

全面推进乡村振兴：权威专家 深度解读十九届五中全会精神

编者按：中共十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》），对全面推进乡村振兴作出了系统谋划和战略部署。为了进一步领会会议精神，本刊编辑部邀请“三农”领域权威专家对《建议》中有关全面推进乡村振兴方面的内容进行深度解读，以飨读者。

全面推进乡村振兴重在激发内生活力

魏后凯

中共十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，把“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”作为“十四五”时期经济社会发展的十二大重点任务之一，明确提出要“全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化”。同时，《建议》从提高农业质量效益和竞争力、实施乡村建设行动、深化农村改革、实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接四个方面阐述了全面推进乡村振兴的具体路径，并将“脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴战略全面推进”作为“十四五”时期经济社会发展的主要目标之一。这就为“十四五”时期全面推进乡村振兴指明了方向，明确了目标任务和实施路径。

乡村振兴是一项长期的艰巨任务。早在2018年1月，中共中央、国务院在《关于实施乡村振兴战略的意见》中就提出了乡村振兴三个阶段战略构想，明确到2020年乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。乡村振兴战略实施3年多以来，目前已经取得了重要进展，其制度框架和政策体系基本形成，一些改革试点和重大行动计划也在积极有序推进。可以认为，实施乡村振兴战略的第一阶段目标已经得到较好的实现。特别是，脱贫攻坚和全面建成小康社会目标任务的如期实现，开启了全面建成社会主义现代化强国的新征程。在新发展阶段，全国“三农”工作的重点将从脱贫攻坚转移到全面推进乡村振兴上来，乡村振兴战略实施也将从前一阶段的构

建制度框架和政策体系进入到全面推进实施的新阶段。在“十四五”乃至今后较长一段时期内，全面实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化，将成为全国“三农”工作的中心任务。

乡村振兴战略从启动实施到全面实施转变，反映了发展阶段和“三农”工作任务的变化。自2015年实施脱贫攻坚战以来，举全党全国全社会之力，确保如期高质量打赢脱贫攻坚战成为一项政治任务，也是全面建成小康社会的底线要求。经过5年多的持续努力，目前脱贫攻坚目标任务已经如期完成，现行标准下农村贫困人口全面脱贫，稳定实现“两不愁三保障”，全国832个贫困县全部摘帽，解决了区域性整体贫困，由此消除了现行标准下的农村绝对贫困现象，提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标。进入“十四五”时期，随着发展阶段和目标任务的变化，需要在巩固拓展脱贫攻坚成果、全面提高脱贫质量的基础上，以高质量发展为主题，以加快农业农村现代化为目标，全面实施乡村振兴战略，实现从脱贫攻坚到乡村振兴的转型。在新形势下，全国“三农”工作的重点将从脱贫攻坚转移到全面实施乡村振兴战略上来，未来解决相对贫困也需要统筹纳入乡村振兴战略。

无论是全面推进乡村振兴还是全面实施乡村振兴战略，这里所指的“全面”均具有丰富的科学内涵。从工作力度看，随着脱贫攻坚目标任务的如期实现，各级政府都要加大投入和支持力度，全力推进乡村振兴，把加快农业农村现代化、促进乡村全面振兴作为新时期“三农”工作的首要任务；从振兴领域看，就是要全面推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展；从地域范围看，不论是东部发达地区还是中西部欠发达地区，都要把工作重点转移到全面实施乡村振兴战略上来，切实在资金投入、要素配置、公共服务和干部配备等方面将农业农村放在优先位置，即使是脱贫摘帽地区也应在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上全面推进乡村振兴，着力提升其内生发展能力；从政策层面看，要全面推进落实已出台的各项规划、行动方案、法律制度和相关政策，并根据情况变化适时进行调整和修订，使之得到有效实施。

乡村振兴是实现城乡协调发展、共同繁荣的关键。全面推进乡村振兴，既要更好发挥政府的主导作用，持续加大各级政府对农业农村的支持力度，优化完善农业支持保护体系和强农惠农政策；更要充分发挥农民的主体作用，全力调动广大农民的积极性、主动性和创造性，把更好发挥政府的主导作用与充分发挥农民的主体作用有机结合起来，实行内外联动、相互促进。为此，要全面深化农村改革，全面激活主体、要素和市场，全力激发乡村振兴的内生活力，增强农村内生动力和发展能力，走内生型的乡村振兴之路。一般地讲，内生活力是源自一个系统自身的内生动力、发展能力和势头的统称，它是内生动力、内生发展能力和发展势头的有机整体。激发乡村振兴的内生活力，不仅需要激活乡村振兴的内生动力，更需要培育和增强其内生发展能力，并保持向好的发展态势。不同于脱贫攻坚，乡村振兴的关键在于激发其内生活力，这种内生活力是实现乡村全面振兴的根本动力源泉。

实践经验证明，积极培育并推动形成多领域、多层次、多形式的发展共同体，是激发乡村振兴内生活力的有效途径。这种发展共同体既包括城乡发展共同体，也包括乡村发展共同体，它可以在地级市、县（区、市）、乡镇、村庄等不同地域层面来进行构建。从城乡发展共同体看，重点是按照城乡互补、互促、互利、互融的要求，积极探索城乡教育共同体、医疗卫生共同体、文化共同体、生态共同体和产业共同体等。这种城乡发展共同体是推进城乡融合发展和一体化的重要载体。从乡村发展共同

体看，目前一些地方已经开展了乡村产业共同体、治理共同体等的积极探索，多种形式的乡村共同体的涌现激发了乡村振兴的内生活力，有利于促进农村产业融合和共享发展。例如，在乡村产业共同体中，龙头企业、家庭农场、专业合作社、社会化服务组织、村集体和农户等不同主体，通过产业链和利益链共同形成一个有机的整体。这种乡村发展共同体既是一个利益共同体，也是一个责任共同体，它将有利于形成利益共沾、责任共担的多赢格局，而且，通过小农户与现代农业的多元化利益联结机制，可以使广大农民更多分享产业链的增值收益。

激发乡村振兴的内生活力，需要在保障国家粮食安全、多元化资金投入、农民持续增收、基础设施管护和乡村治理、新型农村集体经济发展等各个领域，构建制度化、规范化、可持续的长效机制，为全面推进乡村振兴提供坚实的制度保障。譬如，在资金投入方面，乡村振兴涉及到产业发展、基础设施、公共服务、文化和生态建设等诸多方面，资金供需缺口巨大。一方面，要始终坚持农业农村优先发展，进一步加大政府财政资金投入，建立乡村振兴财政资金稳定增长机制，确保各级财政农林水支出增长速度高于一般公共预算支出增长幅度。另一方面，要充分发挥财政资金的引导作用，增强财政政策与金融政策的协同效应，积极推动城市资本下乡和社会资本进入，多渠道筹集乡村建设资金，构建政府、企业、村集体和村民多主体参与的多元化投入长效机制，促进农业农村投资持续稳定快速增长。又如，在农民持续稳定增收方面，虽然近年来农民收入增长速度持续高于城镇居民，但农民增收难度日益加大，且越来越依赖工资性收入和转移性收入，尤其是农民离开农业农村到城镇打工的工资性收入和政府转移性收入。2019年，在全国农村居民人均可支配收入增长来源中，工资性收入和转移性收入的贡献率高达69%，其中贫困地区高达75%。为此，需要采取综合性政策措施，建立完善农业农村导向型的农民稳定增收长效机制，其核心是建立现代乡村产业体系，持续增加农民家庭经营性收入，稳定工资性收入并不断提高来自农业农村的工资性收入比重，同时通过深化改革激活农村各类资源，打通资源变资本、变财富的渠道，大力拓展农民财产性收入来源，增加农民财产性收入的比重。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

实施乡村建设行动：让梦想照进现实

姜长云

推进乡村建设和乡村振兴，承载着几代中国人的爱国报国情怀和推进中国乡村现代化的美好梦想。上世纪二三十年代，在中国历史上曾经掀起了一场声势浩大的乡村建设运动，主张以乡村教育、乡村改造和乡村建设来解决中国的前途和出路问题，倡导通过和平方式复兴农村经济乃至全面改造乡村经

济社会。其代表人物梁漱溟、晏阳初等还分别在山东邹平、河北定县领导了相关试验探索。

作为一种当时有广泛影响的社会思潮和在局部范围开展的社会改良行动，历史上的乡村建设运动对于解决中国当今的“三农”问题、促进乡村振兴，形成了一系列具有重要借鉴价值的历史遗产和经验教训；但由于多种原因，特别是当时历史条件和发展环境的局限，在总体上并未取得具有重大实质意义的成功。当时的乡村建设运动可谓“生不逢时”。随着历史的车轮跨入2020年，以习近平同志为核心的党中央在谋划“十四五”经济社会发展和二〇三五年发展蓝图时，首次提出“实施乡村建设行动”，明确要求“把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置”。在全面建成小康社会胜利在望、即将开启全面建设社会主义现代化国家的历史关口，党中央作出这一重大战略决策可谓恰逢其时，是十九届五中全会《建议》的突出亮点之一。对于更好地实施乡村振兴战略，“把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置”，具有重要的战略意义和现实紧迫性。

那么，如何更好地实施乡村建设行动，让乡村建设由推进中国乡村现代化的美好梦想，转化为加快农业农村现代化的现实行动和实际成效呢？在此需要注意以下几点：

1.把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置。“十四五”时期，作为中国全面建成小康社会之后开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，要面向到二〇三五年基本实现社会主义现代化的战略需求，科学谋划实施乡村建设行动，并将其放在“实现经济行稳致远、社会安定和谐，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步”的坐标系中统筹考虑，推进乡村建设更好地扬帆搏浪，丰富乡村振兴内涵。

深刻领会党的十九届五中全会精神，推进乡村建设要科学把握“三新两主三坚持五更加”四组关键词，推动其在实施乡村建设行动的过程中更好地“落地生根”“开花结果”，为持续提升广大农民获得感、幸福感、安全感提供源源不断的动力源。“三新”即立足新发展阶段，坚持新发展理念，构建新发展格局；“两主”即以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线；“三坚持”即坚持稳中求进工作总基调，坚持更加重视促进全体人民共同富裕这一方向，坚持统筹发展和安全；“五更加”即实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。总体而言，当前农村居民人均可支配收入水平仍然较低，2019年农村居民人均可支配收入仅及城镇居民的37.8%，仍有超过20%和40%的农村居民年人均可支配收入分别不及4300元和9800元。如何结合实施乡村建设行动，拓宽农民增收渠道，让农民不在促进“全体人民共同富裕”的过程中掉队，需有实实在在的举措。培育县城综合服务能力和乡镇服务功能、加强农村基础设施和人居环境建设，有利于拓展农民就地就近就业增收空间。

2.统筹培育城市群、都市圈发展的战略支点和乡村建设的引领带动力量。党的十九大要求“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”，“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化”。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》要求“坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动”“统筹城乡发展空间”“加快形成城乡融合发展的空间格局”。国家发展改革委明确要求优化城镇化空间格局，加快发展重点城市群、大力推进都市圈同城化建设、推进以县城为重要载体的新型城镇化建设、规范发展特色小镇和特色小城镇。强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心，有利于更好发挥都市圈作为“坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动”的战略平台作用，

更好打造“形成城乡融合发展的空间格局”的战略支点和乡村建设的直接带动力量；有利于培育城市群、都市圈中心城市、区域节点城市辐射带动乡村振兴的战略节点，强化以工补农、以城带乡的传导机制，加快形成城乡工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。因此，实施乡村建设行动，不仅是全面实施乡村振兴战略的重要任务，还是推进国家现代化必须重视的重要内容。统筹县域城镇和村庄规划建设，有利于发挥国家发展规划的战略导向作用，统筹城乡国土空间开发格局，优化乡村生产生活生态空间，培育“田园乡村与现代城镇各具特色、交相辉映的城乡发展形态”。

《建议》要求保护传统村落和乡村风貌，这有利于避免千村一面、防止乡村景观城市化，更好地塑造乡村特色和竞争优势，提升乡村独特功能价值。

3.加强农业农村基础设施建设和人居环境建设。当前城乡发展不平衡不充分问题突出，最集中表现为城乡基础设施和公共服务差距较大，严重影响农村民生质量。结合实施乡村建设行动，加强农业农村基础设施和人居环境建设，有利于增进农民生产生活的便利，增强农业农村发展后劲；有利于促进城市公共服务更好地向农业农村延伸服务能力，推动农村构建便捷生活圈、完善服务圈、繁荣商业圈，让乡村居民过上更加舒适的生活，加快建成美丽乡村、幸福乡村、宜居乡村。

在谋划“十四五”时期经济社会发展时，习近平总书记很早就强调，“必须加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，实现发展规模、速度、质量、结构、效益、安全相统一”；“必须坚持系统观念，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项”。当前农业农村基础设施薄弱，突出体现在乡村水、电、路、气、房和广播电视、通信、物流等方面。农村厕所、生活垃圾处理和污染治理等，也是农村人居环境建设的痛点难点所在。《建议》明确要求“完善乡村水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施，提升农房建设质量。因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理和污水治理，实现河湖水系综合整治”，正是找准了当前乃至中长期农业农村基础设施和乡村人居环境建设的短板弱项，瞄准了推进乡村建设的痛点难点。如据笔者近期对黑龙江省的调研，许多地方高标准农田建设滞后和建设等级低、农田水利设施排涝能力差，加大了农业生产成本，影响了农业抗灾减灾能力。乡村通信和物流不畅，影响了城乡信息交流，影响了农业和乡村产业产销衔接，也容易加大农业乡村产业的发展风险。根据历史经验，加强农村人居环境建设，应该牢固树立山水林田湖草是生命共同体的理念，强化生态环境综合整治、系统治理、源头治理，实施河湖水系综合整治，巩固提升农村人居环境建设质量。

4.推进乡村人才振兴。当前乡村发展滞后，农业农村成为推进现代化建设面临的最突出短板，原因是多方面的。但是，农民科技文化素质不高，农村青壮年劳动力特别是农村人才大量流失，也是重要原因。这不仅严重影响乡村产业素质的提高和就业增收机会的开拓，也严重制约乡村生活、生态、文化功能的培育，加剧部分乡村发展的停滞徘徊甚至萧条衰退。长此下去，容易进一步削弱乡村对人口、人才的吸引力，降低乡村发展的内生动力，形成恶性循环。因此，《建议》明确要求“提高农民科技文化素质，推动乡村人才振兴”。从当前乃至中长期来看，应该多管齐下，系统发力。第一，坚持问题导向、目标导向，加强农业农村劳动力培训，创新农民喜闻乐见又容易见效的培训方式，优化培训内容结构，提高培训质量，带动农民科技文化素质的提高；第二，要着力推进教育公平，提高农村教育质量，为提升农民科技文化素质提供长期储备；第三，要按照城乡统筹的思路，加快发展和提升职

业教育，为农业和乡村产业发展提供大量的技能型人才和创新创业人才；第四，要鼓励城市人才下乡留乡参与乡村振兴，鼓励通过外来人才引进和城市人才下乡，更好地带动乡村本土人才成长；第五，要完善乡村人才成长和发挥作用的环境，鼓励通过事业留人、感情留人、提升乡村特色功能价值吸引人等途径，完善人才在乡村成长和建功立业的激励机制；第六，结合推进农村一二三产业融合发展、城乡产业联动协同发展，包括发展乡村旅游等途径，吸引城市人口和人才下乡，推动形成城市人口人才下乡带动乡村建设的良性循环。

（作者单位：国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所）

构建新型工农城乡关系*

孔祥智

党的十九届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，规划了我国未来经济社会发展包括工农城乡关系的新走向，具有深远的意义。

一、改革开放以来我国城乡关系的演进

新中国成立以后，为了为工业化提取资金，我国实行的是倾斜的发展战略，即农业向工业倾斜、农村向城市倾斜，其核心政策工具之一就是工农产品价格剪刀差。严瑞珍教授等（1990）对1952~1987年间的工农产品价格剪刀差进行了研究，结果表明，其绝对值大体上相当于同期全国预算内固定资产投资总额。一般认为，20世纪末期到21世纪初期，工农产品价格“剪刀差”逐渐变得微不足道了（孔祥智、何安华，2009），但在体制转型的特殊时期，我国农民仍然以“暗税”的方式为国家经济建设作出了巨大贡献，包括提供廉价劳动力（高强、孔祥智，2014）和土地资源贡献（何安华、孔祥智，2015）。不仅如此，上个世纪80年代中期以后，农民负担问题开始显现，此后愈演愈烈，1990年，仅全国农民人均村提留、乡统筹就达到上年农民人均纯收入的7.88%，还不包括其他负担。尽管国务院三令五申要减轻农民负担，但1994-1996年，全国农民人均负担的村提留和乡统筹占上年人均纯收入的比例仍然分别达到4.81%、4.92%、4.66%（宋洪远等，2000）。而且，“九五”时期（1996-2000年），农民人均收入增长速度呈下降态势，更加剧了这一时期城乡关系的恶化，从而诱发了21世纪初期的农村税费改革以及一系列旨在改善工农城乡关系政策的出台。

* 基金项目：研究阐述党的十九大精神国家社科基金专项课题“实现小农户和现代农业发展有机衔接研究”（18VSI062）。

2000年3月，中共中央、国务院发出《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，决定在安徽以省为单位进行农村税费改革试点，并要求其他省、自治区、直辖市选择少数县（市）进行试点。2002年11月，党的十六大提出统筹城乡经济社会发展的理念，成为新世纪以来我国工农城乡关系改善的起点。2004年12月中央经济工作会议作出了“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段”的判断，是此后实施的农业“四大补贴”和一系列其他惠农支农政策的理论基础。从2004年起，每年的中央一号文件都聚焦在“三农”，并包含着一系列真金白银的惠农政策。2007年10月召开的党的十七大首次提出城乡经济社会发展一体化的理念；2012年11月召开的党的十八大提出工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化同步”，推动城乡发展一体化；2017年10月召开的党的十九大提出了乡村振兴战略，要求建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。十六大以来，从城乡统筹到城乡一体化再到城乡融合，标志着党的执政理念的转变和对城乡关系认识的深化，并推进了一系列旨在调整城乡关系的政策措施，如农业补贴政策、农产品价格支持政策、新型农村合作医疗、农村社会保障体系建设、农村低保体系建设等。截至2020年底，随着全面小康社会的建成，城乡基础设施和公共服务之间的差距已经明显缩小，城乡关系达到了一个新的阶段（孔祥智，2020）。

二、城乡融合战略下新型城乡关系的构建

《建议》提出要“推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”。其内涵可以理解为：第一，农业和工业以及其他非农产业是互相促进的关系。十九届五中全会提出的“工农互促”的理念，超越了国民经济部门平衡表中农业和其他相关产业之间的要素联系，包括农业为其他产业的发展提供优美的环境；工业和其他城市产业为农业的发展提供超前理念，并起到示范效应。由于总体上工业的技术进步超前于农业和其他产业，因此，这种理念和示范效应对于现代农业的发展具有十分重要的作用。第二，城市和乡村互相补充，互为条件，不存在谁比谁优越的问题，乡村再也不是落后的代名词。从目前江浙等发达地区的城乡关系看，乡村是城市的后花园，为城市提供可以信赖的农产品和休闲娱乐的优美环境；城市则为农村提供农民生产和生活必需的现代工业品。在现代化背景下，一部分农民选择生活在中国城市，一部分城市居民选择生活在农村，城市和乡村生活、生产条件接近，互相融合，边界趋于模糊。第三，工业和农业、城市和乡村你中有我，我中有你，协调有致，融为一体。城乡要素市场化配置的体制机制障碍逐渐打破，城乡要素实现平等交换，双向流动。在未来的发展中强调乡村资源要素全部价值的实现，挖掘乡村多种功能，改变农村要素单向流出的局面，实现城市和乡村的融合发展、共同繁荣。

那么，如何构建这种新型工农城乡关系呢？2019年4月15日，中共中央、国务院颁布了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，提出要重塑新型城乡关系，走城乡融合发展之路，构建促进城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护等相互融合和协同发展的体制机制。实施城乡融合战略是构建新型城乡关系的前提和基础。按照十九届五中全会精神，主要从以下几个方面发力。

第一，在现阶段，要强化以工补农、以城带乡，通过制度供给强化城市资源向农业和农村流动，

确保农业农村优先发展，促进农业农村现代化的实现。（1）财政资金要优先投向农业农村领域，保障“三农”资金需求。财政资金的投入可以起到四两拨千斤的作用，带动社会资金投向农业生产资料供应、农产品产业链延伸、农业农村基础设施建设等领域。（2）各类人才要优先配置于农业农村岗位。把乡村人才纳入各级人才培养计划予以重点支持，培养一批懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。通过探索定向培养、对口支援等方式，引导各类人才投身乡村振兴。实践中，一些地方探索城市医院医生、护士和中小学校、幼儿园教师到农村对口单位工作一年以上才能参评相关职称的做法，有利于缓解乡村人才短缺的局面，值得推广。（3）公共服务要优先安排到农业农村。在养老保险、医疗卫生、生活服务等领域推进城乡基本公共服务标准统一，实现从形式上的普惠向实质上的公平转变。

第二，实现农业高质量发展，提高我国农业竞争力。提高农业自身发展水平是构建新型工农城乡关系的基础。“十四五”时期，我国农业农村发展的外部环境将会更加复杂，要以机械化、自动化、信息化为核心推进农业现代化，提升农业竞争力，持续推进农业供给侧结构性改革。（1）切实保障粮食等主要农产品安全。中国人的饭碗要牢牢端在自己手里，并主要装中国粮。根据国家统计局公布的数据，2020年全国粮食总产量为13390亿斤，粮食生产再度丰收，产量连续6年保持在1.3万亿斤以上。但与此同时我国谷物等主要粮食的进口量也连年增加。这是需求导向的，同时也说明了确保口粮绝对安全的重要意义。（2）截至2019年底，我国农业综合机械化率已经超过70%。但这只是主要环节的机械化率，“十四五”期间，要在山区、丘陵等“薄弱地区”，甘蔗、油菜等“薄弱作物”，温室大棚、育种育苗等“薄弱环节”上下功夫，大力推进全面机械化。（3）进一步推进农业供给侧结构性改革。优化农业生产结构，适度调减市场过剩的农产品，特别是非食用农产品的生产。优化农业生产区域布局，根据国家粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设指南，形成比较稳定的县级农业主导产业，并围绕主导产业延长产业链，提高农业竞争力。

第三，实施乡村建设行动。乡村建设要从实际出发，尊重农民的意愿，循序渐进，不搞一刀切，避免大拆大建。乡村要有地域特点、民族特点，不能千村一面，也不能照搬城镇模式。要建成宜居宜业的现代乡村，全面完善乡村水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施。“十四五”期间要在农村改厕、生活垃圾处理和污水治理方面取得重大进展，全面改善农村生产生活环境。

第四，深化农村改革，进一步向改革要红利。“十四五”期间，相当一部分地区二轮承包将要到期，要按照新修订的《农村土地承包法》的要求，耕地承包期届满后再延长三十年，稳定农村土地承包关系，为农业现代化打下坚实的制度基础。进一步推进农村宅基地、农村集体建设用地和农村集体产权制度等方面的改革，为农民合作社和家庭农场等新型农业经营主体的发展提供更大的制度空间。

参考文献

- 1.何安华、孔祥智，2015：《中国城镇化进程中的地价“剪刀差”成因及测算（2002—2012年）》，《河北学刊》第1期。
- 2.高强、孔祥智，2014：《“工资剪刀差”及外出农民工的隐形贡献研究》，《中州学刊》第9期。
- 3.孔祥智，2020：《全面小康视域下的农村公共产品供给》，《中国人民大学学报》第6期。

- 4.孔祥智、何安华，2009：《新中国成立60年来农民对国家建设的贡献分析》，《教学与研究》，第9期。
- 5.宋洪远等，2000：《改革以来中国农业和农村经济政策的演变》，中国经济出版社，第49页。
- 6.严瑞珍、龚道广、周志祥、毕宝德，1990：《中国工农业产品价格剪刀差现状、发展趋势及对策》，《经济研究》第2期。

（作者单位：中国人民大学农业与农村发展学院）

深化农村宅基地制度改革 激发乡村振兴活力

张天佐

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，对深化农村宅基地制度改革提出了明确要求。现行农村宅基地制度对保障农民基本居住权、维护农村稳定发挥了重要作用，但也面临制度和管理上的诸多问题。当前，我国农村正经历着广泛而深刻的历史性变革，农村社会从封闭向开放转变，城乡关系从分割向融合转化。在这一时代背景下，推进农村宅基地制度改革具有重大而深远的意义。

首先，推进农村宅基地制度改革是深化农村改革的重要内容。新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系。从农村承包地、宅基地和集体经营性建设用地这“三块地”的改革进程看，承包地“三权分置”已经建立了较为成熟的制度体系，集体经营性建设用地入市制度也基本成型，但宅基地制度改革进展相对缓慢。农村土地制度改革是一项系统工程，宅基地是其中的难点，这块“硬骨头”能不能啃下，直接关系到农村改革的成效。必须驰而不息将“宅改”推向前进，为深化农村改革提供全方位制度供给。

其次，推进农村宅基地制度改革是实现好、维护好、发展好农民权益的关键举措。宅基地和农房不仅是农民最基本的生活资料，也是农民最重要的财产。但目前，一些地方因历史原因造成的宅基地占有不均、强占多占等问题还比较突出，一些地方侵害农民宅基地权益的现象时有发生，一些地方农民合理的建房需求长期得不到满足。同时，宅基地产权不清晰、权能不完整，也使农民的住房财产权益难以充分体现。推进农村宅基地制度改革，有利于建立农民住房用地保障新机制，实现“户有所居”；有利于规范农村宅基地管理秩序，实现宅基地分配和使用的“公平、公正”；还可以赋予农民更多财产权利，更好分享改革发展的成果和红利。

第三，推进农村宅基地制度改革是实施乡村振兴战略的迫切需要。用好农村土地资源是实现乡村

振兴的重要物质依托。但从现实看，却面临“农村的地自己用不上、用不好”的困境。一方面，随着乡村振兴战略的深入推进和乡村建设行动的启动，乡村产业、农村基础设施建设用地需求在不断增加。另一方面，农村集体建设用地得不到有效利用。农业农村部抽样调查数据显示，2019年全国农村宅基地闲置率为18.1%。推进农村宅基地制度改革，可以盘活农村“沉睡”资源，解决乡村振兴“地从哪里来”问题；可以释放农村土地价值，解决乡村振兴“钱从哪里找”问题；还可以吸引人才下乡、能人返乡，解决乡村振兴“人往哪里聚”问题。

第四，推进农村宅基地制度改革是加强乡村治理的有效途径。当前，随着农村人地矛盾加剧，宅基地管理中的问题日益突出。一些地方村庄布局无序，农房乱搭乱建，是农村人居环境改善的难点；一些地方违法占地建房禁而不止，宅基地信访纠纷不断，是农村各类矛盾的焦点；一些地方宅基地民主管理、民主协商机制不健全，是农村土地管理的薄弱点。从地方实践看，以“宅改”为切入点来推进乡村治理，牵住了乡村治理的牛鼻子，推动了乡村治理各项措施落实落地，有利于加快建设美丽乡村、完善村民自治制度、重塑乡村治理秩序，使农村社会充满活力、和谐有序。

2015年以来，全国33个县（市、区）开展农村宅基地制度改革试点，取得了积极进展。但农村宅基地制度中的深层次矛盾和问题依然存在，需要巩固试点成果，拓展试点范围，丰富试点内容。2020年6月，中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过《深化农村宅基地制度改革试点方案》。2020年9月，中央农办、农业农村部召开深化农村宅基地制度改革试点电视电话会议，在全国104个县（市、区）和3个地级市启动新一轮农村宅基地制度改革试点。改革中，要着重把握好以下8个方面的要求。

一要坚持稳慎推进。现行农村宅基地制度是长期演变的结果，历史遗留问题较多，成因复杂，必须先立后破，稳慎推进，总结完善后再逐步推开。从拉美国家城市化的教训看，在农民还不能完全扎根城市的情况下，如果农村的宅基地和房子没有了、回不去了，很容易引发社会问题。要充分认识到农村宅基地制度改革的长期性和复杂性，保持足够的历史耐心，防止犯颠覆性错误，坚决守住土地所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线。

二要聚焦“三权分置”。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，是我国农村土地制度的又一重大创新，也是适应我国城乡融合发展趋势的客观要求。推进宅基地“三权分置”，理顺产权关系是关键，赋予农户更充分的宅基地用益物权是方向。要结合改革，加强理论研究和实践探索，进一步厘清“三权”关系，明确“三权”权能。

三要突出制度建设。“宅改”的核心是解决制度不健全、不完善、不可持续的问题。要探索完善宅基地分配、流转、抵押、退出、使用、收益、审批、监管等制度的方法路径，总结一批可复制、能推广、惠民生、利修法的制度创新成果，推动建立依法取得、节约利用、权属清晰、权能完整、流转有序、管理规范的农村宅基地制度体系。

四要注重因地制宜。我国幅员辽阔，农村情况有很大差异，经济发展水平、地理区位条件、民族文化风俗等，对各地农村宅基地的具体管理方式都有深刻的影响。改革要适应差异性、把握规律性，鼓励基层在守住底线的基础上，聚焦突出问题、大胆探索，做到有的放矢、分类施策。

五要维护农民利益。始终把维护好、实现好、发展好农民权益作为“宅改”的出发点和落脚点，

充分发动和依靠农民，发挥农民集体自主协商作用，让农民成为改革的决策者、参与者和受益者。要妥善处置历史遗留问题，切实保障农民宅基地合法权益，坚决防止不顾农民意愿强迫农民“上楼”，坚决防止违法侵害甚至剥夺农民依法取得的宅基地使用权。

六要强化基础工作。做好宅基地调查摸底、村庄规划、确权登记等基础工作是改革的必要前提。要加快编制“多规合一”实用性村庄规划，科学确定宅基地规模和布局。要充分利用国土调查、宅基地和农房利用现状调查、不动产登记、农村户籍等资料，摸清宅基地底数，建设农村宅基地数据库和管理信息平台。要按照不动产统一登记要求，加快完成房地一体的宅基地使用权确权登记颁证工作。

七要防止改革走偏。农村宅基地制度改革根本目的是更好地保障农民和集体的土地权益，促进乡村振兴和城乡融合发展，而不是放开让城里人下乡买地建房。要坚决防止打着农村宅基地制度改革旗号行买卖宅基地之实，严格禁止下乡利用宅基地建设别墅大院和私人会馆，严格禁止乱占耕地建房。改革工作的重心要放在制度的建设和管理的规范上，盘活的土地资源应主要用于农业农村发展。

八要加强党的领导。党管农村工作是我党的传统，宅基地矛盾问题多、工作难度大，是一块“硬骨头”。要推动地方各级党委和政府把农村宅基地制度改革摆到重要位置，发挥党的领导的政治优势、组织优势，调动各方力量打好改革攻坚战。同时，要发挥农村基层党组织的领导核心作用和基层党员干部的模范带头作用，确保改革能落地、出实效。

（作者单位：农业农村部农村合作经济指导司）

脱贫攻坚需要在五个方面实现 与乡村振兴的有效衔接

李小云

党的十九届五中全会提出脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，为全面消除农村绝对贫困以后如何巩固脱贫攻坚的成果以及应对相对贫困指出了新的方向，同时也为乡村振兴工作注入了新的内容。可以说，将脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是党中央对我国未来农村扶贫工作以及乡村振兴工作进行的战略性部署，这一部署将稳固脱贫攻坚的工作与乡村振兴的工作有机地整合到全面实现小康社会和实现两个一百年目标的体系中。这一部署为在十四五规划中如何推进稳固脱贫攻坚成果、乡村振兴、区域发展、新型城镇化以至于发育国内、国际大循环相结合的新的格局提供了战略性框架。

脱贫攻坚所取得的重大成就，不仅仅表现在现有标准下农村绝对贫困人口数量的消失，更为重要

的是，在脱贫攻坚战的推动下，贫困地区各种产业体系、基础设施、教育卫生以及农村社会保障体系都得到了极大改善。这意味着长期困扰中国经济社会健康发展的城乡差异问题在脱贫攻坚战的强力推进下，有了历史性缓解的同时，脱贫攻坚战也极大地改善了贫困地区乡村的治理状况，贫困人口在与贫困作斗争的过程中发展能力有了极大的提升，精神面貌有了极大的改善。

实现全面建成小康社会的短板在农村发展，而农村发展的短板又是贫困问题，因此，绝对贫困问题的解决为乡村振兴工作和全面实现小康社会发挥了巨大的作用。脱贫攻坚战极大地缩小了贫困地区农村和中部及发达地区农村在各个维度上的差异，补齐了实现小康社会的第一个短板。这在客观上形成了贫困地区与其他地区农村实现同步发展的基础。但同时，从贫困发生的客观规律而言，消除农村绝对贫困并不意味着贫困的最终解决，正如习近平同志所指出的“脱贫摘帽不是终点”。农村绝对贫困问题解决之后推动乡村振兴工作并不意味着不再推动扶贫工作，就大多数乡村，特别是脱贫摘帽地区而言，扶贫工作不会终止，二者的有效衔接是未来稳固脱贫攻坚工作和乡村振兴工作的关键。

随着农村绝对贫困问题的终结，乡村振兴对于实现两个一百年目标的重要性日益凸显。从全国发展格局看，乡村振兴工作大致可以分为三种类型：第一种类型是受城镇化和工业化影响比较大的农村地区，这类农村地区主要集中在大城市郊区、经济社会发达地区的农村；第二种类型主要是以农业为主的农村地区；第三种类型是贫困地区也就是脱贫摘帽地区的农村。从总体上而言，这三类地区乡村振兴的路径会有不同。而从脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的角度讲，这三类地区所面临的任務也有所不同。发达地区和大部分中部地区虽然不是脱贫攻坚的重点区域，但是未来将面临应对相对贫困以及防止在新的经济社会条件下新贫困发生的挑战。因此，这些地区同样需要强调脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接问题。而对未来脱贫摘帽地区而言，稳固脱贫攻坚的成果依然任务艰巨。脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接将会是这些地区乡村振兴工作、区域发展工作以及经济社会整体发展的重点。返贫问题、脱贫不稳定的问题以及相对贫困问题，都将会同时存在，从而成为这些地区乡村振兴工作的重点。从这个角度讲，中央强调脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，实际上也主要是指脱贫摘帽地区未来经济社会发展工作。脱贫攻坚与乡村振兴的结合需要在整体发展的战略上做到有效衔接，而实现有效衔接需要两者按照有机的过程展开。笔者认为，脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接需要在以下五个方面展开。

第一，脱贫攻坚与乡村振兴需要在目标上做到有效衔接。脱贫攻坚的目标是到2020年底实现现有标准下消除农村贫困人口，贫困地区全部摘帽，贫困人口“两不愁三保障”，贫困地区实现城乡公共服务均等化。同时，乡村振兴的目标包括产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。实现脱贫攻坚的目标关键是稳固实现既定目标，而乡村振兴的目标恰恰是有机对接了脱贫攻坚稳固实现的目标体系。也就是说，当脱贫攻坚的总体目标全面实现以后，乡村振兴的目标将会为进一步稳固脱贫攻坚成果提供有机的衔接点。从全国的整体情况而言，实现城乡社会公共服务均等化又成为了稳固脱贫攻坚成果与全面推进乡村振兴工作的核心连接点。因此，在落实脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的工作中，应把如何缩小城乡公共服务差距作为重要的内容。

第二，脱贫攻坚与乡村振兴需要在领导体制上做到有效衔接。脱贫攻坚之所以能取得重大成绩的重要原因在于五级书记挂帅、第一书记驻村的领导和工作体制。这一体制将中国的体制优势发挥到了

最优的状态。在很短的时间克服了官僚体制和各种不同的制约因素，迅速动员全社会的资源，向贫困地区和贫困人口集中，这是在短期内补齐全面实现小康社会的第一个短板的根本性原因。在推动乡村振兴的工作中，中央明确提出党抓乡村振兴工作。乡村振兴工作的核心是调整城乡发展的不平衡问题。这一工作在客观上面临着与扶贫工作相似的诸多制约因素，只有充分发挥中国的体制优势，才有可能扭转乡村衰落的格局。党对脱贫攻坚工作的领导，不仅是名义上的。脱贫攻坚中所形成的这一体制经验，对于乡村振兴的工作至关重要。同时，这一经验也可以确保在乡村振兴工作中将稳固脱贫攻坚的成果以及应对相对贫困纳入到乡村振兴的具体工作中。

第三，脱贫攻坚与乡村振兴需要在政策上做到有效衔接。脱贫攻坚的政策在总体上属于贫困地区乡村发展的政策，虽然脱贫攻坚的政策具有扶贫的特殊性，但是贫困地区的乡村振兴工作实际上首先是一个扶贫工作。在贫困地区推动乡村振兴虽然在字面上不同于脱贫攻坚工作，但实质上无论从发展产业，还是解决贫困人口的教育卫生短板及基础设施建设都是乡村振兴工作的内容。因此，脱贫攻坚的政策在总体上与乡村振兴的政策是完全一致的。因此需要将脱贫攻坚的政策体系与乡村振兴的政策体系有机衔接，从而促进乡村振兴工作，进一步稳固脱贫攻坚成果。

第四，脱贫攻坚与乡村振兴需要在措施上做到有效衔接。脱贫攻坚中所形成的“五个一批”的具体措施是在脱贫攻坚整体战略和政策指导下形成的综合性脱贫措施，这些措施的关键在于瞄准贫困群体的基本需求，因此这些措施具有明显的扶贫性质。但同时，这些措施所针对的问题又恰恰是贫困地区乡村发展的短板。贫困地区的脱贫在很大程度上存在着“政策脱贫”的特点，脱贫的基础还不够稳固。因此，在这些地区需要保持这些措施的连续性，而同时稳固这些地区的脱贫攻坚成果又需要一个“升级版”来推动。全面推进乡村振兴的一系列举措恰恰又是这些地区实现稳固脱贫攻坚成果的重要举措。因此，将扶贫攻坚的一系列措施与乡村振兴的措施有机衔接将会有效稳固脱贫攻坚成果，实现这些地区乡村的振兴。

第五，脱贫攻坚与乡村振兴需要在机制上做到有效衔接。扶贫攻坚的机制是强调在发展中通过政府主导、全社会参与和贫困群体为主体而实现的。这一机制将政府的作用、市场的作用和贫困群体的主体性有机地结合。强调内生动力是脱贫的关键，是脱贫攻坚工作取得重大成果的重要机制。乡村振兴工作同样离不开政府的作用、市场的作用和农民的主体性，乡村振兴不可能仅由政府来做，农民是实现乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的主体。同时，需要认识到的是无论脱贫攻坚还是乡村振兴本身又是一个发展的问題，需要在发展中不断推进，二者的有效衔接需要积极支持广大农民提升自身的能力并在市场机制的推动下展开。

脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，是乡村振兴工作特别是脱贫摘帽地区经济社会发展工作的新任务，做到以上五个方面，需要对脱贫攻坚和乡村振兴工作有一个科学的认识，需要全面理解实现两个一百年目标所面临的挑战，同时也需要因地制宜制定适合本地区特点的具体对接措施。

（作者单位：中国农业大学人文与发展学院）

（责任编辑：丁 佳）

供给侧进口端变化对中国粮食安全的影响研究*

杜志雄¹ 高 鸣^{1,2} 韩 磊¹

摘要：中国自 2001 年加入 WTO 近二十年来，粮食进口规模持续增长，粮食进口结构不断优化，极大地缓解了国内粮食生产的资源环境压力，有效满足了国内粮食市场的消费需求，粮食安全的“饭碗”端得更平。同时，粮食进口渠道的多元化进程加速，其在重心上不断向“一带一路”沿线区域转移，中国规避粮食进口渠道单一带来市场风险的能力增强，粮食进口的主动权得到强化，粮食安全的“饭碗”端得更稳。虽然粮食进口价格的波动有所减弱，为国内农产品价格的稳定提供了有利的外部条件，但国内外粮价倒挂曾一度加剧，凸显了国产粮食的市场竞争劣势。2020 年暴发的新冠肺炎疫情，检验与夯实了中国在国际重大突发公共安全事件中利用国外粮食资源与市场的能力，也暴露出中国长期以来对大豆进口的依赖所可能面临的价格波动风险。对此，应借国际粮食贸易受新冠肺炎疫情影响正经历大调整之“时机”，注重实现国内粮食生产的转型升级，继续将粮食进口渠道的重心从传统的欧美布局转向“一带一路”区域，用农产品金融工具强化价格风险管理，并以“食物安全”的观念丰富和完善粮食安全战略。

关键词：粮食安全 粮食进口 进口渠道 粮食价格 新冠肺炎疫情

中图分类号：F326 **文献标识码：**A

党的十八大以来，党中央确立“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略方针，为保障新时期的粮食安全明确了方向。在中国粮食供给侧生产端，新型农业经营主体不断涌现、土地规模化经营快速发展，国内粮食生产在低价格与高成本的有限收益空间中积极谋求“提质增效”（杜志雄、韩磊，2020）。但是，国内粮食生产目前面临的资源环境约束仍然严峻，供给侧结构性改革仍有待深化。充分用好国内国外两个市场、两种资源，仍将是今后较长一段时期内保

*本文研究得到中共中央宣传部文化名家暨“四个一批”人才工程项目“中国特色农业农村现代化研究”、国家自然科学基金青年科学基金项目“收入性补贴对粮食生产率的影响：作用机理、实证分析与政策优化”（编号：71803094）的资助。本文为《供给侧生产端变化对中国粮食安全的影响研究》（载于《中国农村经济》2020 年第 4 期并被《新华文摘》2020 年第 17 期全文转载）的姊妹篇，笔者试图通过这两篇文章为中国粮食安全问题提供粮食供给侧变化的完整解析。本文通讯作者：高鸣。

障国内粮食供给的思路与实践常态，也是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的必然要求。

与此同时，以中美经贸摩擦、新冠肺炎疫情肆虐等为代表的风险因素积累，使中国粮食进口的外部环境面临着巨大的潜在挑战。本文从中国粮食供给侧出发，试图回答以下问题：自 2001 年中国加入 WTO 以来，中国粮食供给侧进口端发生了什么样的变化？这些变化对中国粮食安全存在哪些影响？2020 年以来，在新冠肺炎疫情的影响下，中国在粮食进口端采取了哪些新措施？这些新措施对国内粮食安全产生了什么影响？在此基础上，本文提出今后一段时期内中国粮食进口与生产的优化方向与对策建议。

一、新时代的粮食安全目标

党的十九大报告提出，中国特色社会主义进入新时代，中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾^①。因此，分析供给侧进口端变化对中国粮食安全的影响，首先应当明确新时代的粮食安全目标或内涵是什么，保障粮食安全要重点在哪些方面下功夫。2018 年 9 月 25 日，习近平总书记在黑龙江省七星农场考察时，对新时代的粮食安全目标做出了最生动的诠释，即“中国人要把饭碗端在自己手里，而且要装自己的粮食”^②。

（一）“把饭碗端在自己手里”——粮食供应能力建设

粮食安全问题首先是粮食供应问题，增强粮食供应能力是各国在保障粮食安全中的最基本实践。一国的粮食供应，既可以来源于国内的粮食生产，也可以依靠国外的粮食进口。这两种资源与两个市场相辅相成、相互补充，都旨在满足国内的粮食市场需求。对于中国而言，“把饭碗端在自己手里”是新时代背景下中国粮食安全的最基础目标，其题中应有之义是增强粮食的供应能力。

但应当注意的是，社会经济快速发展带来了消费升级，推动着食品与粮食消费结构的转变。全社会对于粮食的消费目标由“吃得饱”向“吃得好”与“吃得放心”转变，这使得粮食安全“饭碗”的体量更大、内涵更丰富，粮食供应能力已经包含了粮食供应品质 and 价格等方面的客观要求。因此，新时代背景下的粮食安全要求在“把饭碗端在自己手里”的基础上，把“饭碗”端得更平、端得更稳。要实现这一目标，需考虑以下两方面现实：一方面，还存在国产粮食市场价格高于国际粮食市场价格、国产粮食市场竞争力还比较低的情况；另一方面，国内消费者对高品质粮食产品的需求要通过国际市场来实现调剂。因此，粮食供应能力建设要重视进口端。这主要涉及粮食进口规模、渠道与价格等，即进口哪些粮食、进口多少规模、从哪里进口以及以什么价格进口等问题。

^①详见《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中央人民政府网，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

^②资料来源：《习近平：中国人要把饭碗端在自己手里 而且要装自己的粮食》，央视网，<http://news.cctv.com/2018/09/26/ARTIz1cpTPynSzbxDtb8Cl18180926.shtml>。

（二）“装自己的粮食”——市场竞争力培育

对于中国这样一个人口大国、粮食消费大国而言，在增加粮食进口、优化粮食进口结构和渠道从而把“饭碗”端得更平、端得更稳的同时，更要不断加强国内的粮食生产能力建设，扩大国产粮食在粮食总供给中的比重，从而实现中国人的“饭碗”主要“装自己的粮食”。这既是新时代背景下保障中国粮食安全更高层次的目标，也是分析供给侧进口端变化对粮食安全影响的落脚点之一。

要实现中国人的“饭碗”主要“装自己的粮食”这一目标，其关键是要培育国产粮食的市场竞争力，提高国产粮食的市场占有率。作为大宗农产品，粮食的市场竞争力主要取决于粮食价格。反映在粮食供给侧进口端，粮食价格差异主要体现为国产粮食价格与进口粮食价格间的差距。随着中国国内粮食支持和保护政策的调整，国内外粮价差已呈收敛势头，国产粮食价格竞争力已经逐步提升，这有利于抑制粮食过度进口、扩大国产粮食在粮食总供给中的比重，真正实现“装自己的粮食”目标。但也要注意的，国产粮食价格的下降，也可能会伤害农业经营主体的种粮积极性。

二、粮食进口规模与结构变化对中国粮食安全的影响

中国粮食供给侧进口端的变化，首要的影响因素是进口规模以及与之相伴的进口品种结构的变化，即中国主要进口了哪些粮食，各自的数量又是多少。这反映了中国利用国外粮食资源与市场的基础能力强弱，影响着中国能否把粮食安全的“饭碗”端在自己手中，而且把“饭碗”端平。

（一）进口规模保持增长，国内粮食生产压力得到缓解

不同于早期基于品种调剂目的所开展的粮食进口，近二十年来，中国的粮食进口已经发生了实质性的变化，大规模进口的粮食已经成为中国粮食市场供应中的重要组成部分（毛学峰等，2015）。如图1所示，中国主要四类粮食（稻谷、小麦、玉米与大豆）的进口规模整体上保持着持续增长的势头。四类粮食的进口规模由2001年的1491万吨增长至2017年10665万吨的峰值水平，约是2001年的7.15倍；2018年与2019年的粮食进口规模也都维持在9700万吨以上的高位水平。

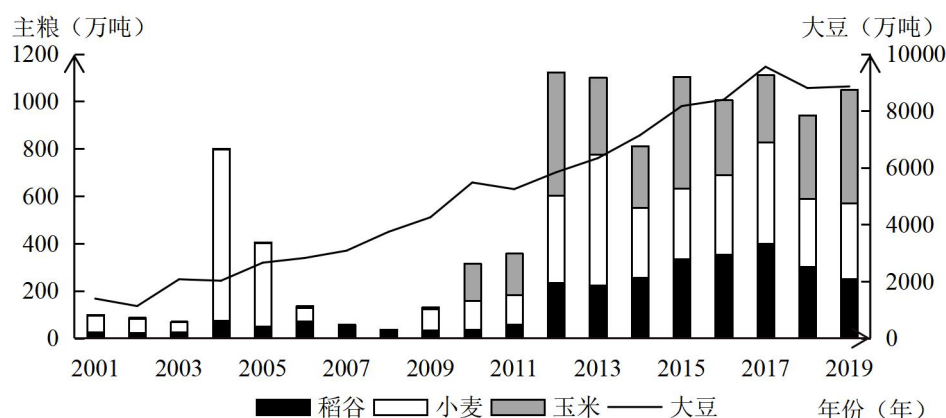


图1 2001~2019年中国粮食进口规模

资料来源：依据 International Trade Centre Trade Map (https://www.trademap.org/Country_SelfProductCountry_TS.aspx?nvpm) 的公开资料整理而得。

从各类粮食进口规模的具体变化可以看出,三类主粮的年进口总量不超过 1200 万吨,进口规模在近二十年特别是 2012 年以来保持了基本稳定。相比之下,大豆一直是中国最重要的进口粮食产品,其进口规模增长是中国粮食进口规模持续增长的最主要动因。大豆进口规模在 2001~2019 年增长了约 5.36 倍,在 2017 年达到 9553 万吨的峰值水平,在 2018 年与 2019 年基本保持在 8800 万吨的水平上。

主粮进口规模基本稳定与大豆进口规模持续增长的部分原因在于,中国在加入 WTO 之后,于 2002 年制定了《农产品进口关税配额管理暂行办法》,对稻谷、小麦和玉米实行关税配额管理。2004 年以来,三大主粮的进口配额数量保持不变,稻谷、小麦和玉米的进口配额量分别为 532 万吨(其中,长粒米 266 万吨、中短粒米 266 万吨)、963.6 万吨和 720 万吨,这使得中国三大主粮的进口规模持续保持在进口配额量的范围之内。但是,大豆进口并不受关税配额的约束,加之国内大豆市场受到生产供应不足以及消费需求旺盛的双重压力,因此,中国大豆的进口规模整体保持着持续增长的态势,并始终维持在较高的水平上。

同时,从四类粮食的国内生产与国外进口规模的对比可以看出,三大主粮的进口规模不足国内产量的 2%,对外依存度较低,实现了“口粮绝对安全、谷物基本自给”的战略目标。但是,大豆进口规模却是国内产量的 5~6 倍,自给率不足 20%,较高的对外依存度使中国的大豆市场更容易受到外部不利因素的冲击。

在中国城镇化与工业化水平仍有待提升、粮食生产面临的资源环境约束仍然严峻的现实背景下,追求粮食供应上的完全自给是不现实的,也是不合理的。从虚拟耕地等资源贸易的视角看,粮食进口规模的增长,很大程度上缓解了国内粮食生产面临的资源环境压力(成丽等,2008)。一方面,在农业与粮食生产空间的拓展受到限制的背景下,粮食进口规模的持续扩大明显提高了国内粮食市场的供应能力;另一方面,粮食进口规模的持续扩大也让有限的资源环境能够“松口气”“缓缓劲”,有助于通过轮作休耕、高标准农田建设等政策措施,深化农业供给侧结构性改革,落实“藏粮于地、藏粮于技”的长远战略。因此,可以认为,中国粮食进口规模特别是大豆进口规模在近二十年来的快速增长,是中国充分利用国际市场与国外资源的具体表现,平衡了中国粮食市场供应国内生产与国外进口之间的关系,粮食供应能力不断得到夯实,粮食安全的“饭碗”在两个市场、两种资源之间端得更加平衡。

(二) 进口结构稳中有优,国内市场消费需求得到满足

在进口规模持续增长的同时,中国粮食进口状况变化的另一个关键方面是进口结构的变化。随着粮食国内生产规模与国外进口规模的持续增长,全社会对于粮食的消费需求由“吃得饱”向“吃得好”与“吃得放心”转变。粮食进口结构能否及时有效地对市场需求的变化的做出反应,同样是衡量中国是否有足够的粮食供应能力、影响粮食安全的“饭碗”能否端平的重要方面。近二十年来,中国的粮食进口结构稳中有优,主要表现为如下两个方面。

首先,中国的大豆进口比例稳中有降。上述分析已经表明,大豆是中国进口粮食中最重要的品种,占中国每年粮食进口总量的绝大部分。2001 年,中国大豆进口规模约占四类粮食进口总量的 93.46%,2008 年达到 99%的峰值水平。不过,近十年来,尽管中国大豆进口的绝对规模在保持增长,但其比例却呈现出较为明显的下降趋势,目前基本维持在 90%左右的水平上。

随着居民生活水平的提高以及食品消费需求的升级,口粮在中国居民食品消费中的比例持续下降,肉蛋奶类农产品的生产与消费愈发重要(王恩胡、李录堂,2007),而大豆与豆粕又是相关饲料生产中的重要投入品。因此,对大豆的消费实质上更多地表现为对肉蛋奶类农产品以及相关植物油的消费。为了在数量、价格与品质上满足全社会对大豆的消费需求,中国大豆的进口比例一直处于较高水平。不过,为了强化在大豆供应上的自主能力,中国也开始通过采取大豆生产者补贴等一系列政策措施来鼓励国内大豆的生产,使得大豆的进口比例有所下降。这表明,中国已经开始意识到过去大规模的大豆进口所可能带来的粮食安全问题,并开始扭转长期以来对大豆进口的依赖。但是,为了持续与稳定地满足全社会对高品质与低价格大豆的消费需求,大豆的大规模进口仍将在今后较长一段时期内持续。

其次,在进口的主粮特别是在稻谷与小麦中,高品质与多样化品种的进口规模不断增长。就中国目前的粮食生产特别是稻谷生产而言,比总量问题更为突出的是结构问题。在稻谷品种不断更新改良的背景下,中国稻谷的种植结构亟待优化,国内生产的有限优质稻谷难以满足市场需求的快速升级(张晓山,2019)。对此,中国在近年来进口了更多的高品质稻谷与小麦,主要用于满足不同人群对主粮的多样化消费需求,站在满足全社会最需要的粮食品种角度来保障粮食安全。

由此可以看出,近二十年来,中国在粮食进口规模迅速增长的同时,大豆与主粮、主粮内部品种之间的进口结构稳中有优。这既是对国内粮食市场需求变化的有效反馈,也有效满足了全社会对粮食消费的新需求,使得粮食安全的“饭碗”在品种结构方面端得更加平衡。

三、粮食进口渠道变化对中国粮食安全的影响

上述分析已经表明,中国粮食进口规模的增长与结构的优化,有助于实现粮食供应在国内生产与国外进口之间的平衡,以及供给侧与需求侧之间的平衡,进而将粮食安全的“饭碗”端得更平。除粮食进口规模及其结构的变化外,粮食进口渠道的变化同样是影响中国粮食安全的重要方面,决定着中国粮食安全的“饭碗”能否端得稳。

(一) 进口来源不断拓展,规避粮食进口渠道单一带来市场风险的能力有所提升

21 世纪之初,中国的粮食进口规模有限,相关贸易伙伴的数量也有限。2001 年,中国仅分别从 1 个国家进口了超过 1 万吨的稻谷与玉米,仅从 3 个国家进口小麦,从 5 个国家进口大豆。而在 2019 年,中国从 7 个国家或地区进口超过 1 万吨的稻谷与小麦,自 5 个国家进口玉米,自 8 个国家进口超过 1 万吨的大豆。整体而言,中国的粮食进口渠道不断拓展,与更多国家和地区建立了稳定的粮食进口贸易关系,进口渠道更加多元,规避粮食进口渠道单一带来市场风险的能力有所提升。

除了进口渠道的绝对数量,市场集中度(concentration rate,简称“CR”)同样也可以用来衡量进口渠道的多元化程度,进而判定粮食进口渠道风险(马述忠、王军,2012)。本文中,CR_n表示中国从排在前 n 名的进口来源国所进口的粮食比例。图 2 以 CR₁ 与 CR₃ 为衡量指标,展示了近二十年来中国四类粮食进口集中度的变化情况。如图 2a 与图 2b 所示,中国稻谷与小麦的进口集中度在近二十年来表现出相对明显的降低趋势。具体而言,从稻谷进口集中度的变化看,2019 年,中国稻谷进口的 CR₁ 已经达到 24%的低水平,CR₃ 也仅为 67%,为四类粮食中进口集中度的最低者。而小麦进口的

CR1 从 2001 年的 59%波动降低至 2019 年的 52%，CR3 由 99%下降至 79%，对于少数进口渠道的依赖程度也有所下降，进口渠道多元化的特征明显。这表明，近二十年来，中国稻谷与小麦的进口集中度明显降低，进口渠道朝着多元化的方向不断发展。

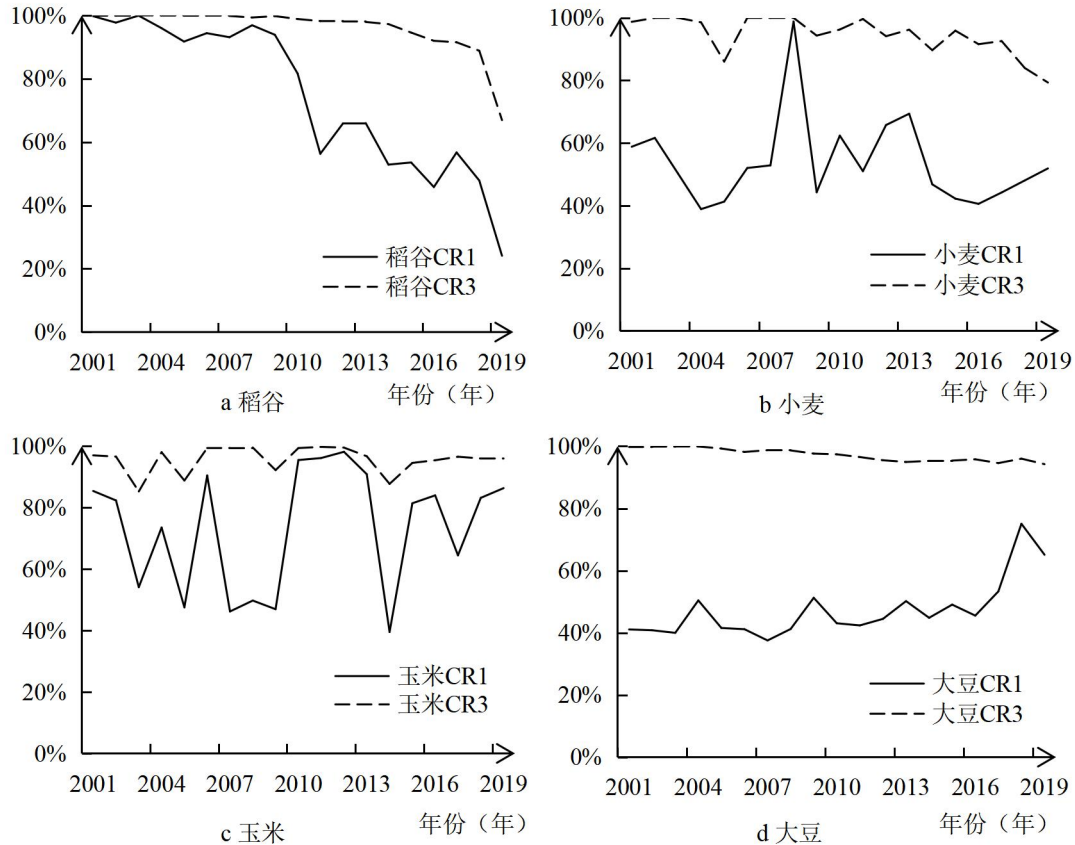


图2 2001~2019 年中国粮食进口集中度

资料来源：根据 International Trade Centre Trade Map (https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm) 的公开数据整理而得。

不过，相较于稻谷与小麦，玉米与大豆进口渠道的多元化并没有明显改变进口集中度。具体而言，近二十年来，中国玉米进口的 CR1 尽管产生了较大的波动，但目前的水平仍基本与 2001 年 86%相当；其 CR3 也始终处于接近 100%的高位水平上，未发生明显的改变。而中国大豆进口的 CR1 在较长一段时期内都基本保持在 40%~50%的区间内，但受中美经贸斗争的影响，2018 年与 2019 年大豆进口的 CR1 有了明显提升。与玉米相似，中国大豆进口的 CR3 也基本保持在 100%的高位水平上，未发生明显的改变。这表明，中国玉米与大豆进口的多元化趋势并没有在其进口集中度的变化中得到体现，玉米与大豆进口依赖于少数大规模渠道的基本事实在近二十年没有发生实质性改变，并且仍将在今后较长一段时期内持续。

综合来看，近二十年来，中国的粮食进口来源国在数量上明显增多，粮食进口渠道更加广阔，有越来越多的国家或地区与中国建立了相对稳定的粮食贸易关系。并且，从粮食进口集中度的变化来看，

稻谷与小麦的进口集中度有明显降低，玉米与大豆的进口集中度基本保持平稳，对于少数进口渠道的依赖程度稳中有降。由此可以认为，中国粮食进口渠道正朝着更加多元的方向发展，规避粮食进口渠道单一带来市场风险的能力有所强化，供应国内粮食市场的能力在稳定中不断强化，粮食安全的“饭碗”端得更稳。

（二）“一带一路”倡议推进，粮食进口的主动权得到强化

在中国粮食进口渠道不断朝着多元化方向发展的基础上，2013年“一带一路”倡议被提出以来，中国粮食进口渠道的重心开始朝“一带一路”沿线区域转移，并且已经和“一带一路”沿线区域建立了较为稳定的粮食进口贸易关系。如表1所示，从2010年之前的粮食进口主要来源国可以看出，中国稻谷的进口来源国主要是东南亚国家，小麦与大豆的进口来源国主要是欧美国家，而玉米的进口来源国主要是美国。但是，从近十年来的粮食进口主要来源国可以看出，中国粮食进口的来源与渠道重心已经表现出向“一带一路”沿线区域转移的势头，特别是在小麦与玉米的进口上。

表1 中国粮食进口的主要来源国 单位：%

品种	2001~2004年		2005~2009年		2010~2014年		2015~2019年	
	来源国	比例	来源国	比例	来源国	比例	来源国	比例
稻谷	泰国	97.61	泰国	93.80	越南	57.70	越南	46.35
	越南	1.95	越南	4.65	泰国	22.59	泰国	26.83
	—	—	老挝	1.30	巴基斯坦	17.46	巴基斯坦	14.41
	—	—	—	—	—	—	缅甸	4.91
小麦	加拿大	39.27	加拿大	33.46	美国	40.26	加拿大	32.40
	美国	38.13	澳大利亚	33.15	澳大利亚	39.80	澳大利亚	31.07
	澳大利亚	21.34	美国	21.37	加拿大	14.59	美国	21.63
	法国	1.17	法国	11.02	哈萨克斯坦	4.08	哈萨克斯坦	9.82
玉米	泰国	62.99	老挝	34.56	美国	85.41	乌克兰	80.91
	越南	22.11	美国	31.34	乌克兰	7.46	美国	10.88
	缅甸	7.06	缅甸	28.57	老挝	2.24	老挝	3.65
	美国	3.78	泰国	4.58	泰国	2.21	缅甸	2.29
大豆	美国	43.54	美国	42.11	巴西	42.25	巴西	57.79
	巴西	28.93	巴西	34.90	美国	41.30	美国	29.49
	阿根廷	27.42	阿根廷	21.42	阿根廷	12.31	阿根廷	7.83
	—	—	乌拉圭	1.34	乌拉圭	3.14	乌拉圭	2.24

注：表中“—”表示进口的相对规模不足1%的国家或地区；表中仅列出了排在前2~4名的进口来源国及所进口的粮食比例，因此，存在部分比例加总不为100%的情况。

资料来源：根据 International Trade Centre Trade Map (https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm) 的公开数据整理而得。

从稻谷进口主要来源国的变化可以看出，泰国与越南是近二十年来中国稻谷进口最主要的来源国；不过，近十年来，中国自巴基斯坦进口的稻谷数量持续增加，约占中国稻谷进口总量的15%。从小麦

进口主要来源国的变化可以看出,加拿大、美国与澳大利亚一直是中国小麦进口最主要的来源国,2013年之前从这3个国家进口的小麦约占中国小麦进口总量的95%;不过,从2015年开始,从这3个国家进口的小麦所占比例在波动中下降,到2019年仅占中国小麦进口总量的64.96%;在同一时期,中国从哈萨克斯坦进口的小麦无论是绝对数量还是相对规模都不断增长,绝对数量从25万吨增长至约40万吨,所占比例也从8.45%提高至12.43%。此外,2017~2019年,中国还累计从立陶宛与俄罗斯共进口了约36万吨的小麦。

而从玉米进口来源国的变化可知,美国一度是中国玉米进口的重要来源国,特别是在2010~2014年,中国从美国进口的玉米约占进口总量的85%以上。但是,在2015~2019年,乌克兰已经成为中国最大的玉米进口来源国,相对规模约占80%。同时,2013年起,中国也开始从俄罗斯与保加利亚进口玉米,虽然其规模相对有限,但表明中国正积极推进“一带一路”倡议下的农业与粮食合作。另外,尽管中国大豆进口的最主要来源国仍集中于巴西与美国,但近年来中国也开始积极寻求与“一带一路”沿线区域开展大豆贸易。2013年以来,中国与俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦的大豆贸易关系愈加密切,累计从三国进口了约300万吨大豆,“一带一路”沿线区域已经开始成为中国大豆进口的主要市场。

从2013年以来中国粮食进口主要来源国的具体变化可以看出,自“一带一路”倡议被提出以来,中国与“一带一路”沿线区域的农业合作不断深化,粮食贸易持续推进。特别是在小麦与玉米的进口方面,以哈萨克斯坦与乌克兰为例的“一带一路”沿线国家开始成为中国重要的粮食进口来源国。相较于欧美国家,“一带一路”沿线国家有着更强的地缘优势,也具有较大的粮食增产潜力(孙致陆、李先德,2017)。中国粮食进口渠道的重心向“一带一路”区域转移,从根本上有利于中国粮食进口的主动权与国内粮食供应能力得到进一步强化,从供给侧进口端把粮食安全的“饭碗”端得更稳。

四、粮食进口价格变化对中国粮食安全的影响

从中国粮食进口规模与结构、进口渠道的变化可以看出,中国充分利用国外粮食资源与市场,牢牢地把粮食安全的“饭碗”端在了自己手中,而且端得更平、端得更稳。但正如前文所述,粮食进口价格同样是影响中国粮食安全的关键因素:一方面,粮食进口价格的波动会影响国产粮食价格与国内食品价格;另一方面,粮食进口价格与国产粮食价格之间的差距,是衡量国产粮食市场竞争力的重要指标,影响着“装自己的粮食”这一更高层次目标的顺利实现。

(一) 进口粮价波动减弱,助力国内农产品的价格稳定

衡量一国粮食供应能力的高低,不仅要关注总量与结构变化状况,而且要看其所供应粮食的价格是否稳定,能否使全社会的粮食消费形成相对稳定与合理的价格预期。特别是对于进口依赖程度较高的国家或品种而言,粮食进口价格的稳定状况,直接关系着国产粮食与国内食品价格的稳定程度。

图3展示了近二十年来中国四类粮食进口价格的波动情况,从中可以明显看出,以2012年为界,中国的粮食进口价格整体趋向稳定,波动逐渐减弱。具体而言,在2012年及之前,中国稻谷、小麦、玉米与大豆进口价格的年平均波动率分别约为12.49%、13.87%、25.43%与19.49%,进口价格的稳定程度较低。2013~2019年,这四类粮食的进口价格波动率分别约为5.74%、8.58%、7.65%与6.19%,

远低于此前的波动水平。同时，通过横向比较可以看出，玉米与大豆进口价格的波动减弱趋势更为明显：2016 年以来，玉米进口价格的波动率保持在 10% 以内，大豆进口价格的波动率则维持在 5% 以内。

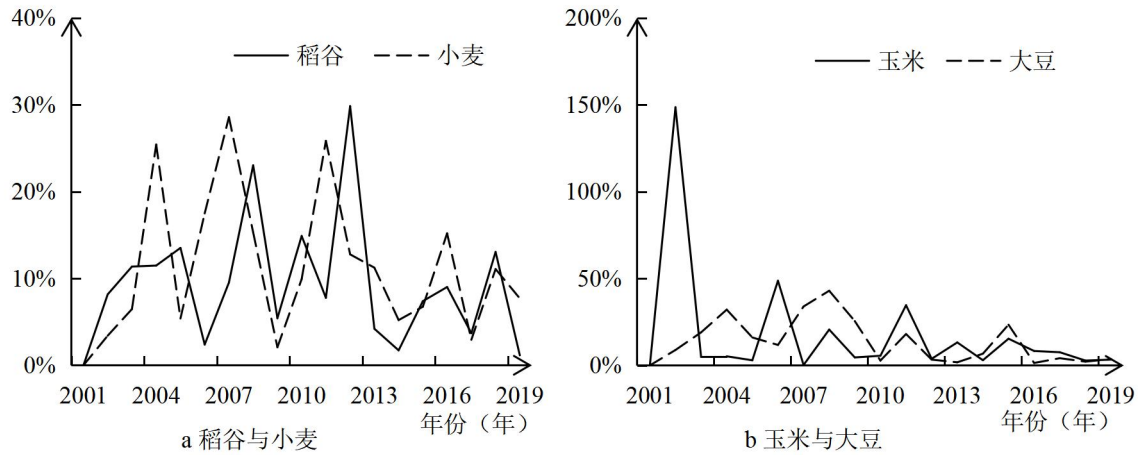


图3 2001~2019 年中国粮食进口价格波动率（绝对值）

资料来源：根据 International Trade Centre Trade Map (https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm) 的公开数据整理而得。

2012 年以来中国粮食进口价格波动的平缓，既缘于国际粮食价格的基本稳定，也是中国粮食进口发挥“大国效应”的具体表现，还是中国在争取粮食价格话语权方面的有效成果（何树全、高旻，2014；孙致陆、李先德，2015）。而进口粮食价格波动的减弱，特别是大豆与玉米进口价格的基本稳定，则为国产粮食与国内食品价格的整体稳定提供了有利的外部条件。

从近二十年来中国玉米最主要的消费用途看，玉米直接用于口粮的比例较低，而工业用途与饲料用途的玉米合计占到了玉米消费总量的 90% 左右。其中，55% 以上的玉米被直接用于饲料消费；并且，当考虑玉米用于工业消费特别是乙醇的生产时，其重要的副产品——干酒糟及其可溶物又是动物饲料的重要来源之一，是影响饲料价格乃至肉蛋奶价格的因素之一（周海川，2012）。而尽管直接用作饲料的大豆所占比例相对有限，当前仅不到 4%，但大豆最主要的消费用途是压榨，大豆以豆粕这一副产品形式同样为中国饲料的生产提供了重要原材料（毛学峰等，2016）。由此可以看出，无论是玉米还是大豆，当考虑其在非口粮尤其是饲料方面的用途时，传统的粮食安全问题已经升级为更具广泛意义的食物安全问题。

由此可以看出，2012 年以来粮食进口价格波动的减弱，特别是大豆与玉米进口价格的平稳，为国产粮食价格特别是粮食饲料用途视角下食品价格的稳定提供了相对有利的外部条件，使国内的粮食市场供应在总量充足与结构平衡的基础上实现了价格剧烈波动可能性的降低，这同样是中国粮食安全的“饭碗”端得更加平稳的具体表现。

（二）粮价倒挂一度加剧，凸显国内粮食市场竞争劣势

粮食进口价格对中国粮食安全的影响，不仅体现在价格波动上，还表现为粮食进口价格低于国产粮食价格会降低国产粮食的市场竞争力。一般而言，较低的国外粮食价格是推动一国粮食进口量增长

的重要因素（何树全、高旻，2014）。而大量低价进口粮食向国内的涌入，尽管能够在一定程度上与一定时期内改善粮食消费者的福利状况，但长期来看，这容易导致国内农民种粮积极性的降低，造成国内粮食生产端的弱化。特别是对于中国这样一个人口大国与农业大国而言，这从根本上不利于国内粮食安全长远目标的实现。

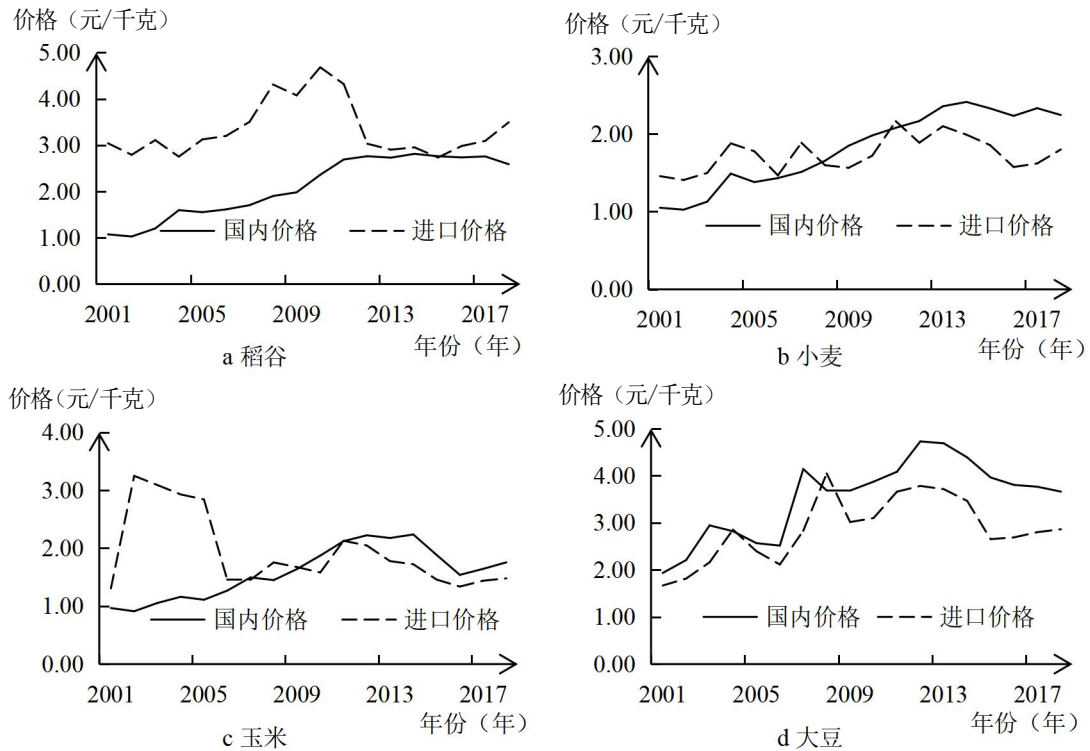


图4 2001~2018年四类粮食的国内价格与进口价格波动状况

注：粮食国内价格为《全国农产品成本收益资料汇编》中统计的平均出售价格；粮食进口价格=粮食进口额/粮食进口量×当年汇率。

资料来源：根据 International Trade Centre Trade Map (https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm) 的公开数据和《全国农产品成本收益资料汇编》^①整理而得。

图4展示了2001~2018年四类粮食国内价格与进口价格之间的差距。从图4a可以看出，近二十年来中国稻谷的进口价格明显高于国内价格。但实际上，这并不完全表明中国在稻谷生产上具有明显的价格优势与竞争优势。更关键的问题在于，如前文在粮食进口结构的分析部分所述，中国进口稻谷的最主要目的在于满足国内对高品质稻米的消费需求。因此，较高的进口价格反映的是中国进口了较多高品质稻谷的现实。实际上，中国稻谷的价格优势与竞争优势相对有限，并且近年来在比较优势上有所下降（林大燕、朱晶，2015）。小麦与玉米的国内价格与进口价格的相对变动状况（见图4b和图

^①国家发展和改革委员会价格司，2007~2019（历年）：《全国农产品成本收益资料汇编》（2007~2019，历年），北京：中国统计出版社。

4c) 比较相似, 在本世纪初, 中国小麦与玉米的国内生产一度具有一定的价格竞争优势, 但都在 2007~2008 年间开始失去这种优势, 最终出现国内外粮价倒挂不断加剧的变化趋势。这也就表明, 相较于稻谷, 中国玉米与小麦在市场竞争力上的问题更为突出, 更容易受到国外低价进口粮食的影响。

不同于三大主粮国内价格与进口价格的相对变化状况, 近二十年来, 中国大豆的进口价格持续低于国内生产价格 (见图 4d), 国内大豆在市场价格方面具有明显的竞争劣势。结合大豆大规模进口的状况, 可以认为, 尽管中国在大豆的市场供应中“把饭碗端在自己手里”, 具有较强的进口能力与市场供应能力, 但国内大豆的市场竞争力还处于较低水平。因此, 大豆国际价格与进口价格的变化, 更容易对中国粮食安全产生影响。

从四类粮食国内价格与进口价格的相对变化状况可以看出, 在 2013 年之前, 国产粮食价格始终保持着较快的上涨趋势。这既缘于农业与粮食生产成本的快速提高, 也是最低收购价格与临时收储价格持续上调带来市场扭曲的结果。在这一时期, 国内外粮食价格倒挂有明显的加剧, 国产粮食的竞争劣势尤为明显。而 2015 年以来, 随着国内粮食价格市场化改革的深化, 价格支持政策对粮食价格的扭曲有所弱化。加之中国在生产端方面开展了新型农业经营主体培育、土地流转政策改革等一系列实践 (杜志雄、韩磊, 2020), 国内的粮食生产价格开始有所下降。但国产粮食的市场竞争力仍有较大的提升空间, 农民的种粮收益、种粮意愿也有待继续提高。

近二十年来, 中国粮食的进口价格整体低于国内的生产价格, 国内外粮食价格倒挂一度加剧, 在近五年虽有改善, 但仍然明显。具体而言, 稻谷的市场竞争优势弱化, 小麦与玉米的市场竞争地位由“优”转“劣”, 大豆的竞争劣势进一步凸显。长远来看, 在农业对外开放程度不断深化、国际粮食价格持续处于较低水平的背景下, 国外低价粮食涌入国内市场将带来两方面影响: 一方面, 可能会造成国内粮食生产的弱化, 例如, 过去较长一段时期内中国大豆种植规模下降; 另一方面, 还可能会造成例如玉米“三量齐增”般的困境。这两方面都不利于“装自己的粮食”目标的实现, 可能导致粮食生产与居民“饭碗”脱节。长此以往, 将可能挫伤农民的种粮积极性, 加大对进口粮食的依赖程度, 弱化粮食安全主动权。

五、新冠肺炎疫情影响下的粮食进口形势

根据 2001~2019 年中国粮食进口规模、渠道与价格的变化情况, 可以看出, 中国在充分利用国外粮食资源与国际市场的过程中, 虽然面临着国内粮食市场竞争力缺失的现实困境, 但整体上把粮食安全的“饭碗”端在了自己手里, 并且端得更加平稳。2020 年以来, 新冠肺炎疫情给全球的粮食贸易带来了更多的不确定性。因此, 值得进一步分析的问题是, 在国际重大突发公共安全事件中, 中国在粮食供给侧进口端的实践如何? 粮食安全的“饭碗”能否继续端得平稳?

(一) 2020 年粮食进口概况

中国海关总署最新的统计数据显示, 2020 年 1~9 月, 中国累计进口稻谷及大米 168 万吨、小麦 606 万吨、玉米 667 万吨。其中, 稻谷的进口规模较去年同期减少了 2.90%, 小麦与玉米则分别增长了 168.10%与 72.50%。但从绝对数量来看, 小麦与玉米的进口总量仍然相对有限, 并且仍保持在进口

配额的规模之内，短期内继续快速增长的可能性较小。与去年同期相比，稻谷的累计进口金额增加了 1.50%，小麦与玉米的累计进口金额分别增长了 164.80%与 74.30%。根据与去年同期相比的累计进口数量与累计进口金额的变化，可以看出，三大主粮的进口价格基本保持了相对稳定，尚未表现出明显的上涨趋势。

同时，延续近年来中国粮食进口渠道重心向“一带一路”沿线区域转移的趋势，2020 年，“一带一路”沿线国家和地区仍是中国重要的粮食进口来源地。其中，立陶宛成为中国小麦进口的主要来源国，乌克兰仍是中国最重要的玉米进口来源国，保加利亚与俄罗斯在中国玉米进口中的地位不断提高。

表 2 2020 年 1~9 月中国粮食进口概况

进口概况		稻谷	小麦	玉米	大豆
累计进口	数量（万吨）	168.00	606.00	667.00	7453.00
	金额（亿元）	61.56	120.06	100.42	2020.68
同比变化	数量（%）	-2.90	168.10	72.50	15.50
	金额（%）	1.50	164.80	74.30	14.80
主要进口来源国与粮食进口金额（亿元）		越南（23.27）	加拿大（35.04）	乌克兰（74.54）	巴西（1514.18）
		缅甸（11.88）	法国（28.16）	美国（22.24）	美国（295.34）
		泰国（10.20）	澳大利亚（25.02）	保加利亚（1.83）	阿根廷（163.03）
		柬埔寨（7.03）	美国（17.08）	俄罗斯（0.99）	乌拉圭（26.77）
		巴基斯坦（4.73）	立陶宛（6.51）	老挝（0.38）	俄罗斯（13.60）

资料来源：《（14）2020 年 9 月进口主要商品量值表（人民币值）》，中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/3336586/index.html>。

2020 年 1~9 月，中国共进口大豆约 7453 万吨，同比增长约 15.50%，进口金额约增长 14.80%。而从进口来源看，巴西、美国、阿根廷仍然是中国大豆进口的最主要来源国。同时，中国也积极寻求其他方面的进口渠道。2020 年 1~9 月，中国共从乌拉圭、俄罗斯、乌克兰、加拿大与哈萨克斯坦进口了约 47.29 亿元的大豆。这表明，中国大豆进口的规模、价格与渠道仍保持平稳，供应国内大豆市场的能力仍然强劲。

（二）2020 年国内外大豆价格变化

总体上看，中国 2020 年以来的粮食进口规模较去年同期有所增加，进口渠道在保持多元态势的基础上逐步向“一带一路”沿线区域转移，粮食国际价格与进口价格都未表现出明显的上涨趋势，供给侧进口端保持平稳，粮食安全的“饭碗”仍端在自己手中，而且端得平稳。

不过，值得关注的是，国内大豆的市场价格在 3 月以来有了明显上升（如图 5 所示），部分饲料厂商因此对饲料价格进行了一定程度的上调，使国内蛋奶类农产品及其他食品的价格面临上涨的压力。一直到 2020 年 9 月中下旬，大豆价格才有所回落。对此，应当明确的问题是，推动此次大豆价格快速上涨的原因是什么？国内外的大豆价格会如何继续变化？对中国的粮食安全有哪些影响？

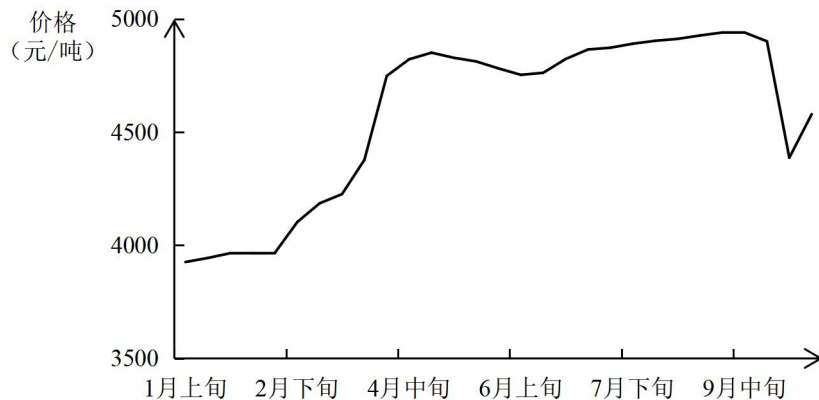


图5 2020年1~10月国内大豆市场价格波动

资料来源：国家统计局，2020：《2020年10月中旬流通领域重要生产资料市场价格变动情况》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202010/t20201026_1796142.html。

从往年的情况看，国内大豆市场价格往往会在4~7月表现为快速上涨的趋势。2020年国内大豆价格的较快上涨，部分是由于其周期性波动。而从芝加哥商品交易所美国大豆期货价格的变化情况看，如图6a所示，2020年1~7月，以美国大豆为代表的国际大豆价格没有表现出明显的上涨态势。结合2020年1~9月中国大豆进口规模、渠道、价格以及国外大豆生产规模、价格的变化情况可以看出，此次大豆价格快速上涨的最主要影响因素并不是大豆的进口规模与进口价格，而可能缘于大豆进口贸易运输环节的增多以及国内需求的增长。

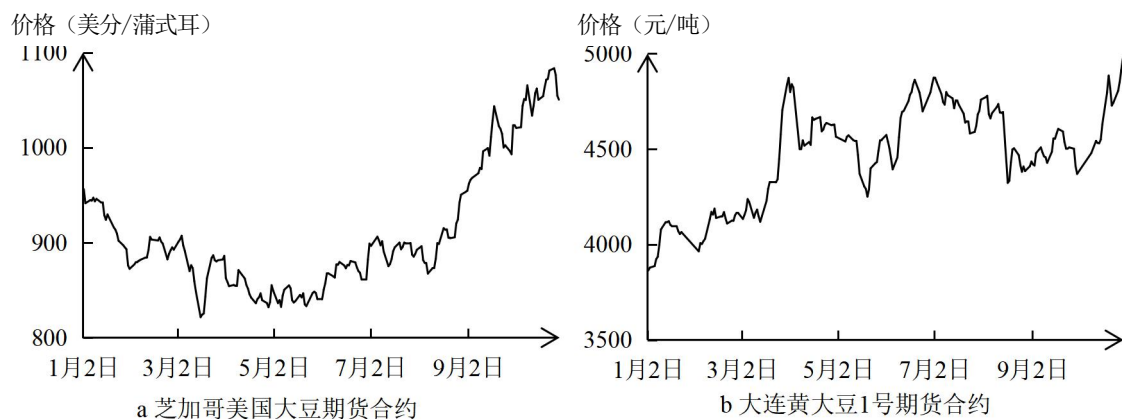


图6 2020年1~10月国内外大豆期货价格

注：芝加哥美国大豆期货合约价格与大连黄大豆1号期货合约价格均为其主力连续合约的当日结算价，主力连续合约为该品种持仓量最大的合约。

资料来源：根据布瑞克农业数据库（<http://www.agdata.cn/dataManual/dataTable/ODE2OTM=.html>）和大连商品交易所（<http://www.dce.com.cn/dalianshangpin/xqsj/tjsj26/rj/rxq/index.html>）数据整理而得。

巴西与美国是中国最主要的大豆进口来源国，而这两个国家正受到新冠肺炎疫情的严峻冲击，其国内大豆生产与海运装船等方面或有所推迟，进而导致中国进口大豆的到港时间有所滞后，国内市场

上的大豆供需或存在短期的摩擦性失衡。因此,值得关注的是,在各国大豆与粮食生产局势基本平稳的基础上,要更加注重全球粮食供应链特别是贸易运输方面的平稳,保障全球粮食供应链的正常与平稳运行。而在粮食的需求消费端,中国疫情防控成果持续巩固,社会经济的运行与食品消费的需求基本恢复常态。2020年1~9月国内大豆价格的上涨,可能更多是由国内市场需求的持续恢复以及进口大豆到港时间的滞后引起的。

目前,更值得关注的问题是,国内外大豆可能会面临新一轮的价格上涨。如图6a所示,2020年8月以来,芝加哥美国大豆期货合约价格持续上涨,到10月底基本处于1050美分/蒲式耳的水平上。在国内,如图6b所示,大连黄大豆1号期货合约价格在2020年10月以来表现出了较快的上涨趋势,到10月底,国内的这一价格已经接近5000元/吨的水平,比年初的期货合约价格高出约1000元。在现货市场上,如图5所示,作为流通领域生产资料的大豆价格也从10月起呈现出上涨势头。国外大豆价格的持续上涨,可能通过进口传导的方式,带动国内大豆价格的上涨。在此背景下,特别需要关注国内外大豆价格的变化形势,重点化解国外大豆价格上涨所可能带来的风险挑战,稳定大豆进口规模,并同时避免过高进口价格对国产粮食与国内食品价格的影响。

六、结论与对策建议

近二十年来,中国的粮食进口规模持续增长,进口结构不断优化。这既为国内粮食市场提供了充裕的大豆与优质的稻谷、小麦供应,也为国内粮食生产端资源环境约束的改善以及生产结构、技术的优化创造了条件,粮食安全的“饭碗”端得更平。同时,粮食进口渠道的多元化进程加速,并且在重心上不断向“一带一路”沿线区域转移,提高了规避粮食进口渠道单一带来市场风险的能力,强化了粮食进口主动权,粮食安全的“饭碗”端得更稳。此外,近年来粮食进口价格波动的减弱,特别大豆和玉米进口价格的基本稳定,也为国产粮食与国内食品价格的平稳运行提供了有利的外部条件。国内外粮价倒挂有所缓解,但国产粮食的市场竞争力仍有提升空间。2020年暴发的新冠肺炎疫情,检验与夯实了中国在国际重大突发公共安全事件中运用国际市场与国外资源来保障国内粮食市场供应与粮食安全的能力,也暴露出对进口大豆的依赖所可能面临的价格波动风险。为进一步用好用国外粮食资源与国际市场,从供给侧进口端有效保障粮食安全,本文提出如下对策建议。

(一) 借粮食进口受新冠肺炎疫情影响正经历大调整之“时机”争取国内生产转型

从积极的方面来看,过去较长一段时期内粮食的大规模进口,的确满足了中国快速增长的粮食消费需求,缓解了国内粮食生产面临的资源环境约束。但从长期来看,粮食的大规模进口容易使国内的市场消费形成路径依赖,进而使得既有的人地矛盾更加突出(马述忠等,2015)。因此,应当明确的是,粮食进口的目的不应当是将所节约的资源要素大规模地用于城镇建设与二三产业的发展,而是要在粮食进口的外部环境较好的条件下,借粮食进口受新冠肺炎疫情影响正经历大调整之“时机”,加速推进国内粮食生产端转型升级,深化供给侧结构性改革,不断缓解既有的人地矛盾。在充分利用国外粮食资源与国际市场的同时,仍要坚持“以我为主”的粮食安全路线,避免陷入“种不如买”的供给侧误区进而弱化粮食安全的主动权。因此,在大规模进口粮食的同时,要严格落实好“藏粮于地、藏粮于

技”的长远战略，实施好粮食支持保护政策以及轮作休耕、大豆振兴、高标准农田建设等措施，夯实国内粮食生产基础，并着力提高其市场竞争力，争取实现国内粮食供给侧生产端的转型升级。

（二）从传统的欧美布局转向“一带一路”沿线区域

2013年“一带一路”倡议被提出以来，中国与“一带一路”沿线区域的农业合作关系不断密切，哈萨克斯坦成为中国主要的小麦进口来源国，乌克兰已经成为中国最重要的玉米进口来源国。相较于传统的粮食进口来源国——欧美国家，“一带一路”沿线国家和地区在与中国的粮食贸易中具有更强的地缘优势与政治互信，且具有较大的粮食产量提升空间。在保证粮食进口规模稳定的同时，中国应当在坚持粮食进口渠道多元化的基础上，积极主动谋划全球粮食进口布局，特别是要将粮食进口渠道的重心逐渐由传统的欧美布局转向“一带一路”沿线区域，巩固与壮大中国与“一带一路”沿线区域已经取得的粮食贸易合作成果。立足于“一带一路”倡议下的农业合作，协助“一带一路”沿线区域完成农业的转型升级，在粮食生产科技与贸易流通等方面加强双边与多边交流。

（三）用农产品金融工具强化价格风险管理

国际粮食价格的持续低迷使国产粮食在市场竞争中处于劣势地位，但这并不意味着国际粮食价格的上涨将是增强国内粮食安全的“福音”。大豆价格是影响国内饲料与肉蛋奶类食品价格的关键因素，而中国大豆的进口依赖程度较高，更容易受到大豆国际价格与进口价格波动的影响。为有效避免大豆等饲料用途粮食进口价格可能出现的快速上涨，应当在加强国际粮食价格监测预警和信息发布的同时，结合用好各类金融工具，强化粮食进口的价格风险管理。一方面，相关进口企业应当积极且合理地参与国际粮食期货交易，增强对冲国际粮食价格波动的能力，将价格上涨的风险尽可能地控制在进口端；另一方面，要注重在国内市场供应端强化价格风险管理，特别是在进口价格快速上涨的情况下，要避免高价的进口粮食直接流向消费市场，进而造成粮食与食品乃至更大范围的价格快速上涨。

（四）以食物安全的观念丰富粮食安全战略

除了采取上述方面的具体政策措施外，还要对粮食安全的传统观念进行丰富。在新时代背景下，随着全社会食品消费结构与粮食用途结构的转变，粮食安全问题已经不再是单纯的口粮安全问题，而是涵义更为广泛的食物安全问题乃至生物能源安全问题。进而应当明确的是，新时代粮食安全的目标之一是要保障肉蛋奶类农产品的供应充足与价格稳定。在关注粮食进口问题时，应当更加重视进口结构以及进口价格对中国粮食安全的影响。并且，在关注初级粮食产品进口情况的同时，也要关注其产业链下游各类农产品的进口情况。

参考文献

1. 成丽、方天堃、潘春玲，2008：《中国粮食贸易中虚拟耕地贸易的估算》，《中国农村经济》第6期。
2. 杜志雄、韩磊，2020：《供给侧生产端变化对中国粮食安全的影响研究》，《中国农村经济》第4期。
3. 何树全、高旻，2014：《国内外粮价对中国粮食进出口的影响——兼论中国粮食贸易的“大国效应”》，《世界经济研究》第3期。
4. 林大燕、朱晶，2015：《中国主要粮食品种比较优势及进口市场结构研究》，《世界经济研究》第2期。

5. 马述忠、王军, 2012: 《中国粮食进口贸易是否存在“大国效应”——基于大豆进口市场势力的分析》, 《农业经济问题》第9期。
6. 马述忠、叶宏亮、任婉婉, 2015: 《基于国内外耕地资源有效供给的中国粮食安全问题研究》, 《农业经济问题》第6期。
7. 毛学峰、刘冬梅、刘靖, 2016: 《中国大规模粮食进口的现状与未来》, 《中国软科学》第1期。
8. 毛学峰、刘靖、朱信凯, 2015: 《中国粮食结构与粮食安全: 基于粮食流通贸易的视角》, 《管理世界》第3期。
9. 孙致陆、李先德, 2015: 《中国粮食进口贸易的“大国效应”检验》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第4期。
10. 孙致陆、李先德, 2017: 《“一带一路”沿线国家粮食发展潜力分析》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第1期。
11. 王恩胡、李录堂, 2007: 《中国食品消费结构的演进与农业发展战略》, 《中国农村观察》第2期。
12. 张晓山, 2019: 《推动乡村产业振兴的供给侧结构性改革研究》, 《财经问题研究》第1期。
13. 周海川, 2012: 《DDGS的进口对中国饲料产业的影响》, 《中国农村经济》第11期。

(作者单位: ¹ 中国社会科学院农村发展研究所;

² 农业农村部农村经济研究中心)

(责任编辑: 陈秋红)

The Impacts of Import-side Changes in Grain Supply on China's Food Security

DU Zhixiong GAO Ming HAN Lei

Abstract: Since China's entry into WTO, the scale of grain import has been increasing continuously, and the structure of grain import has been continuously optimized, which has greatly alleviated the pressure of resources and environment on domestic grain production, and effectively met the consumption demand of domestic grain market. Meanwhile, the diversification process of grain import channels has been accelerated, and the center of gravity has been constantly shifting to the regions along the Belt and Road, so as to enhance the ability of avoiding the market risks of single import channels and strengthening the initiative of grain import. The fluctuation of grain import price has been weakened, which provides favorable external conditions for the stability of domestic agricultural product prices. Meanwhile, the inversion of grain prices at home and abroad has been intensified for a time, which highlights the competitive disadvantage of the domestic grain market. The outbreak of COVID-19 in 2020 tested and strengthened China's ability to utilize foreign food resources and markets in major international public security emergencies and exposed the potential risk of price fluctuations due to China's long-standing dependence on soybean imports. Therefore, China should focus on the transformation and upgrading of domestic grain production, continue to shift the focus of grain import from the traditional layout in Europe and the United States to the countries along the Belt and Road, strengthen price risk management with agricultural financial instruments, and enrich the grain security strategy with the concept of "food security".

Keywords: Grain Security; Grain Import; Grain Import Channel; Grain Price; COVID-19 Pandemic

中国相对贫困标准界定与规模测算*

李 莹¹ 于学霆² 李 帆¹

摘要：相对贫困标准的界定是建立解决相对贫困长效机制的前提。本文采用模拟收入分布方法还原个体收入数据，测算和比较不同标准下的贫困规模。中国相对贫困线设定既要考虑扶助范围和扶助力度的平衡，还要兼顾城乡融合发展趋势与城乡二元分割现实，最终实现新的贫困线与前期绝对贫困线相衔接，同时充分反映城乡相对贫困现状。本文建议采用“方法城乡统一、基数分城乡与水平分城乡”的方式来界定相对贫困标准：统一采用收入比例法，将城镇居民可支配收入中位数的 50%和农村居民可支配收入中位数的 40%分别作为城乡相对贫困标准。在此标准下，2019 年全国相对贫困率为 12%，城乡相对贫困率分别为 5.8%和 21.5%，全国相对贫困人口规模约 1.68 亿人，城镇相对贫困人口约 4921 万人、农村相对贫困人口约 1.19 亿人。相对贫困阶段，中国将面临农村贫困人口规模大、城镇贫困人口增幅大的双重挑战，需及时调整扶贫对象、扶贫目标与扶贫方式。

关键词：相对贫困 标准界定 贫困规模 城乡融合

中图分类号：F120 **文献标识码：**A

一、引言

党的十八大以来，中国减贫事业取得举世瞩目的成就。在现行贫困标准下，贫困人口从 2012 年底的 9899 万减少到 2019 年底的 551 万，连续 7 年减贫 1000 万人以上，同期贫困发生率由 10.2%降至 0.6%，区域性整体贫困基本上得到解决，脱贫攻坚取得决定性成就。到 2020 年现行标准下农村贫困人口全部脱贫是党中央向全国人民作出的郑重承诺，必须如期实现^①。党的十九届四中全会明确提出要坚决打赢脱贫攻坚战，建立解决相对贫困的长效机制。随着 2020 年中国现行标准下贫困的消除和全面建成小康社会目标的实现，2020 年后缓解相对贫困将是中国扶贫开发工作的重点。而在绝对贫困向相对贫困转变过程中，贫困的内涵、标准、扶贫体系等都将发生较大改变，对此，学术界给予了广泛关注与讨论。

在贫困内涵方面，随着居民收入、教育、医疗、住房等水平的不断提升，吃饱穿暖等基本需求得

*本文研究得到国家社会科学基金重大项目“贫困退出考核评估的统计测度研究”（项目编号：17ZDA095）的资助。本文通讯作者为：于学霆。

^①习近平，2020：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》，http://www.ccps.gov.cn/xsxxk/zyjs/202003/t20200306_138549.shtml。

到满足后,可能遭受到的机会缺失、能力或权利的相对排斥和相对剥夺成为相对贫困理论的基本内涵(Townsend, 1979; Sen, 1981)。公平合理的收入分配是全民共享发展和共同富裕的重要组成部分,与绝对贫困主要关注低收入群体的基本需求相比,相对贫困更关注财富、收入和权利分配的不平等。李强(1996)指出,相对贫困可以较好地表征社会财富或收入在不同阶层与群体间的分配情况。陈宗胜等(2013)认为,相对贫困问题即为研究贫困人群收入在总收入中的分配比例问题,因而是收入分配研究的重要内容。沈扬扬、李实(2020)认为,相对贫困的内涵决定了扶贫的目标并不局限于单纯的增收,应同时关注收入分配。一些学者认为,相对贫困是由于收入水平差距带来的教育、社会地位和生活质量等多维困境(邢成举、李小云, 2019),进一步提出了多维相对贫困概念,既包括经济维度的“贫”,也反映社会发展维度的“困”(王小林、冯贺霞, 2020)。

贫困内涵的变化深刻影响着贫困标准的界定。2020年后,按2300元(2010年不变价)的贫困线衡量中国农村的绝对收入贫困将会在统计上消失(李小云、许汉泽, 2018),中国现行贫困标准将不适用于2020年后中国相对贫困标准的界定。当前,高收入国家面临的主要贫困形式就是相对贫困,他们积累了更为丰富的相对贫困线划定经验。基于汤森最早提出的简便且易于操作的收入比例法(Taonsend, 1962; Taonsend, 1979),欧盟和经合组织(OECD)等地区、国际组织与国家在实践中,通常将相对贫困标准设为平均收入或收入中位数的一个比例。一般而言,使用相对贫困线的国家经济发展水平较高,故相对贫困线又被称为“富裕国家确定贫困率最有效的方法”(UNDP, 2007)。相对贫困线被联合国开发计划署、联合国儿童基金会作为测度贫困的重要方式,是欧盟国家度量社会包容性指数和“陷入贫困风险或遭受社会排斥”的重要指标(王小林、冯贺霞, 2020)。

相对贫困标准的界定是调整扶贫政策体系、建立缓解相对贫困长效机制的基础。国内外研究中相对贫困的衡量标准大多以收入为核心(邢成举、李小云, 2019)。OECD国家通常将居民收入中位数的50%或60%作为相对贫困标准;欧盟委员会于2010年将收入中位数的60%作为欧洲国家的相对贫困标准,并建议将中位数的40%和50%作为参考指标使用(Van and Wang, 2015)。因为收入中位数比例法识别标准不仅简单,而且测度边界清晰,易于操作和被公众所理解。国内对相对贫困标准界定的研究大多参照国际经验并结合中国的实际情况展开。第一,在基数选择上,由于中位数在民生统计中更具代表性,并且可形成与高收入国家可比的相对贫困标准,大多数学者都建议以居民收入中位数为基数(叶兴庆、殷浩栋, 2019; 孙久文、夏添, 2019; 沈扬扬、李实, 2020; 潘文轩、阎新奇, 2020);也有少数学者提出将收入的均值作为基数(张青, 2012; 程永宏等, 2013),但人均收入容易掩盖贫富差距;还有一些学者建议以其他指标作为相对贫困的设定基础,如杨洋、马骥(2012)以及刘宗飞等(2013)提出城市相对贫困线应以总资产而非收入支出来设定,池振合、杨宜勇(2013)则建议以人均消费为基础设置相对贫困线。第二,许多研究关注农村贫困和城市贫困并存的问题,李小云和许汉泽(2018)指出随着城市贫困群体的显著增加,加之低收入群体在城乡之间的流动性不断增强,两个标准和机构不统一的扶贫系统容易使大量的贫困群体被排斥在救助范围之外。白永秀、刘盼(2019)也认为贫困问题不仅存在于农村,而且随着人口流动,贫困从农村向城市转移的趋势加强,城市贫困问题将日益严峻,城市贫困和农村贫困并重将是全面建成小康社会后中国贫困问题的长期趋势。中国

既存在城乡统筹发展的趋势，又存在城乡二元分割的现实情况，在此背景下，采用以全民收入为基础的“全国一条线”还是采用分城乡的居民收入水平来分别设置相对贫困线，直接影响到城乡贫困规模、扶贫工作开展的重心和力度。第三，在相对贫困线设置比例上，大多数学者主张设置为基数的 40%~60%，但在具体比例上，看法仍有不同。

综上所述，目前国内对相对贫困问题的研究，基于理论探讨较多，形成了一些共识，但对于 2020 年后相对贫困标准的界定还存在争议，针对中国相对贫困规模的量化研究也很有限。2020 年现行标准下实现全面脱贫后，如何划定新的贫困标准成为 2020 年后扶贫战略需要回答的首要问题（陈志钢等，2019）。只有确定新的贫困标准，才能回答“2020 年后谁是贫困人口”的问题，进而才能为建立解决相对贫困长效机制提供可靠依据。本文基于国际相对贫困治理经验和国内相对贫困研究基础，结合中国实际情况，界定中国相对贫困标准，并以此测算全国及城乡相对贫困规模，以期为中国全面建成小康社会后的反贫困政策提供参考。

二、相对贫困标准界定的国际经验

2020 年，中国将实现现行标准下绝对贫困人口全部脱贫，同时随着人均 GDP 超过 1 万美元，中国向高收入国家稳步迈进。相对贫困是高收入国家面临的主要贫困形式，但在中国扶贫工作中尚无官方的相对贫困界定标准。各类国际组织与高收入国家考虑国家贫困的具体特点，发展了一系列有借鉴意义的相对贫困界定标准。

（一）世界银行扩展贫困线类型

世界银行不断提高极端贫困线。1990 年，世界银行选取当时一组最贫穷国家的贫困线，基于个体的基本需求，采用购买力平价方法，通过计算平均值将国际贫困线（极端贫困线）设定在日均消费 1 美元左右。2005 年，世界银行根据新一轮的购买力平价，上调贫困线至 1.25 美元。2015 年，为反映全球出现的价格上涨，世界银行将贫困线提高到 1.9 美元。面对不同收入水平国家人口的基本需求差异，世界银行增加不同收入水平国家的贫困线作为极端贫困线的补充。2018 年，世界银行提出了一套更符合当前经济状况的新贫困线作为极端贫困线的补充，将人均每天消费收入低于 3.2 美元和 5.5 美元（2011 年购买力评价）分别作为中低收入国家和中高收入国家的贫困线，补充贫困线提供了反映上述两类国家基本需求评估的更高价值，更好地反映了世界上大多数人口所居住的国家情况。

随着世界朝着消除极端贫困的方向前进，基本需求可能因国家而异，为此，世界银行 2018 年提出了社会贫困线（World bank, 2018）。社会贫困线结合了反映极端贫困的绝对贫困线以及反映福利相对维度的收入（或消费）水平，表明不同国家、不同发展水平下满足个人基本需求需要付出不同的成本，它既反映了绝对贫困，也反映了共享繁荣的相对概念^①。越富裕的国家，社会贫困线水平就越高。相比于极端贫困线有意侧重最贫困的国家，社会贫困线则考虑国家的发展水平，同时能够反映增长成果分配的信息，可视作为弱相对贫困线（见图 1）。

^①这是因为实现相同的社会功能，在不同经济发展水平下所需的货币收入有所不同。

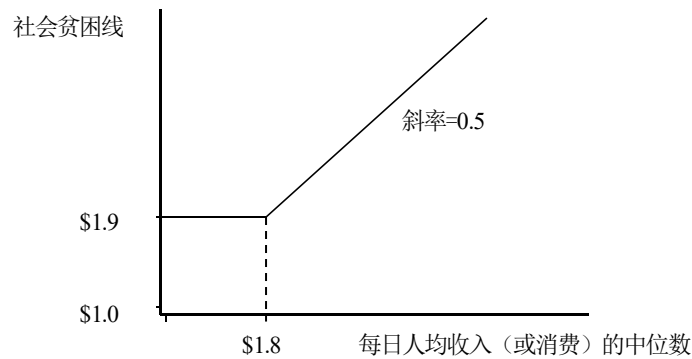


图1 社会贫困线的设定

注：社会贫困线 $=\max\{1.9, 1.0+0.5\times\text{消费（或收入）的中位数}\}$ ，其中货币单位为美元。社会贫困线的下限是1.9美元（2011年购买力平价）的极端贫困线，斜率为0.5，截距为1.0美元。临界点是人均每日收入（或消费）的中位数，为1.8美元。

世界银行2018年发布的《贫困与共享繁荣2018：拼出贫困的拼图》报告显示，社会贫困线的变动与国家发展程度密切相关。1990~2015年，低收入国家社会贫困线变动仅为0.1美元，高收入国家社会贫困线则变动4.8美元，即低收入国家社会贫困线基本保持稳定，而高收入国家社会贫困线变动幅度较大（见表1）。该报告还发现，以社会贫困线衡量的全球贫困率与贫困人口的削减都比绝对贫困更加困难。

表1	按国家类型的平均社会贫困线					单位：美元/天
国家类型	1990	1999	2008	2013	2015	变化程度
低收入国家	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2	0.1
中低收入国家	2.2	2.2	2.5	2.8	2.9	0.7
中高收入国家	3.0	3.0	4.4	5.4	5.8	2.8
高收入国家	16.4	18.2	20.4	20.5	21.2	4.8

资料来源：世界银行，2018：《贫困与共享繁荣2018：拼出贫困的拼图》。

（二）高收入经济体广泛采用收入比例法制定相对贫困线

1976年，OECD在经济全球化背景下对成员国进行大规模调查，提出以一个国家或地区社会 median 收入或平均收入的50%作为贫困标准，以此来识别相对贫困并制定生活救助标准，不仅成本低，而且有助于开展社会救助水平的比较研究。欧盟将贫困风险阈值设置为等价可支配收入中位数的60%。OECD的36个国家最新数据显示，相对贫困率与基尼系数的相关系数为0.84，二者存在高度的正相关^①。

^①资料来源：OECD数据库，https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020_50。各国公布的最新数据年份略有差异，均在2015~2018年之间。

从国家操作层面来看,英国在 1950 年以前,采用食品、衣服、住房等基本需求的“购物篮子”来确定贫困线。1950 年进入现代福利国家时代后,采用汤森的“相对剥夺”理论度量贫困,采用家庭收入中位数的 60%作为官方贫困线,并区分了住房成本。以此官方贫困线,基于现价的英国相对贫困比例和人数比较稳定,不包括住房成本的相对贫困比例为 16%左右,包括住房成本的相对贫困比例则为 22%左右^①。

(三) 少数高收入经济体基于基本需求设定贫困线,但具有相对贫困特点

美国是基于营养需求测算贫困门槛的典型发达国家。1964 年,美国首次发布官方贫困线,将各类家庭年收入低于 3000 美元或单身户年收入低于 1500 美元设定为贫困人口;20 世纪 80 年代以来,美国政府考虑家庭规模等因素全面界定贫困线;随着农业经济的快速发展,美国在 1981 年统一了农业户和非农业户家庭的贫困线。当前,美国公布两条贫困线:一条是由人口统计局发布的考虑家庭人口结构和家庭规模的贫困线,主要用于统计贫困人口数量;为方便操作,健康与人力服务部还发布仅考虑家庭规模的贫困指导线,主要用于项目管理。美国 48 个州的贫困指导线下,家庭成员每多 1 人,贫困线相应增加一个固定的值。美国贫困线在计算方法上属于绝对贫困范畴,但数值上维持在国民收入中位数的 30%,贫困率从 20 世纪 80 年代以来基本稳定在 15%左右^②,从而具有相对贫困线的属性(叶兴庆、殷浩栋,2019)。

三、研究方法 with 数据来源

(一) 研究方法

长期以来,居民人均可支配收入指标是研究贫困问题最常用的收入指标。基于官方公布的城乡居民收入分组数据,国内外学术界在利用分组数据“还原”原始观察值方面做了大量探索。世界银行在 20 世纪 90 年代后期开发 Povcal 系统,利用分组数据逼近原始观察值,但由于采用 Beta 洛伦兹曲线形式,导致可能生成负的收入或消费数据,不符合实际;此外,模拟出的收入分布对应的分位点数值与原始值也存在较大偏差。Shorrocks and Wan (2009) 提供了一种将分组数据“还原”为原始观察值的改进方法。在某一统计分布假设下,首先利用分组数据估算该分布的参数值(如标准差)来产生个体收入观察值;其次,根据各组的平均收入值,采用迭代法调整观察值,使各组收入平均值与实际相等,同时确保洛伦兹曲线的平滑和单调上升。

假设有 m 组实际收集到的分组数据 $(p_k^*, L_k^*) (k=1, \dots, m)$, p_k^* 表示累加的人口百分比, L_k^* 表示累加的收入百分比,这时各组实际观察到的平均收入可以表示为:

$$\mu_k^* = \frac{L_k^* - L_{k-1}^*}{p_k^* - p_{k-1}^*} \quad (k=1, \dots, m) \quad (1)$$

^①资料来源:英国国家统计局, <https://www.gov.uk/government/statistics/households-below-average-income-199495-to-201617>。

^②资料来源:美国健康与公共事业部, <https://aspe.hhs.gov/prior-hhs-poverty-guidelines-and-federal-register-references>。

本文的目标是产生 n 个洛伦兹曲线上的观察值, n 个观察值被分割为 m 个非重叠组, 每组 k 包含 $m_k = n(p_k^* - p_{k-1}^*)$ 个样本, 用 x_{ki} ($k=1, \dots, m; i=1, \dots, m_k$) 来代表第 k 组中第 i 个样本观察值。生成的观察值第 k 组的平均收入 μ_k 一般不等于实际观察到的 μ_k^* , 需要基于以下公式对 x_{ki} 进行迭代调整 (迭代值由 $\hat{x}_j$ 表示):

$$\hat{x}_j = \mu_k^* + \frac{\mu_{k+1}^* - \mu_k^*}{\mu_{k+1} - \mu_k} (x_j - \mu_k), \quad k=1, \dots, m, \quad \text{且初始样本值 } x_j \in [\mu_k, \mu_{k+1}] \quad (2)$$

$$\hat{x}_j = \frac{\mu_1^*}{\mu_1} x_j, \quad x_j < \mu_1 \quad (3)$$

$$\hat{x}_j = \frac{\mu_m^*}{\mu_m} x_j, \quad x_j \geq \mu_m \quad (4)$$

经过上述迭代调整, 直到各组的样本均值 μ_k 接近于实际观测值 μ_k^* , 接近程度可依据具体情况决定。基于上述方法即可得到利用分组数据“还原”的原始观察数据。

(二) 数据来源

本文使用城乡居民人均可支配收入指标来测算中国贫困, 基础数据为 2002~2019 年城镇和农村居民家庭收入分组数据, 数据来源于《中国统计年鉴》2003~2019 年历年、CEIC 数据库。相比于近年来增多的微观调查数据, 国家统计局的住户调查持续时间长、连续性好、时效性高, 且具有全国代表性。本文重点分析中国自 2002 年进入中等收入国家以来的贫困发展, 以期对当前及未来进入高收入阶段的贫困治理有所启发。

2002~2019 年, 中国城镇和农村居民家庭收入水平大幅提高, 但居民收入在城乡之间、城乡内部之间均存在较大差异。在绝对贫困转向相对贫困后, 相对贫困的治理与缩小收入分配差距息息相关, 相对贫困的治理过程也将是不断改善收入分配差距的过程。

为分城乡讨论相对贫困率, 在样本模拟过程中, 按照常住人口城镇化率水平来设定城乡样本量, 以保证每年的模拟数据中城乡人口比例与实际城乡人口分布一致。由于收入分组数据是以家庭为单位, 而低收入组与高收入组家庭规模差别很大, 本文考虑家庭人口规模重新调整分组人口占比, 使结果更为准确, 这也是以往研究 (陈宗胜等, 2013; 汪晨等, 2020) 所忽略的。

为考察模拟数据的可靠性, 本文基于收入分布模拟方法、利用分组数据“还原”了原始收入的观察值, 并据此测算了模拟收入分布的基尼系数。该基尼系数与国家统计局公布的基尼系数总体差距在 6% 以内, 这表明, 本文还原的收入分布与真实的收入分布有很高的拟合程度。

四、不同贫困标准下中国相对贫困规模测算

从高收入国家相对贫困界定与治理来看, 相对贫困率基本稳定, 减少相对贫困人口规模是一个长期复杂的过程。与制定绝对贫困线旨在消除线下贫困人口作为减贫政策目标不同, 设置相对贫困线的目标是识别帮扶措施的受众, 为评估各项社会政策提供参照 (叶兴庆、殷浩栋, 2019)。2020 年以后,

中国的贫困特征由绝对贫困向相对贫困转变，同时由农村贫困向城乡贫困转变（黄征学等，2019）。一方面，农村贫困不容忽视，虽然绝对贫困消除，但农民依然面临返贫风险（白永秀、刘盼，2019）；另一方面，城市贫困问题日益严峻，城镇失业人员以及农民工群体形成大规模的新贫困群体。贫困的特征转变对相对贫困线提出新的要求：相对贫困线要充分反映城乡贫困规模并便于识别城乡贫困人口。为此，基于相对贫困标准界定的国际实践经验，本文借鉴当前运用最为广泛的世界银行社会贫困线与OECD国家收入比例法，并结合中国实际来设定贫困线并以此测算中国的相对贫困规模（见表2）。

一是基于世界银行的社会贫困线测算相对贫困。社会贫困线随着平均收入上升而动态调整，具有相对贫困性质，可视作弱相对贫困标准。同时，为充分考察中国进入中等收入发展阶段以来的贫困线变动与贫困规模，本文还采用世界银行3.2美元与5.5美元的高标准测算中国绝对贫困作为补充。

二是借鉴OECD国家最常采用的收入比例法。基于城乡融合发展的大方向与城乡二元分化的现实，采用目前争议较大的两种基数选择方式来分别测算相对贫困规模。一种是不区分城乡的“全国一条线”方式，将全国居民人均可支配收入作为基数来界定相对贫困；另一种是区分城镇和农村的“城乡两条线”方式，按照城乡居民人均可支配收入分别界定城镇居民和农村居民的相对贫困线。按照居民人均可支配收入中位数的40%、50%与60%分别设置低、中、高三条贫困线。

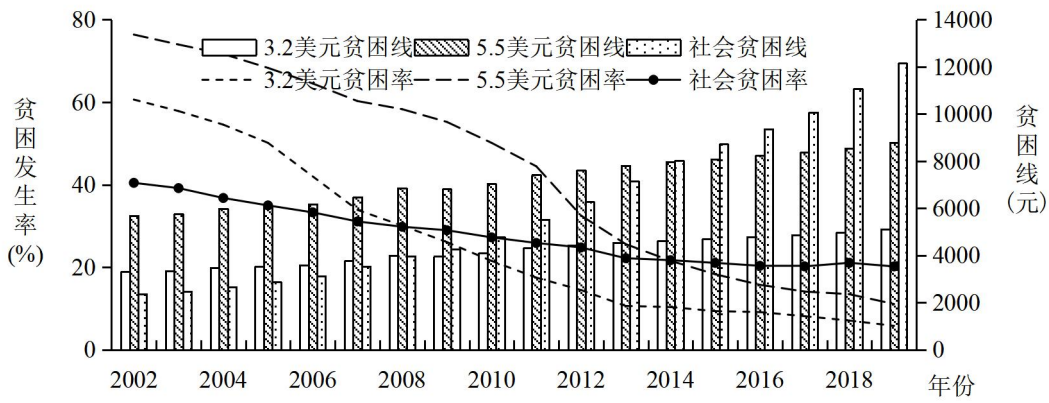
表2 相对贫困标准界定

方法界定	基数选择	水平设置
世界银行—社会贫困线	“全国一条线”方式	$\max\{1.9, 1.0+0.5 \times \text{收入的中位数}\}$ ，单位：美元
OECD-收入比例标准	“全国一条线”方式	全国人均可支配收入中位数的40%、50%、60%
	“城乡两条线”方式	城镇居民人均可支配收入中位数的40%、50%、60% 农村居民人均可支配收入中位数的40%、50%、60%

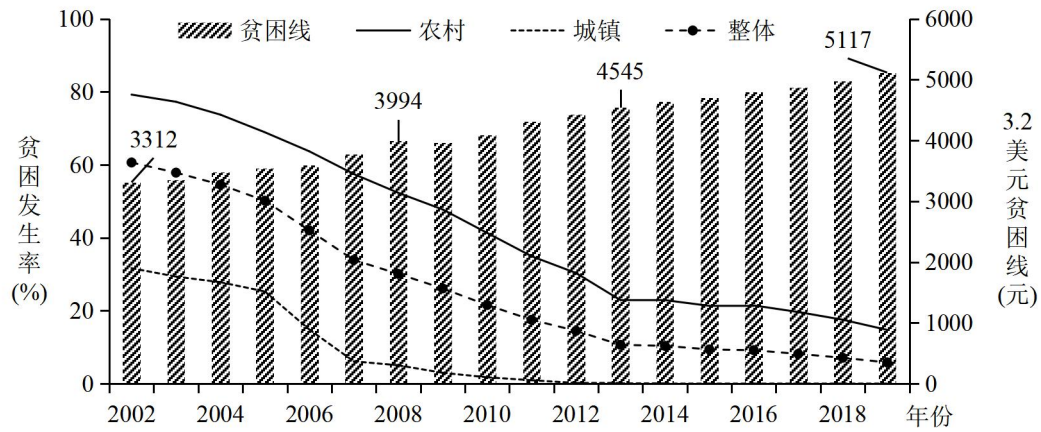
（一）基于社会贫困线的中国相对贫困规模测算

基于社会贫困线的中国相对贫困规模测算结果见图2。2002~2019年，社会贫困线标准下中国相对贫困发生率下降了20.3个百分点，贫困人口规模减少2.4亿多人（其中，农村减少2.4亿人，城镇减少72万人）。与此同时，世界银行高标准下的绝对贫困发生率也不断下降且下降幅度更大，3.2美元和5.5美元的贫困线标准下，中国贫困发生率分别下降了54.8个百分点和65.3个百分点，贫困人口规模分别减少7亿人（其中，农村减少5.4亿人，城镇减少1.6亿人）和8.2亿人（农村减少5.8亿人，城镇减少2.4亿人）。

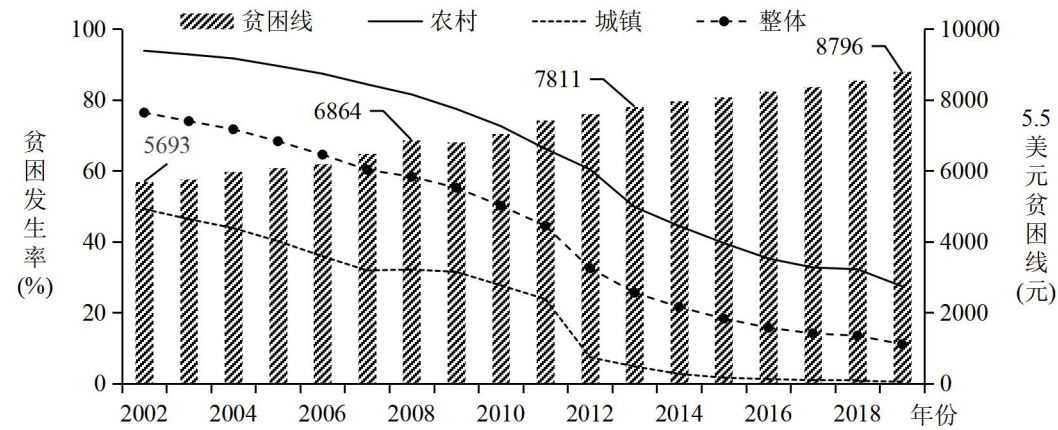
贫困线的变动具体可分为三个阶段。①2002~2008年的中低收入阶段，社会贫困线<3.2美元的贫困线<5.5美元的贫困线，由于收入水平不断提高，社会贫困线提高幅度最大。②2009~2013年的中低收入阶段向中高收入阶段跨越，3.2美元贫困线<社会贫困线<5.5美元贫困线。在这个阶段，社会贫困线居于3.2美元与5.5美元贫困线之间。③2013~2019年的中高收入阶段，3.2美元贫困线<5.5美元贫困线<社会贫困线，社会贫困线成为中高收入阶段三条贫困线中水平最高的贫困线。社会贫困线随着收入水平的上升而不断提高，相应的社会贫困率下降难度更大，表现为社会贫困率下降幅度减小，下降速度放缓。



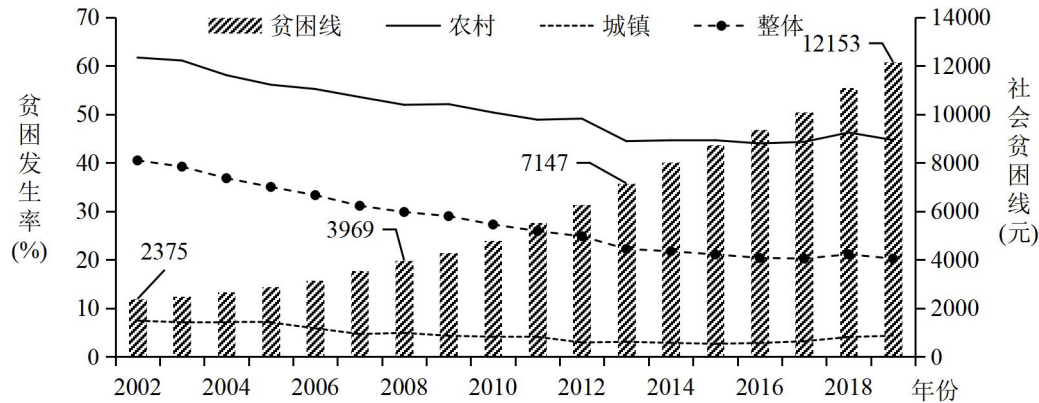
2 (a)



2 (b)



2 (c)



2 (d)

图2 世界银行最新标准下贫困线及整体与城乡贫困发生率

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》测算。

（二）基于收入比例法的中国相对贫困规模测算

收入比例法下中国相对贫困的测算包括“全国一条线”和“城乡两条线”两种方式（见表2），具体测算结果见图3和图4。

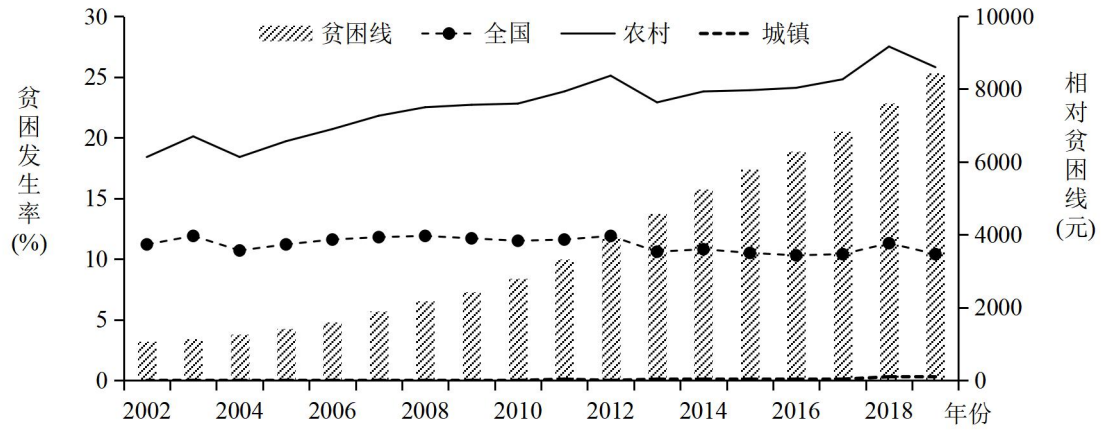
1. “全国一条线”方式

从图3看，相对贫困线标准越高，贫困线的涨幅越大。在2008年之前，相对贫困线变动较为平缓，而在2009年之后，相对贫困线逐年大幅提升。相对贫困线的大幅提升反映了收入分布中间位置群体的收入水平得到快速提高。

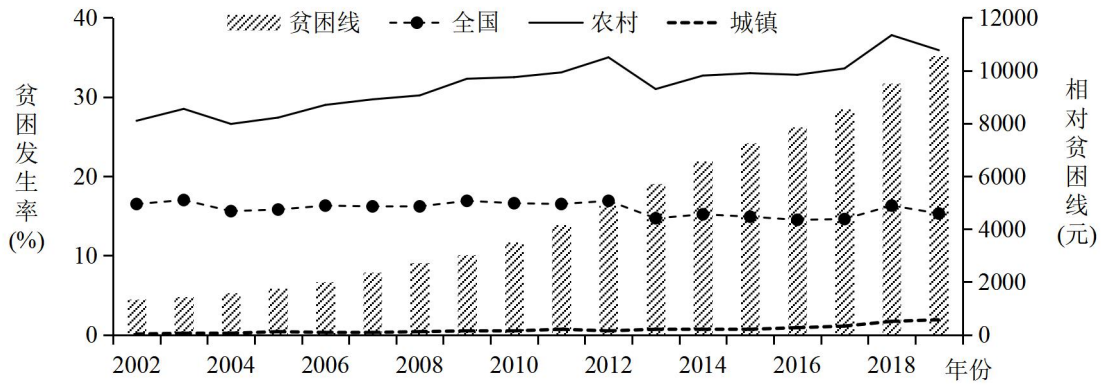
从相对贫困发生率看，全国相对贫困发生率在2002~2019年都较为稳定，在低、中、高三类标准下，分别保持在10.4%、15.3%和21.7%左右。在50%的中等标准下，中国贫困率普遍高于OECD中的高收入国家，整体的相对贫困率与OECD中的中高收入国家（如爱沙尼亚、智利等）接近，低于美国（17.8%）与韩国（17.4%），意味着以收入比例法衡量的相对贫困率基本符合当前中高收入阶段的经济水平。

中国相对贫困率的城乡差异明显，低中高标准下农村相对贫困发生率分别由2002年18.4%、27%、37%上升到2019年的25.8%、35.9%和47%，分别上升7.4个、8.9个和10个百分点。城镇相对贫困发生率则较低，变动幅度较小，在2019年高标准下仅为5.2%。相应地，三个标准下的全国相对贫困人口规模比较稳定，2002~2019年基本稳定在1.5亿人、2.1亿人和2.9亿人左右。其中，农村相对贫困人口规模也较为稳定，基本稳定在1.5亿人、2亿人和2.8亿人左右。城镇相对贫困人口规模较小，相对贫困程度较低，但相对贫困人口一直在增加，在60%收入中位数的高标准下，2019年城镇相对贫困人口达到了4100万人。

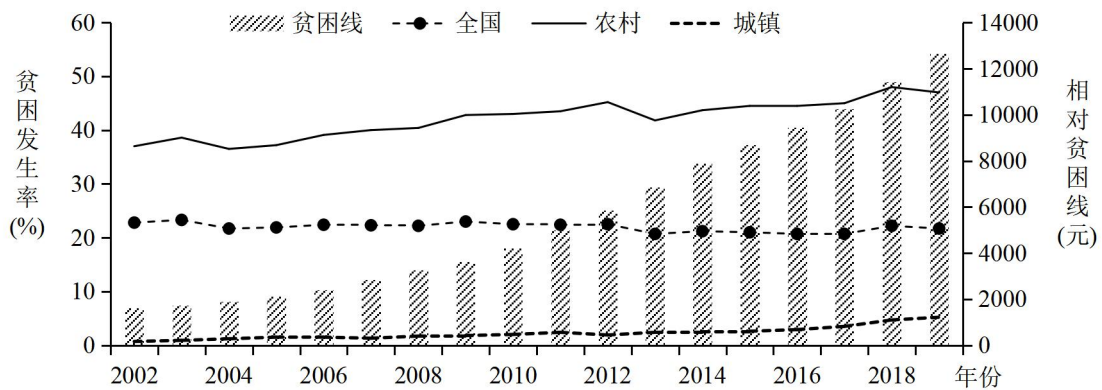
综上所述，在“全国一条线”方式下，相对贫困线标准越高，2002~2019年间贫困线的涨幅也越大；不同标准下，城乡贫困发生率的变动趋势基本一致，农村始终远高于城镇，绝大部分相对贫困人口都集中在农村。



3 (a) 40%收入中位数标准下



3 (b) 50%收入中位数标准下



3 (c) 60%收入中位数标准下

图3 “全国一条线”标准下中国相对贫困规模测算

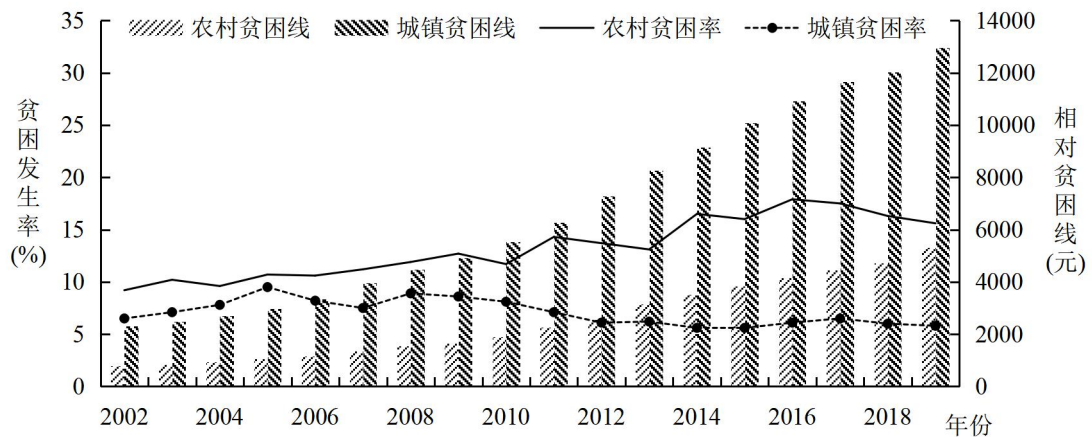
资料来源：根据历年《中国统计年鉴》测算。

2. “城乡两条线”方式

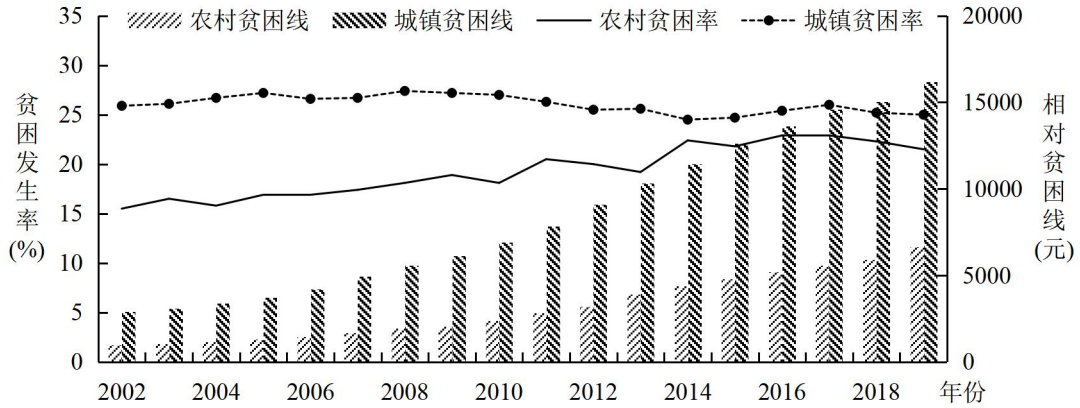
随相对贫困线标准的提高，城乡贫困线的提升幅度也随之增大，这与“全国一条线”方式下相对贫困线变动一致。城镇相对贫困线的增幅远高于农村相对贫困线，且上升趋势更加明显，这表明，城镇收入分布中间位置群体的收入增幅高于农村（见图4）。

从相对贫困发生率看，2002~2019年间，低、中、高标准下农村相对贫困发生率分别上升6.4个、6.0个与1.2个百分点。2002~2019年，城镇相对贫困发生率在三类标准下相对较为稳定，分别在6%、26%和32%左右。同时，随着相对贫困标准的提高，城镇相对贫困率提升幅度远高于农村，且城镇相对贫困率也反超于农村。尤其是在城乡贫困线标准从收入中位数的40%提高到50%时，城镇相对贫困发生率上升了近20个百分点，这表明，城镇约有20%的人口集中在40%~50%收入中位数之间，处于相对贫困边缘，对贫困线的选择极为敏感，属于相对贫困阶段的脆弱性群体。在50%收入中位数标准下，中国城镇相对贫困率与农村相对贫困率均要高于OECD各国的相对贫困率。

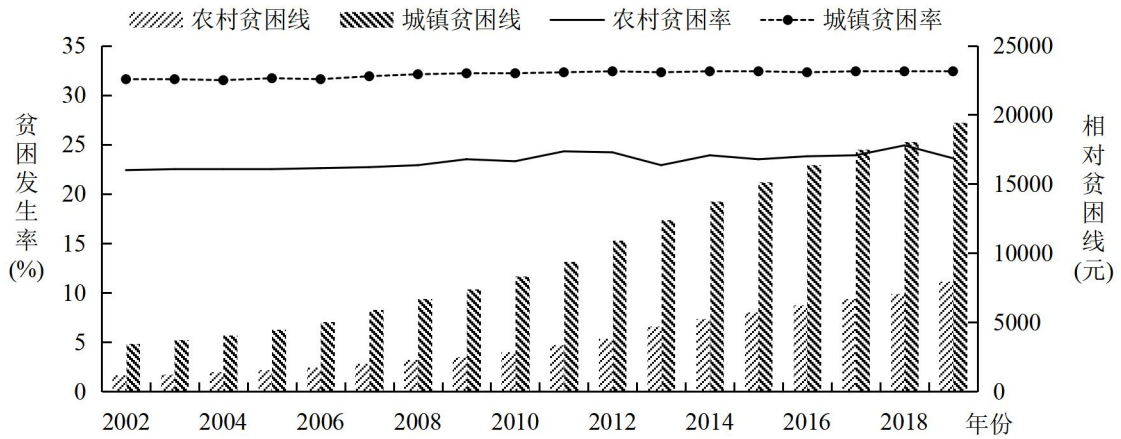
2002~2019年间，结合农村人口变化，低、中、高三类标准下农村相对贫困人口规模分别增加0.14亿人、下降266万人与下降0.45亿人。随着相对贫困线标准的提高，农村相对贫困人口规模呈现先上升后下降的趋势。农村相对贫困率自2016年达到顶峰后开始连续下降，反映了中国脱贫攻坚效果显著，不仅绝对贫困率下降，最低收入群体的收入水平上升也带动相对贫困率下降。在三类标准下，城镇相对贫困人口规模分别增加0.16亿人、0.82亿人和1.16亿人，随着相对贫困标准的提升，城镇相对人口规模增幅远高于农村。尤其是当城乡相对贫困线标准从收入中位数的40%提高到50%时，城镇相对人口规模增幅很大。



4 (a) 40%收入中位数标准下



4 (b) 50%收入中位数标准下



4 (c) 60%收入中位数标准下

图4 “城乡两条线”标准下中国城乡相对贫困测算

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》测算。

在“城乡两条线”下相对贫困发生率变动趋势有如下特点：第一，在低标准下，农村贫困发生率高于城镇，但在中高标准下农村贫困发生率反而低于城镇，表明城镇低收入群体更多集中在40%~50%收入中位数之间与50%~60%收入中位数之间。第二，由低标准向高标准演进的过程中，2002~2019年城乡居民的相对贫困发生率的波动逐渐趋于平缓，到60%收入中位数的高标准时，城乡居民相对贫困率基本不再发生变化。第三，不同标准下，城乡贫困发生率差距的变动趋势不同，低标准下农村贫困发生率高于城镇并逐渐扩大，中标准下城镇贫困发生率高于农村并逐渐缩小，高标准下城镇贫困发生率高于农村，且差值基本不变。

五、中国相对贫困标准界定与规模分析

（一）中国相对贫困标准界定原则

中国应基于“尽力而为，量力而行”的基本原则，参考高收入国家相对贫困线设定的具体做法，设定与发展阶段相适应的相对贫困线。理想的贫困线应该是城乡统一、全国统一的，但需要考虑中国的现实条件与国际经验，且达到理想的贫困线是一个动态、渐进的过程。这主要涉及相对贫困线度量方法、基数选择以及标准设置三个问题。

第一，针对相对贫困线的度量，建议城乡统一采用收入比例法。一是收入比例法是当前高收入国家采用最为广泛的方法，并且有长时间的经验积累可供借鉴，有利于相对贫困研究与实践的国际接轨及国际比较；二是当前社会贫困线水平更多地体现农村相对贫困，而在城镇内部差距仍然扩大的背景下，社会贫困线对城镇相对贫困的体现不及收入比例法充分；三是收入比例法对基数的选择和比例的选择都更为灵活，有利于长期相对贫困线的动态调整。

第二，针对相对贫困线实施，建议基数分城乡，即城乡居民按照城镇人均可支配收入中位数水平和农村人均可支配收入中位数水平分别制定贫困线，这是“城乡两条线”含义之一。原因包括：①相对贫困具有典型的区域性和地方性特征，也暗含城乡差异（邢成举、李小云，2019）。从中国的发展阶段出发，城乡融合发展是大趋势，但仍面临巨大的城乡差异，既表现为城乡收入水平差异，也表现为城乡致贫原因差异。如果不区分城乡居民收入水平，采用“全国一条线”来设置相对贫困线，经济含义、政策含义和政策落地性均不尽清晰（沈扬扬、李实，2020）。对城镇居民而言，“全国一条线”方式下标准偏低，无法充分反映城镇居民的相对贫困；对于农村居民而言，贫困标准偏高，导致出现过大规模的农村贫困人口（见图3）。②相对贫困意味着相对排斥与相对剥夺，涉及到与谁比较的问题。从心理学角度来看，人们更多地是跟周围的人进行比较。城乡之间消费行为与消费水平的差异决定了对收入要求的差异，因此，分城乡的基准更能准确反映城乡居民的剥夺感。③从国际经验来看，城乡分割的贫困线到全国统一的贫困线需要一个过程。例如，美国在1964年首次发布官方贫困线，直到1981年才统一农业户和非农业户家庭的贫困线。

第三，针对相对贫困线标准高低问题，建议分城乡设定比例，农村略高于城镇，这是“城乡两条线”含义之二。一方面，考虑扶助范围与扶助力度的平衡关系，应保障新的贫困线与前期绝对贫困线相衔接，避免造成大量新的贫困群体出现。以2019年为例（见表3），城镇贫困线标准从收入中位数的40%提高到50%时，城镇相对贫困发生率上升约20个百分点，贫困人口规模增加1.63亿人，这显然会造成大量城镇贫困人口的增加。因而，城镇相对贫困标准设定为收入中位数的40%更合适。另一方面，相对贫困线的界定要促进城乡逐步融合发展，引导城乡差距缩小。在确定城镇相对贫困线后，基于引导城乡收入差距缩小的考虑，农村贫困线应略高于城镇。在城镇40%收入中位数标准和农村50%收入中位数标准下，2019年，中国城乡相对贫困线比值为1.95，低于2019年城乡居民人均可支配收入比值的2.64，可以有效引导城乡收入差距缩小，因此，50%收入中位数标准下的农村相对贫困线比

40%更有助于引导城乡融合。在上述标准下，城乡相对贫困线与前期标准比值分别为 1.73 和 2.06^①，有利于贫困标准的顺利过渡。

表 3 2019 年中国相对贫困测算结果

方法 界定	基数选择	水平设置	城乡	贫困线 (元)	贫困率 (%)	贫困规模 (万人)	城镇贫困 标准比值 ^②	农村贫困标 准比值 ^③
社 会 贫 困 线	“全国 一条线”	max{1.9, 1.0+ 0.5×收入的中 位数}, 其中货 币单位为美元	全国	12153	20.2	28281	—	—
			农村		44.7	24641	—	3.78
			城镇		4.3	3640	1.62	—
收 入 比 例 法	“全国 一条线”	40% 收 入 中 位数	全国	8443	10.4	14491	—	—
			农村		25.8	14225	—	2.62
			城镇		0.3	266	1.13	—
		50% 收 入 中 位数	全国	10553	15.3	21407	—	—
			农村		35.9	19783	—	3.18
			城镇		1.9	1624	1.37	—
		60% 收 入 中 位数	全国	12665	21.7	30381	—	—
			农村		47.0	25943	—	3.28
			城镇		5.2	4438	1.41	—
	“城乡 两条线”	40% 收 入 中 位数	农村	5316	15.6	8605	—	1.65
			城镇	12950	5.8	4921	1.73	—
		50% 收 入 中 位数	农村	6645	21.5	11860	—	2.06
			城镇	16187	25.0	21211	2.16	—
		60% 收 入 中 位数	农村	7974	23.6	13018	—	2.48
			城镇	19425	32.4	27455	2.59	—

(二) 中国相对贫困规模分析

采用城镇居民可支配收入中位数的 40% 界定城镇相对贫困线，采用农村居民可支配收入中位数的 50% 界定农村相对贫困线，该标准与 OECD 国家和欧盟国家的标准有一定差异，但符合中国当前实际。在该相对贫困标准下，城乡相对贫困线都有较大提升，但城镇相对贫困线提升幅度和上升趋势更加明显。2002~2019 年，农村相对贫困线由 988 元上升到 6445 元，增加 5457 元，城镇相对贫困线由 2314 元上升到 12950 元，增加 10636 元。全国整体相对贫困率稳定在 12%~14% 之间，农村相对贫困发生率快速上升，自 2002 年的 15.5% 提高到 2016 年的 22.9%，由于近年来大力实施精准扶贫，中国绝对

^①城镇绝对贫困线为 2019 年全国城镇低保平均标准 7488 元，农村绝对贫困线为 3218 元（以 2010 年 2300 元不变价格为基准）。

^②城镇贫困标准比值为城镇相对贫困线与城镇低保线的比值。

^③农村贫困标准比值为农村相对贫困线与农村绝对贫困线的比值。

贫困人口收入提升,农村相对贫困发生率在 2016~2019 年稳中略降,城镇相对贫困发生率在 5.6%~9.5% 之间波动。2019 年,全国相对贫困发生率为 12%,城乡相对贫困发生率分别为 5.8%和 21.5%;全国相对贫困人口规模约 1.68 亿,其中城乡相对贫困人口约分别为 4921 万与 1.19 亿(见图 5)。

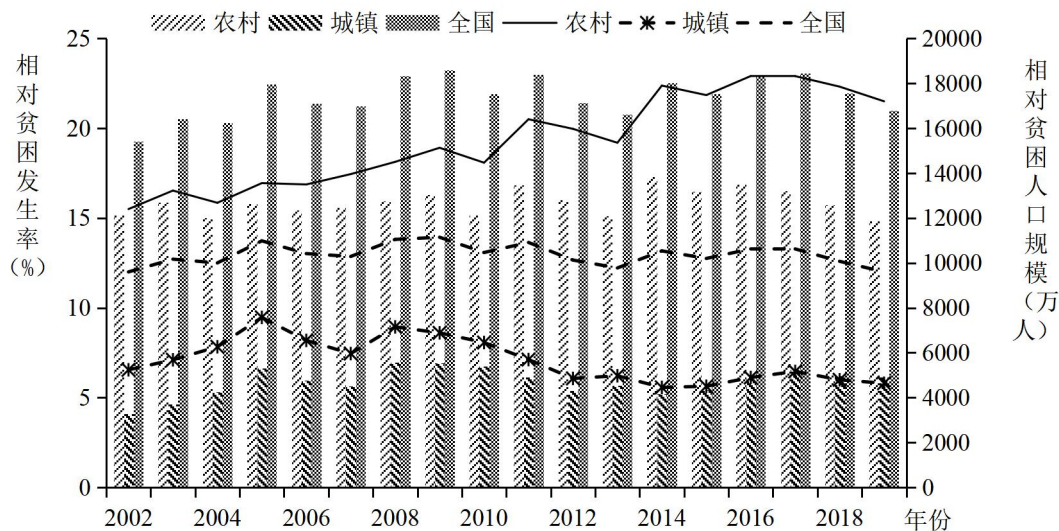


图 5 标准界定下中国相对贫困测算结果

注：柱图对应相对贫困人口规模，折线图对应相对贫困发生率。

相对贫困阶段面临农村贫困人口规模大、城镇贫困人口增幅大的双重挑战。受人口总量变动与城镇化进程的推进，贫困人口规模与贫困率变动趋势不同。其中，农村相对贫困人口规模较大，但 2016~2019 年呈明显下降趋势；城镇相对贫困人口虽然基数较低，但 2014~2017 年间增幅近 26%，城镇相对贫困人口大幅增加。这意味着，随着中国城镇化的推进，农业人口不断向城市流动，贫困从农村向城市转移的趋势逐渐加强，需要警惕城镇由此产生的新贫困。

六、结论与启示

本文借鉴各类国际组织以及高收入国家相对贫困界定标准，结合中国收入分配现状，采用模拟收入分布的方法还原了中国自 2002 年进入中等收入国家以来的城乡居民收入分布数据，并对不同标准下相对贫困规模进行测算与比较分析，以确定中国相对贫困界定标准。主要结论如下：

第一，基于具有相对贫困属性的社会贫困线测算的中国贫困发生率和贫困人口规模下降幅度较小，难度也更大。按国际 3.2 美元和 5.5 美元高标准绝对贫困线测算的中国贫困发生率和贫困人口规模下降幅度较大，该标准下的城镇贫困已基本消除。而由于存在相对贫困，在中等收入阶段，社会贫困线标准较高，逐年提高的幅度远大于 3.2 美元和 5.5 美元标准，该标准下的贫困发生率虽然也在逐年下降，但降幅较小，下降难度远大于绝对贫困。

第二，收入比例法下，“全国一条线”和“城乡两条线”方式下中国相对贫困测算结果显示，相对贫困线标准越高，贫困线的涨幅越大，相对贫困线在 2009 年之后逐年提升幅度较大，这反映了低收入

入群体与中等收入群体收入差异的恶化。城镇相对贫困线的增幅远高于农村相对贫困线，且上升趋势更加明显，表明城镇中等收入群体收入增速比农村更快。在世界银行标准和“全国一条线”方式下，绝大部分相对贫困人口都集中在农村，难以充分反映城镇居民的相对贫困情况，而在“城乡两条线”方式下，城乡相对贫困均可得到充分体现。

第三，中国城乡居民收入的巨大差距短期内不会缩小，用世界银行标准和收入比例法下的“全国一条线”方式界定中国相对贫困还为时尚早，会大大低估中国城镇相对贫困。中国相对贫困线设定既要考虑扶助范围和扶助力度的平衡，还要兼顾城乡融合发展趋势与城乡二元分割现实，最终实现新的贫困线与前期绝对贫困线相衔接、同时充分反映城乡相对贫困问题。“城乡两条线”方式下，城镇居民可支配收入中位数的40%和农村居民可支配收入中位数的50%，既可避免大量新贫困群体出现，又有助于引导缩小城乡收入差距。

基于上述结论，本文政策启示如下：

一方面，基于充分反映城乡贫困、同时基于城乡生活成本差异以及引导缩小城乡差距的考虑，现阶段城乡宜采用相同的界定方法，分基数与分水平界定国家层面的相对贫困线。采用上一年度城镇居民可支配收入中位数的40%界定为当年城镇贫困线，采用上一年度农村居民可支配收入中位数的50%界定为当年的农村贫困线，相对贫困人口规模占总人口的12%左右。相对贫困线应该建立动态调整机制，体现在：一是在城乡融合水平提高、城镇相对贫困得到有效缓解后，逐步提高城镇贫困线水平至50%，提高国际可比性；二是各省份可在国家贫困线基础上，结合本地物价水平、收入差距适当提高相对贫困线标准。

另一方面，在相对贫困阶段，相应调整扶贫对象、扶贫目标与扶贫方式。相对贫困阶段面临更大规模的农村贫困人口以及快速增长的城镇贫困人口双重挑战，扶贫对象需由以农村贫困人口为主转向城乡统筹；扶贫目标由减少绝对贫困人口数量转向拓展相对贫困群体发展能力、缩小收入差距与阻断贫困代际传递；扶贫方式由集中攻坚作战转向常态化推进，提高脱贫的稳定性和可持续性。

参考文献

- 1.白永秀、刘盼，2019：《全面建成小康社会后我国城乡反贫困的特点、难点与重点》，《改革》第5期。
- 2.陈志钢、毕洁颖、吴国宝、何晓军、王子妹一，2019：《中国扶贫现状与演进以及2020年后的扶贫愿景和战略重点》，《中国农村经济》第1期。
- 3.陈宗胜、沈扬扬、周云波，2013：《中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定》，《管理世界》第1期。
- 4.程蹊、陈全功，2019：《较高标准贫困线的确定：世界银行和美英澳的实践及启示》，《贵州社会科学》第6期。
- 5.程永宏、高庆昆、张翼，2013：《改革以来中国贫困指数的测度与分析》，《当代经济研究》第6期。
- 6.池振合、杨宜勇，2013：《城镇低收入群体规模及其变动趋势研究——基于北京市城镇住户调查数据》，《人口与经济》第2期。
- 7.谷树忠，2016：《贫困形势研判与减贫策略调整》，《改革》第8期。

- 8.何秀荣, 2018: 《改革 40 年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻》, 《农村经济》第 11 期。
- 9.黄征学等, 2019: 《中国长期减贫, 路在何方? ——2020 年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻》, 《中国农村经济》第 9 期。
- 10.李强, 1996: 《绝对贫困与相对贫困》, 《中国社会工作》第 5 期。
- 11.李小云、许汉泽, 2018: 《2020 年后扶贫工作的若干思考》, 《国家行政学院学报》第 1 期。
- 12.刘宗飞、姚顺波、渠美, 2013: 《吴起农户相对贫困的动态演化: 1998-2011》, 《中国人口·资源与环境》第 3 期。
- 13.潘文轩、阎新奇, 2020: 《2020 年后制定农村贫困新标准的前瞻性研究》, 《农业经济问题》第 5 期。
- 14.沈扬扬、李实, 2020: 《如何确定相对贫困标准?——兼论“城乡统筹”相对贫困的可行方案》, 《华南师范大学学报(社会科学版)》第 2 期。
- 15.孙久文、夏添, 2019: 《中国扶贫战略与 2020 年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析》, 《中国农村经济》第 10 期。
- 16.檀学文, 2020: 《走向共同富裕的解决相对贫困思路研究》, 《中国农村经济》第 6 期。
- 17.汪晨、万广华、吴万宗, 2020: 《中国减贫战略转型及其面临的挑战》, 《中国工业经济》第 1 期。
- 18.王朝明、姚毅, 2010: 《中国城乡贫困动态演化的实证研究: 1990-2005 年》, 《数量经济技术经济研究》第 3 期。
- 19.王小林、冯贺霞, 2020: 《2020 年后中国多维相对贫困标准: 国际经验与政策取向》, 《中国农村经济》第 3 期。
- 20.魏后凯, 2018: 《2020 年后中国减贫的新战略》, 《中州学刊》第 9 期。
- 21.邢成举、李小云, 2019: 《相对贫困与新时代贫困治理机制的构建》, 《改革》第 12 期。
- 22.席雪红, 2012: 《河南省农村居民相对贫困动态演化的实证研究》, 《安徽农业科学》第 18 期。
- 23.杨洋、马骁, 2012: 《流动人口与城市相对贫困的实证研究》, 《贵州社会科学》第 10 期。
- 24.叶兴庆、殷浩栋, 2019: 《从消除绝对贫困到缓解相对贫困: 中国减贫历程与 2020 年后的减贫战略》, 《改革》第 12 期。
- 25.张琦, 2016: 《减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构》, 《改革》第 8 期。
- 26.张琦、孔梅, 2019: 《“十四五”时期我国的减贫目标及战略重点》, 《改革》第 11 期。
- 27.张青, 2012: 《相对贫困标准及相对贫困人口比率》, 《统计与决策》第 6 期。
- 28.Sen, A, 1981, “*Famines and poverty*”, London: Oxford University Press.
- 29.Shorrocks, Anthony, and Guanghua Wan, 2009, “Ungrouping Income Distributions: Synthesising Samples for Inequality and Poverty Analysis”, in Kaushik Basu and Kanbur Ravieds: *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen*, Vol II, Oxford University Press, pp. 414-434.
- 30.Townsend, P, 1979, “*Poverty in the United Kingdom*”, Berkeley: Los Angeles University of California Press.
- 31.Townsend, P, 1962, “The Meaning of Poverty”, *The British Journal of Sociology*, 13(3): 210-227.
- 32.UNDP, 2007, “Human Development Report 2007/8”, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development>

-report-20078.

33. Van Vliet O., Wang C., 2015, "Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries", *Journal of Social Policy*, 44(03):611-638.

34. Wang, C., and Wan, G., 2015, "Income polarization in China: Trends and changes", *China Economic Review*, 36:58-72.

(作者单位: ¹ 中国发展研究基金会;

² 重庆工商大学数学与统计学院)

(责任编辑: 云 音)

The Standard Definition and Scale Measurement of China's Relative Poverty

LI Ying YU Xueting LI Fan

Abstract: The definition of relative poverty standard is the prerequisite of establishing a long-term mechanism to solve relative poverty. This article uses simulated income distribution method to restore individual income data, calculates and compares the poverty scale under different standards. The setting of China's relative poverty line should not only consider the balance between the scope and intensity of assistance, but also take into account the trend of urban-rural integration and the reality of urban-rural dual division, so as to realize the connection between the new poverty line and the previous absolute poverty line, and fully reflect the current situation of urban and rural relative poverty. This study proposes to define the standard of relative poverty by "unifying urban and rural methods, dividing urban and rural areas by base income indicator and dividing urban and rural areas by level". Therefore, it takes 50% of the median disposable income of urban residents and 40% of the median disposable income of rural residents as the relative poverty standard in urban and rural areas, respectively. Under this standard, the national relative poverty rate in 2019 was 12%, and urban and rural relative poverty rates were 5.8% and 21.5%, respectively. The overall relative poverty population nationwide was about 168 million, and that in urban and rural areas were about 49.21 million and 119 million, respectively. At the stage of relative poverty governance, China will face the dual challenges of a large scale of rural poverty population and a large increase in urban poverty population. It is necessary to adjust in time the targets, goals and methods of poverty alleviation.

Keywords: Relative Poverty; Standard Definition; Poverty Scale; Urban-rural Integration

财政工具的农村减贫效应与效率*

——基于三条相对贫困线的分析

张楠 寇璇 刘蓉

摘要：在实现全面脱贫的历史节点，谋划未来长期减贫战略是完成第二个百年奋斗目标的必然举措，有必要重新审视贫困标准以及整个财政体系在贫困治理中的作用。本文基于中国家庭金融调查数据，构造了综合贫困线、国际相对贫困线和脆弱性调整贫困线三种相对贫困标准，采用匿名和非匿名评价指标，综合测度了“一揽子”财政工具的减贫效应与效率。结果显示：中国财政分配体系对实现精准扶贫发挥了重要作用，各种财政工具的减贫效应显著降低了农村相对贫困的广度、深度和强度，财政增益远大于财政致贫。其中，转移支付和基本社会保险对农村相对贫困的瞄准较好，配置效率较高，而整个财政体系的 FI/FGP 减贫效率仍有提升空间。据此，本文提出分地区逐步采用不同相对贫困线的减贫方案，同时构建适应包容性增长的财政扶贫机制，优化贫困治理路径。

关键词：相对贫困 财政归宿 贫困标准 减贫效率

中图分类号：F323.8 F812.4 **文献标识码：**A

一、引言

改革开放 40 年以来，中国农村贫困人口减少 7 亿多，对世界减贫的贡献率超过 70%^①。如果没有中国的减贫贡献，联合国千年发展目标中“生活在 1 天 1 美元以下的贫困人口比例减半”的任务就不可能实现。随着 2020 年脱贫攻坚任务完成，中国将取得人类反贫困史上的里程碑式成就，提前 10 年实现《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》提出的“消除一切形式贫困”的目标。中国从救济式扶贫、开发式扶贫到精准扶贫，走出了一条特色减贫道路，为发展中国家走上健康发展轨道、实现从贫困到富裕的转变贡献了宝贵经验，为人类命运共同体的共建共享提供了重要典范。

“脱贫摘帽不是终点，而是新生活新奋斗的起点”，习近平总书记关于贫困治理的论述表明，消除

*本文研究受到国家社会科学基金青年项目“基于流动人口多维贫困治理的财政扶贫机制优化研究”（项目编号：18CJY053）、四川省科技计划项目“财政预算支出标准体系建设研究”（项目编号：20RKX0668）的资助。

^①参见人民日报：《脱贫攻坚 书写伟大传奇》，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2019-10/16/nw.D110000renmrb_20191016_4-01.htm。

绝对贫困仅仅是中国减贫事业的阶段性成就，中国政府并不满足于此，将继续为人民的幸福生活而奋斗，谋划减贫战略的转型。党的十九届四中全会提出“建立解决相对贫困的长效机制”，预示着2020年后中国将从集中式减贫战略转向常规性减贫战略，贫困治理的重点和难点将从解决绝对贫困向缓解相对贫困转变。相对贫困是一种长期性贫困现象，主要表现为相对于他人在物质和生活条件上较为匮乏的状态，物质资源充裕的社会也不意味着相对贫困问题的消失（Decerf, 2017）。中国的相对贫困问题涉及乡村振兴、社会治理、统筹城乡发展、收入分配制度改革等诸多重大发展战略问题，涵盖城市隐性贫困人群、绝对贫困边缘的易返贫人群和其他处于收入增长底部的低收入人群。因此，缓解相对贫困是国家治理的一项长期战略，承载着我们的两个“百年梦想”。

建立解决相对贫困长效机制需要怎样的制度安排？或者说，中国打赢脱贫攻坚战的经验能否为缓解相对贫困提供指导？一个公认的事实是，中国如此巨大的减贫成就归功于制度优势，大量的财政投入提供了保障（燕继荣，2020）。为践行共享发展理念，中国政府构建了包含专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫的“大扶贫”格局（汪三贵，2018）。专项扶贫依靠发展资金、以工代赈资金、扶贫贷款贴息资金等财政专项扶贫资金，支持贫困地区经济和社会事业的发展；行业扶贫通过水利、交通、教育、卫生等行政部门实施农村饮水安全工程、道路建设、教育扶贫、健康扶贫等措施，改善贫困群众的生产生活条件；社会扶贫也离不开财政协助，政府通过税收激励引导社会组织、企业和个人参与扶贫减贫以及公益慈善事业。近年来，中央和地方各级政府不断增加扶贫资金，全口径财政扶贫支出从2010年的2426.84亿元增长至2018年的9038.65亿元，年平均增长17.86%（见图1）^①。因此，构建相对贫困治理机制仍离不开提高“三保障”质量、加强社会保障兜底和创造就业岗位等公共服务，财政还会在缓解相对贫困中发挥重大作用。

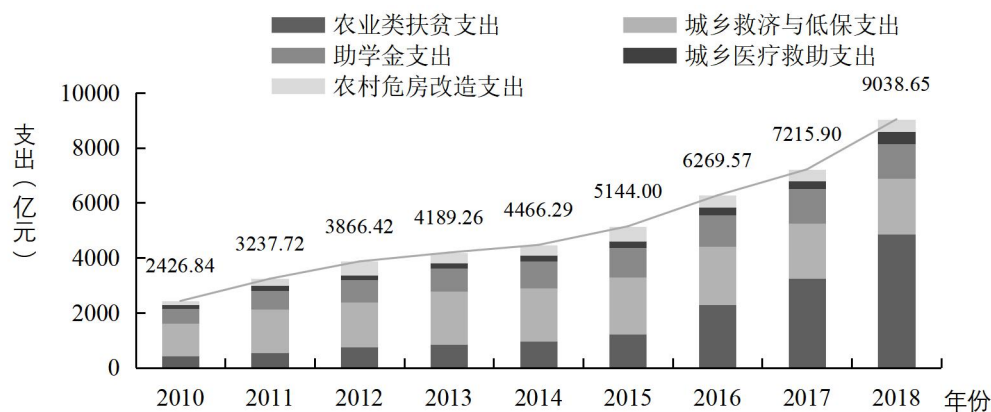


图1 中国财政扶贫支出情况

数据来源：根据财政部预算司网站公布2010~2018年公共财政支出决算数、《中国教育经费统计年鉴》整理。

^①目前关于中国财政扶贫支出的统计口径不一，已有研究通常只关注农业类扶贫支出。这里采用的全口径财政扶贫支出包括农林水事务支出中的扶贫支出、社会保障支出中的城乡救济与低保支出、教育支出中的助学金支出、医疗卫生支出中的医疗救助支出以及住房保障支出中的农村危房改造支出。

对于中国 2020 年后该提高绝对贫困标准还是采用相对贫困标准,学术界还没有形成统一认识,争论的焦点是相对贫困标准是否意味着过高的减贫目标(孙久文、夏添,2019;汪晨等,2020)。本文旨在进行一个前瞻式研究,基于不同的相对贫困线,测算农村相对贫困规模,以期回答中国减贫转型后能否采用相对贫困标准的问题。此外,建立健全适应包容性增长的财政扶贫机制,是 2020 年后中国扶贫战略可持续的重要保障^①。作为 2016 年杭州 G20 峰会的主题之一,包容性增长是经济发展模式的一个创新概念,其核心涵盖发展经济学的公平和效率两个维度。因此,财政扶贫机制的包容性应该体现为鱼与熊掌可以兼得,既要达到显著的财政减贫效果,又要有较好的减贫效率。遗憾的是,目前评估一项财政工具减贫效应的文献很多,但综合测算“一揽子”财政工具减贫效应及效率的规范研究却较为缺乏,更不要说关注整个财政体系对农村相对贫困的影响了。

基于以上背景,本文采用综合贫困线、国际相对贫困线和脆弱性调整贫困线三条相对贫困标准,综合测度所得税、间接税、社会保险费、转移支付、基本社会保险以及教育医疗公共服务在农村相对贫困治理中的作用。相对于既有研究而言,本文可能的贡献在于以下三个方面:①运用三个相对贫困标准和三种测量贫困的方法,完整展现农村相对贫困的轮廓;②使用服从匿名原理的 FGT 指数和配置效率指标以及财政致贫、财政增益和 FI/FGP 减贫效率等非匿名评价方法,综合测算“一揽子”财政工具的减贫效应和效率;③丰富和完善相对贫困、财政减贫等领域研究,为 2020 年后财政扶贫机制优化提供微观证据。

本文余下部分结构安排如下:第二部分为文献综述;第三部分为模型与测度方法;第四部分为数据说明;第五部分是财政减贫效应分析;第六部分是财政减贫效率分析;第七部分是结论与启示。

二、文献综述

反贫困是一个全球性挑战,为缓解和消除贫困,世界各国政府在政策设计和工具运用上进行了多种尝试,围绕各国政府和国际组织贫困治理产生的反贫困理论创新与实践经验历来为学术界所关注。本部分通过梳理和总结已有文献对贫困标准、中国农村贫困状况和财政减贫效应等方面的研究,来说明本文在现有文献基础上的主要贡献。

贫困识别标准分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困又称为生计贫困,早在 20 世纪初期由英国学者 Rowntree 提出,其认定标准是个人吃、穿、住等生理需求是否得到满足(Rowntree, 1901)。到 20 世纪中期,考虑到贫困者在现代社会正常生活需要教育、医疗等社会保障,由社会需求和生理需求构成了基本需求的概念,解决绝对贫困问题即在于解决个人的基本需求。Ravallion et al. (1991)评估了维持家庭基本需求的最低收入水平,向世界银行提出“每人每天 1 美元”的绝对贫困标准。当前,国际贫困标准为“每人每天 1.9 美元”(极端贫困标准)和“每人每天 3.1 美元”(中度贫困标准)(World Bank, 2015)。Allen (2017)通过线性规划制定基本需求贫困线,与世界银行的绝对贫困标准相比,该贫困

^①参见人民网:《大国扶贫展现大国担当》, <http://theory.people.com.cn/n1/2020/0506/c40531-1697632.html?from=timeline&isappinstalled=0>。

标准在时间和空间上更具可比性。

相对贫困的识别方法大致遵循两种范式。一种是从福利主义视角切入，将收入中位数或平均数的一个比例界定为相对贫困线。Fuchs（1967）认为贫困的测量应该基于所需资源的比较，若是微观个体或家庭的资源达不到贫困线（基于参照群体的贫困线），就应被认为处于贫困状态，因此，他最早提出使用收入中位数的 50% 作为相对贫困线。而 Drewnowski（1977）建议使用收入平均数的 50% 作为相对贫困标准。在实践中，大部分 OECD 成员国采用全体居民收入中位数的 60% 作为相对贫困标准，如日本的相对贫困标准是收入十等分组中中等收入家庭收入的 60%。Ravallion and Chen（2011）将这类起源于 Fuchs 标准的贫困线定义为“强相对”贫困线，其缺点是无法满足减贫公理，即如果每个人的收入按相同比例增长（减少），则社会贫困指数应该下降（提高）。相应地，Kakwani（1986）、Foster（1998）、Ravallion and Chen（2011）提出了“弱相对”贫困线，该贫困线会随着居民平均收入增加而提高，但该贫困线相对于平均收入的弹性小于 1。对于相对贫困线采用收入均值或中位数的一定比例作为参照是否合理和科学的问题，部分学者提出了质疑，在选择参照收入时，Chakravarty et al.（2015）引入基尼系数，对绝对贫困线和中位数进行加权构建相对贫困标准；而 Ravallion and Chen（2019）构建了一种可以向上和向下比较的理论框架，发现使用基尼系数折减后的平均值比普通的平均值或中位数作为比较收入更适合衡量全球相对贫困。以上标准均是在确定性下的讨论，Dang and Lanjouw（2014）、Silber and Wan（2016）从贫困风险的角度，提出根据脆弱性调整贫困阈值的方法，开创了设定相对贫困标准的新视角。另一种相对贫困识别范式是贫困的可行能力视角，认为相对贫困标准应该识别个体是否缺乏生存能力和社会融入能力（Atkinson and Bourguignon，2001）。Sen（1985）认为可行能力不仅包括收入，还包括教育、健康和生活质量等权利的获得。在此理念下，墨西哥、巴西、哥伦比亚等拉美国家的相对贫困标准是将收入和多维贫困相结合，综合考虑收入、教育、健康、卫生、就业、社会融入等维度的水平值。

基于不同贫困识别标准，测量中国农村贫困程度的研究已比较丰富。大部分文献采用绝对贫困标准研究我国农村的贫困问题（宋扬和赵君，2015；江克忠和刘生龙，2017；罗良清和平卫英，2020）。在针对农村相对贫困的研究方面，陈宗胜等（2013）分析了农村低收入人群的收入分布演进状况，发现农村相对贫困状况日趋恶化。叶兴庆和殷浩栋（2019）认为，中国 2020 年后应按中位收入比例法制定相对贫困线。孙久文和夏添（2019）认为相对贫困线设定应采取两区域、两阶段方法，2035 年后再以全民可支配收入作为识别基础。而汪晨等（2020）基于中位收入比例法测算了农村相对贫困发生率，指出中国在 2020 年后应继续采用绝对贫困标准。

财政工具是各国政府推动地区反贫困的主要手段，国际组织和学术界对于财政减贫效应的测算已经相当普遍。其中，中国政府转移支付的减贫效应一直备受学者们关注，他们评估了转移支付对农村贫困的门槛效应（储德银、赵飞，2013）、多层次转移支付系统的精准扶贫效果（卢盛峰等，2018）、转移支付的瞄准精度（Westmore，2018）。在财政支出端，一些学者还测算了公共医疗卫生的受益归宿（李永友、郑春荣，2016）、国家贫困地区义务教育工程的增收效应（汪德华等，2019）、“新农保”对农村老年人贫困的影响（张川川等，2015）、倾斜性保险扶贫政策在减贫实践中的作用（黄薇，2019）。

在财政收入端，部分学者关注中国税收政策的扶贫作用。张楠等（2019）构造了间接税亲贫性数量测度方法，发现大规模的减税降费能让穷人获益更多。贾俊雪等（2019）在一个分权的多级政府框架下，评估了取消农业税改革对农民增收的影响。此外，卢洪友和杜亦譔（2019）将财政收入端和支出端纳入统一研究框架，综合测算了整个财政再分配体系的减贫效应。相比财政减贫效应，目前研究各项财政工具减贫效率的文献十分有限。解垚（2018）基于中国健康与养老追踪调查数据的研究发现，转移支付的减贫效率较高，溢出效率较小。何欣和朱可涵（2019）基于中国家庭金融调查数据测算了农村低保的瞄准效率，发现农村低保存在救助资源不足、瞄准偏误较大、精英俘获现象。

综上所述，已有文献多采用中位收入比例法划定相对贫困线，还没有运用国际上最新的相对贫困标准来测量中国农村的贫困。评估某一项财政工具减贫效率的文献已是凤毛麟角，更缺乏综合测算整个财政体系减贫效率的研究。基于此，本文用三种方法设定的相对贫困线，对所得税、间接税、转移支付和公共服务等财政工具的减贫效应及其效率进行测度，以求多层次、多角度地认识财政在农村减贫中的作用。

三、模型与测度方法

本文下面将设定相对贫困识别标准，构建财政减贫效应与效率数量测度方法，通过识别财政支出端的转移支付、基本养老保险、基本公共服务和收入端的税收和社保缴费等财政工具的受益归宿，检验整个财政系统在缓解农村相对贫困中的实际效果。

（一）相对贫困的衡量

1.综合贫困线。偏好绝对贫困线还是相对贫困线取决于社会准则规范的认知，如果政府认为个人福利取决于自我消费，会倾向于绝对测量方法；如果相信个人福利会受到参照群体的影响，则会使用与消费或收入空间相关的贫困线。本文综合考虑这两种方式，借鉴 Chakravarty et al.（2015）提出的一种公理化方法确定“综合贫困线”，将现有绝对贫困线和参照群体收入进行加权平均，其具体公式如下：

$$z_1 = (1-G) \times z_0 + G \times r \quad (1)$$

（1）式中， z_1 为综合贫困线， z_0 为绝对贫困线， r 表示参照收入， G 表示以基尼系数度量的权重。由此可知，社会不平等程度越高，赋予参照收入的权重越大。本文研究中，绝对贫困线 z_0 为利用食物价格指数调整 2011 年农村扶贫标准每人每年 2300 元至 2016 年的数值， r 为样本中农村居民可支配收入中位数的 60%， G 用农村居民收入的基尼系数度量。由此，经计算，中国农村综合贫困线 z_1 为每人每年 3110 元。

2.国际相对贫困线。社会心理学研究强调参照群体对于衡量自身幸福感的重要性，个人会选择与其类似阶层的人群进行比较（Davis, 1959）。因此，收入均值和中位数都不适合作为参照收入，原因是均值受超高收入的影响过大，而中位数又无法捕捉超高收入和超低收入的变化。Ravallion and Chen（2019）在弱相对贫困线的基础上，提出了能反映各国贫困现实的国际相对贫困线，重新定义了参照收入的计算方法：

$$m_j^* = [1 - (1 - 2\delta)G_j]m_j \quad (2)$$

(2) 式中, m_j^* 表示 j 国居民的参照收入, G_j 表示 j 国居民收入的基尼系数, m_j 表示 j 国居民的收入均值。参数 $\delta \in [0, 1]$, 当 δ 小于 0.5 时, 参照收入方程是一个递减函数; 当 δ 大于 0.5 时, 参照收入方程是一个递增函数。 δ 极端值为 1, 此时参照收入为 $(1 + G_j)m_j$, 对超高收入人群赋予了最大权重, 其经济含义是个人评估自身幸福感时会受富人阶层的极大影响。在方程 (2) 的基础上, 通过各国政府公布的绝对贫困线构造国际相对贫困线如下:

$$z_j = \alpha + \beta[1 - (1 - 2\delta)G_j]m_j + \varepsilon_j \quad (3)$$

(3) 式中, z_j 为 j 国官方设定的国家贫困线, α 、 β 和 δ 为估计参数, ε_j 为误差项。若 α 和 δ 分别取值 0 和 0.5, z_j 表示为强相对贫困线; 若 $\alpha > 0$ 且 δ 取值 0.5, 则 z_j 为弱相对贫困线。Ravallion and Chen (2019) 采用 1990~2013 年全球 150 个国家的家户调查数据和贫困线标准对方程 (2) 进行估计, 发现能够拒绝假设 $\delta = 0.5$ 和 $\delta = 1$, 但不能在 5% 的显著性水平上拒绝假设 $\delta = 0$ 。因此, 方程 (3) 可以进一步优化为:

$$z_j = \alpha + \beta[1 - G_j]m_j + \varepsilon_j \quad (4)$$

Ravallion and Chen (2019) 重新估计了方程 (4) 的参数, 并通过一系列校准和设定每天最低 1.9 美元的标准, 构造了国际相对贫困线的数量测度方法:

$$z_2 = 1.90 + \max[0.7(1 - G_j)m - 1.00, 0] \quad (5)$$

(5) 式中, 1.90 和 1.00 的单位均为美元。本文用样本农村居民可支配收入平均值和基尼系数分别衡量 (5) 式中的 m 和 G_j , 运用 PPP (购买力平价指数) 进行调整, 最终计算出适合中国农村的国际相对贫困线 z_2 为每人每年 3880 元。

3. 脆弱性调整贫困线。应对相对贫困的挑战不仅在于要根绝特定的贫困, 而且要消除突发的贫困脆弱性。贫困脆弱性是个人可能经历跨期贫困阶段的风险, 会造成个体长期贫困。Silber and Wan (2016) 认为需要根据脆弱性调整贫困阈值, 调整后的贫困线可以代表脆弱环境下的最低生活标准。本文借鉴 Dang and Lanjouw (2014) 确定贫困脆弱性标准的规范方法, 根据贫困脆弱性将面临贫困风险的群体组成一个亚群, 其消费的平均数作为脆弱性调整贫困线。

基于 Chaudhuri et al. (2002) 提出的 VEP 方法, 使用截面数据测算家庭在未来陷入贫困的概率。该方法将贫困脆弱性定义为当前具有一系列可观察家庭特征 X_i 的家庭 i 人均消费 c_i 低于贫困线 z 的概率, 测量贫困脆弱性 v_i 的基本方程为:

$$v_i = Pr(c_i < z | X_i) \quad (6)$$

Chaudhuri et al. (2002) 提出三阶段可行广义最小二乘法 (FGLS) 求解方程 (6)。第一步, 对家庭人均消费取对数, 估计消费方程, 并将回归后得到的残差平方作为消费波动进行 OLS 估计, 即存在下式:

$$\ln c_i = X_i \beta + e_i \quad (7)$$

$$\hat{e}_i^2 = X_i \theta + \eta_i \quad (8)$$

其中, X_i 是影响家庭消费的相关变量, 本文纳入了家庭净资产、家庭纯收入、基本养老保险参与、基本医疗保险参与、商业保险参与、家庭人口规模等家庭特征变量和户主年龄、性别、受教育程度、婚姻状况、健康状况等个体特征变量。第二步, 对拟合值构建权重进行 FGLS 估计, 得到估计量 $\hat{\beta}_{FGLS}$ 和 $\hat{\theta}_{FGLS}$, 估计未来对数消费的期望值和方差。第三步, 假设消费服从对数正态分布, 选择绝对贫困线 z_0 , 计算家庭 i 的贫困脆弱性:

$$v_i = \phi \left[\left(\ln z_0 - X_i \hat{\beta}_{FGLS} \right) / \sqrt{X_i \hat{\theta}_{FGLS}} \right] \quad (9)$$

(9) 式中, ϕ 是标准正态分布的累积分布函数。贫困脆弱性门槛值比较常见的设定是 50% 的概率值, 但 50% 的概率值缺点是难以识别暂时贫困的农村家庭。鉴于此, Günther and Harttgen (2009) 通过设定家庭在未来两年内可能陷入贫困, 将 50% 折算为 29%。因此, 本文设定 29% 的概率值为贫困脆弱线, v_i 大于 29% 的家庭即具有贫困脆弱性。本文研究中, 脆弱性贫困群体的人均消费为 4120 元, 由此设定农村脆弱性调整贫困线 z_3 为每人每年 4120 元。考虑经济含义, z_3 可以视为 z_0 的正平移, 表示为 $z_3 = z_0 + \gamma$, 其中 γ 可被看作贫困脆弱性的补偿因子, 即在维持基本需求 z_0 基础上, 收入进一步提高 γ 才能抗风险干扰, 避免未来再次陷入贫困。

(二) 财政的减贫效应测度

1. 贫困的测度。研究财政工具的减贫效应离不开对贫困的测度, 目前贫困的识别和测度仍沿用 Foster et al. (1984) 提出的方法体系, 即用 FGT 指数识别相对贫困的广度、深度和强度。FGT 指数由人口的有序收入向量 $y = (y_1, y_2, \dots, y_n)$ 和相对贫困线 z (z_1 、 z_2 或 z_3) 组成, 其函数形式如下:

$$P_\alpha(y; z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[(z - y_i) / z \right]^\alpha \quad (10)$$

(10) 式中, α 为贫困厌恶指数, n 为总人数, q 为贫困人数, $(z - y_i) / z$ 为贫困缺口率, 即个体收入到贫困线的相对距离。当 α 取不同数值时, FGT 指数可度量贫困的不同方面。具体来说, 当 $\alpha=0$ 时, $P_0(y; z)$ 被称作“贫困广度”或“贫困发生率”, 即收入低于相对贫困线 z 的人数占比, 表示赋予相对贫困线下不同贫困程度的人口相同的权重; 当 $\alpha=1$ 时, 意味着以个体收入到贫困线的相对距离 (即贫困缺口率) 作为权重计算贫困指数, $P_1(y; z)$ 表示“贫困深度”; 当 $\alpha=2$ 时, 以贫困缺口

率的平方作为权重,此时 $P_2(y; z)$ 为“贫困强度”。当 $\alpha \geq 0$ 时, FGT 指数满足单调性公理; 当 $\alpha > 1$ 时, FGT 指数满足转移性公理; 当 $\alpha \geq 2$ 时, FGT 指数满足转移敏感性公理(刘轶芳和罗文博, 2013)。同时, α 越大, 对穷人赋予的权重越高, 表示贫困厌恶指数越强。

2. 匿名评价指标。基于以上相对贫困的识别, 本文首先采用 FGT 指标来衡量财政的减贫效应。FGT 指数服从匿名原则, 这里的匿名评价指标采用财政干预前后 FGT 指数的差值来表示, 反映财政干预前后相对贫困的 FGT 指数的变动情况:

$$PR = P_{\alpha}^0(y; z) - P_{\alpha}^1(y; z) \quad (11)$$

(11) 式中, P_{α}^0 为财政再分配前的 FGT 指数, P_{α}^1 为财政再分配后的 FGT 指数。不同财政工具的减贫效应采用反事实分解法计算, 即将某项财政受益数额(或税费负担数额)从居民最终收入中扣除(或加回)得到反事实干预前收入, 反事实干预前收入的 FGT 指数与最终收入的 FGT 指数之差即为该类财政工具减贫效应的边际贡献。

3. 非匿名评价指标。FGT 指数服从匿名原则, 其变化率无法反映财政干预前后的人口流动, 忽略了财政可能在减少贫困的同时使贫困人口更贫困或非贫困人口落入贫困的情形。因此, 本文进一步采用 FI 和 FGP 非匿名指标来研究财政如何影响相对贫困人口的收入问题。财政再分配后, 居民贫困加深或落入贫困称为财政致贫, 而居民贫困缓解或脱离贫困则称为财政增益。财政致贫和财政增益有两种衡量方式, 即发生率指标(Lustig, 2018)和公理化指标(Higgins and Lustig, 2016)。发生率指标以人数为衡量维度, 计算发生财政致贫或财政增益情形的人数占比。公理化指标以贫困深度为衡量维度, 计算财政致贫或财政增益的程度。假定相对贫困线为 z , y_i^0 和 y_i^1 分别为财政干预前后的居民收入, 财政致贫或财政增益发生率指标公式如下:

$$FI = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n 1(y_i^1 < y_i^0) \times 1(y_i^1 < z) \quad (12)$$

$$FGP = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n 1(y_i^1 > y_i^0) \times 1(y_i^0 < z) \quad (13)$$

其中, n 为居民总人口数。1(•)为指示函数, 如果它的参数为真, 取值为 1; 反之, 则取值为 0。财政致贫发生率的公式含义为财政干预后, 为相对贫困人口且收入减少的人数占总人数的比重; 财政增益发生率是指财政干预前, 为相对贫困人口且收入增加的人数占总人数的比重。财政致贫和财政增益公理化指标的计算公式分别为:

$$f(y^0, y^1; z) = \kappa \sum_{i \in S} (\min\{y_i^0, z\} - \min\{y_i^1, z\}) \quad (14)$$

$$g(y^0, y^1; z) = \kappa \sum_{i \in S} (\min\{y_i^1, z\} - \min\{y_i^0, z\}) \quad (15)$$

其中, S 为集合 $[1, 2, \dots, n]$, K 为参数。当 $\kappa=1$ 时, 公理化指标为财政致贫或财政增益总额, 即图 2 中相应的阴影部分, 直观反映财政致贫和财政增益的含义; 当 $\kappa=1/n$ 时, 公理化指标为财政致贫或财政增益人均额, 即财政致贫或财政增益总额除以总人口; 当 $\kappa=1/nz$ 时, 公理化指标为财政致贫或财政增益人均标准化额, 表示财政致贫或财政增益人均额占相对贫困线标准的比重。考虑到不同相对贫困线下财政增益和财政致贫指标应具有可比性, 本文选择财政致贫或财政增益人均额和人均标准额两个公理化指标进行分析。

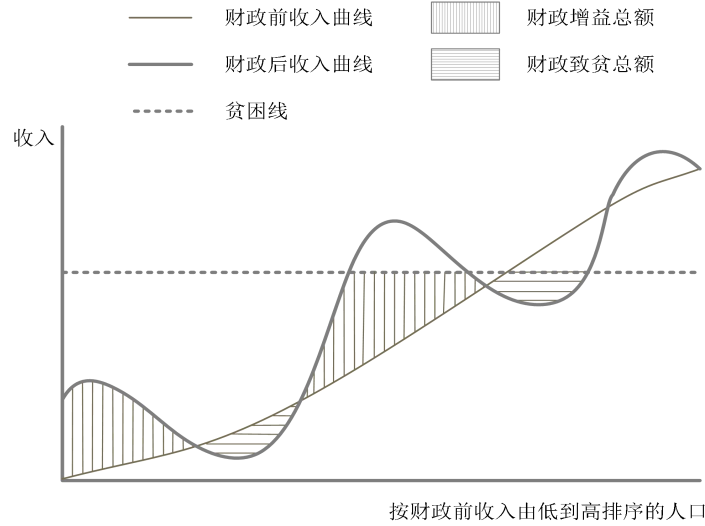


图 2 财政致贫与财政增益说明

资料来源: Higgins S., and N. Lustig, 2016, "Can a Poverty-reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?", *Journal of Development Economics*, 122(9): 63-75.

(三) 财政的减贫效率测度

对应上文的 FGT 匿名指标和 FI/FGP 非匿名指标, 本文分别借鉴 Fellman et al. (1999) “最优标准”理念下的配置效率和 Enami et al. (2018) 提出的 FI/FGP 减贫效率指标, 测度各项财政工具在相对贫困治理中的减贫效率。

1. 基于 FGT 指标计算的配置效率。配置效率指标的构建思想是假定减贫是财政工具的主要目标, 在其它条件不变的情况下, 该工具达到的最大减贫效应为最优标准, 将实际效应与最优标准相比, 计算出政策工具的减贫效率。Lustig (2018) 认为该指标不适用于税收工具, 税收会增加贫困, 其配置效率的分母总为零。因此, 本文采用配置效率指标测度财政支出端的减贫效率, 财政支出工具的潜在最大减贫效应的实现路径是将既定的财政支出重新分配给贫困人口, 从而使脱贫人数达到最大。分配方式是将财政资源优先分配给最靠近贫困线的贫困人口, 即以贫困缺口为依据从小到大依次让贫困人口脱贫, 从而达到脱贫人数最大化的目标, 其计算公式如下:

$$Impact\ Effectiveness = \frac{PR}{PR^*} = \frac{P_{\alpha}^0(y; z) - P_{\alpha}^1(y; z)}{P_{\alpha}^0(y; z) - P_{\alpha}^1(y; z)^*} \quad (16)$$

(16) 式中, $P_{\alpha}^0(y; z)$ 为财政再分配前的 FGT 指数, $P_{\alpha}^1(y; z)$ 为财政再分配后的 FGT 指数, $P_{\alpha}^l(y; z)^*$ 为财政重新再分配后的 FGT 指数。配置效率指标的定义为实际减贫效应 PR 与潜在最大减贫效应 PR^* 之比, 表示财政支出工具实际减贫效应占潜在最大减贫效应的百分比。

2. FI/FGP 减贫效率。为了评估财政的总体减贫效率, Enami et al. (2018) 基于减贫效应的非匿名指标 (FI 和 FGP) 构建了一个兼顾财政收入和支出的综合减贫效率指标, 具体形式如下:

$$Effectiveness_{FI/FGP} = \left[\left(\frac{B}{T+B} \right) \left(\frac{FGP - MC_{T\&B}}{B} \right) \right] + \left[\left(\frac{T}{T+B} \right) \left(1 - \frac{FI - MC_{T\&B}}{T} \right) \right] \quad (17)$$

(17) 式中, T 为居民承受税收、社保缴费等财政收入端的负担总额, B 表示居民获得转移支付、公共服务等财政支出端的受益总额, $FGP - MC_{T\&B}$ 表示居民没有财政受益 (B) 和负担 (T) 的反事实收入与最终收入比较计算出的财政增益总额; $FI - MC_{T\&B}$ 为居民没有财政受益和负担的反事实收入与最终收入比较计算出的财政致贫总额。 $(FGP - MC_{T\&B} / B)$ 和 $(1 - FI - MC_{T\&B} / T)$ 的值均介于 0 和 1 之间, 财政综合减贫效率指标是将这两部分赋予权重后加总得到, 该值越大, 说明财政总体减贫效率越高。如果只分析单个财政工具的减贫效率, 公式可简化为:

$$Effectiveness_{FGP} = FGP - MC_b / b \quad (18)$$

$$Effectiveness_{FI} = FI - MC_t / t \quad (19)$$

其中, $FGP - MC_b$ 为某项财政支出工具导致的财政增益总额, 即居民没有获得某项财政支出端受益的反事实收入与最终收入比较计算出的财政增益总额, b 为居民获得该项财政支出工具的受益总额; $FI - MC_t$ 为某项财政收入工具导致的财政致贫总额, 即居民没有承受某项财政收入端负担的反事实收入与最终收入比较计算出的财政致贫总额, t 为居民承担的该项财政收入工具的负担总额。FGP 减贫效率指标衡量的是财政支出工具的财政增益总额占该工具的居民受益总额的比重, 该比重越大, 表明财政支出工具减少相对贫困情形越多, 资金使用的有效性越高。而致贫效率指标为财政致贫总额占居民负担总额的比重, 该比重越小, 说明财政收入工具的致贫情形越少, “1-致贫效率” 视为财政收入工具的 FI 减贫效率。

四、财政归宿识别与数据说明

(一) 家户收入核算

家户收入核算是财政减贫效应的分析基础, 图 3 展示了家户收入概念及其核算过程。参照 Lustig (2018) 的做法, 本文将家户收入定义为市场收入、净市场收入、可支配收入、可消费收入和最终收入 5 个核心收入。市场收入指居民参与市场初次分配所取得的全部货币性和非货币性收入。根据调查数据中的信息, 本文将家户市场收入的范围界定为工资性收入、投资性收入、经营性收入、财产性收入和私人转移性收入 5 类。其中, 经营性收入包含农业净收入和商业净收入, 投资性收入包括债券、股票、基金等金融资产收益, 财产性收入包含房屋、土地和其它资产出租收入, 私人转移性收入包括

捐赠、礼金等收入。

考虑到家庭作为经济单元所存在的规模经济效应，个体福利水平会受到家庭总收入、家庭人口规模及其结构的影响，本文基准分析采用 EU 等值规模对与收入相关的变量进行调整，同时采用 OECD、KL 等值规模作为敏感性分析。此外，本文也会呈现不经过等值规模调整的人均值的测度结果，进而对比贫困测量和减贫效果的差异。具体计算方法如下：

EU 等值规模 $m_{EU} = 1 + 0.5(n_a - 1) + 0.3n_c$ ，OECD 等值规模 $m_{OECD} = 1 + 0.7(n_a - 1) + 0.5n_c$ ，KL 等值规模 $m_{KL} = n_a + 0.2n_{c1} + 0.4n_{c2} + 0.7n_{c3} + 0.1n_w$ 。其中， m 表示等值成年人数， n_a 为成年人数， n_c 为未成年人数， n_{c1} 、 n_{c2} 、 n_{c3} 分别为年龄在 0~5 岁、6~14 岁、15~17 岁的未成年人数， n_w 为在工作的成年人数。

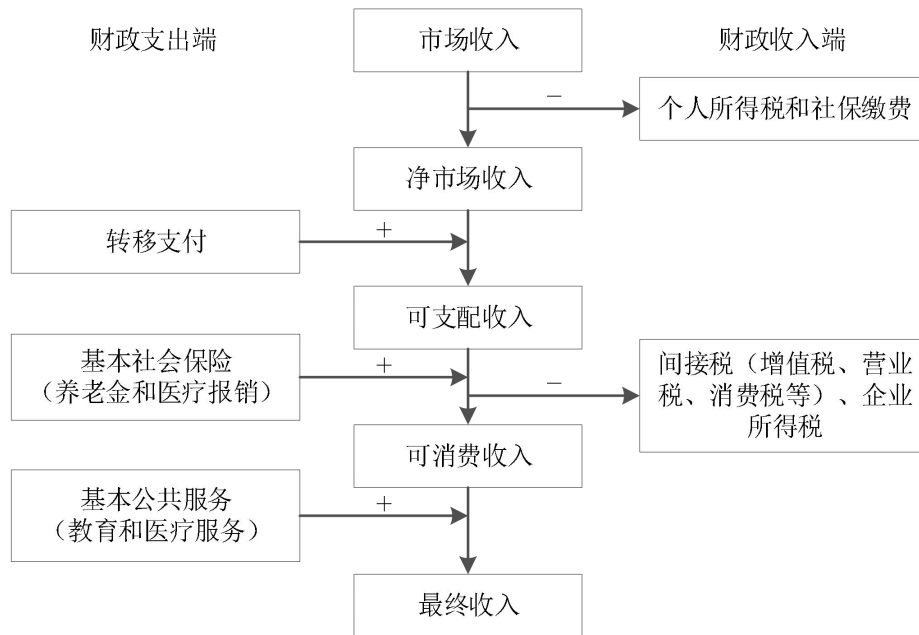


图3 农户收入概念及其核算过程

资料来源：Lustig N., 2018, "Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty", Brookings Institution Press.

（二）财政归宿识别

依据上文收入核算过程，本文以中国家庭金融调查（CHFS2017）数据库为基础，并结合宏观数据，依次识别财政收入端的个人所得税、社保缴费、企业所得税、间接税负担归宿以及支出端的转移支付、基本养老保险和基本公共服务受益归宿情况。具体识别方法如下：

1. 个人所得税。农村居民仅部分企业务工人员 and 个体工商户需要缴纳个税。经计算，CHFS2017 样本中 2.8% 的农村人口达到了个税缴纳门槛，纳税人数较少，总的来说个税对财政减贫的结果影响不大。具体计算方法是：①工资薪金所得税。假定月工资收入由年工资收入除以 12 得到，根据相关问卷问题识别出年度税后工资、税后奖金和补贴，按照工资薪金所得税七级累进税率表推算年工资薪金

所得税。②个体工商户生产经营所得税。问卷调查了个体经营或私营企业的年税后净利润,根据税法规定推算出年个体工商户生产经营所得税及其年税前收入。③财产租赁所得税。问卷调查了家庭住房和商铺出租缴纳的个税。

2. 社保缴费。CHFS2017 包括农村家庭成员参加新型农村合作医疗保险、新型农村社会养老保险等的缴费信息,本文将家庭成员养老保险和医疗保险缴费金额加总得到家庭年度社保缴费总额。

3. 企业所得税。企业所得税归宿理论一般假设税负由资本要素和劳动要素共同承担,即企业会将一部分税负转嫁给员工。本文的基准分析假设企业所得税一半由资本要素承担,另一半通过降低工资的方式转嫁给在企业务工的农民,资本要素承担的税负最终会传导到家庭资本所得(Feldstein, 1988)。根据 CHFS2017,家庭资本所得来源于股票、基金、金融理财、互联网理财、黄金、债券、租金等收入加总。家庭资本所得承担的企业所得税=(家庭资本所得/税后资本要素分配额)×政府企业所得税收入×50%,劳动所得承担的企业所得税=(工资收入/税后劳动要素分配额)×政府企业所得税收入×50%。税后资本要素分配额和税后劳动要素分配额的计算方法借鉴吕冰洋和郭庆旺(2012)的研究。

4. 间接税。本文采用微观模拟方法测算间接税,基于税负前转假设计算家庭负担的增值税、消费税、营业税及城建税。根据《中国统计年鉴》的标准,将食品、衣着、居住、家庭设备用品及服务、医疗保健、交通通讯、文教娱乐和其它 8 类作为农村居民实际承担间接税税负过程中的主要消费行为,并将 CHFS 调查的农村家庭消费项目归为以上 8 类支出,记为 c_k ;同时,依据《国民经济行业分类标准》,将这 8 种分类所涉行业进行归集,利用《中国税务年鉴 2017》中各行业的间接税收入和《中国统计年鉴 2017》的行业增加值,计算出 k 类支出的实际间接税税率 t_k 。根据家庭 k 类支出的消费金额 c_k 和对应实际税率 t_k ,计算家庭实际间接税负担^①。

5. 转移支付。CHFS2017 直接调查了家庭从政府获得的特困户补助金、独生子女补助、五保户补助金、抚恤金、救济金、赈灾款、食物补贴、低保、退耕还林补助、教育补贴、住房补助、农业补助、购车补贴等,将以上补贴汇总后得到家庭获得的转移支付总额。

6. 基本社会保险。CHFS2017 包含了家庭成员平均每个月领取的养老金以及家庭获得的医保支付或报销金额,据此可计算得到家庭获得的养老保险受益和医疗保险报销金额。

7. 基本公共服务。基本公共服务主要涉及保障基本民生所需的医疗卫生、教育、文化、社会保障、环境和基础设施等方面。考虑到宏微观数据匹配的精准度,选取教育和医疗这两类社会公众最为关心的公共服务,计算农村家庭医疗服务和公共教育的受益额。

(1) 公共医疗服务。本文在公共医疗服务受益归宿识别上,采用受益归宿分析法(BIA)。通过公共医疗服务的政府投入和全体居民使用量计算公共医疗服务单位成本,用其乘以个人使用量获得公共医疗服务受益额。

^①受篇幅所限,行业与家庭消费支出归集表以及测算的 8 类支出实际间接税税率表未列出,读者如有需要,可向作者索取。

$$b_i = \sum_k \left[h_i q_{ki} \left(S_{kj} / \sum_{i \in j} q_{ki} \right) - f_{ki} \right] \quad (20)$$

(20) 式中, b_i 表示第 i 个人公共医疗服务受益额, q_{ki} 表示第 i 个人接受 k 类医疗服务的次数, S_{kj} 是 j 地区 k 类医疗服务的政府投入, h_i 是根据个体 i 所处省份和城乡调整医疗服务受益程度的因子, f_{ki} 是个人医疗花费的自付部分。首先, 用住院天数作为公共医疗服务使用量, 并通过公立与民营住院人数比重划分在不同医院的相应住院天数。其中, 住院天数通过 CHFS2017 调查的住院费用依据各省住院病人每人每天医药费进行折算。进一步, 采用 Heckman 两步法修正个体选择医疗服务存在的内生性和样本选择问题, 得到修正后的个人医疗公共服务使用量 q_{ki} 。其次, 采用 2017 年《中国卫生健康统计年鉴》中公立医院和民营医院收入来源的财政补助收入作为各省(市、自治区)政府对医疗服务的投入, 并根据两类医院的住院人数和病人平均住院日, 获得公立医院和民营医院住院服务单位成本 S_{kj} 。最后, 利用 h_i 调整省份、城乡医疗服务差异, 再减去个人自付部分 f_{ki} , 加总得到农村家庭公共医疗服务受益总额^①。

(2) 基础教育服务。采用成本供给法测算家庭享受的基础教育服务 (Atkinson, 2005), 考虑政府提供公共教育服务的成本, 并将其平均分配给公共教育体系中有孩子的家庭。具体做法是先确定家庭成员是否处于各教育阶段, 然后计算相应教育阶段每个学生的平均公共投入, 最后汇总计算家庭受益总额。首先, 本文将 2016 年各省各教育阶段生均一般公共预算教育事业费作为各省城镇的生均公共教育投入; 然后, 将各教育阶段农村教师与城镇教师人数之比作为调整系数, 计算各省农村生均公共教育投入^②; 最后, 根据家庭中每个子女是否正在上公立学校以及所处教育阶段, 计算农村家庭公共教育服务受益总额。

(三) 数据来源和描述性统计

本文采用宏微观匹配数据进行分析。微观数据采用“中国家庭金融调查 (CHFS)” 2017 年的调查数据, 该数据由西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心创建, 样本覆盖了全国 29 个省(市、自治区), 355 个县(区、县级市), 1428 个村(居)委会, 样本规模为 40011 户, 具有全国人口的代表性。该数据提供了家庭收入结构、税费缴纳、政府转移支付以及家庭成员就学、住院或门诊等方面的信息, 为研究财政收支归宿提供了较完整的基础数据。本文涉及的家庭收入和支出、个人所得税及其相关信息、社保缴费、转移支付、基本养老保险、公共服务使用量以及家庭人口统计学特征等数据均来自 CHFS2017。

宏观数据主要涉及企业所得税和增值税以及公共服务的政府投入数据, 具体数据来源如下: 测算企业所得税税负归宿所需的政府企业所得税收入数据来源于《中国税务年鉴 2017》; 计算税后资本要

^①受篇幅所限, 公共医疗服务受益归宿识别中的具体策略和 Heckman 两步法实证结果未列出, 读者如有需要, 可向作者索取。

^②农村居民生均公共教育投入的调整方法为, 某省农村居民某阶段生均公共教育投入=某省城镇居民某阶段生均公共教育投入×(某省某阶段农村教师人数/某省某阶段城镇教师人数)。

素分配额和税后劳动要素分配额的相关数据来源于《中国税务年鉴 2017》和《中国统计年鉴》2016 年的资金流量表；测算间接税所需的行业增加值来自《中国统计年鉴 2017》；分行业的增值税、消费税和营业税以及城建税等间接税数据来源于《中国税务年鉴 2017》；计算公共服务受益所需的各省公立和民营医院的财政补助、住院人数数据来源于《中国卫生健康统计年鉴 2017》；2016 年各省各教育阶段生均一般公共预算教育事业费来源于教育部网站《关于 2017 年全国教育经费执行情况统计公告》，城乡教师人数来源于《中国教育统计年鉴 2017》。

本文保留样本中的农村家庭，在剔除数据缺失值和非正常观察值之后，最终得到 10485 个农村家庭样本信息，其描述性统计见表 1。

表 1 农村家庭收入、财政工具与等值规模的统计描述

类型	变量	均值	标准差	最小值	最大值	样本量
家庭收入	市场收入	17201.01	18693.85	128	209520.5	10485
	最终收入	17000.17	15194.42	1103	167496.5	10485
财政收入工具	个人所得税	260.79	1961.10	0	48454	10485
	社保缴费	688.77	1565.46	0	31560	10485
	企业所得税	919.17	1268.69	0	11923.6	10485
	间接税	1428.98	1400.08	79.13	17680.56	10485
财政支出工具	转移支付	584.79	1278.87	0	20000	10485
	基本养老保险	1656.43	4664.29	0	106400	10485
	基本医疗保险	658.20	1289.15	0	8000	10485
	教育公共服务	49.91	159.10	0	2974.62	10485
	医疗公共服务	147.55	400.92	0	11102	10485
农户规模	EU 等值规模	2.17	0.75	1	7.6	10485
	OECD 等值规模	2.69	1.09	1	10.4	10485
	KL 等值规模	3.41	1.45	1	15.1	10485
	未经等值规模调整	3.59	1.75	1	15	10485

注：表中家庭收入与财政受益（负担）额均为 EU 等值规模下的人均值，单位为元。

五、中国财政的农村减贫效应

（一）农村相对贫困状况

本文首先测度了中国农村的相对贫困现状，结果如表 2 第二行所示。尽管改革开放以来，反贫困工作在消除绝对贫困方面取得了举世瞩目的成就，但农村相对贫困问题状况不容乐观，未来可持续的长期减贫面临新的挑战。在综合贫困线、国际相对贫困线和脆弱性调整贫困线下，中国农村相对贫困广度分别为 8.31、12.68 和 14.12，相对贫困深度分别为 1.97、3.56 和 4.13，相对贫困强度分别为 0.66、1.38 和 1.66。换言之，在中国农村范围内，至少有 8.31% 的人口处于相对贫困状态。根据相对贫困深

度公式，三条相对贫困线下相对贫困人群的人均贫困缺口依次为一年 737 元、1089 元和 1205 元^①，说明贫困人群的收入距相对贫困线仍有较大距离，要使他们脱离贫困或返贫边缘的资金需求总量仍然较大，农村相对贫困现状较为严峻。三条相对贫困线从低到高排序，相应的贫困广度、贫困深度和贫困强度也依次增加，说明相对贫困线越高，农村生活在贫困线以下的人口越多，相应地，所需的扶持资源也越多。

（二）减贫效应的匿名评价结果

表 2 其余部分报告了财政减贫效应的测度结果。财政工具总体使得三种相对贫困线下的贫困广度分别下降了 11.16%、10.96%和 11.00%，贫困深度分别下降了 0.0711、0.0786 和 0.0804，贫困强度分别下降了 0.0500、0.0585 和 0.0609，说明整个财政体系的减贫效应较为显著。财政减贫效应可以进一步分解为支出端和收入端的减贫效应，其中支出端导致贫困广度分别减少 16.60%、16.28%和 15.94%，收入端导致贫困广度分别增加 2.96%、3.65%和 3.72%。对比各财政工具的分效应，从贫困广度来看，不论是哪种相对贫困线标准，基本社会保险的减贫作用最大，其次是转移支付，说明目前缓解农村相对贫困主要依靠基本社会保险和转移支付这两类财政工具；而从贫困深度和贫困强度来看，基本社会保险中的养老金减贫效应最大。同时，个人所得税对相对贫困基本无影响，而社保缴费的减贫负效应较大。这是因为对于在企业就业的农村人口来说，主要收入来源为工资，只有工资收入超过税法规定的费用扣除总额时才会缴纳个人所得税，但社保缴费是按照工资缴费基数的一定比例计算，所以社保缴费负担较重。与所得税不同，以增值税、消费税为主的间接税会直接作用于贫困人口，不论穷人还是富人都是间接税的负担者，间接税的减贫负效应较大。

表 2 不同相对贫困线下财政工具的减贫效应

	贫困线 指标	综合贫困线			国际相对贫困线			脆弱性调整贫困线		
		贫困 广度	贫困 深度	贫困 强度	贫困 广度	贫困 深度	贫困 强度	贫困 广度	贫困 深度	贫困 强度
贫困 测度	市场收入	19.47	9.08	5.66	23.63	11.42	7.23	25.12	12.18	7.75
	最终收入	8.31	1.97	0.66	12.68	3.56	1.38	14.12	4.13	1.66
减 贫 效 应	财政总体	11.16	7.11	5.00	10.96	7.86	5.85	11.00	8.04	6.09
	支出端	16.60	12.27	10.57	16.28	13.05	11.29	15.94	13.23	11.50
	转移支付	3.71	1.98	1.26	3.47	2.28	1.56	3.72	2.36	1.64
	基本社会保险	11.46	7.61	6.26	11.50	8.34	6.85	11.48	8.52	7.03
	养老保险	6.90	4.91	4.08	7.14	5.31	4.43	7.18	5.42	4.54
	医疗保险	3.22	0.88	0.32	3.63	1.36	0.59	3.78	1.50	0.69
	基本公共服务	0.47	0.17	0.07	0.52	0.24	0.12	0.55	0.25	0.13
	教育服务	0.03	0.01	0.00	0.07	0.02	0.01	0.08	0.02	0.01
	医疗服务	0.41	0.16	0.06	0.44	0.21	0.11	0.47	0.23	0.12
	收入端	-2.96	-0.93	-0.36	-3.65	-1.38	-0.63	-3.72	-1.52	-0.73

^①设贫困线为 z ，根据公式（10），可以推导出相对贫困人群的人均贫困缺口，即 $(p_i/p_0)z$ 。

(续表 2)

减贫效应	个人所得税	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	社保缴费	-1.74	-0.55	-0.22	-1.87	-0.79	-0.38	-1.91	-0.86	-0.43
	企业所得税	-0.21	-0.04	-0.01	-0.31	-0.08	-0.03	-0.43	-0.10	-0.04
	增值税	-1.55	-0.47	-0.19	-1.67	-0.68	-0.32	-1.82	-0.74	-0.37

注：表中贫困测度和减贫效应数据均乘以 100。

(三) 财政致贫与财政增益非匿名评价结果

前文分析了 FGT 指数测算的减贫效应，由于该指标的匿名性，即不关注居民在财政干预前的初始贫困状态，忽略了财政再分配使得一部分相对贫困家庭向上流动的同时也会让一部分贫困家庭收入减损的客观现实。为此，本文利用财政流动剖面、财政致贫和财政增益指标，以求更全面展现财政对农村居民的减贫贡献。图 4 财政流动剖面中的曲线表明了财政再分配前后居民收入变动与市场收入的关系。可以看出，市场收入越低，财政再分配后的收入增长率越高。市场收入排在 50%以下的家庭，其收入增长率为正；位于 50%以上的家庭，其收入增长率为负，整个财政体系具有亲贫性。

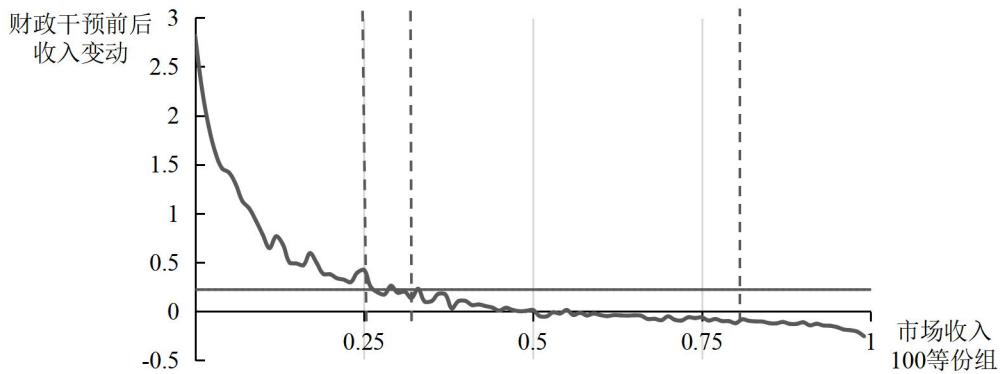


图 4 财政流动剖面

注：图中数据根据 CHFS2017 整理得到。纵坐标表示财政再分配后的收入变动，即财政再分配前后的收入对数值之差；横坐标表示由小到大排列的市场收入的一百等份组。横向虚线表示财政再分配后与再分配前的收入对数值之差的均值，纵向虚线从左往右分别表示市场收入中位数的 50%、60%、200%所在收入组。

表 3 为不同相对贫困标准下非匿名评价指标财政致贫与财政增益的结果。在综合贫困线下，总体财政增益发生率为 18.12%，财政增益人均额和人均标准化额分别为 230.82 元和 7.43%。总体财政致贫发生率为 2.05%，财政致贫人均额和人均标准化额分别为 6.11 元和 0.20%。财政增益人均额远高于财政致贫人均额，说明 18.12%的家庭获得的财政受益总额远高于 2.05%的家庭承担的财政致贫总额。尽管如此，财政致贫现象仍然不能忽视，个税和企业所得税的致贫发生率均较低，分别仅有 0.01%和 1.51%的家庭发生了财政致贫；而间接税和社保缴费的致贫发生率较高，在综合贫困标准下，分别导致 8.31%和 7.47%的家庭发生财政致贫，对应的财政致贫人均额分别为 14.89 元和 17.48 元，相比之下，社保缴费的财政致贫发生率较小，但致贫程度更深。从财政增益方面来看，养老金的增益发生率最大、增益

人均额也最高,达到 12.31%和 155.14 元,其次是转移支付的 8.96%和 62.58 元,最低的是医疗和教育公共服务的 4.50%和 5.47 元。说明养老保险和转移支付的减贫效应较强,而公共服务的减贫效应较弱。这与两类财政工具的政策目标相关,养老保险和转移支付主要针对退休人口和贫困人口,能够更好地瞄准经济困难人群,且家庭受益金额较大,而基本公共服务面向所有居民提供有条件的社会福利,不同人群的贫富差距可能会导致公共服务利用的不平等。此外,医疗保险的减贫效应位于中等位置,其在三种相对贫困线下的增益发生率分别达到 5.75%、8.21%和 8.98%,财政增益人均额分别为 27.72 元、52.80 元和 61.68 元,其在防范因病致贫、因病返贫方面发挥了较大作用,说明医疗保险对于相对贫困家庭来说是一项提供经济补偿的重要保障。

表 3 不同贫困标准下的财政致贫与财政增益 单位: %; 元

贫困线		综合贫困线			国际相对贫困线			脆弱性调整贫困线		
财政工具	指标	公理化指标			公理化指标			公理化指标		
		FI/FGP 发生率	人均额	人均标 准化额	FI/FGP 发生率	人均额	人均标 准化额	FI/FGP 发生率	人均额	人均标 准化额
财政增益	支出端	24.69	387.59	12.48	28.68	506.84	13.05	29.79	545.60	13.23
	转移支付	8.96	62.58	2.01	11.77	88.35	2.28	12.95	97.15	2.36
	基本社会保险	17.66	240.60	7.75	20.97	323.66	8.34	22.05	351.43	8.52
	养老保险	12.31	155.14	4.99	15.15	206.09	5.31	16.03	223.40	5.42
	医疗保险	5.75	27.72	0.89	8.21	52.80	1.36	8.98	61.68	1.50
	基本公共服务	4.50	5.47	0.18	6.99	9.21	0.24	7.91	10.49	0.25
	教育服务	1.01	0.33	0.01	1.95	0.78	0.02	2.29	0.98	0.02
	医疗服务	4.38	5.07	0.16	6.77	8.32	0.21	7.67	9.42	0.23
财政致贫	收入端	8.31	29.37	0.95	12.68	53.77	1.38	14.12	62.60	1.52
	个人所得税	0.01	0.00	0.00	0.03	0.01	0.00	0.03	0.01	0.00
	社保缴费	7.47	17.48	0.56	11.53	30.82	0.79	12.90	35.28	0.86
	企业所得税	1.51	1.28	0.05	2.85	3.08	0.10	3.45	3.95	0.10
	间接税	8.31	14.89	0.48	12.68	26.24	0.68	14.12	30.51	0.74
总体财政增益		18.12	230.82	7.43	21.33	317.06	8.17	22.40	345.74	8.38
总体财政致贫		2.05	6.11	0.20	3.24	11.84	0.30	3.66	14.05	0.34

六、中国财政的农村减贫效率

(一) 基于 FGT 指数的配置效率

表 4 是基于 FGT 指数计算的配置效率,如果将财政支出优先分配给贫困家庭以使尽可能多的家庭脱贫,则可测算出财政支出的潜在最优减贫效应。进一步将实际减贫效应与潜在减贫效应相比得到财

政支出工具的 FGT 减贫效率，反映出财政支出工具实现潜在最大减贫效应的百分比。

总体来看，财政支出在综合贫困线标准下的减贫效率最高，以相对贫困广度、贫困深度、贫困强度衡量的配置效率分别达到 66.64%、86.16%和 94.09%；而财政支出在脆弱性调整贫困线下的减贫效率最低，三种 FGT 指数衡量的配置效率分别为 53.01%、76.20%和 87.42%。说明相对贫困线越低，财政支出总体配置效率越高。得益于精准扶贫战略的有效实施，财政支出政策更多地向低收入人群倾斜，其贫困瞄准精度较高。对比不同财政支出工具的配置效率发现，养老金和转移支付的配置效率较高，其次是医疗保险，最后是基本公共服务中的医疗和教育。以综合贫困标准为例，养老金、转移支付和医疗保险在贫困广度上实现了潜在最大减贫效应的 45.36%、30.87%和 27.96%，而医疗公共服务和教育公共服务分别实现了潜在最大减贫效应的 4.70%和 0.65%。由于公共服务面向所有居民提供，相对贫困家庭的公共服务受益人数和额度较小，而基本社会保险和转移支付在贫困瞄准率和受益额度两方面均较高，因此，基本社会保险和转移支付的配置效率也较高。

表 4 基于 FGT 指标的配置效率 单位：%

指标	综合贫困线			国际相对贫困线			脆弱性调整贫困线		
	贫困 广度	贫困 深度	贫困 强度	贫困 广度	贫困 深度	贫困 强度	贫困 广度	贫困 深度	贫困 强度
支出端	66.64	86.16	94.09	56.23	78.58	89.14	53.01	76.20	87.42
转移支付	30.87	50.12	65.41	36.69	45.05	55.35	65.77	57.03	60.72
基本社会保险	57.98	79.44	90.41	47.57	70.09	83.28	44.84	67.34	80.94
养老保险	45.36	71.36	86.01	36.04	59.87	76.33	33.71	56.73	73.27
医疗保险	27.96	30.81	32.26	22.28	27.66	30.15	21.10	26.58	29.37
基本公共服务	5.33	8.08	9.19	3.90	6.25	7.72	3.77	5.80	7.28
教育服务	0.65	0.67	0.44	2.80	1.56	1.02	3.64	1.97	1.25
医疗服务	4.70	7.52	8.73	3.35	5.68	7.19	5.61	6.39	7.27

(二) FI/FGP 减贫效率

FI/FGP 减贫效率指标衡量的是财政工具用于减少贫困的有效资金占比。对于财政支出来说，财政工具的增益总额占该工具的资金总额比重越高，该工具的减贫效率越高；而对于财政收入来说，财政工具的致贫总额占资金总额的比重越低，该工具的减贫效率越高。如果相对贫困人群基本没有缴纳税费，那么税费的 FI/FGP 减贫效率接近 100%。

从表 5 测算结果来看，在三种相对贫困线下，财政总体 FI/FGP 减贫效率均在 57%左右，其中财政支出端的减贫效率在 12%~18%，财政收入端的减贫效率在 98%以上。随着相对贫困线的提高，缴纳税费的贫困人口增多，财政致贫总额增加，收入端的 FI 减贫效率减少，而同时获得财政支出受益的相对贫困人口也增多，财政增益总额增加，支出端的 FGP 减贫效率增加。总体来看，财政收入端的税费在不增加贫困的情况下都能有效地筹集收入，而支出端的转移支付、基本公共服务和基本社会保险的 FGP 减贫效率均有提升空间。

表 5	FI/FGP 减贫效率			单位: %
财政工具	综合贫困线	国际相对贫困线	脆弱性调整贫困线	
总体减贫效率	56.12	57.35	57.75	
支出端	12.52	16.37	17.62	
转移支付	10.70	15.11	16.61	
基本养老保险	9.37	12.44	13.49	
基本医疗保险	4.21	8.02	9.37	
教育公共服务	0.67	1.56	1.97	
医疗公共服务	3.43	5.64	6.39	
收入端	99.15	98.44	98.18	
个人所得税	100.00	99.99	99.99	
社保缴费	98.78	97.84	97.53	
企业所得税	99.85	99.63	99.53	
间接税	98.38	97.14	96.68	

(三) 敏感性分析

本文共进行了三类敏感性分析^①。①等值规模调整, 本文分别使用 OECD 和 KL 等值规模调整方法进行了敏感性分析, 结果显示, 不论在哪条相对贫困线下, 3 种 FGT 指数测算的总体减贫效应数值相近, 以 FI/FGP 指数测算的总体减贫效应和效率差距不大, 各项财政工具的相对贡献与基准分析一致。基于未经等值规模调整的人均收入测度的相对贫困发生率最高, 与 KL 等值规模调整的结果相近, 约为 EU 等值规模调整的相对贫困发生率的两倍, 说明规模经济效应的假设对贫困的测度影响很大, 但不影响各类财政工具减贫效应的相对贡献大小。②企业所得税税负归宿假设。不论企业所得税的 3/4 还是 1/4 由资本所有者承担, 测算结果与基准分析基本一致, 各指标变动幅度不超过 2%。③养老金归宿假设。当养老金归入市场收入时, 样本中的老年贫困人口减少, 在综合贫困线下, 以贫困广度测度的财政总体减贫效应减小至 3.67%, 总体财政增益率和致贫率分别为 8%和 5.26%, 其余财政工具的减贫效应不变, 支出端的配置效率降低至 50.11%, 财政总体 FI/FGP 减贫效率增加到 71.56%。其中, 财政总体减贫效率增加的原因在于养老金归入市场收入后, 财政支出端的效率降低且权重变小, 而收入端的效率不变、权重增加, 所以两者加权相加后的总体减贫效率增加。总体而言, 敏感性分析的结论与基准分析基本一致, 说明本文结论具有一定的稳健性。

七、结论与启示

20 世纪 80 年代, “华盛顿共识”将“滴漏式增长”作为减贫的重要基础理论, 然而发展中国家的经济社会发展历程表明, 穷人不一定能分享到经济增长带来的收益。那么, 如何才能在持续稳定增长中有效减贫? 中国的扶贫主张以及脱贫攻坚举措, 支持和丰富了发展中国家反贫困理论和实践。在

^① 受篇幅所限, 敏感性分析的结果未列出, 读者如有需要, 可向作者索取。

2020 年之后的“后精准扶贫”时代，中国不仅要巩固脱贫成果，还需重新定义贫困问题，建立解决相对贫困的长效机制。为此，本文设定了相对贫困标准，并评估了财政工具在减贫中的贡献，以期 2020 年后的扶贫工作和反贫困战略转型提供经验。

本文研究表明，中国财政再分配体系实现了精准扶贫，各种财政工具的综合作用显著降低了农村相对贫困的广度、深度和强度。财政增益远大于财政致贫，表现为财政总体的增益发生率为 18%~23%，而财政致贫发生率为 2%~4%，其中养老保险和转移支付的财政增益较多，社保缴费的财政致贫人均额最大，间接税的财政致贫发生率最高。从减贫效率来看，转移支付和基本社会保险对农村相对贫困的瞄准较好，配置效率较高，而整个财政系统的 FI/FGP 减贫效率在 57% 左右，仍有一定提升空间。基于以上结论，本文得出如下启示：

第一，以居民收入为测算基础，分地区设定相对贫困标准。从本文测算结果来看，2020 年后逐步采用相对贫困标准是可行的，并不会造成大量农村人口处于相对贫困线以下。欠发达地区可考虑运用综合贫困线的方法来设定相对贫困标准，该方法简单易行且政府扶贫救助的财政负担较小，同时可覆盖易返贫的边缘贫困人口，有助于巩固脱贫成果；而发达地区可采用基于参照收入设定的国际相对贫困线或考虑了返贫风险的脆弱性调整贫困线对相对贫困人口进行监测。与此同时，在收入脱贫和“两不愁，三保障”多维脱贫并举的实践经验基础上，建立包括健康、教育、住房等多维贫困指数，对特定贫困人群进行识别与瞄准，以便采取更具针对性的扶贫政策。

第二，建立科学的扶贫瞄准机制，提高转移支付的减贫效率。提高低保户、五保户补助等转移支付的瞄准精度，完善保障性救助体系的动态调整机制，防止“漏保”、“错保”现象，实现深度贫困全覆盖。同时，探索在转移支付制度中引入竞争激励机制，对具有劳动能力的相对贫困家庭采取“以奖代补”的扶助形式，避免转移支付政策落入“福利陷阱”。加强农村扶贫政策宣讲和信息公示，提高各项转移支付资金的透明度，确保资金分配的公平合理。另外，发展和规范慈善事业，拓宽社会救助渠道，鼓励引导个人、企业和社会团体对贫困儿童、残疾人等能力受限贫困人群提供救助，形成政府扶贫的补充力量。

第三，提高基本公共服务可及性，更好发挥基本社会保险的扶贫作用。加大农村教育、医疗等公共服务的财政投入，加强农村学校、医院设施设备建设，提高教育和医疗服务水平，增加农村基本公共服务的便捷性。结合社会资源，对贫困家庭受教育子女提供资助，提升其升学机会。建立教育减贫基金，鼓励农村贫困劳动力接受教育或技术培训，提高贫困人口自我发展能力，增加就业和增收机会。扩大农村贫困人口的医疗救助范围，加大对大病保险的支持力度，减少因病致贫、返贫。完善农村基本社会保险制度，缩小城乡之间社会保障水平差距，特别是提高农民工社保参保率和保障水平。

第四，加快建立以直接税为主的税制体系，减少间接税对贫困人口的致贫效应。进一步推进结构性减税，简化增值税税率结构，有助于降低增值税占比、减少税负不公；适时推出房产税、遗产税等财产税，重点培育直接税税种，有利于保护低收入群体，缩小收入分配差距；建立个人收入和财产信息系统，提高税收征管的信息化水平，为个税、房产税等直接税的改革提供技术支撑。

参考文献

- 1.陈宗胜、沈扬扬、周云波, 2013:《中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定》,《管理世界》第1期。
- 2.储德银、赵飞, 2013:《财政分权、政府转移支付与农村贫困——基于预算内外和收支双重维度的门槛效应分析》,《财经研究》第9期。
- 3.何欣、朱可涵, 2019:《农户信息水平、精英俘获与农村低保瞄准》,《经济研究》第12期。
- 4.黄薇, 2019:《保险政策与中国式减贫: 经验、困局与路径优化》,《管理世界》第1期。
- 5.贾俊雪、秦聪、孙传辉、张珂玮, 2019:《中央地方利益协调下调减税政策的增收效应》,《中国工业经济》第6期。
- 6.江克忠、刘生龙, 2017:《收入结构、收入不平等与农村家庭贫困》,《中国农村经济》第8期。
- 7.解垚, 2018:《税收和转移支付对收入再分配的贡献》,《经济研究》第8期。
- 8.李永友、郑春荣, 2016:《我国公共医疗服务受益归宿及其收入分配效应——基于入户调查数据的微观分析》,《经济研究》第7期。
- 9.刘轶芳、罗文博, 2013:《1989-2009年我国农村贫困演变及指数分解研究》,《农业技术经济》第10期。
- 10.卢洪友、杜亦譔, 2019:《中国财政再分配与减贫效应的数量测度》,《经济研究》第2期。
- 11.卢盛峰、陈思霞、时良彦, 2018:《走向收入平衡增长: 中国转移支付系统“精准扶贫”了吗?》,《经济研究》第11期。
- 12.罗良清、平卫英, 2020:《中国贫困动态变化分解: 1991~2015年》,《管理世界》第2期。
- 13.吕冰洋、郭庆旺, 2012:《中国要素收入分配的测算》,《经济研究》第10期。
- 14.宋扬、赵君, 2015:《中国的贫困现状与特征: 基于等值规模调整后的再分析》,《管理世界》第10期。
- 15.孙久文、夏添, 2019:《中国扶贫战略与2020年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析》,《中国农村经济》第10期。
- 16.汪晨、万广华、吴万宗, 2020:《中国减贫战略转型及其面临的挑战》,《中国工业经济》第1期。
- 17.汪德华、邹杰、毛中根, 2019:《“扶教育之贫”的增智和增收效应——对20世纪90年代“国家贫困地区义务教育工程”的评估》,《经济研究》第9期。
- 18.汪三贵, 2018:《中国40年大规模减贫: 推动力量与制度基础》,《中国人民大学学报》第6期。
- 19.燕继荣, 2020:《反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义》,《管理世界》第4期。
- 20.叶兴庆、殷浩栋, 2019:《从消除绝对贫困到缓解相对贫困: 中国减贫历程与2020年后的减贫战略》,《改革》第12期。
- 21.张川川、Giles John、赵耀辉, 2015:《新型农村社会养老保险政策效果评估——收入、贫困、消费、主观福利和劳动供给》,《经济学(季刊)》第1期。
- 22.张楠、刘蓉、卢盛峰, 2019:《间接税亲贫性与代内归宿——穷人从减税中获益了吗?》,《金融研究》第6期。
- 23.Allen, R. C., 2017, "Absolute poverty: When necessity displaces desire". *American Economic Review*, 107(12): 3690-3721.
- 24.Atkinson A. B., 2005, "The Atkinson Review: Final Report. Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts". London: Palgrave Macmillan.

25. Atkinson, A. B., and F. Bourguignon, 2001, "Poverty and Inclusion from a World Perspective", in Stiglitz, J. E. and Muet, P. A., editors, *Governance, Equity and Global Markets*, Oxford: Oxford University Press.
26. Chakravarty S. R., N. Chattopadhyay, and L. Qingbin, 2015, "Vulnerability Orderings for Expected Poverty Indices", *Japanese Economic Review*, 66(3): 300-310.
27. Chaudhuri S., J. Jalan, and A. Suryahadi, 2002, "Assessing Household Vulnerability to Poverty from Cross-Sectional Data: A Methodology and Estimates from Indonesia", Columbia University, Department of Economics Discussion Papers.
28. Dang H. H., and P. F. Lanjouw, 2014, "Welfare Dynamics Measurement: Two Definitions of a Vulnerability Line and Their Empirical Application", Washington, DC: World Bank Publications.
29. Davis J. A., 1959, "A Formal Interpretation of the Theory of Relative Deprivation", *Sociometry*, 22(4): 280-296.
30. Decerf B., 2017, "Why not Consider that Being Absolutely Poor is Worse Than Being Only Relatively Poor?", *Journal of Public Economics*, 152(8): 79-92.
31. Drewnowski J., 1977, "Poverty: Its Meaning and Measurement", *Development and Change*, 8(2): 183-208.
32. Enami A., S. Higgins, and S. D. Younger, 2018, "Box 1-3. Fiscal Impoverishment and Gains Effectiveness Indicators", in Lustig N., *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
33. Feldstein M., 1988, "Imputing Corporate Tax Liabilities to Individual Taxpayers", *National Tax Journal*, 41(1): 37-59.
34. Fellman J., M. Jäntti, and P. J. Lambert, 1999, "Optimal Tax-Transfer Systems and Redistributive Policy", *Scandinavian Journal of Economics*, 101(1): 115-126.
35. Foster J., 1998, "Absolute versus relative poverty", *American Economic Review*, 88(2): 335-341.
36. Foster J., J. Greer, and E. Thorbecke, 1984, "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 52(3): 761-766.
37. Fuchs V. R., 1967, "Redefining Poverty and Redistributing Income", *Public Interest*, 14(8): 88-95.
38. Higgins S., and N. Lustig, 2016, "Can a Poverty-reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?", *Journal of Development Economics*, 122(9): 63-75.
39. Günther I. and K. Hartgen, 2009, "Estimating Households Vulnerability to Idiosyncratic and Covariate Shocks: A Novel Method Applied in Madagascar", *World Development*, 37(7): 1222-1234.
40. Kakwani N., 1986, "Analyzing Redistribution Policies: a Study Using Australian data", Cambridge University Press.
41. Lustig N., 2018, "Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty", Washington, DC: Brookings Institution Press.
42. Ravallion M., and S. Chen, 2011, "Weakly Relative Poverty", *Review of Economics and Statistics*, 93(4): 1251-1261.
43. Ravallion M. and S. Chen, 2019, "Global Poverty Measurement When Relative Income Matters", *Journal of Public Economics*, 177(9): 104046.
44. Ravallion M., G. Datt, and D. V. D. Walle, 1991, "Quantifying Absolute Poverty in the Developing World", *Review of Income and Wealth*, 37(4): 345-361.

45. Rowntree B. S., 1901, "Poverty: A Study of Town Life", London: Palgrave Macmillan.
46. Sen A., 1985, "Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984", *Journal of Philosophy*, 82(4): 169-221.
47. Silber J. and G. Wan, 2016, "The Asian 'Poverty Miracle': Impressive Accomplishments or Incomplete Achievements? ", Northampton: Edward Elgar Publishing.
48. Westmore B., 2018, "Do Government Transfers Reduce Poverty in China? Micro evidence from five regions", *China Economic Review*, 51(10): 59-69.
49. World Bank, 2015, "Global Monitoring Report 2014/2015: Ending Poverty and Sharing Prosperity", Washington, DC: World Bank Publications.

(作者单位: 西南财经大学财政税务学院)

(责任编辑: 云 音)

Rural Poverty Reduction Effects and Effectiveness of Fiscal Instruments Based on Three Relative Poverty Lines

ZHANG Nan KOU Xuan LIU Rong

Abstract: At the historic juncture when China has achieved the goal of eliminating poverty, it is necessary to re-examine poverty standards and the role of the entire fiscal system in poverty governance. Based on the data of China Household Financial Survey (CHFS2017), this article constructs three relative poverty standards, namely, comprehensive poverty line, international relative poverty line and vulnerability line, and conducts a standard financial analysis to comprehensively measure the poverty reduction effects and effectiveness of China's public finance by using both anonymous and non-anonymous evaluation indicators. The results show that China's fiscal redistribution system plays an important role in achieving targeted poverty alleviation. Each fiscal policy tool has significantly reduced the breadth, depth and intensity of rural relative poverty, and the fiscal gains to the poor (FGP) is much greater than the fiscal impoverishment (FI). Transfer payment and basic social insurance are well targeted for rural relative poverty, and their impact effectiveness is relatively high. However, there is still room for improvement in the FI/FGP effectiveness of the whole fiscal system. Accordingly, the study proposes a poverty reduction plan that different regions use different relative poverty lines, and constructs a fiscal poverty alleviation mechanism that adapts to inclusive growth, so as to optimize the path of poverty governance.

Keywords: Relative Poverty; Fiscal Incidence; Poverty Standard; Poverty Reduction Effectiveness

中国弱相对贫困的评估及对 2020 年后 减贫战略的启示

胡 联 姚绍群 宋啸天

摘要:基于《中国统计年鉴》收入分组数据,本文从弱相对贫困的视角分析了中国相对贫困的长期变动,并对弱相对贫困进行分解以深入分析弱相对贫困长期变动的原因。本文研究发现:①2002~2019年城镇和农村弱相对贫困发生率、弱相对贫困深度和弱相对贫困强度都呈递减趋势。农村弱相对贫困发生率高于城镇弱相对贫困发生率。2019年中国农村和城镇处于贫困上限和贫困下限之间的人口数分别为12208.14万人和15164.18万人。2020年后中国反贫困任务依然严峻。②2002~2019年,农村弱相对贫困发生率降低了63.61%,这其中增长效应为-77.68%,分配效应为5.59%,残差效应为8.48%;城镇弱相对贫困发生率降低了26.59%,这其中增长效应为-25.59%,分配效应为-2.10%,残差效应为1.1%。③对弱相对贫困分解的进一步分析表明,增长因素有利于农村和城镇弱相对贫困指数的减少,但增长因素对农村弱相对贫困指数的减少作用存在波动,对城镇弱相对贫困指数的减少作用一直在减弱。分配因素导致了农村和城镇弱相对贫困指数上升,但分配因素对农村弱相对贫困指数的影响存在波动,对城镇弱相对贫困指数的影响由减少变为增加。人口流动因素不利于城镇弱相对贫困发生率的减少,对农村弱相对贫困发生率的影响由减少转向增加。

关键词:弱相对贫困 贫困分解 分配效应

中图分类号: F323.8 F061.3 **文献标识码:** A

一、引言

2019年中国人均GDP达10276美元。在一个拥有14亿人口的大国实现人均GDP过万美元,是人类经济发展史上的奇迹。同时,2019年末全国农村贫困人口551万人,从1978年到2019年中国农村贫困人口减少了7.6亿左右,2020年底中国实现了所有贫困县全部脱贫^①,取得了举世瞩目的减贫奇迹。但是,中国贫困问题仍将长期存在。党的十九届四中全会指出,要坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制。

^①新华社:《我国所有贫困县全部脱贫》,参见: http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/23/content_5563620.htm。

从世界范围来看, 不管一个国家经济水平发展到何种程度, 相对贫困都将存在。美国、欧洲等国家至今都存在一定程度的相对贫困。Notten and Neubourg (2008) 指出, 绝对贫困下降并不意味着相对贫困也下降。比如, 1993 年以来爱尔兰的绝对贫困下降了 19 个百分点, 而相对贫困增加了 4 个百分点。2016 年《世界银行报告》指出, 1967~2011 年之间, 很多国家的平均收入每年增长 1.5%, 而最底层 40% 人口的收入份额变化接近于零。2015 年世界上仍有不到一半 (46%) 的人口每天生活费不足 5.50 美元^①, 相对贫困依然严重。

要有效应对相对贫困问题, 首先要确定相对贫困的标准, 识别相对贫困人群。目前国内理论界对相对贫困的衡量方法主要有三种。第一种是将固定百分比作为相对贫困标准。比如, 陈宗胜等 (2013) 建议将上一年度农村人均收入的 0.4~0.5 的均值作为相对贫困标准。孙久文、夏添 (2019) 认为, 中国 2020 年之后的相对贫困线设定应采取两区域、两阶段方法——非沿海地区实施绝对贫困线相对化、沿海地区实施基于居民可支配收入的相对贫困线, 并每 5 年上调一次; 2035 年中国进入城镇化后期, 相对贫困标准整体进入以全民可支配收入为识别基础的阶段。叶兴庆、殷浩栋 (2020) 认为, 2020 年后应该以城乡居民中位数收入的一定比例作为相对贫困标准。第二种是多维贫困标准。比如王小林 (2020) 认为, 仅仅用收入衡量相对贫困的局限性太多了, 这种做法不能反映贫困人口的“困”, 也与中国到 2035 年的发展战略目标不符合。相对贫困标准除了要包括反映“贫”的经济维度, 也要包括反映“困”的社会发展维度, 还要包括生态环境维度。2020 年后中国应在“两不愁、三保障”的基础上, 根据发展阶段制定多维相对贫困标准。第三种是世界银行 2018 年提出的“社会贫困线” (World bank, 2018)。这是一种新的贫困衡量方法。“社会贫困线”是基于极端贫困与各国消费中位数来计算的。学者程蹊、陈全功 (2019) 认为, 全国各省 (市、自治区) 可以采用世界银行的“社会贫困线”计算方法确定本地区贫困线。

关于相对贫困的衡量, Martin and Chen (2011; 2019) 指出了经济合作与发展组织 (OECD) 相对贫困衡量的弊端, 提出一种新的相对贫困测量方法——弱相对贫困的衡量方法。该方法能够避免经济合作与发展组织 (OECD) 相对贫困的测量缺陷 (后文将详细介绍)。

关于相对贫困变动的应对, 不同的学者有不同的意见。Moller et al. (2003) 认为, 国家的收入再分配可以有效降低相对贫困率。李永友、沈坤荣 (2007) 认为, 中国的相对贫困程度有逐步上升的趋势, 主要原因是财富初始分配环节中劳动力要素价格在行业间的差异较大, 且财政对此的减缓作用有限。Stark et al. (2009) 发现相对贫困与人口迁移呈显著正相关。王今朝、蔡星 (2016) 认为相对贫困的产生与政府政策安排有关, 也与阶层间的利益矛盾和财富分配不公有关系, 包含城乡收入差距、投资回报差距、劳资报酬差距等多重原因。朱冬亮 (2019) 认为, 处在贫困户识别线边缘的相对贫困户的生活状态与被识别的贫困户差距无几, 但两类农户享受的精准扶贫政策红利的差异可能会使其处境产生根本性逆转。汪晨等 (2020) 认为, 相对贫困难以通过财政转移而减缓, 需要帮助相对贫困人

^①World Bank, 2016, "Poverty and Shared Prosperity 2016, Taking on Inequity ", World Bank, <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity-2016d>.

群积累社会资本和人力资本以脱离相对贫困。

综上所述,理论界对相对贫困的研究取得了较为丰富的成果,但仍存在不足。目前国内理论界衡量相对贫困的三种方法中,第一种本质上借鉴了经济合作与发展组织(OECD)相对贫困的测量方法。第二种方法是基于多维贫困视角的相对贫困标准设定。第三种考虑了绝对贫困和一定程度的相对贫困,但笔者认为其缺陷在于这不是一种严格意义的相对贫困衡量方法,其测量相对贫困时没有很好地考虑消费(收入)不平等的状况^①。相比这三种衡量方式,笔者认为 Martin and Chen (2011; 2019) 提出的弱相对贫困衡量方法在相对贫困识别方面有其独特的优势。与以上三种相对贫困衡量方法最大不同之处在于,弱相对贫困标准考虑了居民社会融入成本以及消费的绝对性和相对性。弱相对贫困标准的衡量与居民收入和基尼系数相关(具体计算方法见第二部分),其对相对贫困的衡量可以避免经济合作与发展组织(OECD)相对贫困测量方法将相对贫困线取值于居民平均收入(或中位数收入)的固定百分比上,以致忽视了收入增长背后个体社会资源差异度量的缺陷。相比于多维相对贫困标准,弱相对贫困标准计算涉及的维度少,同时又避免了单一收入维度的缺陷。相比于社会贫困线标准,弱相对贫困标准是更严格的相对贫困衡量指标。

目前国内研究罕见对中国弱相对贫困的(长期)变动进行测量的。中国弱相对贫困长期变动情况到底如何?中国弱相对贫困长期变动背后的原因是什么?^②回答这些问题无论是对中国相对贫困的理论研究还是对 2020 年后中国反贫困政策的制定都有着重要参考意义。

本文利用《中国统计年鉴》2002~2019 年的农村和城镇收入分组数据^③,在借鉴 Martin and Chen (2019) 弱相对贫困的测量方法的基础上,对弱相对贫困变动进行分解,从弱相对贫困这一新视角刻画中国相对贫困的长期变动并分析其原因。后文结构如下:第二部分是研究方法与数据来源,第三部分是中国弱相对贫困的变动,第四部分是中国弱相对贫困的分解,第五部分是进一步讨论,第六部分是结论和政策建议。

二、研究方法与数据来源

(一) 研究方法

1. 弱相对贫困的衡量方法。弱相对贫困的衡量首先需要确定弱相对贫困线,根据 Martin and Chen (2019),弱相对贫困线可以通过如下公式衡量^④:

^①消费中位数难以完全考虑消费(收入)不平等的影响。

^②Martin and Chen (2019) 虽然提出了弱相对贫困的衡量方法,但对弱相对贫困变动的影响因素还缺乏深入研究。

^③选取收入分组数据的原因是收入分组数据可观察年份较长(2002~2019 年),有利于分析弱相对贫困的长期变化,这是微观数据不具备的优势。

^④0.7 是弱相对贫困线与 $(1-G)/\mu$ 的之间系数。关于系数选择的说明: Martin and Chen (2019) 根据全球 145 个国家的贫困标准和平均收入数据进行估算,最终确定了 $Z_j^U = \$1.90 + \max[0.7(1-G)/\mu - \$1.00, 0]$ 的计算公式。鉴于这 145 个国家既包括 OECD 成员也包括非 OECD 国家(主要是发展中国家),笔者认为 0.7 这个系数也适合中国。

$$Z_j^U = \$1.90 + \max \left[0.7(1-G)/\mu - \$1.00, 0 \right] \quad (1)$$

(1) 式中, Z 为弱相对贫困线, U 表示贫困上限, j 表示贫困下限, G 表示基尼系数, μ 表示居民收入平均值 (或者收入中位数)。弱相对贫困线 Z 最小取值是 1.90, 正好是世界银行的“日收入 1.90 美元”贫困标准^①, 也即弱相对贫困线的下限 Z_j ; 当弱相对贫困线 Z 大于 1.90 时, 为弱相对贫困线的上限 Z^U 。

确定弱相对贫困线后, 参考 Datt and Ravallion (1992)、Datt (1998) 和林伯强 (2003) 的研究, 可以用 FGT 指数来计算弱相对贫困指数^②, 具体计算公式为:

$$P_\alpha(x; z) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^Q \left(\frac{z - x_i}{z} \right)^\alpha; \quad \alpha \geq 0 \quad (2)$$

(2) 式中, z 代表设定的弱相对贫困线, x_i 代表第 i 个贫困者的收入, N 为总人口数, Q 为贫困人口数, α 一般取值为 0、1、2。 $P_0(x, z)$ 是弱相对贫困人口与总人口的比率, 即弱相对贫困发生率; $P_1(x, z)$ 为收入差距比例, 称为弱相对贫困深度; $P_2(x, z)$ 称为弱相对贫困强度^③。

2. 弱相对贫困的分解。Martin and Chen (2019) 提出了弱相对贫困的衡量方法, 但没有对弱相对贫困变动的原因进行深入分析。笔者借鉴 Datt and Ravallion (1992) 和罗楚亮 (2012) 的研究, 对弱相对贫困进行分解, 以探讨弱相对贫困变动的原因。

设 WRP 为弱相对贫困指数, 它由三个因素确定: 平均收入水平 μ 、基尼系数 G 和弱相对贫困线 Z 。由于基尼系数 G 可以看成是洛伦茨曲线 (收入分布) L 决定的^④, 所以 WRP 可以表示为:

$$WRP = P(\mu, L, Z) \quad (3)$$

由于弱相对贫困线 Z 是由基尼系数 G 和收入均值 μ 决定的, 所以弱相对贫困指数将由平均收入水平 μ 和洛伦茨曲线 (收入分布) L 决定, 弱相对贫困函数可以简化为 $WRP = P(\mu, L, Z)$ 。因此时期 0 和时期 1 的弱相对贫困指数 WRP_{00} 和 WRP_{11} 可分别表示为:

$$WRP_{00} = P(\mu_0, L_0) \quad (4)$$

$$WRP_{11} = P(\mu_1, L_1) \quad (5)$$

需要指出的是, 不同于强相对贫困只与收入均值 μ 相关, WRP_{00} 和 WRP_{11} 不仅和收入均值 μ 有关, 还和基尼系数 G 有关 (由于基尼系数 G 可以由洛伦茨曲线 L 决定, 所以在公式 (4) 和 (5) 没有直接写出)。

^①以日收入 1.9 美元作为弱相对贫困下限, 一是便于以国际标准考察中国弱相对贫困的变化, 二是有利于在同一标准下进行国别比较。

^②和贫困指数一样, 弱相对贫困指数也包括三个指标: 弱相对贫困发生率、弱相对贫困深度和弱相对贫困强度。

^③弱相对贫困强度指弱相对贫困人口收入与弱相对贫困线差的加权平方和, 是衡量弱相对贫困的一种指标。

^④ L 表示收入最低的 $p\%$ 的人口所获得的收入份额。

因此, 平均收入水平和收入分布的变化都可能导致弱贫困指数的变动。借鉴罗楚亮(2012)的研究, 如果只有收入均值的的增长而没有收入分布特征的改变, 所导致的弱相对贫困指数变动被称为增长效应。同样如果只有收入分布特征发生改变而收入均值无变动, 所导致的弱相对贫困指数变动被称为分配效应。Datt and Ravallion(1992) 给出了从时期 1 到时期 2 贫困指数变动的增长效应和分配效应的分解形式。在 $t = 0$ 与 $t = 1$ 期间, 弱相对贫困指数的变动可以表示为:

$$(WRP_{11} - WRP_{00} = WRP(\mu_1, L_1) - WRP(\mu_0, L_0)) \quad (6)$$

这样, 弱相对贫困指数变动就由平均收入(μ)的变化和不均等状况的变化决定。为了确定每一种变化对弱相对贫困变动的影响, 需要计算在 $t = 0$ 与 $t = 1$ “中间”的弱相对贫困指数: $WRP_{10} = WRP(\mu_1, L_0)$ 和 $WRP_{01} = WRP(\mu_0, L_1)$ 。这些“中间”的弱相对贫困指数不是真实年份的观测值, WRP_{10} 表示平均收入 μ_0 变为 μ_1 而不均等状况不变时的弱相对贫困指数; WRP_{01} 则表示洛仑茨曲线从 L_0 变为 L_1 而平均收入不变时的弱相对贫困指数。利用这些“中间”的弱相对贫困指数, 弱相对贫困指数的整体变化可以用几种方法分解。本文采用以下公式进行分解^①:

$$WRP_{11} - WRP_{00} = (WRP_{10} - WRP_{00}) + (WRP_{01} - WRP_{00}) + E \quad (7)$$

(7) 式中, $WRP_{11} - WRP_{00}$ 表示 $t = 0$ 到 $t = 1$ 期间弱相对贫困指数的变动; $WRP_{10} - WRP_{00}$ 为该期间由于收入水平改变导致的弱相对贫困指数变动, 被称为增长效应; $WRP_{01} - WRP_{00}$ 为该期间由于收入分布特征改变导致的弱相对贫困指数变动, 被称为分配效应。E 为残差效应, 表示该期间除去增长效应和分配效应以外的因素导致弱相对贫困指数的变动。

(二) 数据来源

本文研究使用的数据为2002~2019年城镇和农村居民家庭收入分组数据, 具体见表1、表2。数据来源于2003~2020年历年的《中国统计年鉴》^②。

由表1、表2可知, 按收入五等份分组, 农村家庭低收入组人均收入水平由2002年的857元增长到2019年的4263元, 增加了3406元; 高收入组人均收入水平由2002年的5896元增长到2019年的36049元, 增加了30153元。城镇居民家庭低收入组人均收入由2002年的3029元增长到2019年的15549元, 增加了12520元; 高收入组人均收入由2002年的15385元增长到2019年的91683元, 增加了76297元。高收入组收入提升幅度远高于低收入组。

表 1	2002~2019 年不同组别农村居民家庭人均收入水平					单位: 元
年份	低收入组 (20%)	中低收入组 (20%)	中等收入组 (20%)	中高收入组 (20%)	高收入组 (20%)	
2002	857	1548	2164	3031	5896	
2003	866	1607	2273	3207	6347	

^①之所以采用这种形式分解, 是因为本文除了分析增长效应和分配效应外, 还想讨论残差效应, 以更好地分析弱相对贫困长期变动背后的影响因素。此外, 这种分解方式还有利于剔除汇率因素对弱相对贫困分解的影响。

^②国家统计局(编):《中国统计年鉴》(2003~2020年, 历年), 北京: 中国统计出版社。

(续表 1)

2004	1007	1842	2579	3608	6931
2005	1067	2018	2851	4003	7747
2006	1183	2222	3149	4447	8475
2007	1347	2582	3659	5130	9791
2008	1500	2935	4203	5929	11290
2009	1549	3110	4502	6468	12319
2010	1870	3621	5222	7441	14050
2011	2001	4256	6208	8894	16783
2012	2316	4808	7041	10142	19009
2013	2878	5966	8438	11816	21324
2014	2768	6604	9504	13449	23947
2015	3086	7221	10311	14537	26014
2016	3007	7828	11159	15727	28448
2017	3302	8349	11978	16944	31299
2018	3666	8509	12530	18052	34043
2019	4263	9754	13984	19732	36049

注：2002~2012年收入数据为农村居民人均纯收入。2013年起，国家统计局开展了城乡一体化收支与生活状况调查，2013~2019年的收入数据来源于此项调查，为农村人均可支配收入。

资料来源：国家统计局（编）：《中国统计年鉴》（2003~2020年，历年），北京：中国统计出版社。

表 2 2002~2019 年不同组别城镇居民家庭人均收入水平 单位：元

年份	低收入组 (20%)	中低收入组 (20%)	中等收入组 (20%)	中高收入组 (20%)	高收入组 (20%)
2002	3029	4932	6657	8870	15385
2003	3280	5377	7279	9763	17480
2004	3646	6024	8167	11051	20174
2005	4010	6711	9190	12603	22988
2006	4555	7554	10270	14049	25518
2007	5358	8901	12042	16386	29510
2008	6059	10196	13984	19254	34932
2009	6708	11244	15400	21018	37607
2010	7617	12702	17224	23189	41238
2011	8774	14498	19545	26420	47211
2012	10352	16761	22419	29814	51715
2013	9896	17628	24173	32614	57762
2014	11219	19651	26651	35631	61615
2015	12231	21446	29105	38572	65082
2016	13004	23055	31522	41806	70348

(续表 2)

2017	13723	24550	33781	45163	77097
2018	14387	24857	35196	49174	84907
2019	15549	26784	37876	52907	91683

注：①2002~2012年和2013~2019年分组标准略有差异，为便于统一口径比较，2002~2012年低收入组和高收入组数据分别为《统计年鉴》中（最低收入组+较低收入组）和（较高收入组+最高收入组）的平均数。②2002~2012年城镇居民人均可支配收入数据来源于城镇住户抽样调查。从2013年起，国家统计局开展了城乡一体化住户收支与生活状况调查，不再公布最低收入户与最高收入户数据。城乡一体化住户收支与生活状况调查的调查范围、调查方法、指标口径与2013年前的城镇住户调查有所不同。2013年及以后的城镇居民人均可支配收入数据来源于城乡一体化住户收支与生活状况调查。

资料来源：国家统计局（编）：《中国统计年鉴》（2003~2020年，历年），北京：中国统计出版社。

宏观收入分组数据相比于大样本微观收入数据有一定的局限，但大样本微观收入数据难以保证数据的长期性和连续性。收入分组数据作为长期弱相对贫困变动的研究数据具有长期性和连续性的独特优势，这是本文选取宏观收入分组数据进行研究的原因。

本文研究对弱相对贫困指数的分解过程如下：首先，使用世界银行提供的 POVCAL 软件利用 2002~2019 年农村和城镇收入分组数据计算各年份的基尼系数；然后根据各年度农村和城镇基尼系数、当年汇率和平均收入计算出各年度弱相对贫困线；接着在 POVCAL 软件中计算出各年度弱相对贫困指数；最后运用 STATA 软件进行弱相对贫困指数的分解。

三、中国弱相对贫困的变动

基于弱相对贫困的衡量方法，利用历年全国城镇和农村收入分组数据，本文测量了 2002~2019 年农村弱相对贫困和城镇弱相对贫困状况。

（一）中国城乡弱相对贫困线

根据公式（1）和收入分组数据，本文首先计算出 2002~2019 年农村和城镇的弱相对贫困线，具体如表 3 所示。

表 3		2002~2019 年中国农村和城镇弱相对贫困线						单位：元
年份	农村收入 平均值	农村基尼 系数	农村弱相 对贫困线 （美元/ 天）	农村弱相 对贫困线 （人民币 元/年）	城镇收入 平均值	城镇基尼 系数	城镇弱相 对贫困线 （美元/ 天）	城镇弱相 对贫困线 （人民币 元/年）
2002	2698.97	0.37	1.90	5739.82	8183.53	0.32	2.20	6638.36
2003	2859.84	0.38	1.90	5740.10	9134.28	0.33	2.33	7027.89
2004	3193.13	0.37	1.90	5739.89	10411.58	0.33	2.51	7574.29
2005	3537.43	0.37	1.90	5739.75	11785.75	0.34	2.71	8171.85
2006	3894.87	0.37	1.90	5596.68	13145.54	0.34	2.98	8764.50

(续表 3)

2007	4501.59	0.37	1.90	5414.36	15294.48	0.33	3.41	9721.31
2008	5171.34	0.38	1.90	5062.27	17916.37	0.34	4.01	10684.38
2009	5589.62	0.38	1.90	4741.25	19469.89	0.33	4.54	11328.52
2010	6440.55	0.38	2.03	5060.68	21546.28	0.33	4.97	12390.51
2011	7628.12	0.38	2.26	5462.60	24633.25	0.33	5.70	13774.77
2012	8663.14	0.38	2.53	5814.64	27589.62	0.31	6.67	15332.53
2013	10792.24	0.38	3.07	7052.09	28414.56	0.33	6.67	15311.19
2014	11749.42	0.37	3.20	7170.57	30953.32	0.32	7.44	16685.64
2015	12567.14	0.37	3.35	7614.16	33287.38	0.32	7.92	17999.41
2016	13397.52	0.38	3.31	8024.51	35946.84	0.32	7.99	19368.56
2017	14374.28	0.39	3.41	8396.26	38863.02	0.32	8.36	20609.04
2018	15359.78	0.39	3.61	8708.14	41704.02	0.34	8.91	21527.19
2019	16756.54	0.38	3.81	9582.65	44959.75	0.34	9.18	23118.89

参考公式(1)，弱相对贫困线的下限是世界银行的“日收入 1.90 美元”贫困标准，所以如果按弱相对贫困线实际计算出来的数值（没有经过 max 函数调整）小于 1.9，弱相对贫困线取值为 1.9。因此，2002~2009 年中国农村弱相对贫困线的上限和下限相等^①。

(二) 中国农村弱相对贫困的测量

中国农村弱相对贫困发生率计算结果如表 4 所示。2019 年中国农村弱相对贫困发生率为 29.60%，2002 年为 93.20%，2002~2019 年农村弱相对贫困发生率下降了 63.6%。2002 年和 2019 年中国农村弱相对贫困人口数量（即公式 1 中贫困上限人口）分别为 79217.63 万人和 19431.16 万人，2002~2019 年农村弱相对贫困人口减少了约 5.98 亿人。

表 4 中国农村弱相对贫困发生率和弱相对贫困总人口变化 单位：%；万人

年份	弱相对贫困 发生率	1.90 美元/天标准 的贫困发生率	贫困上限人口数	贫困下限人口数	贫困上限人口与 贫困下限人口差
2002	93.20	93.20	79217.63	79217.63	0.00
2003	91.96	91.96	78486.44	78486.44	0.00
2004	89.66	89.66	76824.67	76824.67	0.00
2005	86.63	86.63	74452.10	74452.10	0.00
2006	81.84	81.84	69629.74	69629.74	0.00
2007	73.69	73.69	62032.89	62032.89	0.00
2008	61.43	61.43	51083.47	51083.47	0.00
2009	52.82	52.82	43330.34	43330.34	0.00
2010	48.03	44.15	38823.83	35686.87	3136.96
2011	42.52	33.70	33830.27	26811.06	7019.21

^① 2002~2009 年按农村弱相对贫困线实际计算出来的数值均小于 1.9，具体数值没有在正文中汇报，如需可向作者索取。

(续表 4)

2012	39.30	26.40	30749.10	20652.42	10096.69
2013	28.91	13.33	16809.08	10244.47	6564.61
2014	21.97	11.92	17021.82	9021.61	8000.20
2015	26.90	13.05	20055.62	9731.12	10324.49
2016	29.45	14.46	21546.35	10582.52	10963.83
2017	30.67	14.07	21924.96	10062.99	11861.97
2018	31.29	12.96	22025.95	9126.17	12899.77
2019	29.60	11.00	19431.16	7223.01	12208.14
2019 与 2002 之差	-63.6	-82.2	-59786.48	-71994.62	12208.14

注：本文将按照公式（1）中弱相对贫困线的上限标准 Z^U 计算的弱相对贫困发生率，简称为“贫困上限”，对应的相对贫困人口，出于简洁表达的考虑，简称为“贫困上限人口”；按照公式（1）中弱相对贫困线下限标准 Z^L 计算的弱相对贫困发生率，简称为“贫困下限”，对应的相对贫困人口，简称为“贫困下限人口”。

表 4 还给出了按世界银行贫困标准计算的中国农村贫困发生率和贫困人口，如第 3 列和第 5 列所示。结果显示，2002~2019 年，按世界银行标准计算的中国农村贫困发生率和贫困人口也呈不断下降的趋势。

中国农村弱相对贫困深度和弱相对贫困强度计算结果如表 5 所示。2002 年中国农村弱相对贫困深度和弱相对贫困强度分别为 56.50% 和 38.30%；2019 年中国农村弱相对贫困深度和弱相对贫困强度分别为 12.15% 和 7.04%。2002~2019 年中国农村弱相对贫困深度和弱相对贫困强度分别下降了 44.35% 和 31.26%。

表 5

中国农村弱相对贫困深度和弱相对贫困强度变化

单位：%

年份	弱相对贫困深度	弱相对贫困强度	弱相对贫困深度（按 1.90 美元/天标准计算）	弱相对贫困强度（按 1.90 美元/天标准计算）
2002	56.5	38.3	56.5	38.3
2003	54.63	36.7	54.63	36.7
2004	49.88	32.08	49.88	32.08
2005	45.96	28.87	45.96	28.87
2006	40.75	24.7	40.75	24.7
2007	33.45	19.32	33.45	19.32
2008	25.85	14.41	25.85	14.41
2009	21.73	12	21.73	12
2010	18.89	10.03	17.02	8.91
2011	17.24	9.6	13.27	7.23
2012	15.59	8.45	9.87	5.08
2013	13.25	11.66	8.74	12.86
2014	14.89	20.83	13.96	31.71

(续表 5)

2015	13.64	10.98	9.29	10.03
2016	13.91	9.75	8.28	6.85
2017	13.44	8.43	6.67	4.44
2018	13.06	7.59	5.21	2.88
2019	12.15	7.04	4.47	2.51
2019 与 2002 之差	-44.35	-31.26	-52.03	-35.79

(三) 中国城镇弱相对贫困的测量

中国城镇弱相对贫困发生率计算结果如表 6 所示。2019 年中国城镇弱相对贫困发生率为 23.25%，2002 年为 49.83%，2002~2019 年城镇弱相对贫困发生率下降了 26.58%。2002~2019 年城镇弱相对贫困人口减少了 9758.77 万人。

中国城镇弱相对贫困深度和弱相对贫困强度计算结果如表 7 所示。2002 年中国城镇弱相对贫困深度和弱相对贫困强度分别为 16.66% 和 7.62%，2019 年中国城镇弱相对贫困深度和弱相对贫困强度分别为 6.65% 和 2.59%。2002~2019 年中国城镇弱相对贫困深度和弱相对贫困强度分别下降了 10.01% 和 5.03%。

表 6

城镇弱相对贫困发生率和弱相对贫困人口总数变化

单位：%；万人

年份	弱相对贫困 发生率	1.90 美元/天标 准贫困发生率	贫困上限人口数	贫困下限人口数	贫困上限人口与贫 困下限人口差
2002	49.83	39.4	25022.35	19782.42	5239.93
2003	39.45	27.38	20663.01	14340.18	6322.83
2004	44.51	27.38	24160.77	14862.31	9298.46
2005	41.89	22.35	23549.85	12562.6	10987.25
2006	39	16.16	22733.25	9422.2	13311.05
2007	35.35	10.02	21436.01	6076.88	15359.13
2008	32.72	5.61	20418.76	3498.94	16919.82
2009	30.38	2.71	19601.65	1749.5	17852.15
2010	28.56	1.08	19126.04	724.63	18401.41
2011	27.26	1.14	18833.01	790.06	18042.95
2012	24.96	0.62	17764.54	437.77	17326.77
2013	23.24	1.56	16993.7	1136.95	15856.75
2014	22.05	1.2	16517.85	898.02	15619.83
2015	21.41	1.14	16514.01	878.81	15635.2
2016	21.96	1.2	17417.49	950.15	16467.34
2017	21.69	1.15	17641.72	933.78	16707.94
2018	23.41	0.17	19466.11	139.5	19326.61
2019	23.25	0.15	15263.58	99.4	15164.18
2019 与 2002 之差	-26.58	-39.25	-9758.77	-19683.02	9924.25

表 7		中国城镇弱相对贫困深度和弱相对贫困强度变化		单位: %
年份	弱相对贫困深度	弱相对贫困强度	弱相对贫困深度 (按 1.90 美元/天标准计算)	弱相对贫困强度 (按 1.90 美元/天标准计算)
2002	16.66	7.62	12.28	5.30
2003	12.55	5.50	7.87	3.13
2004	14.67	6.63	8.53	3.13
2005	13.87	6.27	6.15	2.32
2006	12.47	5.47	3.91	1.30
2007	10.95	4.67	1.99	0.54
2008	10.14	4.31	0.81	0.16
2009	9.20	3.85	0.24	0.03
2010	8.45	3.48	0.05	0.00
2011	7.82	3.11	0.42	0.32
2012	6.80	2.58	0.28	0.28
2013	7.17	3.09	1.08	1.62
2014	6.57	2.75	0.97	1.73
2015	6.43	2.71	1.03	2.05
2016	6.76	2.93	1.09	2.17
2017	6.72	2.92	1.06	2.13
2018	6.75	2.65	0.07	0.05
2019	6.65	2.59	0.06	0.05
2019 与 2002 之差	-10.01	-5.03	-12.22	-5.25

(四) 中国农村和城镇贫困上限和贫困下限人口

根据公式 (1) 和公式 (2), 本文分别计算了农村和城镇贫困上限人口和贫困下限人口。如表 4 所示, 2002~2019 年农村处于贫困上限和贫困下限之间的人口数由 0 增加到 12208.15 万人。如表 6 所示, 2002~2019 年城镇处于贫困上限和贫困下限之间的人口数由 5239.93 万人增加到 15164.18 万人。如图 1 和图 2 所示, 2002~2019 年中国农村和城镇处于贫困上限和贫困下限之间的人口数总体呈增长趋势。

因此, 尽管 2020 年中国实现了现有标准下绝对贫困人口全部脱贫, 但中国农村和城镇的相对贫困问题依然严重。2020 年, 中国决战脱贫攻坚取得决定性胜利, 全面建成小康社会取得伟大历史性成就, 进入实现社会主义现代化的新发展阶段。十九届五中全会上, 中共中央制定了“十四五”规划和 2035 年远景目标, 其中首次提出全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。2020 年前, 中国全面建成小康社会的短板在于农村贫困。脱贫攻坚取得决定性胜利, 全面建成小康社会的目标也就得以实现。2035 年中国要实现“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的远景目标, 那么中国农村和城镇的相对贫困问题就需要得到有效应对。

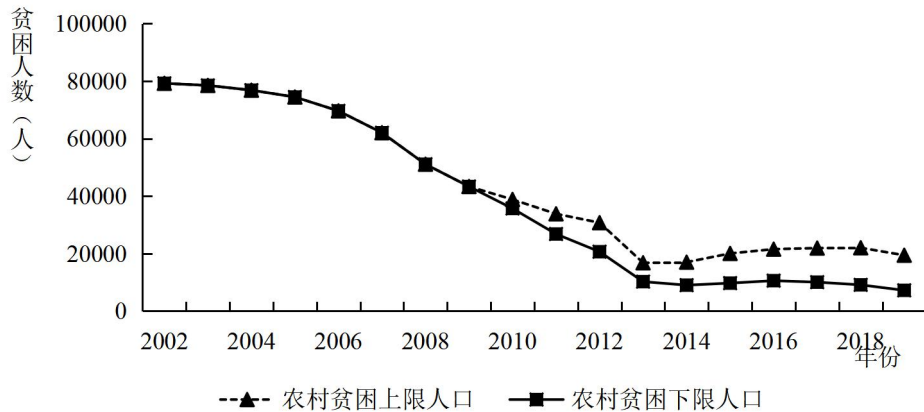


图1 农村贫困上限和贫困下限人口变动情况

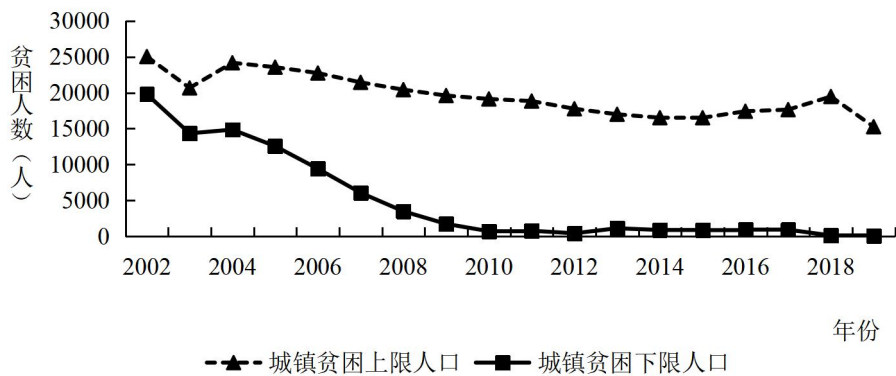


图2 城镇贫困上限和下限人口变动情况

四、弱相对贫困变动的分解

如前文分析，中国农村和城镇弱相对贫困问题还很严重，那么长期以来导致中国弱相对贫困变动的原因是什么？根据公式（7），本文研究对弱相对贫困变动进行了分解，以考察弱相对贫困变动的影响因素。

（一）弱相对贫困的分解

1. 农村弱相对贫困的分解。如表8所示，2002~2019年农村弱相对贫困发生率降低了63.61%，这其中增长效应为-77.68%，分配效应为5.59%，残差效应^①为8.48%。这表明增长因素^②导致农村弱相对贫困发生率降低了63.61%，分配因素导致农村弱相对贫困发生率增加了5.59%，残差因素导致农

^①残差效应指增长效应和分配效应以外的因素导致的弱相对贫困的变动，在本文中主要指人口流动，后文有专门讨论。

^②参考罗楚亮（2012）的研究，增长因素和增长效应是两个不同的概念。增长因素是导致增长效应的原因，因此在这里使用“增长因素”而不是“增长效应”。同样，分配因素是导致分配效应的原因，因此后文中一些地方使用“分配因素”。

村弱相对贫困发生率增加了 8.48%。

表 8 中国农村弱相对贫困发生率变动分解 单位: %

年份	农村弱相对贫困发生率变动	增长效应	分配效应	残差效应
2002~2019	-63.61	-77.68	5.59	8.48
2014~2019	7.11	-2.26	6.99	2.38
2008~2013	-39.56	-21.20	-0.82	-17.54
2002~2007	-19.51	-10.19	-0.13	-9.19
年份	农村弱相对贫困深度变动	增长效应	分配效应	残差效应
2002~2019	-44.35	-45.92	0.62	0.95
2014~2019	-2.84	-4.28	1.05	0.39
2008~2013	-10.98	-10.19	0.75	-1.54
2002~2007	-23.05	-20.57	-0.21	-2.27
年份	农村弱相对贫困强度变动	增长效应	分配效应	残差效应
2002~2019	-31.26	-32.38	1.04	0.08
2014~2019	-13.62	0.83	-12.93	-1.52
2008~2013	6.45	-6.50	1.77	11.18
2002~2007	-18.98	-13.45	-0.03	-5.50

2. 城镇弱相对贫困的分解。对于城镇弱相对贫困发生率而言, 如表 9 所示, 2002~2019 年城镇弱相对贫困发生率降低了 26.59%, 这其中增长效应为-25.59%, 分配效应为-2.10%, 残差效应为 1.1%。这表明增长因素导致城镇弱相对贫困发生率降低了 25.59%, 分配因素导致城镇弱相对贫困发生率下降了 2.10%, 残差因素导致城镇弱相对贫困发生率增加了 1.1%。

表 9 中国城镇弱相对贫困发生率变动分解 单位: %

年份	城镇弱相对贫困发生率变动	增长效应	分配效应	残差效应
2002~2019	-26.59	-25.59	-2.1	1.1
2014~2019	1.2	-5.89	4.89	2.2
2008~2013	-9.48	-6.62	-4.73	1.87
2002~2007	-14.48	-15.71	-2.12	3.35
年份	城镇弱相对贫困深度变动	增长效应	分配效应	残差效应
2002~2019	-10.01	-11.02	0.61	0.4
2014~2019	0.08	-2.44	1.14	1.38
2008~2013	-2.97	-2.57	-1.2	0.8
2002~2007	-5.72	-6.42	-0.5	1.2
年份	城镇弱相对贫困强度变动	增长效应	分配效应	残差效应
2002~2019	-5.04	-6.1	0.73	0.33
2014~2019	-0.16	-1.21	0.28	0.77
2008~2013	-1.22	-1.3	-0.32	0.4
2002~2007	-2.95	-3.35	-0.17	0.57

(二) 弱相对贫困分解的进一步分析

1. 增长效应的讨论。总体而言,农村和城镇弱相对贫困指数变动的增长效应都为负数(2014~2019 年农村弱相对贫困强度变动分解除外)。这说明,总体上增长因素有利于弱相对贫困指数的减少。但具体到不同时间段,有一些值得注意的现象。

对于农村弱相对贫困发生率而言,如表 8 所示,2002~2019 年农村弱相对贫困变动中增长效应为-77.68%。2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间,增长效应分别为-10.19%、-21.20%和-2.26%,增长因素对农村弱相对贫困发生率减少的作用存在波动,2008 年以来其绝对值有减小趋势。这意味着,增长因素降低弱相对贫困的作用在减小。对于农村弱相对贫困深度和农村弱相对贫困强度而言,2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间,农村弱相对贫困深度变动的增长效应分别为-20.57%、-10.19%和-4.28%,农村弱相对贫困强度变动的增长效应分别为-13.45%、-6.50%和 0.83%。这说明,增长因素对农村弱相对贫困深度的减少作用在变弱,对农村弱相对贫困强度的影响由减少变为增加。

对于城镇弱相对贫困发生率而言,如表 9 所示,2002~2019 年城镇弱相对贫困发生率变动中增长效应为-25.59%。在 2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间,增长效应分别为-15.71%、-6.62%和-5.89%,其绝对值也在减小,意味着增长因素对城镇弱相对贫困发生率的减少作用在减弱。增长因素在城镇弱相对贫困深度和弱相对贫困强度变动中的作用方面也存在类似的特点。

因此从不同时间段分解结果来看,增长因素对农村弱相对贫困发生率减少的作用存在波动,对农村弱相对贫困深度的减少作用在变弱,对农村弱相对贫困强度的影响由减少变为增加。增长因素对城镇弱相对贫困指数的减少作用一直在减弱。

2. 分配效应的讨论。按照本文前文定义,分配效应指由于洛伦茨曲线改变(同时收入不变)带来的弱相对贫困变动。也就是说,这里的分配效应指的是国民收入的第二次分配。

对于农村弱相对贫困发生率而言,如表 8 所示,2002~2019 年农村弱相对贫困变动中分配效应为 5.59%。在 2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间,分配效应分别为-0.13%、-0.82%和 6.99%,意味着分配因素对农村弱相对贫困发生率的影响由减少变为增加。从农村弱相对贫困深度和农村弱相对贫困变动来看,2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间,农村弱相对贫困深度变动的分配效应分别为-0.21%、0.75%和 1.05%,农村弱相对贫困强度变动的分配效应分别为-0.03%、1.77%和-12.93%。这说明,分配因素对农村弱相对贫困深度的影响在由减少变为增加,对农村弱相对贫困强度的影响存在一定的波动。

对于城镇弱相对贫困发生率而言,如表 9 所示,2002~2019 年城镇弱相对贫困发生率变动中分配效应为-2.1%。在 2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间,分配效应分别为-2.12%、-4.73%和 4.89%,分配因素对城镇弱相对贫困发生率的影响在由减少变为增加。从城镇弱相对贫困深度和城镇弱相对贫困强度变动来看,分配因素导致城镇弱相对贫困强度和城镇弱相对贫困深度分别增加了 0.61%和 0.73%。2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间,城镇弱相对贫困深度变动的分配效应分别为-0.5%、-1.2%和 1.14%,城镇弱相对贫困强度变动的分配效应分别为-0.17%、-0.32%

和 0.28%。这说明，分配因素对城镇弱相对贫困深度的影响在由减少变为增加。

因此从不同时间段分解结果来看，分配因素对农村弱相对贫困发生率和农村弱相对贫困深度的影响在由减少变为增加，对农村弱相对贫困强度的影响存在一定的波动。分配因素对城镇弱相对贫困指数的影响在由减少变为增加。所以，总体而言，国民收入的第二次分配不利于农村和城镇弱相对贫困指数的减少。

3.残差效应的讨论。关于贫困分解中的残差效应具体包含什么，魏众、B·古斯塔夫森（1998）认为贫困变动分解中除了经济增长效应和分配效应外，残差因素可归结为人口因素，实证结果表明人口流动因素有利于贫困减少。罗良清、平卫英（2020）对传统的贫困分解方法进行了改进，将贫困变动分解成经济增长、分配和人口因素三个部分。在对中国 1991~2015 年贫困变动分解的研究中发现，人口流动有利于贫困指数的下降。Stark and Taylor（1991）认为，农村劳动力是否迁移不仅取决于他们与城市劳动力之间的预期收入之差，还取决于他们在家乡感受到的相对贫困的程度（这也被称为“相对贫困假说”）。蔡昉、都阳（2002）研究发现，在农村人口大量转移到城市的过程中，转移的农村人口往往不是最贫困的人口，而是相对贫困的农村居民——他们基于“相对贫困”的动因转移到城市中去，这导致了农村相对贫困人口的减小。参考以上学者的研究并结合本文分析，笔者认为弱相对贫困变动中的残差效应主要因素是人口流动。

对于农村弱相对贫困而言，如表 8 所示，2002~2019 年农村弱相对贫困发生率变动中残差效应为 8.48%。在 2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间，残差效应分别为 -9.19%、-17.54% 和 2.38%，其绝对值在减小但影响方向在变化。残差效应在农村弱相对贫困深度变动中也存在类似的特点。残差效应在农村弱相对贫困强度变动中存在一定的波动性。对于城镇弱相对贫困而言，如表 9 所示，2002~2019 年城镇弱相对贫困发生率变动中残差效应为 1.11%。在 2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间，残差效应分别为 3.35%、1.87% 和 2.2%，残差效应在城镇弱相对贫困深度和强度变动中也存在类似的特点。

如上文分析，如果本文把残差效应主要看成人口流动，农村弱相对贫困发生率变动的残差效应在 2002~2007 年和 2008~2013 年期间为负数，意味着农村人口流动有利于农村弱相对贫困发生率的减少。残差效应在 2014~2019 年为正数，意味着这期间人口流动不利于农村弱相对贫困发生率的减少。城镇弱相对贫困发生率变动的残差效应在 2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间一直为正数，这意味着一直以来人口流动加重了城镇弱相对贫困发生率。由此可见，中国人口流动不利于城镇弱相对贫困发生率的减少，对农村弱相对贫困发生率的影响由减少作用转向增加作用。

五、进一步讨论

（一）弱相对贫困为中国未来相对贫困标准制定提供了一种参考

党的十九届四中全会指出，要坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出在十四五期间要实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。按照党中央部署，十四五期间

中国重在巩固拓展脱贫攻坚成果。但相对贫困问题是我国 2020 年后反贫困战略中不可回避的内容。建立解决相对贫困的长效机制首先就需要确定适合中国国情的相对贫困标准。而弱相对贫困标准随着一个国家或者地区的基尼系数和收入水平改变而改变，避免了相对贫困标准恒定在收入固定比例的弊端。这种方法考虑了消费的绝对性和相对性、居民社会融入成本，并且这种衡量方式也避免了强相对贫困的衡量缺陷（比如，如果所有人的收入都以相同的比例增长，那么强相对贫困的度量就不会有任何变化）。

设立贫困标准的目的有两个，一是准确衡量贫困状况，二是便于纵向考察本国贫困的变动和与其他国家贫困状况进行横向对比。无论是理论研究还是世界各国的具体实践，相对贫困标准都有多种选择。每个国家的国情不一样，选取的标准自然不同。弱相对贫困标准可以为中国未来相对贫困标准制定提供一种参考。

（二）基尼系数和弱相对贫困之间的关系不是简单的线性关系，改善收入分配的政策措施未必一定带来相对贫困的减少

如表 8 和表 9 所示，在 2002~2007 年、2008~2013 年和 2014~2019 年期间，农村弱相对贫困发生率变动中分配效应分别为-0.13%、-0.82%和 6.99%，城镇弱相对贫困发生率变动中的分配效应分别为-2.12%、-4.73%和 4.89%。这说明分配效应和农村弱相对贫困之间并非简单的线性关系。Martin and Chen（2019）等研究也发现，基尼系数与相对贫困的关系是非线性的。^①其原因在于一个国家经济增长有利于低收入者收入增加，能带来相对贫困减少，但收入分配改善的结果不一定是低收入者收入增加得更多。

中国近年来基尼系数一直处于较高水平，Li et al.（2020）利用不同来源的高收入人群数据，结合了高收入人群样本的收入与家庭调查（HS），发现基于 HS 数据的 2016 年基尼系数为 0.464^②，但在包括了最高收入人群的样本后，这一数字上升到了 0.646。近年来中国也采取了各种措施应对收入差距较大的问题，但本文研究显示应对相对贫困的政策不能简单套用应对收入差距过大的政策。因为高收入者收入增长大幅度减缓，基尼系数会减小，但相对贫困减缓得并不一定明显。

可见，改善收入分配的政策措施未必一定带来相对贫困的减少。有效应对相对贫困的关键在于一个国家的经济增长要更有利于低收入者的收入增加。

六、结论与政策建议

通过以上分析，本文得出以下主要结论：第一，以弱相对贫困为衡量标准，2002~2019 年城镇和农村相对贫困发生率、相对贫困深度和相对贫困强度都呈递减趋势。农村弱相对贫困发生率高于城镇

^①Martin and Chen（2019）根据
$$\left(\frac{\partial \ln P_j}{\partial \ln G_j} \right)_{dm=0} = \frac{\partial \ln P_j}{\partial \ln(m_j / z_j)} \bullet \frac{\eta_j(1-2\delta_j)G_j}{[1-(1-2\delta_j)G_j]} + \left(\frac{\partial \ln P_j}{\partial \ln G_j} \right)_{dm/z=0}$$
 推论出基尼系数和

相对贫困的关系是非线性的关系。

^②本文用收入分组数据计算的基尼系数偏小，是因为两者使用的数据不同。

弱相对贫困发生率。第二, 2002~2019 年, 中国农村和城镇处于贫困上限和贫困下限之间的人口数总体上呈增加趋势。2019 年中国处于农村贫困上限和贫困下限之间的人口数为 12208.14 万人, 处于城镇贫困上限和贫困下限之间的人口数为 15164.18 万人。2020 年后中国反贫困任务依然严峻。第三, 2002~2019 年, 农村弱相对贫困发生率降低了 63.61%, 这其中增长效应为-77.68%, 分配效应为 5.59%, 残差效应为 8.48%; 城镇弱相对贫困发生率降低了 26.59%, 这其中增长效应为-25.59%, 分配效应为-2.10%, 残差效应为 1.1%。第四, 对弱相对贫困分解的进一步分析表明, 增长因素有利于农村和城镇弱相对贫困指数的减少, 但增长因素对农村弱相对贫困指数的减少作用存在波动, 对城镇弱相对贫困指数的减少作用一直在减弱。分配因素导致了农村和城镇弱相对贫困指数上升, 但分配因素对农村弱相对贫困指数的影响存在波动, 对城镇弱相对贫困指数的影响在由减少作用变为增加作用; 人口流动不利于城镇弱相对贫困发生率的减少, 对农村弱相对贫困发生率的影响由减少作用变为增加作用^①。

本文的政策启示如下: 第一, 2020 年后中国反贫困任务依然很重, 这意味着政府和全社会在反贫困方面不能有松懈, 依然需要全力建立应对相对贫困的长效机制。第二, 弱相对贫困标准随着一个国家或者地区的基尼系数和收入水平改变而改变, 考虑了消费的绝对性和相对性、居民社会融入成本。弱相对贫困标准可以作为中国未来相对贫困标准选项之一。第三, 由于改善收入分配的政策措施未必一定带来相对贫困的减少, 有效应对相对贫困需要提升经济增长的包容性, 确保国家经济增长更利于低收入者的收入增加。第四, 国民收入的第二次分配是缓解相对贫困的重要手段。因此需要在教育、医疗、税收、转移支付、社会保障上采取有效措施缓解相对贫困。第五, 人口流动对相对贫困变动有重要作用。促进农村人口转移的同时, 乡村振兴战略的有效实施和城镇经济的高质量发展对于中国农村和城镇相对贫困减少非常重要。

参考文献

1. 蔡昉、都阳, 2002: 《迁移的双重动因及其政策含义——检验相对贫困假说》, 《中国人口科学》第 4 期。
2. 陈宗胜、沈扬扬、周云波, 2013: 《中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定》, 《管理世界》第 1 期。
3. 程蹊、陈全功, 2007: 《较高标准贫困线的确定: 世界银行和美英澳的实践及启示》, 《贵州社会科学》第 6 期。
4. 李永友、沈坤荣, 2007: 《财政支出结构、相对贫困与经济增长》, 《管理世界》第 11 期。
5. 林伯强, 2003: 《中国的经济增长、贫困减少与政策选择》, 《经济研究》第 12 期。
6. 罗楚亮, 2012: 《经济增长、收入差距与农村贫困》, 《经济研究》第 2 期。
7. 罗良清、平卫英, 2020: 《中国贫困动态变化分解: 1991~2015 年》, 《管理世界》第 2 期。
8. 孙久文、夏添, 2019: 《中国扶贫战略与 2020 年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析》, 《中国农村经济》第 10 期。

^①本文研究显示, 人口流动对城镇弱相对贫困指数三个指标的影响是一致的, 但对农村弱相对贫困发生率、农村弱相对贫困深度和农村弱相对贫困强度的影响是不一致的。此处表述有简化。

- 9.汪晨、万广华、吴万宗, 2020:《中国减贫战略转型及其面临的挑战》,《中国工业经济》第1期。
- 10.王今朝、蔡星, 2016:《中国贫困根源的结构性分析与治理对策》,《学术探索》第9期。
- 11.王小林、冯贺霞, 2020:《2020年后中国多维相对贫困标准:国际经验与政策取向》,《中国农村经济》第3期。
- 12.魏众、B·古斯塔夫森, 1998:《中国转型时期的贫困变动分析》,《经济研究》第11期。
- 13.叶兴庆、殷浩栋, 2019:《从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与2020年后的减贫战略》,《改革》第12期。
- 14.朱冬亮, 2019:《贫困“边缘户”的相对贫困处境与施治》,《人民论坛》第7期。
- 15.Atkinson, A.B., 1987, “On the measurement of poverty”, *Econometrica*, 55(4): 749–764.
- 16.Bowley, A.L., 1915, *The nature and purpose of the measurement of social phenomena*, London: P.S. King.
- 17.Datt, G., 1998, *Computational Tools for Poverty Measurement and Analysis*, Washington DC: World Bank.
- 18.Datt, G., and M. Ravallion, 1992, “Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s”, *Journal of Development Economics*, 38 (2): 275–295.
- 19.Fuchs, V., 1969, “Comment on Measuring the Size of the Low-Income Population”, L. Soltow (eds.). *Six Papers on the Size Distribution of Wealth and Income*, New York: National Bureau of Economic Research.
- 20.Madden, D., 2000, “Relative or Absolute Poverty Lines: A New Approach”, *Review of Income and Wealth*, 46(2):181-199.
- 21.Martin, R, and S. Chen, 2019, “Global poverty measurement when relative income matters”, *Journal of Public Economics*, 177: 1-13.
- 22.Martin, R., and S. Chen, 2011, “Weakly relative poverty”, *Review of Economics & Statistics*, 93(4):1251-1261
- 23.Moller, S., E. Huber, J. D. Stephens, D. Bradley, and F. Nielsen, 2003, “Determinants of Relative Poverty in Advanced Capitalist Democracies”, *American Sociological Review*, 68(1):22-51.
- 24.Nielsen, L., 2009, “Global Relative Poverty”, IMF Working Papers, No.93.
- 25.Notten, G., and C. D. Neubourg, 2007, “Relative or Absolute Poverty in the US and EU? The Battle of the Rates”, MPRA Paper, No.5313.
- 26.Li, Q., S. Li, and H. Wan, 2020, “Top incomes in China: Data collection and the impact on income inequality”, *China Economic Review*, 62 (8), <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2020.101495>.
- 27.Stark, O., M. Micevska, and J. Mycielski, 2009, “Relative poverty as a determinant of migration: Evidence from Poland”, *Economics Letters*, 103(3):119-122.
- 28.Stark, O., and J. E. Taylor, 1991, “Migration Incentives, Migration Types: The Role of Relative Deprivation”, *The Economic Journal*, 101(408):1163 — 1178.
- 29.Vliet, V. O., and C. Wang, 2015, “Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries”, *Journal of Social Policy*, 44(3): 611-638.
- 30.World Bank, 2017, “Monitoring Global Poverty: Report of the Commission on Global Poverty”, World Bank, [https:// openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25141](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25141).
- 31.World Bank, 2018, “Poverty and Shared Prosperity Report 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle”, Washing

on, D. C., World Bank Group, https://www.researchgate.net/publication/330712183_Poverty_and_Shared_Prosperty_2018_Pi
ecing_Together_the_Poverty_Puzzle.

(作者单位: 安徽财经大学经济学院)

(责任编辑: 陈静怡)

The Assessment of China's Weak Relative Poverty and its Enlightenment to the Poverty Reduction Strategy after 2020

HU Lian YAO Shaoqun SONG Xiaotian

Abstract: Based on the income group data of China Statistical Yearbook, this article analyzes the long-term changes of China's relative poverty from the perspective of weak relative poverty and explains the reasons for the long-term changes of weak relative poverty by decomposing the weak relative poverty. The results show that, first of all, the incidence, depth and intensity of weak relative poverty in urban and rural areas show a decreasing trend from 2002 to 2019. The incidence of rural weak relative poverty is higher than that of urban weak relative poverty. In 2019, the number of rural and urban population between the upper and lower limits of poverty was 122.0814 million and 151.6418 million, respectively. China's fight against poverty after 2020 remains a grim task. Secondly, from 2002 to 2019, the incidence of rural weak relative poverty decreased by 63.61%, of which the growth effect was -77.68%, the distribution effect was 5.59%, and the residual effect was 8.48%. The incidence of urban weak relative poverty reduced by 26.59%, of which the growth effect was -25.59%, the distribution effect was -2.10%, and the residual effect was 1.1%. Thirdly, further analysis of the decomposition of weak relative poverty shows that the growth factors are beneficial to the reduction of rural and urban weak relative poverty index, but the reduction effect of growth factors on rural weak relative poverty index fluctuates, and the reduction effect on urban weak relative poverty index has been weakening. Distribution factors lead to the increase of rural and urban weak relative poverty index, but the impact of distribution factors on rural weak relative poverty index fluctuates, and the impact on urban weak relative poverty index changes from decreasing to increasing. The factors of population mobility are not conducive to the reduction of the incidence of urban weak relative poverty, and the impact on the incidence of rural weak relative poverty has shifted from decreasing to increasing.

Keywords: Weak Relative Poverty; Decomposition of Weak Relative Poverty; Distribution Effect

资源匮乏型村庄如何发展新型集体经济？^{*}

——基于公共治理说的陕西袁家村案例分析

周立¹ 奚云霄¹ 马荟¹ 方平²

摘要：大多数村庄资源匮乏，如何依托自身力量，内生发展集体经济？已有研究就农村集体经济发展，提出了产权缺失说和社会经济说，前者提倡大力开展集体产权制度改革，后者强调培育集体经济的社会性。然而，产权制度改革极易导致集体资产流失，带来“无公平的效率”，而过分强调集体经济的社会性，又容易导致“无效率的公平”。本文针对两大学说的不足，提出公共治理说，并结合公共池塘资源自主治理理论与共建共治共享的社会治理理论，构建了资源匮乏型村庄发展新型集体经济的理论框架，使用袁家村案例说明，即使资源匮乏，也能内生发展：一是资源共建，依靠村庄的社会资本共建公共池塘资源，破解资源匮乏困境；二是社会共治，建立中国化的自主治理规则，创新集体经济发展制度；三是成果共享，凭借灵活调整的股权结构，解决利益分配失衡问题，实现共同富裕。公共治理说的新视角，不仅为发展新型集体经济提供了新视野、新思路，也为丰富完善公共池塘资源和自主治理理论，贡献了中国经验和中国智慧。

关键词：新型集体经济 资源匮乏 公共池塘资源 自主治理 共建共治共享

中图分类号：F325 **文献标识码：**A

一、引言

大力发展农村集体经济，不仅是解决农民增收问题及农村治理问题的有效路径，更是实现乡村全面振兴、建成社会主义现代化强国的有力支撑。在党的十九大报告中，“壮大集体经济”是实施乡村振兴战略的重要内容之一。2018年11月26日的中共中央政治局会议进一步指出，“要发展壮大村级集体经济”。农村集体经济的形成，最早可以追溯到上世纪50年代中期农业生产合作社时期。1956年6月30日颁布的《高级农业生产合作社示范章程》规定了土地和耕畜、大型农具等主要生产资料从私人所有转为合作社集体所有，这标志着农村集体经济的正式形成（高鸣、芦千文，2019）。之后经过长期的实践探索，农村集体所有制最终确定为“三级所有，队为基础”，在此基础上展开的农业生产活动

^{*} 本文系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资助）重大项目“建设共建共治共享的食品安全治理体系研究”（项目编号：20XNL012）的阶段性研究成果。本文通讯作者：奚云霄。

受国家粮食统购统销政策的影响和行政命令的安排，实行统一经营。十一届三中全会后，人民公社解体，农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，但“三级所有”的产权制度仍然得到了保留。从发展成就来看，人民公社时期农村集体经济的统一经营体制，为国家建立较为完整的国民经济和工业化体系做出了重要贡献。改革开放之后的双层经营体制，更是极大地调动了农民的生产积极性，解放了生产力，使中国创造了用全世界 7% 的土地养活了世界 22% 人口的奇迹（周振、孔祥智，2019）。

然而，传统的农村集体经济发展面临着难以平衡的“统分困局”。在计划经济时期，对集体经济的强调和对个体农户经济的忽视，极大地制约了生产力与农业农村的发展，农民太穷、农产品供给严重不足成为改革开放前中国农村的主要问题（魏后凯、刘长全，2019）。改革开放之后，农村集体经济则呈现出“分”得过度、“统”得不够的局面，导致农户与集体经济组织的联系越来越弱，农村集体经济的统一经营功能弱化（高鸣、芦千文，2019）。2018 年，在农业农村部统计的 545461 个行政村中，有 78.9% 的村庄当年的村集体经济经营收益在 10 万元以下，甚至 35.8% 的村集体经济当年无经营收益^①。近八成村庄无法自我运转，这样薄弱的农村集体经济，如何能承担起乡村振兴的重任？为此，2018 年习近平总书记指出，应“发展新型集体经济，走共同富裕道路”^②。2020 年 7 月，习近平总书记在吉林考察时再次强调，要“发展壮大新型集体经济”。

新型集体经济的实践探索，始发于改革开放后的股份合作制。早在 1979 年，农村就有了集资入股的社队企业（高强、孔祥智，2019）。20 世纪 80 年代，党中央、国务院对于农村股份合作经济成分的发展，给予了及时关注、肯定、支持和引导^③。20 世纪 90 年代，党的十五届三中全会通过的《中共中

^① 数据来源：农业农村部农村合作经济指导司、农业农村部政策与改革司（编）：《中国农村经营管理统计年报》（2018 年），中国农业出版社。

^② 2018 年 9 月 21 日，习近平在主持中共中央政治局就实施乡村振兴战略第八次集体学习时指出，“要把好乡村振兴战略的政治方向，坚持农村土地集体所有制性质，发展新型集体经济，走共同富裕道路”。

^③ 1983 年，中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题》中指出，“长期以来，由于‘左’倾错误的影响，流行着一些错误观念；……一讲合作就只限于按劳分配，不许有股金分红。……这些脱离实际的框框，现在开始被群众的实践打破了”。1984 年，中央一号文件《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》指出，“允许农民和集体的资金自由或有组织地流动，不受地区限制。鼓励农民向各种企业投资入股”。1985 年，中央一号文件《关于进一步活跃农村经济的十项政策》又进一步指出，“有些合作经济采用合股经营、股金分红的办法，资金可以入股，生产资料和投入基本建设的劳动力可以计价入股，经营所得利润一部分按股分红。这种股份式合作，不改变入股者的财产所有权，避免了一讲合作就合并财产和平调劳力的弊病，却可以把分散的生产要素结合起来，较快地建立起新的经营规模，积累共有的财产。这种办法值得提倡，但必须坚持自愿互利，防止强制摊派”。

央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》^①赋予了集体经济新的内涵，强调成员之间的合作不仅包括劳动联合，还可以有资本联合。2013年，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》^②，更是跳出了传统意识形态的禁锢，提出了开放性、包容性、互利共赢的新型集体经济发展观（苑鹏、刘同山，2016）。可见，农村集体经济中股份合作制发展实践，很大程度上推动了新型集体经济概念的出现。那么，新型集体经济就等同于股份合作制吗？

目前，已有研究对新型集体经济的定义，尚未达成共识，但大多定义都强调合作原则的自愿性以及合作形式、分配原则的多样性。除此之外，已有研究还强调新型集体经济的经营基础是以家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制（朱有志、肖卫，2013）；新型集体经济的核心是现代产权制度（苑鹏、刘同山，2016），其核心特征是集体所有与股份合作（李天姿、王宏波，2019）。综上，本文认为新型集体经济的内涵如下：以集体所有制为基本前提，以股份合作为主要形式，劳动者可以进行劳动、资本、土地等各生产要素联合，并以按劳分配、按生产要素分配等多种方式进行分配。下文将在中国政策与实践语境下，将其归纳为资源共建、社会共治和成果共享三个部分。

新型集体经济的具体发展模式，可大致分为外生发展和内生发展两种类型：外生发展一般以政府为主导，村集体主要依靠财政补助、征地款项、涉农项目扶持以及税源企业分成等方式获得集体经济收入，这种发展模式大多存在于集体资产薄弱的村庄；内生发展指村集体依靠自身的集体资产（包括经营性资产和资源性资产）从事生产经营，其中包括以工业化模式、后发优势模式、产业发展型和产业联合等模式为代表的二产驱动型和以为农服务型、资产租赁型、资源开发型，以及资产和物业租赁型为代表的三产带动型（许泉等，2016；苑鹏、刘同山，2016；孔祥智、高强，2017）。现实中不是所有村庄都拥有丰富的资源，尤其对中西部而言，有相当一部分村庄属于缺乏资产性资源和自然资源的资源匮乏型村庄，这些村庄常常受制于匮乏的资源而难以走上内生发展的道路。此外，依靠政府扶持的外生发展模式，不仅缺乏持续稳定性，且存在集体资产流失的风险（许泉等，2016）。那么，对于这些物质条件不足的资源匮乏型村庄而言，如何内生发展新型集体经济？鉴于已有研究一直未能给出令人满意的答案，本文将从公共事务治理理论和共建共治共享的社会治理理论角度，提出公共治理说，并以陕西省袁家村为例，探究资源匮乏型村庄如何破除资源匮乏困境，发展新型集体经济。

相较于已有研究，本文有如下三点贡献：一是开创性地从公共事务治理的理论视角，研究新型集体经济的发展问题，在把农村集体资产看作公共池塘资源的基础上，将新型集体经济的发展问题与公共池塘资源的治理问题相联系；二是将西方公共池塘资源自主治理理论与中国特色共建共治共享的社

^① 1998年，《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出，“农民采用多种多样的股份合作制形式兴办经济实体，是改革中的新事物，要积极扶持，正确引导，逐步完善。以农民的劳动联合和农民的资本联合为主的集体经济，更应鼓励发展”。

^② 2013年，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“积极发展混合所有制经济。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式”，“允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体”。

会治理理论相结合，区分共建、共治和共享三大发展阶段，构建资源匮乏型村庄发展新型集体经济的可行之路；三是发掘中国乡土情境下自主治理的独特内容，为完善公共池塘资源和自主治理理论，贡献中国经验。

二、集体经济发展的两种竞争性假说

一直以来，作为中国基本经济制度的重要组成部分，农村集体经济制度都是农村工作的立基之石。对于如何促进集体经济发展，根据公平与效率的分野，现有研究提出了两种假说：

（一）产权缺失说

产权缺失说源于新制度经济学的产权理论。产权理论认为，产权的界定会影响经济系统的运行效率，而明晰的产权可使外部性内部化，从而提升实体经济效率（哈罗德·德姆塞茨、银温泉，1990）。长期以来，中国农村集体经济组织实行的都是集体所有制，这种集体所有的产权制度存在“集体所有”概念模糊、集体成员资格认定模糊、集体成员对集体资产的权利是否均等模糊以及剩余索取权模糊等问题，因而是一种模糊的产权安排（方志权，2014）。根据产权理论，模糊的产权必定带来经济效率的损失，具体在农村集体经济发展的实践中，不仅体现为农民主体地位虚置，集体利益被侵占，还使现代农业发展被严重制约，农村生产要素在城乡之间自由流动也受到阻碍（刘可，2014）。因此，集体经济发展应以产权理论为基础，通过农村集体经济组织产权改革来实现（孔祥智、高强，2017），其发展机制在于：其一，农村集体资源的产权明晰后，就可以将农村集体资产通过市场化转化为资本，唤醒农村“沉淀”的资源、实现农村资源的市场化经营，从而激活农村集体经济（符刚等，2016）；其二，明晰的土地产权可以使农民的土地权利体系得到完善和量化，激发农民分散经营或者集体经营实现权利收益的选择自主性，从而不断创新集体经济的有效实现形式（陈军亚，2015）。

产权缺失说着眼于提高农村集体经济的经济效益，它所倡导的农村集体产权制度改革，不仅促进了农村集体经济总量的快速增长，更使农民收入显著增加（方志权，2014）。但是，在实践中，同时也存在着将农村集体资产“卖光、分光、吃光”的不良现象（耿羽，2019），以致于党中央、国务院曾就农村集体经济改革专门发文强调，“不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了，防止集体资产流失”^①。此外，改革过程中的股权固化也导致了愈发频繁的农村集体经济股权纠纷现象（温铁军等，2018）。可见，过分强调产权明晰的发展导向，其结果是带来集体资产流失甚至“集体性”流失的问题（蓝宇蕴，2017），并最终导致“无公平的效率”。

（二）社会经济说

在农村集体经济发展的过程中，若是“集体性”流失只剩下经济发展，那么发展的经济是否还是农村集体经济？被削弱的农村集体经济，又如何为农村治理问题的解决以及农村社会保障体系的建立提供经济支撑？长期以来，乡村都是以集体为基本单元进行资源配置、生产协作、社会交往与习俗活

^① 2016年，《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》指出，“坚持农民集体所有不动摇，不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了，防止集体资产流失”。

动的共同体。因此，农村集体经济的“经济属性”并非割裂于社会的市场经济，而是一种包含着历史文化脉络、社会环境变迁的社会经济（潘家恩、杜洁，2012）。换言之，农村集体经济发展并不单单是农业产业经济发展问题，而是社会、经济、政治混杂的三农问题（杨团，2018）。以单纯的经济视野来看待农村集体经济发展问题，就会产生过于重视其“经济性”而忽略其“社会性”的倾向，最终可能导致村社集体能力丧失、村庄公共性衰落（贺雪峰，2019）。

事实上，乡村社会对于农村集体经济发展并非单向的依赖关系，而是一种共时性的影响关系——农村集体经济发展为村落共同体的建设和维护提供经济基础，同时，村落共同体是影响农村集体经济发展的社会基础（李文钢、马良灿，2020）。例如，缺乏公共性的社会和分散的农民常常难以有效利用政府向农村转移的资源，其结果是用于乡村建设的资源往往被精英俘获（李祖佩，2017），最终导致集体经济的发展缺乏有效的资源和载体。因此，发展农村集体经济，应重视农村集体经济集体性、社会性的培育与维护（蓝宇蕴，2017），探索建设整合社会、经济、文化和生态目标的“社会经济”（杨团，2018；李文钢、马良灿，2020），以促进农村集体经济规范化、公平化与效率化的发展。

社会经济（social economy），又称团结经济（solidarity economy）、社区经济（community economy）。社会经济是以社群作为主体管理自身经济和社会发展的经济发展模式，在考虑货币利润的同时，还优先考虑公平、可持续和参与性，重视复杂的、相互依赖的和非市场的相互作用（PVFP，2013），近年来被认为是落后地区尤其是偏远农村地区实现脱贫致富和可持续发展的重要途径。社会经济追求为其成员或更广泛的当地社会提供服务，尤其强调经济发展带来的盈余不是实现资本积累的途径，而是提供服务的手段（雅克·迪夫尼等，2011）。因此，社会经济是真正回归社区和人的发展需求的（潘毅等，2014）。

社会经济说讲究社会效益为先，但其可持续性却面临挑战。在率先践行社会经济说的国际经验中，鲜有可持续发展的案例。例如，在加拿大魁北克地区，当地为促进经济繁荣和解决失业问题而成立的社会经济组织，自身却经常受到财政破产的威胁（Moulaert and Oana，2005）；在社会经济繁荣的英国，社会经济组织也长期依赖于公共部门的财政支持（Alcock，2012）。放在中国背景下，人民公社时期“一大二公”的做法，以及改革开放后大量集体资产“空壳村”的出现，都反映了没有效率的公平，是不可持续的。因此，社会经济对经济行动中公平正义、民主与集体主义的过分强调，极易导致农村集体经济陷入“无效率的公平”。

综上所述，发展壮大集体经济的产权缺失说专注于效率提升，但中国经济发展的新阶段、新背景，却要求农村集体经济更加重视发展的均衡性和公平性。从国家层面来看，中国社会的主要矛盾已转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，社会生产进一步由注重物质资料生产向强调全面均衡发展转变（赵中源，2018）。就农村地区而言，随着双层经营体制的实施，农业生产效率已然得到了较大提升。这种情况下，农村集体经济发展的均衡性和公平性就显得尤为重要，发展农村集体经济已然从一个生产性的效率问题，日益变成管理性的农村资源分配与利用难题（马超峰、薛美琴，2015）。社会经济说强调公平优先，却无法有效解决新型集体经济发展中效率与公平兼顾的问题。在两大假说的具体实践中，集体经济也一直处在效率和公平不同配比的两者兼顾中，常常顾

此失彼。因此，本文将从实践出发，在公共池塘资源自主治理理论的基础上，结合共建共治共享的社会治理理论，提出第三种竞争性假说——公共治理说。

三、公共治理说及分析框架

（一）集体经济发展的公共治理说

现代西方公共治理理论不仅追求具有管理主义倾向的效率、绩效目标，也追求具有宪政主义倾向的社会公平目标。通过对新公共服务理论、网络化治理理论、整体性治理理论、数字治理理论和公共价值管理理论这五大西方公共治理前沿理论的比较研究，发现公共治理理论已整合了工具理性与价值理性，这启发了中国公共治理理论应当处理好公平与效率的关系，在核心理念上趋向公平因素，在具体操作上趋向效率因素，以价值理性为指导，提出可操作化的治理方案（韩兆柱、翟文康，2018）。自主治理是处理公共事务、实现公共治理的路径之一，与其紧密相关的概念是公共池塘资源。这是一种人们共同使用资源系统而分别享用资源收益的公共资源，具有非排他性和竞争性特征，如地下水、渔场、牧场、石油等。除了私有化和政府的公有化以外，自主治理是治理公共池塘资源的第三条道路（Ostrom, 1990）。目前，公共池塘资源的自主治理理论，在中国已广泛应用于中小规模的自然资源及公共事务治理活动中，如渔业资源、灌溉系统等（王亚华，2013；谭江涛等，2018）。

作为本文讨论基础的农村集体资产，与公共池塘资源有明显的类同之处。农村集体资产主要包括资源性资产、公益性资产和经营性资产三种类型。其中，资源性资产和经营性资产可用于发展农村集体经济，而公益性资产主要为村集体提供公共服务。就资源性资产和经营性资产而言，在村集体内部，集体成员均对其拥有所有权，所以基本无法排斥集体内任何成员的使用（除非取消其成员权），因而是一种中小规模、由村集体成员共有的资源；但农村集体资产相对稀缺及用途管制等特征，可能会刺激村集体成员对其进行竞争性获取和利用。因此，农村集体资产的集体性和稀缺性，使其具备了非排他性和竞争性的特征，符合公共池塘资源的定义范畴。具体而言，农村集体资产还具有明确的成员边界，因而属于封闭性的公共池塘资源^①，这也是本文引入并使用这一理论的基础。

农村集体资产是发展壮大村集体经济的重要物质基础，若将村集体资产置于公共池塘资源的概念范畴中，就可以通过对农村集体资产一类公共池塘资源的有效治理，来促进农村集体经济的发展。从实践来看，伴随着农村集体资产的治理和使用历程从公有化到用益物权市场化流转的转变，中国农村集体经济经历了从统一经营，转向以家庭联产承包责任制为基础、统分结合的双层经营体制。以兼具资源与经营特征的土地资源为例，在改革开放之前，村集体所有的土地由集体统一管理、统一规划生产，在这种“一大二公”的土地制度下，不仅农业集体劳动的数量难以被有效监督，劳动质量也无法被考核，导致了农民的“偷懒”与农业合作组织的低效（罗必良，2007）。若将土地看作一种公共池塘资源，那么这种“一大二公”的土地制度就可以被视为公共池塘资源的公有化治理——土地由集体所

^① 封闭性的公共池塘资源，指有严格规定的群体共同拥有财产权的资源；与之相对应的是开放性的公共池塘资源，指财产权归属不明确的资源。

有、统一使用和分配收益。公共池塘资源的公有化治理并非不能实现最优均衡，只是需要满足管理机构信息准确、监督能力强等前提假定，一旦这些假定难以满足，资源占用者的各种机会主义行为就难以被禁止，最终导致资源使用效率低下（Ostrom, 1990）。可见，人民公社时期土地统一经营的低效与公共池塘资源公有化治理的弊端相同。改革开放以后，村集体所有的土地由各个集体成员以家庭为单位进行承包，这巩固了土地使用权事实上的私有化（Yan and Chen, 2013），而后的农地产权制度改革，诸如延长承包期限、宣布家庭联产承包责任制长期不变、取消集体行使“三提五统”的权利等措施，更是沿着私有化方向的进一步推进（李周，2017）。家庭联产承包责任制虽然在一定时期内提高了农业生产效率，但可能的农地调整使人地关系存在不稳定性，导致农民对土地进行掠夺式耕作（赵阳，2004），甚至出现了土地生产潜力降低的“私地悲剧”（Tragedy of Privatization）。此外，由于过分细碎的地权无法有效整合，土地资源更加出现了低效利用、无效利用、甚至根本没有被利用的“反公地悲剧”（Tragedy of Anti-commons）（王海娟，2016），这些均呈现出公共池塘资源私有化管理的明显不足。

综上所述，农村集体资产的非排他性和竞争性特征，使本文可以使用公共池塘资源这一概念范畴，并将农村集体经济的发展问题与公共池塘资源的治理问题相联系，提出农村集体经济发展的公共治理说，从而超越产权缺失说和社会经济说，为兼顾公平和效率的农村集体经济内生发展，找到理论依据。一方面，公共池塘资源的非排他性特征，要求农村集体经济必须进行统一分配，从而使每个集体成员都能受益，实现分配的相对公平；另一方面，公共池塘资源的竞争性特征，使村集体经济可以通过分散经营的形式，实现生产经营效率的提高。因此，建立在公共池塘资源基础上的村集体经济，不仅可以兼顾效率与公平，更有可能突破长久以来困扰村集体经济发展的“统分困局”。接下来，本文将引入公共池塘资源的自主治理理论，并结合共建共治共享的社会治理理论，构建资源匮乏型村庄的新型集体经济发展框架，以兼顾农村集体经济发展中的效率与公平。

（二）基于公共治理说的分析框架

由前文可知，新型集体经济以集体所有制为前提，在集体所有制下的集体资产可以被看作公共池塘资源，那么新型集体经济发展，就与公共池塘资源的治理相联系。鉴于公有化治理与私有化治理的弊端，因此本文引入公共池塘资源自主治理理论，以促进新型集体经济的发展。所谓自主治理，即公共池塘资源的使用者通过相互交流和博弈，自行找到解决“公地悲剧”的制度安排（Ostrom, 1990）。但是，自主治理理论并不能完全契合本文的研究情境：首先，该理论是在西方的社会制度基础上提出的，并不完全符合中国社会的语境，需要对其进行创造性的转化和创新性的发展；其次，自主治理理论是在公共池塘资源既有的条件下展开讨论，与本文所研究的资源匮乏的实践情境大相径庭；最后，现有的自主治理理论中，鲜有涉及公共池塘资源收益分配的讨论，然而，公平合理的资源收益分配体制可以让参与共建的各方公平分享发展成果，是促进资源长期健康稳定发展的关键（姚树荣、周诗雨，2020）。因此，本文将结合中国政策实践中共建共治共享的社会治理理论，以弥补公共池塘资源自主治理理论在资源建设、资源收益分配方面的不足。

共建共治共享的社会治理理论内涵，有三重意蕴：事业的共同建设、行动的共同治理以及成果的共同享有（江国华、刘文君，2018），其理论基础在于治理理论强调的合作性与公共性理论强调的公共

性(夏锦文, 2018)。共建共治共享社会治理理论的提出, 不仅延续了党的社会治理思想在治理主体上从政府管治到多元主体共治的转变, 而且回应了人民群众在民主、法治以及改进社会参与等方面的要求(马庆钰, 2018)。自治治理理论的价值核心也正是证明了政府与市场之外的第三条道路的存在, 即多元主体之间的沟通、交流与合作, 可以实现对公共事务的善治。因此, 无论从理论基础的合作性与公共性来看, 还是从治理主体的多元性趋势来看, 公共池塘资源自治治理理论与共建共治共享的社会治理理论都具有一定的契合性, 这也是本文将二者结合, 以自治治理理论, 丰富共建共治共享中“共治”内涵的前提。

综上所述, 本文将公共池塘资源的自治治理理论与共建共治共享的社会治理理论相结合, 并引入新型集体经济发展这一实践领域, 以“资源共建”破解资源匮乏困境, 以“社会共治”创新集体经济发展制度, 以“成果共享”解决利益分配失衡。

首先, 以社会资本为纽带“共建”集体所有的公共池塘资源, 破解新型集体经济发展的资源困境。社会资本主要指依托信任关系构建的社会网络结构(Putnam et al., 1994)。其中, 基于情感和能力的信任一方面可以帮助获取资金(李新春等, 2015), 以缓解资金短缺问题, 另一方面又能够增强集体行动的可能性(罗家德等, 2013)。而社会网络作为人与人之间互动而形成的相对稳定的关联体系, 具有共享信息、提供担保和分担风险的优势(郭云南等, 2015)。因此, 蕴藏着丰富社会资本的村庄可以通过信任关系和社会网络, 促进物质资源的集聚和村庄发展信息的传播。之后, 利用集聚起来的村庄资源, 村集体成员可以“共建”新型集体经济发展的物质基础——公共池塘资源。由于每一位对公共池塘资源形成有所贡献的成员, 都可以主张对这一资源的所有权, 因此这种公共池塘资源具有明显的集体共有的特征, 可以作为新型集体经济发展的基础。

其次, 以自治治理为基础实现资源利用的“社会共治”^①, 创新新型集体经济发展的制度安排。社会共治以多元主体的共同治理为特征(王名等, 2014), 在一系列与社会共治相似的理论话语中, 就包括以自治治理为基础的多中心治理(蓝煜昕, 2017)。因此, 在新型集体经济的发展过程中, 社会共治可以以自治治理为基础, 通过自治治理来激发村集体内多元主体参与公共事务治理的热情和能力, 从而促进公共池塘资源的有效利用和新型集体经济的持续发展。奥斯特罗姆提出的自治治理八原则, 即清晰界定边界、占用和供应规则与当地条件一致、集体选择的安排、分级制裁、监督、冲突解决机制、对组织权的最低限度的认可、嵌套式组织, 能够有效保证自治治理的成功。然而, 这些自治治理的原则并不能完全适应中国农村的治理情境, 因此在参考既有的八原则之余, 还需要根据具体的治理情境设计新的治理原则, 以中国化的自治治理实现“社会共治”, 进而创新促进新型集体经济发展制度安排。

再次, 以股权配置为手段促进资源收益的“成果共享”, 调控新型集体经济发展的分配格局。传统的“产权缺失说”所倡导的农村集体产权制度改革, 虽然可能带来农村集体资产的流失, 但是其通过股权配置分配集体收益的做法, 却值得借鉴。在实践中, 各级财政投入的部分项目资金也正是通过折股量化的方式转化为集体经济组织股权, 从而使一些贫困村集体经济有了项目支撑, 保障了贫困户的

^① 此处的“社会共治”为狭义上的社会共治, 仅指多个主体共同参与公共事务治理的过程。

稳定脱贫和长久致富。可见，股权配置的本质就是利益分配。因此，在对公共池塘资源的收益进行分配时，可以通过股权配置的方式调整集体成员的收益分配格局，最终实现共同富裕。

最后，在新型集体经济发展的共建共治共享治理体系中，共建是基础，强调多主体共同参与新型集体经济建设。共享是目标，旨在推动新型集体经济发展成果惠及全部集体成员。共治是核心环节，亦是关键所在，这要求形成集体成员通过自主治理共同参与新型集体经济发展的治理体系。只有以多元主体参与的自主治理，实现对作为新型集体经济发展基础的公共池塘资源的有效治理，最终达成“社会共治”，才能走出公共池塘资源利用的哈丁式“公地悲剧”、黑勒式“反公地悲剧”及一分子之的“私地悲剧”。因此，只有真正把“共治”落到实处，才能将“共建”持续推进，并最终实现“共享”的效果。基于以上分析，本文构建了一个关于新型集体经济发展和公共治理说的理论框架（见图1），该框架说明了中国场景下公共池塘资源的共建共治共享，是如何促进农村新型集体经济的发展，并明确了社会资本、自主治理及股权配置在其中的作用。

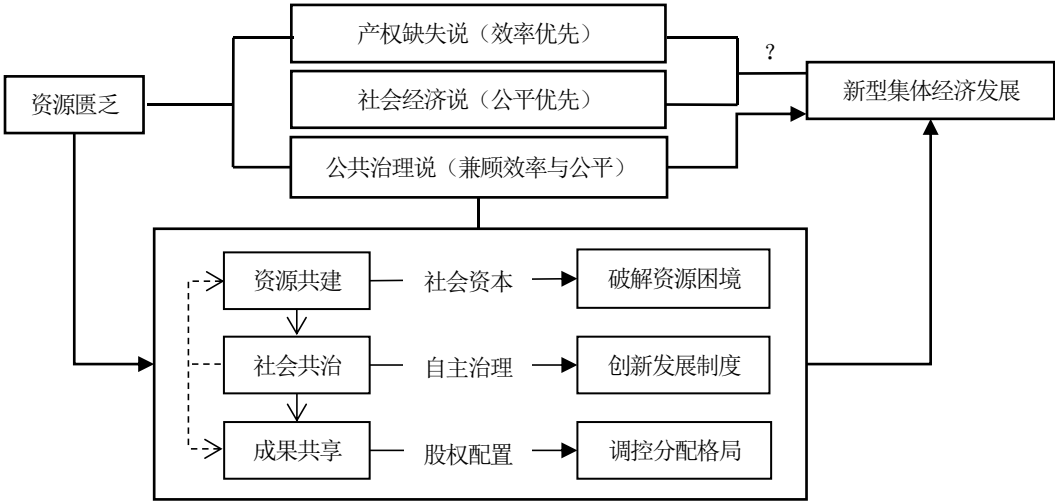


图1 资源匮乏型村庄新型集体经济发展的共建共治共享机制

四、研究设计

（一）方法选择

本文采用探索性单案例研究方法。案例研究能够对实践现象进行丰富细腻的描述，适合回答“如何”的问题（Yin, 2017），尤其是单一案例研究能够更容易地把“是什么”和“怎么样”说清楚（李飞等, 2011）。本文要研究的是资源匮乏型村庄如何破解资源困境，实现新型集体经济发展的问题，属于“如何”问题的范畴。此外，典型案例往往蕴含着在理论和实践上认知的“缝隙”或“黑箱”，具有独特的分析价值，适合做单案例的深度研究（井上达彦, 2016）。本文的研究对象——袁家村，正是关于新型集体经济发展的典型案例，因此本文采用单案例研究。同时，由于本文需要细化分析不同阶段资源的发现、利用与治理如何促进新型集体经济的发展，属于已有文献没有深入探讨的内容，需要进行理论构建，因此采用探索性方法（Yin, 2017）。

（二）案例选择

本文之所以选取陕西省袁家村作为研究案例，理由有三：其一，袁家村的发展起点是衰败的资源匮乏型村庄。就经营性资产而言，袁家村村集体虽然有過一段乡村工业化的辉煌时期，但在 2007 年发展乡村旅游之前，仅有乡镇企业时期留存下的一处旧水泥厂房。就资源性资产而言，地处关中平原腹地的袁家村，既无丰富的矿产资源发展制造业，也无自然风光和人文景观发展旅游业，以至于在 2007 年发展乡村旅游时曾被专家断言，“袁家村要想发展乡村旅游，至少要等 20 年”^①。其二，袁家村的新集体经济发展特征显著。在所有制上，袁家村的土地、开展经营的小吃街都为集体所有；在合作原则上，袁家村的合作社“入股都是自愿的”；在合作形式上，袁家村采取股份合作，集体成员甚至是非集体成员可以以土地或资金入股^②，各个股东的份额固定、透明；在分配形式上，袁家村实行按劳分配和按股金分红相结合的分配制度，尽可能使更多的农民分享袁家村的发展红利。可见，袁家村的发展与既有文献所强调的新型集体经济的特征相一致，即集体所有的前提、股份合作的形式、分配原则的多样性以及合作原则的自愿性。其三，袁家村是内生发展的典型。袁家村始终把农民作为发展乡村旅游的主体，不仅在旅游项目的开发上本地化特征突出，而且在经营管理上凸显农民主体性，在村庄发展的过程中，村民对关中文化、产业发展的认可以及对村庄共识的维护不断加强（马荟等，2020）。

此外，虽然袁家村是资源匮乏型村庄内生发展新型集体经济的典型，但是其后期以自主治理对新型集体经济发展制度的创新、以股权配置对集体成员利益分配的调控，对于非资源匮乏型村庄发展新型集体经济，也具有较强的借鉴意义，因此本文选择陕西省袁家村为研究案例，不仅希望为资源匮乏型村庄内生发展新型集体经济，提供成功的实践借鉴，更期待为更广大的村庄发展新型集体经济、实现共同富裕，贡献有益的经验参考。

（三）数据收集

本文的数据收集主要以非正式访谈为主，辅以内部文档、公开报道等资料。作者所在的调研小组于 2018 年 10 月赴袁家村进行了集中调研，之后成员数次赴袁家村回访，也在 2020 年新冠疫情期间进行了多次线上访谈，采用半开放式的问题访谈了包括村两委干部、本村村民、各合作社社长、消费者以及外来创业者在内的共 62 人进行“三角验证”，以保证数据的可靠性（Yin, 2017）。对村两委干部、各合作社社长等管理者的半结构化访谈主要包括村庄的发展历史、组织结构、政府等外部主体是否为村庄发展提供了帮助、有无负面事件、袁家村成功的关键因素等内容，对农家乐街、康庄老街、小吃街、作坊街等街区经营者的半结构化访谈则侧重于其个人经历（包括进入袁家村的时间及过程、技能获得等）、如何捍卫食品安全、村庄成员的关系（包括原村民与外来商户的关系、有无矛盾冲突及其解决）、对村集体及合作社的入股和分配原则的看法等，最终获得了时长 2268 分钟的访谈录音，并

^① 作者所在的调研组在袁家村进行访谈时，袁家村村史馆的讲解员，做了如此介绍。

^② 袁家村每户原住村民被分配了 20 万元的小吃街合作社股份，这 20 万元可以通过土地入股以及资金入股的方式获得。以土地入股则每亩土地作价 4 万元，每户原住村民向村集体流转 5 亩土地即可获得 20 万元股份；若是自家土地不足 5 亩，则需以现金补足差额以获得 20 万元股份。非袁家村原住村民的成员只能以资金入股，以出资金额获得相应股份。

整理出 29 万字的访谈资料，为开展探索性的单案例研究，奠定了基础。

五、袁家村新型集体经济的发展

（一）发展基础：一穷二白的空心村

袁家村是位于陕西关中平原地区的一个传统村落，村庄的发展既无丰厚的人文资源风貌、物资资源基础，也无独特的民俗文化资源。从村庄地理区位来看，袁家村虽距离唐昭陵仅 10 公里，但唐昭陵对游客的吸引力度有限，其经济效应难以辐射至袁家村及附近村落；从村庄发展历史来看，尽管 2000 年之前，在时任村支部书记郭裕禄的带领下，袁家村的集体经济曾有过一段社队企业到乡镇企业的辉煌发展历史，甚至一度涉足房地产、影视、制药和旅游等多个领域，但自 2000 年起，随着村办企业的关停和外出务工村民的增多，袁家村开始逐渐“空心化”，袁家村的村集体资产也只剩下一座旧水泥厂房，即袁家村缺乏发展的物质资源基础。此外，袁家村发展初期也并不具备任何成型的、可供开发的民俗文化资源^①。反而随着乡镇企业的衰落，村庄劳动力外流，空心化现象不断加剧。因此，袁家村属于典型的资源匮乏型村庄。

（二）发展历程：新型集体经济发展的三个阶段

1.起步时期，打造民俗旅游发展物质基础（2007—2012 年）。2007 年，袁家村老书记郭裕禄的儿子郭占武决定由西安返乡，带领村民兴办农家乐，发展民俗旅游，以重振袁家村。为此，郭占武和村干部自发筹集了一笔资金，一部分用于支持村民将自家房屋改造为农家乐，一部分用于改造水泥厂房建设康庄老街，用来展示当地的传统手工艺，如油、布、粉条、辣子、酸奶等的传统制作方法，并出售成品，袁家村的民俗旅游由此发端。随着客流量的逐渐增加，农家乐逐渐难以满足游客的餐饮需求。于是，袁家村在 2009 年新建小吃街，专门出售由农民制作的传统关中小吃。小吃街的建设，进一步丰富了袁家村的旅游业态，扩充了袁家村的民俗旅游项目。

这一时期，袁家村的民俗旅游蓬勃发展，而新型集体经济尚未形成，但由村民共建的民俗旅游资源，为新型集体经济的发展奠定了物质基础。

2.发展时期，集体经济品牌优势增强（2012—2015 年）。2012 年，袁家村的客流量突破了百万大关，如何保住口碑、留住游客，成为这一时期袁家村着力解决的主要问题。于是在这一年，袁家村将原有的几家醪糟店铺合并为一个醪糟合作社，原有店铺的经营者可以入股或者加入合作社工作，目的就是为了保证醪糟的质量。2015 年，袁家村又成立了小吃街合作社，无论是不是小吃街的经营者均可入股，目的同样是为了遏制小吃街店铺野蛮生长的状况，提高小吃质量。此外，袁家村又相继成立文创联盟，发展精品民宿、客栈，逐步开发酒吧街、艺术长廊、祠堂街、回民街等街道，形成了集吃、住、行、游、购、娱为一体的“关中印象体验地”，推动袁家村由民俗旅游向包含多元项目的乡村旅游转型。

^① 根据袁家村村史馆的讲解员介绍，郭占武当时带领袁家村发展旅游的决定，“被包括老书记在内的很多人反对，他们认为袁家村没有旅游资源，发展旅游简直天方夜谭”。

在食品安全成为全社会关注的焦点问题时，2012年袁家村提出“农民捍卫食品安全”的口号，希望将“袁家村”打造成为一块“农字号”金字招牌。随着游客的不断涌入，“袁家村”名号越来越响，市场认可度越来越高，影响力越来越大。于是，在2015年，袁家村通过集体成员集资，在西安市的曲江银泰城开设了第一家城市体验店，不仅将袁家村自产的辣子、酸奶、醋等农副产品卖进了城市，还开设了“一店一品”的传统关中小吃店，把袁家村最火的小吃街搬到了城市人的身边，村集体成员也通过入股城市体验店参与分红，获得了新的收入来源。

在这一阶段，袁家村的新型集体经济初见雏形，不仅通过成立合作社的形式，保住了袁家村口碑，更使旅游收益在集体范围内共享。依托“袁家村”品牌，通过集资开设城市体验店的形式，袁家村扩大了新型集体经济经营规模，为集体成员开辟了新的增收渠道。

3. 壮大时期，集体经济进一步拓展（2015年至今）。2015年至今，袁家村逐渐在西安市开设了15家城市体验店，这不仅使“袁家村”品牌的影响力越来越大，更使袁家村“八大作坊”的产品逐渐供不应求。因此，近年来袁家村的作坊合作社，逐渐建立起现代化生产线，用以扩大产能，满足袁家村本村、游客及城市体验店的需求。此外，为了确保食品原材料的安全，袁家村还在着手进行农业生产基地的建设。

另一方面，从2016年开始，袁家村逐渐与山西、青海、河南、山东、甘肃等省份达成合作，共同开发了运城印象、河湟印象、同盟古镇、泰山人家、屋兰古镇等项目。由此，袁家村不仅吸引了个体投资人参与到八大作坊合作社组建、15家进城店的前期投资和袁家村餐饮上市的筹备等事项中，更是在“农民捍卫食品安全”的农民主体理念下，不断以合作开发来扩大“朋友圈”，新型集体经济发展道路越走越宽。

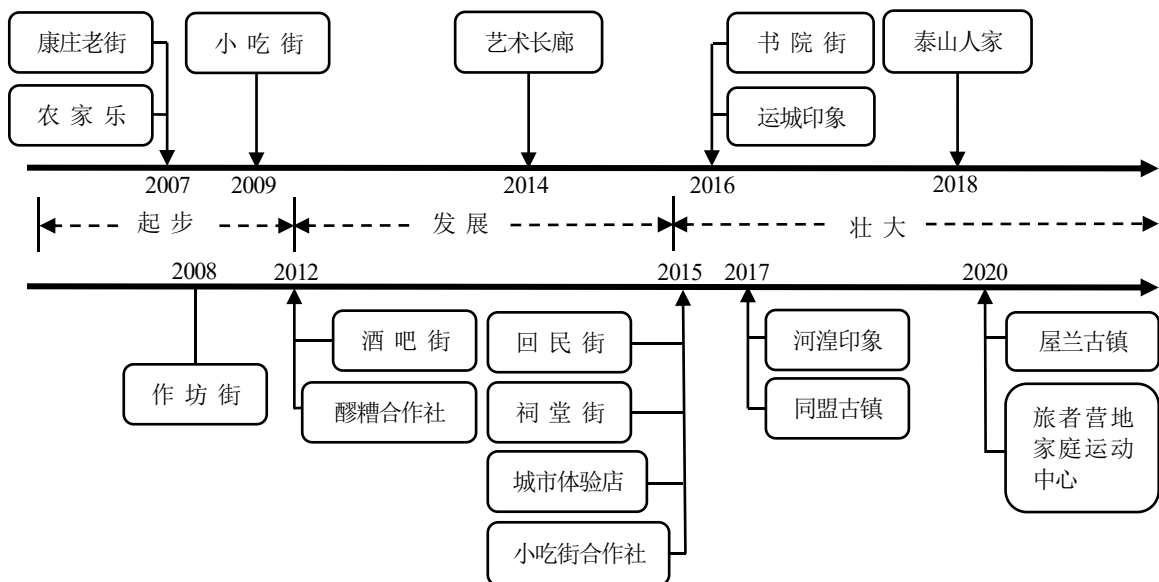


图2 袁家村新型集体经济的发展历程

资料来源：作者根据访谈资料、公开报道整理。

（三）发展成果：新型集体经济的发展壮大

纵观其发展历程，袁家村由一个资源匮乏的普通村落转变为一个新型集体经济发展壮大的村庄，且实现了由单一旅游业向多样化产业综合发展的转变。2020年，袁家村共有小吃街合作社、辣子合作社、酸奶合作社等9个合作社^①。依托多样化的乡村旅游项目，2019年袁家村的客流量突破600万，旅游收入逾10亿元。其中，小吃街合作社的日营业额超过了200万，袁家村集体成员的年均收入，更是达到了10万元以上。按相关报道，袁家村是一个从“烂杆村”到“网红村”的神奇案例，村集体经济积累从2007年的1700万元，增长到2016年的20亿元，创造了产业共融、产权共有、村民共治、发展共享的新型集体经济发展奇迹^②。

六、基于公共治理说的袁家村经验分析

在乡村发展的实践中，大多数村集体面临着“巧妇难为无米之炊”的资源困境。资源匮乏，极大地制约了这些村庄集体经济的发展。2007年之前的袁家村，显然也在此之列。那么，袁家村是如何破解资源匮乏困境，最终实现新型集体经济内生发展的？下文将结合上文构建的公共池塘资源自主治理理论与共建共治共享的社会治理理论框架，对此做出分析。

（一）资源共建：以社会资本破解资源困境

1. 依靠村庄的社会资本发现并汇聚村庄资源。在起步阶段，袁家村通过社会资本中的信任和社会关系网，在物质资源匮乏的条件下，发现并汇聚了资金和人才资源。

为了获得足够的资金发展农家乐和康庄老街，一方面，郭占武及村委会成员自发筹集了一笔资金^③；另一方面，通过村庄的信任机制，袁家村成功汇聚了来自村集体成员的资金，如王先生因为“比较信任郭占武”，积极开办了袁家村第一家农家乐，且自己承担了农家乐改造的一半费用；也正是基于对郭占武的认可和信任，具备旅游管理专业知识的宋副村长，毅然辞职返乡，协助郭占武成功打造了康庄老街和小吃街^④。凭借村集体成员对发起人郭占武的信任，袁家村在成功发动村集体成员参与新型集体经济建设的同时，汇聚了村庄的物质资源——资金和人才。

为了寻找拥有传统技艺的手艺人，袁家村藉由村庄的社会关系网，一方面主动锁定并招揽了一批“技术名人”，并给他们开工资吸引他们加入袁家村，如豆腐合作社的经营者卢大哥原来在自己村卖豆

^① 袁家村共有小吃街合作社、辣子合作社、酸奶合作社、粉条合作社、醪糟合作社、醋合作社、面合作社、豆腐合作社、油合作社9大合作社，其中后8个合作社因主要从事农产品的加工生产，也被称为“八大作坊”。

^② 见搜狐网报道《袁家村，一个从“烂杆村”到“网红村”集体资产20亿的神奇案例》，https://www.sohu.com/a/239819888_793673。另见人民网转载《陕西日报》报道《陕西礼泉袁家村：老典型焕发新活力》，<http://dangjian.people.com.cn/n/2014/0409/c117092-24860117.html>。

^③ 2018年12月21日，郭占武在“第八届全国农民合作社大会首届乡村振兴论坛峰会”上指出，袁家村筹集的起步资金约为100万元。

^④ 宋副村长辞职回乡参与袁家村的发展建设时，郭占武曾问他，“没有工资你干不干”，宋副村长回答“干！”。

腐，后来“被袁家村的人请了好几次，最后说一个月给我1500元的工资”，卢大哥才同意来袁家村。另一方面，袁家村对外广泛招商，免费为前来经营的商户提供店面和基本的加工设备，且免收房租和水费。这一消息经由乡土社会的熟人关系网广泛传播，于是一批“手艺人”加入了袁家村，如卖秤子的马大姐在得知袁家村招商的消息后主动加入了袁家村的小吃街，而卖岐山臊子面的罗大哥和卖烩菜的李大姐，则是通过熟人介绍加入了袁家村。

2. 利用村庄的已有资源建设公共池塘资源。在起步、发展和壮大阶段，通过建设有形和无形的公共池塘资源，袁家村成功奠定了新型集体经济起步、转型的资源基础，破解了新型集体经济发展的资源困境。

首先，依托村庄聚集的资金和人才，袁家村建设了有形的公共池塘资源，奠定了新型集体经济起步的资源基础，如康庄老街、小吃街、作坊街等旅游项目，后来都成为了袁家村的“网红街道”，吸引了大量游客前来观光、消费。无论是起步阶段的民俗旅游还是发展阶段的乡村旅游，袁家村用以建设旅游项目的土地、资金、人才等要素，皆具有多样化的来源。一方面，凭借对这些要素的所有权或使用权，对土地、资金、技术等要素的贡献者都可以参与对袁家村旅游资源的开发利用，这使得袁家村旅游资源的使用具有非排他性的特征；另一方面，袁家村的旅游资源并非可以进行无限开发，过度开发会导致旅游项目体验下降，进而影响其他成员收益，因而具有竞争性的特征。可见，袁家村的旅游资源属于公共池塘资源的概念范畴。乡村旅游资源这一类公共池塘资源的发现和利用，使得袁家村新型集体经济的发展，具有了坚实基础：这种公共池塘资源既非私人所有，也非国家所有，而是由包括袁家村集体成员在内的特定群体所有，因此资源利用的收益，必定由该特定群体共享。随着资源开发利用的不断深入，袁家村的村集体经济逐渐蓬勃发展起来。

其次，基于有形的公共池塘资源，袁家村开发了无形的公共池塘资源，奠定了新型集体经济转型的资源基础。袁家村在发展乡村旅游过程中，积累了良好的口碑和声誉，直接促成了“袁家村”这一地域品牌的形成。由于地域品牌具有准公共物品的特征，因此，“袁家村”品牌的形成，标志着新的公共池塘资源系统的诞生。城市体验店的开设、作坊合作社现代化生产线的建立以及袁家村与其他省份的合作开发等，正是对“袁家村”品牌这一无形的公共池塘资源系统的有效利用。可见，依托“袁家村”品牌，袁家村从发展乡村旅游，到逐渐涉足食品加工，再到着手农业生产基地建设，实现了新型集体经济的多样化经营，而这种多样化经营也是一种由原来单一的第三产业，转变为“发展三产、带动二产、倒逼一产”的“逆向三产融合”过程。此外，依托“袁家村”品牌，袁家村的旅游资源也得以吸引更多的游客，这能够直接提高袁家村内生产经营项目的收益，进而通过“交叉入股”^①的方式，惠及每一位成员，有效避免了成员间的恶性竞争，从而有利于袁家村旅游资源的可持续发展。

由此可见，在公共治理的视野下，不存在绝对意义上的资源匮乏型村庄，每个村庄都有社会关系和社会信任等社会资本，有共有的信息、理念和基本物质条件等资源。发现这些资源，就可以利用其

^① 所谓交叉入股，就是不同项目的经营者可以入股包括自己经营项目在内的所有项目的股份，如小吃街商户可以入股作坊合作社股份，农家乐经营者虽然不能参与其他项目的经营却仍可以入股其他项目，凭借资本要素获得收益。

建设公共池塘资源，从而破解新型集体经济发展的资源困境。

（二）社会共治：以自主治理创新发展制度

作为公共池塘资源的一种，袁家村的旅游资源和“袁家村”品牌一度面临“公地悲剧”的威胁。就村庄内部而言，在袁家村成立合作社并实行“交叉入股”之前，同质化竞争的苗头已经出现，不少村民纷纷竞相开发辣子、酸奶等赚钱项目。如果任由村民进行同质化竞争，袁家村旅游业态的多元性将会遭到破坏，最终将导致袁家村的旅游资源过度开发，旅游项目体验下降。就村庄外部而言，在“袁家村”品牌形成之后，有不少附近村民打着“袁家村”的招牌做生意，这种搭便车的行为不仅损害了“袁家村”品牌所有者的利益，还会对“袁家村”品牌的形象和地位造成冲击。因此，袁家村制定了一套自主治理规则，以保证袁家村旅游资源和“袁家村”品牌的可持续利用，为新型集体经济的发展提供制度保障。

1. 西方自主治理理论下的袁家村治理规则。奥斯特罗姆提出的自主治理八原则，被认为是成功治理公共池塘资源的有效指南。在袁家村的治理规则中，其中的五个原则得到了体现：

第一，清晰界定边界，包括成员边界和资源边界。在袁家村，这一原则部分表现为成员边界的清晰界定，即袁家村合作社股东的身份。袁家村每一家合作社都悬挂了“某合作社社员名单”的告示牌，清晰说明合作社成员、社员地址、入股金额以及股东数量。

第二，分级制裁。例如，若是小吃街某个商户的食品质量和卫生状况不达标，在第一次出现这种情况时需要公开向大家解释原因并保证改正措施，若是发生第二次就会被直接淘汰。此外，对于违反袁家村食品安全添加标准的成员，袁家村轻则罚款，重则驱逐。

第三，监督。以酒吧街和小吃街为例，酒吧街的街长会定期检查各个商户的卫生和食品安全状况。郭裕禄老书记带头组织了小吃街“品尝小组”，每周一都要带领“品尝小组”巡视小吃街商户的卫生状况、餐饮状况等，这就对不同的资源使用者^①形成了有效监督。

第四，冲突解决机制。首先是本村村民与外村村民的冲突。袁家村本村村民主要经营农家乐，外村村民经营小吃街，而小吃街的经营发展挤占了农家乐的部分生意，导致本村村民对外村村民不满。为化解本村村民与外村村民之间的利益冲突，袁家村要求本村村民土地作价，入股小吃街合作社，与外村村民共享小吃街发展收益。其次是小吃街内部不同商户的收益冲突。随着民俗旅游的发展，小吃街商户内部开始出现利益分化，而小吃街合作社的成立以及“交叉入股”的推进，将小吃街商户的利益联结在一起，使得小吃街的商户每挣一块钱，就有其他小吃街商户的一份^②，这样就将袁家村由原来松散的“矛盾综合体”，变为一个紧密的“利益共同体”。

第五，嵌套式组织。在袁家村，村委会统领涉及集体经济发展的各项事务。在袁家村村委会之下，

^① 这里的资源使用者指小吃街、酒吧街的商户，由于这些商户依托袁家村平台获得收入，因此可以将他们视为袁家村旅游资源和“袁家村”品牌这两类公共池塘资源的使用者。

^② 前提是其他小吃街商户入股了小吃街合作社，只有入股小吃街合作社的商户才能参与合作社的分红，若是没有加入，则不能参与分红。

设立有专门的旅游公司管理袁家村景区的收支，同时由街道的街长和合作社的社长或经理对所管辖商户的日常经营进行管理。在小吃街合作社中，所有的小吃商户又被划分为4个小组，分别由2个组长进行日常管理。

2. 中国特色“自主治理”下的袁家村治理规则。西方语境下的自主治理原则并不能完全适用于中国乡村的治理情境。因此，袁家村的治理规则在契合奥斯特罗姆自主治理八原则中的五个之外，还有如下四方面异于西方治理理论的特征：

第一，资源的使用者同时是资源的贡献者。以小吃街为例，正是繁复多样、独一无二的关中小吃，构成了袁家村独特的乡村旅游资源。与此同时，这些小吃店的经营者也依靠袁家村的平台获得收入。

第二，规则的执行主要依靠非正式制度。就解决冲突而言，主要依靠权威人物的调解来进行，如袁家村曾发生一起村民因邻居盖房比自己高10厘米而导致的冲突，这起冲突最终由村委会成员负责调解解决。就监督而言，袁家村小吃街监督工作的一部分，由老书记郭裕禄来承担，对于卫生状况和食品质量不达标的商户，“老书记直接拿把锁就把门面锁住了”，强制要求不达标的商户停业整顿。

第三，资源的占用规则更注重效率。这主要体现在小吃街的每一种小吃，只能由技术最高的人开一家店。无论是在袁家村的小吃街还是袁家村的城市体验店，一家小吃店只能经营一种小吃，经营者通过“比赛”竞争上岗。因此无论多火爆的小吃，也只能有一家，但是这些小吃店的收入，都通过合作社由经营者和所有股东共享。袁家村独特的资源占用规则，保障了袁家村小吃街经营项目的多元性以及旅游业态的丰富性，是村庄规避同质化竞争，可持续发展的关键。

第四，权威领导下的自主治理。袁家村的自主治理，实际上是村委会领导下的自主治理，规则的制定和执行实际上都由村委会决定，其他村民或参与者其实是被动地参与治理过程。然而与用水协会自主治理中的用户低参与度不同（Wang et al., 2019），袁家村的治理参与者都体现出高参与度的特征，不论是每周例会等村务活动，还是捡垃圾等志愿活动，袁家村的家户户基本都会参与。

综上所述，袁家村发展新型集体经济的制度安排，不仅体现了奥斯特罗姆提出的公共池塘资源自主治理八原则的一大部分，也呈现出与西方自由民主制下的自主治理显著不同的特征。例如，与八原则“主要依靠正式制度执行规则”不同，袁家村的规则执行主要依靠非正式制度；与“资源占用规则与当地条件一致”不同，袁家村的资源占用规则更注重效率；与“用户集体参与决策”不同，袁家村是一种权威领导下的自主治理，因此集体的决策大多由权威来决定。更为独特的是，在袁家村，资源使用资格的获取基于成员对资源的贡献，因此资源的使用者同时也是资源的贡献者。不仅如此，袁家村的自主治理还克服了中国情境下自主治理低参与度的弊端。这表明，在中国乡土社会的情境下，自主治理是可能达成高参与度的。只要公共治理制度设计合理，就能嵌套进不同的村庄治理情境，并提升治理能力和治理水平。由此，袁家村的实践，为探索实现乡村治理的广泛参与、从而达成社会“共治”的局面，提供了可供探讨和借鉴的经验。

（三）成果共享：以股权配置调控分配格局

随着袁家村经济体量扩增，袁家村集体成员间利益失衡的现象日趋显著，如袁家村的“宰老师”^①所述，“农民不知道游客需要多少矿泉水，结果只有一户村民准备了，这家赚了个盆满钵满。到了第二天，袁家村家家户户都在卖矿泉水……类似这样的事情太多了”。可见，由于农民的风险厌恶以及从众心理，在依托乡村旅游资源进行经营时难免会出现“有人盆满钵满、有人颗粒无收”的收益不均现象，以及“一窝蜂上、一窝蜂下”的经营项目同质化陷阱。而经营项目同质化的背后，是同一经营项目的不同经营者之间“你死我活”的零和博弈，甚至是“两败俱伤”的负和博弈。为了解决经营项目同质化的问题，袁家村开始着手组建小吃街合作社、作坊合作社等以不同经营项目为主体的合作社，所有集体成员甚至非集体成员均可以入股。于是，原来相互竞争的经营者变为“合作”的合作社股东，原来“你死我活”、“两败俱伤”的零和博弈、负和博弈也转变为“有福同享”、“利益共沾”的正和博弈。以项目为主体合作社的成立，不仅调和了集体成员之间的利益冲突，且极大地调动了集体成员参与新型集体经济建设的积极性，如“2016年袁家村停车场募股2000万元，一夜之间村民报了7000万元，最后不得不缩股”。

在组建合作社的基础上，袁家村通过股权配置对不同集体成员间的收入分配进行调控，在肯定劳动者贡献与能力的基础上体现了对弱势群体的人文关怀，缩小了不同成员之间的收入差距，最终实现发展成果的共享以及集体成员的共同富裕。

1. 调节合作社经营股与分红股的收益权分配。袁家村小吃街合作社的特点是分散经营、统一分配，如何分配经营股与分红股的收益以兼顾效率与公平，是小吃街合作社面临的关键问题。为了解决这一问题，袁家村对不同小吃店经营股与分红股之间的利润分成比例“一店一议”。例如一年盈利高达300万的粉汤羊血店，经营股与分红股的利润分成比例为1:2；经营状况次之的调料店，经营股与分红股的利润分成比例为1:1；经营状况较为一般的豆花泡馍店，则不与分红股进行分红，所得利润均由经营股占有；经营状况较差的馒头店甚至需要村集体对其进行补贴，来确保经营者每月最少获得人均3000元的收入。通过经营股与分红股的配置，包括小吃店经营者在内的袁家村集体成员，均可通过入股小吃街合作社的方式，来获取集体经济发展收益；而不同小吃店经营股和分红股收益权大小的灵活设置，既缩小了小吃街的收入分配差距，又维护了小吃街经营项目的多样性；既肯定了劳动者的能力与贡献，保护了劳动者的积极性，又体现了对处于劣势经营者的人文关怀。尽管从短期来看，小吃街店铺经营者的收益相较于入股分红前下降了，但却通过成员间抱团取暖、互相入股的形式，有了更加可持续、稳固的收入来源。

2. 调节不同集体成员间的分红股股份分配。对于分红股而言，股份的大小，代表着收入的多少。因此，在分红股内部，对不同集体成员间收入分配的调整，主要是通过股份分配来进行的。为了解决集体成员间的股份分配问题，袁家村村委会制定了一套“钱少先入、钱多少入、照顾小户、限制大户”

^① 宰老师，笔名望峤，原是西安的大学老师、报社记者，自2009年起一直住在袁家村，任乡村振兴袁家村课题组长，见证了袁家村从起步到发展壮大的全过程。

的派股原则，以帮扶贫困农户。例如，当新项目实际募集的股金超过目标金额时，袁家村倾向于向那些初始资本较少、家庭经济状况较差的农户分配更多股份，使他们尽可能多地获得合作社的分红收益，缩小与经济状况较好的农户之间的收入差距，最终实现所有集体成员的共同富裕。此外，对于周边村庄的贫困户，袁家村村委会也无偿分配了相应股份，使他们能够获得较为稳定的收入，共享袁家村的发展成果。

通过以上分析，可以发现，在袁家村新型集体经济发展过程中，共建是发展的基础。正是由于袁家村的旅游资源是由村集体成员共同贡献要素建设而成，后期在以项目为主体组建合作社时，才能要求原有的经营者让股，进行收益共享。共享是目标，基于“多劳多得”、“扶危济困”的分配原则，袁家村新型集体经济发展的成果不仅由集体成员公平共享，也惠及了周边村庄。共治是核心环节，亦是关键所在。袁家村新型集体经济的成功发展，离不开自主治理带来的制度创新，通过清晰界定边界、分级制裁、监督、冲突解决机制、嵌套式组织，以及中国特色的资源使用者同时是资源贡献者、依靠非正式制度执行规则、资源占用注重效率、权威领导自主治理等原则，袁家村形成了多元主体参与的“社会共治”局面，最终不仅兼顾了新型集体经济发展过程中的效率与公平，也克服了长久以来的“统分困局”，调动了集体成员参与新型集体建设的积极性。可见，只有真正落实了“社会共治”，才能将新型集体经济发展的“资源共建”持续推进，并最终实现“成果共享”。

七、结论与讨论

本文对陕西省袁家村发展新型集体经济的发展历程，做了探索式案例分析，通过理论与现实的对照，说明了即使是资源匮乏型村庄，也能实现新型集体经济的内生发展。第一，利用村庄的社会资本发现并集聚物质资源，并在此基础上“共建”公共池塘资源，作为新型集体经济起步、转型的资源基础，以破解村庄的资源匮乏困境。第二，建立中国化的自主治理规则，以实现“社会共治”，推动公共池塘资源的可持续利用，创新新型集体经济发展的制度安排。第三，通过股权配置推进资源收益的合理分配，解决利益分配失衡问题，促进新型集体经济发展的成果“共享”，最终实现集体成员的共同富裕。其中，分散经营、注重效率的资源占用规则，以及“多劳多得”、“扶危济困”的收益共享原则，不仅可以兼顾效率与公平，而且实现了农村集体经济发展的“统分结合”。

长久以来，农村集体经济发展的不足被归咎于农村集体产权的模糊，因此旨在构建归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农村产权制度改革，被大力提倡和推行。然而，农村集体产权制度改革，也并非一帆风顺，农村集体资产的量化、成员资格的认定和股权的设置、集体经济组织法人主体地位的确立等方面存在诸多困难和制约（方志权，2014）。换言之，农村集体经济的发展，长期囿于农村集体资产的“产权不清”。而作为追求公平的理想，提倡培育集体经济“社会性”的社会经济也面临着发展不可持续的困境。因此，需要更加宽广的学术视野去另寻新型集体经济发展的出路，从而超越产权之困和社会经济。基于此，本文以陕西省袁家村为例，尝试从公共治理的视角出发，来探寻新型集体经济的发展道路，并激发相关研究从更加多元的理论视角展开关于新型集体经济发展的讨论，从而在理论上发掘新型集体经济发展的新可能，进而为构建后扶贫时代脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接

的长效机制，提供实践路径。

参考文献

- 1.陈军亚, 2015:《产权改革: 集体经济有效实现形式的内生动力》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期。
- 2.方志权, 2014:《农村集体经济组织产权制度改革若干问题》,《中国农村经济》第7期。
- 3.符刚、陈文宽、李思遥、唐宏, 2016:《推进我国农村资源产权市场化的困境与路径选择》,《农业经济问题》第11期。
- 4.高鸣、芦千文, 2019:《中国农村集体经济: 70年发展历程与启示》,《中国农村经济》第10期。
- 5.高强、孔祥智, 2019:《新中国70年的农村产权制度: 演进脉络与改革思路》,《理论探索》第6期。
- 6.耿羽, 2019:《壮大集体经济 助推乡村振兴——习近平关于农村集体经济重要论述研究》,《毛泽东邓小平理论研究》第2期。
- 7.郭云南、张晋华、黄夏岚, 2015:《社会网络的概念、测度及其影响: 一个文献综述》,《浙江社会科学》第2期。
- 8.哈罗德·德姆塞茨、银温泉, 1990:《关于产权的理论》,《经济社会体制比较》第6期。
- 9.韩兆柱、翟文康, 2018:《西方公共治理前沿理论比较研究》,《教学与研究》第2期。
- 10.贺雪峰, 2019:《农民组织化与再造村社集体》,《开放时代》第3期。
- 11.江国华、刘文君, 2018:《习近平“共建共治共享”治理理念的理论释读》,《求索》第1期。
- 12.井上达彦, 2016:《深度案例思考法》,王广涛、宋晓煜译,北京:北京联合出版公司。
- 13.孔祥智、高强, 2017:《改革开放以来我国农村集体经济的发展与当前亟须解决的问题》,《农村经营管理》第5期。
- 14.蓝煜昕, 2017:《社会共治的话语与理论脉络》,《中国行政管理》第7期。
- 15.蓝宇蕴, 2017:《非农集体经济及其“社会性”建构》,《中国社会科学》第8期。
- 16.李飞、贾思雪、刘茜、于春玲、吴沙莉、马宝龙、米卜, 2011:《关系促销理论: 一家中国百货店的案例研究》,《管理世界》第8期。
- 17.李天姿、王宏波, 2019:《农村新型集体经济: 现实旨趣、核心特征与实践模式》,《马克思主义与现实》第2期。
- 18.李文钢、马良灿, 2020:《新型农村集体经济复兴与乡土社会重建——学术回应与研究反思》,《社会学评论》第6期。
- 19.李新春、叶文平、唐嘉宏、区玉辉, 2015:《创始爱心资金获取: 情感信任还是能力信任》,《管理科学》第2期。
- 20.李周, 2017:《全面建成小康社会决胜阶段农村发展的突出问题及对策研究》,《中国农村经济》第9期。
- 21.李祖佩, 2017:《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》,《中国农村观察》第6期。
- 22.刘可, 2014:《农村产权制度改革: 理论思考与对策选择》,《经济体制改革》第4期。
- 23.罗必良, 2007:《农民合作组织: 偷懒、监督及其保障机制》,《中国农村观察》第2期。
- 24.罗家德、孙瑜、谢朝霞、和珊珊, 2013:《自组织运作过程中的能人现象》,《中国社会科学》第10期。
- 25.马超峰、薛美琴, 2015:《村集体经济再认识与集体经济再造——来自浙江省126个集体经济薄弱村的调查》,《经济与管理》第1期。
- 26.马荟、庞欣、奚云霄、周立, 2020:《熟人社会、村庄动员与内源式发展——以陕西省袁家村为例》,《中国农村观察》第3期。

- 27.马庆钰, 2018:《共建共治共享社会治理格局的意涵解读》,《行政管理改革》第3期。
- 28.潘家恩、杜洁, 2012:《社会经济作为视野——以当代乡村建设实践为例》,《开放时代》第6期。
- 29.潘毅、严海蓉、古学斌、顾静华, 2014:《社会经济在中国——超越资本主义的理论与实践》,北京:社会科学文献出版社。
- 30.谭江涛、蔡晶晶、张铭, 2018:《开放性公共池塘资源的多中心治理变革研究——以中国第一包江案的楠溪江为例》,《公共管理学报》第3期。
- 31.王海娟, 2016:《农地调整的效率逻辑及其制度变革启示——以湖北沙洋县农地调整实践为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 32.王名、蔡志鸿、王春婷, 2014:《社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新》,《中国行政管理》第12期。
- 33.王亚华, 2013:《中国用水户协会改革:政策执行视角的审视》,《管理世界》第6期。
- 34.魏后凯、刘长全, 2019:《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》,《中国农村经济》第2期。
- 35.温铁军、刘亚慧、唐凛、董筱丹, 2018:《农村集体产权制度改革股权固化需谨慎——基于S市16年的案例分析》,《国家行政学院学报》第5期。
- 36.夏锦文, 2018:《共建共治共享的社会治理格局:理论构建与实践探索》,《江苏社会科学》第3期。
- 37.许泉、万学远、张龙耀, 2016:《新型农村集体经济发展路径创新》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第5期。
- 38.雅克·迪夫尼、帕特里克·德夫尔特雷、赵黎, 2011:《“社会经济”在全球的发展:历史脉络与当前状况》,《经济社会体制比较》第1期。
- 39.杨团, 2018:《此集体非彼集体——为社区性、综合性乡村合作组织探路》,《中国乡村研究》第1期。
- 40.姚树荣、周诗雨, 2020:《乡村振兴的共建共治共享路径研究》,《中国农村经济》第2期。
- 41.苑鹏、刘同山, 2016:《发展农村新型集体经济的路径和政策建议——基于我国部分村庄的调查》,《毛泽东邓小平理论研究》第10期。
- 42.赵阳, 2004:《对农地再分配制度的重新认识》,《中国农村观察》第4期。
- 43.赵中源, 2018:《新时代社会主要矛盾的本质属性与形态特征》,《政治学研究》第2期。
- 44.周振、孔祥智, 2019:《新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示》,《管理世界》第10期。
- 45.朱有志、肖卫, 2013:《发展农村集体经济要深化“五个认识”》,《毛泽东邓小平理论研究》第2期。
- 46.Alcock, P., 2012, “New Policy Spaces: The Impact of Devolution on Third Sector Policy in the UK”, *Social Policy & Administration*, 46(2):219-238.
- 47.PVFP (Practical Visionaries Field Project), 2013, *Theoretical Framework, Massachusetts: Practical Visionaries Field Project*, Tufts University.
- 48.Moulaert, F., and Oana, A., 2005, “Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present”, *Urban Studies*, 10(11): 2037–2053.
- 49.Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.

50. Putnam, R. D., Leonardi, R., and Nanetti, R. Y., 1994, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
51. Wang, Y., Zhang, M., and Kang, J., 2019, "How does context affect self-governance? Examining Ostrom's design principles in China", *International Journal of the Commons*, 13(1):660–704.
52. Yan, H., and Chen Y., 2013, "Debating the rural cooperative movement in China, the past and the present", *Journal of Peasant Studies*, 40(6):955-981.
53. Yin, R. K., 2017, *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, California: Sage Publications.

（作者单位：¹ 中国人民大学农业与农村发展学院；

² 广西民族大学管理学院）

（责任编辑：胡 祎）

How to Develop New Collective Economy in Resource-poor Villages? A Case Study of Yuanjiacun in Shaanxi Province Based on the Theory of Public Governance

ZHOU Li XI Yunxiao MA Hui FANG Ping

Abstract: Most villages are lack of resources. How can they rely on their own strength to develop their collective economy endogenously? Existing studies have put forward two kind of theories. From the perspective of property rights, one kind of theory vigorously advocates carrying out collective property rights system reform. From the perspective of the social economy, another kind of theory emphasizes the cultivation of the social nature of the collective economy. However, the former one can easily lead to the loss of collective assets and "unfair efficiency", and the latter can lead to "inefficient fairness". Based on the deficiencies of the two theories, this article proposes the theory of public governance, and constructs a theoretical framework for the development of new collective economy in resource-poor villages, based on the self-governance theory in the West and the Chinese social governance theory of "collaboration, participation and common interests". Eventually, the study illustrates that even if resources are scarce, a village can achieve endogenous development. Concerning joint construction of resources, a village, by relying on social capital, can manage common-pool resources and solve social dilemmas. Regarding social co-governance, a village can establish a Chinese-style self-governance system and innovate the new collective economic development system. With respect to common interests, members in a village collective can solve the imbalance of interest distribution and achieve common prosperity by means of flexible adjustment of equity allocation. The new perspective of public governance theory not only provides new vision and new ideas for the development of new collective economy, but also contributes Chinese experience and wisdom to enrich and improve common pool resources and self-governance theories.

Keywords: New Collective Economy; Resource Poor; Common Pool Resource; Self-governance; Collaboration, Participation and Common Interests

村集体为基础的农业组织化*

——小农户与现代农业有机衔接的一种路径

潘 璐

摘要：本文以河北省馆陶县翟庄村的黄瓜产业发展为例，分析了村集体为基础的农业组织化形式及其运行机制。通过与其他农业组织化形式进行对比，本文阐释了村集体为基础的农业组织化的特征，及其对于衔接小农户与现代农业发展的意义。研究发现，从形成动因来看，村集体为基础的农业组织化是效率机制与合法性机制共同作用的结果，村集体在村庄发展中的引领作用形塑了村民的集体认同，进而成为决定农业组织化形式的重要制度环境。从实践过程来看，村集体基于土地要素整合、提供技术推广和市场服务等方式与小农户建立横向联结关系，通过土地流转制度和产地市场交易制度协调小农户与不同利益主体的关系。和其他组织化形式相比，村集体为基础的农业组织化具有公共性、内生性和非契约性的显著特征。研究表明，统分结合的双层经营制度依然是现代农业经营中有效的制度安排。在乡村振兴背景下，村集体已经具备实现农业组织化的制度优势和资源基础，村集体为基础的农业组织化可以成为小农户与现代农业有机衔接的一种可行路径。

关键词：乡村振兴 农业组织化 村集体 小农户 制度

中图分类号：F304.7 **文献标识码：**A

一、引言

党的十九大提出实现小农户和现代农业发展有机衔接。这既是巩固完善农村基本经营制度的重大举措，也是推进中国特色农业现代化的必然选择。总体来看，实现小农户和现代农业发展有机衔接主要有两条路径：一是内涵发展的方式，用现代化的技术和设施，使小农户从事精细化、集约化和高附加值产品的生产；二是外延发展的方式，通过各种不同的生产组织方式，化解小农户的生产经营困境，解决小农户与大市场的对接难题（黄祖辉等，2019）。外延发展应是适合大多数小农户的可行途径。如果说中国农业发展的核心在于农业经营组织制度创新（何秀荣，2009；姜长云，2013），那么农业组织制度创新的关键就在于如何提高小农户的组织化，进而实现小农户与现代农业发展的有机衔接。本文

* 本文系中国农业大学与加拿大圭尔夫大学国际合作项目“青年农民：青年人从事农业的路径研究”的研究成果之一。
作者感谢审稿专家的宝贵意见，但文责自负。

梳理了当前农业组织化的主要形式，通过呈现河北省馆陶县翟庄村的案例，提出了以村集体为基础的农业组织化形式。村集体为基础的农业组织化既降低了农业规模经营的交易成本和组织成本、提高了农业效率，又实现了小农户为主体的农业发展，为探索乡村振兴背景下小农户与现代农业发展有机衔接的多元路径提供了启发与借鉴。

二、农业组织化的概念辨析与形式演进

（一）农业组织化的概念

在西方经济学中，农业组织化是指对农产品的生产进行纵向协调，通过纵向一体化的方法，使处于农产品生产销售上下游环节的各个经营主体形成稳定的联结关系（Eswaran, 1985）。就农业发展本身而言，农业组织化是农业组织结构的现代化，是农业组织从低层次、低水平、小规模向高层次、高水平、规模化的变迁（温琦，2009）。在我国的农业转型中，农业组织化必须考虑到小农户为主要经营主体的现实农情。因此，有学者提出，农业组织化是农民为获得最佳经济效益，在农业产业化和家庭承包责任制的背景下，进行农业微观经营主体再造的过程（温琦，2009）。在实践层面，农业组织化有狭义和广义两种实现途径。从狭义来看，农业组织化是以正式或非正式契约为媒介，使具有相似条件的小农户组织起来，通过土地及其它要素的共同管理和规模化利用，实现规模效益。农户临时性的互助协作和自发形成的合作社是农业组织化的主要形式（王颜齐、史修艺，2019）。从广义来看，农业组织化是农户与农户、农户与企业或合作组织进行交易活动，建立契约关系，在不改变农户作为农业生产基本单元的前提下，对单个农户独立面对市场的交易行为进行替代，以实现规模经济（罗必良，2005；郭利京、许玉贵，2007）。农业组织化的核心是小农户以利益机制为纽带与其他涉农要素主体进行有效整合（黄祖辉等，2019）。综上，本文认为农业组织化是小农户融入农业产业组织体系，与其他生产经营主体进行协调整合，建立利益联结，以实现农业规模效益的过程。农业组织化的目的是在家庭经营的制度基础上，使小农户与农业产业组织体系中的其他经营主体建立起稳定的经济联结与社会联结，摆脱小农户生产经营的困境。

（二）农业组织化的主要形式与困境

在我国农业转型过程中，农业组织化的形式和路径经历了一系列变化。20世纪80年代初期，由于广大农村没有建立起完善的市场体系，农民以农村社区为中介同外部市场发生联系。村集体的引导合作使现代农业和分散的农户、城市和农村连接在一起（马连敏、任远，2000）。90年代之后，国家支持农产品加工企业、销售企业和科研单位带动农户进入市场，大力发展农业产业化，农业组织形式由此向“公司+农户”为特征的组织化模式转变。目前我国已经形成农业企业、农民专业合作社和家庭农场等农业组织，相应地也就出现了小农户与这些生产经营主体进行利益联结的组织化形式，其中又以“公司+农户”和“合作社+农户”两种形式最为常见。

农业企业和农户之间存在多种联结方式。一是农户自主进行生产，以随机交易的方式将农产品销售给农业企业；二是企业和农户签订订单协议，企业提供农资投入，农户按照企业的标准进行生产，这是通常意义上“公司+农户”组织形式；三是企业租赁农户的土地进行规模化生产、加工和销售，

农户给企业打工，并获得租金和工资收入（黄祖辉等，2019）。

“公司+农户”模式的显著优点是降低了公司和农户双方的交易成本。订单合同可以减少农户和企业双方的市场搜寻费用，还可以减少企业的生产专项投资费用、质量监督费用和事后损失等交易成本（万俊毅，2009）。弊端是不同主体间的利益联结不稳定。由于合同的不完全性和市场收益的不确定性，农户和企业都存在违约风险。有研究发现，各地订单农业违约事件中，企业违约约占七成，农户违约约占三成（牛若峰，2002）。由于公司与农户没有形成利益共享、风险共担机制，农户利益往往受到侵害（杨红炳，2011）。

“公司+中间组织+农户”模式弥补了“公司+农户”模式的缺陷，试图以组织替代市场的方式降低企业的交易成本，改变小农户在市场中的弱势地位（杨明洪，2002；罗必良等，2007），其主要的中间组织就是农民专业合作社。合作社的作用主要表现为降低交易成本、减少不确定性和规避市场风险。合作组织制度的优势是在获得效率的同时保证经济活动的公平性，但这也正是合作社面临的重要挑战。合作社可能会为了保证分配正义而牺牲经济效率，还会面临管理、决策、监督等方面组织成本过高的问题（国鲁来，1995；2001）。合作社同样存在与小农户利益联结不稳定的问题，突出表现为合作社的“名实分离”现象（熊万胜，2009）。绝大多数合作社呈现能人和大户主导的格局，小农户仅从事农业生产，几乎不参与合作社的管理和决策（张晓山，2009；黄祖辉等，2019）。一些合作社甚至已经异化成为少数精英进行项目申请的“包装”（李丹、刘津秀，2019）。

目前学界普遍认为提高农业组织化程度势在必行。农业组织化载体有家庭农场、农业公司、合作经济组织等多种形式（牛若峰，2000；罗必良等，2001；何秀荣，2009；黄祖辉，2013），小农户通过与这些载体建立利益联结关系，被纳入农业产业链体系当中。我国农业产业类别多样，多种农业组织模式共存是现实的必然选择。但是，一个理想的农业组织化制度必须为小农户提供服务，既要有效抑制市场波动，还要保障小农户利益，让小农户有自我成长的空间（黄祖辉等，2019）。因此，无论采取何种形式，农业组织化都需要在家庭经营的制度基础上，使小农户与其他社会经济主体建立起稳定的经济联结与社会联结，使经济活动能够兼顾效率和公平，具有可持续性和再生产性。

三、村庄农业组织化的动因：经济效率与社会治理的双重逻辑

在对农业组织化的多元形式进行回顾的基础上，基于经验层面的村庄案例，本文尝试提出村集体为基础的农业组织化形式，并对其运行机制进行分析。本文的案例村庄是位于华北平原腹地的河北省馆陶县翟庄村。翟庄村东与山东省冠县接壤，北距省会石家庄230公里。全村耕地面积1246亩，其中800个蔬菜大棚占地1100亩，占总耕地面积的88%。翟庄村总户数267户，总人口1109人。其中256户种植大棚蔬菜，占总户数的96%。黄瓜种植是村民最主要的收入来源。村民生产的黄瓜在村内的产地市场销售，市场的平均日交易量可达40万公斤，年销售额近4亿元，每年人均纯收入3万元。翟庄村的年轻人大部分在村内从事黄瓜种植，外出务工的青壮年劳动力仅30余人。翟庄村的黄瓜产业表现为村集体为基础的农业组织化：村中既没有外来企业流转土地，也没有内生的规模化经营主体，小农户在村集体体的协调组织下融入市场，实现村庄农业产业的规模化。

翟庄村的农业组织形式需借助经济学和社会学的双重视角来进行分析。经济学往往从效率角度解释经济活动组织方式的演变。新古典经济学强调完全竞争市场能够实现最有效率的资源分配，侧重于对农业组织的市场行为进行研究（黄祖辉，2018）。新制度经济学关注的是组织对于降低交易成本的积极作用。从交易成本的角度出发，产业的发展总是倾向于更加节省交易成本和管理成本的组织方式（蔡昉，1993；罗必良等，2000）。新古典经济学和交易成本学派都认为，厂商选择何种组织形式是由效率决定的。不同的是，新古典经济学关注的是生产成本最小化，交易成本学派关注的是交易成本最小化（周雪光，2003）。社会学更加强调社会因素对经济活动的影响，强调经济活动的社会嵌入性。在社会学对经济组织的研究中，组织制度学派是最为重要的理论流派，其核心命题是强调合法性机制在组织结构内部及在组织与制度环境互动中的重要作用。组织制度的形成不是基于效率，而是基于组织在社会中追求合法性、实现生存发展的需要（Meyer and Rowan, 1977）。翟庄村以村集体为基础的农业组织化是效率机制和合法性机制共同作用的结果。解决小农户家庭经营的分散性困境既需要一种能够提供效率的组织形式，这种组织形式的选择又必须以乡村社会稳定存续为前提。

（一）小农户蔬菜产业的效率需求

蔬菜是我国农业中仅次于粮食的第二大农作物，是对农民增收有显著作用的农产品。相对于粮食作物，设施蔬菜也是资产专用性高，生产不确定性和市场不确定性较高的农产品，更需要通过集体行动来节约交易成本。李霖等（2019）将我国蔬菜产业组织模式分为完全市场交易模式、部分横向合作模式、完全横向合作模式和纵向协作模式四种。实证研究表明，与其他模式相比，横向合作模式在提高蔬菜种植户的生产技术效率和收入方面有显著优势（李霖等，2019），农户间的合作有助于提高小农户的经营效率。

翟庄村小农户蔬菜产业的效率约束主要体现在生产和销售两个环节。1984年分田到户后全村人均耕地面积只有1亩多。1988年，在市科协的技术支持下，翟庄村开始种植黄瓜，黄瓜种植对劳动力的巨大需求也与翟庄村人多地少的资源条件相契合。20世纪90年代到21世纪初，村庄黄瓜种植规模稳步上升，到2007年已经发展到300多个蔬菜大棚，平均每户一个大棚。但是，分田到户后的土地细碎化问题制约了农户生产规模的扩大。农户的承包地分布分散，且大多是南北走向，达不到大棚蔬菜对光照的要求。受耕地少、分布细碎的限制，旧式大棚占地面积较小，通常在6分到8分地。由于连片的土地流转涉及多个农户的承包地，土地置换的交易成本较高，因此村民之间的土地流转并不普遍。

小农户经营面临的另一困难是在农产品流通体系中的弱势地位。20世纪80年代末，商品流通体系不完善，农民没有稳定的销售渠道，只能靠自己进城售卖。农民将黄瓜装在三轮车或自行车上，在附近乡镇走街串巷、流动销售。1993年，村头路口开始自发形成了收购点位，外地菜贩子开车进村收购黄瓜。1996年，村里建成了占地3亩多的黄瓜交易市场用于蔬菜批发，农民在市场上与批发商直接进行交易。随着城市居民消费需求的增加和大型农贸市场、超市等市场流通体系的发展完善，翟庄村的黄瓜销售逐渐稳定，农民生产得到了稳步发展。然而，蔬菜种植在带来较高收益的同时也面临较大的市场不确定性。2007年，受市场波动影响，黄瓜价格持续下跌。为了维持生计，许多农民毁棚、弃棚、进城务工，村里的黄瓜产业遭受重创。翟庄村村民在2007年经历的农业危机几乎是所有小农户

在商品化进程中的共同遭遇。农民被卷入充满不确定性的市场，变化无常的市场行情可能使他们生产的商品丧失一切价值。正因如此，翟庄村的小农户对于实现农业组织化具有强烈的内在需求。

（二）村庄治理的合法性需求与制度环境

农业组织化有多种组织载体，家庭农场、合作社和农业企业都能起到带动小农户的作用。以何种方式实现农业组织化，不仅取决于经济效率，还取决于村庄所处的制度环境及其对特定组织形式的合法性要求。法律制度、社会规范、文化观念或某种特定的组织形式成为“广为接受”的社会事实之后，就变成规范人行为的观念力量，能够诱使或迫使组织采纳与这种共享观念相符的组织结构和制度（周雪光，2003）。这种合法性机制尤其强调组织结构受到制度环境的制约与规范，制度环境包括组织外部的社会法律制度、文化观念和社会规范等各种因素（曹正汉，2005）。翟庄村在农业组织化过程中所面临的制度环境来自两个方面：一是自上而下的国家对村集体实现基层治理的角色定位，二是自下而上的村民对村集体作为“变迁代理人”的认同和需求。村集体在翟庄村农业发展中发挥的引领作用形塑了村民对村集体角色的认知与认同，这一共享观念也成为村集体推进农业组织化的重要制度环境。

1. 农业转型中村集体的“变迁代理人”角色与集体认同强化。改革开放以来，社会秩序与经济发展成为村庄治理的两大主题。随着国家发展进程的推进，经济发展在农村基层治理中的重要性愈发凸显。20世纪80年代初，随着人民公社制度的终结，村集体被赋予了在家庭承包责任制基础上组织农民、服务农民的制度使命，这也成为翟庄村村集体带动村庄农业转型的起点。1984年分田到户后，以村支书为代表的村干部尝试带领村民改种经济作物，提高村民的农业收入。由于种植结构转型存在一定风险，村里第一批46个蔬菜大棚大多是党员、村组干部率先兴建的。在第一批大棚试验成功后，村集体与乡镇政府积极协调，提出农户种植黄瓜的土地可以免于上交公粮，并组织联系农技师入村辅导，给村民提供种植技术支持，鼓励农户进行种植结构调整。

在种植规模逐渐扩大之后，村集体的角色从农民与政府之间的代理人转变为农民与市场之间的代理人。20世纪80年代末，为了开拓市场，时任村支书带头成立贩运小组，由村干部租车将黄瓜统一运到北京的岳各庄、新发地以及邢台、保定等周边县市的农产品批发市场进行销售。随着黄瓜生产规模的逐步扩大，翟庄村吸引了越来越多当地及周边县市客户。1996年村集体在本村建立了黄瓜产地交易市场，村民不必再东奔西跑进行个体化销售。与此同时，村集体在县级部门的帮助下邀请省内科研机构和山东寿光蔬菜基地的专家到村里进行种植技术指导，组织带领村民到山东寿光进行参观。村集体在黄瓜生产、销售和科技推广等方面提供了一系列公共服务，提高了村民的农业收入，也为村庄带来了县级红旗村等一系列集体荣誉，使村民加强了对“集体”的信任和认同。

2. 农业危机下村集体的有效治理与集体认同重构。当2007年翟庄村的黄瓜种植遭遇市场危机时，小农户的农业危机演变成了村庄整体性的治理危机：收入减少对村民风风带来消极影响，村里赌博滋事、打架斗殴、上访告状现象增多，个别村民出现了严重的宅基地纠纷，这迫切需要村集体做出回应。为了应对这些危机、恢复村庄秩序，在乡镇政府的动员下，具有多年在外经商经验的现任村支书返乡，接替了老支书的工作。他通过调动自己的社会关系网络到县乡部门争取资金，硬化了村内道路，改善了村庄与外部市场连接的交通条件。同时，以协调村民之间土地置换的方式解决了宅基地矛盾，平息

了村庄纠纷。老支书带领村民发展黄瓜种植，改善生计状况，使村集体在村民心中树立了威信。新任支书通过对村庄社会秩序的整治获得了村民的认可，实现了村集体公共权威的新老交接和顺利过渡，重塑了村集体在村庄治理中的主导地位。村集体所具有的公信力为后期村庄产业发展中集体行动的达成奠定了基础。2013年，馆陶县申报获批国家农业综合开发办“480吨无公害设施蔬菜园区扩建项目”，翟庄村村支书凭借自己对国家政策的了解和村庄蔬菜种植的基础争取到了这一项目。项目涉及全村近90%农户的土地流转。在村集体流转土地之初，也有村民不理解，其中有5户不愿流转。通过村支书的思想工作，这5户村民最终转变了态度。村庄后续的两批土地流转也得到了村民的广泛支持。

四、基于要素整合和公共服务供给的农业组织化实践与制度创新

翟庄村村集体面对的是由小农户构成的村庄农业结构，要解决的是巩固小农户生产、使小农户稳定存续的问题，只有解决这一问题才能使村集体获得持续的治理合法性。这就决定了村集体需要以一种公共性的方式小农户提供服务，而不是以其他经营主体取代小农户。基于这一现实需求，翟庄村村集体通过提供技术推广服务、制定内生的土地流转制度和市场交易制度，维护了小农户生产经营的主体性，巩固了村庄治理和农业发展的基本主体单元。翟庄村的农业组织化同时也是集体经济制度化的过程。以村支书为代表的村庄能人在翟庄村的农业转型中发挥了重要作用。他们既是经济活动的组织者，也是制度演进的推动者。不仅是翟庄村，绝大多数集体经济组织、合作组织的形成都有赖于能人的带动作用。一项组织制度的创新离不开个体的能动作用，但制度一旦形成就具有独立于个体存在的客观性。正是这种规范性和制度化，使翟庄村农业产业体系中不同利益主体的关系得到了协调，小农户的利益得到了保障。

（一）农业技术革新与公共服务供给

黄瓜种植是劳动密集型活动，生产技术的革新对于降低劳动强度、提高生产效率具有重要作用。与粮食作物相比，蔬菜生产呈现出高投入、高产出、高回报的特征，但也面临技术和管理上的较高要求。小农户的蔬菜种植普遍面临社会化服务体系支撑不足、生产技术效率难以提升等难题(王欢,2018)。在翟庄村大棚技术革新之前，仅是卷帘这一环节便耗费了大量人力和时间。卷帘是大棚管理中的重要一环，关系到棚内能否得到充足适宜的光照，进而影响黄瓜的产量。2009年之前，农民是靠人力卷帘，站在大棚顶上将草苫卷起、固定好。每次卷帘需一个小时，每天花费在卷帘上的时间约2小时。人工卷帘耗时久，限制了农户经营大棚的数量。在卷帘机引入之前，每个农户通常只经营一个大棚。2009年，大棚卷帘机开始在全县范围内推广，村支书从县扶贫办争取到了农机补贴，每台卷帘机补贴600元，农户自付900元，当年卷帘机在村中的普及率达90%以上。使用卷帘机之后，农民只需10分钟就可完成一个大棚的卷帘，工作量大大减少，老人和妇女都可以轻松操作。

技术革新提高了黄瓜种植的劳动生产率，改善了农民的工作条件，为小农户种植规模的扩大奠定了技术基础。在卷帘机引入后，村集体陆续推广弥雾机等小型机械设备来替代人工劳动，农民的体力劳动负担大大减轻。技术革新还改变了黄瓜种植过程中的性别劳动分工，女性农民同样可以操作机械独立完成大棚生产活动，她们在农业生产中的地位得到了提升。

（二）组织化的土地流转与连片经营

针对小农户土地细碎化的现实制约，土地流转是扩大生产经营规模的有效方式之一。从运作机制和动力来源看，土地流转包括市场化的土地流转和政府力量直接介入推动的行政化的土地流转两种。市场化的土地流转即以资本为主导流转土地，形成资本农场或公司农场，出租土地的农民由农业经营者变为收租者，部分农民被租地企业雇为农场工人（何秀荣，2009）。行政化的土地流转，即政府为实现某种政治目标，协助企业或大户进行土地流转（陈义媛，2020）。市场化的土地流转和行政化的土地流转都可能导致土地集中与过度资本化，加深农民阶层分化，影响农民生计的持续性与稳定性。翟庄村采取的是组织化的土地流转，即村集体作为农村土地的所有权主体，根据村民需要，面向村民进行的土地流转。村庄内部的土地流转模式主要有连片耕种、反租倒包和土地股份合作社三种。连片耕种是在保持农户原承包面积不变的前提下，将农户分散的地块流转或互换之后集中到一片土地上，或是将村组地块全部打乱并连片分配给农户（吴秋菊、林辉煌，2018）。反租倒包是村集体或村民小组将承包到户的土地通过租赁形式集中到集体，进行统一规划和布局，再将土地经营权进行转包（杨思远、宋志娇，2016）。翟庄村采取的是连片耕作和反租倒包相结合的方式，通过组织化降低了村民私人之间土地流转的交易成本，促进了小农户经营规模的扩大。

1. “项目制”推动的土地流转。翟庄村的土地流转是以国家现代农业项目建设为契机进行的。税费改革之后，项目制成为一种将国家从中央到地方的各层级关系以及社会各领域资源整合并动员起来的新型治理模式，并被广泛用于各个领域的社会管理当中（渠敬东，2012）。在农业领域，国家围绕现代农业发展目标，将各种财政支农资金以“专项”和“项目”的方式向下分配，形成了“项目治农”的普遍趋势。2012年之前，翟庄村的第一代大棚平均面积小，且均为竹竿结构，冬季降雪时难以承重。2013年，国家农业综合开发办公室发布了《2013年国家农业综合开发产业化经营项目申报指南》，大力扶持具有明显竞争优势和带动作用的产业化经营项目。在国家部门进行项目“发包”后，地方政府和村庄积极响应，形成了地方政府“打包”和村庄“抓包”的分级运作机制（折晓叶、陈婴婴，2011）。2013年，馆陶县申报获批“480吨无公害设施蔬菜园区扩建项目”，翟庄村争取到了新建大棚蔬菜园区的子项目。蔬菜园区规划了50个钢筋骨架结构的新式大棚，每个棚的实种面积达到一亩以上，造价8~10万元，财政补贴每个大棚6万元。村集体将规划园区涉及的土地统一流转 to 集体，再由村民自愿报名申请大棚经营。当年有100多户农户报名申请建设新式大棚，村集体以抽签的方式确定种植户及其承包大棚的位置。参与购棚的农户只获得土地的经营权和大棚本身的所有权，土地承包权保留在原承包农户手中。村集体又以注册合作社的名义申请了银行200万的低息贷款，由承包大棚的农户无偿申请使用，解决了部分农户在扩建大棚初期的资金周转难题。新建大棚的高产值让其他村民看到了示范效果，更多村民有了连片流转土地、扩大大棚经营规模的需求。2013年之后，村集体继续流转村民土地用于集中规划建设大棚园区，根据村民报名申请的情况，分两批建设了600多个大棚转包给村民。由此，翟庄村的黄瓜种植规模迅速扩大。除了一些老年人在房前屋后小块土地上保留了少量旧式大棚外，绝大多数大棚已经完成了升级改造。

2. 以农户利益为基础的土地流转制度。作为村民集体所有土地的管理者，村集体通过制定社区性的

土地流转制度来确保土地的有效利用，维护农户的经济利益。第一，制定统一的地租标准。土地流转租金是每年每亩 1000 元，这一标准适用于村民之间以及村民与村集体之间的土地流转，转入和转出的租金标准一致。大棚与大棚之间的公摊地，由该土地上的种植户按同样的标准再额外均摊流转费用。翟庄村的土地租金标准高于其他邻近村庄（其他村庄为每亩 600~800 元）。较高的地租标准一方面体现出黄瓜种植的高收益，另一方面是为了保障原土地承包者的利益。第二，协调租金收付。由于农户承包地地块的细碎化和全村土地流转的普遍性，农户在计算和交付租金时既需要将自己租用土地的租金支付给不同农户，还要从不同农户手中收取自家承包地的流转租金。为了减少农户收付租金的困难，避免逃租现象，村集体规定所有使用流转土地的农户在每年五月一日统一将租金交到村委会，由村会计进行计算和抵扣，次日所有农户再到村委会领取自己实际应得的租金。第三，规定土地流转的周期与条款。所有的土地流转合同由村集体、原有承包人、实际种植者三方签订，流转周期为 10 年。种植者需保证土地用于农业生产，在流转合同签订后如不能进行正常耕作，土地将被村集体收回。在合同期内，原有承包人不得单方面中止合同。种植者如要中止合同，需按原有承包人的意见，将大棚转租给其他农户，或将土地恢复原貌。这些规则的制定在于保护土地流转不同主体的利益，避免土地撂荒。

通过土地经营权的流转和集中，翟庄村突破了农户土地细碎化的发展瓶颈，在村庄整体水平上实现了黄瓜种植规模的扩大，且没有造成土地的过度集中。土地经营权的再分配让无地少地的村民、没有承包地的本村青年和外来媳妇也获得了从事农业经营的机会，这为小农户的存续奠定了资源基础。

（三）产地市场与交易保护制度

在农产品销售环节，“公司+农户”的订单农业模式是以企业组织替代市场，“合作社+农户”模式则是由合作社替代企业组织，将外部市场内部化，在合作社与社员之间形成了一个“合作社内部市场”（国鲁来，2001）。在这两种模式中，农户与公司、合作社形成契约关系，公司、合作社承担了销售责任，但也因此不同程度拥有了对小农户剩余的索取权。翟庄村村集体建立了产地交易市场，以公共物品的形式为小农户提供市场服务，降低了外部企业与小农户对接的交易成本，地方性市场也降低了单个小农户面对市场的风险。

1. 黄瓜销售的完全市场交易模式与局限。黄瓜生长迅速，盛瓜期每 1-2 天需采收一次，销售的及时性对于农民至关重要。2013 年，随着黄瓜大棚种植规模迅速扩大，村集体将原有的黄瓜交易市场进行了扩建，占地面积从 3 亩扩大到 40 亩，成为全县最大的蔬菜市场。新市场设有 3 个交易大棚用于农民、黄瓜经纪人和采购商的交易，农民在每天下午 2 点将当天采摘的黄瓜送到市场上进行销售。

翟庄村的黄瓜销售是一个由“农户-经纪人-采购商”构成的场域。产地交易市场的价格，由销地批发市场的供求关系逆向决定，并在供求关系基础上加以调整形成的。在每天的销售过程中，采购商根据销地批发市场的价格行情，在计算了运输、流通等环节的各项成本和自己的利润之后，对经纪人提出报价；经纪人根据当地的产量供应、质量等情况向采购商进行反馈；采购商据此进行价格调整，确定收购价格和收购数量；最终由经纪人与农户协调，完成收购和交付装车的任务，经纪人从中获得采购商支付的佣金。在农产品的地方销售场域中，采购商在一定程度上具有信息垄断的优势，村庄内部的中间人群体也会对农民利益产生挤压，农民在各方力量对比中处于弱势（任守云、潘璐，2016）。

2.嵌入性的交易保护制度。为了维护销售场域的稳定性,村集体承担了市场管理者的重要角色。村集体虽然无法对价格机制本身和定价过程进行干预,但是能够通过制定本地化的交易规则对市场进行管理,使市场运行嵌入到集体经济制度之中,从而起到稳定市场秩序、保护农户利益的作用。村集体建立了“当日结算”和“买家付费”的交易制度。“当日结算”指采购商根据自己日常的采购量将货款预付给村集体,农民在每天下午销售后凭黄瓜经纪人的记账凭条向市场管理员结算现金。在市场发展最初,采购商并非当日结算,而是在黄瓜实际卖出之后进行结算,支付货款的时间大大延迟,甚至存在拖欠货款现象。为了保障农民的利益,村集体要求当日交易的黄瓜必须当日结算,让农民当天拿到货款。“买家付费”针对的是市场的管理和维护。采购商按照每斤黄瓜3分钱的标准向市场缴纳管理费,3分钱的管理费中有1分交给黄瓜经纪人作为报酬,1厘交给村财务人员作为工资,剩余1分9厘交给村集体,用于支付市场扩建的土地流转租金,或进行市场和村庄公共设施建设。这一规则既避免了经纪人群体内部压价竞争,也提高了村集体的经济收入。2018年底,村集体以家庭为单位,将交易管理费中的村集体收入部分进行了分红,平均每户分红1165元。

翟庄村产地市场的交易制度之所以能够被采购商接受和认可,其根本原因在于,村庄规模化生产的高产量和小农户集约化劳动的高质量能够满足采购商对农产品的需求,村集体的组织和管理能够最大限度降低采购商和小农户间的交易成本。村集体的公信力也使采购商对黄瓜市场产生了组织信任关系,并倾向于维持长期交易。翟庄村的产地市场还为采购商提供了仓库等基础设施,采购商每年支付200元的租金就可以租赁仓库存放物资,极大方便了长期性的采购交易。

(四) 村集体引领下的小农户自主经营

农村集体经济组织是一个具有历史性和争议性的组织制度。在农业集体化时期,集体经济的平均主义分配机制由于缺乏激励措施,导致社员劳动积极性和劳动生产率低下,社员也失去了自主生产经营的权利(刘凤芹,2005)。人民公社体制解体后,一些地方保留了集体经济的形式,也有一些地方开始探索新形势下的集体经济组织(谭贵华,2013)。例如江苏华西村、河南南街村等,都是在改革开放初期通过发展集体经济实现了快速工业化和共同富裕。这些集体经济在发展初期通常以村民入股的方式实现生产要素的集中化和规模化,调动了村民的积极性。同时,具有企业家才能和传统权威的乡村管理者发挥了主导作用,增强了集体的凝聚力和向心力。然而,这些集体经济在后期往往发展成以家族领导和控制为核心的政治秩序,家长式的专制管理束缚了村民自主发展,也产生了产权模糊、政企不分等问题(印珺,2012;毛敏康等,2018)。这些超级村庄的发展经验表明,农村集体经济组织需要以维护农户的生产经营自主性与选择权为前提,要尊重集体成员的需求而不是由集体强制规定。

翟庄村农业发展的关键在于“组织化”,而非“集体化”。村集体的角色不是直接干预小农户的生产经营活动,而是通过提供公共物品的方式回应小农户的发展需求,通过技术升级、市场培育等方式对小农户生产进行示范和引领。2019年以来,翟庄村村集体针对农户的生产和技术问题进行了一系列实践探索:规划引入酱菜生产线,解决黄瓜的深加工和附加值提升问题;选取少数农户作为试验组,尝试鱼菜共生的生态种养模式;带领农户外出学习,解决废弃瓜秧瓜蔓的农业污染问题。在本地能人带领集体经济走上正轨之后,2016年由县委组织部门选派的第一书记进入村庄。第一书记作为组织力

量在乡村社会的直接嵌入，既为村庄发展带来了新的组织资源和社会资本，也对村两委形成了一定程度的监督制衡，避免了传统型权威的专制治理。

在村集体为基础的农业组织化中，小农户并非作为社员和农业工人被吸纳到集体化的农业生产中，而是作为独立的经营主体与村集体形成横向联结，在保持生产经营自主性的同时获得组织化带来的规模效益。小农户的主体性表现为三点。第一，小农户依然具有生产经营的决策权。在近几年蔬菜产业发展向好的情况下，村里没有农户退出蔬菜种植，但是所有农户都可自主选择和调整种植品种。一些农户会搭配种植劳动力需求较少的蔬菜品种，减少管理负担，产地交易市场带来的集聚效应使不同种类的蔬菜都能在市场上找到销路。第二，村集体内部的土地流转抑制了农户的两极分化。按照当地的标准，拥有7个以上大棚的种植大户仅占农户总数的2%，拥有4~6个大棚的中户约占28%，经营3个及以下大棚的小户占70%，真正支撑村庄黄瓜产业发展的是依靠家庭劳动力进行集约化经营的小农户。由于蔬菜种植需要较多的资本与劳动投入，近年来个别大户为降低经营管理风险而主动缩减规模，将部分大棚转租给返乡青年。第三，青年群体的加入使小农户经营实现了代际继替。以生产资料的家中代际传承为基础，青年农民通过社区内部的资源再分配实现了家庭经营的稳步发展。青年人的回归使村庄形成了新的小农生产单元，增强了村庄发展活力。

五、结论与讨论

在我国农业市场化进程中，现代农业组织创新的任务，就是在家庭承包制度的基础上进行制度创新，构建适应市场经济的利益协调机制和利益增进机制。在这一共识下，企业制度和市场制度往往被认为是具有代表性的制度安排（关付新，2005）。本文的研究表明，统分结合的双层经营制度依然是现代农业经营中有效的制度安排，村集体为基础的农业组织化可以成为小农户与现代农业有机衔接的一种实现路径。和以企业、市场为载体的农业组织化形式相比，村集体为基础的农业组织化在实践载体、动力和利益联结机制方面具有以下显著特征。

第一，农业组织化载体的公共性。不同的载体决定着组织化过程中不同的联结方式。企业和市场为载体的农业组织化更注重经营主体自身的私利性，村集体的社会属性则决定了它与小农户的联结方式要兼顾公益性和经济性。以村集体作为农业组织化载体，从内部来看，体现的是村集体以公共服务供给的形式与小农户建立横向联结关系；从外部来看，体现的是村集体作为农村基层治理单元承接国家政策和资源的公共平台作用。与农业企业、合作社等主体相比，村集体既能以更加普惠的方式使小农户受益，也更具有衔接政策和资源下乡的合法性和组织效率。

第二，农业组织化动力的内生性。村集体为基础的农业组织化动力来自于村庄内部，是基于小农户个体发展需求和村庄整体治理需求的耦合，而非企业和市场主体的外在赢利性驱动。村集体为基础的农业组织化受到经济效率机制与基层社会治理合法性机制的双重推动，农业组织化的实施过程也是乡村社会实现内部动员和整合的过程。内部动力的推动和外部国家政策资源的可及性，使得村集体能够对小农户的发展需求进行回应。因此，这一动力特征使其比“公司+农户”、“合作社+农户”等组织化形式更具有持续性，也更易受到地方社会的监督与制约。

第三，利益联结机制的非契约性。村集体将资源要素进行整合之后，以再分配的方式为小农户提供服务，使小农户从村集体为基础的农业组织化中获益。村集体与小农户之间形成非契约性的利益联结关系，村集体以再分配制度对市场制度进行了替代和补充，这与企业与市场等主体通过契约交换与小农户形成的利益联结有本质区别。波兰尼（2001）指出，人类在经济活动中主要借助互惠、再分配与交换这三种整合形式维持经济体的统一与稳定，这三种形式共同出现在经济体的不同层面和不同部分之中。对于当前中国的农业组织化来说，如何以互惠和再分配的整合原则建立起新型的组织制度替代市场，是小农户规避市场风险、稳定存续的关键。

作为个案而言，翟庄村的农业组织化具有一定特殊性和偶然性：村庄蔬菜种植的历史、本地能人的带动作用、地方政府的农业项目支持等，都是形成村集体为基础农业组织化的重要因素。但是，村集体为基础的农业组织化在不同地区也具有普遍的可行基础，这包括：国家现代农业项目的大量政策和资源投入、各地近年来形成的农业产业基础、脱贫攻坚行动对农村集体经济的重建、农村集体产权制度改革的全面推行等。政策保障、产业发展和组织建设等方面的现实基础意味着村集体可以成为农业组织化的有效载体。个案研究法的意义不在于样本选择的代表性或典型性，而在于以个案辅助理论建构（卢晖临，2007）。本文的村庄个案在一定程度上呈现了村集体为基础的农业组织化的特征，个案本身虽不具有广泛代表性，但是村庄农业组织化的内在逻辑是具有一般性和普适性的，对于拓展农业组织化理论是具有启发意义的。

村庄自古就是一个兼具社会与经济双重功能的组织。在传统中国社会，村庄作为依靠血缘、地缘关系形成的共同体，发挥了社会保障和福利供给的重要作用，这种社会功能的实现是通过族田、公产等资产的再分配使用完成的。新中国成立以来，农村的集体土地所有制依然赋予了村庄这样的社会经济功能。集体土地所有制既具有社会保障功能，也具备激活土地生产要素的经济功能。村集体曾在组织和服务农户方面发挥了重要作用，促进了乡村的社会整合和经济发展，当前更是农村发展政策落地的重要连接点。在乡村振兴战略实施的背景下，村集体和农村集体经济组织的重要性再次受到重视。2016年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》，2020年中央一号文件进一步提出探索拓宽农村集体经济发展路径。随着国家惠农政策和资源大力投向农村，村集体已经具备了实现农业组织化的制度优势和资源基础。如何加强村集体的组织制度建设与治理创新，与宏观层面的国家农业治理形成良性互动，实现农业和农民的组织化，对于乡村振兴的实现具有重要现实意义。

参考文献

1. 蔡昉，1993：《论农业经营形式的选择：着重于社区合作组织的经济学分析》，《经济研究》第1期。
2. 曹正汉，2005：《无形的观念如何塑造有形的组织：对组织社会学新制度学派的一个回顾》，《社会》第3期。
3. 陈义媛，2020：《组织化的土地流转：虚拟确权与农村土地集体所有权的激活》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第1期。
4. 郭利京、许玉贵，2007：《农业微观经营主体再造：农业组织化》，《现代农业装备》第2期。
5. 国鲁来，1995：《德国合作社制度的主要特点》，《中国农村经济》第6期。

- 6.国鲁来, 2001:《合作社制度及专业协会实践的制度经济学分析》,《中国农村观察》第4期。
- 7.关付新, 2005:《我国现代农业组织创新的制度含义与组织形式》,《山西财经大学学报》第3期。
- 8.何秀荣, 2009:《公司农场: 中国农业微观组织的未来选择? 》,《中国农村经济》第11期。
- 9.黄祖辉, 2013:《现代农业经营体系建构与制度创新: 兼论以农民合作组织为核心的现代农业经营体系与制度建构》,《经济与管理评论》第6期。
- 10.黄祖辉, 2018:《改革开放四十年: 中国农业产业组织的变革与前瞻》,《农业经济问题》第11期。
- 11.黄祖辉、张晓山、郭红东、徐旭初、苑鹏、梁巧, 2019:《现代农业的产业组织体系及创新研究》,北京: 科学出版社。
- 12.姜长云, 2013:《农业产业化组织创新的路径与逻辑》,《改革》第8期。
- 13.李丹、刘津秀, 2019:《产业扶贫场域下村集体经济组织运作模式及其内在逻辑: 基于西南地区贫困村的个案分析》,《云南大学学报(社会科学版)》第2期。
- 14.李霖、王军、郭红东, 2019:《产业组织模式对农户生产技术效率的影响——以河北省、浙江省蔬菜种植户为例》,《农业技术经济》第7期。
- 15.刘凤芹, 2005:《农地制度与农业经济组织》,北京: 中国社会科学出版社。
- 16.卢晖临、李雪, 2007:《如何走出个案: 从个案研究到扩展个案研究》,《中国社会科学》第1期。
- 17.罗必良、王玉蓉、王京安, 2000:《农产品流通组织制度的效率决定: 一个分析框架》,《农业经济问题》第8期。
- 18.罗必良、李孔岳、吴忠培, 2001:《中国农业生产组织: 生存、演进及发展》,《当代经济》第1期。
- 19.罗必良, 2005:《农业产业组织: 一个解释模型及其实证分析》,《制度经济学研究》第1期。
- 20.罗必良、吴晨、刘成香, 2007:《论两种不同农业产业化经营组织形式的选择》,《经济前沿》第4期。
- 21.马连敏、任远, 2000:《从传统农业向现代农业过渡时期的社区合作》,《经济问题》第5期。
- 22.毛敏康、叶松、张小斌, 2018:《农村股份合作制的探索与反思——基于华西村发展历史与现状的研究》,《农村经济与科技》第1期。
- 23.牛若峰, 2000:《农民组织化: 当代中国的一个战略问题》,《中国农村信用合作》第4期。
- 24.牛若峰, 2002:《中国农业产业化经营的发展特点与方向》,《中国农村经济》第5期。
- 25.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。
- 26.任守云、潘璐, 2016:《作为场域的市场: 农民销售处境与结构限制——以河北李村李子销售为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 27.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。
- 28.谭贵华, 2013:《农村集体经济组织的研究回顾与前瞻》,《重庆大学学报》第1期。
- 29.万俊毅, 2009:《“公司+农户”的组织制度变迁: 诱致抑或强制》,《改革》第1期。
- 30.王欢, 2018:《我国蔬菜生产效率及其时空效应研究》,中国农业大学博士学位论文。
- 31.王颜齐、史修艺, 2019:《组织化内生成本视角下小农户与现代农业衔接问题研究》,《中州学刊》第9期。
- 32.温琦, 2009:《我国农业组织化研究: 一个文献回顾与评析》,《新疆农垦经济》第1期。

- 33.吴秋菊、林辉煌, 2018:《促进减贫的土地流转模式研究》,《云南社会科学》第4期。
- 34.熊万胜, 2009:《合作社: 作为制度化进程的意外后果》,《社会学研究》第5期。
- 35.杨红炳, 2011:《发展现代农业重在农业组织制度创新》,《经济问题》第3期。
- 36.杨明洪, 2002:《农业产业化经营组织形式演进: 一种基于内生交易费用的理论解释》,《中国农村经济》第10期。
- 37.杨思远、宋志娇, 2016:《倒包、合作、农民工与制度匹配》,《领导之友》第7期。
- 38.印珺, 2012:《“华西村”崛起背后的权威类型分析》,《经济与社会发展》第11期。
- 39.张晓山, 2009:《大户和龙头企业领办的合作社是当前中国合作社发展的现实选择》,《中国合作经济》第10期。
- 40.周雪光, 2003:《组织社会学十讲》,北京: 社会科学文献出版社。
- 41.卡尔·波兰尼, 2001:《经济: 制度化的过程》,载许宝强、渠敬东(选编)《反市场的资本主义》,北京: 中央编译出版社。
- 42.Eswaran M., Kotwal A., 1985, “A Theory of Contractual Structure in Agriculture”, *American Economic Review*, 75(3):352-367.
- 43.Meyer, John W., and Brian Rowan, 1977, “Institutional Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83:340-363.

(作者单位: 中国农业大学人文与发展学院)

(责任编辑: 胡 祎)

Village Collective-based Agricultural Organization: A Pathway Connecting Smallholders with Modern Agriculture

PAN Lu

Abstract: Based on an examination of cucumber production industry in Zhaizhuang village of Hebei Province, this article analyzes the form and operation mechanism of village collective-based agricultural organization. It illustrates the features and implications of village collective-based agricultural organization by comparing with other extant forms. Originally village collective-based agricultural organization is the result of efficiency and legitimacy mechanisms. The leading role of village collective in rural development has shaped and strengthened its social recognition among villagers, which has constructed institutional environment in agricultural organization. Village collective has built horizontal connections with smallholders through consolidating land, providing technical and marketing services, as well as coordinates the relationship between smallholders with other stakeholders through institutionalization of land transfer and local market transactions. Village collective-based agricultural organization has extraordinary features of commonality, endogeneity and being non-contractual. The two-tier management system remains an effective institutional arrangement in agriculture organization. Being entitled with institutional advantages and material resources, village collective-based agricultural organization can become one pathway for connecting smallholders with modern agriculture.

Keywords: Rural Revitalization; Agricultural Organization; Village Collective; Smallholder; Institution

供销部门土地托管何以遭遇困境？*

——以山东省共享县为例

豆书龙¹ 张明皓²

摘要：土地托管作为供销社综合改革的切入点而得到政府的大力支持。但在实践中，供销部门土地托管却遭遇困境。本文以山东省共享县供销部门土地托管为个案，通过构建复合型治理理性框架分析土地托管遭遇困境的深层次原因。研究发现，科层治理理性限定了相关主体的行为边界，政策支持的形式化和供销部门与农业部门的职能重叠，是导致供销部门土地托管遭遇困境的首要原因。供销部门内部关系并未理顺和协调，导致其开展土地托管的积极性和主动性难以激发，这是供销部门土地托管遭遇困境的内部原因。县供销社与县级政府、县直部门和乡镇政府等外部主体的关系难以理顺，相关主体更多地基于个人利益最大化的目的，与农村社会主体形成利益共同体，共同抵制供销部门的土地托管，这是供销部门土地托管遭遇困境的外部原因。为此，政府应该采取破除各方主体对供销部门的污名化理解、创新采用“财政切块”方法、提升供销部门职责履行能力以及加快供销社法制建设等措施推动土地托管政策的有效执行，深化供销社综合改革。

关键词：供销部门 土地托管 科层治理理性 关系治理理性

中图分类号：F014.4 **文献标识码：**A

一、引言

农业现代化是中国现代化建设中的最大短板，能否补齐短板事关全面建设社会主义现代化国家的全局。在“大国小农”的背景下，中国农业现代化的难点是小农户与现代农业发展如何有效衔接，土地托管政策则通过扩大服务规模化的方式解决了这一难题（罗必良，2017）。供销部门具有组织机构健全、为农服务实力较强、长期服务农民的社会基础（暴丽艳，2009），具备由“流通服务商”向“托管服务商”转型的天然优势。2014年以后，土地托管便与供销社综合改革试点联系起来，成为供销社综合改革的重要切入点。在顶层设计层面，土地托管作为供销社综合改革突破点的重要地位不断在政策上予以明确。2014年的中央“一号文件”提出“推行托管式等服务模式，积极稳妥开展供销合作社综

*本文研究得到西北农林科技大学博士科研启动项目“土地托管助推小农户衔接现代农业发展机制及其支持政策研究”（编号：Z1090220299）的资助。

合改革试点”^①。2015 年中共中央关于深化供销合作社综合改革的政策文件，更是明确提出“供销合作社要由流通服务向土地托管服务延伸”^②。2020 年习近平总书记对供销合作社工作作出了“牢记为农服务根本宗旨，持续深化综合改革，完善体制机制，拓展服务领域”的重要指示^③，土地托管作为供销社综合改革中“拓展服务领域”的重要内容，理应持续提升其发展质量。2020 年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》在“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”一节中明确提出要“健全农业专业化社会化服务体系，发展多种形式适度规模经营”^④。土地托管已经成为当今中国服务型适度规模经营的主要形式。供销社土地托管的探索实践关系到农业现代化发展和乡村振兴的全面实现。由此可见，中央政府对供销社开展土地托管工作寄予厚望。在项目支持层面，供销社获得了托管项目申请的“唯一性”资格，即只有供销社开展的土地托管项目才可以得到国家财政的支持。

自 2014 年国家支持供销社开展以“为农服务中心建设”为核心的土地托管项目以来，仅 2016 年和 2017 年两年，国家农业综合开发土地托管项目资金总额就达到 5.51 亿元^⑤。在基层实践层面，供销社在各级政府的支持下，积极践行为农服务宗旨，大力发展土地托管，截至 2019 年年底，全国供销社土地托管面积达到 10059.7 万亩^⑥。虽然供销社开展土地托管得到了各级政府的高度重视，但是土地托管政策执行却遭遇了困境。从全国供销社系统的土地托管数据来看（如图 1 所示），自 2016 年达到 1 亿亩之后，供销部门土地托管发展缓慢，土地托管面积总体呈下降趋势，而为农服务中心数量却从 2016 年的 6529 个上升到 2019 年的 13042 个，服务中心闲置率较高^⑦。为什么在国家大力支持下，供销部门土地托管还会遭遇困境？应该如何消解供销部门土地托管困境呢？这是本文研究想要回答的问题。

^①资料来源：《中共中央 国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，http://www.gov.cn/jrzq/2014-01/19/content_2570454.htm。

^②资料来源：《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》，http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/02/content_2842180.htm。

^③资料来源：《习近平对供销合作社工作作出重要指示》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/24/content_5546699.htm。

^④资料来源：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

^⑤资料来源：《国家农业综合开发办公室 2016 年工作总结和 2017 年工作要点》，http://nfb.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201703/t20170310_2554274.html。

^⑥资料来源：《全国供销合作社系统 2019 年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1498390>。

^⑦关于供销部门土地托管遭遇困境还有如下事实依据：第一，问政媒体报道：通过对山东省供销社综合改革试点的成效进行问政，问政媒体发现，山东省土地托管开展较少，资金互助试点难以开展，为农服务中心运行不佳。第二，供销部门负责人介绍：山东省为农服务中心中，仅有 44% 的服务中心作用发挥较好，56% 的为农服务中心发挥作用较小。山东省供销社主任更是直言，“如果说，基层为农服务中心是保姆的话，那么我们很多保姆都是不称职的”。资料来源：《2019 年 12 月 5 日<问政山东>：山东省供销社主要负责人接受现场问政》，<http://v.iqilu.com/ggpd/wzsd/2019/1205/4746502.html>。

题。笔者认为，对供销部门土地托管遭遇困境的基层治理研究有利于促进土地托管高质量发展，为深入推动供销社综合改革提供有益经验。

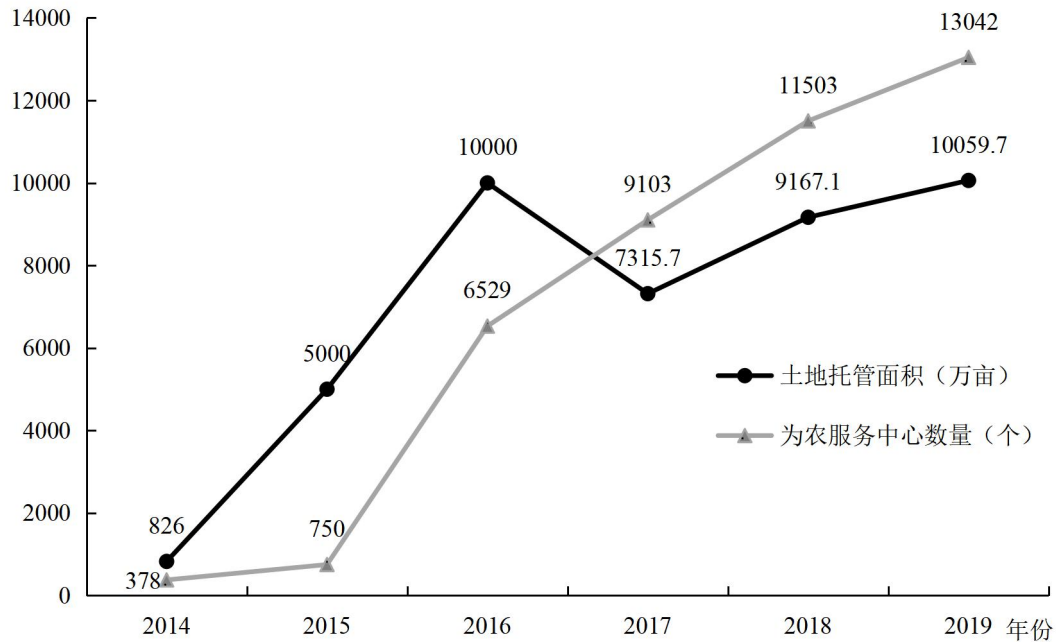


图1 全国供销合作社土地托管面积及服务中心数量变化折线图

资料来源：《全国供销合作社系统 2015 年经济运行情况通报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2016/03/18/105999.html>；《全国供销合作社系统 2016 年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2017/02/03/112356.html>；《全国供销合作社系统 2017 年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2018/02/23/131221.html>；《全国供销合作社系统 2018 年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=895260>；《全国供销合作社系统 2019 年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1498390>。

二、文献综述

供销部门土地托管困境问题日益凸显，逐渐成为一项值得关注的研究议题。梳理学术界关于土地托管遭遇困境的研究，可以归纳为三种研究视角和代表性观点（如表 1 所示）。

一是市场中心论。即侧重于市场维度，从土地托管经营方式本身或者托管主体生产要素匮乏的角度分析土地托管政策遭遇困境的原因。当前主流学术界研究侧重农业经济学角度，仅仅将土地托管视为一种单纯的市场经营行为，或者分析土地托管方式本身所具备的特征，比如托管与流转概念的模糊性（张忠明、钟鑫，2013）、内含较高的交易成本（胡凌啸、武舜臣，2019）、具有特定的适应条件（武舜臣等，2019）和较高的经营风险（杨洁等，2014）。或者侧重分析托管主体的生产要素匮乏问题，例如托管主体存在信贷支持不充足、差异化补贴不充分、主体资金实力有待提高和农业保险亟待健全等

资金要素匮乏问题（于海龙、张振，2018；曾起艳等，2019；吕亚荣、李登旺，2013）；托管主体缺乏相应的技术，农业机械化和智能化水平有待提高等技术要素阙如问题（张艳霞等，2012）；托管运营需要大量人才支持、职业农民技能和素质仍有待提高等人才要素缺乏问题（陈建华、杨丽，2011）；土地难以集中连片、集约化程度有限等土地要素缺乏问题（张克俊、黄可心，2013）；托管机构责任心不够、经营管理才能有待改善等企业家才能要素欠缺问题（胡凌啸等，2019）。

二是社会中心论。即侧重于村庄社会视域，将土地托管与村庄社会的脱嵌视为土地托管遭遇困境的重要原因。部分社会学学者将“村庄社会场域内各主体的利益关系交叠”视为影响土地托管成败的重要因素，具体体现在村社公益责任属性的式微（韩庆龄，2019）、村社自主性（管珊，2019）、村两委主体性意识的缺乏（王海娟、胡守庚，2019）和“中坚农民”、土地流转大户对土地托管方式的抵制（杨磊、徐双敏，2018）等村社主体层面，以及农户固守传统观念和农户对托管方不信任等农户层面（迟超楠、王志彬，2016）。

三是政府中心论。即侧重地方政府视角，将政府注意力有限和支持程度不够视为土地托管遭遇困境的原因。极少数公共政策研究者将土地托管视为单纯的农业政策执行过程，基于对土地托管实践的观察，认为土地托管遭遇困境背后的原因是政府部门重视程度不够。具体体现在以下三个方面：由于无法实现政绩需求，地方政府不重视供销部门开展土地托管（韩鹏云，2020）；由于存在职能冲突，涉农部门不愿意配合供销社工作（陈义媛，2017）；由于满足不了治理便利化诉求，且交易成本过高，乡镇政府不愿意支持土地托管（孙新华、钟涨宝，2017）。

表1 供销部门土地托管遭遇困境的研究视角、主要观点及其研究不足

研究视角	主要观点	研究不足
市场中心论	资金、技术、人才、土地和企业家才能等生产要素欠缺构成了土地托管遭遇困境的原因	忽视土地托管的公共属性
社会中心论	土地托管政策与村庄社会的脱嵌构成了土地托管遭遇困境的原因	忽略政府职能部门所发挥的效能
政府中心论	政府注意力有限和支持力度不够构成了土地托管遭遇困境的原因	无法解释土地托管政策制定的社会现实

综上所述，关于土地托管遭遇困境的研究，学术界目前已取得一定进展，但是仍然存在不足。一是“市场中心论”将土地托管视为单纯的市场经营行为，充分关注到开展土地托管的经济效益，却在某种程度上忽略了土地托管的公共属性。土地托管的开展有利于促进农业节本增效，除此之外，土地托管作为推动乡村全面振兴的抓手，能够促进乡村组织、文化和生态振兴（韩俊，2019）。二是“社会中心论”充分注重村社社会主体，将社区因素纳入土地托管政策执行绩效考量，但在某种程度上忽视政府职能部门所发挥的作用。三是“政府中心论”将土地托管视为一项重要的农业政策，充分关注到地方政府在推动土地托管方面的作用，将“政府支持力度不够”作为土地托管遭遇困境的重要原因。然而，在山东省供销社综合改革试点期间，所有的市（县）级政府均印发了支持供销社综合改革的政策文件。从中可以看出，地方政府非常支持供销部门开展土地托管，因此“政府中心论”依然具有解释限度。由此可见，上述研究均无法完全解释供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因。本文将土地

托管视为公共治理的过程，主要从基层治理视角探究相关托管主体的治理逻辑，以展示土地托管政策复杂的实践机制。

本文以山东省共享县供销部门土地托管为个案^①，研究综合改革试点期间供销部门土地托管相关主体的治理逻辑及其互动过程，分析供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因。笔者主要采取参与观察和深度访谈的方法进行资料收集。首先，采取参与观察的方法对共享县供销社土地托管进行田野追踪调查，观察不同政策发展阶段的变化情况。其次，对不同利益主体进行深度访谈，访谈对象包括政府职能部门负责人、乡镇政府相关人员、供销系统负责人、村庄社会层面的村两委成员等，从而了解不同相关主体对土地托管政策的接受程度及其行为逻辑。

三、理论框架构建

在公共治理理论视角下，政策实践本质上就是政府、市场和社会主体连续互动和相互博弈的过程。静态地、孤立地分析其中任何一种类型主体的行为逻辑，均难以全面、动态地揭示公共政策遭遇困境的基层治理逻辑。公共治理理论为本文分析框架的建构提供了理论指导。

（一）科层治理理性

科层制是现代社会中最具权威性和主导性的组织制度安排，公共政策制定与实施需要通过科层制才能够得以贯彻。科层制理论为科层治理理性的构建提供了理论基础。从管理理论的承继脉络来看，与泰勒的科学管理理论以具体车间管理为研究对象不同，法约尔的一般管理理论将研究重点扩大到高级组织的行政管理层面，马克斯·韦伯则将整个社会组织发展纳入其研究范畴，进而提出了经典的科层制理论。韦伯在区分了传统型权威、卡里斯玛型权威和法理型权威之后，以“规则的完全理性假定”“权力一元支配假定”和“行动者中立人假定”为基础完成了理性的科层制理论（张云昊，2011）。

本文将韦伯对科层制预设的理性规则定义为科层治理理性，主要代表组织管理体制的刚性制度规则。具体包括以下四条。首先是专业分工。科层组织进行了职能分工和劳动分工，以提高组织效率（马克斯·韦伯，2004）。其次是规章制度。完善的规章制度严格规限了行动者的活动范围，确保了科层运作的稳定性与连续性。再次是等级权威。不同层级权威的获得依赖于法律规定，下级服务上级，下级也具有依法向上级提出意见，表达申诉的权利。最后是非人格化。科层制官员在职责履行过程中需要排除个人情感影响，才能保证公平和效率。

（二）关系治理理性

从纵向的历史传承来看，中国文化是一种伦理本位为主要内核的“关系本位”文化（梁漱溟，1987）。而从中西社会文化横向对比来看，与西方社会“普遍主义”的文化特质相比，中国文化可以被归纳为“特殊主义”（马克斯·韦伯，2004）。在“关系社会”背景下，中国社会结构呈现为一种具有鲜明“差序格局”特征的“关系结构”（费孝通，2007）。由此，中国公共政策的具体落地还需要嵌入到中国特

^①为了保证学术研究严谨性，本文所涉及的人名、地名均进行了学术化处理，特此说明。

色的“关系本位”文化和关系社会中。本文将关系映照于基层治理而形成的不同于科层治理理性的治理逻辑统称为关系治理理性。马克斯·韦伯建构了社会行动理论的四种理想类型即价值理性行动、工具理性行动、情感行动和传统行动。情感行动由于强调行为依据是当下的情感和感觉状态，具有不确定性，而本文重点探究理性行为，因此，情感行动并不纳入本研究分析范围。而传统行动强调行为依据是来自于已被接受的传统，由根深蒂固的习惯所决定，此时该种类型接近于价值理性类型（詹恂、彭涛，2008），可以作为“惯习依赖”纳入价值型关系理性的维度。因此，关系治理理性可以划分为价值型关系治理理性和工具型关系治理理性^①。

价值型关系理性是指非以个人利益最大化为追求，“有意识地对一个特有价值纯粹信仰”（马克斯·韦伯，1997），价值型关系理性目的在于优化共在关系，即“在已有关系序列中作出选择，保护现有价值资源”（李芊蕾、秦琴，2008）。除“惯习依赖”外，价值型关系理性还存在如下三种类型：面向上的价值型关系理性，即层级较低者采取各种措施建构与层级较高者之间的私人关联；面向同级部门的价值型关系理性，即层级相同者构建与同级别者之间的私人关联；面向下的价值型关系理性，即层级较高者建构与层级较低者之间的私人关联。工具型关系理性旨在追求个人利益最大化，“以实现合乎理性所争取的目的”（马克斯·韦伯，1997）。按照追求目标的不同，工具型关系理性可以划分为“规避风险”“完成任务”“追求政绩”“寻求庇护”和“推卸责任”五种类型。

（三）复合型治理理性分析框架

由前所述，以“专业分工、规章制度、等级权威和非人格化”为主要特征的科层治理理性，侧重从静态结构的视角探究相关主体行为。以价值型关系理性和工具型关系理性及其互动为主要内容的关系治理理性，侧重从动态、关系视角研究相关主体的关系协同和策略性行动。科层治理理性与关系治理理性并非是相互独立的，而是存在着有机互动的关联性。

本研究将“复合型治理理性”的内涵界定为“以科层治理理性和关系治理理性及其互动关系为主要内涵的治理理性”。科层治理理性可以规制关系治理理性的行动和范畴，关系治理理性也在不断消解着甚至在一定程度上会突破科层治理理性的束缚。复合型治理理性融合了静态与动态、结构与行动、正式制度和非正式制度以及政府、市场和社会等多元因素，具有较强的解释和分析复杂社会问题的能力。供销部门土地托管政策的执行不仅涉及政府部门，还关涉到市场组织、基层社会组织等多元主体及其互动关系。复合型治理理性分析框架可以更为深入地揭示土地托管遭遇困境的治理逻辑，如图2所示。

^①本研究为了表述简洁，“价值型关系治理理性”简化为“价值型关系理性”，而“工具型关系治理理性”简化为“工具型关系理性”，特此说明。

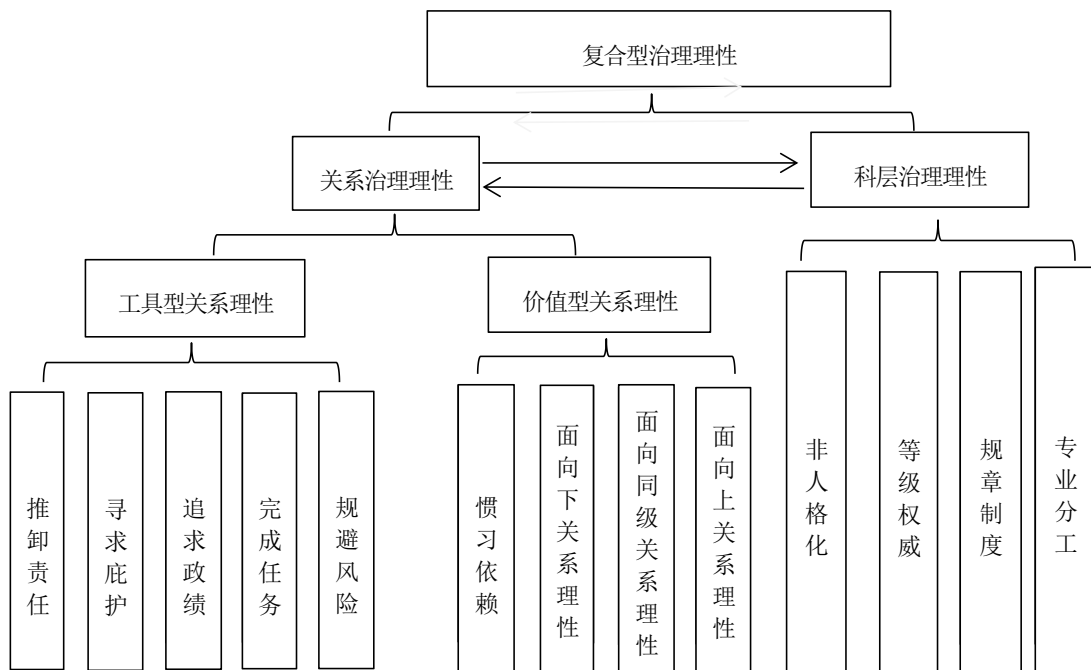


图2 复合型治理理性分析框架

四、供销部门土地托管中的基层治理理性

（一）案例概况

供销社综合改革试点期间，供销部门土地托管形成了以支持供销社发展为核心的综合性政策，具体包括以为农服务中心、村社共建、合作组织经营和资金互助试点为主要内容的供销社托管能力提升政策和供销社直接开展托管政策两大部分。综合改革试点期间共享县供销部门获得政府的大力支持，但供销社托管能力并没有得到提升，供销社直接开展土地托管的面积也非常少。根据官方统计资料显示，截止到2016年年底试点结束，共享县供销部门土地托管面积达到20万亩。但实际上供销社托管能力并没有得到提高，村社共建工作进展缓慢，合作组织未能实现有效合作，资金互助业务难以开展，为农服务中心难以运营，供销社仅仅在庄曹镇、门石镇和云青镇托管了5020亩土地。因此，本文以共享县为案例，利用复合型治理理性分析框架探究供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因（如图3所示）。之所以选择山东省共享县为研究个案，主要有两个方面的原因。一是县域研究的优势。研究土地托管遭遇困境的基层治理逻辑必须以县域为研究单位，因为县级作为最基本的行政单位，拥有完整的职能，县域研究的优点在于可以实现制度结构性与能动性分析的有机结合（杨雪冬，2006）。二是案例的典型性。自2014年6月，共享县被列为全国供销社综合改革试点县以来，共享县供销社土地托管遭遇困境方面非常具有典型性。因此，个案本身虽然特别，但通过个案分析得出的供销部门土地托管遭遇困境的内在机制却有普遍意义。

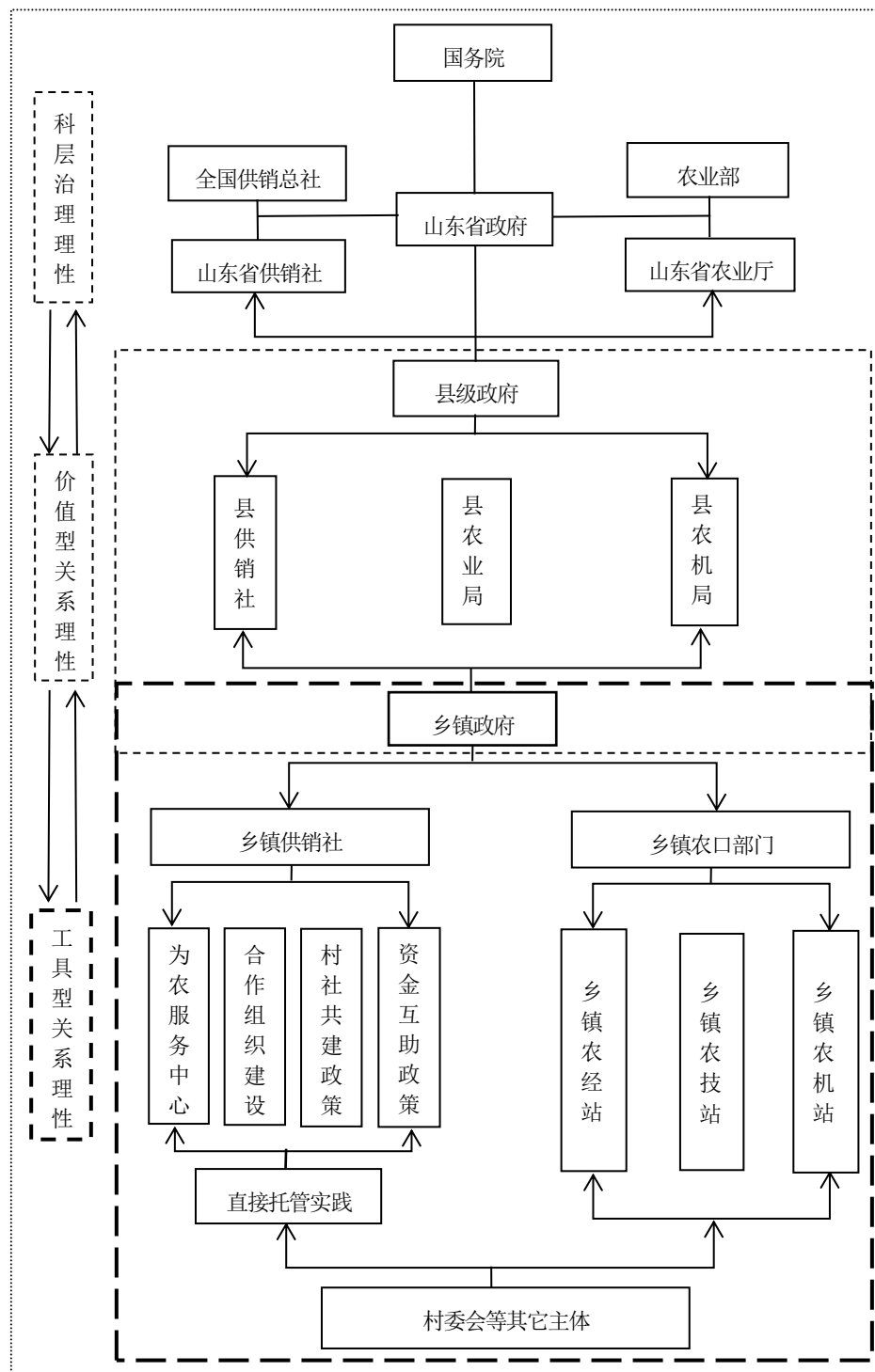


图3 土地托管相关主体作用范围示意图

（二）土地托管中的科层治理理性

1. 权威话语的严格化贯彻。2013年4月，时任国务院副总理汪洋指出，“供销合作社系统的存在，

使我们在服务规模化的问题上可以不再费周折，加以改造，就能够让它成为国家可以掌握的、在服务规模化上发挥作用的一种组织形式和重要力量”^①。2014年3月，他再次指出，“供销社搞土地托管服务是个三赢的格局，农民是增收的，村集体是增收的，供销社也是增收的。……做得好了，供销社就是中国特色的农村工作的一个主力军，就是农口的‘国企’”^②。全国供销合作总社也高度认可土地托管对于供销社发展所具备的重大意义。时任中华全国供销合作总社理事会副主任李春生表示，“我们现在大力推广这种模式，土地托管、半托管，包括经济作物、农作物，这可以解决农民得到附加值最高的问题，它是一种途径。……供销社我们做的这些事情，跟一般的经济组织相比，确实有它自己独到的特点，这就是开始说的为农服务宗旨是我们一条红线，一条底线”^③。山东省政府更是提出了“以土地托管、领办合作社为切入点深化供销社改革”的要求^④。共享县积极贯彻上级关于供销社土地托管发展的讲话精神，开始重视供销社改革与土地托管工作，这是由科层治理理性中的“等级权威”特征决定的。

2. 托管政策的体系化设计。供销部门土地托管政策不是针对简单农业生产的财政补助政策，而是着眼于供销社综合改革整体性角度的体系化和综合性政策。供销社土地托管的开展需要政府出台的政策文件作为行为依据，这是由科层治理理性中“规章制度”特性决定的。为了推动供销社土地托管政策的出台，2016年，山东省政府以“督查制”的方式，推动所有地市级政府出台关于贯彻落实供销社综合改革的实施意见。共享县政府不仅出台了深化供销社综合改革的总体性意见，而且发布了以支持为农服务中心建设、村社共建开展、农村资金互助试点和合作组织建设为主要内容的供销社托管能力提升政策和直接开展托管政策，可见县政府对供销社土地托管工作的高度重视。

3. 体制机制的协同化打造。土地托管政策作为一项复杂的体系化政策，不仅需要依赖供销部门的实施，更需要相关涉农部门的协作配合。因此，政府需要构建为农服务的协同机制，助推土地托管的开展。中央颁布的供销社综合改革文件明确提出了“有关部门按照职能分工，形成推进综合改革的合力”^⑤的要求，山东省委则明文指出“建立供销合作社系统具体落实、有关部门密切配合的推进机制”^⑥。作为负责领导和具体实施土地托管的山东省供销社，在遵循上级文件的基础上，提出要构建供销合作社、村

^①资料来源：《汪洋调研供销合作总社：深化改革适应农业现代化》，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0427/c1027-21310203.html>。

^②资料来源：《汪洋：扎实搞好供销社综合改革试点》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2014/03/25/92275.html>。

^③资料来源：《国新办解读供销合作社综合改革的决定》，<http://www.xinhuanet.com/live/20150403z/wzsl.htm>。

^④郭树清，2014：《政府工作报告——2014年1月17日在山东省第十二届人民代表大会第三次会议上》，《山东省人民政府公报》第4期。

^⑤资料来源：《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》，http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/02/content_2842180.htm。

^⑥资料来源：《中共山东省委 山东省人民政府关于深化供销合作社综合改革的实施意见》，<http://cpc.people.com.cn/n/2015/1010/c83083-27681685.html>。

两委、合作社、资金互助组织“四位一体”的为农服务协同机制^①。山东省层面已经基本形成了“政府领导、供销社主导、各涉农部门密切配合”的工作推进机制，这是由科层治理理性中的“专业分工”特征决定的。各涉农部门无论存在着怎样的利益和矛盾，都应该按照政策要求发布文件支持供销社发展，这是由科层治理理性中的“非人格化”特征决定的。

（三）土地托管中的关系治理理性

1. 土地托管中的价值型关系理性。（1）土地托管相关主体的惯习依赖。第一，共享县政府存在着“对供销社工作不太重视”的惯习依赖。由于供销社带有沉重的历史负担，拖欠职工养老金达到 6000 万元，涉及到 4000 多名职工的利益，每年年末都可能出现大规模的上访活动，因此“供销系统能够维持稳定”成为县级领导对供销社工作的最大期待。正如分管供销社工作的副县长所言，“供销社作为计划经济时期拥有职工最多的农村部门，没有给国家添麻烦，能够维持系统稳定就是最大的功绩了”。县级政府保持这一惯习依赖，除了与历史负担沉重等经济因素有关外，还与供销社边缘化的政治地位相关。各级供销社虽然于 1995 年在名义上退出政府行政机构序列^②，然而现实中供销社依然是一个内部极为复杂、特殊的为农服务组织。共享县供销社虽然是县政府的正科级单位，但由于供销社性质模糊性而在县领导眼中处于“边缘性”位置。对于县政府领导来说，供销部门的保留最大的好处就在于可以成为干部调整的“过渡平台”。例如山东省前供销社主任侯成君毫不讳言地指出“县供销社主要领导配备不强、更换频繁，有的甚至成为调整干部的过渡平台，影响和制约了供销事业的改革发展”^③。第二，县农业局存在着“对供销社不太支持”的惯习依赖。从历史上看，“农经职能争夺战”是导致部门关系难以协调的深刻历史原因。供销社利用其进驻农村阵地优势获得了县政府交付的农村经营管理职能，农业局则以“供销社作为非政府行政部门，不应具备行政职能”为由表达了强烈不满。最终，农村经营管理职能履行主体实现了由供销社到农业局的转移。县农业局保持这一惯习，除了与职能重叠因素有关外，还与农业局职工的认知有关，供销部门的存在会被一些人当做“畸形产物”而不被理解。例如共享县农业局局长认为“供销社就是计划经济时代的畸形产物，应该撤销”。第三，供销部门特别是乡镇供销社存在着“仅维持部门运转，不想替农民种地”的惯习依赖。供销社保持这一惯习，除了与历史遗留包袱沉重、经济实力较差因素相关外，还与供销社职工社会心态调整困难有关。供销社在计划经济时期具有辉煌的历史，曾经是农村中最有资源和最有实力的部门，在供销社工作的职工也有着辉煌的历史记忆和强烈的自尊心。作为一个有着 60 多年历史的老系统，供销社机关化、行政

^①资料来源：《构筑“四位一体”新机制 争创为农服务新优势》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2013/10/15/88995.html>。

^②1995 年，中共中央和国务院发布的文件指出“按照政社分开原则，各级供销合作社退出政府行政机构序列”。资料来源：《中共中央、国务院关于深化供销合作社改革的决定》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2015/04/02/99683.html>。

^③资料来源：《山东省供销社侯成君同志 在党建带社建社村共建座谈会上的发言》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2013/08/29/88199.html>。

化色彩还比较浓厚^①，很多供销社职工会把“种地”当成一件“丢人”的事。共享县基层社人员普遍保持着“做一天和尚，敲一天钟”的消极心态。

（2）土地托管中的供销部门与县级政府的关系。为了建构与县级领导的关系，县供销社主任基于面向上的价值型关系理性，采取了如下措施。第一，工作能力展示。共享县存在着一个十几年未处理好的上访案件。县供销社主任帮助县委书记解决了这一难题，给县委书记留下了深刻的印象。第二，项目资金筹集。山东省供销社领导希望共享县政府拿出更多的财政资金支持供销社建设更多的为农服务中心。但是分管供销社工作的共享县县委副书记由于县级财政困难而感到很为难。在省社领导与县委副书记可能产生冲突的背景下，共享县供销社主任选择了“资源盘活、自力更生”的方法来解决为农服务中心建设资金问题。第三，项目建设地点的选择。2015年共享县土地托管服务试点项目立项。尽管项目建设地点放置在县展览中心附近，地理位置并不利于土地托管的开展。但因为是县委书记重点打造的工程，县供销社主任还是选择将项目建设地点放置在县展览中心附近，用以表达对县委书记的支持。

（3）土地托管中的县直部门及基层社间的关系。第一，县直部门间关系协调。为了得到县农业局的支持，县供销社主任基于面向同级部门的价值型关系理性，积极协调与县农业局局长的私人关系。主要采取了如下措施。一是“私人关系公务化”。县供销社主任通过构建与部门负责人的私人关系，实现部门关系的协调，曾多次以“会见同乡，结交朋友”的名义宴请县农业局局长。二是“公务关系私人化”。供销社主任在县委会议上不仅向县委领导展示县农业局局长在支持供销社发展方面所做出的巨大努力，还提出“南托管、北流转”提议为县农业局职能的发挥保留余地而实现共存，进而达到与县农业局局长建构良好关系的目的。第二，乡镇供销社间关系协调。围绕着土地托管的开展，各基层社之间应该形成“比学赶帮”的良性竞争势头，然而实践中却出现了大多数基层社阻挠想要开展土地托管的基层社的现象。例如，为了得到其他基层社的理解和支持，岗西镇基层社主任积极采取向其他供销社主任请教、加强沟通、选择一家“兄弟基层社”的农资经营店作为合作伙伴等方式协调与其他基层社之间关系，然而大多数基层社主任对他的做法持质疑、嘲讽的态度，甚至会采取捣乱的行为。

（4）土地托管中的供销部门与下级部门关系。县供销社基于面向下的价值型关系理性，积极协调与下一级各相关主体的关系。为了平衡各乡镇基层社的关系，县供销社主要采取如下措施。第一，给予每个乡镇基层社项目支持，支持每个乡镇建设一处为农服务中心，从而达到增加供销社资产的目的。第二，对于大多数不积极开展土地托管的基层社，县供销社为了不打击基层社开展土地托管的积极性，宣布奖惩机制暂不执行，建构了与大多数基层社负责人的私人关联。为了协调供销社与乡镇政府关系，县供销社主要采取了两方面措施。一是为平衡各乡镇与县供销社的关系，县供销社给予每个乡镇至少一个项目投入。二是县供销社采取了“差异化奖励”方式，对平时比较支持县供销社开展工作的乡镇给予更多的村社共建项目支持。

^①资料来源：《王侠在供销合作社综合改革试点动员部署会上的讲话》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2014/04/03/92538.html>。

2.土地托管中的工具型关系理性。(1)土地托管中，县供销社的风险规避行为。县供销社主任主要通过外部引入和内部调剂两种途径选拔人才以激发基层社开展土地托管的主动性。第一，外部引入。县供销社提拔了大石村书记担任门石镇供销社主任，并且提出“每个基层社选拔一名外来人员”发展规划。而且，县供销社主任已经和该书记达成了默契，即只要在供销社改革过程中开展土地托管，做出成绩出来，他就可以由门石镇供销社主任提拔为县供销社主任助理，享受副科级待遇，专职负责县供销社土地托管工作。然而，该基层社主任没有上任3个月，就被庄曹镇党委书记以非法融资的罪名告进监狱，并以“县级社聘任他为基层社主任助长了村内民愤”为由报告给县委书记，引起了县委书记对县供销社主任的极大不满。尽管县供销社主任很清楚镇党委书记告他黑状是为了隐瞒其“维稳不力”的事实，而不是开放办社政策的失误。但是为了规避可能带来的社会稳定风险，县供销社主任再也没有引进外部人才。第二，内部选拔。县供销社主任想要在系统内部全面提拔具有干事创业热情、积极从事托管业务的中青年人来替换那些思想保守的基层社主任。供销社系统历史遗留问题较多，基层社老主任虽然不具备创新意识，不能带动供销社发展，但是他们在处理信访问题、保持系统稳定方面非常有经验。县供销社主任出于减少信访风险的目的而放弃了全面提拔中青年人担任基层社主任的计划。

(2)土地托管中，相关主体的庇护抵制行为。供销社土地托管开展关系到农村多方主体利益。在土地托管中，相关主体已经形成互相庇护的关系，成为利益共同体，共同阻碍了供销社土地托管的开展。第一，县农业局、乡镇政府与“示范经营主体”形成庇护关系，阻碍了供销社项目的获得。一方面，县农业局的政策落地和项目实施等农业治理任务和农业政绩打造需要依靠这些明星大户来完成；另一方面，明星大户也从政策实施和项目落地中获取了大量的政策性资源。例如在岗西镇，半阁村合作社获得的项目资金数额占岗西镇项目资金总额的80%，而岗西镇供销社只能获得少得可怜的项目资金。正如岗西镇供销社主任所说，“农业部门与私人部门已经形成了利益共同体，都反对我们开展土地托管，供销社难以获得项目支持”。第二，乡镇农资商店负责人与乡镇农业种子站、农技站和农机站人员形成庇护关系，阻碍了为农服务中心的运作。1995年农资市场放开之后，各乡镇农业“三站”中的很多职工开始从事农资经营，成为经营户，或者托管土地成为农业服务主体。直到2015年共享县政府的政策，要求乡镇政府人员不能从事经营活动。农资店虽然名义上变更了营业执照，但实际上仍然由农业“三站”职工的亲戚甚至是自己在背后直接经营。乡镇农业“三站”职工基于庇护关系的考虑并不愿意配合供销社的工作，只是在上级领导视察的时候，才会到为农服务中心应付检查。

(3)土地托管中，县供销社的政绩追求行为。县供销社以追求政绩为导向，开始进行土地托管方案设计，具体是以引起上级政府领导视察为目标，与市县级主要领导形成了“政绩共容体”(王清,2018)。具体包括县镇级供销社两个层面的亮点打造。第一，县级层面主要体现在县供销社大楼的修建和县属农业服务公司的成立。前者体现为县供销社拆迁重建了供销社大楼，规划为11层，对外则宣称顺应《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》要求，盘活了供销社资产，改善了供销社形象。后者体现为县供销社联合10个基层社共同投资建立了丰源农业服务公司以彰显基层社的联合和合作。第二，乡镇层面主要体现在以庄曹镇供销社、云青镇供销社和门石镇供销社为重点的供销社改革“展

览台”的打造。具体而言，庄曹镇供销社依托合作社联合社和资金互助试点亮点，开展了 2000 亩的土地托管，云青镇和门石镇供销社依托为农服务中心和村社共建亮点，分别开展了 1020 亩和 2000 亩的土地托管。

（4）土地托管中，乡镇基层社表面完成任务的行为。围绕着土地托管开展的面积指标，县供销社制定了改革试点期间内必须完成 20 万亩的考核任务，考核任务完成情况与基层社主任及工作人员绩效挂钩。乡镇基层社基于完成土地托管面积任务的逻辑展开了如下行动。第一，在土地托管面积统计方面，统计范畴除了计算供销系统内专业合作社和农业服务公司的托管面积，还主要依赖供销社挂牌合作社的托管面积。基层社为了完成土地托管面积任务，对于镇域内经营业务开展较好、土地托管面积较大的合作社均进行“挂牌”，以彰显供销社的成绩。第二，乡镇基层社还采取“泛化土地托管”定义的方式虚报土地托管面积。在访谈中，共享县原供销社主任曾说道：“基层社上报的土地托管面积都不真实，土地托管的标准很不严谨，基层社卖给农民多少亩地的农资，这样的情况也计算为土地托管面积。”

（5）土地托管中，县供销社的责任推卸行为。第一，基层社之间管理人员工资调整方面。作为基层社主管部门的县供销社，应该有职责建立内部调剂金制度来协调供销社管理人员收入的不平衡。县供销社却以“基层社是独立法人单位，不应该干涉”为由，拒绝协调基层社之间存在的收入差距。第二，基层社与社属公司关系调节方面。基层社和社属公司在合作开展土地托管时，难以在机械使用费用、租赁人员费用、风险承担以及政绩归属等方面达成一致意见。而县供销社作为县属企业和基层社的主管部门，本应协调二者关系，却以“行业指导不能干涉市场经营”为由拒绝协调。第三，基层社主任与基层社副主任关系协作方面。县供销社为了提高乡镇基层社管理人员的积极性，将基层社主任的基本月薪由原来的 1800 元提高至 2600 元，但是却并没有规定基层社副主任的工资。基层社副主任的工资由基层社主任自行决定。县级社只提高基层社主任工资而不管基层社副主任工资的做法，名义上赋予基层社主任更大的决策权，其实却增加了基层社主任的协调困难。最终，县供销社“推卸责任”的做法不仅不利于基层社主任与副主任关系的协调，反而加剧了基层社内部的分裂，对土地托管的开展产生了不利影响。

五、供销部门土地托管遭遇困境的复合型治理理性

综合改革试点期间共享县供销部门土地托管的实践表明，正是以科层治理理性与关系治理理性及其互动为主要内容的复合型治理理性才是导致供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因。

（一）供销部门土地托管遭遇困境的首要原因

科层治理理性制约关系治理理性是导致供销部门土地托管遭遇困境的首要原因。具体分析如下。

1. 相关主体行为边界被限定。共享县政府积极贯彻国务院和全国供销总社领导讲话精神，积极推动以土地托管为核心的供销社综合改革，这是由科层治理理性中的“等级权威”特征决定的。供销社土地托管的开展需要政府出台的政策文件作为行为依据，这是由科层治理理性中“规章制度”特性决定的。因此，无论是价值型关系理性还是工具型关系理性诸种行为的选择都被限定在为农服务中心建

设、村社共建开展、合作组织建设、资金互助试点和供销社直接开展土地托管实践范围内。据此，科层治理理性为关系治理理性的运作划定了行为边界。

2.政策支持的形式化。在为农服务协调机制层面，供销部门需要各个涉农部门的协调配合，这是由科层治理理性中的“专业分工”特征决定的。各涉农部门无论与供销部门存在怎样的利益和矛盾，均应该按照政策要求发布文件支持供销社发展，这是由科层理性中的“非人格化”特征决定的。尽管各涉农部门均与共享县供销社联合下发了文件，却只是保持了形式上的政策支持，各涉农部门并不会真正支持供销社开展土地托管。正如共享县供销社主任所说，“供销社改革试点期间，县农业局、国土局、财政局、水利局、农机局等部门都和供销社联合发文了，表面上支持我们，但其实都是一纸空文，没有发挥实际作用，都是我们起草好文件，他们部门盖个章就下发了”。

3.供销部门与农业部门的职能重叠。2016年《国务院关于落实<政府工作报告>重点工作部门分工的意见》中，将“开展土地股份合作、联合或土地托管”职能明确赋予农业部和供销合作总社等7个部委^①。具体到县直部门层面，共享县供销社合作指导科负责土地托管指导工作，而共享县农业局农经中心也负有指导土地托管服务的职能。职能重叠导致部门的冲突，供销社与农业局关系难以协调。因此，尽管供销社主任采取“私人关系公务化”和“公务关系私人化”的方式积极协调与县农业局局长的关系，供销社开展土地托管依然难以获得农业局的支持。正如共享县供销社主任所说，“这些年来，农业局和供销社始终配合不好，供销社就是干的农业局的活。农业局认为这个活（土地托管）该是我干的，你给我抢走了，我为什么支持你，配合你呢”。

（二）供销部门土地托管遭遇困境的主要原因

关系治理理性消解科层治理理性是导致供销部门土地托管遭遇困境的主要原因，具体分析如下。

1.供销部门土地托管遭遇困境的内部原因。历史地看，由于供销社历史遗留包袱沉重、经济实力较差、供销社职工社会心态调整困难等原因，乡镇基层社依然保留着“仅维持部门运转，不想替农民种地”的惯习依赖。因此，尽管县供销社制定了经营性收入奖励办法和供销社综合改革创新创优奖励等正向激励政策^②，乡镇基层社负责人的思想观念仍然难以改变。而从现实关系的协调情况看，开始尝试土地托管的岗乡镇基层社主任积极协调与其它基层社之间关系，然而，大多数基层社主任对他的做法持质疑、嘲讽的态度甚至会捣乱。对于大多数不积极开展土地托管的基层社，县供销社为了不打击其开展土地托管的积极性，建构与基层社法人的私人关联，宣布奖惩机制暂不执行。这一举措不仅加剧了供销社“不想开展托管”的惯习，而且形成了“不希望有其他基层社开展土地托管”的不良风气。供销部门内部关系并未理顺和协调、开展土地托管的积极性和主动性难以激发，供销部门负责人

^①资料来源：《国务院关于落实<政府工作报告>重点工作部门分工的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-03/29/content_5059540.htm。

^②“经营性收入奖励办法”的主要内容是对基层社开展土地托管、资金互助等经营性收入，给予一定比例的绩效奖励；而“供销社综合改革创新创优奖励政策”的主要内容则是对在为农服务中心项目建设和村社共建等方面工作突出、成效明显的乡镇基层社，给予供销社综合改革创新荣誉称号和一次性奖励基层社法人代表及班子成员2万元的奖金鼓励。

更多地基于个人利益最大化的目的，依据“规避风险”“推卸责任”“表面完成任务”“追求政绩”的逻辑开展土地托管实践，导致供销部门难以把握土地托管政策的发展机遇，这是供销部门土地托管遭遇困境的内部原因。具体表现在如下几个方面：

（1）村社共建工作进展缓慢。针对基层社主任年龄偏大，担当作为意识欠缺的现状，县供销社主任通过外部引入和内部调剂两种途径选拔敢于创业的中青年人担任基层社负责人。但是县级社主任基于规避风险的逻辑放弃了该计划，大多数基层社主任思想仍然较为保守。同时对于需要开展村社共建的基层社来讲，基层社负责人需要承担很大的风险。因为“村社共建”涉及到多元主体，非常复杂。村民、村委会和供销社三者中有一方出现问题，村社共建就会可能失败，甚至引发村民上访风险。因此，基层社主任基于规避风险的逻辑并不愿意积极开展村社共建，村社共建工作进展缓慢。

（2）服务中心难以有效运营。首先，服务中心建设过程中存在着建设数量过于庞大的问题。在追求政绩的导向下，每个乡镇都必须建设一个为农服务中心，建设数量庞大，供销部门没有时间和精力考虑运营的问题。其次，服务中心建设过程中存在着选址不合理问题。有些为农服务中心的选址，是以方便领导参观、打造政绩为目的，然而却距离服务农田较远，并不利于服务中心作用的发挥。最后，基层社和社属公司在服务中心合作利用方面难以实现有效合作。县供销社作为县属企业和基层社的主管部门，理应协调好二者在服务中心利用上的责权利关系，却基于推卸责任逻辑，以“行业指导不能干涉市场经营”为由拒绝协调。因此，为农服务中心虽然建设数量庞大，但是有效运营的却很少。

（3）合作组织未能有效合作。首先是“追求政绩”导向下合作组织成立的形式化。县供销社迅速加挂县级农民合作社联合社牌子，同时以行政命令方式要求 10 个基层社共同投资建立了丰源农业服务公司以彰显基层社的联合与合作。其次是“完成任务”导向下领办合作社的“假大空”。围绕着基层社领办领办合作社，县级社均制定了数量化的考核标准，考核标准与基层社主任及工作人员绩效挂钩。因此，在完成任务逻辑的导向下，基层社成立了数量众多的假合作社。最后是“规避风险”导向下合作组织的难以运营。实践中大多数合作社联合社都没有真正运作，其原因是基层社与经营大户都具有明显的规避风险倾向。

（4）资金互助业务难以开展。县供销社出于规避风险和追求政绩的需要，谨慎地选择了庄曹镇供销社和云青镇供销社等经济基础较好的供销社来开展资金互助试点。大多数基层社因资金实力有限难以满足县供销社的“政绩追求”需求而被排除在外。资金互助试点重要的目的之一便是为土地托管提供资金支持，进而实现土地托管与资金互助试点的共同发展。然而，基层社主任基于规避风险逻辑，更愿意将资金互助业务作为一项单向度的经营业务，而没有与土地托管紧密结合起来。因此，实践中资金互助并没有发挥对土地托管的资金支持作用，资金互助业务难以深入开展。

（5）供销部门土地托管面积虚增。在政绩逻辑的导向下，县供销社选择支持庄曹镇供销社、云青镇供销社和门石镇供销社等基层社开展土地托管，但是这依然满足不了县供销社追求政绩所需达到的土地托管面积。乡镇基层社基于完成任务的逻辑，通过泛化“土地托管”的定义虚报土地托管面积和给合作社进行“挂牌”的方式实现了土地托管面积的表面增加。截止到 2016 年底，供销部门上报的土地托管面积达到 20 万亩，而实际上供销部门土地托管面积只有 5020 亩。

2. 供销部门土地托管遭遇困境的外部原因。历史地看，由于受“供销社历史负担严重”“边缘化的政治地位”和“农经职能争夺战”等因素影响，县级政府和农业局等县直部门分别存在着“对供销社工作不太重视”和“对供销社不太支持”的惯习依赖。而从现实情况来看，供销社虽然采取“面向上”“面向同级部门”“面向下”等价值型关系理性积极处理与各方主体的关系，但依然无法实现与外部主体关系的真正协调。相关主体支持供销部门开展土地托管的积极性和主动性难以激发，更多依据规避风险和推卸责任的逻辑参与供销部门土地托管实践，同时与农村社会主体形成利益共同体，共同抵制供销社土地托管的开展。这是导致供销部门土地托管遭遇困境的外部原因。具体表现在如下方面：（1）村社共建工作难以获得乡镇政府和村委会的支持。对于乡镇政府来说，村社共建涉及多方主体利益，蕴藏着极大的风险，乡镇政府基于规避风险的考虑，不愿意支持供销社开展村社共建。而对于村两委干部来说，村社共建工作对于增加大多数村民利益和增加村集体经济都有很大作用，作为村庄当家人的村干部理应协助支持。然而，大多数村干部基于规避风险和推卸责任的逻辑，不愿意开展村社共建，甚至将“村社共建”视为“给他们添麻烦”的事情。（2）服务中心后续运营遭到“庇护”抵制。乡镇农业“三站”职工基于庇护关系的考虑并不愿意配合供销社的工作，只是在上级领导视察的时候，才会到为农服务中心应付检查。（3）供销社土地托管实践难以获得项目支持。县农业局、乡镇政府与“示范经营主体”已经形成庇护关系，阻碍了供销社项目的获得。

六、研究结论和政策含义

在“大国小农”背景下，中国农业现代化的难点是小农户与现代农业发展如何有效衔接，土地托管则通过创新服务型农业规模化的方式解决了这一难题。作为服务型规模经营的主要形式，供销社土地托管的探索实践关系到中国特色农业现代化发展和供销社综合改革的高质量推进。供销社开展土地托管虽然得到了各级政府的高度重视，但在实践中却遭遇了困境。关于土地托管遭遇困境的研究，目前学术界存在着政府、社会和市场三种研究视角。上述研究均不能解释复杂的社会现实，也无法完全解释供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因。本文以基层治理为研究视角，将土地托管视为一项公共治理的过程，以山东省共享县为案例，通过建构复合型治理理性框架分析供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因。研究发现：相关主体行为边界被限定、政策支持形式化和供销部门与农业部门职能重叠是导致供销部门土地托管遭遇困境的首要原因。历史因素积累使乡镇基层社的惯习依赖不断强化，供销部门内部关系没有理顺，开展土地托管的积极性和主动性难以激发，导致供销部门难以把握土地托管政策的发展机遇，这些是供销部门土地托管遭遇困境的内部原因。供销部门与相关主体的外部关系难以理顺，相关主体更多地基于个人利益最大化的目的，与农村社会主体形成利益共同体，共同抵制供销部门的土地托管实践，这些是供销部门土地托管遭遇困境的外部原因。

上述结论的政策含义主要有如下四点：

第一，要破除各方主体对供销部门的“污名化”理解，认识供销部门存续的重大意义。政府应该加强宣传，让各方主体充分认识到供销部门开展土地托管对于探索中国特色农业现代化道路所具有的重大意义，提高县级政府对供销部门工作的重视程度，在县供销社领导干部任命、供销社人员招聘和

资金安排方面加大支持力度，妥善协助解决供销社历史负担。

第二，要创新采用“财政切块”方法，协调好供销部门与农业部门的关系。为了支持供销社开展土地托管，减少农业部门与供销部门的协调困难，建议中央部门在项目发包的时候，对财政专项资金划块区隔，即从中央财政专项资金专门划出一定比例用于支持供销社土地托管开展。依次类推，省市县政府在推出地方性的土地托管专项补贴政策时，创新采取“财政切块”的方法支持供销部门发展。

第三，要提升供销社职责履行能力，激发其开展土地托管的积极性。供销部门应该积极践行为农服务宗旨，将“托管好土地”视为供销部门的最大政绩，县供销社应该积极履行其行业指导职责，加强政策协调，乡镇供销社要发挥市场经营的优势，积极开展土地托管。

第四，要加快供销社法制建设，为土地托管的开展提供法制保障。应尽快出台《供销合作社条例》，积极推动《供销合作社法》制定，加快供销社法制建设，为土地托管开展提供法制保障。同时，前文提到的，加强宣传、充分认识供销部门开展土地托管的重大意义，创新采用“财政切块”方法、协调好供销部门与农业部门的关系，提升供销社职责履行能力等建议均应在《供销合作社条例》或《供销合作社法》中予以明确或有所体现。

由于本文主要依据“典型性”原则选取共享县作为代表性案例，利用复合型治理理性框架分析供销部门土地托管遭遇困境的基层治理逻辑，缺乏与其他地区多种土地托管模式案例的比较。未来研究应该尽可能地选取不同地区多个案例进行比较分析，从而使本研究的分析框架更具有说服力。

参考文献

1. 暴丽艳，2009：《供销社在农业社会化服务体系中的作用及实现路径》，《经济问题》第2期。
2. 曾起艳、孙凯、仝志辉，2019：《基于农户选择视角的土地流转与土地托管比较分析》，《世界农业》第9期。
3. 陈建华、杨丽，2011：《土地托管合作社：农村土地流转的新模式》，《中国乡村发现》第2期。
4. 陈义媛，2017：《土地托管的实践与组织困境：对农业社会化服务体系构建的思考》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第6期。
5. 迟超楠、王志彬，2016：《制约农户土地托管的因素分析——以西安市长安区为例》，《山东农业大学学报（社会科学版）》第4期。
6. 费孝通，2007：《乡土中国》，上海：上海世纪出版社。
7. 高尚涛，2010：《关系主义与中国学派》，《世界经济与政治》第8期。
8. 管珊，2019：《农业经营模式创新与演化的多重逻辑——基于土地托管模式的分析》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第2期。
9. 韩鹏云，2020：《农业现代化治理的实践逻辑及其反思》，《宁夏社会科学》第4期。
10. 韩庆龄，2019：《小农户经营与农业社会化服务的衔接困境——以山东省M县土地托管为例》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第2期。
11. 韩俊，2019：《大力发展农业社会化服务》，《农村经营管理》第10期。
12. 胡凌啸、武舜臣，2019：《土地托管的内涵与实现：理论剖析与实践归纳》，《经济学家》第12期。

- 13.胡凌啸、周应恒、武舜臣, 2019:《农资零售商转型驱动的土地托管模式实现机制研究——基于产业链纵向整合理论的解释》,《中国农村观察》第2期。
- 14.罗必良, 2017:《论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化》,《中国农村经济》第11期。
- 15.梁漱溟, 1987:《中国文化要义》,中国香港:三联书店香港分店。
- 16.李芊蕾、秦琴, 2008:《试论中国人的“关系理性”》,《中共浙江省委党校学报》第3期。
- 17.吕亚荣、李登旺, 2013:《土地托管专业合作社:运作模式、成效、问题及对策建议——以嘉祥县鸿运富民合作社为例》,《农业经济与管理》第5期。
- 18.马克思·韦伯, 2004:《韦伯作品集(III):支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社。
- 19.马克思·韦伯, 1997:《经济与社会(上卷)》,林荣远译,北京:商务印书馆。
- 20.孙新华、钟涨宝, 2017:《地方治理便利化:规模农业发展的治理逻辑——以皖南河镇为例》,《中国行政管理》第3期。
- 21.王海娟、胡守庚, 2019:《自主治理与小农农业现代化的路径》,《农业经济问题》第9期。
- 22.王清, 2018:《政府部门间为何合作:政绩相容体的分析框架》,《中国行政管理》第7期。
- 23.武舜臣、曹丹丘、李乾, 2019:《抉择中的土地流转与土地托管:优劣之分还是条件差异》,《江苏大学学报(社会科学版)》第4期。
- 24.徐勇, 2017:《“关系权”:关系与权力的双重视角——源于实证调查的政治社会学分析》,《探索与争鸣》第7期。
- 25.杨洁、王兆亮、尹骞、季明川、杨萍、张勇, 2014:《基于SWOT分析的土地托管服务研究》,《山东农业科学》第10期。
- 26.杨磊、徐双敏, 2018:《中坚农民支撑的乡村振兴:缘起、功能与路径选择》,《改革》第10期。
- 27.杨雪冬, 2006:《论“县”:对一个中观分析单位的分析》,《复旦政治学评论》第1期。
- 28.于海龙、张振, 2018:《土地托管的形成机制、适用条件与风险规避:山东例证》,《改革》第4期。
- 29.张克俊、黄可心, 2013:《土地托管模式:农业经营方式的重要创新——基于宜宾长宁县的调查》,《农村经济》第4期。
- 30.张艳霞、刘全清、张宏彦、孟昭峰, 2012:《当前农村土地经营现状及托管的问题与对策——以中国农业大学万亩双高基地曲周县为例》,《河北农业科学》第8期。
- 31.张云昊, 2011:《规则、权力与行动:韦伯经典科层制模型的三大假设及其内在张力》,《上海行政学院学报》第2期。
- 32.张忠明、钟鑫, 2013:《土地流转的有效形式——土地托管模式》,《江苏农业科学》第7期。
- 33.詹恂、彭涛, 2008:《SNS对人际传播中行动过程的影响》,《新闻界》第6期。
- 34.赵晓峰, 2019:《地方政府在农业转型中的规模依赖行为分析——兼论小农户的发展困境及其消解》,《北京工业大学学报(社会科学版)》第5期。

（作者单位：¹西北农林科技大学人文社会发展学院；

²西北大学公共管理学院）

（责任编辑：陈静怡）

Why Does Land Trusteeship of Supply and Marketing Cooperatives Encounter Difficulties? Taking Gongxiang County in Shandong Province as an Example

DOU Shulong ZHANG Minghao

Abstract: Land trusteeship, as a breakthrough point of the comprehensive reform of supply and marketing cooperatives, has received strong support from the government. But in practice, the land trusteeship policy of supply and marketing cooperatives has encountered difficulties. This article takes land trusteeship of supply and marketing cooperatives in Shandong Province as an example and analyzes the deep-seated causes for the dilemmas of land trusteeship by constructing a rational framework of compound governance. The study finds that the rationality of bureaucratic governance limits the action boundaries of relevant subjects, and the formalization of policy support and the overlapping functions of supply and marketing cooperatives and agricultural departments are the primary reasons for the difficulties of land trusteeship of supply and marketing cooperatives. The internal relationship of supply and marketing cooperatives have not been smooth and coordinated, which makes it difficult to stimulate their enthusiasm and initiative to carry out land trusteeship policy. That is the internal reason for the land trusteeship dilemmas. It is difficult to straighten out the relationship between county-level supply and marketing cooperatives and external entities such as county-level governments, county-level departments, and township governments. Related entities, based on the purpose of maximizing their personal interests, form a community of interests with rural social entities and jointly resist land trusteeship of supply and marketing cooperatives. That is the external cause of the difficulties. Therefore, the government should take measures to promote the effective implementation of land trusteeship policy and deepen the comprehensive reform of supply and marketing cooperatives, such as breaking the stigmatized understanding of supply and marketing cooperatives of all parties, innovatively adopting the “financial segmentation” method, improving the ability of supply and marketing cooperatives to perform duties, and accelerating the legal construction of supply and marketing cooperatives.

Keywords: Supply and Marketing Cooperative; Land Trusteeship; Bureaucratic Governance Rationality; Relational Governance Rationality