

# 论农地使用权的市场化流转

On the Marketable Transfer of Right of Use of Farmland

慕好东

(山东农业大学经贸学院, 副教授 泰安 271018)

## 一、产权流转: 农地资产动态优化配置的必要条件

产权流转, 即资产所有权及其派生权利——使用权、收益权和处置权的“易主”。动态地看, 资产产权的流转也就是社会资产的重新配置过程。这是实现社会资产效率最优化的必要条件。

资产产权的流转可以借助于两种机制: 计划和市场。计划被喻为“看得见的手”; 市场被称作是“看不见的手”。与此相适应, 经济制度可分为计划经济制度和市场经济制度。前者由计划机制直接对资产产权的配置过程进行调节; 后者则由市场机制直接对资产产权的配置过程进行调节。

我国及世界经济发展经验都已清楚地告诉我们: 经济现代化过程中, 市场机制应是社会资产配置的主要手段, 应在资源配置过程中起基础性作用; 而计划只能作为辅助手段在资源配置过程中起补充作用。我国以市场化为取向的改革正是基于这一认识所做出的理性选择。

农地产权的流动, 本质上也是农地资产的产权交易。农地作为一种不动产, 其产权的流转并不发生物质实体的空间位移, 而只是产权权能的易主。而产权权能易主的过程也正是农地资产与其他经济资源的动态优化配置过程, 其标志是: 不同经营主体农地资产边际产出率相等。

引起农地资产产权流转的原因是多方面的, 包括政治的、文化的、经济的、科技的, 等等。其中经济和科技因素是主要的, 也是根本性的。经济的发展与科学技术的进步必然引致要素比价及产品价格的变化, 微观主体为实现自身资源的最大化收益必须不断调整资源的投向和产权存量的配置结构。没有这种调整, 社会资源的配置就会凝固, 也就不可能实现效率最大化。

土地是人类社会的稀缺性资产, 其自然供给的无弹性使土地资产产权的流动对经济的发展乃至人类社会的生存至关重要。

从理论上讲, 土地资产产权中的各项权能都可

以发生流转, 但实际上收益权、处置权一般附属于所有权和使用权。因此, 产权流转的核心是所有权与使用权的流转。

土地所有权的流转固然重要, 但在土地产权市场中, 使用权的流转具有更直接的效率意义。土地的特殊稀缺性及不可或缺性, 决定了土地所有者多具有强烈的恋土心理, 如果再缺乏稳定的非农就业环境, 土地所有权的大量流转是根本不可能的。然而, 使用权的让渡却是有期限的, 而且这个期限可以根据当地的经济和社会环境灵活协商确定, 可长可短。所以, 只要提供必要的制度支持, 就能够形成与城乡非农经济发展水平及要素比价相适应的地产流转规模。因此, 农地使用权市场是我国现阶段和今后一个时期农村地产市场发育的重点, 也是农地产权结构安排的关键。

在土地“集体所有, 长期承包(或租赁, 下同)”的产权制度下, 虽然会有利于在所有权与使用权分离的基础上建立起比较规范的地产产权关系, 但土地资产自身特点所要求的长期化使用(以激励对土地长效投入), 必然会常常与价格、就业环境等因素变化所引致的对土地资产使用权重新配置的内在要求发生矛盾。如果土地使用权不能随着价格、就业环境等的变化进行流转和重组, 土地资产的效率就会损失。现在的关键是, 应找到一种能够使土地使用权有效流转和重组的基本机制, 这只能是市场机制, 可将其称为市场化流转。

在经济发展过程中, 土地使用权的流转与土地使用权的集中是联系在一起的。从制度安排的角度看, 集中是流转的目的, 流转是一种手段。当然, 现实中既存在有集中的流转, 也有无集中的流转。但无论如何, 流转应有利于促进集中, 因为我国目前土地使用权极其分散。

## 二、农地使用权流转的原则和意义

农地使用权的流转必须以市场为契机, 充分体现效率原则。在我国目前的农地使用权流转中, 市场机制正在发挥越来越大的作用。这一点可以从国

家的正式文件中得到验证。由国务院批转的《农业部关于稳定和完善土地承包关系的意见》(1994年12月30日)已明确指出:“在坚持土地集体所有和不改变土地农业用途的前提下,经发包方同意,允许承包方在承包期内,对承包标的依法转包、转让、互换、入股,其合法权益受法律保护,但严禁擅自将耕地转为非耕地。土地承包经营权流转的形式、经济补偿,应由双方协商,签订书面合同,”并“提倡在承包期内‘增人不增地,减人不减地’”。这些行政性规定已经体现了效率原则和对土地产权保护的意向。但现实中承包期的长短常常是由集体单方确定的,且承包权利并无充分保障,土地使用权的行政调整仍然是主要的流转形式。

土地使用权市场化流转的直接效率意义是交易成本的节约。土地使用权的流转是一种产权交易行为,完成这种交易必然要发生成本,这包括为信息搜集、谈判、签约、组织实施、契约维护等发生的一系列开支。把土地使用权的流转交由市场机制来完成可以减少行政调整所发生的信息搜集、交易主体识别、交易实施和监督等成本支出。市场会通过价格信号,按竞争原则自发地调节土地使用权从低效率使用者流向高效率使用者。

市场化流转更长远的效率意义是能够对产权提供有效的保护,进而激励产权所有者更好地利用和保护土地资产。土地的长期承包,虽然会刺激使用者进行长效投入的积极性,但如果把这种初始的“长期承包”关系凝固,就会降低土地资产的配置效率。而如果对这种承包权采用强制性措施收回或转让,又会造成承包权的不稳定和承包者长效投入的价值难以得到合理的经济补偿。其结果是,使用者很难有一个投资回报的稳定预期。投资积极性必然会受挫,并最终导致土地资产配置的效率损失。这种效率损失本质上是由于产权的不确定性造成的,我们不妨将其称之为“隐性交易成本”,而将前面所谈到的交易成本称为“显性交易成本”;二者之和称为“总交易成本”。以市场为基础的土地使用权流转,不仅可以减少显性交易成本,更为重要的是可以为使用权主体提供产权保护,减少外部性侵入及收益预期不稳定所产生的效率损失,进而节省“隐性交易成本”。

### 三、农地使用权市场化流转的形式

土地使用权市场化流转的形式可以是多样的,主要包括转让、互换、转包、抵押、入股及“四荒”(荒山、荒坡、荒沟、荒滩)拍卖等。

**1. 土地使用权转让** 土地使用权转让是指原承包者将未到期的土地使用权一次性转让给新承包者的经济行为。这种产权流转方式下,转让行为

一旦完成,原土地承包人与土地所有权主体之间因被转让的土地而形成的权利、义务关系也随之转移。即新承包者要承担原承包契约的义务,同时享有原租赁契约的相应权利。由于涉及到与土地所有权主体的关系,这种流转形式必须得到所有者的许可,并接受其监督。这种使用权的转让价格一般很低,也可能是零甚至负价金。例如,当原承包者进行长效投入的效能发挥尚未殆尽时,转让价金中就会包含这种投入形成的级差地租Ⅰ的资本化;如果地力下降或原有土地附着物效能下降或殆尽,转让价金中就会包含一种负级差地租Ⅰ的资本化;此外,技术进步、土地单产变化、农业投入要素与产品比价、资本市场等因素都会直接影响转让金的水平。这样看来,土地使用权转让金的水平无非是上述因素综合作用的结果。因这些因素之间存在着错综复杂的相关关系,转让金便会出现正值、负值及零值三种不同情况。从转让金的性质看,既含有以劳动为基础的各种投入的报偿,也有单纯市场因素导致的非劳动性收入。前者的存在是合理的、必要的;后者的存在虽具有某种不合理的成份,却又是市场调节的必然产物。如果非劳动性收入过度,可给予正确的引导和规范,但不可硬性取消。在土地使用权转让的产权交易方式下,新、旧承包者之间的交易关系是一次性完成的,而且伴随着交易行为的完成,与土地使用权相伴的有限收益权和处置权也随之转移。

**2. 土地使用权互换** 土地使用权互换是指拥有土地使用权的当事人相互交换土地使用权的行为。这是以双方各自的土地使用权为标的物的市场交易行为。与一般性转让不同的是,这种交易方式不直接以货币为媒介,是“物物”交换。当然“物物”不等价时仍可用货币找补。尽管如此,这种交易行为也须以货币加以“观念上”的计量,并进行交易登记手续。交易完成时,与原土地使用权相伴的各种权利和义务也随之易主。这种交易对改变地块零碎,实现农户“土地归并”具有直接的意义。同时,也有利于土地的生产特性与生产经营者能力进行更为“默契”的结合。例如,菜地与大田的易主就可能因不同生产经营者的特长得到更有效的发挥而产生“剩余价值”。

**3. 土地使用权转包** 土地使用权转包是指原承包者将拥有的土地使用权以不超过剩余年限的期限出包给新承包人的经济行为。在这种流转方式下,新的承包人不与土地所有者直接发生经济关系,而只与现在的出包者发生经济关系,双方根据当时的经济、技术和社会条件签订新的契约,以确定双方的权利和义务。在转包市场上,期限可以机动灵活,但期限不能超过出包者使用权的剩余期限。出包者与原土地使用权出包者(一般是土地所

有者)的契约关系不能解除。在这种情况下,再出包者就是“二地主”。但“二地主”所获净出包金(收取的出包金减去交纳的承包金)既可能是正值,也可能是负值或零。如果农产品市场不景气、农业投资效益降低或所转包的土地生产力下降等均可能出现再出包者净出包金负值的情况。这是土地作为资产在市场中的正常表现。

可见,土地使用权转包是一种不彻底的使用权交易。在这种交易形式下,附属于使用权的收益权和处置权发生了进一步的分割。

**4. 土地使用权抵押** 土地使用权抵押是指土地承包者以其占有的土地使用权作为抵押物来获取贷款的经济行为。在这里,土地使用权成了抵押人履行债务的担保物,如果抵押人不能按约履行偿债义务,作为抵押标的的土地使用权将转归金融机构,金融机构再将土地使用权进行转让。由此可见,土地使用权抵押既是农民获得中长期信贷资金的一种手段,也是土地产权流转的一种实现形式。

在抵押人以一般性承包方式获得的土地使用权进行抵押贷款的情况下,当抵押人逾期不能清偿债务,土地使用权转归土地金融机构后,抵押人与土地所有者之间的权责关系并不随土地使用权发生转移。也就是说,金融机构并不需要向土地所有者交纳承包费,承包费仍由抵押人交纳。相反,土地金融机构需要向新的承包人收取承包费或转让金。有关行为人的各种权责关系均应在抵押合同中得到全面、完整、准确的表达。

应该注意的是,土地使用权抵押制度的发展需要金融体制的配套改革,可考虑组建全国性土地银行,或成立土地抵押合作社,或在中国农业银行内设置分支机构负责土地抵押贷款业务,以促进土地抵押制度的生成。

**5. 土地使用权入股** 土地使用权入股是指土地承包者或拥有土地永久性支配权的合作经济组织将其拥有的土地使用权以折股形式与其他生产要素结合的经济行为。与社区性合作经济组织不同的是,以这种方式组建的土地股份公司(或股份合作社)建立在完全自愿的基础之上,联合的要素既包括土地,也包括非土地资产和劳动;联合的期限由参加联合的各方协商决定;分配的形式可灵活多样。但这样土地股份公司并无永久性土地使用权,如果入股的是以承包形式取得的土地使用权,则只能以不超过剩余期限折价作股,公司土地使用权的支配权也只能以折价期限为限;至于入股者与原土地所有者的权责关系既可随土地使用权转移,也可不随土地使用权转移,但即使是后一种入股方式,国家及土地所有者原来关于土地用途和利用方式等限制性规定,仍应在公司协议中体现并严格执行。

土地使用权的自愿性入股,是活化土地产权,实现土地资产动态优化配置的一种重要形式,会有利于土地的规模经营。同时,因这种联合以自愿、互利为原则,故更容易建立在效率和效益的基础之上。

**6. “四荒”使用权拍卖** “四荒”使用权拍卖是一种特殊的土地产权流转形式。从1992年到1994年底只三年的时间,全国就有16个省、市、区的近86.7万多公顷“四荒”进行了使用权拍卖,仅山西省吕梁地区就拍卖18.7万公顷,山东省也在1993~1994年间拍卖“四荒”10万公顷。“四荒”拍卖的期限较长,一般在30~100年不等,因此,这种产权交易也被称作“买断”。通过拍卖这种形式完成土地产权的交易,农民所获得的土地使用权具有期限长、交易手续(土地使用合同、土地证等)完备、责权利明确等特点,所以它是迄今为止农民所得到的最为明晰和长期的地权。地权的明晰化和长期化为农民提供了一个稳定的产权预期,从而大大激发了农民“改山治水”的热情,产生了明显的产权效率。尤其有意义的是,农民投资积极性高涨,使长期闲置的自然资源很快转化成了能够产生经济利益的资产。山东省费县1993年开始荒山拍卖,到1996年上半年全县近一万公顷荒山全部拍卖完毕,三年时间荒山开发总投资就达1890万元。这既取得了“荒山绿化”的社会效益,又获得了农民收入增加的直接经济效益。

“四荒”拍卖在我国多数地区表现为一种增量产权交易的特征,所以,效率原则在这一产权安排中易于贯彻,并起到了主导性作用,使初始交易活动进行得比较顺利。但随着“四荒”资产功能的日益显露,产权保护和流转等问题也显得日益重要。

在“拍卖”形式所形成的产权结构中,农民有了比一般意义上的“承包”或“租赁”更为完整的资产使用权、收益权和处置权,对这些产权实施有效的保护是维护改革成果的关键。产权的保护既包括政府相关法律、法规的制度供给,也包括产权市场具体运作的监管。政府的制度供给主要有交易主体的明确和限定,使用权、收益权和处置权的界定,具体交易规则和形式的规定等等;产权市场具体运作的监管主要是拍卖方式、期限和价格、契约签订等的监督及纠纷的处理。

“四荒”使用权的流转可以采用与其他农地大致相同的形式,如转让、互换、抵押、入股及继承等。

## 四、农地使用权市场可能存在的缺陷及其克服

我们强调以市场为基础建立土地使用权流转  
(下转第60页)

据这些效果的市场价格评价环境效益的经济价值,然后确定该效益的市场价格。若无直接的市场价格,可通过相应的推导来得到。根据这个价格对效益的经济价值进行评估。最后以效益的这一价值作为生物多样性所提供的的一个方面的利益的经济价值。图2说明了过程—效益评价法的运作过程。

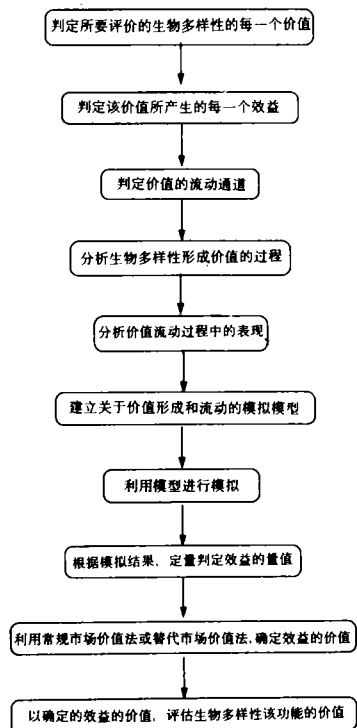


图2 过程—效益评价法的运作过程

过程—效益评价法的优点,就是把对生物多样性经济价值的评价定量化和客观化。定量化是因

为,该方法是建立在数学模拟和分析基础上的,因而可以提高评价结果的准确程度;客观化是因为,该方法的评价结果仅取决于所用的数据和数学手段,不受个人的任何因素影响。由于这种方法是建立在对所研究的系统较深入的分析之上,并且依据试验和调查的数据,因此对价值形成过程的分析,是科学的、系统的。

笔者认为,生物多样性的经济价值的评估应该服务于生物多样性的保护和持续利用,它应该为确定生物多样性的保护—利用系统提供依据,它有义务回答这样一个问题:即谁在保护、谁在受益、受益多少,据此最终可以建立起生物多样性资源的共享体系。

但是过程—效益评价法并不排斥其它的评价方法,它吸取了一些方法中利用替代市场的长处,过程—效益法为解决如何通过经济手段对资源的直接占有者、维护者进行补偿这一问题——长期以来困扰保护学家、保护区管理者和政府有关部门的问题——提供了可靠的依据。这就为最终实现对资源直接占有者或维护者的经济补偿,提供了可靠的、定量化的依据,为实现资源利益共享奠定了基础。

应该说,应用过程—效益法评价生物多样性的经济价值是一次将自然科学的研究模式应用于一个社会科学的研究项目的有益尝试。

[编者后注:本文28篇(本)外文参考文献全部删去,需者请与作者联系] (责任编辑 肖庆山)

(上接第41页)

市场,并不是说可以不要法律的规范和政府的干预,或村民委员会行使必要的行政性权能。因为市场并不是万能的,市场竞争也存在诸多缺陷。在农地使用权市场上可能存在的缺陷主要是:(1)市场不能自动地完成土地的统一规划和开发,分散的使用权主体对大规模的农业基本建设也不易达成一致意见;(2)市场对产权运行过程中的收入分配不公问题缺乏自动的调节机制;(3)市场在大中型水利设施、道路等公共物品的供给方面失灵,市场不能自发提供正式的产权界定和交易规则。

针对农地使用权市场所表现出的种种缺陷,就政府而言,应搞好制度供给,这些制度的目标应是双重的,即效率与公平,但效率应是主要的。制度供给的形式则应是多样的,既包括法律的,也包括组织的和行政的。例如:流转形式的法规许可、土地承包期的限定、使用权转让和受让主体资格的限制、

使用权继承人资格及条件的限定、土地使用用途改变的审批程序、土地使用权流转及用途的税制制定、土地使用权转让价格的监管、农村土地改革的价值评估与补偿制度、社会保障制度的建设等。除制度供给外,政府还应提供大型水利设施和道路等公共物品的供给。就村民委员会而言,主要是应尽“地主”之责,确保土地实物保全及质量的提高、土地价值的保值增值。具体包括:土地统一规划、统一开发利用的有效组织和实施,较大规模农业基本建设的组织和协调,水利设施、道路等公共物品的供给,对使用者地力保护和培养的监督,地力升降奖惩制度的建设及实施,级差地租的管理与合理分配,政府相关法规的有效贯彻。一般而言,政府的制度供给应主要采用法规形式。而村民委员会的意愿,主要由合作经济组织通过契约形式加以实现。

(责任编辑 孙立明)