

土地股份合作社的经济效率与激励政策分析*

张喜才，刘合光

内容提要：土地股份合作社是在家庭联产承包责任制基础上，农村土地制度不断完善的一项重要制度创新，本文分析了土地股份合作社的经济效益包括规模经济效益、交易成本效益和合作经济效益，然后剖析了土地股份合作社在委托代理条件下机制不完善、产权不完全下的效率缺失等阻碍土地股份合作社发展的因素，并进一步提出了土地股份合作社发展的政策建议。

关键词：土地股份合作社 经济效率 激励政策

一、土地股份合作社发展的经济社会背景分析

新中国成立以来，我国农村土地制度经历了土地改革——农业合作化——人民公社——家庭联产承包责任制的历史变迁过程。随着农业微观经济基础和宏观社会环境的日益变化，农业产业化、社会化、商品化程度的提高，它也日益暴露出制度上的缺陷——土地产权主体不清、权能残缺，土地分割零碎、效益不高，并由此导致市场经济所需要的激励机制、约束机制、配置机制和创新机制的严重弱化。针对这种情况，在广东南海，土地股份合作制改革孕育而生，并继之后，福建、浙江等沿海省市也开始进行土地股份合作制的试点。90年代后期，地股份合作制进一步完善，允许土地股份在社区范围内流转、继承、赠与、抵押等。进入21世纪，浙江、山东、黑龙江等地都陆续开始组建农村土地股份合作社。土地股份合作社的出现，打破了家庭经营“一统天下”、土地不能有偿流转的局面，受到专家学者的普遍认可，认为是农村土地产权制度的有益创新。土地股份合作组织，是中国现有条件下具有突破意义的农村土地制度变革和经营方式的新探索。其目的在于使土地所有权、承包经营权、使用权三权分离，解决我国农村土地均分，小规模经营，生产力低下的问题，对于实现农业规模化与集约化经营，推进农业现代化发展，土地股份合作社无疑做了大胆有益的探索。

农村土地股份合作社是社会经济历史背景条件下的必然产物，受到了广大农民的普遍欢迎，一度被理论界和实践界喻为股份制和合作制的完美结合。的确，作为一种新的农村土地制度安排，它顺应了经济转轨时期社会主义市场经济体制的根本要求，有效地实现了劳动者资本联合与劳动者劳动联合的统一，丰富了我国农村家庭联产承包责任制内涵，对

*作者简介：张喜才，男，中国人民大学农业与农村发展学院博士研究生。

刘合光，男，博士，中国农业科学院农业经济发展与研究所助理研究员。

农村经济的发展具有明显的绩效¹。

二、土地股份合作社的经济效率：理论分析

土地股份制是把农民的土地承包权转化为长期股权，农民把土地的经营权委托合作社经营，依股权从土地收益中按一定比例获得分配的一种土地经营模式，即土地变股权，农户当股东，有地不种地，收益靠分红²。土地股份合作社作为一种新型的土地制度，具有产权清晰、利益直接、风险共担、效益明显、操作简便等特点，能够克服现行的土地集体所有、家庭平均承包经营的弊病，实现了农村生产要素组织方式、土地适度规模经营、集体利益分配方式以及组织管理体制的转变，具有保障农民的基本经济权利、化解用地矛盾、促进农村劳动力流动、推动工业化进程等多项作用。

（一）土地股份合作社的规模经济效益

规模经济(economics of scale)又称“规模利益”(scale merit)，指随生产能力的扩大，使单位成本下降的趋势，即长期费用曲线呈下降趋势。按照拉夫经济学辞典的解释，规模经济指的是给定技术的条件下(指没有技术变化)，对于某一产品(无论是单一产品还是复合产品)，如果在某些产量范围内平均成本是下降或上升的话，我们就认为存在着规模经济(或不经济)。农村的土地是农业生产不可替代的生产资料和资源，农业规模经营在一定程度上依赖于农村的土地规模经营。土地股份合作社有利于土地经营的规模化、专业化。土地规模化经营有利于农业专业化分工和现代化机械耕作，这也是农业未来长期发展的趋势³。我国农村土地的特点是肥沃程度分布不均、地块面积大小不一且在多数地区较为分散，因而导致机械化作业覆盖面小，农业规模化经营程度偏低，再加上土地经营权转让中的诸多问题，这些因素都制约了规模化经营。土地股份合作社在农户自愿的基础上，可以通过市场机制调整土地经营权的分配，在一定程度上克服行政调整机制的不足。土地由农业生产专业户承包经营，发挥其专业知识之长，有利于提高劳动生产率，同时符合生产专业化发展的方向。如下图1所示 U_0 、 U_1 表示生产曲线，当技术水平由 U_0 提高到 U_1 时，在劳动力保持不变的情况下，作为农业生产中重要的生产要素土地的经营规模必然随之扩大，从而带来规模经济效益。

¹王玉霞、朱艳，2009：《制度变迁视角下的家庭承包经营和农村土地股份合作社度》，《云南财经大学学报》第1期。

²钱忠好，2007：《外部利润、效率损失与农地股份合作制度创新》，《江海学刊》第1期。

³王小映，2003：《土地股份合作社的经济学分析》，《中国农村观察》第6期。

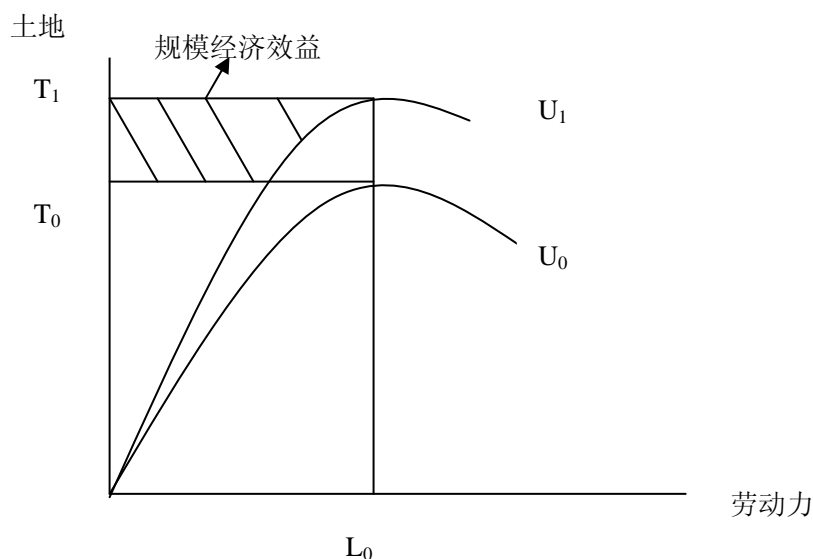


图 1 土地股份合作社规模经济示意图

(二) 土地股份合作社的交易成本效益

交易成本 (Transaction Costs) 最早由美国经济学家罗纳德·科斯提出。他在《企业的性质》一文中认为交易成本是“通过价格机制组织生产的，最明显的成本，就是所有发现相对价格的成本”、“市场上发生的每一笔交易的谈判和签约的费用”及利用价格机制存在的其他方面的成本。土地股份合作社有利于规范土地经营权流转，减少交易费用。交易费用主要包括达成契约的费用、执行契约的费用和签约后机会主义行为所带来的费用¹。在股份合作社中，土地经营权流转的责任和权利在合同中明确规定，土地承包户、土地的原承包户和农业企业都要受该合同以及合作社章程的约束。合作社的契约有利于降低由于合约条款规定不明确所造成的执行成本²。同时，土地股份合作社使农户与土地的关系间接化，农户的承包权主要体现在对土地股权的占有而非实物土地，其收益体现在按股分红中，而合作社土地承包户的收益体现在生产经营的盈利中。双方通过合约有进行长期合作的可能，如有违约将面临对方的惩罚——终止交易。对未来长期合作所带来利益的预期，将有效地减少缔约各方的机会主义行为。

土地股份合作社建立了小农户和大农业对接的桥梁。如图 2 所示，土地股份合作社改变了单个农户单独交易的现状，实现了农户土地联合的统一交易，包括统一招标、统一出租、统一经营。因此，土地股份合作社带来了巨大的交易费用效益。

¹钱忠好，2006：《农地股份合作制的制度经济解析》，《管理世界》第 8 期。

²姜爱林、陈海秋，2007：《农村土地股份合作社研究述评》，《社会科学研究》第 3 期。

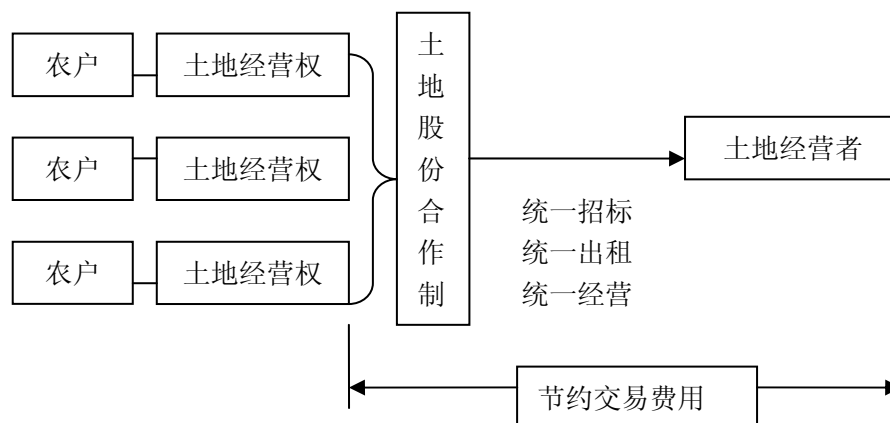


图2 土地股份合作社节约交易成本示意图

(三) 土地股份合作社的合作经济效益

面对农业发展中仍很普遍的小农经济组织方式与国际国内大市场的矛盾，如何实现农户经营与市场经济接轨是建设现代农业的重大问题。国内外多年的实践证明，在市场经济条件下，通过农民合作，建立农民合作经济组织，以提高农民组织化程度，是解决上述问题的最佳途径选择，也是农业生产专业化与市场化的必然要求，作为生产要素合作与组织合作相结合的土地股份合作社具有高于一般合作社的合作经济效益。土地股份合作社在合作化的基础上实现了土地集中和规模经营，并按照农户参与入股的土地资产的多少，进行收益的股份分红。土地股份合作社显而易见的另一个基本特征是这种在对土地资产的价值形态和实物形态进行分离的基础上，将土地资产价值进行股份量化以实现土地实物集中，并按照股份分享收益的股份制。股份制一方面是按照公平原则实现土地合作化的一种方式；另一方面它又是实现社区多重目标的一种制度安排形式。股份制照顾了农村社区的多种需要。资产价值和收益的股份化是土地股份合作社与其制度安排建立的方式以及社区的多重需要相联系而必然具有的制度特征。土地股份合作社另一个极其重要的制度特征是建立在一体化基础上的决策权的集中化。实行土地股份合作社的地区，在以股份合作化的形式实现组织和管理形式的一体化同时，将分散在许多农户手中的土地集中了起来，把原来由众多农户在土地利用、经营、投资、处置等方面各自行使决策权的分散决策机制，改变为由村(组)集体或一体化的土地股份合作组织集中统一行使土地利用、经营、投资、处置等方面决策权的集中决策机制¹。

土地股份合作社具有以下基本功能：(1) 价值实现功能，即保证农产品能顺利进入市场并实现价值；(2) 经济组织功能，即引导农户有组织、有计划地进行农业生产，并有组织地进入加工及流通领域，从而提高农业的综合效益；(3) 资源配置功能，即促使各种资源

¹杜伟，2005：《完善农村土地股份合作社的思考》，《农村经济》第6期。

及要素的合理流动和优化组合；（4）科技转化功能，即将农科教及科研成果的推广与生产联为一体，缩短农业科技成果转化为现实生产力的时间，提高农业生产的科技水平；（5）信息沟通功能，即能使各市场主体平等地获取真实的市场信息，以使农户能由此做出符合市场需求的生产经营决策；（6）政策传递功能，即能保证国家及各级政府的方针政策畅通而有效地得以贯彻执行，从而提高国家宏观调控能力和效果。

综上所述，土地股份合作社正是以股份化、合作化的形式实现了组织和管理形式上的一体化，以股份化的收益分配形式满足了社区内部的多重需要以及将市场风险分散化，在一体化的基础上以决策权的集中化实现了对土地增值收益、土地规模经营收益等各类潜在收益最大程度的挖掘。

三、土地股份合作社发展的障碍因素

（一）土地股份合作社由于产权模糊造成了效率损失

首先，社员与土地的产权关系是残缺的，社员拥有的股权在很大程度上仅是一种单纯的福利分配权，难免会出现专门的“食利阶层”；同时，社员拥有的股权只是享有按股分红的收益权，而没有所有权，不准买卖、转让和继承，这使股权天然地带有封闭性，限制了股权功能的进一步发挥，使“用手表决”与“用脚表决”的机制无法实现。

其次，产权组织定位不清晰。农村股份合作是合作经济的一种形式，不同于工商法人和行政事业单位法人，更不同于社团法人，它既承担着发展集体经济、增加农民收入的职能，又承担着社区公共管理的职能。由于目前我国还没有农村合作组织法，地方在进行农村股份合作改革时，往往无法可依。合作社各利益主体间产权关系有些模糊。尽管合作社章程中明确规定了农户、股东代表大会、董事会、监事会等不同主体的权利和义务，但相对于规范的现代股份制而言，该合作社的产权关系仍然较为模糊，实际上大多数农户股东的表决权、选举权等未能得到充分行使，股东对合作社的控制权与其剩余索取权相分离¹。在日常运行中合作社也未聘请专门的人员来负责合作社的经营管理，而是由合作社董事会主要成员和村领导干部管理日常事务。董事会成员大多是本村村民，文化层次低，不能有效担当起其应尽的职责，合作社主要权利被少数几个大股东或村干部所掌握，易于出现“内部人控制”现象。

（二）农村土地股份合作社委托代理机制不完善。

作为独立的企业法人，合作社须有独立的名称、住所、出资方式和数额，与村行政组织之间必须完全脱钩。经营机制转换不到位。多数股份合作组织目前还处于明晰产权解决收益权的阶段，对转换经营机制、实现制度创新还重视不够。虽然大多建立了股东代表大

¹张笑寒，2009：《农村土地股份合作社：运行特征、现实困境和出路选择——以苏南上林村为个案》，《中国土地科学》第2期。

会、董事会、监事会，并在章程中规定了“三会”的职责和权限，但在实践中“三会”的职责并没有真正得到落实，重大事项还是支委会或村委会说了算，出现新的“政企不分”。实施运作机制不规范。一是土地股份合作章程不够完善；二是对土地入股后由于公司经营亏损出现的风险，缺乏妥善的处理办法和相应的风险防范机制。农户虽可退股，享有“保底收入”，但由于缺乏明确的制度保障，仍存有“后患”。

（三）土地股份合作社的宏观管理存在缺失

目前的土地股份合作是合作经济的一种形式，不同于工商法人，也不同于行政事业单位法人，更不同于社团法人。在现实中，国家对土地股份合作组织没有立法，即使刚颁布的农村专业合作社法也没有对其进行专一法律定性。所以工商部门对它法人资格确立无依据，该组织的经营活动就受制约。权益得不到保障。当投资企业出现经营亏损时，要保障农民入股的土地能及时收回；当股份合作公司（组织）破产时，要保障农民作为第一清偿人（即优先保证把剩余资产清偿给农民）。

四、促进土地股份合作社的政策建议

（一）规范合作社组织形式，做到“政社分开”。

实践中不少土地股份合作社尽管设立了股东代表大会、董事会和监事会，但“三会”制度流于形式，民主管理成了一句空话。合作社与社区基层行政组织往往“政社不分”，合作社经营与社区行政事务缠绕不清，内部人控制问题突出。因此，必须规范土地股份合作社组织形式，落实“三会”制度，保证合作社信息对称、公开，增强合作社内部民主决策和民主管理力度，做到真正的“政社分开”。

（二）明确界定合作社产权关系，完善股权流动机制。

产权关系影响到人们的预期，产权不清和权利侵犯会增加合作社交易成本，因此亟待早日构建合理的产权结构体系。在土地所有权、承包权、经营权的“三权分离”基础上，明确界定土地股份合作社内部各产权主体的权、责、利，分清合作社、农户、政府之间的权利关系。社区政府应放弃对合作社的操纵和过度干预，转向提供恰当的咨询服务和政策指导。股东代表大会是合作社最高权力机构，应掌握合作社的剩余控制权和决策权，避免这些权利被掌握在少数大股东和社区领导者手中。每位合作社股东应充分行使其依法拥有的表决权、选举权等，积极维护自身权益。股权封闭性一直是土地股份合作社难以克服的一个障碍，为此，在土地股份合作社发展初期，为了稳定合作社生产经营，可对社员（股东）的股权设置及其流动给予一定的限制，但当合作社逐步壮大成熟以后，可逐步放开股权交易市场，允许合作社部分股权转让、抵押或者买卖，只有这样，才能使股东的“虚权”成为真正的“实权”，维护股东权益。

（三）健全合作社激励和监督机制。

一个正常的土地股份合作社必须具备完善的激励和监督机制，以充分调动各产权主体

积极性，提高运行效率。建议通过实行现代股份合作社中的控制权竞争机制、债权人治理机制、经理市场和产品市场机制等，对合作社经营者形成外部与内部结合的多重约束，促进行为自律。通过实施有效的监督与制衡机制，对代理人行为进行严格审核、监督，防止产生道德风险和“内部人控制”现象，以实现合作社代理人与委托人的目标和利益一致。

(四)完善合作社收益分配制度。

土地股份合作社追求公平与效率双重目标，合理的收益分配制度不仅能使合作社收益分配达到公平，而且能促进经营效率的提高。江苏省现有许多土地股份合作社采取“收益保底、盈利分红”的分配制度，尽管一定程度上满足了入股农户的利益动机，但也增加了集体经济和基层政府的财政负担，不仅无法尽早摆脱“政社不分”之窘境，也难以提高合作社经营效率。因此，要遵循现代股份合作制“利益共享，风险共担”机制，完善合作社收益分配制度，真正体现制度创新公平与效率兼顾之目标。

(五)加强土地股份合作社立法建设。

至今，农村土地股份合作社在中国已出现十多年时间，却仍找不到相应的法律法规来规范，从而无法从法律上明确合作社的法人地位，导致其在日常生产经营、信贷、销售等方面遭遇阻力，影响合作社的正常运行。因此，在全国性有关农村土地股份合作的立法还没有出台之前，各地可结合实际情况，尽快制订一些与之相关的地方性法律法规或暂行条例，为合作社创造一个良好的法律和政策环境。在法律上规范土地股份合作社的设立、审批、注册登记和运行，通过合法途径赋予其法律地位。规范合作社的成员资格界定以及合并、分立、解散、清算等具体操作，构建组织机构、财务管理、收益分配等制度，明确合作社及其经营者的法律权利和义务，促使土地股份合作社尽快纳入法制运行轨道。

参考文献

- 陈成等，2006：《农村土地股份合作社的经济解释与分析》，《山西农业大学学报》第5期。
- 杜伟，2005：《完善农村土地股份合作社的思考》，《农村经济》第6期。
- 姜爱林、陈海秋，2007：《农村土地股份合作社研究述评》，《社会科学研究》第3期。
- 科斯、阿尔钦、诺思，1994：《财产权利与制度变迁—产权学派与新制度学派译文集》，上海三联书店。
- 迈克尔、迪屈奇，1999：《交易成本经济学》，《北京经济科学出版社》。
- 钱忠好，2007：《外部利润、效率损失与农地股份合作制度创新》，《江海学刊》第1期。
- 钱忠好，2006：《农地股份合作制的制度经济解析》，《管理世界》第8期。
- 王小映，2003：《土地股份合作社的经济学分析》，《中国农村观察》第6期。
- 王玉霞、朱艳，2009：《制度变迁视角下的家庭承包经营和农村土地股份合作社度》，《云南财经大学学报》第1期。

温铁军，2000：《中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思》，《中国经济出版社》。

张笑寒，2009：《农村土地股份合作社：运行特征、现实困境和出路选择——以苏南上林村为个案》，《中国土地科学》第2期。

Land shares of the economic efficiency of cooperatives policy analysis and incentive

Liu Huguang; Zhang Xicai

(School Of Agriculture And Rural Development Of Renmin University Of China)

Abstract: The cooperative of Land shares is based on the household contract responsibility system. It is an important institutional innovation of the rural land system. The paper analyzes the economic benefits of land shares in cooperatives, including economies of scale, transaction cost-effectiveness and cost-effective co-operation, and then analyzes the land shares of cooperatives in the principal-agent mechanism under the conditions of imperfect, incomplete property rights under the loss of efficiency, such as impeding the development of land shares in the cooperative degree of the factors, and further shares in the cooperative development of the land of the recommendations policy.

Key words: The cooperative of Land shares; economic benefits; recommendations policy

JET Classification: F324.6