

产权视角下的家庭农场问题分析

韩喜昆, 刘海波

(西北民族大学 经济学院, 甘肃 兰州 730030)

【摘要】发展家庭农场的前提就是将农村小块土地的分散经营升级为一定规模的土地规模化生产, 但是我国现行土地制度的产权结构不清晰会对农村的土地流转以及规模化生产造成一些问题。实现土地规模经营需要建立农村土地使用权交易平台, 改革政府主导的土地产权结构, 并且要规范政府行为。

【关键词】产权; 土地流转; 家庭农场

【中图分类号】F32

【文献标识码】B

【文章编号】1671-7252 (2014) 02-0040-04

一、引言

从科斯首次通过对制度涵义界定的创新发展了产权理论以来, 不同领域的经济学家从不同的重点和角度出发都对产权理论进行了系统的归纳。科斯定理的核心就是产权、交易费用和资源配置效率的关系, 即产权的明晰可以很好的解决经济活动中的外部性问题, 降低社会交易费用, 产权清晰是经济有效运行和资源合理配置的制度基础。在此基础上, 威廉姆森提出了交易成本经济学, 认为只要交易界区是清晰的, 资源配置就能有效; 以布坎南为代表的公共选择学派在研究产权理论过程中强调所有权、法律制度对于制定和履行契约的重要性, 弱化了关于资源配置的帕累托准则; 舒尔茨在产权理论的论述中强调自由竞争。

通过对上述产权理论的归纳可以总结出, 在交易成本为零的假设前提下, 无论将资源的所有权赋予谁, 都可以在市场配置中达到帕累托

最优状态; 在交易费用为正的现实社会里, 产权理论研究的核心就是资源的所有权归谁所有才能达到最优配置。产权理论中广义所有权具有产权概念的全部内涵, 它集中体现为对财产排他性的占有、使用、收益和处分的权力。本文就是在产权理论框架内结合农村土地制度, 通过对土地广义的所有权内容进行分析, 探讨中国现行农村土地制度下的产权结构发展家庭农场所存在的问题。

二、我国农村土地制度的产权结构与问题

(一) 广义所有权与我国土地产权结构

广义的所有权内容涵盖了产权理论中关于产权内容的主要概念, 它包括对经济事物排他性的占有权、使用权、收益权以及最主要的处分权等内容。其中处分权是所有权的核心, 处分权的归属是决定所有权归属的主要内容。

【收稿日期】2013-12-25

【作者简介】韩喜昆 (1989-), 男, 河南新乡人, 西北民族大学经济学院 2012 级中国少数民族经济专业硕士研究生。研究方向: 制度经济学。

自1978年改革开放以来，我国农村土地制度再次发生变化，由土地公有制下的农村公社转变为现在的公有制前提下的家庭联产承包责任制。在这种农村土地制度下，农村土地部分收益权和处分权归政府所有，农民拥有土地的占有权、承包经营使用权和部分的收益权，实行以家庭为单位的家庭承包经营，在一定程度上实现了土地所有权与土地使用权的有效分离。在一段时间内，这种对农村土地产权结构的界定制度极大地激励了农民经营土地的生产积极性，加快了我国农业生产发展的步伐，但是随着农村城镇化的趋势和农业产业化升级与转型时期的到来，农村土地制度中占有权、使用权与收益权、处分权的结构分离与结构不清晰问题日益凸显。

（二）我国土地产权结构问题

首先，土地的处分权归政府所有。处分权作为所有权内容中的核心归政府所有，从制度上规定了农村土地的所有权属于地方政府，单个或者单户农民只具有土地的占用权和使用权。在这种前提下，处理土地流转问题或者土地的使用方式改变时，地方政府处于一种主导地位，土地占有者处于劣势地位。随着我国经济社会的发展，农村发展城镇化的趋势日益明显，部分城市房地产业发展过程中造成的人地矛盾日益尖锐，原因就是处理城区规划中的土地时，政府有主导权，因为制度上规定了土地的所有权归地方政府所有，农民只有使用权和部分的收益权。在处置农村土地问题上，尤其是土地的流转问题，如果按照目前土地制度规定的那样，可以由地方政府去主导农村土地的处置，在理论上可以降低交易成本，但是带来的问题与垄断市场一样，会造成资源的不合理配置或者低效率使用。

其次，我国现行的农村土地制度中规定，个体农户只具有使用权与占有权，收益权要按规定与地方政府分割。按照产权理论中产权清晰的观点，收益权应该归财产所有人所有，即在理论上农村土地收益权应该完全归地方政府所有。而在具体实施的过程中，为了提高农民

生产的积极性，农村土地收益权是在个体农户与地方政府之间按规定分割的，对于如何分割土地收益权，地方政府也占有主导地位，这会造成收益权分割的不清楚。虽然这一制度相比之前的农村公社的完全公有化对农民的激励性更大，但是随着农业的商品化趋势和农村城镇化的发展，土地带来的收益（地租）越来越大，地方政府或其他相关利益集团可以通过“设租”或“寻租”来取得土地收益权或使用权。一些地方政府不考虑实际情况，机械式的进行农业产业转型或者利用城镇化进行土地买卖等，都会造成土地资源的不合理配置以及后续的关于失地农民的生存与生产等社会问题。

三、产权视角下的家庭农场发展问题

（一）家庭农场的引入与现状

很早就有人提出要在我国发展家庭农场，大都是论述国有农场的家庭化、私有化问题，但是由于当时的社会经济发展还没有为家庭农场的发展提供一定的条件而没有被重视。在许多欧美国家，很早就建立在土地私有制的基础上建立起了家庭农场式的农业生产模式并且取得了很大的成功。2013年，中央一号文件中首次提及“家庭农场”，鼓励、支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，这也是我国农业生产发展到一定阶段以后需要进一步转型的需要。

家庭农场是农户以家庭方式建立的农业为单位，是指以家庭成员为主要劳动力，从事农业规模化、集约化、商品化生产经营，并以农业收入为家庭主要收入来源的新型农业经营主体。家庭农场的发展与土地集中、规模化、集约化生产较高的现代产业化农业发展相适应，都强调土地的规模化生产，都要求一定规模的土地集中和集约式的生产。在我国虽然存在着一定规模的类似于家庭农场形式的土地经营方式，但是对我国的家庭农场还没有一个清晰的定义，也没有规范化地发展起来。家庭农场作为新型土地规模经营主体，一直以小范围实践为主，缺乏资金以及政策的支持，最主要的是

在土地流转层面的不规范所导致的缺乏长期稳定所需的土地规模。

（二）土地产权问题与家庭农场

家庭农场的发展首先要求有一定规模的土地集中，要求将农村中分散经营的小块土地集中起来形成规模化经营。我国农村土地的所有权归地方政府所有，个体的农民只具有占有权、使用权和一部分的收益权，也就是说土地所有权内容中最关键的对土地处分的权力属于政府。产权结构的不清晰就造成发展家庭农场所面临的一个首要问题——以何种形式促成土地的规模化，是政府主导发展还是由农民自主发展。

1. 政府主导下的家庭农场问题

从政府经济学角度来看，政府在做决策的时候是理性的。由于土地的最终处分权属于地方政府，如果发展家庭农场带来的土地规模化收益可以预见，地方政府就有相当大的权力和意愿通过“设租”或利用利益集团“寻租”去主导家庭农场的发展。这会导致的问题就是，家庭农场规模化生产的实际主体成了地方政府，这不符合家庭农场发展的初衷，而且会发生与房地产市场一样的“土地价格双轨制”现象，即地方政府通过在土地产权中的优势以农业价格收购农户的农业用地，再以商业价格转让给“寻租”的土地使用者。

2. 农民自主的家庭农场问题

由于农村土地的最终处置权不归个体农户所有，发展家庭农业的主体就不能通过与其他散耕个体农户发生土地所有权的转移来取得一定规模的土地，只能通过与其他散耕的个体农户之间发生土地使用权的转移来取得一定规模的土地去发展家庭农场经营。但是由于土地的产权结构不清，尤其是对收益权的分割在农村土地制度中的不明确使得这样一种土地使用权的转移会带来很多问题。

首先，将土地集中起来的家庭农场主在取得一定规模的土地进行生产并取得收益后，如何在自己和地方政府以及散耕农户之间进行收益的分割。按照产权理论，土地收益权应该归土地所有者即地方政府所有，但是在我国农村

土地的收益在使用者与所有者之间进行了一定比例的分割，即家庭农场主的土地收益需要在自己与地方政府之间进行分割；农场主与散耕农户之间的收益分割可以通过双方在发生土地流转的过程中所签订的协议进行。显然，这种对土地收益的分割对地方政府而言是有利的，地方政府具有土地的处分权使得其可以在分割收益的时候处于主导地位。

其次，家庭农场主在取得规模土地收益后如何与地方政府分割土地的收益权，或者说家庭农场的农产品商业化、市场化以后，地方政府以什么形式分割土地的收益权等等这些问题，都会因为地方政府的强势主导地位而影响对收益分割的公平性，也会影响家庭农场主体生产的积极性；同时，从长期来看，这种收益权的分割对于散耕农户不利，会产生后续的社会问题。

还有，由于地方政府具有农村的土地最终处分权，不排除可能有些农户通过“寻租”行为绕开散耕农户来取得大规模土地的使用权。这时候收益权的界定在家庭农场主与地方政府之间很好进行分割，但是如何界定散耕农户的补偿办法就成了问题，并且可能产生其他社会问题。

四、结论与建议

根据制度经济学的相关理论，一种新的生产方式代替原有的生产方式是由于新的生产组织制度能够相对降低生产的交易费用。家庭农场作为一种新型的农村土地生产组织方式相对于目前现行的农村生产在理论上可以降低农业生产的交易费用，而且这一点在国外的经验中也已经印证，但是我国的土地的产权结构与国外不同，这就导致了这种新型的农村土地经营方式在我国的推广和发展需要解决一些问题才能取得预期的收效。从产权的角度出发，我国发展家庭农场需要解决最基本的土地产权结构问题，同时还要考虑到由此引起的一系列问题，处理好这些问题和相关各方的利益需要政府发挥一定的作用，同时也需要政府界定好自己在经济运行中的位置。

（一）农村土地的产权内容需要进行清晰的界定

我国城镇化发展过程中的一些经验已经显示地方政府对土地拥有的最终处分权是土地流转过程中产生问题的主要因素。同样，在发展家庭农场的过程中，为了避免相关的问题，应该明确农村土地的产权结构，主要是要处理好广义的土地所有权所包含的内容。我国在公有制的前提下，在农村土地使用权的流转方面，尤其是土地收益权分割等方面的改革是有一定空间的。

首先，可以由政府利用对土地流转的信息优势建立一个农村土地使用权的交易平台，综合土地交易双方的信息建立合理的使用权交易制度，并且完善赔偿协议的制定，将土地流转的过程交给市场去运作；同时，地方政府不能直接参与农村土地流转的具体过程，通过制度安排消除“土地价格双轨制”的价格扭曲现象，保证土地流转价格由市场决定，为家庭农场的发展和土地转移提供一个相对较低交易成本的制度运行环境。

（二）合理采取措施补偿失地农民

家庭农场土地规模化经营的主要问题就是对于失地农民的补偿。对于失地农民的补偿不宜采取签订土地流转协议时一次性补偿的方式，家庭农场的生产方式必然造成一部分散户在一定时期内失去土地，对这些农民进行一次性补偿土地的使用权，不利于长期的生产发展和社会稳定，由于我国农村的第三产业与社会保障还不完善，所以这些失地农民取得一次性补偿以后就失去了长期的稳定收入，这种补偿方式在我国部分地区的城镇化过程中产生的后续问题已经引起关注。

因此，对于失地农民的补偿可以采取股份制的方式，使这些散耕农户可以将土地作为股份，参与到家庭农场的规模化经营中，农场主按股份每年分给失地农民一定的红利。这样同时解决了土地的集中和失地农民的补偿问题，政府需要做的就是制定一系列的政策来保障签订的土地流转协议和土地股份制可以长期有效的实

施下去。

（三）发展乡镇企业，吸收富余劳动力

家庭农场的发展是建立在农业产业化经营的基础上的，农业产业化、市场化经营会带动农村的乡镇企业发展。地方政府应给予政策支持，积极引导乡镇企业的发展，尤其是对劳动密集型产业，如农产品初加工和工业原材料的生产与加工等，对这些微小型企业的扶持可以解决由于发展家庭农场造成的富余劳动力就业问题。

（四）建立健全社会保障体系

政府应该做好基础的社会保障工作。我国大部分地区，尤其是西部地区的农村，土地仍然是农民主要的收入来源，在发展家庭农场的过程中，首先要解决的是土地的规模化，这必然会导致一部分农民的土地转移出去，从土地使用权转移中供给的一方看，在没有很好的社会保障制度下，农民很难做出把土地转移出去的决定。

【参考文献】

- [1] 卢现祥. 新制度经济学 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2011.
- [2] 窦祥铭. 产权视角下中国农村土地制度的变迁考察与实态分析 [J]. 海南师范大学学报, 2012,(3):35-40.
- [3] 黄祖辉, 陈欣欣. 农地产权结构和我国的家庭农业 [J]. 农业经济问题, 1998,(5):16-20.
- [4] 许莹. 简论家庭农场 [J]. 河南科技大学学报, 2006, 24(5):85-87.
- [5] 辛德树, 兰澄世, 贺旭玲. 农村土地国有化的产权制度创新 [J]. 北京农业职业学院学报, 2005, 19(4):26-29.
- [6] 郭亚萍, 罗勇. 关于新疆地区家庭农场的思考 [J]. 农业现代化研究, 2009,30(2):199-202.

【本刊相关文献链接】

- 虞华, 等. 我国家庭农场发展瓶颈因素分析及对策研究. 2014,(1): 50-53.

(责任编辑 任卫娜)