



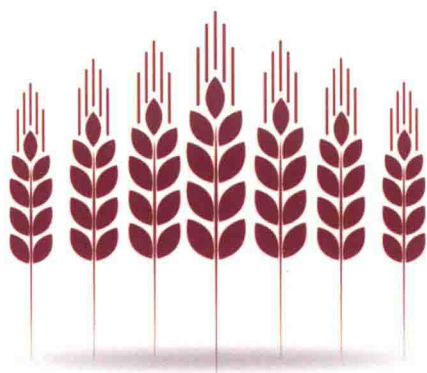
华南农业大学

国家农业制度与发展研究院 (NSAID) 系列丛书

农地确权的制度含义

NONGDI QUEQUAN DE ZHIDU HANYE

罗必良 等 著



 中国农业出版社

农地确权的 制度含义

罗必良等 著

中国农业出版社
北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

农地确权的制度含义 / 罗必良等著. —北京: 中国农业出版社, 2019. 2

ISBN 978-7-109-25179-3

I. ①农… II. ①罗… III. ①农业用地-土地所有权-土地制度-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 019839 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 23.5 插页: 1

字数: 390 千字

定价: 60.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

罗必良

LUOBILIANG



罗必良 博士。现为华南农业大学学术委员会副主任，国家农业制度与发展研究院院长、经济管理学院教授、博士生导师。教育部“长江学者”特聘教授。

兼任广东经济学会会长、国务院学位委员会农林经济管理学科评议组成员、国家社会科学基金与国家自然科学基金学科组评审专家。

先后主持各类科研课题共计 100 余项，获得各种科研成果奖励 70 余项。迄今出版专（合）著 40 余部，发表学术论文 300 余篇。

获得的主要荣誉有：国务院政府特殊津贴、全国首批“新世纪百千万人才工程”国家级人选、国家“万人计划”哲学社会科学领军人才、中宣部文化名家暨“四个一批”人才、广州十大杰出青年、广东青年五四奖章、教育部“高校青年教师奖”、广东省“南粤优秀教师”、广东省高等学校“教学名师”、广东省“五一劳动奖章”、广东省“珠江学者”特聘教授、广东省首届优秀社会科学家、全国先进工作者。

本书是国家自然科学基金政策研究重点支持项目“农地确权的现实背景、政策目标及效果评价”(71742003)的第一期研究成果,亦是国家自然科学基金重点项目“农村土地与相关要素市场培育与改革研究”(71333004)的阶段性成果。

本书还得到下列相关项目的支持:

文化名家暨“四个一批”人才自主选题项目“农地确权、要素配置与农业经营方式转型”

国家社会科学基金重点项目“资产专用性、声誉效应与农村互联性贷款自我履约的机理研究”(16AJY015)

国家社会科学基金重点项目“农地确权模式及其劳动力转移就业效应研究”(17AJL013)

国家社会科学基金重点项目“地权界定方式与农地流转效应研究”(18AJY017)

国家社会科学基金一般项目“我国农地确权政策实施对激活农村农地流转市场影响的经验研究”(17BJL009)

国家自然科学基金青年项目“确权、信任与农地流转契约选择——基于随机性控制试验的农户行为研究”(71703041)

国家社会科学基金青年项目“家庭农场的产业特性、社会网络与经营方式选择研究”(15CJY051)

广东省教育厅创新团队项目“中国农地制度改革创新:赋权、盘活与土地财产权益的实现”(2017WCXTD001)

目 录

CONTENTS

第一章 导论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究现状	2
一、农地确权的综合效应	2
二、农地确权与农户要素配置	3
三、农地确权有效性的关联条件	7
四、文献评述	8
第三节 研究目的和内容安排	9
一、研究目的	9
二、研究内容	10
第二章 农地确权与农户产权认知	17
第一节 农地确权与农民产权安全感知	17
一、问题的提出	17
二、情景设置与机理分析	18
三、实证结果与分析	23
四、结论与讨论	35
第二节 农地确权与农户认知	36
一、问题的提出	36
二、农户认知及其假说	37
三、实证结果与分析	42
四、结论与讨论	45
第三节 农户对农地确权的满意度评价	47

一、问题的提出	47
二、数据来源与统计描述	47
三、实证结果与分析	49
四、结论与讨论	55
第三章 农地确权对农地流转的影响	56
第一节 理论分歧及其悖论	56
一、产权理论主流观点：确权促进流转	57
二、行为经济学的质疑：确权甚或抑制农地流转	60
三、结论与讨论	65
第二节 农地确权是否影响农地流转：农户的意愿与行为	67
一、分析线索	67
二、数据、模型与变量	69
三、实证结果与分析	72
四、结论与讨论	76
第三节 农地确权如何影响农地流转：传导机制分析	77
一、机理分析	77
二、数据、模型与描述	80
三、实证结果与分析	83
四、结论与讨论	87
第四节 禀赋效应、产权强度与农地流转抑制	88
一、产权强度及其交易含义：引入禀赋效应	88
二、理论线索与假说	91
三、农地流转抑制：来自广东的证据	93
四、结论与讨论	100
第五节 还权松管、赋权强能与农地流转潜力	103
一、问题的提出	103
二、分析线索与逻辑演绎	105
三、数据、变量与模型	112
四、实证结果与分析	116
五、结论与讨论	124

第四章 农地确权与劳动力非农转移	126
第一节 地权稳定性与劳动力非农转移	126
一、问题的提出	126
二、理论线索	127
三、数据与模型	129
四、实证结果与分析	133
五、结论与讨论	142
第二节 农地确权、地权稳定与劳动力转移	143
一、问题的提出	143
二、Todaro 模型拓展及逻辑分析	144
三、数据、模型与描述统计	149
四、实证结果与分析	151
五、结论与讨论	157
第五章 农地确权对投资和信贷行为的影响	159
第一节 农地确权与投资激励：农户的意愿	159
一、问题的提出	159
二、理论框架	160
三、数据与变量	163
四、实证结果与分析	166
五、结论与讨论	172
第二节 农地确权与投资行为：农户分组对比	173
一、问题的提出	173
二、理论框架	174
三、数据与变量	176
四、实证结果与分析	178
五、结论与讨论	185
第三节 农地确权、调整经历与农户投资激励	187
一、问题的提出	187
二、理论框架	188

三、数据、模型与变量	191
四、实证结果与分析	196
五、结论与讨论	201
第四节 农地确权、产品异质性与投资激励效应	202
一、问题的提出	202
二、文献梳理与理论假说	204
三、数据与变量	208
四、实证结果与分析	211
五、结论与讨论	218
第六章 农地确权、资源利用与农业生产效率	220
第一节 农地确权、相机决策与农地复耕行为	220
一、问题的提出	220
二、机理分析	221
三、数据、变量与模型	224
四、实证结果与分析	228
五、结论与讨论	232
第二节 农地确权、要素配置与农业生产效率	233
一、问题的提出	233
二、理论分析	235
三、模型、数据与变量	239
四、实证结果与分析	246
五、结论与讨论	252
第七章 农地确权方式及其效果：案例分析	255
第一节 农地确权的模式选择	255
一、选择逻辑：产权结构角度	256
二、农地确权：主要模式及实践困境	257
三、典型案例解剖	260
四、结论与讨论	263
第二节 “整合确权”的农业规模经营效应	264

一、问题的提出	264
二、文献回顾与分析框架	265
三、整合确权试点与准自然实验设计	268
四、模型设定与变量测度	270
五、实证结果与分析	273
六、结论与讨论	278
第三节 交易费用、农地整合与确权绩效	278
一、问题的提出	278
二、农地整合的效率逻辑：交易费用视角	279
三、升平村的实践：先置换整合再确权	281
四、制度绩效分析	283
五、结论与讨论	289
第四节 “确权确股不确地”的实践探索	289
一、问题的提出	289
二、黄溪村的实践探索	290
三、理论依据与实践价值	294
四、结论与讨论	295
第五节 美国农地确权及对中国的启示	298
一、问题的提出	298
二、土地确权及其交易成本：美国的调查数据	299
三、对中国农地确权与登记管理的启示	305
第八章 农地确权、交易含义与农业经营方式转型	307
第一节 问题的提出	307
第二节 农地确权的内在逻辑及悖论	308
一、农民土地产权强度问题	308
二、农地确权的交易含义：一个悖论	310
第三节 产权强度与交易抑制：实证分析	312
一、进一步理解禀赋效应	312
二、土地流转中的禀赋效应	313
三、土地流转市场的特殊性	315

第四节 人格化财产与迂回交易：拓展科斯定理	316
一、重新思考科斯定理	316
二、人格化财产的交易问题	317
三、拓展科斯定理：迂回交易及其匹配	319
第五节 “农业共营制”：经营方式转型的崇州案例	321
一、“农业共营制”：崇州的探索	321
二、“农业共营制”的制度内核	322
三、进一步的讨论	324
第九章 结论与政策建议	326
第一节 主要结论	326
一、农地确权与农户产权认知	326
二、农地确权与要素流动	327
三、农地确权与农户生产行为	328
四、农地确权方式及其效率比较	329
五、农地确权与农业经营方式转型	330
第二节 政策建议	332
一、悬而未决的议题	332
二、需要注意的问题	333
三、强化配套改革：进一步挖掘农地制度红利	334
四、强化组织构造：从产权界定转向产权实施	336
参考文献	338
后记	364

第一章 导 论

第一节 研究背景

制度是经济长期增长的关键 (North, 1990)。产权作为基础性制度安排,对经济增长来说更是显得尤其重要 (Demsetzm, 1967; Alchian & Demsetz, 1973; Kung, 2002)。对农业发展和农村经济增长来说,农地产权也具有类似的关键性功能。在人口、资源和环境约束趋紧的经济新常态下,为了从效率提升、结构转型升级等方面寻找农业发展的新动能,我国于 2009 年开始启动了新一轮农地确权的试点改革。2013 年中央 1 号文件则明确提出,要全面开展农村土地确权登记颁证工作,并于 5 年内(即 2018 年)基本完成。

农村改革 40 年以来,中国农地确权大体已经经历过三次。第一次是改革初期实施的农村土地家庭承包制并于 1984 年中央 1 号文件明确提出将土地承包期延长 15 年不变;第二次是 1993 中央 11 号文件将原定的耕地承包期到期后,在延长 30 年不变。与此前已经进行的两轮土地确权相比较,新一轮农地确权将清晰界定农户承包地块的实际面积和“四至”范围。在坚持农村土地集体所有的前提下,国家将进一步明确农户的土地承包经营权,并使承包经营合同得到法律更严格的保护。必须强调,中国的农地确权不同于西方或其他大多数发展中国家的情况。中国所明确的是农户对于集体土地的“承包经营权”,其他发展中国家所明确的乃是所有权意义上的私人产权;确权形式在其他发展中国家通常表达为“土地登记”,而中国则表现为发放承包经营合同或承包经营权证书。

新一轮农地确权,是对家庭联产承包责任制的深化和改进。农地确权工作面临的情况是比较复杂的,而它被赋予的使命却又是非常艰巨的。一方面,尽管国家一再强调要稳定农地承包经营权,但实践中因为人口变化、劳动力流动、农地流转和内部小调整等因素,农地承包经营权的实际

情况变得异常复杂。另一方面，农地确权被期待了提高微观效率，促进农业转型升级，发展新型经营主体和促进农村经济、社会发展等多重功能。从 2009 年至今，农地确权改革的工作已经接近尾声。显然，无论是决策者还是学者等社会各界，都非常关心如下问题：农地确权的实际效果如何？它在实施过程中有哪些成功的经验可以借鉴？为最大化农地确权的制度效应，需要在配套政策方面施行哪些改革？因此，理解农地确权的制度含义与行为发生学机理，亟须开展有针对性的研究。

第二节 研究现状

作为一种基础性制度变革，农地确权被各方寄予厚望。其经济效应如何，这一问题也引起了学界的浓厚兴趣。主流文献沿着“农地确权—产权安全性提高—行为预期稳定—效率改善”的基本逻辑主线，从宏观和微观维度研究了农地确权的经济效应。宏观视角的研究，主要关注于农地确权的总体影响，集中于减贫、收入、效率、农业发展等主题（Austine et al., 2013）。微观视角的研究，主要关注农地确权对要素流动及其影响下的结构效应（Fort, 2012）。

一、农地确权的综合效应

确权工作之所以重要，首先是基于对产权不安全负面效应的理论认知。这方面的早期研究又集中于贫困和收入问题。学者们首先从如下几个方面研究了地权缺失对农户特别是贫困人群带来的消极影响：未确权的土地无法作为有效抵押品，帮助农户进入信贷市场（Feder et al., 1988）；农户对土地进行大规模投资的激励不足；农户选择非农转移时可能面临失地风险，从而阻碍了劳动力有效转移（付江涛等，2016）；产权缺失使农地的保险功能和储蓄功能难以实现，在面临困难时或年老之时，他们只能依靠家族成员和子女解决养老问题。因此，农地产权残缺阻碍了穷人将拥有的土地财富转化为资本（De Soto, 2002）。

关于农地确权的经济效应问题，最早的分析框架是由 Feder 等人（1988）提出。该研究以泰国农村地区为背景，重点研究了确权对信贷等

农业生产要素的影响以及确权对农业产出和效率的影响。沿此思路而进行的后续研究，也大都以产权不完整性引起的不确定性风险为切入点，并落脚于对交易费用、生产效率、土地交易价格、农业产出、家庭收入的分析(Dmsetz, 1967; De Alessi, 1980; Barzel, 1989; Libecap, 1989; Feder & Fenny, 1991)。

在关注规模和效率效应之外，也有学者开始研究结构效应。一些研究指出，确权降低了土地流转双方和买卖双方的信息不对称程度，提高了土地市场活跃度，促使农地资源向更有效率的农户集中并带来经营效率的提高(Sorrenson, 1967; Feder & Nishio, 1998)。沿着该框架，后续研究纳入了更多主题。除经济效率问题外，公平和社会问题比如分配、性别、健康等，也相继被纳入其中。基于农地确权制度效应的国际和区域差异，也有学者开始注意经济、社会、政治、文化以及历史传统的异质性影响，并进一步引导学者将关注焦点集中于农地确权宏观效应的先决条件、微观效应、作用机制、实现形式和结构差异等。基于中国农业发展特定阶段等基本国情，相关学者主要从生产性投资、信贷可得性、劳动力流动和农地流转四个方面，重点论述农地确权的微观效应。

二、农地确权与农户要素配置

(一) 农户生产性投资

明晰的农地产权有助于提高农业生产绩效(钱忠好, 2003; 黄少安等, 2005; 钱忠好、冀县卿, 2010; 何一鸣、罗必良, 2010)。既然农业生产绩效是由要素配置和投资实现的(Place & Hazell, 1993; 速水佑次郎, 2003)，那么农地产权稳定性的提高也应该有助于增加农业部门的生产性投资(Besley, 1995; 李宁等, 2017)。基于上述理论共识，学者们普遍认为，农地确权有利于农业的生产性投资(Jacoby et al., 2002; Fenske, 2011; Ma et al., 2013; 黄季焜, 2011; Aha & Ayitey, 2017)。但是，也有学者持不同观点。由于农地调整周期和投资回收期是相匹配的，农地调整造成的经营权不稳定并不会必然抑制农户农地的生产性投资(许庆和章元, 2005)。有的学者则从另一个角度证明，农地调整所内含的经营权不稳定是由于其必须保证村集体成员权公平所造成的；通过改变种

植业结构等对冲措施，农户可以有效消除经营权不稳定对农业生产要素配置的不利影响（仇童伟、罗必良，2017）。

相关的经验研究同样存在着较大的分歧。目前，对撒哈拉非洲国家的研究发现，农地产权稳定有利于生物质肥料的使用（Aha & Ayitey, 2017）。然而，对加纳和埃塞俄比亚的研究均表明，样本国家在确权过程中并未出现有机肥等生产性投资和资本要素投入的显著性增加（Deininger & Jin, 2006; Fenske, 2011; Abdulai et al., 2011）。针对中国的实证分析得到类似的结论。有的研究指出失地风险的增加降低了有机肥的使用量（Jacoby et al., 2002; Li et al., 2000; Ma et al., 2013）。同时，也有学者得出相反的研究结论，例如：对江西省和 5 个代表性省份的调查和实证分析表明，农地使用权确权提高了农地使用权的稳定性，激发了农户长期投资意愿，提高了有机肥的施用量（马贤磊，2009；邵亮，2013；黄季焜、冀县卿，2012）。有的研究还发现，农地确权在促进农业生产性投资方面的影响并未如预期中的那样显著（钟甫宁、纪月清，2009）。

（二）农户信贷可得性

当存在预算约束时，农地确权的投资效应受制于信贷可得性（Boucher, 2002），从理论上说，农地确权释放了不动产的生产力，可以将固定资产转换为流动资产；资产变现能力增强、土地价值提高之后，农户的还款能力更有保障了，这也自然有利于农民获取信贷（Jacoby et al., 2007）。实践中，有的学者对秘鲁、越南等发展中国家的研究表明，农地确权能为土地所有者提供更多的私人土地安全性以及投资担保，提高其收入，从而有利于农户进入金融市场。也有部分学者发现农地确权有利于推动土地有序流转、提高土地价值、降低农村信贷市场的门槛，从而在总体上有利于提高农户的信贷可得性、增加农户的贷款数量（米运生，2015；胡新艳，2016）。

农地确权不仅提高了农户的信贷可得性，它也会对农村金融微观结构的现代化产生积极影响。农地确权的实施有助于农村金融市场出现积极的变化，一方面减少了农户对从亲朋好友等传统渠道获取信贷的依赖，另一方面增加了从商业银行获得的信贷（Paul et al., 2005; Caio Pizaa, 2016）。在农户金融需求方面，农地确权在促进农业生产结构转型升级的同时，也增加了农户对租赁土地、购买农机具等生产性信贷需求（尚旭

东, 2015)。金融需求的变化也反过来影响了金融供给的结构变化, 对江苏、河南和四川三个样本省份所进行实证分析表明, “非粮化”种植及以市场化为导向的农户更愿意而且更可能从农村信用社等正规部门融资(马晓青等, 2010)。对江苏和黑龙江的研究也表明: 以土地经营权作为抵押品的农户, 能够比较容易实现其融资渠道从民间中介向银行等正规机构的模式转换(刘荣茂等, 2014; 罗振军等, 2016)。

(三) 农业劳动力流动

由于减缓了金融约束、降低了农民非农就业转移后面临的失地风险, 农地确权可促使农户在收益激励下转移到非农部门(Yang, 1997; Chernina et al., 2013; Janvry et al., 2015)。相对于其他发展中国家, 农地确权对中国农村劳动力转移的影响效果较为复杂。农地确权强化了法律对农户权利的保护, 因而使得他们不必因为担心土地被侵占而留在农村(付江涛等, 2016; 李婷, 2016), 从而也就鼓励了农村劳动力的转移。胡奇(2012)乐观地认为, 如果外生制度发生变革——土地可以自由流转, 中国农村将可能再次涌现出 3.4 亿左右的剩余劳动力。与上述乐观态度不同的是, 有的学者指出产权不稳定也可能反而会促进劳动力的非农转移(Yao, 2001; 田传浩、贾生华, 2004), 同时农地产权变得稳定意味着农民的生产投资成果不会被政府、其他机构或个人随意侵占, 预期被征“随机税”的损失减少, 由此调动农民农业生产积极性, 起到抑制劳动力非农转移的作用(姚洋, 2004; 李婷, 2016)。

理论观点存在分歧, 在实证分析中同样存在着差异。墨西哥、印度和秘鲁等国的农地确权, 释放出大量的农村劳动力, 促进农民非农就业转移(Haberfeld, 1999; Field, 2007; Janvry, 2015)。然而, 阿根廷的农地确权并没有显著导致农村劳动力的非农转移(Galiani & Schargrodshy, 2010)。在对中国的研究发现, 稳定的农地产权可以有效地促进农村劳动力外出打工(刘晓宇、张林秀, 2008; Mullan, 2011; De la Rupelle, 2009)。与此同时, 也有研究发现, 农地确权对劳动力转移的影响是有限的, 可能的原因是: 一是我国城乡差距仍然较大, 土地所承担的社会保障功能仍然很为农户所看重(陈会广、刘忠原, 2013); 二是土地产权明晰过程伴随的土地频繁调整, 增加了农户失去土地的担忧, 从而可能在短期内

不利于农村劳动力流动（付江涛等，2016）；三是农地确权在促进农村劳动力转移方面的功能发挥，有赖于农村土地流转市场的发展（罗明忠，2017）。

（四）农地流转

从理论上讲，确权能够通过完善产权功能、增加土地价值、降低土地交易费用、弱化土地禀赋效应等机制而促进农地流转。在产权功能方面，农地确权通过强化农民的土地产权而更好地促进农地流转（许庆等，2017）。农地确权也有助于提高土地价值，稳定农地经营预期和改善资源配置效率，进而有利于农地流转市场的发育（严冰，2010；Mullan，2011；何欣等，2016）。从交易费用来看，农地确权提高了农户对农地流转政策的认知（刘承芳等，2017）与权属意识（陈明等，2014；杨庆芳等，2015），从而减少了土地纠纷与矛盾（Yami & Snyder，2015），并有利于农地流转市场的发育（康芳，2015），还能够提高农地流转的市场化程度（Wang，2015），最终提高农户转入和转出农地的可能性。鉴于农地产权的人格化特征，由此诱发的农户对土地的禀赋效应的影响则可能是双重的。一方面，胡新艳和罗必良（2016）认为，确权强化了土地产权功能，因而农民更愿意持有作为人格化财产的土地。但另一方面，确权既然能够使农户的土地流转收益得到保护，因而也可能弱化农户的损失规避心理而淡化禀赋效应，并促进农地流转（米运生，2017）。而且，禀赋效应也因为代际差异而有所弱化，进而促进新生代农民的农地转出（胡新艳等，2017）。不过，也有学者并不完全认同确权促进农地流转，他们认为确权可能强化土地资产、农业资产、地理位置以及人力资本等专用性作用，抑制农户转出农地，同时提高了农地流转中的交易成本以及敲竹杠等风险，从而阻碍了农地流转（林文声，2016；杨成林、李越，2016）。

实证分析的结论也是差异化的。程令国等（2016）使用中国健康与养老追踪调查 2011—2012 年的农户调查数据进行的实证检验结果就表明，农地确权使得农户参与土地流转的可能性显著上升约 4.9%，平均土地流转量上升了约 0.37 亩*。胡新艳和杨晓莹（2017）基于禀赋效应代际差异的分析发现，农地确权则对老一代农民的禀赋效应无显著影响，但会显著

* 亩为非法定计量单位，1 亩=1/15 公顷。——编者注