

引用格式:王雪琪,邹伟,朱高立,等.地方政府主导农地流转对农户转入规模与粮食单产的影响——以江苏省五地市为例[J].资源科学,2018,40(2):326-334. [Wang X Q, Zou W, Zhu G L, et al. The impact of local government-dominated farmland transfer on farmer's transfer scale and grain yield in five cities in Jiangsu[J]. Resources Science, 2018, 40(2): 326-334.] DOI:10.18402/resci.2018.02.09

地方政府主导农地流转对农户转入规模与粮食单产的影响

——以江苏省五地市为例

王雪琪,邹伟,朱高立,曹铁毅

(南京农业大学公共管理学院,南京 210095)

摘要:在实现农地规模经营、农业现代化转型背景下,地方政府主导农地流转日益普遍,这将对农地流转规模与粮食单产带来重要影响。本文利用江苏省152个种粮大户的调研数据,采用多元回归模型,实证检验了地方政府主导下农地流转对农户转入规模与粮食单产的影响,并分析其与农户自发流转的影响差异。研究表明:①相比农户自发流转,地方政府主导农地流转能够降低交易成本,并且通过土地综合整治、财政补贴等政策工具激励农户转入较多农地,扩大了农户规模需求;②地方政府主导农地流转对大户粮食单产有显著的负向影响,政府主导流转下农户粮食单产低于自发流转农户。因此,地方政府在推动农地流转过程中,应兼顾公共利益和粮食安全,推动适度规模流转;强化服务功能,完善保障监管措施,充分发挥流转服务、监督和规范作用,使得农地流转、规模经营符合粮食增产的目标。

关键词:地方政府;农地流转;转入规模;粮食单产;影响;江苏省

DOI:10.18402/resci.2018.02.09

1 引言

粮食是国民经济协调发展和社会稳定的重要基础。虽然中国粮食生产实现“十二连增”的举世成就,但提升粮食产能仍然存在诸多压力:一方面,单个农户小规模、分散式经营已经无法适应农业现代化、规模化生产的需求,耕地质量下降,水资源约束日益增强,使得粮食单产提高速度缓慢^[1,2];另一方面,农村劳动力大量转移,农业兼业化、老龄化,劳动力与土地成本攀升,粗放式经营使得区域粮食供需缺口逐年扩大,粮食安全存在结构性隐患^[3]。为此,中央政府提出推进农业供给侧改革,加强农地流转,希望通过土地制度、经营制度的创新实现粮食增产和农民增收的双重目标^[4]。在中央政策的

引导下,地方政府对农地流转市场的干预不断加强,最直接的表现是地方政府主导农地流转,即地方政府(含村集体经济组织)将农民的农地经营权集中,进行土地整理,完善农田基础设施,再按照一定的准入条件发包给农地经营主体,在此过程中地方政府可能制定规模经营补贴、经营主体生产行为规则以及监管等政策对农地流转市场及行为主体进行干预矫正^[5,6]。地方政府主导农地流转有效地降低了交易成本,解决了农户自发流转低效、细碎化问题,显著地提高了农地流转速度,截止到2014年底,中国已有4.03亿亩耕地实现流转,是2007年流转面积的6.3倍,流转比例达到30.4%^[7]。当前,学术界对地方政府主导农地流转规模、农民收入、流

收稿日期:2017-04-20;修订日期:2017-10-17

基金项目:国家自然科学基金项目(71173112);江苏省教育厅高校哲学社会科学项目(2016SJD630003);南京农业大学中央高校基本科研业务费人文社科基金创新项目(SKCX2017009)。

作者简介:王雪琪,女,河北石家庄人,博士生,研究方向为土地经济与政策。E-mail: 707212963@qq.com

通讯作者:邹伟, E-mail: njauzw@126.com

2018年2月

转价格以及角色定位等方面进行了大量分析。于传岗在对山东与河南的调研时发现,由于地方政府对土地资源配置的行政垄断以及“毕其功于一役”的政绩追求,政府主导型流转以大规模经营为主,存在大跃进行为^[8]。张建等指出地方政府主导农地流转后,农户转入土地农业生产效率提高,使得收入增加,但对转出户收入增加效应不明显^[9]。尚旭东等调研发现,地方政府主导农地流转促使流转溢价,扭曲了流转市场供求关系,提高了生产经营成本^[3]。另外,有学者认为地方政府在农地流转中的角色越位和缺位在一定程度上制约了中国农地流转的良性发展^[10,11],同时,由于土地产权制度的不明晰与不完善,为地方政府的寻租行为以及侵权行为提供了较大的空间^[12],政府部门的侵权行为、信息的不对称、收益分配不合理等使得农民的利益在农地流转过程中常常受到侵害^[13,14]。此外,学术界关于农地流转对粮食生产的影响也进行了大量研究。从流转后种植用途上,许多学者发现农地流转后非粮化现象突出,曾福生在对浙江、河北两省农地流转情况调研时发现,转入户转入耕地用于种植粮食与经济作物面积比为1:3.2,农地流转后粮食种植面积大量减少,粮食生产受到威胁^[15-17]。从流转后规模经营上,学者们仍未达成一致意见,一些学者认为农地流转后,增大了土地规模,有助于节约生产成本,提高了产出水平^[18,19];另一些学者认为,大规模流转后,粮食生产成本并未降低,存在规模报酬递减现象^[3,20]。

纵观已有文献,学者们对地方政府主导农地流转影响以及农地流转与粮食生产关系进行了大量分析,然而,从研究视角上,虽有学者关注了地方政府主导对农地规模的影响,但多是从村庄层面进行案例分析,未能从农户视角探究地方政府主导农地流转对农户转入规模的影响,同时,现有文献尚未关注地方政府主导农地流转对粮食单产的影响,也没有考虑不同农地流转类型对农户转入规模与粮食单产的影响差异。基于此,本文利用江苏省152个种粮大户的调研数据,实证检验地方政府主导农地流转对农户转入规模与粮食单产的影响,并比较分析地方政府主导与农户自发两种类型对农户流转规模及粮食单产的影响差异,进而通过政策反思

提出完善政府主导农地流转的政策建议,对于更好地发挥地方政府在农地流转中的积极作用具有重要意义。

2 数据来源与研究方法

2.1 数据来源

本文数据来源于课题组2015年11月—2016年1月对江苏省南京、苏州、泰州、宿迁与淮安五市的调研。江苏省是中国粮食主产区,近年来农地流转速度不断加快,流转形式不断创新,地方政府介入农地流转的协调工作越来越多,地方政府主导农地流转的方式日益盛行。同时,考虑到江苏省内部农村经济发展不平衡,苏中、苏南、苏北三大区域有着较大的差异,农地流转市场发展情况、政府主导方式以及流转面积等方面有着较大的区别,课题组依据地域分布选择5个地级市,然后依据距市中心远近以及流转情况在每个地级市选取2~3个县(市/区),在每个县(市)随机选取2~3个镇,每个镇2~3个行政村,每个行政村随机抽取3个种粮大户,进行“一对一”访谈式问卷调查。

问卷包含种粮大户个人及家庭情况、农地流转情况(流转时间、流转方式、流转租金等)以及2014年土地经营情况(粮食种植情况、投入、产出等)。为了对比分析,本文将农地流转分为地方政府主导农地流转与农户自发流转两种类型,问卷设计了“您是通过什么渠道实现流转”一个问题,选项包括“1=通过村委会,2=通过乡镇政府等,3=农户之间流转”,将选择1,2的转入户归为地方政府主导农地流转,选择3的转入户归为农户自发流转。获取有效样本152个,其中,地方政府主导流转样本109个,农户自发流转样本43个。

2.2 研究方法

2.2.1 模型构建

(1)地方政府主导对种粮大户转入面积的影响模型。本文采用多元回归模型检验地方政府主导农地流转对农户转入规模的影响,其基本模型为:

$$A_i = \alpha_0 + \alpha Z_i + \beta M_i + \gamma P_i + \delta X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

式中 A_i 为被解释变量,是第 i 个种粮大户的转入面积; Z_i 为一组户主特征与家庭特征变量,反映个体间的差异,包括户主的性别、年龄、家庭劳动力平均

受教育程度、家庭抚养比以及家庭总收入； M_i 为种粮大户家庭原有承包地面积，代表大户的家庭资源禀赋； P_i 是市场价格特征变量，由流转租金表示； X_i 是地方政府主导的虚拟变量，政府主导为1，否则为0； α_0 是常数项， α 、 β 、 γ 、 δ 是待估计参数； ε_i 是扰动项。

(2)地方政府主导对粮食单产的影响模型。粮食生产作为农地经营者的一项生产活动，受到多种因素影响。本文借鉴王欧等^[21]与Mundlak^[22]的研究，构建粮食生产函数模型如下：

$$Y = F(L, K, S, M) = AL^\alpha K^\beta S^\gamma M^\delta e^m \quad (2)$$

式中 Y 为粮食单产； A 为技术水平； L 为粮食生产中的劳动力投入； K 为化肥投入； S 为粮食耕种的土地面积； M 为机械投入； m 为户主特征及家庭特征； e 为自然对数。假设农地经营者是理性经济人，粮食生产中的劳动、化肥、机械等生产要素的配置是以实现利润最大化为目标，设 p_0 为粮食价格； p_1 为化肥价格； p_2 为土地租金； w 为雇工工资水平；那么其目标函数为：

$$\max R(L, K, S, M) = p_0 Y - wL - p_1 K - p_2 S - M \quad (3)$$

由公式(3)可得到如下利润函数：

$$R(L, K, S, M, p_0, p_1, p_2, w, m) = p_0 AL^\alpha K^\beta S^\gamma M^\delta e^m - wL - p_1 K - p_2 S - M \quad (4)$$

对公式(4)进行一阶求解，根据Hotelling(霍太林)引理，可得粮食最优产量函数，简单形式如下：

$$Y(L, K, S, M, p_0, p_1, p_2, w, m) = \frac{\partial R(L, K, S, M, p_0, p_1, p_2, w, m)}{\partial p_0} \quad (5)$$

由公式(5)可知，粮食单产受到粮食价格、化肥

价格、土地租金、农业劳动力投入、机械投入、土地面积以及家庭特征等影响。而地方政府主导农地流转作为外生变量影响粮食单产。基于此，本文构建地方政府主导规模流转对粮食单产的影响模型如下：

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha I_i + \beta Z_i + \gamma P_i + \delta X_i + \varphi D_i + \zeta R_i + \varepsilon_i \quad (6)$$

式中 i 为第 i 个种粮大户； Y_i 为种粮大户单位播种面积的粮食单产； I_i 为投入变量，包括土地、劳动、化肥以及机械投入； Z_i 为种粮大户户主特征及家庭特征，包括户主年龄，家庭平均受教育程度以及家庭年总收入； P_i 为市场价格变量，包括上一年的小麦、尿素价格以及流转租金； X_i 为地方政府主导变量； D_i 为自然影响因素； R_i 为地区虚拟变量；此外， α_0 是常数项， α 、 β 、 γ 、 δ 、 φ 、 ζ 为待估计参数； ε_i 为影响粮食产量无法观测的其他因素。

2.2.2 变量选取与描述性分析

(1)被解释变量。主要为种粮大户转入面积以及种粮大户粮食单产，粮食品种主要是水稻和小麦。表1反映了不同流转模式下种粮大户转入面积以及粮食单产的差异，地方政府主导流转的农户流入面积均值为24.817hm²，农户自发流转下的农户流入面积均值为14.898hm²，通过了均值相等的t检验，说明地方政府主导与农户自发流转下农户转入面积存在显著差异。同时，地方政府主导下样本的粮食单产均值为13 878.233kg/hm²，低于农户自发流转样本的粮食单产均值，对两种流转方式下样本的粮食单产均值做t检验，结果表明地方政府主导与农户自发流转之间粮食亩均产量存在显著差异。

(2)地方政府主导变量。以农户自发流转作为

表1 样本户农地流转模式差异与流入面积、粮食产量及投入

Table 1 The differences of farmland transfer patterns, turning in scale, food production and input of sample households

	地方政府主导流转		农户自发流转		均值相等的t检验 显著性水平
	均值	标准差	均值	标准差	
转入面积/hm ²	24.817	29.700	14.898	15.339	0.039
粮食单产/(kg/hm ²)	13 878.233	1 542.953	14 920.463	1 708.688	0.000
粮食种植面积/hm ²	46.896	58.299	28.969	28.993	0.057
劳动投入/(工/hm ²)	57.784	43.197	60.837	59.532	0.726
化肥投入/(元/hm ²)	4 894.679	1 051.848	4 746.977	906.548	0.420
机械投入/(元/hm ²)	3 458.825	1 266.683	3 590.605	1 173.710	0.556

2018年2月

对比,用于捕捉不同流转方式对农户转入面积与粮食单产的影响差异,地方政府主导为1,农户自发流转为0。

(3)投入变量。主要包括粮食种植规模、劳动、化肥以及机械投入,是影响粮食单产最直接的因素,在农业生产中占有重要地位。表1中反映了不同流转模式下农户生产投入差异,政府主导流转下农户户均粮食种植规模平均值为46.896hm²;农户自发流转模式下农户的粮食种植规模平均值为28.969hm²,可见地方政府主导模式下农户的粮食种植平均规模较大,均值相等的t检验的显著水平约为0.057,表明两者间存在显著差异。而两种流转模式下农户的劳动、化肥与机械投入均值未通过均值相等的t检验,即两种流转模式下劳动、化肥与机械投入不存在显著差异。

(4)种粮大户户主特征及家庭特征变量。选取户主的性别、年龄、家庭劳动力平均受教育程度、家庭抚养比以及家庭总收入。男性户主在家庭决策中占有重要地位,随着户主年龄的增加,种植经验丰富更容易转入农地,但当年龄增长到一定程度时,体能的衰退也会导致农户不再经营农地。家庭成员的教育程度对于家庭生产决策的影响越来越明显,家庭平均教育程度可以影响人力资本水平,教育水平越高,对新技术、新事物的接受能力和掌握能力越强,对于转入土地和产量的增加有着积极贡献^[23]。家庭总收入越多,对于农业生产的可支配资金越充足,会激励大户增加生产投入以及长期固定资产投资,对粮食单产以及农地转入有正向影响。家庭抚养比越高表示需要抚养的老人和小孩越多,家庭经济负担较重,所需要的农地也越多。

(5)家庭资源禀赋特征变量。用种粮大户家庭原有承包地面积表示,家庭承包地面积越大,农户越倾向于转入土地实现规模经营^[24]。

(6)市场价格变量。选取上一年的小麦、尿素价格以及流转租金。从价格理论来看,市场价格会影响农户的种粮积极性以及投入决策,上一年的粮食价格、生产要素价格会改变大户下一年的生产行为。租金越高,增加了生产的投入成本,会抑制农户转入土地。粮食价格上升会提高种粮大户粮食生产积极性^[21];而尿素价格反映生产成本,生产成本

上涨可能会改变种粮大户的粮食生产投入,进而影响粮食产量。

(7)自然影响因素变量。选择上一年农业生产受灾情况。

(8)地区虚拟变量。包括苏南、苏中虚拟变量,与苏北地区进行对比分析。江苏地区苏南、苏中、苏北的经济发展水平以及自然禀赋条件存在较大差异,对粮食单产会产生空间差异。变量含义与描述性统计见表2。

3 结果及分析

本文采用Stata12.0对影响模型进行估计,模型估计结果见表3和表4(见第331页)。在检验前对变量之间的多重共线性进行检验,VIF均值小于10,说明变量间不存在严重的多重共线性。

3.1 地方政府主导农地流转与农户转入规模

表3(见第331页)中模型1回归结果显示,地方政府主导农地流转对农户转入面积具有显著的正向影响,说明与农户自发流转相比,地方政府主导能够激励农户流入更多土地。主要原因有:

(1)为实现自身计划与目标,地方政府主导农地流转具有追求大规模的偏好^[5]。农地流转制度创新是各个参与主体在现有制度下追求自身利益最大化的互动博弈过程^[25,26],地方政府作为农地流转市场的参与主体之一,为了凸显政绩,实现政治和经济目标,具有推动大规模流转倾向,会针对不同农户灵活运用利益驱动、组织动员以及规则公平等策略,通过土地综合整治平整土地、减少细碎化、改善基础设施、出台激励政策与财政补贴等惠农项目方式激励农户转入农地,扩大了农户的规模需求^[5,8,27]。

(2)在农地流转过程中,信息搜集、协商谈判以及合同签订等都会产生交易成本,地方政府拥有强大的资源动员能力,与农户接触较多,并且当选的村干部往往具有号召力,综合素质较高,那么地方政府作为农地流入主体,在信息收集、选择交易对象以及解决纠纷上能够有效地降低交易成本;而农户自发流转因流转信息不完全、产权不完整导致农户之间信息搜集困难,转入户一对多的谈判需要反复协商,交易成本较高,根据农户行为理论可知,在面对多种可行的方案时,农户将选择使其效益最大化的方案^[28],此时,与农户自发流转相比,转入户与

表2 变量含义与描述性统计特征

Table 2 The variable meaning and descriptive statistical characteristics

变量名称	变量定义及赋值	单位	平均值	标准差
被解释变量				
粮食产量	2014年农户粮食单产	kg/hm ²	14 173.073	1 654.283
流入面积	实际转入面积	hm ²	22.011	26.766
关键解释变量				
地方政府是否主导	是=1, 否=0	-	0.717	0.452
直接投入变量				
粮食种植规模	粮食实际种植面积(含复种面积)	hm ²	41.824	52.253
劳动投入	单位播种面积的劳动用工数	工/hm ²	58.650	48.195
化肥投入	单位播种面积施用化肥的金额	元/hm ²	4 852.890	1 012.110
机械投入	单位播种面积上雇佣机械投入的资金	元/hm ²	3 496.110	1 238.670
户主及家庭特征变量				
户主性别	男=1, 女=0	-	0.974	0.161
户主年龄	户主实际年龄	岁	49.362	8.806
家庭劳动力平均受教育程度	家庭劳动力的平均受教育年限	年	9.753	2.417
家庭年收入	上一年家庭总收入	元/年	254 290.000	430 390.000
家庭抚养比	家庭被抚养人/家庭总人口	-	0.256	0.177
资源禀赋变量				
家庭承包地面积	家庭原有承包地面积	hm ²	0.189	0.296
市场价格变量				
小麦价格	上一年小麦出售均价	元/kg	2.262	0.152
尿素价格	上一年尿素购买均价	元/kg	1.992	0.316
流转租金	农地每公顷流转价格	元/(hm ² ·年)	12 362.265	3 309.885
自然因素变量				
是否受灾	是=1; 否=0	-	0.493	0.502
地区虚拟变量				
苏南地区	苏南=1; 其他=0	-	0.349	0.478
苏中地区	苏中=1; 其他=0	-	0.263	0.442

地方政府一对一的谈判交易有效地降低其交易成本,因此,在地方主导模式下,农户会扩大规模需求。

其他控制变量中,户主性别、家庭年收入以及抚养比对转入面积有显著的正向影响。户主性别显著说明在中国农村地区,男性户主在家庭决策中占有重要地位;家庭年收入越高,对于农业生产的投入资金越充足,越倾向转入土地;家庭抚养比越高,农户家庭负担较大,越容易转入土地提高收入。此外,流转租金与家庭承包地面积对农户转入土地的影响不显著。

3.2 地方政府主导农地流转与粮食生产

地方政府主导农地流转通过政策工具以及改变土地利用条件影响粮食产量,而粮食产量变化也

可能会引起地方政府主导农地流转,直接将地方政府主导变量引入模型可能会面临反向因果关系导致的内生性问题;但由于政府主导农地流转更多是执行上级政府发展现代、高效农业,实现规模经营、增减挂钩的行政命令,并非基于农户个体粮食生产行为做出的决策,因此,可以认为模型中不存在反向因果关系导致的内生性问题。

表4中模型2—模型3回归结果显示,地方政府主导农地流转在显著水平1%上对粮食单产有负向影响,说明与农户自发流转相比,地方政府主导下农户的粮食单产较低。可能的原因有:一是地方政府主导下农地与自发流转农地质量存在差异,一些地方政府主导农地流转过程中,通过土地综合整治

2018年2月

表3 地方政府主导农地流转对农户转入规模影响模型的估计结果

Table 3 The estimation result that the influence model of local government leading farmland transferring on farmers' turning in scale

变量	模型1	
	估计系数	标准误
地方政府是否主导	9.039**	3.487
户主性别	15.167**	6.252
户主年龄	0.208	0.296
家庭劳动力平均受教育程度	0.836	0.730
家庭年收入对数	11.162***	3.077
家庭抚养比	18.458*	10.941
流转租金对数	-0.257	4.447
家庭承包地面积	4.457	6.839
常数项	-154.579***	51.180
R ²	0.203	
样本量	152	

注:***、**、*分别表示在1%、5%和10%的水平下显著。

表4 地方政府主导农地流转对粮食单产影响模型的估计结果

Table 4 The estimation result that the influence model of local government leading farmland transferring on grain yield

变量	模型2		模型3	
	估计系数	标准误	估计系数	标准误
粮食种植规模对数	-0.046***	0.011	-0.041***	0.011
劳动投入对数	-0.025**	0.010	-0.019	0.011
化肥投入对数	0.128*	0.065	0.128**	0.062
机械投入对数	0.042*	0.024	0.031	0.024
地方政府是否主导	-0.064***	0.018	-0.059***	0.018
户主年龄	0.001	0.001	0.000	0.001
家庭劳动力平均受教育程度	0.010***	0.004	0.009**	0.004
家庭年收入对数	0.012	0.009	0.019**	0.009
小麦价格	0.101	0.104	0.148	0.103
尿素价格	-0.070	0.048	-0.062	0.048
流转租金对数	0.031	0.026	-0.001	0.033
是否灾害	-0.035**	0.015	-0.031**	0.016
苏南地区	-	-	-0.047*	0.027
苏中地区	-	-	0.019	0.022
常数项	7.833***	0.620	8.066***	0.595
R ²	0.351		0.389	
样本量	152		152	

注:***、**、*分别表示在1%、5%和10%的水平下显著。

项目平整土地,减少细碎化,完善配套基础设施等方式吸引规模经营者的同时,短期内造成土壤表层肥力流失,耕作层破坏,导致种粮大户粮食减产^[29],据调研数据显示,地方政府主导模式下,32%的大户流转土地时进行了土地综合整治。二是地方政府主导农地流转与农户自发流转下农户经营规模存在差异,因地方政府主导农地流转在流转与招租过程中,多是采用集中流转路径,设置准入条件,放大了农户规模需求,导致农户经营规模过大,经营能力与规模的不匹配会造成农户规模报酬以及单产水平的下降;而自发流转模式下农户流转时是渐进式小型化流转,依据经营能力而选择的最适经营规模,在经营过程实现了生产要素的同步配置^[8]。由表1可知,地方政府主导下农户的劳动、机械与资本投入与农户自发流转模式下农户投入不存在显著差异,但地方政府主导下农户的经营面积46.896hm²,是自发流转近2倍,远超过江苏省适度规模经营20hm²上限。

模型2—模型3的结果显示,投入变量中农户种植规模对粮食单产的影响显著为负,说明当前农户种植规模并没有达到规模经济,这部分结论也印证了以实现规模效益(产出)最大化为方向的规模化经营不是越大越好,而是要适度规模,与农户的经营能力相匹配^[30]。劳动对粮食单产有显著的负向影响,化肥和机械投入对粮食单产有显著正向影响,这与其他学者的研究结果相似^[31,32]。可能的原因是大规模经营实现了资本对劳动,机械对劳动的替代效应;同时,近年来劳动力雇用价格逐年上升,加剧了资本、机械对劳动力的替代速度,未来生产中增加机械投入,提高机械化服务水平,有助于实现粮食增产。

户主及家庭特征中,家庭劳动力平均受教育程度对粮食单产有显著的正向影响,说明家庭总体受教育水平越高对新技术、新事物的接受能力和掌握能力越强,有助于粮食增产;户主年龄对粮食单产有正向作用,但不显著,说明随着机械化和劳动力雇佣市场的发展,降低了体力对粮食生产的约束。家庭年收入在模型3中对粮食单产有显著的正向作用,说明家庭收入越高,对农业生产的可支配资金越充足,对粮食生产的投入能力越强,有利于粮食增产。

反映市场价格的小麦价格、尿素价格和租金都不显著,可能的原因是小麦作为江苏地区主要的粮食作物,受价格影响不大^[31];尿素是粮食生产主要的肥料类型,价格的变化对农户投入行为的影响不大;农地流转租金不显著,可能的原因是流转租金是大户粮食生产前的一种沉没成本,是一种已经付出无法收回的成本,对大户的粮食生产投入决策干扰较小。自然灾害在5%水平上对粮食单产有负向影响。模型3中,苏南地区虚拟变量通过显著检验,说明相对于苏北、苏中,苏南地区的粮食产量较低,可能的原因是苏南地区的经济发展水平较快,对土地依赖程度较低,同时,苏北、苏中地区自然资源禀赋较好,土地产出效益较高。

4 结论与政策启示

4.1 结论

在农业供给侧改革、提高农业竞争力以及促进农业规模化经营背景下,研究地方政府主导农地流转对农地流转规模及粮食单产影响有着重要意义。本文利用江苏省调研数据,分析了地方政府主导流转下的农户转入规模,以及对粮食单产的影响。主要结论有:

(1)相比农户自发流转,地方政府主导下农地流转能够降低交易成本,并且通过土地综合整治、财政补贴等惠农政策工具激励农户转入较多农地,扩大了农户转入规模需求。

(2)地方政府主导农地流转对粮食单产有显著的负向影响,且政府主导下农户粮食单产低于与自发流转下农户,可能的原因是地方政府主导农地流转过程中土地整治、完善基础设施等惠农项目短期内造成土壤肥力降低,导致粮食单产下降;及主导下农户经营规模过大,经营能力与规模不匹配、生产要素配置不同步等使得政府主导下农户粮食单产低于自发流转模式下农户的粮食单产。

4.2 政策启示

基于以上研究结论,本文得到以下政策启示:

(1)明确政府角色,推动适度规模流转。地方政府在推动农地流转过程中,应兼顾公共利益和粮食安全,因地制宜地制定科学合理的流转规划,控制流转面积,合理引导经营主体适度规模经营,防止过度规模化。

(2)强化政府服务功能,完善保障监管措施。在农户自发流转过程中充分发挥服务、监督和规范作用,多途径、多形式考察规模经营者的种植能力,设置准入条件,监管经营者种植行为,引导农地流转市场要素流动,确保粮食安全。

参考文献(References):

- [1] 孙研. 我国土地流转条件下粮作农户经营模式研究[D]. 西安: 西北大学, 2013. [Sun Y. A Study on the Management Model of Grain Farmers under the Condition of Land Circulation in China [D]. Xian: Northwest University, 2013.]
- [2] 吕洁, 林宇洁. 国际玉米价格波动特性及其对中国粮食安全影响[J]. 管理世界, 2013, (5): 76-87. [Lv J, Lin Y J. The impact international corn price fluctuation on China's food security [J]. *Management World*, 2013, (5): 76-87.]
- [3] 尚旭东, 常倩, 王士权. 政府主导农地流转价格机制及政策效应研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(8): 116-124. [Shang X D, Chang Q, Wang S Q. Study on price mechanism and policy effect of government-dominated rural farmland management rights' transfer [J]. *China Population, Resources Environment*, 2016, 26 (8): 116-124.]
- [4] 陈锡文. 农业转移人口市民化须解决四个问题[N]. 人民日报, 2014-06-27(07). [Chen X W. Four Issues Are Needed to Solve the Problem of Urbanization[N]. *People's Daily*, 2014-06-27(07).]
- [5] 黄忠怀, 邱佳敏. 政府干预土地集中流转: 条件、策略与风险[J]. 中国农村观察, 2016, (2): 34-44. [Huang Z H, Qiu J M. Government intervention in land circulation and concentration: conditions, strategy and risks—a research based on land circulation and concentration[J]. *China Rural Survey*, 2016, (2): 34-44.]
- [6] 张建, 冯淑怡, 诸培新. 政府干预农地流转市场会加剧农村内部收入差距吗? 基于江苏省四个县的调研[J]. 公共管理学报, 2017, 14(1): 104-116. [Zhang J, Feng S Y, Zhu P X. Does government intervention on farmland rental market lead to rural income inequality? [J]. *Journal of Public Management*, 2017, 14(1): 104-116.]
- [7] 孟光辉. 当前农村土地流转的风险因素[J]. 中国党政干部论坛, 2016, (8): 59-61. [Meng G H. Current rural land transfer risk factors[J]. *China's Party and Government Cadres*, 2016, (8): 59-61.]
- [8] 于传岗. 农村集体土地流转演化趋势分析—基于政府主导型流转模式的视角[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2013, 13(5): 10-21. [Yu C G. Studying on the land circulated pattern of government leading on characteristics, dynamic and trend of evolution [J]. *Journal of Northwest A&F University Social Science Edition*, 2013, 13(5): 10-21.]
- [9] 张建, 诸培新, 王敏. 政府干预农地流转: 农户收入及资源配置

2018年2月

- 效率[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(6): 75-83. [Zhang J, Zhu P X, Wang M. Farmland transfer under government intervention: household income and resources allocative efficiencies[J]. *China Population, Resources Environment*, 2016, 26(6): 75-83.]
- [10] 满明俊, 毛飞, 郭江. 农地规模流转、政府扶持与农户利益保障[J]. 中国经济问题, 2012, (5): 30-36. [Man M J, Mao F, Guo J. Farmland transfer, government support and farmer's interests protection[J]. *Economic Issues in China*, 2012, (5): 30-36.]
- [11] 席景奇. 地方政府在农村集体土地流转中的角色分析[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2013, 41(5): 83-87. [Xi J Q. Analysis of the role of local governments in the circulation of rural collective land[J]. *Journal of Lanzhou University (Social Sciences)*, 2013, 41(5): 83-87.]
- [12] 段进朋, 杨洗. 我国农地制度与地方政府行为关系分析[J]. 当代经济研究, 2007, (9): 58-61. [Duan J P, Yang X. An analysis of the relationship between farmland system and local government in China[J]. *Contemporary Economic Research*, 2007, (9): 58-61.]
- [13] Chen J, Du X D. Protection of farmers' interests in rural land circulation of China: theoretical frame and realization mechanism [J]. *Cross-Cultural Communication*, 2014, 10(2): 15-24.
- [14] Shi D M, Xu Y M, Wang J, et al. Analysis on rural land circulation subject interests [J]. *Sensors & Transducers*, 2013, 19(2): 45-50.
- [15] 刘琴. 土地流转制度下粮食主产区粮食生产问题研究[J]. 生态经济, 2014, 30(4): 75-77. [Liu Q. The study of grain production in major grain producing areas, under the land transfer system [J]. *Ecological Economy*, 2014, 30(4): 75-77.]
- [16] 贾贵浩. 基于粮食安全的耕地流转问题研究[J]. 宏观经济研究, 2014, (8): 49-53. [Jia G H. Study on cultivated land circulation based on the food security[J]. *Macroeconomic Research*, 2014, (8): 49-53.]
- [17] 曾福生. 建立农地流转保障粮食安全的激励与约束机制[J]. 农业经济问题, 2015, (1): 15-23. [Zeng F S. Establishment the incentive and restraint mechanisms for food security through agricultural land rental [J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2015, (1): 15-23.]
- [18] 孙昊. 我国农户种粮收益问题实证研究-基于全国农村固定观察点数据[D]. 北京: 中国农业大学, 2014. [Sun H. An Empirical Study on the Profit of Grain Production for Farmers in China-Based on the Data of Fixed Observation Points[D]. Beijing: China Agricultural University, 2014.]
- [19] 楼江, 祝华军. 中部粮食产区农户承包地经营与流转状况研究-以湖北省 D 市为例[J]. 农业经济问题, 2011, (3): 15-20. [Lou J, Zhu H J. A study on the operation and circulation of farmers' contracted land in the central grain producing areas - a case study of D city in Hubei province[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2011, (3): 15-20.]
- [20] 许庆, 尹荣梁, 章辉. 规模经济、规模报酬与农业适度规模经营-基于我国粮食生产的实证研究[J]. 经济研究, 2011, (3): 59-71. [Xu Q, Yin R L, Zhang H. Economies of scale, returns to scale and the problem of optimum-scale farm management: an empirical study based on grain production in China[J]. *Economic Research Journal*, 2011, (3): 59-71.]
- [21] 王欧, 杨进. 农业补贴对中国农户粮食生产的影响[J]. 中国农村经济, 2014, (5): 20-28. [Wang O, Yang J. The effects of agricultural subsidies on grain production in Chinese farmers [J]. *Chinese Rural Economy*, 2014, (5): 20-28.]
- [22] Mundlak Y. Production function estimation: reviving the primal [J]. *Econometrical*, 1996, 64(2): 431-438.
- [23] 李博伟, 张世云, 江激宇. 种粮大户人力资本、社会资本对生产效率的影响-基于规模化程度差异的视角[J]. 农业经济问题, 2016, (5): 22-31. [Li B W, Zhang S Y, Jiang J Y. The human capital and social capital of large grains in different scales and influence to production efficiency [J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2016, (5): 22-31.]
- [24] 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. [Ma X L, Qiu T W, Qian Z H. Farmland property security and farmers' participation in farmland circulation market: an empirical analysis based on survey data of Jiangsu, Hubei, Guangxi and Heilongjiang Provinces [J]. *Chinese Rural Economy*, 2015, (2): 22-37.]
- [25] 李勇, 杨卫忠. 农村土地流转制度创新参与主体行为研究[J]. 农业经济问题, 2014, 35(2): 75-80. [Li Y, Yang W Z. Behavior analysis of participating subjects in rural land circulation system innovations: an empirical of "two separations and two exchanges" in Jiaxing city, Zhejiang province [J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2014, 35(2): 75-80.]
- [26] 伍振军, 张云华, 孔祥智. 交易费用、政府行为和模式比较: 中国土地承包经营权流转实证研究[J]. 中国软科学, 2011, (4): 174-183. [Wu Z J, Zhang Y H, Kong X Z. Transaction cost, government behavior and model comparison: empirical research on the transaction of land contract right in China[J]. *China Soft Science*, 2011, (4): 174-183.]
- [27] 曾红萍. 地方政府行为与农地集中流转-兼论资本下乡的后果[J]. 北京社会科学, 2015, (3): 22-29. [Zeng H P. Local government act and farmland centralized circulation-on the consequences of the capital to the countryside[J]. *Social Sciences of Beijing*, 2015, (3): 22-29.]
- [28] 邵丽亚. 农地流转对农户土地利用的影响[D]. 重庆: 西南大学, 2014. [Shao L Y. The Impact of Farmland Transfer on Farmers' Land Use Change[D]. Chongqing: Southwest University, 2014.]
- [29] 邹伟, 王雪琪, 林宝琴. 乡镇政府主导农地流转的经济困境分析-农村土地综合整治中的 D 镇案例[J]. 中国行政管理, 2017, (9): 58-64. [Zou W, Wang X Q, Lin B Q. The analysis of economic dilemma caused by the township government-led rural land

- transfer after rural land comprehensive consolidation—a case of D-town [J]. *Chinese Public Administration*, 2017, (9): 58–64.]
- [30] 李文明, 罗丹, 陈洁, 等. 农业适度规模经营: 规模效益、产出水平与生产成本—基于1552个水稻种植户的调查数据[J]. 中国农村经济, 2015, (3): 4–17. [Li W M, Luo D, Chen J, *et al.* The moderate scale of operation of agriculture: scale, output level and production cost—based on survey data of 1552 rice growers [J]. *Chinese Rural Economy*, 2015, (3): 4–17.]
- [31] 胡雪枝, 钟甫宁. 农村人口老龄化对粮食生产的影响—基于农村固定观察点数据的分析[J]. 中国农村经济, 2012, (7): 29–39. [Hu X Z, Zhong F N. The impact of rural population aging on grain production: an analysis based on rural fixed observational data [J]. *Chinese Rural Economy*, 2012, (7): 29–39.]
- [32] 吉登艳, 马贤磊, 石晓平. 林地产权对农户林地投资行为的影响研究: 基于产权完整性与安全性—以江西省遂川县与丰城市为例[J]. 农业经济问题, 2015, (3): 54–61. [Li D Y, Ma X L, Shi X P. The impact of forest property rights on forestland investments: From the perspective of property rights integrity and security—a case from Suichuan and Fengcheng of Jiangxi Province[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2015, (3): 54–61.]

The impact of local government-dominated farmland transfer on farmer's transfer scale and grain yield in five cities in Jiangsu

WANG Xueqi, ZOU Wei, ZHU Gaoli, CAO Tieyi

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Under the background of realizing farmland large scale management and agricultural modernization, local government-dominated farmland transfer is becoming more and more common in China. Local government-dominated farmland transfer will have an important impact on farmers' transfer scale and grain production. Based on survey data from 152 large-scale grain production farmers in Jiangsu, we used multiple regression to test the impact of local government-dominated farmland scale transfer on farmers' transfer scale and grain production. We comparatively analyzed the different effects on grain production between farmer's spontaneous transfer and government-dominated farmland scale transfer. We found that compared with spontaneous transfer by farmers, local government-dominated farmland transfer can reduce transaction costs and through comprehensive land management, financial subsidies and other policy tools encourage farmers to turn in more farmland and expand scale demands. Local government-dominated farmland large scale transfer has a significant negative impact on grain production. Compared with spontaneous transfer, the grain production under government-dominated is lower. Therefore, in the process of promoting the transfer of rural farmland, local governments should take into account public interests and food security and promote moderate scale transfer. They should also strengthen the service function, improve security supervision measures, give full play to transfer services, supervision and regulation, and bring farmland transfer and scale management in line with the goal of increasing grain production.

Key words: local government; farmland transfer; transfer scale; grain yield; impact; Jiangsu