

农村土地
信托
流转
实证研究

益阳市农村土地信托流转研究课题组

农村土地信托流转 实证研究

益阳市农村土地信托流转研究课题组

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

农村土地信托流转实证研究 / 益阳市农村土地信托流转研究课题组著.
—长沙：湖南人民出版社，2012.9
ISBN 978-7-5438-8815-9

I. ①农… II. ①益… III. ①农村-土地-信托-研究-中国 ②农村-土地
流转-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第229122号

农村土地信托流转实证研究

编 著 者 益阳市农村土地信托流转研究课题组
责任编辑 马明明
装帧设计 杨辉辉

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙昌龙印刷有限公司
版 次 2013年3月第1版
2013年3月第1次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 12
字 数 180千字
书 号 ISBN 978-7-5438-8815-9
定 价 28.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

序一

FOREWORD

马 勇

党的十八大报告指出：“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重。”“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。”中央经济工作会议指出，做好 2013 年的经济工作，“必须毫不放松抓好‘三农’工作，推动城乡一体化发展。”这些年，作为农业大市的益阳，积极探索符合自身实际的城乡一体化路子。特别是 2009 年以来，在王世渝等专家的关注指导下，创造性地开展农村土地信托流转，力求通过在现行土地流转中嫁接信托制度，推动现代农业建设，促进农民持续增收，加快农业农村发展，最终实现城乡一体化发展。

经过三年多的不断探索和完善，益阳市建立起了实质意义上的农村土地信托流转机制，创建了比较成熟的农村土地信托流转“草尾模式”，实现了农村土地承包经营权流转中信托制度的有效嫁接，实现了农村土地所有权、承包权和使用权的“三权分离”，实现了政府与市场的有效对接。这一模式的可取之处主要体现在：一是制度设计和实践推进始终把维护农民的利益放在首位，真正使农民在土地流转中增加了收入，得到了实惠；二是把土地流转与农业产业化紧密结合起来，做大做强粮食、蔬菜、茶叶等优势特色产业；三是把政府引导与市场主导结合起来，特别是强化了基层政府的作为和管理，为农业农村发展注入了新的巨大活力。

实践表明，土地信托流转与其它流转方式相比，是更规范、更稳定、更能实现农业规模经营的土地流转形式，具有强大的生命力。目前，“草尾模式”已在益阳全市山、丘、湖区普遍推开，取得了农民满意、大户和农业企业满意、基层政府满意的效果，得到了社会各界的广泛关注和各级党委政府的充分肯定。既要确保农民的土地权益，又要推动农村土地经营权依照市场规则进行有序集中，加快发展规模经营，实现“鱼和熊掌兼得”，这是当前党的农村土地政策的基本取向，也是全国各地正在积极探索解决的重大理论和实践难题。我们深刻感受到，农村土地信托流转作为一项农村土地管理制度创新，在中国农村具有深厚的现实基础，为实现我国农村土地制度“鱼和熊掌兼得”的政策目标开辟了新路径。

为了更好地指导土地信托流转实践，及时总结经验和问题，益阳市委专门成立了农村土地信托流转研究课题组，由我担任组长，课题组成员主要由市委政研室、最早实践信托流转的草尾镇的同志共同组成，既有博士、硕士等资深研究人员，也有一线工作者。课题组自2009年下半年成立以来，扎扎实实地开展实证和理论研究，密切跟踪关注土地信托流转的发展，以“草尾模式”为样本，深入开展课题研究，形成了《农村土地信托流转实证研究》一书。该书立足于益阳开展农村土地信托流转的生动实践和显著成效，深入分析了“草尾模式”农村土地信托流转的内涵特征和运行机制；详细论述了“草尾模式”的实践背景、理论依据、操作步骤、主要特点及比较优势；深入阐释了“草尾模式”对于现代农业建设、农民持续增收、农村金融创新、基层政权建设的重要促进作用。《农村土地信托流转实证研究》一书填补了国内农村土地信托流转实证研究空白，具有一定的理论价值和实践意义，比较适合广大基层干部群众学习阅读，也适合研究“三农”问题的广大专家、学者、高校师生研读参考，还适合农业生产、农村经济社会发展相关领域专业技术人员、管理经营人员、工作人员使用。

益阳三年多的实践证明，农村土地信托流转机制完全符合农业农村发展实际，符合农村土地制度改革和现代农业发展方向，符合农民利益和意愿。随着该书的面世，我们对农村土地信托流转的认识将更加深化、实践也将更加主动。当前，益阳正以创新土地信托流转制度为切入点，全面加速统筹城乡发展的各项工作。我们感到，在土地信托流转机制的推动下，

缩小城乡差距的路子越走越宽，城乡一体化发展的步伐越走越快，一幅城乡全面小康的美好图景将展现在我们眼前——这是我们的希望，也是我们的期待。

是为序。

2013 年 1 月

（作者系中共湖南省益阳市委书记）

序二

FOREWORD

王世渝

“古之人民皆食兽禽肉。至于神农，人民众多，禽兽不足，于是故谓神农氏。”

——《白虎通义》

神农，传说中的炎帝，中华民族的始祖，农业的发明者。这些年，我们更愿意称自己是“龙的传人”，以龙的威猛、巨大、传说来找回中华民族的自信、强大。我以为，说中华民族是“龙”的传人，是远古图腾的象征，还不如说是“农”的传人来的更具象、更实在、更得体、更符合中华民族上下几千年生生不息传承的脉络。

中华民族上下五千年的历史就是一部农耕文明史。但自工业文明开始大规模由西方兴起之后，中国这个以农立国的国家开始衰落，纷纷向往、讴歌西方的工业文明。从上到下都责怪是农耕文明耽误了中国进入现代化、过好日子的进程。公民以市民为荣、以农民为耻进行等级划分，农民进城工作几十年了，还叫“农民工”。国家也以城市化率作为进步、发展的标志。将农业划分为第一产业，工业划分为第二产业，服务业划分为第三产业。将第一产业、第二产业、第三产业比例作为产业结构是否合理的指标，好像第一产业比例越大，国家就越穷。最近，我觉得我好像被这样的划分欺骗了几十年，就像文革时期划成份一样，贫农划分成了地主。

在这里，我多年的感性经验告诉我，我们应当重新认识我们的农业。

1987年到1990年，我以扶贫的方式在中国最为贫穷落后的大巴山深处的农村，整整工作了三年，积淀了我对于中国农业、

农村、农民的深深情怀。

自 1992 年离开重庆，从体制内走向体制外、走向市场以来，整整二十年的时间里，我参与了更多的和农民、农村、农业相关的工作与项目。

2006 年，中央作出建设社会主义新农村的决策。我于 2006 年和 2007 年，分别对沈阳郊区、大连金州、云南大理、北京大兴等地进行调研，并于 2007 年，把调研结果和这些年积累的关于农村改革和发展的想法整理了一个方案。我认为，中国农村千百年的问题始终都和土地有关，中国农村的根本问题是土地问题，我试图通过中国农村土地制度的变革，在不改变土地所有制的基础上，通过土地生产关系的改变来推动农村发展。

这个变革方案的核心是：在各级党委政府领导下，改革农村现有土地使用管理制度。在不改变土地公有制，不改变土地性质，不改变承包责任制，在保障农民的根本利益的前提下，创新性地利用土地信托流转这一金融技术，建立农村土地流转交易市场，形成农村土地集约化、规模化、产业化经营，通过农业产业化龙头企业在产业链上的再造，引入综合金融服务，吸引各种资本进入农业领域，帮助下游企业进入上游，着重培育各种类型、各种规模的农业产业化龙头企业，以提高农业生产力水平，缩小城乡差距，推动城镇化建设，实现共同富裕。

这一方案设计几年后，终于在 2009 年，在中共益阳市委书记马勇的亲自主持和领导下，在中国中部地区湖南益阳获得试点。试点三年多以来，益阳土地信托流转“草尾模式”已引起越来越多的重视与关注。通过不断对农业企业调研和投资、并购、重组等行为，我形成了更多大胆的总结，基本逻辑是：

中国始于 1978 年的这场改革开放，主要经过了两个阶段。第一个阶段是农村经济体制改革，这就是当时“十一届三中全会”关于农村经济体制改革的决议。这次改革的核心内容是改革计划经济体制下的人民公社制度。这场改革发端于安徽的小岗村等中国一些偏远、贫困的农村地区，在没有改变土地所有制性质的情况下，将土地使用权分配给农民，交由农民承包，也就是“包产到户”，使濒临崩溃边缘的农民获得了赖以生存的土地，使当年中国 9 亿多人口中占 82% 的农村人口，从饥饿中解救出来，吃上了饱饭，为接下来的一系列改革和发展，建立了稳定的社会基础。

第二阶段是从 1984 年开始的城市经济体制改革。至今 28 年来，中国走了一条以城市为核心的、以工业化为方法的发展道路。这条道路使中国改变了贫穷、落后的面貌，社会、经济、政治、文化得到全面发展，成为全球第二大经济体，创造了人类发展史上的奇迹。

但是，工业化、城市化让我们在发展的同时，也付出了巨大的代价。环境恶化、生态破坏、资源紧张、交通拥堵、两极分化、城乡二元结构矛盾突出，人际关系更加紧张而复杂，政治体制改革滞后导致分配不公、贪污腐败日益猖獗。农民、农村、农业在三十多年里以城市和工业化为核心，农民纷纷涌向城市，农村与城市的比例从 80% 比 20%，变成了将近 50% 比 50%。近 14 亿人口中，仍然有 7 亿农民。我们按欧洲、美国、日本工业化过程的指标进行分析，中国目前这种以城市为核心、以工业化为方法的发展观还可以持续十年，处理得好，还可能持续二十年。但如果简单地这样持续，未来将变为不可持续，变得十分危险。相反，过去被我们忽略了整整三十年的一个巨大空间，却正是中国未来二三十年的巨大机会。这个空间，就是毛主席所说的，“农村是一个广阔的天地，在那里是可以大有作为的。”这个机会，就是农业。当然，这里说的农业，一定不是现在这样将土地承包给农民那种“一包了之”的农业，不是一家一户守着几亩几分、日出而作、日落而息的几千年农耕文明传承下来，亘古不变的“井田制”式的农业。

这个农业是现代农业，是以产业化为核心的农业，是用产业的理念、工业的方法、科技的投入、商业的模式、企业的管理，用产业链、价值链来构造的现代农业产业。

用现代农业产业的衡量方式，去看今天的中国农业，几乎是天壤之别。如果说还有什么从地上到天上的机会，今天中国农业领域的这个机会，就是从地上到天上的机会。如果以 2012 年作为起点，到 2049 年，再用 37 年时间，在邓小平期望的本世纪中叶，建国 100 周年之时，中国制定一个以农业产业化为国家战略的目标，相信这一定是一个无与伦比的计划；能够领导中国人民完成这一辉煌计划的政党，将是一个无与伦比的政党；能够带领这个政党来实现这一辉煌盛世的领袖，也一定会名垂青史。

我认为，这是中国从现在到 2049 年，建国一百周年可持续发展的法宝。是中华民族实现真正伟大复兴的利器。

中共益阳市委书记马勇和他以政研室为主的工作团队，在我初步方案的基础上进行了一系列创造性的探索，几年来精心组织、积极推动、不断总结完善，在实践的基础上开展了扎实深入的理论研究，形成了《农村土地信托流转实证研究》专著这一重大理论成果。我以这篇小序，向他们的辛勤工作致以敬意。

2013 年 3 月

（作者系资深投资银行家）

第一章 导 论

1.1 中国农村土地制度概述·····	(001)
1.1.1 中国农村土地政策的历史演进·····	(001)
1.1.2 现行农村土地制度的弊端分析·····	(003)
1.1.3 当前我国农村土地制度改革创新的政策取向·····	(004)
1.2 农村土地流转概述·····	(006)
1.2.1 农村土地流转的涵义·····	(006)
1.2.2 我国农村土地流转的必要性·····	(006)
1.2.3 我国农村土地流转现状·····	(008)
1.3 信托与土地信托制度概述·····	(009)
1.3.1 信托制度概述·····	(009)
1.3.2 土地信托制度概述·····	(010)
1.3.3 国外土地信托制度研究概况·····	(011)
1.3.4 国内土地信托制度研究概况·····	(012)
1.4 农村土地信托流转实证研究概述·····	(015)
1.4.1 农村土地信托流转实证研究的意义·····	(015)
1.4.2 农村土地信托流转实证研究的样本和方法·····	(015)
1.4.3 农村土地信托流转实证研究的主要内容·····	(015)

第二章

农村土地信托流转“草尾模式”

2.1 “草尾模式”的基本做法和操作流程·····	(018)
2.1.1 基本做法·····	(018)
2.1.2 运行的基本框架·····	(019)
2.1.3 具体工作流程·····	(019)
2.2 “草尾模式”的三个重要环节·····	(020)
2.2.1 信托(流进环节)·····	(020)
2.2.2 整理·····	(021)
2.2.3 租赁(流出环节)·····	(021)
2.3 “草尾模式”的三个主要特点·····	(021)
2.3.1 政府平台·····	(021)
2.3.2 信托特色·····	(022)
2.3.3 市场运作·····	(022)
2.4 “草尾模式”的三个比较优势·····	(023)

第三章

“草尾模式”土地信托流转的内涵特征与机制分析

3.1 概念界定·····	(026)
3.2 法律渊源·····	(026)
3.2.1 符合农村土地政策法规的有关规定·····	(027)
3.2.2 符合信托法关于信托设置的有关规定·····	(027)

3.3 农村土地信托的特征·····	(028)
3.3.1 信托财产的特定性·····	(028)
3.3.2 委托人的特定性·····	(029)
3.3.3 受托人的特定性·····	(029)
3.3.4 信托收益的特定性·····	(030)
3.3.5 信托成立的特定性·····	(030)
3.4 运行机理·····	(031)
3.4.1 基本原则·····	(031)
3.4.2 主要关系人及其权利和义务·····	(031)
3.4.3 农村土地信托流转的设立、变更和终止·····	(035)
3.4.4 农村土地承包经营权信托有限公司的治理·····	(038)
3.4.5 信托收益分配·····	(039)
3.4.6 外部支撑·····	(040)

第四章

农村土地信托流转与现代农业建设

4.1 现代农业的内涵及其重要性·····	(044)
4.2 推进农村土地适度规模经营是现代农业建设的必由之路 ·····	(045)
4.2.1 农地集中和规模经营是农业现代化国家建设现代农业 的成功经验·····	(045)
4.2.2 分散经营不利于现代农业建设·····	(046)
4.2.3 推进农地适度规模经营所具备的现实基础·····	(048)
4.3 农村土地信托流转开辟现代农业规模化经营新路子 ·····	(049)

4.3.1 一般形式的土地流转难以适应现代农业规模化经营的要求	(049)
4.3.2 基于现代农业建设视角下的土地信托流转“草尾模式”	(050)
4.4 “草尾模式”土地信托流转对现代农业建设的促进作用	(053)
4.4.1 形成了适度规模经营,改善了产业体系	(053)
4.4.2 激活了规模经营主体,提高了土地产出效益	(056)
4.4.3 拓宽了产业投入渠道,完善了产业设施	(057)
4.4.4 催生了一批农业工人,培育了现代农民	(059)

第五章

农村土地信托流转与增加农民收入

5.1 益阳市农民收入情况及影响农民增收的主要因素分析	(061)
5.1.1 收入水平分析	(061)
5.1.2 收入结构分析	(063)
5.1.3 影响农民增收的主要因素分析	(064)
5.2 “草尾模式”土地信托流转促进农民增收机制分析	(066)
5.2.1 形成了确保农民稳定增收的保障机制	(066)
5.2.2 形成了促进农民多渠道增收的运行机制	(068)
5.2.3 形成了促进农民持续增收的长效机制	(070)
5.3 “草尾模式”土地信托流转促进农民增收实证分析	(072)
5.3.1 土地信托流转促进农民增收水平提高	(072)
5.3.2 土地信托流转促进农民增收结构优化	(074)

第六章

农村土地信托流转与农村金融创新

- 6.1 农村土地流转与金融发展的关系····· (077)
 - 6.1.1 金融发展是农村土地流转的重要推动力 ····· (077)
 - 6.1.2 农村土地流转对农村金融发展的促进 ····· (078)
- 6.2 当前我国农村土地流转金融支持的困境及原因分析 (079)
 - 6.2.1 农村土地流转金融支持的困境 ····· (079)
 - 6.2.2 农村土地流转“金融抑制”的原因 ····· (085)
- 6.3 “草尾模式”土地信托流转引发的农村金融变革·· (087)
 - 6.3.1 土地信托的长期投资功能有利于建立资金回流“三农”
的长效机制 ····· (087)
 - 6.3.2 土地信托的财产管理功能有利于政府“三农”投融资
平台的打造 ····· (091)
 - 6.3.3 土地信托的土地资本化功能促进农村金融创新发展
····· (093)

第七章

农村土地信托流转与农村基层政权建设

- 7.1 农村基层政权概述····· (097)
- 7.2 新形势下农村基层政权建设存在的主要问题····· (098)
 - 7.2.1 农村基层政权履职的动力不足 ····· (099)

7.2.2 农村基层政权履职的能力不够	(100)
7.2.3 农村基层政权公信力不强	(101)
7.3 “草尾模式”土地信托流转对农村基层政权建设的促进作用	(102)
7.3.1 打造农村基层政府发挥职能作用的新平台	(102)
7.3.2 构建农村基层政府服务“三农”的新机制	(106)
7.3.3 重塑农村基层政权组织新形象	(109)

第八章

益阳农村土地信托流转的生动实践

8.1 益阳农村土地信托流转探索历程	(113)
8.1.1 传统流转阶段	(113)
8.1.2 创新流转阶段	(114)
8.2 益阳农村土地信托流转实践	(115)
8.2.1 实践基本情况	(115)
8.2.2 实践中把握的三条原则	(115)
8.2.3 从实践中得出的基本结论	(116)
8.3 益阳农村土地信托流转典型案例分析	(117)
8.3.1 典型案例介绍	(117)
8.3.2 案例分析的基本结论	(122)

第九章

“草尾模式”与国内其他创新型 土地流转模式的比较

9.1 与浙江省“绍兴模式”的比较·····	(124)
9.1.1 “绍兴模式”土地流转基本情况 ·····	(124)
9.1.2 “草尾模式”与“绍兴模式”的比较 ·····	(126)
9.1.3 对“绍兴模式”中村集体经济组织成为委托主体的思 考 ·····	(128)
9.2 与四川省“崇州模式”的比较·····	(129)
9.2.1 “崇州模式”土地流转基本情况 ·····	(129)
9.2.2 “崇州模式”典型案例 ·····	(130)
9.2.3 “草尾模式”与“崇州模式”的比较 ·····	(131)
9.2.4 对“崇州模式”中土地入股问题的思考 ·····	(132)
9.3 与福建省“沙县模式”的比较·····	(134)
9.3.1 沙县开展土地信托流转基本情况 ·····	(134)
9.3.2 “草尾模式”与“沙县模式”的比较 ·····	(134)

第十章

主要结论及前景展望

10.1 主要结论·····	(136)
10.2 前景展望·····	(138)

附录

部分媒体关于益阳土地信托流转的专题报道

1. 中央党校《思想理论内参》：湖南益阳土地信托流转改革试点值得关注 (140)
2. 《人民日报》：破解“三农”难题 需要优化“人地关系” (143)
3. 《湖南日报》：放大土地权益 创造多赢效应 (148)
4. 新华社湖南分社《湖南领导参考》：益阳“土地信托流转”激活三农改革 (156)
5. 新华社湖南分社《湖南领导内参》：创新土地信托流转 推动粮食生产发展 (167)

后 记

参考文献