

基于交易费用理论分析的农地承包经营权流转方式研究

韩立达, 范文明* (四川大学经济学院, 四川成都 610065)

摘要 对分散交易方式和集中交易方式下的寻求信息费用、谈判和决策费用、监督费用和合同履行费用的特征进行了比较分析, 在此基础上提出了促进和完善集中交易方式下的农地承包经营权流转、发展多种中介服务组织、加快农地承包经营权物权化改革等完善农地承包经营权流转市场的建议。

关键词 承包经营权; 交易费用; 集中交易; 分散交易

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)12-05544-03

Research on Circulation Pattern of Contracting Right of Rural Land Based on Transaction Cost Theory

HAN Li-da et al (School of Economics, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610065)

Abstract The features of information searching cost, negotiation and decision-making cost, supervision cost as well as contract performing cost under the bilateral transaction pattern and centralized transaction pattern were compared and analyzed. In addition, several suggestions for perfecting rural land contracting management right were put forward, such as promoting land circulation under centralized transaction pattern, developing multiple intermediary service organizations, accelerating the reform on property right legalization of the rural land contracted management right.

Key words Land contracted management right; Transaction costs; Centralized transaction; Distributed transaction

十七届三中全会《中央推进农村改革发展若干重大问题决定》指出, 按照依法自愿有偿原则, 允许农民现阶段以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转农地承包经营权, 发展多种形式的适度规模经营; 中共十八大报告又进一步提出: “坚持和完善农村基本经营制度, 依法维护农民农地承包经营权”。当前, 全国各地兴起了多种不同方式的农地承包经营权流转, 按照农户在流转中的行为特征划分, 可以把几种流转模式归为 2 大类: 一类是在单个农户直接自发进行的分散的经营权流转模式, 以转让、转包、互换 3 种类型为主; 另一类是有组织的集中的经营权流转模式, 以出租、股份合作制、土地信托 3 种类型为主^[1]。显然, 不同的农地承包经营权流转方式必然依赖于不同的土地流转市场, 进而产生不同的交易费用。笔者以交易费用理论为基础, 对不同的流转方式进行比较分析, 探究何种方式更加有利于农地承包经营权流转市场的发展。

1 研究综述

关于农村土地流转的交易费用, 我国学者主要从以下几个方面进行了研究。关艳从搜寻和信息费用、谈判和决策费用、监督费用和合约义务履行费用 3 个方面分析了农村土地流转的市场交易费用, 并认为应该从完善农村土地的处分权与收益权、发展中介服务组织、实行农村土地使用权证券化来降低交易费用^[2]。韩立达等以实证调查为基础, 通过对农民自发流转和集体推动流转的成本和绩效分析, 得出集体推动型的土地流转制度将在长期的发展过程中逐渐优化并可能形成相应的正式制度的结论^[3]。王彦齐等在新制度经济学框架内引入单边交易费用, 利用委托-代理模型将农地承包经营权流转双边交易方式和集中交易方式模型化, 研究得

出, 中介组织介入农地承包经营权流转可以节约单边交易费用、促进农地规模经营、规范和优化履约环境^[4]。李孔岳分析了市场交易方式下, 不确定性、资产专用性对农地承包经营权流转交易费用的影响, 研究表明, 土地流转合同没有进行公证、村干部对土地跨村流转的干预增加了土地流转过程农户行为的不确定性, 进而增加了土地流转的交易费用; 农户行为的不确定性、政策的不确定性对土地流转交易费用的影响显著^[5]。

笔者为了研究的需要, 将研究对象细分为 2 类——农户直接自发进行的只有土地承包方和土地转入方的分散交易方式, 有集体经济组织或农村产权交易所介入的集中交易方式, 以下将分别简称为“分散交易”和“集中交易”。

2 农地承包经营权流转方式的交易费用分析

运用交易费用理论对农地承包经营权流转进行分析^[6]。首先, 对分散交易下的市场交易费用进行分析; 其次, 分析集中交易对分散交易的改善情况, 以及集中交易可能带来的新交易费用; 最后, 比较 2 种交易方式下的市场交易费用特征, 并为完善我国农村农地承包经营权流转市场提供基础。

2.1 寻求信息费用比较分析

2.1.1 分散交易耗费更多的搜寻信息费用。首先, 意愿转出农地承包经营权的农户和其他经济主体(承包经营权的转入方)需要搜寻并获得有关流转意愿的信息, 即谁想转出, 谁想转入; 其次, 转入方需要搜集转出方的土地的基本信息, 如土地的自然条件、使用状况、地租、地价等方面的信息, 用以比较这些土地的成本与收益; 转出方也需要搜集转入方的需求信息, 用以权衡; 再次, “参与农村土地流转的主体还需要搜寻交易对方和潜在竞争者可能会采取的行动的信息以及农村土地使用权市场的供求信息”^[2]; 最后, 流转双方还必须搜寻和掌握有关各类有关农地承包经营权流转的政策情况, 如各类政策和村集体的规定等。

综上, 农地承包经营权的流转对以上信息的需求强烈,

基金项目 2011 年四川省哲学社会科学规划重点项目(SC11A010)。
作者简介 韩立达(1957-), 男, 贵州晴隆人, 教授, 博士生导师, 从事土地经济、房地产经济研究。* 通讯作者, 硕士研究生, 研究方向: 土地经济管理, E-mail: fanwenming1204@126.com。

收稿日期 2013-04-08

但是,鉴于我国农村土地流转市场中介组织缺位、政府提供流转信息渠道狭窄等现状,使得流转市场信息不充分、不对称,进而造成转出方和转入方在搜寻相关信息时障碍重重,经济主体在进行土地流转的过程中,势必要花费较多的时间和金钱搜寻信息。然而,面对过高的搜寻信息费用,转出方则更愿意在集体内部的熟人之间进行土地流转,这不仅局限了土地流转范围,更降低了农村土地资源的配置效率,不利于土地的规模化利用。

2.1.2 集中交易对寻求信息费用的节约。在集中交易下,集体经济组织可以集中收集到意愿转出土地的农户及其土地的相关信息;而转入方则可以直接通过集体经济组织来获取其需要的信息,同时提供他们的需求信息,进而传递给转出方。集体经济组织具备了将此类信息在当地农村产权交易所或者相关媒体进行公示的实力,意愿流转的土地信息将以挂牌的方式公之于众。因此,集中交易使得农地承包经营权流转的相关信息以集体经济组织或农村产权交易所为平台在转出方和转入方之间进行充分而完全的流动。交易信息的完全,极大地降低了在分散交易下的寻求信息费用;同时,集中交易方式更加有利于土地的集中流转和规模化经营,进而有利于农村土地资源的有效配置。

2.1.3 集中交易下产生的交易费用及其比较。在市场机制下的集中交易,提供信息服务的组织势必会对流转双方收取费用,一些村集体为了整体的利益,可能会出现对个别农户进行强制性的流转行为。尽管存在此类可能导致交易费用增加的情况,但将搜寻信息的方式从分散转变为集中,会提高流转效率和大大节约农户搜寻信息的费用,从目前的实践来看,集中交易方式的优势非常明显。

2.2 谈判和决策费用比较分析

2.2.1 分散交易下谈判和决策费用的特征。交易双方对是否进行农村土地流转,流转的面积、价格等做出决策,实际上就是对农村土地流转中的利益如何分割和成本如何分担达成了某种程度的一致,然而,达成一致的谈判过程是艰难的^[2]。首先,由于双方均存在机会主义行为的可能,使得双方相互提防,难以作出交易决策,增加了决策费用;其次,我国农村土地交易制度不完全,特别是农村土地使用权流转定价体系的缺位,导致交易双方在流转价格的确定上讨价还价,增加了谈判费用;第三,对未来风险难以预测,由于农地流转一般都在承包经营期限内,分散流转的农户无法预测在农地长时间流转中由于各种因素的不确定性所产生的交易费用;最后,分散交易是一种一对一的交易方式,土地转入方若想规模化经营土地,就必须同每一个农户进行协商谈判,这不仅是一个极其耗时耗力的工作,在理论上这种谈判费用将呈现无限大。上述多方面的不确定性导致分散交易下的农村土地流转交易费用过高,制约了农村土地流转市场的发展。

2.2.2 集中交易对谈判和决策费用的节约。首先,集中交易下通过政府土地管理机构制定的基准价格、市场风险的分担机制、依据国家合同法制定的标准合同等,村集体或者中

介组织牵头的农地流转更有利于交易双方进行谈判和决策,减少了谈判和决策费用;其次,分散的农户通过集体经济组织或者中介组织进行流转,大规模土地转入者只需面对农户委托人(村集体经济或者中介组织)一方,双方的谈判效率和效果会有显著提高和改善,土地转入方在一定程度上减少了交易费用;第三,作为中介组织还可以通过农村产权交易所为平台进行集中交易,挂牌的土地信息可以充分体现转出方的相关要求,而转入方根据自己的需求进行拍价,双方自愿交易,也节约了谈判和决策费用。

2.2.3 集中交易下产生的交易费用及其比较。集中交易有可能导致新交易费用的产生,集体经济组织的代言人可能会和经营大户或农业企业合谋进行设租和寻租行为。如集体干部和经营大户相互合谋,利用农户的信息不完全及分散等因素,对农地流转的事前、事中和事后进行设租和寻租,并相互合谋创造了流转前后的租金落差,而不合理的租金分配方案,使农地流转中的部分租金落入了集体及其代言人手中,严重损害了农民的利益^[3]。此外,如果存在大规模转入土地的需求者,集体经济组织可能因为集体利益,为了获得大量可供流转的农地承包经营权,强制集中农民手中的农地承包经营权,不顾“平等自愿”原则,侵犯了农民的个体利益。而对于以农村产权交易所为平台的集中交易,由于其交易的社会公开性,则无此顾虑。

综上,以农村产权交易所为平台的农地承包经营权流转的交易费用最节约,而通过分散交易与集中交易(集体经济组织)的交易费用对比,可知集中交易在一定程度上节约了决策和谈判费用,但集体经济组织可能存在寻租行为,产生新交易费用;在大规模的土地流转情况下,集体经济组织的介入虽然节约了土地转入方的交易费用,但是有可能促使集体经济组织自身的强制流转行为,损害农民利益。因此,分散交易和集中交易(集体经济组织)的农地承包经营权流转的谈判对决策费用的影响各有利弊。但是因为集体经济组织介入的集中交易存在帕累托改进空间,通过寻求基层治理和相关流转管理制度的改进,集体经济组织实施的集中交易应优于分散交易。

2.3 监督费用和合约履行费用比较分析

2.3.1 分散交易下监督费用与合约履行费用。第一,口头协议。由于农村土地流转市场的残缺导致分散交易下的农地承包经营权流转主要在熟人之间采用口头协议的方式进行,此时的监督力量仅仅依靠口头约定或者道德来进行约束,虽然监督费用减少,但是履行费用却大大增加。第二,双方签订合同。分散交易下双方签订合同,一般来说,监督费用与履行费用存在许多不可预测的风险。这是因为分散交易下双方的有限理性和对未来影响因素的无法预测,在签订合同时一方可能策略性地隐瞒、掩盖或扭曲信息,特别是当市场条件变得对交易的某一方不利时,他可能在不违反法律的情况下借口约定条件改变而停止执行合同,从而给合约的另一方带来损失。农村中就普遍存在着转入方违背合约、改变土地状况的现象,同时也存在着转出方违约要回土地的情

况^[2]。在此情况下,双方如果无法凭借事前的协议来解决时,就有可能出现民事甚至刑事纠纷,解决此类事例所发生的实地调查费用、手续费、诉讼费等违约成本,大大增加了合约履行费用。

2.3.2 集中交易对监督费用和合约履行费用的节约。第一,在政府指导下的集中交易一般容易得到较为规范的管理,交易双方得到监督,交易的公平性和公正性得到保证。第二,规范流转合约的签订,促使和监督交易双方对合约的履行,并且在出现纠纷时,可由集体经济组织或者中介组织出面依据合约进行调解。第三,集中交易出现的主要费用表现为:一旦合约执行过程中出现一些不确定的因素,例如转入方无法支付农户的流转费用,或者合约的条款与现实情况相互背离等,农户将会采取一些过激的行为来对付集体经济组织或者中介组织,使其调节费用增加。从现实情况来看,集中交易产生的监督和履行合约费用应该低于分散交易下的费用。

2.3.3 集中交易下产生的交易费用及其比较。上述分析表明,在集中交易方式下也会因影响合约的不确定因素导致产生一些监督和履行费用,但是依然远远低于分散交易下的监督和履行合约产生的费用,并且流转的效率也较高。

3 完善农地承包经营权交易方式的建议

从上述分析可见,尽管集中交易方式比分散交易优越,但也存在一些增加交易费用的地方,所以,必须尽快克服集中交易的不足,促进农村土地承包经营权流转的顺畅和健康发展。

3.1 建立和完善以集体经济组织流转的集中交易方式 从交易费用的运行规律来看,集中交易下的农地承包经营权流转制度很可能在不断的优化过程中演变为一项正式制度,但必须在以下几个方面进行完善。

3.1.1 建立起真正符合市场规律的集体经济组织。由于村民委员会并非集体财产的最终所有人,法律亦未规定其对这些财产享有处分权,因此不能以其发包、租赁和用于出资的财产对其决策行为承担法律责任。所以,在集中交易方式中,应按照现代企业的模式建立相应的产权制度和治理结构的集体经济组织,使之成为专门从事农业生产经营活动的企业法人,在代表农民承包经营权流转中能够真正负起相应的法律责任和承担相应的民事义务。

3.1.2 政府应针对集中交易方式建立和完善流转管理制度。由于现行的法律政策只对农地承包经营权流转的宏观范畴给出了规定,而在实践层面则缺少具体的流转管理制度,然而想要建立和完善以集体经济组织流转的集中交易方式,就必须针对其建立与其相应的具体的流转管理制度。因此,政府应该针对以集体经济组织流转的集中交易方式的特点,出台有关政策,对农地确权、土地流转主体、流转程序、流转合同签订、流转信息公布、市场监管、纠纷处理等方面进行详细规定,使之成为公平、公正、自愿的符合市场运行规律的流转方式。

3.1.3 建立起流转的内外监督机制。由于组成集体经济组

织的是个体,个体因其“经济人”的特性在某些场合有可能以权谋私,此时会出现类如强制流转、隐瞒信息等寻租行为,因此对其监督不可缺少。一方面,集体经济组织应该做到在流转前后的信息公开透明;另一方面,相关政府管理部门应该做到对流转资料的季度或年度检查,同时应该建立群众举报制度,对在流转过程中侵害权利人的行为要进行严惩。监督机制的建立消灭和减少了有关违法行为带来的交易费用,使以集体经济组织流转的集中交易方式更加符合农民的利益。

3.2 发展多种集中交易的中介服务组织 中介服务组织在农村土地流转市场中能发挥搜集信息、组织谈判和订立合约、监督合约执行的作用,从而达到降低交易费用的目的,是一种有效率的组织形式。因此,要促进和完善集中交易的农地承包经营权流转,发展与其配套的多种中介服务组织必不可少。

3.2.1 建立和完善农村土地资产评估机构。交易费用理论表明,在市场经济下交易双方要经过一定的讨价还价才能达成协议。由于农村土地的异质性,其流转价格并不统一,双方有可能在谈判上花费较多的时间和精力。因此,有必要建立和完善农村土地资产评估机构。我国目前服务于农村土地资产的评估组织基本没有,即使需要服务也是由现有的土地估价公司来完成,显得不合理。要想发展农村土地资产评估公司,政府应尽快制定机构设立条件、技术规范、行业规范等。

3.2.2 发展农村土地资产的融资服务。农村土地由于其产权制约,在融资方面具有局限性,尤其是农用地,基本上无法从金融机构获得融资服务。在城镇化与农业现代化融合进程中,若农用地可以获得金融服务的支持,将会极大的促进集中交易的土地承包经营权流转。要使之成为现实,首先要获得法律支持,国家应逐步赋予农村土地与城市土地平等的权利,在法律上对土地承包经营权融资的权限、融资的内容和程序等进行界定,地方政府根据相关法律规定制定出具体的管理制度;其次要获得银行支持,银行要进行业务拓展,使土地承包经营权的抵押等进入正常的业务范畴。

3.3 加快农地承包经营权物权化改革 农地承包经营权的局限性为:首先它是不稳定的,表现在承包期限短和任意性以及土地调整频繁;其次,现阶段农地承包经营权的权利充分性与自由行使性存在不足,农民在流转土地时经常受到干预甚至侵权;最后,国家法律规定农地承包经营权不得进行抵押。上述等等缺陷严重阻碍着集中交易的土地承包经营权流转的完善和发展。因此,加快农地承包经营权的物权化改革势在必行。

3.3.1 以物权法定原则确立土地承包经营权的物权地位。虽然现行《物权法》将土地承包经营权列为用益物权,这仅仅是一种抽象的体现。在现实中,农地承包经营权因其存在的法律关系与特点,它实质上是一种债权,或者说是一种具有物权变迁趋势的债权。因此,应该以物权法定原则确定其物权地位,物权法定原则即物权的种类与内容只能由法律来规

增加农田改造成本和难度^[3],同时生态效益也相对下降。

非石质山体梯化工程为了避免梯田垮塌问题多发的局面,可以借鉴西北农林科技大学李光录等在陕南秦巴山区采用的 PP 织物袋筑坎措施^[4]。非石质山体筑坎以 PP 织物袋土包为主体,底层夯实 20~30 cm 基础土层,在根据坡面方向将 PP 织物袋土包呈“品”字形、单坎型、“L”坎型、反“L”坎型堆砌,PP 织物袋土包之间以三维排水联扣连接,完成土坎的修筑。同时,在梯块内部辅以生物篱,将梯块进一步分割,栅篱可以种植经济作物与固氮作物,改善生态、经济条件。

2.2.2 石质山体梯化工程 贵州坡耕地整治已经形成了一整套成熟的“石坎+山边沟”的坡耕地整治经验,根据坡地的地形可以采用水平梯田、坡式梯田、反坡梯田、隔坡梯田等模式^[5]。石质山体梯化工程采取就近爆破取石,成本经济,筑坎成效显著。限制石质山体坡耕地质量水平的主要因素是有效土层较少,结合耕作层剥离覆土工程,可以很好地解决耕作土源问题。

2.3 生态保护措施 生态保护措施含生态恢复与治理措施和保护性耕作措施^[1],保护性耕作措施主要通过耕作层土壤结构、减少扰动和改变垄向、增加降雨入渗时间减少坡面侵蚀,蓄水保墒。土地整治过程中,覆土及翻耕措施控制深度,避免破坏底土层保水功能;采取横坡耕作方式,减少地表径流,针对季节性径流大的局部区域,减少土地扰动,采取工程措施防治水土流失。

在贵州省乌蒙山区土地整治过程中,要结合地理优势,扩大林下规模种植面积,对陡坡耕地应实行有步骤、有计划

地逐步退耕还林,封山育林,种植经果林,发展当地优质农产品种植,提高植被覆盖率。对缓坡耕地,进行坡改梯,增加保水保肥性能,减少水土流失,提高耕地质量;通过冲沟进行治理、修建谷坊等水土保持设施,配套部分农田防护林,逐步减退水土流失和石漠化。

3 结论

(1)以耕作层剥离为前提的土地综合整治工作,可以极大地解决坡耕地治理缺乏客土源的问题,大幅提高“坡改梯”工程质量,避免大量优质耕作层流失。

(2)“坡改梯”工程应因地制宜,石坎、土坎、生物篱结合使用,提高“坡改梯”工程的经济性和生态价值。

(3)贵州省乌蒙山区土地综合整治是当地扶贫开发、生态治理的大事,兼顾生态治理与土地整治的综合治理模式值得进一步推广。

参考文献

- [1] 2006 年全国土地调查报告[M]. 北京:中国大地出版社,2006:175-181.
- [2] 2012 遵义市、毕节市统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2012.
- [3] 张信宝. 石漠化坡耕地治理模式[J]. 中国水土保持,2012(9):41-44.
- [4] 李光录. 陕南秦巴山区 PP 织物袋梯田组筑坎结构和坎型研究[J]. 中国水土保持,2012(9):44-45.
- [5] 唐志坚,贺海雄. 贵州旱坡耕地水土流失状况和主要整治技术及效益评价[J]. 贵州农业科学,2004,32(3):34-37.
- [6] 范厚明. 贵州岩溶山区旱坡耕地梯化的环境效应研究[J]. 农业工程学报,2000,16(5):56-59.
- [7] 王海军. 旱坡耕地坡改梯综合措施效果浅析[J]. 耕作与栽培,2005(3):57-58.
- [8] 顾再柯. 适合贵州非石质山区坡耕地整治的两种实用技术[J]. 中国水土保持,2007(3):40-41.

(上接第 5546 页)

定,不允许当事人自由创设。一方面法律应规定土地承包经营权是一种用益物权,另一方面应当明确土地承包经营权的法定内容,应包括占有权、收益权和处置权(流转权),此外还应应对土地承包经营权的法定期限进行完善,目前规定的 30 年期限较短,而土地承包经营权应长期稳定是大多数人的共识,所以建议土地承包经营权的期限改为长久不变,但权利人自愿退出除外,同时应建立相应的退出机制。

3.3.2 以物权公示原则确立土地承包经营权的公示与效力。 物权公示原则要求物权的产生、变更、消灭必须通过一定的可从外部察知的方式表现出来,公示指确认物权设立、变动的依据。《物权法》第一百二十七条规定:“土地承包经营权自土地承包经营权合同生效时设立”。但是,《农村土地承包法》第二十二条规定:“承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权”。从《物权法》和《土地承包法》的规定看,土地承包经营权设权公示未采取登记要件或登记对抗主义,这种立法模式有很大的缺陷,并不符合物权公示原则,因此应该根据物权公示原则修改和完

善现有法律,使土地承包经营权的设立、变动采用登记要件主义或登记对抗主义。

3.3.3 土地承包经营权物权化应该是自然而渐进的变更过程。 依据事物发展的一般趋势,新模式取代旧模式不应该一蹴而就,而应该是循序渐进的变迁。同样,土地承包经营权的物权化也不应该是对时下现存土地承包关系大规模的直接转变,而应该是一种自然而渐进的变更过程。对新取得的土地承包经营权进行物权化,对现存的土地承包关系,在不影响承包人生产经营的前提下,逐步进行转变。

参考文献

- [1] 张贞. 农村土地承包经营权流转模式的研究[J]. 农业经济与科技,2005(1):12.
- [2] 关艳. 从交易费用谈我国农村土地流转市场的发展[J]. 商业时代,2010(21):115,89.
- [3] 韩立达,张芳. 我国农村土地流转的制度经济学分析[J]. 西南科技大学学报:哲社版,2007(24):30-35.
- [4] 王彦齐,郭翔宇. 农地承包经营权流转:双边交易与集中交易[J]. 农业技术经济,2011(10):46-53.
- [5] 李孔岳. 农地专用性资产与交易的不确定性对农地流转交易费用的影响[J]. 管理世界,2009(3):92-98.
- [6] 卢现祥,朱巧玲. 新制度经济学[M]. 北京:北京大学出版社,2007:160.