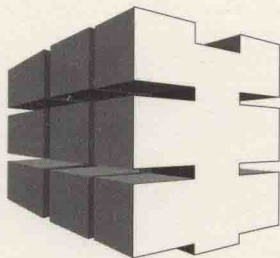




中国农村 土地银行 法律问题 研究

刘云生

著



以自由、平等、效率等原则为目标，综合分析各地土地银行试点模式和经验，从理论上论证农村土地银行之必要性、可行性，从实践层面分析现行农村土地银行内部之法权结构、内部治理、利益分配等问题，力图寻求具有较高认同感之统一模式并通过立法建议或政府预案形式提出可行性操作规则。

土地公有制之公平价值并非只能通过均田的政治承诺及身份性地权设计来实现；作为公共自然资源，土地公有制的终极公平目标应当定位于：每一位公民从效益递增的土地收益中享有平等的收益权和分配权，逐步实现社会转型。而农村土地银行恰恰可以臻达上述目标。



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中国农村 土地银行 法律问题 研究

刘云生
——
著

司法部部级科研项目，项目编号：12SFB2040



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地银行法律问题研究 / 刘云生著. -- 北京: 法律出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1681 - 3

I. ①中… II. ①刘… III. ①农村—土地产权—法律—研究—中国 IV. ①D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 294056 号

中国农村土地银行法律问题研究

ZHONGGUO NONGCUN TUDI YINhang FALü WENTI YANJIU

刘云生 著

策划编辑 似 玉

责任编辑 似 玉

装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

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

责任校对 王晓萍

责任印制 张建伟

编辑统筹 法研工作室

开本 720 毫米 × 960 毫米 1/16

印张 14.25

字数 200 千

版本 2017 年 12 月第 1 版

印次 2017 年 12 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)

网址/ www. lawpress. com. cn

投稿邮箱/ liuwenke0467@ sina. com

举报维权邮箱/ jbwq@ lawpress. com. cn

销售热线/ 010 - 63939792

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、子公司销售电话:

统一销售客服/ 400 - 660 - 6393

第一法律书店/ 010 - 63939781/ 9782

西安分公司/ 029 - 85330678

重庆分公司/ 023 - 67453036

上海分公司/ 021 - 62071639/ 1636

深圳分公司/ 0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 1681 - 3

定价: 48.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 概念梳理与模式评析 / 001

一、“土地银行”概念考辨 / 001

(一) 土地储备与开发机构 / 002

(二) 土地存贷与租赁机构 / 003

(三) 土地投融资机构 / 003

(四) 土地互助合作组织 / 004

(五) 土地专业信用合作社 / 004

(六) 土地入股与托管 / 004

二、农村土地银行的本质特征 / 006

(一) 前提: 政府倡导或许可 / 006

(二) 主体: 自治性经济组织 / 010

(三) 客体: 以土地权利或等量货币为标的 / 014

(四) 性质: 纯民事主体 / 020

(五) 目标: 以提高土地经营效率为手段, 以土地利益公平分享 / 025

三、农村土地银行早期模式个案评析 / 030

(一) 山东诸城“土地信托中心” / 030

(二) 宁夏平罗“土地信用合作社” / 031

(三) 陕西杨凌“土地银行” / 032

(四)浙江绍兴南岸村“土地股份合作社” / 033

(五)成都“土地银行” / 034

四、新形势下农村土地银行类型区分与评析 / 035

(一)内部互助型 / 037

(二)吸纳—嵌入型 / 042

(三)资本控制型 / 047

第二章 命题确立与理论证成 / 051

一、农村土地银行设立的必要性考察 / 052

(一)价值诉求 / 052

(二)制度功能 / 058

二、农村土地银行设立的可行性论证 / 069

(一)以农村土地股份制改造为基础的土地银行与社会主义制度之契合 / 069

(二)农村土地银行设立与现行土地家庭承包经营制度之对接 / 071

(三)农村土地银行与乡村农民自治组织 / 073

(四)农村土地与国家土地管理 / 073

(五)契约制度为土地银行制度的合理构建提供充分法律支撑 / 073

三、法律与政策之禁区与限制 / 075

(一)构建我国土地银行的制度障碍 / 075

(二)突破禁区与限制性规则——以小产权房为考察对象 / 077

四、农村土地银行设立的前提性条件 / 086

(一)用途管制 / 086

(二)集体所有与家庭承包 / 087

(三)承包权、经营权分离 / 094

(四)农民权利保障 / 095

第三章 法权解析与权利体系 / 098

一、农村土地银行与农户承包权 / 098

(一)属性界定:身份权抑或财产权? / 099

(二)功能定位 / 106

(三)价值考量 / 110

二、农村土地银行与土地经营权 / 120

(一)土地经营权法权属性界定 / 120

(二)经营权权能定位 / 125

(三)土地经营权功能识别 / 129

(四)博弈格局中的法权变革 / 137

三、农村土地银行与集体土地资产 / 141

(一)三类建设用地问题 / 142

(二)宅基地的权属 / 145

第四章 农村土地银行组织构造与法权地位 / 149

一、主体资格特性 / 149

(一)身份性 / 149

(二)内部性 / 150

(三)业务与利益的双重关联性 / 153

(四)主体资格的民事非诉性 / 153

二、股份配置中的主体标准 / 153

(一)集体股份 / 154

(二)承包权人股份 / 157

(三)经营权人股份 / 160

(四)外来股份问题 / 164

三、组织形式选择 / 166

(一)股权型 / 167

(二)政府主导型——以山西左权县为例 / 172

(三)社团型——以宁夏平罗县为例 / 174

(四)组织形式创新及路径 / 176

第五章 营运风险与法律调控 / 178

一、农村土地银行营运模式下的农民行为特征解析 / 178

- (一) 货币出资额小、比例少 / 178
- (二) 偏好选择土地出租, 不愿意选择土地权利入股 / 180
- (三) “保底”与“保守” / 183

二、农村土地银行所涉风险类型 / 186

- (一) 法律风险 / 186
- (二) 政策风险 / 189
- (三) 经营风险 / 190
- (四) 社会风险 / 191
- (五) 环境生态风险 / 194

三、农村土地银行风险防范机制 / 195

- (一) 建立、健全城乡统一的社会保障体系 / 195
- (二) 构建多元化投资融资体系 / 197
- (三) 改革户籍制度推动城乡一体化居住证制度和均等化公共服务 / 198
- (四) 建立土地基金 / 198
- (五) 建设农业保护区 / 199
- (六) 建立农业保险公司, 保障工商资本利益 / 200
- (七) 确立科学、客观的效益评估机制 / 200

四、农村土地银行法律调控的可行性路径 / 202

- (一) 充分发挥市场调节机制 / 202
- (二) 运用法律手段加强政府的宏观调控 / 204
- (三) 相关配套制度建设 / 207

参考文献 / 209

第一章 概念梳理与模式评析

“土地银行”属于中国语境下的不规范称呼,并非严格意义上的法律术语,更非金融法律体系中的投融资机构。一定程度而论,“土地银行”系地方政府和民间组织自我创设、命名的一种自治性经济组织,虽然采用了一些传统银行的存贷业务手段或技术流程,但并不吻合“银行”之本质特征。

诚如后述,鉴于“土地银行”属于中国特殊语境下的日常概念,本书依旧采纳该一概念并尝试对其内涵、外延进行区分、界定,在此基础上进一步确立本书之研究对象。

一、“土地银行”概念考辨

何为土地银行?较为科学的解释有如下数条:

——《土地科学词典》:“以土地为抵押的办理长期放款业务的银行。”^{〔1〕}

——《土地大辞典》:“土地银行是一种办理土地金融业务的信用机构……业务主要是发行土地债券或出售土地抵押债券,并付还本付息的责任。”^{〔2〕}

——有学者定义为:土地银行是通过提供土地抵押贷款和发行土地债券

〔1〕 陈洪博主编:《土地科学词典》,江苏科学技术出版社1992年版,第5页。

〔2〕 马克伟主编:《土地大辞典》,长春出版社1991年版,第3页。

等业务为土地开发利用事业服务的金融机构。^{〔1〕}

上述概念较为精确、科学。但尴尬的是:此类以西方银行学标准界定之土地银行于西方确乎存在,但在中国目前尚未出现。

目前中国各地实践、探索阶段的“土地银行”可谓遍地开花,万紫千红,但往往“乱花迷眼”,名实难副。特别是各类概念借用、滥用之风盛行,如民法学领域之“法律行为”被其他法学研究方向借用、转用,终致滥用,已然与德国民法理论构造之“法律行为”相去甚远,甚或背道而驰;如民法之“所有权”与经济学之“产权”交相混用,引致前提性差异与制度性背离。加以法律僵局,法律人或生硬自创,或张冠李戴。民间“创新”之风更盛,或径以物以事定名,如所谓“接吻权”“墓碑权”之类;或依据传统习惯,旧瓶新酒,李代桃僵,如所谓“两田制”“土地银行”之类。

此类现象对本书研究之前提设定与现象解读形成了极大障碍。故行文之前,必须对相关概念进行界定或限缩,力避淆乱,力求概念明晰、命题真实科学、论证有的放矢、制度构建行之有效。

目前我国盛行的所谓“土地银行”,或城或乡,迥然有异;或中或外,天然有别,可谓杂然流形,义项多元。揆诸域内域外之“土地银行”之定义与功能,至少有如下几种形态:

(一) 土地储备与开发机构

此类多见于中国大陆城市。其最早源自西方国家之土地开发公社。但因中国推行土地公有制,故中国化的城市土地银行多以特定机构代表政府集中进行土地征购、整理、储备、供应和开发。^{〔2〕}其表现形式多为各地政府所设立之城投集团、地产集团等国有独资企业。该类机构虽名为企业,实则凭借特定市场主体地位垄断土地市场,借以实现城市国有土地之统一规划、统一开发、统一管理并垄断土地价格及土地利益。其优势表现为:有效整合有限土地资源,实现土地集中、统一、科学规划,快速高效实现城市化。中国于

〔1〕 刘正山:《“土地银行”之考辨》,载《中外房地产导报》2000年第12期。

〔2〕 崔新明、贾生华:《试论建立城市土地银行》,载《中国土地》2000年第1期;杨淑梅:《“土地银行”激活一庄市场》,载《土地与经济》1999年第9期。

短短三十多年城市化硬设施建设腾跃至世界发达国家水平,端赖于此。但土地市场高度封闭、土地利益分配严重畸形、城乡二元差距渐次拉大、土地财政势所难维、土地经济领域腐败之风愈演愈烈则是其致命弊端。

(二) 土地存贷与租赁机构

此类多见于国内农村实验性机构,惯常模式系由地方政府出面或承头组建土地机构,经过价值评估后以货币化方式接受农民土地权利存蓄,再以放贷形式出租给特定龙头企业或农业开发公司进行规模化经营,该机构从中获取利息差。此类机构名为“土地银行”,实则为土地租赁中介,并非严格意义上的金融机构。例如,河南省临颍县为推动当地农业规模经营和集约经营,加快农村剩余劳动力转移,2015年3月,成立全省第一家“土地银行”。通过市场化运作方式,评估耕地价格后,将土地承包经营权以货币形式存入“土地银行”获得利息收入。^{〔1〕}

(三) 土地投融资机构

此类为较为严格的专业性金融机构。追溯源头,应当是来自1770年德国之“土地抵押信用合作社”,其设立目的系对抗高利贷,打通资本的乡村流向,振兴农业。该机构由政府组建、营运。农民或地主为获取资金,组建土地合作社,以自有土地抵押并获得长期贷款;银行则以该类抵押土地发行土地债券,换取资金,供给社员。

此类模式后来被我国台湾地区所吸纳。台湾地区土地银行成立于1946年9月1日,1985年取得法人资格,2003年7月1日改制,更名为“台湾土地银行股份有限公司”,2004年5月21日奉准再行改制,成为公开发行股票公司。该公司原本以土地为核心构造投融资体系。上游业务为土地贷款,中游业务为建筑融资、土地信托,由此带动下游产业融资、不动产证券化及房屋贷款、个人理财等各项业务。其最初功能旨在调剂农业金融,配合政府推行国民住宅和都市平均地价政策,办理土地开发、都市改良、社区发展、道路建设、观光

〔1〕 陈薇:《河南探索“土地银行”模式,鼓励农民存贷土地》,载大河网, [http://www. ha. xinhuanet. com/hnxw/sn/2016-01/22/c_1117856914. htm](http://www.ha.xinhuanet.com/hnxw/sn/2016-01/22/c_1117856914.htm),最后访问日期:2016年1月26日。

设施等系列金融业务,同时兼营一般银行的存款、储蓄、放款、汇兑等业务。

基于中国大陆的土地公有制现状,我国台湾地区土地银行虽然自2003年即在上海成立办事处,2010年12月17日获中国银行业监督管理委员会批准开业,但其所从事业务绝非其“主业”所涉之土地投融资,而是一般银行的各项业务。

(四) 土地互助合作组织

此类典型者如1885年成立的法国农业信贷银行,虽然是互助性组织形态,但其官方背景却十分浓厚,其金库隶属于国家并受农业部和财政经济部的双重领导。该类机构联通国家与农业互助信贷组织,早期主要业务系向个体农民发放长、短期生产贷款、对地方公共事业的贷款、对农业合作社的贷款和家庭建房贷款等。包括鼓励青年农民和海外移民创办一定规模的农场、为发展畜牧业、为实现农业生产现代化的贷款和农业救灾贷款等。

(五) 土地专业信用合作社

此类典型代表如成都式“土地银行”。此类组织虽然实质上仍然是由政府组织设立且属于农业资源经营专业合作社,但其与第二类组织最大差别是:第一,股权结构方面,政府对土地银行享有控股优势,以确保农民权利,确保土地的公有制法权底线。第二,该组织享有国家特别授权。2009年5月7日,国务院批复《成都市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》中,明确规定成都市可就农村土地改革先改先试,逐步展开农村集体建设用地使用权流转试验等项目。第三,权利资本化范围广。成都模式将农户承包使用权、农村集体建设用地及部分宅基地等三类权利分类整合,“零存整贷”,极大程度加快了农地流转,推动了农业产业化和规模化进程。其中,两项措施于当时极具借鉴意义:一是由农村工作办公室、农业厅和国土资源厅牵头,对全省地块按照地理位置、土地质量、升值潜力等情况进行分类、评估价值并制定相应合理的级差存储租金;二是对农民承包地、宅基地,集体建设用地、农村房屋、林权等进行确权并发放不动产权利证书。

(六) 土地入股与托管

此类所谓“土地银行”,既有以土地存储取息方式,也有以土地被征收后以土地补偿款存储取息。典型代表如河北永清模式。2011年,永清宝岛土

地银行成立,对规划区内集体土地进行股份制改造,对托管土地集中经营;嗣后,被征收土地农户又将土地补偿款以股份形式存入土地银行,领取股息。既实现了土地规模经营,又实现了农民增收。^[1]

通过以上分类,不难看出:

第一,时下中国并无金融法律意义上的土地银行,但因为民间实践模式中多称其为“土地银行”,故本书仍然沿袭该一名称。

第二,即便是中国式的“土地银行”,也严格区分为城市和农村两类模式。其中,城市土地征收、储备等特定机构严格意义上属于公共权力对公共资源之垄断性控制与配置,虽然可称为“城市土地银行”,但究其实质,其主体并非纯市场化主体,其业务亦非从事土地金融服务,势难称为“银行”。而真正能为通过土地实物或与土地等量货币进行资金融通业务者,多集中于中国农村。

囿于时间、精力、经费限制,加以现行制度构建所急需,本书研究对象确定为农村土地银行。

基于上述分类,本书对“土地银行”界定如下:中国农村为实现土地规模化经营,经由政府倡导或许可、专门为土地开发利用提供土地或等量货币存贷金融服务的自治性经济组织。

对于前述定义,必须说明的有两点:

其一,土地银行绝非土地储备机构。主要依据有三:

首先,土地获得系基于存贷合同而非基于土地公法性征收;

其次,设立前提是公平分享土地利益而非身份性垄断土地利益;

最后,设立目的是最大限度提高农村土地经营效率而非一次性实现土地的市场化价值。

其二,中国式土地银行仅仅是一种模式探索,尚难以进化到经行政特许开设的金融机构。真正意义的、作为金融机构的土地银行,主要是从事与土

[1] 宋敏涛、刘冰、张泰源:《河北永清“土地银行”让农民“坐地分红”》,载人民网, <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0125/c1001-28080553.html>,最后访问日期:2016年1月26日。

地有关的长期信贷业务。综观欧美发达国家和中国台湾地区的“土地银行”,其共同特点是作为金融机构为土地开发利用服务,主要业务是提供土地抵押贷款和发行土地债券,服务农地,促进农地流转,加强农村建设,解决农村建设的资金来源问题。

缘于此,本书所论证、评析的土地银行只能水随山势,因样本不同而不同。但核心内容仍以股份制改革基础上之土地互助组织为准。

二、农村土地银行的本质特征

(一)前提:政府倡导或许可

土地作为一种不可再生资源,从来就是撬动中国利益格局的最重要杠杆,也是国家确保终极利益分配权力的手段。自西周以来,国家对土地一直严加管控,最终沉淀为君王所有与家族共有两种所有权,而个体权利一般通过获得使用权、收益权等方式予以实现。任何触动土地公有制的行为不仅意味着法律风险,还可能酿就政治风险甚或社会动乱。

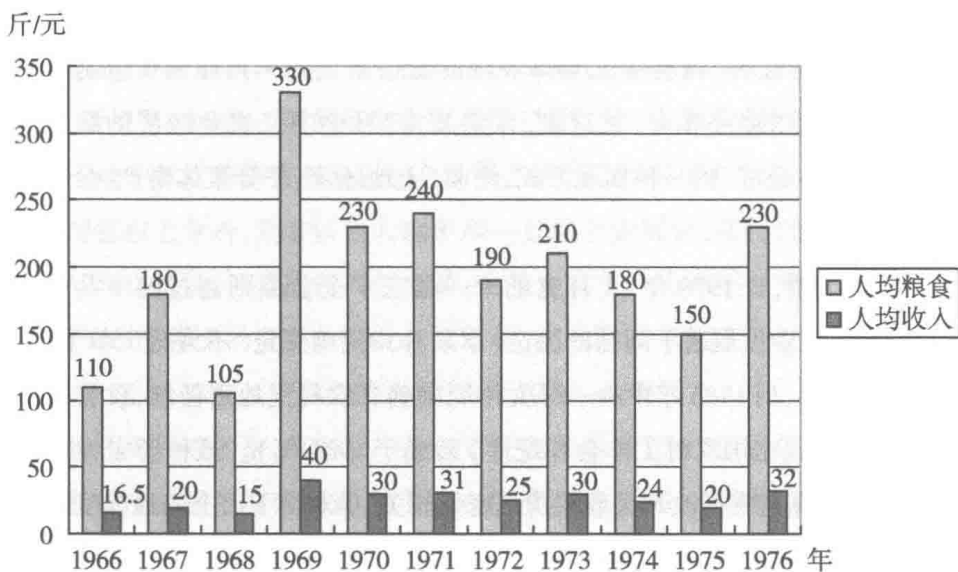
但此种公有制必须以完善、科学、合理的用益物权体系为补充手段。如果一味高扬公有制大旗,土地效率势难发挥。

据国家统计局不完全统计,截至1981年,我国农村人口已达80,387万,城镇人口为21,154万,农村人口绝对数量相较中华人民共和国成立初期增加30,000万以上。^{〔1〕}而在土地资源极度稀缺的情形下,数亿农民鉴于城市生存压力与各类社会保障压力不可能迅速转入城市,只能“屈居”乡村并通过土地耕作获得最基本的生存条件。但在人地矛盾极为突出的情形下,如果缺乏土地产权明晰的地权设计,仅以空洞、抽象的政治倡议与集体有限的管束力,势难激发农民的积极性与创造性。更为严重的是,集体产权下的共同劳作,非但未能对有限资源进行有效利用,反倒滋生了群体性偷懒的价值取向,加以天灾与决策失误,许多地区农民连最基本的吃饭问题都难以解决。

作为点燃新时期农村地权改革星星之火的安徽凤阳小岗村无疑折射了

〔1〕 国家统计局编:《光辉的三十五年》,中国统计出版社1984年版,第9页。

农民求温饱的本能需求。据资料统计(见图1-1),小岗村于1966~1976年,最好的年头收入分配为每人每天9两粮食,收入0.11元;最差的一年每人每天2.8两粮食,收入0.04元。小岗村当时共有20户人家,115人,除了1户外,其他户每年都要外出讨饭。



资料来源:<http://www.jsdj.com/luyou/lyzy/anxgc3.htm>,表格修正时间:2015年12月5日。

穷则思变的本能需求激活了农民寻求制度改革的决心与勇气,但超越制度藩篱与政策禁忌所采取的手段却并非以法律手段实现,而是激于生存压力所产生的本能反弹,其约束力也仅能依靠传统道德层面的“神灵取信”与庄严承诺。^[1]

[1] 虽然家庭联产承包责任制嗣后被作为中国农村地权改革的经典样本与基本国策,但小岗村生产队社员当初的协议既无法律保障,亦无政策支持。18户社员相互间订立协议的执行力与保障力只能依靠传统道德予以维系。例如,对分包到户的粮食分配、共同保密、风险承担三方面的约定如下:“一、我们分到户以后,每户午秋二季所收的头场粮食,就要把国家征购和集体提留交齐,谁也不准装碍种;二、我们是‘明组暗户’,不准任何人向上面和外人讲,谁讲谁不是人;三、如果队干部因为分田到户而蹲班房,他家的农活由全队社员包下来,还要把小孩养到18岁。”值得注意的是,“谁也不准装碍种”“谁讲谁不是人”,为政策冒险干部干活、养育子女以及后续性程式如“赌咒发誓”、捺手印等没有一项能够纳入法治语境进行考量,但却能给人以深沉的震撼力与激荡的悲壮感。

所幸该改革并未遭遇毁灭性打击或阻却性夭折。短短几年内,中央高层的肯定以及后续性政策支持与法律保障奠定了家庭联产承包责任制作为基本国策的基础性地位。其间,通过政策性文件的语义表述不难发现,新一轮地权变革不仅仅是为了农民求温饱,更是为了通过制度变革有效实现公有制下的“共富”理想。1982年中央一号文件转发的《全国农村工作会议纪要》将各类承包制定性为“社会主义集体经济的责任制”,并一再厘清承包制与三大改造完成前的“小私有”之区别,认定其为“社会主义农业经济的组成部分”,是“集体经济”的一种实现方式,绝非“土地还家、平分集体财产、分田单干”。^{〔1〕}

稍加回顾,自1978年12月党的十一届三中全会原则通过的中共中央《关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》中明确规定“不许分田单干,不许包产到户”,到1982年中央一号文件明确确立农村土地责任制,仅有短短三年多时间(《全国农村工作会议纪要》形成于1981年)。该种历史性转换固然与决策高层推进改革的勇气密切相关,但对自下而上的地权变革的认同更反射了其时乡村贫困已到了不变不足以维护农民基本生活条件的严峻现实。纵深分析,人地矛盾与低下的生产力水平二者之间永远呈现为恶性循环关系,如果不进行产权变革,增进社会财富总量,最终会诱发大面积社会动荡。揆诸中国历史,社会成员土地占有量与社会稳定之间的关系表现为一种必然的因果关系。据学者统计,秦汉至清初,人口在2000万~9000万摇摆,但随着清初经济的恢复与发展以及统治疆域的扩大,人口不断增长。尤其是自康熙五十一年(1712年)实行“盛世滋生人丁,永不加赋”起,中国人口

〔1〕 具体文件表述为:“目前实行的各种责任制,包括小段包工定额计酬,专业承包联产计酬,联产到劳,包产到户、到组,包干到户、到组,等等,都是社会主义集体经济的生产责任制。不论采取什么形式,只要群众不要求改变,就不要变动。”“前一个时期有些人认为,责任制只是包干到户一种形式,包干到户就是‘土地还家’、平分集体财产、分田单干。这完全是一种误解。包干到户这种形式,在一些生产队实行以后,经营方式起了变化,基本上变为分户经营、自负盈亏;但是,它是建立在土地公有基础上的,农户和集体保持承包关系,由集体统一管理和使用土地、大型农机具和水利设施,接受国家的计划指导,有一定的公共提留,统一安排烈军属、五保户、困难户的生活,有的还在统一规划下进行农业基本建设。所以它不同于合作化以前的小私有的个体经济,而是社会主义农业经济的组成部分;随着生产力的发展,它将会逐步发展成为更为完善的集体经济。”

在低水平平面垦殖农业的基础上、在以家庭为单位的个体小生产方式的要求下,迅猛增长。至1741年,全国登册人口突破有史以来的1亿大关,1762年人口增至2亿,20余年间,人口净增一倍;至1790年,全国总人口突破3亿,1812年升至365,447,000人,人均耕地降低到2.87亩,1851年人均耕地更下降为2.47亩,创此前历史最低纪录,而历史上规模最大的农民起义同年爆发。与此相应,美国匹兹堡大学杨庆堃(Yang, Ching-Kun)教授根据清实录,对19世纪早、中、晚三期的民变次数进行定量统计,从中不难见出人地矛盾、乡村土地产权变革缺失与乡村社会动荡之间的必然联系。^[1]

根据以上分析,笔者认为人地矛盾一旦趋于尖锐化,在传统社会只有两条路径可以选择:一是进行产权变革;二是提高生产力水平。两种选择均涉及生产、经营模式的变革。就此意义而论,家庭联产承包责任制的推行无疑是20世纪80年代以后的必然选择,也是其唯一选择。

但不可回避的是,家庭联产承包责任制虽然有其合理性,但其本质仍然属于传统小农经济经营模式,先天存在低投入、低效率、小规模、高人力成本、无抵御自然灾害能力等缺陷。特别是西部地区的剩余劳动力数量大、转化程度低,如果不寻求新的产权变革,借此推进农村产业分化与产业结构效应值最大化、资源配备合理化,农村,特别是西部地区的农村会严重窒碍中国现代化进程。

基于此,改革开放30多年后,国家再次以政策和试点方式开始对农村土地进行深层次、全方位改革。党的十八届三中全会通过的中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确要求“加快构建新型农业经营体系,赋予农民更多财产权利”,推动了农村地权改革的历史步伐。2014年,中共中央、国务院《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(以下简称《意见》)则对十八届三中全会精神进行了制度化

[1] 杨庆堃统计数据如下:1836~1845年民变次数为246次,1846~1855年为933次,1856~1865年为2332次,1866~1875年为909次,1876~1885年为385次,1886~1895年为314次,1895~1911年为653次。转引自张福记:《乡村危机与近代百年中国政治格局的嬗变》,载《山东大学学报》(社会科学版)1996年第3期。

落实并确立了农村产权改革的基本原则与路向。嗣后,党的十八届四中、五中全会以及2015年中央一号文件为农村土地改革做出了更为详尽的路向指引和制度建议。

关于传统农村土地家庭联产承包之历史局限及十八届三中全会以来之改革定位与路径选择容后详述。胪列几十年的改革历程无疑是要说明:中国的土地改革,特别是农村土地改革,牵一发而动全身,其改革路径一般遵循“民间探索—试点矫正—政策许可、推进—法律固化”的模式或程序。上列成都土地银行改革之所以能大出成效,亦取决于国家政策之特别许可,最大限度削减违法性、违规性风险。此点为中国历代改革之隐性规则,先行揭出,始能辨明各类土地银行试点难以统一之真正原因。

(二) 主体:自治性经济组织

因缺乏法律和政策的双向引导,土地银行目前在全国各地基本上处于试点矫正阶段,其未来命运难以预料。但可以肯定的是,就其主体身份而言,应当属于自治性经济组织。

就一定程度而论,土地银行之勃兴是乡村自治回归传统并趋向现代的必然表现形态。其股权配置、内部治理、风险管理、责任分担,均由自治性规范或契约直接确定,此点留待后续篇章详细探讨。此处需强调的是:除却经济目标外,作为自治性经济组织存在并壮大的土地银行尚可极大程度地推动乡村的市场化、民主化进程。

1. 价值定位考察

从价值层面考察,土地银行虽然以提高土地效率为目标,但其作为自治性经济组织,无疑会推进乡村民主化进程,可以有效定位乡村治理的三大价值极轴:^{〔1〕}

(1) 一体化。所谓一体化,系指彻底矫正城乡二元结构之价值偏失,克服现有制度障碍,使农村与城市获得平等的发展机遇与权利。具体而微,城

〔1〕 刘云生:《统筹城乡模式下的乡村治理:制度创新与模式设计》,载《河北法学》2009年第2期。