

论农地资本化流转中的风险与防范*

朱 强 李 民

摘要:分析研究了农地经营权流转制度创新中所存在的农民利益风险、自然风险、流转市场风险、农地制度风险、粮食安全风险、农地过度集中等风险及其成因,提出建立以完善农村社会保障体系、扶持农民就业创业、促进农业产业结构调整、加强农村组织建设为核心的农地经营权流转风险防范体系,对于规范农地经营权资本化流转行为、规避农地资本化流转风险、促进农地流转市场健康发展具有特殊意义。

关键词:农地经营权 流转 风险防范

在农地经营权流转过程中,因自然约束和农业产业特性所隐藏的自然风险、因信息不完全和不确定性所形成的经济风险、因决策有限性和趋利避害的价值取向性所导致的制度风险以及因市场优胜劣汰、资源有限和占有、个体能力水平差异等所导致两极分化的政治风险都在一定范围内存在。然而,这都不应该是全盘否定农地经营权流转制度创新的依据和理由。一方面,风险只是风险事件是否发生以及发生后果如何的预期和可能性分析,在风险事件发生之前,人们可以通过完善市场信息加强风险预测和风险管理监控等措施予以调整和规避;另一方面,我们还应该认识到,风险与机遇并存,往往风险大、机会也越多、利润也更高。

(一)农地资本化流转的主要风险

一般而言,农地资本化流转风险主要是指影响流转行为能否正常发生以及流转行为有无损失可能,如农地流转权益风险、市场风险、农地过度集中风险等。为更准确研究农地资本化流转风险,作者从一般意义、典型意义两个层面对农地资本化流转风险进行划分和研究。

1.一般的农地资本化流转风险。按照风险性质可划分为流转纯粹风险和流转投机风险。从理论上讲,农地资本化流转行为及其过程中并不会存在纯粹风险,这是因为流转双方都具有不同程度的理性判断能力,不会在毫无利益可得情况下选择和施行流转行为。按照风险发生的原因划分为农地资本化流转自然风险、社会风险和经济风险。按照风险致损对象可划分为农地资本化流转财产风险、责任风险和信用风险。

2.典型的农地资本化流转风险。农地资本化流转行为实施过程中除一般管理意义上的风险之外,还存在农民承包权益实现与保障风险、农地经营自然风险、流转市场风险、流转制度风险、粮食安全风险等典型风险。

第一,农民权益实现与保障风险。农民权益的实现与保障是每一次农地制度创新最关注的核心问题。推进农地资本化流转,其解决方式和效果同样直接关系到整个农地制度创新能否成功。实现与保障农民承包权益一靠制度规范、保证、支持,二靠市场调节、提高、发展。但由于市场信息不完全、主体地位不对等、发展基础不牢实、制度保障不健全等原因,农地资本化流转创新和实施过程中,农民权益实现与保障风险客观存在。一种是指承包农民以

农地经营权投资入股参与股份公司、股份合作组织或农业产业化龙头企业经营,因经营不善破产导致“失地”、“失权”。从民法学角度而言,农民自以地权入股之日起,就已被股份公司或股份合作组织绑架,如果按《公司法》和《破产法》规定,将农地折价股份作为清偿债务资产处置,农民将失去农地和农地经营权(林旭,2009)。另一种是因农地及农地经营权市场定价所引致的“失地”、“失权”风险。农地经营权资本化后,农地经营权价格是引导农地流转的指示器,它将引导大量工商资本进入农业生产经营领域,这一方面促进了农地规模经营和现代农业发展,另一方面,也客观上为工商资本高价收购地权、囤积农地提供了机会和空间,使原本可以长期受益的农地财产权利演变为一次性交易,使得农民面临“失地”、“失权”风险。

第二,农地经营自然风险。农地经营自然风险是不以人们意志为转移而客观存在,但势必对农地资本化流转行为产生影响。

第三,流转市场风险。对农地资本化流转行为产生影响的市場风险主要来自农地资本化流转市场和农地经营市场。农地资本化流转市场风险主要有三种情况:一是价格风险;二是交易风险;三是竞争风险。

第四,制度风险。农地资本化流转过程中存在的制度风险主要表现在政策风险、管理风险、产权制度风险等方面。政策风险往往是由于政策变动频繁、政策时滞、以及政策执行所引致的风险。管理制度风险既包括政府和集体经济组织能否对农地资本化流转及其主体行为进行规范化管理;也包括政府和集体经济组织及其委托代理人行为是否规范。产权制度风险既包括农地资本化流转后农民承包经营权保障风险,也包括原本主体虚置化的所有权保障风险。

第五,粮食安全风险。尽管国家通过基本农田保护制度、最严格的征地审批制度保障农地“红线”不突破,维护国家粮食安全。但由于农地基本制度执行中存在的变相改变农地用途、过度征用农地等种种原因,使国家粮食安全受到威胁。其风险因素主要来自四种不正当利益驱动。一是地方利益和部分官员政绩利益驱动。二是由于农业生产经营效益过低,规模经营者违规改变或变相改变流转农地用途,直接威胁国家粮食安全。三是部分村干部充当农地所有权代理人,受自身利益驱动,或随意调整承包农地,或在农地流转谈判中联合工商资本联合侵害和剥夺承包农户权益,蚕食耕地。四是规模经营者因经营利益过度使用农药化肥,甚至转基因产品,导致粮食质量安全。

第六,政治风险。一种是由于资本化流转有可能导致农地过分集中,引致农村两极分化,甚至危及农地经营基本制度;一种是由于农地资本化流转中出现的部分不法分子设租寻租、公权干预过度、农地纠纷普遍等不正常现象为少数别有用心人员所利用,煽动农村不满情绪,影响农村社会稳定,为新一轮农地制度创新设置障碍、施加压力,提高改革成本。这也正是近年少数地方曾出现过的现象,也是

*本文为国家社科基金项目“农地流转风险与防范”(11FJY03)和湖南省社科基金项目“洞庭湖区农地流转机制创新研究”(2009JD37)的部分成果,得到“湖南省环洞庭湖区域发展研究基地”和湖南省重点学科“产业经济学”资助。

国家、有良知的学者和专家所担心的风险(邓大才,2004)。

(二)农地经营权资本化流转风险防范

农地经营权资本化流转风险客观存在,但我们不能因风险存在就放弃农地流转制度创新。否则,促进农地规模经营和发展现代农业就会成为空谈,新农村建设、和谐社会创建也只能成为空想,因为土地是最基本的、必不可少的生产资源和要素,其使用制度创新具有很强的拉动和辐射效应。防范农地资本化流转风险,重点在于加强风险管理,并结合农地资本化流转风险特点建立科学防范机制,使风险控制可在可控制限度内,把损失降低在可承受范围内,降低改革成本。

1. 强化风险意识,加强风险管理。农地资本化流转风险管理也是一个投资过程,风险管理者要在做好风险识别、评估预测基础上采取有效措施控制和规避风险,实现以最小代价、最低成本、最大限度降低风险损失的风险管理目标。首先,要做好农地资本化流转风险识别;其次,要做好农地资本化流转风险预测和评估;再次,选择恰当风险处理措施。综合比较现期成本与潜在风险损失,合理选择风险处理措施或组合。常用风险处理措施有风险预防、风险回避、风险转移和风险自留等。在实践中,可以是一种选择,也可以是组合选择。

2. 主动应对,建立农地资本化流转风险防范机制。

第一,建立和完善城乡一体化的农村社会保障体系,化解农民承包权益实现与保障风险。建立和完善农村社会保障体系既是促进农地资本化流转、加快现代农业发展的重要措施,也是解决农地资本化流转风险的重要手段。一是加快户籍管理和工酬标准改革,统筹城乡发展支持和保障体系建设,消除二元经济结构对农村社会保障的各种壁垒和障碍,实现城乡居民社会保障的机会平等和身份统一。二是强化城乡社会保障的兼容与互补,稳步推进城镇保障向农村延伸,努力使城乡社会保障体系互通衔接,使分散的保障项目融合为一个有机统一的保障系统,逐步缩小城乡之间的社会保障差距。三是充分发挥公共财政支持农村发展功能,提高农村社会保障支出在中央财政总支出中的比重,建立起享受标准随经济发展相应增长机制,解除农民参与农地资本化流转的后顾之忧,让农民在流转得效益、保障得实惠、规模求发展过程中切实感受到以经营权资本化为核心的新一轮农地制度创新的必要性和科学性,增强改革信心和发展动力(朱强,2010)。

第二,更严格地推行基本农田保护和最严格的土地使用制度,确保国家粮食安全。一是设立独立的农地保护机构,落实严格的耕地保护制度。建立垂直独立、职责明确、监管有力的农地保护监管机构有利于克服由于信息不对称所导致的逆向选择和道德风险(吴次芳,杨志荣,2008)。二是严格落实中央关于农地流转“三个不得”规定,建立惩防结合、以防为主的农地用途管制机制,实行地方党政一把手农地用途管理问责制;三是在现有粮食补贴制度基础上,从城镇建设用地使用权出让收益中划出专款,设立粮食安全基金,用于专项补贴基本农田改造、粮食作物品种培育等农业科技研发,着力提高粮食产量;四是促进粮食生产规模化、现代化。政府在进一步加大粮食生产补贴、种粮大户贴息贷款政策支持的基础上,制定粮食生产产业政策,完善粮食生产服务支持体系,提高粮食生产抗风险能力,合理引导社会资本和技术资本参与农地流

转,促进粮食生产规模化、集约化发展,提高粮食生产产业化程度,加速粮食生产现代化进程。%

第三,优化农业产业结构,加大农民就业创业扶持,消除农村剩余劳动力转移和就业风险。一是继续实施“阳光工程”加大对农村剩余劳动力转移培养,提高就业创业技能,增强市场适应能力。二是加大农业产业结构调整,积极支持乡镇企业发展,大力发展农村第三产业,增强就业吸纳能力,创造就业机会。三是改革现行户籍管理制度,消除农业剩余劳动力转移的制度屏障,关心农民工生活福利和子女教育问题,保障农民工与城市居民相同的基本国民待遇。四是大力发展农村劳动就业服务中介组织,搭建就业服务平台,强化就业市场信息服务,畅通就业信息渠道,加强就业指导。五是要将失地进城农民纳入城镇社区管理和就业服务范围,给予他们与城镇下岗职工同等就业机会、税费减免、贷款扶持等政策。六是鼓励失地农民自谋职业、自主创业,政府协调金融机构,优先提供信贷资金,并在工商、税收及各项行政事业性收费等方面给予最大限度的减免,激发失地农民从事个体私营经济的积极性(崔智敏,2007);七是推动农业产业化经营发展,充分发挥龙头企业在优化农业产业结构、提高生产组织化程度、增加农民收入、促进农民本地就业等领域的积极作用;八是要采取担保、贴息、入股、保险等方式优化农业农村投资环境,引导社会工商业投资农村和农业,推动合作经济组织和农业产业化组织的发展,增加就业机会,增强农村剩余劳动力吸纳能力(魏丹,韩晓龙,祁春节,2008)。

第四,加强农村基层组织建设,优化农村治理结构,降低农地资本化流转的制度风险、市场风险和政治风险。一是要以扩大民主为核心加强农村基层组织建设,完善农村治理结构,充分发挥农民在农地资本化流转中自主决策、市场主体作用,通过健全决策机制、优化组织资源、规范代理人行为遏制设租寻利等行为,从源头上消除制度和政治风险。二是切实转变乡镇政府职能,着力建设服务性、经济型政府,扭转农地资本化流转中决策越位、管理缺位、监管错位局面,以制度建设、规范管理、合理引导从管理机制体制上预防和规避制度风险、市场风险和政治风险。三是加强集体经济组织、新型合作组织、中介服务组织、农民组织建设,提高自身发展能力和农民组织化程度,优化农地资本化流转服务,以优良的公共产品、完善的市场服务、缜密的组织协调从市场服务上降低市场风险损失。四是要加强以财政金融、教育文化、科技创新为重点的农村公共服务体系建设,建立和完善农地流转风险预警机制,增强市场主体处理风险能力。

(作者单位:湖南文理学院)

参考文献

- (1)林旭:《论农地流转的社会风险及其防范机制》,《西南民族大学学报》2009年第8期。
- (2)邓大才:《农村土地流动的风险及规避途径》,《唯实》2004年第7期。
- (3)朱强:《基于TRA理论的农地流转行为研究——以常德市322户农户为例》,《湖南科技大学学报》2010年第1期。
- (4)吴次芳,杨志荣:《经济发达地区农地非农化的驱动因素比较研究——理论与实证》,《浙江大学学报》2008年第7期。
- (5)崔智敏:《土地流转中的失地农民问题及其对策》,《特区经济》2007年第5期。
- (6)魏丹,韩晓龙,祁春节:《对我国农村劳动力转移趋势的长期预测》,《统计与决策》2008年第6期。