

农地流转补贴政策效应分析*

——基于挤出效应、政府创租和目标偏离视角

尚旭东 朱守银

摘要：在推进城镇化进程的背景下，利用补贴政策推动农地流转、发展农业规模经营受到高度关注。本文首先回顾了农地流转补贴政策构建及国际经验的相关文献，接着概述了中国农地流转补贴政策的主要内容与短期正效应，然后重点对农地流转补贴政策实施所引致的若干负效应进行了理论分析，最后运用调查数据，通过建立计量模型验证了中国农地流转补贴政策对中小规模经营主体的挤出效应。研究表明，中国农地流转补贴政策的实施尽管产生了短期的正效应，但不可避免地也可能产生一些负效应，主要表现为：导致流转溢价并有利于流出方进行价格寻租，形成对中小规模经营主体的挤出效应及对大规模经营主体流转交易的自我挤占，最终蜕变为惠及少数主体的“俱乐部产品”，造成一定程度的社会福利损失，很难形成公共政策的最大公约数。此外，农地流转补贴政策易形成土地产出率保持的负向激励，诱使流转主体热衷于走扩张规模的外延式发展模式，既无助于农业规模经营平稳、有序发展，更不利于耕地保护压力下国家粮食安全的保障与维系。发展农业规模经营仍需不断探索脱离补贴诱致的长效政策。

关键词：农地流转 补贴政策 挤出效应 政府创租

中图分类号：F301.0 **文献标识码：**A

一、引言

在城镇化进程加快的背景下，伴随着农村劳动力转移，推动农地流转、发展规模经营被认为是实现中国农业现代化的重要途径，其中，利用补贴政策推动农地流转受到一些研究的高度关注（例如 Siciliano, 2012; 黄季焜、郜亮亮, 2012; 贺雪峰, 2011）。20世纪70年代末开始的以土地制度为核心的农业经营制度改革推进了中国农业现代化的进程，实现了农业的快速发展（姚洋, 2000; 李厚廷,

*本文研究得到国家自然科学基金一般项目“供给侧结构性改革中农地流转的政府行为与政策优化研究”（编号：17BZZ026）、农业部软科学研究项目“农业共营制的组织创新、生存压力与政策目标长效兼顾研究”（编号：K201720-1）和北京市自然科学基金青年项目“北京市基层政府主导农地流转的政策效应及其优化研究”（编号：16SRC027）的资助。感谢审稿专家和编辑部的建设性意见。文责自负。

2015)。然而,近年来,随着城镇化的深入推进和农村劳动力的大量转移,农业生产经营陷入了“种地无利、增收乏力”的困境(尚旭东等,2016;尚旭东、朱守银,2017)。为了走出这一困境,不少地方政府部门着力推动农地流转、发展规模经营,补贴政策被视为推动农地流转最有效的政策工具(柯炳生,2015)。农地流转补贴政策是农业补贴政策的一个分支,主要通过通过对生产端要素(如土地、人力资源)进行补贴,以期实现对生产环节与相关主体的扶持。

已有理论和政策为各级地方政府部门制定和实施农地流转补贴政策提供了依据和支持。根据农业支持水平影响因素理论模型,人均GDP、农业增加值占GDP比重、农业劳动力占总劳动力比重、农业劳动力人均耕地面积等因素是影响农业补贴结构、补贴用途、补贴大小的关键因素(李先德、宗义湘,2012)。这为各地政府出台农地流转补贴政策,发展土地集聚基础上的农业规模经营提供了理论依据。与此同时,一系列中央文件的陆续出台,如《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》,也为各级地方政府实施农地流转补贴政策提供了政策依据。

尽管中国农地流转补贴政策促进了农业规模经营,但也可能引发一系列问题。从短期来看,农地流转补贴政策的实施可能会促进规模经营水平的迅速提升。然而,从长期来看,随着政策的持续实施,一些偏离政策初衷的弊端和问题可能会逐渐暴露,且有可能愈演愈烈,从而抵消政策的正效应,不利于政策目标的实现与巩固。为此,本文提出以下问题:中国实施农地流转补贴政策有益于中小规模经营主体扩大经营规模吗?在补贴预算约束下,大规模经营主体凭借规模、资本和信息优势较容易得到流转补贴,这是否对中小规模经营主体享受补贴形成现实的排挤?农地流转补贴政策是否会引发流转溢价?如果是,溢价是否会增加中小规模经营主体的经营成本?是否会对大规模经营主体流转交易造成自我挤占?现行补贴标准是否有助于经营主体适度规模经营以及土地产出率的长期保持?上述问题值得思考,但国内已有相关研究没有做出深入的分析,而搞清这些问题对探究中国农地流转补贴的政策效应具有重要意义。

为了回答上述问题,本文的研究目标是分析中国农地流转补贴政策对流入方(即大规模经营主体和中小规模经营主体)生产经营的影响,进而验证农地流转补贴政策对中小规模经营主体的政策效应。本文的结构安排如下:第一部分为引言,包括问题的提出和研究的目标;第二部分对已有的相关文献进行了回顾;第三部分总结中国农地流转补贴政策的主要内容、政策组合与短期正效应;第四部分对中国农地流转补贴政策的负效应进行理论分析;第五部分基于调查数据,通过建立计量模型验证中国农地流转补贴政策对中小规模经营主体的挤出效应;第六部分是结论。

本文分析所用的调查数据来自于农业部重大课题“农业现代化进程中农地承包经营制度与政策若干重大问题研究”开展的实地调查。该调查于2015年开展,先后派遣了6个调查组前往黑龙江省肇东市、山东省滕州市和平度市、河南省永城市、江苏省泰州市姜堰区、四川省苍溪县等地,围绕农地流转补贴政策及其效应等相关问题开展问卷调查。调查采取两阶段抽样方法,首先在每个县(区、市)随机抽取2~3个乡镇,然后在每个乡镇,根据大田作物(粮食)规模经营主体数量的多少选择10~15个经

营主体。经营主体中既包括经营规模超过当地大田作物平均经营规模的大规模农户，也包括接近或未达到平均规模的中小规模农户。如果样本规模经营主体（按规模分档）分布较为均匀，则每个乡镇样本量维持在15个以内，但最少不得少于10个。调查共取得问卷220份，剔除数据缺失或内容前后不一致的问卷后，最终得到有效问卷202份。

二、文献回顾

由于流转补贴政策属于政府主导农地流转的行为之一，对其研究较多的是审视政府行为目标与验证其政策效应（尚旭东等，2016）。本节将从中国农地流转补贴政策的构建、政策效果探讨以及国际经验借鉴两个方面对已有研究展开梳理。

（一）中国农地流转补贴政策的构建与其政策效果的探讨

农地流转补贴政策是在中央出台粮食直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合性直接补贴政策的基础上，地方政府为顺应农村劳动力转移形势、维系国家粮食安全、发展农业规模经营所进行的一次探索创新，其政策设计应坚持依法、自愿、有偿和农户为主体的原则，以推进适度规模经营为目标，对超过适度的规模不应该再给予补贴（肖大伟，2010）。农地流转补贴政策的实施，短期内加速了农业规模经营的形成，但其制度成本较高，容易鼓励低效率经营，随着激励效应边际递减，政策效果很难长期保持（马志远等，2010）。与此同时，农地流转补贴政策的持续实施，尽管有利于增加土地转出方的财产性收入，看似有益于维护承包权，但无助于土地转入方经营成本的下降，还可能面临租金溢价的棘轮效应（赵德齐、吴云勇，2011）。农地流转补贴政策不仅无助于转入方——规模经营主体降成本，且容易形成对小农户的挤出（黄祥芳等，2014），极易扭曲土地流转市场自发配置供需的功能，长久来看，农地流转补贴政策应朝着培育流转中介服务组织的方向转移和倾斜（李乾，2017）。

（二）发达国家通过补贴激励农地交易的经验借鉴

人多地少水缺的基本国情并非中国发展现代农业进程中独有的困境，很多发达国家早于中国遭遇了土地细碎化、流转不顺畅、地块难归集等发展掣肘。为顺利推进规模经营发展，德国政府于20世纪50年代初相继建立起农地长期租赁补贴、农户有偿退地补偿、资助有生命力的大农户等一系列推进土地归集、扶持土地规模经营主体的激励制度（张劲涛，2007）。英国及其效仿者美国采取了相对粗犷但极富吸引力的一次性赎买补贴制度，鼓励小农场主将其土地转让给大农场，推进土地向规模大户集聚（熊红芳，2004）。法国政府通过设立非退休金补助金，鼓励已过退休年龄的农场主退让土地，给予55岁以上的农民一次性离农终身补贴，推动土地转让，扩大农场规模（杜朝晖，2006）。地广人稀的俄罗斯在推进耕地集聚上也实施了有关补贴优惠，对购置土地发展农业规模经营的大中型农工联合公司或农业大公司给予适当补贴和相关税费减免等优惠（韩全会、张军华，2012）。与中国同样人多地少的日本，则通过对小农场主提供一次性补贴推动土地向大农场主集聚（范怀超，2010）。

上述已有研究为透视政府借助补贴政策推动农地流转行为提供了重要参考，特别是在政策实施与引致效应方面，为后续研究提供了借鉴。然而，已有研究较多聚焦于规模、成本、利润、权利等非主体要素，对关系国家粮食安全战略的核心要素——新型经营主体和潜在新型经营主体本身，研究涉及

甚少。中国的基本国情和典型农情决定了今后较长一段时期内粮食供需将处于“紧平衡”状态，保障国家粮食安全仍将是一项长期任务。保障国家粮食安全应该主要依靠在中小农户基础上发展起来的适度规模经营主体和潜在适度规模经营主体，这些主体最应该享受到包括农地流转补贴在内的相关政策支持。然而，现实中，系列惠农支持政策往往被资本雄厚的大规模经营主体所享受，大量存在的中小规模经营主体很难享受到政策支持。作为现阶段中国重要的一项农业政策，农地流转补贴政策是否对不同经营规模主体产生不同的政策效应是一个迫切需要关注的问题。遗憾的是，现有研究很少从农地流转补贴政策对不同经营规模主体的影响这一视角来审视农地流转补贴的政策效应，特别是缺乏从理论层面深入分析农地流转补贴政策对不同规模经营主体影响的研究。这成为本文研究的切入点。

三、中国农地流转补贴政策的主要内容、政策组合与短期正效应

中国的农地流转补贴政策手段涉及两类：直接财政补贴和间接财税扶持。相比于直接财政补贴，间接财税扶持较多指向基础设施配套、金融杠杆撬动、税费补贴支持等领域。根据调查，间接财税扶持的福利效应、政策效果、受体评价相对滞后，它的更多公益性职能往往容易被受惠群体所忽视和淡忘，这使得短期内其政策效应往往不如直接财政补贴明显。从各地实践情况看，由于直接补贴操作便捷、政策效应直接，多数地方政府更青睐于直接补贴，受惠群体也较倾向于这种方式。由于本文聚焦于农地流转补贴政策对经营主体的政策效应，故本部分将分析中国农地流转直接财政补贴的主要内容、政策组合及其短期正效应。

（一）中国农地流转补贴政策的主要内容及政策组合措施

从多地实践情况看，中国农地流转补贴政策的主要目标可以概括为对流转规模（或经营规模）达到一定标准（一般设置规模下限，有些地区同时设置规模下限和上限）、流转时间达到一定期限的经营主体直接给予补贴，以期稳定或提高规模经营水平，发展基于规模经营的农业现代化（赵德齐、吴云勇，2011）。为实现这一目标，其主要内容与政策组合措施如下：

1.主要政策内容。中国农地流转补贴政策的内容主要涉及三个方面：补贴条件、补贴金额、补贴方式及对象。一是设定补贴条件。对流转达到一定规模、足够期限（有些地区不作规定）、相当租金水平（有些地区不作规定）的主体按其流转面积或经营规模提供补贴。如2013年山东省财政厅和农业厅下发的《关于拨付2013年种粮大户补贴资金并做好相关工作的通知》（鲁财建〔2013〕171号）规定，对种植面积150亩以上、1000亩以下的大户给予补贴；种植面积超过1000亩的，给予定额补贴。二是确定补贴金额。单位面积（通常以亩为单位）补贴额度从几十元到几百元不等。如四川省、成都市两级政府对粮食（水稻+小麦两季作物）经营规模超过500亩的主体，给予“100元/亩·年（省财政）+400元/亩·年（成都市财政）=500元/亩·年”的年度种粮规模补贴。三是规定补贴方式与对象。补贴分为一次性补贴和经常性补贴。如河南省永城市农业局、财政局2013年联合印发了《永城市农村土地承包经营权流转考核奖励办法》（永农字〔2013〕23号），对流转土地连片成方面积在100亩以上、用于粮食生产且产量普遍高于大田平均产量10%以上、剩余流转期限在5年（含）以上且未超过二轮承包期、流转费用缴付一次以上的主体，按每亩100元标准给予一次性奖补，最高补贴不超过10万元。经常性补

贴如成都市政府对粮食种植规模超过500亩的经营主体，给予400元/亩·年的年度补贴。

2.政策组合措施。除规定政策内容外，一些地方政府还通过实施政策组合等配套措施强化补贴政策效应。如在四川省崇州市，除了农地规模流转补贴以外，成都市与崇州市政府还在经营体系建设、农业职业经理人培育、农业职业经理人资格评定、农业职业经理人担保贷款、社会化服务配套等方面出台了相关组合政策，为实施农地流转（规模经营）补贴政策营造良好的外部环境。

（二）中国农地流转补贴政策的短期正效应

中国农地流转补贴政策及相关政策组合的实施，促进了土地集聚与要素整合，实现了短期正效应与预期政策目标。从已有研究和调研情况看，这主要表现为三个方面（尚旭东、韩洁，2016）：一是有利于提升土地要素价值与综合产出能力。流转补贴政策能够将原有耕地零散不利于规模经营进而影响综合产出的弱质性特征转变为集中连片有利于规模经营进而增进综合产出的强质性优势，土地综合产出能力进而得到提升。二是有助于节约农资与社会化服务购买成本。农地流转补贴政策促进了土地归集，带动了农资与社会化服务采购的规模化，规模采购提升了要素需求主体的市场交易地位，相比于小规模 and 分散农户，农资和社会化服务购买的单位成本大幅降低。三是有利于提升劳动生产率、社会化服务效率与土地经营收入。农地流转补贴政策促成了土地集聚，更大规模的土地有助于经营主体开展规模经营、使用先进农机具和更多社会化服务，从而有利于提升劳动生产率和社会化服务效率。并且，更大的规模使得亩产即使随规模扩张而边际递减，但在一定时期内，总收入仍可以增加。

四、中国农地流转补贴政策的负效应：理论分析

中国农地流转补贴政策短期内实现了农地要素的规模流动，有助于实现农业规模经营及相关要素成本节约。然而，农地流转补贴政策在产生上述正效应的同时，负效应亦如“双刃剑”一样不可避免，主要表现为：诱致土地流转溢价、引致政府创租、产生对中小规模经营主体的挤出效应和对大规模经营主体的自我挤占、助推规模经营去适度规模化倾向及对土地产出率保持产生负向激励等（肖大伟，2010；王文龙，2017）。

（一）基本假设

国际贸易中，依据贸易量大小、交易金额多少，有贸易大国和贸易小国之分。贸易大国因其市场容量足、贸易体量大，往往对贸易中的产品定价影响大，贸易小国的影响则相对有限甚至微不足道，农地流转市场具有类似的特征。需求端（转入方）广泛存在着类似贸易小国的中小规模经营主体及诸如贸易大国的大规模经营主体。农地流转补贴政策的实施，短期内将引发土地流转供需数量、均衡价格的变动。同时由于流转需求量的不同、主体实力的差异，补贴政策的实施对不同规模主体的影响也不尽相同。为进一步探究流转补贴的政策效应，根据问卷设计，本文区别设置了大规模经营主体（流转大户）和中小规模经营主体（流转中小户）两类主体，同时假设如下：

假设1：农地流转市场的供给曲线为向右上方倾斜的曲线，需求曲线为向左上方倾斜的曲线。作为稀缺的重要生产资源，土地供给特别是集中连片、一次性可获得的大规模农地供给从来就是缺乏弹性的，短期内可将农地供给曲线视为直线。

假设2: 短期内大规模经营主体流转需求的变化对流转市场影响较大, 中小规模经营主体流转需求的影响相对有限甚至微不足道。

假设3: 由于大规模经营主体流转需求数量大、集中连片程度高, 往往在流转交易中处于被动地位, 其交易价格 P_M 相比于中小规模经营主体的交易价格 P_m 通常要高。在以“熟人关系”为主导的乡村社会, 交易信息很难实现不对称, 这使得两类主体的实际交易价格 P 经过多回合比较、博弈后往往介于 P_m 和 P_M 之间。

假设4: 流转补贴政策实施后, 农地需求变得更有弹性, 这使得流转价格容易出现溢价, 高价格对资本实力相对较强的大规模经营主体扩大流转规模影响较小, 对资金实力有限的中小规模经营主体扩大流转规模影响较大。

(二) 补贴政策短期内易导致流转溢价并有利于流出方进行价格寻租

农地经营规模与流转面积正相关, 大规模农地经营往往依赖更多的流转土地。根据流转需求的大小, 可将农地流转(转入)需求主体分为两类: 一类是经营规模符合流转补贴政策要求的大规模经营主体, 另一类则是流转规模尚未达到补贴条件, 因而不能享受政府补贴的中小规模经营主体。由于获得补贴多少与流转规模成正比, 因而可以假设政府对符合补贴条件的经营者的单位面积补贴金额为 s 。在未实施补贴情形下, A_1A_2 表示中小规模经营主体的流转需求曲线(如图1所示), B_1B_2 为大规模经营主体的流转需求曲线, $B_1E_1F_1$ 为农地流转的总需求曲线, S 为流转供给曲线。在流转供需实现均衡时, 中小规模经营主体的流转需求量为 q_0 , 大规模经营主体的流转需求量为 Q_0 , 流转总需求量为 D_0 , 均衡价格为 P 。大规模经营主体享受到流转补贴 s 后, 受补贴政策激励和需求变得更有弹性的共同影响, 大规模经营主体的流转需求曲线向上平移 s 单位, 其流转需求曲线由 B_1B_2 外移至 C_1C_2 , 流转总需求曲线进一步上移至 $C_1E_2F_2$ 。假设流转供给曲线在政府实施补贴政策后未立刻发生变化, 即流转补贴政策实施后, 短期内(通常为一年)未对流转供给产生影响。此时, 流转总需求量由 D_0 增至 D_1 , 均衡价格也由 P 升至 P^* , 即流转出现“溢价”。均衡价格的提升, 使得短期内农地转出方(承包人)可以从流转补贴政策实施中获益, 即转出方能够借助流转补贴政策进行流转价格寻租。这可以理解为流转补贴政策的“创租”效应。

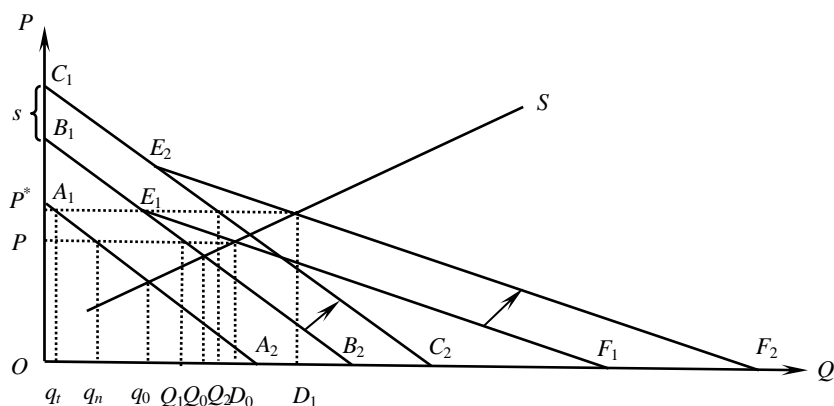


图1 补贴政策实施前后农地流转市场均衡的变化

(三) 补贴政策易形成对中小规模经营主体的挤出效应和对大规模经营主体的自我挤占

农地流转补贴政策对中小规模经营主体的“挤出效应”是指因为补贴政策可能导致流转溢价，溢价使得能够享受到补贴的大规模经营主体往往由于规模优势、资本实力等，比中小规模经营主体更容易接受溢价，造成了一种强者容易享受到补贴、弱者很难享受到补贴的补贴享受不平等现象。进一步考察图1，补贴政策的实施使得流转均衡价格出现溢价，受溢价的影响，中小规模经营主体的流转需求量由 q_n 萎缩至 q_t ，大规模经营主体的流转需求量由 Q_1 增至 Q_2 ，即补贴政策引致的流转需求增量主要被大规模经营主体所占据，同时大规模经营主体还挤占了中小规模经营主体因溢价而减少的流转需求量 $q_t q_n$ 。溢价不仅造成大规模经营主体挤占了中小规模经营主体的一部分农地流转需求量，而且还造成自身的一部分流转需求量因未能占有而被浪费，即流转需求量的“自我挤占”。如图2所示， d_m 和 D_M 分别为中小规模经营主体和大规模经营主体的农地流转需求曲线， S 为农地流转供给曲线。无论是大规模经营主体还是中小规模经营主体，都面临共同的流转供给曲线。流转补贴政策实施后，流转均衡价格由 P 升至 P^* ，溢价使得中小规模经营主体不得不调整其流转需求，农地流转需求量由 q_n 萎缩至 q_t ，而大规模经营主体的流转需求量由 Q_1 增加至 Q_2 。然而，如果农地流转价格未出现溢价，当大规模经营主体的农地流转需求曲线由 D_M 向右平移至 D_M^* 时，在均衡价格 P 下流转需求量会从 Q_1 增至 Q_3 ，但在流转价格出现溢价后，流转需求量由 Q_3 缩减至 Q_2 ，即溢价使得大规模经营主体的流转需求增加量由 $Q_1 Q_3$ 缩减至 $Q_1 Q_2$ ，减少了 $Q_2 Q_3$ 。

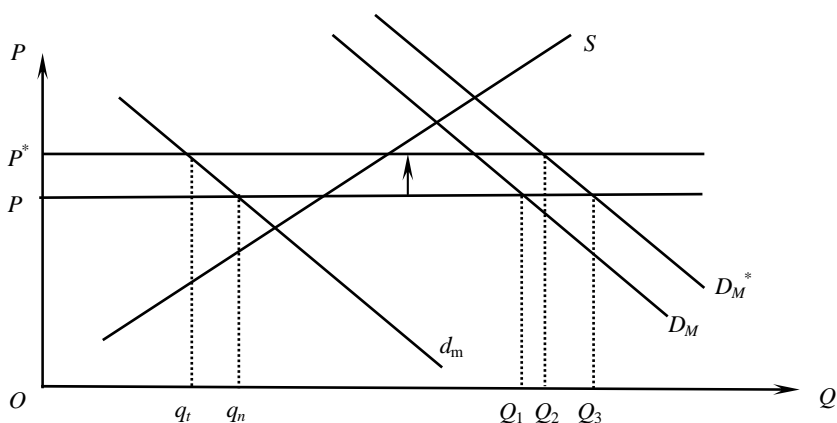


图2 补贴政策对大规模经营主体流转需求的挤出效应

(四) 补贴标准不利于中小规模经营主体形成适度经营规模，容易造成社会福利的损失

根据微观经济理论，厂商实现利润最大化的均衡条件是“边际收益=边际成本”。在政府未实施农地流转补贴政策的情况下（如图3），经营者会依据 $MR = MC$ 的原则确定其最优经营规模，此时，流转的均衡价格为 P ， MR 为中小规模经营主体的农地经营边际收益，其最优经营规模为 q_0 ，利润

为图形 ABC 的面积即 S_{ABC} 。政府提供流转补贴后, Q^* 为可以享受到流转补贴的标准规模(即门槛规模)。如前所述,此时,流转价格溢价至 P^* ,面对溢价,中小规模经营主体有两种选择:一是不得已将经营规模遵循 $MR=MC$ 的原则缩减至 q_t ($q_t < q_0$),此时,中小规模经营主体可能获得的利润为图形 ADE 的面积即 S_{ADE} ;二是将经营规模进一步扩张至 Q^* 以便可以享受到流转补贴,此时,中小规模经营主体的土地边际收益曲线上移 s 距离至 MR_1 ,扩大土地经营规模所能够增加的收益为图形 $AEGF$ 的面积即 S_{AEGF} ,规模扩张带来的损失为图形 GIH 的面积即 S_{GIH} ,于是,中小规模经营主体规模扩张的净收益为:

$$L_{n1} = S_{AEGF} - S_{GIH} \quad (1)$$

当(1)式大于0时,中小规模经营主体将持续扩张经营规模至 Q^* ;当(1)式小于0时,中小规模经营主体可以选择将经营规模缩减至 q_t ,此时中小规模经营主体因流转补贴政策产生的净损失为:

$$L_{n2} = S_{ABC} - S_{ADE} \quad (2)$$

中小规模经营主体能否通过经营规模扩张从流转补贴政策中受益,将主要取决于单位面积补贴额度 s 和补贴标准(即门槛规模) Q^* 的大小。 s 越大且 Q^* 越小,中小规模经营主体越有可能将经营规模扩张至 Q^* ,进而部分享受补贴政策,这也可以理解为越有利于中小规模经营主体。 s 越小或 Q^* 越大,中小规模经营主体可以选择缩减经营规模,并因此遭受(2)式所示的净损失。如果经营规模扩张至 Q^* 有利可图,中小规模经营主体就会选择扩张,然而其最优经营规模应是 P^* 对应下的 q^* ,因此政府设置流转补贴标准(即门槛规模) Q^* 而给社会福利带来的损失为图形 GIH 的面积即 S_{GIH} 。

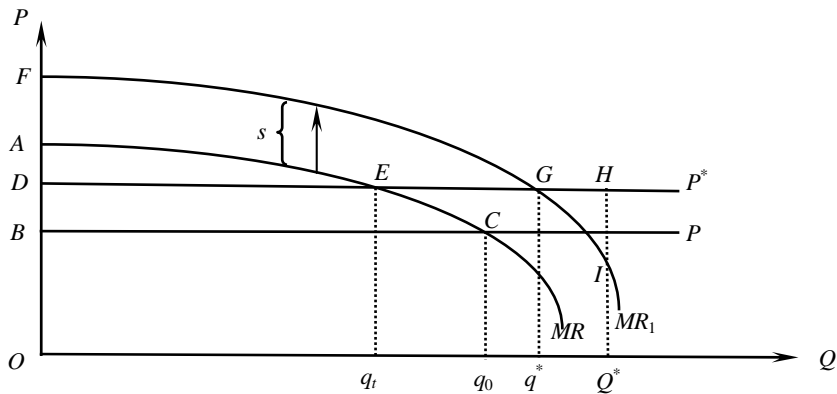


图3 农地流转补贴政策下中小规模经营主体经营规模的调整

(五) 流转补贴激励下大规模经营主体的农地边际产出率低于中小规模经营主体, 补贴政策无助于保障土地产出率

继续考察图3。政府未实施农地流转补贴政策时,市场均衡价格为 P ,中小规模经营主体和大规模经营主体都会不约而同地调整经营规模以使其土地边际产出率等于 P ,此时,两类主体拥有相同的土地边际产出率。农地流转补贴政策实施后,流转均衡价格为 P^* ,中小规模经营主体调整其经营规

模以使其土地边际产出率等于转入农地价格 P^* ，而大规模经营主体为获得流转补贴将经营规模保持在门槛规模或者不断扩大经营规模。在土地边际产出率递减规律的作用下，大规模经营主体将其经营规模调整至边际产出率等于转入农地价格 $P^* - s$ 时停止，此时，大规模经营主体的农地边际产出率将低于中小规模经营主体。这一结论带来的启示是，农地流转补贴政策容易对能够享受到补贴的大规模经营主体产生土地产出率保持的负向激励，即流转补贴政策无助于大规模经营主体保持或者提高土地产出率，有了流转补贴的支持，大规模经营主体在土地产出率保持上显然不如中小规模经营主体坚决。

从经营者角度而言，无论采取何种形式、采用哪种技术，农业规模经营的最终目标是实现收益最大化。在短期内，假设经营形式、劳动生产率、技术进步率对不同规模经营主体影响相对较小，增加农地经营净收益主要有两条途径：一是在保持耕地面积不变的前提下提高农作物单产，二是扩大基于农地流转的经营规模。前者可以理解为经营方式的内生性集约化，后者则可以理解为经营方式的粗放式偏好。经营者既可以选择最大亩均净收益和适度的经营规模 S_A （一般认为是单产最大化时的经营规模，各地情况不尽相同），实现适度经营规模下的净收益 R_A （如（3）式所示）；也可以选择规模扩张至适度规模外的更大规模 S_L 进而获取净收益 R_L （如（4）式所示），此时，假设资本数量、农地流转期限对经营规模的约束相对较小，净收益最大化主要取决于最大化净收益贡献率（如（5）式所示）。

经营者在适度经营规模情况下可获取的最大净收益可以表示为：

$$R_A = r_A \cdot S_A \quad (3)$$

经营者在经营规模超过适度规模情况下可获取的最大净收益可以表示为：

$$R_L = r_L \cdot S_L \quad (4)$$

农地经营的最大化净收益贡献率可以表示为：

$$\delta = \frac{R_L}{R_A} = \alpha \cdot \beta = \left(\frac{r_L}{r_A}\right) \cdot \left(\frac{S_L}{S_A}\right) \quad (5)$$

（5）式中， δ 为“最大化净收益贡献率”，它是测度净收益随经营规模变化的重要指标，其大小取决于单位规模收益贡献率 α 和规模贡献率 β 的乘积。单位规模收益贡献率 α 为实际经营规模下单位规模上的净收益 r_L 与适度经营规模下单位规模上的净收益 r_A 的比值；规模贡献率 β 为实际经营规模 S_L 与适度经营规模 S_A 的比值。当经营主体的经营规模未达到适度经营规模时， α 小于1；当经营规模逐渐增加以至达到适度经营规模时， α 达到了最大值1；伴随着经营规模的不断扩大， α 开始下降，最终降至最小值。在资本约束不充分的情形下，农地流转补贴政策激励了经营主体扩大经营规模， S_L 迅速扩张，但此过程中 r 的下降幅度远不如 S 的增长幅度，这使得 β 的增幅明显快于 α 的降幅，由此极大刺激了经营主体采取扩大经营规模这一外延式发展模式，而非保持甚至提高土地产出率这一内涵式集约发展路径来获取更多收益（尚旭东、朱守银，2017）。这样的结果使得流转补贴政策效应大打折扣，与当前保障国家粮食安全应更强调保持土地产出率的中央精神背道而驰。

五、中国农地流转补贴政策负效应的验证：对中小规模经营主体的挤出

农地流转补贴政策负效应的理论分析表明，农地流转补贴政策容易导致创租并形成对中小规模经

营主体的挤出效应,同时产生农业规模经营发展的去适度规模化倾向及对土地产出率保持的负向激励。事实真的如此吗?本部分将利用调查数据,通过实证分析来验证农地流转补贴政策对中小规模经营主体的挤出效应。

(一) 模型选择与变量定义

农地流转补贴政策负效应的核心问题在于政策的实施有利于大规模经营主体,却排挤了最该得到扶持的中小规模经营主体,即大规模经营主体凭借经营规模、资本实力等比较优势排挤了本该平等享受到补贴的中小规模经营主体。这显然与中央主张引导农村土地经营权有序流转、发展农业适度规模经营的总体设计很难契合,也是本文的关注所在。为了分析这一政策负效应,可以从分析经营主体是否享受到流转补贴与其经营规模的相关性入手。如果农地经营规模越大的主体(大规模经营主体)越可能享受到流转补贴,而那些经营规模有限的主体(中小规模经营主体)越不可能享受到补贴,那么就从侧面验证了流转补贴政策有利于大规模经营主体,并对中小规模经营主体形成实质上的挤出。为此,基于实地调查数据,本文建立了 Logit 回归模型。模型的因变量为二元变量,反映农地经营主体在 2015 年是否享受到政府的农地流转补贴;自变量是与经营主体享受到农地流转补贴相关的变量。

与经营主体是否享受到农地流转补贴相关的变量有很多,根据已有研究(例如王文龙,2017;罗必良、吴晨,2008)和调查数据,本文选取了 5 个具有代表性的相关变量,即 2015 年土地经营规模(面积)、2015 年土地单位面积经营成本、2015 年土地流转价格、经营者受教育程度和经营者身份。需要说明的是,2015 年土地经营规模(面积)是指经营主体转入的土地规模(面积)与未转出给他人的自有承包地规模(面积)之和。需要说明的另外一个变量是 2015 年土地单位面积经营成本,它是指各类农资品(如种子、化肥、农药、农膜等)投入、自有农机具折旧或租赁农机具使用、农业社会化服务购买、雇工费用支出、土地流转费用等所有要素投入的总和与土地经营面积的比值,但不包括经营者自身劳动力成本。变量赋值情况及基本描述性统计特征如表 1 所示。

表 1 经营主体享受到农地流转补贴相关因素的 Logit 模型变量定义和描述性统计

变量分类	变量	变量赋值	均值	标准差
因变量	2015年是否享受到政府农地流转补贴?	未享受到流转补贴=0; 享受到流转补贴=1	0.38	0.49
	2015年土地经营规模(面积)	实际数值(亩)	327.64	599.45
	2015年土地单位面积经营成本	实际数值(元/亩)	951.98	376.70
	2015年土地流转价格	实际数值(元/亩)	385.27	286.41
自变量	经营者受教育程度	小学及以下=1; 初中=2; 高中、中专、高职=3; 大专及以上学历=4	2.45	0.86
	经营者身份	非村镇(乡)干部或没有经商经历=0; 担任过村镇(乡)干部或具有1年以上经商经历=1	0.33	0.47

(二) 数据检验与模型回归

应用 Stata 12.0 软件, 本文对经营主体是否享受到农地流转补贴的相关因素模型进行了回归。估计前, 首先对各自变量间多重共线性进行了检验。结果显示, 自变量平均方差膨胀因子 (VIF) 为 4.52, 可以判断自变量间多重共线性并不严重, 未对估计结果构成显著影响。由表 2 可以看出, 模型回归的准 R^2 值为 0.862, 对数似然比值在 1% 的统计水平上通过了显著性检验, 表明模型整体拟合效果较好。

表 2 经营主体享受到农地流转补贴相关因素的模型估计结果

变量	系数	标准误	z 统计量	p 值
2015 年土地经营规模 (面积)	0.023 ^{***}	0.006	4.20	0.000
2015 年土地单位面积经营成本	0.005 ^{***}	0.002	2.87	0.004
2015 年土地流转价格	0.008 ^{**}	0.003	2.09	0.036
经营者受教育程度	0.533	0.556	0.96	0.336
经营者身份	-1.106	1.199	-0.92	0.356
常数项	-15.401	3.726	-4.13	0.000
观测值数		202		
对数似然比值		-18.362		
模型显著性水平 (p 值)		0.000		
准 R^2		0.862		

注: **和***分别表示在 5% 和 1% 的统计水平上显著。

估计结果显示 (见表 2), 2015 年土地经营规模 (面积) 变量的系数为正, 且在 1% 的统计水平上显著。这表明, 在保持其他因素不变时, 土地经营规模 (面积) 与经营主体是否享受到农地流转补贴政策高度正相关, 农地经营规模 (面积) 越大的主体越容易享受到政府的农地流转补贴。可能的原因是, 流转补贴政策通常设置最低流转 (或规模经营) 门槛, 使得那些中小规模经营主体往往因为规模达不到标准而很难享受到补贴; 相反, 那些经营规模超过补贴门槛的大规模经营主体往往可以凭借规模优势享受到补贴, 且规模越大, 能够享受到的补贴也越多。该回归结果印证了理论分析所阐释的农地流转补贴政策造成大规模经营主体对中小规模经营主体的挤出效应。从调研情况看, 目前多地农地流转补贴政策并未设置规模上限, 这使得一些经营主体为享受到更多补贴往往不惜血本地扩大流转规模, 有些甚至出高价争地, 这些行为实际上挤占了本该由市场调配给中小规模经营主体的流转土地。估计结果也从侧面佐证了农地流转补贴政策正逐渐成为只有少数实力主体才可以享受的“俱乐部产品”, 从而偏离了其公共物品属性定位的政策设计初衷。

根据估计结果, 2015 年土地单位面积经营成本变量的系数为正, 且在 1% 的统计水平上显著。这表明, 在保持其他因素不变时, 土地单位面积经营成本与经营主体是否享受到农地流转补贴政策高度正相关, 单位面积经营成本越大的经营主体, 享受到农地流转补贴的可能性越大。可能的原因是, 经营主体为了享受到更多补贴而不断扩大流转规模, 规模扩张从前期的规模经济到后期的规模不经济, 农

地经营成本与收益的变化分别呈现出“先降低、后增加”和“报酬递增→报酬递减”的过程。在规模不经济阶段，随着规模扩张，单位面积经营成本不断增加，但此时为争取更多补贴，当补贴额度可以弥补规模扩张引致的成本增加时，经营主体就会不断扩张规模，直至补贴不足以弥补单位面积成本增加时为止。在规模扩张过程中，往往需要更多雇工，并且更大的经营规模使得管理雇工等“委托—代理”问题难以避免。因此，相比于适度或者中等规模，不断增加的雇工、更为琐碎的劳动监管环节、更有可能面临的规模不经济等问题集中在一起，推动了单位面积经营成本上涨，这可以理解为经营主体为获取补贴可能承担的额外支出。

估计结果还显示，2015年土地流转价格变量的系数为正，且在5%的统计水平上显著，表明当其他因素不变时，土地流转价格与经营主体是否享受到农地流转补贴政策高度正相关，农地流转价格越高的主体，越容易享受到政府的农地流转补贴。可能的原因是，经营主体为了享受到更多补贴急于扩张流转规模，短期内经营主体竞相扩大规模使得流转需求短期内急剧膨胀，进而引发土地流转价格快速攀升。与此同时，大规模农地需求的起码要求和基本特征——“集中连片”提升了土地价值，使得大规模集中连片土地的流转价格高于同等规模下非集中连片土地的流转价格，双重压力下农地流转价格必然溢价。那些为争取补贴扩大流转规模的经营主体不得不接受溢价，只要溢价部分不超过补贴额度。

六、结论

本文在回顾中国农地流转补贴政策构建及国际经验相关文献的基础上，概述了中国农地流转补贴政策的主要内容与短期正效应，然后重点对农地流转补贴政策实施所引致的若干负效应进行了理论分析，最后运用调查数据，通过建立计量模型验证了中国农地流转补贴政策对中小规模经营主体的挤出效应。研究表明，中国农地流转补贴政策的实施尽管带来了一些短期正效应，但也可能引发一系列负效应。第一，农地流转补贴政策短期内容易导致流转溢价并有利于流出方进行价格寻租。第二，农地流转补贴政策不仅容易形成对中小规模经营主体的挤出效应，还容易形成对大规模经营主体流转交易的自我挤占，最终蜕变为惠及少数经营主体的“俱乐部产品”，从而偏离了其公共物品属性定位的政策设计初衷。第三，农地流转补贴标准不利于中小规模经营主体形成适度经营规模，容易造成社会福利的损失。第四，在农地流转补贴激励下大规模经营主体的农地边际产出率低于中小规模经营主体，补贴政策无助于保障土地产出率，容易诱致经营主体采取扩大经营规模的外延式发展模式，而非提高土地产出率的内涵式发展路径。从长远看，农地流转补贴政策既无助于农业规模经营的平稳有序发展，也不利于当前耕地保护压力下国家粮食安全的保障。

本文的研究结论可为决策者提供以下几点政策思考：

第一，中国农地流转补贴政策尽管短期内实现了农地要素的规模流动，有助于农业规模经营及相关要素成本节约，但因其内生缺陷和创租效应，政策目标长期难以实现。农地流转补贴政策的天然缺陷在于它很难区分哪些交易属于市场环境下可以实现的，哪些交易又是在市场环境下不能实现而需要政策激励的，这极大地降低了补贴工具的政策效应。从这个意义上讲，单纯依靠补贴政策追求规模经营，很多时候是违背市场规律的，其实质是政府未能划清政府职能与市场作用的边界，盲目或简单依

靠财政手段追求短期目标。从长远看，其政策效应很可能陷入“好心办坏事”、“办事不领情”或虎头蛇尾的尴尬处境。

第二，发展规模经营的政策取向应从容易创租的农地流转补贴政策向完善基础设施投入政策转变。从调研情况看，不少规模经营主体坦承，如果没有流转补贴，其经营很难维持，更不用说增加投入、采用新技术或者进行长期投入了。事实上，与通过流转补贴政策促进农业规模经营相比，对广义上的技术采用、设施设备建设（投入或投资）实施补贴可能更为可取。现实可行的做法就是对农业基础设施建设、设施设备推广使用或技术采用（如农田水利的修缮扩建、水肥滴灌一体化的普及推广、测土配方施肥技术的施采用）加大补贴。实行农业规模经营通常需要地块平整、设施修缮、路电配套等，而规模经营主体通常没有更多资金或无力进行长期投入，此时基础设施的完善对农业生产的保障和促进可能更可持续、更为有效。

第三，为实现某一特定目标的激励政策不应在解决既有问题的同时诱发多个新问题，更不应以牺牲多数人的利益换取少数人的发展。不可否认，农地流转补贴政策的设计初衷是积极的，该政策实施也取得了一些正效应，但这些正效应是以可能诱发一系列新问题为代价的，为解决新问题的政策代价可能远比消除既有矛盾的成本高，即政策的“机会成本”很大。无论是农业规模经营，还是农业现代化，都应该是不断发展变化的动态目标，过度追求和重视短期效应，伤害的只能是长期发展目标和农民福祉。长远来看，仍需不断探索和创新能够脱离补贴诱致的促进农业规模经营的长效政策设计。这也将成为时下推进农业供给侧结构性改革中政府应着力思考的问题。

参考文献

- 1.杜朝晖, 2006:《法国农业现代化的经验与启示》,《宏观经济管理》第5期。
- 2.范怀超, 2010:《国外土地流转趋势及对我国的启示》,《经济地理》第3期。
- 3.韩全会、张军华, 2012:《俄罗斯土地改革与法制建设》,《经济问题探讨》第9期。
- 4.贺雪峰, 2011:《论农地经营的规模——以安徽繁昌调研为基础的讨论》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第11期。
- 5.黄季焜、郜亮亮、冀县卿、Rozelle, Scott, 2012:《中国的农地制度、农地流转和农地投资》,上海:格致出版社。
- 6.黄祥芳、陈建成、陈训波, 2014:《地方政府土地流转补贴政策分析及完善措施》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第2期。
- 7.柯炳生, 2015:《用土地补贴取代现有的农业补贴》,《农村经营管理》第3期。
- 8.李厚廷, 2015:《我国农业规模经营的实现路径》,《现代经济探讨》第9期。
- 9.李乾, 2017:《土地流转补贴的对象选择与效率差异分析——一个经济学分析框架》,《农村经济》第3期。
- 10.李先德、宗义湘, 2012:《农业补贴政策的国际比较》,北京:中国农业科学技术出版社。
- 11.罗必良、吴晨, 2008:《交易效率:农地承包经营权流转的新视角——基于广东个案研究》,《农业技术经济》第2期。
- 12.马志远、孟金卓、韩一宾, 2010:《地方政府土地流转补贴政策反思》,《财政研究》第3期。
- 13.尚旭东、常倩、王士权, 2016:《政府主导农地流转的价格机制及政策效应研究》,《中国人口·资源与环境》第

8期。

- 14.尚旭东、韩洁, 2016:《短期效应、生存压力与农业共营制长效兼顾》,《改革》第8期。
- 15.尚旭东、朱守银, 2017:《粮食安全背景下的适度规模经营突破与回归》,《改革》第2期。
- 16.王文龙, 2017:《中国农业经营主体培育政策反思及其调整建议》,《经济学家》第3期。
- 17.肖大伟, 2010:《关于实施土地流转补贴政策的研究》,《中国土地科学》第12期。
- 18.熊红芳, 2004:《美国日本农地流转制度对我国的启示》,《农业经济》第11期。
- 19.姚洋, 2000:《中国农地制度: 一个分析框架》,《中国社会科学》第2期。
- 20.张劲涛, 2007:《用好财政政策催生土地流转市场》,《中央财经大学学报》第11期。
- 21.赵德齐、吴云勇, 2011:《政府视角下农地使用权流转的理论探索与政策选择》,《农业经济问题》第7期。
- 22.Siciliano, G, 2012, "Urbanization Strategies, Rural Development and Land Use Changes in China: A Multiple-level Integrated Assessment", *Land Use Policy*, 29(1): 165-178.

(作者单位: 中共农业部党校现代农业研究中心)

(责任编辑: 张丽娟)

An Analysis of the Effect of Farmland Transfer Subsidy Policy: From the Perspectives of Crowding-out Effect, Government Rent-creation and Objective Deviation

Shang Xudong Zhu Shouyin

Abstract: The implementation of subsidy policy to promote farmland transfer and scale of operations in agriculture is of wide concern in the urbanization process. After reviewing the relevant literature on the formation of farmland transfer subsidy policy in China and international experience, this article summarizes the main contents and short-term positive effects of farmland transfer subsidy policy in China. It carries out a theoretical analysis of some negative effects induced by the implementation of farmland transfer subsidy policy, and verifies the crowding-out effect of farmland transfer subsidy policy on small and medium-sized business entities by establishing an econometric model using the survey data. The study shows that, concomitant with short-term positive effects in the implementation of farmland transfer subsidy policy, some negative effects are inevitable. The policy implementation leads to transfer premium that is beneficial to the outflow party for rent seeking, produces a crowding-out effect on small and medium-sized business entities and self-crowding in transfer transactions on large-scale business entities, and becomes club products, causing a social welfare loss and a failure to achieve social consensus. In addition, the farmland transfer subsidy policy would facilitate a negative incentive to maintain land productivity and make transfer subjects keen on the epitaxial development model of scale expansion, which is neither conducive to the stable and orderly development of scale of operations in agriculture, nor to the protection and maintenance of national food security. Long-term policy supports to promote the development of scale of operations in agriculture would still need to be explored.

Key Words: Farmland Transfer; Subsidy Policy; Crowding-out Effect; Government Rent-creation