

橫琴新區成立土地銀行的可行性

——粵澳合作新模式探索

胡守鑫*

土地，人們賴以生存的基礎，一國之根本。土地制度更是關乎着國計民生。與土地有着密切聯繫的就是農民、農村以及農業，也就是“三農”問題，其核心又是農民問題。目前中國 13 億的人口中，其中包含了 9 億農民¹，農民的基本權利、醫療、保險以及子女就學就業等問題更是值得關注，而如何增加農民的收入分配問題就是解決農民問題的關鍵。農民的收入又離不開土地，所以完善土地制度尤其是豐富土地流轉的形式會增加農民的收入。2008 年，十七屆三中全會的召開通過的會議文件《中共中央關於推薦農村改革發展若干重大問題的決定》(下簡稱《決定》)中明確指出：“強土地承包經營權流轉管理和服務，建立健全土地承包經營權流轉市場，按照依法自願有償原則，允許農民以轉包、出租、互換、轉讓、股份合作等形式流轉土地承包經營權，發展多種形式的適度規模經營。”² 這為當下農村土地流的完善方向轉作出了方向性的指導，土地制度改革勢在必行。

橫琴島，位於珠江三角洲，珠海市最大的島嶼，與澳門路環氹仔兩島隔江相望。隨着實行澳門法律制度的澳門大學橫琴校區在此落地以及橫琴新區的成立，橫琴島更是實現了“一島兩制”，而橫琴新區又被成為“特區中的特區”。³ 並且，橫琴新區更是有《粵澳合作框架協議》、《橫琴總體發展規劃》等一系列政策支持，這使得橫琴新區有其獨特的優勢。另一方面，橫琴新區依靠的珠海特區有着較為開濶的農地市場資源，為橫琴新區成立的土地銀行奠定了市場基礎。因此，橫琴新區有能力為中國土地制度改革貢獻出自己的一份力量。

一、土地流轉與土地銀行

(一) 當代中國土地流轉的概況

1. 土地流轉的概念

土地流轉完全是一個中國的概念，廣義上的土地流轉包括土地所有權與使用權的變動，同樣也包括土地的性質與用途的變動。⁴ 例如，國家通過徵收的方式將集體所有的土地轉變為國家所有的建設用地，建設用地使用權的變動以及土地承包經營權的變動等等都屬於廣義上的土地流轉。而本文討論的土地流轉則是關於土地承包經營權的流轉。

2. 土地流轉的方式

目前關於中國土地承包經營權的流轉方式是根據土地承包經營權的取得分為兩種，一種是通過家庭承包取得的土地承包經營權的流轉，另一種是以其他方式取得土地承包經營權的流轉。⁵ 具體的流轉方式主要以下法律文件所規定：根據中國《農村土地承包法》第 32 條的規定：“通過家庭承包取得的土地承包經營權可以依法採取轉包、出租、轉讓或者其他方式流轉。”同時第 49 條規定：“通過招標、拍賣、公開協商等方式承包農村土地，經依法登記取得土地承包經營權證或者林權證等證書的，其土地承包經營權可以依法採取轉讓、出租、入股、抵押或者其他方式流轉。”同時中國《物權法》第 128 條以及第 133 條以及十七屆三中全會的《決定》都對土地承包經營權的流轉方式予以規定。通過上述法律法規或文件的規定來看，目前針對家庭承包取得的土地承包經營權可採用轉包、出租、轉讓等方式進行，而以其他方式

* 澳門大學法學院碩士研究生

取得的土地承包經營權則可以採用轉讓、出租、入股以及抵押等方式進行流轉。不過不論是十七屆三中全會的《決定》還是《物權法》、《農村土地承包法》都對土地流轉的方式採取了較為寬和的態度，並未嚴格限制土地流轉方式，反而在未來的土地流轉方式上留有一定的空間。而在現實生活中土地流轉方式也是多種多樣，以陝西省為例，陝西農村土地流轉有轉包、出租、互換、轉讓、入股、代耕代種、委託流轉等多種形式，其中以轉包、出租、互換、轉讓形式居多⁶，而廣東則是以轉包和入股為主⁷。

3. 全國部分省份的土地流轉率

在現實生活中中國的土地承包經營權的流轉率並不高，僅為17%左右，與發達國家相比要滯後了大約30年。⁸在此基礎上，中國不同區域的流轉率亦不相同，就2011年全國流轉土地面積佔耕地面積的比重全國排名前十分的省份來看，前三名分別為上海58.2%、北京46.2%、江蘇41.2%，其餘省份分別為浙江、重慶、黑龍江、廣東、湖南、河南以及福建，而福建省的比重為19.3%。⁹很明顯，東部沿海發達省市的土地流轉程度明顯要比西部欠發達省份高，間接表明全國不同的區域之間土地流轉率差異很大。

4. 土地流轉模式與土地流轉機構

目前，全國部分地區都在積極探索土地流轉模式與土地流轉機構。例如，吉林省田豐機械種植專業合作社在家庭聯產承包責任制的基礎上，探索出土地託管經營模式，即農戶和合作社簽訂土地託管合同，合作社統一對託管土地經營，進而彼此雙方達到雙贏的模式。¹⁰此外，國內一些地方還探索出農地經營權資本化的創新模式，例如江蘇蘇州探索的農地股份合作制以及陝西楊凌的農村土地銀行等。¹¹

5. 土地流轉的利與弊

就目前的情況來看，土地流轉在很大一部分程度上實現了土地的適度經營規模，並且在提高農業生產機械化的同時顯著提高了糧食綜合生產的效率，而這產生的直接影響就是給農民增加了收入並帶來了不小的實惠。¹²但是，土地流轉中產生的問題仍然不能忽視，例如土地流轉缺乏科學的規劃、土地流轉產生的收益分配不合理、部分地方在土地流轉中帶有強制性¹³，以及在城市化過程中因為工商業發展的需要，

加上一些地方政府的違法佔地造成了不少農民無田可種，成為了失地農民。¹⁴

綜上所述，在處理好土地流轉問題的關鍵在於成立一個運行良好的土地流轉機構來發揚土地流轉中好處，同時盡量減輕或避免土地流轉帶來的問題。

(二) 土地銀行概述

1. 土地銀行的概念

土地銀行並非一個新鮮事物，在部分國家和地區土地銀行已經成功運行了數十年甚至上百年，例如德國、美國、南非以及台灣地區都建立的土地銀行。然而中國目前並未有真正意義上的土地銀行，學界對土地銀行的概念也並未達成共識。¹⁵就國外對土地銀行的定義以及結合中國部分地區的實踐情況來看，筆者認為，土地銀行是指以營利為目的的，以服務農地為核心的，從事土地信貸以及與土地相關業務的金融機構。

2. 土地銀行的特徵

從上述的概念可以看出，土地銀行有以下特徵：第一，土地銀行應當具有營利性。土地銀行的營利性要求土地銀行本身促進土地流轉、優化農村土地資源配置的同時達到自己營利的目的。第二，土地銀行的業務範圍應當是以服務農地為核心的，從事土地信貸以及土地相關業務的。第三，土地銀行是金融機構，這使得它本身與一些土地儲備機構、土地流轉的中介機構不相同。

二、國內外土地銀行的設置對橫琴新區的借鑒意義

廣東省經濟發達，土地流轉率較高，農民對土地的依賴性較小，然而廣東省內對土地銀行的探索與實踐並不充分，因此想要在橫琴新區成立土地銀行仍須借鑒國內外的實踐做法。

(一) 國內部分地區關於土地銀行的實踐做法

當下國內以“土地銀行”冠名並進行實踐探索的有四川成都土地銀行¹⁶以及陝西楊凌的土地銀行，

筆者在此主要對陝西楊凌的土地銀行進行介紹。其實，陝西楊凌的土地銀行自身的定位仍是提供土地存貸業務的土地流轉中介結構，它是通過與農民達成協議後，農民自願將土地承包經營權“存入”銀行，之後銀行統一集中借貸給具有一定資格和規模的經營主體進行經營，而其中的利益分配則就是農民獲得存地的利息(700 元/畝)，而經營主體需要支付一定的租金。¹⁷ 就該土地銀行的運作模式上來看，土地銀行與農民以及具有規模的經營主體的合作期間為 20 年，通過政府確定規劃用地之後組建土地銀行、給予農民多元選擇、達成供需協議、資料備案、發放收益以及監督調解進行運營。¹⁸ 此外，楊凌土地銀行對於土地全部被租用且不能從事生產活動的農民，提供每年每份地分別補貼 40 千克的玉米或者小麥，對於達到補貼標準年齡的老人，每月發放補貼 60 元。¹⁹

可以看出，不論是陝西省楊凌的土地銀行，還是在前文中提到的吉林省田豐機械種植專業合作社來看，其本質都是土地流轉的中介機構，並未實現前文提到的土地銀行應該是金融機構的定位。所以，全國部分地區探索的不論是土地銀行、土地信託機構亦或是農地股份合作社等都是土地流轉的中介機構，只是叫法不同，在業務範圍略有差別罷了，沒有在定位上的突破。

所以，筆者需要指出的是，國內此類土地銀行存在如下問題：第一，政府角色錯位。在這類土地銀行中，政府一般都是扮演主導者的角色，而市場卻扮演配合者、附隨者的角色。誠然，政府對於土地流轉機構的組建、土地流轉範圍的把握的確需要，也需要政府對土地銀行進行規範性引導。但是政府不能對所有事物進行大包大攬，如土地銀行的收益分配若一味採取固定模式，不會隨着市場的變化而變化，沒有讓市場在資源配置當中起到決定性作用，可能會導致土地銀行運營僵化、破壞農民的積極性，長期來看不利於土地流轉的發展。第二，這類土地銀行仍屬於土地流轉的低級模式，即只是土地流轉的中介機構，並不包含土地銀行應該具有金融機構的性質。現在就黨的十七屆三中全會以及十八屆三中全會的會議精神來看，中央是對土地承包經營權的流轉方式持開放態度，要努力創新土地流轉的方式。第三，這類土地銀

行的業務範圍實質上就是轉包、轉租、出租等模式的延伸，並沒有創新土地流轉的方式。所以筆者認為在橫琴新區未來成立的土地銀行要在現有的土地流轉機構的中介機構基礎上建立新型的土地金融機構，並在保證土地所有權性質及用途不變的情況下，步子要邁得大一點，思想更要開濶一些。

(二) 部分國家和地區關於土地銀行的做法

1. 德國的土地銀行

1770 年，德國成立了全世界第一家土地銀行，即土地抵押信用合作社。²⁰ 早日的土地抵押信用合作社成立的目的是為了遏制農村地區的高利貸猖獗、保障農民基本的日常生活。隨着德國各區域逐漸成立土地抵押信用合作社後，各合作社之間聯合成立了合作銀行即土地銀行。在性質上，德國的土地抵押信用合作社兼具了土地中介機構和土地金融機構。在業務範圍上，德國的土地抵押信用合作社不吸收存款，而是以發放土地債券的形式來吸收存款，而農民則通過將自己的土地抵押來獲得資金用於開發土地、生產耕作、修建基礎設施等農業發展的需要。

2. 台灣地區的土地銀行

台灣地區於 1946 年成立台灣土地銀行，1988 年該土地銀行取得了法人資格，於 2003 年改制為台灣土地銀行股份有限公司，2004 年改制為公開發行股票公司。²¹ 從台灣土地銀行官網的介紹來看，該土地銀行的定位是政府制定惟一辦理不動產信用的專業銀行。在業務範圍上，該銀行提出“一條龍”的服務品牌，即服務範圍包括圍繞不動產的土地貸款、建築融資、土地信託、商業融資、不動產證券化以及房屋貸款甚至還包括個人理財等等。可以看出，台灣土地銀行與德國的土地抵押信用合作社不同的是，業務範圍明顯要擴大，是具有完備體系的土地金融機構。

在筆者看來，不論是德國的土地抵押信用合作社還是台灣的土地銀行均是各有所長。但在目前，基於中國國情和橫琴新區的具體情況來看，兼具土地中介機構和金融機構的德國土地抵押信用合作社更加適合在橫琴新區成立，然而，從長遠的角度來看，土地銀行必須要走現代化、專業化的發展路綫，那麼台灣土地銀行更具有長遠的借鑒意義。

三、橫琴新區設立土地銀行的優勢性

(一) 橫琴新區的地理環境優勢

其一，橫琴新區位於中國經濟最活躍地帶之一的珠三角地區，毗鄰港澳，與澳門的氹仔路環二島隔江相望。在澳門大學橫琴新區落成之後，橫琴新區與澳門的距離更是進一步的拉近。在這個方面來說，橫琴新區有着全國其他地區不可媲美的優勢。

其二，橫琴新區依靠珠海市的農用地面積市場開闊。橫琴島的整體面積雖然較澳門相比而言要大很多，但是橫琴新區的可流轉的土地面積並不多。可筆者並不認為這是制約橫琴新區設立土地銀行的因素。因為橫琴新區的土地銀行完全可以依靠珠海市的土地流轉來開展業務。截止 2013 年末，珠海的土地面積為 1,724.32 平方公里²²，而僅就珠海市西部地區就有 23 萬農村人口以及將近 30 萬畝的集體所有的農用地。²³ 可以看出橫琴新區依靠的珠海特區的農用地面積非常之大，此外，根據《草原法》、《森林法》以及《漁業法》規定的草原使用權、林地使用權以及水面養殖權均是土地承包經營權的進一步細化²⁴，如此珠海的土地承包經營權的可流轉範圍非常之大。這也為了橫琴新區未來成立的土地銀行奠定了市場基礎。

(二) 橫琴新區的政治環境優勢

2009 年國務院正式批准實施《橫琴總體發展規劃》，目標是在“一國兩制”的制度下探索粵港澳合作新模式的示範區。²⁵ 在這份規劃中，包含了橫琴新區的發展定位、目標和任務以及發展規模與空間結構、道路交通規劃、綠地與開敞空間規劃、公共服務設施規劃、生態環境保護規劃、歷史文化保護規劃、城市設計導引、市政工程規劃、城市防災規劃、空間管制規劃以及橫琴島建設澳大新校區等 13 方面。可謂是為橫琴新區的未來發展方向提供了戰略性指導。且從該份規劃的目標和任務方面來看，橫琴新區要加強粵港澳在金融服務、產業政策、投融資改革等方面合作，這無疑是給橫琴新區成立土地銀行提供了最直接的政策保障。此外，之後頒佈的《粵澳合作框架協議》、《珠海特區橫琴新區條例》等規範性文件都為橫琴新區發展提供了具體方向。

但是筆者在這裏需要提出，在橫琴新區成立土地銀行要解決的一個重要問題就是土地承包經營權是否能夠抵押。目前根據中國《物權法》第 128 條以及《農村土地承包法》第 32 條的規定來看，針對土地承包經營權的主要流轉方式包括了轉讓、轉包、出租、互換以及入股等方式，在《物權法》第 133 條的規定中，對於通過招標、拍賣、公開協商方式承包的荒地等農村土地依照相關法律法規可以通過轉讓、入股以及抵押等方式進行流轉。從上述法條的規定來看，筆者認為不論是《物權法》還是《農村土地承包法》都對以後的土地流轉方式採取了較為開放的態度，但是對於現在的土地流轉方式還是採取了較為嚴謹的態度。例如《物權法》第 184 條明文規定，耕地、宅基地、自留山、自留地等集體所有土地使用權不得抵押，但是法律規定可以抵押的除外。

然而，2014 年的中共第十八屆三中全會通過《關於全面深化改革若干重大問題的決定》中明確指出，“穩定農村土地承包關係並保持長久不變，在堅持和完善最嚴格的耕地保護制度前提下，賦予農民對承包地佔有、使用、收益、流轉及承包經營權抵押、擔保權能，允許農民以承包經營權入股發展農業產業化經營。”顯而易見，中央對土地承包經營權的抵押持肯定態度。所以，中央既然對土地承包經營權的抵押持肯定態度，那麼在改革實踐過程中為甚麼不能思想更為開闊、改革的步伐邁的大一點呢？此外，該決定還提出要擴大對港澳台的開放與合作，還有建立開發性金融機構等等，這都可為橫琴新區未來成立土地銀行提供了指引。

綜上，筆者認為不論是中央層面的精神還是具體到橫琴新區的政治氛圍來看，都是給土地銀行的成立、完善土地流轉方式、創新農村金融改革方向提供了巨大優勢，作為“特區中的特區”對改革要抱有勇氣和信心。

(三) 橫琴新區的人文環境優勢

其一，經濟發展離不開人才的強有力支持。澳門大學橫琴新區的落成無疑是給橫琴新區的未來發展提供了前所未有的人文環境優勢。如今，澳門大學新校區的面積是舊校區的近 30 倍，新校區告別了舊校

區“有校無園”的尷尬局面。隨着新校區的落成，澳門大學整體實力迅速提升，根據《泰晤士報》的最新排名，澳門大學首次進入世界高校排名榜前三百。²⁶ 澳門大學將會為橫琴新區的土地銀行發展提供金融、經濟、法律等全方位人才支持。此外，在橫琴新區的總體規劃中也有涉及關於“科教研發片”的規劃，在此片區中包含教學區、綜合服務區、文化創意區、科教研發區以及高新技術產業區，“科教研發片”也會為橫琴新區未來成立土地銀行發展提供更有力的人才保障。

其二，廣東地區人民素來思想開濶，敢想敢幹，對新鮮事物的普遍接受程度較高。截止 2007 年底，經濟發達的珠三角地區耕地面積為 844.2 萬畝，佔廣東全省耕地總面積的 28.8%，其中流轉土地面積為 267.7 萬畝，佔全省耕地流轉面積的 63.4%。²⁷ 由此可知，珠三角地區土地流轉情況非常活躍，這也為橫琴新區未來成立的土地銀行的發展提供了良好的群眾基礎。

（四）橫琴新區的經濟環境優勢

橫琴新區的經濟環境優勢是由上述三種優勢相互聯繫、密不可分的，當然橫琴新區能夠成立土地銀行的最大優勢必然是澳門的資金支持。

2014 年是澳門回歸祖國的 15 五週年，澳門回歸之後經濟長期保持快速增長趨勢。就 2014 年上半年來看，澳門本地生產總值為澳門幣 2,303.6 億元，其中佔生產總值的最大頭當屬博彩業(毛收入為澳門幣 1,937.3 億元)，相比之下，澳門金融業盈利僅為澳門幣 54.3 億元，且經濟增長動力主要來自服務出口、私人消費開支和投資。²⁸ 但是，在以博彩業一家獨大的澳門，在同年卻遇到了博彩業收入連續下降 8 個月的情况。在 2014 年底，博彩業收入暴跌了創紀錄的 30.5%，全年下降了 2.6%，這是自 2002 年公佈此類數據以來首次年度下降。²⁹ 為此，澳門各方面都愈來愈重視澳門經濟轉型與適度經濟多元化發展。

誠然，澳門經濟能有今天的成就除了離不開“一國兩制”的偉大的實踐，最大的功臣必然是博彩業的貢獻。但是，博彩業一家獨大就當下來看確實不利於澳門的整體環境。筆者認為主要有以下原因：首先，

博彩業一家獨大就意味着澳門經濟對博彩業依賴十分嚴重。澳門經濟結構本身第一產業力量十分微薄，而澳門的第二產業對經濟增長的貢獻顯然沒有第三產業貢獻的多。然而影響第三產業的因素比較多，以去年為例，在中國大陸官方強力反腐的大環境下，澳門博彩業居然出現了經濟負增長，這裏暫且不談誰來澳門進行博彩，但是明顯可以說明博彩業對內地遊客依賴性大的問題。此外，新加坡、韓國等地均計劃實行開放賭權、建立賭場來吸引遊客的政策³⁰，這更加會威脅澳門賭城的地位，不利於未來澳門經濟的增長。其次，博彩業一家獨大，然而與其配套的酒店、會展、拍賣以及文化創意產業等等並未能跟上。³¹ 這樣的產業結構明顯不合理。第三，在“賭牌”由三個而事實上被拆分成多個後，屬於美資公司的威尼斯人、永利等已經佔據澳門博彩業的半壁江山，中資不能參與澳門博彩業，導致了美資企業操控澳門博彩市場似乎只是時間的問題，長此以往，澳門經濟甚至國家經濟安全會受到嚴重威脅。³² 所以澳門的經濟發展多元化是未來澳門經濟發展的方向。

如此，若參照台灣地區的土地銀行的組織結構可以是公司制模式，橫琴新區未來成立的土地銀行的組織結構也可以是公司，那麼讓澳門資金參與到橫琴的土地銀行當中，一來給橫琴新區的土地銀行會帶來強有力的資金支持，二來會給澳門經濟多元化發展提供一個思路。

四、粵澳合作新模式下的土地銀行的探索

（一）粵澳合作下的土地銀行定位

可以明確的是，橫琴新區未來成立的土地銀行應當是粵澳雙方共同參與的建設的，只有在粵澳雙方的共同努力之下，才能探索出橫琴新區土地銀行的發展方向。

筆者對橫琴新區未來成立的土地銀行的定位有以下建議：

第一，以服務農地為核心。在市場經濟不斷發展的今天，要想在市場中保持不敗之地，首先自我定位應該搞清楚、想明白。土地銀行雖然是金融機構，但

是其本身仍是為以服務農地為核心，不能逃離這個核心，否則就是導致自身定位不準，不倫不類。

第二，服務區域範圍當以珠海地區為限。如筆者前文所述，橫琴新區的得天獨厚的優勢性的基礎就是其地理環境的優勢，且橫琴新區未來成立的土地銀行的業務範圍必然也要受區域範圍的限制，所以當下橫琴新區未來成立的土地銀行當以珠海地區為限較為適宜。

第三，充分基於土地銀行的市場空間。土地制度改革的核心就是要改計劃配置為市場配置。³³ 由於土地流轉本身的性質關係，就筆者前文所述的中國實踐經驗來看大多都是政府做主導，而市場卻起配角的作用，這麼做的確有好處但是危害筆者在前面已經敘述。而李克強總理在今年的“兩會”記者招待會提到“大道至簡，有權不可任性”³⁴，以及中央明確提出要發揮市場在資源配置中的決定性作用等等，都在為市場和政府資源配置中重新定位。故而，在橫琴新區未來成立的土地銀行應擔充分發揮市場的優勢性，當然這並不排除政府的作用，土地銀行的成立與發展也應當有政府規範性引導。

第四，橫琴新區成立的土地銀行的性質應為以營利目的的，包含土地流轉的中介功能的金融機構。土地銀行具有了營利性這就會吸引粵澳雙方投資方的興趣，天下熙熙皆為利來，若土地銀行的性質並非是營利性質的，試問會不會有投資方願意將自己的資金投入其中？當然，慈善事業另當別論。此外，橫琴新區未來成立的土地銀行不應是中國其他現有模式的形式，即只是低級階段的土地流轉的中介機構。而要走金融機構和中介機構並存的新模式，這樣不僅會給土地銀行的資金來源提供充分的保障，同樣也會是農民的收益打破固定模式，隨着市場的變化而變化，充分調動農民的積極性。

第五，橫琴新區未來成立的土地銀行以有限責任公司為組織形式更為合適。結合筆者前文所述，要想擺脫目前中國土地銀行只包含中介性質的低級階段的最好方法，就是走現代化公司路綫。而股份有限公司成立的過程相對繁瑣，且結合當下珠海地區市場情況來看，實在無需成立股份有限公司。相反，有限責任公司的組件方式相對較為靈活，且當下在處於探索

階段的土地銀行，成立有限責任公司既能滿足市場要求，也能規避一定的潛在風險。

(二) 粵澳合作下的土地銀行的業務範圍

基於當前的政策以及相關法律法規的規定來看，筆者認為橫琴新區未來成立的土地銀行的業務範圍還是應當圍繞土地承包經營權而展開的有關土地的其他業務，具體的業務範圍可以有以下幾種方式：

1. 繼續承擔土地流轉的中介業務

根據前文論述的珠三角土地流轉情況來看，土地承包經營權的流轉的市場還是非常之大，這部分機遇要牢牢的把握住，並逐漸推動土地流轉的市場，進而推動珠海地區的農林副漁的規模化、現代化的進程。

2. 開展土地承包經營權的抵押貸款業務

土地承包經營權的抵押雖然還受到中國《物權法》、《農村土地承包法》的一定限制，但是從十八屆三中全會的決定來看，土地承包經營權的抵押和擔保功能的實現勢在必行。橫琴新區擁有這麼多的政策優勢，應當敢為天下先，在未來成立的土地銀行允許土地承包經營權進行抵押。當然，農民獲得的抵押貸款也應當用於農產品開發、農業基礎設施建設以及生產資料的更新等等。總之，實現土地承包經營權的抵押肯定會給珠海地區的農業發展提供動力。

3. 發放土地債券

德國的土地抵押信用合作社告訴我們發放土地債券的實踐可能性。土地銀行可以通過發放土地債券將大量的資本滙入到農村建設發展當中，這樣其一可以為貸款提供強大的資金來源支持，其二可以吸引大量企業一起投入到農村的現代化建設當中³⁵，那麼更有利於打破城鄉二元制發展模式，推動城鄉一體化進程。

4. 接受存款

存款是銀行資金的來源之一，德國的土地抵押信用合作社不接受存款，而台灣地區的土地銀行是接受存款的，中國部分地區的土地銀行只是土地流轉中介機構自然也不會接受存款。當下，自然橫琴新區未來成立的土地銀行定位為金融機構，那麼接受存款自然是理所應當。這樣不僅可以為農民貸款提供資金來源，更會為土地銀行本身運作提供保障。

當然土地銀行的業務範圍還是要根據市場的需要進而展開的，不能只局限於筆者上述所談的業務，還需要不斷進行業務擴展。然而，不論土地銀行的業務如何擴展，其服務農地的性質不可改變。

（三）土地銀行對粵澳合作發展的意義

1. 對粵方面的意義

很顯然，橫琴新區未來成立的土地銀行對廣東地區尤其是珠海地區的農村現代化建設具有強烈的推動作用。不論是中共第十七屆三中全會還是第十八屆三中全會的決定、或從《橫琴總體發展規劃》來看，推進土地制度改革、完善金融制度的改革勢不可擋，若將二者有機的結合起來，就會迸發出明顯的活力。現代農業要走的方向不再是以往小農小戶、分散經營，而是要走規模化、集約化、機械化的發展方向。此外，與農業息息相關的林牧副漁業都要走向現代化。土地銀行一方面可以推動珠海地區的農業、農村的現代化路綫，也可能解決農民進城務農而導致大片耕地撂荒現象。若能成功建立，必然會帶動廣東其他地區的土地流轉機構升級，甚至能引領全國土地銀行的發展進程。

2. 對澳方面的意義

經濟適度多元化發展、經濟發展模式轉型是澳門經濟未來的發展方向。經濟適度多元化起碼包括以下三層意思：其一，產業結構的適度多元，即產業結構要多元化發展；其二，博彩旅遊業自身要適度多元，例如減少對內地遊客的依賴，開拓不同的客源市場；其三，適度控制博彩業的發展速度。³⁶ 澳門金融業雖

然也相對發達，但是與博彩業相比實在略顯微弱。如今，橫琴口岸實行了 24 小時通關，粵澳雙方經濟往來越來越密切，讓澳方資金投入到橫琴新區未來成立的土地銀行，對澳門來說不失為一個經濟轉型的機會，符合澳門經濟適度多元化的發展要求。

3. 對雙方的共同意義

在“一國兩制”偉大實踐下，在《橫琴總體發展規劃》的指引下，澳門大學橫琴校區、粵澳中醫藥科技產業園等項目均是粵澳雙方共同探索的合作新模式³⁷，所以粵澳雙方共建土地銀行不論是在制度上，還是在實踐上均將是再一次突破。它不僅會將土地、金融兩項制度改革同時進行，也會探索出粵澳合作的新模式，能夠促使粵澳雙方未來更好的合作發展，給雙方帶來更多的互惠互利。

五、結語

在此引用胡國亨先生的書名作為本篇論文的結束語，即人間辛苦是三農。農，這個古老的詞匯，在中國有着沉甸甸的意義，與農戚戚相關的就是土地，土地制度改革在中國歷朝歷代都在進行，土地制度的成功關係着中國的國計民生。作為正在被開發的橫琴新區，應當具備改革創新的勇氣和能力，期待橫琴新區的土地銀行的確能給三農帶來真真正正的實惠，讓農民生活更加幸福，讓農村更加富裕，讓農業更加健康發展。

註釋：

¹ 胡國亨：《人間辛苦是三農——啟動最後一次農業革命》，香港：香港大學出版社，2007年。

² 《中共中央關於推薦農村改革發展若干重大問題的決定》，載於中華人民共和國政府網站：http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm，2015年3月14日。

³ 廣東省政府發展研究中心城市處：《珠海橫琴：“一國兩制”》，載於《廣東經濟》，2014年第7期。

⁴ 凌斌：《土地流轉的中國模式：組織基礎與運行機制》，載於《法學研究》，2014年第6期，第80-81頁。

⁵ 吳春岐：《中國土地法體系建構與制度創新研究》，北京：經濟管理出版社，2012年。

- ⁶ 《陝西農村土地流轉日趨活躍，成效顯著》，載於國家統計局陝西調查總隊網站：<http://www.nbs-sosn.cn/index.aspx?menuid=4&type=articleinfo&lanmuid=18&infolid=1229&language=cn>，2015 年 3 月 14 日。
- ⁷ 張征：《廣東省農村土地流轉情況調研報告》，載於《宏觀經濟研究》，2009 年第 1 期，第 51 頁。
- ⁸ 《土地金融生意經：土地流轉市場催生新一輪“上山下鄉”》，載於新浪財經網：<http://finance.sina.com.cn/leadership/mroll/20150313/112221714969.shtml>，2015 年 3 月 14 日。
- ⁹ 《全國 2011 年農村土地承包經營及管理情況》，載於中國農經信息網：<http://www.caein.com/index.asp?xAction=xReadNews&NewsID=79379>，2015 年 3 月 14 日。
- ¹⁰ 張雯麗：《土地託管模式：規模化經營新途徑——記吉林省田豐機械種植合作社》，載於《中國農村研究報告 2012》，北京：中國財政經濟出版社，2012 年。
- ¹¹ 王樂、夏顯力：《楊凌區“土地銀行”實踐運作及其滿意度測評》，載於《中國土地科學》，2012 年第 10 期，第 34 頁。
- ¹² 同註 10。
- ¹³ 《農村承包土地流轉中存在的問題及思考》，載於江蘇法院網站：<http://www.jsfy.gov.cn/llyj/xslw/2014/01/16152655691.html>，2015 年 3 月 15 日訪問。
- ¹⁴ 同註 1，第 130 頁。
- ¹⁵ 馬銳：《論土地銀行的制度功能》，載於《中國不動產法研究》，北京：法律出版社，2013 年，第 209 頁。
- ¹⁶ 《成都試點土地銀行政策，促進土地規模經營》，載於新浪網：<http://news.sina.com.cn/c/sd/2009-07-08/112618178986.shtml>，2015 年 3 月 16 日。
- ¹⁷ 同註 11，第 36 頁。
- ¹⁸ 同上註。
- ¹⁹ 黨菲：《楊凌“土地流轉”轉出農民幸福生活》，載於楊凌示範區網站：<http://www.ylagri.gov.cn/info/3939/44234.htm>，2015 年 3 月 16 日。
- ²⁰ 朱英剛、王吉獻：《國外及台灣地區土地金融研究與借鑒》，載於《農業發展與金融》，2008 年第 11 期。
- ²¹ 見台灣土地銀行網站：<http://www.landbank.com.tw/webpad/webpad.aspx?EpfJdId9UuC%2fq22xhMLonNmhWSyWtdA%2f>，2015 年 3 月 18 日。
- ²² 《珠海市分區土地面積、人口及人口密度(2013 年)》，載於中國珠海政府網站：http://www.zhuhai.gov.cn/yjzh/mlzh/qhrk/rkfz/201405/t20140530_6259922.html，2015 年 3 月 18 日。
- ²³ 《珠海市“農村土地承包經營權”在斗門率先試點》，載於珠海房產之窗網：<http://news.zh51home.com/articalshow.aspx?aid=132184>，2015 年 3 月 18 日。
- ²⁴ 孫憲忠：《中國物權法總論》，北京：法律出版社，2014 年，第 153-154 頁。
- ²⁵ 轉引自《廣東珠海橫琴新區管委會獲中央批准，規格為副廳級》，載於人民網：<http://www.people.com.cn>。
- ²⁶ 《澳大晉身泰晤士高等教育世界大學排名前三百》，載於澳門大學網站：http://news.umac.mo/nrs/faces/pub/viewItem.jspx?id=29849&locale=zh_TW，2015 年 3 月 18 日。
- ²⁷ 同註 7，第 51 頁。
- ²⁸ 《澳門經濟概況》，載於澳門經濟局：http://www.economia.gov.mo/zh_TW/web/public/pg_ei_aame，2015 年 3 月 18 日。
- ²⁹ 《外媒：反腐讓澳門博彩業收入連續 8 個月下降》，載於新浪財經：<http://news.sina.com.cn/c/2015-02-03/181531477384.shtml>，2015 年 3 月 18 日。
- ³⁰ 《韓國計劃建首家外資賭場吸引中國賭客》，載於搜狐新聞網站：<http://news.sohu.com/20140320/n396923863.shtml>，2015 年 3 月 18 日。

- ³¹ 《澳區委員建議：善用內地因素助推澳門經濟多元化》，載於中新網：<http://www.chinanews.com/ga/2015/03-10/7117646.shtml>，2015年3月18日。
- ³² 程文：《中央為何反覆強調促進澳門經濟適度多元發展的重要性》，載於《澳門博彩》，第4期。
- ³³ 鄭振源：《新型城鎮化與土地制度改革》，載於《科學發展》，2014年3月，第26頁。
- ³⁴ 見中國政府網：http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/05/content_2826820.htm，2015年3月19日。
- ³⁵ 李曉偉：《我國土地銀行的必要性與可能性探析》，載於《中國不動產法研究》，北京：法律出版社，2013年。
- ³⁶ 同註32。
- ³⁷ 同註3，第59頁。