

中国农村土地转让权改革的深化与突破*

——基于2018年“千人百村”调查的分析和建议

丰雷¹ 胡依洁¹ 蒋妍² 李怡忻¹

摘要：基于中国人民大学2018年“千人百村”调查数据，本文构建一个“效率—公平”的农村土地制度改革综合分析框架，并采用描述统计、列联分析方法，系统分析农村土地转让权改革深化和突破难题。研究表明：第一，农地确权已进入收尾阶段，产权明晰促进了农地流转和规模经营；第二，“三项改革”成效初显，为村集体和农民带来巨大经济效益，征地改革程序进一步规范，用于纯公共利益的征地比例有所提高；第三，改革中仍存在土地测量不到位、实际颁证滞后、征地程序部分环节存在缺失等程序问题，以及征地补偿远低于农民预期、合理的增值收益分配机制尚未形成等收益分配问题，影响了改革成效。目前农村土地转让权改革已实质性开始，其中不转用途的内部流转改革进展顺利，转用途的外部流转改革尚处于探索阶段，进一步深化改革的关键在于真正赋予农民参与权和谈判权，特别是处理好程序正义和收益分配难题。

关键词：确权登记颁证 三项改革 农地流转 土地收益分配 程序正义

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、引言

改革开放以来，随着社会主义市场经济体制建设的深入，为解决农村土地细碎化、农业兼业化等问题，农村土地流转改革提上日程。1984年中共中央1号文件“鼓励土地逐步向种田能手集中”，标志着农村土地使用权流转改革的开启，特别是经济发达地区通过租赁制、两田制、股份制等多种形式尝试承包地流转。90年代后期，国家强调在“坚持土地集体所有和不改变土地用途”的前提下，鼓励进一步繁荣农村土地流转市场，以解决农村土地撂荒、生产效率低下等问题。2001年《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》和2002年《中华人民共和国农村土地承包法》对农村土地使用权流转的主体、形式作出了具体规定和立法，进一步加速农村土地流转并扩大规模经营程度。集体建设用地使用权的流转在农户间时有发生，国家法律法规将宅基地使用权的受让范围局限于“本集

*本文是国家自然科学基金项目“中国农村土地制度变迁中的正式规则：制定、实施及演进”（项目号：71673286）和“中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金）项目”的阶段研究成果。本文通讯作者：蒋妍。

体经济组织内部”（高圣平，2019）。改革开放以来，法律一直规定征地是农村土地非农化的唯一合法途径，政府是主导这类转换的唯一合法主体。进入 21 世纪后，鉴于征地矛盾日益突出，关于农村土地非农化市场交易，政策经历了从全面禁止到允许有条件流转的转变（钱忠好、牟燕，2013）。总之，目前农村土地使用权流转市场已初步建立，但是依然存在活力不足、规模不大、结构不协调等问题（刘守英，2014），其中涉及用途转换的农村土地转让权改革尤其举步维艰。尽管国家开始“逐步建立城乡统一的建设用地市场”，推进国有建设用地与农村土地同权同价，但是农村土地依然不能直接进入土地一级市场进行交易，向非农用地的转换限制尚未突破。

十八大以来，农村土地制度改革进入全面深化阶段。在进一步推进使用权改革的基础上，开始进行转让权改革的突破与创新，尤其加大了涉及用途转换的农村土地流转改革力度。使用权改革是转让权改革深化的前提和基础。2014 年中共中央明确提出“用 5 年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作”；十九大报告再次提出“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年”。在农村土地转让权改革方面，2013 年十八届三中全会提出“建设城乡统一的建设用地市场，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制；赋予农民更多财产权利，保障农民公平分享土地增值收益”。2014 年《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》提出“鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地”。同年，中办国办印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，在全国 33 个县（市、区）开展土地制度“三项改革”试点。2018 年中央 1 号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出宅基地“三权分置”，促进宅基地使用权有限度地进入市场。2020 年 1 月，新版《土地管理法》正式施行，尽管宅基地流转的“口子”并无实质松动（只是“鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”），但是新版《土地管理法》删除了“从事非农业建设使用土地的，必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地”的旧规定，在集体经营性建设用地入市和征地程序规范等方面均有重大突破，是进一步深化农村土地转让权改革的良好契机。

当前，有关农村土地使用权改革的政策演变（冀县卿、黄季焜，2013；叶剑平等，2018）及其与经济绩效关系的研究（黄季焜等，2012；程令国等，2016），与农村土地转让权改革的相关研究（周其仁，2004；谢冬水，2014）多是分开进行。在农村土地转让权改革的研究中，保持原用途的农村土地流转改革（康雄华等，2008）与改变原用途的农村土地转让权改革（严金明等，2018）的研究也未纳入统一分析框架。对农村土地产权制度变迁中产权结构进行细分，建立中国农村土地制度综合改革的研究框架，有助于理解与把握改革的内部关系，探讨实践中的复杂问题（李宁等，2017）。

本文主要基于中国人民大学 2018 年“千人百村”调查数据，并对比 1999~2016 年 17 省调查（叶剑平等，2018）以及 2016 年 5 省农地确权调查（丰雷等，2019）结果，尝试构建一个“效率—公平”不可分的农村土地转让权改革分析框架，对农村土地使用权改革（确权登记颁证等）与农村土地转让权改革（不转用途的承包地流转和规模经营，以及转用途的农村土地制度“三项改革”等）进行实证分析，探讨产权明晰与经济绩效的关系、程序正义和收益分配与农民满意度的关系，呈现农村土地制度改革的成效、问题和挑战，并为进一步深化农村土地转让权改革提供理论和实证依据。

二、“效率—公平”不可分的农村土地转让权改革分析框架

（一）综合的中国农村土地制度改革框架

产权一般由资源的排他使用权、收益权和转让权三部分构成，转让权是指通过出售或其他方式转让资源给他人的权利。清楚界定的转让权一定包含清晰的使用权和收益权，因此也起着更为关键的作用（周其仁，2004）。目前农村土地制度改革已进入深水区 and 关键期，与相对成功的土地使用权改革相比，以征地制度为代表的农村土地转让权改革大大滞后（周其仁，2004；张曙光，2007；丰雷，2018）。转让权制度改革及其强调对“不转变用途”和“转变用途”进行区分，是当前深化农村土地制度改革的关键（周其仁，2004；刘守英，2014；李宁等，2017；丰雷，2018），涉及农民是否被排除在农村土地的非农用使用权之外、决策权是否受到限制以及收益权是否得到保障的问题（张曙光，2007），决定了土地制度改革乃至国家整体改革的成败。

尽管现行法律制度尚未对转让权进行十分清楚的界定，但可以明确的是，《农村土地承包法》等关于农户土地承包权和转让权的界定，全部以“土地的农业用途”为限（周其仁，2004；丰雷，2018），对于农村土地流转特别是非农业经营权利的限制，在一定程度上加强和固化了土地权利的二元分割（张曙光，2007）。换言之，在现行农村土地制度下，由于农业用途的限制，土地转让权并不完全：农村承包地经营权流转大部分限于农业用途下的本地区内部交易，仍有部分流转行为属于无充分竞争价格的非市场化交易；农村宅基地暂不能出售，仅允许在试点地区进行抵押，更不能在城乡居民之间和不同集体组织成员之间自由流转（周其仁，2004；刘守英，2014；丰雷，2018）。

完整的土地转让权可以分为不转变用途的流转和转变用途的流转两个部分：前者是维持农地的原用途不变，改革内容侧重在相对成功的使用权改革基础上，赋予农户有限度的不转变用途的转让权，涉及农用地流转制度改革和非农用地流转制度改革。在不改变用途的前提下，农村土地资源在农村土地使用者之间流转的实质是权利的转移，又被称为农村土地“内部流转”（康雄华等，2008）。后者则是指更为深入和广泛的农村土地转用制度，可称为农村土地“外部流转”，主要涉及用途转换问题^①，包括农转非改革（例如农村土地通过征收转为国有建设用地，以及盘活宅基地和集体经营性建设用地直接进入市场等）以及非农用地之间的转换（宅基地向集体经营性建设用地转换等），也即目前开展的农村土地制度“三项改革”。

综上所述，农村土地制度改革可以分为使用权改革和转让权改革两大部分，成功的使用权改革是进一步深化转让权改革的基础和保障。转让权改革则可根据是否发生用途的转换，进一步划分为内部流转与外部流转两大类。一个初步构建的综合的农村土地制度改革分析框架见图1。

^①这里，特别感谢一位匿名审稿人指出“以往研究更多的是农村土地内部流转和外部流转分开研究”的现状，并提出构建“综合的农村土地转让权改革框架”的建议。

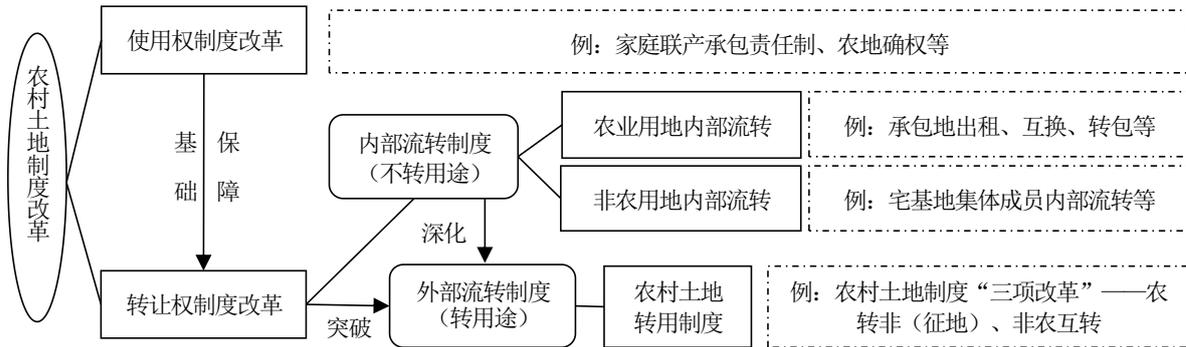


图1 一个综合的农村土地制度改革分析框架

（二）“效率—公平”不可分的农村土地转让权改革框架

进一步研究农村土地转让权改革的深化和突破问题，则“效率—公平”问题不可分立而谈，即产权界定、经济绩效、以及收益分配和程序正义之间密切关联，需要联立分析（见图2）。

首先，在效率问题上，产权界定和制度安排是决定经济绩效的关键（North, 1990; de Soto, 2000）（见图2 路径 a）。这一新制度经济学的核心观点在中国农村土地制度改革领域得到了初步验证。家庭联产承包责任制及其后续一系列农村土地制度改革稳定了农村土地使用权，提升了产权人信心进而增加土地长期投入，促进土地流转和规模化经营，并获得信贷支持，从而提高了农业生产率，促进了农业增长（Lin, 1992; 黄季焜等, 2012）。农村土地制度改革也促进了农业剩余劳动力迁移，从而加速了工业化和城镇化进程（Lin, 1992; Binswanger et al., 1995; 游和远、吴次芳, 2010）。以农村土地制度改革为基础所形成的独特的土地制度安排为中国经济转型和发展提供了动力，成为中国经济高速增长和结构变革的发动机（刘守英, 2018）。

其次，转让权改革的核心是土地增值收益分配，涉及经济学中的效率与公平（配置与分配）不可分问题，并体现在以下两个方面：一方面，产权界定和制度安排通过权利的重新配置影响了收益分配的公平性（见图2 路径 b）。也就是说，产权界定不仅提供了影响经济绩效的行为的激励，而且决定谁是经济活动的主角并因此决定着社会财富的分配（周其仁, 2004）；制度安排也从来不只是一个“全社会”的效率问题，还有一个“对谁的”效率问题，其在决定资源配置的同时也决定了不同群体的经济优势和机会的重新分配（Bowles, 2004; Bromley, 1989）。地权之于农民，并非单纯的经济问题，还包含了政治的、社会文化的更广泛含义（Barrows and Roth, 1990; Sjaastad and Cousins, 2009），具有生产要素、社会分工、收入来源、养老保障以及满足农户对于公平公正和稳定发展的内在诉求等多重属性（胡新艳等, 2013; 黄鹏进, 2014）。另一方面，伴随着经济绩效的提升，民众的公正诉求与日俱增，并很大程度上体现在对程序正义的追求（见图2 路径 c）。具体来说，政治经济学研究表明，当经济发展达到一定的富裕程度时，人们通常会主张更多的政治自由与社会公平，普遍的富裕也会造就出新群体，在公共选择方面产生更多社会公平需求（Lipset and Martin, 1960; 诺思等, 2013），包括结果公平、机会公平以及程序公平等多维度（孟天广, 2012）。

最后，这部分探讨公平问题。产权缔约理论认为，影响收益分配的因素错综复杂，包括制度变化

带来的期望总收益的大小、谈判各方的数目和异质性、现有的和拟议中的分配扭曲或集中程度以及信息问题等 (Libecap, 1989)。讨价还价理论表明谈判程序安排及其规范性不仅直接影响公平感知, 还进一步导致了谈判结果和实质公平的差异 (穆素, 2005; 晋洪涛等, 2010)。程序正义的重要性 (见图 2 路径 d) 也得到了行为经济学的支持, 人们的反应还取决于引致这些反应的情境和过程, 即“框架效应” (Tversky and Kahneman, 1981; 威尔金森, 2012)。实际上, 行为主体在公平与效率的动态权衡中不断调整自己的认知 (丰雷等, 2013), 制度变迁不仅受客观环境影响, 也受主观因素影响, 后者又取决于社会的正义标准和公平定义。

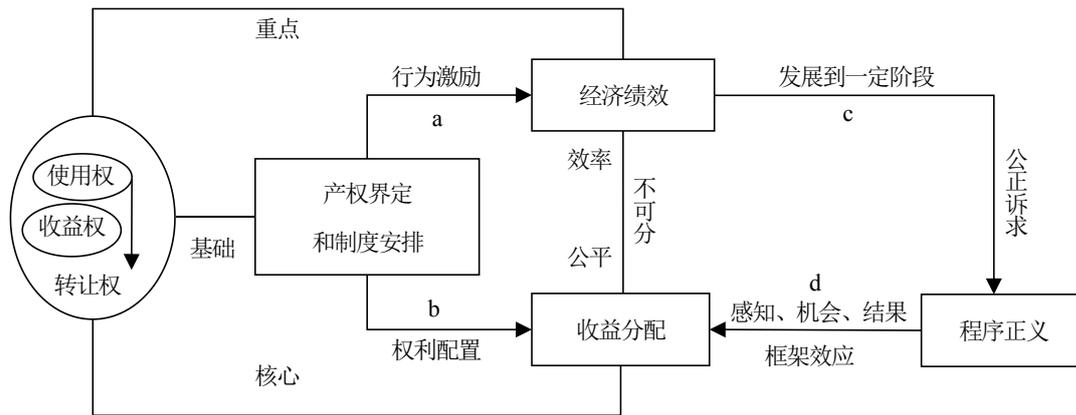


图2 “效率—公平”不可分的农村土地转让权改革分析框架

总之, 本文涉及的“效率”问题将集中于第四部分进行探讨, 即产权明晰 (农地确权) 对经济绩效的提升 (直接促进土地流转和规模经营、租金显化、投资增多、信贷发展, 甚至间接作用于农业转型、产业升级和农民增收等)。第五部分则更多聚焦于“公平”问题, 主要包括公平感知 (农民的确权、征地和居住满意度)、机会公平 (确权是否进行土地测量和签字确认、征地是否与农民商量补偿安置办法、农民是否参与听证会等) 和结果公平 (征地补偿、入市和宅基地改革的增值收益分配) 等。

三、调查方法和样本结构

(一) 调查方法

中国人民大学 2018 年“千人百村”社会调查活动组织千余名师生对全国 31 个省、直辖市和自治区 (除港澳台地区) 300 个行政村开展系统规范的社会调查。调查方法主要有田野定性访谈调查和入户问卷调查, 问卷分为行政村问卷和农户问卷两个层次。村级调查对象是村干部, 农户调查对象是户主或其配偶。抽样方法采用三阶段分层抽样设计: 第一阶段以县为初级抽样单位, 按地理区域和贫困程度划分为 8 层, 每个层内的抽样单位按人均第一产业增加值进行排序, 按照与农业人口规模成比例的不等概率抽样方法抽选; 第二阶段以行政村为抽样单位, 在每个被抽中的样本县中使用简单随机抽样方法抽选; 第三阶段的抽样单位是农户家庭, 在每个样本村中, 通过系统抽样或地图抽样确定 30 个样本农户。假定抽样精度与简单随机抽样相近, 本文使用数据在 95%置信度下允许抽样误差为 3%, 属于可接受范围。

（二）样本结构

此次调查共回收来自 295 个样本村的 9596 份有效农户问卷。农户样本量省分布见表 1。样本村多为山地、丘陵、平原地形，以各行政村村委会为起点，距离乡镇政府平均约 7.69 公里，距离县政府平均约 31.67 公里。被调查农户的户均人口中位数为 4 人，人均承包地面积为 3.19 亩。被调查者受教育年限、年龄的中位数为 11.2 年和 56 岁。约 55% 的受访农户八成以上的收入来自非农活动，家庭总收入和人均可支配收入的中位数分别为 30000 元和 8333 元。

表 1 31 省调查样本的省分布

省份	北京	天津	河北	山西	内蒙古	辽宁	吉林	黑龙江	上海	江苏	浙江
有效问卷数	63	30	675	274	248	228	208	336	70	310	329
省份	安徽	福建	江西	山东	河南	湖北	湖南	广东	广西	海南	重庆
有效问卷数	636	251	447	618	717	442	384	490	395	75	304
省份	四川	贵州	云南	西藏	陕西	甘肃	青海	宁夏	新疆	合计	
有效问卷数	468	292	526	55	301	274	33	44	71	9596	

（三）相关调查

本文进行对比所涉及的相关调查主要有：①“17 省农地调查”：1999~2016 年中国人民大学和美国农村发展研究所共组织了 7 次全国范围的农村土地调查，对 17 个中国农业大省进行入户问卷调查。样本结构：农户户均人口中位数为 4 人，户均耕地面积的中位数为 4 亩；被调查者受教育年限中位数为 7 年，年龄的中位数为 53 岁；家庭 2015 年现金收入的中位数为 20000 元。②“5 省农地确权调查”：中国人民大学 2016 年选择调查时已进行全省承包地确权登记颁证试点并分属东中西地区的山东、河北、河南、安徽、四川等 5 个典型省份进行入户问卷调查。样本结构：受访者年龄中位数为 52 岁，家庭土地总面积中位数为每户 4.5 亩，土地块数中位数为每户 4 块。

四、效率视角：农地确权、产权明晰与农地流转、规模经营

基于“效率”视角，本部分通过梳理农地确权进展及其与农地流转、规模经营、投资、信贷等多方面的关系，侧重验证产权界定对经济绩效的促进作用（对应图 2 路径 a），探讨不转用途的农村土地内部流转改革的主要成效。

（一）农地确权登记颁证

首先，新一轮农地确权工作进展顺利，初显成效，各省新证颁发进度与中央试点批次的推广进度基本一致，基本实现村级的确权工作开展全覆盖，证书大部分都是在近 10 年颁发，农户实际拿到证书的比例增加。深化农村土地制度改革的核心在于产权明晰，通过农地确权实现土地承包经营权权能完善，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利，是产权明晰的基本内涵（党国英，2010）。

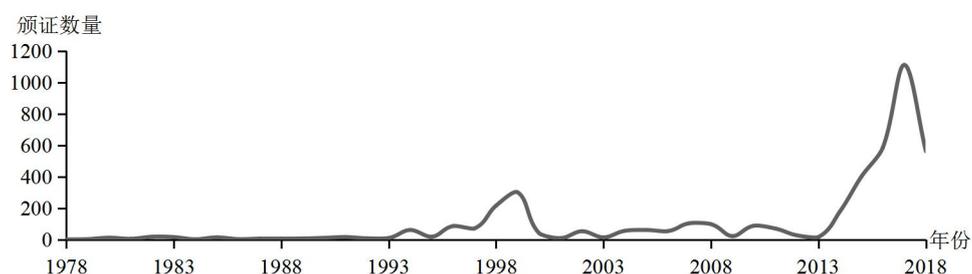


图3 农户颁证时间

资料来源：2018年“千人百村”调查。

截至2018年8月份，从省级层面上看：第一批2014年的3个试点省份山东、安徽、四川的新证颁证比例均位列全国前十，其中安徽最高（96.8%）；第二批2015年的9个试点省份中，河南、贵州、湖北、甘肃、江苏，江西的新证颁证比例也位列前十，均在80%以上；由于开展时间相对较晚，2016年和2017年的第三批试点省份大多颁证进度滞后，尤其是内蒙古、浙江、福建、山西等，新证颁发比例不足20%。从村级层面上看：被调查的295个村庄中，确权登记颁证工作全部完成、发了新的承包经营权证书的村庄比例约四成（39.66%），大多数村民都在最终公示结果上签了字的村庄约占一半（47.46%），初步完成且已公示但还未签字和正在开展还未进行公示的情况均较少，多数村庄确权工作已近尾声。与2016年5省农地确权调查时仅“15.8%的村庄全部完成确权并颁发了新证”和“36.8%的村庄大多数村民都在最终公示结果上签了字”相比，近两年村级层面的确权工作推进速度加快。从农户层面来看：被调查的9596个农户中，回答所在村庄所有人都拿到证的比例（36.64%）比2016年17省农地调查结果（15.9%）高出20%多；多数人都拿到证的比例（11.60%）也比2016年17省农地调查的5.5%高出约一倍。在未发证的村庄中，告知村民将要发证的村庄比例超过半数（57.89%）。从颁证时间上来看：证书大部分都是在近10年颁发（70.88%），2013~2018年（新一轮确权登记颁证）和1998~2000年^①呈现了证书颁发的两次高峰期（见图3），与2005年17省农地调查结果（土地证书的发放率为48.2%，大多数证书是在1998~2000年这3年间发放的）一致。

其次，新一轮农地确权工作流程规范，新版证书内容完整。确权登记颁证工作主要包括土地测量、结果公示、确认签字以及颁发证书等几个核心环节。在已开展土地确权的村庄中，超过半数的村庄（60.65%）进行了土地测量，但是全国范围开展土地测量的比例低于2016年5个农业大省和17个农业大省进行过土地丈量的村庄比例（77.9%和80.8%）。调查结果在村里张榜公示的比例较高（约70.97%），与2016年5省农地确权调查的公示比例持平（72.6%），2018年大多数村的村民（75.18%）对结果进行了正式的书面签字确认，公示和确认环节工作到位，比2016年5省农地确权调查和17省农地调查的公示比例高（58%和61.5%）；拥有土地证书的农户比例为56.48%，实际上能拿出证书的

^①在1997年的国务院16号文中，中国政府就要求向农民发放书面证明文件以确定30年土地使用权。

有 29.26%。上述结果与 2016 年 17 省农地调查“有 65.8% 的农户表示拥有土地承包经营权证书，其中实际能拿出证书的占 30%”结果接近，且值得一提的是，本轮调查持新证书的比例高达 77.53%，为 2016 年 17 省农地调查结果（37.7%）的两倍以上。此外，新证书内容规范完整，大多数新证上记载的土地信息包含了所有承包地总面积（79.82%）、地块数目（77.10%）、每块承包地的面积（73.75%）、关于地块四至的完整信息（59.60%）、每块承包地的具体位置图或地图（50.09%）。

最后，大多数农民听说过农村土地确权登记颁证政策，且认可证书的作用，对本次确权登记颁证工作大体满意。77.09% 的受访者表示听说过农村土地确权登记颁证工作，与 2016 年 17 省农地调查结果（59.9%）相比高出近 20%，本次确权宣传工作有效。尤其令人鼓舞的是，绝大多数受访者（88.32%）明确表示土地证书是有作用的，仅有一成左右的农民（11.68%）认为确权“没什么作用”。农民较强烈的产权意识和认知态度为后续农村土地制度改革的开展提供了良好的民意基础，同时也反映出改革方向与民众需求相互契合。对此次确权工作表示满意和非常满意的受访村民占大多数（59.63%）；表示不满意或非常不满意的仅占 11.15%，还有 25.62% 的农户表示“无所谓”。事实上，在发展中国家，为资产确立正式的法律保护文书，最大的受益者是低收入人群。赋予土地“一纸证书”，不仅提供了借款所需的抵押物，使借贷双方激励一致，增加获取信贷的可能性，而且扩大了潜在交易者范围，提高要素自由流动的效率，使得正式产权获得的收益“内部化”，从而盘活农民手中僵化的资产，甚至转化为用于在城市生存、发展和融入城市社会的资本（de Soto, 2000）。

（二）农地流转与规模经营

首先，农地流转市场稳步发展，流转规模逐年增加，近几年承包地流转频率有所增加。从土地流转面积比例来看，2001 年以来流转面积占总承包地面积的比例逐年稳步增加，由 2002 年的 1.4% 增至 2017 年的 37%；从流转农户比例来看，流转农户和转出农户占总农户数的比例在 2001~2010 年略有下降，2010 年分别降至 27.5% 和 15.6%，2016 年后恢复增长态势，分别为 31.9% 和 20.3%，2018 年又进一步增至 34.9% 和 22.1%（见表 2）。农村人口流动带来人地分离情况加剧，土地承包者与实际耕作者发生错位（桂华，2017）。在此背景下，2014 年国家提出“引导农村土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营”和“用 5 年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作”，改革至今已经初具成效，农地流转市场呈发展态势，在一定程度上实质提高了土地配置效率。

表 2 农村土地流转时序变化

时间	土地流转面积占 总承包地面积比例 (%)	流转农户占 总农户的比例 (%)	流出农户占 总农户比例 (%)
2001	1.4*	33.8	17.4
2005	4.5	32.9	15.9
2008	8.1	30.5	15.0
2010	14.7	27.5	15.6
2016	35.1	31.9	20.3
2018	37.0*	34.9	22.1

注：*表示由于 2001 年和 2018 年缺少相关数据，故分别采用 2002 年和 2017 年数据替代。

资料来源：2001~2018“土地流转面积占总承包地面积比例”数据来自农业农村部；2001~2016年“流转农户占总农户的比例”和“流出农户占总农户比例”数据来自17省农地调查；2018年“流转农户占总农户的比例”和“流出农户占总农户比例”来自2018年“千人百村”调查。

表3 农地流转交易方式时序变化

时间	现金交易			实物交易 (%)	零租金 (%)	
	比例 (%)	名义租金 (每年每亩元数)	实际租金 (每年每亩元数)			CPI 指数
2001	26.1	150.0	150.7	101.4	18.0	55.9
2005	33.6	133.0	133.4	101.6	14.0	52.4
2008	42.9	248.0	236.0	107.1	16.7	40.4
2010	55.7	400.0	396.1	102.9	13.5	30.8
2016	75.5	600.0	600.0	101.9	9.6	14.9
2018	78.2	609.0	609.0	101.9	6.3	15.5

资料来源：2001、2005、2008、2010和2016年数据来自历年17省农地调查；2018年数据来自2018年“千人百村”调查；名义租金与实际租金的换算公式如下：当年的真实租金=当年的名义租金×基期的CPI指数÷当年的CPI指数。由于调查多在年中开展，故CPI指数取当年的6月份，基期CPI指数为2018年6月，CPI指数来源为国家统计局官网。

其次，流转行为和交易方式逐步市场化和规范化，承包地流转质量逐年提升。一方面，从支付方式来看，2001年以来现金交易方式的比例大幅提高，由2001年的26.1%增至2018年的78.2%；零租金或实物租金（如约定给粮食）等非市场化、熟人社会的交易方式逐年减少，现金交易已成为当前最普遍的交易方式（见表3）。一般而言，发展中国家的农村土地市场相对不完善，零租金、实物交换等支付方式较为常见（Choumert and Pascale, 2017; Chen et al., 2017），而随着农村土地市场逐步发达成熟，农民在流转交易的定价方式上也愈发理性，更多地倾向于采用效率原则（Clemper and Poznyak, 2017）而非满意原则（Tversky and Kahneman, 1974）做出决策。另一方面，从合同签订来看，无论是流转给种植大户还是公司，绝大部分农户都采用签订书面合同的形式（83.21%和93.48%），两个比例均明显高于2016年17省农地调查结果（68.4%和65.5%），进一步反映出流转行为的规范化和流转质量的提升。此外，平均成交租金也由2001年每年每亩150元逐年递增至2016年和2018年的每年每亩约600元，反映出农村承包地的市场价值进一步显现。

表4 包地最多的大户、公司的租地面积

大户租地面积	2016年比例 (%)	2018年比例 (%)	公司租地面积	2016年比例 (%)	2018年比例 (%)
100亩或以下	41.70	28.82	200亩或以下	50.30	27.43
100~500亩	36.40	49.26	200~500亩	19.20	34.49
500亩以上	9.60	20.38	500亩以上	16.50	34.80
不清楚	12.30	1.55	不清楚	13.90	3.28

资料来源：2016年数据来自17省农地调查；2018年数据来自“千人百村”调查。

第三，随着“大户、公司”等新型农业经营主体的出现，农地规模化经营程度不断提高。调查表

明,超过半数的受访者(52.88%)表示其土地流转对象是大户、公司,比2016年17省农地调查结果“37.3%的受访者表示有大户或公司到村里租用耕地”高出近15%,可见目前农村承包地已经向专业租户集中,农业规模化经营已逐步成为常态。大户或公司租地规模远远高于普通农户。农户个体户均转出土地面积中位数为3亩,转入土地面积中位数为5亩。而村里包地最多的大户、公司的租地规模大多在100亩以上。具体来说,租地100亩以上的大户以及租地200亩以上的公司分别占69.7%和69.3%,并且该比例明显高于2016年17省农地调查数据(分别为46%和35.7%)(见表4),这说明近年来大户、公司等新型农业经营主体的租地规模逐渐扩大。

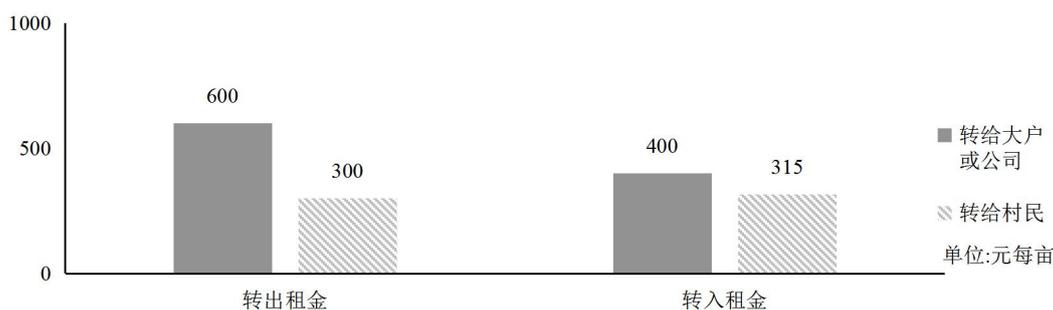


图4 大户、公司与村民的租金价格

资料来源:2018年“千人百村”调查。

第四,农地规模经营和新型经营主体的形成进一步显化了地价。本文的相关分析表明,“农地租金”高低与“是否转出给大户、公司”在1%的显著性水平下正相关。将农地租给大户、公司的租金(每亩每年600元)明显高于出租给普通村民的租金(每亩每年300元);曾与大户、公司有交易经验的农民,其转入租金(每亩每年400元)也高于其他普通村民(每亩每年315元)(见图4)。种植大户、公司占据规模经营优势,不仅有能力以更高的土地报价从农民手中转入土地,也进一步显化了地价,提高了农民对于土地资产属性的认识。

(三) 产权明晰对农地流转、投资和信贷的促进作用

调查表明,农地确权登记颁证不仅显著提高了农民土地流转的积极性,而且为农地规模经营创造了条件。本文的卡方分析表明,农户“是否持有证书”与其“是否进行流转”在1%的显著性水平下相关。列联分析表明,持有证书的农户进行土地流转的比例(23.72%)明显高于没有证书的农户(0.57%),对于转出和转入也是如此(见表5)。由此可见,农地确权改革对于降低农民信息不对称、提高农民交易积极性、扩大农地流转规模、激活农地市场起了正向作用,特别是为新型农业经营主体的形成及其土地连片规模经营创造了条件。在农户个体层面,持有证书农户的平均租地面积(5.18亩)高于未持证农户(4.73亩)。一纸证书起到了“定心丸”的作用,确权颁证会强化农民的承包地转让意愿,持证农户将农用地流转出去的面积相对较大。本文的村级层面的相关分析则表明,“村庄颁证比例”与该村的“大户数量”、“大户包地面积”均在5%的显著性水平下正相关。与2006年17省调查中“发过30年土地承包经营权证书的农户更倾向于参与土地流转市场(有证农民流转比例17.2%,无证农民流转比例14.7%)”的结论一致。

表5 土地证书与农地流转

变量	频数	转出		转入		流转	
		频数	比例 (%)	频数	比例 (%)	频数	比例 (%)
颁证	4890	709	14.50	504	10.31	1160	23.72
未颁证	3309	14	0.42	6	0.18	19	0.57
合计	8109	723	8.92	510	6.29	1179	14.54

注：该表格识别出了“流转土地在前、确权颁证在后”的样本并进行剔除，保证农地流转发生在确权之后；有54个受访农户在农地确权登记颁证之后既有转入也有转出。

数据来源：2018年“千人百村”调查。

表6 土地证书与投资、信贷

	信贷比例 (%)			农地投资 (元)
	副业信贷	农地信贷	总体信贷	
持有证书	57.67	69.14	65.18	5000
未持有证书	42.33	30.86	34.82	4000

数据来源：2018年“千人百村”调查。

同时，农地确权改革促进了土地投资和农村信贷发展，有利于农业转型、产业升级和农民增收。列联分析表明，持有证书的农户进行土地投资的中位数为每年5000元，显著高于未持有证书农户（每年4000元）（见表6）。进行过购买农用机械等农业技术投资的农户，其农地转出租金的中位数（每年每亩500元）显著高于未进行过的（每年每亩400元）；进行过农业技术投资农户的农业收入中位数（每年10000元）也远高于未进行过的（每年4000元）。确权改革增进了地权稳定性，提高了农民进行土地投资，尤其是农业长期投资（应瑞瑶等，2018）的积极性，使得家庭农业现代化程度更高，进而增加了农民收入。与2005年17省农地调查结果一致：持有证书的农户在1998年或1998年以后进行过土地投资比例（23%）也明显多于没有证书的农户（7.3%）。本文的卡方分析表明，农民“是否采用信贷方式获取资金”与“是否颁证”在1%的显著性水平下正相关。持有证书的农户不论是进行副业投资还是土地投资，通过信贷方式获得资金的比例（分别为57.67%和69.14%）都明显高于未持有证书的农户（分别为42.33%和30.86%），总体信贷水平结果也是一样（见表6）。证书作为可靠的权利凭证以及抵押或信贷的担保，增加了农户与贷款方的谈判能力和获取贷款的可能性。

总之，新一轮农地确权已进入收尾阶段，成效显著。产权的明晰不仅促进了土地流转市场繁荣、农业规模经营扩大、农民投资增加以及农村信贷市场发展，而且有利于农业转型、产业升级、农民增收以及乡村振兴。

五、公平视角：程序正义、收益分配与农户满意度

从“公平”视角出发，本部分重点对转用途的农村土地“外部流转”进行分析，指出农村土地制度改革中程序规范与收益分配的内在关联及不足之处。首先，剖析深化农村土地制度改革中的程序正

义问题，包括确权改革中的土地测量、实际颁证等环节和征地改革中商量补偿安置办法、公开征收补偿费收入等程序。其次，探讨农民对于程序规范性、完整性与日俱增的公正诉求，及程序正义与满意度的关系（对应图2路径c）。第三，探究农村土地制度“三项改革”中的程序正义与收益分配问题，一方面论证制度安排的改变对收益分配格局的调整（对应图2路径b），另一方面着力阐明程序正义对于收益分配的公平感知、机会公平和结果公平的影响（对应图2路径d）。

（一）深化农村土地制度改革中的程序正义

首先，新一轮确权整体上流程规范完整，但是土地测量、实际颁证等环节尚待进一步推进。在已开展确权的村庄中，60.65%村庄进行了土地测量，仅56.48%的农户拥有土地证书，实际上能够拿出证书的农户比例仅为29.26%，确权流程上存在重要环节落实不佳问题。土地测量对专业技术人员的要求较高，偏远落后地区的山村往往缺乏技术人员、操作不规范。实际颁证环节存在滞后性的主要原因是：历史遗留问题多且难以处理，如农户之间、家庭内部、代际之间的冲突和矛盾；农民外出务工与发证时间存在客观矛盾；村干部的懒政、拖延和基层组织工作效率低下等。事实上，程序公平就是为了限制权力的恣意、专断和裁量（季卫东，1993）。“明确土地权属、颁发土地证书”等环节若非遵循预先设定的步骤严格执行，将成为各种权属纠纷时有发生根源，违背了确权改革的初衷和立法目的。

其次，征地程序总体来看不断得到规范，但在公开征收补偿费收入等环节存在缺失，用于纯公共利益项目的征地比例仍有待提高。从征地流程来看：提前通知公告的村庄比例约七成（71.87%），村委会提前与村民商量了补偿安置办法的村庄仅六成（60.61%），公开征收补偿费收入状况环节比例更低（44.04%）（见表7），如何在征地补偿的磋商调解中增强农民的谈判地位是一大挑战。从本次行政村调查的征地用途来看：尽管大部分征地（70.63%）用于纯公共利益项目（包括：交通，50.79%；水利，5.56%；学校，4.76%；其他公共设施，9.52%），高于2016年17省农地调查结果（59%），但仍有15.88%用于一种或多种商业用途（包括：工厂，5.56%；住宅，8.73%；商业，1.59%）（与“千人百村”农户问卷调查结果也基本一致）。截至2018年12月，33个试点县（市、区）已按“三项改革”之后的新办法实施征地1275宗、18万亩^①。程序权益以程序性规范为基础，农民在征地过程中的公平感知除受到安置补偿等物质因素影响外，还会受到信息透明度和程序规范度等“无形”因素影响（王亚坤等，2019）。程序权益得到保障的农户会有更高的实质获得（征地补偿）（刘祥琪等，2012a）以及更高的征地满意度（刘祥琪等，2012b）。

表 7 征地过程中的程序正义

	提前通知公告的比例 (%)	商量补偿安置办法的比例 (%)	公开征收补偿费收入状况的比例 (%)
有	71.87	60.61	44.04
没有	16.91	24.19	31.94
不知道	11.22	15.19	24.03

^①参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》，网址：<http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>。

资料来源：2018年“千人百村”调查。

（二）农民的公正诉求：程序正义与农户满意度

一方面，确权登记颁证环节的完整规范特别是最后环节的证书颁发，能够显著提高农户的确权满意度。颁发证书是确权登记颁证工作的最后一环，它提供了一种程序和规则，使得人们围绕资产的保存、使用和交换达成共识（de Soto, 2000），是保证程序正义的关键。列联分析表明，持有承包经营权证书的农户对于确权工作表示满意（55.84%）和非常满意（8.93%）的比例均高于未持证农户（分别是44.58%和6.32%）。这与2016年5省农地确权调查的满意度评估结果结论一致，即：确权登记颁证工作的参与执行都对农户满意度有显著影响，证书的拥有比例影响尤其显著。从宅基地确权工作来看，持有宅基地证书的农户的居住满意度（85.97%）也高于未持证农户（80.37%）（见表8）。

表8 证书与农户满意度

	村民的确权满意度 (%)					
	非常不满意	不太满意	无所谓	满意	非常满意	不清楚
持有承包经营权证书	1.88	7.85	22.91	55.84	8.93	2.59
未持有承包经营权证书	2.54	11.04	30.23	44.58	6.32	5.30
总计	2.12	9.03	25.62	51.67	7.96	3.60
	村民的居住满意度 (%)					
	非常满意	基本满意	不满意			
持有宅基地证书	22.19	63.78	14.04			
未持有宅基地证书	16.03	64.34	19.63			
总计	20.02	63.98	16.00			

资料来源：2018年“千人百村”调查。

表9 程序正义与征地满意度

		农户的征地满意度 (%)				
		非常满意	满意	不清楚	不太满意	不满意
是否提前通知公示	是	3.31	36.17	31.65	22.00	6.88
	否	0.62	14.86	27.55	36.84	20.12
是否与村民商量补偿安置办法	是	3.60	40.21	29.4	21.95	4.83
	否	1.22	16.87	22.15	37.20	22.56
总计		2.61	30.63	33.19	24.82	8.76

资料来源：2018年“千人百村”调查。

另一方面，征地程序的完整性和规范性也提高了农民的征地满意度。本文的相关分析表明，“是否提前通知或公示”、“商量的补偿安置办法”等均与农民的征地满意度显著相关。本文的列联分析表明，政府提前通知或发布公告，农民表示满意（36.17%）和非常满意（3.31%）的比例均高于未进行通知或公示的比例（14.86%和0.62%），不太满意（22%）和不满意（6.88%）的比例则远低于未公示的比例（36.84%和20.12%）；在“是否与村民商量补偿安置办法”环节，政府与农民之间商议程序完整的，

农民满意度(43.81%)也明显高于未进行协商的比例(18.09%),不太满意(21.95%)和不同意(4.83%)的比例远低于未协商的比例(37.20%和22.56%)(见表9)。

(三) 制度安排、程序正义与农地增值收益分配

以“三块地”改革为代表的转用途的外部流转改革于2015~2019年在全国33个地区进行试点,改革卓有成效,同时也暴露出程序规范不足和收益分配机制不健全等问题。下文将依次探讨“入市”改革突破和增值收益分配格局调整、“征地”改革中的程序正义对农民补偿预期和实质获得份额的影响,以及“宅基地”改革中的增值收益分配比例和办法的新探索。

首先,“入市”试点改革破除了农村集体建设用地进入市场的障碍,制度安排的改变显化了土地价值,从而推动各试点地区加快调整国家、集体和个人之间的收益分配机制;同时,农民实质参与机制及合理公平的增值收益分配格局有待形成和完善。从改革实践来看,截至2018年12月,“三项改革”开展四年以来,集体经营性建设用地已入市地块1万余宗,面积9万余亩,总价款约257亿元,收取调节金28.6亿元,调节金平均占比约11.13%,试点地区共获得入市收益178.1亿元^①。尽管在试点推动下,各地区都努力探索更公平的国家—集体分配办法,但是土地增值收益分配缺乏科学依据,分享比例差异很大,利益分配方案都存在各种问题(严金明等,2018;何芳等,2019),如调节金的征收基数仍然采取双轨制(总价或增值收益),土地增值收益的测算及土地成本的确定存在困难等(表10)。同时,“入市”制度安排的调整进一步明确了土地增值收益在农村集体经济组织内部的分配机制原则——从“留归集体”到“壮大集体”,在进行实践的试点中,留在村集体的收益比例大致在20%~35%之间不等。

表 10 15 个入市土地增值收益在国家—集体之间的分配情况

地区分布	试点地区	集体向国家缴纳的比例(土地增值收益调节金政策规定)
东北部	黑龙江安达	土地出让总价款×(20%~50%)
	吉林九台	土地纯收益×50%
	辽宁海城	土地纯收益×(10%~40%)
东部	北京大兴	引入竞争环节:北部镇12%,南部镇8%;协议出让、自主开发:北部镇15%,南部镇10%;依法取得的使用权进行转让:转让收入总额×5%
	上海松江	商服用地:入市成交总价×50%;工业用地:入市成交总价×20%
	浙江德清	县城规划区内:工业用地24%,商服用地48%;县城规划区外、乡镇规划区内:工业用地20%,商服用地40%;乡镇规划区外的其他土地:工业用地16%,商服用地32%
	广东南海	非城市更新、综合整治项目:10~15%;农村集体经营性建设用地使用权转让:2.5~3.5%
	广西北流	工业用途:土地增值收益调节金每亩0.83万元,占出让价款10%;商住用途:土地增值收益调节金每亩15.31万元,占出让价款48%

^①参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》,网址:<http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>。

(续表 10)

东部	海南文昌	住宅用地：土地成交总价款（租金）×25%；商服用地：土地成交总价款（租金）×20%； 旅游用地：土地成交总价款（租金）×15%；其他用地：土地成交总价款（租金）×10%； 二级市场：不再收取
中部	山西泽州	土地增值收益调节金按照总价的 20%收取，但与实际协商情况略有差异
	河南长垣	商服：1~2 级 30%，3~4 级 20%，5~7 级 15%；住宅：1~2 级 20%，3~4 级 15%，5~7 级 10%；公共 1 类：1~2 级 15%，3~5 级 10%；公共 2 类：1~2 级 10%，3~5 级 5%； 工业：5%
西部	甘肃陇西	一比例：一个均数比例（20%~50%）；三区域：城市规划区内、乡镇规划区内、乡镇规划区外；两用途：商服用地、工矿仓储用地
	重庆大足	土地增值收益部分×20%~50%
	四川郫县	工矿仓储用地：土地成交价×（13%~23%）；商服用地：土地成交价×（15%~40%）；入市后再转让、出租：土地收入×3%
	贵州湄潭	工业用地：20%；综合用地：22%；商服用地：25%

资料来源：根据各试点地区人民政府门户网站公开政策文件整理，例如：《佛山市南海区农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金与税费征收使用管理试行办法》，网址：http://www.nanhai.gd.cn/cms/html/7965/column_7965_1.html。

“千人百村”调查显示，从农村基层干部的态度来看，大部分认为应该“谁流转，谁收益”（58.29%），也有部分受访者认为应该在集体和个人之间（21.69%），或在国家、集体和个人三者之间进行分配（17.63%）。对于具体的分配比例，受访者表示国家、集体和个人平均来看应该分别占12.69%、7.84%和79.52%，农户个人占最大份额。对于流转价格应该如何制定，认为应该“双方当事人协议”的占近一半（43.73%），“参考村里其他土地流转价格”的市场化方式也占了22.03%。

其次，在征地制度改革中，公平合理、落实到位的征地程序能够显著提高农民实质获取增值收益分配的份额；而征地程序的不完整则导致征地补偿水平低于农民预期。调查表明，最近一次征地中，被征地农户获得补偿的中位数为每亩20000元。接近半数（45.08%）的农民认为，实际补偿款远低于心理预期；认为补偿款比其他村水平高一些的受访者仅占3.10%，而认为比邻村低的农民占了三分之一（31.23%）。征地程序是否规范完整不仅影响征地满意度（公平感知），而且也决定了农民参与权和谈判权（机会公平），进而导致了征地补偿额度（收益分配）的高低（结果公平）。本文的列联分析表明，政府是否提前通知或发布征地公告、是否与村民商量补偿安置办法，极大影响被征户的补偿额度：进行了公示村庄的被征户补偿额度为每亩21600元，缺失的仅为每亩10000元；协商补偿安置办法的补偿额度为每亩23250元；未商量的仅为每亩9000元（见图5）。

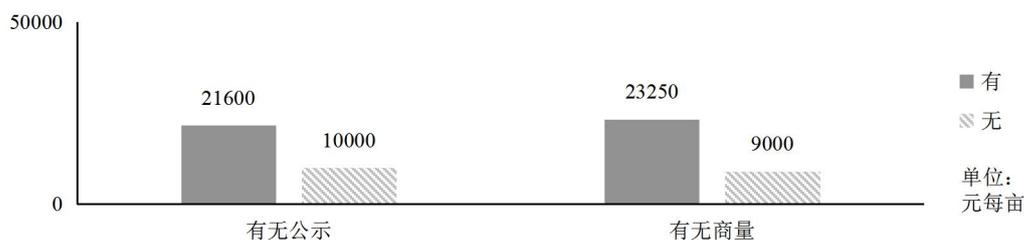


图5 程序正义与收益分配

资料来源：2018年“千人百村”调查。

最后，由于相关改革要求提出较晚，宅基地的增值收益分配的探索尚处于初步阶段，少数试点地区规定了宅基地增值收益分配比例或办法，大部分地区分配程序不明。截至2018年12月，宅基地改革已腾退出零星、闲置的宅基地约14万户、8.4万亩，办理农房抵押贷款5.8万宗、111亿元^①。宅基地的增值收益分配机制的改革探索缓慢，截至2018年，仅云南大理制定了较详细的调节金比例，仅天津蓟县、江西余江、四川泸县、云南大理等4个试点地区规定了宅基地流转或退出整治产生的增值收益在集体与农民之间的分配比例。由于宅基地制度改革在三项试点中涉及权利主体最多，历史遗留问题最突出，利益关系也最复杂，直到2017年11月（落后于入市、征地进入“试点联动”统筹阶段一年），中央才做出决定将宅基地制度改革拓展至全部33个试点县（市、区）。从2019新版《土地管理法》来看，宅基地流转“口子”并无松动，详细改动和实质措施并未在本轮修法中出现。

总的来看，“三项改革”中土地增值收益分配格局逐步形成，但是在参照何种程度的农民意愿进行分配、允许哪几类身份的农民分享收益、国家集体和个人三者分配比例多少等方面仍存在分歧。当农村农民、城市居民、专家学者、行政官员等群体内和群体间缺少关于土地增值收益分配公平共识时，反复博弈将极大地增加政策实施的社会成本（姜海、陈乐宾，2019）。因此，赋予农民实质性的参与权和谈判权，建立民主的听证和协商渠道，将会降低由于群体分歧带来的交易成本，从而有利于合理公平的土地增值收益分配机制的建立。

六、结论与建议

本文围绕农村土地转让权改革深化和突破难题，初步构建一个“效率—公平”不可分的农村土地制度改革综合分析框架，对农地确权、承包地流转和规模经营、“三项改革”等进行实证分析，并重点探讨产权明晰、程序正义和收益分配等问题。主要结论和建议如下：

第一，当前农村土地制度改革已进入全面深化阶段，其中以承包经营权流转为代表的内部流转改革进展顺利，而以“三项改革”为代表的转用途的外部流转改革尚处于探索阶段；进一步深化改革的关键在于真正赋予农民参与权和谈判权，特别是处理好程序正义和收益分配难题。

^①参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》，网址：<http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>。

自家庭联产承包责任制改革后，市场取向、明晰产权的农村土地使用权改革取得了成功，新一轮确权和三权分置改革又赋予农民更加充分有保障的不改变用途的转让权，即内部流转制度建设相对完善；而以征地制度、宅基地改革为代表的转用途的转让权改革，即包括农村土地非农化在内的外部流转制度，由于涉及更复杂、巨大的利益分配、程序正义以及国家战略调整等问题，改革难度大、进程滞后。产权和制度不是一个单纯的资源配置问题，同时涉及收益分配问题；改革不仅要提高“全社会”效率，还要特别关注“对谁的”效率。程序的规范完整不仅直接影响农民的公平感知和满意度，还进一步决定了包括征地补偿、入市增值收益分配等谈判结果和实质公平的差异。目前改革进程中存在着有意模糊、客观缺少部分环节以及执行不到位等问题，进一步深化改革的关键是给予农民参与权和谈判权，建立一个清晰、合理、公平、共享的土地增值收益分配机制。只有农民实质性参与谈判并真心同意支持，所形成的收益分配格局才是稳定、可持续、有适应性以及节约交易成本的。

第二，农地确权改革明晰产权，促进了农地流转和规模经营，也为进一步的转让权改革奠定了基础；建议全面排查证书是否发放到户，提高确权质量。

通过农地确权实现产权明晰是全面深化改革的前提。2018年“千人百村”调查正值农地确权的“收官之年”，调查表明，本轮确权工作已取得很大进展，难题主要是实际颁证比例偏低、土地测量不到位等。农业农村部于2019年在全国范围内开展了承包地确权“回头看”工作。建议各地结合该项工作，由土地、农业、公安、司法、档案、信访等部门联合组建矛盾纠纷调解小组和监督小组，重点排查确权证书未发放到户以及对确权有争议户的情况。调解组纳入一定比例的乡贤士绅和宗族长者，着力协调好本土人地关系，尤其是地权交叠、权属不清的历史遗留和矛盾纠纷问题；监督组与乡镇、村干部密切配合，实地走访，确认外界勘测及数据录入工作是否开展，为外出务工不在家的农户，按规定办理委托手续并发放证书。逐户检查发放到户的证书登记信息是否正确、完整，确认登记信息录入有无漏人漏地、面积四至不准等问题，全面提高确权质量。

第三，深化农村土地转让权改革的关键是落实农民的有效参与，在建立兼顾国家—集体—个人增值收益分配机制的过程中，采取多样化、可选择、可持续的分配办法，保障农民土地转让的合法权益。

十八届三中全会决定明确提出建立城乡统一的建设用地市场，标志着转用途的农村土地转让权改革已实质性开始；“三项改革”进一步具体落实这一顶层设计要求，取得了初步成效；2019年新修订的《土地管理法》体现了上述改革成果，破除了集体经营性建设用地入市的法律障碍，首次明确界定征地的公共利益范围，倡导安置补偿不降低“农民原有生活水平”和“长远生计有保障”。同时，转让权改革依然存在诸多难点和关键，包括征地补偿费收入的公开不足、征地补偿安置方案的农民满意度不高、增值收益分配机制尚未形成等。建议：认可农民个体在非公益性征地中的拒绝权；鼓励农民组成良性合作组织，增加集体与地方政府、开发商的议价能力；完善听证商议、信访举报渠道，降低农民向上级政府反映情况和信息的成本；将程序性资料留档保存，杜绝程序履行不到位以及强行和暴力征地情况；采用企业—政府联合提供年租金作为补偿费，农民以获取利息解决最低生活保障，用补偿款入股分红等方式，保证收益分配的长期性和可持续性；鼓励用地单位把合适岗位优先安排给中老年被征地农民，支持年轻失地农民自主创业，提高征地补偿安置措施的精准性和多样性。

参考文献

- 1.阿伯西内·穆素, 2005:《讨价还价理论及其应用》, 管毅平、郑丹秋译, 上海: 上海财经大学出版社。
- 2.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。
- 3.党国英, 2010:《深化以产权明晰为核心的农村土地制度改革》,《农村工作通讯》第7期。
- 4.道格拉斯·C·诺思、约翰·约瑟夫·瓦利斯、巴里·R.温格斯特, 2013:《暴力与社会秩序: 诠释有文字记载的人类历史的一个概念性框架》, 杭行、王亮译, 上海: 上海格致出版社。
- 5.丰雷、江丽、郑文博, 2019:《农户认知、农地确权与农地制度变迁——基于中国5省758农户调查的实证分析》,《公共管理学报》第1期。
- 6.丰雷、蒋妍、叶剑平、朱可亮, 2013:《中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999~2010年17省份调查的实证分析》,《管理世界》第7期。
- 7.丰雷, 2018:《新制度经济学视角下的中国农地制度变迁: 回顾与展望》,《中国土地科学》第4期。
- 8.高圣平, 2019:《宅基地制度改革政策的演进与走向》,《中国人民大学学报》第1期。
- 9.桂华, 2017:《集体所有制下的地权配置原则与制度设置——中国农村土地制度改革的反思与展望》,《学术月刊》第2期。
- 10.何芳、龙国举、范华、周梦璐, 2019:《国家集体农民利益均衡分配: 集体经营性建设用地入市调节金设定研究》,《农业经济问题》第6期。
- 11.胡新艳、罗必良、王晓海, 2013:《村落地权的实践: 公平理念与效率逻辑——以广东省茂名市浪山村为例》,《中国农村观察》第3期。
- 12.黄季焜、郜亮亮、冀县卿、罗斯高, 2012:《中国的农地制度、农地流转和农地投资》, 上海: 上海人民出版社。
- 13.黄鹏进, 2014:《农村土地产权认知的三重维度及其内在冲突——理解当前农村地权冲突的一个中层视角》,《中国农村观察》第6期。
- 14.季卫东, 1993:《法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考》,《中国社会科学》第1期。
- 15.冀县卿、黄季焜, 2013:《改革三十年农地使用权演变: 国家政策与实际执行的对比分析》,《农业经济问题》第5期。
- 16.姜海、陈乐宾, 2019:《土地增值收益分配公平群体共识及其增进路径》,《中国土地科学》第2期。
- 17.晋洪涛、史清华、俞宁, 2010:《谈判权、程序公平与征地制度改革》,《中国农村经济》第12期。
- 18.康雄华、张安录、王世新, 2008:《农地内部流转市场研究进展与展望》,《国土资源科技管理》第1期。
- 19.李宁、何文剑、仇童伟、陈利根, 2017:《农地产权结构、生产要素效率与农业绩效》,《管理世界》第3期。
- 20.刘守英, 2018:《土地制度变革与经济结构转型——对中国40年发展经验的一个经济解释》,《中国土地科学》第1期。
- 21.刘守英, 2014:《中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革》,《国际经济评论》第3期。
- 22.刘祥琪、陈钊、田秀娟、李果, 2012a:《征地的货币补偿及其影响因素分析——基于17个省份的土地权益调查》,《中国农村经济》第12期。
- 23.刘祥琪、陈钊、赵阳, 2012b:《程序公正先于货币补偿: 农民征地满意度的决定》,《管理世界》第2期。

- 24.孟天广, 2012:《转型期中国公众的分配公平感: 结果公平与机会公平》,《社会》第6期。
- 25.尼克·威尔金森, 2012:《行为经济学》,贺京同、那艺译,北京:中国人民大学出版社。
- 26.钱忠好、牟燕, 2013:《中国土地市场化改革: 制度变迁及其特征分析》,《农业经济问题》第5期。
- 27.王亚坤、赵珩、Ho P., 2019:《农民权益保障视角下的土地征用程序研究——以河北省5个建设项目为例》,《中国农业资源与区划》第4期。
- 28.谢冬水, 2014:《农地转让权、劳动力迁移与城乡收入差距》,《中国经济问题》第1期。
- 29.严金明、陈昊、夏方舟, 2018:《深化农村“三块地”改革: 问题、要义和取向》,《改革》第5期。
- 30.叶剑平、丰雷、蒋妍、郎昱、罗伊·普罗斯特曼, 2018:《2016年中国农村土地使用权调查研究——17省份调查结果及政策建议》,《管理世界》第3期。
- 31.叶剑平、蒋妍、丰雷, 2006:《中国农村土地流转市场的调查研究——基于2005年17省调查的分析和建议》,《中国农村观察》第4期。
- 32.应瑞瑶、何在中、周南、张龙耀, 2018:《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》第3期。
- 33.游和远、吴次芳, 2010:《农地流转、禀赋依赖与农村劳动力转移》,《管理世界》第3期。
- 34.张曙光, 2007:《城市化背景下土地产权的 implementation 和保护》,《管理世界》第12期。
- 35.周其仁, 2004:《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》,《经济学(季刊)》第4期。
- 36.Barrows L. R., M. J. Roth, 1990, “Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence”. *The Journal of Modern African Studies*, 28(2): 265-297.
- 37.Binswanger, H. P., K. Deininger, G. Feder, 1995, “Chapter42: Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations”, *Handbook of Development Economics*, 3(95):2659 - 2772.
- 38.Bowles, S., 2004, *Microeconomics: Behavior, Institutions and Evolution*, New Jersey: Princeton University Press.
- 39.Bromley, D. W., 1989, *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, Hoboken: Blackwell Pub.
- 40.Chen, Y. S., F. N. Zhong, Y. Q. Ji, 2017, “Why does ‘Zero Rent’ Exist in Farmland Transfer: An Empirical Analysis from the Perspective of Rent Type”. *China Rural Survey*, (4): 43-56.
- 41.Choumert, J., P. Pascale, 2017, “Farmland Rental Prices in GM Soybean Areas of Argentina: Do Contractual Arrangements Matter?”. *The Journal of Development Studies*, 53(8): 1286-1302.
- 42.Clempner, J. B., A. S. Poznyak, 2017, “Multiobjective Markov Chains Optimization Problem with Strong Pareto Frontier: Principles of Decision Making”. *Expert Systems with Applications*, 68: 123-135.
- 43.De Soto, H., 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York: Basic Books.
- 44.Libecap, G. D., 1989, *Contracting for Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 45.Lin, J. Y., 1992, “Rural Reforms and Agricultural Growth in China”, *American Economic Review*, 82(1): 30-92.
- 46.Lipset, G. D., S. Martin, 1960, *Political man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

47. North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

48. Sjaastad, E., B. Cousins, 2009, "Formalisation of Land Rights in the South: An Overview", *Land Use Policy*, 26(1):1-9.

49. Tversky, A., D. Kahneman, 1981, "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice". *Science*, 211(4481):453-458.

50. Tversky, A., D. Kahneman, 1974, "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases". *Science*, 185(4157): 1124-1131.

(作者单位: ¹ 中国人民大学公共管理学院土地管理系;

² 中国人民大学统计学院、应用统计科学研究中心)

(责任编辑: 光明)

The Deepening and Breakthrough of China's Rural Land Transfer Rights Reform: An Analysis Based on the 2018 "One Thousand Students and One Hundred Villages" Survey

Feng Lei Hu Yijie Jiang Yan Li Yixin

Abstract: Based on the data collected from the 2018 "One Thousand Students and One Hundred Villages" survey conducted by Renmin University of China, this article constructs an "efficiency-fairness" framework of rural land reform, and adopts descriptive analysis and contingency analysis methods to systematically examine the challenges in the process of deepening and breakthrough of land transfer rights reform. The results show that, firstly, the confirmation of agricultural land rights has entered the final stage. The clarification of land property rights has promoted the transfer of agricultural land and large-scale operation. Secondly, the rural land-three-system reforms have started to demonstrate early results, bringing huge economic benefits to village collectives and farmers. The proportion of land requisition used for public interests has increased, and the procedures of land acquisition reform have been further standardized. Thirdly, there are some main constraints during the reform process regarding procedural matters (e.g. a lack of land measurement, the delay in the actual issuance of certificates, and the lack of some procedures of land acquisition) and land revenue distribution (e.g. the compensation for land acquisition is far lower than farmers' expectations, and the reasonable mechanism for the distribution of value-added revenue has not yet been formed). These have affected the effectiveness of the reform. Currently, the reform of rural land transfer rights has already started, and the internal transfer reform without conversion of land use purpose is progressing smoothly, while external transfer reform involving land use conversion is still in the exploration stage. The key to further deepening the reform lies in the delivery of participation and negotiation rights to farmers, especially in dealing with the difficult issues of procedural justice and income distribution.

Key Words: Land Confirmation and Certification; Rural Land Three-system Reform; Rural Land Transfer; Land Revenue Distribution; Procedural Justice

农村集体经济组织参与公共品供给的路径创新*

——大宁县“购买式改革”典型案例研究

乔翠霞 王 骥

摘要：建国后农村集体经济组织参与公共品供给主要经历了三次路径变迁。现阶段农村公共品供给普遍采用自上而下项目制供给模式，由于委托-代理链条过长、脱嵌于村庄社会、失去集体经济组织参与等问题，易形成“最后一公里困境”与“分利秩序”。本文通过对农村集体经济组织参与公共品供给的一个典型案例进行研究，发现集体经济组织在其中体现出经济与社会双重动力。一方面，改革通过缩短委托-代理链条与赋予农户剩余索取权实现了公共品高效供给与农户增收，体现出经济动力；另一方面，农村集体经济组织内生于村庄，紧密地嵌入当地社会结构关系、政治、文化中，因而在公共品供给过程中培育了基层团结合作、自我发展的社会动力。村集体的组织能力、施工能力，政府部门的政策支持与执政文化等要素影响着两方面动力的强度与稳定性。须从集体产权制度改革、人才引入、政策制定与完善、党的执政文化建设等方面进行精准动力激发，增强农村集体经济组织在参与公共品供给过程中的经济与社会功能。

关键词：农村集体经济组织 农村公共品供给 购买式改革 契约理论 嵌入性理论

中图分类号：F321.4 **文献标识码：**A

一、问题的提出：农村公共品供给的路径变迁与现状

社会主义公有制是中国的基本经济制度，农村集体经济组织（简称为“村集体”）是这一基本经济制度的重要组成部分。中华人民共和国成立后，农村集体经济组织在参与农村公共品供给^①方面先后经历了三次主要变革。第一次以政治动员供给为特征。建国初期人民公社坚持“三级所有、队为基础”，以政治动员为主供给公共品。这种供给方式存在监督困难、效率低下的问题。第二次以提留统筹供给

* 本文研究受到国家社会科学基金后期资助项目“国际技术转移与我国工业结构升级”（编号：18FJY015）、山东省社会科学规划研究项目“‘三权分置’背景下山东农村土地流转创新路径研究”（编号：18CJJ34）、山东师范大学青年教师科研项目“山东省农村‘三变’改革进程、效果与增效机制研究”（编号：19SQR011）的资助。本文通讯作者：王骥。

^① 本文所涉及的农村公共品为村域周边森林，村级小型生产、生活基础设施（道路、水利设施、村广场等），不包括医疗、养老、教育等非物质公共品。

为特征。1978年家庭联产承包责任制改革后，中国农村实行统分结合的双层经营体制。村集体从农民上缴的农业税中获得提留统筹（也叫三提五统），用于村集体扩大生产、兴办公共事业和日常管理开支。农民为了方便自身生产，愿意供给村庄内的公共品；村集体为了完成税费征收任务，也积极动员和组织公共品供给。然而村集体受乡镇政府的领导，当乡镇政府财力紧张，农业剩余又有限时，就会向村集体多收税费来保障设施供给和自身利益，使得各类公共品供给大大加重了农民负担（刘锐、付悦，2019）。第三次以自上而下的项目制供给为特征。税费负担沉重引发农民不满，迫使中央进行税费改革。一方面，在“多予、少取、放活”的指导思想下，国家加大了对“三农”领域的投入力度，并将农村公共品供给纳入财政支出，改变了税费改革前的“制度外供给”模式；另一方面，政府承担公共品成本，并主要以“专项资金”方式将惠农资金投向农村，即由上级指定专门用途，以项目化方式推动农村公共品供给实施（折晓叶、陈婴婴，2011）。

尽管项目制强化了中央政府的治理能力，但原本协调村庄公共品供给的村集体失去了统筹提留，其供给公共品与组织农户的能力被弱化。农户“小”且“散”的特性造成公共品供给的“最后一公里问题”日益突出，甚至形成了项目过程中的“分利秩序”。具体而言，中央部委先将项目发包到省，再由省级部门组织项目竞争。由于县级政府的财权和事权相对完整，省级以下政府的竞争大多落在县级层面。县级部门要按照“路线图”和“时间表”完成项目，就要与农户对接将项目引进村庄，这往往需要与乡镇政府合作，因为项目实施涉及众多利益主体，单靠技术手段难以化解复杂的村内村际矛盾，乡镇适时出手能平息村民的异质化诉求。中央权力在向下执行过程中虽然有立项、申报、审核、验收、奖罚等一系列项目管理技术（渠敬东，2012），但基层政府如果因“激励不足”采取消极方式回应上级“委托”，各类项目实施就变成纯粹的部门工作。从中央政府到县市政府的主要职能是完成项目审批和管理，因此依赖管理技术的项目制在县市以上环节是有效的。在这些层级之间，上级“委托”下级的是项目管理权，委托后的“监督”问题可通过技术手段解决。项目到了县市以下则变成将项目资金转化为农户所需公共品的具体实施工作。在此环节中，除项目管理工作之外，还包括与农户对接的工作，项目制在这个环节存在不足。如果项目部门依照严格的项目管理技术采用纯工程性方式去做，只要有一户农户与施工方“扯皮”，就可能导致树不能砍、路不能修的局面，造成工程质量大打折扣。面对“最后一公里困境”，项目部门有时不得不采取“制度外激励”措施争取乡村组织的配合，即以变通方式允许乡村负责领导在项目实施过程中牟取私利。乡村干部凭借体制性权力，既可以通过承包项目工程直接获利，也可以将项目承包给利益相关的经济精英从而间接获利（权利寻租）。同时，从中央发包到村庄落地之间的委托-代理链条过长，对工程承包等环节难以监督到位，也滋生了项目方为获得项目承包权向村镇干部寻租的动机。在这个过程中，权力与利益的交换形成了“分利秩序”，即以权利为中介，各利益主体将公共利益转化为个人利益（王海娟、贺雪峰，2015）。

此外，追求政绩的政府官员往往将项目资源分配到个别基础条件良好的村庄打造“典型”，以获得奖励和升迁机会，造成“政绩工程”、“面子工程”层出不穷，而广大农户的实际公共品需求却没有充分得到满足（李昌平，2017）。

关于农村公共品供给问题，国内外学者从供给主体、供给的经济行为、供给的社会行为等方面做

了探讨。关于供给主体，学者们主要提出了依靠国家与依靠市场两种观点。国家派认为国家应在公共品供给中发挥主导作用，强调国家应该大力扶持村社组织，引导村社组织成为与小农户对接最有效的组织载体（贺雪峰、罗兴佐，2006；贺雪峰、郭亮，2010）。市场派则认为市场竞争机制可以提高公共品的供给效率，应该让市场成为农村公共品供给的主导力量（张军、蒋维，1998；林万龙，2001）。安永军（2020）认为应该融合发展两种模式，并提出了一种国家与市场兼容的公共品供给模式。关于供给的经济行为，学者们指出自利的理性经济人行为必然会导致公共品供给与使用中“搭便车者”的产生，其治理措施就是要通过制度设计使“搭便车者”的成本大于收益（Michel and Erhard, 1977）。关于供给的社会行为，Granovetter（1985）、Zukin and DiMaggio（1990）在Polanyi（1944）提出的“嵌入性”（embeddedness）概念基础上发展出嵌入性理论，认为经济活动嵌入于正在运行中的社会关系系统、嵌入于具体的政治与文化中，成为新经济社会学的核心内容。此后，国内学者应用嵌入性理论分析了村民在农村公共品供给中的合作行为，指出应增加当地农户的参与、监督，实现公共品供给方式由外部主体主导的“输入”型向村社内部主体主导的“嵌入”型的转变（黄丽芬，2019）。

既有研究虽然阐述了村民自发形成的社会组织、专业合作社等村庄内部主体自主供给公共品的重要意义，却少有研究进一步分析作为基层行政组织与集体资产管理主体的农村集体经济组织在公共品供给中应发挥的作用。这主要因为：一方面，税费改革后，村集体因不再征收统筹提留而弱化了供给公共品的动力与能力；另一方面，2016年之前（农村集体产权制度改革推行之前），农村集体经济组织的权能没有得到明确界定，相当一部分村庄没有完成对集体资产的登记造册，没有建立起权能完整的规范管理制度（张晓山，2016）。在少数论及村集体参与公共品供给的研究中，桂华（2014）的研究具有重要的理论价值。该研究将公共品供给的参与主体分解为“中央政府、县市地方政府、乡镇政府、村集体、农民”五个层级，提出了优化项目制供给的思路。即以县市一级为节点，将项目管理过程分为两个环节。第一个环节主要包括县市以上层级，这个环节主要完成项目审批、下达、监督、验收等工作，不直接向农村供给公共品。第二个环节主要包括县市以下的乡村层级组织，这个环节主要负责项目落地工作，直接与农民发生关系。在第一个环节，可坚持现有的项目管理模式，发挥“技术理性”手段的有效“监督”作用。在第二个环节，需要引入基层组织参与以弥补项目制“技术理性”的不足，解决公共品供给的“最后一公里困境”。然而，该研究并没有结合具体案例进一步提出“引入基层组织参与”的实践路径。

2016年底，中共中央国务院发布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，农村集体经济组织管理运营村庄各类资产资源的权能得到确认与强化，经济与社会功能日益增强，迎来了参与农村公共品供给的良好契机（张晓山，2020）。《意见》明确指出要探索集体所有制的有效实现形式，不断壮大集体经济实力，发展多种形式的股份合作，探索建立具有中国特色的社会主义农村集体产权制度。2017年国务院办公厅进一步发布《关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》，明确指出要发挥农民作为农村基础设施直接受益主体的作用，引导村集体积极参与项目建设和管理，鼓励村集体自主筹资筹劳开展村内基础设施建设。国家在推动农村集体产权制度改革的同时，对农村财政投入也

逐年增加，2019年国家财政农林水事务支出达到22610亿元^①。有学者估计，近20年来，国家财政对“三农”领域的总支出达到数百万亿量级（李昌平，2017）。

总体来看，税费改革后，中央不断加强对农村公共品的财政支持。农村集体产权制度改革后，中央逐步完善农村集体经济组织建设，并鼓励、引导农村集体经济组织参与农村公共品供给。然而，农村集体经济组织参与农村公共品供给是否具有内生动力？其行为是否具有持续性？行为强度受到哪些因素的影响？既有研究尚未系统分析农村集体经济组织参与公共品供给的理论机制与实践路径，这无疑会制约关于壮大农村集体经济组织与完善农村公共品供给的进一步研究。

本文对山西省临汾市大宁县自2016年开始推广的一系列农村公共品供给改革开展个案研究，提出一种农村集体经济组织带动农户参与公共品供给的新模式，并称之为“购买式改革”模式。通过对“购买式改革”模式的分析，本文进一步基于契约理论与嵌入性理论，解析农村集体经济组织带动农户参与公共品供给的动力机制及影响因素。

二、由“购买过程”到“购买结果”：“购买式改革”的产生、发展与效果

大宁县实施的一系列公共品供给“购买式改革”，改变了项目制供给中自上而下的计划式实施路径。村集体通过县乡扶贫工作小组自下而上申报公共工程项目，直接承担村级公共工程建设和后续管护工作。县乡各主管部门由行为主体变为辅助主体，负责技术服务与对项目结果进行“购买”，按照达标情况拨付工程款，实现了由“购买过程”到“购买结果”的转变。通过改革，项目施工主体由外部承包商变为村庄内部的集体经济组织，实现了公共品供给由“脱嵌”到“嵌入”的转变，为解决项目制中的“分利秩序”与“最后一公里困境”提供了路径创新。

（一）“购买式改革”的产生：“购买式造林”

大宁县“购买式改革”发端于山西省黑茶山国有林区的“购买式造林”改革。改革前，国有林场在造林过程中存在代理成本居高不下，造林成活率与造林参与者直接利益脱钩，造林与护林脱节等诸多问题。黑茶山林局干部为激发造林员工的主动性、提高造林质量，设计出由购买“造林过程”转变为购买“造林结果”的“购买式造林”改革，将造林结果作为一种由政府购买的商品。具体做法为：第一步，由林业部门按照造林规划，细化造林标准；第二步，在“造林交易市场”，林场职工、农户、合作社等通过竞价承担造林任务，签订造林合同；第三步，三年后政府按照先期规定的成活率、林区密度、树种组成付给造林者资金。第一年试运行300亩，对符合条件、技术成熟的林场职工招标，盈亏自负，三年内给予资金补助，三年后对结果进行购买。林场职工从被动参与者变为造林收益的直接占有者，产生了明显激励效果，苗木成活率达到90%以上，远超之前水平。“购买式造林”与“项目制造林”的根本区别在于变“要我造林”“过程管理”为“我要造林”“结果购买”；变林业局对造林劳动过程的监督为对造林产品的监测。改革充分发挥了劳动者的积极性和创造性，同时精简了造林管理层次与管理人员。

^① 数据来源：国家统计局农村社会经济调查司（编）：《中国农村统计年鉴》（2020年），北京：中国统计出版社。

黑茶山国有林区的“购买式造林”试验取得成功后，2016年大宁县将“购买式造林”的发展思路与脱贫攻坚战役、集体产权制度改革相结合，先后出台了《大宁县生态扶贫实施意见》《大宁县“购买式造林”试点工作实施方案》等十余个制度办法，为推进改革搭建了良好的制度平台。

大宁县“购买式造林”改革的推广可分为三个阶段。第一阶段，组建合作社。由村两委牵头成立“造林合作社”，贫困户优先参与。文件要求合作社贫困户比例不低于60%，劳务费用要占到其承揽工程总投资的45%以上，劳务费用的60%以上由贫困社员获取。第二阶段，工程议标。财政、林业、扶贫等多单位共同组成的乡镇脱贫攻坚领导小组发布“购买式造林”议标公告。依据相关文件精神，“购买式造林”工程优先由本村、本乡具有绿化资质的扶贫攻坚造林专业合作社承担。取得造林资质的合作社就近向发布了议标公告的乡镇提出议标申请，与乡镇脱贫攻坚领导小组进行公开议标，确定工程细节与项目价格，并形成会议纪要上报县脱贫攻坚领导小组。第三阶段，资金拨付。造林合作社首先垫付100%的资金，承担投资风险、林木成活风险。第一年验收合格，乡镇脱贫攻坚领导小组支付总工程款的30%。第三年底秋季验收合格（保存率达85%以上）再支付余款。

大宁县“购买式造林”模式的成功源于两个关键点。一是乡镇脱贫攻坚小组直接与造林合作社进行公开透明的议标，打破了项目制委托-代理链条中的“分利秩序”，将“奶酪”从固有利益集团（负责领导、经济精英）手中拿出来给了广大群众（造林合作社社员）。二是通过资金拨付方式的转变把造林者的切实利益与造林成活率直接挂钩，实现了决策权与剩余索取权的匹配，增强了造林者的积极性、主动性与责任心。同时，村集体在组建合作社、项目申报、实施造林的过程中，提升了村庄内部的组织力与凝聚力。

（二）“购买式改革”的发展：“四小工程”与“购买式养护”

从2018年起，大宁县结合全国范围内推广的“农村集体产权制度改革”，按照《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》要求，在7个试点村由党支部发起成立全体村民自愿参加的股份经济合作社。同时为把“购买式造林”的基本经验推向深处，积极探索“让为民工程造福于民”的扶贫新路径，由新成立的股份经济合作社承担林业管护、农村道路建设养护、农村小型水利工程建设管护、村级文化广场建设管护等公共事业。

“购买式改革”前，农村道路、小型水利工程主要通过自上而下的项目制供给。项目多由政府各职能部门发包给外部施工主体，村民较少参与其中。2017年底，在得到山西省委省政府的认可后，大宁县以县一号文件形式下发了《深化农村改革、振兴乡村经济的意见》，探索在七个村试点由农村集体经济组织带领村民自发开展“造林护林营林、农村道路建设养护、农村水利工程建设管护”。《意见》将“购买式造林”经验做了横向拓展（“四小工程”）与纵向延伸（“购买式养护”）。“四小工程”即把购买式造林工程推广到公路建设、水利建设、文化广场建设等各项村级公共事业建设。项目过程主要分为确定项目、规划设计、项目施工三个阶段。在确定项目阶段，试点村将年度计划兴建的各项工程情况向村民公布，包括覆盖范围、里程等信息。村内确定申请项目后，书面提请乡镇脱贫攻坚小组审定，之后上报给县脱贫攻坚领导小组审定。相关职能部门根据全县水利交通发展规划进行项目申报，争取上级资金。在规划设计阶段，七个试点村工程建设由乡镇脱贫攻坚领导小组组织议标并与村集体

股份经济合作社签订施工合同、安全生产合同、廉政合同。在项目施工阶段，县级主管部门按照“建设计划、相关政策、议标程序和结果、施工管理、质量监督、资金使用、工程验收”七公开原则，保持全流程透明，乡镇各职能部门负责技术服务和过程验收。工程开工前，乡镇脱贫攻坚领导小组向承建合作社支付材料款；工程验收合格后，扣除3%的质保金，将余款支付承建合作社，由后者支付群众劳务费用。项目资金来源主要是交通、水利专项资金，以及县级财政资金，均由县政府统筹整合、县财政拨付给乡镇脱贫攻坚领导小组管理使用。

“购买式养护”主要包括林业管护、道路管护、小型水利工程等村庄基础设施的维修与管护，即把购买式改革延伸到公共事业的全生命周期，让为民工程持续发挥效力。按照《山西省林业厅关于精准聘用贫困森林管护员的指导意见》的要求，大宁县选聘护林员456名，其中贫困户385名。按照“购买式养护”模式，双方签订资产化管护责任书，以合同形式将每个责任区的管护任务分配给护林员，让贫困户可以通过自身劳动获得林木管护收益，同时承担因管护不到位而造成的林木损失，以管护绩效核定其工资。2017年，大宁县出台《交通运输局农村公路日常养护实行购买服务实施方案》，对全县境内所有县、乡、村级公路实施“购买式养护”，其中特别强调，承接购买式农村公路日常养护的主体，须是由公路沿线建档立卡贫困户中有劳动能力群众组建的养护专业合作社。

（三）购买式改革的效果

据统计，截至2019年底，大宁全县一系列“购买式改革”共增加村集体和群众收入1.21亿元，全县6415户贫困户户均增收17459元，17468名贫困人口人均增收6359元（吕程平等，2020）。

改革的效果不仅体现在农户增收上，还体现在村集体的发展上。在“购买式改革”全面铺开，全县84个行政村都成立了股份经济合作社，组织群众承接造林管护、道路建设管护、小型水利设施建设管护、贫困村提升^①等公共工程，壮大了集体经济，增强了党支部的凝聚力、号召力，激发了乡村活力和内生发展动力。

总体来说，“购买式改革”通过扶持引导村集体直接承包当地公共工程的建设与养护，实现了“自己的村庄自己建，自己的村庄自己护，工程的利润农民赚”，破解了项目制中的“分利秩序”与“最后一公里困境”。改革既实现了农户增收与帮困扶贫，又恢复了项目制前村集体在公共事业上的主体性，提高了基层的组织力与凝聚力，激发出内生发展的蓬勃动力。

三、“购买式改革”的经济动力：基于契约理论的分析

Coase（1937）把市场机制下的交易费用引入企业的分析中，开创了契约理论的先河。之后Alchian and Demsetz（1972）、Jensen and Meckling（1976）、Holmstrom and Tirole（1989）等把交易费用的重点从解释企业与市场的选择转移到解释企业内部结构的激励问题上。他们分别从团队生产中的偷懒问题、决策权的激励、所有权与管理权的分离等方面指出剩余索取权的分配应该与团队成员的监督权、决策

^① 指大宁县为贯彻落实国务院扶贫办、教育部、民政部等10部委下发的《关于加快推进贫困村提升工程的指导意见》，从2018年开始推进的危房改造、改厕、修建公共浴室等一系列农村公共设施供给工程。

权、风险承担相对应。

张维迎（1995）进一步把私有企业的契约理论应用于公有制经济的分析中。针对公有制经济中的委托人-代理人关系及监督和激励机制，他提出了三个重要命题。

命题一：代理人事实上的剩余索取权是对正宗公有经济的帕累托改进。

命题二：所有权共同体的分解将使初始委托人的监督积极性和最终代理人的工作努力水平严格增加。

命题三：一般而言，下游代理人作为剩余索取者优于上游代理人作为剩余索取者。如果决策权由最终代理人持有，最终代理人作为剩余索取者可以达到最优结果。

命题一可以解释自上而下项目制中“分利秩序”的形成。通过赋予乡镇领导、经济精英等关键代理人“制度外激励”，调动其积极性，解决项目制中出现的“最后一公里困境”。而命题二、三则揭示了“购买式改革”背后的经济动力。“购买式改革”把自上而下的项目制供给模式转变为以村集体为主体的内部供给模式，减少了委托-代理层级与代理成本。同时，决策权与剩余索取权下放到了村集体，实现了决策权与剩余索取权的统一，形成了村民自我监督、自我激励的经济动力。

由于“购买式改革”发生在县级以下，我们主要关注县级以下的运作机制来解释改革的经济动力（见图1）。

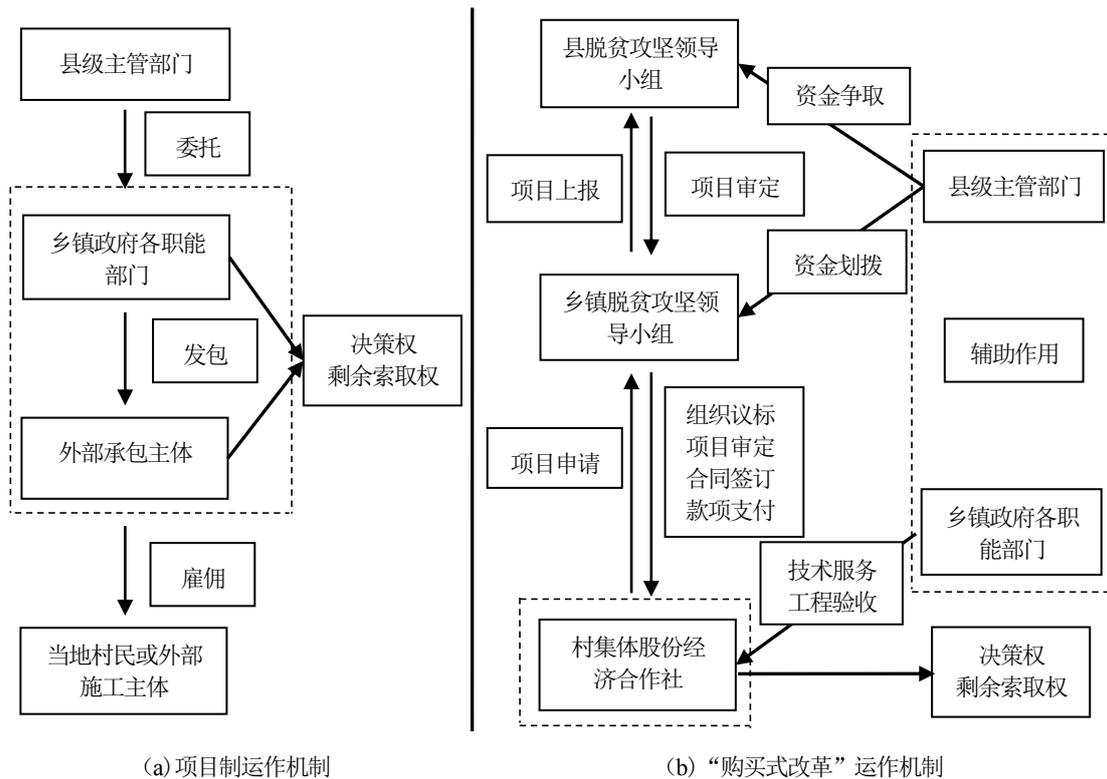


图1 县级以下项目制与“购买式改革”的运作机制

在项目制中，关键决策权在乡镇政府与外部经济主体手中，运作范围在乡镇层面。“购买式改革”

中，运作单位变为村集体，体现了上述命题二揭示的经济动力，即通过所有权共同体的分解以减少委托-代理环节，提高各参与主体的监督积极性和努力水平。“购买式改革”通过“购买过程”到“购买结果”的转变，把原来由乡镇一级自上而下实施的计划性公共工程拆分给基层的村集体，由村集体这一更小的公有制单位自主进行工程建设与剩余分配。村集体中的委托-代理链条比乡镇政府的链条短得多（减少了乡镇政府与外部经济主体两个代理环节），从而提高了监督效率。当地村民作为初始委托人，其生产生活与公共品联系紧密，自然对施工项目、施工环节、工程质量都更加关心，会积极参与工程的决策、监督、运营，从而自发地监督并保障工程质量。

图1还揭示出上述命题三所阐释的经济动力。在项目制中，决策权与剩余索取权集中在乡镇负责领导和外部承包主体手中；在购买式改革中，决策权与剩余索取权则下落到村集体股份经济合作社中，而乡镇政府退居辅助作用。命题三指出，决策权由最终代理人持有时，其作为剩余索取者可以达到最优结果。“购买式改革”正是通过赋予最终代理人决策权与剩余索取权（依照工程结果拨付工程款项），使得工程结果与村民个人收入直接挂钩，减少了偷工减料行为，提高了最终代理人的努力水平，赋予了村民自己监督自己的动力，保证了工程质量。

购买式改革通过“购买过程”到“购买结果”的转变，把政府自上而下实施的计划性公共工程通过县乡脱贫攻坚小组以议标方式^①直接承包给村集体，减少了委托-代理环节，破解了“最后一公里困境”。同时，把剩余索取权下放到村集体手中，破除了“分利秩序”，实现了决策权与剩余索取权的统一。值得注意的是，中国国有企业改革基本上可以概括为一个将经营决策权和剩余索取权从中央代理人再分配给企业内部成员的渐进过程（张维迎，1995）。此过程与“购买式改革”中施工决策权与剩余索取权从乡镇政府再分配给村集体的过程相一致。

四、“购买式改革”的社会动力：基于嵌入性理论的分析

Polanyi（1944）最早阐释了“嵌入”概念，指出“经济是社会的一部分”，强调要将“非经济的制度”融入经济活动的分析中。Granovetter（1985）提出“经济行动嵌入于社会关系”的理论观点，认为经济行动嵌入于行动者之间的相互关系（关系嵌入性）和整体社会结构中（结构嵌入性）。Zukin and DiMaggio（1990）进一步指出，不仅要探讨嵌入的社会关系与结构，还要研究“政治的”、“文化的”嵌入。从嵌入性理论的视角审视，“购买式改革”中，项目实施者由“分利秩序”中的负责领导、经济精英等外部主体变为当地村民主导的村集体股份合作社，实现了公共品供给由“脱嵌”到“嵌入”的转变。下文将从社会结构关系、政治和文化三个维度逐一揭示改革的社会动力。

在“购买式改革”中，村集体经济股份合作社作为内生于村庄的合作性组织，紧密地嵌入当地社会关系结构，为改革提供了不竭动力，主要体现在以下三方面。

一是照顾村民的实际情况和特殊需求，实行宽容性用工，形成了集体经济组织的凝聚力。村集体

^① 乡镇脱贫攻坚领导小组组织村集体进行议标，确定工程细节与项目价格，上报县脱贫攻坚小组。县脱贫攻坚领导小组审核通过后，乡镇脱贫攻坚领导小组与村集体股份经济合作社签订相关合同。

成员是长期共同生活的街坊邻居，彼此间沾亲带故，具有紧密的社会联系。来自社会关系的期待使村集体无法对村民实行标准化管理，而是尽量照顾村民个人的生活特点和实际需求，因此村民大多不必严格遵守务工时间，可以随时照顾家庭，兼顾农活。比如，山庄村冯大娘 70 岁，丈夫患有心脏病和脑梗，需要她料理日常生活。2017 年山庄村成立股份经济合作社，合作社根据冯大娘的实际情况，安排她在三餐前给务工人员做饭，其余时间可照顾家里，每天工资 100 元。2018 年她务工 112 天，务工收入达 11200 元，同时还领到了合作社盈利分红 689 元，生活条件显著改善。楼底村 63 岁的贫困村民刘大叔，妻子患有严重关节炎，行动不便，母亲也卧病在床，他本人还患有冠心病，因家庭与身体原因无法外出打工。2018 年楼底村成为改革试点村，由党支部牵头成立股份经济合作社，承接了造林护林、道路建设、饮水工程、广场建设等项目。在刘大叔的主动要求下，村集体考虑到他身体与家庭情况后，安排他在造林和工程建设中做一些轻体力工作，让他不出门就能在家门口打工。熟人社会、温情管理，“购买式改革”最大的成功就在于通过柔性管理契合了村民的生活方式，得到了村民的认同，获得了集体经济组织得以存续的凝聚力。

二是村集体在承接公共工程的过程中，培育了基层组织团结合作、自我发展的内生动力。大宁县规定“村党支部引导村民当家作主、民主管理，工程所有支出都必须民主决策、公开公示，保证群众的知情权、参与权、决策权。在股份经济合作社收益分配办法上，合作社承接项目工程、开支情况、收益分配全部向村民公开，接受村民监督。”由于当地村民既是施工主体与风险承担者，又是依照工程质量获取收益的剩余索取者与公共工程的受益者，村民的个人利益与集体利益相统一。利益的一致性激励民众充分利用当地自然、人文、社会资源，高标准完成公共工程。

三是村集体股份经济合作社的本质是合作性组织，目的在于增进成员的福利水平，在收益分配上体现出“益劳性”^①与“扶贫性”。项目制中外部经济主体的主要目标是获取经济利益，村民在其中是被雇佣者，只取得劳务收入。在参与村集体承包工程的过程中，村民变为合作经济的主人，拥有剩余索取权，不仅取得劳务收入，还可以按照入股情况与交易额获取利润返还。在合作社的收益分配过程中还体现出“扶贫性”，尽量吸纳贫困户参与务工，在利润分配时设置贫困股对贫困户予以特殊照顾。

“购买式改革”还深深嵌入于当地文化。“问我祖先在何处，山西洪洞大槐树”的深厚宗族文化，讲义气、讲相与、讲帮靠的晋商精神对山西农村生活有重要且深远的影响。大宁县更是如此，很多村子都保留着宗族祠堂，人们有着浓厚的帮贫扶弱观念。基层干部为了改善群众生活甘于奉献，忘我付出。楼底村村长介绍说：“村主任，书记一个月工资只有四五百，小组长一千，村里的工作却十分繁杂，包括党建工作、产业发展、土地确权、低保认证、扫黑除恶、调解百姓矛盾。申请项目需要投入大量的精力组织材料，但一想到本村有很多 60 多岁的村民有劳动能力、年龄偏大，自己单独出去找工作很难，就要争取让他们在村集体合作社里干上活，改善生活。”白村村长冯元明是位返乡创业青年，他从军 11 年退役回乡，希望能为养育自己的故乡做出贡献。2015 年他拿出 30 万的退役补偿在白村引入有机苹果种植项目。2018 年他被推选为村长后，帮助村民申请到土壤改良、引水上山等项目工程，不

^① 即不仅按照边际生产率给予劳动要素报酬，还按照入股情况与交易额进行利润返还。

仅大幅降低了农户的肥料、灌溉支出，还使村民有了务工收入。在改革过程中，他始终把村民的利益放在第一位，自己却因为初期投入过大而背负着 20 多万元的债务。

“购买式改革”还孕育于党的先进执政理念与文化中。改革首先触及主管部门职能的转变，必然带来既有项目利益格局的改变。没有领导干部执政思想与作风的转变，项目利益将难以从负责干部与外部承包者手中下沉到村集体中。大宁县一位干部认为，“全面从严治党”、“习近平新时代中国特色社会主义思想”与“不忘初心、牢记使命”主题教育是推动改革的有力思想武器。

“购买式改革”的实现，同样体现了政治上的嵌入性。Zukin and DiMaggio (1990) 指出，政治制度与权力运作等政治因素会对经济行为产生重要影响。在中央提出乡村振兴战略、农村集体产权制度改革的大背景下，有利于组织振兴与集体经济发展的“购买式改革”自然容易被地方政府关注推广。然而改革并不是一帆风顺，当遇到阻力与旧体制束缚时，改革者需要与各级政府互动以取得支持与配合。由于村集体股份经济合作社大多不具备三级施工资质，在项目审批环节容易遇到阻力。大宁县干部通过向省委骆惠宁书记反映改革遇到的准入资质问题，得到了省委省政府的重视与支持。省委省政府把大宁县的“购买式改革”工作相继列入《2018 年转型综改先行先试任务清单》与《关于“一县一策”集中攻坚深度贫困县的意见》两个省级文件，赋予大宁县专享政策。政策包括“在大宁县加快推进林业综合改革试点，探索农村道路、小型水利工程建设与管护改革”，“充分发挥基层和群众首创精神，大胆先行先试，不断为改革提供新经验”，“围绕生态脱贫先行先试，在提高农民组织化程度、造林营林护林、农村简易公路、小型水利设施等建设管护方面，提高贫困群众参与度和收益面”。在省委省政府政策的推动下，相关部门放宽了合作社参与施工建设的准入条件，并且开始讨论优先为试点合作社办理扶贫攻坚专用三级施工资质。改革者们通过与上级部门的积极沟通，争取政策支持，使改革能够变成一项政治任务而得以顺利推广。

“购买式改革”依托内生于村庄的农村集体经济组织，紧密地嵌入于当地社会结构关系、政治、文化中，因而在公共品供给过程中培育了基层团结合作、自我发展的社会动力。

五、进一步分析：改革的局限性与完善措施

还需指出的是，“购买式改革”带动农户发展的经济动力与社会动力并非稳定如一，其强弱与稳定受制于村集体的施工能力与组织能力。其一，以村集体为行为主体虽然提高了监督效率，增强了剩余分配的激励因素，但受村集体施工能力所限，改革涉及的公共品仅限于小型造林护林工程与村级生产、生活设施建设管护工程。专业性较强的大型水利、交通工程依然主要由外部企业承接。改革中村集体收入仍然主要依赖政府对村级公共事业的财政拨款，其“自我造血”的经济动力略显不足。其二，改革虽然在组织基础条件较好的试点村进展顺利，但在一些集体组织力薄弱的村庄推广比较困难。在这些村庄，村民大会无法定期召开，村委会资料也多是应付上级检查在乡镇农经站的帮助下临时拼凑的。村民对集体事务漠不关心，村内由于缺少能人带领无法组建施工队，无力组织书面材料向上申报公共项目。

针对上述问题，大宁县进一步完善了改革措施。其一，为进一步提高并发挥村集体在改革中发展

出的施工能力，由大宁县政府牵线搭桥，山西路桥集团与村集体签订劳务合同，对村内有施工能力的个人进行专业化班组培训。培训后考核合格的施工班组和个人可参与路桥集团实施的大型建设工程。村集体开始实现从依赖财政输血到依靠施工技能自我造血的内生发展转变。其二，大宁县积极发挥能人带头作用，通过集体产权制度改革提高村集体组织能力。道家村原本是一个基层组织涣散的深度贫困村，2017年国家卫健委驻村干部李孟涛初到道家村时，党支部开会党员都来不齐。他从严肃组织生活着手，一个个打电话督促按时参会，并把会议时间定在晚上以照顾党员白天干农活的需要。党员参会人数渐渐多了起来，村集体组织能力明显增强。在上级支持下，李孟涛与村党支部开展了集体产权制度改革，组织成立了村集体股份经济合作社。合作社不仅把耕地、林地等集体资产折股量化到个人进行年终分红，还组织村民参与“购买式改革”。2018年，合作社通过公开议标，先后承接了小型水利、村道路等工程项目，带动全村59户贫困户实现户均增收8000余元，村集体增收28.97万元。

六、研究结论与启示

大宁县推行的一系列“购买式改革”，把项目制中自上而下的计划式实施路径变为了由村集体通过县乡扶贫工作小组自下而上申报公共工程项目，直接承接当地公共工程建设和养护的实施路径。一方面，改革通过缩短委托-代理链条、赋予村集体剩余索取权，实现了公共品高效供给与农户增收，体现出经济动力。另一方面，村集体内生于村庄，紧密地嵌入当地社会结构关系、政治、文化中，因而在公共品供给过程中培育了基层团结合作、自我发展的社会动力。同时，村集体的组织能力、施工能力，政府部门的政策支持与执政文化等要素影响两方面动力的强度与稳定性。

本研究发现，为更好地落实中共中央提出的“稳步提高农民的组织化程度”、“不断壮大集体经济实力”、“鼓励农民和农村集体经济组织自主筹资筹劳开展村内基础设施建设”等战略目标，可以充分借鉴大宁县“购买式改革”中村集体参与公共品供给的路径创新。公共事业的申请、承包等关键权力应尽量下放到公共事业的受益群体，以缩短委托-代理链条，增强监督效率。同时，政府部门可以通过“购买过程”到“购买结果”的转变，把决策权与剩余索取权让渡给公共事业的直接受益者，以实现决策权与剩余索取权的统一和个人与集体利益的统一，赋予施工主体自己监督自己的经济动力。同时，在推进改革的过程中，还应注重发挥村集体的组织功能，保证群众的知情权、参与权、决策权，以激发基层团结协作、自我发展的内在潜能。此外，村集体作为合作性组织，应保持“益劳动性”与“扶贫性”，以实现全体成员福利水平的提高。在外部环境方面，当村集体受制于工程资质等客观条件限制时，可以通过制定相应政策以放宽准入标准。改革遇到固有利益集团的反对或消极配合的问题，可以通过上级政府制定针对性文件，把改革作为一项政治任务自上而下地推广。同时还应加强领导干部的党风廉政建设，牢固树立“为人民服务”的执政思想与理念。

本研究还表明，“购买式改革”中村集体带动村民参与公共品供给的经济动力与社会动力受制于村集体施工能力与组织能力等多方面因素，有利于明确从哪些路径着手以激励村集体参与公共品供给。村集体缺乏能人带领的问题，可以通过“对口扶贫”、“定点帮扶”、“驻村干部”等制度完善大学生村官乃至基层公务员的选拔与培养机制，可以推动“外出务工人员回乡创业”和“市民下乡”，鼓励和引

导城市居民在乡村从事各种经济活动。村集体组织能力不足的问题，可以从深入推进农村集体经济产权制度改革处着手解决。在资源变资产、资金变股金、农民变股东的过程中，既增加村集体经济规模，又引导村民参与公共事务的决策讨论，培育基层团结协作、自我发展的机制。村集体施工能力不足，无力承担大型工程的问题，可以通过当地政府在大型施工企业与村集体间牵线搭桥，通过企业的专业化培训提升村集体施工能力，进而帮助村集体参与大型工程的劳务输出，获得“自我造血”的能力。

参考文献

- 1.安永军, 2020:《农村公共品供给中的“市场包干制”: 运作模式与实践逻辑》,《中国农村经济》第1期。
- 2.董磊明, 2015:《农村公共品供给中的内生性机制分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第10期。
- 3.桂华, 2014:《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》,《政治学研究》第6期。
- 4.贺雪峰、刘岳, 2010:《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》第6期。
- 5.贺雪峰、罗兴佐, 2006:《论农村公共物品供给中的均衡》,《经济学家》第1期。
- 6.黄丽芬, 2019:《公共品供给方式与基层善治》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 7.李昌平, 2017:《中国乡村复兴的背景、意义与方法——来自行动者的思考和实践》,《探索与争鸣》第12期。
- 8.刘鸿渊, 2012:《农村社区性公共产品供给合作行为研究——基于嵌入的理论视角》,《社会科学研究》第6期。
- 9.刘锐、付悦, 2019:《农村公共品供给: 变迁、问题及出路》,《农村经济》第5期。
- 10.吕程平、温铁军、王少锐, 2020:《深度贫困地区农村改革探索——大宁实践》,北京: 社会科学文献出版社。
- 11.渠敬东, 2012:《项目制: 一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 12.王海娟、贺雪峰, 2015:《资源下乡与分利秩序的形成》,《学习与探索》第2期。
- 13.张军、蒋维, 1998:《改革后中国农村公共产品的供给: 理论与经验研究》,《社会科学战线》第1期。
- 14.张维迎, 1995:《企业的企业家——契约理论》,上海: 上海人民出版社。
- 15.张晓山, 2016:《农村基层治理结构: 现状、问题与展望》,《求索》第7期。
- 16.张晓山, 2020:《完善农村基本经营制度 夯实乡村治理基础》,《中国农村经济》第6期。
- 17.折晓叶、陈婴婴, 2011:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 18.周黎安, 2018:《转型中的地方政府: 官员的激励与治理》,上海: 上海人民出版社。
- 19.Aghion, P., and H. Demsetz, 1972, “Production, Information Costs, and Economic Organization”, *American Economic Review*, 62(50): 777-795.
- 20.Coase, Ronald H., 1937, “The Nature of Firm”, *Economica*, 4(16): 368-405.
- 21.Crozier, M., and F. Erhard, 1977, *Actor and Systems: The Politics of Collective Action*, Chicago: The University of Chicago Press.
- 22.Granovetter, M., 1985, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- 23.Holmstrom, B., and J. Tirole, 1989, “The Theory of the Firm”, in Schmalensee, R. and R. Willig (eds.) *Handbook of*

Industrial Organization, Amsterdam: North Holland Press, pp. 63-110.

24. Jensen, Michael C., and W. C. Meckling, 1976, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305-360.

25. Polanyi, K., 1944, *The Great Transformation*, New York: Farrar and Rinehart Press.

26. Zukin, S., and P. DiMaggio, 1990, *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

(作者单位: 山东师范大学经济学院)

(责任编辑: 胡 祎)

The Path Innovation of Participation in Public Goods Supply by Rural Collective Economic Organizations: A Case Study of "Purchasing Reform" in Daning County

Qiao Cuixia Wang Ji

Abstract: After the founding of the People's Republic of China, the participation in the supply of public goods by rural collective economic organizations has experienced three major changes. At present, the supply of rural public goods generally adopts a top-down project supply mode, which may easily lead to the "last kilometer dilemma" and "profit sharing order" due to the problems such as the excessive long chain of principle-agency, being detached from the village society, and the loss of collective economic organizations' participation. Through a case study of path innovation of participation in the supply of public goods by rural collective economic organizations, this article finds that rural collective economic organizations embody the dual power of economy and society. On the one hand, the reform realizes the efficient supply of public goods and the increase of farmers' income by shortening the principal-agent chain and giving farmers the residual claim rights, which reflects the economic power. On the other hand, rural collective economic organizations were born in villages and are closely embedded in the local social structure, politics, and culture. Therefore, in the process of public goods supply, rural collective economic organizations cultivate the social power of cooperation and self-development. The capacities of organizations and construction of village collectives, the policy support of government departments, and the ruling culture affect the strength and stability of the two aspects of power. It is necessary to stimulate the power accurately through the reform of collective property rights system, the introduction of talents, the formulation and improvement of policies, and the construction of the party's ruling culture, so as to enhance the economic and social functions of rural collective economic organizations in the process of participation in the supply of public goods.

Key Words: Rural Collective Economic Organization; Rural Public Goods Supply; Purchasing Reform; Contractual Theory; Embeddedness Theory

另一种“资本下乡”^{*}

——电商资本嵌入乡村社会的过程与机制

周 浪

摘要：通过访谈、参与观察等方法，本文对两个淘宝镇电商产业发展过程中的资本下乡现象开展田野调查。本文发现，和传统资本下乡不同，独特的互联网经济使得农村电商产业链中产品供应、快递物流、店铺运营等环节的资本下乡呈现出另一种姿态。其中，市场驱动而非政策推动构成了电商资本下乡的内生动力，从事电商运营的农户因掌握以“流量”为核心的稀缺性资源而具有市场主体地位和市场能力优势，“强农户—弱资本”的市场关系形态导致电商资本谋求支配地位失效并转向寻求依附的市场实践。在此基础上，本文认为，电商资本给乡村带来了增权赋能式的社会影响，促进了个体、家庭以及村镇的向好发展。

关键词：农村电子商务 资本下乡 市场驱动 市场依附 增权赋能

中图分类号：C915 **文献标识码：**A

一、引言

近年来，农村电子商务（下文简称“电商”）的发展引人注目。国家多部门先后多次出台相关政策，各互联网公司也纷纷将电子商务的触角伸向农村，为农村电商的发展创造机会和条件^①。在政策红利和互联网普及的双重驱动下，农村电商蓬勃发展。商务部的相关统计数据显示，2019年，全国农村网络零售额达到了1.7万亿元，同比增长19.1%^②。在过去的十年（2009~2019年）间，中国淘宝

^{*}本研究受国家社会科学基金重点项目“分享经济中的权益问题研究”（编号：16AZD030）的资助。本文写作得益于与陈颀博士的讨论，特此感谢！同时感谢匿名评审专家提出的宝贵修改意见，但文责自负。

^①近年来涉及推动农村电子商务发展的国家级政策文件有：《关于大力发展电子商务加快培育经济新动力的意见》（国发〔2015〕24号）、《关于促进农村电子商务加快发展的指导意见》（国办发〔2015〕78号）、《关于深化农商协作大力发展农产品电子商务的通知》（商建函〔2017〕597号）、《关于开展2018年电子商务进农村综合示范工作的通知》（财办建〔2018〕102号）等。互联网公司也相继出台相关举措。例如，阿里巴巴实施农村电商项目“千县万村计划”，并兴建县级运营中心和村级服务站，京东、苏宁等也大力布局农村电子商务，社交电商（如抖音、快手等）也加速向农村渗透。

^②资料来源：《中国电子商务报告2019》，<http://dzsws.mofcom.gov.cn/article/ztxx/ndbg/202007/20200702979478.shtml>。

村^①的数量从3个增加到了4310个，淘宝镇^②的数量在2019年达到了1118个，覆盖2.5亿人口^③。

农村电商的规模化发展和产业集聚也伴随着新一轮的资本下乡。在电商产业链的各个环节中均可见外来资本的进入，例如生产环节中龙头企业、标准化供货基地、产业园的建立，物流配送环节中仓储、中转站点、运输车辆、包装服务的配备，运营服务环节中企业店铺申请、直播权限开通、证件办理、图片和视频拍摄、品牌推广和营销服务的提供。本文把这类互联网经济形态下电商产业链各个环节中的资本定义为“电商资本”，其本质上也是一种工商资本，只是业务内容和电商经济紧密相关。

既有农村电商研究多从产业发展的角度关注农村电商发展的动力、过程和影响。例如，基层实践和政府推动相结合的农村电商发展动力（崔凯、冯献，2018）、淘宝村集群形成过程（曾亿武，2018）、产业集聚与区域经济协同发展关系（梅燕、蒋雨清，2020）、电子商务协会的推动作用（曾亿武、郭红东，2016）、网店塑造规则（邵占鹏，2017）、电子商务对农民增收的推动（唐跃桓等，2020）以及对乡村社会秩序的影响（邱泽奇，2018）等。这类研究为理解农村电商产业发展提供了全方位的视角，但对“资本下乡”这一面向尚缺乏足够关注。研究的阙如并不意味着其不重要：一方面，在经验层面，资本下乡对推动电商产业集群、产业链完善、产品升级、服务提升等方面具有重要作用；另一方面，在学理层面，正如后文所要分析的那样，农村电商领域的资本下乡相较传统意义上的资本下乡具有相当不同的形态和表现。因此，对这一议题的探究有助于丰富既有讨论。基于此，本文将聚焦于农村电商发展中的资本下乡，分析其嵌入乡村社会的机制。

本文经验材料来自笔者于2017年7月至2020年7月对位处江苏省沭阳县的两个淘宝镇——颜集镇和新河镇（后文合称“两镇”）的多次调查，通过对电子商务产业链各个环节的从业人员、基层官员等的深度访谈以及对不同主体的市场实践的参与观察进行资料收集。笔者之所以对两镇进行联合考察，是因为两镇地理位置毗邻，且电商产业发展历程相似，在供应商、快递物流商和运营服务商等电商资本上能够实现资源共享。

近十余年来，沭阳县农村电商发展迅速。截至2020年7月，拥有淘宝村的乡镇多达25个，约占全县乡镇总数的2/3。此外，全县共有淘宝镇12个，淘宝村86个，各类活跃网商4.5万余家——其中，涉农类网店有3万多家。沭阳县作为全国首批电子商务进农村综合示范县和全国最大农产品淘宝村集群，其农村电商饶有特色——以根植于土地的特色农业产业（以苗木花卉为主）为基础，以保持农村原有风貌和机理为前提，由广大农民通过电子商务创新创业实现农业产业升级。有学者将这一电商模式归纳为“沭阳模式”（郭红东等，2016）。两镇是沭阳县农村电商的先行者和中心地，早在2006年前后就有农村青年利用淘宝、阿里巴巴等网络平台开办花木网店，于2010年前后进入蓬勃发展期。

^①阿里研究院对淘宝村的认定标准主要包括三个。①经营场所：在农村地区经营，以行政村为单元。②销售规模：电商年销售额达到1000万元。③网商规模：本村活跃网店数量达到100家，或活跃网店数量达到当地家庭户数的10%。

^②阿里研究院对淘宝镇的认定标准为：一个乡镇或街道的淘宝村大于或等于3个；或者一个乡镇在阿里平台上一年的电商销售额超过3000万元，且活跃网店超过300个，但不局限于是否有淘宝村。

^③资料来源：《淘宝村十年：数字经济促进乡村振兴之路》，i.aliresearch.com/img/20190830/20190830184640.pdf。

目前，两镇实现了电商全覆盖，所辖 24 个行政村均为淘宝村，两镇占地 117.8 平方公里，有 2 万多户居民和 11 万多人口（含外来人口 2 万余人）。两镇农村电商以花木及其延伸产品的销售为主，随着电子商务形式的丰富，其经营形式也变得多元化，涵盖了类似淘宝的 C2C 模式（个人店铺对个人买家）、类似天猫和京东的 B2C 模式（企业商城对个人买家）以及类似抖音、快手等的社交电商模式。两镇共有以花木销售为主的网店 2 万多家，网络年销售额达 45 亿余元，年发件量近 1.5 亿件，带动农户就业 5 万余人。因电商领域的耀眼成绩，两镇先后获得“中国淘宝镇”“全国一村一品示范镇”等国家级荣誉以及“农村电子商务示范镇”“农村信息化应用示范基地”“农业电子商务示范乡镇”和“花木电商特色小镇”等多项省级荣誉。

这一产业格局的形成自然离不开“资本”这一现代生产要素的推动。提供盆景、苗木、月季、干花、种子、稻草工艺（绿雕）、园艺资材等的产品供应商，从事寄递服务的快递物流商以及店铺运营支持的运营服务商，遍布两镇。既在街头巷尾自发形成了服务于电商产业的特色街区，又在肥沃良田造就了一定规模的苗木花卉种植基地，还在线上线下构建了集花木及周边产品的批发、栽培管护、物流快递配送、售前售后服务于一体的完整产业链，这些构成了两镇电商产业发展的重要基础。就资本的来源而言，既有本土资本的转型升级^①，也有外来资本的下乡实践。据笔者统计^②，在两镇 1600 多家不同类型和规模的电商资本中，外来资本约占 1/3，共计 500 多家。这类资本主要以个体工商户或公司的组织形式存在，详情如表 1 所示。

表 1 两镇外来电商资本的总体情况

	产品供应商	快递物流商	运营服务商
具体数量	488 家	31 家	7 家
主体来源	①外省（浙江、山东、福建、云南等原产地）； ②外市（徐州、宜兴、盐城、连云港等周边市）； ③外县（泗洪、泗阳、宿豫等周边区县）；④ 外镇（庙头、扎下、耿圩、茆圩等苗木大镇）	①宿迁市区（宿城区、宿 豫区）；②沭阳县城（沭 城镇）③周边乡镇（以扎 下镇、庙头镇为主）	①沭阳县城（沭城镇）； ②周边乡镇（庙头镇、扎 下镇）
下乡形态	①流转土地，建立生产基地或厂房；②租赁或 购买镇街门面；③入驻淘宝花卉批发市场，建 立代理销售点	①租赁场地，建立快递物 流中转分拨站；②租赁或 购买镇街门面、入驻快递 园，建立代理或直营点； ③租赁村居，设立营业服 务点	①租赁门面，设立服务点

^①由于两镇具备与花卉苗木相关的产业基础，因此在电商发展以前，两镇农户也形成了一定的资本积累，且多以绿化工程性质的资本为主。电商的发展，推动了本土传统资本向电商资本（尤其是供应商）的积极转型，由于具备在地的本土优势，这类资本往往抢先挤占商机，成为电商资本的主要构成。

^②在统计中，若出现本土资本和外来资本二者混合的形态，则以占据主体的资本为统计对象。

(续表 1)

业务内容	售卖花卉绿植苗木类、种子类、稻草工艺类、园艺资材类等花木及周边产品	承接普通快递、大件物流、货车配送等运输服务	提供线下、线上各种服务内容，如课程培训、软件购买、证件办理、会计服务、直播等权限开通、摄影与图片支持等
收益模式	产品盈利	服务盈利	服务盈利

和传统意义上的下乡资本相比，电商资本无疑具有其独特性，具有如下三个特征。一是资本业务领域紧紧围绕电商产业的需求展开，主要表现为产品供应商、快递物流商和运营服务商三种类型，呈现多元化特征。二是资本规模因产业链各个环节的差异性而呈现出大小不一的状态，具有明显的分化特征。三是资本运作不再以土地流转为核心，运输物流的发达以及电子商务超越时空的特征使得电商资本摆脱了对土地的依赖，尤其是在两镇土地资源紧张的前提下，资本租赁门面或大棚以及设立销售点反倒是常态。电商资本的这种独特性，本质上是由电子商务发展所形塑的，其革新了传统意义上资本下乡的实践形态。

二、文献回顾

关于传统意义上的资本下乡，学界已有相当丰富的探讨。从价值立场来看，这类研究主要有两种倾向。

一种倾向是充分肯定资本下乡的价值，揭示其积极意义。这类研究秉持了舒尔茨（1987）有关通过投资改造传统农业的思路，认识到资本作为一种新的生产要素所具有的价值。例如，农业生产中资本的进入有助于推动农业产业结构调整，改变传统农业的过密化状态从而促进“新农业”的生成（焦长权，2018），也有助于推动农村经济组织形态的创新并有效解决“小农户、大市场”的矛盾（周立群、曹立群，2001）。此外，资本下乡还被视为能够促使农村产生新的社会经济结构、为农户的组织化和再合作提供机遇（陆文荣、卢汉龙，2013），还能够提升农民收入、提高农产品附加值、盘活乡村资源、给农业和农村发展注入活力（周其仁，2009）。由此，有研究者（徐勇，2002；胡鞍钢、吴群刚，2001）积极呼吁推动资本下乡或农业企业化，主张以之为抓手，将资金、管理、技术、知识等现代生产要素以资本的形式进入农村并与土地结合，从而将传统的低效农业改造为现代高效农业。这一研究话语契合了当前的政策主张，在某种程度上为资本下乡如火如荼地展开提供了一定的学理依据。

另一种倾向则是对资本下乡持反思和警惕的态度。这类研究注意到资本内含的逐利属性，并揭示资本下乡可能带来的负面后果。例如在动机上，有学者指出资本下乡是“醉翁之意不在酒”，可能借下乡从事农业生产之名，而行大规模圈地囤地（赵俊臣，2011）、土地综合整治（周飞舟、王绍琛，2015）乃至获取贷款和套取补贴（郭亮，2011）之实。在具体机制上，资本下乡被视为不断侵占农户和乡村利益的过程。资本通过攫取农村资源（李华、叶敬忠，2014；陈航英，2019）、与基层政府形成利益共同体（张良，2016）、操纵土地流转过程（郭亮，2011）、榨取农户所生产的农业剩余价值（陈义媛，2016）等形式侵害农户正当权益。在结果上，信息不对称、地位不对等、交易机制不健全等原因导致

地方政府期望资本下乡繁荣农村经济、为农增利的初衷难以实现，更多地是出现大资本与农争地、与民争利的结果（杨雪峰，2017）。进一步地，资本下乡还导致了农民身份接近“影子雇工”（武广汉，2012），使得农民从“业主”成为了“雇工”（陈锡文，2010），且无法分享农产品在加工和流通过程中的增值（郑风田、程郁，2005）。资本下乡甚至构造了一种新的村庄治理结构，促成公司替代村庄成为社会治理的基础（焦长权、周飞舟，2016），造成村庄社区不可避免的衰落（贺雪峰，2013；陈航英，2019）。

总的来说，两种研究倾向都具有一定的合理性，并且都有经验材料和证据作为支撑，为全方位把握资本下乡的利弊提供了参考。如何理解对待资本下乡的两种不同态度？一方面，自然可以说，这是由研究者所基于的意识形态和学理基础之差异所致。例如，对小农经济的不同评判就是立场分野的一个重要缘由，这一争议延续了“列宁—恰亚诺夫之争”（焦长权，2018；Bernstein，2009；黄宗智，2014），表达了对现代化进程中农经济前景的不同看法。其中，肯定资本下乡的学者认为，传统小农经济缺乏革新动力和空间，只能从外部对其改造，通过资本下乡所推动的农业规模化经营带动小农生产的发展，提高生产效率，推动生产方式变革（孔祥智，2017；黄祖辉、俞宁，2010；刘守英，2013）。而反对资本下乡的学者则对小农经济或家庭经营充满期待，认为资本下乡是当前乡村社会的良好经济形态，具有得天独厚的优势，盲目的资本下乡只会破坏之（陈锡文，2012；温铁军，2011）。另一方面，如果撇开意识形态差异，争议之所以形成，还和现实中资本下乡的两面性有关——既可以推动农业产业化、帮助农民增收，呈现出“善”的一面；也可以攫取乡村资源、侵占农户利益，呈现出“恶”的一面。基于此，与上述争议相比，一个更为本质的问题是：现实中的资本下乡为何具有这种两面性？笔者认为，根本原因在于资本相对于乡村社会和农民具有强势地位甚至是支配地位。在这种模式下，正如黄宗智（2012）所揭示的那样，小农户和大资本之间不是一种对等的关系，前者因缺乏谈判条件和自主权而处于被资本摆布的状态。换言之，外来资本和本地农户之间隐含了“强资本—弱农户”的关系格局，这一格局导致资本具有强烈的自主性和任意性。外来资本既可以表现为施惠者，通过资源（金钱或技术等）的输入，为乡村社会带来生机和活力，促进农业产业化和现代化；也可以表现为掠夺者，利用自身的支配性地位，压榨并侵占农村资源和农户利益。为此，既有争议看似存在分歧，实则共享了一致的逻辑，只是呈现了“强资本—弱农户”的不同面向而已。

因此，当基于既有研究来审视电商资本下乡，就面临了局限之处。正如后文所指出的那样，和前述传统资本下乡不同，农村电子商务经济形态的独特性赋予了以电子商务经营为家庭主要收入来源的农户^①较高的市场主体地位和话语权，变革了传统意义上“强资本—弱农户”的关系格局，使得电商资本因自身不再具备相对于乡村社会的强势地位或支配地位而呈现出另一种姿态。在具体分析路径上，近年来一些超越资本下乡利弊之争转而关注资本嵌入乡村社会的具体过程和机制的研究为本文提供了直接的启发（徐宗阳，2016；陈义媛，2019）。为此，本文将聚焦于电商资本嵌入乡村社会的独特机制，尤其关注形塑资本实践形态的市场结构和条件。具体而言，笔者将在与传统资本下乡比较的视野下，

^①后文把这类群体简称为“电商农户”。

从电商资本下乡的内生动力、路径选择和社会影响三个面向展开，来呈现电商资本下乡的独特形态。

三、市场驱动：电商资本下乡的内生动力

进入新世纪以来，中央政策开始大力扶持自上而下的资本积累，通过鼓励资本下乡推动农业产业化（严海蓉、陈义媛，2015）。2013年以来，中共中央、国务院颁布的“一号文件”均明确鼓励资本下乡。例如，2020年的中央“一号文件”就明确提出，“引导和鼓励工商资本下乡，切实保护好企业家合法权益”^①。

在这种政策推动下，中央和地方政府为资本下乡创造了极为有利的条件。各级政府依托弹性化的土地政策和财政专项资金，积极鼓励和引导资本下乡（焦长权、周飞舟，2016），设法把资本“请进来”。这一态度显然导因于政府发展乡村的现实考虑，招商引资甚至成为基层政府的核心工作，“项目为王”执政理念的风靡即是典型体现。资本也受地方政府关于土地、人力、补贴、税收减免等政策的鼓动纷纷下乡。由此，在一般情况下，资本建构了高高在上的形象，乡村则充斥着各种衰落的隐喻（如农业劳动力大量外出、农村人口老龄化、村庄日益空心化等），二者之间有明显的强弱分野，资本下乡也被基层政府赋以振兴乡村的期待。然而，现实总难以尽如人意。因农业生产的特殊性尤其是农业投资回报率极低，政策推动下的下乡资本往往难以纯粹通过农业生产获利，以至于在市场规律下出现产业转换和资本退出种植环节的现象（陈靖，2013）。在牟利冲动下，资本甚至会逐渐偏离政策初衷，如热衷开发非农项目、套取涉农补贴和专项资金乃至侵占农民利益，这不仅无法发挥资本惠农的积极效用，还进一步加剧了乡村的衰落。面对资本可能出现的“恶行”，“强资本—弱农户”关系格局下的乡村社会和普通农民缺乏抵制能力和话语权，只能被动接受和顺从。

上述问题的产生和传统资本下乡缺乏市场驱动而过度依赖政策推动有着直接关联。在外在政策推动下，资本并不遵循经济逻辑，而是秉持政治逻辑和治理逻辑（王海娟，2015）。和政府的紧密结盟以及自身的资源优势使得资本表现出任意性和专断性的锋芒。相较之下，电商资本下乡的动机则呈现出完全不同的样态，其背后虽然也有政策话语作为支撑，但其核心动力来自市场而非政策。换言之，电商资本看到了与农户联结的互联网市场所带来的巨大商机和利润空间，由此自发主动地下乡，可谓“不请自来”。

此处以中通快递公司入驻颜集镇的过程来论述此种动机的形成。在颜集镇的农村电商尚未充分发展之前，只有中国邮政承揽着全镇不多的寄递业务，而其他快递公司只在县城零星设点，业务范围主要集中在县城区域。彼时，若买家提出通过特定快递企业寄送产品的要求，作为卖家的农户不得不专门去县城发货。2009年初，伴随着颜集镇电商的快速发展，众多快递和物流企业嗅到了商机，纷纷下乡，设点开店。不多久，颜集镇的街头巷尾就聚集了近十家快递公司，这些快递公司每天将众多快件运往全国各地，为当地电商产业发展创造了便捷的寄递条件。正是在这样的市场驱动下，2011年中通

^①资料来源：《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》，http://www.xinhuanet.com/politics/zywj/2020-02/05/c_1125535347.htm。

快递决意进入该镇。和政策推动下的传统资本下乡所享受到的众星捧月般的待遇不同，中通快递并没有受到来自各方的特殊对待，其深知要想分得市场的一杯羹，唯有通过自身竞争力来谋取生存和发展。快递服务的趋同化以及竞争的白热化，加上先来的企业已经占据了一定的市场，这就迫使中通快递想方设法改善服务质量以提高市场竞争能力。为此，中通快递采取在各村建立村级服务站、派快递员上门取件、降低价格、采取月结模式等方式吸引客户。换言之，市场化是中通快递在颜集镇落地和发展的主导运作模式。当然，物流快递企业下乡背后也并非没有政策支持。比如2010年以来，沭阳县政府办、商务局、农业委员会（农业农村局）等多部门先后发布了《沭阳县电子商务（网络创业）发展“促七条”扶持政策》《沭阳县电子商务进农村综合示范资金管理暂行办法》等多项政策来引导和促进物流快递企业下乡，给予土地出让、租金优惠、税收减免等具体支持。例如，“对入驻乡镇快递物流园区、村快递一条街”的寄递企业，连续3年给予30元/平方米·年的租金补贴”“鼓励县内品牌快递企业与村电商服务站合作，组建联合体，对正常运转的新组建联合体给予1万元奖励”等。两镇基层政府也专门牵头成立快递物流园，专供各物流快递企业用作仓储和运营。但这些政策对资本而言，更多起到一种“锦上添花”的效果，并不足以构成资本下乡的有效驱动，正如一位在多个乡镇有过投资经验的快递企业负责人所言：“那些电商做得不好的乡镇，再给多少扶持，我也不愿意下去，因为去了肯定是亏本，没有单子，没有生意”。

除了物流外，电商产业链其他环节的资本下乡同样遵循着市场逻辑，此处以上游产品供应端的资本下乡为例。两镇电商开始之时，电商农户多采取自产自销的模式将自家种植的花卉苗木产品放在网络上销售。但随着市场规模的扩大和互联网订单的骤增，这种模式遇到了产品种类单一、数量有限、周边产品不齐全的局限，远远难以满足市场需求。起初，虽然也有周边的种植农户在两镇原本就存在的花卉市场或者街头巷尾将自己种植的不同种类的产品批发给电商农户，以缓解自产自销的局限，但这种努力相对于海量的互联网市场需求而言只是杯水车薪。这种情况也曾导致了短暂的电商发展瓶颈，如诸多电商农户往往因不能提供多样化的产品和服务而导致客户流失。彼时，市场自身也表现出对资本下乡的渴望和需求，正如一位电商农户回忆：“那个时候（注：2010年），种类单一，货源不够，有条件的就到外地去调货，山东啊，广州啊，但是成本太高。并且花木这种东西，对温度、水分、阳光都有一定的要求，不易库存和护养，风险大……当时，我们自己就希望说，能不能有人在我们这个地方投资，专门开一个类似批发市场的基地，他专门负责从外地集中调货，然后批发给我们，我们再卖到网上”。市场的魅力即在于总有一只“看不见的手”在自发地进行配置和调节。果不其然，资本很快嗅到了其中的商机，纷纷在两镇以建立供货基地、建设批发市场、开发花木周边产品等形式，为电商农户提供货源保障。例如，两镇占地总面积超过500亩的大型电商交易集散中心——新河淘宝花卉批发市场和颜集幸福花海淘宝花卉批发市场就聚集了大量的产品供应商。这里的产品种类丰富、品种多样，并且具备苗木交易区、盆景交易区、盆栽交易区、周边产品区等不同的分区，能够为电商农户提供便捷、周全的精细化服务。由此可见，产品供应链中的资本下乡实质上是市场中供需双方各取所需的自然结果，是一种自发的市场化驱动，并由此建构了“买全国—卖全国”的供应和销售格局。同样，地方政府虽然在土地流转、税收减免、水电优惠等方面提供了政策优惠，但真正吸引资本下乡的仍是

诱人的商机和利润空间。运营服务商的下乡也循此市场驱动。从操作层面来看，以提供技术支持为核心业务的运营服务，实质上是完全可以“脱域”实现的，如通过线上远程开展业务。但运营服务商之所以“下乡”，其原因在于运营服务商试图提高在地方化市场中的曝光度、关注度和影响力。比如，今朝网络工作室专门在新河镇租赁临街旺铺、设立服务中心、开展电商一站式服务，通过多块LED广告显示屏、音响、海报等形式对外展示和推广，目的是希望以此吸引客户和开拓市场。

总的来说，在这种市场驱动下，各类资本纷纷进驻两镇，投资开店、租地设点，共同塑造了集花木种植、品种培育、盆景造型、产品批发、周边产品销售、快递物流、运营支持等于一体的电商产业链。邱泽奇（2018）在对山东菏泽一个淘宝村的研究中也发现，产业链的形成背后乃因市场驱动而起，“由一根网线连接的丁楼村，不仅形成了表演服饰生产与销售产业，还在形成从原材料辅料供应、产品设计创新到制版、裁剪、生产、销售、运营这样一个十分全面的产业格局，出现了非常专业化的分工协作。所有这一切，都在市场中诞生，也在市场中迭代”。在由市场主导的电商经济模式下，电商农户所联结的海量互联网市场对资本而言意味着巨大的利润空间，两镇也成为了一个具有引力的“场”，吸引着具有逐利本能属性的资本。其间，资本充分发挥自身优势，不断促进市场完善和专业化发展。在这一市场结构下，此过程中政府的角色也发生了变化。对于传统资本下乡而言，政府是招商引资的主角，是资本下乡的铺路者和清障者。而在两镇电商资本下乡的场域中，政府则褪去主角光环，成为一个外在的服务者，如配套基础硬件和软件、牵头成立电商协会、引导百姓调整种植习惯等。由此可见，与政策推动下外来资本和政府的亲和乃至结盟不同，市场驱动下资本青睐的是市场而非政府。所谓“谁掌握市场，谁就具有话语权”，在两镇的互联网经济中，占据市场或在市场中具有话语权的无疑是那些坐在电脑前通过网络销售产品的电商农户，这种独特性也塑造了资本下乡如下文所要展示的“寻求依附”的路径选择。

四、寻求依附：电商资本下乡的路径选择

（一）电商农户与电商资本的市场力量对比

得益于自身的资源优势，传统资本下乡的路径就是不断形成自身之于乡村社会支配地位的过程。其间，资本不断对外扩张和渗透，形成强势地位，掌握核心话语权，并存在着侵蚀乡村社会和农户利益的空间和可能性。如一项经验研究（参见严海蓉、陈义媛，2015）揭示，某龙头企业在地方政府的帮助下流转了近3万亩的大规模土地，并将土地交由本地农户代为经营，自身则高居上位，享有绝对的支配权，表现为：企业强制要求代管户不仅要支付土地流转费和农资（包括稻种、农药、化肥、机器插秧、机耕、机收）“套餐”费，还必须将稻谷卖给企业。此外，该龙头企业通过控制产业链的上游（农资销售）和下游（粮食加工和贸易）来获取利润，致使代管农户在水稻种植环节所获甚微。从中可以发现，面对缺乏议价和谈判能力的农户，传统资本可以通过控制关键生产要素和生产链条达到支配之目的。而农户由于处于弱势地位，往往只能被动接受企业所提出的要求，其在生产经营过程中所面临的风险并没有因为和企业的联结而得以分散（郑风田、程郁，2005）。资本和地方政府的紧密结盟也进一步强化了此种关系格局。经营土地的发展策略以及税费改革后中央政府逐步加快“公共财覆盖

盖农村”的政策进程，促使地方政府有强烈的政绩驱动来推动资本下乡，以此实现多重目标。例如，获取建设用地指标，推动农村发展现代农业，打造一个申请和实施政府各类项目的平台等（焦长权、周飞舟，2016）。资本下乡的多重效用，建构了政府与资本亲密结盟的关系取向。政府的政治逻辑和资本的谋利逻辑相互叠加，形成共振效应，减少了资本渗透和扩张的阻力，为资本形成其支配地位扫清了障碍。例如，政府常会主动出面帮助解决资本在土地流转、拆迁安置、厂房建立等事项上遇到的阻碍，甚至以牺牲农户利益为代价。

和传统资本谋求支配地位的路径选择不同，电商资本面对新兴电商经济和互联网市场，不断调整自身边界，演变为产业链中的一个市场配置要素，并以寻求依附的姿态和电商农户形成市场契约关系。此处，笔者首先从市场地位和市场能力两个角度阐释电商经济中“强农户—弱资本”关系的塑造，继而揭示电商资本寻求依附的具体实践。

1. 电商农户的市场主体地位。电子商务作为一种交易的技术形式，充分提升了电商卖家的市场地位。具体到两镇，电子商务深刻地改变了传统的市场关系形态，重构了资本与电商农户市场地位的强弱对比。这一变化和两镇的电商经济模式密切相关，这一模式关联了两种类型的市场——在地化的线下市场和脱地化的线上市场（见图1）。其中，线下市场主要是基于特定地域、有明确空间范围（图1中用“实线”表示）、采取传统交易形态的市场，其交易条件、定价策略、营销手段等主要以传统形式进行。线上市场则是基于第三方电商平台、没有明确空间边界（图1中用“虚线”表示）、采取网络交易形态的新型平台市场，其交易条件、定价策略、营销手段等受制于平台规则，“流量”成为重要的稀缺资源是其突出特征。所谓流量，即一定时间内店铺产品的访问量，通过访客数、访问次数、展现数等数据指标体现。根据销售额的计算公式：销售额=流量×转化率×客单价，在产品转化率和客单价相对恒定的情况下，流量直接决定了店铺的销售。

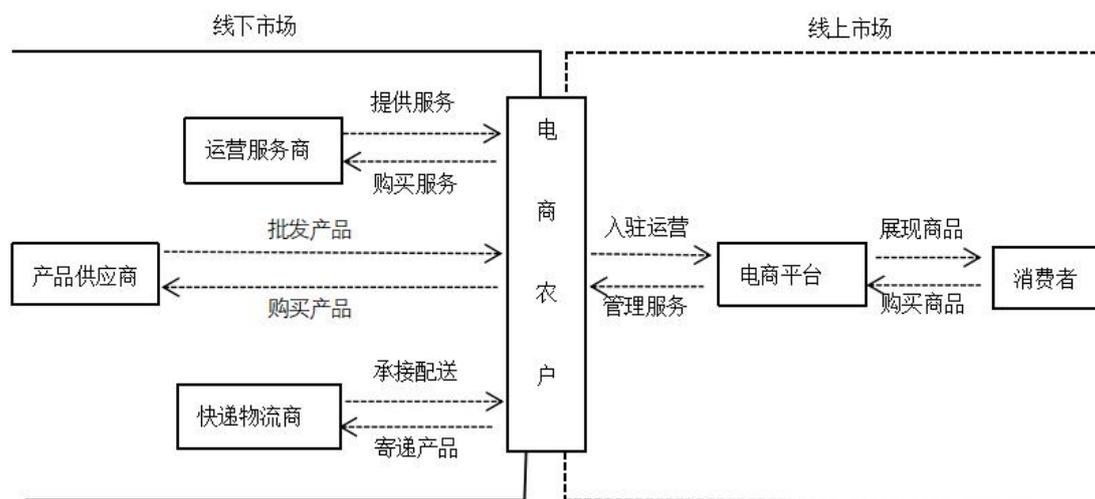


图1 两镇农村电子商务的市场关系结构

显然，线下市场是两镇农村电商经济的产业支撑，提供货源、物流、运营支持等系列电商配套服务；线上市场是农村电商经济的终端归属，是线下市场得以存续的根本。在这种市场结构中，电商农

户举足轻重，其位处两种类型市场的交集之中，联结了线下市场和线上市场。在线下市场中，电商农户是买方，从作为卖方的资本那里批发、寄递产品以及购买服务^①。在线上市场中，电商农户是卖方，通过入驻电商平台运营店铺或账号，引进流量，将产品展现并销售给来自全国各地甚至海外的买家。

当然，需要提及的是，电商农户群体也非铁板一块，其内部也存有明显分化。曾亿武（2018）等基于江苏省沭阳县 22 个淘宝村电商农户的问卷调查的研究结果显示^②，农户对于数字红利的分享不会是同质、等量的状态，由于资本禀赋不同，农户内部必然出现电子商务采纳增收效应的差异。通过在两镇的调查，笔者同样发现了电商农户群体的内部差异，依据经营的情况，电商农户主要分化为电商大户、电商中户和电商小户三种类型。电商大户的年利润一般在 50 万元以上，大多开设多个店铺，并以注册企业的形式入驻天猫、京东等多个平台。由于销售量较大，电商大户往往采取稳定雇工的方式来解决劳动力紧缺问题。电商中户占据多数，多以淘宝网或直播平台为销售渠道，年利润一般在 20 万~50 万元之间，具有稳定的收入来源，在经营上一般以家庭成员为核心，偶尔采用灵活的雇工模式。电商小户的销售渠道和电商中户一样，但年利润一般在 20 万元以下，店铺经营存在较大不确定性，偶尔通过在本地务工等方式来弥补电商经营的不足。虽然这三种类型的电商农户具有差异性，但是在与电商资本的关系上，仍然表现出一致的机理。因此，笔者仍以“电商农户”统称这类群体。

两镇电子商务的市场结构重塑了资本与电商农户的关系。资本的利润空间取决于电商农户能否通过平台引进流量并将产品卖出去，由此电商农户扮演了联结线上市场和线下市场的“中间商”或“经纪人”的角色，形成了自身独特的市场优势。究其根本在于电商农户对以流量为核心的市场资源拥有一定程度的垄断。在平台规则下，流量是产生销量的前提，电商农户在流量的获得、维持、增加和转化中扮演着核心角色。伴随着自产自销的产业模式渐失主导地位以及全产业链条的建立，诸多电商农户也逐渐不事生产，转以流量和店铺运营为其核心工作。经由电商农户店铺运营所带来的流量资源散落在两镇 2 万多个网络商铺中，两镇电商农户平均日销订单 40 多万件，按照绿植行业 3.5%~4%的转化率（即实际产生购买行为的人数和浏览店铺的所有访客人数的比值）粗略估算^③，他们每日可引进千万左右的流量和访客。在这一规则之下，这种流量资源的占有是相对垄断的，散落在众多电商农户群体中。

当然，之所以强调是“相对”垄断，原因在于平台的开放性特征也使得电商资本（尤其是产品供应商）在理论或技术上具备自主运营网络店铺、引进流量的可能性。但在实际中，笔者发现绝大部分外来供应商都专事产品的批发和供应，鲜有同时进行网络销售的。造成这一局面的原因有四。一是从

^①虽然电商农户自产自销的模式也少量存在，且主要体现在一些本土特色产品（如干花、月季等）的产销上，但总体上随着产业链的完善，电商农户的经营呈现出产销分离的状态。

^②该文调查了 22 个淘宝村，其中，有 17 个淘宝村集中于笔者此次所调查的颜集镇和新河镇。因此，该文的调查能够在一定程度上反映两镇的电商农户分化情况。

^③电商平台会对不同行业的市场行情提供数据分析，比如淘宝的“生意参谋”软件就对“鲜花速递/花卉仿真/绿植园艺/花卉/绿植盆栽”类目的平均行业转化率作了呈现。

事网络销售、引进店铺流量需要较高的资金投入。据笔者估算，在平台进行店铺或产品营销的推广费用普遍占据店铺运营总支出的20%~50%。此外，产品供应商如果聘请专人从事店铺运营，也意味着要支付价格不菲的人力成本。二是有效从事网络销售、引进高质流量需要依托专业的营销技能。在平台经济中，影响流量的因素有很多，除了是否有经济投入以外，数据分析、活动研判、图片处理、文案写作、售后服务等技能都影响着店铺运营的效果。即使在专事店铺运营的电商农户群体中，也经常会因巨额资金投入推广营销但因不掌握技能而致亏损的案例。三是电商资本担心自身从事网络销售会破坏其与电商农户的市场信任和合作关系。正如一位从事塑料花盆销售的供应商向笔者言及的那样，“人家要是知道我在网上卖，他们认为同样产品（我的）价格可以出得更低，（认为）我就抢了别人的市场，人家就没法赚钱了，就不在我这儿进货了”。四是由于平台经济的开放性，流量资源分散在诸多不同类型的网络店铺中，任何一个店铺都无法实现对流量资源的垄断。因此，即使有电商资本通过自主网络营销掌握了一定的流量资源，也无法撼动整体上流量分散的市场格局。

由此，电商农户所掌握的流量资源，帮助其形成了一定程度的销售端垄断。那么，电商资本是否可以依托自身的资源优势而实现自身在产品供应端、寄递运输端或运营服务端的垄断呢？答案是否定的。其原因在于，电子商务经营超越时空的特点使得电商农户表现出更强的市场自主性，不受特定区域内产品供应商、快递物流商和运营服务商的限制。两镇电商农户与资本博弈的案例可以体现这一点。以三次方农业生态有限公司为例，该公司是两镇较早以各类进口肥料和进口种球供应为主要业务的公司。由于进口产品的独特性和稀缺性，该公司具有相当的市场优势，也试图利用自身的产品优势形成价格垄断，尤其是在同类国产肥料和种球产品的价格普遍下降时，这家公司的进口产品价格却迟迟不降。在网商普遍采取低价营销策略的背景下，这一价格非常不利于电商农户拓展市场。果不其然，该公司保持价格高位的好景不长。一方面，数家同类资本纷纷入驻，规模效应带动了价格的降低。另一方面，一些订单量大的电商农户则直接通过阿里巴巴批发网（即1688批发网）或者其他渠道联系到外地的一手货源，由厂家直接送货，摆脱了对该公司的产品依赖。在快递物流方面，面临价格不断走低趋势，两镇的多家快递物流企业甚至自发形成了价格同盟，即约定最低价。作为一种反制，有电商农户为了节约快递物流成本，直接搬到寄递价格较低的周边乡镇进行店铺运营。运营服务商更难以形成垄断，因为电商农户通过线上途径可以轻松联系和获得两镇以外的同类服务。

以上现象表明，电子商务经营的独特性，不仅使电商农户摆脱了生产种植环节的束缚而牢牢掌控销售端，还使电商农户表现出很强的市场自主性和独立性。由此，电商农户可以不依赖特定区域的电商资本而维持运营，并能有效瓦解电商资本的垄断举措。在此过程中电商农户也形塑了自身的市场主体性地位，这与传统资本下乡场域中农户的弱势地位是截然不同的。

2. 电商农户的市场能力优势。除了市场地位的悬殊外，电商农户和电商资本在实际市场活动中也表现出明显的的能力差异，突出表现在如下三个方面。

（1）定价能力。随着电商产业链的完善和规模化经济的形成，电商资本的价格运作空间相当有限，通过降价以求薄利多销往往是其经营策略。当地速尔快递在2010年、2015年、2019年对江浙沪皖区域的寄件收费标准如表2所示，从中可见一斑。

表2 两镇速尔快递对江浙沪皖区域的寄件收费标准

	2010年	2015年	2019年
首重	12元(1公斤以内)	6元(2公斤以内)	4元(4公斤以内)
续重	6元/公斤	1.5元/公斤	1元/公斤(10公斤以内); 0.7元/公斤(超过10公斤) ^a

注：^a量大价格面议，活动价更有优惠。

和电商资本主动降价寻求市场空间相比，电商农户的定价能力则有明显不同。一方面，电商农户在线下市场中具备和电商资本讨价还价的能力，能在一定程度上实现自身的价格意愿，订单较多的电商大户表现得尤为明显。一家日均订单达到2000件的绿植销售电商大户，就通过讨价还价以低于市场价格15%左右的水平从位处颜集镇的福建闽兴百花基地进货。对于这样的大幅砍价行为，该基地并不排斥，并在确保有盈利的前提下尽可能满足对方需求。原因在于这种来自长期合作的电商大户稳定且量大的订单占据了该基地利润来源的40%以上，基地负责人所言及的“谁也不愿损失大客户”是电商资本的心态写照。另一方面，电商农户在线上市场中具备自主定价的能力，得益于平台所赋予的定价权力。电商农户在发布产品时可自主设定价格，并且能够采取更加多元化和弹性化的价格策略，如满3件打8折、满200元减20元等。当然，这种定价也非任意的，其服从于某一类产品的总体市场行情和价格区间。即便如此，在价格制定上电商农户仍然具备相当大的弹性空间。其原因在于，一个产品能卖出什么价格除了产品自身的因素外，还在于店铺的资质、营销和推广策略，如淘宝店铺的信用等级和动态评分^①、产品的宣传效果和好评度、店家的售后和服务态度等。例如，当地一种批发价为约2元/盆的绿萝小盆栽，电商农户将其网络售价设为8~28元之间的多种水平，这在一定程度上反映了电商农户定价的自主性。而在线下的供应商市场中，产品的规模化和同质化效应导致产品供应商的利润空间相当有限。以绿植类产品为例，其利润空间大体在20%以内，如前述2元左右的小盆栽，其利润一般不超过0.4元。

(2) 营销能力。在产品或服务规模化和同质化的线下市场中，电商资本主要通过低价促销、在街道或淘宝花卉批发市场等人流量较大处设点开店、拉横幅、利用熟人关系介绍生意、在当地电商卖家集中的虚拟社区发布广告等传统形式展开营销，其营销对象也主要面向两镇的电商农户，具有明显的空间界限。相较之下，电商农户在线上市场的营销则具有三个明显的优势。一是信息优势。基于信息技术的平台为电商农户及时掌握市场行情提供了全方位、多层次、可视化的数据信息，为其精准和高效营销提供了信息基础。譬如电商农户所使用的“千牛”卖家工作平台，除了提供基本的访客数、支付金额、支付转化率等总体数据外，还提供了实时访客、数据异常、竞争动态、店铺排名、核心流量、爆款商品等精细数据，甚至还提供了“买家都在找”“同行都在卖”等市场行情数据。根据这些数据，两镇电商农户不断做出分析、研判和产品优化，提高营销水平。二是工具优势。电商平台为电商农户提供了相当丰富的营销工具（如淘宝平台就提供了基础促销、活动工具、人群营销、互动营销、内容

^①淘宝店铺的动态评分是指，买家在淘宝网交易成功后可以对本次交易的卖家进行如下三项评分：宝贝与描述相符、卖家的服务态度、物流服务的质量。

营销等多种门类的营销服务)，并进一步提供了诸多营销应用（如直通车、超级推荐、钻石展位、淘宝客、天天特价、品销宝等）。笔者接触的电商农户大多使用多种营销工具，从事专业的营销也成为电商农户主要的日常工作。三是受众优势。电商农户的营销对象是数以千万计的来自全国各地甚至海外的买家，这种海量的客户资源意味着较大的营销空间。电商农户结合前述的信息优势和工具优势，可以做到精准群体的定点推广，进一步提高访客量和转化率。相较之下，线下的电商资本无论在信息、工具抑或是受众群体上都无法和电商农户媲美。

（3）风险应对能力。任何市场都有风险，然而电商资本和电商农户所面临的风险环境及风险应对却大有差异。在线下市场中，电商资本面临的风险类型多样。譬如鑫元多肉基地在新河镇淘宝花卉批发市场租赁了300平方米左右的大棚场所，其每年固定投入包含：土地租金为100元/平方米；基础设施（大棚膜、钢筋架构等）租赁费用为80元/平方米；用于大棚管理、植株整理、水肥管理等农作事项的持续资金投入为2万元左右；两个稳定雇工的人力费用为9万元左右。这样算下来，鑫元多肉基地每年的固定支出就多达16万余元。除了要应对温度、水分、土壤等因素导致的常规农业生产风险外，鑫元多肉基地还面临着夏冬销售淡季的市场风险——淡季销售额不到旺季销售额的1/10。由此可见，如果没有持续的市场销售，该基地非常容易陷入资金链断裂的风险。以京淘包装科技有限公司为例，该公司位于新河镇的直销处在淡季时不得不采取亏本营销的方式来回笼资金，以勉强维持工厂的机器运转、房租、人力等方面的固定支出，以尽可能减小损失。该直销处负责人坦言：“虽然是淡季，但厂不能关，工人工资不能不发，房租、电费不能不交，因此就是亏本了也不能不卖”。面对这类风险，电商资本的应对缺乏弹性化和多元化的方式。实际上，两镇近年来也有不少外来资本因为无力应对各种风险而短期甚至长期退出两镇。比如来自山东的涵宁花卉种植有限公司就因夏冬淡季入不敷出暂时退出当地市场，待春秋旺季时卷土重来。有的电商资本则因为资金链断裂或经营萧条而直接退出当地市场，以至于同一经营场所的老板“换了一批又一批”。

脱离了生产环节的电商农户其风险主要来自销售环节。面对这类风险，电商农户的应对表现出了灵活性和韧性的特征。其一是较低的资金风险。一方面，电商农户对于创业资金没有过多依赖，由于不需要前期的产品投入，他们只需一台电脑并在平台注册一个店铺或开通一个账号即可创业。为此，当地政府部门用“三零”——零成本、零门槛、零收费（除了少量的店铺保证金外）来形容之。因此，即使创业失败，电商农户也无甚大的损失。另一方面，在运营（主要是营销）的资金投入上，电商农户可以采取一种灵活的探索和试验方式来降低风险，以及时纠偏和止损。比如电商农户在采用“淘宝直通车”推广时，往往先试探性地投入一笔钱，根据营销效果再决定是否继续投入以及投入的金额。

其二是灵活的销售策略。和电商资本单一销售某种或某类产品不同，电商农户可以根据市场行情随时调整和组合所售产品。例如，新河镇一电商农户在面临夏冬淡季时在其店铺增售遮阳网、大棚膜等夏冬当季畅销产品。此外，当某类“网红产品”刚进入市场时，有电商农户会倾力投入打造爆款，趁着利润空间大的时候大赚一笔；当产品规模化和同质化后则下架该产品，转而挖掘和改售其他产品。灵活的销售策略可以使电商农户紧跟市场步伐并降低市场风险。

其三是弹性的用工模式。和电商资本相对稳定的雇工模式不同，电商农户可以根据市场行情采取

短期、灵活的雇工模式，以计件、日结等模式发放工资，还可以通过兼营其他副业、给他人务工等形式来弥补淡季时的损失。此外，和电商资本用工的激励模式不同，电商农户以家庭为单位的经营模式天然地内含了一种“不计时间”“不辞辛苦”式的自我激励，指向了浓厚的创业精神。笔者在调查中观察到，即使是深更半夜（往往这个时间也是网络店铺的下单高峰期），他们也不知疲倦地劳作。这正如有学者（林毅夫，2000）所分析的那样，家庭成员作为自身财产的股东能够形成有效自我激励并大大减少劳动偷懒的交易费用。

（二）电商资本寻求依附的实践

前述电商农户相较电商资本的市场主体地位和市场能力优势，建构了“强农户—弱资本”的关系格局，并决定了二者的互动姿态，变革了传统意义上下乡资本谋求支配地位的行动路径，促使电商资本转向了寻求依附的实践，其表现为如下两个行动取向。

1. 采取“助人为己”性质的共赢策略。这种行动取向产生的原因在于电商资本的生存和发展空间取决于电商农户的营销状况。通俗地讲，只有电商农户在线上市场将产品卖出，电商资本才可能有钱赚。因此，电商资本在价格、场地、服务、金融、售后等经营事项上积极为电商农户考虑，旨在帮助电商农户提高产品销量、减少成本投入、获得优质推广效果等，最终达到回馈自身的效果。

此处先以供应商为例展开说明。这些策略包括但不限于以下三个方面。一是主动降价。通过降价减少电商农户的运营成本，助其实现低价营销，在带动电商农户线上销量的同时提升自身的线下销量。当地第一家水培巴西木种植园在2018年率先引进了网红产品“巴西木”。起初，该种植园产品优势明显，产品售价较高且利润空间较大。但彼时购买巴西木的电商农户也不多，由此该种植园的产品销量也并不高。随着同类资本的进入以及市场的扩大，该种植园意识到只有主动降价才能吸引和留住客户，遂带头将价格由之前的每株10元左右降低至6元左右。进价降低使得电商农户能够展开低价促销活动，加之越来越多的电商农户售卖这一产品，这直接推动了电商农户线上销量的大幅提升，也进一步带动了该种植园销量的提升，形成了共振效应。二是提供优质的产品和营销服务。一些供应商不仅售卖产品，还主动利用自身的资源优势，为电商农户的高质量经营提供支持。例如总投资达1000万元、占地面积百余亩的沃彩园艺发展有限公司，通过设立花卉盆栽、园艺资材、优新产品展示、集配中心等功能区，为周边5000多家网店提供服务。电商农户通过该公司提供的线上下单、线下提货的一站式服务大大缩短了产品选择和包装发货的时间，提高了运营效率。该公司还打造了大型直播基地——淘宝·绿植花卉沭阳直播基地，并配备专业的道具以及灯光和音响等设备供电商农户在直播时使用。直播环境的改善提升了电商农户的直播带货能力，也进一步带动了公司相关产品的销售。又如在售后环节，千百花卉盆景基地在种植方面主动为电商农户培训和教授盆景养护和造型知识，掌握了这些知识和技能的电商农户就得以提升店铺的售后质量，带动店铺转化率、好评度和销量的提升，该基地也因此获得稳定的客户源并卖出更多的产品。三是提供赊账服务。一些电商资本还会针对一些稳定的、订单较大的客户，提供类似“月结”或赊账的服务，甚至有时还直接提供资金支持，以缓解电商农户资金流转之压力。如静花园绿植基地就为那些有稳定订单的熟客提供“月结”服务，有时还借钱给他们用以店铺运营的资金流转需要。

快递物流商和运营服务商也同样采取这种行动取向。快递物流商除了通过降价使得电商农户对消费者的包邮服务成为可能外，还会上门取货并提供包装耗材等一系列服务，在达到节约电商农户的时间成本和经济成本的同时也收获了客户。运营服务商则会通过降价、提供试用服务、根据推广效果收费等方式提高服务质量，助力电商农户的店铺营销，由此得以维持和发展稳定的客户群体，并借此获得良好的市场声誉。例如，淘猫是一家以店铺运营支持为主要业务的工作室，在以单价 300 元为某电商农户的店铺设计产品详情时，为了使得该店铺的产品在众多同质产品中脱颖而出，做了大量前期工作，如产品信息的收集、文案的写作、摄影支持、图片的处理、同类产品的比较等等。虽然该服务的价值其实远超其价格，但该公司认为这种付出是值得的，客户会看在眼里、记在心中。果不其然，该客户对其服务效果非常满意，作为报答，给该工作室介绍了多家客户资源。

2. 采取“让步妥协”性质的冲突化解策略。外来资本下乡及其市场运作并非一帆风顺，资本在与乡村社会及农户打交道的过程中难免会出现摩擦和冲突。在冲突中，资本所表现出的让步妥协在本质上是一种强弱不对等情形下的策略，它构成了观察电商资本依附实践的重要视角。这种冲突及其应对在供应商那里表现得尤为典型，体现在如下两个环节。

一是销售环节。针对电商农户的“月结”模式客观上存在着坏账风险，在实际经营中，欠款无法及时收回的现象偶有发生。在此情况下，供应商尽可能与电商农户不做正面冲突，而是采取顺延办法。即使账款实在难以要回，供应商也尽量避免与电商农户撕破脸，而是通过人情、关系等本土资源来催收。究其原因，正如一位有过类似经历的产品供应商负责人所言：“做生意都有风险，这个月他可能经营不善欠款了，下个月他又有可能做起来了，如果因为一个月的钱没收回来，就撕破脸，实际上也断送了自己的客户。相反，给他通融一下，别人也感激你”。

二是售后环节。在花卉苗木类等绿植类产品的包装、运输和配送过程中，因为温度、水分、养护技术等条件的限制，难免会出现损坏或死亡等质量问题。当出现这些问题时，按照平台规则，电商农户需要向消费者承担相应的责任。一些电商农户为了减小自身的损失，会以产品质量问题为由要求供应商作出补偿。从理论上讲，供应商不需要承担责任，因为产品的权属在交易达成后发生了性质的转换。但实际上，在面对电商农户提出产品质量的质疑和赔付要求时，供应商往往会让步并给予赔付，希望通过这种妥协性质的售后来维持客户群体。如聚元多肉基地在将一批质量合格的多肉售卖给电商农户时，由于后期电商农户在包装过程中没有达到技术要求（如通风透气、保持湿度等），导致了消费者的投诉和售后要求。为了减小损失，该电商农户规避自身问题，将质量问题归结为供应商所提供的这批多肉“没有长好”。面对这种电商农户的无理索赔行为，该基地还是采取了妥协的姿态对其作了赔付，并主动向其示范和传授包装技巧以避免再次出现类似的问题。

当快递物流商、运营服务商与电商农户发生冲突时，也往往会采取类似的冲突化解策略。如一电商农户在花费 4000 元请运营服务商淘猫工作室做产品推广时，因推广没有效果遂认为自己被骗并报警。实质上，该工作室在收费时即明确告知该电商农户，推广效果会受多种因素的影响（尤其是电商农户的营销技能）而存有不不确定性。然而该电商农户仍坚持认为自己被骗，要求工作室全额退款并赔偿连带损失。基层派出所处理此事时也倾向于淘猫工作室，并试图说服该农户放弃索赔。然而，该

农户颇为蛮横，以“如果不赔偿，就赖在工作室不走”为要挟。面对该农户的无理行径，淘猫工作室最终妥协并答应了其索赔要求，不仅退还了4000元费用，还额外补偿了2000元。从法律层面讲，工作室其实不需做出赔偿，但之所以妥协，乃是出于对该电商农户破坏自身市场声誉的担忧。而快递物流商与电商农户的冲突主要聚焦在寄件丢失和损坏、配送延误等事项上。为了防止与电商农户出现扯皮，快递物流商一般会在承接寄递服务之前通过口头约定的形式和电商农户形成“是否保价”的共识，并约定双方的权责。但当问题出现之时，有电商农户会无视事先的约定而将自身的责任转移至快递物流商。例如，一电商农户花费180元让当地京东物流承接运输配送服务，该电商农户在打包所售盆景时因疏忽导致固定用的木架不够牢固，以致运输途中盆景出现枝条损坏和枝叶脱落的现象，最后遭到买家的拒收并退货。由于该电商农户事先自愿不保价，因此按照约定，物流公司即使作赔付，赔付金额也不会超过3倍邮资（即540元）。但该电商农户坚持向京东物流索赔2000元的盆景损失，认为发货的时候产品是好的而买家收货的时候产品出现了问题，责任全在物流。面对这种强词夺理，当地京东物流最终也采取了妥协，协议赔付1500元，原因既在于不想把事情闹大，也不想失去这一稳定的客户，深知在竞争激烈的情况下客户资源是最核心和稀缺的。

总的来说，电商资本寻求依附的实践取向与传统意义上资本下乡与民争利、谋求支配地位的行径大有不同，其本质上是由市场地位和市场能力的强弱对比所塑造的，是一种市场机制的自发调节。

五、增权赋能：电商资本下乡的社会影响

资本下乡不仅会带来经济或市场层面的变革，其还会带来一系列的社会影响。传统下乡资本由于背后的政策推动以及谋求支配地位的渗入路径，加之和地方政府结盟所构建的“权力—利益”关系格局，成为村庄社会的强势力量。这种强势姿态更多时候表现为对农户和乡村社会利益的侵蚀。如一项研究指出，强势的蔬菜资本采用先进的灌溉技术种植蔬菜，使得有限的地下水资源产生了更大的经济效益，但也造成了生态系统的破坏、本地农户家庭生计的脆弱化、农村劳动力的流失以及村庄社区的虚空化（陈航英，2019）。资本也往往违背农户意愿，侵害农户利益。以土地流转为例，基于农户自愿原则的土地流转其实质上也大多是被动员和被操纵的结果，资本通过非正式资源（如乡村“混混”）、正式资源（如对基层政权的“公关”）深度地介入甚至掌控土地流通过程（郭亮，2011）。与此同时，资本下乡以土地流转为核心的运作还会进一步导致一系列的社会问题，如农地为农民群体所提供的就业功能在其流转后被逐步剥离，本地就业机会的缺失以及异地非农就业的技能门槛构成了农民群体就业权益实现的重要约束（杜书云等，2020）。

要而言之，对于传统资本下乡而言，农户和乡村是弱势和被动的，乡村资源是被侵占的，农户也是失语的。与之相反，在“强农户—弱资本”的关系格局下，电商资本作为一种生产要素其积极的一面得以充分发挥，其与民争利夺益的一面则被压制，这对乡村社会中的个体、家庭和村镇都表现出增权赋能式的正向社会影响。首先是个体层面的增权赋能。电商资本的进驻，为电商经济的发展配备了完整的产业链，从供应、快递物流到运营服务一应俱全。这为个体的能力、机会和发展空间的提升创造了条件，主要表现为三个方面。其一，电商资本为不同类型的个体提供了就业机会。电商资本主要

吸附了两种类型的劳动力。一种是体力劳作型，种植、养护、建棚、看管、包装、卸货、运输等产业环节均需要这类劳动力的参与，其工资在130~200元/天之间不等。另一种是脑力劳作型，主要集中在客服、直播、管理、销售等服务型岗位上，且劳动力价格普遍高于体力劳作型，基本工资在180~300元/天之间，外加绩效提成。据笔者粗略估算，两镇外来的500多家电商资本共带动了2500名左右的劳动力就业。由于两镇劳动力资源相对紧缺，因此劳动力价格总体较高，这为不同类型劳动力提供了不错的就业收入。其二，电商资本为农户营造了优质的创业环境。电商资本所推动构建的产业基础减小了农户创业的成本、风险和门槛，建构了一种大众创业的状态。这里既有包括诸多大学生在内的青年群体的返乡创业，还有弱势群体（如老弱病残）的就地创业，甚至涌现出一批创业人物和创业佳话。其三，电商资本助力提高电商农户的技术能力。互联网经济的革新性对作为经营者的电商农户提出了更高的能力要求，表现在种植、养护、包装、运营等领域都需要电商农户掌握专业的技能。在寻求依附的市场实践中，电商资本通过提供组织培训活动、开展业务指导、承揽专业服务等方式提高电商农户的技术能力。

其次是家庭层面的增权赋能。在电子商务发展以前，两镇外出务工的劳动力不在少数，这在一定程度上造成了家庭生活的弱化，进一步造成了农村留守儿童、空巢老人等一系列社会问题。电商资本对个体的增权赋能也带动了家庭生活的回归和改善，主要表现为三个方面。（1）电商资本调整了家庭的生计模式。在电商资本下乡以及农村电商发展以前，两镇青壮年劳动力或外出务工，或以花木经纪人的身份在外跑业务，年长的父母则主要从事苗木花卉的种植。电商资本变革了这种形态，一般情况下，年轻夫妻由于熟悉计算机技术而从事网络店铺的运营，他们主要坐在电脑前，负责网店的设计、维护、推广以及与买家沟通，年长的父母则负责去淘宝花卉批发市场取货、包装和发货等体力型事务。越来越多的家庭得以从种植环节脱离，专事电商营销，所获利润也大幅提升。（2）电商资本促进了家庭生活质量的提升。家庭生计模式的变革带来收入的提升，使得包括居住条件改善、子女教育、老人赡养、文化娱乐等在内的家庭发展事项也逐渐得以实现。笔者观察到有很多电商农户在县城购房并供养子女享受优质的教育资源，村里家家户户楼房林立、轿车遍地，在此过程中，留守儿童、空巢老人等问题也相继得到了解决。在文化娱乐上，家庭中闲置劳动力的吸纳以及“大家都有事干”的生产生活节奏，也消解了以往家庭成员闲时无聊聚众赌博的风气。（3）电商资本提升了家庭决策的民主化。这得益于家庭权威结构的调整。一方面，父母在花木种植、养护、产品质量识别等农业生产劳动中继续维持自身的家庭权威，他们也多直接和电商资本对接，如从供应商处采货、从快递物流商处发货。另一方面，以年轻夫妻为代表的青壮年劳动力的家庭地位得以提升，表现为在店铺运营、客服售后上具有能力优势。两种权威类型并存的状态，促进了有关子女入学、修房盖房、买房买车、投资理财等重要家庭事项协商的民主化，这种新型的二元权威结构及其带来的家庭事项之民主协商在本质上是一种基于电商资本增权赋能的良性转变。

最后是村镇层面的增权赋能。和传统意义上资本下乡可能导致村镇利益受损不同，电商资本进一步激发了村庄和乡镇的活力和能力，主要表现为三个方面。其一，电商资本盘活了村镇闲置土地、房屋、大棚等资源。电商资本对这类资源的刚性需求直接带动了地租、房租等的上升，提升了村镇的集

体收入，尤其是临街、临路资源的价值提升尤为明显，形成了“寸土寸金”的市场行情。其二，电商资本推动了村镇良性分化逻辑的形成。在电商资本进入和农村电商发展以前，家庭的财富积累、血缘关系、家庭背景等先赋性因素主导着两镇农民的社会分化，那些先赋性条件不佳的家庭成员及其子女很难实现阶层的流动。电商资本的进入，弱化了家庭资本积累的支配性地位，且降低了创业的成本和风险，凸显了个人知识、技术、能力、勤奋等自致性因素的价值。由此，两镇涌现出了大量寒门子弟甚至老弱病残人士创业成功的案例。通过个人努力摆脱先赋性条件的限制从而实现社会阶层流动和社会地位的提升，这在本质上是一种良性的社会分化逻辑。其三，电商资本促进社会多元治理格局的形成。电商资本作为两镇重要的社会构成主体，积极通过参与电子商务协会、种子协会、物流协会等行业联盟的形式发挥行业自治的功能，在产业升级、诚信建设、电商发展等议题上建言献策。电商资本也是政府开展公共空间治理、基础设施建设、电商扶贫、金融治理等工作的重要动员和依靠对象。此外，一些电商资本也会作为超越本土社会的第三方力量，参与具体矛盾和纠纷的化解和处理。由于两镇花卉苗木市场的交易体量大，与之伴随的利益冲突和矛盾也较多，电商资本由于对冲突双方都较为熟识，有时会以“调解者”或“中间人”的身份参与具体矛盾的处理或化解。

六、小结

两镇的案例表明，电商资本下乡的内生动力、路径选择以及社会影响和传统意义上的资本下乡截然不同，构成了另一种“资本下乡”，二者的比较如表3所示。

	内生动力	路径选择	社会影响
传统资本	政策推动	谋求支配	争利夺益
电商资本	市场驱动	寻求依附	增权赋能

这种独特形态的生成，显然和农村电子商务经济的特殊性有关。传统的农业环境深受不稳定的自然环境和经济上各种不确定性因素的影响（加塔克、英格森特，1987），电子商务的发展深刻变革了传统农业环境，传统农业环境中影响经济的各种不确定性因素由互联网消弭，自然环境的限制由资本所带来的专业化经营方式所突破，由此使得农业焕发出全新的姿态，孕育着巨大的商机。在这一新兴市场形态下，资本积极主动下乡。与此同时，在农村电子商务的市场结构中，电商农户所具备的市场主体地位和能力优势进一步推动了资本与农户关系的变革，生成了“强农户—弱资本”的关系格局，促成了资本寻求依附的行径，展现了其增权赋能的积极社会影响。

本研究在某种程度上丰富了资本下乡的既有讨论。笔者注意到，在对待资本的态度上，无论是底蕴丰厚的经典论述还是直面当下的经验研究，都蕴含了浓厚的价值色彩。诚如马克思在《资本论》中所言，“资本来到人间，从头到脚，每个毛孔都滴着血和肮脏的东西”^①。作为一种具有批判维度的资

^①马克思，1975：《资本论（第一卷）》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，北京：人民出版社，第829页。

本诠释学（俞吾金，2007），马克思的论述赋予了资本以强烈的价值色彩。当下的经验研究虽然不再意识形态先行，但因现实中资本所表现出来的种种（尤其是不好的）行径，也自觉或不自觉地导向了一种价值判断。本研究所呈现的另一种“资本下乡”，归根结底是揭示了资本无法“为恶”只能“向善”的市场结构和条件，这一条件通过对电商农户市场地位和市场能力的变革而形成对资本的有效约束，倒逼其由谋求支配地位向寻求依附转变。可见，资本本身没有好坏，只有在恰当的市场结构和条件下才会“呈善”或“显恶”。换言之，资本本身并不是“救世主”，也不是“争利者”，资本就是资本。

回到本研究的政策意涵，笔者认为应该着力进行特定的市场制度和条件设定来调整资本与乡村社会以及农户的关系，进而促进资本正向效用的发挥。既有研究针对传统资本下乡所带来的一些弊病，往往从政府的层面提出“加以规范”的政策建议，如对下乡企业的资格考查、对下乡企业行为的规范和限制，进而达到有效利用下乡资本、防止村庄为资本所吞噬的期许（焦长权、周飞舟，2016）。笔者认为，除此之外，更应着力于提高农户在市场中的主体地位和话语权。一方面，传统资本下乡中资本和政府往往形成紧密结盟，因此理念上对资本的规范举措容易在现实层面遭受折扣。另一方面，外在的政府干预并没有根本改变资本与农户及乡村社会的强弱关系结构，难以形成对资本的有效约束。从这个意义上看，电子商务进农村的价值即在于通过激发一套内生性的市场资源配置机制，给农户增权赋能，提高农户的市场主体地位和能力，并由此促进资本正向价值的发挥。

参考文献

- 1.陈航英，2019：《干涸的机井：资本下乡与水资源攫取——以宁夏南部黄高县蔬菜产业为例》，《开放时代》第3期。
- 2.陈靖，2013：《进入与退出：“资本下乡”为何逃离种植环节——基于皖北黄村的考察》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第2期。
- 3.陈锡文，2010：《工商资本下乡后农民从业主蜕变成雇工》，《东方早报》8月8日。
- 4.陈锡文，2012：《中国农业并不适合公司化经营》，《农村工作通讯》第1期。
- 5.陈义媛，2016：《资本下乡：农业中的隐蔽雇佣关系与资本积累》，《开放时代》第5期。
- 6.陈义媛，2019：《资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员》，《中国农村经济》第8期。
- 7.崔凯、冯献，2018：《演化视角下农村电商“上下并行”的逻辑与趋势》，《中国农村经济》第3期。
- 8.杜书云、徐景霞、牛文涛，2020：《农地市场化流转与农民多维权益实现困局——来自河南省孟楼镇的观察》，《农业经济问题》第4期。
- 9.郭红东、曲江、曾亿武、邱东茂、陈东石、王铭莹，2016：《沭阳模式：“互联网+三农”典范》，<https://www.mayi888.com/archives/11139>。
- 10.郭亮，2011：《资本下乡与山林流转——来自湖北S镇的经验》，《社会》第3期。
- 11.贺雪峰，2013：《小农立场》，北京：中国政法大学出版社。
- 12.胡鞍钢、吴群刚，2001：《农业企业化：中国农村现代化的重要途径》，《农业经济问题》第1期。
- 13.黄宗智，2012：《小农户与大商业资本的不平等交易：中国现代农业的特色》，《开放时代》第3期。
- 14.黄宗智，2014：《“家庭农场”是中国农业的发展出路吗？》，《开放时代》第2期。

- 15.黄祖辉、俞宁, 2010:《新型农业经营主体:现状、约束与发展思路——以浙江省为例的分析》,《中国农村经济》第10期。
- 16.加塔克、英格森特, 1987:《农业与经济发展》,吴伟东等译,北京:华夏出版社。
- 17.焦长权, 2018:《从“过密化”到“资本化”:“新农业”与“新农民”——以湖北省恩施市烟叶种植农户为例的讨论》,《中国乡村研究》(第十四辑),福州:福建教育出版社。
- 18.焦长权、周飞舟, 2016:《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》第1期。
- 19.孔祥智, 2017:《健全农业社会化服务体系实现小农户和现代农业发展有机衔接》,《农业经济与管理》第5期。
- 20.李华、叶敬忠, 2014:《谁的水,谁的发展:农村工业中的水资源攫取现象反思——基于对河北省宋村的研究》,《开放时代》第3期。
- 21.林毅夫, 2000:《再论制度、技术与中国农业发展》,北京:北京大学出版社。
- 22.刘守英, 2013:《中国的农业转型与政策选择》,《行政管理改革》第12期。
- 23.陆文荣、卢汉龙, 2013:《部门下乡、资本下乡与农户再合作——基于村社自主性的视角》,《中国农村观察》第2期。
- 24.梅燕、蒋雨清, 2020:《乡村振兴背景下农村电商产业集聚与区域协同发展机制——基于产业集群生命周期理论的多案例研究》,《中国农村经济》第6期。
- 25.邱泽奇, 2018:《三秩归一:电商发展形塑的乡村秩序——菏泽市农村电商的案例分析》,《国家行政学院学报》第1期。
- 26.邵占鹏, 2017:《规则与资本的逻辑:淘宝村中农民网店的型塑机制》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第4期。
- 27.舒尔茨, 1987:《改造传统农业》,梁小民译,北京:商务印书馆。
- 28.唐跃桓、杨其静、李秋芸、朱博鸿, 2020:《电子商务发展与农民增收——基于电子商务进农村综合示范政策的考察》,《中国农村经济》第6期。
- 29.王海娟, 2015:《资本下乡的政治逻辑与治理逻辑》,《西南大学学报(社会科学版)》第4期。
- 30.温铁军, 2011:《理解中国的小农》,载富兰克林·金,《四千年农夫:中国、朝鲜和日本的永续农业》,陈存旺、石嫣译,北京:东方出版社。
- 31.武广汉, 2012:《“中间商+农民”模式与农民的半无产化》,《开放时代》第3期。
- 32.徐勇, 2002:《庄园经济:资本农业的结晶》,《学习与实践》第7期。
- 33.徐宗阳, 2016:《资本下乡的社会基础——基于华北地区一个公司型农场的经验研究》,《社会学研究》第5期。
- 34.严海蓉、陈义媛, 2015:《中国农业资本化的特征和方向——自下而上和自上而下的资本化动力》,《开放时代》第6期。
- 35.杨雪峰, 2017:《资本下乡:为农增利还是与农争利?——基于浙江嵊州S村调查》,《公共行政评论》第2期。
- 36.俞吾金, 2007:《资本诠释学——马克思考察、批判现代社会的独特路径》,《哲学研究》第1期。
- 37.曾亿武, 2018:《农产品淘宝村集群的形成及对农户收入的影响——以江苏沭阳为例》,浙江大学博士学位论文。
- 38.曾亿武、郭红东, 2016:《电子商务协会促进淘宝村发展的机理及其运行机制——以广东省揭阳市军埔村的实践

为例》，《中国农村经济》第6期。

39. 张良，2016：《“资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构》，《中国农村观察》第3期。

40. 赵俊臣，2011：《土地流转：工商资本下乡需规范》，《红旗文稿》第4期。

41. 郑风田、程郁，2005：《从农业产业化到农业产业区——竞争型农业产业化发展的可行性分析》，《管理世界》第7期。

42. 周飞舟、王绍琛，2015：《农民上楼与资本下乡——城镇化的社会学研究》，《中国社会科学》第1期。

43. 周立群、曹立群，2001：《农村经济组织形态的演变与创新——山东莱阳市农业产业化调查报告》，《经济研究》第1期。

44. 周其仁，2009：《还权赋能——成都土地制度改革的启示》，《经济观察报》6月29日。

45. Bernstein, H., 2009, “V. I. Lenin and A. V. Chayanov: Looking back, Looking forward”, *Journal of Peasant Studies*, 36(1):55-81.

（作者单位：华中科技大学马克思主义学院）

（责任编辑：黄 易）

Another Kind of “Capital Going to the Countryside”: The Process and Mechanism of E-commerce Capital Embedded in the Rural Society

Zhou Lang

Abstract: This article conducts field surveys in two Taobao villages to investigate the phenomenon of capital going to the countryside in the development process of e-commerce industry. Through interviews and participant observation, the study finds that different from the traditional capital to the countryside, the unique internet economy makes the e-commerce capital going to the countryside present another posture in the rural e-commerce industrial chain of product supply, express and logistics as well as shop operation. Among them, market-driven rather than policy-driven power constitutes the endogenous driving force of e-commerce capital going to the countryside. Besides, the farmers engaged in e-commerce operation can grasp the scarce resources with “flow” as the core and possess a dominant position and capacity advantages in the market. The market relationship based on “strong farmer-weak capital” leads to the failure of e-commerce capital seeking to the dominate position, thus turning to seek dependence. On this basis, e-commerce capital has brought about social impact of empowerment in rural areas, and promoted the development of individuals, families and villages.

Key Words: Rural E-commerce; Capital Going to the Countryside; Market-driven; Market Dependence; Empowerment

中国粮食安全治理：发展趋势、挑战及改进*

罗万纯

摘要：粮食安全治理是国家治理的重要组成部分。本文主要对2004年新一轮粮改以来中国粮食安全治理的发展趋势、挑战及其成因进行了分析，并在此基础上提出改进中国粮食安全治理的相关建议。本研究认为，新一轮粮改以来，中国粮食安全治理的精准性、系统性和社会化水平不断提高，政府宏观调控作用、市场调节作用不断增强，财政投入力度和科技支撑作用不断加大，粮食安全保障水平稳步提升。同时，粮食安全治理面临资源和环境约束趋紧、生产成本高企、供求结构失衡、产业发展质量不高等挑战，而治理有效合力不足、中微观层次粮食安全观不明确、治理的法治化和专业化水平有待提高、对产业协调发展重视不够、财政投入效应和科技创新普适性不高等是挑战形成的重要原因。建议通过扩大治理主体、完善治理理念、丰富治理手段、拓展治理内容、加强治理保障等，不断提高中国粮食安全治理的社会化、法治化、智能化、专业化水平，在更高层次上实现粮食安全。

关键词：粮食安全治理 产业协调发展 更高层次粮食安全

中图分类号：F304 **文献标识码：**A

一、引言

新中国成立70余年来，为有效解决居民的吃饭问题，中国根据不同历史时期的世情、国情和粮情，采取了针对性的粮食保障政策。自2004年开始，中国采取了市场化的粮食购销政策，粮食安全治理机制不断完善。当前，中国确立了“谷物基本自给，口粮绝对安全”的粮食安全观和“以我为主，立足国内，确保产能，适度进口，科技支撑”的粮食安全战略，并在“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念指引下，正积极推进粮食产业高质量发展。从治理情况看，通过加强粮食生产能力、储备能力、流通能力建设以及发展壮大粮食产业经济，中国粮食安全保障水平不断提高。同时，作为一个人口众多、人均资源禀赋比较稀缺的国家，中国粮食安全保障工作面临诸多制约因素。在国家治理体系和治理能力现代化不断推进的背景下，粮食安全治理作为国家治理的重要组成部分，必然要与时俱进，不断提升其治理水平，这就要求对中国粮食安全治理现状尤其是治理面临的挑战及其成因有较好的把握，以便提出针对性改进措施。

粮食安全问题一直是学术界关注的热点问题，现有研究主要从供给、需求、价格、流通、贸易等

*审稿专家对本文提出了非常中肯的修改意见，使本文不断得以完善。作者对各位评审专家表示感谢。

方面对粮食安全问题进行了深入分析和讨论，并就如何调节粮食供求关系、稳定粮食市场价格、促进粮食贸易流通等，提出了诸多建议（例如，卢锋，1998；柯炳生，1998；马晓河、李伟克，1998；程国强、陈良彪，1998；王德文、黄季焜，2001；陆文聪、黄祖辉，2004；卢锋、谢亚，2008；黄季焜等，2009；钟甫宁、向晶，2012）。从研究方法看，目前关于粮食安全问题的研究多从经济学视角展开，从治理角度探讨粮食安全保障工作可以拓宽粮食安全实现路径。粮食安全治理在国际上提出较早，在国内主要是随着国家治理体系和治理能力现代化的推进逐步被应用。粮食安全治理体现了国家粮食安全保障工作理念的转变，即改变过去主要由政府负责粮食安全保障工作的局面，在创建共建共治共享社会治理格局背景下，通过引导社会各界广泛参与不断增强粮食安全保障力量，更好地满足城乡居民对粮食数量、质量和营养健康的需求。现阶段，部分学者以“粮食安全治理”为主题开展了相关研究。例如，陈秧分等（2014）从粮食种植区域布局、种植主体、种植品种结构、种植方式、流通贸易等方面分析了中国粮食安全治理状况。李轩（2015）从国际粮食安全认知维度、演进及巴西的发展经验出发，提出了完善中国粮食安全认知、监测和治理体系的一些建议。金三林、孙小龙（2019）分析了联合国相关机构、区域和多边体系及美国在全球粮食安全治理中的影响，并提出在新的治理格局下，中国应积极参与全球粮食安全治理。张务锋（2019）提出应通过加强法治建设、完善体制机制、加强制度执行等，提升中国粮食安全治理效能。何秀荣（2020）通过分析中国粮食安全保障工作面临的突出问题，指出了实现粮食安全治理体系和治理能力现代化的必要性。沈洁（2020）在新冠肺炎疫情暴发对国家粮食安全造成挑战的背景下，建议通过加快粮食安全保障法立法，健全和完善相关机制，推动治理重心下沉，完善市场体系，提升粮食产业发展水平，加强国内粮食生产能力等，不断完善中国粮食安全治理体系。为进一步深化和丰富粮食安全治理研究，本文主要基于治理视角，总结2004年新一轮粮改以来中国粮食安全治理的发展趋势，剖析粮食安全治理面临的挑战及其成因，并在此基础上探讨提升粮食安全治理水平的可能路径。

二、中国粮食安全治理发展趋势

从粮食安全治理理念、治理主体、治理内容、治理手段、治理保障、治理成效等方面看，中国粮食安全治理的精准性、系统性、社会化水平不断提高，政府宏观调控作用、市场调节作用不断增强，财政投入力度和科技支撑作用不断加大，粮食安全保障水平稳步提升。

（一）从治理理念看：粮食安全治理的精准性不断提升

治理理念的确立对采取针对性政策措施提高治理效果有重要意义。长期以来，中国倡导的是粮食基本自给，这个粮食包括了谷物、豆类、薯类等。2013年，中央经济工作会议确立了“谷物基本自给，口粮绝对安全”的新粮食安全观。这是根据底线思维，在充分考虑世情及中国国情、粮情的基础上提出的。新粮食安全观与过去相比，要求更加具体、明确，即要确保稻谷、小麦、玉米基本自给，稻谷、小麦绝对安全，这为确定中国粮食安全保障工作重点提供了指引，有利于提高粮食安全政策的精准性、针对性，对确保中国在任何情况下都能实现粮食安全提供了有力保障。此外，中国共产党第十九次全国代表大会提出实施健康中国战略，对居民营养健康水平的关注提到新的高度。

（二）从治理主体看：粮食安全治理的社会化水平不断提高

粮食安全包括宏观、中观、微观三个不同层次的粮食安全，粮食安全保障工作是一项系统工程，需要政府部门、社会企事业单位和居民的广泛参与。从目前情况看，中央政府和相关部门高度重视粮食安全保障工作，设计出的一系列政策措施。同时，随着粮食安全省长责任制的实施以及相关考核办法的不断完善，地方各级政府对粮食安全的责任得以强化，对粮食安全保障工作的重视程度不断提高。各类粮食生产、流通、加工主体以及产前、产后服务主体在市场和相关政策的引导下，积极参与粮食产业发展，绝大部分做到了守法守规。同时，中国大力倡导爱粮、惜粮，引导城乡居民节约用粮和减少粮食浪费。总体上，中国逐步形成了由各级政府、社会企事业单位、广大居民参与的粮食安全治理格局，治理的社会化水平不断提高。

（三）从治理内容看：粮食安全治理的系统性不断提升

中国粮食安全治理内容不断拓展。一是从重粮食生产转向同时重粮食生产和生产能力建设。中国实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，通过加强耕地保护、利用和改造，划分粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，重视良种培育推广和节水技术开发，完善粮食生产模式，保障种粮收益等，不断增强粮食生产能力，确保有需要时能生产出足够的粮食满足居民需求。二是从重粮食产量转向同时重粮食产量和质量。中国实施了优质粮食工程，并建立和完善了由国家级、省级、市级、县级粮食质检机构构成的粮食质量安全监测体系，监测了稻谷、小麦、玉米、大豆等粮食品种的质量情况，并向社会公开，接受社会监督。三是从重粮食生产转向重粮食产业发展。2017年，国务院印发《关于加快推进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的意见》，明确了要引导粮食产业主体多元化、促进粮食全产业链发展、加快粮食产业升级改造、加强粮食科技创新和人才培养及夯实粮食产业发展基础等。总之，中国多方发力，不断提升粮食安全治理的系统性，促进粮食产业可持续发展。

（四）从治理手段看：政府调控作用和市场调节作用不断加强

中国注重发挥政府、市场、法律、道德、教育等在粮食安全治理中的积极作用。尤其是，不断加强政府对粮食安全的宏观调控作用和市场在粮食资源配置和粮食价格形成中的基础性作用。首先，政府通过加强规划、完善储备体系等对粮食供求进行调节。一是以城乡居民需求为出发点，并充分考虑各地资源禀赋，加强了粮食种植规划，不断优化粮食生产的品种布局和区域布局。二是不断完善粮食储备体系，根据粮食市场形势吞吐粮食，及时平抑粮食市场波动，促进社会和谐稳定。其次，粮食收储制度和粮食价格形成机制不断完善，市场调节作用不断增强。为了确保粮食种植收益，调动粮食生产积极性，中国自2004年开始实施稻谷最低收购价政策，2006年和2008年又相继实施了小麦最低收购价政策、玉米临储收购价格政策。随着粮食供求形势的变化，中国对相关政策进行了调整。一方面，从2014年开始，中国先后取消了大豆、油菜籽、玉米等农产品国家临时收储政策，实行随行就市，按市场价格来收购粮食。另一方面，从2016年开始，中国不断完善最低收购价格政策，改变过去只提升、稳定最低收购价格的做法，根据粮食生产成本和国内外粮食市场形势的变化情况，对最低收购价格进行动态调整。此外，中国还积极参与国际粮食安全治理，加强粮食交流和合作，为提升全球粮食安全水平提供中国智慧，并充分利用国际市场对国内粮食余缺和品种进行调剂，更好地满足城乡居民

民的消费需求。

（五）从治理保障看：政府财政投入加大，科技支撑作用增强

首先，为增强粮食生产能力、调动种粮积极性及提升粮食产业发展水平等，中国政府不断加大财政投入，加强农田水利、高标准农田建设，完善相关补贴政策，实施优质粮食工程，提升粮食质量监测能力等。其次，中国高度重视粮食科技创新工作。一是组织科研力量围绕稻谷、小麦、玉米、大豆等主要粮食品种加强了育种攻关，培育出大量优质高产品种，粮食作物良种覆盖率不断提高。二是大面积推广绿色生产方式，提高粮食生产的可持续性。三是通过开展粮食高产创建活动，不断提高粮食单产水平。四是加强储藏技术研发，为粮食运输和储存提供技术支撑。五是加强农业机械研发和推广运用，不断提升粮食耕种收机械化水平和生产效率。总的来说，中国粮食安全治理保障力度不断加大。

（六）从治理成效看：粮食安全保障水平不断提升

粮食安全治理体系的建立健全推动了粮食安全保障水平的稳步提升。首先，粮食生产能力不断加强。主要体现在三个方面。一是粮食生产条件持续改善。2019年，中国农业机械总动力达到102707.68万千瓦，比2004年增加了60.4%^①；有效灌溉面积达到67601千公顷，比2004年增加了24.1%。二是粮食产量、单产水平稳步提升。粮食产量2007年超过50000万吨，2012年超过60000万吨，2019年达到66384.34万吨，比2004年增加41.4%；粮食单产水平2010年超过5000公斤/公顷，到2018年达到5621.17公斤/公顷，比2004年增加了21.7%；人均粮食产量2008年超过400公斤，到2018年达到472.38公斤，比2004年增加了30.4%，虽然2016~2018年有所下降，但都保持在470公斤以上。三是粮食可持续发展水平不断提高。2016年开始，农用柴油使用量持续下降，2018年比2015年下降8.8%；2014年开始，农药使用量持续下降，2018年比2013年下降16.8%；2016年开始，化肥使用量也持续减少，2019年比2015年减少10.3%^②。

其次，粮食市场调控能力不断增强，主要体现在四个方面。一是储备体系不断完善，粮食储存能力不断增强。建立了由政府储备、商业储备、社会储备等组成的储备体系。2018年，全国共有9.1亿吨仓容，其中标准粮食仓房仓容占73.6%。二是粮食运输条件改善，粮食流通能力增强。2017年，全国粮食物流总量达到4.8亿吨，其中跨省物流量占47.9%^③。三是粮食市场监管能力不断增强，形成了由国家级粮食市场信息直报点、地方粮食市场信息监测点组成的粮食市场监测体系，为及时、有效了解粮食市场运行状况创造了有利条件。四是粮食应急保障体系不断完善。全国各个省（自治区、直辖市）、市（地）、县都建立了区域性应急预案。

再次，粮食产业经济发展水平不断提高。一是中国粮食产业工业总产值不断提高，2018年突破3万亿元，产值超千亿元省份达11个，其中，最多的是山东省，突破4000亿元，江苏省、安徽省、广东省、湖北省、河南省这五个省都超过了2000亿元。粮食产业在一些地区成为带动当地经济发展的

^①在农作物总播种面积中，粮食作物播种面积占了绝大部分，2019年达到69.9%，比2004年增加了3.8个百分点。

^②根据国家统计局网站数据计算，<https://data.stats.gov.cn/index.htm>。

^③根据中华人民共和国国务院新闻办公室2019年10月发布《中国的粮食安全》白皮书数据计算。

主导产业。二是粮食加工产品更加丰富，市场上不仅有大米、面条、面粉等常规产品，还出现了包子、饺子、馄饨、油条、米饭等便捷食品，以及功能性淀粉糖、功能性蛋白等高附加值产品，既满足了居民的多样化、多层次需求，又提升了粮食产业价值。

三、中国粮食安全治理面临的挑战

当前，中国面临资源和环境约束趋紧、粮食生产成本高企、供求结构失衡和加工转化能力不足等问题，对粮食安全治理提出了重大挑战。

（一）粮食生产资源和环境约束趋紧，粮食供给压力大

土地、水资源、劳动力都是粮食生产必不可少的生产要素。中国是人均耕地资源、水资源都较为短缺的国家。尤其是，在城镇化、工业化不断推进的背景下，耕地数量持续下降。2017年，中国耕地面积为20.23亿亩，比2015年减少200万亩。同时，由于大量农村劳动力外出务工，不少地区存在农业劳动力不足的问题。此外，虽然通过提高化肥农药质量、科学施肥、绿色防控等，化肥、农药的使用量呈下降趋势，但使用量仍然较大，2017年中国化肥施用量占全世界总施用量的27.4%^①。大量化学药品的投入严重影响耕地质量，使粮食生产的可持续性发展面临巨大挑战。与此相对应的，随着人口的增长及消费结构的转型升级，居民对粮食的消费需求却在不断增加。如何用有限的资源持续有效满足日益增长的粮食消费需求是中国粮食安全治理面临的重大挑战。

（二）粮食生产成本高企，影响粮食国际竞争力

粮食生产要素价格的上升，尤其是土地租金、人工报酬的上升，不断推高粮食生产成本。2004-2018年，每亩稻谷总成本由2004年的454.64元增加为2018年的1223.6元，增加了169.1%，物质与服务费用、人工成本、土地成本分别增加了127.5%、176.4%和312.7%；每亩小麦成本由2004年的355.92元增加为2018年的1012.9元，增加了184.6%，物质与服务费用、人工成本、土地成本分别增加了124.8%、213.7%和383.8%；每亩玉米成本由2004年的375.70元增加为2018年的1044.8元，增加了178.1%，物质与服务费用、人工成本、土地成本分别增加了120.9%、208.6%和270.3%；每亩大豆成本由2004年的253.05元增加到2018年的666.3元，增加了163.3%，物质与服务费用、人工成本、土地成本分别增加了74.7%、175.5%和315.4%。从具体成本项目看，土地成本上涨幅度最大，人工成本上涨幅度居中，物质与服务费用上涨幅度最小。从成本结构看，2004年到2018年，每亩稻谷物质与服务费用所占比重从49.8%下降到42.1%，人工成本和土地成本所占比重分别由37.7%和12.5%增加到38.7%和19.2%；每亩小麦物质与服务费用所占比重从56.3%下降到44.5%，人工成本和土地成本所占比重分别由31.4%和12.3%增加到34.6%和20.9%；每亩玉米物质与服务费用所占比重从46.3%下降到36.7%，人工成本和土地成本所占比重分别由37.4%和16.4%增加到41.5%和21.8%；每亩大豆物质与服务费用所占比重从46.1%下降到30.6%，人工成本和土地成本所占比重分别由29.3%和24.6%增加到30.7%和

^①根据2019年《国际统计年鉴》数据计算。

38.7%。总的来看，粮食生产的物质与服务费用占比下降，人工成本和土地成本占比增加^①。

粮食生产成本上升对种粮现金收益的影响相对比较有限。2004~2018年，每亩稻谷现金收益增加了32.0%，每亩小麦现金收益增加了12.5%，每亩玉米现金收益增加了40.3%，稻谷、小麦、玉米的现金收益都有了不同程度提升^②。从中国的情况看，粮食生产主要还是小农户生产^③，对分散农户来说，粮食生产主要靠自有土地和劳动力，土地和劳动收益归农户所有。值得注意的是，通过土地流转实现的粮食规模经营，由于需要大规模租入土地，既要支付大额的土地流转费，又要支付雇工等费用，面临更高的市场风险和自然风险。2016年，在玉米价格较大幅度下跌的背景下，不少种粮大户损失惨重，被迫退出粮食生产经营，对粮食市场产生了一些冲击。这在一定程度上说明，粮食适度规模经营方式有待改进，以减小粮食生产经营风险，稳定粮食供给。

粮食生产成本上升对中国粮食国际竞争力影响较大。从稻谷情况看，2004年，美国生产总成本将近是中国的2倍，但由于中国生产成本增长过快，到2018年超过了美国；2004年，中国、美国小麦生产总成本相差不到1倍，但到2018年相差超过了2倍；2004年，玉米每亩生产总成本美国高于中国，但中国增长幅度远超美国，到2018年中国反比美国高41.0%；2004年，大豆每亩生产成本中国比美国低25.5%，但到2018年中国反比美国高36.1%^④。粮食生产成本过高降低了中国粮食国际竞争力，会严重影响中国在国际粮食市场上的话语权和粮食产业的健康发展。

（三）粮食供求结构失衡，粮食市场调控压力大

粮食供求结构失衡，主要体现在区域结构失衡、品种结构失衡等方面。一是粮食供求区域结构失衡。主要是粮食主销区粮食供求缺口大，需要大量外调粮食进行跨区域调节。正常年景下，跨区域调节能有序开展，但在发生重大自然灾害、公共突发事件等情况下，粮食主产区粮食供给能力、跨区域粮食物流等都有可能受到影响。此外，即使没有发生特殊情况，粮食主产区的可持续生产能力也有待进一步评估。以东北为例，2016年农田灌溉用水59.3%为地下水^⑤，随着水资源的不断减少，粮食生产能力也将会受到影响。从现实情况看，中国粮食生产继续向粮食主产区集中。2004年，主产区粮食产量占全国粮食产量的比重为72.7%，到2019年上升为78.9%，而同期粮食主销区、产销平衡区的产量占比却分别从20.0%、7.4%降到16.9%、4.2%^⑥。分地区看，2018年，北京市、上海市、浙江省、广东省、福建省、天津市、海南省、青海省8个地区人均粮食产量不足200公斤。从2004~2018年变化情况看，福建省、海南省、浙江省、广东省、西藏自治区、北京市、上海市、重庆市、广西壮族自治区、贵州省10个地区的人均粮食产量出现了下降，7个粮食主销区中，只有天津市人均粮食产量有

^①根据历年《全国农产品成本收益汇编资料》数据计算。

^②根据历年《全国农产品成本收益汇编资料》数据计算。

^③根据第三次全国农业普查资料，2016年全国农业经营户20743万户，其中规模农业经营户398万户，只占2%左右。

^④根据历年《全国农产品成本收益汇编资料》数据计算。

^⑤第三次农业普查数据。

^⑥根据国家统计局网站数据计算，<https://data.stats.gov.cn/index.htm>。

所上升。这使区域间粮食贸易量不断加大，进一步加大了市场调控压力。二是粮食品种结构失衡。主要是大豆供求缺口大，严重依赖国际市场。在国际经济贸易形势日趋复杂的背景下，大豆进口来源存在不确定性。中国对大豆的需求源自对食用植物油和动物性产品的需求，而居民对食用油和动物性产品的消费同时存在不足和过量问题。一部分居民摄入过多的食用油和动物性产品，引发了身体健康问题，居民的营养健康知识有待进一步普及，膳食结构有待进一步改善。

（四）粮食加工转化能力不足，产业发展质量不高

中国的粮油加工企业存在数量众多、规模小、科技支撑不足等问题，大部分只能进行简单加工处理，产业发展质量不高，而且区域发展差距大。2018年，中国粮食产业工业总产值最高的山东省达到了4016.4亿元，而同为粮食主产区的内蒙古、辽宁、吉林、江西等地区粮食产业工业总产值不足千亿元，区域发展差距巨大。同时，粮食产业整体获利能力较低，2018年，中国粮食产业销售收入利润率只有6.9%^①。产业发展水平落后一方面严重浪费粮食资源，另一方面影响粮食产业链价值提升。粮食企业有待进一步整合和改造升级，以不断提升企业发展的科技支撑水平和粮食资源的利用率。

此外，虽然近年来，相关部门对包括粮食产品在内的食品质量安全的重视程度不断提高，加大了监管力度，但由于监测覆盖范围有限、粮食生产经营者职业素养不够等原因，粮食质量安全问题时有发生。

四、中国粮食安全治理挑战成因及改进

中国粮食安全治理挑战的形成与中微观治理理念模糊、治理主体分散、治理手段不完善、治理内容有欠缺和治理保障效率不高密切相关。为进一步提升国家粮食安全治理水平，以问题为导向采取针对性改进措施尤为必要。

（一）中国粮食安全治理挑战成因

1.从治理理念看：中、微观层次的粮食安全观还不明确。根据底线思维，中国在宏观层次建立了“谷物基本自给，口粮绝对安全”的粮食安全观，对粮食安全保障工作提供了有力指导。但同时，从2020年新冠疫情发生时粮食市场运行情况看，为使粮食安全保障工作真正落地，进一步明确中、微观层次的粮食安全观具有必要性。区域层面，为确保区域粮食安全，不同类型的地区尤其是粮食主销区应该保持多大的自给率，目前还没有明确要求，不同地区粮食自给率也存在较大差距。家庭层面，居民的食物除了粮食以及由粮食转化而来的肉蛋奶等产品外，还包括水果、蔬菜等农产品，保持后者一定的摄入量对提高居民的营养和健康水平非常重要。在确保所有家庭和个人获得维持生存必需的粮食的基础上，还要积极推进食物安全，促进食物多元化，在更大的空间通过更多渠道来提高居民的营养和健康水平。

2.从治理主体看：粮食安全治理有效合力还未形成。一是虽然已经出台了粮食安全省长责任制及相关考核办法，但一些地区的落实力度还有待加强。例如，一些地区还存在土地撂荒、土地非粮化、

^①根据2019年《中国粮食年鉴》数据整理。

非农化现象，加剧了粮食生产耕地资源紧张的问题。二是部分粮食生产、收购、储存、加工、销售主体存在违法违规生产、经营现象。例如，少部分企业和个人，在粮食生产中滥用化肥农药，在重金属超标的土地种植粮食，用工业污水灌溉粮食作物，在粮食加工过程中滥用添加剂，在粮食销售中以次充好。这些粮食质量安全事件的发生，会引发公众对粮食安全的担忧。三是作为粮食产业链的终端，广大粮食消费者的粮食安全责任还有待加强，粮食消费者既包括普通的家庭消费者，还包括学校、医院、企业等粮食消费集团，其粮食安全责任意识不强主要体现在两个方面，一方面是粮食浪费现象还没有杜绝，主要是因为缺乏科学的膳食参考指南，在如何有效利用厨余垃圾方面，也没有形成有效的运行机制。另一方面，普通家庭、企事业单位不太重视粮食储备工作。2020年新冠疫情发生后，极少数地方发生了抢粮现象，粮食使用部门和消费者没有储备合理数量的粮食是重要原因，导致在发生突发事件的情况下，出现了恐慌，引发了市场波动。

3.从治理手段看：治理的法治化、智能化、专业化水平待提升。首先，治理的法治化水平有待提高。从目前情况看，虽然国家相关法律对粮食安全相关问题做了规定，部分地区建立了粮食安全保障条例，但中国还没有全国性专门的粮食安全保障法，使全国性粮食安全保障工作缺乏系统规范。中国正在推进粮食安全保障立法，相关立法进度还有待加快。同时，粮食安全保障立法还应该广泛征求意见建议，协调处理好各方利益。其次，治理的智能化水平待提升。信息技术的发展为粮食安全治理智能化提供了有利条件，但从现实情况看，由于受成本和信息技术使用能力等约束，只有少部分企业将信息技术使用到粮食收购、存储等环节，还不能普遍提升粮食收购、储存效率。最后，治理的专业化水平不足。由于粮食产业发展水平相较于其他产业比较落后，产业回报率比较低，对优秀人才的吸引力相对较小，粮食行业从业人员的专业性不足。从2018年粮食行业单位长期职工的学历结构看，研究生占比只有1.2%，而高中及以下学历占比达到51.1%^①。

4.从治理内容看：对粮食产业链各环节、粮食产业及其他产业协调发展的关注不够。为提高粮食产业的竞争力，促进粮食全产业链发展具有必要性。从目前情况看，中国高度重视粮食生产问题，出台了一系列支持政策，虽然对粮食产前、产后环节的重视程度也不断提高，但还有待进一步加强。例如，需要研发更多适应各地生产资源状况的优质粮食品种，满足居民对优质粮食的需求；需要进一步扩大粮食产后服务发展支持政策的覆盖范围，增加粮食质量监测机构数量，减少粮食产后损失，提高粮食质量；需要研发更多粮食加工技术和加工机械，促进粮食加工转化，提高粮食产业价值链。此外，为更好地满足居民的消费需求和提升粮食产业价值，粮食产业和水果产业、蔬菜产业、养殖产业、旅游业等产业的协调发展还有待进一步推进。

5.从治理保障看：财政投入效应和科技创新普适性有待提升。首先，财政投入效应待提升。例如，基层干部经常反映两个问题：一是种粮相关补贴直接发放给农户，并不能起到调动种粮积极性和提升粮食生产能力的作用，为数不多的补贴对农民生活的影响也非常小，不如集中起来使用，加强农业基础设施建设，改善粮食生产条件；二是从流通环节来规范化肥、农药的使用，成本高，难度大，不如

^① 根据2019年《中国粮食年鉴》数据整理。

加强对化肥、农药生产环节的治理。其次，粮食科技创新普适性待提升。一方面，高校、科研机构等对粮食科技创新重视和支持不足，导致粮食科技创新成果相对比较少。另一方面，由于缺乏充分的需求调研，一些粮食科技创新成果应用难度大，不能被广泛应用于生产。例如，一些集成种植技术要取得较好的种植效果，需要严格按技术标准来种植，但这些要求普通农户实施起来非常繁琐，难度也较大，这直接影响到新技术的应用范围和效果。如何促进产研结合和提高科技创新成果的适用性是未来粮食科技创新要重点解决的问题。

（二）中国粮食安全治理改进

1.有效发挥治理主体作用：提升从业者职业素养和完善参与机制。有效发挥农户、新型经营主体、粮油加工企业、储粮企业、社会企事业单位及广大城乡居民在粮食安全治理中的作用。一是实施粮食生产经营从业者职业素养提升工程，通过加强相关技术培训和职业道德教育，普遍提升粮食生产经营从业者的从业水平和职业精神，使提供安全可靠的粮食产品变为其自觉行为。二是通过建立科学有效运行机制，引导广大城乡居民家庭参与厨余垃圾回收利用，减少粮食损耗。同时，要引导社会企事业单位和广大城乡居民家庭根据日常经营使用和消费需求储备合适数量粮食，以应对自然灾害和突发公共事件。

2.完善治理理念：确立宏、中、微观多层次粮食安全观。在实现宏观粮食安全的基础上，要确保实现中观和微观层次的粮食安全，使粮食安全真正落地。中观层次上，要进一步强化地方粮食安全责任落实，尤其是要根据底线思维，在保护耕地、保持粮食生产能力和合理粮食自给率方面，要形成强有力约束，以保障区域粮食安全。在微观层次上，要通过加强节粮宣传、营养健康知识传播以及引导餐饮企业标识食品营养结构、提供配餐服务等，引导居民合理消费包括粮食在内的各类食物，不断优化膳食结构。

3.丰富治理手段：促进经济、行政、法律手段的有机结合。粮食安全治理问题的复杂性要求多种治理手段并用，以实现最大治理效能。实践中，一是不断提升经济手段的有效性。例如，引导各地通过土地托管、土地入股以及发展农业社会化服务组织体系等促进粮食适度规模经营，降低粮食生产风险；通过发展壮大、规范种粮合作社及引导新型经营主体延伸产业链等，增强粮食生产主体的获利能力；进一步加强和国外的粮食合作关系，充分利用世界市场对国内粮食供求进行调节。二是加强行政考核和监管力度。通过加强考核，确实落实各级政府粮食安全责任；通过提升监测技术和扩大监测范围，加强粮食质量安全监督工作，提升粮食质量安全水平。三是加快粮食安全保障法立法。加快全国性粮食安全保障法立法进度，明确各个主体的粮食安全责任及违法违规责任，进一步提升粮食安全治理的法治化水平。尤其是，要在保护耕地、保障粮食储备安全和粮食质量安全方面，形成强有力的法律规范。

4.拓展治理内容：促进粮食产业的协调发展。粮食产业的协调发展有利于提升其综合效能，加快以粮食安全为核心的食物安全治理体系的形成。该方面，一是促进粮食生产、收购、储存、加工、销售等粮食产业链内部各个环节的协调发展，稳定粮食安全这一核心。二是促进粮食产业和其他产业的协调发展。例如，促进粮食产业和养殖产业、蔬菜产业、水果产业等其他农业产业的协调发展，全面提高城乡居民膳食的营养和健康水平，实现更高层次的粮食安全；促进粮食产业和休闲旅游产业的融

合发展，提升粮食产业发展效益。

5.加强治理保障：提升财政投入效应和科技创新成果适用性。财政投入效应和创新成果实用性的提升是加强粮食安全治理保障的关键。首先，为有效发挥财政投入效应，应根据形势变化对财政支出结构进行调整，加大对粮食生产基础设施建设及粮食产前、产后服务能力建设的投入。例如，完善种粮补贴使用办法，提高财政支出效应；加大对优质化肥、农药的研发支持力度，鼓励生产更多优质高效化肥、农药，通过加强源头治理，为提升粮食生产可持续性创造有利条件。其次，科学技术是第一生产力，为更好地发挥科技在粮食安全保障工作中的支撑作用，未来要进一步加强和完善粮食科技创新工作，引导和支持高校、科研机构、企业、社会大众积极参与粮食科技创新，通过加强优质粮食育种、种植技术改进、农业机械制造、粮食储存、流通和精深加工技术研发等，加大对粮食生产、储存、流通的科技支撑。尤其是，要引导相关部门加大粮食科技创新需求调研，以此为依据确立科研项目，以形成更多应用更广的粮食科技创新成果。

五、结语

本文从治理角度探讨了中国粮食安全保障工作。在粮食安全治理上，中国充分发挥了制度优势。例如，坚持全面依法治国，不断提高粮食安全治理的法治化水平；坚持全国一盘棋，统筹考虑各地生产资源禀赋，不断优化粮食生产布局；坚持以人民为中心，以城乡居民需求为出发点，不断提升粮食供给质量；坚持解放和发展社会生产力，协调发挥政府调控和市场调节作用，促进粮食市场有序平稳运行；坚持构建人类命运共同体，为全球粮食安全治理提供中国力量和智慧等。同时，中国粮食安全治理也充分体现了新发展理念。例如，重视创新发展，积极发挥科技对促进粮食产业发展的作用；重视绿色发展，不断提升粮食生产的可持续性；重视开放发展，加强粮食领域的国际合作交流等。总的来说，中国粮食安全治理取得了积极成效，不仅保障了中国粮食安全，还为全球粮食安全做出了积极贡献。未来，在粮食需求还将不断增加，粮食生产约束进一步趋紧、生产要素价格持续上涨以及国际形势日趋复杂多变的背景下，中国粮食安全治理体系和治理能力现代化水平还有待进一步提升。尤其重要的是，要在如何增强粮食生产能力、降低粮食生产成本、提高财政支出效应、提升粮食产业价值链等方面形成有效的政策措施。

参考文献

- 1.程国强、陈良彪，1998：《中国粮食需求的长期趋势》，《中国农村观察》第3期。
- 2.陈秧分、钟钰、刘玉和王国刚，2014：《中国粮食安全治理现状与政策启示》，《农业现代化研究》第6期。
- 3.黄季焜、杨军、仇焕广和徐志刚，2009：《本轮粮食价格的大起大落：主要原因及未来走势》，《管理世界》第1期。
- 4.何秀荣，2020：《国家粮食安全治理体系和治理能力现代化》，《中国农村经济》第6期。
- 5.金三林、孙小龙，2019：《加快角色转变，积极参与全球粮食安全治理》，《世界农业》第3期。
- 6.柯炳生，1998：《粮食流通体制改革与市场体系建设》，《中国农村经济》第12期。
- 7.李轩，2015：《重构中国粮食安全的认知维度、监测指标及治理体系》，《国际安全研究》第3期。

- 8.卢锋, 1998:《粮食禁运风险与粮食贸易政策调整》,《中国社会科学》第2期。
- 9.卢锋、谢亚, 2008:《我国粮食供求与价格走势(1980~2007)——粮价波动、宏观稳定及粮食安全问题探讨》,《管理世界》第3期。
- 10.陆文聪、黄祖辉, 2004:《中国粮食供求变化趋势预测:基于区域化市场均衡模型》,《经济研究》第8期。
- 11.马晓河、李伟克, 1998:《中国粮食贸易的不稳定性及其影响》,《管理世界》第1期。
- 12.王德文、黄季焜, 2001:《双轨制度下中国农户粮食供给反应分析》,《经济研究》第12期。
- 13.张务锋, 2019:《加快推动国家粮食安全治理体系和治理能力现代化》,《时事报告(党委中心组学习)》第6期。
- 14.钟甫宁、向晶, 2012:《城镇化对粮食需求的影响——基于热量消费视角的分析》,《农业技术经济》第1期。

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 云 音)

China's Food Security Governance: Development Trends, Challenges and Improvements

Luo Wanchun

Abstract: Food security governance is an important part of national governance. This article mainly analyzes the development trends, challenges and causes of China's food security governance since the new round of grain reform in 2004, and puts forward relevant policy recommendations for improving China's food security governance. This study believes that since the new round of grain reform, the level of precision, systematization and socialization of China's food security governance has been continuously improved, the government's macro-control role and market regulation have been strengthened, and the financial investment and scientific and technological support have been continuously increased. The level of food security has been continuously improved. At the same time, food security governance is facing challenges such as tight resources and environmental constraints, high production costs, unbalanced supply and demand structure, and low quality of industrial development. Some important reasons for the formation of challenges include insufficient governance effectiveness, unclear views on food security at the meso and micro levels, low level of legal and professional governance, insufficient attention to the coordinated development of the industry, the low effectiveness of financial investment and the universality of technological innovation. The study concludes with suggestions to improve the socialization, legalization, intellectualization and specialization of China's food security governance to achieve food security at a higher level, by way of expanding governance subjects, improving governance concepts, enriching governance means, expanding governance content, and strengthening governance security.

Key Words: Food Security Governance; Industrial Coordinated Development; Higher-level Food Security

“审贷分离”视角下家庭务农劳动力禀赋对 农地产权评估价值配给的影响*

——基于 CRAGG 模型的实证分析

李 韬 罗剑朝

摘要：在中国农地产权抵押实践中，限于农地经营权作为贷款第二还款源的薄弱作用，金融机构更多关注承贷主体以家庭务农劳动力禀赋为重要内容的农业生产潜能，以审核其支撑未来家庭农业经营收入作为第一还款源的可靠性。本文以宁夏回族自治区两个农地产权抵押试点区的微观数据为基础，结合金融机构“审贷分离”制度，探讨了农户家庭务农劳动力禀赋和金融机构农地产权评估价值“配给发生”和“配给程度”两步决策之间的关系，并运用 CRAGG 模型实证分析务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给决策的影响。结果表明，务农劳动力平均受教育年限、平均务农年限两个质量禀赋显著降低了农地产权评估价值“配给发生”的概率以及“配给程度”，而务农劳动力数量禀赋则与之相反。按农地产权抵押贷款运作模式分组后的实证研究证实了上述结论。按户主年龄、受教育程度分组后的实证分析表明，相较于中老年和受教育程度较高的户主，务农劳动力禀赋对户主为中青年、中年、受教育程度偏低的农户家庭农地产权评估价值配给影响显著，且影响方向也与前述发现一致。

关键词：务农劳动力禀赋 农地产权评估 价值配给 CRAGG 模型

中图分类号：F325.1 **文献标识码：**A

一、引言

随着新修订《中华人民共和国农村土地承包法》的生效及实施，发轫于 2008 年的农村土地经营权抵押贷款制度逐渐从政策赋权层面步入法律保护轨道。可以说，农地经营权抵押贷款的法律障碍已然

*本文为国家自然科学基金面上项目“权属来源、用途特性、经营规模视角下农地经营权抵押约束的实证研究”（编号：71773090）、陕西省社科界 2020 年度重大理论与现实问题研究项目“陕西省农村集体经济金融支持及其模式研究”（编号：2020Z300）、中央高校基本科研业务费（编号：2452020059）“农地流转背景下新型农业经营主体的金融支持研究”的阶段性成果。本文通讯作者：李韬。

得以消除。十多年来，中国农地经营权抵押贷款试点工作总体沿着“提质、增量、扩面”方针稳步推进。在这一进程中，农地经营权评估价值的金融化实现程度（即抵押价值）成为激活农地资本属性，并有效对接金融机构基于资产抵押信贷供给与抵押农户生产融资需求的关键。

然而，现实中农户抵押农地经营权普遍存在一个问题，那就是各试点区金融机构对来自于农业主管部门评定的农地经营权评估价值认可度存在打折现象。也就是说，部分农户农地经营权的抵押价值往往低于其评估价值，这就造成即使部分抵押农户农地经营权评估价值高于其贷款申请数额及对应利息（即足额抵押），金融机构仍有可能对其贷款申请数额不予完全满足。据2019年一项针对辽宁省内74家县域法人金融机构和1590户农户的实地问卷调查发现^①，近半数农户农地产权评估价值未得到金融机构的有效认可，实际贷款获得数额通常只有农地产权评估价值的50%左右。

为此，参照贷款者实际贷出数额小于借款者申请数额这一信贷数量配给的一般定义(Zeller, 1994)，本文将这种农地经营权评估价值未得到认可的情形称之为农地产权评估价值配给^②，即农户以农地产权评估价值进行足额抵押时，其贷款申请数额高于实际获批数额。造成农地产权评估价值配给现象的根源在于：一方面，农地产权抵押贷款本身无法规避农业生产经营活动存在的各类风险，当抵押农地产权的评估价值不能够涵盖全部贷款风险及损失时，金融机构就会削减抵押农户的贷款申请数额，这使得作为抵押物的农地产权，其评估价值的充足与否并不足以消除信贷配给现象(Holmstrom and Tirole, 1997)；另一方面，中国农地兼具的社保属性造成了农地产权的不可剥夺性，这就与金融机构对农地经营权的抵押权实现需求产生了矛盾(程郁、王宾, 2015)，从而削弱了抵押农地产权作为第二还款源的作用(林一民等, 2020)。

与此同时，家庭联产承包责任制使得农户作为农业生产中最基本的活动单元拥有了独立决策的权力。为追求效用最大化，农户家庭会根据市场需求调整其劳动力的配置，而劳动力如何配置与劳动力禀赋密切相关。在农业生产过程中，农户间劳动力禀赋的异质性不仅使得彼此间生产决策存在不同，而且会导致彼此间最终生产成果的经济效益存在差异(马九杰等, 2013)。一般而言，拥有较高劳动力禀赋的农户家庭农业生产率和务农收入都较高。所以，在农地产权抵押贷款优先满足农业生产项目资金需求的政策导向中，上述因素促使金融机构更多关注承贷主体以家庭务农劳动力禀赋为重要内容的农业生产潜能，以评估其在支撑家庭未来农业经营收入作为第一还款源方面是否可靠。

本文研究的问题是，家庭务农劳动力禀赋对抵押农户农地产权评估价值的影响。具体而言，本文从契合金融机构“审贷分离”信贷管理实践所形成的“配给发生”和“配给程度”两步决策流程出发，试图回答：当农户农地产权抵押融资用于农业生产经营时，家庭务农劳动力数量、质量禀赋如何影响金融机构农地产权评估价值配给决策？不同农地产权抵押贷款运作模式下，两类禀赋又是如何影响金融机构农地产权评估价值配给决策的？两类禀赋对金融机构农地产权评估价值配给决策的影响在农户间是否存在结构性差异？

^①资料来源：http://www.financialnews.com.cn/ncjr/focus/201901/t20190103_152269.html。

^②为行文方便，本文同时使用“农地产权”、“农地经营权”等术语。

上述问题极具中国特色，迄今鲜有研究，原因在于：世界上大多数国家或地区采用土地私有制，农民对其抵押的私有土地拥有包括土地经营权在内的完整物权和法律保障，因此私有土地的产权价值具有市场公允性，且易于处置，几乎不存在争议。这些问题在那些采用土地公有制的国家（如越南、泰国等）也甚少存在，因为这些国家早在上世纪 60-90 年代就开展了农地产权抵押贷款，并形成了农地产权抵押顺利开展所需的产权制度和法律框架^①。所以，对开展农地产权抵押贷款的绝大多数发展中国家而言，对其农地产权价值配给的研究实质上等同于信贷配给（约束）的研究。而在中国农地“三权分置”改革中，农地经营权作为一种权利创设，其物权的完整性和法律保障的明确性都有所缺失，进而影响到通过市场机制对其进行处置（郭忠兴等，2014）。因此，针对以农地经营权为核心的农地产权评估价值配给问题开展研究对推动中国农地产权金融化有效实现，促进农地金融制度改革，驱动农业高质量发展和实现乡村振兴战略具有重大的现实意义。

围绕农地产权评估价值配给这一重要课题，与本文密切相关的文献主要集中在农地产权抵押贷款能否缓解农户信贷约束方面。然而，这方面的经验研究至今未能形成一致结论。Kemper et al. (2015) 利用越南农户数据的研究发现，农地产权抵押贷款有助于缓解农户信贷约束。李韬、罗剑朝 (2015) 使用中国宁夏回族自治区农地产权抵押试点区农户数据的研究发现，农地产权抵押贷款更容易满足小农户的信贷需求。Galiani and Schargrotsky (2010)、Dower and Potamites (2014)、汪险生等 (2016) 则分别基于印度尼西亚、阿根廷、中国宁夏回族自治区农户数据得出了类似的结论。但是，Yami and Snyder (2016) 通过埃塞俄比亚农户数据表明，农地产权抵押贷款无法有效缓解农户的信贷配给现象。周南等 (2019) 基于中国江苏省农户数据的研究发现，农地产权抵押亦无法改善农户正规信贷的可得性。Menkhoff et al. (2012)、黄惠春 (2014)、张龙耀等 (2015) 分别利用泰国北部、中国江苏省农户数据的研究也发现了类似的负面效应。

通过梳理文献，可知已有文献还存在以下不足。一是现有文献鲜有从家庭务农劳动力禀赋这一视角探究农地产权抵押下的信贷约束现象。如上文所述，这是因为在大多数国家或地区，金融机构可以通过市场机制将抵押农地产权作为贷款逾期后的有效还款源，故无需对此问题予以特别关注。国内学者则因较少从抵押贷款第一还款来源的角度进行相关研究，所以也未能充分注意到家庭务农劳动力禀赋在农地产权抵押贷款中的作用与价值。二是就国内相当部分研究而言，其仍属于对现实进行观察并得出结论的定性分析范式，甚少采用与数据匹配的计量模型进行严格实证分析。对此，可能的原因是研究者较少关注或忽略了金融机构贷款发放的业务流程。三是在有关中国农地产权抵押贷款约束问题的研究中，研究者未能考虑到农地经营权作为抵押物可能产生的评估价值配给问题，使得对这一具有中国特色问题的研究力度明显不够。究其原因，可能是在已有研究的样本地区，农地确权工作相当程

^①以与我国政治制度基本相同的越南为例，越南于 1993 年修订颁布的《土地法》就引入了“农地使用权证”，并明确规定“允许农地抵押”。2003 年修订颁布的《土地法》则进一步明确了农地使用权抵押的具体操作规定，同时阐明金融机构有权按合同约定采用转让、拍卖等方式处置违约农户的抵押农地。

度上滞后于农地产权抵押贷款试点进程^①，这不可避免地影响了农地产权价值评估工作的开展，从而研究者也难以就上述问题进行深入考察。

鉴于此，本文聚焦农户农地产权抵押贷款业务中至关重要的农地经营权评估价值的抵押实现程度问题。首先从理论上阐述家庭务农劳动力质量、数量禀赋对农地经营权评估价值配给的影响机理，然后依据两个具有代表性农地产权抵押试点区的微观数据，运用 CRAGG 模型探析抵押农户家庭务农劳动力禀赋对其农地产权评估价值配给的具体影响。与已有研究相比，本文的边际贡献和现实意义在于：一是从农地产权抵押农户家庭务农劳动力数量、质量禀赋出发，探究其对农地产权评估价值配给的影响，这有助于充分认识农地产权抵押贷款业务运作中出现的信贷配给现象及其根源，拓展农村正规信贷配给的研究视域。二是通过契合金融机构“审贷分离”信贷管理实践，运用 CRAGG 模型实证分析务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值“配给发生”和“配给程度”两步决策的影响，这为提升农地产权抵押价值、促进农民融资满足提供了实践支撑。

二、政策背景与理论框架

（一）政策背景

在政策鼓励与指引下，各农地产权抵押试点区通过探索实践，逐渐形成了“直接抵押”（承贷主体向金融机构直接抵押农地产权）和“间接抵押”（承贷主体依托第三方组织的担保增信向金融机构抵押农地产权）两种主流模式。同时，为促进抵押农地产权价值评估标准统一，试点地区政府相关部门积极主导农地产权价值评估，以供农地产权抵押贷款供需双方在贷款交易中参考。现阶段在贷款违约后，虽然理论上金融机构可以依法处置抵押的农地产权，但实践中更多的是仰赖政府部门出资建立的风险防范基金以及抵押物收储兜底机制解决债务受偿问题（林一民等，2020）。在这种情况下，为规避贷款业务可能产生的风险，金融机构接受的农地产权抵押价值相当程度上低于其评估价值，换言之，抵押农地产权评估价值现实中存在金融机构配给的可能。

中国金融机构农地产权评估价值配给行为来自于其遵循世界各国银行业普遍实行的“审贷分离”信贷管理制度。这种制度将贷款风险审查和贷款数额发放分别交由两个职能部门负责。具体来说，前部门主要就抵押物价值、贷款对象信用状况等进行风险评估审查，后部门主要确定贷款发放的额度，并且各类贷款的审查先于贷款的发放。以中国试点的农地产权抵押贷款为例，各试点区的金融机构均设立了“风险管理部”（负责抵押农地产权评估价值的审查）和“信贷审批部”（根据风险管理部抵押农地产权评估价值的审查报告，负责贷款发放）。也就是说，金融机构的抵押贷款发放由两步构成：第一步，足额抵押下^②，决定是否对农地产权评估价值予以配给（配给发生）；第二步，决定配给程度，

^①中国农地产权抵押贷款试点是从2008年末开始，2015年在全国范围内试点，而农村土地确权工作则是从2013年初开始，直到2017年底才基本在全国范围内铺开。

^②在农地产权抵押业务主流实践中，农户无论是采用“直接抵押”，还是采用“间接抵押”，通常都是足额抵押，否则其贷款申请会遭受金融机构的直接拒绝。

以确定最终贷款额度。

(二) 理论分析与研究假说

为简化分析, 本文假定在农地金融市场中, 所有农户都是足额抵押且金融机构信贷政策允许贷款价值比率为 100% (即贷款金额和抵押品评估价值的比例), 当金融机构对抵押农户的农地经营权价值 (M_o) 不认可时, 就意味着金融机构对抵押农户贷款额度会予以配给。假设 M_c 为农地产权遭受配给后的价值 (也即金融机构认定的抵押价值), L_c 为金融机构最终愿意给予的贷款额度, p 为贷款期限, r 为市场化下的贷款利率, C 为农户违约后金融机构对农地产权的预期处置成本。理论上讲, 金融机构要在抵押农户违约后获得足够的债务清偿和风险补偿, 接受的农地产权价值应至少等同于其愿意提供贷款额度的本息与处置其预期费用之和, 遭受配给的农地产权价值也应符合这一要求。因此, 为简化起见, 有如下等式成立:

$$M_c = L_c (1 + r) p + C \quad (1)$$

由于政府出资建立的风险防范基金以及抵押物收储兜底机制存在, 金融机构农地产权预期处置成本几乎为零, 即 $C = 0$ 。因此 (1) 式在适用于本文样本区现实情况后, 可简化为:

$$M_c = L_c (1 + r) p \quad (2)$$

农地产权评估价值配给程度 (D_i) 可以表示为:

$$D_i = (M_o - M_c) / M_o \quad (3)$$

(3) 式中, $D_i \in (0\%, 100\%]$ 。如果金融机构决定对抵押农户 i 实行农地产权评估价值配给 ($c_i = 1$), 考虑到期望收益最大化后, 则其最优抵押农地产权评估价值配给程度如下所示:

$$\begin{aligned} \underset{c_i=0,1}{\text{Max}} \text{EU} \left[(1-c_i) [L_i(1+R_i)P_i - b_i] + c_i \underset{L_i \geq D_i > 0}{\text{Max}} [M_o(1-D_i) - b_i] \right] \\ i = 1, 2, \dots, N \end{aligned} \quad (4)$$

上式中, L_i 是未受配给抵押农户 i 拟申请的贷款金额, R_i 和 P_i 分别是对应的贷款利率及期限。 D_i 是金融机构对抵押农户 i 确定的最优农地产权评估价值配给程度 ($D_i \in (0\%, 100\%]$)。 M_o 是抵押农户农地产权的评估价值, 则 $M_o(1-D_i)$ 是金融机构在受配给抵押农户贷款违约后处置其农地产权的预期总收益。 b_i 是金融机构对抵押农户申请金额与其农地产权评估价值审查、比较等所支出的全部成本 (即沉没成本), 例如信息收集费用等。式 (4) 中, $\text{Max}[M_o(1-D_i) - b_i]$ 反映了金融机构配给农地产权评估价值的期望净收益 (即违约后处置农地产权预期总收益扣除对其审查比较的全部成本), 这样的净收益与金融机构未配给农地产权评估价值所产生的净收益 ($[L_i(1+R_i)P_i - b_i]$) 相加, 二者之和的最大化价值 (MaxEU) 便构成了金融机构农地产权价值配给最大化的总期望净收益。因此, 从经济学一般意义而言, 式 (4) 最大化目标模型体现了各变量构成的“收益-成本”原则高度抽象概念。无疑, 在现实中, 这一模型不仅是存在的, 而且反映了一个重要事实: 金融机构真实的农地产权评估价值配

给行为一定是要实现其预期总收益最大。

接下来,式(4)既然是金融机构对农地产权评估价值配给期望的最大收益方程表达,金融机构期望收益的实现就取决于农地产权抵押农户自身的相关因素。这是因为,抵押农地产权依附于具体的抵押农户,作为抵押贷款的参与方之一,农户自身的家庭经济特征及其禀赋不可避免地影响到金融机构对其抵押物价值的考量与评判。在古典经济学框架下,农户农业生产效用最大化的实现离不开对自身生产要素的合理有效配置,在技术短期内不变的情况下,根据“柯布-道格拉斯”(C-D)生产函数模型,劳动力、资金与土地成为决定农业经营收益的三个关键,在不考虑土地流转(土地转出户一般来说也无法参与农地产权抵押)的情况下,如果保持土地要素存量不变,对抵押农户来说,当资本要素存量不足需要向金融机构融资时,决定其农业经营收益的便是其劳动力禀赋的强弱。总体而言,在农业经营收益仍然为农地产权抵押贷款第一还款源并且抵押物处置难题并未得以有效解决的情况下,弱的劳动力禀赋会增加金融机构对其农地产权评估价值的配给,进而削弱贷款申请数额。

进一步,在古典经济学框架下,家庭务农劳动力禀赋通常包含劳动力数量和劳动力质量两个范畴。因此,家庭务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值的配给行为也应从数量禀赋和质量禀赋两个层面进行讨论。首先,延续恰亚诺夫(1996)的分析思路,在农户家庭的基本生活保障来自于农业生产的条件下,劳动力禀赋高低更多取决于劳动力数量的多寡,即家庭务农劳动力数量越多,若家庭拥有的农田也多,则农业产出就越多,从而农业生产总值就越高。然而,在中国农地细碎化长期存在的条件下(杨慧莲等,2019),较多的务农劳动力投入有限的农业生产所形成的过密化不仅降低了劳均边际产出(黄宗智,2000),还增加了农户家庭经济收入的农业生产路径依赖。这种路径依赖的成因在于农户家庭劳动力总体质量偏低,无法实现劳动力从农业向非农业转移(马九杰等,2013),从而造成这类农户家庭相当缺乏非农业经济收入。此外,考虑到农业生产经营风险客观存在的现实(例如自然灾害、农产品价格波动),农户家庭的农业收入通常具有不确定性。所以,综合而言,务农劳动力偏多农户家庭非农业收入的匮乏和农业收入的不确定性使得其贷款偿还能力相对脆弱,金融机构也由此会增加对此类农户家庭农地产权评估价值的配给概率。其次,按照舒尔茨(2008)的人力资本理论,劳动力禀赋的关键是劳动力质量。在农业生产中,由务农劳动力受教育水平、务农年限等所表征的家庭劳动力质量越高,越有助于农户提升农业生产资源配置效率,增强农业生产技术水平,转变农业生产方式(李谷成等,2010),提高生产经营风险的应对能力(方松海,2009),最终促进农户家庭农业经营收入的高质量增长。同时,务农劳动力质量高也有助于释放农户家庭闲置劳动力从事非农就业(李成明等,2019),拓宽家庭经济收入来源,并提高家庭总收入。总之,家庭务农劳动力质量禀赋越高,农户经济收入来源就越多,其贷款偿还能力就越强,也就越会降低金融机构对其农地产权评估价值的配给概率。

基于以上分析,本文认为抵押农户家庭务农劳动力数量、质量禀赋对其农地产权评估价值配给决策会产生差异性影响。其中,数量禀赋会增加金融机构农地产权评估价值配给概率,质量禀赋则会降低金融机构农地产权评估价值配给概率。为此,本文从家庭务农劳动力禀赋视角剖析其对抵押农户农地产权评估价值遭受金融机构配给的决策机理(见图1),并提出以下假说:

H-1: 家庭务农劳动力数量、质量禀赋对金融机构农地产权评估价值配给发生和配给程度的影响具有差异性。

H-1a: 家庭务农劳动力数量禀赋会增加金融机构对农地产权评估价值配给发生的概率以及配给程度。

H-1b: 家庭务农劳动力质量禀赋会降低金融机构对农地产权评估价值配给发生的概率以及配给程度。

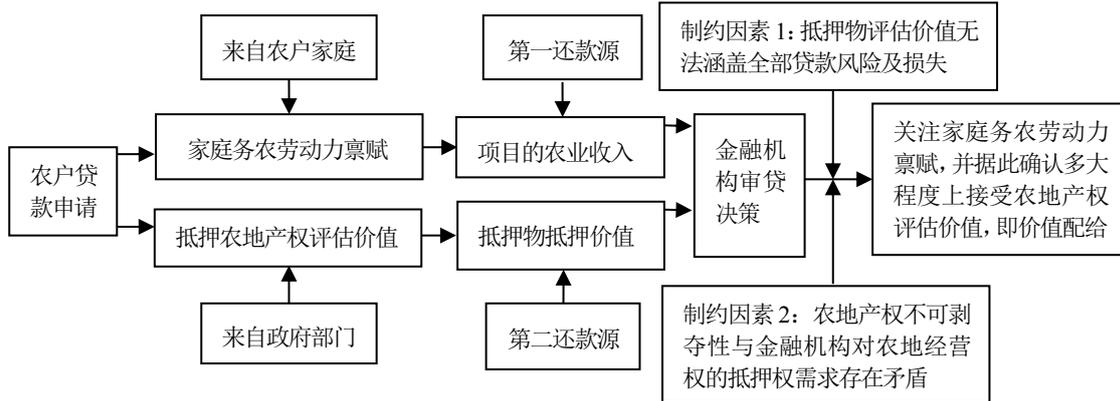


图1 家庭务农劳动力禀赋影响金融机构农地产权评估价值配给的决策机理

(三) 理论模型

如上所述，农户采用农地产权进行抵押融资时，其家庭务农劳动力禀赋强弱便成为金融机构对其抵押农地产权评估价值配给与否的重要考量。同时，包括家庭务农劳动力禀赋特征在内的相关因素一般也具有严格的外生性：一方面，它们不会在短时期内发生改变，例如家庭务农劳动力数量以及平均受教育水平等；另一方面，它们在金融机构做出配给行为之前便已存在或发生，例如农户融资经历。结合本文研究目标，这些外生变量由家庭务农劳动力禀赋和其它外生控制变量两部分构成。基于这些外生变量，金融机构会对抵押农户 i 的农地产权评估价值做出是否配给 ($c_i = 0$ 或 $c_i = 1$) 和多大程度配给 (D_i) 两个决策。上述两个决策同这些变量的变量集 z_i 和 x_i' 、 x_i'' 的相关关系可分别用下式表示：

$$c_i = h\left(\gamma'_c z_i + \gamma''_c x_i', \varepsilon_{c_i}\right) \quad (5)$$

$$D_i = g\left(\beta'_{D_i} z_i + \beta''_{D_i} x_i'', \varepsilon_{D_i}\right) \quad (6)$$

式 (5) 和 (6) 中， r'_c 和 β'_{D_i} 是家庭务农劳动力禀赋 Z_i 对应的系数， r''_c 和 β''_{D_i} 则是其它外生控制变量集 x_i' 、 x_i'' 对应的系数， ε_{c_i} 和 ε_{D_i} 分别是影响金融机构农地产权评估价值配给发生 (c_i) 和配给程度 (D_i) 的未观察到因素。对金融机构不同决策部门而言，面对同一抵押农户，其农地产权评估价值配给是否发生和配给程度决策均能共享相同信息，也就是在式 (5) 和 (6) 中，除家庭务农劳

动力禀赋 z_i 相同外，两式中其它外生控制变量集 x_i' 、 x_i'' 中的变量也是相同的。总之，式（5）和（6）分别是金融机构农地产权评估价值配给是否发生、配给程度两个行为高度抽象的数理模型，能够吻合金融机构评估价值实际配给决策过程。现实中，金融机构从风险规避、预期收益、第一还款源等角度出发，综合考量贷款逾期后抵押农地产权处置困境，结合抵押农户家庭务农劳动力禀赋及其它家庭经济社会特征，判断出农地产权评估价值配给是其经济决策“收益-成本”比最高的。因此，抵押农户家庭务农劳动力禀赋特征就成为影响金融机构农地产权评估价值配给决策的关键要素。

三、研究设计

（一）数据来源及样本概况

本文数据来源于课题组 2019 年在全国农地产权抵押贷款试点区（宁夏平罗、同心两县）进行的实地调查。为确保样本质量，调查组采用两步法进行抽样。第一步采用定额抽样法（Quota Sampling），以确定调查地点。在此环节，首先，在两县按农地产权抵押业务高、较高、中等、较低、低活跃程度（业务规模占全县总业务的比例）5 个层级各抽取 1 个乡镇，共抽取 10 个乡镇；然后，在每个样本乡镇中抽取 6 个行政村作为样本村，共抽取 60 个样本村。第二步采用方便抽样法（Convenience Sampling），在确定的调查村抽取 15~20 个农户作为金融机构农地产权抵押贷款样本服务对象进行调查，剔除信息不真实及数据有奇异值的农户，最终得到金融机构农地产权抵押贷款服务对象 745 个，平罗、同心各为 330 和 415 个。样本选取兼顾了中国现行农地产权抵押试点“直接抵押”（平罗县）和“间接抵押”（同心县）两种主流模式，具有典型性和代表性。

基于前文农地产权评估价值配给的定义^①，本文将全样本划分为未约束农户和受约束农户，分别为 595 及 150 户，可知金融机构农地产权评估价值配给发生率为 20.13%。同时，依照上文农地产权评估价值配给程度测算公式，样本地区农地产权评估价值配给程度最低为 16.7%，最高为 87%，平均配给程度为 37.02%。这反映出两个重要事实：一是两地金融机构都没有做出完全拒绝贷款发放的决策，这在一定程度上表明作为抵押物的农地产权评估价值是得到金融机构认可的，农户的贷款申请或多或少都会得到金融机构的满足；二是按照防控贷款风险的市场运作原则，两地金融机构都对部分农户农地产权评估价值予以配给，降低了贷款发放额度。

（二）变量选取

1. 因变量：配给发生与配给程度。如上文所述，本文重点关注抵押农地产权评估价值配给发生和配给程度两个决策行为。为此，本文使用的因变量有两个，一是“配给发生”，二是“配给程度”。两

^①无论是从中国现行法律政策规定来看，抑或从国内诸多试点区实际运作来看，农地产权抵押贷款是承贷主体（如农户）用其拥有的农地产权作为债权担保取得的贷款，是一种独立存在的正规金融产品，一般不会与承贷主体其他动产（例如车辆）、不动产（例如房屋）进行关联捆绑，也就是说，在承贷主体申请农地产权抵押贷款时，金融机构通常不会对其抵押农地产权之外的其他动产、不动产价值进行配给。

个因变量取值均依据上文所述概念及测算公式得出^①，其中“配给程度”取值范围为0~1的小数。

2.关注变量：农户家庭务农劳动力禀赋。如上所述，农业经营收益是农地产权抵押贷款的第一还款源，也是金融机构对农地产权评估价值做出配给决策的重要依据，而家庭务农劳动力禀赋高低与农业经营收益好坏密切相关，家庭务农劳动力禀赋由此可能具有内生性。这是因为：一方面，农户农业收益可能会对家庭务农劳动力禀赋产生影响，农业生产高收益者通常拥有更好的劳动力禀赋；另一方面，农户农业收益可能是源于工作经验、能力等某些难以观察的劳动力禀赋。所以，上述情形会遗漏变量，从而导致模型存在内生性问题。在难以找到十分适合的工具变量进行两阶段最小二乘回归(2SLS)的情况下，为尽可能地削弱内生性的影响，本文对模型中内生性问题的处理均采用传统的代理变量法(Proxy Variable)^②，即找出影响金融机构农地产权评估价值配给决策的家庭务农劳动力禀赋的代理变量纳入模型。在本文中，家庭务农劳动力禀赋由劳动力数量与质量两个维度构成，为此，参照Barro and Lee(1993)、马九杰等(2013)的做法，家庭务农劳动力数量是指农户家庭中16~65岁主要从事农业工作且不再进行全日制学习的家庭成员，而家庭务农劳动力质量则使用家庭务农劳动力平均受教育年限和平均务农年限两个指标。

3.控制变量。本文参考农地产权抵押贷款约束的已有文献(牛荣等, 2016; 周南等, 2019)，并结合现实观察，选取土地距干线公路的距离、土地是否为高标准农田、土地面积作为衡量抵押物农地产权所附着的农地空间、质量及数量等特征的变量(施海波等, 2019)，选取家庭人口负担率、农业收入占家庭总收入比重、农业经营主业、农业经营规模、家庭是否有农业机械、人均农业收入、正规融资经历反映抵押农户家庭农业经营情况及参与正规融资经历特征(李韬、罗剑朝, 2015)。上述变量说明见表1。

表1 变量定义及其说明

变量类别	变量名称	变量说明	均值	标准差
因变量	配给发生	抵押农地产权评估价值配给发生，是=1，否=0	0.2013	0.4011
	配给程度	抵押农地产权评估价值配给程度，百分化小数	0.3702	0.1852
关注变量	劳动力数	抵押前家庭中16~65岁主要从事农业工作且不再进行全日制学习的家庭成员，单位：个	1.7172	0.8054
	教育年限	抵押前家庭务农劳动力平均受教育年限，单位：年	6.7748	3.5811
	务农年限	抵押前家庭务农劳动力平均务农年限，单位：年	25.5013	10.4903
控制变量	人口负担	抵押前家庭中非劳动力人数占家庭人口总数的比重，百分化小数	0.3638	0.2527
	农收占比	抵押前农业收入占家庭总收入比重，百分化小数	0.4929	0.2787
	农营主业	抵押前家庭农业经营主业，种植业=1，养殖业=0	0.4477	0.4976

^①本文是通过向受访农户询问“政府给您家抵押的农地产权评估了多少钱？”“您家农地产权抵押贷款申请数额、贷款期限、贷款利率分别是多少？”“您家农地产权抵押贷款实际获批数额是多少？”等问题来测算因变量数值的。

^②关于采用代理变量法对内生性问题处理的有效性和适用性，有兴趣的读者可参考部分文献介绍(Jayaraman and Milbourn, 2012; 程名望等, 2015)以及计量经济学经典理论及讲义的说明(Cameron and Trivedi, 2005)。

(续表 1)

农营规模	抵押前家庭农业生产经营在村中属于大规模, 是=1, 否=0	0.1139	0.3180
劳均收入	抵押前家庭农业劳动力人均年收入, 单位: 万元	0.9108	1.2819
农业机械	抵押前家庭是否有农业机械, 是=1, 否=0	0.5670	0.4958
土地位置	抵押土地距干线公路的距离, 单位: 公里	2.7703	4.6075
土地高标	抵押土地是否为高标准农田, 是=1, 否=0	0.5683	0.4956
土地面积	抵押土地面积, 单位: 亩	16.2178	12.6154
融资经历	抵押前是否遭受正规融资约束经历, 是=1, 否=0	0.2399	0.4273
社会资本	抵押前家庭成员或亲朋好友在正规金融机构或政府部门任职(过), 是=1; 否=0	0.3311	0.4794
县域变量	样本农户所处县域, 平罗县=1, 同心县=0	0.4424	0.4970

注: a. “配给程度”变量观察值为 150, 其余变量观察值均为 745; b. “土地高标”主要用抵押承包地总体是否田块平整、排灌顺畅、旱涝保收、道路通达(即田块是否直接通达田间道路, 如机耕路等) 4 个指标综合评价, 分为高标准(4 个“是”)和非高标准(3 个“是”及其它)农地。

(三) 描述性统计

基于本文的研究目标, 表 2 重点给出了农地产权评估价值“未配给”和“受配给”两组样本农户家庭务农劳动力禀赋均值差异的 t 检验结果。经过对比, 发现在 1%和 5%的显著性水平上, 农地产权评估价值未受配给的农户家庭务农劳动力人数更少, 平均受教育年限和务农年限更长。简单的均值比较虽然可以粗略反映农地产权评估价值“未配给”和“受配给”两类农户家庭务农劳动力禀赋的区别, 但要更精确地分析劳动力禀赋对农地产权评估价值配给的影响, 仍需要采用适宜的计量模型进行量化分析。

表 2 农地产权评估价值未配给与受配给样本农户家庭务农劳动力禀赋的均值差异

变量	未配给	受配给	差异
劳动力数	1.6677 (0.0322)	1.9133 (0.0694)	-0.2455*** (0.0730)
教育年限	7.3933 (0.3028)	6.6191 (0.1448)	0.7742*** (0.3261)
务农年限	25.8386 (0.4346)	25.1533 (0.8190)	0.6853** (0.4588)

注: a.**、***分别表示在 5%、1%统计水平上显著, 括号内数字为标准误; b. “受配给”、“未配给”样本量分别为 150 及 595 个; c. 为节省篇幅, 控制变量组间均值差异的 t 检验结果, 以及与表 2 检验结果一致但采用非参数 Wilcoxon 秩和检验结果都未予列示。

(四) 模型选择与构建

本文旨在考察农地产权抵押农户家庭务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给决策的影响, 这就要求所建立的计量模型能够刻画金融机构配给决策流程。如上所述, 按照“审贷分离”的信贷管理制度, 金融机构对农地产权评估价值的配给决策过程包括配给发生和配给程度两步。这就意味着, 金融机构一旦做出对抵押农户农地产权评估价值的配给决策(配给发生), 则“配给程度”必然为“正值”。与之相反, 如果金融机构认可并接受抵押农户的农地产权评估价值(配给未发生), 则“配

给程度”显然为“零值”。由上可知，金融机构对抵押农户农地产权评估价值“配给程度”取值为“正值”和“零值”两种。显然，这种数据结构使得研究者将面临归并数据（Censored Data）问题。因此，基于前述理论模型，如果要对总样本中“配给程度”（正值）进行计量分析，需要先对“零值”数据进行处理。

一般而言，采用 Heckman 两步模型可以解决此类“零”值问题。但是，该模型要解决的是偶然断尾（Incidental Truncated）产生的未被观察的“虚假零值”（Faith Zeros），这与金融机构对农地产权评估价值未予配给产生的且能够被观察到的“真实零值”（Truth Zeros）完全不同。为解决上述问题，参照 Cragg（1971）提出的研究思路，本文运用 CRAGG 模型来估计家庭务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给两步决策的影响。CRAGG 模型既可以对审查样本进行一致和有效估计，同时也能有效解决受限因变量问题。在效用最大化理论框架下，CRAGG 模型实际上为两阶段联立方程，首先分析家庭务农劳动力禀赋等外生变量如何影响金融机构对农地产权评估价值配给发生行为（ c_i ）；如果价值配给发生，则进一步考察外生变量如何影响金融机构农地产权评估价值的配给程度（ D_i ）。从审查样本的二元选择变量特征出发，CRAGG 模型第一部分采用 Probit 模型处理农地产权评估价值配给发生行为（ c_i ，用“0”、“1”分别代表“未发生”、“发生”）。当第一部分带有“0”值的数据截断工作完成后，第二部分拟处理变量则是正值变量，即连续数据（农地产权评估价值配给程度 D_i ），所以使用断尾回归模型（Truncreg Regression）处理。如果农地产权评估价值得到金融机构认可（ $c_i = 0$ ，即评估价值配给未发生），则有 $D_i = 0$ ；相反，如果农地产权价值配给发生（ $c_i = 1$ ），则有 $D_i > 0$ 。进一步，设定 $P(\cdot)$ 、 $f(\cdot)$ 分别为概率方程和密度方程表达式，则当 $c_i = 0$ 和 $c_i = 1$ 时，分别有方程式 $P(c_i = 0)$ 和 $P(c_i = 1) \cdot f(D_i | c_i = 1) = P(c_i = 1) \cdot f(D_i > 0)$ 存在。具体说明如下：

首先，运用 Probit 模型估计家庭务农劳动力禀赋等外生因素对农地产权价值配给发生与否（ c_i ）的影响，如下所示：

$$P(c_i = 1) = \Phi(\gamma'_{c_i} z_i + \gamma''_{c_i} x'_i) \quad (7)$$

$$P(c_i = 0) = \Phi(-\gamma'_{c_i} z_i - \gamma''_{c_i} x'_i) \quad (8)$$

式（7）及（8）中， $\Phi(\cdot)$ 为标准正态累计分布函数。与式（5）相同， z_i 、 x'_i 分别是影响抵押农地产权评估价值配给发生决策的家庭务农劳动力禀赋和其它外生变量集， r'_{c_i} 、 r''_{c_i} 则是对应的系数。

其次，如果抵押农地产权价值配给发生（ $c_i = 1$ ），则构建断尾回归方程以确定价值配给程度（ $D_i > 0$ ）如下：

$$f(D_i | D_i > 0) = \frac{f(D_i)}{P(D_i > 0)} = \frac{\frac{1}{\sigma} \phi\left(\frac{D_i - \beta'_{D_i} z_i - \beta''_{D_i} x''_i}{\sigma}\right)}{\Phi\left(\frac{\beta'_{D_i} z_i + \beta''_{D_i} x''_i}{\sigma}\right)} \quad (9)$$

公式 (9) 中 $\phi(\cdot)$ 为标准正态概率密度函数, $\Phi(\cdot)$ 涵义同上, z_i 、 x_i'' 分别是影响抵押农地产权评估价值配给程度决策的家庭务农劳动力禀赋和其它外生变量集, β'_{D_i} 、 β''_{D_i} 则是对应的系数。

最后, 联立 Probit 和断尾回归两个模型得到如下 CRAGG 模型对数似然方程:

$$\begin{aligned} \ln L = & \sum_{c_i=0} \ln \Phi(-\gamma'_{c_i} z_i - \gamma''_{c_i} x_i') \\ & + \sum_{D_i>0} \left\{ \ln \Phi(\gamma'_{c_i} z_i + \gamma''_{c_i} x_i') + \ln \left[\frac{1}{\sigma} \phi\left(\frac{D_i - \beta'_{D_i} z_i - \beta''_{D_i} x_i''}{\sigma}\right) - \ln \Phi\left[\frac{\beta'_{D_i} z_i + \beta''_{D_i} x_i''}{\sigma}\right] \right] \right\} \quad (10) \end{aligned}$$

式 (10) 右边分为前后两部分, 各自呼应 Probit 和断尾回归模型, 分别表明抵押农地产权评估价值配给发生与否, 以及配给发生后, 农地产权评估价值遭受配给的程度。为了从方程总体考察估计结果, 本文采用极大似然估计法对 CRAGG 模型进行联立估计。

四、实证结果分析

(一) 家庭务农劳动力禀赋对农地产权评估价值配给的影响: 全样本估计

为确保估计结果稳健可靠, 本文先进行如下处理。首先, 考虑到农地产权抵押运作模式不同, 以及样本区域间经济社会因素也存在差异, 本文加入了县域变量 (虚拟变量) 为控制变量, 以减少由于遗漏变量导致的估计偏误。其次, 结合上文所述金融机构不同部门面对同一农户可以共享全部信息的特点, 以及 CRAGG 模型具有高度灵活性, 可以允许两部分模型使用的自变量完全相同的特性 (Cragg, 1971), 本文未设置识别变量。再次, 考虑到在控制变量中, 抵押前家庭务农劳动力平均收入 (劳均收入变量) 可能与因变量存在互为因果关系导致的内生性问题, 本文对模型涉及的关键自变量和控制变量进行相关性检验。结果表明, 所有自变量间相关系数最大仅为 0.139, 其余均未超过 0.09, 表明关键自变量与控制变量间相关性非常弱, 这说明在模型分析中, 即使劳均收入等控制变量存在诸如内生性等引起的估计偏误, 也不会影响关键自变量的参数估计 (Wooldridge, 2009)。最后, 对各自变量进行多重共线性检验, 结果表明, 最大的方差膨胀因子 (VIF) 值为 4.61, 小于 10, 说明自变量之间不存在共线性问题, 可以全部纳入方程进行分析。各自变量对金融机构农地产权评估价值配给发生及程度影响的 CRAGG 模型估计结果 (见表 3) 表明: 在 1% 显著水平上, Wald 检验结果拒绝了 CRAGG 方程参数不显著的原假设, 表明参数整体上非常显著, 模型拟合度良好且具有较强解释力^①。

以下, 重点分析务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给发生、配给程度的影响。从表 3 中配给发生决策 (第 3 列) 和配给程度决策 (第 4 列) 的估计结果来看, 呈现出 3 个特点: 其一,

^①为进一步判断采用原样本所做量化分析的参数估计值是否准确, 本文还对采用 Bootstrap 再抽样方法 (原样本重复 1500 次抽样) 扩大后的样本进行量化分析。结果表明, 扩大后样本量的参数估计值与原样本量的参数估计值不仅显著性基本一致, 而且参数估计值彼此间相差极小。这表明, 本文采用的样本容量用于实证分析是合适的, 得出的结果亦是稳健的。限于篇幅, Bootstrap 在本文中的具体使用流程及计算结果均不做介绍及列示, 有兴趣的读者可参见相关经典理论, 例如 Efron and Tibshirani (1993)。

家庭务农劳动力数量显著正向影响金融机构农地产权评估价值的配给发生、配给程度决策；其二，表征家庭务农劳动力质量的2个指标，劳动力平均受教育年限和平均务农年限显著负向影响金融机构农地产权评估价值配给发生、配给程度决策；其三，家庭务农劳动力数量和质量禀赋对金融机构农地产权评估价值配给决策的影响方向截然相反。

具体来看，在金融机构农地产权评估价值配给发生、配给程度两个决策阶段，务农劳动力数量显著增加了金融机构农地产权评估价值配给发生的概率及配给程度，即家庭务农劳动人数越多，不仅越容易遭受金融机构农地产权评估价值的配给，而且配给程度也会提高。对此，可能的原因是，农业劳动力越多就意味着家庭贷款还款源更多依赖于农业经营活动本身，而这种经营活动易受天气、市场、健康等风险冲击，削弱农户按期还本付息的能力，因而即使是足额抵押，金融机构也会认为此类农户贷款风险高，进而降低对其抵押农地产权评估价值的认可。反之，家庭务农劳动力平均受教育年限以及平均务农年限越长，金融机构对其农地产权评估价值配给的概率越小，配给程度也就越低，其原因在于：一方面，受教育年限越长的务农劳动力具备更强的资源配置能力、更好的专业技能学习能力，农业生产经营收益也会更高（方松海，2009）；另一方面，务农年限越长，务农经验就越丰富，从而能够灵活地安排农业生产，降低各种生产经营风险，有利于获取最大收益。这些方面无疑都与农地产权抵押贷款促进农业生产经营的政策初衷相吻合，金融机构由此会降低对此类农户农地产权评估价值的配给概率。上述实证结果也印证了前文理论分析：在小农户有限的农业生产条件下，过多的务农劳动力数量所形成的过密化生产会降低劳均边际产出（黄宗智，2000），进而负面影响着金融机构对抵押农户农地产权评估价值的接受程度；而务农劳动力平均受教育年限、务农年限所内生于人力资本的知识及经验却能有效促进农业收入水平的提升（Romer, 1986），从而有助于降低金融机构对其农地产权评估价值的配给概率。综上，假说1、1a和1b均得到证实。

上述发现还具有更深层次的含义：一是对理论研究所表明的农地产权抵押可以提高农户信贷可获得性（Besley, 1995）、降低农村信贷约束（Binswanger and Deininger, 1999）的主流观点提出了挑战；二是与部分经验发现的农地产权抵押无法改善农户正规信贷获得的结论相呼应（周南等，2019）。立足于前述发现与已有研究结论的异同，本文认为，从金融机构“审贷分离”的视角考察影响农地产权评估价值金融化实现程度的关键要素无疑更贴近现实、更具有创新性。这是因为：一方面，这一研究视角将农地产权抵押贷款最重要的两个参与主体（金融机构和农户）进行了有效对接；另一方面，这一研究视角也充分契合金融机构信贷管理制度，且与世界金融行业共识完全吻合。在开展抵押贷款业务中，世界金融行业普遍视承贷主体预期经营收入为第一还款源，抵押物为第二还款源。其中，承贷主体自身生产经营潜能最能彰显其利用贷款获取预期经营收入的高低。现有研究（吴一恒等，2020）更多地从农地产权抵押机制的外部治理环境、内部治理结构等理论层面进行分析，而本文则经验考察了如何提升农地产权抵押价值的有效性，是对现有研究的重要补充与完善。

总之，实证分析结果表明，在家庭务农劳动力数量、质量禀赋对金融机构农地产权评估价值配给决策的影响中，只有质量禀赋有利于降低农地产权评估价值的配给概率，而数量禀赋却起着相反的作用。

表3 家庭务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给的影响

自变量	配给发生	配给程度
劳动力数	0.1531*** (0.0961)	0.0222** (0.0225)
教育年限	-0.0353*** (0.0214)	-0.0008* (0.0050)
务农年限	-0.0016* (0.0074)	-0.0011* (0.0020)
人口负担	-0.3773 (0.3239)	-0.0227 (0.0910)
农收占比	-0.2197 (0.3483)	0.0049 (0.0947)
农营主业	0.0839 (0.1768)	0.0007 (0.0465)
农营规模	-0.1577 (0.2092)	-0.0007 (0.0465)
劳均收入	-0.1543** (0.0560)	-0.0336*** (0.0133)
农业机械	0.1892 (0.1405)	-0.0003 (0.0378)
土地位置	-0.0076 (0.0156)	-0.0069*** (0.0041)
土地高标	-0.6744*** (0.1347)	-0.0071 (0.0512)
土地面积	0.0016 (0.0059)	0.0004 (0.0013)
融资经历	1.8773*** (0.1386)	0.0052 (0.0419)
县域变量	0.1179 (0.1846)	-0.0063 (0.0587)
极大似然函数值		-179.4259
观察值		745
Wald $\chi^2(14)$		216.72***

注：a.***、**、*分别表示系数在1%、5%和10%水平上显著；b.稳健标准误则在括号内表示；c.下表同。

（二）稳健性检验

为了检查上文实证结果的稳健性^①，本文进行如下考虑：

首先，自变量增加的稳健性检验。增加变量的目的，在于控制基准模型量化分析中未考虑到的因素。在本文中，则具体涉及社会资本这一变量（变量赋值及说明见上表1），其用意是考察农户社会地位及关系所构成的社会资本对金融机构农地产权评估价值配给决策的影响。结果表明，与基准实证分析结果（见表3）相比，核心自变量、控制变量的估计结果、误差项相关系数以及相关检验结果未有较大变化，表明本文基本估计结果是稳健的。

其次，农地产权评估价值配给指标替换的稳健性检验。农地产权足额抵押下，金融机构对农地产权评估价值予以配给意味着其同时对贷款申请数额予以配给，即信贷数量配给。因此，结合上文理论分析并参照信贷数量配给的一般概念，对农地产权评估价值配给发生及程度采用信贷数量配给定义重新度量，即贷款批准数额小于贷款申请数额视为遭受信贷数量配给。同时，参考信贷配给一般定义（Zeller, 1994），信贷数量配给程度为“（贷款申请数额-贷款获批数额）/贷款申请数额”。CRAGG模型回归结果在信贷数量配给定义下依然稳健。

^①为节省篇幅，自变量增加的稳健性检验和农地产权评估价值配给指标替换的稳健性检验结果未予报告，有需要的读者可同作者联系。

最后，模型比较的稳健性检验。考虑到 CRAGG 模型是 Tobit 模型的扩展，即 Tobit 模型嵌套于 (Nested) CRAGG 模型 (Lin and Schmidt, 1984)。具体而言，Tobit 模型是 CRAGG 模型当 $z_i = x_i$ 及 $\gamma_i = \beta_{D_i} / \sigma$ 的特例，且 Tobit 模型假设所有观测变量对金融机构农地产权评估价值配给有着相同的影响。也就是说，同一变量对金融机构农地产权评估价值“配给发生”、“配给程度”两步决策的影响是一样的。显然，这一假设限制性非常强。然而，出于对模型使用合理性的考察，以及确保实证结果稳健性的需要，仍有必要基于样本数据来比较 CRAGG 和 Tobit 两个模型的适用性。为此，本文使用 Lin and Schmidt (1984) 提到的似然比检测法 (Likelihood Ratio Test) 进行检验：

HP₀: 模型假设满足 Tobit。

HP₁: 模型假设满足 CRAGG。

$$LR = 2 \left(\ln L_{CRAGG} - \ln L_{TOBIT} \right) \sim \chi^2_P \quad (11)$$

(11) 式中， LR 服从自由度 (P) 为独立变量数 (等于 CRAGG 模型相对于 Tobit 模型增加的参数个数，包括常数) 的 χ^2 分布， $\ln L_{CRAGG}$ 和 $\ln L_{TOBIT}$ 分别是 CRAGG 和 Tobit 模型对数极大似然估计值。如果 $LR < \chi^2_P$ ，则接受 HP₀，否则选择 HP₁。在 1% 显著性水平下，根据式 (11) 对样本数据的检验结果显示：

$$LR = 122.92 > \chi^2_{15} = 30.58 \quad (12)$$

因此，拒绝原假设 HP₀。这证明，用 CRAGG 模型考察金融机构农地产权评估价值配给明显优于 Tobit 模型。总之，以上比较结果表明本文所得结论是稳健的。

(三) 家庭务农劳动力禀赋对农地产权评估价值配给的影响：分模式比较与组群差异分析

1. 分模式比较。在中国农村土地经营权抵押贷款试点过程中，虽然各试点区在试点流程上趋于成熟，但运作模式多少存在不同。因此，有必要分抵押贷款运作模式，验证以上结论是否依旧成立，估计结果见表 4。

由表 4 可知，虽然农地产权抵押贷款存在不同运作模式，但在家庭务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给的影响方面几乎一致，仅有的差别体现在金融机构在“配给程度”决策中对家庭务农劳动力“平均受教育年限”的关注点不同。从现实观察来看，由于缺乏贷款担保增信环节，直接抵押模式下的金融机构需独立承担所有贷款风险。因此，在直接抵押模式下，金融机构会更关注抵押农户第一还款源 (农业生产收益) 的稳妥性。同时，采用直接抵押贷款模式的平罗县系国家级产粮大县，当地的农业生产经营方式仍处在由传统农业向现代农业转型的过程中，加之粮食生产方式短时期内难有变化，因此金融机构会更注重劳动者的生产经历。也就是说，在粮食生产的诸环节中，由抵押农户生产经历所累积的从业经验，比其受教育年限更能降低金融机构对其农地产权评估价值的配给程度。然而，这种不同从本质上看并无实质性差异，都是金融机构审核承贷主体以家庭务农劳动力禀赋能否支撑未来家庭农业经营收入作为第一还款源的行为表现。总之，分模式比较研究表明，对家庭务农劳动力数量、质量两类禀赋而言，只有质量禀赋有助于降低金融机构农地产权评估价值的配给决策，

这一发现总体上也呼应了上文的研究结论。

表 4 不同抵押模式下家庭务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给的影响

自变量	配给发生		配给程度	
	间接抵押（同心）	直接抵押（平罗）	间接抵押（同心）	直接抵押（平罗）
劳动力数	0.2656*** (0.1245)	0.3308** (0.3335)	0.0167** (0.0305)	0.0281* (0.0340)
教育年限	-0.0081** (0.0252)	-0.0942** (0.0698)	-0.0138*** (0.0060)	-0.0130 (0.0093)
务农年限	-0.0193* (0.0105)	-0.0735** (0.0223)	-0.0047** (0.0030)	-0.0036* (0.0028)
人口负担	0.2879*** (0.4360)	-0.4855 (0.7567)	0.0614** (0.1222)	-0.0434 (0.1297)
农收占比	-0.4388*** (0.5870)	-0.8724* (0.6926)	-0.0002** (0.1566)	0.0587 (0.1557)
农营主业	-0.4184* (0.3677)	0.0917 (0.3209)	-0.0110* (0.0942)	0.0041* (0.0565)
农营规模	-0.4641 (0.3279)	-0.4151 (0.4236)	-0.0775 (0.0768)	-0.0657 (0.0723)
劳均收入	-0.1099* (0.0605)	-0.5319** (0.6448)	0.0353** (0.0125)	-0.0379*** (0.0833)
农业机械	0.4397 (0.2056)	0.4051 (0.3184)	-0.0582 (0.0557)	-0.0075 (0.0528)
土地位置	-0.0017 (0.0229)	-0.0484** (0.0283)	-0.0085 (0.0071)	-0.0072*** (0.0050)
土地高标	-0.4468*** (0.0560)	-0.9037*** (0.6041)	-0.0369*** (0.0517)	-0.0152 (0.1356)
土地面积	0.0032 (0.0085)	0.0081 (0.0111)	-0.0006 (0.0019)	0.0009 (0.0017)
融资经历	1.7655*** (0.1929)	2.0561*** (0.4792)	-0.0309*** (0.0524)	0.0058* (0.0655)
极大似然函数值	同心: -92.9973; 平罗: -14.1264			
观察值	同心: 415; 平罗: 330			
Wald $\chi^2(13)$	同心: 92.11***; 平罗: 46.43***			

2. 组群差异分析。前述研究从总体角度考察家庭务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给决策的影响，但无法体现这种影响在样本农户中的组群差异（即结构性差异）。现实中，农民高度异质化使得农户间正规融资情况也存在显著差异（Domeher et al., 2016; 黄祖辉等, 2009），因此有必要探究这种影响在农户间的组群差异。

进一步，在中国家庭普遍存在家长制的情形下，家庭经济决策和主要收入来源深受户主的影响（周绍杰等, 2009）。同时，现行政策规定农地承包经营权抵押贷款需要承包农户户主本人或经户主本人书面同意方可向金融机构提交申请。因此，作为表征人力资本变量的户主年龄和教育程度，通常反映了农户家庭借贷渠道的选取以及风险偏好的程度（陈飞、田佳, 2017）。金融机构会在放贷决策中统筹考虑户主的年龄及其受教育程度。近年来，随着城乡融合进程不断加快，农村人口老龄化现象明显，其进度快于全社会平均水平（叶兴庆, 2020）。年龄过高、文化程度偏低的农村留守人群往往面临着严重的借贷配给情况（刘西川等, 2014）。此外，一般而言，户主年龄越大，其务农年限也相应越长，年龄高低也能折射出户主从事农业经营活动的相关经历。从而以户主年龄、受教育年限作为分组依据，关注家庭务农劳动力禀赋对农地产权评估价值配给影响的组群差异就显得极为必要。鉴于此，本文以样本农户户主的年龄、受教育程度为基本特征进行样本分组处理，探究家庭务农劳动力禀赋对农地产权评估价值配给影响的组群差异，比较结果见表 5。

由表 5 可知，一方面，户主处在 40 岁及以下、40~50 岁（含）两个年龄段的家庭务农劳动力禀赋

对金融机构农地产权评估价值配给决策产生显著性影响。总体来说，这种影响依旧是劳动力质量禀赋降低了农地产权评估价值配给的概率，而劳动力数量禀赋则与之相反。有意思的是，对于户主为 50 岁以上年龄段的农户家庭，务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给决策没有显著影响。对此，可能的解释是，户主 40 岁及以下、40~50 岁（含）分别代表青年、中年的农户家庭，这两类家庭成员正处于年富力强的状态，从事农业生产会有更好的收益，因此务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值更具参考价值。而户主 50 岁以上则意味着属于中老年家庭，这类家庭务农劳动力平均年龄通常偏大。一般而言，虽然年龄偏大可能会有更丰富的务农经验，但现阶段中国农村农业生产方式总体仍处于由传统农业向现代农业转型阶段，农业生产经营对劳动力体力要求仍占相当比重的情况下，中老年务农劳动力意味着劳动力质量总体偏低，进而导致劳动生产率下降，同时中老年务农劳动力掌握现代化农业生产技能及知识存在一定的现实困难，加之丰富的务农经验并不必然会弥补此类家庭财富增收能力不强的现实，因此金融机构可能策略性地“忽视”了此类家庭务农劳动力禀赋对其农地产权评估价值的影响。

另一方面，户主受教育程度为小学及以下、初中两个阶段的农户家庭，其务农劳动力禀赋会显著地影响农地产权评估价值，与上文一致，这种影响也是劳动力质量禀赋显著减少农地产权评估价值配给概率，而劳动力数量禀赋则与之相反。有趣的是，户主受教育程度为高中的农户家庭，其务农劳动力禀赋对农地产权评估价值也没有显著影响。对此有违常识的分析结果，可能的解释是，户主受教育程度越高，其在工业部门获得工作及高工资的可能性越大。在现阶段城乡收入差距尚未明显缩小的情况下，此类户主会更愿意离农脱农（忻海平等，2010），这显然背离了农地产权抵押贷款扶持农业生产的政策初衷，也无法有效提升农业经营收益作为第一还款源的可靠性。因此，金融机构也就很少关注此类农户家庭务农劳动力禀赋对其农地产权评估价值配给的影响。与之相反，户主受教育程度低的农户家庭，外出务工或从事非农就业可能存在困难，不得不依靠农业生产经营为家庭提供基本生活保障。所以，金融机构会更关注户主受教育程度偏低的农户家庭，以寻求提高抵押贷款的使用效率。也就是说，务农劳动力禀赋会显著影响此类农户家庭农地产权评估价值遭受配给的概率和程度。

总之，上述研究结果表明，家庭务农劳动力禀赋对农地产权评估价值配给的影响是存在结构性差异的，这种差异折射出农地产权抵押贷款试点在强调普惠金融多层次、广覆盖的同时，也需要找准靶向、突出重点客户人群，以更好地实现农地金融改革的政策目标，并提高贷款的使用效率。

表 5 家庭务农劳动力禀赋对农地产权评估价值配给影响的组群差异

变量	分类标准	配给发生			配给程度		
		劳动力数	教育年限	务农年限	劳动力数	教育年限	务农年限
户主年龄	40 岁及以下	0.4981 (0.2044)	-0.0410** (0.0393)	-0.0172* (0.0160)	0.0247** (0.0095)	-0.0016* (0.0021)	-0.0009* (0.0008)
	40~50 岁（含）	0.0689* (0.1498)	-0.0966** (0.0332)	-0.0049* (0.0124)	0.0140 (0.0128)	-0.0043** (0.0026)	-0.0004* (0.0010)
	50 岁以上	0.0560 (0.2148)	-0.0526 (0.0401)	-0.0043 (0.0132)	0.0078 (0.0183)	-0.0029 (0.0035)	-0.0011 (0.0009)

(续表 5)

户主受教育程度	小学及以下	0.1768* (0.1394)	-0.0758* (0.0516)	-0.0281** (0.0141)	0.0221** (0.0096)	-0.0056* (0.0031)	-0.0013* (0.0008)
	初中	0.0967 (0.1382)	-0.1792* (0.0895)	-0.0141** (0.0105)	0.0039 (0.0095)	-0.0055** (0.0054)	-0.0008* (0.0007)
	高中及以上	2.1776 (0.8115)	-0.1843 (0.1437)	-0.0161 (0.0350)	0.1088 (0.0391)	-0.0021 (0.0114)	-0.0010 (0.0021)

五、结论与政策建议

本文研究了农户家庭务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给的影响。理论分析部分，建立了务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给决策影响的理论框架。实证分析部分，利用一手实地调查数据，从务农劳动力数量、质量禀赋两个维度估计了家庭务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给发生、配给程度两步决策的影响。尤为重要的是，作为一个显著特点，本文特别强调，结合金融机构“审贷分离”实践是全面考察家庭务农劳动力禀赋对农地产权评估价值配给发生、配给程度影响的关键。实证分析结果既补足了对这一领域研究不够深入的缺陷，也证实了 CRAGG 模型应用于直接估计家庭务农劳动力禀赋对金融机构农地产权评估价值配给决策影响的合理性、有效性及必要性。

本文的主要研究结果表明，在控制土地特征、其它家庭经济社会特征之后，家庭务农劳动力数量、质量两类禀赋对金融机构农地产权评估价值配给决策产生了差异性的影响。具体来说，以务农劳动力平均受教育年限、平均务农年限为表征的务农劳动力质量禀赋不同程度地降低了农地产权评估价值配给发生的概率及配给程度，而务农劳动力数量禀赋则与之相反。按农地产权抵押运作模式分组后的实证研究总体上也得出了类似的结论，从而支持了上述判断。组群差异的分析结果则表明，相较于中老年和受教育程度较高的户主，务农劳动力禀赋对户主为青年、中年、受教育程度偏低的农户家庭农地产权评估价值配给的影响显著。

为促进农地产权评估价值足额抵押化的有效实现，本文有如下政策建议：一是加快农村一二三产业融合发展，推动农产品就地加工转化增值，将小农户融入能发挥当地资源禀赋优势的农业产业链，促进家庭富余务农劳动力从传统种植、养殖向农产品加工、运输、营销等环节适度转移，通过优化务农劳动力数量配置来提升家庭农业生产总值，进而降低遭受金融机构农地产权评估价值配给的概率。二是对户主为青年、中年，以及教育程度为初中、小学及以下的农户家庭，只要其愿意继续从事农业生产经营，就应采取诸如技能培训、知识再教育等加强人力资源素质的做法提升其家庭务农劳动力质量，以助其获得更好的农业经营收益，从而提升农地产权评估价值的金融化程度。三是针对户主年龄偏大的农户家庭务农劳动力质量禀赋难以提高、以及户主受教育程度较高的农户家庭务农劳动力务农意愿不强的问题，应鼓励这些农户家庭用抵押融资资金向社会化服务主体（譬如农民行业协会）购买农业生产全流程服务，提升农业生产经营效益，通过生产方式和经营方式创新缓解甚至消除金融机构对其抵押农地产权评估价值的配给。

参考文献

- 1.A.恰亚诺夫, 1996:《农民经济组织》, 萧正洪译, 北京: 中央编译出版社。
- 2.陈飞、田佳, 2017:《农业生产投入视角下农户借贷的福利效应研究》,《财经问题研究》第10期。
- 3.程郁、王宾, 2015:《农村土地金融的制度与模式研究》, 北京: 中国发展出版社。
- 4.程名望、史清华、JinYanhong、盖庆恩, 2015:《农户收入差距及其根源: 模型与实证》,《管理世界》第7期。
- 5.郭忠兴、汪险生、曲福田, 2014:《产权管制下的农地抵押贷款机制设计研究——基于制度环境与治理结构的二次分析》,《管理世界》第9期。
- 6.黄惠春, 2014:《农村土地承包经营权抵押贷款可得性分析——基于江苏试点地区的经验证据》,《中国农村经济》第3期。
- 7.黄宗智, 2000:《长江三角洲小农家庭与乡村发展》, 北京: 中华书局。
- 8.黄祖辉、刘西川、程恩江, 2009:《贫困地区农户正规信贷市场低参与度的经验解释》,《经济研究》第4期。
- 9.方松海, 2009:《劳动负效用、要素收益与生存发展适应: 农户生产经营行为分析》, 北京: 经济科学出版社。
- 10.李成明、孙博文、董志勇, 2019:《农户异质性、农地经营权流转与农村收入分配——基于家庭追踪调查数据(CFPS)的实证研究》,《农村经济》第8期。
- 11.李谷成、冯中朝、范丽霞, 2010:《小农户真的更加具有效率吗? ——来自湖北省的经验证据》,《经济学(季刊)》第1期。
- 12.李韬、罗剑朝, 2015:《农户土地承包经营权抵押贷款的行为响应——基于 Poisson Hurdle 模型的微观经验考察》,《管理世界》第7期。
- 13.刘西川、陈立辉、杨奇明, 2014:《农户正规信贷需求与利率: 基于 TobitIII模型的经验考察》,《管理世界》第3期。
- 14.林一民、林巧文、关旭, 2020,《我国农地经营权抵押的现实困境与制度创新》,《改革》第1期。
- 15.马九杰、曾雅婷、吴本健, 2013,《贫困地区农户家庭劳动力禀赋与生产经营决策》,《中国人口·资源与环境》第5期。
- 16.牛荣、罗剑朝、张珩, 2016:《产权抵押贷款下的农户信贷约束分析》,《农业经济问题》第1期。
- 17.施海波、吕开宇、栾敬东, 2019:《土地禀赋、支持政策与农户经营规模的扩大》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第2期。
- 18.汪险生、郭忠兴, 2016:《信息不对称、团体信用与农地抵押贷款——基于同心模式的分析》,《农业经济问题》第3期。
- 19.吴一恒、马贤磊、马佳、周月鹏, 2020:《如何提高农地经营权作为抵押品的有效性? ——基于外部治理环境与内部治理结构的分析》,《中国农村经济》第8期。
- 20.西奥多.W.舒尔茨, 2003:《改造传统农业》, 北京: 商务印书馆。
- 21.忻海平、任淑华、徐凌, 2010:《新农(渔)村建设与农村人力资本开放研究》, 北京: 海洋出版社。
- 22.杨慧莲、李艳、韩旭东、郑风田, 2019:《土地细碎化增加“规模农户”农业生产成本了吗?》,《中国土地科学》第4期。

- 23.叶兴庆, 2020:《为实施乡村振兴战略提供制度保障》,《中国农村经济》第6期。
- 24.张龙耀、王梦珺、刘俊杰, 2015:《农地产权制度改革对农村金融市场的影响——机制与微观证据》,《中国农村经济》第12期。
- 25.周南、许玉韞、刘俊杰等, 2019:《农地确权、农地抵押与农户信贷可得性》,《中国农村经济》第11期。
- 26.周绍杰、张俊森、李宏彬, 2009:《中国城市居民的家庭收入、消费和储蓄行为:一个基于组群的实证研究》,《经济学(季刊)》第4期。
- 27.Barro, R. J., and J. W. Lee, 1993, “International Comparisons of Educational Attainment”, *Journal of Monetary Economics*, 32: 363-394.
- 28.Besley, T., 1995, “Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana”, *The Journal of Political Economy*, 103(5): 903-937.
- 29.Cameron, A. C., and P. K. Trivedi, 2009, *Microeconometrics Using Stata*, Stata Press.
- 30.Cragg, J., 1971, “Some Statistical Models for Limited Dependent Variable with Application to the Demand for Durable Goods”, *Econometrica*, 39(5): 829-844.
- 31.Deininger, K., and H. P. Binswanger, 1999, “The Evolution of the World Bank’s Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges”, *World Bank Research Observer*, 14(2): 247-276.
32. Domeher, D., R. Abdulai, and E. Yeboah, 2016, “Secure Property Right as a Determinant of SME’s Access to Formal Credit in Ghana: Dynamics between Micro-Finance Institutions and Universal Banks”, *Journal of Property Research*, 33(2): 162-188.
33. Dower, P. C., and E. Potamites, 2014, “Signalling Creditworthiness: Land Titles, Banking Practices, and Formal Credit in Indonesia”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 50(3): 435-459.
34. Efron, B., and R. J. Tibshirani, 1993, “An Introduction to the Bootstrap”, *Chapman and Hall*, New York.
35. Galiani, S., and E. Scharfgrösky, 2010, “Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling”, *Journal of Public Economics*, 94(9): 700-729.
36. Holmstrom, B., and J. Tinoletti, 1997, “Financial Intermediation Loanable Funds and The Real Sector”, *Quarterly Journal of Economics*, CXII(3): 663-692.
37. Jayaraman, S., and T. T. Milbourn, 2012, “The Role of Stock Liquidity in Executive Compensation”, *The Accounting Review*, 87(2): 537-563.
38. Kemper, N., L. V. Ha, and R. Klump, 2015, “Property Rights and Consumption Volatility: Evidence from a Land Reform in Vietnam”, *World Development*, 71: 107-130.
39. Lin, T. F., P. Schmidt, 1984, “A Test of the Tobit Specification against An Alternative Suggested by Cragg”, *Review of Economics and Statistics*, 66(1): 174-177.
40. Menkhoff, L., D. Neuberger, and O. Rungruxsirivorn, 2012, “Collateral and its Substitutes in Emerging Markets’ Lending”, *Journal of Banking and Finance*, 36(3): 817-834.
41. Romer, P. M., 1986, “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, 94(5): 1002-1037.

42. Wooldridge, J., 2009, “Introductory Econometrics: A Modern Approach 4th edition”, South-Western College Publishing, Cengage Learning, Boston.

43. Yami, M., and K. A. Snyder, 2016, “After All, Land Belongs to the State: Examining the Benefits of Land Registration for Smallholders in Ethiopia”, *Land Degradation and Development*, 27(3): 465-478.

44. Zeller, M., 1994, “Determinants of Credit Rationing: A Study of Informal Lenders and Formal Credit Group in Madagascar”, *World Development*, 22(12): 1895-1907.

(作者单位: 西北农林科技大学经济管理学院)

(责任编辑: 胡 祎)

The Influence of Family Farming Labor Force Endowment on the Value Allocation of Farmland Property Rights Evaluation from the Perspective of “Separation of Audit and Loan”

Li Tao Luo Jianchao

Abstract: In the practice of China’s farmland property rights mortgage, financial institutions tend to pay more attention to the agricultural production potential of the mortgagee with the family agricultural labor endowment as the important content, due to the weak role of farmland management rights as the second source of loan repayment, so as to examine the reliability of their support for future family agricultural business income as the primary source of repayment. Based on the micro data of two pilot areas of farmland property rights mortgage in Ningxia Hui Autonomous Region, this article discusses the relationship between the endowment of agricultural labor force and the two-step decision-making of “allocation occurrence” and “allocation degree” of farmland property rights evaluation value of financial institutions. It uses a Cragg model and empirically analyzes the impact of agricultural labor force endowment on the value allocation decision of agricultural land property rights evaluation by financial institutions. The results show that the two quality endowments, the average education years and the average farming years significantly reduce the probability and degree of “rationing” of the evaluation value of farmland property rights, while the quantity endowment of agricultural labor force is opposite. According to the operation mode of rural land property mortgage loan, the empirical study confirms the above conclusion. The empirical analysis shows that compared to middle-aged and older households as well as better-educated household heads, the endowment of agricultural labor force has a significant impact on the evaluation value allocation of farmland property rights for households headed by young and middle-aged and less-educated farmers, and the influence direction is consistent with the above findings.

Key Words: Farming Labor Endowment; Farmland Property Right; Appraisal Value Rationing; CRAGG Model

易地扶贫搬迁的基本特征 与后续扶持的路径选择*

武汉大学易地扶贫搬迁后续扶持研究课题组

摘要：易地扶贫搬迁意味着将生产生活条件极为艰苦地区的贫困农户搬迁出来，并实现增收脱贫。本文基于实地调查数据，系统总结了“十三五”时期易地扶贫搬迁的六大特征：迁移作用力以迁出地的推力为主；安置方式以城镇化集中安置为主；生产方式以非农化为主；劳动力转移方式上县内就地转移与外出异地转移并举；城镇基础设施与公共服务成为重要支撑；面临经济融入和社会融合两大命题。做好易地扶贫搬迁后续扶持，要实现其与以县城为载体的城镇化协同并进，同步推进就地安置与劳务输出，扶技、扶志与扶业并重，加快安置地公共服务和基础设施的“软件”和“硬件”建设，加快易迁贫困人口的社会融合，盘活用好迁出地的各项资源。

关键词：易地扶贫搬迁 后续扶持 城镇化 非农化 社会融合

中图分类号：F328 D669.3 **文献标识码：**A

一、引言

习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上指出，“要加大易地扶贫搬迁后续扶持力度。”“现在搬得出的问题基本解决了，下一步的重点是稳得住、有就业、逐步能致富。”^①“十三五”时期的易地扶贫搬迁，是继土地改革、实行家庭联产承包责任制之后，在中国贫困地区农村发生的又一次伟大而深刻的历史性变革，堪称人类迁徙史和世界减贫史上的重大壮举。易地扶贫搬迁是解决区域性贫困治理难题的重要方式。由于生产、生活、生态条件的巨大差异，在迁入地与迁出地之间形成了贫困人口迁移的“拉力”和“推力”。从生态脆弱与环境恶劣等不适合人类发展的地区迁出，有助于贫困人口改善其生存和发展的资源禀赋，提升贫困人口的可持续发展能力。易地扶贫搬迁是脱贫攻坚战“五个一批”中的关键一批、首要一役，是精准扶贫工程中最难啃的“硬骨头”。将贫困人口从“一方水土养活不了一方人”的地区迁向生产生活条件相对更好的区域，绝不是易地扶贫搬迁的“终点”；做好易地扶贫搬

*本文研究得到国家自然科学基金面上项目“人为核心的新型城镇化路径选择”（项目编号：71673207）的资助。

^①见《习近平在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/06/c_11_25674682.htm。

迁贫困人口（后文简称“易迁贫困人口”）的后续扶持，帮助他们改善经济条件和实现社会融合，才是实现易迁贫困人口脱贫致富的关键所在。

二、“十三五”时期易地扶贫搬迁的现状与基本特征

易地扶贫搬迁通过产业布局重构和就业能力塑造，把贫困农户从“一方水土养不活一方人”、生产生活条件极为艰苦的地区搬迁出来，实现增收脱贫。根据国务院扶贫开发领导小组办公室的公开数据，截止到2020年5月，“十三五”期间全国960多万贫困人口实现易地扶贫搬迁，中西部地区还同步搬迁了500万非贫困人口，易迁贫困人口80%以上分布在深度贫困地区和连片特困地区；易地扶贫搬迁承担了全国贫困人口脱贫总数1/7的任务，发生在22个省（区、市）约1400个县，易迁贫困人口规模相当于一个中等国家的体量^①。

2020年8~10月，本课题组以线上线下相结合的方式，对位于贵州省、广西壮族自治区、湖北省和河北省的6个易迁贫困人口安置社区，就易地扶贫搬迁后续扶持进行了深入调研。西部地区是“十三五”时期易地扶贫搬迁的主战场，承担了全国2/3以上的易地扶贫搬迁任务。其中，贵州省是全国易迁贫困人口规模最大的省份，广西壮族自治区完成了70余万贫困人口的大迁移，这两个省集老、少、边、山、库于一体，承担了全国近三成的易地扶贫搬迁任务（见表1），课题组在这两个省选取了4个安置社区展开调查。同时，本课题组还在中部的湖北省和东部的河北省各选取了1个安置社区展开调查。这6个调研社区易地扶贫搬迁的基本情况见表2。

表1 “十三五”时期全国与调研区域的人口与易迁贫困人口规模

	易迁贫困人口(万人)	总人口(万人)	每万人易迁贫困人口数(人)
全国	960	140005	69
贵州省	188	4528.63	522
广西壮族自治区	71	5695	145
湖北省	88	6172.9	147
河北省	30.2	7591.97	39
贵州省毕节市黔西县	2.65	97.07	277
贵州省黔东南州凯里市	4.42	57.89	764
广西壮族自治区河池市环江毛南族自治县	1.79	37.95	472
广西壮族自治区柳州市柳江区	0.16	47.98	33
湖北省十堰市郧阳区	6.35	63.21	1008
河北省承德市丰宁满族自治县	1.09	—	—

数据来源：全国及省级层面的总人口和易迁贫困人口数据根据国务院扶贫开发领导小组办公室网站(<http://www.cpad.gov.cn/>)上的有关报道整理；调研社区所在的县（市、区）的总人口和易迁贫困人口数由当地相关部门提供。

^①资料来源：《习近平：在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》，<http://www.12371.cn/2020/03/07/ART11583539277597125.shtml>；《国家发展改革委关于印发全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的通知》，http://www.cpad.gov.cn/art/2016/10/20/art_1747725.html。

表2 调研社区易地扶贫搬迁的基本情况

指标	贵州省毕节市黔西县锦绣花都易地扶贫搬迁安置点	贵州省黔东南州凯里市白午街道清泉社区	广西壮族自治区河池市环江毛南族自治县城西社区	广西壮族自治区柳州市柳江区兴柳社区	湖北省十堰市郧阳区青龙泉社区	河北省承德市丰宁县人才家园社区	
社区易迁贫困人口(人)	16894	17492	8254	1558	15380	4641	
社区总人口(人)	17892	18313	9627	4762	15380	7936	
社区易迁贫困人口占比(%)	94	96	86	33	100	58	
社区贫困人口劳动力数(人)	7963	8955	4626	874	8545	1631	
受教育程度为初中及以下的人口占比(%)	89	68	79	84	93	87	
人均年收入(元)	搬迁前	8565	6000	2717	2850	3980	3600
	搬迁后	9149	6720	9450	9892	5046	6500
搬迁距离(公里)	最近	8	3	5	2	1	25
	最远	70	243	150	64	85	130
迁移人口来源(个)	乡镇	24	166	12	12	18	20
	自然村	966	1554	800	209	400	112

从人口迁移的角度看,易地扶贫搬迁实际上是一种政府主导下的人口集体迁移行为,它一方面为人们在社会经济活动中通过迁移追求经济利益的理性行为提供了有利条件,另一方面也适应了区域经济社会发展对人力资源配置的要求。“十三五”以来的易地扶贫搬迁既涉及贫困人口的“地域转移”和“职业转换”,又涉及他们从农民到市民的“身份转变”。对贫困人口而言,易地扶贫搬迁是他们跨度很大的人生转折点,迁移者的价值观念、生活方式、劳动技能与行为规范等往往因此需要做出适应性调整。综合来看,“十三五”时期的易地扶贫搬迁主要呈现以下特征:

(一) 迁移作用力以迁出地的推力为主

在迁移作用力上,易迁贫困人口的迁移行为主要受迁出地推力的作用。迁出地“一方水土养活不了一方人”的状况形成迁移的主要推力,而迁入地“一方水土富一方人”的发展环境则是迁移的拉力。

人口迁移的“推拉模型”认为,市场经济条件下的人口迁移是流出地推力、流出地拉力、流入地拉力、流入地推力以及劳动者的个人能力这五类因素共同作用的结果。人口迁移的目的是改善生活条件。有利于改善生活条件的因素成为人口流动的拉力,不利的的生活条件就是推力(刘凤、葛启隆,2019)。劳动者的个人能力包括受教育程度、职业技术能力、社会交往网络和家庭经济水平等主客观两方面内容。经济社会发展水平落后和生活质量低下的地区会形成促使人口流出的较大推力;反之,则会产生吸引人口流入的拉力。

易地扶贫搬迁过程中人口迁移的动力主要来自于迁出地“一方水土养活不了一方人”所产生的推力。迁出地多位于深山、荒漠化地区、地方病多发地等生存环境较差的区域,生态环境脆弱、土地贫瘠,人均资源占有量少,交通极不便利,基础设施、公共服务供给不足,产业发展空间有限(白永秀,

2018)。迁出地较少的就业机会和较低的收入水平难以满足贫困人口的发展需求，对贫困人口迁移产生了较强的推力或排斥力（张涛、张琦，2020）。例如，受历史、自然、地理等因素的影响，河池市环江毛南族自治县一直是广西壮族自治区最为贫困的地区之一，曾用名“毛难族”意为“受苦受难的民族”，全县大部分地区属于喀斯特地貌和岩溶山区，当地人称“出行爬坡上坎，一里挂九梯”“石头缝里种粮食，七分种三分收”“秋冬严重缺水，喝水靠天”。这些客观存在的不利因素对居住于此的贫困人口产生了强大推力。

（二）安置方式以城镇化集中安置为主

易迁贫困人口大多在县城安置，有力推进了县域以县城为中心的城镇化。按照《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》，集中安置人口占易迁贫困人口总规模的76.4%；集中安置人口中，在县城、小城镇或工业园区附近建设安置区得到安置的人口占37%^①。从实践看，“十三五”时期，广西壮族自治区71万易迁贫困人口中，有67万人在城镇安置，推动全区城镇化率提高约4%^②；贵州省188万易迁贫困人口中，超过95%是通过城镇化集中安置的，推动全省城镇化率提高超过3%^③。

许多地区土地资源紧缺、人地矛盾突出，因此，依靠农业安置的容量有限。城镇化集中安置打破了土地资源紧缺的约束，也有利于减轻迁出地的生态环境压力，修复和增强迁出地的生态系统功能。县城是县域工业化、城镇化的主要载体，是农村城镇化最有发展潜力的区域，将易迁贫困人口在县城集中安置成为大部分地区从实际出发的理性选择。同时，促进易迁贫困人口向县城集聚满足了县城推进城镇化的内在需求，这也意味着可以同时推动与扶贫有关的农村非农产业向县城适度集中，从而解决扶贫产业过于分散所导致规模效益和集聚效益不明显的问题。从后续扶持的角度出发，在县城集中安置，可以降低为易迁贫困人口提供教育、医疗、交通等公共服务和基础设施等的配套成本，能使他们更好分享城镇化和工业化的利益、共建共享城市文明。就近在县城安置还能兼顾解决农业劳动力进城适应性不强的问题，有利于他们完成从完全从事农业生产到进入非农产业就业的过渡，可以满足他们对地缘和亲缘关系网络的需求，在文化习俗、生活习惯等方面的适应“门槛”也更低（辜胜阻等，2008）。不仅如此，“迁二代”也能和城镇孩子站在更为接近的起跑线上，有利于阻断贫困的代际传递。

（三）生产方式以非农化为主

与城镇化集中安置相适应，在就业方向上，易迁贫困人口以在工业和服务业等非农产业就业为主。

要使易迁贫困人口真正实现脱贫致富，光靠地域的转移是不够的，关键还要帮助他们从原有的规模狭小、生产率低下的农业生产活动中脱离出来。从实践看，大部分易迁贫困人口在搬迁后集中在工业和服务业就业（见表3），生产方式的非农化程度较高，仅有不超过10%的易地扶贫搬迁劳动力（简称“易迁劳动力”）在迁出地务农，大部分调研社区的这一比例不超过5%。搬迁之后的贫困人口面临

^①见《国家发展改革委关于印发全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的通知》，http://www.cpad.gov.cn/art/2017/4/28/art_50_62482.html。

^②见《广西“大联动”推进易地扶贫搬迁 将“困难事”办成“满意事”》，<http://www.gxzf.gov.cn/gxyw/t5358482.shtml>。

^③见《贵州实现易地扶贫搬迁188万人》，http://www.ddcpc.cn/2019/media_1226/4053.html。

着新的就业岗位与他们原有技能不匹配的结构风险。搬迁后的农业劳动力需要学习新的技术技能，积累新的工作经验，提高自身素质，才能与安置地非农产业发展需求相匹配。

从业领域	贵州省毕节市黔西县锦绣花都易地扶贫搬迁安置点	贵州省黔东南州凯里市白午街道清泉社区	广西壮族自治区河池市环江毛南族自治县城西社区	广西壮族自治区柳州市柳江区兴柳社区	湖北省十堰市郧阳区青龙泉社区	河北省承德市丰宁县人才家园社区	平均比例 ^a
农业	5.6	8.2	9.7	12.4	14.0	7.9	9.6
工业	49.2	58.6	17.8	41.5	58.6	31.5	48.6
服务业	44.0	25.3	26.6	44.8	20.4	47.2	29.7
兼业 ^b	1.1	7.9	45.9	1.3	6.9	13.4	12.0

注：a 平均比例为6个调研社区3次搬迁中的易迁贫困劳动力之和除以6个调研社区的易迁劳动力总数；b “兼业”指同时从事农业和非农业生产活动而获得收入的劳动力。

数据来源：调研社区提供。

（四）劳动力转移方式上县内就地转移与外出异地转移并举

在劳动力转移方式方面，县内就地转移与外出异地转移并举是其主要特征，其中，年轻人和受教育程度较高的劳动力更容易实现异地转移。从驱动因素看，县内就地转移更多是贫困村集体决策下的集体行为，而劳动力的异地迁移则更多体现为市场驱动下的个体行为。

从调查结果看，大部分调研社区就地转移（指在本县（区）内就业）的易迁劳动力占就业总人数的四成左右（见表4），其余六成均通过异地转移（指在县（区）外就业）方式来解决就业问题。尤其是在那些安置地的经济社会发展条件难以完全吸纳易迁贫困人口就业的区域，富余的易迁劳动力向周边城镇、东部和沿海地区转移的现象更为明显。

指标	贵州省毕节市黔西县锦绣花都易地扶贫搬迁安置点	贵州省黔东南州凯里市白午街道清泉社区	广西壮族自治区河池市环江毛南族自治县城西社区	广西壮族自治区柳州市柳江区兴柳社区	湖北省十堰市郧阳区青龙泉社区	河北省承德市丰宁县人才家园社区
异地就业人数（人）	3848	4314	1887	432	4510	480
本地就业人数（人）	2759	3374	2695	365	4037	800
异地就业劳动力占比（%）	58.2	56.1	41.2	54.2	52.8	37.5
本地就业劳动力占比（%）	41.8	43.9	58.8	45.8	47.2	62.5

数据来源：调研社区提供。

异地转移是长期以来中国农村劳动力转移的重要模式。异地转移的农民不仅脱离农业转而从事非农产业工作，而且多数已经离开长期生活的农村转而居住于务工地区。易迁贫困人口的异地转移实际上是一种重要的“借地育才”方式，易迁贫困人口进入“没有围墙、不交学费”的“经济大学”，在异地务工实践中提升自身的综合素质和技术技能水平，在市场经济更为活跃的环境下接受洗礼和熏陶。

部分异地转移人口“回流”至流出地安置点后，又可以为当地发展提供更加高质量的人力资源，并通过“示范效应”带动更多贫困人口脱贫致富。

（五）城镇基础设施与公共服务成为重要支撑

易迁贫困人口生活方式的城镇化使教育、医疗、就业等城镇基础设施“硬件”与公共服务“软件”成为安置社区人口生存与发展的关键。基础设施与公共服务是保障生活便利、实现生活现代化的基本物质条件。《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》中明确，除了要保障基本生活以外，还要按照“缺什么补什么”和“适当留有余地”的原则，同步规划和建设一批教育、医疗、卫生等公共服务设施^①。据国家发展与改革委员会统计，截至2020年4月底，全国易地扶贫搬迁入住率达到99.4%，22个有搬迁任务的省份已经有17个省份全面完成搬迁入住^②。除了住房以外，交通、通信等其他基础设施的建设也直接影响易迁贫困人口的生活质量。

湖北省十堰市郧阳区青龙泉社区的易迁贫困人口在搬迁前大多住在深山，面临交通难、饮水难、就医难、上学难等问题，易地扶贫搬迁社区500米范围内有镇政府、卫生院、小学、公园等公共服务设施，基本能达到国家“两不愁，三保障”的脱贫标准。改善“迁二代”的受教育程度是切断贫困代际传递的关键所在，关乎搬迁成果的巩固与易迁人口的可持续发展和阶层跃升。因此，实践中，多个地区积极完善易迁贫困人口子女的教育服务配套。例如，贵州省黔东南州凯里市大力强化易地扶贫搬迁社区的教育保障，在安置点规划建设了6所幼儿园、5所小学、1所中学，共提供学位5940个，极大改善了易迁贫困人口子女的受教育条件。同时，易地扶贫搬迁社区周边相对更好的医疗条件供给成为改善易迁贫困人口人力资本的重要手段。

（六）面临经济融入和社会融合两大命题

经济融入的关键是实现可持续的稳定就业。易地扶贫搬迁改变了贫困人口生存的经济空间和社会空间，经济融入和社会融合是易迁贫困人口完全融入迁入地的两大表现。其中，经济融入是社会融合的前提和基础，社会融合是经济融入的进一步发展（杨菊华，2015）。而社区是社会治理的基本单元，也是易迁贫困人口社会融合的关键切入点，促进易迁贫困人口实现社区融入将对他们的社会融合及后续的长远发展产生深远而积极的影响（高新宇、许佳君，2017）。

易迁贫困人口的来源呈现多样化特征，集中安置社区往往集聚了非单一地域来源和文化背景的易迁贫困人口。例如，河北省承德市丰宁县人才家园社区的居民中，96.1%的居民搬迁距离超过50公里；贵州省黔东南州凯里市清泉社区搬迁安置点的居民最远空间跨度甚至达243公里，所涉易迁贫困人口来自166个乡镇的1554个村（见表2）。特别是在中国西南部多民族地区，易地扶贫安置社区还呈现出民族多元化的特征，社区内不同民族的风俗习惯存在一定差异。例如，广西壮族自治区河池市环江

^①见《国家发展改革委关于印发全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的通知》，http://www.cpad.gov.cn/art/2017/4/28/art_50_62482.html。

^②见《国家发改委：截至4月底 全国易地扶贫搬迁入住率达到99.4%》，http://news.cyol.com/content/2020-05/24/content_18628222.htm。

毛南族自治县城西社区易迁贫困人口涵盖 11 个少数民族。有的社区不仅包括易迁贫困人口，还集聚了城镇当地的“原住民”。例如，湖北省十堰市郧阳区青龙泉社区、贵州省黔东南州凯里市清泉社区、广西壮族自治区河池市环江毛南族自治县城西社区的“原住民”占比皆达到 50% 以上。由于来源多样化以及文化和地域背景不同，易迁贫困人口的社会融合不能一蹴而就，需要经历一个较长的过程。

三、进一步强化易地扶贫搬迁后续扶持的路径选择

易地扶贫搬迁是一个系统的、渐进的经济社会重构过程，涉及人口分布、产业发展、就业增收、资源整合、公共服务、文化传承、社区管理等多个方面。近千万贫困人口易地扶贫搬迁，不仅要在地理位置上进行大迁移，也面临生产生活方式的重建和社会关系的重塑。在总结和分析易地扶贫搬迁现状和主要特征的基础上，结合调查研究，笔者提出以下六大路径。

（一）协调推进易地扶贫搬迁后续扶持与以县城为载体的城镇化

要促进易地扶贫搬迁后续扶持与城镇化特别是以县城为载体的城镇化相协调，提升安置县城的综合承载能力，让“有为政府”与“有效市场”协同配合，避免易地扶贫搬迁成为简单的“贫困平移”。

城镇集中安置的搬迁模式通过引导资源贫瘠地区的贫困人口向城镇合理有序流动，既可以使易迁贫困人口享受到城镇的优质资源与良好环境，从根本上改变他们的生产生活条件，又能为当地经济社会发展注入新动力，加快城镇化进程。易迁贫困人口的城镇化进程不仅要关注他们的“生存型”诉求，而且要重视他们的“发展型”诉求。易迁贫困人口的城镇化要经历一个较长的过程，要实现易地扶贫搬迁的后续扶持与推动以人为核心的城镇化有效对接，其关键是要实现较为稳定的“三维转换”——易迁贫困人口从农村到城镇的地域转移仅仅是其城镇化过程的一个“开端”，更为重要的是，还要推动他们实现从农业到非农产业的职业转换、从农民到市民的身份转变。要同步促进他们在生产方式、生活方式、思维方式、文化素质、风俗习惯等方面逐步适应并融入城镇，加快推动易迁贫困人口的经济市民化、文化市民化和社会福利市民化进程（宋蔚、朱建华，2020），避免贫困的“平移”。要根据实际情况，考虑易迁贫困人口意愿，为易迁贫困人口兼业化、非农化的生计模式创造条件、提供便利。目前，大部分安置地区出于土地资源等方面的现实约束，采取了“无土”非农化安置方式。在这样的安置方式下，要加快发展县域经济和提升城镇的人口承载力，夯实扶贫产业基础，使易迁贫困人口能够实现稳定的非农化就业；要完善公共服务配套，使易迁贫困人口享受到应有的社会福利；要通过社区治理制度设计、公共活动空间调整、社交网络拓展与文化心理调适等多方面举措强化易迁贫困人口的“身份认同”。

易地扶贫搬迁大多是一种“自上而下”的制度安排。易迁贫困人口的县内转移是各级政府及易迁贫困人口所在村庄集体决策下的集体行为，政府在前期承担着主导者、资源协调者、扶贫成效监督者等多重角色，在推动贫困人口搬迁安置、就业增收等方面发挥着不可替代的作用。易地扶贫搬迁是一项复杂的系统工程，做好易迁贫困人口的后续帮扶，要努力构建政府、市场和社会多方力量协调配合的扶贫体系，加强对后续扶持工作的统筹指导和监督检查，妥善解决好政府“越位”“缺位”问题。要促进各级政府和各个部门有效协调、形成合力。政府要依法尊重和维护好易迁贫困人口的权益，充分

考虑到他们利益诉求与需求的复杂性和多样性，鼓励他们根据发展意愿、能力水平和自身状况选择生计方式，从源头上为他们搬迁后的内生良性发展创造条件。要健全易迁贫困人口利益诉求的合理表达机制，完善突发性事件应急处置机制。要完善公益性项目财政资金保障机制，引导地方政府专项债资金向有稳定预期收益的公共建设项目倾斜，充分发挥财政资金的撬动作用。要充分发挥市场机制对资源配置的决定性作用，以市场化的思维与手段推进就业机会创造、产业可持续发展与生态环境修复，优化扶贫资源配置，提高贫困治理效能（蒋永甫等，2018）。

（二）同步推进就地转移和异地转移

解决易迁贫困人口就业问题要实现就地转移和异地转移的有效结合，以产业发展带动就业扩容，发挥创业带动就业的倍增效应，积极承接产业转移，推进东西部扶贫劳务协作，提高劳务输出的组织化、市场化和规模化程度。

易地扶贫搬迁的关键是要通过改善就业基础条件，拓展贫困人口的就业机会和增收的多元化渠道，在人口迁移与就业转换良性互动的基础上实现“脱贫致富”目标。保障就业的可持续性易迁贫困人口生存和发展的基础，是后续扶持的重中之重。无稳定的就业会导致易迁贫困人口缺乏稳定的收入来源，可能会使他们缺失安全感，从而出现不同程度的摇摆心理（肖锐、徐润，2020）。围绕易迁贫困人口的非农化就业问题，各地的实践探索中主要有就近发展产业吸纳就业、促进创业带动就业、设立公益岗位兜底就业和通过县外异地转移解决就业4种方式。

实现易迁贫困人口就地安置，关键要通过“内生”和“外引”提升安置地区的产业发展水平。要有序引导易迁贫困人口适度向“园区、景区、城区”集中，推动易迁贫困人口参与生产服务环节或配套产业中。要因地制宜在迁入地发展特色产业，特别是引导就业吸纳能力较强的劳动密集型产业健康可持续发展。积极支持当地龙头企业，依托龙头企业吸纳易迁劳动力就业，扩大就业扶持资金的“乘数效应”。要结合迁入地的资源禀赋和易迁贫困人口的劳动能力与意愿，宜工则工、宜农则农，合理规划产业布局，延长产业链条，把扶贫产业发展纳入迁入地产业发展总体规划统筹考虑（武汉大学国发院脱贫攻坚研究课题组，2019）。要不断提高扶贫产业的规模化和标准化程度，强化品牌效应，提升安置地扶贫产品的市场竞争力。湖北省十堰市郧阳区抓住东部地区产业转移的机遇，截至2018年7月，已推动当地18个乡镇与浙江省的袜业企业签约。如今，已有28家袜业生产企业和其上下游企业聚集在当地，一个新的全产业链集群式发展的袜业生产中心已初具雏形^①。

鼓励易迁贫困人口自主创业，通过创业带动就业。要搭建创业公共服务平台，鼓励和帮助易迁贫困人口创业。支持扶贫创业园区建设，推动具备创业能力和意愿的易迁贫困人口优先入驻，在场地等方面给予一定支持。鼓励易迁贫困人口积极探索“直播带货”等销售方式，发展农村电商，引导发展多种“互联网+”创业模式，并组织行业专家及时提供跟踪指导服务。

培育和引进龙头企业，积极承接经济发达地区的产业转移。立足地方实际情况出台对接产业转移

^①见黄俊华、胡琼瑶，2020：《无中生有“新袜都”——湖北十堰市郧阳区产业扶贫调查》，《湖北日报》，http://news.cnhubei.com/content/2020-06/02/content_13092650.html?spm=zm1033-001.0.0.1.6IXx36。

的奖励办法和优惠政策，引导优质大型企业积极入驻。支持龙头企业在搬迁安置区附近建厂兴业，引导更多社会资本和各类市场主体积极参与承接相关产业园区的开发、建设和运营，适度合理扩大产业规模以提高吸纳易迁贫困人口就业的能力。鼓励龙头企业、专业合作社等经营主体与搬迁群众建立契约型、分红型、股权型等合作机制，推广“订单收购+分红”方式，让搬迁人口更多分享后续产业发展红利。广西壮族自治区河池市环江毛南族自治县通过优化营商环境、降低用工成本和完善设施配套等，吸引了华威科技公司在当地落地，未来有望安置就业 5000 人，实现产值超 40 亿元^①。

除了通过产业吸纳就业、鼓励自主创业等市场化手段，还可以通过开发公益性岗位来兜底易迁贫困劳动力的安置就业。合理开发公益岗位，将公益性岗位设置与城镇建设、乡村建设紧密结合。对于确实无法外出务工的贫困搬迁劳动力，可以通过设立公益性岗位进行托底安置，为尚未能实现就业的易迁贫困人口提供辅助性、服务性就业岗位，例如卫生保洁、护林护草、治安管理等。要充分发挥公益性岗位的兜底保障作用，优先安排来自零就业家庭的劳动力到公益性岗位就业。

要用好对口协作、东西部协作机制，强化区域劳务协作，提高劳务输出的组织化、市场化、规模化程度。劳动力的异地转移相当一部分是市场因素驱动下的自发行为，但劳动力供需双方往往存在较大程度的信息不对称，应进一步强化政府的帮扶，强化异地转移的有效性和有序性。要利用好省内大城市、东部地区等地的产业优势和就业吸纳能力，进一步建立和完善劳务输出对接机制，精准对接相对发达地区的产业用工需求。应提高劳务输出的组织化程度，多渠道解决易迁贫困人口的就业难题。要加强省内经济发达地区和贫困地区间的劳务协作，用好省内结对帮扶，建立健全市际、县际间的协作帮扶，鼓励输入地企业优先聘用贫困劳动力。应充分发挥公共就业服务机构和人力资源服务机构的作用，通过劳务经纪人模式打通贫困人口转移就业的“最后一公里”，提供点对点劳务对接。要完善贫困人口外出务工的权益保障措施，推动帮扶责任由输出地和输入地共同承担。

（三）促进扶技、扶志、扶业相结合

易地扶贫搬迁的核心问题是培育搬迁贫困户的内生发展能力，提升贫困人口的可持续生计能力。要优化技术技能培训供给，促进搬迁劳动力和新成长劳动力快速掌握就业技能，解决贫困劳动力和市场性就业岗位不匹配造成的结构性难题。促进扶志、扶技、扶业相结合，推动易迁贫困人口就业观念的转变，实现“授人以渔”，不仅要引导他们实现物质脱贫，更要推动他们实现精神脱贫，提高他们的内生发展能力。

提升易迁劳动力的技能，可以打破贫困代际传递的恶性循环链。大部分易迁贫困人口摆脱了传统的生计方式，进入第二、第三产业，这对他们的专业技能提出了新的要求。低学历、缺乏职业技能的易迁贫困人口在自然进入城镇劳动力二级市场的情况下，会处于不利的经济地位。解决“能力贫困”是实现稳定就业的基础，是易地扶贫搬迁后续扶持的一个重要问题。开展职业教育和技能培训是全面提升易迁贫困人口自身发展能力、解决结构性就业矛盾、提高就业质量的关键举措。要综合考虑易迁

^①见周科、王丰，2020：《同饮一江水 携手“斩穷根”——深圳对口广西河池、百色扶贫协作见闻》，新华网，http://www.xinhuanet.com/2020-09/21/c_1126519789.htm。

贫困人口自身条件、就业意向与市场需求，结合迁入地的产业结构和发展情况，引导易迁贫困人口积极参与就业技能培训与实用技术培训以适应安置地的产业发展需求，促进他们尽早成长为适应城镇产业发展需求的产业工人（徐锡广、申鹏，2018）。

转变有“等靠要”思想的易迁贫困人口的就业观念，帮助他们从思想上拔除“穷根”，促进他们形成“自我造血”观念，提升他们参与技能培训的意愿。科学评估具备劳动能力的易迁贫困人口的技能特长、受教育程度、就业意愿及家庭情况等，并制定相应的培训方案。

提升技术技能培训服务的质量，关键是要根据易迁贫困人口的不同特点和需求开展针对性强的分层分类培训。对于易迁贫困人口中有培训意愿的留守妇女、留守老人以及残疾人等特殊群体，应结合地方、民族特色开展简单便于掌握的实用技能培训。对于部分有创业意向的劳动者，则应提供创业知识与相关技能的培训，在市场调查、市场营销、渠道挖掘和维护客户关系等方面开展专门培训。要加强对易迁贫困家庭子女就读职业院校的扶持力度。要统筹整合各种类型、不同周期的技术技能培训资源，建设以农民工、易迁贫困人口等为主要对象，涵盖职业院校、培训机构、夜校等多层次的技术技能培训体系，全面提升易迁贫困人口的文化水平和职业技能。

鼓励企业开展“订单式”培养和“定向式”输出，让易迁贫困人口尽快掌握符合市场现实需求的有效劳动技能，把易地扶贫搬迁过程中安置地所集聚的丰富劳动力资源有效转化为企业的人力资源。引导易迁贫困人口中的产业大户与致富能手开展“传帮带”活动，助力易迁贫困人口更好地掌握新技术、新方法、新手段。利用新一代信息技术赋能职业技术培训活动，搭建网络培训平台，组织短期培训或直接把课堂开在工地、企业车间及社区，不断创新培训形式、丰富培训内容，打破教学时空限制。

（四）同步提升安置地基础设施“硬件”与公共服务“软件”

持续完善公共服务和基础设施，做好安置地基础设施配套，推进基本公共服务全覆盖，促使易迁贫困人口“住有所居、幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养”。

基础设施建设和公共服务供给直接影响易迁贫困人口搬迁后的生产条件、生活质量和未来的发展前景，是易迁贫困人口提升幸福感和获得感的重要影响因素。基础设施和公共服务供给滞后于区域经济社会发展的需要会影响贫困人口的迁移行为选择、限制易迁贫困人口的可持续发展。要推动迁入地基础设施提档升级。进一步完善安置点供水管网体系，加速供电建设和电网增容改造，促进安置点与外界交通干线的有效衔接，同步建设休闲活动区域、垃圾污水处理设施等，实现搬迁后“环境更卫生、生产更方便、生活更美好”的目标。

从供给方面看，不仅要解决就业、教育、医疗和养老等公共服务供给“有没有”的问题，而且要提高基本公共服务的“可及性”；从需求方面看，要解决由认知有限、成本相对过高等问题引起的易迁贫困人口不愿享受公共服务的问题。可以通过搭建信息公开服务平台，将各项搬迁政策、扶持政策、安置地附近正规的公共服务与基础设施供给等信息进行有效整合并提供给易迁贫困人口，帮助易迁贫困人口有效利用安置地配套的基本公共服务与设施。

要将大型城镇安置区及教育、医疗、养老、产业等配套设施纳入新型城镇化的一体规划、一体建设。搭建数字化的就业创业服务平台，强化其岗位信息发布、劳动人事争议法律援助等实用功能，帮

助易迁贫困人口避免由搜寻成本高和信息不对称造成的机会与福利损失。教育是阻断贫困代际传递的治本之策。要保证不让一个搬迁群众子女因搬迁而辍学，提高迁入地的基础教育供给质量。要统筹考虑随迁子女的就学需求与安置地教育资源供给情况，在经费投入、办学审批、编制划拨等方面予以倾斜，做好安置地各级各类学校的学位部署与校区、校舍的规划建设，切实满足易迁贫困家庭子女的上学需求。对于普通话普及率低、推普压力大的安置区，鼓励有关省、市以及高校等给予学习资源、普通话培训等帮扶。在安置地构建完整的医疗卫生服务体系，合理配套建设社区医院、卫生站、医疗诊所等医疗机构。据调研，目前易地扶贫安置社区都配套建设了一定的医疗服务设施，易迁贫困人口能在家门口接受更优质、更便利的医疗服务，相较于搬迁前有了极大的改善。但是，职业医师、护理人员等人才的配备还需进一步加强。要按标准补足配齐医疗设备与医护人员，使易迁贫困人口能够尽快享受基本医疗卫生服务。推进优质医疗资源共享，推动周边与发达地区的优秀医院与安置地医院进行对口帮扶。利用信息化手段，加强远程图像传输、大数据等技术在医疗卫生服务中的应用，开展远程医疗协作。强化对口帮扶，探索“医共体”“医联体”等医疗组织建设，纵向整合医疗资源，提升安置地医疗机构的服务能力。要特别关注和妥善解决易迁贫困人口中失独老人、留守老人等群体的养老问题，构建并完善医养结合型养老服务供给体系，有效整合乡镇福利机构的养老资源，完善社区养老功能。要平稳衔接各项社会保障政策，简化社保转移流程，强化农村低保、新农保等与易地扶贫搬迁政策的衔接（翟绍果等，2019）。

（五）加快易迁贫困人口在安置社区的社会融合进程

易迁贫困人口的社会融合是一个系统工程，是社会阶层结构、社会要素结构与社会治理结构不断完善发展的过程，是相互适应、包容、接纳、交融的过程，需要经历相当长的时间。进入新社区，搬迁人口不仅有就业、收入、医疗、教育等物质方面的需求，而且有情感、归属感、社会认同等精神方面的需求。从半自给自足的生产生活方式转变为完全依赖市场，集中的居住格局代替了他们熟悉的山水草木，原有的生活共同体被割裂，原来“熟人社会”中的相互关照、守望相助的生活方式不复存在。因此，推动搬迁人口社会融合就是要让个人融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会，提高他们对社区的归属感和认同感。生产生活方式的改变也迫切需要易迁贫困人口改变思维方式，既要“洗脚上楼”，更要“洗脑进城”。

安置社区中易迁贫困人口多元化的背景形成了社区异质化的文化环境，剧烈的变迁容易带来易迁贫困人口身份认同的焦虑和心理的困惑（梁波、王海英，2010）。要充分彰显人文关怀，缓解易迁贫困人口初入新社区的焦虑和不安，提高他们的自我适应、自我调节能力（吴振磊、李钺霆，2020），提升其社会融合的动力和能力。广泛开展生活技能提升等培训，倡导健康文明的生活方式，尤其是对不识字的搬迁人口要注重宣传细节，助力他们融入新生活。引导易迁贫困人口转变生活习惯，倡导健康文明的生活方式。推动文化服务进社区，开展丰富多彩、喜闻乐见的文化活动，在活动中有机融合民族文化、移民文化及市民文化，丰富易迁贫困人口的精神文化生活，增强他们对安置社区的归属感和认同感，帮助他们更深入地认同并习得城镇文化。推动民族地区集中安置区建立相互嵌入式的社会结构和社区环境，大力推广国家通用语言，促进民族间的交往交流交融。

不同于以血缘和家庭为纽带、道德伦常为基本治理规范的乡村，城镇对定居其中的易迁贫困人口提出了新的行为约束（张文宏、雷开春，2008）。要着眼于易迁贫困人口需求，构建和完善友好、包容的社区制度，建设“共有、共建、共治、共享”的融合型社区。要建立功能完备、管理有序的城市安置社区治理体系。推进机构设置科学化、社会管理网格化与居民自治规范化，建立和完善与安置规模相适应的治理体系，健全自治、法治、德治相结合的治理机制。实行网格化管理，充分发挥各类组织在安置社区治理中的作用，推动社区网格管理专职化、专人化，做好社会风险防范和矛盾纠纷化解工作。强化社区治安防控综合治理，充分运用大数据、人工智能等先进科技手段，构建系统化、集约化的社区整体安全防范网络，通过数据共享共用实现社区治理互联互通，打造平安祥和的智慧移民安置社区。建立安置社区居民自治机制，引导易迁贫困人口参与公共事务管理，培养“主人翁”精神。推进安置社区民主决策制度建设，完善村（居）务公开制度和民主监督制度，充分调动安置点居民参与社会治理的主动性和积极性，形成民主提事、议事、决事的良好氛围（郑娜娜、许佳君，2019）。河北省承德市丰宁县人才家园社区实施“聚心工程”，采取“区片长+楼栋长+单元长”管理模式，突出规范化、精细化、人性化，对社区进行有序管理，并积极建立纠纷解决机制，调动了广大居民参与社区建设的积极性和主动性，社区治理水平得到明显提高。

要尽快消除“新”“旧”居民之间的隔阂，逐步形成亲缘和非血缘并重的社会资源配置体系，促进安置点全部居民间社会资源的流动共享（周皓，2012）。整合社会资源，充分调动公益组织、社工机构等社会组织的积极性，通过鼓励、购买等多种形式，为有需要的易迁贫困人口提供专业的社工服务。贵州省毕节市黔西县锦绣社区建成集健身房、康复室等为一体的老年服务中心和老年学校，并为留守儿童等建成集学习辅导室、心理辅导室等于一体的未成年保护工作站，引导社会公益组织、群团组织和街道关爱办等为未成年人进行关爱保护与陪伴教育。

（六）因地制宜盘活迁出地资源

农业发展是农村贫困人口稳健转移的重要基础（辜胜阻，1994）。在将农村的易迁贫困人口迁出后，要同步推动农业规模经营。要根据当地的气候条件、土地条件等实际因素，建立相对集中的农业专业组织，促进原有农地和复垦农地向“种田能手”集中，积极引导龙头企业、农民合作社、家庭农场参与农地流转，提高农业的规模化、专业化和组织化程度。探索开展“定制化”土地整治，以土地整治为契机，做好土地的测量、确权、登记等工作，按照现代农业规模生产的要求，通过拆旧建新、合村并庄、归并地块、设施建设等，解决由地块细碎、耕作分散造成的农业设施利用率低等问题。

要通过市场化手段合理盘活迁出地的存量资源。搬迁安置客观上导致原有村集体经济组织面临重构，涉及的集体产权结构更加复杂、利益关系更加多元（姚从容，2003）。要妥善处理好在两地之间的利益协调。易迁贫困人口迁出后保留在迁出地的林地、耕地、宅基地、住房等各项资源均需得到妥善处理，实现资源的配置最优化与利用最大化。由迁出地继续管理易迁贫困人口的林地、承包地及集体经济收益分配等，并确保所取得的收入依法归仍在迁出地承包经营土地的易迁贫困人口享有。在原住房拆除和宅基地使用等方面，应建立更富弹性的处理机制，避免“一刀切”，分类有序推进农房拆旧与复垦复绿工作。

从一些地区的易地扶贫搬迁实践来看，城乡建设用地增减挂钩（简称“增减挂钩”）制度在缓解易迁贫困人口和当地政府自筹资金压力、防范和化解地方政府债务风险中发挥了重要作用，也通过支持后续的产业布局推动了易迁劳动力的就业。在当前建设用地、占补平衡指标紧缺的情况下，合理用好、落实这一政策，不仅能提高土地的使用效率，还可以提高易迁贫困人口的经济收入，将可以产生巨大的经济效益和社会效益。例如，河北省承德市丰宁县将易地扶贫搬迁旧宅基地腾退与增减挂钩拆旧复垦相结合，将增减挂钩指标调剂流转与易地扶贫搬迁贷款偿还挂钩，基本实现了易地扶贫搬迁资金收支平衡。要进一步优化土地经营权流转的制度安排，用好城乡建设用地增减挂钩政策，将增减挂钩节余指标调剂到城镇使用所获得的收益重点用于易迁贫困人口搬迁旧房拆除和土地复垦补偿及奖励，将土地级差收益更加精准和有效地用于易迁贫困人口后续帮扶，让土地增值收益不仅取之于农，而且更多地用之于农。

部分易地扶贫搬迁的迁出区位于生态环境脆弱地区。对于生态承载压力过重和对自然资源过度利用的迁出区，要尽快做好生态修复和保护工作，促进人与自然和谐共生。探索把部分迁出区得天独厚的特色资源优势转化为乡村旅游等特色产业发展的比较优势和竞争优势。推进易地扶贫搬迁安置与生态康养乡村旅游产业发展相结合，在历史文化、自然资源丰富的迁出区，大力发展乡村旅游、生态种养和现代服务业，做大做强庭院经济、休闲经济。四川省凉山州的悬崖村村民着力探索了一条依靠旅游业的脱贫路径。在整体搬迁后，该村进一步发展壮大“悬崖村旅游业”，老弱妇孺下山进城、部分青壮年往返两地参与旅游开发，实现了扶贫与发展的同向而行^①。

四、结语

易地扶贫搬迁通过将中国大量贫困人口搬迁安置到生产生活条件相对较好的地区，解决了“一方水土养不活一方人”的问题，是人类迁徙史上浓墨重彩的一笔。总的来看，“十三五”时期的易地扶贫搬迁下的人口迁移以迁出地“推力”为主要动力，通过城镇化集中安置尤其是在县城集中安置的方式，推动贫困人口从低效的农业生产转向本地或异地的非农产业就业，并同步推进其社会融合，从而实现了易迁贫困人口的脱贫致富。虽然目前易地扶贫搬迁已取得巨大成效，但是，易地扶贫搬迁中贫困人口的生计方式重塑、社会融合、身份认同等问题是长期性的，在脱贫攻坚期内难以毕其功于一役。只有通过强化后续扶持，促进易迁贫困人口切实融入安置地经济社会发展的自循环，增强其内生发展能力，才能真正走出“贫困陷阱”。

强化易地扶贫搬迁后续扶持，关键要多措并举，综合精准施策。要促进易地扶贫搬迁后续扶持与人口城镇化、农民工市民化与劳动力非农化相协调，实现“有为”政府与“有效”市场的协同配合。在充分发挥全国上下一盘棋、集中力量办大事的显著制度优势的同时，充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用，让易迁贫困人口既能“安居”又能“乐业”，避免形成城市新贫困人群。要坚持就地转移和劳务异地输出相结合，帮助更多易迁贫困人口实现“有就业、能致富”。以产业发展带动就业扩

^①见《悬崖村搬迁，决战脱贫攻坚的缩影》，人民网-观点频道，<http://opinion.people.com.cn/n1/2020/0512/c1003-31706052.html>。

容,让更多易迁贫困人口从本地产业发展中受益。同时,强化区域劳务协作,把贫困地区的剩余劳动力资源转化为较发达地区的人力资源优势。要处理好物质资本投入与人力资本开发间的关系,提升易迁贫困人口就业创业的意愿和能力。在鼓励社会资本进入安置区发展产业、创造就业机会的同时,充分调动易迁贫困人口凭借一技之长实现脱贫致富的主观能动性,基于人力资源市场的需求和搬迁贫困劳动力的能力、意愿及个人情况,构建“分层教学、分类指导”的技术技能教育培训体系,促进易迁贫困人口提升素质与技能,进而提高内生发展能力。要实现基础设施与公共服务“硬件”和“软件”同步提升,持续保障和改善民生,不断完善综合配套。强化安置点就业、教育、医疗、养老等公共服务及其配套设施建设,促进公共服务资源下沉、重心下移,提高便利性与可及性。要实现易迁贫困人口的经济融入与社会融合并举。在促进易迁贫困人口就业并实现经济融入的同时,要帮助他们改变“过客”心态,尽快融入新社区,重构社会关系网络,促进易迁贫困人口社会融合与优化社区治理协同发力。要做好迁出地与安置地利益衔接,统筹利用好两地资源,因地制宜盘活迁出地资源,拓宽易迁贫困人口的收入来源,同步做好迁出地生态修复工作,促进人与自然和谐共生。巩固易地扶贫搬迁成果,还要注重易地扶贫搬迁与乡村振兴战略的有效衔接,按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略总要求,加快补齐公共服务、基础设施和信息流通等方面的短板,培育新型职业农民,推动各项扶持政策精准发力,推进城乡融合发展。

参考文献

- 1.白永秀,2018:《中国城乡发展报告2018——聚焦新时代西部地区易地扶贫搬迁精准扶贫》,北京:中国经济出版社。
- 2.高新宇、许佳君,2017,《空间重构与移民社区融入——基于“无土安置”工程的社会学思考》,《社会发展研究》第1期。
- 3.辜胜阻、李华、易善策,2008:《依托县城发展农村城镇化与县域经济》,《人口研究》第8期。
- 4.辜胜阻,1994:《中国农村剩余劳动力向何处去?》,《改革》第4期。
- 5.蒋永甫、龚丽华、疏春晓,2018:《产业扶贫:在政府行为与市场逻辑之间》,《贵州社会科学》第2期。
- 6.梁波、王海英,2010:《国外移民社会融入研究综述》,《甘肃行政学院学报》第2期。
- 7.刘凤、葛启隆,2019:《人口流动过程中推拉理论的演变与重塑》,《社会科学动态》第10期。
- 8.宋蔚、朱建华,2020:《易地扶贫搬迁农民市民化问题研究》,《经济研究导刊》第15期。
- 9.武汉大学国发院脱贫攻坚研究课题组,2019:《以产业发展保障贫困人口稳定脱贫的战略思考》,《中国人口科学》第6期。
- 10.吴振磊、李钺霆,2020:《易地扶贫搬迁:历史演进、现实逻辑与风险防范》,《学习与探索》第2期。
- 11.肖锐、徐润,2020:《易地扶贫搬迁政策实践及其完善》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》第2期。
- 12.徐锡广、申鹏,2018:《易地扶贫搬迁移民的可持续性生计研究——基于贵州省的调查分析》,《贵州财经大学学报》第1期。
- 13.杨菊华,2015:《中国流动人口的社会融入研究》,《中国社会科学》第2期。
- 14.姚从容,2003:《论人口城乡迁移与农村土地产权制度变迁》,《人口与经济》第2期。

15. 翟绍果、张星、周清旭, 2019: 《易地扶贫搬迁的政策演进与创新路径》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第1期。
16. 张涛、张琦, 2020: 《易地扶贫搬迁后续就业减贫机制构建与路径优化》, 《西北师大学报(社会科学版)》第4期。
17. 张文宏、雷开春, 2008, 《城市新移民社会融合的结构、现状与影响因素分析》, 《社会学研究》第5期。
18. 郑娜娜、许佳君, 2019: 《易地搬迁移民社区的空间再造与社会融入——基于陕西省西乡县的田野考察》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
19. 周皓, 2012, 《流动人口社会融合的测量及理论思考》, 《人口研究》第3期。

(作者单位: 武汉大学国家发展战略研究院)

(责任编辑: 霜 晴)

The Basic Characteristics of Relocation for Poverty Alleviation and Path Selections of the Follow-up Support

Research Group of Wuhan University on Follow-up Support for Relocation for Poverty Alleviation

Abstract: Relocation for poverty alleviation means relocating poor farmers in areas with extremely difficult production and living conditions. This article summarizes six characteristics of relocation for poverty alleviation during the 13th Five-Year Plan period in China based on the field survey data. These six characteristics of relocation include: the driving force of relocation is mainly the “push” of the emigration place; the resettlement method is mainly urbanization; the production method is mainly de-agricultural; the mode of labor transfer is both in-situ transfer within the county and transfer out of the county; urban infrastructure and public services have become important supports; economic integration and social integration remain two challenges after the relocation. In order to provide good follow-up support for poverty alleviation and relocation, it is necessary to realize the coordination of relocation and urbanization based on county towns. Local resettlement and labor export need to be combined. Improving skills, stimulating ambitions and getting jobs should be regarded as equally important. Public services and infrastructure construction in resettlement areas need to be accelerated. Resettlers’ social integration after the relocation needs to be enhanced. And the resources in the resettlement areas should be revitalized and used effectively.

Key Words: Relocation for Poverty Alleviation; Follow-up Support; Urbanization; De-agriculturalization; Social Integration

SPS 措施对中国生鲜水果出口持续时间的影响*

彭世广¹ 周应恒² 耿献辉¹

摘要: 本文利用 2002~2018 年中国 HS6 分位生鲜水果出口贸易数据, 采用生存分析法探讨生鲜水果总体及不同品类的出口持续时间, 并进一步研究 SPS 措施的具体贸易效应, 以期为中国维持并扩大水果等特色优势农产品出口提供经验参考。研究表明, 样本期内中国生鲜水果出口持续时间的中位数为 2 年, 有 60.30% 的贸易段在 3 年内消失, 且出口风险率存在负时间依存性。分品类看, 鲜柑桔的出口关系较为稳定, 鲜葡萄、鲜草莓的出口关系较为脆弱。贸易国 SPS 措施的实施显著增加了生鲜水果出口的失败风险率, 其中具有政策针对性的双边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施的影响最为严重。鲜梨、鲜草莓与鲜苹果出口持续时间均不同程度地受到相关多边 SPS 措施的抑制作用。鲜柑桔出口持续时间虽遭遇双边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施的负向影响, 但多边“食品安全、人类健康”类 SPS 措施对其产生促进作用, 反映出中国鲜柑桔出口具有质量优势。此外, 生存分析变量以及经济规模、竞争程度等控制变量均对生鲜水果出口具有差异化影响。

关键词: 生鲜水果 生存分析法 出口持续时间 SPS 措施

中图分类号: F752.62 **文献标识码:** A

一、引言

为鼓励农业走出去, 近年来, 中央连续发布的“一号文件”提出扩大国内特色优势农产品及高附加值农产品出口等若干建议。在中国加入 WTO 农产品整体出口竞争力下滑的背景下, 水果作为劳动密集型农产品和高附加价值的经济作物, 长期具有出口创汇比较优势(朱晶等, 2018)。凭借比较优势, 中国在 2007 年后迅速成为世界最大的加工类水果出口国, 出口额始终保持 10% 左右的市场占比, 但高市场饱和度也导致其绝对出口额增长缓慢。而受益于逐渐开放的贸易政策以及生产技术的提升, 中国生鲜水果则始终保持着强劲的出口增长势头。2002~2018 年, 中国生鲜水果出口额年均增长率达 17.47%。随着世界总体生活水平的提高, 生鲜水果消费需求在全球范围内继续扩大是大势所趋。因此, 进一步推动生鲜水果出口是中国水果贸易持续健康发展的关键(彭世广、周应恒, 2020)。

*本文研究受到国家社会科学基金重大项目“农村集体产权制度改革深化与经济发展研究”(项目编号: 20ZDA045)、现代农业产业技术体系建设专项资金资助“梨产业经济研究”(项目编号: CARS-28)、江苏省社会科学基金重大项目“江苏建立健全城乡融合发展的体制机制与政策体系研究”(项目编号: K0201900192)的资助。本文通讯作者为: 耿献辉。

已有实践证明,随着传统关税壁垒及非关税措施对贸易的限制作用逐渐削弱,有科学依据且隐蔽性较强的卫生与植物检疫措施(SPS)已经成为影响中国农产品出口的主要措施(李丽玲、王曦,2015;董银果、黄俊闻,2018)。生鲜水果作为鲜活农产品,具有严格的质量标准要求,国际市场上日益增加的 SPS 措施势必对其出口产生重要影响。以往对于贸易增长问题的研究多集中于出口的二元边际,但若一种贸易关系持续时间过短则会造成资源浪费,增加出口增长的不确定性。可见,贸易关系持续时间虽不直接属于二元边际下的某一种,却影响着出口二元边际,是体现贸易关系稳定程度的重要指标。因此,准确把握入世后中国生鲜水果出口持续时间的分布特征,并从经济经验上度量 SPS 措施及相关因素对其产生的影响,进一步识别不同类别 SPS 措施对不同品类生鲜水果出口影响的异质性,对中国针对性地制定具体政策维持并扩大水果等特色优势农产品出口具有重要的现实意义。

本文其余部分结构安排如下:第二部分为文献综合评述,第三部分介绍研究的理论框架,第四部分采用生存分析法分析中国生鲜水果出口持续时间,第五部分就 SPS 措施对中国生鲜水果出口持续时间的影响进行计量分析,第六部分为主要研究结论和启示。

二、文献综述

以异质性企业模型为核心的新新贸易理论认为,一国产品的出口增长可以从集约边际与扩展边际两种模式予以解释(Melitz, 2003; Helpman et al., 2008; Chaney, 2008; Bernard et al., 2009)。然而,基于完全信息的异质性企业模型假设不存在额外的每期固定贸易成本,认为企业一旦进入国际市场就将长久生存下去。通过比较 1972~1998 年和 1989~2001 年两个时期美国 TS7 分位和 HS10 分位产品层面的进口数据, Besedes and Prusa (2006a) 发现超过一半的贸易关系仅维持了 1 年时间,有大约 70% 的贸易关系在 2 年内就结束,贸易关系持续时间的中位数仅为 1 年。由此可见,基于完全信息的异质性企业模型对国际市场上普遍存在的短期贸易持续时间问题的解释稍显无力,而贸易关系的持续时间虽然不直接属于二元边际下的某一种,却对出口二元边际产生关键的影响。因此,对于贸易关系持续时间及其影响因素的研究逐渐受到越来越多的学者重视。Nitsch (2009) 利用 1995~2005 年德国 HS8 分位产品层面进口数据研究发现,大部分德国进口贸易关系的持续时间仅有 1~3 年。Besedes and Prusa (2011) 对 1975~2003 年全球 46 个国家 SITC4 分位产品层面出口数据的实证研究,发现所有地区出口贸易关系持续时间的中位数均为 1 年或者 2 年,且超过 50% 的贸易关系会在 2 年内消失,这种短暂的出口贸易关系在发展中国家群体中更为明显。Hess and Person (2011) 基于 SITC4 分位产品层面的进口数据,研究发现 1962~2006 年欧盟从世界其他地区进口的贸易持续时间中位数仅为 1 年,且不到 10% 的贸易关系维持在 10 年以上。Peterson et al. (2017) 基于 1999~2006 年美国 HS6 分位层面生鲜农产品进口数据,研究发现相对于其他产品,美国生鲜农产品的进口贸易关系持续时间低于 3 年的频率更低,这与生鲜农产品贸易所需的高成本供应链密切相关。

在确定不同经济体的贸易关系持续时间后,应进一步研究贸易持续时间的影响因素。在研究方法上, Besedes and Prusa (2006b) 使用 Cox 比例风险模型,实证分析了产品异质性对美国进口贸易持续时间的影响,认为同质化产品的贸易失败风险概率比差异化产品高 23%。Nitsch (2009) 和 Brenton et

al. (2010) 同样基于 Cox 比例风险模型的研究, 认为经济规模、地理距离、信任程度等国家特征及贸易成本等变量是影响贸易关系持续时间的重要因素。由于 Cox 比例风险模型具有比较严格的假设条件, 且贸易持续时间属于离散时间分布, Hess and Person (2011) 认为可以控制不可观测异质性的离散时间模型在对贸易持续时间影响因素的分析中更为有效。此后, 相关学者开始采用离散时间模型来研究贸易持续时间的影响因素, 均得出稳健性结论 (Besedes and Prusa, 2017; Peterson et al., 2017)。

国内对于贸易持续时间及其影响因素的研究起步较晚。邵军 (2011) 基于 1995~2007 年中国 HS6 分位产品层面出口贸易数据, 采用 K-M 估计量总结了贸易关系生存概率随时间的变化趋势, 发现其呈快速下降态势, 并进一步采用连续时间模型和离散时间模型分析各影响因素, 发现市场规模、产品类型等因素对贸易关系持续时间具有显著的影响。陈勇兵等 (2012a) 基于企业层面数据, 研究发现中国企业的平均出口持续时间仅为 1.6 年, 且东部地区企业平均出口持续时间高于中西部地区; 进一步采用离散时间模型分析中国企业对外出口的持续时间及其影响因素, 发现企业的异质性会对出口持续时间产生显著影响。国内众多学者基于不同层面的细分数据, 从不同视角研究了中国对外贸易的持续时间及其决定因素, 均得出具有代表意义的结论 (沈立君、侯文涤, 2017; 邓路, 2018; 金祥义、张文菲, 2019; 刘慧、綦建红, 2019)。

在分析 SPS 措施对贸易的影响方面, 国内外文献多集中于其对贸易边际和产品质量的影响, 而根据研究对象及研究方法的不同, SPS 措施究竟是一种贸易壁垒还是贸易催化剂, 尚无统一结论 (李丽玲、王曦, 2015; Crivelli and Groeschl, 2016; 董银果、刘雪梅, 2019; Movchan et al., 2020)。综上所述, 通过对相关文献进行梳理可以发现: 一方面, 基于不同层面贸易关系的界定^①, 国内外学者对贸易持续时间及其影响因素的研究已经具备了较为成熟的框架体系, 可为后来的研究提供扎实的经验基础; 另一方面, 在以中国为样本的研究中, 以 SPS 措施为核心变量研究其对农产品尤其是水果等特色优势农产品出口贸易持续时间的研究鲜见。在中国农产品整体出口竞争力下滑的背景下, 深入探讨生鲜水果出口的持续时间, 并进一步研究 SPS 措施等影响因素给其带来的贸易效应对于适时调整特色优势农产品出口策略, 加快推进农业走出去具有重要意义。鉴于此, 本文利用 2002~2018 年中国 HS6 分位层面生鲜水果出口贸易数据, 采用生存分析法分析入世后中国生鲜水果出口持续时间的分布特征, 并使用离散时间模型研究 SPS 措施等影响因素对生鲜水果出口持续时间产生的贸易效应。相对于已有文献, 本文可能的边际贡献在于: 在研究对象上, 聚焦于生鲜水果这一中国入世后出口贸易额增长迅速的鲜活农产品; 在影响因素上, 聚焦于对鲜活农产品贸易产生主要影响的 SPS 措施, 利用离散时间模型研究了其对生鲜水果出口持续时间的影响, 并进一步对不同类别 SPS 措施以及不同品类进行异质性分析, 识别差异化影响。

^① 通常界定为以下几个层面: “产品—目的国”层面, 如 Besedes and Prusa (2011) 等; “企业—目的国”层面, 如陈勇兵等 (2012a) 等; “企业—产品—目的国”层面, 如沈立君、侯文涤 (2017) 等。

三、理论框架

Segura-Cayuela and Vilarrubia (2008) 对 Melitz (2003) 的异质性企业模型进行扩展, 引入不确定性这一关键要素。虽然企业对于国内市场状况及自身生产成本方面具备完全信息, 但在海外市场需求及保持持续出口所需要的额外成本方面存在着信息不对称。这种信息不对称可能导致企业在成功进入目的国市场后, 发现需要维持贸易关系所需的额外成本过高, 从而在不久后退出该目的市场。因此, Segura-Cayuela and Vilarrubia (2008) 的扩展模型对企业出口持续时间这一动态问题给予了解释, 其基本框架如下:

假设存在 $J+1$ 个消费市场 (其中, $j=0, 1, \dots, J$, 且 $j=0$ 代表国内市场), 时间 t 是离散的。在每段时期开始, 企业做出生产与定价决策; 在每段时期结束, 尚未进入出口市场的企业会选择是否继续保持退出状态, 而已经成功进入出口市场的企业会选择是否继续保持贸易关系。而这种转换销售决策所产生的代价并不高。

企业向海外市场出口需要支付三种额外成本: ① e 国企业为了进入海外市场 j 需要支付的一次性沉没成本 c_{ej} ; ② 从 e 国向 j 国出口产品需要支付随销售量变化的冰山运输成本 τ_{ej} ; ③ 为了维持贸易关系, e 国企业需要支付的每期额外固定成本 f_{ej} 。由于不确定性的存在, 企业只有在支付沉没成本 c_{ej} 并与海外市场建立起贸易关系后才能观察到每期额外固定成本 f_{ej} 。因此, 在给定生产率 φ 的条件下, 企业可以推断其在支付维持贸易关系所需的 f_{ej} 后获得的利润。也就是说, 过高的 f_{ej} 将可能致使较低生产率企业退出该海外市场, 从而中止贸易关系。

在 Melitz (2003) 的异质性企业模型中, 只有生产率高于阈值的企业才会选择出口, 且一旦克服一次性沉没成本 c_{ej} 并且能够有效调整冰山运输成本 τ_{ej} , 出口将长期持续下去。通过允许 f_{ej} 随着时间变化, Segura-Cayuela and Vilarrubia (2008) 的扩展模型可以对企业出口持续时间这一动态问题给予解释。由于企业只有在贸易关系建立之后才能观察到 f_{ej} 的存在, 且 f_{ej} 随时间变化, 如果一种贸易关系在建立后产生较高的初始 f_{ej} , 那么该贸易关系可能立即结束; 而如果一种贸易关系在建立后伴随着适度的初始 f_{ej} , 那么该贸易关系的持续时间将取决于往后 f_{ej} 的变化。

由此, 可以根据 Segura-Cayuela and Vilarrubia (2008) 的扩展模型来解释目的国 SPS 措施的实施对中国生鲜水果持续时间可能产生的影响。一般而言, 进口国 SPS 措施的实施会对出口国产品提出更高的质量与技术要求, 产生额外的生产与出口成本, 是一种成本增加型贸易壁垒 (Chen et al., 2008)。若贸易国 j 在 t 年提出了可能影响到中国 h 品类生鲜水果出口的 SPS 措施, 为了维持贸易关系, 中国相关出口企业需要投入一笔固定资金用于更新生产设备和技术以达到更高的质量标准, 并在往后每期支付更高昂的要素维护费用。由于 $t+1$ 年及往后出口额外固定成本 f_{ej} 的增加, 贸易不确定性将大大增加, 出口企业将对自身的经营决策进行重新审视, 进而可能选择退出该贸易国市场, 由此 SPS 措施的实施将使该贸易关系在 t 年发生失败结局的风险概率显著增加, 进而降低出口持续时间。

四、中国生鲜水果出口持续时间分析

（一）样本和数据处理

中国于 2001 年 11 月 10 日正式加入 WTO，相关提出或遭遇的 SPS 通报记录于 2002 年开始被计入 WTO-SPS 信息管理系统数据库予以公示。本文采用 2002~2018 年中国向世界 160 个国家和地区 HS6 分位层面生鲜水果产品年度出口数据进行分析，数据来源于联合国贸易统计数据库（UN Comtrade），HS 编码采用 92 版本。本文定义一种贸易关系为中国向某目的国^①出口特定的某一品类生鲜水果，即“品类—目的国”组合；定义一个贸易段为一段中国向某目的国不间断出口某一特定品类生鲜水果的时期，则贸易段的持续时间是这一贸易段不间断所经历的时间，单位为年。对于不同品类生鲜水果的定义，参考农业农村部贸易促进中心的分类方案。考虑研究及数据获取的科学性、有效性，本文选取鲜苹果、鲜梨、鲜葡萄、鲜柑桔及鲜草莓 5 种生鲜水果品类进行分析。2002~2018 年，这 5 种品类占中国对外生鲜水果出口总额约 90%，且出口具有连续性，样本品类的选取具有代表性及有效性。将农业农村部贸易促进中心对不同品类生鲜水果的定义与 92 版本的 HS6 分位产品划分标准进行匹配^②，共有 4393 条“时间—品类—目的国”记录。

在数据处理方面，有三点需要说明：①一种生鲜水果品类可能对应多条 HS6 位码。在本文所选 5 种水果品类中，鲜苹果、鲜梨及鲜葡萄均对应唯一的 HS6 分位码，而鲜草莓及鲜柑桔则对应多条 HS6 分位码。由于本文定义的贸易关系是基于“品类—目的国”的组合，因此对于某一品类对应多条 HS6 分位码的情况，本文将对其对应的 HS6 分位码的贸易数据进行加总以得到该品类的贸易数据。②一种贸易关系可能在样本期内具有多个贸易段。例如，中国在 2008~2013 年、2016~2018 年均有向阿尔巴尼亚出口鲜梨，因此该贸易关系具有两个不同的贸易段。参考 Besedes and Prusa (2011) 和陈勇兵等 (2012a) 等的研究，本文将某一个贸易关系对应的多个贸易段视为相互独立的存在，这并不会对总体贸易关系持续时间的分布情况产生影响。③数据删失问题。参考 Lv et al. (2017) 的研究，真实贸易关系持续时间大于等于观测到的持续时间的数据删失问题存在两种情况：一种是 i 型删失，即若某个贸易段在 2018 年仍然持续，那便无法了解其具体结束时间；另一种是 ii 型删失，即若某个贸易段在 2002 年开始便有出口记录，那便无法了解其具体开始时间。采用生存分析法可以有效处理 i 型删失问题，不会产生估计偏误 (Hess and Person, 2012)。而对于 ii 型删失问题，参考 Peterson et al. (2017) 的研究，将贸易段持续时间的数据搜集范围延伸至 1992~2018 年^③，即若某个贸易段在 1995~2016 年期间保持出口，那么，该贸易段的持续时间将被记录为 12 年。据统计，存在 ii 型删失情况的贸易段共有 125 个，占总贸易段个数的 15.61%，不能简单地进行删除处理。在进行处理后，仍存在 ii 型删失问题（即在 1992~2002 年存在连续出口记录）的贸易段数量为 35 个，且持续时间最终均被记录为 27 年，这些贸

^① 如无特殊说明，本文出现的“国”或“国家”均指国家（地区）。

^② 受限于篇幅，此处未列出匹配详细方案，如有需要，可向作者索取。

^③ 对应于 92 版本 HS 编码的应用起始年份。

易段客观反映了中国最为稳固的生鲜水果出口贸易关系。由于这些贸易段且仅有这些贸易段具有样本期内最长持续时间的特征，在生存分析及计量分析中予以包含并不会产生有偏的分析结果。鉴于此，对于经处理后仍存在 ii 型删失问题的贸易段，本文在后续研究中不做删除处理，但将删除后的情况分析以稳健性检验的形式予以呈现。

（二）贸易关系持续时间分布特征

表 1 呈现了 2002~2018 年中国生鲜水果对外出口持续时间的分布特征。在总样本期间内，共有 493 个贸易关系和 801 个贸易段。从 1~3 列可以看出，有达 42.19% 的贸易关系具有多个贸易段。在样本期间内，分别以 2010 及 2014 年作为转折点，贸易关系数量呈现出先上升后下降，而后再上升的趋势。总的来说，2002~2018 年，中国生鲜水果出口的贸易关系数量由 166 个增加至 266 个。4~6 列呈现了 801 个不同贸易段持续时间的分布特征。35.83% 的贸易段仅维持 1 年时间，60.30% 的贸易段持续时间不超过 3 年，总体贸易段持续时间的中位数为 2 年。与陈勇兵等（2012b）对中国农产品出口持续时间的研究相比^①，此处生鲜水果出口持续时间不超过 3 年的贸易段累计百分比低很多。可能的原因在于，相较于其他农产品，生鲜水果具有易腐烂、易变质的特性，为使生鲜水果收获后能尽快在海外市场进行销售，中国与贸易对象国之间需要投资发展冷链物流在内的可信赖的供应链系统。这种投资的代价通常是高昂的，因此中国和贸易对象国都希望避免由于相同产品重新进入而导致的信息再识别成本。值得注意的是，持续时间达 27 年（即在 1992~2018 年期间始终保持出口）的贸易段数量达到了 35 个，占比为 4.37%，5 种水果品类均有涉及，说明中国生鲜水果出口具有自身较为稳固的贸易关系。

分品类来看^②，2002~2018 年，中国鲜苹果出口共有 135 个贸易关系，具有多个贸易段的贸易关系数量占比为 43.70%，共有 217 个贸易段，其中 35.94% 持续时间仅为 1 年，56.68% 持续时间不超过 3 年，8.29% 持续时间超过 23 年；鲜梨出口共有 115 个贸易关系，具有多个贸易段的贸易关系数量占比为 41.74%，共有 193 个贸易段，其中 34.72% 持续时间仅为 1 年，60.10% 持续时间不超过 3 年，6.22% 持续时间为 27 年；鲜葡萄出口共有 52 个贸易关系，具有多个贸易段的贸易关系数量占比为 34.55%，共有 75 个贸易段，其中 46.67% 持续时间仅为 1 年，61.33% 持续时间不超过 3 年；鲜草莓出口共有 102 个贸易关系，具有多个贸易段的贸易关系数量占比为 47.06%，共有 176 个贸易段，其中 32.39% 持续时间仅为 1 年，60.23% 持续时间不超过 3 年；鲜柑桔出口共有 89 个贸易关系，具有多个贸易段的贸易关系数量占比为 38.20%，共有 140 个贸易段，其中 35.71% 持续时间仅为 1 年，54.29% 持续时间不超过 3 年，10.71% 持续时间超过 23 年。可以看出，在 5 种不同品类的生鲜水果出口中，鲜柑桔的出口贸易关系较为稳定，这与鲜柑桔具有较高的细类可替代性有一定联系，而鲜葡萄、鲜草莓的出口贸易关系较为脆弱。

^① 陈勇兵等（2012b）研究发现，在中国农产品出口贸易持续时间段中，58.07% 的贸易段持续时间仅为 1 年，而 84.09% 的贸易段持续时间段不超过 3 年。

^② 受限于篇幅，在此不列出分品类的结果展示表，只做相应描述分析，如有需要，可向作者索取，下同。

SPS 措施对中国生鲜水果出口持续时间的影响

贸易段分布			持续时间分布		
拥有贸易段数量	贸易关系数量	占比	持续时间	贸易段数量	占比
1	285	57.81	1	287	35.83
2	137	27.79	2	120	14.98
3	48	9.74	3	60	7.49
4	18	3.65	4	39	4.87
5	4	0.81	5	30	3.75
6	1	0.20	6	26	3.25
—	—	—	7	15	1.87
—	—	—	8	13	1.62
—	—	—	9	14	1.75
—	—	—	10	13	1.62
—	—	—	11	13	1.62
—	—	—	12	18	2.25
—	—	—	13	7	0.87
—	—	—	14	15	1.87
—	—	—	15	6	0.75
—	—	—	16	12	1.50
—	—	—	17	18	2.25
—	—	—	18	6	0.75
—	—	—	19	8	1.00
—	—	—	20	9	1.12
—	—	—	21	6	0.75
—	—	—	22	6	0.75
—	—	—	23	12	1.50
—	—	—	24	3	0.37
—	—	—	25	6	0.75
—	—	—	26	4	0.50
—	—	—	27	35	4.37
总计	493	100.00	—	801	100.00

(三) K-M 估计分析

1. 方法介绍

在生存分析中, 常用生存函数(风险函数)来描述生存概率(风险概率)随时间变化的趋势特征。设 T_i 代表贸易段 i 的生存时间, 取值为一系列离散时间段, $l=1, 2, \dots, 27$, 单位为年, 则风险函数表示为贸易段 i 生存至时间段 l 且恰好发生失败结局(即在时间段 $l+1$ 不存在出口)的概率, 即:

$$h_i(l) = P(T_i = l | T_i \geq l) \quad (1)$$

进一步地, 贸易段 i 生存时间超过时间段 l 的概率被定义为生存率, 即:

$$S_i(l) = P(T_i > l) = \prod_{k=1}^l [1 - h_i(k)] \quad (2)$$

K-M 估计是一种常用的生存函数非参数估计方法。令 n_k 表示在时间段 k 仍保持出口的贸易段数, d_k 表示在时间段 k 恰好发生失败结局的贸易段数, 则由 K-M 估计法得到的生存函数 $S(l)$ 非参数估计值为:

$$\hat{S}(l) = \prod_{k=1}^l \frac{n_k - d_k}{n_k} \quad (3)$$

2. 估计结果

由于在 2018 年存在出口的贸易段, 无法获知其在 2018 年是否发生失败结局, 故 K-M 生存函数估计不包含 2018 年样本, 即持续时间最大值为 26 年, 后文计量分析同理。图 1 (a) 给出了 2002~2017 年中国生鲜水果对外出口的生存曲线。根据 K-M 估计结果, 生存率随持续时间的增加而降低, 但下降幅度逐渐缩小。从开始出口至第 3 年, 生存率由 1.00 下降至 0.47, 降幅为 0.53, 年均降幅为 0.18; 从第 3 年至第 12 年, 生存率由 0.53 下降至 0.28, 降幅为 0.25, 年均降幅为 0.03; 而从第 12 年至第 26 年, 生存率由 0.28 下降至 0.25, 15 年降幅仅为 0.03, 年均降幅近似 0.00。可见, 生鲜水果出口在贸易前期面临的失败压力更大, 而随着出口持续时间增加, 面临的失败风险概率越来越低, 即生鲜水果出口贸易的风险率存在明显的负时间依存性。删除 ii 型删失数据的 K-M 生存曲线的变动趋势与图 1 (a) 大体一致, 验证了结果的稳健性^①。

为得出 SPS 措施对中国生鲜水果出口持续时间可能产生的影响的初步预期, 进行 K-M 生存曲线的分组对比。设定一个二值变量 SPS_{jht} , 若贸易国 j 在 t 年提出了影响到中国 h 品类生鲜水果出口的 SPS 通报, $SPS_{jht}=1$; 反之, 则为 0^②。图 1 (b) 是根据是否遭遇 SPS 通报进行分组测度的生存曲线对比, 结果表明遭遇 SPS 通报的生鲜水果生存率始终低于未遭遇通报的生鲜水果生存率。具体来看, 遭遇 SPS 通报的生鲜水果生存率在第 3 年仅为 0.35, 比未遭遇通报的生鲜水果低 0.13; 在第 12 年, 遭遇 SPS 通报的生鲜水果生存率仅为 0.16, 比未遭遇通报的生鲜水果低 0.14; 而在第 26 年, 遭遇 SPS 通报的生鲜水果生存率仅为 0.13, 同样比未遭遇通报的生鲜水果低 0.13。由此说明, 生存率的下降幅度受分组的影响不大。进一步地, 采用对数秩检验 (Log-Rank Test) 从统计意义上检验两组生存函数

^① 受限于篇幅, 此处未列出稳健性检验详细结果, 如有需要, 可向作者索取。

^② 相关 SPS 通报数据来源于 WTO-SPS 信息管理系统数据库, <http://spsims.wto.org/>。该数据库记录了各成员国提出的每条 SPS 通报信息, 包括通报性质、可能影响到的 HS 编码产品及国家等信息。在这里, 统计原则在于统计明确表明影响某品类及其细类的 SPS 通报, 如对于鲜苹果, 统计影响“080810”HS 编码的通报记录。由于高分位目录下包含多种其他品类, 相关 SPS 通报的标准没有品类针对性, 本文未将其纳入统计范围。

是否具有显著区别, 结果卡方统计量为 8.65, p 值为 0.00, 拒绝两组生存函数相等的原假设, 说明遭遇 SPS 通报可能会对生鲜水果的出口生存率产生负向影响, 降低贸易关系持续时间。删除 ii 型删失数据的生存曲线对比的变动趋势与图 1 (b) 大体一致。

分品类来看, 鲜柑桔的出口生存率在所有持续时间段均保持着较高的水平; 鲜苹果在贸易前期具有较高的生存率, 但下滑幅度较快, 在出口的第 9 年, 鲜苹果的生存率仅为 0.30, 比鲜柑桔低 0.07, 是 5 种生鲜水果品类中最低的。对数秩检验的结果表明, 不同品类间的生存函数无明显差异; 遭遇 SPS 通报对鲜苹果、鲜柑桔的出口生存率无显著影响, 而对鲜梨、鲜草莓则可能具有负向影响^①。当然, 基于 K-M 方法的生存分析仅能对实际现象得出初步的预期, SPS 措施的具体影响需要进一步采用有效的计量经济模型进行检验。

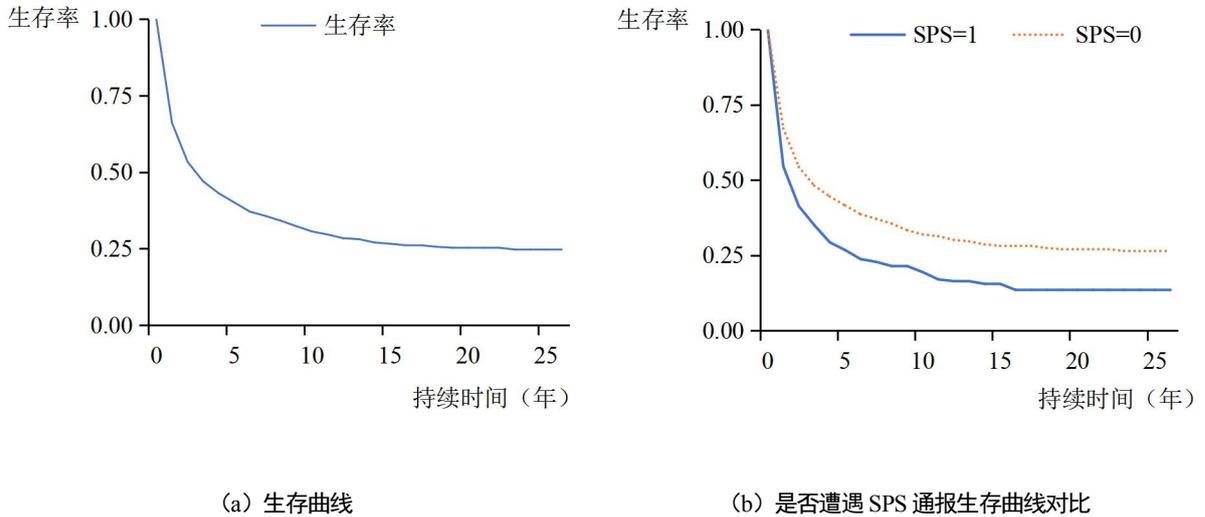


图 1 总体贸易段生存曲线及对比

五、SPS 措施对生鲜水果出口持续时间影响的计量分析

(一) 模型设定

1. 基准模型

在贸易生存分析的研究领域, 相对于 Cox 比例风险模型, 采用离散时间模型来研究贸易段 i 生存至时间段 k 且恰好发生失败结局的风险率的影响因素更为有效 (Hess and Person, 2011)。设 T_i 代表贸易段 i 的离散生存时间, 则离散时间风险率为:

$$h_{ik} = P(T_i = k | T_i \geq k, x_{ik}) = F(x_{ik}'\beta + \gamma_k) \quad (4)$$

^① 在 4393 条“时间—品类—目的国—是否遭遇 SPS 通报”观测记录中, 未观测到中国遭遇针对鲜葡萄 (080610) 出口的相关 SPS 通报记录。

(4) 式中, x_{ik} 为时间依存协变量; β 为待估参数; γ_k 表示风险率随着时间段的变化; $F(\cdot)$ 为适当的分布函数, 确保对任意贸易段 i 和时间段 k 都有 $0 \leq h_{ik} \leq 1$ 。引入二值变量 y_{ik} , 若贸易段 i 在时间段 k 恰好发生失败结局, 取值为 1, 反之则为 0。设共有 n 个贸易段, 最大持续时间段为 k_{\max} , 则离散时间模型的对数似然函数可以表示为:

$$\ln L = \sum_{i=1}^n \sum_{k=1}^{k_{\max}} [y_{ik} \ln(h_{ik}) + (1 - y_{ik}) \ln(1 - h_{ik})] \quad (5)$$

在本研究中, $n=801$, $k_{\max}=27$ 。可以发现, (5) 式与面板二值选择模型的对数似然函数具有相似结构, 因此可用面板二值选择模型的常用估计方法对离散时间风险模型进行估计。假定离散时间风险率 h_{ik} 的分布函数 $F(\cdot)$ 服从正态分布、Logistic 分布或者极值分布, 分别对应于 Probit 模型、Logit 模型和 Cloglog 模型, 它们都具有 Cox 比例风险模型的优点, 并可以进一步控制不可观测的异质性。参考陈勇兵等 (2012b) 的研究, 本文在基准回归中采用 Cloglog 模型估计, 并将 Logit 模型和 Probit 模型估计作为稳健性检验, 构建 SPS 措施对离散时间风险函数产生影响的基本计量模型如下:

$$P(y_{jht} = 1 | X) = \phi(\beta_0 + \beta_1 SPS_{jht} + \beta_2 DURATION_{jht} + \beta_3 NUMBER_{jht} + \beta_3' x) \quad (6)$$

(6) 式中, y_{jht} 为二值变量, 若中国向贸易国 j 出口 h 品类生鲜水果在 t 年发生失败结局, 取值为 1, 反之则为 0; X 为一系列条件变量; 右式 $\phi(\cdot)$ 代表极值分布的分布函数; SPS_{jht} 为核心解释变量, 代表 SPS 措施; $DURATION_{jht}$ 和 $NUMBER_{jht}$ 为生存分析变量; x 为一系列控制变量, 代表其他相关影响因素; β 为待估计参数。

2. 不同类别 SPS 措施的影响模型

原则上, SPS 措施旨在为各国提供一种保护动物、人类和植物健康的可能性。根据其设计目的的不同, WTO 委员会将各成员国发布的 SPS 措施划分为“食品安全”、“动物健康”、“植被保护”、“人类健康”和“土地保护”5 大类, 同一 SPS 措施可以属于多个类别。由于与生鲜水果有关的 SPS 措施大多属于“食品安全”与“植被保护”两大类, 根据原始定义及研究的科学性, 本文将“食品安全”与“人类健康”统一归为“食品安全、人类健康”类, 其实施主要目的为通过保障食品安全、防止病虫害传播来维护国内人民健康; 将“动物健康”、“植被保护”与“土地保护”统一归为“动、植物与土地保护”类, 其实施主要目的为通过防止病虫害传播来保护国内动、植物及土地的健康安全。同时, 仅影响中国的双边 SPS 措施更具有政策针对性, 而影响包含中国在内的多个国家的多边 SPS 措施的影响在一定程度上则可以反映出国家间产品质量的差异性。在 4393 条观测记录中, “食品安全、人类健康”类均属于多边 SPS 措施。因此, 为研究不同类别 SPS 措施对中国生鲜水果出口持续时间的影响, 构件如下计量模型:

$$P(y_{jht} = 1 | X) = \phi(\beta_0 + \beta_1 SPS_{jht} \text{ human.m} + \beta_2 SPS_{jht} \text{ animal.b} + \beta_3 SPS_{jht} \text{ animal.m} + \beta_4 SPS_{jht} \text{ all.m} + \beta_5 DURATION_{jht} + \beta_6 NUMBER_{jht} + \beta_7' x) \quad (7)$$

(7) 式中, $SPS_{jht} \text{ human. } m$ 代表多边“食品安全、人类健康”类 SPS 措施; $SPS_{jht} \text{ animal. } b$ 代表双边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施; $SPS_{jht} \text{ animal. } m$ 代表多边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施; $SPS_{jht} \text{ all. } m$ 代表多边“全属性”类 SPS 措施; 其余各变量、参数含义与 (6) 式相同。

(二) 变量选取和描述

1. 核心解释变量。根据 SPS 协议的透明度原则, WTO 成员国每年必须对原有 SPS 措施的修订、补充或者新发布的常规 SPS 措施向 WTO/SPS 委员会和 WTO 成员国进行通报, 并接受其他成员对该措施修改的评估, 以便其他成员国能了解和适应其 SPS 措施的变动, 将 SPS 措施对贸易的影响程度降到最低。因此, 参考 Crivelli and Groeschl (2016) 的研究, 考虑两个不同但相关的变量对 SPS 措施进行衡量: ① 设定一个二值变量 SPS_{jht} , 若贸易国 j 在 t 年提出了影响到中国 h 品类生鲜水果出口的 SPS 通报, 则 $SPS_{jht}=1$, 反之则为 0; ② 引入 SPS 通报的频率变量 $SPSFreq_{jht}$, 若贸易国 j 在 t 年提出了 n 条影响到中国 h 品类生鲜水果出口的 SPS 通报, 则 $SPSFreq_{jht}=n$ 。各贸易国每年的 SPS 通报数据来源于 WTO-SPS 信息管理系统数据库。根据理论框架及 K-M 生存分析的初步预期, 目的国 SPS 措施的实施将显著增加中国生鲜水果对其出口的失败风险率, 进而降低出口持续时间。

在进一步研究中, $SPS_{jht} \text{ human. } m$ 、 $SPS_{jht} \text{ animal. } b$ 、 $SPS_{jht} \text{ animal. } m$ 和 $SPS_{jht} \text{ all. } m$ 同样可以由二值变量或频率变量的形式衡量。以二值变量为例, 若贸易国 j 在 t 年对 h 品类提出了仅属于“食品安全、人类健康”类的多边 SPS 通报, 则 $SPS_{jht} \text{ human. } m=1$, 反之则为 0; 若提出了仅属于“动、植物与土地保护”类的双边或多边 SPS 通报, 则 $SPS_{jht} \text{ animal. } b=1$ 或 $SPS_{jht} \text{ animal. } m=1$, 反之则为 0; 若提出了多边“全属性”类 SPS 通报, 即同时属于“食品安全、人类健康”类和“动、植物与土地保护”类的多边 SPS 通报, 则 $SPS_{jht} \text{ all. } m=1$, 反之则为 0。

2. 生存分析变量。为使面板二值选择模型的运用满足贸易生存分析的基本条件, 参考 Hess and Person (2011) 和 Besedes and Prusa (2017) 的研究, 引入两个生存分析变量 $DURATION_{jht}$ 和 $NUMBER_{jht}$ 。 $DURATION_{jht}$ 代表当前贸易段在 t 年已经出口的时间段, 以满足生存分析中风险率本质上是在给定生存至某一时间段状况下的条件死亡密度函数这一基本性质。基于 K-M 估计法的生存分析表明, 随着贸易持续时间增加, 贸易关系可能趋向稳定。 $NUMBER_{jht}$ 代表当前贸易段是所属贸易关系的第几个贸易段, 以控制每个贸易段都是相互独立的这一前提条件。由于重新建立某一贸易关系的沉没成本较之前更低, 因此, 预期失败风险率随着同一贸易关系贸易段次数的增加而降低。

3. 控制变量。参考多数双边贸易影响因素的研究, 在国家层面, 引入贸易对象国经济规模 (GDP_{jt})、人均消费水平 ($PGDP_{jt}$)、地理距离 ($DIST_j$)、是否接壤 ($CONTIG_j$)、是否签订自由贸易协定 (FTA_{jt}) 等变量以控制国家特征的异质性。 GDP_{jt} 代表贸易国 j 在 t 年的经济规模, 以国内生产总值 (GDP) 衡量, 单位为 2010 年不变价美元。此值越大, 意味着市场消费规模越大, 与其建立的贸易关系可能越加稳定。 $PGDP_{jt}$ 代表贸易国人均消费水平, 以人均 GDP 衡量, 单位为 2010 年不变价美元。Peterson et al. (2017) 的研究表明, 人均消费水平与生鲜水果的消费具有正向关系, 因此, 在人

均消费水平较高的国家,中国生鲜水果出口的失败风险率可能更低。 $DIST_j$ 代表以各贸易对象国与中国按照经纬度计算的双方主要城市的球面距离,单位为千米,通常用来衡量贸易的运输成本。此值越大,失败风险率可能更高。 $CONTIG_j$ 为二值变量,代表贸易国是否与中国在地缘上接壤,若接壤取值为 1,反之则为 0。预期在与中国接壤的贸易国市场上,失败风险率更低。 FTA_{jt} 同样为二值变量,代表贸易国是否与中国签订自由贸易协定,若贸易国在 t 年与中国签订自由贸易协定,则在当年及往后此值为 1,反之则为 0。自由贸易协定的签订意味着贸易壁垒的削弱,预期在与中国签订自由贸易协定的贸易国市场上,失败风险率更低。

在品类层面上,引入显示性比较优势 (RCA_{ht})、多样化程度 (DIV_{ht}) 等变量以控制品类特征的异质性。 RCA_{ht} 代表 t 年中国 h 品类出口的显示性比较优势,计算公式为 $RCA_{ht} = (EX_{ht} / EX_t) / (EX_{wh} / EX_w)$,其中 EX 代表总出口额, w 代表世界,实质上是中国 h 品类出口额占总出口额的份额与世界份额的比值,体现了出口竞争力,其取值越高,则中国该品类商品在国际市场上越有竞争优势,贸易发生失败结局的概率可能越低。 DIV_{ht} 代表出口多样化程度,用 t 年中国 h 品类的总出口目的国数量衡量。Cadot et al. (2013) 的研究表明,多样化的出口目的地有助于提升贸易关系的生存时间,因此,预期该变量对失败风险率的影响为负。

在国家一品类层面上,引入竞争程度 (CO_{jht})、出口单价 ($PRICE_{jht}$)、产量 (PRO_{jht}) 等变量以控制国家一品类特征的异质性。 CO_{jht} 代表 t 年贸易国 j 在 h 品类进口市场的竞争程度,以 h 品类的总进口来源国数量衡量。此值越大,意味着 h 品类进口市场的竞争程度越高,但也可以认为其具有更为开放的贸易环境,因此,竞争程度对失败风险率的影响具有不确定性。 $PRICE_{jht}$ 代表 t 年中国向贸易国 j 出口 h 品类的单价,以出口额与出口数量的比值表示,单位为美元/千克。此值越大,意味着产品质量越高,但也可能会失去价格优势从而增加贸易不确定性,因此,出口单价对失败风险率的影响同样具有不确定性。 PRO_{jht} 代表贸易国 h 品类的产量,单位为吨。此值越大,意味着贸易国 h 品类生鲜水果的自给自足能力越强,中国对其出口的失败风险率可能越高。

在以上所有控制变量中,经济规模、人均消费水平变量的数据来源于世界银行数据库;地理距离、是否接壤变量的数据来源于 CEPII-GeoDist 数据库;是否签订自由贸易协定变量的数据来源于中国自由贸易区服务网;贸易国品类产量变量的数据来源于联合国粮农组织数据库;其余变量的数据通过计算得出。为了提升数据的光滑性,将经济规模、人均消费水平、地理距离、显示性比较优势、多样化程度、竞争程度、出口单价等变量数据作对数变换处理;将产量变量数据先进行加 1,再做对数变换处理。变量形式及描述性统计见表 2。

表 2 变量定义及描述性统计

变量类型	变量定义	含义	观测数	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	y_{jht}	是否发生失败结局	4127	0.130	0.336	0.000	1.000
核心解释变量	SPS_{jht}	是否遭遇 SPS 通报	4393	0.120	0.324	0.000	1.000
	$SPSFreq_{jht}$	遭遇 SPS 通报的频率	4393	0.346	1.270	0.000	33.000

(续表 2)

生存分析变量	$DURATION_{jht}$	已经出口时间段	4393	8.908	7.034	1.000	27.000
	$NUMBER_{jht}$	所属第几个贸易段	4393	1.295	0.619	1.000	6.000
控制变量	$\ln GDP_{jt}$	经济规模	4246	25.720	1.968	19.040	30.510
	$\ln PGDP_{jt}$	人均消费水平	4246	9.161	1.465	5.371	11.430
	$\ln DIST_j$	地理距离	4246	8.618	0.626	6.696	9.868
	$CONTIG_j$	是否接壤	4246	0.213	0.410	0.000	1.000
	FTA_{jt}	是否签订自由贸易协定	4393	0.195	0.396	0.000	1.000
	$\ln RCA_{ht}$	显示性比较优势	4393	-0.440	0.776	-4.058	0.458
	$\ln DIV_{ht}$	多样化程度	4393	4.017	0.347	2.773	4.489
	$\ln CO_{jht}$	竞争程度	4393	2.334	0.918	0.000	4.190
	$\ln PRICE_{jht}$	出口单价	4393	-0.257	0.657	-2.391	3.664
	$\ln(PRO_{jht} + 1)$	产量	4393	5.794	5.712	0.000	16.510

(三) 计量结果

1. 基准回归

由于(6)式属于多解释变量面板数据计量模型,首先应对解释变量之间是否存在多重共线性进行方差膨胀因子(VIF)检验。结果表明,各解释变量VIF值均不超过2.42,可以认为回归模型不存在多重共线性问题。为了控制不同贸易关系之间不可观测的异质性,参考Hess and Person(2011)、陈勇兵等(2012a)等的研究,采用随机效应估计方法来控制贸易关系层面的不可观测异质性^①,并同时考虑地区^②、品类、年份固定效应来控制不同地区、品类和年份对出口持续时间的影响。为了解决可能存在的序列自相关和异方差问题,本文报告了贸易关系层面的聚类稳健标准误。

表3是采用随机效应Cloglog模型估计的基准回归结果。第(1)列和(3)列分别报告了以SPS通报二值变量或频率变量作为核心解释变量的模型回归系数,第(2)列和(4)列报告了根据Delta方法计算的平均边际效应。第(1)列的回归结果显示,随机效应Cloglog模型的 ρ 系数值为0.23,即贸易关系层面不可观测异质性的方差占总误差方差的23%,且p值为0,意味着采用随机效应估计方法来控制贸易关系层面的不可观测异质性是合理的。核心解释变量方面,是否遭遇SPS通报的系数在5%显著性水平上为正,说明贸易国若在 t 年提出了影响到中国 h 品类生鲜水果出口的SPS通报,将显著增加该贸易段在 t 年发生失败结局的概率,贸易持续时间也就越短,这与理论分析及基于K-M生存

^① 采用随机效应模型估计方法来控制贸易关系层面的不可观测异质性主要基于两点考虑:一是在本文的计量模型中,存在非时变变量,如地理距离、是否接壤等,若控制贸易关系层面的固定效应则不能估计非时变变量的影响;二是采用Probit模型、Logit模型和Cloglog模型等面板二值选择模型的常用估计方法,若控制贸易关系层面的固定效应会产生“完美预测”问题,从而造成估计偏误。

^② 基于CEPII-GeoDist数据库中对于地区的划分,将样本中的160个出口目的地分为非洲、美洲、亚洲、欧洲和大洋洲5个地区。

曲线得出的初步预期一致。结合第(2)列的平均边际效应报告,若遭遇 SPS 通报,则失败风险率提升 3.7 个百分点。相较于一般农产品,鲜活农产品的进口极易给进口国带来动植物病虫害,从而威胁其国内食品安全、动植物健康及生态环境。因此,在国际上,容易携带化学品残留、物理性污染物的生鲜水果等鲜活农产品在出口时容易成为 SPS 措施关注的重点,受到高检验检疫标准的制约。为了达到相应 SPS 措施的高标准要求,中国相关出口企业必须每期投入更高昂的额外固定成本来维护贸易关系,在进行重新审视之后,那些不确定性过高的贸易关系则会发生贸易中断。

生存分析变量方面,已经出口时间段与所属第几个贸易段均在 1% 的显著性水平上对风险率具有负效应,符合预期假设。由于生鲜水果具有易腐烂、易变质的特性,供应链系统的发展是维持贸易关系的重要因素。可信赖供应链系统的建立通常需要花费一定的时间与资金成本,因此,随着出口时间段的延长,贸易关系将更加稳定,且相较于第一次进入出口市场,再次进入的成本更低。

控制变量方面,国家层面的影响因素中,贸易国经济规模和与中国签订自由贸易协定对风险率具有显著的负向影响,这与预期及关于中国农产品出口持续时间的研究结论一致(陈勇兵等, 2012b)。说明在经济发达地区及与中国具有深度贸易合作的地区,中国与其生鲜水果的贸易关系更加稳定,出口持续时间更长。品类层面的影响因素中,与预期一致,品类出口目的市场的多样化程度显著降低了失败风险率,这可能与出口经验有关(Cadot et al.; 2013)。多样化的出口目的市场意味着具有丰富的出口经验,在遭遇某 SPS 措施时,较易拿出合理的处理方案,从而继续维持贸易关系。国家一品类层面的影响因素中,与 Peterson et al. (2017) 的研究结论相反,贸易国市场的竞争程度显著降低了失败风险率,可能的原因在于:竞争程度更高的贸易国品类市场,其贸易包容性可能更高,从而增加了贸易稳定性。与理论预期一致,贸易国品类产量对风险率具有显著的正向影响,说明生鲜水果的出口应该考虑品类的生产比较优势差异。除人均消费水平外,其余控制变量的系数方向均与预期一致,但在统计意义上不显著,在此不做详细阐述。

根据第(3)列的回归结果,虽然 SPS 通报频率变量对风险率的影响系数为正,但在统计意义上并不显著,说明整体上,SPS 通报的严厉程度反映在频率上对中国生鲜水果出口持续时间的影响无显著差异。生存分析变量与控制变量回归系数的方向与显著性均与第(1)列估计结果相似。

表 3 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
SPS_{jht}	0.368** (0.183)	0.037** (0.019)	— —	— —
$SPSFreq_{jht}$	—	—	0.021 (0.036)	0.002 (0.004)
$DURATION_{jht}$	-0.213*** (0.021)	-0.021*** (0.002)	-0.211*** (0.021)	-0.021*** (0.002)
$NUMBER_{jht}$	-0.369*** (0.143)	-0.037*** (0.014)	-0.361** (0.144)	-0.036** (0.014)
$\ln GDP_{jt}$	-0.166***	-0.017***	-0.165***	-0.017***

(续表 3)

	(0.054)	(0.005)	(0.054)	(0.005)
$\ln PGDP_{jt}$	0.041	0.004	0.039	0.004
	(0.068)	(0.007)	(0.067)	(0.007)
$\ln DIST_j$	0.068	0.007	0.067	0.007
	(0.231)	(0.023)	(0.235)	(0.024)
$CONTIG_j$	-0.473	-0.047	-0.469	-0.047
	(0.300)	(0.030)	(0.300)	(0.030)
FTA_{jt}	-0.836***	-0.084***	-0.848***	-0.085***
	(0.216)	(0.022)	(0.217)	(0.022)
$\ln RCA_{ht}$	-0.130	-0.013	-0.153	-0.015
	(0.140)	(0.014)	(0.140)	(0.014)
$\ln DIV_{ht}$	-0.719**	-0.072**	-0.660*	-0.066**
	(0.339)	(0.034)	(0.337)	(0.033)
$\ln CO_{jht}$	-0.344***	-0.035***	-0.333***	-0.033***
	(0.128)	(0.013)	(0.128)	(0.013)
$\ln PRICE_{jht}$	0.052	0.005	0.049	0.005
	(0.120)	(0.012)	(0.119)	(0.012)
$\ln(PRO_{jht} + 1)$	0.060***	0.006***	0.059***	0.006***
	(0.016)	(0.002)	(0.016)	(0.002)
$CONSTANT$	-224.500***	—	-228.453***	—
	(46.120)	—	(46.086)	—
地区固定效应	是	是	是	是
品类固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	3900	3900	3900	3900
对数似然函数值	-1113.191	—	-1114.835	—
不可观测异质性	0.232***	—	0.227***	—
方差比重 (ρ)	[0.000]	—	[0.000]	—

注：①小括号内为贸易关系层面的聚类稳健标准误；②中括号内为 ρ 系数 p 值；③***、**、* 分别表示在 1%，5%，10% 的显著性水平上通过检验。

2. 稳健性检验

为检验随机效应 Cloglog 模型基准回归结果的稳健性，分别采用随机效应 Probit 模型、随机效应 Logit 模型、删除 ii 型删失数据的随机效应 Cloglog 模型、随机效应线性概率模型 (LPM) 对其进行检验。结果表明^①，所有模型的 ρ 系数值均显著异于 0，说明无论采用何种回归模型，控制贸易关系层

^① 受限于篇幅，此处未列出稳健性检验详细结果，如有需要，可向作者索取。

面的不可观测异质性都是必要的。核心解释变量方面,所有模型估计的 SPS 通报二值变量系数均显著为正,频率变量系数均不显著;生存分析变量方面,所有模型估计结果均与基准回归相似;控制变量方面,所有控制变量估计系数的方向与显著性均与基准回归差异不大。总体而言,采用随机效应 Cloglog 模型的基准回归结果较为稳健。

3.不同类别 SPS 措施的影响分析

表 4 为采用随机效应 Cloglog 模型对 (7) 式进行估计的回归结果。第 (1) 列和 (3) 列报告了回归系数,第 (2) 列和 (4) 列报告了平均边际效应。结果显示,双边“动、植物与土地保护”类 SPS 通报二值变量与频率变量均在 5% 的显著性水平上对风险率的影响为正。具体来看,若贸易国在 t 年对 h 品类提出了仅属于“动、植物与土地保护”类的双边 SPS 通报,则失败风险率上升 13.3 个百分点,且每多增加一条双边“动、植物与土地保护”类 SPS 通报,失败风险率上升 10.1 个百分点;多边“动、植物与土地保护”类 SPS 通报频率变量也在 1% 的显著性水平上对风险率的影响为正,即每多增加一条多边“动、植物与土地保护”类 SPS 通报,失败风险率上升 3.3 个百分点。根据其设计形式的不同,SPS 措施通常被用作实现某些政策目标的工具 (Crivelli and Groeschl, 2016)。一般而言,多边 SPS 措施不具有国家歧视性,其主要作用在于提升进口产品的质量安全,若某进口来源国产品的质量相对较好,也可能促进其产品出口,而双边 SPS 措施的主要作用则在于针对性地抑制某进口来源国的产品出口(如某来源国的产品对进口国本土产品冲击过大)。因此,相对于多边 SPS 措施,双边 SPS 措施极易作为一种贸易壁垒造成贸易中断。综上说明,具有政策针对性的双边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施是贸易国限制中国生鲜水果出口持续时间的主要 SPS 措施,亟需高度关注。由于在遭受多边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施时,相较于其他国家,中国生鲜水果的出口受到了一定程度的市场准入限制,其质量需进一步提升。

表 4 不同类别 SPS 措施的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
$SPS_{jht}human.m$	0.311 (0.193)	0.031 (0.019)	— —	— —
$SPSFreq_{jht}human.m$	— —	— —	-0.003 (0.034)	-0.000 (0.003)
$SPS_{jht}animal.b$	1.325** (0.624)	0.133** (0.062)	— —	— —
$SPSFreq_{jht}animal.b$	— —	— —	1.009** (0.484)	0.101** (0.048)
$SPS_{jht}animal.m$	0.599 (0.664)	0.060 (0.066)	— —	— —
$SPSFreq_{jht}animal.m$	— —	— —	0.327*** (0.122)	0.033*** (0.012)
$SPS_{jht}all.m$	0.394	0.039	—	—

(续表 4)

	(0.480)	(0.048)	—	—
$SPSFreq_{jht}all.m$	—	—	0.288	0.029
	—	—	(0.258)	(0.026)
$CONSTANT$	-226.300***	—	-234.400***	—
	(46.460)	—	(46.570)	—
生存分析变量	是	是	是	是
控制变量	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
品类固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	3900	3900	3900	3900
对数似然函数值	-1111.574	—	-1112.726	—
不可观测异质性	0.229***	—	0.232***	—
方差比重 (ρ)	[0.001]	—	[0.001]	—

注：①小括号内为贸易关系层面的聚类稳健标准误；②中括号内为 ρ 系数 p 值；③***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的显著性水平上通过检验。

4. 不同品类层面的分析

进一步，分析 SPS 措施对中国不同品类生鲜水果出口持续时间影响的异质性，与基于 K-M 生存曲线得出的初步预期一致，整体上，遭遇 SPS 通报对鲜苹果、鲜柑桔的出口风险率无显著影响，而对鲜梨、鲜草莓出口则有显著的正向影响。具体来看，若鲜梨出口遭遇 SPS 通报，则风险率上升 13.6 个百分点，为全品类最高，可能的原因在于亚洲以外的鲜梨市场更多偏好西洋梨，对东方梨的市场需求相对规模不大，且对质量要求严苛，一旦遭遇 SPS 通报，容易发生贸易中断；若鲜草莓出口遭遇 SPS 通报，则风险率上升 7.8%。从频率上来看，每增加 1 条 SPS 通报，鲜梨出口风险率上升 3.5%，其余品类出口风险率整体上受频率变量的影响并不显著。从前文不同品类出口持续时间的分布特征来看，中国鲜柑桔的出口贸易关系较为稳定，可替代的鲜柑桔细类较多，在某细类遭遇 SPS 措施时，可以通过出口替代品的策略维持贸易关系，因此鲜柑桔的出口不容易发生贸易中断，而鲜草莓的出口关系较为脆弱，在遭遇 SPS 措施时较易发生失败结局。

进一步研究识别出，中国不同品类生鲜水果出口持续时间均在不同程度上受到不同类别 SPS 措施的差异化影响。其中，鲜梨、鲜草莓出口持续时间均在不同程度上受到多边“食品安全、人类健康”类 SPS 措施或多边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施的抑制作用；鲜苹果出口持续时间受到多边“全属性”类 SPS 措施的负向影响；鲜柑桔出口持续时间虽然遭遇了具有政策针对性的双边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施的严重抑制，但多边“食品安全、人类健康”类 SPS 措施对其产生了促进作用，反映了中国鲜柑桔的出口相对于其他国家具有质量优势。

六、结论与启示

本文基于 2002~2018 年中国 HS6 分位层面生鲜水果出口贸易数据,采用生存分析法全面分析了生鲜水果总体及不同品类的出口持续时间,使用离散时间模型研究了 SPS 措施及相关影响因素对出口持续时间的影响,并在进一步研究中对其异质性问题进行了探讨,得出的如下主要结论是:持续时间方面,在总样本期间内,有 60.30%的贸易段持续时间不超过 3 年,总体贸易段持续时间的中位数为 2 年。基于 K-M 生存曲线的分析表明,随着出口持续时间的增加,生鲜水果出口面临的失败风险概率越来越低。分品类来看,鲜柑桔的出口贸易关系较为稳定,鲜葡萄、鲜草莓的出口贸易关系较为脆弱。影响效应方面,贸易国 SPS 措施的实施显著地增加了中国生鲜水果对其出口的失败风险率,生存分析变量及控制变量的影响与理论预期大体一致,这一结论在不同回归模型下保持了稳健性。进一步研究表明,双边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施是抑制中国生鲜水果出口持续时间的主要措施,多边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施也具有一定的负向影响。分品类来看,鲜梨、鲜草莓及鲜苹果的出口持续时间可能因为质量差异化的原因在不同程度上受到了不同类别多边 SPS 措施的抑制作用。鲜柑桔出口持续时间主要受到具有政策针对性的双边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施的负向影响,而多边“食品安全、人类健康”类 SPS 措施带来的促进作用显示了其出口相对于其他国家具有质量优势。

基于以上主要研究结论,结合中国生鲜水果贸易发展的实际情况,为提升出口持续时间,稳定贸易关系,进一步促进中国水果出口贸易的持续健康发展,得出如下政策启示:第一,应积极对国际市场发布的 SPS 措施进行监测分析,重点关注双边“动、植物与土地保护”类 SPS 措施,并对不同品类可能遭遇的 SPS 通报制定差异化监测措施,针对其可能出现的与 WTO 规则不符的情形及时提出关注意见,维护国内生鲜水果出口利益。第二,对生鲜水果的生产加大科技投入力度,建立全面质检体系,全方位提升生鲜水果品质,达到与国际接轨的高质量安全标准,提升出口产品的国际声誉,努力将国内生鲜水果推向更多的国际市场尤其是经济发达地区市场。第三,应积极实行品牌化战略,发展地理标志产品,打造高品质生鲜水果名片,大力提升生鲜水果附加价值,保证生鲜水果出口的“优质优价”。第四,应把握“一带一路”的发展机遇,进一步推动与国际市场自由贸易协定的签订,消除贸易壁垒,促进生鲜水果出口市场多元化,同时加强供应链系统等基础设施建设,降低额外贸易成本。

参考文献

- 1.陈勇兵、李燕、周世民, 2012a:《中国企业出口持续时间及其决定因素》,《经济研究》第 7 期。
- 2.陈勇兵、蒋灵多、曹亮, 2012b:《中国农产品出口持续时间及其影响因素分析》,《农业经济问题》第 11 期。
- 3.邓路, 2018:《国家形象、交易信任与出口持续时间——来自中国产品层面的证据》,《当代财经》第 10 期。
- 4.董银果、黄俊闻, 2018:《SPS 措施对出口农产品质量升级的影响——基于前沿距离模型的实证分析》,《国际贸易问题》第 10 期。
- 5.董银果、刘雪梅, 2019:《SPS 措施、产品多样化与农产品质量升级:基于多产品出口企业理论》,《世界经济研究》第 12 期。

- 6.金祥义、张文菲, 2019:《金融结构与出口持续时间》,《国际金融研究》第10期。
- 7.李丽玲、王曦, 2015:《卫生与植物检疫措施对中国农产品出口质量的影响》,《国际经贸探索》第9期。
- 8.刘慧、蔡建红, 2019:《文化距离对中国企业出口持续时间的影响——基于GLOBE项目的调查数据》,《上海财经大学学报》第2期。
- 9.彭世广、周应恒, 2020:《中国对外水果贸易增长原因分析——基于三元边际的视角》,《农林经济管理学报》第1期。
- 10.邵军, 2011:《中国出口贸易联系持续期及影响因素分析——出口贸易稳定发展的新视角》,《管理世界》第6期。
- 11.沈立君、侯文涛, 2017:《反倾销壁垒对企业出口持续时间的影响——基于中国企业对美国出口数据的分析》,《国际经贸探索》第5期。
- 12.朱晶、李天祥、林大燕, 2018:《开放进程中的中国农产品贸易:发展历程、问题挑战与政策选择》,《农业经济问题》第12期。
13. Bernard, A. B., B. Jensen, S. J. Redding, and P. K. Schott, 2009, “The Margins of US Trade”, *American Economic Review*, 99(2): 441-487.
14. Besedes, T. and T. J. Prusa, 2006a, “Ins, Outs, and the Duration of Trade”, *Canadian Journal of Economics*, 39(1): 266-295.
15. Besedes, T. and T. J. Prusa, 2006b, “Product Differentiation and Duration of US Import Trade”, *Journal of International Economics*, 70(2): 329-358.
16. Besedes, T. and T. J. Prusa, 2011, “The Role of Extensive and Intensive Margins and Export Growth”, *Journal of Development Economics*, 96(2): 371-379.
17. Besedes, T. and T. J. Prusa, 2017, “The Hazardous Effects of Antidumping”, *Economic Inquiry*, 55(1): 9-30.
18. Brenton, P., C. Saborowski and E. V. Uexkull, 2010, “What Explains the Low Survival Rate of Developing Country Export Flows?”, *The World Bank Economic Review*, 24(3): 474-499.
19. Cadot, O., L. Iacovone, M. D. Pierola and F. Ranchet, 2013, “Success and Failure of African Exporters”, *Journal of Development Economics*, 101 (2013): 284-296.
20. Chaney, T., 2008, “Distorted Gravity: The Intensive and Extensive Margins of International Trade”, *American Economic Review*, 98(4): 1707-1721.
21. Chen, M. X., T. Otsuki and J. S. Wilson, 2008, “Standards and Export Decisions: Firm-level Evidence from Developing Countries”, *Journal of International Trade and Economic Development*, 17(4): 501-523.
22. Crivelli, P. and J. Groeschl, 2016, “The Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Market Entry and Trade Flows”, *The World Economy*, 39(3): 444-473.
23. Helpman, E. and M. J. Melitz Rubinstein Y., 2008, “Estimating Trade Flows: Trading Partners and Trading Volumes”, *Quarterly Journal of Economics*, 123(2): 487-493.
24. Hess, W. and M. Persson, 2011, “Exploring the Duration of EU Imports”, *Review of World Economics*, 147(4): 665-692.
25. Hess, W. and M. Persson, 2012, “The Duration of Trade Revisited”, *Empirical Economics*, 43(3): 1083-1107.
26. Lv, X., G. Zhang, X. Xu and Q. Li, 2019, “Weighted Quantile Regression for Censored Data with Application to Export

Duration Data”, *Statistical Papers*, 60(4): 1161-1192.

27.Melitz, M. J., 2003, “The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity”, *Econometrica*, 71(6): 1695-1725.

28.Movchan, V. and O. Shepotylo and V. Vakhitov, 2020, “Non-tariff Measures, Quality and Exporting: Evidence from Microdata in Food Processing in Ukraine”, *European Review of Agricultural Economics*, 47(2): 719-751.

29.Nitsch, V., 2009, “Die Another Day: Duration in German Import Trade”, *Review of World Economics*, 145(1):133-154.

30.Peterson, E. B., J. H. Grant and Rudi-Poloshaka, 2017, “Survival of the Fittest: Export Duration and Failure into United States Fresh Fruit and Vegetable Markets”, *American Journal of Agricultural Economics*, 100(1): 23-45.

31.Segura-Cayuela, R. and J. M. Vilarrubia, 2008, “Uncertainty and Entry into Export Markets”, Bank of Spain Working Paper No.811, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1144564.

(作者单位: ¹南京农业大学经济管理学院;

²江西财经大学经济学院)

(责任编辑: 云 音)

The Impact of SPS Measures on the Duration of China’s Fresh Fruit Exports

Peng Shiguang Zhou Yingheng Geng Xianhui

Abstract: In order to provide important empirical references for China to maintain and expand exports of fruit and other agricultural products with special advantages, this article uses a survival analysis method to explore the export duration of fresh fruit in general and in different categories, based on China’s HS-6 code fresh fruit export trade data from 2002 to 2018. The results show that during the sample period, the median duration of China’s fresh fruit exports is 2 years, with 60.30% of the trade segments disappearing within 3 years, and the export risk rate has negative time dependence. By category, the export relationship of fresh citrus is relatively stable, while the export relationship of fresh grapes and fresh strawberries is more fragile. The implementation of SPS measures by trading countries has significantly increased the risk of failure of fresh fruit exports, among which the targeted bilateral SPS measures in the category of “animal, plant and land protection” have the most serious impact. The export durations of fresh pears, fresh strawberries and fresh apples are all inhibited by relevant multilateral SPS measures to varying degrees. Although the export duration of fresh citrus is severely negatively affected by bilateral SPS measures in the category of “animal, plant and land protection”, the multilateral SPS measures in the category of “food safety, human health” have a positive effect on them, reflecting the quality advantage of China’s fresh citrus exports. In addition, survival analysis variables and control variables such as economic scale and competition degree have differentiated effects. The study concludes with a number of policy implications.

Key Words: Fresh Fruit; Survival Analysis Method; Export Duration; SPS Measure

后小康社会的农业农村发展： 国际经验与转型方向

——中国国外农业经济研究会第八次会员代表大会 暨 2020 年学术研讨会综述

张藕香 栾敬东

2020 年是中国全面建成小康社会之年，也是脱贫攻坚、“十三五”规划收官之年，面临减贫战略的转型和“十四五”时期的谋划，更面临第二个百年目标的谋篇布局，在中国现代化进程中具有承前启后的重要意义。与此同时，岁末年初暴发的新冠肺炎疫情，给中国经济乃至世界经济带来了很大的不确定性，也不可避免地影响到中国的农业农村发展。在此背景下，以“后小康社会的农业农村发展：国际经验与转型方向”为主题的中国国外农业经济研究会第八次会员代表大会暨 2020 年学术研讨会于 8 月 18 日在安徽农业大学举行。会议由中国国外农业经济研究会、中国社会科学院农村发展研究所和安徽农业大学联合主办，由安徽农业大学经济管理学院承办。来自国内外 80 多所高校与科研院所的 300 多名专家学者参加会议，就高收入国家农业农村政策转变与启示、中国农村土地制度改革与减贫的政策效应、农业高质量发展与健康消费、中国农产品国际贸易及其挑战以及后小康社会的农业农村发展等议题展开了研讨。

一、高收入国家农业农村政策转变与启示

根据国家统计局公布的数据，2019 年中国人均 GDP 首次突破 1 万美元大关，人均国民收入达到 10410 美元，高于中等偏上收入国家 9074 美元的平均水平^①。这不仅意味着中国经济迈上新台阶，也意味着中国迈入中高收入国家的行列。与会专家学者就高收入国家的农业农村政策转变展开了探讨。

英国诺丁汉大学 Paul Wilson 从英国的政策实践出发，探讨了英国脱欧后的农业政策发展和方向。他指出，1957 年欧盟的前身欧洲共同体在罗马条约中签订了共同农业政策（The Common Agricultural

^①数据来源：《权威发布：2019 年我国人均 GDP 首次突破 1 万美元大关》，http://k.sina.com.cn/article_3919603060_e9a0657401900onkw.html?cre=tianyi&mod=pcpager_tech&loc=7&r=9&rfunc=100&tj=none&tr=9&from=news&subch=onews。

Policy, 简称“CAP”), 英国于1973年加入了欧盟, 因而也就加入了CAP; 英国在2021年1月1日全面脱欧后, 需要出台适合本国国情的农业政策; 在2021~2028年英国农业政策转变的过渡期后, 其农业政策会有更大程度的调整。同时, 他还指出, 对于农业政策研究, 数据很重要, 以往的农户数据主要关注收入和产量, 过去10~15年增加了对环境数据的收集, 现在应强化对“环境投入”“环境产出”等方面问题的研究, 政策也应从对农户生产的支持转向对新的领域——环境的支持, 但在相关数据收集和分析方面仍然面临一些挑战。作为已经迈入中高收入水平的国家, 中国应提前做好经济转型后的政策调整, 以发挥政策的引领作用, 增强政策的适配性; 同时, 还应重视对经济转型后新发展指标的数据积累, 为未来的科学研究提供数据支持。

国家林业和草原局经济发展研究中心韩枫分析了美国从突破“公地悲剧”到与“非正式制度”耦合的法治化进程及其对中国草原管理的启示。她指出, 美国联邦政府依托内政部土地管理局、农业部林务局等相关机构对公共牧草地实施法治化管理, 确立了以放牧费制度为核心的保护利用模式。中国的草原管理正处在重要转折时期, 如何实现“山水林田湖草”一体化, 走上“绿水青山就是金山银山”的发展道路, 是当前中国草原管理需要思考的问题。她认为, 尽管中美两国国情存在较大差异, 但美国的公共牧草地管理有以下经验值得中国借鉴: 一是明确了国家对公共牧草地的所有权, 实现了联邦政府对绝大部分公共牧草地的多用途管理; 二是以《国家环境政策法》为核心, 建立了完善的放牧制度和管理体系, 强化了政府对公共资源可持续发展的监管, 实现了法治化与市场化并进, 既发展了产业又完善了法治; 三是重视发挥非政府组织和第三方机构的监管作用, 在一定程度上避开了既当“裁判员”又当“运动员”的“监管陷阱”。因此, 中国要加强草原管理, 首先应突出政府治理的优势, 明确界定国家和集体的草原权属, 抓紧解决制度层面的遗留问题, 推动草原管理法治化; 其次, 开展草原资源清查, 并根据清查结果, 构建草原生态补偿长效机制, 实施分类分级管理和修复治理; 第三, 促进牧区优势产业发展, 发展牧、游、文化多元复合型草原经济, 走生态产业化、产业生态化之路。此外, 还要重视发挥第三方评估机构的监督作用, 建立有效的事前、事中和事后监管评估机制。

日本作为精耕细作型农业现代化国家的典型代表, 其农民组织化建设经验对中国具有借鉴和启示意义。农协是日本农民组织化建设的重要载体和产物。南京财经大学刘余在报告中指出, 为了适应农业结构调整和市场环境变化, 日本农协从未停止业务范围调整和组织结构改革。近年来, 日本农协正朝着组合和市场化两个方向改革。改革后, 日本农协的规模扩大、数量缩减, 但产后环节的组织化功能被弱化。在这种背景下, “集落营农组合”开始出现, 从而在产后销售功能上得到拓展, 尤其是在农业生产条件较为落后的地区。与日本类似, 中国的合作社也普遍存在合作不规范和规模偏小问题, 而且仅仅依靠合作社来实现农民组织化在产前、产中和产后环节势必会存在效率损失。因此, 中国的合作社也应适应农业产业化和市场化改革的需要, 在提高其规范化程度的基础上, 进一步提升合作规模, 实现镇域、县域甚至更大规模的合作, 尤其是在较为落后的地区; 同时, 还要分别构建产前、产中、产后环节的新型经营主体, 避免因规模过大出现规模不经济。

城乡关系是发展经济学的重要议题, 城乡均衡、协调发展一直是各国相关政策的重心, 也是学界探讨的重要方向之一。湖南工商大学李东坡考察了20世纪70年代以来日本近50年的农村变迁与城

乡关系的变化。他指出，在日本的工业化和城市化进程中，先后经历了前期经济的高速增长和后期人口的老齡化，曾经一度出现农村问题突出、城乡差距拉大的局面，导致农村人口、土地、村庄和居民心理上的“空洞化”。但是，在政府的推动下，绝大多数村庄在历经波折起伏后最终都顽强地存续了下来，1970~2015年，村庄数量减幅不超过3%。这主要得益于“回归田园”运动的推进，以年轻人为主体的、大量城市居民到农村定居，促进了城乡间的交流、互动与融合，使城乡关系由竞争、对抗变为交流、合作和联动，从而出现了城市出身居民的“I型”、农村出身的城市居民回归原地的“U型”和到其他农村地区的“J型”回归轨迹。中国正处在工业化和城镇化进程中，统筹城乡发展、促进城乡交流需要引起足够的重视；同时，中国正在推进乡村振兴，乡村振兴关键靠人才，应借鉴日本以“回归田园”运动为代表的乡村振兴的经验做法，促进年轻人回流，实现城乡均衡、可持续发展。

二、农村土地制度改革与减贫的政策效应

中国是全球最大的发展中国家，改革开放40多年来，走出了一条持续深化改革的发展道路。以家庭承包制为代表的中国农村各项改革，不仅有效地解决了中国人的吃饭问题、将中国人的饭碗牢牢端在自己的手中，而且推动在2020年即将实现消除绝对贫困、全面建成小康社会的目标。这一历史性成就是中国持续深化改革的结果，更是相关政策推动的结果。作为激发中国经济活力的重要力量，土地制度改革历来受到关注；同时，近年来，随着脱贫攻坚目标任务的全面完成，农村的减贫成效也受到越来越多的关注。

（一）农村土地制度改革

土地制度改革一直是农村改革的核心。作为农村的基础性制度安排，中国独特的农地制度对农业发展乃至整个经济的持续增长起到了重要的保障作用。浙江大学郑淋议认为，受制于改革开放前的路径依赖，家庭承包制存在内在的产权不明晰、产权不稳定和产权不完整问题，农村土地产权制度改革始终沿着“产权强度-产权长度-产权广度”的路径演化，呈现法制化、长期化和市场化的改革取向；在第二轮承包期（1999~2028年）后期，应重点做好建立土地信息数据库、开展土地延包试点和配置农地非农用权利等工作，实现从产权界定到产权实施、从产权不稳到产权稳定、从产权残缺到产权完整转变。以产权的强度、长度与广度为核心的现代产权理论不仅可以解释家庭承包制改革在当下的基本取向，也能够指明其在二轮承包期后期改革的未来路径，因而，该理论具有广泛的适用性。

地权稳定是促进土地保护性投资的关键。郑州大学李家家认为，在中国现行的土地制度下，由于农村“集体”概念不明确和农民的“惜地”情结，土地产权的不清晰和不稳定会增加土地交易的不确定性，引发土地流转纠纷，造成土地经营权不稳定，进而阻碍家庭农场对土地的保护性投资，产生过度使用化肥、农药等掠夺地力的行为，影响土地的可持续生产能力和农业的可持续发展。因此，在“三权分置”背景下，应通过强化对土地经营权的法律保护、构建规范的土地流转市场来促进家庭农场对土地的保护性投资。

（二）农村减贫的政策效应

2020年中国将全面消除绝对贫困，创造人类减贫史上的奇迹：7亿多贫困人口实现脱贫，占同期

全球减贫人口总数的70%以上。这一历史性成就得益于精准减贫的基本方略和超常规的政策举措。南京财经大学陈杰通过研究精准扶贫政策的增收效应认为，建档立卡政策的实施能够有效提高贫困户的家庭纯收入，且对其转移性收入增长的作用大于非转移性收入增长的作用；整村推进政策的实施，提高了贫困村的公共服务与基础设施建设水平，进而对贫困户非转移性收入增长具有显著的促进作用。

作为精准扶贫政策最基层的贯彻者和实践者，村干部和村集体的作用尤为关键。辽宁工程技术大学陈子怡研究发现，高学历的村干部会显著降低村庄的贫困发生率；村干部素质可通过提高村庄非农就业率、增加村集体经济收入和基础设施建设投资来促进村庄贫困发生率的降低。同为辽宁工程技术大学的黄金月认为，村集体经济水平可明显降低村庄的贫困发生率，且非农产业发展与基础设施建设在村集体经济对贫困发生率的影响中起着传导作用。因此，应发挥政府的激励作用：鼓励村集体组织因地制宜发展适合本村的现代集体产业；为发展集体经济开通绿色通道，降低村集体投资的成本与风险，保证贫困群体有稳定的收入来源。

三、农业高质量发展与健康消费

（一）农业高质量发展

高质量发展是贯彻新发展理念的根本体现。农业高质量发展是绿色成为普遍形态的发展，推进农业绿色发展是农业发展观的一场深刻革命。河南科技大学谷秀云研究发现，目前农户种粮利润逐年趋少，在部分省份甚至出现负值，而在市场机制的调节和国家宏观调控的引导下，理性小农的绿色全要素生产率“创造性破坏”提升。因此，在推进粮食绿色生产转型过程中，需要充分考虑种粮成本上升、利润趋少的现实，通过合理引导理性小农的生产决策，控制种粮成本上升，降低因种粮成本上升对粮食绿色全要素生产率提升带来的负面影响，兼顾农户种粮利润与粮食绿色全要素生产率的提升，实现农业高质量发展与绿色全要素生产率“创造性破坏”提升的双赢局面。

推动乡村产业高质量发展是新时代深化农业供给侧改革和实现乡村振兴的核心内容。华中农业大学叶锋认为，在三大主粮中，玉米的供需结构性问题最为严重。为了缓解玉米的供需结构性矛盾，2016年国家发改委按照“市场定价、价补分离”的原则对玉米主产区中东北三省一区的玉米收储制度改革，将玉米临时收储政策调整为“市场化收购”+“生产（种植）补贴”的新机制，逐步扭转了近年来玉米价格不断提高、库存不断增多、补贴和亏损不断增加的局面。因此，应坚持以市场为主导的粮食支持制度改革、增进现有补贴的合理性、补齐玉米收储制度改革中的短板，促进玉米产业高质量发展。江苏大学黄曼认为，乡村产业高质量发展应具备高端化的产品生产、最大化的价值实现及合理化的价值分配。在由政府引导或推动、能人和农户等多元主体参与的合作联社这一组织形式中，各参与主体的能力异质性、行动协同性和利益一致性特征能促使他们利用各自的优势从外部环境吸收资金、技术、人才、信息等产业要素，发挥多元主体协同治理效应，促进产品生产的高端化、价值实现的最大化以及价值分配的合理化，最终实现乡村产业高质量发展。

（二）营养与健康消费

农业高质量发展的最终目的是为了满足消费者日益增长的美好生活需要，从“吃得饱”到“吃得

好”再到“吃得健康”。子女作为家庭的未来，其营养需求在家庭决策中将首先得到满足，这会影响整个家庭的营养摄入。因而，子女是否随迁在一定程度上影响农民工的营养状况。浙江农林大学何志鹏考察了子女随迁对进城农民工营养摄入量的影响。他发现，与子女未随迁的农民工相比，子女随迁的农民工的热量摄入显著增加了3.9%；从营养摄入结构看，子女随迁显著增加了农民工的脂肪与蛋白质摄入量，分别增加了9.3%与5.0%，但对农民工碳水化合物的摄入量无显著影响。同为浙江农林大学的邓叶分析了城镇养老保险对农民工营养摄入结构的影响。结果表明，城镇养老保险改变了农民工的营养摄入结构，脂肪、蛋白质取代碳水化合物成为农民工增加营养的主要来源；在控制农民工收入和劳动强度等因素后，城镇养老保险显著增加了农民工的脂肪和蛋白质摄入量，分别增加了13.5%和8.8%；农民工营养摄入结构的转变，促使农民工的热量摄入增加了6.8%。

消费者是安全认证农产品的最终需求方，其对安全认证农产品的态度与购买意愿决定了安全认证农产品市场的潜力。江南大学李佳敏认为，由于信息不对称或信息失真，消费者的认知和情感对安全认证农产品购买行为的影响具有很强的不确定性；质量安全认证标签对消费者的感知价值和购买意愿有显著的正向影响，感知价值对消费者信任产生正向作用，而消费者信任又对购买意愿产生正向传导。

在消费方式不断升级的今天，面对生鲜农产品易腐、难存、对物流要求高等特殊性造成电商零售市场占有率低的状况，江南大学布玉婷研究了消费者从超市、农贸市场线下购买生鲜农产品向移动线上渠道迁移的作用机制。她发现，消费者向移动线上渠道迁移的意愿受到来自推力因素和拉力因素的正向促进作用以及来自锚定因素的负向抑制作用，锚定因素会对拉力因素和消费者向移动线上渠道迁移意愿之间的作用机制形成负向的调节作用，这一作用在以农贸市场为原始渠道时效果更明显。

四、中国农产品国际贸易及其挑战

中国在1996年以前是世界上最大的大豆净出口国，大豆出口占世界市场90%以上的份额，但此后中国逐渐从大豆净出口国变成世界上最大的大豆净进口国。南京理工大学林大燕认为，中国大豆产需缺口不断扩大，进口规模急剧扩张，对国内大豆产业造成了严重威胁。她利用2012~2018年中国与美国、巴西的大豆贸易月度数据，测算了中国从两国进口大豆所实施的非关税措施的关税等值水平。结果发现，平均关税等值分别高达41.9%和50.8%，远高于3%的进口关税，在调控大豆进口方面发挥的作用远远大于关税；即使如此，中国实施非关税措施仍具有较大空间，特别是动植物检疫措施还可以进一步增强。因此，中国应进一步强化非关税措施，同时加强反倾销、反补贴政策研究和人才培养，为今后利用反倾销、反补贴手段维护国内大豆产业正常发展空间做准备。

中国是全球最大的茶叶生产国和消费国，也是世界上唯一生产六大茶类的国家。作为古丝绸之路的传统优势农产品，茶叶以其独特的品质、悠久的历史、厚重的文化，在“一带一路”背景下迎来了新的发展机遇。安徽农业大学张藕香利用UN Comtrade数据，分析了2000~2018年中国在“一带一路”沿线64个国家茶叶出口贸易的增长及其变化状况。她发现，在“一带一路”倡议提出前后，贸易国经济规模、双边贸易壁垒、贸易政策环境均有明显变化，尤其是基础设施投资的增长，使得贸易距离等传统因素的制约作用正在减弱，这对减少双边贸易成本、扩大中国茶叶出口具有积极作用。因

此，在贸易保护主义抬头的背景下，以技术性贸易壁垒、绿色贸易壁垒为代表的新型非关税壁垒逐渐取代传统关税壁垒，成为制约中国茶叶出口贸易增长的关键因素。中国作为全球最大的茶叶生产国，理应在推动茶产业高质量发展中提升茶叶出口竞争力和国际市场占有率，规避新型非关税壁垒等因素对中国茶叶出口带来的冲击。

五、后小康社会的农业农村发展

2020年注定是不平凡的一年、注定是载入史册的一年。在这一年，中国将向世界宣告消除现行标准下的绝对贫困，全面建成小康社会，开启下一个百年目标的新征程。在这承前启后的关键年份，突发的新冠疫情让中国经济面临前所未有的机遇和挑战，也给中国的农业农村发展带来了很大冲击。中国农业科学院李先德在题为“新冠肺炎疫情对全球农产品市场与粮食安全的影响及应对建议”的主旨报告中，利用联合国粮食及农业组织数据库近十年来全球谷物生产、贸易、利用和库存情况，分析了当前世界农产品市场面临的形势。他指出，受疫情影响，全球农产品供需将从供应相对充足转向局部供过于求或供不应求，国际农产品价格将止跌回升，全球农产品贸易受阻，农产品贸易规模将显著下降，粮食不安全状况恶化；主要农产品生产和出口高度集中，但进口相对分散。因此，中国应高度重视国内生产，切实保障农产品稳定充足供应；加快大宗农产品进口步伐，把握市场主动权；积极应对贸易限制，推动贸易开放和国际合作；制止“舌尖上的浪费”，促进形成节约、健康的餐饮习惯。

清华大学王亚华基于国际比较的视角，从自然物质条件、社会经济属性、规则制度特征三个维度分析了中国国情农情与农业农村现代化。他指出，中国人均自然资源匮乏，生态系统脆弱且持续恶化，“七山二水一分田”的地形地貌以及水热光等极不均衡的农业资源条件，导致不可能在大部分国土上发展大规模、标准化农业；虽然中国书写了人类经济发展史上的奇迹，但是，小农户仍然是中国农业生产经营的主要组织形式，快速的城镇化导致农村问题重重。他认为，中国农业农村现代化既受本国国情农情的制约，同时也受国际发展环境的影响，独特的国情和复杂的国际环境决定了中国不可能走传统的现代化道路，应从自然物质条件、社会经济属性、规则制度特征3个方面探索有中国特色的农业农村现代化道路。

中国社会科学院魏后凯在题为“‘十四五’时期中国农村发展战略”的主旨报告中，深入分析了“十四五”时期的两大背景和两大战略转型。在两大背景方面，他指出，“十四五”时期中国将全面进入城镇化减速推进新阶段，2025年中国的城镇化率将达到65.5%。但从目前来看，常住人口和户籍人口的城镇化率并没有缩小的迹象，农民进城落户意愿还在下降，并且存在“被城镇化”倾向，即40%靠行政区划调整来拉高城镇化率。因此，应加快农民的市民化进程，推进户籍人口城镇化率增幅超出常住人口城镇化率增幅，最终实行两率并轨、实现市民化与城镇化同步。“十四五”时期，应在城乡融合背景下加快构建城乡发展共同体和村庄整治，即以县（市）为最佳地理单元，打造以产业、生态、教育、医疗卫生、文化等多维一体的城乡发展共同体；村庄整治应在建立市场化的自愿退出机制前提下，进行适当的规划引导，采用合村并居的方式，建设“小规模、组团式、微田园、生态化”新村，少数有条件的村庄可向小城镇转型。

在两大战略转型方面，魏后凯指出，到2020年底，中国农村地区将实现全面小康，但总体上讲，这仍然是一种较低水平的全面小康。因此，“十四五”时期应以建设高水平的全面小康和加快推进农业农村现代化为目标，按照基本实现农业农村现代化目标的分省实现程度与推进次序，将全国各省份划分为3个梯队，分梯次推进农业农村现代化。“十四五”时期，要推进全面脱贫与乡村振兴的有效衔接与平稳转型，就要科学设置两者接续的过渡期，既不能太短，也不宜过长，3~5年过渡期为宜。在过渡期内，统筹做好全面脱贫与乡村振兴的衔接工作；过渡期之后，把农村减贫纳入乡村振兴战略，实现减贫战略和相关工作体系的平稳转型。

此外，还要全面加强扶贫资产管理。在1980~2020年间，中央财政累计投入专项扶贫资金接近1万亿元，仅2016~2018年就达到7639亿元。这些财政扶贫资金投入在全国形成了规模庞大的扶贫资产，估计总额将高达3.2万亿元以上。目前，各地大多把着重点放在扶贫资金管理和贫困户脱贫增收上，而对扶贫资金投入后所形成的扶贫资产的管理维护没有给予足够的重视，导致出现全国扶贫资产家底不清、国家层面的监管政策缺乏、管护机制缺失、资产闲置甚至流失等问题。因此，在脱贫攻坚目标完成后，要把着重点由现行的扶贫资金管理逐步转移到扶贫资产管理上来，开展扶贫资产的清产核资工作，制定全国扶贫资产管理办法，深化完善扶贫资产收益分配机制，将扶贫资产管理纳入乡村振兴战略，全面加强对扶贫资产的管理。

六、总结与展望

本届年会暨学术研讨会是在新冠疫情影响下召开的，在会议形式上有很大的突破和创新，在北京、合肥两地举行，分别设立主会场和分会场，线上线下结合。参会会员和专家学者从国际比较和借鉴的视角，围绕“后小康社会的农业农村发展”这一主题，就高收入国家农业农村政策转变与启示、中国农村土地制度改革与减贫的政策效应、农业高质量发展与健康消费、中国农产品国际贸易及其挑战以及后小康社会的农业农村发展等议题展开了激烈讨论与充分交流，取得了丰硕的学术成果，对相关主题的进一步探索和研究具有重要的参考价值 and 启示意义；尤其是在新冠疫情对全球农产品市场与粮食安全的影响、基于国际比较视角的中国国情农情与农业农村现代化发展，以及“十四五”时期中国农村发展战略乃至2035年中国农业农村发展前景等方面的研究成果，为后小康社会的农业农村发展提供了新的思路和方向。

2020年的特殊意义不仅在于疫情影响带来的冲击，还在于它的划时代意义——实现中华民族第一个百年奋斗目标。这既是一个终点，也是一个新的起点。站在新的起点上，中国的农业农村发展如何面对新的挑战，如何推动减贫战略和相关工作体系实现平稳转型、接续推进脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，如何加强扶贫资产管理、完善扶贫资产收益分配机制等，均有待会内外专家学者进行持续关注和跟踪研究。

（作者单位：安徽农业大学经济管理学院）

（责任编辑：霜 晴）

巩固脱贫攻坚成果 衔接乡村振兴战略

——《中国农村经济》《中国农村观察》

第四届“三农论坛”征文研讨会综述

胡 祎

2020年是中国全面建成小康社会的实现之年，是“十三五”规划的收官之年，也是脱贫攻坚战役的决胜之年。党和国家正在编制有效衔接脱贫攻坚和乡村振兴工作的各项规划，为即将开启的全面建设社会主义现代化国家新征程规划路线。在此关键的时间节点上，由中国社会科学院农村发展研究所“两刊”编辑部主办，福建农林大学经济学院承办的“《中国农村经济》《中国农村观察》第四届‘三农论坛’征文研讨会”，于2020年9月26日在福建省福州市顺利召开。来自中国社会科学院、国务院发展研究中心、清华大学、北京大学、中国人民大学、福建农林大学等22家单位的520多位专家学者通过“线上+线下”的方式参加了会议。围绕如何“巩固脱贫攻坚成果、衔接乡村振兴战略”的主题，与会专家进行了深入讨论，在总结脱贫攻坚成就与经验的基础上，就如何有效衔接乡村振兴战略、优先发展农业农村问题各抒己见，为国家开展下一阶段乡村振兴工作提供了大量有益的思路。

中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯、国务院发展研究中心农村经济研究部部长叶兴庆、清华大学中国农村研究院副院长王亚华和福建农林大学经济学院教授刘伟平，分别围绕“如何从脱贫攻坚转向乡村振兴”、“在畅通国内大循环中推进城乡双向开放”、“中国乡村治理的社会生态系统分析”、“基于‘生态平衡’再论中国森林资源利用方式的转型与高质量发展”的主题发表了主旨报告。本次会议还围绕“劳动力流动”、“农村减贫”、“农村金融与社保”、“农业林业土地制度改革”、“农业技术与可持续发展”、“农业政策”、“农村消费与健康”、“乡村振兴与发展”、“乡村治理”主题设置了9个分论坛。会议共收到投稿论文382篇，经“两刊”编辑部和相关领域专家的多轮评审，共有73篇论文在会上进行了展示。现将与会专家和会议论文的主要观点予以综述。

一、中国脱贫攻坚工作的成就与经验

（一）中国脱贫攻坚工作的巨大成就

2015年以来，中国脱贫攻坚工作的成就举世瞩目。魏后凯指出，中国农村贫困线存在1978、2008和2010年三个标准。按1978年标准测算，中国农村贫困人口从1978年的2.5亿人下降到了2007年

的 1479 万人；按 2008 年标准测算，贫困人口从 2000 年的 9422 万人下降到了 2010 年的 2688 万人；按 2010 年标准测算，贫困人口从 2010 年的 16567 万人下降到了 2019 年的 551 万人。按照规划目标任务，中国脱贫攻坚工作已经取得决定性成就。截至 2019 年底，全国贫困发生率仅为 0.6%，97% 的建档立卡贫困人口实现脱贫；832 个贫困县减少到 52 个，94% 的贫困县实现摘帽；贫困地区农民收入增长幅度持续高于全国平均水平，基本公共服务均等化稳步推进，2013 到 2019 年，832 个贫困县农民人均可支配收入年均实际增速 9.7%，比同期全国农民人均可支配收入增幅还要高 2.2 个百分点。从世界范围来看，中国对世界减贫的贡献率超过 70%，是全球最早实现联合国千年发展目标中减贫目标的发展中国家。2020 年脱贫攻坚任务完成后，中国将提前 10 年实现联合国 2030 年可持续发展议程的减贫目标。

（二）中国脱贫攻坚取得成就的重要经验

中国脱贫攻坚工作得到了党、国家和全社会的倾力支持，政策、制度、资金、人才等方面的扶持，是中国脱贫攻坚取得巨大成就不可或缺的因素。

1. 施行精准有效的扶贫政策。党和国家对贫困人口的重视，精准有效的扶贫政策，是中国脱贫攻坚工作取得成功的重要原因。李晗等研究了精准扶贫政策对贫困家庭复原力的影响，发现在精准扶贫政策的支持下，“建档立卡”贫困户的家庭资产积累和可行能力都得到了大幅提高，面对冲击时复原力更强。综合来看，精准扶贫政策使贫困家庭的复原力提高了 7.5%，极大地增强了农村居民的生活幸福感。周强、王乾领研究了精准扶贫政策对居民主观幸福感的影响，发现精准扶贫政策使农村居民家庭成员的健康状况得到改善，贫困户的自我发展能力得到提高，家庭收入也随之升高，生活幸福感大大提升。但精准扶贫政策也扩大了地区内的收入差距，带来了一定的负外部性和不安定因素。

2. 持续改善农村基础设施条件。农村基础设施条件的改善，是缓解区域性贫困的重要支撑和基础。田红宇等利用 2004—2017 年全国地级市面板数据的研究发现，高铁开通能加强城市的“虹吸效应”，使贫困地区的劳动力更快地向经济发达城市流动，进而缓解农村的多维贫困。周丽惠等利用 2006—2017 年全国县级面板数据的研究也得到了相似的结论，发现高铁开通使县域农民的工资性收入、经营性收入和财产性收入都大幅提高。其主要源于三个方面：一是加快了农村劳动力向城市的转移；二是促进了县域经济发展，增加了就业岗位；三是正向空间溢出效应带动了周边县域的发展。

3. 不断完善农村基本制度。不断完善的农村基本制度是农民脱贫增收的动力和保障。于新亮等研究了城乡居民基本医疗保险制度的减灾效应，发现在面对灾难性卫生支付时，新农合制度不仅在当期通过经济补偿降低了农村家庭的卫生支出，还在长期内发挥了健康维护功能，避免了灾难性卫生支出内卷化和家庭发展能力被侵蚀殆尽的恶性循环，阻断了“因病致贫”这条贫困路径，为中国脱贫攻坚做出了巨大贡献。刘魏、王小华研究了地权稳定性对农户贫困的影响，发现农地确权制度能有效缓解农户的多维相对贫困。确权使农地产权的稳定性提高，农户得以更多地进行农业机械投资和参与非农就业，这提高了农户家庭成员的劳动生产率，增加了农户的家庭总收入。

4. 积极推广现代科学技术。技术进步也是解决农村区域性贫困的重要力量。吴本健等研究了数字技术的发展对农村脱贫的影响，发现虽然环境差异造成的“物理鸿沟”和农户知识技能差异造成的“技

术鸿沟”弱化了数字技术缓解多维相对贫困的效果，但数字技术依然大幅提高了农户的市场参与度，改善了农户的社会资本情况，推动了农户参与非农就业，提高了农户家庭的创收能力。

5. 强化农户内生发展动力。增强农户的内生发展动力，是促使农户脱贫及防止脱贫后返贫的关键。高远东、张振构建了社会资本内生增长的家庭生产经济模型，从理论层面探讨了社会资本在贫困家庭中的作用机制，发现社会资本在家庭脱贫和防范返贫两阶段均具有正向作用。在脱贫阶段，社会网络是首要的社会资本；在防范返贫阶段，社会信任和社会声望则是更为关键的因素。

二、脱贫攻坚衔接乡村振兴的发展思路

（一）分阶段分梯次做好多领域全方位衔接

魏后凯指出，脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，是一个多层次、多领域、多视角的综合概念。在内容上，要着重做好观念、规划、体制机制和政策上的衔接；在观念上，要传承并发扬“精准”理念，充分发挥农民的主体作用，全面激发内生发展动力；在规划上，要巩固脱贫成果，将减贫战略纳入“十四五”规划和乡村振兴战略第二个五年规划中，做好时序和内容衔接；在体制机制上，要借鉴脱贫攻坚形成的领导体制和工作机制，并不断丰富和完善，激发市场、主体和要素的活力；在政策上，要从实际出发，采取差别化的办法，对脱贫攻坚的特惠性政策实行分类处置，促使其向常规性、普惠性、长期性政策转变。

虽然 2020 年中国将彻底解决区域性整体贫困问题，但现行标准只是稳定实现了“两不愁三保障”，与中高收入国家相比贫困线水平还不高。因此，反贫困依然是未来很长一段时间的目标和任务。未来 3 到 5 年的过渡期内，要分阶段、分梯次做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接工作。

分阶段推进，就是要从时间上分为过渡期前、过渡期和过渡期后三个阶段，分别安排工作重点。过渡期前，仍要以脱贫攻坚为重心，将乡村振兴举措全面融入脱贫攻坚行动之中。已摘帽贫困县，要打好基础、提高质量、增强内生动力，防止返贫；未摘帽贫困县，要聚焦解决剩余贫困人口脱贫和摘帽问题。过渡期内，要统筹做好全面脱贫与乡村振兴衔接工作。过渡期后，要把农村减贫纳入乡村振兴战略，实现减贫战略和工作体系的平稳转型。

分梯次推进，就是要在区域上把全国分为发达地区、非贫困地区和贫困地区，差异化推进。发达地区，应率先实现工作重心转移和减贫转型；非贫困地区，过渡期内也要尽快实现工作重点转移和减贫转型；贫困地区，则应重点巩固脱贫成果，提高脱贫质量，过渡期后再实现工作重点转移和减贫转型。

在具体的实践中，应努力实现五个方面的转变。一是发展观念的转变，要变“被动扶”为“主动兴”，在乡村振兴阶段必须充分发挥农民的主体作用，调动农民的积极性，发挥他们的主观能动性；二是减贫战略的转变，由绝对贫困治理转向相对贫困治理，由收入贫困治理转向多维贫困治理，由超常规脱贫攻坚转向常规性扶贫治理；三是工作体系的转变，包括组织领导、驻村帮扶、资金投入、金融服务、社会参与、责任监督、考核评估等一系列制度体系的转变与革新；四是发展动力的转变，农村脱贫致富的动力应从政府主导转向农民内生发展；五是政府政策的转变，要严格按照“四个一批”的

原则，保留一批、延期一批、整合一批、取消一批，打造符合乡村振兴阶段特征的常规性政策体系。

（二）畅通国内大循环中推进城乡双向开放

叶兴庆指出，以信息技术为核心的新一轮科技革命和产业变革带来了前所未有的颠覆性变化，以大国博弈为核心的全球秩序正面临重构，中国正面临百年未有之大变局。农业农村的发展，乡村振兴战略的实施，必须贴合这样的时代背景。

中国经济社会发展还面临新老两类堵点。老堵点主要有五个方面：一是投资消费失调，中国居民消费率普遍偏低 10~15 个百分点；二是经济社会失调，教育医疗滞后，居民社会保障水平低，推高了预防性储蓄；三是收入分配失调，1994 年以来中国基尼系数均超过 0.4，2018 年达到 0.468；四是区域发展失调，发达地区与欠发达地区总量和人均差距未能明显收敛；五是双循环失调，低工资、高出口、低消费的特征不利于中国经济结构的转型和升级。新堵点主要有三个方面：一是发达地区面临能耗、土地等瓶颈制约，与人口聚集不匹配；二是外需遭堵，海外市场需求增长缓慢，全球贸易增速下降；三是外供添堵，卡脖子甚至脱钩导致部分高科技产品断供，部分资源型产品对海外供应链的高度依赖潜藏着极大风险。

要在中国实现乡村振兴的发展目标，必须要畅通新老两类堵点，打通城乡通道，促进要素在城乡间优化配置。从农民进城的角度看：一是要让输入地在制定公共服务发展计划时，将外来人口纳入覆盖范围；二是要让上级政府衡量各地人均财力时，将全部常住人口作为基数，建立起与实际服务人口相匹配的公共财政转移支付制度；三是要实行“双挂钩”制度，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，探索实行城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策；四是要尽快建立起“人多钱多”的地方税体系。从市民进村的角度看：一是要以促进流转集中、扩大经营规模为目标，进一步扩大农用地产权结构的开放性；二是要以顺应城乡人口双向流动大趋势、保障外来人口居住需求为目标，有序扩大农村宅基地产权结构的开放性；三是要以提高配置效率为目标，进一步扩大集体经营性建设用地产权结构开放性；四是要以提高治理效率为目标，进一步扩大集体非土地经营性资产产权结构开放性。

（三）重视公共治理效率，实现乡村振兴目标

王亚华指出，乡村振兴战略五个方面的总要求存在着先后顺序和相互影响的关系。“产业兴旺”决定了“生活富裕”，“生活富裕”决定了“生态宜居”、“治理有效”和“乡风文明”，而“生态宜居”、“治理有效”和“乡风文明”也会反过来促进“产业兴旺”和“生活富裕”。在这一循环过程中，提高乡村公共治理效率，是促使这五方面目标实现的重要手段。

当前中国农村公共治理面临着十个方面的不利因素：大规模劳动力外流，村庄人口特征变化，对农业依赖性下降，村民间异质性增加，农村基层治理薄弱，自主治理水平不高，监督与奖惩机制不健全，农村集体产权改革，资源条件恶化和经济地理变迁。同时，也存在四个有利条件：农村经济快速发展，农村市场化不断深化，农村信息化加速进步，农村土地流转不断推进。

要提高中国农村公共治理效率，促使乡村振兴目标尽快实现，需从五个方面发力：一是强化基层治理能力和公共服务体系建设，加强农村基层基础工作，健全农业社会化服务体系；二是积极发展专

业化服务和农村多元合作治理，培育新型农业经营主体；三是大力发展农村电子商务和农村政务服务，发展多种形式的经营，实现小农户和现代农业发展有机衔接；四是重视和加强乡村文化建设和民主法治建设，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系；五是深化农村集体产权制度改革和因地制宜推进制度创新，巩固和完善农村基本经营制度，深化农村集体产权制度改革。

三、推进乡村振兴战略的重点目标和领域

（一）夯实乡村产业基础

1.丰富农民就业形式。农村劳动力向城市流动，不仅有助于城镇化、工业化发展，也能提高农民的家庭收入。李江一研究了新型农业经营主体的就业创业带动效应，发现农民专业合作社、家庭农场、专业大户等新型主体能有效带动周围农户的非农就业。新型农业经营主体形成后，通过雇佣本地农业劳动者的方式，使农民参加非农业劳动的概率平均提高约6.5%。孟盟、于冷研究了采纳农机服务和持有农机对非农就业行为的影响，发现采纳农机服务使农户家庭劳动力中从事非农工作的比例提高了3.1%，非农收入比例提高了3.6%；农户持有农机总值每增加1%，家庭非农就业比重提高0.5%。刘素春等研究了农业保险对农户非农就业行为的影响，发现购买农业保险会降低农民的非农就业意愿，购买保险的农民“非常愿意”从事非农工作的概率要低0.372%，收入差异在其中发挥着中介作用。郑旭媛、林庆林研究了农业生产外包服务对农户非农就业的影响，发现生产外包服务的发展促进了村庄劳动力的非农化配置。不同环节外包服务的效果存在差异，机耕、植保和水稻机收环节会促进劳动力非农化配置，机播和玉米机收环节则无明显作用。吴方卫、张欢研究了要素相对价格对农民工流动的影响，发现要素相对价格主要通过产业转型对农民工流动产生影响，劳动密集型产业的转型在其中发挥了关键作用。劳动与资本要素相对价格的上升对流入东部地区农民工引力作用的减弱，加快了农民工向中西部地区的回流。

2.稳定农业生产能力。孙小宇等研究了农地确权对农户农业劳动参与的影响，发现农地确权能有效激励农户更多地参与到农业劳动中，这种效应对非农业生产专业化和农地中小规模的农户尤其明显。彭留英、刘晶晶研究了社会网络对农户农业生产投资的影响，发现社会网络规模、社会信任及互惠性会促使农户增加农业生产性投资，非农就业在其中发挥着负向中介作用。张丽、李容研究了农机服务和农机购置的相对价格对农户技术进步偏向的影响，发现在农地经营规模优先的情形下，降低农机服务价格有利于小农户机械投入偏向型技术进步；而鼓励大户购置高精尖端的农机具并为小农户提供外包服务，有利于促进农户的机械偏向型技术进步。魏滨辉等研究了互联网使用对农户购买农机服务的影响，发现互联网使用会促使农户通过选择农机服务外包来实现农业机械化，从而抑制农户自购农机，这种效应主要是通过非农就业的渠道来影响农户的机械化选择。

部分与会学者研究了现有制度和政策对农业生产的影响。李晗研究了畜禽禁养政策对中国生猪产能的影响，发现畜禽禁养政策不仅没有降低生猪产能，反而有所提高。畜禽禁养政策虽然在短期内通过成本效应对生猪产能造成不利影响，但从长期来看，通过促进生产效率提高和培育规模养殖主体两条路径，生猪产能反而得以提升。牛子恒、崔宝玉研究了小麦最低收购价政策对农户收入的影响，发

现小麦最低收购价政策通过提高农民的小麦种植积极性，提高了农民收入。杨青等研究了农业支持保护补贴对粮食种植结构的影响，发现补贴提高了粮食在农作物播种面积中的比重；在粮食作物内部，补贴提高了小麦和玉米的种植比重。农业支持保护补贴影响农户种植结构的效应受到经营规模的影响，随着经营规模扩大，补贴对其“趋粮化”种植的效应经历了由不利作用减小到有利作用增大的转变。

3.强化农户金融支持。一定规模的资本，是发展现代农业的必要前提，而资本恰是小农户最为欠缺的生产要素。大量小农户能否得到适当的金融支持决定了农业现代化能否实现。项质略、张德元研究了土地资产价值对农户融资能力的影响，发现土地资产价值对农户正规与非正规信贷融资均有正向促进作用，对正规信贷的促进作用相对更大。土地资产价值与非正规信贷融资的关系容易受到外部信用环境的影响，外部失信环境对上述关系存在明显的负向调节作用。申云等研究了农民合作社内部“精英治社”引发的金融信贷“精英俘获”问题，发现合作社经济激励和社会激励越强，越能促进合作社信用增级，提高农户整体信贷可得性，降低农业供应链金融信贷中精英社员对普通社员的“精英俘获”程度。

4.保障农民土地权益。土地是农业发展的根基，保护好农民的土地是稳定农业的前提和基础。刘守英等构建了一个关于集体村社型家庭农业体制的“产权—合约—绩效”分析框架，发现在集体地权可分割前提下，如果政府与村社集体、村社集体内部围绕集体共有农地资源达成有效合约，促成集体一致同意、降低制度运行成本、稳定经营预期，共有产权下的农地制度改革路径也可以实现帕累托改进。刘吉双梳理了建党百年来农民土地权益保护政策的演进历程，发现中国农民土地权益保护制度正由单一保护土地承包权向平等保护土地经营权的“权利双保护”时代演进。新时代应继续坚持土地集体所有制，多种形式并存保护好广大小农户土地承包权益，同时充实新型农业经营主体土地权益。郑淋议研究了农地确权对耕地数量保护的影响，发现确权明显提升了农民保护耕地的积极性，平均使每户耕地抛荒面积下降了0.2亩。通过改善土壤肥力、促进农地转出、提高农业补贴可得性和提升农业收入水平等方式，农地确权有效抑制了耕地抛荒面积的扩张。苏柳方等研究了草场流转是否会导致“转入地悲剧”的问题，发现转入草场后，牧户会降低自有草场的载畜量和超载过牧程度。相比自有草场，牧户倾向于在转入草场上过度放牧，从而产生“转入地悲剧”。

5.发展多种类型主体。发展合作经济组织，是强化农村经营主体、实现农村产业兴旺的重要途径。王勇研究了村党支部成员作为村集体“代理人”利用“委托—代理”机制领办合作社的理论与实践，发现这种组织有利于积累和利用社会资本，节本增效，既能增加村集体收入，又能提升村党支部的影响力。邓衡山研究了如何提高合作社功能的问题，呼吁要直面“中国几乎没有真正意义上的农民合作社”这一现实问题。要解决这一问题，不能仅靠加强对合作社的监管，或是放宽合作社的定义，而应从根本上调整国家对合作社的支持政策，将支持重点由资金和物质转向制度建构。

（二）提高农民生活质量

1.提高农村居民收入。增加农民收入，缩小城乡差距，是提高农民生活质量的前提和基础。范娇娇、史清华从就业市场层面阐述了关税削减对农民收入的影响，从“拉力”和“推力”角度分析了贸易自由化如何影响农民外出就业，发现制造品和农产品关税削减能提升低技能劳动者外出务工的比例，

同时提高外出务工者的个人收入，进而提高贫困家庭的总收入。李红莉等研究发现，粮食主产区政策有效提高了农民的经营性收入，但就可支配收入而言，粮食主产区政策的增收效果并不明显，原因在于该政策对工资性收入具有削减作用，抵消了对经营性收入的促增效应。总体来看，该政策带来的经营性收入增长可视为对农民选择务农的机会成本的一种补偿，使其收入水平不发生明显恶化。李克乐、杨宏力研究了土地流转对农户收入的影响，发现土地流转显著提高了农村居民家庭收入水平，使任意家庭的收入提高 18.65%，使参加流转的家庭收入提高 20.38%。土地流转会改变家庭的劳动力配置，转入土地将使家庭非农水平降低 6.2%，转出土地将使家庭非农水平提高 6.5%。何文剑、赵秋雅研究了集体林权改革对农户家庭收入的影响，发现集体林权改革提高了农户的营林收入、非农收入以及农户总收入。集体林权改革实现农村劳动力、资金等生产要素在营林部门与非农部门间互补的局面，扩大了林地经营规模，提高了林地生产效率，增加了农户家庭收入。

2. 增强农民消费能力。鼓励农民增加消费，有助于改善国民经济中的投资消费比例，畅通国内经济大循环。徐亚东等研究了城乡收入差距对居民消费的影响，发现城乡收入差距扩大对家庭消费具有明显的抑制作用，尤其是在考虑了“示范效应”后，这种影响进一步加大，关键原因在于城乡收入差距与“示范效应”正相关。万建香、聂昌腾研究了数字基础设施建设对农村居民消费的影响，发现数字基础设施的发展有助于提高农村居民消费数量和质量，其效用存在非线性门槛特征，只有当居民数字素养越过门槛值后，数字基础设施建设才会对农村居民消费升级表现出促进作用。周洲、陈曦研究了《中华人民共和国消费者权益保护法》（以下简称“消法”）大修对城乡居民消费的影响，发现《消法》修改显著提高了城乡居民的消费水平。从提升幅度上看，农村居民相对较小；但从消费结构升级方面来看，农村居民获益更大。

3. 提升农民健康水平。改善农村卫生条件，提高农民健康水平，不仅能提高农民生活质量，也能增强农村人力资本。江光辉研究了农村子女外出务工对父母健康的影响，发现随着子女外出务工比例升高，对父母健康的影响呈现“先升后降”的倒“U”形关系。当子女外出务工比例较低时，正向的经济效应占主导，有利于父母健康水平提高；当子女外出务工比例较高时，负向的忽视效应占主导，不利于父母身体健康。范红丽、元锐研究了城乡统筹医保对农村中老年人健康的影响，发现虽然城乡统筹医保改善了农村中老年人的健康水平，但也扩大了不同收入群体的健康差距。二元制统筹模式下的医疗服务“穷人补贴富人”，是阻碍农村中老年人健康水平提高的重要原因。洪灏琪等的研究发现，城乡医保整合带来的医保权益便携度提升，缓解了农村居民在行动能力方面的健康损耗，但并未对农村居民认知能力损耗产生抑制效果。

4. 提高农户家庭福利。居民幸福感是农民生活质量的直观反映。姚树洁、王洁菲研究了收入差距对居民幸福感的影响，发现收入差距会通过“相对剥夺效应”削弱居民主观幸福感和未来信心。城市居民对贫富差距的主观评价会通过“负向预期效应”削弱其对未来的信心，而农村人均收入还比较低，尚未出现与城市一样的“伊斯特林悖论”现象。“相对剥夺效应”比“负向预期效应”对最低收入人群主观幸福感的损害更大，而最高收入人群的主观幸福感和对未来信心不受收入差距影响。王小增等研究了新型农村社会养老保险对农村家庭代际情感的影响，发现新农保增进了农村父母与成年子女的代

际情感支持，为发挥家庭养老功能奠定了良好基础。父母参加新农保后，成年子女回家探望的频率将增加3.4%，成年子女与父母通信联系的频率将提高3.7%。

5.保障进城农民工权益。在大量农村劳动力向城市转移的背景下，保障好进城农民工的基本权益，对改善农民的生活质量具有重要意义。冷晨昕研究了公共卫生服务对农民工市民化意愿的影响，发现公共卫生服务能显著提高农民工的市民化意愿，且对老一代、跨省流动及中等收入的农民工提升作用更大。公共卫生服务会通过提升健康水平、增强城市归属感间接提高农民工市民化意愿，其中归属感发挥的中介作用更大。林龙飞、陈传波研究了居住证在农村流动人口融入城市过程中的作用，发现持有居住证会大幅提高农村流动人口的城市融入水平，且城市规模越大，居住证的融入效应越强。

（三）整治乡村生态环境

1.减少农村面源污染。化肥、农药的大量使用，为中国粮食增产做出了巨大贡献，但也对农村的生态环境造成了威胁。控制污染性农业生产物资的用量，是农村生态环境整治的重要环节。张壮、陈有华研究了农业补贴对农户农业污染要素投入的影响，发现农业补贴在提高农民务农积极性的同时，确实增加了化肥、农药、农膜等污染要素的投入，对农村环境产生了不利的影响。田晓晖等研究了农业机械化的环境外部性，发现农机购置补贴带来的机械化水平提高，虽然能降低地膜使用量，但却会提高化肥使用量和秸秆焚烧次数，同时还会造成农业劳动力流失，使需要人力进行的农村环保行为减少，产生环境负外部性。梁志会等研究了高标准农田建设对农户化肥使用量的影响，发现高标准农田建设可以通过改善地块层面的规模经济性，提高农业机械化和专业化水平，降低化肥施用量。这种效应会随着政策实施的时间持续增强，在化肥施用量较高粮食主产区尤为明显。

2.积极推广绿色技术。绿色技术可以在保持农业产能的基础上，减少环境污染，是未来农业发展的重点方向。杨兴杰等研究了政府政策对农户绿色技术采纳行为的影响，发现技术补贴金额和宣传频率越高，技术支持力度越大，农户采纳绿色技术的意愿越强烈。李琳、李桦的研究则发现，接受农业科技服务有效提高了农户的绿色技术采纳行为，效果最好的服务主体依次是政府、企业和高校。行为预期和激励满意度是这种影响的中介变量，农户对激励越满意，行为预期对绿色技术采纳的促进作用越强。李露等研究了农村人口老龄化对农业生态效率的影响，发现人口老龄化对农业生态效率总体上呈现负效应，其中13.6%是通过土地规模减小引起的，24.1%是由于农村人力资本下降引起的，机械化水平提高可以抵消一部分（55.31%）不利影响。

3.切实保护林业资源。林业资源是国家生态安全的基础，对生态文明建设具有重要的战略意义。刘伟平指出，国家林业转型和一系列改革计划，使中国森林资源生态系统功能有了极大改善，但生态失衡的风险并没有消失。当前中国还存在两种类型的生态失衡：一是天然林质量较差，每公顷蓄积量仅110立方米，比世界森林平均蓄积量130立方米还低；二是现有人工林总体质量较差，树种单一，森林生态脆弱，木材生产能力较低，每公顷蓄积仅75.80立方米。中国目前仍缺乏管理森林资源的有效工具，包括技术、组织、政策、管理、政府和公众偏好等。方秋爽从集体林资源资本化及其实现机制角度，分析了福建省三明市“林票制度”的总体架构、交易流程、实现机制和股权量化演算模式，

发现集体林资源资本化有助于推进林业“三权分置”改革，保障林农生产经营的有效资金，增强森林资源资产的流动性。

（四）提高乡村治理成效

1.加强乡村干部管理。村干部是乡村政治的核心，创新村干部角色、加强村干部管理是提高乡村治理成效的有力抓手。郭明研究了村干部在乡村治理中的作用，指出在移动互联网时代，新型村干部的角色应转化为乡村“营销型经纪”。地方政府应通过赋予传统村干部新能量、新身份等策略，巧妙运用现代移动互联网平台，使之成为推广乡村旅游、营销农特产品、激活传统工艺等推动乡村发展的“营销员”，进而在壮大村庄集体经济、提升村民经济收入中实现利益关联体与生活共同体的双重再造，推动乡村振兴战略稳步前进。亓红帅等的研究发现，村域社会资本、村域认同、村域信任对村干部的工作绩效存在正向影响，其中支持机制、激励机制和甄选机制发挥着中介效应。陈文晖、胡新艳研究了村干部“一肩挑”对农村公共物品供给的影响，发现“一肩挑”制度使村庄组织田间机耕路建设的概率提高了26.1%。考虑中介效应情况下，村干部教育水平的提高使机耕路建设概率提升了22.99%，宗族异质性提高使概率降低了42.36%。

2.完善基层民主制度。完善基层民主制度，有利于调动群众参与治理的积极性，提高村庄治理成效。王友叶以安徽省为例研究了中国农村村级选举情况，发现“弱竞争性”是村级选举的主导样态，并指出在“权威—动力”机制作用下建构的村级选举生态结构，形成了“竞而不争”的选举样貌。这种生态样貌既契合国家建构乡村的计划性逻辑，又表征乡村回应国家的内生性逻辑，本质上是宏观政治权力规范下村民社会行动的制度化实践。赵安剖析了中国农村村级权力机构虚设、执行机构混乱等问题，提出要重建村级权力机构——“村人大”，形成以“党支部”为核心的“村人大”、“村委会”、“监委会”等组织机构，健全党对村级自治组织的全面领导，推进村级自治组织治理能力和治理体系的现代化。沈迁基于山东省招远市农村党建示范区的经验，提出了一种新的乡村治理模式，即打破传统镇村治理体系，形成镇村之间的“中间层级政府”。党委实体化运行凸显行政包干制的治理优势，同时实行党支部领办合作社与党员联户网格化机制，成为服务下沉与治理精细化政策实践的组织与治理载体。

3.培育乡村骨干精英。乡贤治村是中国乡村治理的优良传统。随着大量大学生、退伍军人、企业家持续返乡，培育乡村骨干精英，发挥乡贤治村能效正当其时。谢琳等研究了农村要素市场化对乡村精英形成的影响，发现乡村政治精英获得了更多补贴，拥有更高的农地、机械和工商业经营收入，在乡村中处于经济优势地位，既是政治精英，也是经济精英。市场化的推进降低了政治精英在农业领域的地位，但有助于他们在自营工商业领域获得更多的收入，农村精英的循环和再生是同时存在的。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

（责任编辑：丁佳）