



# 交易费用经济学视角下“土地银行”的产生及运行

——以四川省彭州市“土地银行”模式为例

蒋勃芊,刘志文

(西南财经大学 经济学院,四川 成都 611130)

**摘要:**从交易费用经济学的角度出发,以四川省彭州市试行的“土地银行”这种新型农业产业化组织为例,分析了“土地银行”产生的原因和运行模式,认为“土地银行”有效节约了农产品交易过程中的交易费用和其他社会成本,缓解了西部地区土地“闲置”的问题,增加了农民福利。但是由于组织形式和其他因素,“土地银行”仍有可能面临较高的组织费用。通过分析“土地银行”的运行模式、推广意义和可能存在的问题,提出了相关建议。

**关键词:**土地银行;交易费用;组织费用;农业产业化

**中图分类号:**F62 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2010)04-0132-06

改革开放30年来,农村改革一直都是我国政府的重点议题。然而,在我国农村改革和发展的过程中,许多矛盾和问题一直并存。例如,一是现代农业需要把土地集中起来进行规模化、专业化生产,而土地承包经营制度却使得土地分散在千家万户手中;二是懂技术、会管理的高素质农业人才亟需土地来经营,但是土地“撂荒”、“闲置”的情况却仍然存在<sup>[1]</sup>。针对这些问题,党的十七届三中全会明确提出了促进农地流转、城乡统筹和发展现代农业的改革方向。因此,如何将土地的资产化经营与农业生产的现代化和农民的增收有机地结合,以促进农业产业化发展和新农村建设,是当前我国农村改革发展的热点课题。

彭州市是成都市19个区(市)县之一。2008年12月,彭州市在土地承包经营权确权的基础上,先后成立了3家“土地银行”,至今已经成立了11家。据报道<sup>[2]</sup>,河南、广东、北京等省市地区在2009年也分别效仿彭州做法,试行“土地银行”。“土地银行”这一新型农业发展模式能否适应我国农业发展的需要?能否有效保护和增进农民福利?能否有较大推广价值?本文将从以下几方面进行分析和讨论。

## 一、彭州市“土地银行”产生的相关背景

### (一)成都“统筹城乡发展综合配套改革试验区”的制度背景

2007年6月9日,国务院批准成都成为全国统筹城乡综合配套改革试验区,要求成都市从实际出发,根据统筹城乡综合配套改革试验的要求,全面推进各个领域的体制改革,并在重点领域和关键环节率先突破,大胆创新,尽快形成统筹城乡发展的体制机制,促进城乡经济社会协调发展。试验区的建立为彭州市新型土地制度的探索提供了条件,其土地确权、流转的配套改革制度为土地银行的建立奠定了基础。

### (二)“5·12”大地震对农民生产方式的影响

“5·12”大地震中,彭州市受灾严重,大量住房倒塌,受灾群众达18万户。在灾后住房重建中,统规统建和统规自建户数占总受灾户数的31%。农民大量集中居住后,农民的生产方式和生活方式都发生了转变,当地产业怎么发展、就业怎么办、收入来源等都成为迫切需要解决的问题。

在城乡统筹试验区和“5·12”大地震的双重背景下,彭州市委、市政府提出“成立土地银行(农业

\* 收稿日期:2010-03-20

作者简介:蒋勃芊(1989-),男,贵州贵阳人,西南财经大学经济学院,主要研究经济学。

资源经营专业合作社),推进土地规模经营,促进农业生产方式转变”的发展思路。彭州市于2008年12月22日在磁峰镇建立了鹿坪、滴水、皇城3所农业资源经营专业合作社,即外界称谓的“土地银行”。

## 二、彭州市“土地银行”运营模式

彭州市“土地银行”不同于“传统土地银行”。“传统土地银行”是指:“以土地为抵押的办理长期放款业务的银行。”<sup>[3]</sup>德国第一家此类土地银行成立于1770年,美国成立于1916年。彭州市的“土地银行”更类似于一个“土地储备”机构。它引入金融部门的存、贷款机制,在不改变土地用途的前提下,农民自愿把自己的耕地存入土地银行,由土地银行向存地农民支付利息(存地费),土地银行再把土地“贷”给经营大户,并收取租金(贷地费),通过“零存整贷”加快农地流转,推动农业产业化和规模化生产方式的形成。彭州市“土地银行”官方的注册名称为“农业资源经营专业合作社”,本文将之统称为“土地银行”。以彭州市鹿坪“土地银行”为例,其实施细则如下:

### (一)承包地经营权实行“银行”方式合作经营

农户将零散、小块、界线明晰的承包地经营权流

转给“土地银行”,“土地银行”按照一定的价格给付农民租金(土地存款利息),再将土地成片划块转包给种植大户,种植大户付给合作社土地租金(土地贷款利息)、服务费,“土地银行”通过利息差获得收益。

### (二)种植大户和企业合作生产

“土地银行”与龙头企业签订种植面积、产品要求和最低保护价的总协议,同时又与种植大户签订土地借贷协议和种植订单协议,由种植大户进行适度规模经营,并将产品卖给龙头企业,龙头企业在品种、技术、农资等方面通过“土地银行”为种植大户提供服务,确保产品质量安全。

### (三)政府扶持

扶持政策为:(1)帮助“土地银行”寻找龙头企业,并与种植大户进行对接,确保种植大户产品的价值实现最大化;(2)帮助争取项目改善农业基础设施条件;(3)开展田间农技培训;(4)以低于市场价组织好质量安全的农资供应;(5)对种植大户实施农机具购置补贴;(6)组织农民转岗就业培训,促进农民外出务工。

### (四)“土地银行”的管理和监督

农民通过民主选举产生“土地银行”管理委员会和监督委员会,对“土地银行”进行管理和监督。其组织结构和运行如图1所示。

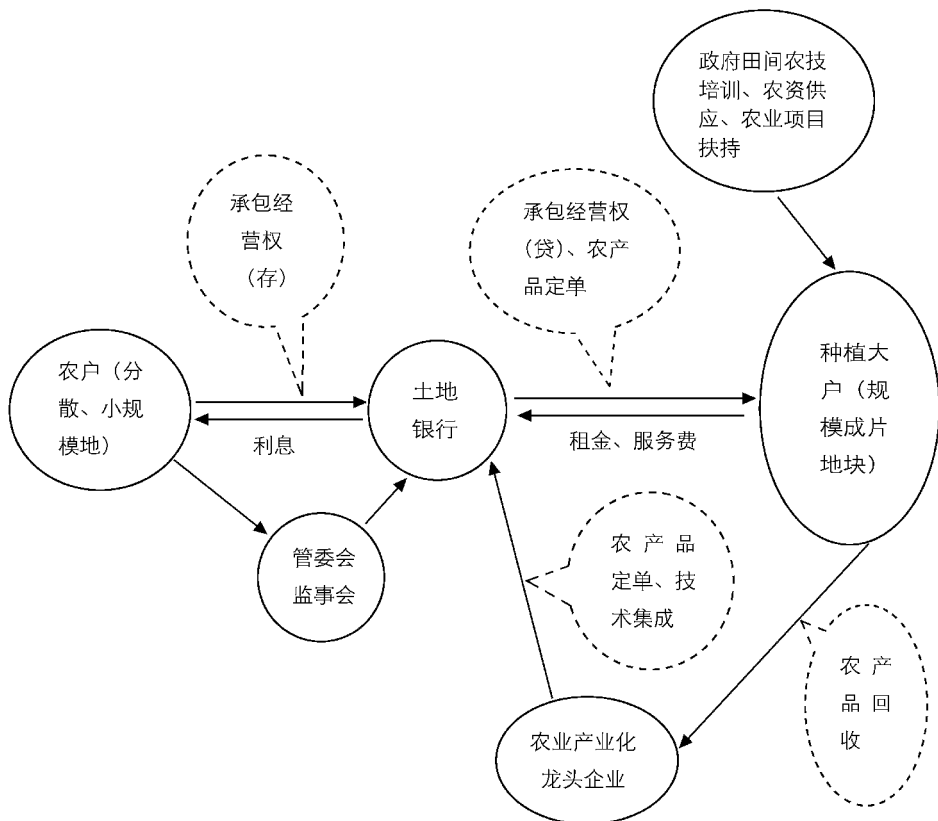


图1 “土地银行”的组织结构、管理和运行模式

到目前为止,彭州市“土地银行”引进了彭州嘉禾农业开发有限公司、成都神农农业开发有限公司和置农薯芋有限责任公司,开始了农产品的规模化种植。“土地银行”付给群众的利息为 240 元/(亩·年),以后每 5 年增加 20 元/(亩·年)。

作为一种新型的土地流转模式,“土地银行”有以下 5 个作用:

(1)通过农业资源经营专业合作社模式,改变过去直接流转土地造成的地块界线清晰、不便于土地整理和成片规模经营的现状。

(2)实现了土地的集体化、集约化、规模化经营。

(3)在产权制度改革的基础上,有效促进土地资源变资本,增加农民财产性收入。

(4)有效促进农村劳动力转移和生产方式转变,农民存入土地后,可为种植大户专业从事农业生产,也可为企业打工,或外出务工。

(5)缓解了以往土地抛荒、闲置的情况,有效利用土地资源。

显而易见,“土地银行”具有其独特的优势。但在当前形势下,“土地银行”能否成为我国广大西部地区推进农业土地规模经营、实现农业资本化、促进农业生产方式转变的新出路?在众多的农业产业化组织形式中,它的生命力能否长久持续?下面将从经济学的角度进行论证。

### 三、从经济学的交易费用来分析“土地银行”的产生和运行

当前农业产业化的组织形态可分为 3 大类:合同(契约)组织模式、合作社组织模式和企业组织模式<sup>[4]</sup>。根据农业部对我国农业产业化组织结构的调查数据,2002 年合同组织模式占 70.8%,合作社组织模式占 10.4%,实行企业分红机制的占 18.8%;到 2005 年,在我国各类产业化组织形式中,合同(契约)方式占 55.3%,合作方式占 16.0%,股份合作方式占 15.2%,其他方式占 13.5%。不难看出,虽然合同(契约)组织模式仍是目前农业产业化的主要模式,但是其比重逐年下降,各种形式的合作社组织正在茁壮发展。这种变化既是受外在土地改革制度和背景的影响,也是组织创新更替的自然过程。

“土地银行”本质是农业资源经营专业合作社,它能否合理地存在、发展并推广,既依赖于地方政府的行为,更取决于它的组织结构和运行机制能否适应、契合市场改革和发展的需要。为了进一步分析“土地银行”产生的基础,需要解读中国农业产业

化组织形态变迁的原因。

无论是“土地银行”还是其他形式合作社的建立,都是一种制度的创新。根据新制度经济学原理,一种制度能被创新出来,首先是相关主体对制度创新有主观需求;其次是制度创新的收益超过制度创新成本,或者能够弥补因创新造成的损失。

衡量制度创新的收益或损失,可用交易费用和组织费用的概念进行解析。科斯<sup>[5]</sup>在讨论企业的产生时指出:当交易费用大于组织费用时,人们选择用企业作为配置资源的方式;当组织费用大于交易费用时,人们就会选择市场作为资源配置的方式。从广义上理解,“交易费用是经济制度的运行费用,包含了组织费用等等”<sup>[6]</sup>。为了便于分析,本文采用埃里克·弗鲁博顿<sup>[7]</sup>的分类法,将交易费用分为市场型交易费用、管理型交易费用和政治型交易费用,并且将市场型交易费用等同于科斯所指的“交易费用”,管理型交易费用和政治型交易费用等同于科斯所指的“组织费用”。下面将从交易费用和组织费用两个方面解读中国农业产业化从“农户+公司”向“农户+合作社+公司”组织结构变迁的过程。

#### (一)交易费用

交易费用可分为事前交易费用和事后交易费用<sup>[8]</sup>。从交易费用的角度看,“公司+农户”的合同(契约)组织形式的出现,就是为了节省市场交易费用。龙头企业和农户签订契约之后,对农户而言,这种较为稳定的供求关系大大减少了各种事前交易费用,例如,信息成本、运输成本、垄断定价的损失、专用性投资不足的损失等费用。对龙头企业而言,同样可以减少事前的交易费用,例如,市场搜寻成本、运输成本等费用<sup>[4]</sup>。

但是,事前交易费用的减少,不可避免地引起了事后交易费用的相对增加<sup>[9]</sup>。在“公司+农户”的经营机制中,龙头企业和农户面临的市场风险已转换为违约风险,导致契约的不稳定性<sup>[10]</sup>。近年来,农业订单的违约率在 80%左右<sup>[11]</sup>,农业订单违约的主要原因有两种:一是契约不完全性,二是机会主义行为。具体来说,从企业增加的事后交易费用看,当市场价格高于契约价格时,小农户则把产品转售市场。一旦农户违约,由于农户是分散的经营个体,交易量小,企业收集信息很困难,诉讼难度很大。而从农户增加的事后交易费用看,当市场价格低于契约价格时,企业直接从市场收购。一般情况下,不少地方的龙头企业只有一家,形成了局部垄断,小农户面对龙头企业处于弱势地位,企业违约时,小农户无力去诉讼。

通过签约,企业和农户面对的市场风险转换为违约风险,事前交易费用的降低却导致事后交易费用的增加,这种“契约困境”是推动农业产业化的组织结构向“农户+合作社+公司”形式发展的根本原因。

把合作社引入“公司+农户”的组织链中,改变了双方的缔约环境和市场地位。对于农业产业化龙头企业而言,它们只与合作社一家打交道,减少了谈判对象和交易费用。就事前交易费用,企业直接与“土地银行”进行签约,用一份契约替代了与众多农户签订的多份契约,简化了合同履行的对象和路线,从而降低了契约的签订和执行成本;同时企业与“土地银行”两个主体间,便于建立长期合作的关系,以长期契约替代短期契约,降低了企业的市场搜寻成本,使企业的事前交易费用降低。就其事后交易费用,企业与“土地银行”签约,可以通过“土地银行”来对种植大户的机会主义违约行为进行低成本监督和约束,降低了监督成本,从而事后交易费用也得到降低。

对于种植大户来说,事前交易费用的降低反映在以下4个方面:(1)通过“土地银行”与龙头企业进行直接交易,由“土地银行”去搜寻企业,降低了信息成本费;(2)通过“土地银行”可以提高谈判地位,增加议价权,降低了垄断定价的损失;(3)通过“土地银行”与企业签订的农产品最低保护价可以提供稳定的销售渠道和销量,给种植大户以信心,有利于进一步扩大投资规模;(4)政府和龙头企业的农资和技术支持可以减少专用性投资不足的损失。事后交易费用的降低体现在,种植大户通过“土地银行”可以直接监督企业履约,降低了监督成本。

对农户而言,可以通过合作社提高与龙头企业的谈判地位,有可能分享农产品加工销售环节的利润,增加收益<sup>[9]</sup>。农户将闲置土地存入“土地银行”,使土地资源能够被有效利用,改善了原来大量农地抛荒、浪费农业资源的现象,还能为农户带来收益。存地农户也有了更多选择,既可进城务工,也可为种植大户打工,同时还享有国家的种粮补贴。通过合作社,双方的监督费用都大大降低,减少了面临的违约风险。彭州市“土地银行”建立后的效果已经发挥了类似的作用,使企业和农户双方的事前和事后交易费用同时得以降低。

从以上分析可见,“土地银行”能有效地降低大量的交易费用,有效节约社会的成本。然而,还有一个影响交易费用的重要因素,即只有当降低的交易费用大于组织费用时,“土地银行”才能有效地运行。

## (二)组织费用

广义的理解,组织费用也属于交易费用。为了更好地分析组织的产生,参照科斯<sup>[5]</sup>最初关于交易费用和组织费用的提法,以及《新制度经济学——一个交易费用的分析范式》中关于交易费用的分类法,本文将“管理型交易费用”定义为“管理型组织费用”,“政治型交易费用”定义为“政治型组织费用”,并从“土地银行”自身特点和制度环境两个角度进行以下分析:

### 1. 管理型组织费用

管理型组织费用是指:(1)建立、维持或改变一个组织设计的费用,如人事管理、信息技术投入、公共关系和游说活动等;(2)组织运行的费用,如制定决策、监督命令执行和代理费用等。

首先从组织建立角度来看,彭州市“土地银行”正式成立前,彭州市统筹办、彭州市农村发展局、镇党委政府共同参与了“土地银行”的制度和前期宣传,先后召开村社干部大会3次,村民大会6次,选举并产生“土地银行”管理委员会(由5人组成,以下简称“理事会”)和“土地银行”监事会(由7人组成,以下简称“监事会”),并且将社区居委会的房间无偿提供给“土地银行”作为办公场所。根据“土地银行”章程规定,其人事管理费用按收益总额的3%~5%计提,收益来源于土地存入利息与贷出利息的差额和业主缴纳的服务费。

在成立阶段,“土地银行”的组织费用大部分由政府承担。在以往研究中,政府的扶持和介入可以大大降低分散农户直接建立合作组织的组织成本;同时由于“政绩激励”,地方政府往往有较强的动机来辅助当地农民形成合作社。因此本文把关注点放到组织运行的费用上。

研究显示,导致农村合作社组织运行费用高昂有两个重要因素。一是农业合作社组织内部信用的缺失<sup>[12]</sup>,具体表现为:农民对组织者信用的缺失;农民对基层政府信用的缺失。这两点导致农民对专业合作经济组织持过于谨慎的态度,为了防止合作组织的变异,农民需要耗费大量的成本监督履约。在我们所做的调研中发现,由于农村基层民主选举中存在的一些问题,使农民对基层组织产生了不信任的危机。虽然彭州“土地银行”倡导以“民办、民管、民受益”的原则,但仍然是由当地政府组织成立理事会和监事会,这些机构与政府有着千丝万缕的联系。例如,“皇城土地银行”首任理事长即是当地党支部书记。不信任危机势必影响“土地银行”的运行,从而增加组织费用,这是必须认真思考

的一个问题。另外,政府的过多介入容易让合作社成为“寻租”工具,容易滋生腐败,既损害农民的利益,又会失去农民的信任。二是管理制度不完善<sup>[12]</sup>,彭州“土地银行”内设理事会、监事会,其中理事会是决策中枢。目前理事会、监事会人员都来自于当地基层组织和农户,他们往往缺乏专业合作精神,其自我组织能力和自我管理也受到质疑,管理制度不健全。从以往经验看,许多专业合作经济组织虽然建立了很完整的内部管理机构,但是决策权却掌握在少数人手中。同时,“土地银行”缺乏经营者激励机制,有可能导致经营者积极性不足。

## 2. 政治型组织费用

所谓政治型组织费用,是指政治体制中制度框架的运行和调整所涉及的费用安排<sup>[7]</sup>。“土地银行”所存贷的土地是产权明晰、确权到户,且根据其地理位置、土地肥沃程度、升值潜力等评级过的土地。2008年彭州市在成立土地银行前已完成土地确权工作。所谓“土地确权”,是指明确农民及集体经济组织对承包地、宅基地、集体建设用地、农村房屋、林权等的物权关系,是我国此次土地改革的基础。但是,长久以来,农村的土地资源就没有得到普遍的、明确的、法定的产权界定。此外,多年以来农村人口、劳动力、行政区划、政策与体制都有诸多变化,大量历史遗留问题欲理还乱<sup>[13]</sup>。这些问题导致了土地确权工作障碍重重,成本巨大。

据相关报道<sup>[14]</sup>,在成都市的确权工作中,就遇到了如下困难:集体经济组织和集体组织成员的界定问题,承包权不确定的问题,承包地面积的问题,确权到组与到户的问题等等。根据《成都市统筹城乡综合配套改革研究报告》统计,截至2008年7月,成都市有112个乡镇,501个村,6446个组,启动确权颁证工作,涉及农户32.93万户。如此庞大的改革成本,是我们在讨论“土地银行”时所不能忽略的。

## 四、讨论与结论

在当今我国农村城镇化、农业现代化、农业规模化发展的背景下,“土地银行”是一个有较大推广价值的合作模式,特别是对于耕地分布较零散的中西部地区有着重大意义。短期而言,“土地银行”改善了西部地区土地抛荒、闲置的局面,有效地利用土地资源。许多存地户表示,将土地存入“土地银行”,可以获取利息,还可以放心地外出打工,也可以在“农户+合作社+公司”的合作公司中打工,极大的提高了收入,从而改变以往种植普通农作物每年仅收入几百元甚至亏本的命运。长期而言,“土

地银行”可作为农村融资的突破口。在下一步工作中,如果引入适当的抵押、担保机制,落实相应金融配套措施,“中国式土地银行”将发展成为前文中所提到的“传统土地银行”,这将为农村带来更多资金,进一步促进农业生产并提高农民生活水平。

但是,从前文分析中也发现了以下问题,即彭州市“土地银行”的合作模式虽然有效节约了交易费用和社会成本,但仍有可能陷入传统合作组织组织费用过高的困境。对此本文提出以下建议:

### (一) 政府角色的调整

地方政府在“土地银行”成立初期必然要发挥重要作用。但是,随着“土地银行”的发展成熟,过多的政府干预难免导致效率低下、寻租等问题。国内外相关领域的研究指出,政府应依照农民合作经济组织发展的初期、成长期、成熟期3个阶段的特性来对自己的职能进行动态定位,以哺育、扶持、守夜人身份执行政府职能<sup>[15]</sup>。因此,政府需要逐渐淡出对“土地银行”的管理,充当“守夜人”的角色监督其运行,并且将监管重点放在对制度、财务、民主管理监督等重要环节上。同时“土地银行”作为一个独立核算、自负盈亏的乡镇组织,没有财政支持,因此需要政府政策上的倾斜,并且从法律上为“土地银行”提供帮助和保护。

### (二) 提高管理素质、建立激励机制

在政府淡出对“土地银行”的管理后,为确保“土地银行”的有效运行,需要对管理者进行培训、指导。根据相关章程,理事会、监事会都采取连选连任制,任期1年。目前各“土地银行”管理者均来自基层组织和农户,他们缺乏管理经验和专业知识。离开政府的管理后,他们如何独立与企业、种植大户谈判,如何管理合作社,如何处理财务会计信息等,都是巨大的挑战。因此,在“土地银行”走上独立经营的道路上,通过培训提高管理者素质、在管理层内部进行分工,实行专业管理显得尤为重要。

### (三) 加强风险控制能力

对于广大存地户来说,“土地银行”每年支付的利息是他们参与合作社的最主要原因。以皇城土地银行为例,现在存地户收到的利息为240元/(亩·年),每5年递增20元/(亩·年)。在土地存入协议中,农户可选择每年分次在规定时间内收取利息。同样,种植大户与“土地银行”签订的土地贷出协议中,种植大户可选择每年分次在规定时间内支付租金和服务费。只有顺利地收取租金才能保证农户利息的支付,如果“土地银行”因各种原因(自然、非自然)无法及时收取租金,以至于无力支付农户

利息,极易失去农户的信任和参与。目前,“土地银行”每年从可分配收益中提取 70% 风险基金。但是,一位理事长曾表示“现在的土地存入价格和贷出的价格都太低了,很难赚到‘存贷差’,连办公经费都欠缺”。

所以,单一通过提取可分配收益的方式来建立风险基金还不能解决问题。我们认为,地方政府可通过农村信用社等金融机构为“土地银行”提供信贷资金,帮助“土地银行”在危机时刻抵御风险。但也需注意,为防止贷款资金的非法挪用,需要严格限制其贷款条件、加强监管力度。

#### (四) 土地确权工作的完善

土地确权带来巨大的制度改革成本,但这是中国土地制度改革的重要环节,长远看有利于中国农业现代化发展,关键在于处理好土地确权工作中各种遗留问题。例如,针对承包地面积入账的争议,目前彭州“土地银行”采用的解决办法为:丈量前,先暂按确权时颁发的证书上确认的承包面积数为准;丈量后,实测面积与承包面积的差额按原集体经济组织的讨论方案补给存地农户。必须深化土地确权工作,完善制度,客观、公正地对待各方利益。

#### (五) 工作信息的透明公开

中国农村基层组织失信于农民的问题比较普遍,严重威胁“土地银行”的发展。为了重拾农民的信任和支持,除民主管理外,“土地银行”还需要坚持工作信息的透明公开,真正做到“民办、民管、民受益”。信任是一种情感因素,信息公开是其基础,只有真心真情为广大农民办实事,才能在点滴上获得农民的认可和赞许。当农户—合作社—种植大户—企业间建立了透明的信息制度和稳定的信任关系,“土地银行”就能节省不必要的组织费用,将组织绩效发挥到最大。

综上所述,“土地银行”是中国农业产业化、集约化发展和新农村建设的一种新模式。在发展过程中,只有结合各地区特点,不断尝试,不断总结,

不断完善,建立起适合本地区特色的中国农村“土地银行”运行机制,有效降低交易费用和组织费用,才能成为保护农民利益、增进农民福利、促进农业发展的新型农业模式。

#### 参考文献:

- [1] 周晓林,罗文斌. 国外土地银行运作模式对我国农村改革的启示[J]. 农村经济,2009(6):127-129.
- [2] 杨婷. 河南首个农村“土地银行”试水报告[N]. 广州日报,2009-07-10.
- [3] 陈洪博. 土地科学词典[M]. 南京:江苏科学技术出版社,1992:101.
- [4] 侯军岐. 论农业产业化的组织形式与农民利益的保护[J]. 农业经济问题,2003(2):51-54.
- [5] Coase R H. The Nature of the Firm. *Economica*[J]. 1937(4):386-405.
- [6] Arrow K J. The Organization of Economics Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation[M]//The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System, Joint Economic Committee, 91st Cong., 1st sess., Washington, D. C: Government Printing Office. 1969,1:48.
- [7] 埃里克·弗鲁博顿. 新制度经济学:一个交易费用分析范式[M]. 上海:上海人民出版社,2006:59-60.
- [8] 奥利弗·F·威廉姆森. 资本主义经济制度[M]. 北京:商务出版社,2007:33.
- [9] 生秀东. 劣市场、准市场与农业产业化:“公司+农户”运行机制探析[J]. 上海经济研究,2001(9):14-17.
- [10] 生秀东. 订单农业的契约困境和组织形式的演进[J]. 中国农村经济,2007(12):35-39.
- [11] 孙兰生. 关于订单农业的经济学分析[J]. 农村发展与金融,2006(6):35-37.
- [12] 黄丽萍. 交易成本与农村专业合作经济组织发展困境:基于农户层面的分析[J]. 东南学术,2007,(5):34-39.
- [13] 周其仁. 确权是土地流转的前提与基础[J]. 农村工作通讯,2009(14):40-41.
- [14] 吴红缨. 风疏雨骤来时路:成都农地确权改革报道[J]. 特别关注,2009(2):14-15.
- [15] 石志恒,陈冲. 政府参与农民合作经济组织发展的职能演变[J]. 商业研究,2007(8):165-167.

责任编辑 张颖超

## The Establishment and Operation of Land Bank from the Perspective of Transaction Cost Economics

—A Case Study of Land Bank in Pengzhou of Sichuan Province

JIANG Bo-qian, LIU Zhi-wen

(School of Economics, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

**Abstract:** Taking Pengzhou Land Bank as an example, this article analyzes the establishment and operation of Land Bank from the perspective of transaction cost economics. It points out that though Land Bank saves the transaction and other social costs in the trades of agriculture products, which releases the vacant land problem in western China and increases farmers' benefit, it may still face the problem of high organization cost due to its organizing form and other facts. Through the analysis of the operation, popularization and problems of Land Bank, the article puts forward some relevant suggestions.

**Key words:** land bank; transaction cost; organization cost; agricultural industrialization