

国内外农村土地金融制度比较分析

王少国

(西南财经大学中国金融研究中心, 成都, 610074)

摘要: 本文对以德国、美国、日本为代表的发达国家农村土地金融建立的背景、运作的机理以及各自的特点做了对比分析, 同时也对我国台湾地区的农村土地金融建立背景、运作机理及特点进行了较为详尽的阐述, 由此总结经验得出国内外开展农村土地金融的特点以及对我国建立农村金融体系的启示。
关键词: 农村; 土地金融; 金融制度

引言

“三农”问题和“农村金融体制改革”是现代经济生活的两大热点问题, 已经严重制约了我国农业农村经济的发展, 如何有效解决这两大热点问题需要我们深思。在“三农”问题上, 需要突破的瓶颈主要是农民的增收渠道, 而在农村金融改革的问题上, 则需要寻求新的支点以达到农村金融的供需均衡。基于此, 我们把目光投向了农村最具经济价值但仍未被充分利用的农村土地上, 将农村土地与农村金融有机结合, 资本化农村土地, 创新农村金融体系, 形成农村土地金融。这样可以赋予农民获取金融支持的抵押物, 拓宽农民的增收渠道。对于“三农”问题有效解决以及探索“农村金融体制改革”不失为一良策。

农村土地金融制度是农村土地制度与农村金融制度的有机结合, 最早起源于欧洲, 是发达国家支持农业发展的重要手段, 对促进农业现代化起到很大的作用。在不同的背景下, 各发达国家立足本国国情开展了不同模式的农村土地金融制度, 其中包括以银行信用主导的德国农村土地金融制度, 以金融市场主导的美国农村土地金融制度以及以国家信用为主导的日本农村土地金融制度等。而我国台湾地区在借鉴欧美国家经验后成功建立完善了自己的农村土地金融制度, 对农业发展起到极大的促进作用。那么通过比较研究国外发达国家以及我国台湾地区的农村土地金融制度会给我国大陆地区农村土地金融制度的建立以启示和经验, 进而提出适合我国国情的农村土地金融制度模式。⁴

一、德国农村土地金融分析

(一) 德国农村土地金融建立背景

德国是世界信用合作的发祥地, 农村土地金融制度最早产生于德国, 以合作组织形式出现, 于 1770 年时在普鲁士邦的西里西亚省成立的第一个土地抵押信用合作社, 标志着德国农村土地金融制度的建立。

此时德国农村土地金融制度建立的大背景是: 1756—1763 年欧洲经历了“七年战争”之后, 由于德国遭受战乱, 农村经济基本陷入凋敝状态, 多数农民逃亡, 即便是当时富裕的地主也是满身负债, 加之高利贷在农村活动中异常猖獗, 进而把衰败的农村经济逼向了深渊。为了恢复或是复兴农业生产, 那么必须要求向农村注入大量资金, 改善农村金融, 解除高利贷的严重盘剥, 振兴农业经济。大量资金从何而来, 又要用往何处, 在当时的处境下, 德国土地抵押信用合作由政府强制组成, 并受到政府的监督与管理, 由政府授权给土地抵押合作社发行公债的权力, 以合作社社员联合的土地为担保发行土地债券, 在资本市场上出售, 取得资金, 借给社员。

基于当时德国的农村土地大部分是归贵族大地主所有的, 而且土地抵押信用合作又是以土地为载体提供长期信用而设的, 因而初期的土地抵押信用合作是为了解除大地主的高利贷盘剥而服务的, 本质上也是为统治阶级服务的。随着经济的不断发展, 生产力与生产关系不再相适应, 在 19 世纪初期, 德国开始土地改革, 原有土地抵押信用合作社的性质发生了变化。社员不再仅仅是由大地主组成, 普通农民可以用赎金购买份地和村社公有土地, 并获得土地的所有权, 进而有权加入土地信用合作社, 成为土地抵押信用合作的主体。“如从 1849 年起规定, 凡是农民所有土地价值在 1500 马克以上, 即可加入

合作社。随后德国的土地抵押信用合作慢慢趋于平民化，土地抵押贷款成为主要的长期信用工具，贷款期限大多是 10~60 年不等，分年偿还本息，年利在 5%左右。”¹

德国土地抵押信用合作社也会联合起来组成联合银行，代理所属的各合作社经营债券的推销、兑付及付息等业务。在德国，农村土地金融制度的建立起初是为了解决耕地所需的资金，就由土地抵押信用合作社及其联合银行等公营的土地银行承担，但是这并不能满足其他大多数地区以及小农对资金的需求，所以随后出现了各种私营土地信用机构，如土地改良银行、土地信用银行和地租银行等。这些土地金融组织对德国的农村土地改革以及农业的发展进步作出了重大的贡献，而且多数机构都是由政府设立的，包括联邦政府、省政府以及地方政府等，或是在政府支持下设立的，对于公营的土地金融机构是不以盈利为目的的，充分体现政府对农村土地金融的支持，对农业的扶持功能。

(二)德国农村土地金融运作机理

农村土地金融也可以说是以土地为载体，金融为支撑的。在德国，土地抵押信用合作制度是最为典型的农村土地金融制度，现就以土地抵押信用合作制度为例说明德国农村土地金融制度的运作机理。

在土地抵押信用合作建立的初期，先是地主为了解除被高利贷的盘剥，想用自己拥有的土地抵押进而获得长期信用借款，此时在政府的授权下，以土地为抵押发行债券，在资本市场上出售获得资金，但是债券的发行必须在券面注明该券是以何处的某块土地为担保，一旦借款人不能如期履行还本付息的义务，持券的债权人有权根据券面的记载占有该土地。这样会出现以下几个问题：其一，债券注明了所抵押土地的具体位置，就在一定程度上限制了债券的流通范围；其二，容易使得债权人和债务人发生直接冲突；其三，该地所在地区农产品价格发生特殊变动会引起债券价格的异常波动。然而，普通农民也具有着与地主一样的金融需求，在经历了土地改革之后，终于也可以加入到土地信用合作社。加之基于初期这种发行债券筹集资金存在的种种弊端，新的办法必将出台。

那么，不管是地主或是农民，只要具有这样的金融需求，就会把各自所拥有的土地拿出来做抵押进而获得长期信用借款，也可以联合起来组成合作社，将各自拥有的土地交给合作社作为抵押品，合作社就利用社员联合的土地作为保证，在政府的授权下发行土地债券，在资本市场出售换取资金，借给社员使用。具体操作是：“社员需要向合作社借款时，首先要向合作社提出借款申请，注明所需款项的金额、用途、期限、抵押土地位置和面积等，并且要将所抵押土地的土地所有权证明文件交给土地抵押信用合作社，经相关负责人认真审查合格之后，就派员测量并评估该地的价值，依据估价来核定借款的金额，其金额通常是所抵押土地价值的 1/2 或是 2/3。借款金额确定后，社员就与合作社订立借款契约，规定借款利率、期限、每年本息的偿还方法，以及债务人应遵守的其他一切规定。合作社收存抵押品的契约和收据，并将债券付给社员，债券的总值等于社员所借金额。社员将债券在市场上出售后即可获得现金。”²

所以不难看出，新办法的实行较旧办法有以下优点：其一，债券不必注明以那块特定的地做担保，而是以社员联合起来的土地共同做担保，可以扩大债券的流通范围；其二，信用社成为债权债务人的重要中介桥梁，以合作社的名义发行土地债券，避免了债权债务人的直接冲突。债权债务关系由购买债券的人与借款人之间的直接关系演变成债券持有人与合作社的关系和合作社与社员之间的关系，这也就意外着，一旦身为债务人的社员不能如期履行还本付息的义务，信用社可以处分该抵押土地，代为清偿债务。但是社员在借款期内，如果能完全履行如期还债义务，合作社不能强迫社员提前还清贷款，同样，一般的债券购买者也不能要求合作社提早兑付债券。

另外，有关土地债券的发行，都是在政府的授权下，发售方式或是借款人自己负责，或是合作信用社代为售卖；债券借款期限一般 10~60 年不等，每年偿还一次。还需要指

¹ 罗剑朝等.中国农地金融制度研究.北京:中国农业出版社.2005.P44.

² 罗剑朝等.中国农地金融制度研究.北京:中国农业出版社.2005.P45.

出的是，德国的土地抵押信用合作社本身并不经营银行业务，但是为了便利社员出售债券和融通资金，通常会联合起来组织附设的银行。这类银行的主要作用就是代理各土地抵押信用合作社经销债券、付息及买回债券，并在债券没有出售前，代社员或是合作社垫款，并使各合作社间的资金互相通融。

（三）德国农村土地金融的特点

德国的土地金融制度历经了 200 多年的发展，立足于本国不同阶段的国情，探索到了适合自己的发展模式，极大的促进了农业进步以及农村经济的发展，其特点表现在如下几个方面：

在发展动力上，政府起到了很大的外在作用。土地抵押信用合作的建立是在政府的强制下组成的，后来土地债券的发行又是政府授权的，使得债券有了政府信用，安全性可以得到保障，吸引投资者购买。

在组织结构上，德国采取的是“自下而上”的模式，先是各单位自己组建单位社，接着是向上发展联合起来组成联社及联合银行。德国的土地抵押信用合作社建立初期是为了解除地主的高利贷盘剥，尽快恢复农业生产，是各个想要借款的主体联合起来组成的合作社，这些合作社的建立是基于各单位的需求自己组建。随着经济的不断发展，有必要把各个合作社联合起来向上发展联社，有时以联社的名义发行联合债券，可以进一步促进债券的流通范围。另外，上文中也提到，为了便利社员出售债券以及资金融通，各合作社联合起来组织附设联合银行。

在经营业务上，以土地抵押信用合作为代表的公营土地金融机构不经营银行业务，不吸收存款。土地抵押信用合作本身的资本较少，社员入社只需交入社费而并不需要缴纳股金，并且社内不接受任何存款。银行的主要作用就是代理各土地抵押信用合作经销债券、付息、结算以及收回债券，同时在债券出售之前，可以为社员或是合作社垫款。

概括的讲，德国的农村土地金融制度受到政府的大力支持，并且以立法为本、依法行事，对德国的土地改革以及农村金融的发展做出重要贡献，政府也可以借助土地金融适时推行不同时期的土地政策。当然组织结构就会由简单到复杂，现已发展成为以土地抵押信用协会、土地信用银行、地租银行、德国农业中央银行等为主体的土地金融体系，由此也可以看出德国的农村土地金融制度是以银行信用为主导的。

二、美国农村土地金融分析

（一）美国农村土地金融建立背景

美国农村土地金融制度的建立较德国晚 140 多年，而且在很大程度上是借鉴德国的经验，仿效德国的土地抵押信用合作模式，但是基于国情的不同，美国的农村土地金融也就彰显出自己的特色。

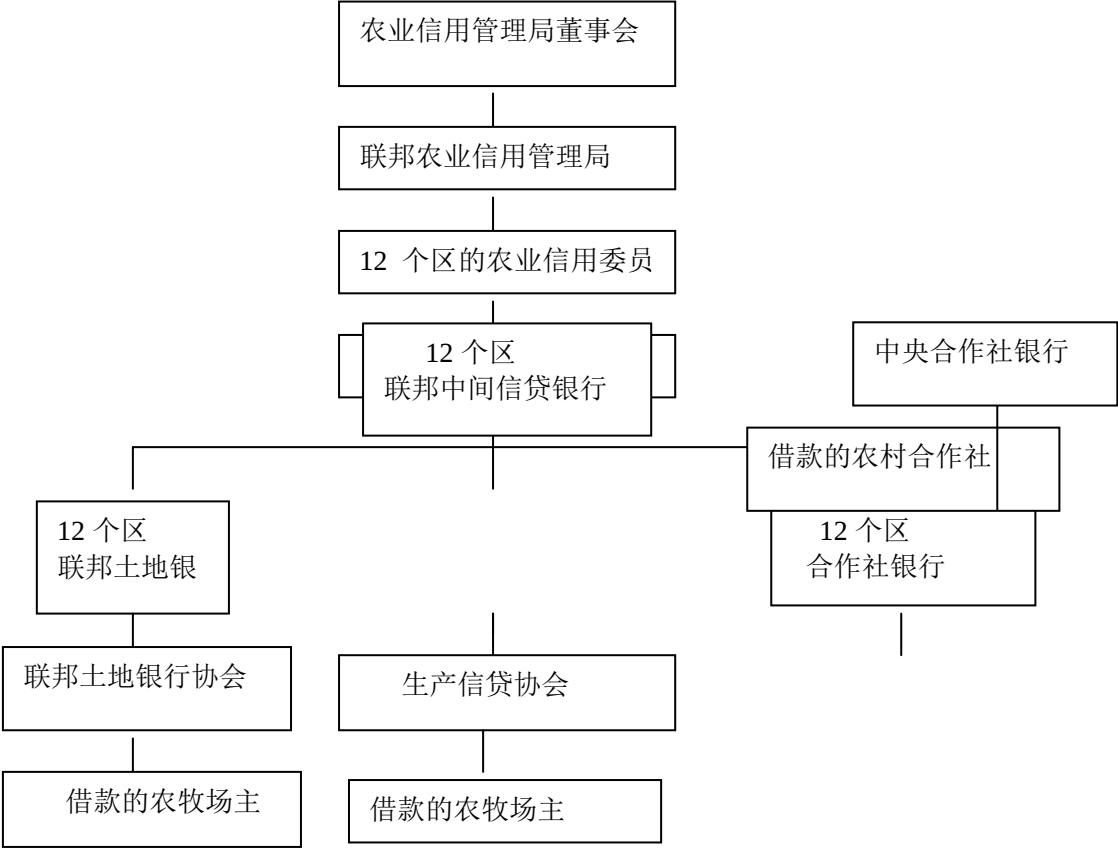
“追溯历史渊源，其实早在 17 世纪中叶，美国就已有农地金融的萌芽。当时处于殖民时代的美洲出于对融通资金的需求先是从本国借入大量资金，随后又开设私立土地银行、公立土地银行及不动产银行，但是都因经营不当而已失败告终。19 世纪初也出现了农地抵押公司，但由于较高的利率和极端的信息不对称不能满足多数的借款需求。”¹

然而，真正意义上美国农村土地金融的建立是在 20 世纪初期。当时美国正面临严重的经济危机，危机频繁爆发，持续时间较长，农产品严重过剩，对农业经济造成巨大的打击，市场呈萎缩状态，此时一直以来信奉自由市场经济的美国不得不重新考虑政府对经济的干预。为了解决农业的困境，1916 年 7 月，美国国会通过了《联邦农业贷款法》（Federal Farm Loan Act），开始了政府的全面干预，该法在借鉴德国经验的基础上做出调整，组建联邦土地银行，共 12 家，分布在 12 个农业信用区，主要通过 490 多个当地联邦土地银行协会做长期性的不动产抵押贷款业务，这就标志着美国农村土地金融的

¹ 张笑寒.美国早期农地金融制度及其经验启示.金融教学与研究.2007.4.P126.

正式建立。随之 20 世纪 30 年代，美国进入经济大萧条时期，全国农产品价格下跌，发行的土地债券滞销，农业信贷资金周转出现困难，政府增资以帮助渡过难关。这就又一次用事实证明，自由市场经济不是万能的，仅仅依靠斯密提出的“看不见得手”调控经济会出现市场失灵，政府的适当干预是必要的。1933 年，罗斯福总统上台后，相当重视农业金融制度的建设，成立了农业信用管理局来统筹管理所有农业贷款机构，制定了《紧急农业贷款法案》和《农业信用法》，同年，国家财政部还直接拨款 2 亿美元通过土地银行办理委托贷款业务。1934 年，国会又通过了《联邦农业抵押公司法》，设立联邦农业抵押公司，它除了直接办理政府对农业的委托贷款外，还购买联邦土地银行债券，协调资金供需。1935 年美国重新组建了复兴管理局，主要负责农业灾区救济贷款，农户重建贷款和贫困农家复原，以扶植农业生产。¹

美国农业合作信贷系统的组织结构图



美国农村土地金融体系是以联邦土地银行为主体的，1933 年成立的农业信用管理局把全国 12 个联邦土地银行包含在内，与联邦中期信用银行、合作银行及农业生产信用公司等成为美国农业金融体系的四大部门，美国农业合作信贷系统的组织结构如图。²

正是这种高效率运转的农业信贷系统为美国借款的农场主提供了多渠道、便捷且充裕的金融支持，促进了美国农业现代化的进程。但是在 20 世纪 80 年代末，农业信用系统受到极大的挑战，农产品价格的下降使得以土地作为担保发放抵押贷款的银行蒙受损失，美国的农业信用传导机制出现问题。“仅 1985-1986 两年内，美国农业信用系统的净收入损失就达到 46 亿元，因此作为应急，美国农业金融系统建立起来贷款损失补贴制度，

¹ (美)William G.Murray 著.廖士毅译:农业金融.台湾教育部出版.1960 年

² 罗剑朝等.中国农地金融制度研究.北京:中国农业出版社.2005.P48.

并由国会通过了《1987 年农业信用法》(Agricultural Credit Act of 1987), 并授权成立了联邦农业抵押贷款公司, 为发放农业贷款而发行的证券提供担保, 构造了一种全新的农业信用市场。”¹

(二) 美国农村土地金融运作机理

美国农村土地金融本质上就是联邦土地银行体系, 土地金融体系的基本组织就是联邦土地银行合作社。美国的联邦土地银行是政府出资建立的, 贷款对象是合作社, 而并不是个别的农民或地主, 这就激励想要借款的农民或是地主组织合作社, 也在一定程度上抑制了土地的投机。

美国的联邦土地银行于 1916 年接受政府 900 万美元的资助, 1932 年偿还。在组建的章程中明确提出, 联邦土地银行的正当合法股东应该是各区农民所组织的联邦土地银行合作社, 并且在联邦农业贷款法中也规定, 凡十个以上的真正农民自由耕地或欲买耕地者, 即可合组一个土地银行合作社, 以便向联邦土地银行申请借款, 但不从事耕作的地主及做土地买卖的投机家等, 不能参加这种合作组织。由此我们可以看出, 联邦土地银行体系的建立是自上而下的, 另外联邦土地银行在建立的初期, 各行平均 80% 以上的股金都是联邦政府供给, 虽然美国的中央与地方政府、农业团体及农民私人等均可参加认股, 但是依法只有联邦政府和联邦土地银行合作社所认购的股才有投票权。这就是引导农民分区组织联邦土地银行合作社, 在营运过程中, 由土地银行合作社逐渐认购股金, 而政府股金退出, 使其最终成为真正农民自有自营的金融机构。

也就是说, 农民借款时先向土地银行合作社递交申请书, 注明借款的金额、用途、期限以及可以提供的担保抵押品和相应的抵押品所有权证明, 一般来讲抵押品为土地, 需要提供的就是土地所有权证书。合作社接到申请后, 经过审核无误, 就会派专人测量并估计该抵押土地的价值, 并依据测量和估价的估计结果判断贷款的可行性以及贷款的金额大小, 一旦确认可以发放贷款, 那么就要将申请书及其抵押的证明由合作社递交给该区的联邦土地银行, 并在申请书上签字保证, 经过该区联邦土地银行的最终审核确认可以发放贷款后, 将贷款送交合作社, 由合作社贷款借款人, 与此同时, 借款人接受贷款时, 需要将借款金额的 5% 缴纳合作社作为股金, 合作社用这项缴纳的股金购买联邦土地银行的股票进而获得联邦土地银行的股权。依照此种方式, 随着土地银行合作社认购股金的增多, 持有更多的股权, 政府的股金下降, 股权较少, 至 1932 年政府的股金基本全部退出, 农民成了土地银行真正的主人。但是在 20 世纪 30 年代, 美国遭遇了经济危机, 政府又即时注资 1.89 亿美元, 增强土地银行的金融实力, 帮助渡过难关, 依据以往的运作模式, 这笔新的投资 1947 年也全部偿还。从此, 联邦土地银行体系中已经没有了政府的股本, 彻彻底底的是合作社或说是农民共有共营的银行, 提供农村土地金融服务, 政府也不再持有股权而具有经营管理权, 政府的管制力量主要体现为监督联邦土地银行的运作。联邦土地银行则是要监督所在农业信贷区的各联邦土地银行协会, 把各种贷款的权利委托于协会。

联邦土地银行的资金来源主要是: 其一, 土地银行合作社认缴的股金。当借款人需从当地联邦土地银行协会借款时, 就要将取得款项的 5% 向协会购买股份, 协会再拿这部分认购的股金从当地联邦土地银行购买同样的股份, 是一个农民股金逐渐增加, 政府股金逐步退出的过程。其二, 发行土地债券。联邦土地银行起初是政府资助设立的, 凭借政府的信用可以发行土地债券, 在资本市场出售获取资金, 这也是联邦土地银行最主要的筹资方式。其三, 在农业信用管理局批准下从其他金融机构拆借。其四, 通常情况下盈余公积金的提取。

“联邦土地银行提供的贷款偿还期一般为 5~40 年。开始, 它们提供的贷款数额限制在用作抵押土地价值的 50%, 1933 年提高到 75%, 1947 年降至 65%。1967 年又提高到 85%。

¹ 李树杰, 牛国艳. 美国农业金融体制的演变. 金融教学与研究. 2002.1. P23.

直至 80 年代的金融危机为止。除非贷款有政府机构担保, 否则, 该贷款不得超过借款人的抵押品估价的 85%。但当贷款经过联邦或州政府机构担保后, 借款数额可以达到借款人所交担保品价格的 97%。”¹

联邦土地银行经营的业务主要是接收土地银行合作社的抵押品或是存款, 但不付息, 并且发行土地债券承担还本付息责任, 主要目的就是为农民提供长期信用。

（三）美国农村土地金融的特点

美国是一个工业高度发达的国家, 也是一个农业现代化程度发达的国家, 这与美国高效运转的农村金融密不可分, 其中以联邦土地银行体系为主体的农村土地金融机构做出了重大的贡献, 与德国不同, 美国的农村土地金融有着自己的独特之处。

在发展动力上, 政府强大的外在力量不容置疑, 先后为联邦土地银行注入两笔资金, 一笔是开业资金 900 万美元, 一笔是经济危机时期注入的 1.89 亿美元。政府两笔巨额资金的注入, 快速推动了美国农村土地金融的建立与运作。但是, 政府的资金并不是不需要偿还的, 仅仅是出借, 也就是说美国农村土地金融不是完全由政府主导的, 发展的真正动力还在于金融市场的运作, 市场起到了很重要的作用, 营运期间, 随着土地银行协会认购股金的增多, 政府逐步退出了联邦土地银行的股权, 直至 1947 年所有的联邦土地银行变为农民或是农场主全资拥有的农村土地金融机构。

在组织方式上, 美国农村土地金融制度采取的是“自上而下”的模式。先是由政府强制推进建立上层机构, 包括联邦信用管理局及 12 个区联邦土地银行与一个中央土地银行, 然后在章程中明确规定, 联邦土地银行的正当合法股东只能是土地银行协会, 进而引导想要借款的农民或是农场主自己组织协会。联邦土地银行发行债券, 并协助土地银行协会的成立, 确定联邦土地银行合作社为美国农村土地金融体系的基本组织。

在运作方式上, 联邦土地银行合作社没有直接放款给借款者的权利, 需要将借款者的申请和土地所有权证书递交该区联邦土地银行最终审核后, 由该区联邦土地银行将款项发放到土地银行合作社, 再有合作社转交借款者。

概括的讲, 以联邦土地银行体系为主体的美国农村土地金融受到政府的大力扶持, 但是真正发展动力是以金融市场为主导的, 为农业提供了长期的融资渠道和资金来源, 有助于不同阶段农业政策的推行, 极大的促进了农业现代化的进程。

三、日本农村土地金融分析

（一）日本农村土地金融建立背景

日本是一个岛国, 人多地少的矛盾极为突出, 农业经济发展受到极大的挑战, 因而长久以来日本政府对农业都极为关注, 并提供了倾斜性的政策支持, 以确保农村经济的正常发展, 农业金融就是最强有力的武器。

日本的长期性金融机构创造于 19 世纪末期, 在二战之前, 以日本劝业银行、日本农工银行及北海道拓殖银行为代表, 其中劝业银行规模最大, 并且贷放长期性的巨额资金, 如大型水利工程建设、大规模开荒、垦殖、改造等。针对地方性的小规模建设, 以及购买农具、牲畜、肥料、车辆、机器等所需款项, 用不动产做抵押的, 一帮由农工银行提供资金。北海道拓殖银行则是特别为协助北海道的开垦业务与农业上一般建设而设立的银行。

其中, 日本劝业银行成立于 1896 年, 凭借土地与房屋为抵押而放款, 目的就是协助农林牧渔及垦殖等业的发展, 经营的业务比较复杂, 不是专营的土地银行业务。1896 年 4 月, 日本政府公布了农工银行法, 紧接着成立了各农工银行机构, 但是基于农工银行开展的很多业务与劝业银行相近, 规模及竞争力较劝业银行处于劣势, 于是从 1921 年起, 日本政府向国会提出合并法案, 调整两银行间的关系, 法案通过之后, 农工银行不复存在。

¹ Ivan Wright. Farm Mortgage Financing. New York McGraw-Hill Book Company. Inc.1924

另外，基于不同的需求，日本也建立了不同的农业金融机构，如北海道拓殖银行，建立的目的是要促进北海道的开垦和经济事业的发展，虽然在经营的业务上和农工银行相同，以认购土地及其他不动产做抵押，但是基于当初北海道地区的高昂利息，日本政府还是认为建立拓殖银行有一定的必要性。再有就是日本大藏省的储金部对农业发展也做出了很大的贡献，因为虽说劝业银行对日本农、林、渔及农村农业各项建设贷款，但是覆盖面大都集中在少数地主和富农，多数贫民因缺少不动产抵押而得不到自己融通，此缺口就由大藏省储金部填补，主要就是放款于中小农和工商业所需设备资金以及长期土地重划偿还资金等。

（二）日本农村土地金融运作机理

日本开展农村土地金融没有专门的土地金融机构，农村土地金融的业务实施主要是以农协系统为主体的合作金融以及政府补充的农业制度金融。因而通过对农协系统以及农业制度金融的运作阐述日本农村土地金融的作用机理。

在二战之后，日本政府颁布了《农业协同组合法》，按照农民自愿、自主的原则，登记成立农业协同组合。其中，农协系统的金融机构分为三个层次，包括基层协同组合、都道府县信用联合会（简称信农联）、中央的农林中央金库（简称农林中金）和全国信联协会。这三级机构业务联系密切、职责明确，虽然有上下级关系，但经济上独立核算、独立管理。

“基层农协信用部门直接与农户发生信贷关系，既直接吸收农户的存款又向资金短缺的农户发放贷款。剩余资金原则上以存款的形式上缴信农联，而无权自行向系统以外部门转移。信农联是农协金融中的中层机构，起承上启下的作用，一方面对基层农协信用部门开展存放款业务，即吸收基层农协的剩余资金，对资金不足的基层农协提供贷款；另一方面其自身的剩余资金原则上要上缴“农林中金”同时从后者取得不足部分。‘农林中金’是农协系统金融中的最高机构，可谓农协金融系统的‘总行’，又是全日本最大的金融机构。其业务范围要比‘信农联’和基层农协信用部门广泛得多，除经办农协系统的资金融通业务外，还可以对系统外有关机构开展存款和放款业务，发行‘农林债券’并可经营外汇业务，还是农协系统金融机构与财政、日本银行、民间金融机构等进行资金融通的媒介。”¹在资金的筹集和运用中，各级机构各司其职，基层农协在原则上以会员为贷款对象，不需担保且不以盈利为目的，但是在资金许可又不妨碍会员利益的前提下，也可以向非会员贷款，基层农协也要吸收存款，允许其存款利率高于普通银行利率。信农联贷款的主要对象是基层农协以及会员农户，存款主要来源于基层农协的转存款。二战之后，随着日本工业化进程的完成以及农业经济的发展，日本的农协金融本着需求追随的战略发展迅猛，农协金融业务也发生了一些变化。农协除了向农协成员发放支持农业生产的低息贷款之外，主要业务转向吸收农民和居民存款并向系统外其他部门提供资金，帮助农民解决富余资金的出路。

在日本的农地金融中，农业制度金融也发挥了重要的作用。所谓农业制度金融，是指“基于法令、政令、规则以及条例等，为现实政策目的，由国家或地方公共团体通过融通财政部资金或对民间金融机构予以利息补贴，而进行的一系列政策性融资活动”的总称，也称农业政策金融。农业制度金融主要是由中央和地方政府财政拨款和贷款，用于长期低利贷款或是对其他农业低利贷款提供补贴和保证，促进各种金融机构增加农业贷款，以满足农业对资金的需求。其中，农业公库融资是日本最主要的农业制度金融，政策金融色彩凝重，由国家预算出资，也被称为“第二预算”。

（三）日本农村土地金融的特点

农业是一个弱质产业，要受到自然、地理的硬约束，而日本是一岛国，人多地少的矛盾极为突出，本身客观条件没有农业发展优势，这就势必要求政府的介入，扶持农业

¹ 王秋丽、齐敏.浅析日本农业金融.农业经济.2001.4.P37~P38.

发展,在农业金融上提供倾斜性的帮助。农村土地金融只是农业金融体系的一部分,在发展过程中,日本借鉴了欧洲的经验,并大胆创新,建立了自己独特的土地金融体系,其特点为:

在发展动力上,政府一直扮演着极为重要的角色,也不难发现日本的农村土地金融是国家信用主导,政府在制度创新与运用中发挥了主导的作用。首先是在法律层面上保证农业金融制度的完善,如早期的《劝业银行法》、《农业银行法》、《北海道拓殖银行法》到二战后《农业协同组合法》、《农村中央金库法》的出台。其次是政府对各金融机构都提供了资金或是政策的支持,以促进农业发展。

在组织结构上,不同于德国、美国,日本没有专门的土地金融机构,农地金融业务不是在专营土地银行开展,而是通过强大的农协系统合作金融和农业制度金融来完成。其中,以农协系统为主体的合作金融机构占据主要地位,农协系统合作金融由三级组成,三级组织结构由下而上参股,基层农户入股参加农协,农协入股参加信农联,信农联入股组成农林中金,但是三级机构间并没有经济的隶属关系,完全独立,核算独立,自主经营、自负盈亏。

在经营业务上,日本的农业金融机构经营银行业务,业务结构复杂,根据农地抵押品向会员发放贷款之外还吸收居民的储蓄存款,在二战之后,也会将富余资金贷给非会员。

简言之,日本强大的农协系统合作金融和政府主导的农业制度金融极大的促进了日本农业经济的发展。

四、台湾地区农村土地金融分析

(一) 台湾地区农村土地金融建立及发展

台湾是我国不可分割的一部分,与大陆同组同宗,基于历史的原因,台湾地区与大陆地区在各方面都存在着差异,但是通过分析台湾地区的农村土地金融制度可以给予大陆地区发展启示和经验。

台湾地区真正具有现实功能的土地金融机构是台湾土地银行,成立于1946年,前身是日本劝业银行的台湾支行,该行章程中明确规定,土地银行

的职能是调剂台湾土地金融,发展台湾农、林、渔、牧事业,以及协助政府推行土地政策。它的发展经历了四个阶段:“第一阶段为20世纪40年代末至50年代初,台湾土地银行的经营目标是帮助农民摆脱高利贷的盘剥,重点发放农业短期贷款和水利建设贷款,这两项贷款占当时农业贷款总额的90%以上。这源于旧台币贬值的经济衰退大环境导致的缺乏长期资金来源,台币改制后,又未能发行土地债券。第二阶段为1953—1963年,土地银行的经营目标转变为服务于土地所有权改革,主要接受政府的委托办理补贴地价和征收地价业务。这一时期,由于解决了长期资金来源问题,土地银行给农民发放了大量长期购地贷款,保证了“公地放领”、“私有耕地放领与征收”等土地产权改革的顺利进行。第三阶段为1963—1973年,土地银行的经营目标转向城市土地开发和在农村资助工业区、示范农场建设。第四阶段在1973年以后,台湾土地银行的主要经营目标转变为商业性的土地金融机构,当然,提供协助农户扩大农场规模购地、土地改良、农渔民置产及周转性贷款等各类土地及农业开发资金仍是其非主导业务,因此,台湾土地银行是一家办理土地金融和农业金融业务的专业银行。近年来,台湾土地银行除履行专业银行的使命外,朝向多元化、效率化、大众化、国际化的金融领域迈进。”¹

(二) 台湾地区农村土地金融运行机理

台湾地区有14类金融机构,其中中国农民银行(农业专业银行)、台湾土地银行(不动产信用银行)、合作金库和农渔会信用部等属于专业性农村金融机构,是台湾农村金融

¹ 李延敏,罗剑朝.国外农地金融制度的比较及启示.财经问题研究.2005.2.P85.

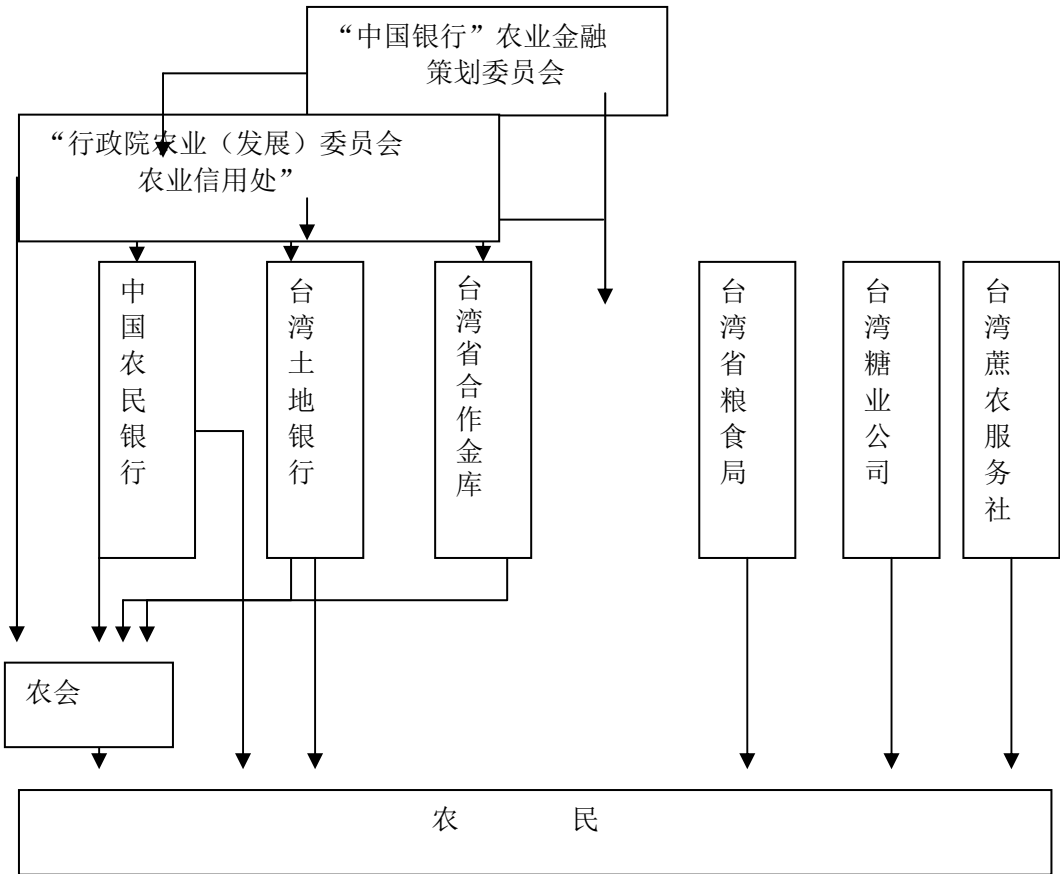
活动的核心。

当农民需要向土地银行等金融机构借款时，先填写申请书，并附有相关文件，经过审核之后，就要对土地、房屋等抵押品进行调查并估价，确定贷款的可行性以及贷款的额度、期限、利率和偿还方法等，最后由双方订立借款契约，对不动产抵押还需要办理抵押登记手续。其中，针对贷款的资金来源主要是吸收存款、借入资金和承办转贷的资金；并且针对土地信用，贷款的数额一般较大、期限较长。土地信用又有土地所有信用和土地改良信用，土地所有信用贷款用于购买土地，以取得土地的所有权，土地改良信用贷款用于土地垦殖、土地规划、水土保持及防洪、灌溉、排水等水利设施。

当然，台湾地区针对农业贷款的机构除了土地银行之外，还有其他众多的农业金融机构，共同提供农业贷款，使得农村土地金融能够更高效的运转，对台湾地区的农业发展起到了极大的促进作用，其中台湾地区农业贷款流程如下图：¹

由“中央银行”农业金融策划委员会与“行政院农业（发展）委员会农业信用处”对“中国农民银行”、台湾土地银行、台湾省合作金库提供贷款基金，而“农业发展委员会”和“中国农民银行”、台湾土地银行、台湾省合作金库又对农会提供贷款基金，然后再由农会转贷给农民。由此可以看出，台湾地区的农村土地金融并不仅仅依靠土地银行专业性的金融机构，也依靠与兼业性金融机构相配套，形成完善的金融体系，并且农村金融与合作金融一体化，活跃了农村金融的发展。

台湾地区农业贷款流程图



（三）台湾地区农村土地金融的特点

¹ 黄宝奎.台湾金融纵横谈.北京:中国经济出版社.1995.P104.

台湾农村土地金融制度的建立是一个渐进的过程，期间伴随着台湾农地制度的改革，并促进了农地制度改革的纵向深入，使农业和农村都取得了长足发展，其特点为：

在发展动力上，台湾当局仍是不可忽视的外在力量，为农村土地金融发展营造了完善的金融环境，“台湾农村金融网点众多，遍及各地，形成了严密的金融服务网络。1995年，仅农会信用部就达1171家，平均每千户农家拥有1.4个信用部，每千公顷耕地上拥有1.3家农会信用部，70%左右的农民借贷往来依靠农会信用部办理。台湾省合作金库的网点也比较发达，在全省各主要市镇都设有支库或办事处，并在重要业务地区设立代理处，至1993年底，合作金库已有99个分支机构。同时，合作金库与农会信用部等以合同形式委托办理通汇业务，成立通汇处，结成了广泛的通汇网络，从而加强了合作金库、农会信用部之间横向联系，大大提高了农村资金融通效率。”¹

在组织结构上，台湾农村金融除了专业性与兼业性金融机构互相配套，形成比较完善的金融体系外，农村金融与农村合作金融一体化，也是农村金融制度的一大特征。而且，台湾农村金融管理体系严密、制度严格，在保障农村贷款性质的同时也减少了农贷资金的向外转移。另外，多部门、多层次、多渠道的资金来源确保了农村贷款的规模，打破了农村资金的瓶颈。

在经营业务上，台湾地区的农村土地金融机构经营业务开始呈现多元化的发展趋势，伴随着农村土地制度改革的完成，农村土地金融机构的业务量萎缩，单单依靠农地金融业务不能维持机构的运转，迫使台湾土地银行开展从事一些相关业务，以求得生存发展。当前，台湾土地银行已经发展成为从事不动产金融的国际性银行，农村土地金融业务只是占据业务量很少的一部分。

五、结论及启示

不论是以德国、美国、日本为代表的发达国家还是我国台湾地区农村土地金融制度的建立都是在特定的背景下，立足于自身的国情大胆创新探索的结果，都本国农业发展和农村经济带来极大的促进作用。通过比较分析，我们可以发现他们的共同点，给我国农村土地金融制度的建立以启示和可参考的经验。

（一）德、美、日及台湾地区农村土地金融共同点

其一，政府是农村土地金融建立的重要参与主体，并提供了多样化的金融支持。政府可以通过多种方式扶持农村土地金融的发展，包括政策扶持和资金扶持等。在政策方面，政府尽力提供比较宽松和完善的金融环境以及倾斜性的政策支持，以确保农村土地金融的良性快速发展。如美国《联邦农业信贷法》和日本《农林渔业公库法》的出台都为各自农村土地金融提供了规范快捷的构建模式并提供了法律层面的保障，降低了土地金融机构的运作成本。在资金方面，美国政府两次对联邦土地银行注资，扶持其发展，同样，日本劝业银行多数股本均为政府认购，政府还专门拨款支持支付股息。而德国的土地抵押信用合作则是在政府的授权下发行土地债券筹措资金。对台湾而言，台湾的行政院农业发展委员会、台湾省粮食局等政府机构都借款给土地银行，台湾中央银行也给予特种贷款支持。

其二，大多建立专业的土地金融机构，发行土地债券是筹措资金的主要渠道。德国的土地抵押信用合作社、美国的联邦土地银行体系及台湾的土地银行均为专业性的土地金融机构，以土地为担保抵押从事农地金融业务，都在政府的支持下借助政府信用发行土地债券，在资本市场上出售获得资金，贷款给农民。日本则没有设立专门的土地银行，而是通过农协系统金融和农业制度金融履行农地金融业务的。

¹ 单玉丽.台湾农村金融体系与资金动作之探索.亚太经济.1996.6P29.

其三，合作金融在农村土地金融的建立中起到重要的作用。德国、美国、日本及台湾地区普遍存在着合作金融体系，这是基于合作金融的独特优势，它与农民有着天然的密切关系，对农地金融业务的顺利快速发展给予极大的支持，也是土地金融制度运用成功的关键。合作金融的最基本参与主体就是农民，农村土地金融最终的诉求也就是要解决农民贷款难的问题，给予农民资金的支持，因而合作金融是农村金融必不可少的组成部分。德国是合作金融的发祥地，土地抵押信用合作社就全部是合作组织；美国联邦土地银行体系的基层组织就是联邦土地银行合作社，也是以合作为基础的；日本更是在二战之后建立了强大的农协系统合作金融。各国合作金融的成功运作为农村土地金融的建立及高效运转奠定了坚实的基础。

（二）德、美、日及台湾地区农村土地金融分析给我国的经验与启示

其一，立足本国的国情，从实际出发，探索适合自身的农村土地金融发展模式。从共性来讲，农村土地金融基本都是以土地为抵押，发行土地债券进行资金的融通，但从个性来讲，各国都具有自身的发展特点，农村土地金融的建立也不能完全复制，一概而论。一项好的制度安排，或说是成功的制度安排都应该是在共性的基础上追求自己的个性，以达到效率的最大化。同理，各国农村土地金融建立的最终诉求都是为了解决农民资金瓶颈，促进本国农业发展，但国情不同就决定了模式的差异性。因此，虽然美国、日本及台湾地区农村土地金融的建立都借鉴了德国的经验，但同时也依据国情做了调整，进行了创新，从组织结构上就可以看出。德国采取自下而上的模式，美国是自上而下的模式，日本则没有设立专业土地银行，主要依靠农协系统和农业制度金融来完成农地金融业务，台湾是专业性与兼业性相配套，农村金融与合作金融一体化。因而，我国在建立农村土地金融制度时也要剖析我国特殊的国情，选择最佳的模式。我国是一个人口大国，也是一个农业大国，人多地少的矛盾极为突出，农业现代化程度不高，城乡二元结构仍未破除，土地采用集体所有制，归属不清，产权

不明等等，这些因素迫使我国农村土地金融的建立与以德国、美国和日本为代表的发达国家和我国台湾地区都不同。

其二，政府是农村土地金融建立中极为重要的参与主体。上文已经分析了不论是德国、美国、日本或是台湾地区，政府都是农村土地金融建立强大的外在力量，政府扶持农村土地金融的发展方式是多样化的，包括资金的支助、相关法律法规的完善、政策方面的倾斜等等。针对我国大陆地区而言，经济的市场化程度不是很高，政府的干预范围和能力很强，也就决定了最起码在农村土地金融建立初期，政府将扮演极为重要的角色，可以是行政命令式相关法律法规的出台，也可以是相关政策方面的倾斜保护，当然还包括资金方面的资助等等。

其三，农村土地金融建立发展与合作金融的关系。合作金融在农村金融体系中具有着特殊的地位，也是我国农村金融组织体系的重要组成部分。上文已经分析了德国、美国、日本及台湾地区合作金融存在的普遍性，说明农村土地金融建立及运转需要依靠合作金融的支持，合作金融也是农村土地金融能否运转成功的关键因素。针对我国的农村合作金融，早期成立了农村信用合作社，对当时打击农村高利贷，帮助农民生产、生活上的资金困难确实起到了重要作用。随后，农村信用社的政府色彩越来越浓，成为国家银行在农村的基层机构，接受政府指挥，基本丧失了合作的性质。经历了众多的改革之后，当前农村信用社也致力于内部结构治理，商业化运作以得到持续发展，但是相比其他金融机构，农村信用社还是有着独特的优势，如果再加以正确的合作机制引导，还是可以更好的为农村土地金融的建立及发展服务的。

参考文献:

- [1] 罗剑朝等: 中国农地金融制度研究[M], 北京: 中国农业出版社, 2005 年.
- [2] 曹廷贵, 孙超英: 中国农民问题的社会根源及现实困境[J], 理论与改革 2009 年 6 期.
- [3] 尹云松: 论以农地使用权抵押为特征的农地金融制度[J], 中国农村经济 1996 年第 6 期.
- [4] 吴文杰: 论农村土地金融制度的建立与发展[J], 农业经济问题 1997 年第 3 期, 第 4~39 页.
- [5] 孟丽萍: 我国土地金融制度的建设与基本设想[J], 农业经济, 2001, 第 2 期, 第 9~11 页.
- [6] 罗剑朝、聂强: 博弈与均衡: 农地金融制度绩效分析——贵州省湄潭县农地金融制度个案研究与一般政策结论[J], 中国农村观察 2003 年第 3 期, 第 43~45 页.
- [7] 王选庆: 中国农地金融制度管理创新研究[J], 中国农村观察 2003 年第 3 期, 第 25~34 页.
- [8] 谢平: 中国农村信用合作社体制改革的争论[J], 金融研究 2001 年第 1 期, 第 1~12 页.
- [9] 冯玉华、张文方: 土地金融与农村经济发展[J], 农业经济问题 1996 年第 5 期, 第 40-43 页.
- [10] 刘冰等: 国外土地金融制度对我国农地制度改革的启示[J], 四川师范学院学报(自然科学版) 1996 年第 3 期, 第 64~69 页.
- [11] [日]我妻荣: 债权在近代法中的优越地位[M], 北京: 中国大百科全书出版社, 1999 年.
- [12] Wright, Ivan: Farm Mortgage Financing[M]. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc. 1924.
- [13] Edwards, S. Shaw: Economic development in the financial deepening process[M]. Publishing, 1988.
- [14] Tversky, A. & D. Kahneman: The Framing of Decisions and the Psychology of Choice[J]. Science. 211(January 1981).
- [15] Bruce, Neil: Public Finance and American Economy[M], Second Edition, Addison - Wesley Longman, Inc. Boston: 2001.
- [16] Xuanqing, Wang: Rural Financial Reform in China: Dilemma and Choice, Proceedings of the 1998 Annual Conference of the International Business Southeast Asia Region (98 AIBSEAR), Guangxi People's Publishing House, 1998, 399~404.

Comparative Analysis of Domestic and Foreign Financial System on Rural Land

Wang Shaoguo

(Chinese Financial Research Centre of Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, 610074)

Abstract: This paper takes Germany, America, Japan, as a representative of the developed countries's financial established background on rural land, the operation of the mechanism and characters to do a comparative analysis. Simultaneously, take Taiwan area's rural land financial building background, operation mechanism and characteristics as a very detailed elaboration. Thus summarized from the experience on rural land at home and abroad to our country and the characteristics of the financial establishment of the financial system in farmland enlightenment

Key Words: rural; land financial; financial system

收稿日期: 2011—12—23

作者简介: 王少国, 西南财经大学中国金融研究中心金融学博士生, 研究方向: 金融理论与实践