

要素流动视角下我国农地金融创新 对缩小城乡收入差距的对策建议

李 停

(铜陵学院 经济学院, 安徽 铜陵 244000)

摘要:改革开放以来,我国城乡居民收入差距居高不下。要素流动受阻是城乡收入差距的本质原因,因此缩小城乡收入差距的关键在于破除要素流动的体制机制障碍。研究发现,农地金融化天然将城乡要素市场有机联系在一起,把承包土地变成“可携带”的资产,将农民从固化的人地依附关系中解放出来实现永久性迁移,促进城乡劳动力、资本、土地等要素市场的联动机制形成,推进城乡统筹发展。在要素流动分析视角下,从破除城乡要素市场自由流动的体制机制障碍、要素收入均等化机制实现和农地金融创新模式选择三个方面,探讨以农地金融创新为抓手缩小城乡收入差距的政策建议。

关键词:农地金融创新;城乡收入差距;要素流动;非永久性迁移

中图分类号:F321.1;F832.1

文献标识码:A

文章编号:2097-0625(2024)03-0014-07

一、引言

改革开放以来,我国经济保持高速增长,实现了经济增长的“中国奇迹”。但经济增长在区域、行业间并不平衡,居民收入差距不断扩大。2003 年国家统计局首次公布基尼系数,基尼系数为 0.479,此后一直在高位持续徘徊,2008 年达到峰值 0.491。2022 年我国基尼系数为 0.467,仍大大超过国际公认的警戒线。城乡收入差距是居民整体收入差距的重要组成部分,虽有明显的阶段性变动特征,但城乡收入比整体持续走高并有固化趋势。2022 年我国城镇居民人均可支配收入 49 283 元,农村居民人均可支配收入 20 133 元,城乡居民人均收入倍差仍有 2.45,城乡收入绝对差距持续扩大。遵照新古典均衡理论,要素相对价格不同引致生产要素在区际流动,直至要素收入收敛趋同化^[1]。同样,城乡间劳动、资本和土地价格差异,会通过边际拉平效应缩小城乡收入差异。然而,观察到的经验事实是,21 世纪以来我国城乡收入

差距持续扩大,表现出与新古典均衡理论完全不一样的理论预期。

城乡收入差距一直是学界研究的热点问题,其原因主要有三种解释。一种观点认为,二元经济结构是发展中国家工业化进程中广泛存在的经济现象,也是城乡收入差距的首要原因^[2-3]。另一种观点认为,城市偏向的经济政策是城乡收入差距的罪魁祸首,包括城市偏向的非均衡发展战略^[4]、城市偏向的财税政策^[5]、城市偏向的金融信贷政策^[6]、城市偏向的公共物品和转移支付政策^[7]以及城市偏向的政策权力^[8]等等。还有一种观点认为,收入差异源于要素在生产中的边际贡献,而城乡人力资本投资差异是导致劳动力边际生产力不同进而城乡收入差距的直接原因^[9-10]。上述研究都能从某个角度阐释城乡收入差距的原因,但无法解释改革开放以来城乡收入差距居高不下的现实,标准新古典均衡思想也陷入理论困境。理论上讲,城乡间要素价格差异会通过要素的自由流

收稿日期:2024-03-22

基金项目:安徽省教育厅高校哲学社会科学研究重大项目“要素流动视角下我国农地制度创新对缩小城乡收入差距的作用机理及路径设计”(项目编号:2023AH040226);铜陵学院学术带头人科研项目“劳动力非永久性迁移视角下农地流转方式对城乡收入差距的影响机理及对策”(项目编号:2020tlxyxs07);安徽省教育厅高校学科(专业)拔尖人才学术资助项目(项目编号:gxbjZD2021009)

作者简介:李停(1972—):男,安徽池州人,教授,博士。研究方向:“三农”问题。

动最终消除,城乡居民收入比应该表现出逐渐下降的趋势。照此逻辑,当统计数据观察到 21 世纪以来我国城乡收入比居高不下,经济系统中必然存在限制要素流动的内生或外生机制。近年来,学者开始从要素流动受阻角度思考城乡收入差距的原因,其中劳动力要素流动及其衍生的人力资本流动最具有代表性^[11-13]。

承认要素流动受阻是当前城乡收入差距居高不下的本质原因,那么缩小城乡居民收入差距顺理成章地就落脚到如何破除阻碍城乡劳动力、资金、土地自由流动的体制机制障碍上来。农地金融创新为破除这些体制机制障碍指明了新方向。由于我国农村土地归集体所有,农地金融创新实质上是以承包地未来的经营收益担保发行债券,并在资本市场上流通变现的过程^[14]。2018 年 12 月 29 日,最新修订的《中华人民共和国农村土地承包法》规定土地经营权也可以办理融资担保业务,既为新型农业经营主体以流转经营权融资提供法律依据,实践上也是农地金融创新的破冰之旅。对农地金融创新的现有研究局限在内涵、可行性、必要性方面,缺乏对农地金融创新缩小城乡收入差距的作用机理和路径设计的深入研究。鉴于此,本文在要素流动分析视角下,从破除城乡要素市场自由流动的体制机制障碍、要素收入均等化机制实现和农地金融创新模式选择三个方面,探讨以农地金融创新为抓手缩小城乡收入差距的政策建议。

二、制约城乡要素市场自由流动的体制机制障碍

(一)资金要素表现为农村向城市的逆向流动,工商业资本进入“三农”领域存在体制机制障碍

新中国成立以后,我国长期推行城市化优先发展战略,农村金融体系是围绕“城市化、工业化”的制度设计,大量农村资金通过工农业产品剪刀差流向城市,为城市工业发展提供资金积累。在二元金融结构下,正规金融由于组织体系和结构的便利,带有明显的城市布局偏好,致使农村地区金融供给不足。尤其是 20 世纪 90 年代,中国农业银行大量撤销农村分支机构,导致农村金融组织体系严重萎缩。农村金融市场发展不健全,不但城市资金未能有效地流向农村,实现工业反哺农业,反而出现农村大量资金流向城市的非常规逆向流动。中国农业投资的不足与逆常规变动,不仅表现在内源融资方面,还表现在外源融资上。

近年来,在经济下行和城市资本市场饱和的双重

压力下,工商业资本在逐利动机下开始把目光投向“三农”领域。2004 年党的十六届四中全会提出“工业反哺农业、城市支持农村”,2007 年中央一号文件明确提出支持工商业资本创办培育现代农业企业,并给予财税、金融等方面支持。但从现实来看此项工作进展并不顺利,工商业资本进入“三农”领域存在体制机制障碍。其一是农业经营具有天然的弱质性,无论是规模农业、农产品加工还是休闲观光,收成往往是不可控的,规模经济效益也难以发挥。这是资本难以下乡的一个重要原因,经营风险很难控制,经营收益不稳定。农业投资的另一个现实困难是银行信贷所需的标准化抵押品很难获得。土地是集体所有,很难办理抵押,承包经营权因为抵押物处置困难也很难推广。其三是工商业资本下乡带来项目烂尾、土地纠纷和“非农化”“非粮化”等一系列问题,也使得政策制定者决策时举棋不定。2020 年 12 月,针对工商业资本不规范租地行为,农业农村部负责人表示,对工商业资本下乡,要支持鼓励、警惕“圈地”,既要激发其投资农业农村的活力,也要为工商业资本下乡立规矩,完善资本下乡准入和监管制度,构建企业与农民的利益联结机制。2023 年中央一号文件《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴重点工作的意见》强调,完善社会资本投资农业农村机制,加强资本下乡引入、使用、退出的全过程监管。

当前,要破除工商业资本进入“三农”领域的体制、机制障碍,增强“三农”金融服务的可获得性。工商业资本进入“三农”是经济发展的大趋势,不能因为出现一些问题就摇摆不定。需要采取差别化政策,破除工商业资本进入“三农”领域的体制、机制障碍。鼓励工商业资本进入加工、流通和生产性服务,允许工商业资本租赁一部分土地进行农产品选育,限制长时间、大面积的租种农民土地,严禁工商业资本下乡从事非农化、非粮化生产。具体而言,投资规模农业属于“黄区”,投资农产品加工属于“蓝区”,投资生态园建设属于“绿区”。

(二)户籍制度及其衍生的城乡二元社会保障制度是农村劳动力向城市流动的结构性体制障碍

新中国成立后为实现经济赶超,国家长期推行“城乡分治、一国两策”和工业化优先发展战略,而这不可避免地造成大量农民涌入城市。1958 年,全国人大常委会不得不颁布《中华人民共和国户口登记条

例》，规定公民必须持有城市劳动部门录用证明、学校录取证明，户口才能由农村迁往城市，二元户籍制度正式建立。二元户籍制度是农村劳动力向城市迁移的天然屏障，因为企业用工的先决条件必须持有当地城镇户口，升学也成为农村人身份转变的唯一通道。近年来，国家逐步放松户籍制度管理，除北京、上海等城市外，绝大多数城市户籍制度基本放开。尽管如此，中国的劳动力迁移和城市化进程却与经典理论预期不一致。一是农村劳动力向城市的单方面迁移，二是农村劳动力流动更多表现为“候鸟式”的非永久性迁移，城市化也表现为离土不离乡的“半城市化”过程。究其原因，一方面是二元户籍制度及其衍生的歧视性教育、医疗和养老保障制度，使得进城农民工很难市民化；另一方面，承包经营权的有偿退出机制尚未建立，土地成为农民市民化的束缚。不难发现，户籍制度及其衍生的城乡二元社会保障制度是农村劳动力向城市流动的结构体制障碍。

党的十九大报告指出，“破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端，使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会”。应该看到，当前制约我国劳动力社会流动的因素依然很多，尤其表现在城乡劳动力流动方面，亟需消除障碍、构筑城乡劳动力流动新的体制机制。归纳起来，制约我国城乡劳动力社会性流动的体制机制障碍根据成因不同，大体上可分为先天禀赋性障碍和后天结构性障碍。当务之急是要加大城乡二元制户籍、医疗、社保和教育改革力度，推行十二年义务教育，消除劳动力流动的先天禀赋性障碍。同时，顺畅水平流动，增加向上流动机会的可获得性，破除农村劳动力向城市社会性流动的后天结构性体制机制障碍，防止社会阶层固化。

（三）城乡分割的二元土地制度限制了土地要素自由流动，很难实现农村土地和城市土地“同权同利”

改革开放以来，阻碍城乡统筹发展的一个重要制度根源就是城乡分割的二元土地制度。我国宪法规定，城市土地属于国家所有，农村土地属于集体所有。同样是土地公有制，但农村土地和城市土地并非“同权同利”。一方面表现在土地处置权上。国有土地使用权可以依法转让、抵押、出租给任何合法的经济主体，而集体土地使用权只能在集体成员内部流转，承包权也存在不能抵押的权能受限问题。这种二元土地制度严格限制了城乡土地自由流动，农村土地必须

通过政府征收才能转为国有建设用地。另一方面表现为土地增值收益的归属。城市建设用地有正式的土地资源交易场所实行市场定价，而农村土地的非农化必须由地方政府在一级市场上先征收然后在二级市场上出让，由此产生巨大的土地增值收益。在“涨价归公”的理念下，政府对失地农民的土地补偿完全是单方面垄断定价，其水平远远低于真实价值和机会成本，土地一级、二级市场的巨大价格差成为地方政府和开发商的聚宝盆。

如何破除城乡土地要素价格均等化的体制机制障碍，让农民普享经济发展带来的土地增值收益，可从两方面入手。一是探索城乡土地“地票”交易模式，实现农地和市地指标的空间流转。地票模式既能守住耕地红线，又能保证农民分享城镇化带来的土地增值收益，特别适合用地紧张的城乡结合部，为城乡均衡发展提供新视角。从制度变迁的视角来看，健全的市场更好地稳定了交易各方预期，减轻价格异常波动和交易行为扭曲。二是推行集体建设用地入市“同权”“同价”。十八届三中全会为集体建设用地改革指明方向，在符合相关规定的前提下可以“入市”，并与城市土地“同权”“同价”。集体建设用地入市改革破除了过去城乡二元土地市场，将集体土地和国有土地赋予同等法律地位，有利于农民普享经济发展带来的土地增值收益，对提高财产性收入、促进乡村振兴、鼓励城市资本下乡意义深远。

三、以农地金融创新为抓手实现城乡要素收入趋同

（一）大力推进农地金融创新实现城乡劳动力自由流动

1. 大力推进农地金融创新，以土地流转促进劳动力转移。

土地流转与金融创新犹如一对孪生兄弟，农地金融创新因土地流转而生，反过来农地金融创新客观上也促进了土地的更大规模集中。使用权入股和土地信托本质上就是土地流转，承包经营权抵押贷款虽然不是土地流转形式，但其赋予新型经营主体以流转经营权抵押贷款，大大缓解了融资约束，客观上也能对土地流转产生不可低估的间接影响。当前要大力推进农地金融创新，促进土地规模化流转，实现劳动力深度转移。土地流转极大地减轻农村劳动力转移的机会成本，使他们能够心无旁骛地在城市非农产业就

业。土地流转通过提高农业生产效率,形成劳动力转移的推力。土地流转弱化土地的保障功能,减轻劳动力转移的社会风险。为此,当前应构建农地财产权新框架,创新农地金融产品,培育以承包经营权流转为主体的市场运行机制,有效地促进我国农村劳动力转移和农村经济持续发展。

2. 大力推进农地金融创新,消除人地依附关系,实现劳动力永久性迁移

农民对土地的依附是导致其难以市民化和“半城市化”现象的根源。与发达国家或私有制国家不同,“候鸟式”迁移现象在我国城镇化进程城乡劳动力转移中表现更为明显,学界称之为非永久性迁移。劳动力转移后,现行农地制度限制了劳动和资本两种要素在城市的异地结合能力。诺贝尔奖得主阿玛蒂亚·森认为这是对农民可行能力的剥夺,也是城乡收入差距的诱因之一。土地的抵押、担保权能受限,无法通过变现获得进城安家置业的门槛费,只能选择往返城乡间的非永久性迁移,在城市低工资、非正规部门就业。如何激发农民承包土地的资产属性,割断农户与承包土地的“脐带”,破解人地依附关系,农地金融创新提供一个全新思路。推行农地金融可将资产隐性价值显性化,提高财产性收入占比。农地证券化后可实现土地权益资本化,使农民对土地从实物占有形态转为价值拥有、从有形转变为无形。唯有实施农地金融化改革,赋予土地足够的担保、抵押权能,使得土地变成“可携带”的资产,彻底摆脱土地对农民的“束缚”,人地依附关系才能得以消除,实现劳动力永久性迁移。

(二)借力农地金融创新助推要素流动进而缩小城乡收入差距

1. 提升边际拉平效应对缩小城乡收入差距的作用

农地金融创新影响城乡收入差距主要通过劳动力迁移、产业结构升级两个中介变量进行。要想把农地金融创新缩小城乡收入差距的作用发挥更彻底,必须激活中介变量,疏通传导机制。目前向城市迁移的劳动力主体并不是农村收入最低的群体,更多是农村居民中高收入群体,他们往往掌握特殊技能或者拥有足够发展资金,这种情况大大降低了劳动力迁移在缩小城乡收入差距时的边际拉平效应,导致劳动力迁移对城乡收入分配的作用不显著。要想提升边际拉平

效应对收入分配的作用,政策制定既要放宽城市资金下乡的行政壁垒,改变劳动力向城市单向转移流动模式,又要加大户籍、教育、社会保障制度的改革力度,促进更多农村中低收入居民向城市永久性迁移。

2. 建立农村转移人口市民化推进机制,鼓励和推动城市高端人才下乡,努力营造城乡劳动力双向自由流动机制

转移人口市民化是推进以人为核心的城镇化的核心问题,也是实现农村劳动力永久性迁移的难点、痛点所在。建立健全农业转移人口市民化推进机制,是解决三个“一亿人”问题的重要举措,也是破解城乡二元结构的抓手,更是支撑我国经济高速、高质量增长的内生动力。虽然近年来农村转移人口市民化工作取得一定成效,但距离一体化发展目标仍有一定差距,主要表现在“进城务工易,落户安家难”“平等就业易,公平维权难”“基本生活易,提升质量难”“共同生存易,和谐融入难”等方面。要想走出农业转移人口市民化的多维困境,当前重点要做好以下几方面工作。一要统筹推进户籍制度改革,打通农业转移人口市民化制度通道。进一步放宽落户限制,完善以城市规模为主的落户标准,探索和完善差别化落户政策。二要推进居住证制度配套改革,逐步弱化附着在户籍制度上的各项福利制度,强化居住证制度下的基本公共服务保障,提高居住证制度的含金量。三要建立“互联网+”户籍管理信息化平台,利用人口服务信息化服务优势,实现落户“一站式”服务,为农业转移人口进城落户提供便利。

劳动力自由流动是双向过程,不仅包括农村劳动力进城,也包括城市人才下乡。要建立城市高端人才下乡的激励机制,本着“吸得住、留得住、用得好”原则,为乡村振兴和城乡统筹发展提供动力。一要在财政、金融、税收、社保等方面对各类人才下乡创业给予政策优惠。设立小微企业专项资金,缓解下乡创业者创业融资难问题。二要建立城乡人才合作交流机制。推进城市人才编岗分离制度,推进城市教科文卫工作人员定期服务农村制度,对相关人员在工资和职称晋升方面予以倾斜。三要拓宽城市人才下乡服务渠道,形成下乡支农长效机制。营造良好的经商环境,以新兴产业为依托吸引人才。建立农村人力资源补偿机制,鼓励城市离退休专业技术人才和农村籍离退休管理人才返乡支农。

四、选择适宜的农地金融创新模式及路径

(一)科学选择适宜的农地金融创新模式,切忌“千村一面”

1. 农地金融创新模式选择要着眼于解决当前困扰我国农业现代化的难题,遵循必要的实施原则

农地金融创新选择应遵循政策红线原则、循序渐进原则、因地制宜原则、匹配性原则,切忌“千村一面”,需选择与地形地貌和农村经济发展程度相适应的农地金融创新模式。规模经营少、新型农业经营主体融资难和人地依附是摆在我国农业现代化面前的三大顽疾,不同农地金融创新模式之间存在功能结构性差异。关于规模经营,入股和信托本身就是我国土地流转的两种重要方式,当然能直接促进农业规模化经营的实现。承包经营权抵押贷款提升新型农业经营主体以流转经营权抵押融资的能力,从而对规模经营产生不可低估的间接影响。关于农业融资,土地承包经营权抵押贷款直接缓解承包户或新型农业经营主体农业融资难题。比较而言,使用权入股和土地信托的功能主要体现在要素重配上,农业融资功能受制于具体子模式以及推广深度的影响。关于人地依附关系改善,选取使用权入股模式,农户将土地入股成立土地股份专业合作社,可以选择在合作社务工取得劳务和股份分红双重收入,也可完全脱离土地仅获得股份分红收入,人地依附关系得到一定改善。土地信托流转实践中,实际充当委托人的是集体经济组织或政府出资成立的土地信托机构,信托业务的服务商通常是具备一定资质的大型农业企业,信托合同履约保障性强。由于信托流转具有合同期长、经营稳定的特点,人地依附关系也能得到很大改善。土地承包经营权抵押贷款在改善农业融资环境上作用明显,但对改善人地依附关系却捉襟见肘。地方政府在选择农地金融创新模式时,要权衡不同模式的利弊得失,结合需要实现的政策目标选择适宜的农地金融创新模式。

2. 土地信托是现阶段我国农地金融创新模式的现实选择

现阶段我国农地金融创新可选的模式有使用权入股、承包土地的经营权抵押贷款和土地信托。就克服摆在农业现代化的三大难题而言,土地信托具有另外两种农地创新模式难以媲美的优势。时下农村“三权”分置改革如火如荼,刚好与土地信托天然具备的所有权、经营权和收益权分离相吻合。当前在选择农

地金融创新模式时,不仅要解决规模经营问题和融资问题,还要解决人地依附这一深层次矛盾^[15]。土地信托能实现公有制和市场机制的完美兼容,通过农地产权资本化,大大减轻农民对土地的依赖,因而是当前我国农村推行农地金融创新模式的现实选择。

3. 构建完善的涉农产权担保体系,大力推广“承包土地的经营权+农业设施权证”抵押贷款模式

新型农业经营主体融资难的一个重要原因是缺乏有效担保物,当务之急是要构建完善的涉农担保体系。“承包土地的经营权+农业设施权证”模式最大特点就是将农业设施抵押嵌入到承包土地的经营权抵押贷款的流程中。既可以独立运行,也可以结合运行,具有很大的灵活性。通常农业设施权证的抵押价值高,新型农业经营主体可获得长期、低息、足额的融资贷款,刚好契合现代农业发展资金需求量大特点。由于没有第三方的担保服务,该模式具有经营灵活多变、授信额度高、融资成本低特征。农业设施抵押覆盖的范围广,农机具、大棚、小型灌溉工程,甚至符合一定要求的订单,都可以作为承包土地的经营权抵押贷款的有益补充。作为深化水利改革的重要组成部分,小型水利工程的产权改革已经全面开展。按照“谁建谁有”和“谁用谁管”的原则,将流转土地上的水利设施所有权和使用权进行了分离,所有权仍归集体,使用权证颁给了新型农业经营主体。不仅可以解决长期以来农业设施大量存在的产权不清、管护主体责任不明确、缺乏管护经费等问题,还能从根本上解决新型农业经营主体的融资难题,具有十分广阔的应用前景和发展空间。

(二)大力加强涉农产权的确权、估值和市场交易体系建设

1. 推动涉农产权确权赋能,给农村土地“身份证”

农村产权制度改革是破解“三农”问题的关键,确权颁证也是农地金融化的基础。确权颁证相当于给土地上了“户口”和“身份证”,赋予土地抵押、流转等处分权能。我国农村产权体系复杂,涉农产权包括“三权”,即土地承包经营权、集体建设用地和宅基地。“三权”中土地承包经营权确权工作启动最早,截至2019年底,全国农村土地承包经营权确权颁证工作基本完成。现在突出问题是,土地流转前承包权和经营权合一,两权与两证相匹配。土地流转后,“三权两证”无法适合承包权与经营权分离。解决这个问题,

要给新型农业经营主体独立的“流转经营权”确权颁证,做到“三权三证”,新型农业经营主体才能以独立的经营权抵押融资。因此,当前要尽快启动新型农业经营主体“流转经营权”的确权颁证工作,明确工作思路、原则和程序。相比之下,集体建设用地的宅基地确权赋能工作启动较晚,但推进速度较快。为确保规定时间内完成该项任务,以下几点甚为重要。一要准确把握工作重点,不动产登记前发放的宅基地和集体建设用地使用权证书继续有效。二要因地制宜,加快开展地籍调查。三要积极化解疑难问题,依法依规办理登记。当前,农村产权确权登记各种矛盾交织在一起。要摒弃“将熟睡的孩子拍醒”的顾虑,充分发挥乡村基层组织作用,积极化解疑难问题,完成土地确权颁证。

2. 构建规范有序的农村产权市场交易体系

清晰、完善的农地产权交易体系是开展任何形式的农地金融创新的前提基础,因此需要抓紧构建规范有序的农村产权交易市场体系。一要对农村产权确权赋能,清晰的产权才能保障土地流转和抵押。承包经营权确权后方可进入农地产权市场参与交易,借助先进GPS技术能解决土地长时间、大规模流转的边界不清问题。当下要尽快完成集体建设用地、宅基地、新型农业经营主体流转经营权的确权赋能。二要搭建农村产权交易平台,规范交易行为。尽快搭建省、市、县、乡四级农村产权交易市场体系,以县级农村产权交易市场体系建设为主体,实现互联互通、信息资源共享。科学设计农村产权交易流程,规范交易行为。三要建立农村产权交易信息服务体系。建立农村产权交易的信息网络,为涉农产权交易双方发布产品信息,逐步实现涉农产权全流程在线交易。四要在价值评估、风险分担等体制机制建设上精准发力。探索由租金、期限、风险和市场供求共同决定的农村产权价值评估标准。出资组建农业担保公司,可由政府牵头,商业银行、大型农业企业、担保公司共同出资筹建,为涉农抵押贷款业务提供担保和反担保服务。

(三)成立农地产权收储中心、探索承包权有偿退出机制

1. 成立农村集体产权收储中心,破解抵押物处置难题。

农地金融化尽管模式多样,但都是以土地承包经

营权抵押为前提。有抵押就存在违约逾期的可能,授信银行作为债权人的利益就必须得到维护。集体产权估值难、处置难历来是农地金融创新实践的痛点和难点,可借鉴我国台湾地区处置“租借土地收储中心”的成功经验,成立集体产权收储中心,多渠道探索农地抵押权的实现方式。当贷款逾期时,首先要通过救助支持、贷款延期、追加授信等方式尽量避免坏账出现,将农地抵押权处置率降至最低。《中华人民共和国农村土地承包法》规定承包经营权只能在集体成员之间流转,使得以承包经营权为标的的抵押物处置十分困难。当前,可由农村集体经济组织牵头设立集体土地储备中心,对涉农抵押贷款业务中拟处置的农地产权,由村集体土地储备中心收回。回收价格由逾期贷款数额和涉农产权评估价格综合决定。集体产权收储中心负责将逾期经营土地收回,以剩余承包期限内的土地经营权为标的重新竞拍,将土地进行二次再流转。所得收益优先偿还授信银行,维护其债权人合法权益。在我国农地金融化实践中,充当抵押标的物的不是所有权和承包权,而是一定期限内的农地承包经营权(准确说是承包期内预期收益流),经营者违约不会对现有土地承包关系产生实质性影响。当承包土地的剩余经营权到期时,土地被集体收回重新发包,农户的承包权又恢复到原始状态。

2. 探索农地抵押权的实现方式和承包权的有偿退出机制

承包权是发展权,归属集体经济组织成员,具有不可抵押、封闭性和不可交易性。一方面非农产业发展和农村社会保障体系建立,逐渐淡化了农地的生存保障功能;另一方面,城镇化过程中大量农民工进城务工,为获得进城发展的宝贵资金,客观上也存在承包权有偿退出的需求。政策层面,一系列重要文件都对土地承包经营权退出提出明确要求。当下的迫切任务是在经济发达地区先行先试,积极探索承包权的退出和补偿机制,积累经验后推广。一要明确退地农户前置条件,严格执行退地程序。二要合理制定退地补偿标准,多方筹措退地补偿款。补偿价格根据当地经济发展水平,考虑不同地类、不同区位的级差地租差异,结合当地年均土地流转价格,应用土地承包权“长久不变”对租金流贴现,形成合理的承包权有偿退出补偿价格。要强化退出土地的管理使用,完善退出地集中成片。村集体经济组织对退出地采取互换、

零碎拼整等方式将退出承包地连片,原则上不再以家庭承包方式重新发包。承包权由村集体统一收回后,再发包给新型农业经营主体,作为承包权有偿退出补偿资金的主要来源。

参考文献:

- [1] LUCAS, R. E. Life Earnings and Rural-Urban Migration[J]. Journal of Political Economy, 2004, 112(1): 29-59.
- [2] 陈钊, 陆铭. 从分割到融合: 城乡经济增长与社会和谐的政治经济学[J]. 经济研究, 2008(1): 21-32.
- [3] 万广华, 朱翠平. 中国城市化面临的问题与思考: 文献综述[J]. 世界经济文汇, 2010(6): 106-116.
- [4] 林毅夫, 刘培林. 中国的经济发展战略与地区收入差距[J]. 经济研究, 2003(3): 19-25.
- [5] 傅道忠. 城乡差距及其二元财政成因探析[J]. 财贸研究, 2004(2): 59-63.
- [6] 姚耀军, 刘华华. 金融非均衡发展及其经济后果的经验分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2005(4): 75-78.
- [7] 黄祖辉, 王敏, 万广华. 我国居民收入不平等问题: 基于转移性收入角度的分析[J]. 管理世界, 2003(3): 69-75.
- [8] 蔡昉, 杨涛. 城乡收入差距的政治经济学[J]. 中国社会科学, 2000(4): 11-22.
- [9] 陈斌开, 张鹏飞, 杨汝岱. 政府教育投入、人力资本投资与中国城乡收入差距[J]. 管理世界, 2010(1): 36-43.
- [10] 朱长存, 马敬芝. 农村人地资本的广义外溢性与城乡收入差距[J]. 中国农村观察, 2009(4): 37-46.
- [11] 谢冬水. 农地转让权、劳动力迁移与城乡收入差距[J]. 中国经济问题, 2014(1): 49-59.
- [12] 王颂吉, 白勇秀. 城乡要素错配与中国二元经济结构转化滞后: 理论与实证研究[J]. 中国工业经济, 2013(7): 31-43.
- [13] 钱忠好, 牟燕. 土地市场化是否必然导致城乡居民收入差距扩大: 基于中国 23 个省(自治区、直辖市)面板数据的检验[J]. 管理世界, 2013(2): 78-89.
- [14] 邓大才. 试论土地承包权证证券化[J]. 财经研究, 2003(4): 48-54.
- [15] 李停. 农地金融创新、人地依附关系改变与城乡统筹发展[J]. 农村经济, 2020(4): 91-97.

Countermeasures and Suggestions on Reducing the Income Gap Between Urban and Rural Areas Through Farmland Financial Innovation in China from the Perspective of Element Flow

LI Ting

(School of Economics, Tongling University, Tongling Anhui 244000, China)

Abstract: Since the reform and opening up, the income gap between urban and rural residents in China has remained high. The obstruction of element flow is the fundamental reason for the urban-rural income gap, so the key to narrowing the gap lies in breaking down the institutional barriers to element flow. Research has found that the financialization of farmland naturally links the urban and rural factor markets organically, turning contracted land into “portable” assets, liberating farmers from the fixed human land dependency relationship to achieve permanent migration, promoting the formation of linkage mechanisms between urban and rural labor, capital, land and other factor markets, and advancing the coordinated development of urban and rural areas. From the perspective of element flow, the paper explores policy suggestions for narrowing the urban-rural income gap by focusing on agricultural land financial innovation, including breaking the institutional and mechanical barriers to the free flow of urban and rural factor markets, achieving an equalization mechanism for factor income, and selecting innovative models for farmland finance.

Keywords: farmland financial innovation; income gap between urban and rural areas; element flow; non-permanent migration

[责任编辑 王七萍]