

冯开红,黄泽颖. 土地流转合作社的意义、运行机制与实践问题[J]. 江苏农业科学,2015,43(6):419-421.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.06.135

# 土地流转合作社的意义、运行机制与实践问题

冯开红<sup>1</sup>, 黄泽颖<sup>2</sup>

(1. 新疆农业职业技术学院, 新疆昌吉 831100; 2. 中国农业科学院农业经济与发展研究所, 北京 100081)

**摘要:**发展农民合作社和加快农地流转是我国全面深化农村改革的重点工作,土地流转合作社是土地流转的村级中介组织,促进了土地流转机制的健全和土地流转行为的规范化。国内学者已对土地流转合作社开展了研究,但缺乏系统性、全面性。通过调研并对土地流转合作社的理论基础、意义、运行机制和实践问题的研究发现:产权交易理论是土地流转合作社的理论基础;土地流转合作社有助于减少土地流转双方的交易成本;土地流转合作社的运行机制具有特殊性;我国土地流转合作社存在服务项目少、制度不规范、社会保障制度不完善、缺乏资金和人才等普遍问题。

**关键词:**土地流转合作社;土地流转;经济意义;运行机制;实践问题

**中图分类号:**F321.42 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2015)06-0419-03

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和 2014 年“中央一号文件”提出“鼓励发展专业合作、股份合作等多种形式的农民合作社”“鼓励有条件的农户流转承包土地经营权”等要求。由此可见,进一步完善农村土地经营制度和引导建立农民合作社是当前我国全面深化农村改革的重点工作。土地流转合作社是将土地经营权流转和农民合作社有机结合的模式,顺应农村综合改革的潮流。它是按照农民合作组织原则运作和管理的法人组织,受本社社员委托负责流转、管理社员土地的服务组织<sup>[1]</sup>。近年来,我国学者对土地流转合作社进行了相关研究,研究内容主要为土地流转合作社的作用和意义<sup>[2-3]</sup>、运行成效<sup>[4]</sup>,研究方法主要是案例分析<sup>[5-7]</sup>。目前土地流转合作社存在依据的理论研究较少,且对意义的认识较为浅显,加上对运行机制的挖掘不够,对土地流转合作社的实践问题认识缺乏独特深入的见解。为了使研究具有指导性、针对性、操作性,笔者结合实地调研,首先剖析土地流转的意义和存在的现实问题,接着探讨土地流转合作社的理论基础、意义和运行机制,再指出我国土地流转合作社存在的实践问题,最后提出几点政策建议。

## 1 我国土地流转的意义与现实问题

促进农村土地流转,对农民增收、粮食安全和城镇化具有十分重要的意义。总体来看,我国目前的农村土地改革政策是改变家庭分散经营,实行农村土地集体所有权、土地承包权、土地使用经营权三权分立的农村土地制度。就制度而言,土地承包经营权流转是一个必然的选择。第一,土地承包经营权流转既稳定了农村土地承包关系,又赋予了农民对承包

地占有、使用、收益、流转等权能,放活了土地经营权,增加了农民的土地收入;第二,土地承包经营权流转使土地集中到种植大户、合作社、企业的手中,克服了承包地散、小、分割等问题,提高了土地生产率和粮食产量,保证了我国的粮食安全;第三,土地流转使农民从土地中解放出来,加快劳动力向第二、第三产业转移,促进了城镇化的进程。但是,我国的农村土地流转在实践中仍存在一些现实问题,详见图 1。

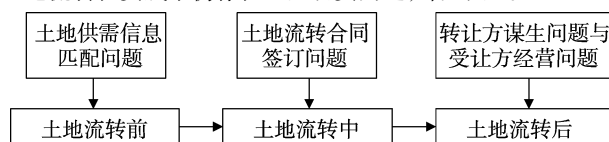


图1 我国土地流转存在的问题

### 1.1 土地流转供需信息不完全,交易成本高

在信息闭塞的农村,信息不完全导致土地流转难以开展。一方面,由于对亲近的人比较信任,土地流转多发生在亲朋邻居之间,而较少在其他人或外村开展,流转范围较小,土地资源配置的效果不佳。另一方面,随着农村青壮劳动力外出经商打工,出现大量农地撂荒,加上农村留守妇女和老人在家耕作,土地隐性抛荒严重,由于找不到合适的接受转让群体,土地资源被闲置浪费。另外,租赁方与一家一户分散多头的联系,使得交易成本也较高。

### 1.2 土地流转程序不规范,容易产生纠纷

土地流转双方在签订合同的时候,对交易程序及法律规定了解甚少,所签署的合同未能生效,或出现没有协议的现象。相对于单一农户,土地受让方在经济实力、智力因素、谈判能力、心理因素等方面居于优势或主导地位,容易出现机会主义行为,签订的合同不完全,出现流转合同标的、没有流转期限和违约补偿办法、改变土地的农业用途等问题。由于土地流转的随意性、不稳定性较为明显,许多流转都没有建立稳定的流转关系,流转期很短,容易导致农地流转纠纷。

### 1.3 土地流转后,转让方的谋生及受让方的集约经营问题

土地流转之后,受让方的经营规模扩大,但也产生对资金、技术、劳动力、信息、农资等要素的需求。受让方如果选择

收稿日期:2014-07-14

基金项目:教育部人文社会科学青年项目(编号:13YJCZH142);新疆农业职业技术学院校级课题(编号:2013-2014);中国农业科学院科技创新工程(编号:ASTIP-IAED-2015-01)。

作者简介:冯开红(1963—),男,新疆昌吉人,副教授,主要从事农村经济研究。E-mail:fk6859@sina.com。

通信作者:黄泽颖,博士研究生,研究方向为农业经济。E-mail:569373896@qq.com。

小而全的生产方式,所有环节都靠自己操作,将产生高昂的生产成本,最终导致企业和大户不敢盲目接受流转。同时,对于土地转让方面而言,当土地流转之后,在一定时期内无田可耕,没有土地可以依赖,特别是妇女、年龄较大或身体较弱的劳动力,就业、养老保障成为他们的主要问题。

## 2 土地流转合作社的理论基础与意义

根据我国土地流转存在的问题,一种有效的方法是引入中介组织,如土地流转合作社。农民专业合作社参与土地流转具有经济学理论依据,即产权交易理论。产权交易理论是新制度经济学的产权理论与交易成本理论的结合,有助于从理论的高度去解析、指导和构建土地流转合作社。产权既是一种权利,也是一种社会的基础性规则。明晰的产权可以促进资源的有效配置,不明晰的产权归属则会造成资源配置效率低下。科斯定律认为,在交易费用为零和对产权进行充分界定并加以实施的条件下,外部性因素不会引起资源的不当配置。我国农村土地承包法规定农地归集体所有,但是难以对其进行精确的权利人分析,因而造成农地权利主体的“缺位”,加剧了我国农地流转的低效率和高成本。从我国改革的进程看,农地改革不可能在短期内明晰主权,突破土地流转困境。新制度经济学家威廉姆森运用交易费用理论指出,组织是优化交易、减少交易成本的又一关键因素。我国著名经济学家吴敬琏也指出,我国交易成本居高不下与中介服务业的发展稚弱、营运环境不好有重要关系<sup>[8]</sup>。土地流转合作社作为土地流转的关键环节,既能执行土地流转的职能,也能发挥合作社的合作经营、组织化生产、社会化服务等其他功能,具有如下经济意义。

### 2.1 形成土地流转的规模经济,减少交易成本

土地流转合作社把一家一户零星分散的土地聚集在一起,集中连片,通过合作形式生产经营,提高了组织化程度。土地流转合作社掌握着大量市场信息,进行土地使用权供求的登记和信息发布,凭借其规模性和专业性,在农地的供需主体之间起到沟通和桥梁的作用,将单个农民与土地受让方的关系,转变为总转让方(土地流转合作社)与受让方的关系。总转让人负责兑现对农户的协议承诺,节约了单一农户的信息搜寻、谈判成本,最终使农民获得更多的交易价值。

### 2.2 规范土地流转的程序和运作行为

土地流转合作社把分散弱小的农户重新组织起来,与土地转让方对等谈判,使农户的土地权益有了组织保障。同时,合作社提供土地资产评估服务,以更合理地确定地租,维护农民土地的真正价值。此外,土地流转合作社具有较为充实的法律意识,在交易合同的订立过程中,指导农民签约,尽量避免法律纠纷,节省契约签订、契约执行、监督、诉讼成本,从而维护农民的土地权益。

### 2.3 提供农业社会化服务,减少交易成本

土地流转之后,土地流转合作社继续实行跟踪服务、纠纷调处、社会监督等职能,保证了契约有效、稳定地执行。另外,土地流转合作社的规模经济效应,容易形成社会化服务体系,能满足转让方对资金、技术、劳动力、信息、农资的需求,既能降低转让方的交易成本,实现集约化经营,又能为转让方提供相应的岗位和培训,减少了转让方寻找工作的搜索成本,解决其谋生问题。

## 3 土地流转合作社的运行机制

土地流转合作社除了具有农民专业合作社一般的运行机制外,还具有独特性(图2)。(1)土地经营权入社机制。合作社与土地承包者进行协商,开展如土地托管服务流转、转包土地使用权、土地承包经营权入股等多种土地经营权入社机制。(2)土地承包权的运行机制。入社成员的个人财产权包括土地承包权和经营权。土地入社后,物化为合作社资产,构成法人财产权。而合作社的法人财产权是一种物权,是合作社对其全部资产的支配权,具有排他性和直接支配性,但又不具备所有权的独立支配性。(3)合作社的组织结构与管理机制。土地流转合作社的组织结构主要包括社员代表大会、理事会、监事会,监事会作为土地流转的监督机构。土地流转合作社的日常经营活动普遍实行“理事长负责制”,由理事会负责合作社的日常管理土地流转事务。重大的土地流转决策通过社员大会表决后,由理事会成员负责土地流转具体业务的分工。(4)合作社的决策机制。土地流转合作社的创建、选举和决策方式不仅共同组成了合作社的决策制定机制,而且共同影响着土地流转合作社的决策模式和最终决策权的归属。(5)合作社的服务机制。土地流转合作社整套的服务流程(图3)包括:理事会成员收集、登记和发布委托流转土地的面积、方位、等级、价格等信息;对拟流转的土地进行测量和质量评估、核实流转价格;对受让方经营资格及经营能力的审查;为供需双方提供信息引导、政策咨询、法律服务;合作社直接与受让方进行谈判或以拍卖形式进行招租;指导并辅助交易双方建立合同关系并办理相关手续;做好流转台账;土地流转的跟踪服务和纠纷调解;提供土地流转的后续服务。(6)合作社的利益分配机制。社员向合作社提交土地,合作社先以当地市场价格或约定价格予以收购,或待土地转让后把租金发放给农户。对于土地入股方式,如果年度结算盈余,按章程规定提取适量公积金、公益金后,再按照社员的土地交易额进行盈利分红。

## 4 我国土地流转合作社的实践问题

在我国,农村土地流转合作社刚刚孕育,处于初步发展阶段,但也取得了初步的成就。通过走访新疆、河南、广东、浙江多家土地流转合作社发现,仍存在如下几个共同问题。

### 4.1 土地流转合作社开展的服务项目较少

由于多数土地流转合作社成立的时间不长,运作机制尚不完善,再加上人员少、经费不足等因素,服务项目仅仅停留在流转土地登记、合同手续办理等简单业务上,大部分还缺少测量和评估转让方土地、审查受让方的经营资格与能力、土地纠纷协调、后续服务功能,弱化了土地流转合作社应有的农业生产、合作经营、社会化服务以及公共服务。

### 4.2 尚未出台专门的法律,土地流转合作社的内部制度不规范

我国已颁布了农民专业合作社和土地流转的相关法律法规,其中一些对土地流转合作社的运行有所规范和引导。到目前为止,全国还没有对农村土地流转中介组织的培育和发展进行总体考虑和统一规划,缺乏权威的国家级农村土地流转中介组织主管和协调部门,有关土地流转中介组织的法律、法规也尚未建立<sup>[9]</sup>。同时,土地流转合作社的管理服务水平参差

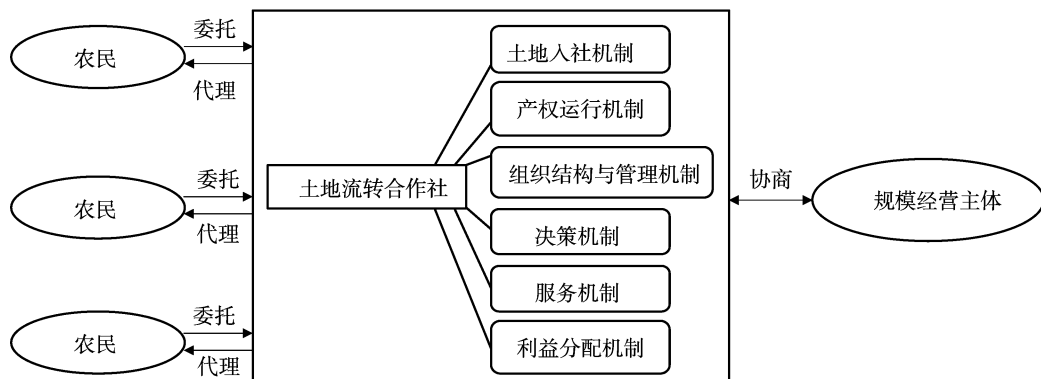


图2 土地流转合作社的运行机制

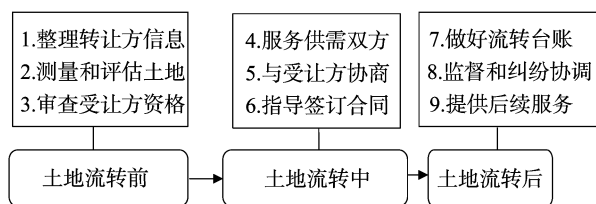


图3 土地流转合作社的土地流转服务机制

不齐,组织架构、管理机构、经营机制和利益分配等方面仍存在不规范性,合作社内部由少数人控制的现象仍然比较严重。

#### 4.3 土地流转合作社的社会保障机制不健全

目前,多数土地流转合作社流转的土地还不多,甚至一些农民即使撂荒土地或劣耕,也不愿加入土地流转合作社。究其原因,部分农民主要依靠土地收入解决看病、上学、养老等问题,对流转土地存在后顾之忧,而我国城乡二元经济结构、社会保障制度的发展仍不能让农民安心地流转土地。因此,不完善的农村社会保障机制阻碍了土地流转合作社的优势发挥。

#### 4.4 土地流转合作社缺乏有能力的管理人员和运作资金

由于土地流转合作社交易的是承包土地经营权,服务的性质和类别比较复杂。因此,它的建立和运行不仅需要较好的产业支撑和健全的治理结构,还需要有能力的管理人员和较多的启动资金。由于社员的文化水平较低,加上较少受到业务培训,农地抵押贷款制度尚不健全,大部分土地流转合作社普遍缺乏有能力的管理人员,也缺乏启动和运作的资金。

### 5 政策建议

为了给正在运行的土地流转合作社排忧解难,保证其运行顺畅高效,拟提出如下几点政策建议。

#### 5.1 制定土地流转合作社的法律法规

立法机关应尽早研究制定《农村土地流转合作社》等专门的法律法规及实施细则,特别是土地流转合作社的准入条件、土地流转登记制度、土地流转监管制度、土地流转经营业务的税收制度,逐步将土地流转合作社的发展纳入法制化轨道。同时,明确落实土地流转合作社管理人员的契约责任和侵权责任等法律责任。

#### 5.2 规范土地流转合作社的设立程序和加强监督管理

工商部门负责土地流转合作社的登记,对土地流转合作社的设立申请实行资质审查制度,建立严格的设立审批程序,规范其性质、宗旨、作用、组织形式、经营程序、法律责任、设立

条件和审批程序。同时,建立政府主导、社会参与的监督机制,加强对土地流转合作社的监督管理。

#### 5.3 加强农村社会保障制度建设

逐步建立和完善农村社会保障体系,把农民全面纳入和城市一样的社会保障系统,放开农民进城工作和生活的限制,逐步将农民的社会保障由依靠承包地转变为依靠社会保障制度。多渠道、多层次地兴办养老、医疗、生育、伤残、社会救济等社会保障,解决他们在看病、上学、养老等方面的问题。

#### 5.4 强化对土地流转合作社的财政支持和人员培训

政府部门应专门制定对土地流转合作社的财政扶持政策,安排专项资金以及其他支农项目向土地流转合作社倾斜,使合作社具备一定的启动资金和周转资金。同时,强化合作社管理人员关于土地流转业务的培训,提高他们对业务流程的熟悉程度和管理水平。

#### 参考文献:

- [1] 杨茂君. 关于发展土地流转中介合作组织搞好农村土地承包经营权流转的建议[EB/OL]. (2007-01-31)[2015-04-27]. <http://www.caein.com/index.asp?xAction=xReadNews&NewsID=21789>.
- [2] 张三峰,杨德才. 基于农民异质性的土地流转、专业合作社与农业技术推广研究——以江苏泗阳县X镇为例[J]. 财贸研究, 2010(2):52-57,111.
- [3] 李玉福. 土地流转合作社:我国实现农业现代化的重要路径[J]. 农村经济,2012(9):127-129.
- [4] 苑鹏,杜吟棠,吴海丽. 土地流转合作社与现代农业经营组织创新——彭州市磁峰皇城农业资源经营专业合作社的实践[J]. 农村经济,2009(10):3-5.
- [5] 岳雪松,李晓燕. 发展农村土地流转合作社的探索与实践——以四川省蓬溪县为例[J]. 农村经济,2009(1):24-26.
- [6] 孔伟娟,李忠旭. 土地流转合作社发展的实践与理论思考[J]. 农业经济,2013(12):32-33.
- [7] 楼栋,孙晓明,孔祥智. 土地流转合作社发展探析——河北省三家土地流转合作社调查报告[J]. 农村经济,2013(4):7-11.
- [8] 黄根兰. 吴敬琏说:为促使我国成为世界制造业基地,需要大力发展中介组织以降低交易成本[N]. 新华日报,2002-06-02(10).
- [9] 王志章,兰剑. 农村土地流转中介组织相关问题研究[J]. 科学决策,2010(3):43-50,81.