”跑路事件调查：千余亩流转土地背后隐现监管漏洞》，<http://www.nbd.com.cn/articles/2013-12-22/797023/print>。

引发的实际问题，真正发挥“三权分置”制度对农地流转市场的促进作用（吴一恒等，2018）；同时，政府应对农地流转市场采取适度的干预措施，引导农地流转市场健康发展（Tang et al., 2019）。在这种情况下采用直接抵押，发生违约时抵押权人也不会因为无法有效处置抵押品而担心受到损害，金融机构亦能够通过处置抵押品获得收益以弥补自身损失。这亦是农地经营权抵押贷款运行的理想状态。

当外部治理环境不满足上述条件时，则需依赖相对复杂的契约关系（例如担保和反担保）与之匹配。通过增加契约关系的复杂程度，约束相关主体的机会主义行为，弥补农地经营权作为抵押品有效性的不足。在这种情况下，担保与反担保模式的具体选择受制于政府财力与基层治理水平：在地方财政充裕的地区，可利用政府托底的形式确保金融机构的债权得以实现；在地方政府财力较弱地区，可通过设置担保公司或要求企业法人、公务员提供担保，以保障金融机构债权的有效实现。除此之外，同时转移债权和抵押品处置权来降低金融机构风险的反担保机制也是较为理性的选择。

值得注意的是，反担保机制的实施效果与基层治理水平直接相关。在反担保机制中，由于政府与担保公司之间并不存在严格意义上的考核关系，因此存在监督失效的潜在风险。同时，经过农地流转形成的新型经营主体之间彼此并不熟悉，群体信用也难以得到保障。此时，基层自发形成的担保机构，由于利益一致，更可能避免内部监督的潜在风险。鉴于此，为确保反担保机制能够有效运行，应鼓励引导地方基层采取自主治理的方式，减少政府托底和无效的监督行为，并在此过程中发挥村级主体作为中介组织的积极效应。

最后，虽然外部治理环境与内部治理结构协同治理是现阶段提高农地经营权作为抵押品有效性的可行路径，但复杂的内部治理结构一方面需要较高的组织成本，另一方面亦会增加经营主体申请贷款的交易成本。因此，随着外部治理环境的持续优化，内部治理结构也应及时做出相应调整和简化，例如由反担保和担保逐步向直接抵押调整，以此实现农地经营权抵押贷款运行成本的最小化，保障抵押贷款机制的可持续运转。

六、结论及启示

随着我国城镇化与城乡建设进入新的发展阶段，通过农地经营权抵押贷款，实现权利资本化，以唤醒农村“沉睡的资产”，已成为落实乡村振兴战略、增加农业资本投入的重要途径。研究发现，虽然包括农地产权制度和政府行政干预措施在内的外部治理环境优化能有效提升农地经营权作为抵押品的有效性，但农地经营权抵押贷款仍面临道德风险和违约难以处置的现实困境，在实践中需匹配差别化的内部治理结构，以约束可能存在的机会主义行为，进一步提升农地经营权作为抵押品的有效性。然而，内部治理结构的选择受制于当地政府财力和基层治理水平的影响，复杂的内部治理结构设置也会增加组织和交易成本，因此外部治理环境和内部治理结构需要合理匹配，协同治理。

推进农地经营权抵押贷款的可持续发展，应在坚持优化外部治理环境的同时，强调内部治理结构的协调与匹配。首先，继续推进农地流转市场发育。虽然当前农业社会化服务得到了长足发展，但不应放松对农地流转市场的建设，尤其从实现农地经营权抵押权能的角度而言，农地流转市场的发育对抵押品有效性的提升作用仍十分显著。其次，完善政府行政干预措施。从已有的试点经验来看，颁发

土地经营权证书等措施,能够有效强化抵押品的排他性,稳定农地经营权,促进农地经营权抵押贷款的实现。再次,因地制宜优化内部治理结构。即使在外部治理环境并不优越的地区,通过匹配适当的内部治理结构同样可以促进农地经营权抵押权能的实现。随着外部治理环境的优化,内部治理结构也应及时做出相应的调整,这是农地经营权抵押贷款机制能够实现可持续发展的关键。最后,对不同地区间的农地经营权抵押贷款内部治理结构进行推广和复制时,政府应保持谨慎态度。虽然这种行为可以降低地区间制度学习和复制的成本,但也存在潜在的失调风险,影响农地经营权抵押贷款体系的健康运行。

参考文献

- 1.包宗顺、伊藤顺一、倪镜,2015:《土地股份合作社能否降低农地流转交易成本?——来自江苏300个村的样本调查》,《中国农村观察》第1期。
- 2.曹璨、罗剑朝,2015:《农户对农地经营权抵押贷款响应及其影响因素——基于零膨胀负二项模型的微观实证分析》,《中国农村经济》第12期。
- 3.程令国、张晔、刘志彪,2016:《农地确权促进了中国农村土地的流转吗?》,《管理世界》第1期。
- 4.程郁、王宾,2015:《农村土地金融的制度与模式研究》,北京:中国发展出版社。
- 5.冯华超、刘凡,2018:《农地确权能提升村级土地流转价格吗?——基于全国202个村庄的分析》,《新疆农垦经济》第3期。
- 6.高名姿,2016:《农地经营权抵押贷款缔约条件与第三方组织的作用——基于威廉姆森分析范式》,南京农业大学博士论文。
- 7.高欣、张安录,2017:《农地流转、农户兼业程度与生产效率的关系》,《中国人口·资源与环境》第5期。
- 8.郇亮亮、黄季焜、Rozelle Scott、徐志刚,2011:《中国农地流转市场的发展及其对农户投资的影响》,《经济学(季刊)》第4期。
- 9.郭忠兴、汪险生、曲福田,2014:《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》第9期。
- 10.黄惠春,2014:《农村土地承包经营权抵押贷款可得性分析——基于江苏试点地区的经验证据》,《中国农村经济》第3期。
- 11.黄惠春、徐霁月,2016:《中国农地经营权抵押贷款实践模式与发展路径——基于抵押品功能的视角》,《农业经济问题》第12期。
- 12.黄惠春、曹青、曲福田,2014:《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》第6期。
- 13.李善波,2012:《公共项目治理结构及治理机制研究——基于互联契约的视角》,河海大学博士论文。
- 14.李伟伟、张云华,2011:《土地承包经营权抵押标的及其贷款操作:11省(区、市)个案》,《改革》第12期。
- 15.罗兴、马九杰,2017:《不同土地流转模式下的农地经营权抵押属性比较》,《农业经济问题》第2期。
- 16.林一民、林巧文、关旭,2020:《我国农地经营权抵押的现实困境与制度创新》,《改革》第1期。

- 17.马九杰、刘海英、温铁军, 2010:《农村信贷约束与农村金融体系创新》,《中国农村金融》第2期。
- 18.马贤磊、石晓平、Nico Heerink、曲福田, 2018:《农村土地产权制度与农业绩效——基于三维产权安全内涵》,南京:江苏人民出版社。
- 19.马贤磊、仇童伟、钱忠好, 2015:《土地产权经历、产权情景对农民产权安全感知的影响——基于土地法律执行视角》,《公共管理学报》第10期。
- 20.诺思, 2008:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:上海人民出版社。
- 21.彭澎、刘丹, 2019:《三权分置下农地经营权抵押融资运行机理——基于扎根理论的多案例研究》,《中国农村经济》第11期。
- 22.王华、尹贻林, 2004:《基于委托—代理的工程项目治理结构及其优化》,《中国软科学》第11期。
- 23.王岩、李宁、马贤磊、石晓平, 2017:《农地经营权主体差异与农地抵押方式选择——基于市场与组织合约的分类视角》,《中南财经政法大学学报》第2期。
- 24.吴一恒、徐砾、马贤磊, 2018:《农地“三权分置”制度实施潜在风险与完善措施——基于产权配置与产权公共域视角》,《中国农村经济》第8期。
- 25.张维迎, 1996:《所有制、治理结构及委托—代理关系——兼评崔之元和周其仁的一些观点》,《经济研究》第9期。
- 26.张龙耀、王梦珺、刘俊杰, 2015:《农地产权制度改革对农村金融市场的影响——机制与微观证据》,《中国农村经济》第12期。
- 27.张珩、罗剑朝、王磊玲, 2018:《农地经营权抵押贷款对农户收入的影响及模式差异:实证与解释》,《中国农村经济》第10期。
- 28.翟黎明、夏显力、吴爱娣, 2017:《政府不同介入场景下农地流转对农户生计资本的影响——基于PSM-DID的计量分析》,《中国农村经济》第2期。
- 29.周南、许玉韞、刘俊杰、张龙耀, 2019:《农地确权、农地抵押与农户信贷可得性——来自农村改革试验区准实验的研究》,《中国农村经济》第11期。
30. Tang, L., Ma, X., Zhou Y., Shi, X., and J. Ma, 2019, “Social Relations, Public Interventions and Land Rent Deviation: Evidence from Jiangsu Province in China” , *Land Use Policy*, 86:406-420.
31. Amer, D.W., Booth, C. D., Lejot, P., and Hsu, B. F., 2007, “Property Rights, Collateral, Creditor Rights and Insolvency in East Asia” , *Texas International Law Journal*, 42(3):515-559.
32. FAO. *Collateral in Rural Loans*, Rome, 1996.
33. De Soto, H., 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York: Basic Book.
34. Menard C, Shirley M S., 2014, “The Contribution of Douglass North to New Institutional Economics” , *Access & Download Statistics*, 10(3):613-622.
35. Bester, H., 1985, “Screening and Rationing in Credit Market with Imperfect Information”, *American Economic Review*, 75(4):850-855.

36.Kemper, N., Klump, R., and Schumacher, H., 2011, "Representation of Property Rights and Credit Market Outcomes: Evidence from a Land Reform in Vietnam", *Proceeding of the German Development Economics Conference*, Berlin, No.45.

37.Conning, J., and Udry, C., 2007, "Chapter 56 Rural Financial Markets in Developing Countries", *Handbook of Agricultural Economics*, 3:2857-2908.

38.Besley, T. J., Burchardi, K. B., and Ghatak, M., 2012, "Incentives and the De Soto Effect", *The Quarterly Journal of Economics*, 127(1):237-282.

(作者单位: ¹南京农业大学公共管理学院;

²上海市农业科学院都市农业研究中心;

³厦门大学公共事务学院)

(责任编辑: 胡 祎)

How to Improve the Effectiveness of Farmland Management Rights as Mortgages? An Analysis Based on External Governance Environment and Internal Governance Structure

Wu Yiheng Ma Xianlei Ma Jia Zhou Yuepeng

Abstract: Based on the transaction cost theory, this article subdivides the mortgage mechanism of farmland management rights into external governance environment and internal governance structure, and analyzes the mechanism between the two and the effectiveness of farmland management rights as mortgages. The results show that the optimization of external governance environment based on farmland property rights reform and government administrative intervention measures indirectly improves the effectiveness of farmland management rights as mortgages through promoting the development of farmland transfer market. The optimization of internal governance structure, such as mortgage, guarantee, counter-guarantee, third-party organizations and individuals, can reduce the opportunistic behavior of relevant stakeholders, but the effect depends on the differences in the level of government financial resources and grassroots governance. Although the improvement of external governance environment can significantly enhance the effectiveness of farmland management rights as mortgages, its realization depends mainly on the synergy between external governance environment and internal governance structure. These conclusions imply that the government should choose suitable mortgage loan models to match various third-party settings according to local government financial resources and grassroots governance levels.

Key Words: Farmland Management Right; Mortgage Loan; External Governance Environment; Internal Governance Structure; Collaborative Governance