



# 新一轮承包地确权登记颁证是否促进了农户的土地流转

——来自江苏省3县(市、区)的经验证据

付江涛,纪月清,胡浩\*

(南京农业大学 经济管理学院,江苏 南京 210095)

**摘要:**本文理论分析了农地产权状况对土地流转的作用机制,并在对江苏省3县(市、区)实地调查的基础上,通过构建Probit模型和Tobit模型,实证测度了新一轮农村承包地确权登记颁证对农村土地流转的影响。结果表明,从农户转出土地来看,农村承包土地确权登记颁证能够显著促进农地流转;从农户转入土地来看,估计结果显示农地是否确权登记颁证这一政策变量的影响并不显著。两者的差异反映了随着确权政策的实施,农村机动地减少或农户承包地正流向外来种植大户、合作社与企业等新型经营主体的事实。在此基础上,提出了落实农村承包地确权登记颁证政策的相关建议。

**关键词:**农村承包地;土地确权;土地登记;农地流转

**中图分类号:**F301.1   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2016)01-0105-09

## 一、引言

上世纪七八十年代始于农村的经济体制改革曾开启了中国经济增长的奇迹<sup>[1]</sup>,这个增长奇迹一直延续至今。随着我国经济增速放缓,改革再次成为政府工作重点,2013年末中央十八届三中全会发布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。其中,关于经济制度改革的第一条为“完善产权保护制度,健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”。政府完善产权保护的主要举措为推行不动产统一登记制度,相应地,在农业领域推行农村土地承包经营权确权登记与颁证。2013年的中央1号文件提出“健全农村土地承包经营权登记制度,强化对农村耕地、林地等各类土地承包经营权的物权保护。用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作,妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题”。

**收稿日期:**2015-06-23

**基金项目:**国家自然科学基金项目“农业人口变化、规模经济与中国农户生产经营方式转变研究”(71203095);全国优秀博士学位论文作者专项资金项目“工业化进程中的农业禀赋、技术与要素市场”(201369)

**作者简介:**付江涛,男,南京农业大学经济管理学院博士生,研究方向为农业经济理论与政策。

纪月清,男,南京农业大学经济管理学院副教授,硕士生导师,研究方向为农业经济理论与政策。

胡浩,男,南京农业大学经济管理学院党委书记,教授,博士生导师,研究方向为农业经济及畜牧业经济。E-mail: huhao@njau.edu.cn

\* 胡浩为本文通信作者。

本轮确权登记颁证的实施无疑将进一步增强对农户土地承包经营权的保护,其政策目标之一是“流转顺畅”。现代产权理论也指出,完善产权保护制度不仅能有效激励当事人生产经营的积极性,而且有助于实现产权交易。在我国,长期以来实施土地合同所需要的司法机关和有关制度不健全,譬如大部分农民没有土地使用证并且缺乏法院与土地流转纠纷仲裁的机构等,一直被学界认为是增加交易成本制约土地流转的障碍因素<sup>[2-4]</sup>。

然而,相比较多的理论阐述与互相认同,有关正式制度与农地流转的实证分析仍非常少并且缺乏一致性。例如,叶剑平等基于全国17省的调查发现,是否有土地承包经营权证书对土地流转及正规合同签订均起到了积极作用。<sup>[5]</sup>而Jin and Deininger基于9省的调查资料发现,土地承包经营权证书并不显著影响农户参与农地流转市场。<sup>[6]</sup>

作为一项即将在全国范围内实施、成本巨大的产权保护行动,新一轮承包地确权登记颁证对于土地流转的实际效果需要很多调查研究来实证测度。目前这方面的文献依然较为缺乏。基于此,本文将在理论分析新一轮承包地确权登记颁证特点及其对土地流转的作用机制基础上,利用对江苏3个确权试点县的调查数据,实证测度其对土地流转的影响。

## 二、土地确权政策演变及对土地流转的作用机制分析

### (一)我国农村承包土地确权政策演变历程

我国正在实施的农村土地确权,包括宅基地使用权、农村土地承包经营权和农村建设用地使用权三类确权。本文主要围绕农村土地承包经营权确权展开,对农户而言,农地承包经营权确权的书面文件主要是农村土地承包合同及土地承包经营权证书。改革开放以后,国家一直强化对农民土地承包经营权的保护,农村土地承包经营权确权政策大致经历三个阶段。

第一阶段从上世纪80年代初分田到户至1996年二轮承包,这一时期农地确权未受到足够重视。尽管国家政策一开始分田到户就规定农地发包时集体要与农民签订土地承包合同,但对农村土地承包合同的期限、合同标的、要约与承诺以及违约责任等都没有做出明确规定,合同随意性比较大。

第二阶段是二轮土地承包后,1997年至2006年我国进入一个强调颁发农村土地承包合同和土地承包经营权证书的阶段。1997年中办、国办联合发布了《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》,要求延长承包期后,乡镇一级政府要及时向农户颁发由县或县级以上人民政府统一印制的土地承包经营权证书,以确定农民30年的土地使用权。1998年修订的《土地管理法》、2002年颁布的《农村土地承包法》都对土地发包方和承包方权利和义务、承包期限和承包合同、土地承包经营权流转做了严格规范,从法律上保护了农民的承包经营权,强化了农地使用权的排他性。

第三阶段是2007年至今,我国进入强调落实确权登记颁证,建立现代权利体系的新阶段。2007年十届全国人大第五次会议通过了《物权法》,该法设专节规定了不动产登记制度。2008年中央1号文件要求“加强农村土地承包规范管理,加快建立土地承包经营权登记制度。”2010年中央1号文件要求“全面落实承包地块、面积、合同、证书‘四到户’,扩大土地承包经营权登记试点范围”。在前期试点的基础上,2011年末四部委联合下发《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》,全面启动了该项工作。2013年中央一号文件提出“用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作,妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题”。2014年11月中办、国办下发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》再次强调,要建立健全承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的土地承包经营权登记制度。此外,2013年末中共十八届三中全会也明确要求:“依法维护农民土地承包经营权”

“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”。这就从法律高度赋予了农村承包土地更多的财产权能。

从上述政策制度演变可以看出,改革 30 多年农地确权政策总体上是朝着稳定农民土地承包经营权的方向发展。一、二轮农村土地承包过程中采取的责任承包制,客观上淡化了发包方对土地空间信息的管理需求,这两个时期的农村土地确权政策没有一个清晰的登记账目,承包方也没有一个确定的地块信息,对土地边界确认大多为村集体或农户默认状态,更缺乏书面凭证。新一轮土地确权具有以下新特点:第一,以《物权法》为依据,将进行统一登记、颁布明确的统一的证书,农民的土地承包经营权不再只是村集体及其内部农民互相认同的权利,将得到更广范围的认同;第二,重新确认土地空间信息,清晰记载了地块实际面积与四至范围;第三,以法律形式赋予农民更多土地的物权属性和财产权能。

## (二)新一轮土地确权影响土地流转的作用机制分析

新一轮土地确权登记颁证赋予了农民更加正式、更加清晰和更加完整的土地承包经营权。这将从以下三方面对土地流转产生影响:

第一,产权安全性与土地流转顾虑。如果出租意味着有可能失去土地,那么农户就会减少土地流转。失去土地的可能性表现在两个方面:一是在村集体土地重新调整中那些出租土地脱离农业的家庭有可能不再分得土地;二是转入方对流转土地的侵占。对于前者,过去有报道称村干部会将土地流转当作土地调整的信号,他们为了私利或迫于完成农业税和订购额的需要,会将出租的土地重新分配给他人<sup>[2,7-8]</sup>。虽然二轮延包时明确规定土地承包权益 30 年不变,但在现实操作中,仍有一些村集体调整土地,例如,2005 年一份调查显示二轮承包后仍有 32.8% 的村进行过土地调整<sup>[5]</sup>。新一轮确权登记颁证政策的实施将进一步固化农户对承包地的权利,拿到确权证书的农民将有法律依据抵制村集体的土地调整。对于后者,有报道称农民对土地出租普遍存在下列疑虑“将来能不能收回自营?如果对方不愿意归还,自己该怎么办?去索取,对方不给,怎么处理?或者,对方不愿归还原来的那块土地,而是归还面积相当但土质较差的另一块土地,又如何对待?”<sup>[9]</sup>土地确权后农民拥有了通过法律途径解决争端、维护权益的底线,可以更放心地将土地出租出去。

第二,清晰产权与农地流转交易成本。清晰而有保障的产权可降低交易成本促进土地流转。首先,土地确权登记颁证过程中给农户进行了权属关系的宣传教育,降低了签订和实施土地交易合同过程中转入方对转出方的故意侵害和合同纠纷。其次,新一轮土地确权确认了土地空间信息,省去产权界定费用;过去为了少纳农业税,土地承包证标明面积往往较小、容易造成交易纠纷的局面将得到改善。最后,在确权之前,村民之间或集体与个人之间存在不少遗留问题,权利关系错综复杂,造成权属信息不明确,交易这种权属关系不明确的土地会遇到各种麻烦。土地确权的为这些产权模糊不清的土地重新赋权,降低了实施和维持交易合约的成本。

第三,确权赋权与土地价值。确权赋权通过提高土地价值从而影响土地流转<sup>[10]</sup>。如果某一因素变动,例如农产品价格上涨,既提高了土地对于潜在租入方的价值,又提高了土地对于潜在出租方的价值,那么土地租赁市场上需求增加而供给减少,最终结果是地租会上升,土地交易量未必增加。但如果某一因素变动只改变了土地对于某一方的价值,则会对土地流转数量产生影响。例如,目前试点过程中抵押和担保权能赋予了土地转入方,转入方可使用转入的土地进行抵押或担保,农户自家承包的土地则由于面积较小很难获得抵押和担保。这种赋权方式将增加土地租赁的需求但不减少土地租赁供给,最终增加土地流转数量。

基于上述分析,本文认为新一轮土地确权登记颁证使农户的承包经营权更加安全、清晰,减少农户转出土地的顾虑并降低交易成本,具有促进土地流转的作用;目前土地抵押与担保试点的赋权方式也具有刺激土地流转的作用。新一轮土地确权登记颁证进一步强化了对农户承包

经营权的保护。该政策实际起到的实施效果还将取决于“进一步强化”的程度。如果尽管缺乏正式权证和清晰登记,村集体和农户间的相互认同已经使农民在产权安全性方面具有足够的信心,那么本轮确权登记颁证的效果可能会很小,反之则很大。因此,政策的实际效果仍需要实证测度,下面将给出测度方法。

### 三、模型设定与数据来源

#### (一) 模型设定

本文将利用计量模型实证测度确权在土地流转中的作用。土地转出和转入是土地流转的两个方面,为了形成稳健的实证结果,我们将既分析转出的一面又分析转入的一面。

由于大量农户没有参与流转,我们首先将农户的流转行为粗略地分为进行了流转和未进行流转两类,用 Probit 模型来考察农户是否转入和是否转出的决策,其模型形式如下:

$$y^* = \alpha_0 + \alpha_1 D + \alpha_2 X + \varepsilon_i; \quad y = 1[y^* > 0] \quad (1)$$

对于农地流转的具体数量,我们采用下限为 0 的 Tobit 模型进行考察。需要注意的是农户转出的耕地规模具有上限限制,即不能超过承包地面积。因此,在转出方程中,我们将采用下限为 0 上限为 1 的 Tobit 模型考察承包地转出比例;用下限为 0 的 Tobit 模型(转入没有上限)考察农户转入面积。Tobit 模型形式如下:

$$y^* = \beta_0 + \beta_1 D + \beta_2 X + \varepsilon_i; \quad \varepsilon_i | N(0, \sigma^2) \quad (2)$$

$$y = \begin{cases} y^*, & \text{如果 } y^* > 0 \\ 0, & \text{如果 } y^* \leq 0 \end{cases}$$

(1)(2)式中的  $y^*$  为潜变量,  $y$  观测变量。两个模型的解释变量  $D$  为村层面的确权虚拟变量(未确权=0,确权=1)。  $X$  为控制变量,主要包括家庭生产特征变量(耕地规模、是否有农业机械、自评农业经营能力)、家庭劳动力特征变量(家庭劳动力数、劳动力非农就业状况)和户主特征变量(身体健康状况、年龄、受教育程度、性别等),考虑到土地流转的地域差异,乡镇虚拟变量也被包含在模型中。

#### (二) 数据来源

本文把江苏作为研究对象。改革开放后江苏城镇化率由 13.7% 提高到 65.2%,累计转移了农村劳动力近 2000 万人,具有较普遍的土地流转需求。江苏也是全国较早推行土地确权登记颁证试点的省份,自 2009 年试点至今已完成 2000 个村的土地确权登记颁证工作。且试点地区为逐村推进确权登记颁证试点,即同一乡镇同时存在完成试点的村组和尚未启动试点的村组,这为我们开展对照研究提供了难得的对比样本。

所用数据均来自笔者于 2014 年 1—5 月对江苏铜山、海门和高邮 3 县(市、区)的实地调查资料,这 3 个县(市、区)基本是 2010 年前后开展试点,截至调查时点完成试点的村组均已超过 50%。调查采取的是抽样调查法,在选取样本乡镇时,主要考虑各样本乡镇土地确权进度,所选样本乡镇必须具备兼有已完成确权颁证的村组和未启动确权颁证的村组。根据 3 个县(市、区)的土地确权进度,并参照上述样本选择标准,分别在铜山区、海门市、高邮市选取 1 个、3 个和 2 个乡镇,每个乡镇随机抽取 1~2 个完成确权试点的村组,同时选择相邻未开展试点的村组作为分析对照。在 3 个县累计抽选了 6 个乡镇 15 个村,每个村随机选取 25 个农户做深入调查。农户问卷调研除了收集农户家庭基本信息外,特别对农户家庭土地确权、土地流转和农业生产投入产出状况都做了详细的访问和记录。共调研农户 375 户,有效问卷 305 份,其中确权问卷 168 份,未确权问卷 137 份。(1)(2)式中各解释变量和被解释变量的数理统计特征如下。

在所有 305 个样本中,分别约有 37.7%、29.18% 的农户发生了土地的转出和转入,户均转



出面积占家庭承包地面积的比例约为 28%,户均转入面积为 15.89 亩,户均家庭承包地面积约为 5.1 亩,在新一轮农户承包地确权登记颁证工作推进过程中,约有 55.08% 的农户家庭承包地已经确权并得到证书。

表 1 土地流转模型解释变量和被解释变量特征

变量名称	变量定义	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
是否转出	1 = 转出;0 = 不转出	305	0.3770	0.4854	0	1
承包地转出比例	转出面积占承包地面积比例	305	0.2830	0.4023	0	1
是否转入	1 = 转入;0 = 不转入	305	0.2918	0.4553	0	1
转入土地面积	亩	305	15.8870	66.9620	0	700
是否确权	1 = 是;0 = 否	305	0.5508	0.4863	0	1
承包地面积	亩	305	5.1040	3.1295	0.5	22
年初是否有机械	1 = 有;0 = 没有	305	0.3639	0.4819	0	1
自评农业经营能力	比本村其他户, 1 = 弱一些;2 = 差不多;3 = 强一些	305	2.2295	0.5128	1	3
家庭劳动力数		305	2.7869	1.1881	1	8
兼职非农就业人数	在农忙时可中断	305	0.8393	1.0899	0	6
全职非农就业人数		305	0.6098	0.9641	0	5
户主性别	1 = 男;0 = 女	305	0.9175	0.2704	0	1
户主年龄	岁	305	58.4563	10.4527	30	81
户主教育年限	年	305	7.9761	3.3329	0	16
户主非农培训	1 = 接受过;0 = 否	305	0.1869	0.3842	0	1
户主健康状况	1 = 很差;2 = 差;3 = 一般;4 = 好	305	3.8367	0.4810	1	4
家里是否有人当过村干部	1 = 是;0 = 否	305	0.4663	0.4923	0	1
乡镇虚拟变量(略)						

四、实证结果与分析

(一) 样本描述统计

根据调查地区的实际情况,表 2 描述了确权和未确权地区土地流转户比例的差异。从土地转出样本反映的情况来看,确权地区转出户比例高于未确权地区转出户比例 24.72 个百分点,这说明土地确权颁证似乎能够显著增强农户土地流转意愿,促进土地转出;而从土地转入样本来看,确权与未确权地区转入户比例比较接近,还略低 2 个百分点。确权村租出户多而租入户少,这可能反映了土地流转向少数规模户集中,也可能是因为土地被转给农民专业合作社与企业等非农户组织中而没有被观察到。

表 2 确权和未确权地区土地流转户的比例

	样本数	转出样本数	转出户占比(%)	转入样本数	转入样本占比(%)
未确权	137	33	24.09	41	30.66
确权	168	82	48.81	47	27.97
合计	305	115	72.90	88	58.63

运用 STATA11.0 软件对模型进行回归,模型估计及检验结果见表 3、表 4。

(二) 土地确权与土地转出行为决策

从模型回归结果来看,Probit 模型和 Tobit 模型的 Prob>chi2 = 0,意味着模型运行结果总体而

言在统计上检验显著。从计量模型估计的系数(表 3)看,我们得出以下主要结论。

不论是采用 Probit 模型还是 Tobit 模型,估计结果都显示,确权与农地转出为显著正相关关系,本文所重点关注的农地确权登记颁证这一政策变量对土地转出的影响均与前文理论分析的判断相吻合。Probit 模型的估计结果显示,在有效控制其他变量的情况下,确权这一变量通过了 5% 的显著性检验且符号为正,说明农村承包土地确权颁证能够显著促进农村土地转出。从边际效应来看,土地确权使农户参与土地转出的概率提高 26.39%。Tobit 模型估计结果也显示,在控制其他条件不变的情况下,是否确权这一政策变量在 1% 的置信水平上通过显著性检验且符号为正,表明推进农户承包地确权登记工作,在促进土地转出行为发生的同时,还能够显著提升转出土地占家庭承包土地比例。这主要由于新一轮农地承包土地确权登记颁证,让农民真切感到土地承包经营权受到物权保护,能够有效化解他们因担心土地产权不稳定带来的流转顾虑,从而提高了农户流转土地的意愿,增加了农村承包土地市场的供给。

表 3 确权对土地转出行为的影响

变量	Probit 模型				Tobit 模型	
	是否转出		边际效应		转出比重	
	系数	Z 值	系数	Z 值	系数	t 值
是否确权	0.7479 * *	2.24	0.2639 * *	2.33	0.8030 * * *	3.54
承包地面积	0.0655	1.56	0.0239	1.56	0.0217	0.67
家庭劳动力数	-0.0230	-0.26	-0.0109	-0.26	-0.0961	-1.23
兼职非农就业人数	-0.0015	-0.01	-0.0005	-0.01	0.0347	0.42
全职非农就业人数	0.2945 * *	2.16	0.1076 * *	2.15	0.2472 * * *	2.66
户主性别	-0.5713	-1.63	-0.2088	-1.62	-0.1427	-0.6
户主年龄	0.0230 *	1.96	0.0084 * *	1.97	0.0162 *	1.91
户主教育年限	0.0625 *	1.67	0.0228 *	1.67	0.0486 *	1.79
户主非农培训	0.1253	0.48	0.0458	0.48	0.0387	0.2
户主健康状况	-0.1592	-0.75	-0.0582	-0.75	-0.1345	-0.86
家里是否有人当过村干部	-0.0696	-0.36	-0.0254	-0.36	-0.0252	-0.18
年初是否有机械	-0.1640	-0.71	-0.5930	-0.72	-0.1521	-0.93
自评农业经营能力	-0.5099 * *	-2.57	-0.1863 * *	-2.57	-0.2443 *	-1.67
乡镇虚拟变量(略)						
_cons	-1.7883	-1.41	—	—	-1.67	-1.8
LR chi2(19)		163.15		186.37		
P 值		0		0		
观测值		305		305		

注：\*、\* \*、\* \* \* 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平。

家庭劳动力特征变量中,全职非农就业人数与土地转出存在显著的正相关关系。这表明,非农就业仍是影响土地流转的重要因素。Probit 模型中全职非农就业人数变量通过了 5% 的显著性检验且符号为正,这充分说明家庭非农收入比重越高,农业劳动力的机会成本也越高,农户更有动力转出土地解放劳动力以获取更多非农收入,且随着家庭中全职非农就业人数的增加,转出土地的概率增加 10.76%。Tobit 模型中家庭全职非农劳动力人数在 1% 置信水平上通过显著性检验且符号为正,家庭中非农就业人数每增加一人,转出土地占家庭承包土地面积的比重提高 24.72%。

家庭生产特征变量中,家庭自评农业经营能力与农地转出为负相关关系,这表明农户农业

经营水平越高,越不容易转出土地。Probit 模型的估计结果表明,农户自评农业经营能力在 5% 的水平上通过了显著性检验,在控制其他变量的影响情况下,农户自评农业经营能力的提高使土地转出的概率减少 18.63%。Tobit 模型的估计结果是,农户家庭农业经营能力自评变量 10% 的置信水平上通过显著性检验但符号为负,这主要是因为如果农户自身农业经营能力比较高,即使发生土地转出,那么转出土地占家庭承包土地面积的比例也相对较低。

户主特征变量中,不论采用哪种估计方法,户主年龄、受教育水平等变量的系数符号和显著性程度都基本一致,这也从侧面证实了模型的稳健性。Tobit 模型中,户主年龄变量与土地转出存在显著的正相关关系,户主年龄越大,越倾向于转出土地;受教育年限变量通过了 10% 的显著性检验,表明户主文化程度越高,越有利于农户家庭土地转出。

(三) 土地确权与土地转入行为决策

关于确权登记颁证对土地转入行为决策的影响,模型估计结果与前文理论分析和预期不尽一致。Probit 模型的估计结果显示,是否确权这一政策变量未通过显著性检验,且符号为负,这在一定程度上和上文描述性统计的结果基本吻合。Tobit 模型估计结果表明,从土地确权对土地转入规模来看,是否确权并未显著影响农户转入土地的规模。这也充分说明,至少在现阶段,新一轮土地确权登记颁证工作的推进,并未有效提升“农户”的转入规模。背后可能的原因是耕地更多地被转给了合作社与企业等非农户组织,也可能是转给了外来人口而我们的农户调查样本主要从本地农户抽取;还可能是因为确权村机动地在减少,因此虽然农户转出的土地在增加,集体出租土地的减少使总的土地交易量在减少。

表 4 确权对土地转入行为的影响

变量	Probit 模型				Tobit 模型	
	是否转入		边际效应		转入规模	
	系数	Z 值	系数	Z 值	系数	t 值
是否确权	-0.1026	-0.29	-0.0326	-0.28	36.3043	0.87
承包地面积	0.0552	1.49	0.0175	1.49	3.3828	0.86
家庭劳动力数	0.1452	1.49	0.0460	1.49	10.4724	0.95
兼职非农就业人数	-0.3670***	-3.38	-0.1163***	-3.40	-34.9280***	-2.73
全职非农就业人数	-0.3310***	-2.66	-0.1050***	-2.67	-23.4426*	-1.66
户主性别	-0.2912	-0.84	-0.0925	-0.84	2.6176	0.06
户主年龄	-0.0400***	-3.73	-0.0127***	-3.75	-4.3120***	-3.67
户主教育年限	-0.0235	-0.75	-0.0074	-0.75	-1.6913	-0.51
户主非农培训	0.1990	0.88	0.0631	0.88	14.4524	0.58
户主健康状况	-0.1447	-0.75	-0.0459	-0.75	-34.2793	-1.56
家里是否有人当过村干部	0.3775	1.63	0.1197	1.64	39.7745	1.4
年初是否有机械	0.2918	1.48	0.0947	1.45	52.9989**	2.41
自评农业经营能力	0.7404***	4.11	0.2347***	4.13	88.3546***	4.36
乡镇虚拟变量(略)						
_cons	-1.0328	-0.81	—	—	-185.5910	-1.24
LR chi2(19)	72.46				72.35	
P 值	0.0000				0	
观测值	305				305	

注：\*、\*\*、\*\*\* 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平。

家庭劳动力特征变量中,家庭全职非农就业人数、兼职非农就业人数等变量通过了两种模

型的显著性检验且符号均为负。Probit模型的估计结果和边际效应分析显示,全职非农就业人数这一变量通过了1%的显著性检验,这说明随着非农就业的增加,农户越不愿意转入土地,他们可以从非农收入中获取比农业生产更高的收益;兼职非农就业人数变量通过了1%的显著性检验且为负,说明农户家庭中兼职非农就业人数越多,越不愿意转入土地,兼职非农就业人数每增加1人,土地转入的概率减少11.63%。Tobit模型估计结果显示,家庭全职非农就业人数、兼职非农就业人数等变量也分别在1%、10%的水平上通过了显著性检验且符号均为负,表明非农就业能够抑制土地的转入规模。

家庭生产特征变量中,自评经营能力和是否有机变量通过了显著性检验且符号为正。Probit模型的估计结果和边际分析显示,自评农业经营能力对土地转入的影响为正,且通过了1%的显著性检验;从边际效应的结果来看,自评农业经营能力能够使土地转入的概率增加23.47%。Tobit模型估计结果显示,自评农业经营能力通过了显著性检验,随着农户农业经营能力的提升,更愿意进行更大规模的农业生产,从而取得规模经济。年初是否有机变量通过了5%的显著性检验,符号为正,说明机械化的耕种能够有效增加农户转入土地的规模,实现规模化生产。

户主特征变量中,户主年龄变量通过了两种模型的显著性检验且符号均为负。Probit模型的估计结果和边际效应分析显示,年龄变量通过了1%的显著性检验且为负,说明农户年龄越大,越不容易转入土地。Tobit模型估计结果显示,户主年龄在1%水平上通过了显著性检验且符号均为负,随着农户年龄的增长,规模化种植的概率减少。

## 五、结论和建议

本文理论分析了农村承包地确权情况、农户非农就业水平等多个因素对农户承包地流转行为的影响。并以2014年1—5月对江苏铜山、海门和高邮3县(市、区)实地调查资料为依据,通过构建Probit模型和Tobit模型,实证分析了新一轮农村承包地确权登记颁证对农户转出和转入承包地行为的影响。结果表明,一方面农村承包地确权登记颁证与农户承包地转出行为之间存在显著的正相关关系,在有效控制其他变量的情况下,农地是否确权这一变量通过了5%的显著性检验且符号为正,这表明农村承包土地确权登记颁证能够显著促进农户承包地转出;另一方面,农地是否确权这一政策变量未能通过Probit估计模型的显著性检验且符号为负,Tobit模型估计结果也表明农地是否确权并未显著影响农户转入土地的规模,这充分说明,至少在现阶段,新一轮农村承包地确权登记颁证工作的推进,并未有效提升“农户”的转入规模。可能的原因是,由于部分农户采用了委托转入的土地流转形式,村组对农户转入行为决策的影响不容忽视,加之农村承包地更多地被转给了合作社、企业等非农户组织及外来农民,而本次调查样本没能全面涵盖这些主体。

本研究仅仅是对农地确权颁证政策效果的初步评估。由于该政策实施时间还较短,其长期政策效果仍有待时间检验。本次调查也只局限在江苏3个确权试点县,随着确权政策的推广,仍需要更大范围的后续调查研究。

为确保农地确权登记颁证政策的实施效果,更好地促进农村承包土地规范有序流转,根据本研究的初步分析结果并结合实地调查中发现的确权登记颁证实施问题,提出相关建议如下:

一要加强确权政策的解读宣传。当前,社会上对承包地确权政策存在不少片面理解,诸如有些基层干部群众认为“确权颁证等同于换发二代身份证,没有多少实质作用”“不需耗费大量人力物力测量四至面积”“确权颁证会引发新的社会矛盾、影响社会稳定”。针对这些认识误区,各级政府应采用发给农民一封信、张贴宣传标语、喇叭广播等群众喜闻乐见的方式,加强政



策解读,耐心做好解释,澄清各种误解,切实提高干部对农村集体土地产权制度改革方向的认识,增强农民对承包土地的权属意识,营造全社会支持农村承包地确权登记颁证工作的良好氛围。

二要把准政策实施的基本原则。承包土地确权登记颁证是整个农村产权制度改革的基础性工作,政策实施的效果事关改革成败大局。具体实施单位应按照“承包地块、面积、合同、证书‘四到户’”的农地确权原则,厘清四至范围和面积,明晰土地权属,稳定产权预期,减少流转纠纷发生的概率,切实做到为农民“确实权、颁铁证”。

三要加强经费支持保障。各地确权登记颁证工作进展很不平衡,主要是受到经费不足的限制。中央要求此项经费分级负担,但中央经费后期才能拨付,省级经费也是分期下达,苏北一些财政困难的县需先垫付资金。在中央资金尚未落实、县乡财政比较紧张的情况下,省级财政应挑起担子,合理确定资金盘子,尽快下达经费,并尽量体现对苏北经济薄弱县的倾斜。

四要强化技术支撑。农业农经部门作为承担单位,受技术力量薄弱的限制,在运用国土“二调”成果、实测制图方面存在不少困难,特别是农地地籍数据库的输入标准还有一定差距。各地应积极协调国土部门介入实测制图和地籍数据库建设环节,提高实测制图质量,为今后纳入不动产登记统一管理作好准备。

五要做好流转服务。鉴于农村承包地流转供需双方信息沟通不畅的问题严重制约了承包地的正常流转,应加快建立县、乡(镇)两级承包地流转信息收集、发布平台,建立合同签订与鉴证、政策咨询、纠纷调解的机构。同时,建立健全承包地流转市场定价机制,引导转入转出双方对土地承包经营权进行合理定价,切实保障农民权益。

## 参考文献:

- [1] 林毅夫,蔡昉,李周. 中国的奇迹:发展战略与经济改革[M]. 上海:格致出版社,1999.
- [2] Loren Brandt,李果,黄季焜,等. 中国的土地使用权和转移权:现状评价[J]. 经济学(季刊),2004(4):951-982.
- [3] 叶剑平,丰雷,蒋妍,等. 2008年中国农村土地使用权调查研究——17省份调查结果及政策建议[J]. 管理世界,2010(1):64-73.
- [4] 罗必良,李尚蒲. 农地流转的交易费用:威廉姆森分析范式及广东的证据[J]. 农业经济问题,2010(2):30-40.
- [5] 叶剑平,蒋妍,罗伊 普罗斯特曼,等. 2005年中国农村土地使用权调查研究——17省调查结果及政策建议[J]. 管理世界,2006(7):77-84.
- [6] Jin S, Deininger K. Land rental markets in the process of rural structural transformation: productivity and equity impacts from China[J]. *Journal of Comparative Economics*, 2009, 37(4):629-646.
- [7] Liu Shouying, Michael Carter, Yao Yang. Dimensions and diversity of the land tenure in rural China: dilemma for further reforms[J]. *World Development*, 1998, 26(10):1789-1806.
- [8] 姚洋. 中国农地制度:一个分析框架[J]. 中国社会科学,2000(2):54-65.
- [9] 厉以宁. 中国经济双重转型之路[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013.
- [10] 马贤磊,仇童伟,钱忠好. 农地产权安全性与农地流转市场的农户参与——基于江苏、湖北、广西、黑龙江四省(区)调查数据的实证分析[J]. 中国农村经济,2015(2):22-37.

(责任编辑:刘浩)