

2015 年农地确权、土地流转与农地投资的调查报告

○ 张晔

本研究是 2015 年度农村土地调查项目，采用村庄问卷和入户问卷相结合的形式。发现：（1）确权有助于农村农用地的流转；（2）确权能够提高土地资源的内在价值；（3）确权对农地投资具有很大影响，能够促进农户对农业生产性固定资产和有机肥料的使用。但在土地权属边界并没有清晰厘定的情况下匆忙确权，可能为未来的土地流转埋下纷争隐患。其次，流转出去的土地产生了明显的“去粮化”和“非农化”的倾向。

作者信息：

张晔，南京大学经济学院国际经济贸易系

一、引言

我国农户土地承包经营权的不稳定一直被认为是导致我国农业经营规模狭小、生产投资不足、农业生产效率低下，以及妨碍可持续发展的主要原因。一方面，我国长期实行以家庭为单位的家庭联产承包责任制造成农业生产经营分散，亟需通过土地流转实现规模化经营，但由于农地经常因人口变动、迁移和土地征用而发生增减调整，使得租出和租入农地的双方均存在着不可预见的风险，从而限制了土地流转的规模和范围，降低了土地资源的配置效率。另一方面，农地承包经营权的不稳定也降低了农民对承包地的投资，特别是长期投资的积极性，使得土地难以得到有效的利用，农业生产效率低下。而土地产权制度的改革则被认为是解决这一问题的主要途径。

为了进一步稳定农户的土地承包经营权，促进土地流转和投资，早在 2009 年农业部就选择了包括山东、重庆、四川等在内的 8 个省的部分乡镇，进行小规模的前期探索。2011 年初农业部发布《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》，首次要求在土地实测和厘清四至的基础上对农户的承包地进行登记颁证，并对农地承包经营权的设立、变更、转让和灭失等进行法律备案。当年农业部首批 50 个试点县（市、区）开展土地确权试点，涉及 28 个省区市的 710 个乡镇、12150 个村。截至 2012 年底，已有 1642 个村完成确权登记。与此同时，还有一些地区如安徽、四川、甘肃、云南等按照中央要求自行开始登记试点工作。2013 年中央 1 号

文件更明确规定“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”。同年确定了 105 个县（市、区）作为第二批全国确权登记颁证的试点地区。由此农地确权工作在中国农村全面展开。

此次确权包括三个重大变化。一是在实测基础上厘清承包地的四至，以确保物权标的准确无误，即“确实权”。长久以来，我国农地面积均是以计税的台帐面积计算，此次农地实测意味着农地面积将从台帐面积转为实测面积。二是建立注册登记管理制度，对土地承包经营权的设立、变更、转让和灭失等进行法律备案，从而为土地流转中可能的产权纠纷提供法律依据。三是为农户对其承包地的土地经营权颁证，提供正式法律表达。《意见》还要求各地区根据实际，科学选择试点范围，在 1—3 个“代表性强”的县（市、区）先行试验，再逐步推广。

一般认为，稳定的土地产权对土地的流转以及农业投资具有重要影响（黄季焜、冀县卿，2012；许庆、章元，2005）。已经有国内外学者对中国农村的土地承包经营权制度与稳定性，及其对农地流转与农民投资积极性的影响进行了较多的研究。

在土地流转方面。已有研究发现，农地产权的稳定性和完整性影响着土地流转的交易成本，从而对农地租赁市场具有重要作用。如 Yang(1997)、Holden and Johannes(2002) 通过对中国上世纪 90 年代农村土地租赁市场的研究发现，产权不稳定增大了土地租约到期后收回土地的难度。因此农户不愿租赁导致土地租赁市场不活跃。在地权不稳定的条件下，即使农户之间进行土地流转，也不得不局限在关系较亲近的熟人之间，从而降低了资源配置效率（Jin and Deininger, 2009）。由于发放土地承包合同和证书可以在一定程度上增强农户地权的稳定性，因此对农户土地流转存在正向影响，且持有承包合同和证书的农地流转价格要比没有两证的显著高出 65.7%（叶剑平等，2010）。而从发展中国家的经验来看，确权或稳定的地权对土地流转确实具有重要影响。

在农地投资方面，大多数研究认为农地产权的不稳定对农民的投资激励有着负面影响（Yao, 1995；Wen, 1995）。比如 Carter and Yao (1998) 运用浙江省 214 个农户的两年面板数据，检验了土地产权对农民投资激励的影响，发现稳定的土地承包权对农民投资的激励影响最大。而对浙江和江西两省的研究同样表明，地权的不稳定和对土地交易权的限制对土地产出率具有负面影响，其影响途径是降低要素配置效率和减少农户对土地的长期投入（姚洋，1998）。在土壤肥力方面，有机肥是一种改良土壤肥力的长期投资。黄季焜、冀县卿（2012）使用全国调查数据发现，农地确权提高了土地使用权的稳定性，能够激发农户长期投资意愿，提高有机肥的施用量。

目前也有少量文献对此次农地确权进行研究，主要局限于对现行制度的介绍。如于建嵘、石凤友（2012）、张沁岚等（2014）、丁琳琳和孟庆国（2015）对农村土地确权制度的介绍，等等。还有一部分的文献则是集中于对中国农村土地制度改革的先行者——四川成都的农地确权的研究。如北京大学国家发展研究院综合课题组（2010）和 Li（2012）介绍了成都市都江堰的土地确权实践；周其仁（2013，2014）分析了中国农村土地产权制度的变革，并以成都土地确权实践为例，探讨了土地确权和农地转让权之间的内在逻辑。

长久以来，我国农地面积均是以计税的台帐面积计算，此次农地实测意味着农地面积将从台帐面积转为实测面积。

以上文献为本课题的研究提供了重要的参考价值。但从已有文献来看，对土地确权的文献非常少，且主要是案例分析。为了了解我国目前农地资源利用和运作情况，以及观察现行政策是否有效以及在多大程度上促进了农地流转和农地投资，基于北大-林肯中心的委托，南京大学农村土地调查项目小组展开了此次调查。对农村的农地确权、土地流转和农地投资进行分析。本文报告并讨论了我们的基本结果。

二、样本及农户经营土地的基本情况

本调查采用村庄问卷和入户问卷相结合的形式。村庄问卷主要询问村长和村支书相关情况，而农户问卷调查则由访问员入户对农户的土地确权、流转与投资等情况等进行面访。我们一共收回 22 个村 218 户的有效问卷。调查样本分布在全国安徽、江苏、甘肃和河北等 8 个省，既包括东部沿海城市也包括中西部地区。具体见表 1。

表 1：调查样本的省份分布

省份	安徽	福建	甘肃	河北	河南	湖南	江苏	山东	合计
地级市	2	1	1	1	1	2	5	1	14
村庄	2	1	1	1	5	3	8	1	22
确权村	1	1	1	1	0	2	4	1	11
家庭数	20	10	10	10	48	30	80	10	218

由表 1 可以看出，在 22 个调查村中一共有 11 个村完成了确权，占有调查村的一半。这个大致符合目前全国确权的进展情况。

确权村的农户从集体分得的农地面积要比非确权村的农户要大得多。

表 2 则汇报了农户经营土地的基本情况。我们将所有调查村分为确权村和非确权村分别加以考察。我们发现，确权村的农户从集体分得的农地面积要比非确权村的农户要大得多。具体来说，所有调查村的平均数为 4.95 亩，而确权村是 5.98 亩，非确权村为 3.67 亩。而从农户平均实际经营面积来看，确权村为 4.95 亩，非确权村为 2.84 亩。即确权村比非确权村平均高出 60% 的土地面积。这一差异除了可能是确权村和非确权村之间的样本波动外，更有可能是因为此次确权首次要求在实测基础上厘清农户承包地的四至和面积，导致农户承包地面积从原先的台帐面积数转为实际面积；且在废除农业税的背景下确权关系到农民的未来土地收益，农户没有动机再隐瞒土地，反而希望农地面积“能算尽算”，导致农户经营土地的大量增加。

表 2：农户经营土地的基本情况

变量	所有村	确权村	非确权村
农户从集体分得土地面积（亩）	4.89	5.98	3.67
农户平均实际经营土地面积（亩）	3.95	4.95	2.84
观测值（户）	218	110	108

表3汇报了调查村的农业生产情况。可以看出，确权村的种植粮食作物的亩数（1912亩）比非确权村（2597亩）明显要少；而种植经济作物亩数为811亩，比非确权村明显增多；相应的，确权村经济作物种植亩数的比重高达33%，而非确权村仅有7%。这说明确权村的农地更倾向于种植经济收益更高的经济作物。但是，我们同时也发现确权村农业生产的全过程机械化率有所下降：确权村为66.8%，而非确权村这一比例则为84.6%。这可能是因为确权村种植经济作物的比重较大，而经济作物如棉油糖、水果花卉等，其机械化水平难以提高，从而导致确权村的农业全过程机械化率反而较低。

确权村的农地更倾向于种植经济收益更高的经济作物。确权村农业生产的全过程机械化率有所下降。

表3：调查村的农业生产情况

变量	所有村	确权村	非确权村
去年本村种植粮食作物亩数	2270.81	1912	2597
去年本村种植经济作物亩数	564.05	811.2	339.36
去年本村种植粮食作物产值	394.57	249.22	513.49
去年本村种植经济作物产值	180	177	182.45
经济作物种植亩数比重	0.19	0.33	0.07
本村主要农作物农业生产全过程机械化率	74.85	66.82	84.67
观测值（村）	22	11	11

三、确权、土地流转与农地投资的统计分析

（一）农地确权的基本情况

如上文所述，在调查村当中一共有11个村庄完成了确权。其中，有8个村庄领到了新的确权证书。确权的方式主要是通过对农户现有承包地的重新测量而实现的，但是也有部分村庄只是沿用了二包的面积。另外，还有占确权村20%的村庄则按照人口重新平分了土地。这意味着，农地确权基本上实现了农业部的要求，即在土地实测的基础上“确实权”的要求，仍然有部分村庄在土地权属并没有清晰厘定的情况下就匆忙确权。同时，确权时大约有30%的村庄发生了土地纠纷。这说明农户原先的土地承包权属关系确实存在模糊不清的现象，从而验证了农地确权的必要性。农地确权后，对于原用于人口增长而预留的集体机动地，有30%的村庄把预留的集体机动地直接分到了农户。这可能也是确权村的农户土地面积大幅增加的一个重要原因。

（二）农地确权与土地流转

表5给出了按照确权状况分组的农地流转情况。可以看出，确权村农户的土地流转明显比非确权村要高。其中，确权村农户的平均土地出租面积为1.96亩，而非确权村为0.36亩；确权村农户的平均土地租入面积为1.29亩，也明显高于非确权村的0.95亩。值得注意的是，确权村的土地流转价格明显高于非确权村。具体来看，确权村的土地租出价格为每亩824元，而非确权村为每亩588元；相应的租入价格，确权村为每亩594元，而非确权村为每亩403元。因此，农地确

确权村农户的土地流转明显比非确权村要高。

表 4：农地确权的基本情况

变量	村数量	比例
是否完成确权	11/22	50%
确权后是否领到新的承包经营权证书	8/11	72%
确权的方式：	重新精确测量	7/10
	延用二包面积	1/10
	重新按户籍人口平分土地	2/10
二包时无地农民是否分到土地	3/10	30%
确权时是否发生纠纷	3/10	30%
确权后集体机动地是否分到农户	3/10	30%

注：“村数量”一列中，第1个数字为回答“是”的村个数，第二个数字是回答的村个数。

表 5：农地流转的基本情况

变量	所有村	确权村	非确权村
农户平均租出土地面积	1.21	1.96	0.36
农户平均租入土地面积	1.12	1.29	0.95
土地出租价格（元）	712.69	824.49	588.18
土地租入价格（元）	544.15	594.62	403.57
观测值（户）	218	110	108

权使得农民承包经营权的产权强度得到了增强，土地租入者愿意为产权边界较为稳定的土地支付更高的租赁价格。

（三）土地流转的方向与用途

我们进一步观察农户土地流转的流向和用途。图 1 和图 2 分别汇报了农户土地租出的对象和租出的用途；而图 3 和图 4 则分别汇报了农户土地租入的来源和用途。从土地流转的用途上来看，农户的土地租出后有 50% 用于耕种经济作物，有 18% 用于工商用途，仅有 30.8% 用于耕种粮食。这说明，土地流转引发的“去粮化”以及“非农化”的现象还比较严重。从土地出租的对象来看，约有 31.7% 的土地租给了外来农户，有 11.4% 的土地租给了工商资本，有 19% 租给了合作组织，仅有 38% 的土地租给了同村农户。这意味着，农户出租的土地并没有完全流转到同村其他农户手中，而是很大一部分流向了第三方，比如农业龙头企业，新型农庄，农民专业合作社等所谓的新型农业经营主体。

土地流转引发的“去粮化”以及“非农化”的现象还比较严重。

农户出租的土地并没有完全流转到同村其他农户手中，而是很大一部分流向了第三方。

那么，哪类经营主体更可能出现“去粮化”和“非农化”的倾向？从农户自己租入土地的来源来看，农户租入的土地主要来自于集体和同村农户。从土地用途上来看，农户租入的土地用于耕种粮食比例约为52.6%，远高于土地流转的平均值30.8%。这说明，农户租入的土地还是以农业种植为主，同时也存在一定程度的“去粮化”现象；但相比较而言，明显弱于农业龙头企业，新型农庄，农民专业合作社等新型农业经营主体。

农户租入的土地还是以农业种植为主，同时也存在一定程度的“去粮化”现象。

图 1：土地租出的流向



图 2：土地租出的用途



图 3：土地租入的来源



图 4：土地租入的用途



(四) 农地确权与农地投资

我们进一步考察农户的农地确权与农地投资的情况。我们主要使用农业生产性固定资产来进行衡量，包括机器设备、器具工具、役畜、产品畜等资产。同时，我们还考察了农地确权对农田基本建设的影响。另外，由于有机肥是一种改良土壤肥力的长期投资，不但肥力持续时间长，而且有利于土壤结构的改善，更能体现农地确权导致的投资效应。因此，我们使用农业生产性固定资产、农田基础设施，以及农家肥的使用这几个指标来加以考察。

确权村的农地投资远远高于非确权村。

表 6-1 汇报了按照每户平均的农业投资情况。可以看出，确权村的农地投资远远高于非确权村。具体来说，确权村去年家庭农业生产性固定资产为 3922 元，而非确权村为 1445 元；确权村去年新增的农业生产性固定资产为 589 元，远远超过非确权村的 129 元。其中，确权村和非确权村农户的役畜产品价值则分别为 884 元和 290 元；而大中型铁木农具，农林牧渔业机械等指标，确权村与非确权村差距更大。在农家肥的使用上，尽管确权村使用化肥金额较高，但农户在回答主要使用何种肥料（农家肥或化肥）时，回答化肥的比例为 94%，仍然小于非确权村 99% 的比例。说明在农家肥的使用上，确权村更占优势。

确权村的农田基本设施建设支出略有下降。

但确权村的农田基本设施建设支出略有下降。确权村农田基础设施建设为 784 元，而非确权村为 822 元。为何出现这种状况，我们认为部分原因可能是样本波动，但实地调研也发现，由于许多基本农田建设具有公共品的特征，且投资多为集体决策。确权前，村集体对村级的农田水利设施维修、塘坝沟渠修整等负责召集建设。确权后，村集体对村级农田基本建设积极性有所下降，可能导致每户平均的农田基本建设支出相对减少。

为了控制确权村和非确权村在土地面积上的差异，我们进一步汇报了农户亩均农田投资的主要指标情况。可以看出，表 6-2 与表 6-1 的结果基本一致。此外，确权村与非确权村按照亩均计算的化肥使用量的差距大幅度缩小，分别为每亩 268 元和 265 元。

表 6-1：农地投资的基本情况（户）

变量	全部	确权村	非确权村
去年家庭农业生产性固定资产（元）	2623.09	3922.47	1445.14
其中：	役畜产品价值（元）	884.95	290.74
	大中型铁木农具（元）	491.09	323.43
	农林牧渔业机械（元）	1535.41	871.30
去年新增农业生产性固定资产（元）	359.40	589.17	129.63
去年农田基本建设支出（元）	802.90	783.67	822.31
去年农田主要使用何种肥料（化肥=1）	0.96	0.94	0.99
化肥支出额（元）	1430.06	1777.07	1060.52

表 6-2: 农地投资的基本情况 (户亩均)

变量	全部	确权村	非确权村
去年新增亩均农业生产性固定资产 (元)	61.84	104.44	12.33
去年新增亩均农田基本建设支出 (元)	159.41	112.45	214.62
去年亩均化肥支出额 (元)	266.93	268.33	265.17
观测值 (户)	218	110	108

四、计量分析

下面我们进行简单的回归分析,以便进一步探讨确权对农户的土地流转和农地投资的影响。其中,在土地流转方面,我们使用了农户“土地出租率”和“土地出租面积”两个指标;而考察对农地投资的影响,则使用了较为重要的农户“新增农业固定资产投资率”(即农户是否进行新增农业固定资产投资)以及“农业固定资产的投资额”两个指标。

我们首先观察农地确权对土地流转的影响,如表 7。其中第 1~3 列使用了 Probit 回归,估计了确权对农户是否租出土地的影响;而 4~6 列使用了 Tobit 回归,估计了确权对农户土地出租(亩)的影响。我们同时控制了家庭规模、耕作面积、家中是否有人外出打工,以及户主的性别、年龄、婚姻状况、教育年限、健康状况、是否为党员和村干部等农户层面的变量。可以看出,是否确权对农户土地出租面积的影响非常显著,确权导致农户的土地出租率上升 15%~28%,出租面积上升 0.45 亩到 0.73 亩;且控制其他变量后,该系数在 1%~5% 的置信水平上显著。因此结果显示,确权显著提高了农户的土地出租率和农户的面积,从而促进了土地流转。

确权显著提高了农户的土地出租率和农户的面积,从而促进了土地流转。

表 8 则估计了确权对农户新增农业固定资产投资的影响。与表 7 类似,其中表 1~3 列使用了 Probit 回归,估计了确权对农户是否进行农地投资的影响,而表 4~6 列使用了 Tobit 回归,估计了确权对农户的农地投资金额的影响,并同样控制了其他变量。结果显示,是否确权对农户新增土地投资影响也十分显著,即确权导致农户的农地投资率上升 17.1%~20%,新增固定资产投资额上升 720 元~830 元,且控制其他变量后,该系数在 1%~5% 的置信水平上显著。因此,确权能够显著促进农户对农业固定资产的投资。

确权能够显著促进农户对农业固定资产的投资。

表 7： 确权对农地出租的影响

VARIABLES	土地出租率 (%)			土地出租 (亩)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
确权	0.147**	0.275***	0.264***	0.452*	0.733***	0.633**
家庭规模		-0.042*	-0.041		-0.104	-0.066
耕作面积		-0.054***	-0.054***		-0.137***	-0.126***
家中有外出打工		-0.083	-0.063		-0.400	-0.316
户主性别			-0.121			-0.855
户主年龄			0.006*			0.019*
户主婚姻状况			-0.119			-0.408
户主教育年限			0.034***			0.127**
健康状况好			0.055			0.454
是否为村干部			-0.299*			-1.057
是否为党员			0.010			0.007
Observations	197	188	185	197	188	185

表 8： 确权对新增农业固定资产投资的影响

VARIABLES	农业固定资产投资率 (%)			农业固定资产投资 (万元)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
确权	0.171***	0.204***	0.197***	0.072*	0.083**	0.074**
家庭规模		0.007	0.016		0.010	0.018
耕作面积		-0.009	-0.010		-0.004	-0.005
家中有外出打工		0.032	0.039		0.018	0.025
户主性别			-0.004*			-0.001
户主年龄			-0.045			-0.049
户主教育年限			-0.002			-0.002
健康状况好			0.106			0.061
是否为村干部			0.197			0.097
是否为党员			-0.225*			-0.115
Observations	213	203	200	213	203	200

五、基本结论

本文在实地调研的基础上，对农村的农地确权、土地流转和农地投资进行了统计和回归分析，并得出了以下结论：


首先，稳定清晰的产权界定有助于农村土地的流转。确权改革在实测的基础上将土地的承包经营权清晰界定到农户，稳定了农户对未来的预期并减少了土地流转过程中的不确定性风险，使得农户参与土地流转的可能性和交易量显著上升。与非确权村相比，确权村农户的土地出租率上升 15% ~ 28%，出租面积上升 0.45 亩 ~ 0.73 亩，且具有统计显著性。

其次，确权能够加强农民的土地承包经营权的产权强度，提高土地资源的内在价值，从而推高了土地的租金率。与非确权村相比，确权村农户的土地租金率显著高出约 40% ~ 50%。

第三，稳定的土地承包权对农地投资的激励具有很大影响。确权能够增加农户对农业生产性固定资产，包括铁木农具，农林牧渔业机械等的投入。确权村农户的新增土地投资率高出非确权村 17.1% ~ 20%，新增固定资产投资额高出 720 元 ~ 830 元。在土壤肥力方面，确权能够激励农民使用农家肥和磷肥。在那些非确权的村庄，农民使用有机肥料的密度较低。

但是我们的调研同时也发现，此次农地确权及土地流转中存在两个问题：

一是土地确权必须彻底厘清土地的产权边界和权属关系，才能促进土地的流转和集中，提高土地资源的配置效率。实际调研中发现，某些地区为了加快推进确权改革，在土地权属和产权边界并没有得到清晰厘定的情况下就匆忙发放使用权证书，甚至出现了使用权证和实际耕种地块相背离的“确空权”的现象，从而为未来的土地流转埋下了纷争隐患。

二是必须要密切关注土地流转的方向和用途。我们发现在土地流转过程中，农户出租的土地很大一部分流向了第三方，比如农业龙头企业，新型农庄，农民专业合作社等新型农业经营主体。因此确权可能推动了农地向新型农业经营主体流转的趋势。然而值得注意的是，我们发现确权村的农地用于种植经济作物的比例更高，且被流转出去的土地产生了明显的去粮化和非农化的倾向，尤其是在那些所谓的新型农业经营主体中。因此我们必须对这一倾向给予足够的警惕和关注。 

本文改编自北大-林肯中心工作论文，编号“W213-2015年农地确权、土地流转与农地投资的调查报告”。详情参看：www.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx