

农地流转正外部性的经济法激励探讨

胡元聪, 叶茂林



(西南政法大学 中国农村经济法制创新研究中心, 重庆 401120)

摘要 从农地流转的一般理论出发, 提出农地流转的正外部性主要表现在促进农业现代化、农村城镇化、农民市民化等方面。为了提升农地流转正外部性, 必须坚持经济法的平衡协调理念、资源优化配置原则和可持续发展原则, 以实现经济效率、经济公平和社会和谐的目标。在实践层面, 分析了美国、日本和法国等在农地流转正外部性激励方面的有益经验, 提出应从产权划分法律制度、财政税收法律制度、金融信贷法律制度及中介主体法律制度等方面着手, 实现对我国农地流转正外部性的法律激励。

关键词 农地流转; 正外部性; 国外经验; 经济法; 激励机制

中图分类号: D F4 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2015)03-0077-09

DOI 编码 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2015.03.013

随着我国经济的发展, 人口的膨胀与自然资源的缺乏形成了鲜明的对比, 农民仍然占我国人口总量的大多数。因此, “三农”问题历来是中国经济发展的核心问题。十八大报告指出: 解决好农业农村农民问题是全党工作的重中之重, 城乡发展一体化是解决“三农”问题的最终途径。我国作为一个人口大国, 几千年来, 土地一直是关乎农民切身利益的基本要素, 土地关系的稳定对于“三农”问题的解决意义重大。那么, 如何建立一套高效的农地流转激励体系, 追求农地流转正外部性的最大化, 在更广泛的范围内给农民带来最大化的收益, 则是亟需解决的问题。本文将从农地流转的外部性入手, 从制度创新的角度来研究我国农地流转正外部性的法律激励。

一、外部性与农地流转正外部性的一般理论

1. 外部性及农地流转正外部性概念的界定

“外部性”一词属于舶来品, 奠定外部性理论第一块里程碑的是英国学者马歇尔, 在其 1890 年出版的《经济学原理》中首次提出了“外部经济”的概念。当代著名经济学家萨缪尔森认为: “外部性是指那些

生产或消费对其他团体强征了不可补偿的成本或给予了无需补偿的收益的情形”^[1]。通过对经济学中外部性概念的内涵、外延与法学上的权利、义务、责任、福利等词语的比较来看, 二者间存在紧密的联系, 构成了法学界定的基础^[2]。因此, 法学视角下的外部性可以界定为, 法律主体之间由于权利义务不对等而导致的利益失衡。正外部性则是指一个经济主体在行使其权利时将其可由自己行使的权利让渡给他人且没有施加任何义务^[2]。农村土地流转是指享有土地承包经营权的农民通过合法的流转途径, 将自身享有的土地承包经营权转让给其他农民、个人或经济组织的行为。农地流转的外部效应显而易见, 可以认为, 农地流转正外部性主要是指在农村土地流转的过程中为其他经济主体额外创造的权利或者收益, 而受益者不需要为此承担任何义务和责任的现象。同时, 需要说明的是, 本文在这里不区分正外部性和正内部性^[2]。

2. 农地流转正外部性的表现

伴随农村经济结构的调整 and 城市化速度的加快, 农地流转的进程势不可挡。与之相适应, 农业、农村和农民的基本状况也在逐步改善, 具体表现在以下 3 个方面:

收稿日期: 2014-09-02

基金项目: 国家社会科学基金项目“农村消费信贷促进法律机制研究”(12CFX071); 教育部人文社会科学项目“外部性问题解决的经济法对策研究”(09XJC820013); 西南政法大学经济法学科 2012 年度研究生科研创新项目“农地流转正外部性的经济法激励研究”。

作者简介: 胡元聪(1974-), 男, 教授, 博士; 研究方向: 经济法专业。E-mail: 782918534@qq.com

(1)农地流转对农业现代化的正外部性。第一,促进农村土地规模经营。我国农村土地的零碎分散严重制约着农地产出率和农村劳动力效率的提高,大面积机械化生产经营在土地规模过小的情况下是一筹莫展,望“土”兴叹^[3]。将流转机制引入农地市场,既可以将零碎的土地集中起来发展规模经济,使得农业专业化的生产、加工、储藏成为可能;又可以激励部分无力经营或不愿经营土地的农民转让土地,用以培育各类农业企业和各种农业生产基地。第二,提高农村土地利用效率。市场只有进行充分有效的竞争才能实现资源的优化配置,农地市场也是如此。但是,一直以来,我国土地一级市场供给主体只有国家,这种垄断的供地格局限制了土地的合理流转,农地利用效率低下。开展农地流转,不仅可以打破原先的供地僵局、降低土地资源的闲置程度和撂荒概率,而且可以满足土地需求方的用地需要,实现土地资源的优化配置,提高土地的综合效益。

(2)农地流转对农村城镇化的正外部性。第一,促进农村基础设施建设。农村基础设施建设是其城镇化进程中不可或缺的环节。但是,长期以来,我国农村落后的生产力使其在自身发展的道路上举步维艰。农地流转在形成土地规模效应的同时也能够广泛吸引外界企业与资金的投入,为农村基础事业的建设注入活力;此外,在上述基础上,乡镇企业的发展也会促进农村生产、生活、生态等基本问题的改善,从而农村的整体水平也间接得到了提升。第二,提供部分城镇化建设资金。农村之所以落后,直接原因就在于没有充足的发展资金,闲置的土地不但不能给占有者带来收益,而且还可能浪费占有者的精力和费用。如果在保持土地所有权性质不变的前提下,通过一定的方式把这些闲置或低效利用的土地转让出来^[4],那么占有者既可节省管理费用,又可因转让土地获得一定的收益,从而在一定程度上减轻农民的负担,促进农村城镇化进程。

(3)农地流转对农民市民化的正外部性。第一,转移农村剩余劳动力。随着现代化的推进,农村人口比例相对下降,但是人口数量依然庞大,特别是闲置劳动力,严重影响了农村的发展和稳定。农地流转的推进,将农民从土地上解放了出来,根据自己的条件进入其他行业,最大限度地实现自身的价值。另外,作为农地流转结果的农业产业化,可以为农民提供更多的就业机会,把农村劳动力从土地上吸引过来,逐步实现农村人口市民化的目的。第二,转变

农民传统观念。农地流转促使农村劳动力向城市转移,改变了农民原有“日出而作,日落而息”的传统生活方式。在城乡二元地域壁垒被打破之后,农民开始兴起浓厚的“外闯”意识,摒弃了传统的“宿命思想”和平均主义思想,农民贫富差异观念开始增长^[5]。因此,不仅农民自身从农村走了出来,他们的思想意识也从传统的小农观念中“走”了出来,在根本上与城市生活接轨,加快了市民化进程。

二、农地流转正外部性经济法激励的理论依据与价值追求

农地流转的正外部性是显而易见的,但是其正外部性的充分实现还需要遵循良性的法律制度设计。经济法作为国家宏观调控之法,旨在追求经济的健康发展、社会的实质公平以及国家的和谐进步,可以说与农地流转正外部性的目标高度一致。因此,必须通过经济法的激励来提升农地流转正外部性。

1. 农地流转正外部性经济法激励的理论依据

(1)经济法的经济协调理念与农地流转正外部性的激励。几千年的小农思想和新中国成立以来优先发展重工业的政策,使得我国农业水平相当落后,与其他产业的发展比例严重失调。经济法是协调市场与政府关系的法律,它在对经济生活进行法律调整的过程中始终坚持平衡协调理念,追求经济与社会的良好协调发展。然而,无论是市场的“无形之手”抑或是政府的“有形之手”,囿于其本质上不自觉的倾向性,都会产生失灵的风险。现如今,贫富差距、城乡差距以及各产业间的发展差距日益扩大,国家经济综合水平受到严重制约。因此,寻找缩小这些差距的对策良方,是目前经济发展的当务之急。农地流转制度在激活农村土地二级市场的基础上,推动了农村传统经济结构的调整和发展方式的改善,促进了农村劳动力的解放和传统观念的改变,是经济协调理念在缩小城乡差距、促进经济全面发展上的集中体现。

(2)经济法的资源优化配置原则与农地流转正外部性的激励。资源优化配置是指在市场经济条件下,不是由人的主观意志而是由市场机制通过自动调节配置资源,实现资源在生产和再生产各环节上的合理高效流动,达到“人能尽其才,物能尽其用”的目的。我国农村地少人多,土地分布不均,一方面限制了土地的机械化、规模化经营,阻碍了农业产业结

构升级;另一方面阻碍了农村劳动力的流动,导致二、三产业的“用工荒”现象。经济法调整的是具有全局性的社会经济关系,在资源优化配置原则指导下引导资源的分配。从这个角度看来,农地流转本身就是一个引导资源优化配置的过程,它通过降低土地的闲置程度和撂荒概率,打破了土地一级市场供求矛盾;通过向其他服务性产业输送农村剩余劳动力,促进相关产业的发展。实行农村土地流转,是农村生产关系适应生产力发展的客观要求,它反映了以土地为代表的农业生产要素需要合理流动和优化配置的要求^[6]。

(3)经济法的可持续发展原则与农地流转正外部性的激励。可持续发展是在满足当代人发展需求的基础上,又不对后代人的发展需求造成不良影响的发展。经济法的可持续发展理念强调发展的协调性、永续性与合理性,是人们在生态系统良性循环和动态平衡的基础上追求经济、社会、人口、环境、科技协调发展,追求当代发展公平与代际发展公平相统一时所应遵循的基本理念^[7]。农地流转制度的推行,首先,可以提高土地资源的利用效率、改善田间的生态系统;其次,可以转变农业生产方式、加快农业现代化节奏;最后,可以增加农民的收入、推动农村城市化进程。深入贯彻经济法的可持续发展理念,积极推进农村土地的合理流转,不仅提高了农民的生活质量,而且还可以缓解面临的严重的生态问题,实现经济、社会和生态的全面可持续发展。

2. 农地流转正外部性经济法激励的价值追求

(1)经济法的经济效率价值与农地流转正外部性的激励。“效率”一词本身是指资源配置与利用的速度与成效,是经济投入与经济产出之间的比较,现已被广泛运用到了法学领域,指的是法律制度的实施或者法律行为的作出所获得的社会效果。经济法从设计到运行都很注重资源的高效利用,它通过合理分配权利、义务,大力倡导成本节约,从而实现资源的优化配置。如果农村土地固守成规,那无疑既“绑架”了农村劳动力,又阻碍了农村经济的发展。科学的农地流转制度,有助于实现农民增收、农村发展、农业升级,对农民市民化、农村城镇化、农业现代化大有裨益。它是土地资源高效利用的有效手段,也是经济效率价值的集中体现。当然,正外部性也会有供给不足、成本过高等问题,为了实现农地流转正外部性的高效、高质,还需要财政、税收等法律制度的合理安排。

(2)经济法的实质公平价值与农地流转正外部性的激励。经济法上的公平是在承认经济主体的资源和个人禀赋等方面差异的前提下而追求的一种结果上的公平,即实质公平^[8]。经济法的实质公平理念着眼于内容和目标的公平性,重视个体的差异性,对经济主体进行一定的细化分类,特别注重对弱势经济主体的保护,追求实质上的平等。一直以来,农业都是我国的基础产业,为其他产业的产生和发展提供了充足的基础资料。但是,我国农业的落后、农村的贫穷、农民的困苦是不争的事实。农业滋养了其他产业,然而自身的发展却仍旧停留在较低的水平线上,与工业和一些新兴产业相比,这就是最大的不公平。因此,必须从经济法的实质公平角度出发,激励农村土地流转的正外部性,切实保障农民的切身利益,推动“三农”问题的有效解决。

(3)经济法的社会和谐价值与农地流转正外部性的激励。社会和谐是指社会系统中各要素的相互协调、相互发展的动态平衡过程,主要包括人与人之间、人与社会之间以及人与自然之间的和谐。经济法是以社会利益为本位的法,以追求社会整体的和谐发展为自己的最终价值取向。在农村土地进行流转之前,一方面由于农地的分散状况加上落后的生产技术,迫使其只能用简单粗放的方式进行生产经营,导致了对农村生态环境很大程度的破坏;另外,大量的农村劳动力基本上都闲置在家守着“一亩三分地”,无疑也会造成农村社会的不稳定。农地流转的正外部性可以很好地解决上述较为棘手的难题,它不仅改进了农业的生产方式,而且转移了农村剩余劳动力,使农村经济可以协调有序地发展,充分体现了经济法的社会和谐的价值目标。

农地流转正外部性,不仅符合经济法的思想理念,而且与经济法的价值取向也是殊途同归,所以必须运用经济法的相关法律制度激励之。但是,我国经济起步较晚,很多制度设计还不成熟,因此,有必要学习借鉴国外的先进经验,使我国农地流转制度向科学化、合理化方向发展。

三、国外农地流转正外部性法律激励的实践考察及经验借鉴

1. 国外农地流转正外部性激励的实践考察

(1)美国农地流转正外部性法律激励的实践考察。目前美国土地的所有权形式有3种:联邦政府

所有、州政府所有和私人所有^[9]。它的土地流转主要分为两个部分:一部分是将国有土地进行出售,另一部分是土地市场交易。美国农业的发达离不开完善的农地流转制度,其主要优势包括:

第一,明晰的土地产权。美国农村土地基本被家庭农场所占有,从土地所有权角度来看,美国农地是农场主私有的,其土地产权边界非常明晰。首先,土地所有者拥有土地收益分配和处置的权利,土地收益除了按国家和地方政府的规定交纳比较固定的土地税、农产品销售所得税、房产税等外,都归土地所有者支配^[10];其次,尽管国家享有少数土地的所有权,但是国家并不直接参与经营,其经营权、处置权等均掌握在农场主手中。土地所有者在土地转让、租赁、抵押、继承等各方面均具备完全不受干扰和侵犯的权利。

第二,健全的配套制度。美国土地的基本经营单位是家庭农场,为了鼓励农场规模化经营,美国政府采用信贷支持、政策引导、利息调节、价格补贴等经济手段,通过实施各种优惠政策,引导家庭农场的合法流转。此外,为了避免出现因大资本排挤小农户而造成的农民失业沦为雇农乃至流离失所等严重的社会问题,在以农场规模大而著称的美国中西部地区的九个农业州规定“禁止非家庭性公司拥有农地和经营农业的直接生产领域”^[11],以维护农地流转中农户的利益。

(2)日本农地流转正外部性法律激励的实践考察。日本属于典型的人多地少国家,它的土地经营也以农户为基本单位,农地经营状况在 20 世纪 60 年代前后与我国极为相似,但现如今它的农业发展水平却远高于我国,其经验尤其值得借鉴:

第一,完备的农地立法。日本土地制度改革始于战后,以 1952 年制定的《土地法》为中心。1961 年制定了《农业基本法》,着重于有选择性地培养有自立经营能力的农户;1980 年颁布了《农地利用增进法》,鼓励土地向“合意的农业生产单位”集中;1993 年制定的《农业经营基础强化促进法》和 1999 年颁布的《新农业基本法》,初步建立起一套促进土地集聚和转移到专业农业生产单位的制度^[12]。此后,日本又陆续颁布《农业经营基础强化促进法》《新农业基本法》等法律,提出了将土地向有经营能力的农户转移的思路,即“认定农业生产者”制度^[12]。

第二,专业的中介组织。为了提高农户之间土地流转的效率,日本特地成立了专门的土地管理公

司。农业土地管理公司由国家、地方政府和农协联合组成,主要业务是从愿意转让和出租农地的农户那里购买或租得农地,然后再将土地转让或出租给想购买或租地的农业生产单位,政府对农业土地管理公司和租户提供资金补助^[13]。另外,随着 1970 年《土地法》的第二次修改,日本的农地制度突破了土地占有和使用方面的限制,出现了农业委员会、农业协同组合(农协)、市町村及农地保有合理化法人等诸多中介组织。它们除了充当信息平台、提供异时租赁的作用之外,还为租赁双方提供租金支付上的方便^[14]。

(3)法国农地流转正外部性法律激励的实践考察。法国是世界上农产品出口量最大的几个国家之一。法国农业的经营单位主要是中小农场,鉴于其传统的小农经济结构、分散的土地分布,法国政府也推出了很多特色的政策促进土地规模化经营,主要表现为:

第一,充分的财政保障。法国政府在激励农地流转的过程中制定了很多有效的激励措施,尤其是政府财政方面。一是在上世纪 70 年代设立了“非退休金的补助金”制度,鼓励到了退休年龄的农民退出土地;二是给年龄在 55 岁以上放弃耕作的农民发放一次性补贴,还给从事农业生产的青年农民发放补贴和奖励^[15];三是为了鼓励中型家庭农场的形成,法国政府不仅规定中等规模农场对土地的优先购买权,而且对农民自发的土地流转减免税费,并且为农民购买土地提供低息贷款。

第二,广泛的政府参与。法国的农地流转过程更加注重政府角色的参与、引导,政府不再扮演一个旁观者的角色,而是更为主动地推动农地流转机制的科学化:一是专门设立了土地事务所,对土地市场进行监管,确保土地流转的合法高效;二是组建了土地银行,购买土地后租赁给农民,通过长期租约的约束力,刺激投资;三是政府设立了“土地整治与农村安置公司”,这是一个非盈利的中介组织,其任务就是收购土地,进行整治,然后转让给农民。

2. 国外农地流转正外部性激励的经验借鉴

(1)清晰的土地产权划分机制。清晰的产权边界对土地资源的优化配置具有关键性的作用。从国外的实践来看,各国高效的农地流转实践大多得益于其明晰的土地产权界分。根据科斯定理,如果交易费用为零,那么无论产权如何界定,市场机制都会使资源配置达到最优。在农地流转领域,若要实现

快速、高效的农地流转,就必须减少交易成本、简化交易程序。而交易成本和交易程序的精简,就需要清晰的产权制度作为依托。美国、法国和日本都是实行土地私有制,产权边界均比较清晰。在美国,农场主虽然并不拥有国有土地的所有权,但是其使用、经营、处置等权利受到充分保障。一直以来,我国农村土地的权属界定都比较模糊,土地的所有权主体复杂混乱。对于我国现阶段的农地流转而言,首要任务就是明晰土地产权。只有产权制度设计清晰,才能从根本上保证农民对土地的排他性权利,从而促进农村土地的有效流转。

(2)完备的农地流转法律机制。农地流转的复杂性导致其转让过程中不确定性因素的增加和流转效率的低下。因此必须完善农地流转的相关法律制度,厘清土地流转中的复杂因素,保证土地流转程序的规范和稳定。例如,日本的土地流转就得益于其健全的土地法律机制,日本政府自1952年制定《农地法》后就开始不断修改、创新有关土地流转方面的法律,为其农村土地的转移和集聚发挥了重要的引导作用。此外,法国《民法典》《农业指导法》和美国各州农地法律都对各自的土地流转实践贡献卓著。我国现行规范农地流转的法律制度是建立在传统的土地承包经营制度的基础之上的,其立法指导思想以及相关规定的规定已与实践逐渐偏离,一些制度更是丧失了适用的空间。尤其是我国目前土地产权模糊,流转程序不规范、流转方式不健全,而现行土地流转法律大多又只有原则性规定,缺乏具体的规制内容。因此,应加强农地流转的立法工作,使我国农地流转做到真正有法可依。

(3)系统的农地流转配套机制。农地流转能够产生很多正外部性,但是也不可避免地出现一些负面影响。因此,为了保障农地流转的有序进行、培养农地流转良好的外部环境,各国政府都相继出台了配套措施。例如,法国政府推出的“非退休金的补助金”政策、终生养老金政策以及相关减免税政策。再如,美国政府的低息贷款、价格补贴、信贷支持等优惠政策,日本政府的职业教育培训、农业人养老金等辅助性制度。这些配套措施都在很大程度上消除了农民转让土地的后顾之忧,使他们可以放心地让出甚至放弃土地;同时,这些优惠政策也促使农地流转市场更加具有活力,激发了农民流转土地的热情,提高了土地流转的效率。我国由于土地政策的特殊性,农村土地的流转显得更为复杂,因此,政

府更应当建立健全相应的配套政策为农地流转营造良好的市场氛围,鼓励农民转让土地的积极性。

(4)专门的农地流转中介组织。市场自身的缺陷很容易导致交易双方信息不对称,不仅增加了土地的交易费用,而且阻碍了农地流转的效率。农地流转中介组织是完善农地流转市场的重要机构,它掌握着供需双方的交易信息,不仅可以为农地流转牵线搭桥,而且其本身也是一个专业的组织平台,对农地纠纷的解决和农民权益的保护具有重要意义。日本农地中介组织的发展相对来说是比较成熟的,像农协、农业委员会、农业土地管理公司等中介机构对于其高效的农地流转功不可没。法国的“土地整治与农村安置公司”、美国的农业合作社等机构也对各自的农地流转发挥了显著的作用。我国只有很少地区出现了这种类型的中介组织,而且由于起步较晚,很多制度设计比较粗糙。因此,为了保证我国农地流转交易过程中信息的充分和农民的利益,应尽快建立专业的农地流转组织。

四、我国农地流转正外部性经济法激励的具体途径

农地流转正外部性是农业现代化、农村城镇化、农民市民化的重要保障,但是,外部性的存在必定扭曲市场主体成本与收益的关系,不利于经济的发展。经济法是在市场和政府双重失灵的基础上应运而生的,其终极目标就是通过经济法律的实施和国家的适度干预来保障国民经济的顺利运行。从经济法视角出发,农地流转正外部性就是供给主体和接受主体之间权利义务配置的不平衡。因此,必须运用经济法律制度进行激励,确保农地流转的积极性和有效性。2014年“中央一号文件”的重心也落在农地流转上,而法律的缺乏与制度的缺失是农地流转的最大阻碍。因此,应当运用经济法律制度从以下方面进行激励:

1.明晰农地产权划分,激励农地流转正外部性

在法学领域,产权是指财产所有权以及与之相关的财产权利。我国农村现行的农地产权制度并不清晰,主要是以家庭联产承包责任制为基础的统分结合的双层经营体制。这种体制下的集体土地所有权主体并不明确,权利主体的虚化导致产权边界十分模糊。主体不清与身份模糊必然“弱化”产权的排他性,进而导致产权侵蚀^[6]。在前苏联东欧国家,农

地产权私有化并没有创造出有效的农地市场^[17],究其原因,部分是由于用之分配的财产权利是不完整的。因此,建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度,是激发农业农村发展活力的内在要求。

(1)开展土地确权立法,明晰农地所有权。我国《宪法》第10条规定“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家外,属于集体所有;宅基地和自留地也属于集体所有。”虽然法律规定了“集体”的农村土地所有权,但是此处“集体”的概念是十分模糊的,涵盖了乡(镇)集体、村集体和村民小组三个主体。农村集体土地所有权主体的多元化导致了农地产权界定不明确,以至于农村土地流转步履维艰。因此,首先应当修改、完善相关土地法律法规,将农村集体土地的所有权归属落实到个体,科学界定其权能边界,并且依法完成登记取得主体资格,使农民真正成为经营主体、产权主体,成为土地的主人。此外,需要说明的是,明晰农地产权并非等于农地私有化,土地所有权的不完全并不妨碍产权的明晰,真正要关注的是各种土地权利的具体实施及其经济利益的依归。

(2)完善土地管理立法,健全农地承包经营权。近年来,纵然我国农村土地承包经营权流转市场有了一定的发展空间,但是总体看来,农民自发进行土地承包经营权流转存在规模小、效率低、不规范等缺点。这主要是因为我国农地承包经营权的不完善所致。农民虽然在土地上享有占有、使用、收益等方面的权利,但是土地承包经营权的转让、出租、入股、抵押等处分性的权利从来没有被真正赋予农民,农地承包经营权亟待完善。第一,落实农村土地承包经营权登记制度,尽快完成农地确权登记颁证工作;第二,扩大农地承包经营权的范围,赋予农地承包经营者以物权法的地位,将土地承包经营权上升为对集体土地所分得的土地使用权^[18];第三,逐步完善土地承包经营权法律体系,延长土地承包期限,保障土地承包权的长期性、稳定性,保障产权权益。

(3)改革土地承包立法,保障农地交易权。农地交易权就是指农村土地进行交易转让的权利。我国《土地管理法》第15条规定“农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的,必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府批准”,可见,农村土地产权虽然属于集体,但集体并无权进行

交易处置。农户作为经营权人,虽然法律赋予了其流转权,但是也只能按照《农村土地承包法》规定的方式和范围内进行,该权利受到了严格的限制。由此可见,农村集体和农户对土地的处置权都相当有限。所以,必须从法律上确立农民对土地的处置权,适当扩大土地的交易权限,规范土地流转详细规则,明确交易双方当事人的地位和权利义务内容。只有如此,农地流转市场才有活力,土地流转才有效率。

2. 优化财税法律制度,激励农地流转正外部性

从经济学角度来看,农地流转正外部性的激励就是要使正外部性生产者带来的外部收益通过其他方式转化成为其私人收益,从而降低其私人供给成本。在经济法上,就是通过经济法律制度给予农地流转正外部性的供给主体弥补和鼓励。经济学家庇古提出:“可能采取的鼓励的最显著的形式当然是津贴与税收”^[19]。根据庇古的理论,可以对农地流转正外部性的供给主体给予财政上的补贴和税收上的优惠,使其私人收益大于或等于供给成本,从而鼓励其积极性,提高农地流转的质量。

(1)完善财政法律机制,强化财政扶持力度。农地流转正外部性,一方面,使农地供给方的利益在经济上没有完全得到体现,导致农地市场上可供流转的土地供不应求;另一方面,由于农村经济基础薄弱,农地流转后的规模经营可能需要更多的成本投入,容易挫伤投资者的积极性。因此,相对应地,对于农地供给方,应当完善国家的财政补贴法律机制,给予他们经济上的补助,使其边际个人收益等于或者接近边际社会收益,从而提高无力经营或者不愿经营的土地承包户转出承包地的积极性^[20];另外,对于通过农地流转取得土地的规模经营者,国家应该从保护社会公共利益、降低投资者风险的角度出发,完善财政立法,加强财政对农村基础设施、农业工程设施等方面的扶持,提高农地边际收益能力,从而增加农地投资者的有效收益。

(2)健全税收法律体系,扩大税收优惠范围。自2006年起,农业税在我国彻底退出了历史舞台。表面上看,农民负担过重的问题似乎已经得到了解决,但是当前农村既非无税时代也非无税收地带,农民依然承担着数额更大的间接税和“暗税”负担^[21]。我国现行19个税种中涉农税种达到13个之多。有鉴于此,必须改革我国现行税收法律体系,在更大范围内给予农地流转税收优惠激励。首先,对进入城镇从事第三产业的农民给予免征营业税、城市维护

建设税及一定年限的企业所得税的优惠,鼓励农民的“外闯”意识;其次,加大对农业企业的税收支持,鼓励生产要素在城乡之间流动,提高农业企业投资者的积极性;最后,完善税收法律机制支持农村公益事业建设,对从事农村合作医疗建设、农村基础设施建设、农村生态文明建设等事业的经济主体在税收上给予相对应的优惠,提升农村整体水平。

(3)促进财税改革立法,优化农村社保结构。当前,由于我国农村社会保障系统不健全,对于大部分农民来说,如果将土地转让出去就意味着失去了赖以生存的基础。所以,解决农民的后顾之忧,建立农村社会保障体系,是繁荣农地流转市场的必由之路。在我国,完善农村社会保障体系,必须提高财税立法专业水平,运用法律手段支持农村社保系统的优化:一方面,通过财政立法加强对农村的支持力度,特别是在农民的社保方面,对那些愿意转让土地的农民根据年限发放相应的补助金或者养老金,即使他们离开了土地,基本生活也能够得到长久保证;另一方面,健全税收法律体制,选择适当的时机,分步骤、分阶段地开征社会保障税,逐步统一城乡社会保障制度。只有农民权益得到了法律制度的保障,农地流转的后顾之忧才能迎刃而解,农地流转正外部性也得以有效提升。

3.完善农村金融信贷法律制度,激励农地流转正外部性

农地流转的规模和方式实际上在很大程度上取决于资金支持力度。但是,目前我国农村金融体系尚有不足:其一,金融支持渠道单一,虽然名义上形成了政策性、商业性和合作性三类金融机构,但实际上目前只有农村信用合作社在“独挑大梁”;第二,融资额度有限,我国农地流转刚刚起步,制度不甚规范,农地规模经营者很难从金融机构获得大额贷款;第三,贷款门槛较高,因农地流转起步晚、风险大,农村信贷机构及银行业金融机构一般均设立了严格的贷款抵押担保条件及贷款审批程序。因此,农村金融服务亟待完善。

(1)创新农业投资立法,拓宽农业融资渠道。针对目前农地流转融资渠道单一的现状,首要任务就是要深化农村金融投资法律制度创新,明确农村信贷机构及各商业银行、政策性银行对农村金融服务方面的支持情况,使各机构责任具体化;其次,创新农村金融机构的服务种类,尝试设立专业性的金融机构专司农地流转金融服务(如法国的土地银行),

使土地流转变得更加便捷,给予土地经营者更多的帮助;最后,为了更好地繁荣土地流转市场,可以大力发展多种形式的金融组织,例如农村资金互助组织或者小型的金融信贷公司等,满足包括农户在内的各类农村经济主体的土地流转融资需求,为农民专业合作社土地流转提供金融支持^[22]。依靠立法推动农村金融创新,凭借农村金融创新扩展融资渠道,最终形成一套立体的金融服务体系,为农地流转提高充足的资金支持。

(2)完善农村信贷担保法律,保障农业融资效率。目前中国土地产权缺乏安全性和可转让性也一定程度上抑制了以土地为基础的信贷业务的发展,影响农村土地金融市场的绩效^[23]。因此,一方面,需要完善农村金融服务法律机制,规范对农贷款的范围、条件、数额等因素,创新融资产品和服务类型,优先满足农户融资需求,加强对创新型生产经营主体的支持;另一方面,探索其他符合法定条件的对农贷款形式,深入开展“金融下乡”活动,探索实行土地使用权抵押担保、农户联保、社区担保、政府担保等多种贷款担保方式,建立多层次、多形式的农业信用担保体系,支持符合条件的农村龙头企业和其他农业企业能够通过多层次资本市场获得发展资金,从而更好地为农地流转市场提供资本支持,达到激励农地流转正外部性的目的。

(3)健全其他金融法律制度,确保农地流转质量。我国农地流转开始的时间较晚,农地金融制度存在的问题也不少。现今很多金融机构考虑到其中的风险承担因素,不愿意提供太多的支持。另外,很多农业金融机构由于没有明确的法律对其进行规制,并未履行最初的职责,因此,应当健全此类辅助机制,完善农地金融法律制度。第一,建立农地流转风险评估机制,对农户经营的自然风险和农业企业经营的市场风险进行评估,提高他们对风险的防控能力;第二,完善农业保险法律制度,一是针对农户和农业企业的生产经营,降低农地流转和农地经营中可能出现的风险,二是针对农村金融机构,减轻其对农贷款的顾虑,增加对农贷款的数额和渠道;第三,贯彻金融监管法律制度,以法律形式明确各农业金融机构的职责以及违反义务应承担的责任,规范农村金融市场。

4.建立农地流转中介组织,激励农地流转正外部性

我国农村土地分散零碎,农户也是各自经营,农

业生产效率低下。虽然农地流转伴随着现代化的进程开始起步,但是由于农村土地市场的分散性和封闭性,致使农地流转的规模和效率进展缓慢。因此,建立农地流转市场中介组织显得尤为重要。日本、法国等均具有专业的农地中介组织,助推形成了发达的农地流转市场。对于我国而言,也需要培育专门的农地流转中介组织,从而建立以市场为导向,自负盈亏、自主服务的运行模式,形成以政府部门服务为主、社会中介服务组织参与的土地流转体系,以适应农民土地流转的强烈愿望^[9]。

(1)推进农地中介主体立法,明确中介主体资格。目前我国还没有专门规制土地流转中介主体的法律,各地虽有相关规范性文件,但(由于)其立法位阶过低,土地流转中介组织的设立大多受到地方政府的行政干预指导,没有更高层次的标准^[24]。农地流转中介组织的运作模式和程序欲发展成为独立、成熟的体系,还任重道远。所以,政府应当做好引导工作,为农地中介机构的培育创造环境,首要任务就是逐步建立健全农地流转中介组织的相关法律体系,包括规范农民内部合作社性质的中介组织以及农民外部其他形式的中介组织的法律体系。包括中介机构的性质、宗旨、组织形式、法律责任等内在要求,还要包括其设立条件和审批程序等外在标准,明确该主体的自身性质、任务以及市场准入条件,确保农地流转中介组织的合法性和专业性,保障农地流转市场的有序运转。

(2)加强农地中介监管立法,规范中介组织行为。农地流转中介组织作为连接土地供需双方的信息纽带,其是否合法规范地运作,关系着农地能否顺利流转,更关系着农村的改革和农民的切身利益。因此,为了保证农地中介组织运行的公开、透明,必须建立以法律为主导,政府和社会共同参与的监督机制。首先,加快构建农地中介组织的监管法律机制,明确其业务范围和权利运行的条件以及因滥用权利应承担的法律责任;其次,管理机构应当建立农地中介组织严格的事前审批、事中检查以及事后的纠纷解决等制度,确保农地中介组织具备相关资格与专业条件;最后,充分发动广大农民群众,培养他们的自我保护意识,同时也可以借助新闻媒体的力量,对农地中介组织的违法行为进行曝光,通过多方力量并举,确保中介组织的规范运作,保障农民的利益,促进农地流转市场的繁荣。

(3)完善其他农地中介组织法律,保证农地流转

效率。土地流转过程中的诸多不确定性因素(如土地的数量、质量、价格、计算标准等)一直是我国农地流转市场的瓶颈。一方面,土地需求方可能会因为不了解土地流转市场的供给信息而丧失交易机会;另一方面,由于广大农民文化水平较低,其利益也可能因为不公平的交易手段而受到损害。当前农地流转的现状迫切需要完善农地中介组织的相关辅助制度,第一,广泛吸收具有金融、法律、农业技术等专业知识的从业人员进入农地流转中介组织,取代以往的村委会直接委派现象,提升土地流转市场的专业水准;第二,明确规定农地流转的法定程序,引导农地流转市场向合法合理方向发展,减少供需双方因交易程序混乱带来的矛盾;第三,建立农地流转市场的信息收集、信息公开等法律机制,推动农地流转市场公开透明,为农地供需双方创造交易机会,从而实现农地流转与农业、农村结构调整的双赢。

参 考 文 献

- [1] [美]保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪森.经济学[M].高鸿业,译.北京:华夏出版社,1999:236.
- [2] 胡元聪.外部性问题解决的经济法进路研究[M].北京:法律出版社,2010:39.
- [3] 邱长生.农村劳动力转移、土地流转及土地规模经营三维互锁研究[D].重庆:西南大学土地资源管理学院,2007:31.
- [4] 郭江平.建立土地流转机制促进农村城镇化建设的健康发展[J].黄冈师范学院学报,2003(10):9-11.
- [5] 周晓唯,魏召君.农地流转对农民市民化促进作用的研究[J].首都经济贸易大学学报,2011(2):67-73.
- [6] 罗必良.农村土地制度:变革历程与创新意义[J].南方经济,2008(12):3-12.
- [7] 吕晶晶.论经济法的可持续发展原则[J].今日湖北理论,2007(3):199-200.
- [8] 李昌麒.经济法学[M].北京:法律出版社,2007:82.
- [9] 李晓丹.国外农用地流转法律制度的演变[J].世界农业,2014(5):68-72.
- [10] 王丽娟,黄祖辉,顾益康,等.典型国家(地区)农地流转的案例及其启示[J].中国农业资源与区划,2012(8):47-53.
- [11] 刘玉荣.美国、日本农地流转制度比较及对我国的启示[J].农村经济与科技,2008(11):18-21.
- [12] [日]关谷俊作.日本的农地制度[M].金洪坛,译.北京:三联书店,2004:39.
- [13] 易永锡.日本农地制度改革对中国农地制度创新的启示[J].荆门职业技术学院学报,2008(2):76-83.
- [14] 龚继红,钟瀑宝,孙剑.论近现代日本农地流通过程、政策和措施[J].生产力研究,2008(9):97-99.
- [15] 焦必方.日本农地规模化经营的动向分析[J].中国农村经济,

- 2000(7):69-76.
- [16] 范怀超.国外土地流转趋势及对我国的启示[J].经济地理, 2010,30(3):484-518.
- [17] BROMLEY D W. A most difficult passage: the economic transition in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union[J]. EMERGO, 2000(3):2-23.
- [18] 黄进才, 袁勇. 农地产权制度的现状、缺陷及其完善[J]. 新乡学院学报, 2010(12):25-28.
- [19] 王冰, 杨虎涛. 论正外部性内在化的途径与绩效——庇古和科斯的正外部性内在化理论比较[J]. 东南学术, 2002(6):158-165.
- [20] 刘灵辉. 农地流转正外部性内在化研究[C]//湖北省土地学会. 建设社会主义新农村土地问题研究, 武汉:2006.
- [21] 马克和, 侯伟. 涉农税收政策研究[J]. 财政经济评论, 2009(12):63-89.
- [22] 刘锋. 农村土地承包经营权流转与金融支持[J]. 广东农业科学, 2010(4):372.
- [23] 黄振香, 谢志忠. 农村土地流转及其金融支持研究述评[J]. 科技和产业, 2013(6):16-20.
- [24] 刘正坤, 强昌文. 农村土地流转中介组织探讨[J]. 理论建设, 2009(4):58-61.

Discussion on Economic Law's Incentives of Positive Externalities of Farmland Circulation

HU Yuan-cong, YE Mao-lin

(*Innovational Research Center of Chinese Rural Economic Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing, 401120*)

Abstract Based on the general theory of positive externalities of farmland circulation, this paper proposes that positive externalities of farmland circulation are mainly reflected in promoting agricultural modernization, rural urbanization and urbanization of farmers etc. In order to improve the positive externalities of farmland circulation, we should abide by the concept of balance and coordination of economic law, the principle of both optimal allocation of resources and the sustainable development so as to realize such objectives as economic efficiency, economic fairness and social harmony. In the practical level, this paper analyzes the beneficial experiences of the United States, Japan and France in positive externalities of farmland circulation, and puts forward the realization of law incentive of positive externalities in farmland circulation of China from legal system of property rights division, legal system of finance and taxation, legal system of financial credit and legal system of intermediary bodies.

Key words farmland circulation; positive externalities; foreign experience; economic law; incentive mechanism

(责任编辑:陈万红)