

从预期到落地：承包地确权如何影响 农户土地转出决策？*

纪月清¹ 杨宗耀¹ 方晨亮¹ 王亚楠²

摘要：在中国的经济转型中，保持土地承包关系稳定一直被认为是促进农村劳动力迁移就业和土地流转的关键。承包地确权是保障承包关系稳定的重要手段，然而在其快速推广期间中国土地流转增速却开始放缓。本文认为这主要源于确权登记颁证作为权利界定与确认的过程，在实施过程中存在“不稳定”因素并阶段性降低农户的稳定性预期：一些农民可能会担心村庄借机进行土地调整或担心确认的地块数及“四至”与实际不符而失去部分土地。本文利用江苏省784个农户2010—2017年的面板数据评估了确权实施各阶段对农户土地转出决策的影响差异。研究发现，启动确权的预期会显著抑制农户的土地转出，确权颁证完成后土地转出仅有所恢复，并没有表现出显著促进转出的效果。前者意味着保持承包关系稳定有利于促进土地转出；后者可能源于确权政策的落地一方面通过提升地权稳定性促进土地转出，而另一方面通过强化“产权地理垄断”不利于组织依赖土地置换的连片集中流转，使地租处于零散流转的低水平从而抑制了土地转出。从实现资源顺畅流转和配置的角度，本文建议，在二轮承包即将到期之际应加强承包期“再延长30年”的宣传和落实，稳定农户的地权预期；同时，也需要在“三权分置”思想指导下继续深化土地产权制度改革，有效治理后确权时代连片集中流转中可能会出现“产权地理垄断”问题，提升农业生产在地块层面的规模经济效率。

关键词：承包地确权 地权稳定性 产权地理垄断 土地流转 土地细碎化

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、引言

长久以来，地权稳定与清晰被理论和政策界认为是促进土地顺畅流转的关键所在（钱忠好，2002；周其仁，2004；田传浩、贾生华，2004）。在过去，中国农村有频繁进行土地调整的习惯，地权稳定

*本文研究得到国家自然科学基金项目“农地确权对农地流转的影响及效率和公平研究：基于正式与非正式流转的视角”（编号：71703010）、“细碎化产权VS整片化土地利用：评承包地确权颁证对农户农地利用集体布局、投资与流转的影响”（编号：71773050）、“独木不成林：现代农业中小农经营规模变动的区域性外部经济研究”（编号：72073066）以及江苏省高校优势学科建设工程资助项目（PAPD）的资助。本文通讯作者：王亚楠。

性不高。为进一步稳定土地承包关系，在二轮承包“30年不变”的基础上，2008年10月党的十七届三中全会提出“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。具体做法是，一方面修改2002版《农村土地承包法》关于“承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方”的规定，保护进城农户的土地承包经营权^①；另一方面明确规定“第二轮土地承包到期后再延长30年”^②。

与此同时，为响应2007年颁布的《物权法》关于不动产物权登记的规定，2008年中央“一号文件”要求“加快建立土地承包经营权登记制度”，经过多年试点，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”，开始正式推广确权制度。在政策上，确权的主要任务被描述为“查清承包地块的面积和空间位置，建立健全土地承包经营权登记簿，妥善解决承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明确、登记簿不健全等问题，把承包地块、面积、合同、权属证书全面落实到户，依法赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权”；确权的意义被描述为：是健全“归属清晰、保护严格、流转顺畅的产权制度”“健全社会主义市场经济体制的重要内容”，是“保持现有土地承包关系稳定并长久不变的基本手段”，是“定分止争的根本措施”，等等^③。

但是，与政策预期不符，承包地确权似乎并没有起到促进土地经营权流转的作用。如图1所示，在确权政策正式推广到基本完成的5年时间内（2013—2018年），全国承包地流转率的增长速度不但没有加快，反而呈现放缓的趋势。由此引发的研究疑问是，为什么确权的推广伴随着土地流转增速的放缓^④？从政策推广的视角来看，是因为承包地确权政策的落地会抑制农户土地转出决策，还是由于政策落地促进土地转出的效果有限、相反政策推广过程会妨碍土地转出？

罗必良（2019）从“禀赋效应”角度解释了确权推广时期土地流转增速的下降^⑤。他认为农民会将情感价值赋予自己所拥有的土地，使土地表现出人格化财产的特征；这时，与转入他人土地愿意支付的金钱相比，出让自己的承包地所要求得到的租金更高，即存在“禀赋效应”；确权通过强调承包

^①参见：《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》（国发〔2014〕25号），http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm，以及《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国农村土地承包法〉的决定》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/30/content_5353493.htm。

^②参见：《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/26/content_5455882.htm。

^③参见：《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》（农经发〔2011〕2号），http://www.gov.cn/gzdt/2011-02/26/content_1811160.htm。

^④众多比率数值（例如城镇化率等等）均具有logistic增长形式，即比率水平很低时增速也很缓慢，比率达到一定水平后会快速提高，而当比率高到一定程度时进一步提高的空间很小、增速也相应进入放缓阶段。2013—2018年中国承包地流转率介于25%—40%之间，这个水平一般处于加速增长阶段，远未到达增速放缓阶段。

^⑤另有匡远配、陆钰凤（2018）也注意到了这一现象，并从“农地的客观属性、农户主体效应、农地流转市场缺陷和政府推动农地流转的阶段性、运动性”进行了解释。

关系“长久不变”以及确地到户，进一步增强了承包地块人格化特征，加剧“禀赋效应”，增加农户出让要价，从而抑制流转（罗必良，2014；胡新艳、罗必良，2016；罗必良，2019）。

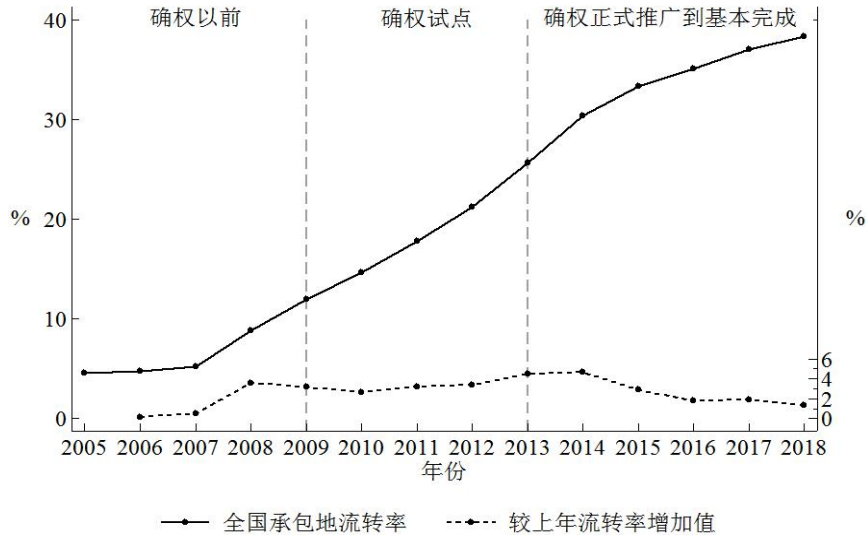


图1 全国承包地确权推广与流转市场发展情况

注：数据来自《中国农村经营管理统计年报（2018年）》（农业农村部农村经济体制与经营管理司编，中国农业出版社，2019年）；全国承包地流转率是指全国流转的承包耕地面积占家庭承包耕地总面积的比重。

但是，“禀赋效应”分析的逻辑路径会面临如下一些困难：首先，人格化特征更多体现在“家宅”等生活资料上，土地作为农业生产资料，农民会不会倾注以及会倾注多少主观情感是不明确的；其次，即使农民会在土地上倾注情感，但主观情感评价的凝聚是一个长期过程，“确权确地”加强承包地块的人格化特征可能并非一朝一夕发生的，很难认为一旦确权农民就会立即大幅度提升对承包地块的主观情感评价^①，这时“禀赋效应”难以用来解释确权推广阶段的流转增速放缓现象；最后，中国土地交易主要是短期流转而非永久转让，而禀赋效应更适合分析所有权交易，对短期租赁的适应性可能大打折扣（王士海、王秀丽，2018），并且土地不像房屋，即使转出也大概率会保持原样且可以随时访问，土地转出到底会不会损耗较多的情感评价并因此进行补偿式的额外要价也是不明确的。另外，其他学者对禀赋效应的调查检验发现，土地的禀赋效应并不显著（王士海、王秀丽，2018）。

与基于行为经济学的“禀赋效应”的分析推论不同，主流产权学派一般认为土地产权明晰与稳定有利于促进其流转，但关于确权可以起到的实际效果，一些学者持保留态度。主要理由是在确权之前对土地流转的直接限制早已取消，流转方面的“还权赋能”早已实现（罗必良，2019）；并且在中央“不得调地”和二轮承包“30年不变”的政策约束下，农户对地权稳定性的预期普遍处于很高的水平（罗明忠等，2017）；抑或确权并没有起到大幅提升稳定性预期的效果，譬如，2016年的一项调查发

^①普通可替代的房屋转变为难以替代的“家宅”可能依赖于满足个人偏好的装修投入以及长期居住等来凝聚主观情感评价。对于本来是长期居住的房屋会不会单独因为从租赁变为拥有而发生情感质变可能并不明确。

现，仅9.1%农民认为确权后村里不能再进行调地（叶剑平等，2018）。然而，上述观点仍无法解释为何土地流转增速放缓。

在现有文献中没有得到充分讨论的是，确权政策推广过程本身也会降低地权的稳定性。尽管中央明确要求“不能借机调整或收回农户承包地”^①，然而确权过程中进行土地调整并非个案（高强、张琛，2015）；权属争议和纠纷在确权时期也会增加或由原来的搁置状态重新显现。2019年农业农村部组织开展确权“回头看”工作，要求重点处理好确权中未发证、权属争议和承包经营纠纷以及确权信息不准确等问题^②，政策“回头看”反映了确权工作的执行结果并不尽如人意。一份2016年的17省份调查显示，12.3%的村庄表示在确权期间调过地；27.3%的受访者表示村里多数村民对确权结果存在异议；10.8%的受访者因确权程序规范性问题而表示不满意或非常不满意（叶剑平等，2018）。另一份2018年的31省份调查显示，11.2%的受访者对确权工作的执行表示不满意或非常不满意（丰雷等，2020）。罗明忠等（2017；2018）讨论了确权实施阶段可能发生的产权不稳定，以及农民为防止因抛荒而失去土地所进行的复耕行为；但遗憾的是，他们仅获得了截面数据，无法动态观察确权各阶段的影响差异。

科学评估一项政策的影响，需要区分无政策时、预期会实施但政策尚未落地时以及政策落地后几个不同阶段的情况，若不考虑政策预期的影响则会带来估计偏误^③。就承包地确权政策对地权稳定性预期的影响而言，仅做出承包关系“长久不变”的规定而没有配套进行确权时，大部分农民的产权稳定性预期处于较高水平；预期即将实施确权时，部分农民可能担心政策执行过程中发生土地调整或权属争议等改变承包关系的事件，从而产权稳定性预期降低；待确权完成后，农民的产权稳定性预期不但有所恢复还会有所提升。现有实证分析文献没有充分区分确权的不同阶段，在数量分析中无论将产权稳定性预期降低的阶段划归“无确权”还是“有确权”均会造成研究结果的偏误。这可能是导致关于承包地确权政策究竟会显著促进（程令国等，2016；付江涛等，2016a；许庆等，2017；Zhang et al., 2019）、显著抑制（胡新艳、罗必良，2016；罗必良，2019）还是不影响土地流转（王士海、王秀丽，2018；Cheng et al., 2019）的学术争议存在的一个重要原因。

本文将从承包地确权在实施过程中蕴含着地权不稳定因素的角度来解释政策推广期间土地流转增速放缓的现象。利用具有代表性的江苏省784个农户2010—2017年的8期面板数据，评估承包地确权政策从预期到落地对农户土地转出决策的影响差异。本文余下部分的结构安排如下：第二部分是分析框架与研究假说，分阶段探讨承包地确权对农户土地转出的影响及其机制；第三部分是实证策略设计与

^①原农业部等六部门颁布的《关于认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》（农经发〔2015〕2号）提出，开展土地承包经营权确权登记颁证，是对现有土地承包关系的进一步完善，不是推倒重来、打乱重分，不能借机调整或收回农户承包地。参见 http://www.moa.gov.cn/nygb/2015/san/201711/t20171129_5923385.htm。

^②参见：《今年开展承包地确权登记颁证“回头看”》，《人民日报》，2019年3月2日，第2版。

^③一个例子是，中国在2001年12月加入WTO，但早在15年前就进行复关准备，私人部门在谈判完成前几年也已经逐渐形成入世的预期并逐渐开始调整其长期生产决策。入世对生产结构的影响并不能简单通过比较入世前1年和入世后1年得到。

数据描述，着重指出本文所使用的数据和分阶段估计策略的优越性；第四部分为估计结果分析；最后是全文总结及启示。

二、理论机制分析与研究假说

（一）确权政策落地对农户土地转出决策的影响分析

如上所述，2009年开始试点、2013年开始大范围推广的承包地确权政策强调“查清承包地块的面积和空间位置，建立健全土地承包经营权登记簿，……，依法赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权”^①。它既明确了承包地块的面积和空间位置，也明确和赋予了农民更多的财产权能（如，抵押担保），并为“长久不变”的落实提供了保障。理论上，确权政策的落地可能通过下面三个途径影响农户的土地转出决策。

1.地权稳定性预期或者称产权安全性。保持承包关系稳定并长久不变对于顺畅资源的流转配置具有重要意义。在中国经济快速转型的进程中，迁移就业和土地转出往往是同时决策的过程；对流向城市的农村人口和家庭而言，土地不仅仅是一项财产，还是就业不稳定和保障制度不健全时的重要退路、是年老时无法购买工伤保险而难以获得受雇机会^②时的自雇选择。即使没有正式保障制度的完善^③，土地的保障功能无疑也会逐渐减弱：对新一代普遍缺乏务农经历的农村人口而言，土地的就业保障功能将削弱；在拥有非常高收入和生活水平的未来，总面积并不大的承包地所能提供的收入量对农户遭遇冲击时的生活保障意义也将下降。但至少在现阶段，保留土地承包经营权对进城农民的意义仍然非常大，农民可能因为担心二轮承包到期时或到期前失去土地而没法放心地选择彻底离开农村和农业；因此，当2008年中央“一号文件”作出农村土地承包关系“长久不变”的规定时，土地流转得以快速发展（见图1）。

作为落实承包关系“长久不变”的重要手段，承包地确权无疑可以提高农民的地权稳定性预期。过去，虽然国家已经做出“承包期限为30年、承包期内不得调地”的法律规定，但土地调整仍时有发生。虽然限制土地流转的政策早已取消，承包户不再会单纯因为转出土地而在调整中丧失土地分配资格，但在土地调整实践中撂荒的耕地一般会被分配给他人，户口迁出的个人特别是家庭一般会失去分配资格，户口未迁出但全家长期脱离村庄且土地调整时没有返乡或委托他人代为申诉承包权的也有可能丧失资格。因此，仅在法律层面规定承包关系“长久不变”还不够，还需要确保它的落实，并最终在农户认知的维度提升稳定性预期^④。确权通过建立健全土地承包经营权登记簿并统一颁证，有利于

^①参见：《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》（农经发〔2011〕2号），http://www.gov.cn/gzdt/2011-02/26/content_1811160.htm。

^②阻碍老年农民工从事非农就业的重要因素是缺少工伤保险。农民工群体往往在风险更高一些的行业就业，这些行业的雇主由于难以承受出现工伤事故的赔付风险，往往不愿意雇佣超龄老人。

^③关于土地养老保障功能以及新型农村养老保险对农户土地转出决策影响的讨论可参见徐志刚等（2018）的文章。

^④一些学者认为，产权稳定性可分为法律、事实和认知三个层面，更详细的讨论可以参见吉登艳等（2014）的文章。

农户抵制村庄的违规调整，进一步提升他们的地权稳定性预期（付江涛等，2016b）。但确权提升稳定性预期的实际效果可能并不太高。因为大部分村庄本就执行国家调地规定并且在2002年《土地承包法》出台后就已经建立了清晰的登记簿并颁发了证书^①，对这些村庄而言，“长久不变”甫一提出可能就已经让大部分承包户吃上了“定心丸”，并不需要等到村庄启动与落实确权工作。而对少部分有违规调整惯例的村庄而言，其中一些原本缺乏经营权登记簿与证书的村庄会受到约束，但仍会有一些村民存有担心。

根据上述土地调整中承包关系不稳定的机制可知，不稳定可能主要会抑制户口迁移、举家迁移以及伴随举家迁移的完全流转。现有研究多使用常住户抽样调查数据进行实证研究（如，许庆等，2017），可能会因为漏掉举家迁移户，从而低估了确权通过有利于劳动力流动所起到的促进流转的作用。另外，一些利用非常早期的确权改革试验数据得出的效果显著的结论——例如 Deininger et al. (2019) 对 2008 年成都“土改”试验的研究——可能并不适合推论后来的试点与推广。这是因为在实验区，确权和规定承包关系“长久不变”是同步的，其显著效果可能是规定“长久不变”的效果而非单纯确权的效果。

2. 流转的交易成本。上面所阐述的承包关系不稳定情况下土地流转面临的失地风险，在广义上也可归为交易成本。本节将主要讨论实施土地流转交易过程中产生的产权风险、谈判及合约治理成本。

(1) 不涉及地块合并经营的普通流转。除了举家迁移或撂荒等面临承包地被分配给他人的风险外，转出的土地还可能面临承租人违约无法按时收回以及承租人短期经营降低土壤质量等方面的产权风险（俞海等，2003；罗必良、刘茜，2013；徐志刚等，2021），这种担忧会抑制农户的土地转出决策或选择无偿转给值得信任的亲友（刘芬华，2011；王亚楠等，2015；陈奕山等，2017）。确权以法律凭证为载体使对承包关系的认同不再局限于村组内成员之间，有利于签订正式合约、减少交易纠纷、扩大交易对象范围并促进交易的达成（付江涛等，2016a；2016b）。

(2) 涉及地块合并经营的流转。中国农业现代化发展面临的一个重要阻碍就是土地细碎化问题极其严重。随着劳动成本的上升，地块层面的规模经济日益明显、细碎化的不利影响日益突出（顾天竹等，2017）；农业经营者开始愿意为转入与自家地块相邻的或面积大的地块支付更高的每亩租金，并且地块面积越大、租金水平越高（纪月清等，2017）。位置分散小地块的单独流转面临需求不足的问题；连片集中流转则可以使承租人充分享有规模经营的好处，因而面临更高的交易需求。经常可以看到同一村庄，成规模土地的连片流转，其每亩租金是零散流转的2~3倍甚至更多^②，并且更容易找到承租人。

涉及地块合并经营的流转，例如，转给相邻地块农户或与相邻地块一起转给他人，将会面临因转入方更改地界而无法足额收回承包地的产权风险。过去为了少交农业税，承包合同上写明的面积往往

^①参见：《中华人民共和国农村土地承包法》中的第二十三条“县级以上地方人民政府应当向承包方颁发土地承包经营权证书，并登记造册，确认土地承包经营权”，http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61729.htm。

^②现有研究多单方面强调转出方抬高连片集中流转租金，出现抑制流转方需求量的价格效应（匡远配、陆钰凤，2018；罗必良，2019），没有阐述连片流转的高租金本身也是转入方对大面积地块需求更高的体现。

小于实际面积，这会加剧上述担忧；而确权明确了各承包地块的实测面积以及四至范围，这将有利于农户放心地参与合并流转。

同时，“确权确地”强化了对地理位置固定地块的产权保护，容易因“产权地理垄断”出现“独裁”，不利于组织涉及众多承包户、涉及土地置换的连片集中流转。在某片土地上组织连片集中流转往往面临三类群体：①不论租金高低都会转出的以及在零散流转的低租金下愿意（并已经）转出的群体（如，非农工资很高的农户、因年老等丧失劳动能力的农户）；②现在虽然在经营，但租金提高到连片流转的高租金时将愿意进行转出的群体（如，老龄化较严重的农户或因承包地块过小而经营效益较低的农户）；③即使能获得连片流转的高租金也不愿意转出的群体（如，家有中年或初老劳动力的农户）。实践中，组织连片流转的集体决策的关键是进行“等质等量”的土地置换将不愿意参与者和愿意参与者各置一边，以便形成保持不愿意参与者状况不变^①而使愿意参与者状况变好的“帕累托改进”。“产权地理垄断”增加了农户的要价能力和类似“钉子户”的机会主义行为，可能提出远高于“等质等量”的置换要价^②，增加了土地置换的交易成本。当连片流转的集体决策中因为出现一票（或几票）否决的“独裁者”而失败时，租金会降低为零散流转时的低水平，转出量也因此会降低^③。

3. 流转双方的土地价值变化。一些研究指出地权稳定性通过影响土地价值来影响流转需求和流转量（田传浩等，2004；马贤磊等，2015）。另一些研究则进一步明确指出如果土地价值提升对承包户和潜在转入方是均等的（如，农产品价格上涨带来的土地价值提升），则既增加了转入方的需求也同时会减少转出方的供给，其结果是提高地租而非流转量；只有改变了土地对流转双方的价值差异才会改变流转数量（钟甫宁、纪月清，2009；付江涛等，2016a）。

首先，如果罗必良（2014；2019）关于“禀赋效应”的阐述成立，那么确权仅提高了承包户保有土地的情感价值却不改变转入方对土地的评价，必然抑制流转。其次，通过确权形成长久不变的稳定的承包关系时，还将有利于进行长期投入、提升土地价值（黄季焜、冀县卿，2012；应瑞瑶等，2018）；

^①对那些本来以零散流转的低租金在同片土地上转入地块经营的农户而言，进行承包地块的“等质等量”交换并不足以保持他们的状况不变，他们在连片流转中失去了转入机会或需要付出交易成本去其他地方寻求机会。他们也可能成为连片流转的反对者。

^②这里抬高要价和“禀赋效应”阐述的结果虽然一致，但逻辑存在本质区别。根据禀赋效应的逻辑，抬高要价是因为事实存在的情感价值，那么，农民抬高要价是“合情合理”的，不尊重农民对特定地块的人格化的情感价值强制进行“市场价”流转时会产生社会福利损失。而这里表达的是，抬高要价源于垄断产生的能力，任由其抬高要价反而会因潜在的、能提高社会福利的交易没有发生而产生无谓损失，强制进行“市场价”流转则可以提高社会福利。

^③罗必良（2019）认为“人格化财产特性以及因产权强化而加剧的禀赋效应使产权界定及强化并不能一劳永逸地起到促进土地流转以改善规模经济性的效果”。他的这一论述可能主要想表达：对农户承包地块“产权地理垄断”的强化保护，会增加农户在整片流转集体决策中提出过高要价的能力与心理正当性（涉及主观情感的禀赋效应），从而抑制流转。他的分析试图简化为“确权通过加强禀赋效应（流转要价）减少流转总量”。本文分析框架也承认确权具有抑制流转的机制，但仅限于抑制连片集中流转，作用机制是导致连片集中流转失败、租金降低进而流转总量减少。

但如果承包关系的稳定与延长并没有带来土地流转期限的相应延长^①，那么对土地进行长期投入的价值仅在农户自己经营承包地时成立，这也将抑制流转。但是，一方面由于承包地块非常小、很多提升土地价值的长期投入（如交通与灌溉设施）往往表现为公共物品属于集体决策领域，农户在承包地上可以进行的私人长期投入并不多，仅限于农家肥等不多的几种（钟甫宁、纪月清，2009）；另一方面农户也能在流转中获得长期投入的一些补偿，因此上述抑制作用可能不强^②。最后，“确权赋能”还赋予了土地抵押的权能。过去的政策实践主要进行种植大户流转经营权抵押试点，抵押价值仅对转入方成立，这种安排必然促进流转（付江涛等，2016b）。然而，流转经营权的抵押试点最终以失败告终。因为，种植大户并不会多此一举地先一次性付清多年租金再向银行抵押贷款；而每年支付租金时种植大户仅购买了一年经营权、并无抵押价值^③。一些地方继而试点承包经营权抵押，此时抵押价值仅对承包户成立，但这是否影响土地流转主要取决于土地转出是否妨碍承包户进行抵押。银行可能并不排斥把转出的承包地作为抵押物。因为在承包地不能买卖的背景下，承包户还不起贷款时银行主要依赖将土地流转给他人来弥补贷款损失；对已流转的土地而言，银行可以简单接管每年的土地租金。

总结上述分析可以得到如下基本判断：①2008年末提出的“现有承包关系保持稳定并长久不变”有利于提升农户的地权稳定性预期，随后开始试点与推广的承包地确权政策的落地实施则有利于进一步通过增强农户对“长久不变”的信心，促进迁移就业和土地转出。②对承包地块进行清晰界定并“确地到户”既通过降低单独或几户联合流转的交易成本从而促进土地转出，同时也通过强化“产权地理垄断”便于“独裁者”的出现不利于组织依赖土地置换、能获得高租金的连片流转从而抑制土地转出。③“强权赋能”方面，与情感评价相关的“禀赋效应”在土地短期流转中是否存在、是一旦确权就立即提升情感评价还是要经过多年缓慢积累才能观察到，这并不明确；通过有利于长期投入对土地流转产生影响的影响方向也不明确；赋予抵押权能因为还基本没有落地实施在当前也无法观察到它对土地转出的影响。因此，就目前来看，确权对土地转出的影响应该主要体现在产权稳定性和交易成本两方面，而确权既有降低交易成本的一面，也有增加组织连片流转的交易成本的一面。总之，相比仅仅做出“长久不变”的规定，确权政策的落地对承包地流转的影响方向及实际效果并不确定，需要进行实证测度。

（二）确权政策推广过程和政策预期对农户土地转出决策的影响

确权本身的目的是限制村集体的违规调整，确保“长久不变”等国家规定得以落实，然而在实施确权的过程中却可能客观上会增加土地调整。正是预期到确权后难以再次实施土地调整，尽管政策上

^①为了根据市场行情灵活调整租金等，土地流转期限多呈现短期化特点。

^②对大多数潜在转出户而言，他们可能因承包地过少不利于进行具有规模经济的长期投入或简单因为已迁往城市难以执行投资；这时土地的长期投入价值主要在转入方，如果稳定的承包权也相应有利于形成长期稳定的流转经营权，那么提升承包权的稳定性将表现出促进土地流转的特征。

^③因为种植大户经营失败不继续承租土地且不还款时，银行无法处置种植大户前期抵押的但现在已经不再拥有经营权的土地。

一直明令禁止^①，一些有土地调整惯例或需求的村庄有动机在确权临近或确权期间进行调地；少数地方还会因农户调地诉求过于激烈而不得不进行打乱重分的大调整（贺雪峰，2015）。叶剑平等（2018）对17省份的调查显示，12.3%的村庄表示在确权期间调过地。

当农户预期临近确权或确权期间可能会进行土地调整时，他们就有激励暂缓迁移就业和转出土地的决策，等待完成承包地面积的测量与确认后再选择彻底离开农业。即使确权在宣传动员阶段已经明示不会进行土地调整，关于可能发生权属界定争议的预期依然会使农民倾向于暂缓上述决策。可能的权属争议包括：（1）相邻地块农户在确权时更改边界或边界本身模糊。确权政策试图解决历史遗留的四至不清、面积不准问题。由于过去承包合同的登记面积往往小于实测面积，当确权以实测面积为准时，其他口径下少出或多出的面积可能会引起权属争议（陈明等，2014）。特别是对于那些转给相邻地块农民或和相邻地块一起转出从而失去边界标识的地块，如何确定各自的承包面积和四至可能是农民非常关心的问题。（2）历史遗留问题。不少地方存在少数农户二轮承包时没有分到土地、分到的土地已被征占、农业税时代转给他人代耕代缴却没有明确是否要归还（或改变了不要归还的决策）的土地、新开垦土地和集体预留机动地处置争议，以及承包土地台账不全等有待解决的历史遗留问题（李祖佩、管珊，2013；王毅杰等，2015），确权登记期间农户可能为了争取自己的土地权利而返乡并减少土地转出。

总结上述分析可知，相比仅仅给出承包关系“长久不变”的规定，后续配套实施的确权政策会使一些农民认为承包关系“长久不变”将从确权之后开始，产生临近确权可能发生土地调整的政策预期。或者即使确信村庄不会调地，仍会因权属争议而担心再界定的结果不符合预期，从而暂缓举家迁移和土地流转的决策。因此，本文提出如下假说：对实施承包地确权政策的预期会阶段性地降低农户承包经营权的稳定性从而抑制农户的土地转出决策。

三、研究设计、数据来源与模型设定

（一）研究设计与数据来源

为了考察确权对农村资源与人口流动的影响，课题组于2015年7至8月组织了针对江苏省的抽样调查，并于2018年1月进行了跟踪调查。江苏省于2014年选定了16个县作为确权整体推进县，其他县则只选择了一个乡镇开展试点。基于此，课题组2015年第一轮调查的多阶段抽样设计为：第一阶段，先从16个整体推进县中根据经济发展水平和地域分布抽出9个县，并在每个县所属的地级市抽取一个非整体推进县作为对照；第二阶段，从每个县随机抽取3~4个行政村，每个村随机抽取1个自然村（组）（在一起分地的一群农民）；第三阶段，为克服常住户抽样调查遗漏举家迁移农户的

^①不得调地的规定最早出现在《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》（农经发〔2011〕2号），http://www.gov.cn/gzdt/2011-02/26/content_1811160.htm。另外，政策上又鼓励借助确权颁证的契机，组织农户自愿互换并地、按户连片经营来解决承包地细碎化问题，参见《关于进一步做好农村土地承包经营权确权登记颁证有关工作的通知》（农经发〔2016〕4号），http://www.moa.gov.cn/nybg/2016/diwuqi/201711/t20171127_5920776.htm。

问题，采取以地查户的方式进行承包户抽样。以地查户的具体方法为，先确定一大片耕地，借助村干部和土地登记簿依次查清每块土地的承包者，形成 20~25 户之间的样本名单（如果 1 片地上承包户较少会通过增加另 1 片地的样本进行补充，少数自然村（组）户数不足 20 户时则调查每个承包户）。对于因举家迁移等无法面访的农户，通过访问亲友、邻居、村干部等知情人采集人口与承包地流转等基本信息。2015 年的调查共获得了苏北 4 市（连云港、盐城、徐州、宿迁）、苏中 2 市（扬州、南通）和苏南 3 市（常州、无锡、苏州）共 9 市、18 县、66 个村的 1722 户样本。当被访户承包地块不超过 5 块时，详细询问了每个承包地块 2010 年以来的流转状态。相关问题是“这块地现在是否转出在外（是否曾转出过），转给了谁，什么时候开始转给他的，是否 2010 年后才转给了这个人，如果是，之前是自己经营的还是转给别人的……”。共获得了 4796 个承包地块样本。2018 年 1 月进行追踪调查，在每个样本村选取上一轮调查的前 15 个被访户进行回访，应访 990 户样本，剔除无效问卷，获得 979 个农户及其承包的 3235 个地块样本，形成了每块土地 2010—2017 年历年流转状态的信息。

在下文动态考察确权各阶段的影响时，数据使用有以下几点说明：①剔除 2018 年 1 月仍未开展确权的 8 个村庄样本，剔除因在两轮调查期间进行土地调整而无法得知承包地块连续信息的 4 个村庄样本；②剔除关键变量缺失的户样本；③根据承包地块获得与减少年份，剔除 2010—2017 年间因分家、征地等原因而新增或丢失的少量地块样本。最后经整理得到 54 个村、784 户、2507 个承包地块 2010—2017 年历年数据。本文使用的户层面流转指标根据地块层面数据加总后计算所得。此外，两次调查还分别收集了农户过去 1 年里所有经营地块有机肥施用情况和家庭成员迁移情况等。

（二）计量模型设定

1. 分阶段的多期 DID 模型。承包地确权政策是渐次推广的，不同地区政策推广时点不同且所处状态随时间变化而改变，因此本文研究利用多期双重差分法（time varying difference-in-differences, TV-DID）进行政策评估。为考察确权各阶段的影响差异，计量模型设定如下：

$$Tsf_{ijt} = \varphi_L^1 bef_{Lit} + \varphi_L^2 dur_{Lit} + \varphi_L^3 aft_{Lit} + \lambda X_{ijt} + \delta_{ij} + \mu_t + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

（1）式中，因变量 Tsf_{ijt} 代表村庄 i 农户 j 在 t 年的土地转出决策； bef_{Lit} 、 dur_{Lit} 和 aft_{Lit} 分别表示村庄 i 在 t 年处于确权启动前（政策预期）、确权启动后但颁证前和颁证后（政策落地）这三个阶段中第 L 年的虚拟变量（是=1，否=0）。结合实际调查情况^①，设定确权启动前 1~2 年为政策预期阶段。这里，本研究既关注政策预期对土地转出的影响（体现在系数 φ_L^1 上），也关注政策落地的影响（体现在系数 φ_L^3 上）； X_{ijt} 代表影响土地转出的控制变量； δ_{ij} 和 μ_t 分别是农户和年份固定效应，用来控制非时变特征和时变的增量以及消除政策推广的选择偏差（陈奕山等，2018）； ε_{ijt} 是误差项。

2. 稳健性检验模型。为了验证确权启动预期会通过降低地权稳定性妨碍农户土地转出决策，这里进一步以“本县其他村实施确权的比例”代表这种预期，分析它对尚未实施确权村庄的农户（数据分析中剔除启动确权之后的各期数据）的影响。构造的计量模型如下：

^①实际调研发现，农户最早在确权启动前 1~2 年甚至是启动后第 1 年听说此事。

$$Tsf_{ijt} = \phi Ant_{it} + \lambda X_{ijt} + \delta_{ij} + \mu_t + \varepsilon_{ijt} \quad (2)$$

(2)式中， Ant_{it} 是指“在 t 年尚未实施确权的村庄 i ，当时同县其他村中实施确权的比例”，该变量的含义是，对于尚未实施确权村庄的村民来说，县内实施确权的村庄越多，他们越可能产生本村也即将进行确权的政策预期。若系数 ϕ 显著为负，说明关于即将确权的预期会导致土地转出减少，反之则反是。另外，本文也将考察政策预期对农户举家迁移和土地投资决策的影响，以及具有不同土地调整经历村庄的确权预期的影响差异，进一步检验本文结果稳健性。其他变量设定同(1)式。

(三) 变量选择

1.因变量。由于确权实施的对象是承包地，因此本文分析农户承包地转出决策。借鉴已有研究(马贤磊等, 2015; 程令国等, 2016; 钱忠好、冀县卿, 2018)，本文采取常用的两类指标来衡量土地转出情况，一类是土地流转率，即农户承包地中转出地面积占比，另一类是农户是否转出承包地(转出=1，否则为0)。此外，与举家迁移相关，本文也关注农户全部转出承包地的决策，衡量指标为“农户是否转出全部承包地(全部转出=1，否则为0)”。

2.关键自变量。关键自变量是确权政策变量。承包地确权一般以整村为单位进行，在实际调查中通过询问村干部样本村确权推广开始和完成的年份来划分确权各阶段(具体为启动前、启动后及颁证前、颁证后)，并分别设置相应的虚拟变量(处于该阶段=1，否则为0)。

3.控制变量。农户家庭资源禀赋和农业经营决策者特征均会影响土地转出决策。借鉴已有研究(马贤磊等, 2015; 付江涛等, 2016a; 许庆等, 2017)并考虑数据可获性，本文选取的农户层面的控制变量主要包括家庭承包地面积、从事农业和非农生产人数、收入主要来源和农机持有情况等，以及农业经营决策者年龄、受教育程度、务农经验、非农培训情况以及居住地等个体特征。

4.稳健性检验模型涉及的变量。在举家迁移模型中，因变量为农户是否举家迁移^①的虚拟变量(迁移=1，否则为0)；借鉴已有研究(黄季焜、冀县卿, 2012; 应瑞瑶等, 2018)，土地投资模型中的因变量为农户在某地块上是否进行有机肥投资的虚拟变量(投资=1，否则为0)。在异质性模型中，借鉴已有研究(丰雷等, 2013)并结合数据可获性，土地调整经历衡量指标包括分田到户以来是否有调地经历和调地总次数。

实证模型中有关变量的定义及描述性统计量如表1所示。

表1 变量的定义与描述统计

变量名称	变量定义及赋值	均值	标准差	最小值	最大值
因变量					
农户土地转出比例	农户转出地占承包地面积比例	0.33	0.43	0	1
农户转出土地	转出=1, 未转出=0	0.44	0.50	0	1
农户转出全部土地	全部转出=1, 未全部转出或不转出=0	0.24	0.42	0	1
农户举家迁移	迁移=1, 未迁移=0	0.16	0.36	0	1

^①这里迁移人口的定义是过去1年在村外居住6个月以上的居民。举家迁移是家中每个成人均迁移的情形。

从预期到落地：承包地确权如何影响农户土地转出决策？

农户施用有机肥	在某地块上施用=1, 未施用=0	0.34	0.47	0	1
政策变量					
确权启动前3年及以前	是=1, 否=0	0.34	0.47	0	1
确权启动前1~2年	是=1, 否=0	0.25	0.43	0	1
确权启动第1~3年	是=1, 否=0	0.22	0.42	0	1
颁证后第1~3年	是=1, 否=0	0.19	0.39	0	1
控制变量					
家庭承包耕地面积	单位：亩	4.48	2.90	0.3	22
家庭务农人数	单位：个	1.45	1.30	0	6
家庭非农就业人数	单位：个	1.81	1.42	0	7
家庭主要收入来源	以农业为主=1, 以非农为主=0	0.39	0.49	0	1
家庭农业机械持有情况	持有=1, 不持有=0	0.16	0.37	0	1
农业经营决策者居住地	常住本村=1, 村外=0	0.89	0.31	0	1
经营决策者性别	男=1, 女=0	0.77	0.42	0	1
经营决策者文化程度	受教育年限, 单位：年	7.06	3.77	0	19
经营决策者务农经验	16岁以前干过农活=1, 未干过=0	0.83	0.38	0	1
经营决策者非农培训情况	有过非农培训=1, 未有=0	0.14	0.35	0	1
本县其他村实施确权比例	除本村外, 实施确权的村庄数量占比	0.07	0.23	0	1
本村分田以来调整过土地	是=1, 否=0	0.57	0.50	0	1
本村分田以来调整土地的次数	单位：次	1.12	1.50	0	6

(四) 基本描述

图2描绘了2010—2017年江苏省承包地确权推广与土地流转的情况。

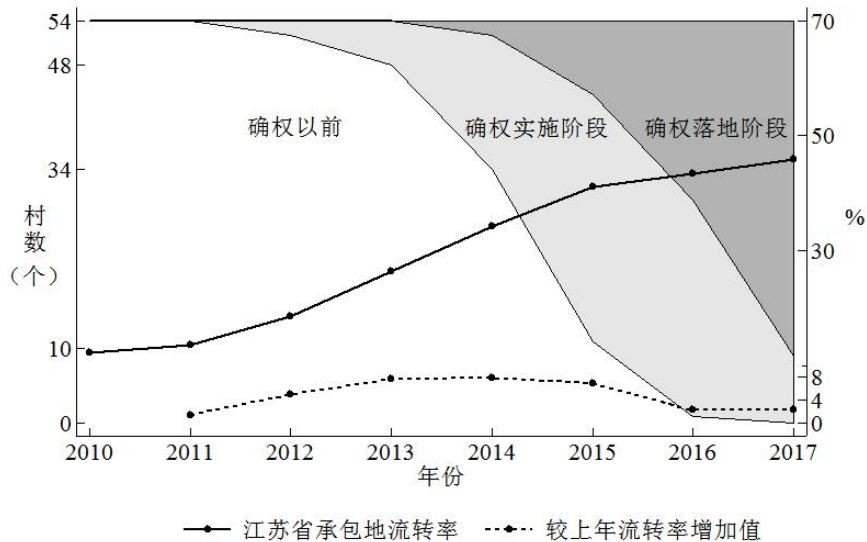


图2 江苏省承包地确权推广与流转市场发展情况

在54个样本村中,有6个在2012年或2013年时启动了确权工作;2014年和2015年是政策推广

的高峰期，启动确权的村分别增加了 18 个和 23 个；2016 年和 2017 年启动确权的村则分别增加了 6 个和 1 个。从 2014—2016 年期间土地流转率变化趋势可以清晰看出，江苏省承包地流转率的增速明显放缓，这一现象与全国情形（图 1 所示）相符合，在一定程度上体现了样本地区具有一定的代表性和典型性。

四、实证结果分析

（一）分政策实施阶段的评估结果分析

表 2 报告了区分政策实施阶段的评估模型估计结果。各模型总体显著性的 F 检验均在 1% 统计水平上显著。关于固定效应的检验发现，土地流转市场存在强烈的区域性：在 1% 统计水平上拒绝了随机效应的假定。表中单数列和双数列的区别在于自变量的分组差异，后者较前者进一步细分了政策时点。（3）列、（4）列与其他列分别是控制“村庄-年份”和“农户-年份”固定效应的模型结果。（1）~（4）列与（5）~（8）列，区别在于前者将土地转出视为连续的，因变量为转出地面积占比；后者假定土地转出并非连续的，简单将因变量分为转出和未转出土地 2 类，或是土地全部转出和未全部转出及不转出 2 类。各自变量的系数和显著性在各模型基本一致，这说明了估计具有较强的稳健性。

先讨论政策预期的影响。从表 2 中可以看出，确权启动前 1~2 年（或确权启动前 2 年与前 1 年）虚拟变量对农户土地转出决策呈现显著的负向影响，表明农户即将确权的预期会减少土地转出。现实中，确权颁证作为土地权利界定与确认的过程，其实施本身也会增加产权风险：一些农民可能会担心村庄借机进行土地调整或担心确认的“四至”与实际不符等而失去一些转出的土地。因此，在预期即将实施确权政策的阶段，农民倾向于暂缓土地转出决策。本文调查数据描述也显示，样本村中有 10.1% 在确权临近或期间调过地、有 56.9% 的村存在确权权属纠纷以及 22.2% 的受访村干部认为确权颁证推进困难。确权启动第 1~2 年（或确权启动第 1 年与第 2 年）的虚拟变量符号为负，但统计上不显著。对此的解释是，确权启动时一般会立即给出是否土地调整的方案，而在本文的数据调查和处理中没能包含确权期间更换了承包地块的农户的多年流转信息记录；对不进行调整的村庄来说，确权期间可能仅有少量存在权属纠纷农户会留人看地并减少转出。另外，确权启动第 3 年而未颁证变量对土地转出显著为负，可能的解释是个别村庄因前期确权登记结果争议很大而迟迟不发证，当存在这种纠纷时，重新调整土地以便减少纠纷的可能性增加，农户地权稳定性预期降低，因此暂缓土地转出决策。

表 2 分政策实施阶段的多期 DID 模型拟合结果

自变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	农户转出地面积比例 (0~1)				农户转出土地=1		农户转出全部土地=1	
	“农户-年份” 固定效应		“村庄-年份” 固定效应		“农户-年份” 固定效应		“农户-年份” 固定效应	
确权启动前 1~2 年	-0.050*** (0.013)	—	-0.047*** (0.018)	—	-0.048*** (0.016)	—	-0.031** (0.013)	—
确权启动前 2 年	—	-0.048***	—	-0.047**	—	-0.058***	—	-0.028**

从预期到落地：承包地确权如何影响农户土地转出决策？

		(0.014)		(0.019)		(0.017)		(0.014)
确权启动前 1 年	—	-0.058***	—	-0.057**	—	-0.053**	—	-0.041**
		(0.019)		(0.026)		(0.023)		(0.019)
确权启动第 1~3 年	-0.032	—	-0.027	—	-0.032	—	-0.007	—
	(0.020)		(0.028)		(0.025)		(0.020)	
确权启动第 1 年	—	-0.037	—	-0.032	—	-0.038	—	-0.012
		(0.024)		(0.033)		(0.030)		(0.024)
确权启动第 2 年	—	-0.033	—	-0.032	—	-0.043	—	-0.011
		(0.030)		(0.041)		(0.036)		(0.030)
确权启动第 3 年	—	-0.084**	—	-0.088	—	-0.132***	—	-0.034
		(0.040)		(0.055)		(0.049)		(0.040)
颁证后第 1~3 年	0.010	—	0.011	—	0.005	—	0.030	—
	(0.026)		(0.035)		(0.031)		(0.026)	
颁证后第 1 年	—	-0.003	—	-0.006	—	-0.019	—	0.017
		(0.033)		(0.044)		(0.040)		(0.033)
颁证后第 2 年	—	-0.005	—	-0.008	—	-0.036	—	0.029
		(0.038)		(0.052)		(0.047)		(0.038)
颁证后第 3 年	—	0.052	—	0.054	—	0.029	—	0.049
		(0.045)		(0.062)		(0.055)		(0.045)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	6272	6272	6272	6272	6272	6272	6272	6272
F 值	147.78	113.43	109.69	88.16	157.36	121.05	82.04	62.71
F 检验 p 值	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
固定效应 F 检验 p 值	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

注：**、*分别代表在 5%、10%的统计水平上显著。

再看政策落地变量。表 2 中颁证后第 1~3 年对农户土地转出的影响均不显著。可能的原因之一是确权颁证提升产权稳定性预期实际效果有限。如表 3 所示，询问已颁证农户在不同产权情景下的调地预期发现，在无政策的假想情境下有 20.8%的农户认为村里将来可能调地，49.6%认为不可能。而在政策已落地的现实情境下，前一比例仅降低了 5.6%，后一比例则仅增加了 8.5%。另外一个可能的原因是确权阻碍了连片集中流转的发生。江苏作为非农就业发达而土地细碎化非常严重的省份，农业经营者对位置分散的小地块的需求不高，土地流转大量依赖集体决策下的整片流转。确权对整片流转的负面影响可能抵消了它通过提升地权稳定性、降低零散或几户联合流转交易成本所起到的正面作用。

表 3 确权对农户土地调整预期的影响描述

选项	询问已确权农户：以下情形时，村里将来会调整您的土地吗？（%）		
	(1) 无确权的假想	(2) 确权落地的现实	两列之差
可能	20.80	15.25	5.55
不太可能	29.64	26.70	2.94

不可能	49.56	58.05	-8.49
-----	-------	-------	-------

注：由于仅在 2018 年调查时询问了已颁证农户在无确权的假想和确权落地的现实两种情境下未来土地调整的预期，无法构建面板数据以观测农户预期的变化趋势，也可能面临严重的测量误差。这里仅描述分析确权对农户未来调地预期的影响。

（二）稳健性检验

1. 更换政策预期衡量指标的检验。表 4 中（1）列显示，本县其他村中实施确权的比例增加会显著降低未确权村庄农户的土地转出概率，即再次验证了确权实施预期负面影响的存在。另外，不同地区的土地调整制度（土地调整经历及调整形态）“千差万别”（龚为纲，2009），因而农户关于确权会调地的政策预期也可能有别。表 4 中（2）列和（3）列显示，调地经历和其他村确权比例的交互项系数均为负且在统计上显著，表明在有调地经历尤其是频繁调整的村庄，实施确权的预期对农户土地转出决策负面影响更大。这是因为在有调地惯例的村庄中，农户更担心借机调地的发生，因而暂缓转出决策。

2. 更换因变量的检验。表 4 中（4）列和（5）列显示，本县其他村中实施确权的比例增加也会显著降低未确权户举家迁移和有机肥投资的概率，这也进一步佐证了实施确权预期会降低地权稳定性预期的观点。

表 4 农户政策预期模型拟合结果

自变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	农户转出地面积比例 (0~1)			举家迁移=1	土地投资=1
本县其他村中实施确权比例	-0.040** (0.018)	-0.010 (0.026)	-0.003 (0.024)	-0.358* (0.217)	-0.199** (0.081)
本县其他村中实施确权比例 ×本村分田以来调过地	—	-0.054* (0.032)	—	—	—
本县其他村中实施确权比例 ×本村分田以来调地次数	—	—	-0.073** (0.032)	—	—
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
“农户-年份”固定效应	已控制	已控制	已控制	未控制	未控制
观测值	3501	3501	3501	435	2453

注：①仅在 2014 年时存在处于确权前且包含有机肥投资和举家迁移信息的样本，因此未控制“农户-年份”固定效应。②**、*分别代表在 5%、10% 的统计水平上显著。

（三）关于政策评估的讨论

如前所述，现有实证分析研究没有充分区分确权的不同阶段。预期即将实施确权时，农民对于地权稳定性预期是降低的。在数量分析中无论将这一阶段划归“无确权”还是“有确权”均会造成研究结果的偏误。大量研究以是否领证作为“确权”的衡量指标（例如，许庆等，2017；Zhang et al., 2019），把领证前均划归“无确权”，这可能会高估确权政策的正面影响。在表 5 中，在“不考虑”政策预期的影响，仅将确权分为“无颁证”和“有颁证”两个阶段时，得出了与已有研究类似的谬误结论：确

权显著促进了农户土地转出。

表 5 不分政策实施阶段的多期 DID 模型拟合结果

自变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	农户转出地面积比例 (0~1)				农户转出土地=1		农户转出全部土地=1	
	“农户-年份” 固定效应		“村庄-年份” 固定效应		“农户-年份” 固定效应		“农户-年份” 固定效应	
颁证后第 1~3 年	0.051*** (0.012)	—	0.047*** (0.017)	—	0.046*** (0.015)	—	0.043*** (0.012)	—
颁证后第 1 年	—	0.050*** (0.013)	—	0.046*** (0.018)	—	0.047*** (0.016)	—	0.039*** (0.013)
颁证后第 2 年	—	0.054*** (0.017)	—	0.050** (0.024)	—	0.040* (0.021)	—	0.053*** (0.017)
颁证后第 3 年	—	0.119*** (0.024)	—	0.120*** (0.033)	—	0.116*** (0.030)	—	0.076*** (0.024)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	6272	6272	6272	6272	6272	6272	6272	6272
F 值	167.06	147.07	121.20	109.49	178.68	157.04	92.79	81.39
F 检验 p 值	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
固定效应 F 检验 p 值	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

注：***、**分别代表在 1%、5%的统计水平上显著。

五、结论与政策建议

围绕确权政策推广时期土地流转增速放缓的现象，本文从承包关系稳定性和确权政策从预期到最终落地之间的影响差异角度进行了理论解释与实证检验。研究发现，一方面，关于临近确权村庄可能借机调整土地的预期和关于产权界定中可能发生权属争议的预期会阶段性地降低农户的地权稳定性，抑制农户的举家迁移和转出承包地的决策。这一结果反过来意味着规定“保持现有承包关系稳定并长久不变”将有利于促进农村人口城乡流动和优化土地资源流转配置。另一方面，确权政策落地后土地流转在短期内仅有所恢复，并没有表现出显著促进土地转出的效果；可能的原因是确权作为保障“长久不变”得以落实的重要手段，它的落地实施虽然能通过提高地权稳定性预期促进转出，同时也会因“确权确地”强化了农户对位置固定的承包地块的“产权地理垄断”，不利于组织依赖土地置换、能获得高租金的连片集中流转、使地租处于零散流转的低水平从而抑制流转。如果不考虑政策预期的影响而将政策预期阶段归为“无政策”阶段，会得到确权颁证促进土地流转的伪结论，从而容易使人们忽略对确权负向影响机制的讨论。

本文理论讨论及其实证检验结果意味着，在深化农村土地产权制度改革时需要区分“保持现有承包关系长久不变”和“保持现有承包地块长久不变”。因为现阶段承包地仍对农民具有重要的保障意义，保持承包关系“长久不变”是让进城农户吃上“定心丸”，以便在当期选择彻底离开农村和农业

的重要手段。“保持承包地块长久不变”的好处在于有利于经营承包地的农户进行土地长期投入，坏处在于不利于将因非农就业等而释放出来的、空间位置分散的地块通过置换形成连片流转和规模经营。在像江苏这样土地分配极度细碎化且非农就业机会充分的地区，消减细碎化的现实意义远远大于促进土地长期投入的现实意义。消减细碎化以便低成本地利用机械来替代劳动的意义无需赘述，对土地长期投入意义而言：首先，这些地区的承包经营正在让位于流转经营，保持承包地块长久不变对促进长期投入的意义也随之降低；其次，因为这些地区承包地块本身太小，灌溉设施等长期投入本来就不在农户的决策范围（北方地块较大的地区会有一些私人的灌溉水井投资）；最后，因为劳动成本高昂，这些地区进行小规模“种养结合”与农家肥投资的模式正在消失，粪污等副产品开始变为“负产品”，即使不收费，经营小面积承包地的农户也越来越不愿意花力气进行农家肥投资（除非种植蔬菜等园艺作物），与土地地力和环境污染有关的农家肥、化肥及农药使用决策也需要逐渐由农户个人决策转向公共决策。因此，从促进农业生产效率提升的视角，这些地区应该在保持农户承包地总面积和质量基本不变的前提下，通过土地置换和流转合并来消减细碎化。

依据上述结论和讨论，提出如下两个政策建议：一是，在第二轮土地承包即将到期之际，应加强承包关系“再延长 30 年”的宣传和落实。2017 年党的十九大报告提出的承包关系“再延长 30 年”的规定以及 2019 年《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》的出台将有利于促进农户举家迁移和土地资源的流转配置。接下来需要做的工作主要是加强政策的宣传和落实，使承包关系“长久不变”深入人心。二是，在“三权分置”思想指导下继续深化土地产权制度改革，有效治理后确权时代连片集中流转中可能会出现因“产权地理垄断”而产生集体决策“独裁者”的问题。应当充分发挥中国土地制度的独特优势，明确村集体作为土地所有者在组织协调连片集中流转中的职责与行为规范。例如，规定村集体可以按照村民议事原则，当一片土地上超过一半农户愿意参与连片集中流转时，村集体有权将不参与者的承包地块“等质等量”地置换到同片土地的一侧，并更新确权登记信息。土地置换中支持且仅支持关于土地质量特异性或者称“土地生产功能”特异性的补偿诉求，不支持关于经营固定地块具有情感功能的诉求，消除“产权地理垄断”对连片集中流转的不利影响。为避免“确权不确地”情况下承包地块频繁变动对仍从事承包地经营农户的土地长期投入的不利影响，也需要限制村集体以少数服从多数原则进行强制土地置换的频率（不限制完全自愿的置换），例如明确规定 10 年、15 年或 30 年进行一次。二轮承包到期将会是一个重要契机，应当抓紧研究面向 2050 年的保持承包关系稳定、有效消减土地细碎化的延包方案。建议将延包和组织连片集中流转同时进行，把有流转需求的农户和有经营需求的农户分开，分置在不同地片或于同片土地各置一边；有效地把过去多年积累下来的、空间位置分散的流转地集中在一起，实现地块层面的农业规模经营。

参考文献

- 1.陈明、武小龙、刘祖云，2014：《权属意识、地方性知识与土地确权实践——贵州省丘陵山区农村土地承包经营权确权的实证研究》，《农业经济问题》第 2 期。
- 2.程令国、张晔、刘志彪，2016：《农地确权促进了中国农村土地的流转吗？》，《管理世界》第 1 期。

- 3.陈奕山、钟甫宁、纪月清, 2017: 《为什么土地流转中存在零租金?——人情租视角的实证分析》, 《中国农村观察》第4期。
- 4.陈奕山、纪月清、钟甫宁、陈志钢, 2018: 《新一轮农地确权: 率先发生在何处》, 《财贸研究》第2期。
- 5.丰雷、蒋妍、叶剑平, 2013: 《诱致性制度变迁还是强制性制度变迁?——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究》, 《经济研究》第6期。
- 6.丰雷、胡依洁、蒋妍、李怡忻, 2020: 《中国农村土地转让权改革的深化与突破——基于2018年“千人百村”调查的分析和建议》, 《中国农村经济》第12期。
- 7.付江涛、纪月清、胡浩, 2016a: 《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》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 8.付江涛、纪月清、胡浩, 2016b: 《产权保护与农户土地流转合约选择——兼评新一轮承包地确权颁证对农地流转的影响》, 《江海学刊》第3期。
- 9.高强、张琛, 2015: 《农村土地确权中的调地问题研究》, 《中国延安干部学院学报》第6期。
- 10.龚为纲, 2009: 《农村人口变动与土地制度实践的区域差异》, 《学习与实践》第6期。
- 11.顾天竹、纪月清、钟甫宁, 2017: 《中国农业生产的地块规模经济及其来源分析》, 《中国农村经济》第2期。
- 12.贺雪峰, 2015: 《农地承包经营权确权的由来、逻辑与出路》, 《思想战线》第5期。
- 13.胡新艳、罗必良, 2016: 《新一轮农地确权与促进流转: 粤赣证据》, 《改革》第4期。
- 14.黄季焜、冀县卿, 2012: 《农地使用权确权与农户对农地的长期投资》, 《管理世界》第9期。
- 15.冀县卿、钱忠好, 2018: 《如何有针对性地促进农地经营权流转?——基于苏、桂、鄂、黑四省(区)99村、896户农户调查数据的实证分析》, 《管理世界》第3期。
- 16.匡远配、陆钰凤, 2018: 《我国农地流转“内卷化”陷阱及其出路》, 《农业经济问题》第9期。
- 17.李祖佩、管珊, 2013: 《“被产权”: 农地确权的实践逻辑及启示——基于某土地产权改革试点村的实证考察》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 18.吉登艳、马贤磊、石晓平, 2014: 《土地产权安全对土地投资的影响: 一个文献综述》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 19.纪月清、顾天竹、陈奕山、徐志刚、钟甫宁, 2017: 《从地块层面看农业规模经营——基于流转租金与地块规模关系的讨论》, 《管理世界》第7期。
- 20.刘芬华, 2011: 《究竟是什么因素阻碍了中国农地流转——基于农地控制权偏好的制度解析及政策含义》, 《经济社会体制比较》第2期。
- 21.Loren Brandt、李果、黄季焜、Scott Rozelle, 2004: 《中国的土地使用权和转移权: 现状评价》, 《经济学(季刊)》第3期。
- 22.罗必良、刘茜, 2013: 《农地流转纠纷: 基于合约视角的分析——来自广东省的农户问卷》, 《广东社会科学》第1期。
- 23.罗必良, 2014: 《农地流转的市场逻辑——“产权强度-禀赋效应-交易装置”的分析线索及案例研究》, 《南方经济》第5期。

24. 罗必良, 2019: 《从产权界定到产权实施:中国农地经营制度变革的过去与未来》, 《农业经济问题》, 第1期。
25. 罗明忠、刘恺、朱文珏, 2017: 《确权减少了农地抛荒吗——源自川、豫、晋三省农户问卷调查的PSM实证分析》, 《农业技术经济》第2期。
26. 罗明忠、刘恺、朱文珏, 2018: 《产权界定中的农户相机抉择及其行为转变:以农地确权为例》, 《财贸研究》第5期。
27. 马贤磊、仇童伟、钱忠好, 2015: 《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》, 《中国农村经济》第2期。
28. 钱忠好, 2002: 《农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析》, 《管理世界》第6期。
29. 钱忠好、冀县卿, 2016: 《中国农地流转现状及其政策改进——基于江苏、广西、湖北、黑龙江四省(区)调查数据的分析》, 《管理世界》第2期。
30. 田传浩、贾生华, 2004: 《农地制度、地权稳定性与农地使用权市场发育:理论与来自苏浙鲁的经验》, 《经济研究》第1期。
31. 王毅杰、刘海健, 2015: 《农地产权的地方化实践逻辑——基于Q村土地确权风波的考察》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期。
32. 王亚楠、纪月清、徐志刚、钟甫宁, 2015: 《有偿VS无偿:产权风险下农地附加价值与农户转包方式选择》, 《管理世界》第11期。
33. 王士海、王秀丽, 2018: 《农村土地承包经营权确权强化了农户的禀赋效应吗?——基于山东省117个县(市、区)农户的实证研究》, 《农业经济问题》第5期。
34. 许庆、刘进、钱有飞, 2017: 《劳动力流动、农地确权与农地流转》, 《农业技术经济》第5期。
35. 徐志刚、宁可、钟甫宁、纪月清, 2018: 《新农保与农地转出:制度性养老能替代土地养老吗?——基于家庭人口结构和流动性约束的视角》, 《管理世界》第5期。
36. 徐志刚、崔美龄, 2021: 《农地产权稳定一定会增加农户农业长期投资吗?——基于合约约束力的视角》, 《中国农村观察》第2期。
37. 应瑞瑶、何在中、周南、张龙耀, 2018: 《农地确权、产权状态与农业长期投资——基于新一轮确权改革的再检验》, 《中国农村观察》第3期。
38. 叶剑平、丰雷、蒋妍、郎昱、罗伊·普罗斯特曼, 2018: 《2016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》, 《管理世界》第3期。
39. 俞海、黄季焜、Scott Rozelle、Loren Brandt、张林秀, 2003: 《地权稳定性、土地流转与农地资源持续利用》, 《经济研究》第9期。
40. 钟甫宁、纪月清, 2009: 《土地产权、非农就业机会与农户农业生产投资》, 《经济研究》第12期。
41. 周其仁, 2004: 《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》, 《经济学(季刊)》第1期。
42. Cheng W, Xu Y, Zhou N, et al., 2019, "How did Land Titling Affect China's Rural Land Rental Market? Size, Composition and Efficiency", *Land Use Policy*, 82: 609-619.
43. Deininger K, Jin S, Liu S, et al., 2019, "Property Rights Reform to Support China's Rural-Urban Integration

Village—Level Evidence from the Chengdu Experiment”, *Oxford bulletin of economics and statistics*, 81(6): 1214-1251.

44.Zhang L, Cao Y, Bai Y, 2019, “The Impact of the Land Certificated Program on the Farmland Rental Market in Rural China”, *Journal of Rural Studies*, online.

(作者单位：¹南京农业大学中国粮食安全研究中心；

²河海大学商学院)

(责任编辑：陈静怡)

From Anticipation to Implementation: How does Farmland Rights Confirmation Affect Farmers’ Farmland Transfer?

JI Yueqing YANG Zongyao FANG Chenliang WANG Ya’nan

Abstract: In China’s economic transformation, maintaining the stability of farmland contract relationship has always been regarded as the key to promoting rural labor migration and farmland transfer. The farmland rights confirmation is an important means to ensure the stability of the contractual relationship. However, during its rapid implementation, the growth rate of farmland transfer has started to slow down. This study believes that this is mainly because that the implementation itself has also engendered unstable factors and gradually reduced farmers’ expectations of farmland rights stability: some farmers may worry about losing farmland because of farmland adjustment or definition. This study uses the panel data from 784 farmers in Jiangsu Province from 2010 to 2017 to evaluate the phased impact of farmland rights confirmation on farmland transfer. The study finds that the anticipation of policy implementation can significantly hinder farmers’ farmland transfer decision-making, and after the implementation, land transfer rate would be raised to its original level. The former means that maintaining a stable contract relationship is conducive to facilitating farmland transfer. The latter may be due to the fact that on the one hand, the implementation of farmland rights confirmation promotes farmland transfer by improving rights stability, and on the other hand, it also strengthens the “geographic monopoly of property rights” to suppress continuous farmland transfer accompanied with land change. The study suggests that when the second round of farmland contracts is about to expire, the government should intensify the publicity and implementation of the contract period for “another 30 years”, deepen the reform of land property rights system under the guidance of the idea of “three rights division”, effectively solve the problem related to geographical monopoly of property rights in the continuous farmland transfer, and improve the scale economies of agricultural production at the plot level in agricultural production.

Keywords: Farmland Rights Confirmation; Farmland Rights Stability; Geographic Monopoly of Property Rights; Farmland Transfer; Farmland Fragmentation