潜环．治理效能视角的土地确权绩效评估——基于全国139个村庄2202农户的调查［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2021，20（4）：49-57.
QIAN Huan. Performance evaluation of land right confirmation based on the perspective of governance efficiency［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2021，20（4）：49-57.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2021.04.006

治理效能视角的土地确权绩效评估
——基于全国139个村庄2202农户的调查

潜环
（华中师范大学 中国农村研究院，湖北 武汉 430079）

摘 要：土地确权是农村改革的基础，基于治理效能视角构建土地确权的理论框架和指标体系，运用因子分析法建立分析模型，对土地确权成效进行综合评估。研究发现，全国承包地确权平均得分为43.84分，其中村庄社会效益因子对综合评分的贡献最大。东中西部地区承包地确权成效有明显的区别，西部地区成效高于东中部地区，受教育水平和家庭收入与土地确权成效呈正相关。最后提出农村承包地改革需要进一步激活土地资源，因地制宜促进农民多元增收，发挥土地确权的政策红利。

关键词：承包地确权；成效评估；因子分析；治理效能
中图分类号：F301；D668 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X（2021）04-0049-09

2019年，农业农村部提出《关于开展农村承包地确权登记颁证“回头看”的工作方案》，在全国范围内组织开展承包地确权登记颁证“回头看”工作。农业部部长韩长赋提到：“确保做好承包地确权的收尾工作，妥善解决各类纠纷，将土地承包经营权证书发到农户手中，要颁‘铁证’、确实权，让农民真正吃上一颗长效‘定心丸’。”土地是农民的生产生活的基本保障，土地确权是维护农民土地权益，优化土地资源配置，推进农业现代化的重要举措。

回顾承包地确权的过程，自改革开放以来，我国进行了两轮农村“土地承包确权”工作，第一轮于1984年，第二轮于1993年。土地确权重在稳定农村土地承办关系，推进土地有效利用。土地承包关系与农民的生活有紧密联系，随着生产力的发展，农村中劳动力过剩，相比进城务工的收益，碎片化的小农经营产出收益明显偏低，大部分青壮年农民基于生存理性和经济理性选择外出务工，导致农村土地资源大范围抛荒，影响农业和农村的持续发展。2013年中央一号文件提出用五年的时间基本完成农村土地承包地确权登记颁证工作，经过五年的时间，到2018年底，全国大范围的确权颁证工作基本完成，2019年“回头看”工作将进一步巩固确权成果，保障农民合法权益，标志承包地确权已经基本完成。但这项政策实施效果如何，其对农村社会带来何种影响？为了解土地确权政策实施的整体效果，本研究利用2020年华中师范大学“百村观察”土地确权数据考察农民对承包地确权的整体认知与评价，并试图回答下面几个问题：土地确权对农民和农村社会产生何种影响，具体是哪些因素影响土地确权绩效？农民对土地确权的整体评价如何？在此基础上进一步分析是何种因素影响农民的评价？为了更好的回答以上问题，本研究通过主因子分析和回归分析的方法，从治理效能的角度出发综合把握土地确权的整体效能，为进一步完善土地制度和深化农村改革提供科学依据。

一、文献回顾

土地确权评估涉及多方面、多维度。通过梳

收稿日期：2021-01-10 **修回日期：**2021-02-22
作者简介：潜环（1993-），女，博士研究生。研究方向：基层治理与中国政治。E-mail：xiaohuanzi993@163.com

理相关文献，学界近些年对土地确权的评估主要是以结果为导向的成效评估，从微观视角看，其主要聚焦在土地效益和经济效益的视角，考察确权对土地和农民经济收益的实际影响。从宏观视角把握，承包地确权中整个政策效能的发挥程度以及在实践经验中对大规模确权进行经验总结。

（一）土地资源利用效益

新一轮的土地确权进一步稳定了土地产权关系，让农民吃上“定心丸”，保障了农民在农业经营上的持续性。一方面，承包地确权对土地保护的影响。有学者提出承包地确权提升了农民的产权安全感，从而促使农民运用多样化的方式保护耕地质量[1]。应瑞瑶等从产权稳定性与投资的关系出发，认为土地确权使农民有稳定的产权预期，提高了农民对土地的长期投资[2]。另一方面，承包地确权对盘活土地资源的影响。丁玲等通过对湖北省土地确权的调查，认为土地确权促进了农地的转出增进了群众的财产性收入，但对转入没有显著影响[3]。罗明忠等在广东的实地调查中发现土地确权对农民参与土地合作具有显著影响，从而有利于规模化经营[4]。

（二）农民经济增收效益

土地确权充分保障了农民的土地权益，同时赋予了农民在生产经营过程中更多的自主性空间，农民自主选择土地生产要素的配置，土地的转入和转出，进而为实现多元化增收提供可能的路径。韩家彬认为确权解决了不完全契约问题，土地确权加速了土地的流转，从而让农民剩余劳力从土地束缚中解脱而有更多的机会外出务工，促进了农民增收[5]。李江一在前者的认知中进一步探讨了土地确权对非农民人口劳动参与的影响，认为土地确权既增强了土地的稳定性，同时通过优化投资方式进一步优化劳动力的分配[6]。宁静等在对贫困地区的土地确权调查指出，农民通过土地流转、抵押贷款以及就近就业提高了贫困户财产性收入和工资性收入，指出土地确权具有良好的益贫效益[7]。

（三）政策整体的评估

关于土地确权的整体性评估，目前学界对其研究成果较为有限，其中黄振华等从政策执行过程的角度分析承包地确权成效，指出当前村民对土地确权的认可度和满意度较高，但地区发展存在不均衡的特征[8]。许恒周等从生计多样化的视角对土地确权进行评估，农民对土地确权的实施效果并不理想，不同生计类型的农户对土地确权的评价也有显著的差异[9]。丰雷等运用国际比较视角，通过对比非洲和中国土地确权，指出我国土地确权的成功在于国家、基层政府与群众的相互配合中提炼土地确权的中国经验[10]。整体性的评估一方面从农民视角分析相关要素对于土地确权的满意度的影响；另一方面从政策的制定和执行的行政系统运行中进行成效的总结和评估。

综合以上文献分析，可以看出当前土地确权的成效主要为结果导向性的绩效研究，对土地确权的影响主要是通过定性或者定量的方式从土地确权的经济效益考察，而忽视了确权的社会效益。且研究多集中在个案研究，成效的研究往往关注某一点，很少见在全国范围内进行综合性的政策评估，因此具有一定的碎片化倾向。本研究在广泛调研的基础上，从治理效能的视角出发，结合确权的实际情况进一步丰富和完善传统的绩效评估体系，将土地确权的社会效益和对农民的安全感知纳入评估体系中，对土地确权成效进行系统性、综合性的评估。

二、承包地确权的评估与指标体系的建立

治理效能是一个涵盖范围较广、内涵十分丰富的概念。治理效能意指实施一项治理活动所产生的有效性，是以结果为导向性，可通过绩效或者满意度进行衡量，狭义的治理效能是指以政府为主体的治理的有效性，如施雪华等从政府公共治理效能中提炼出治理效能的三个评价指标，即政策效能、体制效能和行为效能[11]。史云贵从经济发展、民主政治秩序、社会安全与秩序和公共服务等四个维度划分乡村社会治理效能评价指标[12]。吕普生则认为治理效能包括治理活动中所产生的一系列积极效果和治理目标的实现程度，是一个动态的实现过程[13]。由此可见治理效能是一个涵盖范围较广，内涵十分丰富的概念，不仅在治理体系上具有更广的外延，也对治理能力提出更高要求。借助学者对治理效能的解读，笔者认为从治理效能考察土地确权的成效，一方面以政策目标为导向，即考察政策目标的实现程度，

另一方面则需关注确权溢出效应，即确权对农村社会其他方面所产生的正效应。

根据中央关于土地承包地确权的目标论述，承包地确权登记颁证是明晰农村土地承包关系、规范农村土地承包管理工作、强化对土地承包经营权的物权保护，全面保障了农民对承包土地的占有、使用和收益等权利。土地确权的直接目的是划清土地界限，颁发土地证书，以法律的程序保障农民的基本权益。同时，也应该看到承包地确权是农村改革的基础，确权稳定了承包关系，为农业生产和产业的集聚提供有效的支持，从而进一步激发乡村振兴的新动力，土地确权在农村社会产生了广泛的社会影响。农民是土地确权的主体对象和主要受益者，从农民的视角考察土地确权成效具有一定的科学性。据此，笔者概括出承包地确权的绩效是指国家在推进承包地确权过程中对农民和农村发展的影响，其中包括确权对农村发展的影响、确权成果如何在农民身上转化，农民对村庄社会的认识以及个人的行为选择的影响。

“政策评估是评估主体依据一定的评价标准，通过相关的评估程序，考察公共政策过程的各个阶段、各个环节，对政策产出和政策影响进行检测和评价，以判断政策结果实现政策目标的程度”[14]。政策评估是以政策目的为导向，主要针对政策产出与政策影响进行的评估。科学的绩效评估是建立在评估指标的基础上，根据以上对政策评估的定义，结合土地确权的目的以及土地确权的社会影响。从政策产出看，承包地确权评估指标可以从颁证率、确权情况等政策实施过程进行评估。承包地确权作为一个时段性的政策，其具有较强的政策目标，确权颁证、调节纠纷、稳定承包的关系是政策推行的直接目标，从政策推行过程进行评估，可以考察这项政策的推进程度以及农民对政策的满意度进行评估。从政策影响看，主要考察土地确权对农民和农村社会的影响。于农民而言，确权多大程度上维护了农民的土地权益，提升了村民的产权安全感，同时在此基础上促进了农民增收；于农村而言，土地确权是否激活了村庄土地资源、化解了村庄纠纷、提升村民对村庄的集体认同，为乡村社会持续发展增添动力。根据以上的分析，本研究将承包地确权的评价指标分为四级指标，一级指标即为目标层，二级指标从政策评估内容中分出2个指标，即政策产出层和政策影响层；三级指标在二级指标的基础上提炼5个指标，四级指标基于三级指标设置16个指标。具体指标如表1所示。

表1 承包地确权绩效评估指标

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标
目标层	政策产出层	政策具体执行情况	X1是否进行相关政策宣传
			X2是否征询村民意见
			X3是否获得土地证
			X4对承包地确权工作满意度
	政策影响层	农村社会效益	X5是否促进规模经营
			X6是否减少农村土地纠纷
			X7是否促进村庄社会稳定
			X8是否提升村干部威信
			X9是否密切干群联系
			X10是否强化村集体认同
		农民经济效益	X11土地确权对家庭增收的作用
			X12土地确权对家庭就业择业的作用
		产权的安全感	X13是否赞同确权后会考虑将土地流转给别人
			X14是否赞同确权后会考虑流转别人的土地
			X15是否赞同确权后会感觉自己的土地权利有保障
			X16是否赞同确权后不再担心与他人发生土地纠纷

三、研究方案的设计

（一）模型的构建

根据以上分析可了解到，当前承包地确权工作已经取得一定成效，本文研究注重克服碎片化的成效分析，关注多种复杂因素对土地确权成效的影响，从政策目标实现程度和确权对农村社会的整体影响中评估其成效。因此采用建立因子分析模型，从中提炼具有代表性的因子进行的绩效评估，以期更加全面具体地反映承包地确权的成效。本研究基于SPSS22.0实现对数据的统计与分析。

本研究从土地确权实际效果出发，构建一套具有可操作性、可测量性的承包地确权评估指标，通过提取公因子进行测量。研究思路首先是通过阅读相关文献分析当前承包地确权的影响，并在此基础上建立科学的评估指标体系；其次是通过因子分析对承包地确权进行全面系统的评估，在因子分析的基础上确定综合因子得分；最后，建立线性回归模型，进一步探讨因子得分差异的原因，考察人口因素与因子得分的关系。

（二）数据的来源及操作化

1. 数据特征与统计分析

本研究的数据来源于华中师范大学中国农村研究院“百村观察”项目组于2020年对“承包地确权的成效”的调研，其中涉及全国139个村庄，2022个农民的调查。如表2所示。

从表2中可见，在2022位农民中，其中东、中、西部地区农民占比分别为18.55%、49.55%和31.90%；从农民政治身份看，其中党员农民和具有干部身份农民的占比分别为10.91%和5.75%，而非党员农民和非干部身份农民占比为89.09%和5.75%；考察民族差异，其中汉族占比为94.68%，少数民族占比为5.32%；从性别区别看，男性和女性的占比分别为62.81%和37.19%；从年龄结构构成看，30岁以下以及30～39岁农民合计占比为16.64%，40～49岁农民累计占比为18.19%，50～59岁农民累计占比为32.78%，60岁以上农民在此项的占比为32.39%；进一步考察农民的教育程度，其中小学和初中的占比最大，分别为38.55%和35.90%，其次是高中，占比为12.65%，文盲和大专及以上的农民占比均不足10%，分别为6.94%和5.96%。从收入水平角度看，其中低等收入、中低收入和中高收入占比均超过20%，分别为20.04%、23.55%和20.09%，调查显示有16.53%的农民为中等收入，另外高等收入的农民占比为19.79%。

表2 样本的基本特征

特征	类别	频数	百分比（%）
性别	男	1270	62.81
	女	752	37.19
政治面貌	党员	220	10.91
	非党员	1796	89.09
是否是干部	是	116	5.75
	否	1901	94.25
受教育水平	文盲	136	6.94
	小学	756	38.55
	初中	704	35.90
	高中	248	12.65
	大专及以上	117	5.96
年龄	30岁以下	147	7.37
	30～39岁	186	9.27
	40～49岁	365	18.19
	50～59岁	658	32.78
	60岁以上	650	32.39
收入水平	低等收入	405	20.04
	中低收入	476	23.55
	中等收入	334	16.53
	中高收入	406	20.09
	高收入	400	19.79
地区	东部地区	375	18.55
	中部地区	1002	49.55
	西部地区	645	31.90
民族	汉族	1905	94.68
	少数民族	107	5.32

2. 变量的操作化

从政策执行层看，变量的选项分别为“是”、“否”，其中“是”赋值为1，“否”赋值为0。有关土地确权对于土地规模经营以及村庄社会稳定性的影响，由高到低设置三个层次选项分别为“明显促进”、“有所促进”、“没有影响”并分别赋值为3～1，其余变量设置与赋值基本上按照李克特量表进行，由高到低分别为5～1，需要说明的是，为了提高数据的可分析率，此次数据剔除了村民表述为“不清楚”的选项，如表3所示。

表3 变量的赋值表

变量名称	选项与赋值
是否进行相关政策宣传	
颁证是否征询农民意见	是=1、否=0
是否获得土地证	
确权政策的满意度	非常满意=5，比较满意=4，一般=3，不太满意=2，很不满意=1
是否促进规模经营	明显促进=3，有所促进=2，没有影响=1（剔除不清楚）
是否减少农村土地纠纷	明显减少=5，有所减少=4，没有变化=3，有所增加=2，明显增加=1（剔除不清楚）
是否促进村庄社会稳定	明显促进=3，有所促进=2，没有影响=1（剔除不清楚）
是否提升村干部威信	明显提升=5，有所提升=4，没有影响=3，有所降低=2，明显降低=1（剔除不清楚）
是否强化村集体认同	明显强化=5，有所强化=2，没有影响=3，有所弱化=2，明显弱化=1（剔除不清楚）
是否密切干群关系	明显密切=5，有所密切=4，没有影响=3，有所疏远=2，明显疏远=1（剔除不清楚）
土地确权对家庭增收的作用	作用很大=5，作用较大=4，作用一般=3，作用较小=2，没有作用=1
土地确权对家庭就业择业的作用	作用很大=5，作用较大=4，作用一般=3，作用较小=2，没有作用=1
是否赞同确权后会考虑将土地流转给别人	非常赞同=5，比较赞同=4，一般=3，不太赞同=2，很不赞同=1
是否赞同确权后会考虑流转别人的土地	非常赞同=5，比较赞同=4，一般=3，不太赞同=2，很不赞同=1
是否赞同确权后会感觉自己的土地权利有保障	非常赞同=5，比较赞同=4，一般=3，不太赞同=2，很不赞同=1
是否赞同确权后不再担心与他人发生土地纠纷	非常赞同=5，比较赞同=4，一般=3，不太赞同=2，很不赞同=1

四、基于因子分析的承包地确权绩效评估

（一）因子提取与命名

为了对众多因子进行分析，本研究采取主成分因子法，通过降维提取公因子，并进行显著性检验，结果显示，KMO的取值为0.798，Bartlett球度检验的显著性水平为0.000，由此说明变量之间存在较大的相关性。通过最大方差旋转共提取四个公因子，四个因子的方差贡献率分别为26.38%、13.71%、12.61%和11.72%，累计方差贡献率为64.42%，说明四个公因子能包含承包地确权成效的大部分数据，对其进行成效因子分析具有一定的解释力。通过旋转载荷矩阵值确定原始变量与因子之间的关系。

因子1载荷较高的指标分别是X5、X6、X7、X8、X9、X10，这组指标综合反映了承包地确权对村庄社会的影响，其中包括村庄土地经营环境、村庄矛盾纠纷、干群关系等村庄社会的综合效应，因此可以命名为“村庄社会效益因子F1”。

因子2载荷较高的指标分别为X13、X14、X15、X16等，这组指标中主要考察土地确权对农民土地权益的认知，包括土地所有权下对土地的流转，土地产权的稳定性保障。因此可以命名为“农民产权安全效益因子F2”。

因子3所支配的指标比较高的因子分别是X1、X2、X3、X4。这组指标集中反映承包地确权实施过程的考察，其中包括宣传、征询意见、颁证等，另外还考察农民对确权政策的满意度。整体而言可以概括为“政策执行效益因子F3”。

因子4呈较高载荷的因子分别为X11、X12，这组数据集中反映土地确权后对农民所带来的经济效益，其中保留土地流转收入和因释放的农村劳动力进城务工收入。综合而言可以概括为“农民经济效益因子F4”。如表4所示。

（二）因子得分与结果分析

根据表4可以计算出四个主因子的得分情况：

F1=0.140X1－0.191X2—0.212X3＋0.223X4＋0.711X5＋0.749X6＋0.822X7＋0.831X8＋0.819X9＋0.813X10＋0.308X11＋0.244X12－0.050X13－0.018X14＋0.283X15＋0.264X16

F2=0.053X1＋0.007X2－0.027X3＋0.097X4＋0.099X5＋0.081X6＋0.100X7＋0.039X8＋0.085X9＋0.090X10＋0.064X11＋0.004X12＋0.674X13＋0.678X14＋0.790X15＋0.771X16

表4 旋转后因子得分矩阵

	因子			
	F1	F2	F3	F4
X1	0.140	0.053	0.646	-0.052
X2	-0.191	0.007	0.728	-0.041
X3	-0.212	-0.027	0.702	-0.033
X4	0.223	0.097	-0.695	0.013
X5	0.711	0.099	-0.070	0.267
X6	0.749	0.081	-0.059	0.104
X7	0.822	0.100	-0.110	0.058
X8	0.831	0.039	-0.130	0.069
X9	0.819	0.085	-0.124	0.130
X10	0.813	0.090	-0.156	0.096
X11	0.308	0.064	-0.086	0.829
X12	0.244	0.004	-0.068	0.834
X13	-0.050	0.674	0.017	0.320
X14	-0.018	0.678	0.007	0.352
X15	0.283	0.790	-0.040	-0.273
X16	0.264	0.771	-0.053	-0.265

F3＝0.646X1＋0.728X2—0.702X－0.695X4－0.070X5－0.059X6－0.110X7－0.130X8－0.0124X9－0.156X10－0.086X11－0.068X12＋0.017X13＋0.007X14—0.040X15－0.053X16

F4＝－0.052X1－0.041X2－0.033X3＋0.013X4＋0.267X5＋0.104X6＋0.058X7＋0.069X8＋0.130X9＋0.096X10＋0.829X11＋0.834X12＋0.320X13＋0.352X14－0.273X15－0.265X16

在此基础上根据各因子的贡献率计算综合因子得分：

F＝26.384*F1＋13.710*F2＋12.612*F3＋11.721*F4

综合以上分析，村庄政策执行效益因子、社会效益因子、产权安全效益因子和农民经济效益因子是影响土地确权成效的四个主要因子，从上述研究可以看出，每个因子的贡献率有所差异，其中，村庄社会效益因子贡献最大为26.38%，这说明村中社会效益因子对土地确权成效影响最大。其次为政策执行效益因子、产权安全效益因子，贡献率分别为13.71%、12.61%，农民经济效益因子占比最低为11.72%，此变量也具有一定的解释力。

为了方便观察和比较分析，本研究利用因子得分公式[①]将各因子转化成百分制，再利用均值比较得出不同地区和不同农民得分均值，具体结果如表5所示。

表5 样本农民确权绩效的均值比较

区域分组	均值	标准差
东部地区	40.09	17.92
中部地区	43.36	18.84
西部地区	46.94	17.64
南方地区	46.11	17.59
北方地区	42.08	18.89
全国	43.84	18.43

从表5中可知，土地确权的平均得分为43.84分，通过比较不同地区得分情况，可以看出，东中西部得分依次呈现上升趋势，其中西部地区平均得分最高为46.94分，且高出全国平均水平3.1分，东部地区得分最低为40.09，比西部地区低6.85分。从东中西的比较分析中可以看出，东中部地区土地确权的综合得分低于全国平均水平，而西部地区得分相对较高。同时，从南北地区对

① 转换公式为：转换后的因子值=(原因子得分++X)*Y。其中，Y=99/(原因子得分最大值—原因子得分最小值)，X=1/Y—原因子得分最小值。

比看，南方地区和北方地区土地确权综合得分分别为46.11和42.08分，南方地区得分高于北方地区，且高出全国平均水平，可见南方地区土地确权的综合效益好于北方地区。

五、承包地确权成效影响因子分析

从以上分析中可知不同地区土地的确权得分存在差异，为了进一步考察不同地域因素或者人口特征对土地确权成效得分的影响，本研究借助SPSS22.0统计软件，运用线性回归模型分析人口要素与土地确权综合得分之间的关系。因考察的是多个自变量与一个因变量之间的关系，且因变量是连续性变量，因此采用线性回归模型进行分析。

$$F=a+\chi_1 X1+\chi_2 X2+\chi_3 X3+\cdots+\chi_N Xn+\varepsilon$$

公式中F代表土地确权成效得分，a为常数，X1～X7代表地区、家庭收入、民族、受教育水平、户口、职业，χ_1～χ_6代表各自变量的回归系数，ε为随机误差项。

回归分析显示人口变量的拟合优度为的0.067，通过Anova的检验，该模型的sig为0.000，说明人口变量对土地确权成效得分有影响，具体结果如表6所示。

表6 人口变量对确权绩效影响的线性回归结果

模型	非标准化系数B	T	显著性
常数	−6.688	−0.607	0.544
东中西分组	3.509	2.112	0.035
南北分组	8.479	3.508	0.000
民族分组	−2.899	−0.528	0.598
受教育水平分组	2.740	2.163	0.031
户口分组	−25.471	−3.166	0.002
职业分组	−0.868	−1.135	0.256
家庭收入分组	3.629	4.622	0.000

数据显示，p≤0.000的变量为南北分组变量和家庭收入分组变量，p≤0.05的变量为户口分组、东中西分组和受教育水平分组，可见这些变量对确权成效得分产生明显的影响。其中户口与综合评分呈明显的负相关，农业户口评分明显高于非农户口，可知土地确权对农业户口的人影响更大。从村民个人受教育水平看，受教育水平与土地确权综合得分呈正相关关系，即受教育水平越高，土地确权综合得分越高，可知受教育水平越高的村民对土地确权评价越高。从家庭收入水平看，在p=0.000的相关度下，家庭收入与土地确权综合得分呈明显的正相关关系，家庭收入越高，对土地确权的综合效益评价越高。可进一步思考，因家庭资本的差异，低收入家庭在土地的确权中获得整体收益低于高收入家庭，土地确权需要进一步盘活土地资源，发挥土地的经济效益，让低收入家庭从土地确权中获得更多福利，缩小贫困差距，缓解基层社会矛盾。通过表6同时可以看出，在众多考量的因素中，职业类型与民族特征对土地确权综合评分无明显关系。

六、结论与建议

本研究利用中国农村研究院2020年“百村观察”调研数据，通过对政策效能因子、土地产权安全效益因子、农民经济效益和村庄社会效益因子这四大因子进行测量、评估获得综合得分。结果如下：

（1）村庄社会效益在综合得分中所占的比例最高，即土地确权对村庄社会效益影响显著，说明土地确权的溢出效益明显。土地确权颁证赋予农村土地法定身份，稳定了土地承包关系，充分保障了农民土地承包经营权。从土地经营角度看，“农村土地确权在一定程度上解决了承包制的不完全契约特性，将剩余控制权配置给土地投资决策相对重要的农民”[5]，韩家彬从产权与契约的角度指出承包地确权增强农民对土地的控制权，农民能集中精力对土地进行长期投资，进而推动了土地的流转。土地确权明晰了农民产权关系，将部分农民从土地中解脱出来，对于转移农村剩余劳动力，促进农业的适度规模经营具有重要的现实意义。从土地纠纷治理角度看，土地确权通过划清地界，登记颁证进一步明确了土地承包经营权属，成为调处土地承包经营纠纷的重要证据，从根本上强化了对农村土地承包经营权的物权保护，有效杜绝了村干部随意调整农民承包土地的行为，为保持现有土地承包关系长期稳定提供了制度支撑，维护了村庄的和谐稳定。从土地确权过程中看，土地问题一直是农民关注的焦点，牵涉多方的利益，土地确权中利益主体之间

进行多重博弈，催生了乡村社会组织，锻炼了村干部的治理能力。通过扎实的土地确权工作，许多土地承包矛盾和纠纷得以有效化解，从而密切了干群关系，巩固了基层政权根基，为进一步推行乡村振兴奠定良好的基础。

（2）从土地确权成效综合得分看，全国土地确权整体评分不高，为43.84分。同时，各地区之间存在明显的差异，其中东中西部地得分依次呈现上升趋势，土地确权得分最高为西部地区。西部地区主要以农业生产为基础，土地依然是农民的重要生活来源，土地确权进一步明晰了产权关系，促进生产要素的流动，为西部地区农民创造了更多的非农就业机会，有助于将农民转化为不以土地为依赖的城镇居民，土地确权对西部地区实现农业现代化和城乡一体化具有显著的意义。除此之外，人口因素与综合评分之间也有显著的差异，受教育水平以及家庭收入与综合得分呈明显的正相关关系，从这个角度看土地确权让相对高学历和高收入的家庭受益多，从长远看，在一定程度上会加剧贫富差距，引起社会矛盾。鉴于此，政府应该注重发挥确权的政策红利，拓宽土地收益的渠道，一方面积极引入社会资本发展乡村产业，在保证流转土地的经济效益的同时，提高土地可持续利用潜力。另一方面，可以探索建立恰当的退出承包地的村庄内分配机制，将退出的承包地优先承包给少地或无地的贫困家庭，使承包地资源得到更为合理的利用和配置，或是通过土地流转给专业经营农户，利用流转收益实现对少地、无地以及贫困农户的经济补偿。

（3）从各个因子内部看，其中政策执行效益因子得分相对较高，土地确权中的社会效益突出，同时也应看到政策执行效益因子、土地产权安全效益因子和农民经济效益因子这三者占比相对较小，其中土地产权安全效益因子得分和土地经济效益相对较低，可以推理出农民对于确权政策的满意度较高，但对于确权后土地的综合利用的安全性仍有所担忧，土地的经济效益有待进一步发挥。究其原因一方面是农村要素市场发育程度较低，土地交易尚不完善，农民对于土地预期收益较低，农村土地经济价值有待进一步挖掘；另一方面是农民的“重土”观念，不愿意将土地流转出租，进而影响土地经济价值的发挥。在实际调研中发现，农民对于土地转入和转出存在诸多迟疑，特别是对土地抵押贷款。因此农地确权应以盘活产权为目标，拓展土地权能，实现流转收益、抵押担保等，搭建规范的土地交易市场平台，鼓励农民以股份合作等多种形式实现经济增收，提升土地承包经营权的资本化水平。同时政府应在充分尊重农民意愿的前提下，保护农民权益，引导土地经营权有序流转，探索确权成果在土地流转、抵押担保、涉农补贴、承包权退出、农田整治、解决地块细碎化等方面的应用，进一步提高土地的经济效益。同时完善当前农地利用制度，建立风险管理机制，促进土地流转的规范化和合法化，为确权效能的发挥提供健全的制度保障。

参 考 文 献

[1] 钱龙，冯永辉，陆华良，等. 产权安全性感知对农户耕地质量保护行为的影响[J]. 中国土地科学，2019，33（10）.93-101.

[2] 应瑞瑶. 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[J]. 中国农村研究，2018（3）：110-127.

[3] 丁玲，钟涨宝. 农村土地承包经营权确权对土地流转的影响研究——来自湖北省土地确权的实证[J]. 农业现代化研究，2017，38（3）：452-459.

[4] 罗明忠，万盼盼，陈江华. 农地确权对农户参与土地合作的影响——基于广东农户抽样问卷调查的实证分析[J]. 农村经济，2018（3）：110-127.

[5] 韩家彬，刘淑云，张书凤. 农地确权、土地流转与农村劳动力非农就业——基于不完全契约理论的视角[J]. 西北人口，2019，40（3）：11-22.

[6] 李江一. 农地确权对农民非农业劳动参与的影响[J]. 经济科学，2020（2）：146-156.

[7] 宁静，殷浩栋，汪三贵. 土地确权是否具有益贫性？——基于贫困地区调查数据的实证分析[J]. 农业经济问题，2018（9）：118-127.

[8] 黄振华，杨明. 农村土地确权政策的执行进展与绩效评估——基于全国303个村庄7476份问卷的分析[J]. 河南师范大学学报（哲学社会科学版），2017，44（1）：141-146.

[9] 许恒周，田浩辰. 农户生计多样化视角下农地确权政策实施效果评估——基于1254份农户问卷的实证研究[J]. 干旱区资源与环境，32（2）：30-35.

[10] 丰雷，郑文博，胡依洁. 大规模土地确权：非洲的失败与亚洲的成功[J]. 农业经济问题，2020（1）：114-127.

[11] 吕普生. 我国制度优势转化为国家治理效能的理论

逻辑与有效路径分析[J]. 新疆师范大学学报（哲学社会科学版），2020，41（3）：18-33
[12] 施雪华，方盛举. 中国省级政府公共治理效能评价指标体系设计[J]. 政治学研究，2010（2）：56-66.
[13] 史云贵. 我国农村社会治理效能评价指标体系的建构与运行论析[J]. 公共管理与政策评论，2016，5（1）：17-25.
[14] 朱春奎. 公共政策学[M]. 北京：清华大学出版社，2016：128.

Performance evaluation of land right confirmation based on the perspective of governance efficiency

QIAN Huan

（*China Rural Research Institute*，*Central China Normal University*，*Wuhan* 430079，*China*）

Abstract：Land right confirmation is the foundation of rural reform. Based on the perspective of governance efficiency, the theoretical framework and index system for land right confirmation are constructed, and the analysis model is established using factor analysis to comprehensively evaluate the effectiveness of land right confirmation. The study found that the national average score of contracted land confirmation was 43.84 points, and the village social benefit factors contributed the most to the comprehensive score. There are obvious differences in the effectiveness of contracted land rights confirmation in the eastern, central and western regions. The effectiveness in the western region is higher than that in the eastern and central regions. The level of education and family income are positively correlated with the effectiveness of land rights confirmation. Finally, it is proposed that the reform of rural contracted land requires further activation of land resources, and measures should be taken according to local conditions to promote the diversified income of farmers and give play to the policy dividends of land rights confirmation.

Keywords：Confirmation of contracted land；Effectiveness evaluation；Factor analysis；Governance effectiveness

（编辑：牛晓霞）