

· 问题研究 ·

农地流转多重主体博弈分析—兼论农户权益保障^{*}

苏楠, 杨学军, 文龙娇

(西北农林科技大学 人文学院, 陕西 杨凌 712100)

摘 要 土地流转是实现农业规模化、集约化发展的必经之路。农地流转是多重主体利益博弈的结果。在转入方、转出方、中介机构和政府的多方博弈中, 农户处于弱势地位, 其土地权益难以保障。应构建合理的农户权益保障机制, 约束企业、政府不合理的利益扩张行为, 使土地流转博弈框架回归“帕累托优化”均衡。

关键词 土地流转 杨凌示范区 利益博弈 “三失”农民 农权保障

现代农业首先是规模农业, 客观上要求加大土地流转的力度, 形成规模化经营^[1]。因此, 土地流转是发展现代农业的第一步。但是, 由于农地市场的不完善, 土地流转面临很多困境。林毅夫指出, 土地的初次分配由身份决定使农民一旦流转土地离开农村, 就会永久丧失土地收入。黄祖辉认为, 农村土地流转中最重要的利益主体农民被虚化, 造成土地流转困难, 难以适应现代农业市场化的要求^[2]。周亚越的调查显示, 江浙沪地区大部分农民不愿意流转土地的主要原因是经济上不合算, 农民利益得不到保障^[3]。

该文结合杨凌现代农业示范园的建设, 从多重主体利益博弈的角度探讨农村土地流转问题, 分析土地流转中多重主体之间的博弈状态, 并在此基础上构建土地流转中的农户权益保障机制。

1 杨凌现代农业示范园土地流转基本情况

杨凌农业高新技术产业示范区是我国唯一的国家级农业高新技术产业示范区。2004年4月, 胡锦涛总书记到杨凌视察时, 对杨凌“政府推动下, 以农业大学为依托, 以基层农技力量为骨干”的农业推广模式表示了肯定。2010年, 国务院下发《关于支持继续办好杨凌农业高新技术产业示范区若干政策的批复》, 要求示范区加快推动传统农业向现代农业转变。在此背景下, 2009年初, 由杨凌示范区管委会主导的, 位于杨凌西北部, 规划面积5 333.33hm², 计划用3年时间建成的杨凌现代农业示范园区进入全面建设阶段。目前, 根据政府的最新规划, 园区建设面积进一步扩大至10 000hm²。可以说, 园区担负着杨凌地区农业生产方式转变升级的重任。杨凌现代农业示范园按照农业标准化、产业化、工业化、信息化、国际化的发展思路, 设计成集示范性、展示性、效益性、规模性、循环性、生态性于一体的“一轴、一心、八园”格局。建成后主要进行农技创新、示范与推广, 形成奶畜、果林、蔬菜、花卉、旅游等八大产业, 使园区成为具有较强辐射带动与示范效应的国内一流、国际知名的现代农业园区^[4]。

土地流转是实现农业规模化、实现农业现代化、集约化发展的必经之路。由于诸多现实的原因, 大规模土地流转只有在政府主导下才能顺利推行。为此, 杨陵区政府相继发布了《关于现代农业示范园区土地流转有关问题的规定》、《关于组建土地银行加快现代农业示范园区土地流转工作的实施意见》等指导性文件, 并通过采取多项政策措施, 引导群众组建土地银行, 推行合并调整、反租倒包、企业租赁、自愿互换等多种土地流转模式, 到2010年6月实现土地流转1 840hm², 其中企业租赁占1 000多hm², 合并调整

近 533.33hm²，农民大户反租倒包近 307hm²。

2 杨凌现代农业园土地流转多重主体的博弈

基于现代农业示范园区建设的实际情况，政府部门为解决土地流转问题，探索出组建村土地银行进行农村土地流转的新机制，构建了由转出方、转入方、政府、土地银行四方结合的土地流转制度环境，如图 1 所示。

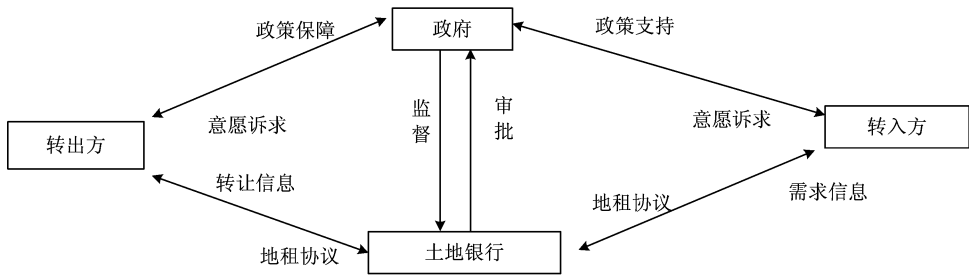


图 1 杨凌土地流转的制度环境

随着杨凌示范区现代农业示范园的建设，在现有土地流转制度环境下，转入方、转出方、中介机构、政府等各主体围绕土地利益分配展开博弈。

2.1 转出方

农户：示范园建设所需用地的承包权和使用权基本掌握在农户和村集体手中，农户是土地资源能否实现流转的关键环节。而农户是否出让土地主要受农业收入、非农业收入、土地流转收益等诸多因素影响^[5]。土地流转收益包括存量收益和增量收益。土地流转后，农户拥有更多时间和精力参加非农业劳动，其预期非农业收入比目前会大大增加。根据成本—收益法，农业劳动收入和现有非农业收入构成了农户的机会成本，土地流转收益和预期非农业收入构成了农户的预期收益，只有当预期收益大于机会成本时，农户才有动机流转土地。预期收益的高低与农地流转增量利益密切相关，但由于农户占有的信息资源较少，他们不清楚土地的增量利益，而掌握更多信息资源的政府和企业，必然为此展开争夺。

2.2 转入方

企业、合作社：目前，示范园区数十家涉农企业和农民专业合作社以多种租赁方式流转 1 840hm² 土地。随着示范园设施农业的进一步发展，还会继续扩大用地规模。作为地租的提供者，企业、合作社是“经济人”，遵循成本—收益法，追求利润最大化、成本极小化。受土地功用、租地规模、产前投入等影响，它们希望以最低的地租租用更好的土地。在博弈中，企业面临“高价”“低价”两个选项，农户则有“接受”“不接受”两种对策。由上述分析可知，转入方一定会选择“低价”，而且会采取各种措施迫使农户“接受”，其潜在选择：利用土地流转市场不完善、中介组织职能不健全和自身的优势抢占话语权、压低地租；凭借其强大的社会操纵能力向政府施压，甚至通过向官员寻租等方式，借助行政力量压低租金；通过模糊合同条款、钻法律漏洞、延滞义务履行等方式争取便利。

2.3 政府

受地区经济发展、三农问题、财政压力、农资企业诉求、园区示范性功能等因素影响，政府必然强力推进规模土地流转。尤其是，杨凌作为唯一国家级高新农业示范区的功能定位，政府更多的追求产业收益和示范效应，其着力推进土地流转基于以下原因：其一，加快土地流转，实现示范效应，拉动经济发展，凸显政绩，这是其“理性经济人”的必然考虑；其二，农企纳税是杨凌地区财政收入的大项之一，示范园农企带来的税收及其后续管理费用将成为政府追求的目标；其三，农地流转必须经过政府批准生效，这就为某些官员提供了攫取不正当利益的机会；其四，政府作为“公益人”，为农民提供一定的生活保障是其必然的政策选择。杨凌政府发布的《关于现代农业示范园区土地流转有关问题的规定》等文件，承诺对失地、少地农户提供生活保障，正体现了这一点。

2.4 中介方

土地银行：目前，顺应农业现代化发展应运而生的土地流转中介机构正在显示其促进土地流转的积极功能^[6]。鉴于中介机构的积极作用，在杨凌区政府部门引导和各村委会牵头组织下，该示范园区以行政村为单位成立了 20 余个村土地银行。但是，由于园区土地银行成立时间短、力量小，发展相对落后，加之受行政指令控制，其行为偏好明显倾向政府和企业，主要负责签订协议、提供信息、收发租金等有限服务，尚不具备土地整理、地价评估、监管维护等等职能。

3 博弈均衡下的非“帕累托效应”——农民权益受损

目前园区确定的土地流转交易平台，达到了农户、政府、企业、中介机构的均衡。但由于土地流转是以园区建设为中心，而非以市场自由交易为中心，势必引起政府管制过度、农民利益受损的非“帕累托效应”。表现为以下几点：

3.1 农户自主决策权受侵犯

在流转过程中，园区规定要求土地流转只能以企业及农民专业合作社为对象，不得转给散户；一些政府官员没有转变行政观念，为实现所谓“政绩”，以示范园区建设、农业规模经营为借口，不惜违反土地流转平等协商、依法、自愿、有偿的原则，违背农户意愿，迫使其接受流转，侵犯了农户的自主决策权。

3.2 地租价格确定不合理

现行制度使农地流转受到不当限制，农地承包经营权不完全必然降低农地价格，合理的地租难以确定^[7]。尽管如此，仍有一些地区探索出“固定地租+浮动地租”等比较合理的方式。然而示范园已流转的超过 1 840hm² 土地，仍然采取不分优良中差的一刀切定价方式，将地租定为 10 500 元/hm²，每 4 年递增 10%。如此缺乏弹性的地租是政府单方面决定，剥夺了农户的话语权。

3.3 租金收回面临风险

示范园土地流转合同是由转入方、转出方分别与土地银行签订的，且合同期均为二十年，地租每年结算一次，土地银行负责转交租金，转入方与转出方没有直接关系。一旦企业亏损破产，那么转出方的地租由谁来承担，合同中没有相关约定。处于附庸的土地银行缺乏防范风险和保障合同履行的能力，最后受损失的还是农户。

3.4 土地形态保持和恢复问题

设施农业极大地改变了原有土地的形态，如覆盖了钢架弓棚、建筑了玻璃温室、修建了交易场所，当 20 年的土地流转合同到期自动解除后，这些设施大部分因折旧而不能继续使用，整个园区就面临土地形态恢复问题，合同里没有约定由谁承担责任。然而无论是土地银行，还是企业、合作社都没有能力解决这个问题，这很可能导致耕地废置。

3.5 “三失”农民问题出现

“三失”农民是指失地、失业、失去生活保障的农民^[8]。园区农户土地流转后获得的地租收益不能满足生活需要，虽然许多农户希望参与现代农业生产或者外出务工赚钱，但技能不足成为其最大瓶颈，造成农户失地后旋即失业，家庭生活陷入困难。地方政府对“三失”农民问题考虑不足，没有采取足够有力的措施，加剧了矛盾。

3.6 政府政策保障不足

土地流转过程中，政府对“三失”农户生活保障投入不足，甚至出现流转后取消部分保障承诺的现象，如政府承诺对失地农民按照人均耕地 0.02hm² 的最低生活保障标准，每年补助农户 120kg 小麦、120kg 玉米，但许多农户都不知道有这一政策，该保障措施也没有如期执行；另外，政府对土地流转的法律程序、协议文件缺乏规范性指导监督，以致流转合同内容过于简单、权责不明，容易引起纠纷。

在这场土地流转的多方博弈中，无论是政府权力与农户权利的博弈，还是企业利益与农户利益的博弈^[9]，都是以农户之所失满足政府企业之所得，即土地流转博弈均衡的非“帕累托效应”。

4 “帕累托优化”选择—构建农民权益保障机制

只有构建合理的农民权益保障机制，约束企业、政府不合理的利益扩张行为，才能使土地流转博弈框架回归“帕累托优化”均衡，顺利实现规模流转，促进农业现代化。

4.1 监督方

政府：政府负责监督土地流通过程的合法性和公正性，保证各方的平等地位，保护各方合法利益的获取，尤其是保障农民利益。

首先，政府要树立“服务型政府”行政理念，正确定位自身角色，积极转变职能，坚持权为民所用、利为民所谋。其一、落实口粮直接补贴、养老金发放、新农合医疗补助、免费技能培训和子女教育补贴等保障政策，做好新时期农村社会保障工作，营造有利环境，提高农户流转土地的积极性，确保社会稳定，提高民生水平。其二、面对土地流转市场发育落后的现状，为营造良好的土地流转环境，政府部门必须组织专门机构、专业人士开展调研工作，公开市场信息，引导农户、企业了解，确保各方知情权。其三、应依托位于杨凌的西北农林科技大学和杨凌职业技术学院等两所高校的农业科教优势，将农业科研、农民教育、农技推广有机结合，组建集约化的农民技术服务中心，针对包括“三失”农民在内的广大农民群体，免费开展长期教育、短期培训、继续教育等服务，提升农民的技术能力，缓解其就业压力。

其次，政府必须减少行政干预，通过宏观调控促使市场自由运转。其一、扶持组建统一的全区性土地银行，实现土地流转中介机构服务功能的最大化。其二、需努力维护村民自治组织的地位，保护农民的话语权、参与权、决策权，化解农民的抵触情绪。其三、监督企业、中介机构的行为，规范合同文本和条款，严厉制止串谋寻租的行为。

4.2 中介方

土地银行：在土地流转市场不成熟的条件下，可暂由政府部门通过整合现有的人、财、物力资源，建立一个覆盖全区、功能完备的土地银行。待土地流转市场成熟之时，将土地银行转变为自负盈亏的市场主体。现阶段，政府组建的土地银行可采用事业编制，配备专业人才，拨发运转费用，确保职能发挥；业务范围上，除土地流转基础性服务外，还应提供土地整理、地价评估及维护管理等服务，实现土地流转的全程跟踪服务；功能定位上，土地银行是政策性、保障性、风险防御性的中介服务机构。

另外，土地银行需建立土地等级评估机制，以此作为地租确定的依据，利于发挥土地整理、维护和监管等服务职能；土地银行需建立专门的风险基金，用于防范地租收回风险问题和解决土地形态恢复问题；土地银行需建立事故纠纷处理机制，保障按期支付农户地租，同时及时追究违约责任；建立农地流转信息网，多渠道收集信息，及时对外公开发布，以便流转、续租、转租的开展，实现土地流转的规模化、持续性。

4.3 转让方

农户：农户必须从自身出发改变现状，借建设新农村、培养新型农民之机，转变传统思想观念，学习现代农业和非农性新技术，全面提升文化和技能素质，改变在博弈中的不利地位。建议做好以下几点：第一，加强社会组织能力。“在中国，农民之所以弱，非常重要的一条不在于他们的数量有多少，而在于组织化程度太低，凝聚不起来，没有自己的组织和声音，甚至在很多地方缺乏表达诉求的渠道”^[10]。农户必须加强组织化程度，充分利用基层村民自治组织和农民经济组织^[11]，通过组织来增强影响力和获取更多话语权，建立农民利益诉求表达渠道，使政府不能忽视农民群体的权益，从而掌握土地流转的自主参与权、话语权和决策权。

第二，加强信息收集和分析能力。农民最缺乏的就是收集和分析市场信息、政策信息的能力，可以说没有信息，就丧失了知情权、参与权。一方面，政府、土地银行做好信息公开，要求农户自治组织发挥信息收集、传达的功能；另一方面农户自身要做好信息利用。

第三，提升职业技术能力。改变“三失”农民弱势地位的根本出路，就在于使其职业技术能力得到大

幅提高，而这需要政府和农民的共同努力才能实现。杨凌正在推行农民“十百千万”技术培训课程，即通过培训培养出 10 名农技研究生、100 名农技师、1000 名农民技术员和 10000 名获绿色证书的农民^[12]。农户应该把握机会积极参与“十百千万”工程，通过培训掌握一技之能，获得和提升就业能力。

第四，提升农户法律维权能力。农户对土地流转中签署的合同内容、协议条款都不是很明晰，一旦发生纠纷就很难通过正常法律途径处理问题，导致自身利益受损失。政府应通过宣传、培训等手段提高农民法律意识和维权能力，土地银行则要为农户提供合法、规范、专业的合同文本，村民压力集团则可以通过集体力量来维护农户的合法权益。

4.4 转入方

企业、合作社：市场主体不能只关注地租高低，还必须从长远角度看待园区发展和企业成长。作为市场主体，应该从多方面关注土地转出方的利益诉求，从就业渠道、土地合同、非农收入等因素着手，帮助农民弱化土地社保功能，减轻农户后顾之忧，促使企业与农户共同利益的实现。

参考文献

1 樊帆. 论土地流转与现代农业的关系. 湖北农业科学. 2009, 48 (9)

2 黄祖辉, 王朋. 农村土地流转: 现状、问题及对策——兼论土地流转对现代农业发展的影响. 浙江大学学报 (人文社会科学版). 2008, 38 (2)

3 周亚越, 姚蕾, 俞凯骅, 等. 农村土地流转: 农民意愿与政策建议——基于江浙沪 6 个乡村的调查. 农村经济. 2009, (7)

4 田雪慧 邹志荣. 杨凌农业科技示范园规划设计思路与分析. 广东农业科学, 2010, (2)

5 张文秀, 李冬梅, 邢殊媛, 等. 农户土地流转行为的影响因素分析. 重庆大学学报 (社会科学版), 2005, (11)

6 钟涨宝, 狄金华. 中介组织在土地流转中的地位与作用. 农村经济. 2005, (3)

7 李长健, 梁菊, 杨婵. 博弈视角下农地流转与农民利益保障机制探析. 社会学研究, 2009, (4)

8 李友梅. 江村调查与新农村建设. 上海: 上海大学出版社, 2007, 97

9 钱忠好. 中国农村土地制度变迁和创新研究. 社会科学文献出版社, 2005, 47

10 卢福营, 刘成斌. 非农化与农村社会分层. 北京: 中国经济出版社, 2005, 7

11 Jeffery. Berry. Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups Princeton University Press, 1977: 95

12 杨凌现代农业示范园区管理服务中心. 杨凌现代农业示范园区标准化生产示范园文件汇编, 2009, (10)

GAME ANALYSIS OF STAKEHOLDERS OF THE FARMLAND TRANSFER
AND THE FARMERS RIGHT PROTECTION
Su Nan, Yang Xuejun, Weng Longjiao

(Humanities college of Northwest Agriculture and Forestry University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract Farmland transfer is a necessary way to achieve agriculture the large-scale and intensive development. It is the result of the competition among stakeholders such as the transferee, the transferor, agency and the government. Due to a weak position, farmers are hard to protect their land rights, Hence this paper put forward it should establish a reasonable mechanism to protect farmers' rights, restrict the unreasonable indeed of agency and government, making the game framework back to "Pareto optimal" equilibrium.

Keywords farmland transfer; Yangling demonstration zone; the game; farmers' right protection