

国家土地银行论

ON THE LAND BANKS
OF NATIONS

◎ 宋健坤 著



北京交通大学出版社
<http://www.bjtup.com.cn>

国家土地银行论

宋健坤 著

家的
弃地



北京交通大学出版社

· 北京 ·

版权所有，侵权必究。

图书在版编目 (CIP) 数据

国家土地银行论 / 宋健坤著. — 北京: 北京交通大学出版社, 2016. 3
ISBN 978-7-5121-2661-9

I. ① 国… II. ① 宋… III. ① 土地制度-研究-中国 IV. ① F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 023396 号

国家土地银行论

GUOJIA TUDI YINHANG LUN

责任编辑: 许啸东

出版发行: 北京交通大学出版社 电话: 010-51686414 <http://www.bjtup.com.cn>

地 址: 北京市海淀区高粱桥斜街 44 号 邮编: 100044

印 刷 者: 北京艺堂印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm×235 mm 印张: 8 字数: 140 千字

版 次: 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5121-2661-9/F·1578

定 价: 49.00 元

本书如有质量问题, 请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评, 我们表示欢迎和感谢。

投诉电话: 010-51686043, 51686008; 传真: 010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

前 言

土地制度的演进，已经成为衡量一个国家历史进程的标尺！

我虽自 1997 年以来一直潜心研究国家土地制度，率先提出并完成“国家土地银行”的总体设计，著有《国家土地银行》一书，但对国家土地制度的研究工作仍不敢有点滴懈怠。

土地制度撬动的深层领域令我震撼、夜不能寐。我经缜密思考，决定放弃业已完成且将发行的《国家土地银行》第二版出版计划，重新研究设计土地制度。新著作定名《国家土地银行论》。

宋健坤

2016 年 1 月 1 日

目 录

第1章 导言	1
1.1 土地制度设计的前提	1
1.2 土地制度设计的目的	2
1.3 土地制度设计的功能	3
1.4 土地制度设计的要点	3
1.5 土地制度实施的难点	4
第2章 土地制度的本质特征	5
2.1 中国土地制度向何处去	5
2.2 中国土地制度的本质特征	7
第3章 土地价值原理	12
3.1 土地制度的三大基本属性	12
3.2 土地价值的基本原理	13
3.3 市场化结构的最优选择	17
第4章 土地制度的国家属性	20
4.1 维护国家政权稳定	20
4.2 控制国家土地收益权	31
4.3 土地所有权人必须到位	36
第5章 土地制度的全民属性	39
5.1 保证全民拥有资源共享权	39
5.2 满足国民追求平均地权	43
5.3 土地所有权人权益共享	54
第6章 土地制度的市场属性	58
6.1 完备的市场功能	58
6.2 高效的施政作用	64
6.3 土地所有权人权益必须到位	82
第7章 国家土地银行体系设计	86
7.1 新型土地制度设计基础	86

7.2 土地权利设计	88
7.3 国家土地银行	92
7.4 三大主要市场	102
7.5 土地监管体系	107
第8章 把握现代制度改革方向	111
8.1 中国现代制度的改革方向	111
8.2 中国土地价值的选择方向	113
第9章 结论	116
9.1 成立国家土地银行的意义	116
9.2 成立国家土地银行的紧迫性	117
参考文献	119
后记	121



第1章

导 言

本书由两部分主要内容组成。

第一部分是国家新型土地制度设计的两大前提。这部分内容是全书的理论基础，主要针对困扰中国经济社会发展多年的基础性问题，进行了深入系统的研究和阐述。

第二部分是国家新型土地制度的整体设计。这部分内容不仅赋予国家土地银行必备的功能和机制，还对其运作模式、操作路线图、实践步骤、实施路径等方面内容，进行了系统性论证和整体性设计。

1.1 土地制度设计的前提

进行国家新型土地制度设计，逻辑上存在两个基本的前置条件，即在设计之前，必须明确回答两个具有战略意义的问题。

一是必须回答土地制度的本质特征是什么？土地制度是国家政权制度中最基础、最核心的制度。土地制度的设计，一定要与国家的道路选择和国家的根本政治制度选择紧密联系。科学分析得出，中国土地制度的本质特征就是“坚持走中国特色社会主义道路、坚持公有制”。土地制度的这两个本质特征，同样是中国现代制度改革中必须坚持的根本原则，它们也应成为中国未来进行任何现代制度设计及其改革都必须遵循的根本原则。

正因为“坚持走中国特色社会主义道路、坚持公有制”这两项根本原则是中国土地制度的本质特征，因此国家新型土地制度的设计必须在巩固公有制制度的原则下进行，才能彰显强大的生命力。有关土地制度的本质特征的研究，以往学者均未涉足。本书第2章将对土地制度的本质特征集中进行阐述。

二是必须回答土地制度服务于国家的市场化结构是什么？选择和实施什么样的市场化结构模式，一定是与实施什么样的市场化监管结构模式相对应的。任何主权国家对此问题都必须表明态度，对此采取回避、甚至排斥的态度都是错误的。研究认为，中国市场化结构模式应该确立为有约束的市场化结构模式。这一结构模式符合中国社会主义市场经济的制度要求和本质特征。

对于国家应该选择实施什么样的市场化结构模式这个问题，理论界激烈争论了数十年。其中有“摸着石头过河”的探索，也有学术领域的吵闹，还有意识形态范畴的固守，更有国际势力的博弈。但是，从战略角度而言，国家既然已明确必须在 2020 年左右基本完成现代结构的转型升级进程^①，那么国家就必须对选择实施什么样的市场化结构模式作出明确的回答。这也是“中国选择走什么样的路”的具体体现。本书第 3 章将运用数学模型方式对中国应该确立“有约束的市场化结构模式”集中进行阐述。

1.2 土地制度设计的目的

建立新型国家土地制度的战略目的是要服务于国家拟建立的“有约束的市场化结构模式”理论假说，以实现国家土地资源价值的最大化。离开这个核心去推进任何形式上的土地制度改革，都必然背离中国经济社会发展的正确轨道。从这个意义上讲，国家新型土地制度的设计，正是履行国家顶层设计的承应使命。

建立国家新型土地制度的意义不仅于此，还在于经过深刻分析中国土地历史沿革，审慎总结出土地制度的国家属性、全民属性、市场属性这三大基本属性，发现了土地价值原理，即以最优方式将土地制度三大基本属性置于独立的封闭性土地资源运营平台之中，通过土地资源与金融资源的耦合来实现土地资源价值最大化。

因此，土地价值原理成为设计国家新型土地制度的理论基础，也是本书的第一部分内容。本书第 3、4、5、6 章将对土地价值原理和土地制度的三大基本属性进行集中阐述。

^① 国务院新闻办公室会同中央文献研究室、中国外文局. 习近平谈治国理政. 北京：外文出版社，2014：10.

1.3 土地制度设计的功能

国家新型土地制度和国家土地银行制度的设计，是本书的第二部分内容。其重点是完成国家新型土地制度和国家土地银行制度“四大功能”的设计：

一、以实现并服务于“有约束的市场化制度模式”为目标，确立国家新型生产关系；

二、以增设“土地收益权”为措施，实施国家新型土地制度下的土地所有权、经营权、使用权和收益权四类权属的分类管理；

三、以实现“土地价值最大化”为宗旨，构建国家土地的封闭化运营体系；

四、以建立“土地有效监管新制度”为手段，奠定国家长治久安的稳定基石。

在这部分内容中，对于长期干扰和毒害中国现代制度尤其是产权制度的改革方向的问题驳斥谬误、数典明法；对于事关国家兴衰的土地价值的选择方向的问题陈清利害、阐明观点。

本书结论中指出，通过完善公有制来坚持走中国特色社会主义道路；通过建立新型土地制度来服务于国家确立的有约束的市场化结构模式；通过成立国家土地银行来实现国家土地资源价值最大化。此外，本书也具体阐述了成立国家土地银行的意义及紧迫性。本书第7、8、9章将对此进行集中阐述。

1.4 土地制度设计的要点

国家新型土地制度的设计以建立新型土地制度为主轴，以中国土地制度的历史沿革为辅轴，以大量的土地史料为佐证。本书之所以较多地选用中国土地史料，一是中国土地史料不仅完整、丰富、具体，而且具有代表意义。以土地演进的断代史为例，其完整性在全世界绝无仅有，它为后人提供了极为丰富的研究史料。二是中国在国际共产主义运动史上贡献卓著，是仍在推动该事业向前发展的主要国家，其参考价值极具典型意义。三是当前中国土地制度创新需求紧迫，国家新型土地制度推出的意义重大。

国家新型土地制度的设计是一项极为复杂的理论系统工程，涉及土地运营管理制度、土地监管制度、土地要素这三大主要领域的制度设计。因此，本书在进行土地制度整体设计中，既要兼顾这三者的关系，又要突出国家土地银行的核心地位。同时，力拓土地制度的基础理论，做到以此为支点来奠定中国现代新制度经济学的基础。

国家新型土地制度的设计，融入了对土地制度相关问题的深刻思考：如何通过成立国家土地银行来增加土地收益权，以确保农民的根本利益？如何通过成立国家土地银行来实现“平均地权”，以探索解决土地收益的全民化？如何通过成立国家土地银行来推进“农业 3.0 模式”，以改变落后的农业生产方式？如何通过成立国家土地银行来确立国家土地信誉体系，以利于国家土地信贷业务的开展？如何通过成立国家土地银行来发行土地债券，回购土地收益权，以实现国家土地所有权的统一？

1.5 土地制度实施的难点

当前，中国土地已由过去单一性资源要素演变为在“封闭+滞后”的土地制度条件下各方逐利者牟利的工具，而各方行为主体的逐利行为，不可避免地推动并加剧着土地收益分配的失衡。在此背景下，中国的土地矛盾也由浅及深、由裹藏升级为暴露，并呈现出对抗性、群发性的矛盾特征。“我们今天若要再提出一项土地制度之整理及新规划，其势仍会牵连及于其他一切制度之如何相互搭配，以及与社会上一般情状之如何真实适合的这一问题”^①。因此，土地制度的设计不可不察，不可不慎。

设计国家新型土地制度很艰辛，而实施的过程则会更艰难。为此，在土地制度实施路径上，特别设计出“两大路径”，即由难至易的路径和由易至难的路径。

未来的中国，一定要经历一场深刻而全面的现代制度变革。这场变革，不但会深深搅动中国自身的腹脏，还将在全球范围产生深刻影响。而土地制度的变革，无疑将成为这场现代制度变革的重心。

^① 钱穆. 中国历代政治得失. 北京：九州出版社，2015：133.

第2章

土地制度的本质特征

本章的核心是科学、系统地阐述土地制度的本质问题。这是进行土地制度设计的两大前提之一。因为它不但是国家进行道路选择的落脚点，更是国家进行系统化现代制度改革的归结点。

2.1 中国土地制度向何处去

习近平同志指出，在走什么样的法制道路问题上，必须向全社会释放正确而明确的信号，指明全面推进依法治国的正确方向，统一全党、全国各族人民的认识和行动^①。

2.1.1 坚决反对停滞不作为和土地所有权私有化主张

中国土地制度向何处去？目前有两种主张：一种以改革时机尚不成熟为由，主张保持土地制度现状；另一种则主张借鉴国外经验进行土地制度全盘私有化变革。

笔者的态度是坚决反对这两种主张。

第一种主张，会导致土地沉积的问题久拖不决，必然影响到中国经济发展的持续性、稳定性和效率性。土地制度的改革是紧迫任务，在国家社会实践层面已经出现了不少变相的土地生产关系的调整，若继续保持现有制度，只会使这些实践变得更加混乱，让我们错失顶层设计的最佳时机。

^① 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明 [EB/OL] (2014-10-28). http://www.gov.cn/2014-10/28/content_2771717.htm.

第二种主张,反映出当前许多国内外学者们拼命调动舆论工具、擂鼓呐喊,企图迫使中国决策者改变目前国家土地制度性质,实行全盘的土地生产资料私有化。土地制度全盘私有化与中国的国体、国情相悖,从利益分配上必然导致国内贫富差距进一步拉大,存在着对经济和社会产生高强度冲击的巨大风险,对此必须保持高度警惕。

必须明确指出:以上两种方案都不是解决中国土地制度问题的最佳态度和选择。结合中国目前土地问题的现状,以及中国所处的宏观发展背景,应该尽快设计出具有中国特色的、符合新形势下生产力发展要求的、具备新型生产关系属性的、惠及全体国民利益的新型土地制度。

土地制度的改革方向,是要分辨两种不同本质的“市场化方向”:一种是推动土地所有权的“制度市场化”改革;另一种是推动土地所有权的“功效市场化”改革。两者剑锋均指向“所有权”的归属,这是当前两大改革主流派别交锋的核心所在^①。

推动土地所有权的“制度市场化”,这在大力推动新型城镇化发展的大背景下极具蛊惑性。他们鼓噪、煽动,就是想将该主题纳入国家此轮改革之中,若该主流派的改革主张取得成功,中国必将出现大批无业可就的失地农民,其后果不可想象。

推动土地所有权的“功效市场化”,就是在土地所有权权属不实行私有制改变的前提下,实现土地资源配置效率的市场化。这能使广大农民在农业现代化和国家财富同步增长的进程中获益。这是中国实现农业现代化、新型城镇化及农村社会诸多宏伟目标发展的必由之路。

土地资源是资源的重要组成部分(后面将专门阐述),是中国经济可持续发展的战略资源。从生产关系的层面来重新确立土地资源的定位、属性和功能,这将深刻影响中国整个国民经济的走向,对提升国家资源空间总价值具有重大意义。

目前,由土地价值分配效应引发的社会风险正在聚向决策层。为此,对于土地制度的改革,尤其是土地所有权的权属确立问题,必须引起国家的高度重视。

正因如此,我们不但要正面回答中国土地制度的本质特征、设计原则、基本属性是什么,还要回答成立国家土地银行的目的、基本功能、土地效率的实

^① 宋健坤. 国家土地银行. 北京: 中国财政经济出版社, 2013: 5.

现方式是什么，更要回答土地收益与全民关系等利益攸关的问题。

上述所有问题无不指向“中国土地制度向何处去”这个尖锐问题。对此，我们不能回避，必须作出正面回答。

2.1.2 土地制度设计的核心是四项权力的选择

土地问题成为聚焦中国目前所有问题的核心。由其衍生出的土地收益问题，就目前农民个体而言，其意义包含农民生存的全部成本：住房、生活费用、教育培养、就业、失业补助、医疗、养老等。这也是土地制度设计为什么会牵一发而动全身的真正原因。

土地制度设计的核心是四项权力的选择，即所有权归谁？收益权如何分配？土地运营的管理权如何定位？土地的监管权如何配置？

土地所有权制度如何设计？是保持原有土地制度不变？是将土地从农民手中“赎买”后，全面实施土地所有权“制度市场化”（私有化）？还是有条件地将集体土地的所有权全面实现国有制后，在土地国有化的体系下全面实现土地所有权“功效市场化”，即土地使用权市场化？

土地储备制度如何建立？土地资源的收储利益向谁倾斜？国家调控土地市场的功能究竟由谁来担当？

国家土地资源监管权如何设计？是向现有地权的拥有方倾斜？是向索取地权的利益方倾斜？还是增加审批者的“权力寻租空间”？

2.2 中国土地制度的本质特征

中国土地制度必须坚持走中国特色社会主义道路、坚持公有制，这是中国土地制度的本质特征。

世界上凡是涉及土地制度的问题，都必定要打上国家的烙印，彰显国家的属性。因为土地制度是国家政权制度中最基础、最核心的制度。因此，中国土地制度的设计原则，同样必须是“坚持走中国特色社会主义道路、坚持公有制”这两项根本原则。

为什么说土地制度一定要与国家的道路选择、与国家的根本政治制度选择紧密相关？

这是因为土地制度是在一定的社会制度条件下形成的人们因土地资源产生的权属和收益的归属、效益实现和资源监管的方式等所有土地关系的总称。它包括土地所有制度、土地使用制度、土地规划制度、土地保护制度、土地征用制度、土地税收制度和土地国家管理制度等一切土地问题的制度，它是国家基础制度的重要组成^①。因此，土地制度的制定和设计，一定是与国家的道路选择、国家的根本政治制度的选择密不可分的，是国家基础制度的核心。

为什么说坚持走中国特色社会主义道路、坚持公有制是中国土地制度的本质特征？

为了全面理解两个“坚持”，文中将引述马克思、恩格斯、列宁、毛泽东、习近平同志对于马克思关于科学社会主义的理论来源、发展路径、马克思主义中国化的新发展所作出的系统性阐述。我们从中不仅可以看到马克思主义学说的精辟论述，还能够深刻体会到马克思列宁主义在中国新形势下的不断坚持、发展、继承、创新的最新成果。

马克思最早对社会主义的产生作出了极具远见的科学阐述。马克思指出，它不是在它自身基础上已经发展了的，恰好相反，是刚刚从资本主义社会中产生出来的，因为它在各方面，在经济、道德和精神方面都还带着它脱胎出来的那个旧社会的痕迹^②。这个刚刚从资本主义脱胎出来还带着旧社会痕迹的社会制度，马克思称之为共产主义社会的第一阶段或低级阶段，即社会主义。

马克思指出，社会主义阶段的生产资料已经不是个人的私有财产。它们已经归全社会所有。社会的每个成员完成一定份额的社会必要劳动，就从社会领取一张凭证，证明他完成了多少劳动量。他根据这张凭证从消费品的市场储存中领取相应数量的产品。这似乎“平等”就实现了^③。实则不然，马克思极富远见地阐述了在共产主义社会的第一阶段还不能做到公平和平等，是因为富裕程度的不同而会制造出不公平来。但是人剥削人已经不可能了，因为已经不能把工厂、机器、土地等生产资料攫为私有了^④。

对于社会主义公有制的阐述，恩格斯在他论住宅问题的著作（1872）中作

① 宋健坤. 国家土地银行. 北京：中国财政经济出版社，2013：4.

② 中共中央编译局. 马克思恩格斯全集. 北京：人民出版社，1986：21.

③ 同②21.

④ 同②21.

出过这样的精辟论述，由劳动人民实际占有劳动工具和全部工业，是同普鲁东主义的“赎买”办法完全相反的。如果采用后一种办法，单个劳动者将成为某一所住宅、某一块农民田地、某些劳动工具的所有者；如果采用前一种办法，则劳动人民将成为全部住宅、工厂和劳动工具的集体所有者。这些住宅、工厂等，至少是在过渡时期未必会毫无代价地交给个人或协作社使用。同样，消灭土地私有制并不要求消灭地租，而是要求把地租（虽然是用改变过的形式）转交给社会。所以，由劳动人民实际占有一切劳动工具，无论如何都不排除承租和出租的保存^①。

马克思和恩格斯在他们创立科学社会主义学说之初，便将选择走社会主义道路与确立公有制作为两项必须坚持的原则确定下来，这不仅为以后社会主义的实践发展指明了方向，更为科学社会主义的理论发展奠定了基础^②。

列宁以他领导的俄国社会主义革命的亲身实践，丰富和发展了马克思主义国家学说，对于推动马克思主义关于社会主义事业的发展作出了重大贡献。列宁直接指明，把生产资料转归全社会公有（通常所说的“社会主义”）是建立社会主义制度的重要标准^③。他甚至谆谆教诲后继者，还需要国家在保卫生产资料公有制的同时来保护劳动的平等和产品分配的平等^④。

列宁关于发展社会主义事业的理论，对于今天继续坚持走社会主义道路的中国而言，颇具启示意义。

作为毛泽东思想的主要创立者，毛泽东以他领导的中国社会主义革命和建设事业的伟大实践，丰富了马克思主义理论宝库，推动了马克思主义关于社会主义事业中国化的发展，确立了中国走社会主义道路的理论 and 制度。

在中国的所有制的选择问题上，毛泽东明确地指出，要在未来的中国建立社会主义公有制，必须实施“大银行、大工业、大商业，归这个共和国的国家所有”；必须做到“在无产阶级领导下的新民主主义共和国的国营经济是社会主义的性质，是整个国民经济的领导力量”；必须采取必要的方法，实施“平均地权”的方针^⑤。

① 中共中央编译局. 马克思恩格斯全集. 北京：人民出版社，1986：252.

② 宋健坤. 国家土地银行. 北京：中国财政经济出版社，2013：4.

③ 同②4.

④ 中共中央编译局. 国家与革命. 北京：人民出版社，2001：91.

⑤ 毛泽东. 毛泽东选集. 北京：人民出版社，1964：639.

毛泽东对中国未来如何坚持走社会主义道路问题，更是明确地告诫道，中国的经济，一定要走“节制资本”和“平均地权”的路，决不能是“少数人所得而私”，决不能让少数资本家、少数地主“操纵国民生计”，决不能建立欧美式的资本主义社会，也决不能还是旧的半封建社会^①。这些论断，对中国今天的实践，仍具指导意义。

为了实现社会主义事业的长久发展，习近平同志借鉴其他社会主义国家兴衰成败的历史经验，结合中国实际和国际时代新特征，创造性地提出了通过“全面依法治国”来巩固坚持走中国特色社会主义道路这一崭新的重大理论。

习近平同志指出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家^②。他对此作出了精辟的阐释，在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法制实施体系、严密的法制监管体系、有力的法制保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化^③。其思想核心是以制度巩固道路，坚持走中国特色社会主义道路。

为了坚持和完善公有制制度，习近平同志指出，坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，关系巩固和发展中国特色社会主义制度的重要支柱^④。究竟什么是更科学、更合理的所有权结构？关键要看其是否坚持了公有制；是否有利于国家稳定；是否有利于生产力提升；是否有利于保障全体公民的根本权益。习近平同志强调，必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济的活力、控制力、影响力。他提醒全党，如何更好体现和坚持公有制主体地位，进一步探索基本经济制度有效实现形式，是摆在我们面前的一个重大课题^⑤。其思想核心是完善公有制，走中国特色社会主义道路。

习近平提出的“以制度巩固道路”“完善公有制”，坚持走中国特色社会主

① 毛泽东. 毛泽东选集. 北京：人民出版社，1964：639.

② 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明 [EB/OL] (2014-10-28). http://www.gov.cn/2014-10/28/content_2771717.htm.

③ 同②.

④ 国务院新闻办公室会同中央文献研究室、中国外文局. 习近平谈治国理政. 北京：外文出版社，2014：78.

⑤ 同④78.

义道路的理论发现，是马克思主义关于科学社会主义理论在道路选择之后，在制度坚持方面作出的卓越贡献，大大丰富和拓展了马克思主义理论。

我们从马克思、恩格斯、列宁、毛泽东，以及习近平同志关于科学社会主义理论的历史性、系统性、科学性、创新性的阐述中，深切感受到，在中国“坚持走中国特色社会主义道路、坚持公有制”这两项根本原则的特别意义还在于：它不但经历了艰辛的继承与坚守，更经历了坚韧的发展与创新。因此，这两项根本原则，不仅成为中国政治制度的本质特征，也成为中国现代社会制度的本质特征，更成为中国未来进行任何社会制度设计与改革都必须遵循的根本原则。因此，这两项根本原则也必定成为中国土地制度的本质特征。