

WORLD AGRICULTURE

(Monthly, Started in 1979)

No.03, 2021

Main Contents

- The development course, policy framework and enlightenment of Japan's grain reserve system
..... *GAO Qiang* , *WAN Xingbin* , *PENG Chao* (4)
- Theoretical path exploration and system reconstruction on the use right of the homestead transfer
from the perspective of "moderately releasing"
..... *LIU Guangming* , *ZHANG Junci* (26)
- Study on the influence of resource endowment on the purchasing behavior of agricultural
productive services of family farms
—Based on the survey data of three provinces
..... *SUN Xia* , *NING Ke* , *CAI Yingping* , *et al* (36)
- Research on collaborative governance of consumption poverty alleviation
—Analysis framework based on "system-structure-process"
..... *LIU Tianzuo* , *LIAO Xianglian* (46)
- The effect evaluation of rural collective property right system reform on farmers' income increase
—Based on time-varying DID method
..... *JIANG Fan* , *LI Chongguang* , *XING Meihua* , *et al* (70)
- Agricultural trade between China and Ukraine in the context of One Belt, One Road Initiative
..... *ZHAO Xin* , *SUN Zhilu* (90)
- Research on the spatial spillover effect of poverty reduction in China's rural public expenditure
..... *LIU Weilin* , *XIA Ying* (108)
- Does agglomeration externalities improve the county's industrial growth
—Based on the evidence of agricultural and sides food processing industry
..... *ZENG Guang* , *DING Yuchao* (120)

Edited by World Agriculture Editorial Office

E-mail: 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 Cheng Yan Zhang Wenting

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

日本粮食储备制度发展历程、政策框架及启示

..... 高强 万兴彬 彭 超 (4)

全球价值链演进下中国农产品增加值出口变化的社会网络分析

..... 周 灏 (14)

政策研究

“适度放活”视阈下宅基地使用权流转的理路探索与制度重构

..... 刘广明 张俊慈 (26)

家庭农场资源禀赋对农机服务购买行为影响研究

——基于三省调研数据

..... 孙 侠 宁 可 蔡颖萍等 (36)

消费扶贫协同治理研究

——基于“制度—结构—过程”分析框架

..... 刘天佐 廖湘莲 (46)

分析预测

基于 TPB 框架的心理认知对农户农业面源污染治理参与意愿的影响

——兼论环境规制的调节效应

..... 周 慧 文高辉 胡贤辉 (59)

中国农村集体产权制度改革促进了农民增收吗

——基于多期 DID 模型的实证检验

..... 江 帆 李崇光 邢美华等 (70)

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

- 非洲猪瘟疫情背景下俄罗斯生猪产业转型升级的经验及启示
 石守定 王明利 熊慧 (80)
- “一带一路”背景下中国与乌克兰农产品贸易前景分析
 赵鑫 孙致陆 (90)
- 减少在外就餐食物浪费的国外经验与启示
 李若冰 刘爱军 (100)

中国农业

- 中国农村公共支出减贫的空间溢出效应研究
 刘玮琳 夏英 (108)
- 集聚外部性促进了县域产业增长吗
 ——基于湖北省农副食品加工工业的实证
 曾光 丁玉超 (120)

国际粮农动态

- FAO 与中国专家合作普及动物疫病防治知识等 10 则 (131)

贸易监测

- 2021 年 2 月世界农产品供需形势预测简报 梁勇 (135)

英文摘要

- MAIN ABSTRACTS (140)

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 程 燕
 张雯婷
编 辑 吴洪钟 张雪娇
 汪子涵 陈 璿
 林维潘
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 2021 年 3 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

日本粮食储备制度发展历程、政策框架及启示

◆ 高强¹ 万兴彬² 彭超³

- (1. 南京林业大学农村政策研究中心 南京 210037;
2. 南京林业大学经济管理学院 南京 210037;
3. 农业农村部管理干部学院乡村振兴研究中心 北京 102208)

摘要: 日本历来重视粮食安全问题。经过多年改革完善,日本政府建立了一套行之有效的粮食储备制度,并根据时代要求不断优化制度设计与运营模式。日本在储备量确定、竞标收购以及市场投放等方面进行了精细化管理,并从完善政府管理体制、强化信息收集整理、稳定粮食供给以及促进价格流通等多方面入手,建立了粮食安全综合对策。中国应该借鉴日本建立严密的调查和信息发布体系、优化政府一体化管理体制、充分发挥民间储备的积极作用、综合运用多种干预措施等有效做法,进一步完善相关政策。

关键词: 日本; 粮食储备; 粮食安全; 农产品安全

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2021.03.001

中日两国同属东亚小农国家,人多地少,耕地资源高度紧张,都是世界上主要的农产品进口国。中国农村人口数量庞大,农业劳动力人均耕地面积不仅远低于欧美国家,还明显低于人均耕地更少的日本^[1]。相对于中国而言,日本粮食自给水平较低,1997年以来一直低于40%。因此,日本政府十分重视粮食安全问题,从农业补贴、农地保护、粮食流通等多方面加强政策创设,尤其是建立了一套行之有效的粮食储备制度。现有的研究关注到了日本大米政策^[2-3]、农协体制及改革^[4]、“六次产业化”^[5]、农地改革^[6]以及农业经营体系^[7]等各个方面,但关于日本粮食储备制度的专门讨论相对较少,仅有研究从保障粮食供给的角度对粮食储备制度化进行了简单介绍^[8]。事实上,经历“3.11”大地震之后,日本更加重视粮食安全,强化了原有的粮食储备政策,并在粮食流通体制改革、消费者信赖构建、区

域粮食安全协作等方面加大支持力度,全方位保障国家粮食安全。

从1990年开始,中国逐步建立起以“丰歉吞吐、平抑粮价、调控市场”为主要特征的国家粮食专项储备制度,比较有效地调节了全国粮食供求总量,稳定了粮食市场,特殊时期应对了重大自然灾害或者其他突发事件。在国内外粮食供求形势发生

收稿日期: 2021-01-01。

基金项目: 国家自然科学基金青年项目“农地确权对农户生产行为的影响机理与对策研究”(71703077)、国家粮食局战略性研究课题“粮食储备政府管理比较研究”。

作者简介: 高强(1982—),河北邢台人,教授,博士生导师,研究方向: 农村政策研究, E-mail: gaoqiang@njfu.edu.cn; 万兴彬(1995—),江苏泰州人,硕士,研究方向: 粮食问题。

通信作者: 彭超(1982—),山东莱州人,研究员,研究方向: 农业补贴政策。

变化的条件下,中国粮食市场出现了国内外粮食价格倒挂严重、进口增加等问题,粮食储备体系也相应地出现了库存高企、财政负担加重、压缩加工企业利润等问题^[9],特别是中国政府粮食储备管理还存在政府与市场关系仍未厘清、中央和地方财权事权缺乏协调、粮食储备总量与结构平衡难以维系、产销区利益尚待进一步衔接、政府粮食储备监管机制还不完善、托市收储政策效能已经呈现出递减态势等突出问题。2020年12月,习近平总书记在中央农村工作会议上指出,“要调动农民种粮积极性,稳定和加强种粮农民补贴,提升收储调控能力”。粮食储备制度是中国粮食安全的重要制度设计,稳定有效的粮食储备有利于维护国家粮食安全。现有文献对国内粮食储备制度政策变迁及改革路径给予了应有的关注,但对于日本粮食储备制度的考察相对不足。本文将从回顾日本粮食储备制度历史沿革入手,着重考察日本粮食储备制度的基本框架与政策要点,并结合粮食危机、价格波动以及极端风险条件下的日本政府粮食安全应对案例,归纳总结日本粮食储备制度的主要特征,并针对中国粮食储备制度的改革需求提出相关政策建议。

1 日本粮食储备制度的历史沿革

粮食管理制度^①废除后,日本从粮食生产、流通及贸易等方面进行全方位改革,并不断调整粮食储备制度与运营模式,先后经历了4个明显的发展阶段,形成现行的粮食储备体系^[10]。

1.1 1942—1994年:粮食管制体制下的政府“全量管理”时期

为应对粮食短缺,1942年日本颁布了《粮食管理法》,建立了严格的“粮食管制”体制。在这个制度框架下,大米处于日本政府的直接管理范围,农户不仅有向政府出售粮食的法定义务,还必须以政府规定的价格全部出售给政府。在大米流通管制下,农户生产的粮食全部由政府统一管理。可以说,在当时还没有现代意义上的“粮食储备”概念,但是在灾荒歉收或“青黄不接”时期,政府仍然会通过临时储存、延迟出库等应急性操作进行一定的供需调节。

这一时期,农民只能将收获的稻米通过全国性的农协组织出售给政府,再通过政府部门供给市民,因此这种大米被叫做“政府米”。1960年,日本政府颁

布了《生产成本与收入补偿法案》,提高了农业经营者的种粮积极性,粮食种植面积迅速增加。该法案带来了大米产量和价格飞涨,并使日本进入了“三年丰产”时期(1967—1969年)^[11]。从1969年开始,粮食连年丰收也促使日本“粮食管制”开始松动,农民可以直接把部分大米卖给商人,出现所谓“自主流通米”。到了1971年日本“自主流通米”政策逐渐定型化,并延续下来。同时,在20世纪70年代日本先后进行了两次过剩米处理,总损失数万亿日元。到了1993年,日本发生了第二次世界大战后史无前例的天灾,大米总产量减产20%左右,诱发了举世闻名的“平成米骚动”。为了缓解国内压力,日本政府紧急从国外进口数百万吨大米。然而,进口大米并没有有效稳定国内市场,反而使日本政府招致国民严厉的批评。这一系列事件不仅推动了日本大米贸易自由化进程,也为粮食储备政策出台奠定了基础。

1.2 1995—2000年:《粮食法》颁布下的储备制度初建时期

以1993年的大面积歉收、乌拉圭回合谈判达成为契机,为了维持粮食供求平衡及价格稳定,日本掀起了一场关于粮食流通体制及管理机制变革的大讨论。在市场“自主流通米”的冲击下,扭曲的米价体制弊端越来越明显。因此,1994年日本颁布并于1995年正式实施了《主要粮食供求及价格稳定之相关的法律》(简称《粮食法》)。该法的实施标志着“粮食管制”体制的废除,也意味着日本进入新的粮食流通管理时代。该法第二条规定,“为了应对粮食供给不足问题,应建立机动灵活的粮食储备制度”,同时第三条指出“粮食储备指为了应对由于减少而导致的粮食供给不足,需要保证一定的粮食库存”。根据《粮食法》,政府粮食流通管理职能被限定为储备米的运营、最低库存米的活用等方面。同时,为了发挥粮食储备稳定市场价格的功能,日本

^① 该制度设立于第二次世界大战期间,主要是为了保障战争年代粮食绝对量的供给。从流通角度来说,农民生产的大米必须以政府规定的价格,出售给政府指定的加工方和采购方,否则将受到严厉的惩罚。从消费角度来说,每个公民都将依据年龄、性别与职业不同,分配到一定数量的大米消费定额。在政府大米统购体制下,由于市场上自由流通米的存在,政府在米价斗争中不得不提高大米的收购价,而为了维护低收入者的家计稳定不得不采用较低的出售价格,这就造成政府采购价格高于出售价格,这种扭曲的价格体制导致了日本政府巨额的财政赤字。

也确定了以收购国产米为主的基本方针,在储备量方面,依据2004年《新粮食法》颁布前平均歉收水平持续两年的供求缺口,确定了150万t的储备额度。同时,根据市场需求变化,允许有50万t的上下浮动,将储备上限确定为200万t。

这一时期,《粮食法》规制下政府粮食储备的经济条件与政策环境发生了巨大变化。在“粮食管制”时代,政府严格控制粮食流通,“政府米”在较短时期内即可销售完毕。而储备制度建立后,政府需要保管一定时期的粮食储备。与此同时,日本农业生产技术不断提高、粮食种植面积持续扩大,推动了粮食连年增产,而粮食消费开始下降,导致储备米消费时期延长,库存连年超过200万t,给政府带来了沉重的财政负担。为了缓解这种局面,以1997年新的《米政策大纲》颁布为契机,日本开始调整粮食储备运营规则,逐步削减收购量,以期实现储备米购销均衡。

1.3 2001—2009年:现行粮食储备制度基本形成时期

政府粮食储备库存的连年高企,给财政带来巨大压力,也加速了日本调整粮食储备运营规则的改革进程。从2000年12月开始,日本政府相关部门组织发起“储备运营研究会”。在长达一年的时间内,该研究会就日本粮食储备制度面临的问题、挑战以及改革方向进行了深入细致的研究。2001年12月,该研究会公布的研究报告中对动态轮换储备与静态管理储备两种方式进行了比较,指出今后的粮食储备政策调整应致力于达成以下目标。①通过加大力度调整大米生产体制,缩小潜在的供求差距。②政策调整不能给生产带来严重的负面影响。③政策调整不能造成巨额的财政负担。基于此,日本确立了动态轮换的基本储备方式。同时,综合考虑顺畅交易、财政负担、市场影响以及灾情应对等因素,日本政府决定每年保持100万t的库存量。自此,日本基本上形成了现行的粮食储备体制。

1.4 2010年至今:日本粮食储备制度调整完善时期

近些年来,日本政府的粮食收购与轮换销售,仍有可能给粮食市场流通、生产结构调整带来影响。因此,社会各界针对“政府储备米”市场轮换影响价格的批评也越来越多。同时,日本“政府储备米”年度轮换不畅问题越来越突出,尤其是陈米库存积压严重,从而导致财政负担大幅增加。这一时期,

日本决定将储备方式由动态轮换调整为静态管理,不断优化招投标机制,让“政府储备米”主要用于加工用米、饲料用米和对外援助,以减少对市场粮食价格的影响。

2 日本粮食储备制度的基本框架

经过多年的改革完善,日本逐步建立起比较完善的粮食储备制度。该制度具有明确的政策目标和详细的操作要领,特别是在竞标收购和市场投放两方面制定了严密的操作流程。

2.1 粮食储备制度的政策要点

日本粮食储备制度的政策要点可以简单概括为以下几点。第一,政府保持适当的粮食储备水平,一般在每年的6月末保证有100万t的库存量;第二,维持一定的粮食储备期限,日本国产米在库时间一般最多不超过5年;第三,为了不影响秋收的市场价格,储备米一般采取事前合约的形式收购,以便政府能够掌握农户经营计划;第四,一般每年2—4月决定招投标情况,通过竞争性投标收购20万t,以主食用的基准价格为准形成最后价格,从而确保公平、公正;第五,每年轮换销售储备米20万t,主要用于饲料、加工等非主食性消费;第六,由于受灾或连续减产等因素,粮食供应量显著减少,需要向市场投放政府储备米时,由农林水产省政策审议会召开专门会议,围绕粮食产量、在库量、市场状况、消费动向、粮食价格以及物价趋势等因素,进行综合分析论证投放必要性。最后,由农林水产大臣做出储备米的市场投放决定。除以上六个政策要点外,政府收购米还需要满足以下条件:①以市场上主要流通的畅销品种为准。②通过检查属于三等以上的糙米。③水分控制在15%以下^[12]。

经历过“3.11”大地震的考验后,日本政府更加重视粮食安全问题,进一步调整强化了粮食储备政策。以2018年为例,为保障国民的粮食安定供给,日本政府除大米的储备量要达到100万t之外,国外产的小麦储备量也要达到正常两三个月的使用量。同时,为应对国外粮食断供及灾害等风险,其他饲料谷物也至少确保85万t的储备量^[11]。

2.2 粮食储备的竞标收购流程

一般而言,日本“政府储备米”的收购流程有以下几个步骤。①由竞标者根据预期销售量和投标

单价综合决定投标情况。②由竞标者根据预期销售量和中标单价综合决定中标情况。③根据中标情况，由竞标者依据中标数量，决定与每户农户相关联的交易数量。④与此同时，农户依据交易数量进行换算，确定生产“政府储备米”的种植面积。⑤秋收后，如果存在产量变化情况，则在统筹考虑每个签约农户种植情况的基础上，对指定面积区域的粮食全量收购。如果产量低于签约数量，不收取违约金；如果产量高于签约数量，则全量收购。⑥针对以上流程，农户需提交专门的申请表格，以最终确定签约内容。⑦同时，竞拍公告由政府向社会公布详细的储备米交易签约情况。

从表 1 可知，日本“政府储备米”的收购具有以下几个特点。①采取预定收购的方式，通过合同销售尽量减少对市场价格的影响。②依据每个农户的情况分别核算，制定详细的签约收购计划。③对中标数量进行种植面积换算，并作为实际销售依据。④考虑收

成情况，政府对指定区域面积的产量，实施兜底收购。

表 1 2001 年度政府储备米销售合同明细表

种植区域	合同销售			实际销售	
	签约数量 (t)	区域平均单产 (kg/10a ^①)	换算种植面积 (a)	区域平均实际单产 (kg/10a)	实际销售数量 (t)
	①	②	(①/②) = ③	④	(③ * ④)
县北部	50	500	1 000	510	51
县南部	20	510	392	500	19.6
县中央	15	520	288	495	14.3

资料来源：农林水産省《備蓄米の政府買入入札について》。

2.3 粮食储备的市场投放流程

依托粮食储备制度，政府在遇到灾情等导致市场粮食供给不足的情况时，及时向市场增加供应量，确保粮食供应和市场稳定。从图 1 可知，日本建立了信息收集分析、紧急调查、召开粮食部门会议、签署投放命令等一整套周密而详细的政府储备粮市场投放流程。

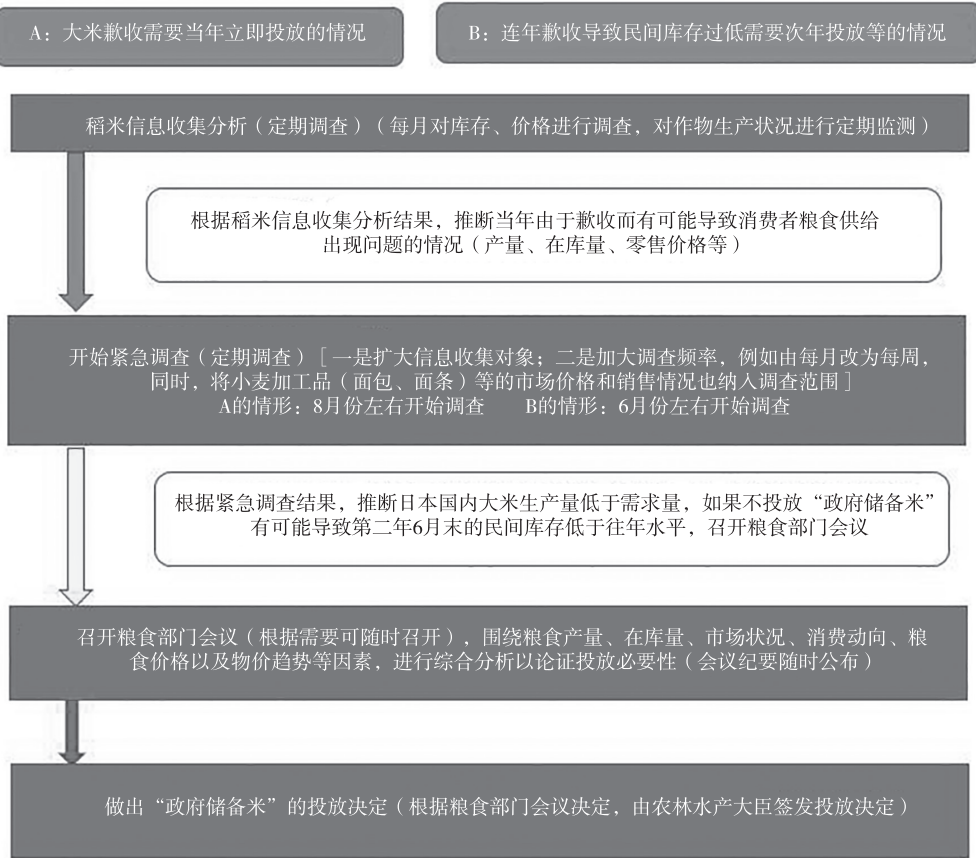


图 1 日本政府储备粮市场投放流程

资料来源：农林水産省《食糧部会における米の備蓄運営についての議論の整理（2011年8月）》。

① a（公亩）为非法定计量单位，1a=100m²。

总体上看,政府储备粮市场投放流程具有以下特点。第一,区分当年投放和次年投放两种情形。日本“政府储备米”市场投放存在当年立即投放和次年投放两种情况,并针对两种情况分别于6月和8月启动紧急调查。第二,定期监测与紧急调查相补充。日本每月对库存、价格进行调查,对作物生产状况进行定期监测。根据分析结果,如果推断当年由于歉收而有可能导致消费者粮食供给出现问题的情况,则启动紧急调查,并扩大信息收集对象、加大调查频率,提交详细而全面的分析报告。第三,日常机构管理与专门会议相结合。日本农林水产省

下设的消费安全局,专门设置了“粮食流通监测室”,具体负责粮食市场运行监测。生产局农产部农产企划课下设的粮食业务班,负责储备米的招投标管理。除这两个日常机构之外,根据紧急调查结果,如果推断国内大米生产量低于需求量,不投放“政府储备米”有可能导致第二年6月末的民间库存低于往年水平,日本政府则召开粮食部门会议,综合分析以论证市场投放必要性,根据论证结果,由农林水产大臣签发投放决定。同时,为了配合“政府储备米”的市场投放,日本建立了竞争性销售与定向性销售相结合的销售机制(表2)。

表2 日本“政府储备米”市场投放的销售方法

基本情况	一定量的储备米投放/供需平衡。储备米投放,可以确保稳定供给,从而避免由大米不足引发流通混乱的情形 全部的储备米投放/供需平衡。储备米投放,可以确保稳定供给,但需要必要的追加措施的情形
销售开始时间	储备米投放决定做出后,经过一定的时间,秋后开始销售[由于储备米要与民间流通米(新米)混合后向市场投放,因此要等到民间流通米在市场上充分流通后开始销售(销售时间根据市场动向,可以灵活设定)]
投放量及投放计划	投放决定后,立即公布投放量(额度)及供给计划(投放量的上限为生产量与需求量之差,结合上市销售阶段的销售计划,制定储备米的供给计划。决定一旦做出,立即公布) 供给计划定期调整并公布(为了确保包含储备米在内的粮食稳定供给,大概每季度根据民间流通米和储备米的销售情况,调整供给计划。调整一旦做出,立即公布)
销售方法	竞争性销售。针对非特定对象,在设定竞标者购买数量上限的基础上,市场主体以竞争性的方法与政府签约、销售 以竞争性销售为主,根据情况可以采取定向销售。如果采取竞争性销售,有可能诱发过度竞争(高价),从而有悖于《粮食法》维护粮食价格与供求稳定的宗旨时,则改用定向销售的方法;定向销售是指针对特定对象,依据通常的交易量确定销售量比例,结合报价确定销售价格
销售对象	原则上,销售对象为具有一定交易规模(4 000t)、一定经营能力(包括有可利用的优良设施设备等)并且经过注册登记的粮食采购商
确保稳定供给的措施	第一,定期向销售对象提供有关交易数量的报告;第二,向从政府购买储备米的买受人提供销售计划(为了不让政府投放的储备米和买受人的粮食积压,有义务为其提供销售计划,倘若销售不畅,再予以必要指导);第三,抑制不当的高价销售(在公布买受人名称及销售价格的同时,对其零售价格进行监督,如果有不当高价销售的嫌疑,则依据《粮食法》第五十二条立即开始检查)
销售提示方式	考虑投放后年份构成的同时,政府分别提示储备米的产地和品种(销售对象可以选择储备米的产地、品种) 定向销售时,原则上政府只向销售对象提供预计市场投放数量(为了尽量确保销售对象之间的公平,由政府决定储备米的年份、产地和品种)
歉收时事前购买合同的处理	尽管出现歉收,政府依然开展储备米收购(从确保消费者可以获得稳定粮食供应的角度考虑,即便是发生歉收,政府依然依据合同开展储备米收购)
市场投放后储备水平的恢复	原则上,不会增加确定的轮换收购量(即不超过20万t),而是采取调减非主食用销售量的方式,经过几年自然恢复;如果储备水平显著降低,结合粮食生产恢复情况,可以考虑增加一定的收购量

注:上述状况以外,出现供求严重失调时,可以依据《粮食法》第三十七至四十条,紧急启动配给制。

资料来源:农林水产省《食糧部会における米の備蓄運営についての議論の整理(2011年8月)》。

3 日本粮食储备制度的危机应对实例分析

自粮食储备制度建立以来,日本国内也曾出现过多次粮食供给不足及粮价波动等问题,其中比较突出的是20世纪90年代初的粮食减产和2000年以

后的粮价市场波动。日本依靠粮食储备制度及时应对,成功化解了粮食供给及市场价格危机。

3.1 粮食供给不足与日本政府应对——依靠进口缓解国内需求不足

1991年日本粮食生产出现大面积减产,导致

1993年10月底的国产米库存量处于较低水平。当年,日本“政府储备米”与民间储备米二者合计仅为23万t。对于1993年度的稻米生长来说,6—8月持续的低温、光照不足,对水稻的成活、发育产生重要影响。因此,日本相关机构7月公布的稻谷生产情况报告指出,与常年相比日本各地稻谷生产情况均不容乐观。此后,日本政府8月15日发布的作物生长指数为95,而9月15日进一步下调到80,并指出大米的供求将出现紧张局面。为了满足1993年年底与1994年年初的市场需求,日本政府9月首先做出进口20万t大米的决定。而后,日本北部地区再发生冻害、西部地区遭受台风和霖雨影响、全国多地区出现稻瘟病,在以上不利因素的影响下,直接导致10月15日的作物生长指数再度下降为75。日本政府再次做出追加进口的决定,最终从美国、澳大利亚、中国以及泰国共进口了259万t大米(表3)。

表3 日本政府粮食危机应对措施简表

日期	应对措施
1993年9月30日	9月15日公布作物生长指数为80,决定进口20万t大米
1993年10月29日	10月15日公布作物生长指数为75,决定追加进口90万t大米
1993年12月27日	最终公布作物生长指数为74,决定再次追加进口80万t大米
1994年2月开始	实施销售主食用的进口米
1994年3月开始	加大大米流通服务以及价格监测力度(为销售商提供指导服务、有效利用“大米110热线”)
1994年3月29日	根据基本计划,预测必要进口量上限为265万t,决定再次追加进口75万t(最终总进口量为259万t)

资料来源:农林水产省《食糧部会における米の備蓄運営についての議論の整理(2011年8月)》。

在这个异常的大米市场供求环境下,为了维持日本各地粮食的公平与安定供给,日本需要对“自主流通米”和“政府储备米”进行一体化供需管理。其中,对“自主流通米”按县域、季节进行分类管理的同时,作为临时紧急措施,日本“自主流通米”价格形成机构决定延期第三次以后的投标。延期投标期间的交易,在一定的范围(1990—1992年产米的交易指标价格的加权平均价格的±7%)内,通过

当面交易进行。

1994年2月以后,作为主食用的政府“紧急进口米”和国产米(自主流通米)上市,但由于受消费者对进口米消费习惯、品质情况以及超预期的酷暑等因素的影响,日本大米市场的消费量出现大幅下降。与此同时,1994年产的新米开始上市,使得市场供求紧张的局面大幅缓和,“紧急进口米”的市场需求大量减少。受此影响,“紧急进口米”的销售数量停留在161万t,产生98万t的销售剩余,最终这些剩余进口米被作为援助他国和饲料用处理。

3.2 市场波动与日本政府应对——依靠储备米平抑粮食市场价格

受气候不佳导致作物生长缓慢以及产量不稳定等因素的影响,日本粮食批发商的购买热情高涨,2003年“自主流通米”的拍卖价格比2002年同期高出3000~7000日元/60kg。鉴于此,2003年8月以后,日本政府决定向市场销售调整保管的2002年产“自主流通米”。同年9月,2002年产的政府米(新米)也开始销售,市场价格有所回稳。

此后,10月15日日本作物指数下降为90,预测生产量为763万t而市场需求量为870万t,产生107万t的市场缺口。批发商想提前确保必要的粮食收购量,而其期望的出货量不能得到满足。因此,10月下旬开始,粮食正式收获上市后,价格再度上扬。然而,米价上涨导致混合米等“经济米”^①交易量增加,从而使得批发商高价收购的大米只能停滞在库房,同时政府持续销售一定量的储备米,粮食市场短缺心理逐步缓和。2004年1月以后,粮食市场价格恢复。

2002—2005年日本“政府储备米”的市场投放情况见表4。

在应对市场价格上涨的过程中,日本“政府储备米”的市场投放起到了积极作用,配合其他政府措施,有效平抑了物价。从表4可知,2003年9月至2004年3月7个月间,日本政府共向市场投放了98.6万t大米,远远超过以往的销售量。

2003年8月至2004年1月,日本政府粮食危机应对措施见表5。

① “经济米”指质量不是很高,但经济划算的米。

表 4 “政府储备米”的市场投放情况

(单位: 千 t)

	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	总计
2002—2003 年度	18	15	14	34	4	5	4	6	8	9	8	9	134
2003—2004 年度	9	13	77	224	61	185	63	96	280	2	24	21	1 055
2004—2005 年度	16	9	3	3	2	1	1	3	4	3	3	4	52

注: 表 4 中的加粗部分为日本向市场大量投放储备米。

资料来源: 农林水产省《食糧部会における米の備蓄運営についての議論の整理(2011年8月)》。

表 5 日本政府粮食危机应对措施简表

日期	应对措施
2003年8月6日	决定取出2002年产的“自主流通米”(8月0.8万t、9月10万t)
2003年8月12日	投放2002年产的“政府储备米”(8月4万t、9—10月9万t)
2003年8月27日	农林水产省设立“稻米稳定供给联络会议”
2003年9月4日	开始与有关业界人士交换意见(包括增进对混合米的理解)
2003年9月11日	决定每周开展粮食批发与零售价格调查
2003年9月19日	决定对2003年产大米的品质标示开展特别调查
2003年10月14日	依据农产品防止犯罪对策(米盗对策),邀请警察局及相关团体协助
2004年1月开始	2003年“自主流通米”的投标平均价格回落

资料来源: 农林水产省《食糧部会における米の備蓄運営についての議論の整理(2011年8月)》。

4 极端风险条件下的日本粮食安全对策

日本《粮食、农业、农村基本法》第二条规定,“粮食是人类生命继续的最基本原料,确保粮食安全和稳定供给是国家最基本的义务”。依据粮食安全紧急事态响应程度不同,日本从完善政府管理体制、强化信息收集与整理、供给对策、价格与流通对策等多方面入手,以粮食储备为中心,建立了极端风险条件下的粮食安全对策^[13]。

4.1 日本粮食安全紧急事态划分

日本将诱发极端风险下粮食安全问题的原因分为两类:一类是国内因素,主要包括大规模自然灾害与异常天气、动植物大规模传染病、食品安全事故、温室效应引发的气候变动等;另一类是国际因素,包括港口运输障碍、进口国政局变动、进口国贸易禁运、汇率变动、石油与天然气供给不足、饲料肥料供需紧迫、遗传资源无法确保、水资源短

缺、人口增长带来粮食需求增加、生物燃料需求增加、与新兴国家的进口竞争等17种情况。日本根据粮食安全的影响程度及发生概率,将紧急事态划分为3类,并分类确定响应级别及应对策略(表6)。

表 6 日本粮食安全紧急事态响应水平

响应水平	判定标准	假定事态
一级响应	随着紧急事态的继续发展,由于特定品种的供给困难,对居民日常生活造成重大影响	国内粮食严重减产;主要进口国减产及出口禁运等;主要出口国突发事件引发贸易混乱;食品安全引发的销售禁止
二级响应	由于特定品种的供给困难,对居民日常生活造成重大影响,但可以确保国民最低限度的热量需求	稻米严重减产(1993年的米危机);主要进口国实施出口禁运(1973年国际大豆价格暴涨,美国实施出口禁运)
三级响应	国民最低限度的热量需求难以满足(按每人日均8.368kJ的标准测定)	谷物、大豆及加工制品的进口大量减少

资料来源: 农林水产省《紧急事态粮食安全保障方针》。

4.2 日本粮食安全紧急事态应对策略

从2002年开始,日本农林水产省设置了粮食安全保障委员会,对紧急事态下粮食生产、价格、流通等各个层面的基本对策进行研究,并牵头成立了粮食安全部联席联席会议制度^①,制定发布了“紧急事态粮食安全保障方针”。

4.2.1 设置专门对策机构

农林水产省作为粮食安全部联席联席会议制度的牵头部门,除承担部内及相关部门之间的粮食安全日常联络工作外,还可以依据紧急事态发展状况的分析预测,由农林水产省大臣决定成立“农林水产

① 联席会议制度的构成包括内阁官房、内阁府、防卫省、总务省、外务省、文部科学省、厚生劳动省、农林水产省、经济产业省、国土交通省10个部门。

省对策本部”。该机构由农林水产省大臣担任对策本部部长，并设立必要的内设机构，主要负责实施粮食安全紧急事态一级响应的有关对策、向上级部门提出设置“日本政府对策本部”、紧急事态二三级响应农林水产省应采取的对策实施等职责。与此同时，为有效促进相关对策顺利实施，日本政府规定在必要情况下可以在北海道、关东地区、冲绳等地方农政及派出部门成立相应的机构。

4.2.2 粮食供给信息收集研判

日本农林水产省设有“粮食安全保障室”这一常设机构，每月定期发布《国际粮食供求动向》，分析国际市场粮食供求变化，并分品种预测各种紧急事态对国内粮食供给的影响。日本启动紧急状态响应后，该机构进一步强化粮食供给信息收集联络体制，通过各种媒介对有关信息进行分析研判，及时向社会公布粮食供需、价格走势及对策实施情况，以尽力消除社会及市场恐慌情绪，获取社会各界最广泛的支持。信息收集区分紧急状态与日常状态两类情况，分别对国内国际重大事件发生有关的农产品生产、流通及国际贸易等情况进行研究，并对国内农产品储备、生产资料供给、生产经营者影响、食品加工从业者影响进行分析。同时，该机构还对国际石油价格、汇率变动、进口国农业政策以及气象条件等信息进行监测，及时提出应对策略。

4.2.3 粮食供给稳定对策

粮食供给稳定政策是应对粮食安全紧急状态的基础性对策。该对策主要由粮食储备的使用、扩大进口、食品加工业等相关应对措施等构成，主要包括以下几个方面。一是储备粮的运用。日本政府将粮食的安全储备放到突出位置，围绕粮食储备设计了一系列配套政策，强化了原有的粮食储备制度。二是扩大进口对策。在对国际粮食市场以及主要粮食出口国粮食产量、库存量分析的基础上，与相关部门联合，提出粮食进口国多元化方案，拓展进口来源地。同时，扩大替代品的进口，提供相关支持政策。如果进口国为发展中国家，则加强日常技术合作与资金援助，帮助该出口国提高产量。三是生产加工销售等相关主体对策。比如，与生产者协商，进行农产品提前上市等工作；与农产品加工业等主体合作，提高等级外产品的上市率；针对消费

者进行教育引导，消除恐慌及物资囤积现象，为消费者提供替代农产品信息。四是紧急增产对策。对于紧急状态二级响应的情况，通过休耕地活用、生产资料调配、栽培品种及技术变更等措施促进紧急增产，促使供给不足的农产品恢复到正常市场水平的80%。五是生产结构调整对策。对于紧急状态二级响应的情况，将非食用作物种植调整为高热量作物，并提供相应的生产支持，以确保必要的热量摄入。同时，根据情况需要，经法律授权和政府相关部门批准可以征用非农用地从事农业生产。

4.2.4 价格流通安定对策

日本在强化政府宏观调控的同时，坚持运用市场化手段，制定了一系列价格流通安定对策。一是价格调查及监测。相关部门对粮食生产必需的种子、化肥、农药、饲料等价格变化进行长期监测，与行业协会、商会及研究机构进行合作，对各类农产品的供求价格进行信息交换与分析预测。二是对相关市场主体进行指导。在价格分析基础上，日本政府依据事态发展，对民间企业的粮食库存情况进行调度，采取联合措施防止囤积、惜售、加价销售等行为，维护市场正常秩序。三是价格统制。对于紧急状态二级响应的情况，日本政府可以依据相关法律，设定“指导价格”；对于紧急状态三级响应的情况，日本政府可以对粮食市场价格进行管制。四是发放特别补贴。对于紧急状态三级响应的情况，由“日本政府对策本部”决定，相关部门可以对消费者、生产者等发放特别补贴。

5 日本粮食储备制度特点及对中国的启示

日本粮食储备制度取得积极成效，主要得益于调查和信息发布体系、政府管理体制、民间储备以及综合施策等多种创新做法。这些经验对于中国改革完善粮食储备制度具有重要参考意义。

5.1 建立严密的调查和信息发布体系

政府科学决策依赖于可靠的信息，而可靠的信息需要严密的调查体系作为支撑。为了及时掌握粮食市场变化情况，配合做好粮食收储与市场投放，日本建立了一个组织严密、功能配套的调查及信息发布体系，主要职能有以下5点。第一，每年2月下旬由气象厅发布6~8个月后的“暖流预报”。第

二, 每月下旬由气象厅发布“季节预报”^①。第三, 每年5月到9月中下旬, 由各地政府组织发布“作物生产监测报告”。第四, 由农林水产省组织发布的“粮食收成快报”, 分别是7月下旬的“早稻收成报告”、8月下旬和9月下旬的两次“收成快报”、10月下旬的“产量预测报告”、12月上旬的“水稻产量报告”。第五, 每月发布“价格库存调查报告”。政府部门把这个分工明确、系统严密的调查及信息发布体系提供的数据, 作为粮食储备政策决策的依据。比如, 每年1—6月发布粮食储备投标信息, 第二年1—3月进行产品交割。与此相适应, 每年6月底是日本申请加入“户别所得补偿制度”的最后期限。由此可见, 日本构建了一个气象部门、农业部门与地方政府密切配合、定期调查与临时调查相衔接, 涵盖市场供求、气象条件、作物生长、补贴情况等不同领域的粮食信息发布体系。这个系统对于日本政府准确预测粮食产量, 有效管理粮食储备起到了重要作用。

针对这一点, 中国应该借鉴日本经验, 以信息为纽带, 加强数据横向关联和比对, 将粮食储备部门与生产、加工、流通等各个部门联结起来, 构建统一权威的粮食信息数据库。同时, 要充分调动各部门各环节主体的积极性, 促进部门间密切协作, 加大日常监测与定向调查研究力度, 建立与市场变化同步的动态信息发布体系, 及时做出政策反应, 以提高决策的科学性与合理性。尤其要加强对粮食供求关系的动态预测和科学展望, 发动政府研究部门、大学科研院所和各类粮农智库作用, 建立多方信息发布参考平台, 增强信息的充分性。

5.2 优化政府一体化管理体制

为了保障粮食安全, 确保粮食价格及市场稳定, 往往需要协调从粮食生产到流通、消费等相关部门的多项政策。日本在厘清粮食储备管理的政府与市场边界的基础上, 成立一个跨部门的政府一体化管理体制, 建立起完善的激励机制和监管机制。比如, 日本粮食储备部门以征求其他部门建议为依据, 决定储备米的收购采取预定收购的方式, 通过合同销售尽量减少对市场价格的影响, 防止扭曲市场价格。同时, 日本为了确保粮食安全紧急政策出台并发挥综合效应, 由“日本政府对策本部”在判定国家粮食安全紧急状态及响应水平的同时, 统筹指导各相

关部门工作, 制定粮食安全及重要农产品供给有关的一系列重大政策措施。

中国与日本粮食储备管理体制不同, 但面临的问题与挑战相似。借鉴日本经验, 中国应严格划分粮食储备管理的政府与市场边界, 对不同类型的粮食储备进行分类指导与管理。中央储备以常规储备为主, 将其打造成为国内粮食供需平衡的重要蓄水池和有效调节器, 适当弱化经营性职能。地方储备主要以常规储备和商业储备为主。既发挥调节区域粮食市场供需的作用, 又适度发挥经营性职能, 弥补地方财政补贴不足的缺口。同时, 在统筹协调中央与地方政府财权事权的基础上, 强化政府粮食储备监督管理, 确保储备职能有效发挥。中央储备要继续坚持垂直管理模式, 进一步完善中储粮系统的职能和管理体制, 建立政策性职能与经营性职能彻底分开的体制机制。地方储备则需要进一步减少管理层级, 按照管理法制化、承储社会化、运作市场化、储备规范化的原则, 完善政府粮食储备管理模式。

5.3 充分发挥民间储备的积极作用

日本根据国际经济环境与国内经济社会条件变化, 及时调整粮食储备政策, 并且注重发挥农协等民间团体的积极性, 逐渐确立了以“农协为主、政府为辅”的粮食储备机制。1995年《新粮食法》规定设立专项储备, 以“政府米”及部分进口米为主, 由政府与民间共同负责; 民间储备由自主流通法人负责, 部分费用由政府补贴^[14]。全国大米集货团体是日本农林水产大臣指定的主要负责全国计划大米收购和储运的法人, 它由两部分组成: 一是全国农业协同组合联合会(简称“农协”), 二是全国主食收购协同组合联合会(简称“全集联”)。“农协”和“全集联”都是民间团体, 在日本粮食储备体系中发挥着重要作用^[15]。全国大米集货团体依据农林

^① 日本农业环境技术研究所开发出了利用气候变化预测来帮助小麦、水稻收成预测的新方法, 可在收获前3个月确定作物是否丰收。据悉, 日本农业环境技术研究所保存有自1982年起25年间的世界粮食的产量等数据。研发过程中, 日本海洋研究开发机构用于预测气候变化的超级计算机“地球模拟器”也起到很大作用, 研究人员利用收获前3个月至收获时节的气候预测数据, 计算栽培地域的气温及土壤含水量, 并据此预测作物收获量。研究人员利用1982—2006年、约2成的世界水稻栽培地的产量等数据对该方法进行了验证, 其结果与实际相符。

水产大臣批准的大米流通计划,通过下设的两级集货商,将全国农民生产的大米收集起来,通过政府粮食事务所检验后,按品种、质量、计划数量等区分为“政府米”和“自主流通米”,再分别交售给政府和米批发商,其余的米可由农民自由出售^[16]。近年来,政府不断缩小粮食储备规模,使专项储备回归到应急战略储备的本位,而民间力量储存粮食用于短期周转和一般性消费需求,在国家粮食储备中发挥重要作用。同时,日本还制定了市民“家庭储备”计划,鼓励消费者储存包括粮食在内的应急性食品,以应对灾害发生。

借鉴这些做法,中国要加紧制定并完善相关政策,充分发挥龙头企业、合作社、家庭农场等新型农业经营主体在粮食流通、加工与仓储体系中的积极作用,鼓励新型农业经营主体从事专业化粮食仓储、粮食加工和贸易等活动,通过金融信贷等扶持政策支持鼓励新型农业经营主体从事“粮食银行”等新型业态,提高粮食存储环节的集约统一经营水平。与此同时,要注重搞活农户储备,不断培育多元化的粮食储备主体,建立多层次储备体系,以分散储粮风险和责任。在市场、技术与管理等方面推动实现政府与民间的粮食储备“双动”。针对自然和市场双重风险,鼓励农业保险公司设计提供多层次、多元化的农业保险产品,供小农户和新型农业经营主体自主选择,继续探索粮食目标价格保险的有效实现形式,试点“保险+期货”融合型保险产品,加大对农业保险保费的补贴力度。

5.4 综合运用多种干预措施

进入 21 世纪以来,为了解决粮食安全新课题,日本政府系统评估粮食安全风险,除强化粮食储备制度之外,还在粮食可持续生产、粮食卫生安全管理、消费者信赖构建、海外粮食生产投资及区域粮食安全协作等方面采取一系列措施,有效促进了日本粮食的安定供给。日本还在石油优先保障、食品加工业者生产能力恢复等方面制定具体政策,通过综合施策,促进国家走出粮食安全危机。比如,日本制定了《石油供需调整法》。当日本国内石油供给严重不足时,政府会将农林牧副渔等相关行业作为优先保障部门,限制其他行业的使用量,保障农业生产所必需的化肥农药等生产资料的石油供应。另外,2011 年以后,日本开始建立食品加工业者

互助协作网络,将农产品生产、加工、流通、销售等各个环节的经营主体联结起来,制定统一的“事业继续计划”(BCP),并策划成立相关的自治与互助网络,以确保在最短时间内实现恢复和自救,提高紧急状态下的农产品供给能力。

2004 年以来,中国在全面放开粮食市场的同时,逐步建立了以粮食最低收购价、临时储备粮食收购计划、政策性粮食拍卖、进出口调控等为主要内容的粮价调控体系,对促进粮食生产、增加农民收入发挥了重要作用。但与日本相比,中国极端风险条件下的粮食安全保障能力不足,对于紧急事态应对方面的政策工具相对缺乏。当前,中国需要在综合改革的框架下,将粮食储备和农业产业安全统筹考虑,把粮食储备、价格形成、消费教育和区域协作结合起来,把储备粮管理延伸到耕地保护、生产经营、加工销售与订单管理等各个环节,发挥“两个市场、两种资源”优势,以全面维护国家粮食安全。比如,制定市场过度波动的调控预案,防止农产品和农业生产要素价格大起大落。完善粮食等重要农产品储备调节政策,合理确定储备规模、品种结构以及区域布局,进一步加强仓储物流建设,科学确定市场收储、投放的时机和交易底价。调整国家应急性的粮食托底收购政策。把粮食临时收储政策恢复为市场过度波动的托底收购应对预案,一旦完成托底收购计划,国有粮食部门即刻退出相关市场,防止托底收购政策常态化。完善对国内外粮食市场的监测预警机制^[17],根据市场调控需要,发挥托底收购对最低收购价政策灵活性、补充性的作用。继续完善稻谷、小麦最低收购价政策,完善玉米、大豆生产者补贴政策。尤其是,对应人均粮食占有量 400kg,强化政策前瞻性,避免出现新一轮粮食阶段性供大于求、库存高企等问题。顺应消费升级需求,建立优质粮食价格波动监测机制,进一步畅通产销对接。

参考文献

- [1] 刘同山. 农地流转不畅对粮食产量有何影响:以黄淮海农区小麦生产为例 [J]. 中国农村经济, 2018 (12): 103-116.
- [2] 高强, 刘同山, 孔祥智. 日本大米生产的发展历程及大米政策改革探析 [J]. 现代日本经济, 2014 (4): 85-94.

(下转第 58 页)

全球价值链演进下中国农产品 增加值出口变化的社会 网络分析

◆ 周 灏

(武汉工程大学法商学院 武汉 430205)

摘要: 本文以世界 43 个经济体的农产品增加值出口数据为研究样本, 分别构建了 2000—2007 年和 2008—2014 年两个阶段的 43×43 的邻接矩阵, 采用社会网络分析方法测算了世界农产品增加值出口网络结构, 并对中国在该出口网络中的状况变化进行了分析。结果显示, 中国在第一个阶段的表现优于第二个阶段, 中国的地位和作用越趋突出, 表现良好, 但是中国在部分中心性指标的表现上弱于较多的经济体。同时, 中国相对于美国在增加值出口网络中的地位存在较大的差距, 并且中国增加值出口存在对亚洲内部的中高收入经济体转向的趋势。为实现中国农产品增加值出口的可持续发展, 本文从重视对亚洲内部高收入经济体的出口、重视和协调中美之间的农产品贸易关系等方面提出了政策建议。

关键词: 全球价值链; 增加值出口; 农产品; 社会网络分析

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2021.03.002

中国是农产品生产大国和消费大国, 同时也是全球重要的农产品贸易大国。根据 2018 年世界贸易组织 (WTO) 的统计数据^① (图 1), 全球农产品出口最多的国家中, 中国排名第五, 占全球农产品出口额的 5.0%; 排名第一为美国, 占比到达 9.3%。农产品是中国对外出口的重要产品, 中国农产品出口的种类繁多, 且在全球拥有大量的贸易伙伴。依靠农产品出口贸易拉动农民收入增长, 是当今许多国家通过农业发展推动经济发展的一个规律性现象^[1], 对中国而言这也是实现庞大的农业人口脱贫致富、实现乡村振兴的重要渠道。虽然中国农产品出口在出口总额中的占比低于机电设备、纺织品服装等的占比, 但由于中国的农产品生产不是以大规模

的农场和机械化生产为主, 因此农产品出口贸易关系到无数农民的生计。中国任何农产品出口的不稳定, 甚至是临时的不稳定, 不仅会影响到中国农民的收入, 也会影响到大量农产品加工企业的生存和发展。

收稿日期: 2020-11-22。

基金项目: 国家社会科学基金项目“反倾销冲击与全球价值链演进下的中国贸易利益提升研究”(19BGJ086)。

作者简介: 周灏 (1972—), 男, 四川乐山人, 博士, 教授, 研究方向: 贸易摩擦、全球价值链, E-mail: zhouhaoli@163.com。

①2019 年 WTO 的贸易统计数据未完全公布, 缺少部分主要国家贸易数据, 故选用 2018 年数据进行计算。

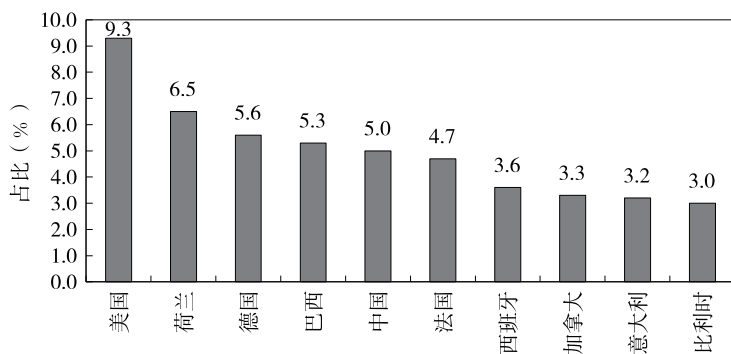


图1 全球农产品出口最多的国家及占比(2018年)

注：①各国的占比=该国农产品出口额/全球农产品出口总额×100%。②WTO的《农业协议》定义的农产品范围主要为：HS税则第一章至第二十四章（鱼及鱼产品除外），以及其他少量零星的杂类。但考虑到鱼及鱼产品在中国的农产品贸易中的重要地位，本文将鱼及鱼产品纳入农产品的统计中。

资料来源：根据联合国商品贸易统计数据库（comtrade.un.org）计算。

随着全球价值链（Global Value Chain, 简称GVC）演进的不断加强，全球价值链与经济全球化的关系也越来越密切。一国参加全球价值链分工是贸易发展过程中无法回避的问题。由于土地密集型的传统农业逐步向现代农业转变，在农产品生产中投入的中间产品比例在上升，导致农产品中隐含的其他国家的增加值越来越多^[2]，一国农产品的出口中的增加值并非都是国内创造的。在全球价值链分工模式下，传统的贸易额核算面临着严重的重复计算问题，无法准确反映一国国内创造的增加值的真实贸易情况，凸显出“所见非所得”的问题^[3]。因此，研究中国农产品的增加值出口变化情况，能将

出口中隐含的国外增加值等重复计算的金额剔除掉，将中国国内创造的增加值数据呈现出来，这有利于准确反映中国农产品的真实出口状况和提升获利能力，对促进农民增收、维系农产品加工企业的生存等方面具有重要意义。

1 总出口的分解

一国产品的增加值出口是整个出口的一部分。为了明确分析增加值出口的状况，需要将增加值出口从传统贸易出口中分离出来。总出口具体各分解见图2。

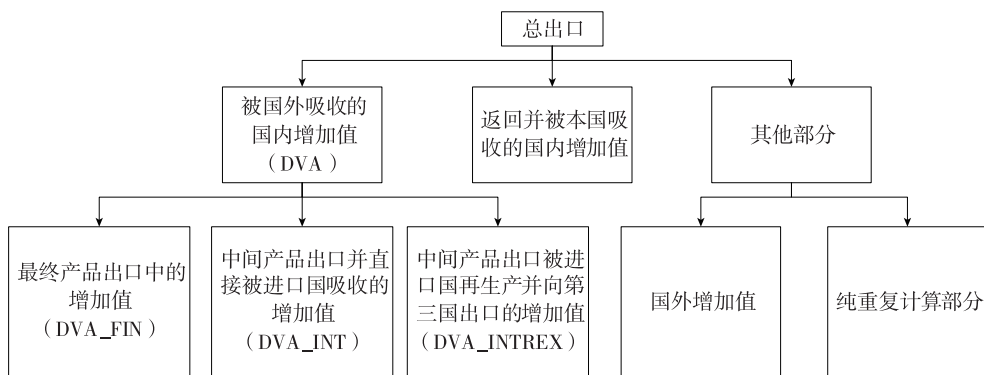


图2 总出口的分解

注：根据王直等^[4]的研究以及UIBE GVC Indicators数据库中指标体系的说明整理得到。

图2显示，一个国家的总出口包含了被国外吸收的国内增加值（DVA）、返回并被本国吸收的国内增加值以及其他部分。“返回并被本国吸收的国内增加值”具体是指中间产品出口被用于生产并最终再出口返回来源国的增加值，该部分实际上最终未

能出口到国外，未能被国外吸收，虽然属于国内增加值的一部分，但不属于本文的研究对象。“其他部分”具体包括国外增加值、纯重复计算部分这两个大块，由于其他部分不是本文研究内容，因此不进行详细解读。

本文标题中的“增加值出口”是指最终被国外吸收的国内增加值的出口,即图2中对应的“被国外吸收的国内增加值(DVA)”(为便于本文的表述,文中均称为“增加值出口”),也即本文的研究对象。被国内吸收的国外增加值(DVA)由3个部分构成:最终产品出口中的增加值(DVA_FIN)、中间产品出口并直接被进口国吸收的增加值(DVA_INT)、中间产品出口被进口国再生产并向第三国出口的增加值(DVA_INTREX),这3个部分的合计总额即为被国外吸收的国外增加值,实际上是按传统方法统计的一国出口总额中的一部分。只有被国外吸收的国内增加值才能真正反映一国产品出口中的实际所得,才能反映实际贸易利益的状况。

2 文献综述

由于传统贸易额的统计存在统计缺陷,无法反映真实所得。学术界逐渐认为需要从贸易附加值或贸易增加值的角度来进行统计才能反映贸易额的真实大小^[5]。Hummels等^[6]率先提出核算贸易增加值数据的经典方法(一般简称为HIY法),奠定了贸易增加值核算研究的基础。但是该核算方法存在一定的缺陷,Koopman等^[7-8]、王直等^[4]对贸易增加值统计进行了重要的修正和完善,在国别和部门层面建立一套新的增加值贸易核算框架,而且被大量运用。

现有文献对制造业的增加值贸易给予了很高的关注,如张咏华^[9]、江希和刘似臣^[10]、马盈盈和盛斌^[11]、卢仁祥^[12]等。对农产品增加值贸易进行研究的很少,但仍有少数学者涉猎了这一领域。张华等认为大多数农产品的生产环节在价值链中对应着增值最为微薄的节点,导致农产品供应者在价值链中利润低^[13]。崔宏芳基于TIVA数据库的出口增加值数据,测算比较了2000年以来包括中国在内的金砖国家的农产品出口竞争力^[14]。郎郸妮和刘宏曼测度了38个国家的农业全球价值链分工地位,并按照行业来源分解了出口增加值,实证检验了生产性服务对农业参与全球价值链分工的影响^[15]。王星宇针对金砖国家研究了以贸易增加值为基础的包括农产品在内的几类产品的RCA指数^[16]。汤碧和常月利用增加值数据对中国农产品在亚太区域生产网络中的价值链地位进行了测算,发现中国农产品在价值链

上整体表现出短、弱、窄的状况^[17]。张恪渝等运用全球贸易分析模型与贸易增加值分解模型的链接模型,研究了贸易摩擦对中美农业贸易增加值的重塑效应^[18]。已有文献在农产品增加值贸易领域做出了积极的探索和贡献,但仍未能就中国农产品增加值贸易在全球的地位和变化状况进行整体刻画。当然,也有文献对农产品的贸易进行了整体刻画,为农产品贸易的研究提供了积极的思路,如马述忠等曾对全球农产品贸易网络特征进行了整体刻画,并检验了一国农产品贸易网络特征对其农业价值链分工地位的影响^[19]。但是该研究存在两个缺憾:一是,未使用农产品增加值贸易数据进行研究。若能对农产品增加值贸易进行分析可以很好地解决前文提到的传统贸易数据统计中“所见非所得”的问题。二是,未能专门针对中国农产品贸易的变化进行分析。中国的农产贸易是动态变化的,若能针对中国农产品贸易中的增加值贸易的变化进行研究能更好地观察和理解中国的农产品贸易在不同时期贸易网络中地位和获利状况。

社会网络分析(Social Network Analysis,简称SNA)主要分析不同社会单位的关系结构及其属性。作为一种相对独立的研究社会结构的方法,社会网络分析已发展成为一种具有专门概念体系和测量工具的研究范式^[20]。20世纪90年代以后,社会网络分析方法逐渐开始运用在国际经济贸易领域,如Rauch探索了跨国网络对国际贸易的影响^[21]。汪云林等^[22]、刘宝全等^[23]在国内较早地将该研究方法运用到国际经济贸易研究领域,但是所选用的指标有所差异。农产品增加值贸易拥有遍布全球的贸易网络,且是世界贸易的重要组成部分,增加值出口是全球价值链研究领域的一个重要研究内容,但将社会网络分析方法运用到全球价值链研究领域的极其稀少。本文拟运用社会网络分析方法专门针对中国农产品增加值出口的状况进行探索。世界农产品贸易环境在不断变化,中国在世界农产品增加值出口中的状况和地位也是动态变化的,因此本文在运用社会网络分析方法测算世界农产品增加值出口网络的结构时,分两个时间阶段实证对比中国在世界农产品增加值出口中的地位变化,并从增加值出口视角对结果进行解读。这有助于全面理解和把握全球价值链演进下中国农产品贸易的状况,进而有助于

厘清中国农产品贸易国际地位和贸易利益提升的路径和思路。

3 中国农产品增加值出口概况

图 3 为中国农产品增加值出口额及增加值出口占比的情况。增加值出口额数据显示, 2000—2014 年, 中国农产品增加值出口额除 2009 年外总体上逐年上升。2009 年中国农产品增加值出口额有所下

降, 这可能跟 2008 年世界性的金融危机有关, 金融危机导致中国农产品出口额有较大幅度下降, 从而增加值出口也相应出现下滑。中国农产品增加值出口占比却未出现逐年上升的状况, 而是呈现出波动的状态, 但是波动幅度不大, 占比维持在 90%~94%。2009 年中国农产品增加值出口占比出现明显的跃升, 与 2009 年增加值出口额下降的状况形成明显的反差。

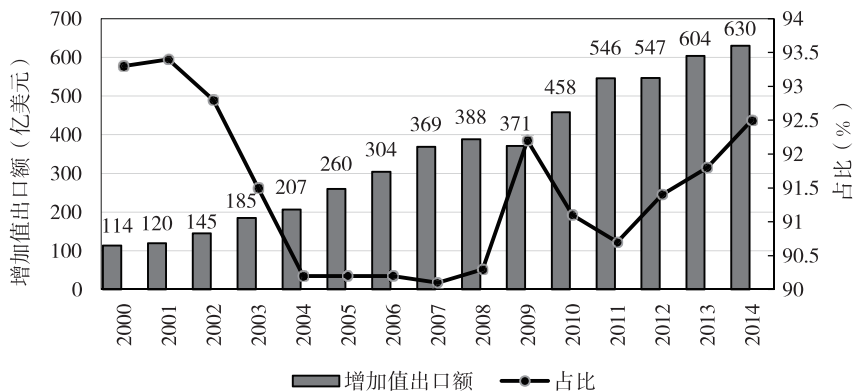


图 3 中国农产品增加值出口额及增加值出口占比 (2000—2014 年)

注: 占比=农产品增加值出口额/农产品出口总额×100%。

资料来源: 根据 UIBE GVC Indicators 数据库统计数据整理计算得到。

4 农产品增加值出口网络的实证分析

对外经济贸易大学根据世界主要的投入产出数据构建了 UIBE GVC Indicators 数据库, 为全球价值链的研究提供了重要的数据支撑。UIBE GVC Indicators 数据库包括了根据 WIOD2016 的投入产出数据表得到的全球价值链的相关数据, 该数据涉及 2000—2014 年 43 个经济体的 56 个部门。本文以 UIBE GVC Indicators 数据库中 WIOD2016 的 43 个经济体为研究样本 (表 1), 对 2000—2014 年的农产品增加值出口数据进行整理和计算。根据测算, 2000—2014 年这 43 个经济体的农产品增加值出口总额占全球农产品增加值出口总额的比例达到 85%, 能够有效解读全球农产品增加值出口状况。

由于 WTO 的商品分类标准与 WIOD2016 不一样, 为了使农产品增加值的产品统计范畴中与图 2 中的产品统计范畴一致, 本文在农产品增加值的计算中将 WIOD2016 产品分类的 c01、c02、c03 和 c05 这 4 类加总作为农产品, 这样对农产品的统计基本上相当于 WTO 的《农业协议》定义的农产品再加上鱼及鱼产品, 简单而言即为“WTO 农产品+鱼

及鱼产品”^[24]。

表 1 被选为研究样本的 43 个经济体

序号	经济体
1	澳大利亚
2	奥地利
3	比利时
4	保加利亚
5	巴西
6	加拿大
7	瑞士
8	中国
9	塞浦路斯
10	捷克
11	德国
12	丹麦
13	西班牙
14	爱沙尼亚
15	芬兰
16	法国
17	英国

(续)

序号	经济体
18	希腊
19	克罗地亚
20	匈牙利
21	印度尼西亚
22	印度
23	爱尔兰
24	意大利
25	日本
26	韩国
27	立陶宛
28	卢森堡
29	拉脱维亚
30	墨西哥
31	马耳他
32	荷兰
33	挪威
34	波兰
35	葡萄牙
36	罗马尼亚
37	俄罗斯
38	斯洛伐克
39	斯洛文尼亚
40	瑞典
41	土耳其
42	中国台湾
43	美国

为了了解世界以及中国农产品增加值出口状况的动态变化,本文以2008年为界分为两个不同阶段进行社会网络分析,这一方面是考虑到2008年的全球金融危机可能对世界的农产品增加值贸易产生较大的影响,可能导致前后不同时期的增加值贸易特征有所不同;另一方面若对每一个年份均进行社会网络分析则会导致分析篇幅过大,因此分为两个阶段进行分析是更趋合理的选择。本文将时间分成了如下两个阶段:2000—2007年为第一个阶段,2008—2014年为第二个阶段,并对两个阶段的世界农产品增加值出口网络数据进行纵向对比。本文整

理了上述43个经济体在两个阶段的农产品增加值出口的统计数据,分别构建了两个阶段的 43×43 的1-模多值邻接矩阵。其中,矩阵中的行表示行经济体对列经济体的农产品增加值出口额。由于一个经济体的出口其实是其他若干经济体的进口,因此矩阵的列表示列经济体从行经济体的农产品增加值进口额。本文使用UCINET软件为辅助进行农产品增加值出口的网络结构测度。

4.1 贸易网络图与网络密度分析

要直观地观察世界农产品增加值出口状况,网络图能是最直接的呈现方式。本文分别绘制了2000—2007年和2008—2014年这两个阶段的世界农产品增加值出口网络图。图4和图5分别为通过邻接矩阵得到的43个经济体在两个阶段的世界农产品增加值出口网络图。为了使各个国家和地区之间的农产品增加值出口的连线更为清晰和简洁,本文将增加值出口额达到10亿美元以上的线条显示到网络图中。网络图中连线的粗细与各个经济体之间农产品增加值出口额的多少相对应,连线越粗表示两个经济体之间农产品增加值出口额越多,连线越细表示两个经济体之间农产品增加值出口额越少。网络图中的连线均带有箭头,箭头表示了增加值贸易的方向性,箭头末端是农产品增加值的进口经济体,箭头起始端是农产品增加值的出口经济体。

图4中有5个经济体(保加利亚、塞浦路斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、马耳他)在2000—2007年未与其他经济体发生农产品增加值贸易;图5中有3个经济体(塞浦路斯、爱沙尼亚、马耳他)在2008—2014年未与其他经济体发生农产品增加值贸易。

图4显示,2000—2007年,美国、荷兰、德国、巴西、中国、法国、西班牙、加拿大、日本等处于网络的中心,且连线均较粗,说明这些经济体的农产品增加值贸易额较大;图5显示,2008—2014年,上述这些经济体仍处于网络的中心,但一些增加值出口额偏低的经济体,如俄罗斯、印度尼西亚等经济体也处于网络中心。以俄罗斯为例进行说明,俄罗斯并不是一个农产品增加值出口的大国,2008—2014年俄罗斯农产品增加值出口仅占全球农产品增加值出口的0.7%,但是俄罗斯有较大金额

的农产品增加值进口, 该国的农产品增加值进口占全球农产品增加值进口达到 3.6%^①, 在全球有较高的份额。一国的进口其实就是其他若干国家的出口, 经济体在网络图中所处的位置会受到该经济体的农产品增加值出口和农产品增加值进口的综合影响, 并不仅仅反映增加值出口的影响, 这导致俄罗斯在第一阶段偏向于网络中心的外围, 而在第二阶段处

于网络中心的状况出现。

网络密度的具体数值由 2000—2007 年的 1.4595 上升为 2008—2014 年的 3.7782, 反映出经济体之间的农产品增加值贸易联系变得更为紧密。并且未与其他经济体发生在 10 亿美元级别以上农产品增加值贸易的经济体由 5 个缩减为 3 个, 这也同样反映出增加值贸易联系增强了。

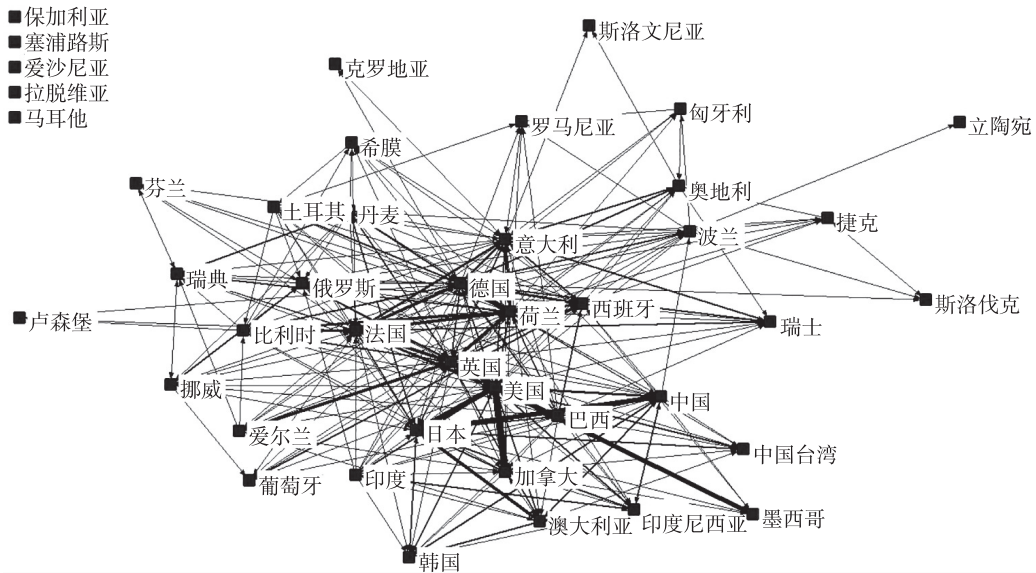


图 4 2000—2007 年世界农产品增加值出口网络图 (10 亿美元级别以上)

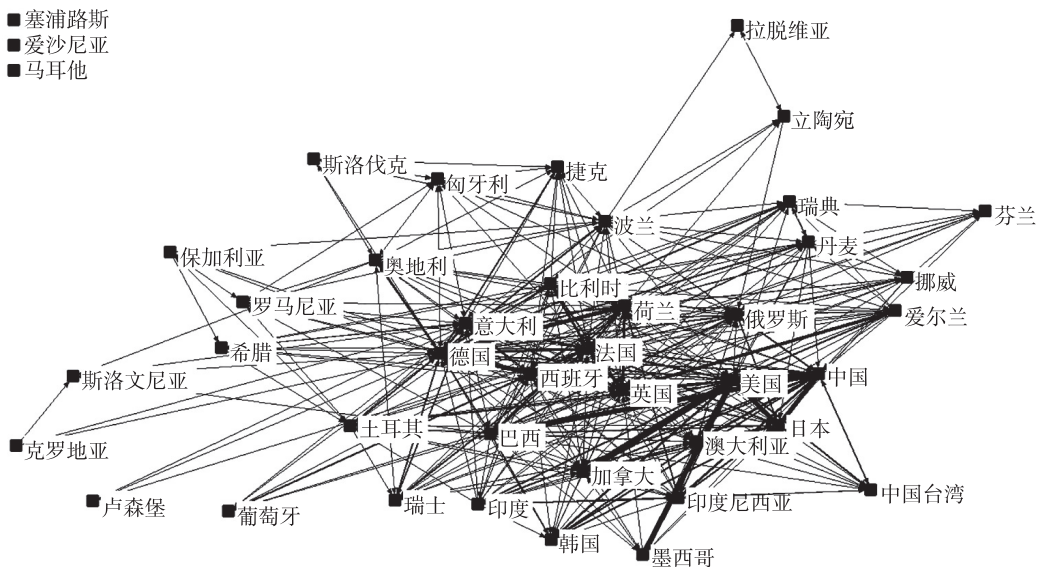


图 5 2008—2014 年世界农产品增加值出口网络图 (10 亿美元级别以上)

① 根据 UIBE GVC Indicators 数据库统计数据整理计算得到。

4.2 贸易网络的中心性分析

点度中心度、中间中心度、特征向量中心度是测度一个经济体在贸易网络中中心性的最主要几项结构指标,用于评价节点重要性、地位优越性和社会声望的结构位置。

为了便于不同时期的比较,本文均采用标准化的中心性指标数值(实际上是一种百分率,避免了绝对数值不能比较的问题)。表2为点度中心度指标数值最高的前十名经济体的排序及对应数值,表3为中间中心度和特征向量中心度数值最高的前十名经济体的排序和对应数值。

表2 点度中心度

点度中心度一点出度(标准化)			
2000—2007年		2008—2014年	
经济体	数值	经济体	数值
美国	8.224	美国	9.511
荷兰	6.713	德国	6.361
法国	5.494	巴西	5.025
德国	5.386	法国	4.857
加拿大	3.532	荷兰	4.653
西班牙	3.446	中国	4.206
巴西	3.415	西班牙	3.604
意大利	3.329	意大利	3.491
中国	3.221	加拿大	3.074
英国	2.965	澳大利亚	2.27

表3 中间中心度和特征向量中心度

中间中心度(标准化)				特征向量中心度(标准化)			
2000—2007年		2008—2014年		2000—2007年		2008—2014年	
经济体	数值	经济体	数值	经济体	数值	经济体	数值
德国	0.954	德国	0.528	美国	65.772	美国	74.427
荷兰	0.954	荷兰	0.528	日本	48.913	中国	58.611
意大利	0.954	比利时	0.528	荷兰	43.826	日本	49.686
英国	0.954	意大利	0.528	德国	42.235	加拿大	45.372
美国	0.846	英国	0.528	加拿大	41.506	巴西	34.826
瑞典	0.682	法国	0.528	法国	39.915	墨西哥	27.908
法国	0.682	西班牙	0.528	英国	33.555	德国	27.664
西班牙	0.682	爱尔兰	0.489	中国	30.270	法国	23.863
丹麦	0.634	美国	0.455	意大利	29.976	荷兰	22.506
希腊	0.620	捷克	0.369	墨西哥	22.822	意大利	20.081

4.2.1 点度中心度

点度中心度能较直观地反映网络中某经济体与其他经济体间发生关系的数量,点度中心度越高,则该经济体就越是居于中心地位,在该网络中就拥有较大的权力。点度中心度分为点出度和点入度,分别表示每个经济体农产品增加值的出口和进口的点度中心度。由于本文主要关注中国农产品增加值出口,因此只研究点出度,略去对点入度的计算和分析。表2显示,在点出度方面,2000—2007年,美国、荷兰、法国、德国出口了最多的农产品增加值;2008—2014年,美国、德国、巴西出口了最多的农产品增加值。在这两个阶段,美国一直占据

第一位。中国的排名和数值也均有所上升,第一个阶段排在第九位(数值为3.221),第二个阶段上升到第六位(数值为4.206)。中国的点出度与美国的指标相比仍存在较大的差距,但差距有所缩小,在第二个阶段中国的农产品增加值出口加强,且与世界主要经济体如美国、德国等之间的差距在缩小。

4.2.2 中间中心度

中间中心度表示该经济体的控制能力,或起到“守门员”作用的概率,可以理解为:某经济体对网络中的其他经济体相互作用的控制能力,若中间中心度较高,则可以通过控制信息的传递影响群体。

表 3 显示, 2000—2007 年和 2008—2014 年排名在前面的均是德国、荷兰、意大利等经济体, 但在第二个阶段这些经济体的中间中心度数值均有较大幅度下降。这显示出世界主要的农产品出口国在世界农产品增加值出口网络中控制其他经济体之间贸易的能力有较大幅度下降。中国的中间中心度排名未进入前十位, 在全球处于中等地位: 2000—2007 年排名 21 (数值 0.337), 2008—2014 年排名 22 (数值 0.236), 说明中国在世界农产品增加值出口网络中对世界其他经济体的控制能力较弱。

4.2.3 特征向量中心度

特征向量中心度是对网络中某个经济体重要性的度量。一个经济体的特征向量中心度一般与其所连接的经济体的点度中心度正相关^[25]。在农产品增加值贸易网络中, 特征向量中心度高的经济体通常会更多地融入世界农产品增加值贸易 (包括出口和进口)。表 3 的数据显示, 美国的特征向量中心度在 2000—2007 年以及 2008—2014 年均排名第一位, 日本在这两个阶段分别排名第二位和第三位, 这表明美国、日本高度融入了世界农产品增加值贸易。需要说明的是, 日本的农产品增加值出口并不大, 日本高度融入增加值贸易主要通过农产品增加值进口来获得。中国的排名出现较大的跃升, 由第八位上升到第二位, 特征向量中心度数值也出现较大增长, 由 30.270 上升到 58.611, 这表明随着时间的推移中国在世界农产品增加值贸易中的融入程度有较大提高, 中国融入程度的提高来自农产品增加值出口和进口状态的共同提升。

4.3 贸易网络的核心-边缘结构分析

一般认为, 整个世界贸易网络是由核心地带、半边缘地带和边缘地带组成。在农产品增加值贸易网络中可以通过核心度指标判断贸易网络是否存在核心地带、半边缘地带和边缘地带。判断规则如下: ①当核心度 >0.1 , 则属于核心地带。②当核心度为 $0.01\sim 0.1$, 则属于半边缘地带。③当核心度 <0.01 , 则属于边缘地带。中心度高的经济体核心度不一定高, 这是因为中心度高的经济体之间可能没有关系, 导致其核心度低, 而核心度较高的经济体一定有较高的中心度。因此贸易量大的国家核心度并不一定高, 而核心度大的国家一定是贸易大国^[26]。

表 4 为核心、半边缘及边缘区域经济体的数量汇总。数据显示, 2000—2007 年全球农产品增加值贸易网络中存在核心-半边缘-边缘结构, 其中 14 个经济体处于核心地带、21 个经济体处于半边缘地带、8 个经济体处于边缘地带。2008—2014 年仍存在核心-半边缘-边缘结构, 其中 5 个经济体处于核心地带、29 个经济体处于半边缘地带、9 个经济体处于边缘地带。第二个阶段中处于核心地带的经济体大量缩减, 而处于半边缘地带的经济体大量增加, 说明随着时间的推移, 全球农产品增加值贸易网络存在向少数经济体集中的倾向, 更多的经济体有向贸易网络外围发展的趋势。

表 4 核心、半边缘及边缘区域的经济体数量

	2000—2007 年	2008—2014 年
核心	14	5
半边缘	21	29
边缘	8	9

表 5 为核心度排名前列的经济体及其核心度数值 (由于 2000—2007 年中国的核心度排名为第十一位, 为便于说明该表格选取了排名前十一位的经济体)。

2008—2014 年处于核心地带的 5 个经济体分别为美国、加拿大、中国、墨西哥、日本, 这 5 个经济体在 2000—2007 年也处于核心地带。2000—2007 年和 2008—2014 年美国的核心度均排名第一位。中国在 2000—2007 年的核心度排名虽然仅为第十一位, 但核心度数值达到 0.151, 超过了 0.1, 中国在此期间属于核心地带。中国在 2008—2014 年核心度排名上升到第三位, 核心度数值达到 0.252, 同样属于核心地带。这表明中国在全球农产品增加值贸易网络中的核心地位越趋突出和稳定, 而且包括中国在内的少数经济体在该贸易网络中的核心地位总体上比较稳定。

表 5 核心度

2000—2007 年		2008—2014 年	
经济体	数值	经济体	数值
美国	0.529	美国	0.813
加拿大	0.366	加拿大	0.373
德国	0.317	中国	0.252

(续)

2000—2007 年		2008—2014 年	
经济体	数值	经济体	数值
荷兰	0.302	墨西哥	0.245
法国	0.298	日本	0.170
日本	0.243	巴西	0.088
英国	0.222	印度尼西亚	0.071
意大利	0.210	韩国	0.070
墨西哥	0.181	德国	0.066
西班牙	0.156	法国	0.064
中国	0.151	澳大利亚	0.061

4.4 块模型下贸易网络的角色地位分析

4.4.1 网络分区

在世界农产品增加值出口网络中,块模型可以测度网络中是否存在小群体以及小群体的组成。所谓小群体,一般指相对稳定、数量不多、有共同目标、相互接触较多的联合体。本文运用迭代相关收敛法对世界农产品增加值出口网络进行了块模型的相关分析。表 6 和表 7 分别为 2000—2007 年和 2008—2014 年世界农产品增加值出口网络的分区结果。两个阶段的世界农产品增加值出口网络均被分成 8 个区。

表 6 2000—2007 年世界农产品增加值出口网络的分区结果

分区	名称	经济体
1 区	其他群体 1	澳大利亚、印度尼西亚、中国
2 区	其他群体 2	印度、巴西
3 区	北美群体	墨西哥、加拿大、美国
4 区	亚洲群体	中国台湾、韩国、日本
5 区	西欧群体 1	匈牙利、比利时、奥地利、丹麦、意大利、克罗地亚、西班牙、德国、荷兰、爱尔兰、波兰、土耳其、法国
6 区	西欧群体 2	马耳他、塞浦路斯、瑞士、希腊、葡萄牙、英国、卢森堡
7 区	东欧群体 1	保加利亚、罗马尼亚、斯洛文尼亚、俄罗斯、捷克、斯洛伐克
8 区	东欧群体 2	爱沙尼亚、拉脱维亚、瑞典、芬兰、立陶宛、挪威

表 7 2008—2014 年世界农产品增加值出口网络的分区结果

分区	名称	经济体
1 区	其他群体	澳大利亚、印度、巴西、印度尼西亚
2 区	北美群体 1	美国
3 区	北美群体 2	墨西哥、加拿大
4 区	亚洲群体	中国、中国台湾、俄罗斯 ^① 、日本、韩国
5 区	东欧群体 1	捷克、斯洛伐克、波兰、克罗地亚、罗马尼亚、斯洛文尼亚、奥地利、匈牙利、保加利亚
6 区	西欧群体 1	瑞士、葡萄牙、意大利、比利时、德国、法国、卢森堡、希腊、塞浦路斯、马耳他、丹麦、爱尔兰、西班牙、荷兰、土耳其、英国
7 区	东欧群体 2	爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛
8 区	西欧群体 2	芬兰、瑞典、挪威

2000—2007 年 1 区和 2 区中的经济体是由大洋洲、亚洲、南美洲的不同经济体混杂在一起的,因此被归入“其他群体 1”和“其他群体 2”,中国属于“其他群体 1”。墨西哥、加拿大、美国作为北美

自由贸易区的成员构成了“北美群体”。中国台湾、韩国、日本作为地理位置上临近的经济体构成了“亚洲群体”。剩余的经济体构建了 2 个西欧群体和 2 个东欧群体。

^① 为了便于群体的命名,且由于俄罗斯 3/4 的国土面积属于亚洲,因此本文将表 6 中的 4 区命名为“亚洲群体”。

2008—2014 年，1 区的经济体也是由不同洲的经济体混杂在一起，因此命名为“其他群体”。美国从墨西哥、加拿大所在的北美群体中分离出来了，表明美国在农产品增加值出口中的独立性在提高。中国从第一个阶段的“其他群体 1”中分离出来进入到第二个阶段的“亚洲群体”，“亚洲群体”的经济体数量由第一个阶段的 3 个扩大到 5 个，显示中国在农产品增加值出口中与亚洲经济体之间的联系在增强。“西欧群体 1”和“东欧群体 1”的经济体数量在第二个阶段明显增加，表明西欧经济体、东欧经济体在农产品增加值出口中群体内的联系更为密切，且“西欧群体 1”中的意大利、西班牙、德国、荷兰、法国等核心力量稳定。

4.4.2 交互性与自反性

在交互性和自反性的分析中需要使用贸易网络的密度矩阵，表 8 和表 9 分别为 2000—2007 年和 2008—2014 年世界农产品增加值出口网络的密度矩阵。两个阶段的整体密度值分别为 14.620 4 和 22.039 4，将密度矩阵中的各个单元格的密度值与整体密度值进行比较。如果某个单元格密度值大于整体密度值，说明该单元格所关联的两个分区存在较强的交互性，反之则表明存在较弱的交互性。以表 8 的 2 区对 3 区的单元格为例说明，2 区对 3 区的单元格密度大于整体密度值 14.620 4，表明 2 区向 3 区的农产品增加值出口多。关于自反性的分析是针对同一个分区自行交叉的单元格，例如表 8 的 1 区

与 1 区相交叉的单元格就是同一分区自行交叉的单元格，该 1 区单元格密度值大于整体密度值，说明该分区存在显著的自反性，即 1 区内部的经济体之间相互进行农产品增加值出口的贸易行为比较显著。为了容易辨认，本文特将两个表格中密度值高于整体密度值的单元格标出。

数据显示，2000—2007 年具有较强交互性或自反性的单元格共计 16 个，2008—2014 年具有较强交互性或自反性的单元格共计 17 个，两个阶段中具有较高交互性或自反性的群体数量基本维持稳定。

对于这两个阶段，本文主要针对中国所在的分区进行分析。第一个阶段中，中国所在的 1 区与 2 区、3 区、4 区之间存在较强的交互性，表明 1 区对 2 区、3 区、4 区的农产品增加值出口较多。同时，1 区存在显著的自反性，表明 1 区的 3 个经济体，即澳大利亚、印度尼西亚、中国之间存在比较显著的相互进行农产品增加值出口的贸易行为。第二个阶段中，中国所在的 4 区与 2 区之间存在较强的交互性，表明 4 区对 2 区的农产品增加值出口较多。同时，4 区存在显著的自反性，表明 4 区的 5 个经济体之间存在比较显著的相互进行农产品增加值出口的贸易行为。上述交互性和自反性的状况表明，随着时间推移，中国的农产品增加值出口方向从对北美、澳洲的经济体以及亚洲中低收入经济体的出口转向对亚洲内部的中高收入经济体（如中国台湾、日本、韩国等）的高额出口。

表 8 2000—2007 年世界农产品增加值出口网络的密度矩阵

	1 区	2 区	3 区	4 区	5 区	6 区	7 区	8 区
1 区	59.802	19.091	48.500	140.960	9.017	5.745	4.663	0.818
2 区	38.591	9.972	45.901	32.483	24.668	10.723	17.38	2.633
3 区	42.613	8.684	483.669	139.956	10.750	7.280	4.112	1.507
4 区	5.877	0.499	8.424	40.396	0.614	0.265	0.925	0.152
5 区	4.861	2.473	21.158	11.227	50.755	29.848	9.383	7.811
6 区	2.108	1.554	7.869	4.158	11.053	2.733	1.251	1.331
7 区	2.134	0.242	0.527	3.594	2.516	0.579	2.597	1.421
8 区	0.894	1.263	3.114	2.393	2.784	1.585	3.384	5.575

表 9 2008—2014 年世界农产品增加值出口网络的密度矩阵

	1 区	2 区	3 区	4 区	5 区	6 区	7 区	8 区
1 区	51.205	150.184	17.167	145.976	2.438	24.662	0.717	4.451
2 区	65.871	—	1138.355	438.744	2.353	36.396	2.268	6.631

(续)

	1 区	2 区	3 区	4 区	5 区	6 区	7 区	8 区
3 区	9.937	939.666	64.018	53.676	0.390	6.572	0.290	1.390
4 区	14.278	84.144	13.006	85.695	1.045	6.581	0.839	3.387
5 区	0.609	5.293	0.915	3.025	11.097	10.661	1.888	2.191
6 区	6.331	54.116	10.602	17.306	11.437	54.123	2.591	16.027
7 区	0.047	1.598	0.110	2.616	0.651	1.653	10.691	4.912
8 区	2.383	15.129	2.297	22.13	1.652	6.123	3.037	28.906

5 结论及政策建议

本文以 2000—2007 年和 2008—2014 年两个阶段的世界农产品增加值出口网络为研究对象, 构建了两个 43×43 的 1-模多值邻接矩阵, 使用社会网络分析方法, 对世界农产品增加值出口网络结构进行了测度, 并根据网络结构的测度结果对中国在世界农产品增加值出口中的状况变化进行了分析, 得出如下研究结论。

一是, 美国、荷兰、德国、巴西、中国、法国等世界主要农产品出口国长期处于农产品增加值出口网络的中心。其中, 中国的农产品增加值出口在加强, 且与世界主要国家如美国、德国等之间的差距在缩小。

二是, 中国在世界农产品增加值贸易中的融入程度有较大提高, 但与美国高度融入的状况相比仍存在较多差距, 且中国对其他经济体的控制能力较弱。

三是, 世界农产品增加值贸易网络存在向少数经济体(美国、加拿大、中国、墨西哥、日本)集中的倾向, 更多的经济体有向贸易网络外围发展的趋势。中国一直处于贸易网络的核心地带, 且核心地位越趋突出和稳定, 但与核心度排名第一的美国相比差距明显。

四是, 中国的农产品增加值出口从对北美、亚洲的经济体以及亚洲中低收入经济体的出口转向对亚洲内部的中高收入经济体(如中国台湾、日本、韩国等)的高额出口, 但是对美国仍维持了较高额度的农产品增加值出口。西欧经济体、东欧经济体的群体内联系更趋密切。

总体上, 2008—2014 年中国在世界农产品增加

值出口中的表现优于 2000—2007 年, 中国的地位和作用越趋突出, 表现良好, 但是中国作为世界农产品出口中排名第五的国家, 在部分中心性指标上的表现上甚至弱于排名位于中国之后的国家。为了维护中国农产品增加值出口的可持续发展、获取更多的贸易利益, 本文提出如下政策建议。

第一, 利用 RCEP 的有利条件, 充分发展对亚洲内部国家的出口。2020 年 11 月 15 日, 中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰以及东盟十国正式签署了 RCEP(区域全面伙伴关系协定), 从而形成了目前全球最大的自由贸易。中国农产品增加值出口逐渐对亚洲内部的中高收入经济体转向, 这将会是以后长期维持的一种状态, 因此中国应当积极利用 RCEP 减免关税的有利政策, 充分发展对亚洲内部的韩国、日本等中高收入经济体的农产品增加值出口, 这是实现中国农产品增加值出口可持续发展的重要条件。

第二, 重视和协调中美之间的农产品贸易关系, 增加农产品互补性的开发。美国对世界其他经济体的控制能力有所下降, 但美国仍然高度融入世界农产品增加值贸易网络, 并且中国对美国仍维持了较高的农产品增加值出口。中美两国农产品既存在竞争性也存在互补性, 中国要维持农产品增加值出口的可持续性, 就一定需重视和协调中美之间的农产品贸易关系, 增加农产品互补性的开发。

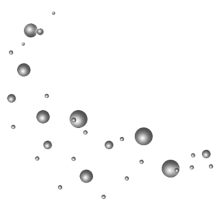
第三, 以“一带一路”倡议的实施为契机, 积极开西欧和东欧市场。“一带一路”倡议给中国向世界推广自己的农产品提供了更多的机会, “一带一路”沿线上有许多西欧和东欧经济体, 我们应当以该倡议的实施为契机, 逐步扩展中国农产品增加值对西欧经济体、东欧经济体的出口, 减弱由于西

欧经济体、东欧经济体呈现出群体内联系更趋密切的状态而对中国增加值出口带来的负面效应。

参考文献

- [1] 李德阳. 农产品出口结构与农民增收相关性的实证分析 [J]. 中国科技信息, 2005 (20): 41-46.
- [2] 张恪渝, 刘崇献, 周玲玲. 中美贸易摩擦对我国农产品贸易增加值的影响效应 [J]. 上海经济研究, 2020 (7): 91-104.
- [3] MAURER A, DEGAIN C. Globalization and trade flows: what you see is not what you get! [J]. Journal of International Commerce, Economics and Policy, 2012, 3 (3).
- [4] 王直, 魏尚进, 祝坤福. 总贸易核算法: 官方贸易统计与全球价值链的度量 [J]. 中国社会科学, 2015 (9): 108-127+205-206.
- [5] 葛明, 林玲. 基于附加值贸易统计的中国对外贸易失衡研究 [J]. 国际经贸探索, 2016, 32 (2): 20-33.
- [6] HUMMELS D, ISHII J, YI K M. The nature and growth of vertical specialization in world trade [J]. Journal of International Economics, 2001, 54 (1): 75-96.
- [7] KOOPMAN R, POWERS W, WANG Z, et al. Give credit where credit is due: tracing value added in global production chains [R]. Newark: NBER Working Paper, No. 16426, 2010.
- [8] KOOPMAN R, WANG Z, WEI S J. Estimating domestic content in exports when processing trade is pervasive [J]. Journal of Development Economics, 2012 (1): 178-189.
- [9] 张咏华. 中国制造业增加值出口与中美贸易失衡 [J]. 财经研究, 2013, 39 (2): 15-25.
- [10] 江希, 刘似臣. 中国制造业出口增加值及影响因素的实证研究: 以中美贸易为例 [J]. 国际贸易问题, 2014 (11): 89-98.
- [11] 马盈盈, 盛斌. 制造业服务化与出口技术复杂度: 基于贸易增加值视角的研究 [J]. 产业经济研究, 2018 (4): 1-13+87.
- [12] 卢仁祥. 增加值贸易视角下中国工业制造业出口复杂度的国际比较及其演进的动力机制 [J]. 现代财经 (天津财经大学学报), 2020, 40 (5): 85-98.
- [13] 张华, 曾凡玲, 吴佩. 全球价值链中的农产品生产与贸易: 特征、桎梏与对策 [J]. 国际商务研究, 2016, 37 (5): 44-52.
- [14] 崔宏芳. 贸易增加值视角下金砖国家农业出口竞争力分析 [J]. 世界农业, 2017 (6): 122-127.
- [15] 郎郸妮, 刘宏曼. 生产性服务对农业全球价值链分工的贡献研究: 基于出口增加值的行业细分视角 [J]. 国际经贸探索, 2019, 35 (9): 18-34.
- [16] 王星宇. 金砖国家经贸合作与全球价值链重构 [J]. 经济问题, 2019 (1): 123-129.
- [17] 汤碧, 常月. 中国农业价值链地位测度与发展研究: 基于亚太区域的分析 [J]. 农业经济问题, 2019 (10): 50-62.
- [18] 张恪渝, 刘崇献, 周玲玲. 中美贸易摩擦对我国农产品贸易增加值的影响效应 [J]. 上海经济研究, 2020 (7): 91-104.
- [19] 马述忠, 任婉婉, 吴国杰. 一国农产品贸易网络特征及其对全球价值链分工的影响: 基于社会网络分析视角 [J]. 管理世界, 2016 (3): 60-72.
- [20] 周灏. 中国在世界反倾销中角色地位变化的社会网络分析 [J]. 国际贸易问题, 2015 (1): 112-122.
- [21] RAUCH J E. Networks versus markets in international trade [J]. Journal of International Economics, 1999, 48 (1): 7-35.
- [22] 汪云林, 李丁, 付允. 主要经济体间国际贸易的社会网络分析 [J]. 电子科技大学学报 (社科版), 2007, 9 (3): 9-12.
- [23] 刘宝全, 段文奇, 季建华. 权重国际贸易网络的结构分析 [J]. 上海交通大学学报, 2007, 41 (2): 1959-1963.
- [24] 周灏, 祁春节. 对华农产品反倾销影响因素: 基于条件 Logistic 回归的实证研究 [J]. 经济问题探索, 2011 (5): 115-120.
- [25] 万方, 杨友孝. 反倾销指向网络的结构及成因: 来自社会网络分析的解释 [J]. 财经研究, 2013, 39 (11): 102-111.
- [26] 陈银飞. 2000—2009 年世界贸易格局的社会网络分析 [J]. 国际贸易问题, 2011 (11): 31-42.

(责任编辑 卫晋津 张雯婷)



● 政策研究

“适度放活”视阈下宅基地使用权流转的理路探索与制度重构

◆ 刘广明 张俊慈

(河北大学国家治理法治化研究中心 保定 071000)

摘要: 宅基地使用权流转不仅关涉亿万农民的切实利益,而且关系乡村振兴的顺利实施、城乡融合发展的有效推进。“三权分置”构想的提出、“适度放活”方略的明确为宅基地使用权流转提供了方向指引,新型有限流转方案应当是立足现实、着眼未来的当然之选。重构现行制度以实现宅基地使用权有限流转,前提在于妥当界定使用权受让人资格,核心在于建立有偿有期限使用规则,关键在于进行流转收益的合理分配,并应实行宅基地用途的严格管制。

关键词: 乡村振兴;三权分置;宅基地使用权;新型有限流转

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2021.03.003

1 引言

2018年发布的《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(以下简称《意见》)中正式提出了“三权分置”构想,即落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权、适度放活宅基地和农民房屋使用权。2020年11月,党的十九届五中全会再次强调要探索宅基地“三权分置”的实现形式,构建具体可行的制度,深化农村宅基地制度改革试点。“三权分置”构想正视宅基地流转制度的现存问题,旨在通过“适度放活”方略破除“稳定”与“放活”之间的藩篱,最终助力于乡村振兴战略的实现。

关于“适度放活”方略学界展开了丰富的研讨。一是内涵和性质认识。如有学者认为,适度放活使用权仅指跨集体经济组织间转让农房这一种情形,

使用权经过期限、费用等制度创新后更新为不动产用益物权^[1]。而有学者认为,适度放活使用权是以多元化的经济利用为核心的完整用益物权属性的回归,使用权仍为现行法上的用益物权^[2]。有学者运用次级用益物权理论,认为适度放活使用权是为了盘活闲置宅基地,允许从宅基地使用权中分离出子权利,由社会主体对宅基地实际占有使用,应定位于宅基地经营权^[3]。二是实施路径的探讨。有学者认为,非本集体经济组织成员或者城镇居民均可采

收稿日期:2020-07-10。

基金项目:2019年度河北省社会科学基金项目“三权分置视阈下宅基地使用权流转研究”(HB19FX018)。

作者简介:刘广明(1979—),男,河北任丘人,法学博士,研究员,硕士生导师,研究方向:经济法、环境资源保护法;张俊慈(1990—),男,河北邢台人,研究员助理,研究方向:经济法, E-mail: 531063490@qq.com。

用购买房屋所有权继而取得宅基地的法定租赁权^[4]。也有学者认为,社会主体可通过和农户之间的个体交易行为获得次级用益物权属性的使用权^[5]。还有学者提出,可通过改造既有的宅基地使用权,将其转化为经营性建设用地使用权,促进其无障碍流转^[6]。

可以看出,现有研究成果对“适度放活”方略的制度意蕴尚未达成共识,主要停留在对名称和性质的争议之上。在政策主张向法制革新的转化路径上,突出强调还原宅基地使用权用益物权的财产属性,缺乏在脱贫攻坚取得胜利后,以全面推进乡村振兴战略紧迫现实需求为导向分析使用权流转的必要性,也忽视了政府和农民集体在宅基地使用权流转制度构建中的地位和作用,有违“适度放活”方略的初衷。为此,本文在梳理相关流转理路主张的基础上,以乡村振兴战略为根本遵循,试图明晰“适度放活”方略的理论意涵,按照政府、集体和农民多元共治理念,提出妥适的法律表达形式,并对现有宅基地使用权流转制度重构提出建议。

2 宅基地使用权流转现行规定及问题分析

2.1 宅基地使用权流转现行规定

宅基地使用权及流转制度形成于人民公社时期。1963年3月20日,中共中央发布的《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》规定,“社员宅基地,包括有建筑物和没有建筑物的空白宅基地,都归生产队集体所有,一律不准出租和买卖。房屋出卖以后,宅基地的使用权即随之转移给新房主,但宅基地的所有权仍归生产队所有”;

1963年8月28日,发布的《最高人民法院关于贯彻执行民事政策几个问题的意见》对此予以再次确认。宅基地使用权流转规则由此确立,即禁止宅基地单独流转,但是允许宅基地使用权随着房屋的交易而转移。

改革开放后,随着经济发展水平的日益提高,很多农村地区出现了“建房热”,与之伴随就是宅基地占用与流转规模的扩大,并在一定程度上影响到了耕地资源保护。为规范宅基地流转、加强耕地资源保护,1981年4月17日,国务院发布的《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》提出,“分配给社员的宅基地、自留地(自留山)和承包的耕地,社员只有使用权,既不准出租、买卖和擅自转让,也不准在承包地和自留地上建房、葬坟、开矿、烧砖瓦等”,对宅基地使用权流转进行了限制。为“进一步加强土地转让管理,防止出现新的‘炒地热’,保持农村稳定,保护农民利益,保障经济和社会可持续发展”,1999年,国务院办公厅发布的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》明确规定:“农民的住宅不得向城市居民出售,也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅,有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证”。2004年,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定:“改革和完善宅基地审批制度,加强农村宅基地管理,禁止城镇居民在农村购置宅基地。”这标志着“严格限制”流转现行模式的正式确立,后续相关规定都因循了这一思路。此外,现行《中华人民共和国担保法》《中华人民共和国物权法》还规定宅基地使用权不得抵押。

表 1 宅基地使用权严格限制流转的主要规范性文件

时间	文件名称	主要内容
1963年	《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》	房屋出卖以后,宅基地的使用权即随之转移给新房主,但宅基地的所有权仍归生产队所有
1981年	《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》	分配给社员的宅基地、自留地(自留山)和承包的耕地,社员只有使用权,既不准出租、买卖和擅自转让,也不准在承包地和自留地上建房、葬坟、开矿、烧砖瓦等
1999年	《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》	农民的住宅不得向城市居民出售,也不得批准城市居民占用农民集体经济组织土地建住宅,有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证
2004年	《关于加强农村宅基地管理意见》	严禁城镇居民在农村购买宅基地,严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证

(续)

时间	文件名称	主要内容
2004 年	《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》	改革和完善宅基地审批制度, 加强农村宅基地管理, 禁止城镇居民在农村购置宅基地
2007 年	《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地建设用地法律和政策的的通知》	农村住宅用地只能分配给本村村民, 城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。农村村民出卖、出租住房后, 再申请宅基地的, 不予批准
2011 年	《最高人民法院关于印发〈全国民事审判工作会议纪要〉的通知》	将宅基地上建造的房屋出卖给本集体经济组织成员以外的人的合同, 不具有法律效力
2019 年	《中央农村工作领导小组办公室、农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》	严禁城镇居民到农村购买宅基地, 严禁下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。严禁借流转之名违法违规圈占、买卖宅基地

2.2 宅基地使用权流转问题分析

作为极具中国特色的物权制度, 以严格限制流转为显著特征的现行宅基地使用权制度在相当长时期内承载着保障农民住有所居的重要使命, 对农村经济社会稳定秩序的维护发挥了至关重要的作用。但随着现代市场经济体制的日趋完善、农村经济发展水平的日渐提高, 严格限制流转所引发的负面效应愈发明显, 主要体现在以下方面。

2.2.1 阻碍了城乡资源要素优化配置

改革开放后, 中国城市化进程驶入了“快车道”, 每年有大量人口由乡村向城市转移^①, 但是, 宅基地规模并没有相应减少, 反而呈增长态势^②。其原因主要有二: 一是在无偿取得规则下农民节约用地意识欠缺, “建新不拆旧”问题突出; 二是受严格限制流转模式所限, 宅基地使用权流转需求极大受抑, 进城农民不得以闲置其宅基地及地上农房^③。与宅基地资源规模闲置相对应的是, 基于人多地少的现实国情, 在对耕地资源进行严格保护、对建设用地供给实行严格管理的制度约束下, 建设用地供需矛盾长期存在并日趋紧张, 不仅阻碍了城市化进程, 而且影响到经济的更好更快发展。更为严重的是, 严禁城镇居民通过流转方式取得宅基地使用权直接阻滞了资金、人才、技术等资源由城市向农村的正常流动, 而关键资源欠缺正是制约农村经济社会发展的根本原因所在。总之, 严格限制流转模式不仅导致城市发展用地约束无法通过宅基地使用权流转方式创新以有效破解, 而且造成农村发展资源的长期不足, 与资源市场化配置原则不符, 与资源优化配置目标相悖。

2.2.2 抑制了农民财产性收入增加

就农村现实情况而言, 宅基地及其地上农房是

绝大多数农民所拥有的经济价值最高的财产, 但囿于宅基地使用权流转的严格限制, 作为宅基地使用权人和农房所有权人的农民很难将其变现以获得必要的资金支持, 这极大地抑制了农民财产性收入的增加。对于留守农村的农民而言, 其无法将宅基地及地上农房进行流转以获得生产生活所必需的资金, 甚至当面临严重经济问题时, 亦无法借此摆脱困顿; 对于进入城市的农民而言, 其无法将宅基地及地上农房进行流转以筹得在城市实现安居乐业的初始资本, 只能眼睁睁地看着曾经精心营造的居所逐渐走向破败。宅基地使用权流转的严格限制是造成宅基地及地上农房经济价值无法顺利体现的制度根源, 也是导致农民财产性收入长期受抑的重要原因。更为严重的是, 宅基地使用权流转的严格受限还造成了对农民财产权的严重侵害。无论是从现行法律规定, 还是从一般社会认知来看, 依规建设的农房应属农民的合法财产, 但在“房地一体”物权变动模式下, 宅基地使用权流转无门意味着农房正常交易亦无法实现, 农民的财产权益因此受到极大影响。

2.2.3 隐形流转频发破坏了管理秩序

虽然现行规定对宅基地使用权流转予以严格限制, 但是在实践中却存在“隐形流转”行为且范围呈逐步扩大态势。所谓“隐形流转”, 是指农民违反

^① 根据国家统计局数据显示, 2018 年乡村常住人口 56 401 万人, 比 2017 年度减少了约 1 263 万人, 同比下降 2.19%。截至 2018 年进城的农民工有 2.88 亿人, 比 2017 年增加 184 万人, 增长 0.6%。

^② 根据国家自然资源部官网数据显示, 2006—2016 年, 全国农村常住人口减少了 1.6 亿人, 但是农村用于建设住房的用地面积却增加了 3 045 万亩 (1 亩=1/15hm²)。

^③ 根据社科院发布的 2018 年《中国农村发展报告》显示, 全国“空心村”闲置宅基地整治潜力约 1.14 亿亩。

现行规定通过私订协议以出租、出售等方式将宅基地及地上农房流转给非本集体经济组织成员的行为。城乡接合部、经济发达地区等是宅基地“隐形流转”的高发区域，“小产权房”的出现是宅基地“隐形流转”的典型表征，宅基地经济价值显化、城市房屋价格走高均是“隐形流转”的重要诱因所在。在“隐形流转”的理论评价上，学术界还存在不同认知，但“隐形流转”所产生的负面效应是客观存在的，其不仅直接冲击了宅基地现行管理体系，使得非本集体经济组织成员基于“房地一体”占有了宅基地，且没有期限限制，也无需向集体所有权人缴纳使用费，直接破坏了集体土地用于保障集体成员的公有制性质。而且在现实中往往易引发了诸多社会纷争，并存在严重的利益分配不公问题。例如，《中国统计年鉴》显示，2018年全国人民法院系统调解的房屋、宅基地纠纷多达54.6万件，在调解的民间纠纷中占6.9%^①。而且在司法实践中，法院裁判存在着同案件不同判的情形，对合同效力有效和无效认定、买卖双方过错比例分配与损失认定上均存在着较大差别^[7]。

3 宅基地使用权流转的理路探索

3.1 宅基地使用权流转理路主张简述

就宅基地使用权流转制度的完善，学术界进行了深入探讨并存在严重认知分歧，总而言之，主要有以下理论主张。

3.1.1 自由流转说

自由流转说主张实行宅基地使用权的自由流转。支持者认为，实行宅基地使用权自由流转是由宅基地使用权的用益物权性质和物权平等保护原则所决定的^[8]。作为典型的用益物权，宅基地使用权亦应当具有占有、使用、收益以及相应处分权能，其与国有建设用地使用权在权利性质上并无本质性区别，实行自由流转既是彰显宅基地使用权收益与处分权的必然要求，更是实现与国有建设用地使用权平等保护的应然选择^[9]。此外，支持者还认为，实行自由流转是对农民财产权予以有效保护的应有之义。在“房地一体原则”物权变动的模式下，宅基地使用权流转的严格限制直接造成农房正常交易的严重受阻，是对农民财产权的极大限制，基于有效保护农房财产权的考虑，应允许宅基地使用权自由

流转^[10]。

3.1.2 禁止流转说

禁止流转说主张禁止宅基地使用权的自由流转。支持者认为，一方面，受经济激励使然，开禁宅基地流转会导致宅基地规模的扩张、耕地资源的减少，进而威胁粮食安全^[11]；另一方面，宅基地是农民最低限度的生存保障，当前农民整体抗风险能力较弱，允许宅基地自由流转会造成农民失去居住之所，影响其生存权保障并危及社会秩序稳定^[12]。此外，支持者还认为，允许宅基地自由流转会破坏乡村伦理道德，加剧乡村内部的不平等，最终损害的仍然是农民的利益，而各种社会强势群体才是真正的受益者。因此，支持者认为禁止农村宅基地自由流转具有正当性^[13]。

3.1.3 限制流转说

作为介于自由流转说和禁止流转说之间的理论主张，限制流转说主张促进宅基地使用权流转，但不应实行自由流转，将流转限制于特定范围、特定区域或特定方式。支持者认为，宅基地使用权流转应当兼顾经济价值的实现和保障功能的维持，应当秉持限制流转模式。例如，有研究者认为，应当对从方式上对宅基地使用权流转予以必要限制，宅基地使用权的转让、赠予、互换只能在本集体经济组织内部进行，但应当允许以出租、抵押、入股等方式实现宅基地使用权的对外流转^[14]。此外，研究者还认为，应当在流转范围上对宅基地使用权流转进行限制，将流转范围限定在一定行政区域之内的非本集体农民，排除城镇居民^[15]。

3.2 宅基地使用权新型有限流转主张的理论解读：基于“适度放活”方略的分析

3.2.1 适度放活宅基地使用权理论意涵

(1) “适度放活”方略的主线是放活

在新型城镇化和乡村振兴战略统筹推进的时代背景下，坚守土地公有制性质不变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，推进宅基地制度改革，为社会资本、技术、人才要素利用宅基地开辟市场化流转渠道，成为了加速推进城镇化和增强乡村活力重要突破口。

^① 参见《中国统计年鉴2019》第二十四章二十一节关于调解民间纠纷分类情况。

“适度放活”方略顺应了农民流转闲置宅基地的意愿，回应了乡村振兴战略的现实诉求。所谓“放活”是在突破本集体经济成员身份限制基础上进行有偿、有期限的市场化利用，有序扩大宅基地权利主体的开放性，通过市场行为彰显闲置宅基地财产价值。但考虑到当前仍处于新型城镇化高质量推进阶段^①，不宜允许城镇居民以生活居住为目的下乡流转宅基地，否则会出现大规模“逆城市化”现象。而是应定位于志在投身乡村建设、助力乡村振兴的社会主体，允许其通过一定的条件和程序流转获得宅基地使用权。值得强调的是，宅基地使用权入市流转与自身具有身份属性和保障属性存在抵牾之处，因而通过资格权承担起身份属性和保障功能，实现多种形式的“户有所居”，使农户不会因为流转闲置宅基地而失去住房保障^②。在资格权承担了保障属性之后，受让人继受的使用权就成为去身份化的物权性的使用权，可以转让、抵押、入股，权能更加充实。同时，对宅基地用途予以必要拓宽，允许使用权人将其用于经营性用途，以实现闲置宅基地的有效利用和经济价值的充分彰显，促进资源要素在城乡间顺畅流动，为乡村新产业新业态的发展提供必要土地保障。

(2) “适度放活”方略的底线是适度

目前，中国正处于经济社会结构转轨的历史变革时期，既要认识到农村土地产权体系由身份制转向契约制、由封闭式转向开放式是历史发展的必然^[16]。又要看到农村土地保障农民居住利益的使命依旧艰巨。在放活宅基地使用权的同时，必须坚持适度原则。所谓“适度”，是指宅基地使用权的流转需要稳慎的推进，在此过程中需要发挥好国家管制权、强化好集体所有权在防范化解重大风险、维护社会公共利益及促进乡村振兴战略实现等方面的重要作用。

土地利益首要体现的是公共利益，而非财产层面的经济价值^[17]。“适度放活”方略需要国家以有形之手予以必要介入，保护承载其上的社会公共利益。宅基地作为自然资源，除了具有经济价值外，还承载着居住权益保障、生态环境保护、公平利用等非经济价值关涉公共利益。事实上，社会公共利益不仅反映为社会公共主体的需要，而且也与作为集体成员的农民的基本需求直接相关，他们的利益

往往影响着整个社会的公正形象与良好秩序^[18]。而且宅基地使用权流转市场处在初步探索阶段，脱离了政府的干预，风险不可预估。这就为国家对农民这一特殊群体进行倾斜保护和宅基地流转进行必要的管制奠定了道德正当性与合法性基础。管制作为国家干预经济的重要方式，体现在由国家设置和执行市场主体准入市场的条件和程序、对主体的市场行为进行规范及对市场主体的违法行为进行查处等内容^[19]。为此，应由政府对宅基地使用权流转市场进行适度干预。

“适度放活”方略契合了落实集体所有权，加强集体民主自治的政策理性。集体所有权对公有产权的支配性决定了集体经济组织具有管理权能^[20]。宅基地的管理属于村民自治的范畴，其内涵包括了宅基地的分配、整理、转让、回收等必须经过村民会议的决定。因为宅基地具有稀缺性，通过集体民主自治的方式统一规划、盘活有利于实现土地的集约高效利用。同时，宅基地流转过程容易产生强外部性，如侵占耕地、环境污染、生态损害等。根据科斯定理，解决外部性的有效方法是赋予当事人清晰的产权，通过当事人之间的协商谈判，使外部性得以内在化解决。由集体经济组织与宅基地受让人进行协商谈判并对宅基地统一规划、整理以及日常监督等方式解决外部性具有较低制度成本的优势。若排除集体民主管理的作用，则可能引致宅基地交易失范、村庄规划混乱，引起所谓的“反公地悲剧”，即私有产权的排他性造成公共利益受损^[21]。弱化集体所有权的管理作用，只强调农民个人利益和单独行为的方式无助于乡村振兴战略的实现。

3.2.2 适度放活宅基地使用权的法律表达：新型有限流转主张的提出

从既往经验来看，“适度放活”方略的落实须完

^① 根据国家统计局数据显示，2019年年底，中国常住人口城镇化率已达60.60%，而户籍人口城镇化率仅为44.38%，“半市民化”人户分离的农民工仍有约2.8亿人。促进这些人口更好融入城市，提高户籍人口城镇化水平，仍是新型城镇化高质量发展的面临的主要任务。

^② 学术界关于资格权的内涵与生成逻辑尚存争议，而本文认为资格权产生于所有权之中，属于成员权的重要内容，是对成员资格利益的具体落实，主要包括享有以多种形式实现“住有所居”，在宅基地流转到期后，符合法定条件的对集体享有重新分配一定面积宅基地请求权。

成政策用语向法律表达的必然转换,唯有如此,才能更好发挥其指导价值,而新型有限流转主张应是“适度放活”方略的恰当转换。

(1) 新型有限流转主张的内涵阐释

在上述流转理路的探索中,禁止流转说在乡村振兴已经上升为国家战略的当下已经不合时宜。而自由流转说的时机和条件尚未成熟,存在较大风险隐患。限制流转说本质上是利用市场机制和经济手段推动宅基地集约利用。但从主体(双方都是农民)、范围(在一定行政区域内)都受到严格限制。受制于狭小的市场范围,宅基地财产价值难以彰显,农民退出、交易的动力不足。而新型有限流转以乡村振兴战略为根本遵循,在进一步扩大宅基地流转市场化开放程度的同时,通过适度国家干预、集体民主自治及农民自愿参与,规模化、集约化地利用闲置宅基地,为乡村发展新产业、新业态提供用地支持,最终实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的乡村振兴战略总目标。

具体而言,宅基地使用权的继受主体为服务于乡村振兴战略的本集体经济组织以外的社会主体。政府作为新型有限流转方案的设计者、推动者和责任的承担者,由政府把关宅基地使用权流转的市场准入门槛,根据乡村振兴战略发展规划审查宅基地继受人的资格,包括项目是否符合乡村振兴规划和土地利用规划并做出相应的风险评估。集体经济组织作为政府方案的具体执行者,通过民主自治方式协助政府对宅基地流转进行管理。有意愿流转闲置宅基地的农户向集体经济组织提出申请,由集体经济组织对其资格进行审查,判断其是否自愿退出并且有一定面积的居住地。集体根据乡村闲置宅基地的情况进行统筹规划、统一盘活。将闲置宅基地与自愿有偿退出、互换、置换后的土地协调安排,形成一定规模的建设用地。由集体、农户和继受人签订三方协议,继受人向集体缴纳土地使用费,由集体设定一定期限。继受人要严格遵守用途管制,按照规定发展新产业、新业态。宅基地使用权期限届满之后,该宅基地回复至集体所有权人,农户凭借资格权向集体申请,集体对其进行审查,如果农户仍然具有成员资格且符合分配条件的,可为其重新无偿分配宅基地。

(2) 新型有限流转主张的理论价值

第一,适度国家干预利于实现公益与私益的耦合。宅基地财产价值的彰显须通过市场机制得以实现,同时,作为土地资源又具有稀缺性与公共利益紧密相关,这决定了其承载着私益和公益双重属性^[22]。而适度国家干预成为在公共利益和私人利益之间进行调节和矫正的必要力量。着眼于公平和实质正义价值的要求,在肯认市场调节的基础上,为保护土地承载的公共利益,需对农民的土地财产权予以必要的限制,由政府从继受人资格审查、设定利用方式、地利公平分配和用途管制4个维度进行干预。

政府对继受人的资格审查是宅基地使用权市场准入制度构建的前提。一般而言,民事主体应平等地参与到市场经济之中,但基于对市场失灵的克服和乡村振兴战略的实现,需要对市场主体准入资格、条件及程序进行选择与设定。在土地权利社会化趋向下,对于农用地使用权利的行使施以适度的公法约束,要求权利人承担一定的社会责任,已然成为全球土地制度发展的共识^[23]。因而,对宅基地使用权继受人的适格性提出一定要求,即定位于发展新产业新业态的新型经营主体,使其肩负起实现乡村振兴战略的使命,既有利于防止城市资本过度涌入,破坏乡村秩序的稳定,又利于达致乡村全面振兴之远景目标。

设定有偿有期限的利用方式裨益于保障属性和财产属性之兼顾^①。宅基地使用权设立的初衷是由集体为成员提供一种最低限度生存保障,具有福利和保障的本质特性,带有无偿无期限使用的社会主义色彩。当向非本集体经济组织成员流转宅基地时,自然应采取有偿有期限的方式。宅基地的有偿使用不仅增加了农民的财产性收入,为进城务工的农民在城市安家积累了原始资本,促使处于“两栖”状态的群体更好的市民化。而且随着越来越多从事非农工作的农民进城居住、落户,乡村的土地更加集

^① 根据调查可知,宅基地有偿使用在试点地区具有广泛的实践基础。在宅基地的分配环节进行有偿选位、有偿调剂。针对一户多宅、超标占地且不愿意有偿退出的,由集体经济组织对超出面积按阶梯式收取有偿使用费。在宅基地流转环节,浙江义乌和德清针对宅基地跨集体经济组织流转的,由集体所有权人收取所有权收益,宅基地受让人一次性缴纳使用费。四川省泸县探索由农户和社会主体合作共享宅基地模式,社会主体投资建设并占据一定面积的宅基地。

中, 这为适度规模化利用创造了前提, 对提高土地的利用效率、引入新产业新业态、促进乡村振兴实现至关重要。而设置一定期限, 对集体而言强化了集体所有权, 对农民而言保障了居住利益。在期限届满后, 如果该农户中的人口全部进城落户, 并且有了稳定的居住场所, 其也就丧失了资格权, 宅基地就回复至集体所有权人手中, 可以分配给无宅基地的成员, 也可以再次入市流转。而对于未能够进城落户的农民而言, 宅基地仍然承担着居住保障功能, 其可以凭借资格权获得一定面积的宅基地。

土地增值收益来源的公共性和社会性要求地利公平分配。宅基地使用权是具有浓厚身份属性的人役权, 由集体按一定面积无偿分配给成员用于居住保障, 其流转收益属于土地发展权范畴不能单独给予农民一方。宅基地流转产生的增值收益本质是级差地租。级差地租很大程度受到城镇化进程、基础设施建设、区位条件、国家政策等因素影响^[24]。这是政府和社会长期“耕耘”而形成的一种结果, 非农民个人所能为之。因而, 政府理应参与到流转收益的分配环节。此外, 集体基于所有权人地位也应享有增值收益。一方面, 当宅基地的功能从居住扩展到经营性用途, 用途改变产生的增值收益同样属于土地发展权内容, 这是国家将土地发展权下放或回归到集体所有权人手中^[25]; 另一方面, 由于区位条件不同, 宅基地流转后产生级差地租引致成员间收益失衡。为了调节由此造成的偏差, 集体在宅基地流转过程中应收取一定的调节金以平衡农户间的利益关系。

土地资源的稀缺性和利用的强外部性决定了土地制度的重要特质在于用途管制^[26]。闲置宅基地用途扩展的前提是进行严格的用途管制。用途管制是指流转后的宅基地在利用的过程中非经政府同意不得违反政府为其划定的用途限制。从维护公共利益的角度, 宅基地实现流转之后能带来财产收益, 而与耕地相比, 宅基地在收益上产生的极差会诱使集体、农户或继受人为了追逐利益而侵占耕地, 所以必须对其用途管制; 从促进可持续发展的角度, 限制其用途是为了使土地的开发速度和规模与经济、环境相适应, 以减少对土地和生态环境的破坏; 从推进乡村振兴的角度, 将其限制在划定的新产业新业态的范围, 集约节约利用, 避免了土地碎片化,

促进农业农村现代化转型。

第二, 集体民主自治利于强化宅基地管理与提高土地资源的利用效率。集体所有权代表了集体成员的共有利益, 本质上是在集体成员共同占有生产资料基础上进行民主管理, 最终实现共同富裕的财产形式。这种民主管理不是抽象的, 而是应当通过具体制度以及成员所享有各项权利加以落实^[27]。这也决定了集体具有对土地资源的使用、处置、经营收益分配的权能。从宅基地所有权和使用权的关系来看, 所有权是基础性权利, 使用权派生于所有权之中, 所有权对使用权具有统辖功能, 使用权的放活不能脱离农民集体所有的框架。

集体所有权人的管理能够有效消除宅基地利用的外部性, 也为乡村引入社会资本规模化流转开发宅基地提供了可行性。目前, 村庄闲置的宅基地呈现出零散分布的格局, 即使赋予农户流转宅基地的权利, 也无法为产业化利用、修建基础设施提供用地支撑, 宅基地财产价值也不能充分彰显。而强化农民集体所有权的管理权能, 在保障集体成员利益的基础上, 对壮大集体经济实力、加强土地规划利用具有重要意义^①。同时也具有法律和政策的支持^②。集体按照乡村振兴发展规划, 对闲置宅基地统一盘活, 改善宅基地粗放、低效利用的状况, 与土地整治后新增耕地和建设用地统一规划, 优先用于乡村产业融合发展。规模化的建设用地能吸引资本、技术、人才要素, 优化乡村生产要素结构, 为新产业新业态提供空间载体, 实现产业兴旺; 也为集体修建公共基础设施, 美化人居环境提供了资金支持, 改变过去由于农民集体管理薄弱所导致的宅基地无序扩建、村庄布局混乱的格局, 实现生态宜居; 规范、透明的宅基地流转渠道也将隐形流转纳入合法

① 如江西余江组成村民事务理事会对宅基地进行管理, 发挥村民自治的力量取得不错的效果, 腾退 21 964 宗宅基地, 退出面积 2 832.93 亩, 可为本集体经济组织提供未来 10~15 年的建设用地的需求。在浙江义乌、德清地区, 农民要想宅基地流转必须经过集体经济组织的同意。

② 《土地管理法》规定, 鼓励集体经济组织和成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。这为增强集体所有权人对宅基地的管理提供了法律依据。农业农村部印发《全国乡村产业发展规划(2020—2025年)》也指出, 由集体统一规划、利用闲置宅基地, 形成土地规模化利用, 为乡村振兴提供用地支持。探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地。这为集体作为所有权人参与宅基地流转提供了政策依据。

轨道上,减少宅基地交易过程中产生的矛盾和纠纷,实现治理有效。

第三,农民自愿参与利于维护自身利益不受损。为了平衡公私法益,必须允许私权主体的意志对公权力作出必要的限制和约束,让流转宅基地的农户参与到流转过程,达致对公权的有效制衡。新型有限流转全流程由农民自愿参与,充分保障了其知情权和参与权。闲置宅基地在流转之前,充分遵从农民的意愿并审查其居住保障状况。流转方案的制定也充分征集农民的意见,汇集众多民智。在流转过程之中的地利分配环节,充分听取流转宅基地的农民对利益分配的诉求。在流转的宅基地到期之后,如若仍然具备成员资格,原宅基地使用权的农户基于资格权可向集体申请分配与原相等面积的宅基地,保障了居住权益。农民有效地参与到流转过程,参与到政府、集体决策过程当中可使决策更加民主、科学,也更能减少流转过程当中的阻力,更有利于决策的执行。

4 宅基地使用权新型有限流转的制度构建

基于有效落实“适度放活”方略的考虑,应当着手从以下方面构建宅基地使用权新型有限流转制度体系。

4.1 妥当界定继受人资格

政府对宅基地的规划和管制是宪法赋予行使国家职能以及维护土地公有制的体现,是公法介入私法的合法途径。因而,政府在宅基地市场化流转中对继受人资格审查、项目审核、风险防范都将要发挥重要作用。农户要流转宅基地需要先经过集体的同意,集体对其资格审查确保其自愿性和有其他居住保障。集体根据村庄规划和土地利用规划对农户要流转的宅基地与其他建设用地进行统一规划,通过调配、置换、新建、鼓励农户自愿有偿退出以及村内自愿转让等方式整合用地,将整合闲置宅基地信息汇总到政府。由政府建立公开的宅基地流转服务平台,通过招标、拍卖、挂牌等方式进行交易,完善县乡村三级服务和管理网络,建立宅基地流转监测制度,为交易双方提供信息发布、政策咨询、合同签订等服务。社会主体通过该平台了解宅基地流转信息后向政府部门提出申请。政府部门对其资质进行审查,审查主体是否致力于乡村振兴事业以

及是否具备投资运营资格,其项目是否属于乡村振兴发展规划的新产业、新业态。根据中央有关乡村振兴战略部署,新产业、新业态的主要形式为休闲农业、乡村旅游、现代种养业、农产品深加工、农村电商及流通、特色村镇建设等。对新产业、新业态含义的明确有利于贯彻《意见》对宅基地用途管制的规定,防止“打擦边球”,破坏宅基地管理和利用秩序。申请人申请宅基地的用途必须符合以上要求,在符合条件后,由申请人签署诚信承诺书,政府简化事前审批流程,将申请人的信用信息接入全国信用信息平台、划分信用等级、实现各部门信息共享,并以此作为对其事中和事后惩罚的依据。同时,将申请人的申请信息以及信用承诺书通过政府网站以及村级平台进行公示,接受媒体和社会公众的监督。

4.2 建立有偿有期限使用规则

宅基地有偿使用先要明确有偿使用的标准。第一是有偿使用的收费方式。分为一次性缴纳和分期缴纳。一次性缴纳是宅基地继受人继受宅基地时,将未来年限的宅基地使用费一次交清,这样可以使集体和农户尽可能多筹措到资金,用于发展乡村产业和集体公益事业^①。而农民获得资金可以作为居住保障的货币化实现,成为进城务工农民市民化的资本^②。分期缴纳既可以减缓宅基地继受人的资金压力,又可以使集体根据经济发展状况动态调整土地使用费,但同时分散了集体和农户的收入,也需要继受人较高的配合度,存在一定缴费的风险。因此,建议采取第一种。第二是定价的标准。宅基地定价机制是指由专业机构综合考虑多种因素对宅基地的价值或价格进行科学评估后制定价格。宅基地定价机制是宅基地使用权得以流转的前提,由于农民和

^① 如江西省余江制定的阶梯费用标准根据一户多宅、超标占地和非集体经济组织成员继承房屋的情形不同进行了区分。对属于“一户多宅”的情况和超标占地采用阶梯收费。对“一户多宅”,在超出50m²以内,按10元每平方米,超出这个范围的,每增加50m²提高5元。“多宅”的情况全部按照阶梯标准收取。对非集体经济组织成员通过继承房屋占有使用宅基地,每年收取每平方米收取5元使用费。

^② 根据国家统计局2018年数据显示,进城农民工中,购房商品房的占17.4%,保障性住房的占比2.9%,公租房的占比1.3%。可见,大多数进城的农民工是没有能力购买城市商品房的,适度放活宅基地使用权之后,农民流转宅基地获得财产性收入,为其进城买房、落户提供了资金支持。

集体缺乏专业性,难以合理评估宅基地的价格。同时考虑到乡村振兴战略坚持的农民利益不受损的底线,宜由政府主导建立宅基地定价机制,委托专业的评估机构对宅基地价格进行科学、合理的评估。在综合考虑当地经济发展状况、城乡土地资源配资现状、土地价格情况后制定宅基地基准地价标准,使宅基地流转定价有依据可循。

针对宅基地的流转期限的设置方式上学界存在不同见解,一种认为宅基地使用权人在原始取得设定固定期限,受让人在剩余期限内享有期限^[28];另一种认为当受让人受让宅基地时为其设定一定期限。考虑到第一种模式在实践中会造成较大的改革阻力以及制度成本较高,宜采取第二种模式。在期限的设置上有学者认同参考国有建设用地使用权设立70年^[29]。但考虑到对很多在城市和农村如候鸟一般迁徙的农民而言,其不具备退出或长期转让宅基地使用权的意愿^[30]。宅基地保障功能仍然重要,如规定流转年限较长不利于其意愿的遵从和利益的保护,而从吸引投资、稳定投资人的收益预期角度,设置的流转期限又不宜太短。因此,建议设定年限为40年。

4.3 构建流转收益公平分配机制

早在十八届三中全会党中央就明确提出了要建立兼顾国家、集体、个人的收益分配机制。构建流转收益公平分配机制也是将政策要义涵射到法律规范的实质体现。因此,应坚持“谁贡献、谁受益”原则,在国家、集体和农户个人之间公平分配流转收益,从而维护社会的实质正义。

发挥集体自治的作用,引导村民积极主动参与分配方案制定,通过规范有序的集体民主决策程序,让农民参与到地利分配环节并且赋予农民表达权,充分表达对利益分配的意见,维护自身利益。因为农民占有和使用宅基地并在宅基地上修建农房等基础设施,同时也基于乡村振兴战略的宗旨,实现农民生活富裕,贯彻以人民为中心的发展思想,可由农民取得较大多数的宅基地流转收益,增加农民的财产性收入。而农民集体负有村庄规划、公共设施建设、公共资源管理、生态环境保护等公共事务的管理职能。在农民取得大多数的宅地收益分配之后剩余资金应当分配给集体,用于发展集体经济和村庄公共事业建设。

新近财政部和国家税务总局作出关于《中华人民共和国土地增值税法(征求意见稿)》(简称《征求意见稿》),向社会公开征求意见。《征求意见稿》较之前的《土地增值税暂行条例》,将集体土地及其上房屋纳入其中^①。可见,对宅基地使用权的流转收益,国家有权力从土地增值收益中按一定税额收取。在宅基地改革试点地区,对宅基地流转收益分配通常由政府收取一定比例的增值收益调节金。在四川泸县和浙江德清,政府分别从宅基地流转增值收益中收取15%~20%的收益调节金。因而,政府可以通过征收一定比例的土地增值税或者收益调节金的方式参与到宅基地流增值收益分配环节。而为了实现乡村振兴战略,在二次分配过程中,政府可以通过财政转移支付、社会保障支出、城乡基础设施的投入等手段,将收取的地利用于支持乡村的建设发展。

4.4 严格土地用途管制制度

新型有限流转作为乡村振兴战略的一项重要制度性供给,以政府统筹各方要素,按照乡村振兴战略要求集中力量做好规划引领,在严守耕地和生态红线的基础上,编制总体规划并明确土地用途,为继受人合法合规使用宅基地发展新产业新业态提供明定依据。

统筹横向维度和纵向维度的用途管制。横向维度主要是指在规划中明确入市流转的宅基地可以用于发展的新产业新业态种类和规模,并严格限制在此类经营性用途,不得擅自变更,如要发展其他类型的工商业则必须要经过集体和政府部门的同意。除此之外,对宅基地使用权人纵向维度利用宅基地也应进行严格监管。由于经营性的宅基地从自用变为面向不特定主体,应建立宅基地的开发利用强度的管制标准,如设定相应的建筑物建设安全标准、排污标准、废弃物处置标准、生态环境修复标准、加强对相邻权人权益的保护,如减少噪音、保障通行、采光等权益。在利用规划中对宅基地的开发强度做出明确的规定。此外,还应该建立严格的责任机制。如果出现宅基地继受人改变用途,资格权人和所有权人均有义务进行干涉。对违反宅基地利用

^① 《中华人民共和国土地增值税法(征求意见稿)》第二条第二款:出让集体土地使用权、地上的建筑物及其附着物,或以集体土地使用权、地上的建筑物及其附着物作价出资、入股。

约定和管理制度的行为进行惩处。情节轻微的,集体经济组织应先对其警告,责令其立即整改。如不改正的,集体经济组织应立即报告政府部门,由政府部门进行处罚。情节严重的,如利用宅基地进行房地产开发的由政府对其进行处罚,由集体经济组织通知宅基地资格权人后将宅基地收回,并将其列入失信黑名单,永久禁止其进入宅基地流转市场。

5 结语

“适度放活”方略是市场化资源配置和农民财产价值显化的必然诉求,而新型有限流转是对其意涵恰当的法律表达。其服务于乡村振兴战略的实施,以“适度国家干预、集体民主自治,农民自愿参与”多元共治理念,权衡多方主体之间的利益诉求,兼顾效率与公平、自由与秩序、财产与保障属性等多重价值,并规制流转过程中的风险,畅通了宅基地使用权有限流转的渠道,使宅基地能为人才引进、资本引入及产业落地提供土地支持。但考虑到宅基地的保障属性尚不可偏废,应设置严格的流转条件和程序以保证“适度放活”方略的原旨不变。构建由政府妥适界定宅基地使用权继受人资格、遵循有偿有期限流转、构建收益公平分配机制、严格用途管制制度为全面推进乡村振兴战略提供重要的制度保障。

参考文献

- [1] 高海. 宅基地“三权分置”的法律表达:以《德清办法》为主要分析样本[J]. 现代法学, 2020, 42(3): 112-125.
- [2] 陈小君. 宅基地使用权的制度困局与破解之维[J]. 法学研究, 2019, 41(3): 48-72.
- [3] 宋志红. 宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J]. 法学评论, 2018, 36(4): 142-153.
- [4] 高圣平. 宅基地制度改革政策的演进与走向[J]. 中国人民大学学报, 2019(1): 23-33.
- [5] 宋志红. 乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构[J]. 法学研究, 2019, 41(3): 73-92.
- [6] 姜楠. 宅基地“三权”分置的法构造及其实现路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(3): 105-116.
- [7] 高海. 农村宅基地上房屋买卖司法实证研究[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2017(4): 180-189.
- [8] 房绍坤. 农民住房抵押之制度设计[J]. 法学家, 2015(6): 15-24.
- [9] 王利明. 物权法研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [10] 郭明瑞. 关于宅基地使用权的立法建议[J]. 法学论坛, 2007(1): 19-21.
- [11] 刘锐. 农村宅基地性质再认识[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014(1): 75-82.
- [12] 孟勤国. 物权法开禁农村宅基地交易之辩[J]. 法学评论, 2005(4): 25-30.
- [13] 陈柏峰. 农村宅基地限制交易的正当性[J]. 中国土地科学, 2007(4): 44-48.
- [14] 董祚继. 以“三权分置”为农村宅基地改革突破口[J]. 国土资源, 2016(12): 13-17.
- [15] 高海. 宅基地“三权分置”的法实现[J]. 法学家, 2019(4): 132-144.
- [16] 张克俊, 付宗平. “三权分置”下适度放活宅基地使用权探析[J]. 农业经济问题, 2020(5): 28-38.
- [17] 韩松. 宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J]. 法学研究, 2019(6): 70-92.
- [18] 江帆. 经济法的价值理念和基本原则[J]. 现代法学, 2005(5): 118-122.
- [19] 卢代富. 经济法中的国家干预解读[J]. 现代法学, 2019(4): 116-122.
- [20] 李怀. 农村宅基地“三权分置”: 历史演进与理论创新[J]. 上海经济研究, 2020(4): 75-82.
- [21] 桂华, 贺雪峰. 宅基地管理与物权的适用限度[J]. 法学研究, 2014(4): 26-46.
- [22] 王崇敏. 我国农村宅基地使用权取得制度的现代化构建[J]. 当代法学, 2012(5): 81-88.
- [23] 李蕊. 管制与市场: 土地经营权融资的法律回应[J]. 法学杂志, 2019(5): 20-27.
- [24] 杨丽霞, 苑韶峰, 李胜男. 共享发展视野下农村宅基地入市增值收益的均衡分配[J]. 理论探索, 2018(1): 92-97.
- [25] 张先贵. 中国语境下土地发展权内容之法理释明: 立足于“新型权利”背景下的深思[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2019(1): 154-168.
- [26] 李蕊. 管制及其改进: 中国土地管理制度改革的逻辑进路[J]. 广东社会科学, 2020(4): 234-242.
- [27] 韩松. 农民集体土地所有权的权能[J]. 法学研究, 2014(6): 63-79.
- [28] 耿卓. 宅基地使用权收回事由类型化及立法回应[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2019(1): 180-191.
- [29] 郑风田. 让宅基地“三权分置”改革成为乡村振兴新抓手[J]. 人民论坛, 2018(10): 75-77.
- [30] 刘广明. “双轨”运行: 城镇化进程中农村宅基地(使用权)制度解困的可行解[J]. 法学论坛, 2014(2): 101-108.