

超小农承包权与合作社融资难问题*

——合作社发展质量视角下的理论分析与经验观察

王剑锋 倪丹丹 梁辰 吕文雅

[摘要] 本文以超小农承包权制约合作社发展质量及其融资可得性为例，分析中国农业融资难背后的农地制度性因素。农业适度规模化所需的“地理分布整体性”与小农户“一票否决权”之间的矛盾，从根本上制约了合作社的发展质量；经验分析利用相关统计数据和实践调研数据，验证了上述判断。未来农地制度改革可探索逐步扩大农业人口人均土地承包权规模，从金融视角改善农业实体经济质量。针对改革过程中农村集体经济组织可能面临的财力短缺问题，建议在整合现有财政支农资金的基础上，设立专项扶持基金。

[关键词] 合作社融资 合作社发展质量 地理分布整体性 超小农承包权 农地制度改革
[中图分类号] F832.43；F321.42 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1009-8461(2025)05-086-14

一、引言

农业生产领域的经营者大都属于小微主体。在中国长期存在小微融资难背景下，受诸多因素限制，农业融资要比二、三产业更难。鉴于解决农业融资难既是建设农业强国的重要保障，也是中央金融工作会议强调做好“五篇大文章”中的关键内容，继续深化该问题的研究仍具有重要现实意义。考虑到如下两个因素，本文将分析对象聚焦于农民专业合作社，将其作为观察中国农业融资问题的一扇窗口，以其为例分析中国农业融资难背后的深层次因素。首先，合作社是当前农业领域最重要的新型农业经营组织，在农业生产中发挥着骨干作用。其次，在相关资料来源上，一方面可以利用中国农村合作经济统计年报提供的数据，另一方面笔者曾在2019~2022年间对部分优势特色产业专业合作社进行过实践调研，获取了一部分合作社的调研资料，上述材料可为合

* 作者简介：王剑锋，对外经济贸易大学中国金融学院教授；倪丹丹，对外经济贸易大学中国金融学院博士研究生；梁辰，对外经济贸易大学中国金融学院博士研究生；吕文雅，温州商学院金融贸易学院讲师。

基金项目：国家社会科学基金项目“村社组织与农户融资可得性”（21BJY126）。

作社发展质量影响融资可得性的分析提供支撑。

纵观现有研究，政府部门、金融机构与学界已经在农业及合作社融资领域进行了大量实践创新和经验总结，相关政策实践与学术研究经历了从早期重视金融体系改革，到逐步关注实体经济有效融资需求不足的转变。金融体系改革主要包括四个类别：一是增加支农金融机构数量，放宽农村地区银行业金融机构准入政策（Burgess & Pande, 2005；王雪和何广文，2019），推进农村金融机构市场化（马九杰等，2020）；二是采取定向降准、支农支小再贷款及再贴现等货币政策（马理等，2015；Wei et al., 2020；何德旭和冯明，2019）；三是给予金融机构管理成本和信用风险补偿等财税支持政策（刘天琦和宋俊杰，2020；Tang & Sun, 2022）；四是政府加强对金融机构的行政性考核（程郁，2019）。但随着研究的深入，学界逐步意识到，金融供给侧只是合作社融资难的一个方面，合作社自身非金融要素质量不高，从根本上制约着金融支农的可行空间。沿着这一思路，学界开始将“提高借款人的非金融要素质量、改善现金流”作为重要研究内容。相关研究主要从以下角度进行分析：一是合作社发展质量、经营能力与理事长特质（王剑锋等，2024；黄凌云和戴永务，2019）；二是合作社依托的农业产业链（刘冬文，2018）；三是合作社的固定资产规模（孟维福和杨兆廷，2019）；四是农村产权交易平台（曲丽丽等，2022）。这些研究虽然注意到了农业经营质量的影响作用，但其分析尚未深入到中国农业经营质量可能在整体上存在不足以及何种原因导致该问题的层面。

从现实情况看，农业融资难问题尚未得到有效解决。以农业农村部农村合作经济指导司披露的合作社融资数据为例，2022年，208.57万家农民合作社贷款余额共计98.61亿元，社均贷款余额仅0.47万元。^①即使排除掉相当比例的无效合作社，贷款余额依然比较低。笔者对部分合作社的调研数据显示，近40%的合作社仍认为存在融资难问题，这也反映出合作社依然面临着较为严重的融资约束。结合政府在金融供给侧已采取的大量措施与上述现状，可得出以下判断：当前合作社及农业融资难问题已进入“深水区”，存在深层次制约因素，有必要在掌握更加全面的资料基础上进行综合考察。为此，我们选择继续沿着实体经济质量制约融资可得性的思路深化研究，探讨中国农地制度特别是超小农承包权模式对合作社发展质量的制约作用，并在理论分析与经验观察基础上提出完善建议。

二、合作社发展质量因素的界定及其融资含义

（一）发展质量在合作社融资中的作用

任何涉及供求两端的融资交易都是非瞬时的跨期交易，银行与合作社之间的资金融通也是如此，无法实现“一手交钱、一手交货”的即时结算。银行出借在前，合作社偿还在后，两者之间存在时空分隔，融入方有违约的可能性，作为融出方的银行则会因此面临风险。因而，要促成

^① 数据来源：《2022年中国农村合作经济统计年报》，第30-33页。

融资交易，必须通过一系列措施来打消银行的顾虑。除还款意愿外，相应措施的核心，是确保与还款能力相对应的用以偿还借款的经营现金流的规模及其稳定性。作为需求方的合作社自身禀赋质量和经营能力越强，现金流规模越大越稳定，还款能力就越强，贷款发生损失的可能性越小。这会使合作社更容易达到金融机构所要求的信贷条件，合作社的融资可得性会因此而提高。在支撑融资交易方面，金融供给侧与需求侧虽具有一定替代性，但需注意这种替代存在边界约束，即终究有相当一部分影响融资条件的非金融要素，无法通过金融机构的努力来弥补，需要通过合作社发展质量的自我提升来解决。合作社发展质量是指合作社在提升农户各类“硬件和软件”要素质量及收益方面的综合水平（王剑锋等，2024）。从实践情况看，合作社发展质量主要体现在合作社所能依托的产业链与品牌发展水平、规模化程度以及它们所决定的经营收入与利润情况。

（二）合作社发展质量的内容及其与农地制度的关系

诺斯（2008）强调了包括产权在内的制度在经济增长中的作用。其中蕴含的机理在于，生产成本同时包括转型成本与交易成本，生产成本不仅仅是技术的函数，还是产权的函数，产权效率越高，生产组织的生产成本会越低，并由此带来经济绩效的上升。威廉姆森（2016）则把影响绩效的因素划分为包括产权和生产组织治理机制在内的四个层次。这一方面展现了影响组织绩效各个因素的多层次性，同时还意味着农地制度的具体实现状态对合作社的发展质量具有基础性影响。

本文将分析影响合作社融资可得性的四类因素，前三个属于合作社发展质量的范围，最后一个则是对其具有制约作用的农地制度。按照它们与融资可得性“学术距离”由近而远的顺序介绍如下：第一类因素是作为合作社主要现金流的利润和收入规模。它们是银行在信贷决策当中需要考察的主要指标，对信贷风险具有决定性的影响，在合作社融资能力决定中发挥着主要作用，是影响合作社融资可得性的一阶因素。其次是现金流背后的直接影响因素，包括产业链水平与品牌能力和规模化水平，分别对应第二和第三个类别。合作社依托的产业链水平与品牌能力限制着合作社的单位产品盈利能力。规模化水平是第三类因素，其作用机制比较特殊，一方面，它影响着合作社的总现金流情况；另一方面，规模化水平还对前两类因素具有制约作用。合作社经营规模因素的核心是农地的适度规模化。在其他条件不变的情况下，农地适度规模化程度越高，越有利于合作社实现规模经营：合作社不仅更有条件采用先进农业技术、提高经营效率并落实好品控措施，还能据此进一步做好品牌管理，通过品牌溢价增加收入。同时，规模化经营还可以通过集中采购等措施降低生产成本。第四类因素是作为制度环境的农地制度。农业适度规模经营的前提是高效的农地制度，效率越高的农地制度，越有利于降低农地适度规模化过程中的交易成本，更加充分释放出规模化经营的优势与潜力，提升合作社发展质量。

（三）中国农地制度对农业发展质量的制约

目前，中国农地制度具有三个主要特征。一是集体所有基础上的所有权与承包经营权分离。二是承包权规模太小且过于分散。温铁军等（2021）在其对世界农业所做的分类中，把中国农业

模式归入“东亚小农”模式。但实际上，日韩农户平均耕地面积分别为34.4亩和22.9亩。^①而根据农业农村部全国农村承包地确权登记颁证数据库2020年数据，中国户均承包面积仅为7.49亩（刘同山和张毅，2024）。所以，中国实际上是一种有别于日韩“东亚小农”模式的超小农农业模式，中国农地制度则是事实上的超小农承包权型农地制度。三是作为承包权人小农户群体内部存在异质性。对各类新型农业经营主体来说，其发展质量受到如下两方面因素的制约：首先，由于承包权分散在小农手中，任何新型农业经营主体要规模化经营，不得不以各种形式从农户手中“租入”土地，并支付租金。与经营者自己拥有更大规模承包权的状态相比，上述租地模式直接提高了经营成本。其次，在租地模式下，任何试图实现规模化经营的努力，都面临着交易成本的约束。农地制度状态和效率不同，规模化过程中的交易成本也会存在差异。如图1所示，基于中国农地制度的上述三个特征，下文将分析农地规模化过程中的交易成本问题。

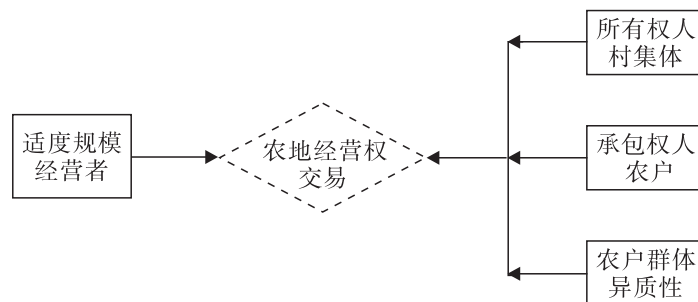


图1 适度规模化农地经营者所面临的交易对手及特征

第一，中国农地制度所有权与承包经营权的“两权分离”特征意味着，即使仅就小规模地块的农地经营权进行交易，规模化农地经营者也需要面对承包权农户和村集体这样两个而不是一个交易对手，因此，包括规模化经营者在内，只有农地交易能够同时带来三方而不是两方福利改善时，土地规模化才有可能发生。与“三权归一”的农地制度状态相比，这会增加土地适度规模化过程的“摩擦系数”，比如政府可能不得不为此付出更高的补贴。

第二，承包权过于分散也会推高农地适度规模化的交易成本。这不仅仅来源于交易对手和交易次数的简单累加，还受到规模化农地蕴含的“地理分布整体性”的影响。规模经营者从农户手中“获得”土地的过程，面临着比股份公司通过发行股票融资更加严苛的挑战。其中最主要的差别在于，旨在筹资的股票发行是公募融资，其成功与否并不依赖特定人群的购买决策。融资企业并不关心愿意提供融资的投资者是谁，只要能完成证券销售、筹得既定金额即可。相比之下，农业经营者获得适度规模化土地的过程则有很大不同，不得不以特定地理范围所覆盖的小农户为交易对手，规模化的实现完全依赖这些分布于特定地理位置的农户参与意愿。这意味着，规模化要求农地使用的整体性，而在规模化所涉农地范围内，小农户群体内部决策事实上采取的是布坎南

^① 根据日韩两国耕地面积和农户数量计算而得。

和塔洛克（2000）的公共选择“一致同意”原则。具体到本文的研究对象来说，一方面，只要有一个农户不同意，就无法充分实现规模化；另一方面，任何一个拥有承包权小农户的退出，都可能会给规模化经营带来较大的不利影响。这在客观上赋予了所有小农户“一票否决权”，并由此推高了适度规模化的交易成本。

第三，小农户之间的异质性会进一步提高交易成本。在农户间存在较强异质性情况下，无论是不同小农户对农地的估价差异，还是履约程度不同，都会对农地经营规模化过程带来不利影响。在一致同意原则下，前者意味着，规模化经营者必须按照农户中的最高估价向所有小农户支付租金，后者则意味着，土地契约的稳定性决定于履约程度最低的农户，规模化经营的不稳定性和经营风险大幅上升。在实践中，即使有一些组织或非正式制度会对上述两种行为产生一定约束，从而不会出现天价地租和极度不稳定的农地契约，但无法完全消除它们的影响。也就是说，与没有异质性的情况相比，农户异质性的存在，会加剧农地规模化契约的风险，提高交易成本，并对农业效率、农业收益和融资能力产生制约作用。

三、合作社发展质量影响合作社融资的经验观察：表面原因和深层次原因

本部分涉及的资料来源主要有两个：一是《2022年中国农村合作经济统计年报》，二是笔者在实践中获得的合作社商业计划书及其他调研资料。前者由农业农村部农村合作经济指导司编撰出版，提供了全国范围内农民专业合作社发展情况的统计数据。后者是笔者参与的某部门国际合作贷款项目所涵盖的合作社，这些合作社分布在中国西部两个省份。相关数据主要来源于合作社商业计划书、针对合作社的线上调查以及现场访谈资料。尽管样本合作社主要分布于中国西部地区，但从项目所涉合作社的遴选过程和实际运行情况看，由于有政府项目办和国际合作方的支持和监督，样本合作社的内部制度相对健全，经营比较规范，最终入围的合作社应该是国内合作社群体中质量较好的群体，将其作为分析样本，不会导致对全国合作社平均发展质量的低估。

（一）合作社的收入及利润情况

合作社的收入与利润情况是银行衡量其还款能力的重要依据。根据《2022年中国农村合作经济统计年报》，截至2022年年底，全国范围内合作社总数为2085652个，所有合作社的统一销售农业总产值总量为64117415.60万元，经营收入总额为63092386.10万元，盈余总额为12005262.30万元；相应的，社均统一销售农业总产值为30.74万元，社均农民专业合作社经营收入为30.25万元，社均农民专业合作社盈余为5.76万元。而根据作者针对样本合作社的调查数据，2018~2020年合作社的平均收入分别为162.54万元、204.02万元和247.62万元，合作社的平均净利润分别为18.59万元、19.94万元和21.93万元。从这些数据情况看，样本合作社在收入和利润指标方面明显优于全国平均水平。

将上述合作社数据与现有的小企业标准进行对比，有利于更客观认识合作社营收情况的融资含义。根据工业和信息化部等四部门制定的《中小企业划型标准规定》，农、林、牧、渔业的收入在50万元以上500万元以下为小型企业。笔者实践调查所涉样本合作社和小型企业的收入情

况类似，而全国范围内合作社的平均水平则明显低于该标准。2013年日本农户家庭年收入约98万元，^{①②}明显高于样本合作社的平均利润规模。综上表明，中国合作社的销售规模还相对较小，制约了利润空间，依据目前的生产经营情况向银行等金融机构申请贷款会面临一定困难。2019年年底，笔者针对基层农业农村管理人员所作的一项调查问卷分析表明，58.97%的受访者认为，农业盈利能力较低是制约合作社拓宽外源融资的最主要障碍。

（二）合作社的产业链和品牌建设情况

1. 依托的产业链情况

完善的产业链有利于降低农产品的生产、加工和流通成本，促进农产品的深加工，增加农产品的附加值，提升合作社的盈利水平和生产经营能力，进而增强其信贷可得性。根据《2022年中国农村合作经济统计年报》，截至2022年年底，产加销一体化合作社数量为1047815个，运销为主的合作社数量为99056个，加工服务为主的合作社数量为71651个，分别占合作社总量的50.24%、4.75%和3.44%。上述数据说明，有超过40%的合作社未为社员提供产业链服务。同期，共有示范社209400家，占合作社总量10.04%。其中，国家级示范社数量为9846个，省级示范社数量为36900个，市级示范社数量为59324个，县级示范社数量为103330个，分别占合作社总量0.47%、1.77%、2.84%和4.95%。在所有合作社中，统一销售农产品达80%以上的合作社数量为596805个，占合作社总量28.61%；统一组织购买农业生产投入品比例达到80%以上的合作社数量为402658个，占合作社总量19.31%；开展农村电子商务的合作社数量为62750个，占合作社总量3.01%。如果从合作社本源角度考虑，中国合作社的很多指标应该达到100%，但当前合作社领域良莠不齐，实际情况与理想情况相去甚远，中国合作社所依托的产业链水平还比较低。

根据合作社的线上问卷调查结果，在关于“合作社所处产业链的发展水平如何”的问题中，52.17%的合作社认为“在县域内有一定基础”，21.74%的合作社认为其所处产业链“市内领先”，8.70%的合作社选择了“省内领先”，17.39%的合作社选择了“比较薄弱”。总体来看，合作社目前所依托的产业链多处于简单的生产、销售环节，在农产品深加工方面存在不足。可能的原因如下：一是中国缺乏类似日本农协这样自下而上的专为农民服务的综合产业链体系；二是农户经营规模较小。截至2022年，中国50亩以上的农户占比仅为0.55%。^③在一些地方，中国合作社虽然能从当地的产业链体系中享受一定的综合服务，但受限于规模与范围限制，获得产业链的实际支撑程度还不够充分。这些就决定了目前合作社产业链水平比较低，制约了合作社获得贷款的能力。

相比之下，一些发达国家的农业产业链建设更为完善。20世纪80年代，美国就提出了“精确农业”的构想，这一理念通过多年实践逐渐成熟，使美国成为全球“精确农业”绩效最为突出

^① 根据农民平均收入按一个家庭有2个劳动力估算而得。

^② 《日本农民年收入高于国家公务员》，央视网，2013年5月8日，<http://news.cntv.cn/2013/05/08/ARTI1367999832753432.shtml>。

^③ 根据《2022中国农村合作经济统计年报》第4页中的相关数据计算得到。

的国家之一。随着科技的进步，尤其是物联网技术的应用，美国进一步发展了“智慧农业”，实现了农业生产的智能化和信息化。目前美国的农业生产水平已经处于世界领先地位，为全球农业发展树立了典范（刘丽伟和高中理，2016）。日本形成了以农协为中心的供销一体化产业链。在生产资料订购时，基层农协收集订单上报，全国性农协筛选厂家批量采购；在农产品销售方面，基层农协建集贸所负责农产品处理与销售，系统内有几千个集贸所及庞大运输组织，可以实现高效销售。^①韩国构建了覆盖全国的农产品基础物流设施，加快了流通速度、降低了运输成本，且基本实现了流通产业的一体化运营。其中，大型超市及基层农协设立的专卖店都使用了实时连销总部系统，实现农产品高效管理和调配，有效解决了基层农协产品销售困难的问题（杨团和孙炳耀，2012）。这些经验对于推动农业产业链发展实现中国合作社产业化发展、增强其融资能力具有重要意义。

2. 品牌建设情况

根据《2022年中国农村合作经济统计年报》，在全国范围内总计2085652家合作社中，截至2022年年底，拥有注册商标的合作社数量为103135个，仅占合作社总量4.94%；通过农产品质量认证的合作社数量62079个，仅占合作社总量2.98%。在实地调研过程中，所有合作社都表示目前其品牌建设还有较大提升空间。在关于“合作社所生产农产品的品牌建设情况”问题的回答中，56.52%的合作社选择“品牌建设才刚刚开始”，17.39%的合作社选择“市内知名”，13.04%的合作社选择“省内知名”，8.70%的合作社选择“国内知名”，4.35%的合作社选择“县域内知名”。总体来看，调查所涉的合作社中，有相当一部分合作社的品牌知名度还比较低，可能影响了其融资能力。

相比之下，美国形成了一套以农业科技创新发展农产品品牌进而获得收益的良性循环模式（崔剑峰，2019）。此外，美国还是最早将信息技术应用于农业生产经营的国家，这为农产品的品牌战略奠定了科技基础。日本则在20世纪70年代开始实施“一村一品”品牌化发展战略，通过依托区域特色，打造具有地方优势的优质农产品，推动了品牌农业的发展。之后日本提出了“本场本物”制度，它是全国范围内推行的一种品牌认证制度，主要通过对加工工艺、生产标准等方面进行认证审核，并对其品牌经营进行跟踪管理，以强化品牌建设。此外，日本各县也都建立了各种形式的认证制度，这些举措促进了日本农业品牌的发展（王晶静等，2023）。结合我国实际情况，因地制宜借鉴以上经验有助于推进合作社的品牌建设，增强农产品竞争力，进而提升其融资能力。

（三）合作社的规模化经营情况

本文主要从社员数量、合作社土地规模及户均入社土地面积这三个指标对合作社进行观察。根据《2022年中国农村合作经济统计年报》，农民专业合作社成员数为59843698个，社均成员数量约为29人；普通农户数量为57173250个，社均普通农户数量约为27.41个；土地经营权作

^①《日本农业概况》，中国农业外经外贸信息网，2013年，http://www.agri.cn/V20/ZX/sjny/yz/201406/t20140616_3940343.htm。

价出资的合作社数量为74180个，作价出资土地面积为34133006.40亩，土地作价出资的合作社均作价出资亩数为460.14亩。根据样本合作社商业计划书提供的资料，在36家合作社中共有3576户入社社员，平均每家合作社有99户社员。其中，23家合作社实施了土地入股，社均土地规模为487.37亩，社均入社社员113户；入股土地总规模在100~500亩区间的合作社数量最多，共有14家，占实施土地经营权入股的合作社总数的61%；在实施土地经营权入股的23家合作社中，户均入社土地仅为4.32亩，有18家合作社的户均亩数位于1~5亩区间。

笔者在调研中发现，样本合作社主要有两个类别：一是合作社提供若干统一服务情况下的分户经营模式；二是通过土地流转等方式由合作社集中经营的基地型合作社模式。对以上两种模式的区分方式，一是看经营模式，二是看收益分享机制。总体看，实行股份制、保底分红或固定租金模式的均为集中经营型合作社，该类型合作社主要是为了降低达到最低规模化要求的交易成本，并非真正意义上的合作组织；而明确采用按照交易量来返利的合作社则是“统一服务+分散经营”的符合合作本意的合作社。根据作者的统计，种植型合作社中，实行集中统一经营的基地型合作社有18家，均为土地入股型合作社，社均土地规模538.49亩，社均入社社员120.73户，在种植型合作社总数中占比75%，在36家样本合作社中占比50%；另外18家均为统一服务基础上保持独立经营的合作社。即使部分合作社也实行了“按土地入股”，但仅仅是把土地数量作为计算股份的参照，并不是把土地经营权入股。农业农村部的全统计数据也与上述样本调查情况基本相符：可分配盈余按交易量返回成员的合作社数量为432527个，占合作社总量20.74%；60%以上可分配盈余按交易量返回成员的合作社数量为346025个，仅占合作社总量16.59%。

从上述情况看，中国合作社的经营规模还比较小，且有相当一部分的合作社，其设立的主要目的是为了缓解超小农承包权型农地模式与最低规模化要求之间的矛盾。从中日两国农业经营主体的对比情况看，中国的农民合作社的规模介于日本家庭农场和专业农协之间。与日本家庭农场约为32.55亩的平均规模相比（王文龙，2016），虽然集中经营的基地型合作社在经营规模方面具有一定优势，但日本家庭农场还可以得到专业农协的支撑，中国与之对应的联合社则相对薄弱。截至2017年，统计汇总的日本专业农协的正式会员平均为197户（刘余等，2021）。粗略估计日本专业农协服务的家庭农场土地规模平均约1795.46亩。^{①②}以上分析表明，中国的合作社规模小、户均入股土地少，交易成本和治理成本高。如果以超小农承包权模式为基准，当前的合作社则具有节约交易成本的含义，但如果以较大单户规模的土地制度状态为参照，这些合作社本身就意味着交易成本和经营效率损失。上述因素从根本上制约了农业生产效率和经营能力，无疑会对合作社的商业融资能力带来不利影响。

（四）超小农承包权模式的不利影响

本文认为，制约合作社发展质量及其融资可得性的深层次原因是农村土地制度存在的不足，主要表现为以下两点。

^① 根据专业农户占比来估算服务家庭农场的耕地面积。

^② 《日本有机农业的发展模式》，网易网，2023年1月7日，<https://www.163.com/dy/article/HQJE27EE05118U1Q.html>。

首先,农地制度改革虽取得了明显成果,但仍然存在诸多亟待解决的问题,并由此形成对土地流转质量进而合作社经营能力的限制。目前“三权分置”的实施状态,尽管较之以前降低了农地流转成本,增加了农业投资和农业生产率(周力和沈坤荣,2022),但也要看到,村集体、享有具体地块承包权的农户与经营权流入方三者之间的交易成本,在实际中仍然比较高。另外,超小农承包权带来的农村人口与土地资源错配,会进一步降低农地流转的质量。据李昌平(2009)的估算,在一些地区,“无地农民”和“有地市民”所占比重已经达到30%。农业劳动力中,40岁以上的占比高达52%,显示出农业劳动力老龄化程度较高,而21~30岁的务农人口仅有19.6%,可以推测出有相当比例年轻农户不再种地。^①这无疑会提高为达至规模经济的农地流转成本。米运生(2022)利用西南财经大学中国家庭金融调查(CHFS)2021年CHFS-SCAU数据所作的分析显示,中国农地流转市场虽然在近年来取得不小进步,但仍然存在一些不足:一是流转市场的质量难以提升。58.50%的土地流转未约定期限,22.28%的土地流转期限在5年及以下;土地流转契约也以口头契约和无契约为主,书面契约仅占40.37%;土地流转违约率高,10.44%的农地流转受访户经历过提前终止合约的情况;超过60%的土地流转局限在熟人范围。如上不足会造成对土地流转规模和农业投资积极性的限制。二是处分权(地上权)受限。53.57%的转入方表示转入土地不可以再流转,尽管有46.43%的转入方可以再流转土地,但其中36.37%都会受到转出方同意的前提限制;对于土地平整,56.07%的转出户认为需经过其同意方可进行,而对于修建水利设施、机耕路、养殖场地以及温室大棚、厂房,经营者则更多地受到转出方的限制。^②杨谦(2021)则认为,很多农户宁愿撂荒也不愿意参加合作社,并不是撂荒获得的利益高,而是因为规模过小,失去了依靠土地获得收益的动力。^③这也反映出,不提高单个农户的平均土地承包规模,其合作意识与土地流转质量将难以改善。受上述因素限制,适度规模经营进展缓慢。截至2021年,耕地经营规模在50~100亩和100亩以上农户占总农户比重分别仅为1.08%和0.58%(农业农村部农村合作经济指导司,2022)。蔡昉(2022)分析指出,世界银行曾经把土地规模不到2公顷(15亩等于1公顷)的农户定义为小土地所有者,而我们实际的水平只相当于该标准的1/3,大约80%的农业劳动力的耕种规模在0.67公顷(15亩等于1公顷)以下。上述情况意味着,合作社在组建及生产经营中,会面临较高的交易成本。即使可以通过集体经济合作社来实施资源整全化,但也只是在当前农地制度下减小“二阶”交易成本,而无法消除由超小农承包权基础性决定的“一阶”交易成本。这显然会制约合作社的经营能力,从而制约合作社的信贷可得性。

其次,超小农承包权模式导致集中经营型合作社治理的先天缺陷,对合作社内源融资能力也形成了限制。不少合作社仅仅是为了实现规模化经营而成立,并不是真正意义上的合作,虽然名为合作社,实际上具有农业企业的一些属性,但又不具备工商企业在产权安排方面那样较低的交易

^① 数据来源:国家统计局发布的《2021年农民工监测调查报告》。

^② 米运生:《关于发展农业中长期信贷的几点思考:以农地经营权抵押贷款为例》,内部报告,2022年,第11页。

^③ 杨谦:《中国农民为什么参加合作社?》,“总社干院”微信公众号,2021年6月16日, <https://mp.weixin.qq.com/s/wibGZGEGS4fS4JHwLp-Xgw>。

易成本。邓宏图等（2017）在针对某蔬菜专业合作社失效案例的分析中也发现，农户规模过小更有可能导致“搭便车”问题，降低农户经营行为的协调一致程度，并影响合作社绩效。在上述背景下，作为股东原本应通过贡献股金使得内源融资成为合作社资本的重要来源，但由于合作社的以上缺陷，社员并不完全信任或很难信任合作社，只愿意以“名股实租”的形式入股土地，大多数情况下不愿意拿现金入股，使得合作社资本结构出现了先天不足，进而导致合作社内源融资能力较弱，资金缺口较大。合作社要想取得成功，不得不在其他要素方面予以弥补，客观上对村干部和理事长的能力、区位环境、政府的直接支持等方面提出了更高的要求。但在实践中，只有那些自然及区位条件极为优越或恰好拥有“德才”极为出众的带头人的少数村庄，才满足这些要求。这无疑会降低其可行性和可推广性，不利于更多的合作社达到融资条件。

四、进一步提高农业发展质量应秉持的原则

（一）户均承包地规模应逐步扩大

总体来看，与各类社会化服务组织相连接的、仍然保持自主经营的小农户，大多属于相对贫困户以及以高龄老人为主的半劳动力家庭。在农产品选择上，小农户由于经营规模小，一般不会选择以规模经营为主的大宗粮食作物；比较而言，蔬菜林果项目的经济价值往往更大，劳动密集程度比较高，可以成为一定时期内小农户的现实选择。因此，短期内，小农户在蔬菜林果领域会有较大的融资需求，一些情况下仅依靠扶贫小贷无法得到满足，可通过合作社或企业代建、农户支付租金等方式予以解决。中长期来看，随着相关制度的改革与完善，在适度规模经济驱动并在促进城乡融合发展、切实做好农民社会保障基础上，会有一部分小农户选择退出，剩余农民的户均土地规模将出现适度上升。尽管中国无法而且也不应该盲目模仿美国的大型农场模式，但鉴于中国目前的户均土地远低于日本和韩国的现实，因而在坚持和壮大集体经济的前提下，应考虑在长期中逐步提高农业人口的人均承包地规模，降低农业适度规模化经营的租金成本和交易成本，更好促进农业高质量发展。

（二）以更大的改革力度畅通城乡要素双向流动

为了提高农业经营主体的经营能力，从根源层面解决融资难问题，除了设法让各级政府更加重视这项工作以外，必须更加充分发挥市场机制的作用，引导更多能人返乡和资本下乡，充分挖掘和释放农业与农村所蕴含的经济价值。为此，在中长期，要在充分尊重农民意愿的前提下，有序减少农业兼业人口数量，提高农地承包权的集中度和户均土地规模，并在保持集体所有制不变的前提下，让留在农村仍然以农为业的农户，成长为既能达到规模经济又能受到综合性集体合作社有效支撑的中小型家庭农场，为合作社高质量发展提供组织基础。与目前一些地方正在实施的承包权不动情况下的“小田变大田”改革协调联动，构成能够适应不同地方的农村差异化情况的综合政策体系。^① 张晓山等（2019）在“促进城乡要素双向流动”以及“农民成员‘三权’让渡范围过小”的讨论中，表达了类似观点。魏后凯和刘长全（2019）也强调，应逐步扩大农村

^① 姚雪青：《盐城亭湖：承包权不动 经营权连片》，《人民日报》，2023年9月6日。

产权交易半径和股权转让范围，建立进城落户农民承包地、宅基地转让的市场化有偿退出长效机制。李昌平（2023）也指出，建立集体成员权有偿退出机制，是未来农村农业改革与发展的关键。^①黄祖辉和胡伟斌（2022）在同样支持畅通农权交易的同时，还特别强调了区分生存权和发展权的重要性。刘同山和钱龙（2023）发现，西方发达国家在实现农业现代化过程中也曾面临农地细碎化问题，这些国家在农地细碎化治理方面经验值得借鉴。例如，德国政府通过奖励政策来促进土地流转及老年农户退出农业解决土地细碎化问题；法国和日本则在政府拨付一定财政资金基础上，通过设立专门的中介（管理）组织进行土地合并、整治、出租等，从而扩大土地经营面积和提高土地质量，促进农业现代化发展。此外，尽管形式上是转移支付，但主要税源在城市，因而，要做好前者，就必须更好地促进城市和工商业的发展与改革，进一步提高反哺农村的力度。以外部因素的改善为农村内部的治理改革提供更好的条件，提高农业农村对人才的吸引力，形成“进一步破除制度障碍——畅通城乡双向要素流动——支持有条件的农民离土+吸引人才由城入乡——户均承包地规模上升、合作社交易成本下降——农业农村资源及合作社市场价值提高——合作社融资需求有效性上升——乡村振兴”的良性发展机制。

五、政策建议

本文认为，在农业融资难问题上，融资需求无效问题还比较突出。旨在提高农业融资可得性的政策设计，应该走出一条金融供给侧与农业农村改革协同发力的完善路径。在加大金融体系支农力度的同时，还应以促进城乡要素双向流动的农村土地制度完善为核心，辅以产业链提升等农业与农村交易环境建设措施。2025年2月23日颁布的中央一号文件是当前和未来很长一段时间农业农村改革的重要指导和遵循。其中，针对农地制度特别强调了如下两点：一是稳定和完善的农村土地承包关系，坚持“大稳定、小调整”，有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，扩大整省试点范围，妥善化解延包中的矛盾纠纷，确保绝大多数农户承包地总体顺延、保持稳定；二是依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。这两点要求意味着，一方面，考虑到中国国情我们还要在较长时期内继续保持小农承包权模式，另一方面也鼓励地方根据发展实际探索小农承包权退出的办法，为地方经济社会发展提供支持。在以上认识基础上，本文提出如下建议，希望能够作为长期改革方面的政策储备。

（一）进一步推动农地制度改革

在中国超小农承包权背景下，进一步推动农地产权制度改革既有利于降低适度规模化经营中的交易成本，也有助于改善农业经营主体的经营能力，为金融和产业等政策措施提供必要的前提。

短期内的政策包括两方面：第一，推进集体经济合作社建设，在不改变超小农承包权的前提

^① 李昌平：《土地与农民（四）——土地再集体化与集体成员权有偿退出》，2023年，<https://static.dingxinwen.com/dd-sharepage/detail/index.html?id=5117553#/?categoryId=400>。

下释放农地潜力。通过集体经济合作社来厘清资产、确定成员，实施资源整全化，以多种形式因地制宜地探索实现所有权和承包经营权“两权归一”改革，降低交易成本，通过第三方托管以及集体股份经济合作社等方式提高农业经营效率。同时需要注意，该类主张早前已提出，之所以在实践中没有得到很好落实，一个原因可能是村庄治理环节出了问题，制约了农户的信任度和遵从度。为此，应通过行之有效的措施加强基层党建，提升村庄治理水平。第二，加快农村产权交易所建设。要完善农村产权交易中心的功能，进一步提升农地等抵押物的可交易性和可处置性，降低流转农地的交易成本，提高其在银行等金融机构的可接受程度，缓解合作社融资难问题。

长期来看，应把中央提出的“保持土地承包关系稳定并长久不变”与“进一步畅通承包权在集体经济中的进出渠道”统一起来，推动承包权农户从超小农到小农甚至中等规模农户的转变，为实现农业强国和共同富裕提供制度保障。党的二十大报告已经明确指出“保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让”的原则和方略。作为政策储备，还有必要研究储备一批能够让农户以较低交易成本进行转让的具体措施。第一，在充分发挥政府“管得住、放得活”职能前提下，支持、鼓励和及时总结各种创新性举措。通过畅通“离地市民”的退出渠道和“无地农民”的进入渠道，提升农业人均土地规模，降低适度规模化经营面临的交易成本，改善农业发展质量。第二，在一部分农户退出承包权的过程中，村集体需要给付资金。从当前情况看，其中相当一部分面临财力约束问题。同时，那些已经退出集体经济的成员可能出现进城失败，为他们提供重返集体的政策安排对保持社会稳定及实现共同富裕具有重要战略意义。为此，在利用好现有的包括整合各类支农资金、建设用地增减挂钩、农村集体建设用地直接入市等财力支持手段基础上，政府还可以考虑通过发行特别国债方式设立政府管理的资金池，以政府专项基金的方式予以支持。

（二）优化农业生产和农村环境要素

在推进农地制度改革为农业发展质量提供更大提升空间的同时，还要进一步加强既定条件下的合作社发展质量建设。主要包括：第一，在产业链建设方面，政府要把培育和发展农业全产业链作为重要任务，加快农业科技成果的转化与应用、农业产业园区建设、农业产业化龙头企业的培育及农业保险的推广和覆盖，提高农业产业集聚程度，实现生产、加工和销售的全产业链完善，更好发挥产业链的支撑作用，提升合作社的经营绩效和偿债能力，降低金融机构的风险预期；第二，政府应鼓励和加强合作联社建设，提高基层合作社与市场的链接能力与谈判能力，同时推动“产供销”“政产融”等一体化支农数字平台的构建，在挖掘政府部门数据的同时，着力降低农业产业链的组织成本；第三，强化农产品的品牌建设，品牌建设要突出自身的特点、清晰地进行品牌定位，同时要重视产品的品质、严把质量关，打造更具品质的产品，增强农产品的竞争力，扩大农产品的销路，提升合作社的盈利能力。

参考文献

- [美] 奥利弗 E. 威廉姆森 (Oliver E. Williamson) 著，石烁译，2016：《治理机制》，机械工业出版社。
- 蔡昉，2022：《乡村振兴的政策抓手》，《中国改革》第5期。

- 程郁, 2019:《引导金融资源向农村回流的政策性机制研究》,《经济纵横》第11期。
- 崔剑峰, 2019:《发达国家农产品品牌建设的做法及对我国的启示》,《经济纵横》第10期。
- [美]道格拉斯·C. 诺斯著, 杭行译, 2008:《制度、制度变迁与经济绩效》, 格致出版社。
- 邓宏图、马太超、徐宝亮, 2017:《理性的合作与理性的不合作——山西省榆社县两个合作社不同命运的政治经济学透视》,《中国农村观察》第4期。
- 何德旭、冯明, 2019:《新中国货币政策框架70年:变迁与转型》,《财贸经济》第9期。
- 黄凌云、戴永务, 2019:《农民专业合作社正规信贷可得性及其影响因素——基于福建林业专业合作社的实证分析》,《福建论坛(人文社会科学版)》第8期。
- 黄祖辉、胡伟斌, 2022:《全面推进乡村振兴的十大重点》,《农业经济问题》第7期。
- 李昌平, 2009:《越南的土地“私有化”实践》,《中国乡村建设》第1期。
- 刘冬文, 2018:《农民专业合作社融资困境:理论解释与案例分析》,《农业经济问题》第3期。
- 刘丽伟、高中理, 2016:《美国发展“智慧农业”促进农业产业链变革的做法及启示》,《经济纵横》第12期。
- 刘天琦、宋俊杰, 2020:《财政支农政策助推乡村振兴的路径、问题与对策》,《经济纵横》第6期。
- 刘同山、钱龙, 2023:《发达国家农地细碎化治理的经验与启示——以德国、法国、荷兰和日本为例》,《中州学刊》第7期。
- 刘同山、张毅, 2024:《农户承包地细碎化治理:顶层设计、基层实践与改革思考》,《中州学刊》第3期。
- 刘余、沈金虎、周应恒, 2021:《农协改革下日本集落营农组合的发展与组织化功能定位》,《农村经济》第3期。
- 马九杰、亓浩、吴本健, 2020:《农村金融机构市场化对金融支农的影响:抑制还是促进?——来自农信社改制农商行的证据》,《中国农村经济》第11期。
- 马理、娄田田、牛慕鸿, 2015:《定向降准与商业银行行为选择》,《金融研究》第9期。
- 孟维福、杨兆廷, 2019:《农民专业合作社信贷可得性影响因素分析》,《统计与决策》第18期。
- 农业农村部农村合作经济指导司, 2022:《2021年中国农村合作经济统计年报》, 中国农业出版社。
- 农业农村部农村合作经济指导司, 2024:《2022年中国农村合作经济统计年报》, 中国农业出版社。
- 曲丽丽、李美娆、刘畅, 2022:《新型农业经营主体融资模式创新扩散机理研究》,《学术交流》第12期。
- 王剑锋、倪丹丹、王骛然、马太超, 2024:《加入合作社与农户信贷可得性——基于合作社发展质量的分析》,《金融研究》第8期。
- 王晶静、孔令博、林巧、聂迎利、魏红, 2023:《绿色农产品数字化标识与品牌战略协同研究》,《中国农业资源与区划》第2期。
- 王文龙, 2016:《中国美丽乡村建设反思及其政策调整建议——以日韩乡村建设为参照》,《农业经济问题》第10期。
- 王雪、何广文, 2019:《县域银行业竞争与普惠金融服务深化——贫困县与非贫困县的分层解析》,《中国农村经济》第4期。
- 魏后凯、刘长全, 2019:《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》,《中国农村经济》第2期。
- 温铁军、唐正花、刘亚慧, 2021:《从农业1.0到农业4.0:生态转型与农业可持续》, 东方出版社。
- 杨团、孙炳耀, 2012:《公法社团:中国三农改革的“顶层设计”路径——基于韩国农协的考察》,《探索与争鸣》第9期。

张晓山、苑鹏、崔红志、陆雷、刘长全, 2019 :《农村集体产权制度改革论纲》, 中国社会科学出版社。

[美] 詹姆斯·M. 布坎南、戈登·塔洛克著, 陈光金译, 2000 :《同意的计算——立宪民主的逻辑基础》, 中国社会科学出版社。

周力、沈坤荣, 2022 :《中国农村土地制度改革的农户增收效应——来自“三权分置”的经验证据》,《经济研究》第 5 期。

Burgess, R., and R. Pande, 2005, “Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment” , *American Economic Review*, 95(3), 780–795.

Tang, L., and S. Sun, 2022, “Fiscal Incentives, Financial Support for Agriculture, and Urban–rural Inequality” , *International Review of Financial Analysis*, 80, 102057.

Wei, X., J. Li, and L. Han, 2020, “Optimal Targeted Reduction in Reserve Requirement Ratio in China” , *Economic Modelling*, 85, 1–15.

The Contractual Rights of Ultra–Small Farmers’ Agricultural Land and Financing Difficulties of Farmers’ Specialized Cooperatives: Theoretical Analysis and Empirical Observation from the Perspective of the Development Quality of Cooperatives

WANG Jianfeng NI Dandan LIANG Chen LYU Wenya

Abstract : Taking the case of how the contractual rights of ultra–small–scale farmers restrict the development quality of cooperatives and their access to financing as an example, this paper analyzes the factors of the rural land system behind the difficulty of financing in China’s agriculture. The contradiction between the “integrity of geographical distribution” required by the moderate scale operation of agriculture and the “veto power of small farmers” fundamentally limits the development quality of cooperatives. Subsequently, the empirical analysis conducted by using relevant statistical data and data from practical investigations supports the above judgment. In the future, the rural land model should consider gradually increasing the scale of the per capita contractual rights of agricultural land for the agricultural population, effectively improving the quality of the real economy of agriculture from a financial perspective. In order to solve the possible problem of insufficient financial resources of rural collective economic organizations during this process, it is advisable to consider establishing a special fund for support on the basis of integrating existing financial inputs.

Keywords : Financing of Cooperatives; Development Quality of Cooperatives; Integrity of the Geographical Distribution of Agricultural Production; Ultra–Small–Scale Farmer Contracting Rights; Rural Land System Reform

【责任编辑：杨海深】