

# WORLD AGRICULTURE

(Monthly, Started in 1979)

No.11, 2020

## Main Contents

- The effect of the urban health insurance on the nutritional intake structure of migrant workers  
..... *HE Zhipeng, Feng Xin, YU Kang, et al* (11)
- Theory and policy practice on rural endogenous development: taking the direct payment measure for hilly and mountainous areas in Japan as an example  
..... *ZHANG Qiuju, ZHANG Chaofeng* (20)
- Technology embedding and flexibility of international agricultural cooperation  
—Case study of Chinese agricultural technology share program in W village in Tanzania  
..... *SHI Boli, QI Gubo* (29)
- Measurement and analysis of environment efficiency of pig breeding in China  
under technology heterogeneity?  
..... *LIU Yu, LI Ronglin, ZHU Ke, et al* (43)
- The internal relationship between the historical process of Japan's capitalist development and the agricultural cooperation organization  
—Based on the land rent reform and the changes of industrial mix in the Meiji Period  
..... *HOU Hongwei, Takahashi Goro* (65)
- The impact of agricultural machinery service outsourcing and its availability differences  
on specialized planting: based on empirical data from Zhejiang province  
..... *ZHU Weiyu, ZHU Zhen, LI Bowei* (101)
- China's pig industry development, policy evaluation and practical constraints  
—From the perspective of policy and environmental constraints  
..... *TANG Li, WANG Mingli* (112)

---

---

Edited by World Agriculture Editorial Office

E-mail: [shijenongye2008@126.com](mailto:shijenongye2008@126.com)

Periodical Publications: No.82-130

Published by China Agricultural Press Co., Ltd.

Address: No.18 Building Maizidian Street,

Chaoyang District, Beijing, China 100125

Editor in Chief: Hu Leming

Vice-Editors in Chief: Zhang Lisi Xu Hui

Executive Chief Editor: Jia Bin

Editors: Wei Jinjin Zhang Xuejiao Cheng Yan

Tel: 010-59194435/988/990

Fax: 010-65005665

Website: <http://www.ccap.com.cn>

## 编辑委员会

主任

屈冬玉

副主任

隋鹏飞	陈邦勋	谢建民
张陆彪	马洪涛	倪洪兴
童玉娥	夏敬源	朱信凯

委员 (按姓名笔画排序)

丁声俊	才学鹏	万建民
马有祥	王广斌	王 钊
王林萍	孔祥智	邓秀新
左常升	平 瑛	叶兴庆
冯东昕	匡远配	朱 明
朱 晶	刘天金	刘汉武
刘国道	刘 艳	严端祥
杜志雄	李树超	李翠霞
杨万江	杨振海	杨敏丽
何秀荣	宋 昱	宋洪远
张广胜	张 弘	张兴旺
张安录	张林秀	张显良
张海森	张越杰	陈昭玖
陈剑平	陈 萍	陈盛伟
罗必良	周应恒	屈四喜
赵帮宏	赵鸭桥	胡乐鸣
姜长云	贺军伟	聂凤英
聂新鹏	栾敬东	高 强
郭 沛	唐 忠	黄伟忠
黄延信	崔利锋	彭剑良
韩沛新	程国强	程金根
蒲春玲	雷刘功	樊胜根
潘文博	潘利兵	霍学喜

## 目 次

### 热点聚焦

农地流转价格偏离的形成逻辑及对粮食安全的影响研究

..... 吴学兵 丁建军 何蒲明 (4)

### 专题综述

城镇医疗保险对农民工营养摄入结构的影响

..... 何志鹏 冯 昕 余 康等 (11)

农村内生式发展的理论和政策实践：

以日本中山间地区等直接补助制度为例

..... 张秋菊 张超锋 (20)

### 政策研究

技术嵌入与国际农业合作的弹性

——坦桑尼亚 W 村的中国农业技术分享项目案例研究

..... 史博丽 齐顾波 (29)

基于政府与市场关系的“后疫情时代”棉花产业政策发展分析

..... 程景民 (37)

### 分析预测

技术异质性下中国生猪养殖的环境效率测算与分析

..... 刘 渝 李蓉琳 朱 柯等 (43)

社会网络对农户农机节能减排技术采纳意愿的影响

——基于价值认知的中介效应

..... 吴贤荣 李晓玲 左巧丽 (54)

**主管单位** 中华人民共和国农业农村部  
**主办单位** 中国农业出版社有限公司  
**指导单位** 农业农村部国际合作司  
**协办单位** 农业农村部对外经济合作中心  
 农业农村部农业贸易促进中心(中国国际贸易促进会农业行业分会)  
 农业农村部国际交流服务中心  
 中华人民共和国常驻联合国粮农机构代表处  
 中国人民大学国际学院

## 环球瞭望

日本资本主义发展的历史进程与农业合作组织的内在关联

——基于明治时期地租改革与产业组合的变迁

..... 侯宏伟 高桥五郎 (65)

丹麦农药和化肥规制及对中国的启示

..... 崔宁波 巴雪真 (73)

治愈农业、归农归村与乡土饮食：韩国乡村振兴路径及启示

..... 崔桂莲 田 杨 武玉青 (81)

## 中国农业

中国科技扶贫政策工具的选择与优化

——基于1985—2019年政策文本的量化分析

..... 付 城 刘 媛 周付军 (91)

农机服务外包及其可获得性差异对专业化种植的影响

——基于浙江省的实证数据 ..... 朱薇羽 朱 臻 李博伟 (101)

中国生猪产业发展、政策评价与现实约束

——基于政策与环境视角 ..... 唐 莉 王明利 (112)

国内外乳制品消费规律与启示

..... 杨祯妮 程广燕 肖湘怡等 (125)

## 国际粮农动态

中国设立第三期中国-FAO南南合作信托基金等8则 ..... (134)

## 贸易监测

2020年10月世界农产品供需形势预测简报 ..... 梁 勇 (138)

## 英文摘要

MAIN ABSTRACTS ..... (143)

**主 编** 胡乐鸣  
**副 主 编** 张丽四 徐 晖  
**执行主编** 贾 彬  
**责任编辑** 卫晋津 张雪娇  
 程 燕  
**编 辑** 吴洪钟 张雯婷  
 汪子涵 陈 璿

**出版单位** 中国农业出版社有限公司  
**印刷单位** 中农印务有限公司  
**国内总发行** 北京市报刊发行局  
**国外总发行** 中国出版对外贸易总公司  
 (北京 782 信箱)

**订 购 处** 全国各地邮局  
**出版日期** 2020年11月10日  
**地 址** 北京市朝阳区麦子店街  
 18号楼  
**邮 编** 100125  
**电 话** (010)59194435/988/990  
**传 真** (010)65005665  
**投稿邮箱** shijienongye2008@126.com  
**网 址** http://www.ccap.com.cn

广告发布登记：  
 京朝工商广登字 20190016 号

**ISSN** 1002 - 4433  
**CN** 11-1097/S

**定 价** 18.00 元

凡是同意被本刊发表的文章，视为作者  
 同意将其文章的复制权、发行权、汇编  
 权以及信息网络传播权转授给第三方。  
 特此声明

本刊所登作品受版权保护  
 未经许可，不得转载、摘编

## ● 热点聚焦

# 农地流转价格偏离的形成逻辑及对粮食安全的影响研究

◆ 吴学兵<sup>1</sup> 丁建军<sup>2</sup> 何蒲明<sup>1</sup>

(1. 长江大学湖北农村发展研究中心 荆州 434023;  
2. 荆楚理工学院新农村发展研究院 荆门 448000)

**摘要:**合理的农地流转价格是农地得以顺畅流转的重要保证。本文通过分析当前中国农地流转价格偏离的形成逻辑,认为缺乏新型农业经营主体导致缺乏农地流转需求以及“人情租”的广泛存在是流转价格偏低的主要因由,而政府对规模经营的过分推崇、市场过度竞争以及农民“敲竹杠”行为是流转价格偏高的主要因由。此外,本文进一步分析了农地流转价格偏离对粮食安全的影响,认为农地流转价格偏低虽然能促进“中坚农民”发展,但也造成一定程度的抛荒撂荒,而农地流转价格偏高在激励新型农业经营主体提高规模效益和发展循环经济的同时,也造成了规模经营者的“非粮化”和毁约弃耕。据此,本文提出了构建农地流转定价机制、设置准入门槛、完善社会保障以及精准补贴等政策建议。

**关键词:**农地流转;价格偏离;形成机理;粮食安全

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2020.11.001

## 1 引言

党的十九大报告提出了实施乡村振兴战略,指明了当前乃至今后一段时期内农业农村经济社会发展的重要方向。2019年中央1号文件进一步指出“健全土地流转规范管理制度,发展多种形式适度规模经营”。而通过农地流转集中是化解中国农地细碎化经营格局的重要策略。早在1984年中央1号文件就提出“鼓励土地逐步向种田能手集中”。2013年党的十八届三中全会更是鼓励农地承包经营权向新型农业经营主体流转。在这一背景下,各地政府以土地要素为核心,以农地流转为抓手,大力推进多种形式的适度规模经营发展。21世纪以来,农地流转逐渐进入了一个加速期,2005—2015年,中国农地流转率平均每年以20.53%的速度提升,2015—

2016年,农地流转环比增速已经由两位数(10.9%)下降到个位数(5.4%),但2005—2015年,农地流转价格却平均每年以24.60%的速度上升,明显高于农地流转速度,但近年来,农地流转价格水平一直保持高位水平运行<sup>[1-2]</sup>。土地流转网交

收稿日期:2020-07-29。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(19YJCZH190),国家社会科学基金(17BGL250),湖北省教育厅哲学社会科学基金项目(19Y037),湖北省社会科学基金项目(19ZD073)。

作者简介:吴学兵(1980—),男,湖北监利人,博士,副教授,硕士生导师,研究方向:土地流转与新型农业经营主体培育,E-mail:jmwxbing@163.com;丁建军(1967—),男,湖北荆门人,教授,研究方向:农村基层组织与治理,E-mail:1933277514@qq.com;何蒲明(1973—),男,湖北咸宁人,教授,博士生导师,研究方向:粮食经济,E-mail:653381912@qq.com。

易数据显示,许多地方水田农地流转价格已超过 1 000元/亩·年(1 亩=1/15hm<sup>2</sup>),有些经济发达省份甚至突破了 3 000 元/亩·年,但在农地流转价格长期处于高位运行的同时,在新型农业经营主体发展缓慢的地区,发生在亲友邻居间的自发分散流转价格却标低,甚至零地租也广泛存在。导致这种农地流转价格偏离的形成机理是什么,农地流转价格偏离受哪些因素的影响?进一步思考,偏高或偏低的农地流转价格对粮食安全有什么影响?探索农地流转价格的形成逻辑以及对粮食安全的影响有助于解释这些问题。

已有研究开始关注农地流转价格偏离乱象,早些年学者们重点关注价格偏低问题。有学者从经济学视角分析,认为信息不对称、交易成本高、产权不完整、主体虚无、承包经营权的价值性和商品性模糊是造成农地流转价格偏低的重要原因<sup>[3-5]</sup>;还有学者从社会学视角分析,认为“人情租”的广泛存在导致了农地流转价格偏低<sup>[6]</sup>。当前也有少量学者关注农地流转价格快速上涨以及引致的风险问题,认为流转价格的快速上涨阻碍了农地流转与适度规模经营<sup>[7]</sup>,不利于推进农业现代化,高额地租还将推动耕地“非粮化”,迫使经营者种植高附加值作物而放弃粮食生产,而“非粮化”将影响国家粮食安全目标,此时政府不得不通过高补贴维持规模生产,也容易诱发纠纷,影响农村社会稳定<sup>[8-9]</sup>。已有文献为本文的研究提供了借鉴和启示,但尚未见文献将农地流转价格偏高和偏低纳入统一的分析框架,也未系统分析农地流转价格偏离对粮食安全的影响,而此方面研究对于促进农地有序流转、维护双方利益、培育新型农业经营主体、遏制耕地“非粮化”和保障国家粮食安全具有重要的理论和实践意义。因此,本文通过研究农地流转价格偏离的形成逻辑以及对粮食安全的影响,以期为乡村振兴战略有效实施和农业农村现代化有序推进提供理论参考。

## 2 农地流转价格偏离的概念界定及形成逻辑

### 2.1 农地流转价格偏离的概念界定

#### 2.1.1 农地流转应然价格

现有的农地承包经营权流转价格评估主要基于农地估价的方法,以收益法为主要研究方法,针对

不同的评估对象和内容进行估价<sup>[10]</sup>。收益现值法是以未来预期收益折现为现值的一种资产评估方法,而农地承包经营权本质属于无形资产,使用收益法评估农地流转价格是可行和合理的<sup>[11]</sup>。借鉴农地估价理论和方法,农地流转价格为:

$$V = \sum_{t=1}^n \frac{R_t}{(1+i)^t} \quad (1)$$

式中, $V$ 为 $n$ 年农地流转价格, $R_t$ 为第 $t$ 年预期农地年净收益, $n$ 为农地流转期限, $i$ 为折现率,参考同期贷款利率。

$$R_t = S - C + G \quad (2)$$

式中, $S$ 为农业生产收益, $C$ 为生产成本,包括: $C_0$ 为提留费, $C_{1t}$ 为物质生产成本, $C_{2t}$ 为人工成本, $G$ 为政府补贴。

$$S = P \times Q \quad (3)$$

$$V = \sum_{t=1}^n \frac{P_t Q_t - C_0 - C_{1t} - C_{2t} + G}{(1+i)^t} \quad (4)$$

以中籼稻为例,物质成本包括化肥、农药、机械等成本,人工成本包括雇工和家庭劳动力成本。折现率按贷款利率算,大约为 6%。单产按 1 300 斤/亩(1 斤=0.5kg)、价格按中籼稻收购价 1.26 元/斤计算(表 1),得出农地流转 1 年应然价格为 570.16 元,即为农地流转的理论均衡价格。

$$V = \sum_{t=1}^n \frac{P_t Q_t - C + G}{(1+i)^t} = \frac{604.37}{1+0.06} = 570.16$$

表 1 主要农产品成本与收益情况

单位:元

	水稻
单产	1 300
单价	1.26
物质成本	463.90
人力成本	586.73
提留费	70
政府补贴	87
纯收益	604.37

数据来源:物质成本和人力成本来源于《全国农产品收益与成本汇编》(2019),其他数据来源于实地调研。

#### 2.1.2 农地流转价格偏离

根据农地流转理论均衡价格以及现实中平均农地流转价格,一般认为如果农地流转价格高于农地



纯收益一定幅度为农地流转价格偏高,如农地流转价格高于700元/亩,已超出一般农户的平均收益,但现实中大量流转案例已超过700元/亩,甚至达到1000元/亩以上。570.16元/亩为理论上的农地流转应然价格,但现实中,农业经营存在一定风险,包括市场风险和自然风险,因此,作为理性的农民,农地流转价格低于应然价格一定幅度也能接受。而课题组通过实地调研发现,农地流转价格平均为500元/亩左右。低于平均价格一定幅度,例如,低于400元/亩属于农地流转价格偏低。而现实中大量存在农地流转价格为200~300元/亩,甚至零地租也广泛存在。因此,本文认为,农地流转价格偏离即价格偏离均衡价格(应然价格)较大幅度,但这个幅度较为模糊,一般认为,当前农地流转价格超过700元/亩为偏高,而400元/亩以下为偏低。

当前农地流转价格存在偏离现象<sup>[12]</sup>,即偏高与偏低同时并存。农地流转价格偏低主要发生在小农户之间的自发流转,而偏高主要发生在新型农业经营主体发展较好的地区,具体如图1所示。

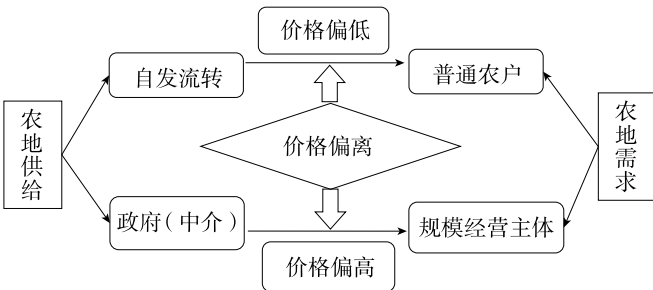


图1 农地流转价格偏离的影响因素

## 2.2 农地流转价格偏低的形成逻辑

### 2.2.1 新型农业经营主体欠缺地区对农地流转需求不足

调研发现,农地流转价格偏低主要存在于缺乏农业企业、合作社、家庭农场以及种植大户等新型农业经营主体的农村地区,发生在农户之间自发的零星流转。在当前政府大力培育新型农业经营主体的背景下,仍然有些农村地区主要受地理位置、基础设施和地形影响,还未形成规模经营。位置偏僻以及基础设施太差增加了农产品的生产和销售成本,而地形不平整也影响土地的集中连片。因此,这些地方难以培育新型农业经营主体,农地需

求也显得不足,导致了农地流转价格低下。例如,湖北省G县Q村是一个偏远的贫困村,地处丘陵地带,公路等交通条件都相对较差,该村少有家庭农场和合作社,附近也没有农业企业,农地流转以亲友邻居之间的自发流转为主,平均价格为200~300元/亩,也存在零地租情况。在缺乏新型农业经营主体的农村地区,由于农地流转市场缺乏有效需求,农民会在低价转给熟人还是抛荒撂荒中做出选择。课题组在Q村调研发现,该村存在一定程度的抛荒撂荒,而在另外一个新型农业经营主体较多且农地流转价格相对较高的村庄,抛荒撂荒却极为少见。

### 2.2.2 熟人社会下“人情租”的广泛存在

当前中国农村农地流转以“村落里的熟人”间的关系型流转为主,发生于亲友邻居、同村普通农户之间的农地流转合约占比高达88.48%,而在缺乏新型农业经营主体的农村地区,亲友邻居之间的农地流转比例几乎达到100%<sup>[13]</sup>。在熟人社会中,血缘、地缘关系成为人们之间的主要联结纽带,人际交往遵循乡土伦理规范,如人情、面子等,由此建立起来的交往关系是一种互惠关系,而不是赤裸裸的利益关系<sup>[6]</sup>,此外,农民将农地低价流转给亲友邻居还能得到他们对在家老人和小孩的关照<sup>[14]</sup>。胡新颖通过对全国9个省份的调查发现,流转给亲友邻居的农地流转价格比流转给新型农业经营主体的要低<sup>[15]</sup>。此外,很多农民将土地视为命根子,为了能在返乡时确保收回土地,确保农地不遭到破坏性使用,农民宁愿将农地低价甚至无偿流转给信任的亲戚朋友。“人情租”广泛存在于农户之间自发的小规模流转,归根到底还是当地缺少新型农业经营主体对农地的需求,2015年,中国耕地经营规模在10亩以下的农户占85.74%<sup>[16]</sup>。农民收获“人情”关系确实是一种无奈的选择。当前大部分农民经济上并不富裕,他们内心对农地流转在经济收益上的期盼显然要大于在乡情方面的期盼<sup>[2]</sup>。一旦有新型农业经营主体给出一个“心动”价时,大多数农户可能会选择高价而放弃“人情”。

## 2.3 农地流转价格偏高的形成逻辑

### 2.3.1 政府对规模经营的过分推崇

政府引导农地流转、培育新型农业经营主体的现象在全国各地屡见不鲜。有些行政村被上级部门

强制要求农地流转达到一定规模。例如,调研发现,湖北省J县M乡各行政村被乡镇政府要求2019年农地流转必须达到75%以上。政府主导农地流转能在一定程度上平衡各方利益,确保农地流转顺利进行,当然也有可能源于其追求政绩的动机<sup>[6]</sup>。但政府部门对规模经营的过分推崇将会推高农地流转价格。第一,有些地方政府在农地规模流转中规定了最低价格,主要是为了保障转出户的合理收入不被规模经营主体侵占。例如,安徽省L县规定了农地流转的每亩年租金不得低于400斤稻谷。第二,不同农户对农地流转价格的期望不同,但政府为了实现持续稳定的规模流转,必须给出让多数承包户满意的“心动价”,该价格普遍接近甚至超过市场流转的“天花板”价格<sup>[17]</sup>。第三,政府通过对规模经营主体的农业补贴和农地流转补贴,增加了新型农业经营主体的农业经营利润,也顺势推高了农地流转价格。但农业补贴政策正经历内卷化困境,即政府对新型农业经营主体的补贴,初衷是帮助其增加农业经营利润和降低生产经营成本,但在复杂的土地分配利益结构中,相当一部分补贴转化成了农地流转价格<sup>[18]</sup>。

### 2.3.2 新型农业经营主体对集中连片土地的过度竞争

在政府的扶持下,许多地方的新型农业经营主体得到了蓬勃发展,既由本土成长起来的种养大户、家庭农场和合作社,也吸引了外来资本下乡。为获得稀缺的集中连片土地,新型农业经营主体通过不断抬高农地流转价格加剧了对土地的竞争。例如,位于湖北省的江汉平原,近几年来发展“虾稻共作”,平均每亩土地可以获得利润4000~5000元,是传统粮食作物的4~5倍,较高的经济收益加剧了新型农业经济主体对集中连片土地的竞争,甚至吸引了著名的房地产企业M集团。2018年,该集团旗下农业发展公司与湖北省L县签订战略合作协议,计划流转30万亩农地发展“双水双绿”(“绿色水稻+绿色水产品”,实为“虾稻共作”模式升级版),其农地流转价格远高于当地价格水平。此外,有些农村地区发展经济作物,农地收入有了较大增幅,吸引了不同形式规模经营主体对农地的需求。例如,湖北省J县M乡C村,吸引了Z市的一家蔬菜合作社,通过流转农民旱地种植白萝卜销往全国各地,

取得了较好的经济收益,农地流转价格也达到了1000元/亩以上。

### 2.3.3 少数农户“敲竹杠”拉高了农地流转价格

在中国当前农地制度下,集中连片土地都流转于众多小农户分布于多处的农地。当农户自发间流转农地时,转出农户处于弱势地位,只能通过低价流转给“熟人”,而一旦在政府的推动下将农地流转给新型农业经营主体时,农户又由单一的、分散的个体变成了规模流转中的统一的、集体行动的整体,驱使农户在农地流转中的地位从分散弱势走向集体行动的强势转变<sup>[2]</sup>。这为少数农户的“敲竹杠”行为创造了条件。当新型农业经营主体获得较为可观的收入时,个别农户可能会眼红,以收回流转农地作为威胁,以此要求提高农地流转价格。虽然流转农地之初,双方会签订合同,但在农村,合同的约束性相对较差,在国家三令五申“不得违背农民意愿强行流转、不得损害农民权益”的政策下,地方政府往往为了息事宁人也会要求新型农业经营主体将农地退还农民,但为了保持集中连片土地的完整性,新型农业经营主体只能被动接受提高农地流转价格的要求。而少数农户农地流转价格的提高势必会传导给其他农户,最后结果是农地流转价格的整体提高。如果少数农户“敲竹杠”行为得不到有效遏制,新型农业经营主体的农业经营利润最终被挤压到微利甚至亏损地步。

## 3 农地流转价格偏低对粮食安全的影响

农地流转价格偏低有利于发展“中坚农民”并在某种程度上提高粮食生产效率,但也会在一定程度上造成农地的抛荒撂荒。

### 3.1 有利于发展“中坚农民”并提高粮食生产效率

当前农村还有一小部分年富力强的农民,可能因为农村有年迈父母或年幼子女需要照顾,也可能因为家中有病人而无法进城务工经商,在家务农时,除耕作自家责任田外,还有余力流转亲戚朋友外出务工留下的农地。这样的农村家庭,主要收入在村庄、社会关系在村庄,保持了家庭生活完整,参与村庄各种社会事务,成为村庄社会结构中的“中坚农民”<sup>[17]</sup>。当农地流转价格较低时,这类“中坚农民”可以获得相对较多的农地,规模大约30~50亩,达到适度规模经营。而当周围农地流

转价格大幅上涨时,这类农民便会被新型农业经营主体挤出农村,因为仅靠户均不超过 10 亩的农地根本无法发家致富,所以偏低的农地流转价格是“中坚农民”的生存土壤。从农地利用效率上看,“中坚农民”以农业收入为主,所以一定是都是精耕细作,农地产出率既高于一般农户,也高于新型农业经营主体,同时由于“中坚农民”是具有一定素质的年富力强农民,有着比较强的采用农业新技术的动力和能力,在采用新型农业技术时,可以与老人农业形成互补<sup>[19]</sup>,这也将提高农地产出率。

### 3.2 偏低的流转价格可能造成农地的抛荒撂荒

由于农业比较效益相对较低,当前农村有大量农民外出务工经商,也带来了一定程度的农地抛荒撂荒。在农地流转价格较低农村地区,一部分农民把农地交给在家老人耕作,一部分农民将农地流转给信得过的亲友邻居,还有一部分农民担心失去作为最后保障的农地,宁愿撂荒也不愿意低价流转给不信任的外来承包户。农民之所以宁愿撂荒也不愿意低价流转农地,主要原因是当前的农地还承载着就业、养老等社会保障功能,现在大多数农民虽然平时在城里打工经商,但无法在城市体面安居,在城里失业或者年老无法继续打工时,农地还是他们最后的保障。虽说当前农地都进行了确权,但很多农民还是担心农地流转出去后难以收回,除非是信得过的亲友邻居。因此,在农地流转价格偏低的情况下,许多农民图省事怕麻烦只有选择抛荒撂荒。调研发现,农地流转价格偏低的地方相比其他地方,农地抛荒撂荒的比例也高些。

## 4 农地流转价格偏高对粮食安全的影响

随着农地流转价格的不断攀升,许多种植粮食的新型农业经营主体只能被动接受,但如果继续种植粮食,而没有政府部门进一步的补贴,则会面临亏损。作为“理性的经济人”,种植粮食的新型农业经营主体将会采取不同措施应对农地流转价格的上涨,既有可能追求农地产出效益、发展循环经济的有利之处,也有“非粮化”和毁约弃耕的风险。

### 4.1 追求农地产出效益应对农地流转价格上涨

当农地流转价格上升后,有些新型农业经营主体会通过追求提高农地产出效益降低农业经营

成本来应对。一方面,新型农业经营主体通过单产或单价的增加来提高农地效益,而单产的增加需要不断追加化肥、农药等生产资料,但可能面临规模报酬递减的约束,而单价的增加需要提高农产品质量,但也面临在市场上难以获得优质优价的困境。另一方面,新型农业经营主体追求生产成本的降低。当前中国农业生产成本上升的主要原因是要素价格上涨,并且以劳动力价格上涨的影响作用最为明显<sup>[20]</sup>,为了降低生产成本,规模经营者倾向于使用机械替代劳动力。这种追求农地产出效益来应对农地流转价格上涨的方式有助于粮食产量和粮食品质的提高,对于保护粮食安全具有积极意义。

### 4.2 发展循环经济提高农业综合收入

许多新型农业经营主体在农地流转价格不断上涨和当地政府的推动下,发展循环农业,既能保障粮食安全,又能突破粮食生产的收入瓶颈。例如,江汉平原现已创新出发展“虾稻共作”模式,面积达 561 万亩,位居全国第一。“虾稻共作”模式在增加农民收入的同时也保障了粮食生产,对于粮食安全的影响意义深远。第一,在“虾稻共作”模式下,荒芜的地势低洼水田得到了充分利用,增加了粮食种植面积。第二,“虾稻共作”模式实现了循环经济,又是一种新型的生态养殖模式,即水稻为小龙虾提供微生物及害虫作为饵料,小龙虾为水稻提供排泄物作为生物肥。第三,“虾稻共作”模式实现了绿色生产,提高了粮食产品质量。由于使用常规农药会影响小龙虾的生长,因此,在“稻虾共作”模式中通常使用无公害农药,且使用次数比常规稻田要少,生产的稻米是一种接近天然的生态稻。这种基于循环农业的绿色发展在增加农民收入的同时保护了粮食生产,值得鼓励和推广。

### 4.3 农地流转价格不断上涨倒逼新型农业经营主体“非粮化”

当农地流转价格不断上涨导致亏损时,新型农业经营主体可能会选择农地“非粮化”甚至“非农化”经营。一是改种经济作物,传统的粮食种植利润自然没有大规模产业化的经济作物利润高,如种植粮食作物,可能只能承担得起 500 元左右的农地流转价格,但是大棚种植的经济作物以及中药材的



种植则可能承担 1 000 元左右的农地流转价格。二是进行特色水产养殖,但根据 2020 年 1 月实施的《土地管理法》,国家禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。三是发展乡村旅游。在乡村振兴战略驱动下,地方政府为建设美丽乡村,发展乡村旅游,在一定程度上会占用耕地,用于开发观光、采摘等旅游项目。“非粮化”虽然增加了农民收入,但对粮食安全构成较大威胁,特别是“非农化”,“非农化”后的耕地难以逆转为耕地,或者逆转后质量下降很明显。因此,“非粮化”特别是“非农化”对粮食安全产生较为不利的影响。

#### 4.4 农地流转价格上涨可能导致新型农业经营主体面临风险时毁约弃耕

粮食种植虽有政府各项补贴政策,收购价格也有政府兜底,但要面临很大的自然风险。早些年,农地流转价格相对较低,许多新型农业经营主体能获得较为可观的经济效益,吸引了大量外地种植大户前来包地,但近年来,随着农地流转价格的不断攀升,加之生产资料价格的上涨,新型农业经营主体的利润空间被不断挤压,当面临自然风险时,将会处于严重亏损状况,于是许多新型农业经营主体开始毁约弃耕,特别是工商资本下乡主体甚至跑路。新型农业经营主体毁约弃耕甚至跑路,不但令农户的农地流转款难以兑现,而退回的农地机井管道严重损坏、地界匿迹,甚至错过农时。例如,江苏省 Y 市 F 镇 Y 村早些年种粮的经济效益不错,农地流转费最高已超 1 000 元,但 2015 年遭遇连续阴雨,很多外来大户直接跑路,既没有兑现农民的农地流转款,还欠下不少化肥和种子钱,最后由当地政府出面,通过降低农地流转费请本地种粮大户接手这些被毁约的农地。

## 5 政策建议

### 5.1 构建农地流转定价机制,加强农地流转价格指导

农地流转价格由市场决定,但政府应科学确定农地流转的基准价格,为流转双方提供价格指导。第一,根据农地区位、质量、地类、作物种类以及结合市场因素对农地流转价格进行评估。这样,既能防止农地流转价格过高挤压新型农业经营主体的利润空间,导致“非粮化”或者跑路,最终给农户

带来损失,也能防止价格过低,导致农户利益受损,宁愿抛荒撂荒也不愿意流转农地。第二,当面临严重的自然灾害时,可协调流转双方适当调减当年农地流转价格,以支持新型农业经营主体度过难关,并持续稳定地发展,这对于流转双方皆有裨益。第三,长期上,应根据农产品价格变化,建立农地流转价格的调整机制,一般以 3 年为 1 个周期进行调整比较适宜,以保障流转双方利益。第四,建立农地流转备案制度,流转达到一定规模必须到所在乡镇农业管理部门备案,对于高出基准价格较大幅度的流转不能享受农业补贴和流转补贴。第五,规范农地流转中介行为,对于农村农地流转中哄抬价格的行为予以打击。

### 5.2 培育本地新型农业经营主体,对外来种植大户设置准入门槛

新型农业经营主体的缺乏会导致农地流转需求不足,造成了农地流转价格偏低,在一定程度上造成了农户对农地的抛荒撂荒。因此,应重点培育新型农业经营主体。新型农业经营主体的发展既能对本地经济发挥带动作用,也能提高农地流转价格,增加农民收入,减少农地闲置浪费。对于缺乏新型农业经营主体的农村地区,应重点支持培育本地“中坚农民”,使之成为种植大户或成立家庭农场。本土创办新型农业经营主体的农民大家都知根知底,在农村“熟人”社会中有一定的威望,这在一定程度上降低了跑路风险,也可以有效防止少数农民不断抬价的“敲竹杠”行为。而外来新型农业经营主体,其人品和实力不为人所知,遇到少数农民“敲竹杠”也无能为力,因此需要当地政府部门设置准入门槛。对欲流转较大规模的外来新型农业经营主体,当地政府部门应充分考察其经济实力和信用水平,尽量避免非农业企业盲目进入农业产业,给粮食生产和农民利益带来风险。政府部门也要动态监测新型农业经营主体的经营状况,通过多种渠道帮助其解决生产经营中的实际问题,避免因遭遇市场和自然风险时面临经营困难而撂地跑路,给当地粮食生产和农民收益带来损失。

### 5.3 完善农村社会保障机制,降低农民对农地的依赖程度

当前农村社会保障制度有了一定发展,但力度

还需进一步加大,因为农村农地承载着生产功能外,还承载着就业、养老等社会保障功能,这在一定程度上增加了农民对农地的期望值,也推高了农地流转价格。通过完善农村社会保障机制,降低农民对农地的依赖程度,解决转出农地农民的后顾之忧,这既能降低过高的农地流转价格,也能保障粮食的持续稳定生产。加快医养结合发展,提高农村社会养老服务水平。当前存在的问题主要是农民参保缴费的积极性不高,缴费能力较低,因此,应增加财政转移支付和补贴力度,激励农民参与养老保险,争取做到适龄老人应保尽保。在社会保障制度还不完善的情况下,地方政府可以根据当地的财政能力水平,优先考虑提高农地转出农民的养老、就业和医疗保障水平。

#### 5.4 精准补贴引导粮食生产,严厉惩罚“非粮化”行为

第一,在实施农地流转指导价的基础上,进一步完善粮食补贴制度和农地流转补贴制度,按照“谁种田、谁受益”的原则,实时精准补贴,让补贴的对象始终是粮食生产者,引导新型农业经营主体进行粮食生产。当前,许多地方将各项补贴直接发放给农地承包户,与促进粮食生产的初衷相背离,因此,应在精准识别种粮户的基础上,实施精准帮扶和精准管理。第二,村委会要对粮食生产进行动态监测,对于转变粮食生产用途,实施“非粮化”的行为进行有效惩罚,如取消各项粮食补贴和农地流转补贴,对于“非粮化”行为要上报农业管理部门和自然资源管理部门,通过土地执法机构对其进行严厉的惩罚,并责令其改回粮食生产。第三,对“虾稻共作”等绿色生产行为持鼓励态度,帮助新型农业经营主体对“虾稻米”实施品牌化战略,让其在市场上获得优质优价,激励其在重视养殖小龙虾的同时也重视水稻生产。

#### 参考文献

- [1] 朱文珏,罗必良.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[J].中国农村观察,2018(5):67-81.
- [2] 高建设.农地流转价格失灵:解释与影响[J].求实,2019(6):92-106+110.
- [3] 邓大才.制度安排、交易成本与农地流转价格[J].中州学刊,2009(2):58-61.
- [4] 翟研宁.农村土地承包经营权流转价格问题研究[J].农业经济问题,2013(11):82-86.
- [5] 郭晓鸣,高杰.我国承包地经营权流转价格形成的影响因素、存在问题与政府行为[J].商学研究,2017(5):5-11.
- [6] 田先红,陈玲.地租怎样确定?:土地流转价格形成机制的社会学分析[J].中国农村观察,2013(6):2-12+92.
- [7] 匡运配,刘洋.农地流转过程中的“非粮化”、“非粮化”辨析[J].农村经济,2018(4):1-6.
- [8] 朱启臻,胡方萌.耕地流转费用引发的思考[J].中国合作经济,2014(12):38-42.
- [9] 孙根华,谢留洪.农村土地流转应理性定价:由农村土地流转价格上涨趋势引发的思考[J].江苏农村经济,2014(3):42-43.
- [10] 赵钺,朱道林.农村土地承包经营权流转价格研究综述[J].价格月刊,2016(11):5-9.
- [11] 张振华.基于收益现值法的农村土地流转价格研究[J].中央财经大学学报,2013(12):58-62+69.
- [12] 江淑斌,苏群.农地流转“租金分层”现象及其根源[J].农业经济问题,2013(4):42-48.
- [13] 罗必良.合约短期化与空合约假说:基于农地租约的经验证据[J].财经问题研究,2017(1):10-21.
- [14] 陈奕山,钟甫宁,纪月清.为什么土地流转中存在零租金?:人情租视角的实证分析[J].中国农村观察,2017(4):43-56.
- [15] 胡新艳,洪炜杰.农地租约中的价格决定:基于经典地租理论的拓展分析[J].南方经济,2016(10):1-11.
- [16] 朱文珏,罗必良.农地流转、禀赋效应及对象歧视性:基于确权背景下的IV-Tobit模型的实证分析[J].农业技术经济,2019(5):4-15.
- [17] 尚旭东,常倩,王士权.政府主导农地流转的价格机制及政策效应研究[J].中国人口·资源与环境,2016(8):116-124.
- [18] 刘成良.农业补贴内卷化:规模经营与地租困境[J].中共福建省委党校学报,2019(5):131-139.
- [19] 贺雪峰.论中坚农民[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(4):1-6+131.
- [20] 钟甫宁.正确认识粮食安全和农业劳动力成本问题[J].农业经济问题,2016(1)4-9+110.

# 城镇医疗保险对农民工营养摄入结构的影响

◆ 何志鹏<sup>1</sup> 冯昕<sup>1</sup> 余康<sup>1,2</sup> 李雷<sup>1,2</sup>

(1. 浙江农林大学经济管理学院 杭州 311300;  
2. 浙江农林大学浙江省乡村振兴研究院 杭州 311300)

**摘要:** 本文利用“城镇外来务工人员就业和食品需求”调查数据,实证分析了城镇医疗保险对农民工营养摄入结构的影响。研究发现:在控制了农民工的收入和劳动强度等因素后,与未参加城镇医疗保险的农民工相比,参加城镇医疗保险的农民工的热量摄入量增加了7.3%。从营养摄入结构看<sup>①</sup>,城镇医疗保险显著增加了农民工脂肪、蛋白质的摄入量,分别增加了16.0%和9.7%,而对农民工碳水化合物的摄入量无显著影响,内生性与稳健性检验支持这一结论。异质性分析表明,不同户籍的农民工,城镇医疗保险对其热量摄入的增加效应存在显著差异,非本省农民工参加城镇医疗保险对其热量摄入的增加效应,明显小于本省农民工参加城镇医疗保险;而不同行业的农民工,城镇医疗保险对其热量摄入的增加效应并无显著差异。

**关键词:** 城镇医疗保险; 农民工; 热量摄入; 营养结构; 不确定性

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2020.11.002

## 1 引言

中国在改革和发展中产生的大量农民工,通过推动劳动力市场的形成为中国的市场化转型和现代化发挥了重要作用,然而农民工的社会保障水平却远远低于城市工人<sup>[1]</sup>。据《2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示,2017年农民工城镇职工基本医疗保险参保率仅为21.7%。农民工多从事重体力劳动,且超时劳动普遍。据《2019年中国人口和就业统计年鉴》显示,2018年农业户口城镇就业人员每周工作时间48小时以上的人数比例高达42.4%,而非农业户口城镇就业人员中这一比例仅为26.6%。劳动者的营养摄

入与其劳动强度密切相关,如果长期营养摄入水平

收稿时间:2020-07-01。

基金项目:国家自然科学基金项目:家属随迁和健康认知对农民工饮食消费与营养健康的影响研究(71673316)。

作者简介:何志鹏(1997—),男,浙江丽水人,硕士研究生,研究方向:食物与健康经济,E-mail:hezpae@163.com;冯昕(1995—),女,山西忻州人,硕士研究生,研究方向为食物与健康经济,E-mail:316795472@qq.com;李雷(1984—),男,江苏盱眙人,讲师,研究方向:食物与健康经济。

通信作者:余康(1963—),男,吉林省吉林市人,教授,研究方向:农业经济理论与政策,E-mail:yukang888@163.com。

<sup>①</sup>本文营养摄入结构指的是不同宏量营养素的摄入,即碳水化合物、脂肪和蛋白质,这3种营养素通过在体内代谢而产生维持人体活动的热量。



不能满足劳动强度的需要,极易发生与营养相关的各种疾病或意外的健康受损,而遭遇伤病是外来务工人员陷入贫困的重要原因<sup>[2]</sup>。调查发现,在各类社会保障中,城镇职工医疗保险和新型农村合作医疗保险,对改善农民工生活状况效果最为明显<sup>[3]</sup>;马双等、马双和张劼、Wang 等的研究也发现,新型农村合作医疗保险明显提高了农村居民的营养摄入量<sup>[4-6]</sup>。由此,城镇职工医疗保险与农民工营养摄入结构的关系值得探索。

毫无疑问,提高居民可支配收入是改善营养与结构最直接有效的途径。对于消除贫困和营养不足来说,“营养需求是否具有收入弹性”具有明显的政策含义。因此,许多研究专注于居民营养需求的收入弹性。一些研究发现,中国居民营养需求具有收入弹性,其弹性值远大于零<sup>[7-10]</sup>。但 Meng 等人利用全国城镇调查数据发现,1986—2000 年尽管城镇居民家庭收入增长,但居民人均热量摄入量并未随之增加,特别是中低收入家庭,居民人均热量摄入量不但没有增加,反而减少了食品消费<sup>[7]</sup>。为什么收入的增加没有带来营养的改善? Meng 等分析认为,原因之一是改革开放以来教育、医疗、养老、就业领域的市场化改革,给居民家庭带来的收入与支出的不确定性,强化了家庭尤其是中低收入家庭的预防性储蓄,减少了食品消费<sup>[7]</sup>。李云森的研究也发现,家庭收入风险显著减少了农村居民热量、脂肪和蛋白质的摄入量<sup>[11]</sup>。这说明即使营养需求具有收入弹性,若家庭未来面临较大的不确定性,仅收入增长仍不足以提高中低收入居民的营养摄入量。

受不确定性与营养摄入关系的启发,马双等利用 2004 年和 2006 年中国营养与健康调查数据(CHNS)的研究显示,新型农村合作医疗保险(简称新农合)显著增加了农村居民家庭人均热量、碳水化合物和蛋白质的摄入量,但对脂肪的摄入量无显著影响<sup>[4]</sup>;Wang 等利用 2000 年和 2006 年 CHNS 数据得到了类似的结论<sup>[6]</sup>。由于热量主要来源于食物中的碳水化合物和脂肪,其中,碳水化合物主要来自粮食<sup>[12]</sup>,所以这一结论意味着新农合主要是增加了农村居民的粮食消费,从而提高了其热量的摄入量。而马双和张劼同样利用 2004 年和 2006 年 CHNS 数据的研究显示,相比新农合政策

试点地区未参合及未试点地区农村居民,新农合显著增加了农村居民家庭人均热量、脂肪和蛋白质的摄入量,但对碳水化合物的摄入量没有显著影响<sup>[5]</sup>,这一结论意味着新农合增加了农村居民对肉、蛋、水产品等食物的消费,而不是主食粮食。另外,彭晓博和秦雪征利用 2000—2009 年 CHNS 数据的研究发现,由于新农合存在事前道德风险,即参加新农合后患病成本下降,导致农村居民预防患病的动机明显减弱,显著降低了农村居民碳水化合物和蛋白质占热量摄入总量之比,提高了脂肪占比<sup>[13]</sup>。

从现有研究看,仍有进一步探索的空间。(1) 社会医疗保险与居民营养摄入结构关系的研究还较少且存在争议。对于农民工而言,在没有城镇医疗保险和缺乏工作福利保障情况下,农民工往往以储蓄来缓解医疗支出的不确定性,城镇医疗保险可减少农民工医疗支出的不确定性,提高农民工消费水平<sup>[14]</sup>。因此,城镇医疗保险可能是影响农民工营养摄入结构的重要因素,但对此的实证研究却比较鲜见。(2) 体力活动强度与身高体重是影响居民营养摄入不可忽略的重要因素。但现有相关研究并没有很好控制这两个变量,可能存在遗漏重要解释变量问题。如马双等、马双和张劼的研究没有控制农村居民的体力活动强度和身高体重<sup>[4-5]</sup>;Wang 等人的研究没有控制农村老年人的身高体重<sup>[6]</sup>;Meng 等、李国景和陈永福、李国景等的研究没有控制城镇居民的身高体重<sup>[7,9,10]</sup>。本文尝试弥补以上不足,进一步丰富了现有研究。

## 2 农民工营养摄入水平分析

### 2.1 数据来源

数据来自“城镇外来务工人员就业和食品需求”调查。该调查采用分层和随机抽样的方法,根据国家统计局《全国农民工监测调查报告》,首先,按照农民工流入地的分布,选取北京、广东、山东、四川和浙江 5 个农民工流入较多的省市,并在确定的样本省(市)中选择省会城市和一个外来务工人员流入较多的市(县、区);其次,按照农民工的行业分布,在每个市(县、区)里确定行业样本数量;最后,根据不同行业特点采取不同的抽样方式,对于工作和生活相对集中的建筑业、制造业和部分批



发零售业的农民工，联系他们所在的企业，由企业负责人提供名单随机选取 10~20 个样本，调研员到企业对样本农民工进行调查。而对于工作和生活相对分散的交通运输、仓储和邮政业、住宿餐饮业及居民服务业等行业的农民工，由调研员自行到相应行业集聚地寻找从事相应行业的农民工进行调研<sup>①</sup>。农民工分布在制造业，建筑业，交通运输和仓储邮政业，批发零售业，住宿餐饮业，居民服务、修理和其他服务业的就业比例分别为 36.9%、25%、3.6%、10.1%、9.3% 和 15.1%。样本共计 3 994 个农民工，问卷调查涵盖受访者人口学基本情况、劳动强度、月均收入、社会保障等工作情况、最近 24 小时内一日三餐及加餐情况等内容，这为本文研究城镇医疗保险与农民工营养摄入结构的关系提供了数据支撑。

### 2.2 农民工的营养摄入量

根据农民工最近 24 小时内早餐、中餐、晚餐、加餐和零食的用餐情况，就餐吃的各种食物的数量(个)和重量(两<sup>②</sup>)、就餐主食(米饭、馒头、包子、馅饼和饺子等)、就餐吃的菜(菜的名称、食材的构成和肉食种类)，将就餐食物汇总分为米、面、肉(猪肉、牛肉、羊肉、鸡肉、鸭肉等)、蛋(鸡蛋、鸭蛋、鹅蛋、鹌鹑蛋)、奶(牛乳、酸奶)、水产(鱼、虾、蟹、贝等)和杂粮(玉米、小米、豆类、薯类、豆浆等)。然后根据《中国食品成分表 2002》提供的标准转换系数，测算出农民工每天碳水化合物、脂肪、蛋白质和热量的摄入量。本文借

鉴 Meng 等的做法<sup>[7]</sup>，剔除了每天热量摄入量低于 800kcal 和高于 10 000kcal 的样本，以及早、晚就餐数据缺失的样本，最终有效样本数量为 3 315 个。

### 2.3 农民工的营养摄入量与推荐摄入量

为了便于与推荐摄入量比较，能更准确反映农民工的营养摄入状况，本文选取了 18~49 岁的农民工，占有有效样本的 87%。个人营养摄入量与其体力活动水平密切相关，18~49 岁男性从事轻、中、重度体力劳动的热量推荐摄入量分别为 2 250kcal、2 600kcal 和 3 000kcal<sup>[12]</sup>。图 1~3 显示的是从事轻、中、重度体力劳动的农民工热量摄入量直方图和累积比例。从图 1 (a)、2 (a)、3 (a) 可以看到，从事轻、中、重度体力劳动的男性农民工实际热量摄入量低于相应推荐摄入量的农民工比例分别为 58%、74% 和 85%，这意味着农民工劳动强度越大，面临热量摄入不足风险的比例越高。18~49 岁女性从事轻、中、重度体力劳动的热量推荐摄入量分别为 1 800kcal、2 100kcal 和 2 400kcal<sup>[12]</sup>，而从事轻、中、重度体力劳动的女性农民工实际热量摄入量低于相应推荐摄入量的农民工比例分别为 43%、72% 和 77% [图 1 (b)、2 (b)、3 (b)]，同样是随着劳动强度增大，面临热量摄入不足风险的比例越高。总体而言，由于性别原因，女性农民工从事重度体力劳动的人数远低于男性，女性只有 80 人，而男性有 589 人，因此与从事重度体力劳动的男性农民工相比，女性农民工面临热量摄入不足的风险相对低一些。

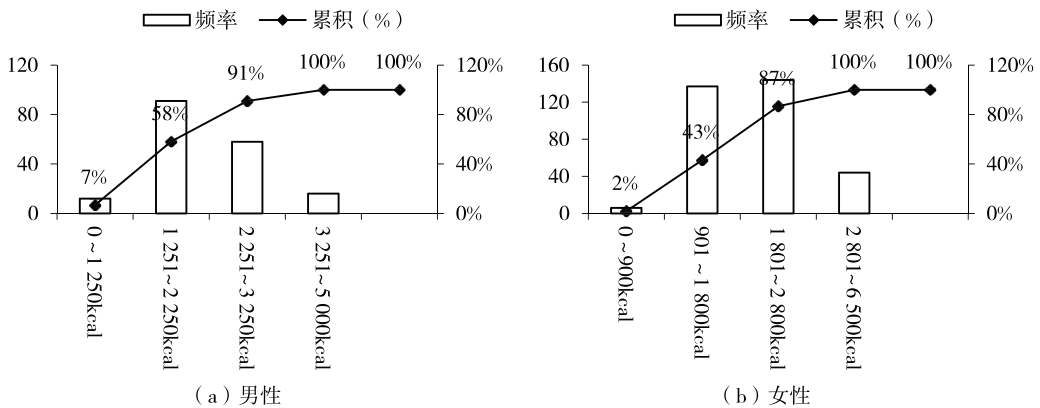


图 1 轻度体力劳动农民工的热量摄入量分布

① 样本数据调查详细介绍参见李隆玲<sup>[15]</sup>、李隆玲和武拉平<sup>[16]</sup>的研究。

② 1 两=50g。

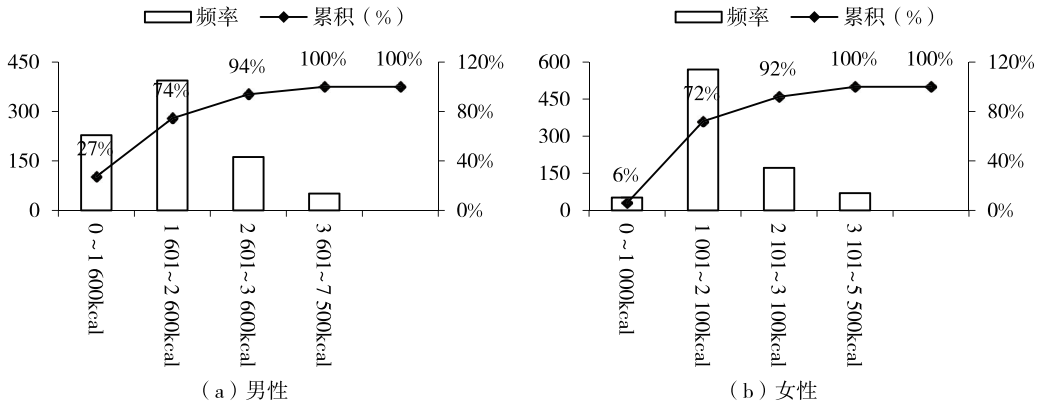


图2 中度体力劳动农民工的热量摄入量分布

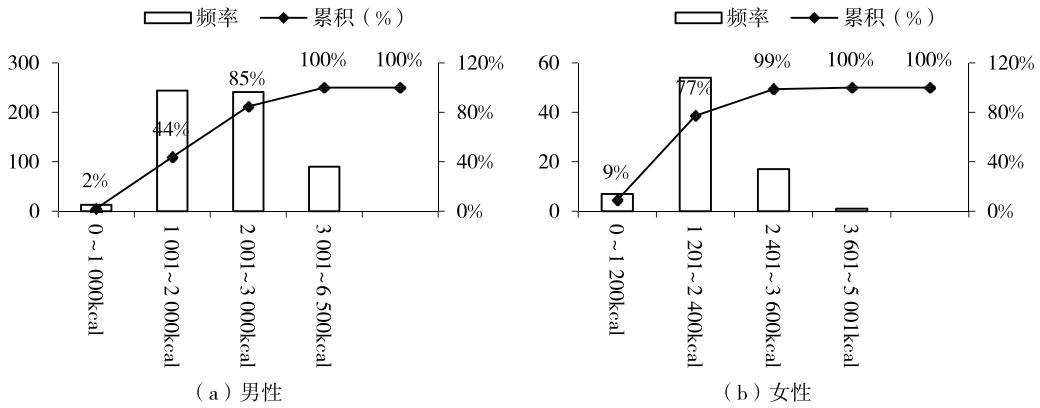


图3 重度体力劳动农民工的热量摄入量分布

### 3 模型设定与估计

#### 3.1 模型设定

模型设定为：

$$\ln C_{ji} = \beta_0 + \gamma D_i + \beta_1 \ln X_{1i} + \sum_{k=2} \beta_k X_{ki} + u_i \quad (1)$$

式中， $C_{ji}$  为  $i$  农民工的  $j$  种营养每日摄入量，包括碳水化合物、蛋白质、脂肪和热量； $D_i$  表示  $i$  农民工是否参加城镇医疗保险， $D_i = 1$  表示参加， $D_i = 0$  表示未参加； $X_{1i}$  为  $i$  农民工的月均收入； $X_{ki}$  为其他控制变量，包括性别、年龄与年龄平方、受教育程度、体质指数、户籍、劳动强度、务工地区。

表 1 为被解释变量及解释变量的描述性统计。

(1) 食品价格。由于没有调查地食品价格数据，本文借鉴 Meng 等的做法<sup>[7]</sup>，用地区虚拟变量近似控制不同地区的食品价格。虚拟变量为 0 代表北京，虚拟变量为 1 代表广东、山东、四川或浙江。

(2) 饮食习惯。营养摄入与饮食习惯相关，本文采用农民工户籍特征近似控制饮食习惯，用虚拟变量表征。虚拟变量为 0 代表农民工外出务工地与户籍地为同一省份，虚拟变量为 1 代表不同省份。(3) 劳动强度。劳动强度一般分为极轻体力劳动、轻体力劳动、中体力劳动、重体力劳动和极重体力劳动。本文将极轻体力劳动、轻体力劳动合并为轻度体力劳动，重体力劳动、极重体力劳动合并为重度体力劳动，用虚拟变量表征。虚拟变量为 0 代表轻度体力劳动，虚拟变量为 1 代表中度体力劳动或重度体力劳动。(4) 体质指数 (Body Mass Index, BMI)，为体重 (kg) 与身高 (m) 的平方之比。(5) 性别。用虚拟变量表征，虚拟变量为 0 代表女性，虚拟变量为 1 代表男性。(6) 年龄与年龄平方。(7) 受教育程度。不同的受教育程度，可能具有不同消费习惯和营养知识，进而影响食物的消费选择<sup>[17]</sup>。用虚拟变量表征，虚拟变量为 0 代表初中及以下，虚拟变量为 1 代表高中或大专、本科及以上。

表 1 变量的描述性统计

变量	最小值	最大值	平均值	标准差
碳水化合物 (g/day)	56.64	1 096.45	305.75	122.07
脂肪 (g/day)	2.08	490.29	65.06	53.36
蛋白质 (g/day)	18.82	311.46	67.27	30.61
热量 (kcal/day)	800	7 392.25	2 069.40	811.30
是否参加城镇医疗保险	0	1	0.30	0.46
月收入 (元)	1 000	10 000	3 197.03	1 570.44
性别	0	1	0.58	0.49
年龄	18	72	35.84	11.10
体质指数	14.61	41.62	22.23	3.06
初中及以下	0	1	0.66	0.47
高中或大专	0	1	0.30	0.46
本科及以上	0	1	0.04	0.19
户籍	0	1	0.47	0.50
轻度体力劳动	0	1	0.16	0.37
中度体力劳动	0	1	0.57	0.50
重度体力劳动	0	1	0.27	0.44
北京	0	1	0.19	0.39
广东	0	1	0.20	0.40
山东	0	1	0.20	0.40
四川	0	1	0.20	0.40
浙江	0	1	0.21	0.41
有效样本	3 315			

### 3.2 估计结果与分析

本文采用异方差稳健的 OLS 方法对模型 (1) 进行了估计, 表 2 报告了估计结果。表 2 的第 2 列显示, 在控制了农民工月收入 and 劳动强度等因素后, 参加城镇医疗保险的农民工与没有参加城镇医疗保险的农民工相比, 其碳水化合物的摄入量无显著差异, 也就是说城镇医疗保险对农民工碳水化合物的摄入量并无显著影响, 这与马双和张劼的研究结论类似<sup>[5]</sup>。城镇医疗保险之所以没有显著提高农民工碳水化合物的摄入量, 与农民工食物消费与营养结构所处的阶段密切相关。中国居民食物消费与营养结构大致分为贫困期、温饱过渡期、结构调整期和营养健康期<sup>[18]</sup>。在温饱过渡期, 以粮食为主的食物结构开始向多样化转变, 在人均粮食消费量增长的同时, 肉、蛋、水产品等食物也都不断增加。而在结构调整期, 食物结构继续呈现多样化, 人均粮食直接消费量开始下降<sup>[18]</sup>, 而粮食消费是碳水化合物的主要来源。农民工属于中低收入群体, 其食物消费与营养结构可能处在结构调整期, 因此, 城镇医疗保险对农民工食物消费的促进作用, 不会带来粮食消费量上升, 也就不会提高碳水化合物的摄入量。

表 2 模型 (1) 估计结果

	碳水化合物	脂肪	蛋白质	热量
参加城镇医疗保险	0.027 (0.017)	0.160*** (0.035)	0.097*** (0.017)	0.073*** (0.015)
月收入对数	-0.018 (0.019)	0.266*** (0.041)	0.091*** (0.019)	0.062*** (0.017)
性别	0.165*** (0.017)	0.127*** (0.036)	0.130*** (0.017)	0.147*** (0.015)
年龄	0.019*** (0.004)	0.013 (0.009)	0.017*** (0.004)	0.015*** (0.004)
年龄的平方	-0.000*** (0.000)	-0.000* (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)
体质指数	0.003 (0.002)	-0.003 (0.005)	-0.000 (0.002)	0.002 (0.002)
高中或大专	-0.001 (0.017)	0.067* (0.035)	0.033** (0.016)	0.015 (0.015)
本科及以上	-0.026 (0.038)	0.121 (0.087)	0.067* (0.040)	0.039 (0.034)
户籍	-0.007 (0.017)	-0.150*** (0.039)	-0.058*** (0.017)	-0.034** (0.016)
中度体力劳动	0.014 (0.021)	0.017 (0.044)	0.017 (0.021)	0.011 (0.018)
重度体力劳动	0.074*** (0.025)	0.130** (0.056)	0.043* (0.025)	0.068*** (0.022)
广东	-0.027 (0.025)	0.499*** (0.056)	0.093*** (0.026)	0.114*** (0.023)
山东	-0.028 (0.024)	-0.310*** (0.062)	-0.042 (0.026)	-0.068*** (0.023)
四川	-0.211*** (0.029)	0.355*** (0.059)	-0.059** (0.027)	-0.038 (0.024)
浙江	-0.118*** (0.020)	-0.025 (0.052)	-0.091*** (0.023)	-0.103*** (0.019)

(续)

	碳水化合物	脂肪	蛋白质	热量
常数项	5.283*** (0.165)	1.378*** (0.340)	3.004*** (0.160)	6.648*** (0.141)
样本量	3 315	3 315	3 315	3 315
R <sup>2</sup>	0.102	0.139	0.080	0.099

注：\*、\*\*、\*\*\*分别表示在10%、5%、1%显著性水平，括号内为稳健标准误。

表2的第3列和第4列显示，在1%显著性水平上，参加城镇医疗保险显著增加了农民工脂肪和蛋白质的摄入量。具体而言，与没有参加城镇医疗保险的农民工相比，参加城镇医疗保险的农民工脂肪、蛋白质的摄入量分别增加了16.0%和9.7%。在食物消费与营养结构的结构调整期，随着人均粮食消费量的下降，动物性食物消费量较快增长，动物性食物提供的脂肪超过植物性食物提供的脂肪<sup>[18]</sup>。因此，城镇医疗保险对农民工食物消费的促进作用，会增加农民工肉、蛋、奶等食物的消费，从而提高脂肪、蛋白质的摄入量。由于普通人对蛋白质的需求量少于脂肪，加上富含蛋白质的食物通常价格较高，这会抑制农民工对此类食物的有效需求，因此，城镇医疗保险对农民工脂肪摄入量的增加效应超过了蛋白质。

表2的第5列显示，在1%显著性水平上，与没有参加城镇医疗保险的农民工相比，参加城镇医疗保险的农民工热量摄入量明显增加，增加了7.3%。热量主要来源于食物中的碳水化合物、脂肪和蛋白质，其中，碳水化合物是最经济 and 最主要的热量来源，热量消耗中有55%~65%由碳水化合物提供。脂肪也是热量的主要来源，体力活动中的热量消耗有30%~35%由脂肪供给。而蛋白质的主要功能并不是供给热量，但蛋白质摄入不足会引发疲倦、体重减轻、贫血、免疫和应激能力下降等症<sup>[12]</sup>。城镇医疗保险改变了农民工的营养摄入结构，脂肪、蛋白质取代碳水化合物成为农民工增加营养的主要来源，从而提高了农民工的热量摄入量。这意味着城镇医疗保险增加了农民工肉、蛋、奶等食物的消费，而没有增加主食粮食的消费。

从收入、劳动强度和体质指数这3个重要控制变量看，月均收入对农民工热量、脂肪、蛋白质的摄入量有显著正影响，而对碳水化合物的摄入量无

显著影响。重度体力劳动的农民工热量、碳水化合物、脂肪和蛋白质的摄入量明显多于轻度体力劳动的农民工。体质指数对农民工的营养摄入量无显著影响。

### 3.3 异质性分析

#### 3.3.1 不同户籍农民工的异质性分析

前文模型(1)估计结果证实城镇医疗保险可以降低未来不确定性，改善农民工营养摄入，但不同户籍农民工消费行为对城镇医疗保险的反应可能存在差异。与本省农民工相比，非本省农民工在流出地与流入地饮食习惯等方面差异较大，适应并改变饮食习惯需要更多的成本。此外，户籍制度实行属地化管理，非本省农民工可能面临更多的制度和政策阻力，导致其市民化程度不高，具有较强的预防性储蓄动机，消费乏力<sup>[19]</sup>。因此，城镇医疗保险对农民工营养摄入的改善效应可能对本省农民工更强。

本文基于城镇医疗保险与农民工户籍的交叉项来分析城镇医疗保险对不同户籍农民工营养摄入影响的异质性。 $D_{1i}=1$ 表示非本省农民工， $D_{1i}=0$ 表示本省农民工。模型设定为：

$$\ln C_{ji} = \beta_0 + \gamma D_i + \delta D_i \cdot D_{1i} + \beta_1 \ln X_{1i} + \sum_{k=2} \beta_k X_{ki} + v_i \quad (2)$$

表3报告了估计结果，参加城镇医疗保险显著促进了本省农民工碳水化合物、脂肪、蛋白质、热量的摄入，同时，城镇医疗保险与非本省农民工交叉项均负向显著。这说明，城镇医疗保险对不同户籍农民工营养摄入的影响存在显著的异质性，对本省农民工营养摄入的影响更强。从热量来看，与未参加城镇医疗保险的农民工相比，参加城镇医疗保险的本省农民工热量摄入量增加了11.0%，而参加城镇医疗保险的非本省农民工热量摄入量增加比例大幅减少，仅为2.3%。



表 3 模型 (2) 估计结果

变量	碳水化合物	脂肪	蛋白质	热量
参加城镇医疗保险	0.054*** (0.021)	0.240*** (0.041)	0.141*** (0.020)	0.110*** (0.018)
参加城镇医疗保险*非本省农民工	-0.067*** (0.027)	-0.180*** (0.060)	-0.103*** (0.029)	-0.087*** (0.025)
月收入对数	-0.017 (0.019)	0.265*** (0.041)	0.091*** (0.019)	0.063*** (0.017)
其他控制变量	控制	控制	控制	控制
样本量	3 315	3 315	3 315	3 315
R <sup>2</sup>	0.104	0.137	0.081	0.101

注：\*、\*\*、\*\*\*分别表示在 10%、5%、1%显著性水平，括号内为稳健标准误。

### 3.3.2 不同行业农民工异质性分析

城镇医疗保险能够减少参保农民工医疗支出的不确定性，有助于增加非医疗消费，但不同行业的农民工消费行为对城镇医疗保险的反应存在差异。与从事服务业的农民工相比，从事制造业、建筑业的农民工劳动强度相对更大，生病和发生工伤事故的概率更高，其对城镇医疗保险的反应更强烈；相反，从事服务业的农民工面临的医疗支出不确定性较小，其对城镇医疗保险的反应较不敏感。因此，城镇医疗保险对不同职业农民工总消费的影响不同。但对农民工分项消费的影响可能不存在异质性，尤其是对保障农民工基本生存和体力劳动的食物消费。

本文基于城镇医疗保险与农民工从事行业的交叉项来分析城镇医疗保险对不同行业农民工营养摄入影响的异质性。 $D_{2i}=1$  表示从事建筑业农民工， $D_{2i}=0$  表示不从事建筑业农民工； $D_{3i}=1$  表示从事服务业农民工， $D_{3i}=0$  表示不从事服务业农民工。以从事制造业的农民工为对照组，模型设定为：

$$\ln C_{ji} = \beta_0 + \gamma D_i + \eta D_i \cdot D_{2i} + \theta D_i \cdot D_{3i} + \beta_1 \ln X_{1i} + \sum_{k=2} \beta_k X_{ki} + \omega_i \quad (3)$$

表 4 报告了估计结果，参加城镇医疗保险与建筑业、服务业交互项均统计不显著，表明城镇医疗保险对不同行业农民工碳水化合物、脂肪、蛋白质和热量的摄入影响并不存在显著异质性。可能的解释是，农民工群体工资收入较低，多从事中度或重度体力劳动，导致农民工普遍营养摄入不足。从本文样本数据看，无论男女与劳动强度，农民工实际热量摄入低于推荐摄入量的比例均较高。因此，不

同行业农民工普遍需要提高营养摄入。

表 4 模型 (3) 估计结果

变量	碳水化合物	脂肪	蛋白质	热量
参加城镇医疗保险	0.028 (0.028)	0.111** (0.055)	0.059** (0.028)	0.054** (0.025)
参加城镇医疗保险*建筑业	-0.002 (0.035)	0.080 (0.071)	0.058 (0.036)	0.026 (0.031)
参加城镇医疗保险*服务业	-0.001 (0.034)	0.060 (0.067)	0.049 (0.034)	0.027 (0.030)
月收入对数	-0.018 (0.019)	0.266*** (0.041)	0.091*** (0.019)	0.061*** (0.017)
其他控制变量	控制	控制	控制	控制
样本量	3 315	3 315	3 315	3 315
R <sup>2</sup>	0.102	0.139	0.081	0.099

注：\*、\*\*、\*\*\*分别表示在 10%、5%、1%显著性水平，括号内为稳健标准误。

## 4 内生性与稳健性检验

### 4.1 内生性检验

根据相关政策（国发〔1998〕44号）规定，城镇企业需为有劳动合同的农民工办理城镇医疗保险，其中，城镇企业缴纳企业工资总额的 6%，农民工需缴纳个人工资的 2%。同时，城镇职工医疗保险制度主要由各地政府负责管理，不同地区实现的缴费率有所不同，而且随时间有所调整<sup>①</sup>。影响农民工参加城镇医疗保险的因素主要包括 3 个方面：一是企业方面。社会保障费是企业经营成本的一个重要组成部分，尽管政府强制要求企业为有劳动合同的农民工办理城镇医疗保险，但仍有逃避参保、逃避缴费的现象。二是农民工方面。农民工的社会保障及健康维护意识普遍较低，相对低的收入制约了农民工对城镇医疗保险的有效需求。此外，城镇医疗保险制度尚未实现中央政府统筹管理，在不同地区之间存在分割，使得无法异地报销和转移，而农民工流动性大，直接影响农民工参保的积极性。三是制度方面。各地政府调整城镇医疗保险的缴费率等相关标准，会直接影响企业和农民工的参保及缴费行为<sup>[20]</sup>。因此，如果存在观测不到的因素，既影响

<sup>①</sup> 例如，根据佛人社〔2018〕333号规定，从 2019 年 1 月起，广东省佛山市企业职工基本医疗保险缴费标准中，企业缴费比例从 4% 下调至 3.5%。

农民工参加城镇医疗保险，又影响农民工营养摄入，就会导致模型（1）中  $Cov(D, u) \neq 0$ ，出现内生性问题，使得城镇医疗保险的 OLS 估计有偏且不一致。

本文采用 Heckit 模型<sup>[21]</sup>，检验城镇医疗保险的内生性。该模型由结果模型（4）和选择模型（5）构成，其优势是不需要一定在选择模型（5）中引入工具变量，但需假设模型（4）和（5）的误差项服从正态分布<sup>[22]</sup>。

$$\ln C_{ji} = \beta_0 + \gamma D_i + \beta_1 \ln X_{1i} + \sum_{k=2} \beta_k X_{ki} + u_i \quad (4)$$

$$D_i^* = \alpha_0 + \alpha_1 \ln X_{1i} + \sum_{k=2} \alpha_k X_{ki} + v_i,$$

$$\begin{cases} D_i = 1, D_i^* \geq 0 \\ D_i = 0, D_i^* < 0 \end{cases} \quad (5)$$

$$Corr = (u_i, v_i) = \rho$$

检验  $H_0: \rho = 0$ ，判断城镇医疗保险的内生性，零假设城镇医疗保险是外生的。

采用完全最大似然法（full maximum likelihood）对 Heckit 模型进行了估计，表 5 报告了检验结果。表 5 第 1 列显示了热量 Heckit 模型检验结果： $p[x^2(1) > 0.34] = 0.56$ ，接受零假设，即热量模型中的城镇医疗保险是外生的。碳水化合物、脂肪和蛋白质的 Heckit 模型的检验结果，得到了同样结论。因此，前文的估计结果是稳健的。

表 5 城镇医疗保险变量的内生性检验

热量	碳水化合物	脂肪	蛋白质
$H_0: \rho=0$	$H_0: \rho=0$	$H_0: \rho=0$	$H_0: \rho=0$
$\rho = -0.085$	$\rho = -0.047$	$\rho = -0.119$	$\rho = -0.107$
$x^2(1) = 0.34$	$x^2(1) = 0.14$	$x^2(1) = 0.66$	$x^2(1) = 0.52$
$p[x^2(1) > 0.34] = 0.56$	$p[x^2(1) > 0.14] = 0.71$	$p[x^2(1) > 0.66] = 0.42$	$p[x^2(1) > 0.52] = 0.47$
接受零假设	接受零假设	接受零假设	接受零假设

#### 4.2 稳健性检验

本文采用倾向得分匹配法（PSM）估计城镇医疗保险的影响效应，以检验 OLS 估计结果的稳健性。匹配方法放松了函数形式假定，采用非参数方法控制可观测因素。当处理组与控制组协变量差异很大时，回归分析一般不能得到稳健的估计结果，估计结果对模型函数形式很敏感。通过匹配在协变

量不平衡的观测样本中，分离出一个协变量相对平衡的样本，使得匹配方法的估计结果往往更加稳健，对函数形式不再敏感<sup>[23]</sup>。

具体采用最近邻匹配、半径匹配和核匹配估计了城镇医疗保险的影响效应。从表 6 的估计结果看：①参加城镇医疗保险对农民工碳水化合物的摄入量没有显著影响，与 OLS 的估计结果一致。②城镇医疗保险对农民工脂肪、蛋白质和热量的摄入具有显著性影响，其影响大小区间分别为 0.156~0.187、0.091~0.106 和 0.068~0.078，与 OLS 的估计结果基本一致，表明 OLS 的估计结果是稳健的。

表 6 倾向得分匹配法的估计结果

	方法	热量	碳水化合物	脂肪	蛋白质
参加城镇医疗保险	最近邻匹配	0.078*** (0.019)	0.019 (0.023)	0.187*** (0.051)	0.106*** (0.023)
	半径匹配	0.068*** (0.016)	0.019 (0.017)	0.161*** (0.040)	0.091*** (0.018)
	核匹配	0.072*** (0.017)	0.025 (0.018)	0.156*** (0.042)	0.094*** (0.020)
	OLS	0.073*** (0.015)	0.027 (0.017)	0.160*** (0.035)	0.097*** (0.017)

注：\*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5%、1% 显著性水平，括号内为稳健标准误，采用自助法计算得到，抽样次数 200。最近邻匹配按照 1:1 进行匹配，半径匹配的半径设定为 0.1，核匹配使用默认带宽。

#### 5 结论与政策含义

进城农民工有效弥补了城市化进程中巨大的劳动力缺口，然而，农民工多从事体力劳动，劳动强度大，且超时劳动普遍，营养结构不合理问题突出。而城镇职工医疗保险可减少农民工医疗支出不确定性，提高农民工消费水平，进而影响农民工营养摄入结构。本文利用中国农业大学“城镇外来务工人员就业和食品需求”的调查数据，实证分析了城镇医疗保险对农民工营养摄入结构的影响。研究发现，在控制了农民工的月均收入和劳动强度等因素后，参加城镇医疗保险显著增加了农民工的热量摄入量。从营养摄入结构来看，参加城镇医疗保险显著增加了农民工脂肪、蛋白质的摄入量，而对农民工碳水化合物的摄入量无显著影响。异质性分析表明，不同户籍的农民工，参加城镇医疗保险对其热量摄入的增加效应存在显著差异，非本省的农民工参加城镇医疗保险对其热量摄入的增加效应，明显

小于本省农民工参加城镇医疗保险；而不同行业的农民工，参加城镇医疗保险对其热量摄入的增加效应并无显著差异。另外，收入对农民工热量、脂肪和蛋白质的摄入量有显著正影响，而对碳水化合物的摄入量无显著影响。

以上结论有着较强的政策含义，参加城镇医疗保险显著提高农民工营养摄入，比提高农民工收入更为有效，扩大农民工城镇医疗保险覆盖率，会使更多农民工进一步增加营养摄入。因此，一要严格执行《劳动合同法》，增强企业和农民工的缴费责任。通过企业减税降税等措施，提高中小企业盈利水平，使企业有动力稳定雇佣农民工并为其提供城镇医疗保险等社会保障。二要适应农民工流动性大的特点，加快推行医疗费用跨地区的即时结算，提高就医便利性，以保护农民工参保的积极性。三要加大对城镇职工医疗保险相关知识的宣传力度，提高农民工对社保的认识，使其意识到城镇职工医疗保险是保障水平更高的医疗保险。

### 参考文献

- [1] 李培林, 李炜. 农民工在中国转型中的经济地位和社会态度 [J]. 社会学研究, 2007 (3): 1-17.
- [2] 韩镇宇, 魏后凯, 苏红键, 等. 中国城市外来务工人员致贫原因研究: 基于北京、深圳、惠州的微观调查 [J]. 人口学刊, 2017 (3): 52-65.
- [3] 李培林, 李炜. 近年来农民工的经济状况和社会态度 [J]. 中国社会科学, 2010 (1): 119-131.
- [4] 马双, 臧文斌, 甘犁. 新型农村合作医疗保险对农村居民食物消费的影响分析 [J]. 经济学 (季刊), 2011, 10 (1): 249-270.
- [5] 马双, 张劼. 新型农村合作医疗保险与居民营养结构的改善 [J]. 经济研究, 2011, 46 (5): 126-137, 153.
- [6] WANG Z, JIANG J, ZENG Q. Medical system and nutrition improvement for the rural elderly [J]. Journal of Health, Population and Nutrition, 2019, 38 (1): 1-10.
- [7] MENG X, GONG X D, WANG Y J. Impact of income growth and economic reform on nutrition availability in urban China: 1986—2000 [J]. Economic Development and Cultural Change, 2009 (2): 261-295.
- [8] ZHENG Z H, HENNEBERRY S R. Estimating the impacts of rising food prices on nutrient intake in urban China [J]. China Economic Review, 2012 (4): 1090-1103.
- [9] 李国景, 陈永福. 收入增长对营养需求的影响分析: 来自广东省城镇住户的证据 [J]. 经济科学, 2017 (3): 60-72.
- [10] 李国景, 陈永福, 杨春华. 收入增长、户籍地差异与营养消费: 基于进城农民工家庭的研究 [J]. 农业技术经济, 2018 (10): 66-76.
- [11] 李云森. 家庭收入风险对中国农村居民营养摄入水平的影响 [J]. 南方经济, 2012 (10): 200-213, 227.
- [12] 中国营养学会. 中国居民膳食营养素参考摄入量 (2013 版) [M]. 北京: 科学出版社, 2014.
- [13] 彭晓博, 秦雪征. 医疗保险会引发事前道德风险吗? 理论分析与经验证据 [J]. 经济学 (季刊), 2015, 14 (1): 159-184.
- [14] 钱文荣, 李宝值. 不确定性视角下农民工消费影响因素分析: 基于全国 2679 个农民工的调查数据 [J]. 中国农村经济, 2013 (11): 57-71.
- [15] 李隆玲. 中国农民工粮食需求水平与结构研究 [D]. 北京: 中国农业大学, 2018.
- [16] 李隆玲, 武拉平. 乡村人口变迁对我国粮食安全的影响 [J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2020, 37 (1): 80-91.
- [17] 王茵, 何秀荣. 教育如何产生健康收益?: 来自食物和营养摄入角度的证据 [J]. 西北工业大学学报 (社会科学版), 2016 (3): 37-43.
- [18] 李哲敏. 近 50 年中国居民食物消费与营养发展的变化特点 [J]. 资源科学, 2007 (1): 27-35.
- [19] 钱龙, 钱文荣, 洪名勇. 就近务工提升了农民工城镇化意愿吗: 基于贵阳市的调查 [J]. 农业现代化研究, 2016, 37 (1): 102-109.
- [20] 赵静, 毛捷, 张磊. 社会保险缴费率、参保概率与缴费水平: 对职工和企业逃避费行为的经验研究 [J]. 经济学 (季刊), 2016, 15 (1): 341-372.
- [21] HECKMAN J J. Sample selection bias as a specification error [J]. Journal of the Econometric Society, 1979, 47: 153-161.
- [22] CERULLI G. Econometric evaluation of socio-economic programs: theory and applications [M]. Heidelberg: Springer, 2015.
- [23] 赵西亮. 倾向指数匹配方法: 变量选择和模型设定问题 [J]. 数量经济技术经济研究, 2015 (11): 133-147.

# 农村内生式发展的理论和政策实践：以日本中山间地区等直接补助制度为例

◆ 张秋菊 张超锋

(长江师范学院财经学院 涪陵 408100)

**摘要：**中国乡村振兴的实现迫切需要激发农村发展的内生动力，而内生式发展的实现依赖于科学的制度设计。日本对内生式发展的理论研究和实践都取得了良好的成效。本文通过梳理内生式发展理论的研究进展和日本促进农村内生式发展的政策，并以日本中山间地区等直接补助制度为例，分析该制度的变迁和特征，发现该制度在内生性资源积累，内生式发展组织载体的培育，“自下而上”的地方自主管理体制机制的建立等措施上有利用于激发农村发展的内生动力。并在此基础上利用宏观经济数据和微观案例对中山间地区等直接补助制度的实施状况和效果进行了分析，得出对中国乡村振兴的启示，包括重视本地内生性资源的开发，建立健全农村自主发展的体制机制和组织载体等。

**关键词：**内生式发展；乡村振兴；农村政策；日本经验

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2020.11.003

近年来，随着城乡统筹发展、社会主义新农村建设、乡村振兴战略等一系列战略举措的实施，中国农业与农村发展成效显著。但同时，长期以来许多扶贫支农发展项目取得的结果并不令人满意<sup>[1]</sup>，形成变相浪费宝贵资源、农村发展仍然乏力的困境，如何高效利用各种资源，切实促进农村持续稳定发展成为当前面临的重要问题<sup>[2]</sup>。农村发展的本质是农村发展内核系统和村外缘系统之间相互耦合协调作用的过程，区域农村发展综合能力取决于农村自我发展能力和工业化与城市化的外援驱动力<sup>[3]</sup>。中国农村不能一味依靠外来资源的输入，而应该从“输血式”的可持续发展转变为依靠本地资源的“造血式”发展模式上来，寻求本土化发展路径，走内生式发展的道路。内生式发展是中国农村持续稳

定发展的根本途径，乡村振兴的关键是激发乡村发展的内生动力。鉴于此，2016和2017年中央1号文件均提出了“深入推进农村改革，增强农村发展内生动力”的任务。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》强调，实施乡村振兴战略，必须要遵循“坚持农民主体地位”“增强农业农村自我发展动力”等

收稿日期：2020-08-06。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“后脱贫时代西南民族地区普惠治理下的防贫创新机制研究”（19BTJ040）阶段成果。

作者简介：张秋菊（1985—），重庆江津人，博士，讲师，研究方向：农业经济、日本经济，E-mail: zhangqiuju@yznu.edu.cn；张超锋（1981—），河南嵩县人，博士，讲师，研究方向：农业经济，E-mail: zhangcf@yznu.edu.cn。

通信作者：张秋菊。



基本原则。目前,中国仍面临脱贫攻坚、乡村振兴发展内生动力不足的问题,如何激发乡村振兴发展的内生动力,实现农业农村可持续发展,是中国在乡村振兴和农业现代化发展过程中亟待思考的问题。

日本从20世纪70年代开始致力于治理城乡发展不均衡问题与乡村振兴建设。耕地资源少且多山地和丘陵的地理特征,加上持续严重化的人口老龄化、少子化等社会问题,使支撑农村发展的社会基础愈发薄弱,资源的有限性更要求农村寻求自律自主的内生式发展道路。经过几十年的实践和经验教训的总结,日本摸索出了符合本国国情和区域农村现状的发展模式,尤其是基础薄弱的农村地区,出现了如大分县由布院温泉等内生式发展的典型案例,而农业农村政策对部分农村走上内生式发展的道路发挥了积极作用。日本在农村发展上与中国相似,同样面临着“农村空心化,农业边缘化,农民老龄化”的“三农”问题,这决定了日本农村内生式发展经验能为中国提供有益的借鉴。

## 1 先行文献述评

### 1.1 农村内生式发展理论研究述评

内生式发展作为外源型发展的对立概念,最初由瑞典的Dag Hammarskjöld财团于1975年在联合国经济总会的报告中提出。此后,该财团于1977年出版《另一种发展》,阐释了内生式发展模式的构想,在日本经济学、社会学、历史学等领域引起广泛的讨论。日本学术界由此开始了对内生式发展的长期探索和争论,在国际上产生了深远的影响。内生式发展论在日本得以发展,其主要诱因有国际上对落后国家近代化模式的争论和日本国内对外源性开发的批判两方面<sup>[4]</sup>。当时盛行的欧美国家近代化理论倾向于认为,亚非地区的国家从属于英美等现代化国家,落后国家要实现现代化,只能依靠引进现代化国家的技术、资本等外部资源,即走外源式发展的道路。另一方面,在政府主导下,日本在20世纪五六十年代实行了大规模的国土开发计划,在取得快速的经济发展的同时,出现了“水俣病”等环境公害问题,使学术界掀起了反对中央集权主义,反对经济至上主义,反对欧美发展模式的思潮,并思考适合亚洲国家的本地化发展模式,开始了内生式发展理论的长期探索。

日本对内生式发展论的研究可以分为运动论学派和政策论学派,前者因从社会运动的角度来解释内生式发展而得名,以社会学者鹤见和子、经济学者西川润为代表,后者以宫本宪一等为代表。鹤见和子吸收了日本思想家柳田国男和中国社会学者费孝通关于农村多元化发展的思想,系统地提出了内生发展论的理论体系<sup>[5]</sup>。鹤见和子认为内生式发展是以本地固有资源和文化为基础,由本地居民主导的发展模式,是经济、文化、社会与人类的多元化、多样性、全面性发展<sup>[5]</sup>。鹤见和子的理论有以下4点特征:①反对追求经济效益的最大化,注重以人为本。②反对他律,主张地区自律发展。③在组织形式上重视居民的共同参与和协作、自主管理。④反对中央集权主义,主张地方分权。可见,与“自上而下”式的外源式发展不同,内生式发展具有“至下而上”的性质,地方在发展过程中起决定性的作用。同样,西川润认为内生式发展具有人的全面发展、社会共生、成员共同参与社会管理和重视生态保护等特征<sup>[6]</sup>。与运动论学派抽象的静态视角不同,政策论学派将内生式发展理论与制度论、政策论有机结合,使其从抽象理念发展为可指导实践的战略理论。例如,宫本宪一从地区经济发展的角度,提出了实现内生式发展的应用性构想,倡导地区居民要自发学习规划、自主研发,合理利用本地资源,保护环境,扎根本地文化,依靠农业协同组织、市民团体、地方自治体等地方自治组织来推动农村经济发展,实现福祉民生的优化<sup>[7]</sup>。宫本宪一反对外来型开发,主张不依赖区域外部企业的力量,而依靠地区内部居民的创新能力和地区内部需求与地区内部产业间的相互关联等内生性力量来实现发展<sup>[7]</sup>。与宫本宪一的地域主义思想不同,保母武彦则认为内生式发展需要打破地域限制,开展城乡交流,并适当利用政府政策等外源性因素<sup>[8]</sup>,这实际是倡导将内生力量和外源力量结合来推动发展。

20世纪90年代,新内生式发展论(Neo-Endogenous Development)在欧盟国家开始兴起,代表性研究有Ray<sup>[9]</sup>等。此后,小田切德美发展了新内生式发展论<sup>[10]</sup>。与一般内生式发展理念不同,新内生式发展着眼于发展的可持续性,倡导重视外部力量的作用,将区域内外资源有机结合。新内生式发展论消除外部系统与内部系统之间的对立互斥观

点,地区发展问题被置于内外关联的整体性、动态性视角之下进行讨论,这提高了内生式发展理念的可实践性。

概括而言,农村的内生式发展是以依靠本地资源、居民协作参与为核心的“自下而上”的自主发展模式,是农村经济、社会、人文、生态的综合性发展。从一般内生式发展论到新内生式发展论的转变,体现在新理论主张区域内外交流和连携,合理利用外部经济、技术、智力资源等提升内生式发展能力上。

## 1.2 农村内生式发展的实践研究述评

在基础理论研究不断完善的同时,农村内生式发展实践的研究也不断发展。实践研究将如何实现内生式发展作为研究的焦点。围绕内生式发展的理论框架,学者从人的内生性、地区组织的内生性、资源的内生性等方面开展了研究。人的内生性指居民之间通过知识和信息的交换,获得理解和共识,并形成主动参与发展决策的意愿。人的内生性是人的主体性、主导型的体现,是内生式发展的最直接动力。围绕人的内生性的形成,若原幸范研究了农业创业者的学习活动和意识的变化<sup>[11]</sup>,中岛正裕通过案例分析了居民内生性的形成机制、诱发方式与效果的评价方法<sup>[12]</sup>,安藤光义分析了内生式发展中的人的自我学习过程及作用<sup>[13]</sup>。在主体内生动力形成方式上,“学习动机与目标设定”“实践成果的自我肯定”“获取外界评价的机会”是内生动力形成的重要条件<sup>[14]</sup>。在人才培养方面,地方支援人才派遣政策能促进居民协作和交流,在培养农村永驻人才上有积极作用<sup>[15]</sup>。在地区组织的内生性方面,山浦阳一考察了地方自治组织的内生性和持续的可能性<sup>[16]</sup>,藤山浩认为要发挥地方自治组织的功能<sup>[17]</sup>。从资源的内生性角度,重藤沢子和堀尾正鞠研究了利用乡村可再生能源来推动内生式发展的可能性和必要条件<sup>[18]</sup>。此类研究均侧重于对内生动力形成机制的考察,并尝试从内生式发展实践中探索理论化模型,而目前鲜有研究关注外生力量如何作用于内生系统,使其转化为内生动力。

国内学者对内生式发展的研究开始于对国外理论的梳理和总结,有张环宙等<sup>[19]</sup>、王志刚和黄棋<sup>[20]</sup>、张文明和章志敏<sup>[21]</sup>等。在实践研究方面,随着中国乡村振兴不断取得成果,学术界开始关注乡

村的内生式发展问题,实践中存在的内生动力不足、乡村振兴战略效果的持续性问题受到关注,汪锦军和王凤杰等学者对此提出了宏观性的措施建议<sup>[22]</sup>。近年来在内生式发展的实证研究也有所突破,例如,郭艳军等<sup>[23]</sup>以北京农村为例、张文明<sup>[24]</sup>以上海的农村为例对农村内生式发展进行了实证分析。然而,乡村振兴战略下的政策措施是否有利于农村的内生式发展,如何促成外部的政策推动力与地区内生动力的耦合协调等,此类实践性问题还有待研究。

结合现有研究的不足之处,本文试从以下3方面进行完善:①目前中国对内生式发展的理论与实践研究均不充分,尤其是实践研究还停留于个案分析,缺乏系统化、理论化的提升。本文将在现有理论框架下,分析政策引导下的内生式发展实践的理论逻辑。②目前国内鲜有研究将农业农村政策置于内生式发展论的框架下进行讨论。政策措施等外部力量如果不转化为持续的内生动力,使系统内部形成有机的运作机制,则难以达到持续性的效果。本文试考察农村政策在内生式发展中所起的作用,以及内生式发展模式下的政策设计思路等。③日本中山间地区等直接补助制度在农村政策制度中占据重要的战略地位,中山间地区等直接补助金占财政资金较多,日本已有研究,如桥口卓也讨论了该制度与农村内生式发展的关系<sup>[25]</sup>,但是由于视角不同,本文将重点放在考察其对中国农村政策的借鉴作用上。目前国内没有研究对该制度进行深入解析,尤其是将其作为内生性发展的代表性政策之一进行研究。基于此,本文以日本中山间地区等直接补助制度为例,在内生发展论框架下分析该制度推动农村内生式发展的有效措施,以期为中国农村内生式发展的政策设计提供参考。

## 2 日本农村内生式发展的政策实践

### 2.1 日本农村内生式发展的政策概述

从以外源性开发为中心转向重视内生式发展,日本在宏观经济政策上经历了长达几十年的探索。1962年,日本政府制定了第一次全国综合开发计划。为缩小地区间发展差距,实现地区间均衡发展,同年开始实施以“据点开发”为代表的大规模外源式开发战略,通过向欠发达地区引入重化学工业作为主导产业来带动其他产业发展的方式,在全国新

建 15 个产业都市和 6 个工业整备特别地区, 利用新建都市的经济波及效应带动周边农村地区发展。与此相类似, 日本政府于 1971 年制定了农村工业导入促进法来指导农村的外援式开发。此后, 在 20 世纪 80、90 年代的泡沫经济时期, 政府主导实施了在欠发达地区引入外来企业建设休闲度假区的“度假区开发”计划。由于招商引资能力不足和泡沫经济后的企业集中撤资, 以上模式并未带来农村的快速发展和居民生活的改善, 反而因为过度开发而导致严重的公害问题, 所以这种开发模式不能说是成功的。政府因此对国土开发计划进行反思和多次修订, 在实施 5 次全国综合开发计划以后, 于 2005 年将“国土开发计划法”更改为“国土形成计划法”, 并于 2009 年起开始实施全国性的国土形成计划, 这标志着日本政府从外源式开发转向注重内生式发展的政策导向变化。

与此同时, 在地方农村政策中有不少致力于农村内生式发展的政策措施。从 20 世纪 60 年代开始的政府号召下的“一村一品”运动和“造町运动”, 到 20 世纪 90 年代的“地产地销”和“六次产业化”政策, 都体现了依靠本地居民、地方自治组织、地方营农组织的内生性和创造性等本地资源发展的理念。20 世纪 90 年代后期提出的地域创造政策也是旨在激发农村发展内生动力的综合性、革新性的农村政策。内生式发展理念还体现在对农业多功能性的认识和保护上, 日本政府提出农业除了具有农产品供给的功能外, 还具有洪水预防、水土保持、自然环境保护、地表景观形成等多样化的公益性功能, 并利用政策维护农业的多功能性。除后文论述的中山间地区等直接补助制度外, 2014 年增设农业多功能补助制度、环境保全型农业直接补助制度, 同年颁布并于 2015 年开始实施“农业多功能性促进法”, 用法律来保障制度的落实。此外, 从内生式发展的内涵来看, 农村基层组织建设、地域间连携、农业人才培养政策等都是促进内生式发展的具体政策体现。

## 2.2 日本中山间地区等直接补助制度的分析

### 2.2.1 中山间地区等直接补助制度的概要

在日本的农林统计中, 中山间地区的主体是中间农业地区和山间农业地区两种农地类型。山间农业地区指森林或山野覆盖率在 80% 以上, 同时耕地

率在 10% 以下的行政区域, 中间农业地区指耕地率在 20% 以上的非城市地区或非平地农业地区, 以及耕地率在 20% 以下的非城市地区或非山间农业地区<sup>[26]</sup>。日本《2015 年农林业普查报告》显示, 中山间地区约占日本国土面积的 73%, 占耕地面积的 41%, 居住着全国总农户数的 44%。

20 世纪 80 年代起, 日本政府将农业发展的目标定位在提高生产效率和附加值, 扩大出口上, 此种背景下中山间农业地区面临来自国内外的双重挑战。与平地相比, 中山间地区生产条件差, 生产能力低下, 加之农村人口过疏化、老龄化、年轻劳动力流出等问题日益突出, 出现了农地弃耕、土地资源管理缺失、农村集落的社会功能退化等问题。日本在 1993 年颁布《特定农山村地区农林业振兴基础整备促进法》, 开始从立法上着手治理中山间农业地区的发展问题。1999 年制定的《食物·农业·农村基本法》提出了中山间地区振兴战略, 并从 2000 年开始实施中山间地区等直接补助制度来弥补中山间地区农业生产的不利状况, 补偿地理劣势造成的高生产成本, 通过持续性的农业生产活动来维持农村多功能性。该制度面向法律规定的中山间等农耕条件不利地区, 对满足条件的个体农业从业者、农业经营法人、农业生产组织等进行直接补贴, 是日本农业政策史上首项以农业经营主体为对象的直接补助制度。中山间地区等直接补助制度的目标可以概括为: ①弥补中山间地区农业生产的不利地位。②促进农地维护, 促进农业多功能性的发挥, 这是该政策所期望达到的直接效果。③维持集落功能, 这是该制度所期望达到的间接效果<sup>[27]</sup>。具体的实施办法是农地耕作者或管理者与地方政府签订农地管理和维护协议, 有以集落为单位的“集落协议”和个人为单位的“个别协议”, 协议签订者(含参与者)保证 5 年内持续农耕事业, 如果出现中途弃耕的情况, 政府将要求归还已经发放的补助金。当然, 在中山间地区振兴战略下, 还设有以推广观光旅游资源为目的的“农泊”支援制度、农山渔村地域整备补助制度等。

制度资助的对象地区包括《特定农山村地区农林业振兴基础整备促进法》《山村振兴法》《过疏地区自立促进特别措施法》《半岛振兴法》《离岛振兴法》《冲绳振兴特别措施法》《奄美群岛振兴开发特



别措施法》《小笠原诸岛振兴开发特别措施法》等地方振兴法律指定的中山间地区，以及各都道府县作出特殊规定的地区。制度资助的对象农地包括达到规定倾斜度的农地，形状不规则的小块地，老龄化率高、弃耕率高的集落所有的农地，常年平均气温低、草地覆盖率高的多草农地，以及其他满足地方政府相应规定的农地，以土地坡度作为耕作条件不良的主要指标，以土地面积计算补助金额，由中央政府和地方政府按照 1 : 1 的比率配给补助金<sup>[29]</sup>。

## 2.2.2 中山间地区等直接补助制度的变迁及其与内生式发展的关系

中山间地区等直接补助制度从 2000 年开始以来已实施 4 期，2020 年起迎来第 5 期（图 1）。从第 1 期至第 5 期在基本框架上没有改变，但是日本政府结合各期的实施状况和效果评价对具体举措进行了不断修改和完善。虽然经历几次制度变迁，关于政策有效性尚存在争议<sup>[25]</sup>，但是从总体而言，该制度无疑是内生式发展政策的成功探索。

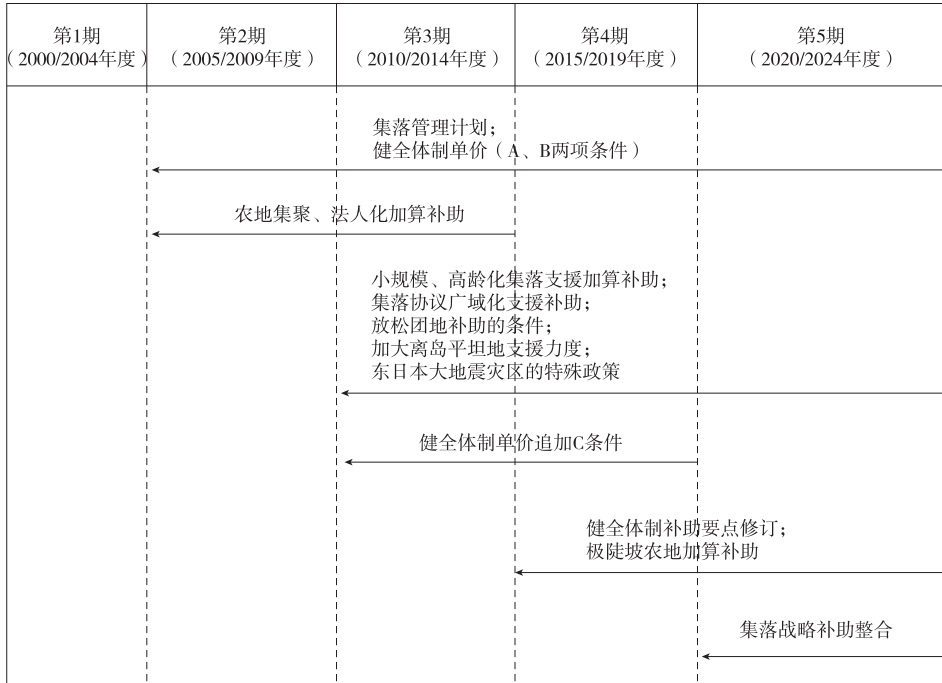


图 1 中山间地区等直接补助制度的变迁

注：年度指当年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日。

资料来源：根据日本农林水产省《中山間地域直接支払制度第 4 期対策最終評価》<sup>[27]</sup>、《中山間地域直接支払制度第 5 期対策》<sup>[28]</sup> 整理。

图 1 简要介绍了从第 1 期到第 5 期的措施变化情况。从第 1 期开始，制度要求从事的农事活动为：①农地管理、栅栏设置、农事委托等防止弃耕的活动，水路、农道管理等农业生产相关活动。②预防水土流失的活动，农园、民宿经营、景观作物栽种活动，保护虫鸟类昆虫或动物等增进农业多功能性的活动。其中，①是必须项，②为选择项。

第 2 期制度修订的要点在于增加了健全体制单价，农地集聚和法人化加算补助措施。健全体制单价将原定的以农地坡度为标准的农地单位面积补助的单价分为基础单价和健全体制单价两部分，履行协定任务，将按照第 1 期原定单价的 80%（即基础

单价）算出补助金进行发放，剩下的 20% 为健全体制单价，以为健全农地管理体制作出贡献为条件，按照健全体制单价和农地面积计算补助金，具体要求是同时达到以下 A 和 B 两项条件。A 条件是从事以下 5 项活动中的两项：①农业机械的共同利用，农事活动的共同参与。②高附加值型农业的实践。③农业生产条件的改善。④由农地经营权的转让促成的农地集聚耕作。⑤农事活动的委托。B 条件以集落协定新增 1 名女性或年轻劳动力，或特定非营利活动（NPO）法人等为基本前提，在此基础上完成吸引“新农人”，加工和销售本地农产品，促销或促成农业投资等任意一项即可。农地集聚和法人化



加算补助措施则从制度上鼓励农地的集聚耕作，个体农业经营者、农业经营组合的法人化，此加算补助在第3期结束时取消。

与第1期相比，第2期制度实际上提高了补助金获取的难度。然而，中山间地区的老齡化程度远高于其他地区，农地持续耕作的实现难度更大。因此，在第3期中增设了一项获得健全体制单价的条件，即C条件。C条件要求构建持续履行协议的机制，如当存在农地持续耕作困难的预期时，由谁接管农地，怎么接管等在协议中事先落实。这一修订可以提高老齡劳动者的参与度，被认为回归到“集落重点主义”。此外，第3期制度还增设集落连携和功能维护加算补助措施，包括集落协议的广域化支援补助和小规模、老齡化集落支援加算补助两种办法，前者对于广域联合的集落协议，后者对有小规模、老齡化集落作为成员参与的集落协议给予追加补助。同时，第3期制度放松团地补助的条件，加大对离岛平坦农地的补助力度，增设东日本大地震灾区的特殊支援措施等。第4期制度加大了对集落连携的补助力度，改进了农业后继人才培养体制和农地管理计划体制。此外，增设极陡坡农地维护管理加算补助措施。从第5期制度开始，取消健全体制单价的A、B、C3项条件，整合为集落战略补助措施。

小田切德美<sup>[29]</sup>将中山间地区等直接补助制度与欧洲国家对农业经营条件不良地区的补贴制度以及日本其他农业农村政策进行了比较后，总结出该制度的以下5点特征：①“集落重视主义”，体现在该制度将鼓励以集落为单位的共同活动作为主要任务之一。②“农户非选择主义”，与其他的农业补助金不同，该制度不对农业经营者的年龄、经营规模、经营状况等设定限制条件。③“地方裁决主义”，作为由地方政府主导的一项制度，在实施细则的制定和落实过程中，地方政府及地方自治体享有极大的自主权和决策权。④“资金用途的非强制性”，原则上不对补助金的使用去向作限制，仅提出指导意见是半数以上补助金要用于集落共同活动。⑤“预算的跨年度性”，即当年的补助金可以累积到下一年使用。其中①和②是区别于欧洲国家对农业经营条件不良地区补助制度的特征，②和③是区别于日本其他的农业农村政策的特征，而③、④、⑤是区别于日本所有的行政措施的特征，因此小田切德美将中山间地区等直接补助制度称作“21世纪的日本式制

度”<sup>[29]</sup>，是农业农村政策的革新。

为何将中山间地区等直接补助制度定位为内生式发展的促进政策呢？结合小田切德美所指出的该制度的特征，不难发现该制度通过以下路径来激发中山间地区发展的内生动力：第一，农地维护、人才开发等内生性资源的积累。关于农地资源的维护和管理，该制度提出的初衷是鼓励持续耕作，防止弃耕，维护农业的多功能性。内生式发展论主张依靠本地资源发展。农地资源是农业社会得以存续和发展的基础，只有保护和依靠农地资源，真正意义上的内生式发展才成为可能。关于人才资源的开发和管理，农村发展最重要的内生性因素是人力资本，在老齡化、少子化日趋严重，年轻劳动力流失的当下，如何确保农业后继有人是亟待思考和解决的问题。该制度通过鼓励年轻劳动者、女性劳动者参与农事活动，鼓励外出务工人员回归农业经营事业来缓解劳动力不足的困境。此外，还通过向农村派遣集落支援员等专业农业技术人员和农业经营管理人员等措施，为乡村振兴输送精英人才。第二，内生式发展的组织载体的培育。除了发挥居民个体的内生性之外，居民的共同参与和组织化运作是内生式发展的有效路径。内生式发展的组织载体包括集落本身、集落营农组织等。日本的集落不是一种行政单位，而是町（相当于中国的乡镇级行政单位）或村内由地缘、血缘关等社会关系结成的具有紧密联系的农业区域社会，是一种自发形成的基础的社会生活单位。以集落为单位，居民之间共同维护和管理集落内部公共设施，共同利用农业生产资源，进行农事劳动协作，婚葬礼仪的社会生活交往，地方自治体行政事务的联络和交流，由此形成了集落的生产生活互助、农村农业资源管理等集落功能。中山间地区等直接补助制度以集落为单位签订维护和管理农地的集落协议，集落协议（个人协议同样）约定的职责包括集落共同活动的设计、农事活动计划、资金运用方式计划等。参与集落共同活动能有效发挥居民的自主性、创造性，使集落功能得到极大的发挥。该制度还设立专项加算补助措施，建立了维护和管理集落功能的体制机制。此外，关于集落营农组织的培育方面，设立法人化加算补助措施，对个体农业经营、农业经营组合的法人化给予资金补助。法人化运营能充分发挥营农组织的内生性，

通过组织成员间的学习交流、信息交换,形成新知识和持续发展的动力。第三,“自下而上”的地方自主管理体制机制的建立。中山间地区等直接补助制度放权于地方,各地方政府有权对补助发放对象地区做特殊规定。给予地方对发展方式的自主选择权和决策权,符合内生式发展论的地方分权的理念。在集落自主管理机制体制的建立方面,以资金补贴的方式激发居民参与集落管理的意愿,鼓励居民发挥创造性和管理能力,共同讨论并制定本地区农地未来的使用规划,制定未来管理战略计划。

中山间地区等直接补助制度的出发点是补偿农耕条件不利地区的高成本,然而,对于老龄化率不断提高的中山间地区而言,资金补贴是一种“输血式”扶持,如果政策不着力于促进内生式发展动力的因素,将难以实现政策的长期性效果。通过以上措施,不仅激发了居民的内生性,还激发了地方自治组织、地方营农组织的内生性,有利于实现内生式发展。

## 2.3 中山间地区等直接补助制度的实施情况

### 2.3.1 中山间地区等直接补助制度的实施概况

表1是中山间地区等直接补助制度自第1期以来每期期首年度和期末年度的实施状况。在发放补助的市町村的数量方面,2000年以来全国市町村数和符合补助条件的市町村数有小幅变动,这是由于村落、集落的合并或农地地理条件的变化所致。按市町村计算的发放比率历年维持在90%左右,有10%左右符合条件的集落没有参与协议的签订,因此没有获得补助。总协议数维持在25000件以上,其中集落协议占绝大部分,例如,2018年总协议数为25958件,其中集落协议25405件,集落协议成员(含农业从业者、农业经营法人、农业生产组织)共计604367名,其中女性成员约占10%,个人协议553件。从农地面积上看,除2000年外,协议签订面积占符合条件面积的比率大体维持在80%以上。从发放补助的金额上看,除2000年外,发放补助金维持在500万日元(100日元约合6.48元人民币,2020)以上。其中,2018年度共计发放补助金531亿日元,对分配给个人的部分(含个人协议)占52%,分配给集落共同活动(含集落协议)占48%<sup>[30]</sup>。

表1 中山间地区等直接补助制度的实施情况

	第1期		第2期		第3期		第4期	
	期首 (2000年)	期末 (2004年)	期首 (2005年)	期末 (2009年)	期首 (2010年)	期末 (2014年)	期首 (2015年)	期末 (2018年)
①市町村总数	/	/	/	1 727	1 723	1 718	1 718	1 718
②符合补助条件的市町村数	/	1 591	1 139	1 090	1 090	1 116	1 116	1 116
③发放补助的市町村数	/	1 484	1 041	1 008	985	998	990	997
按市町村数计算的补助发放率: ③/② (%)	/	93.3	91.4	92.5	90.4	89.4	88.7	89.3
④协定数(件)	26 119	33 969	27 869	28 765	26 937	28 078	25 635	25 958
④中的集落协定数(件)	25 621	33 331	27 435	28 309	26 490	27 570	25 123	25 405
⑤符合条件的农地面积(khm <sup>2</sup> )	798	787	801	808	800	838	810	793
⑥签订协定的农地面积(khm <sup>2</sup> )	541	665	654	664	662	687	654	664
签订协定面积比率: ⑥/⑤ (%)	67.8	84.5	81.6	82.1	82.8	82.0	82.0	83.8
⑦补助金额(万日元)	419	549	502	518	518	542	514	530

资料来源:日本农林水产省各年度《中山间地域等直接支交付金的实施状况》。

日本农林水产省专门设置了由学者组成的第三方委员会,在每期末对制度实施状况进行最终评价。从已实施的4期的总体情况看,制度的实施有效减少了弃耕现象的发生,达到农地维护管理的制度目标,农业多功能性得以维护和发挥,各级地方政府

对制度给予了高度评价,并希望继续实施该制度。同时,第4期最终评价中有如下的经验总结:①针对农村人口减少和老龄化加速的现状,充分利用该制度,同时,集落内部应共同讨论未来战略,思考农业继承人的培育、外部人才的引进、集落人口增

长等方面的具体方案。②针对集落功能不断弱化的现状,在落实集落协定广域化措施的同时,设立地方运营组织,强化与已有团体组织的联系,构建强化集落功能的长期性机制。③开展农地规模集聚耕作,导入智慧农业等省力化技术,提高中山间地区农业生产效率和农产品附加值<sup>[25]</sup>。

### 2.3.2 中山间地区等直接补助制度实践的典型案例分析

以下案例来源于日本农林水产省于2018年公布的中山间地区等直接补助制度第4期事例集<sup>[31]</sup>。

#### 案例A:宫城县丸森町大内佐野集落协议

该集落位于宫城县丸森町,以种植水稻为主,从2000年起签订集落协议,成员包括农业从业者12名,非农业从业者3名,农事组合法人(羽山里佐野)1家,涉及农地面积25.5hm<sup>2</sup>,合计获得补助金276万日元,其中个人分配80%,集落共同活动分配20%。作为集落共同活动,于2001年设立“佐野事例研究会”,活动内容为集落成员共同讨论圃园整理整顿工程,从2004年起开始集落共同种植景观作物向日葵,其中2010年接待1200人次入园观光。2014年成立农事组合法人“羽山里佐野”,致力于集约化农业生产活动的推广和城乡居民交流项目的开发。此外,集落与本地畜牧养殖农户联系,向其供应家禽饲料。在农业就业人员培育方面,充分开发女性劳动者和返乡务农者,并从2018年起接受国家人才资源项目的援助,接收“地区振兴协力队员”,培育“新农人”。

#### 案例B:岛根县奥出云町上三所集落协议

岛根县奥出云町内的4个集落从2000年起独立签订集落协议,成员含农业从业者67人,涉及农地面积49.4hm<sup>2</sup>,合计获得补助金1239万日元,其中个人分配39%,集落共同活动分配61%。早在1997年该地区农户就成立“上三所集落营农组合”,4个集落合作种植水稻。从2015年第4期支援对策开始,4个集落将原来的4个集落协议合并为1个,实现了广域连携。在农业生产活动方面,通过农事合作、机械共用等提高生产效率,搭建农事活动委托平台,以集落营农组织为中心的农业生产体制得到强化。集落利用补助金引入先进设备无人机用于防止野生动物对农作物的侵害。在居民交流方面,与当地和牛饲养农户连携,共同利用本地资源生产

和使用绿色堆肥。开展庆祝作物丰收的演出活动,传承和发扬地方传统艺术,加强居民的交流,使集落功能得到充分发挥。

## 3 总结

通过理论梳理可以发现,中国乡村振兴“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求与追求经济文化、人类社会全面发展的内生式发展理念有机契合,乡村振兴本质上是谋求乡村的内生式发展。然而,单纯的行政推动模式并不能有效解决乡村可持续发展问题<sup>[32]</sup>,乡村振兴政策设计和实施要注重促进微观主体的内生动力形成,而日本的实践给中国乡村振兴政策措施的制定提供了一定的借鉴。在探索内生式发展路径中,第一,要重视本地内生性资源的开发与利用。一方面,人才是农村发展中最重要的主体,人的内生性的发挥是发展的不竭动力。应从国家层面落实农业人才培养战略,且政策设计要着力于激发农民的发展意愿、能动性和创造力。日本在2008年开始实施集落支援员、地域创造协力队、农村工作队等国家层面的地方人才派遣政策,不仅对农村从资金上进行补助,还从人才上进行补助,实践也证明农业核心领导者的培养在带动农民积极性上发挥了重要的作用。另一方面,本土资源的维护至关重要。土地等有形资源是农业活动的物质基础,地区传统文化等无形资源是社会活动得以延续的助推力。第二,农村自立自主发展才能最大限度地发挥基层主体的潜能,因此在发展问题上,要给予农民充分的选择权和决定权。而这要依赖于农民自立自主发展的体制机制创新,日本在这方面值得借鉴的有鼓励农村居民制定本地区的长远发展规划并引导其落实的措施等。第三,建立完善的农民自立自主发展的组织载体。农民自组织不仅能提高区域内资源的利用效率,在促进地区经济发展,加强农户学习、协作与交流上也能发挥重要功能,应鼓励农民自发组成乡村运营组织、农业生产合作组织、农民连携团体等农民自组织。

### 参考文献

- [1] 方金兵,张兵,曹阳.中国农村金融发展与农民收入增长关系研究[J].江西农业学报,2009(1):35-42.
- [2] 郭艳军,刘彦随,李裕瑞.农村内生式发展机理与实证分析:以北京市顺义区北郎中村为例[J].经济地理,2012,32(9):114-119.



- [3] 张富刚, 刘彦随. 中国区域农村发展动力机制及其发展模式 [J]. 地理学报, 2008, 63 (2): 115-122.
- [4] 若原幸範. 内発的発展論の現実化に向けて [J]. 社会教育研究, 2007, 25: 39-49.
- [5] 鶴見和子. 内発的発展論の系譜 [M] // 鶴見和子, 川田侃編. 内発的発展論. 東京: 東京大学出版会, 1989: 43-64.
- [6] 西川潤. 内発的発展論の起源と今日的意義 [M] // 鶴見和子, 川田侃編. 内発的発展論. 東京: 東京大学出版会, 1989: 3-41.
- [7] 宮本憲一. 環境経済学 [M]. 東京: 岩波書店, 1989: 296-303.
- [8] 保母武彦. 内発的発展論と日本の農山村 [M]. 東京: 岩波書店, 1996: 259-262.
- [9] RAY. Endogenous development in the Era of reflexive modernity [J]. Journal of Rural Studies, 1999, 15 (3): 257-259.
- [10] 小田切徳美. イギリス農村研究のわが国農村への示唆 [M] // 安藤光義, フィリップ・ロウ編. 英国農村における新たな知の地平. 東京: 農林統計出版, 2012: 321-336.
- [11] 若原幸範. 農村における内発的発展の担い手形成過程 [J]. 北海道大学大学院教育学研究紀要, 2007, 100: 99-122.
- [12] 中島正裕. 内発的地域づくりにおける住民の内発性醸成の方法とその効果 [M] // 小田切徳美, 橋口卓也編. 内発的農村発展論—理論と実践. 東京: 農林統計出版, 2018: 141-163.
- [13] 安藤光義. 内発的発展と自己学習プロセス分野横断的検討 [M] // 小田切徳美, 橋口卓也編. 内発的農村発展論—理論と実践. 東京: 農林統計出版, 2018: 73-87.
- [14] 図司直也. 内発的発展における地域サポート人材の可能性—新潟県中越地域の現場から [M] // 小田切徳美, 橋口卓也編. 内発的農村発展論—理論と実践. 東京: 農林統計出版, 2018: 165-185.
- [15] 小田切徳美. 地域づくりと地域サポート人材—農山村における内発的発展論の具体化 [J]. 農村計画学会誌, 2013, 32 (3): 384-387.
- [16] 山浦陽一. 地域運営組織の内発性と持続可能性 [M] // 小田切徳美, 橋口卓也編. 内発的農村発展論—理論と実践. 東京: 農林統計出版, 2018: 187-208.
- [17] 藤山浩. 人口減少対策における農山漁村地域のあり方について [R/OL]. (2015) [2020-06-20]. <http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/H26%20tyousashimane.pdf>.
- [18] 重藤さわ子, 堀尾正勲. 農山村における再生可能エネルギー導入と内発的発展 [M] // 小田切徳美, 橋口卓也編. 内発的農村発展論—理論と実践. 東京: 農林統計出版, 2018: 239-265.
- [19] 张环宙, 黄超超, 周永广. 内生式发展模式研究综述 [J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2007, 37 (2): 61-68.
- [20] 王志刚, 黄棋. 内生式发展模式的演进过程: 一个跨学科的研究述评 [J]. 教学与研究, 2009 (3): 72-76.
- [21] 张文明, 章志敏. 资源·参与·认同: 乡村振兴的内生发展逻辑与路径选择 [J]. 社会科学, 2018 (11): 75-85.
- [22] 汪锦军, 王凤杰. 激发乡村振兴的内生动力: 基于城乡多元互动的分析 [J]. 浙江社会科学, 2019, 11: 51-57.
- [23] 郭艳军, 刘彦随, 李裕瑞. 农村内生式发展机理与实证分析: 以北京市顺义区北郎中村为例 [J]. 经济地理, 2012, 32 (9): 114-119.
- [24] 张文明. 内生发展: 自主性对农村家庭收入的影响: 基于上海市郊 9 个村的实证研究 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2019 (10): 48-60.
- [25] 橋口卓也. 内発的発展と農村政策—中山間直接支払制度を中心に [M] // 小田切徳美, 橋口卓也編. 内発的農村発展論—理論と実践. 東京: 農林統計出版, 2018: 209-238.
- [26] 農林水産省. 中山間地域について [EB/OL]. (2020) [2020-07-01]. [https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai\\_seido/s\\_about/cyusan/](https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/).
- [27] 農林水産省. 中山間地域直接支払制度第 4 期対策最終評価 [R/OL]. (2019) [2020-07-01]. <https://www.maff.go.jp/j/nousin/tamen5/tameniinkai/attach/pdf/haihushiryoku-10.pdf>.
- [28] 農林水産省. 中山間地域等直接支払制度第 5 期対策 [EB/OL] (2020) [2020-07-01]. [https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai\\_seido/s\\_about/attach/pdf/index-7.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/attach/pdf/index-7.pdf).
- [29] 小田切徳美. 日本農政と中山間地域等直接支払制度—その意義と教訓 [J]. 生活協同組合研究, 2010, 411: 41-50.
- [30] 農林水産省. 中山間地域等直接支払交付金の実施状況 [R/OL]. (2020) [2020-07-01]. [https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai\\_seido/s\\_data/index.html](https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_data/index.html).
- [31] 農林水産省. 中山間地域等直接支払制度第 4 期対策の取組事例 Part2 [R/OL]. (2019) [2020-07-01]. [https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai\\_seido/s\\_torikumi/h3010/PDF/h30\\_11\\_torikumi\\_zentai.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_torikumi/h3010/PDF/h30_11_torikumi_zentai.pdf).
- [32] 张玉强, 张雷. 乡村振兴内源式发展的动力机制研究基于上海市 Y 村的案例考察 [J]. 东北大学学报 (社会科学版), 2019, 21 (5): 497-504.