

坚持不懈抓好“三农”工作， 形成城乡融合发展新格局

——权威专家研究阐释 2023 年中央经济工作会议 和中央农村工作会议精神

编者按：2023 年 12 月 11 日至 12 日召开的中央经济工作会议对 2024 年经济工作进行了系统部署，坚持不懈抓好“三农”工作以及推动城乡融合、区域协调发展是其中的两大重点任务。12 月 19 日至 20 日召开的中央农村工作会议全面部署了 2024 年“三农”工作，强调锚定建设农业强国目标，抓好以乡村振兴为重心的“三农”各项工作。为进一步深入学习领会 2023 年中央经济工作会议和中央农村工作会议精神，引导学界加强和深化相关领域的研究，本刊编辑部邀请经济学权威专家就推动城乡融合发展、坚持不懈抓好“三农”工作等方面的内容展开深度解读，以飨读者。

准确把握统筹新型城镇化 和乡村全面振兴的科学内涵

魏后凯

2023 年中央经济工作会议明确提出要“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”，并把其作为做好 2024 年经济工作的三个统筹任务之一，强调要坚持不懈抓好“三农”工作^①。2023 年中央农村工作会议进一步强调，要“统筹新型城镇化和乡村全面振兴，提升县城综合承载能力和治理能力，促进县域城乡融合发展”^②。新型城镇化战略和乡村振兴战略是近年来中国先后实施的两大国家战略：前者注重集

^①资料来源：《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2023 年 12 月 13 日 01 版。

^②资料来源：《中央农村工作会议在京召开 习近平对“三农”工作作出重要指示》，《人民日报》2023 年 12 月 21 日 01 版。

约、智能、绿色、低碳，强调以人为核心，以县城为重要载体，把农业转移人口市民化放在更加突出的位置；后者以全面实现农业强、农村美、农民富为目标，以提高乡村发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平为重点，强调乡村产业、人才、生态、文化和组织的全面振兴。打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会之后，中国“三农”工作的重心已经由脱贫攻坚转移到全面推进乡村振兴上来，高质量推进乡村全面振兴已经成为新时期“三农”工作的中心任务和总抓手。在新形势下，实行两大战略联动，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，是实现城乡融合共富的根本途径，也是全面推进中国式现代化和社会主义现代化强国建设的必由之路。

新时期统筹新型城镇化和乡村全面振兴，必须准确把握其科学内涵，弄清为什么要统筹、统筹什么、谁来统筹、如何统筹这四个基本问题。

第一个问题是为什么要统筹。从本质上讲，统筹新型城镇化和乡村全面振兴是两大战略的统筹、协调和联动，属于战略统筹的范畴。当前，中国已经进入城镇化战略转型和全面推进乡村振兴的新时期，统筹推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，不仅意义重大，也很有必要。统筹实施这两大战略的意义有以下三个方面：一是可以发挥二者的合力作用。新型城镇化战略和乡村振兴战略是推动城乡融合共富的两个轮子。其中，新型城镇化具有扩大投资、增加就业和刺激增长效应，有利于促进农业适度规模经营、农村剩余劳动力转移和农民稳定增收，为乡村全面振兴提供持续动力；乡村是支撑城市发展的重要依托和土壤，乡村全面振兴将为新型城镇化持续推进和质量提升营造良好环境，创造出融合共享的有利条件。加强两大战略的统筹协调，实行战略联动和协同推进，可以充分发挥其1+1>2的合力效应，强化以城带乡、以工补农作用。二是有利于破除城乡二元结构。从理论上讲，城市与乡村是一个类似生物有机体的发展共同体，城乡互补、互促、互利、互融（简称“四互”）和城乡共建、共享、共荣（简称“三共”）是这一共同体形成的基础和前提。在共同富裕视域下，统筹实施两大战略，将有利于打破城乡分割，促进城乡要素、产业、文化、生态等全方位深度融合，加快推动形成城乡要素平等交换、双向流动和公共资源合理配置的新格局。三是有利于促进城乡合理分工。城市与乡村功能定位不同，其禀赋优势、文化特征、产业特色和发展导向也各不相同。统筹实施两大战略将有利于充分挖掘城乡功能，促进城乡优势互补、合理分工、协调发展和共同繁荣。从某种程度上讲，统筹新型城镇化和乡村全面振兴也是坚持系统思维的具体体现。

第二个问题是统筹什么。新型城镇化和乡村全面振兴是中国特色社会主义的本质要求，也是实现共同富裕的重大战略举措。统筹新型城镇化和乡村全面振兴，必须把规划实施、资源配置、产业发展、城乡建设和社会治理等作为统筹的着力点。在统筹规划实施方面，要加强新型城镇化规划和乡村振兴战略规划的统筹衔接，增强规划之间的目标协调以及各项改革和政策措施的协同配套，改进规划的引领能力和实施效果。在统筹资源配置方面，要考虑城镇化背景下城乡人口变化趋势，树立城乡平等的理念，按常住人口配置公共资源，促进城乡基本公共服务均等化。在统筹产业发展方面，要立足地区优势和城乡功能定位，明确市、县（区）、乡（镇）、村之间的产业分工，多渠道推动城乡产业融合，构建各具特色、城乡一体的现代产业体系。在统筹城乡建设方面，要按照城乡一体化的要求，加快推动城市基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖，同时加强农村基础设施建设管护，实现城乡基础

设施统一规划、统一建设、统一管护。在统筹社会治理方面，要打破“城乡分治”的传统思维，统筹城乡社会治理和社区建设，构建权责清晰、运行高效、城乡一体、充满活力的社会治理体系，推动市域治理体系和治理能力现代化。尤其是，在快速城镇化背景下，由人口乡—城流动和农民工“两栖性”所带来的乡村人口老龄化、村庄“空心化”和村庄减少问题，以及进城落户农民在农村“三权”（土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权）上的依规自愿有偿退出问题，都需要在城乡融合框架下得到统筹解决。统筹新型城镇化和乡村全面振兴是破解这些难题的根本途径。

第三个问题是谁来统筹。无论是推进新型城镇化还是推进乡村全面振兴，都需要发挥有效市场和有为政府的合力作用。这种合力作用能否得到更好发挥，除了要重视充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，还应高度关注政府的战略统筹作用。这里所讲的统筹，从统筹主体来看，主要是由中央和地方各级政府来承担统筹任务。可以说，统筹新型城镇化和乡村全面振兴是中央和地方各级政府共同的责任。为此，需要在保证市场有效的基础上，更好发挥有为政府的作用，妥善处理好中央与地方政府之间的职责分工。中央政府主要是制定国家层面的新型城镇化和乡村振兴战略规划，明确战略统筹的基本方向和重点任务，完善统筹协调机制和相关政策体系。各省级政府则应从本地实际出发，因地制宜，制定相应的规划和实施方案，完善体制机制和相关政策，统筹推动战略规划更好地落地见效。在统筹新型城镇化和乡村全面振兴的过程中，市、县两级政府无疑是重要的统筹主体。目前，中国正在加快推进以县城为重要载体的新型城镇化，而县域是全面实施乡村振兴战略的主战场和推进城乡融合发展的切入点，因此，县域也是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的主阵地。现阶段，在农业劳动力出现就地就近转移的趋势下，无论是推进新型城镇化还是推进乡村全面振兴和城乡融合发展，县域都是最有效的基本地域单元。从全国层面看，县级政府在这种战略统筹中将发挥至关重要的作用，对于那些欠发达地区尤其如此。相比较而言，在珠三角、长三角等经济发达地区，则可以考虑在地级市的市域范围内来进行统筹，逐步扩大统筹的地域范围。

第四个问题是如何统筹。近年来，学术界对如何推进新型城镇化和乡村全面振兴已经进行了大量探讨，但关于如何统筹这两大战略的研究尚不多见。如何统筹新型城镇化和乡村全面振兴，大体可以从要素统筹和战略推进实施两个角度来展开讨论。

从要素统筹的角度看，需要在城乡融合发展框架下，按照农业农村优先发展的总方针，优化新型城镇化和乡村全面振兴中的“人、地、钱”配置，统筹解决“人往哪里去”“地从何处来”“钱从哪里出”的问题。就“人往哪里去”而言，需要科学预测城镇化趋势，准确测算城市群、都市圈以及不同规模城市、县城和建制镇的人口吸纳能力，揭示未来村庄人口演变及分布趋势，以此作为优化城、镇、村布局和公共资源配置的重要依据。就“地从何处来”而言，需要在守住耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线和城市开发边界三条控制线的基础上，统筹规划城乡建设用地，大力推进低效闲置用地的再开发再利用，统筹城乡建设用地增减挂钩和农村集体建设用地村村挂钩，加快形成城乡统一的建设用地市场。就“钱从哪里出”而言，要充分发挥财政金融政策的协同效应和引领作用，积极引导社会资本和市场主体广泛参与新型城镇化建设和乡村全面振兴，全力激发市场活力，推动形成多元化的投融资格局。尤其是，在推进乡村全面振兴中，要注重发挥农民的主体作用，充分调动农

民的积极性、主动性和创造性，鼓励和支持农民广泛参与，从根本上改变目前一些地方存在的“政府在做、农民在看”的状况。

从战略推进实施的角度看，重点是选择科学的统筹推进策略、体制机制和政策措施。在推进策略上，中国各地区自然条件、资源禀赋、发展阶段、经济社会特征等的差异较大，所面临的问题和挑战也不尽相同，应从地区实际出发，采取分区分类推进策略，积极探索多元化的统筹模式，切实统筹好新型城镇化和乡村全面振兴。国家层面的分区推进可以考虑以东部、中部、西部和东北四大区域为地域单元，实行差别化的推进策略。分类推进则可以按照主体功能区类型展开，不同类型地区因承担的主体功能定位不同，其产业发展导向也不尽相同，统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴的着力点、模式和路径也将具有较大差异。在体制机制上，统筹新型城镇化和乡村全面振兴几乎涉及政府所有部门，需要建立健全常态化的统筹协调机制，例如领导小组、联席会议制度等，不断提高政府统筹的能力和效率。同时，还应建立相应的激励约束机制，总结推广先进典型经验，设置新型城镇化和乡村振兴负面清单。在政策措施上，要加强新型城镇化政策和乡村振兴政策的统筹协调，强化财政、金融、人口、产业、土地、科技、生态、环保等政策的协同配合，确保各项政策同向发力形成合力，避免相互干扰和冲突，切实提高政策实施效果。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

协调集中决策与分散决策， 加快全国统一农产品大市场建设

钟甫宁

在 2023 年中央经济工作会议上，习近平总书记全面总结 2023 年经济工作，深刻分析当前经济形势，系统部署 2024 年经济工作^①。该会议强调，要围绕推动高质量发展，突出重点，把握关键，扎实做好经济工作。在深化重点领域改革方面，强调的一个重点是加快全国统一大市场建设，着力破除各种形式的地方保护和市场分割。这一重点任务的工作原则在《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》中有明确要求：立足内需，畅通循环；立破并举，完善制度；有效市场，有为政府；系统协同，稳妥推进^②。

^①这一段前 3 句的资料来源：《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2023 年 12 月 13 日 01 版。

^②参见《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content_5684385.htm。

加快全国统一大市场建设，目的是充分利用超大规模市场的优势，在全国范围内通过市场竞争机制提高资源配置和利用效率，尤其是超越企业、行业、地区的局部最优，实现全局最优的资源配置。由于农业生产的季节性和地域性，以及农产品生产和流通对公共产品、准公共产品的高度依赖性，建设和完善全国统一农产品大市场的任务不应仅仅局限于农产品市场本身，还需要延伸到农产品的交易对象、交易流向和时空分布等领域以及生产要素市场和生产服务市场。否则，农产品市场的交易制度和基础设施建设就缺乏针对性，不能促进要素配置和利用效率实现最大化。

一、集中决策与分散决策的竞争合作是现阶段市场经济的常态

根据经济学原理，完全竞争的市场不仅可以使生产者最大限度提高自身资源利用效率，而且可以借助“看不见的手”实现全社会资源的最优配置。因此，经济学家们通常把完全竞争的市场作为理想参照物，力图找出违背完全竞争原理的因素并提供解决方案或思路，以实现社会资源配置效率极大化。那么，完全竞争需要满足哪些基本假设？现实生活中又是怎么样呢？

一般来说，完全竞争的市场需要满足4个条件：一是商品同质（成本价格竞争）；二是买卖双方数量众多（被动接受价格且无需选择交易对象）；三是买卖双方信息充分；四是市场进出没有任何障碍（技术和要素包括资本可获性无差异）。在亚当·斯密生活的时代，小手工业占据统治地位，且不存在产能过剩，这些条件基本能得到满足——尽管不那么严格。因此，充分就业基本能自动得到满足，资源配置的所有变化都沿着生产可能性边界从一个均衡向另一个均衡边际运动，局部最优就是全局最优，分散决策不仅能充分发挥竞争对内部资源配置的压力，也能自动实现社会资源配置效率最大化。

但现在已经大不一样了：第一，创造差异化产品、发现差异化市场变成竞争的首要选择，降低成本和价格的压力减小；第二，大型跨国公司分享高科技、高附加值市场，大型连锁超市（包括电商）占领零售市场，这些生产者和经营者不再是简单的价格接受者；第三，不仅信息不对称问题日益凸显，而且信息本身似乎已经分化成为独立的产品甚至产业；第四，基础设施、资本和技术壁垒以及地缘政治越来越成为超越通常制度的市场准入障碍，产业链的发展进一步强化了以双边或多边内部合同代替无选择市场交易的趋势。如果完全竞争的基本假设已经被大大动摇，那么，是否还应当无条件坚持依据这些假设推导出的结论，特别是公共政策导向？如果结合当前普遍存在的产能过剩问题（即无法自动保证充分就业、沿着生产可能性边界移动）考虑，是否还能假定资源配置的所有变化都是边际改善，且局部最优必然是全局最优？

如果无数价格接受者的分散决策是市场竞争效率的基本假设和必要条件，为什么几乎所有企业的内部资源配置都用严密组织代替自由竞争？为什么成功的小企业从一开始就力图扩大自身规模而不是不断新建同质的小企业？为什么成功的大企业更热衷于纵向延伸或横向扩张，而不是简单扩大规模？为什么产业链差异化的内部合同比非选择性的外部市场交换具有更高经济效率？是否可以认为企业内部的决策是一种集中决策？是否可以认为产业链的内部合同安排也是一种集中决策？随着产业集中和集聚以及产业链的发展，这样的集中决策显然在社会资源配置中占有越来越重要的地位，并且，相应的资源配置效率似乎更高。

这样的集中决策并不否定市场配置资源的基础性作用，更不否定分散决策的重要性。市场仍然通过参与者（行为主体）追求自身利益基础上的自由交换来实现内部和社会的最优资源配置。生产者不再完全是同质的数量巨大的微小个体：一小部分扮演集中决策的角色，其余的则继续从事传统的分散决策。前者主要从事带来技术和产品重大创新的研发工作，决定生产什么，并协调不同企业和不同部门的合作、组织不同形式的产业链等，除创新外，其主要作用是通过不同形式的集中决策来提高社会资源配置效率。后者则接受前者确定的规则 and 标准，通过竞争获得前者所提供的参与机会（包括合同、订单等），并在前者确定的规则 and 标准范围内组织生产，其作用是积极主动提高内部资源配置和利用效率。

在工业领域，产业链中居于主导地位的大型企业集团扮演集中决策角色（决定生产什么），大量中小企业通过分散决策来竞争前者所提供的合同和订单（决定如何生产）；在农业生产领域，龙头企业和合作社实际上也在制订规则 and 标准（包括选择农户和社员的标准），农户和社员在包括上述标准和规则的约束边界内努力提高自身内部资源配置和利用效率。市场竞争的结果以及关于产业链、供应链的大量研究（例如郁义鸿，2005；张艾莲等，2023）和案例都证明，通过排他性内部合同、订单所形成的集中决策与竞争性的分散决策相结合，在现阶段的经济发展中可以更好地优化内外部资源配置。

当然，集中决策者之间也有竞争，市场的淘汰机制仍然起作用。只要集中决策者是市场竞争的主体，追求经济利益并通过自由交换方式从事交易，同时接受严格的奖惩制度包括预算约束，所有制就不是决定资源配置效率高低的因素，公有经济实体甚至公共部门及其代理人也可以成为市场行为主体和集中决策主体。

如果考虑产业集中和集聚条件下许多重大决策不再是从一个均衡向另一个均衡的微小平滑移动，分散决策得到的局部最优能否自动保证全局最优就成了一个疑问，甚至帕累托改善能否自动实现都成了问题。如果完全竞争的假设成立，每一个市场主体的行为结果都微不足道，而交易对象是非特定主体（或抽象市场中非人格化的交易），其目标显然单纯是自身利益改善，与交易对象及其改善程度无关。但是，一旦产业集中和集聚程度大幅度提高，关联产业和关联企业的利益、竞争对手的相对收益必然成为协调合作行动的重要决定因素，博弈的经济和时间成本将大幅度上升，甚至无法达成合作协议。在这种情况下，超脱于企业、行业以及地方利益的公共部门，有可能更迅速、更有效地用集中决策来克服帕累托效率无法自动实现、局部最优与全局最优不一致的困境。

因此，在集中决策特别重要的领域，如果历史发展中还没有产生足够大的非公有制企业，在满足上述条件的前提下，公有制企业甚至公共部门的集中决策有可能带来社会资源配置的显著改善。特别是在涉及私人逐利行为与全局资源配置效率不一致的领域，公共部门的集中决策可以克服私人特定资源配置效率甚至地区资源配置效率与全社会资源配置效率不一致的困境（钟甫宁，2021）。

二、提高统一大市场的资源配置效率需要集中决策

建设全国统一大市场的目标是发挥市场配置资源的基础性作用，提高资源配置效率。无论是完善市场制度还是打破地方保护和市场分割，其目标都是在竞争的基础上在微观和宏观两个层面提高资源利用和配置效率。市场是交易场所，市场制度是交易规则，市场机制所实现的资源利用和配置效率不

仅取决于交易制度和自身的基础设施，还取决于所交换的商品和资源及其交换途径；甚至具体交换方式也部分取决于进行交换的商品和资源的性质，以及它们的交换途径。因此，提高资源配置效率不应仅局限于完善市场自身，还应延伸到对产品和技术的创新（交易对象）、生产和流通基础设施（生产地点、生产和流通联结方式）的完善，包括信息技术的发展。在产业集中和产业集聚高度发展的现阶段，研发创新和基础设施建设越来越多地体现出集中决策的特征。

对建立完善统一的农产品市场来说，研发和基础设施领域的集中决策更加重要。新产品、新技术的收益难以充分得到内部化，大型基础设施（例如道路和水利设施）的使用不具有排他性，两者都具有不同程度的公共产品性质。在这两者的供给上，追逐私利的企业投资意愿不足，农户及其联合体既缺乏动机也缺乏能力，因而，在很大程度上依赖公共部门的集中决策。更重要的是，农业生产具有季节性和地域性的本质特点，产品和技术的重大创新往往会带来生产在季节和地域上的变化，从而改变农产品市场的交易对象、交易时间。这不仅要求所涉具体市场改变交易方式和自身的基础设施，也要求改变联结不同市场的基础设施和交易方式。也就是说，先有交易对象（包括时间、地点），然后才有相应的市场（包括交易方式和市场联结方式）以及相应的基础设施。如果交易对象发生重大变化，市场也要做出相应改变。而前述这些都是集中决策的对象。

三、集中决策在建立全国统一大市场中发挥作用的基本条件

如上所述，集中和集聚效应已极大地改变了完全竞争的前提条件，集中决策和分散决策并存、竞争和协作已成为市场经济的常态。两类决策尽管领域有所交叉（竞争），但各有其适应领域，相互的协调合作能最大限度地提高微观和宏观层面的资源配置和利用效率。若涉及不同行业、不同地区大型企业集团的协同行为，公共部门的集中决策可能效率更高：不但能克服既存利益冲突、关联企业的利益冲突、新增利益分配冲突等，而且能解决局部最优和全局最优不一致问题，更有利于提高社会资源配置效率。

集中决策的效率首先取决于决策的目标。市场竞争迫使所有生产者把经济效率放在第一位，从而保证资源配置和利用效率最大化。对小规模的分散决策者来说，经济效率是与生俱来的首要目标；对在市场竞争中脱颖而出成长起来的大型企业、跨国集团（集中决策者）来说，经济效率也是不言而喻的首要目标；对于公共部门来说，把经济效率放在首位需要有富有远见的智慧和政治定力。党的十一届三中全会作出把全党的工作重心转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，从根本上改变了公共决策的目标，为中国经济 40 多年来的高速发展奠定了坚实基础，也开创了集中决策和分散决策相结合、相协调的新局面。

公共部门的集中决策应集中关注全局性、前瞻性、跨行业、跨地区的决策领域，特别是涉及公共产品、准公共产品的决策，以及私人部门由于利益冲突而难以协调、局部最优与全局最优不一致的决策。对于农业部门来说，需要公共部门参与集中决策的主要是新品种、新技术、新装备的研发以及与之相适应的农业区划和品种布局。只有确定交易对象，了解其流向和时空特征，才能有针对性地建立和完善农产品全国统一大市场，包括交易制度、交易方式和必需的基础设施（含交通运输设施和储存设备）。

公共部门的集中决策是自身作为市场行为主体之一出于经济效率目标、就自身行为作出的决策，

而不是对其他市场主体下达的无所不包的行政指令。无论集中决策是私人部门还是公共部门做出的，必然构成其他行为主体特别是小规模生产者面临的外部约束条件，从而影响他们的分散决策。但是，这种集中决策不是命令或指令，只构成外部约束条件之一（实际上所有大规模生产者的决策都互相影响，他们都面临同样的约束），每一个小生产者根据面临的全部资源约束独立作出决策。在这种情况下，公共部门的集中决策不会、也不应当妨碍市场竞争的淘汰和激励机制。

党的十一届三中全会召开以来，全党全国的工作重心已经转移到经济建设上来，经济建设的目标也越来越多从总量转向效率、转向高质量增长，发展经济已经成为中国共产党执政为民不可动摇的政治基础。尽管 40 多年来历经种种考验，尽管正在经历百年未有之大变局，尽管面对欧美国家把意识形态凌驾于经济之上的冲击，但仍然可以坚信，中国坚持优先发展经济的战略不会变，市场导向的改革不会变，建设和完善全国统一大市场（包括农产品市场）以提高资源配置和利用效率的目标不会变。正如 2023 年中央经济工作会议所指出的：“在党的统一领导下，团结最广大人民，聚焦经济建设这一中心工作和高质量发展这一首要任务，把中国式现代化宏伟蓝图一步步变成美好现实。”^①

参考文献

1. 郁义鸿，2005：《产业链类型与产业链效率基准》，《中国工业经济》第 11 期，第 35-42 页。
2. 张艾莲、潘梦梦、刘柏，2023：《经济结构性潜能视角下城市群与企业供应链效率的实证研究》，《南开经济研究》第 5 期，第 133-150 页。
3. 钟甫宁，2021：《中国农村脱贫历史性成就的经济学解释》，《农业经济问题》第 5 期，第 4-11 页。

（作者单位：南京农业大学经济管理学院）

多措并举促进农民收入增长

李 实

根据 2023 年底召开的中央经济工作会议和中央农村工作会议的精神，在未来和 2024 年要进一步统筹新型城镇化和乡村全面振兴，增加城乡居民收入，特别要强化农民增收举措，大力推动城乡融合、区域协调发展，促进各类要素双向流动，形成城乡融合发展新格局^②。要实施农民增收促进行动，坚

^①资料来源：《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2023 年 12 月 13 日 01 版。

^②资料来源：《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2023 年 12 月 13 日 01 版；《中央农村工作会议在京召开 习近平对“三农”工作作出重要指示》，《人民日报》2023 年 12 月 21 日 01 版。下文关于两个会议精神的内容资料来源相同。

持把增加农民收入作为“三农”工作的中心任务^①。

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。在推进共同富裕的过程中，最大的难题是促进农民收入增长，提高农民收入增长速度，让农民真正过上富裕生活。根据国家统计局相关数据来推算，2021年全国人口中月收入不足500元的约占7%，其中90%的人生活在农村；月收入不足1000元的约占21%，其中80%以上的人生活在农村；月收入不足2000元的约占47%，其中近2/3的人生活在农村。由此可见，提高农民收入既是推进共同富裕的重中之重，更是一项长期而又艰巨的任务。

党的二十大报告要求，到2035年，全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展^①。而实现共同富裕的一个主要表现是中国经济发展水平和居民收入水平要赶上中等发达国家，同时要实现城乡收入差距的明显缩小。这无疑对农民收入增长提出了更高要求。为实现农民收入快速增长，需要采取多重举措，通过改革来推进农村经济和社会制度的全面完善和优化，促进农村经济发展。

具体而言，应该优先考虑推进以下几大举措。

第一，对农村土地制度进行实质性改革。目前，中国农村土地制度已不能完全适应乡村振兴的需要，更难以适应中国式现代化建设的要求。随着农村人口转移到城镇就业、生活，人地之间的关系需做出改变和调整。土地制度改革进展缓慢与以下两方面顾虑有关：一是粮食安全，担心耕地的集中化会影响粮食安全；二是社会稳定，担心土地交易放开后会产生大量失地农民。这种情况在中国历史上曾出现过，特别在过去农业社会中经常发生，然而，在城镇化程度较高和二、三产业成为主导产业的中国当代社会，这种情况是不可能发生的。在现行土地制度下，农民利益难以得到充分体现，收入不能持续提高，参与农业生产经营的积极性受影响，反而会带来粮食安全问题。任何不顾及农民利益的土地制度安排和生产方式都不会带来农业的可持续发展和长期的粮食安全，这是能从计划经济时期得出的一个深刻教训。目前，农村已基本完成了土地确权过程，接下来应该要真正落实农民的土地经营权和交易权，赋予农民更长时期的经营权和更大范围的交易权，让农民真正从土地中获益。在农村土地制度改革中，可以优先考虑从宅基地改革入手，赋予农民宅基地的长期使用权，允许农民自由转让和交易宅基地使用权，扩大转让范围，以增加宅基地市场价值，让农民从宅基地使用权交易中获得更大收益。

第二，消除城乡融合发展的制度性障碍。2023年底召开的中央经济工作会议和中央农村工作会议强调，推动城乡融合，坚持城乡融合发展。城乡融合的一个重要标志是城乡之间各种生产要素自由流动并获得相等要素报酬。同一种生产要素例如劳动力是就业于农村还是在城市是劳动力自由、自主、自愿选择的结果，而且，这种选择不违背“同工同酬”原则，不会对其劳动报酬带来影响。按照这一标准，中国的城乡融合程度仍有待于提高。受户籍制度改革进展缓慢的影响，农村劳动力虽然可以流动到城市就业，但并没有平等的就业机会，有大量流动人口还没有享受到同等的社会保障和福利权利。这无疑限制了农村劳动力的城市就业选择。因而，为了实现劳动要素在城乡之间自由流动，必须保障农村劳动力在城市就业的平等权利。同时，还要消除城市生产要素流向农村所存在的制度障碍，特别

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第24页。

是要破解资本和人才下乡中面临的难题。除了进一步推进农村土地制度改革、为农村非农产业发展提供地理空间外，还要完善农村基础设施、提升农村公共服务水平、优化农村的营商环境和社会治理体系，为非农产业发展助力护航。

第三，大力推进城乡基本公共服务均等化。城乡基本公共服务均等化的实质是补齐农村基本公共服务的短板。一方面，按照城市基本公共服务标准，提高农村基本公共服务的质量和水平，要明显提升一些落后农村地区的义务教育质量、卫生医疗服务水平和质量、社会养老服务水平，等等；另一方面，提高城市公共服务的共享程度，让农村居民能在支付相同费用情况下获得城市基本公共服务。也就是说，公共服务的网点虽有区域分布，但是，每一个网点是对所有人开放的，城市居民可以利用农村的公共服务资源，农村居民也可以利用城市的公共服务资源。在大数据时代，这在技术上是可以实现的，但这无疑对公共服务资源配置提出了挑战。应优化公共服务资源配置，政府相关财政资金的分配要将人口流动和公共服务需求的变动作为主要依据，实现公共服务资源更加适度配置。

第四，减少农村的非劳动力人口。由于农村人口进城落户困难，农村一度出现了大量留守儿童，而现在农村更严重的人口问题是留守老人。在农村公共服务资源相对不足的情况下，这些留守老人和留守儿童是对农村公共服务有需求的主要人群，但他们却不能获得高质量公共服务。即使加大面向他们的公共服务投入力度，受人群居住分散、距离较远、配套服务设施不健全等因素的影响，公共服务的效率也会大打折扣。因而，一种更加有效的办法是：促进有条件的农村地区的中老年人和儿童移居到城镇，到公共服务网点相对密集的城镇地区生活。可以利用利益激励机制，吸引他们移居城镇。除了使他们进城后能够享有与城市居民同等的市民待遇外，还需要解决他们作为城市外来人口的住房保障问题。如果城市外来人口能够像户籍人口一样，享有获取经济适用房、廉租房、共享产权房等保障房的资格，他们的住房条件会大大改善，这不仅有利于他们稳定地在城市生活和就业，而且可以促进他们把留在农村的子女（留守儿童）和父母（留守老人）接到自己身边共同生活。从这个意义上说，给城市中的外来人口提供住房保障是一项重大举措，具有一举多得的效果。

第五，瞄准农村的相对贫困人口。在2020年中国消除现行贫困标准下的绝对贫困后，解决相对贫困问题变得尤为重要。相对保守地估算，农村的相对贫困发生率约20%，近1亿人处在相对贫困状态。这些相对贫困人口也是农村中最弱势的人群，大多无劳动能力，例如残疾人、孤寡老人、因病致贫人群。按照推进共同富裕的要求，这一人群的收入要有更快增长，才能有助于收入差距的缩小和共享目标的实现。促进相对贫困人口的收入增长是一个巨大挑战。应对这一挑战，需要有一套系统的政策体系，可以考虑将解决绝对贫困、开展精准扶贫中的一些政策措施用来缓解相对贫困：一是提高相对贫困人群的发展能力；二是加大社会保障和社会救助力度，促进他们实现收入的长期持续增长。

（作者单位：浙江大学公共管理学院；
浙江大学共享与发展研究院）

金融助力乡村全面振兴

黄益平

2023年中央经济工作会议除了强调加大宏观调控力度、巩固和增强经济回升向好态势，还特别提出要统筹新型城镇化和乡村全面振兴，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，要求引导金融机构加大对科技创新、绿色转型、普惠小微、数字经济等方面的支持力度^①。2023年中央农村工作会议则明确提出，锚定建设农业强国目标，把推进乡村全面振兴作为新时代新征程“三农”工作的总抓手^②。乡村振兴既是一个经济问题，也是一个社会和政治问题，而且涉及粮食安全、绿色转型、社会和谐等事关国家发展的大事，因而是实现经济高质量发展的一项重大而紧迫的战略任务。

这两个会议所作出的战略部署，赋予了金融部门重要责任。在宏观经济层面，金融部门要以更大的力度支持投资和消费，包括乡村的投资和消费，从而进一步推动经济持续回升。但金融如何才能增强对乡村经济的支持力度、稳定宏观经济，是一个值得思考与探索的问题。在发展质量方面，金融部门要在农村经济升级转型中发挥关键作用，金融服务供给不仅要有利于确保粮食安全，也要致力于提升农民的收入水平，还要促进绿色、可持续生态环境的保护。目前，中国金融部门为乡村经济所提供的服务还有许多改进空间，这一方面缘于“三农”工作的特殊性，另一方面是由于中国的金融体系还不够灵活、有效、稳健。改善“三农”发展重点领域的金融服务将是一项长期任务。

一、服务“三农”的金融政策

金融是现代经济的血脉，乡村振兴离不开金融的支持。但是，金融在服务“三农”方面面临一些天生短板。金融的本质是资金的融通，通过期限、风险和规模的转换实现收益共享和风险分担。金融交易的最大挑战是信息不对称，容易造成交易前的逆向选择——不容易找到合适的交易对手、交易后的道德风险——交易对手不按合同履行。正是因为这个原因，金融服务中存在“二八法则”情况：金融机构服务好20%最好的客户，就能抓住80%的市场份额，而服务剩下80%的客户，则难度大、成本高。而这80%的客户恰恰是普惠金融服务的主要对象，所以，普惠金融发展难、农村金融服务供给不足的问题长期存在。一方面，“三农”领域的客户数量大、规模小、地理位置分散，金融服务触达难

^①资料来源：《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2023年12月13日01版。

^②资料来源：《中央农村工作会议在京召开 习近平对“三农”工作作出重要指示》，《人民日报》2023年12月21日01版。

度很大；另一方面，这些客户缺乏完整的财务数据和一定的抵押资产，金融风控难度大。

改革开放以来，中国政府采取了诸多措施来改善“三农”领域的金融服务，包括创办服务乡村的金融机构、创设支农结构性货币政策以及明确涉农贷款的监管要求等。农村信用社、小额信贷公司和村镇银行的引入，缘于以下清晰的动机：走近“三农”领域客户，缓解金融“触达难”，找到金融“风控难”的解决方案。更重要的是，一部分金融机构的风险管理能力比较弱，引发了较大的风险事件。例如，在 21 世纪初农村信用社普遍存在不良贷款比率较高问题，政府与中央银行通过采取补充资本金和提供流动性等措施才稳住了局面。

整体上看，政府实施了以下两方面政策来改善“三农”领域的金融服务：一是结构性的货币政策。自 1999 年起，中央银行向地方法人机构包括农村商业银行、农村合作银行、农村信用社和村镇银行给予支农再贷款支持，引导其扩大涉农信贷投放，降低“三农”领域经济主体的融资成本（王玮等，2005）。对符合要求的贷款，按贷款本金的 100% 予以资金支持，这属于长期性工具。二是行政性的监管要求。例如，原中国银行业监督管理委员会曾明确要求商业银行的涉农贷款增量不低于上年、增速不低于各项贷款平均增速^①。客观地说，这些措施对改善“三农”领域的金融服务发挥了巨大作用，但金融服务供给不足与相关需求较大之间的矛盾并没有从根本上消除。有的措施，例如引入服务“三农”领域的新机构，确实能较有效地解决金融服务可触达的问题，但并没有很好地解决金融风险问题；有的措施，例如结构性货币政策，增加了地方法人机构涉农信贷的资金供给，但客观地说，大部分农村金融机构的主要矛盾不是资金缺乏，而是资产缺乏，实际是没有能力找到风险可控的好客户，在大多数情况下，支农结构性货币政策的效果也不太容易得到直接评估；有的措施，例如行政性的监管要求，确实起到了立竿见影的功效，不过其可持续性还有待观察，银行为了达到监管要求发放涉农信贷，将来如果产生不良贷款，可能需要在政策责任与商业责任之间做出区分。

2023 年 10 月召开的中央金融工作会议提出，“要加快建设金融强国，全面加强金融监管，完善金融体制，优化金融服务，防范化解风险”^②。这些要求都是为了支持中国经济实现高质量发展，同样适用于支持中国乡村实现全面振兴。乡村振兴所需要的金融服务有其特殊性：农户数量庞大、地理分布广泛，既没有完整的财务数据，也缺乏可抵押的资产；农业生产的规模通常比较小，且具有很强的季节性，受自然条件的影响非常大。可见，涉农经济主体是一个非常特殊的普惠金融客户群体。落实中央金融工作会议所提出的“优化金融服务、防范化解风险”，更好地服务“三农”，简单地说，就是要在能管住风险的前提下，面向“三农”领域提供良好的商业可持续的金融服务。

^①参见《关于银行业进一步做好服务实体经济发展工作的指导意见》（银监发〔2015〕25 号），https://www.gov.cn/zhuanti/2016-02/18/content_5042943.htm。

^②资料来源：《中央金融工作会议在北京举行 习近平李强作重要讲话 赵乐际王沪宁蔡奇丁薛祥李希出席》，《人民日报》2023 年 11 月 1 日 01 版。

二、服务“三农”的金融创新

中国金融部门已经形成了一些创新业务与实践，在服务“三农”方面取得了较好成效。一个典型例子是许多中小银行采用的“关系型贷款”模式。其具体的做法是：银行的信贷员长期跟踪、了解社区内的村民、企业家，不但了解他们的经济活动，包括企业经营与农业生产，还了解他们的人品和社会关系。全面了解的目的是判断这些潜在客户的违约风险，而不需要过度依赖财务数据和抵押资产，因为信用风险评估的核心是判断潜在借款人的还款能力与还款意愿。事实证明，这种关系型贷款的风控是比较有效的，其不良贷款的比率通常要低于银行其他类型的贷款。这是因为银行通过建立长期“关系”，部分解决了信息不对称问题，大大缓解了金融“触达难”和“风控难”的问题。“关系型贷款”模式执行得比较好的中小金融机构很少发生大的金融风险，其短板是运营成本比较高，不太容易为“三农”领域提供大规模的金融服务。

另一个典型例子是数字金融，即利用数字技术改善金融产品、流程与模式。数字金融也是 2023 年中央金融工作会议提出的“五篇大文章”之一，是未来改善金融服务值得努力的一个方向。迄今为止，中国最为成功的数字金融业务是移动支付。2004 年底线上支付工具——支付宝上线，2010 年推出移动版，2017 年推出线下二维码收款等。至 2023 年底，不仅两家头部移动支付平台（支付宝和微信支付）的用户均已达到 10 亿左右，支付笔数也已经达到全国支付总数的八成——虽然支付额度还只占总支付的一成。移动支付的普惠金融意义是显而易见的：当下的中国人，无分城乡，只要有一部智能手机，能够连上移动信号，就可以享受同样的支付和其他金融服务。这对于“三农”金融服务的提升是革命性的。有研究表明，乡村的家庭妇女在使用移动支付工具后，其职业选择空间扩大了、收入增长的可能性也提高了（Huang et al., 2020）。究其原因，就在于移动支付与电商、物流一起，将乡村居民与全国市场连接到一起，形成了真正意义上的全国统一大市场。

数字金融还有一项非常成功的业务——大科技信贷，即获得金融牌照的大科技公司利用平台快速、海量、低成本地获客，同时利用客户留在平台上的数字足迹开展信用风险评估，从而极大程度地改善了客户触达和金融风控状况。大科技平台发放信贷的做法最初于 2010 年出现在中国。当然，今天的大科技信贷业务实践是各国数字平台相互学习、不断提升之后逐步形成的，但中国大科技信贷的规模在全球最大。非传统数据和人工智能可以用于信用风险评估，这是数字技术时代的创新。与传统信贷业务相比，无论从服务边界还是从风险管理的角度看，大科技信贷都实现了质的突破。有研究发现，这种新的业务模式特别适合用来服务地理位置偏远、经营规模较小、财务数据缺乏、没有征信记录的“信用白户”（黄益平和邱晗，2021）。2020 年，网商银行推出“大山雀”卫星遥感技术，通过卫星航拍图片确认农业生产情况，对解决农户“贷款难”问题提供了可行的技术路径，为数字信贷业务创新提供了较大空间。

与此同时，传统金融机构特别是商业银行也在非常积极地运用数字技术改善金融服务。当然，金融机构的数字化程度不同：有的只是利用平台处理一些信息收集和通知的任务，有的则几乎将信贷服

务的全部流程搬到了线上。一些地方通过建立金融信息服务平台，分享社保、税收、水电费等数据，支持银行的信贷决策。不过，总体看来，商业银行数字化转型的效果呈现非常明显的“马太效应”，即大银行的效果优于小银行，这可能是因为数字化转型对市场规模、数据资源和技术能力有基本的门槛要求，小银行这些方面的劣势比较突出。也有不少银行与大科技公司展开获客与风控方面的合作，取得了不错的效果。不过，为了防止产生新的金融风险，监管部门对科技公司和商业银行之间的合作模式也提出了新要求。

三、金融如何更好地支持乡村全面振兴

农村经济主体种类很多，业务差异很大，所适用的金融服务方式也不一样，但金融还是有一些共同特质。金融要真正服务好乡村振兴，必须找到解决信息不对称矛盾的有效手段，就是既要解决触达的问题，又要解决风控的问题——不但为“三农”提供高质量的金融服务，还可以控制住金融风险。这里所讨论的金融服务都是基于市场条件的，政策性金融当然也很重要，但最好不要与商业化金融混在一起讨论。例如，特定的农村经济主体具有十分重要的经济、社会甚至政治重要性，但可能由于特别的原因无法承受市场化定价。在这种情况下，可以由官方机构提供政策支持，包括担保、贴息等。

为了改善面向“三农”的商业化金融服务，可以考虑市场化、产业化和数据化3个策略。市场化主要指提供金融服务要遵循市场规律。例如，在鼓励银行发放涉农信贷方面，银行首先得有可靠的风控手段，如果缺乏有效的信用风险评估方法，商业银行要么无法执行政策，要么勉强执行了，可能会造成新的风险。同样，涉农信贷的利率也应该由市场决定，靠行政命令降低贷款利率，银行的资金回报可能无法覆盖贷款风险，相关信贷业务将很难长期持续。中国过去发展普惠金融的政策常常要求同时解决“融资难”和“融资贵”的问题，这一取向也许可以做出适当调整。例如，在鼓励涉农信贷方面，不简单化地做出行政性的要求，而通过诸如共享公共数据等支持银行找到好的风控手段，同时要允许银行开展市场化的风险定价。如果市场价格确实太高，也最好不要行政性地压低贷款利率，而应该采用诸如担保和贴息等政策手段。

产业化是指将小农户、小企业统合到大的产业链、供应链上，从而不但可以帮助小农户、小企业增强市场力量，成为全国统一大市场的一部分，还可能使这些产业链上的主体享受供应链金融服务。产业化本身就是乡村振兴的重要手段，小农经济无法长期支持农村经济发展和农民收入提高，而产业化可以改变这一点，甚至不一定需要将所有的小农户、小企业全部统合到大的产业链上。连接上产业链之后，这些小农户、小企业就不再是分散、不稳定的个体，它们在产业链上的供求关系就可以支持金融机构做风控。供应链金融既可以由金融机构对供应链实行封闭运行，尽量确保不发生违约事件，也可以只是使用潜在借款企业在供应链上的产品供求信息来支持对这些企业开展信用风险评估。

数据化是指记录农村经济主体的经济活动甚至社会活动，并以这些数据支持金融机构的决策活动。到目前为止，最为成功的数据化过程体现在消费互联网领域。除了部分老年人和青少年，绝大部分农

村人口都上过网，包括移动支付、电子商务、短视频、社交媒体等，上过网就必然会留下一些数字足迹，这样就能一步到位地解决“触达难”和“风控难”的问题，这也是部分大科技企业提供消费信贷服务的技术基础。不过，数据化目前主要局限于消费互联网领域，所以，即便是一些开展小微企业贷款业务的平台，所能依赖的主要还是零售逻辑。下一步的重点是要通过供应链、产业链和物联网等渠道连接上各类农村经济主体，包括小农户、新型农业经营主体、农村个体户、农村企业等，从而使更好解决“触达难”“风控难”问题具有较好的技术条件。

中国已全面建成小康社会，实现了第一个百年奋斗目标，现在正向第二个百年奋斗目标进军，乡村全面振兴是建成社会主义现代化强国的重要前提。金融要在乡村全面振兴中发挥关键性作用，但农村经济主体的特点决定了改善支持乡村全面振兴的金融服务的难度非常大，其关键考验在于：一是要能够提供良好的金融服务，二是要能管得住金融风险。这就要求金融政策要在创新与稳定之间实现动态平衡。过去40多年，中国在这方面既有成功经验，也有失败教训。未来应考虑进一步落实市场化、产业化和数据化的策略，持续改善支持乡村振兴的金融服务。

参考文献

- 1.黄益平、邱晗，2021：《大科技信贷：一个新的信用风险管理框架》，《管理世界》第2期，第12-21页。
- 2.王玮、唐文飞、甄东成，2005：《中央银行支农再贷款政策的动态发展研究》，《金融研究》第6期，第164-168页。
- 3.Huang,Y.,X. Wang, and X. Wang, 2020,“Mobile Payment in China: Practice and Its Effects”,*Asian Economic Papers*, 19(3): 1-18.

（作者单位：北京大学国家发展研究院）

探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制

杜志雄

2023年中央经济工作会议在部署2024年经济工作重点任务中提出，要毫不放松抓好粮食等重要农产品稳定安全供给，探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制^①。2023年中央农村工作会议进一步强调探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制^②。这是落实习近平总书记关于确保粮食安全一系列重要批示指示的具体体现，也是根据中国粮食产销格局演化提出的重大政策创设。

^①资料来源：《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2023年12月13日01版。

^②资料来源：《中央农村工作会议在京召开 习近平对“三农”工作作出重要指示》，《人民日报》2023年12月21日01版。

一、习近平总书记相关重要指示精神

2023年，中国粮食总产量“连续9年保持在1.3万亿斤以上”^①。近年来，中国13个粮食主产区在确保粮食安全任务落实中发挥了重要作用，其粮食产量占全国粮食总产量的比重稳定在75%以上，提供了全国80%以上的商品粮（韩长赋，2013）。但与此同时，保护种粮农民以及粮食主产区地方政府粮食生产积极性的任务也变得越来越重。

为此，习近平总书记多次作出重要指示。早在2013年中央农村工作会议上，他就指出：“粮食生产呈现向主产区集中趋势，有利于发挥各地比较优势。但是，也要看到，粮食生产和调度风险也在集中。……任何省区市，无论耕地多少，都要承担粮食生产责任。……有关部门要拿出点硬约束，让地方特别是粮食主销区切实落实责任。”^②在2020年中央农村工作会议上，他又深刻指出：“我反复强调要办好自己的事，其中很重要的一个任务就是始终立足自身抓好农业生产，以国内稳产保供的确定性来应对外部环境的不确定性。”“地方各级党委和政府要扛起粮食安全的政治责任，实行党政同责，‘米袋子’省长要负责，书记也要负责。”^③2021年12月，习近平总书记在重要指示中提出：“保证粮食安全，大家都有责任，党政同责要真正见效。要有合理布局，主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量。”^④

习近平总书记既强调粮食安全的重要性以及粮食生产任务和职责由产区与销区共担的必要性，又多次强调保护种粮农民收益和增加对产粮地区财政补偿的任务。特别是在2022年中央农村工作会议上，习近平总书记强调指出：“要出实招健全主产区利益补偿机制，探索产销区多渠道利益补偿办法。既不能让种粮农民在经济上吃亏，也不能让种粮大县在财政上吃亏。”^⑤可以说，明确提出“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制”，是对“探索产销区多渠道利益补偿办法”的具体落实。

二、探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制的必要性

党和政府历来高度关注对种粮农民利益的保护和粮食主要产区政府财政的支持。从主要举措看，在党的十八大之前，主要实施以中间环节、间接价格补贴为主的粮食宏观调控政策和以生产环节直接补贴为主的中央财政转移支付支持政策。党的十八大以来，则主要以建立和完善利益补偿机制为导向，构建价格、补贴、保险“三位一体”的支持政策体系。2014—2016年，粮食支持价格实施“价补分离”的新机制。2015年，将农业“三项补贴”合并为农业支持保护补贴，做到了“谁种粮，谁受益”。2019

^①资料来源：《来之不易的丰收答卷》，《人民日报》2023年12月12日03版。

^②中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第666页。

^③习近平，2022：《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》，《求是》第7期，第7页、第10页。

^④中共中央党史和文献研究院，2023：《习近平关于国家粮食安全论述摘编》，北京：中央文献出版社，第129页。

^⑤习近平，2023：《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》，《求是》第6期，第9页。

年，推行稻谷、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点，稳定种粮农民收益。2016—2019年（历年）和2023年的中央“一号文件”均提出完善和健全主产区利益补偿机制。这一时期，不仅中央农业补贴力度加大，粮食主产区利益补偿机制也不断完善，补偿方式和补偿渠道更加多元化，基本形成了价格、补贴、保险“三位一体”的支持政策框架体系。

不难看出，迄今为止，对种粮农民和粮食主产区的利益补偿主要是中央财政的纵向垂直支持。从目前情况看，这种单一的纵向支持面临不少困难和问题。其突出表现是：

第一，单一的纵向财政支持政策与建设农业强国的内涵要求有差距。习近平总书记指出农业强国的中国特色体现在五个方面，其中的第一点就是依靠自己力量端牢饭碗^①。这就要求建立明确的责任边界、稳定的产销关系和可持续的政策支持体系，以提高人口大国中长期粮食稳产保供能力和风险应对能力。目前，在纵向补偿机制下，中央在支持粮食主产区粮食综合生产能力建设方面投入了大量财政资金，有力地保障了种粮农民收入，缓解了粮食主产区财政困难问题。但是，从多年的实践情况来看，单纯依靠中央财政转移支付无法从根本上解决产粮大省、产粮大县面临的“粮财倒挂”“粮食大省、经济弱省、财政穷省”“高产穷县”等发展困境，难以实现粮食主产区财力、粮食稳产保供能力和主产区农民种粮动力之间的良性循环。

第二，粮食产销区发展不平衡与协调共享的新发展理念要求不匹配。近年来，中央不断强化对粮食主产区政府、种粮农民以及相关主体的扶持，加大对粮油大县、商品粮大省、制种大县、“优质粮食工程”地区等的财政奖励力度，一方面帮助粮食主产区增强粮食综合生产能力，另一方面弥补粮食主产区因生产粮食、保护耕地等带来的发展机会和利益损失。对于粮食主产省份而言，为了保证粮食产量稳定增加，相当一部分财政收入要用于支持农业建设和粮食补贴任务，而粮食产量产能的增加并不能保证满足地方经济社会发展和公共服务能力提升目标实现的要求，也不能完全反映种粮农民和粮食主产区粮食生产的机会成本，粮食主产区长期面临财政负担沉重、公共服务供给不足、经济发展相对缓慢（赵惠敏，2021）、生态环境压力加大等问题。粮食安全的保障责任更多地落在中央政府、粮食主产区政府和种粮农民方面（赵惠敏，2021）。而粮食主销区依靠从粮食主产区调入商品粮来满足其经济社会快速发展所需的口粮需求，还依靠市场优势通过流通和加工获取更高的产业链价值。以行政手段为主的纵向利益补偿机制不能有效反映粮食产销区在粮食生产成本和收益方面的差异，产粮越多，财政补贴压力越大，粮食主产区“两个积极性”面临现实考验（郭雅媛和张青，2023）。

第三，粮食生产分工和利益补偿机制与中长期保障国家粮食安全的目标不一致。国家通过“米袋子”省长负责制、粮食安全党政同责、“耕地红线”等制度有力地保障了粮食播种面积和产量的稳定增加，在主要依靠中央财政转移支付资金进行利益补偿的情况下，粮食主产区的财政困难状况得到一定程度缓解，但难以掩盖粮食产销区利益分配日益失衡问题。粮食主产区要承担化肥、农药等农资生产成本高启的风险，粮食产品却以较低价格由主产区流向主销区，利益分配机制与成本风险分担未能有效统一，粮食主产区农业劳动力老龄化、资源环境约束加剧、自然灾害风险频发、生态环境压力加

^①习近平，2023：《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》，《求是》第6期，第6页。

大等现实困境对中长期粮食稳产保供带来不确定性。2021年，中国粮食主产区三大主粮的平均自给率已降为108%（郭雅媛和张青，2023），能稳定调出粮食的主产省份数量也在减少。根据国家统计局最新公布的数据，2023年13个主产区粮食产量合计达54171万吨，占全国粮食总产量的77.9%；7个主销区粮食产量合计2987.4万吨，仅占全国粮食总产量的4.3%（刘慧，2023）。主销区对主产区的粮食调入数量需求进一步扩大。

三、探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制的思考与建议

探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，要重点做好以下四个方面：

其一，构建中央财政垂直补偿、省际政府横向补偿相结合的利益补偿总体架构。以中长期保障国家粮食安全为目标，一体设计、一体推进全国粮食生产补偿政策体制机制，明确中央和地方、粮食主产区和非主产区、政府和市场等对粮食生产利益补偿的责任关系，构建相互作用、互为补充的政策体系和工作机制。健全中央和地方粮食安全利益补偿共同承担机制，确立中央财政转移支付支持政策“保基本”“促公平”的主体定位，重点发挥“兜底”作用，根据中央财力情况适度增加对粮食主产区的转移支付力度，国家财政支农资金、高标准农田等农业基建投资、政策性银行贷款、农产品加工等支农工业项目、各类农业产业和科技园区、农业现代化示范区、相关重大科技项目等进一步向粮食主产区倾斜（辛岭和蒋和平，2014），以持续提升粮食主产区的内生发展动力。根据市场物价、农资成本上涨情况建立补贴标准动态调整机制，合理弥补种粮农民所增加的农业生产资料成本（辛岭和蒋和平，2014）。以提升效率为导向，推动省际横向利益补偿，对存在粮食产需缺口的省份，由国家按实际受益规模统一制定横向补偿办法、实施细则和补偿标准。补偿标准应兼顾国家粮食安全、区域经济社会发展水平和生态价值实现等维度，根据实际贡献度对粮食主产区进行利益补偿。

其二，建立粮食产销区粮食供需联动与利益联结机制。解决粮食主产区和主销区利益倒挂、粮食主产区利益流失等不利于长期保障粮食安全的问题，强化主销区利益补偿责任和“反哺”义务，加快建立产销区粮食供需联动与利益联结和补偿机制。第一，构建粮食产销区粮食供需与利益共享共同体。粮食主产区依靠稳定地调出粮食换取发展资源，粮食主销区依靠调入粮食获得稳定的发展环境和率先发展机会并反哺主产区。第二，建立公平合理的产销区利益补偿机制。按照各省域常住人口数量和人均粮食占有量标准确定粮食主销区和产销平衡区的粮食缺口，以此确定各地粮食生产责任和利益补偿责任，按照“多调多补、少调少补、不调不补”原则，根据调入粮食量对主产区进行利益补偿。第三，“输血+造血”双措并举，推动产销区双方利益补偿机制实效化。一方面，主销区直接进行资源交换，通过提供资金支持反哺主产区，出台支持政策引导主销区企业利用资金、技术优势支持主产区粮食生产、仓储、加工、营销等供应链建设，推动粮食规模化、产业化、融合化发展，提升产业附加值，形成产销区优势资源互补、粮食稳定供应、共享发展红利的粮食产销合作新格局；另一方面，通过“省—省”“地—地”双向对口支援方式，帮助粮食主产区进行农田水利基础设施建设、新型农业经营主体培育、重点交通道路修建和产业项目帮扶等（蔡保忠和曾福生，2015），提高主产区的发展“造血”能力。

其三，创新省际横向利益补偿的政策工具和路径。建立产销区省际利益补偿机制，要更加注重发挥市场机制，运用市场化手段发挥产销区比较优势，通过促进要素资源在全国范围畅通流动，提高产销双方资源配置效率和利益补偿效率。为此，要在深入研究、统筹谋划基础上，审慎稳妥地探索和运用具有可操作性的省际横向利益补偿政策工具。例如：建立“口粮产能指标”全国统一市场，开展口粮产能交易；在严格保护耕地数量和质量前提下，构建农地跨区域交易体系；设立由中央统筹用于粮食主产区高标准农田建设、农业基础设施投资、种粮新型经营主体培育、农业社会化服务体系建设等领域的产销区省际横向利益补偿基金。

其四，探索建立粮食产销区省际横向利益补偿保障体系。强化省际横向利益补偿的治理体系和治理能力现代化建设，构建更高层次、更高质量、更高效率的省域粮食安全保障体系。推动在即将施行的《中华人民共和国粮食安全保障法》第二十八条中增加完善粮食产销区横向利益补偿等相关内容，从法律层面确保利益补偿制度化、常态化。将省际粮食产销合作、利益补偿同粮食产业高质量发展统筹推进，加强粮食供需和利益补偿的精准性，以市场需求为导向，改“先产后销”为“以销定产”，同步推进主销区消费转型升级和主产区产业转型升级。将省际横向利益补偿与区域一体化发展战略相结合，统筹京津冀协同发展、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展、粤港澳大湾区建设等国家重大区域协调发展战略，将粮食供需合作与基础设施互联互通、生态环境共同保护、公共服务共享共用等一体化考虑实施。

参考文献

- 1.蔡保忠、曾福生，2015：《粮食生产对经济发展的影响及利益补偿途径分析——基于我国13个粮食主产区2002—2012年数据的实证研究》，《粮食科技与经济》第2期，第16-19页。
- 2.郭雅媛、张青：2023：《粮食主产区利益补偿机制创新研究——基于粮食安全问题的战略思考》，《开放导报》第3期，第88-95页。
- 3.韩长赋，2013：《稳固农业基础 确保粮食安全——深入学习贯彻习近平同志关于农业问题的重要论述》，《人民日报》12月29日05版。
- 4.刘慧，2023：《探索粮食产销区省际横向补偿》，《经济日报》12月21日05版。
- 5.辛岭、蒋和平，2014：《粮食主产区支持政策的现状与对策》，《宏观经济管理》第1期，第39-41页。
- 6.赵惠敏，2021：《新时期粮食主产区利益补偿机制研究》，《社会科学战线》第12期，第55-55页。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

（责任编辑：陈秋红）