# 农地制度：委托代理困境及对策思考

来源：网络 作者：紫竹清香 更新时间：2023-12-31

*[ 内容 摘要]：联产承包责任制下的农地关系实质上是一种复合的委托代理安排。由于信息不对称等原因，不完全契约导致代理人的机会主义行为。我国农地制度运行的低效和失范直接导源于委托代理安排的固有缺陷，而委托代理 问题 的日趋严重以至陷入困境，根...*

[ 内容 摘要]：联产承包责任制下的农地关系实质上是一种复合的委托代理安排。由于信息不对称等原因，不完全契约导致代理人的机会主义行为。我国农地制度运行的低效和失范直接导源于委托代理安排的固有缺陷，而委托代理 问题 的日趋严重以至陷入困境，根本原因则在于农地产权制度和农地市场制度的缺陷。因此，摆脱委托代理困境，建立有效的委托代理机制的关键在于明晰农地产权，完善农地市场。

[关键词]：农地制度；委托代理；产权

委托代理是所有权和控制权分离情况下产权配置的一种契约形式。联产承包责任制下的农地关系本质上是一种委托代理性质的契约安排。产权的运行效率取决于契约的有效性，取决于产权的清晰程度和市场的完善程度。在 现代 经济 组织中即使产权清晰，市场健全，委托代理也会产生“道德风险”和“逆向选择”。我国农地制度运行中，由于产权不清晰，土地市场功能缺失，委托人对代理人缺乏有效监督和约束，代理人的机会主义行为普遍存在。本文 分析 了我国农地制度中委托代理关系的形成和性质，探讨了委托代理关系存在的问题及其根源，并提出建立有效的委托代理机制，提高农地制度运行效率的若干思路。

一、我国农地制度委托代理关系的 历史 变迁

（一）合作社时期的委托代理关系 合作社的委托代理被证明是一种有效的制度选择。首先，由于合作社土地产权是清晰和明确的，而且合作社范围一般不大，委托人对代理人的监督和惩罚成本较低；其次，由于代理人和委托人在一个较小的社区环境中世代共同生活而形成的乡情氛围，非正式的乡村制度对代理人可能产生的败德行为形成有效约束，使之面临高昂的机会成本；最后，由于社员保留了退社自由，合作社所有权可以以某种形式分解或者对象化在社员身上，即当合作社的目标过度偏离作为委托人的社员的目标时，社员可以通过退社的方式解除与合作社的关系。这一特征促使社员在生产劳动中倾向于实施自我监督，从而在一定程度上得以促使集体成员在兼顾他人利益的过程中追求自身利益的最大化。

（二）人民公社时期的委托代理关系

1960年起进入人民公社时期。人民公社的土地产权结构是合作社土地产权结构的延续和异化。人民公社的集体土地所有权是从合作社继承来的，但合作社的劳动群众集体所有制已演变为人民公社的社区所有制。在合作社时期，由于拥有退社权，农户对土地的产权是现实而具体的。在人民公社土地产权结构中，农民的退出权最终丧失，农户与土地的所有权关系实际上湮没了。而且，当作为集体组织的人民公社不再是单纯的经济组织而是成为一个综合了经济职能和 社会 、行政职能的“政社合一”的地域性组织时，其行为目标越来越多脱离初始委托人的意志，初始委托人的权利和意志越来越难以在集体行动中得到实现，农户与土地的产权联系也日益模糊。于是，作为行政系统代理人的集体成为农地实际上的所有者。在人民公社制度下，合作社时期的委托人和代理人交换了位置。

人民公社体制下异化的委托代理关系不再是一种基于平等权利的契约安排，而是一种具有强制性的 政治 安排。它强化了委托代理本身的缺陷和弊端，并最终使农业生产陷入困境。首先，具有行政代理人身份的集体组织的政治性行为目标，往往与最大化自身利益的社员目标发生冲突，激发了社员的机会主义动机；其次，产权的不清晰，加上农业生产的地域分散性等特点，决定了农业劳动的高昂监督成本，并助长了农户的“搭便车”行为；最后，由于社员的退出权的丧失，割断了集体所有权与个体福利的联系，弱化了社员关心社内财产安全与增值的内在动力。这样，在人民公社体制下，自我监督机制彻底失效，“偷工减料”、 “弄虚作假”等机会主义行为泛滥成灾。

（三）联产承包责任制下的委托代理关系

人民公社制度下委托代理关系的困境，导致了1978年后联产承包责任制的推行。在联产承包责任制的产权安排中，保持土地的集体所有，农户同集体签定承包合同后取得土地的经营使用权。集体负责土地的集中规划和管理，农户负责土地的具体经营和使用。联产承包责任制下的委托代理安排具有复合性的特点。一方面是作为所有者的集体农户同集体组织间的所有权委托代理，另一方面是集体组织同作为具体经营活动主体的农户间的经营权委托代理。

所有权委托代理

农户 集体组织

经营权委托代理

联产承包责任制下复合的委托代理关系的产生有其客观必然性。所有权委托代理产生的原因在于：首先，对 自然 条件的高度依赖使农业生产活动面临高风险，回避和化解风险的许多措施如预防洪涝灾害的水渠、水库的兴修等必须依靠集体行动；其次，由于土地承担着对农民生活的基本保障功能，根据人口增减调整和再分配承包地是农民对公平的基本追求，而土地分配和调整的职能只能通过集体组织行使；最后，由于土地的高度稀缺和不可再生，维持土地的持续利用和实现土地综合收益的最大化是社区农户的共同意志，但由于个体利益与整体利益的冲突及“搭便车”现象的客观存在，要求以集体的形式代表和实现农户的整体和长远利益。

经营权委托代理关系产生的原因在于家庭经营相对于集体经营的效率优势。在农业生产中，基于性别和年龄的自然分工的不稳定和不确定，使农业不能像 工业 企业 那样通过制定实施劳动定额对劳动者进行激励，在集体劳动情况下，生产者偷工减料，“磨洋工”等机会主义现象不可避免，从而使集体经营面临高昂的监督成本。建立经营权委托代理，恢复家庭经营的基础地位，实际上是将农业生产纳入适应其特点的效率轨道。以亲缘和血缘关系为纽带的家庭是一个利益共同体，以家庭成员结成的团队生产最大限度地杜绝了机会主义产生，从而大大降低了监督和惩戒成本。这正是联产承包责任制取得成功的关键所在。

二、联产承包责任制下的委托代理困境及其根源

（一）联产承包责任制下的委托代理困境：

联产承包责任制下的土地复合委托代理安排在解决农业生产过程中的监督难题方面取得一定进步。但是，进入九十年代以后，在农业产业化、规模化经营以及农业产业结构调整过程中，原有制度设计的缺陷日趋明显，制度运行效率逐步降低。

高度稀缺的土地是农业生产的基本条件，同时土地又承担着对农民生活的基本保障功能，在农地复合委托代理关系中，作为终极所有者的集体农户对土地经营使用的整体和长远目标构成了农地委托代理安排的最高原则。即土地的可持续利用、土地及其收益的公平分配、土地管理和利用的综合收益最大化。但是，由于委托代理本身存在的缺陷，而土地产权制度和土地市场制度又没能为委托代理机制的正常运行提供相应的制度保障，在复合委托代理的两个层次上，委托代理 问题 日趋显现，代理人目标不断偏离初始委托人的意志，农地委托代理陷入困境。 在农地复合委托代理关系中，农户具有委托人和代理人的双重身份。在所有权委托代理中，作为委托人的农户是集体农户，其利益追求表现为整体的和长远的利益；在经营权委托代理中，作为代理人的农户是个别农户，其利益追求表现为个别的和眼前的利益。个体利益和整体利益的冲突使作为经营权委托代理中代理人的农户同样产生机会主义行为。农业尤其是种植业生产力在很大程度上维系于地力的维持和培育，作为农地直接利用者的农户，理应承担维持和培育地力的责任。但是，由于农户对土地仅仅拥有一定时期的经营使用权，地力的培育具有正的外部性，于是农户理性地选择放弃或不作为。甚至在短期利益的诱导下，农户有可能采取掠夺地力的增产措施。③农户在土地利用上的短期行为主要表现在两个方面：一是耕地的抛荒。二是大量使用化肥而减少有机肥使用。在笔者202\_年2—3月组织的一次遍及湖北、湖南、河南、四川、陕西、山西、内蒙、江西等省的农户肥料使用情况快速调查中，80%以上的农户倾向于少使用和不使用有机肥，而种植绿肥的比例为零。虽然有机肥的使用有利于长期保持和增进地力，符合初始委托人的利益追求。但是，从短期来看，施用有机肥的效果不明显，投入回报较慢。尽管化肥长期使用的结果是土地板结和地力下降，但在短期利益的刺激下，农户还是理性地选择了机会主义。

（二）联产承包责任制下委托代理问题恶化的原因：

在我国农地制度委托代理关系的 历史 变迁中，合作社时期的委托代理制度是一种有效的契约安排。合作社的成功基于以下几个因素：明确清晰的产权提供了委托人监督制约代理人的动机；农户的退社权促进了自我监督，降低了监督费用；有限而明确的合作社范围克服了监督和惩戒代理人的外部性。联产承包责任制下委托代理问题的恶化以至陷入困境，关键就在于上述条件的缺失。

首先，农地产权主体的不明确是委托代理关系恶化的根源。在产权经济学的意义上，财产的保护有赖于排他性产权制度的建立，有赖于明确的产权主体的形成。维护产权是有成本的，在产权清晰的情况下，维权成本可以在收益中得以实现；而如果产权不清晰，势必导致维权收益的外溢，从而降低具有公共产品性质的维权活动的供给。在我国现行《宪法》和《土地管理法》中，对农地产权主体究竟是乡、行政村还是 自然 村，缺乏明确界定，其结果是出现了同一土地的“一权多主”现象。在这种情况下，产权保护成本由保护者单独承担，但利益却由众多主体分享，于是不可避免产生“搭便车”。人人等待他人保护产权，产权就失去了保护。失去保护的产权实际上处于一种无主状态，当国家强制性低价甚至无偿征用农地时，无人出面进行干预；当集体领导贱卖、侵占集体土地时，无人出面制约；既然土地实际上成为免费的午餐，谁也不愿意放弃无偿享用的机会，于是超标准占用宅基地不可遏制。在缺乏有效监督的情况下，手握农地分配大权的部分乡村干部将农地作为谋取经济和 政治 利益的私人资源，在农地调整、规划、征用中，寻租如洪水猛兽，农地则被吞噬得百孔千疮。

其次，农地产权界限的不明确增加了产权保护难度，助长了代理人的机会主义。产权界限的不明确使部分产权运行处在公共领域，这为产权运用的“搭遍车”提供了机会，并使产权的维护陷入外部性的陷阱中。④农地产权权能界限的不明确即各项产权权能之间缺乏清晰的界定，而且各产权主体的权责利也缺乏明显的界限。这其中的危害最大的是农户的终极所有权与集体组织的代理权之间界限的模糊。作为代理人的集体组织，其对土地的产权来源于农户集体的委托，故其土地行为理应受到委托人的监督和制约。但是，在农地实践中，集体组织获得了事实上的土地控制权。这使集体组织得以将其意志凌驾于农户之上，使得作为委托人的农户对代理人的监督失去正常的权利基础。产权时间界限的不明确表现为农地分配和调整在时间的随意性。在许多地区，乡村干部出于控制土地资源，谋取私人利益的目的，随意对承包土地进行调整。其结果是弱化了农户对土地投资未来收益的预期，减少长期投资，并助长农户对土地的掠夺性使用。由于前述农地产权主体界定的不确定，导致了农地产权空间界限的不明确。当以行政村、甚至乡作为农地所有权主体时，共同所有的范围明显过大。个体农户利益与共同体利益的关联随共同体范围的扩大而减弱，农户对公共财产运行的关心也相应减弱。这种情况下，委托人对代理人的监督不仅面临昂贵的成本，而且，具有公共产品性质的监督也产生了明显的外部性。于是，委托人的监督放松，而代理人的机会主义行为却受到激励。

最后，农地市场的不完善和不健全使农户失去退出权保障，进一步激励代理人的败德行为。土地市场的健全和完善，为农户从委托代理关系中的退出提供了便利通道，从而成为委托人对代理人的最后约束。我国农地市场的不健全和不完善首先表现为农地一级市场的缺乏，农地所有权的转化只能通过国家征用的形式由集体所有转化为国家所有。 目前 的土地征用是一种扭曲的非市场的暗箱操作，开发商与乡村干部通过协商，支付补偿费和安置费并向政府土地管理部门交纳土地出让金后，取得农地的经营使用权。农地所有权的非市场转移的恶果之一是对农民利益的掠夺。尽管土地征用方对失地农户有所补偿，但补偿对农户维持生产和生活往往是杯水车薪，相对于土地价值也仅仅是九牛一毛。根据《土地法》第四十七条的规定，“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的三十倍。”由于农产品生产的比较劣势使农地收益水平极低，而农地一旦转移用途，往往具有巨大的增殖潜力。因此，按照农业产值来确定的补偿标准不能反映农地的实际价值，反而造成农民收益的大量流失。土地征用暗箱操作的恶果之二是推动针对土地资源的寻租行为，激化农村矛盾。由于土地征用存在巨大的利润空间，使各类寻租者趋之若骛。掌握土地实际控制权的部分乡村干部利用暗箱操作大发土地财，而失去土地的农户则失去了生活保障。农地非市场化征用的恶果之三是浪费土地资源，加剧人地矛盾。根据《土地法》第五十四条的规定，“新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府”。不仅乡村干部和寻租者有征用农地的积极性，事实上，承担农地保护职责的部分土地管理部门也对此持积极支持的态度。失去保护的农地成为唐僧肉，成为各路神仙和妖怪的免费晚餐。以各种“公共利益”名义征用的土地不少为将来增值而闲置不用，自然造成土地资源的浪费，加剧耕地的短缺。

农地市场的功能缺陷还表现在农地经营权流转市场的不畅通。农地经营权流转包括土地承包经营权主体的变更，也包括土地承包经营权的相关交易。在现行的 法律 解释中，土地经营权可以转让，但必须以发包方同意并无偿为条件。这一规定实际上否认了农户的转让权。土地经营权的抵押在现行法律中也受到严格限制，而土地经营权的出租却是被禁止的。即使是承包经营权在农户之间的调整也受到严格的限制，《土地法》第十四条规定，“对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整的，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）人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准。”对承包经营权的种种限制，制约着土地的有效流转。失去流转权的农户实际上也失去了对委托代理关系的退出权，从而失去对代理人机会主义行为的最后制约，这实际上形成对代理人的机会主义行为的放纵。承包经营权流转市场的功能缺陷还表现在市场运行的不规范，缺乏有效的组织，这种情况，增加了交易成本，减少了交易收益，进一步 影响 农户退出权的实现。

三、完善农地委托代理关系，提高农地制度运行效率的若干思考

我国农地制度委托代理关系的失序和恶化，导致土地制度运转陷入困境，其中虽然有委托代理关系本身缺陷的因素，根本原因则在于相关制度保障的缺失。完善农地委托代理关系，提高土地制度运行效率的关键在于明确土地产权，建立和完善农地市场制度，并在此基础上构建出规范的委托代理制度。

（一）明晰土地产权：界定产权主体，明确产权界限

明晰的排他性的产权是产权保护和产权配置的前提。 目前 ，明晰农地产权的关键，一是明确界定农地的所有权归属，二是明确集体产权的空间边界。

尊重 历史 和现实，农地的所有权主体应该明确为农户。历史地看，土地改革后，建立了土地的农民私有制。合作化所形成的土地合作社所有，实质上是联合的农户共同所有，最终所有权仍归农民。农民所有是本质，合作社所有则是集体 经济 条件下农民所有的表现形式。因为当初农户以土地参加合作社并没有放弃对土地的所有权，而只是放弃了个人所有的状态，使之变为联合所有。而集体所有则是这种联合所有的表现形态，是联合的农户委托村集体代理行使土地所有权。在联产承包责任制中，农户所有的本质也没有改变。周其仁认为，土改中农民是通过国家无偿取得土地所有权的，农民所有权的合法性依赖于国家意志，当国家意志改变时，既然可以无偿给予，也就可以无偿剥夺。因此，集体化改变了土地农民所有的性质。⑤这种认识的 问题 在于，“打土豪，分田地”是共产党对农民参加革命的承诺，而土改不过是履行承诺的过程。况且，农民不是无偿取得土地所有权，而是以整体的形式付出血的代价的。即使人民公社通过 政治 运动的形式割断了农民与土地的产权联系，但农民所有的性质并没有明确改变。

必须指出的是，集体经营的存在有其合理性和必要性，强调农地的农民所有既不是主张将农地产权分解到个人，也不是主张废弃土地的集体占有和集体经营。强调和凸显农地的农民所有意味着：承认和尊重农民对土地的终极所有权。对于委托代理机制的正常运转来讲，明确农地的农户所有具有重要意义：其一，明确的所有权为委托人监督和制约代理人提供了权力基础；其二，所有权的明确和清晰降低监督和制约的外部性，提供对委托人行使其权力的激励；其三，明确的土地所有权也有利于抑制作为经营权委托代理关系中代理人农户的短期行为。 以自然村确定集体土地所有权边界，符合村民的传统意识，也使土地边界与村庄的地理边界和 社会 边界相契合，从而有利于降低界定土地所有权的交易费用。另外，以自然村为边界界定集体所有权，由于土地公共占有的范围较小，信息相对充分，乡村非正式制度对代理人行为的能形成有效制约，惩罚和监督的正的外部性易于内部化。代理人倾向实施自我监督，从而降低降低监督费用，提高委托代理机制的运转效率。

（二）规范和完善农地市场：征地市场化和流转规范化

在 现代 公司制 企业 中，由于资本市场和经理市场的压力，代理人的机会主义行为受到抑制。而我国农地制度中委托代理关系的失效，在相当程度上可以归结为农地市场功能的缺失。规范和完善农地市场，一方面要求在农地征用中引入市场化因素，另一方面要求赋予农户土地流转权，并将农地经营权市场纳入规范运转的轨道。

农地征用中的非市场化操作最终使委托人失去对代理人的约束和控制，并加剧农地资源的流失。规范农地征用制度，首先要杜绝以“公共利益”名义侵吞农地转为非农用途，要高度重视稀缺的农地对农业生产从而对国民经济 发展 的重要意义，对农地征用要加以严格限制；其次，土地管理部门应该切实负起保护土地资源的神圣职责，将土地征用纳入规范化的运作程序中；最后，非市场操作是土地寻租的滋生地，因此，即使是真正出于公共利益目的的土地征用，也应该引入市场因素，采用招标、投标或拍卖制度。借此，一是将土地征用市场化，提高其透明度，减少或避免针对土地资源的设租、寻租活动，保护农民利益；二是市场化运作意味着土地价值的市场评估，这将使土地补偿趋向于土地价值，既可减少农民在征地过程中的利益损失，也大大降低土地寻租的利润空间。引入市场因素的农地征用，由于其公开性和透明性，既有利于降低代理人机会主义行为产生的可能，也使委托人的监督和约束具有明确的依据，从而大大减低监督和惩戒成本。这是委托代理关系走向良性循环的重要一步。另外，由于农地承担着农民生活基本保障的功能，对此，可以考虑对失地农户采取现金补偿和股权补偿相结合的方式。通过股权补偿，使失地农户得以分享被征用土地的未来利益。

农地承包经营权流转存在的问题，一是流转水平不高，二是流转中混乱无序和磨擦不断。农地流转水平不高的根源在于农户承包经营权的不完善。针对这一情况，应该对相关 法律 制度进行修订，在保护农地资源，提高农地利用效率的前提下，赋予农民充分的流转自由权。

农地流转秩序混乱的直接原因在于缺乏规范的组织协调机构。对此，应该大力发展土地流转中介组织。可以考虑在土地管理部门指导下建立“土地流转委托中心”、“土地流转委托管理所”、“土地信托银行”等中介机构。中介机构负责接受农民委托，并将需要流转出的土地资料保存在储备中心，同时动员相邻田块的农户自愿流转出土地，从而形成可供成片调整的田块，再统一公开招标。然后，或者由农户以土地入股与开发商合股经营，或者由中介机构代农户向开发商收取土地租金。中介机构收取土地租金后，负责按照统一的分成比例和办法，分别兑现给村和农户。充分发挥中介机构的办事公正性、资料系统性、招标专业性，是保护农民与集体利益，提高土地流转水平，促进农业结构调整的关键措施。当然，土地承包经营权的流转必须受到一定的限制。第一，在用途上，流转后不得擅自改变土地的用途；第二，期限上，流转后新的权利人只能在剩余期限内享有对土地的使用权；第三，流转时应该进行必要的物权登记。

（三）以现代治理结构构建规范的委托代理机制

在产权主体明确，产权界限清楚，农地市场规范健全的条件下，可以构建出规范有效的农地委托代理机制。由于集体经营和家庭经营的并存有其合理性和必要性，农地委托代理仍然具有复合性的结构特征。作为农地终极所有者的农户通过民主选举产生代表村民集体利益的合作经济组织，并将土地代理权自愿交由集体组织行使。集体经济组织行使的土地权利包括占有、使用、收益、处分等权能。合作组织依照法律和土地行政管理规定将分离出来的土地经营权让渡给农户。作为独立的所有权主体，合作组织有保护集体土地的义务，有拒绝违法征用和变相买卖集体土地的权利，有与其他主体交换土地的权利。在这种委托代理安排中，建立在自然村村民自愿结合基础上的合作组织是一个纯粹的代表村民利益的经济组织，原来村民小组的行政性职能将完全割裂出去。这样构建的委托代理机制将有利于农地制度健康有序和有效的运转。其一，建立在自然村上的合作组织不承担任何行政职能，可以保证土地所有权的独立性；其二，通过自然村合作组织监督土地利用，配置土地资源，有着交易费用低廉的优势，而且其作为代理人的行为也较容易得到监督；其三，较小的产权范围可以提高村民对土地的关切度，有利于土地保护和地力培育。

在条件许可的地区，可以借鉴现代企业治理结构来构建委托代理机制，如以股份合作制的形式建立和运行合作经济组织。具体做法是：在农户自愿的原则下，以土地承包经营权等折价入股组成合作性质的农业股份公司。这一制度安排的显著进步是：其一，分散于农户的土地经营权集中到股份合作组织；其二，农户原来对土地的经营权转化为特定意义上的土地股权。它表明农民对土地的保留已不仅仅是耕作权，而是排他性的财产权。对于委托代理机制的运转来讲，由于产权更加清晰，对代理人监督的外部性可以最大限度得到抑制，由于农户具有了充分的退出自由，代理人的机会主义行为将面临更高的机会成本，这将保证委托代理机制有效运转，保证土地制度运行效率的提高。 注释：

① 张孝直. 中国 农村 地权的困境[J].土地 经济 .202\_.1

② 汪 辉.城乡结合部的土地征用：征用权与征地补偿[J].中国农村经济.202\_.2.

③ 姚 洋.中国农地制度：一个 分析 框架[J].中国 社会 科学 .202\_.2

④ 巴泽尔.产权的经济分析[M].上海三联书店，1997.

⑤ 周其仁.中国农村改革：国家和所有权关系的变化[J].载张曙光.中国经济学：1994[C].上海人民出版社.1995

⑥ 转引自严金泉、刘介模.村、组集体土地所有权的产权共识[J].中国土地科学.1999.7.

参考 文献 ： [2] 姜爱林.土地政策基本 理论 研究 [M].中国大地出版社.202\_.

[3] 甘藏春.农村集体土地股份合作制理论与实践[M].中国大地出版社.202\_.

[4] 校 坚.论我国农地产权制度的改革[J].华中理工大学学报，社科版.1999.4.

[5] 靳相木、杨学成.试论劳动群众集体所有制及其实现形式[J].社会科学研究.1999.4.

[6] 王小映.土地制度变迁与土地承包制[J].中国土地科学.1999.7.

[7] 赵峰、余艳琴.我国农地制度的实践、 问题 和对策[J].经济纵横.202\_.8

[8] 赵 峰.农地产权制度与农业可持续 发展 [J].农村经济.202\_.11.

[9] 崔致友.中国村民自治与农村土地问题[J].中国农村观察.202\_.3.

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！