

主编 朱大旗



中国人民大学法学院
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA LAW SCHOOL

明德经济法学文库 3

李蕊 / 著

中国土地银行 法律制度构建研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

主编 朱大旗



中国人民大学法学院
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA LAW SCHOOL

明德经济法学文库 3

中国土地银行 法律制度构建研究

李蕊 / 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国土地银行法律制度构建研究 / 李蕊著. —北京:
法律出版社, 2014. 6
(明德经济法学文库)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6340 - 9

I. ①中… II. ①李… III. ①土地—投资—法律—研
究—中国 IV. ①D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 080164 号



©法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/16 字数/265 千

版本/2014 年 6 月第 1 版

印次/2014 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-6340-9

定价:43.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

**中国人民大学经济法学研究中心
《明德经济法学文库》编审委员会**

顾 问 刘文华
主 任 史际春 徐孟洲
副主任 吴宏伟 王欣新 刘俊海
张世明

主 编 朱大旗
副主编 姚海放
委 员 王宗玉 孟雁北 宋 彪
杨 东 徐阳光

总序

当代中国经济体制改革和社会主义市场经济建设，催生了经济法学这一新的法律门类和法学学科。1983年，中国人民大学经济法教研室成立，成为全国早期的经济法学学科点之一。1984年起招收民法学专业经济法学方向的硕士研究生；1987年起招收经济法学专业硕士研究生；1994年成为全国首批经济法学博士点。

30多年来，人大经济法学人以“求经世之道，思济民之法”的精神，致力于经济法学人才的培养和教育，注重学术修养和调查研究，以解决中国社会现实生活中的经济法治问题为方向，理论联系实际，跟踪、把握国际、国内相近学科的最新发展动态，不断开拓创新，自成一脉，在全国经济法学界具有学科前沿地位，为中国经济法学的理论建构和中国社会主义经济法治事业做出了自己应有的贡献。

人大经济法学自1994年培养新中国第一位经济法学博士以来，迄今已累计培养了200多位经济法学博士。这些博士肩负着人大经济法学各位老师的谆谆教诲和殷切期望，就职于国家立法、司法、行政机关、国内著名大学、科研机构和其他经济、金融等实务部门，埋头苦干，求真务实，屡创佳绩，成为相关行业领域的领军人物和中坚力量。无疑地，他们在人大经济法学所受的科学、前瞻的经济法理论教育、规范的专业培训和严格的学术熏陶，给予了他们茁壮成长的丰富养料和厚实基础，奠定了他们人生事业的良好起点。

就我观察而言，博士阶段的学习无疑是人的一生中最为宝贵的黄金时期。在这弹指即逝的几年里，青年博

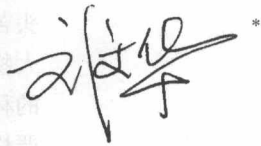
士的心灵由稚嫩到成熟,眼界由褊狭趋全面,思维由直线而多维,知识由零散臻体系,正是勃发朝阳而成其大光的关键时刻。但毋庸讳言,这一时期也是青年博士生活压力最重、学术困境最多、外界诱惑最大,因而也是最需要关爱、最需要帮助、最需要提携的时期。在市场经济蝇营逐利、浮躁盲动的大环境下,如何引导广大青年博士理性务实、潜心学术、夯实基础、厚积薄发,奠定未来宏大人生事业的坚实基础,实为我们教书育人、为人师表者不能不关注和解决的重大问题。为此,中国人民大学经济法学研究中心的全体老师在各方面条件都非常薄弱的情况下,决定多方设法争取各界支持,创造条件为人大经济法学专业的博士生纾难解困,提供脱颖而出的便利环境。在取得法律出版社的支持下,广泛筹措资金,遴选、资助每年优秀经济法学博士学位论文及青年教师的优秀著作出版。这一方面可以使优秀的博士学位论文精品得以付梓,使莘莘学子多年呕心沥血的研究成果不至于埋没;另一方面又可以对广大的在读经济法学博士研究生以激励,使他们可以比较安心地埋头学术研究,创造出更多的经济法学学术精品,同时还可以奉献给中国经济法学学科和中国经济法事业以智识,这是一项非常值得投资的多赢的事业。我们有理由也有信心把这一工作持久不懈地开展下去。

在此,我作为中国人民大学经济法学的一名老教师,作为中国经济法学教学科研事业的初创者、参与者,谨对广大在校的、未来的人大经济法学博士研究生提出以下期盼:

希望你们好好珍惜博士阶段的学习机会和美好时光,多读书,多思考,多讨论,多写文章,夯实理论基础,提升实践能力,争取写出优秀博士论文,不断充实名德经济法学文库,把人民大学的经济法理论体系传承永续。

长江后浪推前浪,一代风流冀尔济。诚望后生小子撷万方之优长,成一家之精微,将人大经济法学的优良传统发扬光大,为推进中国的经济法学事业暨经济法治建设,添砖加瓦,贡献无垠。

是为序。



2012年8月4日
于中国人民大学明德楼

* 中国人民大学法学院教授、博士研究生导师。

序

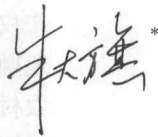
我国农村发展面临两大现实困境：一是作为农村经济血液的农村金融资源供给严重不足；二是作为农民最大财富源泉的农地资源利用不充分。党的十八届三中全会和2014年中央一号文件提出“加快构建新型农业经营体系”，关键在于农业经营体制机制创新，创新的基础在于农地顺畅流转和融资。这也是“赋予农民更多财产权利”的主旨所在。当务之急是应通过构建有效的农地融资制度，优化农村资金和农地资源配置，通过调动农村内部资源，尤其是最重要的农地资源以改善农村金融服务。

我国过往三轮农村金融改革的实践已证明，单纯依赖改革现有金融机构无法解决农村融资困境。因此，如何建构新的农村金融机构并进行相应的体制机制创新已成为我国进一步深化农村金融改革的重大现实课题。从国际经验来看，土地银行作为经营与土地有关的长期信用业务的农地金融机构，不吸收存款，其运作有效耦合了农地和资金两大资源，通过农地抵押贷款和土地债券发行等农地金融业务的开展，引导社会资金进入农村，实现农村资金和农地两大资源的优化配置。作为一种制度创新值得我国在农村金融改革中探索和引入。

李蕊博士的《中国土地银行法律制度构建研究》一书，立足于解决我国农村重大现实问题的需要，从经济法视角出发，通过对土地银行这一外生性制度的引入和本土化建构进行探讨，以期解决我国农村资金匮乏和农地资源利用不充分的两大困局。在问题研究和解决中，

作者没有囿于微观的一般问题分析,而是从我国农村资源配置现实需求出发,结合法经济学和法社会学的研究方法,平衡不同主体利益,统筹农地金融市场公平、效率、自由和秩序,尝试多维度重新配置权利义务。从顶层设计到具体立法构想,再到配套制度的完善,对土地银行法律制度进行了较为全面、细致、深入的分析和研究。尤其可贵的是,她利用赴美访学的机会对于美国土地银行制度进行了广泛调研,搜集到大量的一手数据和资料,丰富了我国土地银行法律制度国际比较的可资参考和借鉴的内容。

作为导师,看到李蕊的博士论文得以顺利付梓,我感到由衷的喜悦与欣慰。本书的出版,既是对她 17 年来持之以恒研习经济法学的一个阶段总结,同时也期盼书中研究的问题和提出的对策建议,能够对我国“三农”问题尤其是农村土地和金融问题的解决,提供有益的理论指导和实务支持。“宝剑锋从磨砺出,梅花香自苦寒来”,希望李蕊作为一名经济法学人,在未来的学术生涯中,能够坚守学术精神,砥砺学术品格,精进学术造诣,在经济法学研究道路上扎实前行。



2014 年 4 月 15 日于人大明法楼

* 中国人民大学法学院教授、博士研究生导师,经济法教研室主任,法学博士。

前 言

中国农村社会发展目前面临的实质性问题
是农村资金和农地资源配置的不合理。不仅农地细碎化阻碍了农业现代化,而且资金的缺乏也阻碍了农村经济发展。

首先,就农村金融现状而言,目前面临的最大问题是存贷款不平衡。城乡二元结构导致农村资金缺乏。尽管我国现有农村金融机构绝对数量不少,包括农业银行、邮政储蓄银行、农村商业银行、农村合作银行、村镇银行以及农村信用合作社等。但这些农村金融机构多以利润最大化为目标,他们多数无意于“高风险、高成本、低收益”的涉农贷款业务,过于注重吸收存款,注重营利性强的中间业务和结算业务等,进而成为农村资金流向城市的“虹吸器”。据统计,我国农村资金存贷比已由1994年的100%下降到2011年的60%。

其次,农业现代化的前提是农地规模化,而家庭联产承包责任制导致我国农村以家庭为单位的农业经营方式,呈现小规模细碎化的特点。国家统计局调查显示,2011年全国农村居民人均经营耕地面积只有2.3亩,如果按照第六次全国人口普查户均人口3.1人计算,则2011年全国农村居民户均经营耕地面积也只有7.13亩。不仅导致劳动力资源过度聚集,也影响农业集约、规模经营和现代农业技术的应用,进而阻碍农业劳动生产率的提高。

本书研究的最终目的在于通过构建土地银行法律制度保障和促进农地和金融资源的有效流转。这一总

目标的实现必须着眼于两个方面:首先,要通过土地银行农地存贷业务的开展,促进农地资源从土地承包权人向农地规模经营者流转。在宁夏平罗、四川彭州等地进行的土地合作社实践中,土地承包经营权人将农地存入土地合作社获取存地费。土地合作社将农地整理后贷给农地规模经营者收取贷地费。合同到期后农地返还给土地承包经营权人。这一具有中国特色的创新不仅促进农地规模经营也解放了农村劳动力,使其摆脱土地的束缚获得更多的择业机会。其次,要通过土地银行农地存贷业务和土地债券发行业务的开展促进社会资金流入农村。土地银行通过土地债券发行业务,从社会公众获取资金,然后向土地承包经营权人提供农地抵押贷款。

本书首先,对土地银行及其法律制度进行了初步的概念界定,之后着眼于法学、经济学和社会学三个领域分析了土地银行法律制度构建的理论基础。其次,对国内各地土地银行实践、土地银行法律制度立法现状进行梳理评价,找出构建土地银行法律制度面临的主要障碍。再次,通过国际比较研究,对国外不同国家和地区土地银行法律制度的共性及区别进行分析总结,得出对于中国土地银行法律制度构建有借鉴意义的启示。最后,提出构建我国土地银行法律制度的基本原则、我国土地银行专门立法构想和完善土地银行相关支撑体系的建议。

Contents

目录

第一章 引论	1
第一节 研究的缘起	1
一、对农地融资制度的历史分析	1
二、研究的背景	2
三、研究的目的意义	6
第二节 研究涉及的基本概念的界定	7
一、农地	7
二、农地权利	9
三、农地金融和农地金融业务	11
第三节 国内外研究评述	12
一、国外研究评述	12
二、国内研究评述	14
第四节 研究思路 and 结构安排	16
一、研究的总体思路	16
二、研究的基本观点	16
三、研究的逻辑框架	16
四、具体结构安排	17
第五节 研究方法	18
第六节 研究可能的创新之处与存在的不足	19

一、研究可能的创新之处·····	19
二、研究的不足和有待完善之处·····	19
第二章 土地银行法律制度考辨 ·····	20
第一节 土地银行概念源流分析·····	20
一、土地银行的一般界定·····	20
二、中国特色的土地银行的界定·····	21
三、我国土地银行的性质·····	23
四、我国土地银行的业务范围·····	26
五、我国土地银行的主要职能·····	33
第二节 我国土地银行法律关系分析·····	35
一、土地银行法律关系性质分析·····	35
二、土地银行法律关系主体分析·····	35
三、土地银行法律关系客体分析·····	43
第三节 土地银行法律制度的基本界定·····	52
一、土地银行法律制度的概念·····	52
二、土地银行法律制度的基本特征·····	54
三、与土地储备法律制度的比较·····	56
四、与商业银行法律制度的比较·····	58
五、与农村信用合作社法律制度的比较·····	60
第四节 构建我国土地银行法律制度的必要性与可行性·····	61
一、构建土地银行法律制度的必要性分析·····	62
二、构建土地银行法律制度的可行性分析·····	66
三、构建土地银行法律制度不必然导致农民“失地、失业、失保障”·····	68
第五节 小结·····	71
第三章 土地银行法律制度构建的理论基础 ·····	73
第一节 法学领域的理论基础·····	73
一、国家适度干预理论·····	73
二、平衡协调理论·····	77
三、土地承包经营权的公私融合性理论·····	78
第二节 经济学领域的理论基础·····	82
一、农村金融发展理论·····	82

二、外展与可持续性理论	85
第三节 社会学领域的理论	87
一、社会系统理论	87
二、结构功能主义理论	90
第四节 小结	92
第四章 我国土地银行法律制度的实证研究	94
第一节 各地土地银行实践及评价	94
一、贵州省湄潭县的农地金融实践及教训	94
二、宁夏平罗土地信用合作社实践及评价	96
三、成都彭州农业资源经营合作社实践及评价	99
四、浙江绍兴农地信托服务实践及评价	101
五、对各地土地银行实践的总体思考和评价	103
第二节 对于我国现行土地银行相关法律制度的梳理与检讨	105
一、土地银行主体相关法律制度梳理分析	105
二、土地银行业务相关法律制度的分析和检讨	106
三、土地银行配套环境法律制度的分析和检讨	118
第三节 我国土地银行法律制度构建面临的主要问题	123
一、政府干预不适当妨碍土地银行法律制度构建	123
二、城乡二元社会保障结构阻碍土地银行法律制度构建	125
三、土地承包经营权界定不明、权能残缺限制土地银行法律制度构建	126
四、土地银行实践零散缓慢、缺乏系统性影响土地银行法律制度构建	127
第四节 小结	129
第五章 土地银行法律制度的比较法考察	130
第一节 对德国土地银行法律制度的考察及评价	130
一、德国土地银行的建立和发展	130
二、德国土地银行主要立法梳理	131
三、德国土地银行的组织体系	132
四、德国土地银行的业务	136
五、德国农地金融的发展现状	138

六、对于德国土地银行法律制度的评价	139
第二节 对美国联邦土地银行及农业信贷系统法律制度的考察及 评价	140
一、美国联邦土地银行建立	140
二、美国联邦土地银行及农业信贷系统主要立法梳理	141
三、美国联邦土地银行的组织管理体系	142
四、美国联邦土地银行的资金来源	145
五、美国联邦土地银行的业务	146
六、美国农业信贷系统	149
七、对于美国联邦土地银行制度的评价	149
第三节 对其他国家和地区土地银行法律制度的考察及评价	151
一、对法国土地银行法律制度的考察及评价	151
二、对日本土地银行法律制度的考察及评价	154
三、对我国台湾地区土地银行和农地银行制度的考察及评价	156
第四节 土地银行法律制度的各国(地区)比较及启示	158
一、各国(地区)土地银行制度的差异	158
二、各国(地区)土地银行制度的共性	161
三、各国(地区)土地银行制度构建的经验和启示	164
第五节 小结	167
第六章 构建我国土地银行法律制度的建议	168
第一节 构建我国土地银行法律制度的基本原则	168
一、政府主导与市场调节相结合原则	168
二、坚持农村土地集体所有制与土地承包经营制度相结合原则	172
三、平衡协调不同主体利益与侧重保护农民权益相结合原则	175
四、因地制宜、逐步推进原则	177
第二节 对“土地银行法”立法的基本设想	179
一、土地银行法的立法目的	180
二、土地银行法的调整对象	182
三、土地银行法的基本原则	183
四、土地银行的法律地位	186
第三节 我国土地银行立法应重点解决的问题	187
一、我国土地银行的组织结构	187

二、我国土地银行的业务	194
三、我国土地银行的资金来源	196
四、我国土地银行的监管	200
第四节 小结	205
 第七章 完善我国土地银行相关法律制度的建议	206
第一节 土地银行业务相关法律制度的完善	206
一、农地产权法律制度的完善	207
二、农地交易相关法律制度的完善	209
三、土地债券发行相关法律制度的完善	211
第二节 土地银行配套环境法律制度的完善	213
一、农业保险法律制度的完善	213
二、农村社会保障法律制度的完善	216
第三节 小结	219
 参考文献	220
附录 1	227
附录 2	232
附录 3	234
 后记	235

表目录

表 1-1	中国农村金融市场资金供需情况	3
表 1-2	一些国家若干年份农业劳动力生产力情况	5
表 2-1	中国农村居民平均每人每年纯收入构成	51
表 2-2	土地银行法律制度与土地储备法律制度、商业银行法律制度的主要区别	60
表 2-3	2008 年至 2011 年村镇银行业务规模及 GDP 规模	62
表 2-4	2008 年至 2011 年村镇银行业务规模及 GDP 规模逐年增长率	63
表 4-1	我国探索中的土地银行与国外土地银行的区别	104
表 4-2	土地合作社与农村资金互助社的区别	106
表 4-3	我国信贷资产证券化历程	118
表 5-1	部分国家和地区土地银行制度比较	164
表 6-1	不同金融机构开展土地银行业务的优势与劣势比较	190

图目录

图 1-1 我国土地银行农地金融业务示意图	12
图 1-2 本书研究逻辑框架图	17
图 2-1 我国土地银行农地存贷业务图	27
图 2-2 我国土地银行农地抵押贷款流程图	29
图 2-3 我国土地银行农地抵押业务图	30
图 2-4 我国土地银行土地债券业务图	33
图 2-5 我国土地银行法律关系主体图	36
图 2-6 我国土地银行组织结构示意图	38
图 2-7 我国土地银行法律制度结构图	53
图 3-1 我国土地银行法律制度构建目标及层次图	87
图 5-1 德国土地抵押信贷合作社管理机构图	134
图 5-2 德国土地抵押信贷合作社组织体系图	135
图 5-3 美国 FCS 系统组织结构图	151
图 6-1 我国土地银行农地融资法律关系简图	175
图 6-2 我国土地银行组织结构示意图	192