

基于政府与市场角色厘定的农村土地承包经营权 自愿有偿退出机制研究*

王常伟^{1,2} 顾海英³

摘要：在维护进城落户农民土地承包经营权的既定政策下，开展农村土地承包经营权自愿有偿退出，既是优化人地配置的要求，也是为具备离农条件农民提供土地权利价值实现通道的要求。当前中国农村土地承包经营权的退出机制还不完善，导致引导有条件农民自愿有偿退出土地承包经营权的改革相对滞缓。本文研究在分析农村土地承包经营权自愿有偿退出内涵的基础上，基于政府与市场角色厘定分析了土地承包经营权自愿有偿退出机理，审视了试点地区的实践困境，进而提出完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的政策建议。研究认为，在农村土地承包经营权自愿有偿退出过程中，应发挥市场的决定性作用，同时政府应通过承担土地承包经营权退出的保障性补偿责任，消除市场失灵，并防范改革风险，进而通过政府与市场角色的厘定，完善农村土地承包经营权自愿有偿退出的补偿机制、推进机制和退出土地的利用机制，构建符合理论和现实要求并具有可持续性的农村土地承包经营权退出通道。

关键词：土地承包经营权 市场失灵 农地配置 补偿机制

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、引言

随着中国农村人口的流动以及就业结构的变化，农业人地配置矛盾越来越突出。一方面，中国农业 GDP 占比不断下降，但拥有承包地农户的数量却居高不下，导致户均土地经营规模有限，农业劳动生产率长期处于较低水平。自第一次农业普查以来，中国第一产业增加值占国民经济的比重从 1996 年的 19.3% 下降到 2022 年的 7.3%，然而，中国农户数量却一直维持在 2.2 亿户左右，变化并不大^①。

*本文研究得到国家社会科学基金重大项目“推进中国特色农业农村现代化的理念、动力与路径研究”（编号：22ZDA058）和中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“农村土地承包经营权转让和退出有关问题研究”（编号：202124）的支持。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，但文责自负。

^①1996 年中国农户数量为 2.1 亿户（数据来源：http://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/202302/t20230206_1902093.html），2020 年全国共有承包经营农户 2.2 亿户（数据来源：https://mp.weixin.qq.com/s/QXW2v_MugWRBo4ZX4wnZHw）。

另一方面，中国大量农民已离乡离农，对农地的依赖程度相对减弱。国家统计局数据显示，2022 年中国农民工总量达到 2.96 亿人^①。农业农村部在 2019 年 11 月国务院新闻办公室新闻发布会上公布的数据显示，该时全国举家进城务工经商的农民家庭已达 3000 多万户^②。农村土地承包经营权退出机制不完善，不仅影响资源配置效率与人口城镇化，也对农民土地权益的价值实现造成阻碍。此外，农业税取消后土地承包经营权已明确为用益物权，“三权”分置为土地经营权的流转、抵押、担保等权能的实现提供了依据与路径，土地承包经营权权能趋于强化；提倡二轮承包期内“增人不增地、减人不减地”，保持土地承包关系稳定并长久不变，以及二轮承包到期后再延长三十年政策的出台，特别是政策文件及相关法律中对维护进城落户农民土地权益的强调，使土地承包经营权趋于稳定。在此背景下，因户籍转移而收回土地承包经营权的政策不再有效。并且，农民对土地承包经营权越来越珍视，理性的农民一般不会无偿放弃土地承包经营权。政策引导的自愿有偿转让或退出已成为除征地外土地承包经营权再配置需要重点考虑的方式。尽管“三权”分置背景下的农地流转可以在一定程度上矫正人地配置矛盾，但无论从土地权利再配置的长期趋势来看，还是从解决维护进城落户农民土地权益与保持土地承包经营权集体边界之间的矛盾来看，开展农村土地承包经营权自愿有偿退出已十分必要（董欢，2017；曹丹丘和周蒙，2021）。为此，原农业部自 2014 年开始选择部分地区开展土地承包经营权自愿有偿退出试点工作。2015 年以来，中央也多次明确提出要引导有条件的农民，特别是进城落户农民有偿退出或转让土地承包经营权。党的二十大报告、2023 年中央“一号文件”均明确提出保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让^③。然而，由于土地承包经营权的特殊性，加之土地承包经营权退出对农民具有重要影响，试点过程中还存在不少理论与现实困境，影响了改革的推进，对进一步完善土地承包经营权自愿有偿退出机制提出了要求。

农村土地承包经营权自愿有偿退出既是土地再配置的重要方式，也是保障农民土地权利的具体体现。清晰的产权是土地进入市场的前提（钱忠好，2002）。改革开放后，中国农村实行了家庭联产承包责任制，集体拥有土地所有权、农民拥有土地承包经营权。尽管承包经营制度开始实施时土地承包经营权具有债权的性质（王小映，2000），但随着土地承包经营权的稳定及其财产属性的增强，其物权性质不断强化（钱忠好，2002）。农民享有对承包土地的占有、使用、收益、流转等权能，但处分权相对缺乏（陈锡文，2014）。土地承包经营权作为社区成员权利，除了具有物权属性与财产功能外，还具有身份属性与保障功能（刘守英，2000），因此，土地承包经营权调整不仅要考虑效率问题，还

^①资料来源：《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》，http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm。

^②资料来源：《新闻办就〈中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见〉有关情况举行发布会》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/28/content_5456676.htm。

^③参见《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；《中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

要考虑公平问题（张红宇，2002）。随着农村劳动力流动、农业税改革等，中国农地制度不断变革，土地承包经营权的权能不断扩充，农村土地制度安排也由“两权”分离发展为“三权”分置，为农民土地权利的价值实现提供了理论依据与具体路径（肖卫东和梁春梅，2016），也为土地承包经营权自愿有偿退出提供了新的理论依据。土地承包经营权自愿有偿退出是在中国农地制度下对土地进行再配置的一种模式。传统的土地配置包括土地租赁和土地买卖，尽管有研究提出土地承包权商品化的主张（党国英，2005），但由于中国农民对其占有的集体土地并不享有充分处分权（陈锡文，2014），完全意义上的土地买卖并不存在（姚洋，2000）。现有文献对中国农村土地配置的研究主要集中在土地经营权流转领域。农地市场化流转有利于实现资源有效配置（姚洋，2000）。促进农地市场化流转，要赋予农民更完整的土地权利（钱忠好，2002），清晰界定农地各项权能（肖卫东和梁春梅，2016），确立农民自由决策原则和辅以政府、社区服务原则，发挥政府与市场的协同作用（张红宇，2002）。在以农为本的文化环境中，依靠市场配置土地也会存在市场失灵的风险（叶兴庆和翁凝，2018），引致政府介入的必要性。

随着越来越多农民在城镇安家落户，在推进农村土地经营权流转的同时开展农村土地承包经营权自愿有偿退出，已成为部分农民的诉求及地方实践，也成为农村土地配置研究的内容之一（高强和宋洪远，2017）。有研究表明，中国部分农民已存在有偿退出土地承包经营权的意愿（王常伟和顾海英，2016）。在户籍与土地承包经营权挂钩的条件下，为促进城镇化，可面向进城农民建立最低生活保障、子女就学和廉租房制度，以弥补进城农民的失地损失（陶然和徐志刚，2005）。随着农民土地权利财产功能的强化（罗必良，2013），户籍不再与土地承包经营权挂钩，土地承包经营权自愿有偿退出也逐步被纳入政策范畴。农民有偿退出土地承包经营权的意愿受到多种因素影响（王常伟和顾海英，2016），并且，农民的退出意愿也对其农业经营存在影响。例如，刘同山（2017）的研究表明，愿意退出土地承包经营权农民的粮食亩均产量相对更低。2014年以来，农业农村部先后选择部分地区开展土地承包经营权自愿有偿退出试点，但几年的试点并未促进土地承包经营权自愿有偿退出改革在全国范围内普遍实施。这既反映了国家对土地承包经营权自愿有偿退出改革的谨慎，也反映了这一改革还存在一定的理论与现实困境。当前，对土地承包经营权自愿有偿退出的内涵还存在不同的理解，实践中有些地区允许农民选择在二轮承包期内的退出，但有学者提出，土地承包经营权自愿有偿退出不应以剩余承包期为限，应是永久退出（董欢，2017）。在土地承包经营权自愿有偿退出具体操作中也不存在不少困境，如在农民权益保障、补偿标准确定与补偿资金来源、退出土地利用等方面都需进一步完善（高强和侯云洁，2022）。许多学者基于理论分析和实践考察，提出了完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的建议。例如，有学者建议成立相对独立的各级农会，将其作为土地承包经营权自愿有偿退出的组织主体，以保障农民权益（韩立达和韩冬，2016）；有些学者建议补偿标准应由集体、退地农户和承接方协商确定（高强和宋洪远，2017）。政府与市场在土地承包经营权自愿有偿退出中的角色也成为重要的研究内容。有些学者主张坚持“退用结合、市场为主”的市场化改革方向（刘同山和吴刚，2019），有些学者则认为市场化将导致偏离改革目标（王海娟，2022），应发挥政府的作用，甚至可以通过中央政府提供补偿来推进土地承包经营权自愿有偿退出改革（余晓洋，2022）。

总体来看,农村土地承包经营权自愿有偿退出不是对中国农地制度的基础性变革,而是为了适应中国经济社会发展,为部分已进城落户或是具备离农条件的农民提供土地权益价值实现的通道,是完善农村基本经营制度并使之适应生产力发展的举措。农村土地承包经营权自愿有偿退出通过对农地权利的优化配置促进人口城镇化和农业现代化(高强和宋洪远,2017)。当前,中国农村土地承包经营权自愿有偿退出机制还不完善,特别是政府与市场在土地承包经营权自愿有偿退出中应承担怎样的角色,内在的理论依据是什么,还有待进一步厘定。随着维护进城落户农民土地权益的落实以及二轮承包到期的临近,目前已到进一步完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的窗口期。鉴于此,本文在已有研究基础上,通过对土地承包经营权自愿有偿退出内涵的审视,从政府与市场角色厘定视角分析土地承包经营权自愿有偿退出的理论机理^①,并结合对试点地区已有实践的考察,提出进一步完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的政策建议,以回应当前的理论与实践困境。

二、农村土地承包经营权自愿有偿退出的内涵和理论分析

农村土地承包经营权自愿有偿退出是在自愿、有偿原则下进行的农地再配置。将农村土地承包经营权退出纳入交换体系,实现市场化退出,要对农村土地承包经营权自愿有偿退出的内涵进行清晰的界定,确定权利让渡边界,在此基础上基于政府与市场角色的厘定,解决农村土地承包经营权自愿有偿退出中的市场失灵问题,并防范改革风险,进而达成改革目标。

(一) 对农村土地承包经营权的审视

1. 土地承包经营权的溯源。尽管农村土地承包经营制度始于改革开放初期,但要从本质上理解土地承包经营权以及土地承包经营权自愿有偿退出的内涵,还要追溯至集体经济组织形成前的土地改革。新民主主义革命胜利后,中国逐步完成了农村土地改革,农民获得了均分的土地,农村社会实现新政权下的重构,此时可被视为中国新政权下农村土地制度的始点(孙宪忠,2016)。之后,由互助组、初级社到高级社再到人民公社的农业合作化运动使土地由农民所有转变为集体所有,农民变为社员(刘守英,2000)。农民社员身份的取得伴随着农民将土地等生产资料入社,成为社员的农民因集体成员身份而共享土地权益。改革开放后,农民正是基于集体成员身份获得了承包土地的权利。农民享有土地承包经营权的根源在于农民土地的集体化,因此,土地承包经营权并非纯粹的福利性配给。这为土地承包经营权退出的有偿性提供了历史与理论依据。

2. 土地承包经营权获得的条件。由于土地承包经营权的具体实现要有对应的承包地,因此,现行法律将基于集体经济组织成员身份获得的土地权利具体分为承包土地的权利和土地承包经营权,对土地承包经营权的获取设置了明确的前置条件。2018年修正的《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《农村土地承包法》)^②第五条规定:“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组

^①本文中的土地承包经营权自愿有偿退出相关“机理”分析,更多是指对土地承包经营权自愿有偿退出“机制”构建与完善的理论分析。

^②参见: <https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE2ZjEzNWY0NjAxNmYyMTA0NTMxZjE3NzQ%3D>。

组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。”由此可以看出，集体经济组织成员拥有承包土地的权利源自其身份。《农村土地承包法》第九条规定：“承包方承包土地后，享有土地承包经营权。”第二十三条规定：“承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。”可见，集体经济组织成员只有通过行使承包土地的权利，签订承包合同承包土地之后，其土地权利才被具体化为土地承包经营权（高圣平，2019）。因此，基于法律规定，农民享有的土地承包经营权有明确的始终，从理论上讲，农民只能在行使权利期间退出其土地承包经营权，即退出只能是承包合同期内的退出。退出土地承包经营权的农民只要保留集体经济组织成员资格，理论上便可保留下一轮发包时承包土地的权利，但放弃了集体经济组织成员资格，或是永久放弃了承包土地的权利，则意味着永久失去了土地承包经营权。

3.土地承包经营权的权属性质。改革开放至今，农村土地承包经营权的内涵与权能不断演进发展。土地承包经营权兼具财产属性与保障属性（刘守英，2000），财产属性主要由承包土地面积大小以及土地质量高低决定，可根据土地生产功能带来的一系列价值进行量化。农民土地承包经营权对应的承包土地最初为集体内部的均分，随着提倡二轮承包期内“增人不增地、减人不减地”政策的落实，人地对应的均分格局被打破，每位集体经济组织成员所享有土地承包经营权对应的承包地也因此有了数量上的差异。土地承包经营权还具有保障属性。如前所述，土地承包经营权可追溯至新中国成立初期农民以土地入社，农民成为社员而共享土地权利。《农村土地承包法》（2018年修正版）第五条规定：“任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。”第十六条规定：“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户。农户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益。”承包土地的权利对应的主体是集体经济组织成员，成员在集体经济组织内部与家庭内部平等地享有承包土地的权利，成员间没有量上的差异。由集体经济组织成员承包土地的权利所衍生出的土地承包经营权也因此具有身份属性，并进一步演化出保障属性（高圣平，2019）。集体经济组织不仅具有经济功能，还在一定程度上承担着对其成员生存保障的支持责任，而土地作为集体经济组织最主要的生产资料，自然成为其承担保障功能的重要载体。在承包经营制度下，土地承包经营权部分延承了集体经济组织对成员的保障功能，因此具有保障属性。

（二）农村土地承包经营权自愿有偿退出的内涵

中国一直存在土地承包经营权调整的通道，大致可分为被动性退出和自愿性退出两类。对于被动性退出，除征地之外，在改革开放后的很长一段时间内，中国还存在农户家庭成员参军、升学以及进城工作等情形下，因户籍转移而被收回土地承包经营权的情况。农村土地承包经营权的自愿性退出又可分为自愿放弃、转让和自愿有偿退还集体经济组织等形式。

1.土地承包经营权的自愿放弃。《农村土地承包法》（2018年修正版）第十九条规定：“按照规定统一组织承包时，本集体经济组织成员依法平等地行使承包土地的权利，也可以自愿放弃承包土地的权利。”农民放弃了承包土地的权利，也就意味着放弃了土地承包经营权。由于统一组织承包时一般会有承包期限，因此从理论上讲，承包土地权利的放弃可以是永久的放弃，也可以是本轮承包期内的放弃。在农村土地二轮承包时，土地承包经营权还具有债权的性质，承包土地的农户要缴纳农业税

等税费，当时有部分农户因税费负担重或长期进城打工而放弃了承包土地的权利（韩长赋，2019）。

2.土地承包经营权的转让。农村土地承包经营权的转让通道早已存在。2003年实施的《农村土地承包法》第四十一条规定：“承包方有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源的，经发包方同意，可以将全部或者部分土地承包经营权转让给其他从事农业生产经营的农户，由该农户同发包方确立新的承包关系，原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。”^①当时“三权”分置理论还未提出，《农村土地承包法》将土地承包经营权转让的相关规定放在了土地承包经营权流转的章节，并且，按照流转的规定只能在本轮承包期内转让。从实践来看，转让土地承包经营权的情况并不多见，这既有地方操作机制不完善的原因（郭熙保和苏桂榕，2016），也有补偿机制不完善情形下农民意愿不强的原因。2018年修正的《农村土地承包法》对土地承包经营权转让主要做了三方面的修改：一是将土地承包经营权转让与流转进行了区分；二是针对进城落户农民，提出引导其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权；三是删除了“有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源”这一转让的前置条件，并增加了转让对象为“本集体经济组织的其他农户”的指向。修正后的《农村土地承包法》明确了土地承包经营权转让的性质，放松了转让的条件，强调了转让的有偿性，指定了转让的对象范围，也提出了对进城落户农民转让土地承包经营权进行引导的政策导向。此外，根据该法规定，土地承包经营权可以全部转让，也可以部分转让。

3.土地承包经营权自愿有偿退出。随着农业税的取消以及土地承包经营权财产属性的强化，理性的农民一般不再会无偿放弃或转让土地承包经营权。为了完善农村土地承包经营权配置机制，自愿有偿退出便被纳入政策范畴。2018年修正的《农村土地承包法》对土地承包经营权自愿有偿退出作出了规定。主要针对进城落户农民的第二十七条规定：“承包期内，承包农户进城落户的，引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方，也可以鼓励其流转土地经营权。”面向所有农户的第三十条规定：“承包期内，承包方可以自愿将承包地交回发包方。承包方自愿交回承包地的，可以获得合理补偿，但是应当提前半年以书面形式通知发包方。承包方在承包期内交回承包地的，在承包期内不得再要求承包土地。”“承包期内”的表述与土地承包经营权的权利期间相对应，“自愿”“有偿”的规定为将土地承包经营权退出纳入市场化配置体系提供了法律依据，而对进城落户农民自愿有偿转让或退出土地承包经营权的“引导支持”，则表明了政策的推进可以带有指向性与激励性。此外，土地承包经营权自愿有偿退出是将土地承包经营权退还发包方，而转让的承接主体是本集体经济组织农户，转让与退出存在差异，但仅从农户视角来看，土地承包经营权的转让也可以纳入土地承包经营权自愿有偿退出的范畴。由于将土地承包经营权自愿有偿退还集体经济组织相对集体内部的有偿转让，理论困惑与实践问题更突出，机制的完善也更具普遍意义，因此，本文接下来的分析主要集中于将土地承包经营权自愿有偿退还集体经济组织的情形。

根据法律规定，可以明确农村土地承包经营权自愿有偿退出的内涵。农村土地承包经营权是受承

^①参见《中华人民共和国农村土地承包法》（2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过），http://f.mnr.gov.cn/201706/t20170606_1509635.html。

包合同限定的期内权利，因此，理论上农村土地承包经营权自愿有偿退出只能限定在承包期内。若农民在自愿有偿退出土地承包经营权时，以合约方式明确永久放弃承包土地的权利，则等同于永久退出土地承包经营权。若进城落户农民在自愿有偿退出土地承包经营权后不再是集体经济组织成员，则自然失去了再次承包土地的权利，等同于永久退出土地承包经营权。农村土地承包经营权所对应的承包地可以进行量化和分割，因此，理论上土地承包经营权可以整体退出或部分退出。自愿、有偿退出原则的确立，为将土地承包经营权退出纳入市场机制奠定了基础。在遵从法律规定的基础上，可以发挥政府的引导作用，采用市场合约的方式对农村土地承包经营权自愿有偿退出进行具体的约定或激励，以达到改革的目标。

（三）基于政府与市场角色厘定的农村土地承包经营权自愿有偿退出机理分析

农村土地承包经营权自愿有偿退出已成为中国农地改革的重要内容，也已被纳入法律，但是，由于土地承包经营权产权安排相对特殊以及退出对农民影响深远，尽管政策已明确要建立市场化退出机制，但在当前条件下仅依靠市场开展土地承包经营权自愿有偿退出，将存在市场失灵的风险。基于政府与市场角色的厘定完善土地承包经营权自愿有偿退出机制，将有助于回应改革中的理论与实践困境。

1. 政府与市场角色厘定的理论诉求。一方面，农地资源的特殊性对农地配置中政府与市场角色的厘定提出了要求。资源配置中政府与市场的角色问题，一直是经济学的基础性问题。以斯密“看不见的手”为代表的早期经济学理论通常认为市场是配置资源最有效的力量，政府的作用在于维护市场的自由竞争，然而，随着外部性、信息不对称、福利经济等理论的发展，完全依靠市场配置资源的有效性被质疑，引致政府规制理论的发展（黄先海和宋学印，2021）。此外，忽视市场作用而依靠政府配置资源也被证明是低效的（郁建兴和高翔，2009）。农地承载着食物供给与农户生计支持功能，农地交易以及由其引发的土地利用状况因此也具有较强的外部性。因此，要实现有效的农地配置，不仅需要市场发挥配置资源的作用，也需要政府承担相应的角色。在农地市场化交易过程中，政府可以采取限制措施，如法国对农地交易对象、价格等进行了相应的限制（刘长全，2020），也可以采取激励举措，如韩国通过补贴激励老年农民退出农地经营（王常伟和顾海英，2017）。从中国的情况来看，农地资源稀缺且农地制度具有自身特色，农村土地承包经营权除了具有生产属性外，还承担着维系农村社会稳定、促进共同富裕等社会属性。特殊的制度安排决定了中国农地不能自由交易，在土地承包经营权自愿有偿退出过程中更需要通过厘定政府与市场角色，在促进农地资源高效配置的同时防范社会风险。

另一方面，应对土地承包经营权自愿有偿退出的市场失灵，对政府与市场角色的厘定提出了要求。土地承包经营权的市场化退出已是改革的既定方向，但由于农村土地承包经营权的特殊性，在当前条件下，土地承包经营权自愿有偿退出仅依靠市场又会存在市场失灵的倾向。首先，土地承包经营权权属的多重性导致供需主体对土地承包经营权价值评估存在差异，影响了供需匹配。如前文指出，土地承包经营权既有财产属性也有保障属性，农户对土地承包经营权的价值期待是两种属性的综合反映，但从土地承包经营权转入方或土地利用方来看，一般只会基于土地的生产功能对其进行价值评估，即土地承包经营权的身份保障属性难以进入市场。这将导致供需双方难以达成有效的匹配。其次，交易主体的指向性导致难以自发形成竞争性的补偿价格。土地承包经营权自愿有偿退出是将土地承包经营

权退还发包方，即集体经济组织，一方面，发包方对土地承包经营权的收回往往缺乏需求动机；另一方面，土地承包经营权接收方的唯一性使交易缺乏市场化的竞争机制，在类似买方垄断的条件下接收方具有更强的谈判实力。需求不足以及竞争机制缺乏导致补偿价格很难通过市场直接形成。最后，交易的不可逆性增加了农民退出土地承包经营权的心理成本。土地承包经营权自愿有偿退出不同于一般交易，特别是对于永久退出的农户来说，现有制度下的退出意味着失去再次获得土地承包经营权的机会。根据行为经济学理论，后悔机制的缺失将使农民更愿意安于现状（Zeelenberg et al., 1996）。风险规避心理、为后辈留后路的心理，加之农民对土地的情感寄托（张红宇，2002），使农民在面对单向通道的土地承包经营权自愿有偿退出时更加犹豫。由此可见，如果在土地承包经营权自愿有偿退出过程中单纯依靠市场，价格机制、供求机制与竞争机制就都存在失灵的风险。解决土地承包经营权自愿有偿退出的市场失灵问题，引致对政府与市场角色厘定的需要。

2. 土地承包经营权自愿有偿退出的补偿机理。基于依法、自愿、有偿原则形成合理的补偿标准并确定补偿主体与资金来源，是完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的重点（韩立达和韩冬，2016；曹丹丘和周蒙，2021）。完善的土地承包经营权自愿有偿退出机制，应立足土地承包经营权的内涵，厘定政府与市场的角色，从理论上回应为什么要补偿、补偿多少和谁来补偿等问题（见图1）。

土地承包经营权的形成与权能发展为土地承包经营权退出补偿提供了依据。土地承包经营权是土地集体所有制下集体成员土地权利的具体实现，是农民对集体资源形成及集体发展所做贡献的成员权益体现，并非单纯的福利性配给，因此对退出土地承包经营权的农户进行补偿具有历史依据。并且，随着土地承包经营权权能的拓展以及“三权”分置下维护进城落户农民土地权益的提出和加强，以补偿的方式引导有条件的农民自愿退出土地承包经营权，体现了对农民土地权益的保护，符合交换原则，也具有法律依据。

土地承包经营权的权属性质为其退出补偿的构成及标准确定提供了理论依据。土地承包经营权具有财产属性和保障属性，由此，对自愿有偿退出土地承包经营权的补偿也可以划分为两部分。针对土地承包经营权的财产属性，应根据承包地面积及质量，结合市场供需按市场机制由供需双方共同确定。针对土地承包经营权的保障属性，可根据各地发展水平，按土地承包经营权对应的成员进行适当补偿。需要说明的是，随着农民就业形式的多样化以及农村社会保障体系的逐步完善，农地的福利保障功能逐步转向财产功能（罗必良，2013）。并且，土地承包经营权自愿有偿退出主要面向已实现稳定非农就业的进城落户农民，而对于进城落户农民来说，无论是集体经济组织所承担的保障责任，还是土地承包经营权所承载的保障功能，都已弱化。因此，土地承包经营权退出补偿应以基于承包地数量与质量的财产性补偿为主，保障性补偿可作为选择性或补充性补偿。这一点与征地必须考虑对失地农民的保障性补偿有本质差异。此外，考虑到土地承包经营权自愿有偿退出的单向性及农民对土地的感情，按照政策“支持引导”有条件农民退出土地承包经营权的要求，也可给予退地农民一定的心理补偿。

政府与市场角色的厘定为补偿责任的划分提供了理论依据。由于土地承包经营权是退还给作为发包方的集体经济组织，因此基于承包地生产功能的土地承包经营权财产属性补偿，应由发包方以市场化方式实现补偿。土地承包经营权自愿有偿退出涉及农民身份的转换，在此过程中，农民对土地承

经营权保障属性的补偿诉求，可由政府根据当地条件予以回应。此外，引导有条件的农民退出土地承包经营权符合政策改革方向。因此，对于退地农民的心理补偿也应由政府承担。政府承担部分补偿责任是应对土地承包经营权自愿有偿退出中市场失灵的需要，缓解了市场化退出中农民与发包方对土地承包经营权补偿标准认知不匹配的问题，是完善土地承包经营权市场化退出机制的举措。同时，政府承担部分补偿责任也存在理论依据：在改革发展过程中，政府通过土地征收与拍卖从农村部门获得了部分收入，理应承担农村土地改革的部分成本；土地承包经营权自愿有偿退出关系到农业现代化与粮食安全，具有一定的外部性，政府有责任对改革的外部效应进行补偿；对于社会发展转型过程中的改革成本，政府有责任分担。对于补偿资金的来源问题，2017年中央“一号文件”提出：“允许地方多渠道筹集资金，按规定用于村集体对进城落户农民自愿退出承包地、宅基地的补偿。”^①厘清了补偿标准与补偿主体，补偿资金来源也就有了理论依据。集体经济组织对土地承包经营权财产属性的补偿资金，可由承包地的再利用获得，政府保障性补偿或是心理补偿资金则可以由政府财政承担，如用土地出让收益支付等。

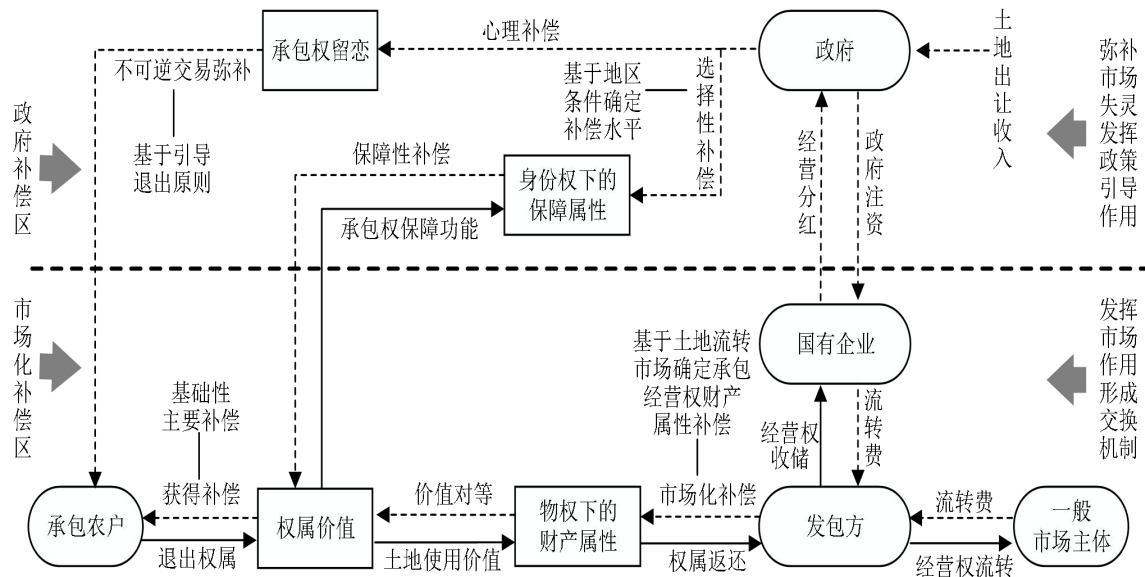


图1 土地承包经营权自愿有偿退出补偿机理

3.土地承包经营权自愿有偿退出的推进机理。人地配置矛盾加剧对开展土地承包经营权自愿有偿退出提出了诉求，同时，土地承包经营权自愿有偿退出对农民产生的重大影响又要求改革的推进需十分谨慎。2014年中央全面深化改革领导小组第七次会议指出，农村土地制度改革要坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线^②。这“三条底线”为土地承包经营权自愿有

^①参见《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/05/content_5165626.htm。

^②参见《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议 李克强等出席》，http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/02/content_2785771.htm。

偿退出的具体推进设定了红线。在此背景下，应基于政府与市场角色的厘定，明确土地承包经营权自愿有偿退出的推进机理。

首先，市场化退出原则的确立，决定了土地承包经营权自愿有偿退出的推进应尊重农民意愿。供需双方以平等地位真实表达意愿是有效市场的基础。2016年习近平在安徽省凤阳县小岗村主持召开农村改革座谈会时强调：“要尊重农民意愿和维护农民权益，把选择权交给农民，由农民选择而不是代替农民选择，可以示范和引导，但不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。”^①在土地承包经营权自愿有偿退出过程中，政府应避免不当干预，要基于市场化原则赋予参与主体平等的市场地位，特别是充分尊重农民意愿，根据农民意愿推进改革进程。

其次，应对市场化退出的市场失灵，决定了土地承包经营权自愿有偿退出的推进应发挥政府的作用。市场在资源配置与使用方面一般更有效率（郁建兴和高翔，2009），但仅依靠市场，土地承包经营权自愿有偿退出将存在市场失灵风险。为解决市场失灵问题，政府除了承担部分补偿责任外，还应在土地承包经营权自愿有偿退出的推进中承担一定的角色。由于改革存在正外部性，并且相关法律与政策明确提出要“支持引导”进城落户农民自愿有偿退出土地承包经营权，因此，政府可以在符合市场机制的条件下，以一定的方式参与推进土地承包经营权自愿有偿退出改革，如通过国有企业承担退出土地经营权的收储与流转利用等工作，以解决发包方没有动力收回土地承包经营权的问题。政府推动土地再配置也是许多国家通行的做法，如日本成立了土地银行，对农地进行收储与再配置（王常伟和顾海英，2017）。

最后，防范改革风险的需要，决定了土地承包经营权自愿有偿退出过程中政府应承担把控改革进程的角色。防范风险是开展土地承包经营权自愿有偿退出的前提。改革开放以来，中国已形成有效的农村改革推进理论，通过先试点，再推广等举措降低改革风险。习近平谈到农村改革时，提出必须保持历史耐心^②，为改革的推进提供了遵循。因此，在完善市场供需机制的同时，应发挥政府防范风险的作用，如通过对退地农户设定门槛条件，以社会可接受的速度、成本、模式稳慎推进改革。此外，由于政府承担了部分补偿责任，对参与主体设定相应的门槛条件也具有合理性。

4.退出土地的利用机理。确保耕地不减少与粮食安全是中国农地改革的底线，通过土地资源的优化配置实现土地高效利用，也是土地承包经营权自愿有偿退出改革的目标之一。要通过明确退出土地的产权性质、选择合理的土地利用模式，来促进土地高效利用，以达到改革目标。

首先，从退出土地的产权性质来看，补偿责任的厘定与退出土地产权性质的确定，具有理论上的一致性。根据前文分析，土地承包经营权自愿有偿退出的基础性补偿由集体经济组织按市场化机制承担，集体经济组织收回土地承包经营权，退出土地的集体所有性质得以维护。政府所承担的保障性补偿，理论上是对改革成本的支付，不涉及土地权利的交换，因此并不违背出资人权益原则。

^①参见《习近平在农村改革座谈会上强调 加大推进新形势下农村改革力度 促进农业基础稳固农民安居乐业》，http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/28/content_5068843.htm。

^②参见《习近平：加快建设农业强国 推进农业农村现代化》，http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746861.htm。

其次，从退出土地的再配置来看，退出承包地进行市场化流转符合改革方向。一方面，市场化流转是获得退地补偿资金的主要渠道，另一方面，退出土地不再在集体内部进行均分符合中国推进土地适度规模经营的改革方向。为保持土地经营稳定性，同时避免土地细碎化经营，政策提倡承包期内“增人不增地、减人不减地”。对退出土地的市场化流转与统筹利用，符合政策导向，有利于促进土地适度规模经营。此外，根据《农村土地承包法》（2018年修正版）第二十九条的规定，退出的承包地也可以分配给集体新增人口。

最后，从退出土地的合理利用来看，确保农地农用的法律与政策要求赋予政府对土地利用的监管责任。在以市场化方式促进退出农地高效利用的同时，要防止资本借助参与土地承包经营权自愿有偿退出而对农地进行无序占用。《农村土地承包法》（2018年修正版）第四十五条规定：“县级以上地方人民政府应当建立工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度。”政府对土地交易进行监管以保障农地高效利用，符合理论要求，也体现在各国的实践之中。例如，法国根据其《农业指导法》成立了土地开发与农村安置公司，对农地所有权交易进行严格管制，通过设置优先购买权、干预农地交易价格、替换买家或收储土地等，防范土地交易过程中的风险，促进土地的合理利用（刘长全，2020）。

三、农村土地承包经营权退出相关政策回顾与分析

在中国既定农地制度下，农地资源再配置主要表现为农村土地经营权流转以及农村土地承包经营权转让或退出。政府与市场是配置资源的两种基本方式。改革开放前，计划经济体制背景下政府在资源配置领域起主导作用；改革开放后，市场在资源配置中的角色越来越重要。党的十四大报告明确提出建立社会主义市场经济体制，“使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”^①，党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”^②，党的二十大报告再次提出“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”^③。在此背景下，农村土地承包经营权退出也逐步由政府主导走向市场化退出。改革开放至今，依据政府与市场的角色，中国农村土地承包经营权退出政策大致可以分为三个阶段。

第一阶段，政府主导下的土地承包经营权非市场化退出。此阶段主要是从改革开放初期至21世纪初期。在这一时期，土地承包经营权退出主要表现为征地、依法收回以及自愿放弃。随着中国城镇化的推进，大量农民因征地而失去土地承包经营权，政府根据法律规定对失地农民进行补偿。土地补偿费和安置补助费从1982年规定的不超过被征土地前3年平均年产值的20倍，到1998年规定的

^①参见《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》，http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730511.htm。

^②参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

^③参见《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。

超过前3年平均年产值的30倍^①。非市场化的补偿未达到部分农民的期望，也因此导致一些上访事件。除征地外，这一阶段还存在依法收回土地承包经营权的情况。2003年实施的《农村土地承包法》第二十六条规定：“承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的，发包方可以收回承包的耕地和草地。”部分农民因户籍转移而失去土地承包经营权。此外，此阶段也有部分农民因农业税费压力较大等原因，自愿放弃土地承包经营权。

第二阶段，地方政府推动下的“土地换保障”探索。随着越来越多农民离乡进城，中国农村人地配置失衡已成为城乡社会发展过程中不得不重视的问题。早在国家出台土地承包经营权自愿有偿退出政策之前，有些地方就已在统筹城乡发展的政策背景下，开始了引导农民退出土地承包经营权的探索（张占斌和倪美莉，2012）。例如，2006年四川省成都市温江区推出了“双放弃、三保障”政策^②，2008年浙江省嘉兴市探索了“两分两换”改革模式^③，2009年江苏省无锡市开展了农村住宅置换安置房、农村土地承包经营权置换城镇社会保障的“双置换”工作。“土地换保障”模式在一定程度上尊重了农民意愿，大多退出土地的农民将土地承包经营权置换成了与城镇居民同等水平的养老保险，补偿所需要资金主要来源于土地出让金以及政府财政补助等（徐烽烽等，2010）。这一阶段的土地承包经营权退出模式，有了市场化的因素，政府在引导推进、补偿、土地利用等方面承担着重要角色。需要指出的是，各地在开展土地承包经营权退出换保障的探索中也出现了一些问题，如个别地区存在农民“被上楼”的现象，政府财政压力较大等。但是，这一时期的探索为后续的改革积累了经验。此外，该阶段的征地也向着市场化方向改革。2004年10月出台的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定：在征地补偿标准方面，土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，当地人民政府可以予以补贴；在征地程序方面，征地前应将相关信息告知农民并经农民确认^④。

第三阶段，政府引导下的土地承包经营权自愿有偿退出探索。党的十八大之后，市场在资源配置中的作用进一步提升。除在征地方面进一步向着市场化方向改革外，此阶段国家开始试点探索土地承包经营权自愿有偿退出。2011年《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》指出：“现阶段，农民工落户城镇，是否放弃宅基地和承包的耕地、林地、草地，必须完全尊重农民本人的

^①参见《国家建设征用土地条例》（1982年），<http://fgcx.bjcourt.gov.cn:4601/law?fn=chl258s121.txt>；《中华人民共和国土地管理法》（1998年修正），http://www.yueyang.gov.cn/yylq/21487/40588/40653/40663/40664/content_1241599.html。

^②“双放弃”是指农民自愿放弃土地承包经营权和宅基地使用权的，在城区集中安排居住，并享受与城镇职工同等的社会保障待遇。“三保障”是指农民变成市民需要三个保障条件：一是能够在城市的二三产业就业；二是在城市拥有自己的住宅，家属能够在城市居住；三是能够享受城市居民享受的社会公共服务。

^③“两分两换”是指将宅基地与承包地分开，农房搬迁与土地流转分开；以承包地换股、换租、增保障，推进集约经营，转换生产方式；以宅基地换钱、换房、增地方，推进集中居住，转换生活方式。

^④参见《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号），http://www.gov.cn/zwggk/2005-08/12/content_22138.htm。

意愿，不得强制或变相强制收回。”^①2014年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》进一步提出：“不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。”^②维护进城落户农民土地承包经营权的规定，凸显了建立土地承包经营权市场化退出通道的必要性。在地方实践探索的基础上，2014年11月，原农业部等部门发布《关于第二批农村改革试验区和试验任务的批复》，土地承包经营权自愿有偿退出被列为国家改革试验内容^③。2015年8月，国务院办公厅印发的《关于加快转变农业发展方式的意见》指出：在坚持农村土地集体所有和充分尊重农民意愿的基础上，在农村改革试验区稳妥开展农户承包地有偿退出试点，引导有稳定非农就业收入、长期在城镇居住生活的农户自愿退出土地承包经营权^④。此后，一系列中央文件都提出要引导进城落户农民自愿有偿退出土地承包经营权（见表1）。2018年，农村土地承包经营权自愿有偿退出被纳入《农村土地承包法》。

土地承包经营权自愿有偿退出政策属市场化配置土地资源范畴。一系列政策文件都强调了维护农民权益、尊重农民意愿，也强调了有偿退出原则，体现了市场在土地承包经营权自愿有偿退出中的主导角色。例如，2019年中共中央、国务院《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》提出，对承包农户进城落户的，引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包权或将承包地退还集体经济组织^⑤。然而，当前中国土地承包经营权的市场化退出机制还不完善，如在补偿机制方面各试点地区的做法相差还比较大。也正因如此，2021年公布的《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，要健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策^⑥。

土地承包经营权自愿有偿退出改革的推进也需要政府担任一定的角色。历年涉及土地承包经营权自愿有偿退出的政策，大都提出“支持”“引导”等政策导向，为政府的适度介入提供了空间。一方面，在改革过程中政府通过试点的方式把控改革节奏，积累经验，防范风险。2016年10月，中共中

^①参见《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》（国办发〔2011〕9号），http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2084236.htm。

^②参见《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》（国发〔2014〕25号），http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm。

^③参见《关于第二批农村改革试验区和试验任务的批复》（农政发〔2014〕5号），http://www.zcggs.moa.gov.cn/ncggysyqjs/202004/t20200402_6340650.htm。

^④参见《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》（国办发〔2015〕59号），http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/07/content_10057.htm。

^⑤参见《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5459130.htm。

^⑥参见《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。

央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，提出积极开展土地承包权有偿退出试点，总结形成可推广、可复制的做法和经验^①。自 2014 年原农业部等部门组织四川省成都市等三地开展土地承包经营权自愿有偿退出试点之后，又组织了上海、山东等地部分县（市、区）开展试点工作^②。2019 年 12 月，国家发展和改革委员会等 18 个部门联合印发《国家城乡融合发展试验区改革方案》，将建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度作为试验任务之一^③。另一方面，在土地承包经营权自愿有偿退出补偿方面，政府也提出多渠道筹集补偿资金。例如，2017 年“中央一号”文件提出“允许地方多渠道筹集资金，按规定用于村集体对进城落户农民自愿退出承包地、宅基地的补偿”^④。多渠道筹集资金一般认为可以包括获取财政资金，也在一定程度上体现了政府在土地承包经营权自愿有偿退出中的角色。此外，近年来政策更多地强调土地承包经营权自愿有偿转让，如党的二十大报告和 2023 年“中央一号”文件均提出“保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让”^⑤。从相对容易操作的土地承包经营权自愿有偿转让着手，在一定程度上体现了政府在推进土地承包经营权自愿有偿退出过程中的谨慎，也反映了完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的必要性。

总体来看，农地的市场化配置是改革方向，但市场机制的完善也需要政府作用的发挥。现阶段关于土地承包经营权自愿有偿退出的政策，在强调市场角色的同时重视政府角色。但是，从已有土地承包经营权自愿有偿退出政策来看，对政府与市场角色的具体厘定仍有待进一步研究和完善。

表 1 农村土地承包经营权自愿有偿退出相关政策

文件	相关内容
2014 年 12 月《关于第二批农村改革试验区和试验任务的批复》	四川省成都市、重庆市梁平区、四川省内江市市中区三地被列为农村土地承包经营权自愿有偿退出改革试点地区
2015 年 7 月《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》	在坚持农村土地集体所有和充分尊重农民意愿的基础上，在农村改革试验区稳妥开展农户承包地有偿退出试点，引导有稳定非农就业收入、长期在城镇居住生活的农户自愿退出土地承包经营权

^①参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见〉》，http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content_5126200.htm。

^②参见《对十三届全国人大四次会议第 6672 号建议的答复摘要》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcggs/202108/t20210827_6375017.htm。

^③参见《国家发展改革委等十八单位关于开展国家城乡融合发展试验区工作的通知》（发改规划〔2019〕1947 号），https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztzl/xxczhjs/ghzc/202012/t20201225_1260277.html。

^④参见《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/05/content_5165626.htm。

^⑤参见《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；《中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

表 1（续）

2015 年 11 月《深化农村改革综合性实施方案》	在有条件的地方开展农民土地承包经营权有偿退出试点
2015 年 10 月《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》	维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益
2016 年中央“一号文件”	维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益
2016 年 8 月《关于农村改革试验区新增试验任务的批复》	内蒙古自治区阿荣旗等 9 地承担农村土地承包经营权自愿有偿退出改革试验任务
2016 年 10 月《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》	充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能
2017 年中央“一号文件”	允许地方多渠道筹集资金，按规定用于村集体对进城落户农民自愿退出承包地、宅基地的补偿
2018 年中央“一号文件”	维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益
2018 年修正的《农村土地承包法》	承包期内，承包农户进城落户的，引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方
2019 年 11 月《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》	对承包农户进城落户的，引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包权或将承包地退还集体经济组织，也可鼓励其多种形式流转承包地经营权
2019 年 12 月《国家城乡融合发展试验区改革方案》	将“建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度”作为试验区试验任务之一
2021 年中央“一号文件”	保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，研究制定依法自愿有偿转让的具体办法
2021 年《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》	依法保障进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，建立农村产权流转市场体系，健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策
2022 年 10 月党的二十大报告	保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让
2023 年中央“一号文件”	保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让

四、农村土地承包经营权自愿有偿退出实践与审视

引导进城落户农民自愿有偿退出土地承包经营权已成为农地改革的重要内容，也已被纳入法律，但由于土地对于农民的重要性以及农村土地承包经营权自愿有偿退出机制尚不完善，在政策实施初期，国家主要通过试验区的改革试点，探索可复制推广的经验。各试点地区在实践中探索了多种退出模式，积累了经验，也反映出一些问题。总结试点地区的做法，分析实践过程中的困境，有助于政府与市场角色的厘定，进而完善农村土地承包经营权自愿有偿退出机制。

（一）农村土地承包经营权自愿有偿退出实践

1. 土地承包经营权自愿有偿退出总体情况。2014 年，原农业部等部门选择四川省成都市、重庆市

梁平区^①、四川省内江市市中区三地开展农村土地承包经营权自愿有偿退出试验。此后，原农业部以及机构改革后的农业农村部又陆续组织上海、山东、宁夏、湖北、内蒙古等地的部分县（市、区）开展了试点工作。2019年公布的《国家城乡融合发展试验区改革方案》，赋予部分国家城乡融合发展试验区承担进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度的试验任务。此外，部分有条件的地区也结合农村土地改革探索了土地承包经营权自愿有偿退出。从退出的情况来看，主要呈现以下特点：

一是退出规模有限且地区间差异较大。当前，开展土地承包经营权自愿有偿退出试点的地区还不多，并且，除上海、苏州等部分地区在政府主导下土地承包经营权自愿有偿退出有一定规模外，大部分试点地区土地承包经营权退出规模有限。许多试点地区在试验任务验收之后，土地承包经营权自愿有偿退出的增量也不多。根据目前可获得的数据：有些地区退出承包地面积超过万亩，如江苏省苏州市虎丘区4个乡镇33个村12391户农户退出承包地23753亩^②，上海市松江区32192名老年农民退出承包地38556.7亩^③，宁夏回族自治区平罗县2056户农户退出或转让耕地11280亩^④；有些地区退出承包地只有几千亩，如山东省青岛市西海岸新区10村1249户农户退出承包地2832.83亩^⑤；有些地区退出的承包地面积更少，如重庆市梁平区139户农户退出承包地322亩^⑥，贵州省湄潭县197户农户退出承包地283.85亩^⑦。

二是长期退出占了较大比重。在土地承包经营权自愿有偿退出过程中，有些地区仅开展了土地承包经营权的永久退出，如江苏省苏州市虎丘区。大部分地区则允许农民选择二轮承包期内或一定时期内的长期退出。例如，安徽省定远县8户农户选择了长期退出土地承包经营权，退出面积393.39亩；2户农户选择了永久退出土地承包经营权，退出面积37.44亩^⑧。从总体情况来看，根据目前的数据资料估算，永久退出土地承包经营权的承包地面积占比不足四成，并且集中在上海、苏州等地。土地承包经营权长期退出占了较大比重，在一定程度上表明农民对永久退出土地承包经营权相对谨慎。然而，

^①2016年底，重庆市梁平县撤县设区，为表述一致，本文统一称为梁平区。

^②资料来源：《承包经营权有偿退出 退地农民收入不降反增》，http://www.jiangsu.gov.cn/art/2019/7/21/art_64344_8632590.html。

^③资料来源于笔者在上海市农业农村委员会的调研。

^④资料来源：《石嘴山市国家级28项农村改革试点成果展示（8）：农村土地承包经营权退出制度试点》，http://szs.wenming.cn/wmbb/202210/t20221013_7833196.html。

^⑤资料来源：《〈关于扎实推进农村集体产权制度改革的意见〉重大决策执行效果评估评估报告》，http://www.qingdao.gov.cn/zwgk/xxgk/nync/gkml/ghjh/202012/t20201228_2867907.shtml。

^⑥资料来源：《重庆扎实推进农村集体产权制度改革》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/24/content_5454971.htm。

^⑦资料来源：《湄潭农村土地承包经营权有偿退出接受终期评估》，http://www.meitan.gov.cn/mtzx/mtyw/201907/t20190725_6512722.html。

^⑧资料来源：《大桥镇农村土地承包经营权有偿退出试点工作汇报》，<http://www.dingyuan.gov.cn/public/161054698/314343813.html>。

长期退出并非农民彻底退出土地承包经营权，后续仍需进一步改革。

三是退出模式多样。试点地区结合各自情况对土地承包经营权自愿有偿退出模式进行了广泛探索。除了退出期限分为永久退出和长期退出外，在退出程度方面，有些地区采取了整户所有承包地退出模式，如江苏省金湖县；有些地区则允许农户承包地部分退出，如重庆市梁平区万年村。在补偿方式方面，有的地区采取了现金补偿，如安徽省定远县；有的地区提供了保障性补偿，如上海市松江区；有的地区则提供了股份补偿，如湖北省武汉市祝店村。在补偿标准方面，有的以土地流转价格作为补偿标准的参考依据，如安徽省定远县；有的地区则参照国家土地征收补偿标准，如山东省青岛市西海岸新区。在补偿资金来源方面，有的地区以政府财政出资为主，如江苏省苏州市虎丘区；有的地区以集体经济组织出资为主，如浙江省嘉善县大云村；有的则通过土地经营权流转获得补偿资金，如湖北省武汉市沿堤村。在退出土地利用方面，有的地区由集体经济组织负责经营，如湖北省武汉市祝店村；有的地区将退出的土地流转给市场经营主体经营，如四川省内江市龙门村；有的地区则由国有企业对土地经营权进行收储与流转再利用，如江苏省金湖县。在政策的联动性方面，有的地区将土地承包经营权自愿有偿退出与老年农民退养相结合，如上海市松江区；有的地区与生态移民安置相结合，如宁夏平罗县。

2. 土地承包经营权自愿有偿退出模式。土地承包经营权退出规模有限在一定程度上表明退出机制有待进一步完善。退出模式的多样性，在一定程度上反映了各地在土地承包经营权自愿有偿退出试点实践中，政府与市场角色存在差异。根据政府与市场的角色，大致可将试点地区的土地承包经营权自愿有偿退出模式分为四类，即政府主导模式、政府为主市场为辅模式、市场为主政府为辅模式、市场主导模式。

(1) 政府主导模式。部分试点地区在开展土地承包经营权自愿有偿退出过程中，政府起到了主导作用，如统一制定退出方案、确定补偿标准、支付补偿费用等。典型的地区有江苏省苏州市虎丘区和上海市松江区等。

2016年8月，苏州市虎丘区成为土地承包经营权自愿有偿退出试点地区。苏州市作为中国城镇化水平与发展水平较高的地区，城乡收入差距较小，非农就业机会较多，农村社会保障、公共服务相对完善，大部分农民的承包地已流转，农民对承包地的依赖程度较弱，具备土地承包经营权退出条件的农户占比较高。政策实施前对苏州市虎丘区的调查数据显示，75.5%的农户表示愿意有偿退出土地承包经营权，20%的表示无所谓，2.7%的不愿意退出，其余则未作回答（钟勤华，2019）。可见，大部分农民具有有偿退出土地承包经营权的意愿。虎丘区选择了4个乡镇33个村开展试点，在尊重农民意愿的基础上实行愿退尽退。在具体实施中，试点村被分为特色田园村庄和非特色田园村庄两类。对于特色田园村庄，鼓励村民退出承包地；对于非特色田园村庄，则推进承包地换社会保障、宅基地换保障性住房的“双退”模式。虎丘区统一制定了土地承包经营权退出方案，并以财政资金对土地承包经营权自愿有偿退出进行补偿。退出土地承包经营权的农户获得两方面补偿：一是用退出的承包地入股社区合作社获得分红收益；二是获得城镇养老保障。退出的土地主要由社区合作社统一流转利用。有的街镇退出的土地由国有企业负责统一经营，有的街镇与龙头企业合作利用退出土地，还有的街镇

探索了“农业企业+合作社+规模农户”的土地利用模式^①。苏州的实践在一定程度上代表了政府主导下的土地承包经营权自愿有偿退出模式，退地农民既获得了分红收益，又获得了长远的社会保障，降低了改革风险，保障了农民利益，促进了农地规模经营与农民市民化。农民对改革也非常积极，承包地退出面积占到了试点地区承包地总面积的71%。但是，这一退出模式的推广也面临着约束。根据公开数据计算，土地承包经营权退出成本亩均超过14万元，户均超过27万元^②。如此高昂的成本一般地区难以承担。此外，土地承包经营权退出的彻底性值得思考。农民用退出的土地入股社区合作社，他们的土地承包经营权转化为集体收益分配权。农民通过分享土地分红收益类似在一定程度上享有部分土地权益。

上海市松江区的土地承包经营权自愿有偿退出实践也属于政府主导模式。该地区土地承包经营权自愿有偿退出与一般地区针对进城落户农民不同，专门针对老年农民，将土地承包经营权自愿有偿退出与老年农民养老进行了结合。早在2008年，为了探索老年农民退休制度同时鼓励老年农民退出土地，上海市松江区出台了相关政策：若本地农村户籍老年农民选择长期流转承包地，则每人每月可获得额外的退养补助金。在国家土地承包经营权自愿有偿退出试点政策出台后，松江区于2015年进一步结合试点工作，引导老年农民通过退出土地承包经营权换取退养补助金。从补偿方式来看，以2020年为例，退地老年农民在领取农村养老保障金的基础上由区财政每人每月再补贴784元，使其每月收入达到上海镇保水平。从补偿资金来源来看，主要来自土地出让净收益统筹专项资金。从退出土地利用来看，退出的土地主要由集体经济组织流转给家庭农场经营。此外，为保障农民利益，松江区规定，退出土地承包经营权的老年农民在土地征收时依然享有征地补偿权益。从退出的情况来看，松江全区3万多名老年农民共退出承包地近4万亩，老年农民退地率几乎达到100%^③。松江区在政府主导下，通过鼓励老年农民自愿有偿退出土地承包经营权，提升了老年农民养老保障水平，促进了农业适度规模经营，具有一定的启示意义。此种退出模式也需要一定的条件：一方面，需要较大的财政资金投入。目前，松江区每年支付老年农民退养补贴达3亿元左右^④。另一方面，需要对户内成员土地承包经营权予以再确权。老年农民退出土地承包经营权是户内成员份额的退出，这就需要将土地承包经营权明确到老年农民个体。松江区在承包地确权时基本为确权不确地，这为其开展户内确权提供了便利条件。当老年农民退出土地承包经营权时，并不涉及实际承包地的厘定与分割，仅是权属份额的退出。

(2) 政府为主市场为辅模式。大部分地区的政府没有财力承担土地承包经营权自愿有偿退出的补偿费用。部分试验区探索了“政府+市场”模式，即政府统筹组织，通过国有企业获取退出土地经营权

^①资料来源：《苏州高新区探路土地承包经营权有偿退出激发乡村振兴动能》，http://www.xhby.net/zt/szgxq/201907/t20190723_6272600.shtml。

^②资料来源：《承包经营权有偿退出 退地农民收入不降反增》，http://www.jiangsu.gov.cn/art/2019/7/21/art_64344_8632590.html。

^③笔者在上海市农业农村委员会调研获知，截至2020年底，松江区仅有5位符合条件的老年农民未退出土地承包经营权。

^④资料来源于笔者对上海市农业农村委员会的调研。

来对集体经济组织支付补偿金进行垫付，或是给予集体经济组织一定补贴。政府在退地补偿中发挥了重要作用，但也通过市场获取部分补偿资金。相应的试点地区有江苏省金湖县、山东省乐陵市等。

2016年，江苏省金湖县被原农业部确定为全国农村土地承包经营权确权登记颁证成果应用试点县之一。金湖县选择唐港村作为土地承包经营权自愿有偿退出试点村。在具体实施中，对申请退地的农民设置了门槛，只有满足有房居住、有养老保障、有生活来源“三有”标准的农户才被允许退出承包地。在退出方式上，实行永久性退出、一次性补偿。在退出程序上，须经农户申请、小组同意、村级初审、村级公示、镇级审批、签订协议等流程。在补偿标准方面，主要以退出土地的实测面积计算补偿金额，补偿标准为2.7万元/亩。在补偿资金来源方面，县国有资产公司、镇国有资产公司、村集体三方分别出资40%、40%、20%组建农业发展公司，负责垫付补偿款，同时获得土地经营权。在推进土地承包经营权自愿有偿退出过程中，该县还鼓励农民一起退出宅基地并放弃集体经济组织成员资格，以实现身份的彻底转变。从退出结果看，首期共有21户农户退出承包地343亩^①。该县土地承包经营权自愿有偿退出模式有两个特点：一是国有企业以市场主体身份参与改革，提供补偿资金并获得土地经营权。国有企业具有政府背景，但与完全政府主导的模式不同，国有企业作为市场主体，可通过土地经营或再流转获得一定的回报以弥补补偿金支出。二是推动“三权”联动退出，鼓励并为退出土地承包经营权的农户提供有偿退出宅基地使用权和村集体收益分配权的通道，促进农民身份的彻底转换。

山东省乐陵市于2017年被确定为土地承包经营权有偿退出试点地区。该市选择部分村庄开展了试点。乐陵市制定了《乐陵市农村土地承包经营权有偿退出工作实施方案》等制度^②，对自愿有偿退出土地承包经营权的农户设置了门槛，即必须满足家庭成员都同意、有城镇安全住房、有长期稳定收入和享有社保四个基本条件。从退出期限来看，提供两种退出模式：一是永久退出，即农户自愿永久放弃土地承包经营权并交还村集体；二是长期退出，即农户退出土地承包经营权至二轮承包期结束时的2028年。从补偿标准来看，乐陵市根据土地流转价格，结合当地土地征收补偿标准，制定了补偿标准指导意见，即长期退出的补偿标准为1.3万~1.8万元/亩，永久退出的为2.8万~3.3万元/亩，具体标准由村民代表大会和村经济股份合作社股东大会协商确定。补偿资金主要通过国有企业对土地经营权收储的方式获得。政府所属土地开发整理公司与村集体经济组织签订协议，按照商定的土地流转价格确定流转年限，企业将流转费预付给村集体经济组织作为土地承包经营权自愿有偿退出的补偿资金，然后通过对土地的流转再利用获得相应收益。为打消农民退地后的担忧，保留了退地农民的集体经济组织成员资格，农民仍享有选举权、集体分红等权利^③。乐陵市土地承包经营权自愿有偿退出模式与金湖县类似，也是通过国有企业对退出土地经营权进行收储和再流转，发挥了政府与市场的双重

^①资料来源：《淮安金湖试点土地承包经营权和宅基地有偿退出》，<http://house.people.com.cn/n1/2017/0227/c164220-29109249.html>。

^②资料来源：《对市政协十届二次会议第100号提案的答复》，<http://www.laoling.gov.cn/n38341755/n38342006/n38342624/n38343356/c43627860/content.html>。

^③资料来源：《山东乐陵：市场化运作破解承包地退出资金难题》，<http://www.imsilkroad.com/news/p/84545.html>。

作用。但为了吸引有条件的农民退出土地承包经营权，补偿标准往往高于土地流转收入，这也引发了国有企业是否可以持续垫付退出补偿金的问题。两地不同的是，金湖县村集体经济组织通过入股参与土地承包经营权自愿有偿退出的部分补偿与土地再利用，乐陵市则全部由国有企业承担。

(3) 市场为主政府为辅模式。在政府为主市场为辅的土地承包经营权自愿有偿退出模式中，政府不仅负责制定退地方案，还通过国有企业对退出土地经营权的收储在补偿及土地利用过程中承担兜底作用。除这种模式外，在有些试点地区，尽管政府也在土地承包经营权自愿有偿退出中起到了重要作用，但补偿主要以集体经济组织为主，政府垫付的资金原则上需要集体经济组织予以偿还。在这种模式中，市场发挥了主要作用，政府发挥了辅助作用。试点地区有重庆市梁平区、四川省内江市、安徽省定远县等。

2014 年，重庆市梁平区被确定为农村土地承包经营权自愿有偿退出试点地区。梁平区选择了部分村庄开展试点。具体操作有如下特点^①：从退出程度及资格条件来看，农户可退出全部土地承包经营权，也可部分退出，全部退出须符合有稳定职业或收入来源、有城镇固定住所等条件，选择部分退出的农户退出面积不得超过家庭承包地总面积的 50%。从退出程序来看，主要包括自愿申请、民主决策、村镇审核、张榜公示、签约交割、注销权证、上报备案等过程。从补偿标准来看，由集体经济组织与退地农户协商，经集体经济组织成员会议民主讨论确定，原则上不超过同期同区域国家征地土地补偿标准。从补偿资金来源来看，主要采取集体经济组织自筹、金融机构担保融资、承接业主支付租金、乡镇财政借支、县级财政补助等多方筹集方式。县镇两级财政注资建立退地补偿周转资金池，退出土地经营收益须先归还资金池借款。从退出土地利用来看，通过互换、“小并大、零拼整”或“确权确权不确地”等方式促进退出土地集中成片，由集体整理整治，统一经营或再流转，原则上不再以家庭承包方式发包。为防范用地风险，梁平区规定单个业主承接退地实行资质审核、备案审查和面积上限控制，原则上不超过 300 亩。此外，退地农民保留集体经济组织成员资格，仍可享受集体分红。

2014 年，四川省内江市市中区获批承担土地承包经营权自愿有偿退出改革试验任务。市中区探索出了土地承包经营权退出“换现金、换股份、换保障”的“三换”模式。其中，土地承包经营权换保障主要针对建档立卡贫困户中全户丧失劳动能力的农户，土地承包经营权换股份类似土地入股。在此本文重点关注更具普遍意义的土地承包经营权换现金模式，内江市市中区龙门村试点了该模式。农户可选择永久退出土地承包经营权或长期退出土地承包经营权，长期退出指退至二轮承包期结束。对于永久退出土地承包经营权的，需要农民自愿申请且家庭成员意见一致，并要求农户有稳定就业、有固定住房、不依赖土地为生。从补偿标准来看：对于永久退出的，参照当地 500 元/亩的年土地流转价格，采取“村民自治、自主协商”的办法，最终按照土地流转价格的 2 倍乘以 30 年计算，即一次性给予 3 万元/亩的补偿；对于长期退出的，按照每年 850 元/亩的标准乘以二轮承包剩余年限给予一次性补偿。由于试点村集体经济组织缺乏支付能力，主要通过向区政府借支财政资金作为退地补偿金。

^①资料来源：《重庆梁平：退用结合探索承包地退出机制》，http://www.moa.gov.cn/ztzl/ncggsyq/ggal/201707/t20170703_5734694.htm。

从退出结果来看，龙门村首批有1户农户选择永久退出5亩多承包土地，52户农户选择长期退出50多亩承包土地。永久退出的土地被村集体流转给当地花椒种植经营主体，长期退出的土地则用于修建大型鱼塘发展乡村旅游（董欢，2020）。

2016年，安徽省定远县作为原农业部第二批土地承包经营权自愿有偿退出试点县，选择了大桥镇肖岗村村开展试点工作。该县制定了土地承包经营权自愿有偿退出政策，将退出分为永久退出和长期退出两种类型。永久退出的，一次性可以获得每亩1.8万元的补偿。长期退出按30年计算，每年每亩可获得600元补偿，前8年补偿款一次性支付，剩余补偿款每5年支付一次。补偿款由县财政资金先行支付给农户，退出土地由村集体流转给广东温氏集团，获得的流转费用于偿还财政垫付资金。退地农民的集体经济组织成员身份和相关权益不变。肖岗村村首批有2户农户永久退出承包地30余亩，8户农户长期退出承包地近400亩^①。

（4）市场主导模式。实践中也有些地区以市场化模式开展土地承包经营权自愿有偿退出，退地补偿主要来自退出土地经营权再流转的流转费，政府在这一过程中起组织与管理作用。典型地区有武汉市黄陂区等。

2017年，继“三权分置”探索后，武汉市黄陂区获批开展农村土地承包经营权自愿有偿退出试点工作^②。黄陂区选择了部分村庄作为试点，立足市场化退出，探索出由农业科技企业、村集体经济组织、种田大户等不同主体承接退出土地的模式。沿堤村通过引入农业企业参与开展土地承包经营权自愿有偿退出。自2013年以来，武汉金亿丰农业有限公司租赁沿堤村部分土地种植有机蔬菜。土地承包经营权自愿有偿退出试点工作开始后，在政府的支持下，武汉金亿丰农业有限公司取得退出土地四十年的经营权，承担对退出土地承包经营权农户的补偿责任。公司聘请第三方机构参照征地补偿对退出的承包地进行价值评估，确定补偿标准为43050元/亩。为防范风险，村集体对于申请退地的农户预设了资格门槛，即需要满足有稳定职业或经济来源、有稳定住所等条件。最终，该村共有120户农户退出了近500亩承包地。祝店村主要采取村集体支付退地补偿款并统一经营退出土地的模式。祝店村按每亩1.5万元或按每股1.5万元量化股权对退出土地承包经营权农户进行补偿，退出的土地由村集体统一经营。张店村积极引进回乡创业人员发展花卉苗木种植，通过退出土地向种田大户、新型农业经营主体流转获得流转费对退地农民进行补偿^③。需要指出的是，尽管黄陂区通过市场机制开展土地承包经营权自愿有偿退出，但这一模式也存在一定隐忧。一方面，市场承接主体之所以愿意以较高的成本获得退出土地经营权，除了用于种植高附加值经济作物外，往往还会有其他意图，如对退出土地区域内部分非农建设用地使用权的诉求等。另一方面，部分退地农民并非已进城落户农民，在目前

^①参见喻松、吕静远，2018：《定远率先在全省试点有偿退出土地承包经营权》，《滁州日报》11月22日A07版。

^②资料来源：《探索有偿退地，继“三权”分置后的武汉实践——全省唯一改革试点取得积极进展》，<http://zt.cjn.cn/zt2019/7jgw yjnds/tpxm/201910/t3469252.htm>。

^③资料来源：《黄陂率先探索农村承包地有偿退出》，<https://hb.cri.cn/chinanews/20190520/c7e22b77-ee60-62c7-bd15-74eb3a6625c2.html>。

的补偿条件下部分农民还希望获得类似征地的保障性补偿，而企业不愿再增加补偿成本，这导致土地承包经营权自愿有偿退出改革过程中矛盾的产生（王海娟，2022）。

部分地区基于用地主体需求探索出“部分退出、定制用地”模式。这种模式也属于市场主导土地承包经营权自愿有偿退出模式。例如，在重庆市梁平区的万年村，一经营户为发展设施农业看中该村一片农地，在集体经济组织协调和所涉及承包农户同意的基础上，农户、村民小组、承接业主三方共同商定退地补偿价格，农户退出承包地，集体经济组织将退出土地长期流转给经营主体，经营主体以流转费对农户进行补偿。由于农户只退出部分承包地，因此未设置退地门槛^①。

（二）对农村土地承包经营权自愿有偿退出实践的审视

试点地区结合各自情况的探索，为进一步开展农村土地承包经营权自愿有偿退出提供了经验。从各试点地区的实践可以看出，由于政府与市场在土地承包经营权自愿有偿退出中承担的角色不同，造成了各地在退出模式、退出规模以及改革的持续能力等方面存在差异。对照土地承包经营权自愿有偿退出的法律规定以及改革目标，当前的改革实践中还存在一些问题值得思考。一方面，土地承包经营权自愿有偿退出的内涵有待进一步明晰。有些地区将经营权流转和经营权入股也纳入土地承包经营权自愿有偿退出的实施范畴；有些地区对已退出土地承包经营权的农民在下轮承包时是否有权再次主张土地承包经营权不明确；有些地区对农民退出土地承包经营权后是否应保留其征地补偿权益持不同态度。对土地承包经营权自愿有偿退出内涵理解的不同，既有认知的原因，也有法律规定尚不具体的原因。这不但影响了改革的推进，也造成了具体实践中的政策风险。另一方面，政府与市场的角色没有清晰厘定，导致土地承包经营权自愿有偿退出实践中的有些举措缺乏理论基础，也影响了改革的持续性。具体表现在以下方面：

一是在土地承包经营权自愿有偿退出实践过程中，政府与市场各自角色的理论依据还相对模糊。尽管市场化配置土地资源已成为改革的既定方向，但土地承包经营权自愿有偿退出的外部性以及市场化退出的市场失灵风险，为政府的参与提供了理论依据。从实践来看，许多地区对政府与市场的角色以及作用机理还不清晰。以补偿机制为例，在土地承包经营权自愿有偿退出的四类模式中从主要由政府出资到完全由市场出资，政府与市场在补偿资金承担中的角色差异巨大。部分地区补偿标准的确定相对粗放，无论是直接按征地标准进行补偿，还是在流转价格基础上乘一定的系数，大都没有基于土地承包经营权权能内涵对补偿构成进行区分，也导致补偿时难以界定政府与市场的责任。部分地区由政府与市场共同承担退地补偿费用，但往往也没有依据理论厘定相应的角色和责任。此外，在组织推进机制、土地利用机制等方面也存在政府与市场角色模糊的问题。当然，中国幅员广阔，各地发展水平、农民总体条件都存在差异，土地承包经营权自愿有偿退出改革的诉求也有所不同，因此不同试点地区实践中政府与市场承担的角色存在差别有一定合理性。例如，上海市松江区以政府主导模式开展土地承包经营权自愿有偿退出，尽管补偿水平较高，但因其与老年农民退养相结合，某种程度上

^①资料来源：《重庆梁平：退用结合探索承包地退出机制》，http://www.moa.gov.cn/ztzl/ncggsyq/ggal/201707/t20170703_5734694.htm。

已不仅仅是土地承包经营权的权属配置问题，这也赋予了其政府主导改革的合理性。但从一般意义上看，只有依照理论明确政府与市场的角色，合理确定补偿构成，克服市场失灵，防范各类风险，才能构建合理、可持续的土地承包经营权自愿有偿退出机制。

二是在土地承包经营权自愿有偿退出过程中，政府与市场参与程度的确定面临困境。即使厘清了政府与市场的责任边界，也存在边界内确定参与程度的问题。例如，在补偿方面，理论上政府对土地承包经营权所对应身份保障属性的补偿是选择性补偿，实践中是否要补偿、补偿的力度多大，也是需要考虑的问题。一方面，仅发挥市场作用依据土地生产价值进行补偿，往往会导致因补偿不充分而出现市场失灵的现象。现实中，完全由市场主体用地需求引致的土地承包经营权退出数量非常有限，市场化的土地承包经营权转让也比较少。另一方面，部分地区存在过度补偿现象。部分地区在政府专项资金支持下，采用溢价补偿或征地式补偿方式开展土地承包经营权自愿有偿退出。以政府财政进行溢价补偿不仅不符合价值交换原则，造成转移支付公平性问题，还会对土地流转市场造成冲击，存在推高土地流转价格的风险，并且将对自愿有偿转让的开展造成阻碍。因此，在政府参与程度的确定方面，实践中也面临一定的困境，既要通过政府作用的发挥解决单纯市场机制下的市场失灵问题，达到“支持引导”部分农户自愿有偿退出土地承包经营权的目标，还要考虑补偿的潜在效应，避免过度补偿。

三是在厘定政府与市场角色的情况下，改革的效果有待进一步提升。土地承包经营权自愿有偿退出试点并非一次性改革项目，而是要在符合法律的基础上，通过政府与市场角色的厘定探索可持续的退出机制。从实践情况来看，改革的效果还有待提升。首先，改革的风险问题。改革中还存在退出土地未能被有效利用的风险。发达地区政府主导下土地连片退出的可能性较大，但对于一般地区来说，具备退出条件的农户数量有限，大多数土地为点状退出，如何利用好退出的土地面临着困难，实践中也存在退出土地未能被有效利用的情况。市场化退出模式中还面临着防止资本无序占用农地的压力。承接主体为了收回成本，在土地利用中往往存在非农化、非粮化的倾向。此外，土地承包经营权自愿有偿退出过程中也出现了农民反悔进而要求增加补偿的事件。如何发挥政府与市场的作用，在完善土地承包经营权市场化退出的同时防范各类风险，需要进一步思考。其次，改革的彻底性与联动性问题。土地承包经营权自愿有偿退出的目标不仅仅是促进承包地的退出，进一步的诉求在于推进人口城镇化、推动相关要素与权属的合理流动。在实践过程中，许多地区本着先易后难的原则探索土地承包经营权长期退出模式。这作为试点与探索是合理的，但从改革的目标来看，长期退出并没有从根本上解决进城落户农民退出土地承包经营权的问题，后续仍需进一步改革。此外，大部分地区在试点土地承包经营权自愿有偿退出的同时，缺乏宅基地使用权、集体收益分配权协同退出的机制，在引导有条件的农民离土离农、实现“三权”市场化联动退出方面仍需推进。最后，改革的可持续性问题。政府主导的土地承包经营权自愿有偿退出实践中，财政投入巨大，除部分发达地区外，推广的难度较大。部分地区采用市场化的模式，通过土地经营权流转间接获得退地补偿，但由于土地经营权价值折现一般并不能满足退地农民的补偿诉求，因而较难达到引导农民退出土地承包经营权的政策目标。部分地区探索了发挥政府与市场的协同作用来促进有条件的农民退出土地承包经营权。无论是政府给予一定补助，还是通过国有企业对土地经营权进行收储与再流转，都在一定程度上缓解了市场失灵，有一定的推广

意义。但是，只有清晰厘清政府参与土地承包经营权自愿有偿退出的内在机理，并形成完善的退出机制，而非采取一次性的政府支持，才能保障改革的可持续性。

五、完善农村土地承包经营权自愿有偿退出机制的建议

通过理论分析以及对实践的审视可以看出，中国农村土地承包经营权自愿有偿退出还存在一些困境，导致农村土地承包经营权自愿有偿退出依然处在试点阶段，改革的推进相对缓慢。为回应现实困境，结合前文分析，可基于政府与市场角色的厘定对农村土地承包经营权自愿有偿退出机制进行完善。

首先，在退出期限与程度方面，政府可依法引导农民选择具体的退出模式。结合土地承包经营权自愿有偿退出的内涵、法律规定以及各地实践，可以将土地承包经营权自愿有偿退出分为两种情况，即承包期内自愿有偿退出土地承包经营权和永久退出土地承包经营权。若农民在承包期内退出土地承包经营权时，承诺一同永久放弃承包土地的权利，则等同于永久退出土地承包经营权。在开展土地承包经营权自愿有偿退出时，可在尊重农民意愿的基础上，通过合约方式，明确农民是仅退出承包期内的土地承包经营权，还是一同永久放弃承包土地的权利，从而明确退出的边界。在政策实施过程中，政府可以依法引导符合条件的农民，特别是进城落户农民，选择永久放弃承包土地的权利，以实现改革的彻底性。此外，由于土地承包经营权对应的承包地可量化分割，实践中有些地区允许农民部分退出承包地，本着改革彻底性的原则，对于有条件的农民，政府也可引导其退出全部土地承包经营权。

其次，在具体推进方面，既要依照市场化原则尊重农民退出意愿，也要发挥政府作用稳慎推进改革。应发挥市场在土地资源配置中的决定性作用，充分尊重农民意愿，以土地承包经营权自愿有偿退出改革回应农民诉求以及城乡社会发展需要。总结各地经验，可在公开、公平、公正、依法、自愿、有偿原则基础上，完善农户、所在村民小组、村集体以及政府等各主体的参与机制，优化退地流程，保障各参与主体的权益。此外，由于农地退出涉及粮食安全与社会稳定，在推进过程中政府应起到防范风险的作用。结合各试点地区经验，一方面，政府可以对参与土地承包经营权自愿有偿退出的农户设定门槛条件，以把握改革节奏；另一方面，也可探索通过国有企业对退出土地经营权收储的方式助力改革的推进。此外，还可以允许有条件的地区结合老年农民养老、扶贫等工作，面向特定人群开展土地承包经营权退出工作。

再次，在补偿方面，要基于政府与市场角色的厘定完善补偿机制。由试点地区的实践可以看出，在补偿方面各地的做法存在较大差异，完善补偿机制是完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的重点。基于前文理论分析，土地承包经营权自愿有偿退出补偿可以根据土地承包经营权的权属性质分为两部分。一部分补偿是对承包土地生产价值进行的财产性补偿，这部分补偿应为主要补偿，补偿方应为收回土地承包经营权的集体经济组织。要发挥市场机制在补偿标准形成中的作用，尊重市场规则、价值规律与供求机制，通过退出土地的再利用引致对退出土地的需求，根据承包地数量与质量，考虑剩余承包期限、土地区位、地力等级、规划种植结构等因素，参照土地流转价格，由补偿方与退出方协商或是委托第三方评估，形成市场化的补偿标准。另一部分补偿是对土地承包经营权保障属性的补偿，这一部分是选择性和补充性补偿，可由政府承担。有条件地区的政府可以根据当地发展水平，按照退

出土地承包经营权涉及的成员，给予一定的补偿。此外，政府也可以给予退地农民一定的心理或是激励性补偿，以引导有条件的农民退出土地承包经营权。有条件地区的政府可从土地出让金中划拨部分资金建立资金池，用于对土地承包经营权自愿有偿退出的补偿。

最后，在土地利用方面，完善退出土地的市场化利用机制，确保农地农用。优化土地配置是土地承包经营权自愿有偿退出改革的重要目标。应鼓励有条件的经营主体，特别是新型农业经营主体以及年轻农民，基于市场机制参与退出土地的流转利用，提高土地利用效率。可以借鉴部分试点地区经验，在土地承包经营权自愿有偿退出过程中通过互换促进退出土地的集中连片，并对土地进行整理，推进土地适度规模经营。此外，政府要从保障粮食安全的角度对退出土地利用进行监管，防止出现弃耕现象，防止退出土地非农化、非粮化和掠夺式利用。政府要对资本借由土地承包经营权自愿有偿退出进入农地经营进行审核，防范长期合约下资本对土地的不合理利用。可以将退出土地的合理利用方案作为开展土地承包经营权自愿有偿退出的前置条件。

六、结论与进一步思考

在维护进城落户农民土地权益以及促进农地资源优化配置的诉求下，开展农村土地承包经营权自愿有偿退出的必要性进一步显现。自愿有偿退出原则的确立，已将土地承包经营权自愿有偿退出纳入市场化退出范畴。然而，土地承包经营权自愿有偿退出不同于一般的权属或资源配置，若仅依靠市场，土地承包经营权自愿有偿退出将存在市场失灵的风险。当前，中国农村土地承包经营权自愿有偿退出机制还不完善，实践中仍处于改革试点与经验总结阶段。本文在分析农村土地承包经营权自愿有偿退出内涵的基础上，基于政府与市场角色的厘定，分析了土地承包经营权自愿有偿退出的理论机理，并通过对实践的审视，考察了土地承包经营权自愿有偿退出的现实困境，进而提出进一步完善农村土地承包经营权自愿有偿退出机制的政策建议。政府与市场角色的厘定，为农村土地承包经营权自愿有偿退出过程中发挥政府与市场的作用，提供了理论依据与操作遵循。通过角色厘定基础上政府与市场作用的发挥，可以在解决市场失灵、防范风险的前提下将土地承包经营权自愿有偿退出纳入市场化交换体系，最终形成符合理论和现实的补偿机制、推进机制及土地利用机制，进而为有条件的农民自愿有偿退出土地承包经营权提供通道。此外，在土地承包经营权自愿有偿退出改革过程中，以下几点值得进一步讨论。

首先，注重改革的联动性与因地制宜。土地承包经营权自愿有偿退出改革中，政府不宜大包大揽，也不宜放手不管，在政府与市场角色厘定的基础上，既要有改革的勇气，也要有历史的耐心。针对已对土地无依赖的进城落户农民，可以鼓励有条件的地区开展“三权”协同自愿有偿退出，以降低改革的总体成本，回应农民诉求。此外，中国不同地区自身条件、发展水平不同，改革不宜全国“一刀切”，应允许各地在遵循法律与理论要求、坚持原则与底线的条件下，结合自身实际并拥有一定的创新空间。

其次，注意改革的公平性与外部影响。一是防止土地承包经营权自愿有偿退出成为有条件农民的特权。要防止一方面给予自愿有偿退出土地承包经营权的农民较高补偿，另一方面又有严格的申请条件限制，导致有偿退出成为部分有条件农民的特权。要发挥市场机制的作用形成合理的补偿标准，实

现分离均衡，使有条件的农民有退出的意愿，而无条件的农民不愿退出。二是防止土地承包经营权自愿有偿退出干扰农地流转市场。要防止土地承包经营权自愿有偿退出改革推高土地流转市场价格，进而增加转入方的农业经营成本。一方面，要在市场化退出的基础上，区分土地承包经营权退出中基于承包土地生产价值的财产性补偿与基于成员身份的保障性补偿，避免混合补偿下农民对土地价值的误判；另一方面，制定土地承包经营权自愿有偿退出最高补偿限制，防止农地资本化倾向。

再次，推进土地承包经营权自愿有偿转让。本文主要讨论了将土地承包经营权退还集体经济组织的情况，可在此基础上进一步探索推进土地承包经营权自愿有偿转让。集体经济组织内部农户间的土地承包经营权自愿有偿转让，有明确的补偿金来源，改革的风险相对较低，更容易推进。由于转让的承接方理论上仅会对土地生产功能价值进行补偿，退出方难以获得心理以及保障性补偿，因此现实中转让往往难以达成供需匹配。鉴于此，对于永久转让土地承包经营权的农户，政府可以承担与农户将土地承包经营权退给集体经济组织相同的补偿责任，根据当地发展水平给予退地农民适当的补充性补偿。此外，为了防止土地承包经营权过度集中，维护家庭经营的稳定，可对转让进行一定约束，如规定农户转入承包地不得超过一定面积，或不得超过集体经济组织承包地总面积的一定比例。

最后，探索土地承包经营权“赎回”机制。如规定：已自愿有偿退出土地承包经营权的农民，若保留集体经济组织成员身份，允许以一定条件“赎回”集体经济组织内部退出的土地承包经营权。这既不违背法律中面向集体经济组织成员发包土地的要求，又在集体经济组织内部构建了土地双向配置机制。退出土地承包经营权的农民获得了再次承包土地的权利，集体经济组织获得了农户“赎回”土地承包经营权时的支付，各方效用都有所改善。

参考文献

- 1.曹丹丘、周蒙，2021：《土地承包权退出：政策演进、内涵辨析及关键问题》，《农业经济问题》第3期，第17-27页。
- 2.陈锡文，2014：《关于农村土地制度改革的两点思考》，《经济研究》第1期，第4-6页。
- 3.党国英，2005：《当前中国农村土地制度改革的现状与问题》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第4期，第8-18页。
- 4.董欢，2017：《农地承包经营权有偿退出的现实合理性及可行性分析——基于农业转型、新型城镇化和乡村治理视角的考察》，《复旦学报（社会科学版）》第4期，第117-124页。
- 5.董欢，2020：《土地承包经营权退出改革何去何从——来自四川省内江市市中区的经验与启示》，《中州学刊》第7期，第34-39页。
- 6.高强、侯云洁，2022：《农村土地承包经营权有偿退出：试点做法与机制探讨》，《南京林业大学学报（人文社会科学版）》第22期，第86-96页、第108页。
- 7.高强、宋洪远，2017：《农村土地承包经营权退出机制研究》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第4期，第74-84页、第158页。
- 8.高圣平，2019：《农村土地承包法修改后的承包地法权配置》，《法学研究》第5期，第44-62页。
- 9.郭熙保、苏桂榕，2016：《我国农地流转制度的演变、存在问题与改革的新思路》，《江西财经大学学报》第1

期,第78-89页。

10.韩立达、韩冬,2016:《市场化视角下农村土地承包经营权有偿退出研究——以成都市为例》,《中州学刊》第4期,第43-48页。

11.韩长赋,2019:《中国农村土地制度改革》,《农业经济问题》第1期,第4-16页。

12.黄先海、宋学印,2021:《赋能型政府——新一代政府和市场关系的理论建构》,《管理世界》第11期,第41-55页、第4页。

13.刘长全,2020:《以农地经营权配置与保护为重点的农地制度改革——法国经验与启示》,《中国农村经济》第11期,第131-144页。

14.刘守英,2000:《土地制度与农民权利》,《中国土地科学》第3期,第1-9页。

15.刘同山、吴刚,2019:《农村承包地退出:典型做法、面临问题与改革建议》,《新疆农垦经济》第4期,第42-48页。

16.刘同山,2017:《农户承包地退出意愿影响粮食产量吗?——基于处理效应模型的计量分析》,《中国农村经济》第1期,第68-81页、第95-96页。

17.罗必良,2013:《农地保障和退出条件下的制度变革:福利功能让渡财产功能》,《改革》第1期,第66-75页。

18.钱忠好,2002:《农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析》,《管理世界》第6期,第35-45页、155-156页。

19.孙宪忠,2016:《推进农地三权分置经营模式的立法研究》,《中国社会科学》第7期,第145-163页、第208-209页。

20.陶然、徐志刚,2005:《城市化、农地制度与迁移人口社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择》,《经济研究》第12期,第45-56页。

21.王常伟、顾海英,2016:《城镇住房、农地依赖与农户承包权退出》,《管理世界》第9期,第55-69页、第187-188页。

22.王常伟、顾海英,2017:《老年农民农地承包权有偿退出机制探讨——“以承包权补充养老”的政策讨论》,《社会科学》第3期,第33-42页。

23.王海娟,2022:《农村承包地退出的路径嬗变、实践困境及其制度变革反思》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期,第126-134页。

24.王小映,2000:《土地制度变迁与土地承包权物权化》,《中国农村经济》第1期,第46-52页。

25.肖卫东、梁春梅,2016:《农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系》,《中国农村经济》第11期,第17-29页。

26.徐烽烽、李放、唐焱,2010:《苏南农户土地承包经营权置换城镇社会保障前后福利变化的模糊评价——基于森的可行能力视角》,《中国农村经济》第8期,第67-79页。

27.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。

28.叶兴庆、翁凝,2018:《拖延了半个世纪的农地集中——日本小农生产向规模经营转变的艰难历程及启示》,《中国农村经济》第1期,第124-137页。

29.郁建兴、高翔,2009:《农业农村发展中的政府与市场、社会:一个分析框架》,《中国社会科学》第6期,第89-103页、第206-207页。

- 30.余晓洋, 2022:《农户土地承包权退出:目标、难点及其条件》,《经济学家》第1期,第115-126页。
- 31.张红宇, 2002:《中国农地调整与使用权流转:几点评论》,《管理世界》第5期,第76-87页。
- 32.张占斌、倪羌莉, 2012:《统筹城乡发展背景下农村土地制度改革探讨》,《学习论坛》第2期,第34-38页。
- 33.钟勤华, 2019:《优化资源配置维护群众利益——苏州市虎丘区土地承包经营权有偿退出改革试点的调查》,《中国老区建设》第2期,第17-19页。
34. Zeelenberg, M., J. Beattie, J. Pligt, and N. Vries, 1996, "Consequences of Regret Aversion: Effect of Expected Feedback on Risky Decision Making", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 65(2): 148-158.

(作者单位: ¹上海财经大学财经研究所;

²上海财经大学城乡发展研究院;

³上海交通大学安泰经济与管理学院)

(责任编辑: 陈静怡)

Study on the Voluntary and Compensated Withdrawal Mechanism of Rural Land Contract Right Based on the Roles of Government and Market

WANG Changwei GU Haiying

Abstract: Under the policy of protecting the Land Contract Right of farmers who have settled in cities, voluntary and compensated withdrawal of Rural Land Contract Right is not only the requirement for optimizing land allocation, but also for providing channels for farmers to realize the value of land rights. There are still some problems in the current withdrawal mechanism of Land Contract Right, which lead to the relatively slow reform of the withdrawal system. Based on the connotation of voluntary and compensated withdrawal of Land Contract Right, this study analyzes the mechanism of voluntary and compensated withdrawal of Land Contract Right from the perspective of the roles of government and market, examines the practical dilemma in pilot areas, and provides policy implications. This study reveals that the market is expected to play a decisive role in the process of voluntary and compensated withdrawal of Land Contract Right. Meanwhile, the government should take the responsibility of compensation to address market failures and guard against reform risks. Moreover, clarifying the roles of the government and the market helps improve the compensation mechanism, promotion mechanism, and land utilization mechanism of voluntary and compensated withdrawal of Land Contract Right, so as to build a sustainable withdrawal mechanism of Land Contract Right conforming to theory and reality.

Key Words: Land Contract Right; Market failure; Farm land Allocation; Compensation Mechanism

市场发育会缩小农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格差异吗*

唐 旺 周 聪 陈风波

摘要：农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格之间存在较大差异，这被认为是阻碍农地租赁交易顺利达成的重要原因。为揭示市场失灵抑制农地流转的内在机理，本文通过构建农地供需模型反映农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格差异的影响，并利用中国5省14个样本村563户水稻种植户的调查数据进行实证检验。研究发现：农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格差异与农地流转市场发育程度存在内在关联。在农地市场失灵状态下，高昂的农地交易成本、低水平的农地市场流转价格以及农户对农地的依赖均是导致意愿受偿价格和意愿支付价格差异形成的重要原因。农地流转市场发育能够有效降低农地流转的交易成本，提高农地市场化流转带来的收益，降低农户对农地的依赖，从而缩小农户的农地流转意愿价格差异，最终推动农地流转。异质性分析发现，现阶段在农户群体中占据主体地位的“满足口粮型”农户比“追求收入型”农户更容易受到农地流转市场发育程度的影响，农地流转市场发育将会显著缩小“满足口粮型”农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格差异。

关键词：农地流转 农地流转市场 意愿受偿价格 意愿支付价格 水稻种植户

中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A

一、引言

中国于20世纪80年代初期开始实行家庭联产承包责任制，这一制度赋予农户农地经营自主权。加之受农产品价格提高的影响，农业生产力得到较大释放。但是，这种按家庭人口均分土地的制度也带来了较为严重的农地细碎化问题。2020年中国农户户均农地面积为9.8亩，仅相当于欧盟农场平均面积的5%，美国农场平均面积的0.4%（叶子等，2021）。随着农业的发展，家庭联产承包责任制与

*本文研究得到国家社会科学基金面上项目“要素市场形成背景下农户行为可分性检验——对中国南方稻农跟踪数据研究”（编号：20BGL183）、欧盟科研框架计划项目“留下什么——劳动力迁移治理和农业以及农村变迁：对欧洲、亚洲、非洲的比较研究”（编号：822730）的资助。感谢匿名评审专家提出的宝贵意见，但文责自负。本文通讯作者：陈风波。

适度规模经营之间的矛盾日益凸显（黄季焜等，2019），而农地流转被认为是缓解这一矛盾的有效措施（张勇和包婷婷，2020）。在中国城镇化和工业化进程快速推进的大背景下，大量农村劳动力向非农产业转移，农地流转的契机逐渐成熟。2008年中共十七届三中全会召开后，中国的农地流转发生比率增速明显加快（匡远配和陆钰凤，2018），但从2015年开始，农地流转发生面积增速明显减缓（仇童伟等，2019）。据统计，中国农地流转面积增速已经从2014年的18.3%下降到2019年的不足3%^①。同时，农地流转的形式也主要为亲友或同村人之间的小规模流转（钱忠好和冀县卿，2016），与中国发展适度规模经营的政策目标相背离（鹿光耀和郭锦墉，2022）。这一现象反映出农地流转市场陷入“低水平波动”的发展困境（王雪琪等，2021）。那么，制约农地流转的关键因素是什么？如何才能持续推进农地流转、提高农地配置效率？这些问题成为学界关注的重点。

农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格之间的差异是中国农地市场普遍存在的现象，部分学者已经注意到农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格的背离可能对农地流转行为产生重要影响。南光耀和诸培新（2020）发现，中国农户的农地流转意愿受偿价格远高于自身的意愿支付价格，从农地市场层次来看，这容易导致转出方的农地流转意愿受偿价格高于转入方的意愿支付价格，即转出方的要价高于转入方的出价，最终导致农地租赁交易失败。因此，探究农户的农地流转意愿价格差异形成的内在机理是破解中国农地流转滞缓难题的关键所在。

总结已有文献，不难发现，在商品交易中，交易主体之间的意愿价格存在差异是普遍现象。而且，这种差异在“非普通商品”交易中表现得更为明显（Horowitz and McConnell, 2002）。对于这一现象的解释包括以下几个方面：一是替代效应。Hanemann（1991）最先证明了替代效应是导致交易主体之间意愿价格存在差异的重要原因。Tuncel and Hammitt（2014）通过荟萃分析法发现，相较于替代效应较强的普通私人物品，交易主体对替代效应较弱的公共产品和非市场产品的意愿价格差异更大。农地市场发育程度较低的阶段属于非市场产品，由此农户之间的农地流转意愿价格差异较大。二是收入效应。Plott and Zeiler（2005）认为，收入效应是导致交易双方意愿价格出现差异的主要原因。收入效应一般发生于买方，他们的支付能力受到了限制，导致其意愿支付价格偏低（Brown and Gregory, 1999）。但是，陈艳华等（2011）认为，收入效应在农地租赁交易过程中也作用于卖方，收入越低的农户对农地的依赖程度越高，其农地流转意愿受偿价格也越高。三是禀赋效应。Thaler（1980）认为，禀赋效应是导致交易主体之间形成意愿价格差异的主要原因。具体到农业领域，罗必良（2016）指出，农地对农户存在较为显著的禀赋效应，导致农户赋予了农地一种情感和神秘的价值，故而，他们在农地流转中存在高估农地价值的倾向。四是风险规避心理。以Kahneman et al.（1991）等为代表的学者认为，风险规避心理使消费者对自身所拥有财产的估值高于他们对同等价值物品的市场支付价格。农户对农地的依赖导致他们在一定程度上对农地流转抱有排斥心理，因而其农地流转意愿较弱（王曼和娄季春，2019）。五是交易认知和价值模糊性。陈通等（2014）认为，交易主体之间的交易认知不同，导致他

^①资料来源：2014年数据来自《中国农村经营管理统计年报（2014）》，2019年数据来自《中国农村政策与改革统计年报（2019）》。

们关注的焦点不同：买方更在意交易发生后需要放弃的财物，而卖方则更在意交易发生后需要放弃的商品。商品价值的模糊性会加剧交易双方对商品价值的认知差异（Brown and Gregory, 1999）。消费者对商品有一定程度的价格意识，对于市场价格不明确的商品，交易主体的估值范围会更加宽泛（Sayman and Öncüler, 2005）。朱文珏和罗必良（2018）认为，农户在市场失灵状态下容易对农地估值不准。长期的农业劳作赋予农地多重效用，导致农户的农地流转意愿受偿价格偏高，进而扩大了农地流转意愿受偿价格与意愿支付价格之间的差异。

通过对上述观点的梳理可以发现，大多数学者主要从商品的性质和特点以及交易主体自身的心理状态等方面探讨影响交易主体意愿价格的关键因素，缺乏对市场发育程度的关注。学者们在研究农户农地流转意愿价格特征时，也在一定程度上忽视了农地流转市场因素的影响。或者说，在研究农户农地流转意愿价格的影响因素时，学者们普遍基于这样一个前提：即在农地流转市场发育程度较低时，统一的市场流转价格尚未形成，或者该价格没有发挥出有效的参考系作用。农地租赁交易是否成功受制于交易双方的价值估计比较：交易双方对农地的价值估计存在差异，导致农地租赁交易失败。那么，农地流转市场发育程度是否会影响农户对农地的价值估计，进而改变其农地流转意愿价格？虽然现有文献较少直接讨论农地流转市场与农户的农地流转意愿价格之间的关系，但已有部分学者注意到农地流转市场与农户的农地流转意愿之间的联系。例如，王士海和王秀丽（2018）的分析表明，随着农地流转市场发育程度的加深，农户越不容易受到禀赋效应的影响，他们对农地的价值估计将会降低，农地流转意愿将会增强。

农户作为在一定经济环境约束下追求利益最大化的个体，他们的农地流转决策是在衡量成本与收益后做出的理性选择（罗必良等，2012）。在竞争性的农地流转市场中，理性的农地转出者会选择将农地流转给支付租金更高的一方（郭阳和徐志刚，2021）。随着农户收入中的非农收入比重上升，其生活水平得到较大改善，不少农户不依赖农地也能生存。但现实情况是，农户转出农地的意愿并未得到有效增强，许多农户宁愿将农地闲置或撂荒，也没有转出。这可能与农地流转市场发育不完善有关。

从现实来看，中国的农地流转市场仍处于初级发展阶段（刘翔峰和刘强，2019；钱文荣等，2021），农地流转市场中交易成本高昂和价格机制失灵并存，这可能是阻碍农地流转实际发生的重要因素。具体而言，农地细碎化和封闭的农村熟人社会使农地租赁者，特别是外来租赁者，在农地流转时面临较高的交易成本和交易风险，致使他们租赁农地的热情受到较大打击。而农地供需的失衡和竞争机制的缺失则容易使农地市场流转价格处于低位。由于缺乏真实市场价格的参考，农户进行农地流转更多考虑的是自身的意愿价格。农户本身对农地有较大的依赖性，赋予农地多重效用，他们对自身拥有农地价值的认知容易出现偏差。因此，有较多农户同时保持着高水平的农地流转意愿受偿价格和低水平的农地流转意愿支付价格，这使得农地租赁交易难以顺利达成。

总体而言，学界对将农地流转市场发育因素纳入有关农户意愿受偿价格与意愿支付价格及其差异的研究较为匮乏，且多数文献仅仅验证了两者之间的关系，尚未对农地流转市场发育及其对农地流转影响的未来趋势做进一步研究。本文的边际贡献在于：基于局部市场均衡价格理论，构建一个考虑不同市场发育阶段的农地供需模型，分析农地流转市场发育对农户的农地意愿受偿价格与意愿支付价格

及其差异的影响。这对于探讨农户的农地流转行为机理和农地流转市场未来趋势有重要意义。

二、理论分析与研究假说

为探究农地流转市场与农户的农地流转意愿价格之间的关系，本文借鉴局部市场均衡理论，构建了一个考虑不同市场发育阶段的农地供需模型（见图1）。其中： S 代表农地供给曲线， D_1 、 D_2 和 D_3 代表不同规模的农地需求曲线， A 点、 B 点和 C 点分别代表初期、中期与后期的农地流转市场供需均衡点。在农地流转市场发育初期，虽然城镇化和非农就业的发展增加了农地供给，但农地细碎化与熟人社会环境下较高的交易成本和交易风险使农地需求较低。 TC 为需求主体流转农地时面临的交易成本，交易成本曲线整体呈下降趋势。具体而言，交易成本先随农地需求的增加而加速下降，在农村农地租赁交易平台和公共服务等完备到一定程度之后，其下降速度逐渐趋缓，最终在理想状态下交易成本降为零。

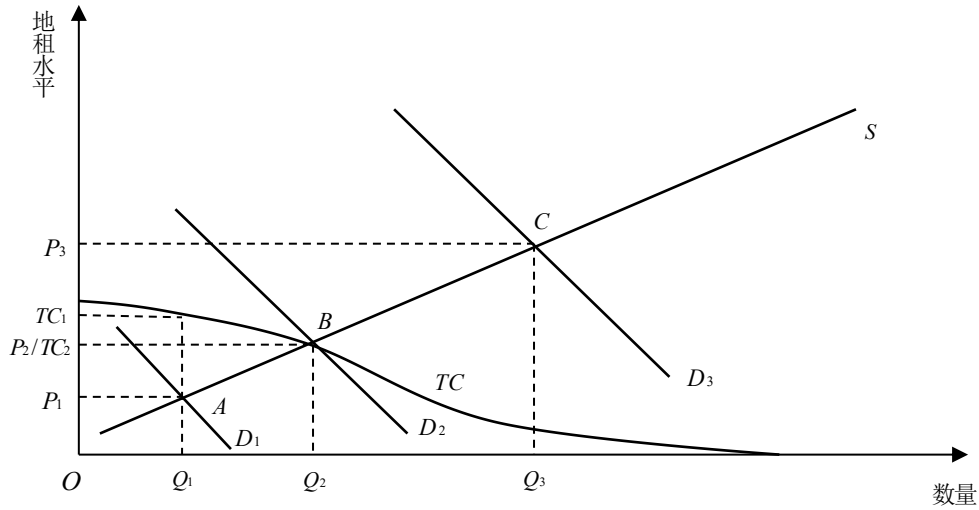


图1 农地供需均衡与农地流转市场发展

从农地需求的角度看，当需求曲线处于 D_1 时，由于村级层面缺乏农地流转市场中介或交易平台，农地流转信息流通不畅，农地需求主体特别是外来租赁者在农地租赁交易中面临信息收集、交易谈判和风险预防等方面的交易成本（图1中表现为 TC_1 ）。在此阶段，转入农地对于目标偏好相对明确的农地需求方而言不划算，加之小规模农户的农地需求又比较有限，最终导致市场中的农地需求量处于最低点 Q_1 。从农地供给的角度看，在农地流转市场发育初期，竞争机制的缺失导致村庄农地流转价格处于低位（ P_1 ）。这一价格水平无法反映农地的真实价值，无法发挥有效的参照系作用，即存在价格机制失灵。由于农户会赋予农地包括经济价值、社会价值和身份价值等在内的多维价值评价，长期处于这种环境中会导致他们高估所拥有农地的实际价值，产生“农地价格幻觉”（朱文珏和罗必良，2018）。这与市场价格机制失灵形成的低水平地租形成了较大反差，导致不少农户不愿意通过市场方式流转农地，而是倾向于遵循熟人社会的传统习惯，将农地低价或无偿转让给村庄中的熟人以获取“人情”收益，或者选择将农地作为一种“沉睡资本”留在手中。

理性小农理论假设农户是在一定经济环境约束下追求利润最大化的个体，农户决策受到所处环境（与交易成本关联）和认知能力（理性程度）的影响（罗必良等，2012），即市场环境和农户认知能力的变化，可能会导致农户的农地流转意愿价格发生改变。农村劳动力转移和农业产业的发展使传统熟人社会受到市场经济的影响，农地流转从村内流转扩展到跨村流转。农地确权政策以及农地流转市场中中介和交易平台的出现亦降低了农地市场化流转的交易成本，推动了农地流转市场发育，部分具有较强转入需求的农户开始愿意提高意愿支付价格以促成农地流转。在农地流转市场发育的中期，即当需求曲线向右移动到 D_2 时，农地流转价格被抬升到 P_2 。此时，需求主体在农地流转市场中开展交易的租金收益基本上能够弥补租赁交易中产生的成本，更多潜在需求主体受到吸引。随着农地供需趋向均衡，市场机制发挥作用，农地流转价格也将被进一步抬升。

在农地流转市场发育后期，即当需求曲线移动到 D_3 时，农地流转市场供需均衡格局基本形成。市场机制充分发挥作用，租金扭曲得到修正，市场流转价格被抬高到 P_3 。较高水平的流转价格提高了农地市场化流转的经济收益，能够确保价格信号发挥更大作用。修正后的价格水平也将能够更真实地反映农地价值，使农户对农地的估值更加准确。在农户的“农地价格幻觉”被打破后，他们自然会更愿意通过市场方式流转农地。由此可以认为，农地供需失衡下普遍发生的“人情租”行为只是农户权衡利弊后的无奈选择。中国大部分农户并不富裕，他们对于农地流转在经济收益上的期盼显然大于在乡情方面的期盼（高建设，2019）。当农地市场化流转的经济收益增加后，“经济理性”的农户自然愿意降低农地流转意愿受偿价格以促成农地租赁交易的达成。

由于农户之间的农地经营目的不同，他们的农地流转偏好可能存在差异。为了具体分析在农地流转市场发育过程中不同农户的农地流转意愿价格变化情况，本文进一步构建了不同市场发育阶段的农户意愿价格模型。图2展示了农地流转市场发育初期的情况。假设市场中存在村庄农地流转均衡价格 $\bar{P}$ ，农户农地流转意愿受偿价格为 WTA （Willingness to Accept，简称 WTA ），农户农地流转意愿支付价格为 WTP （Willingness to Pay，简称 WTP ），则可以将农户的农地流转 WTA 和 WTP 与 $\bar{P}$ 进行比较，以判断农户的农地流转意愿情况： $WTA \leq \bar{P}$ 表示农户愿意转出农地， $WTA > \bar{P}$ 表示农户不愿意转出农地； $WTP \geq \bar{P}$ 表示农户愿意转入农地， $WTP < \bar{P}$ 表示农户不愿意转入农地。由此可以将农户划分为4类：Ⅰ类农户主要为长期以农为生、以农为业且种植规模较小的农户，长久以来对农地的多维价值评价容易使他们形成虚高的 WTA 。该类农户对农地转入的需求比较有限，转入农地的意愿较弱，因此，他们的意愿价格表现为 $WTA > \bar{P}$ 、 $WTP < \bar{P}$ （见图2中左上角部分）。他们在与他人进行农地租赁交易时，将出现 $WTA > WTP$ 的情况，由此导致交易失败。Ⅱ类农户是指倾向于以农地流转的边际收益作为自身农地流转决策主要依据的农户，他们的 WTA 和 WTP 大小由农地的边际收益和租金水平决定，围绕村庄农地流转均衡价格 $\bar{P}$ 变动。Ⅱ类农户的农地流转意愿价格表现为 $WTA \# \bar{P}$ 、 $WTP \# \bar{P}$ ^①（见图2中半圆部分）， WTA 与 WTP 之间的差异较小，交易容易达成。Ⅲ类农户主要为想要单方面转出农地的农户，例如有外出务工计划的农户。Ⅳ类农户则主要为想要单方面转入农地的

^① $WTA \# \bar{P}$ 表示 WTA 与 $\bar{P}$ 较为接近，但关系不明确； $WTP \# \bar{P}$ 同理。

农户，例如种粮大户等。Ⅲ类农户和Ⅳ类农户转出或转入农地的目的性较强，通常更愿意降低 WTA 或者提高 WTP 来促成交易，他们的农地流转意愿价格分别表现为 $WTA < \bar{P}$ 、 $WTP < \bar{P}$ （见图2中左下角部分）和 $WTA > \bar{P}$ 、 $WTP > \bar{P}$ （见图2中右上角部分）。本文认为，正是由于现阶段中国农村中Ⅰ类农户占据多数，农地流转滞缓的问题才较为严重^①。

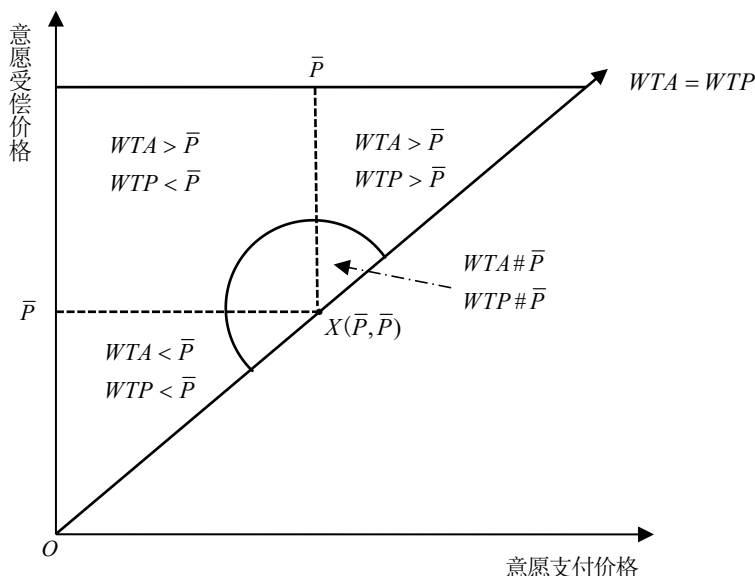


图2 农地流转市场发育初期农户的农地流转意愿价格

图3展示了农地流转市场发育过程中农户农地流转意愿价格的变化情况。List (2011)认为，当交易主体对商品或服务的价值更加清楚时，他们自身的意愿受偿价格与意愿支付价格差异将会缩小。这一结论在中国农地经营权流转中应该同样适用。随着农地流转市场的发育，农地市场化流转的交易成本和交易风险下降，农地市场化流转收益提高，农户的“理性经济人”特征将会表现得更加明显，很多农户的农地流转意愿价格可能随之发生改变^②。换言之，一部分农户开始比较农地的边际收益和租金水平，以此来决定是否流转农地。他们的 WTA 将从 WTA_{I-1} 降低到 WTA_{I-2} ， WTP 从 WTP_{I-1} 提高到 WTP_{I-2} ，两者均不断趋近于村庄农地流转均衡价格 $\bar{P}$ ，最终表现为 $WTA \# \bar{P}$ 、 $WTP \# \bar{P}$ ，这部分农户被归并入Ⅱ类农户。一部分农户则可能更愿意转出农地并参与非农就业。他们的 WTP 保持在低位水平， WTA 则降低到 WTA_{I-3} ，意愿价格最终表现为 $WTA < \bar{P}$ 、 $WTP < \bar{P}$ ，这部分农户被归并入Ⅲ类农户。还有一部分农户则可能发展成为潜在种粮大户。农地市场化流转的交易成本下降和交易便利性增强，使他们有了发展规模经营的想法。他们的 WTA 保持在高位水平， WTP 则会提高到 WTP_{I-3} ，最终表现为 $WTA > \bar{P}$ 、 $WTP > \bar{P}$ ，这部分农户被归并入Ⅳ类农户。通过上述分析可以发现，在农户的3种选择中，农地流转市场发育均缩小了农户的农地流转意愿受偿价格与意愿支付价格差异，增强了他

^①项目组通过实地调查发现，Ⅰ类农户在所有受调查农户中的占比最大。

^②这里主要指原本不愿意流转农地的Ⅰ类农户。

们的农地流转意愿。

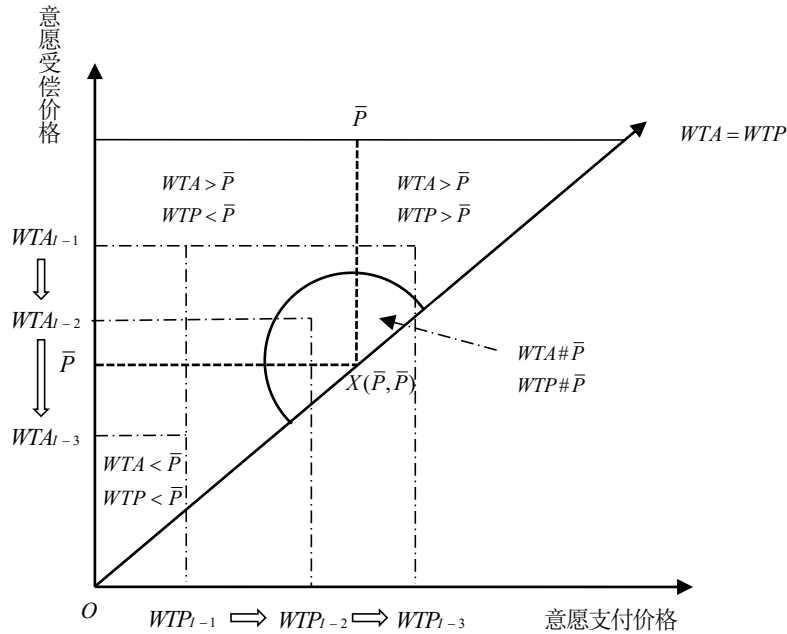


图3 农地流转市场发育与农户的农地流转意愿价格变化

基于以上分析，本文提出研究假说：农地流转市场发育对农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格差异具有负向影响。

三、研究设计

（一）数据来源

本文研究所用数据来自项目组于2019年在江西省、安徽省、湖南省、广东省和湖北省进行的农村实地调查。这5个省份均属于中国水稻种植的主要区域。《中国统计年鉴2022》数据显示，2021年这5省的稻谷产量占全国稻谷总产量的44%，稻谷播种面积占全国稻谷播种总面积的47%。调查点主要分布在各省粮食主产区，具体包括江西省南昌市新建区、安徽省桐城市、湖南省醴陵市和益阳市南县、广东省茂名市电白区和高州市、湖北省荆州市公安县和监利市，共计8个县（市、区）。项目组除了在茂名市的电白区和高州市分别随机选取1个镇、在每个镇随机选取1个样本村外，在其他县（市、区）分别随机选取1个镇、在每个镇随机选取2个样本村，共计调查了14个样本村，分别为江西省南昌市新建区的万福村和乌石村、安徽省桐城市的晓棚村和联合村、湖南省醴陵市的泉源村和湖下村、湖南省益阳市南县的中奇岭村和太平桥村、广东省茂名市电白区的莲垌村、广东省高州市的大翰村、湖北省荆州市公安县的国庆村和黄堤村、湖北省监利市的莲台村和高黄村。项目组于2019年7~8月对以上调查点开展了调查。项目组在湖北省荆州市公安县和监利市、安徽省桐城市的每个村随机抽取30户水稻种植户。江西省南昌市新建区、湖南省益阳市南县和醴陵市、广东省茂名市电白区和高州市的调查点为题注所提及的欧盟研究项目的重点关注调查点，故而，项目组在这些地区将每个村的水稻

种植户抽样量扩大到 50 户。调查以“一对一”的问卷访谈形式展开，剔除部分信息缺失的问卷后，项目组最终获得 14 份村级有效问卷和 563 份水稻种植户有效问卷。

（二）农地流转市场发育评价指标的选取及说明

农村农地流转市场泛指供给方、需求方、中介机构等农地流转市场参与主体围绕农地资源这一交易客体进行经济活动的领域。要获得比较科学、合理的农地流转市场发育程度的衡量结果，必须考虑多方面的因素，并从多维度展开综合评价。鉴于此，本文在参考前人相关研究的基础上，从农地流转市场交易程度、配置规范程度和竞争程度 3 个方面衡量农地流转市场发育程度。首先，关于农地流转市场交易程度的衡量，村庄农地有偿流转率是常用指标，如任晓瑜等（2020）将村庄农地有偿流转率视为衡量农地流转市场发育程度的指标。另外，农地的亲缘关系流转和地缘关系流转通常被认为是非正式流转^①，是农地流转市场发育不成熟的表现（Wang et al., 2015; Jin and Jayne, 2013）。如马元等（2009）认为，农地的亲缘关系流转和地缘关系流转这种自发流转方式，大部分没有正式的交易契约，交易期限短且不确定，租赁费用仅体现为税费的支付，极大地限制了农地流转市场的发育。因此，本文将村庄中通过农地亲缘关系和地缘关系流转的农地比例作为衡量农地流转市场发育程度的负向指标。其次，农地流转市场配置规范程度也是衡量农地流转市场发育程度的关键指标，本文借鉴张明辉和蔡银莺（2017）、田传浩和方丽（2013）的做法，将村庄农地流转合同签订率作为其衡量指标。最后，农地流转市场竞争程度往往用种粮大户比率来表示。种粮大户的农地流转行为相比于传统小农户更具规模性和规范性，他们倾向于以经营利润最大化的动机来配置农地要素（仇童伟，2022），因此村庄种粮大户比率能够反映地区农地流转市场发育程度。关于种粮大户种植规模，不同学者给出了不同的评价标准，适度经营规模需要根据不同种植条件、种植品种来确定（杨钢桥等，2011；范乔希等，2018）。本文结合中国南方地区农地细碎化和分散化程度较高的特点，借鉴黄祖辉和俞宁（2010）的做法，将家庭经营的水田面积为 20 亩及以上的农户界定为种粮大户。

本文在评价农地流转市场发育程度的过程中，采用了熵值法来确定各项指标的权重。在经济学研究中，熵值法经常被用来度量数据所提供信息的有效程度。某个指标的熵值越小，所能提供的信息就越多，相应的权重也越大；反之，指标权重越小。正是因为信息熵是通过原始数据得到的，所以，该方法在确定权重方面不掺杂评价者的主观期望，能够有效避免主观因素带来的偏差（张晨等，2022），相较于其他方法更加客观和科学。本文所构建的农地流转市场发育程度评价指标体系如表 1 所示。

表 1 农地流转市场发育程度评价指标体系

目标层	准则层	指标层	指标解释	效应	均值	标准差	权重
农地流转市场发育程度	农地流转市场交易程度	村庄农地有偿流转率	村庄有偿流转农地总面积/农地总面积	正向	0.369	0.366	0.189
		村庄中通过亲缘关系流转的农地比例	村庄农地的亲缘关系流转面积/农地总面积	负向	0.174	0.112	0.177

^①农地的亲缘关系流转指农户将农地流转给与自己具有亲缘关系的主体，如亲戚等。农地的地缘关系流转指农户将农地流转给与自己具有地缘关系的主体，如同村人等。

表 1 (续)

		村庄中通过地缘关系流转的农地比例	村庄农地的地缘关系流转面积/农地总面积	负向	0.377	0.153	0.195
	农地流转市场配置规范程度	村庄农地流转合同签订率	村庄农地流转签订合同的总面积/农地总面积	正向	0.346	0.318	0.223
	农地流转市场竞争程度	村庄种粮大户比率	村庄经营水田面积为 20 亩及以上的水稻种植户占比	正向	0.130	0.170	0.216

(三) 模型选择

本文旨在探究农户的农地流转意愿价格及其自身的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格差异与农地流转市场发育程度之间的深层关系。具体的计量经济模型如下：

$$\ln Y_{di} = \alpha_0 + \alpha_1 x_i + \alpha_2 K_i + \delta_i \quad (1)$$

(1) 式中： $\ln Y_{di}$ 表示第 i 个农户的农地流转意愿价格差异、农地流转意愿受偿价格和农地流转意愿支付价格， x_i 表示农户 i 所在村庄的农地流转市场发育程度， K_i 为控制变量， α_0 为常数项， α_1 、 α_2 为待估系数， δ_i 为随机扰动项。

(四) 变量选取与描述性统计

1.被解释变量。参考 Plott and Zeiler (2005) 的做法，本文用农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格差值测度其农地流转意愿价格差异。农地流转意愿价格差异被认为是农户是否具有农地流转意愿以及反映意愿强弱的重要指标。具有流转意愿的农户为了达成交易，往往更愿意缩小农地流转意愿价格差异。在获取农户的农地流转意愿价格时，项目组对于农地流转后的用途、租赁期限等进行了较为详细的情景设定。例如，将农地流转后的用途设定为种植水稻，将租赁期限设定为一年等。项目组还借鉴 Champ et al. (1997) 的问卷设计方式，在调查问卷中设计了“在如上租金水平下，您愿意租出（租入）多少亩农地”和“您有多大可能性租出（租入）农地”等一系列相关问题。部分农户在受访时由于农地流转意愿较弱，无法直接给出具体的意愿价格。张成玉（2013）认为，这部分农户并非没有流转意愿，他们流转意愿较弱的原因在于不愿意支付足够高的农地转入价格，或是不愿意接受足够低的农地转出价格，如果直接删除这部分农户样本，可能难以全面反映中国农村农地流转的真实情况。考虑到这部分农户流转农地的意愿较弱，存在意愿受偿价格偏大、意愿支付价格偏小的特性，本文将他们的意愿支付价格设置为 0。由于无法直接将他们的意愿受偿价格设定为具体数值，本文参考黄文彬（2017）的做法，结合农户的农地流转可能性进行了计算^①。这一做法可能有助于获取调查对象更加真实的交易意愿价格（Champ and Bishop, 2001）。考虑到观测值取值范围过大可能产生异方

^①黄文彬（2017）通过农地流转意愿价格区间计算具体数值，计算公式为：农户的农地流转意愿受偿价格=区间下限+（区间上限-区间下限）×流转可能性。项目组在实地调查时，询问了农户的农地流转可能性。农户从“1~10”打分，数值越大，表示其农地流转可能性越大。对于未直接给出具体数值的农户，笔者认为他们的农地流转意愿受偿价格应在最高区间，农地流转可能性应为最低值“1”。

差问题,进而影响估计的有效性,本文在回归中对农地流转意愿价格差异进行了取对数处理。

另外,考虑到农地流转交易是流转双方价格博弈的过程,有必要进一步分析农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格在农地流转市场发育过程中的变化情况。因此,本文还将农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格分别作为被解释变量进行回归。同样地,本文对两者进行了取对数处理。

2.核心解释变量。本文模型的核心解释变量为农地流转市场发育程度,通过利用熵值法计算得到的农地流转市场发育程度评价指标来衡量。

3.控制变量。为了减小估计偏误,本文将户主特征、家庭特征、地块特征以及村庄特征都纳入了控制变量的范畴。一是户主特征。考虑到家庭农业生产决策者在家庭是否流转农地方面更具有话语权,本文将其定义为实际户主。在此基础上,本文选取了户主年龄、户主性别、户主婚姻状况和户主受教育年限4个变量作为实际户主层面的控制变量。二是家庭特征。家庭特征是影响农户农地流转意愿价格及农地流转意愿价格差异的重要因素。Barrett et al. (2010)认为,在研究农地问题时,如果不考虑家庭之间所存在的异质性问题,得出的回归结果容易产生偏误。故而,本文选取家庭劳均农地面积、家庭非农收入占比、是否有农业机械、是否有规模化种植计划和家庭地块数量5个变量作为家庭层面的控制变量。三是地块特征。王亚运和蔡银莺(2017)指出,农户的农地流转决策是寻求自身家庭禀赋与农地功能之间相互适应进而追求利益最大化的过程。因此,地块特征是研究农户农地流转意愿价格及农地流转意愿价格差异的重要控制变量。本文选取连片地块占比、交通条件便利地块占比、土壤质量好地块占比和灌溉条件优越地块占比4个变量作为地块层面的控制变量。四是村庄特征。控制村庄特征可以在一定程度上缓解内生性问题(Qiu et al., 2021),但在样本村差异较大的情况下,如果单纯以村庄虚拟变量作为控制变量回归,则难以对村庄特征进行有效的识别,从而导致回归结果出现偏误。因此,本文选取村庄离最近县城的距离、村庄是否有外村人在本村租赁农地、村庄是否有农地流转市场中介和村庄收割机数量4个变量作为村庄层面的控制变量^①。

4.工具变量。由于本文研究中的调查对象为水稻种植户,可能存在样本选择偏误。因此,本文使用村级平均地租水平这一工具变量来缓解可能存在的内生性问题。一方面,村级平均地租水平与村庄农地流转市场发育程度存在较强的正相关关系。较高的地租水平有利于吸引农户转出农地,提高村庄农地流转率和农地利用率,为村庄种粮大户扩大经营规模提供良好的环境。另一方面,虽然村级平均地租水平与农户的农地流转意愿价格之间可能存在相关关系,但两者只有在村庄农地流转市场发育成熟、形成统一且稳定的市场农地流转均衡价格时才有可能产生联系。对于尚未形成统一的市场农地流转均衡价格的地区,农地流转发生较少,农户较难获取确切的农地流转价格信息。并且,如果农户的农地流转意愿较弱,他们主动获取其他农户的农地流转价格信息的意愿也会较弱。在这种情况下,农户的农地流转意愿价格主要取决于自身对农地效用的评价。本文研究中,调查地区的大多数村庄并未形成统一的市场农地流转均衡价格。通过数据分析也可以发现,各样本村中,农户之间的农地流转租

^①机械收割是当前水稻种植机械化和雇佣服务的重要环节,与水稻的规模化生产水平有较为紧密的关系,从而可能影响到农户农地流转意愿价格及农地流转意愿价格差异,故而本文将村庄收割机数量作为村庄层面的一个控制变量。

金存在较大差异，除湖南省醴陵市的泉源村、广东省茂名市电白区的莲垌村、广东省高州市的大翰村和湖北省监利市的高黄村外，其他样本村的农地流转租金均值的标准差均超过 100。因此，可以认为，村级平均地租水平与农户的农地流转意愿价格之间是相对独立的。此外，为减弱工具变量与农户农地流转意愿价格的联系，本文通过地块的流转租金计算得出村级平均地租水平。考虑到被解释变量为连续变量，本文选择两阶段最小二乘法（2SLS）对（1）式进行估计。

所有变量的含义及描述性统计见表 2。

表 2 变量的含义及描述性统计

	变量名称	变量含义及赋值	均值	标准差
被解释变量	农户的农地流转意愿价格差异	农户的农地流转意愿受偿价格与意愿支付价格差异（元/亩），取对数	6.076	1.471
	农户的农地流转意愿受偿价格	农户的农地流转意愿受偿价格（元/亩），取对数	6.419	0.709
	农户的农地流转意愿支付价格	农户的农地流转意愿支付价格（元/亩），取对数	1.987	2.266
核心解释变量	农地流转市场发育程度	通过农地流转市场发育程度评价指标体系衡量	0.421	0.172
控制变量	户主特征			
	户主年龄	户主的年龄（周岁）	59.773	10.072
	户主性别	户主的性别：男=1，女=0	0.922	0.269
	户主婚姻状况	户主的婚姻状况：未婚或离异=1，已婚=0	0.053	0.225
	户主受教育年限	户主的受教育年限（年）	6.394	3.156
	家庭特征			
	家庭劳均农地面积	家庭经营的农地面积/家庭农业劳动力数量（亩/人）	8.410	13.494
	家庭非农收入占比	家庭非农收入占家庭总收入的比重（%）	64.956	37.053
	是否有农业机械	家庭是否有农业机械（包括耕整机、收割机、拖拉机等）：是=1，否=0	0.309	0.463
	是否有规模化种植计划	家庭未来是否有规模化种植的计划：是=1，否=0	0.139	0.346
	家庭地块数量	家庭农地地块数量（块）	6.952	4.799
	地块特征			
	连片地块占比	连片地块数量占家庭总地块数量的比重（%）	74.146	27.052
	交通条件便利地块占比	交通条件便利的地块数量占家庭总地块数量的比重（%），判定标准为地块所处位置的交通条件是否便利	44.856	43.335
	土壤质量好地块占比	土壤质量好（由农户主观判断）的地块数量占家庭总地块数量的比重（%）	37.622	44.368
	灌溉条件优越地块占比	灌溉条件优越（即地块能够保证灌溉）的地块数量占家庭总地块数量的比重（%）	77.336	37.068
	村庄特征			
	村庄离最近县城的距离	村庄离最近县城的距离（千米）	28.428	11.853

表 2 (续)

	村庄是否有外村人在本村租赁农地	村庄是否有外村人在本村租赁农地: 是=1, 否=0	0.496	0.500
	村庄是否有农地流转市场中介	村庄是否有人或组织从事农地流转市场中介: 是=1, 否=0	0.444	0.497
	村庄收割机数量	村庄收割机数量 (台)	4.092	4.823
工具变量	村级平均地租水平	村庄范围内的农地流转租金均值 (元/亩)	67.123	85.000

四、模型估计结果及分析

(一) 农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿价格差异的影响

表 3 报告了农地流转市场发育程度对农户农地流转意愿价格差异的影响。其中, 回归 1 为使用 OLS 方法的估计结果, 回归 2 和回归 3 分别为使用 2SLS 方法的第一阶段和第二阶段估计结果。方差膨胀因子 (VIF) 均值为 1.32, 各变量的 VIF 值均不超过 10, 表明模型的多重共线性程度满足回归要求。豪斯曼检验在 5% 的统计水平上拒绝原假设, 表明回归中存在内生性问题。Cragg-Donald Wald F 统计量大于 10, 表明通过了弱工具变量检验。Kleibergen-Paap rk LM 统计量在 1% 水平上显著, 表明通过了工具变量识别不足检验。另外, 回归 2 的估计结果显示, 本文使用的工具变量与核心解释变量显著相关, 再次验证了工具变量的有效性。因此, 本节将以回归 3 的估计结果作为主要解释依据。

表 3 农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿价格差异影响的模型估计结果

	农户的农地流转意愿价格差异		农地流转市场发育程度		农户的农地流转意愿价格差异	
	回归 1		回归 2		回归 3	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
农地流转市场发育程度	-1.264***	0.324			-5.132***	1.984
户主年龄	0.024***	0.009	0.004***	0.001	0.034***	0.011
户主性别	-0.318	0.209	-0.048***	0.017	-0.486**	0.241
户主婚姻情况	-0.421	0.268	0.016	0.027	-0.336	0.304
户主受教育年限	0.042*	0.023	-0.006***	0.002	0.016	0.027
家庭劳均农地面积	-0.002	0.005	0.002**	0.001	0.004	0.006
家庭非农收入占比	-0.002	0.002	0.000	0.000	-0.001	0.002
是否有农业机械	0.130	0.127	0.056***	0.015	0.288*	0.160
是否有规模化种植计划	0.040	0.206	0.013	0.017	0.090	0.216
家庭地块数量	-0.007	0.012	-0.001	0.002	-0.009	0.014
连片地块占比	-0.000	0.002	-0.001***	0.000	-0.003	0.003
交通条件便利地块占比	0.001	0.001	0.000	0.000	0.002	0.002
土壤质量好地块占比	0.002	0.001	-0.000	0.000	0.001	0.001
灌溉条件优越地块占比	0.002	0.002	0.000	0.000	0.002	0.002
村庄离最近县城的距离	0.001	0.005	-0.001***	0.000	-0.003	0.006

表 3 (续)

村庄是否有外村人在本村租赁农地	0.030	0.159	0.062***	0.019	0.352	0.234
村庄是否有农地流转市场中介	0.049	0.152	0.054***	0.012	0.284	0.196
村庄收割机数量	-0.020	0.016	0.000	0.002	-0.025	0.017
村级平均地租水平			0.000***	0.000		
常数项	5.188***	0.776	0.255***	0.068	6.394***	1.025
观测值数	563		563		563	
R ²	0.068		0.294			
弱工具变量检验					27.514	
工具变量识别不足检验					18.457***	

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平。②弱工具变量检验和工具变量识别不足检验分别报告 Cragg-Donald Wald F 统计量和 Kleibergen-Paap rk LM 统计量。

回归 3 的估计结果显示，农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿价格差异的影响在 1%的统计水平上显著，且系数为负。正如前文所述，农户的农地流转意愿价格差异体现了他们流转农地的积极性，农地流转意愿价格差异越小，他们流转农地的积极性越高。因此，这一回归结果意味着农地流转市场发育能显著增强农户参与农地流转的意愿。前文提出的假说 H 得到证实。

现阶段农户放弃农地市场化流转，选择低价甚至无偿的“人情租”，并没有违背理性经济人的假设，而可能是在农地流转市场发育滞缓环境下的无奈之举（Tang et al., 2019）。可能的原因在于：第一，在农地流转市场发育初期存在较高的交易成本和交易风险，而生计型农业的收益又较低，农地供需失衡导致农地流转价格过低，这使得农户无论作为农地转出方还是转入方均无利可图，尤其是对于以农为生、以农为业的小农户而言。第二，农地流转市场发育滞后，在农地流转市场中介缺乏的情况下，农村熟人社会结构和乡土伦理规范在农地流转中依然发挥着较大作用，亲缘和地缘关系成为影响农地流转及其价格的主要因素。熟人之间的农地流转容易使农户与农地流转市场脱节，进而对自身所承包的农地价值产生认知偏差，形成了相对分离的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格。农地流转市场发育对农地租赁交易产生影响的主要原因可能有以下 3 个方面：第一，在农地流转市场发育过程中，随着农地流转市场中介或交易平台逐渐得到建立和完善，村级层面的交易屏障逐渐被打破，农地流转信息能够在本村以外的地区得到有效传播，交易主体收集农地流转信息更加便利，农地市场化流转的交易成本下降；第二，农地流转市场发育后，农地供需逐渐实现均衡，价格机制发挥作用的程度逐渐提升，农地市场化流转收益开始增多，农户的农地市场化流转意愿将会增强；第三，村庄农地流转均衡价格形成并得到有效传播后，将在农户的农地流转行为中发挥出更有效的参照系作用，农户的“农地价格幻觉”将被打破。以上多重影响共同作用于农户，导致其农地流转意愿价格差异缩小。

（二）农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿价格的影响

为了明晰农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿价格差异的影响路径，并深入探究农户农地流转偏好的变化，本文分别估计了农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格的影响，回归结果见表 4。其中，回归 1 和回归 2 分别为使用 OLS 和 2SLS 方法对农地流转市

场发育程度与农户的农地流转意愿受偿价格关系进行估计的结果，回归3和回归4分别为使用OLS和2SLS方法对农地流转市场发育程度与农户农地流转意愿支付价格关系进行估计的结果。豪斯曼检验结果均在1%的统计水平上拒绝原假设，表明回归中均存在内生性问题。同时，本文利用与表3中回归2和回归3相同的工具变量，发现回归亦不存在弱工具变量和工具变量识别不足问题。因此，本节以回归2和回归4的估计结果作为主要解释依据。

表4 农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿价格影响的估计结果

变量	农户的农地流转意愿受偿价格		农户的农地流转意愿支付价格	
	回归1 (OLS)	回归2 (2SLS)	回归3 (OLS)	回归4 (2SLS)
农地流转市场发育程度	-0.771*** (0.168)	-3.261*** (0.893)	1.121* (0.613)	9.718*** (2.626)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值数	563	563	563	563
R ²	0.173		0.190	

注：①***和*分别表示1%和10%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量和工具变量同表2。

回归结果显示，农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格均产生了显著影响：对农户的农地流转意愿受偿价格的影响在1%的统计水平上显著且系数为负，对农户的农地流转意愿支付价格的影响在1%的统计水平上显著且系数为正。这说明，农地流转市场发育对农户整体的农地流转意愿价格差异的影响，是通过同时降低农户整体的农地流转意愿受偿价格和提高农户整体的农地流转意愿支付价格实现的。

第一，农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿受偿价格造成负向影响的原因主要在于：中国农村依然有较多不满足于农业经营现状但对农地存在较大程度依赖的农户，在农地流转市场发育程度较低的情况下，他们往往按照农地对自身的重要性来衡量农地价值，从而对农地产生较高估值，由于市场中没有人愿意支付足够高的租金，他们选择不转出农地，或低价甚至无偿流转给熟人。当农地流转市场发育后，农地租赁需求者增加，农地租金提升，农户预期能获得更高的租金收益，他们将会更愿意按市场价格转出农地以获得实际租金收益。此时，农户的农地流转意愿受偿价格会更接近市场租金水平。推动农地流转的一个关键就是增强这部分潜在的农地供给主体的农地转出意愿。

第二，农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿支付价格造成正向影响的原因主要在于：农地有序流转和配置的重要前提是有充足的农地需求主体愿意转入农地来发展现代农业。然而，中国农村普遍没有形成较高发育程度的农地流转市场，缺乏发展现代农业的市场基础。农地流转市场发育能够在一定程度上打破村级范围的交易屏障，有助于促进农地流转市场中介和交易平台的发展，有效降低农地租赁交易的成本和风险，使农地转入农户的农地转入意愿增强、意愿支付价格提高。

（三）稳健性检验

由于部分受访者对商品或服务价值缺乏足够的认知，他们难以提供具体且准确的意愿价格。虽然本文结合农地流转可能性计算出了这部分农户的农地流转意愿受偿价格，但为了进一步确保研究结论

的可信度，仍然有必要对回归结果进行稳健性检验。从王成量等（2018）、陈艳华等（2011）的研究来看，使用有序区间来衡量意愿价格是普遍的选择。本文将农户的农地流转意愿受偿价格按照从低到高的顺序划分为 11 个有序区间，具体为：每亩小于等于 100 元=1，每亩 101~200 元=2，每亩 201~300 元=3，每亩 301~400 元=4，每亩 401~500 元=5，每亩 501~600 元=6，每亩 601~700 元=7，每亩 701~800 元=8，每亩 801~900 元=9，每亩 901~1000 元=10，每亩大于 1000 元=11。对于未直接给出农地流转意愿受偿价格的农户，本文将他们的区间赋值设置为 11，原因是这部分农户转出农地的意愿较弱，因此农地流转意愿受偿价格偏高。同样沿用前文的思路，本节引入工具变量来缓解内生性问题。

表 5 中回归 1 和回归 2 分别为使用有序 Probit 模型和基于工具变量的有序 Probit 模型进行回归估计的结果。辅助估计参数 atanhrho 显著异于零，表明联立方程模型的两个方程之间存在显著的相关性，采用条件混合过程进行联立估计比分别单独估计更为有效。同时，基于工具变量的有序 Probit 模型第一阶段估计结果的 F 统计量为 21.15，大于 10 的经验值，拒绝了弱工具变量的假设。因此，本节以基于工具变量的有序 Probit 模型的估计结果（回归 2）作为主要解释依据。回归结果显示，农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿受偿价格具有显著的负向影响，这与前文结果一致。

表 5 农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿受偿价格影响的稳健性检验结果

变量	农户的农地流转意愿受偿价格			
	回归1		回归2	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
农地流转市场发育程度	-1.451***	0.350	-11.821***	3.741
控制变量	已控制		已控制	
观测值数	563		563	

注：①***表示 1% 的显著性水平。②控制变量和工具变量同表 2。

五、进一步分析

如前所述，农地流转市场发育程度可能对农户的农地流转意愿价格产生较大影响。但是，具有不同农地经营目的的农户对农地流转市场发育的敏感程度可能存在差异。鉴于此，本文针对具有不同农地经营目的的农户进行了异质性分析。

根据调查问卷中“您种植水稻的主要目的是什么”这一问题，本文研究中将农户划分为“满足口粮型”和“追求收入型”两类。考虑到种粮大户倾向于以追求利润最大化的动机来配置农地要素，本文将家庭经营水田面积为 20 亩及以上的种粮大户均归并为“追求收入型”农户。表 6 为针对具有不同农地经营目的的农户群体进行异质性分析的回归结果。其中，回归 1、回归 3 和回归 5 分别为“满足口粮型”农户的农地流转意愿价格差异、意愿受偿价格和意愿支付价格受农地流转市场发育程度影响的回归估计结果，回归 2、回归 4 和回归 6 分别为“追求收入型”农户前述 3 方面的回归估计结果。本文对两组回归样本的组间系数差异进行了邹检验。结果显示：在两类农户的农地流转意愿价格差异

和农地流转意愿受偿价格影响因素模型的回归中，组间系数差异显著；在两类农户的农地流转意愿支付价格影响因素模型的回归中，组间系数差异不显著。由此可以认为，农地流转市场发育程度对两类农户的农地流转意愿价格差异和农地流转意愿受偿价格的影响存在显著差异，而对两类农户的农地流转意愿支付价格的影响不存在显著差异。也就是说，相对于“追求收入型”农户，“满足口粮型”农户的农地流转意愿价格差异和农地流转意愿受偿价格受农地流转市场发育的影响更加明显。

表 6 农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿价格及其差异影响的异质性估计结果

变量	农户的农地流转意愿价格差异		农户的农地流转意愿受偿价格		农户的农地流转意愿支付价格	
	回归1	回归2	回归3	回归4	回归5	回归6
农地流转市场发育程度	-7.159*** (2.564)	-1.601 (1.191)	-3.672*** (1.082)	-0.493 (0.412)	10.215*** (3.067)	14.715* (8.926)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值数	359	204	359	204	359	204
邹检验	1.47*		2.23***		1.06	

注：①***和*分别表示 1%和 10%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量和工具变量同表 2。

针对“满足口粮型”农户农地流转意愿价格差异明显的现象，本文认为：在转出农地的时候，“满足口粮型”农户倾向于以口粮的价值来衡量农地的价值。他们长期需要依靠农地来获取粮食，因而其农地流转意愿受偿价格偏高；而在转入农地时，他们又倾向于以种粮效益来衡量农地的价值，由于农户的种粮效益整体偏低，因而其农地流转意愿支付价格偏低。农地流转市场发育使农地市场流转价格提高，农地租金收益增多。当农地能够满足他们生产口粮的需求时，他们对租金收益的关注程度开始超过对粮食保障和食品安全的关注程度。另外，当农户更加清楚农地流转的真实市场价值时，他们可能会倾向于以种粮效益作为农地流转意愿受偿价格的参考来考虑。由此，农地流转市场发育后，“满足口粮型”农户的农地流转意愿受偿价格将会下降。

六、结论与对策建议

农户长期保持高位的农地流转意愿受偿价格和低位的农地流转意愿支付价格阻碍了农地租赁交易的顺利完成，而现有研究在一定程度上忽略了农地流转市场发育程度对农户的农地流转意愿价格及其差异的影响，对于农户的农地流转意愿价格现状的形成和演变机理的认识存在不足。鉴于此，本文将农地流转市场发育因素纳入研究，基于局部市场均衡价格理论，构建了一个考虑市场不同发育阶段的农地供需模型，以此分析农地流转市场发育对农户的农地流转意愿价格及其差异的影响，并利用中国 5 省 563 户水稻种植户的微观调查数据展开了实证检验。

研究结果表明，农地流转市场发育对农户的农地流转意愿价格及其差异有显著影响：农地流转市场发育程度越高，农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格差异越小；农地流转市场发育对农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格均产生了显著影响，随着农地流转市场的完善，农户的农地流转意愿受偿价格和意愿支付价格将分别呈现下降和上升趋势。本文认为，这种现象与农地流转的交

易成本、市场流转价格和农户对农地依赖的变化有关。在农地流转市场发育初期，较高的交易成本和低水平的市场流转价格以及农户对农地的强烈依赖，成为抑制农地流转的重要因素，致使农户不愿流转农地或者被迫选择“人情租”。农地流转市场发育后，交易成本的下降将吸引更多需求主体转入农地，推动农地供需趋向均衡。在这个过程中，农地流转市场的流转价格抬升，并逐渐成为交易价格的重要参照系，农户长期以来对农地形成的多维价值评价将被弱化，他们流转农地的意愿也得到加强。另外，本文基于农户的农地经营目的所展开的异质性分析发现，相对于“追求收入型”农户，“满足口粮型”农户受农地流转市场发育的影响更加明显。“满足口粮型”农户在农户中占据主体地位，农地流转市场发育有助于缩小这部分农户的农地流转意愿价格差异，进而缓解农地流转滞缓的问题。

当前，中国农地流转市场运行机制尚不完善，农地流转价格难以体现农地经营权的真正价值，进而抑制了农户的农地流转意愿，由此导致农地资源得不到有效配置，部分地区甚至出现农地撂荒的现象。本文的结论显示，农地流转市场发育有助于改变农户对农地使用权价值的认知，进一步发挥市场在要素优化配置中的作用。基于这一研究结论，本文提出如下对策建议：第一，应改善农地流转条件，构建农地流转的第三方服务平台，进一步推动农村地区形成统一开放、竞争有序的农地流转市场，推动农地供需信息有效传播，降低农地流转的交易成本和交易风险。第二，从农地供给方来看，应积极为农民创造非农就业机会和拓宽非农就业渠道，提高农村社会保障水平和完善农民工融入城市的长效保障机制，缓解农户转出农地的后顾之忧，降低农户对农地的依赖性，提高农户参与农地流转的积极性。

参考文献

- 1.陈通、孙亚文、江雪莹、程永扬，2014：《风险认知、负面情绪与农地流转意愿抑制——以禀赋效应为中介》，《湖北农业科学》第21期，第5304-5310页。
- 2.陈艳华、林依标、黄贤金，2011：《被征地农户意愿受偿价格影响因素及其差异性的实证分析——基于福建省16个县1436户入户调查数据》，《中国农村经济》第4期，第26-37页、第56页。
- 3.范乔希、邵景安、应寿英，2018：《山区合适耕地经营规模确定的实证研究——以重庆市为例》，《地理研究》第9期，第1724-1735页。
- 4.高建设，2019：《农地流转价格失灵：解释与影响》，《求实》第6期，第92-106页、第110页。
- 5.郭阳、徐志刚，2021：《耕地流转市场发育、资源禀赋与农地规模经营发展》，《中国农村经济》第6期，第60-75页。
- 6.黄季焜、王济民、解伟、王晓兵、侯玲玲、周慧、盛誉、刘旭，2019：《现代农业转型发展与食物安全供求趋势研究》，《中国工程科学》第5期，第1-9页。
- 7.黄文彬，2017：《种粮目的和农地流转经验对农户农地流转的意愿价格差异的影响》，华南农业大学硕士学位论文。
- 8.黄祖辉、俞宁，2010：《新型农业经营主体：现状、约束与发展思路——以浙江省为例的分析》，《中国农村经济》第10期，第16-26页、第56页。
- 9.匡远配、陆钰凤，2018：《我国农地流转“内卷化”陷阱及其出路》，《农业经济问题》第9期，第33-43页。
- 10.刘翔峰、刘强，2019：《要素市场化配置改革研究》，《宏观经济研究》第12期，第34-47页、第166页。

- 11.鹿光耀、郭锦墉, 2022: 《乡村振兴背景下农村土地利用的政策供给研究》, 《学术论坛》第5期, 第125-132页。
- 12.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。
- 13.罗必良、汪沙、李尚蒲, 2012: 《交易费用、农户认知与农地流转——来自广东省的农户问卷调查》, 《农业技术经济》第1期, 第11-21页。
- 14.马元、王树春、李海伟, 2009: 《对农地转租中低地租现象的一种解释》, 《中国土地科学》第1期, 第24-28页。
- 15.南光耀、诸培新, 2020: 《农地流转中禀赋效应的影响因素分析——基于江苏省两县区的调查数据》, 《经济经纬》第3期, 第54-61页。
- 16.钱文荣、朱嘉晔、钱龙、郑淋议, 2021: 《中国农村土地要素市场化改革探源》, 《农业经济问题》第2期, 第4-14页。
- 17.钱忠好、冀县卿, 2016: 《中国农地流转现状及其政策改进——基于江苏、广西、湖北、黑龙江四省(区)调查数据的分析》, 《管理世界》第2期, 第71-81页。
- 18.仇童伟、罗必良、何勤英, 2019: 《农地流转市场转型: 理论与证据——基于对农地流转对象与农地租金关系的分析》, 《中国农村观察》第4期, 第128-144页。
- 19.仇童伟, 2022: 《农地流转市场化中的耕地抛荒》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第37-48页。
- 20.任晓瑜、冯忠江、王琪、葛京凤、李灿、崔媛媛, 2020: 《河北省土地市场化水平时空格局演变及影响因素分析》, 《干旱区资源与环境》第3期, 第56-63页。
- 21.田传浩、方丽, 2013: 《土地调整与农地租赁市场: 基于数量和质量的双重视角》, 《经济研究》第2期, 第110-121页。
- 22.王雪琪、朱高立、邹伟, 2021: 《农户生计资本、家庭要素流动与农地流转参与》, 《长江流域资源与环境》第4期, 第992-1002页。
- 23.王成量、陈美球、鲁燕飞、翁贞林, 2018: 《农户的耕地流转意愿价格及其影响因素分析》, 《江苏农业科学》第3期, 第294-298页。
- 24.王曼、娄季春, 2019: 《韦伯二重理性视角下农户土地流转意愿及影响因素研究——以河南省新乡市为例》, 《中国行政管理》第2期, 第109-115页。
- 25.王士海、王秀丽, 2018: 《农村土地承包经营权确权强化了农户的禀赋效应吗? ——基于山东省117个县(市、区)农户的实证研究》, 《农业经济问题》第5期, 第92-102页。
- 26.王亚运、蔡银莺, 2017: 《不同主体功能区农户家庭耕地利用功能对土地流转行为的影响》, 《中国人口·资源与环境》第7期, 第128-138页。
- 27.叶子、夏显力、陈哲、钟涨宝, 2021: 《农地确权、农地细碎化与农业生产效率》, 《干旱区资源与环境》第12期, 第30-36页。
- 28.杨钢桥、胡柳、汪文雄, 2011: 《农户耕地经营适度规模及其绩效研究——基于湖北6县市农户调查的实证分析》, 《资源科学》第3期, 第505-512页。

- 29.张晨、马彪、仇焕广，2022：《安置方式、社交距离与社会融入——来自中国8省（区）16县易地扶贫搬迁户的证据》，《中国农村观察》第4期，第153-169页。
- 30.张成玉，2013：《农村土地流转中意愿价格问题研究——以河南省为例》，《农业技术经济》第12期，第64-72页。
- 31.张明辉、蔡银莺，2017：《农地经济贡献对农地流转市场的影响——以孝感、武汉、成都、苏州为例》，《资源科学》第2期，第198-208页。
- 32.张勇、包婷婷，2020：《农地流转中的农户土地权益保障：现实困境与路径选择——基于“三权分置”视角》，《经济学家》第8期，第120-128页。
- 33.朱文珏、罗必良，2018：《农地价格幻觉：由价值评价差异引发的农地流转市场配置“失灵”——基于全国9省（区）农户的微观数据》，《中国农村观察》第5期，第67-81页。
- 34.Barrett, C. B., M. F. Bellemare, and J. Y. Hou, 2010, “Reconsidering Conventional Explanations of the Inverse Productivity-Size Relationship”, *World Development*, 38(1): 88-97.
- 35.Brown, T. C., and R. Gregory, 1999, “Why the WTA-WTP Disparity Matters”, *Ecological Economics*, 28(3): 323-335.
- 36.Champ, P. A., R. C. Bishop, T. C. Brown, and D. W. McCollum, 1997, “Using Donation Mechanisms to Value Nonuse Benefits from Public Goods”, *Journal of Environmental Economics and Management*, 33(2): 151-162.
- 37.Champ, P. A., and R. C. Bishop, 2001, “Donation Payment Mechanisms and Contingent Valuation: An Empirical Study of Hypothetical Bias”, *Environmental and Resource Economics*, 19(4): 383-402.
- 38.Hanemann, W. M., 1991, “Willingness to Pay and Willingness to Accept: How Much Can They Differ?”, *American Economic Review*, 81(3): 635-647.
- 39.Horowitz, J. K., and K. E. McConnell, 2002, “A Review of WTA/WTP Studies”, *Journal of Environmental Economics and Management*, 44(3): 426-447.
- 40.Jin, S. Q., and T. S. Jayne, 2013, “Land rental markets in Kenya: Implications for efficiency, equity, household income and Poverty”, *Land Economics*, 89(2): 246-271.
- 41.Kahneman, D., J. L. Knetsch, and R. H. Thaler, 1991, “Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias”, *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 193-206.
- 42.List, J. A., 2011, “Does Market Experience Eliminate Market Anomalies? The Case of Exogenous Market Experience”, *American Economic Review*, 101(3): 313-317.
- 43.Plott, C. R., and K. Zeiler, 2005, “The Willingness to Pay-Willingness to Accept Gap, the ‘Endowment Effect’, Subject Misconceptions, and Experimental Procedures for Eliciting Valuations”, *American Economic Review*, 95(3): 530-545.
- 44.Qiu, T. W., B. L. Luo, L. Tang, and Q. Y. He, 2021, “Does Land Tenure Security Increase the Marketization of Land Rentals between Acquaintances?”, *Applied Economics Letters*, 29(9): 790-793.
- 45.Sayman, S., and A. Öncüler, 2005, “Effects of Study Design Characteristics on the WTA-WTP Disparity: A Meta Analytical Framework”, *Journal of Economic Psychology*, 26(2): 289-312.
- 46.Tang, L., X. Ma, Y. Zhou, X. Shi, and J. Ma, 2019, “Social Relations, Public Interventions and Land Rent Deviation: Evidence from Jiangsu Province in China”, *Land Use Policy*, 86(3): 406-420.

47. Thaler, R., 1980, "Toward a Positive Theory of Consumer Choice", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1(1): 39-60.
48. Tuncel, T., and J. K. Hammitt, 2014, "A New Meta-Analysis on the WTP/WTa Disparity", *Journal of Environmental Economics and Management*, 68(1): 175-187.
49. Wang, J., K. Z. Chen, S. Das. Gupta, and Z. Huang, 2015, "Is Small Still Beautiful? A Comparative Study of Rice Farm Size and Productivity in China and India", *China Agricultural Economic Review*, 7(3): 484-509.

(作者单位: 华南农业大学经济管理学院)

(责任编辑: 何 可)

Dose the Market Development Reduce the Difference Between Rural Households' Willingness to Accept and Willingness to Pay for Farmland Transfer?

TANG Wang ZHOU Cong CHEN Fengbo

Abstract: The difference between rural households' Willingness to Accept (WTA) and Willingness to Pay (WTP) for farmland transfer is considered to be an important barrier against rural land lease transactions. In order to reveal how market failure discourages farmland transfer, this study constructs a model of land supply and demand to illustrate the impact of the farmland transfer market development on the difference between rural households' WTA and WTP for land transfer. We conduct an empirical analysis using survey data of 563 rice growing households from 14 sample villages in five provinces of China. We find that there is a significant relationship between the difference between rural households' WTA and WTP and the development degree of the farmland transfer market. When market failure occurs, high farmland transfer costs and low transfer prices, as well as rural households' strong reliance on land, result in the difference between their WTA and WTP. The development of farmland transfer markets can effectively reduce the transaction costs, increase the revenue, and reduce rural households' reliance on land, thus decreasing the WTA-WTP differences and ultimately encouraging land transfer. We also find that "ration-satisfied" households, who are the majority at current, are more likely to be affected by the development of farmland transfer market than "income-seeking" households, and the market development helps reduce the difference between WTA and WTP among "ration-satisfied" households.

Key Words: Farmland Transfer; Farmland Transfer Market; Willingness to Accept; Willingness to Pay; Rice Growers

农业转型和乡村振兴背景下的乡村“再野化”： 生态系统服务视角的分析*

刘 畅¹ 于晓华²

摘要：中国面临集约式农业和过度利用农地所带来的一系列生态问题，“再野化”是用来修复环境和保护生态的一种新的理念和方法。本文阐述了“再野化”理论的核心内容：减少人为干预以恢复生态系统的“野性”，从而最大可能地保护生物多样性，使生态系统可以抵御持续不断且充满未知的干扰，保持生态系统的韧性、持续性和稳定性。本文进一步论述了农业生产在局部尺度和景观尺度下与生态系统的联系，并探讨如何在保障粮食安全的前提下把“再野化”嵌入不同尺度的农业生产。中国农业和农村正在经历巨大的转变，农村人口老龄化和大量人口外流推动农业结构调整。“再野化”或将成为中国农业转型过程中平衡粮食安全和生态可持续的有效方案。为了实现乡村振兴和农业可持续发展的目标，在“三农”政策的制定中必须考虑“再野化”。这不仅是为了提升农业生态系统的韧性，而且是为了在保障粮食安全的同时实现人与自然和谐共生的现代化。

关键词：粮食安全 乡村振兴 生态系统服务 “再野化”

中图分类号：F323 **文献标识码：**A

一、引言

享有几千年农耕文明的中国一直以其独特的农业文化特点塑造着中国景观。然而，孕育中华文明的农村如今面临着耕地被加速抛荒的局面，在山地和丘陵区尤甚。据测算，2017年中国13个粮食主产区内有6082.95万亩的耕地被抛荒，占粮食主产区耕地总面积的5.85%（李雨凌等，2021）。截至2015年，全国有78.3%的山区村庄存在耕地撂荒现象，县耕地抛荒率为14.32%（李升发等，2017）。根据欧洲宇航局的遥感监测数据，2019年中国长江中下游地区的耕地呈现分地区集中抛荒的态势^①。随着中国城镇化的加快，大量年轻人口离开农村涌入城市，再加上农业生产中边际土地生产力水平较低、种粮收益较少，农地抛荒面积有持续扩大的趋势。中国农业发展正面临着深刻的转型。

*本文研究得到国家自然科学基金重点项目“乡村振兴战略实施中政府与市场的关系及协调研究”（编号：71933004）的资助。本文通讯作者：于晓华。

^①资料来源：Copernicus Global Land Service, <https://lcviewer.vito.be/2019>。

对粮食安全和生态可持续之间平衡的寻求推动中国农业的发展转型。自 2004 年以来，中国农业实现了产业升级和粮食产量持续增长。2021 年，中国粮食产量较 2020 年增加 1.99%，人均粮食占有量达 483.48 千克，连续多年高于国际粮食安全标准线（400 千克/人）。土地流转政策促进了耕地大面积集中连片（王汉杰等，2021；钟晓萍和于晓华，2021），有助于释放农业机械的作用，从规模经济角度提升了耕地生产力。黑龙江、内蒙古、新疆等土壤质量良好且耕地连片的地区通过集约式生产提高了粮食产量。尽管粮食安全得到了基本保障，但随之而来的环境代价不容忽视。通过集约式和扩大式实现的粮食增产所产生的环境问题也在反作用于粮食安全的可持续性。集约式和扩大式生产模式下单一作物种植（例如东北的玉米和长江中下游的水稻）造成病虫害加剧，东北地区过量施用化肥导致盐碱地面积扩大且盐碱化程度加深（孙广友和王海霞，2016），土壤肥力因此下降并逐步制约着中国粮食安全的可持续性。2022 年在加拿大蒙特利尔召开的联合国生物多样性大会（COP15）第二阶段会议通过了“昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”（GBF），指出了过度开发、污染以及不可持续的农业生产方式对生物多样性存在巨大威胁，而为了遏制生物多样性丧失、恢复生态系统、保护原住民权利以及阻止生境退化，必须采取必要的措施，包括到 2030 年保护地球 30% 的土地和 30% 的退化生态系统^①。如何有效平衡粮食安全和生态可持续，是摆在中国现代农业发展面前的重要议题（钟晓萍和于晓华，2023）。

农业发展存在三个阶段，即发展中国家的保障粮食安全阶段、转型国家的农业调整阶段以及发达国家的可持续和高质量发展阶段（于晓华等，2021b；于晓华和赵国庆，2009）。中国农业正面临着发展方式的转型。一方面，集约式农业生产带来的土壤质量下降和盐碱地扩大等环境问题所引发的生态不可持续性反作用于粮食生产，未来将限制粮食产量的进一步提高。农业拥有粮食供给、环境保护、文化传承等多种功能，对社会、经济、文化的协同发展和人类健康具有重要意义，而粮食供给仅是其多种功能之一。另一方面，中国宏观经济持续高速发展，多年来粮食持续增产且口粮自给率保持在高位水平；在粮食供给得到基本保障后，中国已经进入农业调整阶段，即将进入可持续和高质量发展阶段（于晓华等，2021b），城乡收入差距仍然较大和生态环境被破坏等问题成为转型阶段政策的焦点。

许多发达国家的农业也曾经历中国农业今日所面临的转型问题。欧盟作为农业较为发达的代表性发达国家群体，通过以农业生产和农村发展为两大重要支柱的共同农业政策，走出了一条独树一帜的符合世界农业可持续发展理念的发展道路。一些学者在保护环境并结合欧盟自身农业特点的基础上提出了“再野化”（rewilding）理念，将“再野化”视为一种土地管理政策（Navarro and Pereira, 2012）。从 20 世纪 90 年代起，“再野化”在欧美发达国家得到了广泛实践。一些欧美发达国家尝试对抛荒的土地采取保护措施，最大限度地减少人类干预，允许自然的随机扰动，以此恢复生态系统的动力和野性，使其重新焕发生机与活力（Ceausu et al., 2015）。

“再野化”是修复环境和保护生态的一种新的理念和方法。不同于积极的自然资源管理方式，它是基于自然的一种消极的生态系统恢复方式，提倡打通区域间的连接，恢复复杂的营养级和物种扩散。

^①资料来源：UN Environment Programme, <https://www.unep.org/news-and-stories/news/spotlight-nature-and-biodiversity>。

“再野化”以“人类向后退一步，为自然留出一片地”的形式，围绕恢复生态系统的野性，以恢复生态系统的自我调节能力为核心思想，倡导各种空间环境下的自然自主性。“再野化”的核心思想被接受后，“再野化”被广泛应用于山林湖草等景观、城市绿地和被抛荒的农用地。

基于现阶段中国农地存在大量抛荒现象这一现实背景，“再野化”为解决中国农业转型过程中出现的问题提供了方法上的借鉴。被抛荒的土地大多为山区边际土地（李雨凌等，2021），生产力水平较低，在粮食生产上不具备竞争优势，对粮食产量的影响也非常有限。以“再野化”的方式管理被抛荒的土地，不仅可以恢复土地的生态韧性，还能在不影响粮食安全的前提下释放生态系统的调节服务功能和文化服务功能，为当地创造经济利益，助力于乡村振兴。

中国学者开始逐渐关注在中国实践“再野化”的可行性，中国政府也展开了以环境保护为主线的生态文明建设。农业是个生态产业，农村是生态系统中重要的一环^①。在农业农村现代化背景下，有效平衡人和地之间的关系对推进乡村振兴至关重要（张广辉和陈鑫泓，2020）。如何实现乡村振兴与生态文明建设有机结合，使农业发展可持续，是世界各国农业发展追求的方向（于晓华等，2021a）。中国学者近年来开始关注“再野化”对山林湖草生态修复的借鉴意义（杨锐和曹越，2019），关注如何通过“再野化”来营造城市野境，连通人与自然（曹越等，2019），探索其应用在国家公园的可行性（范建红等，2019）。但是，国内学者对“再野化”的研究多集中在城市生态领域。相比于城市野境，与自然生态连接最密切的乡村更具备“再野化”的可行性条件，但乡村振兴和“再野化”的关系并没有得到充分分析。

二、粮食安全和生物多样性保护：理论框架

（一）集约式农业生产会造成生物多样性减少

“手中有粮，心中不慌”，这在任何时候都是真理^②。中国粮食产量增加的同时粮食进口量也不断创下新高。2020年，中国仅大豆一项的进口量已经超过了1亿吨，达到了10032.7万吨^③。为保障粮食安全和提高粮食自给率，在耕地面积有限的前提下只能不断增加水、化肥和农药的投入，其代价是随之而来的农业面源污染（于晓华和赵国庆，2009）、土壤肥力下降、生态系统被破坏和生物多样性丧失等后果，致使农业生态系统内的种群变得单一（Jorgensen，2015）。现代农业的负外部性已经引起了一些发达国家的高度警惕（于晓华，2019）。为减少现代农业的负外部性，欧盟从社会、健康、环境和动物福利四个维度综合考虑农业的外部性，引导以农业生产和农村发展为支柱的共同农业政策向“可持续食物政策”转型（于晓华等，2021a）。促进食物系统可持续成为共同农业政策的发展新方向。

^①参见习近平，2022a：《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴》，《新长征》第5期，第4-13页。

^②资料来源：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，《人民日报》2015年11月4日第1版。

^③资料来源：《2020年12月全国进口重点商品量值表（人民币值）》，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/3511738/index.html>。

不可持续的农业生产模式和集约式农业耕作模式造成了土地管理不善的问题，导致生物多样性丧失、土壤结构被破坏、生境退化等一连串生态问题。集约式农业生产也造成了包括无脊椎动物在内的许多小型生物的数量锐减（Haaland et al., 2011），集约式农业对生物多样性的影响范围涉及多个尺度的空间。

生态系统因生物多样性的丧失而变得脆弱，直接影响生态系统的供给服务并反作用于农业生产，也间接影响如防风固沙、保护土壤免受侵蚀、促进作物授粉等其他生态系统服务功能。事实上，生物多样性锐减带来的直接损失和间接损失是高昂的（Reed et al., 2013），因一些生态系统服务的作用相对隐蔽而不易被察觉，且不在市场上流通，其可观的价值无法直接体现，由此引发生物多样性丧失、生态系统遭受破坏。生态一旦遭到破坏，不仅弥补和替代的成本高昂（Reed et al., 2013），而且恢复过程漫长。

生物多样性具有多种功能。一是保护粮食生产和生态系统的遗传资源。保护生物多样性就是保护用于粮食生产的自然资源，且生物多样性对植物群落生产力有促进作用。来自中德合建的森林生物多样性与生态系统功能实验平台（BEF-China）的研究结果显示：生物多样性有助于提升植物群落的生产力和碳固存能力，且这种促进作用随着时间的延长而递增。物种间的差异可使植物群落生产力提高近一倍（米湘成等，2021）。此外，生物多样性保护农业遗传资源。由于气候变化速度逐渐加快，保护农业遗传资源的重要性更加凸显。为保护对农业具有关键价值的遗传多样性，联合国粮农组织在农田和自然栖息地开展保护农业遗传资源的行动。二是缓解气候变化。受保护的栖息地可以减少排放到空气中的二氧化碳量。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）、生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台（IPBES）的共同研讨报告表明^①，生物多样性具有稳定环境、维持有效循环机制的作用，生物多样性的丧失将严重影响人类生活所需的自然资源。来自法国可持续发展研究所的研究团队评估 2020—2030 年的全球生物多样性目标发现，三分之二的生物多样性目标有助于缓解气候变化^②。此外，联合国粮农组织进行的一项研究表明，生物多样性携带的农业遗传资源在适应并减缓气候变化方面发挥着重要作用^③。三是维持贫困人口的生计。大量处在农村和偏远山区的贫困人口依赖森林、土地、水等自然资源维持生计。例如，据世界银行统计，在发展中国家至少有 2 亿人依靠捕鱼业和水产养殖业为生^④，一些发展中国家的鱼类贸易量甚至超过了烟酒糖茶贸易量的总和。

高强度集约式和机械化的农业生产是为了保障粮食安全，而粮食安全能否长久得到保障取决于构

^①资料来源：“IPBES-IPCC Co-Sponsored Workshop on Biodiversity and Climate Change”，<https://www.ipbes.net/events/ipbes-ipcc-co-sponsored-workshop-biodiversity-and-climate-change>。

^②资料来源：“Protecting Species for the Good of Global Climate”，https://www.ufz.de/index.php?en=36336&webc_pm=14/2022。

^③资料来源：“The Role of Genetic Resources for Food and Agriculture in Adaptation to and Mitigation of Climate Change”，<https://www.fao.org/3/cb9570en/cb9570en.pdf>。

^④资料来源：“The Global Program on Fisheries – Strategic Vision for Fisheries and Aquaculture”，https://web.worldbank.org/archive/EXTYOUTHINK_MAY2017/WEB/IMAGES/2011STRA.PDF。

成粮食生产基础的自然资源利用是否可持续。粮食安全和生态系统可持续实为一体，维持生态可持续就是保证粮食安全的可持续性^①。

（二）农业具有多种生态服务功能

1. 农业具有多种模式。农业不仅只有集约式这一种模式。如果将视野扩大，将农业置于整个生态系统中，那么农业为整个生态系统提供的服务则非常庞大。所谓生态系统服务，是指人类依靠一系列生态系统功能从自然界中获得的利益（Pereira et al., 2015）。欧盟委员会将生态系统服务分为3类：供给服务、调节和维护服务、文化服务。也有学者将生态系统服务分为4类：供给服务、调节服务、支持服务和文化服务（谢高地等，2015）。Pereira et al.（2015）基于欧洲不同生态系统服务的空间分布，分析荒野^②和农业生产地区之间以及调节服务和文化服务之间的空间重叠。他们分别对荒野区、粗放式农业区、人工林、集约式农业区4种土地管理方式所提供的平均生态服务进行测算分类（见图1）。测算结果显示，不同土地管理方式所提供的生态服务类型不同。

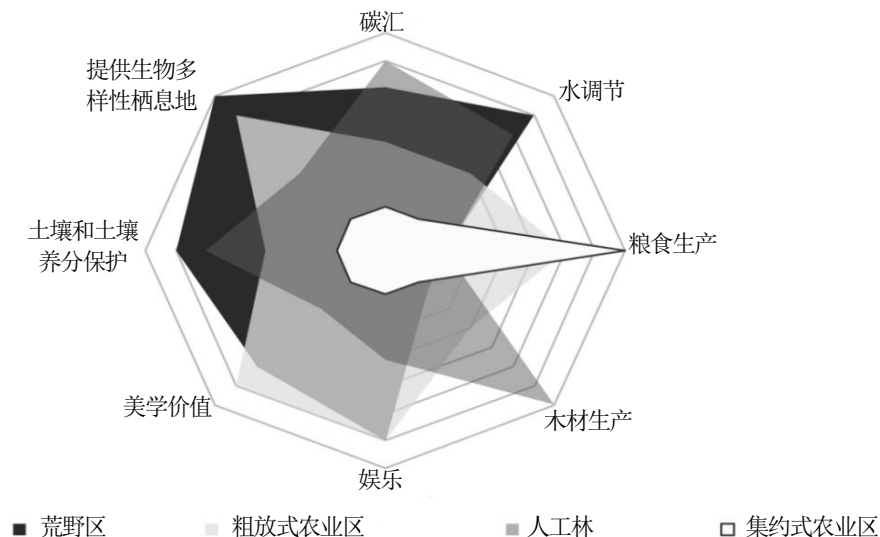


图1 荒野区、粗放式农业区、人工林和集约式农业区提供的生态系统服务的评估

资料来源：Pereira et al.（2015）。

图1中，集约式农业区主要提供粮食生产服务；人工林主要提供木材生产服务；粗放式农业区提供了较为均衡的粮食生产、美学价值、娱乐、生物多样性栖息地等生态服务；而具有野性的荒野区在水调节、美学价值、娱乐、生物多样性栖息地、土壤和土壤养分保护等方面提供了服务。图1显示，

^①资料来源：“COP15: Nations Adopt Four Goals, 23 Targets for 2030 in Landmark UN Biodiversity Agreement”, <https://www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022>。

^②荒野（wilderness）并没有一成不变的概念。美国1964年颁布的《荒野法》将荒野描述为不受人类干扰的区域——这是对荒野最著名的正式描述。欧盟委员会认为荒野是没有受到人类影响的大面积区域，具有支配生态系统动态的特征。总体来说，荒野表述的是不受人类影响的、大面积生态完好的区域。

集约式农业区提供的生态系统服务非常单一，只单纯提供粮食生产服务。在图 1 所示的 4 种土地管理方式中，集约式农业区占用了大量的水土资源（于晓华等，2021c），得到足够的资本和人力投入，却仅提供最单一的粮食生产服务。

这一研究结果与谢高地（2015）的研究结论基本一致。他将中国生态系统服务划分为供给服务、调节服务、支持服务和文化服务 4 种类型，然后将 4 种类型细分为 11 类子项并核算各类生态服务价值。谢高地（2015）的核算结果如下：生态系统服务价值总量为 38.10 万亿元，除荒漠外，农田提供了最低的生态服务价值（2.34 万亿元），略低于湿地；粮食生产作为供给服务中的子项，其生态服务价值仅为 1 万亿元，只占生态系统服务价值总量的 2.62%，说明得到社会最高关注度的粮食生产功能的生态服务价值在整个生态系统服务价值中仅占有非常小的比重；而森林、草地、湿地、水域和荒漠等生态类型的生态服务价值占比为 97.38%；在 4 类生态系统服务中，调节服务价值占比最高（71.31%），支持服务价值占比次之（19.11%）；在 11 项子类中，水文调节的服务价值占比（39.27%）和气候调节的服务价值占比（17.99%）分列一、二位，其次是土壤保持、维持生物多样性、气体调节和净化环境的服务价值占比。

如果将农业置于整个生态系统来考虑，应释放农业的多种生态服务价值，将农业单一的粮食生产功能扩充为水土保持、提供美学文化景观、维持养分循环、维持生物多样性等多种服务功能。而“再野化”恰恰是比较理想的恢复生态系统功能的工具。“再野化”的核心思想是“人类向后退一步”，减少人为干预，让生境恢复自我调节能力和多项服务功能，实现生物多样性的恢复和营养级的复杂化。作为与生态系统服务高度相关的人类活动之一，农业生产可以通过适当的方式为整个生态系统做出更多的价值贡献。

2. 农业生产管理存在多种衡量尺度。在过去几十年中，世界范围内生物多样性以无法估量的规模消失，而集约式农业成为推动这场全球变化的一个主要因素（Matson et al., 1997）。Tscharntke et al.（2005）认为，人们在讨论生物多样性和生态系统服务之间的关系时往往忽视了空间尺度的影响。为更好地理解农业用地在生物多样性保护和生态系统服务方面究竟具有正向还是负向的影响，需要从景观尺度的视角审视。总体而言，现代农业生产管理包含两个空间尺度：景观尺度和局部尺度（亦称地方尺度）。景观是指一块土地的可见特征，包括多种地貌，反映土地如何与自然整合、与人整合。如果把农田这一有限场域扩展到更广阔的环境范围，即为景观。景观又可以细分为简单景观和复杂景观。简单景观（例如单一作物种植而非混合种植的田地）的生物多样性不够丰富，而且易受外部波动的影响，如果经历扰动就会进一步减少。复杂景观具有生态异质性，更接近于完备的生态系统，受扰动冲击的影响较小。

局部尺度下的农业生产管理更关注生产指标，高价值的粮食生产服务往往决定了简单生态系统的价值，这种价值取决于土地生产力水平。对土地生产力水平的重视导致对生态系统中自然形成的随机扰动的忽视，例如，基于局部尺度的管理模式容易造成病虫害暴发。因此，最大限度地保护生物多样性成为未来土地可持续利用的可靠选择。

相比之下，景观尺度下的农业生产管理以维持较高水平的生物多样性为宗旨。通过打通自然栖息

地之间的连接促进物种迁移、占据领地，达到种群可持续的目的，最终建立景观尺度的多样性物种库，以此抵御物种入侵等随机扰动，从而保证生态系统的韧性。如果把以农田为代表的简单景观嵌入复杂景观，生物多样性就可以扩散到农地，从而发挥生物防控、花粉传播等功能，农地面对不确定的扰动也更有韧性；反之，如果将农地置于简单景观之中，则较多的干扰会降低生物多样性水平，某些物种因此难以存活，从而危及生态系统的长期可持续性。因此，生物多样性的重要性仅在较大的空间尺度上才会显现。当物种可以相互补充并合理占用空间时，各空间的物种联系才能为景观异质性提供保障。Tscharntke et al. (2005) 用图 2 来表示集约式耕作与粗放式耕作在简单景观和复杂景观中物种丰富度的变化。图 2 表明，粗放式耕作模式（有机模式）下物种丰富度更高，而景观的复杂度弥补了集约式耕作模式下生物多样性的匮乏。在复杂景观中，将保护生物多样性和土地利用分开似乎更合适；在简单景观中，打造栖息地、将有机农业与土地利用相结合似乎更具优势。总之，尽量把农田放置到具有较高生物多样性水平的景观中，保持较高水平的生物多样性，即使经历扰动也有能力重组。

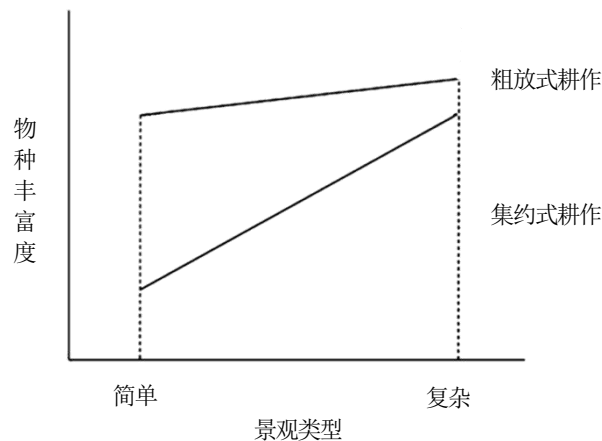


图2 生物多样性与耕作模式以及景观类型的关系

资料来源：Tscharntke et al. (2005)。

生物多样性是抵抗不断变化的环境和外在扰动的保证（Perino et al., 2019），在必要的地区实行“再野化”恰恰诠释了在复杂景观尺度进行土地管理的理念。在更大的空间范围内完善多样性物种库，是集约式农业、粗放式农业分别在简单景观、复杂景观保持可持续的稳定器，也是长期保障粮食安全的重要手段。如图2所示，在简单景观中，即使采用粗放式耕作模式，对生物多样性的保护也仍有提升的空间，因为简单景观物种多样性（主要由天敌组成）只占整体生物多样性的一部分。而复杂景观的生物多样水平更高，因此复杂景观中农业生态系统在遭受扰动后仍可维持农业生态系统服务的功能，保持巨大的韧性。在简单景观中，农业环境管理尤为重要，因为提高物种多样性对生物防控、作物授粉等生态系统服务的作用显著。而在复杂景观中，即使存在局部的集约式农业耕作模式，也不会对生物多样性有太大影响。这是因为，复杂景观已经具备了高度丰富的物种多样性和相互连通的生态网络。因此，在制定农业相关政策时应扩大管理尺度，除了关注简单景观以及在简单景观中引入栖息地外，还要对复杂景观中的稀有物种和濒危物种实施更有效的保护，以增强复杂景观整体的韧性。

从景观角度来看，粮食安全和生物多样性保护不是对立的，而是相辅相成的。

（三）“再野化”是对生态系统过度开发后的回归

“再野化”是近百年来人类打破自然平衡后的自我反省，更是破坏生境后回归生态保护的可行路径。Lyons and Schwartz（2001）在自然实践中发现，稀有物种具有降低所处生态系统被入侵概率的特殊作用——例如，植物在集体抵抗草原入侵时，植物群落内部的稀有物种可以对抵抗草原入侵能力产生重大影响；若稀有物种被替换成常见物种，则抵抗草原入侵的能力将大打折扣。具有丰富生物多样性的生态系统就像一个安全屏障，守护着人与自然和谐共生。由于生物多样性是一种公共产品，没有合适的市场可以流通，因而它们的价值很少被关注，只有缺少它们时才凸显其珍贵价值。如果把农业管理的尺度放大，扩大为在景观尺度实施管理，把农业放到整个生态系统来衡量其生态服务价值，就会发现“再野化”是平衡粮食安全和生态可持续的一剂良药，是人类对环境过度开发后向生态保护的回归。

1. “再野化”的驱动因素。一是大量农村人口涌向城市，抛荒农地面积增加。随着中国宏观经济的发展，劳动力成本上涨导致农村种粮机会成本上升（李升发和李秀彬，2018），粮食相对价格长年保持较低水平导致种粮收入有限。同时，城镇化的加快发展推动了大量农村年轻劳动力不断转移到城市。农村年轻人口外流是社会因素和生态因素共同作用的结果（李升发和李秀彬，2016）。因此，农地抛荒呈上升趋势。抛荒农地需加以妥善管理，这为实施“再野化”管理提供了契机。通过“再野化”的管理方法恢复土地的生态系统功能，使其具备自我调节的弹性，也有助于为周围地块提供生物多样性。

二是抛荒农地对粮食产量影响有限。研究人员测算发现，被抛荒的地块多为边际农田（李雨凌等，2021），而边际农田多位于山地和丘陵地区（李升发和李秀彬，2016）。这些地块受环境制约生产力水平有限，产出较低。尽管农地退出生产会直接影响粮食产量，但因地块质量欠佳，该影响有限。如果以“再野化”的方式进行农地管理，恢复农业的多种生态服务功能，将大幅释放调节服务和文化服务的价值，提高景观尺度下的生态服务价值总量；同时，良好的生态调节服务也可以间接保障粮食安全。

三是农村人口老龄化加剧。年轻劳动人口流向城市加剧了农村人口老龄化。老龄化人口无法从事高强度体力劳动，若他们能够参与其体力相适应的劳动，仍可创造经济利益。让被抛荒的土地释放文化服务功能是解决这一问题的切入点，而“再野化”恰到好处地提供了这一管理理念。文化服务可以提供与农村老龄人口体力相适应的就业机会。由此发展的保健、康养产业不仅具有成本效益优势，还能使文化服务价值得到有效释放，将有助于社会、经济和文化的协同发展。

四是中国农业面临向高质量农业发展的转型。根据诺贝尔经济学奖得主西奥多·舒尔茨的农业两阶段理论，不同的发展阶段有各自的首要问题。粮食安全问题基本得到解决后，中国现在面临结构调整问题，并将进入高质量农业发展阶段。此时，中国农业发展面临着深刻的转型，即如何在保障粮食安全的基础上发挥农业多重功能。“再野化”或将为我国现阶段农业转型问题的解决提供参考方案。

集约式农业已然无法满足我国可持续发展目标，在符合条件的部分乡村地区实行“再野化”以恢复生态系统的韧性，为农业转型发展提供了新的解决思路，也是实现农业农村现代化的重要一环。

2. “再野化”不同于“生态修复”。“再野化”因其概念抽象而常与“生态修复”相混淆。尽管

它们是相关的，但它们在概念和操作方法等方面都存在差异。

从概念来看，“生态修复”意味着通过非常精确的修复工作，将生态系统恢复到以前的状态，即使在日后环境不断变化的情况下，通过持续的维护管理工作，使得生态系统依然保持和以前一致的状态。而“再野化”更加强调生态系统功能的恢复而非强调原有物种的复原，因而生态系统的原有物种构成与恢复行动的相关性较低。“再野化”在本质上承认并促进不可预测性，是一种灵活的、动态的解决方案。

从操作方法来看，“生态修复”是一种典型的“前循环”，在经历扰动后人为将生态系统尽快恢复到原来的状态。而“再野化”则是一种“后循环”，分为“被动再野化”和“主动再野化”。“被动再野化”采取一种“等着瞧”的方法，在无法引入新替代物种的情况下让生态系统恢复功能、回归野性；

“主动再野化”是在原有生态系统中某些物种已经不存在的条件下引入替代物种，实现相同的生态系统功能，或者在可以恢复原有物种的条件下逐渐减少人为管理（Du Toit and Pettorelli, 2019）。换言之，

“再野化”发生于“生态修复”之后。生态系统遭受巨变后，其原有的结构和功能不可避免地会发生改变，此时可以采取“主动再野化”的方式恢复生态功能，而非复原原有物种；如果生态系统遭受巨变导致原有功能无法恢复，则可以采取“被动再野化”的方式形成新的生态系统。因此，“再野化”在操作方法上不同于“生态修复”，“再野化”是在多变的环境条件下保护生物多样性和生态系统服务的一种实用方法。“生态修复”强调排除人类干预，而“再野化”更强调人和自然的协调发展。

三、生物多样性保护和“再野化”：中国和欧洲各国的政策进展

“再野化”的核心是保护生物多样性，创建复杂景观下高度丰富的多样性物种库，让生态系统保持韧性，在经历干扰后仍可以重新组建和恢复。为此，包括中国在内的发展中国家和发达国家都积极参与全球范围内的生物多样性保护事业。2022年《生物多样性公约》第十五次缔约方大会指出，推进人与自然和谐共生，构建地球生命共同体^①。

（一）中国的“再野化”实践

中国与世界各国一道，为保护生物多样性做出了巨大努力，其中，规模最大、范围最广、影响最深远的是建立了大量的自然保护区和国家公园。虽然中国对自然生态的保护意识历史悠远，但直到1956年才正式建立第一个自然保护区，到2008年才建立第一个国家公园试点单位。自然保护区经过60多年的发展，在保护珍稀濒危物种和生物多样性方面发挥了重要作用，尤其在改革开放后发展了多元化功能。

截至2018年底，中国共建立自然保护区2750个，其中，国家级自然保护区为474个（见图3）；自然保护区总面积为147.17万平方千米，其中，自然保护区陆域面积为142.70万平方千米，占陆域国土面积的14.86%^②。从2019年起，国家公园和自然保护区被统一纳入自然保护地的统计。截至2019

^①资料来源：“UN Biodiversity Conference (COP15)”，<https://www.unep.org/un-biodiversity-conference-cop-15>。

^②资料来源：《2018中国生态环境状况公报》，<http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/201905/P020190619587632630618.pdf>。

年底，全国共建立自然保护地 1.18 万个，受保护的面积占全国陆域国土面积的 18%、管辖海域面积的 4.1%^①。

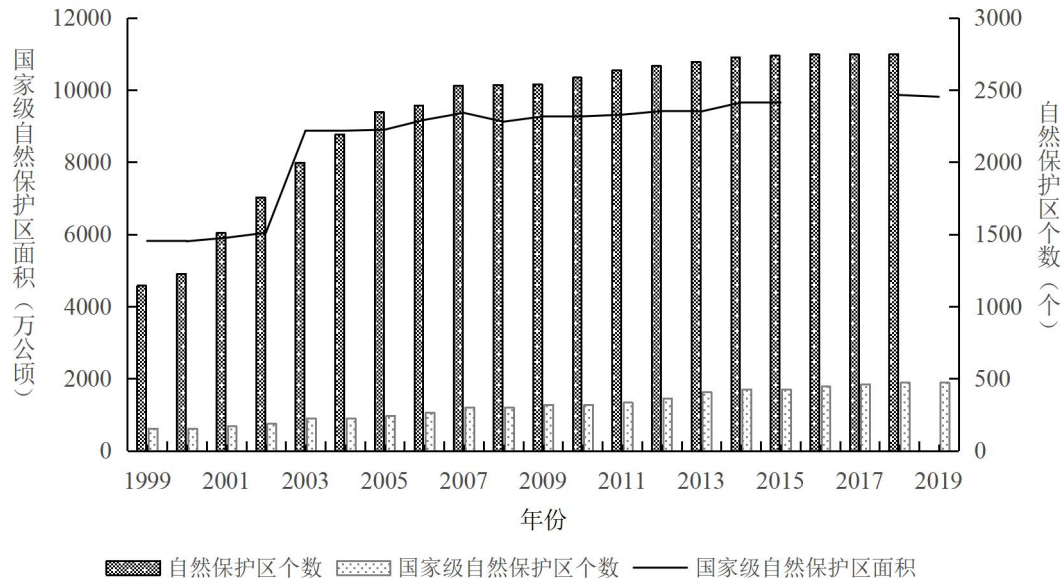


图3 国家级自然保护区与自然保护地变化

注：限于数据可获得性，缺少 2016 年和 2017 年国家级自然保护区面积、2019 年自然保护地数量的数据。

中国自然保护区的设立属于复杂景观尺度的生物多样性保护，但是在局部尺度保护生物多样性的进展还不够，而“再野化”为更大尺度实现生物多样性保护提供了方法上的借鉴。中国自然保护地的建设主要面向自然生态系统，而与自然保护区相邻的农地和林地并没有被视为保护生物多样性的场域。近些年来，农林产业的可持续发展和生物多样性保护受到高度重视，中国政府在粮食主产区和多种类型的土地尝试了多种回归自然和“再野化”的探索。自然资源和农业共存是可以实现的（Chen et al., 2022）。

中国虽没有明确提出“再野化”的理论，却一直在“再野化”实践上做出努力。1999 年，即国家开始实施退耕还林政策之前，农村人口过密，农地利用强度很大，很多边际土地（例如草地、林地、荒地和湖泊等）被开垦，导致土壤流失等环境问题。退耕还林和退耕还草政策实施了 20 多年，修复了长江上游、黄河中上游等环境敏感地区的生态。2005 年后，中国政府不仅以立法的方式推进环境治理，还佐以经济和技术上的支持，更加因地制宜地改善农业生态环境。这些改善措施包括开展大规模的退耕还林、退耕还草和退耕还湿，在国有天然林地区实行封山育林等生态保护政策，大规模修复荒山荒地、农林牧区等受损的自然环境，使一些被破坏的自然生态系统得以恢复，使仍用于生产的边际农田回归自然。改善措施还包括不同省份各自探索适合当地的生态修复方案。例如，江苏省昆山市在被破坏的水田上开展农地与湿地相结合的生态修复工程，将待收割的农田留存几十亩供鸟类等动物觅

^①资料来源：《2019 中国生态环境状况公报》，<https://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/202006/P020200602509464172096.pdf>。

食，并在收割结束的农田上营造深浅不一的湿地，打造成“四季水田”的湿地公园^①。吉林省白城市面对松嫩平原上面积日趋扩大、程度日渐加深的盐碱地，应用暗管排盐、微咸水淋洗技术，清洗土壤盐分，在重新焕发活力的土壤上开发“蟹稻”“鸭稻”等综合农业模式（关胜超，2017）。山东省齐河县在农地中划分保留地，使部分农田回归自然^②。这是“主动再野化”恢复生态弹性的尝试。改善措施并非仅限于农田，还扩展至林业和畜牧业。例如，一些茶场配置有乔木和保留地，形成乔灌草群落；在国有林区天然林保护工程中，集体林区中的用材林被调整为公益林，丰富了林地的生物多样性；牧民共同探讨牧区可承载的牲畜数量，灵活管理牲畜数量以保障草地质量，消除围栏带来的生态系统破碎化，提升系统的连通性。这些实践都是中国基于“再野化”理念在不同环境做出的努力和尝试。如何探索出一套切实可行的抛荒农地管理模式，在释放生态系统多种服务功能的同时，既为当地创造经济利益，又使生态系统恢复可持续性，需要更多的思考和尝试。

（二）欧盟生态保护政策

欧盟的生态保护政策既包括了面向自然环境保护的 Natura 2000，也包括了面向农业生产的共同农业政策。Natura 2000 是世界上最大的自然保护区协调网络，遍布欧盟 27 国，覆盖欧盟 18% 的陆地面积和 8% 的海洋领土^③，属于欧盟生物多样性战略的一部分。欧共体各国政府在 1992 年 5 月通过了保护欧洲最受威胁的栖息地和物种的立法。Natura 2000 由《人居指令》和《鸟类指令》构成，强调景观之间的生态连贯性，保护栖息地和受威胁的物种。Natura 2000 严格控制农药和化肥在其保护区内农地上的使用（于晓华等，2021a）。

欧盟在保护农地生物多样性和生态可持续方面做出了政策上的努力，制定了符合阶段性目标的共同农业政策。该政策由欧盟成员国共同商定，定期更新阶段性目标。共同农业政策转向生态可持续的时间正值国际“再野化”盛行的时期，并经历了多次转型：1988 年，非强制性留出 10% 的耕地休耕；1993 年，改为强制性实施 10% 的耕地休耕；2013 年，环境友好型生产与农业补贴捆绑；2021 年，为保护生物多样性、提升生态系统服务、保护景观和栖息地，扩大用于生态可持续等环境目标的预算，预算金额达到直接补贴总额的 25%。这一系列措施与“再野化”的思想基本一致。

为减轻集约式农业生产所造成的土地负担，让农地更具“野性”，欧盟将农业补贴与绿色标准（the greening criteria）^④、交叉合规（cross compliance）^⑤挂钩，即只有符合绿色标准和交叉合规的农业生产才能获得补贴。其中，为了丰富生物多样性，绿色标准在三个方面做出了明确规定。一是作物多样化。

^①该湿地项目在 2021 年《生物多样性公约》缔约方大会上入选“生物多样性 100+ 全球典型案例”。

^②资料来源：《生态文明示范建设（207）| 国家生态文明建设示范区——山东省德州市齐河县》，https://www.mee.gov.cn/ywgz/zrstbh/stwmsfcj/202201/t20220116_967197.shtml。

^③资料来源：“Natura 2000”，https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm。

^④绿色标准指共同农业政策设置的、农民为获取补贴而应达到的绿色耕种标准。

^⑤交叉合规指农业补贴发放与环境保护、土地管理、食品安全和动物福利等标准的法规的履行情况挂钩，违反这些法规就会削减相应补贴，以此鼓励农民遵守高标准法规。

对于 10~30 公顷的耕地，至少要播种两种作物，且每种作物的播种面积不能超过总面积的 75%；对于 30 公顷以上的耕地，至少要播种三种作物，且任一种作物的播种面积不能超过总面积的 75%，任两种作物的播种面积之和不能超过总面积的 95%。二是划分重点生态区。至少 5% 的农地要以生态友好模式或有机模式耕种。三是保护牧场。牧场转换为耕地的前提条件是同区域有相等面积的耕地与之置换^①。相应地，交叉合规非常详细地规定了农业生产中化肥、农药和除草剂的用量以及喷洒农药需与河床保持的距离等与自然保护区相关的要求。欧盟保护农地生物多样性的行动走在了世界前列，但根据“再野化”理论，这仍属于“再野化”的简单景观范畴。欧盟仍在讨论如何进一步扩大农地管理的尺度，以复杂景观尺度管理农地，基于涵盖全部生物的物种多样性制定农业政策，以此保护极度受威胁和濒临灭绝的物种。

欧洲一些发达国家从 20 世纪 50 年代开始经历农村人口外流和大面积农地抛荒，且这一过程仍在持续。为限制农地被抛荒、保护被抛荒农地的生物多样性、维持被抛弃景观的生态系统服务价值不衰减，共同农业政策同时采取了补偿和奖励两种措施：一是对生产条件恶劣的地区给予补贴，二是对环境友好型耕作方式给予奖励。这在一定程度上平衡了农民收益和保护耕地之间的关系。

值得借鉴的是，对于“再野化”，欧洲除了在相关政策上给予支持外，还鼓励企业发扬企业家精神并投身于环境保护活动，激励企业践行“再野化”，借助市场的作用，发挥生态系统的多种服务功能，使生态系统释放更多的服务价值。这极大地推动了“再野化”的发展，为世界其他地区对“再野化”的尝试提供了新思路。

2013 年以来，专注于“再野化”不同侧重点的企业逐渐构成了以“再野化”为核心的行业主体，包括：为“再野化”企业提供资金援助的金融机构，为“再野化”体验提供技术支持的部门，宣传森林管理、土地管理和野生动物繁殖管理知识的机构，为满足体验需要而提供“再野化”景观旅游的公司，为野生动物观赏旅游及摄影爱好者提供专门旅游服务的公司，以及为上述活动提供食宿安排、建设融入当地文化元素交通设施的相关机构等。

以上企业都是在农村被抛荒的土地上开展与“再野化”相关的经济活动，它们正共同发展成一个日趋完整的“再野化”行业。目前，欧洲“再野化”行业尚处于起步阶段，如果发展得当，未来将充满无限潜力，有望在恢复生态系统韧性和活力的同时为社会提供就业机会和经济增长动力。

欧洲“再野化”行动采取了政府鼓励和市场竞争相结合的方式，对正经历大量农村土地抛荒的中国实现乡村振兴乃至对世界农业转型都具有一定的启发和借鉴意义。

（三）全球共同致力于生物多样性保护

《生物多样性公约》是全球包括中国在内超过 150 个国家在 1992 年签署的具有法律约束力的第一项全球公约。这是全球为保护生物多样性、共享遗传资源而作出的共同努力。在生物多样性丧失趋势没有得到有效遏制的当下，“再野化”或将成为全球致力于生物多样性保护的新尝试。作为跨多个学科的倡议，“再野化”需要社会多个部门协同参与。只有从生态、农业、环境、城市建设、土地管

^①资料来源：“Sustainable land use (greening)”，https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/greening_en。

理等多个维度渗透和贯彻“再野化”的核心理念，才能让已经遭受破坏的生态环境逐渐恢复弹性。

包括中国在内的许多发展中国家逐渐转变角色，从追随者到参与者再到贡献者，为全球生物多样性保护贡献国家责任（秦天宝，2021）。2021年联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会第一阶段会议在中国云南举办，会议取得多项成果。例如，中国将出资15亿元成立昆明生物多样性基金，英国、欧盟以及9家慈善机构都宣布追加生物多样性基金，用于推动生物多样性的保护和恢复。联合国大会称2021—2030年为联合国生态系统恢复计划十年，该十年计划由联合国环境规划署（UNEP）和联合国粮农组织（FAO）牵头实施。全球《生物多样性公约》的缔约国都在做这样的努力：人类向后退一步，卸下主导世界的角色，留给自然一片地，让每一种生命都有尊严地存在。

四、乡村“再野化”和农业绿色发展：从局部尺度向景观尺度的转变

（一）“再野化”和可持续粮食安全保障

保障粮食安全和保护生物多样性不是对立的，而是相辅相成的。自然资源与农业的共存需要更全面的支持和协调（Chen et al., 2022）。集约式农业发展使生物多样性锐减，威胁了粮食安全的可持续性。在土地资源非常有限的背景下（王汉杰等，2021；钟晓萍和于晓华，2021），中国的农业生产管理在短期内很难跨越到景观尺度，但率先在局部尺度和在简单景观中开展较低强度的农业生产，对丰富物种多样性会产生立竿见影的效果，可以大幅度提升农业生态系统的韧性和可持续性。

习近平提出“藏粮于地”^①，强调提升产能、保护优质土地。从另一个角度来看，保障粮食安全要首先保证土地利用可持续。实施“藏粮于地”，不是要通过连片农地作业而是要通过持续提升地力来实现生产力水平的提升。“再野化”修复生态系统的方式符合可持续的要求，从生态保护的角度打通农地周围生态网络，把农地嵌入复杂景观，通过增加农业生态系统的生物多样性，逐渐修复受损伤的土地、养护疲劳的土地和保护优质的土地。

“再野化”被视为促进粮食安全长期得到保障的一个重要工具。近百年来，由于过度且盲目地将森林和草地开垦为农地，占用了很多山林湖草，造成土地退化和栖息地碎片化，使得用于粮食生产的自然资源受损，影响了粮食安全的可持续性。为了缓解土地过度开发对环境的破坏，中国从1999年开始在生态脆弱地区实施退耕还林和退耕还草政策，取得了显著的效果——这是中国“再野化”行动之一。但是，农地无法支撑起丰富的生物多样性，也无法实现物种扩散（Lorimer et al., 2015），因此，应进一步将农田置于复杂景观中，维持生物多样性水平，修复受损的生态。这是因为：修复生态就是修复用于粮食生产的自然资源，在部分低产和生态脆弱土地上实施“再野化”，可以使其提供更多除粮食生产服务以外的生态系统服务，使得生态服务总价值量提高。

（二）城镇化、农村空心化和“再野化”

目前，中国城镇化率已经超过60%。得益于不同阶段向城市倾斜的发展政策，城市得到了更多的支持性发展。加之中国工业化加速、城乡收入差距仍然较大、公共资源分配不均等原因，农村人口大

^①资料来源：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，《人民日报》2015年11月4日第1版。

量涌向城市，进一步推动了城镇化的加速（于晓华等，2019）。近年来，农村老龄化、空心化问题突出，农村比城市更早地迎来了人口老龄化（刘畅和付磊，2020）。

从长远来看，随着中国城镇化率提高和农村人口减少，农村空心化情况有可能更加严重。届时，将有更多空地无人管理而处于自然休耕状态。这些空地很多是低产、低质和地形不利的耕地，是实施“再野化”的最佳场所。统一管理这些土地，营造美丽中国的乡村环境，是在生态保护背景下从生态宜居、乡风文明角度实现乡村全面振兴的创新途径。

抛荒土地通过“再野化”回归自然后，虽然降低了作为粮食供给功能的经济价值和生态服务价值，但发挥了更多的生态系统服务功能。一部分生态服务价值转化为经济利益，维持了当地农民收入水平。Natura 2000 相关经验示范了在保护生物多样性的同时如何实现经济利益。Natura 2000 每年的社会收益和环境收益总和在 2230 亿欧元至 3140 亿欧元之间，占欧盟 GDP 的 2%~3%（Kaplan et al., 2009），并提供了 800 万个全职就业机会，而 Natura 2000 的投入大约是每年 58 亿欧元（Gantolier et al., 2014），收益与成本形成强烈对比。

（三）乡村部分“再野化”和农业绿色发展

如果仅仅关注乡村在生态系统服务中提供的粮食生产服务，则无法观测到“再野化”为全人类可持续发展带来的益处。这也是提倡扩大管理尺度的原因所在。本文提倡的“再野化”范围也仅限于乡村被抛荒的土地。在这些生产力低下、地形不利的边际土地上进行“再野化”对粮食减产的影响非常有限，但这些土地能够从其他多个方面为增进人类福祉提供服务。

首先，“再野化”在空间上最突出的贡献是生态系统的调节服务。生态系统调节服务包括空气质量调节、水和土壤调节、自然灾害调节、气候调节、疾病调节等。“再野化”通过改善生态环境创造了巨大的经济利益。有研究者发现，荷兰森林国家公园提供的固碳、自然保护、空气过滤、地下水补给、木材生产等服务每年产生的总经济利益可达 2000 欧元/公顷，是附近农田的 3 倍（Hein, 2011）。可见，生态系统调节服务的价值量非常可观。

其次，“再野化”对农业生产有重要的调节意义。“再野化”肩负着如下使命：恢复景观尺度的生态系统、创造完整的多样性物种库、丰富时间和空间尺度的物种多样性、加强生态系统的韧性和野性、使生态系统再度受到干扰时能够有能力重组和恢复。这对于复杂景观中的局部农田实施生物防控、促进作物授粉、增强农地抗干扰能力、维持农地可持续发展具有重要的生态意义，兼顾粮食安全和生态可持续，最终实现农业可持续发展。

最后，“再野化”具备的文化服务功能可以转化为经济价值。旅游业是全球最大的经济部门，而生态旅游是旅游业中增长最快的部分（Gössling, 2000）。规划合理的生态旅游在创造巨大经济利益的同时兼顾了多方面利益，不仅提供了文化娱乐方面的生态系统服务，还为当地创造了相当数量的就业机会。这也解释了为什么生态系统服务在全球被用作保护、发展和减轻贫困的工具（Tallis et al., 2008）。值得注意的是，中国的乡村承载了很多优秀的传统文化，包含了古老朴素且影响全民族的价值观念，也包含了几千年农耕文明流传下来的农业科学技术。因此，在对部分乡村被抛荒土地实施“再野化”管理时，要尽量不破坏文化遗址和传承。

类似地，除了生态旅游和文化服务功能外，农村实施“再野化”管理的地区可以发展为康养中心或生态疗养保健地。利用“再野化”功能整合后的乡村地区能够解决现代人的城市病、心理疾病等问题。“再野化”的辐射效应不仅可以缓解脆弱的生态环境，还孕育着就业机会，助益人类福祉。

生态系统提供的所有服务都支撑着人类发展，只不过有些功能和服务没有可观测的、立竿见影的经济利益，而是隐匿在自然系统生生不息的循环中，它们的这些价值往往被忽视或低估。对不适宜耕作的土地实施“再野化”管理，是为了提高整个生态系统服务的价值。

五、结论

中国农地存在大量抛荒是城镇化快速推进、农村人口老龄化加剧、种粮机会成本上升等多种因素共同作用的结果（李升发和李秀彬，2016）。随着中国宏观经济的发展，中国口粮自给率和人均粮食占有量都持续维持在较高水平，但土壤退化和污染等环境问题日趋严重。中国农业正面临着向高质量农业发展的深刻转型，发达国家在 20 世纪 50 年代也曾经历这一转型过渡阶段。面对集约式农业高强度作业所导致的生态环境恶化、年轻劳动力离开农村、边际农地退出农业等多重问题，欧美一些发达国家提出“再野化”理念，对抛荒农地进行保护管理，使其恢复自然的野性，让生态变得富有弹性，从更大尺度上增加生态服务价值。

“再野化”为处于农业转型阶段的中国提供了方法上的借鉴和启发。抛荒农地对粮食产量的影响有限，如果通过“再野化”管理能够释放这些土地更大的生态服务价值，从而兼顾粮食安全和生态可持续，那么这将是一次土地比较优势选择的过程。“再野化”是个漫长的过程，为了使“再野化”可持续，欧盟各国不仅采取补贴和奖励双管齐下的措施，而且借助市场机制，鼓励企业发扬企业家精神，通过“再野化”将生态系统服务价值转化为经济利益，促进了当地就业，甚至努力将“再野化”行业打造成为具有经济发展潜力的行业，可谓一举多得。

农业具有多种功能，如果仅发挥其粮食供给功能，则农业生态服务价值很低。如果把农业置于更大的景观尺度，发挥其供给、调节、维护和文化等多种功能，那么农业生态服务价值将以乘数倍扩大。农业生产管理包含局部尺度和景观尺度。局部尺度的管理基于有限的土地仅考虑农业生产价值，而忽视农业的其他生态系统功能，带来短期行为，导致耕地被过度利用，粮食安全也无法持续得到保障。景观尺度的管理则更关注土地的整体性，从全局出发，重视生物多样性在生态系统中的关键作用，使生态系统更具韧性。因此，应将局部农地嵌入复杂景观，大幅提高生物多样性，提升农地抗干扰能力，保证粮食安全的可持续性。而抛荒农地和“再野化”管理的结合，恰好为这一转型提供了契机。尽管“再野化”并不是解决当前农业问题的唯一途径，但对于那些丧失经济、社会和环境可持续性的地区，可被视为一种可供参考的实施方案。

在过去的几十年，中国同世界一道做出了“再野化”的努力，进行环境保护的多种尝试并取得了阶段性成果。借鉴发达国家多年“再野化”管理的经验，中国对抛荒农地实施“再野化”管理，既可以充分释放抛荒农地的生态价值，把绿水青山变成金山银山，又可以助力“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴道路。

2021 年中国全面建成小康社会，解决了农村绝对贫困问题，现在正面临农业结构调整以及农业可持续发展问题。中国式现代化强调的是人与自然和谐共存的现代化^①。新发展阶段的农业政策设计中要考虑“再野化”，从生态系统服务的角度看待农业，为全面实现粮食安全长期得到保障以及实现农业绿色发展、农民增收乃至乡村全面振兴奠定坚实的基础。

参考文献

- 1.曹越、万斯·马丁、杨锐，2019：《城市野境：城市区域中野性自然的保护与营造》，《风景园林》第8期，第20-24页。
- 2.范建红、刘雅熙、朱雪梅，2019：《欧洲荒野景观再野化的发展与启示》，《中国园林》第12期，第106-110页。
- 3.关胜超，2017：《松嫩平原盐碱地改良利用研究》，中国科学院大学（中国科学院东北地理与农业生态研究所）博士学位论文。
- 4.李升发、李秀彬，2016：《耕地撂荒研究进展与展望》，《地理学报》第3期，第370-389页。
- 5.李升发、李秀彬，2018：《中国山区耕地利用边际化表现及其机理》，《地理学报》第5期，第803-817页。
- 6.李升发、李秀彬、辛良杰、谈明洪、王学、王仁靖、蒋敏、王亚辉，2017：《中国山区耕地撂荒程度及空间分布——基于全国山区抽样调查结果》，《资源科学》第10期，第1801-1811页。
- 7.李雨凌、马雯秋、姜广辉、李广泳、周丁扬，2021：《中国粮食主产区耕地撂荒程度及其对粮食产量的影响》，《自然资源学报》第6期，第1439-1454页。
- 8.刘畅、付磊，2020：《信息技术、数据要素与乡村治理体系和治理能力现代化研究》，《江南大学学报（人文社会科学版）》第4期，第67-76页。
- 9.秦天宝，2021：《中国履行〈生物多样性公约〉的过程及面临的挑战》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》第1期，第95-107页。
- 10.米湘成、冯刚、张健、胡义波、朱丽、马克平，2021：《中国生物多样性科学研究进展评述》，《中国科学院院刊》第4期，第384-398页。
- 11.孙广友、王海霞，2016：《松嫩平原盐碱地大规模开发的前期研究、灌区格局与风险控制》，《资源科学》第3期，第407-413页。
- 12.王汉杰、刘畅、于晓华，2021：《长三角一体化背景下的城乡统一建设用地市场：理论逻辑、现实困境与推进路径》，《中国软科学》第1期，第76-84页。
- 13.谢高地、张彩霞、张昌顺、肖玉、鲁春霞，2015：《中国生态系统服务的价值》，《资源科学》第9期，第1740-1746页。
- 14.杨锐、曹越，2019：《“再野化”：山水林田湖草生态保护修复的新思路》，《生态学报》第23期，第8763-8770页。
- 15.于晓华，2019：《制定共同农业政策推动长三角经济一体化：欧洲共同农业政策的启示》，《经济研究参考》第22期，第5-8页。

^①习近平，2022b：《新发展阶段贯彻新发展理念必然要求构建新发展格局》，《奋斗》第17期，第6-19页。

- 16.于晓华、陈晓福、宋玉兰, 2021b: 《农业政策向可持续食物政策的转型与公平“食物环境”的创造: 德国的设想》, 《江南大学学报(人文社会科学版)》第4期, 第18-26页、第68页。
- 17.于晓华、黄莹莹、王汉杰, 2021a: 《国内大循环新格局下农业农村发展的目标再定位与战略选择》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第10-18页、第183页。
- 18.于晓华、刘畅、张国政, 2021c: 《国际粮食贸易背景下的市场整合与虚拟资源流动——以中国巴基斯坦大米市场为例》, 《自然资源学报》第6期, 第1505-1520页。
- 19.于晓华、赵国庆, 2009: 《中国农业增长研究述评》, 《经济理论与经济管理》第4期, 第68-74页。
- 20.于晓华、钟晓萍、张越杰, 2019: 《农村土地政策改革与城乡融合发展: 基于中央“一号文件”的政策分析》, 《吉林大学社会科学学报》第5期, 第150-162页、第222-223页。
- 21.张广辉、陈鑫泓, 2020: 《乡村振兴视角下城乡要素流动困境与突破》, 《经济体制改革》第3期, 第195-200页。
- 22.钟晓萍、于晓华, 2021: 《长三角区域一体化背景下城乡建设用地增减挂钩政策的创新与完善》, 《南通大学学报(社会科学版)》第1期, 第34-45页。
- 23.钟晓萍、于晓华, 2023: 《中国式现代化道路下的农业发展逻辑、路径与政策选择》, 《学习与探索》第1期, 第144-152页。
- 24.Ceausu, S., M. Hofmann, L. M. Navarro, S. Carver, P. H. Verburg, and H. M. Pereira, 2015, “Mapping Opportunities and Challenges for Rewilding in Europe”, *Conservation Biology*, 29(4): 1017-1027.
- 25.Chen, Y., S. Fan, C. Liu, and X. Yu, 2022, “Is There a Tradeoff Between Nature Reserves and Grain Production in China?”, *Land Use Policy*, Vol.120, 106285, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106285>.
- 26.Du Toit, J. T., and N. Pettorelli, 2019, “The Differences Between Rewilding and Restoring an Ecologically Degraded Landscape”, *Journal of Applied Ecology*, 56(11): 2467-2471.
- 27.Gantolier, S., M. Rayment, P. ten Brink, A. McConville, M. Kettunen, and S. Bassi, 2014, “The Costs and Socio-economic Benefits Associated with the Natura 2000 Network”, *International Journal of Sustainable Society*, 6(1-2): 135-157.
- 28.Gössling, S., 2000, “Tourism-sustainable Development Option?”, *Environmental Conservation*, 27(3): 223-224.
- 29.Haaland, C., R. E. Naisbit, and L. F. Bersier, 2011, “Sown Wildflower Strips for Insect Conservation: A Review”, *Insect Conservation and Diversity*, 4(1): 60-80.
- 30.Hein, L., 2011, “Economic Benefits Generated by Protected Areas: The Case of the Hoge Veluwe Forest, the Netherlands”, *Ecology & Society*, 16(2), <http://www.jstor.org/stable/26268887>.
- 31.Jorgensen, D., 2015, “Rethinking Rewilding”, *Geoforum*, Vol. 65: 482-488.
- 32.Kaplan, J. O., K. M. Krumhardt, and N. Zimmermann, 2009, “The Prehistoric and Preindustrial Deforestation of Europe”, *Quaternary Science Reviews*, 28(27-28): 3016-3034.
33. Lorimer, J., C. Sandom, P. Jepson, C. Doughty, M. Barua, and K. J. Kirby, 2015, “Rewilding: Science, Practice, and Politics”, *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 40: 39-62.
- 34.Lyons, K.G., and M.W. Schwartz, 2001, “Rare Species Loss Alters Ecosystem Function—Invasion Resistance”, *Ecology Letters*, 4(4): 358-365.

35. Matson, P. A., W. J. Parton, A. G. Power, and M. J. Swift, 1997, “Agricultural Intensification and Ecosystem Properties”, *Science*, 277(5325): 504-509.
36. Navarro, L. M., and H. M. Pereira, 2012, “Rewilding Abandoned Landscapes in Europe”, *Ecosystems*, Vol. 15: 900-912.
37. Pereira, H. M., and L. M. Navarro, 2015, *Rewilding European Landscapes*, Heidelberg, Germany: Springer Open.
38. Perino, A., H. M. Pereira, L. M. Navarro, N. Fernández, J. M. Bullock, S. Ceaușu, A. Cortés-Avizanda, R. van Klink, T. Kuemmerle, A. Lomba, G. Pe'er, T. Plieninger, J. M. Rey Benayas, C.J. Sandom, J. C. Svenning, and H. C. Wheeler, 2019, “Rewilding Complex Ecosystems”, *Science*, 364(6438), eaav5570, <https://doi.org/10.1126/science.aav5570>.
39. Reed, M. S., K. Hubacek, A. Bonn, T. P. Burt, J. Holden, L. C. Stringer, N. Beharry-Borg, S. Buckmaster, D. Chapman, P. J. Chapman, and G. D. Clay, 2013, “Anticipating and Managing Future Trade-offs and Complementarities Between Ecosystem Services”, *Ecology and Society*, 18(1), <http://www.jstor.org/stable/26269256>.
40. Tallis, H., P. Kareiva, M. Marvier, and A. Chang, 2008, “An Ecosystem Services Framework to Support Both Practical Conservation and Economic Development”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 105(28): 9457-9464.
41. Tschamtké, T., A. M. Klein, A. Kruess, I. Steffan-Dewenter, and C. Thies, 2005, “Landscape Perspectives on Agricultural Intensification and Biodiversity-ecosystem Service Management”, *Ecology Letters*, 8(8): 857-874.

（作者单位：¹ 吉林农业大学经济管理学院；

² 德国哥廷根大学农村发展与农业经济系）

（责任编辑：黄 易）

Agricultural Transition, Rural Revitalization and the Rewilding of the Countryside: A Perspective of Ecosystem Services

LIU Chang YU Xiaohua

Abstract: This paper first proposes the concept and theory of “Rewilding”, which is currently prevalent internationally: reducing human intervention to restore the wildness of ecosystems in order to maximize biodiversity, making ecosystems resilient to constant and uncertain disturbances, and maintaining ecosystem resilience, sustainability, and stability. Furthermore, we discuss the linkages between agricultural production and ecosystems at local and landscape scales, and the value that food production contributes to ecosystem services as a part of the ecosystem. In addition, China’s agriculture and rural areas are undergoing a dramatic transformation, with an aging and declining rural population leading to a restructuring of agricultural production. In order to realize rural revitalization and sustainable agricultural development, it is necessary to consider rewilding in the “agriculture, rural areas and farmers” policy, which helps enhance the resilience of rural ecosystems and ensure food security while achieving industrial prosperity, ecological livability and common prosperity.

Key Words: Food Security; Rural Revitalization; Ecosystem Services; Rewilding

西部脱贫地区小农户如何有效对接 农产品电商市场*

——基于有限能力视角的重庆市秀山县案例分析

熊 雪¹ 聂凤英² 朱海波²

摘要：通过发展农村电商带动农户增收是实现共同富裕的重要途径，但不同区域小农户参与电商市场交易的能力存在异质性，而且这种能力被不同程度地剥夺。本文基于能力贫困理论，提出西部脱贫地区小农户参与农产品电商市场交易的“有限能力”概念，在此基础上，构建“政府赋能+数字赋能”的理论分析框架，以重庆市秀山县为例，阐释西部脱贫地区小农户有效对接农产品电商市场的机制与路径。研究表明：第一，西部脱贫地区受要素禀赋限制，难以单纯依靠市场机制实现“自下而上”的电商产业集聚发展，应发挥“有为政府+有效市场”耦合作用，创造制度环境，降低交易费用，提供正外部性补偿，以激发市场活力，实现“自上而下”的电商产业集聚发展，形成包容性电商价值链，破解有限能力小农户对接农产品电商市场面临的机遇不足难题；第二，农产品电商产业集聚发展会促进价值链的转型升级，进而通过组织化实现有限能力小农户对接电商产品市场，使其获得产业增值收益；第三，农产品电商产业集聚发展还会引致价值链的高度专业化分工，进而以兼业化实现有限能力小农户对接电商要素市场，使其获得要素交易收益。

关键词：小农户 脱贫地区 电商市场 电商价值链 产业集聚

中图分类号：F832.4 **文献标识码：**A

一、引言

习近平在2021年8月17日中央财经委员会第十次会议上强调，“共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征”“促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”^①。推进小农

*本文研究为国家社会科学基金一般项目“电商价值链下小农户生产与现代农业有机衔接的机理与路径优化研究”（编号：19BJY138）的阶段成果。感谢郭红东教授、鲁钊阳教授、温亚利教授在《中国农村经济》《中国农村观察》第六届“三农论坛”上对本文的建设性点评，感谢匿名审稿专家中肯的评审意见。本文通讯作者：朱海波。

^①参见习近平，2021：《扎实推动共同富裕》，《求是》第20期，第4-8页。

户对接大市场,让小农户共享发展成果,是促进全国 2.03 亿小农户实现共同富裕的关键措施。随着互联网尤其是 4G 移动互联网技术向乡村延伸,以及乡村交通、物流基础设施显著改善,中国农村电商从东部至西部渐次兴起,在促进农产品上行,推动乡村产业发展融入国内国际大市场,进而带动农户增收等方面发挥着日益重要的作用,得到世界银行等国际机构的充分肯定^①。

在全面推进乡村振兴背景下,发展农村电商是带动脱贫地区小农户融入现代农业产业链、参与大市场交易,实现稳定持续增收的重要途径。为此,国家采取了强力推进农村电商发展与升级的政策措施。2022 年中央“一号文件”提出:“重点发展农产品加工、乡村休闲旅游、农村电商等产业”“实施‘数商兴农’工程,推进电子商务进乡村”“加快实施‘互联网+’农产品出村进城工程,推动建立长期稳定的产销对接关系”^②。因此,深入研究如何促进脱贫地区小农户有效对接农产品电商市场,对脱贫地区稳脱贫、防返贫、促发展具有积极的现实意义。

关于数字技术应用、农村电商发展与小农户包容性的研究,学界大体上围绕数字技术应用与农村电商发展对小农户收入的影响和脱贫地区小农户对接电商市场遭遇排斥两条主线展开:

第一,关于数字技术应用与农村电商发展对小农户收入影响的研究尚未达成共识。有学者对淘宝村、直播带货等电商发展业态的研究表明,数字技术应用和农村电商发展能提升小农户的市场意识,促使其积极搜寻市场信息、寻求交易机会,从而提高收入水平、分享数字经济红利,并缩小农村内部收入差距和城乡收入差距(刘亚军和储新民,2017;曾亿武等,2018;苏岚岚和孔荣,2020;Luo and Niu, 2019)。另有研究认为,数字经济红利的分享并不均衡,地理位置、生计资本尤其是社会资本和人力资本等均会导致农户之间形成“数字鸿沟”(李怡和柯杰升,2021;Li et al., 2021),收入水平较高、受教育程度较高、社会资本较多、距离城镇较近的小农户受益更多(易法敏等,2021;朱秋博等,2022)。也有研究表明,随着受教育程度的提高,小农户的电商增收效应呈先上升后下降的倒 U 型分布(熊雪和聂凤英,2022)。

第二,关于脱贫地区小农户对接电商市场遭遇排斥的研究结论已基本达成一致。随着竞争加剧,电商市场对农产品供应链的要求“水涨船高”。传统小农户分散、脆弱、低质的生产模式,无法满足电商市场规模化、标准化、品牌化的消费升级需求(甘颖,2022)。农产品加工、包装、冷链、物流等纵向社会化服务的匮乏,抑制了小农户更有效地对接电商市场(聂召英和王伊欢,2021;Ma et al., 2020)。随着平台和商家垄断性逐步增强,小农户在交易中的议价能力更弱、依附性更强,获得的收益份额更低(吴重庆和张慧鹏,2019;姜长云,2019;Tang and Zhu, 2020)。对此,有研究提出,促进小农户有效对接电商市场、获取更公平合理的收益,需构建电商生态系统(王胜和丁忠兵,2015),利用全产业链数字技术赋能小农户(夏显力等,2019),将小农户包容其中,参与价值创造与分配。

^①资料来源:《中国减贫四十年:驱动力量、借鉴意义和未来政策方向》, <http://www.cikd.org/ms/file/getimage/1516697201483554817>。

^②2022 年 1 月,《中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》, http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm。

实际上,正是由于不同区域小农户参与电商市场交易的能力存在异质性,而且这种能力被不同程度地剥夺,脱贫地区小农户对接电商市场才遭遇排斥、面临数字鸿沟。正如阿玛蒂亚·森所言,当人们获得市场机会及其有利后果被限制时,其结果就是一种剥夺(森,2013)。总体上看,已有相关研究存在以下三个方面的局限:第一,不同区域小农户参与电商市场交易的能力异质性较强,而现有研究多聚焦于东部地区小农户如何参与电商市场交易以及如何增收,从主体能力分化视角探究西部地区小农户参与电商市场交易的能力特征及其如何对接电商市场并从中获益的研究匮乏。第二,不同区域电商产业集聚发展的机制存在本质差异,而现有文献多以东部地区淘宝村这类“自下而上”的电商产业集聚模式为研究对象,所得结论与政策含义往往并不适用于要素禀赋与市场条件迥异且很少形成农产品电商产业集聚的西部脱贫地区。第三,不同区域小农户对接电商市场的组织形式存在显著差异,而现有研究较多关注东部地区小农户如何开展个体网络创业,从价值链视角探讨如何组织西部脱贫地区小农户以拓展其参与电商市场交易可行能力的研究较少。为弥补已有文献的不足,本文研究从西部脱贫地区小农户参与电商市场交易的可行能力被剥夺(小农户有限能力)视角出发,以重庆市秀山土家族苗族自治县(以下简称秀山县)为例,探究西部脱贫地区如何实现农产品电商产业集聚,进而分析如何弥补小农户在生产、加工、市场议价、非农就业能力上的不足,使其有效对接农产品电商市场。

相较于已有研究,本文可能的贡献体现在以下方面:一是借鉴阿玛蒂亚·森的能力贫困理论,基于小农户主体能力异质性或市场交易能力受限,提出西部脱贫地区小农户参与农产品电商市场交易的“有限能力”概念,并分析其基本特征,为研究小农户对接电商市场提供新的视角;二是运用新结构经济学的“有为政府+有效市场”理论,分析一个后发地区实现农产品电商产业集聚发展的蝶变历程,从政府赋能角度,试图为远离市场、要素禀赋潜力尚未被有效开发的西部脱贫地区推进农产品电商产业集聚发展提供理论与现实参照;三是构建与小农户有限能力相适应的包容性电商价值链,从数字赋能角度,提出西部脱贫地区小农户有效对接农产品电商产品市场和要素市场的可行路径,拓展传统价值链理论与包容性理论。

二、理论框架

(一) 西部脱贫地区小农户对接农产品电商市场的可行能力特征:有限能力

关于贫困问题的研究,学界更关注人的能力状态,对贫困的识别逐步从收入等结果类指标扩展至能力剥夺这一实质性指标。西奥多·舒尔茨的现代人力资本理论认为,人力资本对经济发展与劳动者收入增长具有重要影响(Schultz, 1961)。这一理论揭示了人力资本投资与减贫之间的作用机制。此后,发展经济学的相关研究也表明人力资本不足影响农户技术采纳、收入增长及收入分配,是诱发贫困的关键因素(高梦滔和姚洋, 2006; Lin, 1991; Fleisher et al., 2010)。阿玛蒂亚·森关于可行能力的分析超越了人力资本理论。他从更广泛的角度关注人的福利和自由,认为摆脱贫困不仅在于提高人的收入水平,更重要的是扩展人能享受到的实质自由。这种实质自由可以理解为人们过上有理由珍视的那种生活所需的多种能力。阿玛蒂亚·森从可行能力被剥夺的视角论述了贫困的根源,认为人们遭遇的长期可行能力上的不平等,尤其是在经济条件方面的实质自由被剥夺,包括机会不平等与实现

这些机会的个人能力不平等，是贫困的根本诱因（森，2013）。

随着农村基础设施的显著改善和电商向农村的下沉式发展，偏远落后地区的小农户与外部市场的交易机会得以增加。这在一定程度上降低了机会不平等，但是利用这些机会的个人能力的不平等却难以在短期内得到改变。而随着竞争日趋激烈，电商进入门槛和对从业者能力的要求逐步提高，显现出“精英俘获”趋势（曾亿武等，2018；柏培文和张云，2021）。赫克曼和卡内罗在拓展分析人力资本理论时指出，在人的生命周期中，早期阶段是能力形成的关键期，错过之后再行能力补偿的成本极其高昂（Heckman and Carneiro, 2003）。对于西部脱贫地区的众多小农户而言，由于长期信息闭塞和发展缓慢，他们从生命早期就持续遭受可行能力培育及提升机会（接受教育、保持营养健康等）的不平等，导致其成年后生产能力较低，接受新知识新事物的能力较弱，参与市场交易的能力也较低，加上难以通过再教育或培训得到根本性的能力补偿，使其处于一种持续的可行能力被剥夺状态，而这种状态使小农户在对接农产品电商市场时遭遇排斥。本文将西部脱贫地区小农户参与电商市场交易的可行能力被持续剥夺的状态定义为“有限能力”。具体而言，西部脱贫地区小农户对接农产品电商市场的有限能力主要体现在：小而分散的生产能力无法满足电商市场规模化、标准化的需求；初级产品为主、缺乏产品创新的加工能力难以提高农产品的市场竞争力；缺乏组织的小农户难以与中介、电商平台等进行价格博弈，市场议价能力较弱；本地经济发展滞后、自身人力资本匮乏、外出就业半径较小等，使小农户非农就业能力受限。

（二）西部脱贫地区小农户如何有效对接农产品电商市场：包容性电商价值链

提高小农户参与市场交易的能力、增加其经营性收入，是改善小农户生计状态的重要手段（World Bank, 2008）。但小农户人力资本薄弱，对接市场的交易成本过高（Markelova et al., 2009; Wiggins et al., 2010）。他们还面临信息不对称、技术缺乏和市场距离过远等困境（Barrett, 2008; World Bank, 2011）。为此，联合国粮农组织提出发展农业价值链，使贫困小农户获得包容性发展（FAO, 2013）。一方面，减少市场壁垒，帮助小农户进入竞争性市场；另一方面，不断提高小农户参与市场交易的能力，将小农户纳入高附加值的产业链与价值链，最终使其分享产业增值收益（邢小强等，2021）。

随着中国数字乡村发展战略全面推进，电子商务从流通端切入，逐步向农业产业链上游延伸，助力农业全产业链的数字化转型^①。主流电商平台、国有企业、社会团体等纷纷进入农村，整合土地、资金、劳动力等要素资源，打造从生产到销售的电商产业链，逐步形成了一个覆盖全国、连接城乡的农产品电商市场。在此过程中，通过数字技术赋能小农户，将小农户纳入农产品电商产业链，发挥其在生产端的比较优势，能够在一定程度上缓解小农户面临的市场排斥问题（聂凤英和熊雪，2018；夏显力等，2019；邱泽奇和乔天宇，2021；FAO, 2020）。

立足于西部脱贫地区小农户参与农产品电商市场交易的有限能力特征，可将FAO农业价值链逻辑运用于小农户对接电商市场问题，即借助包容性电商价值链实现小农户有效对接农产品电商市场。其

^①资料来源：《2021全国县域数字农业农村电子商务发展报告》，<http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202109/P020210910801016247234.pdf>。

基本逻辑如下：一方面，西部脱贫地区绝大多数小农户不具备开展农产品网络销售的能力，而以农产品生产者、要素提供者等身份融入农产品电商价值链是符合比较优势的选择（熊雪和聂凤英，2022）；另一方面，当西部脱贫地区形成农产品电商产业集聚，电商价值链的转型升级以及电商价值链各环节的高度专业化分工，能够为小农户提供参与电商产业链相关环节的机会，降低小农户对接农产品电商市场的门槛，构建包容小农户的价值创造与分配体系，促使小农户分享更高附加值的电商产业链收益。

（三）分析框架

与东部地区主要依靠市场机制，通过小农户跟随、模仿周围创业者逐步实现“自下而上”的电商产业集聚发展路径不同，西部脱贫地区的要素禀赋结构、产业基础，尤其是小农户参与电商市场交易的有限能力特征，使其需要借助政府的作用来激活市场机制，从而实现“自上而下”的农产品电商产业集聚发展。在此过程中，西部脱贫地区小农户逐步融入包容性电商价值链、获取产业增值收益与要素交易收益。接下来，本文运用新结构经济学“有为政府+有效市场”理论，基于小农户有限能力视角，从政府赋能角度解析西部脱贫地区农产品电商产业集聚发展的理论机制，从数字赋能角度阐释打造包容性电商价值链、促进小农户有效对接农产品电商产品市场与要素市场的实践路径。

首先，通过“有为政府+有效市场”耦合机制突破要素约束，实现西部脱贫地区农产品电商产业集聚发展，破解有限能力小农户对接电商市场机遇不足难题。西部脱贫地区要素禀赋具有以下特征：一是自然资源丰富，特色农产品种类多，具有发展农特产业的比较优势；二是农业生产资料、资金、技术等资本缺乏，农业产业基础薄弱、产业链较短，市场发育不健全、主要以销售初级农产品为主；三是青壮年劳动力外出务工比例较高，本地劳动力高龄化、女性化、文化水平低特征明显，不适宜从事重体力、技能复杂、离家较远的工作；四是多处于偏远山区，综合交通运输体系不完善，农产品上行订单量小，物流成本较高。因此，西部脱贫地区并不具备市场机制赖以发挥作用的人才、物流、产业等优势，无法复制东部地区“自下而上”的电商产业集聚发展模式。但是，在数字技术与数字经济蓬勃发展的背景下，西部脱贫地区可依托自然资源、农产品质量等比较优势，在遵循市场需求引导的前提下，充分发挥政府的作用，激活市场机制，实现“自上而下”的农产品电商产业集聚发展。新结构经济学理论认为，在由市场发挥资源配置决定性作用的前提下，政府在产业发展、转型与升级过程中需要发挥因势利导作用，即制定为产业发展提供良好制度环境的政策，投入硬件基础设施建设，以降低市场交易成本、减少摩擦；在市场主体培育和产业结构变迁中提供正外部性补偿，吸引外部投资，克服社会资本和其他无形限制（林毅夫，2019）。对于西部脱贫地区而言，政府需在发展初期进行产业甄别，制定电商产业发展规划，承担具有正外部性的基础设施建设和公共服务供给，改善营商环境，激励电商创业创新，打造农产品电商生态系统，确保市场机制发挥作用，促进农产品电商产业集聚发展，为有限能力小农户对接电商市场创造机遇。

其次，农产品电商产业集聚发展会推动电商价值链转型升级，提高农产品的品质要求，而组织化可以弥补小农户在生产、加工与市场议价方面的有限能力，促进小农户有效对接电商产品市场，实现对小农户有限能力的产业包容性。西部脱贫地区农产品电商产业集聚发展，一方面会增加对农产品供应链稳定性的需求，另一面对农产品电商价值链转型升级提出必然要求，以满足居民消费升级需求。

在此过程中，通过组织化将有限能力小农户融入电商价值链，是提高农产品供应链稳定性、提升农产品电商价值链的客观需求和必然选择。为降低交易成本，农产品电商一般通过村集体、合作社、经纪人等中介，与小农户建立松散的供货关系。在上述交易中，电商在收购农产品时主要根据质量确定价格，基本不干预小农户的生产与加工行为。伴随着消费升级与竞争加剧，特色、绿色、有机等高品质农产品的偏好与需求信息被传导至生产端，农产品电商价值链逐步向规模化、标准化、品牌化、可追溯转型。为确保农产品数量与品质的稳定性，农产品电商更加倾向于通过村集体、合作社、经纪人等中介与小农户签订书面契约，建立紧密的合作关系，使小农户的生产与加工能力适应农产品电商的市场需求，即将过去与市场割裂的家庭生产与加工行为纳入市场需求导向的订单化、标准化、品牌化生产体系，将有限能力小农户牵引至高附加值的产业链。在上述交易中，农产品电商会主动干预小农户的生产与加工行为，例如要求其采用新品种、新技术，实施统一的生产与加工方式、统一的管理活动，投入更多优质生产资料等。在上述发展过程中，有限能力小农户不再是普通产品供货者角色，而是产业链中高附加值产品的生产者、优质农产品的供给者。小农户不断提升的生产与加工能力是农产品电商价值链之间相互竞争的关键。这样的小农户实现组织化后，与产业链其他主体形成利益共同体，市场议价能力得以极大提升，成为电商产业增值收益的分享者。

最后，农产品电商产业集聚发展会促进价值链高度专业化分工，创造大量技能要求低、工作时间灵活的本地就业机会，而兼业化可以弥补小农户在非农就业方面的有限能力，促进其与电商要素市场有效对接，实现对小农户有限能力的就业包容性。有学者研究表明，电商驱动下的农村经济转型会伴随就业模式的变化，为小农户提供更多就业机会（Zhang et al.，2022）。国务院发展研究中心和世界银行联合发布的研究报告指出：“电商平台大幅降低了小微企业进入市场的门槛，其演化出的分工带动了加工、物流、包装、客服等环节的就业，为贫困人口创造大量就业机会。”^①西部脱贫地区农产品电商产业集聚发展将会不断延长产业链，将其细分为田间地头生产、采收加工、分拣分级、质检化验、包装物流、产品营销等诸多环节。这些环节形成高度的专业化分工，能够释放大量的就业机会。上述就业机会具有以下特点：一是工作岗位对能力的要求出现分化。既提高了对美图、摄影、客服等专业人员的能力要求，同时也降低了普通小农户就业的能力门槛。小农户通过简单培训和反复练习，即能够充分胜任打包、分拣等流水线上某一个环节的工作，实现小农户有限能力与电商价值链专业化分工岗位的适配。二是就业机会不断下沉农村。西部脱贫地区农产品电商产业集聚发展，促进了电商产业链不断向乡村延伸。一方面产业上游如耕种、采收、筛选等环节本身就靠近田间地头和村庄，另一方面为节省厂房租赁、雇工等投入成本，农产品电商产业链的中间环节如清洗、分拣、预冷、仓储、打包等也逐渐向生产基地布局。上述环节产生的就业机会使得当地小农户就近就业成为可能。三是就业机会包容性较强。上述就业机会会有不少属于工作时间灵活、计件发薪的岗位，降低了对劳动力的健康状态、年龄、工作场所、工作时长等要求，使那些需要照料家庭的农村女性、有残疾的劳动力、兼

^①资料来源：《中国减贫四十年：驱动力量、借鉴意义和未来政策方向》，<http://www.cikd.org/ms/file/getimage/1516697201483554817>。

业务农的劳动力实现灵活就业成为现实。总之，留守在西部脱贫地区的小农户多被正式劳动力市场排斥，非农就业能力受限。而农产品电商产业集聚发展能够按照劳动力技能实现有效的社会分工，为不同年龄与性别、不同受教育水平与健康状况的农村剩余劳动力提供本地就业机会，降低非农就业的能力门槛，促使西部脱贫地区小农户有效对接农产品电商要素市场。

综上分析，本文构建了西部脱贫地区小农户有效对接农产品电商市场的理论分析框架（见图1）。运用该框架，本文尝试解释在西部脱贫地区，基于小农户的可行能力特征，即“有限能力”，如何发挥“有为政府+有效市场”的合力来实现农产品电商产业集聚发展，并通过构建包容性电商价值链赋能小农户，促进其有效对接农产品电商的产品市场与要素市场，分享数字经济发展红利。

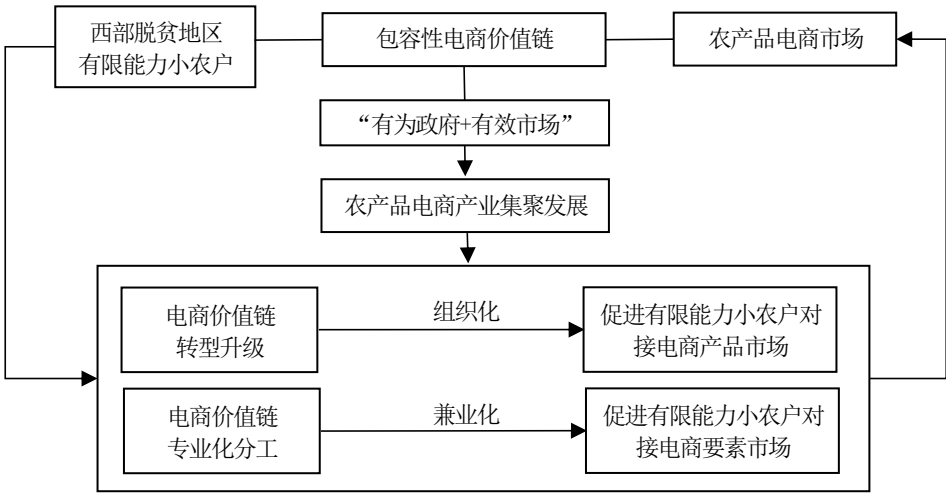


图1 西部脱贫地区小农户有效对接农产品电商市场的理论分析框架

三、研究设计

（一）方法选择

本文采用探索性纵向单案例研究方法。案例研究方法适合回答“如何（how）”以及“为何（why）”的问题，尤其是纵向单案例研究方法，可以确认关键事件发生的次序，有利于识别构念间的因果关系，更好地检视研究框架提出的问题（殷，2017；Eisenhardt，1989）。本文要研究的是西部脱贫地区小农户有效对接农产品电商市场的机制与路径问题，属于“如何（how）”问题的范畴。而本文的研究对象——重庆市秀山县，是西部脱贫地区农产品电商发展的典型案例。深入剖析其发展历程，能够揭示上述问题的深层逻辑。同时，由于本文需要细化西部脱贫地区农产品电商产业不同发展阶段的基础条件和关键措施，建构小农户融入包容性电商价值链的机制与路径，属于已有文献鲜有涉及的内容，因此采用探索性案例研究方法是合理的。为了增加研究的可信度和结论的稳健性，在对秀山县农产品电商产业发展各利益相关方开展深度访谈的基础上，作者还搜集了相关的内部资料、档案记录和文献资料等多来源数据，用来进行多角度分析验证。

（二）案例选择

近年来，笔者带领研究团队，以农村电商发展与小农户生计福祉提升为主题，在中西部地区开展了大量的县域电商发展实地调查。位于武陵山片区的重庆市秀山县是笔者的考察对象之一。作为西部脱贫县农产品电商发展的典型，其农村电商发展历程提供了一个有价值的研究案例。深入研究秀山县农产品电商产业集聚发展机制、农产品电商发展对有限能力小农户的包容性等问题，对西部脱贫地区通过发展电商助推乡村振兴具有重要的理论价值与实践借鉴意义。

具体而言，本文将秀山县作为研究案例，主要基于以下两方面的考虑：一方面，秀山县地处偏远，属于民族聚居区，区域内具有丰富的自然资源与文化资源，这样的特征在西部脱贫地区具有很强的代表性，将其作为案例分析对象具有可比性。另一方面，秀山县电商是典型的以农特产品为主的产业形态，其农产品电商产业发展经历了从无到有、从弱到强的蝶变，实现了对小农户有限能力的产业包容性和就业包容性。秀山县的经验对于具有类似资源禀赋结构的其他西部脱贫地区具有参照性。

（三）资料搜集

本文的资料搜集主要以实地调查（座谈会、核心主体访谈、参观考察）为主，辅以公开发表资料下载、线上访谈等形式。具体情况如表 1 所示。

表 1 资料搜集情况

时间	主体	内容	方式
2020 年 12 月	政府：电商办、扶贫办、宣传部等	发展农村电商的契机、路径与成效	座谈会
2020 年 12 月	生产者、村集体、农户：新院村茶叶基地、平所村村委会、桥富柑橘种植农民专业合作社、杨某等	农户参与路径、收益分配机制，合作社生产、加工和参与电商情况	访谈；参观考察
2020 年 12 月	物流、电商：秀山华渝物流投资有限公司、秀山县物流产业园、直播电商孵化园、巴谷鲜公司等	农产品电商价值链发展现状、短板	访谈；参观考察
2021 年 12 月	政府：秀山县副县长	2021 年秀山县电商发展成效、瓶颈	线下访谈
2022 年 7 月	政府：秀山县电商办工作人员杨某	农产品电商赋能小农户的最新进展	线上访谈

2020 年 12 月，课题组到秀山县开展实地调查。首先，与秀山县电子商务产业发展领导小组办公室（简称电商办）、扶贫开发领导小组办公室（简称扶贫办）、宣传部等相关部门负责人座谈，了解秀山县发展农村电商的契机、路径与成效。其次，对县电商产业园、隘口镇乡村扶贫产业园、电商基层服务站（武陵生活馆）、平所村蔬菜产业园、新院村茶叶基地、坝芒村山银花种植基地、重庆天椒农业科技有限公司（简称天椒公司）、石堤镇高桥村村委会、隘口镇平所村村委会、桥富柑橘种植农民专业合作社、武陵山网商协会、种植户杨某、务工者肖某等进行了详细的调查，了解产业发展概况和农户参与路径、收益分配机制，以及合作社生产、加工和参与电商情况等。最后，对秀山华渝物流投资有限公司、秀山县物流产业园、快手直播电商基地、秀山县直播电商孵化园、重庆巴谷鲜电子商务有限公司（简称巴谷鲜公司）、重庆市月贝凡电子商务有限公司（简称月贝凡公司）、秀山县火郎食品开发有限公司（简称火郎公司）等物流与电商企业负责人进行面对面深度访谈，了解秀山县农产品电商价值链发展的现状与短板。2021 年 12 月，课题组对秀山县副县长进行专题访谈，进一步梳理 2021

年秀山县农产品电商发展的成效与瓶颈，并围绕关键问题补充搜集了数据资料。2022年7月，课题组对秀山县电商办工作人员杨某进行线上访谈，了解秀山县农产品电商在赋能小农户方面的最新进展。

通过多种形式的调查，课题组最终搜集了覆盖“政府—生产者—物流商—电商—村集体组织—协会—小农户”的全链条资料。通过整理录音，形成了20余万字的第一手访谈资料，为开展探索性纵向单案例研究奠定了坚实的数据基础。此外，课题组还通过搜集与秀山县电商发展相关的网络信息、论文、著作等，形成第三方资料，以进一步充实本研究的数据库。

四、秀山县农产品电商产业的发展

（一）发展基础：重山阻隔的“边城”与资源丰富的“宝地”

秀山县地处武陵山区中心腹地、渝鄂湘黔四省（市）接合部，距重庆市主城和周边的长沙、贵阳、武汉三大省会城市都在400千米以上。长期以来，受制于这种边缘化的区位优势，加之道路交通等基础设施建设严重不足，秀山县经济社会发展极其缓慢，很长一段时间难以摆脱“老少边穷”的命运，2017年以前是武陵山片区脱贫攻坚的主战场。

然而，秀山县自然资源、农特产品资源和文化资源非常丰富，拥有武陵山区独有、重庆市最大的喀斯特平原——秀山平原，面积达180平方千米，良田沃土，一片平畴，素有“湘黔锁钥、武陵明珠”和“小成都”的美誉。全县森林覆盖率达38.15%，种、养、林、果业历史悠久，农特产品众多，形成了以土鸡、土猪、土豆、柑橘、橙子、辣椒、茶叶、竹笋等为代表的7800余种特色农产品。

在很长一段时间，“富饶的贫穷”是对秀山县最真实的写照。县域内绝大多数资源无法成为可以与外界交易的商品而在大山中“沉睡”，传统小农经济成为主要的经济形态。

（二）发展历程：农产品电商产业发展的四个阶段

根据制约因素与破解路径，秀山县农产品电商产业发展可划分为四个阶段（见表2）。

1.萌芽期（2009—2012年）：农产品电商产业初步孕育。交通的桎梏是阻碍秀山县发展的根本。进入21世纪后，在国家西部大开发战略推动下，秀山县逐步扭转了交通闭塞的局面。从2006年开始，秀山县进入了打破交通瓶颈的快速期，渝怀铁路和渝湘高速公路贯通，国道319线、316线在秀山县交汇，形成了跨渝、黔、湘、鄂四省（市）公铁联运干线网络，经济发展主动脉得以贯通。2009年，秀山火车站成为渝怀铁路线上唯一的货运战略装卸点，秀山县成为武陵山区以及周边四省（市）物资集散地和物流转运中心。同年，秀山（武陵）现代物流园区正式成立，构建了铁路物流中心、化工品物流中心、快递物流分拨中心、冷链物流中心以及保税物流中心五大功能区。随着区位优势 and 公铁联运优势的显现，秀山县货物吞吐量快速提升，物流成本大幅降低。此时，开始有创业者在网络平台销售农特产品，秀山县农产品电商产业发展萌芽初现。

2.雏形期（2013—2014年）：农产品电商产业快速成长。2014年，秀山县被财政部、商务部纳入“全国电子商务进农村综合示范县”工程。利用这一契机，秀山县通过各种措施推进电商从外延式到内涵式发展：第一，发挥国资控股公司在农村电商发展中的“领头羊”作用。为统筹发展农村电商产业，秀山县国资平台与民营企业联合创立了全县电商运营平台——云智科技贸易有限公司，其中，国

资平台占股 80%。第二，创建县域电商公共品牌，建立电商产品体系。2014 年，秀山县创建“武陵遗风”县域农产品公共品牌，建立了以休闲食品为主，水果及本地特产为辅的产品体系。第三，开展电商知识宣传及人才培养。秀山县邀请专家团队进乡村，开展电商宣传和电商培训班，培养实用型、专业型及复合型人才。这一时期，秀山县电商产业发展的重点是建立运营体系和政策支持体系，通过大力宣传、品牌创建、培训等，解决产业发展基础薄弱、电商发展观念滞后、人才缺乏等问题。

表 2 秀山县电商产业发展阶段

阶段	关键事件	目标
萌芽期（2009—2012 年）	渝怀铁路通车、渝湘高速公路贯通、铁路货运站设立、秀山现代物流园区建设并挂牌运营	打破交通瓶颈、奠定物流基础
雏形期（2013—2014 年）	成立电商运营平台——云智科技贸易有限公司、创建“武陵遗风”县域农产品电商公共品牌、开办电商培训	构建秀山县农产品电商产业发展基本骨架
发展期（2015—2018 年）	组建国内首家专注农村物流的快递企业——云智速递、推出本土电商平台——村头平台、运行电商大数据中心、成立武陵山网商协会、建设电商云仓、成立电商孵化园	推动秀山县农产品电商产业不断发展壮大
稳定期（2019 年至今）	织密物流网络、构建“三级渐进式”人才培养体系、强化农产品上行流通链条、创新运用帮扶平台	提高秀山县农产品电商产业发展的质量

3. 发展期（2015—2018 年）：农产品电商产业发展壮大。2015—2018 年，秀山县农产品电商产业进入全面发展阶段。第一，构建高效农村物流体系。秀山县成立了国内首家专注农村物流的快递企业——云智速递，通过“T+1”“1+T”城乡双向物流，实现到达秀山县的快递 1 天内进村入户、农产品 1 天内收购进秀山县城并发往全国，解决农产品上行“最初一公里”与工业消费品下行“最后一公里”难题，实现农村快递双向畅通流动。第二，打造本土电商平台，拓宽农产品销售渠道。建立农产品销售本土电商平台——村头平台，打造集货客户端与批发分销客户端，实现农产品溯源、物流追踪、信誉保障等功能。第三，运行电商大数据中心，实现按需生产。通过电商大数据分析消费者偏好、消费者特征、农特产品交易额等信息，并将结果逆向反馈到生产端，指导村集体或合作社组织下的小农户签订订单、按需生产。第四，成立协会，促进抱团协作。为了整合资源、协调集体行动、引导电商产业有序发展，秀山县政府联合多家企业，成立了武陵山网商协会。第五，建设电商云仓，提高发货时效。秀山县建设了 3000 平方米的电商云仓，用于处理生鲜类农产品、休闲类食品和部分小商品订单，日均处理快递订单 10 万件，峰值达到 20 万件，极大提高了发货速度。第六，成立电商孵化园，培育本地电商创业者。依托秀山现代物流园成立电商孵化园，通过专业导师团队“传帮带”教学、典型案例现场教学等方式，实现本地电商创业人才的培育与创业孵化。这一阶段，秀山县农产品电商产业实现了从零散向集聚发展的转变，形成了具有竞争优势的农产品电商价值链。

4. 稳定期（2019 年至今）：农产品电商产业发展趋于成熟。这一时期，秀山县农产品电商产业发展进入稳定成熟期。第一，织密物流网络，畅通国内外市场。2019 年，武陵山区唯一的快递分拨中心——韵达快递秀山分拨中心投入使用，每小时可分拣 2 万个快递包裹，分拣准确率 99.97%。秀山县不断开通物流专线，到 2021 年，形成了“覆盖城乡、辐射武陵、畅行国内、通达全球”的物流网

络。2021年，渝东南首个保税仓库在秀山县建成投用，黔江海关秀山办事处设立，全县66家企业获得自营出口权，实现“买武陵卖全球，买全球卖武陵”。第二，构建培训体系，孵化专业人才。围绕美图、摄影、新平台开店、武陵生活馆升级运营、直播带货等内容，秀山县构建了知识普及、技能提升、创业孵化的“三级渐进式”人才培养体系。2021年，秀山县累计开展培训159期、近2万人次，输出电商技能人才1000余人。其中，村头平台、云智电子商务培训学校等开展直播电商培训，企业直播间、专业主播数量迅速增长，仅“乡村直播团”培训主播达125人次，成功孵化41人。同年“双11”期间，秀山火郎火锅底料、辛家老店豆腐乳等产品在抖音平台位列直播带货类目第一，巴谷鲜柚子在快手平台位列类目第一。依托重庆市消费扶贫馆等电商平台，“羊脚哥”“维刚黄桃”等一大批本土网红、青年创客、武陵生活馆馆主触网创业。第三，线上线下融合发展，强化农产品上行流通链条。以线下武陵生活馆集货、线上村头平台销售体系为基础，秀山县通过电商产业园扩大集聚规模，强化农产品上行供应链。2021年，秀山县电商产业园新入驻电商公司92家、物流企业18家，全县电商、物流企业累计达498家。第四，创新运用帮扶平台，扩大农特产品上行规模。村头平台与重庆市消费扶贫馆“双网合一”，截至2022年6月，网站累计注册人数超过330万人，网络零售额突破4亿元，带动脱贫人口105万人，成为重庆市消费帮扶主渠道。物流网络、人才培养体系、农产品上行流通链条和帮扶平台，构成了秀山县农产品电商产业集聚发展的生态系统。

（三）发展成果：秀山县农产品电商产业集聚发展

经过十多年的发展，秀山县由一个缺乏主导产业的贫困县转变为一个农产品电商产业集聚发展的脱贫县。2017年，秀山县“互联网+三农”特色发展模式被中国电子商务协会评为“全国十大农村电商模式”之一；2018年，秀山现代物流园区被国家发展改革委、原国土资源部、住建部联合评定为“国家级示范物流园区”；2020年，秀山县获评“阿里巴巴脱贫县农产品电商销售十强县”；2021年，秀山县荣获“全国脱贫攻坚先进集体”“国家电子商务示范基地”等荣誉称号，再次入选新一批“全国电子商务进农村综合示范县”。“十三五”期间，秀山县农特产品网络零售额达64亿元，电商扶贫收益惠及武陵山区100余万贫困人口。“十四五”开局之年，秀山县农特产品网络零售额达17.2亿元，同比增长13.2%；县域快递上行量突破3000万件，同比增长11.9%。截至2021年底，秀山县2000多个电商生产基地实现脱贫村全覆盖，61条电商产品加工线投入使用，促使县域农产品附加值提升30%；累计开展电商培训8万余人次，培养了6500余名营销、美工、客服等技能人才；全县有3万余人从事电商相关工作，带动3500余名脱贫人口创业就业。秀山县小农户通过有效对接农产品电商市场实现了脱贫致富，农村电商成为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的有力抓手。

五、农产品电商发展对有限能力小农户的包容性：来自秀山县的证据

长期以来，受资源禀赋、人才、物流等要素限制，绝大多数西部脱贫地区难以利用数字技术打造有竞争力的农产品电商产业。小农户获得市场机会及其有利后果的可行能力，包括生产能力、加工能力、市场议价能力、非农就业能力等处于被剥夺状态，导致小农户在对接农产品电商市场时遭遇排斥。2009年秀山县农村电商发展起步时正是面临这一不利处境。那么，秀山县是如何破解要素约束、推进

农产品电商产业集聚发展,最终实现有限能力小农户有效对接农产品电商市场的?为了回答这个问题,可在“有为政府+有效市场”产业发展理论和包容性电商价值链理论的逻辑框架下,解析政府赋能、数字赋能的路径。

（一）有为政府与有效市场耦合：突破要素约束，实现农产品电商产业集聚发展，破解小农户对接电商市场机会不足的难题

现阶段，西部脱贫地区小农户对接农产品电商市场面临着机会不足问题。一方面，小农户的有限能力特征决定了其难以从事网络创业；另一方面，绝大多数西部脱贫地区尚未实现农产品电商产业集聚发展（梅燕和蒋雨清，2020），无法为小农户提供融入电商价值链的机会。西部脱贫地区的产品市场和要素市场发育不完全，市场交易费用较高、信息不对称、外部性、恶性竞争等导致市场失灵，不符合有效市场的特征，难以自发形成电商产业集聚。对此，有为政府需要因势利导，为产业发展提供具有正外部性的补贴和支持，不断完善相应的硬件基础设施和软件制度环境，以降低交易费用、提高信息透明度、促进市场竞争，确保市场机制发挥作用。这就是有为政府与有效市场的耦合机制。作为典型后发地区的秀山县，遵循这一机制创造了电商产业发展奇迹，为有限能力小农户对接农产品电商市场提供了机遇。

1.有为政府通过甄别比较优势产业，补偿正外部性投入，避免无序竞争，不断优化制度环境和营商环境，实现“筑巢引凤”。在萌芽期、雏形期和发展期，秀山县政府主要通过分析电商产业发展形势，制定发展规划，完善基础设施与公共服务，引导有序竞争，促进电商产业发展壮大。

第一，是否发展农村电商以及如何发展，需要充分论证、做好制度设计和发展规划，并确保政策的可持续性。为此，2012年，秀山县政府邀请了后来被称为“秀山县电商发展总设计师”的车玉昕出谋划策^①。经过深入调研，车玉昕团队发现秀山县虽地处深山，但与周边5个县相连、方圆400千米无集散中心，可依托区位优势，将秀山县打造为商贸集散中心；加之有一定的网络基础设施，自然资源、文化资源和劳动力资源丰富，可借助互联网将秀山县及周边的产品推向全国市场。于是，在秀山县政府的大力支持下，车玉昕团队为秀山县制定了为期10年的电商产业发展规划，确立了“买武陵卖全球；买全球卖武陵”的总体思路，提出了建设物流快递、产品上行、人才培养、电商平台和企业服务五大支撑体系。此后，秀山县成立了以县委书记为组长的电子商务产业发展领导小组，为农产品电商发展提供了强有力的组织保障。秉持“一张蓝图绘到底，一茬接着一茬干”的决心和定力，秀山县历届领导按照规划持续推进电商产业发展。为吸引电商经营主体到秀山县创业发展，县政府着力提升电商营商环境，将电商办升格为县政府直属机构，为全县电商经营主体服务。从事自热火锅生产与网销的火郎公司总经理况某表示，秀山县良好的电商营商环境吸引他将公司从重庆市迁到秀山县，而公司在秀山县发展得更好。很多受访企业主、个体电商经营户对秀山县电商营商环境给予高度评价。

^①车玉昕，男，1963年生，辽宁省沈阳市人。2012—2022年，车玉昕担任秀山县人民政府商贸物流顾问、重庆村头科技发展有限公司总经理、秀山云智科贸有限公司总经理、武陵山网商协会会长。2015年，车玉昕当选为秀山县政协委员、获评“2015十大重庆经济年度人物”。因其对秀山县电商发展的卓越贡献，被当地尊称为“秀山县电商发展总设计师”。

第二，通过财政投入解决具有正外部性的产业发展基础设施、人才培养等公共服务供给不足问题。秀山县在县级财政紧约束条件下，依然设立每年不少于 2000 万元的电商产业发展财政专项资金，用以补贴农村物流配送、网货品牌开发、配套产业发展、供应链设施建设、创业人才培养等具有正外部效应的活动。在物流方面，经由认定的仓储配送中心外发的电商快递，实行“首重”全国 3 元包邮（新疆、西藏等地区 and 特殊商品除外），快递费价差由政府补贴。在本地品牌开发方面，政府鼓励企业创建电商品牌，经认定后的新创品牌，根据品牌影响力，按照 2 万~5 万元/个的标准进行一次性补贴。在企业引进方面，对入驻秀山县电商产业园、食品工业园的企业，厂房租金实行前三年全免、后两年减半政策。在企业技术创新和自建平台方面，对 50 万元以上的技术研发或成果推广项目，给予不超过投资额 30% 的资金支持。在创业人才培养方面，针对初创人员，政府邀请专业电商培训公司提供最长 6 个月的免费创业培训。政府为创业成本“买单”，极大地降低了电商创业门槛。本来是建档立卡贫困人员的廖某^①，通过秀山县电商创业孵化支持机制，创办了月贝凡公司。2020 年，该公司销售额超 1500 万元，成为电商创业的成功典范。

第三，政府引导多家企业成立网商协会，减少市场摩擦，避免无序竞争，促进电商企业抱团发展。随着电商产业的集聚发展，农产品的同质性容易引起无序竞争甚至是恶性竞争，影响产业的可持续发展。为此，秀山县成立武陵山网商协会，对内通过整合资源，充分发挥协同优势，提高秀山县网货竞争力。例如，为提高产品知名度和市场占有率，协会引导电商企业抱团营销本土农特产品，统一平台定价，同一时间推出“爆款单品”。对外，网商协会联合多家企业开展一致行动，提升谈判与议价能力。以快递物流价格为例，协会组织秀山县最大的几家电商公司，与韵达公司集体谈判，最终将单件快递费用降至西部地区最低，有效提高了秀山县农产品电商产业的市场竞争力。

2. 通过产业园孵化机制实现物流和人才集聚效应，有效降低农产品上行物流成本、提高电商企业自生能力，降低交易费用，推动农产品电商产业实现集聚发展。在发展期和稳定期，秀山县充分利用交通区位优势，建立包括物流园区在内的三级物流体系，利用市场机制降低物流成本，并根据市场需求构建渐进式培训体系，提高电商企业自生能力，破解了西部脱贫地区发展电商产业的要素困境，成功实现了农产品电商产业集聚发展。

第一，构建“武陵生活馆—物流园区—武陵物流云”三级物流网络，利用市场机制降低成本，打造农产品上行的高效物流体系。秀山县能够发展农产品电商，一个重要的原因是具备一定的物流基础。秀山县是武陵山区唯一的铁路货运中转站，周边农特资源很丰富，具备发展农产品电商的条件。农产品上行“最初一公里”物流缺失、物流成本高、时效低是农产品电商发展的主要瓶颈。为解决这些问题，2015 年，秀山县成立农村物流公司——云智速递，将全县规划为 4 个区域 17 条乡村物流线路，依托全县 333 家武陵生活馆，利用“共享经济”思路整合农村客运和社会车辆组建“村哥货的”物流共享平台，将农特产品从分散的农户送达乡镇集散点或县物流园区。“村哥货的”同时负责工业品下

^①廖某，男，1996 年生，原建档立卡贫困人口，17 岁高中辍学外出务工，2016 年返回秀山县，在云智电商学校接受培训，之后在巴谷鲜电商公司接受创业实训。2016 年开始电商创业，创办了月贝凡电商公司，主营休闲食品网络销售。

行和农产品上行的物流，能够分摊农产品上行部分物流成本。武陵生活馆还开通快递收发、金融服务、代缴水电费等八大业务，所获收入也能弥补农产品上行部分物流亏损。西部县域发展农产品电商，多因高昂的上行物流成本补贴无法持续而失败，而秀山县却通过市场机制将全县电商物流补贴额从最初的每年320万元降至如今每年不到50万元，不但解决了267个村分散的农特产品上行“最初一公里”问题，而且支撑了农产品电商产业的持续发展。为进一步提高秀山县到全国各地的物流时效，2019年，秀山县引入韵达快递秀山分拨中心入驻现代物流园区，研发“武陵物流云”信息系统，不断优化配送线路。目前，从韵达快递秀山分拨中心发出的快递已实现单票全程51.4个小时，居西部地区时效第一，相比全国时效最快的江浙地区仅差1.34个小时；快递首重（1千克）包邮运费由2014年的17元降至目前的1.8元。高效率、低成本的物流体系是秀山县农产品电商产业发展的核心竞争力。

第二，秀山县电商孵化园以市场需求为导向，开展从知识普及到创业就业的全过程培训，实现人才集聚，提高初创电商的自生能力。秀山县开展电商人才培训的定位是“下地能弯腰，上桌玩鼠标”，即以转化为电商创业者或从业者为目标。为此，秀山县政府建立电商孵化园，与云智电子商务培训学校合作，建立了“三级渐进式”人才培养体系，从知识普及到专业技能提升再到创业导师培训，层层深入，为秀山县电商产业发展培养实用型、专业型和综合型人才。正如车玉昕所言，“在秀山，最早提电商，人都以为是诈骗，农村人更不知电商是什么。”通过进村开展电商宣传和电商培训，增加了村民对电商的认知。对电商创业就业感兴趣的村民，可进入电商学校接受更深入的专业化培训。进一步，经过培训，想创业的人，可继续通过专业导师团队“传帮带”教学、典型案例现场教学等方式，接受“情景式”培育与创业孵化。这一模式的成效在于，秀山县成功孵化了一大批本地的电商创业者。例如，月贝凡公司总经理廖某就是巴谷鲜公司总经理谭某“传帮带”培育出来的。这些创业者作为秀山县电商产业发展的有生力量，是促进农产品电商产业集聚发展的重要因素。截至2021年底，秀山县内电商、物流企业累计达498家，年网络销售额千万元以上企业12家、上亿元企业5家。

（二）农产品电商价值链转型升级：以组织化弥补小农户在生产、加工、市场议价方面的有限能力，促进小农户有效对接电商产品市场

西部脱贫地区农产品电商产业集聚发展，能够倒逼电商价值链从短链、低附加值向长链、高附加值转型升级，增加对规模化、标准化、绿色化和特色化农产品的需求；通过农村内部集体组织引领，能够弥补小农户在农产品生产、加工、市场议价等方面的有限能力，使其更多分享电商产业增值收益。

1. 以组织化促进有限能力小农户开展规模化、标准化生产与加工，提高农产品电商供应链稳定性。秀山县农产品电商产业链的发展，遵循了“初级农产品上行—初加工农产品上行—深加工农产品上行”的阶梯式提升路径。在此过程中，有限能力小农户也经历了由松散组织到紧密组织、由机械式合作到有机式合作的过程，其生产、加工与市场议价能力不断提升，所获得的产业增值收益不断增加。

在萌芽期和雏形期，秀山县电商销售的产品主要是当地及周边县域生产的柑橘、橙子、辣椒等初级农特产品。这一时期，农户基本上是“有什么卖什么”，电商公司的代办则进村入户收购，以“一锤子买卖”方式完成交易。除个别从事电商创业的新农人，大部分小农户以普通产品供货者的角色对接电商公司。上述交易是零散的、非组织化的，电商公司尚未影响或者干预小农户的生产与加工行为，

小农户的市场议价能力也无大的变化。例如，秀山县石堤镇高桥村小农户种植的柑橘，一般按统货价格4元/千克销售给电商公司，并不进行分拣分级。小农户的柑橘在本地线下市场销售与向电商公司供货，在价格上几乎无差异，区别在于后者可签订保价合同，减少市场风险。

在发展期和稳定期，随着居民消费结构转型升级，农产品电商市场对产品的规格、口感一致性等，即对供应链的稳定性提出了更高要求。为了降低交易成本，村集体、合作社等组织小农户与电商公司合作的机制逐步形成。代办、经纪人、合作社等中介游击式收购农产品的模式已无法满足电商市场对农产品数量与质量的要求，电商公司开始尝试与村集体、合作社等建立稳定的初加工供货关系，即村集体、合作社等根据电商公司的需求组织小农户开展农产品生产与加工。在上述交易中，小农户的生产、加工与市场议价能力均有所提升，收益也有所增加。例如，秀山县最大的生鲜水果电商巴谷鲜公司，对以传统方式生产柑橘的基地（例如石堤镇高桥村基地）实施了干预。村集体牵头组建了桥富柑橘种植农民专业合作社，合作社一方面负责对接巴谷鲜公司，与之谈订单、谈价格，另一方面按照巴谷鲜公司对柑橘品质的要求，引导小农户淘汰老旧果树、栽种新品种，转变小农户“树枝不能剪、果子不能打”的观念，使其学会剪枝、疏果、施肥、喷药等技能。巴谷鲜公司与合作社在签订合同时，明确规定只收购果径在65毫米及以上的柑橘，保底收购价为4.5元/千克。这样，小农户每亩每年可增收近1000元。按照类似的合作方式，2021年，龙池镇发展无核沃柑、黄桃等电商产品生产基地1800余亩，带动200户种植户户均增收4000元以上。

在稳定期，电商市场对农产品的品质要求进一步提高，消费需求产生明显分化，秀山县农产品电商产业随之进入以销优产的深加工阶段。例如，隘口镇天椒公司原本是从从事传统苗坛酸椒加工销售的作坊式小企业，产品市场主要辐射周边地区。随着秀山县电商产业迅速发展，市场对苗坛酸椒的需求量大幅增加。天椒公司聘请技术人员开展辣椒育苗和种植技术培训服务，打造“苗坛酸椒”品牌，实施合作社组织下的标准化种植模式。该公司在隘口镇年收购及加工鲜辣椒超过500万千克，直接带动小农户种植辣椒3000多亩，平均每亩年净收益近5000元。在此阶段，小农户的生产、加工与市场议价能力均有较大提升，收益也有较大提高。而在此之前，小农户主要以种植大田作物为主，每亩年净收益500元左右。对接电商产品市场后，小农户每亩年净收益增加4500元左右，经济效益提升显著。

2.以组织化促进有限能力小农户开展绿色化、特色化生产与加工，提高农产品电商价值链增值收益。电商与传统流通渠道的重大区别在于，前者能够通过平台大数据进行需求偏好信息分析，并将结果快速反馈至生产端，从而促使生产端根据市场需求调整生产结构与产品质量。小农户通过一定程度的组织化融入电商价值链，劳动生产率得以提升，农产品品质更高，市场竞争力更强，创造的附加值更大。由于与电商价值链各主体形成了利益捆绑关系，又加上优质农产品供不应求，小农户在交易过程中的市场议价能力逐步提高，能够获得更高的剩余价值分配。在发展期和稳定期，小农户的生产、加工与市场议价能力得以大幅提升。

随着农产品电商产业集聚发展，秀山县建立了电商大数据中心，其功能是采集网络交易数据并进行市场分析。通过大数据分析，电商公司一方面能够更快速、准确地发掘目标市场，为特定消费者提供绿色化、特色化农产品，提高农产品的交换价值；另一方面能够更清晰了解消费者偏好，并通过信

息反馈机制，将需求信息传递至产业链前端，由合作社等组织小农户严格按照相关要求开展订单生产，从而提升农产品附加值。例如，随着中草药产品网络销售逐渐盛行，隘口镇坝芒村根据电商消费大数据分析结果，结合本村的资源条件，采取“公司+专业合作社+小农户”模式发展山银花产业。2019年，全村种植山银花面积达8000亩，带动小农户693户（其中脱贫户93户），户均年增收1万元以上。再如，秀山县探花农业发展有限公司（简称探花公司）通过分析电商平台消费大数据发现，近年来金丝皇菊正逐步获得线上消费者的青睐。于是，该公司与具有中药种植传统、自然条件适宜的龙池镇合作，成立新立中药材专业合作社，带动当地小农户种植、加工金丝皇菊。在合作机制下，探花公司主要负责电商产品的包装设计与网络销售，合作社主要负责组织小农户按照公司质量要求种植、烘烤、加工金丝皇菊。为了实现规模化与标准化生产，合作社为小农户统一购买种子、肥料、农药、薄膜等生产资料，所需成本从小农户产品收购款中扣除。合作社一般按照鲜花6元/千克的价格统货收购，并负责将收购的鲜花进行烘烤和分级。1千克干花的成本大约为140元。合作社将干花以200元/千克的价格出售给探花公司，探花公司根据花朵直径与品相，将干花分为特等、一级、二级、三级和残次级5个等级。残次级按照6元/千克出售给菊花茶饮料公司，三级以上的干花按照不同级别以700~2400元/千克定价销售。2021年，该合作社带领72户小农户共种植金丝皇菊300多亩，小农户将金丝皇菊销售给合作社，每亩每年可获得净收益超过4000元。与此同时，合作社将每年净利润按5:4:1的比例进行分红，即50%分配给合作社用于下一年发展资金，40%分配给小农户，10%作为村集体收入。此外，探花公司在年末还会拿出年净利润的10%二次返利给合作社、村集体和小农户。在种植金丝皇菊以前，当地小农户主要种植大田作物，年净收益大约为500元/亩。小农户通过合作社对接电商市场后，平均每户年净收益至少增加5000元，其中，4000元为产品收益，1000元为分红收益。

（三）农产品电商价值链专业化分工：以兼业化弥补小农户在非农就业方面的有限能力，促进小农户有效对接电商要素市场

随着农业生产技术的进步，小农户不断分化，越来越多的小农户处于兼业状态，逐步从农业转移至二三产业就业。农产品电商产业集聚发展，释放了大量的就业岗位，同时提高了价值链专业化分工程度、降低了部分就业岗位的工作难度，能够缓解西部脱贫地区小农户在非农就业方面面临的机会少、技能门槛高、距离远等困境，使小农户有效对接电商要素市场，增加其要素交易收益。

1. 打造多个农产品电商生产基地与加工中心，促进有限能力小农户实现就近就业。随着秀山县农产品电商产业集聚发展，电商价值链逐渐形成了链条上的高度专业化分工。一批农产品电商生产基地与加工中心成立，创造了大量的本地就业机会。由于这些就业机会大都与农业生产直接相关、难度不高，小农户对工作内容较为熟悉，因此能够实现有限能力小农户与就业岗位的有效匹配。

在生产环节，秀山县每年签订柑橘、辣椒、土豆等农产品包销订单3万亩以上、签订订单农业11万亩，带动2000余个电商生产基地发展，认证特色农产品生产基地163个。这些生产基地吸纳了周边大量小农户务工。以隘口镇平所村设施蔬菜产业园为例，该园区占地面积145亩，建设蔬菜种植大棚96处，配套初加工房、仓库、冷藏库，年产蔬菜700多吨。园区长期就业人员200余人，季节性临时务工人员300人以上。这些务工人员均来自平所村及周边村庄，户均年增收超过3000元。

在加工环节，秀山县依托入驻工业园区的13家休闲食品企业建立电商加工中心，开发了61条电商加工线，生产自热火锅、手撕面包等产品。其中，10余款休闲食品成为电商“爆款”，销量稳定在各平台类目前十，这进一步增加了用工量。例如，火郎公司常年雇用80名女性员工。这些员工均来自秀山县，年龄基本在40岁以上。她们主要在自热火锅等生产线上负责某一个加工环节，月工资4000元左右，年增收近5万元。前文探花公司案例中，在收获时节，合作社需要雇用近40名工人，负责鲜花的运输、烘干和分拣等工作。这些工人多为50~60岁的农村女性，每人每天的工资为70元，年增收近1万元。前文天椒公司案例中，天椒公司吸纳了附近200余人务工，常年务工人员32人，其中，临时务工人员按照80元/天、常年务工人员按照3000元/月结算工资。

2. 电商价值链催生了一系列农产品上行配套产业，促进有限能力小农户实现包容性就业。农产品电商产业集聚发展，促进了包装、仓储、运输和物流等配套产业快速成长，而这些配套产业能释放大量非农就业机会。由于上述就业机会多属于流水线岗位，小农户经过专业培训后，基本能掌握相应的技能，实现自身有限能力与就业市场的匹配。

秀山县有3万余人从事电商相关工作，其中，有3500余名脱贫人员通过电商创业就业实现了稳定脱贫。秀山县设立武陵山区电商人才服务中心，分期开展培训教学，培养了6500余名营销、美工、客服等技能人才。秀山县电商物流园区整合“四通一达”等物流快递企业83家，开通武陵物流专线17条，建成周边区县配送站230个，组织社会车辆2000多台参与城乡配送；秀山县电商产业园区入驻电商企业415家，孵化网络店铺2.2万个，建立农村电商乡镇服务中心11个、武陵生活馆333个。这些电商企业、电商乡镇服务中心、武陵生活馆、物流公司等经营主体需要较多的客服人员、产品分拣员、产品包装员、打包员、称重员、打单员、快递员、搬运工等，能够提供大量非农就业机会。例如，秀山县兰桥镇脱贫人员肖某，男，46岁，之前主要在家务农，后来进入秀山县电商产业园重庆淘宇商贸有限公司做仓库打包工作，年收入达4.5万元。平凯街道的脱贫人员叶某，男，40岁，在进入秀山云智科贸有限公司成为配送员以前，没有稳定工作，现年收入达4.5万元。乌杨街道的脱贫人员李某，女，29岁，之前没有稳定工作，现为重庆燕周商贸有限公司财务人员，年收入达5.5万元。

农产品上行配套产业所释放的非农就业岗位，对农村女性具有较大的包容性。秀山县有333个武陵生活馆，馆主绝大多数是农村女性。“武陵生活馆，生活我全管”，这句话形象地概括了武陵生活馆的功能，包括网络代购、快递收发、农特产收购、农村金融、便民服务和生活超市“六大功能”。馆主将“八大员”集于一身，即农产品经纪人、快递员、网络代购员、农村金融业务员、便民服务员、售票员、政务员和超市管理员。上述工作内容较为繁杂，要求工作人员比较认真、细心、善于言谈、喜欢交际等，而不少在家照料老人与子女的农村女性正好符合上述特征。石堤镇楠红村的杨某，年近50岁，她经营的武陵生活馆年营业额超过30万元，每年可增收约6万元。

通过以上案例分析可以发现，秀山县小农户有效对接农产品电商市场的过程，可以划分为三个维度：一是农产品电商产业实现集聚发展的过程。秀山县政府通过甄别农产品电商这一比较优势产业，补偿物流设施、人才培养、品牌建设等正外部性投入，建立网商协会规避无序竞争，为农产品电商产业创造良好制度环境，利用产业园的集聚效应发挥市场机制作用，降低物流成本，提高企业自生能力，

从而形成了极具竞争力的秀山县农产品电商价值链,为有限能力小农户对接农产品电商市场创造机遇。二是在生产、加工、市场议价方面具有有限能力特征的小农户,通过组织化对接农产品电商产品市场的过程。当秀山县实现了农产品电商产业集聚发展,农产品电商价值链的转型升级对小农户的生产与加工能力提出更高要求,小农户通过组织化实现了规模化、标准化、绿色化、特色化生产与加工,产品附加值不断提升,小农户的市场议价能力不断增强、所获产业增值收益逐步增加。三是在非农就业方面具有有限能力特征的小农户,通过兼业化对接农产品电商要素市场的过程。秀山县农产品电商产业集聚发展,引致农产品价值链的高度专业化分工,具有受教育水平较低、年龄较高、无法从事重体力劳动、有家庭照料需求、非农就业半径较小等有限能力特征的小农户,能够以兼业的形式就近在电商价值链各环节及配套产业中实现包容性就业,增加要素交易收益。

综上所述,西部脱贫地区小农户有效对接农产品电商市场的机制与路径如图2所示。

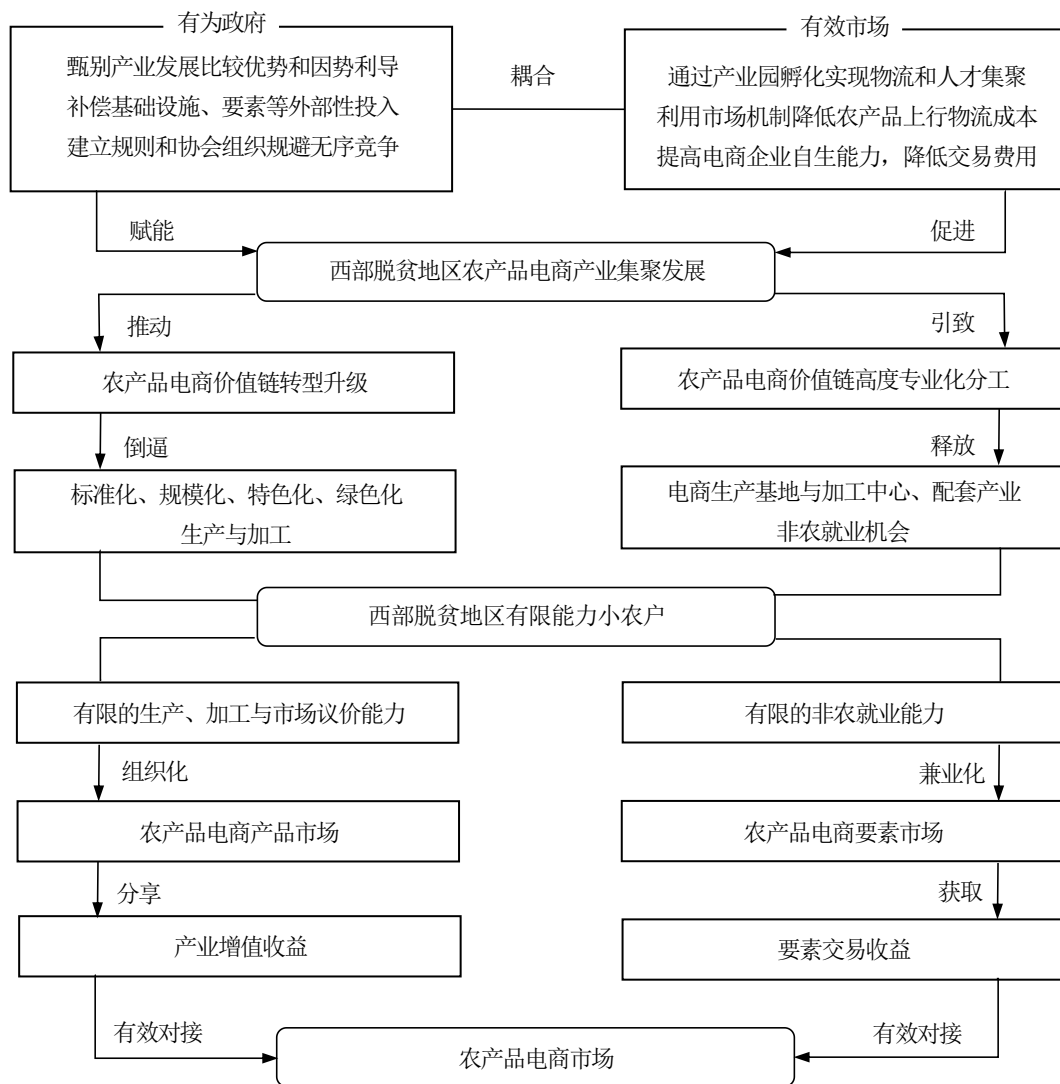


图2 西部脱贫地区小农户有效对接农产品电商市场的机制与路径

六、结论与启示

本文以重庆市秀山县农产品电商产业发展历程为例，基于理论与实践的相互印证，阐释了西部脱贫地区小农户参与农产品电商市场交易的可行能力特征——有限能力，从政府赋能与数字赋能维度，分析了西部脱贫地区小农户有效对接农产品电商市场的机制与路径。研究得出如下结论：第一，受要素禀赋限制，西部脱贫地区难以单纯依靠市场机制实现“自下而上”的电商产业集聚发展，而有为政府通过甄别比较优势产业、提供正外部性补偿、引导有序竞争等，能够激发有效市场发挥作用，实现“自上而下”的农产品电商产业集聚发展，破解有限能力小农户对接电商市场的机会不足难题。第二，农产品电商产业集聚发展会倒逼电商价值链转型升级，增加对标准化、规模化、特色化、绿色化农产品的需求，而通过农村内部集体组织引领，能够弥补小农户在生产、加工、市场议价等方面的能力不足，促进有限能力小农户有效对接电商产品市场、获取产业增值收益。第三，农产品电商产业集聚发展还会引致电商价值链的高度专业化分工，增加本地非农就业机会、降低就业门槛，而兼业化能够弥补小农户在非农就业能力方面的不足，促进有限能力小农户有效对接电商要素市场、获取要素交易收益。其中，通过“有为政府+有效市场”的耦合机制促进西部脱贫地区实现农产品电商产业集聚发展，是有限能力小农户对接电商市场的前提条件；组织化、兼业化是有限能力小农户对接农产品电商产品市场与要素市场的适配路径；更多获取产业增值收益与要素交易收益是农产品电商发展对有限能力小农户包容性的重要体现。

实施数字乡村战略，推进“数商兴农”，是新一轮数字经济发展浪潮下推动乡村振兴和共同富裕的重要抓手。本文的启示主要有：第一，在西部脱贫地区推进“数商兴农”、实现有限能力小农户有效对接农产品电商市场是可行的，秀山县农产品电商产业发展历程为此提供了有力例证。第二，西部脱贫地区政府应发挥因势利导作用，为电商产业发展及转型升级提供正外部性投入，引导有序竞争，激发市场机制发挥作用，促进农产品电商产业集聚发展，为有限能力小农户对接电商市场创造机遇。第三，应大力支持西部脱贫地区农村内部集体组织发展，使其能够有序组织小农户，弥补小农户在生产、加工、市场议价等方面的有限能力，以满足农产品电商价值链转型升级对小农户的能力需求。第四，应鼓励发展农村养老、子女照料、农村家政等社会化服务，为西部脱贫地区小农户实现非农就业创造条件，以适应农产品电商价值链专业化分工对农村劳动力的兼业需求。

参考文献

1. 柏培文、张云，2021：《数字经济、人口红利下降与中低技能劳动者权益》，《经济研究》第5期，第91-108页。
2. 甘颖，2022：《整合式赋能：小农户有效对接电商市场的实践路径》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第1期，第88-97页。
3. 高梦滔、姚洋，2006：《农户收入差距的微观基础：物质资本还是人力资本？》，《经济研究》第12期，第71-80页。
4. 姜长云，2019：《新时代创新完善农户利益联结机制研究》，《社会科学战线》第7期，第44-53页。
5. 李怡、柯杰升，2021：《三级数字鸿沟：农村数字经济的收入增长和收入分配效应》，《农业技术经济》第8期，

第 119-132 页。

- 6.林毅夫, 2019:《新结构经济学》(典藏版), 北京: 北京大学出版社, 第 190-245 页。
- 7.刘亚军、储新民, 2017:《中国“淘宝村”的产业演化研究》,《中国软科学》第 2 期, 第 29-36 页。
- 8.梅燕、蒋雨清, 2020:《乡村振兴背景下农村电商产业集聚与区域经济协同发展机制——基于产业集群生命周期理论的多案例研究》,《中国农村经济》第 6 期, 第 56-74 页。
- 9.聂凤英、熊雪, 2018:《“涉农电商”减贫机制分析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第 4 期, 第 63-71 页、第 158 页。
- 10.聂召英、王伊欢, 2021:《链接与断裂: 小农户与互联网市场衔接机制研究——以农村电商的生产经营实践为例》,《农业经济问题》第 1 期, 第 132-143 页。
- 11.邱泽奇、乔天宇, 2021:《电商技术变革与农户共同发展》,《中国社会科学》第 10 期, 第 145-166 页、第 207 页。
- 12.森, 2013:《以自由看待发展》, 任贻、于真译, 北京: 中国人民大学出版社, 第 85-103 页。
- 13.苏岚岚、孔荣, 2020:《互联网使用促进农户创业增益了吗? ——基于内生转换回归模型的实证分析》,《中国农村经济》第 2 期, 第 62-80 页。
- 14.王胜、丁忠兵, 2015:《农产品电商生态系统——一个理论分析框架》,《中国农村观察》第 4 期, 第 39-48 页、第 70 页、第 96 页。
- 15.吴重庆、张慧鹏, 2019:《小农与乡村振兴——现代农业产业分工体系中小农户的结构性困境与出路》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第 1 期, 第 13-24 页、第 163 页。
- 16.夏显力、陈哲、张慧利、赵敏娟, 2019:《农业高质量发展: 数字赋能与实现路径》,《中国农村经济》第 12 期, 第 2-15 页。
- 17.邢小强、汤新慧、王珏、张竹, 2021:《数字平台履责与共享价值创造——基于字节跳动扶贫的案例研究》,《管理世界》第 12 期, 第 152-176 页。
- 18.熊雪、聂凤英, 2022:《脱贫地区农户融入电商价值链的增收机制与效应分析——以云南、贵州、陕西和甘肃为例的实证研究》,《西南大学学报(社会科学版)》第 2 期, 第 95-106 页。
- 19.易法敏、孙煜程、蔡轶, 2021:《政府促进农村电商发展的政策效应评估——来自“电子商务进农村综合示范”的经验研究》,《南开经济研究》第 3 期, 第 177-192 页。
- 20.殷, 2017:《案例研究: 设计与方法》(原书第 5 版), 周海涛、史少杰译, 重庆: 重庆大学出版社, 第 33-84 页。
- 21.曾亿武、郭红东、金松青, 2018:《电子商务有益于农民增收吗? ——来自江苏沭阳的证据》,《中国农村经济》第 2 期, 第 49-64 页。
- 22.朱秋博、朱晨、彭超、白军飞, 2022:《信息化能促进农户增收、缩小收入差距吗?》,《经济学(季刊)》第 1 期, 第 237-256 页。
- 23.Barrett, C. B., 2008, “Smallholder Market Participation: Concepts and Evidence from Eastern and Southern Africa”, *Food Policy*, 33(4): 299-317.
- 24.Eisenhardt, K. M., 1989, “Building Theories from Case Study Research”, *Academy of Management Review*, 14(4):532-550.

- 25.FAO, 2013, “*Smallholder Integration in Changing Food Markets*”, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 24-44.
- 26.FAO, 2020, “*The State of Agricultural Commodity Markets 2020*”, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 43-60.
- 27.Fleisher, B., H. Li, and M. Q. Zhao, 2010, “Human Capital, Economic Growth, and Regional Inequality in China”, *Journal of Development Economics*, 92(2): 215-231.
- 28.Heckman, J. J., and P. Carneiro, 2003, “Human Capital Policy”, NBER Working Paper No.9495, <https://www.nber.org/papers/w9495>.
- 29.Li, X., H. Guo, S. Jin, W. Ma, and Y. Zeng, 2021, “Do Farmers Gain Internet Dividends from E-commerce Adoption? Evidence from China”, *Food Policy*, Vol.101, 102024.
- 30.Lin, J.Y., 1991, “Education and Innovation Adoption in Agriculture: Evidence from Hybrid Rice in China”, *American Journal of Agricultural Economics*, 73(3): 713-723.
- 31.Luo, X., and C. Niu, 2019, “E-Commerce Participation and Household Income Growth in Taobao Villages”, Working Paper No. WPS8811, <http://documents.worldbank.org>.
- 32.Ma, W., X. Zhou, and M. Liu, 2020, “What Drives Farmers’ Willingness to Adopt E-Commerce in Rural China? The Role of Internet use”, *Agribusiness*, 36(1):159-163.
- 33.Markelova, H., R. Meinzen-Dick, J. Hellin, and S. Dohm, 2009, “Collective Action for Smallholder Market access”, *Food Policy*, 34(1): 1-7.
- 34.Schultz, T. W., 1961, “Investment in Human Capital”, *The American Economic Review*, 51(1): 1-17.
- 35.Tang, W., and J. Zhu, 2020, “Informality and Rural Industry: Rethinking the Impacts of E-Commerce on Rural Development in China”, *Journal of Rural Studies*, Vol.75: 20-29.
- 36.Wiggins, S., J. Kirsten, and L. Llambi, 2010, “The Future of Small Farms”, *World Development*, 38(10): 1341-1348.
- 37.World Bank, 2008, “Agriculture for Development: World Development Report 2008”, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990>.
- 38.World Bank, 2011, “ICT in Agriculture: Connecting Smallholders to Knowledge, Networks, and Institutions”, Working Papers No. 64605, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12613>.
- 39.Zhang, Y., H. Long, L. Ma, S. Tu, Y. Li, and D. Ge, 2022, “Analysis of Rural Economic Restructuring Driven by E-Commerce Based on the Space of Flows: The Case of Xiaying Village in Central China”, *Journal of Rural Studies*, Vol.93:196-209.

（作者单位：¹ 西南大学经济管理学院；

² 中国农业科学院农业信息研究所）

（责任编辑：陈静怡）

How to Connect Smallholders with the E-commerce Market of Agricultural Products Effectively in Areas Lifted out of Poverty in Western China? A Case Study of Xiushan County in Chongqing from the Perspective of Limited Capability

XIONG Xue NIE Fengying ZHU Haibo

Abstract: Raising smallholders' income by developing rural e-commerce is an important channel to achieve common prosperity. However, the ability of smallholders in different regions to participate in e-commerce market transactions is heterogeneous, and the smallholders are deprived of this ability to varying degrees. Based on the theory of capacity poverty, this paper proposes the concept of "limited ability" of smallholders in areas lifted out of poverty in western China to participate in e-commerce market transactions. On this basis, we construct the theoretical framework of "government empowerment + digital empowerment", and take the Xiushan County in Chongqing as an example to explain the mechanism and path to effectively connect smallholders in areas lifted out of poverty in western China with the e-commerce market of agricultural products. First, due to the limited factor endowments, it is difficult to realize the "bottom-up" e-commerce industry agglomeration development in areas lifted out of poverty in western China solely by the market mechanism. The coupling effect of "promising government + effective market" is expected to create institutional environment, reduce transaction costs and provide positive externality compensation, so as to stimulate market vitality and realize the "top-down" e-commerce industry agglomeration development. To form an inclusive e-commerce value chain and solve the problem of insufficient opportunities faced by smallholders with limited ability to connect with the e-commerce market of agricultural products. Second, the agglomeration development of agricultural product e-commerce industry will accelerate the transformation and upgrading of the value chain, and then realize the connection of smallholders with limited capacity to the e-commerce product market through organization, providing them with industrial value-added revenues. Third, the agglomeration development of agricultural product e-commerce industry will also lead to a highly specialized division of labor in the value chain, and thus smallholders with limited ability can connect to the e-commerce factor market by doing part-time jobs to earn revenue from factor transactions.

Key Words: Smallholders; Areas Lifted out of Poverty; E-commerce Market; E-commerce Value Chain; Industry Agglomeration

农村电子商务发展会促进农村劳动力 本地就业吗*

张琛¹ 马彪² 彭超³

摘要：本文借助“电子商务进农村综合示范”政策实施这一准自然实验带来的外生冲击，采用全国农村固定观察点村级层面面板数据，采用多时点渐进 DID 模型实证分析农村电子商务发展对农村劳动力本地就业的影响。研究结果表明：农村电子商务发展有助于农村劳动力本地就业。“电子商务进农村综合示范”政策实施后，农村劳动力本地就业比例平均提高了 3 个百分点。一系列稳健性检验后，研究结论依然成立。进一步的机制分析显示，农村电子商务主要通过优化乡村就业环境、依托创业带动就业和推动企业带动就业 3 个途径促进农村劳动力本地就业。本文结论为经济发展“新常态”下促进农村劳动力本地就业提供了经验证据与政策启示。

关键词：电子商务 农村劳动力 本地就业 准自然实验 多时点渐进 DID

中图分类号：F323.6; F724.6 **文献标识码：**A

一、引言

改革开放以来，中国经济迅猛增长，创造了举世瞩目的“增长奇迹”。其中，劳动力要素的灵活配置，尤其是农村劳动力要素在城乡之间的优化配置，对中国经济增长的贡献不可忽视(伍山林, 2016)。然而，随着中国经济发展向“新常态”转变，人口红利逐渐消减，越来越多的农村劳动力开始在县乡间往返迁移(吴方卫和康姣姣, 2020)。国家统计局数据显示，本地农民工占比已从2009年的36.75%^①增加到2021年的41.29%^②。由此可见，当就业的外部环境风险不断增加时，农村劳动力要素配置更符合新迁移经济学理论，农村劳动力倾向于选择风险最小化的就地就近就业。在此期间，数字经济的崛

*本文研究得到国家自然科学基金青年项目“机会不平等对农民工社会融入的影响及作用机理研究”(编号：72203232)、国家自然科学基金专项项目“中国人口转变的独特性、经济影响及政策研究”(编号：72141310)、首都经济贸易大学新入职青年教师科研启动基金项目(编号：XRZ2023049)的支持。论文写作过程中得到阿里研究院“活水计划”项目提供的数据支持，在此表示感谢，文责自负。本文通讯作者：马彪。

^①资料来源：《统计局：2009 年度全国农民工总量为 22978 万人》，http://www.gov.cn/jrzq/2010-03/23/content_1563101.htm。

^②资料来源：《2021 年农民工监测调查报告》，http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm。

起也为农村劳动力实现本地就业提供了更多可能性。以电子商务为代表的数字技术，凭借其赋能优势在扩大就业方面取得了意想不到的效果。阿里研究院、淘宝村发展联盟以及阿里新乡村研究中心联合发布的《1%的改变——2020中国淘宝村研究报告》显示，仅淘宝村和淘宝镇便创造了近828万个就业机会。农村电子商务作为发展农村数字经济的主要载体和实施数字乡村战略的重要应用场景，对农村劳动力本地就业会产生何种影响？这种影响的内在作用机制又是如何？是否存在异质性？

为了大力推动农村地区电子商务发展，财政部办公厅、商务部办公厅在2014年印发了《关于开展电子商务进农村综合示范的通知》（财办建〔2014〕41号）。经过近10年的建设投入，农村地区电子商务的发展环境和硬件配套设施得到了明显改善，为推动产业结构升级（易法敏等，2021）、带动农户增收（唐跃恒等，2020）注入了新的发展动能。与本文密切相关的研究主要涉及电子商务创业效应、“电子商务进农村综合示范”政策效应和农村劳动力本地就业三个方面。

在电子商务创业效应研究中，已有文献发现，电子商务发展将带来更多创业机会（George et al., 2016），地区电子商务发展水平与创业概率之间具有显著正向关系（王金杰等，2019）。也有一部分研究关注了农村电子商务发展对农村居民就业创业的影响。例如，邱子迅和周亚虹（2021）将清华大学发布的中国电子商务发展指数与中国家庭追踪调查数据库进行匹配，研究表明电子商务发展带动了农村家庭就业，对低收入农户的就业促进效应更大。涂勤和曹增栋（2022）的实证研究结果表明，“电子商务进农村综合示范”政策实施使农户创业概率提高了1.4个百分点。虽然已有研究论证了电子商务与创业就业的关系，但大多数研究是从电子商务增收效应视角进行探讨，尚未对电子商务影响农村劳动力就业的作用机制展开系统分析。

在“电子商务进农村综合示范”政策效应研究中，大量学者基于“电子商务进农村综合示范”政策实施的准自然实验特征探究农村电子商务发展对农业农村发展的影响。例如，王奇等（2021）基于县级层面数据采用双重差分模型证实“电子商务进农村综合示范”政策实施显著促进了县域经济发展。唐跃恒等（2020）和Peng et al.（2021）均利用“电子商务进农村综合示范”政策实施探讨了农村电子商务发展的收入效应。王奇等（2022）利用“电子商务进农村综合示范”政策实施带来的准自然实验特征，论证了农村电子商务发展与农户消费之间的关系。农村电子商务作为新兴业态在“三农”领域的重要应用场景之一，其引领作用不仅表现在促农增收和带动消费两个方面，还极大地扩充了乡村就业容量，为劳动力实现灵活就业创造了可能。然而，目前文献在评估“电子商务进农村综合示范”项目的政策效应时，还未充分论证农村电子商务发展对农村劳动力就业的影响。

在农村劳动力本地就业研究中，已有文献从人力资本（Chen and Wang, 2019）、非经济收益（李芳华和姬晨阳，2022）、产业政策（张欢和吴方卫，2022）和制度体系（张吉鹏等，2020）等方面进行分析。例如，李芳华和姬晨阳（2022）的实证研究结果表明，潜在非经济收益越大的农村家庭，中青年女性劳动力在本地就业的概率越高。张吉鹏等（2020）采用2017年与2019年中国家庭金融调查数据，证实了城市落户门槛是影响农村劳动力是否选择在本地就业的重要因素。虽然学者们从不同视角对农村劳动力本地就业进行了较为丰富的研究，但是仍存在一些值得关注的问题。例如，已有文献在分析农村劳动力本地就业的影响因素时，多从农村劳动力流动的视角进行探讨。即便部分研究从就业

机会的视角进行分析,也仅仅考察了“存量”就业机会的影响,忽略了“增量”就业机会所产生的就业促进效应。农村电子商务具有扩大乡村就业容量的典型特征,在研究农村劳动力本地就业问题时,十分有必要将农村电子商务发展对农村劳动力就业的影响及其作用机制纳入考察范畴。

综上所述,本文认为现有关于电子商务与农村劳动力就业的研究在以下三个方面还存在拓展空间:第一,实证策略有待完善。已有关于农村电子商务发展就业效应的研究更多基于混合截面数据展开,难以捕捉不随时间变化的不可观测变量的影响。第二,作用机制需要进一步明晰。现有研究只是简单地分析了农村电子商务发展与农村劳动力就业之间的相关关系,并未打开农村电子商务发展影响农村劳动力就业的机制“黑箱”。第三,研究数据需要进一步挖掘。已有研究在测度农村电子商务发展的就业效应时,往往基于截面数据或单一数据库进行分析,缺乏对连续追踪样本的深度考察。为此,本文利用全国农村固定观察点2010—2018年村庄层面数据、阿里研究院提供的县域电子商务发展指数和县域新增活跃商家数据,借助“电子商务进农村综合示范”这一准自然实验带来的政策冲击,通过构建多时点渐进DID模型,实证分析农村电子商务发展对农村劳动力就业的影响,并揭示农村电子商务发展影响农村劳动力本地就业的微观作用机制,为未来配套出台相关劳动力市场政策提供经验证据。

本文的边际贡献主要体现在以下两个方面:第一,为评估“电子商务进农村综合示范”政策实施的经济效果提供了新的视角。现有文献主要从县域经济增长(王奇等,2021)、家庭消费(王奇等,2022)、收入水平(唐跃桓等,2020; Peng et al., 2021)、农户创业(涂勤和曹增栋,2022)等方面评估“电子商务进农村综合示范”政策实施的经济效果,但鲜有研究关注“电子商务进农村综合示范”政策实施的就业效应。第二,拓展了农村劳动力本地就业影响因素的文献边界。党的十八大以来,中国政府高度重视数字经济发展,已将数字经济发展上升到国家战略层面。在数字要素和数字经济的作用下,传统就业模式和就业理念正在被重塑(胡拥军和关乐宁,2022)。农村电子商务作为数字经济的重要应用场景和表现形式,其发展势必会对农村劳动力本地就业选择产生影响(Bukht and Heeks, 2018)。本文基于“电子商务进农村综合示范”政策实施这一准自然实验,实证分析农村电子商务发展对农村劳动力本地就业的影响及内在作用机制,丰富了农村劳动力本地就业影响因素这支文献的研究内容。

二、政策回顾和理论分析

(一) 政策回顾

“电子商务进农村综合示范”政策始于2014年,在实施中呈现以下特征:第一,“电子商务进农村综合示范”政策以县为单位开展试点,具有“先试点再逐步推广”的准自然实验特征,这为本文研究提供了准自然实验的分析条件。2014年全国共有56个县(市、区)入选“电子商务进农村综合示范”首批试点名单。2015年新增示范县(市、区)200个,2016年新增示范县(市、区)240个,2017年和2018年分别新增示范县(市、区)260个,2019年新增示范县(市、区)215个并实现了832个国家级贫困县全覆盖,2020年新增示范县(市、区)225个,2021年新增示范县(市、区)206个。第二,“电子商务进农村综合示范”政策目标在实施初期是健全农村电子商务支撑服务体系、扩大农

村电子商务应用领域、提高农村电子商务应用能力和改善农村电子商务发展环境。到实施中期，“电子商务进农村综合示范”政策优先在国家级贫困县和欠发达革命老区实施，体现出较为明显的精准扶贫功能。例如，2017年新增的260个示范县（市、区）中，国家级贫困县和欠发达革命老区县的数量分别为237个和23个；2018年新增了238个国家级贫困县和22个欠发达革命老区县。这为本文通过控制政策试点选择标准进而更好地满足平行趋势假设提供了有利条件（Gentzkow, 2006; Li et al., 2016; 王奇等, 2021）。第三，“电子商务进农村综合示范”政策规定，示范县（市、区）可获得2000万元左右的中央财政资金支持，主要用于县乡村三级物流配送体系建设、县域电子商务公共服务中心和村级电子商务服务站点改造等。该政策的针对性较强，旨在提升农产品上行能力，推动农村电子商务发展驶入“快车道”。

（二）理论分析

农村劳动力是否外出就业，取决于外出就业和本地就业的效用大小。相比于传统农业部门，现代工业部门的劳动生产率更高，推动大量农村劳动力从农村转移到城市就业。但是，农村劳动力在城市生产生活中面临着就业歧视（孙婧芳, 2017），在公共服务、社会保障等方面未能享有与城镇居民同等的权利。这表现为户籍人口城镇化率长期低于常住人口城镇化率，且二者的差值并没有呈现出明显的缩小趋势。因此，当农村就业机会增多时，考虑到本地就业潜在非经济收益（如照顾家庭和子女等）的正向激励（李芳华和姬晨阳, 2022），农村劳动力更倾向于在农村工作。以互联网为代表的数字技术已被证实能够创造大量的就业机会（邢小强等, 2021）。实践层面，作为数字经济重要表现形式的农村电子商务，带动了大批农村劳动力在本地就业。虽然“电子商务进农村综合示范”政策的目标并没有直接指向劳动力就业，但是其重点任务（如完善农村流通基础设施、完善农村电商公共服务体系等）为促进农村劳动力本地就业提供了有利条件。为此，本文从乡村就业环境、创业带动就业和企业带动就业三个维度对农村电子商务发展的就业效应进行分析。

首先，农村电子商务发展通过优化乡村就业环境，提升乡村就业质量。已有研究表明，数字经济通过优化就业环境、提升就业技能以及提高劳动报酬等路径实现了就业质量的提升（戚聿东等, 2020）。Li et al. (2019) 基于对中国甘肃省陇南市的案例分析，证实了县域电子商务发展通过提供电子商务服务站点、改善农村电子商务基础设施等方式，极大地改善了农村地区的就业环境。现实中，“电子商务进农村综合示范”政策明确提及要加快农村地区电子商务服务站点建设。村级电子商务服务站点是打通电子商务服务“最后一公里”的关键。按照商务部《农村电子商务服务规范（试行）》的要求，村级电子商务服务站点需要具备为农民提供商品代购代销、物流配送、生活缴费以及创业等方面的服务。2019年12月31日起实施的《农村电子商务服务站（点）服务与管理规范》也指出，村级电子商务服务站点可根据实际需求拓宽服务内容（如就业服务等）。村级电子商务服务站点从无到有，反映了村庄基础设施供给水平的提升；村级电子商务服务站点“一站多业”，为广大农民提供了多元化的公共服务。不难预见，在“电子商务进农村综合示范”政策的强力支持下，农村电子商务发展依托村级电子商务服务站点建设优化了乡村就业环境，提升了乡村就业质量。

其次，农村电子商务发展依托创业带动就业，扩大乡村就业容量。已有研究普遍认为电子商务会

提升创业的概率（George et al., 2016；邱子迅和周亚虹，2021；涂勤和曹增栋，2022）。“电子商务进农村综合示范”政策通过优化农村电子商务发展环境，为农户创业与村庄产业集群的发展提供了有利条件。以“淘宝村”为例，不断涌现的“淘宝村”正是传统产业结合电子商务形成的创业集群模式（周应恒和刘常瑜，2018）。电子商务既有助于整合原本分散的农产品市场（Jensen, 2007），也有助于降低搜寻成本、运输成本、复制成本、追踪成本和验证成本（Goldfarb and Tucker, 2019；马彪等，2021），这为乡村开展创新创业提供了便利条件。具体表现为：电子商务拓宽了农村居民搜寻和获取信息的渠道，扩大了市场资源容量以及破除了传统社会资本的约束（王金杰等，2019）。电子商务具有低进入门槛、低技术难度以及初始资金投入量小等优势，方便农民在电商平台开设网店以及从事与电子商务相关的活动。商务部数据显示，截至2021年底，中国农村网商、网店数量达到1632.5万家^①。阿里研究院发布的《1%的改变——2020中国淘宝村研究报告》显示，平均每个网店直接带动就业接近3人。拼多多发布的《2021新新农人成长报告》也显示，平均每个“新新农人”带动就业岗位超过50个。由此可见，农村电子商务发展通过创业带动就业，扩大了乡村就业容量。

最后，农村电子商务发展带动了与电子商务相关的产业发展，增加了乡村就业岗位。已有研究证实，农村电子商务发展促进了产业结构升级（易法敏等，2021）。“电子商务进农村综合示范”政策通过产业链延伸，带动了当地与电子商务相关产业（如快递物流、仓储、网店设计、产品包装、培训等）的发展（Leong et al., 2016；Zhang et al., 2022）。实践层面，Zhang et al.（2022）以湖北省下营村为例的研究表明，电子商务的引入为下营村构建了一条以电子商务为导向的产业链，实现了就业岗位的多元化（如材料加工工人、客户服务人员、物流配送员、网络技术员和销售员等）。这一结论与Li et al.（2019）的研究结论基本一致。产业链的延伸激发了企业主体的活力，企业的市场活力越强，创造的新就业岗位就越多，吸纳就业的能力也就越强。从这个角度看，农村电子商务发展带动了相关产业发展，进而激发了企业市场活力，增加了乡村就业岗位。

综上所述，本文提出研究假说H1和假说H2。

H1：农村电子商务发展会促进农村劳动力本地就业。

H2：农村电子商务发展主要通过优化乡村就业环境、依托创业带动就业和推动企业带动就业三条路径促进农村劳动力本地就业。

三、数据、变量与识别框架

（一）研究数据

本文的研究数据主要来源于以下三个方面：第一，“电子商务进农村综合示范”政策的试点名单以及对应试点年份数据来自商务部官方网站，试点选择标准（是否是贫困县）相关数据来自原国务院扶贫办公布的国家扶贫开发工作重点县名单。第二，反映农村劳动力本地就业的数据来自全国农村固

^①资料来源：《商务部：2021年全国农村网商网店数量超过1632万家》，<https://sannong.cctv.com/2022/03/02/ARTILyDGtUuvM7hTOB4dQTNr220302.shtml>。

定观察点村级层面数据，样本时期为2010—2018年。之所以选取2010—2018年全国农村固定观察点村级层面数据，一方面是因为“电子商务进农村综合示范”政策实施的第一年为2014年，考虑到可用数据仅到2018年，本文重点关注试点前四年至试点后四年的情况；另一方面是因为全国农村固定观察点村级层面数据覆盖了31个省（区、市）的360多个村庄，数据内容涵盖村庄经济发展水平、人口与劳动力情况、土地情况以及社会发展情况等方面，为本文分析农村电子商务发展的就业效应提供了翔实的数据基础，具有较强的全国代表性。基于村级层面数据分析“电子商务进农村综合示范”政策效应也得到了学者们的广泛认可（Peng et al., 2021）。需要说明的是，在“电子商务进农村综合示范”政策实施第一年（2014年），全国农村固定观察点覆盖的行政村中有60个村庄进入试点名单；到2015年，累计有93个村庄进入；2016年累计有113个村庄进入；2017年累计有158个村庄进入；2018年累计有234个村庄进入。第三，机制分析中反映创业带动就业情况的数据来自阿里研究院提供的县域新增活跃商家数信息。本文采用手工匹配的方式，将阿里研究院提供的各县（市、区）新增活跃商家数与全国农村固定观察点村庄名单进行匹配，用于衡量农村电子商务发展通过创业带动就业的能力。此外，本文在稳健性检验中也将阿里研究院提供的县域电子商务发展指数与全国农村固定观察点村庄名单进行匹配，用于反映农村电子商务发展水平。考虑到不同省份通胀情况有所差异，本文以2010年为基期，通过相应省份的CPI指数对涉及数值的相关指标进行平减。经整理，最终得到符合本文实证研究要求的观测值共2726个。

（二）变量选取与描述性统计

1.被解释变量。本文在计量分析中用到的主要被解释变量为村庄外出劳动力占比，用村庄外出劳动力数量占村庄劳动力总数的比重表征。关于外出劳动力的界定，本文遵循国家统计局对外出农民工的定义，即在本乡镇外从事非农产业的农村劳动力。需要说明的是，全国农村固定观察点的村庄问卷并未对农村劳动力本地就业情况进行独立统计，本文选取的主要被解释变量村庄外出劳动力占比实际上是农村劳动力本地就业的反向指标。

2.核心解释变量。本文核心解释变量为“电子商务进农村综合示范”政策。在多期 DID 模型中，样本村在“电子商务进农村综合示范”政策实施当年及以后年份，该变量取值为1，否则取值为0。

3.控制变量。参考已往文献（刘晓光等，2015；刘彬彬等，2017），并结合数据的可获得性，本文从村庄经济特征、村庄基础设施、村庄社会发展等方面选取控制变量。具体包括村庄经济发展水平、村庄人口规模、道路硬化比例、村庄治安水平、户均土地面积和技能培训比例。

4.机制变量。本文从乡村就业环境、创业带动就业和企业带动就业三个方面对农村电子商务发展促进农村劳动力本地就业的作用机制进行分析。在乡村就业环境方面，本文选取村庄是否建有电子商务服务站点作为机制变量。在创业带动就业方面，本文采用阿里研究院提供的县域新增活跃商家数作为机制变量。新增活跃商家数的标准化指数越高，说明该区域的创业带动就业氛围越好。在企业带动就业方面，本文以全国农村固定观察点村级问卷中的私营企业比例作为机制变量。村级私营企业占比越高，说明企业带动农村劳动力实现本地就业的可能性越大。

主要变量定义与描述性统计结果如表1所示。

表1 主要变量定义及描述性统计结果

变量名称	变量定义或赋值	平均值	标准差	最小值	最大值
外出劳动力占比	外出劳动力数量占村庄劳动力总数的比重	0.35	0.21	0	1
电子商务进农村综合示范	是否进入“电子商务进农村综合示范”政策实施名单：实施当年及以后各年=1，其他=0	0.08	0.27	0	1
村庄经济发展水平	村庄人均纯收入（元/年）	9923.38	5929.38	840	33000
村庄人口规模	村庄常住人口数（人）	2199.25	1720.45	0	23473
道路硬化比例	硬化道路长度占村庄道路总长度的比重	0.94	0.16	0	1
村庄社会治安	村庄各类民事纠纷、违反社会治安事件、各类刑事犯罪案件数量的总和（起/万人）	24.73	81.89	0	2666.04
户均土地面积	村庄耕地总面积除以村庄总户数（亩/户）	22.47	38.85	0.28	252.22
技能培训比例	村庄接受过职业技能培训的劳动力数量占比	0.25	0.23	0	1
是否建有电子商务服务站点	村庄是否建有电子商务服务站点：建立当年及以后各年=1，其他=0	0.03	0.17	0	1
县域新增活跃商家数	新增活跃商家数的标准化指数	1.74	6.48	0	100
私营企业比例	村庄私营企业数量占村庄企业总数的比重	0.27	0.41	0	1

（三）识别策略与模型设定

本文构建多时点双重差分模型来考察农村电子商务发展对农村劳动力本地就业的影响。在自然实验的情形下，双重差分模型可以通过比较某一事件对处理组和控制组的影响来解决潜在的内生性问题，从而准确识别出因果关系。“电子商务进农村综合示范”政策实施在不同时间、不同试点县对农村劳动力本地就业造成的外生冲击，恰好为本文研究创造了一个近似自然实验的良好条件。需要说明的是，现实中试点县的选取并不是完全随机的，“电子商务进农村综合示范”政策明确要求向国家级贫困县倾斜，因此，直接采用双重差分模型可能会导致估计偏误。鉴于此，本文在构建多时点渐进 DID 模型的基础上，进一步控制了处理组的选择标准，以期得到更准确的估计结果。模型具体设定如下：

$$L_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 Ecommerce_{jt} + X'_{ijt} \phi + [S \times f(t)]' \psi + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

（1）式中： L_{ijt} 为被解释变量，表示 j 县的村庄 i 在 t 年的外出劳动力占比。 $Ecommerce_{jt}$ 为核心解释变量，用于反映“电子商务进农村综合示范”政策实施的外生冲击。如果样本村所在县在 t 年进入了“电子商务进农村综合示范”政策实施名单，则在 t 年及以后的年份， $Ecommerce_{jt}$ 取值为1；如果样本村所在县始终没有进入“电子商务进农村综合示范”政策实施名单，则 $Ecommerce_{jt}$ 取值为0。 X'_{ijt} 为可能影响村庄层面农村劳动力外出就业的一系列控制变量，包括村庄经济发展水平、村庄人口规模、道路硬化比例、村庄社会治安、户均土地面积和技能培训比例。 μ_i 为村庄固定效应，控制了村庄层面所有不随时间变化的特征。 λ_t 为年份固定效应，控制了所有村庄共同的年度变化因素。考虑到政策实施并非完全随机的问題，本文借鉴Gentzkow（2006）和Li et al.（2016）的实证策略，引入试点选择变量与不同时间函数的交乘项 $S \times f(t)$ 。其中，试点选择变量在本文中具体是指样本村庄所在县是否为国家级贫困县。试点选择变量与时间函数的交互项包含两种具体形式：一种是村庄所在

县是否为国家级贫困县与时间趋势一次项（ T ）、二次项（ T^2 ）和三次项（ T^3 ）的交互；另一种则是传统的时间固定效应，即村庄所在县是否为国家级贫困县与年份固定效应的交互。

双重差分模型估计结果满足一致性的前提是处理组与控制组符合平行趋势假设。考虑到“电子商务进农村综合示范”政策实施年份不一致，本文选取各试点县政策实施的前一年作为该试点县的基准年份，参考 Jacobson et al.（1993）提出的事件分析法对“电子商务进农村综合示范”的动态效应进行检验，具体模型如下：

$$L_{ijt} = \beta_0 + \beta_k \sum_{k \geq -4}^4 Ecommerce_{t_{j0}+k} + X'_{ijt} \varphi + [S \times f(t)]' \psi + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{ijt} \quad (2)$$

（2）式中： $Ecommerce_{t_{j0}+k}$ 为虚拟变量，表示 j 县是否入选“电子商务进农村综合示范”政策实施名单。对本文而言， t_{j0} 为村庄所在县入选“电子商务进农村综合示范”政策实施名单的年份。当 $t - t_{j0} = k$ 时， $Ecommerce_{t_{j0}+k} = 1$ ；反之， $Ecommerce_{t_{j0}+k} = 0$ 。其余变量的定义与（1）式一致。

四、实证结果

（一）基准回归结果

表2汇报了多时点渐进DID模型回归结果。其中，回归1报告了只控制村庄固定效应和年份固定效应的回归结果，回归2和回归3在控制双向固定效应后分别加入试点选择变量与年份固定效应的交互项以及试点选择变量与不同时间函数形式的交互项。回归结果表明，农村电子商务发展显著促进了农村劳动力本地就业。在控制各类固定效应、试点选择变量与时间函数的交互项后，这一结论仍然稳健。以回归3的结果为例，在样本观测期间，农村电子商务发展使农村劳动力本地就业比例平均提高了2.9个百分点。假说H1得证。

表2 基准回归结果

变量	被解释变量：外出劳动力占比					
	回归1		回归2		回归3	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
电子商务进农村综合示范	-0.028*	0.015	-0.029*	0.015	-0.029*	0.015
村庄经济发展水平	0.008	0.010	0.009	0.010	0.008	0.010
村庄人口规模	-0.055**	0.026	-0.054**	0.026	-0.054**	0.026
道路硬化比例	-0.004	0.023	-0.004	0.023	-0.003	0.023
村庄社会治安	-0.001	0.002	-0.001	0.002	-0.001	0.002
户均土地面积	0.003	0.008	0.003	0.008	0.003	0.008
技能培训比例	0.055*	0.033	0.056*	0.034	0.056*	0.033
常数项	0.615***	0.216	0.600***	0.218	0.614***	0.218
村庄固定效应	已控制		已控制		已控制	
年份固定效应	已控制		已控制		已控制	
试点选择变量×年份固定效应	未控制		已控制		未控制	

表2 (续)

试点选择变量×时间趋势一次项	未控制	未控制	已控制
试点选择变量×时间趋势二次项	未控制	未控制	已控制
试点选择变量×时间趋势三次项	未控制	未控制	已控制
观测值	2651	2651	2651
调整后的R ²	0.026	0.030	0.027

注：***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平。

(二) 平行趋势检验

图1报告了95%置信区间下 β_k 的具体估计结果。横坐标表示“电子商务进农村综合示范”政策实施的前后时期，-3代表政策实施前的第3年，0表示政策实施当年，3代表政策实施后的第3年。对于政策实施时间超过3年的样本统一归并到政策实施后的第3年，记为“3+”；对于政策实施前4年及更早年份的样本统一归并到政策实施前的第4年，记为“-4+”，其他坐标点的含义依此类推。为避免多重共线性，本文将政策实施前一年作为基准年份。根据事件分析法的结果，“电子商务进农村综合示范”政策实施前，村庄层面外出劳动力占比在试点县与非试点县之间并无明显差异。“电子商务进农村综合示范”政策实施当年以及之后的第1年和第2年，村庄层面外出劳动力占比在试点县和非试点县之间均呈现出显著差异。由此可见，本文所选的处理组与控制组符合平行趋势假设。但是，政策实施的第3年及以后，村庄层面外出劳动力占比在试点县和非试点县之间不再具有显著差异。这意味着，“电子商务进农村综合示范”政策实施的就业效应在试点政策实施的第3年后可能逐渐消失。可能的原因在于，“电子商务进农村综合示范”政策实施的初衷是改善农村电子商务发展环境，并非以扩大乡村就业容量为政策出发点。农村电子商务在发展初期对低技能劳动力的就业促进效应较为明显，但当发展到一定阶段时，产业数字化的门槛效应逐渐显现，这一时期农村电子商务发展的就业带动效应需要高技能劳动力的支持方可发挥。

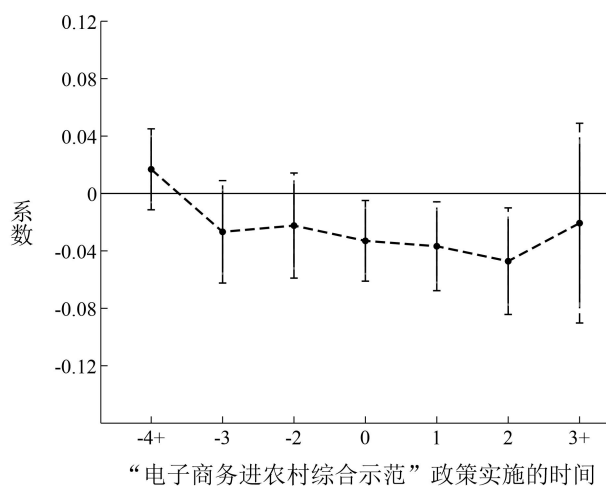


图1 “电子商务进农村综合示范”政策实施的就业效应动态分析及平行趋势检验结果

（三）稳健性检验

1.反事实估计。本文参照Chetty et al.（2009）和Li et al.（2016）的做法，构建“电子商务进农村综合示范”政策实施时间和实施地区的双随机反事实估计框架，利用表2中回归3的估计方法，检验随机产生的“电子商务进农村综合示范”政策是否具有真实效果。本文将上述随机过程重复1000次，得到了虚拟政策回归系数的核密度分布（见图2）。图2结果显示，随机生成的虚拟政策回归系数集中分布在0值附近，这意味着“电子商务进农村综合示范”政策实施促进农村劳动力本地就业的作用不是因为遗漏重要变量产生的，本文的研究结论具有稳健性。

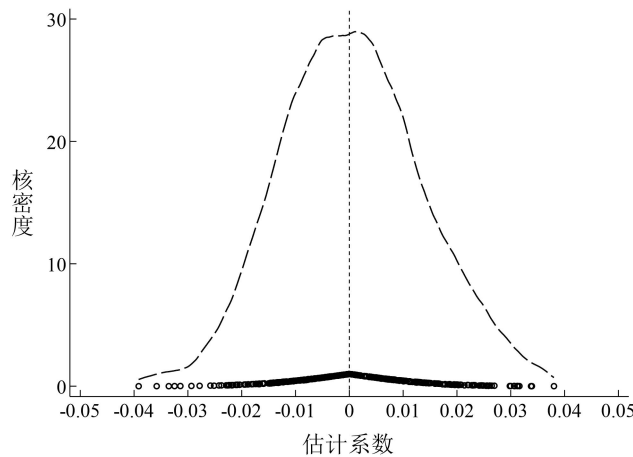


图2 “电子商务进农村综合示范”政策效果的反事实估计结果

2.双向固定效应框架下多时点渐进DID的估计偏误问题。多时点渐进DID模型在双向固定效应框架下的核心估计系数是4类子样本“2×2”DID估计量的加权平均，当处理效应存在组别和时间异质性时，多时点渐进DID估计量可能存在异质性偏误（de Chaisemartin and D’Haultfoeuille，2020；Goodman-Bacon，2021；刘冲等，2022）。实际上，双向固定效应框架下的估计偏误主要由第四类子样本的双重差分估计引起，即后处理组与先处理组比较得到的DID估计量，而基于先处理组与从未受处理组、后处理组与从未受处理组、先处理组与后处理组比较得到的DID估计量在满足平行趋势的条件下并不会导致估计偏误（Goodman-Bacon，2021）。换句话说，如果基于第四类子样本得到的DID估计量在双向固定效应框架下的估计量中所占权重很小，那么双向固定效应框架下多时点DID的估计结果仍然可信。为此，本文基于Bacon分解法，对“电子商务进农村综合示范”政策实施的农村劳动力本地就业效果进行了稳健性检验，结果见表3。

根据表3结果可知，“后处理组vs先处理组”的DID估计量所对应的权重仅为3.1%。就本文的具体估计结果而言，使用经典的双向固定效应框架并不会受到处理效应异质性的严重影响，基准回归的估计结果具有一定的稳健性。

表3 “电子商务进农村综合示范”政策实施效果的Bacon分解结果

“2×2” DID的分组类型	DID估计量	权重
先处理组vs后处理组	0.026	0.100
后处理组vs先处理组	0.038	0.031
处理组vs从未处理组	-0.016	0.869

注：①在2010—2018年观测期内，样本并非一开始就受到政策冲击，因而Bacon分解没有显示“处理组vs一直处理组”的估计结果。②目前基于Stata软件的Bacon分解命令只能稳健处理平衡面板数据，在具体分解时本文对样本进行了xtbalance处理。

3.剔除“宽带中国”政策影响后的估计。作为数字经济发展的另一重要标志，“宽带中国”政策对农户的非农就业和创业行为具有显著影响（王剑程等，2020）。“宽带中国”政策的开始时间是2014年，首批试点选取了北京、上海、广州等39个城市（城市群）。2015年和2016年各选取了39个城市（城市群）作为第二批和第三批试点。同时，“宽带中国”政策包含“宽带乡村”工程，主要目标是解决宽带村村通问题，提升广大农村地区网络基础设施水平。因此，准确估计“电子商务进农村综合示范”政策实施的就业效应需要剔除同时期城市层面试点的“宽带中国”政策干扰。鉴于此，本文结合“宽带中国”政策实施名单，剔除“宽带中国”政策涵盖的样本，并重新估计“电子商务进农村综合示范”政策实施的就业效应。表4中（1）列结果证明，“电子商务进农村综合示范”政策实施的就业效应较为稳健，并不是个别地区农村网络基础设施水平较高导致的。对比表4中（1）列和表2中回归3的结果可以发现，剔除“宽带中国”政策涵盖的样本后，“电子商务进农村综合示范”政策实施的就业促进效应更为明显。这可能是因为“宽带中国”政策覆盖的村庄互联网发展水平较高，导致它们对政策冲击的敏感程度要略低于“宽带中国”政策非试点地区的村庄。

4.剔除电子商务发展水平较高的样本。考虑到“电子商务进农村综合示范”政策实施的就业效应可能是某些地区电子商务发展水平较高引致的，在电子商务发展水平较低的地区这种就业效应可能并不显著。具体而言，如果将县域电子商务发展水平较高的样本剔除，在余下样本中依然能观测到农村电子商务发展的就业效应，那么就可以推断，农村电子商务发展对农村劳动力本地就业的影响并不集中在某一特定区域，而是整体效果。为此，本文将阿里研究院提供的2013—2018年县域电子商务发展指数与全国农村固定观察点村庄数据进行匹配，分别剔除县域电子商务发展指数75分位点以上、80分位点以上和90分位点以上的样本，重新分析“电子商务进农村综合示范”政策实施的就业效应。根据表4中（2）～（4）列的回归结果可知，剔除县域电子商务发展水平较高的样本后，“电子商务进农村综合示范”政策实施促进农村劳动力本地就业的效应大小基本保持稳定。由此可见，“电子商务进农村综合示范”政策实施的就业效应较为稳健。

5.放宽农村劳动力外出就业的概念。在城乡融合发展进程中，越来越多农村劳动力离开本乡镇在县域内就业。基于此，本文放宽了农村劳动力本地就业的衡量标准，以农村劳动力在本县域外就业作为外出劳动力的衡量标准，重新构建外出劳动力占比这一被解释变量。表4中（5）列报告了以县域外就业为外出就业衡量标准的回归结果。回归结果显示，在以县域外就业为外出就业标准的情况下，“电

子商务进农村综合示范”政策实施对农村劳动力本地就业仍然具有显著的正向影响。由此可见，无论是以本乡镇还是本县作为农村劳动力外出就业的界定标准，“电子商务进农村综合示范”政策实施的就业效应都存在。对比表4中（5）列和表2中回归3的结果可以发现，当以本县为外出就业的界定标准时，“电子商务进农村综合示范”政策实施的本地就业促进效应低于以本乡镇为外出就业界定标准的结果。这可能是因为“电子商务进农村综合示范”政策实施促进了县域经济增长（王奇等，2021），越来越多的农村劳动力选择在县域内进行非农就业。

表4 其他稳健性检验结果

变量	被解释变量：外出劳动力占比				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	剔除“宽带中国”试点样本	剔除75分位点以上样本	剔除80分位点以上样本	剔除90分位点以上样本	放宽农村劳动力外出就业的概念
电子商务进农村综合示范	-0.041** (0.018)	-0.029* (0.015)	-0.032** (0.015)	-0.030** (0.015)	-0.016** (0.007)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
村庄固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
试点选择变量×时间趋势一次项	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
试点选择变量×时间趋势二次项	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
试点选择变量×时间趋势三次项	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	2315	2341	2398	2503	2726
调整后的R ²	0.045	0.039	0.040	0.034	0.015

注：①**和*分别表示5%和10%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。

（四）异质性分析

表5报告了“电子商务进农村综合示范”政策实施促进农村劳动力本地就业的异质性分析结果。其中，（1）～（3）列报告的是人力资本异质性分析结果。具体来说，本文首先按照村庄劳动力受教育程度的构成情况生成村庄层面农村劳动力平均受教育程度^①，并据此进行三等分，最终得到以受教育程度划分的人力资本水平低、中、高三组。结果表明，“电子商务进农村综合示范”政策实施促进中等水平人力资本组劳动力本地就业的效果显著，对人力资本水平较低组和人力资本水平较高组劳动力本地就业的效果不显著。可能的原因是，受教育程度较高组的劳动力外出就业后更容易留在城市就业，且从事农村电子商务相关工作需要一定的技能水平，人力资本水平较低的群体容易因“数字鸿沟”而难以分享电子商务产生的就业红利。（4）列和（5）列报告的是区域异质性分析结果。“电子商务进农村综合示范”政策实施在东部地区促进农村劳动力本地就业的效果突出，在中西部地区的效果并不显著。（4）列中，核心解释变量的估计系数为-0.075，表明“电子商务进农村综合示范”政策实施

^①对受教育程度为文盲、小学、初中、高中和大专的农村劳动力分别赋值0年、6年、9年、12年和15年，加权平均生成村庄层面农村劳动力的平均受教育程度。

使东部地区农村劳动力本地就业比例平均提升了 7.5 个百分点。可能的原因是，东部地区数字乡村发展程度普遍较高，就业带动效应较为明显。例如，阿里研究院发布的《1%的改变——2020 中国淘宝村研究报告》显示，2020 年“淘宝村”在东部地区的占比超过九成。“淘宝村”普遍具有家庭网店数量多、电子商务交易总额大的特征，对农村劳动力就业吸纳能力比较强。

表 5 异质性分析结果

变量	被解释变量：外出劳动力占比				
	人力资本异质性			区域异质性	
	(1) 低	(2) 中	(3) 高	(4) 东部地区	(5) 中西部地区
电子商务进农村综合示范	-0.027 (0.024)	-0.034* (0.019)	-0.031 (0.035)	-0.075** (0.032)	-0.020 (0.014)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
村庄固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
试点选择变量×时间趋势一次项	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
试点选择变量×时间趋势二次项	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
试点选择变量×时间趋势三次项	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	843	901	907	921	1730
调整后的 R ²	0.076	0.030	0.037	0.042	0.040

注：**和*分别表示 5%和 10%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。

五、机制分析

（一）就业环境

正如前文理论分析所述，“电子商务进农村综合示范”政策依托村级电子商务服务站点建设优化了乡村就业环境。村级电子商务服务站点普遍具备为农民提供代购代销、物流配送、生活缴费、创业等方面服务的功能，这为完善农村劳动力本地就业环境提供了条件。实践中，倘若“电子商务进农村综合示范”政策实施通过建设村级电子商务服务站点改善了乡村就业环境，那么，有村级电子商务服务站点的村庄应该具有更高的本地劳动力就业比例。按照这一检验思路，本文以村庄在 t 年是否建有电子商务服务站点为标准，构建了一个与“电子商务进农村综合示范”政策类似的二值变量，以检验上述机制，回归结果见表6。结果表明，电子商务服务站点建设对农村劳动力本地就业具有显著的促进效应。由此可以证明，农村电子商务发展确实通过改善乡村就业环境促进了农村劳动力本地就业。

表 6 就业环境的机制检验结果

变量	被解释变量：外出劳动力占比					
	回归1		回归2		回归3	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
是否建有电子商务服务站点	-0.032*	0.018	-0.034*	0.018	-0.034*	0.018
控制变量	已控制		已控制		已控制	
村庄固定效应	已控制		已控制		已控制	
年份固定效应	已控制		已控制		已控制	
试点选择变量×年份固定效应	未控制		已控制		未控制	
试点选择变量×时间趋势一次项	未控制		未控制		已控制	
试点选择变量×时间趋势二次项	未控制		未控制		已控制	
试点选择变量×时间趋势三次项	未控制		未控制		已控制	
观测值	2542		2542		2542	
调整后的R ²	0.025		0.030		0.027	

注：*表示 10%的显著性水平。

（二）创业带动就业

电子商务具有低进入门槛、低技术难度以及初始资金投入量小等优势，方便农民在家门口依托电商平台开设网店，通过创业带动就业。基于此，本文以阿里研究院提供的县域新增活跃商家数作为创业的代理变量，对创业带动就业的机制进行验证。需要说明的是，“电子商务进农村综合示范”政策的开始时间是2014年，所以在机制检验时为保证数据的可比性，本文选用的阿里研究院县域新增活跃商家数的时间跨度也为2014—2018年。表7汇报了具体的检验结果。表7报告的3个回归结果中，核心解释变量的估计系数分别为0.165、0.173和0.174，均通过了显著性检验。这表明，“电子商务进农村综合示范”政策实施显著提升了县域新增活跃商家数。由此可见，农村电子商务发展确实能够通过创业带动就业的方式促进农村劳动力本地就业。

表 7 创业带动就业的机制检验结果

变量	被解释变量：县域新增活跃商家数					
	回归1		回归2		回归3	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
电子商务进农村综合示范	0.165*	0.087	0.173**	0.088	0.174**	0.088
控制变量	已控制		已控制		已控制	
村庄固定效应	已控制		已控制		已控制	
年份固定效应	已控制		已控制		已控制	
试点选择变量×年份固定效应	未控制		已控制		未控制	
试点选择变量×时间趋势一次项	未控制		未控制		已控制	
试点选择变量×时间趋势二次项	未控制		未控制		已控制	
试点选择变量×时间趋势三次项	未控制		未控制		已控制	

表 7（续）

观测值	1058	1058	1058
调整后的R ²	0.059	0.062	0.062

注：**和*分别表示 5%和 10%的显著性水平。

（三）企业带动就业

“电子商务进农村综合示范”政策实施带动了电子商务相关产业发展，深刻改变了乡村创新创业的外部环境。乡村创新创业氛围的增强可能会激发企业主体的创新创业活力，从而创造出更多的就业岗位。本文采用村庄私营企业比例反映村庄层面企业主体的市场活力，以验证“电子商务进农村综合示范”政策实施是否通过企业带动就业促进了农村劳动力本地就业。如果“电子商务进农村综合示范”政策实施显著提升了村庄私营企业比例，那就说明确实存在企业带动就业这一作用机制。在表8报告的3个回归结果中，核心解释变量的估计系数均为正，且通过了5%水平的显著性检验。这表明，“电子商务进农村综合示范”政策依托企业带动就业促进了农村劳动力本地就业。至此，假说H2得证。

表 8 企业带动就业的机制检验结果

变量	被解释变量：私营企业比例					
	回归1		回归2		回归3	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
电子商务进农村综合示范	0.057**	0.023	0.049**	0.023	0.050**	0.023
控制变量	已控制		已控制		已控制	
村庄固定效应	已控制		已控制		已控制	
年份固定效应	已控制		已控制		已控制	
试点选择变量×年份固定效应	未控制		已控制		未控制	
试点选择变量×时间趋势一次项	未控制		未控制		已控制	
试点选择变量×时间趋势二次项	未控制		未控制		已控制	
试点选择变量×时间趋势三次项	未控制		未控制		已控制	
观测值	2726		2726		2726	
调整后的R ²	0.073		0.076		0.074	

注：**表示 5%的显著性水平。

六、结论与启示

就业是最大的民生工程、民心工程、根基工程。本文借助“电子商务进农村综合示范”政策实施这一准自然实验带来的外生冲击，采用全国农村固定观察点村级层面面板数据，通过构建多时点渐进 DID 模型实证分析了农村电子商务发展对农村劳动力本地就业的影响。实证结果表明，“电子商务进农村综合示范”政策实施显著促进了农村劳动力本地就业，开始试点后农村劳动力本地就业比例整体提高了近 3 个百分点。经过一系列稳健性检验后，结论依然成立。此外，农村电子商务的就业效应还表现出一定的异质性，农村电子商务发展对农村劳动力本地就业的影响在中等人力资本水平群体和东

部地区更为明显。进一步的机制分析表明，农村电子商务发展主要通过优化乡村就业环境、依托创业带动就业、推动企业带动就业三个途径，提升就业质量、扩大就业容量、完善相关产业，进而带动农村劳动力本地就业。

本文的研究结论为“新常态”下如何实现农村劳动力就地就近就业提供了新思路。推进乡村振兴战略、发挥农村电子商务的就业效应，一方面要充分发挥数字技术在推进农村一二三产业融合、优化乡村就业和创业环境等方面的积极作用，加快实施乡村就业创业促进行动，超前布局“数字新岗位”，使电子商务成为农村劳动力就地就近就业的“加速器”、收入持续增长的“稳定器”；另一方面要全方位打造农村劳动力数字技能培育体系，提升农村劳动力对数字经济的认知程度。以充分就业为导向，遵循“因材施教”的原则，制定差异化、精准化、多元化的数字技能培训方案，打造分产业、分专业、分类别的数字技能课程体系，全方位提升农村劳动力数字技能，消弭数字能力鸿沟。

参考文献

- 1.胡拥军、关乐宁，2022：《数字经济的就业创造效应与就业替代效应探究》，《改革》第4期，第42-54页。
- 2.李芳华、姬晨阳，2022：《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》，《中国农村经济》第2期，第36-55页。
- 3.刘彬彬、林滨、冯博、史清华，2017：《劳动力流动与农村社会治安：模型与实证》，《管理世界》第9期，第73-84页。
- 4.刘冲、沙学康、张妍，2022：《交错双重差分：处理效应异质性与估计方法选择》，《数量经济技术经济研究》第9期，第177-204页。
- 5.刘晓光、张勋、方文全，2015：《基础设施的城乡收入分配效应：基于劳动力转移的视角》，《世界经济》第3期，第145-170页。
- 6.马彪、彭超、薛岩、朱信凯，2021：《农产品电商会影响我国家庭农场的收入吗？》，《统计研究》第9期，第101-113页。
- 7.戚聿东、刘翠花、丁述磊，2020：《数字经济发展、就业结构优化与就业质量提升》，《经济学动态》第11期，第17-35页。
- 8.邱子迅、周亚虹，2021：《电子商务对农村家庭增收作用的机制分析——基于需求与供给有效对接的微观检验》，《中国农村经济》第4期，第36-52页。
- 9.孙婧芳，2017：《城市劳动力市场中户籍歧视的变化：农民工的就业与工资》，《经济研究》第8期，第171-186页。
- 10.唐跃桓、杨其静、李秋芸、朱博鸿，2020：《电子商务发展与农民增收——基于电子商务进农村综合示范政策的考察》，《中国农村经济》第6期，第75-94页。
- 11.涂勤、曹增栋，2022：《电子商务进农村能促进农户创业吗？——基于电子商务进农村综合示范政策的准自然实验》，《中国农村观察》第6期，第163-180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.王金杰、牟韶红、盛玉雪, 2019: 《电子商务有益于农村居民创业吗? ——基于社会资本的视角》, 《经济与管理研究》第2期, 第95-110页。
- 14.王奇、李涵、赵国昌、牛耕, 2022: 《农村电子商务服务点、贸易成本与家庭网络消费》, 《财贸经济》第6期, 第128-143页。
- 15.王奇、牛耕、赵国昌, 2021: 《电子商务发展与乡村振兴: 中国经验》, 《世界经济》第12期, 第55-75页。
- 16.吴方卫、康姣姣, 2020: 《中国农村外出劳动力回流与再外出研究》, 《中国人口科学》第3期, 第47-60页、第127页。
- 17.伍山林, 2016: 《农业劳动力流动对中国经济增长的贡献》, 《经济研究》第2期, 第97-110页。
- 18.邢小强、汤新慧、王珏、张竹, 2021: 《数字平台履责与共享价值创造——基于字节跳动扶贫的案例研究》, 《管理世界》第12期, 第152-176页。
- 19.易法敏、孙煜程、蔡轶, 2021: 《政府促进农村电商发展的政策效应评估——来自“电子商务进农村综合示范”的经验研究》, 《南开经济研究》第3期, 第177-192页。
- 20.张欢、吴方卫, 2022: 《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》, 《中国农村经济》第6期, 第107-128页。
- 21.张吉鹏、黄金、王军辉、黄勔, 2020: 《城市落户门槛与劳动力回流》, 《经济研究》第7期, 第175-190页。
- 22.周应恒、刘常瑜, 2018: 《“淘宝村”农户电商创业集聚现象的成因探究——基于沙集镇和颜集镇的调研》, 《南方经济》第1期, 第62-84页。
- 23.Bukht, R., and R. Heeks, 2018, “Defining, Conceptualizing and Measuring the Digital Economy”, *International Organizations Research Journal*, 13(2): 143-172.
- 24.Chen, J., and W. Wang, 2019, “Economic Incentives and Settlement Intentions of Rural Migrants: Evidence from China”, *Journal of Urban Affairs*, 41(3): 372-389.
- 25.Chetty, R., A. Looney, and K. Kroft, 2009, “Salience and Taxation: Theory and Evidence”, *American Economic Review*, 99(4): 1145-1177.
- 26.de Chaisemartin, C., and X. D’Haultfoeuille, 2020, “Two-way Fixed Effects Estimators with Heterogeneous Treatment Effects”, *American Economic Review*, 110(9): 2964-2996.
- 27.Gentzkow, M., 2006, “Television and Voter Turnout”, *Quarterly Journal of Economics*, 121(3): 931-972.
- 28.George, N. M., V. Parida, T. Lahti, and J. Wincent, 2016, “A Systematic Literature Review of Entrepreneurial Opportunity Recognition: Insights on Influencing Factors”, *International Entrepreneurship and Management Journal*, Vol.12: 309-350.
- 29.Goldfarb, A., and C. Tucker, 2019, “Digital Economics”, *Journal of Economic Literature*, 57(1): 3-43.
- 30.Goodman-Bacon, A., 2021, “Difference-in-difference with Variation in Treatment Timing”, *Journal of Econometrics*, 225(2): 254-277.
- 31.Jacobson, L. S., R. J. Lalonde, and D. G. Sullivan, 1993, “Earnings Losses of Displaced Workers”, *American Economic Review*, 83(4): 685-709.
- 32.Jensen, R., 2007, “The Digital Divide: Information (Technology), Market Performance, and Welfare in the South Indian

Fisheries Sector”, *Quarterly Journal of Economics*, 122(3): 879-924.

33.Leong, C., S. L. Pan, L. Newell, and L. Cui, 2016, “The Emergence of Self-organizing E-commerce Ecosystems in Remote Villages of China: A Tale of Digital Empowerment for Rural Development”, *MIS Quarterly*, 40(2): 475-484.

34.Li, L., K. Du, W. Zhang, and J. Mao, 2019, “Poverty Alleviation through Government-led E-commerce Development in Rural China: An Activity Theory Perspective”, *Information Systems Journal*, 29(4): 914-952.

35.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.

36.Peng, C., B. Ma, and C. Zhang, 2021, “Poverty Alleviation through E-commerce: Village Involvement and Demonstration Policies in Rural China”, *Journal of Integrative Agriculture*, 20(4): 998-1011.

37.Zhang, Y., H. Long, L. Ma, S. Tu, Y. Li, and D. Ge, 2022, “Analysis of Rural Economic Restructuring Driven by E-commerce Based on the Space of Flows: The Case of Xiaying Village in Central China”, *Journal of Rural Studies*, Vol.93: 196-209.

(作者单位：¹ 中国社会科学院人口与劳动经济研究所；

² 首都经济贸易大学金融学院；

³ 农业农村部管理干部学院乡村振兴研究中心)

(责任编辑：胡 祎)

Does Rural E-commerce Promote Local Employment of Rural Labor Force?

ZHANG Chen MA Biao PENG Chao

Abstract: Based on the quasi-experiment of “National Rural E-commerce Comprehensive Demonstration Policy”, this paper uses the village-level survey data from rural China to empirically analyze the impact of rural e-commerce on the local employment of rural labor force through the staggered Difference-in-Differences (DID) model. The results show that the development of rural e-commerce is conducive to promoting local employment of rural labor force and the local employment ratio of rural labor force has increased by 3 percentage points on average. After a series of robustness tests, the conclusion is still valid. Further mechanism analysis shows that rural e-commerce mainly promotes the local employment of rural labor force through optimizing the rural employment environment, creating jobs by entrepreneurship, and promoting enterprises to drive employment. The conclusion of this paper provides empirical evidence and policy implications for promoting local employment of rural labor force under the new normal of economic development.

Key Words: E-commerce; Rural Labor Force; Local Employment; Quasi-natural Experiment; Staggered DID

从分险、赋能到激活竞争：农业政策性担保机构何以降低农贷利率*

冯 林¹ 刘 阳²

摘要：基于中国 15 家省级农业政策性担保机构 2018 年 1 月至 2019 年 4 月期间的 479 笔担保贷款数据，本文实证检验了农业政策性担保机构降低农业贷款利率的分险、赋能和激活竞争三种作用机制，以及农业政策性担保机构对不同类型银行、不同类型客户农业贷款利率的异质性影响。本文研究发现，农业政策性担保机构的客户甄别功能可以引导银行降低农业贷款利率，但其风险分担功能对农业贷款利率没有显著影响。农业政策性担保机构的客户甄别功能有助于激活农业担保贷款中的银行竞争，进而实现降低农业贷款利率的政策目标。农业政策性担保机构的客户甄别功能有助于降低大中型银行客户和无借贷记录客户的农业贷款利率，但对小型银行客户和有借贷记录客户的农业贷款利率没有显著影响。

关键词：农业政策性担保 风险分担 客户甄别 银行竞争 农业贷款利率

中图分类号：F830.58 **文献标识码：**A

一、引言

在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，党中央着眼全面建成社会主义现代化强国的战略目标，作出建设农业强国的重大战略部署。加快建设农业强国需要大量资金投入，尤其是金融资本投入。党的十八大以来，中国农村金融服务体系逐步成型、服务主体日益多元化、服务能力有效提升（温涛和何茜，2023）。但随着中国农业规模化、集约化和数字化加速发展，新型农业经营主体融资需求更加旺盛，农民缺乏标准抵押物的“痛点”与信息不对称的“堵点”仍然突出，农业融资成本高的难题没有得到彻底解决（孔荣等，2009；王小华等，2022）。农业政策性担保是政府运用融资担保工具解决农业经营主体融资难、融资贵问题的重要制度安排，也是政府财政发挥“四两拨千斤”的杠杆作用、引导和撬动金融资本投入农业的关键发力点。从国际经验来看，借助政策性担保机构降低农业经营主

*本文研究得到国家社会科学基金青年项目“政策性农业融资担保有效运行模式研究”（编号：17CGL031）和山东省高等学校青年创新团队发展计划项目“政策性农业融资担保有效性评价与运行机制优化研究”（编号：2020RWE004）的资助。感谢匿名评审专家对本文提出的修改意见，但文责自负。本文通讯作者：冯林。

体融资门槛和融资成本也是世界多国的普遍做法（Zander et al., 2013；朱艳静和冯林，2020）。

早在20世纪90年代，中国就开始农业政策性担保的实践。但由于担保机构缺乏独立运行、专注农业的制度基础，未能发育出甄别农业客户信用风险的能力（朱乾宇和马九杰，2012；高阳，2015；冯林，2022a）。它们单纯依赖风险分担功能推动银行扩大农业信贷投放范围，在信息不对称的条件下，不能真正降低银行信贷成本与风险，因而缺乏利率定价话语权，无法引导银行降低农业贷款利率（范亚莉等，2018）。为解决新时期农业信贷交易的高成本和高风险问题，2013—2016年连续4年的中央“一号文件”逐步明确了建设农业政策性担保体系的要求。2016年以来，中国逐步建成了专注农业、市场化运作、覆盖全国的农业政策性担保体系。截至2023年1月末，中国农业政策性担保体系中的33家省级农业政策性担保机构^①累计服务新型农业经营主体数量达319万个^②，在扩大银行农业信贷投放范围方面成效初显。

中国农业政策性担保体系具有全新的制度框架：一是赋予担保机构独立的市场地位，弱化对其利润目标的考核；二是明确担保机构专注农业的定位，严控非农大额担保业务；三是鼓励担保机构和银行建立合理的风险分担机制；四是通过中央财政补助、担保费用补助、业务奖补等措施降低担保机构的交易成本和风险。在运行机制方面，农业政策性担保机构在为银行发放农业贷款分险^③的同时，更加注重自身客户甄别能力建设：首先，依托地方政府、龙头企业和合作经济组织批量推荐客户，从上述主体获取客户的土地流转、种养殖规模、享受各类财政补贴情况等经营信息；其次，针对不同类型农业经营主体的生产经营特点和资产类型，设定客户准入门槛、测算授信额度、设置反担保条件，形成标准化的担保贷款产品，并开发专业的信用评价模型；再次，利用各类农业数据或政府农业大数据开展交叉验证，排除其中的高风险客户；最后，将甄别出的低风险客户批量推荐给银行，从而为银行发放农业贷款赋能（徐攀，2021；冯林和朱艳静，2021）。

随着农业政策性担保机构客户甄别能力增强，银行开展农业担保贷款业务的积极性不断提高。原本农业信贷业务占比较低的银行借助担保机构积极扩大农业贷款规模，而原本农业信贷业务占优的金融机构则努力借助担保机构巩固市场地位。实地调查发现，具备客户甄别能力的农业政策性担保机构会将潜在客户推荐给贷款利率较低的银行。银行则为了从担保机构获取更多担保贷款客户，主动提高自身风险分担比例，或者在贷款额度和贷款利率等方面给予农业经营主体更优惠的条件。可见，农业政策性担保机构开始在担保贷款业务中发挥激活银行竞争的作用。

那么，基于农业政策性担保机构在功能上的新变化，它们在促进银行扩大农业信贷规模的同时，能否降低农业贷款利率？作用机制是怎样的？既有研究尚未给出针对性的解答。大量国内外研究发现，

^①33家省级农业政策性担保机构中，29家由省、自治区、直辖市设立，4家由计划单列市设立。资料来源：国家农业信贷担保联盟有限责任公司官方网站，<http://www.sacga.cn/about/member.html>。

^②资料来源：《全国农担体系坚守政策性定位 持续发挥政策效能累计担保金额突破10000亿》，http://www.guojianongda.cn/content/details19_1907.html。

^③本文中的“分险”均指“风险分担”，后文中与“赋能”同时出现时，简写为“分险”。

政策性担保机构可以帮助中小企业获得更多银行贷款（叶莉等，2016；Bachas et al., 2021；Yu et al., 2022），但只有少量国外文献提供了政策性担保机构降低中小企业贷款利率的实证依据（Cowling et al., 2018）。国内有关农业政策性担保机构的研究主要探讨政策性担保机构的业务模式和发挥作用的条件（黄惠春和范文静，2019；冯林，2022b）、担保机构的运行效率（孟光辉等，2022）、担保机构的供给意愿（胡杰等，2021）等。因此，国内外仍缺乏基于微观数据的针对政策性担保机构影响农业贷款利率的效果及其作用机制的经验研究。此外，马松等（2014）研究表明，在完全竞争的信贷环境中引入政策性担保机构，可以增强企业的议价权，但该分析结论尚未得到经验证据支持，而且目前还没有文献关注农业政策性担保机构对银行竞争的影响，以及农业政策性担保机构能否借助银行竞争机制降低农业贷款利率。

鉴于此，本文基于中国15家省级农业政策性担保机构2018年1月至2019年4月期间的479笔担保贷款数据，实证检验农业政策性担保机构对农业贷款利率的影响及其作用机制，并探讨农业政策性担保机构对不同类型银行、不同类型客户农业贷款利率影响的异质性。本文的边际贡献包括三个方面：一是补充农业政策性担保机构对农业贷款利率影响的微观证据。二是揭示农业政策性担保机构影响农业贷款利率的机制，拓展农业政策性担保机构对农业贷款利率作用机制的相关理论。三是丰富农业政策性担保机构对不同类型银行和不同类型客户农业贷款利率影响差异的研究。

二、理论分析

（一）直接影响机制：分险与赋能

农业生产经营主体地理位置分散、缺乏规范的财务记录和征信信息，银行向其发放农业贷款面临极高的交易成本和风险，要求农业生产经营主体提供足额抵押物成为银行降低信贷交易成本和风险的重要方式（Bester, 1985）。对于农业经营主体而言，提供足额抵押物十分困难，而第三方信用担保能够在借贷双方信息不对称的条件下，降低银行向信息不透明或抵押资产不足的借款人发放贷款时面临的交易成本和风险（杨胜刚和胡海波，2006）。因此，由第三方提供信用担保成为良好的抵押品替代机制。农业政策性担保机构与政府有天然的联系，更容易获得借款人的真实信息（马松等，2014；盛世杰等，2016）。农业政策性担保机构的介入可以降低金融机构的信息搜集成本，降低银行面临的逆向选择和道德风险，进而降低银行贷款利率（Besanko and Thakor, 1987）。

在农业政策性担保实践中，担保机构的基础功能是分担银行发放农业贷款的风险。风险分担直接降低银行发放农业贷款的交易成本和风险，因而有可能引导银行降低农业贷款利率。但不可否认的是，农业政策性担保机构能否通过风险分担机制降低农业贷款利率存在不确定性。因为担保机构介入信贷市场后，在一定程度上解决银行与借款人之间信息不对称问题的同时，担保机构与借款人之间、担保机构与银行之间又产生了新的信息不对称。如果担保机构缺乏有关借款人的充分信息，不仅会增加银行和担保机构之间的交易成本，而且还会加剧银行面临的逆向选择和道德风险（付俊文和赵红，2004；郝蕾和郭曦，2005）。所以，农业政策性担保机构能否降低银行贷款利率，取决于自身在农业行业客户信息挖掘和信用评价方面是否比银行更具信息和成本优势。

农业政策性担保机构在缺乏信息和成本优势的条件下发挥风险分担功能，仅仅是将农业信贷风险进行了转嫁，并不能从根本上降低银行面临的交易成本和风险。而如果农业政策性担保机构利用自身信息和成本优势，则可以更加准确地判断农业信贷客户的信用状况和风险水平，提高银行客户质量、降低银行信息成本和农业贷款整体风险水平，即发挥客户甄别功能，为银行的农业贷款投放赋能。银行与农业政策性担保机构合作后，随着自身交易成本和风险下降，会逐步下调农业贷款利率。农业政策性担保机构的风险分担功能和客户甄别功能虽然均可以降低农业贷款利率，但客户甄别功能对于降低农业贷款利率的作用可能更加突出。基于上述分析，本文提出研究假说H1。

H1：相对于风险分担功能，农业政策性担保机构的客户甄别功能更有助于降低农业贷款利率。

（二）间接影响机制：激活竞争

构建竞争性的信贷市场是中国农村金融市场改革的重要内容（彭澎和周月书，2022）。根据产业组织理论“结构—行为—绩效”（structure-conduct-performance，简称SCP）分析框架，市场结构会影响企业市场行为，进而影响市场绩效。在信贷市场中，银行竞争不仅能够影响企业信贷可得性和信贷风险（Agostino et al., 2012；李广子等，2016），而且还会影响借款人融资成本（张谊浩和陈柳钦，2004；尹志超等，2015）。在垄断的市场结构中，银行倾向于依靠谈判优势获取超额利润，其直接表现是提高贷款利率。而在竞争的市场结构中，随着银行竞争加剧，银行为了争取更多目标客户并获得竞争优势，将以较低的利率提供信贷（张烁珣和独旭，2019）。在农村信贷市场中，银行之间的竞争同样有助于提高农业经营主体信贷可得性（董晓林和杨小丽，2011），避免贷款利率过度升高（马九杰和吴本健，2012）。围绕中国农村金融市场的改革举措，马九杰等（2021）发现村镇银行设立对增强农村信贷市场竞争性、扩大银行涉农贷款投放规模具有积极意义；程军国等（2023）从担保品竞争角度验证了将林权纳入担保品有助于提升农户信贷可得性、增加贷款规模和降低贷款利率；马松等（2014）运用逆向选择模型和数值模拟方法，阐明了在竞争性信贷市场中引入农业政策性担保机构降低贷款利率的理论机理。综上所述，农业政策性担保机构若能激活银行竞争，则可以借助银行竞争机制降低农业贷款利率。

一般来说，农业政策性担保机构的风险分担功能和客户甄别功能均有助于降低银行发放农业贷款的交易成本和风险，吸引更多银行开展农业担保贷款业务，从而激活银行竞争。如果农业政策性担保机构缺乏客户甄别能力而单纯发挥风险分担功能，对银行的吸引力就十分有限，开展农业担保贷款业务的银行也就较少，农业担保贷款的“定价权”将更多地掌握在银行手中。银行为实现利润最大化，将尽可能提高担保贷款利率。在这种情况下，农业政策性担保机构难以引导银行降低农业贷款利率。而如果农业政策性担保机构具备客户甄别能力，则可以吸引更多银行开展农业担保贷款业务。开展农业担保贷款业务的银行越多，银行围绕农业担保贷款客户的竞争就越激烈，就越倾向于降低贷款利率，以获取更多的客户资源。此时，农业政策性担保机构就可以充分发挥客户甄别功能，增强自身市场地位和谈判优势，利用银行竞争机制引导银行降低农业贷款利率。基于上述分析，本文提出研究假说H2。

H2：相对于风险分担功能，农业政策性担保机构的客户甄别功能更有助于激活银行竞争，进而降低农业贷款利率。

综合上述分析，农业政策性担保机构可以通过分险、赋能和激活竞争三种作用机制降低农业贷款利率（如图1所示）。从直接影响机制来看，农业政策性担保机构发挥分险功能，分担银行发放农业贷款面临的一部分风险，引导银行下调农业贷款利率。与此同时，农业政策性担保机构发挥客户甄别功能，向银行批量推荐低风险客户，为银行获取客户和评价客户信用风险赋能，降低银行发放农业贷款的交易成本和风险，引导银行下调农业贷款利率。从间接影响机制来看，农业政策性担保机构通过发挥风险分担功能和客户甄别功能，能够提高银行农业信贷投放的积极性，激活农业担保贷款业务中的银行竞争，从而达到降低农业贷款利率的政策目标。

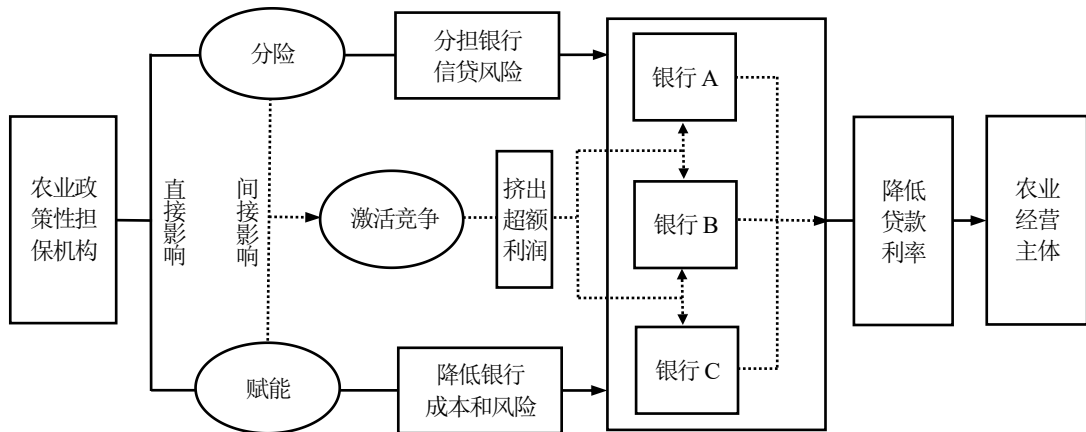


图1 农业政策性担保机构降低农业贷款利率作用机制的分析框架

三、研究设计

（一）变量选取

1.被解释变量。本文被解释变量为农业贷款利率，采用农户获得农业担保贷款的年化利率来衡量。

2.核心解释变量。本文核心解释变量包括风险分担与客户甄别两个变量。风险分担采用农业政策性担保机构承担的客户违约风险比例来衡量。该比例越大，农业政策性担保机构承担的农业信贷风险就越高，银行需要承担的农业信贷风险就越低。而银行承担的农业信贷风险越低，就越有可能降低农业贷款利率。需要说明的是，在农业政策性担保实践中，地方政府设立风险补偿基金来分担农业担保贷款风险的情况普遍存在。但由于该支持政策在农业政策性担保机构与地方政府谈判之后才被引入农业担保贷款业务中，而且地方政府设立风险补偿基金的风险分担与农业政策性担保机构的风险分担对银行利率的影响机理在本质上是相同的，所以，本文将地方政府设立风险补偿基金的风险分担比例纳入农业政策性担保机构的风险分担比例。

客户甄别则根据农业担保贷款客户调查环节中农业政策性担保机构与银行的分工模式构造代理变量。具体而言，在农业担保贷款客户调查环节，担保机构与银行存在三种分工模式：一是以银行为主开展客户调查，担保机构“见贷即保”；二是银行和担保机构双方共同开展客户调查；三是以担保机构为主开展客户调查，银行“见保即贷”。通常来说，银行支付的客户调查成本越低，则越有可能降低农业贷款利率。本文据此构建刻画农业政策性担保机构客户甄别变量，即上述三种客户调查模式中，

农业政策性担保机构发挥的客户甄别功能逐渐增强，银行需要支付的客户调查成本依次递减。

3.机制变量。本文机制变量为银行竞争。该变量借鉴赫芬达尔—赫尔希曼指数(Herfindahl-Hirschman index)的基本思想构造而得，用于刻画农业担保贷款业务中各放贷银行之间的竞争程度。该指数越小，说明农业担保贷款业务中银行之间的竞争越激烈。银行竞争变量的构造方法如下：

$$gbhhi_i = \sum_{k=1}^n (S_k / T)^2 \quad (1)$$

(1)式中： $gbhhi_i$ 表示银行竞争水平， T 表示农业政策性担保机构担保贷款余额或新增担保贷款， S_k 表示第 k 家放贷银行发放的担保贷款余额或新增贷款担保贷款， S_k / T 则表示第 k 家放贷银行在农业政策性担保机构担保贷款余额或新增担保贷款中所占的份额， n 表示与农业政策性担保机构达成业务合作关系的放贷银行数量。需要说明的是，本文研究中的银行竞争并非整个农业信贷市场中的银行竞争，而是农业担保贷款业务中的银行竞争。本文理论分析部分已阐明，如果农业政策性担保机构通过风险分担功能和客户甄别功能降低银行发放农业贷款的交易成本和风险，就可以提高银行发放农业担保贷款的积极性，激活银行之间的竞争，进而降低农业贷款利率。所以，本文将银行竞争作为机制变量使用，以考察农业政策性担保机构的风险分担功能和客户甄别功能中，哪个功能更有助于提高农业担保贷款业务中的银行竞争水平。

4.控制变量。在农业担保贷款业务中，担保贷款客户特征、担保贷款合约特征、担保机构特征、各主体间关系特征和省份经济特征均可能影响农业贷款利率。因此，本文选取客户年龄、客户性别和客户文化水平三个变量控制担保贷款客户特征对农业贷款利率的影响，选取贷款额度、贷款期限、获贷时间和放贷银行^①四个变量控制担保贷款合约特征对农业贷款利率的影响，选取在保余额和员工总数两个变量控制担保机构特征对农业贷款利率的影响，选取客户关系、银担关系两个变量控制担保贷款客户与担保机构、放贷银行与担保机构之间关系（各主体间关系特征）对农业贷款利率的影响，选取地方财政收入和经济发展水平两个变量控制省份经济特征对农业贷款利率的影响。

(二) 计量模型

为检验农业政策性担保机构风险分担功能和客户甄别功能对农业贷款利率的影响，本文构建如下计量模型：

$$guarate_i = \alpha_1 + \beta_1 riskshare_i + \beta_2 custscreen_i + \gamma_1 control_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

(2)式中： $guarate_i$ 为被解释变量，表示农业贷款利率； $riskshare_i$ 和 $custscreen_i$ 为核心解释变量，分别表示农业政策性担保机构的风险分担和客户甄别功能； $control_i$ 为一系列控制变量； ε_i 为随机误差项； α_1 、 β_1 、 β_2 和 γ_1 为待估计参数。

为了检验农业政策性担保机构的风险分担和客户甄别功能是否可以激活银行竞争，本文构建如下

^①针对放贷银行变量，本文设置国有商业银行、股份制银行、城市商业银行、农村商业银行（农村信用社）、村镇银行、其他金融机构6个“0-1”虚拟变量。

计量模型：

$$gbhhi_i = \alpha_2 + \beta_3 riskshare_i + \beta_4 custscreen_i + \gamma_2 control_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

(3) 式中： α_2 、 β_3 、 β_4 和 γ_2 为待估计参数，其他符号含义与 (1) 式和 (2) 式中相同。

(三) 数据与方法

本文研究使用 2018 年 1 月至 2019 年 4 月期间发生的 479 笔农业担保贷款数据。该数据来源于 2019 年 5 月课题组对 15 家省级农业政策性担保机构担保贷款业务的抽样调查。抽样过程如下：课题组首先确定了 500 笔农业担保贷款业务的抽样目标；然后根据全国 33 家省级农业政策性担保机构 2018 年的在保余额和担保贷款笔数两项指标的排名（各 50% 的权重）计算其业务规模综合排名，根据该排名将 33 家省级农业政策性担保机构平均分为高、中、低三组，在每组随机选取 5 家农业政策性担保机构；再根据 15 家被选取的农业政策性担保机构 2018 年的在保余额和担保贷款笔数计算其业务规模在 15 家担保机构中所占比重，从而确定各家农业政策性担保机构的抽样数量；最后，在各家农业政策性担保机构按照抽样数量随机抽取担保贷款业务样本后，由负责各笔担保贷款业务的客户经理根据业务档案填写调查问卷，并通过对客户的电话访问补充业务档案中缺少的信息。在剔除大额担保贷款样本、少量法人贷款样本和关键信息缺失样本后，本文共获得 479 笔农户担保贷款数据^①。此外，担保机构层面数据来源于上述 15 家农业政策性担保机构，包括在保余额、员工数量、农业政策性担保机构合作的放贷银行数量、担保贷款余额或新增担保贷款中各放贷银行所占的份额。地方财政收入和经济发展水平数据来源于各省、自治区、直辖市或计划单列市的统计年鉴。本文采用普通最小二乘法估计模型中各变量的系数。

变量定义与描述性统计如表 1 所示。

表 1 变量定义与描述性统计

变量类型	变量名称	变量定义	均值	标准差
被解释变量	农业贷款利率	农户获得农业担保贷款的年化利率（%）	5.753	1.066
核心解释变量	客户甄别	开展客户调查的主体：农业政策性担保机构=3，银行和农业政策性担保机构=2，银行=1	1.816	0.610
	风险分担	农业政策性担保机构承担的客户违约风险比例（%）	81.608	9.536
机制变量	银行竞争（基于担保贷款余额）	基于农业政策性担保机构担保贷款余额中各放贷银行所占的份额和（1）式构造	0.449	0.094
	银行竞争（基于新增担保贷款）	基于农业政策性担保机构新增担保贷款中各放贷银行所占的份额和（1）式构造	0.433	0.089

^①479 笔农户担保贷款数据在 15 家省级农业政策性担保机构的分布情况为：河南省，86 笔；黑龙江省，54 笔；山东省，48 笔；四川省，45 笔；北京市，44 笔；湖南省，43 笔；江苏省，28 笔；吉林省，28 笔；湖北省，27 笔；浙江省，24 笔；青海省，18 笔；内蒙古自治区，10 笔；山西省，9 笔；宁夏回族自治区，8 笔；青岛市，7 笔。

表 1 (续)

控制 变量	担保贷款 客户特征	客户年龄	担保贷款客户年龄（岁）	43.568	8.260
		客户性别	担保贷款客户性别：女性=1，男性=0	0.132	0.338
		客户文化水平	担保贷款客户学历：大学及以上=4，高中=3，初中=2，小学及以下=1	2.639	0.738
	担保贷款 合约特征	贷款额度	担保贷款额度（万元）	101.169	82.280
		贷款期限	担保贷款期限（月）	17.470	11.881
		获贷时间	获得贷款的年度：2019 年=1，2018 年=0	0.236	0.425
		国有商业银行	放贷银行为国有商业银行：是=1，否=0	0.676	0.468
		股份制银行	放贷银行为股份制银行：是=1，否=0	0.015	0.120
		城市商业银行	放贷银行为城市商业银行：是=1，否=0	0.090	0.286
		农村商业银行 （农村信用社）	放贷银行为农村商业银行（农村信用社）：是=1，否=0	0.194	0.396
		村镇银行	放贷银行为村镇银行：是=1，否=0	0.013	0.111
		其他金融机构	放贷银行为其他金融机构：是=1，否=0	0.013	0.111
	担保机构 特征	在保余额	农业政策性担保机构的担保贷款余额（亿元）	35.334	18.535
		员工总数	农业政策性担保机构的员工人数（人）	119.184	67.718
	各主体间 关系特征	客户关系	客户是否首次申请担保贷款：是=1，否=0	0.768	0.423
		银担关系	农业政策性担保机构合作的放贷银行数量（家）	12.702	8.061
	省份经济 特征	地方财政收入	各省、自治区、直辖市或计划单列市地方公共财政预算收入（亿元）	3836.940	2217.694
		经济发展水平	各省、自治区、直辖市或计划单列市地区生产总值（亿元）	39930.700	22633.490

注：在回归分析时，本文将贷款额度、在保余额、地方财政收入、经济发展水平变量取对数。

四、回归结果与分析

（一）直接影响机制：分险与赋能

农业政策性担保机构风险分担与客户甄别对农业贷款利率影响的回归结果如表 2 所示。为考察估计结果的稳健性，本文依次在回归 1~回归 5 中加入各类控制变量。回归 3 结果显示，风险分担对农业贷款利率的影响方向为负，但回归 1、回归 2、回归 4 和回归 5 估计结果显示，风险分担对农业贷款利率的影响并不显著。回归 5 结果显示，在加入所有控制变量的情况下，客户甄别在 5%统计水平上显著，说明客户甄别对农业贷款利率具有显著的负向影响，即农业政策性担保机构的客户甄别功能越强，农业贷款利率越低。虽然从理论层面看，农业政策性担保机构风险分担功能有可能引导银行降低农业贷款利率，但对比回归 5 中风险分担与客户甄别的回归结果可以看出，农业政策性担保机构主要通过客户甄别功能而非风险分担功能引导银行降低农业贷款利率，从而验证了假说 H1。这一发现意味着，引导银行降低农业贷款利率，不能单纯依赖农业政策性担保机构的风险分担功能，应当更加注

重培育担保机构的客户甄别能力，并利用其客户甄别功能为银行赋能。

表2 风险分担、客户甄别对农业贷款利率影响的回归结果

变量	农业贷款利率				
	回归1	回归2	回归3	回归4	回归5
风险分担	-0.0005 (0.0062)	-0.0088 (0.0069)	-0.0139** (0.0070)	-0.0059 (0.0081)	-0.0054 (0.0103)
客户甄别	-0.2420** (0.1024)	-0.3130*** (0.1014)	-0.2350** (0.0989)	-0.1919** (0.0961)	-0.1896** (0.0950)
客户年龄		-0.0157*** (0.0060)	-0.0155*** (0.0059)	-0.0162*** (0.0058)	-0.0162*** (0.0058)
客户性别		0.0499 (0.1422)	0.0151 (0.1416)	0.0233 (0.1382)	0.0255 (0.1401)
客户文化水平		-0.2068*** (0.0662)	-0.1888*** (0.0665)	-0.1992*** (0.0655)	-0.1992*** (0.0648)
贷款额度		0.0394 (0.0519)	0.0375 (0.0513)	0.0728 (0.0498)	0.0732 (0.0505)
贷款期限		-0.0079** (0.0034)	-0.0083** (0.0033)	-0.0085** (0.0035)	-0.0084** (0.0034)
获贷时间		-0.5251*** (0.0936)	-0.5188*** (0.0911)	-0.4759*** (0.0886)	-0.4749*** (0.0888)
股份制银行		0.5815** (0.2504)	0.5342** (0.2639)	0.6005** (0.3021)	0.6188** (0.3059)
城市商业银行		0.3347** (0.1630)	0.2997* (0.1604)	0.2069 (0.1553)	0.2186 (0.1668)
农村商业银行（农村信用社）		0.1250 (0.0957)	0.1371 (0.0945)	0.1112 (0.0945)	0.1137 (0.0959)
村镇银行		0.9521*** (0.2491)	0.8962*** (0.2491)	0.8078*** (0.2420)	0.8229*** (0.2489)
其他金融机构		-0.0423 (0.1788)	-0.1444 (0.2255)	-0.2277 (0.2352)	-0.2085 (0.2266)
在保余额			0.2070*** (0.0675)	0.0594 (0.0714)	0.0586 (0.1068)
员工总数			-0.0000 (0.0008)	0.0010 (0.0008)	0.0010 (0.0016)
客户关系				0.0870 (0.1004)	0.0877 (0.1023)
银担关系				-0.0326*** (0.0051)	-0.0323*** (0.0061)

表 2 (续)

地方财政收入					-0.0489 (0.3933)
经济发展水平					0.0473 (0.3563)
常数项	6.2306*** (0.4513)	8.2816*** (0.6775)	7.8267*** (0.6354)	7.7250*** (0.6643)	7.5861*** (1.3726)
观测值数	479	479	479	479	479
R ²	0.0196	0.1025	0.1203	0.1635	0.1635

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平。②括号中为稳健标准误。③回归 2~回归 5 以国有商业银行为基准组，将股份制银行、城市商业银行、农村商业银行（农村信用社）、村镇银行、其他金融机构 5 个变量纳入计量模型。

（二）间接影响机制：激活竞争

为进一步考察农业政策性担保机构是否通过风险分担和客户甄别功能提高银行竞争水平，本文分别估计风险分担和客户甄别对银行竞争（基于担保贷款余额）和银行竞争（基于新增担保贷款）^①的影响，估计结果如表 3 所示。回归 1~回归 4 估计结果显示，风险分担和客户甄别对银行竞争（基于担保贷款余额）和银行竞争（基于新增担保贷款）均具有显著的负向影响。

表 3 风险分担、客户甄别对银行竞争影响的估计结果

变量	银行竞争 (基于担保贷款余额)		银行竞争 (基于新增担保贷款)	
	回归1	回归2	回归3	回归4
风险分担	-0.0039*** (0.0006)	-0.0046*** (0.0012)	-0.0048*** (0.0007)	-0.0040*** (0.0011)
客户甄别	-0.0126** (0.0058)	-0.0226*** (0.0058)	-0.0308*** (0.0060)	-0.0252*** (0.0051)
常数项	0.7933*** (0.0436)	1.5522*** (0.1429)	0.8841*** (0.0511)	1.3390*** (0.1279)
控制变量		已控制		已控制
观测值数	479	479	479	479
R ²	0.1910	0.4662	0.4009	0.5873

注：①***和**分别表示 1%和 5%的显著性水平。②括号中为稳健标准误。③控制变量与表 2 回归 5 相同。

^①本文在此处计算银行竞争水平时，使用的是 2018 年与各家农业政策性担保机构合作的所有类型的放贷银行数量和各家银行担保贷款余额或新增担保贷款数据。之所以使用 2018 年数据计算银行竞争水平，除了受制于数据可得性以外，还考虑到样本中 2019 年的担保贷款业务发生在该年 1~4 月，利用 2018 年数据计算的银行竞争水平也能够在一定程度上反映上述时段内担保贷款业务中的银行竞争水平。

尽管表 3 估计结果显示，农业政策性担保机构的风险分担功能有助于激活担保贷款业务中的银行竞争，但表 2 回归 5 结果显示，风险分担对农业贷款利率的影响并不显著，说明农业政策性担保机构的风险分担功能无法借助银行竞争机制降低农业贷款利率。进一步观察表 3 估计结果还可以发现，风险分担估计系数的绝对值明显小于客户甄别估计系数的绝对值，说明相对于风险分担功能来说，农业政策性担保机构的客户甄别功能可以更好地激活银行竞争，假说 H2 得以验证。

（三）稳健性检验与内生性问题处理

本文通过替换被解释变量和机制变量、调整样本年份进行稳健性检验，采用工具变量法处理内生性问题。

1. 替换被解释变量和机制变量。考虑到农业政策性担保机构会向农户收取一定的担保费，本文将农业贷款利率与担保费率加总构成农户融资成本，将其作为稳健性检验的被解释变量。此外，由于城市商业银行、农村商业银行（农村信用社）和村镇银行等小型银行的经营范围大多局限于本地，所以表 3 回归中使用的银行竞争（基于担保贷款余额）和银行竞争（基于新增担保贷款）变量可能会高估银行之间的竞争水平。因此，本文剔除放贷银行中的小型银行数据，使用大中型银行（国有商业银行和股份制银行）的担保贷款余额和新增担保贷款重新计算银行竞争水平，开展稳健性检验。虽然剔除小型银行可能在一定程度上低估银行之间的竞争水平，但考虑到大中型银行之间竞争越激烈，小型银行面临的竞争压力也就越大，本文使用大中型银行的数据刻画银行竞争水平具有一定的合理性。表 4 展示了替换被解释变量和机制变量之后的回归结果。表 4 回归结果相较于基准回归结果并无实质性变化，说明前文估计结果是稳健的。

表 4 稳健性检验回归结果：替换被解释变量和机制变量

变量	农户融资成本	银行竞争 (基于大中型银行担保贷款余额)	银行竞争 (基于大中型银行新增担保贷款)
	回归1	回归2	回归3
风险分担	0.0027 (0.0122)	-0.0036*** (0.0014)	-0.0042*** (0.0015)
客户甄别	-0.2384*** (0.0897)	-0.0473*** (0.0114)	-0.0543*** (0.0117)
常数项	10.9561*** (1.5297)	2.1558*** (0.1708)	2.0614*** (0.1883)
控制变量	已控制	已控制	已控制
观测值数	479	479	479
R ²	0.1986	0.7536	0.8025

注：①***表示 1% 的显著性水平。②括号中为稳健标准误。③控制变量与表 2 回归 5 相同。

2. 调整样本年份。本文基准回归部分使用的农业担保贷款数据包含 2018 年和 2019 年两年的样本，其中，2018 年样本占比为 74.61%。限于数据可得性，本文表 3 回归中使用的是基于 2018 年数据计算的银行竞争水平，因此，采用 2018 年的农业担保贷款样本数据进行回归将具有更高的数据匹配度。

为此，本文剔除 2019 年样本，重复基准回归过程。在表 5 估计结果中，风险分担与客户甄别两个变量的系数方向与表 2、表 3 一致，印证了本文研究结果的可靠性。

表 5 稳健性检验回归结果：调整样本年份

变量	农业贷款利率	银行竞争 (基于担保贷款余额)	银行竞争 (基于新增担保贷款)
	回归1	回归2	回归3
风险分担	-0.0054 (0.0133)	-0.0039*** (0.0013)	-0.0033*** (0.0011)
客户甄别	-0.2114* (0.1189)	-0.0214*** (0.0068)	-0.0276*** (0.0059)
常数项	7.6611*** (1.8816)	1.4796*** (0.1688)	1.2439*** (0.1496)
控制变量	已控制	已控制	已控制
观测值数	366	366	366
R ²	0.1411	0.4352	0.5666

注：①***和*分别表示 1%和 10%的显著性水平。②括号中为稳健标准误。③控制变量与表 2 回归 5 相同。

3.工具变量法。尽管前文采用了多种方法对农业政策性担保机构降低农业贷款利率的作用机制进行稳健性检验，但仍可能存在遗漏变量或者样本自选择产生的内生性问题。为此，本文进一步参考 Lewbel（2012）选取工具变量的思路，基于异方差构造工具变量处理内生性问题，回归结果见表 6。工具变量不可识别检验的 p 值小于 0.01，在 1%显著性水平上拒绝了“工具变量识别不足”的原假设。弱工具变量检验 F 统计量高于临界值 11.49，说明工具变量较为可靠。从表 6 估计结果来看，使用工具变量法处理内生性问题后，客户甄别对农业贷款利率、银行竞争的影响并无实质性变化，说明本文研究结果较为可靠。

表 6 使用工具变量法的回归结果

变量	农业贷款利率	银行竞争 (基于担保贷款余额)	银行竞争 (基于新增担保贷款)
	回归1	回归2	回归3
风险分担	-0.0006 (0.0071)	-0.0046*** (0.0005)	-0.0041*** (0.0004)
客户甄别	-0.1683* (0.0998)	-0.0263*** (0.0056)	-0.0264*** (0.0053)
常数项	6.0166*** (0.1899)	0.4980*** (0.0100)	0.4796*** (0.0091)
控制变量	已控制	已控制	已控制
观测值数	479	479	479
R ²	0.1304	0.4638	0.5857

表 6 (续)

不可识别检验p值	0.0000
弱工具变量检验F统计量	37.1390

注：①***和*分别表示 1%和 10%的显著性水平。②括号中为稳健标准误。③控制变量与表 2 回归 5 相同。

五、异质性分析

鉴于中国农村金融市场上存在大中型银行和小型银行不同类型银行，考虑强化无借贷记录“首贷户”金融服务的政策要求，本文将样本按照小型银行客户与大中型银行客户、无借贷记录客户与有借贷记录客户两种分类方式进行分组回归，以期得到更为细致的研究结论，回归结果如表 7 所示。

表 7 异质性分析回归结果

变量	农业贷款利率			
	小型银行客户 回归1	大中型银行客户 回归2	无借贷记录客户 回归3	有借贷记录客户 回归4
风险分担	-0.0097 (0.0111)	-0.0077 (0.0153)	-0.0144 (0.0167)	-0.0023 (0.0075)
客户甄别	-0.1392 (0.1577)	-0.2164* (0.1224)	-0.5349** (0.2051)	-0.1151 (0.1056)
常数项	5.6045*** (1.6503)	9.4013*** (2.1021)	12.0127*** (2.2613)	5.2176*** (1.2358)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值数	148	331	165	314
R ²	0.3329	0.1723	0.2219	0.1942
费舍尔检验p值	0.0880		0.0060	

注：①*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。②括号中为稳健标准误。③控制变量与表 2 回归 5 相同。

(一) 大中型银行与小型银行

农业政策性担保机构发挥作用离不开银行参与，不同类型银行在分支机构数量、负债成本、风险容忍度等因素会影响其农业信贷投放决策和定价。其中，包括国有商业银行和股份制银行在内的大中型银行，在全国范围内开展经营活动，但在农村地区的网点和从业人员较少，它们面临更严重的信息不对称问题。然而，城市商业银行、农村商业银行（农村信用社）和村镇银行等小型银行，在农村地区的网点和从业人员相对充足，面临的信息不对称问题相较于大中型银行更小。因此，考察农业政策性担保机构客户甄别功能对两类银行农业贷款利率的影响，有助于进一步检验农业政策性担保机构降低农业贷款利率的作用机制。

本文根据银行类型进行分样本回归，结果如表 7 回归 1 和回归 2 所示。回归结果显示，农业政策性担保机构的客户甄别功能有助于降低农业贷款利率，但对小型银行的农业贷款利率没有显著影响。为验证异质性分析中分组回归结果的可靠性，本文参考连玉君等（2010）的做法，采用费舍尔检验分

析组间差异。结果显示，费舍尔检验 p 值为 0.0880，说明组间差异在统计意义上比较显著，即客户甄别对于大中型银行农业贷款利率具有更加显著的影响。

上述结果表明，农业政策性担保机构的客户甄别功能可以促进农村地区网点和从业人员不足的大中型银行降低农业贷款投放的交易成本和风险，即发挥为银行赋能的作用。但遗憾的是，农业政策性担保机构并未通过客户甄别功能促进小型银行降低农业贷款利率。一方面，可能因为小型银行在农村地区网点较多、人员充足、自身客户甄别能力较强；另一方面，可能因为小型银行受限于较高的负债成本和经营成本，不愿降低农业贷款利率。上述研究发现印证了农业政策性担保机构发挥客户甄别功能降低大中型银行农业贷款利率的作用，同时也说明农业政策性担保机构能够帮助大中型银行加速业务下沉，提高农业信贷市场中的银行竞争水平，从而进一步借助银行竞争机制降低农业贷款利率。

（二）有借贷记录客户与无借贷记录客户

一般来说，无借贷记录客户比有借贷记录客户面临的融资约束更为严重。相对于无借贷记录客户来说，银行更愿意服务有借贷记录客户，因为银行服务后者所面临的信息不对称问题更小，付出的信息成本和交易成本更低。表 7 回归 3 和回归 4 估计结果显示，在控制农业政策性担保机构的风险分担功能的情况下，农业政策性担保机构的客户甄别功能有助于降低无借贷记录客户的贷款利率，而对有借贷记录客户的农业贷款利率不具有显著影响。组间差异检验结果显示，费舍尔检验 p 值为 0.0060，说明组间差异在统计意义上具有显著性，即客户甄别对于无贷款记录客户的农业贷款利率具有更加显著的影响。上述结果一方面说明，农业政策性担保机构在银行服务无借贷记录客户时，能够通过自身客户甄别功能为银行赋能；另一方面也说明，农业政策性担保机构有利于降低无信贷记录客户的贷款利率。

六、研究结论与政策启示

基于中国 15 家省级农业政策性担保机构 2018 年 1 月至 2019 年 4 月期间的 479 笔担保贷款数据，本文实证检验了农业政策性担保机构通过风险分担功能和客户甄别功能降低农业贷款利率的直接影响机制，以及通过激活银行竞争降低农业贷款利率的间接影响机制，并探讨了农业政策性担保机构对不同类型银行、不同类型客户农业贷款利率影响的异质性。

本文研究得到以下主要结论：第一，农业政策性担保机构的客户甄别功能可以降低银行发放农业贷款的交易成本与风险，通过为银行赋能引导银行降低农业贷款利率。但是，农业政策性担保机构的风险分担功能对农业贷款利率没有显著作用。第二，农业政策性担保机构的客户甄别功能有助于提高农业担保贷款的银行竞争水平，通过激活银行竞争引导银行降低农业贷款利率。第三，农业政策性担保机构能够通过客户甄别功能降低大中型银行和无借贷记录客户的农业贷款利率，但对于小型银行和有借贷记录客户的农业贷款利率没有显著影响。

基于上述研究结论，本文得出如下政策启示：第一，应当着力增强和发挥农业政策性担保机构的客户甄别功能，不能单纯依靠担保机构的风险分担功能实现降低农业贷款成本的政策目标。第二，应当引导农业政策性担保机构增强自身客户甄别能力，在激活银行竞争中发挥“催化剂”作用，通过促

进银行竞争降低农业贷款利率，同时，应避免大中型银行利用担保机构扩大非对称竞争优势、扭曲市场竞争机制的问题。第三，应当扩大农业政策性担保机构对无借贷记录“首贷户”的覆盖面，帮助更多“首贷户”获得较低利率的农业贷款。

参考文献

- 1.程军国、刘璨、刘浩、何婧，2023：《担保品竞争：缓解林权抵押约束对农户信贷的影响》，《中国农村经济》第1期，第140-159页。
- 2.董晓林、杨小丽，2011：《农村金融市场结构与中小企业信贷可获得性——基于江苏县域的经济数据》，《中国农村经济》第5期，第82-92页、第96页。
- 3.范亚莉、丁志国、王朝鲁、李雯宁，2018：《政策性与独立性：农业信贷担保机构运营的动态权衡》，《农业技术经济》第11期，第69-79页。
- 4.冯林，2022a：《共同富裕背景下政策性农业担保平台化转型研究》，《农村金融研究》第10期，第13-19页。
- 5.冯林，2022b：《政策性农业融资担保有效运行模式研究》，北京：经济科学出版社，第69-95页。
- 6.冯林、朱艳静，2021：《双重目标冲突下农业政策性担保运行机制研究——基于新型农业信贷担保的山东实践》，《农村金融研究》第5期，第46-53页。
- 7.付俊文、赵红，2004：《信息不对称下的中小企业信用担保数理分析》，《财经研究》第7期，第105-112页。
- 8.高阳，2015：《地方政府政策性担保支农政策有效性及风险研究》，《财政研究》第8期，第42-46页。
- 9.郝蕾、郭曦，2005：《卖方垄断市场中不同担保模式对企业融资的影响——基于信息经济学的模型分析》，《经济研究》第9期，第58-65页。
- 10.胡杰、李晋阳、罗剑朝，2021：《农业信用担保业务供给意愿及其概率预测》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第6期，第115-125页。
- 11.黄惠春、范文静，2019：《政府功能视角下“政银担”贷款模式的运行机制——以山东和安徽为例》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第2期，第131-141页、第160页。
- 12.孔荣、Calum G. Turvey、霍学喜，2009：《信任、内疚与农户借贷选择的实证分析——基于甘肃、河南、陕西三省的问卷调查》，《中国农村经济》第11期，第50-59页。
- 13.李广子、熊德华、刘力，2016：《中小银行发展如何影响中小企业融资？——兼析产生影响的多重中介效应》，《金融研究》第12期，第78-94页。
- 14.连玉君、彭方平、苏治，2010：《融资约束与流动性管理行为》，《金融研究》第10期，第158-171页。
- 15.马九杰、崔恒瑜、王雪、董翀，2021：《设立村镇银行能否在农村金融市场产生“鲶鱼效应”？——基于农信机构贷款数据的检验》，《中国农村经济》第9期，第57-79页。
- 16.马九杰、吴本健，2012：《利率浮动政策、差别定价策略与金融机构对农户的信贷配给》，《金融研究》第4期，第155-168页。
- 17.马松、潘珊、姚长辉，2014：《担保机构、信贷市场结构与中小企业融资——基于信息不对称框架的理论分析》，《经济科学》第5期，第62-78页。

- 18.孟光辉、李永坤、安康, 2022:《中国政策性农业信贷担保机构运行效率研究》,《经济与管理评论》第6期,第73-87页。
- 19.彭澎、周月书, 2022:《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》,《中国农村经济》第9期,第2-23页。
- 20.盛世杰、周远游、刘莉亚, 2016:《引入担保机构破解中小企业融资难:基于期权策略的机制设计》,《财经研究》第6期,第63-73页。
- 21.王小华、马小珂、何茜, 2022:《数字金融使用促进农村消费内需动力全面释放了吗?》,《中国农村经济》第11期,第21-39页。
- 22.温涛、何茜, 2023:《全面推进乡村振兴与深化农村金融改革创新:逻辑转换、难点突破与路径选择》,《中国农村经济》第1期,第93-114页。
- 23.徐攀, 2021:《农业经营主体融资担保协同机制与效应——浙江省农担体系建设的探索与实践》,《农业经济问题》第10期,第113-126页。
- 24.杨胜刚、胡海波, 2006:《不对称信息下的中小企业信用担保问题研究》,《金融研究》第1期,第118-126页。
- 25.叶莉、胡雪娇、陈立文, 2016:《中小企业政策性融资担保的实践效应——基于上市中小企业及银行的实证研究》,《金融论坛》第6期,第48-61页。
- 26.尹志超、钱龙、吴雨, 2015:《银企关系、银行业竞争与中小企业借贷成本》,《金融研究》第1期,第134-149页。
- 27.张烁珣、独旭, 2019:《银行可得性与企业融资:机制与异质性分析》,《管理评论》第5期,第3-17页。
- 28.张谊浩、陈柳钦, 2004:《银行业市场结构、利率决定和信贷风险》,《南开经济研究》第1期,第109-112页。
- 29.朱乾宇、马九杰, 2012:《农业担保公司的担保能力建设》,《中国金融》第14期,第72-73页。
- 30.朱艳静、冯林, 2020:《发展中国家农业政策性担保运作模式及经验借鉴》,《世界农业》第6期,第51-61页。
- 31.Agostino, M., F. Gagliardi and F. Trivieri, 2012, “Bank Competition, Lending Relationships and Firm Default Risk: An Investigation of Italian SMEs”, *International Small Business Journal*, 30(8): 907-943.
- 32.Bachas, N., O. S. Kim., and C. Yannelis, 2021, “Loan Guarantees and Credit Supply”, *Journal of Financial Economics*, 139(3): 872-894.
- 33.Besanko, D., and A. V. Thakor, 1987, “Competitive Equilibrium in the Credit Market under Asymmetric Information”, *Journal of Economic Theory*, 42(1): 167-182.
- 34.Bester, H., 1985, “Screening vs. Rationing in Credit Markets with Imperfect Information”, *The American Economic Review*, 75(4): 850-855.
- 35.Cowling, M., E. Ughetto, and N. Lee, 2018, “The Innovation Debt Penalty: Cost of Debt, Loan Default, and the Effects of a Public Loan Guarantee on High-tech Firms”, *Technological Forecasting & Social Change*, Vol. 127: 166-176.
- 36.Lewbel, A., 2012, “Using Heteroscedasticity to Identify and Estimate Mismeasured and Endogenous Regressor Models”, *Journal of Business & Economic Statistics*, 30(1): 67-80.
- 37.Yu, J., F. Peng, X. Shi, and L. Yang, 2022, “Impact of Credit Guarantee on Firm Performance: Evidence from China’s SMEs”, *Economic Analysis and Policy*, Vol. 75: 624-636.

38.Zander, R., C. Miller, and N. Mhlanga, 2013, *Credit Guarantee Systems for Agriculture and Rural Enterprise Development*, Roman: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 31-48.

(作者单位：¹ 山东财经大学山东金融发展研究院

² 国家税务总局淄博市淄川区税务局)

(责任编辑：柳 荻)

Risk Sharing, Empowerment, and Competition Activation: How does Agricultural Policy-oriented Guarantee Institutions Reduce Agricultural Loan Interest Rates

FENG Lin LIU Yang

Abstract: Based on the data of 479 guaranteed loans from 15 provincial agricultural policy-oriented guarantee institutions in China from January 2018 to April 2019, this paper empirically tests three mechanisms of agricultural policy-oriented guarantee institutions in reducing agricultural loan interest rates: risk sharing, empowerment and competition activation. It also examines the heterogeneous impact of agricultural policy-oriented guarantee institutions on agricultural loan interest rates among different types of banks and customers. We find that agricultural policy-oriented guarantee institutions can guide banks to lower the interest rate of agricultural loans by customer identification, but the risk sharing has no significant impact on the interest rate. The customer identification of agricultural policy-oriented guarantee institutions helps activate the bank competition for issuing agricultural guarantee loans and achieve the policy goal of reducing agricultural loan interest rates. The customer identification function helps reduce the agricultural loan interest rates for customers in large and medium-sized banks and with no previous loan record, but has no significant impact on the rates for those in small banks and with previous loan records.

Key Words: Agricultural Policy-oriented Guarantee; Risk Sharing; Customer Identification; Bank Competition; Agricultural Loan Interest Rates

涉农资金统筹整合：制度逻辑与广东探索*

万俊毅^{1,2} 潘展弘¹

摘要：涉农资金统筹整合缘起于税制改革后的地方支农动力趋弱难题、条块分割下的碎片化治理困局和涉农项目基层运作的监管窘境。涉农资金统筹整合历经地方整合试点、源头整合试点与全面推进三个阶段。从广东省实践来看，下放权力、整合资源、规范监管能够有效提高涉农资金使用效率，但依旧存在资金总量有限与结构性问题并存、地方政府项目治理与涉农资金统筹整合能力不足、涉农资金监督考核机制不完善等阶段性问题。纵向层级的事权下沉与目标偏移、县域治理的转型不顺与弱势协调、控制链条的监督失衡与考核形式化是制约涉农资金统筹整合推进的深层原因。应积极构建权责匹配的纵向涉农财政制度、推进县域涉农资金管理现代化、创新全过程监管和绩效考核体系。

关键词：涉农资金 财政支农 县域治理

中图分类号：F812.2 **文献标识码：**A

一、引言

随着社会经济发展，中国财政涉农资金的管理体制历经数次变迁。从新中国成立初期有限配置支农项目资金，到计划经济时期“多取少予”支农格局，再到改革开放初期加大对农业生产、乡镇企业补贴与扶持，都对“三农”事业发展带来重大影响（农业部财务司农业投资体制课题组，1995）。社会主义经济体制市场化改革后，财政支农政策力度因国家财政收入攀升而增加，农村基础设施建设、扶贫减贫、灾害救治、生态环境保护等“三农”事业得到不同程度的财政倾斜。在脱贫攻坚阶段，中国财政分配体系对精准扶贫发挥了重要作用（张楠等，2021），但财政资金的多头管理与交叉重复投入制约了贫困地区财政资金的高效使用（魏后凯，2020；刘天琦和宋俊杰，2020）。在乡村振兴过程中，资金投入优先保障是引导要素流向农业农村的可靠抓手。在此背景下，涉农资金统筹整合应运而生，各级政府在预算编制环节对行业内涉农资金进行源头整合，在预算执行环节对行业间涉农资金进行统筹^①，切实有效发挥财政资金“集中力量办大事”的作用。

*本文研究得到广东省农业农村厅 2021 年农业农村课题研究项目“涉农资金整合背景下乡村振兴推进方式创新研究”的资助。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，当然，文责自负。本文通讯作者：万俊毅。

^①参见《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/21/content_5249187.htm。

从实践进展看：一方面，涉农资金统筹整合已初具成效，为打赢脱贫攻坚战提供了保障。该制度通过优化产业结构、加大固定资产投资、加快城镇化进程等推动县域经济增长，能够促进第一产业和第二产业增长，引导贫困县增加对农村基础设施建设和农业生产发展的投入，加大涉农资金的监管力度，提高涉农资金使用效率。并且，政策实施越久，作用效果越显著（李书奎和任金政，2021）。另一方面，涉农资金统筹整合推进还存在瓶颈。审计署的审计工作报告显示，一些地方存在涉农资金统筹整合试点推进不畅^①、涉农资金下拨错配农时等问题^②。有学者通过田野调查研究发现，涉农资金统筹整合在工作目标对接、横向部门协调、项目管理实施等方面存在制约因素（叶慧和陈敏莉，2017）；而项目扶贫的体制性根源、权力与利益不分离和县级涉农资金统筹整合工作机构力量薄弱是较深层次的原因（吴映雪和周少来，2018）。部分学者通过定量研究发现，涉农资金统筹整合存在增产不增收、山区涉农资金统筹整合综合效率不如平原地区等问题（杨广勇和杨林，2020；解月和吴一平，2022）。

学界在涉农资金统筹整合方面的研究存在局限性，一是研究深度不足，二是研究区域有限。从研究深度来看，现有文献已针对部分区域涉农资金统筹整合的模式、存在的问题等进行探讨，但没有从整体视角梳理该项制度的演进脉络，也没有从理论层面深度剖析实践样态。涉农资金统筹整合是深化财税体制改革和政府投资体制改革的重要内容，只有梳理“块块”政府和“条线”部门共同构成的复杂委托—代理关系网，才能对涉农资金统筹整合实施效果与政策方针之间产生偏差的原因形成深层次认识，以更好把握涉农资金统筹整合未来走向。从研究区域来看，学界主要关注由中央发文推进、具有自上而下运动式治理特征的两类区域。第一类区域是曾经的贫困县。它们遵循带动农户增收的涉农资金统筹整合逻辑，发展与脱贫紧密相关的产业（林辉煌，2020）。第二类区域是黑龙江省“两大平原”和湖南省等国家试点地区。它们基于某项建设任务开展涉农资金统筹整合，前者围绕现代农业综合配套改革启动涉农资金统筹整合试点^③，后者则以高标准农田建设为平台开展涉农资金统筹整合试点方案^④。而现有文献关注较少的第三类区域是一些经济基础较好的地区，例如上海市、浙江省、广东省等^⑤。它们在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的基础上，重点完善地区财政体制和治理机制，并结合当地自然条件

^①参见《国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，<https://www.audit.gov.cn/oldweb/n9/n1580/n1582/c123737/content.html>。

^②参见《国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，<https://www.audit.gov.cn/n4/n19/c145358/content.html>。

^③参见《黑龙江“两大平原”试点拉开涉农资金整合序幕》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-08/28/content_2476013.htm。

^④参见《湖南省人民政府办公厅关于印发〈以高标准农田建设为平台开展涉农资金整合试点方案〉的通知》，http://www.hunan.gov.cn/hnszf/szf/hnzb/2016/2016nd10q/szfbgtwj_98899/201605/t20160531_4702368.html。

^⑤资料来源：《上海市人民政府印发〈关于本市建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见〉的通知》，<https://nyncw.sh.gov.cn/gyzlxczxczxc/20200331/9906714013944d7c853f5e1bc3eb2624.html>；《浙江省人民政府关于建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见》，https://www.zj.gov.cn/art/2019/3/5/art_1229019364_55411.html；《广东省人民政府关于印发广东省涉农资金统筹整合实施方案（试行）的通知》，http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/yf/content/post_1053810.html。

和经济社会条件开展综合性涉农资金统筹整合改革探索（毛世平和吉星星，2017）。

实施乡村振兴战略，既要促进脱贫地区实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，也要梯次推进有条件的地区率先基本实现农业农村现代化。鉴于此，本文选择广东省作为第三类区域的代表，深度挖掘涉农资金统筹整合的制度逻辑，为助推乡村振兴提供经验借鉴。本文选择广东省的主要原因如下：一是广东省涉农资金统筹整合试点工作开展时间较早，德庆、清新、东源、封开、大埔、五华6县（区）（广东省农村财政研究会课题组，2012）和清远市^①分别于2006年和2012年开启县级和市级涉农资金统筹整合试点；二是广东省改革的覆盖面广，该省于2018年底布局所有县（市、区）涉农资金统筹整合工作^②，已构建预算编制、项目实施、资金监督、绩效评价全程衔接机制；三是广东省涉农资金统筹整合效果好，在2019年、2020年连续两年受到中央“一号文件”督察组的表扬^③。

二、涉农资金统筹整合的缘起与演进

涉农资金统筹整合的直接原因是财政支农碎片化与零散化（彭克强，2008），深层次原因是涉农资金使用效率不高的体制机制问题亟待解决，尤其是纵向层级政府与横向部门之间的关系需要理顺。

（一）涉农资金统筹整合的缘起

1. 税制改革后的地方支农动力趋弱难题。分税制改革对中国财税体制改革具有里程碑意义，也是影响地方政府财政支农的标志性节点。中国的税制分权改革建立在垂直政治管理体制之上，地方政府不具有真正的税权（傅勇和张晏，2007）。在税收集权化、增值税等大规模税种相继成为共享税的背景下，地方政府税收减少。从事权角度来看，分税制改革在调整中央与地方政府财税收入分配格局的同时，没有顺势匹配两者的支出责任，致使不少地方政府财政落入债务积累迅速增加的窘迫局面。财权事权不匹配可能是地方政府“三农”事业投入动力不足的诱因。与其他产业相比，农业产业具有投资收益周期长、自然风险大等特点。在政治锦标赛式的官员晋升导向下，经济效益不高的农业沦为投资洼地，地方政府涉农部门官员缺乏财政支农工作的剩余索取权，难以有效行使支农资金的控制权（程俊杰等，2010）。因此，地方政府支农动力趋弱的原因是农业产业本身的弱质性。虽然农业本身的弱质性问题或许难以解决，但是可以借助财政支农制度优化，提升地方政府支农动力。行政审批权过度集中会降低地方政府发展经济的积极性（周文和刘少阳，2021），涉农项目审批权下放是激活地方政府支农活力的有益探索。

2. 条块分割下的碎片化治理困局。税制改革后，随着政企分开，依靠转移支付下达的项目成为地方政府经济治理的重要组织单元，项目制也就成为最主要的财政支付手段（郑世林，2016；折晓叶和

^①参见《印发整合涉农项目资金用于社会主义新农村建设和农村环境综合整治的实施方案的通知》，http://www.gdqy.gov.cn/gdqy/zxzx/ztzl/zwgk/jcgk/content/post_1103882.html。

^②参见《广东省人民政府关于印发广东省涉农资金统筹整合实施方案（试行）的通知》。

^③参见《广东举行深入推进涉农资金统筹整合改革助力乡村振兴战略实施新闻发布会》，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gssxwfbh/xwfbh/guangdong/Document/1710170/1710170.htm>。

陈婴婴，2011）。不过，由于项目治理逻辑在一定程度上摆脱了科层制度下的各种垂直规章制约，导致项目设立随意性较强，在财政资金横向分配与专项治理模式纵向延伸叠加之下，形成条块分割格局（周飞舟，2012）。与市场经济中的其他主体一样，单个政府部门的决策依据通常是本部门利益最大化而非政府整体利益最大化。因此，从条与条的关系来看，不同政府机构在项目申报、运作过程中存在各自为政的情况；从条与块的关系来看，地方政府机构接受同级地方政府和上级职能部门的双重领导；从块与块的关系来看，自上而下的项目需要穿越多级块块到基层落地，块块在传递项目的过程中往往会将自身目标追求、财政程序和利益诉求注入项目（周振超，2020；史普原和李晨行，2021；田先红，2022）。最终，项目和资金经过条和块的运作后，下沉到项目落实者处时已高度分散。县级政府需要向中央、省、市的涉农部门申请相应的支农项目。由于林林总总的项目归属不同部门管理，在建设标准和考核标准不统一甚至存在冲突的情况下，县级政府主体便不可避免地陷入多重委托—代理关系网，落入“上面千条线，下面一根针”的困局。可见，条块分割下的碎片化局面，严重影响支农资金的使用效益。在管理从破碎走向整合的治理需求下，涉农资金统筹整合有助于重新梳理条块关系（史普原和李晨行，2021），更好地发挥资金效益。

3. 涉农项目基层运作的监管窘境。项目制采用专款专用的制度设计，下级政府不具有完全的资源分配权，可能导致地方政府的需求被忽视。为确保地区发展计划顺利施行，地方政府以捆绑资金的形式集中投放资源，缓解资金碎片化状况，实现资金规模效应^①。但由于县级掌握的乡村资源多（李祖佩和钟涨宝，2015），缺乏规范性的地方政府行为一旦失控，将会对乡村建设产生较大的负面效果。具体而言，拥有“再组织”能力的县级政府在打包条线项目、融合捆绑综合工程时，就形成了自下而上的反控制逻辑（折晓叶和陈婴婴，2011）。中央与地方政府存在层级鸿沟，地方政府对项目的打包行为可能诱发目标偏移，一些打包后的项目成为地方政府的政绩工程（杜春林和张新文，2015）。作为委托方的中央与作为代理方的地方政府可能本身就存在利益冲突，由此构成地方政府在其中的谋利行为（李博，2016）。另外，地方政府为争取更多的项目补助，往往有意多申报项目，更有甚者在上报预算环节先采取“小额申报”以便获得审批，再在立项后要求上级部门追加拨款（渠敬东，2012）。更为严重的是，这一过程还催生了“跑部钱进”“设租寻租”现象（渠敬东等，2009），在项目申请部门向上级部门争取资金、项目审批部门批复项目时，难以避免主观性。

地方政府在项目运作中暴露的道德风险问题，迫使中央从顶层优化制度设计。总体来说，涉农资金统筹整合的强制性改革方向与地方政府“打包”项目的诱致性需求相契合，两者的博弈互动奠定了涉农资金统筹整合的基础，而一系列监管措施是对基层项目运作的一种约束手段。

（二）涉农资金统筹整合的演进脉络

从概念和整合范畴来看，“涉农资金”这一表述承自“支农投资”“财政支农资金”，三者本质

^①早在2004年国家推进支农投资整合前，部分地区就已尝试将零散的项目资金捆绑用于扶贫、水利建设等项目。资料来源：《湖北对扶贫资金“捆绑”使用提高效益》，<http://news.sina.com.cn/c/2003-06-18/1021230595s.shtml>；《捆绑使用资金，促进水利发展》，<http://www.jszg.com.cn/Index/Display.asp?NewsID=406>。

上都是指中央、省、市、县不同层级政府部门安排用于支持“三农”发展的财政资金。2006年，在政策提出初期，国家发展和改革委员会从衔接部门支农投资规划的角度，鼓励和支持县级政府编制发展建设综合规划，整合政府固定资产投资支出、农业科学事业费、农业科技三项费用等10项支农投资^①；同一年，财政部从以县为主整合支农资金的角度，推进整合财政部门管理分配的支农资金以及农口部门预算中用于项目的支出^②。延续2021年的涉农资金统筹整合政策，中央层面纳入整合试点范围的资金包括中央财政衔接推进乡村振兴补助资金、水利发展资金等16项涉农资金^③。

涉农资金统筹整合的演进遵循动态制度变迁逻辑（丰雷等，2019），最初由中央设置方针、划定政策边界，随后地方政府解读中央政策、推动政策创新并作出反馈，最后中央择优固化，弱制度上升为强制度。涉农资金统筹整合可以划分为地方整合试点、源头整合试点和全面推进三个阶段。

1. 地方整合试点阶段（2004—2012年）。2004年，为破解农民增收困难、城乡收入差距加大的困境，中央“一号文件”再次聚焦“三农”问题，并提出要整合支农投资^④。2006年，全国有162个县（市、区）开展资金整合试点工作，其中，26个县纳入中央财政整合支农资金支持新农村建设的试点县。这些试点县（市、区）整合归并财政部门和农口部门用于支农项目的资金。自此，国家层面的涉农资金统筹整合试点工作正式开启^⑤。不过，这一时期的试点工作仅仅依靠行政手段归并财政支农资金。财政部为支持支农资金整合试点工作，划拨了相应的引导资金，试点地区整合支农资金的动因之一是享有这笔引导资金，这导致支农资金整合的形式大于实质（彭克强，2008）。为破除制度推进障碍，中央一方面推动资金整合范围扩大，另一方面完善配套机制。2008年，财政部提出应在预算编制环节突出重点，整合用途相近的专项资金，在试点县推行“以奖代补、先建后补”的绩效管理方式^⑥。总体而言，地方整合试点阶段，国家与地方政府仍处于摸索时期，支农资金整合平台处于层级较低的县级，项目审批权下放程度不高，资金配置从稳定粮食生产为主线过渡到以农业基础设施建设为主线（侯小娜和李建民，2019）。

2. 源头整合试点阶段（2013—2017年）。党的十八大以来，“简政放权”信号释放力度持续加大，黑龙江省、湖南省、广东省清远市和全国832个贫困县等不同行政级别的地区于2013—2016年间相

^①参见《发展改革委：将以县为单位试点整合政府支农投资》，http://www.gov.cn/jrzq/2006-03/31/content_241989.htm。

^②参见《财政部关于进一步推进支农资金整合工作的指导意见》，http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/caizhengbuwengao2006/caizhengbuwengao20064/200805/t20080519_24022.htm。

^③参见《关于继续支持脱贫县统筹整合使用财政涉农资金工作的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/13/content_5599291.htm。

^④参见《2004年中央一号文件 中共中央 国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》，http://www.gov.cn/test/2006-02/22/content_207415.htm。

^⑤参见《目前我国财政支农存在的问题及对策研究》，<https://www.audit.gov.cn/n6/n41/c20190/content.html>。

^⑥参见《财政部关于进一步加强财政支农资金管理的意见》，http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/nys/200806/t20080624_2499696.htm。

继被财政部确立为涉农资金统筹整合试点，这标志着涉农资金统筹整合已逐渐步入深水区。其中，黑龙江省“两大平原”试点和贫困县试点最具代表性^①。2013年，黑龙江省“两大平原”在中央指导下，以源头整合的方式带动现代农业产业发展，涉农资金统筹整合呈现三个特征：一是涉农资金统筹整合的层次从地方政府的有限整合转变为在上级政府的预算编制环节进行整合，中央资金从分散下达过渡至以大专项口径下达；二是中央与地方政府的权责关系得到重新梳理和规范，除中央有关部委重大工作的延续资金外，剩余资金可由地方政府自主统筹使用^②；三是资金投向顺应彼时农业现代化战略规划的项目，通过将涉农资金整合为农业生产发展、农村社会发展和扶贫开发三大类资金，集中投入农田水利、农业机械化建设，推动产业发展（杜辉，2019）。2016年，在精准扶贫、精准脱贫政策需求下，中央推动涉农资金统筹整合试点向832个贫困县扩散^③，将涉农项目审批权下放至贫困县，同时压减县级政府所承担的涉农资金支出责任（刘纯阳，2020）。不过，该轮试点工作也暴露出不少问题：一是上下级工作关系没有理顺，增加了上级职能部门工作任务与地区规划对接的难度；二是涉农资金统筹整合伴随的权力转移造成了县级政府协调困难；三是基层经验不足使得项目实施和管理的难度较大；四是监管考核机制与统筹整合后的涉农资金使用方式脱节，使县级政府处于“条”的监管与“块”的整合之间的两难境地，县级政府“想整而不敢整”（刘健，2015；叶慧和陈敏莉，2017）。这一时期的整合方针主要有两个特点：一是资金整合平台逐步向源头靠近，中央和省级政府开始归并各类涉农专项资金；二是资金投向思路开始注重产业发展，关注与脱贫攻坚任务的衔接效果。

3. 全面推进阶段（2018年至今）。党的十九大后，涉农资金统筹整合进入全面推进阶段，建立长效机制是该阶段的重点^④。对于中央而言：一是在“放管服”背景下理顺中央和地方政府的财权和事权，为基层赋权增能；二是从高位推动制度改革，在全国范围内推广“大专项+任务清单”的管理模式；三是注重该项制度的长期效应，既通过制度规范形成约束作用，也为地方政府创新留有余地。而对于处在政策执行层面的地方政府而言，则充分发挥自主性，统筹各类涉农资源、整合项目资金，助力乡村振兴战略的实施。“十四五”规划初期，各部委为推进涉农资金统筹整合提供了更多的规章指引，如2021年财政部、国家发展和改革委员会等11个部门和单位联合发文^⑤，要求中央和省、市级财政要在保持投入总体稳定的基础上，向符合条件的脱贫县倾斜。随着涉农资金统筹整合全面推进，各地涉农资金分配从过去的涉农资金“戴帽”下达、上级政府审批方案，逐步演变为按照因素法和过去的

^①黑龙江省“两大平原”地区试点和全国832个贫困县统筹整合试点不仅获得财政部、发改委等部委支持，还获得党中央的高位推动，两项试点工作分别在2014年和2017年中央“一号文件”中被提及。

^②这种有限的资金整合方式在2016年演变为自上而下的“工作清单”制度，是全面推进阶段“任务清单”制度的经验来源。

^③参见《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-04/22/content_5066842.htm。

^④参见《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》。

^⑤参见《关于继续支持脱贫县统筹整合使用财政涉农资金工作的通知》，http://yn.mof.gov.cn/tongzhitonggao/202203/t20220329_3799263.htm。

绩效分配下达资金，地方政府承担涉农项目谋划、建设的主要职责，在条块互动过程中探索出一条建立长效机制的合理路径。这一时期，中央甄别采纳从前期试点汲取的成功经验，并将其逐步固化为强制度，向全国范围扩散推广，通过财政资金的杠杆作用撬动地区产业发展，并着力建立长效机制。

图1展示了涉农资金统筹整合的演进脉络。

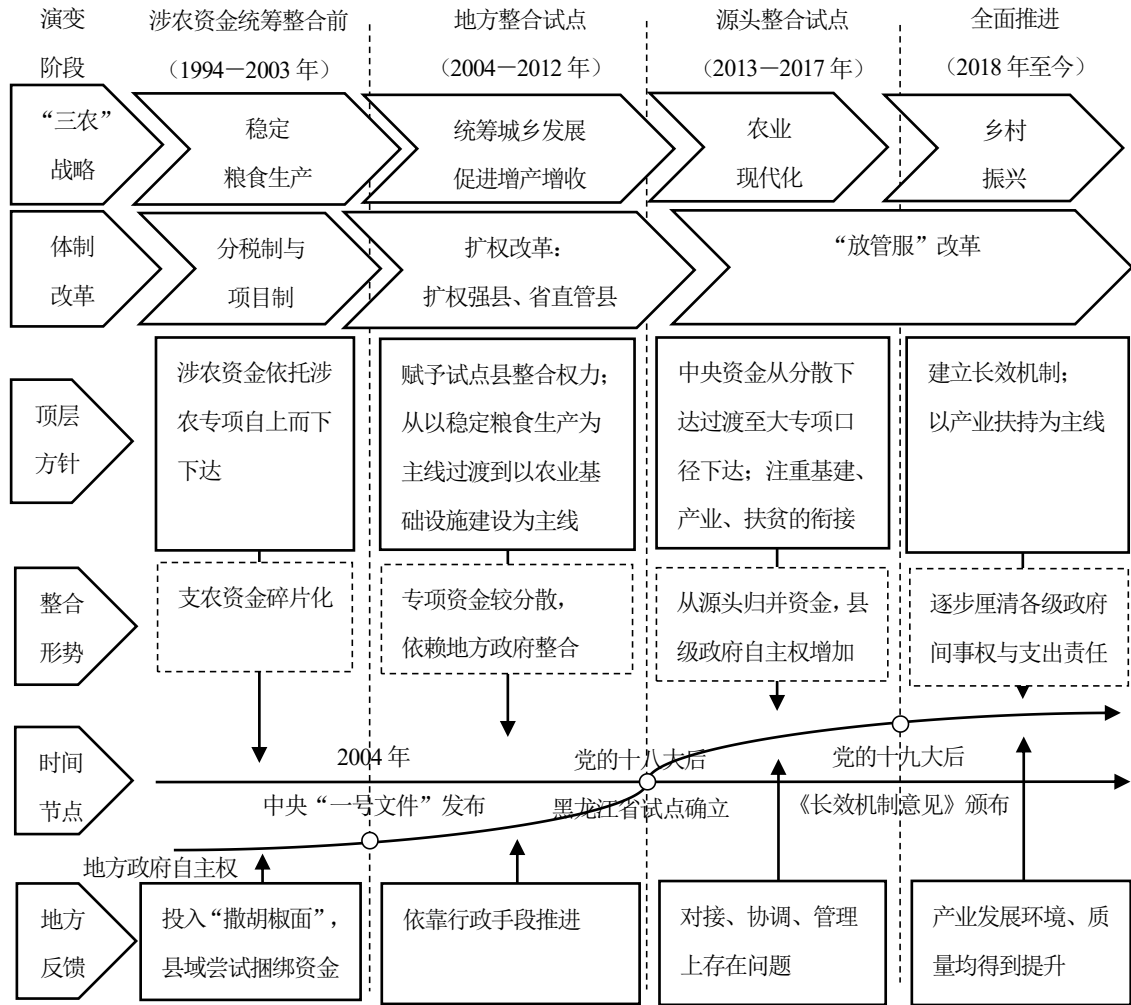


图1 涉农资金统筹整合的演进脉络

注：《长效机制意见》是指《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》。

三、涉农资金统筹整合的现实观照：基于广东省的考察

为剖析涉农资金统筹整合的制度逻辑，寻求未来推进路径，研究团队于2020年9月至2022年10月间，深入广东省6市12县（市、区）的政府职能部门和涉农资金使用主体进行探访，获得大量一手资料与访谈材料，形成对广东省涉农资金统筹整合较为全面深入的认识。

（一）涉农资金统筹整合的现行模式

广东省实行“大专项+考核事项+绩效目标”资金管理机制。传统项目制下，涉农项目由省级条线部门逐一发出，以直线传递方式到达与省级职能部门对应的市级职能部门或县级职能部门。涉农资金统筹整合后，涉农资金被划分为农业产业发展、农村人居环境整治、精准扶贫精准脱贫、生态林业建设、农业救灾应急、农业农村基础设施建设六大类，按照一个“大专项”的方式整体下达。省级职能部门将政策目标以“考核事项”形式下发，并通过“绩效目标”确定细分项目执行单位的任务指标，实现对项目的监督管控。涉农资金已形成“自下而上”申报和“自上而下”划拨的循环管理模式（见图2）。

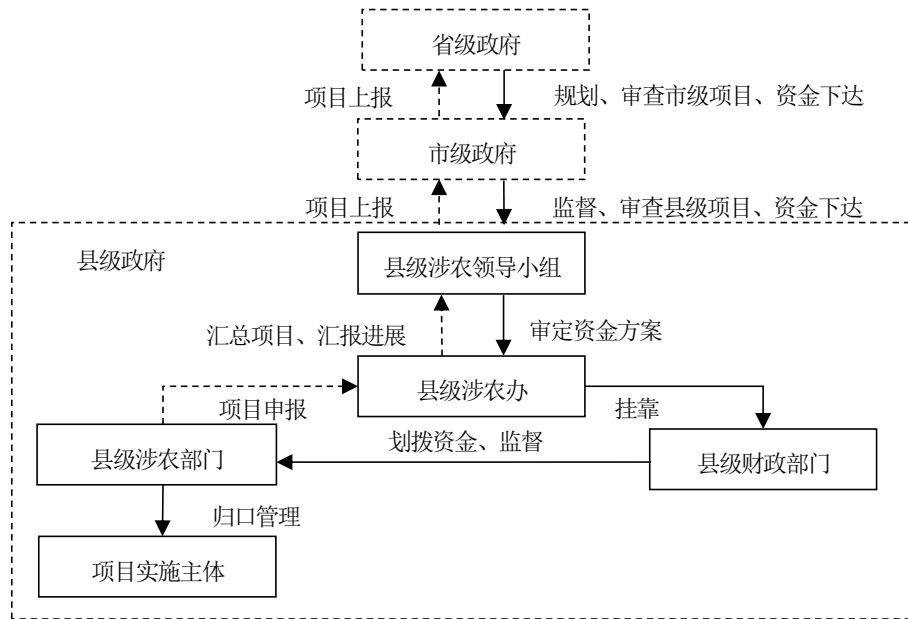


图2 广东省涉农资金统筹整合运作过程

在“自下而上”申报阶段，县级涉农部门自主申报项目，由“涉农资金统筹整合领导小组办公室”（简称“涉农办”）汇总交至县级“涉农资金统筹整合领导小组”（简称“涉农领导小组”），涉农领导小组召开会议统筹全县涉农项目，并将项目上报至市级政府，市级政府将本级项目和县级项目上报省级政府，由省级政府开展项目联合审查。联合审查通过后，省级政府结合项目申报情况、往年项目实施情况等下达资金，县级涉农领导小组根据资金规模和项目审核情况确认要实施的项目与对应分配的资金，县级财政部门划拨资金，县级涉农部门实施项目。广东省实施资金使用进度和涉农项目目标实现情况“双监控”模式，重点监控资金合规分配、下达拨付、支出进度、项目实施、支付安全等，将绩效评价结果与次年资金分配挂钩。

从广东省实践经验来看，通过下放权力、整合资源、规范监管，资金使用效率得到有效提高。

1.下放权力。涉农资金统筹整合通过权力下放激活地方政府对强农兴农事业加大投入的动力，破解地方政府财权事权不对等的困局，实现资金投向与基层需求的有效衔接。权力下放具体表现为：一是涉农项目从条线下达转变为由县级政府主导的按块谋划。县级政府涉农部门依据上级指导意见与相

关规划，组织市场主体、村镇进行项目前期准备工作，基于县域农业农村发展状况编制县级涉农项目库，对涉农项目实行阶梯式动态管理。二是县级政府在资金使用过程中被赋予灵活调整的权力。涉农资金分配权被赋权至县级政府，县级政府根据省级项目审查情况与下达资金规模，按照项目成熟度、与当年发展规划的契合度分配项目资金。在资金使用过程中，县级政府有权根据上级政策调整和自然灾害等情况，调剂本级项目资金，并依流程向上级政府报备^①。

2.整合资源。首先，省级和市级政府将分散在各个部门、用途相近的涉农资金纳入资金池，以“考核事项”的形式下发并拨付资金，并通过“非考核事项”为地方政府提供灵活整合涉农资金的空间。县级涉农办作为协调机构，将涉农资金统筹整合作为重要议题，以“块”对“条”的统筹促进碎片化资源整合。“大专项+考核事项+绩效目标”的管理模式，避免县级职能部门在申报中央、省、市职能部门发出的涉农专项过程中产生的无谓损失，减少项目重叠、虚设、嵌套等不良现象，实现资源投入与支农需求的精准对接。

3.规范监管。过去的项目制注重事后的督查监管，导致项目执行环节存在一定的目标偏移风险。涉农资金统筹整合后，“双监控”约束机制形成有效监督。在预算执行情况方面，财政部门根据项目支出情况判断项目实施是否落到实处，重点监控是否出现“钱等项目”的情形，对资金支出进度慢的项目进行分析，及时调整剩余资金分配。在绩效管理方面，全省层面的综合绩效指标体系已基本建立（见表1）。本级涉农部门需要开展绩效自评并报告财政部门，由财政部门、审计部门对重点项目开展绩效审核，并接受上级部门对资金使用情况、任务完成情况的考核。上级部门根据绩效完成情况给予一定的奖补资金，实现对涉农项目在预算编制、项目执行、绩效考核等各环节的监管。

表1 广东省涉农资金统筹整合综合绩效指标体系

指标分类	绩效目标	具体指标
综合性指标	促进农民增收、扩大农业农村有效投资、加强涉农资金使用管理	农林牧渔业增加值增速、涉农固定资产投资增速、省级涉农资金支出进度等5项
涉农资金大事要事保障清单事项	农村生活污水治理、村内道路建设、农村集中供水等8项	当年度新增完成农村生活污水治理的自然村数量、当年度新增完成村内道路基本硬底化的自然村数量、当年度新增农村规模化集中供水覆盖人口数量等14项
涉农资金优先支持的考核工作任务	巩固拓展脱贫攻坚成果、粮食安全责任制、强化动物疫病防控等18项	帮扶对象人口数、粮食播种面积、强制免疫病种应免畜禽的免疫密度等53项

（二）涉农资金统筹整合的实施困境

进一步优化涉农资金管理制度是推进乡村振兴的有力举措。然而，涉农资金统筹整合在涉农资金投入、基层政府治理、监督考核体系等方面面临实施困境。

^①根据广东省和各县（市、区）政策文件，结合访谈资料而知，资金可调剂范围为上下20%浮动。资料来源：《广东省财政厅关于印发〈广东省涉农资金统筹整合管理办法（2020年修订）〉的通知》，http://czt.gd.gov.cn/tzgg/content/post_3073427.html；《关于印发〈翁源县县级涉农项目、资金和绩效管理实施细则（试行）〉的通知》，https://www.wengyuan.gov.cn/zwgk/xczj/content/post_2010969.html。

1.涉农资金总量有限与结构性问题并存。第一，涉农资金投入总量及其增幅与“三农”事务“事多面广”的特征相背离。权力下放更多是项目谋划的权力下放，县级政府依然需要面临考核事项繁多的状况，大量涉农资金需用于完成上级下达的刚性任务，甚至还包括临时下达的考核任务。此外，部分地区的财政资金仅够完成保基本民生、保工资、保运转支出的“三保”任务，地方政府可统筹的用于县域发展的资金有限，限制了农业农村项目投入。多地公职人员对资金欠缺、考核任务下达等问题都颇有感慨：

纳入涉农统筹的专项越来越多，我们财力也并不宽裕，一些“四好农村路”项目还拖欠工程款，区财政也难以填补这些窟窿。（受访者：汕头市澄海区财政局H姓公职人员，访谈日期：2022年6月16日）

我们优先安排考核项目，对于下达资金不足的项目只能按比例压减（资金），再看债券资金等其他方式能否配套一点。（受访者：云浮市罗定市财政局Z姓公职人员，访谈日期：2021年11月24日）

第二，县域之间资金分配不平衡。2020年以前，涉农资金以化多为简的方式进行名义整合。根据调查情况，名义整合时期的资金量相比未整合之前变化不大。但从2020年开始，资金按照因素法分配，整县脱贫与否是重要指标。以广东省乳源县和南雄市为例（见表2），按因素法分配资金后，脱贫较早的乳源县2020年资金下达量骤降，资源被高密度地投入脱贫较晚的南雄市^①。在政策锚定效应的影响下，两县（市）获得财政支持的力度逐渐分化，尽管这种情况后续有所改善，但资金分配不平衡的现象仍存在。

表2 广东省乳源县和南雄市统涉农资金筹整合以来的省级涉农资金分配情况

年份	省级涉农资金下达量（万元）	
	乳源县（2017年实现整县脱贫）	南雄市（2020年实现整体脱贫）
2019（名义整合）	13190	26525
2020（按照因素法分配起始年）	8059	38917
2021	7813	37664
2022	13576	36932

第三，资金投向“重硬轻软”，项目存在堆砌倾向，联农带农效应偏弱。广东省“硬”投入较多，2019年下达市和县（市、区）的农村人居环境和基础设施建设两类资金占资金总量的80%以上^②。然而，对与基础设施建设相配套的乡村公共服务、精神文明建设等“软”投入不足，少数偏远地区存在偏好农家乐、民宿等农旅融合产业的情况。尽管“硬”支出是乡村振兴产业发展的重要一环，但与农民生产生活紧密相关的种养殖产业项目的资金投入不足可能导致产业支撑能力偏弱，“造血”能力不强。另外，也有地区将资金过度集中于打造亮点工程，涉农资金的普惠效用未得到充分发挥。不少公

^①2020年涉农资金按照因素法分配，资金下达量根据2019年的县（市、区）发展情况决定。南雄市在2019年仍然是贫困县，而乳源县已于2017年实现脱贫，因此，2020年资金下达量出现分化。考虑到资金下达量的稳定性，2021年资金下达量变化幅度不大。

^②根据《关于下达2019年省级涉农转移支付资金的通知》（http://czt.gd.gov.cn/tzgg/content/post_2264602.html）计算而得。

职人员也表达了乡村产业发展的困难之处：

乡村振兴前期相对容易，但产业振兴很难，每个地区产业基础、条件等都不一样。（受访者：清远市清城区农业农村局 W 姓公职人员，访谈日期：2020 年 9 月 3 日）

涉农资金在统筹整合过程中，实际也需要平衡“造亮点”和“撒胡椒面”之间的关系，尽可能避免地区间的不平衡。（受访者：韶关市翁源县财政局 W 姓副局长，访谈日期：2021 年 11 月 30 日）

2. 地方政府项目治理与涉农资金统筹整合能力不足。一是县级政府涉农资金使用能力不足，资金管理方式滞后于涉农资金统筹整合的需要。在过去的财政体制框架下，处于执行层面的县级政府往往依赖上级政府的“指挥棒”，只需按照上级指示开展地区治理工作即可。随着资金管理权限下放，县级政府在角色转换过程中暴露出“不敢接”“接不住”“接不好”等问题。这给涉农资金统筹整合制度创新、监督考核等带来极大的挑战。涉农资金统筹整合后，由于缺乏稳定的专项资金池，项目后续维护难以为继。谈及项目统筹与治理难题时，多地财政局、农业农村局的公职人员表示：

专项资金整合后一开始下面并不太习惯，这笔资金的使用说法和指引在初期也不够明确。（受访者：云浮市财政局 C 姓公职人员，访谈日期：2021 年 11 月 24 日）

我们的短板是基础设施，农村人居环境整治后确实好多了，但日后如何维护？农民也不愿意出污水、垃圾处理的维护费。（受访者：韶关市农业农村局 X 姓公职人员，访谈日期：2022 年 12 月 1 日）

二是部分地区项目库建设水平不高。在项目谋划过程中，部分县级政府对政策把握水平不高，加之缺乏专业的项目评审人才，导致入库项目缺乏科学性，项目申报通过率不高。即使是通过的项目，部分也难以兼顾短期目标和长远目标，没有发挥出资源整合应有的效应，项目实施也面临重重困难。在实地调查中，受访者被问及项目库建设水平时答道：

虽然上面要求项目等钱，但我们通常还是等钱到了才敢动项目，工程类的项目必须配套前期经费，但一旦钱批不下来，前期投入和准备工作就浪费了。（受访者：清远市清城区财政局 P 姓公职人员，访谈日期：2020 年 9 月 23 日）

项目库质量不高的原因：一是钱比事少，农口部门不敢放开搞前期工作……；二是现在大多还是各单位单独谋划，在项目库将要落实之时才匆忙上报项目，很难确保有深入调查。（受访者：韶关市翁源县财政局 W 姓副局长，访谈日期：2021 年 11 月 30 日）

三是部门之间协调不足。涉农资金的运用涉及多个部门，但是部门衔接不畅的问题突出：不少地方政府涉农办工作人员并非专职负责涉农资金统筹整合工作，精力有限，专业化程度不高；部门间存在利益冲突，尚未形成有效的协调机制，跨部门统筹难度大。一些县（市、区）在获得打包下发的涉农资金后，又草草地依据往年资金分配情况切块至各涉农部门，没有形成全局谋划机制。访谈对象反映，部门协调不足是阻碍涉农资金统筹整合的绊脚石：

各个行业部门的要求不同，现在打造综合体，部门协调存在困难。比如，前年（2019 年）我们想打造一个碧道项目，在河堤旁边建设绿道、单车道。水利、交通部门认为没有问题，但国土（部门）却说不行。国土（部门）说这是“林地”，林草部门却说这是“非林地”。（受访者：韶关市乳源县财政局 G 姓副局长，访谈日期：2021 年 12 月 1 日）

当前已经设立涉农领导小组、涉农办，完善了议事流程，但开会讨论次数不是很多，有时候会卡在领导层，纳入整合范畴的内容逐渐增多也导致协调成本增高。（受访者：汕头市财政局 L 姓公职人员，访谈日期：2022 年 6 月 15 日）

3. 涉农资金监督考核机制不完善。第一，现有监管机制和监管手段存在滞后性。涉农资金统筹整合打破了各部门的垂直监管模式，县级政府在监管过程中需要财政部门 and 涉农部门共同协作。但在“双监控”资金管理模式下，资金支出进度成为项目过程管控的主要监督内容，一刀切、层层加码现象时有发生。此外，部分地区未深入剖析资金支出滞后、违规使用等问题产生的原因，亦未实施有效的整改措施，各单位责任意识较为淡薄。在访谈过程中，大部分县级政府机构公职人员对层层加码的监督机制深感压力，他们谈道：

全市会对各县的资金支付进度进行排名，支付进度慢的地区不仅会被约谈，还会被告知要缩减明年的资金分配额度，于是，各地区也只能在此基础上将资金支付进度往前赶。（受访者：韶关市乳源县财政局 G 姓副局长，访谈日期：2021 年 12 月 1 日）

我们从 3 月开始谋划植树造林项目，该项目经历设计、招标等环节，在 11 月验收成活率后才能拨付涉农整合资金，这个时间早已超出资金支出进度要求。如果按照资金进度要求投放资金、提前种树，这些树根本活不了。（受访者：韶关市翁源县林业局 L 姓公职人员，访谈日期：2021 年 11 月 30 日）

第二，绩效考评体系尚不完善。“绩效目标”是推进涉农资金对接中国预算绩效管理转型、提高资金使用效益的重要手段。尽管关于项目建设质量和资金使用效益等综合性的评价体系基本建立，但绩效指标在县级层面的使用程度不高，绩效目标设立不够严谨，大多仍依靠资金使用状况判断资金使用效率，绩效奖励的激励性也不强。一些公职人员也道出了当前绩效考评和奖励体系的种种不足：

现在前期填报的绩效目标未必严谨，有些绩效目标也是依着“存量加增量”的逻辑设置，但是考核的时候要对目标完成情况进行衡量，考核指标和项目的适配度不强。这些都导致资金使用效益评价存在困难。（受访者：广州市从化区农业农村局 C 姓公职人员，访谈日期：2022 年 1 月 24 日）

奖励制度不科学，所谓的奖励资金也只是象征性的，奖励之后总额也没有变化多少，所以到底有没有奖励资金，我们实际上并不知道。（受访者：韶关市乳源县财政局 G 姓副局长，访谈日期：2021 年 12 月 1 日）

四、涉农资金统筹整合的深层约束

委托一代理理论是阐释纵向层级政府治理行为的重要理论。基于委托一代理理论，进一步分析广东省涉农资金统筹整合探索经验可知，涉农资金总量有限与结构性问题并存、地方政府项目治理与涉农资金统筹整合能力不足、涉农资金监督考核机制不完善等问题背后深层次的原因是，涉农资金统筹整合在一定程度上重塑了层级与部门间的委托一代理边界，嵌入在纵向层级、县域治理、控制链条的复杂委托一代理关系未能理顺。

（一）纵向层级：事权下沉与目标偏移

涉农专项自上而下沿着科层体制逐级传导，由于乡镇、村庄只拥有项目申报和项目执行的权力，

因此县级政府是涉农资金统筹整合省级涉农资金的末端代理方。其中，事权下沉使得考核任务与资金总量之间张力扩大，科层组织间的鸿沟甚至导致政策目标偏移。

县域自主权增加、以“块”统筹“条”的财政关系使得省、市两级涉农部门对县域项目的相对控制权减弱，责任下移的应对方式导致基层面临“钱少事多”的困境。具体而言，涉农资金类别的归并意味着资金主导权的重新划分，一部分涉农部门因为不再拥有资金主导权，转而运用向下加码、委托事权的代偿策略应对部委和省级的考核任务要求。但是，考核任务数量是确定县级下达资金量的重要因素，资金总量的有限性意味着“条”发放的任务总量会被“块”限制。例如，涉农领导小组会从全局出发，商讨涉农部门承担任务的轻重缓急后再向下发包。为了摆脱“块”的限制，拥有任务委托权的涉农部门便通过非正式渠道另行下达考核任务以转移事权，进一步对县级政府加压。由此，财权减弱的省级、市级涉农部门通过正式渠道和非正式渠道将大量委托任务打包纳入涉农资金池，致使财政涉农资金池出现“准公共物品”的拥挤性特点。此外，一些本就财力困难的县级政府难以完成加压的考核任务，按因素法分配资金往往以前一年资金分配情况作为参考标准，容易造成部分县（市、区）资金长期不足，这就导致区域分化加剧。

多层级委托—代理体系会使信息在向下传达的过程中因不同科层组织治理目标相异而失真，致使基层资金分配偏离政策初衷。在国家战略层面的顶层设计中，“开源节流”“政府要过紧日子”“省出来的钱用于民生”是当前财政收支“紧平衡”压力下的大政方针。农业产业极具自然风险与市场风险，而财政支农本身具有很强的公共性和普惠性。广东省“花钱必问效，无效必追责”的控制方式容易诱发基层政府采取风险规避战术，以“支农事项不出事”为先的治理策略会减弱财政涉农资金联农带农效益。从资金投入效果来看，“硬”支出相比“软”投入而言，在结果上更易量化，辨识度更强。在产业项目投入方面，基础资源好、前期投入大的项目因本身禀赋更好，已经具备自我运转的“造血”能力，基层政府为其投入财政资金所需承担的风险也更小。在这种逻辑下，基层政府利用改革所赋予的自由裁量权分配注意力和努力程度，“重硬轻软”“垒大户”等资金分配现象由此产生。

（二）县域治理：转型不顺与弱势协调

县级政府将属地内的事项委托给职能部门，由此构成县域治理的委托—代理关系。项目治理与涉农资金统筹整合能力不足主要缘于涉农项目运作方式转变时县域内的委托—代理关系链条未理顺。

涉农资金统筹整合重新界定了县域内不同主体的职责边界。县域治理体系转型不顺导致涉农部门谋事能力弱、横向互动组织化程度低，对推进涉农资金统筹整合产生负面作用。项目谋划是转型后县域发挥自主性的关键环节，前期谋划是重中之重。这不仅取得县级职能部门的共识，也与广东省倡导的“县级政府在财政资金中划拨一部分前期经费”一致。然而，前期谋划所投入的经费类似于一种专用性投资，存在被套牢的风险。一旦项目没有通过审批，下达资金与需求之间的差额会使已经开展前期工作的项目难以继续实施，前期投入成为沉没成本难以收回。这是抑制县级政府自行投入前期经费的重要原因。从现实情况来看，财政捉襟见肘的欠发达地区往往体制机制转型缓慢，谋事能力仍处于较低水平，对前期投入也持谨慎态度。在项目申报环节，传统的部门本位主义思想诱发更大的利益摩擦，一方面，不同代理方希望通过增加项目申报数量、“争资跑县”等方式在归并的项目资金池中多

分一杯羹，另一方面，各部门对同一政策的解读不同，容易产生权责壁垒，使得综合性项目难以落实。

县域涉农部门的谋事能力弱、横向互动组织化程度低，需要通过“块”的力量进行统筹协调。传统的条块关系中，职能部门垂直管理的特性使“条条”在行使职权的过程中一般不受“块块”干涉，两者职责交叉少（周振超，2020）。涉农资金统筹整合使得项目运作需要从条线动员转向横向协调。广东省部分县（市、区）的涉农领导小组组长尚未由党政一把手实质性担任，涉农资金统筹整合推动能力有限。已由党政一把手领衔的涉农领导小组尽管有条件通过高位推动的方式推进涉农资金统筹整合事项，但由于涉农领导小组本身并非实体机构，通常只在项目谋划、资金下达等少数环节介入协调，日常事项仍需委托涉农办处理。然而，大部分涉农办挂靠在县财政局，不具备超越其他职能部门的能力，也不具有足够的人力资源支撑^①。在协调方式上，涉农办要么通过非正式机制与其他职能部门磋商，要么在材料递送过程中采取选择性汇报、临时填报等粉饰措施。陈家建和甘瑞霖（2021）将这种现象称为“弱势协调”。县域内部的治理能力较弱，迫使县级政府路径依赖沿用“短平快”的准运动式治理措施，统筹整合的涉农资金通过简单的重新切块在部门间分配就是其中一种表现形式。

（三）控制链条：监督失衡与考核形式化

从广东省的实践看，资金整合使涉农专项的资金管理权和项目管理权从条线体系内剥离，形成了财政体系督察资金支出进度和评价绩效、业务主管体系指导督察项目运作、公众参与项目监督的模式。

在政府内部体系中，财政部门和业务部门固有的权责壁垒和信息壁垒使项目在资金管理和项目管理上存在错配问题，导致本级业务部门在项目实施过程中接受双重指导。在监督链条上存在多个委托方的情况下，由于各委托方的强势程度不同，代理方会将时间、成本和精力投入强势委托方的任务，使共同代理效果偏离资金使用效益最大化（张伊静和刘鹏，2022）。资金分配权、资金管理权等权力从上级业务部门转移至财政部门，财政部门因此成为涉农专项控制链条中强势的一方。但是，财政部门关注的是资金账面数据，并不了解其余职能部门的具体业务。在监管环节，资金支出进度成为项目实施是否顺利、资金效益发挥是否良好的关键标尺。在复合压力型体制下，为满足上级绩效考核要求、凸显本级业绩、获取谈判空间，财政体系内部倾向采用层层加码的措施完成监督和考核任务，加剧了按照支出进度进行项目管理的不合理性（吴春来，2021；杨华和张丹丹，2022）。

此外，委托方强势程度不同也是涉农资金绩效管理体系不完善的原因。首先，一些县域绩效评价主体处于既当“运动员”又当“裁判员”的情形，容易滋生县域内部的道德风险。县级涉农部门和财政部门就涉农项目的实施情况进行自评和重点评价，但由于绩效目标的完成情况会影响次年本级资金分配量，涉农部门和财政部门有争取更多上级资金的一致意图，因此县域内部就有动机以合谋的方式应对考核任务和绩效指标，利用信息不对称将成本向外转嫁。尽管广东省不少地区已通过委托第三方机构评估的形式开展绩效管理工作，但第三方机构的逐利特性可能使其偏向利益相关方（吴冬梅等，2021），致使绩效评价结果的权威性难以得到保证。其次，公众是涉农项目的实际受益者，但是现有

^①广东省实地调查发现，大部分县级政府的涉农资金统筹整合交由财政局下属的农业农村股具体落实，只分配两三名人员开展相关工作。

的绩效目标体系更多是自上而下的指令下达，公众在涉农项目执行过程中的态度、对项目落地后效果的评价未纳入指标体系。公众需求和诉求表达的信息机制不完善，可能使得涉农资金分配忽视公众利益，导致社会福利损失。最后，受绩效管理机制所限，绩效奖补和问责体系长期流于形式。省级、市级、县级政府对绩效目标设置存在的问题实际上心照不宣，走流程式的评估方式若被纳为资金分配的决定性因素，必然会引致更大的利益摩擦。

五、涉农资金统筹整合的推进路径

（一）构建权责匹配的纵向涉农财政制度

1. 理顺纵向政府间支出责任，避免事权过度下放。按照公平、效率等原则，通过制度明确不同层级政府部门的财政事权与支出责任，规范公共服务职能划分，根据涉农事项的溢出程度、受益范围和信息优势，进一步廓清不同层级政府的委托—代理边界。例如，省级、市级政府对县级政府基层民生项目资金要强化兜底责任。另外，还应规范责权划分的标准与程序。省级涉农专项资金在应整尽整的同时，有必要通过涉农领导小组、涉农办等协调机构加强横向沟通，推动涉农部门就利益一体化问题达成共识，以规章制度明确涉农专项资金任务下达的规范性程序，尽可能地避免临时性下达考核任务的现象。

2. 扩大县域资金配置权，确保资金精准投放。在资金的可支配范围内，根据实际情况优化调整因素法中的决策因子，避免涉农专项资金大幅波动影响区域公共物品供给。加大对脱贫地区涉农项目的资金投放力度，重视对边缘易致贫地区的扶持。在资金使用约束方面，省级政府应在预算编制环节归并性质相似、用途相近的涉农资金，加大分级分类力度，整合细碎化、零散化项目。对于发展状况较好、涉农资金统筹整合效果较理想、审计情况达到标准的地区，应减少对它们的考核事项约束。完善鼓励资金投入产业项目的政策机制，适当放宽乡村产业补助项目申报门槛，简易审批联农带农预期效果明显的项目。对具有风险的产业项目给予更多支持，缓解问责压力。

（二）推进县域涉农资金管理现代化

1. 依托项目库建设，推动县域谋事水平提升。省级、市级政府应着力为项目库建设提供相应的制度保障，例如：加强对涉农项目审查通过率较低地区谋划与储备项目的指导；通过典型示范推动全域涉农资金统筹整合；优化经费使用限制问题等。县级政府是推进涉农资金管理现代化过程中的中流砥柱，在项目前期储备环节，应自行配套资金用于项目前期论证，并利用互联网技术，建立项目评审专家库，整体部署乡村发展；在项目实施环节，应自主划拨一定比例的资金用作项目维护经费，推动地区经济可持续发展；在项目库动态管理环节，应至少提前1年储备高质量项目入库，并根据项目成熟度和轻重缓急程度，对入库项目实行分级管理，形成与地区中长期规划相匹配的涉农长期项目。

2. 为统筹机构增配资源，扭转涉农办协调弱势困境。一方面，2022年“中央一号”文件要求，“五级书记”抓乡村振兴责任。涉农领导小组组长也应由党政一把手实质性担任，统筹资源，做好涉农项目规划，通过较强的政治势能推动条线部门从利益博弈转向合作。另一方面，农业大县应充分挖掘涉农办的协调潜能，通过有序的协调制度和足够的资源保障，扩大涉农办在涉农事项上的权限，破解部

门各自为政的局面。例如，广东省南雄市除了从各涉农部门抽调人员组建相关科室外，还配备了十余名专职人员，全程参与涉农资金统筹整合的质量督查、资金审查、信息公开等工作，并定期召开工作会议协调人力、土地、资本等各类资源。

（三）创新全过程监管与绩效考核体系

1.明确不同监管主体职责，健全涉农项目监督机制。财政体系应与业务主管体系联合，运用数字技术，通过“数字财政”系统探索建立与农业产业投入周期和动植物生长周期相匹配的资金监控体系，减少非正式渠道的压力传导，避免支出进度责任通过委托—代理链条层层下压。应当压实监察和审计机关在县域涉农资金统筹整合中的监督责任，分析研究整合过程中资金使用不规范的深层次问题。例如，支出进度过快过慢有可能意味着资金挪用、项目本身不成熟等，这就需要深度剖析案例，化解现实困境。市级、县级政府应注重项目的提前研究谋划，并在项目实施过程中做好风险内控。

2.完善绩效管理流程，优化考核评估体系。市级、县级政府可以聘请专业的第三方机构开展绩效目标设置、过程监控、事后资金效益评价等全程绩效考核，并做好第三方机构的资格审查，避免人情因素等道德风险。在绩效目标设置环节，应综合全面考虑，提高精准性和科学性，例如，“以奖代补”政策绩效目标设置需要考虑不同农作物和农事活动的农时限制等。此外，还要加强绩效公开，接受公众监督，提高公众在涉农项目运作过程中的参与程度，可将公众满意度、负面反馈等作为考核指标纳入民生项目考核评估体系。

参考文献

- 1.陈家建、甘瑞霖，2022：《县域治理中的协调型部门——对D县发改局的个案研究》，《社会科学研究》第2期，第39-48页。
- 2.程俊杰、吕小军、郑江淮，2010：《财政支农资金整合的动因：以江苏省为例》，《财政研究》第6期，第62-64页。
- 3.杜春林、张新文，2015：《从制度安排到实际运行：项目制的生存逻辑与两难处境》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第1期，第82-88页、第126页。
- 4.杜辉，2019：《财政涉农资金整合视域下现代农业发展路径探究——黑龙江省“两大平原”地区的经验与启示》，《学术交流》第6期，第93-100页、第192页。
- 5.丰雷、郑文博、张明辉，2019：《中国农地制度变迁70年：中央—地方一个体的互动与共演》，《管理世界》第9期，第30-48页。
- 6.傅勇、张晏，2007：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》第3期，第4-12页、第22页。
- 7.广东省农村财政研究会课题组，2012：《广东财政支农资金整合对策研究》，载中国农村财政研究会（编）《中国“三农”问题研究与探索——全国财政支农优秀论文选（2010）》，北京：中国财政经济出版社，第334-338页。
- 8.侯小娜、李建民，2019：《新时代财政涉农资金整合政策演化与策略研究》，《河北学刊》第6期，第207-211页。
- 9.李博，2016：《项目制扶贫的运作逻辑与地方性实践——以精准扶贫视角看A县竞争性扶贫项目》，《北京社会科学》第3期，第106-112页。

- 10.李书奎、任金政, 2021:《涉农资金统筹整合对县域经济发展影响研究》,《西南大学学报(自然科学版)》第11期,第112-121页。
- 11.李祖佩、钟涨宝, 2015:《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持》,《中国农村观察》第2期,第81-93页、第97页。
- 12.刘纯阳, 2020:《贫困县财政涉农资金整合使用的施策困境及其优化》,《求索》第2期,第121-127页。
- 13.刘键, 2015:《整合财政涉农资金,努力建设新农村——黑龙江“两大平原”现代农业综合改革试验区涉农资金整合的启示》,《财政研究》第6期,第19-23页。
- 14.刘天琦、宋俊杰, 2020:《财政支农政策助推乡村振兴的路径、问题与对策》,《经济纵横》第6期,第55-60页。
- 15.林辉煌, 2020:《贫困治理与县级财政统筹》,《北京工业大学学报(社会科学版)》第2期,第41-50页。
- 16.毛世平、吉星星, 2017:《财政对农业农村的有效投入:一个路径找寻》,《改革》第11期,第136-147页。
- 17.农业部财务司农业投资体制课题组, 1995:《农业投资体制改革研究》,《中国农村观察》第2期,第1-10页。
- 18.彭克强, 2008:《财政支农资金整合试点的阶段性反思》,《农村经济》第10期,第77-79页。
- 19.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、第207页。
- 20.渠敬东、周飞舟、应星, 2009:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期:第104-127页、第207页。
- 21.折晓叶、陈婴婴, 2011:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期,第126-148页、第223页。
- 22.史普原、李晨行, 2021:《从碎片到统合:项目制治理中的条块关系》,《社会科学》第7期,第85-95页。
- 23.田先红, 2022:《中国基层治理:体制与机制——条块关系的分析视角》,《公共管理与政策评论》第1期,第43-54页。
- 24.魏后凯, 2020:《“十四五”时期中国农村发展若干重大问题》,《中国农村经济》第1期,第2-16页。
- 25.吴春来, 2021:《条块关系与基层形式主义演化逻辑》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第2期,第129-140页。
- 26.吴冬梅、刘运国、罗立, 2021:《组织性质、契约特征与财政绩效第三方评价的关系研究》,《管理学报》第6期,第833-842页。
- 27.吴映雪、周少来, 2018:《涉农资金整合下精准扶贫项目运作及其脱贫成效考察——以H县精准扶贫项目运作为例》,《云南大学学报(社会科学版)》第2期,第109-119页。
- 28.解月、吴一平, 2022:《地形视域下财政涉农资金整合绩效评价及其影响因素分析——基于河南省栾川县和民权县的重点研究》,《河南大学学报(社会科学版)》第5期,第37-45页、第153页。
- 29.杨广勇、杨林, 2020:《财政涉农资金整合解决农业增产不增收问题了吗?——基于中部A省51个县域数据的双重差分检验》,《中国经济问题》第6期,第107-120页。
- 30.杨华、张丹丹, 2022:《沟通式动员:县域上下级政府间政策协商机制及其功能》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第5期,第59-67页。
- 31.叶慧、陈敏莉, 2017:《国家级贫困县整合财政涉农资金的问题及对策——基于湖北省A县的案例研究》,《中国行政管理》第9期,第101-105页。

- 32.张楠、寇璇、刘蓉，2021：《财政工具的农村减贫效应与效率——基于三条相对贫困线的分析》，《中国农村经济》第1期，第49-71页。
- 33.张伊静、刘鹏，2022：《共同代理关系与监管治理失灵——基于企业委托型第三方检测的实证研究》，《公共行政评论》第1期，第69-88页、第198页。
- 34.郑世林，2016：《中国政府经济治理的项目体制研究》，《中国软科学》第2期，第23-38页。
- 35.周飞舟，2012：《财政资金的专项化及其问题，兼论“项目治国”》，《社会》第1期，第1-37页。
- 36.周文、刘少阳，2021：《100年来中国共产党对中央与地方经济关系的探索与完善》，《中国经济问题》第3期，第5-19页。
- 37.周振超，2020：《条块关系的变迁及影响机制——基于政府职责的视角》，《学术界》第5期，第24-31页。

（作者单位：¹ 华南农业大学经济管理学院；

² 华南农业大学农业产业发展研究中心）

（责任编辑：柳 荻）

Integrated Planning of Agriculture-related Fiscal Funds: Institutional Logic and the Practice in Guangdong

WAN Junyi PAN Zhanhong

Abstract: Integrated planning of agriculture-related fiscal funds is an effective way to promote rural revitalization. The motivations include the weakening of primary-level support for agriculture after the tax-sharing reform, the fragmented governance dilemma under the stripe-block division, and the difficulties in supervising local operation of agriculture-related projects by higher-level governments. The integrated planning of agriculture-related fiscal funds has gone through three stages: local integration, source integration and comprehensive promotion. From the practice in Guangdong, the efficiency of the use of agricultural funds is enhanced by releasing power to primary-level governments, integrating resources, and regulating supervision. However, there are still problems including limited quantities and unbalanced distribution of funds, insufficient governance capacity of primary-level governments, and inadequate regulation. Decentralization and goal drift at the vertical level, poor transformation and coordination of county governance, and unbalanced supervision and formalized performance of the control chain are deep-seated barriers against the integrated planning. It is necessary to build a vertical agriculture-related financial system with matched rights and responsibilities, promote modern management of agriculture-related fiscal funds at the county level, and construct a whole-process supervision and evaluation system.

Key Words: Agriculture-related Fiscal Funds; Fiscal Support for Agriculture; County Governance

新冠疫情冲击下税收优惠政策实施 能刺激农业企业投资吗*

——基于全国代表性农业企业的实证分析

张延龙¹ 王明哲² 曾钊雅³ 冯伟⁴

摘要：本文基于2019年和2020年具有全国代表性的农业企业微观数据，采用双重差分模型探究新冠疫情冲击下税收优惠政策对农业企业投资规模的影响。研究表明：第一，新冠疫情冲击下实施的税收优惠政策能够激发农业企业的生产信心，促进农业企业增加投资规模，使企业新增固定资产投资增加约6.4%；第二，税收优惠政策对不同特征农业企业投资的作用效果存在差异，能够刺激民营农业企业以及养殖业、加工业、生产性服务业农业企业增加投资规模，对于受新冠疫情冲击程度低、采用电子商务交易、入驻农业产业园、储藏能力和运输能力强、带动农户数量多的农业企业，税收优惠政策的刺激作用更强；第三，税收优惠政策主要通过减少上缴税金和改善企业经营绩效两个渠道来促进农业企业增加投资规模。本文认为，在重大突发公共事件冲击下，税收优惠政策能够为农业企业纾困、促进农业企业恢复生产信心，有助于保证重要农产品稳定充足供给、稳固农业“基本盘”。

关键词：新冠疫情 税收优惠 农业企业 固定资产投资

中图分类号：F812.42 **文献标识码：**A

一、引言

新冠疫情（后文简称“疫情”）暴发对经济社会的正常运行造成了前所未有的冲击，也引发了社会对“菜篮子”有效供给、农产品价格稳定等问题的高度关注（普莫喆等，2020）。在抗击疫情期间，农产品稳产保供的重要性更加凸显。保障重要农产品有效供给对稳定全国经济社会大局、缓解民众心理担忧和恐慌情绪具有重要意义（程国强和朱满德，2020）。严格的疫情防控措施不可避免地导致农资物流链条断裂、农产品运输不畅、员工返岗受阻等问题（魏后凯和芦千文，2020；叶兴庆等，2020）。疫情不仅干扰了农业经营主体的正常经营活动，还导致了农业生产成本增加、农业经营主体生产经营

*本文研究是中国社会科学院国情调研重大项目“信息时代青年参与乡村治理制度建设调研”和2023年度中国社会科学院创新工程项目的阶段性成果。本文通讯作者：王明哲。

风险加大,不利于重要农产品稳产保供目标的实现(蒋和平等,2020;张延龙等,2022b)。相比于小农户,农业企业(后文简称“农企”)是中国农产品供给的主力军(张延龙等,2021),其要素产品交易频繁、超越传统农业生产周期等生产经营特点使其受疫情冲击更大(魏后凯和芦千文,2020)。因此,如何纾解疫情冲击下的农企经营困境、增强农企生产信心、鼓励农企持续经营和扩大再生产是确保农产品有效供给的关键问题。

税收政策是国家调节宏观经济逆周期和微观经济主体行为的重要手段(柳光强,2016)。在疫情暴发初期,中国政府第一时间出台了税收优惠政策,对疫情及时采取有效的措施。为保证疫情防控重点保障物资的有效供应,2020年2月6日,财政部、国家税务总局联合发布了《关于支持新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控有关税收政策的公告》(财政部 税务总局公告2020年第8号,后文简称“8号公告”)^①,出台了一系列具有指向性的税收优惠政策,惠及主体包括粮食、肉蛋奶等重要农产品的生产和运输企业。值得注意的是,经济平稳时期出台的税收政策的目标主要是调节社会各阶层的收入分配、引进外资促进经济增长、优化产业结构(安体富,2002);而疫情冲击下出台的税收优惠政策主要是为了解决疫情防控初期因供应链中断引发的农产品供给不足问题,通过缓解农企资金压力、鼓励其持续经营和扩大生产来保证疫情防控重点保障物资的有效供应。虽然疫情防控期间生产经营风险的提升可能导致农企经营困难、抑制农企扩大再生产意愿,但从理论上讲,实施税收优惠政策能够在一定程度上削弱疫情带来的负面预期,促进农企扩大产能。一方面,实施税收优惠政策能够缓解企业资金压力、降低投资和扩产成本(申广军等,2016),从而鼓励企业扩大生产投资;另一方面,税收优惠政策的实施也向企业释放了有利信号,减少企业对于经济政策不确定性的忧虑、稳定企业经济形势预期,从而增加企业扩大生产的信心(Zhai et al., 2022; 顾雷雷等, 2022)。此外,相关企业案例也表明,疫情防控期间实施的一系列有针对性的税收优惠政策提升了企业扩大再生产的底气,鼓励其加大疫情防控重点保障物资供应^②。

回顾文献,学界目前多以经济平稳运行时期税收政策的改革和变化为切入点来分析税收政策与企业固定资产投资的关系(刘启仁等,2019;郭杰和姜著盛,2022;李小荣等,2022)。不同于经济平稳运行时期的税收政策研究,重大突发公共事件冲击下的税收政策实施效果是一个独特的主题。这是因为,重大突发公共事件造成了剧烈的社会变化,加大了经济增长的不确定性和下行风险(Bloom, 2014),直接导致企业经营成本上升或未来收益下滑,进而改变企业预期,促使企业调整资源配置战略(Kang et al., 2014; 顾雷雷等, 2022)。在经济不平稳运行时期,实施税收优惠政策对企业固定资产投资的激励效果可能不同于经济平稳运行或上行时期,因为宏观环境变化引起的不确定性往往会影响财税政策对实体经济的调控效果(Bloom et al., 2018; Guceri and Albinowski, 2021)。然而,目前尚无证据表明在重大突发公共事件冲击下实施的税收优惠政策可以刺激企业新增固定资产投资。本文

^①参见《财政部 税务总局关于支持新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控有关税收政策的公告》, <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810755/c5143465/content.html>。

^②资料来源:《税收优惠政策为防疫物资生产企业保驾护航》, http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/02/content_5498353.htm。

通过考察疫情防控期间实施的税收优惠政策对农企新增固定资产投资的影响，帮助人们认识重大突发公共事件冲击下实施的税收优惠政策对稳定农产品供应的价值。

本文基于 2019 年和 2020 年具有全国代表性的 59384 家农企微观数据，首先，以疫情冲击下出台的税收优惠政策为准自然实验，采用双重差分模型考察税收优惠政策实施对农企投资规模的影响；其次，探讨税收优惠政策对不同特征农企投资规模的作用差异；最后，分别从减少上缴税金和改善企业经营绩效两个方面讨论税收优惠政策对农企投资规模的作用机制。本文的边际贡献主要有两点。第一，本文重点考察了重大突发公共事件冲击下实施的税收优惠政策对农企新增固定资产投资的影响。已有文献大多是分析经济平稳运行背景下实施的税收优惠政策对企业资产投资的影响（刘啟仁等，2019；郭杰和娄著盛，2022），但这些研究结果不足以佐证在高度不确定的市场环境下实施的税收优惠政策仍能激发企业投资的结论。本研究基于疫情冲击下出台的阶段性税收优惠政策，探讨了重大突发公共事件冲击下实施的税收优惠政策对农企投资行为的影响。第二，本文丰富了疫情防控期间保障农产品供给的相关研究。虽然许多研究已经认识到突发公共卫生事件对农产品供应造成极大冲击，但对于如何缓解这种负面影响大多以定性判断为主（普冀喆等，2020；张喜才，2022）。已有研究指出，疫情冲击下实施的货币政策能够为涉农扶贫企业纾困（阮荣平等，2022），但鲜有文献从微观企业视角提供税收政策实施对农企投资影响的经验证据。在全球公共卫生事件高频率、大规模暴发时期，农业部门自身固有的易损性更为突出，农产品生产、消费、贸易不确定性进一步加强（罗必良，2020）。本文的发现有利于加深对税收优惠政策在减小疫情负面影响中作用的理解，对政府如何在重大突发公共事件冲击下采用财税手段保障农产品供给给予重要政策启示。

二、研究设计

（一）数据来源

本文使用的全国代表性农企数据来源于农业农村部全国农业龙头企业监测数据（后文简称“监测数据”）。农业农村部乡村产业发展司从 2020 年开始于每年 3 月左右开展监测，统计全国农业龙头企业上一年度的生产经营情况，而并非统计企业某一时点的生产经营情况。监测数据覆盖全国 31 省（区、市）和新疆生产建设兵团，涵盖全国 8 万多家农企中发展较好的 59384 家农业龙头企业。该数据具有高覆盖、大样本的特征，内容包括企业经营状况、农产品生产加工、生产基地建设、社会化服务能力、科技创新、质量品牌等多方面信息（张延龙等，2021）。本文使用 2019 年和 2020 年的监测数据，覆盖了 8 号公告生效前后的时期。监测数据还提供了农企主要经营范围的行业划分信息，这为识别税收优惠政策惠及的特定行业提供了依据。在数据处理过程中，本文分别对连续型指标进行排序，并对第 1 百分位和第 99 百分位上的样本数据进行缩尾处理，以避免异常值对估计结果的干扰。

（二）识别策略

1. 基准回归模型。已有关于疫情对农业冲击的文献大多使用单差法去直接比较疫情前后农业产业部门的变化，但这一方法难以排除疫情之外其他因素的影响。事实上，评估税收优惠政策对农企投资规模的实施效果最直接的方法是比较一家受税收优惠政策影响的农企在“受政策影响”（事实）和“未

受政策影响”（反事实）情景下的投资规模。比较事实和反事实的结果能排除其他所有因素的干扰，从而准确识别政策的实施效果。然而，现实中无法观测反事实结果，因此，如何合理构造政策干预对象的反事实情景是识别政策效果的关键。本文采用双重差分（difference-in-difference, DID）方法识别疫情冲击下实施的税收优惠政策对农企投资规模的影响。DID 方法的基本思想是：首先，将受政策影响的农企视为实验组，通过比较实验组农企在税收优惠政策实施前后的投资规模来剔除非时变不可观测特征对农企投资规模的影响；其次，将未受政策影响的农企视为控制组，将控制组农企投资规模的平均变化趋势视作实验组农企未受政策影响时的结果；最后，通过差分实验组农企和控制组农企的投资规模变化，来剔除即使不存在税收优惠政策的情况下农企依旧会产生的投资规模变化（剔除其他因素的干扰），从而精确识别政策的实施效果。

疫情冲击下为支持重要农产品供应而出台的一系列有指向性的税收优惠政策为本文构建了准自然实验的场景。具体而言，2020 年 2 月 6 日，财政部、税务总局联合发布了 8 号公告，在 2020 年^①实施如下税收优惠政策：疫情防控重点保障物资生产企业可按月申请全额退还增值税增量留抵税额；对疫情防控重点保障物资生产企业为扩大产能新购置的相关设备，允许一次性计入当期成本费用在企业所得税税前扣除；对纳税人运输疫情防控重点保障物资取得的收入免征增值税。根据国家发展和改革委员会确定的疫情防控重点保障物资清单^②，疫情防控重点保障物资的具体范围包括：粮食、食用油、食盐、糖、蔬菜、肉蛋奶、水产品等“菜篮子”产品，方便和速冻食品等重要生活必需品，蔬菜种苗、仔猪雏禽及种畜禽、水产种苗、饲料、化肥、种子、农药等农用物资，以及一系列医疗应急物资。该税收优惠政策的优惠力度对所有疫情防控重点保障物资生产企业是一致的，既不随生产运输的具体物资内容而改变，也不随地区受疫情冲击程度而改变。由于这些税收优惠政策是在疫情暴发后紧急制定的，政策出发点主要是保证重要农产品的有效供应而非侧重支持受疫情冲击程度较大的农企，因此可以认为税收优惠政策是外生的。

本文以疫情防控重点保障物资范围作为判断农企是否受到税收优惠政策影响的依据。具体而言，主要经营范围为肉、蛋、奶、粮食、蔬菜、水果、糖料的农企被纳入实验组，主要经营范围为皮毛、茶叶、花卉、棉麻丝、中药材、林业和其他农副产品的农企被纳入控制组。根据农企的主要经营范围划分实验组和控制组有两个潜在的问题。一是实验组和控制组的划分可能出现误差，即存在两种可能：实验组农企的实际经营范围包含控制组的农产品；或者控制组农企的实际经营范围包含实验组的农产品。二是生产不同种类农产品的农企在投资规模上可能存在差异。针对第一个问题，两种可能只会导致税收优惠政策的实施效果被低估，并不会改变本文的结论。针对第二个问题，已有文献指出，DID

^①8 号公告指出，税收优惠政策自 2020 年 1 月 1 日起实施。财政部、税务总局 2020 年第 28 号公告指出，8 号公告规定的税收优惠政策，执行至 2020 年 12 月 31 日。那么，企业从 2020 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日开展的经营业务若符合公告内容即可享受税收优惠。

^②参见《国家发展改革委办公厅关于提供疫情防控重点保障物资具体范围的函》，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202002/t20200220_1220796_ext.html。

方法仅需要满足干预政策和扰动项在差分意义上的外生性，而不要求实验组和控制组的分配是严格外生或随机分配（黄炜等，2022）。因此，本文不需要过度担心生产不同种类农产品的农企之间的差异，只需要保证控制组和实验组之间的投资规模差异保持稳定。此外，税收政策往往具有一定行业指向性，已有评估税收政策实施效果的文献也大多根据行业划分实验组和控制组（谷成和王巍，2021；寇恩惠等，2021）。综上所述，本文依据农企主要经营范围划分实验组和控制组是合理、可行的，使用 DID 方法能够较为准确地识别疫情冲击下实施的税收优惠政策对农企投资规模的影响。

DID 方法的使用还需要设定时间维度，本文分别选取 2019 年和 2020 年作为税收优惠政策生效的前后时期，具体模型设定如下：

$$Equip_{it} = \beta_0 + \beta_1 Treat_i \times Post_t + \beta_2 X_{it < 2020} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

（1）式中：下标 i 、 t 分别表示企业和年份。被解释变量 $Equip_{it}$ 表示企业 i 在 t 年的新增固定资产投资。交互项 $Treat_i \times Post_t$ 为核心解释变量，即反映税收优惠政策的实施。其中， $Treat_i$ 为分组虚拟变量，赋值如下：当企业属于实验组时， $Treat_i=1$ ；当企业属于控制组时， $Treat_i=0$ 。 $Post_t$ 为时间虚拟变量，赋值如下：当年份为 2020 年时（即 8 号公告实施之后）， $Post_t=1$ ；当年份为 2019 年时（即 8 号公告实施之前）， $Post_t=0$ 。 β_1 是本文关注的核心系数，其含义为疫情冲击下实施的税收优惠政策对农企投资规模的净影响。值得注意的是，DID 方法排除了那些对所有农企生效的税收优惠政策的影响，仅识别 8 号公告中规定的税收优惠政策的实施效果，因此，疫情防控期间出台的一系列税收优惠政策对促进农企增加投资规模的真实影响可能更大。 $X_{it < 2020}$ 为一系列反映企业经营状况的控制变量。为避免控制变量在税收优惠政策实施后发生的变化干扰政策实施效果的识别，本文参考黄炜等（2022）的做法，在模型中纳入税收优惠政策实施前（2019 年）的虚拟变量与控制变量的交互项，用来控制政策实施前不同经营状况农企之间可能存在的差异。 μ_i 为个体固定效应，控制不随时间变化但因企业个体而变的特征。这些企业个体层面的特征信息涵盖省份、城市、区县等层面的特征信息。 δ_t 为年份固定效应，控制所有企业在特定年份共同受到的宏观经济冲击或政策影响。 ε_{it} 为随机干扰项。

2. 调节效应模型。为了更准确地了解疫情冲击下实施的税收优惠政策的作用范围，本文进一步探讨税收优惠政策实施对不同特征农企投资规模的异质性影响。本文参考江艇（2022）的做法，直接展示税收优惠政策实施对不同组别农企的投资规模的因果效应，并在此基础上将二项分类变量的情形拓展到多项分类变量。具体模型设定如下：

$$Equip_{it} = \lambda_0 + \lambda_1 \sum_{k=1}^{K-1} Z_i^k \times Treat_i \times Post_t + \lambda_2 X_{it < 2020} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

（2）式中： Z_i^k 为调节变量，上标 k 表示第 k 个分类的虚拟变量； $Z_i^k \times Treat_i \times Post_t$ 表示调节变量在第 k 个分类时，税收优惠政策实施对农企投资规模的因果效应；其余变量含义同（1）式。当调节变量为二项分类变量时，本文通过组间差异检验来判断因果效应的组间异质性是否显著。

3. 中介效应模型。税收优惠政策可能通过两个潜在渠道影响农企投资规模。一是减少企业上缴税金数额。税收优惠政策实质上是政府将存量利益部分转移至企业部门的扩张性财政政策，该政策直接

作用于市场主体，力度大、范围广、指向性强、见效快。8号公告中，减税政策和新购设备一次性税前扣除政策能够直接降低企业纳税支出，有效缓解企业税收负担，增加企业留存收益和自由现金流，提高企业生产经营积极性，促进企业扩大生产投资。二是改善企业经营绩效。疫情冲击下出台的税收优惠政策能够极大地改善企业资金状况。例如，全额退还增值税增量留抵税额能够盘活企业进项税额沉淀资金，减少企业资金压力，缓解资金短缺的财务困境。此外，这些税收优惠政策还从供需两侧共同提升企业经营绩效。从供给端看，税收优惠政策通过减少要素使用成本直接降低企业扩大生产的成本，增加企业经营利润；同时，减少对企业的利润征税能够促使企业提升供给效率、增加研发支出（申广军等，2016；谷成和王巍，2021），从而推动企业盈利能力提升。从需求端看，税收优惠政策导致的生产成本下降促使企业调低产品价格，从而刺激消费需求（Alm and El-Ganainy, 2013）。企业将根据市场供需变化相应地采取增加供给量等经营策略来实现盈利。企业经营绩效代表企业的生产经营状况和获利能力，拥有更多内部留存收益的企业往往更有能力扩大生产投资，特别是投资风险和成本较高的固定资产。

为探究税收优惠政策实施影响农企投资规模的作用机制，本文参考张延龙等（2022a）的策略，选取中介效应模型进行路径识别，具体模型设定如下：

$$M_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Treat_i \times Post_t + \alpha_2 X_{it-2020} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

$$Equip_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 Treat_i \times Post_t + \gamma_2 M_{it} + \gamma_3 X_{it-2020} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

（3）式和（4）式中： M_{it} 为中介变量，具体为上缴税金和企业经营绩效；其余变量含义同（1）式。关于中介效应的检验，已有研究主要是依次检验（3）式和（4）式中的 α_1 和 γ_2 是否显著，或者采用Sobel检验法检验 α_1 和 γ_2 的乘积是否显著（参见温忠麟等，2004）。若上述检验结果显著，则说明存在中介效应，即税收优惠政策实施通过中介变量作用于农企投资规模。

（三）变量选取

1.被解释变量。被解释变量是新增固定资产投资，参考已有文献做法（刘啟仁等，2019），采用新增固定资产投资的自然对数来衡量。新增固定资产投资是指企业当期通过投资活动形成的新的固定资产价值。相比于固定资产这一存量指标，新增固定资产投资更能够反映疫情防控期间农企因税收优惠政策而扩建、新建的厂房以及购置的设备、工具、器具等资产。特别是，对新增固定资产的计算仅包括已经建成且投入生产或交付使用的工程价值，以及达到固定资产标准的设备、工具、器具的价值，这可以充分反映农企实际生产能力的提升。此外，8号公告明确规定了企业为扩大产能而新购置相关设备的税收优惠举措。这表明，促进新增固定资产投资是疫情冲击下实施的税收优惠政策的重要目标。

2.核心解释变量。核心解释变量为税收优惠政策，是分组虚拟变量与时间虚拟变量的交互项。分组虚拟变量用以区分实验组和控制组：主要经营范围为肉、蛋、奶、粮食、蔬菜、水果、糖料的农企被划入实验组，该变量赋值为1；主要经营范围为皮毛、茶叶、花卉、棉麻丝、中药材、林业和其他农副产品的农企被划入控制组，该变量赋值为0。时间虚拟变量用以区分8号公告生效前后：当年份为2020年时，该变量赋值为1；当年份为2019年时，该变量赋值为0。

3.控制变量。本文选取一系列控制变量以排除部分企业特征因素对企业投资规模的影响。一是企业规模，以企业总资产的自然对数表示。相比于小企业，大企业在生产经营投资各环节均处于强势地位。二是资产负债率，为企业总负债与总资产之比。根据金融加速器理论，资产负债状况较好的企业更易于获取低成本的外部融资（申广军等，2016），这放宽了企业扩大生产投资的资金约束。三是贷款规模，以企业银行贷款余额的自然对数衡量。贷款规模反映银行对企业贷款的授信程度，是衡量银企关系的重要指标。较强的融资约束会限制企业扩大投资，降低投资效率（刘美玉和黄速建，2019）。四是营业收入，以企业营业收入的自然对数表示。营业收入反映企业规模、企业绩效目标、整体业绩和行业地位（李万君等，2021）。

4.调节变量。调节变量为一系列企业特征变量，包括企业的所有制类型、业态门类、受疫情冲击程度、电子商务、农业产业园、储藏能力、运输能力、带动农户数量。在具体处理方式上，本文根据企业特征变量的分类情况，设置了若干个类别的虚拟变量。

5.中介变量。中介变量为上缴税金和企业经营绩效。上缴税金以企业上缴国家税金总额的自然对数来衡量，上缴税金数额越大表示企业税费负担越重。企业经营绩效采用净利润的自然对数和营业净利润率两个指标来衡量，经营绩效越好代表企业获利能力越强。

（四）变量描述性统计

变量定义及描述性统计如表 1 所示。分组虚拟变量的描述性统计结果显示，本文所观测的两期 59384 家农企中，受到和未受到税收优惠政策影响的农企分别占总数的 60.4%和 39.6%。

变量	定义	样本量	平均值	标准差
新增固定资产投资	企业新增固定资产投资（万元），取自然对数	118753	2.863	2.774
分组虚拟变量	若企业以肉、蛋、奶、粮食、蔬菜、水果、糖料为主要产品，赋值为1；反之，赋值为0	118768	0.604	0.489
时间虚拟变量	若年份为2020年，赋值为1；若年份为2019年，赋值为0	118768	0.500	0.500
企业规模	企业总资产（万元），取自然对数	118767	8.132	1.779
资产负债率	企业总负债与总资产之比（%）	118765	33.475	27.503
贷款规模	企业银行贷款余额（万元），取自然对数	118746	3.712	3.569
营业收入	企业营业收入（万元），取自然对数	118768	7.823	1.990
上缴税金	企业上缴国家税金总额（万元），取自然对数	118757	3.474	2.302
净利润	企业净利润（万元），取自然对数	118768	5.163	1.841
营业净利润率	企业净利润与营业收入之比（%）	118762	8.693	16.150

注：由于篇幅限制且企业特征变量的描述性统计含义有限，企业特征变量的描述性统计未在表中展示。

三、回归结果与分析

（一）基准回归

为探究税收优惠政策实施对农企新增固定资产投资投的总体影响，本文基于（1）式进行回归估计。表

2 (1) 列的回归中控制了个体固定效应和年份固定效应,以减少企业不随时间变化的特征和不随企业变化的外部冲击对政策评估结果的影响; (2) ~ (5) 列的回归中逐步加入控制变量,以缓解可能由遗漏变量所导致的内生性问题。(1) 列的回归结果显示,核心解释变量税收优惠政策的系数估计值为 0.090,通过了 1% 水平的显著性检验,说明税收优惠政策的实施对农企投资规模具有显著的正向影响。在 (2) ~ (5) 列中,税收优惠政策对农企投资规模均有显著的正向影响。以 (5) 列为例,税收优惠政策的系数通过了 1% 水平的显著性检验且方向为正,表明税收优惠政策的实施能够刺激农企扩大投资规模。具体而言,税收优惠政策的系数估计值为 0.064,就平均而言,与未享受税收优惠政策的农企相比,享受税收优惠政策农企的新增固定资产投资增加了约 6.4%。所有样本农企的新增固定资产投资均值为 317.4 万元,那么,税收优惠政策的实施使得农企的新增固定资产投资增加约 20.3 万元。

表 2 税收优惠政策对农企投资规模影响的基准回归结果

	被解释变量: 新增固定资产投资				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
税收优惠政策	0.090*** (0.016)	0.069*** (0.016)	0.061*** (0.016)	0.062*** (0.016)	0.064*** (0.016)
企业规模		0.096*** (0.005)	0.088*** (0.005)	0.091*** (0.005)	0.077*** (0.006)
资产负债率			0.002*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.002*** (0.000)
贷款规模				-0.004* (0.002)	-0.005** (0.003)
营业收入					0.021*** (0.005)
观测值数	118750	118748	118746	118734	118734
调整后的R ²	0.768	0.771	0.771	0.771	0.771

注: ①括号内数值为聚类到企业层面的稳健标准误; ②***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平; ③各回归中年份固定效应和个体效应均已控制。

考虑到本文数据的时间范围仅涵盖 8 号公告出台当年和前一年,基准回归的结果可以解释为税收优惠政策在实施当年就对农企新增固定资产投资起到了积极作用。然而,经济政策发挥作用普遍存在一定滞后性。为何疫情冲击下实施的税收优惠政策对农企投资的促进效果会立即显现? 对此可能的解释是: 8 号公告是在疫情暴发初期紧急出台的,政府当时并未预料到疫情会持续较长时间,因此将税收优惠政策的执行时间范围确定为 2020 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日,明确规定政策有效时间是为了促使企业尽可能在政策实施期间增加生产活动或扩大产能。特别是,8 号公告中还专门规定了针对疫情防控重点保障物资生产企业为扩大产能而新购置相关设备,允许一次性计入当期成本费用在企业所得税税前扣除的优惠政策。这一目标指向性明确的税收优惠政策的实施也为农企增加新增固定资产投资提供了直接激励。这与过去的研究发现一致(例如刘啟仁等, 2019; 张亦然和王常静, 2022),

即企业对税收优惠政策非常敏感，能够快速地对税收优惠政策做出反应，进而加大投资规模。

（二）稳健性检验

1.安慰剂检验。为排除其他不可观测因素对政策实施效果的影响，本文参考 Cai et al. (2016) 的策略，通过随机分配农企是否享有税收优惠政策进行安慰剂检验。首先，本文从样本中随机抽取部分农企作为实验组，假设其享有税收优惠政策；其余农企作为控制组，假设其未享有税收优惠政策。其次，本文基于新生成的实验组和控制组对（1）式进行回归，若系数未通过显著性检验，则表明农企投资规模的扩大确实是由税收优惠政策的实施所导致的。最后，本文将随机抽样重复 500 次以避免偶然因素对随机抽样结果的影响。图 1 展示了基于 500 次随机抽样的税收优惠政策的系数估计值及其 t 值的核密度分布。由图 1 (a) 可知，基于 500 次随机抽样的税收优惠政策的系数估计值集中分布在 0 值附近，且远小于表 2 (5) 列基准回归结果中税收优惠政策的系数估计值。由图 1 (b) 可知，所有回归中税收优惠政策的系数估计值的 t 值均小于表 2 (5) 列基准回归结果中税收优惠政策的系数估计值的 t 值。上述稳健性检验结果表明，在 500 次随机抽样的情况下，税收优惠政策对农企投资规模没有显著影响，不可观测因素影响本文估计结果的可能性较小。

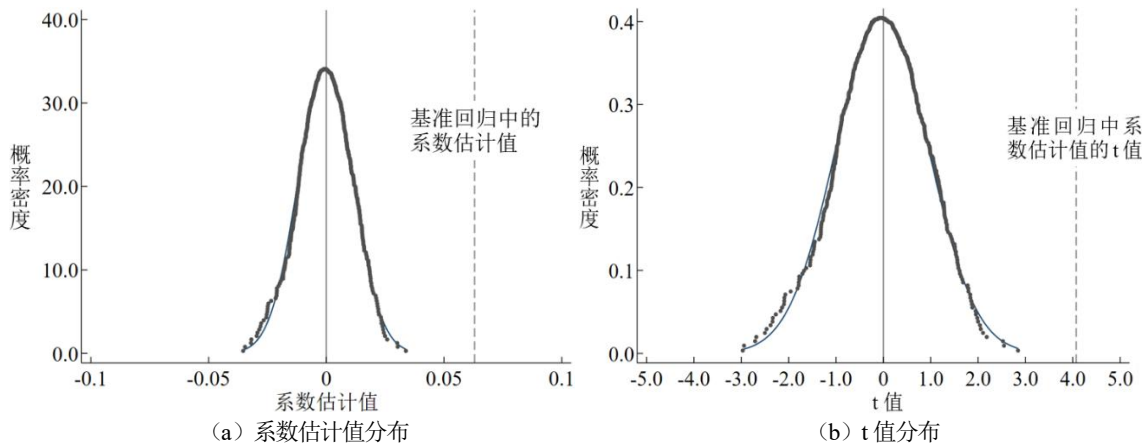


图 1 安慰剂检验

注：① (a) 图中，圆点表示单次随机抽样情形下税收优惠政策的系数估计值，实线代表系数值为 0；② (b) 图中，圆点表示单次随机抽样情形下税收优惠政策的系数估计值的 t 值，实线代表 t 值为 0。

2.PSM-DID 估计。使用 DID 方法要求满足平行趋势假设，即控制组和实验组在政策实施前具有相同的变动趋势。然而，本文研究中政策实施前的数据仅有一期，无法进行长期的平行趋势检验。鉴于此，本文考察了税收优惠政策实施前后控制组与实验组在投资规模方面的差异。由表 3 可知，2019 年控制组和实验组农企的投资规模无显著差异，而 2020 年实验组农企的投资规模显著高于控制组农企。这意味着，政策实施前控制组和实验组在投资规模上无显著差异，而政策实施后控制组与实验组的投资规模才出现差异。这在一定程度上表明，本文使用 DID 方法能够满足平行趋势假设，甚至满足更严格的控制组与实验组无显著差异、近似随机分配的假设。

表 3 控制组与实验组投资规模差异的检验结果

	被解释变量：新增固定资产投资	
	2019年	2020年
分组虚拟变量 ($Treat_i$)	0.016 (0.022)	0.107*** (0.022)
观测值数	59368	59370
调整后的R ²	0.088	0.095

注：①括号内数值为聚类到企业层面的稳健标准误；②***表示 1%的显著性水平；③各回归中控制变量已控制，控制变量估计结果略。

由于无法进行长期的平行趋势检验，很难确定政策实施前一期的结果是否只是偶然情况。为了更好地满足平行趋势假设所要求的干预政策和扰动项符合差分意义上的外生性，本文进一步使用倾向得分匹配法（propensity score matching, PSM）对数据进行预处理，在控制组中选取与实验组各方面禀赋类似的农企样本，从而尽可能使平行趋势假设成立（参见黄炜等，2022）。具体而言，本文将企业规模、资产负债率、贷款规模、营业收入作为匹配变量，采用 Probit 模型计算倾向得分，并分别使用近邻匹配、半径匹配和核匹配方法确定分析样本。在匹配之前，实验组与控制组农企在企业特征上存在明显差异，匹配后各个变量的标准化偏差的绝对值均在 10%以下。这表明，匹配后两组的企业特征更加相近。本文使用匹配后的分析样本重新进行回归估计，表 4 报告了基于 PSM-DID 方法的估计结果。可以看出，不管采用何种匹配方法，税收优惠政策均显著且系数为正。这表明，税收优惠政策的实施能够刺激农企扩大投资规模，基准回归结果稳健可靠。

表 4 稳健性检验：PSM-DID 估计

	被解释变量：新增固定资产投资		
	近邻匹配 (1:1)	半径匹配 (r=0.01)	核匹配
税收优惠政策	0.048** (0.021)	0.054*** (0.020)	0.068*** (0.017)
观测值数	60720	76290	105304
调整后的R ²	0.782	0.749	0.763

注：①括号内数值为聚类到企业层面的稳健标准误；②***和**分别表示 1%和 5%的显著性水平；③各回归中控制变量、年份固定效应和个体效应均已控制，控制变量估计结果略。

3.控制交互固定效应。虽然（1）式中已经控制了个体固定效应和年份固定效应，但仍可能存在部分不可观测因素影响估计结果。首先，为了减少省份层面随时间变化的不可观测因素对企业投资规模的影响，例如省份层面逐年变化的经济形势，本文进一步控制年份固定效应与省份固定效应的交互项。表 5（1）列显示，税收优惠政策的系数估计值通过了 1%水平的显著性检验，说明税收优惠政策的实施能够刺激农企扩大投资规模。其次，考虑到城市层面同样可能存在逐年变化的不可观测因素影响企业投资规模，例如地区经济环境、政策变化等，本文进一步控制年份固定效应与城市固定效应的交互项。表 5（2）列显示，税收优惠政策依然显著且系数为正。最后，区县层面随时间变动的因素可能也

会影响企业投资行为。例如，各地区根据当地自然禀赋情况，因地制宜地推进当地农业发展，出台农业产业扶持政策并阶段性地根据农业产业发展情况进行政策调整。因此，本文在（1）式基础上控制了年份固定效应与区县固定效应的交互项。表 5（3）列显示，税收优惠政策仍显著且系数为正。以上稳健性检验结果均支持了基准回归的结论。

需要注意的是，考虑年份—省份、年份—城市、年份—区县交互固定效应的回归模型虽然更为严格，但也可能存在一定问题，即控制组间线性时间趋势会减少核心解释变量的变动程度，导致估计效率降低、标准误提高，因而会增加假设检验中出现第二类错误的可能。本文在稳健性检验中考虑更严格的模型设定虽然可能会导致政策的实施效果被低估，但至少能说明基准回归的结论是稳健的。

4.调整标准误。为避免标准误计算方式不同所导致的显著性水平变化，本文参考已有文献中的做法（参见 Che and Zhang, 2018），汇报聚类到不同层级标准误的估计结果。第一，企业投资决策等决策行为存在“同伴效应”，这一效应在外部环境不确定性较强时表现得更为显著（李佳宁和钟田丽，2020），这意味着同一区县内的企业可能存在关联。因此，本文将标准误聚类到区县层面进行估计。表 5（4）列显示，税收优惠政策的系数估计值仍通过了 1%水平的显著性检验。第二，中国地方政府对于地方经济政策制定具有较大权力，这可能导致误差项在每个省份的同一行业间存在关联。因此，本文将标准误聚类到省份—行业层面，并采用 Cameron et al.（2011）提出的双向聚类方法计算聚类标准误。表 5（5）列显示，税收优惠政策的系数估计值仍在 1%的水平上显著。综上所述，调整聚类层级后，本文的基准回归结果仍然十分稳健^①。

表 5 稳健性检验：控制交互固定效应和调整标准误

	被解释变量：新增固定资产投资				
	控制交互固定效应			调整标准误	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
税收优惠政策	0.056*** (0.016)	0.064*** (0.017)	0.069*** (0.016)	0.064*** (0.016)	0.064*** (0.021)
年份—省份固定效应	已控制	未控制	未控制	未控制	未控制
年份—城市固定效应	未控制	已控制	未控制	未控制	未控制
年份—区县固定效应	未控制	未控制	已控制	未控制	未控制
观测值数	118734	118708	118486	118734	118734
调整后的R ²	0.771	0.771	0.765	0.771	0.771

注：①（1）～（3）列括号内数值为聚类到企业层面的稳健标准误，（4）列和（5）列括号内数值分别为聚类到区县层面和聚类到省份—行业层面的稳健标准误；②***表示 1%的显著性水平；③各回归中控制变量、年份固定效应和个体效应均已控制，控制变量估计结果略。

^①受篇幅所限，稳健性检验部分仅报告了最严格回归模型（即控制所有控制变量、年份固定效应和个体固定效应）的估计结果，采用逐步回归法进行稳健性检验的结论也是一致的。

四、进一步分析

（一）异质性分析

为了更准确地了解疫情冲击下实施的税收优惠政策的作用范围，本文根据（2）式进一步探讨税收优惠政策实施对不同特征农企投资规模的异质性影响。

1.企业所有制。不同所有制企业在创新行为、生产活动等方面存在显著差异（贺小刚等，2013）。作为推动社会主义市场经济发展的重要力量，民营企业不仅给中国经济发展注入了新的活力，也提供了数量庞大的就业岗位。然而，外部环境的不确定性会极大地破坏企业经营活力，阻碍企业生产性投入。在高度不确定性的时期，急需出台积极的宏观调控政策以缓解外部事件冲击带来的负面影响（Guceri and Albinowski, 2021）。在疫情“黑天鹅”事件的影响下，为应对疫情冲击而实施的税收优惠政策能否惠及备受关注的民营农企，值得深入探究。本文按所有制类型将样本划分为国有及控股企业、外资投资企业、民营及控股企业和港、澳、台商投资企业，分别将这些所有制类型设置为虚拟变量并代入（2）式回归。图2汇报了税收优惠政策实施对不同所有制农企新增固定资产投资的估计结果。

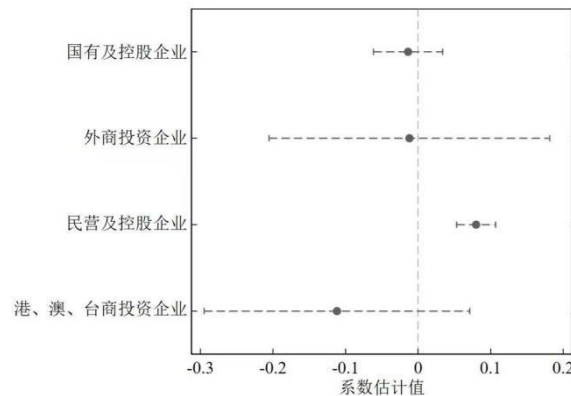


图2 税收优惠政策实施对不同所有制农企新增固定资产投资的估计结果

注：垂直虚线代表系数估计值为0，圆点表示税收优惠政策和不同企业所有制类型交互项的系数估计值，虚线范围表示置信水平为90%的置信区间。

由图2可知，仅有民营及控股企业的税收优惠政策显著且系数为正，说明税收优惠政策的实施仅刺激了民营农企提高新增固定资产投资。产生这一现象的原因可能有两个方面。一是企业目标导向差异。民营企业以利润最大化为经营目标，能够根据外部环境变化快速调整自身经营策略，并更加积极地投入创造性生产活动（贺小刚等，2013）。二是企业融资约束差异。国有企业自身的政治优势使其面临较弱的融资约束，较容易获取外源性资金。相比之下，金融市场上存在的所有制歧视导致较强的融资约束已成为民营企业面临的巨大问题，民营企业获取外部资金的机会有限，因此对资本成本的敏感性较强（申广军等，2016）。税收优惠政策能通过增加信贷资源，缓解民营企业金融约束，进而提高民营企业对节税收入的使用效率，促使民营企业积极调整生产投资策略。

2.业态门类。由于各种业态门类农企在生产方式、技术特点、发展规律等方面存在较大差异，且各类农产品价格在受外部冲击后反应不同，不同业态门类农企受税收优惠政策实施的影响程度可能存

在差异。本文按业态门类将样本划分为休闲农业、养殖业、加工业、流通业、生产性服务业和种植业，分别将这些业态门类设置为虚拟变量并代入（2）式进行回归。图3报告了税收优惠政策实施对不同业态门类农企新增固定资产投资的估计结果。

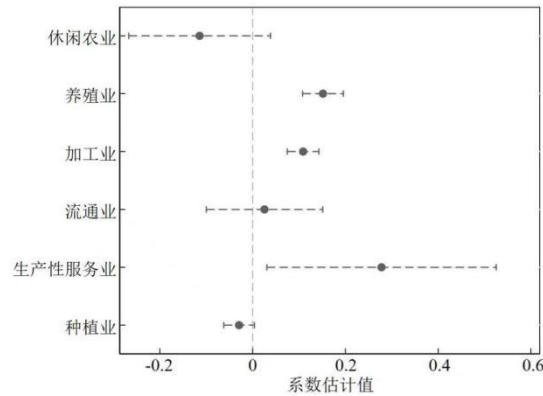


图3 税收优惠政策实施对不同业态门类农企新增固定资产投资的估计结果

注：垂直虚线代表系数估计值为0，圆点表示税收优惠政策和不同企业业态门类交互项的系数估计值，虚线范围表示置信水平为90%的置信区间。

由图3可知，税收优惠政策的实施对养殖业、加工业和生产性服务业农企的新增固定资产投资有显著的正向提升作用，但对休闲农业、流通业和种植业农企新增固定资产投资的影响不显著。本文将产生这一现象的原因归结为各个业态门类的自身特征。以种植业农企为例，春耕时节大致在三月上旬至五月期间，二三月是早稻播种和冬小麦田间管理的重要农事时期，农企需要采购肥料、农药、地膜等农用物资（蒋和平等，2020）。然而，严格的疫情防控措施造成了货物运输受阻、农资供应链中断、劳动力供给不足等问题，使得企业生产经营受阻，农业生产中断（魏后凯和芦千文，2020）。相较于其他农业产业，种植业生产的季节性、周期性、连续性特征尤为明显，生产循环中断导致的负面影响较大，疫情对种植业产生的负面影响不可逆转。相关数据显示，2020年种植业农企的新增固定资产投资贷款来源于银行贷款的金额同比下降99.68%（张延龙等，2022b）。这从侧面体现了种植业遭受的巨大冲击以及资本市场对种植业前景的信心丧失。就休闲农业而言，疫情暴发期间正值春节，聚集性活动被取消，导致休闲农业与乡村旅游业门票收入大幅度减少，破坏了当地民宿业发展，使得休闲农业成为受疫情冲击最大的业态门类之一（蒋和平等，2020）。

3.受疫情冲击程度。已有研究显示，疫情防控期间农企等新型农业经营主体的日常生产经营活动普遍受到冲击（魏后凯和芦千文，2020）。然而，由于全国疫情呈总体平稳、各地局部散发的状况，不同地区疫情的严重程度并不一致，这意味着不同地区的农企受疫情影响的程度可能存在差异（张延龙等，2022b）。当经济不确定性增加时，税收优惠政策实施对企业投资的效果取决于企业的风险暴露程度，暴露程度越高的企业对税收优惠政策的反应越弱（Guceri and Albinowski, 2021）。由于8号公告并没有规定对受疫情影响严重的地区实施更高强度的税收优惠政策，所以实施税收优惠政策对农企新增固定资产投资的效果可能会随农企受疫情冲击程度不同而变化。本文利用国家卫生健康委员会截至2020年12月31日公布的全国各城市累计确诊感染新冠病毒病例数来反映农企受疫情冲击程度。

本文计算全国各城市累计新冠确诊病例的中位数^①：如果农企所在城市的累计新冠确诊病例超过中位数，则视为疫情冲击程度高；反之，则视为疫情冲击程度低。本文分别设置疫情冲击程度高和疫情冲击程度低两类虚拟变量，并代入（2）式回归。由表6（1）列可知，无论农企所处地区疫情是否严重，税收优惠政策的实施均可以促进农企扩大投资规模，但对于疫情冲击较大地区的农企，这种积极影响反而较小。一种可能的解释是：虽然税收优惠政策的实施能够降低农企生产成本，提振农企在疫情冲击下扩大产能、保障“菜篮子”产品供给的信心，但对于疫情冲击程度高地区的农企而言，疫情使得生产经营风险极大提升、正常经营活动遭到破坏，税收优惠政策的支持作用暂时无法完全抵消疫情冲击的负面影响，最终体现为当地农企增加新增固定资产投资的意愿有限。相比之下，疫情冲击程度低的地区的农企的生产经营活动受到的负面影响较小，因而它们能较好地利用税收优惠政策以加大生产投资。更重要的是，由于中国农产品流通已经形成了区域化生产、全国性消费的格局（崔鑫生等，2019），疫情冲击程度低的地区的农企还可以将扩大生产的农产品向外地输出，以保障全国农产品供给^②。由此可见，在重大突发公共事件的冲击下，对受冲击较大地区的农企需进一步加大政策支持力度以实现政策目标，同时可以统筹协调受冲击较小地区的农企来保障农产品供给稳定。

4. 电子商务。严格的疫情防控政策极大影响了供需两端，大量企业被迫停产停工，消费者居家生活、减少外出，线下实体零售业受到极大冲击。而基于互联网平台的电子商务模式在一定程度上规避风险，在保障关键物资运输和食品供应上发挥重大作用（王可山等，2020）。也就是说，税收优惠政策实施对不同经营模式农企新增固定资产投资的影响可能存在差异。本文按农企是否采用电子商务交易，分别设置采用电子商务交易和未采用电子商务交易两个虚拟变量，并代入（2）式进行回归。表6（2）列显示，采用电子商务交易和未采用电子商务交易的虚拟变量分别与税收优惠政策的交互项均显著且系数为正，且组间差异通过了显著性检验。这表明，税收优惠政策的实施对所有经营模式农企的投资规模均起到积极作用，而且更能刺激采用电子商务交易的农企增加投资规模。产生上述结果的原因可能是：在疫情冲击下，能够突破空间限制和减少物理接触的线上消费方式受到消费者青睐，并成为疫情防控期间消费者获取必需农产品及生活用品的重要渠道（王可山等，2020）。从供给端看，采用电子商务交易的农企受到疫情冲击较小，需要更多承担运输重要物资、保障市场供应的责任，因而它们更可能在以保供为目的出台的税收优惠政策中获利。此外，在面临外部风险和不确定性的情况下，数字化能够有效提升企业韧性，通过提高风险管理能力、资源配置能力和环境适应能力帮助企业应对疫情挑战，这也为市场供给侧转型升级提供了方向指引（胡海峰等，2022）。

5. 农业产业园。作为产业集群的重要载体，农业产业园汇聚了技术、劳动力、资金等各类要素，

^①之所以选取累计新冠确诊病例的中位数而非平均值，是因为2020年疫情暴发最为严重的武汉市的累计新冠确诊病例远远高出其他城市，此时，平均值难以反映数据的总体水平，而中位数可以较好地反映数据的中等水平。

^②疫情防控期间，部分受疫情影响严重地区需要从外地调运农产品以防止重要农产品暂时性短缺。例如，北京建立了外地进京蔬菜、水果运输中转调运站，以保证蔬果外地调运顺畅。资料来源：《国家发改委推动设立外地进京蔬菜水果运输中转调运站》，<http://m.people.cn/n4/2020/0622/c120-14053961.html>。

在促进技术扩散、提高企业经营绩效等方面发挥重要作用（张延龙等，2022a）。本文按农企是否入驻农业产业园，分别设置入驻农业产业园和未入驻农业产业园两个虚拟变量，并代入（2）式进行回归。表6（3）列显示，入驻农业产业园和未入驻农业产业园分别与税收优惠政策的交互项均显著且系数为正，同时组间差异在1%的水平上显著。就交互项系数的大小而言，税收优惠政策的实施更能刺激入驻农业产业园的农企增加投资规模。一个可能的原因是：产业集群带来更低的运营成本和生产成本，以及更多的劳动力流入和技术交流，使得企业有更强的抗风险能力（张延龙等，2022a）。此外，在疫情冲击下，现代化农业产业园区也承担着更为艰巨的农产品稳产保供责任。地方政府坚持保障疫情防控和农业稳产保供两手抓，最大限度地减少疫情对农业产业园生产的影响。在坚决执行疫情防控措施的同时，地方政府全力保障重点农业园区开工生产，通过开辟绿色通道、畅通农产品运输和销售渠道、强化动物疫病防控、开展农技指导和产销对接、加强生产调度，力求稳步推进疫情防控和农业生产工作，促进“菜篮子”产品生产经营主体恢复生产。因此，入驻农业产业园的农企往往在获取政策支持和响应政府应急保障上具有更大优势，从而更有可能快速地恢复并扩大生产。

6. 储藏能力和运输能力。农产品特别是生鲜农产品的易腐性、易损性、季节性、周期性等特点，对农企生鲜农产品仓储保鲜和冷链物流能力提出了更高的要求，而疫情防控期间严格的检疫措施极大影响了农产品运输储存的效率和质量，对农产品供应链提出了重大挑战（张喜才，2022）。本文考察了税收优惠政策的实施对拥有不同储藏能力和运输能力农企投资规模的影响。本文计算样本农企的储藏能力（运输能力）的均值：如果农企的储藏能力（运输能力）超过均值，则视为储藏能力（运输能力）高；反之，则视为储藏能力（运输能力）低。本文分别设置储藏能力（运输能力）高和储藏能力（运输能力）低两个虚拟变量，并代入（2）式回归。表6（4）列和（5）列显示，储藏能力（运输能力）高和储藏能力（运输能力）低分别与税收优惠政策的交互项均显著且系数为正，同时组间差异均通过了显著性检验。这表明，税收优惠政策的实施能够刺激不同储藏能力和运输能力的农企扩大投资规模。对比交互项系数的大小可知，具有较强储藏能力和运输能力的农企会更大程度地增加投资规模。强大的储藏能力和运输能力能够减少流通损耗，缩短交易周期，降低运输成本，使得农企即使面对疫情冲击也能够开展生产经营（张延龙等，2022b）。因此，在疫情冲击下，具备强大储藏能力和运输能力的农企能够借助税收优惠政策逆势扩大产能。

7. 带动农户数量。作为新型农业经营主体，农企在推动农业现代化发展中肩负着联农带农以及将各类经营主体带入现代农业发展轨道的责任（张延龙等，2021）。本文计算样本农企带动农户数量的均值：如果农企带动农户数量超过均值，则视为带动农户数量多；反之，则视为带动农户数量少。本文分别设置带动农户数量多和带动农户数量少两个虚拟变量，并代入（2）式回归。表6（6）列显示，带动农户数量多和带动农户数量少分别与税收优惠政策的交互项显著且系数为正，且组间差异通过了显著性检验。通过对比系数大小可进一步看出，税收优惠政策的实施更能刺激带动农户数量多的农企增加投资规模。在经济正常运行时期，影响力强、规模大的农企往往肩负更大的联农带农责任，发挥更强的辐射带动效应。当面临疫情冲击时，大量农民工就业返岗困难、工资性收入大幅降低，务农主体经营性减收风险增大（芦千文等，2020；程国强和朱满德，2020）。在疫情防控期间，带动农户数

量越多的农企需要承担的联农带农惠农责任越大，就越需要兼顾经济绩效和社会责任，由此才能缓解带动农户的减收风险。因此，此类农企更有可能维持生产经营、增加投资规模。

表 6 税收优惠政策实施对不同企业特征农企新增固定资产投资的估计结果

	被解释变量：新增固定资产投资					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
受疫情冲击程度低×税收优惠政策	0.093*** (0.019)					
受疫情冲击程度高×税收优惠政策	0.044** (0.019)					
未采用电子商务×税收优惠政策		0.045*** (0.017)				
采用电子商务×税收优惠政策		0.107*** (0.022)				
未入驻农业产业园×税收优惠政策			0.037** (0.017)			
入驻农业产业园×税收优惠政策			0.159*** (0.026)			
储藏能力低×税收优惠政策				0.072** (0.033)		
储藏能力高×税收优惠政策				0.281*** (0.054)		
运输能力低×税收优惠政策					0.086*** (0.032)	
运输能力高×税收优惠政策					0.288*** (0.062)	
带动农户数量少×税收优惠政策						0.033** (0.017)
带动农户数量多×税收优惠政策						0.177*** (0.027)
组间差异检验	-0.049** [5.63]	0.062*** [7.74]	0.122*** [21.47]	0.209*** [15.10]	0.202*** [10.75]	0.144*** [27.17]
观测值数	114090	118734	118734	35066	35064	118734
调整后的R ²	0.772	0.771	0.771	0.778	0.778	0.771

注：①括号内数值为聚类到企业层面的稳健标准误，方括号内数值为组间系数差异检验的 F 值；②***和**分别表示 1%和 5%的显著性水平；③各回归中控制变量、年份固定效应和个体效应均已控制，控制变量估计结果略。

（二）机制分析

1. 上缴税金机制的讨论。本文将上缴税金作为税收优惠政策影响农企投资规模的重要途径进行考

察。此次疫情防控期间出台的税收优惠政策精准、快速地惠及企业主体，通过对疫情防控重点保障物资生产企业全额退还增值税增量留抵税额等手段，减少了农企上缴税金数额，直接降低了农企扩大产能的生产成本，增加企业内部现金流，缓解了企业资金压力。为了探究上缴税金的作用机制是否成立，本文根据（3）式和（4）式进行逐步回归。表7（1）列报告了税收优惠政策对上缴税金的回归结果，税收优惠政策显著减少了企业上缴的税金数额，说明税收优惠政策的实施确实能够直接减轻企业缴税负担和资金压力。表7（2）列报告了（4）式的估计结果，结果显示，上缴税金的系数显著且方向为负，表明上缴税金增加不利于企业增加投资规模。此外，本文还采用 Sobel 检验法来考察中介效应是否存在，结果显示，Sobel 检验的 p 值小于 0.01，说明税收优惠政策通过减少企业上缴税金促进农企增加投资规模的机制成立。

2.经营绩效机制的讨论。本文还探讨了税收优惠政策实施是否能够通过影响企业经营绩效对农企投资产生作用。一方面，税收优惠政策实施能够通过降低要素使用成本、提高企业供给效率等方式来提高企业盈利能力。另一方面，税收优惠政策实施能够促使企业降低生产成本，使其能够降低产品价格，刺激消费端需求扩大，从而改善企业利润预期、提高企业销售收入以实现盈利。经营绩效的改善能够刺激企业扩大投资规模的原因在于：经营绩效的改善增加了企业的留存收益，为企业扩大再生产提供了资金保障，并且也激励企业通过扩大再生产获取更多利润。本文主要采用净利润和营业净利润率两个指标来衡量企业经营绩效。表7（3）列和（4）列报告了净利润作为中介变量的估计结果。（3）列显示，税收优惠政策对企业净利润的影响显著且系数为正，说明税收优惠政策实施能够增加企业净利润。（4）列报告了（4）式的估计结果，净利润的影响显著且系数为正，表明获得更高净利润的企业会扩大投资规模。结合 Sobel 检验的结果可知，税收优惠政策实施通过提升企业净利润来刺激企业扩大投资规模。（5）列和（6）列报告了营业净利润率作为中介变量的估计结果。（5）列显示，税收优惠政策显著提高了企业的营业净利润率。（6）列显示，营业净利润率的增加有利于农企增加投资规模。此外，Sobel 检验结果也可以说明，税收优惠政策实施能够通过增加企业营业净利润率来促进农企增加投资规模。综上所述，税收优惠政策通过改善企业经营绩效促进农企增加投资规模的机制成立。

表 7 上缴税金机制和经营绩效机制的检验结果

	上缴税金机制		经营绩效机制			
	上缴税金 (1)	新增固定 资产投资 (2)	净利润 (3)	新增固定 资产投资 (4)	营业净利润率 (5)	新增固定 资产投资 (6)
税收优惠政策	-0.034*** (0.006)	0.065*** (0.019)	0.014* (0.007)	0.052*** (0.016)	0.206** (0.086)	0.063*** (0.016)
上缴税金		-0.085*** (0.023)				
净利润				0.240*** (0.014)		

表 7 (续)

营业净利润率					0.004*** (0.001)	
Sobel检验	0.003*** [3.10]		0.003** [1.99]		0.001** [2.06]	
观测值数	73620	73616	109102	109098	118736	118732
调整后的R ²	0.972	0.786	0.898	0.775	0.800	0.771

注：①括号内数值为聚类到企业层面的稳健标准误，方括号内数值为中介效应 Sobel 检验的 Z 值；②***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；③各回归中控制变量、年份固定效应和个体效应均已控制，控制变量估计结果略。

五、结论及政策启示

本文基于 2019 年和 2020 年具有全国代表性的 59384 家农企微观数据，以疫情冲击下出台的税收优惠政策为准自然实验，运用双重差分模型考察了税收优惠政策对农企投资规模的影响，并采用一系列稳健性检验方法保证结论的可靠性。同时，本文还进一步讨论了税收优惠政策对不同特征农企投资规模的异质性影响，并考察了税收优惠政策作用于农企投资规模的机制。

本研究有如下发现：第一，疫情冲击下实施的税收优惠政策能够刺激农企增加投资规模，受到政策支持的企业新增固定资产投资增加约 6.4%，相当于企业新增固定资产投资增加约 20.3 万元。第二，税收优惠政策对不同特征农企新增固定资产投资的影响有明显差异。从企业所有制类型来看，税收优惠政策仅刺激了民营农企增加投资规模；从企业业态门类来看，税收优惠政策推动了养殖业、加工业和生产性服务业农企扩大投资规模。此外，税收优惠政策对受疫情冲击程度低、采用电子商务交易、入驻农业产业园、储藏能力和运输能力强、带动农户数量多的农企的投资刺激作用更强。第三，机制分析结果表明，税收优惠政策主要是通过减少企业上缴税金和改善企业经营绩效两个机制来促进农企扩大投资规模。

基于上述结论，本文得出以下政策启示：第一，持续稳定推动税收优惠政策实施。面对重大突发公共事件，要发挥短期性、针对性、及时性的税收优惠政策对企业的救助作用，应进一步落实减税降费政策，以缓解企业资金压力、纾解企业困境。同时，要保持政策的连续性和衔接性。税收政策要配合好财政补贴政策、货币政策、社保等各项扶持政策，使多种政策合理搭配、统筹协调发力，以提升政策实施的整体效果。各项政策还要配合好当下的工作重点和经济发展目标，促使企业对经济社会运行秩序恢复形成稳定的心理预期，从而增强其生产投资意愿。此外，还要保持短期、中期、长期财政政策的有效协调、配合。短期财政政策要符合国家长期发展目标和趋势，特别是在外部冲击频发时期，更要保持政策定力，努力推动宏观经济稳定和周期性增长。第二，精准施策，加强税收政策的针对性和指向性，避免税收政策“一刀切”。首先，实施有差异的税收优惠政策，重点关怀民营农企，优化民营经济发展环境，减少不同所有制企业在政策受益、市场竞争中的不平等地位。其次，要结合不同特征农企的生产经营特点精准施策、按需施策，加大对受疫情冲击较大的种植业、休闲农业农企的政

策扶持力度,可以考虑出台有针对性的、配套的产业扶持政策,根据其所面临的关键问题对症下药。最后,适当调整财税政策重心,加大对风险抵抗能力差的农企的政策扶持力度。长期来看,要通过支持开拓线上销售渠道、推动产业园区建设、建立完善企业和农民收益联结机制等方式来提高这类企业的抗风险能力,从而切实提高企业对各类突发事件的应对能力。

参考文献

- 1.安体富,2002:《当前世界减税趋势与中国税收政策取向》,《经济研究》第2期,第17-22页、第91-92页。
- 2.程国强、朱满德,2020:《2020年农民增收:新冠肺炎疫情的影响与应对建议》,《农业经济问题》第4期,第4-12页。
- 3.崔鑫生、连洁、李芳,2019:《贸易便利化对中国省级层面农产品贸易的影响——基于中国省域贸易便利化调查数据的分析》,《中国农村经济》第6期,第94-112页。
- 4.谷成、王巍,2021:《增值税减税、企业议价能力与创新投入》,《财贸经济》第9期,第35-49页。
- 5.顾雷雷、王鸿宇、彭俞超,2022:《重大突发公共事件的长期影响:疫情经历、不确定预期与企业金融投资》,《经济学(季刊)》第3期,第1017-1038页。
- 6.郭杰、娄著盛,2022:《增值税减税政策对企业投资的影响研究——基于企业杠杆率差异的视角》,《经济理论与经济管理》第2期,第12-23页。
- 7.贺小刚、张远飞、连燕玲、吕斐斐,2013:《政治关联与企业价值——民营企业与国有企业的比较分析》,《中国工业经济》第1期,第103-115页。
- 8.胡海峰、宋肖肖、窦斌,2022:《数字化在危机期间的价值:来自企业韧性的证据》,《财贸经济》第7期,第134-148页。
- 9.黄炜、张子尧、刘安然,2022:《从双重差分法到事件研究法》,《产业经济评论》第2期,第17-36页。
- 10.蒋和平、杨东群、郭超然,2020:《新冠肺炎疫情对我国农业发展的影响与应对举措》,《改革》第3期,第5-13页。
- 11.江艇,2022:《因果推断经验研究中的中介效应与调节效应》,《中国工业经济》第5期,第100-120页。
- 12.寇恩惠、刘柏惠、张醒,2021:《增值税负担机制研究——来自采矿业税率改革的证据》,《经济研究》第10期,第105-121页。
- 13.罗必良,2020:《疫情高发期的农业发展:新挑战与新思维》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第3期,第1-6页、第168页。
- 14.刘美玉、黄速建,2019:《信贷约束强度与农村企业绩效水平——基于广义倾向得分方法的经验分析》,《中国农村经济》第12期,第105-123页。
- 15.李佳宁、钟田丽,2020:《企业投资决策趋同:“羊群效应”抑或“同伴效应”?——来自中国非金融上市公司的面板数据》,《中国软科学》第1期,第128-142页。
- 16.李万君、胡春红、李艳军,2021:《规模化还是多元化,抑或二者并举?——种子企业技术创新能力提升路径的实证分析》,《中国农村经济》第5期,第102-123页。
- 17.李小荣、叶楚豪、马海涛,2022:《税收政策与企业行为:基于准自然实验的研究评述》,《经济管理》第10期,第190-208页。

- 18.柳光强, 2016:《税收优惠、财政补贴政策的激励效应分析——基于信息不对称理论视角的实证研究》,《管理世界》第10期,第62-71页。
- 19.刘敏仁、赵灿、黄建忠, 2019:《税收优惠、供给侧改革与企业投资》,《管理世界》第1期,第78-96页、第114页。
- 20.芦千文、崔红志、刘佳, 2020:《新冠肺炎疫情对农村居民收入的影响、原因与构建农村居民持续增收机制的建议》,《农业经济问题》第8期,第12-23页。
- 21.普冀喆、吴磊、郑风田, 2020:《新冠肺炎疫情下我国重要农产品应急保供体系实践与反思》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第5期,第17-31页。
- 22.阮荣平、王若男、程郁, 2022:《新冠肺炎疫情中的涉农扶贫企业:生产经营、扶贫带动与政策环境——基于全国1269个涉农扶贫企业调查数据的分析》,《农业技术经济》第4期,第32-49页。
- 23.申广军、陈斌开、杨汝岱, 2016:《减税能否提振中国经济?——基于中国增值税改革的实证研究》,《经济研究》第11期,第70-82页。
- 24.魏后凯、芦千文, 2020:《新冠肺炎疫情对“三农”的影响及对策研究》,《经济纵横》第5期,第2页、第36-45页。
- 25.温忠麟、张雷、侯杰泰、刘红云, 2004:《中介效应检验程序及其应用》,《心理学报》第5期,第614-620页。
- 26.王可山、郝裕、秦如月, 2020:《农业高质量发展、交易制度变迁与网购农产品消费促进——兼论新冠肺炎疫情对生鲜电商发展的影响》,《经济与管理研究》第4期,第21-31页。
- 27.叶兴庆、程郁、周群力、殷浩栋, 2020:《新冠肺炎疫情对2020年农业农村发展的影响评估与应对建议》,《农业经济问题》第3期,第4-10页。
- 28.张延龙、王明哲、钱静斐、廖永松, 2021:《中国农业产业化龙头企业发展特点、问题及发展思路》,《农业经济问题》第8期,第135-144页。
- 29.张延龙、王明哲、廖永松, 2022a:《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》,《中国农村经济》第4期,第126-144页。
- 30.张延龙、王明哲、汤佳、冯伟, 2022b:《新冠肺炎疫情对我国农业企业的影响分析及应对策略——基于多视角的分析》,《农业经济问题》第12期,第19-31页。
- 31.张喜才, 2022:《农产品供应链安全风险及应对机制研究》,《农业经济问题》第2期,第97-107页。
- 32.张亦然、王常静, 2022:《境外税收抵免促进企业对外投资效应研究》,《税务研究》第5期,第98-105页。
- 33.Alm, J., and A. El-Ganainy, 2013, "Value-added Taxation and Consumption", *International Tax and Public Finance*, 20(1): 105-128.
- 34.Bloom, N., 2014, "Fluctuations in Uncertainty", *Journal of Economic Perspectives*, 28(2): 153-176.
- 35.Bloom, N., M. Floetotto, N. Jaimovich, I. Saporta-Eksten, and S. J. Terry, 2018, "Really Uncertain Business Cycles", *Econometrica*, 86(3): 1031-1065.
- 36.Cameron, A. C., J. B. Gelbach, and D. L. Miller, 2011, "Robust Inference with Multiway Clustering", *Journal of Business & Economic Statistics*, 29(2): 238-249.
- 37.Cai, X., Y. Lu, M. Wu, and L. Yu, 2016, "Does Environmental Regulation Drive away Inbound Foreign Direct Investment? Evidence from a Quasi-Natural Experiment in China", *Journal of Development Economics*, Vol. 123: 73-85.

- 38.Che, Y., and L. Zhang, 2018, "Human Capital, Technology Adoption and Firm Performance: Impacts of China's Higher Education Expansion in the Late 1990s", *The Economic Journal*, 128(614): 2282-2320.
- 39.Guceri, I., and M. Albinowski, 2021, "Investment Responses to Tax Policy under Uncertainty", *Journal of Financial Economics*, 141(3): 1147-1170.
- 40.Kang, W., K. Lee, and R. A. Ratti, 2014, "Economic Policy Uncertainty and Firm-level Investment", *Journal of Macroeconomics*, Vol. 39: 42-53.
- 41.Zhai, L., Y. Feng, F. Li, and L. Zhai, 2022, "Tax Preference, Financing Constraints and Enterprise Investment Efficiency—Experience, of China's Enterprises Investment", *Plos ONE*, 17(9), <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0274336>.

(作者单位: ¹ 中国社会科学院农村发展研究所;

² 中国社会科学院大学;

³ 西南财经大学中国西部经济研究院;

⁴ 农业农村部规划设计研究院)

(责任编辑: 黄 易)

Can Tax Incentives Stimulate Agribusiness Investment During the COVID-19 Pandemic? An Empirical Analysis of National Representative Agricultural Enterprises

ZHANG Yanlong WANG Mingzhe ZENG Keya FENG Wei

Abstract: Based on the national representative microdata of agricultural enterprises in 2019 and 2020, this study uses a Difference-in-Differences (DID) model to explore the impact of tax incentive implementation on the investment scale of agricultural enterprises during the COVID-19 pandemic. The study shows that: First, the tax incentives implemented during the COVID-19 pandemic stimulates the production confidence of agricultural enterprises that encourages investment, resulting in an increase of approximately 6.4% in newly increased fixed assets of the enterprises. Second, there are heterogeneous effects of tax incentives on investment of the agricultural enterprises with different characteristics. Private agricultural enterprises and agricultural enterprises in animal husbandry industry, processing industry, and productive service industry are more likely to increase their investment due to the tax incentives. For agricultural enterprises that are less affected by COVID-19, adopt e-commerce transactions, move into agricultural industrial parks, have strong storage and transportation capacity, and employ a large number of farmers, tax incentives have a stronger stimulating effect. Third, tax incentives encourage agricultural enterprises increasing their investment mainly by reducing tax payments and improving business performance. This paper reveals that under the impact of major public emergencies, tax incentives can help agricultural enterprises relieve difficulties and promote their production confidence, which is conducive to ensuring stable and sufficient supply of important agricultural products and stabilizing the "basic disk" of agriculture.

Key Words: COVID-19; Tax Incentives; Agricultural Enterprises; Fixed Asset Investment

日本农村集体经济组织的历史演进 与多样化实现方式研究*

曹 斌

摘要: 本文基于文献梳理与实地调研,系统阐释了日本农村集体组织的历史演进和实现方式。研究发现:日本农村集体经济组织是集体成员的权利行使主体,其实现形式随着社会政治经济环境的变化,呈现多样化发展趋势。日本目前存在非法人形式的任意团体,私法人形式的营利法人、中间法人、公益法人和特别法人,以及公法人六种组织形式。一方面,各类形式的农村集体经济组织根据相关市场主体法各自形成了成员认定制度、管理制度、财务制度和盈余分配制度;另一方面,集体成员通过订立章程等方式重新调整公益权能 and 自益权能,全部或部分保留了农村集体经济组织所具备的成员社区性、“一户一票”和“全体一致同意”的民主管理制度等基本特征,较好发挥了维护集体财产边界和实现集体财产保值增值的作用。建议中国政府进一步加快农村集体经济组织立法进程,允许农村集体经济组织成员基于自身实际情况自由选择农村集体经济的组织形式,明确人合组织属性,突出“特别法人”的基本特征,持续优化财税、土地、经营等相关制度,保障农村集体经济组织稳步发展。

关键词: 日本 农村集体经济组织 总有权

中文分类号: F331.3; F321.32 **文献标识码:** A

一、引言

农村集体经济组织建设关系到农村基本经营制度的完善与农村基层组织体系的健全和发展,建立科学的、具有较强引导功能和可操作性的农村集体经济组织法律制度受到中央的高度重视。2016年12月,中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,要求通过改革,逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度,保护和发展

*本文是中国社会科学院创新工程项目“面向共同富裕的农村基层组织创新研究”(编号:2023NFSB03)、中国社会科学院智库基础研究课题“实现小农户与现代农业发展有机衔接的多样化路径与政策体系研究”和河北省教育厅人文社会科学重大课题攻关项目“河北省农村集体经济组织的发展模式、成效与影响机制研究”(编号:ZD202217)的阶段性成果。在论文写作过程中,中国社会科学院农村发展研究所苑鹏研究员和北京商业管理干部学院王军研究员提出了宝贵意见,特此致谢,但文责自负。

农民作为农村集体经济组织成员的合法权益^①。2017年3月,第十二届全国人大五次会议通过《中华人民共和国民法总则》,把农村集体经济组织列为特别法人,完成了农村集体经济组织从宪法的公有制载体向民事主体的转化(郭洁,2019)。2020年6月,农村集体经济组织法起草领导小组第一次全体会议在北京召开,正式启动起草农村集体经济组织法相关工作。2022年12月,十三届全国人大常委会第三十八次会议对《中华人民共和国农村集体经济组织法(草案)》进行了审议,并公开征求全社会意见。目前,在政策层面上,农村集体经济组织立法的必要性和紧迫性是毋庸置疑的,不过在立法技术层面上,对于特别法人的特征以及如何以此为基点构建农村集体经济组织法人治理的有效机制,仍然存在一定的讨论和修订空间。

从“多数人对同一财产共同享有所有权”(韩松,1993;肖盼晴,2020)的法学视角来看,集体所有制是独立于国有和私有之外的第三种产权形式。这种产权形式并非只出现在倡导公有制的社会主义国家,也存在于欧洲和东亚地区的部分资本主义国家(肖盼晴,2014;苑鹏和陆雷,2018;曹斌,2020)。在日本中世纪乃至近现代,由居住在村落内的农业经营者按照协约共同占有、使用和处分土地、森林、草原等自然资源和经营性资产,并获取收益的集体所有制是最为重要的财产所有制度之一(中尾英俊,2009)。一方面,从集体产权制度的形成历史、成员资格和权利义务关系方面看,中日两国的农村集体产权形式存在明显差异,这种差异本质上是社会主义公有制和资本主义私有制之间的所有权关系差异;另一方面,根据现代物权理论,中日两国的集体财产都属于集体所有,具有相同的组织特征:集体是根据地缘范围而划分的团体,土地的使用收益权由该地缘性团体的成员所有,集体对土地实行统一管理,集体成员因移居而丧失全部或部分成员权利,集体财产不可分割和集体成员既无持份权也无请求分割权(小川竹一,2006)。本文将日本资本主义私有制体系下的农村集体所有权主体称为“日本农村集体经济组织”。明治维新以来,随着资本主义商品经济向农村社会的渗透以及城镇化和工业化的快速推进,日本“总有权”^②性质的农村集体产权逐渐向私权和公权两个方向演变,农村集体经济组织的实现形式呈现出多样化发展趋势(山下咏子,2011)。一方面,各种形式的农村集体经济组织依据相关市场主体法各自形成了成员认定制度、管理制度、财务制度和盈余分配制度;另一方面,集体成员通过章程等方式重新调整公益权能和自益权能,部分或全部保留了农村集体经济组织所具备的成员社区性、“一户一票”和“全体一致同意”的民主管理制度等基本特征,较好发挥了维护集体财产边界和确保集体财产保值增值的作用。总体而言,日本农村集体经济组织发展历史悠久,理论体系成熟,法理实践丰富,对于加快推进中国农村集体经济组织立法具有重要参考价值。

^①参见《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》, http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm。

^②“总有”是源于日耳曼法所有权的团体色彩极强的一种共同所有形式,是由多数人权益结合成的一种所有方式。所有权人按照团体的内部规则,将所有权内容加以分割,所有物的管理、处分等支配权能属于团体,而使用、收益等利用权能则属于团体成员。成员行使权利受团体规则约束,资格身份的得丧与权利发生和消灭密切相关。成员不能划分共同所有的财产,不能转让,不能请求分割。当其丧失成员资格时,权利归于消灭而不发生继承或遗赠。

2019年11月,笔者对东京农业大学、东京都青梅市霞共益会、二本竹共济会和埼玉县秩父市上田野共有会的理事长和主要负责人进行了访谈^①,并在事后通过电话、邮件回访以及收集现有中日文献资料等方式,详细了解了日本农村集体经济组织的发展现状和组织形式特点。基于上述调研结果,本文首先探讨日本农村集体经济组织的演进历程,阐明日本农村集体经济组织的形成和组织形式的多样化发展趋势。其次,从定义、组织形式选择依据和基本特征三个方面阐明日本现存六种形式的农村集体经济组织的主要特征,并对最为传统的非法人形式的农村集体经济组织特征进行了全面考察,通过比较,凝练出其他组织形式的农村集体经济组织的被选择原因和主要特征。最后,对当前中国农村集体经济组织立法提出建议。

二、日本农村集体经济组织的历史演进

(一) 日本村落制度的形成与封建社会村落共同体的产生

在古代,日本的农地等自然资源归村落所有,村落制度的形成决定了相关产权制度的发展。公元718年颁布的《养老律令》规定“山川薮泽之利用公私共之”,即森林、河流等自然资源由国家和村民共同使用(官制大观,2000)。室町时代(1336—1573年)末期,在日本人口较为集中的农村地区形成了以血缘、地缘为纽带,以自治管理为特点的村落——“惣”,村民共同占有村落附近一定范围内的土地等自然资源,并按照共同制定的协议获取畜牧草料、生活木柴和打猎打鱼等所需的生产生活资料。随着封建制度的发展,在战国时代(1467—1600年),日本村落功能进一步提升,村民不仅共同管理共有的土地和水源,而且开始共同保卫村庄,村民共同开展生产生活的合作机会增加,相互联系变得更加紧密。

在江户时代(1603—1868年),日本的村落开始具备一定的人格特征。在这个时期,日本通过普查建立了村落土地清册,确立了封建领主制度下的小农户耕作体制。领主以“户缴村结”方式征收年贡,委托地方官吏对纳贡情况进行监管。这种制度安排促进了社区性村落制度的发展。各村落为了更好地组织生产,按期纳贡,通过村民选举推选名主、组头和百姓代^②代为行使成员所有财产的管理权,并按照每户实际情况分配纳贡份额。村落之中,耕地等土地资源既是各家各户重要的生产资料,也是村落的共有物,农户使用和处分农地的行为受到村落的严格制约。个体农户不能要求分割财产份额或

^①霞共益会位于东京都青梅市,1889年由13个自然村合并组建而成,其中7个村的集体农地和林地全部划归为共益会集体资产。1953年,霞共益会变更为财团法人,成员1167户。目前,该组织的收入来源于80公顷农地的出租和商务楼租赁,2018年收入金额为6750万日元。二本竹共济会位于东京都多摩市西部,成立于明治时期(具体时间不详)。1911年,二本竹共济会变更为财团法人,截至2019年11月有成员18户,理事2人,干事2人。该组织拥有农地和林地总面积18公顷,主要从事杉木生产和政府委托的环境保护工作。上田野共有会位于埼玉县秩父市,由10个自然村合并组建而成,是非法人形式的任意团体。截至2019年,该组织有成员72户,理事4人。收入主要来源于土地租赁,2018年收入金额约为90万日元。

^②名主、组头和百姓代分别相当于中国的村主任、村副主任和村民代表。

者是单独处分自己的份额,即便处分,也必须获得其他所有共有人的同意。日本学者中田熏(1949)指出,这种村落共同体已经接近独立的“人格”,原因在于以下三点:第一,村落既是封建领主进行统治的基层行政单位,也是村民共同管理农地、森林和水源的农业生产单位,还是协调婚丧嫁娶等日常活动的农村生活共同体;第二,村落具备了参加诉讼的资格。当村落之间发生村界、用水等纠纷时,通常由名主或主要负责人代表全村上诉或应诉,并且由全体村民对诉讼结果承担连带责任;第三,村落可以与其他经济组织签署协议,并且持有自己的财产,也可以以村落名义参与农产品销售、贷款等市场活动。这种村落已经成为“实实在在的存在”,而不是“虚拟”或“假想”存在的农民团体,不仅对内是本村所有农户利益和权利的结合,对外在某种程度上也具有一定的民事行为能力。也就是说,村落是依据村民人格组成的特殊组织,属于日耳曼法规定的“独立的综合人”(川岛武宜等,1959)。

(二) 明治初期的土地确权和农村集体经济组织市场主体地位的确立

明治维新之后,日本为促进工业发展,快速推进资本主义私有制改革,对农村集体产权的属性展开了广泛讨论。地方政府基于“非公即私”的思想,认为村落共有财产不属于私人所有,应划为公有^①。1872年,日本出台地券制度,将村落地权定性为公法权,颁发了公有地地券。但是,日本学术界和司法界对此提出异议,认为村落地权是私权集合体,应划归私法管辖。1874年,日本大政官颁布第120号公告,把全国土地重新划分为“官有地”和“民有地”两种类型,其中,村落共有土地被划定为民有地中的“第2类私有地”,明确了农村集体产权是集体成员私权的集合这一问题。1898年,日本施行《民法典》,建立了罗马法系的现代物权制度,进一步明确了农村集体产权的私法性质。日本法学者和司法部门基于独立代表主体学说,认为农村集体经济组织虽然没有市场主体法规范,但是基于《民法典》把惯习作为第一法源的做法,可以将农村集体经济组织作为独立的民事行为主体,由其代表全体成员按照惯习对集体财产享有占有和使用权,并承担相关管理责任(八田卓也,2013)。

(三) 基层行政机构改革与农村集体经济组织形式的多样化发展

19世纪80年代,随着资本主义工业体系的逐步建立,日本农村人口快速外流。1889年,日本施行《市制和町村制度》,把大量自然村合并为39个市和15820个町村^②,同时把自然村原有的行政功能转移给新建的行政村。新成立的行政村财力匮乏,地方政府希望将集体财产纳入行政村,使其成为公共财产,但遭到原所有权村落的强烈抵制。作为妥协,部分地方政府设立了具有公法人性质的“财产区”制度,并以免除不动产税、法人居民税等税赋和保留用益物权为条件,实现了部分非法人形式的农村集体经济组织的地权转移(冈本常雄,2010)。1953年,日本施行《町村合并促进法》(1953年法律第258号),推动第二次合村并居。对原町村财产区财产的处理方法,主要有以下四种:第一

^①日本的“国有”是指中央政府所有,“公有”指市町村地方政府所有,“私有”不同于“国有”和“公有”,指由自然人或私营企业法人所有。

^②市町村是日本地方行政区划单位。根据日本《地方自治法》,“市”是人口在5万人以上、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”认定标准的地区,由都道府县地方行政长官经议会批准后授予町或村的名称(第8条第3款)。町村的认定标准各地并不一致。

种，由合并后的地方政府接管，被称为“新财产区”；第二种，归还给原农村集体经济组织管理和经营；第三种，分割给私人管理；第四种，在按户确权后，组建各类合作经济组织。1955 年日本公有林调查会的统计结果显示，日本全国共有市町村公有林 208.2 万公顷，其中，含新财产区在内的财产区共有公有林 64.5 万公顷，占公有林总面积的 31.0%^①。

这个时期，也有部分日本农村集体经济组织为避免集体财产被地方政府征收，借用理事长名义或者部分成员名义对集体财产进行不动产登记，即采取由少数成员代表全部成员代持股的方式，使农村集体经济组织具有了法律上的人格。还有部分农村集体经济组织根据自身情况变更为财团法人或有限责任公司。日本农村集体经济组织的实现形式出现多样化发展趋势（村田为治，1931）。

（四）农村集体产权的私有化改造与特别法人制度的产生

第二次世界大战之后，随着城镇化、工业化的快速推进，日本农村人口流动速度加快，大量集体成员或搬离村落，或不再从事农业生产，土地资源管理粗放，农地撂荒、乱砍滥伐等问题日益突出。由于管理效率不高、产权关系复杂，农村集体经济组织逐渐成为推动农业规模化生产和集约化经营的阻碍。20 世纪 60 年代，日本政府颁布《关于促进入会林等权利现代化法》（1966 年法律第 126 号），决定对农村集体经济组织进行资本主义私有化改造，力图通过解散农村集体经济组织，开展以产权关系更为清晰的生产型合作经济组织为重点的产权制度改革。截至 2005 年，日本共完成 57 万公顷林地的集体林权改革，其中，集体林权变更为合作经济组织所有的林地面积是 30 万公顷，变更为私人所有的林地面积为 27 万公顷。然而，受生产力发展水平限制，大多数小农户仍然难以完全脱离农村集体经济组织拥有的自然资源而独立开展农业生产活动。因此，日本农村集体经济组织虽然多次遭遇被资本主义私有制改替的危机，但原生组织形式并未随着私有制的发展而完全瓦解，该组织仍然是日本农村重要的经济组织之一（多边田政弘，1990）。日本农林水产省的统计数据显示，截至 2000 年，日本农村约有 3.4 万个农村集体经济组织，其中，12071 个集体经济组织拥有的集体土地面积超过 10 公顷^②。但是，这些农村集体经济组织基本上以非法人形式存在，普遍存在产权关系模糊、地权登记股东侵占隐名股东实际权利等问题。1991 年，日本修订后的《地方自治法》设立了名为“认可地缘团体”的特别法人制度，允许农村集体经济组织和居委会、村委会^③等不具备法律人格的社团组织在地方政府注册登记为特别法人。截至 2018 年，日本登记注册的认可地缘团体达到 51030 家^④。

总体来看，明治维新以来，经过 150 多年的发展，日本农村集体经济组织的实现形式呈现多样化的发展态势。如图 1 所示，日本农村集体经济组织主要包括非法人和法人两种组织形式。根据所属法律制度的不同，法人组织形式的农村集体经济组织又可进一步细分为私法人性质的营利法人、中间法

^①资料来源：山下咏子，2011：『入会林野の変容と現代的意義』，東京：東京大学出版社，第 35 頁。

^②资料来源：根据笔者 2019 年 11 月对东京农业大学山下咏子副教授的访谈获得。

^③日本称“部落会”“自治会”，是农村居民基于地缘关系自发组建的社区性居民自治组织，对本社区内的各种公共事务（如治安、卫生、教育等）拥有发言权和执行权，是日本农村社会治理的最小单元。

^④资料来源：根据笔者 2019 年 11 月对东京农业大学山下咏子副教授的访谈获得。

人（合作经济组织）、公益法人（财团法人等）、特别法人（认可地缘团体）以及公法人性质的财产区。如表 1 和表 2 所示，这些日本农村集体经济组织在成员资格、产权关系、治理机制、盈余分配制度和财政支持政策等方面存在较大差异。由于非法人组织形式的农村集体经济组织属于传统组织形态，下文将依据图 1 和表 1 对其特征进行全面剖析。其他组织形式的农村集体经济组织是由传统组织形态衍生发展而来，故本文仅从成员资格、管理制度和盈余分配制度等方面将其与传统组织形态进行比较，从而凝练出不同法人形式的日本农村集体经济组织的被选择原因和主要特征。

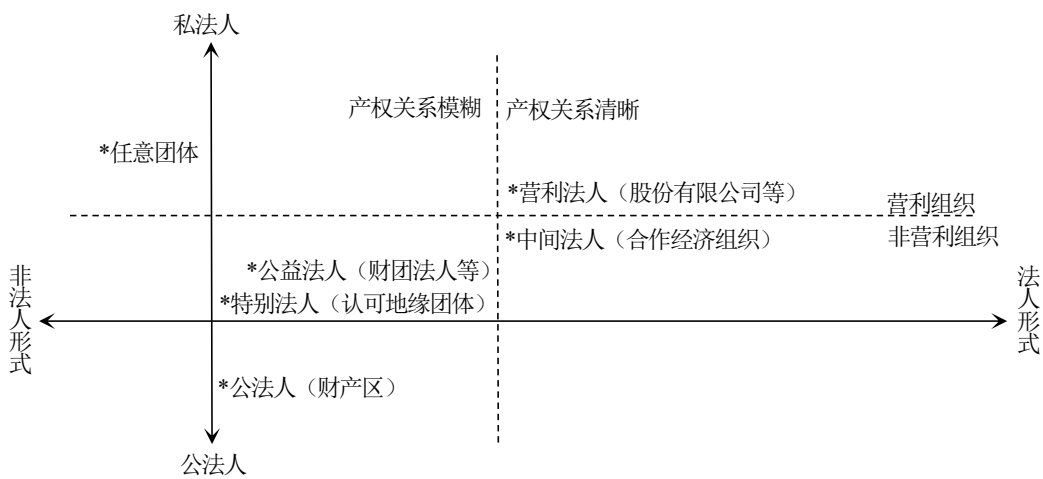


图 1 日本不同组织形式的农村集体经济组织分类

表 1 日本非法人形式和公法人形式的农村集体经济组织特点对照

组织形式	非法人形式	公法人形式
名称	自然人、自然人共有和宗庙名称；任意团体	财产区（含新财产区）
法人性质	拥有集体产权的社区所有人团体	地方政府下设机构，负责管理政府拥有的产权或开设的公用设施等
法律依据	《民法典》	《地方自治法》
成员资格	惯习认可的居民和农户	本地住民、在本地有业务活动的居民、自然人
成员退出规定	离村失权；不履行义务失权	离地失权
产权关系	规约规定；产权关系不清晰	章程规定；产权关系不清晰
设立及解散	惯习规定；不用登记注册为法人	都道府县地方政府批准
治理机制	成员大会；一户一票；全体一致	财产区议会或成员大会；一人一票；3/4 以上同意
收益分配	公益金；按股分红	不允许分配收益；收益只能用于市町村政府办公经费支出
政府监管	无	地方政府议会监管
政府扶持	可获得财政、金融、项目扶持	可申请项目扶持
法人税	非营利性业务免税。经营性业务盈余不足 800 万日元，税率为 15.0%；超过 800 万日元部分，税率为 23.2%。	免税
法人居民税	仅对收益部分征税，部分地区有减免优惠政策	免税

表1 (续)

法人事业税	营业性业务利润的 3.5%、5.3%或 7.0%	免税
固定资产税	部分地区免除非租赁性资产的固定资产税；其他资产按评估资产金额的 1.4%	免税
城市规划税	免税或按评估资产金额的 0.3%（最高限额，各地有所差别）	免税

资料来源：表中税制制度、收益分配和政府扶持资料由笔者根据大量日本政府文件和论文绘制而成，其他资料来源于山下咏子（2011）。

表2 日本私法人形式的农村集体经济组织特点对照

组织形式	营利法人	中间法人	公益法人	特别法人
名称	两合公司、股份有限公司、有限责任公司等	协作生产型：生产森林组合和农事组合法人；服务型：农业协同组合等	财团法人、社团法人	认可地缘团体
法人性质	以营利为目的，开展相关业务，并向出资股东分红的组织	由农民自发成立，可开展商业活动的非营利性社团组织	为促进公益活动而设立的非营利性团体	可开展商业活动的社区性、非营利性社团组织
法律依据	《商法》《公司法》	《森林法》《森林组合法》《农业协同组合法》《水产业协同组合法》等	《民法典》《公益法人认定法》	《地方自治法》
成员资格	出资股东；自然人	本地居民；出资同业者；自然人	捐赠行为人；自然人	本地住民；自然人
成员退出规定	股份转让；撤除出资	撤除出资	章程规定	章程规定；离地失权
产权关系	章程规定；产权关系清晰	章程规定；产权关系清晰	章程规定；产权关系不清晰	章程规定；产权关系不清晰
设立及解散	法务省注册登记	都道府县地方政府批准	业务主管单位批准	町村地方政府批准
治理机制	股东大会；“一股一票”（或“一人一票”）；少数服从多数	成员（代表）大会；“一人一票”；少数服从多数	理事会；“一股一票”；少数服从多数	成员大会；“一人一票”；3/4 以上同意
收益分配	按股分红	以惠顾额或惠顾量返还为主；不超过 10%范围内，按股分红	不允许分配收益；收益只能用于公益性活动	不允许分配收益；收益只能用于本社区公共支出
政府监管	无	中央政府及都道府县地方政府业务监管	业务主管部门监督	无
财政支持	无	优先获得财政、金融和项目扶持	优先获得项目扶持	优先获得项目扶持

表 2（续）

法人税	注册资本1 亿日元以下的，盈余不足 800 万日元，税率为 15.0%；盈余超过 800 万日元部分，税率为 23.2%	注册资本 1 亿日元以下的，盈余不足 800 万日元，税率为 15.0%；盈余超过 800 万日元部分，税率为 19.0%	非营利性业务免税。经营性业务盈余不足 800 万日元，税率为 15.0%；盈余超过 800 万日元部分，税率为 23.2%	非营利性业务免税。经营性业务盈余不足 800 万日元，税率为 15.0%；盈余超过 800 万日元部分，税率为 23.2%
法人居民税	全额支付	可申请全部或部分减免	无收益时可申请全部或部分减免	无收益时可申请全部或部分减免
法人事业税	全部利润的 3.5%、5.3%或 7.0%	全部利润的 3.5%、5.3%或 7.0%	营业性业务利润的 3.5%、5.3%或 7.0%	营业性业务利润的 3.5%、5.3%或 7.0%
固定资产税	评估资产金额的 1.4%	评估资产金额的 1.4%	公益性资产和自用性财产减免；其他资产按评估资产金额的 1.4%	公益性资产和自用性资产减免；其他资产按评估资产金额的 1.4%

资料来源：表中税制制度、收益分配和财政支持资料由笔者根据大量日本政府文件和论文绘制而成，其他资料来源于山下咏子（2011）。

三、非法人形式的农村集体经济组织

非法人形式的农村集体经济组织是指根据惯习设立，有一定组织机构和财产，虽然不具备法人资格但可以以集体名义从事相关民事活动的农村集体经济组织。此类农村集体经济组织主要有两种类型。第一，自然人人格的农村集体经济组织。日本《不动产登记法》（1899 年法律第 24 号）规定：“不具备法律人格的，不得进行不动产登记。”因此，部分希望明确产权归属的集体成员借用理事长、全体或部分成员甚至本社区宗庙等名义进行不动产登记，由此形成自然人代持股形式的农村集体经济组织。但是，根据笔者对上田野共有会的调研，这类组织存在登记股东基于法律上的权利侵占隐名股东实际权利等问题。例如，代持股人离世后其子女以不动产登记事实要求继承所登记的集体财产，代持股人或其子女不配合农村集体经济组织变更产权登记主体，搬离本社区的代持股人不放弃成员资格甚至未经其他集体成员同意转移集体财产等。上述问题较为突出，导致纠纷不断。第二，任意团体形式的农村集体经济组织。日本《民法典》第 667 条规定，任意团体是由成员为开展约定业务，根据协议共同出资成立的合作组织。虽然该组织与法人具有同样管理制度、财务制度和盈余分配制度，但是因为没有登记注册，不具备法律人格，所以社会公信力较低。日本《法人税法》《地方税法》虽然将任意团体形式的农村集体经济组织划入法人类型，并按法人征收相关税费，但是，地方政府鉴于该组织人合组织的特殊性质，通常都给予其优惠措施以帮助其发展。如表 1 所示，日本《地方税法》规定，地方政府对所有本地法人征收居民税^①，纳税金额按照纳税人当年经营性收入的 15.0~23.2%计算。但

^①地方税的一种，由道府县、市町村征收，分别称“道府县民税”和“市町村民税”，合称“居民税”。它是对道府县或市町村居民征收的税种，可分为个人居民税和法人居民税。其中，法人居民税包括两部分：一是按资本金额和从业人数定额征收部分，具有人头税性质；二是按所得征税。

是，对任意团体形式的农村集体经济组织，地方政府仅基于其经营性活动的盈余进行征税，部分地方政府甚至制定了减免措施。另外，根据《法人税法》，任意团体形式的农村集体经济组织可以享受法人税^①和非租赁性资产的固定资产税^②等财税优惠政策，还可以优先获得政府的财政、金融和项目支持。

上述两种类型的农村集体经济组织在明治维新时期通过邻村相互确权的方式获得了合法的产权边界和权利主体地位。进入 20 世纪，随着日本城镇化进程的加快，对建设用地的需求不断增加，大量集体土地被征用或转用，部分农村集体经济组织因丧失土地等所有权对象而自然消亡或解散。这种非法人形式的农村集体经济组织是最为传统的组织形式，截至 2022 年底，大部分经营能力相对较弱但还有少量生产经营收入的农村集体经济组织普遍保留了这种较为原始的形式，其特点可概括如下：

（一）一致性

日本农村集体经济组织是成员的权益集合体，成员资产通过集体财产的增加实现保值增值，两者利益完全一致。成员是土地的实际所有人，虽然无法处分自己的成员身份和支配的集体财产，但是可以通过成员大会等治理机制实现对集体耕地、林场或水面等财产的使用和收益，从而实现自身利益。

（二）代表性

非法人形式的农村集体经济组织可以代表全体集体成员对外主张权利，防止非法侵害（八田卓也，2013）。日本法学界虽然也出现过关于集体成员和农村集体经济组织二者谁是法律适格主体的讨论，但在司法实践中，社会各界普遍认为农村集体经济组织是集体成员的权利代表，并不认可集体成员的个人权利主张。并且，日本允许非法人形式的农村集体经济组织以理事长名义开设银行账户，并以集体名义办理纳税和申请财政支持，具有完全民事行为能力。

（三）封闭性

日本农村集体经济组织基于属地原则和权利义务平等原则赋予或取消成员资格。住民因居住在农村集体经济组织所辖社区内而获得成员资格，一旦搬离本社区则自动丧失成员资格，所在集体经济组织可以不给予补偿（小川竹一，2005）。随着商品经济的渗透，日本农村的集体财产由资源逐渐转变为资产，集体成员数量的增减往往会直接影响每位集体成员的股份价值和收益，在部分农村集体经济组织中，新成员需要缴纳与每位集体成员所持股份价值相等的会费后才能成为集体成员。另外，农村集体经济组织普遍要求集体成员承担相应的义务。例如，冲绳县金武町部落民会规定，本社区在修建道路、沟渠、植树造林时，按照每户人口比例摊派用工，年龄在 13~60 岁的男性和年龄在 15~55 岁的女性因故不能出工的，需要支付一定费用作为缺勤罚款。而长期不参加集体活动的成员，经其他集体成员一致同意后可被剥夺成员资格。20 世纪 60 年代，随着城镇化的快速发展，日本农村人口逐渐减少，部分农村集体经济组织出于管护林木、提升农地使用效率等目的，适度开放了成员资格，允许

^①国税的一种，是对法人业务活动所得征税的税种。法人税的税率原则上为 23.2%，但注册资本金不足 1 亿日元的法人、所得在 800 万日元以下的农村集体经济组织适用 15.0% 的税率。

^②地方税的一种，是对持有的土地、建筑物和机械等可折旧计算的固定资产征收的税种。抵扣额为 30 万日元，超出部分按固定资产评估额的 1.4% 征收，部分地区的税率为 1.5% 或 1.6%。

搬离本社区但能够参与集体活动的居民^①继续保留成员资格。

（四）家庭性

在早期的日本农村生产经营活动中，村民以家庭为单位获得使用集体山林、河流等资源的权利，并且以家庭为单位出工出资参加农村集体经济组织的公共活动，分担集体生产经营成本。人口较多的农户虽然可以获得较多土地资源，但同时也需要承担较多的义务。20 世纪 50 年代，随着人口流动性的加快，以户为单位固化成员权更容易保持股权结构的稳定。因此，逐渐形成了以“户”为单位获得原始成员资格的基本原则。目前，非法人形式的农村集体经济组织规定，由各成员家庭的户主代表家庭成员出席成员大会，并对集体重大事宜表达自家意思。除孤寡家庭等特殊情况外，户主通常限于男性成员（小川竹一，2005）。

（五）非继承性

日本的农村集体产权是身份权和财产权的复合体，通常只有户主才具备代表家庭参与集体财产管理的资格，家庭成员只有具备村民身份并继承户主身份后，才能获得代表家庭参与集体财产管理的资格。但从法理上看，由于村民身份不能通过继承的方式获得，因而个体也就无法以继承的方式获得集体经济组织的成员权。例如，已搬离 A 村的子女无法继承生活在 A 村已故父母的村民身份，也就无法获得 A 村农村集体经济组织的成员权。对此，1956 年，日本盛岗地方法院明确解释：“农村集体产权是因为集体关系而产生的权利，是原始取得，不能通过继承取得。只有获得村民身份才可以取得农村集体经济组织的成员权，离开村落之后，因为丧失了村民身份，成员权自动消失，产权随之消亡。”^②部分专家指出，日本集体成员能够继承的只是根据持有份额所享有的分割收益权，而不是所有权（李永燃和李永泉，2010）。

（六）民主性

日本非法人形式的农村集体经济组织是人合组织，成员之间相互承担无限连带责任，依据规约实现对集体财产的共同管理，对于重大事宜采取“全体一致同意”和“少数服从多数”相结合的管理方式。日本学者认为“总有关系的农村集体产权是集体成员私有权的权利集合体，不能以合法的形式剥夺个别成员的私有权”（川岛武宜，1983）。另外，“从日本农村特点来看，‘全体一致同意’是日本村落生活的一部分，与西方民主的出发点完全不同”，“如果采取少数服从多数的表决方式将损害少数人的合法权益，导致共同生活在村落中的集体成员之间产生嫌隙”（守田志郎，1978；鸟越皓之，1985）。因此，但凡涉及集体财产处分、抵押、消灭或者可能损害集体成员利益的重大事宜，必须基于全体成员的一致同意。然而，非重大事宜则由理事长或者理事会采取少数服从多数的方式表决通过，以提升运营效率。

^①居民是在特定区域内拥有固定住所，或者没有固定住所但在该地区工作或者和该地区内的企业、合作经济组织等市场主体发生经常性业务的人员。住民是指在特定区域内拥有固定住所的人员。

^②资料来源：中尾英俊，2009：『入会権-その本質と現代的課題』，東京：勁草書房，第 78 頁。

（七）营利性

日本非法人形式的农村集体经济组织是集体成员实现财产保值和增值的手段。从诸多案例看，日本的农村集体经济组织基于独立核算、自负盈亏的原则开展经营活动，在提取公益金、财产维护维修费、集体财产购置费、支持本社区落建设公益性设施和开展公益性活动的费用和弥补亏空之后，结余部分主要按照成员股份比例分红，故具备营利性组织的基本特征。但是，自 20 世纪 80 年代以来，随着日元快速升值，日本农业竞争力下降，大量农村集体经济组织或者收入较少，或者完全没有收入，不分红甚至要求集体成员均摊财产管理费用的情况相当普遍（林幸一，2017）。

四、私法人形式的农村集体经济组织

私法人是相对于公法人的称呼，是指由私人自愿组织起来、追求私人目的的法人形式。在日本，依据《有限责任公司法》（1938 年法律第 74 号）、《农业协同组合法》（1947 年法律第 132 号）和《公司法》（2005 年法律第 86 号）等私法性质的主体法而设立的法人被称为私法人。根据是否营利，私法人又分为营利法人、中间法人、公益法人和特别法人，为日本农村集体经济组织的发展提供了较多的组织形式选择（见表 2）。在明确定义范畴、组织形式选择缘由的基础上，下文将从成员资格、管理制度和盈余分配制度等方面将私法人形式的农村集体经济组织与非法人形式的农村集体经济组织进行对比，进而凝练出前者的主要特征。

（一）营利法人——股份有限公司

日本的营利法人是指根据《公司法》成立的、以营利为目的的企业组织，包括有限责任公司^①、两合公司^②和股份有限公司三种组织形式。1899 年，日本颁布《商法》，创立了公司法人制度，但在农业领域长期以来只允许有限责任公司和两合公司开展农业经营活动。2005 年，日本颁布《公司法》，取消了有限责任公司制度，已成立的有限责任公司自动转为股份有限公司。目前，股份有限公司是日本农村集体经济组织主要的组织形式。

非法人形式的农村集体经济组织变更为股份有限公司有利于股权流转。日本认为，农村集体经济组织财产是成员私有财产的集合，成员变动意味着土地所有权人的变更。日本《不动产登记法》规定，变更土地所有权人需要办理过户手续，农村集体经济组织既要缴纳相当于固定资产评估金额 2% 的登记税和高昂的登记代办费用^③，也需要召开成员大会获得全体成员的书面同意。因此，手续复杂而且

^①根据《有限公司法》（1938 年法律第 74 号）设立的公司法人。该法 2006 年被废止，目前已无此类组织形式。

^②合名公司和合资公司是根据 1899 年《商法》设立的公司法人。前者由 1 名以上的成员组成，成员可以劳务和土地出资。后者成员最少 2 人，以现金出资成立。两类公司的成员都对公司债务承担无限连带责任，都采用“一人一票”的民主管理方式表决公司重大事宜；成员间大都具备一定的血缘或社会关系；家族企业居多，成员多为亲属关系。

^③通常按资产交易金额收取。交易金额在 200 万日元以下的，按交易金额的 5% 以内或 18 万日元+消费税两种之中最高者收取；交易金额在 200 万日元及以上但不足 400 万日元的，按交易金额的 4% 以内收取；交易金额在 400 万日元及以上的，按交易金额的 3% 以内收取。

过户成本较高。然而，股份有限公司的土地属于公司法人所有，成员变更属于股东变更，只要股份总数不变，做内部登记即可。这样能够大幅度节省管理费用。因此，在日本城镇化发展过程中，随着人口流动性的提高，城市近郊地区居民或者获利能力较强的农村集体经济组织中的成员产生了股权流转的需求，股份有限公司的组织形式也就成为最优选择。与非法人形式的农村集体经济组织对比，股份有限公司形式的农村集体经济组织主要有以下特征：

1. 产权关系清晰。日本非法人形式的农村集体经济组织变更为股份有限公司，首先需要明确成员财产边界，通过第三方资产评估公司估算财产总额，确定集体土地的空间位置、地块面积。然后把集体财产均分给集体成员，再由集体成员用分获的集体财产出资设立公司。此时，法人登记证书上会明确显示每位集体成员的出资金额和精确的土地信息。

2. 成员资格有限开放。日本《公司法》规定股东可以是自然人或法人，股权可在章程允许范围之内进行交易。但是，为了防止股权流转影响集体决策，部分股份有限公司形式的农村集体经济组织在保留“一户一票”和非继承性的前提下，在章程上把公司股东分为有表决权股东和没有表决权股东。还有部分集体经济组织对股份的持有和交易设立了条件，例如，股权转让需要得到董事会的批准、要求新股东必须是本社区住民等。

3. “一股一票”管理。股份有限公司形式的农村集体经济组织的最高决策机构是股东大会，股东大会按照“一股一票”方式决定重大事宜，选举产生处理日常事务的董事会和监事会。实践中，涉及财产处理等可能对其他集体成员权益造成损害的事宜，章程要求采用全体股东一致同意方式投票表决。同时，为防止股份过度集中进而损害小股东权益，大多数股份有限公司形式的农村集体经济组织均对股东的持股数量有一定限制，以使得股东之间持股数量基本相等。

（二）中间法人——生产森林组合

中间法人是指可以开展经营性业务的非营利性组织，主要包括以提供社会化服务为目的的农业协同组合、渔业协同组合和森林组合以及以开展协作生产为目的的农事组合法人^①和生产森林组合等合作经济组织。农业协同组合是日本最为重要的合作经济组织，由于明治维新以来日本建立了固定资产税制度，大部分原村落共有耕地、宅基地被分割给个人，加之 20 世纪 60 年代日本推动了农业协同组合的合并，所以目前鲜有此种形式的农村集体经济组织。渔业协同组合是以本地渔民为主体，以共同管理渔场为目的，具备一定渔获权公共管理职能的合作经济组织，这种组织的性质比较特殊。生产森林组合是根据 1951 年修订的《森林法》（1951 年法律第 249 号）的规定^②，由农户以现金或林地出资成立，以促进开展协作劳动、机械化作业和规模化生产为目的，集所有、经营、劳动为一体的合作经济组织。受经营面积较大、地形复杂和难以依靠农户家庭独立完成经营活动等因素的制约，生产森林组合是目前日本数量最多、农村集体经济组织特征最为显著的组织形式。1966 年，日本颁布《关于促

^①根据日本 1962 年 5 月修订后的《农业协同组合法》设立，由 3 人以上的农民自愿联合成立，设立 1 名以上的理事，是以农业生产协作为目的，以成员农地或农机具入股，统一规划、共同经营以增进共同利益的合作经济组织。

^②1978 年，日本颁布《森林组合法》，改由该法规范生产森林组合的市场行为。

进入会林等权利现代化法》，以财政扶持方式，鼓励非法人形式的农村集体经济组织变更为生产森林组合。

根据笔者对埼玉县秩父市上田野共有会的调研，非法人形式的农村集体经济组织变更为中间法人，具有以下优势：可以以合作经济组织的名义进行不动产登记，在股权结构不变的情况下，成员流动不需要变更不动产所有人，可降低财产管理成本；可享受 19.0% 的合作经济组织法人税率，其税率比营利法人低 4.2 个百分点，且大部分地方政府还给予法人居民税减免（见表 2）；作为农民互助组织可以优先获得财政补贴、贴息贷款和政府的项目支持，有利于开展经营活动。因此，中间法人是具有一定经营能力且有继续扩大生产意愿的农村集体经济组织所选择的主要组织形式。

本文以生产森林组合为例，梳理中间法人形式的农村集体经济组织的特征。

1. 产权关系清晰。日本《森林组合法》（1978 年法律第 36 号）第三章规定，生产森林组合必须由成员以林地经营权出资成立，成员退出时可以要求归还出资和所持财产价值。因此，与变更为股份有限公司的程序基本相同，非法人形式的农村集体经济组织变更为中间法人，首先要分割集体财产，明确每位集体成员拥有的股权价值等内容，再由集体成员用分获的集体财产出资设立生产森林组合。

2. 成员必须是同业人员。日本《森林组合法》规定，生产森林组合成员必须是居住在该组合管辖区域之内，拥有林地所有权，或者在当地有固定住所，拥有林地用益物权，且从事林业生产及相关业务的林业经营者，即成员必须是同业人员。根据《森林组合法》规定，成员有加入和退出的自由。但在实践中，一方面，成员基本上有血缘或地缘关系，大多不接受新成员；另一方面，生产森林组合形式的农村集体经济组织是地权所有人的集合，成员通过合作开展农业或林业生产，成员的进出往往会对其他成员的经营活动造成影响，因此退出门槛极高，该类组织常常以章程的方式规定成员退出时自动丧失成员资格，并不给予任何补偿。而且，为了让集体成员均摊经营成本，该类组织甚至规定集体成员在搬离该组织管辖区域之前不得退出。20 世纪 80 年代，受到进口木材冲击，日本木材市场萎缩，部分成员退出生产森林组合，甚至放弃所持股份。部分生产森林组合形式的农村集体经济组织经营管理越发困难，不得不适度放松成员资格要求，甚至允许参加过两次以上除草、间伐活动的个人成为成员，但此类成员往往不能拥有集体财产所有权和对重大事宜的表决权。

3. “一人一票”民主管。《森林组合法》规定，生产森林组合依据重大决议“一人一票”的表决原则进行民主管。自然人加入生产森林组合，必须取得 2/3 以上出席成员大会的成员同意。实践中，基于家庭经营实际情况，日本仍由户主代表整个家庭行使成员权利。但是，受经济发展水平差异的影响，不同地区的农村集体经济组织在治理方式上存在较大差异，财产收益预期较高地区大多延续传统方式，即采取重大事宜“全体一致同意”原则进行表决（大轮大介，2010），财产收益预期较低地区则大多按照《森林组合法》规定进行管理。对此，日本东京农业大学的山下咏子认为，生产森林组合是农村集体经济组织向现代企业法人转变的过渡形式，受不同地区经济发展水平的影响，出现了治理机制的多样化发展特征（山下咏子，2011）。

4. 主要按惠顾额返还盈余。《森林组合法》第 99 条规定，生产森林组合作为人合组织，可分配盈余主要按照惠顾额或惠顾量返还，按出资额分红的比例不得超过 10%。日本大部分生产森林组合形式

的农村集体经济组织采取按贡献量支付报酬的方式预先分配盈余,例如参与定期除草、打枝等活动的成员可以获得一定金额的劳务报酬、交通费和伙食补贴,没有参加这些活动的成员则需要缴纳一定费用,以资代劳。剩余的收益则按照《森林组合法》的规定进行分配。

（三）公益法人——财团法人

公益法人是根据日本《民法典》（1896 年法律第 89 号）和《公益法人认定法》（2006 年法律第 49 号）设立,以学术、技能、慈善、宗教等公益活动为目的的社团法人和财团法人^①。

非法人形式的农村集体经济组织变更为公益法人的优点在于能够保持集体财产的完整性。以财团法人为例,其设立手续较为便捷,只需要所有集体成员签字同意,就可以以捐赠方式将集体财产所有权转移给财团法人。这样既能免除高昂的固定资产评估费用,也可以保持集体资产的完整性,提升管理效率。另外,财团法人可以享受非营利性业务法人税减免优惠;无收益时可以申请享受法人居民税减免,以减轻运营成本压力;可以享受以财团法人名义开展林业、矿业经营活动的免税优惠;可以享受幼儿园、图书馆、博物馆和研究设施等公益性财产或自用建筑物及土地等自用性资产的固定资产税和城市规划税减免优惠;可以申请承接政府公益性项目。因此,公益法人是集体成员持续减少和老龄化问题突出背景下,那些虽基本上丧失继续开展生产经营活动能力但仍持有大量土地资源的农村集体经济组织,出于保护集体财产完整性和降低管理成本的目的所选择的法人形式。财团法人的特点如下:

1.成员资格多元化。财团法人是以捐助财产为基础成立的社会组织,根据捐赠人意思在法定条件下运营管理财产。由于相关法律对捐赠人身份没有限制,集体成员即为捐赠人,他们可以根据捐赠协议和章程实际管理集体财产。根据本地实际情况,财团法人对集体成员的资格要求大相径庭。例如,长野县杓野区财团法人和合会持有宾馆、滑雪场等经营性资产,年收入超过 1 亿日元。为防止人口混居对成员构成的影响,该组织既不允许吸纳新成员,也对集体成员分家所形成的新农户的赋权有一定限制。长野县财团法人共益会持有宅基地、温泉和山林,收支基本平衡。该组织规定,成员必须是 1994 年以前搬入社区居住且搬入社区时间超过 15 年、与共益会有业务关系的自然人,而且需由所属小组的负责人推荐,经评议会审议、理事会表决后才能成为正式成员。搬出本社区时则自动失去成员资格。但是,也有一部分完全依靠财政补贴的财团法人规定,本地居民在缴纳会费的情况下即可以成为集体成员。

2.监管较为严格。日本《公益法人认定法》要求行政主管部门严格审核设立财团法人的材料,检查其设立目的是否具有公益性、管理机制是否健全以及业务是否具有可持续性。财团法人成立后,必须依法成立理事会(由其作为最高权力机构管理财产),并且要设立评议员、评议员会、监事和监事会。如果总财产超过 200 亿日元,还需另设专职财务监察员,由其负责监督财产管理情况。业务管理部门可依法随时检查财团法人的业务开展情况和财务情况。财团法人的财产在法理上是由捐赠行为形成的捐赠财产,可以由财团法人按照设立人意愿运营管理。因此,财团法人形式的农村集体经济组织既可以根据《公益法人认定法》的规定采取“一人一股”和“少数服从多数”的管理方式,也可以基

^①2006 年之前,依据《民法典》第 34 条设立日本社团法人和财团法人。

于章程自治原则以章程形式遵从集体成员意愿对财产使用做出相应的规定。例如，保留原集体经济组织中的权属关系，在涉及成员利益等重大问题时，按照成员“一人一票”和“全体一致同意”的民主管理方式进行表决。

3.收益不能分配。日本《公益法人认定法》允许财团法人开展营利性活动并获得相应收益，但收益只能用于该组织开展的公益性活动，不得分配。例如，长野县和合会年均收入约3亿日元，其收益扣除管理成本之后的结余部分全部被捐赠给本社区，用于修缮农道、维护温泉、开展防盗防火防灾培训、培育青年人才和修建神社等集体活动。东京都青梅市霞共益会开展设施租赁业务，2018年的收益为6750万日元。这些收益只能用于管理集体财产和开展本地区公益性活动。实践中，根据《公益法人认定法》第20条的规定，部分财团法人可以向理事、监事和评议员等主要负责人发放工资、奖金和退休金，还可以给予参与集体财产管理的集体成员一定金额的劳务报酬。例如，东京都青梅市霞共益会给予参加财产管护的集体成员的补助标准是每日5000~10000日元。但是，没有收入来源或者收益较少的财团法人较为普遍。此类财团法人往往只能象征性地补贴交通费和伙食费，甚至要求成员均摊财产管理成本。

4.集体财产不能收回。《公益法人认定法》规定，捐赠行为形成的财产在清算时必须转让给本地其他公益法人，无法处置的财产划归国有。也就是说，财团法人形式的农村集体经济组织在解散时存在难以回收原集体财产的风险。因此，在无法承担集体财产管理成本时，财团法人会申请政府协调将其变更为财产区或者认可地缘团体等法人形式，使部分资源性集体财产可以发挥水土保持、人文景观等公益性作用。

（四）特别法人——认可地缘团体

认可地缘团体是根据日本1991年修订的《地方自治法》第260条第2项的规定，在市町村拥有固定住所的住民基于地缘关系且获得市町村长官批准而成立的法人组织。该组织主要为了解决村委会、居委会、农村集体经济组织等基于地缘关系形成的社团组织长期存在的成员之间产权纠纷突出和法人地位不明确等问题，属于可开展商业活动的非营利性社团组织。

非法人形式的农村集体经济组织变更为认可地缘团体可规避不动产所有权相关争议。日本存在大量借用农村集体经济组织个别成员名义代持股进行不动产登记，或者以全体成员名义进行不动产登记的非法人形式的农村集体经济组织。当代表登记人离世或者成员结构发生变动时，一方面，变更固定资产所有人会产生高额手续费；另一方面，经常出现代表持股人侵害隐形持股人实际权利的问题。变更为认可地缘团体之后，农村集体经济组织可以团体名义合法占有、使用和处分集体财产，不再受成员构成变动的影响；发生股份结构变动时，只需要办理内部登记手续，就可以避免缴纳高昂的登记税和财产所有人变更代理手续费；可以享受和公益法人几乎一样的税赋减免；可以申请承接政府发包的公益性项目，得到政府扶持（白神干也等，2019）。因此，处于休眠状态或者缺乏经营能力的农村集体经济组织出于避税和保持财产完整性等目的，往往会选择认可地缘团体这一组织形式。认可地缘团体的特点可概括如下：

1.成员资格限于本地住民。根据日本《地方自治法》第260条第2项的规定，按照属地原则，允

许在当地拥有固定住所的住民，在提出申请后，获得认可地缘团体的成员资格，搬出本地时则自动失去成员资格。实践中，部分农村集体经济组织的集体财产来源于历史积累，成员并不希望引入新户稀释自身财产价值，因而依据《地方自治法》中的章程自治条款对成员资格做出了一定限制。例如，集体财产收益归原集体成员所有，而新成员只享有使用权。这就产生了集体财产虽然在表面上已经划归认可地缘团体所有，但使用收益和分配实际上仍然由原集体成员把控的情况。对此，部分日本学者主张进一步完善相关法律法规，认为已变更为认可地缘团体形式的农村集体经济组织应立即解散，避免当农村集体经济组织获得大额收入时，在原集体成员和新户之间产生经济纠纷（山下咏子，2016）。

2. “一人一票”民主管理。认可地缘团体的权力机构是成员（代表）大会，除个别明确委托法人代表和其他管理层负责的业务之外，其余事务必须由成员大会通过“一人一票”的方式民主表决。《地方自治法》允许认可地缘团体在发生章程规定事宜、资不抵债或者 3/4 以上成员同意时宣布解散。实践中，部分认可地缘团体为防止财产流失，在认可地缘团体的“壳”之下，基于章程自治原则仍然保留了重大事务由原集体成员“全体一致同意”的治理模式。

3. 收益只能用于公益性支出。日本不禁止认可地缘团体开展与业务有关的营利性活动，允许其依托所持有的山地和农地，通过收取景区门票、拍卖野生资源采摘权、销售农产品和土地租赁等方式，获取一定额度的收入。根据《法人税法》（1965 年法律第 34 号），认可地缘团体由公益性组织税则管理。然而，鉴于认可地缘团体的特别法人性质，《地方自治法》规定其收入必须接受所辖地方政府的监管，且只能用于本社区的公共服务支出，不得分配给成员。实际上，认可地缘团体形式的农村集体经济组织往往没有收益或者收益只能维持基本的财产管理支出，因此大多基于按劳分配原则，采取给予参加集体财产维护活动的成员劳务费的方式进行合理的预分配。

五、公法人形式的农村集体经济组织——财产区

财产区是根据《地方自治法》第 294 条第 1 款规定，以持有、管理和处分市町村基层地方政府所有的部分财产或建设公共设施为目的而设立的公法人。1889 年，日本政府建立町村制度，为了便于地方政府管理部分产权关系不清晰或无收益预期的村落共同财产，设立了以解决集体财产管理问题为目的的组织形式。第二次世界大战之后，日本推动合村并居，1953 年根据《町村合并促进法》第 23 条第 4 款规定，延续了财产区制度。从严格意义上看，财产区的财产实质上是原农村集体经济组织的集体财产，只是出于历史原因，这些财产在形式上由地方政府代管。从日本政府角度看，公法人几乎享有所有的财税减免优惠。财产区过多不仅会减少地方政府的财税收入（见表 2），还需要地方政府投入大量人力和物力进行管护。因此，历史上日本把产权清晰的财产区归还原农村集体经济组织的情况不在少数。目前，日本财产区所持有的财产大多是不具备区位优势或不具备市场竞争力，但又对保护自然环境、维护人文景观等有较大影响的森林等自然资源和办公设施等。为了降低政府管理成本，部分财产区基于就近原则，仍然将财产管理工作委托给原农村集体经济组织或集体成员承担，有些财产区也不排除原农村集体经济组织的用益物权。财产区形式的农村集体经济组织的特点可概括如下：

（一）成员资格限于本地居民

《地方自治法》规定，财产区成员必须是自然人，既可以是在本地拥有住所的住民，也可以是虽然在本地区没有住所，但是在本地工作或者与本地公司、合作经济组织等市场主体存在经常性业务往来的人员。财产区的成员条件最为宽松。居民提出加入申请，并按规定缴纳一定会费后，原则上即可平等享有使用财产区公共资源的权利。成员搬离本社区或者不再与财产区发生交集时，则自动丧失成员资格。在实践中，部分财产区存在由集体成员长期投资所形成的财产，例如种植数十年的林木，这些财产区往往会通过颁布财产区设置条例的方式分割财产属性，并对成员资格或成员权限做出一定限制。

（二）采取公共财产管理方式

《地方自治法》第 296 条规定，财产区议会或成员大会是财产区的最高权力机构，是与当地议会平级的公共财产管理机构，在集体财产的运营、处置等方面具有与地方议会对抗的权利。财产区议会是权利人保护自有财产的一种管理形式。地方条例规定议员数量、任期、选举权、被选举权等事项，财产区议会制定财产区年度预算、管理制度、财务制度等事项。集体成员按照参加投票人员 2/3 以上同意原则推选议员，议长多由当地政府最高行政长官兼任。财产区议会下设管理委员会管理集体财产。以兵库县加古川市为例，该市的财产区管理委员会由 7 名委员组成，委员由市长从成员中选任，委员长由委员互选产生，任期 4 年且都为兼职^①。成员大会是在财产区成员人数较少、容易召集的情况下设立的财产区议会的替代组织。根据《地方自治法》第 295 条和第 296 条的规定，成员大会的成立手续、治理机制和组织形式等与财产区议会基本相同。集体财产较多的行政村有时会极力推荐本集体成员竞选地方议会议员、议长或行政长官，以便保障对集体财产的控制(山下咏子, 2014)。

（三）收益只能用于政府公共事业支出

《地方自治法》规定，财产区设立的目的是提升当地居民福祉和促进地方经济发展，财产区与政府财务分离，设立会计专用账户，并接受议会监管。财产区的收益不得分配给成员，只能用于维持财产区管理和日常办公，剩余部分按照一定的比例上缴地方财政用于地方政府公共事业支出。在实践中，部分财产区形式的农村集体经济组织基于按劳分配原则，按照成员参与财产管护的贡献量，以给相关成员发放工资或者劳务费的方式对财产区的收益进行合理的预分配。

六、经验与启示

威廉姆森（2002）认为，一种经济组织的组织形式或治理结构反映了在特定的环境条件下，该组织试图使生产和交易成本之和最小化的努力。在给定环境下，可以最大限度减少这些成本的组织形式将成为该领域内处于优势地位的组织形式。日本农村集体经济组织形式的多样化特点充分验证了以下结论：经济发展阶段转变、税制制度变化以及政府体制变革等因素会影响对组织形式的选择，集体成员降低运营成本的诉求是推动组织形式演变的原动力。具有较高收益预期的农村集体经济组织往往更

^①资料来源：『財産区の財産の管理及び処分に關する条例』，https://www.city.kakogawa.lg.jp/section/reiki_int/reiki_honbun/k312RG00000243.html#shoshi-inf-span。

加注重成员私权，产权关系较为清晰，因而更倾向于选择营利法人或中间法人等组织形式。缺乏长期收益预期或者收益已划定为公共支出的农村集体经济组织则更加注重团体公权，产权关系相对模糊，因而更倾向于选择管理成本较低的公益法人或特别法人，甚至会选择公法人形式以使其发挥环境保护等公益性作用。虽然中日两国农村集体经济组织的形成背景、在农业农村发展中发挥的作用以及权能的完整性等方面都存在一定的差异，但从培育和促进农村集体经济组织发展、实现成员利益最大化的视角探讨组织形式选择的角度看，日本农村集体经济组织的实践对中国仍具有一定的参考意义。具体而言：

第一，加快推进农村集体经济组织的法治化建设进程。日本农村集体经济组织即便不具备法人形式，也并不影响其成为民事行为主体和开展市场活动，但是从培育和促进农村集体经济组织发展的视角看，赋予其法人资格更有利于厘清产权关系、降低管理成本。这也是日本在已经存在多种形式组织类型的情况下，仍然于 1991 年专门修订《地方自治法》并创立认可地缘团体的根本原因。中国于 2020 年启动农村集体经济组织法立法工作，在 2022 年 12 月发布了《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》，该法至今还处于讨论阶段，尚未正式颁布实施。建议加快推进法治化建设进程，以规范农村集体经济组织财产边界及市场行为，维护农村集体经济组织及其成员的合法权益，促进农村集体经济高质量发展；基于总有权理论，明确治理机制、财务制度，解决农村集体经济组织法人地位和法人权归属问题；基于资源有效使用和权利义务相等原则，完善权利分置和责任共担机制；基于公平公正原则，重构农村集体经济组织和集体成员之间的财产关系。

第二，赋予农村集体经济组织选择适宜组织形式的权利。日本允许集体成员根据削减交易成本的诉求选择适宜自身发展的组织形式，农村集体经济组织的实现形式具有多元化和包容性特征。20 世纪初，日本把农村集体经济组织列为集体成员的权利行使主体，这与《中华人民共和国民法典》第 262 条关于代表行使的规定具有相似之处（宋志红，2021）。但是，日本允许集体成员基于合意原则而非强制性规定选择适宜的组织形式。日本农村集体经济组织既可以是非法人形式也可以是法人形式，既可以是私法人也可以是公法人，既可以选择公司制也可以选择合作制或者公益制，这种方式不仅有助于集体成员追求自身利益最大化，也为传统法人制度的自我更新提供了动力。从中国农村集体经济组织发展情况看，由于各地区经济社会发展水平差异较大，在经济发达地区适宜推动经营性资产股份合作，借助企业制改造原有集体经济，而在广大欠发达农村地区则适宜推进生产要素合作制的经济组织。因此，即便农村集体经济组织法颁布施行，今后也很难用“股份经济合作社”这一单一的组织形式满足处于不同发展阶段的各地区农村集体经济组织的诉求。另外，《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》虽然允许符合条件的农村集体经济组织设立公司或者农民专业合作社，但这无疑会增加市场主体的数量，给行政管理部门、市场监管部门和税务部门等带来工作压力，也必然会提升农村集体经济组织的管理成本，不利于降本增效。因此，建议以促进农村集体经济组织发育和发展为前提，允许集体成员根据实际情况，在保证土地公有制属性的前提下自由选择适宜的组织形式，而不做强制性规定；应加强对集体财产的用途管制，不断完善集体土地流转制度以及对由财政资金形成的集体财产的使用、处分等资产管理制度，健全监管制度，防止集体财产流失。

第三，明确农村集体经济组织的“人合”属性。日本将农村集体经济组织定位为成员互助互利的人合组织，成员之间以血缘、地缘关系为纽带共同实现对集体财产的占有、使用和收益，相互之间承担无限连带责任，股权转让受到限制。在收益分配方面，合作制的生产森林组合按照集体成员惠顾额或惠顾量分配收益，特别法人形式的认可地缘团体和公法人形式的财产区虽然被要求只能将收益用于公益性活动或者上缴地方政府，但在实践中几乎都采取了根据集体成员贡献程度进行预分配的方式。

《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》虽然强调按劳分配原则，但实际上规定了企业制的按股分红方式，未能充分体现农村集体经济组织人合组织的基本属性。建议将农村集体经济组织明确定义为特殊形式的合作经济组织，坚持权利义务平等原则，在赋予集体成员财产份额和收益权的同时明确要求其承担促进集体经济发展的义务；应明确首先将 50% 以上的收益根据集体成员对集体事务的贡献程度进行分配，再将剩余部分根据股份多少进行分红，以此增强集体成员和集体之间的黏合程度。

第四，凸显农村集体经济组织特别法人的基本特征。日本不同组织形式的农村集体经济组织虽然有着完全不同的设立方式、权责承担方式和强制性约束条款，但之所以都被称为“农村集体经济组织”，是因为无论采取什么形式的“壳”，都全部或部分保留了农村集体经济组织的特征，例如集体成员资格的封闭性、家庭性和非继承性，“一户一票”和重大事宜“全员一致同意”的民主治理机制等。中日两国国情不同，日本总有权理论的团体色彩浓郁，这与中国弱化农村集体经济组织的共益权、强化集体成员自益权的方针不符，不应该生搬硬套。结合日本对“壳”和“瓢”的分类经验，笔者认为，不应仅以是否允许破产来界定“特别法人”的范畴，而是要从成员资格、管理制度等方面体现。建议农村集体经济组织立法应在成员资格方面突出体现以身份权为基础的封闭性原则，并兼容成员身份多元化的发展趋势；在治理制度方面，应体现以集体成员为主的民主管理特征，采取“一户一票”和“全体一致同意”的基本原则对涉及成员重大利益的事宜进行表决，充分保障集体成员权益不被合法程序所剥夺；应采取以“户”为单位的委托代理投票制度，并且规范受托人数量，建立书面委托制度，提升集体成员参与集体经营管理活动的积极性。

第五，持续优化农村集体经济组织的外部发展环境。日本大部分农村集体经济组织处于微利甚至赤字经营状态，往往会在难以承担管理成本的情况下选择公益法人、特别法人或者公法人形式。这充分说明，财税制度和社会管理制度的完善程度是日本农村集体经济组织形式多样化发展的原动力，不同类型的组织形式享受和承担不同的权责，而集体成员则根据自身管理成本和收支等实际情况理性选择适合的组织形式，实现了交易费用最小化。中国目前还没有实行财产税制度，农村集体经济组织对组织形式的选择更多是出于自身需求，较少考虑财产持有成本，导致农村自然资源和经营性资产使用效率低下问题始终难以得到解决。随着中国不断推动财税制度改革，以及税制制度和社会管理制度的不断完善，外部制度环境对组织形式选择成本的影响将会越发突出。建议以提高土地资源使用效率为目标，进一步构建公平公正、差异化特点显著的财税制度；统筹推进农村土地制度、经营制度、户籍制度、农地用途管制制度等相关领域改革，打通相关制度之间的堵点，为农村集体经济组织稳定发展提供制度保障。

参考文献

- 1.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。
- 2.郭洁, 2019:《论农村集体经济组织的营利法人地位及立法路径》,《当代法学》第5期,第79-88页。
- 3.韩松, 1993:《我国农民集体所有权的享有形式》,《法律科学》第3期,第50-58页。
- 4.李永燃、李永泉, 2010:《我国农民集体土地所有权的性质与构造——以日本民法上的入会权为借鉴》,《西南交通大学学报》第8期,第132-139页。
- 5.宋志红, 2021:《论农民集体与农村集体经济组织关系》,《中国法学》第3期,第164-185页。
- 6.威廉姆森, 2002:《资本主义经济制度》,段毅才、王伟译,北京:商务印书馆,第31-38页。
- 7.肖盼晴, 2014:《日本入会权制度研究》,《人权研究》第1期,第246-258页。
- 8.肖盼晴, 2020:《从总有到共有:集体产权权能重构及治理效应》,《财经问题研究》第2期,第21-27页。
- 9.苑鹏、陆雷, 2018:《俄国村社制度变迁及其对我国农村集体产权制度改革的启示》,《东岳论丛》第7期,第121-131页。
- 10.大輪大介, 2010:「入会の全員一致原則と環境保全機能-鹿児島県大島郡瀬戸内町における入会係争事案の調査から-」,『地域研究』第3号,第19-31頁。
- 11.岡本常雄, 2010:「「共有入会地」と「旧財産区有地」の区別基準について」,『Law&Practice』第4号,第219-243頁。
- 12.小川竹一, 2005:「入会権者の女子孫の入会権継承および取得-沖縄県の事例」,『地域研究』第1号,第9-30頁。
- 13.小川竹一, 2006:「中国集団土地所有権と総有論」,『島大法学』第4号,第37-89頁。
- 14.川島武宜, 1983:「入会権の基礎理論」,載川島武宜(著)『川島武宜著作集』(第8巻),東京:岩波書店,第79頁。
- 15.川島武宜、潮見俊隆、渡辺洋三, 1959:『入会権の解体I』,東京:岩波書店,第4頁。
- 16.官制大観, 2000:『現代語訳「養老令」全三十編』, <http://www.sol.dti.ne.jp/hiromi/kansei/goro30a.html>。
- 17.白神幹也、西岡千鶴、宮原一輝, 2019:『入会共有林の権利保全と移住者の受け入れ、包括の両立について-京都府美山町の調査から-』, <https://www.gakumachi.jp/wp-content/uploads/2019/01/2019seisau0102.pdf>。
- 18.多辺田政弘, 1990:『コモンズの経済学』,東京:学陽書房,第11頁。
- 19.鳥越皓之, 1985:『家と村の社会学』,東京:株式会社世界思想社,第22-26頁。
- 20.中尾英俊, 2009:『入会権-その本質と現代的課題』,東京:勁草書房,第1-26頁。
- 21.中田薫, 1949:「徳川時代にける村の人格」,中田薫(編)『村及び入会の研究』,東京:岩波書店,第16-43頁。
- 22.林幸一, 2017:「入会地の固定資産税」,『広島大学マネジメント研究18号』第3号,第3-10頁。
- 23.村田為治, 1931:「公有林野の整備に就いて」,大日本山林会(編)『明治林業逸史』,東京:大日本山林会,第166-167頁。
- 24.守田志郎, 1978:『日本の村』,東京:朝日新聞社,第47頁。
- 25.八田卓也, 2013:「入会集団を当事者とする訴訟の形態」,『法律時報』第8号,第22-29頁。
- 26.山下詠子, 2011:『入会林野の変容と現代的意義』,東京:東京大学出版社,第218-222頁。

27.山下詠子, 2014: 「入会林野における新旧住民間の権利関係-苓北町志岐財産区を事例に」, 『関東森林研究』第7号, 第265-268頁。

28.山下詠子, 2016: 「多数共有地の現状と認可地縁団体制度-入会林野を例に」, 『都市問題』第11号, 第81-91頁。

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 马太超)

Study on the Historical Evolution and Diversified Forms of Rural Collective Economic Organizations in Japan

CAO Bin

Abstract: This paper systematically illustrates the historical evolution and the forms of the Japanese rural collective organizations through literature review and field research. It is found that rural collective economic organizations in Japan are the representative exercise subject of the rural collective, and their forms show a diversified development trend along with the change of the social, political, and economic environment. At present, there are six forms of private legal persons including “membership groups” in the form of unincorporated organizations, company legal persons, intermediate legal persons, public welfare legal persons, special legal persons, and public legal persons. The various forms of rural collective economic organizations, on the one hand, have respectively formed specific systems of member confirmation, management, finance, and dividends according to the relevant laws of corresponding market subjects. On the other hand, the collective members have reserved all or part of the characteristics of democracy in the rural collective economic organizations, such as the members’ community nature, “one household, one vote”, and “unanimous consent”, through readjusting the right of public welfare and private benefit, which plays an important role in maintaining the boundary of and increasing the value of the collective assets. The government is supposed to further accelerate the legislative process regarding rural collective economic organizations, allowing the members of rural collective economic organizations to choose the organizational form of rural collective economy. Legislation should focus on clarifying the legal person status of rural collective economic organizations and highlight the “special” characteristics, and improving the relevant fiscal, taxation, land, management, and other relevant systems to ensure the steady development of various organizational forms of rural collective economic organizations.

Key Words: Japan; the Rural Collective Economic Organization; Total Ownership