

解放土地

新一轮土地信托化改革

蒲坚◎著

全面解读土地信托化实质和内涵
破解土地流转难题，阐释土地改革新思路

高尚全

中国经济体制改革
研究会名誉会长

蔡鄂生

银监会前副主席

常振明

中信集团董事长

周其仁

著名经济学家
北京大学教授

陈志武

著名经济学家
耶鲁大学终身教授

联袂推荐



中信出版社·CHINACITICPRESS

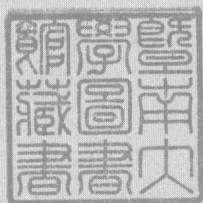
F321.1

20147

解放土地

新一轮土地信托化改革

蒲坚◎著



图书在版编目 (CIP) 数据

解放土地：新一轮土地信托化改革 / 蒲坚著. —北京：中信出版社，2014.1

ISBN 978-7-5086-4299-4

I. 解… II. 蒲… III. 农村-土地流转-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第 250189 号

解放土地：新一轮土地信托化改革

著 者：蒲 坚

策划推广：中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者：北京通州皇家印刷厂

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：20 字 数：258 千字

版 次：2014 年 1 月第 1 版

印 次：2014 年 1 月第 2 次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

书 号：ISBN 978-7-5086-4299-4 / F · 3046

定 价：65.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由发行公司负责退换。

服务热线：010-84849555 服务传真：010-84849000

投稿邮箱：author@citicpub.com

土地信托化的改革，其要义在于秉持中道理性，建构一条符合中国特色社会主义市场经济发展规律的有机逻辑。从兼顾公平与效率的综合要求出发，突破传统的非公即私的理念局限，在土地共同占有的基础上，以法、以资本为纽带，对土地进行人格化、量化的法定确权和表述，激活土地的金融资本属性，为农业生产方式的变革和农民共同分享发展的果实，奠定坚实的道路自信、理论自信和制度自信。

——蒲坚



推荐序

前些日子，媒体关于“首单土地流转信托落户宿州”的报道，引起了我对中信信托的关注。土地问题是中国发展和进一步改革的要害和节点，把信托理论引入社会主义市场经济的实践，来解决土地的确权和流转，是一种有益的探索和创新。

按照中信信托董事长蒲坚的阐释：“流转不能使土地产生新的用途，不能让农民失去土地；流转集中后的土地要取得持续的规模化效应，还要使规模化效应不断地跟现代科技相结合。”“更重要的，既是中国的全民所有制和集体所有制土地，又要使它具备资本的特征，可以让农民离开土地，让土地成为可携带的财富。而且，土地流转以后还要使农民持续不断地分享土地的收益，实现生产方式的变革。”

多年从事改革工作，我深知，土地承载着复杂的目标诉求和千丝万缕的利益纠葛，实施蒲坚描述的这种土地流转方案何其不易。

新中国是在落后的农业大国的基础上建立的。中国第一代领导人认识到了小农经济的局限，建国伊始，即着手改造传统农业。应该说，20世纪50年代的土地公有制，压下了私有制不断泛起的土地纠纷，土地由一家一户分散经营归到了人民公

社旗下。但是，以人民公社为主体的农村集体生产经营体制的生产关系安排，超越了生产力发展阶段，违背了农民意愿，侵犯了农民的利益，挫伤了农民的积极性。

中国第二代领导人上任时面临的形势是严峻的：人多地少的现实矛盾非常尖锐，产业发展极不平衡，就业和社会保障能力极其低弱……集体吃大锅饭已是穷途末路，可往反方向走，立即回到土地私有化，对于执政党又有许多无法逾越的障碍。

于是，在不改变土地公有制属性的前提下，对农民包产到户的自发创举进行认定，完善家庭联产承包责任制，成为当时条件下的最优选择。

从1978年起，联产承包责任制逐步取代了人民公社制度，农民开始承包土地，为期15年。1993年第一轮承包期结束，农民踊跃签订了第二轮为期30年的承包合同。

2003年3月，《中华人民共和国农村土地承包法》颁布，不仅明确农民对于集体所分农地的使用权、收益权，也将与产权相关的最关键的权利——转让权赋予了农民。规定农地转让权属于农民，而非集体。

2006年，时任国务院总理温家宝在新闻发布会上言之凿凿地表示：要长期保障农民对土地的经营权，15年不变，30年不变，“也就是永远不变”。

35年来，以家庭联产承包为基础，统分结合的双层经营体制，重新确立了农民的生产经营主体地位，释放出了强大的生产潜力，极大解放了农业生产力。在较短的时间里，粮食产量大幅增长，基本解决了十几亿人的吃饭问题。

相对于人民公社体制，联产承包责任制在经济上的成功、产量上的增长、制度上的人性化，获得了国内外各路学者的积极肯定。

然而，一切都在变化。天下事合久必分，分久必合，但我们却不能用引起问题的思维和逻辑去解决问题。

就生产方式而言，以一家一户为单位的分散经营，效率低，农户的投资能力不强，抗风险能力弱，技术进步慢，难以因应现代市场经济对农业的要求。小生

产与大市场的矛盾，日益加剧地困扰着农民。而且在工业化、城镇化的推进中，由于种地辛苦，且比较效益低，农村劳动力持续外移，许多地方的农田里呈现“女性化、高龄化、粗放化”的景象，土地撂荒逐年增加。13 亿人口，9 亿农民，要立足于粮食自给，但土地谁来种，怎样种，却成了问题。

纵观今日发达国家，农业已经实现了高度现代化，农业生产采取企业化生产、规模化运作、商业化经营。随着生物技术的应用，农业工厂化也已成为趋势。

没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。中央十七届五中全会提出工业化、城镇化和农业现代化同步协调发展，其关键是转变农业发展方式。

转变农业发展方式，怎样起步，如何突破？

理论是灰色的，甚至是后知后觉的，真正的创建总是在民间萌发。我注意到，近年来，全国各地自发涌现出各种农业专业化合作社，农民开始自觉地从一家一户分散经营的小生产向市场化、规模化、标准化生产转变，从单枪匹马在市场中随波逐流，到有组织地与市场博弈抗衡。

不夸张地说，这是又一次脱胎换骨式的蜕变。

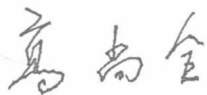
我认识蒲坚已经十几年，作为一位从事金融实务的国有企业经理人，他在中信信托连年取得良好经营业绩的同时，也在思索深层次的社会问题。近年来，他提出“金融普惠，资本共享”的理念，将金融工具和方法，运用到中国特色社会主义市场经济发展规律有机逻辑的探索中。这一次，他率领中信信托突破传统的“非公即私”的二元观念局限，依法对土地所有权的共同占有进行个人所有的重新确权。这个探索非同小可，触碰的是这一届政府和广大农民的关注点和新一轮改革的农村突破口。

虽然这是一本探讨土地信托化的专门论著，但蒲坚对所有权的认识，对共同富裕的思考，对改革理论的探微，尤其是对人知识性的认知都具有新意。有些视角对于专业的理论研究者，也可以有所启发。

诚如蒲坚在致谢中提到的，这是一本先有实践，后进行理论探究的书，是集体智慧的结晶。继安徽宿州之后，蒲坚所带领的团队正在吉林、贵州、山东等多

个省份进行更大范围和更务实的推广。我期待他们的行动结出果实，为中国改革的进一步深化摸索经验。

我今年 84 岁，参与并见证了迄今中国改革开放的全过程。30 多年来，我们摸着石头，深一脚、浅一脚地，筚路蓝缕地走了过来。现在改革进入了更深的水域，石头怕是难以摸到了。要涉过这潭深水，除了要有决断力和精准的判断力，还要具备良好的水性，借助精良的工具。我赞赏蒲坚和中信信托运用金融工具破解改革难题的勇气和身手。也期待更多有识、有能之士，投身于改革的实践和探索。因为，无论你对当下的现实有多少不满意，这里终归是我们的家园和归宿，值得用我们的智慧，让她变得更加美好。



中国经济体制改革研究会名誉会长
国家体改委原副主任



前言

解放土地，就是解放思想，解放生产力。

解放土地，既是迫在眉睫的挑战，又是影响久远的变革。

土地改革之于中国的复杂性，不仅表现在历史文化悠长积淀的定式中，也渗透交织在近现代土地分分合合的争斗中；既有意识形态认识上的论辩，也有现实路径几经选择的矛盾；既要明确共同富裕是社会主义的最大公约数，也不能忽视现代知识农业集约效率的市场力量；既要继承发扬中国特色的制度优势，也要博采当代人类社会机制创新的智慧成果；既要从真正的现实出发，解决突出的经济发展问题，又要为未来民族复兴的大业预留出足够的政治空间。我们的思辨往往终止在错综复杂的利益纠葛面前。我们必须承认，有限的理性和不完备的信息与知识对于解析和建构一个应对极端复杂的社会问题的解决方案是远远不够的，因此，我们提出“转化—创新”这样一个结构框架，以此引导出土地信托化视角下的理论实践和行为实践。从而在两个层面上展开探索和研究：一是原有的文化体系一边维护着自身固有的结构形式，一边转化适应外来的各种新制度或原理；二是在秉承中国特色社会主义理论的基础上，探索诸多事物间的隐性联系，进行原创性的实践。换言之，发展中的中国因发达国家的存在而意识到自身问题，若想

深刻理解和提升自己，就必须具有国际比较的视野和自主创新的精神。

同时，我们必须清醒地认识和澄清土地改革的本质，从而为中国梦的实现提供支持。否则，改革就面临失败的危险，其中最大的危险，莫过于在改革赖以进行的原则和方法本身尚有悖论，权力驱动和市场力量还没有厘清边界，而改革可能带来的权益还尚未有为大多数人民充分认识和理解之前就匆忙发动改革。

土地是人类安身立命之本，是“一切生产和一切存在的源泉”¹，是农业最基本的生产要素，也是农民和国民最基本的生活保证。正像威廉·配第（William Petty）所说的：“劳动是财富之父，土地是财富之母”²，土地流动的实质是财富的流动。土地问题是中国农村的根本问题。土地制度是最具基础性的社会经济制度，土地制度的变革是一切社会制度变革的基础。³在社会主义市场经济的制度选择下，在土地全民所有和集体所有的历史条件下，要在理论自信的逻辑一贯性和现实可操作性相统一的前提下，找到一个兼容并包、实际可行的土地改革的切入点，不是一件很容易的事情。既面临理论和意识形态的拷问，也受到短期目标和长期利益如何均衡的挑战。至少有以下一些内涵是不能忽视的：共同分享、共同富裕、土地集约、导入市场、资产活化、提升价值，权益流动、持续受益、个性解放、城乡和谐。事实上，两难性的挑战一直在考验我们的理论智慧和改革勇气。实践证明，土地流通内含复杂的目标诉求和千丝万缕的利益纠葛，任何不从中国现实矛盾问题出发，不从宪法逻辑出发，不以民族集体知识为依归，囿于所谓臆想的顶层设计或从先验的、抽象的“理性原理”出发，照搬现成的资本主义的“道之华”，都是理论实践苍白混乱、行为实践失据无能的表现。正如《大学》开篇明义：“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善。”大学之道，顶层设计已然确立，那就是中国特色的社会主义市场经济；方法是明明德，即开发国民的知识性（灵性）达于解决问题的智慧；原则是亲民，即因势求变，创新观念；目标是止于至善，即追求公平正义、共同富裕。

工欲善其事，必先利其器。马克思创立唯物辩证法并利用其观察蒸汽机时代的萌芽中的资本主义社会现实，形成了马克思主义；列宁运用唯物辩证法，在马

克思主义基础上，解剖帝国主义时代的社会矛盾，产生了列宁主义；毛泽东利用唯物辩证法，在马克思列宁主义基础上，分析半封建半殖民地的中国社会现实，凝聚成了毛泽东思想；邓小平利用唯物辩证法，在马克思列宁主义、毛泽东思想的基础上，解决“文化大革命”后百废待兴的社会现实问题，创造了邓小平理论。今天，我们按照逻辑一贯的思想，运用唯物辩证法分析、研究在社会主义市场经济条件下，共同富裕的目标约束下的土地问题，用中介理论视野下的信托模式认识土地流通以及围绕土地流通的政治社会问题，是一项具有挑战性的任务。但现实是：让我们知难而上，别无选择。

农村土地流通是农村经济制度改革的核心，是现行制度安排中的重要环节，它从根本上影响农村生产力的提升，影响农业生产的可持续发展，从古至今，中国农村土地流通始终在一定历史条件的影响、作用下这样或那样地进行着，并随着时间、条件的变化而变化。农村土地流通的合理化、高效化、制度化，关系我国农村经济的全面发展，关系整个社会经济的协调发展，更关系中国社会的政治稳定，社会主义和谐社会的建设。

1949年新中国成立前后，“打土豪分田地”，农民欢欣鼓舞，终于有了自己的土地；人民公社的土地集体共有，生产效率衰减，农民缺衣少食；改革开放后，土地再一次包产到户，农民生活水平普遍提高；今天土地流通改革，面临着新的集约化。分分合合，正应了那句古语，“分久必合，合久必分”。历史用了近70年的时间完成了两种内涵完全不同的分分合合，每一次分和合，都烙下了时代鲜明的印记，都是我们认知选择的剩余模式。我们探索的土地信托化或许正是与中国特色社会主义市场经济道路的方向和内涵相一致的、前所未有的新模式和通达的新路径。谁也不能排除这种可能性。

人的知识性发育获得的空前力量正在以各种不同的形式在绝大多数领域显现出来。附属于传统所有权的经济权力不断向其以外的力量转移。决策作为人的知识性的标志性形态越来越具有专门知识化的特征：越来越多的科学家和技术专长的拥有者进入决策管理层。传统生产资料不仅与直接劳动者相分离，还已经或正

在与资本所有品相分离。不仅资本主义已开始缓慢质变，传统的社会主义的知识框架也显露出理论与实践上的双重迷茫。用传统生产资料所有制来判断一个社会的本质属性缺乏现实的说服力，因此，依据以所有制为核心的生产关系来考察社会性质的原理也面临着以“科学技术是第一生产力”为基础的科学社会主义的反思、丰富和创新。在此，我们重温马克思在《政治经济学批判》序言中的精辟论述，从而建立起我们的研究思路：“社会的物质生产力发展到一定阶段，便同它们一直在其中运动的现存生产关系或财产关系（这只是生产关系的法律用语）发生矛盾。于是这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎梏。……无论哪一个社会形态，在它所能容纳的全部生产力发挥出来以前，是绝不会灭亡的；而新的更高的生产关系，在它的物质存在条件在旧社会的胎胞里成熟以前，是绝不会出现的。”⁴

恰恰是我们已经成功的经验和面临的挑战要求我们重新思考并提出中国特色社会主义从哪里来又去向哪里全部问题。如果不回答这些问题，我们就会再次犯下“前识者，道之华，而愚之始”的错误。作者寄望于对观念的批判获得新的知识，建立起本书研究问题的新逻辑，得出新结论。相信这些探索，一定也会对改革涉及的其他领域有所裨益，对思考和推动改革的人们有所启迪。

目 录

推荐序 // XI

前 言 // XV

第一章 观念的批判 // 001

第二章 土地流通的理论思考 // 013

第①节

认识人的本质 // 015

一、人的本质属性 // 016

二、制度构建人全面发展的现实空间 // 020

三、改革发展的知识性依赖 // 022

第②节

共同富裕的所有制思考——共有制 // 023

一、共有制的逻辑 // 024

二、共有制遵循中国特色社会主义理论实践的归一性 // 031

三、共有制的逻辑解读 // 037

第3节

信托共有制 // 045

- 一、信托共有制 // 046
- 二、信托共有制的哲学内涵——中介理论 // 049
- 三、信托共有制的制度优势——遵循共有制发展路径 // 060
- 四、信托共有制在社会主义市场经济中的积极作用 // 064

第4节

土地共有制 // 067

- 一、土地 // 067
- 二、土地共有制 // 080
- 三、土地共有制的特性 // 084

第三章 世界各国、各地区农村土地是怎么流通的 // 091

第1节

世界各国、各地区农村土地流通的制度变迁 // 093

- 一、代表性国家和地区的农村土地制度变迁 // 093
- 二、各国、各地区农村土地制度的分析与总结 // 114
- 三、农村土地制度安排的启示 // 117

第2节

世界各国、各地区农村土地流通的金融实践 // 121

- 一、代表性国家和地区农村土地的金融实践 // 121
- 二、当今世界不同国家和地区的农村土地金融制度比较 // 127

第四章 中国农村土地制度改革的突破口 // 131

第①节 我国农村土地制度的发展历程 // 133

- 一、历史时期我国农村土地制度变迁 // 133
- 二、我国当代农村土地制度进程 // 137

第②节 我国农村土地制度的现状和问题 // 145

- 一、我国农村土地制度的现状 // 145
- 二、我国农村土地制度存在的问题 // 148

第③节 谜题的思考：建立土地共有制 // 151

- 一、为什么农村集体土地国有化不可行 // 151
- 二、为什么农村集体土地私有化不可行 // 155
- 三、坚持农村土地集体共有，实行土地共有制 // 157

第五章 中国农村土地流通的独特机遇 // 159

第①节 农村土地流通的本质与原则 // 161

- 一、流通的本质：人的流动和财富的流动 // 161
- 二、流通的原则 // 162

第②节 土地流通的实践基础 // 164

- 一、我国农村土地流通的运作模式 // 165

二、我国农村土地流通的运作实践 // 169

三、我国农村土地流通的金融实践 // 175

第3节

中国需要多少农民 // 182

一、工业化、城镇化和农业现代化的发展需要 // 183

二、基于农民收入指标，分析中国所需的农民数量 // 184

第4节

抓住当前机遇的路线图：土地信托化 // 186

一、担当土地资产看护人，防止新地主的产生 // 187

二、将土地转化为可携带资产，解放农民对土地的依附 // 187

三、有机融合知识、资本和土地，实现土地规模化和集约化发展 // 188

四、兼顾公平与效率，缓解社会矛盾，实现利益分享普惠化 // 189

五、构建激励和约束机制，实现低成本和高效率的有机结合 // 190

六、实现决策民主化和科学化 // 190

七、缓解社会矛盾，健全农村社会保障制度 // 191

八、以“利他在前，利己在后”为准则，实现共同富裕 // 192

第六章 土地信托化：农村土地流通的新体系 // 193

第1节

为什么是信托 // 195

一、追溯信托历史渊源，回归信托理性 // 195

二、信托共有制的制度优势展现 // 196

三、发挥信托共有制的制度优势，探寻土地流通路径 // 205

第2节

土地信托化的框架 // 213

- 一、土地信托化的概念和内涵 // 213
- 二、土地信托化的实质：向土地注入知识性 // 214
- 三、土地信托化的运行：二次代理 // 218

第3节

土地信托化的探索——以安徽宿州农村土地承包经营权信托为例 // 219

- 一、项目可行性分析 // 220
- 二、产品设计 // 230
- 三、交易结构设计 // 235
- 四、风险与启示 // 243

第七章 土地信托化的未来实践——构建土地信托银行 // 249

第1节

土地信托银行构建的可行性分析 // 252

- 一、国内外土地银行发展及启示 // 252
- 二、信托银行兼具“信托+银行”功能，优势凸显 // 258
- 三、构建土地信托银行，发挥信托和银行优势，保障土地有效流转 // 261

第2节

土地信托银行的构建设想 // 267

- 一、基础框架 // 267
- 二、运行模式 // 270
- 三、内部建设 // 273