

“农业标准地改革”及其理论诠释*

李宝值 (浙江省农业科学院农村发展研究所,杭州,310021)

钱文荣 (浙江大学中国农村发展研究院,杭州,310058)

摘要:近年来兴起的农业标准地改革,代表了一种强化农地利用要求的新型农地流转,为深化农地流转研究提供了重要的现实素材和观察窗口。本文基于交易成本经济学的“契约属性—治理结构”分析框架,分析了农业标准地改革背后的理论内涵与作用机理。研究发现:强化农地利用要求的新型农地流转,面临更高的资产专用性及其引发的交易风险。在村集体组织农户流转农地的基础上,增设乡镇资产运营公司并强化地方政府的监管与服务,是混合制治理结构的一种新的实现形式,能够更好地匹配和适应这种新型农地流转的契约属性,从而更有效地降低交易风险。相关结论能够为创新农地流转及其组织模式提供更深入的理解,也可为加快现代农业经营体系建设的政策制定提供有益参考。

关键词:农业标准地改革;农地流转;组织模式

一、引言

改革是农业农村现代化的根本动力。习近平总书记强调:“深化农村改革,必须继续把住处理好农民和土地关系这条主线”。在此主线上,农地流转**是提高农地利用效率和促进现代农业发展的重要途径,特别是对于农业劳动力大量转移和农地细碎化明显的发展中国家而言(Deininger等,2009;Wang,2019)。改革开放以来,我国通过鼓励农地经营权流转,有效推动了农业规模经营和农业现代化(Ye,2015)。在全面建设社会主义现代化国家的新征程中,通过农地流转促进农业经营体系创新,是全面推进乡村振兴和加快建设农业强国的内在要求(宋洪远等,2023)。

农地流转在发挥积极作用的同时,也伴随着亟需高度重视并妥善解决的农地利用乱象问题,例如,流转后的抛荒弃耕、掠夺式开发、粗放经营、环境污染、政策套利、耕地非农化、农地质量下降等(Wang等,2010;陈义媛,2020;徐建群等,2021;彭方等,2022;李怀,2022)。导致上述问题的一个重要原因在于,农地利用与农地流转的关联机制不够健全。换言之,目前大部分的农地流转合同对流入方的要求以租金支付为主,而较少涉及流转后的农地利用行为。即使有,也只是旨在防止出现极端恶劣情况的底线式要求***,而非关于农地高效利用****的要求。相比于事后再提要求甚至不提要求

* 项目来源:国家社科基金重大项目“城乡区域平衡发展理念下的土地制度综合改革研究”(编号:19ZDA088)。钱文荣为本文通讯作者

** 指农户承包土地经营权的出租、入股等交易,不涉及农村集体土地所有权和依法以家庭承包方式承包的集体土地承包权,具有明显的资产使用权租赁市场特征

*** 例如“不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境”“不得改变承包土地的所有权性质及其农业用途”等定性条款

**** 高效利用指的是农地利用效率高。农地利用效率可以理解为单位面积的农地利用效益,包括经济效益、社会效益、生态效益等

求,事先在农地流转合同中增加农地高效利用条款,是对农地利用不当行为更直接、更有力的约束。

关于农地流转的现有研究已取得丰硕成果,深入分析了农地确权、社会保障等制度性因素对农地流转的影响(Deininger等,2005;Ma等,2015;Wang等,2018;Zhang等,2022;钱文荣等,2022),以及既定制度环境下的农地流转组织模式(Ito等,2016;钱文荣等,2019;程久苗,2020;周娟,2020;Li等,2021)。但总体而言,现有研究主要关注的是农地产权的转移情况,主要旨趣在于加速农地流转进程、扩大农地流转规模、维护农地流转稳定,而较少考虑流转农地的利用情况(Si等,2021),对于农地流转与农地利用关联机理的揭示还不够充分。

近年来,一项名为“农业标准地改革”的创新实践在浙江出现,代表了一种强化农地利用要求的新型农地流转,为深化农地流转研究提供了重要的现实素材和观察窗口。根据《浙江省人民政府办公厅关于推进农业标准地改革的指导意见》,农业标准地改革的基本内涵是,“以推动农业高质量发展为目标,在符合国土空间规划、完成必要的区域评估基础上,按照一定标准建设,并设置主体标准、产业标准、投入产出标准、农产品质量安全标准等控制性指标,实现农用地资源优化配置、劳动生产

率和土地产出率提高”。概括而言,农业标准地改革统筹考虑了农地有序流转与农地高效利用,将农地高效利用条款纳入农地流转合同,由此形成了一种新型农地流转模式。农业标准地改革发轫于浙江省义乌市,在当地取得显著成效^①后,于2022年上升为省级改革举措,以期推动“五个转变”,即从事后提要求向事先定标准转变、用地主体从找政府向找市场转变、项目招引从单向选择向双向选择转变、耕地质量从一般农田向高标准农田转变、农业发展从低质低效向高质高效转变。

虽然在现实层面上农业标准地改革已经实施落地并取得积极成效,但在理论层面上的一些重要问题却鲜有研究回应。将农地高效利用条款纳入农地流转合同是否会引发农地流转契约属性的明显变化?如果是的话,这种更为复杂的新型土地流转面临着怎样的交易风险?农地流转的传统组织模式能否妥善解决上述问题?如果不能,更为匹配的组织模式是什么?本文基于交易成本经济学的“契约属性—治理结构”分析框架,尝试对上述问题给予回应,以期对农地流转及其组织模式创新提供更深入的理解,也为加快现代农业经营体系建设的政策制定提供有益参考。

二、“农业标准地改革”中农地流转的契约属性分析

(一) 契约内容:强化了农地利用要求

在农业标准地改革中,农地流转的契约内容发生了重大变化,并非就流转而论流转,而是对于农地利用有着更高要求:在常规内容*的基础上,新增了农地高效利用条款,强化了对流入方的农地利用要求。“强化”主要体现在两个维度:一是要求的“广度”。内容涉及农地利用的经济效益、社会效益、生态效益等多种效益,并细化为投入产出、设施装备、安全环保、面积年限、带动效益等“控制性指标”,对应着乡村振兴、共同富裕、绿色发展等更宏观层面上的战略部署。二是要求的“高度”。条

款不仅包含农地利用的底线式要求,还着重对控制性指标的目标值进行了高标准设置。设置原则是高出当地平均水平20%以上,且不低于现有同类或相似项目的先进水平。以义乌市的农业标准地改革为例,控制性指标及其目标值如表1和表2所示。其中,用于流转的农地分为三类:主要种植当年生作物和多年生作物的一类标准地(主要是一般农田),主要种植当年生作物和多年生草本作物的二类标准地(主要是永久基本农田),主要种植粮食作物的三类标准地(主要是粮食生产功能区)。

^① 实施农业标准地改革以来,义乌粮食播种面积年均增长8%以上,耕地利用率提高5%以上,农药使用量亩均降低30%以上,土地产出率从5567元提高至8846元,增长58.9%(余依萍,2022)

* 例如,关于农地位置、流转数量、使用年限、价格、支付方式、双方权利与义务、双方合法权益保障等

表1 义乌市农业标准地生产经营控制性指标

类别	一类标准地	二类标准地	三类标准地
投入产出	见表2		
设施设备	设施种植面积占比80%以上	粮食生产耕种收综合机械化水平达到80%以上或设施种植面积占比达80%以上	粮食生产耕种收综合机械化水平达到90%以上
安全环保	通过无公害基地认定;全程实行标准化生产;质量追溯体系完整;农作物秸秆综合利用率达95%以上;测土配方施肥覆盖率达95%以上;农业废弃包装物统一回收和集中处理率达100%		
面积年限	粮食300亩以上;蔬菜100亩以上;水果、苗木等经济作物200亩以上。当年生作物流转期限5年以上;多年生作物流转期限最少至第二轮土地承包期结束(2028年)		
带动效益	每百亩带动农户10户以上;与村集体经济发展建立联结机制,每百亩带动村集体增收1万元以上		

表2 义乌市农业标准地亩均投入和产出指标

类别	一类标准地	二类标准地	三类标准地
粮食	亩均投入不低于2000元 亩均产出不低于粮食生产功能区亩产标准的85%	亩均投入不低于2000元 亩均产出不低于粮食生产功能区亩产标准的90%	亩均投入不低于2000元 亩均产出早稻和连作晚稻产量450公斤以上,单季晚稻产量600公斤以上,早粮产值5000元以上
蔬菜	亩均投入不低于3万元 亩均产出2万元以上	亩均投入不低于3万元 亩均产出2万元以上	
水果	亩均投入不低于3万元 亩均产出2万元以上	亩均投入不低于3万元 亩均产出2万元以上	
中药材	亩均投入不低于1.5万元 亩均产出2万元以上	亩均投入不低于1万元 亩均产出2万元以上	
糖(果)蔗	亩均投入不低于8000元 亩均产出6000公斤以上	亩均投入不低于7500元 亩均产出6500公斤以上	
茶叶	亩均投入不低于6500元 亩均产出1万元以上		
花卉	亩均投入不低于7万元 亩均产出7万元以上	亩均投入不低于7万元 亩均产出7万元以上	
苗木	亩均投入不低于2万元 亩均产出2.5万元以上		

实际上,在农地流转中强化农地利用要求,不仅有利于遏制流转后的农地利用乱象,对于农地流转本身也是一种促进。我国农地具有强烈的“人格化特征”,“三权分置”和土地确权等强化产权强度的制度安排又进一步加剧了农地的“禀赋效应”,致使农地流转受到抑制。而将农地高效利用条款纳入农地流转合同,有助于减少农地经营主体对农地的破坏与滥用,由此减轻承包者对经营权回收后处置权弱化问题的担忧,从而缓解“禀赋效应”和促进农地流转。

此外,在农地流转中强化农地利用要求,还有利于提升农地流转的综合效益。农地流转是手段

而非目的。农地兼具私人品和公共品属性(特别是在农地非私有化的地区),且能提供多种生态系统服务,所以农地流转的目的或者说效益,不仅在于提高交易双方的私人利益(如获取农地租金或获取生产要素),还应指向稳粮保供、耕地保护、科技示范推广、生态环境保护、共同富裕等公共利益(特别是当流转的农地带有财政投入或政策支持时)。国际上,这种旨在激励农地经营者增加环境公共产品供给的合同设计也被称为“合同2.0”(Prager等,2020)。也有研究从私人合同追求公共利益的角度,提出了新的合同概念框架,以期解决全球农业食品治理中的关键挑战(Muirhead,

2020)。因此,即使强化利用要求会导致更高成本,但如果带来的收益大于成本,那么强化利用要求也是合理选择。

当然,这些高效利用要求条款的设置属于一种政府行为,其正当性与合理性主要在于:一是保障公共利益。如前所述,农地流转不仅关乎交易双方的私人利益,还关乎诸多公共利益,特别是对于那些带有财政投入或政策支持的农地。政府在制定要求条款时,相比于农地流入方更有积极性也更有责任思考如何保障农地流转的公共利益。二是畅通民众参与通道。据笔者调研,当地政府在敲定要求条款之前,通过走访调研和召开座谈会等多种方式,广泛征求了农户等相关主体的意见和建议,并努力寻求各种诉求的最大公约数,将顶层设计和问计于民有效结合,提升了决策的科学性与可操作性。此外,这种附加高效利用要求条款的新型农地流转是双向选择,而非强制性交易。参与流转的自由选择权可以使流入方“隐形”或间接地参与条款的制定。

(二) 契约属性:更高的资产专用性

契约内容的增加未必带来契约属性的变化,因此有必要深入分析带有高效利用要求的农地流转的契约属性。理论上,契约属性主要包括三个维度:资产专用性*、不确定性和交易频率(Williamson,2009)。其中,从理解契约关系的治理结构而言,资产专用性最为重要(Williamson,2010),其含义是在不牺牲生产价值的条件下,资产可用于不同用途和由不同使用者利用的程度(Williamson,1979)。强化农地利用要求将导致农地流转存在更高的资产专用性。

对于农地流出方而言,增加农地高效利用条款意味着:一是农地利用范围的缩减,且在不损害价值的条件下改为他用的难度增大。附加高效利用条款后,待交易的农地被预先设定了明确的产业类型与发展定位,特别是当农地利用涉及大量公共品供给且流出主体承担较大相关政治压力时。鉴于农业生产的自然特征特别是对农地要求的差异,若预先以方式A生产作物B的农地改为以方式C生产作物D,农地的生产价值难免受损。此外,为了

提升带有高效利用要求的拟流转农地对流入方的吸引力,流出方在交易前通常进行更多的农地基础设施(如水利、道路等)投入,而这种投入具有更加明确的用途指向性和使用门槛性特征,在不损失生产价值的条件下改为他用的难度增大。

二是农地交易对象范围的缩减,且在不损害价值的条件下改为他用的难度增大。并非所有经营主体都能达到农地高效利用条款的要求。这些条款对农地使用方的产业基础、发展能力、带动能力以及拥有要素的数量与先进性都有着较高要求。这就在一定程度上缩小了交易对象的范围,也导致在确定合适的流转对象后,中途换人再寻找相近替代者的难度增大。若不能及时找到近似替代者,除了上述主体能力因素,农时的紧迫性和不可逆性特征也会导致农地的生产价值减少。此外,当带动其他农户的要求被纳入农地利用条款时,流入主体在选择拟带动的农户后会产生人员专用性,更换后的流入主体不一定能够顺利地与原有带动农户继续合作。

对于农地流入方而言,由于高效利用条款的存在,拿到农地后还需进行大量的专用性投资。这些投资改用于其他地块或其他用途时会有较大的价值损失。一是设施装备投资专用性。机械使用对地块特征具有较高要求,更换地块后很可能影响机械使用。类似地,大棚等农业设施也往往根据地块而建。二是品牌投资专用性。例如,无公害基地认定等品牌投资在更换地块后难以直接沿用。三是物料投资专用性。高效且可持续的农业技术应用往往伴随着地块专用性。例如,测土配方施肥是一种农业绿色技术,根据地块土壤与作物的质量信息与养分需求来制定个性化施肥方案和购买相应肥料。若更换地块则易引起施肥方案明显变化,原有的肥料投资必然受损。而若不再使用这项技术,又会带来专用性人力资本投资的损失。

上述契约属性的变化,又进一步引发交易风险的变化。在“合同人”假定下,可行集内的契约都是不完备的,此时资产专用性的衍生后果变得更加明显(Williamson,1996)。如果存在更强的资产专用性,交易双方的有限理性和机会主义行为会引发

* 资产专用性包括物理特性、人员、场地、专项资产、品牌资源的专用性以及临时性专用资产等形式

更加严峻的交易风险,特别是“敲竹杠”(Hold-up)问题。根据不完全契约理论(Klein等,1978),资产专用性越高,专用性准租金就越高。敲竹杠是侵占专用性准租金的事后机会主义行为,带来了更高的违约风险与交易成本。由于强化了利用要求的农地流转存在更强的资产专用性,交易双方更有敲竹杠的机会与冲动。

就农地流入方而言,他们知道随着农地利用要求的增强,农地流转被赋予了更多期待,而若失去流入方的积极配合,这些预期目标很难如愿实现,最终反而会影响农地流出方的利益。所以他们在契约执行过程中,就更有底气和筹码来要挟流出方

降低租金水平,或降低履约认定标准,或给予合同以外的更多好处等,以追求自身利益最大化(即使是通过机会主义行为)。

就农地流出方而言,他们知道在强化利用要求的农地流转中,流入方拿到农地后会进行不少的专用性投资,也就难免存在侵占流入方专用性准租金的冲动,例如提升租金水平或减少农地供给。特别是当流出方担负较大行政考核压力或参与“地方政府竞争锦标赛”时,就更有冲动过度干预流入方的生产经营决策,例如违背经济规律地盲目扩大生产经营规模。

三、“农业标准地改革”中农地流转的治理结构分析

(一) 农地流转的一种新型组织模式

如前所述,农业标准地改革中的农地流转面临着更高的资产专用性及其引发的交易风险,这对农地流转的组织模式提出了更高要求,面向普通农地流转的传统组织模式恐难胜任。交易成本经济学的“契约属性—治理结构”分析框架,为解决这一难题提供了有益思路。根据“有效匹配假说”(Williamson,2010),每项交易都有各自属性,需要匹配相适应的治理结构,从而节约交易成本,即在提防机会主义干扰过程中实现对有限理性的节约(Williamson,1979)。

该理论将交易的组织模式视为存在“分立式结构”差异的治理结构。治理结构的主要类型包括市场制、混合制、层级制(Williamson,1991)。区分不同类型治理结构的关键特征是激励强度、行政控制和契约法机制(Williamson,2002)。其中,激励强度主要指经济收益,行政控制主要指信息披露、监督与奖惩等手段,契约法机制主要指法律秩序或私人秩序。因此,市场制的特征是强激励、弱控制、强契约法,层级制的特征是弱激励、强控制、弱契约法,混合制则处于市场制和层级制的中间状态。上述特征的差异决定了不同治理结构在协调控制机制以及适应变化的能力上存在差异。治理结构的选择,可以看作是根据交易属性特征而在激励强度和行政控制之间的权衡,从而更好地注入秩序、减少冲突、实现互利(Williamson,1988)。理论上,随着资产专用性的增加,治理结构应从市场制转向混

合制,最后再到层级制(Williamson,2010)。

实际上,我国目前大部分农地流转的治理结构都是混合制,主要表现为市场交易与政府监管相结合(Li,2017)。《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》明确提出:“包括农村土地承包经营权在内的农村产权流转交易市场由政府主导。当地政府要成立由相关部门组成的农村产权流转交易监督管理委员会,负责对市场运行进行指导和监管。”有研究发现,县乡政府和村委会等第三方参与农地流转,取代了关系治理在降低交易成本方面的作用,改变了熟人社会的关系治理模式,使租金接近市场价格(Chen,2022)。

然而,在强化了农地利用要求的新型农地流转中,由于资产专用性的增加,交易双方的双边依赖或者说捆绑锁定的程度加深,双方都更易受到偏离契约精神的机会主义行为的侵害,此时“协作适应”的需求增加。这就需要进一步牺牲激励强度而增加行政控制,进而避免原有治理结构对资产专用性的不良适应及其带来的高昂讨价还价成本(Williamson,2005)。再考虑到层级制是万不得已的最后选项,强化了农地利用要求的农地流转组织模式选择,应当是通过创新混合制的实现形式以达到更强的行政控制。从“治理成本与资产专用性的函数关系”(Williamson,1991)来看,强化了农地利用要求的农地流转组织模式 $X_2(k)$ 可以看做是数量导向型农地流转组织模式 $X_1(k)$ 沿着混合制曲线的向右移动(见图1)。其中,横坐标轴代表资

产专用性,纵坐标轴代表治理成本。 $M(k)$ 、 $X(k)$ 、 $H(k)$ 分别代表市场制、混合制、层级制。

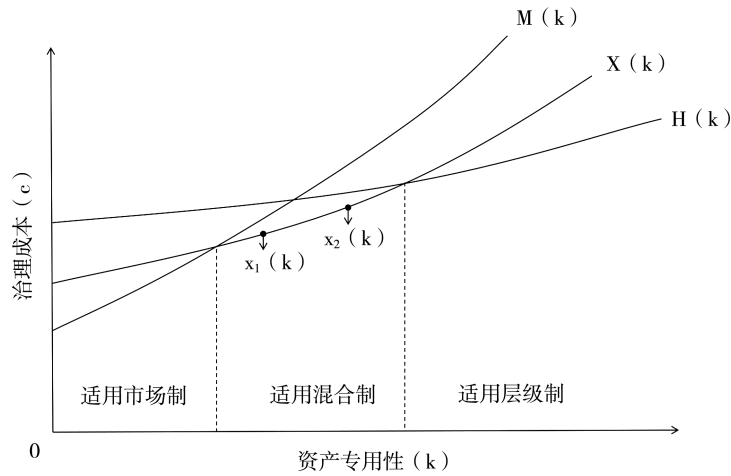


图1 治理成本与资产专用性的函数关系

农业标准地改革生动体现了上述理论意蕴,针对带有高效利用要求的农地流转构建了一种新型组织模式:在“承包户→村集体经济组织→经营主体”组织模式的基础上,增设乡镇资产运营公司,将农地流转的交易双方从“村集体经济组织→经营主体”转变为“乡镇资产运营公司→经营主体”;同时,强化地方政府对农地流转的监管与服务,形成了一种行政控制更强的混合制治理结构的实现形式(见图2)。其中,“经营主体”是农地高效利用条款的落实执行者。“乡镇公司”是农地流转的中

介组织者,主要开展拿地(集中收储)、做地(升级改造)、出地(招商选商)等工作。“地方政府”是农地流转的监督服务者,主要开展事前评估、事中服务、事后监管等工作。实际上,增强市场对土地资源的配置作用,同时强化政府管理和服务作用,正是中国共产党建党百年农村土地制度改革的重要经验启示(张兰等,2021)。未来的中国农村土地要素市场化改革,也要统筹做好有效市场和有为政府的文章(钱文荣等,2021)。

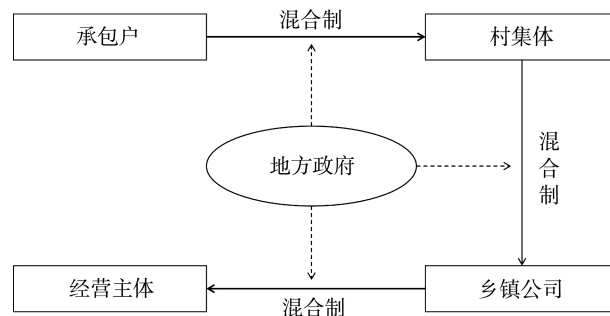


图2 “农业标准地改革”:混合制治理结构的实现形式创新

1. 乡镇资产运营公司。在乡镇一级建立农地流转服务中介机构(Wang, 2019),完善农地流转的信息传播服务,是降低农地流转交易成本的重要方式。在农业标准地改革中,乡镇资产运营公司主要

承担以下工作。

(1)拿地(集中收储)。在村集体组织农户进行农地流转的基础上,乡镇资产运营公司从村集体手中拿地,以扩大待流转农地的规模和集中连片程

度。其中,村集体^①内嵌于农村社会关系网络的组织协调优势和降低交易成本的积极作用(Li, 2021; 易钟婷等, 2022)能够继续发挥。

(2) 做地(升级改造)。乡镇资产运营公司对收储的农地进行改造升级(如水利、道路等农地基础设施建设),形成拟向生产经营主体流转的高质量农地。

(3) 出地(招商选商)。乡镇资产运营公司将拟流转的农地信息在政务信息网、农村产权流转交易中心等平台上发布,开展经营主体招引工作,并明确农地利用的控制性指标。乡镇资产运营公司根据意向主体报名情况开展审查与对接。磋商结束后,经营主体与乡镇资产运营公司等签订流转合同和投资建设协议。

2. 地方政府。在农业标准地改革中,地方政府除了在“承包户→村集体”和“村集体→乡镇公司”两个环节继续发挥政府的管理与服务职能,重点在“乡镇公司→经营主体”环节强化了农地流转的监管与服务。

(1) 事前评估。建立拟流转农地的调查评估数据库,包括土地性质、农地类型、产业状况、宜农地块等调查评估信息。经营主体在签约前根据目标地块的产业定位和控制性指标编制可行性研究报告,并报送相关部门核准与评估。

(2) 事中服务。按照“最多跑一次”要求,地方政府花大力气做好农地流转的服务工作,通过定标准、减流程、优服务,将所有办证环节前置,有效缩短企业办事时间,经营主体签约当日即可进驻开工建设,实现农地“即拍即用”,有效提升了经营主体的获得感与工作效率。

(3) 事后监管。在农地流转的一定时期后(一般是当年生作物2年,多年生作物根据不同类型作物生产周期由当地确定),由县级农业农村部门牵头,会同自然资源等相关部门对经营主体关于控制性指标的履约情况进行综合评估与认定。对履约

的生产经营主体予以奖励,对严重违反投资建设要求且拒不整改的主体按照约定解除协议。表3为义乌市的农业标准地项目认定评分表。其中,既有一票否决的认定内容,也有定量打分的认定内容。此外,建立健全以县(市、区)为单位、对各类参与主体进行综合评定的评价体系,逐步形成全省联网、互通共享的主体信息数据库,并将控制性指标完成情况的认定结果录入主体信息数据库。

(4) 政策扶持。农业扶持政策优先向农业标准地改革项目倾斜。将财政支持的农业基础设施类项目*和产业类项目**结合农业标准地改革项目一体谋划、同步实施。鼓励金融机构为农业标准地改革单列支持计划。将设施农业用地、农村一二三产业融合发展用地等用地指标优先保障农业标准地改革项目。鼓励各地对农业标准地改革项目的经营主体给予补助。在义乌,对评估合格且种植粮食作物的农业标准地改革项目主体,一次性给予200元/亩的奖励,由市财政和镇(街道)各承担50%。

(二) 新型组织模式如何降低农地流转风险

新型组织模式如何降低农地流转风险,特别是相对于“承包户→村集体经济组织→经营主体”的组织模式,这种新型组织模式的优势何在?自我实施机制理论为此提供了一个有益参考,其核心内容是通过提高违约成本或降低违约收益,使交易者认为履约比违约更有利,由此促进交易者做出履约的决策(Klein等, 1978)。增设乡镇资产运营公司并强化地方政府监管与服务的新组织模式,不仅可以继续发挥村集体经济组织协调内部成员流转农地的固有优势,更能够强化自我实施机制,降低强化利用要求农地流转的交易风险。农业标准地改革的实践结果为上述判断提供了经验佐证。据笔者调研,义乌已落地农业标准地项目403个,绝大部分业主都严格执行了农地高效利用条款,被“黄码”***预警的项目占比仅为4.2%。

^① 《物权法》《民法通则》和《土地管理法》等法律均明确规定,农村土地属于农民集体所有,由村集体经济组织或者村民委员会经营管理。2016年10月,中办、国办印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》明确要求不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权

* 例如高标准农田建设、全域土地综合整治与生态修复工程等

** 例如现代农业园区、特色农业强镇等

*** 义乌建立了“绿黄红”三色评价机制,根据各项控制性指标进行监测,及时淘汰“红码”不达标业主,预警“黄码”业主并限期整改

表3 义乌市农业标准地项目认定评分表

评分项目	计分权重 (%)	认定指标	分值 (分)
	否决项	种植范围、流转面积、流转年限不符合相应要求的	一票否决
亩均投入	15	符合控制性指标要求得满分;每降低5%,扣2分	15
亩均产出	15	符合控制性指标要求得满分;每降低5%,扣1分	15
设施装备	15	符合控制性指标要求得满分;每降低5%,扣1分	15
质量安全	15	通过无公害基地认定	5
		全程实行标准化生产	5
		质量追溯体系完整	5
生态环保	15	农作物秸秆综合利用率达95%以上,每减少1%,扣1分	5
		测土配方施肥覆盖率达95%以上,每减少1%,扣1分	5
		农业废弃包装物统一回收和集中处理率达100%,每减少1%,扣1分	5
带动效益	10	每百亩带动农户10户以上,每减少1户,扣0.5分	5
		每百亩带动村集体收入1万元以上,每减少0.1万元,扣0.5分	5
经营管理	15	经营主体信誉良好,综合评定信用等级C级及以上	5
		管理机构健全,生产运行良好	5
		管理制度完善,管理台账规范	5
总分	100		100

注:本评分表总分100分,新增项目得分达85分以上、存量认定得分达80分以上,方能被认定为农业“标准地”项目

1. 提升农地经营主体的违约成本。违约决策取决于违约收益与违约成本的比较(Klein, 1980)。上述新型组织模式之所以能够明显提高农地经营者的违约成本,一方面是来自当地政府的支持,例如设施农业用地指标、产业项目优先倾斜、奖励补贴、技能培训等,这些政策支持很多都挂钩于履约认定。此外,对于追求规模经济的新型农业经营主体而言,能够顺利拿到集中连片且长期稳定的农地并非易事,参与具有地方政府支持和背书的农业标准地项目则是一条“捷径”,违约就会失去这一红利。正如一名参与义乌市农业标准地改革的农业经营主体负责人坦言:“这其实是最让我满意的地方,因为我不用挨家挨户跑了,而且承包期稳定了”(丁乐坤, 2023)。另一方面是乡镇资产运营公司对农地的改造升级,特别是基础设施投入。乡镇资产运营公司在此方面相比于村集体更有优势;因可跨村而使农地改造升级的面积更大,且具有能力更强的专业化队伍,所以乡镇资产运营公司供给的农地在数量和质量上更有吸引力。这也让乡镇资产运营公司具有更强的谈判能力,有助于促使农地流入方缴纳更多的履约保证金。

2. 强化农地流出方终止合同的能力。违约成本的升高未必增强自我实施机制,还需要被要挟的一方具有足够的终止合同能力(Klein 等, 1997)。

在强化了农地利用要求的农地流转中,农地流出方的招商能力直接影响其终止合同的能力。相比于村集体,乡镇资产运营公司具有更强的招商能力、更大的招商范围、更高的招商效率,更能避免招商项目“无人问津”或“后继无人”。例如,一名义乌市的农业开发公司负责人回忆,农业标准地项目招商竞争激烈,一个项目就有30多个种植大户报名(丁乐坤, 2023)。此外,村集体易因过度政治化而承担农地流转的无限责任(杜娇, 2023),或如同官僚机构一样不愿承认过失或被问责(Williamson, 1976),因此在农地经营主体敲竹杠和违约时也难以终止合同,而乡镇资产运营公司承担的政治压力相对较小。另外,政府出台的专项政策也能强化终止合同的能力,例如《浙江省人民政府办公厅关于推进农业标准地改革的指导意见》明确规定:“对严重违反农业标准地投资建设协议且拒不整改的主体按照约定解除协议”。

3. 强化履约监督。对于履约情况的监督能够为终止合同提供有力依据(Klein, 2000)。判断履约情况会涉及诸多技术标准,而技术标准本身不是自我实施的,需要设置一个监督机构(CTIC, 1973)。由政府部门自身或牵头进行履约监督或仲裁,相比于由村集体实施监督主要有两方面优势。一是更具监管的权威性和公正性,有助于避免拥有

信息优势的交易方为了自身利益而扭曲信息或者不完整地、选择性地披露信息等机会主义行为(Williamson, 1991),还可降低村集体与经营者合谋造假的风险。二是在知识能力与监督能力上具有优势。在不完全契约的执行过程中交易双方需要更多的知识信息(Winter等, 1982)。由于农地高效利用条款的存在,履约监督的难度更大。例如在义乌农业标准地改革中,项目认定采用打分制,打分依据是对各项控制性指标完成情况的量化计算。这对监督主体关于专业化指标(例如测土配方施肥覆盖率)的核算能力与知识能力提出了较高要求,单靠村集体很难实现,而由乡镇运营公司和地方政府完成更为合适。此外,数字技术应用是提升监督能力的利器,但需要政府的主动作为。例如,义乌市政府打造了农业标准地数字化应用监管场景,充分运用地理信息系统、卫星遥感、物联网等现代数字技术,构建统一的数据监测模型和监测数据,对每块标准地建立数字化监管台账,实现监管过程有痕可查(王志坚等, 2021)。

四、结论与讨论

农业标准地改革,既带来了一种新型农地流转模式,又提供了一种新型农地流转组织模式,为深化农地流转研究提供了重要线索。本文基于交易成本经济学的“契约属性—治理结构”分析框架,分析了农业标准地改革背后的理论内涵与作用机理。研究发现,强化农地利用要求的新型农地流转,面临着更高的资产专用性及其引发的交易风险。在村集体组织农户流转农地的基础上,增设乡镇资产运营公司并强化地方政府的监管与服务,是混合制治理结构的一种新的实现形式,能够更好地匹配和适应这种新型农地流转的契约属性,从而更有效地降低交易风险。

第一,强化农地利用要求的新型农地流转推动着我国农村基本经营制度的实现形式创新。我国农村基本经营制度是以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。对此,习近平总书记多次强调要“以不变应万变”。不变的是农村基本经营制度,变的是其实现形式。改革开放以来,随着农地产权制度改革的不断深化,我国农村基本经营制度的实现形式从承包户经营拓展到非承包户经营,从

4. 强化声誉机制。声誉机制的主要作用是影响未来的双方合作或机会主义者与其他交易者的合作(Fama, 1980; Holmstrom, 1982)。敲竹杠或违约行为导致的声誉贬值可使机会主义者在以后的交易中增加契约签订成本、抵押成本等交易成本。已有证据表明,声誉良好的流入方更有可能履行农地流转合同(Li等, 2022)。当然,声誉机制的作用发挥程度取决于一些前提条件,例如重复博弈程度和声誉传播能力(Kreps等, 1982; Milgrom等, 1987)。农业标准地改革中的新型组织模式能够强化这些前提条件。例如,通过乡镇资产运营公司与地方政府合建的农地流转主体信息库或信息交流平台,可以在超越村级的更大范围和多部门间实现信息共享与交流。将农地经营主体的敲竹杠或违约信息纳入信息库后,声誉传播渠道、传播能力以及传播可信度均得以明显加强。此外,乡镇资产运营公司招引的农地经营主体,其经营规模和品牌资本往往强于村集体招引的主体,也就更易受到声誉机制的影响。

而更好地适应了土地承包权主体同经营权主体分离的发展趋势与现实需求。站在新的历史起点上,强化农地利用要求的新型农地流转则将非承包户经营又往前推进了一步,其目的与作用不仅是改变农地利用主体(解决“谁来用”的问题),更是优化农地利用方式和提高农地利用效率(解决“如何用好”的问题),由此迈上一条以农业经营体系创新引领农业生产体系与产业体系创新的农业现代化加速发展之路。

第二,强化农地利用要求的新型农地流转需要相适宜的组织模式为其保驾护航。天下没有免费的午餐,强化农地利用要求的农地流转在追求更高农地利用效益的同时,也面临着更高的资产专用性及其引发的交易风险。此时,旨在提高或稳定农地流转面积的组织模式难以胜任。在排除克服资产专用性效果不理想的市场制和作为万不得已选项的层级制之后,强化农地利用要求的农地流转的组织模式选择问题就变成如何创新混合制治理机构的实现形式。农业标准地改革吻合了上述规律,其核心经验是,既创新农地流转的契约内容又创新农

地流转的组织模式。在将农地高效利用条款纳入流转合同的同时,增设乡镇资产运营公司并强化地方政府的监管与服务,构建一种更加匹配新型农地流转契约属性的组织模式,从而降低新型农地流转的交易风险。

第三,强化农地利用要求的农地流转组织模式研究仍需深化。农业标准地改革中的新型农地流转组织模式,虽然相对于传统组织模式更加匹配强化利用要求的农地流转,但并不意味着已是最优模

式。这种新型组织模式伴随着乡镇资产运营公司与地方政府的内部组织成本问题以及地方政府的财政压力问题。为此,开展农业标准地改革的地区正在尝试数字化改革的办法,其大致方向是以数字技术的创新应用加快农地流转的业务流与数据流协同,从而促进农地流转的体制机制变革与重塑,相应的机理分析与效果检验值得后续研究跟进与探索。

参考文献

1. Chen, J., Xu, J., Zhang, H. Impact of Relationship Governance and Third-Party Intervention on Farmland Transfer Rents—Empirical Evidence from Rural China. *Land*, 2022, 11: 745
2. CTIC. Technical Standards and Specifications. Washington D. C., 1973
3. Deininger, K., Jin, S. Securing Property Rights in Transition: Lessons from Implementation of China's Rural Land Contracting Law. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2009(1): 22~38
4. Deininger, K., Jin, S. The Potential of Land Rental Markets in the Process of Economic Development: Evidence from China. *Journal of Development Economics*, 2005(1): 241~270
5. Fama, E. Agency Problems and the Theory of the Firm. *Journal of Political Economy*, 1980(2): 288~307
6. Holmstrom, B. Moral Hazard in Teams. *The Bell Journal of Economics*, 1982(2): 324~340
7. Ito, J., Nishikori, M., Toyoshi, M., et al. The Contribution of Land Exchange Institutions and Markets in Countering Farmland Abandonment in Japan. *Land Use Policy*, 2016, 57: 582~593
8. Klein, B. Transaction Cost Determinants of “Unfair” Contractual Arrangements. *The American Economic Review*, 1980(2): 356~362
9. Klein, B., Crawford, R. G., Alchian, A. A. Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process. *The Journal of Law and Economics*, 1978(2): 297~326
10. Klein, B., Murphy, K. M. Vertical Integration as a Self-enforcing Contractual Arrangement. *The American Economic Review*, 1997(2): 415~420
11. Klein, B. The Role of Incomplete Contracts in Self-Enforcing Relationships. *The Economics of Contracts: Theories and Applications*, Eric Brousseau and Jean-Michel Glachant, eds. Cambridge University Press, *Revue d' Economie Industrielle*, 2000, 92: 67~80
12. Kreps, D. M., Wilson, R. Reputation and Imperfect Information. *Journal of Economic Theory*, 1982(2): 253~279
13. Li, H., Han, H., Ying, S. Reputation Effect on Contract Choice and Self-Enforcement: A Case Study of Farmland Transfer in China. *Land*, 2022(8): 1296
14. Li, L. Improvement in the Law on Farmland Transfer in China from a Contract Governance Perspective. *Journal of Chinese Governance*, 2017(2): 169~193
15. Li, X., Ito, J. An Empirical Study of Land Rental Development in Rural Gansu, China: The Role of Agricultural Cooperatives and Transaction Costs. *Land Use Policy*, 2021, 109: 105621
16. Ma, X., Heerink, N., Feng, S., et al. Farmland Tenure in China: Comparing Legal, Actual and Perceived Security. *Land Use Policy*, 2015(42): 293~306
17. Milgrom, P., Roberts, J. Information Asymmetries, Strategic Behavior, and Industrial Organization. *The American Economic Review*, 1987(2): 184~193
18. Muirhead, J. The Potential of Contracting in Global Agri-Food Governance: The Pursuit of Public Interests Through Private Contracts, 2020
19. Prager, K., Matzdorf, B., Dutilly, C., et al. Key Concepts to Investigate Agri-environmental Contracts—shared Conceptual Framework. 2020
20. Si, R., Lu, Q., Aziz, N. Does the Stability of Farmland Rental Contract & Conservation Tillage Adoption Improve Family Welfare? Empirical Insights From Zhangye, China. *Land Use Policy*, 2021, 107: 105486
21. Wang, S., Wu, X. Analysis of Hidden Danger in Farmer's Rights and Interests during Farmland Transfer—A Evaluation Based on Rights Safeguarding Effect of Farmland Transfer Contract. *Asian Agricultural Research*, 2010, 2(1812-2016-143642): 61~64
22. Wang, Y. What Affects Participation in the Farmland Rental Market in Rural China? Evidence from CHARLS. *Sustainability*, 2019(24): 7021

23. Wang, Y., Li, X., Li, W., Tan, M. Land Titling Program and Farmland Rental Market Participation in China: Evidence from Pilot Provinces. *Land Use Policy*, 2018, 74: 281~290
24. Williamson, O. E. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 1991: 269~296
25. Williamson, O. E. Franchise Bidding for Natural Monopolies—in General and With Respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, 1976: 73~104
26. Williamson, O. E. Pragmatic Methodology: A Sketch, With Applications to Transaction Cost Economics. *Journal of Economic Methodology*, 2009 (2): 145~157
27. Williamson, O. E. The Economics of Governance. *American Economic Review*, 2005(2): 1~18
28. Williamson, O. E. The Logic of Economic Organization. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1988, 4: 65
29. Williamson, O. E. *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, 1996
30. Williamson, O. E. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. *Journal of Economic Perspectives*, 2002(3): 171~195
31. Williamson, O. E. Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *American Economic Review*, 2010(3): 673~90
32. Williamson, O. E. Transaction-cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 1979(2): 233~261
33. Winter, S. G., Nelson, R. R. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1982
34. Ye, J. Land Transfer and the Pursuit of Agricultural Modernization in China. *Journal of Agrarian Change*, 2015(3): 314~337
35. Zhang, L., Cao, Y., Bai, Y. The Impact of the Land Certificated Program on the Farmland Rental Market in Rural China. *Journal of Rural Studies*, 2022, 93: 165~175
36. 陈义媛. 组织化的土地流转: 虚拟确权与农村土地集体所有权的激活. *南京农业大学学报(社会科学版)*, 2020(1): 13~23
37. 程久苗. 农地流转中村集体的角色定位与“三权”权能完善. *农业经济问题*, 2020(4): 58~65
38. 丁乐坤. 农业“标准地”改革 看义乌如何“腾笼换鸟”. *农民日报*, 2023-05-12(008)
39. 杜姣. 权利失衡: 土地流转中“三权分置”的异化实践及其破解. *农业经济问题*, 2023(7): 29~38
40. 李怀. 农地“三权分置”下乡村振兴实现的理论、困境与路径. *农业经济问题*, 2022(2): 60~69
41. 彭方, 余婧, 吴贻猛, 胡超. 耕地流转背景下的耕地抛荒问题探讨——以孝感市为例. *农村经济与科技*, 2022(17): 49~51+73
42. 钱文荣, 洪甘霖, 郑淋议. 社会养老保障水平与农地流转市场发育——基于数量和质量的双重视角. *农业经济问题*, 2022(8): 4~18
43. 钱文荣, 郑淋议. 中国农村土地制度的合理性探微: 一个组织的制度分析范式. *浙江大学学报(人文社会科学版)*, 2019(3): 148~159
44. 钱文荣, 朱嘉晔, 钱龙, 郑淋议. 中国农村土地要素市场化改革探源. *农业经济问题*, 2021(2): 4~14
45. 宋洪远, 江帆. 农业强国的内涵特征、重点任务和关键举措. *农业经济问题*, 2023(6): 18~29
46. 王志坚, 余依萍. 义乌农业“标准地”一图统管一网通办. *金华日报*, 2021-08-16(A01)
47. 徐建群, 贾晓峰. 农村土地经营权流转二级市场建设构想. *农村经营管理*, 2021(11): 34~36
48. 易钟婷, 王平平, 王永强. 村集体经济组织参与土地流转的交易费用降低机制研究——以陕南4个烟区产业综合体为例. *中国土地科学*, 2022(9): 120~128
49. 余依萍. 我市一案例入选“全省最佳”. *义乌商报*, 2022-12-29(A08)
50. 张兰, 冯淑怡. 建党百年农村土地制度改革的基本历程与历史经验. *农业经济问题*, 2021(12): 4~15
51. 周娟. 农村集体经济组织在乡村产业振兴中的作用机制研究——以“企业+农村集体经济组织+农户”模式为例. *农业经济问题*, 2020(11): 16~24

Reform of Agricultural Standard Land and Its Theoretical Interpretation

LI Baozhi ,QIAN Wenrong

Abstract: The reform of agricultural standard land emerged in recent years represents a new type of farmland transfer with enhanced requirements for farmland utilization, providing important practical materials and observation windows for deepening research on farmland transfer. Based on the “contract attributes & governance structure” framework of transaction cost economics, this paper analyzes the theoretical connotation and mechanism behind the reform. The results shows that the farmland transfer with enhanced utilization requirements faces higher asset specificity and transaction risks. After the organization of village collectives, establishing township asset operation companies with strengthened the supervision and service of local government is a new form of mixed governance structure for farmland transfer, and can effectively reduce transaction costs. This paper provides a deeper understanding about the innovation of farmland transfer and its organizational model, and also provides a useful reference for policy formulation to accelerate the construction of modern agricultural management system.

Keywords: Reform of agricultural standard land; Farmland transfer; Organization model

责任编辑:李 雪