

加快构建新发展格局，着力推动农业农村高质量发展

——权威专家深度解读党的二十大精神

编者按：习近平在党的二十大报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》中，为建设现代化强国、推进中华民族伟大复兴擘画了蓝图，并指出高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。为了进一步领会党的二十大精神，本刊编辑部邀请“三农”领域权威专家就加快构建新发展格局、着力推动农业农村高质量发展方面的内容进行深度解读，以飨读者。

全面推进乡村振兴必须坚持底线思维

魏后凯

党的二十大报告把全面推进乡村振兴作为加快构建新发展格局、着力推动高质量发展的五大重点任务之一，强调“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”，要“坚持农业农村优先发展”，“扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。

自党的十九大提出实施乡村振兴战略以来，经过5年的积极努力，乡村振兴的制度框架和政策体系已经形成，保障粮食安全和巩固拓展脱贫攻坚成果工作有序展开，乡村发展、乡村建设和乡村治理重点任务扎实推进，目前中国已经进入全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的新阶段（魏后凯，2022）。全面推进乡村振兴是一场蕴含着深刻变革的持久战，既要依靠新型城镇化不断减少农村人口，为农业适度规模经营和农民稳定增收创造有利条件，又要在城乡融合的背景下，充分挖掘农业的多种功能和农村的多元价值，全面深化农村改革，全力激发农村内生发展活力，建立各具特色的现代乡村产业体系，全面提升乡村建设质量和治理效能，不断提高农民收入和生活水平，加快农业农村现代化进程。可以说，全面推进乡村振兴是实现共同富裕的根本之策，也是实现高质量发展的关键途径，更是实现中华民族伟大复兴的底线任务。

然而，乡村毕竟不同于城市，它是指城镇或城市之外的其他地域空间，承担着与城镇不同的主体功能。从狭义看，乡村是指村庄所覆盖的广大地域，目前中国在统计上按实际建设将城镇（包括城区和镇区）以外的其他地域划为乡村。从广义看，乡村是指乡镇和村庄所覆盖的地域范围，如《中华人民共和国乡村振兴促进法》就把乡村界定为城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体，包括乡镇和村庄等^①。按照国土空间发挥的主体功能，大体可分为农业空间、生态空间、城镇空间三类。即使从广义来看，乡村大都属于农业空间和生态空间，其中农业空间以农业生产、农村居民生活为主体功能，包括农业生产空间和村庄等农村生活空间，生态空间则以提供生态系统服务或生态产品为主体功能，这与城镇空间以城镇居民生产生活为主体功能是不同的。由于主体功能定位不同，乡村振兴面临着更多不能触碰的红线或者不可逾越的底线，如耕地保护红线、农民利益不受损等，需要严格落实国土空间管控要求，充分保障农民权益，统筹好安全与发展。党的二十大报告特别强调：要“坚持底线思维”，不断提高“底线思维能力”。在全面推进乡村振兴中，更加需要坚持底线思维，强化底线意识，坚守底线、不越红线。

由于研究视角和研究对象的不同，学者们对底线的理解并不完全相同。一般认为，底线是指不可逾越的红线、警戒线、限制范围、约束框架（张国祚，2013），或者人们心理可以承受的最低限度和预定目标任务的最低要求（刘建伟、张静，2015）。乡村振兴是在坚守各项底线基础上的全面振兴。全面推进乡村振兴首先不能触碰红线，不可逾越警戒线，要严守设定的各种底线，确保底线任务的全面完成。这里所讲的红线和警戒线，实际上也是一种不可退让的最低要求。因此，从乡村振兴角度看，底线就是必须坚守并确保实现的最低要求。这种最低要求是一种底线任务，也是需要优先保障完成的基本任务。2016年4月，习近平总书记在小岗村农村改革座谈会上明确指出：农村改革“不管怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了”^②。这四个“不能”实际上是农村改革不能触碰的红线，也就是不可逾越和必须坚守的底线。总体上看，全面推进乡村振兴涉及的底线是多领域、多层次、多类型的。归纳起来，大体有四种类型。

一是安全底线。乡村振兴涉及到诸多安全问题，其中最重要的是粮食安全和生态安全。从粮食安全看，中国人口数量众多，国内粮食消费和需求量大，保障粮食安全始终是国家的头等大事。确保粮食安全，关键是守住粮食安全底线。党的二十大报告明确指出，要全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。这里所讲的18亿亩耕地红线是从耕地保障角度提出的粮食安全底线，实际上是一种单项的能力安全底线。国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出的粮食综合生产能力大于6.5亿吨的约束性指标，则是一个综合生产能力安全底线。2013年，中央经济工作会议确定的“谷物基本自给、口粮绝对安全”目标，可以看成是国家粮食安全的战略底线。从生态安全看，乡村生态环境保护任务繁重，近年来有关部门划定的生态保护红线、

^① 《中华人民共和国乡村振兴促进法》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第四号，第676页。

^② 习近平，2022：《论“三农”工作》，中央文献出版社，第201页。

自然资源利用上线、环境质量安全底线等，都是全面推进乡村振兴需要严格遵守的底线要求。

二是目标底线。为实现某项重大计划或行动，政府通常会提出完成预定目标的最低要求，这一最低要求即是目标底线。目标底线决定了重大计划或行动能否最终实现，它是必须确保完成的底线任务。例如，在2020年底之前，打赢脱贫攻坚战，实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫就是全面建成小康社会的目标底线。在全面建成小康社会之后，防止发生规模性返贫作为一项底线任务，成为过渡期全面推进乡村振兴的目标底线。因为如果发生了规模性返贫，说明过去脱贫攻坚的成果并不牢固，全面建成小康社会的成色就会受到影响。把防止发生规模性返贫作为一个底线任务，既有利于进一步巩固脱贫攻坚成果，全面提升脱贫质量和成色，又可以为脱贫地区接续推进乡村振兴奠定坚实基础。可以预见，在过渡期之后，确保欠发达地区如期实现乡村振兴将成为未来全面推进乡村振兴的目标底线。

三是制度底线。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是中国在改革实践中逐步形成并不断巩固和完善的农村基本经营制度。坚持农村土地农民集体所有，这是坚持农村基本经营制度的“魂”^①，也是农村改革和乡村振兴必须坚守的制度底线，决不容许以任何借口、任何形式侵占农村集体资产资源资金。国家制定的有关法律条文和标准，有许多都是底线要求，属于制度底线的范畴。例如，国家在食品卫生、环境保护、种子质量、农产品质量、饮用水安全等方面制定的强制性标准就是一种底线要求，无论城市还是乡村都应该严格执行。需要指出的是，无公害农产品是指有毒有害物质控制在安全允许范围的农产品，有关部门曾制定了无公害农产品标准，并据此开展无公害农产品认证，但事实上无公害是一种底线要求，“有害”农产品当然是不允许生产和销售的。

四是利益底线。坚持“维护农民经济利益、保障农民政治权利”，是中国农村改革的基本经验之一（魏后凯、刘长全，2019年）。党的二十大报告明确指出：要“赋予农民更加充分的财产权益”，“保障进城落户农民合法土地权益”，充分反映了中央对维护农民权益的高度重视。全面落实和维护农民在经济、政治、文化、社会等领域的各项合法权益，确保农民利益不受损，是一项最基本的底线要求。无论是土地流转、资产入股、股权收益分配还是有关政策制定，都必须把保障农民利益放在首位，坚决制止和严惩各种损害农民利益的行为，切实守住维护农民合法权益的底线。例如，前些年一些地方禁养区、限养区和养殖区划分不科学，随意扩大禁养限养范围，严重影响了农民生计，损害了农民利益，后来不得不全面纠正禁养区扩大化问题。在守住农民利益底线基础上，还要通过合理的制度安排，赋予农民更加充分的各项权益尤其是财产权益，让农民更多分享政策红利和产业链增值收益。

底线思维是习近平治国理政的重要思维范式（刘建伟、张静，2015），它是一种以“底线”为基本导向的系统战略思维方法，主要通过找准底线、守住底线，防止发生最坏的结果，从而调控事物朝着预定的目标和方向发展。简单地说，就是“凡事要从坏处准备，努力争取最好结果，做到有备无患”^②。在实施乡村振兴战略中坚持底线思维，就是立足乡村特色和功能定位，遵循乡村发展规律，通过系统的

^①习近平，2022：《论“三农”工作》，中央文献出版社，第82页。

^②中共中央党史和文献研究院，2020：《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》，中央文献出版社，第5页。

评估和科学研判，设定乡村振兴中的各种底线，并提出化解风险、优于底线的政策措施，在确保底线任务的基础上实现最好的预期目标。为此需要完善三项制度。

首先，科学设定预定底线。确定科学合理的预定底线，这是坚持底线思维的逻辑起点，也是坚守底线的重要基础和前提条件。作为一种刚性约束的预定底线，18 亿亩耕地红线就是考虑多方面因素确定的保障中国粮食安全所需要的耕地总数，“十一五”规划设定为 18 亿亩，“十二五”规划为 18.18 亿亩，“十三五”规划为 18.65 亿亩。国土空间规划中的耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，也是采取相应技术方法确定的预定底线。以上“三线”均是不可逾越的红线，属于刚性的国土空间管控底线。目前，乡村振兴中最容易触碰的刚性管控底线，主要有永久基本农田控制线、生态保护红线、地表水源和地下水源一级保护区范围线、重点生态公益林范围线、自然保护区核心区和缓冲区范围线等（童俊等，2021）。尤其是在耕地保护方面，近年来一些地方突破土地用途管制政策，耕地“非农化”屡禁不止，基本农田“非粮化”较为严重，有的甚至借建设设施农业和现代农业产业园之名，变相搞房地产开发。这种情况的出现，除了受经济利益的驱使和土地用途管制不严，规划和底线设定不够科学也是重要原因。为此，需要从实际出发，采用科学的方法，综合考虑多种因素，兼顾各方面利益诉求，合理分类确定底线，提高预定底线的科学性。如果底线设定不科学，或者不符合实际，既会影响实施效果，也会造成农民利益受损，挫伤农民的积极性。

其次，实行负面清单制度。实施乡村振兴战略，既要有一系列支持政策和激励性的制度安排，明确鼓励发展的方向和重点领域；还要实行负面清单制度，设置一些不可逾越的红线，明确禁止和限制发展的领域。只有把支持导向与负面清单有机结合起来，才能保障乡村振兴战略得到全面有效的贯彻实施。近年来，有关部门和地方在实践中已经开展了乡村振兴负面清单制度的有益探索，如财政部明确了乡村振兴专项债的支持导向及负面清单，湖北省孝感市等制定了乡村振兴负面清单，一些村庄也实行了负面清单管理。作为一部具有统领作用的基础性、综合性法律和促进法，《中华人民共和国乡村振兴促进法》也将一些禁止性规定纳入相关条文中。这些禁止性规定主要集中在耕地保护、环境保护、村庄建设等方面。如在耕地保护方面，严格禁止违法占用耕地建房；在环境保护方面，禁止违法将污染环境、破坏生态的产业、企业向农村转移，禁止将有毒有害废物用作肥料或者用于造田和土地复垦，等等；在村庄建设方面，严禁违背农民意愿、违反法定程序撤并村庄^①。为建设宜居宜业和美乡村，当前应聚焦耕地保护、生态环境保护、农民权益保护、乡村产业发展、村庄规划、乡村建设、乡村治理、农村金融等重点领域，建立并实施乡村振兴负面清单制度。除国家层面制定一些重要的禁止性或限制性规定外，各地方政府可根据自身实际制定具体可操作的乡村振兴负面清单。此外，要积极倡导村委会将负面清单纳入村规民约之中，合理引导和规范村民行为。

第三，完善激励约束机制。激励约束机制是引导和规范主体行为的根本动力和制度保障。要充分利用大数据和信息技术，全面整合各部门、各地区的数据资源，建立全国统一共享的乡村振兴大数据

^① 《中华人民共和国乡村振兴促进法》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021 年第四号，第 681-682 页。

平台，为科学设立预定底线和加强底线管控提供数据支撑。在此基础上，根据乡村振兴的不同领域，分类建立相应的评价指标体系和分级预警制度，对各地落实、坚守和触碰底线的情况进行全面监督和预警。要进一步完善中央生态环保督察制度和国家土地督察制度，建立健全农村集体资产监管机制，加强对乡村振兴中各类触碰底线行为的监督检查和监管执法力度。对严守底线、成效显著的，要加大奖励和补助的力度，及时总结经验并加以推广；对执行不力、触碰底线的，要进行约谈、通报批评，严重的要给予处分，并追究法律责任。在乡村振兴各类底线管控中，要把粮食安全底线管控放在更加突出的优先位置。近年来，中国粮食主产区呈现出萎缩的态势，全国粮食调出逐渐向少数主产省份过度集中，主销区、产销平衡区粮食自给率不断下降。在新形势下，亟需全面落实粮食安全党政同责，建立起主产区、主销区和产销平衡区责任一起扛的长效机制，除了粮食主产区外，主销区和产销平衡区也应承担更多的粮食安全责任。

参考文献

- 1.刘建伟、张静，2015：《习近平国家治理的底线思维》，《广州大学学报（社会科学版）》第8期，第5-10页。
- 2.童俊、黄银、肖运来、刘晓飞，2021：《基于底线思维的乡村规划策略探讨》，《华中农业大学学报》第5期，第98-107页。
- 3.魏后凯，2022：《实施乡村振兴战略的重大理论与伟大实践》，《中国经济时报》9月8日，第3版。
- 4.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，第2-18页。
- 5.张国祚，2013：《谈谈“底线思维”》，《求是》第19期，第49-50页。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

畅通城乡要素流动重在消除体制机制障碍

叶兴庆

在新中国成立以来的中国式现代化进程中，城乡之间要素流动的独特制度安排，对工业化和城市化发挥了重要推动作用，也对农业农村农民带来深远影响。接续推动和拓展中国式现代化，到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国、全面实现乡村振兴，迫切需要进一步消除制约“人、地、钱”等要素在城乡之间顺畅流动、高效配置的体制机制障碍。

一、进一步畅通城乡要素流动的重要性

新中国成立特别是改革开放以来，城乡之间的要素流动规模巨大。劳动力从农业向非农产业、从乡村向城市大规模净转移，提高了全社会劳动生产率。土地从农业向非农产业、从乡村向城市大规模净转移，提高了土地创造财富的能力。前期资金通过工农业产品价格“剪刀差”等途径从农业向工业、从乡村向城市的大规模净转移，提高了工业化和城市化的资金积累能力；后期通过农业支持保护政策、公共财政覆盖农村基础设施和公共服务等途径，转向工业反哺农业、城市支持农村。70多年的城乡要素流动，使中国式现代化的资源动员具有较强内生性，是中国之所以能够“不走一些国家通过战争、殖民、掠夺等方式实现现代化的老路”^①、使中国式现代化具有和平发展特质的历史逻辑。

在中国式现代化新征程中，迫切需要进一步畅通城乡要素流动。第一，畅通城乡要素流动是增强国内大循环内生动力和可靠性的迫切需要。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，加快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是推动高质量发展的内在要求。对构建新发展格局而言，增强国内大循环内生动力和可靠性是重中之重；对国内大循环而言，畅通城乡要素流动是增强其内生动力和可靠性的重要途径。畅通城乡劳动力流动，使劳动力从边际生产率低的农业和乡村进一步向边际生产率高的非农产业和城市转移，不仅可以提高这些转移劳动力家庭的收入和生活水平、为扩大内需提供基础支撑，而且可以对冲人口红利下降的一系列负面影响，提高非农产业和城市经济活动的全要素生产率。畅通城乡土地流动，使乡村闲置宅基地和公益性建设用地、低效利用的集体经营性建设用地和部分农用地，在符合国土空间规划、保障农村集体土地所有权权利人利益的前提下，通过空间置换或就地转为城市建设用地，可以为更有效率的经济活动提供土地要素保障。畅通城乡资金流动，既可以提高包括农民自有资金和城市资本在内的市场化资金的配置效率，也可以提高财政性资金分配的公平性，促进城乡差距缩小、农民财产性收入增长和购买力提高。

第二，畅通城乡要素流动是全面推进乡村振兴的迫切需要。乡村振兴是包括产业、人才、文化、生态、组织振兴在内的全面振兴。城乡要素流动不仅有利于促进工业化和城市化，在一定条件下也有利于全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化注入活力。在劳动力层面，“新农人”入乡，可以推动农村新产业、新业态和新商业模式发展，拓展农村产业发展边界；“新乡贤”回乡，可以推动乡村公益设施建设、公序良俗养成、治理效能提升；科技、教育、文化、卫生等人才下乡，可以促进城市现代文明向乡村延伸，提高农村基本公共服务质量。在土地层面，工业化和城市化产生的土地增值收益通过多种途径返回农村，一定程度上可以促进农村发展；城市资本下乡后要与农用地或农村建设用地结合，使农村土地在未进入城市空间的情况下也可以得到更有效利用。在资金层面，财政性资金可以为农村基础设施和公共服务体系建设、运营、维护提供重要资金来源，下乡城市资本可以为现代种养业、现代农业服务业、农产品加工业、乡村旅游业等发展带来理念、技术、管理和市场。

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》10月26日，第1-5版。

二、进一步畅通城乡要素流动的体制机制障碍和改革思路

评价城乡要素流动制度安排的绩效，要坚持系统观念和历史思维。在中国式现代化 70 多年历史进程的早期阶段，面对人口众多、城乡二元结构鲜明的基本国情和封锁围堵的外部环境，城乡要素流动必须服务和服从于国家工业化的需要，为此而构建起的城乡二元体制成为计划经济体制的重要支柱。改革开放后一个时期，城乡二元体制有所松动，工农产品交换关系朝着有利于农业的方向调整，农民兴办乡镇企业和进城务工经商逐步增多。党的十六大首次直面“城乡二元经济结构还没有改变”这一突出问题^①，首次明确要求统筹城乡经济社会发展，破除城乡二元体制的力度明显加大。党的十八大以来，中央明确要求加快完善城乡发展一体化体制机制、促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，实施乡村振兴战略、建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，城乡要素流动更趋活跃。但与构建新发展格局、推动高质量发展的新要求相比，城乡之间“人、地、钱”等要素流动仍存在体制机制障碍亟待破除。

（一）城乡之间“人”的合理流动的体制机制障碍与改革思路

在中国式现代化进程中，城乡之间“人”的流动规模巨大，走出了一条中国式农民进城道路。农业富余劳动力大规模转向非农产业和城市，是中国经济增长的重要推动力量，也是中国全要素生产率提高的重要源泉。尽管在推进以人为核心的新型城镇化进程中，国家强调保护农民工权益，促进农民工市民化，但受城市户籍制度等限制，相当数量的进城农民工依然具有高流动性特征，这给经济社会发展带来不利影响：为给返乡留退路，迟滞了承包地和宅基地的流转，不利于农业经营规模扩大和农业劳动生产率提高，宅基地和农房大量闲置；缺乏在务工城市定居的预期，抑制了城市化的扩内需效应，降低了农民工本人和用工企业对职业技能进行长期投资的内在动力；部分农民工为照顾留守农村的老人和儿童，过早退出城市就业市场，在农村得不到有效利用，加快了人口红利下降的步伐；农村留守儿童得不到父母关爱，进城农民工子女享受不到平等的受教育机会，不利于下一代健康成长和社会阶层流动。同时，城市有下乡创业意愿的人员、有下乡居住生活需求的人员，也难以进入农村，不利于农村人口结构的优化和社会活力的增强。

解决上述问题，需要从城市和农村两端加大改革力度。在城市端应开展的改革包括：第一，转变城市户籍制度改革思路。目前按城市人口规模确定户籍放开尺度的思路，以现行户籍制度将长期存续下去为逻辑前提，以户籍为墙把常住人口一分为二，分别提供不同的公共服务，非户籍人口只有翻越户籍高墙后才能享有更好的公共服务。问题在于，能够落户的城市，农民不愿放弃农村户籍而去获取这类城市的户籍；农民愿意放弃农村户籍而去落户的城市，这类城市落户门槛又高不可攀。应把改革着力点放在推进城市公共服务全覆盖上。一方面，禁止新出台任何与户籍挂钩的公共服务；另一方面，对目前仍与户籍捆绑的公共服务进行全面梳理，按先易后难的原则，制定逐项剥离的时间表，最终使

^①江泽民，2005：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，中央文献研究室，2011：《十六大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第1-45页。

户籍成为人口登记管理工具而非社会身份标志。第二，改进人地和人钱挂钩机制，从城市建设用地指标、财政性建设资金分配与吸纳落户人口数挂钩，调整为与全部常住人口规模和公共服务对全部常住人口覆盖的深度挂钩，形成“人多一土地和投资多一人多”的正向激励。第三，从长远看，应建立与常住人口规模正相关的地方税体系，形成“人多一税多一公共服务好一人多”的良性循环。

在农村端应开展的改革包括：第一，建立农村“三权”市场化退出机制。包括土地承包权、宅基地资格权、集体资产股权在内的农村“三权”以农民集体成员权为根基、以成员家庭为赋权和权利行使单元。但根据现行农村集体产权制度，这些权利无法以成员个人或成员家庭为单元按市场化方式退出。尽管根据现行政策，进城农民工可以在持有这些权利的情况下落户城市，但不少农民工仍担心进城落户后会失去这些权利。为打消这些人的顾虑，应在即将出台的农村集体经济组织法中，明确农村集体经济组织成员与村民自治组织成员、农村常住人口、农村户籍人口的区别。探索建立农村“三权”收储基金，基金来源于国家安排的土地整治资金、收回承包地出租后的租金收入、收回宅基地再利用或复垦后的指标交易收入等。第二，探索建立农村集体经济组织成员加入机制。迄今能够新取得农村集体经济组织成员权的人，仅限于现有成员家庭的新出生人口、嫁入或入赘人口、合法收养人口。这种加入机制具有极强的封闭性，随着年轻的、文化程度较高的成员逐步退出，存量成员的结构将加速老龄化。应按为农村集体经济组织所作贡献、履行相关义务、居住生活年限等条件，吸收部分新成员，赋予其单项或完整成员权。

（二）城乡之间“地”的合理流动的体制机制障碍与改革思路

土地是连接城乡的重要纽带，在工业化和城市化进程中表现为土地作为要素从农村大规模流向城市。中国长期实行的建设用地必须使用国有土地、国有土地通过征收农村集体土地而来、征收按原用途补偿的独特制度安排，降低了中国工业化的土地要素成本，增强了中国城市化的资金筹集能力，更为关键的是发挥了政府在土地征收中的主导作用，大幅度降低了土地征收的协调成本。但这套制度安排也带来明显问题：被征地农村集体经济组织和农民对土地增值收益的分享不足，产生一系列社会矛盾；土地征收成本低，导致城市国有土地低效利用；农村集体土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设，限制了外来资本进入乡村的途径；农村宅基地使用权不得单独转让给非本集体经济组织成员，不仅抑制了宅基地使用权的价值实现，而且减损了农房财产权的市场价值。

解决上述问题，应采取以下改革措施：第一，深化征地制度改革，提高农民在土地城市化增值收益中的分配比例。严格界定公共利益涵盖的范围，缩小政府征地权的适用范围，完善被征地农民多元化利益补偿机制。对不适用征收但有必要从农村转向城市的土地，应更大程度上发挥市场机制的作用。国土空间规划确定的城市建设区外的农村，其土地无法就地城市化，可通过将城市化地区土地出让收入的一定比例用于农业农村、促进城乡建设用地增减挂钩结余指标和农村土地整治新增耕地指标跨区域交易等途径，使其间接分享城市化地区的土地增值收益。第二，深化农村集体经营性建设用地入市制度改革。应扩大试点地区范围、拓展试点内容，在提高入市主体的市场主体地位、扩大入市土地用途、促进入市收益与被征地收益平衡等方面加大改革力度。促进农村集体公益性建设用地、村庄空闲土地、废弃宅基地等就地或易地集中转为经营性建设用地入市。第三，深化农村宅基地“三权分置”

改革。拓展资格权的实现方式和市场化退出通道，在坚持自住、防止建别墅大院的前提下，探索扩大宅基地使用权转让受让人范围的具体做法。

（三）城乡之间“钱”的合理流动的体制机制障碍与改革思路

新中国成立后一个时期，中国工业化具有较强的内生性，主要靠工农业产品价格剪刀差、税收和储蓄等方式从农业提取资金积累。尽管实行市场化改革后中国强调农业是国民经济的基础、要大力发展农业，但受从农业提取工业化资金积累惯性的作用，直至加入世贸组织后的头几年中国对特定产品的黄箱支持总量仍是负值。2004年以后，中国进入工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段，通过财政转移支付、农产品价格支持逐步实现资金净流入农业农村，但通过储蓄仍呈现资金净流出农业农村。与此同时，通过市场主体直接实现的农村资金进入城市、城市资金进入农村的活动也遇到一些障碍。

解决上述问题，应采取以下改革措施：第一，完善财政转移支付体系，提高财政支农效能。提高农业多种功能和乡村多元价值在财政转移支付核算因素中的权重，逐步缩小粮食主产区和以生态功能为主地区与全国的人均财政支出水平差距。探索建立乡村振兴基金，发挥财政性资金在农业园区建设、农村新产业发展中的先导作用。扩大非特定产品“黄箱”政策空间利用率，加大“绿箱”政策实施力度，提高农业综合产能和产业韧性。第二，建立健全促进农村储蓄资源转化为农村投资的有效机制。加大再贷款、再贴现、存款准备金、信贷担保等支持政策力度，积极运用金融科技手段，降低金融机构在农村开展业务的成本和风险，促进农村普惠金融发展。深化农村产权制度改革，扩大有效抵押物范围。第三，支持和引导社会资本投资农业农村。提高各类规划、土地政策等的稳定性、可预期性，增强社会资本的 confidence。加强农村社会信用建设，改善农村营商环境，降低社会资本的维权成本。第四，支持和引导农村集体经济组织有效投资。探索乡村产业振兴的实现方式，破除“村村振兴”的局限性，鼓励农村集体经济组织走出村域，以产权为纽带到区位条件更好的其他村域联合发展、到县域内甚至市域内的产业园区集聚发展，实现“产业出村、收益回村”。

三、进一步畅通城乡要素流动的价值导向

在中国式现代化新征程中，进一步畅通城乡要素流动的出发点是全面推进乡村振兴。应处理好政府与市场的关系，既要发挥市场在城乡要素流动中的决定性作用，也要更好发挥政府作用，防止要素从农村向城市单向流动。促进“人”在城乡之间流动，应遵循城市化的大趋势，继续降低乡村人口总量和占比；引导“新农人”、“新乡贤”、市民下乡，应有利于优化乡村人口和社会结构，避免与世居村民争资源。促进“地”在城乡之间流动，既要着眼于分享土地城市化产生的增值收益，也要兼顾乡村振兴对建设用地的需求，还要严守耕地红线。促进“钱”在城乡之间流动，要适度容忍农村基础设施和公共服务的高成本，处理好公平与效率的关系；资本下乡要有情怀，在追求合理回报的同时，要注重带动小农而不是排挤小农。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部）

确保粮食安全，推进国家安全体系和能力现代化

杜志雄

习近平总书记在党的二十大报告中，全面总结了十八大以来中国所取得的巨大成就，对未来五年甚至更长时间推进中国式现代化的重点任务做了全面部署。报告对于开启未来中国发展新征程具有纲领性指导意义。

一、粮食安全是国家整体安全的重要组成部分

党的二十大报告的一个鲜明特色是高度重视统筹发展和安全在全面推进中国式现代化中的战略地位，并首次在报告中将“国家安全”课题作为一个独立的部分予以详尽论述，强调要推进国家安全体系和能力现代化，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全等。

众所周知，粮食是生存之基、百价之基。在中国这样一个人口与土地、水等基础性资源匹配度较低的人口大国，解决人民吃饱吃好的粮食安全问题从来都不仅仅是一个简单的农业产业发展的经济问题，它同时也是一个事关国家整体安全的政治问题。将粮食安全上升为国家整体安全的重要组成部分也是十八大以来我们党的理论与实践创新的重要成果之一。其标志性事件是2015年7月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议正式通过的《国家安全法》。该法第二十二条明确规定：“国家健全粮食安全保障体系，保护和提高粮食综合生产能力，完善粮食储备制度、流通体系和市场调控机制，健全粮食安全预警制度，保障粮食供给和质量安全。”

二、粮食安全要从“全方位”视角采取系统化措施来保障

党的二十大报告进一步指出，要“全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”这三句话对中国粮食安全目标以及确保粮食安全的措施做出了全面且明确的界定。

首先是中国粮食安全目标问题。报告指出，要“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。这是一个关于粮食安全目标的形象说法，具体而言是要做到“谷物基本自给，口粮绝对安全”。中国是一个人口大国，尽管中国粮食产量在十八大以来有了稳定增长，基本上可以稳定在6.5亿吨的水平之上，人均占有水平也超过国际公认的400公斤的警戒线，但是，由于随着居民收入水平提升所带来的消费

提档升级对粮食的需求还在上升、包括土地和劳动力在内的国内粮食生产成本不断上升对粮食增长的抑制性增强、世界粮食可贸易量水平相对恒定且世界粮食供应链不稳定导致粮食进口风险的存在等等问题，真正端牢中国人的饭碗、实现粮食安全实际上仍然是一件十分不容易的事。食为政首，谷为民命，正因如此，习近平总书记多次强调“保障好初级产品供给是一个重大战略性问题，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中，饭碗主要装中国粮。”“决不能在吃饭这一基本生存问题上让别人卡住我们的脖子。”“对粮食安全不能有丝毫松懈。”

其次是确保粮食安全的措施问题。实现“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”的粮食安全目标不是一句空话，而是要有系统化、接续性的措施来保障。党的二十大报告以“全方位夯实粮食安全根基”的“全方位”高度概括和浓缩保障粮食安全的措施。

众所周知，粮食安全从国内粮食产业链视角看，它是一个关于粮食生产技术和投入品供给（产前）、生产结构和生产方式（产中）以及收储运销和最终消费（产后）的系统和连续的叙事。既然是一个系统和连续的事，当然确保粮食安全的国内措施也就必然是“全方位”的重要体现之一。党的十八大以来，习近平总书记围绕确保粮食安全以及系统和全面地确保粮食安全的措施进行了一系列论述和部署。

从粮食生产前端看，高度重视良种对于保障粮食产出安全的重要作用，将打赢种业翻身仗视为确保粮食安全的前提性措施。习近平总书记指出，“农业现代化，种子是基础，必须把民族种业搞上去，把种源安全提升到关系国家安全的战略高度，集中力量破难题、补短板、强优势、控风险，实现种业科技自立自强、种源自主可控”。2020年，中央经济工作会议把“解决好种子和耕地问题”列入2021年八项重点任务之一，指出“要加强种质资源保护和利用，加强种子库建设”，“要开展种源‘卡脖子’技术攻关，立志打一场种业翻身仗”。2021年，中央一号文件再次对“打好种业翻身仗”做出顶层设计和系统部署。种子是农业的“芯片”，也是其他农业科技进步的重要载体，解决种子“卡脖子”的问题，是确保粮食安全的首要措施。截至目前，我国主要农作物良种已基本实现全覆盖，自主选育品种面积占95%以上，水稻、小麦两大口粮作物品种自给率达100%，良种在农业增产中的贡献率超过45%。

从粮食生产中端即粮食生产过程看，高度重视粮食生产领域（产中）的状况在保障粮食产出安全中的核心作用，将保护种粮农民和粮食主产区政府的积极性视为确保粮食安全的基础性措施。除了保护种粮积极性，产中措施还包括农业生产主体培育、在耕地特别是优质耕地种粮、建设高标准农田提升耕地数量和质量、树立大食物观（增加食物种类、增加来源结构以及两者综合措施等）等等。强调要通过家庭农场和合作社等农业生产主体培育，确保始终有人种地种粮；要通过辅之以利，通过生产者补贴、粮食主产区补贴，保证种粮农民以及粮食主产区政府生产粮食的积极性，还要通过辅之以义，通过粮食生产党政同责，夯实粮食生产的政府责任，同时让粮食主产区、主销区和产销平衡区共担粮食安全责任等。

从粮食生产后端看，高度重视粮食产后在收获、储运、加工、流通以及消费环节对保障粮食安全的关键作用，将这些环节的减损降费视为确保粮食安全的重要补充性措施。既要抓好粮食生产储备运输体系建设，更要遏制住粮食消费环节的巨大浪费。据有关科研单位和专家测算，仅农户储藏、运输、

加工等环节每年损失浪费的粮食就相当于2亿人一年的口粮（詹琳、杜志雄，2021）。在消费环节，餐饮浪费现象同样也触目惊心、令人痛心！为此，习近平总书记专门做出批示，全国人大也制定了《中华人民共和国反食品浪费法》，通过立法降低粮食产后浪费。

用好国际资源，适度进口粮食也是“全方位”夯实粮食安全根基的题中应有之义。要在多元化粮食进口渠道、通过农业技术合作扩大世界粮食总供给和可贸易量水平、优化国际农产品供应链管理、积极参与国际农业治理规则制定和完善等方面花大力气，取得成效。

三、加快农业强国建设确保粮食安全

夯实粮食安全根基，还要与“建设农业强国”保持高度一致，是农业强国建设的重要任务。总书记在报告中针对中国农业大而不强、农业农村现代化仍然是整体现代化的短板弱项的现实，提出要“加快建设农业强国”，并将其视为乡村振兴固粮食安全底板的重要目标。这是一个在中国农业现代化发展史上具有新意的举措。但正如农业现代化是一个不断演化的动态过程一样，农业强国同样是相对的，且难有一个绝对的标准。纵观世界农业发展的现实，真正的农业强国数量较少，且主要表现为某些局部相对于其他国家更好更强一些，特别是农业强国在吃饭问题上不会被人“卡脖子”。因为农业不同于其他产业，它赖以生存的立地条件就存在先天的差别，因而农业现代化不简单等同于农业强国。比如，日本农业在农产品品质、农业科技研发和运用、农业产业融合等方面有较强的优势，农业现代化水平较高，但以农产品自给率、国际竞争力来衡量，它可能又很难被认为是农业强国。

建设农业强国，实现从农业大国向农业强国的跨越，具有重要战略意义。近十年来，围绕农业农村现代化、围绕粮食生产和安全，中国已经采取了一系列的措施，并在重要农产品稳产保供等方面已经取得突出成就。但从中国农业现代化发展的现实以及中外农业发展的比较看，现阶段中国现代农业离农业强国目标还有距离。未来中国农业强国建设的重点需要在解决中国农业高物质投入依赖型农业增长方式转变不充分、农业科技创新支撑农业稳定增长能力尚不强、重要农产品特别是粮食综合供给保障能力与需求之间有缺口、农产品供给数量和质量与需求欠匹配、农业生产主体承担市场风险的能力还较弱、生产成本高位运行且呈现继续上涨以及由这几个方面的核心问题决定的中国农业国际竞争力不显著等问题上下功夫。解决好这些问题既是农业强国建设的重点，更是农业强国建设的困难和挑战所在。

参考文献

- 1.詹琳、杜志雄，2021：《统筹食品链管理推动粮食减损降费的思考与建议》，《经济纵横》第1期，第90-97页。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

大食物观引领农食系统转型，全方位夯实粮食安全根基*

樊胜根

粮食安全是“国之大者”。坚持人民至上，从更好满足人民群众日益多元化的食物消费需求出发，习近平总书记在党的二十大报告中要求“树立大食物观”“全方位夯实粮食安全根基”。大食物观为粮食安全赋予了新的内涵，对农业食物系统（以下简称农食系统）转型提出了新的要求。树立大食物观已经成为国家粮食安全战略的重要组成，全面认识和深刻理解大食物观为什么提出、内涵是什么、有什么新要求、如何践行，对于新形势下保障我国粮食安全、推进乡村振兴战略、助力实现农业农村现代化具有重要意义。

一、我国农食系统面临的新挑战

改革开放以来，我国在保障粮食安全和提高全民营养方面取得卓越成绩，到 2021 年年底粮食生产实现“十八连丰”，口粮绝对安全。随着全面建成小康社会目标的实现，我国营养不足发生率显著降低，膳食能量供应不足问题已得到根本性改善（中国营养学会，2021），居民膳食消费结构由“粮菜型”向“粮肉菜果”多元型食物需求转变。

农食系统是提供居民食物与营养供应，满足食物消费和营养健康需求的保障，也是实现国民营养、粮食安全、环境生态和经济社会可持续发展的重要基础（Fan et al., 2021; FAO et al., 2021; 周应恒等，2022），其涵盖农业、林业、牧业、渔业和食品工业的食物生产、储藏、运输、加工、销售和消费环节及所有的参与者及其相互关联作用，以及所嵌入的更广泛的经济、社会和自然环境（中国农业大学全球食物经济与政策研究院等，2022）。然而当前，我国农食系统正面临膳食结构不合理、资源趋紧和环境退化、国际环境不稳定等多重风险挑战。第一，居民面临膳食不平衡的问题，微量营养素不足和超重肥胖同时存在。中国居民食用油和盐摄入量偏高，而全谷物、深色蔬菜、水果、奶类、鱼虾类和大豆类摄入普遍不足（中国营养学会，2021）。我国成年人超重肥胖率超过 50%，6-17 岁、6 岁以下儿童超重肥胖率分别达到 19%和 10.4%（国家卫生健康委疾病预防控制局，2020）。2017 年中

*项目来源：国家自然科学基金国际（地区）合作与交流项目“全球背景下优化中国农业补贴促进农业食物系统转型”（批准号：72061147002）。

国有 310 万人的死亡与糖尿病和心脏病等饮食相关疾病有关（中国营养学会，2021）。第二，资源环境方面，高投入驱动农业与食物生产、流通（储藏、加工、运输）、消费方式的环境代价高昂、不可持续。我国生态环境本底脆弱，局部区域生态系统质量不高、稳定性弱等问题突出，农业生产或其他活动挤占和破坏重要生态系统和重要生态空间问题仍时有发生，生态安全形势依然严峻。全球变暖、气候变化导致极端天气和自然灾害频发（Rosenzweig et al., 2020），影响农业生产，2008-2018 年中国农业受气候灾害影响遭受的损失累计达 9760 亿元人民币，占全球农业累计损失总量的 55%（FAO，2021）。第三，国际环境方面，国内与国际两个市场联系越来越紧密，但复杂的国际形势和突发事件加剧了贸易和投资风险。我国大宗农产品进口依赖度不断提高。2021 年，包括大豆在内的粮食进口量达到 16454 万吨，相当于当年国内粮食总产量的 24%。世界百年未有之大变局叠加全球疫情、气候变化和地区冲突，给全球粮食市场带来剧烈冲击，也增加了我国粮食安全面临的外部风险（程国强、朱满德，2020）。

因此，在新时期多重风险挑战下，保障粮食安全要求关注重点从粮食生产拓展到食物全产业链，推动建设多元化食物供给体系，从侧重数量向注重食物“数量、结构、质量”多重目标拓展，全方位夯实粮食安全根基。

二、大食物观的科学内涵

大食物观是新时期我国粮食安全观的发展，是为了全面应对未来食品安全风险挑战，保障多元化食物供给安全。2015 年中央农村工作会议首次在中央层面正式提出“树立大农业、大食物观”。2016 年“树立大食物观，面向整个国土资源，全方位、多途径开发食物资源，满足日益多元化的食物消费需求”被写入中央一号文件。2017 年在中央农村工作会议上，习近平总书记指出：“老百姓的食物需求更加多样化了，这就要求我们转变观念，树立大农业观、大食物观，向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量、要蛋白，全方位多途径开发食物资源。”2022 年，在看望参加全国政协十三届五次会议的农业界、社会福利和社会保障界委员并参加联组会时，习近平总书记对大食物观进行了详细阐述，指出“要树立大食物观，从更好满足人民美好生活需要出发，掌握人民群众食物结构变化趋势，在确保粮食供给的同时，保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给，缺了哪样也不行。”保障未来食物安全，不只是重大的民生问题，还是重要的国家战略。在此背景下，二十大报告中强调“树立大食物观”，“全方位夯实粮食安全根基”，“确保粮食等重要产业链供应链安全”。

新形势下，大食物观为粮食安全赋予了新内涵，也为建立可持续的食物安全保障体系提出了更高要求。大食物观体现了国家农业发展目标从侧重粮食安全向粮食安全、营养健康、双碳目标、韧性及共同富裕多元目标的转变。大食物观的新内涵体现在：一是对象从“粮食”拓展到“食物”。食物不仅包括小麦、稻米和玉米等谷物，而且包括杂粮和薯类，同时蔬菜、水果、肉类、禽蛋、牛奶、水产品等也非常重要。大食物观不仅仅关注的食物范围扩大，而且注重各食品类的内在结构。二是生产资源从耕地拓展到全方位、多途径的食物资源。严守耕地红线，建设高标准农田，同时科学综合利用草原、山林、湖泊、海洋等自然资源和食物工业等，并运用技术和创新手段，不断拓展多元化食物来

源。大食物观不仅关注生产资源的食物供给水平，而且强调以绿色低碳的可持续方式利用生产资源。三是关注领域从侧重生产环节到“科研—投入—生产—流通—消费”全产业链食品安全。不仅关注农业作物种植和畜禽养殖，同时以食物产业链为载体向前拓展到动植物种质研发和要素投入，向后延伸到食物流通（储藏、运输、加工）和消费。从“供给导向”到“需求导向”，打通食物全产业链。

与此同时，我国大食物观为共同推动全球农食系统转型，更好保障全球食物和营养安全提供了中国思路。近年来，国际上也关注到保障多维度的食物安全亟需系统性方法。2021年，联合国食物系统峰会提出食物系统转型目标：确保所有人都能得到安全而有营养的食物、可持续消费模式、促进对自然有积极影响的生产、促进公平生计、培养抵抗脆弱性、冲击和压力的韧性这五个行动轨道（樊胜根等，2022b）。大食物观下，我国粮食安全内涵向多维度“食物安全”拓展，紧密契合我国新时期国情、农情、食情和国家多元发展目标，同时也体现了我国食物与营养安全理念从系统性视角的不断深入。

三、大食物观对农食系统提出新要求

实现“大食物观”引领下的食物安全“多维目标”需要系统性视角，而农食系统转型是新发展阶段保障食物安全的重要途径和迫切需求。因此，应对营养健康、资源环境挑战以及国际市场多重风险，要求我们要树立大食物观，农食系统要向着高产高效、营养健康、绿色低碳、共同富裕和有韧性转型（Fan et al., 2021）。

第一，农食系统向高产高效转型有助于保障食物的有效供应。一方面，在守住“十八亿亩耕地红线”的基础上，“藏粮于地”确保口粮安全是实现食物安全保障的重要基石，而食品产业链生产效率的提升能够有效实现提高多元化食物的供给数量。另一方面，从全链条角度发力，深入推进产运储加销全链条节粮减损，可为提高食物安全，减少资源浪费做出贡献。研究表明，我国27%的食物在农场到餐桌的过程中被损失或浪费，与之相关的土地、水、碳、氮、磷足迹类似于一个中型国家的排放量水平（Xue et al., 2021）。目前我国在储藏、运输和加工等产后环节的粮食损失每年达到700亿斤以上（蒋和平，2015），产后环节的粮食损失量惊人，减少食物的损失与浪费等于建设无形良田（谭斌，2021）。

第二，以营养为导向的农食系统转型有利于提高健康营养食物的可获得性与可利用性。食物全产业链、食物系统参与者以及政策环境向营养导向转型是实现“全民健康”目标的重要抓手（陈志钢等，2019）。其一，食物供给向多元化方向发展，粮食的概念拓展为以主粮为底线，包含蔬菜、水果、肉、蛋、奶等营养导向的食物；其二，全产业链（农业生产、加工、运输、销售、消费）转型，可促进产业加工、储藏、运输技术革新，提高健康营养食物的可食化利用率；其三，促进居民膳食模式向健康转型，可有助于进一步改善居民营养状况并降低与饮食相关的非传染性疾病患病风险。

第三，农食系统的可持续绿色转型有助于兼顾长远利益，确保当代人的食物消费不会损害未来的食物供给能力。集约化的农业生产方式虽然提高了生产效率，但化肥、农药、除草剂等化学合成物的过度施用造成严重的农业面源污染，制约我国农业和农村可持续发展。部分地区不可持续的农业生产方式造成农牧生态系统失衡和退化，正威胁着农业生产，导致食物供给压力不断加大。数据显示，我

国农田土壤污染率从20世纪80年代的不足5%上升至2014年的19.4%（陈印军等，2014）。2018年我国农业食物系统的温室气体排放达6.7亿吨二氧化碳当量，其中食品加工业是农业食物系统能源活动中最主要排放来源（张向阳等，2022）。在资源环境约束下，如何实现既提高农业生产又能保障居民营养健康的双重目标，是农食系统转型的关键问题（司伟等，2020；Fan et al., 2021；黄季焜，2021）。

第四，推动农食系统向更有韧性转型，有助于提高系统抵抗脆弱性、冲击和压力能力，确保我国多元化食物供应链稳定安全。新冠肺炎疫情以来，全球气候变化、自然灾害、贸易摩擦和区域战争等多重风险叠加，国际粮食市场供给压力和不确定性剧增，我国食物安全受到多方面的冲击与挑战。通过完善我国粮食和重要农产品监测预警体系，推动粮食供应链技术、制度、政策创新，强化国内国际双循环，积极参与全球粮食安全治理等方式可提升我国农食系统韧性，可以应对国际局势变化以及多重风险叠加所带来的农产品贸易的风险和不确定性（朱晶等，2021；李先德等，2022；王晶晶等，2022）。

第五，提高农食系统的包容性有利于缩小城乡居民收入差距，推进城乡融合发展和共同富裕，实现人人都能享有营养而又安全的食物目标。农食系统是小农、涉农中小企业、小餐饮从业者等群体的生计基础（樊胜根等，2022a）。应扩大社会保障机制，探索建立城乡互融的社会保障体系，改善脆弱人群尤其是小农的健康、营养和教育水平。女性是家庭食物选择的把关者，为妇女赋权、改善其营养和健康、给予欠发达地区妇女现金补贴以及营养教育方案培训，能够有效改善家庭饮食多样性、减少儿童营养不良现象的发生。

四、践行大食物观，转型农食系统

全方位夯实粮食安全根基并践行大食物观，应有效发掘农食系统中自然资源和参与者的作用，以营养、高效、可持续、韧性为转型目标，从更广的维度提升食物保障能力，全面保障国民营养与食物安全。农食系统可持续性转型是践行大食物观，实现食物安全多维目标的必要手段，主要体现在以下几个方面。

（一）以资源禀赋和技术创新为基础，拓展食物来源

大食物观下的食物供给，要向森林、江河湖海、生物资源要食物，也要向食品科学技术要食物。其一，以营养为导向的食物供应应充分考虑到不同地区资源和劳动力禀赋，发挥不同地区优势，在保证主粮安全的前提下，提升杂粮和豆类的生产，发展林下食物生产，扩大海洋可持续性养殖。其二，加强未来食物（如大豆蛋白、人造肉、微藻、菌体蛋白等）的科研投资，促进其产业链发展。

（二）加强农业科技及支持政策创新，提升多元化食物供给

农业科技及支持政策向营养、可持续方向调整，可为食品产业链转型提供市场和政策激励，有助于保障多元化食物供给数量。一要加强农业科技创新，统筹配置农业科研投资，支持涉农企业提升技术研发能力，聚焦全产业链“卡脖子”问题，提高食物产业链效率。二要将政策支持从农业生产环节向全产业链延伸，形成包括价格支持、农业投入、直接补贴、灾害救助、金融保险等在内的政策体系，提升多元化食物供给水平。三要推动食物供应链各部门共同参与构建以食品安全为基础、以营养为导向的食品价值链。鼓励产业加工技术革新、加工企业将食物营养纳入预期目标，并引导食物供应链参

与者（例如小农、私营企业、加工商、中间商）共同参与决策咨询活动。

（三）引导消费者行为转型，优化食物消费结构

应进一步推动国民膳食结构从“有的吃，吃得饱”向“吃得丰富且平衡，吃出健康”转变，引导居民膳食结构向健康可持续膳食转型。一方面，通过公众教育、普及健康膳食知识等方式提高居民健康素养，引导消费者优化膳食结构。此外，应在科学研究的基础上制定区域性的、适应当地膳食文化的健康可持续推荐膳食模式，以引导不同地区、不同人群居民因地制宜转型食物消费结构。另一方面，应强化消费者责任，调动消费者参与碳中和行动，进一步倡导节约习惯，鼓励居民科学转向健康可持续的膳食结构，引导居民减少食物浪费。

（四）加强粮食安全风险防范，强化食物供应链韧性

应进一步加强食物供应链的监测预警体系和机构协调能力，保障国内食物供给稳定性。一要建立健全食物全产业链的宏观调控、风险监测和应急预案体系，以提高对自然灾害的预警能力与食物供应链的应急管理能力。二要提高和完善重要农产品的储备体系，加强食物购销及食物库存动态监管，以保障风险冲击下重要农产品的供给。三要加强保险制度建设，为农业灾害保险和再保险系统提供补贴和支持，进一步增强系统稳定性，提升多重风险下多元化食物的供给能力。

（五）统筹国内外资源，提高国际农产品贸易韧性

要夯实粮食安全根基，保障“大食物安全”，必须进一步利用好两个市场、两种资源。一要加强国际农产品市场监测与预警体系，及时跟踪大宗农产品的国际市场供需和贸易动态，以应对国际农产品市场波动。二要完善全球农业食品供应链管理，采取农产品进口多元化策略，促进“一带一路”沿线国家的农产品贸易畅通，以降低农产品贸易风险。三要积极参与全球粮农治理，提高农业贸易开放与粮食安全互信，提高对国际农产品的控制权与话语权，加强食物系统防灾减灾和应对突发事件的全球和地区合作。

参考文献

1. 中国农业大学全球食物经济与政策研究院、浙江大学中国农村发展研究院、南京农业大学国际食品与农业经济研究中心、中国农业科学院农业经济与发展研究所和国际食物政策研究所，2022：《2022 中国与全球食物政策报告》，http://agfep.cau.edu.cn/art/2022/5/24/art_39031_861011.html。

2. 陈印军、方琳娜、杨俊彦，2014：《我国农田土壤污染状况及防治对策》，《中国农业资源与区划》第4期，第1-5页。

3. 陈志钢、毕洁颖、聂凤英、方向明、樊胜根，2019：《营养导向型中国食物安全新愿景及政策建议》，《中国农业科学》第18期，第3097-3107页。

4. 程国强、朱满德，2020：《新冠肺炎疫情冲击粮食安全：趋势、影响与应对》，《中国农村经济》第5期，第13-20页。

5. 樊胜根、高海秀、冯晓龙、王晶晶，2022a：《农食系统转型与乡村振兴》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第1期，第1-8页。

6. 樊胜根、龙文进、冯晓龙、司伟、盛誉，2022b：《联合国食物系统峰会的中国方案》，《农业经济问题》第3期，

第4-16页。

7.黄季焜, 2021: 《对近期与中长期中国粮食安全的再认识》, 《农业经济问题》第1期, 第19-26页。

8.蒋和平, 2015: 《促进我国节粮减损刻不容缓》, 中国农业科学院新闻中心, <https://www.caas.cn/xwzx/zjgd/261860.Html>。

9.李先德、孙致陆、赵玉菡, 2022: 《全球粮食安全及其治理: 发展进程、现实挑战和转型策略》, 《中国农村经济》第6期, 第2-22页。

10.司伟、张玉梅、樊胜根, 2020: 《从全球视角分析在新冠肺炎疫情下如何保障食物和营养安全》, 《农业经济问题》第3期, 第11-16页。

11.谭斌, 2021: 《全谷物营养健康与加工》, 北京: 科学出版社。

12.王晶晶、孟婷、樊胜根, 2022: 《应对国际局势变化 提升农业食物系统韧性》, 《农村工作通讯》第8期, 第25-26页。

13.张向阳、张玉梅、冯晓龙、樊胜根、陈志钢, 2022: 《中国农业食物系统能源碳排放趋势分析》, 《中国生态农业学报(中英文)》第4期, 第535-542页。

14.中国营养学会, 2021: 《中国居民膳食指南科学研究报告》, 北京: 人民卫生出版社。

15.周应恒、王善高、严斌剑, 2022: 《中国食物系统的结构、演化与展望》, 《农业经济问题》第1期, 第100-113页。

16.朱晶、臧星月、李天祥, 2021: 《新发展格局下中国粮食安全风险及其防范》, 《中国农村经济》第9期, 第2-21页。

17.Fan, S., D. Headey, C. Rue, and T. Thomas, 2021, "Food systems for human and planetary health: Economic perspectives and challenges", *Annual Review of Resource Economics*, 13: 131-156.

18.FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2021, The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all, <https://www.fao.org/3/cb4474en/cb4474en.pdf>.

19.FAO, 2021, The impact of disasters and crises on agriculture and food security, <http://www.fao.org/3/cb3673en/cb3673en.pdf>.

20.Rosenzweig, C., C. Mbow, L. G. Barioni, T. G. Benton, M. Herrero, M. Krishnapillai, ... and J. Portugal-Pereira, 2020, "Climate change responses benefit from a global food system approach", *Nature Food*, 1(2), 94-97.

21. Xue, L., X. Liu, S. Lu, G. Cheng, Y. Hu, J. Liu, ... and G. Liu, 2021, "China's food loss and waste embodies increasing environmental impacts", *Nature Food*, 2(7), 519-528.

(作者单位: 中国农业大学全球食物经济与政策研究院)

中国农业现代化的战略定位

罗必良

党的二十大报告提出：“中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，是人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化”。农业现代化是中国式现代化的重要基础。人口规模巨大决定了中国农业现代化的基调与核心，必须是优先确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中，由此加快建设农业强国，全面推进乡村振兴。

一、中国农业现代化的基本国情

必须深刻认识中国农业现代化的基本国情。一方面，中国用全球 9% 的耕地，养活了全球五分之一的人口，为世界粮食安全做出了重大贡献；另一方面，人口规模既构成了中国式现代化的巨大优势，也对农业农村现代化形成了严峻约束。因此，必须坚持农业农村优先发展，加快建设农业强国。

“十三五”时期，我国农业现代化建设取得了显著成效。粮食年产量连续保持在 6.5 亿吨以上，农作物耕种收综合机械化率达 71%，农业科技进步贡献率已达 60%，城乡居民收入差距缩小到 2.56:1^①。但必须承认，在取得突破性进展的同时，我国农业现代化也面临着突出的矛盾和挑战。

一是人地矛盾突出。人多地少是长期以来制约中国农业发展的重要瓶颈。第三次全国国土调查数据显示^②，我国耕地面积为 19.18 亿亩，比第二次调查减少 1.13 亿亩；在耕地减少的同时，人口规模却从 2000 年的 12.67 亿人增至 2021 年的 14.13 亿人。人均耕地面积分别由前两次国土调查的 1.59 亩/人和 1.52 亩/人，降至第三次调查的 1.36 亩/人，已不足世界平均水平的 40%^③。

二是经营格局分散。大国小农是我国农业经营的基本格局。第三次农业普查数据显示，我国小农户数量占到农业经营主体 98% 以上^④。经营土地规模在 10 亩以下的农户占家庭承包户总数的比例从

^① 参见国务院《“十四五”推进农业农村现代化规划》，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-02/11/content_5673082.htm，2021-11-12。

^② 我国已先后进行了三次全国土地调查：第一次于 1984 年 5 月开始，1997 年结束；第二次于 2007 年 7 月 1 日启动，2009 年完成；第三次以 2019 年 12 月 31 日为标准时点，2020 年完成。

^③ 参见魏后凯，2022：《底线思维下的乡村振兴规划思考》，http://www.zgxczx.cn/content_51251.html，2022-10-18。

^④ 参见新华社《全国 98% 以上的农业经营主体仍是小农户》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/01/content_5369755.htm，2019-03-01。

1996 年的 76% 增至 2018 年的 85.2%^①。土地的均田分配与农户的分户经营，不仅造成户均耕地面积狭小，而且造成地块细碎分散，从而构成了改善农业生产率的重要约束。

三是生态压力增大。单极化提升农业生产效率的努力，已造成相对严重的农业面源污染，表现为水体富营养化、土壤重金属污染加剧以及温室气体排放增加。2019 年我国农用化肥施用折纯量仍然高达 5403.59 万吨，农药和农用塑料薄膜的使用量达到 139.17 万吨和 240.77 万吨，^②远高于世界平均使用强度。中国农业的绿色化任重道远。

四是内外循环不畅。内循环不畅通突出表现为城乡要素流动受限。城市的极化效应强于涓流效应，要素流动主要表现为由农村向城市的单向流动。尤其是劳动力非农转移造成农业人力资本的流失，构成对农业引入新要素和新技术的重要制约。外循环不畅通突出表现为国际农产品自由贸易受阻。受国际贸易保护主义抬头、全球公共安全事件频发等因素影响，各国对农产品进出口的管制趋紧。增强农业发展韧性，激活农村产业动能，推进城乡融合发展，需要做出进一步努力。

二、中国农业现代化的本质规定

中国是农业大国，更是人口大国，面对气候尤其是国际政治环境的巨大不确定性，中国农业现代化的核心目标应该是要提升安全保障力、资源控制力和国际竞争力，以谋求国家安全的“风险最小化”与“安全最大化”。由此，中国特色的农业现代化有其特定的本质规定与要求。主要包括：

1. 可保障性——中国的农业现代化，必须牢牢掌握粮食安全主动权，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。中国式现代化，首要目标必然是“粮食安全”，要切实贯彻“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，全方位夯实粮食安全根基。一是坚守数量保障。坚决守住十八亿亩耕地红线，在不断提升耕地质量的基础上着力提高土地生产率。二是提升质量保障。优化调整食物品种结构，适应城乡居民消费结构的多样化与高级化转型，加强粮食安全基础上的食物安全与营养安全。三是拓宽食物来源。要树立大资源观，从耕地资源延伸到国土资源，全方位、多途径开发食物资源，宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林，不断拓展食物安全空间，把全面建成社会主义现代化强国的根本和支撑夯牢夯实。

2. 可持续性——中国的农业现代化，必须维护人与自然和谐共生，以自然资源与环境的可持续性来保障农业发展的稳定性。首先是维护耕地资源的可持续性。防治耕地退化，降低耕地开发利用强度，扩大轮作休耕制度试点范围。加强农业面源污染综合防治，推进重金属污染耕地等分类管理、治理修复和安全利用。其次是维护水资源的可持续性。加大地下水超采治理，控制地下水漏斗区、地表水过度利用区用水总量。推广工程性节水技术、智能节水灌溉技术与水环境生态修复技术，降低水体富营养化的危害性。最后是维护气候资源（包括太阳辐射、温度和降水等）的可持续性。过量的温室气体

^①参见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，2019：《中国农村经营管理统计年报（2018 年）》，北京：中国农业出版社。

^②数据来源：国家统计局数据库 <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

排放已然造成温室效应并引发气候条件的显著变化，减缓与适应气候变化应该列入重要议程。中国农业现代化必须积极探索绿色低碳循环发展模式，推进农业的绿色化与高质量发展，走资源节约、环境友好、生态稳定的可持续发展道路。

3.可动员性——中国的农业现代化，必须大力推进小农户与现代农业发展的有机融合，强化对各类主体种粮的组织动员与行为激励。首先，在相当长时期内，小农户仍将是我国农业生产的基础力量与农业经营的重要组织形式。小农户具有粮食生产的自发性和能动性优势，是国家粮食安全可动员的重要组织资源。应不断改善农业的社会化服务，将小农户卷入农业分工并融入现代农业发展进程之中。其次，积极培育家庭农场、农民合作社、农业企业等新型经营主体，促进农业适度规模经营。在坚持农村基本制度不动摇的基础上，进一步释放土地“三权分置”制度效应，既要推进土地经营权流转与集中形成的土地规模经营，又要发展社会化服务与托管形成的服务规模经营，不断推进农业产业延链、补链、强链，促进农业增产提质增效。三是发挥区域比较优势，以大食物观动员多元的农业资源禀赋，保障农业产业安全的主动权。要健全农民种粮收益保障机制与农业支持保护制度，让农民种粮有利可图、让主产区抓粮有积极性，通过发展特色产业和富民产业，增加从业者就业机会和提升农业竞争力。四是调动“藏粮于民”的积极性，在增强国家、地方与企业粮食储备能力的同时，动员广大城乡居民的储粮行动能力，构建最广泛的粮食安全保障网络。

4.可防范性——中国的农业现代化，必须能够有效抵抗内外风险，增强农业产业韧性，夯实农业安全的总根基。长期以来，强大的粮食生产、储备、农产品保障能力是确保中国粮食安全的最大底气。但是传统农业风险和新的公共安全风险叠加形成的不确定性，对粮食安全带来了新的挑战，必须进一步强化我国农业与粮食安全的可防范性。一是防范传统风险。不断提升农业的生态保障能力、技术保障能力、市场保障能力与制度保障能力，以应对各类传统风险。二是防范国际市场冲击。在落实藏粮于地、藏粮于技战略的同时，用好两个市场、两种资源，不断调整优化农产品贸易方式和贸易格局，实施农产品进口多元化策略。构建稳固的粮食安全保障体系，建立健全全球农业贸易投资与市场监测体系，善用金融、期货、保险、信托等手段化解国际政治与贸易风险的传导与冲击。三是增强产业韧性。盯紧抓实粮食安全乃至食品安全的全领域、全过程、全环节，深度融入全球农业产业链、价值链与供应链。充分发挥“一带一路”的平台作用，拓展和深化农业双边和多边合作。加快培育全球性农业食品企业，打造海外食物供应链，提高关键物流节点调控能力，增强我国农产品全球供应链韧性。

5.可拓展性——中国的农业现代化，必须拓展农业多元价值功能与增收空间，促进农民走向共同富裕。在传统经济学框架中，农业的功能被局限于产品、市场、要素和外汇等经济贡献，忽视了农业所隐含的多重功能。一是生态功能，农业在水土保持、气候调节、固碳减排以及生物多样性维持方面具有多重价值；二是人文功能，中国农耕文明所秉承的“顺天应时、约取节用、尊重自然、保护生态”的生存智慧和生态哲学具有突出的时代价值；三是康养功能，农业的田园风光和村落的人文景观，有着不可估量的开发价值与潜在收益；四是社会功能，农业是农户生计可持续的根本保障，也是维系农村社会安全稳定的压舱石。因此，农业现代化应在保证粮食安全的基础上，加快推进产业融合发展，拓展农业的生态、人文、康养和社会功能，由此增加农民的经营性收入、功能性收入与生态资产的财

产性收入，从物质与精神两个方面促进农民走向共同富裕。

三、中国农业现代化的战略路径

中国的农业现代化并非是独立事件，它既是中国式现代化的重要组成部分，又是坚持农业农村优先发展、全面推进乡村振兴的核心内容。必须跳出乡村来谋划乡村振兴，必须跳出农业来谋划农业现代化。因此，寻求中国特色农业现代化的实现路径，重点在于三个方面，即推进县域城乡融合发展，促进生产要素自由流动；加快农业分工和专业化，促进要素利用效率提升；健全完善农业支持政策，促进农民增收并走向共同富裕。

1.推进县域城乡融合发展，重心在于促进城乡要素的自由流动。加快农业农村现代化，必须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。促进城乡要素的自由流动，必须推进县域城镇化，发展县域经济、做大做强县城、打造小城镇产业集群，形成县城、乡镇与村庄的联动，促进农村一、二、三次产业的交叉融合。其中，推进以县城为重要载体的农村城镇化尤为必要。一是以县域为基本单元推进城乡融合发展，发挥县城连接城市、服务乡村的作用，增强对乡村的辐射带动能力，增进农业农村发展活力。二是发展壮大县域经济，加快培育区域特色产业，延伸产业链条，拓宽农民就业空间，鼓励农民就地就近就业。三是通过吸纳县域内农业转移人口缓解人地矛盾，做优做强农产品加工业和农业生产性服务业，为农业高质量发展与保障粮食安全提供支撑。

2.加快农业分工和专业化，重心在于促进农地规模经营与服务规模经营。农业规模经营是现代农业生产技术和要素采纳的前提性条件。鼓励农地流转、连片种植、规模饲养，改善资源配置效率与规模经济性；促进农业的“代耕”“代管”与“代营”，降低交易成本，改善迂回经济与分工经济；推广标准化生产，发挥农业机械装备的作业能力和专业化的服务效率，降低农业物化成本和生产作业成本，促进农业增产提质增效。重点在于：一是加快培育各类服务组织，充分发挥不同服务主体各自的比较优势和功能；二是促进各主体多元互动、功能互补、融合发展，推动农业服务链条的横向拓展与纵向延伸；三是构建农业生产产前、产中、产后全环节的全方位综合服务交易平台，建立紧密的利益联结和分享机制。

3.健全完善农业支持政策，重心在于促进农民在现代化进程中分享发展成果。一方面是通过财政扶持、信贷支持、税费减免等措施强化农业政策支持力度。要全面开展高标准农田建设，大力推进以种业为重点的农业科技创新，不断强化以水利为重点的农业设施政策支持、以农机为重点的农业装备政策支持、以外包托管为重点的农业服务政策支持、以党政同责为重点的制度保障支撑，健全完善农民种粮有收益和地方抓粮不吃亏的利益补偿机制。另一方面是增加农民收入，实现农民走向共同富裕。推进农业农村现代化，必须全面贯彻以农民为中心的发展理念，为广大农民谋利益、谋幸福。要构建符合市场经济要求的乡村产权体系，支持引导农民盘活农业农村资源与功能，发展新产业新业态，广辟创业就业空间，不断增加经营性收入、工资性收入和财产性收入。要发展壮大乡村集体经济，健全完善农民收入支持和生活保障政策体系，确保最大多数农民全面参与现代化进程、充分分享现代化成

果。要充分发挥乡村基层党组织的领导核心作用，调动乡村各类社会经济组织的积极性，加快建设宜居宜业和美乡村，健全完善乡村公共服务，全面拓展乡村治理内容、治理方式和治理手段，进一步提升农民群众获得感、幸福感和安全感。

（作者单位：华南农业大学国家农业制度与发展研究院）

建设农业强国的土地制度基础*

刘守英

全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务在农村。党的二十大报告中提出“加快建设农业强国”，正是着眼全面建设社会主义现代化国家大局作出的重大决策部署，明确了新时代新阶段农业农村现代化的主攻方向。加快建设农业强国，实现农业产业革命、乡村系统重构和城乡融合发展，不仅是解决发展不平衡不充分问题的重要举措，而且是推进农业农村现代化的必然选择，更是全面建设社会主义现代化国家的核心内容和重大任务。土地制度是一个国家最为重要的生产关系安排和一切制度中最为基础的制度。加快建设农业强国，关键是完善农村产权制度，健全农村要素市场化配置机制，不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，以农地制度改革、宅基地制度和集体建设用地制度改革以及建立城乡统一土地权利体系构筑农业产业革命、乡村系统重构和城乡融合发展的制度基础。

一、以土地制度改革建设农业强国是中国式现代化的应有之义

建设农业强国是社会主义现代化征程中应变局、开新局的基础。农业强国是一个产业革命、乡村振兴和城乡融合的统一体，涉及农业农村现代化的重要环节，土地制度改革是建设农业强国的突破口。

（一）农业强国是社会主义现代化强国的根本

实现农业农村现代化是中国式现代化的重要任务，没有农业农村现代化，就没有整个国家的现代化。实现农业大国向农业强国的历史性转变是建成社会主义现代化强国的关键。从国内来看，农业强国是着眼中华民族伟大复兴战略全局的“稳定器”。改革开放以来，我国“三农”工作取得了显著成就，但是农业农村现代化仍然是中国式现代化的主要短板，农业农村发展基础不稳固、城乡区域发展和收入差距较大等问题仍未根本解决，城乡发展不均衡、农业农村发展不充分仍是我国社会主要矛盾的主要方面。由此，建设农业强国是建设社会主义现代化强国的重点难点，建成农业强国是实现中华

*本文系中国人民大学“习近平新时代中国特色社会主义思想研究工程”（项目批准号：22XNQ002）成果。

民族伟大复兴战略全局的基本盘。从国际来看，农业强国是应对世界百年未有之大变局的“压舱石”。当前，国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性日益增加，百年变局与世纪疫情交织叠加，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期。建设农业强国，不仅能够稳住农业基本盘，以国内稳产保供应对外部环境的不确定性，还能够释放巨大活力，以城乡经济循环助推国内大循环，加快形成新发展格局，有效应对世界百年未有之大变局。

（二）农业强国是农业强、乡村兴和城乡融的统一体

农业农村现代化是新时代“三农”工作的总目标，农业强国是农业农村现代化的具体表现。农业大国向农业强国的转变，意味着农业由大而不强向产业强、乡村由功能失衡向系统重构、城乡由分割对立向融合发展的全面跨越。第一，农业产业革命。农业竞争力是农业强国的基础，没有农业现代化和农业生产率的提高，农业强国就成了无源之水。随着居民消费需求变化、城乡关系调整，农业从原来的粮食农业拓展为休闲农业、生态农业甚至文化农业，一二三产业融合的新形态正在形成，这些变化孕育着农业产业革命。农业产业革命是农业领域内实现工业化的过程，通过土地、资本、劳动等生产要素实现重新组合及其持续升级，实现农业生产函数的跃迁，由此带来生产效率的提高、规模报酬的递增和农业竞争力的增强。第二，乡村系统重构。乡村是一个由地理空间、经济活动空间、社会关系和制度秩序组成的农民、农地、农业和村落四位一体的系统性结构。推动乡村振兴战略，实质就是要打破单向城市化政策偏向造成的乡村系统功能性失衡，实现从失衡不均到均衡发展的乡村系统重构。乡村系统重构，就是在人、地、业、村多要素联动的基础上，实现人力资本提升、观念革新的“人活”，权利更加明晰、配置更加有效的“地活”，复杂程度更高、更具竞争力的“业活”，公私界分明确、秩序重构的“村活”，最终在新的形态、新的功能、新的业态、新的人的组合上进行有效治理，形成以新的村落形态和不同的人、不同的经济活动构成的新的乡村秩序。第三，城乡融合发展。全面建设社会主义现代化国家，既要建设繁华的城市，也要建设繁荣的农村，消除城乡发展不平衡和乡村发展不充分、实现城乡融合发展是建设农业强国的基本城乡形态。城乡融合是城乡转型的一个阶段，在这一阶段，城乡边界逐渐模糊，城乡关系由对立竞争转为融合互补，要素的城乡流动将乡村与城市紧密联系在一起，空间的城乡融通将乡村纳入发展主流，基础设施和公共服务的城乡均衡将赋予乡村现代功能，形成城市文明与乡村文明共融共生的城乡新形态。

（三）土地制度改革是建设农业强国的突破口

土地制度是一个国家基础性、根本性、全局性的制度，是构成生产关系和一切经济关系的重要基础，农村土地制度改革是农村改革的主线和建设农业强国的突破口。第一，以农地制度改革推动农业产业革命。在农业转型和农民分化的背景下，集体所有制如何安排会对农地制度的稳定性与权利结构产生根本影响，农民成员权利的保障与处置方式成为处理好农民与土地关系的关键所在，经营权的权利地位、权利内涵和赋权强度等成为推动农业经营规模化、农业经营主体多元化的决定性因素。第二，以农村建设用地改革进行乡村系统重构。在农二代生产生活方式变化引领的代际革命和乡村分化的背景下，宅基地制度改革成为解决村庄无序扩张乱象、保障农民财产权益和从事非农活动权利以及开放外部资本和企业家乡村准入的核心制度安排，集体经营性建设用地制度改革将为乡村产业发展和村庄

活化提供发展空间。第三，以统一土地权利体系实现城乡融合发展。在城乡互动和融合发展的背景下，以征地制度改革扭转单向城市化发展模式，以城市更新中的土地制度创新解决进城农民体面落脚，以城乡建设用地权利平等实现乡村平等发展权，重塑城乡关系。

二、农业产业革命与农地制度改革

传统农业社会向现代社会转型的过程必然经历农业产业革命，然而中国的现代化转型出现快速的工业化和城市化，农业产业革命进程相对滞后。因此，建设农业强国，实现农业的规模化、专业化与现代化成为补齐现代化短板的着力点。土地是农业生产最重要的生产要素，只有通过农地制度变革才能推动农业要素重组与升级，打破农业低水平均衡，实现农业产业革命，促进农业报酬的提高。

（一）农业产业革命与农业要素组合

发达国家农业转型的经验表明，只有实现农业产业革命才能提升农业规模报酬与竞争力。农业产业革命是在农业就业份额下降的背景下，以企业家创新带动土地、劳动、资本、技术、服务等不同种类生产要素的重新组合与持续升级。为了实现赶超目标与结构转型，中国在相当长时期通过行政力量挤压农业，农业就业份额下降远远滞后于产值份额下降，不仅造成人地要素失衡，而且排斥新要素的进入，致使农业要素重新组合受到阻碍，导致农业结构单一、农产品复杂度低，农产品的成本利润率持续下降。因此，劳动力大量向非农产业转移带来农业就业份额下降为中国农业产业革命提供了窗口期，其关键是以制度变革打破要素组合锁定、减小要素重组摩擦与促进要素组合升级。

（二）土地制度是制约农业产业革命的重要因素

在结构转型与人地关系不断松动的过程中，良好的土地制度安排对于农业要素组合升级有显著促进作用。界定清晰的地权具有稳定性、排他性与可交易性，有助于农地市场的发育，实现经营者与农地要素匹配程度的帕累托改进。土地适度规模化有助于通过改善要素组合，引入农业企业家和提升农业劳动者人力资本，提高农业经济活动与农业产品的复杂度。中国现行的农地制度仍不适应于农业强国建设要求。一是人地关系的权利结构锁定，农地流转合约仍限于本乡本土，耕地流入的经营主体只是规模有所扩大的传统农户，农业要素重组的基础难以改变。二是土地过于分散且单位回报低，缺乏规模经营基础，新型经营主体进入动力不足，关键农业要素得不到改善。三是土地细碎化与土地浪费问题严重，要素组合效率低下。因此，土地制度变革成为打破要素组合低水平均衡的关键，也是实现农业要素组合升级的关键。

（三）以农地制度改革推动农业产业革命

以农地三权分置为抓手，推动农地制度变革是解锁人地关系，实现农业要素重组与升级的着力点。一是落实集体农地所有权。保证土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利，落实集体所有权中发包、调整、监督、收回等权能，构建集体所有权权能实现机制，通过集体经济组织民主议事机制，将集体所有权的知情权、决策权、监督权落实到集体成员，确保农民集体有效行使集体土地所有权，防止少数人的私相授受、谋取私利而导致土地浪费、降低地权配置效率。二是稳定农户土地承包权。保证集体经济组织成员依法公平地获得农地承包权，以及通过转让、互换、出

租（转包）、入股或其他方式流转承包地并获得收益的权利，承包土地被征收的农户依法获得相应补偿和社会保障费用等的权利。三是放活土地经营权。按照依法自愿有偿原则，引导农民以多种方式流转承包土地的经营权，赋予土地经营权人对土地经营权的处分权、土地经营权的抵押权等，实现土地经营权权能完善和严格保护，为耕作者提供稳定的农地使用和投资预期。在此基础上发展多种形式的适度规模经营，以农业经营适度规模化、服务规模化、区域种植规模化、市场化促进农业生产方式创新，实现农业规模报酬。

三、乡村系统重构与农村建设用地改革

农业产业是农业强国的物质基础，乡村系统是农业强国的空间形态，乡村系统重构是建设农业强国的关键所在。中国当下的乡村出现人、地、业、村系统的功能失衡，表现为城乡互动增强带来人口和资本在城乡间对流的同时，土地资源的配置变化仍显滞后，制约了乡村人地关系的根本转变，影响了乡村业态发展以及村庄形态和功能的转型。只有破除限制土地要素优化配置的制度因素，才能实现中国乡村人、地、业、村系统的重构。

（一）乡村系统与功能失衡

乡村是由人、地、业、村构成的有机系统，人与土地的联系支撑起乡村业态的形成与发展，并通过建立村庄这一制度与秩序装置，来维系人、地、业、村的运行秩序以及乡村内部的有机结构。中国乡村系统出现了严重的功能失衡，其所面临的困局既不同于传统乡村的普遍破败和内卷，也不同于集体化时期的乡村贫困和体制低效，而是整个乡村系统受制于现行农村建设用地制度的不匹配而发生的功能性失衡，乡村人口大规模转移没有带来人地关系根本松动，导致乡村业态陷入凋敝以及村庄面貌的破败与无序。与此同时，现阶段城乡互动的持续增强，人口和资本朝向乡村的回流，引发对集体建设用地的新需求。但是，保障回流劳动力的居住权利并满足其从事农外事业的用地需求却难以得到有效回应，由此带来人、地、业、村要素联动的不顺畅，加剧了乡村系统的功能失衡。

（二）乡村建设用地制度是导致乡村系统失衡的根源

在乡村转型过程中，不利于人地关系改变以及土地优化配置的制度安排阻碍人、地、业、村的有机联动，影响乡村系统的运行及其内部功能的调整。一方面，城乡二元土地制度导致农民从事非农建设的权利丧失。为保障城市土地供给，90年代末土地管理法的修改，形成城乡土地分治，剥夺了农民利用集体土地进行非农建设的权利，致使部分村庄的非农经济活动萎缩，产业结构单一，进而导致农民的经济机会有限和收入来源单一，造成乡村的持续凋敝。近年来，大量资源的涌入带来乡村产业发展用地需求不断增加，农村建设用地制度的不适应性越发凸显。另一方面，宅基地制度改革滞后引起村庄陷入持续衰败和无序。在宅基地制度安排强成员权、弱财产权的倾向下，农民仅有宅基地使用权而缺乏完整的财产权利，农民更倾向于保有而不是放弃宅基地使用权。由此，乡村出现人走地不动、建新不拆旧等乱象，土地资源不能得到适度集聚和合理利用，乡村呈现出耕地撂荒、房屋空置、公共设施落后等衰败景象。

（三）以乡村建设用地改革推动乡村系统重构

推动权利开放、功能开放的农村建设用地改革，是促成乡村系统重构、实现村庄形态转变的重要途径。一是以城乡建设用地权利平等保障乡村产业发展空间。在符合用途管制和相关规划的前提下，实现城市国有建设用地与农村集体建设用地权利平等，使集体建设用地享有抵押、出租和转让的权利，以保障城乡空间的发展平衡，给予乡村更多的用地权利，逐步开放农民和集体经济组织利用集体建设用地从事非农建设的通道，吸引人口和资本等要素回流乡村，促成乡村经济逐渐活化以及乡村产业日渐复兴。二是赋予农民宅基地完整财产权。明确宅基地财产权利内涵，从转让、抵押和获取收益等多方面拓展宅基地的产权权能，赋予农民更完整的宅基地财产权，促成宅基地的财产权益得到实现，加速宅基地流转、整合与优化配置，促进村庄形态转变。三是改革宅基地的无偿分配与取得制度。促进国家公权力和村庄自治权的协调配合以实现宅基地的有效治理，在此基础上探索实现宅基地有偿使用的机制，细化并规范宅基地取得制度，落实成员一户一宅的基本居住权利，采用时点划断的方法，对时点之前占有宅基地的集体成员沿用无偿分配方法，对时点之后取得成员资格的农民的宅基地通过有偿方式获得。四是不断开放宅基地使用权。不断推动宅基地朝向外来人口和资本有序开放，打破宅基地只能在集体内部流转的制度限制，解除乡村的封闭性，回应人口和资本下乡所引起的用地需求。探索并拓展宅基地多元化的使用方式，显化与释放宅基地和农村房屋的价值，解决宅基地闲置、利用率不高的难题，吸引资金和资源参与乡村建设。

四、城乡融合发展与统一土地权利体系

在向城乡融合阶段迈进的过程中，中国城乡关系失衡的状况仍未发生根本性转变。城乡发展权利不平衡是城乡失衡和城乡差距的主要原因。针对土地制度的缺陷，应当以城乡统一的土地权利体系打破土地制度对城乡要素流动的制约，促进城乡人口、产业和空间的重新布局，实现城乡融合发展。

（一）城乡融合进程中的城乡关系失衡

随着中国城市化进程的加深，城乡要素流动也更加频繁，农民与乡土的黏度逐渐降低，要素流动逐渐由从乡到城的单向流动转变为城乡互动，中国已经进入到迈向城乡融合的新发展阶段。在这一阶段，中国城乡关系失衡的问题仍然存在。一是乡村人口凋敝。大规模乡村劳动力迁移到城市地区，乡村劳动力流失造成农业劳动力的不足，出现严重的土地弃耕和抛荒现象，乡村振兴乏人可用。二是乡村经济发展滞后。农业复杂度不高和要素组合受阻，农业回报和竞争力有待提升，乡村功能窄化导致乡村经济活动简单化，乡村价值被低估，城乡收入差距虽有缩小但差距犹存。三是城乡空间分割。城市建成区边界随着城市扩张速度放缓而趋于稳定，乡村空间出现不同程度的空心化与衰而未亡的现象，城乡形态处于各处一域的分割状态，县城作为城乡连接带未起到城乡融合载体的作用。

（二）城乡关系失衡的制度根源

中国独特的城乡二元土地制度既是结构转型和经济增长的助推器，也是城乡关系失衡的重要原因。一是土地用途管制限制了农村建设用地发展权。为保护耕地，我国采用了严格的用途管制，被政府征收为国有土地成为农地转为非农用途的唯一途径。其结果是农村产业发展缺少建设用地，农民及外来

投资者难以使用土地开展建设，丧失了产业发展的权利。二是农村集体建设用地产权残缺限制了农民财产权。集体建设用地无法合法入市、宅基地财产权能残缺，不仅致使农民最主要的资产无法变为资本，出现村庄日益凋敝的问题，而且在快速的城市化、通货膨胀带来城市居民住房财产大幅升值的背景下，城乡居民的财产性收入差距进一步扩大。三是农村土地产权残缺阻碍了城市资本下乡。农村土地、房屋资产还不是普遍认可的合法抵押物，处置变现较难，农村土地产权的残缺，导致城市投资者无法获得稳定的土地产权，阻碍了城市资本下乡。同时，农村产权主体多元，金融机构开展农村产权抵押融资风险大，对农民贷款利率高，进一步导致农民群众利用土地产权进行抵押担保的积极性不高。

（三）以统一土地权利体系实现城乡融合发展

伴随城乡互动的到来，资本、人才、技术甚至产业已经在城乡之间对流，促进土地从乡村向城市单向配置的土地制度必须改革。城乡统一土地权利体系既要实现土地资源的高效配置，又要实现乡村平等发展权。一是改革征地制度，合理配置土地收益。保证农民土地开发权益和土地归公收益，按照土地级差收益形成原理在国家、集体和农民个人之间公平分配土地增值收益。二是城乡建设用地的权利平等，保障乡村发展空间。在符合规划和用途管制前提下，农民集体建设用地与国有建设用地享有同等的权利，集体经济组织和农民可以利用集体建设用地从事非农建设，享有出租、转让、抵押建设用地的权利。三是建立集体建设用地入市配套制度，促进乡村产业发展。鼓励集体建设用地使用权人在符合规划前提下，通过自主开发、公开转让、参股合作等多种形式开发集体建设用地，建立集体建设用地用于工业、公益事业的补偿机制，完善吸引社会资本、金融资本参与集体建设用地开发利用的政策措施，探索集体建设用地使用权抵押融资的有效途径。四是建立全国性建设用地指标交易市场，提高农民收入。借鉴重庆地票与成都指标交易的经验，以农民及集体为供给主体，在全国性的指标交易平台上，将节余指标跨省公开交易、按规划落地使用，协调城乡、区域之间的指标需求，提升贫困地区的财产性收入。五是构建宅基地有偿使用与退出制度，显化农民财产性收入。建立宅基地有偿使用和退出制度，赋予农民充分的宅基地转让权，通过宅基地的跨区域转让、有偿使用和有偿退出，吸引人才，促进乡村的重新整合和人口的适度集中居住，探索宅基地向集体经营性建设用地转化的途径。六是构建城乡统一的规划体系。将城市和乡村纳入统一的规划体系，重视乡村在区域经济发展中的功能和定位，以城乡融合的尺度做好区域规划，引导人口、资本和土地等要素在城乡之间的双向互动。

（作者单位：中国人民大学经济学院）

抓党建促乡村振兴*

黄承伟

党的二十大报告指出：“全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴，关键在党”，明确要求“抓党建促乡村振兴”。^①习近平总书记强调：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”^②“各级党委要扛起政治责任，落实农业农村优先发展的方针，以更大力度推动乡村振兴。”^③“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。要全面学习贯彻党的二十大精神，坚持农业农村优先发展，发扬延安精神和红旗渠精神，巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，为实现农业农村现代化而不懈奋斗。”^④以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神为指引，全面阐述抓党建促乡村振兴的理论逻辑，充分汲取党领导脱贫攻坚的历史经验，深刻把握抓党建促乡村振兴的科学指引，系统阐明抓党建促乡村振兴的发展方向 and 着力点，对于做好抓党建促乡村振兴工作有重要的理论与现实意义。

一、理论逻辑

抓党建促乡村振兴是由中国共产党的宗旨使命所决定的。中国共产党自成立之日起，就把为人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为初心使命，脱贫攻坚、巩固脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴，都是中国共产党初心使命的生动体现。在新民主主义革命时期，党团结带领广大农民“打土豪、分田地”，实行“耕者有其田”，帮助穷苦人翻身得解放，赢得了最广大人民的广泛支持和拥护，夺取了中国革命胜利，建立了新中国，为摆脱贫困、促进农村发展创造了根本政治条件。新中国成立后，党

*本文系 2021 年度教育部哲学社会科学重大攻关项目“中国特色反贫困理论与脱贫攻坚精神研究”（编号：21JZD015）和 2019 年度国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于贫困治理思想的理论与实践”（编号：19ZDA002）的成果。

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第 63 页、第 67 页。

^②习近平，2017：《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》，北京：人民出版社，第 20 页。

^③习近平，2020：《在中央农村工作会议上的讲话》，《人民日报》12 月 30 日，第 1 版。

^④《习近平在陕西延安和河南安阳考察时强调全面推进乡村振兴 为实现农业农村现代化而不懈奋斗》，《人民日报》2022 年 10 月 29 日。

团结带领人民完成社会主义革命，确立社会主义基本制度，推进社会主义建设，为摆脱贫困、改善广大农民的生活打下了坚实基础。改革开放以来，党团结带领人民推动农村改革开放，实施了大规模、有计划、有组织的扶贫开发，着力解放和发展社会生产力、保障和改善民生，农村的减贫与发展取得了前所未有的伟大成就。新时代十年，党中央带领全国人民实施脱贫攻坚，党的十九大提出实施乡村振兴战略，脱贫攻坚取得全面胜利，乡村振兴实现良好开局，为全面建设社会主义现代化国家奠定了基础。

尽管我国乡村发展成就巨大，但是城乡发展的不平衡性依然突出，乡村人口相对于城市人口在发展机会、生活环境、社会保障制度等方面的较大差距依然是现代化进程中的突出短板。习近平总书记指出：“如果在现代化进程中把农村4亿多人落下，到头来‘一边是繁荣的城市、一边是凋敝的农村’，这不符合我们党的执政宗旨，也不符合社会主义的本质要求。”^①实施乡村振兴战略就是要通过持续推进农业农村现代化，带领广大农村人口同城市人口一起在社会主义现代化道路上逐步实现共同富裕，体现出中国共产党一切为了人民，将人民群众的切身利益作为自己工作出发点落脚点的政治要求。

抓党建促乡村振兴是全面推进乡村振兴的政治保障。首先，抓党建促乡村振兴是实现共同富裕，维护好农村发展公平公正的保障。党坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，共享发展是实现社会公平正义和共同富裕的根本途径。其次，抓党建促乡村振兴在解决绝对贫困的基础上进一步提升农村发展水平，缩小城乡之间以及农村内部的差距，确保农村发展的根本方向。第三，抓党建促乡村振兴，以党的组织力提升村庄的组织化水平和发展能力，从而降低农民走向市场的成本。第四，抓党建促乡村振兴通过把党建引领机制嵌入到社会资源的动员与配置中，使资源与村庄以及区域的需求精准对接，进一步协调资源、促进区域协同，加快乡村发展。第五，抓党建促乡村振兴是我国政治制度优势的充分彰显，是党对农村工作全面领导的实现载体。党建引领调动政府、市场、社会资源，协调各方关系，为农村发展提供了动力，保证了发展方向。

抓党建促乡村振兴是推进乡村治理体系和治理能力现代化的根本途径。通过强化组织领导的工作机制，把党的领导落实到推动乡村振兴的全过程。把乡村振兴与基层党组织建设紧密结合，让基层党组织成为实施农业农村发展新战略、全面推进乡村振兴、团结动员群众加快发展的坚强战斗堡垒，把党的领导制度优势转化为治理效能，促进村庄发展能力和村庄治理能力的提升。完善和创新各级党委领导下的乡村振兴政策体系，完善跨区域的资源整合机制和协调机制，健全乡村人才培养机制，强化人才服务乡村激励机制，发挥县委书记的“一线总指挥”作用。发挥好基层党组织的战斗堡垒作用，解决在产业振兴、社区服务、社区文化传承、生态文明建设过程中党员参与动力与参与机制问题，盘活村庄资源。坚持党的群众路线，发挥好农民的主体性，让广大农民成为乡村振兴的真正主体，确保乡村振兴的可持续动力，让村庄的内外资源转化为村庄发展的源源不断的动力。

^①习近平，2019：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》第11期。

二、历史经验

脱贫攻坚取得全面胜利最根本的原因就在于习近平总书记亲自指挥，在于中国共产党的集中统一领导。党领导脱贫攻坚的历程和成就，蕴含着我们党治国理政的重大理论成果和宝贵实践经验。

一是坚持党中央对脱贫攻坚的集中统一领导。党中央把脱贫攻坚纳入“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局，将其摆到治国理政的重要位置，统筹谋划，强力推进，为打赢脱贫攻坚战提供了政治保障。

二是强化中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。形成了一级抓一级、层层抓落实、层层压实责任的强大合力和全党动员促攻坚的局面，真正做到了分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位，为打赢脱贫攻坚战提供了坚强的组织保证。

三是实行脱贫攻坚一把手负责制。各级党政主要负责同志切实把脱贫攻坚作为重大政治任务来抓，坚决贯彻落实党中央关于脱贫攻坚的决策部署，五级书记抓扶贫，全面落实一把手负责制，每一个层级都要把脱贫攻坚作为重点工作。

四是抓好以村党组织为核心的村级组织配套建设。把党组织建设和脱贫攻坚有机结合起来，并始终贯穿脱贫攻坚进程。着力抓好农村基层党组织建设，提升领导和服务脱贫攻坚工作的能力，为筑牢基层党组织战斗堡垒、打赢脱贫攻坚战夯实组织基础。

五是集中精锐力量投向脱贫攻坚主战场。全国累计选派 25.5 万个驻村工作队、300 多万名第一书记和驻村干部，同近 200 万名乡镇干部和数百万村干部一道奋战在扶贫一线，为打赢脱贫攻坚战作出了重大贡献。

六是把全面从严治党落实到全过程各环节。较真碰硬，真扶贫扶真贫，把全面从严治党落到实处，坚持不懈反对和克服形式主义和官僚主义。落实脱贫攻坚主体责任，确保一切工作落实到为贫困群众解决实际困难上。

三、根本遵循

习近平总书记关于党建引领乡村振兴的重要论述为抓党建促乡村振兴提供了根本遵循和行动指南。

确保党领导的根本方向。习近平总书记指出，办好农村的事情，实现乡村振兴，关键在党。必须加强和改善党对“三农”工作的领导，切实提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽全局、协调各方，提高新时代党全面领导农村工作的能力和水平。^①这就要求要充分发挥党的领导和社会主义制度的政治优势，全面加强党对“三农”工作的集中统一领导，把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手，加强干部队伍配备，着力提升省市县乡村各级机构的能力和各级干部、驻村帮扶工作队、农户的能力。

完善党领导的体制机制。习近平总书记指出，各级党委和政府要坚持工业农业一起抓、坚持城市

^①中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”论述摘编》，北京：中央文献出版社，第196页。

农村一起抓，并把农业农村优先发展的要求落到实处，在干部配备上优先考虑，在要素配置上优先满足，在公共财政投入上优先保障，在公共服务上优先安排。要健全党委统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的农村工作领导体制。^①这就要把农业农村优先发展的要求落到实处，体现在干部配备、要素配置、公共财政投入、公共服务等方面的优先。不断完善党领导的体制机制，各级党委和政府要坚持工业农业一起抓、城市农村一起抓，完善城乡融合发展体制机制，促进城乡要素流动，不断激发乡村振兴的内在活力。

建立乡村振兴战略实施领导责任制。习近平总书记指出，要建立实施乡村振兴战略领导责任制，实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。党政一把手是第一责任人，五级书记抓乡村振兴。^②这就要求完善工作机制、强化资源要素支持和制度供给，落实好五级书记抓乡村振兴的责任制，确保中央关于乡村振兴的决策部署贯彻落实到位。

强化各级党委和政府的责任。习近平总书记指出，要加强党对“三农”工作的全面领导。各级党委要扛起政治责任，落实农业农村优先发展的方针，以更大力度推动乡村振兴。县委书记要把主要精力放在“三农”工作上，当好乡村振兴的“一线总指挥”。要选优配强乡镇领导班子、村“两委”成员特别是村党支部书记。^③这就要求各级党委和政府把政治责任扛在肩上，层层压实责任，确保各项政策落地见效。

落实各级相关部门责任。习近平总书记指出，要结合机构改革，理顺涉农部门的职责分工。各部门要结合自身职能定位，明确工作思路，细化政策举措，主动对表、积极作为。^④这就要求涉农部门要结合自身职能定位，明确工作思路，细化政策落实。中央各部门要各司其职、各尽其责，主动对表，积极探索，贯彻好落实好中央的部署决策。

加强基层党组织建设。习近平总书记指出，乡村振兴不是坐享其成，等不来、也送不来，要靠广大农民奋斗。村党支部要成为帮助农民致富、维护农村稳定、推进乡村振兴的坚强战斗堡垒。^⑤这就要求切实加强基层党组织建设，发挥党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用，激发和调动农民群众积极性主动性，加快实现农业农村现代化。

四、发展方向及工作重点

在习近平总书记关于抓党建促乡村振兴的重要论述指引下，在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、全面推进乡村振兴、扎实推动共同富裕的进程中，做好新时代新征程抓党建促乡村振兴工

^①中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”论述摘编》，北京：中央文献出版社，第197页。

^②中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”论述摘编》，北京：中央文献出版社，第198页。

^③《习近平在中央农村工作会议上强调，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重促进农业高质高效乡村宜居宜业农民富裕富足》，《人民日报》2020年12月30日，第1版。

^④中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”论述摘编》，北京：中央文献出版社，第198页。

^⑤中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”论述摘编》，北京：中央文献出版社，第199页。

作，需要从以下方面精准发力。

强化理论武装。以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑指导实践推动工作，当前就是要学习宣传贯彻党的二十大精神，弘扬伟大建党精神和脱贫攻坚精神，全面推进乡村振兴。组织农村基层党组织以群众喜闻乐见的方式开展广泛深入宣传，使习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的惠农政策进入千家万户，引导广大群众树立主人翁意识，增强内生发展动力，积极投身宜居宜业和美乡村建设，切实提高干部群众培训的精准性有效性，促进农村党员群众能力提升。

强化班子建设。选优培强县级领导班子是基础，县委书记当好乡村振兴一线总指挥。增强乡镇领导班子的整体功能，配好党政正职，加强乡镇工作力量。完善激励机制，注意保护干部的积极性主动性。注意改善乡镇干部工作和生活条件，大力表彰宣传先进典型，激励干部在乡村振兴中奋勇争先、建功立业。

强化基层基础。选优配强村两委班子，特别是抓好村党支部书记，是确保政策落得实、落的好的关键。用好第一书记或工作队，努力把基层党组织建设成带领群众走向振兴的坚强战斗堡垒。加强村两委建设和创业致富带头人培育，选准村党支部书记和致富带头人。在县域统筹、集聚发展、政策扶持、改革创新方面着力发展村集体经济。

强化人才支撑。推动城镇的人才下乡，继续选派好科技特派员，探索市场激励的途径。加强本土人才的回引，积极回引优秀人才到本土发展。推动乡镇党委和村党组织深入摸清农民群众培训需求，精准对接有关培训项目，重点组织党员骨干、种养大户、家庭农场经营者参加培训。加强各类人才培训培育、创业致富带头人培训、参与乡村振兴各类人才培训等，统筹推进乡村振兴各类人才队伍建设，加快乡村人才振兴制度建设和政策创新。

强化完善治理。坚持党对乡村治理体系的领导，强化乡镇和村党组织的领导地位，实行党务、村务、财务公开和群众监督。不断完善健全党组织领导下的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，助力乡村社会的善治。发挥基层党组织在防范化解农村社会矛盾中的重要作用，坚持和发展新时代“枫桥经验”，为乡村振兴创造安全稳定的社会环境。

强化责任落实。建立实施乡村振兴战略领导责任制，健全中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的农村工作体制，层层落实五级书记抓乡村振兴责任，强化领导责任、部门责任、各级责任。弘扬脱贫攻坚精神，同基层干部群众一道谋发展、理思路、出实招，着力解决群众急难愁盼问题。总结推广脱贫攻坚战中积累的行之有效的经验和做法，将其运用到全面推进乡村振兴。

（作者单位：国家乡村振兴局中国扶贫发展中心）

（责任编辑：丁 佳）

中国农业全要素生产率演进与要素错配*

——基于 2003—2020 年农村固定观察点数据的分析

吴亚玲¹ 杨汝岱² 吴 比³ 鲁国梁¹

摘要：实施乡村振兴战略对提高农业生产要素配置效率，形成生产要素向先进生产力集聚的体制机制提出了更高要求。本文借鉴 Ayerst 等核算农业生产领域要素错配程度的理论框架，基于 2003—2020 年农业农村部农村固定观察点数据，对农户层面要素错配问题进行研究。研究发现：从生产率角度看，本文参考两种框架的测算结果均显示，2003 年以来农户农业全要素生产率上升并不明显，也不具备持续性；中国农业生产领域内部要素错配程度较高，各要素按照错配程度从高到低依次为劳动力、土地、资本和中间投入，若对要素进行有效重新分配，可以在一定程度上促进农业生产率增长，大致可使农业总产出上升 40%~50%；通过反事实分析发现，单纯依靠提升农户全要素生产率或提高要素投入对增加总产出的效果并不理想，改善农业生产要素配置效率应成为下一阶段农业农村改革的重点目标。

关键词：农业全要素生产率 要素错配 反事实分析

中图分类号：F325 **文献标识码：**A

一、引言

习近平总书记在党的十九大报告中提出实施乡村振兴战略，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”，“实现小农户和现代农业发展有机衔接”。随后，2017 年中央经济工作会议、2018 年中央“一号文件”、2018 年政府工作报告以及 2018 年、2019 年、2020 年中央经济工作会议均对乡村振兴战略、农业增产、农民增收、新型农业经营主体以及脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接有着相应表述，总体呈现如下特点：第一，强调农业可持续发展，农民增产增收的核心在于农业全要素生产率的拉动，这有赖于农业生产要素投入的有效分配；第二，重视城乡关系，强调城乡统筹协同发展，尤其是对贫困落后地区的帮扶；第三，强调无论是精准扶贫、农业供给侧改革，还是乡村振兴战略，最终落脚点都是农民增产增收，切实提高农村居民生活质量和福利水平；第四，理论指导与政策实践相结合，乡村振兴战略涉及社会经济发展的方方面面，应系统综合全面地看待。

*本文是国家自然科学基金项目“重大突发公共卫生事件对农业稳产保供、农民就业增收的影响机制及应对策略”（项目编号：72273070）的阶段成果。感谢审稿人的宝贵建议，文责自负。本文通讯作者：吴比。

落实乡村振兴战略，实现农业增产、农民增收，关键和根本还是提高农业生产能力，并且这一提升进程应兼顾长期、高质量和可持续。按照 Foster et al. (2008) 和 Ayerst et al. (2020) 的研究框架，农业生产能力提升可由三种路径实现：一是农业全要素生产率的提高，二是农业投入要素的改善，三是农业生产要素在微观层面错配程度的降低。以往研究从上述三个维度对中国农业微观层面生产能力改善的测度非常少，主要原因还是受限于微观农户或农场层面数据的可得性和数据质量。这三个维度的测度工作对于数据的本质要求具有一致性，均需要获取微观（农户）层面的农业投入产出数据，用于对农业全要素生产率的测度，这样才能在熟知的 Hsieh and Klenow (2009) 框架下测算错配程度以寻求错配改善途径，同时也可用于测算农业要素投入对农业总体产出的贡献。目前已有部分文献采用上述方法对农业微观生产领域要素错配程度进行了测度，但仍在时间跨度等方面存在不足，本文从方法和数据层面进行一系列改进，试图在一定程度上解决现有文献中存在的问题。

本文的边际贡献体现在以下三个方面：研究数据上，针对现有研究缺乏用于测算农业全要素生产率变化的长时间序列数据的现象，本文通过系统清洗农村固定观察点全样本数据，在尽可能降低长时间序列样本变化和问卷调整冲击的情况下，测算中国农业全要素生产率的变化及要素错配程度。研究方法上，通过将反事实检验引入农业生产率和要素错配，从动态视角系统考察中国长时间序列农业要素投入错配和效率改进问题，弥补传统要素错配静态测度方法无法刻画伴随时间推移、除要素分配变化外农户自身资源和生产力变化影响农业产出的不足。研究视角上，现有文献大多对整体时间进行参数估计从而计算全要素生产率，本文以两个重要时间节点为界，考察农业全要素生产率随时间的动态变化，得到更准确、更贴近实际的测算结果，并以此看到农业结构的发展和变迁。

二、文献梳理

农业部门内部生产要素错配是长期探讨的重要话题。Restuccia and Rogerson (2008) 在 Hopenhayn and Rogerson (1993) 一般均衡分析基础上，建立了考虑不同部门生产异质性的生产函数模型，利用美国数据进行的实证分析表明，不同部门生产要素的配置差异可能是解释国家间人均产出不均衡的一个重要因素。朱喜等 (2011) 利用 2003—2007 年全国农村固定观察点数据，实证分析了中国东、中、西部和东北地区农户家庭生产的要素配置扭曲程度及与总量全要素生产率的关系，发现不同地区农户要素配置的扭曲存在显著差异。盖庆恩等 (2017) 在标准两部门模型中，通过引入中国特色的土地制度安排，从理论上说明了土地资源配置不当对中国加总劳动生产率的影响机制，并基于 2004—2013 年全国农村固定观察点数据评价了土地资源误配的影响程度，结果表明，若土地能够有效配置，平均而言在样本期内中国农业部门的全要素生产率将提高 1.36 倍，农业劳动力占比将下降 16.42%，加总的劳动生产率将提高 1.88 倍。赵西亮 (2018) 利用 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据，研究发现农民工进城会提高城市工资且影响具有异质性。朱诗娥等 (2018) 利用农村固定观察点农户调查数据，分析了 1986—2017 年中国农村家庭收入的流动性问题，发现政府补贴、学校教育、劳动力或土地等家庭禀赋均有助于提高农村居民的家庭收入。Adamopoulos et al. (2020) 认为 1993—2002 年中国农业生产率的生长停滞主要缘于土地政策束缚和限制产生的要素错配，并预测一旦农地产权设计能够有所突破，

农业全要素生产率有可能成倍增长。

有两篇文献与本文密切相关,同样可为城乡二元结构下农业生产部门要素错配程度加剧提供解释。第一篇是 Cheng and Chung (2018) 的文章,他们通过一个多期博弈模型阐明土地三权分置改革的核心在于用一个看似次优的产权设计来换取城乡二元结构或者工农业关系的相对稳定。经济是存在周期的,一旦三权分置改革的设计被彻底确权替代,就像墨西哥一样,那么农民在景气周期的时候有可能过度高估城市或工业部门正向技术冲击带来的就业机会,带来的后果就是农民卖掉土地,彻底转移到城市部门。但一旦进入衰退周期,这些“新市民”就可能面临城市失业、农村失地而成为不稳定因素,冲击城乡二元结构。因此,为了保证城乡二元结构的稳定和渐进性,短期内要以农业生产效率的损失作为成本,该文章认为农业生产领域要素错配主要表现在土地资源上。Storesletten et al. (2019) 为上述观点提供了理论和实证的双重支撑,文章发现改革开放以来中国的工业化进程中,失业率的波动远远小于经济增速的波动,给出的解释是中国有一个庞大的第一产业可以承接劳动人口并伴随经济周期进行吸纳和迁移,因此中国的失业率波动常年比较小,但随着刘易斯拐点的来到,波动可能会增加。农业生产部门因为承担了就业稳定器的作用,同样要以农业生产效率损失作为成本,而他们认为农业生产领域要素错配主要表现在劳动力资源的错配上。上述两篇文章虽然视角不同,但都从城乡二元结构动态视角审视了中国农业部门生产要素错配产生的原因和机制,前者认为三权分置的制度设计以效率换取了城乡二元结构的长期稳定,而后者将巨大的农村地区 and 第一产业就业机会视为经济波动的缓冲器,消除了中国长期的就业波动。遗憾的是上述两篇文献虽然关注了中国转型发展这一重要的特征事实,但都将农业部门视作工业部门的替代,并未将农业部门的利益与工业部门等同对待,忽视了中国仍然有近 35% 的人口是农村居民,中国绝大多数的国土面积仍然是农村。

除农业部门内部生产要素错配外,本文也注重审视要素市场化改革对要素分配的影响,例如 2002 年《中华人民共和国农村土地承包法》的出台是否有利于农业全要素生产率的上升以及增加地块层面的要素投入。首先,《中华人民共和国农村土地承包法》实施后,土地自由流转是否促进了农户层面和地块层面的农业要素投入,是本文探讨农业全要素生产率 (Total Factor Productivity, TFP) 测度,以及农业全要素生产率和土地流转行为关系的基础。这一领域的文献基本都认可《中华人民共和国农村土地承包法》的实施促进了地块层面和农户层面各类要素的投入,当然这一效应也叠加了 2003—2007 年一系列农业补贴政策的效应。郜亮亮 (2013) 发现土地使用权稳定性提升将使得土地投资上升,而非农就业机会增加降低了对农户土地的投资激励。黄季焜等 (2012) 研究发现,土地确权提高了土地使用权的稳定性,激发了农户长期投资意愿,提高了有机肥的施用量。其次,2002 年《中华人民共和国农村土地承包法》的出台是否促进了农业生产率的长期提升,同样是一个值得探讨的话题,对于发展中国家开展市场化土地制度改革具有一定的启示。评估土地改革影响的挑战之一是如何将改革的效应与其他同时发生的经济事件或政策效应区分开,因此,诸多实证文献都试图找到政策变异的外生来源。例如不少实证研究聚焦印度,利用土地改革立法的数量 (Ghatak and Roy, 2007) 以及各村庄农场的微观数据 (Baland et al., 2006) 来识别土地改革的政策效应。就改革对农业生产率的影响而言,实证文献发现的结果喜忧参半,部分原因是所研究的改革类型存在差异。

关于中国农业微观生产领域要素错配的测度, 受限于微观农户或农场层面数据的可及性和数据质量, 目前研究非常少。在 Adamopoulos et al. (2020)、Ayerst et al. (2020) 分别对中国和越南微观调查数据的分析中, 由于符合测度要求的微观数据可得性有了很大突破, 使得 Foster et al. (2008) 和 Hsieh and Klenow (2009) 构建的研究框架得以被采纳。然而, Adamopoulos et al. (2020) 使用的固定观察点数据的时间跨度只是 1993—2003 年, 而本文所关注的重点是 2003 年之后《中华人民共和国农村土地承包法》实施、农村税费改革以及一系列农业补贴、扶持政策使得微观层面上的要素错配状况发生的改变。

针对上述问题, 本文从方法和数据层面进行如下改进: 第一, 针对时间序列、大样本、统一口径的数据集在该类问题研究上几乎“空白”的问题, 本文系统清洗了农村固定观察点全样本面板数据, 尽可能降低长时间序列中样本变化和问卷调整对实证结果的影响, 有效提高了固定观察点数据在此类问题研究中的适用性。第二, 针对农业全要素生产率测算的问题, 参照 Ayerst et al. (2020) 的修正模型, 本文重估了所有参数, 虽然不能认为解决了传统农业全要素生产率测算的顽疾, 但已是目前较好的处理方法。第三, 针对不同作物类别、不同区域要素投入价格、不同地块土地质量等因素可能增大估计偏误的问题, 本文严格区分了名义量和实际量, 尽力修正样本缺失点, 剔除无关变量。第四, 针对农业生产中计量方法的限制导致估计结果中内生性难以得到有效解决的问题, 一方面农业全要素生产率的正确估计可以部分解决这一问题, 另一方面通过变换估算方法、采用多种赋值、区分作物和要素投入也能最大限度地减少内生性对测算结果的影响。第五, 本文在 Ayerst et al. (2020) 测算 TFP 框架的基础上, 增加参照 Adamopoulos et al. (2022) 的框架测算结果, 以此来检验测算结果的稳健性。

三、数据来源、指标构建与农业全要素生产率测度方法

(一) 数据来源与预处理

本文实证分析数据来源于 1986—2020 年农村固定观察点数据。农村固定观察点目前有样本农户 2.3 万户, 样本村 370 个, 主要数据涉及家庭成员构成、土地情况、家庭全年收支、农业生产经营等, 较为全面地反映了中国各地区农户及家庭成员的生产、消费、就业、生活及其他各项活动。本文对农户、家庭成员、村庄三个样本集进行清洗、整理和匹配后, 分别形成对应的 1986—2020 年农户面板数据、2003—2020 年家庭成员面板数据、1986—2020 年村庄面板数据。上述三类数据完全匹配后, 得到用于测算农业 TFP 变化的 2003—2020 年农业投入产出微观调查数据。本文选择可能影响农业发展的两个重要时间节点, 2008 年金融危机后中国政府推出“四万亿”财政刺激计划和 2013 年强调推进农业高质量发展, 将面板数据分成不同子时间段进行分析, 即 2003—2007 年和 2008—2020 年以及 2003—2012 年和 2013—2020 年。

以中国特征事实为基础, 选取农村固定观察点数据研究农业 TFP 和资源错配问题具有四大核心优势: 第一, 相较于常用的地区层面农业数据, 农户层面的数据无疑包含了更多的信息, 能够进行更加精细识别 (Adamopoulos and Restuccia, 2014); 第二, 作为农业农村领域的专业数据库, 农村固定观察点数据收集了农户家庭作物层面的投入产出数据, 既可用于作物层面农业 TFP 的测度, 也可用于考

察政策冲击下的投资变动；第三，农村固定观察点数据时序长，在系统清洗下，变量基本统一了含义和口径，在农业生产率研究中，能够较好地控制气候、降水、自然环境等带来的内生性问题；第四，农村固定观察点数据很好地提供了实物量和价值量两套作物层面的投入产出数据，便于换算和稳健性检验。

（二）指标构建与测算框架

常见的用于测度要素投入转化为产出效率的指标是 TFP（陈梦根和侯园园，2021）。一般而言，TFP 估算的关键在于如何处理“估计方法”和“要素投入度量”两个问题。对于前者，核心问题是选取合适的生产函数使之能够较为贴近地描述“投入—产出”过程，以及探讨不同生产函数之间的内在联系。目前，主流 TFP 核算主要有增长核算法和参数法两类。增长核算法需要事先估计资本和劳动的份额，然后再计算 TFP 的增长。参数法大致可分为三类：一是 SFA 方法，二是 OLS、FE、GMM 等方法，三是 OP、LP 等半参数方法。半参数方法可以很好地解决 OLS、FE 中存在的选择偏差和同步偏差问题，常用于微观个体的 TFP 测算。为了保证结果的稳健性，本文分别参照 Ayerst et al.（2020）和 Adamopoulos et al.（2022）两种 TFP 测算框架，使用农村固定观察点数据测算中国农户家庭农业 TFP，并以 Ayerst et al.（2020）框架为基础进一步测量农户农业生产要素错配的情况。

1. Ayerst 等的测算框架。参照 Ayerst et al.（2020）对投入产出变量的处理方式，本文构造资本投入、劳动力投入、土地投入和中间投入四个变量（家庭人口数包含在生产函数中，但实际操作中可通过变换消除）。这一处理方式得到的生产函数相较于 Adamopoulos et al.（2020）的生产函数更加可取，对于数据的拟合更加精细，结果也更加稳定。

资本投入：资本存量由三种农业资产构成，包括非耐用资产、耐用品资产、使用相关资产服务的支出。农村固定观察点数据中含有农户家庭的非耐用资产情况（包括小型农用设备等，例如镰刀）、耐用品资产情况（包括家庭拥有的机器和设备，如大中型铁木农具、水泵和拖拉机等）和家庭雇用相关农机服务的支出情况等（例如设备租赁费用和机械作业费用）。

土地投入：土地投入以农户家庭经营的耕地为主，不包括用于其他农业生产活动（例如林业、畜牧业和渔业）的地块，这样处理解决了倪国华和蔡昉（2015）研究中土地投入偏高、异质性过大的问题。农户家庭经营的耕地包括农户承包地和租入的土地。

劳动力投入：农户家庭从事农业生产的劳动力投入主要来源于家庭成员提供的劳动力和雇用的劳动力，是劳动力从事农业生产活动工作天数的总和，固定观察点数据中含有每个作物品种劳动投入天数的数据，因此本文直接使用投工天数（日）来构造劳动力投入。

中间投入：固定观察点数据中含有较为详细的分作物品种的中间投入支出，列出了包括种子、化肥、农膜和农药在内的投入品，本文在价格调整后进行加总。

上述框架下农业 TFP 测度所需变量的描述性统计见表 1。

表 1 农业 TFP 测度所需变量的描述性统计

变量	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
土地净转入量（亩）	603398	0.20	0.03	-28.50	60.00
农作物播种面积（亩）	603398	9.75	2.11	2.18	80.34
实际收获面积（亩）	603398	6.03	1.19	2.19	31.78
总产量（公斤）	603398	5951.12	2256.87	435.44	17410.00
种植业总收入（元）	603398	3176.26	606.83	0.00	65280.00
种子种苗费用（元）	603398	732.73	70.08	0.00	21230.00
农家肥折价（元）	603398	60.31	12.19	0.00	250.36
化肥费用（元）	603398	596.29	73.89	0.00	8271.39
农膜费用（元）	603398	32.25	5.77	0.00	105.38
农药费用（元）	603398	120.72	6.29	0.00	970.10
水电及灌溉费用（元）	603398	71.94	8.66	0.00	748.95
其他材料费（元）	603398	14.24	4.27	0.00	117.13
畜力费（元）	603398	71.17	4.96	0.00	613.00
机械作业费用（元）	603398	172.48	11.45	0.00	2700.00
固定资产折旧及修理费（元）	603398	25.88	2.91	0.00	600.00
小农具购置修理费（元）	603398	11.43	3.41	0.00	200.00
土地租赁费用（元）	603398	87.09	44.99	0.00	750.00
其他间接费用（元）	603398	61.29	20.26	0.00	1290.00
投工量（日）	603398	70.05	19.75	0.00	530.00
雇工费用（元）	603398	103.01	24.86	0.00	1966.00

与 Ayerst et al. (2020) 一致，本文将下式作为 TFP 核算的基础：

$$Y_t = A_t \left[\left(K_t^\alpha L_t^\beta N_t^{1-\alpha-\beta} \right)^{1-\theta} M_t^\theta \right]^\gamma I_t^{1-\gamma} \quad (1)$$

(1) 式中， Y_t 为 t 时期的农业实际作物总产量， K_t 为 t 时期的农业总资本， L_t 为 t 时期的农业总土地投入， N_t 为 t 时期的农业总劳动力投入， M_t 为 t 时期的农业实际中间投入的总和， I_t 为 t 时期的农户数量，全要素生产率 A_t 为 t 时期农业产出减去利用生产函数计算出的投入后的贡献。

假定一种农业生产的情况，在 t 期由固定数量的农户 I_t 组成，则有：

$$y_{it} = s_{it}^{1-\gamma} \left[\left(k_{it}^\alpha l_{it}^\beta n_{it}^{1-\alpha-\beta} \right)^{1-\theta} m_{it}^\theta \right]^\gamma \quad (2)$$

(2) 式中， y_{it} 、 k_{it} 、 l_{it} 、 n_{it} 和 m_{it} 分别表示实际农业总产出、资本投入、土地投入、劳动力投入和农业生产的中间投入。系数 $\gamma \in (0,1)$ 描述了农户对资源的掌控程度，决定着农户的管理水平和能力，生产力更高的农户有能力管理更多的投入资源。 s_{it} 表示农户的生产能力，而 $s_{it}^{1-\gamma}$ 表示农户层面的农业 TFP。

此生产函数的一个关键特征是将所有资源要素分配给最具生产力的农户，事实上这并不是最佳选

择, 因为任何给定农户的要素投入回报都是边际报酬递减的。参数 α 、 β 、 $1-\alpha-\beta$ 、 θ 刻画了资本、土地、劳动力和中间产品在生产中的产出弹性。此处要素投入是生产中实际使用的投入量, 而不是农户拥有的要素数量。例如, 在本文分析中, 重要的是农户的实际经营耕地数量, 而不一定是农户承包的土地数量。

在 (2) 式基础上用农户生产的产出和投入的比值来定义农户层面的农业 TFP:

$$s_{it}^{1-\gamma} = \frac{y_{it}}{\left[\left(k_{it}^{\alpha} l_{it}^{\beta} n_{it}^{1-\alpha-\beta} \right)^{1-\theta} m_{it}^{\theta} \right]^{\gamma}} \quad (3)$$

参考 Ayerst et al. (2020) 的参数设定, 不妨取 $\gamma=0.85$ 、资本份额 $\alpha(1-\theta)\gamma=0.05$ 、土地份额 $\beta(1-\theta)\gamma=0.2$ 、劳动力份额 $(1-\alpha-\beta)(1-\theta)\gamma=0.3$ 、中间投入品 $\theta\gamma=0.3$ 。这些设定与中国农户家庭的生产支出结构较为接近, 在 2018—2019 年农业农村部农村经济研究中心开展的一项农户生产成本调查中, 各种作物的生产成本中劳动力和土地的成本平均占总成本的 50%~60%, 肥料、农药等中间品成本占 20%~30%。尽管不同作物的生产成本结构差异较大, 且在不同时间阶段也存在差异 (例如 2000—2010 年与目前土地流转费用的差异等), 但为了结论可比性, 本文不做分作物处理, 总体上这些设定是符合中国现实的。本文也尝试了剔除每年农户 TFP 值最高的 1% 和最低的 3% 的样本以消除异常值带来的偏差, 总体上看对结果并没有显著的影响。

2. Adamopoulos 等的测算框架。参照 Adamopoulos et al. (2022) 的测算框架, 假定在农业生产中, t 期 v 村的农户 i 采用柯布道格拉斯生产函数进行生产:

$$y_{ivt} = \left(A_t s_{ivt} \right)^{1-\gamma} \left(l_{ivt}^{\alpha} k_{ivt}^{1-\alpha} \right)^{\gamma} \quad (4)$$

(4) 式中, y_{ivt} 、 l_{ivt} 、 k_{ivt} 分别表示实际农业产出、土地投入和资本投入。 A_t 为全要素生产率, 系数 $\gamma \in (0,1)$ 描述了农户层面规模报酬的大小, α 刻画生产中土地要素的相对重要程度, s_{ivt} 表示农户的生产能力。不同于 Ayerst et al. (2020) 框架下等式左边表示总产值, 这里的实际产出 y_{ivt} 为总产值减去中间品投入所得到的增加值。关于变量的构造: 通过价格指数调节得到实际农业增加值; 土地投入直接使用原始数据中的年末经营耕地面积, 为实际经营耕地数量而不一定是农户所承包的土地数量; 使用永续盘存法对名义资本值进行处理得到真实资本投入; 劳动力投入通过不同作物的投工量进行加总得到。

同样地, 在 (4) 式基础上用农户生产的产出和投入比值来定义农户层面的农业 TFP:

$$TFP_{ivt} \equiv \left(A_t s_{ivt} \right)^{1-\gamma} = \frac{y_{ivt}}{\left(l_{ivt}^{\alpha} k_{ivt}^{1-\alpha} \right)^{\gamma}} \quad (5)$$

该框架假定农业劳动力投入在农户间是相等的, 这与数据中农户投工天数存在差异的实际并不相符。为了达到模型变量和实际数据的一致, 本文用劳动力投入对农业增加值、土地投入和资本投入进

行标准化处理，再估计出每年每个村庄每个农户的农业 TFP。本文借鉴 Adamopoulos et al. (2022) 估计时所采用的参数设定，即 $\gamma=0.54$ ， $\alpha=2/3$ ，这一设定是基于大量测算中国农业生产中要素弹性的研究，具有适用性和合理性。

为了缓解可能存在的测量误差、短暂投入或产出冲击以及无法观测到的村级层面随时间变化因素对 TFP 的影响，Adamopoulos et al. (2022) 在文章中去掉时间因素和其他村庄特征估计出永久的农户固定的 TFP：

$$\log TFP_{ivt} = \mu_t^{TFP} + \mu_i^{TFP} + e_{ivt}^{TFP} \quad (6)$$

(6) 式首先对农户层面的 TFP 进行分解， μ_t^{TFP} 捕捉可能会影响所有农户的时间冲击， μ_i^{TFP} 表示不随时间变化的农户固定效应， e_{ivt}^{TFP} 表示某一年份部分农户受到的特定冲击。需要注意的是， μ_i^{TFP} 既包含农户固定效应，也包含村庄固定效应，两种效应的共线性导致无法直接从 (6) 式提取出单独的农户固定效应。本文以下式对共线性做进一步处理：

$$\mu_i^{TFP} = \mu_v^{TFP} + \zeta_i^{TFP} \quad (7)$$

(7) 式用农户固定效应 (μ_i^{TFP}) 对村庄虚拟变量 (μ_v^{TFP}) 进行回归， ζ_i^{TFP} 描述了去除村庄层面因素后农户不随时间变化的生产能力，也就是对农户农业 TFP 的最终估计结果。该测算框架下，TFP 不再包含时间的变化和村庄间的差异，且并不存在潜在的测量误差^①。

依据 (5) 式，本文在搭建要素错配的研究框架之前先核算了全样本平均意义上全要素生产率的变化情况 (见表 2)。以 2003 年为基准 (相应的要素投入同样以 2003 年为基准)，可以看到，从 2003 年开始，要素层面的投入表现出明显差异，资本和中间投入的绝对水平上升很快，劳动力投入则明显下降，主要原因可能是城市化进程中农村劳动力的大量迁出导致农业劳动力数量相应减少，而土地投入的上升绝对幅度相较于劳动力投入下降的绝对幅度更小，说明土地投入缓慢上升更多是人口迁移导致的“被动整合”，例如代耕代种等。

表 2 产出、要素投入与农业 TFP 变化 (2003—2020 年)

年份	土地总产出	资本投入	劳动力投入	土地投入	中间投入	农业 TFP
2003	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2004	97.37	103.08	96.29	104.54	105.52	96.32
2005	104.50	103.70	91.64	105.41	105.63	102.55
2006	116.12	99.23	88.10	104.94	110.10	112.34
2007	108.26	104.61	81.86	106.95	107.92	110.06
2008	111.01	109.96	77.60	107.71	101.85	119.53
2009	112.49	114.17	74.73	106.53	109.05	123.53
2010	97.16	116.42	72.17	105.88	109.36	112.41

^① 已经在 (6) 式估计中被 e_{ivt}^{TFP} 所吸收。

(续表 2)

2011	104.02	120.35	65.61	108.84	108.98	119.69
2012	114.99	127.19	60.94	111.78	116.92	135.06
2013	104.35	128.66	55.89	111.29	112.10	117.07
2014	114.44	133.62	52.90	112.13	112.37	152.15
2015	123.15	90.83	49.76	110.29	112.25	152.63
2016	116.01	138.49	47.27	108.87	110.23	140.96
2017	131.62	138.92	44.16	113.87	111.02	161.64
2018	100.62	138.33	40.16	110.68	100.27	139.00
2019	113.21	137.74	28.15	111.36	87.21	182.64
2020	114.52	141.14	26.16	111.49	84.82	269.30

注：表中最后一列为在 Adamopoulos et al. (2022) 测算框架下，全样本平均意义上的农业 TFP 测算结果。

四、要素错配测算模型构建

本文基于 Ayerst et al. (2020) 的基础工作，搭建衡量中国农业生产要素资源错配的研究框架。

基于 TFP 测算的 (2) 式，实际农业总产出可以写为：

$$Y_t = \sum_{i=1}^{I_t} y_{it} \quad (8)$$

在前面的设定中，本文将有效分配定义为最大化农业总产出的分配，则：

$$Y_{it}^e = \max_{\{k_{it}, l_{it}, n_{it}, m_{it}\}_{i=1}^{I_t}} \sum_{i=1}^{I_t} s_{it}^{1-\gamma} \left[\left(k_{it}^\alpha l_{it}^\beta n_{it}^{1-\alpha-\beta} \right)^{1-\theta} m_{it}^\theta \right]^\gamma \quad (9)$$

(9) 式中要素资源限制为： $k_t = \sum_{i=1}^{I_t} k_{it}$ ， $L_t = \sum_{i=1}^{I_t} l_{it}$ ， $N_t = \sum_{i=1}^{I_t} n_{it}$ ， $M_t = \sum_{i=1}^{I_t} m_{it}$ 。

此处假定固定的总投入在既定数量的农户间分配，如果要素分配给生产率最高的农户，那么所有生产者的边际产品均等化，总产出最大化。在这种资源分配模式下，要素分配与生产能力 s_{it} 严格挂钩，农户生产力越高，则理应分配到更多要素。即：

$$x_{it}^e = \frac{s_{it}}{\sum_{j=1}^{I_t} s_{jt}} X_t \quad (10)$$

x_{it}^e 为在时点 t 给农户 i 的某种要素有效分配量，进而可以得到农业总产出的表达式：

$$Y_t^e = \left(\bar{S}_t I_t \right)^{1-\gamma} \left[\left(K_t^\alpha L_t^\beta N_t^{1-\alpha-\beta} \right)^{1-\theta} M_t^\theta \right]^\gamma \quad (11)$$

$$\bar{S}_t = \frac{1}{I_t} \sum_{i=1}^{I_t} s_{it} \quad (12)$$

(11) 和 (12) 式中, $\bar{S}_i$ 表示农户的平均生产能力。在现实中, 中国农户的边际产出不会完全相同, 资源要素的分配未与农户的生产能力相匹配, 要素分配或多或少存在扭曲现象, 如果将资源从低边际产出的农户调整到高边际产出的农户, 全社会的产出会相应增加。那么测量这种错配可以从具体的要素市场上进行, 例如农村土地市场、农业生产的中间品投入、资本和劳动力等市场。本文重点关注的是农户家庭层面上上述四种生产要素分配的综合错配程度, 可以用下式表示:

$$TFPR_{it} = \frac{y_{it}}{(k_{it}^\alpha l_{it}^\beta n_{it}^{1-\alpha-\beta})^{1-\theta} m_{it}^\theta} = \left[\left(\frac{MPK_{it}}{\alpha(1-\theta)\gamma} \right)^\alpha \left(\frac{MPL_{it}}{\beta(1-\theta)\gamma} \right)^\beta \left(\frac{MPN_{it}}{(1-\alpha-\beta)(1-\theta)\gamma} \right)^{1-\alpha-\beta} \right]^{1-\theta} \left(\frac{MPM_{it}}{\theta\gamma} \right)^\theta \quad (13)$$

(13) 式中, MPK_{it} 为农户 i 在 t 时期资本要素边际产出, MPL_{it} 为农户 i 在 t 时期土地要素边际产出, MPN_{it} 为农户 i 在 t 时期劳动力要素边际产出, MPM_{it} 为农户 i 在 t 时期中间投入要素边际产出。 $TFPR_{it}$ 为收益全要素生产率, 是基于农户层面生产要素错配程度的综合度量, 在有效的分配体系中这个值对每个农户来说是一致的。从另一方面来说, 这个值在农户层面差异越大, 代表着扭曲程度越高。

表 3 展示了两种测算框架下农户层面农业 TFP 的测算结果的分布状况, 两种测算方法的结果基本保持一致。作为农户层面农业 TFP 离散程度的反映, 按照 Ayerst et al. (2020) 的测算框架, 农业 TFP (对数) 的标准偏差在 2003—2007 年、2003—2012 年分别为 1.03、1.04, 在 2008—2020 年、2013—2020 年分别上升为 1.12 和 1.16, 反映出农户层面农业 TFP 差异随着时间的推移而增加。本文农户层面 TFP 的测算结果与其他微观实证分析中对农业生产力的估计基本一致 (Chari et al., 2021)。

表 3 农户层面农业 TFP 状况描述

	年份	标准偏差	99-1	95-5	年份	标准偏差	99-1	95-5
Ayerst et al. (2020) 测算框架	2003—2007 年	1.03	2.95	2.01	2003—2012 年	1.04	3.10	2.04
	2008—2020 年	1.12	3.65	2.17	2013—2020 年	1.16	3.65	2.29
Adamopoulos et al. (2022) 测算框架	2003—2007 年	1.24	3.65	2.24	2003—2012 年	1.26	3.66	2.25
	2008—2020 年	1.34	3.72	2.32	2013—2020 年	1.37	3.78	2.36

注: 99-1、95-5 分别为 TFP 值排名的 99 和 1 百分位、95 和 5 百分位的农户 TFP 比率。

五、农业全要素生产率和要素错配分析

(一) 农户层面农业全要素生产率的分布特征及要素错配程度

参照 Hsieh and Klenow (2009) 的研究, 本文对农业 TFP (对数) 与上文提及的 4 个主要农业生产要素投入的关系进行作图展示。使用 Raj and John (2019) 开发的非参数 Binscatter 制图方法, 将农业 TFP 对数值分为 100 段, 观察与各个要素之间的关系。图 1、图 2 展示了两种测算框架下的农业 TFP 的分布, 图 3 展示了参照 Ayerst et al. (2020) 框架的农业 TFP 对数值的分布。在所有图中, 均控制了年份、省份以及年份和省份的交乘项。直观上也可以发现, 两种框架下的估计结果较为一致, 2008—2020 年、2013—2020 年农业 TFP 的分布相较于 2003—2007 年、2003—2012 年的农业 TFP 分布更为

分散，一定程度上反映出要素投入的错配程度可能在加剧。从均值的角度而言，农业 TFP 随着时间的推移有所提高。

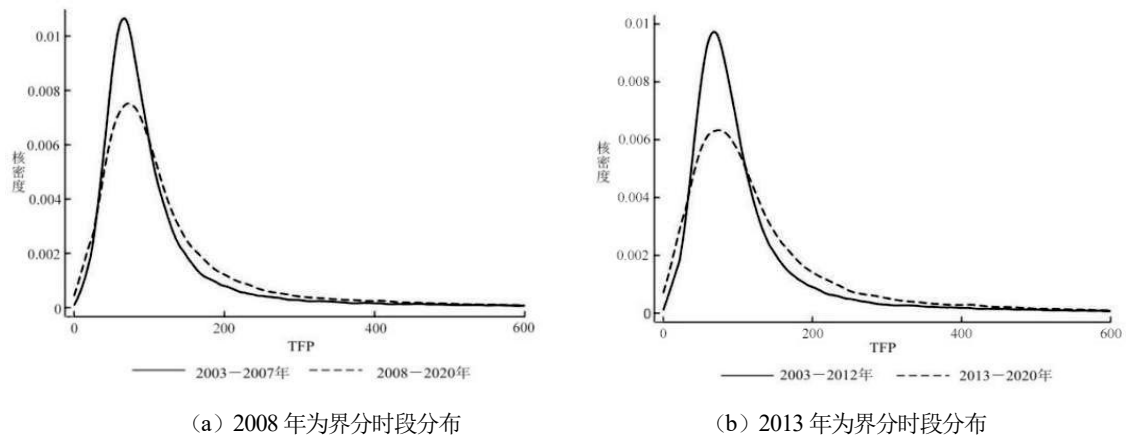


图 1 基于 Ayerst et al. (2020) 测算框架的农业 TFP 分布

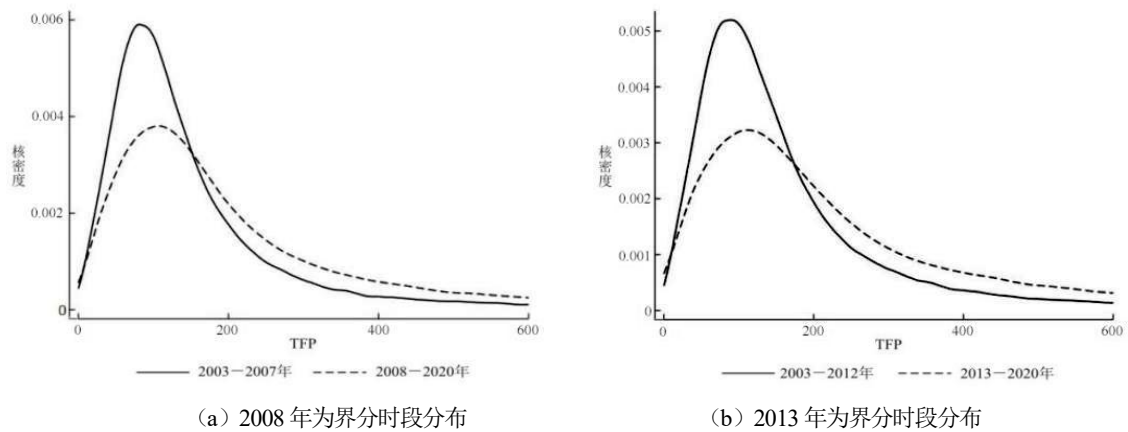


图 2 基于 Adamopoulos et al. (2022) 测算框架的农业 TFP 分布

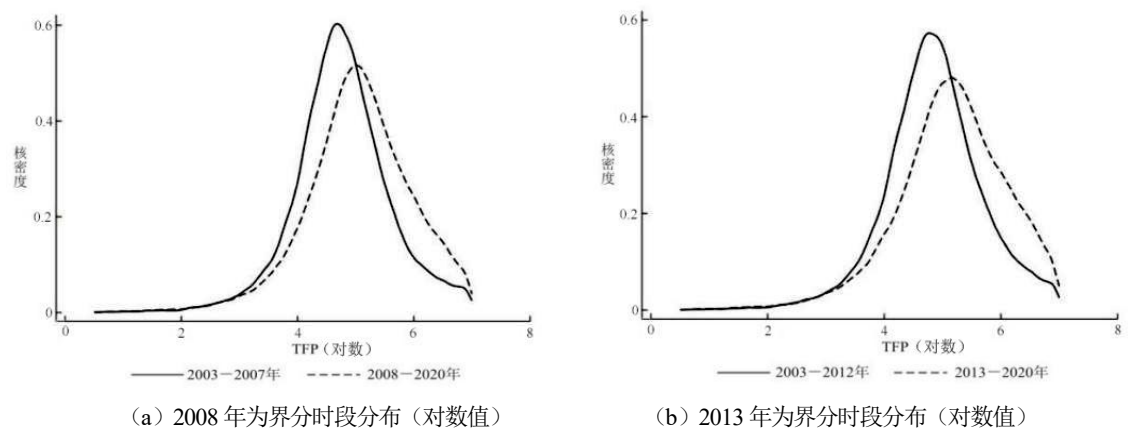


图 3 基于 Ayerst et al. (2020) 测算框架的农业 TFP 对数值分布

根据生产函数的边际最优决策条件，高农业生产率的农户理应投入更大面积的土地来从事农业生产，这样才能实现农业总产量的最大化，这条准则在所有要素投入上都成立。具体地，如图 4（a）所示，从土地经营面积和农业 TFP 的关系可以看出，随着农业 TFP 的提升，土地经营面积总体上变得更大，但是这种上升并非呈现单调线性关系，而是一个三次项为负的三次函数，表明土地要素投入方面的错配较为严重。图 4（b）展示了资本投入与农业 TFP 的关系。总体而言，随着农业 TFP 的提高，农户资本投入更大，但上升的幅度较小，意味着在资本投入方面同样存在着错配。如图 4（c）所示，劳动力投入展现出的错配程度较高，不但表现为随着农业 TFP 的上升，劳动力投入的上升幅度较小，也表现为劳动力投入的分布较为离散。如图 4（d）所示，所有要素投入中错配程度最低的是中间投入，随着农业 TFP 提高，中间投入的提高幅度较大，且比较集中，离散程度很低。

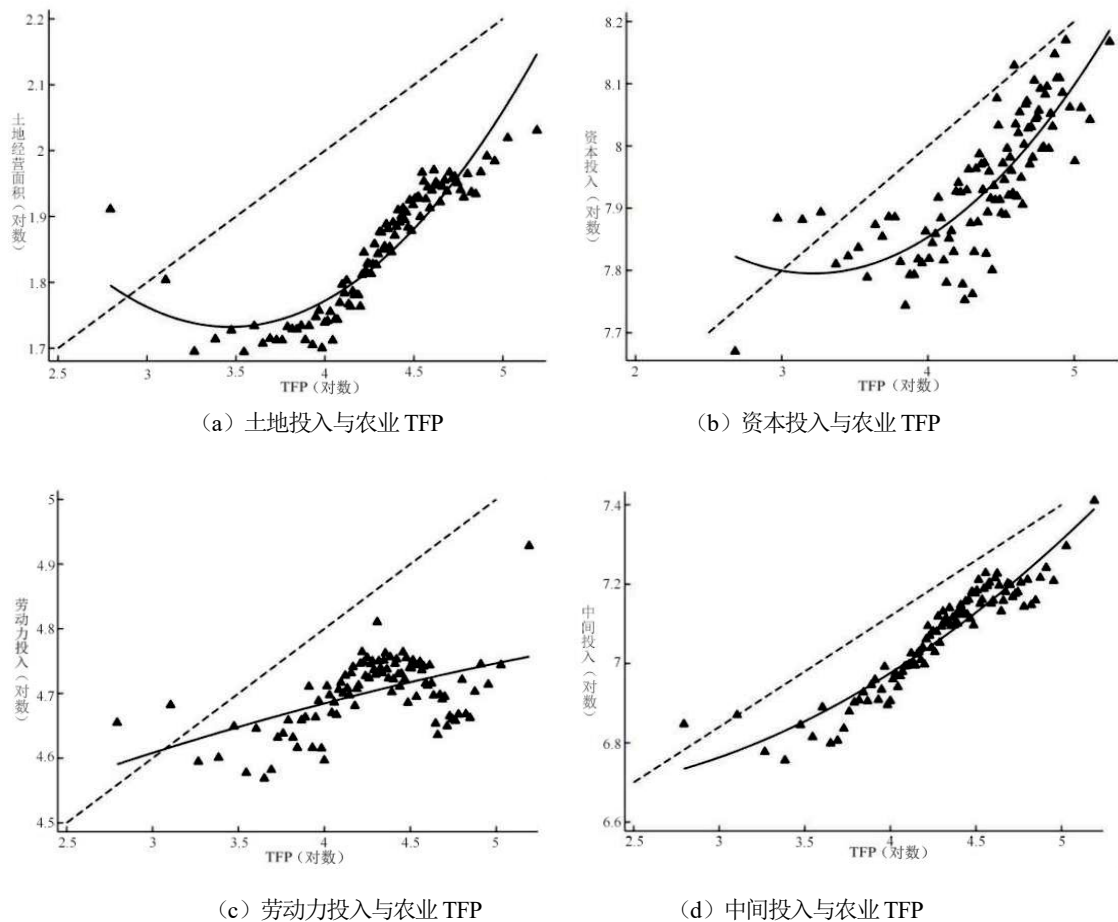


图4 要素投入（对数值）与农业 TFP（对数值）

综合而言，本文认为劳动力和土地投入的错配程度最高，2002 年《中华人民共和国农村土地承包法》出台标志着建立农村土地流转市场的开端，与此同时中国也开启了大规模人口流动和城市化进程。但回眸审视，依旧发现农村要素市场化的进程并未彻底解决农业部门内部要素配置低下的问题。进一步地，从劳动力角度看，除了农业部门内部高 TFP 农户不能获取相应生产要素的错配情况，还存在严

重的跨部门要素错配问题，高 TFP 的农户可能倾向于向城市和非农部门转移，留在农业部门内部的农户可能并不具备持续改进生产能力的条件。资本投入的错配程度较轻，中间投入的错配程度最低，这一结论在静态框架下也许并不直观，但动态视角下则非常明显。图 5 报告了要素边际产品和农业 TFP 之间的关系，再一次佐证了上述结论，从边际产品的角度而言，土地投入的错配情况较为严重。

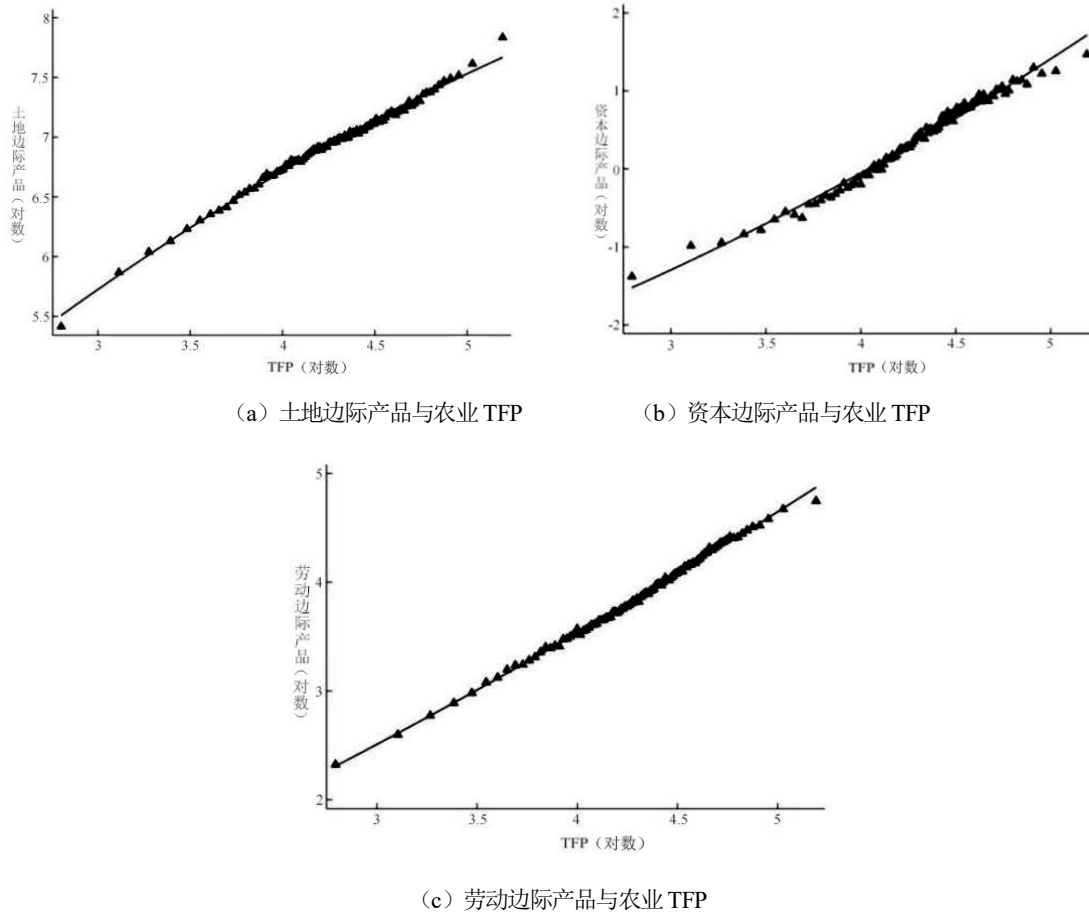
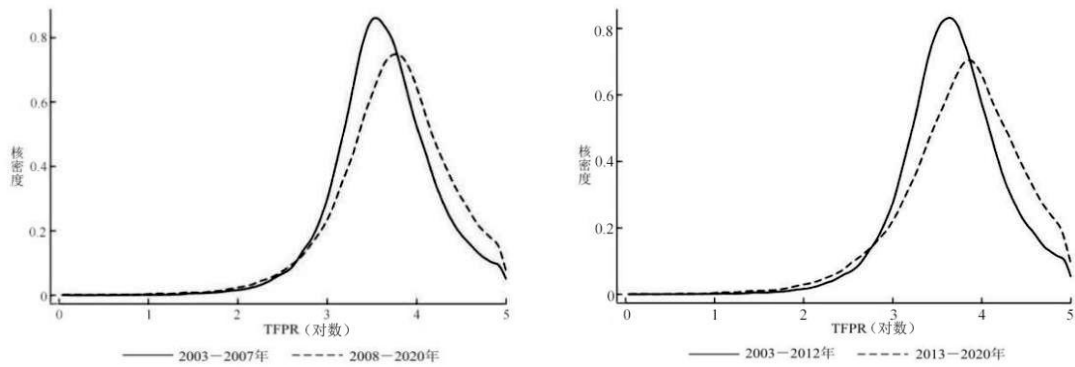


图 5 要素边际产品与农业 TFP

图 6 显示了不同时间段农业收益全要素生产率 (TFPR) 的分布变化。可以看出，相较于 2003—2007 年和 2003—2012 年，2008—2020 年和 2013—2020 年的农业要素投入错配程度有加剧的趋势。从图 7 可以看出，农业 TFP 和农业 TFPR 的相关度很高，在 Ayerst et al. (2020) 错配测算框架和参数设定下，拟合程度较为理想。表 4 是取对数的农业 TFPR 具体计算结果。可以看出，相较于 2003—2007 年和 2003—2012 年的状况，2008—2020 年和 2013—2020 年要素错配程度有所加剧。

综合而言，中国农业生产领域内部错配最严重的要素是劳动力和土地，其中，对于劳动力要素的审视必须一分为二地看待。农村劳动力转移与城市化、工业化的进程息息相关，造成了高 TFP 农户从农业部门向非农部门转移；而在农业部门内部，从事农业生产的高 TFP 农户也无法有效获取劳动力和土地。无论是农村土地流转市场还是农业劳动力市场，哪怕经过过去二十多年的发展，仍不足以满足

中国农业转型升级的需求。资本和中间投入品的错配程度较轻，尤其是化肥、农药、农膜等中间投入品几乎未识别出错配，相较劳动力和土地，农村金融约束对普通农户的农业生产而言并不突出，对于农业规模经营主体而言则另当别论。



(a) 2008 年为界分时段分布

(b) 2013 年为界分时段分布

图 6 农业 TFPR 分布（对数值）

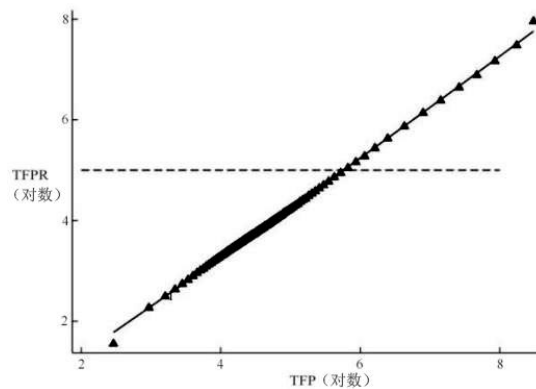


图 7 农业 TFP 和 TFPR 分布

表 4

农业 TFPR 描述性统计

年份	标准偏差	99-1	95-5	年份	标准偏差	99-1	95-5
2003—2007 年	1.03	3.45	2.27	2003—2012 年	1.04	3.48	2.29
2008—2020 年	1.10	3.81	2.41	2013—2020 年	1.14	4.08	2.51

注：99-1、95-5 分别为 TFPR 值排名的 99 和 1 百分位、95 和 5 百分位的农户 TFPR 比率。

(二) 错配改善对总体产量的改进效应

如果将错配的要​​素改进为有效分配，原则上这种要素分配机制的完善能够降低要素成本，可在一定程度上促进农业 TFP 的增长。本文对要素错配成本进行了估算，如表 5 所示，对农户要素投入的有效重新分配将使 2003—2007 年农业 TFP 总体增加 55.05%，2008—2020 年增加 40.51%，2003—2012 年增加 46.29%，2013—2020 年增加 44.26%。

表 5		要素分配改进的生产力提升效应			单位: %
年份	总体	省内	年份	总体	省内
2003—2007 年	55.05	45.76	2003—2012 年	46.29	41.34
2008—2020 年	40.51	41.20	2013—2020 年	44.26	45.63

（三）拆解现有错配上各个要素的来源占比

在分析农户农业生产要素投入错配程度的基础上,还需进一步弄清各类要素投入错配的具体程度,进而探析错配问题的根源,以期提出针对性的解决措施。表 6 反映了错配分解到各要素的比例,可以看出各类要素有效分配对生产效率的提升程度。

表 6	要素错配来源分解结果					单位: %
	全国	劳动力投入	土地投入	资本投入	中间投入	
总体改进	45.61	12.91	4.89	3.63	3.31	
2003—2007 年	55.05	3.07	6.12	5.46	15.20	
2008—2020 年	40.51	17.78	4.28	2.73	-2.58	
2003—2012 年	46.29	6.85	5.39	4.47	7.23	
2013—2020 年	44.26	25.15	3.88	1.94	-4.61	

总体而言,各要素按照错配程度从高到低依次为劳动力、土地、资本和中间投入。分时间段而言,2008—2020 年相较 2003—2007 年、2013—2020 年相较 2003—2012 年,劳动力投入的错配程度快速上升,在错配总体效应中占比分别上升了 14.71 个和 18.30 个百分点;相应地,中间投入错配的程度快速下降,在错配总体效应中占比下降了超过 10 个百分点。可以说,2003—2007 年和 2003—2012 年间,农户农业生产的中间投入是首当其冲需要解决的问题,到了 2008—2017 年和 2013—2020 年,解决劳动力的约束成了农户家庭从事农业生产必须面对的问题。此外,土地投入和资本投入的错配程度均有所下降。

上述农业生产要素的错配特征变化趋势与中国剧烈变动的城乡二元结构和快速城市化进程息息相关,背后有着非常坚实的理论和现实依据。根据国家卫生健康委员会发布的《中国流动人口发展报告 2018》,中国 2017 年流动人口规模已经超过 2.45 亿,给城市化率和工业部门生产率带来巨大提升 (Tombe and Zhu, 2019)。第七次全国人口普查数据显示,2020 年中国流动人口为 3.75 亿人,人口流动趋势更加明显,流动人口规模进一步扩大。然而,农村给城市和非农部门贡献大量劳动力的同时,农业部门却面临着青壮劳动力流失和生产能力的下降 (周泽宇等, 2019)。改革开放以来,中国在极短的时间内建立起较为完整的工业体系,微观农户决策会不可避免地受到影响和冲击。农户微观决策变化主要表现为在巨大城乡差距以及工农业工资溢价下,农户首先需要决定是否向城市或非农部门转移,其次为是否兼业,最后才是农业经营规模。上述逻辑使不同要素错配程度出现了由高到低排序,即依次为劳动力、土地、资本和中间投入。这一现象既是微观农户分析结果,也映射出中国城乡二元结构的历史变迁,以及中国近 20 年来快速城市化的发展历程。

六、反事实检验

借助 Foster et al. (2008) 的反事实框架，本文从动态视角对中国长时间序列下农业要素投入错配、效率改进等问题进行全面审视。Foster et al. (2008) 假定农户家庭的资源禀赋和生产能力一定，通过改进要素分配效率可提升全社会的农业总产出，但随着时间的推移，除了要素分配变化外，农户资源和生产力同样可能发生变化。此外，总产出增加不再等于 TFP 改进。考虑到这一点，可将总产出的增长分解为三个来源：一是来自要素投入增加的收益，二是从农户农业 TFP 增长中获益，三是资源分配效率改进的收益。通过将上述三种收益与总有效产出的收益进行对比，可以分析要素错配成本随时间的变化趋势以及改善农户要素错配如何促进总产出和提高生产力。

本文参考 Ayerst et al. (2020) 的方法，分时段构造样本，计算总产出分解为“三个来源”后的反事实调整总产出：第一，保持要素配置效率不变的情况下，跨时期内反事实调整要素投入总量所产生的反事实总产出；第二，保持总体要素配置效率不变情况下，跨时期调整农业 TFP 水平所导致的反事实总产出；第三，保持农业 TFP 水平和要素投入水平不变情况下，将要素配置效率分别改善为 2008—2020 年和 2013—2020 年水平的反事实总产出。此外，需要强调的是，上述三个来源存在交互影响，总产出的变化也许不能完全体现在上述三个来源，剩余部分归为残差。下文实证结果表明残差的体量很小，反事实检验很好地分解了总产出增长的不同来源。

如表 7 所示，2008—2020 年相较于 2003—2007 年农业总产量增长率为 16%，2013—2020 年相较于 2003—2012 年农业总产量增长率为 17%，要素总投入变化对这一增长产生了正面影响，分别提供 11 个和 22 个百分点的贡献，不同时期农户农业 TFP 的变化贡献分别约为 2 个和 1 个百分点。农户要素错配的变化对总产出增长有负面影响，分别拉低了近 1 个和 5 个百分点（保留两位小数情况下近似 1% 和 5%）。反事实框架解释了几乎全部变化。

为了将反事实测算结果与上文要素错配估计联系起来，本文计算了每个时期的要素配置效率改进后的产出，即在分别保持 2008—2020 年和 2013—2020 年的要素总投入、农户 TFP 不变情况下，得到的 2003—2007 年和 2003—2012 年的反事实效率产出（见表 7）。要素有效重新分配带来的产出增长在 2003—2007 年为 45%，在 2008—2020 年为 29%（ $=1.50/1.16-1$ ），在 2003—2012 年为 46%，在 2013—2020 年为 23%（ $=1.44/1.17-1$ ）。

表 7 反事实检验结果

	全国范围		全国范围
真实产出：		真实产出：	
2003—2007 年	1.00	2003—2012 年	1.00
2008—2020 年	1.16	2013—2020 年	1.17
反事实产出：		反事实产出：	
要素总投入	1.11	要素总投入	1.22
农户 TFP	1.02	农户 TFP	1.01

(续表 7)

要素错配	0.99	要素错配	0.95
剩余	1.00	剩余	1.00
反事实效率产出:		反事实效率产出:	
2003—2007 年(要素有效分配)	1.45	2003—2012 年(要素有效分配)	1.46
且使用 2008—2020 年要素	1.19	且使用 2013—2020 年要素	1.20
且使用 2008—2020 年 TFP	1.25	且使用 2013—2020 年 TFP	1.20
2008—2020 年(要素有效分配)	1.50	2013—2020 年(要素有效分配)	1.44

从反事实分析可以得出：第一，农业要素错配问题在全国普遍存在，改进要素分配效率可显著提高农业总产出；第二，单纯依靠提升农户农业 TFP 带动农业总产出增加的效果并不理想；第三，增加要素投入对产出增加有一定贡献，但边际贡献递减，未来单纯依靠增加要素投入带动农业现代化发展将收效甚微。

七、结论和建议

本文借鉴 Ayerst et al. (2020) 最新核算农业生产领域要素错配的理论框架，采用两种农业全要素生产率的测度方法，基于 2003—2020 年农业农村部固定观察点数据，对农户层面要素错配问题进行研究。研究发现：第一，中国农业生产中要素投入错配广泛存在，在不同口径下对要素有效重新分配，可使中国农业总产出上升 40%~50%。第二，总体而言，各要素按照错配程度从高到低依次为劳动力、土地、资本和中间投入，分时段而言，2008—2020 年和 2013—2020 年相较于 2003—2007 年和 2003—2012 年，要素错配程度有所上升。第三，通过使用 Foster et al. (2008) 的反事实检验发现，改进要素分配效率可显著提高农业总产出，但单纯依靠提升农户 TFP 带动农业总产出增加的效果并不理想。

基于上述结论，本文得出以下三点政策启示：第一，农业生产要素配置优化是实施乡村振兴战略、实现产业兴旺的重要环节之一，在未来一段时期，单纯依靠提升农户家庭的生产效率来带动农业总产量增加的效果可能并不理想。通过优化资源要素配置，让能种地、愿种地的高素质农民掌握更多要素资源，是提升中国农业生产效率的有效途径。第二，农业生产要素错配问题普遍存在，不同种类要素配置扭曲的程度不同，在农业要素投入受到约束以及边际效应递减的情况下，提升农业生产要素资源配置效率，应成为下一阶段农业农村改革的重点，无论对于普通农户还是规模经营主体来讲，都能够显著提高他们的生产经营效率。第三，资本约束一定程度上制约了农业规模经营主体的发展，但对普通农户的农业生产影响不大，而劳动力、土地等要素的配置则对任何类型经营主体都存在重大影响。健全农村劳动力市场，持续提升农业生产机械化程度，加强农业生产社会化服务，一定程度上能够缓解劳动力资源错配问题；健全和规范农村土地流转市场，降低土地流转的交易成本，提升交易效率，让土地流转价格更加“理性”，一定程度上可以降低土地要素配置的扭曲程度。在实施乡村振兴战略的大背景下，只有深化要素市场化改革，使农业生产要素自由流转，才能充分调动有能力的农户积极从事农业生产经营，实现小农户和现代农业的有机衔接，切实促进农业全要素生产率提升。

参考文献

- 1.陈梦根、侯园园, 2021: 《中国行业劳动投入和劳动生产率: 2000—2018》, 《经济研究》第 5 期, 第 109-126 页。
- 2.盖庆恩、朱喜、程名望、史清华, 2017: 《土地资源配置不当与劳动生产率》, 《经济研究》第 5 期, 第 117-130 页。
- 3.邵亮亮、冀县卿、黄季焜, 2013: 《中国农户农地使用权预期对农地长期投资的影响分析》, 《中国农村经济》第 11 期, 第 24-33 页。
- 4.黄季焜、冀县卿, 2012: 《农地使用权确权与农户对农地的长期投资》, 《管理世界》第 9 期, 第 76-81 页、第 99 页、第 187-188 页。
- 5.倪国华、蔡昉, 2015: 《农户究竟需要多大的农地经营规模? ——农地经营规模决策图谱研究》, 《经济研究》第 3 期, 第 159-171 页。
- 6.赵西亮, 2018: 《农民工与城市工资——来自中国内部移民的证据》, 《经济学(季刊)》第 3 期, 第 969-994 页。
- 7.周泽宇、余航、吴比, 2019: 《农业生产率测度、无效流转与土地再配置——基于一个“U 形”关系的识别》, 《经济科学》第 6 期, 第 104-116 页。
- 8.朱诗娥、杨汝岱、吴比, 2018: 《中国农村家庭收入流动: 1986~2017 年》, 《管理世界》第 10 期, 第 63-72 页。
- 9.朱喜、史清华、盖庆恩, 2011: 《要素配置扭曲与农业全要素生产率》, 《经济研究》第 5 期, 第 86-98 页。
- 10.Adamopoulos, T., L. Brandt, J. Leight, and D. Restuccia, 2022, “Misallocation, Selection, and Productivity: A Quantitative Analysis with Panel Data from China”, *Econometrica*, 90(3): 1261-1282.
- 11.Adamopoulos, T., and D. Restuccia, 2014, “The Size Distribution of Farms and International Productivity Differences”, *American Economic Review*, 104(6): 1667-1697.
- 12.Ayerst, S., L. Brandt, and D. Restuccia, 2020, “Market Constraints, Misallocation, and Productivity in Vietnam Agriculture”, *Food Policy*, 94: 101840.
- 13.Baland, J. M., P. Bardhan, S. Das, D. Mookherjee, and R. Sarkar, 2006, “Managing the Environmental Consequences of Growth: Forest Degradation in the Indian Mid-Himalayas”, *India Policy Forum*, 3: 215-277.
- 14.Chari, A. V., E. M. Liu, S. Y. Wang, and Y. X. Wang, 2021, “Property Rights, Land Misallocation and Agricultural Efficiency in China”, *The Review of Economic Studies*, 88(4): 1831-1862.
- 15.Cheng, Y. S., and K. S. Chung, 2018, “Designing Property Rights over Land in Rural China”, *The Economic Journal*, 128: 2676-2710.
- 16.Foster, L., J. Haltiwanger, and C. Syverson, 2008, “Reallocation, Firm Turnover, and Efficiency: Selection on Productivity or Profitability”, *American Economic Review*, 98: 394-425.
- 17.Ghatak, M., and Roy. S., 2007, “Land Reform and Agricultural Productivity in India: A Review of the Evidence”, *Oxford Review of Economic Policy*, 23(2): 251-269.
- 18.Hopenhayn, H., and R. Rogerson, 1993, “Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis”, *Journal of Political Economy*, 101(5): 915-938.
- 19.Hsieh, C. T., and P. J. Klenow, 2009, “Misallocation and Manufacturing TFP in China and India”, *The Quarterly Journal of Economics*, 124(4): 1403-1448.

- 20.Raj, C., and N. F. John, 2019, “A Practical Method to Reduce Privacy Loss When Disclosing Statistics Based on Small Samples”, *Journal of Privacy and Confidentiality*, 109(2): 1-23.
- 21.Restuccia, D., and R. Rogerson, 2008, “Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Establishments”, *Review of Economic Dynamics*, 11(4): 707-720.
- 22.Storesletten, K., B. Zhao, and F. Zilibotti, 2019, “Business Cycles During Structural Change: Arthur Lewis Theory from a Neoclassical Perspective”, NBER Working Paper, <https://www.nber.org/papers/w26181>.
- 23.Tombe, T., and X. Zhu, 2019, “Trade, Migration, and Productivity: A Quantitative Analysis of China”, *American Economic Review*, 109(5): 1843-1872.

（作者单位：¹湖北省农业科学院；

²北京大学经济学院；

³农业农村部农村经济研究中心）

（责任编辑：胡 祎）

The Evolution of China’s Agricultural Total Factor Productivity and Factor Misallocation: An Analysis Based on the Data of National Fixed Observation Points in Rural Areas from 2003 to 2020

WU Yaling YANG Rudai WU Bi LU Guoliang

Abstract: The implementation of the rural revitalization strategy puts forward higher requirements for improving the efficiency of agricultural production factor allocation and forming the system and mechanism of gathering production factors into advanced productive forces. Based on the theoretical framework of Ayerst et al. (2020) to calculate the degree of factor misallocation in agricultural production, this article uses the data from national fixed observation points in rural areas of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs from 2003 to 2020 and examines factor misallocation at the farmer household level. The empirical results are as follows. First of all, from the perspective of productivity, the increase of farmers’ agricultural total factor productivity (TFP) since 2003 is not obvious, nor is it sustainable. Secondly, the internal factors of agricultural production in China have a high degree of misallocation. According to the degree of misallocation from high to low, the factors in the field of agricultural production are labor, land, capital and intermediate input. Effective redistribution of factors can roughly increase the total agricultural output by about 40%-50%. Thirdly, through counterfactual analysis, it finds that simply relying on improving farmers’ TFP or increasing factor input is not ideal for increasing total output, and improving the efficiency of resource allocation of agricultural production factors should be the focus of the next stage of reform in agriculture and rural areas.

Key Words: Agricultural TFP; Factor Misallocation; Counterfactual Analysis

新一轮农地确权与中国农业增长

——基于面板工具变量法的实证研究

王国运 陈 波

摘要：新一轮农地确权是否有效促进了中国的农业增长？当前有不少文献对确权政策的经济绩效提出了质疑，而众多基于微观调查数据的相关实证研究也没有得到一致的结论。本文收集反映各省份确权完成进度的数据，以新一轮农地确权作为核心解释变量，在使用有效工具变量解决内生性问题的基础上，直接测量了新一轮农地确权对中国农业增长的效应。面板工具变量法的估计结果表明，在不增加其他生产要素投入的情况下，仅此产权制度改革本身即可使中国狭义农业总产值显著增长约 1%，如果各省份确权工作自开始全面推进到基本完成的平均用时为三年，那么农地确权本身即贡献了三年农业实际增长的约 8%，这在总量上意味着 660 多亿元的农业产出增长。时间异质性分析表明，确权政策的经济绩效在长期得到了更加充分的展现，其对农业增长的促进效应随时间推移而逐渐增大。

关键词：农地制度改革 新一轮农地确权 农业增长 面板工具变量法

中图分类号：F061.3；F323.5 **文献标识码：**A

一、引言

农地制度与经济绩效之间的关系一直是农业经济学和发展经济学长期关注的问题，而农业生产力的提高则被视为发展中国家结构转型和经济增长的关键（Ranis and Fei, 1961；姚洋, 2000；Gollin et al., 2002）。经典的新制度经济学理论指出，真正引起经济增长的并不是创新、规模经济、教育和资本积累等，而是依赖于有效率经济组织的形成，将个人的经济努力变成私人收益率接近社会收益率的活动，因此，产权清晰界定、契约有效执行的制度安排尤为关键（North and Thomas, 1973）。学术界普遍认为，农地产权越稳定，对产权不当限制越少，越有利于实现农业经济增长（姚洋, 1998；Besley, 1999；冀县卿和钱忠好, 2010）。但是长期以来，中国农村地区的土地承包关系并不稳定，集体所有制中天然含有的“均分”基因，使得承包地常因村集体成员变动、迁移以及集体土地被征用而增减调整（叶剑平等, 2010；李尚蒲和罗必良, 2015）。

新一轮农地确权是强化农户土地使用权稳定性的一项重要举措。改革开放后，农村土地确权颁证工作虽然曾多次被政府提出，但是始终没有得到大范围落实。直到 2008 年，党的十七届三中全会提

出要“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”^①，2009年中央“一号文件”进一步明确要“把承包地块的面积、空间位置和权属证书落实到农户”^②，由此揭开了新一轮农地确权的序幕。2009年，农业部选择山东、四川等8省份的部分乡镇，在小范围内开始了确权颁证工作的前期探索。2011年初，农业部发布《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》，要求在土地实测的基础上妥善解决承包地块面积不准、四至不清等问题，并“把承包地块、面积、合同、权属证书全面落实到户”^③。2013年中央“一号文件”正式作出“用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作”的重大战略决策^④，至此新一轮农地确权在全国全面推进。到2017年时，除上海、新疆和西藏以外的其他28个省（区、市）均已被列为农地确权整省试点。到2018年5月，全国农村土地承包经营权确权颁证工作进入了收尾阶段。根据中央农村工作领导小组办公室和农业农村部的最新消息，截至2020年11月，全国农村承包地确权登记颁证已超96%，2亿农户领到了土地承包经营权证^⑤。

新一轮农地确权不是“推倒重来、打乱重分”，而是在实地测绘的基础上，进一步稳定农村原有的土地承包关系，使农户所承包经营的土地面积和位置更加准确，土地权能更加丰富，土地产权更加明晰和安全，实现确权到户、长久不变，不再随意按照人口和土地增减调整土地。因此也被认为是自家庭联产承包责任制改革以来，中国农村土地制度改革领域最深刻的制度变迁，一经推出就被寄予厚望，迅速成为学界和政界关注和研究的热点问题之一。

然而，关于新一轮农地确权与农业经济绩效之间的关系，当前学界产生了较大分歧。多数研究者认为，农地确权可能促进了中国的农业增长，内在机制主要包括：一是促进农地流转，扩大农户家庭耕地规模（程令国等，2016；胡新艳等，2018）；二是激发农户长期投资意愿，提升农户资本投资水平（应瑞瑶等，2018；孙琳琳等，2020）；三是促进家庭劳动分工、经营权信贷抵押等，进而提高要素配置效率（林文声等，2018）。然而，当前也有不少研究得出了与上述观点不同的结论。首先，有学者从理论上论证了农地确权不会必然促进农地流转、农地投资和信贷可获性（罗必良和洪炜杰，2020），反而可能会提高将细碎化农地整合成连片宜耕地块的交易费用，加剧农村耕地细碎化问题（贺雪峰，2015）；其次，同样是基于微观调查数据的实证研究，有学者发现新一轮农地确权在整体上对农户农地转出没有影响，但会抑制农地转入（林文声等，2017），并可能导致土地出现人格化财产特征而强化“禀赋效应”，进而加剧对经营权流转的抑制（罗必良，2016），削弱了作为农地所有权主体的村集体对土地产权的整合能力（刘恺和罗明忠，2018），固化了农地细碎化格局（陈江华等，2020）；最后，也有学者在总量上检验了新一轮农地确权的政策效果，发现在微观农户层面可能存在的机制在省级层面竟完全失效了，因此认为农地确权是一个“可能被过高预期的政策”（罗必良和张露，2020）。

^①参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定》，www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm。

^②文件来源：www.gov.cn/gongbao/content/2009/content_1220471.htm。

^③文件来源：www.moa.gov.cn/nybg/2011/dsanq/201805/t20180518_6142560.htm。

^④文件来源：www.gov.cn/zhengce/2013-01/31/content_5408647.htm。

^⑤参见《全国农村承包地确权登记颁证超96%》，www.gov.cn/xinwen/2020-11/10/content_5560093.htm。

现有基于微观调查数据的实证研究很难对新一轮农地确权政策的经济绩效作出准确客观评价。存在的问题主要有两个：一是现有文献采用的农户调查数据抽样时间有些处于新一轮农地确权起步不久或前期探索阶段，导致政策的经济绩效无法得到充分展现，进而不能得到在统计上显著的结果。例如，李哲和李梦娜（2013）运用中国健康与养老追踪调查（CHARLS）2011年和2013年的数据，发现新一轮农地确权对农业生产收入并没有产生直接促进作用。二是抽样调查数据使用的样本多是区域性或政策试点阶段的样本，导致研究结论难以具有全国代表性。例如，在针对“新一轮确权是否促进了农地流转”的研究中，不同文献由于所使用的调查数据样本覆盖的地区或者时间跨度不同，而得出了截然相反的结论，可能的深层原因是不同省份政策实施前的农地产权稳定性存在较大差异，这就导致确权政策在各地的实施效果呈现出明显的异质性。目前很少有文献在总量层面研究新一轮农地确权与农业增长的关系。上文提到的罗必良和张露（2020）是较少在总量上检验新一轮农地确权政策效果的研究之一。该文结合固定效应模型和双重差分倾向得分匹配（PSM-DID）法，发现在省级层面新一轮农地确权对于土地流转、农业劳动力非农转移和农业分工深化均未产生积极的促进作用。但是，该文并没有得到在统计上显著的结果来支撑这一结论^①，且在核心解释变量的处理上可能存在度量误差^②，同时文章没有考虑制度变迁的滞后效应^③。

针对已有研究存在的问题，本文拟运用2000—2019年31个省份的面板数据，在使用有效工具变量解决内生性问题的基础上，从总量层面验证新一轮农地确权对中国农业增长的影响，以期为进一步深化农村土地制度改革提供一定的经验证据。本文研究对于实证分析中国各阶段农地制度变迁与经济绩效之间关系的相关文献是一个有益的补充。

二、研究设计

（一）变量说明

1.被解释变量——农业实际增长率。依据经典理论，经济增长的测量指标一般有两个：一是总产值增长率；二是人均总产值增长率。在实证研究中，学者们多采用总产值指标。但是人均总产值的增长也是十分具有参考意义的指标，在很大程度上可以反映相关生产部门从业者生活水平的变化，被认为是真正意义上的经济增长。因此，本文在总产值和人均总产值两个层面上考察新一轮农地确权对农业增长的影响。总产值采用各省份的狭义^④农业总产值（ Y ）来表征，并以2000年为基期，通过对应

^①理论上讲，可以导致结果不显著的原因有很多，如可能存在的选择偏差、遗漏变量、度量误差等内生性问题。

^②该文根据各省份是否被农业部列为确权整省试点来构造区分处理组和控制组的虚拟变量，即被列为试点取值为1，反之取值为0，但现实情况是，一省自开始全面推进土地确权至基本完成通常需要三年左右的时间，而且有充分证据表明，各省份并不是只有在被列为试点之后才开始推进这项工作。

^③即根据农作物种植和生长的特点，当年的制度变迁并不应该用来解释当年的农作物产量，具体参见Xu（2012）。

^④在中国的统计口径中，广义的农业总产值等于本辖区一定时期内生产的农业、林业、牧业、渔业产品的价值总和。本文聚焦于新一轮农地确权与农业增长的关系，故采用狭义的农业总产值。

年份狭义农业总产值指数来消除通货膨胀的影响。人均总产值则采用 2000 年不变价的人均狭义农业总产值 (Y) 来表征, 计算方法为: 2000 年不变价的狭义农业总产值除以农业生产部门劳动力投入。

2. 核心解释变量——新一轮农地确权。关于如何在宏观层面对新一轮农地确权进行准确度量, 当前尚没有文献给出好的答案。本文参考 Lin (1992) 对于 1978 年中国家庭联产承包责任制改革的处理方法, 采用省份 i 截至 t 年末^① 全省累计完成确权耕地占应确权耕地^② 的比例来表征, 用 ALT_{it} 表示, 该变量反映一省自开始推进农地确权到确权工作基本完成期间每一年的确权进度。

3. 控制变量。基准模型中的控制变量为农业生产的常规要素投入 (劳动、土地、化肥、机械) 以及影响农业增长的其他因素, 具体包括: ①农业生产部门劳动力投入 ($Labor$)。由于从统计年鉴中只能获取第一产业从业人员总数的数据, 故采用文献通用的处理方法, 用狭义农业总产值占农林牧渔业总产值的份额作为权重, 将农业生产部门的劳动力投入分离出来。②耕地面积 ($Land$) 与复种指数 (MCI)。耕地面积采用各省份耕地面积总资源表征, 复种指数的计算方法为农作物播种总面积除以耕地面积。③折纯化肥投入 ($Fert$)。这一指标采用各省份农用化肥折纯量来表征。④农业生产机械投入 ($Power$)。在中国的统计口径中, 农业机械总动力涵盖了种植业、畜牧业、渔业以及农产品初加工、农用运输和农田基本建设等活动中所使用的机械及设备, 而非单指用于农作物生产的农机设备。本文同样采用农业总产值占农林牧渔业总产值的份额作为权重将专门用于农业生产的机械动力值分离出来。⑤人均总产值层面对应的控制变量^③。包括人均耕地面积 ($land$)、人均折纯化肥投入 ($fert$)、人均农业生产机械投入 ($power$)。⑥农作物种植结构 (CCS)。该指标采用非粮食作物播种面积占农作物总播种面积的比例表征。⑦有效灌溉水平 ($Irrigation$)。这一指标采用有效灌溉面积占总耕地面积的比例表征。⑧天气冲击 (Wa)。种植业的特点之一是其产出容易受到天气冲击的影响, 参考孙圣民和陈强 (2017) 的方法, 本文将受灾面积^④ 占耕地面积的百分比 (用 da 表示) 标准化, 作为对气象灾害的度量, 具体计算公式为:

$$Wa_{it} = (da_{it} - \overline{da_i}) / \overline{da_i} \quad (1)$$

(1) 式中, da_{it} 表示省份 i 在年份 t 的受灾面积占耕地面积的百分比, $\overline{da_i}$ 则为该省历年平均的受灾面积比例。

4. 其他控制变量。基准模型中对农业生产土地和机械投入的度量可能会出现与实际情况的偏离,

^①在实际收集数据过程中, 也有个别数据的报告日期在当年的 10 月份或者 11 月份。

^②本文优先使用“耕地”这一指标, 然而在实际数据收集过程中, 有些省份个别年份无法找到“耕地”指标数据 (或者在省级层面只有户数或者村数的相关统计), 则采用“村数”、“户数”或者“县数”指标代替, 即该省全省累计完成确权户数 (或村数、县数) 占应确权户数 (或村数、县数) 的比例, 在使用“县数”这一指标时, 本文尽可能地根据各县的耕地面积进行了一定的调整。

^③计算人均总产值层面相关变量时, 分母一律为分离出来的农业生产部门劳动力人数而不是全省总人数。

^④受灾面积是指当年因旱灾或水灾而导致农作物产出下降至少 10% 的耕地面积。

因此本文在稳健性检验中用以下变量进行替换：①农作物总播种面积（ $LAND$ ）和人均农作物总播种面积（ $Rland$ ）。②农业机械总动力（ $POWER$ ）和人均农业机械总动力（ $Rpower$ ）。

5.调节变量。本文认为新一轮农地确权对农业增长影响的主要机制是增强了农村土地产权的稳定性，因此，本文采用反映政策实施前各省份农村土地产权稳定性特征的变量作为调节变量，并对其进行中心化处理，以表示对均值的偏离程度。

①2013年^①农村居民财产性收入水平（ PIR ），具体计算公式为：

$$PIR_{i,2013} = pir_{i,2013} - \overline{pir_{i,2013}} \quad (2)$$

（2）式中， $pir_{i,2013}$ 表示省份*i*在2013年农村居民财产性收入与纯收入的比值， $\overline{pir_{i,2013}}$ 表示在2013年全国农村居民财产性收入占比的平均水平。

②2013年农村家庭承包耕地流转水平（ LTR ），具体计算公式为：

$$LTR_{i,2013} = ltr_{i,2013} - \overline{ltr_{i,2013}} \quad (3)$$

（3）式中， $ltr_{i,2013}$ 表示省份*i*在2013年农村家庭承包耕地流转面积与家庭承包耕地总面积的比值^②， $\overline{ltr_{i,2013}}$ 则表示在2013年全国家庭承包耕地流转率的平均水平。

（二）数据来源和描述性统计

本文所使用的核心解释变量由于官方统计数据的缺失以及可能存在的数据涉密问题^③，当前处于不完全公开的状态，在数据获取上存在较大难度。笔者从各级政府网站和官方媒体中收集了两百余份公开文件和新闻报道，从中筛选有用信息，尽可能准确地构建反映各年各省份确权工作完成进度的面板数据。在省级层面上的数据来源主要包括：各年各省级人民政府工作报告、人民政府关于开展农村土地承包经营权确权登记颁证试点的工作方案、人民政府关于农村土地承包经营权确权登记颁证工作的实施方案；省级农业农村部门年度工作总结、省级农业农村部门关于农村土地承包经营权确权登记颁证工作进度的通告、农村土地承包经营权确权登记颁证工作相关负责同志讲话和会议等。从以上公开的文件来看，不同省份以及同一省份在不同年份对新一轮农地确权工作进度信息的披露存在较大的不对称性，本文优先使用省级层面报告的数据，而若省级层面数据缺失，则采用加总下一级政府部门公开数据的方法来代替。具体方法为：收集某省某年地级市政府及对应农业农村部门公开的相关信息，

^①2014年，农业部首次进行农地确权工作整省试点，这标志着新一轮农地确权正式开始在全国范围内大规模推进，因此，本文统一选取2013年的相关数据度量确权政策实施前各省份的农地产权稳定性。

^②西藏自治区的耕地流转数据缺失，本文采用其他四个少数民族自治区数据的均值补齐。

^③作者曾尝试向农业农村部以及各省份农业农村厅（农牧厅、农业农村委员会）申请这一数据的公开，除吉林、江西等少数省份提供了相对完整的数据之外，从其他省份收到的回复有：“所申请公开的信息属于国家秘密，本机关决定不予公开”、“本机关不掌握相关历史信息”、“过程数据已被覆盖，目前只可提供最新的确权工作进度数据”及“所申请数据需要根据当前已有信息进行整理，本机关不予处理”等。

确定该省该年已完成农地确权工作县的数量，进而确定这些县的耕地面积占全省耕地面积的比重^①。必须承认，采用上述方法进行数据收集必然会导致核心解释变量存在度量误差问题，使得估计的系数偏离其真实值（向0衰减），本文尝试构建足够有效的工具变量来解决这一问题。

本文除核心解释变量之外其余变量的数据均来源于官方统计资料，具体参见表1。

表1 主要变量描述性统计

	观测数	均值	标准差	最小值	最大值	数据来源
面板A：被解释变量与核心解释变量						
不变价的狭义农业总产值（亿元）	620	686.8	547.2	24.9	3085.3	b
不变价的人均狭义农业总产值（元/人）	620	16870.6	10467.9	2468.4	53155.5	b
新一轮农地确权完成率（%）	620	16.3	32.8	0	99.2	a
面板B：影响农业增长的控制变量						
农业生产部门劳动力投入（万人）	620	515.2	402.6	15.4	2274.0	b
耕地面积（千公顷）	620	3871.4	2906.4	188.0	15864.0	c、d
人均耕地面积（公顷/人）	620	1.1	0.7	0.4	4.4	c、d
折纯化肥投入（万吨）	620	169.6	138.7	2.5	716.1	b、c
人均折纯化肥投入（吨/人）	620	0.4	0.2	0.05	1.2	b、c
农业生产机械投入（万千瓦）	620	1462.6	1477.7	44.6	7065.8	b、c
人均农业生产机械投入（千瓦/人）	620	3.2	1.8	0.4	11.3	b、c
农作物种植结构（%）	620	34.6	12.6	2.9	67.2	b、c
有效灌溉水平（%）	620	50.9	22.2	13.3	99.6	b、c
复种指数	620	1.2	0.4	0.4	2.2	c、d
标准化的天气冲击	620	0	0.6	-1	3.3	c、e
面板C：稳健性检验中的其他控制变量						
农作物播种总面积（千公顷）	620	5163.1	3642.9	88.6	14783.4	b、c
人均农作物总播种面积（公顷/人）	620	1.1	0.5	0.4	4.1	b、c
农业机械总动力（万千瓦）	620	2730.9	2675.2	94.0	13353.0	b、c
人均农业机械总动力（千瓦/人）	620	6.3	3.8	0.6	21.9	b、c
面板D：2013年农村土地产权稳定性的代理变量						
农村居民财产性收入与总收入比值	620	0.0337	0.0231	0.0104	0.1103	d
农村家庭承包耕地流转面积与总面积比值	620	0.2572	0.1383	0.0530	0.6581	f

注：“数据来源”列中，“a”为农业农村部、各级人民政府及地方农业农村部门网站、官方媒体；“b”为《中国统计年鉴》；“c”为《中国区域经济统计年鉴》；“d”为《中国农村统计年鉴》；“e”为《中国农业年鉴》；“f”为《中国农村经营管理统计年报》。

^①有时无法准确获取县的名称以及耕地面积等信息，则采用已完成确权工作县的数量占全省涉农县级单位总数的比例来代替。还有极个别数据用以上方法都无法获得，则在该位置前后两期数据都已知的前提下，使用取均值的方法填充。

（三）识别策略与模型设定

1. 识别策略。关于如何准确识别一项制度改革对经济增长的影响，有许多文献进行了有意义的探索。学者们采用的识别策略主要有两种：早期多采用增长核算法，即间接地将制度的贡献作为随机扰动项来度量（McMillan et al., 1989）。这种方法的缺点是随机扰动项中可能包含太多“未知”的因素，无法准确将制度本身对经济增长的贡献分离出来，增长核算分析的可靠性也因此遭到了学者们的质疑。更可信的研究方法是利用个体间的差异，将制度本身作为核心解释变量引入回归方程以直接测量其效应（Lin, 1992），这也是目前公认的，迄今为止研究此类问题最有说服力的识别方法（孙圣民和陈强，2017）。因此，本文采用将新一轮农地确权作为核心解释变量直接引入回归方程来估计省级农业生产函数的研究思路，并同时考虑制度变迁的滞后效应和可能存在的内生性问题。另外，本文在估计模型中一律使用在任意形式的异方差与组内自相关情况下均成立的聚类稳健标准误。

2. 基准模型。参考 Lin（1992），本文采用的农业生产函数形式为扩展的柯布一道格拉斯生产函数，估计模型为同时加入年份虚拟变量和省份虚拟变量的双向固定效应模型，以同时解决由于不可观测的不随时间而变但随省份而异的遗漏变量问题和不随省份改变但随时间而变的遗漏变量问题。具体模型设定如下：

$$\ln Y_{it} = \delta_0 + \delta_1 ALT_{it-1} + \beta X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

（4）式中， Y_{it} 表示省份 i 在年份 t 的 2000 年不变价农业总产值，取其自然对数形式，以测量农业实际增长。 X_{it} 为控制变量，除有效灌溉水平、种植结构以及天气冲击外其余变量均取其自然对数形式。 μ_i 为不随时间改变的省份固定效应， λ_t 为不随省份改变的年份固定效应， ε_{it} 为随机扰动项。根据农作物种植和生长的特点以及制度变迁存在的滞后效应（Xu, 2012），本文使用 ALT_{it-1} 来代替 ALT_{it} ，以避免用当年的制度变迁来解释当年产量的情况，同时减少反向因果的可能性。

同样的，人均总产值层面的农业生产函数估计模型为：

$$\ln y_{it} = \delta_0 + \delta_1 ALT_{it-1} + \beta X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

（5）式中， y_{it} 表示省份 i 在年份 t 的 2000 年不变价人均农业总产值，其余变量符号的含义与（4）式相同。

3. 内生性与面板工具变量法。新一轮农地确权作为一项制度变迁，本身就可能存在选择偏差与反向因果等问题（Acemoglu et al., 2001），而核心解释变量采用作者手动收集的数据必然会导致一定的度量误差问题，本文尝试构建足够有效的工具变量来解决这些问题。

首先，本文参考孙琳琳等（2020）的方法，构造表示外生确权政策冲击（*Policy*）的虚拟变量，若省份 i 在年份 t 被列为农村土地承包经营权确权登记颁证工作整省试点， $Policy_{it}$ 取值为 1，反之取值为 0。显然，被列为确权试点会显著加快农地确权在该省的推进速度，因此满足相关性。与此同时，一省是否被选作试点，若不会通过其他渠道影响该省的农业产出（即与随机扰动项不相关），则也满足排他性（或外生性）。显然，孙琳琳等（2020）使用的宏观层面“是否为农地确权试点”变量不会影响到农户个人的生产行为，但本文从宏观角度出发，同为省级层面的确权政策冲击变量，即一省是

否被列为试点以及被列为试点的先后顺序则可能与该省影响农业生产效率的其他省份特征之间存在关联，因此，该变量的排他性还有待进一步检验。

在本文所使用的全部工具变量模型中，工具变量个数与内生变量个数均相等，属于恰好识别的情形，此时广义矩估计（GMM）与两阶段最小二乘法（2SLS）完全等价，对于这种情况，目前尚没有严格的统计检验可以证明工具变量的排他性，只能进行定性讨论。从政策本身看，除第一批被列为整省推进试点的山东、安徽和四川均为中国粮食主产区外，之后并没有发现一省被列为试点的先后顺序与该省所属地区、主要粮食作物品种以及是否为粮食主产区之间存在明显的相关关系。进一步，本文参考 Chari et al. (2021)，将反映各省份经济发展、产业结构、开放程度、居民消费、人均收入等方面特征的指标作为自变量，引入线性概率模型（Linear Probability Model, LPM），考察了省级层面的不同特征对该省是否以及何时被列为试点的预测能力。模型中的因变量代表了一省被列为试点的时间（被列为试点的当年取值为1，之前年份均取0，若从未被列为试点则一直取0），而样本的时间跨度则为一省被列为试点的当年和之前的年份，此时模型中各变量的回归系数代表了因省份特征的变化而导致的被列为试点概率的变化。结果表明，在同时控制省份固定效应和年份固定效应时，代表各省份特征的相关变量均不显著，这为“确权政策冲击变量”的排他性提供了一定的保证^①。

其次，为了进一步增强该政策虚拟变量作为工具变量的有效性，本文参考孙圣民和陈强（2017）的方法，引入天气冲击滞后变量 Wa_{it-1} ，理由是天气冲击会影响制度变迁（Bai and Kung, 2014），具体到本文的研究，不利的天气冲击可能影响实地勘测、耕地面积丈量等工作，进而减缓新一轮农地确权工作的进度，因此满足相关性要求，与此同时，除了通过农地确权的间接渠道，滞后一期的天气冲击并不会直接影响当年的农业产出，故也满足排他性，又因为天气冲击是一个足够外生的变量，所以交互后可以在一定程度上增强确权政策冲击作为工具变量的有效性。故将本文核心解释变量 ALT_{it-1} 的工具变量定义为：

$$IV_{it} \equiv Policy_{it} \times Wa_{it-1} \quad (6)$$

在两阶段最小二乘法（2SLS）的第一阶段回归中，同时满足相关性和排他性的工具变量 IV_{it} 可以将内生变量 ALT_{it-1} 中的外生部分剥离出来，具体模型为：

$$ALT_{it-1} = \alpha_0 + \alpha_1 IV_{it} + \beta X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

（7）式中 IV_{it} 为工具变量，其余变量符号的含义同（4）式。

第二阶段是将方程（7）中得到的拟合值 $\widehat{ALT_{it-1}}$ 代入模型（4）中进行工具变量回归，模型为：

$$\ln Y_{it} = \delta_0 + \delta_1 \widehat{ALT_{it-1}} + \beta X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (8)$$

此时可以得到内生变量 ALT_{it-1} 系数 δ_1 的一致估计量。基准模型（5）的面板工具变量估计方法与之相同。

^①限于篇幅，详细回归结果未在正文中报告，感兴趣的读者可以向作者索要。

4. 机制分析所用模型。依据经典的新制度经济学理论，产权清晰界定、契约有效执行的制度安排是实现市场经济有效运行和经济增长的关键，决定了个体参与生产和交易的激励以及各种资源配置的效率。因此，新一轮农地确权作为一项土地产权制度改革，其与农业增长之间并不是直接相关的关系，只能在改进农村地区模糊的土地产权的基础上，通过影响农户的生产行为（如农地流转、长期投资激励、家庭劳动分工等）进而影响农业增长。因此，本文对新一轮农地确权促进农业增长提出的机制解释是：确权增强了农地产权的稳定性。这等价于以下可以被检验的命题：若该机制解释成立，则意味着在确权政策实施前农村土地产权稳定性更差的省份，新一轮农地确权将为其带来更大的农业产出增长，相反，若一省在政策实施前已经在农村地区形成了相对稳定的土地产权制度，那么农地确权对其农业增长的促进作用在一定程度上就会弱一些。中国幅员辽阔，不同地区经济发展水平、自然地理条件、历史文化传统、种植结构、非农产业比例、乡村治理水平等的差别很大，并且长期以来中国农村地区实际运行的土地制度存在较大的区域差异（姚洋，2000），这会导致不同省份政策实施前的农村土地产权稳定性具有明显的异质性特征（丰雷等，2013）。

因此，本文进一步设定如下两个回归模型：

$$\ln Y_{it} = \delta_0 + \delta_1 ALT_{it-1} + \delta_2 (ALT_{it-1} \times R_{i,2013}) + \beta X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (9)$$

$$\ln y_{it} = \delta_0 + \delta_1 ALT_{it-1} + \delta_2 (ALT_{it-1} \times R_{i,2013}) + \beta X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (10)$$

（9）式和（10）式中，调节变量 $R_{i,2013}$ 为不随时间改变且与各省份政策实施前农地产权稳定性其余变量符号的含义与（4）式相同。若上述机制解释成立，则核心解释变量 ALT_{it-1} 与交互项应同时显著且系数 δ_1 与 δ_2 的符号相反。

三、实证结果与分析

（一）基准回归

表2报告了农业生产函数双向固定效应模型（4）和模型（5）的估计结果。其中（1）列和（4）列为普通最小二乘法（OLS）的估计结果，（2）列和（5）列为使用 IV_{it} 作为工具变量的两阶段最小二乘法（2SLS）的估计结果。

将核心解释变量 ALT_{it-1} 视为外生变量，系数 δ_1 的 OLS 估计值仅为 0.0018，该变量存在的度量误差等内生性问题导致系数估计值出现衰减偏差。在使用 IV_{it} 解决内生性问题之后，系数 δ_1 的面板 2SLS 估计值明显增大。进一步，聚类调整至省份且异方差稳健的 Durbin-Wu-Hausman 内生性检验结果表明，2SLS 估计系数与 OLS 估计系数存在显著差异（p 值分别为 0.0611 和 0.0409，分别在 10% 和 5% 的显著性水平上拒绝“变量外生”的原假设），因此可以认为核心解释变量 ALT_{it-1} 是内生变量，应使用面板工具变量法进行一致估计。

在表2（2）列和（5）列的面板工具变量法回归中，欠识别检验 Kleibergen-Paap rk LM 统计量的 p 值分别为 0.0020 和 0.0017，均小于 0.01，拒绝识别不足假设；第一阶段弱识别检验（即弱工具变量检

验)的 Cragg-Donald Wald F 统计量的值分别为 47.31 和 47.74, 均明显大于 Stock and Yogo (2005) 提出的 10% maximal IV size 的值 16.38, 同时, 不需要做扰动项独立同分布假设时的 Kleibergen-Paap Wald rk LM 统计量的 p 值分别为 0.0099 和 0.0086, 均小于 0.01, 因此也不用担心弱工具变量的问题, 此时工具变量的估计结果是有效的。表 2 (3) 列和 (6) 列报告了面板 2SLS 第一阶段方程 (7) 的回归结果, 工具变量 IV_{it} 均在 1% 的水平上显著且系数为负。新一轮农地确权强调实地勘界测绘, 因此, 工具变量的系数为负号在现实中的含义为: 给定被列为确权整省试点 ($Policy_{it}=1$), 一省受到的不利天气冲击越大, 就越不利于新一轮农地确权在该省的推进。

表 2 基准回归结果

	总产值: $\ln Y_{it}$			人均总产值: $\ln y_{it}$		
	(1) OLS	(2) 2SLS	(3) 一阶段	(4) OLS	(5) 2SLS	(6) 一阶段
ALT_{it-1}	0.0018** (0.0008)	0.0068** (0.0029)		0.0018** (0.0009)	0.0074*** (0.0029)	
$\ln Labor_{it}$	0.0613 (0.0609)	0.0510 (0.0567)	6.0284 (7.2500)			
$\ln Land_{it}$	0.4000** (0.1850)	0.3543** (0.1449)	10.4898 (13.9815)			
$\ln land_{it}$				0.6511*** (0.1120)	0.5778*** (0.1056)	9.2282 (9.4800)
$\ln Fert_{it}$	0.2797** (0.1242)	0.3296*** (0.1123)	-9.4327 (6.9583)			
$\ln fert_{it}$				0.2124 (0.1354)	0.2740*** (0.1047)	-9.0960 (7.9669)
$\ln Power_{it}$	0.0144 (0.0402)	0.0399 (0.0433)	-5.8459 (6.0244)			
$\ln power_{it}$				-0.0064 (0.0383)	0.0239 (0.0526)	-5.7386 (5.7471)
CCS_{it}	0.0042** (0.0018)	0.0045*** (0.0017)	-0.0386 (0.1666)	0.0046** (0.0017)	0.0048*** (0.0017)	-0.0404 (0.1633)
$Irrigation_{it}$	-0.0002 (0.0017)	0.0003 (0.0016)	-0.1189 (0.1283)	-0.0002 (0.0018)	0.0004 (0.0017)	-0.1188 (0.1285)
$\ln MCI_{it}$	0.4253*** (0.1379)	0.3367** (0.1446)	20.0317** (9.3319)	0.4944*** (0.1362)	0.3894*** (0.1370)	19.6742** (8.9033)
Wa_{it}	-0.0192** (0.0076)	-0.0192** (0.0077)	0.0712 (0.4581)	-0.0214*** (0.0073)	-0.0213*** (0.0075)	0.0824 (0.4800)
IV_{it}			-17.8463*** (6.4870)			-17.7853*** (6.3260)

(续表 2)

常数项	0.6559 (1.3932)	-37.1413 (90.4980)	9.284*** (0.246)	-5.3788 (14.4794)
年份固定效应	是	是	是	是
省份固定效应	是	是	是	是
第一阶段F值	47.31		47.74	
R ²	0.9359	0.9035	0.9212	0.9606
观测值数量	620	620	620	620

注：①括号中的数字为聚类调整至省份的稳健标准误。②**和***分别表示5%和1%的显著性水平。

面板工具变量法的估计结果表明，在总产值层面和人均总产值层面，代表新一轮农地确权的核心解释变量 ALT_{it-1} 分别在 5% 和 1% 的水平上显著且系数符号为正，点估计结果约为 0.01，这意味着在不增加劳动力、土地、化肥等其他生产要素投入的情况下，若一个省份的农地确权完成率从 0 变为 100%，仅此产权制度改革本身即可使农业产出增长约 1%，如果各省份自开始全面推进^①确权颁证工作到基本完成的平均用时为三年，按照 2016—2020 年中国狭义农业总产值平均年实际增长率^② 4.29% 计算，那么新一轮农地确权政策本身即贡献了农业产出实际增长^③ 的约 8%。更进一步，如果按照 2018—2020 年中国狭义农业总产值（绝对数）的平均值 66422 亿元计算，那么，新一轮农地确权政策在全国范围内带来了 660 多亿元的农业产出增长。

（二）稳健性检验

1. 随机效应与固定效应模型的比较检验。在使用面板数据进行研究时，选择使用固定效应模型还是随机效应模型是一个根本问题，为此，本文引入 Wooldridge（2010）辅助回归下的 Hausman 检验，结果显示，无论在总产值层面还是人均总产值层面， χ^2 统计量的 p 值均为 0.0000，均强烈拒绝“省份固定效应与解释变量均不相关”的原假设，此时随机效应模型估计出的系数不能满足一致性，因此应该使用固定效应模型。为了对不同模型进行比较检验，本文进一步分别考察了基准回归在随机效应模型、年份固定效应模型以及省份固定效应模型下的估计结果^④，发现核心解释变量的显著性及其系数符号均未发生变化。

2. 考虑同时期其他农业政策的影响。引起中国农业增长的可能是同时期的其他农业政策，或是取决于不同省份确权政策实施前的发展水平。本文在基准回归中控制了省级层面的灌溉水平、机械投入等反映各省份农业发展水平的变量，但还应该进一步对其他农业政策的作用效果加以控制。

首先，2003 年 3 月 1 日开始施行的《中华人民共和国农村土地承包法》是一项强化农户土地承包

^① “全面推进”是指各省份在颁布本省《农村土地承包经营权确权登记颁证实施（工作）方案》之后。

^② 平均年实际增长率根据 2016—2020 年中国狭义农业总产值指数（上年为 100）求算数平均计算得出。

^③ 按照平均年实际增长率 4.29% 计算，三年时间内中国狭义农业产出的总实际增长率为 13.4%。

^④ 限于篇幅，详细回归结果未在正文中报告，感兴趣的读者可以向作者索要。

经营权的重要法律突破。本文在模型（4）和模型（5）中引入表示该项法律是否实施的虚拟变量 LCL_{it} ，若省份 i 在年份 t 实施了该项法律，则 LCL_{it} 取值为 1，反之取值为 0。在度量方法上，参考 Chari et al.（2021），以各省份《实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》中制定的生效时间作为其正式实施时间^①，具体结果报告在表 3（1）列和（4）列。

其次，2006 年 1 月 1 日，《中华人民共和国农业税条例》被废止，至此中国全面取消农业税，进一步解放了农民的生产力。该项政策在省级层面的实施时间同样存在差异，具体如下：上海在 2003 年率先宣布全面免征农业税，2004 年黑龙江、吉林两省被国务院列为免除农业税的整省试点，随即，北京、天津、浙江、福建宣布免征农业税，到 2005 年 12 月，全国已有 28 个省份免征农业税^②。因此，本文在模型（4）和模型（5）中进一步引入代表一省是否全面取消农业税的虚拟变量 TAX_{it} ，若省份 i 在年份 t 全面取消了农业税，则 TAX_{it} 取值为 1，反之取值为 0，具体回归结果报告在表 3（2）列和（5）列。

表 3 稳健性检验：考虑同时期其他农业政策影响

	总产值：ln Y_{it}			人均总产值：ln y_{it}		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ALT_{it-1}	0.0068** (0.0029)	0.0068** (0.0029)	0.0063** (0.0031)	0.0074*** (0.0028)	0.0074*** (0.0028)	0.0067** (0.0030)
LCL_{it-1}	0.0317*** (0.0122)	0.0318*** (0.0122)		0.0290** (0.0133)	0.0290** (0.0133)	
TAX_{it-1}		0.0130 (0.0135)			0.0045 (0.0165)	
控制变量	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
省份固定效应	是	是	是	是	是	是
第一阶段 F 值	47.29	47.73	12.25	47.75	47.28	12.85
R^2	0.9040	0.9043	0.6478	0.9371	0.9372	0.7829
观测值数量	620	620	310	620	620	310

注：①括号中的数字为聚类调整至省份的稳健标准误。②**和***分别表示 5% 和 1% 的显著性水平。③（3）列和（6）列的样本时间跨度限制在 2010—2019 年，以更彻底排除其他农业政策的影响。④第一阶段 F 值为弱识别检验的 Cragg-Donald Wald F 统计量，均大于 10，另外，不需要做扰动项独立同分布假设时的 Kleibergen-Paap Wald rk LM 统计量的 p 值均小于 0.05，拒绝弱识别假设。⑤欠识别检验 Kleibergen-Paap rk LM 统计量的 p 值均小于 0.01，拒绝识别不足假设。

^①河北、黑龙江、湖北的数据来自对应省份的相关部门网站；北京、河南、广东、贵州、西藏和宁夏没有出台过相关地方法规，本文统一以 2003 年作为该法律在该 6 省的生效时间；除上述 9 省之外的其余 22 省数据来自 Chari et al.（2021）。

^②数据来源：<http://country.people.com.cn/n1/2018/1210/c419842-30453833.html>。

最后,为了更彻底排除其他农业政策对结论的影响,本文将样本的时间跨度限制在2010—2019年,有理由相信此时全部省份均已充分实施上述两项农业政策,因此,除新一轮农地确权之外的其他农业政策的影响可以被模型中的年份固定效应完全吸收,具体结果报告在表3的(3)列和(6)列。

分析表3(1)~(3)列和(4)~(6)列的回归结果,代表新一轮农地确权的核心解释变量的显著性及系数大小均未发生实质性变化,这佐证了上文结论的稳健性。

3.工具变量的有效性检验。如前所述,本文代表新一轮农地确权的核心解释变量由于存在部分省级层面的数据缺失,而采用市级或者县级层面的数据汇总、估算进行填补,因此面板工具变量法对于解决该度量误差问题的有效性有待检验。为此,本文进一步使用 IV_{it} 作为工具变量,研究了新一轮农地确权对中国城乡收入差距的影响。若上文的主要结论成立,则新一轮农地确权对中国的城乡收入差距应具有显著负效应。参考陆铭和陈钊(2004),本文采用城镇与农村居民人均可支配收入(纯)收入的比值作为城乡收入差距的度量指标,模型中的控制变量为影响城乡收入差距的其他因素(包括经济发展水平、政府行为、经济开放程度、产业结构等)。面板工具变量法的估计结果表明,核心解释变量 ALT_{it-1} 显著且系数为负^①。由于城乡收入差距与农业增长在统计方法以及度量指标上均存在明显差异,因此该自洽的结果可以在一定程度上证明本文所使用工具变量的有效性以及结论的内部有效性。

4.改变样本以及控制变量。本文还进行了其他三项稳健性检验^②。在农业总产值层面:一是从样本中删除2014年即被列为确权整省试点的省份。如前所述,第一批试点的山东、安徽和四川三省均为中国的粮食主产区,相较于其他省份可能更有代表性。在删除这三省的样本后,发现基准回归中核心解释变量的系数明显变大(此时 ALT_{it-1} 在5%的水平上显著,系数大小为0.0085),这说明最早被选作试点省份政策实施前的农业生产能力以及农村土地产权稳定性等特征相对更好,农地确权带来的农业增长效应相对弱一些,因此,在全样本情况下的回归结果可能低估了确权政策的经济绩效。二是改变部分控制变量的度量方法。基准回归中耕地面积与复种指数的乘积即为农作物总播种面积,而采用分离的农业生产机械投入则可能会低估农作物生产部门的机械投入,因此在模型(4)中依次用农作物总播种面积($LAND_{it}$)替换耕地面积与复种指数,用农业机械总动力($POWER_{it}$)替换分离的农业生产机械投入,结果发现,改变相关控制变量的度量方法对于核心解释变量的显著性及系数大小几乎没有影响。三是考察控制变量个数对核心解释变量系数的影响。不断减少控制变量的个数依次回归后,核心解释变量的显著性及系数大小均未发生实质性变化,在仅保留折纯化肥投入这一个控制变量时, ALT_{it-1} 仍在5%的水平上显著,此时系数大小为0.0064。进一步,在人均总产值层面也进行相同的操作,发现实证结果具有与总产值层面相同的稳健性。

^①限于篇幅,详细回归结果未在正文中报告,感兴趣的读者可以向作者索要。

^②限于篇幅,本节稳健性检验的详细回归结果未在正文中报告,感兴趣的读者可以向作者索要。

四、拓展性分析

（一）时间异质性分析

本文的基准回归中，在考虑农地确权制度变迁的滞后效应时仅考察了滞后一期的结果，然而确权政策通常需要三年左右时间才得以在一省全面推进，而且农作物本身具有生长周期较长的特点，确权政策的推进及生效可能需要超过一年甚至更长时间。因此，为了增强实证结果的可信性，同时可以对新一轮农地确权的起效时间和过程有更为深刻的认识，本文在基准模型（4）和模型（5）中依次用确权进度滞后二期、三期的变量 ALT_{it-2} 、 ALT_{it-3} 替换滞后一期的变量 ALT_{it-1} ，考察核心解释变量系数随时间推移的变化，具体回归结果报告在表4中。表4（1）列和（4）列复制了表2基准回归中（2）列和（5）列的结果，确权进度滞后二期和三期的面板2SLS估计结果则分别报告在表4（2）列、（5）列和（3）列、（6）列中。

分析表4（1）～（3）列和（4）～（6）列的结果可得，随着时间的推移，核心解释变量的显著性不发生实质性变化，而其系数大小则呈现出递增的趋势，这表明新一轮农地确权的经济绩效在长期可以得到更加充分的展现，其对农业增长的促进效应随时间推移而逐渐增大。

表4 时间异质性分析：确权经济绩效的多期滞后效应

	总产值：ln Y_{it}			人均总产值：ln y_{it}		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ALT_{it-1}	0.0068** (0.0029)			0.0074*** (0.0029)		
ALT_{it-2}		0.0096** (0.0040)			0.0105** (0.0041)	
ALT_{it-3}			0.0109** (0.0052)			0.0120** (0.0059)
控制变量	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
省份固定效应	是	是	是	是	是	是
第一阶段F值	47.31	22.68	18.23	47.74	23.04	18.13
R^2	0.9035	0.8614	0.8400	0.9369	0.9072	0.8897
观测值数量	620	620	620	620	620	620

注：①括号中的数字为聚类调整至省份的稳健标准误。②**和***分别表示5%和1%的显著性水平。③表中第一阶段F值为弱识别检验的Cragg-Donald Wald F统计量，均大于10% maximal IV size的值16.38，拒绝弱识别假设。④欠识别检验Kleibergen-Paap rk LM统计量的p值均小于0.01，拒绝识别不足假设。

（二）机制分析

本文认为新一轮农地确权增强了中国农村土地产权的稳定性。为了检验该机制是否成立，在模型（4）和模型（5）中引入以下两个反映政策实施前各省份农地产权稳定性的变量作为调节变量，将其

转化为可以被直接检验的命题。

1.政策实施前农村居民财产性收入水平。财产性收入是指居民通过拥有的财产（包括定期存款等动产以及土地等不动产）所获得的收入。当前，承包地是中国农村居民拥有的最主要财产，从农地流转获取的租金收入和征地补偿收入是农民获取财产性收入的主要途径，石磊和张翼（2010）发现农户土地承包经营权越稳定、与集体土地所有权的边界越清晰，越有助于促进农户财产性收入的增长。因此有理由认为，农村居民的财产性收入水平与农地产权的稳定性正向相关。此时待验证的机制转化为：如果新一轮农地确权可以通过增强农地产权稳定性进而促进中国农业增长，那么在政策实施前农村居民财产性收入与纯收入的比值更低的省份，新一轮农地确权对其农业增长的促进效应就应该更大。

表 5（1）列和（4）列分别报告了模型（9）和模型（10）在以政策实施前农村居民财产性收入水平（ $PIR_{i,2013}$ ）作为调节变量时的估计结果。要强调的是，由于上文证明了 ALT_{it-1} 为内生变量，因此模型中的交互项也为内生变量，本文采用标准处理方法，将模型交互项的工具变量定义为：

$$IV_PIR_{it} \equiv Policy_{it} \times Wa_{it-1} \times PIR_{i,2013} \quad (11)$$

此时（9）式和（10）式的工具变量估计模型变为 2 个内生变量、2 个工具变量，仍然属于恰好识别的情形。

表 5 机制分析：农地确权与农地产权稳定性

	总产值：ln Y_{it}			人均总产值：ln y_{it}		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ALT_{it-1}	0.0073** (0.0029)	0.0064** (0.0026)	0.0069*** (0.0027)	0.0080*** (0.0029)	0.0073*** (0.0028)	0.0079*** (0.0029)
$ALT_{it-1} \times PIR_{i,2013}$	-0.0088** (0.0038)		-0.0079*** (0.0030)	-0.0090** (0.0036)		-0.0084*** (0.0031)
$ALT_{it-1} \times LTR_{i,2013}$		-0.0041** (0.0020)	-0.0037** (0.0018)		-0.0027 (0.0018)	-0.0023 (0.0017)
控制变量	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
省份固定效应	是	是	是	是	是	是
第一阶段F值	22.32	23.98	15.06	22.36	23.81	9.32
R^2	0.9002	0.9120	0.9083	0.9340	0.9387	0.9356
观测值数量	620	620	620	620	620	620

注：①括号中的数字为聚类调整至省份的稳健标准误。②**和***分别表示 5%和 1%的显著性水平。③调节变量均进行了中心化处理，表示对其均值的偏离，这种转换不会影响交互项的显著性。此时新一轮农地确权的系数表示调节变量处于其平均水平（取值为 0）时对农业增长的影响。④表中第一阶段 F 值为弱识别检验的 Cragg-Donald Wald F 统计量，均大于 Stock and Yogo（2005）提出的 10% maximal IV size 参考值，拒绝弱识别假设。⑤欠识别检验 Kleibergen-Paap rk LM 统计量的 p 值均小于 0.01，拒绝识别不足假设。

表 5 中， $PIR_{i,2013}$ 是对 2013 年农村居民财产性收入与纯收入的比值进行中心化处理后的变量，

该比值的全国平均值为 0.0337，各省份的比值从 0.0104 到 0.1103 不等，这反映了政策实施前各省份农村土地产权稳定性的差异。表 5（1）列和（4）列显示，核心解释变量与交互项均显著且系数 δ_1 和 δ_2 符号相反，这支持了本文的机制解释。其中系数 δ_2 的含义是，若政策实施前一省农村居民财产性收入与纯收入的比值相较于全国平均水平每提高 0.1，会导致农地确权对农业增长的促进作用下降 0.09 个百分点，而系数 δ_1 则表示在该比值处于全国平均水平（ $PIR_{i,2013}=0$ ）时，新一轮农地确权对农业增长影响的大小。

2.政策实施前农村家庭承包耕地流转水平。依据经典的产权经济学理论，土地产权的不完全、不稳定及其导致的交易费用和契约风险是阻碍土地流转和土地租赁市场形成的主要因素（Barzel, 1982），而且有充分证据表明，家庭的承包地流转意愿与当地农村土地产权的稳定性正向相关（张照新, 2002）。因此，本文又选取农村家庭承包耕地流转水平作为各省份农地产权稳定性的度量，此时待验证的机制转化为：如果新一轮农地确权可以通过增强农村土地产权稳定性促进中国农业增长，那么在政策实施前农村家庭承包耕地流转面积与家庭承包耕地总面积的比值更低的省份，新一轮农地确权将为其带来更大的农业产出增长。

表 5（2）列和（5）列分别报告了模型（9）和模型（10）在以政策实施前农村家庭承包耕地流转水平（ $LTR_{i,2013}$ ）作为调节变量时的估计结果。同样的，将模型交互项的工具变量定义为：

$$IV_LTR_{it} \equiv Policy_{it} \times Wa_{it-1} \times LTR_{i,2013} \quad (12)$$

2013 年全国农村家庭承包耕地流转面积与家庭承包耕地总面积比值的均值为 0.2572，各省份的变化范围是 0.0530 到 0.6581，这也反映了政策实施前各省份农村土地产权稳定性的差异，表 5 中的 $LTR_{i,2013}$ 是对其进行中心化处理后的变量。表 5（2）列显示，核心解释变量与交互项估计结果均显著且系数 δ_1 和 δ_2 符号相反，因此，在总产值层面本文的机制解释得到进一步支持。其中系数 δ_2 的含义是，若政策实施前一省农村家庭承包耕地流转面积与家庭承包耕地总面积的比值每高于全国平均水平 0.1，会导致农地确权对该省农业增长的促进作用下降 0.04 个百分点，而系数 δ_1 则表示在该比值处于全国平均水平（ $LTR_{i,2013}=0$ ）时，新一轮农地确权对农业增长影响的大小。

表 5（3）列和（6）列则报告了同时控制两个交互项（此时模型变为 3 个内生变量、3 个工具变量）的结果，系数 δ_1 表示在反映政策实施前农地产权稳定性的两个比值均处于全国平均水平时，新一轮农地确权对农业增长影响的大小。

五、结论

农村土地制度和农业经济增长的关系一直是农业经济学和发展经济学领域研究的重点。新一轮农地确权作为中国深化农村土地制度改革的重要举措，旨在使农户所承包经营的土地面积和位置更加准确，进一步明晰土地产权，丰富土地权能，因此一经推出就迅速成为学界和政界关注和研究的热点问题之一。本文收集了反映各省份确权完成进度的数据，以新一轮农地确权作为核心解释变量，在使用有效工具变量解决内生性问题的基础上，利用 2000—2019 年的省级面板数据，直接测量了新一轮农

地确权对中国农业增长的效应，并对可能的内在机制进行了检验。本文研究的发现主要有以下几点：

第一，新一轮农地确权显著促进了中国的农业增长，在不增加劳动力、土地、化肥等其他生产要素投入的情况下，仅此产权制度改革本身即贡献了农业实际增长的约 8%，这在总量上意味着 660 多亿元的农业产出增长；第二，新一轮农地确权对农业增长的影响具有较明显的时间异质效应，其对农业增长的促进效应随时间推移而逐渐增大，确权政策的经济绩效在长期可以得到更加充分的展现；第三，进一步的机制分析表明，新一轮农地确权之所以能够促进中国农业增长，是因为在有效解决中国农村家庭承包耕地长期存在的地块四至不清、面积不准、空间位置不明、颁证不到位等问题后，确实起到了改进农村地区模糊的土地产权、增强农村土地产权稳定性的作用。

本文的实证结果可以得到的一个政策含义是：在中国当下，提高农村土地产权的稳定性可以实现促进农业增长的作用。因此，中国未来深化农村土地制度改革的方向就应当是继续沿着当前路线，在“三权分置”的基础上，进一步稳定农村集体经济组织、承包农户及土地经营者的土地产权关系，并对农户土地产权的稳定性和安全性给予更多的保障，在保持农村土地使用权长期稳定的前提下，从法律层面赋予农户更多的土地权能，进而为中国农业生产力和产出持续增长提供强劲动力。

然而，本文在分析过程中，使用的数据多来自于统计资料，只是在宏观层面证明了新一轮农地确权对中国农业产出增长的促进作用，缺少基于田野调查的第一手调研观察数据，没有进一步探讨农地确权政策可以在多大程度上影响农户关于土地产权稳定性的实际心理预期，以及更深入研究在现实世界中，农户会如何认识和理解农地确权政策对其农业生产的影响，这也是未来一个可能的研究方向。

参考文献

- 1.陈江华、罗明忠、洪炜杰，2020：《农地确权、细碎化与农村劳动力非农转移》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第2期，第88-96页。
- 2.程令国、张晔、刘志彪，2016：《农地确权促进了中国农村土地的流转吗？》，《管理世界》第4期，第88-98页。
- 3.丁琳琳、吴群，2015：《财产权制度，资源禀赋与农民土地财产性收入——基于江苏省1744份农户问卷调查的实证研究》，《云南财经大学学报》第3期，第80-88页。
- 4.丰雷、蒋妍、叶剑平，2013：《诱致性制度变迁还是强制性制度变迁？——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究》，《经济研究》第6期，第4-18页、第57页。
- 5.贺雪峰，2015：《农地承包经营权确权的由来、逻辑与出路》，《思想战线》第5期，第75-80页。
- 6.胡新艳、陈小知、米运生，2018：《农地整合确权政策对农业规模经营发展的影响评估——来自准自然实验的证据》，《中国农村经济》第12期，第83-102页。
- 7.冀县卿、钱忠好，2010：《中国农业增长的源泉：基于农地产权结构视角的分析》，《管理世界》第11期，第68-75页、第188页。
- 8.李尚蒲、罗必良，2005：《农地调整的内在机理及其影响因素分析》，《中国农村经济》第3期，第18-33页。
- 9.李哲、李梦娜，2018：《新一轮农地确权影响农户收入吗？——基于CHARLS的实证分析》，《经济问题探索》第8期，第182-190页。

- 10.林文声、秦明、苏毅清、王志刚, 2017:《新一轮农地确权何以影响农地流转?——来自中国健康与养老追踪调查的证据》,《中国农村经济》第7期,第29-43页。
- 11.林文声、王志刚、王美阳, 2018:《农地确权、要素配置与农业生产效率——基于中国劳动力动态调查的实证分析》,《中国农村经济》第8期,第64-82页。
- 12.刘恺、罗明忠, 2018:《农地确权、集体产权能弱化及其影响——基于细碎化情景的讨论》,《经济经纬》第6期,第44-50页。
- 13.陆铭、陈钊, 2004:《城市化,城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《经济研究》第6期,第50-58页。
- 14.罗必良、洪炜杰, 2020:《农地确权与农户要素配置的逻辑》,《农村经济》第1期,第1-7页。
- 15.罗必良、张露, 2020:《中国农地确权:一个可能被过高预期的政策》,《中国经济问题》第5期,第17-31页。
- 16.罗必良, 2016:《农地确权、交易含义与农业经营方式转型——科斯定理拓展与案例研究》,《中国农村经济》第11期,第2-16页。
- 17.石磊、张翼, 2010:《农地制度、财产性收入与城乡协调发展》,《学术月刊》第4期,第62-68页。
- 18.孙琳琳、杨浩、郑海涛, 2020:《土地确权对中国农户资本投资的影响——基于异质性农户模型的微观分析》,《经济研究》第11期,第156-173页。
- 19.孙圣民、陈强, 2017:《家庭联产承包责任制与中国农业增长的再考察——来自面板工具变量法的证据》,《经济学(季刊)》第2期,第815-832页。
- 20.姚洋, 1998:《农地制度与农业绩效的实证研究》,《中国农村观察》第6期,第1-10页。
- 21.姚洋, 2000:《中国农地制度:一个分析框架》,《中国社会科学》第2期,第54-65页、第74页。
- 22.叶剑平、丰雷、蒋妍、罗伊·普罗斯特曼、朱可亮, 2010:《2008年中国农村土地使用权调查研究——17省份调查结果及政策建议》,《管理世界》第1期,第64-73页。
- 23.应瑞瑶、何在中、周南、张龙耀, 2018:《农地确权、产权状态与农业长期投资——基于新一轮确权改革的再检验》,《中国农村观察》第3期,第110-127页。
- 24.张照新, 2002:《中国农村土地流转市场发展及其方式》,《中国农村经济》第2期,第19-24页。
- 25.Acemoglu, D., S. Johnson, and J. A. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review*, 91(5): 1369-1401.
- 26.Bai, Y., and J. K. Kung, 2014, "The Shaping of an Institutional Choice: Weather Shocks, the Great Leap Famine, and Agricultural Decollectivization in China." *Explorations in Economic History*, 54: 1-26.
- 27.Barzel, Y., 1982, "Measurement Cost and the Organization of Markets." *The Journal of Law and Economics*, 25(1): 27-48.
- 28.Besley, T., 1995, "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana", *Journal of Political Economy*, 103(5): 903-937.
- 29.Chari, A., E. M. Liu, S. Y. Wang, and Y. Wang, 2021, "Property Rights, Land Misallocation, and Agricultural Efficiency in China." *The Review of Economic Studies*, 88(4): 1831-1862.
- 30.Gollin, D., S. Parente, and R. Rogerson, 2002, "The Role of Agriculture in Development", *American Economic Review*, 92(2): 160-164.

- 31.Lin, J. Y., 1992, "Rural Reforms and Agricultural Growth in China." *American Economic Review* , 82(1): 34-51.
- 32.McMillan, J., J. Whalley, and L. Zhu, 1989, "The Impact of China's Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth." *Journal of Political Economy*, 97(4): 781-807.
- 33.North, D. C., and R. P. Thomas, 1973, *The Rise of the Western World: Thirteenth-Century Europe*, Cambridge: Cambridge University Press .
- 34.Ranis, G., and J. C. Fei, 1961, "A Theory of Economic Development ", *American Economic Review*, 51(4): 533-565.
- 35.Stock, J. H., and M. Yogo, 2005, "Testing for Weak Instruments in Linear IV Regression", In: *Identification and Inference for Econometric Models, Essays in Honor of Thomas Rothenberg*, Cambridge: Cambridge university press.
- 36.Wooldridge, J. M., 2010, *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MA: MIT Press.
- 37.Xu, Z., 2012, *The Political Economy of Agrarian Change in the People's Republic of China*, Dissertation, University of Massachusetts, Amherst.

(作者单位：上海财经大学经济学院)

(责任编辑：陈静怡)

The Effects of the New Round of Agricultural Land Titling on China's Agricultural Growth: An Empirical Study Based on Panel Instrument Variables Approach

WANG Guoyun CHEN Bo

Abstract : Has the new round of agricultural land titling effectively promoted agricultural growth in China? A number of studies have questioned the economic performance of the land titling policy, and numerous empirical studies based on micro-survey data have not reached a consistent conclusion. This article collects data reflecting the progress of the completion of land titling in each province, uses the new round of agricultural land titling as the core explanatory variable, and directly measures the effect of the new round of agricultural land titling on China's agricultural growth on the basis of using effective instrumental variables to address the endogeneity issue. The estimation results from the panel instrument variables approach indicate that, without adding other production factors, agricultural land system reform alone can significantly increase China's gross agricultural output in the narrow sense by about 1%. If the average time from the beginning of full-scale promotion of agricultural land titling to its basic completion in each province is three years, the land titling policy itself contributes about 8% of the actual agricultural growth in three years. This means an increase in agricultural output of more than 66 billion Yuan in total. The analysis of temporal heterogeneity shows that the economic performance of the land titling policy has been better demonstrated in the long run, and its promoting effect on agricultural growth has gradually increased over time.

Key Words: Agricultural Land System Reform; New Round of Agricultural Land Titling; China's Agricultural Growth; Panel Instrument Estimation

宅基地制度改革的关键问题：实践解析 与理论探释*

曲 颂¹ 仲鹭勃² 郭君平¹

摘要：深化宅基地制度改革是强化乡村振兴制度性供给的重要一环。本文基于新一轮宅基地制度改革试点的丰富实践样态，对宅基地使用权取得、使用、处置、收益及至集体所有权行使等关键环节中的若干争议焦点进行了梳理与解析，包括“一户一宅”制度遭遇分户、继承、人地矛盾加剧等现实挑战，如何从长远保障农民居住权益的问题；宅基地财产化诉求日益强烈，如何化解房地捆绑关系扩大房地流转交易的问题；宅基地闲置低效利用与乡村振兴供地不足并存，如何突破居住自用和区位条件的制约，因“村”制宜实现宅基地多元化价值的问题；宅基地集体所有权虚置广受诟病，如何理顺集体所有权主体关系，切实保护与增进农民集体成员权益的问题等。本文认为，应正确理解“一户一宅”向“户有所居”演化的逻辑，认可宅基地使用权的可继承性，发挥有偿使用制度的调节归正作用；借助法定租赁权的设计方案实行房地适度分离，有序扩大房地流转交易范围；积极探索宅基地的多功能拓展、复合利用与地类转换，优先引导宅基地发展权在村庄之间配置转移；坚守农民利益不受损，健全集体所有权主体的法人资格及其权能行使机制，以及落实村民民主自治权利等。

关键词：宅基地制度改革 “一户一宅” 房地流转规则 宅基地发展权 集体所有权

中图分类号：F301.2 **文献标识码：**A

一、引言

农村宅基地及住房是农民基本的生活资料 and 重要财产，承载着盘活农村资源要素、推动乡村产业发展、增加农民财产性收益以及维护农村社会稳定等使命。宅基地是农村土地制度安排中最为独特、敏感和复杂的领域（刘守英，2015），也是一直以来各方争议最大、改革最滞后的“一块地”（胡新艳等，2019）。脱胎于计划经济时期的农村宅基地制度，在集体所有权与成员使用权分离的状态下，采取了保留排他性而限制可让渡性的管控措施，确保了集体所有制下土地使用权的福利性与相对稳定

*本文研究得到国家社科基金青年项目《宅基地制度改革对传统村落古民居活化利用的影响研究》（编号：20CGL032）、中国农业科学院“院级青年英才”和中国农业科学院农业经济与发展研究所“所级青年英才”培育工程的资助。本文通讯作者：郭君平。

性。然而，随着城乡二元结构壁垒日益消除，长期封闭的宅基地制度不能适应新形势，宅基地粗放利用与大量闲置、农户建房用地取得困难、小产权房交易盛行等问题愈演愈烈，制度公平和效率都受到极大损失，势必要求国家顶层设计开展实质性改革（王蕾和郭晓鸣，2020）。正因如此，党的十八届三中全会回应了保障农户宅基地用益物权的现实关切，决定改革完善农村宅基地制度。2014年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（以下简称《试点意见》），提出“完善宅基地权益保障和取得方式、探索宅基地有偿使用制度、探索宅基地自愿有偿退出机制、完善宅基地管理制度”^①四项改革任务。之后，全国人大常委会于2015年授权33个县（市、区）启动农村土地制度三项改革试点，至此，农村宅基地制度改革迈出了突破性一步。

2018年中央“一号文件”正式提出宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”制度，在“还权、赋能”基础上，又指明“分权、放活”的改革路径。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》，再次对宅基地制度改革作出重点部署，试点任务由上一轮“两探索、两完善”扩充为“三权分置”、流转、抵押、退出、有偿使用、收益分配、审批监管等“五探索、两健全、两完善”9项制度内容^②，并要求做好宅基地调查摸底、村庄规划、历史问题化解、确权登记4项基础工作^③。2020年9月，全国104个县（市、区）和3个整建制地级市大刀阔斧地开启了新一轮宅基地制度改革试点。当前，新一轮宅基地制度改革试点已进程过半，当务之急是跟踪改革试点丰富多样的实践样态，及时梳理、认真研究一些关键环节改革中需要破解的重点难点问题，进而科学研判宅基地制度改革的路径方向。为此，本文坚持理论与实践相结合，试图基于系统思维与重点思维建构一个整体衔接、逻辑自洽的分析框架，对标深化农村宅基地制度改革试点任务，关切与回应宅基地使用权取得、使用、处置、收益以及集体所有权行使等环节的若干法理争议与实践症结，以期为重构农村宅基地制度体系提供指向性思路。

二、宅基地取得的规则演化：“一户一宅”的牵制与变通

居住保障是农村宅基地的底线功能，宅基地的权能拓展必须以满足居住功能为前提。“一户一宅、面积限定”是宅基地分配和享有的最基本规则，在整个宅基地制度体系中发挥着“压舱石”的作用。然而，随着城乡经济社会的发展变迁，“一户一宅”制度遭遇分户、赠与、继承、人地矛盾加剧等现实挑战而逐渐被突破。作为制度源头，宅基地分配与享有规则直接关系到宅基地使用、流转及管理

^①参见《农业现代化辉煌五年系列宣传之三十八：农村宅基地制度改革试点取得积极进展》，http://www.jhs.moa.gov.cn/ghgl/202109/t20210901_6375439.htm。

^②参见《农业农村部对十三届全国人大四次会议第2409号建议的答复》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202107/t20210709_6371524.htm。

^③参见《农业农村部对十三届全国人大五次会议第7523号建议的答复摘要》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202207/t20220729_6405939.htm。

后续环节，牵一发而动全身。因此，厘清“一户一宅”异化与发展逻辑（于霄，2020），认识并理解农民住房保障新规则，是改革现行宅基地制度需要破解的首要问题。

（一）“户”与“宅”划定依据的辨析

1.对以“户”分配的认识。“一户一宅”根植于中国传统的财产分配制度，建立在农村土地集体所有制和农民集体成员身份基础之上。“一户一宅”最早出现在1997年《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》中“农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地，多出的宅基地，要依法收归集体所有”^①，1998年《中华人民共和国土地管理法》将这一政策定为法律明文“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”^②，但是，相关条文就“一户”的概念、“一宅”的标准未作出统一规定，完全交由地方规范与村规民约约定，导致各地宅基地划定范围和面积标准差异较大，其合理性与公平性备受质疑。不仅如此，在宅基地“三权分置”制度提出以后，这一简单的条文表述也引发了农户资格权认定中对“户”的认知分歧。梳理试点地区出台的制度文件发现，宅基地资格权全部实行“认定到人、登记到户，以户为单位分配取得”的基本规则。多数试点地区结合当地实际，详细列举了资格权“人”判定的肯定性与否定性条件，但对资格权“户”却没有给出专门定义，主要沿用“农村居民户”“家庭自然户”“户籍户”“家庭承包户”“集体经济组织成员户”等各式说法。仅有个别试点针对宅基地的申请取得主体，构造了“户”的概念，如江苏武进规定户内成员具备宅基地保障资格，且依法取得土地承包经营权的是“宅基地保障户”^③；广东南海提出以夫妻与其未达18周岁子女组成的农村集体经济组织成员家庭作为“宅基地户”^④，与公安户籍分离管理。由于试点地区对“户”的理解差异较大，以致当地形成的相关制度文件中对资格权主体及其权利内容含混不清，影响了共性经验的提取。因此，尽管“户”的认定需要统筹考虑不同地区的资源禀赋和居住习性，很难形成全国公认的细化标准，但为了统一对农户资格权的认识，避免与户籍户、土地承包经营户等概念相混淆，应在上位法中采取抽象的方式框定“户”的核心要素——依据本集体经济组织成员身份和以血缘、婚姻为基础的家庭生活共同体两点来框定，各地再视实际情况制定分户取得宅基地的资格条件，据此构建“上位法—地方规范—村民自治”的调整体系。

2.对以“宅”定标的检视。“无偿取得、长期使用”是宅基地分配制度的重要特征。宅基地一经分配到“户”，其使用是固化、无限期的，然而“户”却不是一个长期稳定的事实状态，户内成员因

^①参见《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（1997年）第四条，载《中国法律年鉴（1998年）》。

^②参见《中华人民共和国土地管理法（1998年修订）》第62条第1款，http://www.jjcz.mec.gov.cn/djfg/gjflfg/fl/199808/t19980801_444213.html。

^③参见《常州市武进区农村宅基地保障资格权认定管理暂行办法》（2020年）第3条，本文件及其相关内容来自部门调研。如无特别说明，本文中引用的地方性政策文件均为笔者在调研中获取。

^④参见《佛山市南海区农村宅基地分配资格认定和管理办法（试行）》（2021年）第3条。

子女出生、婚丧嫁娶、户籍迁徙等原因一直处于变化中。随着时间推移，“静止的宅”与“变动的户”之间的冲突加剧，“无宅户”“一户多宅”“超标占用”等背离“一户一宅”的现象越发突出，有必要对“宅”的标准作出相应调整。尽管如此，查阅新一轮改革试点做法，不考虑户内成员数量、以户定标仍是主流范式，如北京、湖北、河北、山东、陕西、广东、海南等地限定户均面积一般不超过0.35亩（约为233平方米）。其中，广东南海提出每户用于建设农房的宅基地用地面积合计不得超过80平方米^①；海南省明确全省农户宅基地面积不得超过175平方米^②；北京市规定人多地少地区户均面积不得超过167平方米，其他地区不得超过200平方米^③。也有地方意识到，以变化中的“户”为主体分配宅基地处于不稳定状态，易引发家庭成员间不公，为此，四川泸县把分配单位由“户”直接改为“人”，采用“以人核定”的办法，即无偿取得宅基地的居住面积为每人30平方米，对3人以下户按3人审批；3人及以上户按实有人口审批^④。还有一些地方采用“户”与“人”联合定标的方式，同时设置人均面积和整户上限两个标准，譬如重庆大足规定“宅基地用地面积标准为每人30平方米，3人以下户按3人计算，4人户按4人计算，5人以上户按5人计算”^⑤。综合而言，考虑到户内人口变动与分户需求增加的现实，实行“按人定面积、按户控上限”的宅基地分配标准更具公平性、经济性和合理性，分户后能否申请宅基地还应结合宅基地建房容积率和户内现有人口的人均住房面积来决定。

（二）宅基地使用权继承对“一户一宅”的突破

宅基地使用权的合法取得主要分为申请取得、继承取得和赠与取得三种方式。学者对全国12个省份的抽样调查结果显示，在所有的取得方式中，通过继承房屋取得宅基地使用权的农户比例达69.9%，远高于通过申请取得宅基地使用权的农户比例（20.6%）（余敬和唐欣瑜，2018），继承取得已然成为最主要的宅基地获得方式。宅基地使用权继承对“一户一宅”造成挑战的焦点在于非集体经济组织成员和已拥有宅基地的集体经济组织成员，这两类继承人能否取得宅基地使用权的问题，前者是因不符合集体成员身份，后者则会产生“一户多宅”。《中华人民共和国宪法》规定公民的合法私有财产可以继承，但对作为特殊的财产性权利的宅基地使用权可否纳入遗产范围则没有提及，并且《中华人民共和国民法典·继承编》也只笼统规定房屋所有权及其占用的宅基地使用权应一并继承，而再无其他，导致司法实务处置宅基地使用权的继受取得时因无法排除《中华人民共和国土地管理法》规定的“一户一宅”、成员身份原则而深陷裁判冲突的困境。如此一来，这一争议就牵涉出对于“一户一宅”适用范围的理解纷争，即“一户一宅”仅限于宅基地申请分配环节还是适用于宅基地管理全过程的讨论。虽然立法层面没有予以明确，但从一些部门规范性文件，如原国土资源部相关政策规定“农村居

^①参见《佛山市南海区农村宅基地和建房全流程审批管理办法（试行）》（2021年）第3条。

^②参见《海南省农村宅基地管理试点办法》（2019年）第7条。

^③参见《北京市人民政府关于落实户有所居加强农村宅基地及房屋建设管理的指导意见》（2020年）第4条。

^④参见《泸县农村村民建房审批管理暂行办法》（2017年）第14条。

^⑤参见《大足区规范农村宅基地审批管理工作实施方案》（2020年）第2条。

民一户只能申请一处符合规定面积标准的宅基地”^①“宅基地使用权可以依法由城镇户籍子女继承并办理不动产登记”^②，可以推定“一户一宅”和成员身份属性并不对继承取得产生限制，故而不符合宅基地初始申请条件的继承人也可以通过继承房屋所有权附随取得宅基地使用权，并办理权属登记，但宅基地使用权不能脱离房屋而被单独继承。实践中，浙江义乌^③、天津蓟州^④、广东南海^⑤等试点都认可了继承取得的宅基地使用权，在办理确权登记时援引了2016年国土资源部印发的《不动产登记操作规范（试行）》^⑥规定，备注为“该权利人为本农民集体原成员住宅的合法继承人”。

需要注意的是，因继承造成的“一户多宅”和非集体成员占用宅基地往往是导致农房闲置的典型原因，特别是在土地资源稀缺地区，长此以往将降低宅基地利用效率，并造成宅基地人均占有失衡。因此，有必要对这两类继承取得的宅基地使用权效力进行限制，以区别于申请取得的宅基地使用权，比如实行有偿使用，由集体经济组织根据实际民主议定收费标准和方式；要求不得改建或拆除重建，房屋倒塌后权利随即灭失；明确继承取得宅基地使用权的期限，必须在房屋存续的年限内，使用期限结束后由集体经济组织予以收回。

（三）宅基地有偿使用对“一户一宅”的调节

尽管出于尊重历史、保护私权的考虑，对继承、受赠等形成的“一户多宅”应酌情承认，但迫于土地资源总量有限，很多地区新分户已无地可分的形势所逼，需要采取多种手段和形式保障农民居住权利，归复“一户一宅”的设计初衷。

1. 针对保有存量情形实施宅基地有偿使用。宅基地和农民建房历史遗留问题由来已久、情形复杂，主要包括“一户多宅”、面积超标、非本集体成员占有宅基地以及非法占用土地建房等，这些问题的产生既有农民故意为之，却也有不少合法的事实。由于农房属于私产，通过继承、获赠农房（前提是房屋本身合法）形成的“一户多宅”是合法的，但建新不拆旧、非集体成员私下买卖宅基地或农房以及非法占用土地建房，包括乱占耕地建房、未批先建、批少建多、批东建西等是违法违规行为。依靠农村集体经济组织，实施宅基地有偿使用制度是分类化解这些历史遗留问题的重要手段，其本质在于利用经济手段对多占、超占宅基地行为形成一种倒逼机制，以促进宅基地节约集约和有效利用。归结改革试点做法，一般将历史既成的超标占有、非集体成员继承或其他合法方式占有使用的宅基地纳入有偿使用范围，制定差别化、阶梯式收费标准，一次性或分年度收取；在此基础上，对不符合现行法

^①参见《国土资源部关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》（2010年），http://www.gov.cn/gzdt/2010-03/04/content_1547074.htm。

^②参见《自然资源部对十三届全国人大三次会议第3226号建议的答复》，http://gi.mnr.gov.cn/202010/t20201009_2563517.html。

^③参见《义乌市农村住房历史遗留问题处理办法》（2021年）第24条。

^④参见《蓟县宅基地确权登记发证管理办法（试行）》（2016年）第8条第5款。

^⑤参见《佛山市南海区农村宅基地及地上房屋确权登记操作规程》（2018年）第6条、第10条。

^⑥参见《国土资源部关于印发〈不动产登记操作规范（试行）〉的通知》（2016年），http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206_1436886.html。

律和政策规定的多宅部分、非集体成员占用宅基地的，采取村集体经济组织收回、拆除地上建筑物或引导有偿退出、转让等方式进行分类处置。江西余江、湖北宜城、江苏武进、四川泸县、安徽天长、湖北沙洋等地根据宅基地超占部分的使用人身份和用途，按照不同历史时点、面积、区域、缴费方式等收取有偿使用费。例如，安徽天长按照“分级累进、多占多缴”原则，对超占 50 平方米以内、51~100 平方米、101 平方米以上不同部分，分别按照每平方米不低于 10 元、15 元和 20 元的标准一次性收取费用^①；湖北沙洋有偿使用费可选择按年度收取、一次收取若干年或一次性全部收取三种方式，其中，一次性全部收取的年限最高不超过 70 年，且一次性全部收取到位的还会给予 20%~50% 的优惠政策^②。

然而，宅基地有偿使用自 1988 年试行以来，各方对收费性质、标准、范围及有偿使用费的使用等问题争议较大，因而 2019 年修正《中华人民共和国土地管理法》时并未将其上升为法律规范，导致这一制度在实践推行中遭遇阻力：其一，宅基地长期无偿使用的历史惯性，再加上缺少法律援引依据，由村集体经济组织或村民自治组织收取有偿使用费存在困难；其二，如何合理制定收费标准是有偿使用的核心问题，目前试点地区有偿使用收费标准普遍较低，尚未达到倒逼退出多占地、惩戒非法占地的目的；其三，不少村民提出缴纳有偿使用费后，宅基地超占部分能否通过确权登记予以合法化的疑问，等等。对此，国家层面应尽快建立农村宅基地基准地价体系，作为宅基地有偿使用的价格参考，指导集体经济组织根据资源禀赋、经济成本、承受能力和代际公平等因素制定差异化、动态灵活的收费标准。同时，要完善村民自治制度、强化有偿使用费管理监督机制，引导农民逐渐接受并形成宅基地集约节约使用意识。

2. 针对申请分配环节推行宅基地有偿取得。经过多年落实耕地保护、实施城乡建设用地“增减挂钩”等政策，农村建设用地指标越发紧缺，通过无偿分配单宗宅基地以保障农民居住权益的“一户一宅”难以为继。为缓解农民建房地紧张的局面，一些试点探索了宅基地有偿取得，对符合申请条件的集体成员在本集体或跨集体取得规定面积标准的宅基地使用权收取一定费用，通过经济手段调节宅基地分配需求，从源头上维护“一户一宅”，提高建设用地利用效率。譬如，云南大理^③、新疆伊宁^④按照土地成本价对初次申请取得宅基地一次性收取相关费用。浙江义乌、安徽凤阳、浙江柯桥利用市场手段配置宅基地资源，对区位条件优越的宅基地，实行公开竞价，推动形成宅基地取得的市场化定价机制。具体而言，浙江义乌开展了宅基地跨村跨镇安置，允许已获批宅基地指标但因本集体内部用地紧张无法落地建房的农户，通过公开投标获取其他村庄宅基地使用权^⑤；安徽凤阳针对县域内区位

^①参见《天长市农村宅基地历史遗留问题处理暂行办法》（2021 年）第 10 条。

^②参见《沙洋县农村宅基地有偿使用指导意见（试行）》（2021 年）第 5 条。

^③参见《大理市关于积极探索宅基地所有权资格权使用权分置的实施意见》（2018 年）第 3 条第 1 款。

^④岳永兵和刘向敏（2017）。

^⑤央广网：《义乌在浙江率先尝试宅基地跨村跨镇街安置》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1622006822293292247&wfi=spider&for=pc>。

优势显著的宅基地，采取“一户一宅、自愿有偿、公开透明、价高竞得地”的竞价择位规则^①；浙江柯桥尝试了在镇域内实行宅基地跨村有偿选位，5宗宅基地总起拍价60万元，最终成交价达109万元（周国勇和潘琼英，2021）。相较于保有环节的有偿使用，宅基地有偿取得意味着取消福利分配，有利于从根源上遏制农户多占和超占宅基地行为，是化解土地资源紧缺地区宅基地供需矛盾的应然之举，亦是源头赋予宅基地财产权属性的长远趋势。有鉴于此，未来应综合考虑村庄发展定位、人口趋势和代际公平等因素，采取时点划断办法，对某个历史时点以后享有居住保障资格的集体成员，推行有偿取得宅基地使用权。

（四）“户有所居”制度对“一户一宅”的补充延伸

1. “宅”向“居”的演化取向与落地形式创新。“宅”在字面上意指宅基地，但为应对无地可分的现实窘境，“一户一宅”开始从每户分配一处宅基地向保障农户基本居住权的方向发展。2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》加入了“户有所居”的规定，体现了“宅”由“地”向“房”或“居”的演化，其核心要义在于：一是变宅基地实物分配为居住权益分配；二是变宅基地使用权由农户分散使用为集中或统一利用（向勇，2021）。试点地区根据人地关系、村庄类型与农户需求，探索了灵活多样的居住保障形式。一是农民集中居住。一般由当地政府或集体经济组织主导，采取集中联建、多户联建、统规自建等方式，引导农民适度集中居住，实现存量宅基地集约利用，如浙江义乌^②、安徽金寨^③；或者结合宅基地有偿退出、建设用地“增减挂钩”等形成的节余建设用地指标，统一建设农民住宅小区和保障性公寓，如四川泸县统规统建住宅小区^④、安徽凤阳集中建设新型农村社区^⑤。二是城乡合作建房。四川泸县^⑥、湖南浏阳^⑦、新疆伊宁^⑧探索了由农户提供宅基地，城镇居民或社会资本投资建房，建成后双方按照协议约定对宅基地使用权与房屋产权进行登记，这种方式在满足农民居住保障功能前提下，能够有效解决农民建房资金难题，并实现宅基地财产收益功能。三是发放资格权权益凭证。浙江象山规定拥有宅基地分配权利的农户可以申请资格权票，通过赋予持票者落地建房、置换住房、流转交易、抵押融资等权利价值，达到与保障农户宅基地分配权益同等目的^⑨，并助推农村产权交易市场的培育进程。

2. “户有所居”制度定位与风险防范。“户有所居”是为缓解农村日益紧张的建设用地形势而采

^①参见《凤阳县农村宅基地竞价择位实施办法（试行）》（2021年）第2条、第3条。

^②参见《义乌市农村有机更新实施办法（试行）》（2020年）第31条。

^③参见《金寨县农村居民建房用地管理暂行办法》（2022年）第9条第2款。

^④参见《泸县适度放活农村宅基地使用权的指导意见》（2021年）第8条。

^⑤参见《凤阳县农村宅基地审批管理办法（试行）》（2021年）第4条第2款。

^⑥参见《泸县农村宅基地共建共享暨综合开发的指导意见（试行）》（2017年）第8条。

^⑦参见《浏阳市城乡合作建房改革试点实施意见》（2021年）的有关规定。

^⑧参见《伊宁市农村集体土地合作建房管理办法（试行）》（2021年）的有关规定。

^⑨参见《象山县农村宅基地资格权权票管理办法（试行）》（2021年）的有关规定。

取的折中措施，“一户一宅”仍是当下宅基地分配取得的主导性规则。值得注意的是，在各地积极探索户有所居多种实现形式的过程中，伴随产生的一些新问题新现象需作进一步研究与规范。一是有关建房用地的权属问题。对于通过调剂建设用地指标而建设的集中居住小区、农民公寓而言，其占用土地的性质已经由宅基地使用权转变为集体建设用地使用权。虽然宅基地属于集体建设用地，但立法上对集体建设用地使用权的期限及在其上建房应负担的税费、物业费等都作了有别于宅基地的规定，而大部分试点并未对此区分规定或作特别说明，仍按宅基地进行管理，造成了新的产权隐患。还有，城乡合作建房涉及共建房屋下的用地性质该如何认定、双方权利如何划分、使用期限如何确定等问题，实践中并未明确，不利于后续管理。二是理性看待“合村并居”问题。“合村并居”是通过跨村配置宅基地，引导农民集中居住的一种集约用地方式。事实上，基于农村发展实情，尊重农民意愿的“合村并居”具有合理性，特别是对于人口流出严重的空心化村庄，“合村并居”意义更大，既可改善农民居住条件和提高公共服务供给效率，又可提升居住用地利用效率。总而言之，探索创新户有所居的多种实现形式，必须充分尊重农民的主体地位，防范制度联动与利益博弈可能引发的内在风险，切实保障农民居住权利。

三、房地流转开禁的解锁点：宅基地使用权转让的适度突破

（一）“房地一致”还是“房地分离”？

20 世纪 60 年代，在农村宅基地“两权分离”格局下，中国建立了私有住房与公有地基相混合的农村住房制度（郑尚元，2014）。虽然宅基地“三权分置”改革为宅基地使用权流转进行了适度松绑，但在宅基地成员身份属性下，房地流转受限问题并未完全解决。“房地一体”源自《物权法》《城市不动产管理法》中有关不动产的处分规则，指在转让、抵押房屋等地上建筑物所有权时，对其占用范围内的土地使用权一并处置，俗称“地随房走、房随地走”。这一原则直接适用于城市房屋与建设用地使用权，但可否移植于农村住房和宅基地使用权颇具争议。不少学者认为住房是宅基地上的附着建筑物，房地的天然捆绑关系在实际流转中不可分离（吕萍和林馨，2022），制约了房地市场化流转交易。然而，也有学者提出房地所有权主体本就不一致（集体公有宅基地与农民私有住房），现阶段“房地分离”更为契合农民住房财产权与宅基地使用权处分权能不同的现实需求（张淞纶，2022），尤其是针对非本集体成员和城镇居民参与房地财产权处置时，可规避宅基地使用权转让、抵押、继承的制度困局。具体而言，在“房地分离”之下：一是转让时，非集体成员作为受让人仅可取得住房所有权及宅基地的法定租赁权，而不能取得宅基地使用权，由此为房地“自由”进行市场化流转扫除理论障碍；二是抵押时，便于灵活设置多种抵押方式，如浙江德清创新推出“宅基地使用权+住房所有权”“宅基地使用权+住房使用权”和单一的“宅基地使用权”三种方式抵押^①，既满足了农民“按揭”建房需求，也发挥了宅基地的财产价值；三是继承时，如前文所述，承认宅基地使用权的可继承性是尊重宅

^①参见《宅基地使用权能抵押贷款 德清试水乡村“按揭建房”》，https://www.zj.gov.cn/art/2021/7/15/art_1554470_59122579.html。

基地使用权财产属性的应有之义，但有违宅基地福利保障功能和节约高效用地的初衷，为此，可从技术层面设计成房屋所有权的继承人作为法定承租人享有宅基地的法定租赁权，从而既维护了宅基地使用权原有的功能属性，也解除了非集体成员身份对宅基地使用权流转的限制。由此看来，在现阶段农村市场化转型尚未完成的情况下，可借助宅基地法定租赁权制度，实行房地适度分离，允许二者依法独立实现抵押、转让、继承及收益权能；与此同时，要加快推进房地一体宅基地确权登记与城乡统一的建设用地市场建设，待宅基地使用权完全实现市场化流转之后，其法律地位等同于建设用地使用权，再严格遵照“房地一致”原则。

（二）宅基地使用权转让的实践突破

“成员使用、内部流转”构成了宅基地使用权流转制度的核心特征。随着工业化和城镇化加速发展，城市建设范围急剧扩张，开始“伸手”向农村索要发展空间，宅基地的封闭流转室碍了宅基地及其房屋进入土地市场，要素资源流动不畅、私下交易盛行、纠纷隐患突出。一方面，宅基地使用权转让范围限缩为集体内部符合宅基地申请条件的无宅户，导致真正的流转需求极少，宅基地流转基本上没有市场，宅基地成为难以流动的“死资产”。另一方面，旺盛的城乡交易需求被推向法外无监管地带，私下非法买卖广泛存在、难以遏制，扰乱了宅基地管理秩序。这些矛盾无疑会推动宅基地使用权转让限制被逐渐突破。

1. 转让范围有序放宽。试点地区结合实际，积极探索扩大宅基地使用权转让的可行方案，对转让范围、受让主体身份进行了不同尺度扩展，大致呈现三种渐进式情形：一是从本集体内部扩大到乡镇内集体成员间转让，云南大理规定受让人为同一乡（镇）内具有宅基地申请资格的集体成员^①；二是扩大到县域内集体成员间转让，如福建建瓯^②、青海湟源^③、安徽金寨^④、新疆伊宁^⑤等扩展至县（市）域内符合“一户一宅、面积法定”申请条件的集体成员；三是扩大到县域内农业户口居民，如湖北宜城允许城市规划区范围内的宅基地向全市符合条件的农业户口居民转让^⑥。一般而言，这些对外转让的宅基地是集体内部消化不掉的冗余宅基地，跨集体转让一定程度上拓展了市场机制对宅基地资源配置的空间，具有现实必要性与合理性。但应当指出，在农村多元住房保障体系尚未健全的情况下，宅基地作为农民的基本住房保障短期内难以改变，过大尺度的使用权流转可能带来不可控的社会风险，县域范围内集体成员间转让成为当前宅基地转让制度改革的适宜尺度，未来随着城乡一体化的住房保障体系逐渐建立与完善，农村居民在城市也能够享有基本居住福利和社会保障时，再有序扩大到社会主体。

^①参见《大理市农村宅基地流转管理办法（试行）》（2016年）第7条。

^②参见《建瓯市农村宅基地取得、有偿使用、流转和退出办法》（2021年）第18条、第19条。

^③参见《湟源县农村宅基地使用权流转管理办法（试行）》（2016年）第6条。

^④参见《金寨县农村宅基地使用权流转暂行办法》（2021年）第10条。

^⑤参见《伊宁市农村宅基地使用权流转管理办法（试行）》（2021年）第10条、第12条。

^⑥参见《宜城市农村宅基地使用权流转管理办法（试行）》（2016年）第3条。

2.跨集体转让期限问题。针对宅基地跨集体转让期限以及期满后如何处置的问题，部分试点在不妨碍资格权保障功能前提下，设置了“固定期限+续期”的规则，即固定期限届满时，只要该户还有成员享有资格权，使用权转让就可以续期（高海，2019），但若农户资格权消失，转让期满后宅基地使用权则收归集体。譬如，浙江义乌参照城市住宅建设用地使用权满70年到期后自动续期的规定，采取“70年转让期+有偿优先续期”方案^①；浙江德清制定了“转让期不得低于5年、不得超过30年+约定续期”的原则^②；新疆奇台允许跨集体转让最高年限不得超过住宅类50年，在使用年限内可以再次转让、出租和抵押，到期后双方议定是否续期^③；还有试点直接依据《中华人民共和国民法典·合同编》“租赁期限不得超过二十年”^④的规定，设置“20年期限+自动续期”，相较而言，此种方案援引的法律依据较为充分，故而也最为稳妥。为适配宅基地转让权改革，还应进一步追溯至宅基地使用权的持有期限问题上，如今农民无成本地长期持有宅基地使用权，与《中华人民共和国民法典·物权编》规定的用益物权有期限性相矛盾，易导致宅基地锁死在“原住民”及其子女手中，不利于土地资源合理流动，很多进城落户农民不愿转让或退出宅基地，正是反映了这一制度桎梏。而且，鉴于宅基地“三权分置”重构形成的新使用权实质上属于一种特殊的租赁权，理应在初始分配时就设置具体的持有期限，比如最长70年，以实现到期后的权利“回弹”与重新分配。

四、宅基地（住房）的拓展利用：宅基地发展权的引入与配置

宅基地发展权是一种衍生于宅基地所有权新型用益物权，指权利人拥有对宅基地进行有效利用，并获取经济利益的财产性权利（鄂施璇和王兆林，2021）。土地发展权是一个舶来品概念，在中国土地相关法律体系中找不到有关表述，但事实上，土地发展权配置实践早已蕴含在城乡建设用地“增减挂钩”政策、重庆“地票”交易制度中，并得到不断的演化与升华。随着乡村振兴战略的全面推进，无论从改善农民居住条件、筹集乡村建设资金还是从保障乡村产业发展用地、拓宽农民增收渠道来看，盘活用好农村各类存量建设用地无疑是一步“关键棋”。长期以来，以宅基地闲置浪费及其空间分布不均衡为表征的集体建设用地低效利用问题十分突出，农业农村部抽样调查显示，2019年全国农村宅基地闲置率为18.1%，有27.6%的村庄闲置率高于20%^⑤，且这些村庄主要分布在传统农区和欠发达地区。鉴于宅基地的价值实现呈现明显的异质性，不同村庄在地理区位、资源禀赋、要素市场发育程度等的差异性决定了宅基地发展机会的不均等，于是，引入宅基地发展权及其配置方式，便可以为不同类型村庄匹配适宜的闲置宅基地盘活策略，简言之，具备自主发展优势的村庄通过宅基地的多功能拓

^①参见《义乌市农村宅基地使用权转让办法》（2021年）第7条。

^②参见《德清县农村宅基地管理办法（试行）》（2018年）第40条。

^③参见《奇台县农村宅基地使用权流转暂行办法（试行）》（2021年）第23条。

^④参见《中华人民共和国民法典》第705条。

^⑤张天佐，2021：《关于建立农村集体建设用地增减“村村挂钩”制度的思考》，载微信公众号“城乡发展一体化智库”2月20日，https://mp.weixin.qq.com/s/qKHWSiVs_400lwYnkbRNCQ。

展、复合利用与地类转换在村庄内部实现宅基地的多元化价值，而无力自行开发利用的村庄则可通过将宅基地发展权转移给城市或其他村庄换取经济利益。

（一）宅基地（住房）经营性功能扩展

《中华人民共和国民法典》将宅基地使用权的用途限定为“建造住宅及其附属设施”^①，居住功能以外追求经济收益的生产性、经营性用途受到严格限制。但随着农家乐、民宿、电商、仓储等乡村新产业蓬勃兴起，大量宅基地和住房自行由居住功能转向经营性或复合性用途，甚至部分宅基地和住房已完全用于经营活动而不再用于居住使用。根据农业农村部统计数据，2020年全国各类返乡入乡创业创新人员达到1010万人，返乡入乡创业项目中，85%以上属于一二三产业融合类型，涵盖产加销服、农文旅教等领域^②。鉴于刚性的宅基地用途管制无法有效契合现实需要，2021年1月，自然资源部等三部委联合印发《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》^③，在符合国土空间规划前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，这一规定的出台为宅基地用途拓展提供了政策依据。因此，为更好地服务于乡村产业的发展，应从立法层面承认宅基地复合性用途（宋志红，2019），据此消除与企业经营活动有关的配套法律法规和政策中对宅基地（住房）用于营业场所的歧视。在此基础上，地方政府根据土地利用总体规划，建立经营性用途的负面清单，细化特定经营种类的安全生产监管（如消防、卫生等）相关规则，守住政策底线。需要指出的是，当农户将宅基地用于经营性用途时，实则享有了超越其居住保障限度的额外权益，理应不能完全无偿获得这部分经营性收益，作为宅基地所有权人的集体经济组织有必要对用途扩展产生的增值收益进行调节。故此，应允许集体经济组织收取一定比例的“增值收益调节金”用于村庄公共服务供给，具体收取标准和方式可结合村庄实际进行民主议定。这既是落实宅基地集体所有权的必要手段，也是合理调节集体成员内部公平的应有之义。

（二）宅基地向其他类别集体土地转换

在农村土地制度三项改革试点中，农民集体受到集体经营性建设用地入市利益的激励，不断寻找扩大经营性建设用地的途径。一些集体经营性建设用地存量少、宅基地体量大且空闲多的中西部试点尝试打破用地分类限制，将宅基地转换为集体经营性建设用地进行入市，如贵州湄潭创设了综合类集体建设用地的地类，将转变为经营性用途的部分宅基地分割登记为集体经营性建设用地进行入市交易，在同一宗宅基地上实现了两种用途的共存；四川泸县通过将退出和闲置的宅基地直接变更为“集体经营性建设用地”或“其他建设用地”方式，在符合规划和用途管制条件下予以入市（唐健和谭荣，2019）。尽管实践中存在宅基地“变性”的零星案例，但究竟不同地类是否允许转换以及如何转换，尚无清晰明确的规则和程序，亟须立法和相关政策指引。结合乡村产业发展用地的实际需求，对于不再承担居

^①参见《中华人民共和国民法典》第362条。

^②中国政府网：《去年返乡入乡创业创新人员超千万》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/25/content_5595514.htm。

^③参见《自然资源部 国家发展改革委 农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》，http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202102/t20210207_6361412.htm。

住功能的闲置或富余宅基地，应当优先建立宅基地向两类集体土地的用途转换制度。一方面，转换为集体经营性建设用地。通过旧村改造、土地综合整治等方式，将宅基地转变为集体经营性建设用地，并逐步在功能、权益与使用上与国有城市建设用地使用权进行并轨，推动实现城乡土地要素市场一体化。另一方面，转换为设施农用地。农村一二三产业融合发展项目落地往往需要配套相当规模的设施农用地，在符合规划条件下，有必要将部分闲置宅基地转变为设施农用地，这一类地性转换可同样视为集体建设用地转为农业用地，对其土地利用类型进行变更，同时产生的节余建设用地指标可依法依规交易。

（三）宅基地发展权的配置与转移

1. 宅基地发展权在乡城之间转移。2005年以来，为解决快速工业化、城市化进程中耕地大量被占、城镇建设用地扩张过快等突出问题，城乡建设用地“增减挂钩”政策应运而生，即将农户退出的宅基地整理复垦为耕地，形成的节余集体建设用地指标以市场交易的方式转换为城镇建设用地指标，由此城镇谋求了发展空间，农村换取了建设资金，这一转移方式实质上是通过变更土地性质实现了宅基地发展权在城市和乡村之间的优化配置（姚树荣等，2022）。虽然宅基地发展权“乡—城”配置模式打开了闲置低效的宅基地向超额价值的国有建设用地的转换通道，提升了土地资源整体利用效率，但是，由建设用地指标调剂所产生的土地级差收益绝大部分被城市截留，农村参与分配的增值收益比例很低，影响了社会公平；不仅如此，将农村建设用地指标预支给城市，也挤压了乡村未来的发展空间。

2. 宅基地发展权在村庄之间转移。相对于建设用地指标向城镇转移，一些村庄探索了将节余建设用地指标有偿调剂给其他村庄使用，以疏解乡村振兴用地瓶颈。随着乡村新产业新业态蓬勃兴起，在大城市近郊或资源禀赋优越的乡村，对产业发展用地的需求日益旺盛，不少产业项目因为缺少用地指标无法落地。那么，将宅基地复垦形成的节余建设用地指标，优先满足乡村发展需要，成为一种有益尝试。例如，北京大兴区的羊坊村、韩村和查家马坊村联合开展了宅基地整理，跨村调剂复垦腾退宅基地形成的集体建设用地指标，用于农民住房改善和产业建设^①。四川泸县将宅基地退出复垦后形成的集体建设用地指标，在县域内的镇、村、组之间公开有偿调剂，对无人竞买的指标由县级人民政府进行保底收储（阮蓓，2018）。河南长垣则对形成的集体建设用地指标由政府成立的土地开发公司以每亩10万元的价格统一收购，并在全市范围内统筹安排使用，按照每亩11万元的价格交易给其他农村地区（钱净净，2021）。显然，这种“去区位化”的乡村内部土地要素配置方式，不仅为经济发达村庄提供了发展空间，也为传统农业村庄换取了发展资金，实现了土地增值收益更多地留在农村、留给农民。然而，实施集体建设用地指标在村庄之间调剂涉及复垦地块验收、农转用审批、耕地保有量调整等手续，这些手续虽不存在法律障碍，却也缺少明确规定。不仅如此，如何科学测算可用于村庄间调剂的宅基地和集体建设用地规模，如何形成节余建设用地指标的交易价格，以及产生的收益如何弥补复垦和农民拆迁补偿支出进而在政府、村集体和农户之间合理分配等问题也有待深入探讨，未

^①张天佐，2021：《关于建立农村集体建设用地增减“村村挂钩”制度的思考》，载微信公众号“城乡发展一体化智库”2月20日，https://mp.weixin.qq.com/s/qKHWsiVs_400lwYnkbRNCQ。

来为使这一创新性制度推广实施，顶层设计推动与配套政策跟进尤为重要。

五、宅基地集体所有权的落实：明晰主体定位与成员权益

宅基地属于农民集体成员集体所有，是农村土地公有制的重要实现形式。通过完善宅基地集体所有权行使机制，切实赋予农民集体成员长期而有保障的地权，是宅基地权利体系变革的逻辑起点。然而，一直以来，宅基地集体所有权虚置问题广受诟病，何为农民集体，农民集体拥有哪些权利，谁代表农民集体实现这些权利，以及集体成员的土地权利如何保障？这些问题并未从学理上得到解决，致使“农民集体所有”仅浮于空洞的字面表述，难以对宅基地形成有效管理。

（一）宅基地集体所有权主体关系之辩

时至今日，法律上仍未给出“农民集体”一词的具体释义，“农民集体”被视为一个内涵极不清晰的“类主体”，缺乏实体组织机构和完备的治理机制，宅基地集体所有权只能通过某个制度中介间接实现（童列春，2018）。目前对于宅基地集体所有权及其主体的相关规定主要散见于《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国民法典》，从“宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有”^①“由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权”^②等表述可归纳出“农民集体”、“村集体经济组织”和“村民委员会”等主体。2014年《试点意见》中“改革宅基地审批制度，发挥村民自治组织的民主管理作用”又转而使用了“村民自治组织”的提法。揆诸现实，“农民集体”“村集体经济组织”“村民委员会”及“村民自治组织”在相同的政策语义中被随意互换使用，导致地方实践对这些主体的性质及其之间的关系认识不清，进而对如何开展宅基地所有权确权并依法行使所有权能存在诸多困惑。

理论界有不少学者批判，农民集体是一个抽象的、没有法律人格的农民集合群体，其主体范围不明、成员边界不清，故而不是法律与经济学意义上独立、合格的产权主体（陈小君等，2016）；农村集体经济组织作为“代表”也是一个不明确的行使主体，在上位法中找不到其适法地位（高圣平，2020），对宅基地处分和收益权缺乏有效行使机制；而以村民委员会或村民小组为代表的村民自治组织，严格来讲又只是一个从事集体公益事务和管理事务的基层服务组织，不具备完全的集体资产经营决策权。这些论断看似客观地指出了集体所有权主体制度存在的缺陷，但实则都是简单套用了西方所有权逻辑和法人制度，没有完全对接社会主义公有制下农民集体的特色创制逻辑，由此展开的循环往复的争论毫无实践意义。事实上，农民集体所有在法律上的模糊化处理是政策有意为之，落实宅基地集体所有权不是在于对其应然与实然主体形式的争辩，而是重点在于健全宅基地议事协商机制和矛盾纠纷调解机制，完善对宅基地规划、分配、流转、退出、收益分配等进行监督管理的职能。因此，应坚持农民集体作为宅基地所有权的法定主体，在民事活动的实际权利行使中，通过赋予农村集体经济组织或村民自治组织特殊法人资格，创设“代理关系”“投资关系”或“信托关系”等（于飞，2016；吴昭军，

^①参见《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）第9条第2款。

^②参见《中华人民共和国民法典》第262条。

2019)来界定农民集体与农村集体经济组织、村民自治组织相互独立、协调的法权关系,达到农民集体成员共享宅基地使用与收益的目的。

从试点实践来看,多数地区结合农村集体产权制度改革,将包括宅基地在内的各类集体资源资产权属确权到不同层级的集体经济组织,明晰了宅基地所有权归属。如江苏武进改革调整集体土地所有权主体层级,建立镇级集体经济组织,探索宅基地“组有”变“村有”,“村有”变“镇有”的所有权主体上升机制,解决农户建房用地要素镇域配置的管理问题^①。部分改革试点制定了集体经济组织对宅基地增值收益的管理分配制度,将土地“增减挂钩”、择位竞价、有偿使用、流转、抵押、对外投资等纳入集体资产的经营性收入,合理确定集体留存与成员分配的比例。如江西永丰规定在保障农民收益、尊重农民意愿的前提下,宅基地增值收益扣除集体支出、弥补亏损和有偿退出资金等部分后,提取不高于10%的调剂金,剩余净增值收益参照3:7比例在集体经济组织和集体成员间分配^②。还有个别地区着力发挥村民自治组织在宅基地管理中的作用,提高农民自我管理和约束意识。如江西余江以自然村为单位成立村民事务理事会,行使宅基地分配、规划、收益、处置等权利^③;江苏沛县组建宅基地管理村民理事会,加强农民建房监管,协调平衡多方利益^④。目前《农村集体经济组织法》立法工作已正式启动,事关健全农村集体经济组织、村民自治组织的特别法人资格,明晰不同主体的权责范围,以及完善法人治理机制,落实对集体资产处置、收益权能等一系列问题,期望得到回应。

(二) 农民集体成员的土地权益保障问题

宅基地所有权归属农民集体享有、使用与收益,随着城乡人口互动频繁,集体成员变动情形十分复杂,尤其是大量农民进城落户、集体成员自然消亡是否会导致宅基地所有权向少部分人集中的问题?要回答这一问题,关键是要厘清农民集体成员的身份。由于目前立法上并未清楚解释“农民集体成员”的概念,致使政策、研究层面大多将农民集体成员与农村集体产权制度改革确认的集体经济组织成员视为一致、混为一谈,但实则不然。首先,农民集体是自然存在的,是农村土地和城市城郊土地及法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源所有权的主体,而农村集体经济组织则属于经营、管理主体,需要履行法定程序之后,才能成立存在(秦静云,2020),这就决定了二者的成员组成天然不同。其次,各地界定集体经济组织成员时,往往依据某个时点的户籍、劳动贡献、历史原因以及村民意思自治等因素综合判定,并依据成员人数划分可量化的集体经营性资产权益份额,也就是说,新组建的农村集体经济组织(或股份经济合作社)由改制时点的集体经济组织成员按份共有。然而,农村土地集体所有制却更类似于一种总有产权关系(叶兴庆,2019),集体成员不能请求分割集体土地所有权,这意味着即便构成集体产权主体的具体成员在不断变化,宅基地集体所有权也始终严格保持总有产权属性。故而,从集体成员变动角度来看,并不会衍生宅基地所有权过度集中的

^①参见《武进区农村宅基地管理办法(试行)》(2021年)第6条。

^②参见《永丰县农村宅基地增值收益收取、分配、管理和监督指导意见》(2021年)第7条。

^③参见《余江区关于进一步强化村民事务理事会对宅基地管理权责的通知》(2015年)的有关规定。

^④参见《沛县组建农村宅基地管理村民理事会指导意见(试行)》(2021年)的有关规定。

问题。

这里需要防范的另一个问题是，在村级自治机制不完善的情况下，“集体所有”很容易发生“异化”，少数代表农民集体行使所有权权利的代理人“反仆为主”来支配成员集体拥有的土地及其他资源或资产（中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研究”课题组，2015）。随着乡村振兴战略全面推进，乡村精英回归的呼声渐起，一些地区为留住回乡人才，给予乡村人才纳入集体经济组织成员甚至成为集体经济组织管理者的优待，如晋江市将归国华侨、人才反哺农村的返乡创业人员作为特殊群体，探索通过有偿取得集体经济组织成员身份的方式，获得农村宅基地资格权。乡村经济发展和乡村秩序重建，离不开乡村精英的参与，但若缺乏有效的监督和制约，外来精英团体很可能凭借自身优势主导乡村公共资源的配置，垄断宅基地资源盘活利用带来的利益空间，侵害农民利益。因此，宅基地制度改革必须坚持农民利益不受损，加强资本下乡的准入与监管机制，落实农民的知情权、参与权、表达权、监督权，建立与农民深度联结的利益机制，切实保护和增进农民作为集体成员的土地权益。

六、结语

随着新一轮宅基地制度改革试点向纵深推进，来自法律制度和政策的约束越发明显，如何在平衡好宅基地福利保障与财产效能的前提下把握适宜尺度改革现行宅基地制度体系是非常重要却又尤为复杂的问题。宅基地制度作为一项中国特色的制度安排，其顶层制度设计必须与基层实践创新紧密结合，只有形成可复制、能推广的成熟经验才能上升为制度规范。然而，从当前改革进展来看，试点地区在宅基地使用权取得、使用、处置、收益以及集体所有权行使等一些关键环节形成的制度成果呈现的样态“五花八门”，不利于试点探索的深入和共性经验的提取。鉴于此，本文关切与回应了宅基地制度改革试点实践中存在的若干争议焦点，检视了各种试点做法的合理性与可行性，也提出了一些值得进一步探讨与深度思考的问题，以期引发广泛研究与深入探索。

参考文献

- 1.陈小君等，2016：《我国农村集体经济有效实现的法律制度研究：理论奠基与制度构建》，北京：法律出版社，第216页。
- 2.鄂施璇、王兆林，2021：《三权分置下宅基地发展权的权利结构与实现形式》，《资源科学》第7期，第1419-1427页。
- 3.高海，2019：《宅基地“三权分置”的法实现》，《法学家》第4期，第132-144页、第195页。
- 4.高圣平，2020：《〈民法典〉与农村土地权利体系：从归属到利用》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》第6期，第143-154页。
- 5.胡新艳、罗明忠、张彤，2019：《权能拓展、交易赋权与适度管制——中国农村宅基地制度的回顾与展望》，《农业经济问题》第2期，第73-81页。
- 6.刘守英，2015：《农村宅基地制度的特殊性与出路》，《国家行政学院学报》第3期，第18-24页、第43页。
- 7.吕萍、林馨，2022：《从农民住房权益视角审视农村宅基地和住房制度》，《农业现代化研究》第2期，第221-230页。

- 8.钱净净, 2021: 《农村宅基地制度改革促进城乡融合发展的长垣经验研究》, 《农村·农业·农民(B版)》第4期, 第11页。
- 9.秦静云, 2020: 《农村集体成员身份认定标准研究》, 《河北法学》第7期, 第159-176页。
- 10.阮蓓, 2018: 《腾笼换鸟用活闲置资产——四川泸县推进宅基地改革纪实》, 《农民日报》7月9日第7版。
- 11.宋志红, 2019: 《乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构》, 《法学研究》第3期, 第73-92页。
- 12.唐健、谭荣, 2019: 《农村集体建设用地入市路径——基于几个试点地区的观察》, 《中国人民大学学报》第1期, 第13-22页。
- 13.童列春, 2018: 《中国农地集体所有权制度理论解惑与重述》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第98-108页、第160页。
- 14.王蔷、郭晓鸣, 2020: 《乡村转型下的农村宅基地制度改革》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第5期, 第39-46页。
- 15.吴昭军, 2019: 《农村集体经济组织“代表集体行使所有权”的法权关系界定》, 《农业经济问题》第7期, 第37-46页。
- 16.向勇, 2021: 《一户一居: 中国农民住房保障补充规范》, 《中国土地科学》第1期, 第33-39页。
- 17.姚树荣、景丽娟、吕含笑, 2022: 《基于乡村异质性的宅基地发展权配置研究》, 《中国土地科学》第1期, 第10-19页。
- 18.叶兴庆, 2019: 《扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎》, 《中国农村观察》第3期, 第2-11页。
- 19.于飞, 2016: 《“农民集体”与“集体经济组织”: 谁为集体所有权人? ——风险界定视角下两者关系的再辨析》, 《财经法学》第1期, 第44-50页。
- 20.于霄, 2020: 《“一户一宅”的规范异化》, 《中国农村观察》第4期, 第2-22页。
- 21.余敬、唐欣瑜, 2018: 《实然与应然之间: 我国宅基地使用权制度完善进路——基于12省30个村庄的调研》, 《农业经济问题》第1期, 第44-52页。
- 22.岳永兵、刘向敏, 2017: 《宅基地有偿使用改革的探索与思考》, 《中国土地》第12期, 第48页。
- 23.张淞纶, 2022: 《房地分离: 宅基地流转之钥——以宅基地使用权继承之困局为切入点》, 《浙江大学学报(人文社会科学版)》第1期, 第82-93页。
- 24.郑尚元, 2014: 《宅基地使用权性质及农民居住权利之保障》, 《中国法学》第2期, 第142-157页。
- 25.中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研究”课题组、张晓山, 2015: 《关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题》, 《中国农村经济》第2期, 第4-12页、第37页。
- 26.周国勇、潘琼英, 2021: 《农民的“不动产”成了更灵活的“动产”》, 《绍兴日报》7月30日第1版。

(作者单位: ¹中国农业科学院农业经济与发展研究所;

²农业农村部农村合作经济指导司)

(责任编辑: 陈静怡)

Key Issues in the Reform of Rural Residential Land System: Practical Explorations and Theoretical Explanations

QU Song ZHONG Luqing GUO Junping

Abstract: Deepening the reform of rural residential land system is an important part of strengthening institutional supply for rural revitalization. Based on the abundant experimental practices of the new round of rural residential land system reform pilots, this article sorts out and analyzes some focal issues related to the key reform steps, such as the acquisition, utilization, disposal and revenue of the use right, and the exercise of the collective ownership of rural residential land. To be more specific, first of all, “one household, one residence” principle has encountered numerous practical challenges such as household division, inheritance and the intensification of man-land contradiction, so how can we protect farmers’ housing rights in the long run? Secondly, with the increasing demand for property rights of rural residential land, how can we resolve the problem of house binding relationship and expand the house and rural residential land transfer transactions? Thirdly, the inefficient use of idle rural residential land coexists with insufficient land supply for rural revitalization, so how can we break through the constraints of residential self-use and location conditions and realize the diversified value of rural residential land according to the different conditions of each village? Fourthly, the virtual collective ownership of rural residential land is widely criticized, so how can we clarify the relationship among the collective ownership subjects and effectively protect the rights and interests of collective members? This study proposes the following options. Firstly, we should correctly understand the evolution logic from “one household, one residence” to “meeting the housing needs for all households”, recognizing the inheritance of the use right of rural residential land, and playing the regulatory role of paid use system, Secondly, with the help of design scheme of the legal lease right, appropriate separation between house and rural residential land can be implemented, and the transaction scope of house and rural residential land should be expanded orderly. Thirdly, it would be necessary to actively explore the multifunctional expansion, compound utilization and land type conversion of rural residential land and give priority to support the allocation of development rights of rural residential land among villages. Finally, on the premise of ensuring farmers’ interests, it would be essential to improve the legal personality of the subject of collective ownership and its power exercise mechanism and enhance villagers’ right to democratic autonomy.

Key Words: Reform of Rural Residential Land System; “One Household, One Residence” Principle; Transfer Rule of House and Rural Residential Land; Rural Residential Land Development Right; Land Collective Ownership

集体回归何以可能？村社合一型合作社 发展集体经济的逻辑*

赵 黎

摘要：发展合作经济与集体经济对乡村治理体系建设具有重要意义。本文运用结构-行动关系下的新制度主义分析框架，探寻村社合一型合作社发展集体经济的制度逻辑与实践逻辑。本文认为，村社合一型合作社发展集体经济是在一定的社会结构和制度情境下，集体经济组织与合作经济组织相互融合与嵌入的发展过程。制度性建构机制、理性化选择机制和模仿性扩散机制，既形塑了集体经济组织与农民专业合作社联动运行中村社合一型合作社发展集体经济的生成路径、演化空间与组织边界，也使其实践发展面临需要克服的困境。在新的时代背景与社会条件下，村社合一型合作社发展集体经济需要进一步调整国家、市场、社会三者之间的关系。通过进一步拓展市场机制的运作空间，健全社群合作机制，完善行动者之间的沟通交流机制，可以为村社合一型合作社发展集体经济提供更为广阔的实践空间，这有助于在促进国家与乡村社会良好互动的过程中实现集体回归。

关键词：集体经济 合作经济 村社合一型合作社 新制度主义

中图分类号：F306.4 **文献标识码：**A

一、引言

中国从以计划经济为基础的“总体性社会”逐步向“国家—市场—社会”转型过程中，计划经济时期的农村经济组织体系丧失其经济社会基础，以各类农民合作社为代表的新的农村经济组织得到发展。随着全面推进乡村振兴及其相关政策的日益优化，在国家政策机制与制度资源的支持下，集体经济组织与合作经济组织成为重要的农业经营主体和服务主体，也成为完善和发展乡村治理组织体系的纽带。在发展集体经济的时代潮流下，村社合一型合作社发展集体经济成为一种广为接受的实践行动。

村社合一型合作社发展集体经济指的是村集体利用其组织资源，以土地、厂房、农业基础设施、资金等集体所有资产为基础，采用一定的组织形式行使集体所有资产的经营管理权，实现集体及其成

*本文为国家社会科学基金一般项目“农民合作社参与农村社会治理的实现机制和路径研究”（编号：19BJY146）和中国社会科学院国情调研重大项目“健全完善新型农村集体经济运行机制调研”（编号：GQZD2023006）的阶段性成果。匿名审稿专家提出了宝贵的修改意见，特此致谢。文责自负。

员的创收或增收。从实践发展看，大体上可将其分为直接经营和委托经营两种类型。直接经营的组织形式体现为村“两委”或村党组织领办农民专业合作社或者股份经济合作社，由合作社为其成员提供产前、产中和产后农业生产性服务和其他服务，或承接政府公益类服务项目，以此增强村集体再分配能力；委托经营则是指村集体以集体经济组织的名义，利用它从农户手里流入的归属于农户的土地经营权，与农民专业合作社等农业经营主体或其他市场主体开展合作，以此增加村集体及其成员的收入。这是两种不同的发展路径，前者是集体经济组织与农民专业合作社的融合，而后者是集体经济组织与农民专业合作社的合作。

推动农村集体经济组织与农民专业合作社的融合与合作对推进乡村社会再组织化具有积极的实践意义。张晓山（2009）在探讨农民专业合作社发展趋势时，提出“农民专业合作社与农村社区组织将会更多地碰撞、交错和融合到一起”。不过，关注这两类农村经济组织的学者对此并未有太多交锋（徐旭初，2012），现有研究仍大多集中在这两类经济组织相互独立的分析视域中。尽管现有研究较为详实地展现了两类组织各自的发展特点与运行机制，但将两类经济组织结合起来开展研究的理论文献仍然较少（尹翠娟、任大鹏，2021）。即使是对这两类经济组织的比较研究，也大多局限于合作社的经典原则，从组织理念、组织形态、运作机制、发展方向等方面，探讨集体经济组织与合作经济组织的性质与关系（苏志豪等，2021；赵意焕，2021）。另一方面，少数研究提供了村社合一型合作社发展集体经济的理论分析与经验证据。例如，郭晓鸣和张耀文（2022）借鉴共建共享共治的社会治理理论，探讨了农村集体经济组织与农民专业合作社融合发展的应然样态，针对两类主体融合发展实践中的不足提出了相应的完善措施。孔祥智（2021）分析了罗虚代尔式专业合作社和集体产权制度改革中逐渐吸收了罗虚代尔原则的股份经济合作社两条路径，认为两条路径逐渐融合的基本方向符合罗虚代尔原则。高海（2021）讨论了农村集体经济组织与农民专业合作社的成员资格、出资入股、收益分配等方面的问题，认为以党组织领办合作社为载体的农村集体经济组织入股农民专业合作社的融合机制，是推动两类经济组织健康发展的有效路径。于福波和张应良（2021）以山东和贵州两家典型合作社为例，运用探索性案例研究方法，探讨了党支部领办、联村党委领办两类村级基层党组织领办型合作社的运行机理与治理效应，提出村党组织领办合作社具有解决农村市场失灵和政府失灵的双重效果。

总体而言，现有研究对农村集体经济组织与农民专业合作社的融合机理以及融合的实现方式的研究仍显不足（郭晓鸣、张耀文，2022），对两类经济组织合作发展的动态演化仍然缺少总体性的理论检视，也更鲜有深入挖掘其实践路径形成的动力机制。对此，笔者认为，如果不仅是在政策层面看待两类经济组织的融合与合作，而是将其视为促进新时期中国农村社会治理转型的重大社会实践，这可以在某种程度上推动这项研究的深入。在将村社合一型合作社定位为政策期许下的集体经济组织与合作经济组织的扩展外，既需将此视为一种由动态历史进程所塑造的组织形态，还需考察它在发展集体经济的实践中所具有的治理意蕴。合作社作为全球性的概念与实践（Gijssels et al., 2014; Michie et al., 2017），它从来都不是一种孤立存在的制度安排，而是深深地嵌入整个社会系统与当地社区系统中，而且这种嵌入与制度生成、运行和演变以及主体的行为方式紧密关联。

鉴于两类经济组织的互嵌与融合已发展成为促进合作社类型转换的制度化实践，也已成为连接基层社会的社会整合和系统整合的重要力量，本文立足于村社合一型合作社发展集体经济的实践，采用结构-行动关系下的新制度主义分析框架，将集体经济组织和农民专业合作社连接起来，试图探寻村社合一型合作社发展集体经济的内在逻辑。探究形塑村社合一型合作社发展集体经济的生成路径和演化空间的组织与制度因素，可以加深人们对中国农民合作社制度实践的理解与认知，为观察中国农民合作社参与农村基层社会治理提供一个新的视角。

二、村社合一型合作社发展集体经济的制度性建构

马克斯·韦伯在比较分析法律、组织和经济行为时，提出行动理性与选择应当在特定的社会和历史时代的制度框架内理解^①。随着中国农民合作社的制度环境、资源条件和发展空间发生变化，村社合一型合作社发展集体经济的行动情境与社会结构体现出“背景限定”的理性逻辑（Context-bound rationality）（Nee and Alba, 2013）^②。这一理性逻辑是由制度和社会结构体系支持、激励和指导的社会行动，行动者在此体系中开展日常交易与其他活动（Greif, 2006），而这种理性逻辑是通过制度性建构机制来实现的。具体而言，政策支持机制、项目制实施机制和法律规则为村社合一型合作社发展集体经济提供了权威性资源、配置性资源和规范性资源，进而影响了组织及其成员的实践行动。

（一）村社合一型合作社发展集体经济的政策支持机制

随着家庭联产承包责任制的推行，农村经济社会条件发生变化，农民合作社应运而生，农村集体经济组织走上了改革之路。市场经济体制的发展，不仅激发了农户的生产经营活力，促进了农村市场交易，而且提出了建立明晰的产权制度的要求（宋洪远、高强，2015）。一方面，为适应生产专业化、社会化的需要，在政府政策的引导和支持下，在农村专业户、重点户等主体成立的多种形式的经济联合体到专业技术协会的发展过程中，农民合作社的组织机制与制度安排不断更新，并且在不同时期表现出介于经典合作社模式与股份制企业模式之间的特征（杜吟棠、潘劲，2000）。这种发展实践在多次引发社会各界关于合作社多样性与规范性的矛盾的争论的同时，也深化了人们对股份合作制的理解与认识。另一方面，上世纪80年代中后期以来，一些地区开始推行以股份合作制为主要形式的农村集体产权制度改革，以此解决集体企业产权不清及由此带来的财产关系、管理方式和分配方式等方面的问题。特别是党的十八届三中全会以来，在农村发展领域，“积极发展农民股份合作”成为农村发展政策的一个关键词，也成为农村集体产权制度改革的主题。股份合作制体现的劳动联合与资本联合

^①有新制度主义学者提出，马克斯·韦伯的研究为新制度主义研究提供了丰富的理论基础，可以卓有成效地运用于新制度主义研究（Hamilton and Feenstra, 1998）。

^②提出“背景限定”理性选择理论的新制度主义学者认为，在新制度主义的理性选择理论框架内，由Becker（1976）使用并由Coleman（1990）扩展到社会学的理性选择理论是一种“窄化”的概念。而“背景限定”的理性选择理论是一种基于“厚重”理性观的假设。这种理性观嵌入持续的关系和制度结构中，强调行动者需要根据嵌入在制度环境中的成本与收益做出选择（Nee and Alba, 2013）。

的混合所有制的特点，是社区型合作社制度安排的产权基础。实际上，当下体现了农村集体经济组织和农民专业合作社各自特征的社区型合作社发展模式的制度起源，可以追溯到上世纪八十年代中期^①。

推进社会治理现代化的政策的实施赋予了农民合作社新的角色与功能。随着农村改革的深入和基层社会治理体系建设的推进，2013年的中央一号文件提出农民合作社是“带动农户进入市场的基本主体”“发展农村集体经济的新型实体”以及“创新农村社会管理的有效载体”，提出“切实加强以党组织为核心的农村基层组织建设”。同时，发展壮大农村集体经济中的治理内涵也得到深化和扩展。2014年的中央一号文件提出发展壮大农村集体经济，创新基层管理服务。近年来，全国各地根据2016年中共中央、国务院在《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》中提出的目标，通过推动资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变改革”，发展多种产业组织，不断探索农村集体经济组织的创新形式。上述政策背景为村社合一型合作社发展集体经济的实践提供了自主性空间与正当性支持。政府自上而下的推动机制使农村集体资产股份合作制改革在短时期内得以迅速推进，股份经济合作社、社区股份合作社、经济合作社等成为新时代条件下的集体经济组织的表现形式。在全面推进乡村振兴的背景下，村党组织在农村基层组织体系中的核心作用得到强化^②。根据《中国共产党农村基层组织条例》的规定，村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人。在党和国家政策的引导下，为发展集体经济、重建乡村社会，山东、四川、贵州、陕西等省份开展了以基层党建为统领，村党组织领办合作社，将村党组织的政治优势转化为合作社的经济发展优势的实践探索（王勇，2021；尹翠娟、任大鹏，2021；于福波、张应良，2021）。

（二）村社合一型合作社发展集体经济的项目制实施机制

中国公共财政体制中自上而下的财政资金再分配制度，使“项目治国”的治理模式得以形成。“项目制”的出现既是分税制改革的产物，也是既有国家体制的支配性结构的基础（渠敬东，2012）。在市场经济背景下的“大政府”时代（焦长权，2019），国家强化了选择性再分配体系，全国多数地区的基层政府在财政上高度依赖上级政府的专项资金和转移支付。

在一定程度上，项目制的运作逻辑催生出政府的项目制度化行动。在项目“发包”过程中，各级政府既调动项目规划、组织动员、管理监督、评估考核等方面的权威性资源，也调动财政拨款、人员分工、项目分配等支配性资源，以此传导政策偏好中的管理意志。在自上而下的财政资金再分配制度中，上级政府将合作社这一组织形式作为最基本的甄别依据之一，以此推动合作社积极嵌入制度环境，并将制度建设与组织形式选择作为获取政府资源的“门道”（熊万胜，2009）。在某种程度上，村社合一型合作社发展集体经济的兴起是政府财政资金扶持方向转变的产物。《农民专业合作社法》实施

^①为完善统一经营和分散经营相结合的体制，1984年中共中央《关于一九八四年农村工作的通知》提出了建设“地区性合作经济组织”和“各种专业合作经济组织”；1987年中共中央《把农村改革引向深入》提出构建“与专业合作社不同”的、“具有社区性、综合性特点”的“乡、村合作组织”。

^②例如，2018年《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，“发挥村党组织对集体经济组织的领导核心作用”“全面向贫困村、软弱涣散村和集体经济薄弱村党组织派出第一书记”。

前后，财政资金扶持的重点是发展农民专业合作社^①。农民专业合作社出现“异化”后，各级财政扶持方向逐渐倾向于支持农村集体经济组织与农民专业合作社示范社建设^②。为把发展壮大村级集体经济作为发挥农村基层党组织的领导核心作用的重要举措^③，财政资金扶持的重点开始向村党组织领办型合作社转移。村党组织领办型合作社的运行通常依托通过农村集体产权制度改革设立的（股份）经济合作社等社区型合作社或农民专业合作社，这即上文所说的村社合一型合作社发展集体经济中的直接经营。扶持这类经济组织实施的集体经济发展项目，其目的在于激发村集体的内生动力，为农村基层治理提供保障。可以说，财政资金扶持重点的转变，体现了乡村振兴背景下国家与社会对村集体的理想角色的期许，而这又进一步推动了村社合一型合作社发展集体经济的实践。

在项目“打包”过程中，各级政府不断加大资金扶持力度，引导支农、扶贫、产业等各类项目资金向村级集体经济发展项目倾斜，由此形成了大量集体经营性资产。而在实施精准扶贫战略的背景下，发展村级集体经济成为脱贫攻坚的有效途径。各地区统筹整合各类资产和资源，利用集体积累资金、政府帮扶资金等各类资金，在产业项目扶持、税收减免、用地规划等各项政策措施的支持下，采取企业参股、村村合作、村企联建等多种形式，拓宽了集体经济组织的收入渠道。村集体聚合农村综合改革、美丽乡村建设、农村集体产权制度改革、实施精准扶贫与乡村振兴等财政下乡资源，以“村社合一”的组织方式将村民组织起来，以村社合一型合作社承接各级政府下拨的公共资源，为提高财政资金的使用效率，增强村庄的治理能力提供了一种可能。

（三）村社合一型合作社发展集体经济的法律规则

为适应农村经济社会发展的需求，具有里程碑意义的《农民专业合作社法》颁行，这为中国农民合作社的发展奠定了坚实的法律基础；《市场主体登记管理条例》进一步确认了农民专业合作社的市场主体地位。另一方面，在某种程度上，集体经济组织与村委会合二为一的历史发展路径导致集体经济组织职能模糊、集体产权不清。集体经济组织的主体属性与法律地位制约了其有效参与市场交易的可能。《民法典》将农村集体经济组织归入特别法人类别，而《市场主体登记管理条例》并未规定农村集体经济组织的市场主体地位。在实践中，农村集体经济组织大多依照部门规范性文件在县级农业农村部门完成登记赋码。由于农业农村部门登记赋码与国家企业信息信用公示系统尚未对接，集体经

^①例如，2008年《中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》提出，“各级财政要继续加大对农民专业合作社的扶持，农民专业合作社可以申请承担国家的有关涉农项目”。

^②例如，2010年《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》提出，“壮大农村集体经济组织实力，为农民提供多种有效服务”，以及“大力发展农民专业合作社，深入推进示范社建设行动，对服务能力强、民主管理好的合作社给予补助”。

^③例如，2018年《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，“坚持农村集体产权制度改革正确方向，发挥村党组织对集体经济组织的领导核心作用”；2019年《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》提出，“把发展壮大村级集体经济作为发挥农村基层党组织领导作用的重要举措，加大政策扶持和统筹推进力度，因地制宜发展壮大村级集体经济”。

济组织在工商注册、银行开户、申领税务发票等方面受到了限制。由于农村集体经济组织在参与市场交易时，其市场交易能力与市场竞争能力受到影响，寻求与其他主体合作成为其参与市场交易的一种选择。

不同于资源禀赋和自然条件较好、集体经营性资产较多地区设立集体资产管理公司、以股份经济合作社为发起人设立公司或实现股份经济合作社的公司化改造，在不具备区位优势、资源禀赋较差、集体经营性资产占比较低、市场化项目相对较少或以传统农业产业为主的地区，村集体经济组织与农民专业合作社的合作呈现出不同的组织互补的实践模式。这既可以体现为集体经济组织通过投资或入股到实力较强的农民专业合作社，也可以体现为集体经济组织与农民专业合作社合作发展乡村旅游、特色农业等产业，还可以体现为集体经济组织作为发起人成立农民专业合作社或其他类型合作社^①，等等。也许可以说，关于农村集体经济组织和农民专业合作社的法律规制没有“决定”村社合一型合作社发展集体经济的路径，但它为村集体采取某些行动策略以摆脱集体经济发展困境提供了行动空间。

三、村社合一型合作社发展集体经济的技术性结构

集体经济组织与农民专业合作社在实践中的融合与合作，是社会系统结构与行动者的认知和实践相互作用的结果。上文分析了与研究主题相关的社会系统结构中的制度性结构，以此阐明推动组织变革的外在制度性要求。另一方面，社会系统中的不同组织会出于自身发展需求或寻求发展的正当性而遵循效率逻辑和合法性逻辑，做出相应的理性选择或模仿他人行动，因此还需要分析社会系统结构中的技术性结构，以此阐明影响组织发展的内在技术性要求。村社合一型合作社发展集体经济的技术性结构主要体现为理性化选择机制和模仿性扩散机制两个方面。这是村社合一型合作社发展集体经济的重要内生动力。

（一）理性化选择机制

结构功能分析和社会行动理论学派认为，制度理论需要将个体行动者的理性行为与选择纳入其分析（Parsons, 1949; Merton, 1968）。从新制度主义理论视角看，在组织结构变迁早期，场域内的行动者多出于提高运行绩效等内在需求而寻求制度突破或创新的可能（Meyer and Rowan, 1977）。在这个意义上说，村社合一型合作社发展集体经济的路径正是为了弥补农村集体经济组织和农民专业合作社的不足而作出的理性选择。这是一种组织理性化的实践逻辑^②。例如，高海（2021）提出，村党支部领办合作社是集体经济组织与合作经济组织取长补短、融合发展的有效载体。王勇（2021）的分析表明，农村集体经济组织与农民专业合作社融合与合作是出于村集体经济发展与合作社提质增效的客观要求。组织同构与治理嵌入，一方面解决了农民合作社发展不规范和实力较弱等问题，另一方面壮大了村集体经济，重构了农村社区利益共同体、组织共同体和生活共同体，还增加了农村人才储备，

^①尹翠娟和任大鹏（2021）将上述三种融合与合作的方式总结为专业带动型、平等合作型和集体领导型。

^②从“背景限定”理性选择来说，这种理性化的实践逻辑是一种完全遵循有限理性的“窄化意义上”的理性选择（Nee and Alba, 2013）。

在一定程度上能够增强乡村治理效能。这两类经济组织的融合与合作在实现资源有效整合的同时，也为当地社区提供了更多的社会服务，进而推动合作社模式从专业化、单一化向综合化、多元化转型。在此转型过程中，农村集体经济组织与农民专业合作社体现出不同面向的行动理性。

1. 农村集体经济组织可持续发展的需求。各地区因地制宜，基于其资源禀赋开展村社合一型合作社发展集体经济、重建乡村社会的实践探索。然而，具有历史传承性和地域性等特征的农村集体经济组织以一种特别组织体的形式存在于生产生活中。一方面，农村集体经济组织服务成员这一设立目的使其具有地域性及成员封闭性的特征，而这不利于股权的社会化和资本化，难以实现资本重组和资源优化配置，也与现代企业开放性成长和城乡融合发展的要求相冲突。另一方面，总体上来看，当前农村集体经济组织的经营模式主要是租赁物业，集体经济主要是一种物业经济，依托生产性产业经济发展模式的经营性资产占比不高，村集体经营收益不构成村集体经济组织的主要收益来源。2020年，村集体经营收益只占本年收益的44.0%，占当年可分配收益的26.9%^①。农村集体经济更多依赖政府奖补等财政支持和转移支付。集体经济组织缺乏比较稳定的经营收入来源，这弱化了村庄公共物品供给和基层治理能力。依托农民专业合作社，农村集体经济组织可以开拓新的经营方式和服务领域。农民专业合作社的加入，可以提高农村集体经济组织发展产业经济的能力和持续经营的能力。农民专业合作社的产业网络与社会网络，丰富了村庄的社会资本，为农村集体经济发展壮大提供了内生性动力和多样化选择。由于农民专业合作社成员具有社区嵌入性，两类组织成员的相互融合可以弥补农民组织化程度低下所带来的基层组织动员能力不足的问题，促进社区内部社会资本的流动与重组，扭转农村基层社会村落个体化、分散化与过疏化的治理困境。

2. 农民专业合作社的合法性危机和功能转型的压力。农民专业合作社的发展是农民自主选择的结果，它与罗虚代尔模式基本契合（孔祥智，2021）。与此同时，农民专业合作社的发展遭遇了合法性危机和功能转型的压力。在合法性危机方面，已有研究通过观察中国农民合作社“失范”现象，大多认为合作社已经异化为由精英俘获的组织，因“名实分离”而成为“空壳社”“翻牌社”“假合作社”。曾经被寄予“将小农户组织起来”厚望的农民专业合作社未能实现其预期。农民专业合作社的合作广度有限、合作深度不够、组织运行不规范等缺陷，是形成农民去组织化的一个原因（吴重庆、张慧鹏，2018）。因此，有学者认为，与以企业、市场为载体的农业组织化形式相比，以村集体为基础的农业组织化具有农业组织化载体的公共性、农业组织化动力的内生性和利益联结机制的非契约性等显著特征（潘璐，2021）。

随着技术变迁与农村产业的发展，农民专业合作社面临新的发展环境而需要实现功能转型。一方面，互联网和数字技术正在加速向农业农村领域延伸，在农业技术推广、市场信息服务、产品营销渠道等方面提供了新的获取平台与解决思路。在网络时代，农业生产经营者以及生产经营服务的提供者

^①数据来源：根据《中国农村政策与改革统计年报（2020年）》的统计数据计算所得。根据统计口径，经营收益指村集体经济组织经营收入、发包和上交收入以及投资收益之和，减去经营支出和管理费用后的差额。参考农业农村部政策与改革司：《中国农村政策与改革统计年报（2020年）》，北京：中国农业出版社，2021年。

或使用者可以利用互联网技术获取市场信息，寻求技术支持，管理生产种植，安排产品流通，开展网络销售。传统农业产业经济时代的合作经济组织形态所能发挥的作用，正在变得越来越无足轻重。另一方面，在传统农业向现代农业转型的过程中，农业产业链不断延伸，产业功能不断提升。在产业结构调整和产业有效融合的发展逻辑下，大量新产业、新业态和新的商业模式不断涌现。随着三产融合的发展，传统意义上以生产合作为纽带的合作社逐步向以生产为基础外加其他服务功能的合作组织转型，合作社承担了提供休闲、观光、旅游等服务的新功能，这促进了农民专业合作社的功能转型与组织重塑（李博、高强，2021）。而农民专业合作社的功能转型与组织重塑也推动了其成员的转型。苑鹏和罗千峰（2022）通过观察青海的一个纯牧业村后发现，村经济股份合作社和生态畜牧业合作社合二为一建设社区型生产合作社，可以成为引导牧民实现从“自然人”转型为参与社会化分工的“职业人”的有效组织。

简而言之，村社合一型合作社发展集体经济是农村集体经济组织和农民专业合作社面临新的发展空间而做出的理性选择。一方面，村社合一型合作社利用市场机制激发了个体农户的生产积极性，使农户自我激励机制的建立成为可能。另一方面，村社合一型合作社利用传统社区的社会资本，整合社区资源，凝聚社区力量，组织农民建立农产品公共服务供给体系（黄宗智，2019）。而就笔者近年来的观察来看，村社合一型合作社发展集体经济已不再局限于提供与农产品供给相关的公共服务。对此，一个更好的表达可能是村社合一型合作社在发展集体经济的过程中“形成了具有社区面向的公共服务供给体系”。建立具有社区面向的公共服务供给体系，既是发展集体经济的应然之义，也是乡村治理体系建设的内在要求。

（二）模仿性扩散机制

在一个组织网络中，一旦从事同样业务活动的差异性组织结构化为一个事实上的场域，随之会出现一股强大的力量推动制度性同构，从而弱化组织之间的差异性（Dimaggio and Powell, 1983）。这股推动性力量既可能源于强制性权威，也可能源于环境的不确定性（Cyert and March, 1963）。这两种推力都会导致组织模仿行为的形成。通过模仿场域或网络中占主导地位的其他行动者的组织形态和实践模式，组织场域的结构化过程得以推进。就村社合一型合作社发展集体经济而言，国家权威与强制性同构的压力和环境应对与规范性同构的推力同时存在。

1. 国家权威与强制性同构的压力。在一些情况下，组织变革是对政府法令的直接回应（Dimaggio and Powell, 1983）。2016年，中共中央、国务院发布的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，是推进农村集体产权制度改革的顶层设计和总体部署。在此背景下，全国各地通过农村“三变”改革，探索农村集体经济组织的创新形式和发展集体经济的有效途径。这一发展模式以发端于贵州六盘水市的农村“三变”改革为典型。在改革实践中，六盘水市把农村集体所有的各种经营性资产和非经营性资产、未分配到户的耕地、山地、林地、水面等资源性资产，以及除补贴、救济、应急类之外的财政投入的发展资金，一并投入到合作社或其他经济组织，形成村集体和农户持有股份、按股分享收益的发展格局。其他地区借鉴这一改革经验推动“三变”改革。这一自下而上的改革模式从地方经验转化为国家政策，成为深化农村改革的一个重点领域。

为推进农村集体经营性资产股份合作制改革，建立新型农村集体经济组织，完善农村集体经济组织的治理结构，各地区普遍借鉴现代企业法人治理结构，设立农村集体经济组织的成员大会或成员代表大会、理事会、监事会的“三会”组织架构。这种强制性同构的力量，为以村社为基础的合作社建构新的治理机制提供了“政治机器的生产力”（Berstein，1981），也为村社合一型合作社发展集体经济模式的扩散提供了可以遵循的组织形式^①。在多数情况下，农村集体经济组织与农民专业合作社融合与合作主要体现为以下三个方面：一是农村集体经济组织负责人与农民专业合作社的主要负责人合二为一；二是农村集体经济组织成员与农民专业合作社成员重叠；三是农村集体经济组织经营管理的集体资产入股农民专业合作社（高海，2021）。

2.环境应对与规范性同构的推力。组织模仿行为还可能对环境不确定性做出的反应。在面对模糊的组织目标、难以理解的组织技术等情形时，组织倾向于模仿本领域中更具合法性或者更成功的相似组织（March and Olson，1976）。一种广为认可的村社合一型合作社制度实践规范有待形成。由于对已有实践的模仿行为具有节省行动成本的优势（Kimberly，1980），发展路径较为模糊的新的合作社积极寻求网络中能够加以模仿的组织原型。正如上文分析所表明，当早期的村社合一型合作社发展集体经济模式兴起时，其组织行为往往是基于组织内在发展需求而做出的理性决策。但随着典型的树立、媒体的报道、精英的倡议以及资源的倾斜等因素的影响不断扩散，组织网络或者场域内的其他组织会逐渐缩小其行为选择的范围，而更倾向于追随、模仿已成为典型的组织形态^②。越是网络中的领先者，它在模仿其他成功的组织形态转型方面的压力就越大。具有股份合作社或专业合作社发展基础的地区，同样在理性逻辑的驱使下，更有可能学习考察试点地区的经验，以此为本地地区的合作社建设提供参考和借鉴。在项目制运作逻辑下，通过“典型”和“示范”的组织行为，地方各级政府之间和村级组织之间为争取财政转移支付资金展开竞争。在这样的组织场域中，具有“典型”和“示范”意义的村社合一型合作社发展集体经济模式逐渐扩散为一种结构化模式。

四、村社合一型合作社发展集体经济的实践困境

无论是为推动组织变革而实施的制度性建构，还是为遵循效率逻辑和合法性逻辑做出理性选择或模仿行动而形成的技术性结构，都为村社合一型合作社发展集体经济提供了外在的制度支持和内生的动力机制。然而，问题的另一方面是，村社合一型合作社的发展实践仍然面临尚待突破的发展瓶颈。其中，社会系统结构与地方社区结构的融合，合作社治理机制中的代理人与专业人才、自治与绩效等方面的问题尤为突出。

^①这一实践逻辑在农民专业合作社发展时期多有体现。例如，政策文本对合作社标准化生产、专业化经营、市场化运作、规范化管理、开展示范社建设行动等方面的界定。

^②例如，对山东、贵州、四川、陕西等地区的行动者模仿，媒体已多有报道。

（一）制度性建构可能导致社会系统结构与地方社区结构断层

为遵从政治中的理性主义逻辑（Oakeschott, 1962），以技术化和规范化为主要特征的技术知识借助一系列制度和规则，构建出限定村社合一型合作社产生与发展的制度背景。项目制的理性化、技术化治理特征与一个强激励的政府治理体制相结合，二者弊端交相为用（焦长权，2019）^①。政府对村社合一型合作社发展集体经济的制度化建构可能造成社会系统结构与地方社区结构不能相互融合，进而给社区整合带来负面影响。这在发展实践中主要体现在资源困境和治理困境两个方面。

1. 资源困境。以村党组织或联村党组织领办为主要特征的村社合一型合作社大多采取自上而下的方式。然而，实践一旦忽视了产业环境、资源禀赋等当地场域条件，则容易催生出“空壳社”和“僵尸社”（于福波、张应良，2021），这既浪费了有限的财政资源与“本土”资源，由此还可能产生债务问题，增加政府和农民的负担。在项目制治理逻辑下，基层政府为了完成各种任务，倾向于与典范型村集体合作。由于典范型村集体往往是已经“呈现”出一定经济、社会效益的村社，自上而下投入资源的选择性偏好可能会降低公共资源的使用绩效。村社合一型合作社仍然沿用封闭的农村集体产权结构，不利于提高乡村资源配置效率、促进城乡融合发展（叶兴庆，2019）。

2. 治理困境。与原有的科层制相互嵌套发生作用的项目制无法摆脱科层制固有的行政法则，项目制与强激励体制相结合形成的治理机制的技术化除了导致行政成本过高、社会空间发育不足等问题（渠敬东，2012），也不必然意味着国家对公共需求回应能力的增强（焦长权，2019）。“忽略”地方民众对公共需求的选择，导致国家投入的配置性资源难以满足地方行动者的整体性需求，从而降低了村民参与行动的意愿。从村民到股民的转变未能提升集体成员公共参与的积极性（林雪霏、孙华，2021）。改制后的集体经济组织的多数成员村民抱持搭便车的心理，通过改制来实行统一经营或租赁经营所带来的收益可能抵不上由此产生的代理成本（谭秋成，2018）。由于集体经济组织具有封闭性和社区性，其成员的股权不能自由流转；由于收益分配绝对数和相对量较低，其成员参与治理的意愿不高，获得感不强（魏后凯等，2022）。农民参与意愿不强，说明遵循技术化的治理逻辑兴起的村社合一型合作社发展集体经济的模式尚未找到有效的发展路径。换言之，治理机制的技术化不仅没有促使国家的财政资源转换为集体治理资源，反而容易造成治权弱化、集体客体化以及秩序维持的利益化等治理困境（杨丽新，2022）。

（二）理性化选择需要解决代理人和专业人才的问题

如上文所揭示，村社合一型合作社发展集体经济是行动者理性选择的结果，这一适应实践发展需要而形成的新的合作社组织形式，能够促进具有社区面向的公共服务供给体系的建立。然而，实践发展也表明，具有社区面向的公共服务供给体系的建立，还需要解决代理人问题与专业人才问题。

^①焦长权（2019）的分析表明，项目制与强激励体制结合之后，规范化、标准化和技术化的治理机制往往只是为强激励体制的政绩目标披上“程序合法性外衣”，政权机器过度的理性化和技术化可能导致其在体制内“空转”、越来越“悬浮”于社会和民众之上，而项目制所需要回应的社会和民众的公共需求，则经常被强激励体制的政绩目标所“吸纳”，造成项目体系与公共需求偏好的严重错位。

1. 代理人困境。农村集体经济组织和农民专业合作社融合与合作的发展取向多为理性动机下的利益平衡，且更多体现为工具理性取向的逻辑。脱胎于“政社合一”体制的农村基层治理模式，多是村党组织、自治组织和经济组织“三驾马车”形成的一套班子。这一组织架构固然有利于社会整合和社会动员，节约行政管理成本和组织摩擦成本，但也带来了权力腐败滋生的隐患。由于村社合一型合作社经营管理的决策往往由村集体一把手行使，其承接的入村项目容易为代理人俘获，这会造成“小官巨贪”和“干部经济”（陆雷、赵黎，2021）。村集体经济组织、农民专业合作社核心成员与村“两委”成员高度重叠，组织运行面临较高的内部人控制风险（丁忠兵，2020）。当组织内部强权或精英权利过度行使时，普通成员难以参与规则的制定，经营管理者由此可以获得谋利空间。作为经营管理者，村集体一把手在股权配置和利益分配中的谋利企图加剧了集体经济组织与农民专业合作社合作的不稳定性。村民基于其权利主张，可能会反对两类组织之间的合作，甚至制造合作障碍（尹翠娟、任大鹏，2021）。当与集体经济组织合作的农民专业合作社是挂牌型合作社或者空壳社，且这类合作社是财政投入到村的发展类资金的承接主体时，本应惠及全体村民的公共财政资金实际上由部分村民甚至少数合作社的控制者所享有（崔红志，2017）。

2. 人才困境。专业人才不足的问题始终制约着农民合作社的发展。在村庄内部缺乏专业人才、村庄外部人员难以融入的情况下，农村集体经济组织和农民专业合作社的融合与合作也面临人力资源供给不足的问题，而这影响了集体经营性资产持续盈利能力和投资能力。由于缺少技术人员和专业知识，村集体获得政府支农资金和项目后，大多会将项目转包，通过收取手续费、管理费或分成的方式取得收益。由于缺少专业经营人才支撑，新型农村集体经济组织存在盲目投资的现象（孔祥智、高强，2017）。

（三）模仿性扩散可能对组织自治和绩效造成负面影响

具有“典型”和“示范”意义的村社合一型合作社发展集体经济模式扩散为一种结构化模式后，村社合一型合作社的自主空间可能受到压缩，绩效评价趋于形式主义，而这又可能对其基于组织内在发展需求的理性决策造成负面影响。

1. 自主性困境。马克斯·韦伯曾经指出，由于官僚制的形式理性已经超越了现代组织生活的界限，组织结构会因此呈现出持续的同质性趋势，理性化会不断推动非官僚组织的科层官僚化。随着社会治理体系日趋完善，农村组织开启了其专业化的规范同构路径。一方面，村民委员会和集体经济组织建立了与上级行政机构类似的组织结构和人员管理制度规范；另一方面，随着农民专业合作社党建工作的逐步加强，农民基层经济组织与政治组织的机构设置呈现出同构化的趋势。在财政资金再分配制度不断强化的同时，政府在村社的科层化技术治理也得到强化。在村党组织、村委会和村集体经济组织“三位一体”的村社组织的职能划分不甚清晰的情形下，集体经济组织的独立性和自主权的削弱在所难免，与之合作的农民专业合作社的独立性也会受到影响。

2. 绩效困境。由于项目制的运作机制非常容易使政策实施偏离国家的原意而存在“形式主义”倾向，通过项目制下乡的国家专项转移支付所起的作用较为有限（黄宗智，2019）。在以政府的制度化行为实施的理性主义政治项目中，非个人化的技术主权往往简化为一套指标体系，而这难以囊括基于具体地方经验的实践知识（Oakeschott，1962）。这正如在村社合一型合作社发展集体经济实践中，“概

念的合作社”代替了“实体的合作社”。就“实体的合作社”而言，合作社是与合作事业息息相关的个体行动者的集体行动，他们在共同参与项目的过程中，形成了大量人际交往、社会资本积累等方面的具体生活经验，个体行动者的因素往往因难以度量而忽略不计。而在“概念的合作社”中，合作社变成了统计数据，它既可以汇总，也可以比较。“概念的合作社”可以表明行动者完成了多少基础设施建设或者民生项目，以及其他可以用数字表达的经济效益和社会效益，而却难以表明组织运行的实际状况与绩效^①。如果硬把农民专业合作社的“壳”套在农村集体经济组织上面，难免出现漏洞，甚至捉襟见肘（孔祥智、高强，2017）——而这正是遵循“概念的合作社”的发展逻辑的一种体现。对此，有学者提出，山东烟台等地的党建型集体经济发展模式有其组织基础和社会基础，但其经验不宜通过行政方式强硬地植入其他地方，否则只会导致“改革一挂牌”的形式逻辑（叶娟丽、曾红，2022）。

受到制度化建构影响的村社合一型合作社从其组织自身的正当性和稳定性考虑，同时为了实现发展集体经济的既定目标，会选择遵从制度化的各类“安排”。不过，这种遵从可能诱使其将正式规则与实际活动相分离，“仪式上”的遵从并不必然带来组织绩效的提高（Meyer and Rowan, 1977; Dimaggio and Powell, 1983）。典范对非典范的“示范”效应，更多地体现为典范通过或虚或实的仪式性活动获取各种资源，而典范是否名实相符，并不是非典范模仿它的决定性因素。因此，这种“示范”作用往往难以符合制度设计者的本意（王敬培等，2014）。鉴于此，目前评判村社合一型合作社发展集体经济是否会像农民专业合作社“将小农户组织起来”那样出现“名实分离”的制度化后果，似乎为时过早，而仍然需要在更长的历史时段中去观察。

五、总结与讨论

村社合一型合作社发展集体经济是在一定的社会结构和制度情境下，集体经济组织与合作经济组织融合与互构的实践。制度性建构机制、理性化选择机制和模仿性扩散机制，是集体经济组织与农民专业合作社联动运行的主要机制，三者一同形塑了村社合一型合作社发展集体经济的生成路径、演化空间与组织边界。另一方面，在新的时代背景与经济社会条件下，村社合一型合作社发展集体经济的实践探索仍然面临发展瓶颈。在“大政府”时代，国家强化了其促进经济发展和社会再分配的角色，而村社合一型合作社发展集体经济为实现集体回归、进而促进国家与乡村社会良性互动提供了一条可行的途径。笔者认为，通过进一步拓展市场机制的运作空间，健全社群合作机制，完善行动者之间的沟通交流机制，可以为村社合一型合作社发展集体经济提供更为广阔的发展道路。

首先，进一步拓展市场机制的运作空间。市场机制在集体经济发展中存在内在张力和冲突，从市场机制借力发展集体经济也存在着制度边界。如何解决市场经济与集体经济的兼容性，是村社合一型合作社发展集体经济的核心问题。关于集体经济组织法立法，本文认为，立法抱持一种保守主义的智慧，也许能够更好地促进集体经济组织制度实践的多样性，促进集体经济发展模式的多元化。为促进

^①例如，在解析农民专业合作社发展数据背后所隐含的问题时，潘劲（2011）提出，应理性判断合作社的发展数据，不宜放大合作社对农民的实际带动力。

城乡统筹发展、要素自由流动，有必要在总结和反思既有实践模式的基础上，进一步探寻市场经济条件下以村社合一型合作社为组织形式发展集体经济的有效实现方式。通过联合社会资本、发展混合所有制经济，探索一定地域内农村集体经济组织与农民专业合作社和其他经济组织联营联建以及跨地域的集体经济发展模式，可以在拓展农村集体经济组织功能、推动集体经济“再市场化”的同时，进一步拓展村社合一型合作社发展集体经济的市场空间。

其次，健全社群合作机制。农村集体经济组织与农民专业合作社融合与合作发展的实践基本上是政府主导、基层参与的社会行动。它既不是单一的科层制架构，也不是纯粹的顶层设计的产物，而是基于当地经济社会发展需求的组织化行动过程。政府管控组织场域内的权威性资源和配置性资源，使得村集体程度不同地依附于体制以获取行动资源。不过，另一方面，农村基层社区同样具有其自主性。为促进村民合作与村落良好社会秩序的形成，增强村民对社区的认同感，项目资源下乡和村集体经济收入增加固然重要，但如何走向乡村善治，关键在于避免极端现代化意识形态对治理理念的侵蚀，尊重地方实践中的传统知识与治理需求，将发展集体经济有机嵌入当地社区治理体系中。对此，村社行动者对合作社文化和村落共同体建构能发挥重要作用。村社行动者通过传播合作事业的技能、知识和观念，在很大程度上能够影响社群共同价值体系的建立。这既是一种为社区赋权的过程，也是激发合作事业从外生推动型发展走向内源自主型行动的过程。农民专业合作社及其社员间达成的信任与认同、建立的规范与参与网络，可以使其成为社区社会资本的创造者。这有助于村社合一型合作社发展成为具有能动性的行动参与者和社区治理者。

再次，完善行动者之间的沟通交流机制。面对“村落共同体”的衰落，村社合一型合作社发展集体经济的一个初衷是为提高农村基层社会治理能力、实现集体回归提供物质基础。然而，社会治理模式的改善并非通过一次精妙完备的制度设计就可以达成。社会系统互动协商机制是各行动者达成共识从而实现社会整合与有效治理的必要路径。村域外的系统互动与村域内的沟通交流对完善农村基层社会治理同样重要。一方面，好的基层组织治理体系是促进社会与国家良好沟通与互动的有效渠道，这能够影响、改变社会成员的价值观和认知，使后者成为实现国家理想和目标的参与者、践行者和推动者（赵黎，2017）。村社合一型合作社发展集体经济的实践模式能为改善农村基层社会治理发挥积极作用，这既需要合作社作为基层社会的行动者具有反思能力以及自我调适、自我完善的结构，也需要进一步拓宽村社基层行动者反映治理需求与公共服务诉求的渠道。多维度的沟通交流机制正是实现反思性与反馈性结构化过程的机制。另一方面，村域内各组织之间通过良好的沟通交流机制，形成既相互合作又相互监督的乡村治理组织结构，可以保障和促进参与社会治理的两类经济组织与其他治理主体之间的高效合作，实现不同性质的组织相互兼容和协同发展，进而提高村庄公共事务治理的效率。

“国家—市场—社会”中行动者之间的美好沟通与交流，有助于农村基层社会治理从集体出发，在基于技术理性的治理逻辑与基于实践经验的治理逻辑之间寻求平衡，为建构一种“能动型集体”、实现发展集体经济的多元化目标创造发展空间。

参考文献

- 1.崔红志, 2017:《农村“三变”改革的影响因素及政策选择》,《中国发展观察》第22期,第40-43页。
- 2.丁忠兵, 2020:《农村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫模式创新:重庆例证》,《改革》2020年第5期,第150-159页。
- 3.杜吟棠、潘劲, 2000:《我国新型农民合作社的雏形——京郊专业合作组织案例调查及理论探讨》,《管理世界》第1期,第161-168页。
- 4.高海, 2021:《农村集体经济组织与农民专业合作社融合发展——以党支部领办合作社为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期,第75-85页。
- 5.高强、孔祥智, 2020:《拓宽农村集体经济发展路径的探索与实践——基于四川彭州小鱼洞镇“联营联建”模式的案例分析》,《东岳论丛》第9期,第162-171页。
- 6.郭晓鸣、张耀文, 2022:《农村集体经济组织与农民合作社融合发展的逻辑理路与实现路径》,《中州学刊》第5期,第27-34页。
- 7.黄宗智, 2019:《国家与村社的二元合一治理:华北与江南地区的百年回顾与展望》,《开放时代》第2期,第20-35页。
- 8.焦长权, 2019:《从分税制到项目制:制度演进和组织机制》,《社会》第6期,第121-148页。
- 9.孔祥智, 2021:《合作经济与集体经济:形态转换与发展方向》,《政治经济学评论》第4期,第83-108页。
- 10.孔祥智、高强, 2017:《改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题》,《理论探索》第1期,第116-122页。
- 11.李博、高强, 2021:《转型与超越:乡村振兴背景下牧区合作社的功能演化》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第3期,第74-81页。
- 12.林雪霏、孙华, 2021:《集体产权制度改革中的赋权实践逻辑——基于晋江市华洲村与围头村的案例研究》,《中国农村观察》第1期,第2-21页。
- 13.陆雷、赵黎, 2021:《从特殊到一般:中国农村集体经济现代化的省思与前瞻》,《中国农村经济》第12期,第2-21页。
- 14.潘劲, 2011:《中国农民专业合作社:数据背后的解读》,《中国农村观察》第6期,第2-11页。
- 15.潘璐, 2021:《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》,《中国农村经济》第1期,第112-124页。
- 16.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,第113-130页。
- 17.宋洪远、高强, 2015:《农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱》,《改革》第2期,第108-114页。
- 18.苏志豪、何慧丽、徐卫周, 2021:《农村集体经济组织与农民专业合作社的逻辑边界、现实误区与关联路径》,《农村经济》第8期,第109-117页。
- 19.谭秋成, 2018:《农村集体经济的特征、存在的问题及改革》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第3期,第94-103页。

- 20.王敬培、任大鹏、李晓聪, 2014: 《典范逻辑: 对一个农民专业合作社示范社的追踪调研》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期, 第51-56页。
- 21.王勇, 2021: 《村党支部领办合作社: 理论探索和实践分析》, 《农村经济》第6期, 第96-103页。
- 22.吴重庆、张慧鹏, 2018: 《以农民组织化重建乡村主体性: 新时代乡村振兴的基础》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第74-81页。
- 23.魏后凯、苑鹏、王术坤, 2022: 《中国乡村振兴综合调查研究报告 2021》, 北京: 中国社会科学出版社, 第366页、第369页。
- 24.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, 第83-109页。
- 25.徐旭初, 2012: 《农民专业合作社发展辨析: 一个基于国内文献的讨论》, 《中国农村观察》第5期, 第2-12页。
- 26.杨丽新, 2022: 《农村公共品的组织化供给与集体再造》, 《农村经济》第7期, 第96-104页。
- 27.叶娟丽、曾红, 2022: 《乡村治理的集体再造——基于山东烟台X村党支部领办合作社的经验》, 《西北大学学报(哲学社会科学版)》第3期, 第80-90页。
- 28.叶兴庆, 2019: 《扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎》, 《中国农村观察》第3期, 第2-11页。
- 29.尹翠娟、任大鹏, 2021: 《社区性与专业性: 组织差异化背景下的合作社再合作——基于贵州遵义的案例研究》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第94-106页。
- 30.于福波、张应良, 2021: 《基层党组织领办型合作社运行机理与治理效应》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第5期, 第54-64页。
- 31.苑鹏、罗千峰, 2022: 《生态畜牧业合作社能否成为促进牧民从“自然人”到“职业人”转型的有效组织? ——青海拉格日生态畜牧业合作社案例解析》, 《中国农村经济》第6期, 第45-64页。
- 32.张晓山, 2009: 《农民专业合作社的发展趋势探析》, 《管理世界》第5期, 第89-96页。
- 33.赵黎, 2017: 《新型乡村治理之道——以移民村庄社会治理模式为例》, 《中国农村观察》第5期, 第46-60页。
- 34.赵意焕, 2021: 《合作经济、集体经济、新型集体经济: 比较与优化》, 《经济纵横》第8期, 第20-28页。
- 35.Becker, G., 1976. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.
- 36.Berstein, H., 1981. "Notes on State and the Peasantry: The Tanzanian Case", *Review of African Political Economy*, 21: 57.
- 37.Coleman, J. S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- 38.Cyert, R. M. and J. G. March, 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- 39.DiMaggio, P. J., and W. W. Powell, 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- 40.Gijssels, C., L. Zhao and S. Novkovic, 2014. *Co-operative Innovations in China and the West*, London: Palgrave Macmillan.
- 41.Greif, A., 2006. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 42.Hamilton, G. G. and R. Feenstra, 1998. "The Organization of Economies", in M. C. Brinton and V. Nee (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*. pp.153-180. Stanford: Stanford University Press.

43. Kimberly, J., 1980. "Initiation, Innovation and Institutionalization in the Creation Process", in J. Kimberly and R. B. Miles (eds.), *The Organizational Life Cycle*, pp. 18-43. San Francisco: Jossey-Bass.
44. March, J. G. and J. P. Olsen, 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Norway: Universitetsforlaget.
45. Merton, R. K., 1968. *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
46. Meyer, J. W. and B. Rowan, 1977. "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
47. Michie, J., J. R. Blasi, and C. Borzaga (eds.) 2017. *The Oxford Handbook of Mutual, Co-operative, and Co-Owned Business*, Oxford: Oxford University Press.
48. Nee, V. and R. Alba, 2013. "Assimilation as Rational Action in Contexts Defined by Institutions and Boundaries", in *The Handbook of Rational Choice Social Research*, edited by R. Wittek Tom A. B. Snijders V. Nee, pp.355-377. Stanford, California: Stanford University Press.
49. Oakeschott, M., 1962. *Rationalism in Politics*. New York: Basic Books Publishing Co., Inc.
50. Parsons, T., 1949. *The Structure of Social Action*. Glencoe, IL.: The Free Press.

(作者单位：中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑：丁 佳)

How to Bring the Collective Back in? The Logic of the Development of Collective Economy by Village Collective-based Cooperatives

ZHAO Li

Abstract: Cooperative economy and collective economy play an important role in rural social governance. This article explores the institutional logic and practical logic of the development of collective economy using the analytical framework of the new institutionalism under the structure-action relationship. The study argues that the development of collective economy by village collective-based cooperatives is a process of integration and embeddedness of cooperative economic organizations and collective economic organizations under a certain social structure and institutional context. Institutional construction mechanism, rational choice mechanism and imitative diffusion mechanism not only shape the generation path, evolution space and organizational boundary of the village collective-based cooperatives in the joint operation of farmers' specialized cooperatives and collective economic organizations to develop the collective economy, but also make their practical development face certain difficulties. In the new era, the development of the collective economy by village collective-based cooperatives still needs to coordinate the strength of the state, market and society. By further expanding the operation space of the market, improving community cooperation mechanism, and enhancing communications and exchanges between agents, more effective practical space can be provided for the development of collective economy by village collective-based cooperatives, which is conducive to bringing the collective back in.

Key Words: Collective Economy; Cooperative Economy; Village Collective-based Cooperative; New Institutionalism

市场可达性与农村家庭消费*

——来自“快递下乡”工程的证据

王 奇¹ 谢 凯² 秦 芳³ 牛 耕²

摘要：农村物流是连接城乡生产和消费的重要纽带。完善农村物流配送体系是全面促进乡村振兴、畅通国内大循环以及促进农村消费的重要措施。本文利用2017年中国城乡治理调查与中国家庭金融调查数据，将最近快递点到村委会的实际距离数据与家庭微观数据进行匹配，基于“快递下乡”工程这一政策背景，研究了农村快递基础设施建设对家庭消费行为的影响。研究发现，最近快递点到村委会平均距离每缩短1公里，家庭年消费平均提升约270.54元。机制分析发现，“快递下乡”不仅可以直接促进农村居民网络消费增长，而且可以通过改善农村流通体系、创新农产品销售方式增加农民收入，间接促进农村居民消费增长。进一步分析发现，“快递下乡”显著促进了农村家庭享受型消费，有助于农村居民消费升级；“快递下乡”工程对中西部地区农村家庭的消费提升效应更大。本文研究表明，农村快递工程建设不仅释放了农村地区的消费潜力，也降低了区域间消费不平等。

关键词：市场可达性 快递下乡 农村家庭消费 网络消费 电商创业

中图分类号：F724.6 **文献标识码：**A

一、引言

市场一体化有助于促进要素区域间流动，进一步促进国内大市场的形成。截止到2020年11月，中国乡村人口仍有50979万人，占全国人口的36.11%^①。促进农村地区与全国市场融合，是形成国内大市场的重要路径，激活农村消费市场也是畅通国内大循环的关键。然而，地理位置约束带来的高市场进入成本制约了农村经济活动的开展，成为农村地区融入国内大市场的重要阻碍。针对这一现状，近年来国家从多方面采取措施，力图降低农村地区的市场准入壁垒，本文重点关注农村快递基础设施建设这一具体措施的消费效应。

偏远地区到市场距离的缩短，降低了商品和要素流动成本，有利于一体化商品市场的形成。近年

*本文研究受到教育部人文社会科学研究青年基金西部和边疆地区项目“快递下乡对农村家庭消费的影响研究：效应、机制与政策优化”（项目号：22XJC790010）的资助。感谢审稿人的宝贵意见，当然文责自负。本文通讯作者：秦芳。

^①参见《第七次全国人口普查公报》，http://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content_5606149.htm。

来,关于基础设施建设与市场可达性的研究是学界关心的热点话题。交通基础设施研究中的市场可达性概念最早由 Donaldson and Hornbeck (2016) 提出,主要指随着交通基础设施的建设,地区间的贸易成本降低,市场可达性增加^①。不同于高速铁路、高速公路等大空间尺度上交通基础设施的研究,本文重点关注“快递下乡”工程这一打通农村物流“最后一公里”的商品流通政策。“快递下乡”工程不仅可以缩短商品运输时间和降低运输成本,也有助于降低企业在生产过程中的成本,拉近本地市场与外部市场之间的距离,推动农村地区进一步纳入全国统一市场。因此,与铁路、公路一样,农村快递基础设施的“最后一公里”建设对提高农村市场可达性也具有重要作用。基于这一背景,本文从城镇地区商品下乡和农村地区农产品进城两个角度研究农村快递基础设施对农村家庭消费的影响。

与本文密切相关的研究主要体现在市场一体化和家庭消费两个方面。在市场一体化研究中,已有文献发现,降低区域间贸易成本是培育国内大市场的重要路径。在贸易成本降低的理论框架下,现有研究主要关注了铁路、公路等交通基础设施改善所带来的市场可达性提高,并对其促进地区经济增长与企业创新等问题进行研究(例如张学良,2012;宋灿,2021)。但既有文献对市场可达性的研究仍存在一些不足。例如,大多文献关注的是各省份或城市地理尺度下高等级公路、铁路等可达性对经济发展的影响,主要从宏观角度出发研究市场可达性的经济效应,关于市场可达性对微观行为主体影响的研究较少,且以往研究主要以传统交通基础设施可达性、交通基础设施密度等作为变量,这可能会对市场可达性的衡量不够全面。目前,中国交通基础设施基本完善,农村地区的公路建设已经由“村村通”转向“户户通”。在传统交通基础设施建设的基础上,中国逐步开始完善县、乡、村三级物流基础设施网络,力图打通农村快递配送的“最后一公里”。然而,目前关于“快递下乡”如何影响农村家庭消费还未得到充分研究。

在促进家庭消费的研究中,已有文献主要从流动性约束(丁继红等,2013;康书隆等,2017)、预防性储蓄(李涛和陈斌开,2014;王慧玲和孔荣,2019)和传统文化(叶德珠等,2012)等角度进行分析。近年有些学者开始探讨互联网、数字金融和电子商务等数字技术应用对家庭消费的影响(例如 Luo et al., 2019; Couture et al., 2021; 张勋等,2020;祝仲坤,2020)。虽然学者们从不同视角对家庭消费进行了较丰富的研究,但是仍存在一些值得关注的问题。例如,已有文献利用电子商务指数衡量县域电子商务发展,研究其对家庭消费的作用,但由于电子商务指数包括了家庭消费行为,因此这一做法较难清楚地识别出电子商务这一供给侧和农村家庭消费这一需求侧的关系。此外,农村电子商务交易面临着交易和快递的双重障碍(Couture et al., 2021),前者主要是由于农户缺乏相应知识技能,后者主要涉及到农村快递“最后一公里”建设。但已有文献较少区分这两重障碍解决后分别带来的消费效应。随着中国电子商务的快速发展,快递业等现代流通体系建设已经成为畅通商品流通和构建全国统一大市场的重要举措,将快递基础设施建设纳入到家庭消费决策研究中,并深入探讨农村快

^①关于“市场可达性”,已有文献也翻译为“市场准入”,故本文中市场准入和市场可达性的概念不做区分,其定义详见 Donaldson and Hornbeck (2016)、张梦婷等(2018)和刘冲等(2020)。本文主要关注农村快递基础设施“最后一公里”建设引致的市场可达性提升。

递“最后一公里”建设对农村家庭消费的微观作用机制显得尤为重要。

与已有文献相比，本文可能的贡献体现在两方面：第一，首次系统地考察了快递基础设施下沉对农村家庭消费影响的微观作用机制。在构建新发展格局的背景下，现代流通体系建设如何支撑国内国际双循环，尤其在城乡双向流通体系中，快递“最后一公里”建设如何影响农户消费行为，现有文献鲜有相关经验证据。本文在市场一体化的理论框架下，从农村快递建设角度进行实证分析，评估了“快递下乡”对家庭消费的影响效应及其作用机制。第二，在实证分析数据方面，本文基于精细地理尺度数据和微观家庭数据，通过控制多个维度的混杂因素，更细致地估计了快递基础设施建设对家庭消费的作用。现有关于市场可达性的研究主要关注了较大地理尺度的交通基础设施建设，并主要利用区域层面的宏观数据进行研究。与已有研究不同，本文利用中国城乡治理调查和中国家庭金融调查数据，用更精细的行政村地理尺度数据研究微观家庭消费决策行为，克服了基于宏观数据实证研究的不足。

二、制度背景与研究假说

（一）制度背景

长期以来，中国农村地区的物流基础设施和服务较为落后，表现为快递网点缺失、配送距离过长、收取件时效较低等多方面问题，服务末端基本只到县城，这已然成为制约农村发展和农民生活改善的重要因素。为进一步支持脱贫攻坚和乡村振兴，国家邮政局于2014年正式启动了快递服务向西、向下、向外的“三向”工程^①，同时联合商务部在2015年出台了《关于推进“快递向西向下”服务拓展工程的指导意见》^②，积极推进快递服务网络向中西部、农村地区拓展，提出到2020年，基本实现“乡乡有网点，村村通快递”的发展目标。

2014年“快递下乡”工程启动后，在各地政策推动和重点快递企业的共同发力下^③，农村快递网点建设发展迅速。2014年当年“快递下乡”的覆盖率就达到50%，中国快递发展指数达到282.4，比2013年增长70.8，发展规模指数更是比上年提高168.3^④。随后，以《关于促进快递业发展的若干意见》和《关于大力发展电子商务加快培育经济新动力的意见》为代表的国家层面政策进一步鼓励支持农村快递业发展，完善农村及西部地区物流服务网络，打造“工业品下乡”和“农产品进城”双向流通渠道，实施“快递下乡”工程也被写入“十三五”规划纲要和2016年、2017年中央“一号文件”，“快递”一词连续4年出现在政府工作报告中，农村物流体系建设进入全面发展时期。从数据来看，2014年乡镇网点覆盖率为50%，2015年增长到70%，2016年增长到80%，2017年增长到90%，2018年增

^① “向西”指面向西部地区、“向下”指面向基层，“向外”指对外开放。

^② 文件来源：http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2946716.htm。

^③ 例如，圆通快递推进“通乡镇、通村组”工程、申通快递开展“千县万镇”工程、韵达快递实施“开通乡村拓展计划”、京东快递打造“一县一中心”以及苏宁易购推广“易购服务站”等。

^④ 参见《2014年中国快递发展指数报告》，<https://www.spb.gov.cn/gjyzt/c100278/201611/a9ec7724a24f4ba68147909277c1fb7a.shtml>。

长到 93%，2019 年增长到 96%，截至 2020 年 8 月底，全国快递乡镇网点覆盖率已达到 97.7%，在一定程度上弥补了城乡寄递鸿沟^①。随着农村物流体系的建设，城乡商品流通障碍减少，工业品和日常消费品能够顺利从城市流通到农村，这不仅可以缩短商品运输时间和降低运输成本，也有助于降低企业在生产过程中的产出成本，进而降低农村地区的贸易成本，提高农村市场可达性。

在“快递下乡”工程大力推进的同时，农村地区的消费潜力也得到逐步释放。如图 1 所示，中国农村社会消费品零售总额保持稳定增长，增速已经连续 9 年（2012—2020 年）高于城镇，农村消费占全国消费比重逐年上升；但从绝对值来看，农村消费品零售额仍与城市有较大差距，2021 年中国消费品零售总额实现 44.1 万亿元，但农村消费仅有 5.9 万亿元，占比不到 15%。因此，在乡村振兴战略的稳步实施下，满足农村消费升级需求，进一步挖掘和释放下沉市场潜力，将成为促消费扩内需的重要着力点，“十四五”规划纲要也提出要完善城乡融合消费网络，扩大电子商务进农村覆盖面，改善县域消费环境，推动农村消费梯次升级。

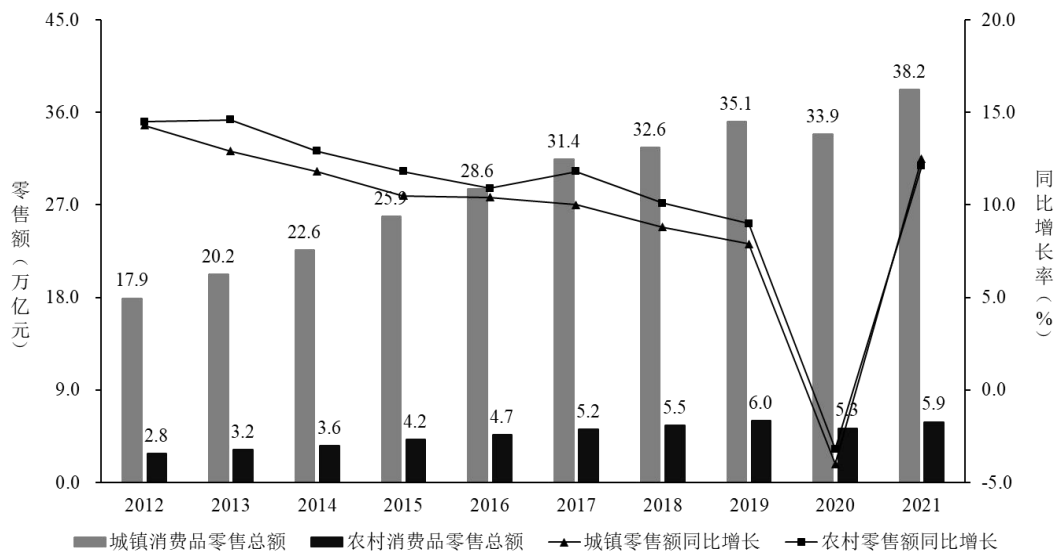


图 1 中国城镇与农村社会消费品零售总额及同比增长率（2012—2021 年）

数据来源：《中国统计年鉴》（2013—2022 年，历年）。

在此背景下，完善农村消费品物流配送体系，加快形成农村家庭多样化的新型消费需求将成为乡村消费提质扩容的重要环节。2014 年“快递下乡”工程启动以来，快递普惠程度得以提升。如图 2 所示，在 2014 年“快递下乡”工程实施前，农村网络零售额增长缓慢，而在“快递下乡”工程实施后，农村地区消费品网络零售额迎来快速增长，由 2014 年的 0.18 万亿元增长到 2021 年的 2.05 万亿元，农村网络消费占全国网络消费比重也快速增加。国家邮政局《2021 年中国快递发展指数报告》显示，2021

^①参见《国务院新闻办就邮政快递业助力脱贫攻坚有关情况举行新闻发布会》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/21/content_5545219.htm。

年快递发展普及指数为 475.1，同比提高了 14.1%，农村寄递物流体系进一步完善^①。

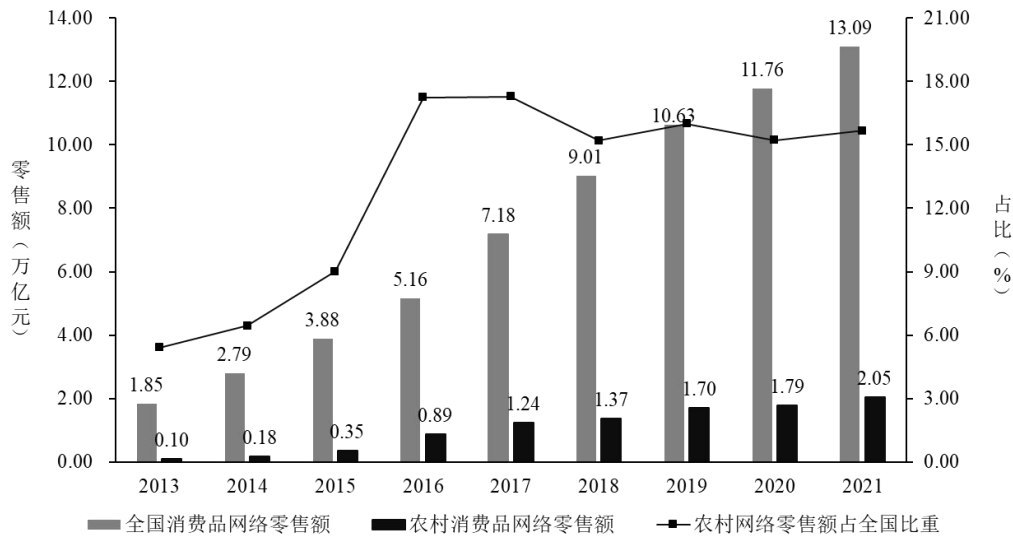


图2 全国消费品网络零售额、农村消费品网络零售额及其占全国比重（2013—2021年）

数据来源：《中国电子商务报告》（2013—2021年，历年）。

总体来看，“快递下乡”工程启动以来，快递网络布局更加优化，覆盖范围更加广泛，“快递下乡”已然成为带动农村电商发展和推动农村消费增长的基础性工程。农村物流基建的快速发展，将进一步便利农户生产生活，缓解城乡消费不平等，促进农村家庭消费升级。

（二）研究假说

农村物流基础设施建设是连接城乡间生产与消费的重要桥梁，完善农村物流配送体系是全面促进乡村振兴、畅通国内大循环以及促进农村消费的重要措施。“快递下乡”工程通过连接城市与农村，有效降城乡商品流通的时间成本和运输成本，使得城市中工业品和日常消费品更容易销往农村地区（Lall et al., 2004; Combes et al., 2011），同时也有助于农村本地特色农产品进入城市市场。因此，在农村物流基础设施降低贸易成本的理论框架下，本文主要从“商品下乡效应”和“农产品进城效应”两个方面，分析“快递下乡”如何促进农户消费增长。

首先是“商品下乡效应”。随着农村物流体系的建设，城乡商品流通障碍减少，工业品和日常消费品能够顺利从城市流通到农村，不断满足农户日益增长的消费需求，减少供求矛盾，激发农村地区的消费潜力，从而促进农村家庭的消费水平。“快递下乡”工程提升了快递普惠程度，消费的时间限制和空间壁垒得以破除，从而缩小了不同地域消费价格、种类和品质的差异（Jo et al., 2019）。“快递下乡”使农村家庭线上购买生产资料和生活用品更便利，也降低了家庭线上消费的交易成本，极大地释放了中西部和农村地区对工业品的消费潜力，而网络消费也能够显著促进家庭总消费（秦芳等，2017）。因此，“快递下乡”通过促进家庭网络消费，进而促进农户家庭总消费。

^①参见《2021年中国快递发展指数报告》，<https://www.spb.gov.cn/gjyzj/c100278/202205/4f2917df7dfc4ba28c31949456eb390e.shtml>。

其次是“农产品进城效应”。农村物流配送体系的完善有助于偏远地区农产品流通，减少城乡商品流通障碍，促进农产品跨区域销售（Bensassi et al., 2015; Dolfen et al., 2019）。物流快递基础设施建设是农村电子商务发展的前提，为农产品进城提供了基础性条件，也有助于降低城乡商品流通的运输成本（Peng, 2019; Couture et al., 2021），方便农村家庭通过电商平台创业。因此，“快递下乡”可以通过改善农村流通体系、创新农产品销售方式增加农民收入，间接促进农村居民消费增长。

根据上述分析，本文提出以下研究假说：

H1：“快递下乡”能够显著促进农户家庭消费。

H2：“快递下乡”通过促进商品下乡与农产品进城两个机制，提高农户家庭消费。

三、数据、变量与识别框架

（一）数据来源

本文使用的数据源于西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心于2017年在全国范围内开展的中国家庭金融调查（China Household Finance Survey, CHFS）和中国城乡治理调查。

中国家庭金融调查覆盖了29个省（自治区、直辖市）的356个县（区、市），共获得约40011户家庭的微观数据。该项调查详细采集了家庭人口统计特征、资产与负债、收入与支出等信息。中国城乡治理调查的对象是中国家庭金融调查中受访户居住的村委会（居委会），调查内容包含行政村（居委会）的基础设施、电子商务经营、最近快递点到村委会距离等信息。

本文将行政村层面的数据与家庭层面的数据进行匹配，研究“快递下乡”对家庭消费的影响。在将行政村相关数据与家庭相关数据进行匹配后，仅保留农村家庭样本，并剔除最近快递点到村委会实际距离和家庭消费有缺失值的样本，最后得到有效家庭样本12230个。为了排除极端值对回归分析的影响，本文研究对家庭各类型消费和家庭收入变量均进行双侧1%缩尾处理。

（二）变量定义及描述性统计

1.被解释变量。本文计量分析用到的主要被解释变量为农村家庭消费，用家庭人均消费表征。另外，在机制分析中，用到的被解释变量还有家庭是否网络消费、家庭人均网络消费、家庭网络消费占总消费比重、家庭是否创业^①、家庭是否从事批发零售业创业、经营电子商务家庭数量以及做农产品电商的家庭数量。在进一步研究中，本文分析了“快递下乡”对家庭消费结构的影响，将家庭消费分为基本生存型消费和享受发展型消费两类。基本生存型消费分为食品消费、衣着消费和日用品等消费；享受发展型消费分为美容化妆品消费、文化娱乐消费和通信消费。

2.核心解释变量。本文核心解释变量为“快递下乡”，用最近快递点到村委会距离表征。一般情况下，农户居住较为分散，考虑到快递配送成本，实际快递收寄点往往设在乡镇、村委会或其周围的便利店，故本文使用中国城乡治理调查行政村层面的数据，即“最近快递点到村委会距离”来度量农村快递“最后一公里”建设。在《2017年中国城乡治理调查问卷》中对应的问题为：距离本村最近的

^①本文参考尹志超等（2015）、王剑程等（2020）的研究，将农村从事工商业经营的家庭定义为创业家庭。

快递（物流或寄取点）到村委会的距离为多少公里？限于村级地理位置数据的可得性，本文无法计算样本中行政村市场可达性指标。因此，本文使用最近快递点到村委会距离来衡量快递基础设施建设带来的市场可达性。

3.控制变量。本文根据现有理论和文献控制了户主、家庭和行政村层面的相关特征，户主和家庭特征变量包括户主性别、户主受教育年限、户主婚姻状况和户主健康状况，家庭少儿抚养比、家庭老年赡养比和家庭总收入等。同时，根据生命周期理论，年龄与家庭消费之间存在非线性关系，因此本文也参考相关文献控制了户主的年龄及年龄平方项（何兴强和史卫，2014；李涛和陈斌开，2014；程名望和张家平，2019）。行政村层面的控制变量为常住人口数量、邮政营业网点数量以及村委会到本地最近农贸市场距离。

上述变量定义及描述性统计详见表1。表1数据显示，样本地区家庭人均消费均值的对数值为9.151，经计算为9423.86元，与国家统计局公布的2016年农村居民人均消费支出10130元相差不大^①，说明本文使用的数据具有一定的代表性。就网络消费而言，样本中20.6%的农村家庭有网络消费，但利用CHFS2017年数据计算城市与农村家庭网络消费均值可以发现，城市家庭网络年消费均值为2607.32元，农村家庭仅为494.58元，中国城乡家庭网络消费鸿沟依然明显，农村地区仍具有较大的网络消费潜力。另外，户主年龄均值约为55.4岁，平均受教育年限为7.3年，97%的户主为已婚状态，38.1%的户主自评健康水平为健康，家庭少儿抚养比和老年赡养比分别为11.8%和31.8%。

截至2016年底，样本村内常住人口数量均值为1565.56人，邮政营业网点数量均值为0.388个，村到最近农贸市场的距离均值为4.89公里，村大专及以上学历人数平均为4.1人，通往县城中心道路数量平均为2.78条，90.1%的行政村有诊所，样本中28.1%的行政村为贫困村，43.6%的行政村为平原地貌，88.1%的行政村通有宽带。

表1 变量定义与描述性统计

变量名称	变量定义及赋值	样本量	均值	标准差
家庭人均消费	家庭年人均消费（元），取自然对数	12230	9.151	0.767
家庭是否网络消费	是=1，否=0	12230	0.206	0.404
家庭人均网络消费	家庭年网络消费额除以家庭人口数加1，取自然对数	12230	1.090	2.307
食品消费	家庭年食品消费（元），取自然对数	12230	7.713	1.237
衣着消费	家庭年衣着消费（元），取自然对数	12230	4.742	2.373
日用品消费	家庭年日用品消费（元），取自然对数	12230	5.268	1.413
美容化妆品消费	家庭年美容化妆品消费（元），取自然对数	12230	1.079	2.215
文化娱乐消费	家庭年文化娱乐消费（元），取自然对数	12230	0.379	1.054
通信消费	家庭年通信消费（元），取自然对数	12230	5.742	1.255
家庭是否创业	家庭是否从事工商业经营，是=1，否=0	12230	0.107	0.309
是否从事批发零售业创业	家庭是否经营批发零售业，是=1，否=0	12230	0.076	0.265

^①参见《2016年全国居民收入稳步增长居民消费进一步改善》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/20/content_5161648.htm。

(续表 1)

户主年龄	户主受访时的年龄(岁)	12230	55.396	11.039
年龄平方	户主年龄平方	12230	3190.557	1193.247
户主性别	男性=1, 女性=0	12230	0.888	0.315
户主受教育年限	对应没上过学、小学、初中、高中、中专(职高)、大专(高职)、大学本科、硕士研究生、博士研究生分别定义教育年限为: 0、6、9、12、12、15、16、19、22	12230	7.314	3.341
户主婚姻状态	户主是否已婚, 是=1, 否=0	12230	0.970	0.170
户主自评健康	自评健康为“非常好”或“好”=1, 否则=0	12230	0.381	0.486
少儿抚养比	家庭0~14岁儿童数量除以家庭总人数	12230	0.118	0.166
老年赡养比	家庭65岁及以上老年人口数除以家庭总人数	12230	0.318	0.381
家庭收入	家庭年收入(元), 取自然对数	12230	9.978	1.617
最近快递点到村委会距离	最近快递点到村委会距离(公里), 取自然对数	630	1.578	0.710
经营电子商务的家庭数量	行政村中经营电子商务家庭的户数加1, 取自然对数	613	0.767	1.188
做农产品电商的家庭数量	行政村中通过电商平台销售农产品的家庭数量加1, 取自然对数	613	0.392	0.904
常住人口数量	行政村常住人口数量, 取自然对数	630	7.356	0.798
邮政营业网点数量	行政村的邮政营业网点数量	630	0.388	1.064
到本地最近农贸市场距离	村委会到最近农贸市场距离(公里)	630	4.888	7.163
大专及以上学历人数	行政村户籍人口中学历为大专及以上学历人数	630	4.068	1.278
通往县城中心道路数量	行政村通往县城中心的道路数量	630	2.780	0.882
是否有诊所	行政村是否有诊所, 是=1, 否=0	630	0.901	0.299
村人均收入	行政村人均收入(元), 取自然对数	630	8.722	0.940
是否贫困村	是=1, 否=0	630	0.281	0.449
是否有小学	是=1, 否=0	630	0.487	0.500
是否平原地貌	是=1, 否=0	630	0.436	0.496
是否通宽带	是=1, 否=0	630	0.881	0.324

注: “经营电子商务家庭数量”和“做农产品电商的家庭数量”两个变量在剔除行政村层面的缺失值后, 样本量为613个。

(三) 识别框架

为了研究“快递下乡”对农村家庭人均消费的影响, 本文构建如下回归模型:

$$\ln Consumption_{iv} = \alpha + \beta \ln Express_dist_v + X'_{iv} \delta + \mu_p + \varepsilon_{iv} \quad (1)$$

(1) 式中, 被解释变量 $Consumption_{iv}$ 表示居住在行政村 v 的家庭 i 在 2016 年的人均消费金额; 核心解释变量 $Express_dist_v$ 表示行政村 v 的最近快递点到村委会的实际距离; X'_{iv} 表示行政村 v 的家庭 i 在户主及家庭层面的特征变量, 主要包括户主年龄及年龄平方项、户主性别、户主受教育年限、

户主婚姻状况和户主健康状况，家庭少儿抚养比、家庭老年赡养比和家庭总收入。为控制地区层面不随时间变化的不可观测特征，本文加入了行政村所在省份的固定效应 μ_p 。为避免同一行政村家庭之间的相关性对估计结果的影响，本文使用行政村层面的聚类稳健标准误。

为了对 β 进行无偏估计， $\ln Express_dist_v$ 应该与随机扰动项 ε_{iv} 不相关。然而，快递点的建设往往与行政村的可观测或者不可观测特征相关，例如在快递点实际建设过程中，往往依靠本地的人口需求，以及利用农贸店铺、邮政营业网点等为载体开展快递收取服务。因此，本文进一步控制快递点建设的潜在选择标准，来缓解最近快递点到行政村实际距离（ $Express_dist_v$ ）的内生性问题。具体来说，本文利用本村人口数量、到最近农贸市场距离和邮政营业网点数量来衡量建设快递点可行性，通过控制这些潜在选择标准有助于降低选择性偏误带来的内生性问题，所用模型如下：

$$\ln Consumption_{iv} = \alpha + \beta \ln Express_dist_v + Select'_v + X'_{iv}\delta + \mu_p + \varepsilon_{iv} \quad (2)$$

（2）式中， $Select'_v$ 是行政村快递点建设的潜在选择标准变量，主要包括行政村常住人口数量、邮政营业网点数量和到本地农贸市场距离。基于上述分析，控制潜在选择标准可以缓解选择性偏误，因此模型（2）估计更为精确。表2报告了快递点潜在选择标准变量的检验，（1）列中，在不控制快递点建设的潜在选择标准情况下，行政村大专及以上学历人数、平原地貌以及通宽带与最近快递点到村委会的距离显著负相关，这表明在教育水平越高、地势越平坦、电信网络基础越好的村庄，“快递下乡”工程的推广越顺利。（2）列结果显示，相比之下，控制潜在的选择标准后，没有其他的行政村特征显著预测村委会到最近快递点的距离，（1）列和（2）列的Wald检验结果也支持上述结论。这表明，在控制快递点建设的潜在选择标准之后，最近快递点到村委会距离是相对外生的。因此，本文在控制快递点建设潜在选择标准变量的情况下，研究“快递下乡”对农村家庭人均消费的影响^①。

表2 快递点建设潜在选择标准变量检验

	最近快递点到村委会距离			
	(1)		(2)	
	系数	标准误	系数	标准误
快递点建设的潜在选择标准：				
常住人口数量			-0.0824*	0.0456
邮政营业网点数量			-0.0731***	0.0233
到本地最近农贸市场距离			0.0435***	0.0037
行政村其他特征变量：				
大专及以上学历人数	-0.0610**	0.0251	-0.0129	0.0245
通往县城中心道路数量	-0.0151	0.0333	-0.0029	0.0297
是否有诊所	0.0061	0.0979	0.0604	0.0896
村人均收入	-0.0378	0.0380	-0.0334	0.0340

^①类似做法可以参考Li et al. (2016)。

(续表 2)				
是否贫困村	0.0626	0.0768	0.0756	0.0686
是否有小学	-0.0572	0.0618	0.0111	0.0582
是否平原地貌	-0.2245***	0.0688	-0.0990	0.0629
是否通宽带	-0.2322**	0.0917	-0.0935	0.0826
省份固定效应	控制		控制	
样本量	630		630	
调整R ²	0.1180		0.3012	
Wald值	5.37***		1.49	

注：*、**和***分别表示10%、5%和1%的显著性水平。

四、实证结果分析

(一) 基准回归结果

表 3 汇报了最近快递点到村委会距离对农村家庭人均消费影响的基准回归结果。其中，(1) 列仅控制了省份固定效应，(2) 列、(3) 列在 (1) 列基础上依次加入了户主及家庭特征变量和快递点建设的潜在选择标准变量。

具体来说，(1) 列的估计中，最近快递点到村委会距离的系数为-0.0736，在 1%水平上显著，即快递点到村委会距离越小，村内家庭的人均消费金额越大。(2) 列在 (1) 列的基础上加入了户主和家庭层面的控制变量，依然发现最近快递点到村委会距离显著促进了家庭消费；(3) 列在 (2) 列的基础上再加入了快递点建设的潜在选择标准，同样发现最近快递点到村委会距离显著促进了家庭人均消费支出，并仍然在 1%水平上显著，假说 1 得以验证。

除关注统计意义，经济意义也是重要的。表 3 中，(3) 列结果表明，最近快递点到村委会距离每缩短 1%，该村家庭的人均消费将增加 0.0443%，结合样本均值可以计算出，最近快递点到村委会平均距离每缩短 1 公里，家庭总消费平均提升 270.54 元^①，这说明“快递下乡”的经济意义也是显著的。

表 3 “快递下乡”对农村家庭人均消费的影响

	家庭人均消费					
	(1)		(2)		(3)	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
最近快递点到村委会距离	-0.0736***	0.0166	-0.0513***	0.0151	-0.0443***	0.0158
户主年龄			-0.0158**	0.0068	-0.0161**	0.0068
年龄平方			0.0001	0.0001	0.0001	0.0001

^①具体计算公式为：（家庭人均消费均值×家庭人口数均值×0.0443%）/（快递点到村委会距离均值×1%）。限于数据的可得性，本文使用 2017 年调查数据估算快递下乡对农村家庭的消费效应。近年来，农村寄递物流“最后一公里”体系逐步完善，对消费的带动效应日益凸显。因此，未来可进一步利用较新的数据测算其经济意义。

(续表 3)					
户主性别		-0.1654***	0.0228	-0.1623***	0.0227
户主受教育年限		0.0283***	0.0024	0.0282***	0.0024
户主婚姻状态		0.0894**	0.0394	0.0865**	0.0396
户主自评健康		0.0295**	0.0140	0.0297**	0.0140
少儿抚养比		-0.7468***	0.0442	-0.7506***	0.0443
老年赡养比		0.0706**	0.0293	0.0679**	0.0293
家庭收入		0.0587***	0.0054	0.0583***	0.0054
常住人口数量				0.0318*	0.0179
邮政营业网点数量				-0.0000	0.0083
到本地最近农贸市场距离				-0.0003	0.0017
省份固定效应	控制	控制	控制	控制	
样本量	12230	12230		12230	
调整R ²	0.0787	0.1426		0.1431	

注：*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平；括号内数字为行政村层面聚类的稳健标准误。

(二) 影响机制分析

1. 商品下乡：网购。上述的研究表明，最近快递点到村委会距离越近，该村家庭人均消费越高。接下来，本文分别从家庭是否网购、家庭人均网络消费金额和网络消费占家庭总消费比重等方面，进一步研究“快递下乡”对家庭消费的影响渠道。

表 4 中，(1) 列汇报了最近快递点到村委会距离对家庭是否参与网购影响的回归结果。可以发现，在控制了户主特征、家庭特征和快递点建设的潜在选择标准变量后，最近快递点到村委会距离对于家庭是否网购的影响在 1%水平上显著且系数为负，这表明农村快递基础设施“最后一公里”建设显著提升了农村居民的网购便利程度，促进了农村家庭的网络消费。

进一步，本文分析了“快递下乡”对农村家庭网络消费金额的影响。表 4 中，(2) 列汇报了最近快递点到村委会距离影响农村家庭网络消费金额的估计结果。在控制了户主和家庭特征变量、快递点建设的潜在选择标准变量和省份固定效应后，回归结果表明，最近快递点到村委会距离对于家庭人均网络消费的影响在 1%水平上显著，且系数为负，即最近快递点到村委会距离每缩短 1%，农村家庭人均网络消费金额显著增加 0.1483%，这也说明“快递下乡”显著提高了家庭人均网络消费水平。

以上结果表明，“快递下乡”显著促进了农村家庭网络消费。接下来，本文进一步探讨“快递下乡”是否提高了家庭网络消费在总消费中的比重。表 4 中，(3) 列汇报了“快递下乡”影响家庭网络消费占总消费比重的估计结果。在控制户主、家庭层面变量和快递点建设的潜在选择标准变量后，估计结果表明，最近快递点到村委会距离对家庭网络消费占总消费比重的影响在 10%水平上显著且系数为负，说明快递基础设施建设提升了农村家庭网络消费在总消费中的比重。因此，这一结果验证了假说 2 的机制之一，即“快递下乡”通过促进商品下乡提高农户家庭消费。此外，这一估计结果也与秦芳等（2017）利用中国家庭金融调查数据得出的研究结论一致。

表 4 “快递下乡”对农村家庭网络购物的影响

	家庭是否网络消费	家庭人均网络消费	网络消费占总消费比重
	(1)	(2)	(3)
最近快递点到村委会距离	-0.0266*** (0.0060)	-0.1483*** (0.0356)	-0.0008* (0.0004)
户主及家庭特征变量	控制	控制	控制
快递点建设的潜在选择标准	控制	控制	控制
省份固定效应	控制	控制	控制
样本量	12230	12230	12230
调整R ²	0.0166	0.0629	0.0633

注：*、***分别表示 10%、1%的显著性水平；括号内数字为行政村层面聚类的稳健标准误。

2.农产品进城：家庭创业。第一，本文利用 CHFS 家庭层面创业数据，研究“快递下乡”对家庭创业行为的影响。利用上述回归模型（2），在控制户主和家庭特征变量、快递点建设的潜在选择标准变量以及省份固定效应后，对“快递下乡”的家庭创业效应进行估计，结果如表 5 的（1）～（2）列所示。表 5 中，（1）列汇报了“快递下乡”对家庭是否创业的影响，（2）列汇报了“快递下乡”对家庭是否从事批发零售业创业的影响。回归结果发现，随着最近快递点到村委会距离缩小，家庭创业活动在 1%水平上显著提高。这说明“快递下乡”显著促进了家庭的创业活动。

表 5 “快递下乡”对农村家庭创业的影响

	家庭层面证据		行政村层面证据	
	家庭是否创业	是否从事批发零售业创业	经营电子商务的家庭数量	做农产品电商的家庭数量
	(1)	(2)	(3)	(4)
最近快递点到村委会距离	-0.0311*** (0.0053)	-0.0144*** (0.0043)	-0.1730*** (0.0620)	-0.0871** (0.0425)
户主及家庭特征变量	控制	控制		
快递点建设的潜在选择标准	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	12230	12230	613	613
调整R ²	0.0733	0.0313	0.1078	0.0609

注：**、***分别表示 5%、1%的显著性水平；括号内数字为行政村层面聚类的稳健标准误。

第二，本文利用中国城乡治理调查行政村层面的数据，进一步研究了“快递下乡”对农村家庭电子商务创业的影响。具体而言，中国城乡治理调查 2017 年的数据涵盖了行政村经营电子商务家庭的户数，以及通过电商平台销售农产品家庭的数量。与上述家庭层面调查数据相比，行政村层面的调查数据主要是通过询问村干部进行收集，具有调查全面、准确性高等特点。因此，本文基于中国城乡治理调查数据，检验“快递下乡”工程对农村家庭电子商务创业的影响。表 5 中（3）～（4）列报告了“快递下乡”对行政村层面家庭电子商务创业的影响。

表 5 中, (3) 列为最近快递点到村委会距离对行政村经营电子商务家庭数量的影响, (4) 列为最近快递点到村委会距离对行政村中做农产品电商家庭数量的影响。从回归结果中可以发现, “快递下乡”显著促进了农村家庭的电子商务创业, 同时有助于促进以农产品为主的家庭电子商务创业。具体而言, 最近快递点到村委会距离每缩短 1%, 该村经营电子商务家庭数量将增加 0.1730%, 而做农产品电商的家庭数量将增加 0.0871%。表 5 结果表明, 快递基础设施的建设显著促进了农村家庭电子商务创业, 有利于农产品出村进城, 这一结果验证了本文假说 2 中的机制之一, 即“快递下乡”有助于促进农产品进城。同时, 已有文献基于 CHFS 数据发现农村电子商务创业有助于提高农户收入(秦芳等, 2022), 因此“快递下乡”有利于农村家庭通过电子商务平台创业增收, 从而间接提升农村家庭消费水平。

五、进一步分析

消费结构优化升级是拉动经济高质量发展的重要动力。从农村市场来看, 优质的商品供给较为缺失, 无法满足农村家庭消费升级的需求, 这在一定程度上制约了农村消费潜力的释放。“快递下乡”工程从供给侧角度打通了城乡商品流通渠道, 这是否有助于促进农村家庭消费升级? 对这一问题的回答, 有助于系统评估“快递下乡”对农村家庭消费的影响, 也可以为政府评估相应政策的效果提供经验证据。因此, 在前述分析的基础上, 本文研究进一步评估“快递下乡”对农户家庭消费结构的影响及其区域异质性。

(一) 消费结构异质性

按照消费产品的不同类型, 本文将农村家庭消费分为基本生存型消费和享受发展型消费两类。表 6 汇报了“快递下乡”对农村家庭不同类型消费影响的回归结果。其中, (1) ~ (3) 列分别是“快递下乡”对家庭食品消费、衣着消费和日用品消费影响的估计结果, 均控制了户主特征变量、家庭特征变量、快递点建设的潜在选择标准变量和省份固定效应。从结果看, 最近快递点到村委会距离对农户家庭食品消费有显著影响, 即最近快递点到村委会距离每缩短 1%, 农村家庭食品消费金额将增加 0.1063%, 但对于家庭衣着消费和日用品消费则无明显影响。这反映食品消费在农村家庭消费中的占比仍较高, 且随着网购便利化程度的提高而增加。

表 6 “快递下乡”对农村家庭消费结构的影响

	食品消费	衣着消费	日用品消费	美容化妆品消费	文化娱乐消费	通信消费
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
最近快递点到村委会距离	-0.1063*** (0.0264)	0.0228 (0.0440)	-0.0426 (0.0276)	-0.1675*** (0.0396)	-0.0047 (0.0188)	-0.0566** (0.0223)
户主及家庭特征变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
快递点建设的潜在选择标准	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	12230	12230	12230	12230	12230	12230

(续表 6)

调整R ²	0.1121	0.2083	0.0524	0.1649	0.0760	0.1480
------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

注：**、***分别表示 5%、1%的显著性水平；括号内数字为行政村层面聚类的稳健标准误。

表 6 的 (4) ~ (6) 列汇报了“快递下乡”对家庭美容化妆品消费、文化娱乐消费和通信消费影响的估计结果，均控制了户主变量、家庭变量、潜在选择标准变量和省份固定效应。结果发现，最近快递点到村委会距离对家庭的美容化妆品消费和通信消费有显著的负向影响，具体而言，最近快递点到村委会距离每缩短 1%，农村家庭美容化妆品消费、通信消费将分别增加 0.1675% 和 0.0566%，但对于文化娱乐消费则无明显影响。美容化妆品等护理产品和电子通信类产品在农村本地市场较难满足，快递点距离的缩短显著提升了农村家庭通过网购获得此类消费品。同时，通信消费的增加也反映了网购产生的流量费和接收物流电话、信息所产生的通信费用的增加。

(二) 区域异质性

在农村地区，尤其是中西部欠发达地区，存在人口居住较分散、收寄线路较长和快递进村运输成本较高等问题，严重制约了农村寄递物流体系建设。然而，2014 年“快递下乡”工程的启动逐步完善了县、乡、村寄递服务体系，补齐了中西部农村寄递物流基础设施的短板。那么，相对于东部农村地区家庭而言，“快递下乡”工程是否更有助于促进中西部农村地区的家庭人均消费？为回答这一问题，本文将样本分为东部地区、中部地区和西部地区，分别估计最近快递点到村委会距离对农村家庭人均消费的影响^①，结果如表 7 所示。

表 7 中，(1) ~ (3) 列分别表示在东部、中部与西部地区，“快递下乡”对农村家庭人均消费的影响。实证结果发现，在中部和西部地区，随着最近快递点到村委会距离缩短，农村家庭人均消费显著增加；相反，在东部地区，“快递下乡”工程对农村家庭人均消费无显著影响。这一研究结果与“快递下乡”工程政策导向一致，即“快递下乡”显著促进了中西部地区农村家庭的人均消费。这也表明了面向中西部地区的快递基础设施建设不仅激发了农村地区家庭消费潜力，也降低了区域间消费不平等。

表 7 东中西部地区异质性

	东部地区	中部地区	西部地区
	(1)	(2)	(3)
最近快递点到村委会距离	-0.0399 (0.0298)	-0.0517** (0.0249)	-0.0443** (0.0192)

^①为了便于对东部、中部、西部地区异质性分析的比较以及与已有文献中关于东部、中部、西部地区划分口径保持一致（陆铭等，2015；尹志超等，2019），在本文样本中，东部地区省份包括：北京市、天津市、河北省、辽宁省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省。中部地区省份包括：山西省、吉林省、黑龙江省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省。西部地区省份包括：重庆市、四川省、贵州省、云南省、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、广西壮族自治区、内蒙古自治区。

(续表 7)

户主及家庭特征变量	控制	控制	控制
快递点建设的潜在选择标准	控制	控制	控制
省份固定效应	控制	控制	控制
样本量	4699	3875	3656
调整R ²	0.1831	0.0778	0.0938

注：**表示 5% 的显著性水平；括号内数字为行政村层面聚类的稳健标准误。

六、研究结论与政策含义

(一) 研究结论

随着中国城乡商品流动障碍降低，城市的商品可以更容易地流通到农村地区，农产品可以更方便地进城，而快递是城乡商品流通的重要载体。本文利用最近快递点到村委会的实际距离数据与家庭微观数据进行匹配，在加快建设全国统一大市场的背景下，研究了行政村快递建设对农村家庭消费行为的影响。

研究发现，“快递下乡”显著增加了家庭人均消费，具体来说，最近快递点到村委会平均距离每缩短 1 公里，家庭年消费平均提升约 270.54 元。机制分析发现，“快递下乡”的作用机制路径主要为“商品下乡效应”和“农产品进城效应”：一方面，快递点距离的缩短有助于商品下乡，即“快递下乡”促进了农村家庭网络消费行为，增加了家庭网络消费金额，提升了家庭网络消费占总消费比重；另一方面，“快递下乡”也有助于农产品进城，即促进农村家庭通过电商平台创业，以此增加收入，提升消费。在此基础上，本文进一步探讨了“快递下乡”的异质性影响，发现“快递下乡”显著促进了农村家庭享受型消费，有助于消费升级，同时也发现“快递下乡”对中西部地区家庭的消费提升效应更大，有助于降低地区间消费不平等。

当然，限于数据的可得性，本文仅使用 2017 年中国家庭金融调查数据和中国城乡治理调查数据进行研究，未来可以考虑使用多期面板数据，结合“快递下乡进村”政策，研究物流基础设施建设对农村经济其他方面的影响。

(二) 政策含义

本文基于微观数据检验了“快递下乡”对农村地区家庭消费增长的影响，为农村地区流通体系建设和电子商务发展提供了经验证据。本文研究的政策启示主要包括以下两个方面：

第一，应进一步加强农村地区快递、邮政等物流基础设施建设，畅通商品下乡和特色农产品进城双向流通渠道，完善县级物流为核心、乡镇快递服务站为骨架、行政村级网点为延伸的县乡村三级物流体系，便利农户生产生活，改善城乡消费不平等。本文研究表明，在本文样本数据中行政村最近快递点到村委会平均距离为 4.8 公里，而这个距离每缩短 1 公里，行政村内家庭总消费平均可以提升约 270.54 元，影响可观。因此完善农村地区寄递物流体系，扩大快递进村末端覆盖范围是促进农村家庭消费的重要举措。

第二，应进一步培育农村地区的电子商务创业和创新“互联网+农业”农产品销售模式，提升农村家庭收入，促进农村家庭消费升级。相比乡镇集市、杂货店和小卖部等线下消费，网络消费扩大了商品种类、降低了商品价格，促进了农村家庭在美容护理、通信等方面的享受型消费，有助于实现消费升级。因此，通过实施“快递下乡”工程，鼓励农村家庭参与网络消费和利用电子商务平台创业，是提升农村家庭消费，并促进其消费升级的重要途径。

参考文献

- 1.程名望、张家平，2019：《新时代背景下互联网发展与城乡居民消费差距》，《数量经济技术经济研究》第7期，第22-41页。
- 2.丁继红、应美玲、杜在超，2013：《我国农村家庭消费行为研究——基于健康风险与医疗保障视角的分析》，《金融研究》第10期，第154-166页。
- 3.何兴强、史卫，2014：《健康风险与城镇居民家庭消费》，《经济研究》第5期，第34-48页。
- 4.康书隆、余海跃、王志强，2017：《基本养老保险与城镇家庭消费：基于借贷约束视角的分析》，《世界经济》第12期，第165-188页。
- 5.李涛、陈斌开，2014：《家庭固定资产、财富效应与居民消费：来自中国城镇家庭的经验证据》，《经济研究》第3期，第62-75页。
- 6.刘冲、吴群锋、刘青，2020：《交通基础设施、市场可达性与企业生产率——基于竞争和资源配置的视角》，《经济研究》第7期，第140-158页。
- 7.陆铭、张航、梁文泉，2015：《偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资》，《中国社会科学》第5期，第59-83页。
- 8.秦芳、王剑程、胥芹，2022：《数字经济如何促进农户增收？——来自农村电商发展的证据》，《经济学（季刊）》第2期，第591-612页。
- 9.秦芳、吴雨、魏昭，2017：《网络购物促进了我国家庭的消费吗——来自中国家庭金融调查(CHFS)数据的经验证据》，《当代经济科学》第6期，第104-114页、第126页。
- 10.宋灿，2021：《市场准入、区域贸易成本与企业创新》，《山西财经大学学报》第8期，第16-29页。
- 11.王慧玲、孔荣，2019：《正规借贷促进农村居民家庭消费了吗？——基于PSM方法的实证分析》，《中国农村经济》第8期，第72-90页。
- 12.王剑程、李丁、马双，2020：《宽带建设对农户创业的影响研究——基于“宽带乡村”建设的准自然实验》，《经济学（季刊）》第1期，第209-232页。
- 13.叶德珠、连玉君、黄有光、李东辉，2012：《消费文化、认知偏差与消费行为偏差》，《经济研究》第2期，第80-92页。
- 14.尹志超、公雪、郭沛瑶，2019：《移动支付对创业的影响——来自中国家庭金融调查的微观证据》，《中国工业经济》第3期，第119-137页。
- 15.尹志超、宋全云、吴雨、彭嫦燕，2015：《金融知识、创业决策和创业动机》，《管理世界》第1期，第

87-98 页。

16.张梦婷、俞峰、钟昌标、林发勤, 2018:《高铁网络、市场准入与企业生产率》,《中国工业经济》第5期,第137-156页。

17.张学良, 2012:《中国交通基础设施促进了区域经济增长吗——兼论交通基础设施的空间溢出效应》,《中国社会科学》第3期,第60-77页。

18.张勋、杨桐、汪晨、万广华, 2020:《数字金融发展与居民消费增长:理论与中国实践》,《管理世界》第11期,第48-63页。

19.祝仲坤, 2020:《互联网技能会带来农村居民的消费升级吗?——基于CSS2015数据的实证分析》,《统计研究》第9期,第68-81页。

20.Bensassi, S., L. Márquez-Ramos, I. Martínez-Zarzoso, and C. Suárez-Burguet, 2015, "Relationship between Logistics Infrastructure and Trade: Evidence from Spanish Regional Exports", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 72(1): 47-61.

21.Combes, P. P., G. Duranton, and L. Gobillon, 2011, "The Identification of Agglomeration Economies", *Journal of Economic Geography*, 11(2): 253-266.

22.Couture, V., B. Faber, Y. Gu, and L. Liu, 2021, "Connecting the Countryside Via E-Commerce: Evidence from China", *American Economic Review: Insights*, 3(1): 35-50.

23.Dolfen, P., L. Einav, P. J. Klenow, B. Klopach, J. D. Levin, L. Levin, and W. Best. 2019. "Assessing the Gains from E-Commerce", NBER Working Paper, <https://www.nber.org/papers/w25610>.

24.Donaldson, D., and R. Hornbeck, 2016, "Railroads and American Economic Growth: A "Market Access" Approach", *The Quarterly Journal of Economics*, 131(2): 799-858.

25.Jo, Y. J., M. Matsumura, and D. E. Weinstein. 2019. "The Impact of E-Commerce on Relative Prices and Consumer Welfare", NBER Working Paper, <https://www.nber.org/papers/w26506>.

26.Lall, S. V., Z. Shalizi, and U. Deichmann, 2004, "Agglomeration Economies and Productivity in Indian Industry", *Journal of Development Economics*, 73(2): 643-673.

27.Li, P., Y. Lu, and J. Wang, 2016, "Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China", *Journal of Development Economics*, 123(1): 18-37.

28.Luo, X., Y. Wang, and X. Zhang, 2019, "E-Commerce Development and Household Consumption Growth in China", Working Paper, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3369985.

29.Peng, C., 2019, "Does E-Commerce Reduce Traffic Congestion? Evidence from Alibaba Single Day Shopping Event", Working Paper, <http://eprints.lse.ac.uk/103411/>.

(作者单位: ¹ 四川大学商学院;

² 西南财经大学经济与管理研究院;

³ 西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心)

(责任编辑: 陈静怡)

Market Accessibility and Rural Household Consumption: Evidence from the “Express Delivery to Rural Areas” Project

WANG Qi XIE Kai QIN Fang NIU Geng

Abstract: Rural logistics is an important link between urban and rural production and consumption. Improving the rural logistics distribution system is an important approach to comprehensively promote rural revitalization, facilitate domestic general circulation and promote rural consumption. This article uses the data collected from 2017 China Rural and Urban Governance Survey and China Household Finance Survey to match the actual distance from the nearest courier point to the village committee with household micro data, and examines the impacts of rural express infrastructure construction on household consumption behaviors based on the policy context of the “express delivery to rural areas” project. The study finds that for every 1 km reduction in the average distance from the nearest courier point to the village committee, the average annual household consumption increases by about 270.54 Yuan. Mechanism analysis shows that “express delivery to rural areas” project can not only directly promote the growth of rural residents’ online consumption, but also indirectly promote the growth of rural residents’ consumption by improving the rural circulation system and increasing farmers’ income through innovative ways of selling agricultural products. Further analysis reveals that “express delivery to rural areas” project significantly promotes rural households’ enjoyment-oriented consumption, which is conducive to their consumption upgrade. Moreover, “express delivery to rural areas” project has a greater effect on rural households’ consumption in the central and western regions. The study shows that the construction of rural express delivery system not only releases the consumption potential of rural areas, but also reduces regional consumption inequality.

Key Words: Market Accessibility; Express Delivery to Rural Area; Rural Household Consumption; Network Consumption; E-commerce Entrepreneurship

乡村振兴视阈下的城乡融合发展：日本的实践与启示

张季风

摘要：本文在梳理和分析日本乡村振兴视阈下城乡融合发展历程的基础上，总结归纳了日本经验，并提出对中国的启示。日本于20世纪50年代末意识到消除城乡差距和推动城乡融合发展的重要性，并在20世纪60年代初期以来的半个世纪时间里不断致力于缩小城乡差距，现已成为世界上城乡融合发展程度最高的国家之一。日本在推动城乡融合发展方面的经验主要是：加强顶层设计，明确城乡融合发展政策目标；以人为本，健全基层组织和治理机制；保障权益，实现城乡居民权利平等化；城乡开放，实现城乡要素流动自由化；优化调整，实现城乡公共资源配置均衡化；改善服务，实现城乡基本公共服务均等化；保障收入，实现城乡居民生活质量等值化。借鉴日本经验，结合中国的制度优势，本文提出了中国促进城乡融合发展的建议：加强城乡融合发展立法和顶层设计、完善以本地居民为主体的基层治理机制、推动工农互促城乡互补机制创新、完善城乡要素融合发展机制。

关键词：乡村振兴 城乡融合 日本

中图分类号：F331.3；F323 **文献标识码：**A

一、引言

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“建立健全城乡要素平等交换、双向流动政策体系，促进要素更多向乡村流动，增强农业农村发展活力”，并且强调“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”^①。习近平在党的二十大报告中强调：“坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动。”^②改革开放以来，尽管中国乡村发展取得了显著成就，但受城市偏向政策等因素的影响，城乡发展不平衡问题仍未得到彻底解决，乡村

^①参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

^②参见《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

发展面临诸多困境。在此背景下，促进城乡融合发展，必须以推动乡村振兴为抓手，破解城乡发展不平衡不充分难题（魏后凯，2020）。

日本与中国都属于东亚小农国家，同样面临户均土地经营规模小、城乡资源配置不均衡等问题。日本于20世纪50年代末就意识到消除城乡差距、推动城乡融合发展的重要性（井野隆一，1996），并且不断完善城乡融合发展机制体制。到20世纪80年代中期，日本就基本实现了城乡居民权利平等化、城乡要素流动自由化、城乡公共资源配置均衡化、城乡基本公共服务均等化和城乡居民生活质量等值化的发展目标。据统计，早在1975年，日本农民的人均收入已超过城市居民，汽车、冰箱和洗衣机在农村家庭的普及率分别为55.9%、97.2%和98.3%，分别高于城市家庭17.0个、0.5个和0.8个百分点，实现了在生活硬件方面对城市居民的快速赶超（晖俊众三，2011）。并且，随着城乡一体化的推进，日本的教育、医疗、文化和社会保障等城乡基本公共服务均等化进程加快。2017年，日本再分配后的基尼系数下降到0.3712，日本成为亚洲贫富差距最小、城乡融合发展程度最高的国家之一（井上诚一郎，2020）。

为了促进城乡融合发展，日本从国家宏观层面制定相关政策，并且立足于本国农业农村发展的实际需求，以乡村振兴^①为重要抓手，不断完善相关法律法规和制度，着力健全基层组织体系，促进人、财、物在城乡之间的双向流动。改革开放以来，中国已有大量学者从城乡教育和制度均质化视角介绍了日本推动城乡融合发展的相关措施（例如孙伟花，2013；覃梦妮等，2020），但是，国内关于日本乡村振兴视阈下城乡融合发展的研究还是空白。

鉴于此，本文通过文献精查和电话访谈等方式收集相关资料，在梳理日本推动城乡融合发展政策演变历程的基础上，分析日本推动城乡融合发展体制机制的特点，并结合中国实际情况提出具有针对性的启示，以期为推动中国城乡融合发展提供决策参考。

二、乡村振兴视阈下日本推动城乡融合发展政策的演变历程

新古典经济学派认为，地区发展不均衡是经济发展的必然结果，并指出随着产业结构的优化，人才向城市大量输出，有利于形成规模经济、提升经济效率和实现经济增长。然而，由于日本采取地方财政收入与当地人口数量直接挂钩的财税制度，城乡之间人口迁移不仅直接影响地方的财政收支，而且制约乡村经济发展潜力。因此，消除城乡社会发展差距、经济增长差距、居民收入差距和防止大城市病发生，就自然成为日本政府长期坚持的政策目标（内山昭，2019）。20世纪60年代以来，日本推动城乡融合发展的政策演变经历了3个时期（见表1）。

（一）国家主导的外生式城乡融合发展时期（1961—1978年）

20世纪50年代，日本进入经济高速增长时期。随着工业化的快速发展，日本农村人口大规模地向大城市转移，城乡收入差距逐渐扩大。城乡发展不均衡问题逐渐引起日本各界关注。部分学者认为，城乡发展不均衡是资本主义市场经济制度不健全造成的必然结果（八田达夫，2006；岛恭彦，1951），

^①日本称“农村振兴”，其内涵与中国的“乡村振兴”一致，考虑到读者的阅读习惯，本文中均使用“乡村振兴”。

是农村财政危机和社会危机产生的根源，并建议通过完善收入再分配制度调节不同地区不同人群之间的收入水平。这一建议引起日本社会各界高度关注，并促使日本政府开始研究相关对策。

表 1 日本不同阶段城乡融合发展的特征、主要措施与政策目标

阶段	特征	主要措施	政策目标
第一阶段 (1961—1978 年)	国家主导的外生式城乡融合发展	施行《农业基本法》《全国综合开发计划》《山村振兴法》《农村地区工业等导入促进法》，吸引城市企业下乡，发展田园都市等	增加农民收入 缩小城乡差距
第二阶段 (1979—1998 年)	基于农村需求的内生式城乡融合发展	推广“一村一品”运动，开展“故乡创生与 1 亿日元事业”项目，修建农业主题公园等	振兴地方经济 促进城乡交流
第三阶段 (1999 年至今)	制度化的高质量城乡全面融合发展	施行《食物、农业、农村基本法》，实施“地方创生战略”，施行《村镇、人才、工作创生规划》，设立“地方创生转移支付制度”，推进“地方创生”项目等	确保食品安全 发挥农村多样化功能 推动农业可持续发展 推动乡村振兴

20 世纪 60 年代初，日本相继建立了基础医疗保险、基础养老保险和社会救助制度。1961 年，日本施行《农业基本法》，明确提出通过提高农业生产率、增加农业从业人员收入来缩小城乡差距，并开始关注乡村振兴问题。1962 年，日本出台《全国综合开发计划》，提出缩小城乡差距、实现城乡协调发展战略，并要求加大公共资源向乡村倾斜的力度。1965 年，日本施行《山村振兴法》，之后又相继出台了一系列的乡村振兴相关法规，这些法规与 20 世纪 50 年代出台的两部法律被合称为“振兴八法”^①，为日本推动乡村振兴、促进城乡融合发展奠定了法律基础。

1971 年，日本施行《农村地区工业等导入促进法》，鼓励中央和地方政府引导工商企业向农村地区转移，以此推动以工带农，为农民提供在家门口就业的机会，从而改善农民收入结构，力求实现农村地区农业与工业均衡发展。20 世纪 70 年代中期，观光农业在日本开始兴起，“自然休养村”项目悄然出现并逐渐发展成为“生态村”项目，这些项目之后均被并入城乡交流型设施建设项目。随着城市居民对接触自然、保护自然和追求安全放心食物需求的增长，以城市居民支持农业发展为目标的社区支持农业快速发展，各地以城市居民认领农地开展农事体验活动为主题的“市民农园”数量也逐渐增多（大西敏夫，2019）。1978 年，时任日本首相大平正芳提出了名为“田园都市构想”的地区经济振兴规划，对城市和农村的关系进行了重新界定，将城市的高生产力和高质量信息与农村丰富、和谐的自然人环境和人际关系相结合，构建健康宜居的田园化城市。同时，日本通过转移支付、推动乡村产业发展等方式，阻止农村人口和乡村产业流出并向大城市圈集中，这种做法对促进日本城乡融合发展发挥了重要作用（张季风，2013）。

^① “振兴八法”包括《离岛振兴法》（1953 年）、《奄美群岛振兴开发特别措施法》（1954 年）、《山村振兴法》（1965 年）、《小笠原诸岛振兴开发特别措施法》（1970 年）、《冲绳振兴开发特别措施法》（1971 年）、《半岛振兴法》（1985 年）、《特定农山村法》（1993 年）和《促进过疏地区自立特别措施法》（2000 年）。

（二）基于农村需求的内生式城乡融合发展时期（1979—1998 年）

20 世纪 70 年代，日本城市化水平显著提升，城乡发展差距日益扩大。根据日本总务省统计局的数据，1970 年，日本按行政区域划分的城市化率达到 72.1%，按人口密集地区标准计算的城市化率达到 53.5%^①。中村刚治郎（1975）指出，城乡发展不均衡问题是由寡占资本主义对地区资源的占有强化了城市对农村地区的支配关系造成的，因此促进城乡协调发展应基于不均衡发展理论集中有限的资源和资本，优先发展少数重点地区，形成不同功能的城市群和农村社区群。20 世纪 70 年代末，日本政府提出“地方开发”理论，要求乡村立足本地资源禀赋各显神通，自主、积极地推动本地经济发展。城乡融合发展随之进入了以农村居民为主体的内生式发展时期。

1979 年，时任大分县知事的平松守彦首次提出“一村一品”发展理念，之后，“一村一品”运动迅速得到推广。平松守彦认为，大分县位于日本九州东部，80%左右的市町村^②属于欠发达地区，很难吸引工商资本投资和发展工业，只有提升本地居民的积极性，鼓励农民自力更生、整合资源，立足当地优势发展特色农产品，才能振兴地方经济。“一村一品”运动是以村、町和较小规模的市为单位，发展一种符合当地条件的特色农产品，基于集聚效应提高当地收入。“一村一品”运动不仅在日本得到广泛推广，而且被逐渐传播到韩国、泰国、中国等国家。另外，在内生式城乡融合发展时期，日本秋田县的集体农场模式、岛根县的新岛根模式和冈山县的町村土地管理中心模式都是比较典型的以农民为主体创业增收的例证，都对日本的乡村产业发展产生了深远影响。

为了促进乡村振兴、推进城乡融合发展，日本政府在政策和财政支持方面给予倾斜。1989 年，时任日本首相竹下登提出名为“故乡创生与 1 亿日元事业”的项目，在该项目中，中央财政采取转移支付的方式向欠发达地区的市町村提供 1 亿日元的补贴，用以解决欠发达地区面临的人口减少、产业凋敝等问题。该项目要求获得补贴的市町村以当地居民为主体集思广益，提出符合当地情况的经济发展规划，并合理使用中央财政资金。虽然各地的项目投资规模不大，但还是撬动了地方配套资金和工商资本参与乡村建设，对促进城乡融合发展产生了积极影响。除此以外，该项目显著提升了农村居民参与自然环境和人文环境保护活动、建设土地改良设施的意愿，为日本推进农业农村现代化和促进城乡融合发展创造了良好的条件。

进入 20 世纪 90 年代后，为加强城市居民与农村居民的交流，日本在各地修建了大量农业主题公园。截至 1997 年，日本的农业主题公园数达到 122 处。公园设立农产品展示大厅、特色农产品销售平台、农业文化交流设施、种植养殖体验园区、食品加工体验设施和农旅设施等，成为城乡交流的重要载体。

^①数据来源：『平成 22 年国勢調査最終報告書「日本の人口・世帯」』，<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/final.html>。

^②市町村是日本的地方行政区划单位。1889 年，日本除北海道和冲绳以外的地区开始施行市町村制度。1947 年日本颁布的《地方自治法》规定：“市”是人口 5 万以上、中心城区人口超过 60%、从事商业及相关行业家庭占 60%以上的地区（第 8 条第 1 款）；未达到“市”标准的地区，由都道府县知事经议会决定授予町或村的名称（第 8 条第 3 款）。

（三）制度化的高质量城乡全面融合发展时期（1999 年至今）

20 世纪 90 年代末，随着国际经济一体化进程的加快，日本乡村企业大量破产或转移到中国和东南亚地区，导致乡村就业机会减少，农村地区产业空心化问题日益突出。与此同时，日本农村人口净流出速度加快，城市化水平持续提升。2000 年，日本按行政区域划分的城市化率达到 78.7%，按人口密集地区标准计算的城市化率达到 65.2%^①，较 1970 年分别上升了 6.6 个和 11.7 个百分点。面对日益突出的城乡发展不均衡问题，日本学者对不平衡发展理论进行了深刻反思。其实，早在 20 世纪 80 年代初就有学者提出根据产业集中度将全国划分为大城市、地方中心城市、产业城市和乡村，打破了城乡二元体制下的研究框架，对城乡一体化发展问题做出了新探讨（宫本宪一，1982）。另外，在政策方面，日本的部分学者认为（例如千叶昭彦，2007），过度重视内生式发展容易出现无视全国整体发展态势而盲目投资的问题，也容易造成区域发展政策的失败，因此，他们建议应从全国经济发展的视角出发重新探讨城乡支配与从属关系。

在此背景下，日本政府重新定位城乡关系，赋予乡村和城市互为补充的平等地位。1999 年，日本施行《食物、农业、农村基本法》，赋予农业农村发展 4 项基本任务，即确保粮食安全、发挥农村多样性功能、推动农业可持续发展和推动乡村振兴。该法将推动乡村振兴提升至国家战略层面，要求全体公民承担起城乡建设、维护、保护和治理的责任。该法详细阐述了乡村振兴的内容，力图通过改善乡村农业生产条件、交通条件、信息环境，保护人文自然景观以及加强通信、卫生、教育和文化等基础设施建设来推动乡村发展，同时还特别强调了促进城乡要素融合、产业融合、居民融合、社会融合和生态融合等内容。2000 年起，日本根据《食物、农业、农村基本法》的规定每五年制定一次《食物、农业、农村基本规划》，并设专章对推动乡村振兴和促进城乡融合发展的预算和项目进行详尽的阐述。

为解决地方政府面临的财政难题，2014 年日本政府出台“地方创生战略”，纠正人口向东京、大阪等超大城市过度集中问题，解决“大城市病”，遏制乡村进一步凋敝。同年，日本施行《村镇、人才、工作创生规划》，设立“地方创生转移支付制度”，划拨专项财政资金帮助乡村地区推进“地方创生”项目。2021 年，该项目预算总额为 1028 亿日元，对推动乡村经济发展发挥了巨大作用。据统计，截至 2019 年，在该项目带动下，日本的乡村就业率提升到了 65.7%，较 2014 年增加了 4.4 个百分点；农产品出口额增加到 9121 亿日元，较 2012 年增加了 102.8%；并且，初步完成数字村镇试点等工作^②。

三、乡村振兴视阈下日本推动城乡融合发展的措施

二战之后，日本政府虽然高度重视工业化发展，但是也注意到城乡发展不均衡问题，充分认识到如果乡村发展相对落后，将会影响国家的现代化进程。出于增加地方政府财税收入、消除城乡差距和贫富差距等目标，日本通过加强顶层设计、做好统筹规划、完善基层治理体制机制、加大资金支持等

^①数据来源：『平成 22 年国勢調査最終報告書「日本の人口・世帯」』，<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/final.html>。

^②数据来源：『令和 3 年度地方創生予算』，https://www.soumu.go.jp/main_content/000738067.pdf。

方式促进人员、资金、信息等要素在城乡之间流动，以推动城乡融合发展。笔者结合中国所面临的问题，从体制、机制和具体政策方面梳理日本推动城乡融合发展的具体措施。

（一）顶层设计：明确城乡融合发展政策目标

日本采取基本法与普通法相结合的方式保障城乡融合发展政策稳定推行。1961年，日本施行《农业基本法》，该法第一条提出增加农民收入，使农民生活水平达到全社会平均生活水平，推进农业发展和提升农民地位；第二条关于国家施政中明确提出改善农村交通、卫生、文化等环境和促进妇女劳动的合理化，提高农业从业人员的福祉水平^①。1999年，日本为应对全球经济一体化的冲击，及时废止了《农业基本法》并制定和施行《食物、农业、农村基本法》，对新时期的城乡融合发展目标进行了调整，提升了推动乡村振兴在实现城乡融合发展政策中的地位，将推动乡村振兴列为农业农村发展4项基本任务之一。

另外，日本为保障基本法得到有效执行，所定目标能够顺利实现，在不同发展阶段针对不同领域制定了相应的法律法规。例如：在整体规划方面，日本颁布了《国土综合开发法》（1950）和《都市再开发法》（1969），明确了城乡开发基本原则、实施方式和政府职责；在选择重点扶持地区方面，日本先后颁布施行了《山村振兴法》（1965）等“振兴八法”，将不具备区位优势的山区、半山区作为重点扶持地区，明确中央财政扶持方式和方法；在建立城乡一体社会福祉制度方面，日本先后颁布了《劳动者工伤补偿法》（1947）、《生活保护法》（1950）、《欠发达地区教育振兴法》（1954）、《国民健康法》（1958）和《国民年金法》（1959），明确以收入而不是身份为基础提供公平公正的社会服务；在发展乡村产业方面，日本颁布施行了《农村地区工业等导入促进法》（1971）和《六次产业法》（2011），对工商资本下乡的资本类型和模式、财政扶持方法等做出了详细规定；在激活农村资源方面，日本颁布施行了《农地法》（1952）、《农业经营基础强化促进法》（1977）、《休闲度假村法》（1987）、《特定农地贷款法》（1989）和《市民农园整备促进法》（1990），鼓励盘活乡村闲置资源，促进农地向经营大户和各类生产性合作经营主体集中，并在农地流转、贷款和建设规程等方面做出了详细规定。2013年日本颁布施行《国家战略特区法》，要求逐步放宽农地管制，在满足一定条件的前提下允许工商资本租地务农。除此之外，日本还先后颁布施行了《地方自治法》（1947）、《农业协同组合法》（1947）、《水产业协同组合法》（1948）、《森林组合法》（1978）等主体法，对承担城乡融合发展相关工作的基层群众性社区组织的法人地位、权责等进行了界定（曹斌，2017；贾磊等，2021）。

日本这种基本法与普通法相结合的方式，既明确了其在不同阶段推动城乡融合发展的政策目标，又保证了这些政策目标能够得到相应的普通法的支持，确保了政策执行与政策目标的一致性，使日本促进城乡融合发展的政策目标始终处于法律的约束之下，做到有法可依，保障了政策的稳定性。

^①资料来源：<http://roppou.aichi-u.ac.jp/joubun/s36-127.htm>。

（二）以人为本：健全基层组织和治理体系

日本认为以乡村振兴促进城乡融合发展，必须以乡村治理为基础，着力健全乡村基层组织和治理体系，强化和提升农村居民的主体地位，充分发挥各种自治组织、社会组织和农民组织在乡村治理中的主体功能，坚持以自治为基础、以法制为保障的基本原则。实践中，日本政府鼓励农村居民组建各类社会组织，让其汇总农村居民意见的同时发挥落实政策的抓手作用。一是支持农村居民成立名为“自治会”或“町民会”的自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，由其负责组织居民开展社区文化活动和环境治理、防火救灾、社会福利等工作，以增强社区居民相互理解、促进良好社会秩序的形成；二是支持乡村社区不同人群和行业组建社区团体，如儿童委员会、青少年委员会、妇女委员会、老人俱乐部以及消防团、商工会、幼儿园相关团体等行业组织，使其承担组织特殊人群或行业开展文化和经济活动、汇总成员意见等工作；三是支持农村居民按照行业组建合作经济组织，如由农民组建农业协同组合（下文简称“农协”），为农民提供农资购买、金融、耕作施肥、防霜防冻、防治病虫、农业设施维修改造、农产品分拣储藏、农产品销售等社会化服务。20世纪90年代以来，日本政府扶持综合农协承揽三产融合项目，如开办加工厂、直营超市，建立“乡村驿站”^①，以此增加农民就业途径，让农民分享流通环节的收益。另外，日本政府还支持综合农协修建医院、养老院、体育馆、文化馆等设施，增加农民福祉。

目前，日本几乎所有农村居民都参加了不同形式的社区性自治组织，他们可以通过这些组织将自己的意见和建议快速地传达到地方议会，为相关政策制定提供参考。此外，日本政府聘请各类基层群众性自治组织的负责人兼任当地政府相关委员会的负责人，部分政党还吸纳他们为农业工作组成员，甚至推选他们为议员，使他们能够代表社区居民参与农村生产生活发展计划的制定和具体实施工作。同时，各项政策也可以通过这些基层群众性自治组织快速下达到农村居民，从而大大提升了政策实施效率。

（三）保障权益：实现城乡居民权利平等化

明治维新以来，日本对原农地制度进行了大刀阔斧的改革，逐步建立了土地所有权登记制度、土地税制度，并不断完善这些制度，基本形成了城乡一体的农地所有权制度。

一是赋予村落法人资格。日本农村存在大量以自然村落为单位，以农民为主体的农民集体，并且曾经存在一定的产权关系不清晰等问题。日本《民法典》认定农村集体产权为用益物权，并依据日耳曼法总有权^②理论建立相应产权制度，赋予农民集体法人资格，使其可以作为市场主体享有相应的权

^①乡村驿站（日文为“道の駅”）是由日本中央和地方政府资助建在普通公路附近的服务设施，既是日本各地乡村风貌和文化的展示窗口，也是各地特色产品的展销平台，是城乡连接的纽带。乡村驿站设有两类设施：一是公厕、停车场、休息场所和信息中心等基础设施，二是农产品直卖场、餐厅、农产品加工和销售设施、文化教育和旅游观光设施等。

^②参见汪军民（2006）。总有权是将所有权的内容依团体内部之规约加以分割，其中，管理、处分等支配的权能属于团体，而使用、收益等利用的权能属于其成员。总有权具有明显的团体性质，日耳曼法中的土地所有权由公社等团体所有，团体再给内部成员以各种使用权、收益权。

利和承担相应的义务。从法律关系来看，日本规定农民集体是农村集体产权的权利主体，是由独立的个体成员组成的权利综合体。农民集体资产本质上是分散、独立的集体成员不可分割的私有资产的集合。农民集体成员之间相互承担无限连带责任，通过农民集体实现对集体资产的支配，而农民集体根据组织内部规约代表集体成员行使权利。日本的农民集体成员资格是基于属地原则和权利义务对等原则，以“户”为单位获得的，原则上成员搬离所在社区时自动失去集体成员资格权。20世纪60年代以来，随着城市化快速发展，日本出现了集体成员即便已经搬离所在社区，只要能够履行集体成员义务就可被保留集体成员资格权的发展趋势，这种做法使这类人员仍旧可以服务乡村发展，有力地保障了农村社区的繁荣（曹斌，2020）。

二是逐步放宽农地管制。二战之后，日本为了防止佃农制度复辟，在土地用途管制基础上严格限制农户经营规模。20世纪70年代之后，日本逐步放宽农地管制，允许农户之间流转土地，并进一步放松管制，吸引城市居民返乡归农。2009年，日本对《农地法》进行了大幅度修订，允许工商企业租地务农，增强了土地资源在农民之间和在城乡居民之间的流动性，大大提高了土地利用效率。根据日本农林水产省的统计，截至2020年底，日本累计有3867家工商企业通过流转农地开展粮食、蔬果、园艺作物种植，流转农地总面积约1.23万公顷，平均每家企业经营土地面积达到3.2公顷，约为日本户均农地经营面积的3倍^①。

三是建立公平公正的土地税收制度。日本将基础土地固定资产税率设定为所属市町村固定资产平均交易价格的1.4%。考虑到农地承担着保障粮食安全的重要功能，农地固定资产税率可以享受30%的优惠。但是，如出现撂荒的情况，则取消税收优惠，这样既保障了城乡居民同权同责，也考虑到了农地的特殊性。

（四）城乡开放：实现城乡要素流动自由化

城乡要素流动的核心是生产要素的流动，其中，人才和劳动力的自由流动是实现城乡融合发展的关键。由于日本采取以具有合法固定住所为落户基本条件的居住证制度，城乡之间的人口流动较为顺畅，日本在经济高速发展时期快速实现了城市化，并且逐渐形成了以东京、大阪等超大城市为核心的都市圈。然而，农村人口的净流出导致农村适龄劳动人口减少，乡村出现凋敝。因此，推动“逆城市化”战略成为日本支持乡村经济增长、促进城乡融合发展的重要政策。在该政策引导下，日本在20世纪70年代出现“逆城市化”的发展趋势，人口从农村向城市转移的速度减缓，而从大都市圈向非大都市圈迁移的速度却有所上升。在这种发展趋势下，日本出现了农村出身的城市退休人员回到自己故乡的“U-turn”现象，以及去往临近自己故乡的中小城市的“J-turn”现象。1989年，日本又出现了“I-turn”现象，即城市人口迁居到与自己没有任何地缘或亲缘关系的农村地区。三者被合称为“UJI-turn”。日本中央政府和地方政府积极鼓励UJI-turn，出台了一系列奖励性政策，如通过设立定居奖金、提供低息融资服务、协调耕地流转、介绍租房、建造新住宅等措施吸引城市人口返乡归农（江崎雄治等，1999）。

^①数据来源：『リース法人の農業参入の動向』，https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/attach/pdf/kigyoyu_sannyu-2.pdf。

进入 21 世纪后,日本进一步加强推进城市人口返乡归农和返乡务农,并通过改善乡村基础设施等吸引城市人口回流农村创业和居住,不再要求他们必须从事农业生产,允许他们经营农旅项目,如开设民宿、农家乐、商场、艺术工作室等。2015 年,日本政府认识到日本国民对农村的认知和态度发生了显著变化,发布《2014 年度版食物农业农村白皮书》,提出“回归田园”的理念,并于同年发布《国土形成规划(全国规划)》,将“回归田园”理念纳入政府文件。因此,日本学者将这一年称为“回归田园元年”(小田切德美,2017)。回归田园人员的增加可以促进城市与乡村劳动力要素的双向流动,从而改变以往的城乡关系,有助于缓解和解决农村劳动力减少、农业生产后继无人的难题,具有重大意义。日本总务省过疏对策室发布的《“回归田园”调查研究报告》显示,2000 年从城市地区流向法定过疏地区^①的人口数量约为 40 万人,2010 年约为 28 万人,2015 年约为 25 万人。虽然受到日本全国人口结构变化的影响,上述迁居人口数量呈下降趋势,但是从城市向农村迁居的人口总数占全国迁移人口总数的比重始终保持在 4% 左右。这说明部分过疏农村地区确实出现了由城市迁居乡村的人流,劳动力要素在城乡之间存在一定的流动性。近年来,这种回归田园理念逐渐被更多的城市居民接受,移居乡村的人口将来还会有所增加(南裕子,2022)。

(五) 优化调整:实现城乡公共资源配置均衡化

20 世纪 60 年代至 80 年代,日本中央对地方转移支付资金在财政预算支出中的占比始终保持在 18% 左右,在 60 年代和 70 年代的多数年份超过了 20%。1985 年,日本的农业预算资金增加到 3.3 万亿日元,是 1960 年的 16.0 倍,其中,用于支持农业基础设施建设的财政资金增加到 8401 亿日元,是 1960 年的 21.5 倍(藤谷筑次,1988)。另外,日本自 20 世纪 60 年代起不断完善政策性金融体系,不断加大对农民的贷款贴息力度,建立农民养老金制度且不断提升政府的保费补助额度,显著改善了农民生活。

2008 年,日本除转移支付之外设立了“故乡纳税”制度,打破了按照消费地缴纳消费税的基本原则,允许纳税人根据自己意愿选择纳税地点,解决了大城市税收富余和乡村财政收入相对匮乏的矛盾。该制度规定,纳税人可以指定将购买某商品的消费税捐赠给特定的市町村,捐赠额中超过 2000 日元的部分原则上可以抵扣个人所得税和居民税,接受捐款的市町村可将当地的土特产或当地生产的特色产品作为回赠寄送给捐赠者,也可以向捐赠者提供当地的旅游服务(高桥勇介等,2019)。一方面,该制度鼓励城市自然人支持惠农富农政策,其本质是将城市财源转移到农村,亦即国家财政向农村地区增加了转移支付的渠道,是促进农村增收和城乡融合发展的制度创新;另一方面,该制度允许地方政府购买当地土特产作为对纳税人的回礼,解决了本地特色农产品销售难的问题,有利于促进乡村产业发展。另外,“故乡纳税”制度基于纳税人的自我意愿,政策实施具有灵活性。纳税人不但可以将自己所纳税款捐给自己的故乡或自己喜欢的地区,还可以指定所捐款项的用途,例如用于保护自然环

^①法定过疏地区指日本中央政府划定的,由人口显著减少导致当地社会功能低下、生活水平下降和生产功能处于低位的地区。依据《过疏地区振兴特别措施法》的规定,过疏地区按当地人口减少比例、基准财政需要、当地财政收入等要件可获得中央财政补贴。

境、增加老年人福祉、开展儿童及青少年活动、传播传统文化、支持非政府组织和各种团体活动、资助文化教育事业、修建公共设施、开展祭典活动、提升医疗保健水平、建设观光设施等（郭佩和刘莉，2022），非常人性化。此外，日本政府于2016年出台了企业版的“故乡纳税”制度，其正式名称为“地方创生援助税制”，该制度允许企业向乡村或国家指定的“支援过疏地区捐款基金”捐款。捐款可抵扣法人事业税、法人居民税和企业所得税。

日本的“故乡纳税”制度在促进城乡融合发展方面的效果十分明显。由于政策实施的灵活性和多赢性，该项制度自2008年施行以来逐渐被认可，特别是2015年后捐赠总额迅速增加，到2021年增加到8302.4亿日元，较上一年增长了20%；捐赠件数高达4447.3万件，创下历史最高纪录，产生了良好的社会效应^①。

（六）改善服务：实现城乡基本公共服务均等化

日本自20世纪60年代以来逐步建立了以家庭收入为基础的城乡一体的养老、医疗、社会救助等社会保障制度（曹斌和于蓉蓉，2022）。

一是建立养老制度。1959年，日本颁布《国民年金法》，建立了城乡一体的基础养老金制度。之后，日本不断提升养老金的保障额度，20世纪60年代后期日本的养老金支付标准达到了当时的国际领先水平。同时，日本针对农民的特殊性设立了农民年金保险制度，鼓励每年从事农业生产60天以上的农民自愿购买农民年金保险，作为对基础养老金的补充。日本政府向参保的农民提供20%~50%的保费补贴，并且承担农民年金基金的全部运营成本。

二是建立基础医疗保险制度。二战之后，日本修订了基础医疗保险制度，并于1961年实现了全民参保的目标。另外，日本为帮助农民规避生产和生活中可能会产生的不确定性风险，鼓励农协和渔协建立合作医疗保险制度，作为对基础医疗保险制度的补充。日本的合作医疗保险制度不以营利为目的，而是通过节约管理成本努力降低成员保费，在发生赔付时尽可能提高成员福利。

三是建立社会救助制度。20世纪50年代以来，日本不断加强社会救助制度建设，逐渐将社会救助制度从城市推向农村等欠发达地区，突破了城乡二元经济体制的限制，增强了城市化与农民社会救助之间的内在联系，将传统的土地保障制度转化为现代社会保障制度。日本的社会救助制度不受地区、职业等受助人员条件限制，是以户为单位对贫困户提供最低生活水平保障的社会保障制度。申请社会救助的贫困户必须满足没有存款、汽车、可变卖不动产等资产，因身体原因无法参加劳动，没有基础年金等可使用的其他财政援助以及没有抚养人这4个条件。贫困户的最低生活保障费由中央财政和地方财政分别承担75%和25%。2020年，日本中央财政的社会救助预算总额为3.6万亿日元，受助人员205万人，涉及164万个家庭，占日本家庭总数的1.63%（曹斌和于蓉蓉，2022）。

（七）保障收入：实现城乡居民生活质量等值化

日本在进入中高收入发展阶段后多渠道推进产业融合发展，增加农民的工资性收入。20世纪60年代以来，为促进城乡交流，日本地方政府开展多种项目和活动，例如向故乡会员适时提供故乡的四

^①数据来源：『ふるさと納税に関する現況調査結果』，https://www.soumu.go.jp/main_content/000827748.pdf。

季风味食品、组织城市孩子去山村留学、为过疏山村招募村民、招募森林主人、招募苹果树主人、出租山村空房等具有地方特色的社会活动。这些活动在促进城乡交流的同时，也收到了使农民增收的效果。进入 21 世纪后，日本进一步加强推进城乡融合发展。2005 年 7 月，日本内阁府发布《关于进一步推进城市与农村山村渔村共生对流的报告》，该报告提出通过促进城市与农村之间的人员、资产和信息流动，形成新型生活模式，鼓励城市居民吃在农村、住在农家、体验农村生活，并提出以农产品产地直销为契机搭建城乡交流平台，以促进城乡共生，保障农民收入^①。《食物农业农村基本规划（2005 年）》又将推进城乡共生对流项目纳入该计划，对重点项目给予财政资助^②。20 世纪 70 年代以来，日本在提高农民收入方面采取的主要措施如下：

一是引进城市企业。20 世纪 70 年代初，日本开始注重引进城市工商资本来支持发展乡村产业。根据日本农林水产省的统计，截至 2021 年，日本入住乡村的各类企业数量达到 6782 家，为 45.9 万人创造了就业岗位^③。2010 年，日本政府出台《农林渔业经营主体使用本地资源开拓新业务及促进使用本地农产品生产的相关法律》，强化了对三产融合发展的政策扶持力度。据日本农林水产省统计，日本三产融合项目的年销售额从 2010 年的 16544 亿日元增加至 2019 年的 20773 亿日元，9 年间增长了 25%^④。

二是发展民宿项目。日本重视提升民宿项目的社会影响力，使其成为城乡融合发展的新增长点。1995 年，日本实施“农林渔业体验民宿登记制度”，加强对乡村住宿业的管理；2000 年以后，日本放松了对农家民宿业的规制，降低了其进入门槛（大学宽和和纳口琉璃子，2019）；2016 年，日本发布《观光立国推进基本规划》，将发展民宿作为重要的推进项目之一。2017 年，日本农林水产省设立“促进民宿发展”项目，主要包括：①促进民宿项目发展。这一项内容主要包括改善文旅环境、培育相关专业人才、完善农旅接待的基础设施、修建展现日本美食特色的餐饮设施和展销当地特色农产品的设施。②补贴基础设施建设。补贴范围包括改造与修缮古旧房屋和闲置校舍、新建或改建乡村体验设施、修建农产品销售设施和其他有利于推动民宿活动发展的公共设施等。③构建跨区域联动机制。为了更有效地推动全国民宿活动的有序开展，日本政府鼓励使用数字技术开拓市场，构建国内外促销网络。日本的民宿项目普遍规模不大，但确实拉动了乡村交通、旅游、餐饮等行业的发展，促进了特色农产品销售，甚至带动了金融保险和信息通信等产业业绩增长，涉及几乎所有乡村产业，成为城乡融合发展的重要平台。截至 2022 年 3 月，日本全国指定了 599 个地区为民宿发展示范区^⑤。

^①资料来源：『都市と農山漁村の共生・対流 の一層の推進について』，https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/kyose_tairyu/k_kyotai/pdf/pt_h170721.pdf。

^②资料来源：『食料・農業・農村基本計画』，https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/20050325_honbun.pdf。

^③数据来源：『農村産業法の都道府県別実施状況』，<https://www.maff.go.jp/j/nousin/sinkou/attach/pdf/170301-1.pdf>。

^④数据来源：『令和 2 年度 6 次産業化総合調査結果』，https://www.maff.go.jp/j/tokei/kekka_gaiyou/rokujika/r2/index.html。

^⑤数据来源：『農泊をめぐる状況について』，https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/nouhakusuishin/attach/pdf/nouhaku_top-33.pdf。

三是促进产销对接。日本重视发展产销一体化经营，将流通环节的利润留给农民。日本支持农协在主要消费城市搭建农产品直销平台，承担特色农产品的销售、展示和收集消费市场信息的功能。这种贴近城市居民的销售方式，增进了城乡居民之间的相互了解。另外，日本鼓励农民在公路服务区、长途车站和主要交通枢纽建立“乡村驿站”，为本地居民和过往旅客提供本地特色农产品。根据日本国土交通省的调查，截至2022年8月，全国共设置了1198处乡村驿站^①。伴随着政策支持力度的加大，日本的城市消费者组织与农村生产者组织不断加深合作，促进“食”与“农”的结合，开展以品质保证、产地交流、自产自销、共生支援、环境保护和食物自给等为主题的“食育”活动。

四、日本促进城乡融合发展的经验与对中国的启示

二战之后，日本在推动乡村振兴和城乡融合发展方面取得了显著成就，基本解决了农村贫困问题，成为世界上城乡差距和贫富差距最小的国家之一，但是，日本仍然没有能够阻止乡村凋敝，乡村人口净流出问题也没能得到遏制，农业人口老龄化以及农业生产后继无人问题依然严峻。尽管如此，通过前文分析可以看到，日本采取的乡村振兴政策和城乡融合发展政策确实对延缓农村凋敝发挥了重要作用，并且积累了丰富的经验，值得中国参考和借鉴。

（一）加强城乡融合发展立法和顶层设计

从日本经验来看，城乡差距是经济发展过程中必然产生的经济现象，而促进城乡融合发展是一个漫长的过程。日本施行《农业基本法》长达38年，施行《食物、农业、农村基本法》已有23年了，一直在不遗余力地推动乡村振兴，竭力缩小城乡差距。日本的城乡融合发展得益于采取基本法与普通法相结合的方式，使推动乡村振兴和促进城乡融合发展始终处于法律保障之下，做到了有法可依，保障了相关政策的稳定性。

2019年，中共中央国务院发布《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“到本世纪中叶，城乡融合发展体制机制成熟定型。城乡全面融合，乡村全面振兴，全体人民共同富裕基本实现”^②。中国要促进城乡融合发展，应注重以下方面：立足国情，保障政策稳定；加强顶层设计，将缩小城乡发展差距和居民生活水平差距作为目标；不断完善产权制度，优化生产要素市场化配置，破除体制机制弊端；促进城乡之间要素的自由流动、平等交换和公共资源合理配置，形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系；通过立法将推进农业农村现代化、实现城乡融合发展等政策目标和理念进行固化、细化和实化，为促进城乡融合高质量发展提供法律法规保障。

^①数据来源：日本国土交通省『道の駅一覧』，<https://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/list.html>。

^②参见《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，http://www.zcggs.moa.gov.cn/zczc/201906/t20190606_6316345.htm。

（二）完善以农村居民为主体的基层治理机制

从日本经验来看，农村居民是推动乡村振兴和促进城乡融合发展的直接利益关系人，相关政策是否切实可行关系到农村居民的切身利益。日本在政策制定、实施、监督各个环节始终坚持以人为本，推动社区自治，让农村居民成为政策的自觉参与者和真正的受益人，既尊重了居民的首创精神，也激发了居民的主人翁精神，从而提升了政策实施效率。中国农村存在村委会、农村集体经济组织、农民专业合作社等多种形式的基层群众性组织，但是在民主管理等方面仍存在一些不足。今后，在促进城乡融合发展的进程中，应坚持以农村居民自治为基础，着力健全基层组织体系和治理体制机制，不断提升农村居民的主体地位，充分发挥农村居民在乡村治理中的主体功能，坚持以法制为保障、以德治为引导，促进乡村振兴战略高质量实施和城乡融合发展高水平推进。

（三）因地制宜推动农民增收机制创新

从日本经验来看，增加农民收入、缩小城乡差距是促进城乡融合发展的重要目标。日本通过推动农业生产规模化、经营集约化，增加农民的经营性收入；通过促进三产融合、发展农文旅项目推动乡村产业发展，增加农民的工资性收入；通过采取“故乡纳税”等多渠道加大转移支付力度，提升城市居民向乡村的输血能力，增强地方政府为农服务的经济实力。日本围绕解决城乡发展不平衡问题，因地制宜地实施了具有针对性的农业政策。例如：在北海道等地广人稀、具备发展规模化经营条件的地区，主要实施机械化、规模化经营的农业现代化政策；在人口密度低、交通不便且农地难以集约经营的山区和半山区，主推乡村振兴政策，并根据乡村社会内在矛盾的变化适时调整政策。

中国已接近高收入发展阶段，农民收入水平还远低于全国平均水平，缩小城乡差距是乡村振兴的重要目标，也是城乡融合发展的重中之重。因此，中国各级政府部门应从自身实际情况出发，以缩小城乡差距为目标，明确财政、金融和税收等政策工具的适用区域和适用人群，有针对性地制定差别化的能够稳定农民增收渠道、改善乡村生活环境、提升乡村福祉水平等的乡村振兴政策。

（四）完善城乡要素融合发展机制

从日本经验来看，即便没有户籍制度限制人口自由流动，受就业、营商等环境制约和工资水平、发展潜力等因素约束，人员流动也并不容易。日本乡村同样存在对人才吸引力不足等问题，单纯依靠财政、经济手段很难满足城乡融合发展对人才的需求。为了促进城乡人员流动，日本政府自2009年以来推行“村落支援队”和“区域振兴协力队”制度，截至2020年，约半数的队员选择了在受援市町村定居，或通过开办民宿、成立农业公司、经营古民居咖啡馆等实现就业，成为回归田园的生力军，同时也带动了回归田园和UIJ-Tum人员的增加^①。

在中国，由于城乡二元壁垒没有根本消除，进城农民工处于半城镇化状态，没有彻底转变为市民，部分权益还得不到保障，城市人才下乡也受到权益保障程度不高、配套支持政策不充分等因素的制约（刘合光，2022）。鉴于此，中国在推动人才等要素的城乡融合方面应发挥制度优势，在加大激励的

^①资料来源：『令和2年度における地域おこし協力隊の活動状況等について』，https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/s-news/01gyosei08_02000213.html。

同时，继续推行和完善城市干部去农村“挂职”和“第一书记”制度，并使其常态化、制度化；鼓励城市医生、教师、工程师等各类人才定期去农村服务，使其能够回报乡村，以推动实现城乡居民共同富裕。

参考文献

- 1.曹斌, 2017:《小农生产的出路:日本推动现代农业发展的经验与启示》,《农村经济》第12期,第121-128页。
- 2.曹斌, 2020:《日本农村集体产权制度的演进、特征与构成》,《中国农村经济》第10期,第131-144页。
- 3.曹斌、于蓉蓉, 2022:《日本加强农村社会保障制度体系建设的实践研究》,《现代日本经济》第4期,第82-94页。
- 4.郭佩、刘莉, 2022:《日本乡村振兴的别样手段:故乡税制度的实施路径、效果及争议》,《世界农业》第8期,第41-50页。
- 5.晖俊众三, 2011:《日本农业150年(1850—2000年)》,胡浩等译,北京:中国农业大学出版社,第106-107页。
- 6.贾磊、赵心童、张莉侠、覃梦妮, 2021:《日本乡村振兴的法律体系研究及对我国的启示》,《上海农业学报》第4期,第133-139页。
- 7.刘合光, 2022:《城乡融合发展的进展、障碍与突破口》,《人民论坛》第1期,第46-49页。
- 8.南裕子, 2022:《日本的“田园回归”现象与农村社区振兴》,载张季风(编)《日本经济蓝皮书:日本经济与中日经贸关系研究报告(2022)》,北京:社会科学文献出版社,第191-208页。
- 9.孙伟花, 2013:《县域内小学教师城乡交流激励机制问题研究》,鲁东大学博士学位论文。
- 10.覃梦妮、贾磊、大友和佳子, 2020:《日本“地域活性化”战略促进乡村振兴的实践——以农家餐馆为例》,《现代日本经济》第3期,第28-40页。
- 11.汪军民, 2006:《论罗马法与日耳曼法中土地制度的差异与统一》,《理论月刊》第12期,第135-138页。
- 12.魏后凯, 2020:《深刻把握城乡融合发展的本质内涵》,《中国农村经济》第6期,第5-8页。
- 13.张季风, 2013:《日本国土综合开发论(第二版)》,北京:中国社会科学出版社,第96-99页。
- 14.井上誠一郎, 2020:「日本の所得格差の動向と政策対応のあり方について」,『RIETI Policy Discussion Paper Series』20-P-016, <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/summary/20060012.html>。
- 15.井野隆一, 1996:『戦後日本農業史』,東京:新日本出版社,第73頁。
- 16.内山昭, 2019:「地域経済不均衡等発展論と不均衡是正の課題」,『立命館経済学』第3期,第19-42頁。
- 17.江崎雄治、荒井良雄、川口太郎, 1999:「人口還流現象の実態とその要因——長野県出身男性を例に——」,『地理学評論』第72巻第10号,第645-667頁。
- 18.大西敏夫, 2019:「都市・農村交流の現段階」,『大阪商業大学論集』第15巻第1号,第180-185頁。
- 19.小田切徳美, 2016:「田園回帰の実相」,『KEIO SFC JOURNAL』第16巻第2号,第10-22頁。
- 20.島恭彦, 1951:『現代地方財政論』,東京:岩波書店,第59-70頁。
- 21.大學寛和、納口るり子, 2019:「農泊の系譜と現状に関する一考察」,『農村計画学会誌』第38巻論文特集号,第298-306頁。
- 22.高橋勇介、要藤正任、小嶋大造, 2019:『ふるさと納税制度の利用者の属性と要因分析——一般的な「寄附」と

の比較からの検証—』、『経済政策ジャーナル』第16巻第1号，第14-27頁。

23.千葉昭彦，2007：「地域的不均衡論の再検討と地域問題へのアプローチ」、『経済地理学会：経済地理学年報』第53巻第4号，第347-368頁。

24.中村剛治郎，1975：「地域経済の不均衡発展と地域問題・地域開発-1-地域的不均衡理論の再検討と再確立の視点（研究ノート）」、『経営研究』第136号，第71-89頁。

25.福田稔，1984：「地域開発と農業・農村歴史と展望」、『農林業問題研究』第20巻第2号，第49-56頁。

26.藤谷築次，1988：『現代農業政策論3 農業政策の課題と方向』，東京：家の光協会，第230頁。

27.宮本憲一，1982：『現代の都市と農村』，東京：NHK出版協会，第45-96頁。

28.八田達夫，2006：『都心回帰の経済学—集積の利益の実証分析』，東京：日本経済新聞社，第43-45頁。

（作者単位：中国社会科学院日本研究所）

（責任編輯：張麗娟）

Urban-rural Integrated Development from the Perspective of Rural Revitalization: Practice and Enlightenment from Japan

ZHANG Jifeng

Abstract: On the basis of analyzing the urban-rural integrated development process in the context of rural revitalization in Japan, this article summarizes the Japanese experience and puts forward the enlightenment to China. The study finds that Japan has realized the importance of eliminating the urban-rural gap and promoting the development of urban-rural integration in the late 1950s, and has been committed to narrowing the urban-rural gap for half a century since the early 1960s. It has become one of the countries with the highest urban-rural integrated development level in the world. Japan's experience in promoting urban-rural integrated development mainly includes: strengthening top-level design and clarifying policy objectives of urban-rural integrated development; putting people first and improving grassroots organizations and governance mechanisms; safeguarding rights and interests to realize the equality of rights of urban and rural residents; opening up urban and rural areas to realize the free flow of urban and rural elements; adjusting to achieve a balanced allocation of urban and rural public resources; improving services and realizing equal access to basic public services in urban and rural areas; as well as securing income and realizing equalized quality of life for both urban and rural residents. Drawing on the experience of Japan and combining China's institutional advantages, the study puts forward the following suggestions for China to promote urban-rural integrated development, namely, strengthening legislation and top-level design for urban-rural integrated development, improving the grassroots governance mechanism with local residents as the main stakeholders, promoting innovation in the mechanism of industrial and agricultural mutual promotion of urban-rural complementation, and improving the mechanism of urban-rural integrated development.

Key Words: Rural Revitalization; Urban-rural Integration; Japan

2022 年 1~12 期总目录

•理论 & 政策阐释•

建设农业强国的中国道路：基本逻辑、进程研判与战略支撑
.....魏后凯 崔 凯(1-2)

以提高乡村振兴的包容性促进农民农村共同富裕
.....叶兴庆(2-2)

新时代国家粮食安全的目标任务及根本要求
——学习习近平总书记关于国家粮食安全论述及十九届六中全会相关精神的体会
.....李国祥(3-2)

加快构建新发展格局、着力推动农业农村高质量发展
——权威专家深度解读党的二十大精神
.....魏后凯
叶兴庆 杜志雄 樊胜根 罗必良 刘守英 黄承伟(12-2)

•共同富裕•

土地发展权交易对城乡收入差距的影响及作用机制
——以重庆地票实践为例
.....张占录 李鹏辉(3-36)

农村三产融合、城乡居民消费与收入差距
——效率与公平能否兼得？
.....葛继红 王 猛 汤颖梅(3-50)

城镇化的共同富裕效应

.....万广华 江葳蕤 赵梦雪(4-2)

土地流转对农村居民收入分配的影响
——基于 2020 年 10 省份农户调查数据的实证分析
.....杜 鑫 张贵友(5-107)

共同富裕视角下乡村生态产品价值实现：基本逻辑与路径选择
.....王 宾(6-129)

中国代际收入流动：城乡差异及其时间趋势
.....胡 霞 李文杰(6-88)

从摆脱绝对贫困走向农民农村共同富裕
.....林万龙 纪晓凯(8-2)

网络“互嵌”与农村家庭创业选择
——兼论共同富裕实现
.....王浩林 王子鸣(9-63)

农民工返乡创业何以促进农民农村共同富裕
.....王 轶 刘 蕾(9-44)

无条件现金转移支付与家庭发展韧性
——来自中国低保政策的经验证据
.....李 晗 陆 迁(10-82)

●粮食安全●

- 在统筹发展和安全中完善重要商品储备制度
- 以农产品为视角的分析
-王晓东 (5-2)
- 全球粮食安全及其治理: 发展进程、现实挑战和转型策略
-李先德 孙致陆 赵玉菡 (6-2)
- 新时期中国粮食安全的理论辨析
-仇焕广 雷馨圆 冷淦潇 刘明月 (7-2)
- 21 世纪中国的食物安全与食物主权
-周 立 罗建章 方 平 (10-2)

●乡村振兴●

- 乡村振兴视角下的农村劳动力回流弹性估计
- 基于空间断点回归的研究
-李芳华 姬晨阳 (2-36)
- 赋权实践如何促进乡村新内源发展
- 基于赋权理论的多案例分析
-岳晓文旭 王晓飞 韩旭东 周 立 (5-36)
- 乡村振兴绩效的地权解释
- 基于土地发展权配置视角
-姚树荣 赵茜宇 曹文强 (6-23)
- 乡村振兴视阈下的城乡融合发展: 日本的实践与启示
-张季风 (12-124)

●农业发展与现代农业●

- 论农业政策的演进逻辑
- 兼论中国农业转型的关键问题与潜在风险
-全世文 (2-15)
- 改革开放以来中国农业全要素生产率再探讨
- 基于生产要素质量与基础设施的视角
-罗斯炫 何 可 张俊飏 (2-115)
- 规模化选择对畜牧业高质量发展的影响及其路径优化
- 基于生猪养殖规模化视角
-王明利 李鹏程 马晓萍 (3-12)
- 劳动力成本上升对农户营林投入结构的影响
- 基于林业社会化服务供给约束的视角
-张 寒 周正康 杨红强 刘 璨 (4-106)
- 革命老区振兴规划对农业增长的影响及其作用机理
-张启正 袁菱苒 胡沛楠 龚斌磊 (7-38)
- 中国农业“双规模”经营方式创新、绩效及其外溢效应分析
-郑旭媛 林庆林 周凌晨诺 (7-103)
- 中国实现种业科技自立自强面临的主要“卡点”与政策思路
-程 郁 叶兴庆 宁 夏 殷浩栋 伍振军 陈凯华 (8-35)
- 农业公司化是农业现代化必由之路
-李 静 陈亚坤 (8-52)

农业转型的社区实践与驱动逻辑

——基于湘中鹤山村的经验研究

.....梁 伟(11-2)

中国农业全要素生产率演进与要素错配

——基于 2003—2020 年农村固定观察点数据的分析

.....吴亚玲 杨汝岱 吴 比 鲁国梁(12-35)

•贸易与消费•

自由贸易区战略实施对中国出口农产品质量的影响：协定
条款异质性视角

.....曾华盛 徐金海 (5-127)

农产品标准协调助推了贸易增长吗？

——基于中国果蔬类农产品出口贸易的实证分析

.....冯美丽 董银果(10-124)

数字金融发展促进农村消费内需动力全面释放了吗？

.....王小华 马小珂 何 茜(11-21)

市场可达性与农村家庭消费

——来自“快递下乡”工程的证据

.....王 奇 谢 凯 秦 芳 牛 耕(12-106)

•农村组织与制度•

理事长利他精神与农民专业合作社发展

——基于重庆市开州区田野调查案例的分析

.....刘 嶺 欧璟华 洪 涛 姚树洁(1-76)

农村集体产权制度改革是否壮大了农村集体经济

——基于中国乡村振兴调查数据的实证检验

.....芦千文 杨义武 (3-84)

从资本雇佣劳动到劳动雇佣资本

——农民专业合作社的剩余权分配

.....马太超 邓宏图(5-20)

生态畜牧业合作社能否成为促进牧民 从“自然人”到“职
业人”转型的有效组织？

——青海拉格日生态畜牧业合作社案例解析

.....苑 鹏 罗千峰(6-45)

新型农村集体经济组织的自主治理和社会连带机制

——浙江何斯路村草根休闲合作社案例分析

.....王 辉 金子健(7-18)

合作社能成为中国乡村治理的有效载体吗？

——兼论合作社的意外功能

.....崔宝玉 马康伟(10-41)

示范抑或挤出？

——农民合作社示范社的空间溢出效应

.....陈 锐 张社梅(11-122)

集体回归何以可能？村社合一型合作社发展集体经济的
逻辑

.....赵 黎(12-90)

•农村土地制度•

空间再组织：城乡接合部闲置农房产权整合与社会有效治理

——上海农房再利用案例研究

.....魏程琳 钟晓华(4-23)

产权让渡、价值实现与宅基地退出收益分享

——基于金寨、余江的实地调查

.....吴郁玲 于亿亿 洪建国(4-42)

抑减还是诱致：宅基地确权对农村违法占地建房的影响

.....郭君平 仲鹭勃 曲 颂 朱铁辉(5-72)

农业“三项补贴”改革促进了农户土地流转吗？

.....杨 青 彭 超 许 庆(5-89)

有限市场化的农村宅基地改革：一个“人—地—房—业”
分析框架

...吕 晓 牛善栋 谷国政 黄贤金 陈志刚(9-24)

中国城乡转型中的农村土地集体产权与流转配置效率

.....郜亮亮 纪月清(10-24)

新一轮农地确权与中国农业增长

——基于面板工具变量法的实证研究

.....王国运 陈 波(12-54)

宅基地制度改革的关键问题：实践解析与理论探析

.....曲 颂 仲鹭勃 郭君平(12-73)

•农业农村绿色发展•

环境规制政策情境下农业市场化对畜禽养殖废弃物资源
化处理行为的影响分析

.....王建华 斜露露 王 缘(1-93)

中国农村能源消费碳排放区域非均衡性及驱动因素动态
识别

.....张恒硕 李绍萍 彭 民(1-112)

中国农业碳排放再测算：基本现状、动态演进及空间溢出
效应

.....田 云 尹志昊(3-104)

第二轮草原生态保护补助奖励政策的减畜效应及其对新一
轮政策的启示

——基于内蒙古牧区微观时序追踪数据的分析

.....张如心 谭淑豪(5-55)

信贷可得性、水权确权与农业节水技术投资

——基于水权确权试点准自然实验的证据

.....马九杰 崔 怡 董 翀(8-70)

政府履责状况如何影响养殖废弃物资源化利用及其改进

——来自生猪养殖主体的微观证据

.....陈秋红 李凡略(9-100)

友好型标签能促进农药减量吗？

——来自随机干预实验的证据

.....陈菊慧 白军飞 马英辉 周 蒙(9-124)

土地转入规模、土地经营规模与全生命周期作物种植碳排放

——基于中国农村发展调查的证据

·····徐湘博 李 畅 郭建兵 张林秀 (11-40)

农药减量：挖掘包装容量的秘密

·····张 露 罗必良 (11-59)

国家公园体制试点设立对野生动物肇事及农户适应性行为的影响

·····朱 臻 柴金露 宁 可 (11-82)

●农业农村数字化●

信息通信技术使用可以促进易地扶贫搬迁户的社会融入吗？

·····张 晨 马 彪 仇焕广 (2-56)

互联网使用与偏远地区农户家庭生产要素配置

——基于西南山区农户面板数据

·····吴佳璇 闵 师 王晓兵 程国强 (8-93)

互联网使用、阶层认同与农村居民幸福感

·····罗明忠 刘子玉 (8-114)

数字技术赋能乡村治理的制度分析与理论启示

·····王亚华 李星光 (8-132)

数字经济参与增进了农民社会阶层认同吗？

——基于宁、渝、川三省份调查数据的实证

·····彭艳玲 周红利 苏岚岚 (10-59)

●农村劳动力与城镇化●

农业部门就业缓冲作用的再认识

——来自新冠肺炎疫情前后农村劳动力就业的证据

·····白云丽 曹月明 刘承芳 张林秀 (6-65)

产业区域转移背景下就业机会与收支剩余对农民工回流的影响

·····张 欢 吴方卫 (6-107)

城乡医保统筹缓解农民工过度劳动了吗？

·····李勇辉 刘南南 陈华帅 沈波澜 (7-124)

基本公共服务均等化能缓解农民工相对贫困吗？

·····王大哲 朱红根 钱 龙 (8-16)

放开生育政策促进了农村劳动力外出务工吗？

·····王安邦 何 可 张俊飏 (9-82)

中国城镇化改革红利：一个量化空间分析

·····苏红键 (11-102)

●农村财政、金融与保险●

数字金融发展与城乡家庭金融可得性差异

·····王修华 赵亚雄 (1-44)

数字普惠金融对农业机械化的影响

——来自中国 1869 个县域的证据

·····孙学涛 于 婷 于法稳 (2-76)

县乡财政支出集权能增加地方民生性支出吗?

——基于安徽省“乡财县管”准自然实验的证据

.....姚 鹏 李金泽 孙久文(2-94)

大灾小赔,小灾大赔:保费补贴“包干制”模式下的农业

生产风险与赔付水平悖论

——以政策性玉米保险为例

.....易福金 陆 宇 王 克(3-128)

数字金融发展对农村金融机构经营风险的影响

——基于金融监管强度调节效应的分析

.....张 岳 周应恒(4-64)

农信社商业化改革对县域内城乡收入差距的动态影响

——基于农信社改制为农商行的准自然实验分析

.....吴本健 罗 玲 王 蕾(4-83)

数字普惠金融如何影响农村产业融合发展

.....张 林 温 涛(7-59)

数字普惠金融与农业全要素生产率

——基于要素流动与技术扩散的视角

.....唐建军 龚教伟 宋清华(7-81)

新世纪以来农村金融改革的政策轨迹、理论逻辑与实践效果

——基于 2004—2022 年中央“一号文件”的文本分析

.....彭 澎 周月书(9-2)

农户信用评级对农村商业银行绩效的影响

——基于典型试验区的追踪调查

.....张 宁 张 兵 吴依含(10-102)

•县域经济发展•

政府支持农民工返乡创业的县域经济增长效应

——基于返乡创业试点政策的考察

.....黄祖辉 宋文豪 叶春辉 胡伟斌(1-24)

农业领域政府和社会资本合作是否推动了县域农业经济发展?

——基于多期倍差法的经验证据

.....鲍曙光(1-61)

网络营销提升了乡村旅游经营效益吗?

——来自第三次全国农业普查北京市调查的证据

.....张京京 刘同山 钟 真(3-67)

入驻农业产业园能提高企业经营绩效吗?

——基于全国 59384 家农业产业化龙头企业的微观证据

.....张延龙 王明哲 廖永松(4-126)

•会议综述•

全球百年大变局下的农业发展新格局:压力挑战与应对方案

——中国国外农业经济研究会 2021 年会员代表大会

暨学术研讨会综述

.....李天祥 万 悦 易福金(1-135)

乡村振兴与农业农村现代化:理论、政策与实践

——两刊第五届“三农”论坛会议综述

.....王文隆 夏显力 张 寒(2-137)