
农户感知与响应视角下的确权颁证政策绩效研究^{*1}

——基于江西省的问卷调查

钱龙 朱红根

【摘要】在新一轮确权颁证收官之际,本文基于江西省的农户问卷,从农户主观感知、行为与意愿响应两个维度对新一轮确权颁证的政策绩效进行调查与研究。应用统计描述性方法对农户感知和响应进行了初步分析,并运用二元 Logistic 模型验证了农地确权对农户响应的影响。研究表明,农户对新一轮确权颁证有着较高的熟悉度、认可度和满意度,且农地确权给农户带来了多个维度的福利改善感知,但后续改善空间较大。研究还发现,农地确权引发了农户多个维度的行为和意愿响应。农地确权提升了农户保护耕地质量的积极性,也有助于提升农户的农地流转意愿,但确权对农户的劳动力投入行为和化肥农药投入行为没有显著影响。这意味着新一轮确权颁证运行绩效良好,基本达到了政策预期目标,同时也存在诸多不足。因而,后续要稳步推进农地确权颁证工作,有效释放确权颁证的红利效应。

【关键词】新一轮确权 政策绩效 农户感知 农户响应 江西省

【中图分类号】F301.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003—7470(2019)—04—0021(10)

【作者】钱龙 讲师 南京财经大学粮食经济研究院 江苏南京 210003

朱红根 教授 南京财经大学经济学院 江苏南京 210023

一、引言

农地产权是关乎农业长期发展和农民切身利益的基础制度安排,但由于历史沿革和路径依赖,长期以来,我国农村的地权结构呈现模糊化,农民的承包权和经营权没有得到充分保障。党和政府历来高度重视农村土地工作,将其视为解决“三农问题”的重中之重。经过不断摸索,最高决策层最终确立了构建“归属清晰,权责明确,保护严格”的现代农地产权制度的发展目标。2008年10月,《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》在中共十七届三中全会获得通过,首次提出了要“搞好农村土地确权、登记、颁证工作。完善土地承包经营权权能,依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。”2009年中央1号文件进一步提出,要“稳步开展土地承包经营权登记试点,把承包地块的面积、空间位置和权属证书落实到农户”。同年,农业部开始开展土地确权试点。在总结试点经验的基础之上,2013年中央1号文件正式提出确权时间表,要求用5年时间基本完成全国农村承包地确权登记颁证工作,有效解决承包地块面积不准、四至不清等问题。随后,2014至2018年中央1号文件均提出,要抓紧落实农地确权颁证工作,逐步扩大整省试点范围。农业农村部公布的最新数据显示,截至2017年底,全国实测承包地面积15.2亿亩,完成确权面积11.1亿亩,占二轮承包地账面面积的82%。

^{*1}本文系国家自然科学基金青年项目“农地确权、调整经历与农户耕地质量保护行为:机理与实证”(编号:71803077)、国家自然科学基金项目面上项目“家庭农场创业代际传递:弹性测度、内在机理及匹配效应”(编号:71773045)、中国博士后科学基金特别资助项目和面上项目“新一轮农地确权:农户响应、福利效应与政策设计”、教育部人文社会科学研究青年基金项目“农地确权对农户土壤保护性投资行为的影响研究:作用机制及调整经历的调节效应”(编号:18YJC790128)的阶段性研究成果。朱红根系本文通讯作者。

新一轮确权颁证的成本不菲,⁽¹⁾ 甚至在经济层面属于赔本的买卖。⁽²⁾ 但中央政府有很大决心去推动这一项工作。按照中央的部署进度,2018 年是农地确权颁证工作的收官之年,正如 2018 年中央 1 号文件指出的那样,当前紧要的工作是要全面完成农村承包地的确权登记颁证工作,让农民吃上长效“定心丸”。⁽³⁾ 刚刚出台的 2019 年中央一号文件则进一步指出,农地确权工作基本完成后,还要进一步巩固和完善这一项工作。之所以这一项工作得到了充分重视,主要是因为清晰的土地产权被认为是推动经济发展和改善农户福利的基础性制度安排。⁽⁴⁾ 中东欧、非洲、亚洲、拉丁美洲等多个国家和地区都开展了不同形式的确权颁证工作,并且在很多地方都取得了良好的政策效应,实现了经济、社会、生态等多个维度的帕累托改进。⁽⁵⁻⁷⁾ 受此启发,政策制定层面开始认同确权是不可逾越的,⁽⁸⁾ 并于 2013 年正式提出了分批次、分步骤的确权颁证 5 年计划,从而更好的适应经济社会形势发展。

从已有的文献来看,确权颁证很可能会带来诸多积极的影响,⁽⁹⁾ 包括农户会更加珍惜和爱护土地、⁽¹⁰⁾ 质量保护的积极性更高,⁽¹¹⁾ 投资土地耕地的热情更高,⁽¹²⁾ 也有利于促进农地流转和实现规模经营^{(13) (14)} 等等。作用机制方面,之所以确权颁证工作能够产生多个维度的正外部性,一方面是因为,确权颁证可能会通过提升法律层面的产权安全性来影响农户行为。⁽¹⁵⁾ 确权颁证意味着农地产权得到法律的正式认可,标志着法律层面土地权利更加有保障。⁽¹⁶⁾ 获得确权证书后,清晰的边界让地权纠纷减少,明确的持有期限使农户有稳定的预期,完备的权利让农户不用担心失去土地。即使农户遭受利益侵犯,也会因为有法可依而得到应有的保护。因而,获得土地确权证后,农户很可能会因为法律层面产权安全性的提升而更敢于投资土地,⁽¹⁷⁾ 也会基于长远意识而更加爱护土地,而且将土地资源进行市场化配置(如租赁、买卖)的意愿更强。另一个可能的作用渠道是,确权颁证可能会通过提升感知层面产权安全性来影响农户行为。一些文献表明,农户的意愿和行为响应,虽然依赖于确权政策的实施,但更为关键的是,确权能否有效提升农户感知到的产权安全。⁽¹⁸⁾ 作为影响农户土地利用行为最直接的产权类型,⁽¹⁹⁾ 只有感知层面产权安全得到了显著提升,包括农户预期土地持有期限更长久、失去土地的风险感知更低、预期自身土地权益遭受侵犯的概率更低,农户才有意愿采取相应的耕地质量保护行为,愿意投资土地和敢于将土地流转出去。⁽²⁰⁾

然而,也有一些相反的发现。来自另一些国家或地区的研究表明,尽管实施了农地确权,但确权颁证并没有体现出明显的政策效果。⁽²¹⁾ 如 Brasselleetal 对布基纳法索的研究,⁽²²⁾ Fenske 对西非的分析,⁽²³⁾ Sitkoetal 对赞比亚的研究,⁽²⁴⁾ Placeetal 对肯尼亚的分析,⁽²⁵⁾ 均发现确权对农户的行为和意愿没有显著影响。

从上述文献梳理来看,确权颁证是否能够取得积极的政策效应仍然是不确定的。而且,就此次新一轮确权颁证而言,这项工作耗费了大量的人力、物力和财力资源,以至于有些学者质疑此次农地确权的必要性。⁽²⁶⁾ 因此,在新一轮确权颁证工作的扫尾阶段,有必要去回答:农户是如何认知此次确权颁证工作的?新一轮确权颁证又是否实现了政策预期目标?目前而言,还少有文献能有效回应上述问题。为此,本文试图以传统农区江西省为例,基于农户层面的问卷调查,从农户感知和响应两个维度考察农地确权的运行绩效,调查政策引致的变化、发现潜在的问题,进而为可能的政策调试提供决策基础,也为其他地区提供经验借鉴。具体的,本文将重点从熟悉度、认可度、满意度和福利变化感知四个维度来考察农户对农地确权政策的主观感知,并从农业生产中的劳动力投入、化肥投入、耕地质量保护的积极性、农地流转意愿四个主流维度来探索农地确权引致的农户行为和意愿响应,从而较好的显示农地确权带来的实际运行绩效。

二、调研区域和样本信息

江西省简称赣,位于我国东南部,是中部六省之一,省域面积为 16.69 万平方公里。全省辖 11 个设区市,100 个县(市区)。2017 年全省 GDP 首次突破 2 万亿元,同比增长 8.9%,快于全国平均水平。虽然江西省经济增速较快,但相对而言,江西省仍然属于欠发达的传统农区,是全国 13 个粮食主产区之一的农业大省。

相对经济发达地区,土地对经济欠发达地区的农户更加重要,农地确权引发的政策效应更值得关注。因此,本文以传统农区江西省为例,探索了新一轮确权颁证的政策效应。课题组按照经济发展水平将江西省 100 个县分成发达、中等、欠发达 3 个组别,于 2017 年 6~8 月对共青城、永丰、赣县等 18 个县进行了问卷调查,共计调查 450 份。剔除关键信息缺失的问卷,共获得 434 份有效问卷,有效率为 96.4%。

从个体特征来看,被调查农户平均年龄为 49.1 岁,男性占比 73.7%。就教育程度而言,有 44.93%的农户只有小学及以下学历,38.25%的农户拥有初中学历,高中及以上学历的农户占比只有 16.82%。就个体经历而言,超过 50%的农户有外出务工经历,只有 7.8%的农户曾担任过村干部。被调查农户家庭的平均人口规模为 4.59 人,家庭平均劳动力数量为 2.97 人。从经营规模来看,被调查农户平均经营规模为 7.4 亩。从家庭主要收入来源来看,仍有一半左右农户的主要收入为种植业收入,这可能与江西省是农业大省密切相关。从农户主观评价来看,地方政府和村干部的工作得到了大多数农户的认可,分别有 73.27%和 73.04%的农户认为当地政府或村干部十分重视新一轮农地确权工作。

就农地确权推进进度而言,被调查的 36 个村庄,有 12 个村在 2013~2014 年期间开始推进,有 21 村庄于 2015 年开始推动这一项工作,只有 3 个村 2016 年才开始推进,这与江西省的确权颁证进度保持一致,说明样本选择有一定代表性。样本农户中,近 9 成农户表示自家承包地已获得最新的土地确权证。从获得土地确权证的时间来看,有 25.65%的农户于 2015 年获得,有 42.12%的农户于 2016 年获得,还有 20%的农户于 2017 年获得。可见,近三年农地确权颁证推进速度较快。

三、农户对新一轮确权的感知

农户对新一轮确权颁证的主观认知是这一政策运行绩效的直接体现,⁽²⁷⁾ 本文试图从熟悉度、认可度、满意度、福利变化感知四个维度进行分析,从而较好的反映农户对农地确权政策的主观认知。

1. 熟悉度感知

表 1 显示,大约 30%的农户对新一轮确权缺乏足够的认知,其中 3.46%没听过,26.73%的农户表示仅知道一点;有 44.24%的农户表示大概了解这一政策。另有 20.97%和 6.61%的农户表示比较熟悉或很熟悉新一轮确权颁证。可见,大部分农户知晓新一轮确权颁证,但对这一政策的熟悉度有待提升。这可能与农户获取信息渠道相对单一以及政府宣传不到位密切相关。有 74.65%的农户表示,自己是从乡镇干部和村干部口中得知确权的相关信息;通过报纸、电视、互联网等其他渠道了解农地确权的相关信息的农户不足三成。即使是通过政府或村干部宣传得知确权政策的农户,也只有四成左右认为宣传工作比较到位,大多数农户认为宣传的效果并不好。

表 1 农户对新一轮确权的了解程度

是否听说过此次农地确权	频次	占比 (%)
没听说过	15	3.46
知道一点	116	26.73
大概了解	192	44.24
比较熟悉	91	20.97
很熟悉	20	4.61
样本量	434	100

表 2 显示了农户对确权内容、操作程序、实施方式和重要意义的熟悉度。对于新一轮确权的内容,表示很不熟悉和很熟悉的占比较低,分别只有 8.99%和 10.14%,表示有点熟悉的占比 32.49%,有 48.39%的农户表示基本熟悉。对于新一轮确权的操作程序,分别有 10.37%和 7.14%的农户表示很不熟悉和相当熟悉,有点熟悉的占比 39.86%,基本熟悉的占比 42.63%。对于新一轮确权的实施方式,8.06%的农户表示相当熟悉,超过一半的农户表示基本熟悉;有 31.34%的农户有点熟悉,只有 10.14%的农户很不熟悉。对于新一轮确权的意义,有 33.64%和 7.37%的农户表示有点熟悉或者很不熟悉,有 48.85%和 10.14%的农户表示基本熟悉和相当熟悉。整

体而言,大部分农户对农地确权的内容、操作程序、实施方式和意义有所了解,很不熟悉和相当熟悉的农户均占比较低,呈现典型的“两头小,中间大”特征。

表 2 农户对新一轮确权的熟悉度

熟悉度/百分比 (%)	很不熟悉	有点熟悉	基本熟悉	相当熟悉
新一轮农地确权的内容	8.99	32.49	48.39	10.14
新一轮农地确权的操作程序	10.37	39.86	42.63	7.14
新一轮农地确权的实施方式	10.14	31.34	50.46	8.06
新一轮农地确权的意义	7.37	33.64	48.85	10.14

2. 认可度感知

表 3 显示了农户对新一轮确权颁证的整体认知。结果显示,只有 5.78%的农户认为新一轮确权没有必要,另有 25.17%的农户认为此次农地确权可有可无,好处不大。但超过一半的农户认为,新一轮确权对农户有益;另有 16.86%的农户认为非常有必要实施新一轮确权。这意味大多数农户是认可新一轮确权的,并期待农地确权能改善他们的福利。

表 3 农户对新一轮确权的整体认知

农户对新一轮确权的整体认知	频次	占比 (%)
对农民没有好处,没有必要进行确权	25	5.78
对农民的好处不大,可有可无	109	25.17
对农民有一定的好处,有必要	226	52.19
对农民有非常大的好处,非常有必要	73	16.86

表 4 从参与意愿、支持态度、配合态度三个维度细化考察了农户对新一轮确权的认可度。对于农户参与意愿,超过七成的农户表示愿意参与新一轮农地确权,只有 4.15%的农户表示不愿意,还有 25.35%的农户表示不确定。对于新一轮确权的推进,接近 75%的农户表示支持新一轮确权的推进工作,只有 1.61%的农户表示不支持,还有 23%左右的农户表示不确定。对于自己是否会积极配合新一轮确权工作,有超过 75%的农户愿意积极配合确权颁证工作,有 20.28%的农户表示不确定,只有 2.53%的农户表示不太配合。这意味着大部分农户对新一轮确权工作持肯定态度,比较认可这一项工作。

表 4 农户对新一轮确权的认可度

农户认可度/百分比 (%)	不符合	不确定	基本符合	完全符合
			合	合

愿意参与新一轮确权	4.15	25.35	57.37	13.13
支持新一轮确权的推进	1.61	23.04	61.52	13.82
积极配合新一轮确权工作	2.53	20.28	59.22	17.97

3. 满意度感知

满意度是新一轮确权颁证工作政策效果的重要体现,表5从农地确权内容、操作程序、实施方式和整体满意度四个方面来考察农户对新一轮确权的满意度。从统计结果来看,分别有3.92%、5.07%、3.23%和3.23%的农户对确权的操作程序、实施方式和整体满意度表示不太满意,占比均较低。分别有46.77%、53.46%、45.39%、41.94%的农户对上述四个维度表示基本满意,以及分别有44.93%、35.94%、47%和49.77%的农户对上述四个维度表示较为满意。对新一轮确权颁证工作确权内容、操作程序、实施方式和整体满意度均非常满意的农户分别只有4.38%、5.53%、4.38%和5.07%。可见,大部分农户对新一轮确权持满意态度。

表5 农户对新一轮确权的满意度

满意度/百分比(%)	不太满意	基本满意	较为满意	非常满意
对农地确权内容的满意度	3.92	46.77	44.93	4.38
对农地确权操作程序的满意度	5.07	53.46	35.94	5.53
对农地确权实施方式的满意度	3.23	45.39	47	4.38
对农地确权的整体满意度	3.23	41.94	49.77	5.07

4. 福利变化感知

新一轮确权政策目标是在经济、社会、生态等多个维度实现帕累托改进,但最终落脚点是有效改善农户福利。表6显示了基于农户主观评价的福利变化感知。首先,农业收入变化方面,有26.73%的农户认为确权有助于提升自家的农业经营性收入。其次,对于农地流转便利性,有40.32%农户认为确权之后土地流转便利性有所改善。第三,对于土地融资是否变的相对容易,有34.79%的农户表示,农地确权之后贷款的难易程度会有所下降。第四,土地经营权稳定性方面,有39.4%的农户认同,确权之后承包地的经营权更加稳定。第五,农田水利设施和田间道路配套设施方面,分别有28.57%和32.72%的农户认可,确权之后上述两类农业基础设施的供给有所改善。第六,土地纠纷有所减少。有14.29%的农户表示,确权带来了土地边界的清晰,土地纠纷情况有所减少。因而,上述统计结果表明,农户从多个维度初步感知到了自身福利有所改善,但后续提升空间较大。这可能与确权颁证落实时间较短,政策效应尚未充分显现相关。

表6 农户的福利变化感知

福利变化/百分比(%)	有所改善	没有改善
农业收入变化	26.73	73.27

土地流转便利性	40.32	59.68
土地融资难易程度	34.79	65.21
土地经营权稳定性	39.4	60.6
农田水利设施	28.57	71.43
田间道路设施	32.72	67.28
土地纠纷情况	14.29	85.71

四、农户行为与意愿响应

1. 描述性分析

正如前述所言,已有文献多支持,确权之后带来的产权清晰、权能完整和产权强度的提升,能够让农户的产权安全感感知得以有效提升,从而促进了农户对土地的投入,激励农户对耕地质量进行保护。同时农地确权也有利于激发农地交易和促进农地流转市场繁荣。那么,这一轮确权颁证之后,农户是否存在上述一系列行为响应呢?

表7显示,有9.91%的农户表示确权之后自家增加了农业生产中的劳动力投入;超过九成的农户并没有因为确权政策的实施而增加农业生产中的劳动力投入。就农地确权对农业生产中化肥农药投入的影响来看,只有16.13%的农户增加了这一类农业生产性投入。可见,农地确权对农户的劳动力投入、化肥农药投入产生了一定影响,但效果不太明显。确权之后,农户保护耕地质量的行为响应较为明显,有38.48%的农户表示,相对于确权之前,自家保护耕地的积极性更高。可见,农地确权政策的推进较为明显的提升了农户保护耕地质量的积极性,初步实现了“有恒产者有恒心”的良性循环。

表7 农户农业生产投入和耕地质量保护行为响应

行为响应/百分比(%)	没有	有
确权之后,是否增加农业生产中的劳动力投入	90.09	9.91
确权之后,是否增加农业生产中化肥农药投入	83.87	16.13
确权之后,保护耕地质量的积极性是否更高	61.52	38.48

表8显示了农地确权之后农户农地流转意愿响应。有29.72%的农户表示,即使经历了农地确权也不愿意将自家的承包地转出,而是希望自家继续耕种。接近40%的农户赞同,由于确权带来了土地产权强度的提升,自家有流转出去的愿望,希望将承包地转出去从而获得一定额度的地租。另外,有17.28%的农户有着租入土地从事规模化经营的意愿。因而,上述统计结果表明,农地确权在一定程度上有利于农地流转市场的发育。

表8 农户的农地流转意愿响应

确权之后进行农地流转的意愿	频次	占比(%)

希望自家耕种	129	29.72
把承包地转出去，获取租金	173	39.86
租入土地进行规模化经营	75	17.28

2. 分组对比分析

为进一步把握确权颁证后不同特征农户的行为响应，参照已有文献，表 9 进一步从户主个体特征、家庭特征、村庄特征三个维度，将整体样本区分为若干分样本，进行对比分析。

表 9 不同特征的农户响应

特征维度	增加农业劳动力投入农户占比 (%)	增加化肥农药投入农户占比 (%)	保护耕地质量的积极性更高农户占比 (%)	愿意参与土地流转农户占比 (%)
男性	10.62	16.67	34.06	70.94
女性	7.89	15.94	50.88	68.42
小于等于 50 岁	8.72	14.22	36.24	72.48
大于 50 岁	11.11	18.06	40.74	68.06
小学及以下学历	12.82	18.97	41.54	68.21
初中学历	8.43	14.46	39.16	67.46
高中及以上学历	5.48	12.24	28.77	82.19
有过村干部经历	5.88	17.65	32.35	79.41
没有村干部经历	10.25	16	39	69.5
没有外出打工经历	10.82	18.18	39.39	69.7
有外出务工经历	8.87	13.79	37.44	70.94
农业是主要收入来源之一	17.12	26.13	40.54	68.02
农业不是主要收入来源之一	2.36	5.66	36.32	72.64

土地经营规模在 2 亩及以下	5.5	20.18	45.87	64.22
土地经营规模在 2~5 亩之间	13.71	11.43	43.43	67.43
土地经营规模在 5 亩以上	8.67	18.67	27.33	78
外出务工收入占比 > 60%	4.33	8.66	31.5	67.72
外出务工收入占比 ≤ 60%	17.78	26.67	48.63	73.89
村庄与城镇距离较远	12.63	15.79	46.32	78.95
村庄与城镇距离中等	5.41	10.84	35.54	66.27
村庄与城镇距离较近	12.72	21.39	37	69.36
村庄经济水平较差	6.78	20.34	32.2	67.8
村庄经济水平一般	11.59	12.32	40.22	71.38
村庄经济水平较好	7.07	24.24	37.37	68.69

首先,个体特征主要从户主性别、年龄、文化程度、担任村干部经历,外出务工经历五个视角进行分组比较。结果显示,相对于女性,男性更可能增加农业生产中的劳动力投入和化肥农药投入,参与土地流转的意愿也稍高。但确权之后,女性进行耕地质量保护的积极性更高。年龄维度,相对于小于等于 50 岁的那部分样本,年龄大于 50 岁的农户更护的积极性也更高,但流转土地的意愿相对低。这可能是因为年龄较大的农户对土地依赖性更强的缘故。从文化程度来看,不难发现这一规律:相对于文化程度较高的样本,较低文化程度的样本更倾向于增加农业生产中的劳动力投入、化肥农药投入,保护耕地质量的积极性更高。这可能是因为较低文化程度的农户多依赖农业为主要生计,因而更重视农业投入和对土地质量的管护。相对应的,不难发现相对于初中学历和小学及以下学历的农户分样本,拥有高中及以上学历的农户更倾向于参与土地流转。表明高学历的农户更倾向于脱离农业生产。从农户个体经历来看,有过村干部任职经历的农户分样本,选择增加劳动力投入的比例更高、保护耕地质量的积极性得到提升的比例更高,愿意参与土地流转的比例更高,但增加化肥农药投入的比例更低。确权之后,相对于有外出务工经历的那部分农户,没有过外出务工经历的农户更倾向于加农业生产中的劳动力投入、化肥农药投入,保护耕地质量的积极性更高。说明有务工经历农户对耕地的重视程度相对较低。同时,相对于没有务工经历的农户,有外出务工经历的农户参与土地流转的意愿稍高。

其次,基于家庭特征,选择农业是否农户家庭收入来源之一、土地经营规模、外出务工收入占比三个维度来进行分组对比分析。结果显示,确权之后,相对于农业不是家庭主要收入来源之一的那部分农户样本,农业是主要收入来源之一的农户更可能增加农业生产中的劳动力投入、化肥农药投入,同时也更可能有相对高的保护耕地的积极性,但参与农地流转的意愿相对较低。这与预期相符,表明依赖种植业的农户会更爱惜土地、更愿意投资农业,而不太愿意流转土地。土地经营规模方面,相对经营面积小于 2 亩和经营面积大于 5 亩的分样本,经营面积在 2~5 亩之间的农户更愿意增加劳动力投入,但这一类农户相对不愿意增加农药化肥投入。随着经营规模的扩大,一个明显的趋势是:耕地质量保护积极性更高的农户逐渐减少,但愿意参与土地流转的农户逐渐增多。确权之后,相对于家庭收入构成中外出务工收入占比大于 60%的农户分样本,外出务工收入占比小于等于 60%的那部分农户更可能增加农业生产中的增加农业生产中的劳动力投入、化肥农药投入,保护耕地质量的积极性更高,但参与土地流转的意愿稍低。

再次,从村庄特征来看,村庄与城镇距离较近的农户更可能增加农业生产中的劳动力投入、化肥农药投入。但与城镇距离较远的那部分农户分样本,更可能增加对耕地质量的保护,同时也更倾向参与土地流转。按照村庄经济发展水平差异,相对于村庄经济发展水平较差和村庄经济发展水平较好的农户分样本,村庄经济水平一般的农户反而更可能在农地确权之后,增加农业生产中的劳动力投入,保护耕地质量的积极性更高,也更愿意参与土地流转,但增加化肥农药投入的可能性更低。

3. 计量结果与分析

为进一步验证农地确权对农户响应的影响,本文引入合适的经济计量模型进行分析。表 7 中的农户农业投入行为、耕地质量保护行为、表 8 中的农地流转意愿响应均为二值变量,因而可引入二元 Logistic 模型进行实证分析。参考已有文献并结合此次调查情况,本文引入了户主个体特征、家庭特征、村庄特征作为控制变量。⁽²⁸⁾

表 10 显示,新一轮农地确权对农户是否加大农业生产中的劳动力供给没有显著影响,说明是否在农业生产中增加劳动力并不取决于农地确权颁证,无需担心农地确权会减少农业生产的劳动力投入,但对农地确权能够有效促进劳动力转移也需持谨慎态度。农地确权对农户是否增加化肥、农药投入也没有显著促进效应,这可能是因为中国农业生产中的化肥和农药投入已经远远超过国际标准,已经造成了严重的面源污染,⁽²⁹⁾调减单位面积的化肥和农药施用反而可能更有利于耕地质量。农地确权在 1%显著性水平正向促进农户对耕地质量的保护,表明农地确权产生了良好的生态效应,有利于耕地资源的可持续利用,这与大多数文献保持一致,⁽³⁰⁾说明新一轮确权确实有利于保护土地资源。并且,新一轮确权能够有效促进农户参与土地流转,这与已有成果保持一致,再次印证了新一轮农地确权有助于土地流转市场的繁荣。⁽³¹⁾因而,上述回归结果表明,新一轮确权对农户的耕地保护行为和土地流转意愿有显著影响,但对农业生产类投资没有明显影响。

表 10 农地确权与农户响应

变量	劳动力 投入响应	化肥农药 投入响应	耕地质量 保护响应	土地流转 意愿
农地确权	2.338 (-3.99)	2.898 (2.71)	1.763*** (-3.87)	1.533** (-2.66)
性别	0.273 (-0.6)	-0.24 (-0.68)	-0.417 (-1.60)	0.129 -0.5
年龄	0.402 -1.04	0.492 -1.54	0.119 -0.47	-0.241 (-1.01)
教育程度	0.072 -0.25	-0.096 (-0.42)	-0.076 (-0.43)	0.284* -1.69
是否有村干部经 历	-0.73 (-0.87)	0.222 -0.39	-0.075 (-0.17)	0.398 -0.84
是否有外出务工 经历	-0.131 (-0.33)	0.730** -2.33	-0.195 (-0.79)	-0.087 (-0.38)
农业是否主要收 入来源之一	1.992*** -3.69	1.597*** -4.22	-0.144 (-0.53)	-0.413* (-1.64)
经营规模	0.107 -0.42	-0.222 (-1.17)	-0.580*** (-3.65)	0.401*** -2.71
外出务工收入占 总收入比例	-0.771* (-1.86)	-1.075*** (-3.32)	-0.853*** (-3.14)	-0.261 (-1.01)
村庄距离集市的 距离	0.720** -2.5	0.124 -0.58	-0.318* (-1.94)	-0.053 (-0.33)
村庄经济发展水 平	-0.314 (-0.95)	0.201 -0.81	0.048 -0.24	0.032 -0.17

常数	-2.897** (-2.46)	-5.515*** (-4.08)	3.560*** -4.3	1.457* -1.74
样本量	434	434	434	434

注:***, **, *分别表示 1%, 5%和 10%的显著性水平, 括号内为标准误。

五、结论与政策启示

1. 研究结论

按照中央统一安排, 2018 年是农地确权收官之年, 全国将基本完成农村承包地的确权颁证工作。虽然此次确权颁证花费巨大、成本不菲, 但中央政府不遗余力的予以推进, 并期望通过农地确权实现经济、社会、生态等多个维度的帕累托改进。本文基于传统农区江西省的问卷调查, 从农户主观感知、意愿和行为响应两个维度考察了新一轮确权的政策绩效。研究发现: 第一, 主观感知方面, 大部分农户对新一轮确权颁证有一定了解, 但熟悉度有待提升。农户对新一轮确权的内容、操作程序、实施方式和重要意义的熟悉度, 呈现典型的“两头小, 中间大”特征。大部分农户对新一轮确权工作持肯定态度, 比较认可这项工作。同时, 大部分农户也表示对新一轮确权颁证持满意态度。第二, 农地确权颁证引致了一系列的福利变化感知, 有一定比例的农户表示确权之后农业收入有所增加、土地流转更加便利、土地融资难度有所降低、土地经营权稳定性有所改善、农田水利设施和田间道路设施也有所改善, 但是后续改善空间仍然较大。第三, 已有文献对确权颁证是否有效仍然存在争议, 为了考察此次确权颁证的实际效果, 本文分析了确权颁证对农户生产投入行为和农地流转意愿的影响。描述性分析发现, 只有较低比例的农户增加了农业生产中的劳动力投入和化肥农药投入, 有较高比例的农户表示自家保护耕地的积极性更高; 同时, 愿意参与农地流转的农户也较多。基于实证模型的分析进一步证实, 农地确权无法有效促进农户的劳动力投入和化肥农药投入, 但农地确权有利于激励农户进行耕地质量保护, 同时有利于激励农户参与农地流转。这意味新一轮确权颁证基本取得了预期政策效应。

2. 政策启示

基于上述发现, 本文得出以下几点政策启示。

(1) 需要在提升农户对新一轮确权颁证的个体感知方面下足力气。调查显示, 农户对新一轮确权颁证的熟悉度、认可度和满意度仍然有很大的提升空间。很多的农户不太了解新一轮确权工作, 或者对确权颁证的理解和认知存在偏差, 这不利于确权颁证政策取得预期效益, 也不利于农户维护自身利益。虽然农地确权颁证工作即将收官, 但是地方政府仍然要加强工作宣传, 通过传统和现代媒体等多重渠道让农户知晓、熟悉和掌握新一轮确权颁证的流程、内容和意义, 有效保障农户的知情权和参与权, 从而最大程度的释放确权红利。

(2) 农地确权虽然引致农户主观福利一定程度的改善, 然而提升空间较大。研究表明, 农户在农业收入、土地流转便利性、土地融资难易程度、土地经营权稳定性、农田水利设施和田间道路设施等维度感知到了福利改进, 但效果有限。鉴于确权颁证的政策目标是去改善农户上述领域的福利, 因此后续要高质量的完成农地确权工作, 让更多农户感受到确权带来的福利改进。当然, 更为重要的是, 要抓紧研究为何农地确权帮助没有让更高比例的农户感受到福利改善, 是因为时间太短政策效应尚未显示, 还是因为推进这项工作过程中存在一些问题。如果是后者, 则需加快调查和研究还有哪些事项需要注意、改进和完善, 从而更好的进行政策调试。

(3) 新一轮确权颁证引发了农户若干维度的行为和意愿响应。研究发现, 虽然确权对农户短期投入(如劳动力投入和农资投入)没有影响, 但是确权对于耕地质量的影响十分显著, 表明确权能够让农户基于长远生计来经营土地, 有利于耕地资源可持续利用。

同时,研究发现确权有利于激发农地流转市场,鼓励农户参与农地流转,进而有助于规模经营的实现。因此本文证实,为了更好的保护耕地质量和更好的推动土地流转和培育规模经营主体,推动此次确权颁证工作是十分有必要的。新一轮确权基本实现了政策预期目标,后续要稳步推进和完善这项工作,让清晰、稳定的农地产权成为实现乡村振兴的基石。

参考文献:

- (1) 张晓山. 关于农村土地承包经营权确权登记颁证的几个问题[J]. 上海国土资源, 2015, (04).
- (2) 陶然. 为什么农地确权成了“赔本买卖”[J]. 中国乡村发现, 2016, (02).
- (3) Ma X, Heerink N, Feng S, et al. Farmland tenure in China: Comparing legal, actual and perceived security [J]. Land Use Policy, 2015, (42).
- (4) Holden S T, Deininger K, Ghebru H. Tenure insecurity, gender, low-cost land certification and land rental market participation in Ethiopia[J]. Journal of Development Studies, 2011, (01).
- (5) Abdulai A, Owusu V, Goetz R. Land tenure differences and investment in land improvement measures: Theoretical and empirical analyses[J]. Journal of Development Economics, 2011, (01).
- (6) 黄季焜, 冀县卿. 农地使用权确权与农户对农地的长期投资[J]. 管理世界, 2012, (09).
- (7) Lovo S. Tenure insecurity and investment in soil conservation: Evidence from Malawi[J]. World Development, 2016, (78).
- (8) 周其仁. 确权不可逾越——学习《决定》的一点体会[J]. 经济研究, 2014, (01).
- (9) 吉登艳, 马贤磊, 石晓平. 土地产权安全对土地投资的影响: 一个文献综述[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014, (03).
- (10) 何凌云, 黄季焜. 土地使用权的稳定性与肥料使用——广东省实证研究[J]. 中国农村观察, 2001, (05).
- (11) Goldstein M, Hounbedjib K, Kondylis F. Formalization without certification: Experimental evidence on property rights and investment[J]. Journal of Development Economics, 2018, (132).
- (12) (30) Deininger K, Ali D A, Alemu T. Impacts of land certification on tenure security, investment, and land market participation: Evidence from Ethiopia [J]. Land Economics, 2011, (02).
- (13) (31) 程令国, 张晔, 刘志彪. 农地确权促进了中国农村土地的流转吗?[J]. 管理世界, 2016, (01).
- (14) 林文声, 秦明, 苏毅清等. 新一轮农地确权何以影响农地流转?——来自中国健康与养老追踪调查的证据[J]. 中国农村经济, 2017, (07).
- (15) Feder G, Onchan T. Land ownership security and farm investment in Thailand [J]. American Journal of

Agricultural Economics, 1987, (02).

(16) Broegaard R J. Land tenure insecurity and inequality in Nicaragua [J]. Development and Change, 2005, (05).

(17) Fort R. The homogenization effect of land titling on investment incentives: Evidence from Peru [J]. NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences, 2008, (04).

(18) Ma X, Heerink N, Feng S, et al. Farmland tenure in China: Comparing legal, actual and perceived security [J]. Land Use Policy, 2015, (42).

(19) 郜亮亮, 冀县卿, 黄季焜. 中国农户农地使用权预期对农地长期投资的影响分析 [J]. 中国农村经济, 2013, (11).

(20) Gelder J L, Luciano E C. Tenure security as a predictor of housing investment in low income settlements: testing a tripartite model [J]. Environment and Planning A, 2015, (02).

(21) Deininger K, Ali D A, Holden S, et al. Rural land certification in Ethiopia: Process, initial impact, and implications for other African countries [J]. World Development, 2008, (10).

(22) Brasselle A S, Gaspart F, Platteau J P. Land tenure security and investment incentives: Puzzling evidence from Burkina Faso [J]. Journal of Development Economics, 2002, (02).

(23) Fenske J. Land tenure and investment incentives: Evidence from West Africa [J]. Journal of Development Economics, 2011, (02).

(24) Sitko N J, Chamberlin J, Hichaambwa M. Does smallholder land titling facilitate agricultural growth?: An analysis of the determinants and effects of smallholder land titling in Zambia [J]. World Development, 2014, (64).

(25) Place F, Migot-Adholla S E. The economic effects of land registration on smallholder farms in Kenya: Evidence from Nyeri and Kakamega districts [J]. Land Economics, 1998, (03).

(26) 贺雪峰. 农地承包经营权确权的由来、逻辑与出路 [J]. 思想战线, 2015, (05).

(27) 许恒周, 田浩辰. 农户生计多样化视角下农地确权政策实施效果评估——基于 1254 份农户问卷的实证研究 [J]. 干旱区资源与环境, 2018, (02).

(28) 黄振华, 杨明. 农村土地确权政策的执行进展与绩效评估——基于全国 303 个村庄 7476 份问卷的分析 [J]. 河南师范大学学报 (哲学社会科学版), 2017, (01).

(29) 史常亮, 李斌, 朱俊峰. 劳动力转移、化肥过度使用与面源污染 [J]. 中国农业大学学报, 2016, (05).