

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.02.009

# 当前国内农村土地流转中介组织研究评述<sup>\*</sup>

夏 涛

(重庆工商大学 社会与公共管理学院,重庆 400067)

**摘 要:**实现农村土地的合理流转是统筹城乡发展和解决“三农问题”的关键,而市场经济条件下,农村土地流转中介组织的健康发展是农村土地合理流转的必要条件。但当前我国学界关于农村土地流转中介组织的研究较少,而且相关的研究存在一定的缺陷和问题,亟待解决和完善。今后的有关研究中,一方面,应拓展研究视角,创新研究方法;另一方面,研究内容应力求完整性、系统性和理论性的统一;同时,对农村土地流转中介组织的研究还要注重指导性、针对性和可操作性的结合。

**关键词:**农村土地流转;中介组织;组织运行机理;土地银行、土地信用社、土地流转合作社、土地流转协会;土地流转服务中心

中图分类号:F321.1 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2011)02-0054-06

## Review of the Research on Intermediary Organization for Current Rural Land Transfer in China

XIA Tao

(School of Society and Public Administration, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** The realization of rational transfer of rural land is the key to overall urban and rural development and solving Three Agricultural Problems, under market economy situation, the healthy development of intermediary organizations for rural land transfer is necessary condition for rational transfer of rural land. However, the research on intermediary organizations for rural land transfer in China's academic circle is small, moreover, the related research has certain shortcomings and problems which need to be solved and overcome. From now on, on the one hand, the research perspective should be broadened and the research methods should be innovated, on the other hand, the research contents should try to require the integration of integrity, systematization and theory, meanwhile, the research on intermediary organizations for rural land transfer should focus on the combination of guidance, pertinence and operability

**Key words:** rural land transfer; intermediary organization; organization operation mechanism; land bank; land credit association; land transfer cooperation; land transfer association; land transfer service center

\* 收稿日期:2011-01-14;修回日期:2011-02-22

基金项目:重庆工商大学青年科研基金项目(0851006)“重庆市农村土地承包经营权流转研究”

作者简介:夏涛(1980—),男,湖北京山人;讲师,博士研究生,在重庆工商大学社会与公共管理学院任教,主要从事土地资源利用、土地政策研究;E-mail:xttt66@ctbu.edu.cn。

农村土地问题是“三农问题”的重要问题,农村土地流转又是农村土地的核心问题之一;而农村土地流转中介组织是促进农村土地流转的媒介源动力和关键助推器;但现实中这一关键助推器的数量不足且会出现运作不畅的情况。农村土地流转中介组织的问题已成为制约农地流转的关键瓶颈;加强对农村土地流转中介组织的研究已成为理论和现实的双重迫切要求。而当前关于农村土地流转中介组织的研究较少,本文拟对近年来相关研究成果进行综合分析和归纳整理,揭示当前研究存在的问题与不足,指出亟待加强研究的问题,探析农村土地流转中介组织的发展趋势和研究方向,为学界的研究提供借鉴和参考。

## 一、农村土地流转中介组织的概念和类型划分

对农村土地流转中介组织的研究是近年来才兴起的。国内学者关于农村土地流转中介组织概念的界定主要可分两个方面。第一个方面是从其社会功能和构成的角度去界定。如王志章等(2010a)认为农村土地流转中介组织指遵循独立自主、公平公正的原则,凭借特有的专业化职能,在农村土地流转中沟通各方关系、协调各方利益,并保障农村土地高效有序流转和维护土地流转当事人利益,而依法成立的社会自律性组织。钟涨宝等(2005)认为土地流转中介组织是指将农地的供给主体和需求主体联结起来的中介组织,它在农地的供给主体和需求主体之间起到了沟通和桥梁的作用。第二个方面是从农村土地银行的视角来界定农村土地流转中介组织。如田锡文(2010)认为农地银行搭建了一个农地存贷的信息交流平台及服务环境,以促进农地流转,发展农地的适度规模化经营。邵传林等(2009)认为农村土地银行是具备土地流转职能的政策性金融机构,旨在推动农地市场的顺利流转从而实现农业规模经营,最终实现农业现代化的目标。

关于农村土地流转中介组织的类型划分,国内研究者主要看法如下:王志章等(2010b)分为土地流转服务中心、土地流转服务站、土地流转合作社、土地流转协会、土地银行、土地信用社等。任勤等(2010)基于成都市农村土地流转的实践,划分为村委会组织成立的集体经济组织、政府成立的农村土

地流转交易平台、全市场化运作的农村产权交易所、农民自发组织成立的股份合作社。钟涨宝等(2005)从组建方式将中介组织划分为两类:第一类是由村干部、农村中的技术能手、专业大户等能人牵头兴办的,属内生型中介组织;第二类是依托或依靠相关职能部门兴办的,其在组建和发展上具有一定的依赖性,属外生型中介组织。

上述关于农村土地流转中介组织概念和类型的研究有不足,笔者觉得要进行如下思考:

第一,没有一个权威的关于农村土地流转中介组织的界定和划分,农村土地流转中介组织的服务客体、对象、边界都很模糊。比如说农村土地流转中介组织中的“农村土地”是农村建设地、农村宅基地,还是农业类用地(如承包经营的耕地),都没有明确界定,这都会引发实务中的混乱。笔者认为对“农村土地”应该进行清晰明确的界定,“农村土地”就是指农业类用地(如承包经营的耕地),研究的重点应该是农业类用地流转的中介组织。

第二,要注重对实务中的创新性农村土地流转中介组织进行研究。国内关于这方面的研究很少,比如说将重庆市农村土地交易所作为农村土地流转中介组织进行研究的就较少,人们更多的是看到其动态解决城乡建设用地增减挂钩的作用,而笔者觉得研究其在农村土地流转中的机理和功能也很必要。

## 二、农村土地流转中介组织的功能和作用

对农村土地流转中介组织功能和作用的研究相对成熟,国内研究者大致有两种看法。

第一种,主要结合某一类具体的中介组织或典型案例来探讨其功能与作用。如田锡文(2010)从制度经济学成本的角度总结了农村土地银行的优点:信息搜寻成本,谈判成本,契约签订成本,契约执行成本,监督成本,这五大成本都有比较优势。邵传林等(2009)认为农村土地银行是具备土地流转职能的政策性金融机构,它执行着土地流转的职能,还提供以土地为标的物的资金融通服务。钟涨宝等(2005)以实际典型案例的形式探讨了农村土地流转中介组织的积极功能:促进土地流转机制的健全,促进土地流转行为的规范化。

第二种,笼统地谈农村土地流转中介组织的功

能与作用,这种做法为国内绝大多数研究者所采用。如曾怀东(2010)认为农村土地流转中介组织有如下作用:为供需双方搭建沟通的平台以及促进土地流转,减少农村土地流转纠纷的发生,完善土地流转市场机制,降低土地流转交易成本。王志章等(2010b)认为农村土地流转中介组织的职能如下:土地使用权供求登记和信息发布,土地流转中的中介协调和指导签证,土地流转后的跟踪服务和纠纷调处,行使社会监督职能。

虽然对农村土地流转中介组织功能和作用的研究相对成熟些,但笔者对农村土地流转中介组织的功能和作用有如下思考:

第一,对其功能和作用的总结:一是媒介功能;二是监督、中介协调和指导功能;三是提供相关的法律和咨询服务,对土地流转后进行跟踪服务和纠纷调处;四是提供土地资产评估服务,以更合理地确定地租、地价,准确反映土地市场供需状况。

第二,必须要把农村土地流转中介组织的功能作用和其自身的工作内容、范围、职责区分开来。

### 三、农村土地流转中介组织的运行机理与模式

国内学者没有专门研究农村土地流转中介组织的运行机理与模式的,笔者梳理文献发现只有少数研究者进行了零散浅显的探讨。

沈映春等(2009)根据诺斯的生产成本理论简要地分析了农村土地流转有无中介组织的对比(图1、图2)。得出的结论是,在无中介组织参与时,交易成本高,违约金和租金都较低,这样,违约情况易出现,影响土地流转的持续和稳定,使农民出现对土地流转的抵触情绪,对土地流转产生负面影响;在中介组织介入之后,降低了交易成本,提高了违约成本,保证了契约有效、稳定地执行,保护了农户的权益,有效推动了农地的大面积流转。

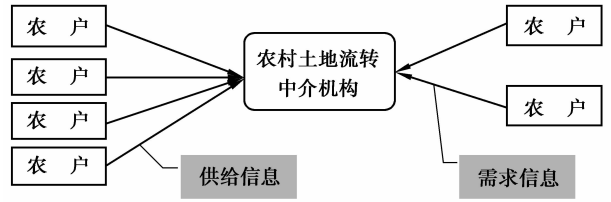


图2 有中介机构参与的土地流转交易

王志章等(2010b)初步简约地提出了农村土地流转中介组织的运行模式(图3)。另外有以宁夏平罗县为代表的农村土地银行(农村土地信用合作社)的模式(图4)。自2006年以来,宁夏回族自治区平罗县在全县成立了30个农村土地信用合作社,共存贷土地6400公顷,涉及农户1924户,实现存地收入190.55万元,转移劳动力2530人。

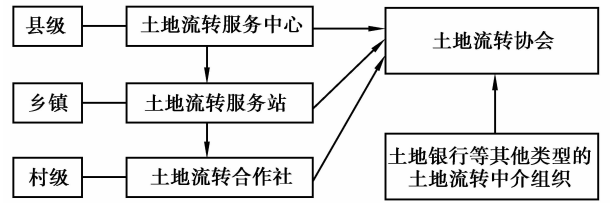


图3 农地流转中介组织基本模式结构图

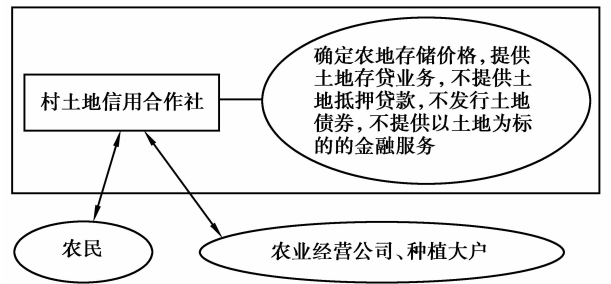


图4 农村土地信用合作社运行模式框架

还有任勤等(2010)基于成都市农村土地流转实践,对成都市全市场化运作的农村产权交易所进行了介绍(图5):该交易所的主要业务是为农村林权、土地承包经营权、农村房屋产权、集体建设用地使用权、集体经济组织股权、农业类知识产权及投融资服务项目流转提供专业服务。农民如果需要流转一块土地让他人经营,只需递交委托申请,便可通过交易所面向全国发布信息,吸引业主的投资,最终由产权交易所组织流转交易、签订

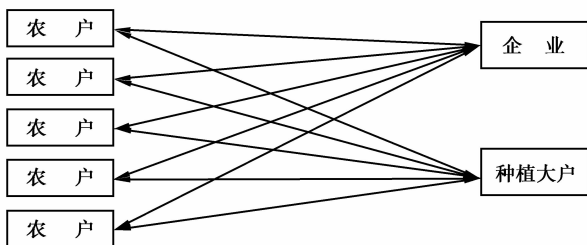


图1 无中介机构参与的土地流转交易

合同。

以上关于农村土地流转中介组织运行机理和模式的探讨,存在零散、浅显、缺乏系统深入性和全

面性等不足,笔者觉得关于农村土地流转中介组织运行机理和模式的研究亟待强化,可以进行如下思考:

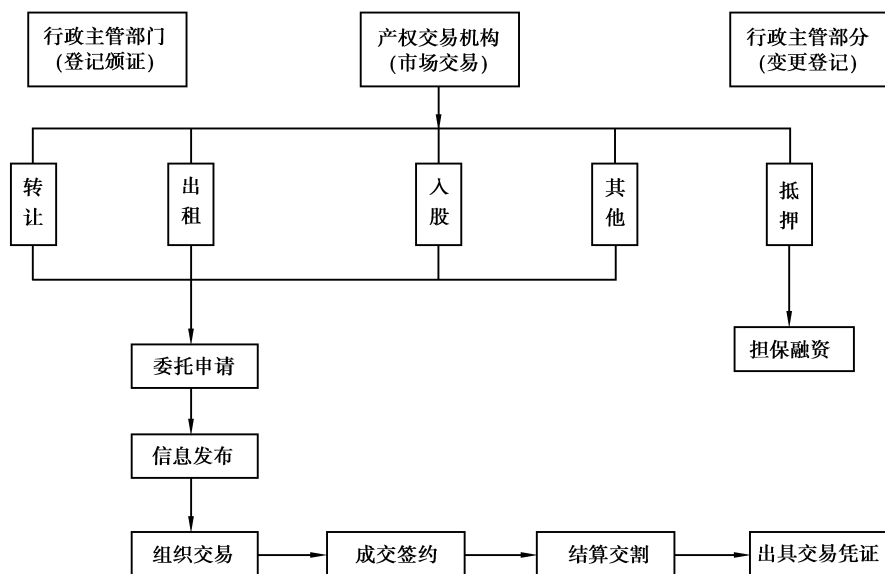


图5 成都市农村产权交易所农村土地承包经营权交易流程

第一,系统深入全面地探究农村土地流转中介组织依据的理论,在理论的高度去解析、指导和构建农村土地流转中介组织的运行机理与模式。

第二,阐明不同的农村土地流转中介组织的框架体系、运行模式及各自适应的前提条件、范围。

第三,对不同的农村土地流转中介组织的运行模式,如何测评它们各自运行的经济、社会服务综合效益,如何比较不同中介组织运行模式之间的差异和优劣。

第四,国内对不同农村土地流转中介组织运行模式之间的互动关系的研究几乎没有,比如不同的农村土地流转中介组织运行模式之间能否转换、互融联合,彼此之间有没有横纵向联系,若有,横纵向联系怎样实现,这些都值得研究。

#### 四、现行农村土地流转中介组织存在的问题研究

对于农村土地流转中介组织存在的问题,研究者们主要从如下几个层面进行研究:

一是从主、客观原因来分析当前农村土地流转中介组织存在的问题。如钟涨宝等(2005)提出土地流转中介组织存在如下问题:(1)土地流转中介

组织受行政干预太多;(2)土地流转中介组织数量太少无法适应土地流转的实际需要;(3)土地流转中介组织结构不合理,不适应完善土地流转市场的客观需要。王志章等(2010b)也认为农村土地流转中介组织存在受行政干预、组织结构不合理、不满足实际需要等问题。

二是从法律层面来分析农村土地流转中介组织存在的问题。如曾怀东(2010)认为由于现行法律规定的缺失,导致农村土地流转中介组织发展出现问题:中介组织的设立和执业行为不规范,土地流转中介组织的职能不明确,中介组织的数量难以适应土地流转的需要,土地流转中介组织从业人员的素质不高。

三是从具体的实践或实证调研为基础来探析农村土地流转中介组织存在的问题。如任勤等(2010)基于成都市农地流转中介组织的实践,提出了如下问题:中介组织主体单一,行政色彩较浓;土地流转中介组织缺乏专业人员;中介组织成立时间短,开展服务项目较少;中介组织内部制度不规范,工作流程不完善。

四是在宁夏平罗县农村土地银行实践的基础

上进行研究,总结农村土地银行存在的问题。如田锡文(2010)认为:(1)农村金融系统不发达,制约了农村土地银行功能的发挥;(2)农地存贷信息平台不完善,信息流动范围小,导致农地不能及时贷出;(3)农地使用缺乏监督;(4)宁夏平罗的农村土地银行缺乏相应的法律支持,这为农村土地银行的进一步推广与发展设置了障碍。笔者觉得以上研究从不同的方面反映了农村土地流转中介组织存在的一些问题,但总体而言仍有不足:对问题的分析呈现低端的简单重复,缺乏各自独特深入的见解;再就是对当前存在的共性问题的融合、概括和提炼极其欠缺,同时对个性问题的分析也存在单一片面和简单浅显的缺陷;还有对深层次的诸如制度体制方面的问题挖掘不够。

## 五、完善农村土地流转中介组织的对策研究

关于完善农村土地流转中介组织的对策研究,国内学界的研究有一定的趋同性和相通性,主要有如下建议:

第一,从法律视角来研究农村土地流转中介组织的完善。如沈映春等(2009)认为:政府要加强立法,逐步制定配套系统的法律法规体系,规范土地流转中介机构管理的总体法规,规范其性质、宗旨和作用、组织形式和名称、经营程序、法律责任、设立条件和审批程序。王志章等(2010b)认为要建立健全农村土地流转中介组织的法律法规。曾怀东(2010)也认为要明确规定农村土地流转中介组织的准入条件。

第二,确保农村土地流转中介组织的独立性,加强农村土地流转中介组织的自身建设。任勤等(2010)认为要处理好中介组织与政府或村委会的关系,保证组织独立性。钟涨宝等(2005)认为要减少对农地流转中介组织的行政干预。王志章等(2010a)认为要实现政府职能转变,从对农地流转中介组织的“一手抓”到放权背景下的扶持与引导。加强农村土地流转中介组织的自身建设主要包括运行机制、诚信机制、风险防范机制和规章制度的建设以及职能界定与划分、宣传推广、员工素质提升等。

第三,加强对农村土地流转中介组织的监管,这部分国内学界强调得较多。如邹伟等(2009)、刘

政坤等(2009)认为要建立政府主导、社会参与的监督机制,加强对中介组织的监督管理。唐勇(2009)也认为要对流转地的后续经营管理设置相应的组织和职能,加大监管力度。但是国内学界对加强农村土地流转中介组织的监管,更多的只是停留在口号层面,并没有实际深入系统的研究,对监管的必要性、监管制度、监管方式、监管运行机理与架构、监管的测评等都没有进行研究。

## 六、农村土地流转中介组织研究展望

### 1. 研究视角的拓展和研究方法的创新

纵观国内对农村土地流转中介组织的研究,总体上来看大致是从管理学、经济学、和法律层面这三个视角来进行的。以上的研究视角固然有它的合理性和可借鉴性,但笔者认为农村土地流转中介组织的多样性和复杂性决定了该领域的研究必须运用多学科的理论与方法。比如,至少还要运用政治学、社会学、心理学和金融学等学科的理论与方法,而且这些学科领域理论与方法不应该是单独运用,更多的应该是跨学科的综合运用。当前研究农村土地流转中介组织的方法,主要是基于现有文献的定性的规范性研究,而对现有农村土地流转中介组织的实证研究较少,而进行该项研究只有对实际情况进行考察之后,才能提出切实可行的方案,因而具体的数据分析、定量分析是当下急需开展的研究领域。另外,典型案例的收集与分析也有待加强,全国各地的农村土地流转中介组织的形式是多样的,但当前的研究对农村土地流转中介组织不同形式的典型案例的挖掘严重不足,整理和分析呈现浅显化,这项工作亟待加强。另外对农村土地流转中介组织还需进行类比分析研究,笔者觉得可以借鉴社会上其他行业的中介组织(如房地产、建设监理等),借鉴和参考他们的法律、制度、组织、运作、监管以及市场性与公益性的处理。只有不断采用新的研究视角,不断拓展新的研究方法,才可能有创新。

### 2. 研究内容完整性、系统性和理论性的统一

从研究内容来看,当前国内关于农村土地流转中介组织的研究,有明显的不足。主要表现在如下几方面:

第一,各类中介组织参与农村土地流转的数量、质量、规模及程度如何,参与的实际效应如何,当前对这些进行研究的较少。

第二,缺乏对农村土地流转中介组织的内外部建设的完整系统性研究,内部建设包括各种机制、规章制度的建设和职能的划分等;外部建设包括法律法规的制定、监管的实施等以及内外部建设的融合。

第三,缺乏对实践中的创新性农村土地流转中介组织的跟踪捕捉式研究和前瞻性研究。

第四,对农村土地流转中介组织的运行机理和模式的研究极其缺乏,急需从农村土地流转中介组织的运行机理的理论依据、前提条件、范围、模式识别、效益测评、不同模式和不同层级之间的互动关系等方面展开攻坚性研究。

第五,缺乏农村土地流转中介组织和农村土地流转中介服务体系的互动融合构建研究,其中的问题包括农村土地流转中介组织构建的数量、类别及层级的判定等以及这些多样性的农村土地流转中介组织如何互动融合为科学、合理、高效的农村土地流转中介服务体系。

可以说这些问题关系到农村土地流转中介组织研究的成败,必须做到研究的完整性、系统性和理论性的高度统一。

### 3. 指导性、针对性和操作性的结合

当前对现有农村土地流转中介组织的问题以及解决问题的对策研究,缺乏切实的指导性且可操作性差。进行农村土地流转中介组织研究的目的是意义是理论指导实践,理论服务于实践;为正在运行的农村土地流转中介组织排忧解难,解除其病灶和桎梏,让其运行顺畅高效;指导不同的地区因地制宜地建立适合自身特点的农村土地流转中介组织,从而推进农村土地流转又好又快的向前发展。而为了实现这一目的,对农村土地流转中介组织的研究必须做到指导性、针对性和操作性的结合。

### 参考文献:

- 邓君. 2009. 农村集体土地使用权流转与社会中介组织建设[J]. 中国经贸导刊(16):33.
- 刘涛. 2008. 农地流转需要中介组织[J]. 中国土地(10):47.
- 刘政坤, 强昌文. 2009. 农村土地流转中介组织探讨[J]. 理论建设(4):61.
- 任勤, 李福军. 2010. 农村土地流转中介组织模式:问题及对策——基于成都市的实践[J]. 财经科学(6):117-124.
- 沈映春, 周晓芳. 2009. 关于我国农村土地流转的中介机构研究[J]. 当代经济管理, 31(8):35-38.
- 邵传林, 霍丽. 2009. 农村土地银行的运作机理与政策测度[J]. 改革(7):83,86-88.
- 孙翠兰, 古辉洪. 2003. 构建我国农地使用权流转中介组织的设想[J]. 国土经济(2):14-15.
- 唐勇. 2009. 创新土地流转服务平台探析[J]. 科学决策(6):57.
- 田锡文. 2010. 农地银行发展研究[J]. 科技向导(23):44-46.
- 王继权, 董杰. 2003. 试论农村土地经营权流转市场与中介组织建设[J]. 贵州财经学院学报(3):15-16.
- 王志章, 兰剑. 2010a. 农村土地流转中介组织的培育与发展问题研究[J]. 中共南京市委党校学报(1):64-68.
- 王志章, 兰剑. 2010b. 农村土地流转中介组织相关问题研究[J]. 科学决策(3):44-45, 49, 50.
- 杨茂君. 2007. 关于发展土地流转中介合作组织搞好农村土地承包经营权流转的建议[EB/OL]. 中国农经信息网, [2007-1-31]. <http://www.caein.com>.
- 杨展. 2006. 土地流转中的中介组织:非合作博弈框架下的分析[J]. 世界经济情况(2):33.
- 曾怀东. 2010. 农村土地流转中介组织的法律思考[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报(7):70-71.
- 张存刚, 邵传林. 2009. 基于“土地银行”视角的农村土地流转模式研究[J]. 甘肃金融(7):15-16.
- 中国人民银行吴忠市中心支行课题组. 2009. 农村土地流转中介组织的案例研究[J]. 西部金融(7):58.
- 钟瀑章, 狄金华. 2005. 中介组织在土地流转中的地位与作用[J]. 农村经济(3)35-37.
- 邹伟, 何孟飞. 2009. 简论农地流转的中介组织建设[N]. 光明日报, 2009-02-10.

(编辑:夏 冬;校对:杨 睿)