



我国土地银行运营 模式研究

W OGUO TUDI
YINHANG YUNYING
MOSHI YANJIU

张楠/著

吉林人民出版社

我国土地银行运营模式研究

张楠 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国土地银行运营模式研究 / 张楠著. — 长春 :
吉林人民出版社, 2019.9

ISBN 978-7-206-16362-3

I. ①我… II. ①张… III. ①土地制度—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第206265号

我国土地银行运营模式研究

著 者:张 楠

封面设计:张 娜

责任编辑:门雄甲

版式设计:杨 硕

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街7548号 邮政编码:130022)

咨询电话:0431-85378033

印 刷:长春市昌信电脑图文制作有限公司

开 本:700mm×1000mm

1/16

印 张:12.5

字 数:130千字

标准书号:ISBN 978-7-206-16362-3

版 次:2019年9月第1版

印 次:2019年9月第1次印刷

定 价:48.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社联系调换。



引 言	1
第一章 关于土地银行的国内外研究述评	6
第一节 关于概念和性质的研究	6
一、土地产权、土地流转、土地市场与土地银行	7
二、土地银行功能设计和发展构想	8
三、利益博弈和风险	10
四、土地抵押和土地证券化	11
五、综述	11
第二节 国内研究综述	12
一、国内有关农地流转的研究	12
二、国内有关“土地银行”的研究	15
第三节 国外研究综述	18
一、国外有关农地流转的研究	18
二、国外有关土地银行的研究	21
第四节 国内外研究综述	23
第二章 “土地银行”相关概念及理论基础	25
第一节 相关概念	25

一、农村土地流转	25
二、农地规模经营	25
三、土地银行	26
四、绩效评价	26
第二节 “土地银行”运行的理论支持	27
一、地租地价理论	27
二、土地市场理论	28
三、规模经济理论	29
四、委托代理理论	30
五、产权理论	31
六、交易费用理论	33
七、制度变迁理论	34
第三节 土地银行的供需分析	35
一、需求分析	35
二、供给分析	41
第三章 我国土地银行发展现状	47
第一节 我国农村土地银行发展现状	47
一、我国农村土地银行的发展	47
二、我国农村土地银行的作用	50
三、我国农村土地银行运营中的风险	52
四、我国“农村土地银行”的现实困境	53
第二节 我国城市土地银行发展现状	57
一、城市土地银行制度的功能定位	57

二、城市土地银行金融支持机制	59
三、我国城市土地银行的融资现状及存在问题	61
四、城市土地银行制度的金融支持机制框架设计	63
五、我国城市土地银行制度存在的问题及其原因分析	66
第四章 我国土地银行典型模式及模式比较	72
第一节 平罗土地信用合作社模式	72
第二节 彭州市“土地银行”模式	74
第三节 杨凌示范区“土地银行”模式	75
第四节 上海汉和土地银行模式	77
第五节 左权县土地银行模式	78
第六节 模式比较	80
一、模式产生	80
二、模式主要特征	82
三、模式实践效果	83
四、“土地银行”的实践借鉴意义	85
第五章 建立农村土地银行的必要性与现实意义	86
第一节 农村土地流转的现状分析	86
一、农村土地流转的政策沿革及基本情况	86
二、农村土地流转的模式	87
三、农村土地流转中金融服务的问题	88
第二节 建立农村土地银行的必要性	89
一、农村土地银行相比商业银行能提供流转金融服务	90
二、农村土地银行相比商业银行能为农民创造收益	90

三、农村土地银行能规范土地交易	91
四、农村土地银行能为现代农业提供支持	92
第三节 推广农村土地银行的现实意义	93
第六章 国内外土地银行发展的经验借鉴	94
第一节 国内部分地区的实践及启示	94
一、农村土地信用合作社	94
二、土地信托流转服务中心	96
三、土地股份合作社	97
四、农村产权交易所	97
五、经验启示	98
第二节 国外土地银行的经验	99
一、欧洲土地银行	99
二、美国的土地银行及其运作	102
三、加拿大土地银行运作模式	105
四、经验借鉴	111
第七章 我国土地银行的成功案例及吉林省试点情况	113
第一节 杨凌土地银行成功案例	113
一、杨凌“土地银行”组建背景	113
二、杨凌“土地银行”运作机制	115
三、杨凌“土地银行”实践成效	117
第二节 皇城村“农村土地银行”成功案例	119
一、产生背景	119
二、运行机制、产权制度、治理机制研究	122

三、农业资源经营合作社效果分析	130
第三节 吉林省土地银行试点基本情况及绩效分析	134
一、吉林省土地银行成立背景	134
二、吉林省土地银行运作机制	146
三、吉林省土地银行运行绩效评价	150
四、改革展望	152
第八章 土地银行的总体设计	153
第一节 土地银行的总体设计	153
一、农村土地银行设计的指导思想	154
二、农村土地银行的原则	155
第二节 土地银行的特性	158
一、土地银行的性质	158
二、土地银行与土地储备机构的联系	158
三、农村土地银行与农村信用合作社的联系	159
四、农村土地银行的功能定位	160
第三节 农村土地银行的组织架构	161
第四节 土地银行的资本制度	165
一、资本来源	165
二、资金运用	166
第五节 农村土地银行的业务范围	167
第六节 土地银行的运行机理	169
一、土地银行的总体框架	169
二、土地银行运行机理	170

三、土地银行运行过程中的组织作用	173
四、农村土地银行运行中涉及的利率问题	175
第九章 完善农村土地银行的相关配套措施	177
第一节 土地经营权抵押全面推广	177
第二节 保持土地承包权的长久稳定	177
第三节 建立完善与之相配套的保险制度	179
第四节 协调土地供需双方的利益	180
第五节 科学制定土地价格评估机制	181
第十章 我国土地银行的未来发展方向	182
第一节 土地抵押	182
第二节 土地债券	186
第三节 农机融资租赁	188
一、推进农业机械化	189
二、系统降低土地银行风险	190

引 言

土地是农业发展的基本资料，作为生产要素之一，与劳动力、资本和农业生产资料一起投入到农业生产和农村发展建设中。我国春秋时期伟大政治家、思想家管子曾说：“地者，政之本也，是故，地可正政也。”土地历来是国家社会发展问题的核心与焦点，社会发展和经济建设必须充分重视土地问题，否则，“地不平均和调，则政不可正也，政不正则事不可理也”。土地问题和“三农”问题是相辅相成的，农民的职业和身份认定决定了农民和土地是分不开的，土地是农民的衣食之源，农村建设和农业发展更离不开土地。土地资源的稀缺性和差异性决定了土地管理的主要矛盾是供需失衡，因此，既要重视在平衡土地供需与保护生态环境的协调中实现土地资源的合理规划与利用，也要重视不断完善土地产权，理清各项权利的同时实现土地资产的有效增值。

我国是一个发展中的农业大国，“三农”问题仍是当前制约我国经济发展和社会进步的重大问题。“三农”问题的核心是农民问题，而解决农民问题的核心在于处理好人地关系、解决好农村土地问题。家庭联产承包责任制自20世纪80年代初在全国推广以来，极大地促进了农业生产率的提高，调动了农民的生产积极性，用较短时间解决了大部分人的温饱问题，为农村经济社会

发展做出了卓越贡献。但随着我国农业现代化进程的推进，农村经济结构、政策环境的不断变化，小规模、分散化的家庭承包经营模式在一定程度上阻碍了农业劳动生产率的提高，影响了我国农业现代化的进程。为弥补家庭联产承包责任制在效率方面的不足，适应农业规模化和产业化经营的需要，土地流转成为中国农村土地制度改革的一个重要方面。

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中明确提出：“加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。”2013年中央一号文件中再次提出：“坚持依法自愿有偿原则，引导农村土地承包经营权有序流转，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，发展多种形式的适度规模经营。结合农田基本建设，鼓励农民采取互利互换方式，解决承包地块细碎化问题。”这些政策释放出一个强烈的信号：农村土地“资本化”将成为一个不可避免的趋势。随着国家在政策层面上的积极推动，各地加大探索农村土地制度改革的力度，不断创新农村土地流转模式，土地流转以多种形式在全国范围内展开。近些年的实践表明，土地流转提高了土地利用效率，对现代农业发展起到了促进作用。然而，由于我国国情特殊，农民对土地的传统依赖及利益驱动不明显使土地流转需求不足；土地流转市场不完善导致交易信息不对称、流转价格偏低，影响了土地流转的效

率；相关部门监管不力，过多行政干预侵蚀了农民合法权益，失地农民享受不到及时的社会保障。在这些不利因素的共同作用下，土地流转效果不尽如人意，我国农地流转亟待新的流转机制进行有效引导。

“土地银行”是土地利用管理过程中的一种新机制，近年来国内不少地区借鉴国外经验，探索发展以促进土地流转为核心的农村“土地银行”运作模式并初见成效。如山东诸城“土地信托中心”、宁夏平罗“土地信用合作社”、浙江南岸村“土地股份合作社”、四川彭州“农业资源经营专业合作社”。作为农业大省，吉林省的农地流转问题是推动吉林省经济发展、解决“三农”问题的关键所在。2016年吉林省率先在公主岭范家屯进行“土地银行”试点，积极探索农地流转新模式，“土地银行”尚属新兴事物，仍处于土地流转制度创新的初级阶段，其组织管理和运行机理现状如何，存在哪些问题，需要怎样改进；制度实施两年来，当地农民对“土地银行”运作效果是否满意，通过“土地银行”是否实现了收入的增加和生活水平的改善。这些问题的存在说明急需对公主岭市“土地银行”运行状况进行评估和研究，这对吉林省土地流转的长远发展和“土地银行”模式在全国的推广意义重大。主要体现在以下几个方面：

首先，探索“农村土地银行”制度发展是提高土地利用与流转效率、完善土地交易市场的需要。家庭联产承包责任制下的土地对于农民最重要的基本功能就是生产收益和保障功能，大量外出打工和无力种植土地的农民不愿放弃土地，为保证社会经济稳

定，保障农民权益，必须赋予其长期稳定的承包经营权，而经济社会的可持续发展，又必然要求土地资源的可持续保障，产业的发展 and 农村社会、经济、人口的变化要求农村土地同样具有流动性，必须提高土地流转效率。现有制度无法解决这一矛盾，摒弃承包制的改革方式又极易造成社会经济动荡和难以预料的问题，故在不改变长期稳定经营权的基础上，放活土地流转市场，加强土地流转管理，完善土地流转中介是择优之选。

我国农村土地的交易市场发育不完全，专门的土地流转中介机构、土地金融服务的机构零散，组织化程度低，没有像国外那样建立一个体系成熟、业务功能健全、组织化程度高的专业机构体系。按照中央有关文件指示，要“大力推进土地资源向土地资产转变，充分发挥市场机制在土地资源价格和形成中的基础作用，加快建立和完善土地有形市场，加强土地资产运营的全程管理。”适时建立“农村土地银行”有助于降低农地交易成本，完善土地交易市场。

其次，探索“土地银行”制度发展，是发展土地金融，实现农地债券化的需要。在借鉴国外经验的基础上尝试利用“土地银行”开展土地金融业务，将土地要素投入到资本市场，通过土地抵押为农业生产提供资金，加速资本流转，满足农户的资金需求；通过发行土地债券等方式使土地权益资本化和市场化，为支农基金提供项目支持，改善金融生态环境，促进农业发展和资金从城市向农村的适度流动。

最后，探索“土地银行”制度发展，是创新农地制度和解决

“三农”问题的需要。由于农业天生的弱质性，农民、农村和农业需要特别扶持，这已经在世界范围内得到认可。发展“农村土地银行”正是基于服务“三农”初衷，不仅要研究土地的合理利用与优化配置，及土地产权制度的完善，重点还要研究如何惠农利民，如何为三农服务，最终目的是为提高农民收入，发展农村经济。

“土地银行”不是一般的土地流转中介机构，也不是普通的商业银行，而是土地流转功能与金融功能的有机融合体，与以往分散无组织的土地流转模式不同，它有助于解决不愿意继续种地但又不想失地的农民的后顾之忧，加速劳动力转移，打破城乡二元分割结构，促进城乡一体化，推动国家对农业的支持和扶贫工作开展，实现农业可持续发展。建立“土地银行”，在大规模的土地流转和土地集中的基础上，保护农民的土地权益，有助于推动大型农业机械和农业科技的发展，突破农业的瓶颈，实现中国农业现代化、工业化和机械化发展。创新土地流转制度和以土地承包经营权为生产要素的、特殊的资本流转成为农业大开发的关键，也是中国农村土地改革的关键。

第一章 关于土地银行的国内外研究述评

第一节 关于概念和性质的研究

学术界对“土地银行”的定义仍未完全确定。土地科学词典中定义为“以土地为抵押的办理长期放款业务的银行”。土地大辞典中定义为“一种办理土地金融业务的信用机构，主要业务是发行土地债券或出售土地抵押债券、并负还本付息的责任”。范德珍提出一种土地银行分类观点：一是专门为土地开发利用提供金融服务的金融机构，土地银行储备的是货币。二是为宏观调控土地市场、稳足地价水平的土地储备机构，他认为“这种意义上的土地银行储备的是土地，而不是通常意义的银行”。王天阳、崔新明等学者认为“代表政府对土地集中征购、整理、储备、供应和开发的专门机构”就是“城市土地银行”。这类学者着重对“城市土地银行”的运行机制和法律构建等问题进行了探讨，主要以上海、杭州、南通模式为主的城市土地储备机构为例。周晓林认为“土地银行一般是指专门为土地开发利用提供金融服务的金融机构”。杨成章认为“土地银行就是指政府出面组织，把某一区域农民的承包地使用权、农村集体建设用地使用权以及‘拆院并院’之后的农民宅基地、山林、公共池塘、水库等使用权分

类整合，以土地证券化的模式向发达地区以建设基金的方式销售筹集支农基金，对内采取‘零存整贷’，解决市场经济失灵、农村公共产品缺乏和农村土地效益低下等问题，加快农地流转，推动农业产业化和规模化而形成的一个机构”。刘正山在详细论述土地银行这一概念的外延与内涵，深入讨论土地银行与土地储备的区别后，对土地储备为主的“土地储备说”提出了质疑。他认为“城市土地储备机构不能算作真正意义上的土地银行”。

一、土地产权、土地流转、土地市场与土地银行

西方学者对土地银行（土地储备，即“land banking”）的研究，多集中在对产权和市场的范畴上，尤其重视土地私有制对土地银行项目运营结果的影响。土地银行的实质正是在现行产权制度下将土地投入到市场中进行流转，故土地产权、土地流转和土地市场也是研究土地银行的重要内容。科斯（Coase）对土地制度进行较早研究，他认为土地产权制度设计对于实现土地合理流转至关重要，合理的土地产权设计是实现土地流转顺利进行和正常发展的前提。阿尔钦（Alchian）对地权稳定性进行了研究，认为“地权稳定性是土地所有者进行长期投资的关键，这些权利受到的限制越多，投资激励就越弱，相应土地产权的稳定性就越低”。陈飞翔对中国“二元经济”结构下的土地银行进行了研究。他发现“二元分割的经济结构对土地产权的交易更容易产生败德行为并加深‘二元经济’的对立；不完整的产权制度造成了比较混乱的‘多中心主体’的利益格局，出现‘弱化一方，增

强另一方’的经济权利的现象，造成土地资源配置的低效率；‘土地货币’却是政府对土地定价权独占的衍生物，通过控制‘土地货币’的发行量来增减财政收入，但它们严重地妨碍了土地资本化的深化，并且不利于土地银行业务的拓展线”。

国外，土地流转被称作“买卖、租赁、抵押”等土地交易，国外学者对农地流转的研究也更多从经济学理论出发，多体现在土地市场与土地交易制度中。道格拉斯·麦克米伦（Douglas MacMillan）（2000）从经济学的角度分析土地市场，他认为土地可以在公开市场进行自由交易。但是在交易过程中会发生市场失效，造成土地利用的动荡，因财政部门应支付政府干预市场以弥补市场缺陷。E. C. Pasour 则认为“公众针对土地市场中的投机者有些偏见，公共土地银行不太可能降低已开发的土地价格，但土地投机者对帮助土地利用的调整和减小土地价格差异发挥作用，社会功能的投机者对不完全竞争的土地市场来说是没有区别的”。车裕斌对农地流转市场机制的详细阐述，分析了我国农地流转的特征和成因。他认为“当前我国的农地流转市场类型结构过于单一，市场中介缺失，地域结构系统，有必要建立专门机构来有效提高土地流转效率”。

二、土地银行功能设计和发展构想

A. L. Strong 认为“土地银行是政府为了未来之需而储备的土地以调节土地利用，土地银行机构要采用相应政策打击土地投机者”，并对瑞士斯德哥尔摩地区的土地私有制作了调查研究，