

三权分置改革中新型农业经营主体的 政策认知及其行为响应 ——以上海市青浦区为例

李东轩^{1,2}, 刘平养^{1,2}

(1. 复旦大学环境科学与工程系, 上海 200433; 2. 复旦大学国土资源经济研究中心, 上海 200433)

摘要: 农村土地三权分置是现阶段我国农地产权制度的重大创新, 其政策逻辑是通过农地产权的细化和明晰促进资源的优化配置, 以推动农业转型发展。但是三权分置能否改善人们对土地产权的长期、安全、稳定的预期, 改变经营主体的行为方式, 依然有待实践的检验。以新型经营主体对政策的认知为切入点, 以三权分置实践较早的上海市青浦区为典型案例, 在问卷调查和实地访谈的基础上, 基于“三权分置改革—主体认知—行为响应”的政策传导机制, 应用结构方程模型, 研究新型农业经营主体的政策认知程度对其规模经营行为、长期投入行为和向环境友好型农业转型等行为的影响。结果显示: 新型农业经营主体对三权分置政策的认知对其三大类生产经营行为的转变均存在显著影响; 并且认知程度越深, 其实践农业生产方式转型的可能性越大。需要进一步完善配套制度建设、加强三权分置政策的宣传和解释力度, 提升农业从业者人力资本水平, 为农业转型升级提供内生动力。

关键词: 三权分置; 政策认知; 行为响应; 农业转型发展; 新型农业经营主体

土地产权制度改革一直以来都是农村改革的重中之重。自家庭联产承包责任制以来, 我国农村土地制度始终存在农户的家庭承包权与长期稳定的经营权之间的根本矛盾, 严重制约了农业生产水平提升^[1]。2013年以来, 落实集体所有权、稳定农户承包权以及放活土地经营权的“三权分置”改革思路逐渐明晰, 并在党的十九大报告中被视为支撑乡村振兴国家战略的重大制度创新, 奠定了我国未来彻底解决三农问题的基础^[2]。

三权分置改革的整体思路是通过农地产权的细化(经营权独立)和明晰(所有权、承包权和经营权权能明确), 整体解决当前农地产权的不完整和不稳定问题, 以推动农用地流转市场的发展, 实现资源的优化配置^[3,4]。但是, 其成效依然有待实践的检验。尤其是在林地^[5]、草地^[6]等领域的改革实践中, 土地产权的细化和明晰并没有增强人们对产权的长期稳定性的预期, 依然导致了以短期利益最大化为导向的土地资源利用; 一些地区虽然一定程度上促进了农业规模经营, 但也存在村集体、农民和地方政府之间的矛盾和冲突, 很难通过市场流转实现资源的优化配置^[7]。遗憾的是, 迄今为止关于三权分置改革的诸多研究主要聚焦从产权经济学、法学角度对“三权”权能及其内涵、关系的识别^[8,9], 或者三权分置引致的经济学效率的变化^[10,11], 对这一问题尚未有深入、系统的研究。

收稿日期: 2019-02-22; 修订日期: 2019-04-04

基金项目: 上海市软科学研究计划项目(17692104200)

作者简介: 李东轩(1994-), 男, 甘肃白银人, 硕士, 主要从事土地利用与农村发展研究。

E-mail: 17210740041@fudan.edu.cn

通讯作者: 刘平养(1981-), 男, 广东潮州人, 博士, 副教授, 主要从事区域环境保护与发展方式转型研究。

E-mail: pylu@fudan.edu.cn

另一方面,从三权分置改革的关键作用群体—农户的角度看,他们是耕地的直接使用户,也是农业生产、经营等的主体和最基本的决策单位^[12]。他们对三权分置改革的响应情况,直接影响到改革的最终目标能否实现。而农户的行为响应很大程度上取决于他们的政策认知^[13],因为人的认知对行为有着重要的中介和调节作用;认知强度越高,合理的期望行为就越容易发生^[14,15]。例如农户对退耕政策的认知程度决定其是否会应用水土保持措施^[16];征地前后农民感知变化对其征地意愿也有显著的影响^[17]。但是,从现有研究看,“政策认知—行为响应”的作用机制仍存在争议。主要问题在于,无论个体的行为转变还是政策认知的测度都是难以观测、层次性强的变量,单一指标以及基于此之上的传统线性回归模型、Logit模型等很难进行系统、深入的分析,导致难以区分究竟是政策认知还是其他客观因素在决策中发挥主导作用^[18]。

基于此,本文围绕三权分置改革与新型农业经营主体的行为转变问题,按照“三权分置改革→政策认知→行为响应”的分析逻辑,以三权分置改革实践较早的上海市青浦区为典型案例,应用结构方程模型,系统分析新型农业经营主体对三权分置改革的政策认知在何种程度上影响了其生产经营行为,以期为深化三权分置改革、促进农业转型发展、推动乡村振兴国家战略提供借鉴。

1 研究方法与数据来源

1.1 理论分析框架

改革开放以来,家庭联产承包责任制通过释放农民的生产积极性推动了农业的快速发展,但是也导致了农地的细碎化和经营的小农化。这一问题随着工业化和城市化的快速推进而日益严峻,成为我国农业生产力低下的主要原因,是实现农业现代化的主要障碍。另一方面,由于农业的相对收益率远低于工业和服务业,加上投资回报周期长、土地权属不稳定等因素,作为生产经营主体的小农普遍采取粗放型生产方式,表现为:以农药、化肥等的滥用替代劳动投入;只进行短期投入,而不愿意进行基础设施升级、土壤改良等长期投入;不愿意应用各种测土配方施肥等新型农业生产技术^[21]。因此,三权分置改革客观上要求改变农民对农业生产的传统认知,引导农民的转变生产方式,进而推动土地等资源的优化配置,实现农业的整体转型。

在一些土地流转较早的地区,三权分置改革的政策效应已经初步显现。例如,在上海郊区,三权分置改革以后,农村地区涌现出以家庭农场、种植大户、农业合作社和农业企业等为主的新型农业经营主体;他们通过流入土地实现了经营规模的扩大,通过专业化、集约化的经营提升了生产效率和农业效益,成为农村农业生产经营和农业转型升级的主要力量^[19-21]。但是,诸如此类的政策效应是地方政府强力推动的产物,还是新型农业主体自发的行为转变,目前还缺乏系统的研究。

根据理性行为理论,任何行为选择都与主体的心理变化和认知过程密切相关^[22]。制度变革直接影响到相关主体的权利和义务,反过来主体对制度变革的理解和认知水平会影响到其行为响应,进而对制度变革的落实和成效产生影响。基于此,农户对三权分置改革的理解和认知会直接影响到其对不同生产经营行为的选择,进而产生行为转变^[23]。同时,农户的资源禀赋不同,对三权分置改革的内涵认知也存在差异:转出土地的农户一般对土地的处置权有较高的要求,因为土地对于他们而言往往是获得地租收益的凭证;

而对于以农业生产经营为生计的新型农业经营主体而言,土地经营权的稳定性更为重要,因为长期稳定的土地经营权是进行回报更高、更可持续的长期投资等行为的必要条件^[24]。因此,在三权分置改革中下,如果新型农业经营主体能够更好地理解各种改革措施,则这种认知会“内化”为其对土地产权安全稳定的感知,进而引发各种促进农业转型升级的行为响应。如图1所示。

从三权分置改革和农业转型升级的角度看,新型农业经营主体的三类行为响应最为重要:

一是流入土地、扩大经营规模相关的行为。三权分置政策的本质是对家庭联产承包责任制以来的农地产权制度进行细化和明晰,促进土地经营权的流转,实现农业生产从单家独户的小农经济向连片化、规模化生产转变。在这个过程中,清晰的产权制度是保障土地流转的必要前提,而农户对土地政策的认知实现土地流转和规模经营的基础。如果农户对产权改革缺乏理解和认知,土地流转也很难真正实现^[25]。基于此,得到本文的第一个假设:

假设(1):新型农业经营主体对三权分置改革的政策认知程度决定其流入土地、扩大经营规模相关的行为响应;政策认知程度越高,新型农业经营主体对土地经营权的长期安全、稳定的感知越强,越倾向于流入土地、扩大经营规模。

二是购买设施设备、进行地力保护等长期投入行为。理论上,三权分置改革通过进一步细化和明晰土地产权,为新型农业经营主体提供了长期稳定的制度保障,能增强其对未来预期收益的信心,从而刺激相应的基础设施、重大设备乃至新技术、新工艺等的投入,以获取长期收益的最大化。但实际研究也发现,当农户对改革的认知不足时,对政策的长期稳定缺乏信心,会影响其在跨期种植、新型技术等方面的投入^[26]。基于此,得到本文的第二个假设:

假设(2):新型农业经营主体对三权分置改革的政策认知对其短期投入行为向长期投入为转变具有正向作用,从而促进小农经济向集约化、设施化和现代化农业发展。

三是降低农业生产的环境负效应、采用环境友好型生产方式等相关行为。粗放式的农业生产方式已经成为我国农村环境污染的重要原因,主要表现为农药、化肥等化学品的滥用。诸多研究指出,农户的农药、化肥等的施用行为受到农业相对收益低、土地零碎化、劳动力影子价格高等因素的影响^[27,28],而归根到底是农户对土地产权的长期稳定性缺乏预期,导致了土地资源无法实现优化配置^[29]。三权分置改革进一步强化了土地经营权的保障,客观上为回报更高但周期更长的环境友好型农业生产方式创造了条件^[30]。而农户的政策认知则决定了这种生产行为的转变会不会发生^[31]。基于此,得到本文的第三个假设:

假设(3):新型农业经营主体对三权分置改革的政策认知对农户的生产行为从粗放型向环境友好型转变具有正向作用,进而能够显著减少农业生产的环境负效应。

1.2 模型构建

无论是新型农业经营主体对三权分置改革的政策认知,还是规模经营、长期投入、

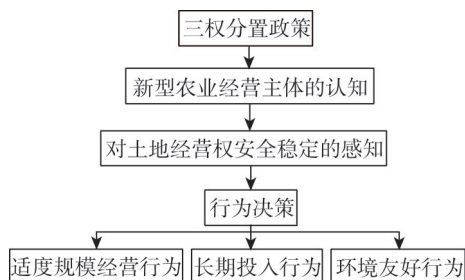


图1 政策认知行为响应影响机制

Fig. 1 The mechanism of policy cognitive and behavior response

环境友好型生产方式等三类行为都具有多维度、难以直接测量的特点。因此本文引入结构方程模型进行分析。相对于传统的多元回归分析方法,它的优势在于可以通过引入潜变量,同时考虑及处理多个内生变量及同时分析变量间的直接效应和间接效应,并在参数估计时允许存在测量误差^[32]。因此广泛应用于系统耦合^[33]、机理演化^[34]等研究中。结构方程模型由测量方程式(1)、式(2)和结构方程式(3)两部分组成:

$$X = \Lambda_x \zeta + \delta \quad (1)$$

$$Y = \Lambda_y \eta + \varepsilon \quad (2)$$

$$\eta = B\eta + \Gamma\zeta + \zeta \quad (3)$$

式中: X 和 Y 分别表示外源潜变量和内生潜变量的观测变量; ζ 和 η 分别表示外源和内生潜变量; Λ_x 和 Λ_y 分别表示外源潜变量、内生潜变量与其对应可观测变量的关联系数矩阵; δ 和 ε 分别为测量模型的残差,表示测量模型中未被解释的部分; B 和 Γ 分别表示内生潜变量之间的关系矩阵以及外源潜变量对内生潜变量的影响关系矩阵; ζ 为残差项,表示结构模型中未被解释的部分^[35]。

1.3 研究样本、变量与数据来源

本文选择上海市青浦区作为典型案例。作为上海全球城市郊区,青浦区农地流转出现较早、范围较大、影响深远。相对于快速发展的工业和服务业,农业投入大、收益却极低;如果考虑家庭劳动投入的成本,普遍处于亏本状态。这导致早期的农地流转具有明显的自发性和随意性。1999年二轮延包以后,随着政府一系列惠农助农的政策的推行,农地资源的价值开始凸显;在政府规范合同、建立土地流转平台等一系列措施的干预下,农地流转逐渐规范化。2014年,三权分置改革正式实施,青浦顺利完成土地确权发证;得益于之前十余年的土地流转经验,土地资源很快向以种植大户、家庭农场、农业合作社以及农业企业为主体的新型农业经营主体集中,为农村农业的转型发展奠定了基础。

课题组在青浦区农业委员会的支持和协助下,于2017年7月至10月对青浦六镇(包括青西朱家角、练塘、金泽三镇,青东华新、白鹤、赵巷等镇)进行了实地调研,主要包括召开镇一村干部专题座谈会和面向老队长、普通村民的深度访谈。同时,面向8个乡镇的农户发放问卷700份(其中青东5个乡镇400份、青西3个乡镇300份),回收问卷588份。其中,324份来自流出土地而离开农业的普通农户:他们将土地流转给村集体,进而退出了具体的农业生产经营活动,每年从村集体获得1000~1600元/亩的租金收入。264份来自流入土地且具有一定经营规模的种植大户、家庭农场、农业合作社或农业企业等新型农业经营主体。因此本文选择264个新型农业经营主体(表1)作为分析样本,研究在三权分置改革中,其对相关政策的认识和理解程度在何种程度上影响其生产决策。为确保问卷的真实有效性,课题组随机抽取了10%的问卷(26份)进行电话核实。结果26份问卷信息均无误。初步分析发现,264个新型经营主体的平均经营规模达到110亩;家庭人均收入在3万元以下的占22%,在3万~8万元之间的占62.5%,8万元以上的占15.5%。

在“三权分置改革—政策认知—行为响应”的传导机制中,新型农业经营主体对三权分置改革的政策认知程度是核心解释变量。而政策认知是一个由浅入深、环环相扣的过程;理论上,认知程度越深,响应改革的积极性越高,越有利于农业生产行为的转变;反之,如果缺乏有效认知,那么目标群体可能更加倾向于延续当前的农业生产方

表1 样本生产经营及组织形式特征

Table 1 Sample production, operation and organizational characteristics

主体类型	100亩以下		100~200亩		200亩以上	
	频数	占比/%	频数	占比/%	频数	占比/%
种植大户	58	69.9	20	24.1	5	6.0
家庭农场	65	62.5	36	34.6	3	2.9
农业合作社	20	33.9	17	28.8	22	37.3
农业企业	2	28.6	2	28.6	3	42.9
其他	7	63.6	2	18.2	2	18.2

式。因此本文将政策认知程度由浅至深分为知晓、理解、自我判断三个层次，分别用问卷调查中“是否知道三权分置改革”，是否正确理解三权分置的内涵（通过询问“三权分置改革中可以流转的权利是哪个”表示），能否判断自身拥有的土地经营权（通过询问“自身拥有的土地权利是否变大”表示）。

在被解释潜变量的观测变量的选取上，根据三权分置的政策目标，将农户与农业转型发展相关的行为转变分为三类，分别是规模经营行为、长期投入行为以及环境友好型农业行为。规模经营行为方面，选择是否扩大经营规模，亩均产量是否提高以及亩均投入成本是否降低作为衡量指标；农业长期投入行为方面，参照应瑞瑶等^[36]的研究，选择是否进行基础设施升级改造、是否采用新型技术或管理方法以及增加农业机械投入作为衡量指标；环境友好型农业行为则主要根据农业生产的生态环境效应，选择亩均化肥施用强度是否降低、农药亩均施用强度是否降低以及除草剂亩均施用强度是否降低作为衡量指标。

此外，一些研究还发现，农户的人力资本特征与社会资本特征对其行为转变也有很大的影响。个体知识经验、能力素质的差异往往会直接影响其对不同生产经营行为的选择^[37]。而对于向来重视关系网络的乡村社会而言，新型农业经营主体的社会关系网络在生产经营过程中往往发挥着重要作用。因此，我们选择文化程度、从事农业的时间以及是否接受过农业技能培训作为人力资本特征的衡量指标，用是否本村人、是否在本村有亲戚、是否担任过村干部作为社会资本特征的衡量指标。

各类型变量及其衡量指标的统计及分布描述见表2。

2 结果分析

2.1 模型适配度分析结果

经SPSS 23.0分析，所有数据的克隆巴赫系数为0.727。探索性因子分析发现，数据整体的KMO值为0.739，Bartlett球形检验结果显著（ P 值为0.000）。用AMOS 24.0对数据进行验证性因子分析，发现所有可观测变量的CR值的绝对值都满足临界值1.96。可以认为观测变量数据源的可靠性和有效性通过检验。利用AMOS 24.0软件，将数据代入模型运行，经过去除不显著路径等修正措施后得到模型的拟合指数（表3）。可以看出除去NFI指数外，各个指标均在可以接受的范围之内，而NFI也已经十分接近0.8，这表明模型整体适配度良好，可以进一步考察模型的标准化的路径系数。

表2 变量统计及描述

Table 2 Variable statistics and description

变量类别	变量符号	变量含义	测量方法	均值	标准差
规模经营行为	Y1	近三年来是否扩大经营规模	否=0; 是=1	0.2350	0.4247
	Y2	近三年来亩均产量是否提升		0.5230	0.5004
	Y3	近三年来亩均投入成本是否降低		0.4100	0.4920
长期投入行为	Y4	近三年是否使用新技术或管理方法	否=0; 是=1	0.4550	0.4989
	Y5	近三年来是否升级改造基础设施		0.2730	0.4462
	Y6	近三年来农用机械投入是否增加		0.4850	0.5007
环境效应行为	Y7	近三年亩均化肥施用强度是否降低	否=0; 是=1	0.3500	0.4790
	Y8	近三年亩均农药施用强度是否降低		0.3900	0.4890
	Y9	近三年亩均除草剂施用强度是否降低		0.3400	0.4750
政策认知	X1	是否知道三权分置改革	否=0; 是=1	0.4200	0.4946
	X2	能够理解改革内涵		0.6780	0.4681
	X3	是否能够自身权利的判断		0.4020	0.4911
人力资本特征	X4	文化程度	小学及以下=1; 初中=2; 高中或中专=3; 大专及以上=4	2.1800	0.8440
	X5	从事农业的时间	5年以下=1; 5~10年=2; 10年以上=3	2.52	0.7993
	X6	是否接受过农业技能培训	否=0; 是=1	0.6210	0.4860
社会资本特征	X7	是否本村人	否=0; 是=1	0.7120	0.4536
	X8	是否在本村有亲戚		0.6400	0.4810
	X9	是否担任过村干部		0.3561	0.4797

2.2 结构方程模型运行结果

将政策认知、人力资本特征、社会资本特征三个潜在自变量分别和规模经营行为、长期投入行为以及环境效应行为三个潜在因变量之间建立联系得到结构方程模型路径图(图2)。采用最大似然估计法,按照图1路径运行结构方程模型,运行结果见表4所示。

结构模型反映了各个潜变量之间的关系。从运行结果中可以看出,新型农业经营主体的政策认知对规模经营行为、长期投入行为以及环境效应行为的影响均通过了显著性检验,且路径系数均为正。这表明本文的假设1、2、3均通过了检验。人力资本特征同样与规模经营行为、长期投入行为以及环境效应行为呈显著正相关。社会资本特征则与长期投入行为和规模经营行为显著相关。

标准化路径系数反映了观测变量或潜变量对对应潜变量的影响程度。可以看出,政策认知对规模经营行为、长期投入行为以及环境效应行为影响的系数分别为0.437、0.649、0.433,均大于人力资本特征和社会资本特征的标准化路径系数。这表明政策认知

表3 模型适配度指标评价体系

Table 3 Evaluation of model adaptability index

整体模型适配指数	具体指标	建议值	估计值
绝对适配度指数	χ^2/df	<3	2.716
	RMR	<0.05	0.031
相对适配度指数	NFI	>0.8	0.788
	TLI	>0.8	0.820
	CFI	>0.8	0.852
	IFI	>0.8	0.855

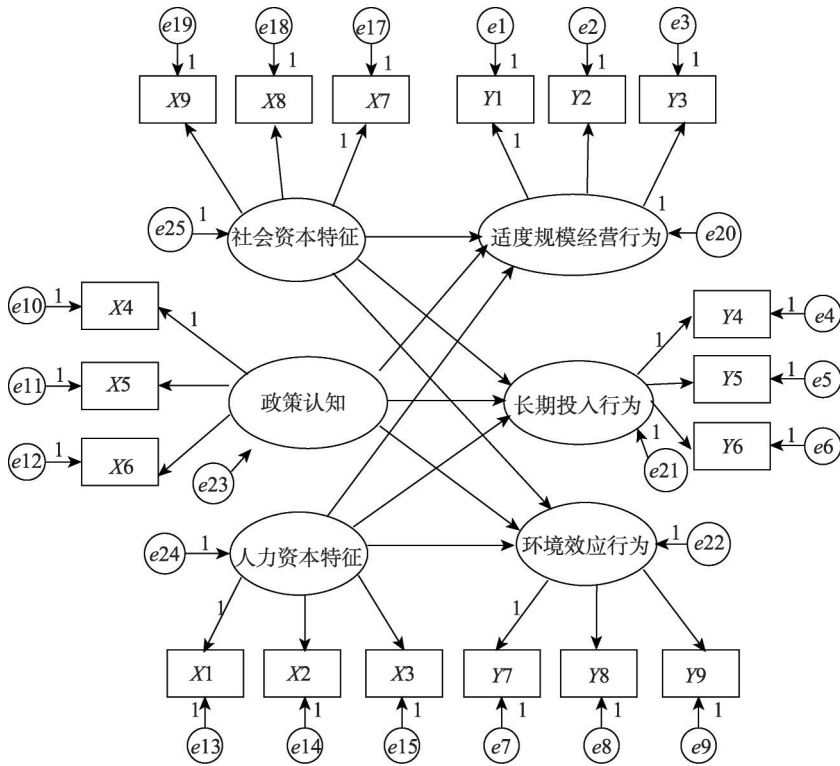


图2 结构方程模型路径图
Fig. 2 Structural equation model path

对农业转型升级的影响最为显著。政策认知的三个观测变量的标准化路径系数依次增大，这意味着随着新型农业经营主体对政策的认知和理解的深入，向规模经营、长期投入、环境友好型生产行为转变的倾向也越大。在人力资本特征中，起主要影响作用的文化程度，其对人力资本特征的解释程度达到了80%。在社会资本特征中，一定的亲缘和地缘关系相对于担任村干部对规模经营行为和长期投入行为的促进作用更强。

结构方程模型分析结果表明，新型农业经营主体对三权分置改革的政策认知程度对其规模经营行为、长期投入行为以及环境友好型农业行为都具有显著的影响；而且随着政策认知程度越深，行为转变也越明显。本文提出的三个研究假设均得到了验证。

模型分析结果也表明，新型农业经营主体的人力资本特征对生产行为的转变也有显著影响。新型农业经营主体的能力素质、知识经验能够直接影响其从事规模经营、长期投入和环境友好型生产等行为的意愿。数据表明，青浦区新型农业经营主体中，高中及以上文化程度的比例为29.7%，接受过农业技能培训的有61.7%；而当地普通农民文化程度在高中及以上的只有9.6%，接受过农业技能培训的只有47.2%。农户文化程度越高，对相关农业技能的学习能力也越强，对规模经营、保护性耕作的认知水平越高，因此越容易向农业转型升级行为转变^[38,39]。

此外，社会资本对新型农业经营主体的规模经营行为和长期投入行为也有着显著的影响。这与我国农村社会错综复杂的关系网络有关^[40]。其中，一定的亲缘和地缘关系对新型农业经营主体的经营和投入行为的影响更为显著。从实地调研情况看，许多非本地

表4 结构方程模型回归结果

Table 4 Regression results of structural equation model

	变量关系	非标准化 路径系数	S.E.	C.R.	标准化 路径系数	P	检验结果
结构模型	规模经营行为←政策认知	0.652	0.225	2.896	0.437	***	支持
	长期投入行为←政策认知	1.177	0.396	2.972	0.649	***	支持
	环境效应行为←政策认知	0.972	0.263	3.702	0.433	***	支持
	规模经营行为←人力资本特征	0.168	0.084	1.985	0.432	**	显著
	长期投入行为←人力资本特征	0.125	0.061	2.041	0.265	**	显著
	环境效应行为←人力资本特征	0.230	0.066	3.465	0.394	***	显著
	规模经营行为←社会资本特征	0.160	0.066	2.438	0.236	**	显著
	长期投入行为←社会资本特征	0.217	0.075	2.909	0.212	**	显著
	环境效应行为←社会资本特征	0.006	0.076	0.076	0.005	0.940	不显著
测量模型	是否扩大经营规模←规模经营行为	1			0.800		显著
	亩均产量是否提升←规模经营行为	0.865	0.153	5.663	0.890	***	显著
	亩均投入成本是否降低←规模经营行为	1.079	0.186	5.792	0.458	***	显著
	是否使用新技术或管理方法的←长期投入行为	1			0.633		显著
	是否升级改造基础设施←长期投入行为	0.868	0.117	7.440	0.535	***	显著
	农用机械投入是否增加←长期投入行为	0.828	0.129	6.404	0.433	***	显著
	亩均化肥施用强度是否降低←环境效应行为	1			0.904		显著
	亩均农药施用强度是否降低←环境效应行为	1.105	0.059	18.694	0.913	***	显著
	亩均除草剂施用强度是否降低←环境效应行为	1.085	0.058	18.704	0.654	***	显著
	是否知道政策←政策认知	1			0.355		显著
	能够流转的是否是经营权←政策认知	1.154	0.304	3.797	0.433	***	显著
	经营户的权利是否得到保障←政策认知	1.507	0.519	2.900	0.631	***	显著
	文化程度←人力资本特征	1			0.800		显著
	从事农业时间←人力资本特征	0.385	0.205	1.883	0.340	**	显著
	农业技能←人力资本特征	0.225	0.078	2.882	0.312	***	显著
	是否本村人←社会资本特征	1			0.766		显著
	是否在本村有亲戚←社会资本特征	1.235	0.141	8.733	0.890	***	显著
	是否担任过村干部←社会资本特征	0.649	0.092	7.065	0.470	***	显著

注:***、**分别表示通过1%和5%显著性水平检验。

的新型农业经营主体在获取当地农村社区认同、建立沟通协商合作机制等方面还面临诸多困难。这已经成为当前青浦区土地流转的综合交易成本的主体,也是进一步提升经营权的长期安全稳定性的主要障碍。

3 结论与讨论

本文以新型农业经营主体的政策认知为切入点,以三权分置实践较早的上海市青浦区为典型案例,在问卷调查和实地访谈的基础上,基于“三权分置改革—主体认知—行为响应”的政策传导机制,应用结构方程模型,研究新型农业经营主体对三权分置改革的认知程度对其从事规模经营行为、长期投入行为和环境友好型生产方式等的影响。结果显示,新型农业经营主体对三权分置的认知对其生产经营行为转变均存在显著影响;认知程度越深,其实践农业生产方式转型的可能性越大。此外,新型农业经营主体的人力资本特征和社会资本特征也对三种行为有较大的影响。

“三权分置改革—政策认知—行为响应”的作用机制表明,中国的土地产权改革中面临的核心问题依然是如何使目标群体形成长期稳定的产权预期。也就是说,归根到底还是土地产权的安全性、完整性和稳定性的影响;但安全不安全、完整不完整、稳定不稳定并不是由政策、理论所决定的,而是农户依靠自身的认知和理解所决定的。例如,在林地产权改革中,林农往往根据拥有的林地产权的交易难度判断获得权利的安全、稳定性:如果林地无法有效流转或者交易成本过高,即使产权明晰,林农也很难产生长期稳定的预期^[41]。在草地产权改革中,即使政策确认了牧民的可交易的经营权,但是由于实践中草地经营权的流转依然面临诸多限制,结果绝大部分牧民都对经营权的长期安全稳定不报希望,反而加剧了草地资源的耗竭性利用^[6]。

因此,三权分置改革要实现土地资源的优化配置、进而推动农业转型升级,依然需要有与之配套的制度创新,以不断增强新型农业经营主体的长期安全稳定的经营权预期,进而推动其农业生产行为的转变。青浦区的农地三权分置改革之所以推进较为顺利,离不开其十余年应对土地流转的各种问题积累下来的丰富经验。青浦区是典型的先流转、后确权的地区,早在二次延包之前已经出现了大量自发的土地流转行为。由此带来的影响是:首先,无论是退出农业的小农户还是新型农业经营主体,实际上对经营权的流转已经十分熟悉,对流转之后的土地利用、收益成本分配也已经形成了一套规则,一定程度上增强了农户对三权分置改革的认知水平以及对未来收益的预期。其次,在早期的土地流转中,青浦区经历了流转不规范性、交易成本高、利益分配失当等诸多问题的挑战。为此,市、区两级政府很早就着手建立规范和引导机制,包括建立区—镇两级土地流转服务中心,为村一级土地经营权流转过程中的合同签订、政策咨询、纠纷调解提供全面支持等方面,有效地增强了经营主体对于流入土地经营权的信心。最后,在三权分置改革中,青浦区充分发挥了村集体的核心平台作用:土地先从普通农户流转到村集体,再由村集体流转给新型农业经营主体。这一模式使新型农业经营主体在土地流转中不再直接面对众多小农户,有效降低了经营权流转的谈判、协商的成本;村集体发挥了信息平台、谈判协商平台和监督管理平台等关键作用,使程序规范、利益协商、矛盾解决等成为可能,整体降低了土地经营权流转的交易成本^[7]。因此,越是熟悉三权分置政策及其实践措施的新型农业经营主体,对自己的经营权的安全、稳定的预期也越强,更加能够根据上海全球城市的需求调整农业生产方式,包括扩大经营规模、升级改造农业基础设施、向质量农业和服务农业转型等^[42]。

因此,未来需要以降低土地经营权流转的综合交易成本为核心,进一步深化三权分置改革,完善配套制度建设,以不断增强目标农户对土地经营权的长期安全、稳定的预

期。应努力构建、完善土地经营权的交易平台,解决流出主体、流入主体的信息不对称问题,整体降低谈判、协商和矛盾协调、纠纷解决等的成本,提高流转的规范性和权威性。其次,从目标农户的认知和理解需求入手,加强三权分置改革的宣传和扩散,努力使相关政策深入人心。无论是流出土地的小农户,还是流入土地的新型农业经营主体,都明确了解自身的权利和责任,进而对新的土地产权体系产生长期安全、稳定的预期。在此基础上才能真正促进土地资源的高效流转,实现资源的优化配置。最后,还要着力提高新型农业经营主体的人力资本水平。以实现农村农业现代化和乡村振兴为导向,吸引更多具有较高知识水平和技能水平的城镇有志青年、返乡青年等加入到农村农业的转型发展过程中,不断壮大新型农业经营主体队伍;并积极引导、鼓励他们的生产行为向质量农业、服务农业和品牌农业等高附加值农业转型,以不断提高农业发展水平和综合竞争力。

致谢: 感谢中国人民大学刘守英教授、南京农业大学郭忠兴教授以及两位匿名评审专家的指点和帮助。

参考文献(References):

- [1] 刘守英, 王佳宁. 长久不变、制度创新与农地“三权分置”. 改革, 2017, (12): 5-14. [LIU S Y, WANG J N. The permanency of rural land's contracting relation, institutional innovation and "three-right separation". Reform, 2017, (12): 5-14.]
- [2] 张琼. “三权分置”对我国农业现代化的影响: 论农业供给侧结构性改革中的土地改革. 农技服务, 2016, 33(16): 200. [ZHANG Q. The impact of "separation of three powers" on agricultural modernization in China: On land reform in the structural reform of agricultural supply side. Agricultural Technical Services, 2016, 33(16): 200.]
- [3] 冀县卿, 钱忠好. 农地产权结构变迁与中国农业增长: 一个经济解释. 管理世界, 2009, (1): 172-173. [JI X Q, QIAN Z H. The change of agricultural land property right structure and agricultural growth in China: An economic explanation. Management World, 2009, (1): 172-173.]
- [4] KUNG K S, BAI Y. Induced institutional change or transaction costs? The economic logic of land reallocations in Chinese agriculture. Journal of Development Studies, 2011, 47(10): 1510-1528.
- [5] ZHOU Y, MA X L, JI D Y, et al. Does property rights integrity improve tenure security? Evidence from China's forest reform. Sustainability, 2018, 10(6): 1956.
- [6] LI A, WU J, ZHANG X, et al. China's new rural "separating three property rights" land reform results in grassland degradation: Evidence from Inner Mongolia. Land Use Policy, 2018, 71: 170-182.
- [7] WANG Q, ZHANG X. Three rights separation: China's proposed rural land rights reform and four types of local trials. Land Use Policy, 2017, 63: 111-121.
- [8] 肖卫东, 梁春梅. 农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系. 中国农村经济, 2016, (11): 17-29. [XIAO W D, LIANG C M. The connotation, basic essentials and rights relations of the "separation of three rights" of rural land. Chinese Rural Economy, 2016, (11): 17-29.]
- [9] 刘颖, 唐麦. 中国农村土地产权“三权分置”法律问题研究. 世界农业, 2015, (7): 172-176. [LIU Y, TANG M. Study on legal issues of "separation of three rights" of rural land property rights in China. World Agriculture, 2015, (7): 172-176.]
- [10] 张燕纯, 韩书成, 李丹, 等. 农村土地“三权分置”的新制度经济学分析. 中国农业资源与区划, 2018, 39(1): 17-22. [ZHANG Y C, HAN S C, LI D, et al. Economics analysis on a new system of the tripartite rural land entitlement. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2018, 39(1): 17-22.]
- [11] 宋志红. 农村土地“三权分置”改革: 风险防范与法治保障. 经济研究参考, 2015, (24): 5-10. [SONG Z H. The reform of "separation of three rights" in rural land: Risk prevention and rule of law guarantee. Review of Economic Research, 2015, (24): 5-10.]
- [12] 仇胜昔. 农户认知对其农业政策采纳行为的影响研究. 知识经济, 2014, (16): 5, 7. [QIU S X. A study on the impact

- of household cognition on the adoption of agricultural policies. *Knowledge Economy*, 2014, (16): 5, 7.]
- [13] 汤谨铭, 朱俊峰. 农户认知对农地制度变迁的影响及作用机制: 基于重庆市的实证研究. *农业经济问题*, 2013, 34(7): 71-77, 111-112. [TANG J M, ZHU J F. The impact and mechanism of farmers' cognition on the change of agricultural land system: An empirical study based on Chongqing. *Issues in Agricultural Economy*, 2013, 34(7): 71-77, 111-112.]
- [14] WOSSINK G, VAN WENUM H. Biodiversity conservation by farmers: Analysis of actual and contingent participation. *European Review of Agricultural Economics*, 2003, 30(4): 461-485.
- [15] 邓正华, 杨新荣, 张俊飏, 等. 农户对高产农业技术扩散的生态环境影响感知实证分析. *中国人口·资源与环境*, 2012, 22(7): 138-144. [DENG Z H, YAGN X R, ZHANG J B, et al. Empirical analysis of impacts on farmers' environmental perception about high-yield agricultural technology diffusion. *China Population, Resources and Environment*, 2012, 22(7): 138-144.]
- [16] 连纲, 郭旭东, 傅伯杰, 等. 基于参与性调查的农户对退耕政策及生态环境的认知与响应. *生态学报*, 2005, (7): 1741-1747. [LIAN G, GUO X D, FU B J, et al. Farmer's perception and response towards grain-for-green program and eco-environment based on participatory rural appraisal. *Acta Ecologica Sinica*, 2005, (7): 1741-1747.]
- [17] 李海燕, 蔡银莺. 征地前后农民感知变化与征地意愿的结构方程模型研究: 以武汉市江夏区被征农户为例. *自然资源学报*, 2012, 27(11): 1833-1844. [LI H Y, CAI Y Y. SEM study of the land acquisition before and after the farmers' perception of change and land acquisition willingness: Taking the farmers of Wuhan Jiangxia district as a case. *Journal of Natural Resources*, 2012, 27(11): 1833-1844.]
- [18] 王建华, 刘苗, 浦徐进. 政策认知对生猪养殖户病死猪不当处理行为风险的影响分析. *中国农村经济*, 2016, (5): 84-95. [WANG J H, LIU Z, PU X J. Analysis of policy cognition influences on behavior risk of inappropriate handling of dead pigs by live pig farmers. *Chinese Rural Economy*, 2016, (5): 84-95.]
- [19] 汪发元. 中外新型农业经营主体发展现状比较及政策建议. *农业经济问题*, 2014, 35(10): 26-32, 110. [WANG F Y. The comparison and countermeasures of the development status of Chinese and foreign new agricultural management subjects. *Issues in Agricultural Economy*, 2014, 35(10): 26-32, 110.]
- [20] 楼栋, 孔祥智. 新型农业经营主体的多维发展形式和现实观照. *改革*, 2013, (2): 65-77. [LOU D, KONG X Z. The multi-dimensional development mode and realistic reflection of the new agricultural management entities. *Reform*, 2013, (2): 65-77.]
- [21] 管洪彦, 孔祥智. 农地“三权分置”典型模式的改革启示与未来展望. *经济体制改革*, 2018, (6): 63-69. [GUAN H Y, KONG X Z. The inspiration and prospect of the typical practice model of three rights division in agricultural land. *Reform of Economic System*, 2018, (6): 63-69.]
- [22] FISHBEIN M, AJZEN I. Belief attitude intention and behaviour: An introduction to theory and research. *Philosophy & Rhetoric*, 1980, 41(4): 842-844.
- [23] 张慧琴, 吕杰. 农户对粮食生产补贴政策认知与规模变动反应研究: 基于黑龙江省种粮农户的调查. *农业现代化研究*, 2017, 38(4): 614-622. [ZHANG H Q, LYU J. Study on farmers' cognitive reaction and scale change to grain subsidy policy: A case study of grain producers in Heilongjiang province. *Research of Agricultural Modernization*, 2017, 38(4): 614-622.]
- [24] 徐美银, 钱忠好. 农民对农地制度的认知. *中国土地*, 2007, (12): 46. [XU M Y, QIAN Z H. Farmers' cognition of agricultural land system. *China Land*, 2007, (12): 46.]
- [25] 刘承芳, 何雨轩, 罗仁福, 等. 农户认知和农地产权安全性对农地流转的影响. *经济经纬*, 2017, 34(2): 31-36. [LIU C F, HE Y X, LUO R F, et al. Perception of farmers, land tenure security and land rental activities in rural China. *Economic Survey*, 2017, 34(2): 31-36.]
- [26] SELLERS S. The relationship between land tenure and agricultural production in Tucurrique, Costa Rica. In: FORTMANN L, BRUCE J W. *Whose Trees? Proprietary Dimensions of Forestry*. Boulder: Westview Press, 1988: 75-79.
- [27] 胡浩, 杨泳冰. 要素替代视角下农户化肥施用研究: 基于全国农村固定观察点农户数据. *农业技术经济*, 2015, (3): 84-91. [HU H, YANG B B. Study on fertilizer application of farmers from the perspective of element substitution: Based on the data of rural households in fixed observation points in China. *Journal of Agrotechnical*, 2015, (3): 84-91.]
- [28] 李宾, 王婷婷, 马九杰. 农业规模经营对农户化肥投入水平的影响: 基于河南省H县的农户调查. *农林经济管理学报*, 2017, 16(4): 430-440. [LI B, WANG T T, MA J J. Impact of agricultural scale operation on farmers input in chemi-

- cal fertilizers: Based on a survey of rural households in H county, Henan province. *Journal of Agro-Forestry Economics and Management*, 2017, 16(4): 430-440.]
- [29] 何凌云, 黄季焜. 土地使用权的稳定性与肥料使用: 广东省实证研究. *中国农村观察*, 2001, (5): 42-48, 81. [HE L Y, HUANG J K, Stability of land use right and fertilizer use: An empirical study of Guangdong province. *China Rural Survey*, 2001, (5): 42-48, 81.]
- [30] 俞海, 黄季焜, SCOTT R, 等. 地权稳定性、土地流转与农地资源持续利用. *经济研究*, 2003, (9): 82-91, 95. [YU H, HUANG J K, SCOTT R, et al. Land right stability, land transfer and sustainable utilization of agricultural land resources. *Economic Research Journal*, 2003, (9): 82-91, 95.]
- [31] 刘洪彬, 王秋兵, 吴岩, 等. 耕地质量保护中农户的认知程度、行为决策响应及其影响机制研究. *中国土地科学*, 2018, 32(8): 52-58. [LIU H B, WANG Q B, WU Y, et al. Research on cognition degree, behavioral decision response of rural households and impact mechanism in cultivated land quality. *China Land Sciences*, 2018, 32(8): 52-58.]
- [32] 吴明隆. 结构方程模型-AMOS的操作与应用. 重庆: 重庆大学出版社, 2009. [WU M L. *Structural Equation Model-operation and Application of AMOS*. Chongqing: Chongqing University Press, 2009.]
- [33] 成思敏, 王继军, 郭满才, 等. 基于结构方程模型的陕北退耕区农业产业—资源系统耦合机制分析: 以吴起县为例. *自然资源学报*, 2018, 33(7): 1165-1178. [CHENG S M, WANG J J, GUO M C, et al. Analysis of the coupling mechanism of agricultural industry-resources system in de-farming regions of Northern Shaanxi province based on structural equation model: A case study of Wuqi county. *Journal of Natural Resources*, 2018, 33(7): 1165-1178.]
- [34] 王成龙, 刘慧, 张梦天. 基于结构方程模型的京津冀城市用地行政边界效应分析. *自然资源学报*, 2016, 31(7): 1127-1137. [WANG C L, LIU H, ZHANG M T. The analysis of border effect of urban land based on structural equation modeling: A case study of Beijing-Tianjin-Hebei agglomeration. *Journal of Natural Resources*, 2016, 31(7): 1127-1137.]
- [35] 张董敏, 齐振宏, 李欣蕊, 等. 农户两型农业认知对行为响应的作用机制: 基于TPB和多群组SEM的实证研究. *资源科学*, 2015, 37(7): 1482-1490. [ZHAGN D M, QI Z H, LI X R, et al. Two types agriculture: Farmer cognition and behavioral responses based on TPB and Multi-group SEM. *Resources Science*, 2015, 37(7): 1482-1490.]
- [36] 应瑞瑶, 何在中, 周南, 等. 农地确权、产权状态与农业长期投资: 基于新一轮确权改革的再检验. *中国农村观察*, 2018, (3): 110-127. [YING R Y, HE Z Z, ZHOU N, et al. Land rights certification, property right state and long-term agricultural investment: A re-examination based on the new round reform. *China Rural Survey*, 2018, (3): 110-127.]
- [37] 张明辉, 蔡银莺, 朱兰兰. 农户参与农地流转行为影响因素及经济效应分析. *长江流域资源与环境*, 2016, 25(3): 387-394. [ZHANG M H, CAI Y Y, ZHU L L. Analysis of influencing factor and economic effect of farmers' farmland transfer. *Resources and Environment in the Yangtze Basin*, 2016, 25(3): 387-394.]
- [38] 田云, 张俊飏, 何可, 等. 农户农业低碳生产行为及其影响因素分析: 以化肥施用和农药使用为例. *中国农村观察*, 2015, (4): 61-70. [TIAN Y, ZHANG J B, HE K, et al. Farmers' low carbon agricultural production behavior and its influencing factors: A case study of chemical fertilizer application and pesticide use. *China Rural Survey*, 2015, (4): 61-70.]
- [39] 周敏, 匡兵, 黄善林. 农户农地规模经营意愿影响因素实证研究: 基于黑龙江省401份农户的调查数据. *干旱区资源与环境*, 2018, (12): 63-68. [ZHOU M, KUANG B, HUANG S L. Factors influencing the farmers' willingness of large-scale land management based on survey in Heilongjiang province. *Journal of Arid Land Resources and Environment*, 2018, (12): 63-68.]
- [40] 蒋剑勇, 钱文荣, 郭红东. 社会网络、社会技能与农民创业资源获取. *浙江大学学报: 人文社会科学版*, 2013, 43(1): 85-100. [JIANG J Y, QIAN W R, GUO H D. Social networks, social skills and peasant entrepreneurs' resources acquisition. *Journal of Zhejiang University: Humanities and Social Sciences*, 2013, 43(1): 85-100.]
- [41] MA X, HEERINK N, IERLAND E V, et al. Land tenure security and land investments in Northwest China. *China Agricultural Economic Review*, 2013, 5(2): 281-307.
- [42] DING D, LIU P, RAVENSCROFT N. The new urban agricultural geography of Shanghai. *Geoforum*, 2018, 90: 74-83.

Impact of policy cognition of new agricultural entities on their behavior changes in the Three Rights Separation reform: A case study of Shanghai Qingpu

LI Dong-xuan^{1,2}, LIU Ping-yang^{1,2}

(1. Department of Environmental Science and Engineering, Fudan University, Shanghai 200433, China;

2. Center for Land and Resource Economics Studies, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: Three Rights Separation is a major institution innovation of China's rural land property rights system, targeted to promote the optimal allocation of resources through the refinement and clarification of property rights of agricultural land, encouraging property rights transfer and optimization, finally enhancing agriculture development and transition. However, it remains untested whether the separation of three rights can improve farmers' long-term expectations of the safety and security of property rights, and subsequently change their behaviors. Based on the mechanism of "policy reform-policy cognition-behavior change" and a case study of Qingpu district, where the practice of land property rights transfers was started early, the policy cognition and behavior changes of the new agricultural entities was studied. Questionnaire investigation and semi-structured interviews were carried out for data collection and structural equation model was applied to study the influence of policy cognition on their behavior changes to enlarging scales, enhancing long-term investment and shifting to environmentally friendly agriculture. It is found out that the policy cognition is of positive impacts on their behavior changes and subsequently contributes to the transformation of agriculture; the better cognition also leads to greater behavior changes. Thus more attention should be paid to enhancing the supporting system of the Three Rights Separation Reform, strengthening policy transparency and interpretation to farmers, improving the human capital stock of agriculture, in order to provide strong endogenous power for the transformation and upgrading of agriculture.

Keywords: Three Rights Separation; policy cognition; behavioral change; agricultural transformation and upgrading; new agricultural entities