

农业“三项补贴”改革促进了农户土地流转吗？*

杨青¹ 彭超² 许庆^{3,4}

摘要：以土地承包权为发放依据的农业补贴政策使得租地农户难以获得除自己承包地之外的补贴支持，进而影响了农户土地流转，对此，2015—2016年的农业“三项补贴”改革实施了以土地经营权为发放依据的粮食适度规模经营补贴。本文利用全国农村固定观察点2014年、2017年和2018年三期数据实证分析了农业“三项补贴”改革对农户土地流转的影响。结果显示，首先，农业“三项补贴”改革在总体上对农户土地转入行为没有显著影响，但提高了规模农户的土地转入规模。其次，改革显著提高了土地转入价格，对规模农户土地转入价格的提升幅度尤为明显。最后，改革增加的规模经营补贴一部分转化为了地租，抑制了农户特别是小农户下一期的土地转入行为。本文研究表明，农业补贴若要更大程度地发挥促进农户土地流转的作用，不仅需要以土地经营权作为发放依据，还需要重视农业补贴转化为地租所引起的负面影响。

关键词：农业“三项补贴”改革 土地流转 地租

中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A

一、引言

改革开放以来，促进农户土地流转被认为是解决土地细碎化、实现农业适度规模经营的一个重要工具（田传浩等，2005）。然而，1998—2002年间，伴随粮价逐步下降，农业生产资料价格不断攀升，种粮农民收益持续走低，这对农户土地流转造成了不利影响。农业补贴政策被视为增加种粮农民收益，促进农户土地流转的有效手段（冀县卿等，2015）。2002—2006年中央政府相继实施了农作物良种补贴、种粮农民直接补贴、农机购置补贴和农资综合补贴，由此形成了以“四项补贴”为主的农业补贴政策，2006年四项补贴总额约为300亿元，2009年达到1200亿元，2012年更是达到1700亿元，2013

*本文研究得到国家社会科学基金重点项目“深化农村集体产权制度改革研究”（编号：20AZD046）、国家自然科学基金青年项目“WTO框架下农业补贴改革对粮食生产的影响及应对研究”（编号：72103116）及上海财经大学创新团队项目“稳步推进农村集体产权制度改革角度下农民获得更多土地财产权益的体制及机制创新研究”（编号：2018110693）的支持。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，文责自负。

—2015年一直维持在这一水平，2002—2015年间累计投入高达10000多亿元^①。从实践来看，农业补贴政策一度促进了农户土地流转。然而，随着国内外形势发生深刻变化，除农机购置补贴外的农业“三项补贴”效能逐渐降低，原因在于以土地经营权为发放依据的农业“三项补贴”的执行成本过于高昂，地方基层政府为简化发放程序，节约地方财政开支，在后期发放过程中逐渐以农户承包地面积或计税面积为依据（许庆等，2020a），一些农民即使不种粮或不种地，也能得到补贴，而真正从事粮食生产的一些租地农户却难以得到除针对自己承包地所发放的“三项补贴”之外的补贴支持。这不仅造成生产性补贴变成农户的一项收入性补贴（李江一，2016），还使得补贴政策调动种粮积极性、促进粮食生产的作用大大降低，进而对农户土地流转造成了不利影响。

鉴于此，从2015年开始，中央政府启动了农业“三项补贴”改革试点工作，将农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农业生产资料综合补贴合并为农业支持保护补贴，并将促进粮食适度规模经营明确纳入政策目标，即在农业支持保护补贴资金中单独设立粮食适度规模经营补贴资金，用以重点支持规模农户，以体现“谁多种粮食，就优先支持谁”。2016年，农业“三项补贴”改革在总结试点经验的基础上在全国范围内全面推开。从理论上讲，此次农业补贴改革将发放依据由承包权转为经营权后无疑会增加租地农户进行规模经营的收益，从而有利于农户土地流转。那么，在实际中，改革是否有助于农户土地流转？对此，本文拟利用全国农村固定观察点2014年、2017年和2018年三期数据实证分析农业“三项补贴”改革对农户土地流转的影响。

本文的边际贡献在于以下三点：一是在研究内容上，本文分析了2015—2016年农业“三项补贴”改革对农户土地流转的影响，弥补了有关此次改革效果评价的空白。二是在理论机制上，本文不仅系统梳理了此次改革影响农户土地流转的机制，还分析了改革后农业补贴如何转化为地租进而影响农户下一期土地流转行为，并充分考虑了改革对不同类型农户影响的差异。三是在研究设计上，本文利用2014年、2017年和2018年农业农村部全国农村固定观察点调查数据进行了计量分析，并运用不同的内生性处理办法来识别出变量之间的因果关系，以保证结论的可靠性。

二、文献综述

（一）农业补贴及其改革效应的相关研究

欧美发达国家较早实施农业补贴政策，因此关于农业补贴尤其是直接补贴的政策效应在国外学界受到广泛探讨，但研究结论并不一致。部分学者认为，若农业直接补贴与生产脱钩，本质上就是农户的收入补贴，对产出并没有显著影响（Weber and Key, 2012）。另一些学者则指出，直接补贴虽然不与生产直接挂钩，但在一定程度上仍会通过降低农业风险、缓解信贷约束、刺激劳动供给等方式来促进农业产出的增加（Adams et al., 2001; Chau and de Gorter, 2005）。自21世纪初中国农业直接补贴政策实施以来，学者们对这一政策效应也进行了诸多讨论，并且观点不一。一些学者认为，农业补贴

^①数据来源：作者根据中国提交到WTO的国内支持通报(2002—2015)整理所得。WTO: G/AGN/CHN/21, G/AGN/CHN/28, G/AGN/CHN/42, G/AGN/CHN/43, G/AGN/CHN/44, G/AGN/CHN/45。网址：https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_work_e.htm。

对粮食种植面积、产出和生产率有一定的促进作用（刘克春，2010；王欧和杨进，2014；Yi et al., 2015；朱满德等，2015；高鸣等，2017），但另一些学者研究发现，农业“三项补贴”对于产出的激励效应甚微（王皎和肖海峰，2006）。另外，黄少安等（2019）基于宏观数据对粮食直接补贴政策的效应进行了评估，发现政策执行初期的确刺激了农民种粮积极性，但是这一作用会快速递减并逐步消失，并且这一补贴政策对小规模农户增收基本无用，对规模农户的种粮积极性也并没有多大激励作用。其原因在于：一方面，补贴水平过低，平均每亩土地仅有100元左右，对平均仅有8亩左右土地的农户而言，缺乏足够的生产激励（张照新和陈金强，2007）；另一方面，虽然部分补贴要求与经营面积挂钩，但在实际中，大多数是按第二轮农地承包面积或农业税改革前的计税面积发放，很多农户即使不种粮食或不种地，也能得到补贴，此时，粮食直接补贴已然成为农户的一项收入补贴（李江一，2016）。由此，中国粮食补贴政策到底如何选择成为学者们的研究重点。倪国华和郑风田（2019）在对中国粮食政策的量化使用进行研究时指出，在任何一个历史时期，都需要将综合补贴、保护价限值与国家储备限值精确量化配合使用，方能使社会福利最大化。

相比之下，由于数据限制，有关农业“三项补贴”改革对农户土地流转影响的研究较少。许庆等（2020a）的最新研究虽然探讨了此次农业补贴改革的效果，但讨论主要集中于改革后的补贴是否符合WTO规则，而许庆等（2020b）的另一项研究则分析了农业支持保护补贴对规模农户种粮行为的影响。与之类似，张应良和文婷（2020）也是研究了改革后的现金直补对不同种粮大户经营规模的影响。但这两项研究主要是讨论改革后农业补贴的生产效应，而没有对比改革前后补贴政策的效应。此外，与本文相关的研究还有两项：一是Lin and Huang（2021）基于1999—2018年农户调查数据分析了中国农业支持政策对农村土地流转市场价格的影响。这项研究尽管区分了农业税收政策、农业直接补贴政策 and 粮食价格补贴政策的效应，但并未考虑农业直接补贴政策在农业“三项补贴”改革前后的变化。二是许庆等（2021）分析了此次农业补贴改革对粮食适度规模经营的影响，但研究内容并没有涉及对农户土地流转的影响。

（二）农户土地流转影响因素的相关研究

农户土地流转的影响因素历来受到政府和学界的高度关注，由此形成的讨论汗牛充栋。从内容上看，大致分为以下几类：第一是制度和产权因素。在制度经济学家看来，稳定的产权是市场交易的基础（Coase, 1992）。虽然改革开放后，中国实行了以家庭联产承包责任制为主要内容的农地制度，并强调“大稳定、小调整”，然而自然、社会和经济条件的地区差异导致相当比例地区的村庄会定期进行土地调整，因此，农户所拥有的土地产权残缺而不稳定（迟福林等，1999），阻碍了农户土地流转（钱忠好，2002）。进一步地，程令国等（2016）指出，农地产权残缺和不稳定造成的高交易成本已成为阻碍农户土地流转、实现资源有效配置的重要因素。另一部分学者则强调，不能仅仅关注土地调整降低农户地权稳定性预期这一个方面，而忽视土地调整所带来的风险分担等其他功能（Kung, 1994；田传浩和贾生华，2004）。第二是供给侧因素。农地能否有效供给是影响农户土地流转的主要因素之一，然而从现实来看，以家庭联产承包责任制为基础的小农户对于转出农地的意愿一直不高，原因之一在于当前乃至未来很长一段时间内，土地仍然是中国大多数农民赖以生存的主要生产资料，在农村社会保

障体系不完善的情况下，土地作为农村社会保障的替代物，为绝大多数农民提供了基本的生活保障、医疗保障以及养老保障等（姚洋，2000）。虽然伴随工业化和城镇化的快速推进，大量非农就业机会为农村转移劳动力提供了有力的收入保障，在一定程度上弱化了土地的社会保障功能，促进了农户的农地转出，但由于农村劳动力从事的工种多为替代性较强的体力工作，加之城乡户籍的二元结构、医疗保险的非携带性等制度因素导致非农就业并不稳定，当农民工的体力不足以支持非农就业时，他们依然要返乡依赖土地的社会保障功能（许庆和陆钰凤，2018）。第三是需求侧因素。土地产出收益是农地流转的必要条件，决定了农地转入方的需求大小（邓大才，2009）。进入21世纪后，农药、化肥等生产资料价格快速上涨，使得种粮收益难以保证，农业补贴作为增加种粮收益的重要政策能否取得预期效果得到了一些学者的关注。如冯锋等（2009）通过实地调研，发现农业补贴政策与农地流转不配套引发了一些问题，比如依据承包面积进行补贴的方式使得规模经营者难以得到承租后土地的补贴资金，从而抑制了农户转入土地。冀县卿等（2015）指出，将农业补贴发放给农地经营者而不是农村土地的承包者、加大农业补贴的力度有助于促进农户土地转入。

总的来看，以上文献对于评价农业“三项补贴”改革所产生的绩效颇具价值，尤其是为本文分析农业“三项补贴”改革对农户土地流转的影响提供了一定的参考与启示。但是，现有相关研究仍存在一些不足之处：第一，在研究农业补贴政策产生的效果方面，大部分集中于探讨补贴政策对农业生产规模、产出或生产率的影响，较少分析对农户土地流转的影响。第二，在农户土地流转的影响因素方面，大部分学者聚焦于产权或土地的社会保障功能，忽视了对农村土地流转市场需求侧的分析。第三，少数几篇分析农业补贴与农户土地流转关系的文献由于时间、数据限制等原因缺乏对农业“三项补贴”改革的讨论。本文拟弥补以上不足，采用全国农村固定观察点2014年、2017年和2018年三期面板数据实证分析农业“三项补贴”改革对农户土地流转的影响。

三、理论机制与研究假说

（一）农业“三项补贴”改革与土地流转行为

产权理论强调，产权的明晰界定是市场交易的前提，并发挥着激励和提高资源配置效率等基本作用（科斯，2014），历来农村土地制度的改革及变迁的核心均是围绕产权展开。同样，与土地制度息息相关的农业补贴及其改革也绕不开产权的范畴。农业“三项补贴”实施之初强调要以经营面积为发放依据，比如中央强调：“对种粮农户的补贴方式，粮食主产省、自治区原则上按种粮农户的实际种植面积补贴，如采取其他补贴方式，也要剔除不种粮的因素，尽可能做到与种植面积接近”^①。实质来看，这是要求以土地经营权作为补贴发放依据，以期提高农民的种粮积极性，但问题是土地经营权为发放依据的农业“三项补贴”的执行成本过高，因而地方基层政府为节约成本，在后期发放过程中逐渐转化为以土地承包面积为发放依据——以农户承包地面积来计算农户获得多少补贴额（许庆等，2020b），即以土地承包权作为发放依据。在农村劳动力大量转移城市造成土地承包权与经营权分离的情况下，

^①参见《关于进一步完善对种粮农民直接补贴政策的意见》，http://www.gov.cn/ztl/2005-12/30/content_142985.htm。

一些承包农户（尤其是转移城市务工的农户）即使不种粮或不种地，也能得到补贴，而真正从事粮食生产的一些租地农户仅获得了针对自己承包地所发放的“三项补贴”，难以得到针对租地的补贴支持。这种以承包权作为发放依据的补贴方式会极大损害农户尤其是一些规模农户的种粮积极性，继而影响到其土地转入积极性。农业“三项补贴”改革“合三为一”，建立起农业支持保护补贴，并设立粮食适度规模经营补贴。从内容来看，粮食适度规模经营补贴不再以土地承包权为发放依据，代之以一定条件的土地经营权^①。这些条件具体体现在补贴条件、补贴金额与补贴方式上。对于补贴条件，多数地区规定经营面积必须达到一定规模的主体才可获得补贴。如江西省 2017 年规定，对水稻种植规模 50 亩及以上（耕地面积）的规模农户给予补贴，并且根据适度规模经营要求，对水稻种植规模在 50~300 亩、耕地流转关系稳定、水田连续流转期限达到三年（含申报补贴当年）及以上的大户优先给予补贴支持^②。对于补贴金额与补贴方式，一些地区采取分档次补贴方式，即根据不同的经营规模补贴相应的金额，如湖南省嘉禾县 2016 年规定，水稻种植面积在 30~200 亩的，每亩补贴 60 元；种植面积在 201~1500 亩的，每亩补贴 80 元；种植面积在 1500 亩以上的，每亩补贴 100 元^③。显然，以土地经营权作为发放依据后，种粮农户尤其是规模农户能够获得更多的补贴支持，他们转入土地扩大种粮规模的积极性也会更高。对此，本文提出如下假说：

H1：农业“三项补贴”改革对农户土地转入行为具有正向影响，并且相比于小农户，对规模农户的影响更大。

（二）农业“三项补贴”改革与土地流转价格

土地流转价格作为使用土地而支付的成本，会受到农业补贴政策及其改革的影响。农业补贴增加了单位土地的经营收益，即增加了土地所有方放弃土地使用的代价，因而土地所有方理应有提高土地流转价格的激励。虽然这一论述是以土地私有制为基础，但对于农村集体所有制下的土地也有类似作用。农村土地“三权分置”之后，土地权利分为所有权、承包权和经营权，而土地流转主要涉及经营权。农业“三项补贴”改革之前，“三项补贴”主要以土地承包面积为发放依据，而在承包权长期稳定的现实情况下，“三项补贴”基本为土地承包方所获得。改革之后，粮食适度规模经营补贴以一定条件下的经营面积为发放依据，补贴主要被经营方所获得。但不可忽视的是，随着城镇化的不断推进，农村劳动力大量转移到城市务工，农地承包经营权有了分离的现实条件和需求，特别是 2016 年中央政府在政策上予以了肯定，将农村土地承包经营权分为承包权和经营权^④。这一变化使得农地经营权可

^①以一定条件的土地经营权为依据发放补贴的目的在于节约制度费用。如果补贴发放不设经营规模等条件，仅以经营权作为标准，那么政府需要每年统计全国约 2.3 亿农户的经营面积，发放补贴的制度费用将会极高。可以预期，在此情况下，大部分地方政府仍将回归以承包权为发放依据的“老路”。

^②参见《江西省 2017 年粮食适度规模经营补贴实施方案》，http://www.chaisang.gov.cn/zwgk/zfxxgk/xzxxgk/xzkzc/zdgg_149218/zdlyxxgk_149238/nynczc_149244/202111/t20211129_5323202.html。

^③参见《嘉禾县粮食适度规模经营补贴发放实施方案》，http://www.hnjh.gov.cn/xxgkpt/565/580/1121/content_2857890.html。

^④参见《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content_5126200.htm。

以自由流转，而以经营权为发放依据的农业补贴也随之在流转双方之间分配。换言之，土地经营权的流转使得粮食适度规模经营补贴一部分转化为经营收益，为经营方所得，而另一部分转化为地租，为承包方所得，即以经营权为发放依据的农业补贴最终在土地需求方和供给方之间分配。至于分配比例，一方面取决于供求双方的市场地位，另一方面依赖于土地供给方对需求方的盈利预期。从人多地少的基本农情来看，农村土地流转市场天然面临土地供给不足的禀赋约束，加之当前很多农村土地仍然承担着社会保障功能，使得土地承包方转出土地的意愿并不高（刘进等，2020），这意味着农村土地流转市场中承包方往往拥有较高的市场地位（程令国等，2016）。另外，不同于小农户的是，规模农户具有较高的盈利水平，从而土地流转供给方对规模农户土地流转的要价也会偏高。对此，本文提出如下假说：

H2：农业“三项补贴”改革会提升农户土地转入价格，并且相比于小农户，对规模农户的影响更大。

（三）土地流转价格上涨的挤出效应

由上述分析可知，农业“三项补贴”改革在增加经营性补贴的同时会提升土地流转价格。逻辑上，在其他条件不变的情况下，土地流转价格上涨无疑会降低土地流转需求方的转入需求量，继而产生挤出效应——弱化农业“三项补贴”改革对农户土地流转行为的正向作用。不同规模的农户受到的挤出效应可能不尽相同，相比于小农户，规模农户的农业生产需要更多的固定资产投资，而固定资产往往具有较强的资产专用性^①，这意味着规模农户按照市场反应调整生产的灵活性较低（罗必良等，2008）。当农业“三项补贴”改革造成土地流转价格上涨时，规模农户由于资产专用性较高而被锁定，只能较小程度地调整土地流转行为。相比之下，小农户大多依靠外包服务，无需较大的固定资产投资，较少受到资产专用性的影响，在面临土地流转价格上涨时，可以较大幅度地减少土地转入。基于此，本文提出如下假说：

H3：土地流转价格上涨会部分挤出农业“三项补贴”改革对农户土地转入行为的正向作用，并且相比于规模农户，对小农户的影响更为明显。

四、研究设计

（一）数据来源

本文研究使用的数据为农业农村部全国农村固定观察点数据，该调查系统目前有2万多调查农户，涉及360个行政村，样本分布在31个省（区、市）。调查内容包含了农户的人口、就业、收支、农业补贴、农业生产、农地利用与流转、信贷等方面的详细信息。除1992年和1994年因故未调查外，已连续跟踪长达33年（1986~2018年）。由于农业“三项补贴”改革主要于2015年和2016年进行，为比较改革前后农业补贴和农户土地流转的差别，本文将使用2014年、2017年和2018年三期面板数据。

^①资产专用性是指用于特定用途后被锁定而很难再作他用的资产，若改作他用价值会大幅降低，甚至变成毫无价值的资产（Kleinet al., 1978）。

剔除主要变量数据缺失、错漏的样本后，共得到 33891 个有效的农户样本。本文在考察农业“三项补贴”改革对农户土地流转行为和土地流转价格的影响时，主要使用 2014 年和 2017 年两期数据，在进一步分析改革后土地流转价格上涨的挤出效应时主要使用 2017 年和 2018 年两期数据。

（二）变量定义

1. 土地流转变量。本文主要关注农户土地流转行为和土地流转价格。其中，土地流转行为包括两部分：一是土地流转决策，即年内是否流转土地；二是土地流转规模。需要说明的是，一方面，农业“三项补贴”改革的政策目标之一是支持农户转入土地，进行粮食适度规模经营，因此本文中的农户土地流转主要指土地转入；另一方面，由于调查数据中部分土地转入农户样本缺失土地转入价格信息，若是直接删除样本，会造成样本选择偏差，故本文利用村级层面的土地转入价格对缺失的农户土地转入价格进行填补。

2. 农业补贴政策变量。本文的农业补贴政策变量主要是指亩均规模经营补贴。农业“三项补贴”改革的重要内容是实施了粮食适度规模经营补贴，即意味着农户在规模经营状态下的补贴标准（亩均规模经营补贴）在改革后有所提高，因此，亩均规模经营补贴可作为农业“三项补贴”改革的一个重要代理变量。借鉴许庆等（2021）的方法，本文采用省级层面粮食规模农户亩均获得的农业补贴金额来刻画亩均规模经营补贴。需要说明的是，调查问卷中没有单列粮食适度规模经营补贴，而是将该补贴列入了农业支持保护补贴中，因而本文利用粮食规模农户亩均获得的农业支持保护补贴来刻画农业“三项补贴”改革后（2017 年）农户在规模经营状态下的补贴标准，即亩均规模经营补贴，同时利用粮食规模农户亩均获得的“三项补贴”来刻画农业“三项补贴”改革前农户在规模经营状态下的补贴标准。

3. 控制变量。本文模型的控制变量主要包括户主特征、家庭特征和村庄特征变量。其中，户主特征变量包括户主健康、户主农业技能培训；家庭特征变量包括农机购置补贴、粮食出售价格、农业生产信贷、农业生产性固定资产、家庭承包耕地规模、家庭劳动力规模、家庭非农收入占比；村庄特征变量包括村庄硬化道路占比、村庄水利设施水平、村庄经济水平。

4. 变量的其他说明。本文所有价值类变量（如亩均规模经营补贴、土地流转价格、农业生产信贷、粮食出售价格、农业生产性固定资产、村庄水利设施水平）将进行以下处理：第一，在模型估计过程中均采取对数形式。第二，为了能够与 2014 年对比，对 2017 年和 2018 年的这些变量值进行平减，平减指数分别采用农村居民人均可支配收入指数、农业生产资料价格指数及农产品生产者价格指数（种植业）。第三，在实证过程中，家庭承包耕地规模和土地流转规模变量也采用对数形式。第四，关于规模农户与小农户并没有统一的标准，借鉴许庆等（2021）的做法，本文将从事粮食适度规模经营的农户定义为规模农户，即粮食经营面积达到 30 亩及以上的农户，反之则定义为小农户。本文在实证检验过程中还采用 50 亩为标准来做稳健性检验。变量定义与描述性统计如表 1 所示。

表1 变量定义与描述性统计

变量名称	变量定义	2014		2017	
		平均值	标准差	平均值	标准差
土地流转决策	是否转入土地：是=1，否=0	0.051	0.219	0.048	0.213
土地流转规模	转入土地面积（亩）	0.898	8.980	1.169	20.616
土地流转价格	转入土地价格（元/亩）	291.484	189.523	324.128	214.394
亩均规模经营补贴	省级层面粮食规模农户亩均获得的农业补贴金额（元）	45.744	33.467	72.501	45.831
户主健康	户主自评健康状况：丧失劳动能力=5，差=4，中=3，良=2，优=1	1.763	1.008	1.793	1.034
户主农业技能培训	户主是否受过农业技术教育或培训：是=1，否=0	0.126	0.332	0.129	0.335
农机购置补贴	农户获得的农机购置补贴金额（元）	9.474	218.240	6.879	536.050
粮食出售价格	出售1公斤粮食的价格（元）	2.659	1.085	2.304	4.257
农业生产信贷	农户从农业信贷机构获得的农业生产贷款（元）	324.352	7441.697	431.257	10590.280
农业生产性固定资产	农户拥有的农业生产性固定资产原值（元）	14991.800	98228.600	14339.140	99195.680
家庭承包耕地规模	农户承包的耕地面积（亩）	7.785	16.984	9.199	39.189
家庭劳动力规模	家庭劳动力人数（人）	2.596	1.991	2.378	1.434
家庭非农收入占比	非农收入/家庭总收入	0.436	0.358	0.464	0.364
村庄硬化道路占比	村庄硬化道路占全村道路总长度的比重（%）	77.670	29.398	83.338	26.920
村庄水利设施水平	村庄水利设施原值（元）	4181.876	18472.410	5799.929	24331.550
村庄经济水平	村庄经济发达程度居所在县（市）水平：上等=5，中上等=4，中等=3，中下等=2，下等=1	3.314	0.849	3.318	0.834
样本数		12139		12848	

（三）模型设置

1.模型说明。本文借鉴 Barrett（2009）、马光荣和周广肃（2014）、许庆等（2021）的研究方法，利用面板数据双向固定效应模型评估农业“三项补贴”改革对农户土地流转的影响。该模型的优点在于可以将不可观测且不随时间变化因素的影响消除，同时还考虑了时间效应，在一定程度上缓解内生性，具体模型如下：

$$y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot subs_{it} + \alpha_2 \cdot X_{it} + \theta \cdot D_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

（1）式中， y_{it} 表示第 i 个农户第 t 期的土地流转变量，包括土地流转决策、土地流转规模和土地流转价格。 $subs_{it}$ 表示第 i 个农户所在省份第 t 期的亩均规模经营补贴。 X_{it} 表示控制变量。 D_t 表示时间（年份）虚拟变量，以控制时间固定效应。 μ_i 表示农户虚拟变量，以控制农户不随时间变化的固

有特质。 ε_{it} 为随机扰动项。显然，农户异质性的影响可以通过固定效应模型予以消除。

进一步地，将（1）式进行一阶差分，得到：

$$\Delta y_i = \alpha_1 \cdot \Delta subs_i + \sum_{i=2}^n \alpha_i \cdot \Delta X_i + \theta + \Delta \varepsilon_i \quad (2)$$

由于本文模型中 t 为农业“三项补贴”改革前的2014年和改革后的2017年两期，（2）式可具体表示为：

$$\Delta y_i = \alpha_1 \cdot (subs_{i2017} - subs_{i2014}) + \sum_{i=2}^n \alpha_i \cdot \Delta X_i + \theta + \Delta \varepsilon_i \quad (3)$$

（2）式中， α_1 为本文所关注的农业“三项补贴”改革的效应，即农业“三项补贴”改革导致亩均规模经营补贴每变化1单位所引起的农户土地流转的变化。

另外，需要说明的是，当被解释变量是土地流转决策时，由于该变量是二值变量，故回归时，将在双向固定效应模型的基础上采用面板Logit模型。

2.模型内生性处理。为解决样本选择性偏差、遗漏变量等造成的模型内生性问题，本文拟采用工具变量法，借鉴许庆等（2021）的做法，本文选取省级一般公共预算收入（对数）作为核心解释变量亩均规模经营补贴的工具变量。虽然农业补贴政策主要由中央政府出台，但具体补贴标准、补贴依据和补贴方式等由各省结合本地实际情况确定，特别是补贴标准在相当程度上受省级政府财政能力的影响，财政能力越强的省份，补贴标准往往越高，这就满足了工具变量的相关性要求。然而，省级政府的财政能力并不直接影响农户土地流转，符合了工具变量的外生性条件。省级政府的财政能力用一般公共预算收入予以刻画，那么，第 i 个农户所在省份的亩均规模经营补贴的工具变量即为该省的一般公共预算收入^①。

五、实证结果与分析

（一）农业“三项补贴”改革对农户土地流转行为的影响

1.基准回归。表2报告了农业“三项补贴”改革对农户土地流转行为影响的估计结果，其中，（1）、（2）列为无控制变量的估计结果，（3）～（8）列为逐步增加户主特征控制变量、家庭特征控制变量和村庄特征控制变量的估计结果。（1）、（3）、（5）、（7）列和（2）、（4）、（6）、（8）列分别为农业“三项补贴”改革对农户土地流转决策和土地流转规模影响的回归结果。结果显示，变量“亩均规模经营补贴”不显著，表明农业“三项补贴”改革对农户是否转入土地和转入土地面积没有显著影响。原因可能在于，此次农业“三项补贴”改革的重点支持对象是规模农户，这意味着改革效应可能主要体现在规模农户上，导致改革的总体效应不显著。鉴于此，本文有必要将农户分为规模农户和小农户来做进一步考察。

^①本文中各省份一般公共预算收入的数据来源于《中国统计年鉴2015》和《中国统计年鉴2018》。

表2 农业“三项补贴”改革对农户土地流转行为影响的回归结果

变量	土地流转	土地流转	土地流转	土地流转	土地流转	土地流转	土地流转	土地流转
	决策	规模	决策	规模	决策	规模	决策	规模
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
亩均规模经营	0.004	0.008	0.012	0.009	0.159	0.015	0.157	0.018
补贴	(0.155)	(0.010)	(0.156)	(0.010)	(0.166)	(0.010)	(0.179)	(0.011)
户主健康			-0.119	-0.013**	-0.094	-0.014**	-0.039	-0.010
			(0.105)	(0.007)	(0.112)	(0.007)	(0.121)	(0.007)
户主农业技能培训			1.203***	0.064***	1.089***	0.051**	0.889**	0.046**
			(0.381)	(0.020)	(0.411)	(0.020)	(0.421)	(0.022)
农机购置补贴					0.115	0.006	0.121	0.007
					(0.137)	(0.007)	(0.136)	(0.008)
粮食出售价格					0.626**	0.041***	0.628*	0.037**
					(0.310)	(0.014)	(0.321)	(0.015)
农业生产信贷					0.132**	0.043***	0.114**	0.041***
					(0.054)	(0.005)	(0.055)	(0.005)
农业生产性固定资产					0.137***	0.007***	0.094**	0.007***
					(0.040)	(0.002)	(0.041)	(0.002)
家庭承包耕地规模					0.488***	0.057***	0.494***	0.059***
					(0.141)	(0.008)	(0.144)	(0.009)
家庭劳动力规模					0.094*	0.005**	0.110*	0.005**
					(0.053)	(0.002)	(0.063)	(0.002)
家庭非农收入占比					-1.534***	-0.119***	-1.671***	-0.135***
					(0.293)	(0.016)	(0.309)	(0.017)
村庄硬化道路占比							-0.004	-0.001***
							(0.005)	(0.000)
村庄水利设施水平							-0.009	-0.000
							(0.016)	(0.001)
村庄经济水平							-0.045	-0.001
							(0.140)	(0.009)
农户固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观察值数	1398	24987	1398	24987	1398	24987	1306	24116
(伪) R ²	0.000	0.000	0.014	0.001	0.106	0.021	0.098	0.021

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

2. 异质性分析。表 3 报告了农业“三项补贴”改革对规模农户和小农户土地流转行为影响的估计结果。(1)、(2) 列分别为农业“三项补贴”改革对规模农户土地流转决策和土地流转规模影响的估计结果，(3)、(4) 列分别为农业“三项补贴”改革对小农户土地流转决策和土地流转规模影响的估计结

果。此处农户分类的标准为30亩，即种植面积大于30亩（含）的为规模农户，否则为小农户。进一步地，为检验结果是否稳健，本文再取50亩（含）为标准划分规模农户和小农户，并进行相应回归，回归结果如（5）～（8）列所示。

变量“亩均规模经营补贴”在（1）列中不显著，在（2）列中在10%的水平上显著，且系数为正，说明农业“三项补贴”改革对规模农户是否转入土地没有显著影响，对转入土地面积有显著的正向影响，这意味着改革仅促进了规模农户扩大转入土地面积。（3）、（4）列中，变量“亩均规模经营补贴”均不显著，说明农业“三项补贴”改革对小农户是否转入土地和转入土地面积均没有显著影响。进一步地，以50亩作为规模标准的回归结果也显示出了相同的结论。

表3 农业“三项补贴”改革对不同类型农户土地流转行为影响的回归结果

变量	规模农户（≥30亩）		小农户（<30亩）		规模农户（≥50亩）		小农户（<50亩）	
	土地流转 决策	土地流转 规模	土地流转 决策	土地流转 规模	土地流转 决策	土地流转 规模	土地流转 决策	土地流转 规模
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
亩均规模经营 补贴	0.390 (1.932)	0.647* (0.358)	0.108 (0.187)	0.004 (0.007)	2.359 (3.129)	1.767** (0.755)	0.097 (0.181)	0.010 (0.008)
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
农户固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观察值数	102	1133	988	22983	72	633	1110	23483
(伪) R ²	0.203	0.097	0.0546	0.007	0.506	0.201	0.0681	0.012

注：**和*分别表示5%和10%的显著性水平，括号内为标准误。

3.工具变量回归。表4报告了使用工具变量后农业“三项补贴”改革对农户土地流转规模影响的估计结果^①。（1）列为基于总体样本的回归结果，（2）、（3）列分别为规模农户和小农户的回归结果。

（1）列结果显示，变量“亩均规模经营补贴”不显著，表明在考虑内生性后，农业“三项补贴”改革在总体上对农户转入土地面积仍没有显著影响。（2）列中变量“亩均规模经营补贴”在1%的水平上显著，系数为正，表明农业“三项补贴”改革对规模农户转入土地面积有显著的促进作用，而（3）列的结果显示，农业“三项补贴”改革对小农户转入土地面积没有显著影响。此外，以50亩为划分标准的回归结果如（4）、（5）列所示，结果同样显示，农业“三项补贴”改革仅对规模农户有显著的正向作用，表明上述结果比较稳健。

表4也给出了工具变量有效性的检验结果，包括不可识别检验和弱工具变量检验。从（1）列来看，不可识别检验LM值为2146.746，对应的p值为0.000，说明工具变量能够有效识别内生变量；弱工具变量检验F值为2656.084，远大于10%水平上的F值的临界值16.380，表明该工具变量不是弱

^①目前理论界还没有比较好的方法来解决面板二值选择模型的内生性问题，故本文主要以工具变量法解决农业“三项补贴”改革对农户土地流转规模影响的内生性问题。

工具变量。(2)~(5)列的检验结果同样表明工具变量有效。

综上,假说 H1 部分得证,即农业“三项补贴”改革在总体上对农户土地流转行为没有显著影响,相比于小农户,改革对规模农户的土地流转规模有显著的促进作用。其原因在于,此次农业“三项补贴”改革的重点支持对象是规模农户,使得改革效应主要体现在规模农户上,导致改革的总体效应不显著。

表 4 农业“三项补贴”改革对不同类型农户土地流转规模影响的回归结果(使用工具变量后)

变量	总体样本 (1)	规模农户 (≥30 亩) (2)	小农户 (<30 亩) (3)	规模农户 (≥50 亩) (4)	小农户 (<50 亩) (5)
亩均规模经营补贴	0.016 (0.019)	1.080*** (0.356)	0.008 (0.011)	2.525*** (0.639)	0.012 (0.013)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
不可识别检验 LM 值	2146.746	72.321	2169.609	30.041	2166.812
弱工具变量检验 F 值	2656.084	84.660	2735.361	32.514	2710.728
观察值数	22280	840	20880	474	21494

注:***表示在 1%的统计水平上显著,括号内为标准误。

(二) 农业“三项补贴”改革对农户土地流转价格的影响

表 5 报告了农业“三项补贴”改革对农户土地流转价格影响的估计结果,其中,(1)列为无控制变量的估计结果,(2)~(4)列为逐步增加户主特征控制变量、家庭特征控制变量和村庄特征控制变量的估计结果。结果显示,变量“亩均规模经营补贴”均在 1%的水平上显著,系数均为正,表明农业“三项补贴”改革显著提升了农户转入土地价格。(4)列结果显示,农业“三项补贴”改革使得亩均经营规模补贴每提高 1%,农户转入土地价格将会提升 0.46%。

表 5 农业“三项补贴”改革对农户土地流转价格影响的回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
亩均规模经营补贴	0.350*** (0.015)	0.350*** (0.015)	0.450*** (0.015)	0.455*** (0.016)
控制变量	未控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观察值数	18191	18191	18191	17505
R ²	0.166	0.168	0.235	0.240

注:***表示在 1%的统计水平上显著,括号内为标准误。

进一步地,表 6 报告了农业“三项补贴”改革对不同类型农户土地流转价格影响的估计结果。(1)、(2)列展示了该项改革对以 30 亩为划分标准的规模农户和小农户的土地流转价格影响的估计结果。

结果显示，变量“亩均规模经营补贴”均在1%的水平上显著，系数均为正，表明农业“三项补贴”改革对两类农户转入土地价格均有着显著的正向影响，并且从系数大小来看，改革对规模农户转入土地价格的提升作用更大。为检验结果的稳健性，本文再以50亩（含）为标准划分规模农户和小农户，并进行相应回归，得出了相似结果。

表6 农业“三项补贴”改革对不同类型农户土地流转价格影响的回归结果

变量	规模农户	小农户	规模农户	小农户
	(≥30亩)	(<30亩)	(≥50亩)	(<50亩)
	(1)	(2)	(3)	(4)
亩均规模经营补贴	0.693*** (0.128)	0.463*** (0.016)	1.399*** (0.200)	0.458*** (0.016)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观察值数	992	16513	557	16948
R ²	0.569	0.238	0.638	0.238

注：***表示在1%的统计水平上显著，括号内为标准误。

为消除内生性带来的估计结果偏差，表7报告了使用工具变量后农业“三项补贴”改革对农户土地流转价格影响的回归结果。(1)列为总样本的估计结果，(2)、(3)列和(4)、(5)列分别展示了以30亩和50亩为划分标准的规模农户和小农户土地流转价格影响的估计结果。结果显示，变量“亩均规模经营补贴”均在统计上显著，并且系数为正，表明考虑内生性后，农业“三项补贴”改革仍显著提高了农户转入土地价格。从系数大小来看，相比于小农户，改革对规模农户转入土地价格的影响更大。另外，此处同样对工具变量进行了不可识别检验和弱工具变量检验，从统计结果来看均通过了检验，表明工具变量有效。综上，假说H2得证。

表7 农业“三项补贴”改革对农户土地流转价格影响的回归结果（使用工具变量后）

变量	总体样本	规模农户	小农户	规模农户	小农户
	(1)	(≥30亩)	(<30亩)	(≥50亩)	(<50亩)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
亩均规模经营补贴	0.726*** (0.050)	1.513*** (0.417)	0.750*** (0.050)	1.556** (0.760)	0.721*** (0.050)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
不可识别检验 LM 值	750.127	25.472	725.211	30.297	750.710
弱工具变量检验 F 值	832.348	26.419	808.605	33.173	837.202
观察值数	14932	722	13820	404	14290

注：***和**分别表示在1%和5%的统计水平上显著，括号内为标准误。

(三) 进一步讨论：土地流转价格上涨的挤出效应

由上述分析可知，在农业“三项补贴”改革取得一定成效的同时，也引起了土地流转价格的上涨，即改革增加的经营性补贴一部分转为了地租。从过往研究来看，根据经营权发放的农业补贴并非全部为土地经营者所获得，其中一部分农业补贴转化为地租，被土地所有者获得（钟甫宁等，2008）。这表明，农业“三项补贴”改革对农户土地流转行为的作用，可能会被改革所引致的土地流转价格上涨所弱化，产生挤出效应。事实上，由上述结果可知，农业“三项补贴”改革对规模农户土地流转行为产生了一定的积极影响，但在总体上没有取得显著的效果。鉴于此，本文将进一步分析这一问题。需要说明的是，在实证分析中，由于土地流转价格和土地流转行为之间相互影响，若直接采用固定效应模型仍不能有效识别出因果关系。对此，本文将使用 Logit 模型和 Tobit 模型，分析农业“三项补贴”改革后 2017 年土地流转价格对下一期 2018 年农户土地流转行为的影响^①。

表 8 报告了农业“三项补贴”改革后土地流转价格上涨对农户土地流转行为影响的估计结果。(1)~(3) 列分别展示了农业“三项补贴”改革后 2017 年土地流转价格对 2018 年农户土地流转决策和流转规模影响的估计结果。(1) 列为 Logit 模型回归结果，(2) 列为 LRM 模型（线性回归模型）回归结果，由于样本中多数农户没有进行土地流转，土地流转规模大多为零，直接进行 OLS 回归会有一定偏差，故 (3) 列采用 Tobit 模型予以纠偏。从 (1) 列来看，变量“土地流转价格₂₀₁₇”在 5% 的水平上显著，系数为负，表明农业“三项补贴”改革后转入土地价格上涨阻碍了下一年农户转入土地。从 (2)、(3) 列来看，变量“土地流转价格₂₀₁₇”不显著，表明改革后 2017 年转入土地价格上涨对 2018 年农户转入土地面积没有显著影响。

表 8 土地流转价格上涨对农户土地流转行为影响的回归结果

变量	土地流转决策 ₂₀₁₈	土地流转规模 ₂₀₁₈	土地流转规模 ₂₀₁₈
	Logit 模型 (1)	LRM 模型 (2)	Tobit 模型 (3)
土地流转价格 ₂₀₁₇	-0.202** (0.105)	-0.016 (0.014)	-0.117 (0.209)
控制变量	已控制	已控制	已控制
观察值数	8399	8399	8399
(伪) R ²	0.094	0.080	0.079

注：**表示在 5% 的统计水平上显著，括号内为标准误。

进一步地，由于农业“三项补贴”改革将补贴重点向规模农户倾斜，土地流转价格上涨所造成的挤出效应在不同类型农户间可能有所不同。表 9 报告了对不同类型农户影响的估计结果。(1)~(3) 列为对规模农户影响的估计结果，(4)~(6) 列为对小农户影响的估计结果。其中，(1)、(4) 列回

^①这一估计策略的逻辑为，2015—2016 年农业补贴改革后，一部分农业补贴转化为了地租，表现为 2017 年的土地流转价格上涨，而下一期 2018 年农户在根据上一年土地流转价格决策时，受土地流转价格上涨的影响，会减少土地转入的需求，进而部分地挤出了改革对农户土地流转行为的正向作用。

归采用了 Logit 模型，(2)、(5) 列回归采用了 LRM 模型，(3)、(6) 列采用了 Tobit 模型。从 (1)、(3) 列回归结果来看，变量“土地流转价格₂₀₁₇”不显著，表明农业“三项补贴”改革后转入土地价格上涨对规模农户是否转入土地和转入土地面积没有显著影响。而从 (4)、(6) 列回归结果来看，变量“土地流转价格₂₀₁₇”分别在 5% 和 10% 的水平上显著，表明农业“三项补贴”改革后转入土地价格上涨对小农户下一期是否转入土地和转入土地面积均有显著的负向影响。综上，假说 H3 得到验证。

表 9 土地流转价格上涨对不同农户土地流转行为影响的回归结果

变量	规模农户			小农户		
	土地流转 决策 ₂₀₁₈ (1)	土地流转 规模 ₂₀₁₈ (2)	土地流转 规模 ₂₀₁₈ (3)	土地流转 决策 ₂₀₁₈ (4)	土地流转 规模 ₂₀₁₈ (5)	土地流转 规模 ₂₀₁₈ (6)
土地流转 价格 ₂₀₁₇	-0.124 (0.312)	-0.112 (0.258)	-0.241 (0.611)	-0.245** (0.120)	-0.001 (0.006)	-0.371* (0.211)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观察值数 (伪) R ²	487 0.229	487 0.215	487 0.127	8230 0.064	8230 0.016	8230 0.052

注：①**和*分别表示在 5% 和 10% 的统计水平上显著，括号内为标准误。②表中的规模农户和小农户是以 30 亩为标准划分。

六、结论与启示

农户土地有效流转是农业实现适度规模经营，推动农业现代化进程的重要前提，但粮食生产收益的不稳定极大影响了农户土地流转的积极性。农业补贴政策被寄予厚望，但随着国内外形势发展，农业补贴逐渐演化为以土地承包权为发放依据的一项收入性补贴，租地农户很难获得除针对承包地发放的农业“三项补贴”以外的补贴支持，这影响了农户土地流转。对此，2015—2016 年中央政府推行了农业“三项补贴”改革，合“三项补贴”为农业支持保护补贴，并实施了以土地经营权为发放依据的粮食适度规模经营补贴，以促进农户土地流转。那么改革效果如何？本文利用全国农村固定观察点 2014 年、2017 年和 2018 年三期面板数据，实证分析了此次农业“三项补贴”改革对农户土地流转的影响。结果显示：第一，农业“三项补贴”改革在总体上对农户土地转入决策和土地转入规模均没有显著影响，但提高了规模农户的土地转入规模。第二，改革显著提高了土地转入价格，且对规模农户的土地转入价格提升幅度更大。第三，改革增加的规模补贴一部分转化为了地租，影响了农户特别是小农户下一期的土地转入行为。

上述结论对于进一步完善农业补贴政策、促进农户土地有效流转具有重要的政策启示：

第一，农业“三项补贴”改革实施了以经营权为发放依据的粮食适度规模经营补贴，提高了规模农户的种粮积极性，进而促进了规模农户的农地转入，取得了一定的效果，值得肯定。过往农业“三项补贴”之所以不能有效促进农户土地流转，一个重要原因在于，农业补贴的激励对象出现了偏差，即农业补贴大都按照承包土地面积发放，使得农业补贴的受益者为农地承包方，而真正从事农业生产

的农户，特别是规模农户不能获得补贴收益，这极大地挫伤了农户规模经营的积极性。因此，农业补贴要最大程度地发挥促进农户土地流转的作用，必须以经营权作为发放依据，并重点向规模经营倾斜。

第二，改革给予经营方的补贴转化为地租，提高了土地流转价格，影响了农户下一期土地转入行为，尤其是伤害了小农户转入土地的积极性，意味着土地流转价格上涨会挤出改革对农户土地转入的正向作用。鉴于此，如何缓解土地流转价格上涨所引起的挤出效应，充分发挥农业补贴对土地流转的促进作用，将是一项重要课题。实际上，农户土地流转不仅取决于农地需求，也依赖于农地供给，在农地流转市场供给不足的情况下，给予经营方的补贴大部分转化为地租而被土地承包方获得，影响了经营方转入土地的积极性。中国人多地少的基本农情和 20 世纪 80 年代前后实行的以均田承包为特征的家庭承包制，不仅造成了户均土地规模过小，还使得土地细碎化严重，导致土地流转的交易成本高居不下。同时，在农村制度性保障体系还未完善的情况下，土地仍然承担着养老、医疗及失业保障等社会功能。随着城镇化的推进，非农劳动力不断转移，一方面，农村人地分离比例越来越高，为农地承包权的退出创造了一定的现实条件；另一方面，非农就业水平的日益提高实现了对土地社会保障功能的部分替代，促进了土地转出。因此，加快探索农地承包权的退出机制，加大非农就业水平的支持力度，增加农村土地市场的有效供给，理应成为农业补贴政策的配套措施，从而更好地促进农户土地流转。

参考文献

- 1.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，第88-98页。
- 2.迟福林、王景新、唐涛，1999：《赋予农民长期而有保障的土地使用权》，《中国农村经济》第3期，第5-13页。
- 3.邓大才，2009：《农地流转市场何以形成——以红旗村、梨园屯村、湖村、小岗村为例》，《中国农村观察》第3期，第26-35页。
- 4.冯锋、杜加、高牟，2009：《基于土地流转市场的农业补贴政策研究》，《农业经济问题》第7期，第22-25页。
- 5.高鸣、宋洪远、Michael Carter，2017：《补贴减少了粮食生产效率损失吗？——基于动态资产贫困理论的分析》，《管理世界》第9期，第85-100页。
- 6.黄少安、郭冬梅、吴江，2019：《种粮直接补贴政策效应评估》，《中国农村经济》第1期，第17-31页。
- 7.冀县卿、钱忠好、葛铁凡，2015：《如何发挥农业补贴促进农户参与农地流转的靶向作用——基于江苏、广西、湖北、黑龙江的调查数据》，《农业经济问题》第5期，第48-55页、第111页。
- 8.李江一，2016：《农业补贴政策效应评估：激励效应与财富效应》，《中国农村经济》第12期，第17-32页。
- 9.刘克春，2010：《粮食生产补贴政策对农户粮食种植决策行为的影响与作用机理分析——以江西省为例》，《中国农村经济》第2期，第12-21页。
- 10.刘进、陆钰凤、许庆，2020：《农业补贴、养老保障与农地转出》，《农业技术经济》第12期，第23-37页。
- 11.罗必良、刘成香、吴小立，2008：《资产专用性、专业化生产与农户的市场风险》，《农业经济问题》第7期，第10-15页、第110页。
- 12.科斯，2014：《企业、市场与法律》，盛洪、陈郁译，上海：格致出版社，第1-27页。

- 13.马光荣、周广肃, 2014:《新型农村养老保险对家庭储蓄的影响:基于CFPS数据的研究》,《经济研究》第11期,第116-129页。
- 14.倪国华、郑风田, 2019:《中国应如何量化选择粮食政策工具?——基于社会总福利最优的决策参数模拟研究》,《经济研究》第9期,第141-154页。
- 15.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,第35-45页、第155页。
- 16.田传浩、陈宏辉、贾生华, 2005:《农地市场对耕地零碎化的影响——理论与来自苏浙鲁的经验》,《经济学(季刊)》第2期,第769-784页。
- 17.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,第112-119页。
- 18.王皎、肖海峰, 2006:《中国粮食直接补贴政策效果评价》,《中国农村经济》第12期,第4-12页。
- 19.王欧、杨进, 2014:《农业补贴对中国农户粮食生产的影响》,《中国农村经济》第5期,第10-28页。
- 20.许庆、刘进、杨青, 2020a:《WTO规则下的农业补贴改革:逻辑、效果与方向》,《农业经济问题》第9期,第88-100页。
- 21.许庆、陆钰凤, 2018:《非农就业、土地的社会保障功能与农地流转》,《中国人口科学》第5期,第30-41页、第127页。
- 22.许庆、陆钰凤、张恒春, 2020b:《农业支持保护补贴促进规模农户种粮了吗?——基于全国农村固定观察点调查数据的分析》,《中国农村经济》第4期,第15-33页。
- 23.许庆、杨青、章元, 2021:《农业补贴改革对粮食适度规模经营的影响》,《经济研究》第8期,第192-208页。
- 24.姚洋, 2000:《中国农地制度:一个分析框架》,《中国社会科学》第2期,第54-65页。
- 25.张应良、文婷, 2020:《现金直补对不同规模种粮大户经营规模的影响有差异吗》,《农业经济问题》第8期,第54-67页。
- 26.张照新、陈金强, 2007:《我国粮食补贴政策的框架、问题及政策建议》,《农业经济问题》第7期,第11-16页。
- 27.钟甫宁、顾和军、纪月清, 2008:《农民角色分化与农业补贴政策的收入分配效应——江苏省农业税减免、粮食直补收入分配效应的实证研究》,《管理世界》第5期,第65-70页、第76页。
- 28.朱满德、李辛一、程国强, 2015:《综合性收入补贴对中国玉米全要素生产率的影响分析——基于省级面板数据的DEA-Tobit两阶段法》,《中国农村经济》第11期,第4-14页、第53页。
- 29.Adams, G., P. Westhoff, B. Willott, and R. E. Young, 2001, “Do ‘Decoupled’ Payments Affect U.S. Crop Area? Preliminary Evidence from 1997-2000”, *American Journal of Agricultural Economics*, 83(5): 1190-1195.
- 30.Barrett, E. K., 2009, “The Incidence of U.S. Agricultural Subsidies on Farmland Rental Rates”, *Journal of Political Economy*, 117(1): 138-164.
- 31.Coase, R., 1992, “The Institutional Structure of Production”, *American Economic Review*, 82(4): 713-719.
- 32.Chau, N. H., and H. de Gorter, 2005, “Disentangling the Consequences of Direct Payment Schemes in Agriculture on Fixed Costs, Exit Decisions, and Output”, *American Journal of Agricultural Economics*, 87(5): 1174-1181.

33.Klein, B., R. G. Crawford, and A. A. Alchian, 1978, “Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process”, *Journal of Law & Economics*, 21(2): 297-326.

34.Kung, J. K., 1994, “Egalitarianism, Subsistence Provision and Work Incentive in China’s Agricultural Collectives”, *World Development*, 22(2): 175-188.

35.Lin, W. S., and J. K. Huang, 2021, “Impacts of Agricultural Incentive Policies on Land Prices: New Evidence from China”, *Food Policy*, 104(7): 1-11.

36.Weber, J. G., and N. Key, 2012, “How Much Do Decoupled Payments Affect Production? An Instrumental Variable Approach with Panel Data”, *American Journal of Agricultural Economics*, 94(4): 52-66.

37.Yi, F. J., D. Sun, and Y. Zhou, 2015, “Grain Subsidy, Liquidity Constraints and Food Security: Impact of the Grain Subsidy Program on the Grain-sown Areas in China”, *Food Policy*, 50(1): 114-124.

(作者单位：¹上海财经大学公共经济与管理学院；

²农业农村部管理干部学院乡村振兴研究中心；

³上海财经大学财经研究所；

⁴上海财经大学三农研究院)

(责任编辑：胡 祎)

Does Agricultural “Three Subsidies” Reform Promote Farmers’ Land Transfer?

YANG Qing PENG Chao XU Qing

Abstract: The Agricultural “three subsidies” policy based on land contract rights makes it difficult for leased farmers to obtain subsidy support other than their own contracted land, which in turn affects farmers’ land transfer. In this regard, the agricultural “three subsidies” reform from 2015 to 2016 implemented the subsidy of appropriate scale management of grain based on land management right. This article analyzes the impact of agricultural “three subsidies” reform on farmers’ land transfer in 2014, 2017 and 2018. The results show that, firstly, the agricultural “three subsidies” reform has no significant impact on farmers’ land transfer behavior on the whole, but it improves the land transfer scale of large-scale farmers. Secondly, the reform significantly increased the price of land transfer, especially for large-scale farmers. Finally, part of the scale operation subsidies increased by the reform are converted into land rent, which inhibited the land transfer behavior of farmers, especially small farmers, in the next phase. The study shows that if agricultural subsidies can play a greater role in promoting farmers’ land transfer, it is not only necessary to use land management right as the basis for distribution, but also to pay attention to the negative effects caused by the transformation of agricultural subsidies into land rent.

Keywords: Agricultural “Three Subsidies” Reform; Land Transfer; Land Rent