

农村应对突发公共卫生事件的多重困境 与优化治理*

——基于典型案例的分析

曹 舒¹ 米乐平²

摘要：农村突发公共卫生事件应急管理是乡村治理现代化的重要内容。本文通过对湖北省巴东县农村应对新冠肺炎疫情的实证分析，基于整体性治理理论，探究农村应对突发公共卫生事件的多重困境与优化路径。实证发现，农村应对突发公共卫生事件呈现出应急能力的薄弱性、应急处置的复杂性、公共危机的跨界性等特点，且大致可以分为初始期、发展期、调整期、成熟期四个阶段。当前农村应对突发公共卫生事件存在应急主体单一化、应急处置机制不健全、应急方式规范化法治化不足、资源保障体系薄弱、危机意识和应急意识缺位等困境。应构建多元化的危机治理格局，完善“上下联动，多向互动”的应急处置机制，推进应急方式法治化，优化资源保障体系，加强危机与应急意识教育普及，提升农村应对突发公共卫生事件的能力水平，真正实现由“应急管理”到“应急治理”的转变。

关键词：农村 突发公共卫生事件 应急治理 整体性治理 新冠肺炎

中图分类号：D630 D422.6 **文献标识码：**A

一、引言

“风险时代”背景下，各种突如其来的公共卫生事件不仅严重威胁人类生存和正常社会秩序，甚至可能诱发政治风险、经济风险、社会风险等次生危害，非典型肺炎疫情、甲型H1N1流感、高致病性禽流感疫情、埃博拉疫情、新冠肺炎疫情等，均表明突发公共卫生事件理应成为现代公共安全治理体系的重点治理对象。在城乡二元体制的长期影响下，中国突发公共卫生事件应急管理存在“重城市，轻农村”的情况，形成了城乡有别的二元突发公共卫生事件应急管理体系，在危机认知、信息获取、资源保障等方面存在明显差异。农村突发公共卫生事件应急管理制度与城市相比较为落后，在突发事

*本文是国家自然科学基金重点项目“‘一带一路’与中国西部发展”（项目编号：71742004）、中国政法大学2019年博士创新实践项目（项目编号：1902010027）、中国人民大学马克思主义学院科研基金项目“中国特色社会主义道路的世界历史意义研究”的阶段性研究成果。本文通讯作者：米乐平。

件应急管理制度的完善性和成熟性方面存在较大差距。现阶段农村的公共危机应对还停留在对突发性事件的即时性反应和控制的水平上,应急管理具有相当大的被动性和局限性(雷霆,2010)。农村既是应对突发公共卫生事件的前沿阵地,也是突发公共卫生事件治理的重点地区和薄弱环节。

现代化转型过程中,国家、社会和市场关系和城乡关系重新调整给基层治理带来诸多挑战,必须不断推进农村基层治理体系的现代化(饶静,2017)。全面提升农村应对突发公共卫生事件的能力正是推进乡村治理体系和治理能力现代化的核心内容之一。乡土社会组织管理的局限性、信息获取的有限性、地形地貌的复杂性、文化环境的封闭性等决定了农村应对突发公共卫生事件的特殊性和复杂性,此次新冠肺炎疫情防控暴露出农村在应对突发事件方面处于相对劣势地位。党的十九届四中全会提出“强化提高人民健康水平的制度保障”,“健全公共安全体制机制”,基于此,必须加快推进农村突发公共卫生事件应急管理制度的改革与发展。

2003年SARS事件后,有学者呼吁尽快建立农村突发公共卫生事件应急处理机制(吴宪,2004),学术界和实务界也开始不断关注这一问题。已有研究结果为相关政策制定与完善提供了科学依据,但仍存在一定局限性。从研究内容看,尽管已有较多文献涉及农村突发公共卫生事件应急机制,但大多只关注某一侧面,研究内容碎片化,如围绕基层公共卫生治理能力(朱娟蓉,2005;许才明,2016)、农村卫生应急系统的优化(周世熙、王明德,2009;陈志杰,2011;王薇、李燕凌,2013;张屹立等,2018)、农村突发公共卫生事件应急的法律规制(王晓君,2008;王艳翠,2012)、政府在突发公共卫生事件中的职能定位(张屹立、冯小湖,2010;王高玲、别如娥,2011;孟亚明等,2013)展开研究,缺乏对农村突发公共卫生事件应急管理机制的系统性研究。从研究对象看,近年来农村公共危机管理研究呈现较强的阶段性和整体性特征,前者指研究多与特定时期出现的公共危机相并行,如农村群体性事件(柳建文、孙梦欣,2014;马锋、华炳啸,2015;姚志友、李玲,2019),后者指将农村公共危机作为整体加以研究,如以某一类事件为例思考农村公共危机的演化机理(李燕凌、车卉,2015)及其防范和应对(郑红娥等,2016),专门针对农村突发公共卫生事件的研究不足。从研究区域看,近年来鲜有文献从特定地区出发研究农村突发公共卫生事件,尤其是危机风险等级较高区域的农村地区,唐兵(2012)、周志忠等(2012)也仅针对农村学校的突发公共卫生事件应急管理进行整体性宏观论述。从研究方法看,较多文献采用定性分析(仇蕾洁等,2016)的方法,少数文献采用事后实地调查方法(李燕凌、车卉,2015)或基于宏观数据的统计分析(张海波,2015),尚缺乏对农村应对突发公共卫生事件进行实时实地调查的实证研究。

总体来说,农村突发公共卫生事件应急管理研究伴随着几次重大突发公共卫生事件而展开,尽管多数文献探讨了农村突发公共卫生事件应急管理机制的完善路径(郭占锋、李小云,2010;李岗,2012;胡扬名、李燕凌,2013),但较多是对城市突发事件应急管理机制的简单复制,且仅限于宏观政策方面的研究,缺乏对农村突发公共卫生事件具体应对过程的实证分析。研究中对农村这一特殊场域的突发公共卫生事件应急管理问题的精准化系统性研究不足,尤其缺少与国家治理现代化相适应的农村突发公共卫生事件应急管理理论框架作指导。

本文旨在乡村治理现代化的背景下探究新时代如何整体提升农村应对突发公共卫生事件的能力,

运用实证分析方法,通过半结构化访谈、实地调研、资料比对等方式对样本村应对新冠肺炎疫情情况进行研究,精准聚焦农村应对突发公共卫生事件存在的突出问题,前瞻性探索提升农村应对突发公共卫生事件能力的战略构想。本文的贡献可能有三点:一是本文运用实证研究方法对农村突发公共卫生事件应急管理进行实时实地调查,检验了现有研究成果的观点;二是本文基于整体性治理理论,结合农村应对突发公共卫生事件的特点,构建了“主体—机制—方式—资源—理念”的系统性分析框架,为既有研究提供新思路;三是本研究为提升农村应对突发公共卫生事件能力进而推进乡村治理现代化,实现“管理”向“治理”的转变,提供经验证据上的支持。

二、研究设计与描述分析

(一) 研究方法 with 样本选择

本文采用文献分析和案例分析相结合的方法进行研究。新冠肺炎疫情防控中所出现的一些短板是以往农村应急管理中未暴露出的,很难借助计量数据或者理论模型加以推导,需要结合典型案例对农村应急管理实践进行精准剖析和实地调研。研究从以下方面展开:一是前期收集地方志、市(州)县乡三级政府政策文件等资料,全面了解样本村所属市(州)县在经济、社会、文化和生态等方面的基本状况,掌握该地区在疫情防控中的各类制度建设、政策实施情况及应急管理方面的现实能力和水平。二是对部分样本村进行实地调研,结合亲身体验与现场查看,实时追踪农村应对突发公共卫生事件的具体实践状况,第一时间掌握一手资料,全面把握农村在应急管理不同阶段的突出困境。三是通过面对面、电话等方式进行半结构化访谈以获取更为真实的信息,访谈对象包括县乡两级疫情防控指挥部及县相关部门工作人员、村两委干部、村医、部分村民、运送物资的司机、农村商铺经营者等,访谈对象涉及不同区域不同工作性质的主体,从而保证访谈信息的科学性、全面性和准确性。

案例选取湖北省恩施州下辖的巴东县的绿竹筏村、黄蜡石村、白沙坪村三个样本村。选取巴东县主要是基于:其一,湖北省是疫情防控的重中之重,湖北农村面临相较于其他省农村地区更严峻的公共危机,实地调研该地区更能准确反映农村在应对突发公共卫生事件中的突出问题;其二,巴东县是第一作者的家乡,但笔者长期在外求学,对家乡的发展状况虽然了解但并不全面,在研究中,对巴东县“相对熟悉”便于笔者展开实地调研与访谈,而“相对陌生”则保证了调研信息分析、处理的客观性;其三,巴东县是武陵山区的国家级贫困县,总面积(3352平方公里)、农村数量(491个自然村)、农业人口数量(442300人)^①均居全省前列,受突发事件的影响较大,疫情防控能力不足和防控形势严峻之间的矛盾更为突出,具有代表性和典型性,其应急管理实践更有助于挖掘经验、寻找问题。

选取三个样本村主要是基于:第一,应急管理实践的一致性与差异性。所选样本村中,绿竹筏村与黄蜡石村相邻且属同一乡镇,白沙坪村属另一乡镇,有助于在同一区域文化、政策背景下对比分析不同区位条件下的应急管理实践。第二,实地调研与访谈的便利及数据来源的准确性。一是疫情防控期间笔者居住在绿竹筏村主干道旁,紧挨交通卡口,与村委会相距约100米,便于亲身体验和就近实

^①数据来源于巴东县脱贫攻坚指挥部办公室的统计数据。

地调研该村应急管理实践,与村两委干部、县乡驻村干部等接触较为频繁,便于在特殊时期对相关人员进行“聊天式”访谈。二是样本村地处山区,其地形地貌和居住环境使得疫情管控措施下村内仍存在人员流动。笔者住所300米范围内有住户16户、71人,便于选取部分村民进行访谈。疫情前期交通管控“管车不管人”(后文有所论及),客观上也利于笔者对相距仅约2公里的黄蜡石村进行实地调研。当然,在疫情防控的特殊时期,笔者调研和访谈均是在保证安全的前提下进行的。三是访谈对象程骄天^①在清太平镇疫情防控指挥部工作,全程参与该镇所辖白沙坪村防控事务,为本研究全面了解该村的应急管理情况提供了帮助。同时,县纪委工作人员任海良、副县长秘书蒋均智为本文提供了相关数据和资料。

(二) 湖北省巴东县农村应对新冠肺炎疫情的特点

第一,应急能力的薄弱性。首先,公共危机应急管理很大情况下就是经济方面的较量(Frederick, 1983)。巴东县属国家级贫困县,经济基础薄弱,农村应急管理中公共卫生服务、专业水平、物资保障等方面明显不足。绿竹筏村仅有1个村医,需要负责全村852户、2552人的体温监测工作,整个疫情期间村干部给居住在主干道上的各家每人发放了一个口罩。其次,常态下巴东县所遇到的突发事件主要是滑坡、泥石流、旱涝等自然灾害,应急管理更侧重于对自然灾害的治理,对于突发公共卫生事件的应急管理缺乏完备的制度设计和较为成熟的治理经验。访谈中乡镇驻村干部刘博表示,在突发公共卫生事件暴发初期乡镇基本是“摸着石头过河”。最后,返乡人员尤其是来自重点疫区的返乡人员数量较多,进一步加剧了应急能力的薄弱性。巴东县外出务工、上学经商人员较多,人口流动性大,2018年的数据显示,全县乡村外出务工人员8.86万人,约占该县乡村劳动力资源33.3%^②。春节前期,大量外出务工人员已在“封城”之前返乡。据蒋均智介绍,武汉及周边重点疫区返乡人员共计23621人。以白沙坪村所属乡镇为例,全镇所有返乡人员8533人,其中武汉、黄冈等重点疫区返乡人员1630人^③。

第二,应急处置的复杂性。其一,农户居住分散虽然使得农村人员聚集性传播概率较低,但却给疫情防控带来巨大的工作量。特殊的地形地貌使得村之间的交叉道路较多,无法有效防止个人、摩托车、三轮车在非主干道通行,交通管制面临挑战。其二,随着农村地区精准扶贫易地搬迁工作的开展,过去居住较为分散的农户搬迁到了集中安置点,增加了农村地区的疫情防控工作压力。巴东县建成集中安置点337个,集中安置9683户、31162人^④,且该类人群中大部分有武汉及周边重点疫区务工史。其三,危机应急管理与乡土社会秩序之间存在张力。乡土社会秩序的维持在很多方面和现代社会秩序的维持是不同的(费孝通, 2008)。突发公共卫生事件应急管理具有社会秩序非常态的特征,这与巴东县农村的乡土文化环境产生冲突,如农村基于血缘、亲疏关系的集体宴席会导致大量人员聚集,加大了疫情应对的复杂性。其四,农村人口结构增加了应急管理的难度,农村留守人群呈现出以老人、妇

^①根据学术规范,文中的人名均为化名。

^②数据来源于《2018年巴东县国民经济和社会发展统计公报》,参见网址:<http://www.enshi.gov.cn/2019/0822/885678.shtml>。

^③数据来源于巴东县清太平镇疫情防控指挥部的统计数据。

^④数据来源于巴东县脱贫攻坚指挥部办公室的统计数据。

女等中弱势群体为主的新特点（温铁军、杨帅，2012），其在信息的获取和分析上存在局限性，应急管理中的参与度不高，使得农村应急管理难以形成多元主体合力，增加突发事件应对成本。

第三，公共危机的跨界性。跨边界传播日益成为现代危机的本质特征（杨安华等，2012），农村地区表现得尤为明显。跨界既包括地理边界和行政边界，也包括时间边界和类型边界。其一，农村地区的地形地貌、文化环境使得各村之间连接十分紧密，极易造成风险由本村向其他村或行政区迅速蔓延。其二，突发公共卫生事件随着时间推移极易导致次生危害。巴东县是武陵山特困集中连片片区县，拥有118个深度贫困村，贫困人口53995户、172896人^①，农户生计主要依靠农业生产与外出务工。农村应急管理在一定程度上影响正常的农业生产，也导致外出务工人员不能及时复工，危机处理不当将给农户造成较大经济损失，极易导致大面积返贫，甚至因应急管理工作不到位引发群体性事件。访谈中了解到，全县实名登记的因疫情受阻的外出务工人员达46256人，而实际人数远高于此，与居家办公的城市居民不同，他们在没有收入的同时还要继续支付外地租房的租金。

（三）湖北省巴东县农村应对新冠肺炎疫情的发展阶段

根据“防控力度”和“疫情风险”两组内容进行“2×2”矩阵分类，本文将巴东县农村应对新冠肺炎疫情划分为初始期、发展期、调整期、成熟期四个阶段（见图1）。

第一，初始期（1月21日至2月4日）。这一时期的特点是：以城区为防控重点，农村地区的防控工作尚未进入真正实施阶段。自1月21日湖北省发布加强新冠肺炎防控工作通告以来，巴东县开始全面部署防疫工作。1月21日至31日，巴东县疫情防控指挥部发布了四项通告，主要涉及对城区公共交通、公共文化娱乐场所、群众性活动、客运运营、高速公路和普通公路、个体诊所等采取应急管制措施。这一时期，政府尽管对农村地区也提出了相应的管控要求，但是未能明确农村地区防控方向、重点、目标和范围等，具体防控措施缺位，尚未配备应急资源，农村地区疫情风险高且难以控制。同时，这一时期乡镇疫情防控决策过度依赖于上级的命令和安排，缺乏自主性，疫情扩散的风险较高。

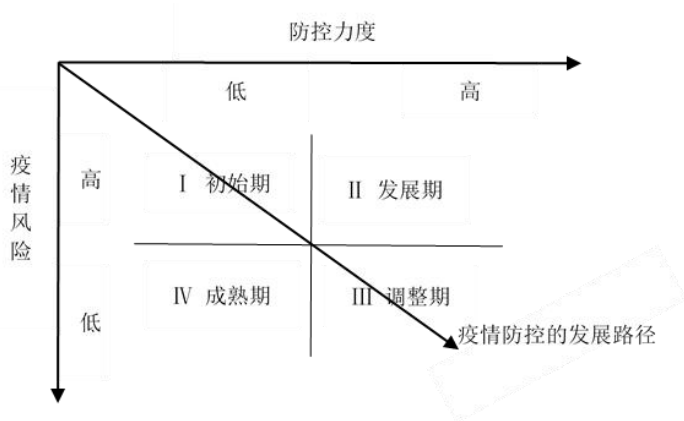


图1 巴东县农村应对新冠肺炎疫情的时期划分

第二，发展期（2月5日至2月15日）。这一时期的特点是：在保证城区疫情防控工作稳步推进

^①数据来源于巴东县脱贫攻坚指挥部办公室的统计数据。

的同时，政府不断加大农村地区的管控力度。巴东县疫情防控指挥部于2月2日发布关于加强城乡管理工作的第5号通告，尽管内容仍主要针对城区，但围绕农村地区的宣传引导、交通管制、店铺管控等也作了规定。2月5日和7日发布的第6号、7号通告则进一步强化了对农村地区的管控，包括严格交通管制、重点人员管理、杜绝各类聚集性活动等。这一时期农村的疫情防控力度加大，较好地满足了农村地区的应急管理需求，如三个样本村于2月5日开始实施交通管制，村两委干部与村医对全村人员进行登记排查等。然而由于这一时期防控措施的精准化规范化不足，导致疫情防控存在诸多漏洞，主要表现为防控手段的盲目激进、政策执行不力、宣传不到位等。同时，依据疫情自身发展规律，这一时期的疫情风险依然较高，并可能影响已经取得的防控效果。

第三，调整期（2月16日至2月27日）。这一时期的特点是：随着疫情形势的日益严峻，在继续实施严格防控措施的基础上，政府对之前的防控薄弱环节进行补漏。前期出台的一系列防控举措在具体实施过程中存在偏差，加之防控措施也应随着疫情的发展变化而适时调整。因而，调整期是正在实施并取得一定经验的相关防控举措的调适阶段。2月16日，巴东县发布了第8号通告，围绕车辆管控、乡村封闭管理、重点人员排查、生活物资保障等作了规定。这一时期农村防控措施更为严格，如纠正了前一阶段交通管制中“管车不管人”的现象，对防控中的农产品滞销等特殊问题出台专门规定，加大了农村地区物资保障力度。这一阶段的防控措施更加规范化与精确化，预期可以产生较好的防控效果。任海良认为，这一时期的农村应急管理工作才真正步入正轨。

第四，成熟期（2月28日之后）。这一时期的特点是：随着疫情蔓延势头得到较好遏制，在保证防控工作规范有序的前提下，最大限度降低疫情产生的次生危害。巴东县经济基础薄弱，对疫情引发的负面效应的承受力不强。结合农村地区实际需要，这一时期巴东县针对春耕备耕、就业创业、复工复产、外地滞留人员返县等出台专门规定，将工作重心向统筹抓好疫情防控和经济社会发展转变。成熟期是疫情防控的理想阶段，该阶段明确了具体方向，并已有一定规范有效可供推广的应对举措。由于前期防控工作取得了良好效果，这一时期疫情风险相对较低，对应采取的防控措施力度也适当减弱，如巴东县于3月13日发布第9号通告，撤销乡镇间、村级交通卡口，调整城乡管控措施。

三、农村应对突发公共卫生事件的多重困境

农村突发公共卫生事件应急管理离不开科学的理念作指导。伴随着新公共管理的衰微以及信息技术的发展，整体性治理理念作为一种指导各国治理改进的新的理论范式，被认为是对新公共管理的一种修正（竺乾威，2008）。该理论起源于20世纪90年代中后期的英国，由整合性观念和协同性观念构成，倡导政府内部横向与纵向的整合，主张突破部门本位主义与单一中心模式的思维，通过充分发挥多元化、异质化的公共管理主体的专有资源和比较优势所形成的强大合力，从而更快、更好、成本更低地为公众提供满足其需要的无缝隙的公共产品和服务（胡象明、唐波勇，2010）。农村突发公共卫生事件应急管理作为一个协同、动态、持续、整合的管理过程，与以整体性为核心价值取向的整体性治理理论具有高度契合性。在科学借鉴整体性治理理论的基础上，本文构建了“主体—机制—方式—资源—理念”的系统性分析框架，据此探析农村应对突发公共卫生事件中存在的问题。

（一）主体：行政管理体制下的主体单一化

农村突发公共卫生事件应急管理是一项系统工程，需要全社会的共同参与。政府、市场和社会均应在公共危机管理中发挥各自不同的功能和优势，农村应对突发公共卫生事件的复杂性决定了仅靠单一主体无法有效应对公共危机，必须实现多元主体的协调联动、合作治理。然而政府出于可控性的考量，借助垄断权力承担起几乎所有的公共危机治理任务，漠视和排斥企业、社会组织、公众等其他治理主体，导致公共危机治理对政府的路径依赖（张玉磊，2016）。一是行政管理体制下的行政主导色彩浓厚，过度依赖政府在危机应对中的主导作用，农村突发公共卫生事件应急管理呈现政府“独当一面”的局面，无法充分利用各利益相关者的专有资源和独特优势。二是社会组织往往具有基层政府所不具备的突发事件应急处置的专业性，可以有效弥补基层政府和自治组织在危机应对中的不足，然而农村应对突发公共卫生事件中社会组织缺位，单纯依靠行政管理体制下的基层政府使得危机应对实际效果大打折扣。调查发现，巴东县仅有少数社工组织协助城区防疫工作，在三个样本村的危机应对中始终缺乏社会组织的身影，尤其是在物资保障方面，单靠基层政府无法及时满足农村防疫需求。三是农村人口流动造成乡村发展“空心化”（徐勇，2000），农村社会治理人才短缺、治理主体弱化，并且广大村民在农村事务中“失语”，成为现阶段农村基层社会治理面临的最大挑战（宫学芬，2018）。调查中了解到，三个样本村的具体防疫工作主要依赖于村两委干部、县乡驻村工作队，群防群治的动员力不强。村民赵成祚向笔者表示，真的感染了也不要紧，政府反正也要负责治疗。

（二）机制：应急处置机制亟待优化和完善

按照中国的政治基础和行政管理体制，《突发事件应对法》确立了统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制，旨在通过分工、分类治理提高危机应对效率，实现应急处置中的命令统一和资源整合。然而应急管理实践中多表现为“分类管理、分级负责、属地管理”而忽视“统一领导、综合协调”，这一问题在农村突发事件应对中表现尤为突出。第一，纵向上看，乡镇是中国最基层的政权机构，也是农村应对突发事件的直接主体。税费改革以来，乡镇政府原有独立的一级财权、事权、人权被取消，依赖于上级政府，贯彻执行上级政府行政命令的职责比重加大。这种“自上而下”的“科层制”行政管理模式使得乡镇政府执行力强而自主性不足，基层代理人的参与度和话语权降低（李祖佩，2017），可能会简单沦为上级政府的执行机构，缺乏危机信息收集、判断和处置的主动性与自觉性，导致农村突发事件处置滞后。访谈中了解到，程骄天所在乡镇在疫情暴发初期就采取了相应的管控措施，但考虑到县政府尚未发布政策命令，遂暂停了相应措施。第二，横向上看，乡镇作为农村应对突发公共卫生事件的直接责任主体，无权指挥隶属于其上级政府的卫生、民政、交通、财政等部门（莫利拉、李燕凌，2007），各部门各自处理分管领域的应急事务，管理体系相对割裂，缺乏一个综合、稳定的应急协调指挥中心和危机管理体系（韩庆林，2007），造成衔接配合不够、管理脱节、信息碎片化、治理条块化的局面，协调联动机制有待健全。同时，当前基层的突发公共卫生事件应急管理机构大多只到县一级，大部分乡镇缺乏相应的应急领导机构，有相应机构的则在人员、经费等方面缺乏必要保障，职能职责得不到有效履行（李岗，2012），如巴东县仅有个别乡镇设立了应急办。

（三）方式：应急措施的规范化法治化不足

农村应对突发公共卫生事件的复杂性决定了必须推进行政、市场、法律等多种应急方式的整合与协调。突发公共卫生事件应急处置是一种非常态秩序下的行政运作，常态秩序下的财产权、人身自由权等因应急处置将受到限制。然而目前农村应急管理遵循传统公共行政范式下的权力和权威，过度依赖行政命令而忽视规范与法治。第一，应急措施制定方面，一是自上而下层层加码，过度强调“特殊时期”，应急措施重管制轻法治，有些措施突破了应急管理界限甚至法律底线。如巴东县要求全县除居民必需生活用品经营场所外，所有店铺一律暂停营业，而白沙坪村所在乡镇为管控便利则要求将农村超市在内的所有商店全部关闭。对此，程天骄用“宁可错杀一千也不放过一个”来形容。市场监督管理局工作人员陈波则认为，在特殊时期行政命令显然比法律更直接有效。二是应急措施未能充分考虑农村自身特点，科学性合理性不足。农村以农业生产活动为基础，应对突发公共卫生事件应协调好农业生产和危机处置的关系，但实践中存在应急管理“一刀切”的做法。如绿竹筏村所属乡镇盛产柑橘，2至3月正是柑橘出售阶段，但疫情管控导致化肥运输、柑橘销售受阻，全县共约50万斤柑橘滞销，涉及3个乡镇20多个村。此外，还存在部分养殖企业饲料、仔畜雏禽及种畜禽、水产种苗等供应短缺的情形，农民遭受较大经济损失。第二，应急措施实施方面，农村地区熟人、半熟人社会的特征造成应急措施执行力不强，严重影响应急措施执行效能，如笔者实地观察和访谈发现，样本村早期均存在交通管制“管车不管人”的现象。同时，部分应急措施盲目激进，如疫情中部分农村地区采取挖断道路或强行封门等方式追求绝对安全，导致物资车、急救车等应急车辆通行受阻，给疫情防控工作造成极大困扰。

（四）资源：危机应对的资源保障体系薄弱

农村突发公共卫生事件应急管理依赖公共卫生资源、应急物资、信息资源等的系统性保障。首先，公共卫生服务方面，城乡公共卫生资源分配有待进一步均衡，农村地区相对薄弱的公共卫生服务体系难以有效满足突发公共卫生事件应急管理需要。城乡在卫生机构、卫生技术人员、床位数等卫生资源方面差距较大。截至2018年底，全国卫生技术人员952.9万人，乡村医生和卫生员90.7万人；全国每千人口医疗卫生机构床位数6.03张，而每千农村人口乡镇卫生院床位仅为1.39张^①。乡村医生是中国村一级公共卫生服务的实际提供者，是农村基层卫生组织的主力军（王晶、王晓燕，2018）。巴东县491个自然村只有421名村医，面对突发公共卫生事件应急工作量大的现实，村医协助力量不足、效率低。其次，物资保障方面，基层政府的社会动员力非常有限，加之本身财力不足以及部门协调能力较弱，危机应急物资大多依赖于上级政府调配，应急资源配置滞后，应急处置保障不足。县疫情防控指挥部工作人员赵毅表示，突发公共卫生事件中应急物资很难延伸到基层，疫情初期，部分基层一线工作人员的应急物资都难以得到保障。程天骄告诉笔者，乡镇缺乏公共卫生应急物资储备，平时若发生突发事件，则与防汛抗旱民兵共用应急物资，而向上级“等、靠、要”往往效率较低。最后，信息

^①数据来源于《2018年我国卫生健康事业发展统计公报》，参见网址：<http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s10748/201905/9b8d52727cf346049de8acce25ffcbd0.shtml>。

资源方面，疫情应对呈现出多部门“分兵作战”、“各自为政”的局面，各部门信息沟通渠道不通畅造成信息资源难以共享，并最终导致危机应对处置信息不准确或难以及时整合。访谈中了解到，白沙坪村所在乡镇对辖区内疫情重点人群进行统计，前后两次统计误差达20余人。

（五）理念：农村危机意识和应急意识缺位

农村突发公共卫生事件应急管理应是系统性、全流程的，而不仅仅是对某个环节的处置，危机事前、事中、事后是一个系统整体，实践中存在重事中应急与事后修复而轻事前预防的问题，往往忽视应急管理的重要基础，即危机意识和应急意识。突发公共卫生事件具有突发性、复杂性、不确定性等特点，农村地区这一特殊场域决定了农村突发公共卫生事件应急管理相比城市需要更强的危机意识和应急意识。一方面，农村地区的封闭性以及长期相对安全的生产生活环境，造成农村公共危机意识薄弱，往往认为公共卫生事件属于小概率事件。与此同时，基层政府对应急管理工作缺乏重视，应急管理意识不强，更多重视危机的事后应对而忽视对防范危机的意识和知识的宣传教育，使得农村无法准确感知公共危机信息，以致危机事件的防范化解能力较弱。另一方面，危机意识不足也将带来应急意识的缺位，突发公共卫生事件发生后不能科学认知和应对危机，以致出现两种极端现象：一是村干部和村民轻视突发事件的严重性，认为突发公共卫生事件主要发生在城市，农村较远不易传播。如村民张斌表示，SARS期间都没设卡，农村地区不易受感染，没必要设卡。二是村民缺乏科学的危机应对知识而出现盲目恐慌，加剧了突发事件谣言的传播。调研中发现，部分村民基于疫情恐慌而自行设卡拦截包括运送捐赠物资车辆在内的所有车辆。

四、农村应对突发公共卫生事件的优化路径

为了更好解决农村突发公共卫生事件应急管理在主体、机制、方式、资源、理念等方面的困境，在辩证审视整体性治理理论并科学借鉴其理论精髓的基础上，立足中国农村应急管理现有制度框架和治理模式，需要从以下几个方面，全面提升农村应对突发公共卫生事件的能力水平。

（一）体制优化：构建多元主体共同参与的公共危机治理格局

党的十九届四中全会提出，要“完善群众参与基层社会治理的制度化渠道”，“发挥群团组织、社会组织作用”，“实现政府治理、社会调节和居民自治良性互动”。应对突发公共卫生事件，政府“单打独斗”、社会力量参与不足的局面已然与当前的社会价值理念相悖，必须构建政府为主导，市场和社会参与的多元治理格局。一是政府作为农村应对突发公共卫生事件的主导力量，应做好职能调整与合理定位，从管理型向服务型转变，做好统筹协调、完善应急处置、提供应急服务以及依法问责等工作，支持、引导、规范其他主体参与危机应对。二是拓宽多元主体参与渠道，充分发挥个人、企业、民间组织等多元力量，共同助力农村突发事件的防范和应对工作。支持培育农村社会组织，依法有效承接政府在公共危机治理中的部分社会职能，填补治理漏洞，且农村社会组织参与公共危机的应急处置，客观上有助于政府与农民对公共危机的合作治理（陈朋、王宏伟，2013）。三是广大村民既是突发公共卫生事件的受害者，也是危机应对的最广泛主体力量。提高公民在危机管理中的参与度将增强所在区域的抗危机能力（Stark and Taylor, 2014）。可以搭建“乡贤+”模式，调动农村精英人士在农村突发

事件应对中的积极性，提高村民参与的主动性和自觉性。同时，发挥村干部、农村党员、民兵等模范带头作用，加强政府指导下的基层自治组织在农村突发公共卫生事件应对中的引领性和自主性。

（二）机制革新：完善“上下联动，多向互动”的应急处置机制

中国确立了政府主导下的分类应急管理体制，然而这种体制延续到农村会产生条块矛盾，而且不利于充分发挥社会自主性（王薇、李燕凌，2013）。要摒弃农村突发公共卫生事件应急管理中的“部门主义”、“各自为政”的窠臼，通过建立常设的综合性协调机构，完善横向和纵向上的协调联动机制，实现各应急主体之间的协调联动与有效整合。一是建立统一领导和总体协调的应急管理机构。县一级成立由行政首长牵头的应急管理委员会，作为地区突发事件应急管理的中枢指挥系统，统一领导全县突发事件应急管理工作，统筹、规划、协调各部门联合“作战”。可以设立县应急事务委员会，负责执行应急管理委员会的决定，具体负责协调各主体的关系。同时成立由医学类、技术类、管理类、法律类等专家在内的应急专家咨询委员会，协助应急机构做好危机防范、处置及善后工作。二是完善“县、乡、村”三级协调联动机制。县级是农村应对突发事件的指挥中心，乡镇是前沿阵地，农村是基础单元。应急处置中，可通过将县级党委、政府、人大、政协“四大家”的领导分别派驻各乡镇的方式，加强对乡镇突发事件应对工作的指导，既能有效保证政策的一体落实，也有助于及时协调各部门工作^①。此外，应急处置中还可通过县直各单位、乡镇等人员派驻农村的方式，增强农村应对突发公共卫生事件的能力。

（三）方式改进：推进农村突发公共卫生事件应急方式法治化

国家治理现代化首先是国家治理法治化。习近平总书记在新冠肺炎疫情防控工作中指出，要坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作，全面提高依法防控、依法治理能力^②。由于突发公共卫生事件的危险性、威胁性以及紧迫性，仅仅采取常规的手段或措施难以应对危机状态，因而有必要赋予政府以特殊的、比平常更大的行政权力（江必新，2004），但同时更需要系统运用法律和制度等手段，引导和规范乡村治理，用法治思维推进乡村治理（丁志刚、王杰，2019），在法治轨道上开展农村突发公共卫生事件应急管理工作。一是合理配置行政应急权，坚持主体适格和措施适度的原则。农村突发公共卫生事件应急管理措施只能由政府及其有关部门依法实施，其他个人未经批准不得擅自采取违法方式进行。同时，政府及其部门采取的应急措施要同突发事件可能造成的社会危害性质、程度、范围相适应，有多种措施可以选择时应该选择有利于最大程度保护公民、法人和其他组织合法权益的措施。乡镇应依法在县级政府防控要求的范围内结合地方实际制定具体措施，杜绝层层加码和一切违反法律的应急措施，防止重管控轻法治。二是应急措施的制定和执行需要充分考虑农村地区的特点，结合农村农业生产、人口结构、文化环境等多重因素，避免“一刀切”，保证措施的科学化、合理化、精准化，如危机应对中应加强对农村特殊人群的关注与保护、对正常农业生产的保障等。

^①参见网址：https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6043927。

^②参见：习近平，2020：《全面提高依法防控依法治理能力 健全国家公共卫生应急管理体系》，《求是》第5期。

（四）资源保障：优化农村应对突发公共卫生事件资源保障体系

农村应对突发公共卫生事件需要资源保障，包括公共卫生服务资源、公共卫生应急资源、信息资源、人力资源等，能否迅速整合集中这些资源直接影响应急处置效果。首先，加大对农村公共卫生服务体系的财政支持力度。在政策制定、资金转移、人才培养、技术交流以及基础设施建设等方面采取措施，实现城乡公共卫生资源均等化（许才明，2016）。县级医疗卫生机构是主导，乡镇卫生院是纽带，村卫生室是主力军。要加强县乡村医疗卫生网络建设，提高基本公共卫生服务水平，加快建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度（胡扬名、李燕凌，2013）。优化乡镇卫生院在疾病控制、健康教育、公共卫生事件应对等方面的公共卫生服务职能。对于村卫生室而言，需重点加大对乡村卫生室建设、卫生人才培养的政策倾斜力度，加强乡村医生在应对突发公共卫生事件方面的学习培训，提升其在协助处置突发公共卫生事件中的能力。其次，建立农村公共卫生应急物资储备制度。当前乡镇的应急物资储备主要针对防汛抗旱等自然灾害类事件，突发性公共卫生事件应急物资储备不足，应该因地制宜建立县乡村三级公共卫生应急物资储备制度，对常规的防控物资进行必要的“流动式”储备，包括药品、医疗设备、防护物资等。最后，在信息和人力资源保障方面，做好各部门应急信息的及时整合与权威发布，实现应急管理多元主体的信息互动（Sycara, 1998）。加强对应急部门、村干部、党员、民兵等的应急专业培训，建立专业化农村应急队伍，提高其危机应对能力。

（五）理念更新：加强农村地区危机意识与应急意识教育普及

整体性治理是一种动态化、全过程治理模式，农村突发事件应急管理也是事前预警、事中处置、事后恢复的完整过程，在重视事中和事后的同时应进一步增强危机意识和应急意识。习近平总书记强调要增强忧患意识，既要高度警惕和防范自己所负责领域内的重大风险，也要密切关注全局性重大风险^①。强烈的危机意识有助于提升对突发公共卫生事件的感知力，应急意识则有助于准确有效地采取应急策略，应结合突发事件不同阶段的特点开展不同内容的学习教育。一是将农村公共危机意识的教育普及纳入乡村振兴战略的范畴。“乡村振兴”离不开“平安乡村”建设，“平安乡村”建设则要求村民能够科学防范和应对各类突发事件。政府要结合地区实际加强对农村各类突发事件的防范和应对的宣传教育，包括突发事件的可能性因素、演变机理、危机后果、防范手段、地区应急预案等，增强村民的危机意识，营造农村应急管理“预防为主、防治结合”的良好氛围。二是开展农村突发公共卫生事件应急知识教育，宣传普及农村突发公共卫生事件防控的专业知识和技能，提高村民应对突发事件的能力。宣传和教育既要强化基层干部和村民对突发公共卫生事件应对的高度重视和科学认知，激发其参与危机应对的积极性和主动性，又要避免盲目恐慌导致的社会焦虑。要借鉴日本等域外经验，在农村开展常态化的应急培训及应急演习。此外，应加强对基层干部和村民在《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规方面的宣传教育，引导村民增强法治意识，依法支持和配合应急管理工作。

^①参见：习近平，《在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话》，《人民日报》，2020年2月24日第2版。

五、结语：从“管理”到“治理”

本文通过对湖北省巴东县农村应对新冠肺炎疫情进行实证分析，研究了农村应对突发公共卫生事件的多重困境与优化路径，主要得出如下结论：一是当前农村应对突发公共卫生事件存在应急能力的薄弱性、应急处置的复杂性、公共危机的跨界性等突出特点，且大致可以分为初始期、发展期、调整期、成熟期四个阶段；二是农村应对突发公共卫生事件存在应急主体单一化、应急处置机制不健全、应急方式规范化法治化不足、资源保障体系薄弱、危机意识和应急意识缺位等多重困境；三是要整体提升农村应对突发公共卫生事件的能力水平，需要从构建多元主体共同参与的公共危机治理格局、完善“上下联动，多向互动”的应急处置机制、推进应急方式法治化、优化资源保障体系、加强危机意识与应急意识教育普及等方面着手。需要说明的是，中国区域之间存在发展差异，不同地区在应对突发公共卫生事件中面临着不同困境，应对突发公共卫生事件的路径必须综合考量地区发展实际。同时，尽管整体性治理理论与农村突发公共卫生事件应急管理之间具有高度契合性，但作为孕育于西方发达国家的公共行政理论，不能完全解释转型期的中国农村面临的诸多问题。因此，既要科学借鉴西方相关应急管理理论，又要着眼于中国农村公共危机应急管理的具体实践，总结经验、反思不足，探寻适合中国国情的农村公共危机应急管理路径。

党的十八届三中全会首次提出社会治理理念，十九届四中全会进一步提出“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”。新时代，中国已经迈入了乡村治理现代化的新征程，但乡村发展仍面临突发公共卫生事件威胁日益严重和突发事件应对能力不足的双重困境，要破解这一难题，需要遵循从“管理”到“治理”理念的转变：一是主体上，实现从一元化管理向多元化治理转变；二是内容上，实现从命令控制型管理向协商合作型治理转变；三是结构上，从垂直型管理向网络型治理转变；四是方式上，实现从人治型管理向法治型治理转变。本文希望基于对农村应对突发公共卫生事件的实证研究，将“应急治理”的研究引向更深入的思考。

参考文献

1. 陈志杰，2011：《论农村社会应急事件的预警管理》，《农业经济》第9期。
2. 陈朋、王宏伟，2013：《农村社会组织与农村公共危机管理》，《重庆社会科学》第4期。
3. 丁志刚、王杰，2019：《中国乡村治理70年：历史演进与逻辑理路》，《中国农村观察》第4期。
4. 费孝通，2008：《乡土中国》，北京：人民出版社。
5. 郭占锋、李小云，2010：《关于农村公共危机管理的若干问题》，《农业经济问题》第8期。
6. 宫学芬，2018：《当前农村社会治理面临哪些新问题》，《人民论坛》第9期。
7. 韩庆林，2007：《农村危机管理是实施新农村战略的必然选择》，《经济纵横》第24期。
8. 胡象明、唐波勇，2010：《整体性治理：公共管理的新范式》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第1期。
9. 胡扬名、李燕凌，2013：《城乡统筹发展背景下农村社会突发事件管理问题研究》，《湖南社会科学》第4期。
10. 江必新，2004：《紧急状态与行政法治》，《法学研究》第2期。

11. 雷霆, 2010:《构建我国农村地区公共危机缓和机制的思考》,《新疆社会科学》第2期。
12. 李岗, 2012:《提升基层政府应对突发事件能力的对策建议》,《国家行政学院学报》第1期。
13. 李燕凌、车卉, 2015:《农村突发性公共危机演化机理及演变时间节点研究——以重大动物疫情公共危机为例》,《农业经济问题》第7期。
14. 李祖佩, 2017:《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》,《中国农村观察》第6期。
15. 莫利拉、李燕凌, 2007:《农村社会突发事件预警、应急与责任机制研究》,北京:人民出版社。
16. 孟亚明、李江璐、熊兴国, 2013:《地方政府应对重大突发公共事件的解决机制》,《山东社会科学》第9期。
17. 马锋、华炳啸, 2015:《农村重大群体性事件的控制路径:基于传播学进路的考察》,《中国行政管理》第2期。
18. 仇蕾洁、郑文贵、马安宁, 2016:《对农村基层公共卫生应急系统脆弱性几个问题的初步探讨》,《中国卫生事业管理》第3期。
19. 饶静, 2017:《当前农村基层治理现代化面临的问题与挑战》,《人民论坛·学术前沿》第22期。
20. 唐兵, 2012:《农村学校突发公共卫生事件应急处置、制度性障碍及消解》,《理论与改革》第6期。
21. 吴宪, 2004:《建立农村突发公共卫生事件应急机制的对策》,《卫生经济研究》第3期。
22. 王晓君, 2008:《挑战与回应——农村政府危机管理法律体系的建构》,《学海》第6期。
23. 王高玲、别如娥, 2011:《社会管理视角下突发公共卫生事件中政府职能的探析》,《中国行政管理》第11期。
24. 王艳翬, 2012:《法制视野下政府对农村突发公共卫生事件的规制》,《南京医科大学学报(社会科学版)》第3期。
25. 温铁军、杨帅, 2012:《中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展》,《理论探讨》第6期。
26. 王薇、李燕凌, 2013:《农村突发事件预警障碍及其化解研究》,《湖南社会科学》第6期。
27. 王晶、王晓燕, 2018:《中国村级公共卫生服务供给研究——以政策环境为视角》,《北京社会科学》第3期。
28. 徐勇, 2000:《挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对——农村人口流动与乡村治理的一项相关性分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第2期。
29. 许才明, 2016:《基层政府公共卫生治理能力研究》,《浙江学刊》第6期。
30. 杨安华、童星、王冠群, 2012:《跨边界传播:现代危机的本质特征》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第6期。
31. 柳建文、孙梦欣, 2014:《农村征地类群体性事件的发生及其治理——基于冲突过程和典型案例的分析》,《公共管理学报》第2期。
32. 姚志友、李玲, 2019:《农村环境群体性事件的发生与防治:理论阐释与策略分析》,《天津行政学院学报》第3期。
33. 朱娟蓉, 2005:《全面建设小康社会与农村公共卫生安全》,《理论月刊》第2期。
34. 竺乾威, 2008:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》第10期。
35. 周世熙、王明德, 2009:《建立农村县级公共卫生事件应急预案提前介入机制的思考》,《预防医学情报杂志》第12期。
36. 张屹立、冯小湖, 2010:《农村突发公共卫生事件管理中的县级政府能力研究》,《卫生经济研究》第11期。

37. 周志忠、陈焱、让蔚清, 2012:《农村学校突发公共卫生事件防控策略研究》,《中国公共卫生管理》第2期。
38. 张海波, 2015:《农村应急能力评估——基于江苏省的实证研究》,《学海》第5期。
39. 张玉磊, 2016:《跨界公共危机与中国公共危机治理模式转型:基于整体性治理的视角》,《华东理工大学学报(社会科学版)》第5期。
40. 郑红娥、武晋、李小云, 2016:《风险社会背景下农村突发性事件的风险叙事:暗喻、隐患与应对——以禽流感事件为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
41. 张屹立、林金雄、李隆威, 2018:《农村乡镇卫生院突发公共卫生事件危机管理脆弱性评价指标体系的构建》,《现代预防医学》第13期。
42. Frederick, C., Cuny, 1983, *Disasters and Development*. Oxford: Oxford University Press.
43. Sycara, K. P., 1998, "Multi-agent systems", *AI Magazine*, 19(2):79-92.
44. Stark, A., and M. Taylor, 2014, "Citizen participation, community resilience and crisis-management policy", *Australian Journal of Political Science*, 49(2):300-315.

(作者单位: ¹ 中国政法大学法学院;

² 中国人民大学马克思主义学院)

(责任编辑: 光明)

Multiple Dilemmas and Optimal Governance of Rural Response to Public Health Emergencies: An Analysis Based on Typical Cases

Cao Shu Mi Leping

Abstract: Rural public health emergency management is an important part of rural governance modernization. Based on an empirical analysis of rural response to COVID-19 in Badong County, Hubei Province, this article explores the multiple dilemmas and optimization paths of rural response to public health emergencies from the perspective of holistic governance theory. The empirical results show that rural response to public health emergencies has the characteristics of weak emergency response capacity, complexity of emergency response and cross-border nature of public crisis, and can be roughly divided into four stages: initial stage, development stage, adjustment stage and maturity stage. At present, there are multiple difficulties in rural response to public health emergencies, such as unitary emergency subject, unsound emergency response mechanism, insufficient standardization and legalization of emergency response methods, weak resource guarantee system, and absence of crisis awareness and emergency awareness. Therefore, the study proposes to build a diversified pattern of crisis governance, improve an emergency response mechanism of "up-down linkage, multi-directional interaction", promote the legalization of emergency response mode, optimize the resource guarantee system and strengthen the popularization of crisis awareness and emergency awareness education, improve the ability level of rural response to public health emergencies, and truly achieve the transition from "emergency management" to "emergency governance".

Key Words: Rural Area; Public Health Emergency; Emergency Governance; Holistic Governance; COVID-19

重大疫情下村支书“硬核”喊话的逻辑

——一个法社会学的考察

崔 玮

摘要：重大疫情下村支书组织领导的村庄防疫是贯彻落实国家防疫安排部署的“最后一公里”。在这一过程中，村支书的“硬核”喊话发挥了重要作用。村支书的“硬核”喊话直观反映了中国农村基层社会治理体系中自治权力运行的具体样态。在乡村社会中，喊话主体、喊话工具、喊话风格和喊话效果的合力，促成了村支书“硬核”喊话的内在逻辑自治。中国乡村治理体系的进一步完善应在肯定农村基层社会治理体系功能和价值的基础上，理性认识并合理吸纳农村社会的非正式制度，赋予村支书及村党组织必要的自治权力和自治空间，并积极发挥村支书推动法治乡村建设的枢纽作用，形成农村地区自治与法治的良性融合。

关键词：重大疫情 村支书 乡村治理 乡土规则 法治乡村

中图分类号：D902 **文献标识码：**A

在这场没有硝烟的抗疫战争中，每一名奔赴一线的“逆行者”和守卫乡土的“坚守者”都值得尊敬和铭记。

一、引言

2020年农历春节前夕，一场突如其来的新型冠状病毒肺炎（以下简称“新冠肺炎”）疫情席卷全国。在党中央国务院领导的全国上下共同阻击病毒传播的战役中，农村地区的防疫斗争对于是否能及时阻断病毒传播、有效控制疫情发展具有重要影响。此次农村地区的防疫组织实施也成为检验中国农村治理实效，考验农村基层自治能力的试金石。经过一系列农村民主政治改革探索，党领导下的村民自治成为农村基层社会治理体系中基本的社会政治制度和社会主义民主形式，并被以党内法规、国家法律的形式予以肯定。村党组织成为实现党的领导、国家权力与村民自治良好融合的重要关联。事实证明，村党组织在此次农村防疫中发挥了积极的作用。作为村党组织班子“主心骨”的村党支部书记（以下简称“村支书”）更以“硬核”喊话的方式成功在互联网刷屏。一时间，操着各地方言和腔调的村支书喊话视频成为“宅家”国人竞相观看以及评论的对象。村支书的“硬核”喊话在网络上意外走红，为学界了解农村地区权力运行提供了宝贵的直观性经验。尤其是在重大疫情“兵临城下”的紧

迫现实下，伴随着大量农村外出务工人员年春节假期返乡，在中国广袤的农村地区上演的村支书们组织数以亿计的村民开展村庄防疫的工作场景^①，更是深刻反映了中国农村地区基层自治的真实面貌。

何谓“硬核”喊话？具而言之，就是指村支书通过村庄大喇叭向全体村民进行的防疫动员宣传。村支书的“硬核”喊话不同于广播电视中的防疫宣传节目。未经过播音主持专业培训的村支书操持不同的方言和各式各样的腔调，将村庄防疫的紧迫性以及村支书个人的性格心情表露无遗。村支书的喊话语言是乡俚俗语，朴实无华、直截了当，没有一丝的矫揉造作和些许的官僚衙门文风，而是充满着与乡村生活浑然天成的乡土气息。其中，有的村支书喊话侧重于耐心讲理、好言相劝、百般叮嘱，流露出润物无声的细腻柔滑；有的则妙语连珠、诙谐有趣、谈吐幽默，显示出机敏睿智的独特魅力；更有的则是简单粗糙、指责反讽、不留情面，以至于讲到“动情时分”，会表露出“以暴制暴”的警告威胁，展现出雷霆万钧的恢弘气势。从村支书“硬核”喊话视频在网络中广受网民留言称赞，以及政府官员、官方媒体的肯定表态^②来看，村支书“硬核”喊话无论在表现形式，还是实际效果上都取得了不错的成绩。而要追问村支书“硬核”喊话成功的原因，就有必要探讨村支书“硬核”喊话背后的内在逻辑。

梳理文献发现，学者们已对与村支书相关的研究进行了有益探索，形成了一批富有价值的研究成果。按照研究路径，可以将既有研究成果划分为以下几类。一是“裹挟式”研究，即将村支书置于村干部的范畴之内，对乡村基层干部进行整体性的分析。如学者们提出的乡村干部要注重乡土人情（陈柏峰，2009）、构建村干部胜任力指标体系（黄颖、余秀江，2019）等。二是“分类式”研究，即对村支书等村干部进行类型化，进而抽取其中的特定类型进行分析。如针对农村经济能人参与乡村管理而引发的“富人治村”研究（贺雪峰，2011；陈柏峰，2016；韩鹏云，2017）。三是“关联式”研究，指部分学者对村支书与村民委员会主任（以下简称“村主任”）之间关系（陈涛、吴思红，2007）以及背后的“两委”分工（刘明兴等，2009）等展开了分析。这些研究成果综合性地分析了村民自治中涉及村支书的系列问题，但是仍欠缺能够直观反映村支书具体工作情形的“场景式”研究。而此次疫情下村支书以“硬核”喊话组织村庄防疫的情形，为进一步的分析提供了丰富且生动的素材，满足了“场景式”研究的条件要求。

当研究主题和研究素材均已确定后，接下来就是研究视角的选择。由于隐藏在村支书“硬核”喊话背后的党领导下的村民自治已被党内法规和国家法律所确认，以村支书为重要能动主体的村民自治成为法律规范下的基层自治，村支书的行为更是直接体现了法律法规的具体适用。因而，村支书“硬核”喊话也就成为一种法律现象。基于此，笔者选择以法社会学为研究视角。简单来说，法社会学以

^①2019年中国农村常住人口是5.6亿人，加上春节返乡人员，此次疫情期间农村防疫工作涉及的人口数量会更多。数据来自《新闻办就乡村治理工作有关情况举行新闻发布会》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/24/content_5402806.htm。

^②2020年2月14日，河南省委常委、常务副省长黄强在中央电视台新闻频道《新闻1+1》栏目中，介绍河南农村防疫情况时，讲道“比方村支书在大喇叭上，用通俗的方言一喊就管用。”部分官方媒体也对村支书的“硬核”喊话予以褒扬。参见何玲玲、李亚彪，2020：《基层防疫：“硬核”手段铸就防疫“铁军”》，《新华每日电讯》2月12日。

法为研究对象,以社会学为研究视角或框架。“法律的生命不是逻辑,而是经验”(奥利弗·温德尔·霍姆斯,2006)。在法社会学的场域中,作为客观社会反映的法被当作一种“社会事实”,并以“行动中的法”的姿态与传统法学研究中“书本中的法”相区分。借助法社会学的社会视角可以对法律制度进行手术刀般的“抽丝剥茧”,使得抽象模糊的规则框架逐渐清晰明朗。

本文立足于当代中国的乡村社会,试图通过法社会学的视角,分解村支书“硬核”喊话的有机组成,透析村支书的权力行使,以期清晰阐释村支书“硬核”喊话何以可能的内在逻辑,并对法治乡村进行展望。本文分析的村支书喊话视频来自于互联网络^①。

二、“硬核”喊话的行动者:村支书

要阐释村支书“硬核”喊话的逻辑,首先必须分析疫情期间“硬核”喊话的行动主体,解释为什么是村支书进行喊话。

依照《中国共产党章程》,有正式党员三人以上的基层单位都应成立党的基层组织^②。通常情况下受党员人数限制,村党组织多是党支部。经过党员大会选举出来并经上级党组织批准的支部书记,也就是通常所说的村支书。另一个常见的称谓是村主任,是指经过村民投票选举出来的村民委员会主任。以村支书为代表的村党组织和以村主任为代表的村民委员会并存,形成了农村公共事务管理体系中的“二元权力结构”(郭正林,2001)。那么,为什么是村支书喊话,而不是村主任喊话?原因大致有三,一是从权力法定角度来看,《中华人民共和国村民委员会组织法》明确了村支书领导的村党组织在村庄治理上“发挥领导核心作用,领导和支持村民委员会行使职权”^③。《中国共产党农村工作条例》进一步强调村党组织全面领导村的各类组织和各项工作^④。而疫情防范属于重大村务,由村支书带领村党组织进行村庄防疫具有正当性和合法性。二是由于中国政府体系的“压力型体制”(荣敬本等,1998),处于国家政权组织底层的乡镇政权(欧阳静,2009)承担了各级上级政府传导下来的重重压力。而乡镇党委和村党组织之间的领导和被领导关系,使得村党组织成为乡镇党委、政府的“嫡系部队”(刘明兴等,2009),承担了解分乡镇党委、政府压力的重任。具体到疫情期间的防疫工作,党中央和国务院的防疫部署经过层层传递,最终通过乡镇党委、政府转递至村党组织。村支书作为村党组织的“主心骨”,自然“首当其冲”,贯彻落实上级部署的防疫任务也就落在村支书的肩上。三是正在推进的村党组织书记和村主任两个职务由一人兼任的“一肩挑”工作,进一步增加了村支书领导组织村庄防疫工作的可能。

村支书自身的社会身份也是促成其进行喊话的因素之一。从历史维度来看,中国乡村治理自古都是“能人治村”。千百年来,乡村本土培养的精英人物成为乡村治理的主角。小到村民邻居之间的琐事

^①经过搜集,共获得23段疫情期间村支书喊话视频,涉及河南、江苏、山西、四川等省份。

^②《中国共产党章程》第三十条。

^③《中华人民共和国村民委员会组织法》第四条。

^④《中国共产党农村工作条例》第十九条。

纷争，大到耕地林地的权属确认，无不需要乡村精英人物出面协调解决。时至今日，中国农村基层社会治理本质上也是一种“能人治村”模式。村支书不仅具有示范引导、组织动员和整合资源的作用，还在维护乡村秩序、建设乡村方面发挥着重要功能（孙泉雄、仝志辉，2020）。进言之，可以将村支书细分为社会能人、经济能人和政治能人（陈寒非，2018）。社会能人是指在农村中具有较高威望、见多识广、对村庄事务比较熟悉的人。社会能人是传统型的农村权威，一般多是农村中大姓宗族的年长者。经济能人是指随着经济社会的快速发展，先富起来的且热心村庄事务、具有奉献精神的村民。新兴的农村经济能人通过生产经营活动获得一定经济基础后，也希望参与或者主导村庄的公共权力和公共决策。经济能人凭借与其他村民悬殊的财力优势，在村庄政治竞争中往往具有绝对优势（林辉煌，2011）。政治能人则是指具有一定从政经历的村干部、退休乡贤。这些人具有熟谙农村权力运作的经验优势和联络上级党组织、政府的人脉优势，能够为村庄争取到一定的资源。村支书的能人身份增添了其对村民的影响力，强化了村民对于村支书的信任和依赖，进一步赋予了村支书组织开展村庄防疫的合理性。

三、“硬核”喊话的工具：乡村大喇叭

村支书“硬核”喊话的传播借助的是既熟悉又陌生的乡村大喇叭。曾经有过乡村生活经历的人，对于伫立于村庄中央的大喇叭都会再熟悉不过。大喇叭曾经是安排生产劳动、传达各项通知以及转播新闻联播、天气预报的“神器”。然而，随着经济社会的发展和通讯技术的进步，大喇叭开始被边缘化，逐渐“失声”隐匿于乡村生活。此次疫情的爆发，使得大喇叭在村庄防疫中被委以重任，成为辅助村支书进行“硬核”喊话的权力行使工具。

虽然以电视广播、互联网等媒体形成的现代信息网络已在农村普及，但是村庄给人特有的、根深蒂固的“世外桃源”的感觉，会让人觉得“电视里说的都是外头哩”，仿佛村庄与现代传媒播报的场景是两个世界。疫情期间，农村地区广泛实施的封村措施，更让身处村庄的村民内心容易形成一种“静者亦何事，荆扉乘昼关”的田园自得。加之，农村中仍有相当比例的留守群体（老年人、儿童）脱离于现代的互联网络。在都市社会中行之有效的电视广播、互联网络形式的防疫宣传动员，在农村地区的覆盖范围和宣传效果可能会大打折扣，存在着“最后一公里”的困境”。而乡村大喇叭则通过高音贝的、贯穿村庄的声波传递以及循环播放的方式编织成了联结每一位村民的“乡村网络”，能够将村庄防疫的知识和要求传达给每一位村民。

村支书借助乡村大喇叭进行的“硬核”喊话又具有“官方认证”的确信力和清楚表达村支书要求的“语音功能”。疫情时期的互联网络充斥着大量的不明来源、不知真假的信息，让身处城市的现代人应接不暇、难以分辨。而操持特色方言、不同语调的村支书喊话则在乡村社会中具有天然的身份认证功能，让村民一听喊话开头的几声“喂喂”，就能准确判断是“支书开始吆喝哩”，进而增添对村支书喊话内容的内心确信。同时，村支书在大喇叭中声情并茂的喊话，时而和声细语，时而厉声严词，既可以生动地将身处广播室中村支书的面部表情和肢体动作形象地展现在村民面前，给人一种唾沫星都可以飞到脸上的错觉，又能形成余音绕梁的功效，将村支书反复强调的村庄防疫注意事项镌刻在村民脑海。

疫情期间，乡村大喇叭成为村支书进行防疫动员、布置防疫工作最直接、最有效的宣传工具。当然，通过大喇叭喊话也是最安全的一种工作方式。

四、“硬核”喊话的缘起：为何“硬核”

从听觉传媒的角度，村支书“硬核”喊话迅速走红网络可以归因于村支书们喊话的表达风格。苦口相劝、严肃训话、挖苦反讽等不同风格的喊话，响彻在乡村大地上空。对于习惯了城市中行政官员语言表达风格的人们，在听到村支书喊话的第一时间就会被喊话的“乡土气息”所吸引。在一番听乐之后，人们可能会心生村支书为何如此喊话的疑惑。要回答这个问题，则需要站在村支书的角度去了解疫情期间村庄的情况，体会村支书的管理处境。

正式拉响全国范围防范新冠肺炎疫情警报的时间是2020年1月20日^①，也就是农历腊月二十六日。按照中国的风俗，腊月二十三日和二十四日是中国大部分地区的“小年夜”。外出务工的村民一般都会赶在“小年夜”之前回到农村。这就意味着，大量的农村外出务工人员已经在各地采取交通封锁、隔离劝返等措施前返回至农村。此时，村庄的村民群体形成了长期留守人员和返乡务工人员的二元结构。留守人员多是老年人和儿童，在长期的农村生活中养成了“听支书话”的习惯。而返乡务工人员则常年混迹于城市，基本脱离了村庄集体生活，并亲身感受了市场经济的自由和城市生活的便捷，对于村支书的喊话和要求可能会有些不以为然。而春节期间普遍的走亲访友叙旧的风俗习惯，进一步增加了村支书组织防疫工作的难度。这正是有的村支书在喊话中直言不讳地指出“大部分人还是好咧，就是那几个从外面回来的不听话！”的原因。

此次疫情爆发在春节期间也促成了村支书的“硬核”喊话。中国的乡村社会是“一个差序格局的社会，是由无数私人关系搭成的网络。这网络的每一个结都附着一种道德要素（费孝通，1998）。而能够集中彰显乡村社会中私人关系网络的时间节点，春节肯定是其中之一。在中国，春节期间亲朋好友之间相互拜年是一千百年流传下来的传统习俗。如今，城市里的拜年习俗已被简化。而在农村地区，“乡土规则仍以强大的历史惯性持续运行于乡村社会空间，成为人与人之间交往、处世所遵循的逻辑”（唐京华，2019），春节期间的拜年习俗就较好地保留着原貌。以笔者的家乡豫北平原为例，晚辈不仅要在春节期间历经多轮的“一对一”拜年流程：拜访父姓宗族所有健在的直系血亲长辈，以及母系三代内直系血亲中的健在长辈，还要参加本宗族声势浩大的“多对一”拜年活动。即在农历大年初一的清晨，农村中不同宗族的人们分别在村庄中各自固定的集会地点集合，然后浩浩荡荡地往来穿梭于各自宗族中健在长者的院落之间。每到一位长者家中，带队的几个人向长者道几声新年问候，然后就带领队伍齐刷刷下跪向长者叩头施礼。如果长者已经离世，就到其后人家中供奉的牌位前磕头跪拜。农村的春节拜年习俗之所以保留下来，一个重要的因素就是熟人社会的道德制约。假如你没有向其中一位长者拜年，轻则受到这位长者及其家人的冷漠，重则将遭到其他族人的道义谴责。在农村这个由血缘和地

^①2020年1月20日，中国工程院院士、国家卫生健康委员会高级别专家组组长钟南山在中央电视台《新闻1+1》栏目中明确表示新冠肺炎存在“人传人”的现象。

缘组成的“从摇篮到墓地”的熟人社会，这种冷漠和谴责的杀伤力往往威力无穷，常使违反乡土规则者付出高昂代价。在这样的背景下组织防疫工作，让广大村民违背拜年习俗待在家中，村支书实质上抗争的是千百年留传下来、惯性巨大的风土乡俗，难度之大可想而知。

在近年来的乡村治理中，存在着“行政下乡”和“自治下沉”的现象。“行政下乡”是行政化逻辑指引下党和国家意志向乡村社会的渗透，“自治下沉”则是在公共服务逻辑下自治单位（权力）向自然村和村民小组下沉。在贯彻落实国家政策以及建设基础设施方面，“行政下乡”虽然取得了显著成效，但仍无法解决基层治理中的诸多难题（赵晓峰、魏程琳，2018）。“乡村治理中的常规性公共服务（如治安调解、教育医疗养老、环境卫生、生产服务等）需要更多依赖内生性乡村自治组织”（耿国阶、王亚群，2019）。此次新冠肺炎疫情是突发的公共卫生事件，原本薄弱的乡镇政府防疫力量在重大疫情面前，尤其在疫情暴发初期显得脆弱不堪。加之，在每个人都可能是病毒携带者的合理怀疑下，乡镇政府等外部的支援力量无法有效下沉至村庄防疫一线。这就意味着，农村地区的防疫工作将更多依靠各个村庄自行组织实施。那么，发生在一个个乡村“孤岛”^①上的“防疫纪实”，记录的就是村支书率领村干部开展村庄防疫的自救故事。

此外，村支书也面临着来自自治层面和道德层面的履职压力。2018年3月，《中华人民共和国监察法》颁布实施。村支书以“基层群众性自治组织中从事管理的人员”^②的身份成为监察机关的监察对象。疫情期间，地方监察机关强化了对村干部的履职监督^③，给村支书带来不可低估的履职压力。同时，乡村社会的宗族网络等非正式制度也会通过道德层面的压力督促村支书提供更好的公共服务（Tsai,2007）。

概言之，春节期间的村民二元结构、拜年习俗的巨大惯性、村庄防疫的自救处境以及履职不力的追责，使村支书承受着空前巨大的防疫压力。这就不难理解村支书为何将防疫喊话调整成“硬核”模式。

五、“硬核”喊话何以有效：乡土中国

为了全面理清村支书“硬核”喊话的内在逻辑，还需要进一步分析喊话效果何以生成，即为什么村支书“硬核”喊话会取得效果？总的来说，是因为村支书的喊话源自乡村社会的话语体系，可以获得乡土规则的支持，从而能够直达村民心底、慰藉村民的心灵。

首先，村支书的喊话内容朴素直白，接地气，容易被村民接受。表达方式与听众特点的合理匹配是达成表达目的的必要前提。电视广播、互联网形式的防疫宣传报道，预设的适用范围是城市，并非是为农村量身打造。其话语的表达风格和语言逻辑，对于村民，尤其是经济不发达地区的村民可能并不受用。而村支书喊话的乡俚俗语源自农村的乡土语言，叙事的方式贴近田间地头的街坊聊天，表达的风格接近村民喜怒哀乐的日常表达，能够得到村民的理解和支持。类似“疫情已经极其严重！极其

^①疫情期间，采取封村措施进行防疫自救的村庄犹如全国防范疫情地图中的一个孤立的“岛屿”。

^②《中华人民共和国监察法》第十五条。

^③各地出现了多起村支书因防疫失职而被监察机关问责的报道。

严重！……刀都架到脖子上了，还不知道厉害！”“再出来逛，明年这时候就是给你烧纸！”“都是啥时候咧，还出去跑，你真不怕死？”“等你死了，连棺材都没人敢给你抬！”之类的表述，乍一听觉得粗俗简陋难登大雅之堂，但仔细品味后又倏然觉得每一句都是朴实真诚的“下里巴人”，能够刺痛村民们的神经，给人以震撼。

其次，村支书的“脸面”使其喊话能够获得支持。其一，村支书的能人身份彰显出其在某一方面具有高出其他村民的能力，村民们存在求助村支书的潜在可能。于是，村支书在村庄里具有较大的“脸面”，村民们对于“村支书张罗的事”多多少少都要配合支持。其二，宗族势力的逐渐“回潮”强化了村支书的影响力。在不少农村，村级组织的换届选举往往暗含了村庄派系斗争。各宗族、派系在各自精英的领导下，极力争取村民的选票（卢福营，2011）。大姓宗族人口多、势力大；无论是民主投票，还是上级党组织委任，大姓宗族的人更容易成为村支书的人选。现实的结果也往往是村支书多由村子里大姓宗族的人担任，形成了“党、政、族三位一体的权力结构”（郑智航，2016）。大族的人担任村支书可以获得本宗族人的支持。本宗族的人在潜意识里会把同宗族的人担任村支书与宗族地位相挂钩（刘行玉，2015），并以“自己人”担任村支书感到荣光。本宗族人会积极配合村支书的工作，以显得村支书领导有方，争取获得上级组织的肯定，进而将这个职务继续保留在本宗族之内。而在宗族之外，村支书背后的宗族势力也会对其宗族的成员造成一定的威慑，人们都对其礼敬三分。

再次，村支书的喊话有助于村民摆脱乡俗民情的束缚。此次疫情的爆发与春节“不期而遇”。在乡村社会，民间习俗具有很强的生命力，是“地方性规范”的重要组成部分（李斌、黄改，2019）。受制于春节拜年的习俗，村民难以害怕传染为由而不去拜年、或者将拜年人拒之门外。假如真有人这么做了，直接的后果是让对方误以为不想与之来往，引起对方“那我也不与你来往”的对等回应。更严重的后果是被身边的熟人社会关系网络视为“异类”或者“异端”，从而受到排斥。对此，笔者深有体会。笔者曾极力劝阻一位执意在今年大年初一凌晨赶回乡下串门拜年的亲戚，这位亲戚其实已离开乡村在城市工作多年，但他仍担忧地反问道：“不去拜年，这些老亲戚还要不要了？”所以，如果没有外力的有效干预，即使疫情重大危急，在春节期间的农村，也依然是拎着各式各样礼物的人们，穿梭于各家各户的景况。进言之，在疫情下的春节时期，乡村社会中拜年人和被拜年人之间会产生心理博弈。一方面，拜年人担心不去拜年会引起对方的误解，也忧虑去拜年则会因“带毒拜年”的嫌疑而引起非议。另一方面，被拜年人既希望前来拜年的晚辈“接踵而至”以展示自己的宗族地位和威望，又顾忌病毒会趁机“登堂入室”，然而碍于情面又难以拒绝拜年人登门。在这种情况下，有效协调拜年人和被拜年人之间的微妙关系，需要有第三者居中调节。村支书最适于该角色。村支书通过乡村大喇叭喊话的方式直接挑明拜年人和被拜年人各自的担忧，明确禁止串门拜年，使得二者达成共识，有助于维持二者之间的和谐关系。实践中，村支书的喊话内容不仅有对拜年人的劝阻，例如“拎着两盒点心去别人家，就像扔了两个手榴弹一样。”“你走亲戚，别人都很喜欢你？你不要太自信。”“坚决不能溜门子，不能串门。烦你看不出来烦，不好意思撵你！”等；还有对被拜年人的宽慰，例如“今年都不让串门了，谁都不能走亲戚，辈高咧也甭挑理，也是为了您健康着想。”“听到广播的也都给家里老人说说啊，今年统一要求不让走亲戚，等明年让孩子们多给您捎点好吃的嘞。”如此一来，经由村支书居中的“挑明

直言”，使得村民能够以村支书的要求为依托，摆脱春节拜年习俗的束缚，心安理得地深居家中或者闭门谢客。

最后，中国的“和”文化也推动了村民遵守村支书的喊话要求，避免影响其与村支书之间的和谐关系。文化的力量体现在人们的思想和行为上。中国文化的特质是：“调和协和”（钱穆，2011）。中华民族对“和”的追求，完整地体现在农民身上。“农民阶层作为传统东方文化的典型群体，基本的行为准则就是对均衡与和谐的追求”（杨力，2007）。在乡村生活中，当有人破坏了和谐，往往会受到消极评价。为了维持人与人之间关系的和谐，人们必须努力去做他人期望的事，而尽量避免做对方期望他不做的事，以免产生冲突矛盾。村支书的“硬核”喊话将其在疫情下对于村民行为的期望全面、生动地展现出来，而且丰富的表达方式进一步让村民感受到村支书希望村民闭门不出的严肃性和紧迫性。尤其是，当村支书苦口婆心地反复强调或者声色俱厉地三令五申后，村民的潜意识中会形成尽量少出门的思想自觉，避免因外出被发觉而与村支书“撕破脸”。

六、“硬核”喊话的联想：法治乡村

“过去的几十年，中国最重要的、最成功的制度和法律变革在很大程度上是由中国人民，特别是农民兴起的……法学家和法律家直至目前所作的工作也许仅仅是这一变革巨著中的一个小小的注”（苏力，2014）。随着研究的深入，对村支书“硬核”喊话的分析终究要回到法治层面。在“全面依法治国”战略的指引下，实现乡村治理体系和治理能力现代化自然离不开法治。党的十九大报告指出要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》明确要求“推进法治乡村建设。”2020年3月，中央全面依法治国委员会印发的《关于加强法治乡村建设的意见》进一步强调要“走出一条符合中国国情、体现新时代特征的中国特色社会主义法治乡村之路，为全面依法治国奠定坚实基础。”村支书作为村民自治的主要主体，其法治意识状况会直接影响乡村治理体系法治化和法治乡村建设的进程。综观村支书的“硬核”喊话内容，可以发现村支书在组织村庄防疫时体现出来的法治意识具有两面性：一面是有些村支书的法治意识淡薄，存在着侵犯村民基本权利的可能；另一面是有些村支书已经意识到法治的作用，在组织村庄防疫工作中开始借助法治的力量。

村支书的法治意识淡薄主要体现为不尊重村民的人身自由权和财产权。部分村支书的喊话包括了对于不遵守防疫要求的村民，进行限制人身自由或者给予经济处罚的内容。例如，有位村支书针对村民在路边聚堆聊天的现象，进行一番苦口婆心的说教后，喊道：“如果你再聊天，就让你到大队来，我把院子门一锁，让你搁里面说个三天三夜，饭也不让你吃，不让你回家。”还有村支书规定：“凡是发现有人聚堆聊天的，发现一次罚款五百。”按照现代法治精神，限制公民人身自由和财产自由的措施必须由特定的国家机关严格依照国家法律做出，而不能由村支书直接决定。村支书在喊话中提出限制村民基本权利的措施，显然是以自治权力威胁了村民的合法权利。

令人欣慰的是，部分村支书的喊话显示出主动引入法治力量参与村庄防疫的迹象。有位村支书在宣传如何应对谣言时，喊道：“不要信谣，要相信上级政府宣传的事。不要造谣，再造谣会被拘留的。”

还有村支书对于有些村民打麻将的现象，强调：“不准再打牌，今天再发现一个打牌的，我打电话报警，我非要看着派出所把你带走，我再走。”这些迹象表明，部分村支书已经意识到“一人说了算”的农村治理模式已经式微，需要改变传统的威权式农村治理方式，进而开始寻求借助法治的力量，获得公安司法机关的帮助。这在一定程度上，反映出中国乡村治理正在发生的自治与法治的有机结合。

人类社会的制度是规范行动者行为的一系列规则（张志原等，2019），具体包括了正式的法律、政策和非正式的习俗、文化、惯例（道格拉斯·C.诺思，2014）。中国乡村治理的法治化进程是正式制度与非正式制度博弈的过程。受中国法制建设中长期存在的“重法律移植、轻本土构建”的路径偏差影响，大量以西方法治理念为基础的法律规范、法学理论被原封不动地引入中国，并与中国乡村社会中的习俗、文化、惯例等“本土性法律资源”产生了激烈碰撞。在此背景下，推动法治乡村建设的模式选择有三。一是社会演进型，让乡村社会自行演变，蓄积迈向法治化的内生动力；二是政府推进型，由政府设定目标和步骤，依靠外界力量推动乡村社会快速完成法治化进程；三是混合型，综合适用前两种类型的方式方法，注重“内外兼修”，以达至乡村治理法治化目的。综合看来，第一种模式的潜在风险太高，乡村社会自行孕育法治文明的周期过长，会加剧乡村与城市在法治文明发展方面的失衡，阻碍中国城乡一体化发展，拖累国民经济和社会发展的全局。第二种模式则会遇到“送法下乡”的尴尬处境，普法教育无法有效下沉至乡村生活，国家法律遭受到“地方性规范”柔软而坚决的抵抗，政府推进的效果不够理想。

“现在以及任何别的时候，法律的发展重心都不在于立法，也不在于法律科学和司法判决，而在社会本身”（欧根·埃利希，2009）。受村支书“硬核”喊话的启发，混合型模式或许可以成为今后中国乡村法治建设的最佳选择。即注重发挥村支书等村干部的主体作用，将其作为国家法律的学习者、传播者和“地方性规范”的执持者、扬弃者。具言之，一方面，推进实施农村“法律明白人”培养工程^①，强化村支书等村干部的法治意识，促进村干部依法用权，并在村庄治理过程中对村民进行法治宣传，实现国家法律的“入村”。另一方面要充分认识到“内生于乡土的秩序对于乡土社会的有序化是必需的”（杨玉豪，2003），借助村支书等村干部的力量，发挥乡村社会中习俗、文化、惯例等“本土性法律资源”的积极功能^②，推动中国乡村孕育符合中国实际的法治文化。

七、结论

本文聚焦于疫情下村支书的“硬核”喊话，主要讨论了喊话主体（村支书）、喊话工具（乡村大喇叭）、喊话风格（“硬核”喊话）和喊话效果的生成，并对法治乡村进行展望。通过这几个方面的探讨，笔者已对重大疫情下村支书“硬核”喊话的内在逻辑进行了“乡土化”的剖析；对村支书“硬核”喊

^①2020年3月，《关于加强法治乡村建设的意见》提出“实施农村‘法律明白人’培养工程”，重点培育以村“两委”班子成员等为重点的“法治带头人”。

^②《关于加强法治乡村建设的意见》强调法治乡村建设要注重村庄的民俗风情，指出“根据乡村自然环境、经济状况、人口结构、风土人情等不同情况，因地制宜开展法治乡村建设”“推动法治文化与民俗文化、乡土文化融合发展”。

话蕴含的正面价值和积极意义，也有了一个初步的分析。基于此，可以得出以下几个方面的初步结论。

首先，在乡土秩序层面上，乡俗民情可以形成良性的制约，起到安定、维护乡村社会秩序的作用。毋庸置疑，在重大疫情时期，村支书“硬核”喊话的实际功效离不开正式制度之外的非正式制度。村民遵守村支书的喊话要求，并不单单是由于“村支书”这顶帽子，还有帽子背后支撑村支书话语权威的乡土规则。村支书正是利用能人身份、宗族影响以及“和”文化等乡土规则抑制了传统拜年习俗对村民的惯性束缚，给予村民违背传统习俗的正当理由和心理慰藉，实现了整合乡村社会、维系乡土秩序的功能。

其次，在基层自治层面上，党领导下的村民自治在乡村社会发挥了关键作用。在重大疫情下，村支书带领下的村党组织作为贯彻落实国家防疫要求的“神经末梢”，却不失敏感和迅捷，能够快速有效地传达落实上级党委政府的防疫指令和要求；又可以借助乡村秩序规则，通过行使一定的权力，确保村庄防疫工作得到广大村民的支持。这些事实显示出村支书带领下的村党组织经受住了防范疫情的艰巨挑战，在突发紧急情况下具有极强的执行力和抗压力。反观部分地区存在的村支书等村干部逐渐缺失公共权威（万江红、孙梟雄，2017），并陷入“治权缺失，事务增多”的现实困境，以及村党组织等成为科层制的延伸，乡村治理越发行政化与“悬浮化”现象（金江峰，2020）。应该在坚持当前农村基层社会治理政策的基础上，进一步完善并加强党领导下的村民自治，赋予村党组织必要的自治权力和自治空间，让村民自治权力具有一定的主动性、积极性和灵活性（贺雪峰，2019）。

再次，在依法治国层面上，村支书可以成为全面推进依法治国中“农村篇章”的关键角色。村支书生于乡村长于乡村，对于乡土秩序具有天然的传承。而基于农村治理法治化的发展趋势，村支书又形成了学习并运用法律的客观需求。村支书对于传统乡土规则和现代法律规范的协调融合，会对法治乡村建设产生深远影响。今后应重点加强以村支书为代表的村干部的法律知识传授和法治意识培育，推动农村治理方式从能动治理转向规范治理（雷望红，2019）。同时，通过村支书等村干部的治理实践将法治精神和法治原则播撒于乡土大地，并合理利用传统乡土规则的积极功能，形成“政府——村干部”式外力推进和“村干部——村民”式内力发展的农村法治建设发展的双路径模式。此外，进一步加强基层民主，保障村民依法行使选举权利，确保村支书等村干部具有广泛的民意代表性也是应有之义。

最后，在学术研究层面上，笔者在文献检索过程中发现，法学学者创作的涉及法治乡村的文献资料不多，涉及村支书的研究成果更是少见。这意味着法学学者们将目光更多投向喧闹的城市“法律森林”，而忽视了乡村这片“法治原野”。因此，法治乡村建设在全面依法治国中的功能和意义，还期待有更多法学学者给予更细致、更深入的研究和揭示。

参考文献

1. 奥利弗·温德尔·霍姆斯，2006：《普通法》，冉昊、姚中秋译，北京：中国政法大学出版社。
2. 陈柏峰，2009：《乡村干部的人情与工作》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第2期。
3. 陈柏峰，2016：《富人治村的类型与机制研究》，《北京社会科学》第9期。
4. 陈寒非，2018：《能人治村及其法律规制——以东中西部地区9位乡村能人为样本的分析》，《河北法学》第9期。

- 5.陈涛、吴思红, 2007:《村支书与村主任冲突实质:村庄派系斗争——兼论文书主任“一肩挑”的意义》,《中国农村观察》第6期。
- 6.道格拉斯·C.诺思, 2014:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
- 7.费孝通, 1998:《乡土中国·生育制度》,北京:北京大学出版社。
- 8.耿国阶、王亚群, 2019:《城乡关系视角下乡村治理演变的逻辑:1949~2019》,《中国农村观察》第6期。
- 9.郭正林, 2001:《中国农村二元权力结构论》,《广西民族学院学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 10.韩鹏云, 2017:《富人治村的内在逻辑与建设方向》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 11.贺雪峰, 2011:《论富人治村——以浙江奉化调查为讨论基础》,《社会科学研究》第2期。
- 12.贺雪峰, 2019:《给村干部一定的自主权——防范农村基层治理的“内卷化”危机》,《人民论坛》第3期。
- 13.黄颖、余秀江, 2019:《乡村振兴战略下村干部的胜任力模型构建与应用——来自广东、广西、云南三省423个样本的分析》,《农林经济管理学报》第4期。
- 14.金江峰, 2020:《乡村政策动员中的“权力——技术”及其影响》,《中国农村观察》第2期。
- 15.雷望红, 2019:《基层党员在乡村社会转型背景下的身份重塑与功能再造——以湖北Z县党建工作为例》,《北京工业大学学报(社会科学版)》第6期。
- 16.李斌、黄改, 2019:《秩序与宣泄:乡村社区治理中的互动逻辑》,《理论学刊》第5期。
- 17.林辉煌, 2011:《寡头政治与中国基层民主》,《文化纵横》第2期。
- 18.刘行玉, 2015:《宗族观念、选举程序与均势竞争:夏村村民选举观察与反思》,《中共福建省委党校学报》第4期。
- 19.刘明兴、孙昕、徐志刚、陶然, 2009:《村民自治背景下的“两委”分工问题分析》,《中国农村观察》第5期。
- 20.卢福营, 2011:《派系竞争:嵌入乡村治理的重要变量——基于浙江省四个村的调查与分析》,《社会科学》第8期。
- 21.欧根·埃利希, 2009:《法社会学原理》,舒国滢译,北京:中国大百科全书出版社。
- 22.欧阳静, 2009:《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象》,《社会》第5期。
- 23.钱穆, 2011:《民族与文化》,北京:九州出版社。
- 24.荣敬本、崔之元、王栓正、高新军、何增科、杨雪冬等, 1998:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 25.苏力, 2014:《法治及其本土资源》,北京:北京大学出版社。
- 26.孙梟雄、仝志辉, 2020:《村社共同体的式微与重塑——以浙江象山“村民说事”为例》,《中国农村观察》第1期。
- 27.唐京华, 2019:《村干部选举“共谋”行为及其对村庄治理的影响——基于山东省S村换届选举的调查》,《中国农村观察》第3期。
- 28.万江红、孙梟雄, 2017:《权威缺失:精准扶贫实践困境的一个社会学解释——基于我国中部地区花村的调查》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 29.杨力, 2007:《新农民阶层与乡村司法理论的反证》,《中国法学》第6期。
- 30.杨玉豪, 2003:《乡土社会视野的法治》,《求实》第2期。
- 31.张志原、刘贤春、王亚华, 2019:《富人治村、制度约束与公共物品供给——以农田水利灌溉为例》,《中国农村

观察》第1期。

32.赵晓峰、魏程琳, 2018:《行政下乡与自治下沉: 国家政权建设的新趋势》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第4期。

33.郑智航, 2016:《乡村司法与国家治理——以乡村微观权力的整合为线索》,《法学研究》第1期。

34. Tsai, Lily L., 2007: “Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China”, *American Political Science Review*, 101(2):355-372.

(作者单位: 中国海洋大学法学院

郑州轻工业大学政法学院)

(责任编辑: 小 秦)

The Logic of Village Party Secretaries' Loudspeaker Warning During the Epidemic: A Study from the Perspective of Sociology of Law

Cui Wei

Abstract: Epidemic prevention in rural areas under the leadership of village party secretaries is the “last mile” to implement national epidemic prevention arrangements. At this particular stage, rural epidemic prevention has become the touchstone of effectiveness of rural governance and villagers’ autonomous ability. In this process, village party secretaries’ loudspeaker warning has played an important role. In the epidemic, it reflects the power operation in rural China. The subject, device, manner, together with the effects of loudspeaker warning, make village party secretaries’ loudspeaker warning logically self-consistent. Specifically, their political identity and social identity make village party secretaries the eligible agents of loudspeaker warning, which has become a powerful tool for rural epidemic prevention. The various pressures from the dual structure of villagers, New Year’s visits, self-rescue situation and accountability reviews contribute to this “hardcore” manner. The informal system in rural China ensures the effectiveness of village party secretaries’ loudspeaker warning towards villagers. The further improvement of the rural governance system in China should be based on the affirmation of the function and value of the rural grassroots social governance system, on rational understanding and absorption of the rural public order, on providing necessary legal authority to rural self-government organizations led by village party secretaries, and on fulfilling village party secretaries’ pivotal role to facilitate a good integration of rural autonomy and the rule of law in rural areas.

Key Words: Epidemic; Village Party Secretary; Rural Governance; Rural Public Order; Rule of Law in Rural China

熟人社会、村庄动员与内源式发展*

——以陕西省袁家村为例

马 荟 庞 欣 奚云霄 周 立

摘要：内源式发展强调发展过程由本地控制，发展选择由本地决定，发展收益保留在本地。乡村内源式发展离不开本地化的社会动员。然而，已有研究多聚焦于村庄内源式发展中的动力来源或动员机制，忽视了村庄内源式发展的具体场景，即嵌入乡村发展的熟人社会基础。本文采用单案例嵌入性分析方法，从陕西省袁家村的发展实际出发，探究熟人社会在村庄动员中的背景因素及其动员机制。研究发现，乡村熟人社会所蕴含的三大特征——熟人关系网、人情机制和面子观，具有增进信息对称、充当资源传输网络、鼓励先富带后富、维护村庄共识的作用，进而可助力资源动员、成员动员和观念动员，推动村庄内源式发展的实现。

关键词：熟人社会 村庄动员 内源式发展

中文分类号：C911 **文献标识码：**A

一、引言

近年来，以政府为主导的外源式发展在脱贫攻坚、完善基础设施建设、促进乡村发展等方面做出了巨大贡献，但由于内源动力不足，部分地区出现了政策动力效率低、村民增收乏力、农村合作组织发展缓慢等问题，甚至出现了部分村民“等靠要”的现象（闫丽娟、孔庆龙，2016）。在此背景下，内源式发展日益受到重视，并开始进入政策制定者的视野。2018年7月5日，习近平总书记对实施乡村振兴战略作出重要指示，强调要尊重广大农民意愿，激发广大农民积极性、主动性、创造性，激活乡村振兴内生动力，让广大农民在乡村振兴中有更多获得感、幸福感、安全感^①。这表明，激发乡村内部发展动力、尊重农民乡村振兴的主体地位成为乡村振兴实践的重要内容。因此，探索乡村内源式发展

*本文系中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）重大项目“建设共建共治共享的食品安全治理体系研究”（项目编号：20XNL012）的阶段性研究成果。作者感谢中国人民大学的全志辉教授、董筱丹副教授对本研究提供的宝贵意见和帮助。另外，中国人民大学的四位博士研究生（李彦岩、王彩虹、岳晓文旭、王晓飞）和两位硕士研究生（罗建章、黄镇隆）参与了实地调查、资料整理和讨论，在此作者一并致谢。本文通讯作者：周立。

^①参见 http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/05/content_5303799.htm。

已成为构建扶贫攻坚长效机制、推进乡村产业兴旺、完善乡村治理体系等诸多领域中不可忽视的内容。

内源式发展^①理论的提出源于对传统外源式发展模式的研究和反思。20 世纪六七十年代,发展中国家的城市化发展迅猛,农村却走向凋敝。为了扭转农村地区日趋衰落的局面,发展中国家开始采取吸引产业进入乡村、改善乡村产权结构的外源式发展模式。然而,这种发展模式忽略了农民生活质量、社会公平、农村生态保育、文化保存等非经济因素的重要性(张环宙等,2007),最终导致乡村经济主权、资源主权、文化多样性的丧失。日本学者鹤见和子于 1976 年正式提出内源式发展理论,她认为内源式发展是“不同地区的人群及其集团按其固有的自然生态环境和传统文化的要求,参照外来的知识、技能、制度,自律地创造出来的”(鹤见和子、川田侃,1989)。1984 年,联合国教科文组织出版了《内源发展战略》一书^②,对内源式发展的形式和价值取向做出了基本描述,认为“内源式发展是由内部产生的发展,是着眼于为人类服务的发展”。笔者在结合众多学者探讨的基础上,将内源式发展的特征概括为以下几点:①突出地方参与,即内源式发展注重产业的在地化培育和自主经营;②培育地方认同,即内源式发展注重体现当地人的主体意识,以及推动基层组织的建立,而不是以强势外部认同替代本地认同;③注重对地方资源环境、特色文化的保护性开发。因此,内源式发展强调发展过程由本地控制,发展选择由本地决定,发展收益保留在本地(Lowe et al., 1995; 张环宙等,2007; 杨丽,2009)。

随着研究的推进,村庄的内源式发展逐渐被看作本地化的社会动员行动(Van der Ploeg and Long, 1994)。具体到乡村振兴领域,内源式发展强调通过挖掘和动员乡土资源推动村庄发展,进而建立乡村发展的内生动力机制。部分学者探讨了村庄内源式发展的动力来源问题,主要有 3 种视角:一为“外部推进说”,认为政府在资源占有和政策推进中具有强制性,资本市场具有资金、信息、技术等方面的优势,可为乡村发展提供充裕的资金、健全的基础设施、良好的市场环境等,因此,村庄发展的内生动力可以通过外部资源注入,通过外部条件的改善得到激发(闫丽娟、孔庆龙,2016);二为“内生激活说”,强调村庄内部的主体作用和对资源的利用,如在“苏南模式”中,乡镇企业发挥村社理性,以劳动力替代资本解决了资本原始积累的问题(温铁军、董筱丹,2010);三为“综合作用说”,得到了大部分学者的支持,其中,国外学者 Ray 将其称为“新内源式发展理论”(Ray, 1998),国内有学者将其概括为“外发促内生”与“内联促外引”的有机结合(何慧丽等,2014)。“综合作用说”着眼于村庄发展初期的资源劣势、市场劣势等,在坚持地方参与、地方认同和地方保护的前提下,强调村庄内源式发展要关注乡村内部主体与外部主体的互动、内部资源与外部资源的整合。

随着对内生动力来源问题探讨的深入,内源式发展的三要素——资源、参与和认同——得到明确(例如 Mühlinghaus and Wälty, 2001; 张文明、章志敏,2018)。为了揭示这些要素促进村庄内源式发展的具体机制,部分学者开始引入社会动员理论^③。石大建、李向平(2009)明确将资源动员、成员

^①内源式发展又叫“内生式发展”,两者的英文翻译皆为 endogenous development。

^②该书由联合国教科文组织于 1984 年首次出版,中文版于 1988 年由社会科学文献出版社出版。

^③动员理论源自西方 20 世纪 60 年代兴起的社会运动理论,其最初的形态为 McCarthy and Zald (1973)所倡导的资源动员论。随着研究的推进,动员理论开始从关注破坏性、暴力型的群体事件,发展至关注常态化的社区改良运动。

动员和框架动员视为社会动员的3个维度；张玉强、张雷（2019）进一步明确了村庄内源式发展的动员机制，认为资源内生是村庄动员的基础，组织动员是动员成功的关键，身份认同是乡村内源式发展推进的重要保障。需要指出的是，无论是对内源式发展动力来源的讨论，还是对动员机制的探究，已有研究均忽略了村庄内源式发展所发生的时空场域。实际上，在村庄发展的具体实践中，村民处于一个彼此相联系的熟人社会之中，基于地缘、血缘关系形成的村庄价值观念在潜移默化中规范着村民个体的行为，影响着村庄整体的发展道路（周大鸣等，2006），也深刻影响着村庄内部主体与外部主体的衔接，以及村庄对外来资源的有效承接。因此，在探究村庄如何推进内源式发展这一问题时，关注熟人社会的基础性作用显得尤为重要。

鉴于此，本文以陕西省袁家村为例，立足于对熟人社会场域及其特征的把握，结合资源动员、成员动员、观念动员的动员框架，探讨村庄信息资源和物质资源的整合机制、村庄成员的组织机制、共同观念的塑造机制，以诠释熟人社会在村庄内源式发展中的作用。

二、理论基础与分析框架

费孝通先生在其《乡土中国》^①一书中，将中国农村社会的结构特征概括为“熟人社会”（费孝通，2004）。这种熟人社会嵌入“生于斯长于斯”的生活场景之中，因此，本文在结合前人研究的基础上，重点关注熟人社会中的熟人关系网、人情机制、面子观这三大核心特征，并进一步分析其对村庄动员的作用。

首先，乡村社会的熟人关系网具有信息对称、社会网络通达的优势。费孝通指出，“每个孩子都是在人家眼中看着长大的，在孩子眼里周围的人也是从小就看惯的。这是一个‘熟悉’的社会，没有陌生人的社会”。可见，在农村社区中，村民之间相互熟识，甚至连个人的财力状况和性格特征都是相互了解的，即熟人社会具有信息的对称性（杨华、杨姿，2017），因此具有资源识别成本低的优势。在熟人社会中，信息以口耳相传的方式迅速得到传播（行红芳，2007），资源以礼物的形式在生育庆典、婚礼、丧礼、访问以及探望病人等仪式场合和非仪式情景中流动（阎云翔，2000）。信息与礼物传输的渠道正是农村社区的熟人关系网。正如来料加工产业中的经纪人借助熟人关系网铺展生产网络、传递信息资源等（付伟，2018），村庄在寻求内源式发展的过程中，也可借助熟人社会信息对称和社会网络通达的优势，传递村庄发展的信息，降低资源要素的识别成本，集聚发展资源，进而推进资源动员，迈出村庄动员的第一步。

其次，基于人情机制，熟人社会形成了一套村庄话语下的互惠逻辑。按照费孝通在《乡土中国》中的解释，“欠了别人的人情就得找一个机会加重一些去回个礼，加重一些就在使对方反欠了自己一笔人情……”。可见熟人之间基于“给予”和“亏欠”会形成相互间的情分（陈柏峰，2011）。当这样的“给予”和“亏欠”机制发生在村庄之中，发生在先富者与后富者之间时，村庄发展中的“先富带后富”便可顺利推行。具体而言，村庄中能人依靠自身相对充裕的资源禀赋获得初步发展，其在发展初

^①《乡土中国》首次出版于1948年，由费孝通在《世纪评论之约》分期连载的14篇文章编录而成。

期所需的土地资源、人力资源以及优惠条件往往由村集体提供，这些在村集体、村民之间“欠下”的人情便成为其后期回馈乡村、帮扶弱者的理由。可见，先富者带动后富者、帮扶弱小的行为，根植于乡土社会自发形成的相互依赖、守望相助的乡土情义（任映红，2012），这对于盘活村庄的资源要素、带动村庄成员参与村庄发展，以及推进村庄的内源式发展，至关重要。

此外，熟人社会具备价值规范的共享性。社区成员会自觉维护村庄共识，这主要体现在观念践行和观念维护两个方面。从观念践行的角度看，村庄共识在村民的生活实践中形成，是村庄成员共享的价值规范，能够激励村民在规则框架内行动（柯武刚、史漫飞，2000）；从观念维护的角度看，Ho（1976）关注到个人只有服从团体规范才可获得面子，一方面，个人基于“要面子”的心理约束自身行为、遵守村庄共识，另一方面，个人违背村庄共识将要面临声誉受损、丢掉面子的惩罚。这意味着，作为个人身份地位的象征以及社区声誉评价机制（董磊明、郭俊霞，2017），“面子”可以约束和规范村民的行为。因此，观念动员内化于村民的实践活动中，并得到面子观的有效维护，观念动员的实现也推动了村庄动员的深化和村庄的内源式发展。

基于以上分析，笔者提出了本文的分析框架（见图1），明确了熟人社会的三大核心特征——熟人关系网络、人情机制、面子观，显示了这三大核心特征作用于村庄资源动员、成员动员和观念动员的内在机制，以及推动村庄由衰落走向内源式发展，并最终实现乡村振兴的逻辑过程。

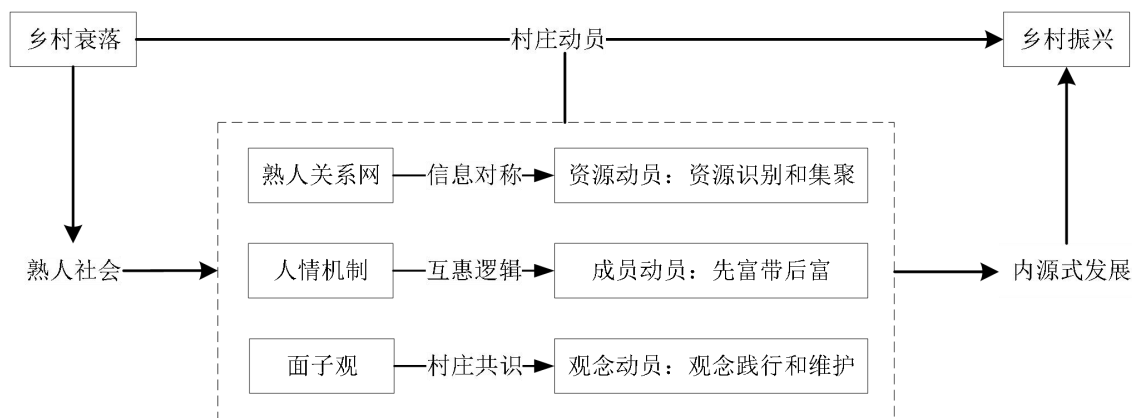


图1 熟人社会特征、动员机制及村庄内源式发展的实现

三、研究设计

本文采用探索式的研究方法。探索式研究适用于研究初期构建理论，确立研究框架（Yin，1994）。在村庄内源式发展的研究中，熟人社会对村庄动员的作用机制尚未明确，需要理论探索。因此，本文研究适合采用探索式的研究方法。作为探索式研究中常用的分析方法，单案例的嵌入性分析^①既可以

^①根据 Yin（1994）的分类，探索式研究经常使用4种分析方法，即单案例的嵌入性分析、单案例的非嵌入性分析、多案例的嵌入性分析、多案例的非嵌入性分析。

保证案例挖掘的深入性和案例细节的完整性，又能发挥案例研究中逐项复制和差别复制^①的作用，增强案例研究的真实性和科学性（Eisenhardt, 2007）。因此，本文对袁家村这一单案例进行嵌入性分析，嵌入性分析的单位是袁家村村委会以及袁家村的商户、作坊管理者、打工者等。

本文选择袁家村为研究对象，其适用性在于：一是该村发展的内源式特征显著，契合本文的研究场景。袁家村始终把村民作为发展乡村旅游的主体。在旅游项目开发上，袁家村走上了一条重建乡村生活共同体的道路，游客在此可以品农家小吃、住特色民宿、赏民俗文化，本地化特征突出；在经营管理方面，袁家村街区有街长，合作社有经理，村民主导日常经营活动的管理，利润也以入股分红^②的方式惠及当地村民，农民主体性凸显；在村庄发展过程中，村民对关中文化、产业发展的认可以及对村庄共识的维护不断加强。可见，袁家村的发展与内源式发展的3个特征一致，即强调地方参与、培育地方认同、注重对地方资源环境和特色文化的保护性开发。二是政府等外部主体发挥的作用比较小。在袁家村发展乡村旅游的初期，政府的帮扶主要是将一些部门的公务接待工作安排在袁家村，由村里的农家乐项目提供餐饮和住宿，以提高其知名度。在袁家村的乡村旅游有了初步发展后，县里也只是出资在其村口修了一条马路。三是该村的集体产业兴旺，人际关系交错，熟人关系网、人情机制、面子观等熟人社会的特征在该村有丰富的体现和表达。这对理解城乡中国背景下的熟人社会，探索乡村振兴、精准扶贫等多项事业的长效机制，有重要的意义。

（一）案例背景

袁家村位于陕西省咸阳市礼泉县，距西安市约1个小时车程，临近关中旅游胜地——唐昭陵。20世纪80年代起，在老书记郭裕禄的带领下^③，袁家村曾经历了乡镇企业发展的繁盛时期^④。但是，2000年以后，在清理整顿“五小企业”的过程中，袁家村的工业企业全部被关停，最重要的支柱产业水泥厂于2007年被关闭（唐溧、董筱丹，2019），劳动力、资金开始外流，袁家村走向衰落。2007年开始，在新一批村级领导人郭占武、王创战等人的带领下，在关键人物宰建伟的协助下^⑤，袁家村动员了村中的人力、物力，走上发展乡村民俗旅游的道路。2019年，袁家村的游客突破600万人次，旅游总收入

^①逐项复制、差别复制是案例研究中常用的复制逻辑。逐项复制可用“类似主体+类似事件+类似结果”来概括，多为同质的案例组，差别复制可用“类似主体+差异化事件+差异化结果”来概括，多为对比案例组。在案例研究中，逐项复制、差别复制的作用主要体现在增强案例研究的信度和效度，以及拓展新的理论（Eisenhardt, 2007）。

^②袁家村合作社的成立是为了让村庄成员共享村庄发展的成果，因此，无论是原住民、外来商户、作坊主，还是打工者，均可入股小吃街合作社、作坊合作社，以及其他项目，并依据入股比例获得分红，本文中将其称为“交叉入股”。

^③郭裕禄是袁家村乡镇企业时期的关键领导人，郭占武之父。

^④袁家村于1978年起试办工业企业，于1988年成立了农工商总公司，后又建起了硅铁厂、印刷厂、海绵厂。到2000年，袁家村村民人均年收入（总收入）增加到8600元，集体资产累积达到6.8亿元。

^⑤郭占武是郭裕禄之子，2007年从西安返回袁家村挂职，后担任村支书。王创战大学毕业后先选择在外地工作，后成为最早回村的返乡创业人员，再后来担任了村委会主任。宰建伟原是西安的大学老师、报社记者，自2009年起一直住在袁家村，任中国乡村振兴袁家村课题组组长，见证了袁家村从起步到发展壮大的全过程，被袁家村人尊称为“宰老师”。

入逾 10 亿元，村民人均纯收入超过 10 万元，有效地调动了村民追求发展的积极性。旅游业的发展也带动了袁家村加工业的发展和农业生产基地的建设，使得袁家村走出了一条以三产带二产、倒逼一产的“逆向产业融合”之路，推动了村庄的内源式发展。

袁家村 2007 年以来的发展历程可分为“起步—发展—壮大”3 个阶段。起步阶段为 2007~2011 年。在这一时期，袁家村打造了农家乐街、康庄老街^①、作坊街^②、小吃街^③4 条街区，这些街区依靠部分村民整合村庄分散的资源取得初步发展，是袁家村资源动员体现得最为明显的时期。发展阶段为 2011~2015 年。2011 年，八大作坊的大股东退股让利，小股东入股分红，并陆续成立合作社，这开启了袁家村成员动员的步伐；2015 年小吃街合作社成立，进行新一轮的入股分红。此后，袁家村新开发的项目均采取入股分红的模式推进，可见袁家村成员动员的成功。壮大阶段为 2015 年至今。2015 年之后，袁家村进一步壮大并相继开发了关中古镇、酒吧街、艺术长廊、回民街、祠堂街、书院街 6 条新街区，逐渐形成了“农民捍卫食品安全”的村庄共识。需要说明的是，观念动员贯穿了村庄发展的全过程。

（二）数据收集

本文收集的调研资料主要包括访谈数据、会议数据、非正式跟进获取的谈话记录等^④。调研中选的访谈对象主要有以下两类：核心人物（郭占武、宰建伟、王创战等）和不同街区、身份不一的个体^⑤。调研的具体流程是：首先，调研小组对受访者进行初步访谈，了解村庄发展概况以及受访者个人的基本情况；其次，针对不同身份的受访者，调研小组根据预调研了解到的信息，提前设计了半结构化访谈提纲，在访谈的过程中，依据实际情况不断调整问题；最后，调研人员提出开放式的问题，了解受访者个人对村庄制度设计以及未来发展的看法等。调研小组共计开展访谈 52 次，获得时长 2268 分钟

^①康庄老街：主要向游客展示面、豆腐、辣子等的传统制作工艺。最早的作坊皆在康庄老街，仅负责展示生产方式、吸引游客。

^②作坊街：为了满足游客的购买需求，促进旅游业态的完善，康庄老街的各个作坊逐渐搬迁至作坊街，共有油、豆腐、酸奶、辣子、醪糟、粉条、醋、面粉 8 个作坊（袁家村的村民称它们为“八大作坊”）。每个作坊单独成立了合作社，如酸奶合作社、辣子合作社等。2011 年各个作坊成立合作社之前，作坊由作坊主经营管理；2011 年后，作坊主退股让利，收益由股民共享。

^③小吃街：主要聚集了陕北的各类特色小吃，截至 2019 年，小吃街发展出 90 余种特色小吃，每种小吃均由一个商户独立经营，小吃街整体建立了一个合作社——小吃街合作社。

^④笔者所在的调研小组于 2018 年 7 月 19 日~7 月 21 日在袁家村进行了为期 3 天的预调研，于 2018 年 10 月 13 日~10 月 20 日进行了为期一周的实地调研，于 2020 年 1 月 17 日~18 日进行了实地回访。除上述 3 次实地调研外，调研小组成员与袁家村成员有过多次会议座谈、电话交流等。

^⑤依据袁家村不同街区发展起步的时间差异，以及对袁家村发展理念的呈现程度，调研小组选取农家乐街、康庄老街、作坊街和小吃街为主要调研的街区。调研小组尤其重视对不同街区、不同身份的个体进行访谈，如经营者（特指小吃街商户）、大股东（特指作坊合作社的大股东）、技师、普通雇员、街长等。

的访谈录音，最终整理出 29 万字左右的访谈资料。访谈对象及主要的访谈内容见表 1。

表 1 访谈对象及主要的访谈内容

	受访者身份	访谈时长	受访者数量	访谈内容
关键人物	村支书郭占武、关键知情人宰建伟、村主任王创战等	462 分钟	10	初步访谈：村庄发展的历史，受访者的个人经历、进入村庄发展的契机和原因，村庄发展的阶段特征，村庄发展中遇到的困难及解决办法。 半结构化访谈：①如何说服村民参与到某事件中？②政府等外部主体是否为村庄发展提供了帮助？③有无负面事件，如果有，如何解决？ 开放式问题：①袁家村成功的关键是什么？②袁家村的发展规划是什么？
农家乐街	原住民、承包户、雇员	209 分钟	6	初步访谈：①受访者的基本情况，包括个人的生活经历、进入袁家村的时间和契机、经营技能的获得等。②受访者所在商铺的经营现状，以及商铺经营者与村集体的利益分割。 半结构化访谈：①为何愿意退股让利或如何看待大股东退股让利的行为？②袁家村是否有被淘汰的商户，如果有，为什么被淘汰？③开店的过程中，村委会是否提供了帮助，如果是，是什么？ 开放式问题：①袁家村发展的关键事件有哪些？②袁家村发展中有什么困难吗？如果有，如何克服？③袁家村的社区氛围或经营管理制度怎么样？哪些方面还需要改进？
康庄老街	街长、商户、雇员	40 分钟	2	
作坊街	大股东、技师、雇员	864 分钟	10	
小吃街	街长、商户、雇员	402 分钟	13	
其他街区 ^a	街长、商户、雇员	291 分钟	11	
合计	—	2268 分钟	52	—

注：^a包括关中古镇、酒吧街、艺术长廊、回民街、祠堂街、书院街这 6 条街区。

（三）数据分析流程

本文在案例分析中遵循“案例编号整理—形成案例库—单个分析单位分析—跨分析单位分析—尊重案例整体、反复比较”的逻辑（Eisenhardt, 1989）。首先，笔者梳理袁家村发展的脉络，并对收集到的单个嵌入式分析单位进行编号整理，形成案例库；然后，笔者对单个分析单位进行分析，清晰地了解每个商户或作坊的发展历程，勾选出每个商户或作坊发展的关键节点，并总结其中暗含的动员机制，以及其背后蕴含的熟人社会特征；最后，通过跨分析单位的比较分析，归纳整理出不同动员机制所对应的熟人社会特征，并构建村庄内源式发展过程中熟人社会特征作用于村庄动员过程的机制图。

四、案例分析

（一）熟人关系网的信息机制推进资源动员

2007 年，袁家村开始发展乡村旅游。为了鼓励农家乐发展并吸引具有一定技术特长的手艺人进入袁家村，袁家村提供了一系列优惠条件，如为农家乐的业主提供一半的装修费用，免费为手艺人提供经营场所，免收房租、水费、电费等。然而，袁家村在发展初期，旅游业态并不完整，资源集聚力度

也不够，游客寥寥，村民参与村庄发展的积极性不高，村庄发展面临物质资源不足、人力资源分散的难题。但是，熟人社会场域下的信息对称特征，使得熟人关系网在资源动员中发挥了资源识别和资源集聚两大作用。

1.资源识别：降低资源识别成本。袁家村发展乡村旅游的第一步，是创办农家乐和康庄老街。农家乐的创办需要一定的原始资金投入，康庄老街需要有技术特长的能人加入。同时，袁家村的初步发展还要求参与者有较强的风险意识。由于熟人社会具备“生于斯长于斯”的生活场景，村民不仅彼此熟悉，且对其他成员的物质资源情况、技术特征、性格特征等大致了解，因此袁家村的领导人快速锁定了有技术特长、经济条件较好、风险意识较强的能人，动员能人加入村庄的发展（参见案例1、案例2和案例3^①）。

案例1：卢大哥，外村村民，2007年加入袁家村，豆腐合作社的经营者。卢大哥说，“我能根据豆子的光泽判断出来豆子能不能用。从村上办这个开始，郭占武就请我来做豆腐，我之前在附近的卢家河村上卖豆腐。他们请我了好几次。”（YJC-ZFJ05-20181016）^②

案例2：马大姐，外村村民，2010年加入袁家村。马大姐是附近做粉条的能人，村支书郭占武直接找马大姐，把粉条加工厂办了起来。（YJC-ZFJ02-20181014）

案例3：王先生，本村村民，2007年办了本村第一家农家乐。王先生2007年之前一直在村办水泥厂上班，家境较为殷实。王先生说：“一开始他（郭占武）和我说的時候我也不愿意，但是他之前在西安呆了很久，有眼界，我信任他能办好……当时需要投入五六万，别人觉得可能没生意怕赔本，我觉得村上有补助，即使当时做生意不太好，权当花钱装修家里，有没有生意不强求，村里还给家里装修补一半的钱呢……。”（YJC-NJL01-20181012）

2.资源集聚：充当资源集聚网络。作为资源的集聚渠道，熟人关系网促进了信息资源、技术资源、物质资源的集聚和利用。袁家村在发展初期，村民大多通过地缘关系、姻亲关系、朋友关系获悉村庄发展乡村旅游的信息，可见，熟人关系网促进了信息资源的传播（参见案例4、案例5和案例6）。同时，熟人关系网也帮助集聚了村庄旅游业发展所需的资金、技能、房屋等资源（参见案例5和案例6）。

案例4：面坊大爷，邻村人，2007年加入袁家村，面坊管理人。“开始弄这个面坊的时候，是我女子^③她爹^④报的，报了这以后我女子跟女婿在弄着呢，之后女子和女婿把她爹的农家乐包了，就让我过来了。”（YJC-KZLJ01-20181013）

^①案例1、案例2和案例3为逐项复制的案例组，选取了合作社和农家乐的案例，介绍了熟人社会关系网在袁家村识别资金和技能方面的作用。同样地，下文的案例4、案例5和案例6也为逐项复制的案例组。

^②YJC-ZFJ05-20181016：表示本案例选自袁家村（YJC）案例库，为作坊街（ZFJ）的第5个案例（05），此案例收集的时间为2018年10月16日。

^③陕西方言，“女子”即“女儿”。

^④“她爹”指女儿的公公。

案例 5: 周大姐, 外村人, 2013 年加入袁家村, 手工搓搓^①商户。“是我娘家我弟弟(介绍)我来的, 他和郭占武认识……这个我以前就在家做, 然后我娃她姑妈也会, 就是有人会, 我就跟着人家也学……还有我姐, 就是我娃她姨妈也会。”(YJC-XCJ02-20181014)

案例 6: 罗大哥, 外村人, 2012 年加入袁家村, 农家乐 55 号院、5 号院经营者。“刚刚过来的时候, 我在管理农家乐 55 号, 那是我和 3 个同学一起办的……袁家村这个同学占 50% 的股份, 因为用他自己家房子, 我们其他 3 个人一共占 50%, 他们两个各占 16%, 共占 32%, 我占 18%。”(YJC-NJL02-20181012)

通过以上 6 个案例可以看出, 袁家村在发展初期, 熟人关系网不仅可以识别村庄发展所需的人力资源、物质资源, 降低资源识别成本, 而且可以将袁家村发展乡村旅游的信息广泛传播出去, 促进技术资源、物质资源的集聚, 充当资源集聚的网络。

(二) 人情机制的互惠逻辑促进成员动员

在初始的资源动员中, 只有少部分具备一定的物质条件、技术条件以及风险偏好意识比较强的成员得到了有效动员。为了调动村庄其他成员参与的积极性, 并将发展成果惠及全体村民, 袁家村以“交叉入股”的方式鼓励先富者带动后富者。熟人社会的人情机制促进了成员动员, 有效凝聚了村庄成员的力量, 有助于村庄共同体的和谐稳定与可持续发展。

1. 先富让利: 大股东退股。①大股东让利, 收益共享。随着旅游业的飞速发展, 村庄贫富分化的现象开始凸显。为了缩小贫富差距, 袁家村的作坊街、小吃街逐步组建股份合作社, 力推大股东退股让股, 让普通村民“交叉入股”。需要指出的是, 袁家村的起步得益于部分村民承担了发展初期的风险, 如酸奶合作社的经营者最初只能依靠家中的几头奶牛和初始投资, 小吃街的经营商户在起步阶段面临客流稀少、发展困难的压力。“交叉入股”的推行意味着袁家村发展的风险由小部分先行者承担, 但发展的收益却要让村庄全体成员共享。虽然各作坊的发起人仍然是各个作坊合作社的大股东, 小吃街的商户也按照经营收入与小吃街合作社分成, 但许多先富者仍让利颇多。例如, 酸奶合作社的大股东在“交叉入股”前每年的收益达数百万元, 但“交叉入股”后每年的收入由 50 万股本决定, 约占合作社总股本的 17%; 2015 年小吃街合作社成立后, 吕大哥(案例 7 中的粉汤羊血商户)的经营性收入由 500 万缩减至 80 万左右, 但“你中有我, 我中有你”的利益格局, 使得吕大哥也可入股各个合作社、城市体验店^②等项目, 与袁家村所有成员结成利益共同体, 一起分担风险, 共享收益。

②人情机制协调下的互惠逻辑。人情机制协调下的互惠逻辑在袁家村有着丰富的表达。袁家村在发展初期为商户免费提供店面、基础设施等诸多优惠条件, 这是非常“够意思”的支持。在袁家村发展起来后, 经营者或大股东也应有一些“够意思”的回馈, 这正是人情机制中的互惠逻辑。“感恩”“良心”等乡土特质也促进了人情机制作用的发挥(参见案例 7)。此外, 人情机制还体现在先发展起来的

^①一种陕北小吃。

^②2015 年, 袁家村在西安开设“袁家村城市体验店”(袁家村人称之为“进城店”), 销售袁家村的特色小吃等。所有村民皆可入股进城店, 并根据进城店收益获得分红。

能人感激袁家村提供的平台和发展机会，从而自觉维护袁家村的声誉（参见案例8）。

案例7：吕先生，粉汤羊血商户，外村村民，2012年加入袁家村。当被问及对袁家村入股分红机制的看法，吕大哥说：“做人要有良心，刚来的时候人家就给你一间房子，没有任何租金，让你在这儿挣钱。但是你真的在这儿把钱挣了，人家现在就是公司化了，人家就是扣点钱。你心里头也是没有啥，要懂得知足。”（YJC-XCJ05-20181014）

案例8：杨先生，酸奶合作社经理，外村村民，2013年加入袁家村。酸奶合作社成功后，不乏外地商人欲以优厚的条件将其挖走，杨先生回复这些想要私下和他做生意的人说，“如果袁家村跟你有合作，我义不容辞；如果是咱俩私人合作，对不起，没有意向；我（私下）把东西卖给你，我还利用这个平台来赚这个钱的话，我干不出来这种事……没有袁家村这个平台，你们根本不知道我……咱要对平台负责。”（YJC-ZFJ07-20181013）

更为巧妙的是，袁家村“交叉入股”的实施，还顺利地化解了袁家村发展的同质化危机。乡村旅游的低门槛，很容易引起一窝蜂式的同质化竞争，最终竞相压价，使得游客的体验大打折扣。实际上，在合作社实施“交叉入股”之前，同质化竞争的苗头已经出现，不少村民跃跃欲试，要自己成立作坊，加工辣子、酸奶等产品。有村民认为，“凭什么就他们做最赚钱的生意，我也想挣钱”。从村庄的长远发展来看，如果不推行财富均衡机制，村民必将一哄而上，抢夺赚钱项目，引起同质化的竞争，破坏旅游业态的多元性，从而产生“有水快流”但无法“细水长流”的结果。因此，需要一个财富共享机制，让先富者让利给普通村民。若没有熟人社会人情机制的互惠逻辑，“交叉入股”就无法顺利实施，袁家村也会很快落入大多数乡村旅游项目“一窝蜂上、一窝蜂下”的同质化陷阱，“泯然众人矣”。

2.带动后富：三次募股。与先富让利同步进行的，是后富跟进，即动员村民购买先富者退出来的合作社股份。但后富者多数眼界有限、财力有限，对合作社具体经营情况缺乏了解，募股和配股的过程并非一帆风顺。

①三次募股：持续发动。2011年，袁家村针对合作社发布募股通知书，希望以经济利益激发更多村社成员参与。但大部分村民不了解合作社的发展前景和潜在风险，不敢轻易冒险尝试，入股者寥寥。以粉条合作社为例，粉条合作社当时需要募集200万元，但第一次募股只募得1.5万元；半年后，合作社进行第一次分红，同时进行第二次募股。可观的分红向村民们传递了合作社盈利的积极信号，第二次募股时就有更多的村民加入合作社，但仍有村民心存疑虑，“他们第一次分了钱，第二次还能分吗？”2012年袁家村进行第三次公开募股。针对仍犹豫不决的村民，合作社转变募股方式，将第三次公开募股安排在合作社分红前一个月进行，并在募股前公示2011年合作社的每股盈利^①，继续向村民传递积极的盈利信号。一入股，就分红，这成功地刺激了最后一批村民加入合作社，也促进了村庄利益共同体的形成。

^①袁家村合作社的盈利状况可观，虽然各个合作社的收益不同，但总的来看，股东每万元股本的年收益均在5000元~13000元之间。据村民提供的信息，2017年，袁家村豆腐合作社每万元股本的年收益约为7000~8000元，酸奶合作社的年收益还要更高。

②配股原则：嵌入人情。当入股分红机制充分调动了村民参与的积极性后，募集的股金开始远远超过目标股金，并引发了如何配股的新问题。仍以粉条合作社为例，粉条合作社第三次募股共募得股金 1800 万元，远高于目标股金 200 万元。针对这一问题，袁家村制定了一套“全民参与、自愿入股、钱少先入、钱多少入、照顾小户、限制大户、你中有我、我中有你”的配股原则。宰建伟告诉访谈者，“大家都知道合作社赚钱的情况下，有的人想入 5000 元，说明他们家是真的困难（就只能拿出来这 5000 元），就让他们先入；有的（人）想入 100 万元，这么有钱（你）就少入点”。即使是外村村民，只要与本村村民有人情亲情，袁家村也愿意基于乡谊进行帮扶（参见案例 9）。若本身已经比较富裕，袁家村就会限制其入股数量（参见案例 10^①），以保证后富者的利益。

案例 9：王先生，外村村民。王先生的亲戚刘先生为袁家村的村民。王先生常年卧病在床，缺少经济来源。粉条合作社募股期间，其亲戚刘先生向袁家村村委会汇报了王先生的情况，袁家村村委会一致同意王先生入股 5000 元。（YJC-ZFJ03-20190927）

案例 10：吕先生，外村村民，小吃街商户。吕先生在小吃街的商铺经营利润可观，也深知小吃街发展势头好。2015 年小吃街合作社成立时，吕先生基于信息优势认股 50 万元。最后，村里基于综合考虑，只批给吕先生 7 万元股份。（YJC-XCJ05-20181014）

客观上讲，村民参与入股离不开个人经济理性的发挥，但更得益于袁家村募股、配股的机制设计。袁家村通过将个人利益与全村利益捆绑起来，又以先富让利、后富跟进的方式，带动了眼界有限、财力有限、风险承受能力有限的普通村民，并优先照顾经济有困难的乡亲。这些行为均蕴含着守望相助、扶危济困的乡土情谊，将乡土中国时期基于传统地缘、血缘联系的熟人社会更新为城乡中国时期经济联系与乡土气质紧密交织的熟人社会，为乡村振兴背景下城乡关系的再平衡提供了内源式发展的新模式。

3. 成员动员进一步促进资源动员。袁家村乡村旅游的发展，不仅做大了“蛋糕”，也通过“交叉入股”合理地切分了“蛋糕”。有效的成员动员，也促进了资源动员，带来了资源集聚的良性循环。村主任王创战谈道，“2016 年袁家村停车场募股 2000 万元，一夜之间村民报了 7000 万元，最后不得不缩股。”这反映出袁家村成员动员本身的成功，以及成员动员对资源动员的联动作用。资源动员与成员动员交错进行，使得村庄内源式发展的内容不断迭代升级。

（三）面子观的约束机制推动观念动员

随着游客的增加、产业的推进以及“走出去”步伐的加快，规范化管理逐渐在袁家村被提上日程。在郭占武的倡议下，以农家乐、小吃街起步的袁家村为了让游客吃得安全、吃得放心，逐渐形成了“农民捍卫食品安全”的村庄共识，乡土社会中的面子观成为维护村庄共识的重要机制。

“农民捍卫食品安全”的观念主要体现在袁家村的餐饮领域。在食材方面，袁家村要求小吃街和农家乐的餐饮食材均由作坊合作社供应，对于作坊合作社无法供应的原料，如肉类等，由村集体统一对商户的进货渠道进行鉴定，在食材质量上严格把关；在操作规范方面，袁家村要求所有的工作人员

^①案例 9 介绍袁家村对村庄弱势群体的关怀，案例 10 介绍袁家村对先富者入股的限制，因此，案例 9 和案例 10 为差别复制的案例组。

统一着装、佩戴口罩和手套等；在加工流程方面，袁家村禁止小吃街商户遮挡食材操作室，让游客亲眼看到安全可靠的加工流程，确保无任何添加剂。通过对食品生产、加工等各个方面的严格要求，“农民捍卫食品安全”的村庄共识在袁家村逐渐深入人心。小吃街众多的商户还挂上了起誓的牌子，除了公开食材的原料、产地、店家手机号码外，还承诺“纯传统工艺，不加任何化学原料，若做不到以上几点，甘愿子孙后代远离仕途，坠入乞门”。在此背景下，村民若是违反村庄规定，就会当众受罚而“丢面子”（参见案例 11），甚至不得不退出在袁家村的经营（参见案例 12^①）。“丢面子”的潜在威胁有助于规范、引导村民的日常经营管理活动，使得村庄共识在实践中不断深化。

案例 11：郭先生，本村村民，农家乐经营者。因去镇上购买了白馒头，没有为游客提供袁家村面坊加工的、没有任何添加剂的馒头，被老书记郭裕禄当众严格批评，而且必须承认错误并缴纳罚款，才允许继续经营。（YJC-NJL03-20190927）

案例 12：吴大姐，外村村民，小吃街商户经营者。小吃街商户的现金收入需要统一放在一个绿色的箱子中，吴大姐有一次误将现金放入自己口袋并被监控拍到，尽管周围商户相信她不是故意的，但她觉得“不好意思”在袁家村继续呆下去，因此离开了袁家村。（YJC-XCJ11-20181014）

五、结论与启示

在乡土中国转型为城乡中国的背景下，熟人社会依然发挥着激发村庄内生活力、促进村庄内源式发展的重要作用。本文通过对袁家村的案例研究发现：村庄内源式发展需要置于熟人社会场域下，完成资源动员、成员动员和观念动员。第一，姻亲、地缘、血缘等熟人关系网有助于降低资源识别成本，促进资源集聚，实现资源动员。第二，人情机制的互惠逻辑，促进了先富让利、后富跟进，推进了成员动员。成员动员的成功使得村庄的发展成果惠及全体村民，带来资源动员与成员动员的交错进行和迭代升级。第三，面子观作为村庄内生的约束机制，凝聚了村庄共识，规范了村民行为，形成了纠错机制，推进了观念动员。

由此可见，熟人社会并未瓦解，而是内化在村庄的发展过程中。从本文的研究发现中可以得到以下启示：乡村社会中蕴含着宝贵的社会财富，当下中国要想走出部分乡村衰落的困境，实现乡村振兴和城乡关系再平衡，不能只靠单一输血式推进的外源式发展，而是需要重视对地方性智慧的挖掘和利用，即充分发挥熟人社会中的内在机制，推动村庄的内源式发展。

本文研究可能存在以下两方面不足：第一，本文聚焦于村庄内源式发展过程中村庄动员的社会基础，未能充分讨论村庄动员主体，尤其是村庄精英和政府的作用。本文并不否认村庄精英、政府、其他社会性组织在推进村庄内源式发展中的重要作用，许多资源匮乏、发展落后的村庄，需要借助精英的领导、外力的推动，才可以更好地激发村庄内生活力。第二，本文致力于对案例细节的把控和案例刻画的深入性，因此选择了单案例嵌入性的研究方法，尽管在行文中使用了逐项复制和差别复制的研究逻辑，但个案研究的类推性难题依然存在，期待这种单案例嵌入性研究带来的理论探索能得到更多

^①案例 11 和案例 12 介绍了不同村庄主体违反村庄规定后被处罚的例子，因此为逐项复制的案例组。

的实证验证。

参考文献

- 1.陈柏峰, 2011:《熟人社会: 村庄秩序机制的理想型探究》,《社会》第1期。
- 2.董磊明、郭俊霞, 2017:《乡土社会中的面子观与乡村治理》,《中国社会科学》第8期。
- 3.付伟, 2018:《城乡融合发展进程中的乡村产业及其社会基础——以浙江省L市偏远乡村来料加工为例》,《中国社会科学》第6期。
- 4.费孝通, 2004:《乡土中国》,北京: 北京出版社。
- 5.何慧丽、邱建生、高俊、温铁军, 2014:《政府理性与村社理性: 中国的两大“比较优势”》,《国家行政学院学报》第6期。
- 6.鹤见和子、川田侃, 1989:《内发的发展论》,东京: 东京大学出版会。
- 7.柯武刚、史漫飞, 2000:《制度经济学: 社会秩序与公共政策》,韩朝华译,北京: 商务印书馆。
- 8.任映红, 2012:《当前农村人情文化的负面效应和正向功能——以温州农村为例》,《浙江社会科学》第1期。
- 9.石大建、李向平, 2009:《资源动员理论及其研究维度》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 10.唐溧、董筱丹, 2019:《乡村振兴中的空间资源利用制度创新——如何弱化“三产融合”中的空间“隐性剥夺”》,《探索与争鸣》第12期。
- 11.温铁军、董筱丹, 2010:《村社理性: 破解“三农”与“三治”困境的一个新视角》,《中共中央党校学报》第4期。
- 12.行红芳, 2007:《熟人社会的污名与污名控制策略——以艾滋病为例》,《青年研究》第2期。
- 13.杨华、杨姿, 2017:《村庄里的分化: 熟人社会、富人在村与阶层怨恨——对东部地区农村阶层分化的若干理解》,《中国农村观察》第4期。
- 14.杨丽, 2009:《农村内源式与外源式发展的路径比较与评价——以山东三个城市为例》,《上海经济研究》第7期。
- 15.闫丽娟、孔庆龙, 2016:《政府扶持、社会助力与农民行动——人口较少民族乡村发展的内源动力新探》,《西南民族大学学报(人文社科版)》第7期。
- 16.阎云翔, 2000:《礼物的流动》,上海: 上海人民出版社。
- 17.张环宙、黄超超、周永广, 2007:《内生式发展模式研究综述》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第2期。
- 18.张文明、章志敏, 2018:《资源·参与·认同: 乡村振兴的内生发展逻辑与路径选择》,《社会科学》第11期。
- 19.张玉强、张雷, 2019:《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》,《东北大学学报(社会科学版)》第5期。
- 20.周大鸣、刘志扬、秦红增, 2006:《寻求内源发展》,广州: 中山大学出版社。
- 21.Eisenhardt, K. M., 2007, “Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges”, *Academy of Management Journal*, 50(1): 25-32.
- 22.Eisenhardt, K. M., 1989, “Building Theories from Case Study Research”, *Academy of Management Review*, 14(4): 532-550.

- 23.Ho, D. Y. F., 1976, "On the Concept of Face", *American Journal of Sociology*, 81(4): 867-884.
- 24.Lowe, P., J. Murdoch, and N. Ward, 1995, "Beyond Endogenous and Exogenous Models: Networks in Rural Development", in J. D. Van der Ploeg, and G. Van Dijk (eds.) *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development*, Assen: Van Gorcum, pp. 87-105.
- 25.McCarthy, J. D., and M. N. Zald, 1973, *The Trend of Social Movements in American Professionalization and Mobilization*, Morristown, N. J.: General Learning Press.
- 26.Mühlinghaus, S., and S. Wälty, 2001, "Endogenous Development in Swiss Mountain Communities", *Mountain Research and Development*, 21(3): 236-242.
- 27.Ray, C., 1998, "Culture, Intellectual Property and Territorial Rural Development", *Sociologia Ruralis*, 38(1): 3-20.
- 28.Van der Ploeg, J. D., and A. Long, 1994, *Born from within: Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*, Assen: Van Gorcum.
29. Yin, R. K., 1994, *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, California: Sage Publications.

（作者单位：中国人民大学农业与农村发展学院）

（责任编辑：张丽娟）

Acquaintance Society, Village Mobilization and Endogenous Development: A Case Study of Yuanjiacun in Shaanxi Province

Ma Hui Pang Xin Xi Yunxiao Zhou Li

Abstract: Endogenous development emphasizes that the process of development is controlled locally, the choice of development is determined locally, and the benefits of development remain locally. The endogenous development of rural areas is inseparable from local social mobilization. However, the existing studies mainly focus on the problem of power sources or mobilization mechanism in the endogenous development of villages, ignoring the specific scene of the endogenous development of villages, that is, the social basis of acquaintances embedded in the rural development. Based on the development reality of Yuanjiacun in Shaanxi Province, this article conducts a single-case embeddedness analysis to explore the background factors and mobilization mechanism of the acquaintance society in village mobilization. The study finds that the three characteristics of rural acquaintance society, namely, acquaintance net, human relationship mechanism and face view, have the functions of promoting information symmetry, serving as a resource transmission network. They can encourage some people to become rich first and then bring along the poor, and maintain the village consensus, thus assisting resource mobilization, participation mobilization and concept mobilization, and promoting the realization of the endogenous development of the village.

Key Words: Acquaintance Society; Village Mobilization; Endogenous Development

公共政策及其响应：基于农民信任机制的解释*

——以农地确权政策为例

钟文晶 罗必良

摘要：本文基于“交易类型—公平感知—政治信任”的研究框架，分析中国农村公共政策的响应逻辑。公共政策响应依赖于政治信任，较高水平的政治信任能够降低政策实施的交易成本。其内在机制在于，各层级政府与个体在政策响应过程中构成了康芒斯式的交易类型组合，进而催生个体产生不同的公平诉求，最终影响个体对各层级政府的政治信任。本文以农地确权政策为例，将政治信任作为农户响应农业政策的代理变量并使用广东省农户调研数据进行实证检验。结果表明，结果公平、程序公平、信息公平和人际公平均显著提升了农户对地方政府的政治信任；人际公平显著提升了农户对中央政府的政治信任；整体公平感知对农户的地方政府信任有显著正向影响。实证结果在控制住人际信任、家庭政治资本与社会网络、村庄禀赋与历史因素后仍然稳健。本文的政策启示是，在农村公共政策实施中，鼓励多维公平的实现，谨慎对待政策推进的效率攀比，这对提升农民的政治信任并激发社会活力具有重要现实意义。

关键词：公共政策 交易类型 公平感知 政治信任 农地确权

中图分类号：F301.0 **文献标识码：**A

一、引言

福山（2001）曾形象地提出过“百分之二十”的猜想，即新古典经济学解释了百分之八十关于金钱和市场运行的重要真相，但还有百分之二十的人类行为无法得到满意的解释。这百分之二十就是文化。尤其是在西方世界政府信任不断下滑的背景下，关于政府还是市场更加能够主导经济发展的争辩越来越激烈。福山指出，更加深入地讨论需要对文化在政策制定中的功能予以关注，因为文化使得国与国之间的治理水平产生差异。信任是文化的重要表征。在有着诚信传统和高效公务员体制的社会，政策执行要顺利许多；尤其是亚洲国家的产业政策往往是通过权威服从而得以执行，这在其它国

* 本文是国家自然科学基金项目“确权、信任与农地流转契约选择”（项目编号：71703041）、广州市哲学社科课题“乡村振兴战略与农户公平感知及其行为选择”（项目编号：2018GZYSB50）、广东省社科基金项目“规模经营背景下中国化肥农药过量施用的作用机制及减量化战略研究”（项目编号：GD19CYJ15）的阶段性成果。本文通讯作者：罗必良。

家是很难出现的。Coleman（1988）也在“社会资本”概念的阐述中强调了信任对于社会和经济发展的巨大作用。共同体内规范和价值共享的改善，有助于让个人利益服从全体利益，由价值共享所缔造的信任，具有巨大且可衡量的经济价值。社会资本匮乏，则导致相反的过程：信任关系难以建立，经济运作成本上升，市场活力严重不足。

由此可见，公共政策作为国家治理的重要手段，其能否得到民众信任响应是决定政策绩效的关键。政治信任是衡量公众对政府及其治理认可和支持程度的重要工具，能够表达公民对政府的期望及其绩效评价（Easton, 1965）。一般来说，良好的政治信任能够增进民众对政府的合法性认知，强化民众对政治体制及其积极成果的信念，并有助于促进公民合作提高对公共政策的响应，促进经济发展（李砚忠，2007）。对于中国而言，重视国家文化积淀，缔结民众对政府及其政策的良好政治信任关系，对维持长期发展具有重大意义。

中国的政治信任具有“央强地弱”的特征，表现为人们对于“抽象政府”更加信任，对于“具体政府”相对不信任，从而呈现“差序政治信任”的现象（Li, 2004；罗家德，2017）。这是由于中国实行单一制的中央集权，中央负责宏观调控、制定方针政策，地方负责具体实施。在这种上下分治的治理体制下，中央政府负责许诺，地方政府兑现诺言；人们容易将良好的政策绩效归功于中央政府的方针政策，而将不好的实施结果归咎于地方政府的执行能力（方雷、赵跃妃，2017）。实证研究亦表明，农村居民比城市居民更信任政府，农民对中央政府的信任更多地受到文化、制度和政策的影响并表现出一致性，对基层政权的政治信任则更多依赖于基层干部的实际表现（肖唐镖、王欣，2011）。

对于政府公共政策实施来说，写在纸上的政策条文与实际的政策实施通常并非完全一致。作为同质化的中央政策，人们一般对政策动机及其目标导向给予正面评价，并表现出较高的政治信任。而在具体实施过程中，人们往往对其公平性、有效性进行情景依赖性评价，并进一步具体化到对政策执行者的个人评价。前者的评价具有目标性，后者的评价则具有人格化。因此，公共政策的响应，隐含着不同的交易特征、公平感知与信任机理。在“央强地弱”的差序政治信任格局中，公共政策响应有着怎样的生成机理与实现机制，是需要深化研究的重要问题。已有研究存在的主要不足是：第一，理论上，对于公共政策响应的微观路径研究不足，尤其是政治信任结构对于政策实施的作用，多数研究只是现象描述与列举式刻画，尚未厘清政治信任生成背后的公平诉求运行逻辑；第二，实证上，在公共政策响应的量化分析中，对政治信任的影响因素内生性问题讨论不足。

本研究以农村土地承包经营权确权登记颁证政策为例（以下简称农地确权），将政治信任作为农户响应农业政策的代理变量进行实证检验。之所以选择农地确权政策作为研究对象，是因为该政策自2009年开始试点，2013年全面推进，但各地因为情况不同，地方政府具体实施的方式方法和进度不一，从而为观察农民的政策响应提供了准自然实验的机会。本文可能的贡献在于：其一，本文构建“交易类型—公平感知—政治信任”的分析框架，解释农户对公共政策的信任响应机理。基于不同交易类型的划分，文章挖掘其内含的不同公平诉求，进而体现为通过公平感知影响政治信任水平。高水平的政治信任意味着政策响应的交易成本较低，能够使社会发展保持活力；而低水平政治信任则隐含着较高的政策实施成本。其二，本文通过模型回归、稳健性及内生性检验，验证农民公平感知对中央政府

政治信任（以下简称中央信任）和地方政府政治信任（以下简称地方信任）的影响，并对比政策实施的效率，说明公平感知的重要性。除引言部分外，本文第二部分是逻辑建构，第三部分是数据来源与统计描述，第四部分为实证结果与分析，第五部分为结论与讨论。

二、公共政策响应的逻辑线索

（一）分析框架：交易类型—公平感知—政治信任

在简化的社会分析范式中，通常以社会群体的“两分法”来讨论其运行逻辑。将社会成员分为两个阶级，一个是作为少数的统治阶级，另一个是大多数的被统治阶级，统治阶级对公共事务具有管理权，而大多数人不论是否情愿，都要服从这种管理（莫斯卡，2002）。但这类分析难以深刻厘清公共秩序的生成机理，因此需要寻找更加适合于研究的基本单位。康芒斯（2017）认为这个基本活动单位就是“交易”，它指的是个人（团体）之间对具体事物所有权的权利转让与获得，是由社会的集体运转规则决定的。权利的转移包括三种类型，即谈判交易、管理交易和限额交易，它们共同构成“运行中的机制”的整体。而运行中的机制是对三类交易的联合预期。这些交易能够维持在一起，靠的是运转规则，以及对容易变化的关键性或者限制性要素的控制。

在此范式下，本文借助交易成本理论，对单个主体的政府信任影响机制进行逻辑演绎。在有限理性假设下，一方面构建主体之间的相互信任能够降低相互作用的交易成本（Coase, 1937）；另一方面由于行为主体会利用信息不对称实施欺诈等机会主义行为方式，追求个人利益最大化，为了规避由此产生的风险，对于结果不确定、频繁发生并且要求大量投资的经济行为，往往会通过组织内部的层级制方式组织起来，以期降低交易成本。在降低交易成本的路径选择中，用层级制形成整合组织的有效“制度安排”，是形成规范经济秩序的关键（Williamson, 1975）。通过这套“制度安排”，政府公共政策才能够通过层级制得以落实到微观个体层面。但是，同样关键的是，层级组织及其制度运行本身也会产生交易成本，即内部管理成本并不为零。因此，在“制度安排”下，“信任”作为润滑剂，能够降低内部管理成本，使得政治体系充满活力。

从制度经济学分析视角，将“百分之二十”的文化因素作为交易类型影响公共政策交易成本的核心因素，正是本文要解决的理论关键。事实上，不同交易类型会引发交易主体形成不同的公平诉求，进行影响政治信任。政治信任较高，则政策实施成本较低，反之，政策实施成本较高，无法激发社会活力，因此政治信任成为政策响应的效能体现。

以上逻辑的依据在于，政治正义理论的核心是分配正义，即社会基本公益品如何分配才具有合理性和正当性的问题，主要指公众在地位获得上有平等的机会，在参与竞争中遵循同样的规则，在收入获得上与个人的付出相当（麻宝斌，2012）。显然，对于公共政策而言，这是一个过程性、结果指向的公平评价，且必须还原到政策实施的动态情境下进行考察。尤其是考虑到，个体偏好是从决策背景、决策程序等情境性的框架所引致形成，情境的改变会使得个体偏好发生改变甚至逆转。不仅如此，在框架的影响下，个体的决策还要经过评价过程才能最终形成（Tversky and Kahneman, 1986）。

公平评价依托于公平感知。公平感知的研究源于Adams（1965）提出的公平理论，该理论强调了

个体投入和所得结果的等价性，即分配公平或者结果公平。在这之后，Thibaut and Walker（1975）认为计划决策及其执行过程才是感知公平的的决定性因素，可将其视为程序公平（Leventhal, 1980）；Bies and Shapiro（1987）提出了互动公平问题，它强调在决策执行过程中人们感受到的人际公平性对行为的影响；Greenberg（1990）进一步细分了互动公平，一种是“人际公平”，另一种是“信息公平”。由此，公平感知大体能够由分配公平、程序公平、人际公平和信息公平四个维度表达（Colquitt et al., 2001）。

（二）农村公共政策响应的信任机理：两个层面

为简化分析，本文将政府划分为中央政府和地方政府两个层级，讨论两类政治信任的形成机制。中央政府制定的公共政策向省、市、县、镇、村各级传达并得以执行的过程，是在层级体系内完成的。基层政府在与农户互动过程中形成的信任机制和中央政府与农户的信任机制的形成是不同的，原因在于政策主体之间形成的交易类型不同，进而引发农户不同的公平诉求，而公平性的满足决定了农户对不同层级政府的政治信任。

1. 中央信任的形成机制。中国高水平的中央信任与儒家文化和权威主义具有直接联系，并且具有很强稳定性（福山，2001）。中央政府与农户之间的信任是农户对上级政府作为团体的信任，这种信任是抽象的、有距离的。中央政府负责公共政策制定，对农户不进行直接行政管理，但可以通过渠道与农户产生联系，进行管理。因此，中央政府与农户形成的交易类型主要是基于渠道的管理交易。

管理交易是上级与下级之间的交易，在合法性情景下，前者有权发布命令，后者则有服从的义务。中央政府与农民的管理交易具有典型的“权威与服从”关系。不同的是，中央政府往往要通过层级式的政治渠道将公共政策传达给农户，农户获取信息进而服从。这种机械式的关系，在现实中会面临认知的挑战。由于农户对政策的判断具有主观能动性，如果选择明智地信任政府，他们应当能知道他们信任中央政府所必须知道的事情，因此，服从行为中隐含了对于公共政策的民意知情程度。所以，达成管理交易的关键是满足农民对信息公平的诉求。一般认为，农户是通过媒体渠道而非人际接触来获得国家政策信息的（罗家德等，2017）。农户获取和理解政策信息的基本特征在于：第一，在中国，媒体是“意识形态国家机器”，在政治动员和教育民众方面具有强大效果，对维持公众的高政治信任有积极意义（唐文方，2008）。考虑到经由媒体表达的国家政策具有内容的一致性与信息的同质性，大体能够满足农户对政策信息的公平诉求，因而难以形成个体对中央信任的差异性。这也表明，媒体传输并不强化个体对政治信任的异质性（张明新、刘伟，2014）。第二，由于长期存在“政府父爱主义”传统，中国民众对中央政府的政治动机、执政能力及政策决心寄予厚望，甚至对中央政府是否知悉民间现实以及是否“体察民情”往往给予“同情式的理解”和包容（肖唐镖、赵宏月，2019）。

因此，在管理交易中，农民对公共政策的响应与其对信息公平诉求的满足紧密相关。其中，政策实施的正式层级渠道尤为重要。一般来说，国家政策通过公文形式传递到地方各级，通过张贴通告栏、网上政务公开等形式进行宣传，这仍然是同质的。但是在基层宣传传达中出现了人为因素，政策解读的“人”是代表制定者中央政府的，所以解读是否满足信息公平及解读中的互动是否融洽，会影响农民对中央政策的接收及服从，此时农民也会产生人际公平诉求，进而影响对中央政府的信任。应该说明的是，农民对地方政府的信任往往会进一步增强对中央政府的信任。

2.地方信任的形成机制。中央政策下乡落户，实施主体是地方政府及村集体，而村集体代理人是村干部。此时，农户面对的“政府”是近距离的、具体的，“合法性”建立在最基本人际层次的信任之上，政治信任从对团体的信任由此转换为对地方政府代理人村干部的信任。

值得注意的是，村干部一直嵌入村庄文化和乡村结构中，村庄文化为他们提供了信仰体系，指导他们的行动，并向他们灌输意义和提供领悟力；与此同时，这一结构背景形塑了他们的行动，并限制了他们的选择（莫里斯、缪勒，2002）。由此，村干部具有身份的双重性，既是服从上级政府的村庄管理者，又是具有身份平等性的村庄成员，因而与农户进行政治互动会形成复杂的交易结构，催生出农户主体不同的公平诉求及政治信任水平。

第一，管理交易。与中央政府和农民的管理交易不同，作为基层组织代表的村干部，其管理交易具有双重性。一方面，村干部作为村庄集体行动的代理人，能够得到农户让渡的部分权力，有义务通过行使剩余控制权对村庄公共事务进行决策与组织实施；另一方面，村干部作为上级政府的代理人，则有责任服从命令将政策指令传递到农户，具有政策实施能力，农户则配合政策实施。可见，由村干部实施的管理交易在本质上是实际控制权的移交，是给政策附加“地点效应”，具有强制性。一般来说，合法控制权的转移需要进一步通过限额交易和买卖交易来实现。鉴于管理交易表达的是利益的公共性，对农民来说意味着政策的非歧视性，所以，由该类交易所产生的资源配置效应，应该能够满足村庄农户对结果公平的诉求。

第二，限额交易。限额交易本质上是一种差异化的合约交易。从公共政策实施层面来说，限额交易集中表达为努力追求实施成本的最小化，从而隐含着交易对象的策略性选择。一方面，村干部在政策实施过程中往往需要动员村组织内部的各种非正式的领导者力量进行合作，如村庄精英、能人和宗族长者等，与其联合成为实施团体；抑或是村干部本身就来源于特殊利益阶层，通过“村级贿选”或“富人治村”获取干部身份。另一方面，由于趋利性的存在，农户也会利用可能的资源途径，通过寻租套取制度红利，因为公民即使相信政策或制度是好的，仍会通过寻求特殊信任来确保得到制度的公平对待（宋少鹏、麻宝斌，2008）。这两种选择都意味着村干部及其特殊利益集团对于地方治理是把双刃剑，一方面是对政策实施形成推力，另一方面也有可能产生摩擦力，与普通农户之间形成限额交易。在后一种情境下，利益集团占有机会集中的优势地位，是对权利利益和负担进行分派的主体，从而使合法控制权在限额团体指挥下进行转移。村干部可以制定政策的村庄实施细则，进而达成参与方之间的利益协议，同时完成对上级的权威服从，但无法完全按照前述原则照顾第三方农户利益。在这种情境下，农户诉求于信息公平和程序公平。信息披露越是全面，个体可达性与认知性越好，程序操作越规范，则越能满足公平需求，进而越能产生较高的政治信任，降低政策实施的交易成本。

第三，谈判交易。它是发生于平等人之间的自愿交易。村干部作为乡村社会中的一员，和其他村民的关系是平等的，形成的是谈判交易。此时，政策合法控制权的转移被农户预期是没有欺骗或受损的，村干部并未打算通过胁迫或者威胁来获取农户的支持。在此情景下，农户信任的关键在于，在政策实施过程中是否能够达到人际公平，村干部在与农户交往中能够等同对待，得到普遍性认可，没有争执发生，则能形成较高水平的政治信任，降低政策实施交易成本。上述逻辑关系可以归纳为表1。

表1 交易类型、公平诉求与政治信任

交易类型	村民和村干部的关系	公平诉求		政治信任	
		中央政府	地方政府	中央政府	地方政府
管理交易	上下级权威与服从	信息公平、人际公平	结果公平	正向影响	正向影响
限额交易	特殊利益集团与普通农户	—	信息公平、程序公平	—	正向影响
谈判交易	反复博弈下的成员平等	—	人际公平	—	正向影响

（三）农地确权：一个可观察的公共政策及其响应

选取合适的政策作为研究对象是从理论走向实证的关键。农地确权的本质就是产权界定。产权的明晰界定具有重要的行为发生学意义：第一，通过排他性约束，赋予行为主体获取与其努力相一致的收益的权利，能够改善产权主体的稳定性预期与资源利用效率；第二，通过交易性规范，赋予产权的自愿流转与交易权，产权主体才有可能最大限度地、在产权约束的范围内配置资源以获取最大收益。制度的实施一方面能够改善资源存量的配置效率，另一方面能够提高交易主体的收入水平。

历经十余年所推进的农地确权工作，为观察中国农村公共政策及农民的信任响应提供了难得的机会。2008年10月中共十三届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，明确提出“健全严格规范的农村土地管理制度”，并要求“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”。农地确权的目的在于，要全面落实承包地块、面积、合同、证书“四到户”，给农民“确实权、颁铁证”，真正把农民的土地权利确权固化到农户，让农民吃上“定心丸”，进一步激发农业农村发展活力。要通过确权登记颁证，进一步完善农村基本经营制度的法律关系，加强农民承包土地的物权保护，从根本上防止侵害农民土地权益的现象发生；通过确权登记颁证，明确土地关系，划清权益界线，有效化解历史遗留问题，解决涉地纠纷矛盾，促进农村和谐稳定。

2009年开始，农业农村部着手在部分村组实施整村的农地确权试点工作，摸索确权经验。2011年逐渐扩大试点范围，从原先以村组为单位扩大至以乡镇为单位，并同时在数百个县开展试点工作。2013年中央一号文件提出，全面开展农村土地确权登记颁证工作，并要求全国范围内在2018年基本完成此项工作。农村土地承包经营权确权登记颁证要经历收集资料、制作底图，外业调查、内业处理，张榜公示、签印确认、审核颁证等程序，由县（区、市）农村土地承包管理部门记载于登记簿，由省级农业主管部门统一印制农村土地承包经营权证书，加盖县级人民政府印章后颁发到农户。在实施部门上，省级统筹部署，市县负责指导推进，村（社区）为实施主体。

由此可见，农地确权政策实施有以下特征：第一，农地确权政策实施涉及中央到地方各级政府，并且具有明确的实施目标和实施程序，上下级之间职能界定清晰，分工明确，政策实施的随意性与主观性较低；第二，农地确权政策惠及每个农户，重在保护农户的土地权利，政策的“公共物品”属性能够保证在现实中每个农户都卷入政策影响之中；第三，农地确权政策是由中央政府推进、地方政府具体实施，但各地实施的方式方法与工作进度并不一致，从而为观察农民的政治信任及政策响应提供了准自然实验的机会。因此，以该政策为例进行本选题研究，无论是理论吻合度还是量化分析的可行性，都是合适的选择。

三、数据来源与统计描述

（一）数据来源

本研究数据来源于 2018 年暑假课题组对广东省广州市和韶关市开展的农户问卷调研。两市分别代表广东省内发达地区和欠发达地区，具有一定代表性。在每个市中筛选出已经开始确权但尚未全部完成颁证的县区，然后采取随机抽样的原则，每个市随机抽取 2 个县区，每个县区选取 6 个行政村，每个村随机选取 18 个农户，共发放问卷 432 份。最终获得有效问卷 408 份，有效率 94.444%。

（二）变量、统计描述与模型选择

1.因变量。因变量为中央信任和地方信任。具体问项是：①对于农地确权政策，请您对中央政府的信任评分；②对于农地确权政策，请您对村干部的信任程度评分。前者代表“中央政府信任”，后者代表“地方政府信任”，且均采用李克特五点式主观自评法进行测度。已有研究表明，此类题项在敏感性或压力感影响下的有效性是可信的（Lei and Lu, 2016）。问卷结果表明（图 1），农民对中央政府的政治信任明显高于地方政府。其中，在“完全信任”上，中央是地方的 2.6 倍。

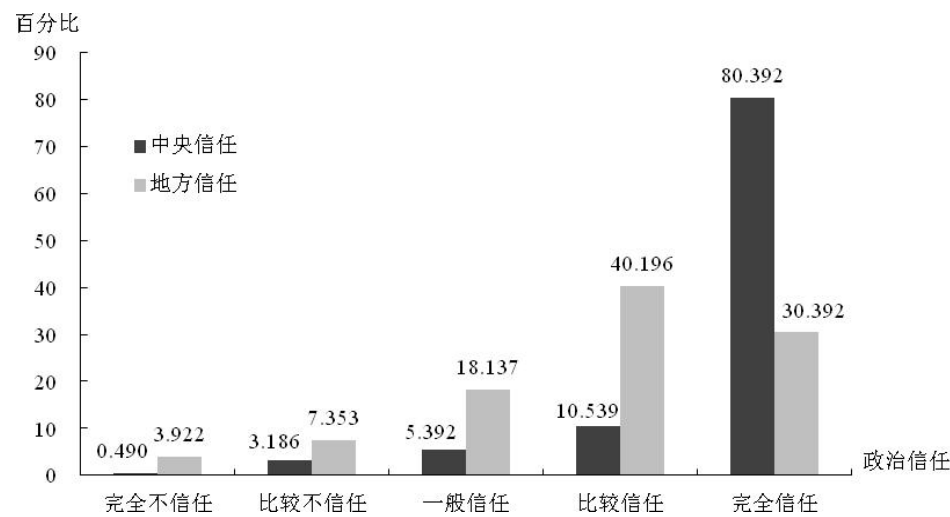


图1 样本农户政治信任频次分布

可见，农地确权政策呈现出“央强地弱”的政治信任格局。这种信任“级差”还可以做进一步的样本刻画。从表 2 能够观察到，在 408 个有效样本农户中，59.069%的农户的政治信任差呈现“央强地弱”的特征，37.5%的农户对央地信任大体一致，只有 3.431%的农户对地方信任高于中央信任。

表2 政治信任差值的分类统计描述		
政治信任差值分类	频数	百分比 (%)
央强地弱：中央信任 > 地方信任	241	59.069
央地一致：中央信任 = 地方信任	153	37.500
央弱地强：中央信任 < 地方信任	14	3.431

2.自变量。核心自变量为公平感知。作为政治信任的解释变量，农地确权的公平感知题项设置参

考Colquitt et al. (2001) 和刘亚等 (2003) 的四维度公平量表、东亚民主化调查第二波 (2008年) (李艳霞, 2014)。对于农地确权而言, 最核心的结果体现就是对于分得的农地, 农户与村内其他农户比较后感觉是否满意。因此, 设置题项“我家对确权分地的结果是满意的”来测度结果公平。在农地确权政策实施中, 政府文件大多处于公开状态, 但村庄内部的土地信息以及组织实施方式是通过实施主体村干部才能获取的, 所以需要在信息层面上强调公平性, 通过设置题项“村干部不隐瞒确权过程中的任何事情”来测度。程序公平强调人们是否平等地享受权利和机会, 是指分配的规则、途径和过程的正当性 (Sweeney and McFarlin, 1997)。一般来说, 农户对于政府代理人的具体操作存在质疑, 但能够得到有效处理与化解, 就能够维护程序公平的有效性, 由此设置题项“对于确权中村民的疑问村干部会解释”进行测度。人际公平是程序正义的延伸, 涉及程序实施者和接受者之间的沟通过程, 关注焦点在于制定和实施程序的人, 而不是程序本身 (Yochi and Spector, 2001), 因此设置题项“确权中村民与村干部未发生争吵”测度人际公平。所有题项评分标准为: “完全同意”为5分、“比较同意”为4分、“一般”为3分、“比较不同意”为2分、“完全不同意”为1分。从表3可以发现, 在“公平感知”四个维度中, “结果公平”的均值最高, “程序公平”、“信息公平”和“人际公平”得分则依次递减。

表3 农地确权公平感知统计描述

变量	题项	均值	标准差
结果公平	我家对确权分地的结果是满意的	4.047	1.009
程序公平	对于确权中村民的疑问村干部会解释	3.914	1.040
信息公平	村干部不隐瞒确权过程中的任何事情	3.897	1.154
人际公平	确权中村民与村干部未发生争吵	3.576	1.311

3.控制变量。(1)个人与家庭禀赋。已有研究表明, 家庭经济因素能够影响政治信任 (胡荣, 2007), 女性政治信任度高于男性, 流动性差、老年人的政治信任度要高于流动性强、年轻的农民, 且年龄和阅历的增长有助于动机公平的强化 (吕书鹏、肖唐镖, 2015)。因此, 本文对性别、年龄、受教育年限、职业、家庭农业收入等变量进行控制。考虑到年龄、教育年限与政府信任的非线性关系 (薛立勇, 2014), 在模型中加入年龄、教育年限平方项。除此之外, 家庭政治资本和社会网络可能会对政治信任产生影响。个体参与的网络越密集, 就越有可能为了共同利益而合作, 从而有助于政治信任的形成。而且具体的关系网络能产生信任, 是因为相比于“听说某某人很可靠”的信息, “自己亲自与这个人打交道的经验会是更好的信息”, 紧密、亲切、熟悉的关系打开了信息通道, 减少了操纵和欺骗的机会 (什托姆普卡, 2005)。因此, 本文进一步引入“村干部数量”和“大姓家族”等关键变量。其中, “村干部数量”为连续变量, “大姓家族”为虚拟变量。

(2) 人际信任。政治信任会受到人际信任的影响, 因为农户的信任主要源自与家人和私人关系圈的交往, 并可普化到陌生人、公共机构甚至更抽象的国家和政府组织。本文采用题项“一般来说您觉得与您打交道的人是可信的”测量一般人际信任, 采用李克特五点式评分进行测量。

(3) 地区和村庄变量。地区经济发展水平对政治信任的作用方向并不一致: 一方面, 较高的发展

水平可能通过增加农民的利益关联、诱导公民政治参与来促进政治信任；另一方面，地区经济发展水平越高，社会分化程度可能越高，处于较低收入水平的农民的相对被剥夺感可能越强烈，从而削弱政治信任。因此，本文设置地区虚拟变量，样本户为广州赋值为1，否则赋值为0。村庄的禀赋条件及历史因素亦可能影响农民政府信任，因此本文进一步控制村庄人口数、村庄人均收入、村庄交通条件和村庄形成时间等变量。统计描述见表4。

表4 控制变量统计描述

变量名称	变量含义和赋值	均值	标准差	最小值	最大值
男性	户主性别是否为男性：否=0，是=1	0.725	0.447	0	1
年龄	户主实际年龄（岁）	51.549	12.375	21	86
受教育年限	户主实际受教育年限（年）	7.843	3.442	0	16
党员	户主是否为党员：否=0，是=1	0.154	0.362	0	1
村干部数量	家庭成员是村干部的人数（人）	0.150	0.371	0	2
大姓家族	农户是否属于大姓家族：否=0，是=1	0.674	0.469	0	1
农业收入占比	2017年农户农业收入占总收入的比重（%）	0.262	0.328	0	1
务农劳动力占比	2017年农户务农劳动力占家庭总劳动力的比重（%）	0.513	0.334	0	1
承包地细碎化程度	2017年农户承包地块的平均面积（每块亩数）	1.183	2.088	0	34
人际信任	户主人际信任评分：1=非常不认可，2=比较不认可，3=一般，4=比较认可，5=非常认可	3.966	0.852	1	5
村庄人口数	2017年底村庄人口数（人）	2522.598	1717.855	900	8120
村庄人均收入	2017年村人均年收入（元）	10486.03	5815.28	4000	26300
村庄交通条件	从村庄到县城搭乘交通工具单程需要的时间（小时）	0.488	0.253	0.17	1
村庄形成时间	1=1948年及以前，2=1949年至1977年，3=1978年至2007年，4=2008年至今	1.123	0.328	1	2
地区虚拟变量	是否为广州的样本户：否=0，是=1	0.500	0.501	0	1

4.模型选取。由于本研究中两个被解释变量为中央信任和地方信任，均为1至5的有序变量，因此可以采用Ordered Probit或Ordered Logit模型（伍德里奇，2016）。本文采用Ordered Probit（oprobit）模型，基准模型设定如（1）式：

$$y_i = F(\beta fairness_{ij} + \gamma X_i + \varepsilon_i) \quad (1)$$

其中， y_i 是被解释变量，分别为中央信任和地方信任。 $fairness_{ij}$ 是解释变量公平感知，取值为1至5的有序变量， j 取值为1、2、3、4，分别表示公平感知的四个维度。 X_i 为控制变量。 $F(\bullet)$ 为某非线性函数，具体形式为：

$$F(y_i^*) = \begin{cases} 1 & y_i^* \leq \mu_1 \\ 2 & \mu_1 < y_i^* \leq \mu_2 \\ \vdots & \vdots \\ k & \mu_{k-1} < y_i^* \end{cases} \quad (2)$$

其中， y^* 是 y 的背后存在不可观测的潜变量，满足：

$$y_i^* = \beta fairness_{ij} + \gamma X_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

$\mu_1 < \mu_2 < \dots < \mu_{k-1}$ ， μ_1 、 $\mu_2 \dots \mu_{k-1}$ 称为切点，均为待估参数（陈强，2014）。

四、实证检验

（一）基准回归：公平感知对政治信任的影响

1. 分类回归。本文使用oprobit模型检验公平感知对政府信任的影响。结果见表5。由结果可知，人际公平对中央信任有显著的正向影响，结果公平、信息公平、程序公平和人际公平对地方信任有显著的正向影响。在控制变量中，家庭农业收入占比越高的农户对于中央和地方信任越低，这在一定程度上说明，在农业劳动力流动的社会背景下，家庭农业收入占比越高，意味着非农收入空间有限，相对可能会产生一定的“剥夺感”，进而降低对政府的信任（Li，2004）。人际信任、村庄形成时间对地方信任均有显著正向影响；女性的中央信任相对于男性更高；经济发达地区（广州）的农户相对于经济欠发达地区（韶关）的农户，对中央信任更高，这与以往文献研究结果是一致的。

表5 公平感知对政府信任的影响

变量	中央信任	地方信任
结果公平	-0.017 (0.080)	0.170** (0.069)
程序公平	0.032 (0.085)	0.138** (0.055)
信息公平	0.047 (0.056)	0.138* (0.078)
人际公平	0.120** (0.060)	0.110* (0.064)
男性	-0.393* (0.208)	-0.179 (0.133)
年龄	-0.019 (0.037)	0.024 (0.035)
年龄平方项	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
受教育年限	0.044 (0.085)	-0.120 (0.080)
受教育年限平方项	0.002 (0.005)	0.006 (0.004)
党员	-0.166 (0.280)	0.070 (0.171)
村干部数量	0.379 (0.252)	0.278 (0.191)
大姓家族	-0.124 (0.145)	-0.147 (0.107)
农业收入占比	-0.446** (0.214)	-0.466*** (0.177)
农业劳动力占比	0.444 (0.276)	-0.053 (0.178)
承包地细碎化程度	-0.997 (1.415)	0.148 (0.518)
人际信任	0.131 (0.093)	0.261*** (0.068)
村庄人口数	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
村庄人均收入	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
村庄交通条件	-0.330 (0.427)	0.046 (0.441)
村庄形成时间	0.240 (0.262)	0.464** (0.200)

(续表 5)		
地区虚拟变量	0.499** (0.210)	0.331 (0.238)
/cut1	-1.118 (1.086)	1.492 (0.892)
/cut2	-0.227 (0.974)	2.171** (0.888)
/cut3	0.291 (0.996)	3.009*** (0.908)
/cut4	0.830 (1.014)	4.274*** (0.897)
伪决定系数	0.076	0.117
样本量	408	408

注：①***、**、*分别表示在1%、5%和10%的统计水平上显著；②括号内为行政村水平的聚类稳健标准误。

由于 Ordered Probit 模型的参数意义不直观，上表中的结果只能从显著性和参数符号上给出有限信息。因此，本文进一步计算得出核心解释变量在均值处对中央信任和地方信任的边际效应（连玉君等，2014），结果见表 6。以人际公平对中央信任的边际效应为例解读表 6：当所有解释变量处于均值时，人际公平感知每增加 1 单位，中央信任为“完全不信任”的概率下降 0.002，为“比较不信任”的概率下降 0.007，为“一般信任”的概率下降 0.009，为“比较信任”的概率下降 0.012，为“完全信任”的概率上升 0.030。因此，人际公平感知越高，中央政府信任越高。

表6 公平感知对政府信任的边际效应

变量	赋值	结果公平	程序公平	信息公平	人际公平
中央信任	1=完全不信任	0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)	-0.002 (0.001)
	2=比较不信任	0.001 (0.005)	-0.002 (0.005)	-0.003 (0.004)	-0.007 (0.004)
	3=一般信任	0.001 (0.006)	-0.002 (0.007)	-0.004 (0.004)	-0.009 (0.005)
	4=比较信任	0.002 (0.008)	-0.003 (0.009)	-0.005 (0.006)	-0.012 (0.007)
	5=完全信任	-0.004 (0.020)	0.008 (0.021)	0.012 (0.014)	0.030 (0.015)
地方信任	1=完全不信任	-0.011 (0.005)	-0.009 (0.004)	-0.009 (0.005)	-0.007 (0.005)
	2=比较不信任	-0.014 (0.006)	-0.012 (0.004)	-0.012 (0.007)	-0.009 (0.005)
	3=一般信任	-0.022 (0.011)	-0.018 (0.008)	-0.018 (0.010)	-0.014 (0.008)
	4=比较信任	-0.002 (0.004)	-0.002 (0.003)	-0.002 (0.003)	-0.001 (0.003)
	5=完全信任	0.050 (0.021)	0.041 (0.016)	0.041 (0.023)	0.032 (0.019)

注：①括号内为行政村水平的聚类稳健标准误；②控制变量同表5，限于篇幅省略，如有需要请向作者索取。

2.引入“整体公平感知”的回归。农户农地确权的公平感知如果通过四个维度进行测量，可能在公平概念刻画上存在偏误，因此，进一步采用农户“整体公平感知”变量进行分析。题项设置为“您觉得农地确权整体而言公平吗？”，采用李克特五点式由低到高评分。

首先，检验“整体公平感知”与“公平感知”各个维度之间 Spearman 相关性。结果见表 7，整体公平感知与公平感知四个维度均显著相关。

表7 整体公平感知与公平感知四个维度的Spearman相关性

变量	结果公平	程序公平	信息公平	人际公平
整体公平感知	0.609***	0.366***	0.450***	0.243***

注：***、**、*分别表示在 1%、5%和 10%的统计水平上显著。

接下来，使用 **oprobit** 模型检验“整体公平感知”对政府信任的影响，结果见表 8。结果表明，农户整体公平感知对中央政府信任影响不显著，对地方政府信任在 1%统计水平上存在显著正向影响。整体公平感知对中央政府信任影响不显著可能的原因在于：第一，尽管农地确权是由中央政府发动的，但具体的实施与推进却是由地方政府运作的，因此整体的公平感知更多地由地方政府实施中的差异所决定；第二，整体公平感知是包括公平感知四个维度在内的主观评价，由于损失厌恶，人们可能会对不同维度上不同水平的公平感知进行策略性选择整合或者分离以获得最大效应（贾斯特，2017）。所以，前述人际公平的显著影响在整体公平感知的主观“编辑”后不再显著。

表8 整体公平感知对政治信任的影响

变量	中央信任	地方信任
整体公平感知	0.100 (0.067)	0.206*** (0.063)
控制变量	控制	控制
伪决定系数	0.068	0.081
样本量	408	408

注：①***、**、*分别表示在 1%、5%和 10%的统计水平上显著；②括号内为稳健标准误；③控制变量同表 5，限于篇幅省略，如有需要请向作者索取。

（二）内生性问题讨论

上述模型设定可能存在内生性问题。具体而言：第一，整体公平感知与地方信任可能互为因果。其中，要处理的一个关键问题是，由于过往的政策经历所形成的农户对地方政府的信任，可能反过来会影响确权的公平感知。第二，由于无法得知在确权之前农户的政策公平感知情况，故无法进行随机分组，因此可能会存在样本自选择问题。第三，政策公平感知可能与某些不可观测的个体特征相关（比如个人的情绪和心理状况等）。

为此，本文选择在农地确权过程中“您感觉到的村内其他农户相互间的纠纷多吗”的题项（李克特五点式主观自评法，其中1分表示完全同意，5分表示完全不同意），即将“村民之间的纠纷”作为工具变量。已有研究表明，在征地利益分配实践中，村民与村干部之间的矛盾实际上远不如发生于村民之间的矛盾那么普遍和激烈（邢朝国，2014），反映的是分配公平性的“合意”程度。尤其是，本文考虑此工具变量是在控制住农户的人际信任前提下，由农户所感受到的村内其他农户发生纠纷的程度。从逻辑上来说，村内农户之间的纠纷可能会因为同群效应影响农户的农地确权政策公平感知，但却不会直接影响农户自身对政府的信任。因此，选择“村民之间的纠纷”作为工具变量既满足工具变量与内生解释变量的相关性要求，而又满足与扰动项不相关的排他性约束要求（陈云松，2012）。

由于自变量“整体公平感知”是有序变量，可以使用扩展回归模型（Extended regression model）框架中的 **Eoprobit** 进行处理，此模型对应因变量可以是有序变量（Lindsey，2018）。使用 **Eoprobit** 方法进行两个回归，内生变量回归以整体公平感知为因变量，对工具变量和外生解释变量作 **oprobit** 回归；主回归是以地方信任为被解释变量的 **oprobit** 模型，解释变量是整体公平感知和外生解释变量。如果

这两个回归等式的误差项具有显著相关性，则说明存在内生性。检验结果见表 9。

表9 内生性分析结果

变量	Eoprobit		OLS	IV—2SLS	
	主回归	内生变量回归		OLS	第一阶段回归
	地方信任	整体公平感知		地方信任	整体公平感知
整体公平感知	0.524*** (0.167)	—	0.192*** (0.059)	1.024** (0.420)	—
村民之间的纠纷	—	0.141** (0.040)	—	—	0.114*** (0.040)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
调整拟合优度	—	—	0.207	—	0.070
样本量	408	408	408	408	408
模型残差项相关性	-0.364** (0.175)	—	—	—	—
瓦尔德检验值	127.18***	—	—	71.15***	—

注：①***、**、*分别表示在 1%、5%和 10%的统计水平上显著；②括号内为稳健性标准误；③Eoprobit 中两阶段均采用 oprobit 模型；④控制变量同表 5，限于篇幅省略，如有需要请向作者索取。

在 Eoprobit 模型中，主回归模型中整体公平感知对地方信任有正向显著影响，系数为 0.524，相对表 8 中系数变大，且标准误相对表 8 中的标准误增加了一倍多，表明 IV 估计会导致潜在的有效性损失；内生变量回归结果表明，工具变量对整体公平感知存在显著正向影响，这也检验了工具变量满足相关性原则；残差项相关性检验表明，主回归和内生变量回归模型的相关性显著，接受原假设，说明整体公平感知作为自变量存在内生性。在经过内生性处理后，主回归结果与表 8 模型中的影响方向和显著性一致，整体公平感知对地方信任在 1%统计水平上存在显著正向影响。

作为对照，本文进一步使用 OLS 估计和工具变量 2SLS 进行检验。OLS 回归结果显示，整体公平感知对地方信任的回归系数为 0.192，且存在显著影响，与表 8 中的 oprobit 模型系数的方向和显著性一致。接着用工具变量 2SLS 缓解其中的内生性问题，结果显示，整体公平感知 IV 估计的系数为 1.024，对地方信任有显著影响，此系数高于 OLS 估计的系数 0.192，且标准误也比 OLS 的大。IV-2SLS 估计的 DWH 检验结果 ($p=0.033$) 表明拒绝整体公平感知是外生变量的原假设，所以可以认为它是内生的。此外，在第一阶段回归中，联合显著性检验 F 值大于 10 (Stock and Watson, 2012)，因此不存在弱工具变量问题。

(三) 进一步的讨论：农地确权效率的异质性分析

严格来说，对公共政策响应机理及其绩效的分析，应该包含公平与效率两个层面 (Mason and Kluegel, 2000)。鉴于前文关注政治信任的公平性响应，因此有必要进一步讨论效率问题。公共政策的响应，不仅源于公平性感知所决定的政治信任，而且政策实施效率也会影响人们的政治信任。

如前所述，2013 年全面推进的农地确权工作，在全国各地存在进度不一的情形，从而同样为本文观察公共政策的实施效率提供了一个准自然实验。本文用农地确权的进度，即农户是否领取确权证书来测度公共政策实施效率。农地确权证书的发放，一般在县级政府制证盖章后按批次发到行政村，行政村再通知农户签字领取。本文以 2018 年 7 月 31 日为时间节点，询问样本农户“是否领取农地确权

证书”。问卷结果表明，在 408 个样本农户中，有 254 个农户已经领取证书，154 个农户尚未领取证书。为此，将是否领取确权证书作为分组依据，对政治信任进行组间差异检验，结果见表 10。

表10 农地确权效率分组检验

变量	领取组	未领取组	系数差异
中央信任	4.571	4.838	-0.267*** (0.077)
地方信任	3.772	4.000	-0.228 (0.140)
样本量	254	154	

注：①***、**、*分别表示在1%、5%和10%的统计水平上显著；②括号内为行政村水平稳健性标准误。

由表 10 可以发现，农民的中央政治信任存在显著组间差异，且“未领取组”的中央信任和地方信任均值均高于“领取组”，但是地方信任的组间差异不显著，说明在确权政策实施中农户是否实际领证对地方信任并不产生明显的影响。原因可能是，领取确权证书是中央政府政策设计的一部分，农民能够预期，地方政府迟早会在规定时间内必须落实中央政策并将证书发到自己手中，所以地方信任反映在领证效率上的差异不显著。另外，公平感知四个维度、整体公平感知的组间差异不显著，控制变量中除农业收入占比有显著差异外，其他变量组间差异不显著，因篇幅所限，结果未列入上表。

以“是否确权颁证”作为政策实施的效率指标，文章使用 *oprobit* 模型做进一步分组回归检验（为节省篇幅起见，将四个维度的公平感知与整体公平感知分别作为解释变量的两个回归的计量结果汇集于表 11）。表 11 说明，在区分确权效率后，公平感知对政治信任的影响仍然是稳健的，但影响的维度和程度存在异质性。在“领取组”，由于农户已经完整参与确权政策实施，此时，整体公平感知对中央信任和地方信任均存在显著影响，公平感知三个维度影响中央和地方政府政治信任的方向与显著性基本不变，但是人际公平对地方信任影响不显著。在“未领取组”，结果公平和人际公平对地方政治信任存在显著的正向影响，整体公平感知只对地方信任有显著影响，可能是因为未领取证书意味着中央政策并未完全落实，因此中央信任并未受到影响，而地方政府是中央政策的贯彻实施者，农户的整体公平感知会集中表达为对地方政府的信任。可见，公平感知作为主观性指标在检验政策响应上是可信的，但往往需要农户在完整参与政策实施后才能更加有助于提升各层级政府信任。

表11 农地确权政策的公平、效率对政治信任的影响

变量	领取组 (n=254)		未领取组 (n=154)	
	中央信任	地方信任	中央信任	地方信任
结果公平	-0.002 (0.113)	0.232** (0.093)	-0.104 (0.195)	0.249** (0.076)
程序公平	0.011 (0.140)	0.154* (0.081)	0.177 (0.142)	0.150 (0.116)
信息公平	0.096 (0.091)	0.172* (0.100)	-0.034 (0.102)	0.019 (0.129)
人际公平	0.154* (0.080)	0.055 (0.066)	0.055 (0.154)	0.293*** (0.115)
整体公平	0.161** (0.069)	0.210** (0.091)	-0.015 (0.120)	0.249*** (0.086)
控制变量	控制	控制	控制	控制

注：①***、**、*分别表示在1%、5%和10%的统计水平上显著；②括号内为行政村水平的聚类稳健标准误；③控制变量同表5，限于篇幅省略，如有需要请向作者索取。

公共政策实施的完整性对于公平感知非常重要。由于“领取证书”是农地确权工作最后的也是最为关键的一环，因而是否签字领取证书隐含着重要的信任机理。进一步分析表 11 可以发现：首先，“确实权、颁铁证”，让农民吃上“定心丸”，是各级政府对农民的承诺，一旦农民能够如期领取证书，意味着承诺兑现，因此在“领取组”，农民的各类公平感知均能够提升政治信任。其中，经由多次张榜公示和农户反复签印确认并最后获得的确权证书，是农户对地方政府政策操作“一致同意”的结果，由此农户所感知的信息公平、程序公平与结果公平，能够显著提升农户对地方政府的信任。由于“一致同意”隐含着自愿性、平等性与排他性，表达了政治的民主性与产权的主体尊重，农民往往将其归功于中央政府。因此，农户基于证书获得所感知的人际公平，能够显著改善对中央政府的政治信任。其次，在确权证书获取之前，确权尚未完成，信息流动与程序实施在农户个体层面存在难以直接观察和监督的特征，因此这两类公平感知在领证之前无法生成农民对地方政府信任，而只能根据公开张榜的各家分地结果以及与村干部互动的公平性进行评价。由于政策的具体实施主体是地方政府，所以结果公平和人际公平能够增强农户的地方信任。最后，值得注意的是，无论是“领取组”还是“未领取组”，农户对结果公平的感知均弱化了对中央信任（尽管不具显著性），可能原因是，中央政府要求在 2018 年底完成农地确权颁证，地方政府按照中央政府的工作要求，参照以往承包期的分配方案，农户即可获得个人纵向层面的结果公平感知，提升地方政府信任。但是各级政府又往往层层加码要求提前完成任务，从而导致“赶进度”和“区际攀比”，引发强制命令与官僚主义作风，而且地方政府可以将这些负面影响简单归因于上级政府的政策要求或者压力导致，农地确权变成为发证而发证，由此农户可能与其他农户进行比较的横向结果公平上感知水平较低，降低了中央政府信任。当然，关于纵向和横向结果公平对中央信任和地方信任的差异性影响，需要在现有研究基础上做进一步完善和验证。

五、结论和讨论

政府公共政策的有效实施，在满足个体公平诉求时，可以提高政治信任，进而降低社会运行的交易成本，有利于社会经济的长期稳定与发展。本文以康芒斯所界定的交易类型为基础，通过“交易类型—公平感知—政治信任”的研究框架，解释农户对公共政策的响应机理。其中，政策实施中的相关利益主体包括中央政府、地方政府和农户，主体之间形成管理交易、限额交易和谈判交易的组合，并分别催生农户不同的公平诉求，包括中央政府与农户之间形成的管理交易催生的信息和人际公平诉求、地方政府与农户之间形成管理交易催生的结果公平诉求、限额交易催生的信息和程序公平诉求、谈判交易催生的人际公平诉求。不同的公平诉求及其感知，决定了农户对各层级政府的政治信任与公共政策响应。

以农地确权政策为具体研究对象，本文对公平感知影响政治信任进行实证检验。结果表明，公平感知能够影响政治信任且具有稳健性。结果公平、过程公平、人际公平和信息公平对于地方信任均具有显著影响，重要程度基本相当；中央信任主要源自人际公平，而这类公平是传达中央政策过程中，农户与地方政府代理人村干部人际互动产生的。由此可见，农地确权政策的信息公平可能由于媒体渠道传达的同质性在农户个体中达到饱和，因此未能影响中央政治信任。不过，区分并厘清人际公平中

政府的政策传达和政策实施的差异及其影响效应，是进一步研究需要重视的问题。

本文的政策启示是：第一，公共政策实施中需要兼顾地区发展水平差异与农户禀赋差异，因地制宜地完善各级政府执政水平，以提升政治信任。首先，中央政府更容易在经济较发达地区获得更高的信任水平。其次，良好的村庄人际信任对于提升中央信任、增强农户对基层村干部的信任具有积极作用。值得注意的是，村庄历史越长，血缘和地缘带来的人际关系与利益可能更加错综复杂，对地方政府代理人的行动选择产生更大限制，进而产生更低的地方信任。最后，扩宽非农就业渠道，让农村劳动力具有比较收益选择空间，增加农户家庭农外收入，可以改善政治信任。第二，鉴于政策的实施效率能够显著影响农户的政治信任，因此，农地确权的工作应该注意两方面的问题：一是在农地确权政策“回头看”中，强化确权证书发放的督查工作非常重要；二是在进一步的农地确权工作中，鉴于政绩锦标赛导致的区际攀比，可能会对中央政府的信任带来损伤，因此，应该允许并鼓励地方政府根据实际情况因地制宜进行适度的策略性选择。显然，后者对广泛的公共政策及其实施并获得广大农民的响应具有启迪意义。

参考文献

1. 艾尔东·莫里斯、卡洛尔·麦克拉吉·缪勒，2002：《社会运动理论的前沿领域》，刘能译，北京：北京大学出版社。
2. 彼得·什托姆普卡，1999：《信任：一种社会学理论》，程胜利译，北京：中华书局。
3. 陈强，2014：《高级计量经济学及 Stata 应用（第二版）》，北京：高等教育出版社。
4. 陈云松，2012：《逻辑，想象和诠释：工具变量在社会科学因果推断中的应用》，《社会学研究》第 6 期。
5. 大卫·R·贾斯特，2017：《行为经济学》，贺京同、高林译，北京：机械工业出版社。
6. 方雷、赵跃妃，2017：《关于差序政府信任研究的文献考察》，《学习与探索》第 10 期。
7. 弗朗西斯·福山，2001：《信任——社会美德与创造经济繁荣》，彭志华译，海口：海南出版社。
8. 胡荣，2007：《农民上访与政治信任的流失》，《社会学研究》第 3 期。
9. 加塔诺·莫斯卡，2002：《统治阶级》，贾鹤鹏译，南京：译林出版社。
10. 杰弗里·M·伍德里奇，2016：《横截面与面板数据的计量经济分析（上册）》，胡棋智、胡江华、王忠玉译，北京：中国人民大学出版社。
11. 李艳霞，2014：《何种信任与为何信任？——当代中国公众政治信任现状与来源的实证分析》，《公共管理学报》第 11 期。
12. 李砚忠，2007：《政府信任：一个值得关注的政治学问题》，《中国党政干部论坛》第 4 期。
13. 连玉君、黎文素、黄必红，2014：《子女外出务工对父母健康和生活满意度影响研究》，《经济学（季刊）》第 4 期。
14. 刘亚、龙立荣、李晔，2003：《组织公平感对组织效果变量的影响》，《管理世界》第 3 期。
15. 罗家德、帅满、杨鲲鹏，2017：《“央强地弱”政府信任格局的社会学分析——基于汶川震后三期追踪数据》，《中国社会科学》第 2 期。

- 16.吕书鹏、肖唐镖, 2015:《政府评价层级差异与差序政府信任——基于 2011 年全国调查数据的实证研究》,《北京行政学院学报》第 1 期。
- 17.麻宝斌, 2012:《社会正义与政府治理:在理想与现实之间》,北京:社会科学文献出版社。
- 18.宋少鹏、麻宝斌, 2008:《论政治信任的结构》,《行政与法》第 8 期。
- 19.唐文方, 2008:《中国民意与公民社会》,胡赣栋、张东锋译,广州:中山大学出版社。
- 20.肖唐镖、王欣, 2011:《“民心”何以得或失——影响农民政治信任的因素分析:五省(市)60 村调查(1999~2008)》,《中国农村观察》第 6 期。
- 21.肖唐镖、赵宏月, 2019:《政治信任的品质对象究竟是什么?——我国民众政治信任的内在结构分析》,《政治学研究》第 2 期。
- 22.邢朝国, 2014:《村民自治与征地补偿费的村级分配》,《社会学评论》第 10 期。
- 23.薛立勇, 2014:《政府信任的层级差别及其原因解析》,《南京社会科学》第 12 期。
- 24.约翰·康芒斯, 2017:《制度经济学》,赵睿译,北京:华夏出版社。
- 25.张明新、刘伟, 2014:《互联网的政治性使用与我国公众的政治信任》,《公共管理学报》第 1 期。
- 26.Adams, J. S., 1965, “Inequity in Social Exchange”, *Advances in Experimental Social Psychology*, 2: 267-299.
- 27.Bies, R.J., and D. L. Shapiro, 1987, “Interactional Fairness Judgments: The Influence of Causal Accounts”, *Social Justice Research*, 1(2), 199-218.
- 28.Coase, R. H., 1937, “The Nature of the Firm”, *Economica*, 4(16), 386-405.
- 29.Coleman, J. S., 1988, “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *The American Journal of Sociology*, 94:95-120.
- 30.Colquitt, J. A., D. E. Conlon, M. J. Wesson, C. O. Porter, and K. Y. Ng., 2001, “Justice at the Millennium: A Meta-analytic Review of 25 Years of Organizational Justice Research”, *Journal of Applied Psychology*, 86(3):425.
- 31.Easton, D., 1965, *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley and Sons.
- 32.Greenberg, J., 1990, “Organizational Justice: Yesterday, Today, and Tomorrow”, *Journal of Management*, 6(1):399-432.
- 33.Lei, X., and J. Lu, 2016, “Revisiting Political Wariness in China’s Public Opinion Surveys: Experimental Evidence on Responses to Politically Sensitive Questions”, *Journal of Contemporary China*, 26 (104) :213-232
- 34.Leventhal, G. S., J. Karuza, and W. R. Fry, 1980, “Beyond Fairness: A Theory of Allocation Preferences”, *Justice and Social Interaction*, 3(1): 167-218.
- 35.Li, L., 2004, “Political Trust in Rural China”, *Modern China*, 30(2): 228-258.
- 36.Lindsey, C., 2018, “ERMs, simple tools for complicated data”, *2018 Stata Conference*. No. 26. Stata Users Group.
- 37.Mason, D. S., J. R. Kluegel, and L. A. Khakhulina, 2000, *Marketing Democracy: Changing Opinion about Inequality and Politics in East Central Europe*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- 38.Stock, J., and M. Watson, 2012, *Introduction to Econometrics (3rd edition)* , London: Person Education Limited.
- 39.Sweeney, P. D., and D. B. McFarlin, 1997, “Process and Outcome: Gender Differences in the Assessment of Justice”, *Journal of Organizational Behavior*, 18(1):83-98.

- 40.Yochi ,C., and P. Spector, 2001, “The Role of Justice in Organizations: A Meta-analysis”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 86(2): 278-321.
- 41.Thibaut, J.W., and L. Walker, 1975, *Procedural Justice: A Psychological Analysis*, Hillsdale, N.J.: Erlbaum.
- 42.Tversky, A., and D. Kahneman,1986, “Rational Choice and the Framing of Decisions”, *Journal of business*, 59(4): 251-278.
- 43.Williamson, O., 1975, *Market and Hierarchies*, New York: Free Press.

（作者单位：华南农业大学国家农业制度与发展研究院）

（责任编辑：光 明）

Public Policy and Its Response: An Explanation Based on Rural Households' Trust Mechanism

Zhong Wenjing Luo Biliang

Abstract: Based on a research framework of “Transaction Formula—Fairness Perception— Political Trust”, this article analyzes the response logic of public policies in rural China. Public policy response relies on political trust, which can reduce the transaction costs of policy implementation. Its internal mechanism is that different levels of governments and individuals constitute a combination of Commons-type transaction formula in the process of policy response, which in turn leads to individuals' different fairness claims, and ultimately affects their political trust at different levels. This study takes the land rights certification policy as an example, regards political trust as the proxy variable of rural households' response to agricultural policy, uses rural households' survey data in Guangdong Province, and conducts an empirical analysis. It finds that results fairness, procedural fairness, information fairness and interpersonal fairness significantly improves the political trust of rural households in local governments, and interpersonal fairness significantly improves their political trust in the central government. The empirical results are still robust after interpersonal trust, family political capital and social networks, village endowment and historical factors are controlled. It implies that in the implementation of rural public policies, encouraging the realization of multi-dimensional fairness and prudently treating the efficiency of policy promotion have important practical significance, which can enhance rural households' political trust and stimulate social vitality.

Key Words: Public Policy; Transaction Formula; Fairness Perception; Political Trust; Land Rights Certification

类体制身份：作为基层政府建构 自主性的意外后果*

——以上海市奉城镇政府为例

陈昌军

摘要：本文认为出现在基层政府内部的多种“身份”，不同于传统的“社会性身份”和“体制性身份”，是一种新的“身份”现象，本文称之为“类体制身份”。以上海市奉城镇政府为例，本文梳理了奉城镇政府内部多种“身份”的形成过程。本文认为，“类体制身份”在基层政府内部的产生，逻辑上可以分为两个阶段：一是多层级上级政府约束下的基层政府人员扩张，导致具有多种身份的人员集聚在基层政府内部这一特定场域；二是基层政府混编混岗导致人员身份意识强化。本文认为，“类体制身份”本质上是基层政府在中多层级上级政府的压力型体制及社会治理转型所导致的治理任务增多的背景下，建构基层自主性的意外后果。在中国多层级的政府组织中，保障乡镇一级基层政府的自主性，对于完善国家治理体系、实现有效治理具有重要意义。

关键词：体制性身份 类体制身份 基层自主性

中图分类号：C913.9 **文献标识码：**A

一、研究问题：“身份”何以再现？

英国著名法律史学家梅因曾指出“所有进步社会的运动，到此处为止，是一个‘从身份到契约’的运动”（梅因，2010）。有学者指出中国传统社会是一个身份关系极为发达的社会，它与梅因所论的身份社会基本一致，都是基于血缘宗族关系之上的身份社会。新中国成立后，中国传统的基于血缘宗族关系的伦理身份被打碎。随着计划经济体制的确立，社会上逐渐出现了一系列新的身份，如阶级身份、户籍身份、干部工人身份以及所有制身份，并在一系列国家制度的维护下充分发展，成为组织更严密、覆盖面更广的新的身份传统（王爱云，2011）。所谓“身份”，是指个人因此而具有差别化的权益、待遇和机会的标签，且很难更改。这种身份的确定可能是先天形成的，如血缘宗族身份，也可能

*本文研究属于国家社会科学基金重大项目“构建全民共建共享的社会治理格局研究——聚焦人口流入型地区”（15ZDC028）的阶段性生活成果。

是后天形成的，如档案编制身份。如果把基于血缘宗族等社会性力量作为区分标准的身份称之为社会性身份，把基于制度安排等体制性力量作为区分标准的身份称之为体制性身份，那么，可以说，中国传统社会是一个社会性身份极其发达的社会，而新中国成立后，在计划经济时代，由于高度集权的国家体制，中国社会形成了许多体制性身份（如工人、农民、干部等），社会性身份则相对弱化。在某种程度上，体制性身份甚至完全取代社会性身份。

改革开放后，中国社会发生重大变化。有学者借用梅因的概念，认为改革开放后中国从身份社会转向契约社会（曲秀君、王松涛，2003；陈刚，2005）。也有学者指出，改革开放后市场化的趋势和各项制度改革在引发中国社会利益格局巨变的同时，并未导致社会身份体制的解体。在这一变革过程中，原有身份不仅出现明显的分化趋势，还发生着延续性和转换性的变化，如，改革开放后，农民身份一直存在，但是制度赋予该身份的内涵却在不断改变，身份原则在社会的利益分配中仍旧起着重要的作用（李金，2006）。这些研究表明，改革开放后，中国社会的体制性身份在弱化，而社会性身份又重新成为社会主要的身份形式。但是，已有关于“身份”的研究却没有关注到另一种“身份”现象。

笔者在乡镇政府调研时，经常会问一个问题“你是什么身份”，所得到的回答多种多样。近日，《半月谈》记者的一篇报道“一个乡镇九种人，没有编制很伤人”^①，同样揭示了基层政府内部存在着多种“身份”的现象。笔者认为，存在于基层政府内部的多种“身份”，既有体制性身份，如公务员、事业人员，也有一些新的身份，笔者把存在于基层政府内部不同于体制性身份的新的各种身份，统称为“类体制身份”。这种“类体制身份”，既不是一般意义上的社会性身份，又不同于体制性身份。一方面，这种“身份”往往只在基层政府内部出现，而不在整个社会层面表现出来，因此，它不是社会性身份；另一方面，“类体制身份”有多种，包括社区工作者、“三定”人员、国企人员、村居人员等，它不同于公务员、事业人员等国家统一的体制性身份，所以，它也不是体制性身份。总的来说，“类体制身份”不是一种单一的身份，而是指基层政府内部出现的非体制性的复杂的身份现象。

关于基层政府内部的多种身份，学界一般把它简单理解为编制内人员（以下简称“编内人员”）和编制外人员（以下简称“编外人员”），并对编外人员进行大量研究。赵子建（2013）根据对某街道十几年来的人员编制及其规模的研究，认为在编制严格控制的背景下，编外人员大幅增长，他将此称为人员编制的“隐形膨胀”，认为造成这种状况的原因是管理方法不科学、管理体制不顺和监督缺位。赵子建的研究没有认识到编外人员存在的合理性。吕芳（2015）认为，在中国地方政府中，公务员和影子雇员（编外人员）形成了一个“同心圆”结构，地方政府更多地借助“同心圆”结构中的“影子雇员”来实现社会管理；从国际比较的视野看，在传统的科层制模式之外，政府利用合同外包，吸引社会参与，实现公私合作治理，这已经是一种普遍趋势。此后，吕芳、胡轶俊（2018）研究了编外雇佣的功能，认为编外雇佣制是“科层制—契约制谱系”中的一种组织形式，其行为逻辑和运行机制兼具科层制和契约制的部分特征；编外人员是“政府中，体制外”灵活可控的公共事务执行者，其存在为地方政府的人事制

^①来源：《半月谈》2019年第3期，半月谈记者：邵琨 范帆 周文冲 席敏。同时被新华网、新浪网、东方头条网等转载。
http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/13/c_1124106986.htm。

度增加了弹性，使地方政府可以应对社会转型期公共事务剧增和编制控制之间的冲突。吕芳的这两项研究从不同的角度论述了编外人员存在的合理性。另外，吕芳（2016）也解释了编外人员增加的原因，主要是国家制度层面的“软编制约束机制”，同时，地方政府突破编制约束的动力机制在于：为应对考核机制，地方政府不惜动用人海战术对社会进行管理与控制。叶静（2016）则从财政角度出发分析编外人员大量存在的原因，提出“软财政约束机制”，她认为地方政府的财政支出行为不受财政部门 and 人大立法机构控制，而主要受经费使用部门和地方主要负责人影响，这种地方软财政支出，正是编外人员扩张的重要原因。颜昌武（2019）认为乡镇政府编外用工是压力型体制下的无奈之举，但是乡镇在面对复杂任务时还是具有能动性，编外人员扩张是乡镇“自主性扩张”的一种策略。

上述研究均承认基层政府内部存在大量编外人员，但对这种现象存在不同的认识，一种是认为这是基层政府管理混乱的表现，需要纠正（赵子建，2013），一种是认为编外人员有它存在的合理性（吕芳，2015；吕芳、胡轶俊，2018；颜昌武，2019）。对于编外人员大量存在的原因，则有监管缺失（赵子建，2013）、软编制约束（吕芳，2016）、软财政约束（叶静，2016）、自主性扩张（颜昌武，2019）等解释。但是，既有研究认为编外人员是一个整体，没有认识到编外人员中还分为多种身份。另外，上述研究没有解释编外人员中多种“身份”的形成机制。本文主要通过对基层政府内部多种“身份”具体形成过程的梳理，从基层政府建构自主性的角度来理解“类体制身份”的形成机制。

二、一种新的“身份”现象

2017年7月，笔者在上海市奉城镇进行了为期三周的调研。本节即以奉城镇政府为案例，在详述其多种“身份”形成过程的基础上，概括“类体制身份”的特点，进而思考其形成原因。

（一）奉城镇概况及其政府内部的“身份”现象

奉城镇位于上海市奉贤区，辖区面积110平方公里，常住人口22万人，其中户籍人口8万人，外来人口14万人。2002年和2003年，经过两次行政区划调整，洪庙镇、塘外镇、头桥镇相继并入奉城镇，现奉城镇下辖41个村委会9个居委会3个镇管社区^①。2016年，奉城镇实现工农业总产值136亿元，财政总收入15亿元，其中地方财政收入4.6亿元。2014年，上海市出台“1+6”文件^②后，奉城镇政府进行机构调整。目前，奉城镇政府的组织架构为“科室+中心”。“科室”指政府内的机关，“中心”指政府下辖的具有公益服务性质的事业单位。奉城镇现有的机关科室包括：办公室、党群工作办公室、社会稳定办公室、经济发展科、财经管理科、社事社保和社区管理科、规划土地和环境管理科等；事业中心包括：农业服务中心、经济管理事务中心、社会事业服务中心、社区事务受理服务中心、

^①镇管社区，在上海的实践中，一般是在撤制镇镇区设置镇管社区，是属于镇和村居中间的层级，目的是为了更方便对撤制镇镇区居民进行管理和服。目前，奉城镇的3个镇管社区分别是：洪庙社区、塘外社区、头桥社区。

^②“1+6”文件，是上海市委落实2014年上海市委一号课题成果“创新社会治理、加强基层建设”的一系列文件统称，其中“1”指《中共上海市委上海市人民政府关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》，“6”指涉及街道体制改革、居民区治理体系完善、村级治理体系完善、网格化管理、社会力量参与、社区工作者管理的6个配套文件。

社会稳定服务中心、绿化和市容服务中心、城市网格化综合管理中心（下设规划和环境服务中心）、综合执法中心、党建服务中心、房管中心等。

根据编制管理规定，奉城镇政府的核定编制数额为：行政编制 55 人，事业编制 80 人。但奉城镇政府的实际工作人员数远多于此，且其人员“身份”复杂多样。据笔者了解，奉城镇政府的工作人员现有 9 种“身份”，包括：公务员、事业人员、社区工作者、“三定”人员、集体人员、聘用人员、协管员、村委会或居委会工作人员（以下简称“村居人员”）、大学生村官等。除公务员、事业人员等体制性身份外，其余的多种“身份”即本文所称的“类体制身份”。如果将基层政府内部的工作人员简单划分为编内人员和编外人员，就会忽视编外人员中“身份”的多样性。奉城镇政府内部各种“身份”的人员数见表 1。

表 1	奉城镇政府内部各种“身份”人员数								单位：人
身份	公务员	事业人员	社区工作者	“三定”人员	集体人员	聘用人员	协管员	村居人员	大学生村官
编制额度	55	80	246	168	——	——	——	——	——
实际人数	36	71	194	——	203	133	565	——	1

注：数据为笔者调研访谈所得，“——”表示没有有限额或不详。

从整个奉城镇政府来看，共有 9 种“身份”，但具体到每个科室或中心，其人员的“身份”构成并不一样，此处以奉城镇政府的两个部门为例：

社区服务中心。该中心目前有工作人员 121 人。按规定，该中心应有 15 个事业编制，实际上该中心只有 5 个事业人员在岗，其余 10 个事业人员虽然编制在该中心，但是人员被镇政府的其它部门借用，形成在编不在岗的现象。该中心现有公务员 1 人，为中心主任，另外还有事业人员 5 人，社区工作者 18 人，集体人员 17 人，聘用人员 10 人，协管员 68 人，临时工 2 人等。

社区建设办公室。奉贤区目前有一项重点工作，由区社区建设办公室（以下简称社建办）牵头，在奉城镇则由镇社建办牵头。在这项重点工作开展之前，奉城镇社建办只有科长一个光杆司令，且其“身份”是集体人员。随着这项重点工作的推进，镇社建办的科长一个人忙不过来，就请镇领导多给些人手。镇领导从其它部门借调了一个大学生村官、一个社区工作者、两个协管员、一个居委会工作人员充实社建办，协助其工作。结果在镇社建办内部，就形成了五种“身份”。

（二）奉城镇政府内部多种“身份”的形成过程

奉城镇政府内部的多种“身份”并不是一次性形成的，而是有一个逐步的形成过程。

1. 公务员、事业人员和集体人员。在计划经济时代，基层政府是政社合一的人民公社。这一时期，国家还没有实行公务员制度和严格的编制管理。但是，在公社内部已经分化出国家干部、集体干部两种身份，他们都由公社集体承担工资福利待遇，是“铁饭碗”。彼时，除国家干部外，公社可以对集体干部进行自主招录。改革开放后，国家取消了人民公社体制，实行政社分开，成立乡镇政府，乡镇政府对集体人员也可以自主招录，集体人员的工资福利待遇由乡镇政府本级财政负担。此时，各种大专科毕业生被分配到乡镇政府工作，再加上军转干部，乡镇政府日益呈现出人员冗余、人浮于事的状态，

造成财政负担过重，同时增加了农民负担，引起国家和社会的高度重视。于是，国家强化了对基层政府用人的规范管理，2006年实施的《中华人民共和国公务员法》和2007年出台的《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》（国务院令第486号），都是国家规范基层政府用人的重要改革措施，确定“凡进必考”和“编制管理”的两大原则。由此，在基层政府内部产生第一次“身份”分化，被划到编制内的，是公务员（行政编制）、事业人员（事业编制）等体制性身份，其他都是集体人员。在工资福利待遇方面，公务员和事业人员由县级财政统一拨付，有正式的名分；而集体人员则由乡镇政府本级财政保障，虽然也是“铁饭碗”，待遇总体和公务员相似，但是没有正式的名分。在人事管理方面，公务员和事业人员严格按照编制管理，而集体人员则无编制管理的限制。

另外，在人事改革之前，集体人员队伍庞大，人事改革必然导致其中一部分人无法享受编制待遇。为公平起见，奉城镇的做法是将原集体人员建立一个数据库，让年长接近退休者先享有编制，待其退休空出编制后，再由后面的人依次享有。但是，这仅限于解决事业编制；因为公务员实施“凡进必考”，且由省级政府主持，基层政府无法进行自主招录。奉城镇政府现有行政编制（公务员）55人，实际在编36人，之所以出现这种差额，不是因为奉城镇政府不需要，而是因为那些应试能力较弱的本地基层干部很难通过公务员考试，而那些应试能力较强的高材生往往不愿意报考基层政府，或考上后很快调走。简言之，国家对基层政府人事管理的改革，是基层政府内部“身份”分化的起点。

2. 聘用人员或临时工。2009年，国家出于精兵简政的考虑，进一步强调严格控制编制；出台了《关于深化乡镇机构改革的指导意见》（中办发〔2009〕4号），进一步强调“严格控制人员编制，改革后各省（自治区、直辖市）乡镇人员编制不得突破上级核定的规模”。然而国家核定的编制数额极其有限，远远不能满足基层政府的实际需要，对于经济发达、人口集聚的东部沿海地区的乡镇更是如此。上海市奉城镇常住人口22万人，国家核定的行政编制和事业编制共135人，相当于平均每个编制需服务1600多人。为有效完成治理任务，基层政府不得不在国家三令五申强调严格控制编制和精兵简政的政策背景下，自主招录人员辅助工作。集体人员作为人民公社时期的特殊产物，已不再招录。新招录的人员，则采用合同用工的方式，打破了“铁饭碗”的传统，他们被称为“聘用人员”或“临时工”。聘用人员与临时工的工资福利待遇由乡镇政府本级财政负担。与集体人员不同的是，聘用人员与临时工不是“铁饭碗”，退休金也没有保障。由此在基层政府内部形成新的“身份”分化。

3. 社区工作者与“三定”人员。随着社会转型时期治理任务的增加，基层政府为了有效完成治理任务，在人员编制的刚性约束下，不断扩大编外用人规模。出于对基层政府实际用人需求的考虑，同时也为规范基层政府编外用人，上海市政府为基层政府创设了一种新的用人“身份”——社区工作者。上海市于2014年出台“1+6”文件，其中《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》（沪委发〔2014〕14号）提出“为适应新时期基层社会治理的需要，建设一支结构合理、素质优良、能力突出、群众满意的职业化、专业化、规范化社区工作者队伍，切实提高基层社会治理能力。”“社区工作者目前主要由就业年龄段的居委会全日制工作人员，街道、乡镇中心^①聘用人员，街道、乡镇聘用的社区

^①乡镇中心，指乡镇政府以及乡镇政府所属的事业单位。

专职工作人员，以及其他经区县党委、政府批准纳入的人员构成。”同时，“1+6”文件规定了社区工作者的薪酬待遇由区级财政承担，采取“区级统筹、总量控制”。为配合上海市的“1+6”文件，奉贤区制订了“1+8”文件^①。其中，《关于加强社区工作者队伍建设的实施意见》对该区的社区工作者的总人数进行限定，并在各街镇之间分配名额，奉城镇获得了246人的名额。社区工作者的招录，一般经过笔试和面试两个程序，笔试由区级政府统一组织，面试则由区级部门与用人单位（街镇政府）共同参与。社区工作者招录后，采取类似于公务员和事业人员的编制管理方式。社区工作者的薪酬待遇，“按照人均收入高于上年全市职工平均工资水平的标准，合理设定社区工作者薪酬体系，并根据全市职工平均工资增长情况进行动态调整”。笔者了解到，社区工作者的薪酬待遇，对于基层政府内部的编外人员来说是具有吸引力的，奉城镇政府内部很多没有编制的集体人员和聘用人员，都在积极备考社区工作者。截至2017年，奉城镇社区工作者编制核定为246人，实际招录194人。除此之外，奉城镇政府内的集体人员和聘用人员还有336人，很明显，社区工作者的编制额度也无法容纳所有的编外人员。

为进一步规范基层政府用人，奉贤区又颁布了《关于基层编外人员“三定两减一提升”的工作方案》，针对当前街镇、社区、开发区财政供养人员规模相对较大、效能总体不高的“短板”，要求对基层各类编外人员实行总量控制和额度管理。所谓“三定”就是对编外人员进行定额度、定岗位、定工资；“两减”指的是减编外人员总数、减工资总额。这是对除社区工作者之外的编外人员实施“三定两减”。在奉贤区的新政策下，奉城镇的“三定”人员额度是168人，目前正在落实中。“三定”人员由镇政府自行招录，也采取类似编制管理的模式，工资福利待遇由镇政府本级财政负担，略低于社区工作者。与社区工作者不同的是，“三定”人员的工资福利待遇由镇级财政负担，而社区工作者的工资福利待遇由区级财政负担。与聘用人员不同的是，“三定”人员受到区级政府的承认和保护，而奉城镇自聘的人员，则面临着随时被“规范”掉的可能。就此，奉城镇政府内部又出现社区工作者和“三定”人员两种“身份”。

4. 其他人员。事实上，奉城镇政府内部工作人员的“身份”还要更多一些，有协管员、村居人员、大学生村官、储备人才、企业人员等，这些“身份”也是类体制身份的一部分。协管员是上海市在国企改革时实施的一项就业保障工程——“4050工程”——的产物，这些下岗工人多充实到基层政府或村委会和居委会，在特定岗位工作，如人口协管员、综治协管员、助残员等，他们的工资福利待遇由上海市政府的专项资金提供，为上海市最低工资水平。近年来，由于“4050”人员逐渐退休，这部分人员在减少，然而，各用人单位已经对使用这批人产生依赖，于是自行招录，其薪酬待遇由乡镇政府本级财政负担。奉城镇政府现有协管员565人。村居人员指居委会或者村委会的干部，基层政府开展

^①奉贤区“1+8”文件出台于2015年，是奉贤区为了落实上海市委“1+6”文件精神而制定的一系列政策文件统称。“1”指《关于进一步创新社会治理加强基层建设的实施意见》，“8”指《关于我区城市管理综合执法体制改革的实施意见》《关于加强镇管社区工作的实施意见》《关于完善村级治理体系加强基层建设的实施意见》《关于完善居民区治理体系加强基层建设的实施意见》《关于深化区域化党建工作的实施意见》《关于进一步加强社会组织建设的实施意见》《关于进一步深化网格化管理提升城乡综合管理效能的实施意见》《关于加强社区工作者队伍建设的实施意见》。

工作经常缺少人手，于是就会抽调村居人员协助工作。这部分人往往是各机关科室通过私人关系借调，没有专门的制度安排，人事关系还在村居，工资收入也由村居发放，奉城镇政府中此类人员总数不详。大学生村官是中共中央组织部发文要求各地实施的专项为农村输送人才的计划，薪酬待遇由多级政府共同承担。这项政策本意上是鼓励大学生去村里工作，实际上，基层政府一般将大学生村官抽调到政府使用。奉城镇政府现有1名大学生村官。储备人才是一种特殊的人才引进项目，上海各区皆有实施，一般由区级政府招录，分配在全区各个岗位，两三年一期，到期后可以转为事业编制，工资福利待遇略低于事业人员、高于社区工作者，由区级财政负担。企业人员，即乡镇政府所属国有企业的工作人员，也是政府借用的对象，他们的人事关系留在企业，工资收入也由企业发放。奉城镇政府内部的储备人才和国企人员数不详。

（三）“类体制身份”的特点

根据调研经验，存在于奉城镇政府内部的“类体制身份”多种多样，这些“类体制身份”具有以下特点：

1. 身份来源多样。奉城镇政府中的多种“类体制身份”，它们一部分来源于上级政府的制度性设计，如社区工作者、“三定”人员、储备人才等，一部分来源于这些人员原来所在的职位，如协管员、村居人员、企业人员等，还有一部分来源于这些人员的用工形式，如聘用人员等。“社会性身份”和“体制性身份”无法概括这些同时出现在基层政府内部这一特定场域的多种“身份”，因此，笔者用“类体制身份”指称这一现象。

2. 工作内容相似。在基层政府中，公务员、事业人员等体制性身份人员，往往担任领导，承担更重要更复杂的工作任务，而诸如社区工作者、“三定”人员、协管员等类体制身份人员则主要做一些简单的、易操作的、辅助性的工作。基层政府工作的核心是操作和执行，这就使得工作内容本身比较简单易学。同时，基层政府一般采取运动式的方式去完成中心工作，如果某一项工作成为当前的中心工作，基层政府就会短时间内集中尽可能多的人员去做这件事，于是造成多种身份的人员工作内容相似。总的来说，各种“类体制身份”人员的工作具有相似性，至少，如果外人到一个基层政府的机关科室中去，无法从表面上识别他们之间的身份差别。

3. 权益、待遇和机会各不相同。身份的核心是差异，在基层政府内部各种身份的权益、待遇和机会是不同的。这种差异，来源于这些身份本身的性质。比如，社区工作者由区级财政保障其工资福利待遇，只能在社区工作者的序列中晋升。集体人员、“三定”人员、聘用人员等由镇级财政保障其工资福利待遇，他们的晋升机会受到身份的限定，几乎没有多少晋升空间。其他诸如村居人员、企业人员、协管员等，都是在各自原来的系统中获得属于自己的权益、待遇和机会，相互之间既不相同，又不冲突。而且，由于这些多种身份的人员在一起工作，工作内容相似，而各自的权益、待遇和机会各不相同，这种反差更让人觉得这是因为“身份”差别。

简言之，“类体制身份”是一种新的身份现象，且出现在基层政府内部这一特定场域。相比于体制性身份是由体制性力量有意安排形成，类体制身份是在体制的变化中无意形成的，是基层政府在压力型体制中建构自主性的一种表现。

三、两个阶段：“类体制身份”产生的两个阶段

笔者认为，“类体制身份”的形成过程，在逻辑上可以分为两个阶段。

（一）第一阶段：多层级上级政府约束下的基层政府人员扩张

“类体制身份”主要在编外人员中产生，那么，基层政府为什么会出现如此众多的编外人员呢？前文已提到，奉城镇总人口 22 万人，行政编制和事业编制共 135 人，相当于平均每个编制需服务 1630 人，这种编制数量与治理工作量之间的矛盾显而易见。同时，中国政府是典型的全责政府，治理任务本就繁重，上海市从 2014 年开始尤其重视社会治理，基层政府又处在接触民众的第一线，其治理任务就更加繁重。这两个因素共同造成基层政府对工作人员的大量需求，这是基层政府编外人员大量扩张的基本原因。

值得注意的是，基层政府编外人员扩张是在多层级上级政府的约束下进行的。中国的政府系统是一个逐级向上集权的多层级组织，从乡（镇）、县、市、省到中央，作为乡镇一级的基层政府处于中国五级政府的最低层，处在整个政府组织的最末端，它所受到的是来自多层级上级政府的约束，而不仅仅是一个上级政府的约束。从人事管理上来说，这种多层级上级政府的约束表现在两个方面，一方面各个层级上级政府都要求基层政府规范用人、精简人员，另一方面又考虑到基层实际，在更上一级政府的强约束下放开一个人员使用口子，这样就造成了不同层级的上级政府在基层政府内部都建构了相应的身份。对奉城镇政府来说，中央政府层面建构了公务员、事业人员两种身份，上海市政府建构了社区工作者这种身份，奉贤区政府建构了“三定”人员这种身份，奉城镇政府自己建构了集体人员和聘用人员两种身份。此外，基层政府的人员扩张不仅表现在编外人员的扩张，还表现为各种借调人员。比如，奉城镇政府借调大学生村官、村居人员、企业人员等来镇政府工作。这些人员的身份也都会体现在“类体制身份”中。

因此，在“类体制身份”形成的第一阶段，基层政府在多层级上级政府的约束下进行人员扩张，这种人员扩张由于受到多层级上级政府的约束而产生各种身份。同时，基层政府的人员扩张还表现为借调其他人员，这进一步增加了“类体制身份”的复杂性。

（二）第二阶段：基层政府混编混岗导致人员身份意识强化

在基层政府为缓解编制有限和工作任务繁重之间的矛盾而大量扩张人员的时候，不同身份的人员开始集聚到基层政府中来。此时，这些不同身份的人员之间还没有产生足够的联系，身份的差异由于这种松散的联结而不明显。但是，在中国政府“项目制”（渠敬东，2012）和“运动式治理”（周雪光，2012）的运作机制中，基层政府会通过混编混岗来保障某项重点工作的负责部门有足够的人手去完成任务。这里的混编混岗，不仅指编内人员之间的互相调用，在本文的语境中还包括多种“类体制身份”人员的集中调配使用。当然，“类体制身份”的人员没有编制，对他们来说，没有混编的区别，只有混岗的实质。以奉城镇政府为例，2017 年面临着两项重点治理任务，拆除违法建筑和美丽村组创建，由镇拆除违法建筑工作室和镇社建办分别牵头。毫不例外，这两个部门的工作人员都由原来的只有 1~2 人扩张至 7~8 人甚至 10 人，这些扩张的人员就来自各个不同的部门，有的甚至来源于基层政府之

外，如大学生村官、协管员、村居人员、国企人员等。正是基层政府这种混编混岗的人事运作，使得进入到基层政府内部的多种身份人员在一起工作，有着相似的工作形式，但实际的权益、待遇和机会不同，增强了人们把这种区别理解为“身份”差异的意识。

“类体制身份”的形成过程在逻辑上可以分为两个阶段，但却不是实际生活中有明显时间先后的两个阶段，因为在基层政府的实际运作中，这两个阶段往往是同步发生的。基层政府为完成治理任务，同时产生人员扩张和混编混岗的需要，这种需要在多层级上级政府的约束下，在基层政府内部形成了多种“类体制身份”。

四、基层自主性：“类体制身份”产生的一种解释

“类体制身份”是一种基层政府内部的现象，解释其形成机制需要从基层政府自身的运作逻辑出发。本文在既有研究的基础上提出“基层自主性”的解释框架，认为“类体制身份”是基层政府建构自主性的意外后果。

周雪光（2011，2014）在探讨中国国家治理逻辑的时候，指出中国最大的治理困境在于“权威体制”和“有效治理”之间的矛盾，即“中央管辖权与地方治理权间的紧张和不兼容：前者趋向于权力、资源向上集中，从而削弱了地方政府解决实际问题的能力和这一体制的有效治理能力；而后者又常常表现为各行其是，偏离失控，对权威体制的中央核心产生威胁”。周雪光把“权威体制”和“有效治理”，看成是中央和地方两端之间的矛盾，没有考虑到中国的政府组织是一个多层级的集权系统。对于乡镇一级的基层政府而言，它所面对的不是单一的“权威体制”，而是多层级的上级政府。这是乡镇政府不同于其它层级政府的重要方面。这种“权威体制”的运行特点具体表现为一种“压力型体制”（欧阳静，2009，2011；杨雪冬，2012；荣敬本、崔之元，1998），指一级政府组织为了完成经济赶超任务和其它各项指标，将这些任务和指标层层量化分解，派给下级组织和个人，责令其在规定的时间内完成，然后根据完成情况进行政治评价和经济奖惩。各级政府主要采取“一票否决”的评价方式，即一旦某项任务没有完成，就视其全年工作成绩为零，不得授予先进称号，也没有经济奖励，所以各级政府组织实际上是在这种评价体系的压力下运行。在压力型体制下，基层政府不得不想方设法完成治理任务，尤其是优先完成那些“一票否决”的任务，以获得政治奖励。同时，改革开放40年来，伴随中国社会的剧烈转型，社会治理也发生重要变化，逐渐从一种粗放式管理转向精细化治理（蒋源，2015；李友梅，2018）。社会治理转型所带来的治理任务剧增，进一步强化了基层政府在压力型体制中所受到的压力。在压力型体制和社会治理转型的背景下，基层政府的运行是对不同来源的压力的分解和应对，即不断完成上级政府要求的各项治理任务。基层政府为了达到“有效治理”的要求，必然要求自身在多重压力的束缚下具有一定的能动性，这种能动性即基层自主性。

关于基层自主性的议题，学界讨论较少，更多探讨的是地方自主性。如，沈德理（2003）认为地方自主性是以地方政府为代表的利益主体自主参与市场竞争和资源配置，自我设计、自我管理、自我发展的权利(权力)能力及其活动。戴杨（2011）认为地方自主性是地方政府在地方治理时，结合当地的现实情况，在处理与中央、市场、社会的关系时所表现出来的独立性和能动性。地方自主性指地方

政府的自主性，一般与中央政府集权相对。学界一般把地方政府理解为省级政府，或者把多层级地方政府作为一个整体，以此为基础讨论地方自主性的问题，很少讨论作为最低层级地方政府的基层政府的自主性问题。乡镇一级基层政府虽然属于地方政府，但是由于其处于多层级政府的最末端以及直接面对乡土社会的独特性，它的自主性问题更加特殊。国内关于基层自主性的研究还较少，熊万胜（2010）用基层自主性来解释集体企业的兴衰，认为集体企业所以能从乡村社会中内发出来，正是处于集权体系最底层的基层政权为了扩展和维护基层自主性的结果，而集体企业的失败，宣告了这种努力的严重受挫。本文认为，所谓基层自主性，是指基层政府为了完成有效治理的目标，而需要具备的对治理资源和治理手段的“控制权”（周雪光、练宏，2012）。这种治理资源和治理手段包括多个层面，有经济层面、规划层面、政策执行层面、人事层面等。然而，在中国多层级中央集权的政府组织中，基层自主性所受到的约束是多重的，同时，上级政府由于不直接接触民众，无法完全了解基层政府面临的处境，制定的各项政策可能并不符合基层实际。如果基层政府严格按照上级政府的各项规定来运行，基层政府就极有可能无法完成上级政府的治理任务。但是，上级政府对基层政府的治理要求及目标管理考核却一直是明确的。因此，为了完成有效治理的目标，基层政府会想方设法建构自己的自主性，这不可避免地会触及上级政府的各种规定，基层政府会变通执行这些规定，或通过其它途径进行规避。比如，基层政府一般需要足够的财政收入来保障本地的发展与治理，但财政收入不够怎么办？笔者调研了解的情况是，基层政府普遍采取挪用村财镇管资金或截留部分土地征用补偿资金，从法理上看这不符合规定，但换个角度看，这却是基层政府在经济方面建构自主性的一种方式。笔者把基层政府这种变通规则以完成有效治理目标的类似行为，都理解为基层政府在建构自主性。人事自主性是基层自主性的一个方面，正是基层政府在人事方面建构自主性，如，在压力型体制下，为了完成有效治理的目标，基层政府一方面大量扩张人员，另一方面混编混岗灵活运用人员，才导致了基层政府内部出现复杂多样的“类体制身份”。

虽然基层政府建构自主性是一个有意为之的过程，但是同时产生如此复杂多样的“类体制身份”，却是基层政府没有预料到的。从客观现象来看，这是基层政府在多层级上级政府的压力型体制下建构自主性的必然表现。从主观意识来讲，对于基层政府而言，这是一种不曾想到的意外后果。

五、结论与讨论

本文通过考察上海市奉城镇政府内部复杂的“身份”现象，认为这种存在于基层政府内部的多种“身份”不同于传统的“社会性身份”和“体制性身份”，而是一种新的“身份”现象，笔者称之为“类体制身份”。“类体制身份”在基层政府内部的形成，逻辑上可以分为两个阶段：一是基层政府为了完成有效治理的目标，在核定编制名额难以完成治理任务的情况下进行编外人员扩张，扩张的结果是多种身份的人员进入到政府内部；二是基层政府为了更加灵活地运用人员处理各种阶段性的中心工作而采取混编混岗的人事策略，使得原本多种不同身份的人员拥有相似的工作形式，这个过程强化了人们“身份”差异的意识。本文认为，基层政府内部出现的“类体制身份”，是基层政府在压力型体制下建构自主性的意外后果。

一般来说，基层政府的自主性包括三个方面：一、经济发展上的自主性；二、事务处置上的自主性；三、资源配置上的自主性。这里的资源不仅包括经济资源，还包括人事资源。本文主要用基层自主性中的人事自主性来解释“类体制身份”的产生。在中国，中央的“权威体制”和基层的“有效治理”之间始终存在一定的矛盾。中央为了实现全国范围内的有效统治，防止地方坐大，必然会采取集权的方式，严格规范各级地方政府的行为。地方政府有多个层级，各个层级的地方政府都有根据本地情况具体问题具体分析的需要，都需要一定的自主性。基层政府作为最低层级的地方政府，一方面，它们受到多层级上级政府的多重约束，另一方面，它们需要直接面对乡土社会，完成治理任务，因此基层政府对自主性的需求更加迫切。另外，随着社会转型时期治理任务的增加，上级政府不断通过检查考核等手段督促下级政府做事情，频繁的检查 and 考核不仅增加了基层政府的负担，使得基层政府疲于应对，没有精力做其他事情，弱化了基层自主性，还滋生了基层政府用形式主义应付上级政府检查考核的乱象。但是，如果地方或基层的自主性过大，可能出现不作为的情况，也可能出现乱作为的情况，违背中央的统一政令和政策方向。所以，中国的治理经常呈现出“一收就死，一放就乱”的循环特征。如何在维护大一统的体制下，保障地方的自主性，尤其是基层政府的自主性，发挥“两个积极性”，对于完善国家治理体系具有重要意义。

参考文献

- 1.陈刚，2005：《从身份社会到契约社会》，《南京师大学报(社会科学版)》第1期。
- 2.戴杨，2011：《浅谈地方政府自主性研究》，《中国市场》第1期。
- 3.蒋源，2015：《从粗放式管理到精细化治理：社会治理转型的机制性转换》，《云南社会科学》第5期。
- 4.李金，2006：《市场化条件下身份格局的变化：分化、延续与转换——从身份的视角看中国社会分层秩序问题》，《社会科学研究》第3期。
- 5.李友梅，2018：《当代中国社会治理转型的经验逻辑》，《中国社会科学》第11期。
- 6.吕芳，2015：《中国地方政府的“影子雇员”与“同心圆”结构——基于街道办事处的实证分析》，《管理世界》第10期。
- 7.吕芳，2016：《“软编制约束”：对地方财政供养规模隐性增长的一种解释》，《北京行政学院学报》第5期。
- 8.吕芳、胡轶俊，2018：《在“科层制”和“契约制”之间：地方编外人员的定位》，《北京行政学院学报》第3期。
- 9.梅因，2010：《古代法》，沈景一译，北京：商务印书馆。
- 10.欧阳静，2009：《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象》，《社会》第5期。
- 11.欧阳静，2011：《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》，《经济社会体制比较》第3期。
- 12.渠敬东，2012：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》第5期。
- 13.曲秀君、王松涛，2003：《略论从身份到契约的转变——兼论其对中国身份社会的影响》，《枣庄师范专科学校学报》第6期。
- 14.荣敬本、崔之元，1998：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社。
- 15.沈德理，2003：《简论地方自主性》，《海南师范学院学报(社会科学版)》第4期。

- 16.王爱云, 2011:《试析新中国成立后我国身份社会的形成及其影响》,《中共党史研究》第12期。
- 17.熊万胜, 2010:《基层自主性何以可能——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析》,《社会学研究》第3期。
- 18.颜昌武, 2019:《刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架》,《中国行政管理》第4期。
- 19.杨雪冬, 2012:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》第11期。
- 20.叶静, 2016:《地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例》,《社会学研究》第1期。
- 21.赵子建, 2013:《基层政府人员编制隐性膨胀问题研究》,北京:国家行政学院出版社。
- 22.周雪光, 2011:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- 23.周雪光, 2012:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- 24.周雪光, 2014:《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,《开放时代》第4期。
- 25.周雪光、练宏, 2012:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。

(作者单位:华东理工大学社会与公共管理学院)

(责任编辑:小 秦)

Quasi-system Identity as an Unexpected Consequence of Striving for Autonomy of the Grassroots Government: A Case Study of Fengcheng Township Government in Shanghai as an Example

Chen Changjun

Abstract: This article holds that the “quasi-system identity” emerging in the grassroots government is different from the traditional “social identity” and “system identity”. It is a new “identity” phenomenon, which is termed “quasi-system identity” in this study. This article takes Fengcheng Township Government in Shanghai as an example, and reviews the formation process of various “identities” in Fengcheng Government. The study considers that the emergence of this “quasi-system identity” in the grassroots government experienced two logical stages: one is the expansion of grassroots government personnel under the constraint of multi-level superior governments, which leads to the concentration of people with multiple identities in the specific field of grassroots government; the other is the strengthening of the awareness of different personnel identity caused by the mixed arrangement of grassroots government personnel. The study argues that “quasi-system identity” is essentially the unexpected consequence of the grassroots government’s striving for autonomy under the background of increasing governance tasks caused by the pressure-type system of multi-level superior governments and social governance transformation. In China’s multi-level centralized government organizations, it is of great significance to guarantee the grassroots autonomy at the township level for improving the national governance system and achieving effective governance.

Key Words: System Identity; Quasi-system Identity; Autonomy of Grassroots Government

政治影响力与制度生成*

——新乡贤组织的演生及其类型学

姜亦炜

摘要：新乡贤组织并不是“千村一面”，其在制度演进过程中的“内生性”与“外引性”的分野，以及村庄精英资源禀赋的不同，催生出了不同形态的新乡贤组织。本文通过考察浙北与浙南十个村落的新乡贤组织演生过程，以成员政治影响力与制度生成为两个维度，建构了新乡贤组织的四种理想类型：互益型、辅助型、分利型、协商型。在此基础上，文章通过案例分析的方式，从个人行动、社会网络与现存制度环境三个层面论述了四类新乡贤组织的形成、演变与职能，并以十个村验证了四种类型的划分，从而进一步讨论了新乡贤组织得以产生的适用条件，以及在地精英或候鸟精英、文化精英或政经精英与新乡贤组织演生的关系。

关键词：政治影响力 制度生成 新乡贤组织 演生 类型学

中图分类号：D089 **文献标识码：**A

一、引言

2001年浙江上虞成立了乡贤文化研究会，2011年广东云浮在自然村层面设立乡贤理事会，2014年浙江德清正式设立了行政村层面的乡贤参事会，随后各类诸如乡贤参事会、乡贤参事联合会、乡贤理事会、乡贤联谊会等乡贤会组织如雨后春笋般出现。为何新乡贤组织能稳定存在并重复再生？有学者认为它的勃兴是一种杜赞奇意义上新“经纪机制”的复苏，有助于将传统治理资源与现代治理转型勾连（原超，2019）；有学者认为它的存在是对城乡有机循环活力的修复，再造了乡村精英结构（姜方炳，2018）；亦有学者认为它体现了一种农村社区开放式协商机制的构建（崔凤军、姜亦炜，2018）。不管对它的评价如何，作为一个组织现象，新乡贤组织稳定存在并重复再生，却是不争的事实，“任何组织一旦建立，就有其内在的生命力”（周雪光，1999）。乡贤组织独特的组织形式、地方政府的强力推动以及中国传统道德维系机制的回响（姚文剑，2007），都让它成为一个耐人寻味的研究个案。行政借道社会（黄晓春、周黎安，2017）、行政吸纳社会（康晓光，2010）、吏绅共谋（李连江，2016）等

* 本文是浙江省哲学社会科学规划课题“精英回归与重构：乡村振兴中的新乡贤组织参与研究”（项目编号：20NDJC227YB）、南京大学2019年度博士创新创业研究计划（项目编号：CXCY19-17）的阶段性研究成果。

理论范式似乎都能在一定程度上解释这种现象，但是正如当年周雪光（2009）分析中国组织现象时说的，这些研究陷入了困境，一方面缺乏微观过程的细致观察，另一方面追求“简约（parsimonious）理论”导致解释偏差。每一种化约主义都是不完整的（格兰诺维特，2019），大家看到了新乡贤组织的协商功能，看到了它的新经纪机制，亦或者精英再造，但是这可能只是千手观音的一个面相。

本文最大的目的是对新乡贤组织进行一个相对客观的类型学划分，进而分析不同类型新乡贤组织的职能、定位和演化，从一个微观的层面——中国正在发生、发展的组织现象——新乡贤组织为切入点，勾勒出组织演生的社会结构与制度背景，最终还原一个中国农村基层社会组织生成的复杂逻辑。但是在研究过程中会碰到两个问题，一个是以怎样的维度去划分，才能客观公允？定量研究强调范畴互斥与对立的类型学划分，但是实际生活中很多类型之间存在缓慢递进甚至共融的灰色地带，定性研究称之为概念重叠（格尔茨，2016）。另一个问题是制度在成长，它本来就是一个多重博弈后转化的过程（青木昌彦，2016），外生制度通过变异而内化，内生制度的客观化过程也同样改变了本来面目，需要从一种生成的视角去探索。

为了回答这些问题，笔者从2016年至今进行了多次调研，调研地包括浙江省全境以及广东的云浮、罗定两市，时空感重塑了笔者对于组织的体认。预期目标、人员期待与制度变迁可能是解释新乡贤组织演生、划分其类型的最重要维度。在目标既定的情况下，新乡贤组织成员的政治影响力（Political Leverage）^①与制度形成（Institutional arrangement）的内生性程度可能是划分新乡贤组织类型的重要依据。

二、文献综述与概念界定：政治影响力与制度生成的逻辑

对于中国组织现象的研究，发端于二战后，早期的组织学与政治学、社会学、经济学结合，形成了一系列颇具规模的研究传统，如新制度理论、社会网络分析和组织群体生态学等（Hannan et al., 1977; DiMaggio et al., 1983），正式组织在社会发展中发挥了核心作用。改革开放四十多年，中国社会的制度变迁为学术研究提供了丰富的素材，比如乡镇企业的兴衰就是中国组织现象研究曾经的一个活跃领域，虽然对乡镇企业的评价褒贬不一，但是对它的研究一直未中断（周雪光、赵伟，2009），期间形成了“趋同学派”（convergence school）、制度适应（Nee, 1992）、社会网络（Lin, 1996）的协助作用以及政府即厂商（Walder, 1995）等观点。在乡镇企业九十年代中后期全军覆没之际，学界亦形成了对其消亡的解释：如埋葬乡镇企业的正是曾经支持它的地方政府（周雪光，2009），分税制剥离了乡镇企业与地方政府的纽带（折晓叶，2014）等。

新乡贤组织同样从出现之初就饱受争议，有人诟病它是土豪劣绅的借尸还魂，它的出现将侵蚀农村基层民主建设，成为官商勾结的温床，犹如地方法团主义强调的政府与大的社会利益集团之间的相互依赖关系（Lin, 1996）；有人称赞它为乡贤治村的复兴，能成为基层协商民主的有效载体，并以一种基层荣誉机制的形式助推乡村建设（姜亦炜等，2019）。

^① Political Leverage 有政治优势、政治力量、政治压力、政治筹码、政治引力、政治杠杆、政治势力等多种译法，但是考虑到概念设定时应该更趋中性词，故而称之为“政治影响力”。

本文试图用一种更系统而全面的视角，通过类型学划分分析其产生、演化与功能，勾勒出组织演生的社会结构与制度背景。传统组织理论认为组织由三部分构成：目标、人员与制度。本文将依循这样的传统，从这三方面入手提炼概念，由于现今农村社会的预期目标可以认为是既定的乡村振兴“二十字方针”（理想状态），那么本文把关注点主要集中在人员期待与制度变迁上。

（一）人员的政治影响力

新乡贤组织的人员构成复杂，从地域范围看有外出、本土与外来精英三类，从职业来看有党政军公、工商实业、文化医教等，用一种角度划分则无法涵盖另一种维度的需求，但是有一项标准则可较为全面而有效地覆盖，即因新乡贤的层级不同而产生的高低有致的政治影响力。

对于政治影响力的论述，最系统全面的介绍见诸于达尔（2012）的《现代政治分析》，他甚至不惜笔墨用了两章内容介绍了利益、欲望与政治影响力，政治影响力与因果关系，政治影响力的定义、分布、分级、范围与领域等。在达尔（2012）看来，政治影响力即行动者的需求、欲望、偏好或意图左右了一个或多个行动者的行动或行动意向。随后的研究，学者更多地关注政治影响力对于各类族群、性别投票行为的影响（Parry, 2008），国际政治中国家与国家之间的政治影响力等（Hill, 2002）。但是对于最需要界定明晰的政治影响力与权力的差异，现有文献却甚少分析，笔者认为现代科层制语境下的权力具有等级分工、严格从属的含义，它直接、明确地分配资源，而政治影响力不同，它是渗透或附着在权力周围的。一个退休的官员没有权力直接命令曾经的下属干一件事或不干一件事，但是他的影响力依然存在。他可以通过劝说、暗示和莅临等手段间接影响价值的分配，在这个层面上，它是“权力的影子”。但是获得政治影响力的途径比权力更广泛，它除了金钱、地位、政治身份等，还可能是道义、情感，亦或者是思想、知识、技术。所以新乡贤的政治影响力可能是由于职位所赋予的，也可能是因为乡贤拥有高尚的人格、卓越的学术地位等。达尔（2012）曾以行为主体的有意、无意为标准，将影响力区分为“明显的影响力”与“暗含的影响力”^①，在实际生活中大家看到的更多是“暗含的影响力”。所以笔者认为在本篇文章语境下，政治影响力应该是一个广义内涵上的概念，它是行动者的需求、欲望、偏好或意图左右了一个或多个行动者的行动或行动意向的能力，它既包括明显的，也包括暗含的影响力，获得它的途径既可以是金钱、地位和政治身份等，还可能是道义、情感，亦或者是思想和技术等。

（二）制度生成的逻辑

诺思（2014）特别强调了非正式约束的重要性，它与正式的规则、实施特征共同组成了制度本身。这也是本文将要重点论述的制度生成逻辑：内生还是外引？在诺思看来，制度既可以内部生成（博弈均衡），也可以通过引进国外或域外的正式规则为己所用，但是同时他强调，如果本土非正式约束因

^①达尔曾对“明显的影响力”与“暗含的影响力”进行了严谨的定义。所谓明显的影响力，即如果A要求结果X；如果A有意要使B造成结果X而行动；并且由于A的行动，B试图去造成X，那么A对B就施加了明显的影响。所谓暗含的影响力，即如果A要求结果X；那么，尽管A并不有意地为使B造成结果X而行动，只要A对X的愿望使B试图去造成X，那么A对B就施加了暗含的影响力。

为惰性而一时难以变化，新借鉴来的正式规则和旧有的非正式约束就可能产生冲突。作为制度理论的继承者，青木昌彦（2016）发展了诺思的观点，认为不存在外生给定的规则，只存在由参与人的策略互动内生而成的规则，他认为制度是一套共有信念的自我维系机制。如果用简单通俗的话讲，诺思认为制度可以内生也可以外引，青木昌彦认为制度必须是内生的。制度必须存在于参与者的意识里，并且可以自我实施。

内生性是制度的重要属性，制度就是博弈过程内生稳定的结果。两人看似意见相左其实分歧只在于如何看待政府的法令与规制？在青木昌彦（2016）看来，成文法或者政府规制如果没人把它当回事，或者实际并没有执行，那么它就不成为制度。而诺思认为，可以通过借鉴来设计更好的规制与法令，虽然存在正式规则与非正式约束的冲突，但是不应该否认外引规则的存在。

在本文语境中，笔者是这样来区分内生与外引的：所谓内生是在没有政府法令或规制介入的情况下，社会内部各类参与人通过多重博弈后所产生的一种内生稳定结果（博弈均衡），当参与人的决策趋于均衡时，一种指导性的符号系统，将与人们的经验相互一致，并不断被后者核实和确认。于是，这种指导性符号系统成了镶嵌在参与人稳定信念中均衡的概要表征，即内生制度（青木昌彦，2016）。所谓外引，是将政府的法令或规制视为外部植入的制度安排，同时政府也只是一个组织，它也是由具有自己动机和抱负的个人构成的。所以，政府是作为一个参与人，参与到多重博弈中去，最终会形成一个稳定的结果，笔者视之为外引制度。

在区分了内生还是外引之后，还要探究哪些因素制约或影响了制度的生成？格兰诺维特（2019）给了笔者一个有益的思考。他一方面批判了理性选择学派的低度社会化观点，另一方面批判了以文化决定论为代表的高度社会化观点，他倾向于立足中观层次的社会网络角度去研究制度生成，提出了网络与规范、弱连带的优势和结构洞等概念。

基于此，可以从三方面考虑制度生成的影响因素：①微观层次上，个人行动层面的分析。每项制度的形成，都是普通个体、精英、政治家策略互动、多重博弈的结果。所以个人行动层面的分析，是制度生成一个起始层级。②中观层次上，社会网络的分析。个体都处于一定的社会网中，在这个网中大量特定的路径会将想法、信息与影响力传达到各个节点上（Schachter et al., 1948）。如果这个网络够紧密，那么规范会被重复提及与讨论，制度也更容易被实施，而如果网络过大或松散则会形成很多小派系从而影响制度的生成走向。③宏观层次上，现存制度环境或者说已有制度群的分析。在这一点上，诺思、青木昌彦和格兰诺维特都非常一致地认为旧制度的遗产将显著影响制度的生成，理想的计划必须与现存制度环境高度耦合，即必须与邻近的制度一致或互相支持，它才能富有生命力和可维系，这有点类似于制度学习过程中的“近邻效应”（Arrow, 1974）。

三、新乡贤组织的类型学：一个理论框架

文章根据新乡贤组织成员的政治影响力与新乡贤组织的制度生成这两个维度之间的区别，构建一个数学坐标以区别各个村落新乡贤组织的不同类型（如图1）。

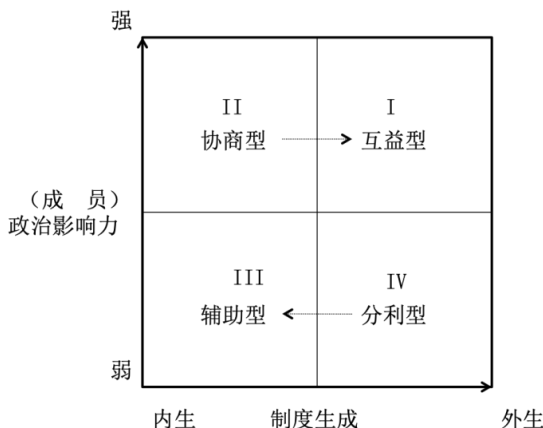


图1 新乡贤组织的类型学建构图

在这个坐标中 X 轴为制度生成，区别为内生与外引，本文认为由本村内部各类参与人通过多重博弈而产生的一种内生稳定的新乡贤组织制度，即为内生，而由政府的法令或规制外部植入乡村内部的，则为外引的制度安排。坐标中 Y 轴表示新乡贤组织成员的政治影响力，不同身份的乡贤具有高低有致的政治影响力，比如一个省部级领导、上市公司主席、大学教授、全国著名的画家和全国的道德模范显然要比一个村小组长或者五老会成员具有更大的政治影响力。由此，文章根据这个坐标系，将新乡贤组织分为四个象限，并根据它所呈现的不同属性进行命名（参见表 1）。

新乡贤组织类型	制度生成	成员政治影响力	职能定位	特性
I 型互惠型	外引	高	争取项目、招商引资	诱发性
II 型辅助型	内生	低	社会治理、行政辅助、监督质询	自主性
III 型分利型	外引	低	沟通桥梁、半职业经纪人	诱发性
IV 型协商型	内生	高	决策咨询、政策宣传、文化传承	自主性

I 型互惠型：在第一象限里，新乡贤组织的制度由外部引入，从而在动机与策略上，村组织希望其职能为争取项目与招商引资，故此在挑选新乡贤时会有意倾向于选择政治影响力较高的乡贤，因为他们占有较多的资源与信息，更容易完成既定目标，如果同时本村具有较高政治影响力的乡贤，则形成了双赢的局面。村组织依靠新乡贤的资源与人脉招商引资，争取政府项目资金；新乡贤则通过村组织的乡贤馆、乡贤榜和乡贤长廊等获得荣誉感与尊严感，故此文章将其命名为互惠型。

II 型协商型：在第二象限里，新乡贤组织的制度内生，是通过村庄内部多重博弈而产生的一种内生稳定结果，故此在职能定位上不同于互惠型，争取项目与引进资金并不是它的主要诉求。但是由于本村的先天禀赋，乡贤的政治影响力较高，在资源与信息汲取上占有优势，这样的新乡贤组织表现为更多的内部参与上，如决策咨询、政策的宣传，也体现在文化生产与传承等方面，故此文章将其命名为协商型。

III 型辅助型：在第三象限里，新乡贤组织的制度内生，是在应对本村实际问题的过程中，通过村庄内部几轮博弈而产生的一种内生稳定结果，可以清晰地看到其演进的过程。在这种类型的新乡贤组

织里，乡贤的政治影响力较低，以在村的乡贤或者所在县、市的基层乡贤为主，故此形成了以村组织为主导，新乡贤组织为辅助的组织型构。新乡贤组织主要承担社会治理、行政辅助、监督质询等职能，故此文章将其命名为辅助型。

IV型分利型：在第四象限里，新乡贤组织的制度安排是由外部引入，所以从动机与策略上村组织依然是希望引进乡贤来争取项目与招商引资，但是实际本村的先天禀赋并没有层级较高的乡贤，所以吸引回来的乡贤政治影响力较低，并不能带来项目与资金，他们更大的意愿是能够回来参与分配，逐利的倾向更大，此类新乡贤组织的职能主要扮演沟通桥梁与半职业经纪人的角色，故此文章将其命名为分利型。

四、案例选择与研究方法

本研究的经验材料主要来自2016~2019年间在浙江省全境以及广东省云浮、罗定两市的长期田野调查。在案例选择上，笔者放弃了广东省的案例，之所以有这个考虑有两方面原因。一方面虽然广东省云浮市在2011年首创了自然村级别的乡贤理事会，但是期间中断过一段时间，迟至2017年左右为配合中央精准扶贫与乡村振兴战略，才又开始重提乡贤理事会。在调研过程中，笔者发现其实践效果并不理想，在政府强推的情况下，云浮市各县区的自然村级乡贤理事会登记与备案比例均不高，更不用提有效运转。当地政府官员坦言，村民对乡贤理事会并不感冒，还不如老年协会推进得顺利^①。另一方面考虑案例选择的最大相似与相异原则（里豪克斯、拉金，2017）。广东与浙江属于不同的经济带，在政策与经济基础大相径庭的情况下进行比较必然会有非常显著的内生性问题，而选用浙江省内的案例比较，等于控制了大部分的条件变量，如政策法规、经济水平等，更具有可信度。

同时，本文选择浙江省内案例时，也未选取全部，而是挑选了浙南、浙北两地的十个村落，这是基于两方面考虑。一方面基于“实质重要个案”的考量，笔者生于浙北，长于浙北，对浙北地区十分熟悉，而由于曾经在浙南地区开展过为期一年的实地调研，亦相对熟悉。在定性传承中，熟知一个个案可以显著地增进个案内分析（格尔茨，2016）。另一方面在于“关键个案”（critical case）与“途径个案”（pathway case）的考量（Seawright et al., 2007）。首先，浙北和浙南地区虽然同处浙江省，但是在精神气质上有明显差异，浙北地区文气而安逸，而浙南地区民风彪悍，记忆里台州方孝孺或者鲁迅口中颇有点硬气的柔石都是最好的注脚。在笔者调研的蒲堂村、百布村均有大量的民间武馆，本地人性格硬朗直爽，每每讲起宋代几任县令被杀的往事。其次，宗族文化的影响在两地也迥异，浙北地区基本已无宗族势力，各村至多只留有明清时期留下的祠堂遗迹，仅供旅游参观所用；而在浙南地区则不同，宗族势力依然强大，并且每村都有至少一处“活着的”祠堂（具体详见表2）。途径个案意指那

^①相关信息来源于云浮市社工委、云浮市民政局的访谈，以及政府公开文件，如云浮市民政局2019年5月8日《2019年5月乡贤理事会和老年协会进展情况的通报》、云浮市民政局2018年10月26日《关于明确当前自然村乡贤理事会建设任务的通知》等。根据2019年5月的进展情况通报，云浮市三县两区乡贤理事会的登记数仅为1，备案数2993，未完成数5370，备案率为35.2%。

些已经产生一个正向结果的个案，目的是探究因果联系背后的机制问题。此处所选的十个个案均为已经成立了新乡贤组织的村庄，并且运转至少两年以上（各案例村的基本情况详见表2）。

表2 案例村基本情况表

区域	案例村	人口	产业	主要姓氏	宗祠
浙北	雷市镇三溪村	739 户，2996 人	种植业、资产收益	多姓氏	无
	雷镇上兴社区	1703 户，5177 人	无	多姓氏	无
	洛余镇西衡村	778 户，3048 人	钢琴业、木皮业、养殖业	多姓氏	无
	洛余镇沙村村	720 户，2796 人	原为矿产业现为养殖业、资产收益	沈姓	无
	和芙镇芦港村	1146 户，4126 人	养殖业、旅游业	章姓	有
	禹月镇三林村	1086 户，3903 人	养殖业、旅游业、观光农业	多姓氏	无
浙南	旧桥镇华张村	551 户，2078 人	各类丝网布	章姓	有
	河尾镇百布村	904 户，2690 人	休闲品加工、废旧轮胎买卖	梁姓	有
	礼浦镇蒲堂村	601 户，1524 人	苗木产业	王姓	有
	灰马镇嵩西村	970 户，2800 人	原为石灰石生产，现为古村旅游业	徐姓、邵姓	有

注：相关数据与内容来源于实地调研与访谈调查。

本文的研究方法主要以定性研究为主，辅以一定定量分析。在资料获取上以个案访谈、焦点小组以及档案搜集为主。本着典型性与资料详实性的原则，本文将挑选四个村落重点介绍其新乡贤组织的产生、演化与功能，在本文的第五部分将拿十个村落进行验证，并进行类型划分。

五、案例分析：四类新乡贤组织的形成、演变与职能

（一）辅助型：洛余镇西衡村乡贤参事会

此类模式以洛余镇西衡村最具有代表性。它具有自身发展的一个脉络，一套循序渐进的演变过程，以注重实效为价值皈依，所以具有独特特征。

2011 年的西衡村，由于过度开挖、矿产枯竭，到村新班子上任时，村集体经济基本为零，已到拖欠村干部工资的境地。当时正开展省级农村土地综合整治试点工作，为此西衡村组织了一批有威望的村民成立了农村土地综合整治项目推进委员会，主要负责指导和监督土地整理项目的进展，这也成为乡贤参事会的雏形。到了 2013 年，西衡村石矿基本关停，留下了几十个六十多米的深坑，无法利用，村班子曾想过变成池塘养鱼养虾，但是重金属超标，最终无法利用。无奈之下，西衡村问政于民，在征求村民意见的基础上，经党员大会通过，成立了由村干部、老干部、党员、组长代表等 19 人组成的新农村建设推进委员会。集思广益后，村班子决定将深坑权拍卖，起价 1000 万元，彼时杭州正在修地铁，有大量的土方无处堆放，这些深坑解了燃眉之急，最终成交价为 1.08 亿，还无形中给予了村集体大量土地，为后续发展埋下了伏笔。2014 年党的群众路线教育实践活动开展，部分“返乡走亲”干部回归乡村，最终，在原新农村建设推进委员会的基础上，成立了乡贤参事会。

从这一系列变迁中，可以清晰地看到乡贤参事会的发展脉络：从农村土地综合治理推进委员会到新农村建设推进委员会，再发展到乡贤参事会。在这一系列的变迁过程中，地方政府没有直接参与顶

层设计,制度生成起始于村委会作为基层群众自治组织发挥自身优势,对本村实际问题的响应式治理,通过村庄内部几轮博弈后产生的一种内生稳定结果。虽2014年之后曾有两次乡贤参事的现场会在此召开,但是还无真正意义上的成文制度安排,但这不影响西衡村乡贤参事会的运转与其在村里的威望,农村社会总是有自己的一套“规矩”和议事逻辑,而西衡村乡贤参事会的发展体现出有序而又“非制度化”的特点(阎云翔,2017)。

这套内生制度虽未形成详实的文字概述,但是确已镶嵌在参与人稳定信念中,并形成了一套具有指导性的符号系统。在乡贤参事会具体的运行过程中,大致是如下步骤:村班子6人加上股份经济合作社负责人、乡贤参事会秘书长、老支部书记组成最核心议事组织(非正式),如同一个提案组,将近期村里的重大事项提出议案,然后选择一个合适的时机(非定期)召开乡贤参事会,先由乡贤参事会议透这些重大事项(往往召开多次),再召集村民代表大会,成为正式的议决事项(被当地村干部称为本村的法律),进而实施。

之所以要详细介绍西衡村乡贤参事会的发展脉络和运行程序,是因为这体现了内生制度的形成、演变及对组织发展走向的影响。在微观个人行动层面,政府官员、村班子成员、普通民众和乡贤在面对资源与需求的现实境遇下,通过互动博弈逐渐形成一套人员构成与运行程序的“惯例”^①,这成为本群体的最佳反应策略。在中观社会网络层面,由于西衡村的中心村建设,社会网由聚居而紧密,在“多边声誉机制”(青木昌彦,2016)的影响下,惯例、规范被重复提及与讨论,强化了这套内生制度的实施。在宏观制度环境层面,从2011年到2016年前后的制度安排,形成了一条内生的制度链,并与临近的制度互相支持(如返乡走亲干部制度等),最终县民政局作为第三方将村庄早已形成的隐含规则明晰化、形式化,就成了之后在全县推广的乡贤参事会组织制度。

正是由于这样的制度形成、演变过程与较小的成员政治影响力的结合,辅助型新乡贤组织职能主要包括以下几方面。第一是社会治理,辅助村委排解邻里纠纷,将各类矛盾尽可能化解在村里,起到减压阀的作用,给当地村民提供诸如农业技术指导,文化服务等工作。第二是行政辅助,在西衡村的乡贤参事会中,本村能人与本村五老成员占到全村乡贤人数的54%,而这批人中又有很大一部分为村小组长,这部分乡贤的工作是监督村开发区厂房建设、辅助村文化馆布展等,实际成为村行政工作的延展,在某种程度上体现了“行政吸纳社会”的影子(康晓光,2010)。第三是监督质询,由于专业知识以及本村人的背景,乡贤还会参与村集体项目招投标与工程施工监督等工作,并在无形中对村两委产生监督的压力。

(二) 互益型:禹月镇三林村乡贤参事会

此类模式以禹月镇三林村乡贤参事会最具有代表性,它由政府顶层设计,先有制度安排,再有实践操作,其价值依归是争取项目、外引资金。

三林村位于浙北禹月镇西北部,在其乡贤参事会的发展中,县民政局与禹月镇政府起到了关键的

^① 一旦某种惯例建立起来了,除非遇到随机扰动或者有人犯了错误,否则它将恒久不变,并将自我实施。这意味着该惯例一旦建立,就成为该群体的最佳反应策略。

推动作用，三林村乡贤参事会从2014年一成立，就有一套完整的规章制度，由县民政局统一制定的《乡贤参事会章程》（八章三十八条目）、《乡贤参事会议事流程》和《乡贤参事会议事原则》。同时它是一个独立的法人单位，早在2015年就在民政局登记了社会组织，名称为“禹月镇三林村乡贤参事会”，有独立的组织机构代码证，并且是一个独立的结算单位。

在这种自上而下的制度安排下，乡贤参事会不是像内生型两类模式一样，是为了分担村两委的负责而生的，也不曾有千斤重担“一人担”变成“众人挑”这样的价值追求，村庄对于乡贤最迫切的需求是带来项目，引进资金。这导致了三林村特别关注乡贤中的外出精英群体，远超本土精英。从和美家园建设村项目到精品村项目，再到精品示范村项目，最终到现在的精致小村建设，通过层层项目递进，三林村获得了长足发展，项目成为了村里最主要的中心工作。而随之要建设的尚书广场、孝贤公园等，也都是项目制下的产物。作为话语，项目已经成为村干部口中的一个关键词，并渗入人们的日常用语^①。

正是在这样的需求下，三林村乡贤参事会的55人，人员构成主要是由三部分组成：外出精英（包括因求学、致仕和经商而走入城市的精英群体）、本土精英（因品德才学为乡人推崇敬重的老党员、村民代表和村小组长等）和外来精英（市场经济环境下在农村投资创业的青年创客、规划师等）。在这三类群体中，最为三林村倚重的就是外出精英群体，通过外出乡贤能够带来丰富的资源，能够在各类国家支农项目选拔中脱颖而出，成为乡贤参事会存在的最大动机。

纵观此类新乡贤组织的形成、演变，以县民政局为代表的政府角色起了关键作用。在微观个人行为层面，政府官员、村班子成员、普通民众和乡贤的互动博弈中，政府官员占据优势，他们将乡贤参事会的规制引进，但是正如青木昌彦（2016）所言，人为的法律规范只能是一种诱导性制度化——即一种诱发均衡的博弈外在规则的一个参数而已。政府官员的原始意图，并不一定会成为制度的效果，如在此案例里，民政局的意图在于加强基层民主协商的功能，但是实际的博弈均衡是“争取项目，外引资金”。在中观社会网络层面，三林村未形成中心村集聚，村民散居，社会网松散，故而在村内形成了很多小派系，从而影响网络内部成员的“循规行为”，乡贤参事会无法成为一个有效的协商平台，在参与方面基本没有发挥作用^②。在宏观制度环境层面，外引的乡贤参事会制度与原本已经在乡村扎根的“项目制”与“资本下乡制度”耦合，形成了比较稳定的指导性符号系统，保持了可维系性。

互益型新乡贤组织的职能定位也与内生的两种模式有不同的侧重点，它更强调：第一，争取项目，此类型的乡贤在各行各业具有一定影响力，掌握一定资源，具有与在地乡贤不可比拟的优势，在项目制语境下，外出乡贤争取项目往往比一个小村的诉求来得更有份量，更有成效。第二，招商引资，在

^①重新审视项目制，它的核心在于中央用项目的奖励来引导、调动、激励下级政府与项目承包者，通过发包和招标，用项目奖励引导地方政府投入相应的配套资金来推动政策实施。它的逻辑起点是：在计划经济下依靠命令来执行政策，而在市场经济条件下应该依靠激励来推动政策。

^②三林村乡贤的政治影响力颇高，同时村社会网比较松散，村内形成了几股不同的派系，每个高政治影响力的乡贤都代表了一定派系，故而在协商中很难形成共识，但是在增量协商如项目引进、资金引入上，大家还是比较容易达成共识。

此类型的新乡贤组织中，在外经商的乡贤是乡贤参事会着力要引进的对象，村干部对于如何利用“贤二代”、“贤三代”的力量回乡投资，参与乡村建设的探讨，给笔者留下了深刻印象。但是应该看到，能够争取项目或者招商引资的乡贤大部分都不在本乡居住，他们可以来投资或拉来项目，但是很难有精力和时间参与本乡村的治理与具体事务，他们在乡贤参事会，象征性意义更大于参事意义。

（三）协商型：和芙镇芦港村乡贤会

此类模式以和芙镇芦港村乡贤会最具有代表性，它也具有自身发展的一个脉络，因自身的先天禀赋而以决策咨询与文化遗产为主要皈依。

芦港村早在 2003 年即成立了村一级的“五老办公室”，成员主要由老干部、老党员、老教师、老劳模和老退伍军人组成，其职能主要是政策宣传、引导秩序和巡查环境。2010 年之后，陆续有一些在外为官和从教的乡贤回到芦港村寻根认祖，并且非常主动地参与到芦港村的发展规划中去，有了这些人的出谋划策，芦港村陆续获得了“中国传统村落”（2013）、“全国历史文化名村”（2014）等称号，旅游业甚至超过了之前传统的渔业、养蚕业。这触动了当时芦港村副书记章老先生，他敏锐地察觉到中国古代传统思想落叶归根、告老还乡似乎可以和家乡建设结合。同时，本地村民创办的芦港渔庄（休闲综合体），也在返乡乡贤的建议规划与旅游业的兴旺下茁壮成长。几方力量共同看到了成立乡贤组织的重要作用。彼时乡贤工作还未引起相关部门重视，唯有市和区的党委宣传部正在对乡贤文化进行挖掘，由于芦港村有比较好的基础，从古到今文人辈出，故希望在此建立一个乡贤馆。宣传部本意是想展出古代乡贤，但是村里意见乡贤馆可以分两块展区，一部分古贤，一部分今贤，后来宣传部采纳了意见，这也成了芦港乡贤会成立的契机。

2017 年集合了“五老会”成员、外出乡贤与本土乡贤的芦港村乡贤会成立，它与其他几个类型的新乡贤组织比较，成员类型相对均衡，这与最初的各方博弈有关。芦港村乡贤会总共有 72 人，其中本村五老 10 人，本村能人 16 人，工商实业 12 人，党政军公 7 人，文化医教 27 人。同时，由于芦港村的先天禀赋，乡贤会成员的政治影响力都相对较高，且以文化医教类乡贤为主（其中教授 11 人，工程师 8 人，非遗传承人 4 人），他们大都见多识广，并且是某一专业的专家，从而形成了以决策咨询与文化遗产为内在气质的制度特性。

芦港村新乡贤组织的制度内生，是通过村庄内部多重博弈后产生的一种内生稳定结果，故此在职能定位上不同于互益型，争取项目与引进资金并不是它的主要诉求。但是由于乡贤的政治影响力较高，且以文化医教类专业技术人员为主，在资源与信息汲取上占有优势，芦港村新乡贤组织更多表现为内部参与上，如决策咨询、政策宣传，也体现在文化生产与传承等方面。

正是由于这样的制度形成、演变过程以及与较高的成员政治影响力结合，协商型新乡贤组织职能主要包括以下几方面：第一，决策咨询，由于新乡贤组织成员的各行业精英身份，在芦港村他们被分为经济发展与建设、文化旅游和传统技艺传承等片组，在各自的领域议事协商，提出方案，对于村务

决策具有参考价值^①。第二，政策宣传，此类新乡贤组织中的在地乡贤从村民中来，具有一定威信，所以他们的宣讲往往比枯燥说教更入耳入心。所以当地乡贤在对党的政策宣讲，对村规民约的解读，还有德孝的示范上都有重要的表率作用。第三，文化传承，这类乡贤组织中的文化医教类乡贤异常突出，故教化与引导的作用明显，乡贤被赋予了道德楷模、孝贤标兵等更多涵义，他们编撰村史，修订家谱，重振家规家训，担负着本村文化传承任务。

（四）分利型：旧桥镇华张村乡贤联谊会

此类模式以旧桥镇华张村乡贤联谊会最具有代表性，它也是由政府顶层设计，先有制度安排，再有实践操作，其价值依归还是争取项目与招商引资，但是由于先天禀赋不足，乡贤群体很容易从沟通桥梁的职能变异为有分利倾向的“半职业经纪人”角色。

华张村新乡贤组织的制度安排是由外部引入，所以从动机与策略上村组织希望引进乡贤来争取项目与招商引资。在华张村的 53 位乡贤联谊会成员中，本村能人与本村五老合计 3 人，而工商实业、党政军公和文化医教则合计有 50 人，无新居民乡贤，不过华张村并没有层级较高的乡贤，所以吸引回来的乡贤政治影响力较低，不能带来项目与资金。制度留下的缺口，让他们的行动策略转化为回归以期待参与分配，故回来的乡贤逐利的倾向更明显。

在微观个人行动层面，政府官员希望将已有的新乡贤组织制度推广，村班子成员响应政府号召，积极配合建立组织，但是在动员与运作中发现无太多乡贤资源可资利用，无法实现招商或引项目的既定职能。这时，吏绅共谋（李连江，2016）的机制显现，本该放弃这一组织实践的村班子不会轻易中止，而是与“请佛容易送佛难”的回归乡贤一起用足制度红利，在各种政策倾斜、投资便利亦或扶持中做足文章。在一次由上级主管部门、村干部与乡贤代表组成的焦点小组讨论中，村干部与乡贤代表均表示，希望获得上级更多政策倾斜，比如在审批用地上，可否给乡贤以特殊指标，亦或者给予乡贤同等的村民待遇，如复归宅基地等。但是在笔者实际驻村访谈中，情况并非如此，回归乡贤并没有能力进行投资，亦或无能力参与协商，他们只是承担了“制度掮客”的角色，从中牟利。这种机会主义的策略，在一定程度上反映了黄宗智意义上保护型经纪与盈利型经纪的分野。在中观社会网络层面，华张村属于浙南地区，宗族势力相对强盛，张姓是本村大姓，村干部也以张姓为主，聚拢型的社会关系，为吏绅共谋打下基础，但同时也会约束回归乡贤的行为规范，使其在维系个人利益与保护地方利益上形成张力。在宏观制度环境层面，外引的新乡贤组织制度与原有的“项目制”与“资本下乡制度”并未耦合，但是给机会主义策略提供了空间，这就为回归乡贤的分利行为提供了可能。

正是由于这样的制度形成、演变过程以及与成员政治影响力欠缺结合，分利型新乡贤组织职能主要包括以下几方面：第一，沟通桥梁，在分利型新乡贤组织中，乡贤往往以外出乡贤为主，一方面他们在外打拼，有一定经济实力，比本村村民具有更多消息来源，但是另一方面他们的政治影响力不高，属于中下层精英群体，导致了他们发挥功能的局限。他们一般有一定威望，又具有非官方性与社会性

^①芦港村将其乡贤分为八个小组，各自发挥不同的作用，八个组分别为：全面小康领航员、赶超发展助推员、民主管理监督员、对外形象宣传员、文化旅游讲解员、传统技艺守望员、美丽乡村督察员、矛盾纠纷调解员。

的特征，这成为他们重要的身份优势，进而成为了政府与社会重要的桥梁与纽带（虽然村委会是基层群众自治组织，但是在中国乡村社会，村民还是普遍认为村委会代表的是政府）。第二，半职业经纪人。由于上述的沟通桥梁作用，他们往往与村干部和体制内精英结盟，摇摆于保护型经纪与盈利型经纪之间，他们身处传统官僚体制之外，周旋于国家与基层乡村之间，一方面帮助基层政权实现一些上传下达的作用，另一方面也实现自身利益最大化。

六、十个村的验证、类型分布与展望

蔡小莉（2007）曾在其《没有民主的问责制》（Accountability Without Democracy）中使用了定性与定量结合的方式，在对典型案例村作出机制分析后，在江西、福建、山西和河北的320个村庄做了验证。本文依循这样的传统，将以点面结合形式，更好地展现四种新乡贤组织类型的比较分析。

本文将十个村进行类型学分布，放入坐标中。第一步是测度“政治影响力”与“制度生成”。参考陈志广（2014）的研究，本文将政治影响力由低到高分1~5分，根据新乡贤的不同职业进行分类打分，具体如下：村干部1分，镇科级干部2分，县处级干部3分，市厅级干部4分，省部级干部5分；企业规模：100万以上1分，500万以上2分，1000万以上3分，5000万以上4分，1亿以上5分；科教文卫：初级职称1分，中级2分，副高3分，正高4分，院士级别5分。第二步是根据每个村新乡贤组织的人数算出新乡贤的平均政治影响力得分。第三步，对于制度生成是内生还是外引，本文也按照由内而外，1分到4分打分，因为内生和外引无法用很好的指标衡量，所以笔者主要借鉴了菲尔德法，通过实地考察、档案搜集和当事人访谈等方式，邀请专家主观评估获得^①。在得出了十个村“政治影响力”与“制度生成”分数后，本文建立了表3如下。

表3 各村新乡贤组织成员政治影响力与制度生成的得分

区域	村庄	成员政治影响力分数（人均）	制度生成分数
浙北	雷市镇三溪村	55 (0.98)	1
	雷市镇上兴社区	110 (1.67)	0.5
	洛余镇西衡村	22 (0.85)	0.5
	洛余镇沙村村	31 (0.72)	1
	和美镇芦港村	159 (2.21)	1
	禹月镇三林村	85 (1.54)	2.5
浙南	旧桥镇华张村	48 (0.91)	3
	河尾镇百布村	139 (2.10)	3
	礼浦镇蒲堂村	79 (1.21)	3.5
	灰马镇嵩西村	53 (0.89)	3.5

注：括号内为乡贤的平均政治影响力。

^① 具体做法为：课题组将十个村的制度生成情况，按照实地考察，档案搜集，当事人访谈等制作成表格，邀请八位专家对其进行一轮评估、一轮背靠背匿名打分（以0.5分为一个区间，0~4分），最后取平均值为案例的分值。

基于表 3 数据，本文以“制度生成”为 X 轴，以“政治影响力”为 Y 轴，形成如下的散点图（参见图 2）。

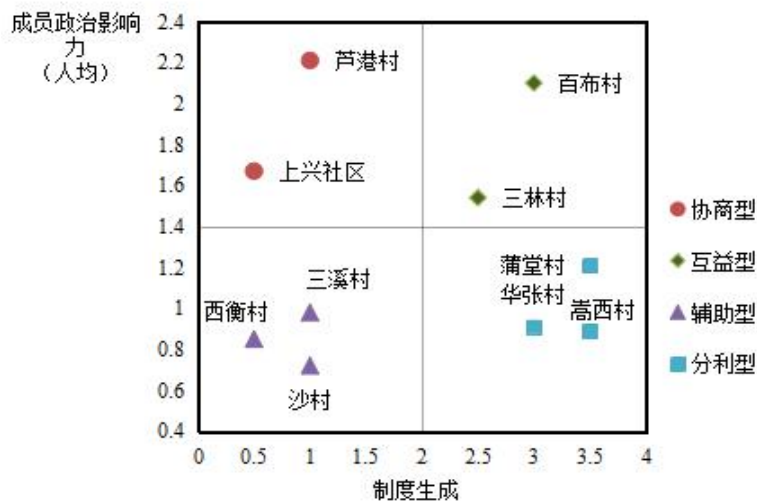


图 2 各村新乡贤组织坐标模型

图 2 可以很直观地看到新乡贤组织被以“政治影响力”与“制度生成”建立的坐标划分成了四种类型。河尾镇百布村、禹月镇三林村属于 I 型互益型；雷电镇上兴社区、和芙镇芦港村属于 II 型协商型；洛余镇西衡村、洛余镇沙村村、雷电镇三溪村属于 III 型辅助型；旧桥镇华张村、灰马镇嵩西村、礼浦镇蒲堂村则属于 IV 型分利型。类型分布基本符合预期。同时也应该看到，这种分类毕竟是一种理想的类型，不可能把每一个村非常精确地标在某个象限里，只能做到用满意代替最优。但是仅仅有这样的类型分布，显然还不能很好地从面上分析这四种类型的差异，笔者又对十个村新乡贤组织的会员、理事人数与主职身份进行了归类统计，形成了表 4。

表 4 新乡贤组织成员的会员、理事人数与主职身份						
区域	村庄	类型	会员人数	理事人数	会长身份	秘书长身份
浙北	雷电镇三溪村	辅助型	56	14	经济能人	村书记
	雷电镇上兴社区	协商型	66	10	经济能人	村书记
	洛余镇西衡村	辅助型	26	9	村书记	经济能人
	洛余镇沙村村	辅助型	43	17	退休干部	村书记
	和芙镇芦港村	协商型	72	20	老书记	老书记
	禹月镇三林村	互益型	55	13	经济能人	村支书
浙南	旧桥镇华张村	分利型	53	18	经济能人	村副书记
	河尾镇百布村	互益型	66	20	退休干部	经济能人
	礼浦镇蒲堂村	分利型	65	16	副区长	退休校长
	灰马镇嵩西村	分利型	60	19	村支书	经济能人

通过表 4，可以看到四种类型新乡贤组织人数在 26～72 人之间，平均 56 人；理事人数一般在 9～

20 人左右, 平均 16 人; 四类新乡贤组织的主职基本都是由经济能人与村干部组成。其基本特点如下: 第一, 新乡贤组织会削弱村两委的职权可能是个伪命题。很多学者担心新乡贤组织的壮大会挑战村两委权威, 但是从组织生成与组织结构看, 这种观点都很难成立。从组织生成上, 不管是内生还是外引, 从制度雏形阶段就可以看到村两委或政府机关的影子, 说行政吸纳社会不如说行政在主动生产社会。从组织结构看, 村干部一般会在新乡贤组织中任职会长或秘书长。村干部有在地优势, 掌握两方面信息, 处于结构洞位置, 故新乡贤组织很难成为超脱村两委的存在。正如华张村的书记所言, 如果说村班子是家长, 乡贤就是家里的骨干。第二, 新乡贤组织的会员与理事人数相对稳定, 这存在控制与管理的考量, 四类新乡贤组织中, 除了辅助型人数普遍偏少, 其余会员人数基本在 50 左右, 理事在 16 人左右。

接下去, 本文又对十个村新乡贤组织成员的类型分布、人数和占比做了统计 (见表 5)。

区域	村庄	类型	本村能人	本村五老	工商实业	党政军公	文化医教	新居民
浙北	雷市镇三溪村	辅助型	26 (46.4)	0 (0)	13 (23.2)	14 (25.0)	3 (5.4)	0 (0)
	雷镇上兴社区	协商型	9 (13.6)	3 (4.5)	37 (56.0)	11 (16.9)	4 (6.0)	2 (3.0)
	洛余镇西衡村	辅助型	12 (46.4)	2 (7.6)	3 (11.5)	7 (26.9)	1 (3.8)	1 (3.8)
	洛余镇沙村村	辅助型	24 (55.8)	7 (16.4)	3 (7.0)	7 (16.2)	1 (2.3)	1 (2.3)
	和美镇芦港村	协商型	16 (22.2)	10 (13.9)	12 (16.7)	7 (9.7)	27 (37.5)	0 (0)
	禹月镇三林村	互益型	10 (18.3)	1 (1.8)	11 (20.0)	24 (43.6)	4 (7.3)	5 (9.0)
浙南	旧桥镇华张村	分利型	2 (3.8)	1 (1.9)	20 (37.8)	22 (41.5)	8 (15.0)	0 (0)
	河尾镇百布村	互益型	3 (4.5)	1 (1.5)	35 (53.0)	19 (28.8)	8 (12.2)	0 (0)
	礼浦镇蒲堂村	分利型	3 (4.6)	4 (6.2)	21 (32.4)	19 (29.2)	18 (27.6)	0 (0)
	灰马镇嵩西村	分利型	6 (10.0)	3 (5.0)	19 (31.6)	16 (26.7)	16 (26.7)	0 (0)

注: 括号外数字为新乡贤人数, 括号内为各类型新乡贤占所在村新乡贤总人数的百分比; 五老指老干部、老党员、老教师、老劳模、老退伍军人; 本村能人是指村两委成员、村小组长、村民代表。

从表 5 可以观察到四种新乡贤组织的几点差异: 第一, 辅助型新乡贤组织成员以在地乡贤 (本村能人与本村五老) 为主, 其中沙村村占到 72.2%, 西衡村占 54%, 三溪村占 46.4%, 而互益型与分利型新乡贤组织中, 在地乡贤很少, 其中华张村占 5.7%, 百布村占 6%, 蒲堂村占 10.8%, 嵩西村占 15%, 三林村占 20.1%。协商型处于中间状态。第二, 互益型与分利型新乡贤组织成员以在外乡贤 (工商实业、党政军公、文化医教) 为主, 其中华张村占 94.3%, 百步村占 94%, 蒲堂村占 89.2%, 嵩西村占 85%, 三林村占 70.9%。辅助型在外乡贤很少, 协商型处于中间状态。第三, 协商型新乡贤组织, 在地乡贤与在外乡贤比较平均, 但是在外乡贤中的文化医教类占比比较高, 而分利型与互益型新乡贤组织在外乡贤中的工商实业与党政军公占比较高。第四, 在对待外来乡贤 (新居民) 的态度上, 互益型、辅助型与协商型新乡贤组织会略有考虑, 但是在分利型中占比是零。

为了更好地展现各村之间新乡贤成员类型的差异性, 笔者绘制了一个各村新乡贤组织成员构成的堆积图 (如图 3), 从此图中可以更明显看到上述四点差异。

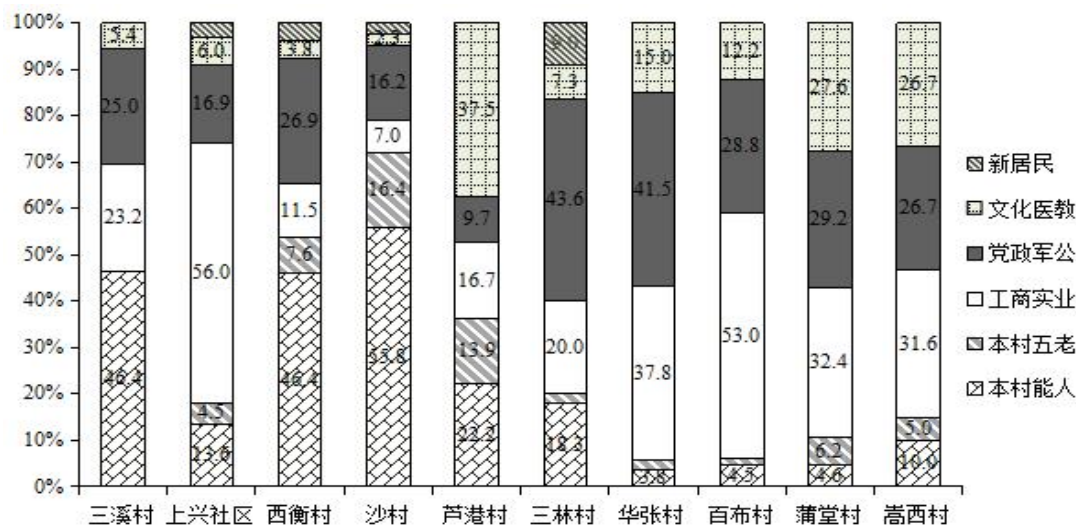


图3 各村新乡贤组织成员构成的堆积图

于此，似乎会有如下的一些讨论：第一，新乡贤组织到底需要在地精英还是候鸟精英？本村精英，虽然政治影响力不高，但是优势是可以经常性参与到乡村建设与治理中去，正如辅助型新乡贤组织以在地精英为主，正是考虑到这部分群体既能扎根乡里，又有一定能力。但是，候鸟精英虽然只能像候鸟一样每年回来乡里几次，但是他们政治影响力大，见识广，可以带来项目、资金，亦可出谋划策、文化普及。互益型与分利型新乡贤组织以候鸟精英为主，就是这个考量。第二，新乡贤组织到底需要文化精英还是政经精英？协商型新乡贤组织以文化医教类乡贤为主，这与它制度的内生性有关，组织重决策咨询、文化传承。而互益型与分利型新乡贤组织则以党政军公、工商实业为主，这与它们制度的外引有关，组织重争取项目、招商引资。如何取舍或者以什么精英为主才是新乡贤组织的本来用意，其实连制度设计者亦或博弈参与者都已很难去界定。第三，制度生成与先天禀赋到底是一种什么样的关系？换句话说就是制度规约了禀赋，还是禀赋限制了制度？一方面制度的内生或外引，显著影响了组织选取不同政治影响力的乡贤，但是另一方面在同样的制度生成逻辑下，所在村具有怎样层级的乡贤又反过来显著影响了组织的发展方向，如同样的外引制度生成逻辑下，成员政治影响力高的发展成了互益型，成员政治影响力低的发展成了分利型。

七、总结与讨论

西方有句谚语：每个村庄都有自己的脾气和秉性（徐勇，2016）。所以在进行新乡贤组织的制度设计，或者将新乡贤组织的制度安排向外推广时，一定要关注两个问题：第一，当地已有的非正式的规范；第二，实施过程中的反馈与追踪。在进行制度安排时，一定要充分考虑非正式规范的隐秘力量，这也是为什么自发生成秩序还是依靠人类智慧可以理性设计秩序的争论贯穿整个学术史。

再来反观本文所论述的四种模式的新乡贤组织，首先它们得以产生的适用条件，在于中国传统政府治理那种“强激励、弱约束、结果导向”的特征在向现代化治理的“弱激励、强约束、结果与程序并重”过渡，这种过渡性促成了新乡贤组织的勃兴。其次，新乡贤组织并不是“千村一面”的，在制

度演进过程中的“内生性”与“外引性”的分野，以及村庄本身精英资源禀赋的不同，催生出了不同形态的新乡贤组织。互益型强调争取项目与招商引资；辅助型赋职能于社会治理、行政辅助与监督质询；分利型在沟通桥梁与半职业经纪人中摇摆；协商型为村庄提供了决策咨询、政策宣传与文化遗产的职能。笔者很难去评判哪种类型比较适合中国实际或者哪种类型比较适于推广，因为就算有一种既定的标准最宏观准确地测量，最终选出了一种最满意的模式，但是在推广过程中，制度面临着新的境遇，它也不过是“诱发均衡的博弈外在规则的一个参数而已”（青木昌彦，2016）。最后，第五部分十个村的验证与类型分布展现了更具有统计学意义上的归纳感，这些数字与图表展现出一些新的认知，如新乡贤组织会削弱村两委的职权可能是个伪命题，如新乡贤组织到底需要在地精英还是候鸟精英？是需要文化精英还是政经精英？制度生成与先天禀赋到底又是一种怎么样的关系？制度的兴革是一个在目的的牵引和条件制约下不断往前蠕动的递推过程^①。新乡贤组织在时序与时机里折腾，在目的与结果间挣扎，在选择与结构中纠结，最终沉淀为一个组织制度的序列，制约或引导着后续的选择。

本文的论述主要集中于新乡贤组织的演生及其类型学划分，这仅是新乡贤研究最基础的一些工作，未来至少可以在以下三方面继续开展研究。第一，不同类型新乡贤组织展现出了不同功能，如招商引资、争取政府项目资金、决策咨询、社会治理和行政辅助等，但是这些功能发挥与中国乡村社会转型的主要任务是什么关系？可否从历史演化视野下判断新乡贤组织的发展趋势？第二，在国家治理体系与治理能力现代化语境下，“非正式”的乡贤组织与“正式”的村民组织的关系将如何继续演化发展？不管是内生还是外引的新乡贤组织，随着政府介入的加深都存在着组织化程度的嬗变，那么此时“低组织化”与“高组织化”似乎成了新乡贤组织类型划分另一个不能忽视的维度。第三，中国历史的乡贤形成是在宗族自治结构以及当时的传统国家权力结构的基础上形成的。即使在清末和民国“国家权力内卷化”时期，乡贤的道德基础和农村社会秩序功能都是不变的。时过境迁，在这样的基础已经受到严重挑战的当下，新乡贤组织该如何在传统与现代间找到自己的定位，也值得进一步思考。

参考文献

1. 陈志广，2014：《政治影响力、行政官僚与行政管理费支出——以我国地方政府为例的行政成本实证检验》，《浙江社会科学》第11期。
2. 崔凤军、姜亦炜，2018：《农村社区开放式协商机制研究——基于德清县乡贤参事会的调查》，《浙江社会科学》第6期。
3. 道格拉斯·C·诺思，2014：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：三联出版社。
4. 黄晓春、周黎安，2017：《政府治理机制转型与社会组织发展》，《中国社会科学》第11期。
5. 弗里德里希·奥古斯特·哈耶克，1997：《通往奴役之路》，王明毅、冯兴元译，北京：中国社会科学出版社。
6. 加里·格尔茨、詹姆斯·马奥尼，2016：《两种传承——社会科学中的定性与定量研究》，刘军译，上海：上海人

^① 转引自冯仕政教授在芝加哥大学（北京中心）举办的第九届中国政治社会学讲习班之演讲“制度竞争与国家建构：以信访和综治体制的演变为例”。

民出版社。

- 7.姜方炳, 2018:《“乡贤回归”:城乡循环修复与精英结构再造——以改革开放 40 年的城乡关系变迁为分析背景》,《浙江社会科学》第 10 期。
- 8.姜亦炜、吴坚、晏志鑫, 2019:《荣誉与尊严:乡村振兴中的基层荣誉体系建设——基于浙江省新乡贤组织的调研》,《浙江学刊》第 4 期。
- 9.康晓光, 2010:《行政吸纳社会:当代中国大陆国家与社会关系研究》,新加坡:八方文化创作室。
- 10.李连江, 2016:《吏绅共谋:中国抗争政治中一只隐蔽的手》,《二十一世纪(香港)》第 10 期。
- 11.罗伯特·A·达尔, 2012:《现代政治分析(第六版)》,吴勇译,北京:中国人民大学出版社。
- 12.里豪克斯、查尔斯·拉金, 2017:《QCA 设计原理与应用——超越定性与定量研究的新方法》,北京:机械工业出版社。
- 13.马克·格兰诺维特, 2019:《社会与经济——信任、权力与制度》,王水雄、罗家德译,北京:中信出版社。
- 14.青木昌彦, 2016:《比较制度分析》,周黎安译,上海:远东出版社。
- 15.徐勇, 2016:《“分”与“合”:质性研究视角下农村区域性村庄分类》,《山东社会科学》第 7 期。
- 16.阎云翔, 2017:《礼物的流动》,上海:上海人民出版社。
- 17.原超, 2019:《新“经纪机制”:中国乡村治理结构的新变化——基于泉州市 A 村乡贤理事会的运作实践》,《公共管理学报》第 2 期。
- 18.姚剑文, 2007:《政权、文化与社会精英——中国传统道德维系机制及其解体与当代启示》,长春:吉林人民出版社。
- 19.周雪光, 1999:《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况评述》,《社会学研究》第 4 期。
- 20.周雪光、赵伟, 2009:《英文文献中的中国组织现象研究》,《社会学研究》第 6 期。
- 21.折晓叶, 2014:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第 4 期。
- 22.Arrow,K., 1974:*The Limits of Organization*, New York:Norton,pp.57.
- 23.Coleman,J.,1974:*Power and the Structure of society*, New York:Norton,pp.45.
- 24.Dimaggio,P. and Walter,W., 1983:The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review* ,48(2):180
- 25.Festinger, Stanley Schachter and Kurt Back, 1984:*Social Pressures in informal Groups* .Cambridge, MA:MIT Press ,pp.45.
- 26.Hill,D.,2002:East Timor and the Internet: Global Political Leverage in/on Indonesia, *Indonesia*, 73: 25-51.
- 27.Hannan,M. and Freeman,J. , 1977:The Population Ecology of Organization, *American Journal of Sociology*,24(4):82.
- 28.Lin,N.,1996:Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China, *Theory and Society* ,24:301-354.
- 29.Nee,V.,1992:Organizational Dynamics of Market Transition : Hybrid Forms, Property Rights and Mixed Economy in China, *Administrative Science Quarterly* ,37(2):152-165.
- 30.Parry,J.,2008:The Weight of Their Votes:Southern Women and Political Leverage in the 1920s by Lorraine Gates Schuyler, *The Arkansas Historical Quarterly*, 67(1):96-98.
31. Seawright and Gerring ,2007:“Techniques for Choosing Case” In *Case Study Research: Principles and Practices* ,

Cambridge:Cambridge University Press,pp.294.

32.Tsai,L.,2007:*Accountability Without Democracy: Solidary Groups Provision in Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press,pp.1-26.

33.Walder,A.,1995:Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy ,*American journal of Sociology*,101(24):12-24.

(作者单位: 南京大学政府管理学院;
湖州师范学院)

(责任编辑: 光 明)

Political Leverage and Institutional Arrangement: The Evolution and Typology of New County Elite Organizations

Jiang Yiwei

Abstract: New county elite organizations are not “one side of a thousand villages”. Because of the distinction between “endogenous” and “external” aspects in the process of institutional evolution, as well as the differences in resource endowment of village elites, different forms of new county elite organizations have emerged. Based on an investigation of the evolution of new county elite organizations in ten villages in Northern and Southern Zhejiang, this article constructs four ideal types of new county elite organizations, namely, a mutual benefit type, an auxiliary type, a profit-sharing type and a consultation type, taking the “political leverage of members” and “the institutional arrangement evolution” as two dimensions. Then, the study analyzes the formation, evolution and functions of four types of new county elite organizations from three aspects of individual action, social network and existing institutional environment. Finally, it verifies the four types of divisions in ten villages, and further discusses the applicable conditions for the emergence of new county elite organizations, as well as the relationship between the emergence of new county elite organizations and local elites or migrant elites, cultural elites or political and economic elites.

Key Words: Political Leverage; Institutional Arrangement; New County Elite Organization; Evolution; Typology

社会心理服务驱动下信访“分类治理”的理路*

——以河南省西平县为例

王 山

摘要：学界对于信访分类治理的研究大多基于因“人”分类或因“事”分类展开，形成了信访分类治理研究的基本范式。然而，社会心理服务嵌入信访治理体系，为信访分类治理提供了新的视野：因“心”分类，即按照信访人“心理诉求——利益诉求”的两分原则，将信访人分为利益型、心理型、耦合型和无意识型四种。本文以西平县信访治理实践为个案，提炼出由“心”而治的信访分类治理模型，并对该模型的治理理路进行了分析。研究发现：地方政府对信访频次、情绪和事件的三维叠加形成了信访分类治理的参照维度，而地方政府对治理技术的灵活性运用则构成了信访分类治理的动态实践。本文为信访分类治理过程中信访人的心理诉求与利益诉求间的关系提供经验事实，并为社会心理服务驱动下的信访分类治理理路提供分析框架。然而，受限于研究区域和案例数量，本文提炼出来的由“心”而治的信访分类治理模式还有待进一步验证和完善。

关键词：社会心理服务 信访治理 分类治理 运作机制

中图分类号：G124 **文献标识码：**A

一、问题提出

在基层信访治理中，信访原问题若未能依法得到及时就地解决，极易派生出不良现象，产生诸多信访衍生问题（刘振勇，2012）。在信访原问题向其衍生问题的发展过程中，信访者在上访中投入的精力较大，甚至成为其主要生活内容和精神支柱，不达目的不肯罢休，即使最终从“胜利”中的受益远抵不上其信访所付出的成本，他们也要“坚持到底”。正如一些当事人所言，“本来派出所处理了，他不给钱，还要说大话，听着就生气。我想，派出所不行，法院还拿你没有办法吗？”（陈柏峰，2007）信访人此时已经不是单纯地通过信访解决利益诉求，而是在一定程度上存在“赌气”心态。由此，信

*本文研究得到重庆市教育委员会人文社会科学重点研究基地项目《大数据背景下的重大公共决策非理性舆论传播与风险治理研究》（项目编号：19JD004）、北京市政府信访办公室委托课题《信访制度、行政法治与政府执政关联性研究》（项目编号：HX20190023）和西南政法大学2018年校级科研项目《乡村振兴战略下现代农业产业集群发展中的地方政府干预问题研究》（项目编号：2018XZQN-43）的资助。感谢审稿专家提出的宝贵建议，本文的写作得益于罗兴佐教授的指导，以及与张彩华博士、李春南博士、邱洪敏博士的交流讨论，在此一并致谢。文责自负。

访人的目标开始发生转向,逐渐演变为“不蒸馒头争口气”的心理,要向信访部门“讨个说法”,继而产生了“为气而信访”的微观图景。应星(2007)曾提出“以气抗争”的概念来解释这类上访者的行为模式。他认为这些访民有毅力和精神支撑,甚至面对打击、报复也不畏惧,“气”是信访者行动再生产的推动力量(应星,2009)。在“气”的推动下,信访人往往有着各种不满、委屈、猜忌、怀疑、依赖、偏执、愤怒、紧张、焦虑、侥幸等负性情绪(张清娥,2009)。信访者的信访行为是以相对平和的方式呈现还是以偏激的方式呈现,取决于信访人所积攒的“气”能否有效地疏解。这就导致了以物质利益为核心的信访问题转换为“利益诉求——心理诉求”双重作用下的新信访问题。面对这种新的信访问题,需要信访工作人员具备极强的灵活性,并拥有有效的对话技术和分析心理特征的能力(田毅鹏,2018),以便分析上访者“气”生成的心理过程和个性心理特征,掌握每个上访者的不同心理状态及其产生的原因,能够因人制宜,采取不同措施。

然而,大多数地方政府在寻找信访者“为气而信访”的消气之道时陷入了“花钱买平安”的路径依赖。一方面,通过花钱满足上访者的心理期望;另一方面,当他们认为花钱收买信访人的方式已基本不可能时,则转向花钱收买国家信访工作人员,让其拒绝登记本地访民或将已经登记在案的记录抹掉(田先红,2012;于建嵘,2007)。这种方式虽然可以暂时消解信访困局,但是忽视了信访人行为背后潜藏的复杂情感活动,极易导致信访困局再次上演。因而,地方政府要想使信访人“心服口服”还需要柔性治理思维(刘敏岚,2018)。习近平总书记在十九届四中全会提出“健全社会心理服务体系和危机干预机制,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,努力将矛盾化解在基层”。社会心理服务体系的提出为基层信访柔性治理提供了新的思路。

何谓社会心理服务,学术界尚未达成共识,官方文件也未直接定义。有些学者将其等同于心理健康服务,认为两者在服务目标上,都是预防和减少各类心理问题,提升公众心理健康水平;在服务内容上,主要包括心理咨询、心理疾病治疗等;在服务对象上,都是面向心理正常的普通大众,不包括属于精神科医生诊疗对象的心理异常的精神障碍患者(程婧等,2018)。另一些学者则认为,“社会心理服务”与“心理健康服务”有着根本区别,不能混同使用。前者采取的不是病理学的视角,而是积极发展的视角;不是个体的视角,而是社会的视角;侧重解决社会宏观层面的社会心态问题,是社会治理体系的一个方面,通过“由心而治”的路径实现国家和社会的“善治”(辛自强,2018a)。本研究认为,社会心理服务是通过健全社会心理服务体系实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动;主要包括社会心态培育、社会心理疏导、社会预期管理、社会治理的心理学策略的运用等内容;其核心目的是解决社会宏观层面的心理建设问题(辛自强,2018b)。本文在梳理信访分类治理范式的基础上,以河南省西平县信访治理实践为例,提出分析社会心理服务驱动下信访分类治理的理路,以期为新时代基层信访工作提供经验借鉴。

二、“双因素”模型:社会心理服务驱动下信访分类治理范式

(一)传统信访分类治理范式

地方政府面对众多信访案件,极易陷入“头痛医头”和“脚痛医脚”的被动治理窘境,导致我国

现行的信访治理存在一个突出问题：地方政府不能根据信访事件的性质与信访人的特征科学地进行甄别，开展有针对性的分类治理。在以往的信访治理中，信访工作人员往往是被动处理信访事件，采用“一刀切”的治理方法，不能根据不同信访人的特征，有效解决信访事件。本文认为，创新信访治理方式的一个基础性问题就是如何构建信访分类治理体系，并在此基础上探索有效的信访分类治理模式。

2005年国务院颁布的《信访条例》开始出现信访分类治理的导向。条例第四条中指出：“信访工作应当在各级人民政府领导下，坚持属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则。”属地管理即按照信访事件的发生地和信访人的所在地，将信访事件交给当地政府解决。当地政府要么按照属地管理的方式交由乡镇政府处理，要么按照信访案件所涉及部门进行归口管理。从纵向来看，属地管理是政府内部根据属地原则进行“自上而下”的信访分类治理，而地方政府承接转送的信访案件之后所进行的归口管理则是横向上进行“自左至右”的信访分类治理。除了这两类之外，还有“自下而上”的信访分类治理模式。这种分类治理模式是“自上而下”模式的逆运行，即乡镇政府对信访人反映的本级政府无法处理的事件进行汇总后，分门别类地交由县级信访部门处理的治理方式。

上述三种分类治理方式，所呈现的是政府内部信访分类治理的运行机制，较少考量信访人及其所反映的信访案件，无法根据信访事件与信访人的差异有针对性地进行处理。有学者认为，地方政府应该运用各种手段（村庄规范、村庄结构等）对信访对象（信访人或信访事件）进行区分，并在此基础上通过强化治权达到信访治理目标（申端锋，2010）。为地方政府信访治理提供了一种基于信访事件与信访人分类的思路（如图1所示）。一是根据信访事件性质进行分类，可划分为社会权利类信访、经济权利类信访以及政治权利类信访（李文静，2014）。二是根据信访事件内容，可划分为失地农民保障、涉军群体、人事劳资等（陈柏峰，2012）。

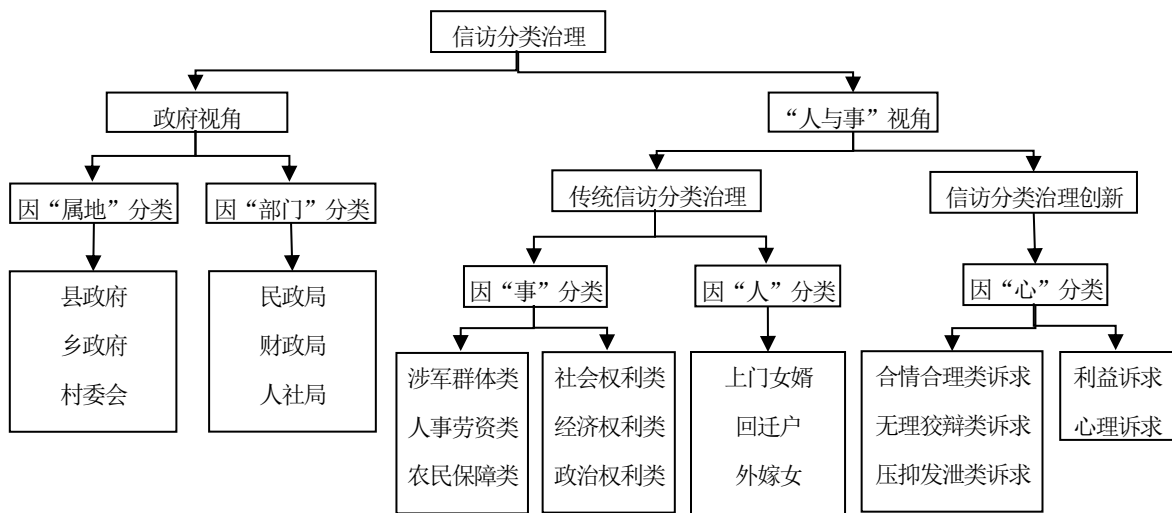


图1 信访分类治理示意图

三是对信访人进行分类。因“事”分类的方式虽然考虑到了信访案件的差异性，但缺乏对同类信访案件下不同信访人的特征考量，仍然无法做到因人而异。于是，有的地方政府开始将注意力转移到

信访人身上，着重根据信访人的家庭因素和行为导向判断其个人行为，而后根据个人的具体类型进行治理。如根据信访人的上访行为分为“赖货”（品行不好的人）、“信球”（脑子不好使的人）、“神经病”等（申端锋，2010），或将信访人从家庭属性上分为上门女婿、回迁户、外嫁女、单身汉、五保户等。这种方式在家庭属性或行为特征方面考量了信访人的差异，但是仍然没有把握住信访人的心理特征，且在具体的信访治理过程中，即使对信访人进行了分类，仍回归到事件分类治理层面。因而，无论因“事”分类或因“人”分类，均未形成一套较好的分类体系。

（二）信访分类治理范式创新

笔者调研发现，在信访治理中，西平县基于“人与事”的视角，将信访人的信访诉求与心理动机相融合，探索出了一条因“心”分类的治理逻辑。即通过社会心理服务对信访治理的嵌入，评估信访人的心理诉求与利益诉求的差异，而后根据信访人的具体诉求进行信访治理。因“心”而治的方式既是社会心理服务嵌入信访治理的创新，也是信访治理过程中社会心理服务运行的基础和前提。这种方式将上访者的行为看作心理诉求和利益诉求双重因素耦合的结果。其中，心理诉求是信访人在信访过程中所寻求的心理慰藉，利益诉求是信访人在信访事件中想要得到的物质利益。信访人的“心理诉求”和“利益诉求”二分法（以下简称“双因素”）不再割裂信访治理中的“人”和“事”，而将“人”与“事”相结合。它通过比较信访人的心理诉求和利益诉求，全面把握信访人的信访愿景，使信访事件立体地呈现在信访工作人员面前。根据信访人“心理诉求”与“利益诉求”的差异，可以将信访人划分为利益型、心理型、无意识型、耦合型四种（如表1所示）。

表1 “双因素”视角下信访分类治理内容

分类治理类型	分类治理目标	分类治理工具	分类治理边界	分类治理表现
利益型 (低心理诉求-高利益诉求)	解决信访人的利益诉求	行政工具、法律工具、经济工具	边界清晰、限于政府内部	常规化信访治理
心理型 (高心理诉求-低利益诉求)	解决信访人的心理诉求	行政工具、法律工具、心理工具	边界模糊、政府社会协同	协同型信访治理，如政府聘请专业的社会心理服务工作人员
无意识型 (低心理诉求-低利益诉求)	与信访人谈话了解其行为背后的动因	行政工具、法律工具、心理工具	边界较为清晰（前期政府内部，后期政府社会协同）	技术型信访治理
耦合型 (高心理诉求-高利益诉求)	解决信访人的利益诉求和心理诉求	行政工具、法律工具、经济工具、心理工具	边界模糊、政府社会协同	复合型信访治理

1.利益型。利益型信访人在信访过程中较为理性，没有过多失常的心理，以解决利益诉求为主要目标，即低心理诉求和高利益诉求。地方政府主要对信访人的利益诉求进行判断，评断信访人的信访诉求是否合理。若合理则按照《信访条例》和《信访工作流程》进行办理，即选用行政工具、法律工具、经济工具^①对信访案件进行常规化处理。

^①信访分类治理工具是指信访治理主体用来处理信访案件的手段。依据工具内容将其划分为行政工具（政府购买服务等）、法律工具（司法诉讼等）、经济工具（经济救济等）和心理工具（心理服务等）。

2.无意识型。无意识型信访人是指在集体信访事件领头人的影响下,随波逐流进行信访的群体。他们在信访中缺乏主见,怀着侥幸心理,期望通过信访获得“意外之财”,即低心理诉求和低利益诉求。他们对事物缺乏分析,在外界压力或消极暗示下,常常放弃原观点而跟从大多数人的行为。地方政府应该及时与这类信访人进行沟通,通过行政工具、法律工具或心理工具对这类信访行为进行治理。

3.耦合型。耦合型信访人不但完全陷入到自身所设置的“心理情境”之中,而且以解决利益诉求为主要目标,即高心理诉求和高利益诉求。这类信访人有三种情形。第一种,信访人在现实生活中有诸多不如意、对政府有误解、或曾经受到伤害。该群体在信访过程中,可能会以过激的言辞或行为释放心中的不满,导致其信访行为异化。第二种,信访人所反映的问题因政策等客观原因暂时不能得到解决或难以解决,信访人在漫长的等待中产生焦急、烦闷的情绪。这类信访人的心理由理性转向感性,将信访过程中产生的负面情绪嵌入信访行为中,导致信访行为的偏激。第三种,信访人在原本生活中存在心理问题(如人际交往障碍、性格偏执、抑郁症、精神分裂症等)。这类信访人虽然具有合理的利益诉求,但不能冷静理性地看待信访部门的处理结果。信访部门在处理耦合型信访案件时主要分两步进行,一方面通过社会心理服务疏导信访人的负面情绪,让信访人正确看待信访案件本身、以平常心对待信访部门、客观看待信访案件处理结果。另一方面信访部门按照《信访条例》和《信访工作流程》积极主动地尽早回应信访人合理的利益诉求。

4.心理型。心理型信访人表面上是在反映利益诉求,但主要是为了满足某种心理需求,即高心理诉求和低利益诉求。这类信访人往往因一些小事或利益问题(该利益问题或许不成立)而长期上访,其所付出的代价,早已超过上访事件所涉及的价值和利益。同时,信访人由于将信访看作生活的全部内容,逐渐脱离社会,丧失了生活能力,长期依赖政府或他人生活。此外,心理诉求大于利益诉求还体现在攀比性信访案件中。

(三) 案例选取及数据来源

1.案例选取。西平县位于河南省中南部,总面积 1089.77 平方公里。全县有 33 个居委会、251 个行政村、1221 个自然村、3056 个村民小组,总人口 88.65 万人。本文研究选择河南省西平县作为研究对象主要基于以下几方面原因:(1)典型性。2016 年,中央政法委将北京市丰台区等 12 个区、市作为社会心理服务体系建设联系点,以期探索形成符合我国国情的社会心理服务体系。西平县是建设联系点中唯一的县级联系点。该县在探索“信访+社会心理服务”方面走在前列,选其作样本具有较强的典型性。(2)创新性。西平县围绕加强社会治理创新,借鉴“枫桥经验”,将信访治理与社会心理服务紧密融合,探索建立“信访+社会心理服务”的信访治理新模式,进而推动信访问题的有效化解,为基层信访治理提供了新的思路。(3)可推广性。西平县是典型的农业大县,以其为研究对象所得出的研究结论相较于市辖区更具有推广性,可以为新时代背景下我国县域政府信访治理创新提供新的思路。

2.数据来源。本文研究所使用的案例和数据主要来自笔者在西平县调研过程中获取的资料,包括一手数据资料和二手资料,以一手资料为主。调研前期,研究团队主要通过互联网对西平县“信访+社会心理服务”相关新闻视频、报纸报道(网络版)等进行搜集,为后续实地调研奠定基础。2019 年 1 月,研究团队在西平县开展多次半结构化访谈和研讨会,主要包括:(1)政府内部人员的半结构化

访谈。确定了访谈内容和提纲后，对西平县副县长、信访局长、乡镇书记、镇长等人员分别进行半结构化访谈，并与他们多次进行临时性电话、微信、邮件交流，通过互动获取更多信息；（2）与参与信访治理的社会团体进行深入访谈并做详细记录；（3）研究团队成员多次参与西平县信访部门召开的相关研讨会，整理会议记录，经过会议负责人确认后，形成研讨会记录。此外，研究团队获得了西平县提供的内部相关资料，包括西平县“信访+社会心理服务”工作报告、西平县关于做好“接、解、结”信访工作三字工作法等。

三、案例呈现：“双因素”视角下的信访分类治理实践

（一）“双因素”视角下的信访分类治理探索

自2016年确定为社会心理服务联系点以来，西平县经过三年多的实践，“信访+社会心理服务”建设已初见成效。

1.构建以多元主体为核心的信访分类治理体制。从宏观层面看，西平县政府在县乡两级设置社会心理服务中心，帮助信访工作人员明晰信访人的心理诉求和利益诉求。从中观层面看，西平县信访部门与郑州全人心理科技研究院合作，专门处理以心理诉求为主的信访案件。截至目前，西平县信访部门委托郑州全人心理科技研究院87件信访案件，已化解82件。从微观层面看，西平县政府在村（社区）级层面构建以“五大员”（治安主任、妇联主任等）和“评理说事”协会等主体为核心的信访治理网络，帮助信访工作人员理清信访人的真实诉求。

2.形成以社会心理服务为核心的信访分类治理工具。西平县信访部门多次邀请专业人士对信访工作人员进行社会心理服务培训，提高他们的社会心理服务质量。截至目前，西平县考取心理咨询师资格的人数达960人，其中国家级心理咨询师128人；信访干部考证人数180人，其中国家二级心理咨询师46人。西平县政府将这些具备社会心理服务专业技能的人员作为信访治理骨干，着重处理心理诉求较大的信访案件。

（二）“双因素”视角下的信访分类治理参照

在具体的信访治理实践中，西平县信访部门将信访人划分为“红（心理型）、黄（耦合型）、绿（利益型）和无意识型”四种。其划分依据主要是信访人的信访频次、信访情绪、信访事件（如表2所示）。

表2 “双因素”视角下的信访分类治理参照

信访类型	信访频次	信访情绪	信访事件	信访实践
利益型	不存在周期性上访或多次重复上访	无负面情绪或负面情绪较少	明确的利益诉求	刘二工资上访事件
心理型	周期性上访、多次重复上访或上访成瘾	存在严重的负面情绪	明确的利益诉求但与所呈现出来的情绪状态不符	范大与李二“一元钱”、田汉“要户”等上访事件
耦合型	周期性上访、多次重复上访或上访成瘾	存在严重的负面情绪	明确的利益诉求且呈现出来严重的情绪状态	
无意识型	从众上访	无负面情绪	无明确的利益诉求	

1.信访频次。有的信访人在初次上访后便等待信访部门的回复,不存在周期性上访或重复上访的问题;有的信访人则每天到信访局报到,呈现出周期性或反复性上访的现象;有的信访人多次到县级信访部门信访无果后,转向市级、省级或直接进京上访。信访治理中大多数的“老大难”有重复访、越级访等行为。信访人一旦开始重复访、越级访,极易沉浸在上访之中不能自拔,不但会出现心烦、失眠、忧郁症、反社会人格障碍,而且将生活与上访融为一体,逐渐丧失与其他人进行沟通的能力,最终形成“上访成瘾”。上访成瘾并不是一蹴而就的,而是经历了“正常上访→反复上访→上访成瘾”的积累过程。据此,信访工作人员通过统计信访人的信访频次,能较为有效地把握信访行为对其心理发展产生的影响,并在由正常上访向上访成瘾转换的过程中,把握信访人的心理诉求。

2.信访情绪。信访治理需要“察言观色”,信访人和信访工作人员会根据对方的情绪表达推测其目的和想法,使自己在信访博弈中处于优势地位。一方面,信访工作人员的“脸色”成为信访人与地方政府讨价还价的参照。信访人通过把握信访工作人员的言行举止,抓住信访工作人员的心理状态,诱使信访工作人员陷入他们所编织的“陷阱”。对于信访人而言,他们在信访过程中既不愿也不想抑制自己的消极情绪,甚至还会将消极情绪作为“谈判”的有力武器,希望通过强烈的消极情绪加深自己的“冤化”,从而获得“谈判”成功。另一方面,信访人的“脸色”是信访治理的“显示屏”。信访工作人员在处理信访事件时应对信访人的“脸色”明察秋毫,并善于从中发现信访人的心理诉求,真正了解信访人所思、所想、所盼。同时,信访工作人员在与信访人沟通交流时,也应该控制自身情绪。如果信访工作人员对信访人缺乏感情、冷若冰霜,甚至动辄批评训斥、辱骂信访人员,这些行为不是看信访人“脸色”,而是甩给信访人“脸色”,极易导致信访人选择非正常上访,使信访部门处于被动局面。

3.信访事件。信访概念的不同直接影响着对信访事件的理解。当前,有广义信访和狭义信访之分,狭义的信访主要指行政信访,即访民个人与行政机关或其他公共部门之间发生的行政类纠纷(夏瑛,2019)。狭义信访概念下的信访事件专指行政类纠纷事件,并不包含民事类纠纷、刑事类纠纷等。在实践中,囿于“不惯诉讼,但求上官做主”“习惯让政府出来评理”的传统,民众有了诉求和冤屈,倾向于首选信访(童星,2014)。除了通过信访表达对各级党政机构不满、抗议而请求帮助之外(任剑涛,2012),还将自己和家庭在生产与生活中所面临的困难通过信访渠道进行反映(焦长权,2010),以期寻求“组织庇护”(狄金华2016)。从信访工作的实际情况来看,狭义信访概念并不能呈现基层信访事件的全貌,故应从广义层面上理解和运用信访的概念。广义的“信访”源于《信访条例》中对信访的界定,即“信访是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动”,这一概念在当前运用相对普遍(张宗林,2019)。在广义信访概念下,信访制度有着鲜明的中国特色,承担了诸多复杂的功能,如社会治理方面的剩余事务兜底功能、纠纷解决机制的替代功能等(陈柏峰,2016)。因而,基层政府所面对的信访事件既包含行政信访事件,又包括向政府提出投诉请求的个人之间的纠纷、个人与非政府主体间的纠纷等非行政纠纷事件。西平县信访工作人员为了更加有效地识别信访人的真实诉求,认为如果信访事件明确具体,且未给信访人带来强烈的负面情绪,可将信访人的目的看作是解决利益诉求。但是,若信访事件本不该对信访人造成极大的负面情绪,信访人在

表述过程中却带有强烈的痛苦情绪时，则认为信访人除利益诉求外还存在强烈的心理诉求。如西平县焦庄乡郭大^①因侧墙被冲而进行上访的事件，事件的经过是：

2012年12月，郭大的邻居何三在房顶开水槽时，没有接下水管，每逢下雨，水直冲郭大偏方墙壁。郭大就此事件与何三沟通无果后，多次向焦庄乡政府反映该问题，要求政府为自己做主。

焦庄乡政府随即安排包村领导处理该信访事件。包村领导入村后发现两家各执一词，后从村支书处了解到该信访事件背后另有隐情。何三认为：“郭大夫妇倚老卖老，在公共场合说自己是劳教犯等言辞，让自己在村里很没面子。”而郭大夫妇则认为：“何三有前科，人坏，有坏思想，害怕被打击报复。”信访人所陈述的信访事件的核心虽然是下水管道引发的冲突，但其问题的症结却在信访人的心理作用下所产生的“心理幻想”，他们存在何三以前犯过错始终就是坏人的思想。焦庄乡政府在对待这个信访事件时，认为问题的症结在于信访人的心理诉求，而不完全是利益诉求，信访工作人员此时关注的已不是墙体冲击的问题，而是如何打开双方心结。

（三）“双因素”视角下的信访分类治理机制

1. 分析评估机制。西平县政府在县、乡接待窗口和村级矛盾调处室安装心理测评软件，对信访人的信息进行采集、筛查、评断、评价，进而对信访人的心理状态进行预判。之后，信访工作人员在了解信访事件的过程中，确认信访人的信访事件标的物、信访情绪等，并结合预判结果初步判定信访人类型。若是以利益诉求为主，信访工作人员按照《信访条例》进行常态化信访治理；若存在心理诉求则开启心理服务机制。以西平县田汉由“平冤”向“要户”转变的上访案件为例。

20世纪90年代，田汉向信访部门反映其在20世纪六七十年代，由于家里的孩子比较多，便偷了生产队的粮食，后被生产队发现后抓了起来，他认为自己是冤假错案，要为自己“平冤”。

当时，西平县信访部门接到田汉信访案件后，便搜集相关信息，并展开实地调查。调查发现，田汉确实存在偷粮行为，并不属于冤假错案。西平县信访部门按照当时的信访工作要求对其信访案件进行处理。田汉对信访部门的处理结果不满意，开始反复上访、甚至进京上访。面对田汉的反复上访，西平县信访部门开始从“主动作为”转为“疲于应付”。然而，在2016年，田汉不再向信访部门反映“平冤”的诉求，转而反映户口问题。发生转变的原因在于田汉发现之前反映的“平冤”事件，信访部门已经“无感”，于是寻找新的上访事由，以获得信访部门的关注。其所反映的户口诉求为：

20世纪80年代，时任村主任的陈晨看上了他的宅基地，想找一处宅基地与田汉交换。田汉不同意，宅基地交换失败。由此，田汉认为陈晨为了报复他，便将自己两个儿媳、两个孙女、两个孙子的户口注销。

信访工作人员调查发现田汉反映的户口诉求不属实。田汉的二儿媳在该村有户口，但是已于1998年随其丈夫（田汉二儿子）一起迁到外省。而两人的两个儿子没有入户的原因是两人并未向派出所提出入户申请。田汉的三儿媳是外省人，虽然与田汉三儿子结婚，但是并没有办理结婚登记手续，只是按照农村的习俗请客，且户口也并未从外省迁入，两个女儿出生后也未到派出所进行申报，因此

^①遵循惯例，案例中人名已做学术性处理。

也没有该村户口（田汉三儿媳和两个女儿在外省都有户口）。然而，田汉认为他们在该村没有户口的原因是其与村主任之间的矛盾，在信访时多次提到“就是村支书报复我”等话语。在30余年的上访中，田汉已沉浸在自身所设置的“情景”之中，不能理性地看待事实真相。因此，西平县信访部门认为，田汉的心理诉求超越了利益诉求，是为了通过上访来泄气，获得心理的舒适。

2.心理服务机制。西平县信访部门对信访人分类后，为有心理诉求的信访人提供心理服务。通过“心理疏导、情绪宣泄、思想引导”，改善信访人的不良认知；通过“倾听（真诚尊重）、接纳（理解包容）、共情（建立关系）”，及时安抚信访人情绪，引导他们回归正常心理状态。对于黄色（耦合型）信访人，西平县信访部门将心理服务供给与利益诉求处理并轨运行。对于红色（心理型）信访人，西平县信访部门优先解决信访人的心理诉求，之后再解决其合理的利益诉求；若信访人仅存在心理诉求而无合理的利益诉求，信访部门仅解决其心理诉求。如田汉信访案件中，信访工作人员发现田汉的利益诉求并不属实，但是在长期的上访过程中产生了严重的心理诉求。村民反映田汉的妻子不和他一起生活，过不到一起但并未离婚；孩子多次让田汉过去，田汉不愿到外省与家人团聚，而执意留在村里讨个公道。为了使田汉走出其所“构建”的信访情境，信访工作人员从信访管理者转变为信访倾听者，换位思考田汉的信访事件，有针对性地提供心理服务。正如乡镇干部所言：“要善于听信访群众诉说，信访群众说完气就消去一大半了，说完之后回去就没事情了”。

3.跟踪回访机制。信访案件处理结束后，有些信访人虽然签订了罢访协议书，但仍停留在信访情境中，尤其是耦合型、心理型信访人，极易因长时间上访而难以摆脱上访所留下的思维和行为惯性。这就需要信访工作人员跟踪回访，帮助信访人回归社会。一是，通过回访关注信访人的心结是否真正解开。对仍心有芥蒂的人员，继续对其进行心理疏导和人文关怀，进一步解开信访人的心结，培养其理性、平和、积极向上的社会心态。二是，通过回访了解信访人是否有新的诉求。信访老户由于长期上访，逐渐形成思维定势，一旦偶发新问题不能及时解决，极易产生信访“回流”现象，通过回访做到抓早抓小抓苗头、心贴心、实打实地为群众排忧解难。2016年，田汉信访事件由“平冤”转向“要户”就是信访工作人员在回访中发现。三是，通过回访关注信访人是否适应社会。一些信访老户因性格偏执导致人际关系紧张，信访问题解决后适应社会迟缓。工作中要主动为信访人着想，发挥社会资源优势，帮助信访人创造新的生活空间，搭建新的生活平台，真正融入社会。

四、结论与展望

（一）研究发现

传统的信访分类治理理念和方法主要集中在信访人的利益诉求，忽略了信访人的心理动因等深层次因素。社会心理服务驱动下的信访分类治理创新通过事前预防、事中干预、事后关怀的思路，将社会心理服务融入信访治理过程中，有助于明晰信访人上访行为的背后动因，具有较强的现实意义。随着社会心理服务嵌入信访治理版图，社会心理服务成为连接地方政府与信访人之间的治理机制，为信访治理心理秩序的建构奠定了基础。国家通过社会心理服务体系建设促进信访人心理的良性回归，地方政府信访分类治理逐渐由利益回应发展为心理服务。本文研究发现：

1.由“心”而治的信访分类治理更加侧重挖掘和解决信访人的隐性诉求。信访人的利益诉求可表现为具体的现实利益且容易被信访部门察觉到。而信访人的隐性心理诉求则较难发现,不容易被信访工作人员把握。信访工作人员可以通过信访频次、信访情绪、信访事件的分析评估,把握信访人的心理诉求与利益诉求间的关系,以推动信访问题的解决。

2.由“心”而治的信访分类治理技术是“治理-服务”属性的二元统一。治理技术是信访治理主体为提高治理成效所采用的特定方法或举措。根据治理技术在行使主体与作用领域的细微差别,其在信访治理实践中分化为两个层次。第一个层次体现为“地方政府-信访人”的治理属性。地方政府通过观察信访人的言谈举止等外在表现判断信访人的“心理诉求-利益诉求”,通过社会心理服务等方式对信访人施加影响,促使信访人向地方政府既定的治理目标靠近。第二个层次体现为“社会组织-信访人”的服务属性。地方政府为了更好地了解信访人的心理诉求,通过购买服务的方式吸纳社会心理服务组织参与信访治理。相较于政府信访治理的行政性,社会心理服务组织在信访治理体系中体现出其社会性的一面;地方政府在其中更多的是问题导向,社会心理服务组织则更多的是服务导向,通过与信访人沟通服务于信访人的心理需求、疏导信访人的心理,促使信访人以平和的心态看待信访事件。

3.由“心”而治的信访分类治理是对信访工作人员的心理修缮。人的心理与所处环境有着重要关联(葛鲁嘉,2009)。信访人负面情绪的集聚为信访工作人员营造了一个充满负能量的工作环境。在这个环境中,信访工作人员极易受到信访人负面情绪的感染,从而产生职业紧张乃至职业倦怠。社会心理服务体系建设与基层信访治理的有效对接,在解决信访人心理诉求的同时,也为信访工作人员提供了自我心理修缮的路径。正如西平县信访局干部所言:“参加社会心理服务培训一方面是为了增强自身在信访工作中的工作方式和技巧,提升工作能力;另一方面则是为了减压,作为信访干部心理压力很大,通过学习社会心理服务的知识也为自己寻求出口,寻找钥匙,在没有培训之前作为个体的人不知道怎么宣泄自身的压力”。

(二) 研究结论

西平县信访分类治理实践阐释了因“心”分类的治理模式。该治理模式的推演理路为:其一,信访治理应该按照信访人的心理诉求和利益诉求二分法进行分类;其二,信访人的心理诉求与利益诉求之间存在差异,形成了利益型、心理型、耦合型、无意识型四种信访分类治理模型。从信访分类治理的历程来看,信访分类治理之初,地方政府依据信访事件、信访频次、信访情绪评估信访人的心理诉求与利益诉求,判断信访人的具体类型,在信访分类治理前期形成信访分类评估的微观图景。确定信访人类型后,信访部门开始进行分类治理。在信访分类治理工具选用上,其治理策略凸显出行政工具、法律工具、心理工具融合使用的治理景观。信访治理的分类评估和分类治理共同构成了信访分类治理的理路框架(如图2所示)。信访分类治理模式包含两个层面:从分类评估层面来看,是地方政府对信访事件、频次、情绪的三维叠加;从分类治理阶段来看,是地方政府对信访人心理诉求与利益诉求多维互动下,对信访分类治理技术的灵活运用。

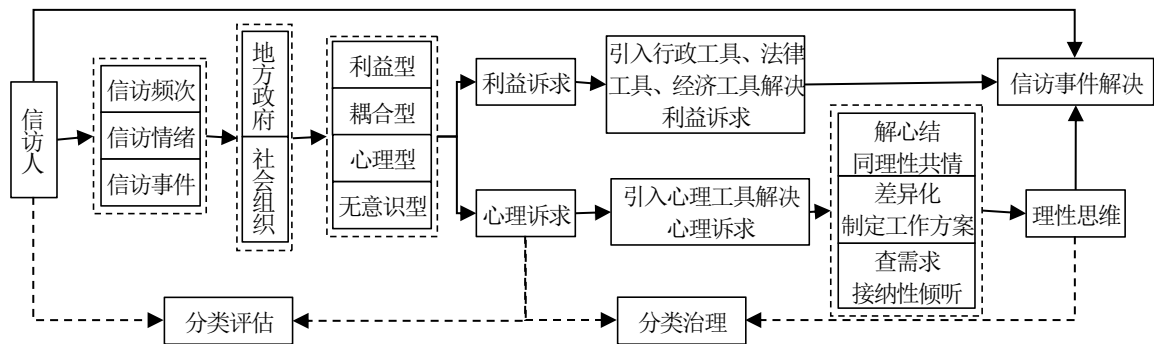


图2 信访分类治理理路示意图

（三）研究局限与展望

基于西平县“信访+社会心理服务”实践的有益探索，本文从类型学的角度，采用“心理诉求-利益诉求”二分法，深入分析了社会心理服务驱动下信访分类治理的理路，是一项对信访治理问题“学”与“用”相结合的探讨。然而，由于文章篇幅有限，笔者无法对信访这一复杂多变的事件进行穷尽分类，仅根据西平县的信访治理实践归纳整理后得出结论，希望有助于业界形成更为系统的研究成果，为我国信访治理提供更好的思路和治理方式。

参考文献

- 1.陈柏峰，2007：《“气”与村庄生活的互动——皖北李圩村调查》，《开放时代》第6期。
- 2.陈柏峰，2012：《农民上访的分类治理研究》，《政治学研究》第1期。
- 3.陈柏峰，2016：《信访制度的功能及其法治化改革》，《中外法学》第5期。
- 4.程婧、段鑫星，2018：《心理健康服务法治化：定位、现状与理路》，《思想理论教育》第9期。
- 5.狄金华，2016：《寻求组织庇护：一个农民信访解释的新视角》，《学海》第5期。
- 6.葛鲁嘉，2009：《心理学研究的生态学方法论》，《社会科学研究》第2期。
- 7.焦长权，2010：《政权“悬浮”与市场“困局”：一种农民上访行为的解释框架——基于鄂中G镇农民农田水利上访行为的分析》，《开放时代》第6期。
- 8.李文静，2014：《社会工作介入信访工作：必要性、领域及发展路径》，《探索》第3期。
- 9.刘敏岚、邓荟，2018：《社区心理服务：一种社会精细化治理的路径》，《天津行政学院学报》第1期。
- 10.刘振勇、李玉华，2012：《信访衍生问题及其防范治理》，《理论探索》第2期。
- 11.任剑涛，2012：《信访制度是否适应时代潮流》，《探索与争鸣》第1期。
- 12.申端锋，2010：《乡村治权与分类治理：农民上访研究的范式转换》，《开放时代》第6期。
- 13.田先红，2012：《治理基层中国：桥镇信访博弈的叙事》，北京：社会科学文献出版社。
- 14.田毅鹏、张帆，2018：《社会矛盾调处中政府与社会组织的“互嵌性”运作——以J市信访法律事务服务中心为例》，《社会科学》第5期。
- 15.童星，2014：《如何破解“宁信访不信法”？》，《群众》第4期。

- 16.夏瑛, 2019:《重复集体访: 诉求类型与信访强度》,《经济社会体制比较》第6期。
- 17.辛自强, 2018:《社会心理服务体系建设的定位与思路》,《心理技术与应用》第5期。
- 18.辛自强, 2018:《社会心理服务不等同“治病救人”》,《北京观察》第9期。
- 19.应星, 2007:《“气”与中国乡村集体行动的再生产》,《开放时代》第6期。
- 20.应星, 2009:《“气场”与群体性事件的发生机制——两个个案的比较》,《社会学研究》第6期。
- 21.于建嵘、李连江, 2007:《县政改革与中国政治的发展》,爱思想网, <http://www.aisixiang.com/data/related-16564.html>。
- 22.张清娥, 2009:《信访工作的社会心理学分析》,《求实》第8期。
- 23.张宗林、张立荣, 2019:《信访概念辨析及其意义》,《信访与社会矛盾问题研究》第5期。

(作者单位: 西南政法大学政治与公共管理学院
中国社会稳定与危机管理研究中心)
(责任编辑: 小 秦)

The Logic of “Classified Governance” of Letters and Visits Driven by Social Psychological Services: A Case Study of Xiping County, Henan Province

Wang Shan

Abstract: Most of the research on classified governance of letters and visits is based on the classification of “people” or “things”, forming the basic paradigm of classified governance of letters and visits. However, the embeddedness of social psychological services in the governance system of letters and visits provides a new perspective for classified governance of letters and visits, namely, the classification of “intention”. According to the principle of “psychological appeal - interest appeal”, the types of petitioners can be divided into four types: an interest type, a psychological type, a coupling type and an unconscious type. This article takes the governance practice of letters and visits in Xiping County as a case, classifies the governance model of letters and visits from the perspective of “intention” and conducts an analysis. It finds that the three-dimensional superposition of letters and visits’ frequency, emotion and event forms the evaluation dimension of classified governance of letters and visits, and the flexible application of governance technology in classified governance constitutes the dynamic practice of it. This study provides empirical facts for the relationship between the psychological demands and interest demands of petitioners, and provides an analytical framework for the innovation mechanism of classified governance of petitioners driven by social psychological services. However, limited by the number of research areas and cases, the classified governance model of petitioners refined in the study needs to be further verified and improved.

Key Words: Public Psychological Service; Governance of Letters and Visits; Classified Governance; Operation Mechanism

媒介在消除知识沟中扮演的角色：三地区农村儿童的媒介使用、人际交谈与知识水平

易红发¹ 舒瑾涵² 黄文森³

摘要：近年来，中国农村居民可支配收入显著提高；然而，中国农村教育面临严重的资源紧缺问题，限制了儿童的知识获取。本研究的核心问题是：在城乡差异、地区差异的复杂情况下，报纸、电视、电脑、手机等媒介能否显著提升农村儿童的知识水平，并最终消除不同家庭条件儿童之间的知识沟？本研究以知识沟理论为框架，调查了浙、赣、黔三地的 935 名农村儿童，通过建立 OLS 回归模型和混合效应模型，探讨了农村儿童的媒介使用、人际交谈和地区差异对知识沟的影响。研究发现，不同家庭社会经济地位的农村儿童之间确实存在知识沟；不同地区农村儿童的知识水平和知识沟存在显著差异；电视和电脑不显著地扩大了知识沟，报纸和手机不显著地缩小了知识沟，人际交谈对知识沟没有显著影响。实质上，报纸和手机更可能是知识沟消除过程中的“知识提供者”，而非直接推动者；作为“知识提供者”的报纸和手机确实难以减弱“绝对知识沟”，但可以有效地缩小“相对知识沟”，缓和社会矛盾。

关键词：知识沟 媒介使用 地区差异 混合效应模型

中图分类号：F328 **文献标识码：**A

一、引言

近年来，中国农村居民可支配收入显著提高。据中国统计年鉴数据，2018 年农村居民可支配收入为 14617 元，相比 2017 年名义增长 8.8%，扣除价格因素实际增长 6.6%；农村居民可支配收入增速已连续 10 年高于城镇居民可支配收入增速，城乡收入差距正在逐渐缩小。然而，农村教育仍然面临严重的资源紧缺问题，教学设施落后、师资力量薄弱使得学龄儿童的知识水平相对较低。并且，相比家境较好的儿童，农村贫困儿童获取知识的途径更为有限，不同家庭条件下儿童呈现明显的知识沟。

早在 20 世纪 60 年代，美国政府就提出通过媒介改变贫困儿童的受教育条件，电视节目“芝麻街”是其中的一个重要项目。Tichenor 等人（1970）的研究发现，尽管所有观看“芝麻街”节目的儿童都有知识的增长，但产生更好效果的仍然是家境富裕、父母社会地位较高的儿童。不过，后续更多研究表明，电视相对于报纸更为普及，内容更容易获得，是消除知识沟的有效途径（如 Cacciatore et al., 2014）。

近年来中国信息传播事业取得飞速发展。据国家统计局数据，2017 年，中国共出版报刊 12014 种，

总印数达 387.4 亿份；电视节目综合人口覆盖率达 99.07%。据中国互联网络信息中心（CNNIC）第 43 次互联网发展报告，截至 2018 年 12 月，中国已有 8.29 亿人通过电脑、手机等设备接入互联网，互联网普及率达 59.6%；其中通过手机上网人数达 8.17 亿。媒介，特别是新媒介（如电脑、手机），正在深刻地影响着人们的认知、态度和行为，包括知识获取；媒介使用应该成为改善中国农村教育条件的重要方法。问题在于：哪种媒介能够有效地增加农村儿童的知识水平？媒介在消除农村儿童知识沟方面能够扮演什么样的角色？

知识沟理论以欧美国家作为主要研究场域，关注的核心问题是家庭社会经济地位（Social Economic Status,以下简称 SES）差异导致的知识沟。以中国为场域的知识沟研究有其特殊性和复杂性，地区差异、城乡差异可能是影响中国儿童知识沟的重要因素。据 CNNIC 数据，截至 2016 年 12 月，东部的浙江互联网普及率为 65.6%，远高于中部的江西（44.6%）和西部的贵州（43.2%）；截至 2018 年 12 月，城市地区互联网普及率为 74.6%，农村地区的普及率仅为 38.4%。由地区差异和城乡差异导致的电脑互联网和手机互联网普及率的差异，有可能导致知识获取速度与便捷性的差距，进而扩大知识沟。在城乡差异、地区差异等复杂情况下，媒介是否仍然具备消除知识沟的能力，成为本研究考察的问题。本研究以浙江、江西和贵州三地的农村儿童为研究对象，考察报纸、电视、电脑和手机四种媒介能否显著缩小知识沟，并探索可能缩小知识沟的其它因素，如人际交谈。

二、知识沟理论与研究假设

知识沟这一概念的意涵为：“当涌入社会系统中的大众媒介信息增长时，社会经济地位较高的群体接受信息的速度会比社会经济地位低的群体快，因此，两个群体之间的知识差距有增无减”（Tichenor et al., 1970）。目前，已有研究主要从以下两个方面对知识沟进行验证：第一，随着时间发展，社会经济地位高的人比社会经济地位低的人，能够更快地获得媒介大量报道的话题知识；第二，在特定时间里，媒介使用程度高的个体之间的知识水平差距，大于媒介使用程度低的个体之间的知识水平差距。

已有知识沟研究一般包括三类主要变量：媒介变量、社会经济地位以及个人知识水平（Gaziano, 1983）。本研究以中国农村儿童为研究对象，核心自变量为儿童所在家庭的社会经济地位，核心因变量为儿童的生活常识。家庭 SES 是一种综合指标，一般包括受教育程度、经济状况、职业地位等。生活常识是人们在日常生活中总结出来的科学知识（刘丹、朱宇萍，2014），与书本知识相对。知识沟研究一般不直接关注书本知识，它更关注公共事务、科技新闻等媒介内容。个人的生活常识可能来自个人经验的总结、与他人的交谈以及对媒介的接触，即生活常识是媒介内容、人际交谈和个人经验的结合。

新媒介环境下的中国，由于技术发展和地区差异，传统媒体时代的研究结论可能需要调整；美国的研究结果未必适用于中国。本研究有必要重新审视知识沟假说，综合考察知识沟的多种影响因素：媒介使用、人际交谈和地区差异等。媒介使用是传统知识沟研究中的基本变量，本文的媒介使用包括传统媒介（报纸、电视）使用和新媒介（电脑和手机）使用两部分。人际交谈（interpersonal discussion）是早期涉及较少，近期越来越受到重视的一种知识沟影响因素（Ho, 2012）。考虑到中国的特殊情况，地区差异应成为中国知识沟研究的重要变量，本文考察的是东部、中部和西部的差异。下文的分析中，

本研究将首先考察中国农村儿童之间是否存在知识沟，然后依次考察媒介使用、人际交谈和地区差异是否对知识沟有显著影响。

在有关知识沟的研究中，对于 SES 与知识沟的关联性研究主要存在三种取向。第一种侧重于对教育水平的考察；Griffin（1990）以能源议题为研究对象，指出受教育水平越高的群体，越容易关注媒介内容，同时其获取知识的速度也越快。Kim 等人（2011）对非裔和拉美裔美国人进行抽样调查，发现教育水平的差异会导致有关慢性病的知识差距。第二种侧重于对经济状况的考察；Celano 和 Neuman（2008）以不同经济状况家庭中的儿童为研究对象，发现在使用同样多的信息资源时，低经济水平家庭的儿童会倾向于选择阅读水平要求低的材料，从而导致知识沟的出现。Ramani 和 Siegler（2011）比较了来自不同经济状况家庭的学前儿童在线数字游戏中的表现，发现中等收入家庭的儿童比低收入家庭的儿童获取的初始知识更多。第三种则综合教育水平和经济状况考察；关于海湾战争知识沟的研究中，Pan 等人（1994）曾结合教育水平和经济状况，探讨了二者对媒体信息获取的影响，发现高教育水平和经济水平的群体获取的知识更多。综上，已有多数研究均证实社会经济地位的差异将导致知识水平差异，形成知识沟。基于此，本研究提出如下假设：

H1：家庭 SES 显著影响儿童的知识水平。

长期以来，学者们将媒介视为知识沟的重要影响因素。就报纸而言，Gaziano（1984）通过调查在报纸宣传影响下的城市公众知识差距，得出报纸会扩大不同 SES 群体之间的知识沟的结论。Eveland 和 Scheufele（2000）认为，在政治参与和政治知识获取的过程中，报纸由于其内容和结构的复杂性，更易扩大公众间的知识沟。Jenssen（2013）基于对 1997 年、2001 年和 2005 年挪威选举的实证分析，发现报纸会扩大公众间的政治知识沟。已有研究表明，电视媒介更有可能缩小知识沟。Neuman 等人（1992）发现，对于认知能力弱、受教育水平低的群体而言，电视新闻内容更易于获取，从而缩小知识沟差距。Cacciatore 等人（2014）通过电话调查考察了受教育程度和媒介使用对公众知识水平的影响，指出电视媒体能缩小不同受教育程度群体间的知识差距。随着新媒体技术的不断发展，在信息量剧增的环境中，个体对信息的解读能力未变，知识沟现象仍然存在（Gaziano, 2017）。Hargittai 和 Hinnant（2008）考察了 270 名美国青年的互联网使用状况，指出受教育程度更高和资源背景更丰富的人能利用网络进行更多的“资本增进”（capital enhancing）活动。Shim（2008）基于美国国家健康信息趋势在线调查，发现相对于其他人，受教育水平高的群体和美国白人更喜欢通过互联网搜索癌症信息，从而形成关于癌症信息的知识沟。本研究将考察报纸使用、电视使用和两种网络使用（电脑和手机）对儿童知识沟的影响，并提出如下假设：

H2a：报纸使用将显著扩大不同 SES 的儿童之间的知识沟。

H2b：电视使用将显著缩小不同 SES 的儿童之间的知识沟。

H2c：电脑使用将显著扩大不同 SES 的儿童之间的知识沟。

H2d：手机使用将显著扩大不同 SES 的儿童之间的知识沟。

人际交谈是影响知识沟的第三个重要因素。早在 1970 年，Tichenor 等人就认为高社会经济地位和低社会经济地位人群的交往差异有助于知识沟的形成。交往差异可以理解为：高社会经济地位的个体

更可能和其他高社会经济地位的个体进行交谈，且交谈的内容有利于知识的增长；而低社会经济地位的个体更可能与低社会经济地位的个体进行交谈，交谈的内容无助于知识的增长。Ho（2012）发现，在关于 H1N1 流行性感冒认知上，人际交谈有助于缩小知识沟；而 Su 等人（2012）在关于纳米技术的讨论中，发现人际交谈与社会经济地位的交互效应达到显著，即人际交谈有助于显著扩大知识沟。本文将分析儿童的两种人际交谈：与父母交谈和与同辈交谈，并提出以下研究问题：

Q1a：与父母交谈会扩大、缩小还是不变不同 SES 的儿童之间的知识沟？

Q1b：与同辈交谈会扩大、缩小还是不变不同 SES 的儿童之间的知识沟？

地区差异也是一个重要因素。不同于美国的传统知识沟研究，中国的实证研究对地区差异已有所关注。张国良和丁未（2002）考察了上海市和兰州市市民对 9·11 事件、WTO、艾滋病和《婚姻法》的知晓程度差异。葛进平等（2006）对比了浙江农村和城镇中学生的知识水平，发现城乡中学生之间不存在知识水平的显著差异。徐雪高和马九杰（2007）发现农村各阶层在健康问题上不存在知识沟，而在政策性议题上存在知识沟。邬建中（2008）则考察了重庆主城区、县城、农村三级行政区域间是否存在知识水平的差异。限于研究技术，已有研究对比的多是地区间的知识水平差异，而非知识沟的扩大或缩小；也就是说，已有研究并不能在控制其它变量的条件下，考察各地区中 SES 对个体知识水平的影响是否有显著差异。本文将应用混合效应模型（Mixed Effects Model）回应此问题，考察浙江、江西和贵州三地农村中 SES 的效应是否存在显著差异，由此提出以下问题：

Q2：地区差异是否会影响不同 SES 的儿童之间的知识沟？

三、研究方法

（一）数据来源

本研究数据来自 2016 年 7 月 1 日至 7 月 13 日在浙江、江西和贵州三地进行的一项农村儿童调查。浙江、江西和贵州三省，分别是东部、中部和西部地区的典型省份。本研究选取浙江省乐清市（县级）、江西省余江县和贵州省息烽县作为调查地，并于每一县（市）抽取 4 个行政村^①。访员入村入户调查，按照每三户取一户的等距抽样原则进行，如拒绝调查，延至下一户；如一户中不止一位儿童，则按照生日就近的原则抽取一位 6~14 岁的学龄儿童进行调查。复旦大学 30 名来自各院系的本科生和研究生执行了此次调查，访员事先接受抽样与研究伦理培训，最后成功访问 935 人，其中浙江 200 人，江西 353 人，贵州 382 人。

（二）变量测量

1. 生活常识水平

本研究采用 7 道正误判断题以测量农村儿童在生活常识方面的知识水平，并将知识水平作为因变量。7 道题涉及民族民俗、节日、健康、新闻节目以及广告等。受访者答对一题计 1 分，答错计 0 分，

^① 12 个行政村分别为：（1）浙江省乐清市蒲岐镇的北门村、西门村、南门村和东门村；（2）江西省余江县邓埠镇的三宋村、西畈村、仪凤村和马岗村；（3）贵州省息烽县九庄镇的三合村、新街村、清堰村和天鹅村。

取值范围为0~7。整个量表的信度值（*Cronbach's α*）为0.77。

2. 家庭 SES

家庭 SES 是本研究的核心自变量。一般来说，测量儿童所在家庭的 SES，应测量父母的受教育程度和家庭经济状况。然而，从三地农村的实际情况来看，本次调查涉及的大多数农村父母的受教育程度为初中，少部分为高中，只有极少数农村父母为大学本科及以上。这种情况下，受教育程度高与受教育程度低的家庭数量比例悬殊，比较中容易产生较大误差，因此本研究主要以家庭经济状况测量 SES。具体调查中，本研究根据受访者父母的自我报告和客观指标（如是否拥有小汽车等贵重物品）将受访者的家庭区分为两类：社会经济地位较高的家庭（SES=1）和社会经济地位较低的家庭（SES=0）。

3. 媒介使用与人际交谈

本研究的媒介使用程度的测量包含了四种媒介：报纸、电视、电脑、手机；测量使用五级量表（1-从不，2-偶尔，3-有时，4-经常，5-总是）。人际交谈测量受访者与父母、同辈日常交谈的程度，同样使用五级量表（1-从不，2-偶尔，3-有时，4-经常，5-总是）。

4. 地区

本研究在三个地区进行，并对三个地区进行编码，1 表示浙江，2 表示江西，3 表示贵州。

5. 控制变量

本研究的控制变量主要是两个人口统计变量，即年龄和性别。其中，男性编码为 1，女性编码为 0。儿童平均年龄 11 周岁（SD=2.24），其中男童占比 50.7%，女童占比 49.3%。

（三）模型设定

为验证假设 H1，本研究将建立一个以生活常识水平为因变量，包含 SES、媒介使用、人际交谈及其它人口统计变量的 OLS 回归模型（Ordinary Least Square Regression）。模型如下：

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 \times SES_i + \sum_{h=1}^6 (\varphi_h \times M_{hi}) + \sum_{k=1}^2 (\omega_k \times Z_{ki}) + \varepsilon_i \quad (1)$$

i 表示受访者个体， y_i 为生活常识水平，SES 为家庭社会经济地位。 M_h 为媒介使用和人际交谈的各项具体变量，包括报纸使用、电视使用、电脑使用、手机使用、与父母交谈、与同辈交谈等 6 项； φ_h 为 6 项媒介使用和人际交谈变量的回归系数。 Z_k 是被控制的人口统计变量，包括年龄和性别； ω_k 为控制变量的回归系数。另外， β_0 为 OLS 模型的截距， β_1 为社会经济地位的回归系数， ε_i 为误差项。

为验证假设 H2 且回答研究问题 Q1，本研究需要建立一个含 SES 交互项的 OLS 回归模型，在式 1 的基础上增加 SES 与媒介使用、人际交谈的交互项，模型表示如下：

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 \times SES_i + \sum_{h=1}^6 (\varphi_h \times M_{hi}) + \sum_{k=1}^2 (\omega_k \times Z_{ki}) + \sum_{q=1}^6 (\theta_q \times SES_i \times M_{hi}) + \varepsilon_i \quad (2)$$

其中 θ_q 为各交互项的回归系数。含交互项的模型，其意义不仅在于可以考察 SES、媒介使用和人际交谈的主效应，更重要地在于验证媒介使用和人际交谈能否影响到 SES 对儿童生活常识水平的作用程度，即媒介使用变量和人际交谈变量是否扩大或缩小不同 SES 儿童之间的知识沟。

为回答研究问题 Q2，即地区差异是否会影响不同 SES 的儿童之间的知识沟，本研究将建立一个混合效应模型。混合效应模型又称为多层次模型、分层线性模型或随机系数模型。本文的混合效应模型建立在式 1 的基础上，固定效应之外，该模型还将考虑随机效应部分，包括随机截距和 SES 的随机斜率。如果研究目的在于考察地区差异对生活常识水平的影响，传统的方差分析足以胜任。然而方差分析中的组别参数往往作为固定效应引入，忽略了群组层面的随机变量。如果不同地区 SES 对生活常识的效应不同，即地区差异导致知识沟差异，这意味着地区间存在随机效应，而方差分析无法估计随机效应，因此混合效应模型的引入尤显必要。模型表示如下：

层 1 模型（个体层次）：

$$y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j} \times SES_{ij} + \sum_{h=1}^6 (\varphi_{hj} \times M_{hij}) + \sum_{k=1}^2 (\omega_{kj} \times Z_{kij}) + \varepsilon_{ij} \quad (3)$$

层 2 模型（地区层次）：

$$\beta_{0j} = \gamma_0 + \mu_{0j} \quad (4)$$

$$\beta_{1j} = \gamma_1 + \mu_{1j} \quad (5)$$

j 表示地区， γ_0 表示其它变量均为 0 时的平均知识水平， γ_1 表示 SES 对知识水平的平均影响； μ_{0j} 为平均知识水平上与地区 j 有关的随机调整量， μ_{1j} 为 SES 斜率系数 β_{1j} 上与地区 j 有关的随机调整量。

四、研究发现

（一）农村儿童媒介使用、人际交谈和知识水平的基本描述

关于知识水平，935 位农村儿童的平均得分为 3.23，表示 7 道题中平均每位农村儿童可以答对 3 道题左右。知识水平得分标准差为 2.15，表示有 68.27% 的农村儿童的得分在 1.08 至 5.38 之间。其中，109 位儿童全部答错，73 位儿童全部答对。关于媒介使用，如表 1，76.7% 的农村儿童从不读报纸；与之形成明显对比的是，只有 2.7% 的农村儿童从不看电视。只有 2.1% 的农村儿童经常或总是读报纸，而经常或总是看电视的农村儿童比例达 65.1%。电脑和手机的普及程度不如电视，农村儿童中，30.5% 从不使用电脑，18.4% 从不使用手机。当然，手机在农村儿童中的普及程度已经明显高于电脑的普及程度；并且，农村儿童中经常和总是使用手机的比例（32.1%）也高于经常或总是使用电脑的比例（21.7%）。随着手机在农村的进一步普及，未来农村儿童的手机使用比例和使用程度将进一步提高。人际交谈方面，有 27.8% 的农村儿童从不与父母交谈，而仅有 4.9% 的儿童从不与同辈交谈；经常或总是与同辈交谈的比例（44.2%）也明显高于经常或总是与父母交谈的比例（11.8%）。

表 1 农村儿童媒介使用与人际交谈（频次/百分比）

变量	从不	偶尔	有时	经常	总是	合计
媒介使用						
报纸	717(76.7)	153(16.4)	45(4.8)	13(1.4)	7(0.7)	935(100.0)
电视	25(2.7)	123(13.2)	178(19.0)	462(49.4)	147(15.7)	935(100.0)
电脑	285(30.5)	290(31.0)	157(16.8)	146(15.6)	57(6.1)	935(100.0)

(续表 1)

手机	172(18.4)	240(25.7)	222(23.7)	208(22.2)	93(9.9)	935(99.9)
人际交谈						
与父母交谈	260(27.8)	364(38.9)	201(21.5)	97(10.4)	13(1.4)	935(100.0)
与同辈交谈	46(4.9)	139(14.9)	336(35.9)	335(35.8)	79(8.4)	935(99.9)

(二) 媒介使用、人际交谈对知识水平的影响

H1 假设预测家庭 SES 高和家庭 SES 低的儿童之间存在知识沟。知识沟的存在是后续分析的前提，如果知识沟存在，研究将进一步讨论知识沟的扩大或缩小及其影响因素。因此，在控制其它变量的情况下，研究首先需验证 SES 对知识水平是否有显著影响。如表 2，模型 1 考察了三类变量（人口统计变量、媒介使用和人际交谈）对知识水平的影响。结果表明，相对于低 SES 的儿童，高 SES 儿童的知识水平要平均高 0.276 个单位（ $Sig. < 0.001$ ）。换言之，不同家庭 SES 的儿童之间的知识水平有显著差异，即存在知识沟，结果支持 H1 假设。

模型 1 同时考察了 SES 之外的变量对知识水平的影响，如人际交谈的两个变量均对知识水平有显著的正向影响，即与父母交谈越多或与同辈交谈越多，知识水平越高。四种媒介使用中，报纸使用、电脑使用和手机使用的系数为正，而电视使用的系数为负。这表明儿童接触电视越多，反而有可能降低知识水平。同时，报纸使用和手机使用对知识水平有显著的影响。这说明农村儿童接触报纸越多，使用手机越频繁，越有可能提高知识水平。而农村儿童观看电视和使用电脑并不显著影响知识水平。

另外，性别对知识水平无显著影响，年龄显著正向影响了知识水平。整体来看，男童和女童之间的知识水平没有显著差别；儿童年龄越大，知识水平越高。

表 2 OLS 回归分析结果（因变量：生活常识）

变量	模型 1	模型 2
人口统计变量		
SES（高=1）	.276**	.880
性别（男=1）	.178	.166
年龄	.576***	.576***
媒介使用		
报纸	.281**	.321*
电视	-.087	-.094
电脑	.094	.090
手机	.194**	.232**
人际交谈		
与父母交谈	.172**	.156*
与同辈交谈	.234***	.291***
交互项		
SES×报纸		-.099
SES×电视		.030

(续表 2)

SES×电脑		.032
SES×手机		-.099
SES×与父母交谈		.055
SES×与同辈交谈		-.176
常数项	-5.135***	-5.362***
R ²	.507	.509
N	935	935

注：*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$ 。

(三) 媒介使用、人际交谈对知识沟的影响

上文已经讨论了各种因素对儿童知识水平的影响，包括 SES、媒介使用、人际交谈以及控制变量，并验证了假设 H1：高 SES 和低 SES 的儿童之间存在知识沟。值得注意的是，本研究着重考察的知识沟并非知识水平本身，而是由 SES 造成的知识水平差异。接下来，本研究将讨论媒介使用和人际交谈是否扩大或缩小知识沟，即媒介使用和人际交谈能否显著影响 SES 对知识水平的作用。为回答此问题，本研究需要在模型中考虑 SES 与媒介使用、人际交谈的交互效应；如果 SES 交互效应显著，则意味着媒介使用和人际交谈有可能扩大或缩小知识沟。

模型 2 显示，SES 与报纸使用和手机使用的交互项系数为负值，与电视使用和电脑使用的交互项系数为正值。这说明报纸和手机可能具备缩小知识沟的能力，而电视和电脑有可能会扩大知识沟。然而，SES 与四种媒介使用的交互效应均未达显著 ($Sig. > 0.05$)。也就是说，四种媒介使用并不会显著扩大或缩小知识沟，知识沟并没有显著消除的趋势，研究结果没有证实 H2a、H2b、H2c 和 H2d。同时，SES 与两种人际交谈（与父母、与同辈）相关程度也不高，皮尔逊相关系数分别为 0.096 和 0.079，即模型 2 中 SES 与人际交谈交互效应不显著。基于此，本研究回答了研究问题 Q1a 和 Q1b，即人际交谈并不会显著扩大或缩小知识沟。

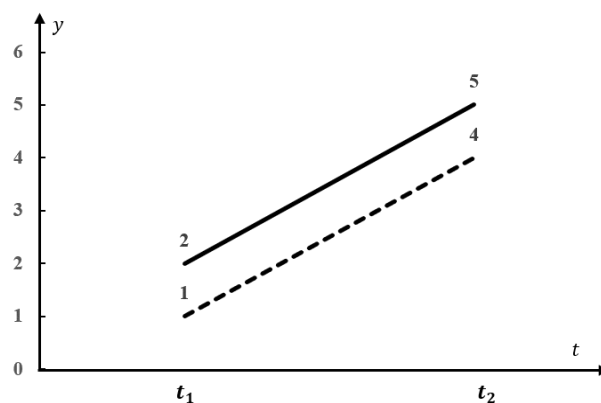


图 1 “绝对知识沟”和“相对知识沟”

实质上，报纸和手机难以消除的是“绝对知识沟”，仍然能够作用于“相对知识沟”。如图 1，实

线表示高 SES 儿童的知识水平，虚线表示低 SES 儿童的知识水平。在时间点 t_1 上二者的知识水平分别为 2 和 1，绝对差距为 1。随着时间的推移，不考虑其它因素的情况下，报纸和手机不断地提供知识，至时间点 t_2 ，二者知识水平分别为 5 和 4，绝对差距仍然为 1，报纸和手机并没有显著推动“绝对知识沟”的消除。但是，在时间点 t_1 ，高 SES 儿童的知识水平是低 SES 儿童的知识水平的 200%，相差 100%；在时间点 t_2 ，高 SES 儿童的知识水平是低 SES 儿童的知识水平的 125%，相差 25%。这意味着儿童看报纸和使用手机后，绝对知识差距没有缩小，但相对知识差距显著缩小了。

（四）地区差异对知识水平和知识沟的影响

上文已经考察了媒介使用和人际交谈对知识沟的作用，接下来，本研究将分析知识沟是否存在地区间的差异。为回答 Q2，本研究以模型 1 和式 3、式 4、式 5 为基础，拟合了一个含随机截距和 SES 随机斜率的混合效应模型，结果如表 3。

表 3 混合效应模型结果（因变量：生活常识，N=935）

	估计值	标准误差	95% 置信区间	
固定效应				
SES（高=1）	.332*	.133	.072	.592
性别（男=1）	.172	.102	-.027	.371
年龄	.606***	.025	.557	.656
报纸	.170	.105	-.037	.376
电视	-.066	.089	-.240	.108
电脑	.073	.072	-.069	.214
手机	.170*	.067	.039	.301
与父母交谈	.134*	.055	.026	.241
与同辈交谈	.214***	.057	.102	.325
常数	-5.154***	.404	-5.945	-4.362
随机效应				
标准差（SES 随机斜率）	.139	.145	.018	1.070
标准差（随机截距）	.207	.108	.074	.574
残差项	1.491	.346	1.425	1.560
对数似然值	-1698.92			
Wald χ^2	975.10***			

注：*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$ 。

经似然比检验， $\chi^2 = 15.37$, $p < .001$ ，这说明混合效应模型相对于 OLS 回归模型是一种显著的改进。固定效应部分与模型 1 相比较，除绝对估计值的差别，结果基本一致；只有报纸使用的固定效应变得不显著，这说明在部分地区报纸使用并不能显著影响知识水平。随机效应部分，随机截距的标准差为 0.207，95%置信水平下置信区间[0.074, 0.574]不包含 0，说明随机截距的标准差显著区别于 0，表示不同地区儿童的知识水平存在显著差异。实际上，浙江地区儿童平均知识水平为 3.815，明显高于江西地区（3.042）和贵州地区（3.092）。SES 随机斜率的标准差为 0.139，置信区间为[0.018, 1.070]，显

著区别于 0，说明不同地区的 SES 随机斜率存在显著差异，即地区差异不仅影响了知识水平（截距），还影响了知识沟（SES 斜率）。SES 在浙江、江西和贵州地区的 SES 随机斜率分别为 0.035、-0.120、0.085；意味着三个地区中，贵州地区农村儿童间的知识沟最大，江西地区农村儿童间的知识沟最小，浙江居中。藉此，本研究回答了 Q2：地区差异显著影响了农村儿童的知识沟。

五、结论与讨论

本研究通过对浙江省乐清市、江西省余江县和贵州省息烽县三地农村儿童的媒介使用、人际交谈与知识水平的建模与分析，回应了转型期中国在城乡差异和地区差异的复杂情况下，媒介在消除知识沟中扮演什么角色的问题。研究得到以下结论。（1）家庭社会经济地位高与家庭社会经济地位低的儿童之间确实存在显著的知识沟。（2）关于媒介使用、人际交谈和知识水平，报纸使用和手机使用能够显著提高农村儿童的知识水平；电视使用和电脑使用对农村儿童的知识水平无显著影响；与父母交谈、与同辈交谈也能显著提高知识水平。（3）关于媒介使用、人际交谈和知识沟，报纸使用、电视使用、电脑使用、手机使用、与父母交谈、与同辈交谈都无法显著减弱农村儿童间的知识沟；报纸使用和手机使用对知识沟有不显著的减弱作用，电视使用和电脑使用对知识沟有不显著的增强作用。（4）关于地区差异和知识水平、知识沟，浙江农村儿童的平均知识水平显著高于江西和贵州农村儿童的平均知识水平；贵州农村儿童间的知识沟最大，江西农村儿童间的知识沟最小。

由此可见，当下的报纸（ $\beta = -0.099$ ）和手机（ $\beta = -0.099$ ）在消除知识沟的过程中扮演的可能只是“微弱的推动者”角色；电视（ $\beta = 0.030$ ）和电脑（ $\beta = 0.032$ ）在知识沟消除中扮演的也只是“微弱的阻碍者”角色；四种媒介对知识沟消除均没有显著的推动作用。其实，报纸和手机在消除知识沟中真正扮演的是“知识提供者”角色，农村儿童越多地读报或使用手机，越可能获得更多知识。电视使用和电脑使用不能显著影响知识水平，电视和电脑并不是“知识提供者”，更可能是“娱乐提供者”。电视的主要功能是提供娱乐（Tannenbaum, 2014），而不是提供知识；20 世纪电视在美国之所以能够扮演消除知识沟的重要角色，是因为美国政府有意识地在电视中增加知识性内容，如“芝麻街”节目。农村儿童使用电脑的一个重要场所是网吧，据 CNNIC（2016）数据，24.2%的青少年在网吧使用电脑接入互联网；而网吧提供的主要是游戏、视频等娱乐内容。

如上述图 1 显示，作为“知识提供者”的报纸和手机虽不能明显消除“绝对知识沟”，却能够显著推动“相对知识沟”的消除。“相对知识沟”为消除知识沟提供了新思路，这意味着相关行动者只需要找到稳定的“知识提供者”（如报纸、手机），随着时间的推移，“相对知识沟”将逐渐缩小。虽然“相对知识沟”的持续缩小并不能真正消除“绝对知识沟”，但从社会总体视角来看，这种知识不平等将会在社会容忍的范围之内。“相对知识沟”的思路也可以应用在知识沟的地区差异和城乡差异上。媒介当然难以缩小地区之间和城乡之间的绝对知识沟；不过，政府和家庭在不断放大媒介的“知识提供者”角色的前提下，媒介能够有效地缩小地区之间和城乡之间“相对知识沟”，以达到缓和社会矛盾的目的。

未来，对“相对知识沟”消除推动作用最大的应该是手机。报纸虽然也是“知识提供者”，但读报纸的农村儿童比例过低，76.7%的农村儿童从不看报，这意味着大多数农村儿童难以通过报纸获取知

识。而农村儿童从不使用手机的比例（18.4%）远低于从不看报的比例；并且随着手机的普及，这一比例会越来越低。政府和家庭需要注意的是，手机同时具备相当的娱乐功能；如果手机从“知识提供者”转变成“娱乐提供者”，则无法承担缩小“相对知识沟”的角色。当然，如果政府能够强化电视和电脑在农村儿童中的知识提供功能，那么电视和电脑也能成为推动知识沟消除的重要力量。

参考文献

- 1.葛进平、章洁、方建移、张芹，2006：《浙江省中学生“知识沟”假设的实证研究》，《新闻与传播研究》第4期。
- 2.刘丹、朱宇萍，2014：《试论生活常识对中学化学课堂教学的作用》，《四川文理学院学报》第12期。
- 3.邬建中，2008：《重庆地区“知识沟”问题调查及对策研究》，重庆大学博士学位论文。
- 4.徐雪高、马九杰，2007：《农村各阶层“知识沟”的影响因素分析》，《中国农村观察》第2期。
- 5.张国良、丁未，2002：《中国大众传播媒介与“知识沟”现象初探——以上海和兰州为例》，《新闻记者》第11期。
- 6.Cacciatore, M. A., D. A. Scheufele, and E. A. Corley, 2014, “Another (methodological) look at knowledge gaps and the Internet’s potential for closing them”, *Public Understanding of Science*, 23(4), 376-394.
- 7.Celano, D., and S.B. Neuman, 2008, “When schools close, the knowledge gap grows”, *Phi Delta Kappan*, 90(4), 256-262.
- 8.Eveland, W. P., and D. A. Scheufele, 2000, “Connecting news media use with gaps in knowledge and participation”, *Political communication*, 17(3), 215-237.
- 9.Gaziano, C., 2017, “Knowledge Gap: History and Development”, *The International Encyclopedia of Media Effects*, New York: John Wiley & Sons, Inc.
- 10.Gaziano, C., 1984, “Neighborhood newspapers, citizen groups and public affairs knowledge gaps”, *Journalism Quarterly*, 61(3), 556-599.
- 11.Gaziano, C., 1983, “The knowledge gap: An analytical review of media effects”, *Communication research*, 10(4), 447-486.
- 12.Griffin, R. J., 1990, “Energy in the eighties: Education, communication, and the knowledge gap”, *Journalism Quarterly*, 67(3), 554-566.
- 13.Hargittai, E., and A. Hinnant, 2008, “Digital inequality: Differences in young adults’ use of the Internet”, *Communication research*, 35(5), 602-621.
- 14.Ho, S., 2012, “The knowledge gap hypothesis in Singapore: the roles of socioeconomic status, mass media, and interpersonal discussion on public knowledge of the H1N1 flu pandemic”, *Mass Communication & Society*, 15(5), 695-717.
- 15.Jenssen, A. T., 2013, “Widening or closing the knowledge gap?”, *Nordicom Review*, 33(1), 19-36.
- 16.Kim, Y. C., M. B. Moran, H. A. Wilkin, and S. J. Ball-Rokeach, 2011, “Integrated connection to neighborhood storytelling network, education, and chronic disease knowledge among African Americans and Latinos in Los Angeles”, *Journal of health communication*, 16(4), 393-415.
- 17.Pan, Z., R. E. Ostman, P. Moy, and P. Reynolds, 1994, News media exposure and its learning effects during the Persian Gulf War, *Journalism Quarterly*, 71(1), 7-19.
- 18.Ramani, G. B., and R. S. Siegler, 2011, “Reducing the gap in numerical knowledge between low-and middle-income

preschoolers”, *Journal of applied developmental Psychology*, 32(3), 146-159.

19. Shim, M., 2008, “Connecting Internet use with gaps in cancer knowledge”, *Health Communication*, 23(5), 448-461.

20. Su, L. Y., M. A. Cacciatore, D. A. Scheufele, D. Brossard, and M. A. Xenos, 2014, “Inequalities in scientific understanding: Differentiating between factual and perceived knowledge gaps”, *Science Communication*, 36(3), 352-378.

21. Tannenbaum, P. H. (Ed.), 2014, *The entertainment functions of television*, London: Psychology Press.

22. Tichenor, P. J., G. A. Donohue, and C. N. Olien, 1970, “Mass media flow and differential growth in knowledge”, *Public opinion quarterly*, 34(2), 159-170.

(作者单位：¹ 上海大学新闻传播学院,

² 复旦大学新闻学院,

³ 深圳大学传播学院)

(责任编辑：小 秦)

The Role of Media in Narrowing the Knowledge Gap: Rural Children's Media Use, Interpersonal Communication and Knowledge Level in Three Regions

Yi Hongfa Shu Jinhan Huang Wensen

Abstract: In recent years, the disposable income of Chinese rural residents has increased significantly. However, rural education still faces severe resource shortages, limiting children's access to knowledge. The core question of this study is: under the complex conditions of urban-rural differences and regional differences, can media such as newspapers, televisions, computers and mobile phones significantly improve the knowledge level of rural children and eventually eliminate the knowledge gap among children with different family conditions? Based on the theory of knowledge gap, this study investigates 935 rural children in Zhejiang, Jiangxi and Guizhou. The study establishes three OLS regression models and one mixed effect model, in order to examine the impacts of media use, interpersonal communication and regional differences on the knowledge gap among rural children. The study reveals that there still exists a knowledge gap among rural children with different family socio-economic status, and that there are significant differences in the knowledge level and knowledge gap among rural children in those three regions. Television use and computer use can slightly widen the knowledge gap; newspaper use and mobile phone use can slightly narrow the knowledge gap; interpersonal communication has no significant impact on the knowledge gap. Essentially, newspapers and mobile phones are more likely to be “knowledge providers” rather than direct promoters in the process of eliminating the knowledge gap. Newspapers and mobile phones as “knowledge providers” are indeed difficult to narrow the “absolute knowledge gap”, but they can effectively narrow the “relative knowledge gap” and ease social conflicts.

Key Words: Knowledge Gap; Media Use; Regional Difference; Mixed Effect Model

玉米临时收储政策调整对 家庭农场土地流转租金的影响分析*

蔡颖萍¹ 杜志雄²

摘要：近些年农村土地流转过程中出现的“毁约弃耕”等现象引发广泛关注，不少新闻报道指出土地流转租金的居高不下甚至持续上涨是其中的重要原因之一。对此，本文利用全国家庭农场监测数据，以玉米种植农场为分析对象进行相关验证。研究结果表明：从2015年玉米临时收储价格的下调，到2016年玉米临时收储政策的取消，全国玉米种植农场的土地流转租金总体上呈现出下降趋势；在实施玉米生产者补贴的地区，2017年玉米种植农场的平均流转租金止跌回升。进一步的计量分析结果显示，玉米临时收储政策的调整显著降低了玉米种植农场的土地流转租金；在没有实施玉米生产者补贴的地区，租金的显著下降持续到2017年；在实施玉米生产者补贴的地区，补贴对玉米种植农场2017年的租金产生了正向影响。同时，政策调整对租金的影响具有滞后性。此外，家庭农场的相关特征等因素也影响着土地流转租金。

关键词：玉米临时收储政策 土地流转租金 家庭农场 面板数据

中图分类号：F323.6 **文献标识码：**A

一、问题的提出

近些年，农业规模经营进程中出现的“毁约弃耕”、“种植大户跑路”等新闻屡见报端。2014年以前粮价较高时，不少地方出现了土地流转热潮。一些农业领域以外的“新手”带着资金涌入农村，贪多贪快地流转土地，使其当遭遇自然灾害、粮价下跌等突发状况时难以有效应对而选择“毁约弃耕”^①。许多新闻报道中指出，粮价下跌的同时种植成本的上涨是导致“毁约弃耕”的主要原因，特别是“土

*本文研究得到国家自然科学基金青年项目“家庭农场绿色生产行为内生理理及实证研究”（编号：71803045）、国家自然科学基金青年项目“收入性补贴对粮食生产率的影响：作用机理、实证分析与政策优化”（编号：71803094）、农业农村部政策与改革司委托项目“全国家庭农场生产经营典型监测（2014~2017）”的资助。感谢全国家庭农场监测团队成员在前期数据收集与处理中所做的大量工作，感谢审稿专家和编辑部提出的修改意见，文责自负。本文通讯作者：杜志雄。

^①新华网，2017年2月20日：《种粮大户“毁约弃耕”初现》，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/20/c_1120494289.htm。

地流转租金年年看涨”。很多地区的土地流转租金由最初的 200 元/亩涨到现在的 800~1000 元/亩^①。河北省 2012 年的土地流转租金约 400 元/亩，到 2015 年已抬升至 1000 元/亩，高的达 1200~1680 元/亩^②。黑龙江、山东等地的土地流转租金在 2015 年大幅上涨，多地涨幅超过 20%^③；如济南市章丘区 2007 年的土地流转租金低于 500 元/亩，后来上涨至 1100 元/亩，高的达 1468 元/亩^④。河南省延津县的龙头企业、合作社和种粮大户等 2016 年支付的土地流转租金高达 800~1200 元/亩^⑤。可见，土地流转租金已成为农业规模经营主体不可忽略的生产成本。据农业农村部“百乡万户”在河北省的调研显示，土地成本已成为套在种粮大户头上的一道“紧箍咒”^⑥。然而，随着粮食价格开始下降，部分新闻报道提及土地流转租金也呈现出下降趋势。按稻麦两季“吨粮田”计算，粮价每斤降低 0.1 元，每亩就少收入 200 元，这 200 元可能正是一年农业的净利润^⑦。2017 年，山东省多个农业大县种粮流转租金普遍下降了 100~200 元/亩。以武城县的玉米种植为例，2012 年玉米价格为 2.6 元/公斤，租金为 1200 元/亩；2014 年玉米价格为 2.2 元/公斤，租金多数降为 1000 元/亩；2016 年玉米价格降至 1.5 元/公斤，租金继续降至 800 元/亩^⑧。同时，辽宁、吉林、黑龙江等地也出现了土地流转租金下降的情况^⑨。

那么，土地流转租金居高不下甚至持续上涨是否具有普遍性？进一步地，政策的调整是否会影响土地流转租金？本文将利用全国家庭农场监测数据进行验证。中国家庭农场发展迅速且受到高度重视，2013~2019 年的中央“一号文件”都明确提出鼓励并扶持家庭农场发展。家庭农场是直接从事农业生产环节的新型农业经营主体。而中国人多地少，农村户均耕地面积小，家庭农场要达到一定的经营规模，土地流转是必经途径。因此，土地流转租金就成为家庭农场经营面临的主要成本之一。本文选择玉米种植农场为分析对象。因为玉米是中国的三大主粮之一，且玉米临时收储政策在黑龙江、吉林、

^①搜狐网，2017 年 11 月 25 日：《为什么种田大户纷纷“跑路”？》，https://www.sohu.com/a/206592545_100067077。

^②樊江涛、李月锋，2015 年 4 月 20 日：《资本下乡：有实力争地，没能力种田——冀南农村土地流转“毁约弃耕”现象调查》，中国青年报。

^③中国新闻网，2015 年 9 月 29 日：《河南多地卖粮难抬头 大户艰难维持无钱投入再生产》，<http://www.chinanews.com/cj/2015/09-29/7549443.shtml>。

^④中国农机化导报，2018 年 5 月 17 日：《强烈关注！种粮大户纷纷退还流转来的土地，谁来种地？》，<https://www.nongjitong.com/news/2018/434867.html>。

^⑤人民日报，2017 年 4 月 11 日：《70 后不愿、80 后不会、90 后不提，现在的农村谁在种地？》，https://www.sohu.com/a/162540651_782362。

^⑥高强，2017 年 3 月 9 日：《理性看待种粮大户“毁约弃耕”现象》，农业部新闻办公室，http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/zwtd/201703/t20170308_5512541.htm。

^⑦贺雪峰，2015 年 10 月 12 日：《土地的租金》，<http://www.wywxwk.com/Article/sannong/2018/04/388566.html>。

^⑧搜狐网，2017 年 12 月 21 日：《种植大户纷纷“跑路”，农村涌现“退租”潮，到底如何才能通过种地赚钱？》，https://www.sohu.com/a/212061060_765456。

^⑨搜狐网，2017 年 3 月 26 日：《东北三省惊现地租大减价》，https://www.sohu.com/a/130499787_689453。

辽宁和内蒙古（以下简称东北地区）经历了从建立到取消的过程，这是一项外生于家庭农场意愿及特征的政策变量。

二、文献回顾

农村土地流转的加快促进了中国农业规模经营的发展。据统计，2009~2015年，全国承包耕地流转总面积从1.5亿亩增加到4.4亿亩，增长了1.9倍，年均增长速度超过19.5%（赵鲲、刘磊，2016）。而农地流转价格是影响中国农地市场发育的关键因素，事关农地流转效率和农民权益保障等重大问题，已引起学界的普遍关注（朱文珏、罗必良，2018）。

首先，农地流转价格是在市场化机制下形成的（黄延信等，2011）。刘克春、池泽新（2008）认为租赁价格在某种程度上反映了农地的供求关系。土地租金是良好的农田价值指标（Burt, 1986）。邓大才（2007）认为农地流转就是权利的流转，权利的流转其实是土地收益的流转。超出土地经营者正常利润的部分最终转化为土地租金（钟甫宁等，2008）。早在20世纪初的中国农户，在土地租赁中使用定额支付和分成支付租金的方式，也分别是在交易过程中处于信息对称和不对称结构下的最优制度选择（罗必良、何一鸣，2015）。

其次，现有研究认为国内农地流转价格偏高。根据农村固定观察点2011年的数据计算得出，转出土地且收取租金的农户平均收取了占土地产值25.7%的租金（陈奕山等，2017）。姜天龙、郭庆海（2017）对吉林省玉米产区的调查认为土地租金占玉米生产成本的40~50%。尤其是从提出发展农业适度规模经营以来，农地流转租金上升非常快，给农业经营规模扩张带来了更大的成本压力（杜志雄，2014）。2005~2015年，土地流转成本名义上年均增长13%（杜鹰，2018）。中国部分地区已经存在农村土地过度资本化的基本事实，直接证据就是近年来土地租金的过快上涨，其实际水平已经大幅超过了粮食生产所能承担的合理水平，甚至也超过了经济作物生产所能承担的合理水平（全世文等，2018）。土地流转价格不断攀升，已经成为影响规模经营主体从事农业、特别是粮食生产的重要因素；如果任其上涨，肯定会影响粮食生产，规模经营发展不起来，中国农产品的国际竞争力更难以提升（赵鲲、刘磊，2016）。

再次，现有文献研究了国内土地流转租金的影响因素。一是理论层面的研究主要包括：①行政干预是高额租金形成的原因之一。政府主导下的大规模土地流转，一般需要支付更高的租金；基层政府统一的土地流转也往往容易抬高租金，导致不能真实反映土地流转市场上的价格信息，造成价格失真（范传棋、范丹，2016；郭金丰，2018）。而且在政府主导的土地流转形势下，通常承包户很难主动下调流转价格；较为通行的做法是维持上期价格甚至小幅上调，随行就市下调的很少（尚旭东、朱守银，2015）。②工商资本下乡抬高了土地流转租金（范传棋、范丹，2016）。虽然从整体上看，租金上涨主要还是市场行为，但工商资本的进入也是不可忽视的因素（杜志雄，2014）。③耕地稀缺性、产权改革、土地租期、租金结算方式、土地转出户非农收入来源的稳定性等其他因素都会影响到土地流转价格（贺振华，2003；申云等，2012；刘克春、池泽新，2008；范传棋、范丹，2016）。此外，农村土地的“非农化”“非粮化”需求和投资性需求是租金上涨的内生动力（全世文等，2018）。二是实证层面的研究

也很丰富。伍振军等（2011）基于皖、浙两省农户数据分析表明户主的文化程度、土地经营内容、流转约定年限以及农民的组织化程度对农地流转价格有显著影响。申云等（2012）研究发现农地流转价格不仅受农户特征和农地特征的约束，也受当地经济环境特征和政策环境特征的影响，且农地流转价格在区域之间存在一定程度的传导性。江淑斌、苏群（2013）利用江苏省农户数据研究表明种植业结构调整和劳动力转移分别从相反方向影响农地流转租金。朱文珏、罗必良（2018）认为对农地收入与劳动就业依赖程度不高、不以农为生的农户，往往更可能具有过高的租金要价，存在“农地价格幻觉”。

综上所述，目前少有涉及某项制度改革或政策调整影响土地流转租金的研究，而玉米收储制度改革发生不久。起初临时收储政策的出台对稳定国内玉米市场、保护农民生产积极性发挥了重要作用，但造成的负面影响也非常明显（徐志刚等，2010）。政策实施以来，国内玉米价格总体保持稳步上升趋势（黄季焜等，2009），且被分为关内（东北三省一区）和关外两个区域，关内玉米价格只涨不跌（樊琦等，2016）。而玉米临时收储政策的取消在促进种植结构调整、激励多元购销主体入市、激活玉米加工企业、提高国产玉米竞争力等方面取得了显著成效（顾莉丽等，2018）。有部分学者研究了玉米临时收储政策的取消对东北主产区优势产区农户和非优势产区农户收入及种植结构调整意愿的影响，以及对玉米种植农场加入合作社概率的影响等（刘慧等，2018；刘文霞等，2018）。但该项政策调整对从事玉米规模种植的家庭农场土地流转租金的影响尚未有研究。

亚当·斯密在《国富论》^①中阐述道：“地租与工资利润同为商品价格的构成部分，但其构成的方法不同。工资及利润的高低为价格高低的原因，地租的高低则为价格高低的结果。一件商品有时能提供高地租，有时只能提供低地租，有时全无地租，是因为商品价格有高有低。”可见，土地流转租金会受到农产品价格的影响，而玉米收储政策的调整直接影响到玉米价格。基于此，本文提出假说：玉米种植农场的土地流转租金会因玉米收储政策的调整而发生相应的变动。

三、数据来源、样本选择与描述性分析

（一）数据来源

本文使用的是2014~2017年全国家庭农场监测数据（蔡颖萍、杜志雄，2016）。2014、2015、2016和2017年监测的有效样本农场数量分别为2826、2903、2998和2880个，样本有效率分别达91.4%、94.5%、98.3%和96.5%。其中种植类农场数量分别为1849、1972、1964和1833个，粮食类农场数量分别为918、1188、1145和1063个。农业农村部从2015年开始统计全国家庭农场数量，2015、2016、2017年全国家庭农场总数分别约34.3、44.5、54.9万个，其中种植类农场分别约21.2、27.1、33.7万个，粮食类农场分别约14.4、17.8、22.5万个^②。表1显示，从全国统计数据看，种植类农场占农场总数的60%以上，粮食类农场占农场总数的40%左右；从监测数据看，这两项占比与全国统计数据接近。这说明监测的样本农场特征与全国家庭农场总体特征具有一致性。

^①亚当·斯密著，郭大力、王亚南译，2013年11月：《国富论》，译林出版社。

^②2014年家庭农场还未纳入统计口径，2015、2016、2017年数据来自于全国农村经营管理统计资料。

表 1		种植类农场与粮食类农场在家庭农场总数中的占比		单位: %
年份	种植类农场占比		粮食类农场占比	
	全国统计数据	监测数据	全国统计数据	监测数据
2014	—	65.43	—	32.48
2015	61.81	67.93	41.98	40.92
2016	60.90	65.51	40.00	38.19
2017	61.38	63.65	40.98	36.91

(二) 样本选择

在有效样本中,持续追踪的样本农场为每年 1584 个,4 年共计 6336 个(见表 2)。其中种植类农场 4207 个,粮食类农场 2442 个,玉米种植农场 870 个^①。本文以玉米种植农场作为分析样本。由于玉米临时收储政策仅在东北地区实施,因此该项政策调整对玉米种植农场的影响就要区分东北地区和东北非东北地区。

表 2		2014~2017 年持续追踪的样本农场数量分布		单位: 个
年份	面板数据样本量	种植类农场	粮食类农场	玉米种植农场
2014	1584 (330)	1050 (277)	514 (203)	200 (125)
2015	1584 (330)	1081 (291)	672 (259)	232 (174)
2016	1584 (330)	1040 (281)	632 (244)	221 (167)
2017	1584 (330)	1036 (276)	624 (234)	217 (164)
总计	6336 (1320)	4207 (1125)	2442 (940)	870 (630)

注: 括号中数字为其中东北地区样本农场的数量。

表 3	东北地区与非东北地区玉米种植农场数量的占比					单位: %
年份	东北地区玉米种植 农场在其样本农场中的占比		非东北地区玉米种植 农场在其样本农场中的占比		东北地区玉米种 植农场在玉米种 植农场总数中的 占比	非东北地区玉米 种植农场在玉米 种植农场总数中 的占比
	占其样本 总数	占其粮食类 农场	占其样本 总数	占其粮食类 农场		
2014	37.88	61.58	5.98	24.12	62.50	37.50
2015	52.73	67.18	4.63	14.04	75.00	25.00
2016	50.61	68.44	4.31	13.92	75.57	24.43
2017	49.70	70.09	4.23	13.59	75.58	24.42

东北地区玉米种植农场数量较多,占其样本总数的近一半,占其粮食类农场数量的 60%以上。其中较多的分布在吉林省,因为就吉林省资源禀赋而言,在粮食作物中玉米具有绝对的综合比较优势(顾莉丽、郭庆海,2017)。非东北地区玉米种植农场的数量较少,仅占其样本农场的 4~6%。且非东北

^①在监测问卷中设置了家庭农场的经营范围选项,经营范围分为种植业、养殖业、种养结合及其他;同时,设置了家庭农场种植的第一种主要作物(产值最大的作物)选项。本文的粮食类农场是指经营范围为种植业、种植第一种主要作物为小麦、玉米或水稻的家庭农场,玉米种植农场是指粮食类农场中种植玉米的家庭农场。

地区玉米种植农场数量占全国玉米种植农场总数的比例从 2014 年的 37.50% 下降至 2017 年的 24.42% (表 3)。因为农业农村部在 2015 年 11 月印发了《关于“镰刀弯”地区玉米结构调整的指导意见》，并提出了“适当调减一些非优势产区的玉米种植”。

(三) 描述性分析

监测数据表明：总体上玉米种植农场的平均流转租金随时间呈下降趋势，从 2014 年的 453.0 元/亩，下降至 2017 年的 317.7 元/亩，下降了 135.3 元/亩，降幅较大。表 4 显示每年租金的下降幅度存在着差异，其中 2016 年的降幅最大。

表 4 玉米种植农场的平均流转租金及其与上一年相比的变动幅度 单位：元/亩

年份	全部样本		东北地区样本		非东北地区样本	
	平均租金	变动幅度	平均租金	变动幅度	平均租金	变动幅度
2014	453.0	—	398.2	—	548.2	—
2015	408.1	-44.9	398.0	-0.2	438.5	-109.7
2016	331.2	-76.9	327.7	-70.3	341.9	-96.6
2017	317.7	-13.5	331.3	+3.6	275.7	-66.2
总体	376.1	-135.3	362.0	-66.9	413.4	-272.5

在东北地区，2014 年玉米种植农场的平均流转租金为 398.2 元/亩，低于同时期的全国水平；2015 年几乎保持不变；2016 年大幅度下降了 70.3 元/亩；2017 年没有继续下降，而是在 2016 年的基础上略有回升。在非东北地区，2014 年玉米种植农场的平均流转租金为 548.2 元/亩，高于同时期的全国水平；在连续 3 年的较大幅度下降后，2017 年的平均流转租金为 275.7 元/亩，反而低于同时期的全国水平（表 4）。玉米种植农场的土地流转租金变动与玉米临时收储政策调整的时间及内容高度契合。

第一阶段，2015 年 9 月，国家首次下调玉米临时收储价格。玉米收购价格从 2014 年的 2.24 元/公斤下降到 2 元/公斤，打破了只升不降的预期。2014 年是玉米收购价格的最高点，表 4 数据显示 2014 年玉米种植农场的平均流转租金也是最高的。2015 年，全国玉米种植农场的平均流转租金开始下降，非东北地区每亩下降幅度超过了 100 元，但东北地区下降不明显。因为东北地区大多处于玉米种植的优势区，且玉米临时收储政策在东北地区的实施，使得东北地区具有稳定的玉米种植习惯。同时，2015 年玉米收购价格的下调发生在当年玉米收获之时，大部分农场已经支付了当年的土地流转租金。政策的初步调整未能引起政策实施地区的玉米生产者的及时反应，生产要素价格包括土地流转租金的调整具有滞后性。

第二阶段，2016 年 3 月，国家取消玉米临时收储政策。2016 年的玉米价格遭到断崖式下跌，东北地区的玉米收购价格回落到 1.3~1.5 元/公斤。同时，2016 年东北地区玉米种植农场的平均流转租金出现了较大幅度的下降。其中的原因主要包括：一是 2015 年国家释放了改革信号，玉米生产者对政策调整有了预期。二是 2016 年中央“一号文件”又明确提出了改革方向，东北地区玉米生产者的预期收益减少，从而导致土地流转租金大幅度下降。而非东北地区玉米种植农场的平均流转租金继续下降，且下降幅度超过了东北地区。其中可能的原因是玉米价格主要由市场决定，不仅与国际价格基本

接轨，而且形成了地区差价，例如第四、第五积温带的玉米收购价格要明显低于优势产区^①。在“镰刀弯”地区，即玉米种植的非优势区，玉米收购价格下降得较快^②。非东北地区多数处于玉米种植的非优势区，玉米价格对市场的反应更为灵敏，下降更为迅速，引起土地流转租金更大幅度的波动。

第三阶段，2016年6月，国家决定在东北地区实施玉米生产者补贴制度。继财政部公布《关于建立玉米生产者补贴制度的实施意见》之后，黑龙江省印发《2016年黑龙江省玉米生产者补贴实施方案》、辽宁省印发《辽宁省玉米生产者补贴专项资金管理办法》等对实施玉米生产者补贴做出了具体规定。在东北地区通过玉米生产者补贴的发放，基本弥补了玉米价格回落带来的种植收益减少^③。从表4数据可以看出，2017年东北地区玉米种植农场的平均流转租金比2016年略有回升。政策实施的时间将直接影响着农民的生产经营行为和土地流转成本，在补贴细则出台前，东北地区土地流转合同已签订、玉米已经播种完毕^④。因此，补贴制度虽然是在2016年出台，但其未能及时影响到2016年东北地区玉米种植农场的土地流转租金，而在2017年该影响效果才逐渐显现。而非东北地区玉米种植农场由于没有建立玉米生产者补贴制度，其平均流转租金在2017年继续下降。此外，受玉米结构调整的影响，非东北地区的玉米种植农场数量也在减少。

在不考虑其他影响因素的情况下，监测数据的统计结果基本支持了本文的假说。另外，利用全国统计数据分析发现：2014~2016年，全国玉米平均亩产值在下降，从2014年的1133.6元下降到2015年的948.5元再下降到2016年的818.7元，与玉米价格的变化趋势一致。总体上非东北地区的玉米平均亩产值要高于东北地区，如2016年东北地区玉米平均亩产值是679.1元，而非东北地区是853.6元；全国统计数据也显示2016年非东北地区种植玉米的土地流转租金下降幅度超过东北地区^⑤。因此，全国统计数据计算的结果与监测数据显示的结果一致。

当然，如上述文献回顾，影响租金的因素有很多。本文数据也显示，玉米种植农场的特征不同，租金也存在差异。表5的多元统计分析显示，首先农场主特征不同，如农场主年龄越大、受教育水平较低、具有本村户籍等，农场的平均流转租金较低。其次农场特征不同，如被评为示范家庭农场、与农业企业有联系等，农场的平均流转租金较高。再次农场流转土地的特征不同，如农场流转土地面积越小特别是流转100亩以下的平均流转租金较低，农场土地块均面积越大特别是块均面积在50亩以上的平均流转租金较高等。只有在控制这些因素的前提下，才能将临时收储政策调整对玉米种植农场土地流转租金的影响效应隔离出来。为此，本文通过设定计量模型来进行相关估计。

^①杜鹰，2018年4月：《重要农产品价格形成机制和收储制度改革》，北京大学现代农学院“农业经济学前沿”系列讲座。

^②高强，2017年3月9日：《理性看待种粮大户“毁约弃耕”现象》，农业部新闻办公室，http://jiuban.moa.gov.cn/zwillm/zwdt/201703/t20170308_5512541.htm。

^③同本页注释①。

^④刘慧、秦富，2016年11月5日：《进一步完善玉米生产者补贴制度》，农民日报，<http://www.farmer.com.cn>。

^⑤根据《全国农产品成本收益资料汇编2015年》、《全国农产品成本收益资料汇编2016年》、《全国农产品成本收益资料汇编2017年》中数据计算得出。

表 5 按玉米种植农场相关特征分组的各年平均流转租金

变量名	特征分组	样本占比 (%)	平均流转租金 (元/亩)			
			2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
农场主年龄 (周岁)	≤40	24.94	456.8	426.5	346.4	346.4
	(40, 60]	70.92	455.0	401.3	328.3	318.5
	>60	4.14	356.0	380.0	303.3	240.6
农场主受教育水平	初中及以下	65.29	390.9	377.9	296.7	304.6
	高中及以上	34.71	565.8	465.5	398.2	341.6
农场主户籍归属	本村	95.63	451.6	405.4	324.7	316.2
	非本村	4.37	470.0	562.5	468.0	352.2
农场主当年是否参加培训	是	66.55	461.4	419.8	359.7	355.1
	否	33.45	434.3	376.7	277.8	264.9
是否被评为示范家庭农场	是	32.07	457.7	468.9	429.1	373.0
	否	67.93	451.9	376.7	276.7	285.4
是否与农业企业有联系	是	12.30	507.7	403.3	438.1	410.2
	否	87.70	444.7	408.7	314.4	304.5
农场流转土地面积 (亩)	≤100	24.63	368.9	294.3	260.0	237.7
	(100, 300]	47.53	476.3	433.2	320.3	327.7
	(300, 500]	12.77	465.0	517.2	427.0	384.4
	(500, 1000]	11.16	623.1	447.4	341.6	369.4
	>1000	3.91	585.7	455.0	506.2	347.5
农场土地块均面积 (亩)	≤10	39.10	375.2	352.3	270.9	275.7
	(10, 30]	30.15	454.1	423.3	345.6	285.5
	(30, 50]	9.28	434.9	428.8	363.7	332.7
	(50, 100]	8.82	572.7	432.6	391.1	444.7
	>100	12.65	676.4	540.7	403.5	434.7
农场土地流转途径	从农户流转	53.31	469.7	398.8	324.4	293.0
	通过中介流转	46.69	435.0	423.4	339.4	338.8
是否签订土地流转合同	是	84.83	477.2	421.1	338.5	344.8
	否	15.17	251.0	262.1	280.4	251.5
土地流转租金支付形式	固定租金	87.21	425.8	403.7	325.1	313.8
	变动租金	12.79	562.0	477.5	463.3	360.0

四、计量模型及估计结果

(一) 模型设定

为进一步分析临时收储政策调整对玉米种植农场土地流转租金的影响，本文建立计量模型进行估计，模型形式如下：

$$y_{it} = a_0 + \theta year_t + \gamma area_i \cdot year_t + \beta X_{it} + z_i + u_{it} \quad (1)$$

(1) 式中, i 代表第 i 个玉米种植农场, t 代表年份, 取值 2014、2015、2016 或 2017。 y_{it} 表示第 i 个农场在 t 年的流转租金, 是连续分布的正值因变量。 $year_t$ 为年份虚拟变量, 表示是否在 t 年, 是=1, 否=0。 $area_i$ 表示第 i 个农场是否为东北地区玉米种植农场, 若农场位于东北地区, $area_i=1$, 反之, $area_i=0$ 。 $area_i \cdot year_t$ 表示 t 年的东北地区玉米种植农场, 如 $area_i \cdot year_{2016}$ 表示 2016 年位于东北地区的玉米种植农场。 X_{it} 表示一系列可观测控制变量, 用于控制其他对 y_{it} 有影响的因素。 X_{it} 主要包括两类: ①随时间和农场个体变化的变量, 如是否被评为示范家庭农场, 农场流转土地面积等; ②随农场个体变化但不随时间变化或随时间固定变化的变量, 如农场主年龄、农场主户籍归属等。 z_i 表示农场固定效应, 用于控制不随时间变化的不可观测因素。 u_{it} 表示随机扰动项。 a_0 、 θ 、 γ 、 β 为待估参数。其中, θ 、 γ 是本文关注的参数, 它们分别估计了玉米临时收储政策随着时间从释放改革信号、实施改革到后续相关改革措施跟进的调整过程对土地流转租金的影响, 及其对位于改革发生地的玉米种植农场土地流转租金的影响。

(二) 变量选择

由于玉米临时收储制度改革是国家政策决定的, 外生于家庭农场的各项特征。模型中政策调整的变量既不受土地流转租金的影响, 也不受家庭农场相关特征的影响, 因此模型不存在互为因果或自选择而造成的内生性问题。同时, 本文利用面板数据, 可以控制不随时间变化且无法观测的因素。估计带有非观测效应的面板数据模型两种常用方法是固定效应和随机效应。本文对此进行了 Hausman 检验, 检验结果在 1% 的水平上显著地拒绝了随机效应模型。因此, 本文主要采用固定效应模型和 OLS 模型进行估计。表 6 描述了模型中因变量及相关自变量的含义、均值、标准差。

表 6 回归模型中变量的描述性统计结果

变量	含义及单位	均值	标准差
土地流转租金	元/亩	376.07	209.19
2014 年	2014 年=1, 其他=0	0.23	0.42
2015 年	2015 年=1, 其他=0	0.27	0.44
2016 年	2016 年=1, 其他=0	0.25	0.44
2017 年	2017 年=1, 其他=0	0.25	0.43
东北地区	东北三省和内蒙古=1, 其他省份=0	0.72	0.45
2015 年*东北地区	2015 年位于东北地区的农场=1, 其他=0	0.20	0.40
2016 年*东北地区	2016 年位于东北地区的农场=1, 其他=0	0.19	0.39
2017 年*东北地区	2017 年位于东北地区的农场=1, 其他=0	0.19	0.39
农场主年龄	周岁	46.07	8.35
农场主受教育水平	高中及以上=1, 初中及以下=0	0.35	0.48
农场主户籍归属	本村=1, 非本村=0	0.96	0.20
农场主当年是否参加培训	是=1, 否=0	0.67	0.47
是否被评为示范家庭农场	是=1, 否=0	0.32	0.47
是否与农业企业有联系	是=1, 否=0	0.12	0.33

(续表 6)

农场流转土地面积	亩	297.66	367.02
农场土地块均面积	亩	51.09	116.65
农场土地流转途径	从农户流转=1, 通过中介流转=0	0.53	0.50
是否签订土地流转合同	是=1, 否=0	0.85	0.36
土地流转租金支付形式	固定租金=1, 变动租金=0	0.87	0.33

(三) 估计结果

表 7 显示了模型估计结果: (1) 列是将年份和东北地区作为自变量的 OLS 模型估计结果; (2) ~ (4) 列是将 2015、2016、2017 年与东北地区的交互项分别作为自变量的固定效应模型估计结果, 并控制了年份变量和家庭农场随时间变化的相关特征变量; (5) 列是将年份及年份与东北地区的交互项作为自变量的 OLS 模型估计结果; (6) 列是包含年份变量的 OLS 模型估计结果, 并控制了家庭农场随时间变化和不随时间变化的相关特征变量, 同时将因变量进行取对数处理。总体上, 各列回归模型的 F 值较大, 均在 1% 的统计水平上显著, 表明模型的总体拟合效果较好。

表 7 临时收储政策调整对玉米种植农场土地流转租金影响的估计结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	租金绝对值	租金绝对值	租金绝对值	租金绝对值	租金绝对值	租金的对数
2015 年	-40.197** (19.609)	-22.574 (19.292)	-9.408 (10.709)	-9.415 (10.707)	-14.493 (30.181)	-0.067 (0.062)
2016 年	-116.912*** (19.838)	-87.753*** (11.176)	-80.204*** (19.633)	-87.545*** (11.186)	-111.112*** (31.033)	-0.302*** (0.064)
2017 年	-130.371*** (19.923)	-89.886*** (11.488)	-89.682*** (11.501)	-80.617*** (19.930)	-177.302*** (31.261)	-0.370*** (0.065)
东北地区	-41.005*** (15.457)					
2015 年*东北地区	—	15.950 (19.564)	—	—	-40.585 (30.631)	—
2016 年*东北地区	—	—	-9.222 (19.717)	—	-14.249 (31.627)	—
2017 年*东北地区	—	—	—	-11.380 (20.032)	55.520* (31.921)	—
农场主年龄	—	—	—	—	—	-0.010*** (0.003)
农场主受教育水平	—	—	—	—	—	0.034 (0.047)
农场主户籍归属	—	—	—	—	—	-0.032 (0.100)
农场主当年是否参加培训	—	9.791 (9.718)	9.987 (9.720)	10.108 (9.722)	—	0.035 (0.048)

(续表 7)						
是否被评为示范家庭农场	—	44.718*** (11.063)	44.681*** (11.069)	44.368*** (11.084)	—	0.065** (0.019)
是否与农业企业有联系	—	0.208 (13.531)	-0.309 (13.743)	1.540 (13.566)	—	0.049 (0.067)
农场流转土地面积的对数	—	22.923** (9.457)	23.243** (9.492)	22.760** (9.463)	—	0.112*** (0.028)
农场土地块均面积	—	0.084 (0.051)	0.082 (0.051)	0.082 (0.051)	—	0.047*** (0.018)
农场土地流转途径	—	-9.944 (9.139)	-10.365 (9.122)	-10.008 (9.167)	—	-0.011 (0.044)
是否签订土地流转合同	—	30.973** (13.133)	31.324** (13.150)	30.495** (13.177)	—	0.226*** (0.066)
土地流转租金支付形式	—	-5.198 (14.572)	-6.343 (14.497)	-6.429 (14.492)	—	-0.087 (0.065)
常数项	479.057*** (17.390)	271.225*** (50.674)	268.279*** (50.893)	271.171*** (50.700)	453.038*** (14.394)	5.550*** (0.231)
样本数	867	822	822	822	867	822
F 值	17.7	9.30	9.29	9.18	13.94	13.21
Prob>F	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

注：①*、**、***分别表示在 10%、5%、1%的统计水平上显著；②括号中数字为标准误。

1. 临时收储政策取消显著降低了玉米种植农场的土地流转租金。其一，表 7 中（1）列的估计结果显示，2015、2016 和 2017 年的系数都显著为负。而且随着时间的推进，系数的绝对值越大，显著性水平越高。这说明 2015 年玉米临时收储价格的下调，使得玉米种植农场的土地流转租金在 5% 的统计水平上显著下降，平均降幅超过 40 元/亩。2016 年玉米临时收储政策的取消，使得玉米种植农场的土地流转租金在 1% 的统计水平上进一步地显著下降，平均降幅超过 100 元/亩。且影响具有持续性，2017 年总体样本的土地流转租金继续在 1% 的统计水平上显著下降。其二，东北地区的系数显著为负，说明总体上东北地区玉米种植农场的土地流转租金要显著低于非东北地区，平均低出约 40 元/亩。但是，玉米临时收储政策取消同样显著降低了非东北地区玉米种植农场的土地流转租金。表 7 中（2）～（4）列的估计结果显示，年份与东北地区的交互项系数变得不显著。这说明玉米临时收储政策调整不仅影响到政策实施的东北地区，也显著影响到非东北地区。

2. 玉米临时收储政策取消后，玉米生产者补贴政策的实施正向影响了东北地区玉米种植农场的土地流转租金。表 7 中（5）列的估计结果显示，在 2016 年和 2017 年的系数显著为负的同时，2017 年与东北地区的交互项系数在 10% 的统计水平上显著为正。这说明 2016 年下半年开始发放的玉米生产者补贴对东北地区玉米种植农场 2017 年的土地流转租金产生了正向影响。而非东北地区玉米种植农场因为没有补贴的支撑，2017 年的土地流转租金继续下降，降至低于当年的东北地区。

3.除政策调整因素之外,土地流转租金还受到农场相关特征等因素的影响。在加入了可能影响土地流转租金的农场相关特征因素后,表7中(6)列的估计结果显示,2016年和2017年的系数同样显著为负。其他影响土地流转租金的因素包括:其一,农场主年龄的系数显著为负,说明年龄越大的农场主,其农场的租金越低。这可能是一方面由于农场主年龄越大,流转土地的时间较早、租金较低;另一方面由于农场主年龄越大,一般与农场所在地的关系越紧密,可以降低土地流转的交易成本,能以较低的租金流转土地。其二,被评为示范家庭农场的系数显著为正。表7中(2)~(4)列显示,示范农场的租金比非示范农场的租金平均高出约44元/亩。这可能是由于示范农场往往是经营效益较好的农场,经营效益越好,农场收入越高,租金越高。其三,农场流转土地面积越大、农场土地块均面积越大、签订土地流转合同的农场,其租金越高,且回归系数均在1%的统计水平上显著。其中可能的原因包括:①流转土地面积越大,涉及到的土地转出户越多,交易成本越高;且流转面积越大对土地的要求越高,比如能集中连片;同时对于较大面积的土地流转,通常要借助于村委会等中介进行,租金往往容易被抬高。②土地块均面积越大,越容易进行机械化操作,也更方便机耕路、灌溉等基础设施建设,租金较高;相反土地越是细碎化,往往租金越低;因为农户对土地投入的资本和劳动力存在规模经济(Sklenicka et al., 2014),租入地块面积较大或与原有地块相邻均可以显著提高租金(纪月清等, 2017)。③签订土地流转合同的多数是正规流转,可能由于农场主和土地转出户之间的非熟人关系、流转面积较大或是村委会等中介协助流转等,造成租金要高于亲人、熟人之间的非正规流转。其四,具有本村户籍的农场主流转土地租金比非本村户籍的低,从农户流转土地租金比通过中介流转的低,固定支付的租金比变动支付的低,但这些系数在回归模型中不显著。

(四) 收入的中介效应

上述回归模型显示,玉米临时收储政策调整对土地流转租金产生了显著影响,但政策调整传导到土地流转租金变动的过程中,种植收入起到了中介变量的作用。

表8 收储政策调整通过收入影响土地流转租金的中介效应估计结果

变量	租金	农场收入	租金
2015年	-8.945 (10.307)	1.133 (3.402)	-9.586 (10.137)
2016年	-75.339*** (10.449)	-11.813*** (3.449)	-68.659*** (10.394)
2017年	-83.234*** (10.498)	-7.536** (3.465)	-78.972*** (10.371)
农场收入	—	—	0.566*** (0.132)
常数项	418.503*** (7.530)	48.019*** (2.477)	391.319*** (9.758)
样本数	867	870	867
F值	37.63	7.38	33.76
Prob>F	0.000	0.000	0.000

注:①*、**、***分别表示在10%、5%、1%的统计水平上显著;②括号中数字为标准误。

由于玉米临时收储政策的取消,直接影响了玉米价格,导致玉米种植收入的变动,进而影响到玉米种植农场的土地流转租金。同时,玉米生产者补贴政策的实施,虽然没有影响玉米价格,却直接增加了玉米种植收入。表8的估计结果显示,收入具有显著的中介效应。这与现有的研究结论一致,如

朱奇云（2008）研究得出农地超额利润的增加是导致租金上涨的主要原因。姜天龙、郭庆海（2017）认为地租是土地收益的函数，在价格下调后，单位耕地的收益下降，地租也会发生一定比例的下降，玉米价格下调后的负担由租地户转嫁到了出租户。

（五）其他主要农产品分析

除玉米外，本文对其他主要农产品也进行了简单分析。第一，2014年，国家启动新疆的棉花目标价格改革试点。2014~2016年，棉花目标价格分别为19800元/吨、19100元/吨、18600元/吨，有一定程度的下降。家庭农场监测数据显示，2014~2016年，新疆种植棉花的样本农场平均流转租金分别为500元/亩、325元/亩、316元/亩，也存在一定程度的下降。第二，2014年，国家启动东北和内蒙古的大豆目标价格改革试点。2014~2016年，大豆目标价格均为4800元/吨，2017年取消了大豆目标价格，改为大豆生产者补贴。2014~2017年，东北和内蒙古种植大豆的样本农场平均流转租金分别为265元/亩、259元/亩、264元/亩、258元/亩，变动幅度很小，2017年的租金略有下降。第三，国家在小麦主产区实行小麦最低收购价政策，2014~2017年小麦最低收购价格均为1.18元/斤。在这期间，小麦主产区省份种植小麦的样本农场平均流转租金分别为862元/亩、797元/亩、768元/亩、763元/亩，存在小幅度的下降趋势。这可能是由于一些地区因气候异常、赤霉病害等导致小麦减产后种植小麦的收益下降；也可能是由于2017年国家下调了水稻收购价，释放了改革信号。第四，国家在水稻主产区实行水稻最低收购价政策。2017年早籼稻、中晚籼稻、粳稻的最低收购价分别比2016年下调0.03元/斤、0.02元/斤和0.05元/斤。东北三省是中晚籼稻和粳稻的主产区，2014~2017年，东北三省种植水稻的样本农场平均租金分别为428元/亩、501元/亩、463元/亩、496元/亩。2017年在水稻最低收购价格下降的情况下，种植水稻的土地流转租金反而略高于2016年。因为随着2016年大豆和玉米价格与市场接轨，水稻由于最低收购价政策的支持明显具有更高、更稳定的收益，生产者又开始改种水稻；一些地方甚至通过多种方式推进“旱改水”，导致2016年东北地区水稻种植面积比2015年增加了111.6千公顷（徐田华，2018）。在玉米价格下跌、种植收益减少的情况下，粮食生产者开始调整种植结构。部分生产者通过改种水稻来获得高于玉米的收益，造成水稻种植农场平均流转租金的上涨，同样印证了本文的假说。

五、研究结果及政策含义

（一）研究结果

本文利用全国家庭农场监测2014~2017年的面板数据，以玉米种植农场为分析对象，研究结果显示：土地流转租金会根据政策调整而发生相应的变动，但这种变动具有一定的滞后性。农业种植收入是政策调整影响土地流转租金的中介变量，即随着农业种植收益的变化，土地流转租金会呈现出相应的变化。这说明，土地流转租金会随着粮食价格和种植收益的下降而出现一定幅度的下降，以平衡粮食生产者的实际收益；粮食生产者也会根据市场调整种植行为，以保障农业经营的稳定。

（二）政策含义

本文研究发现的政策含义在于：第一，土地流转租金无论是从理论还是现实，都主要是通过市场机制的作用来形成的，坚持市场在土地流转价格形成中的主导和基础性作用应毫不动摇。但市场机制的传导和作用具有滞后性。因此，在必要的政策干预的制定、实施及调整过程中，一方面要留有充足的时间以利于充分发挥政策效果，避免因政策频繁调整而对政策目标产生逆向调节作用。另一方面也要更多地运用市场手段去实施政策干预。第二，农业经营主体对政策调整的反应行为也具有滞后性，特别是对有可能负面影响农业收入的政策一开始会处于观望状态。例如当玉米价格上涨时农户扩大玉米生产的意愿比较强烈，但当玉米价格下跌时农户缩减玉米生产的反应滞后。因此在农产品价格形成机制的改革中，应尽早公布政策的具体操作细节，增加政策的稳定性与透明性，让农户有合理的预期，提早安排生产计划并及时调整相关行为。第三，虽然租金是由市场最终决定，但现实中土地流转租金也会出现过高或者过低的情况，如公司或企业甚至合作社往往会以更高的租金流转土地。因此需要政府建立相关干预机制直接对租金实施调控，如建立基准地租制度，在区域范围内制定土地流转租金的参考价。但在干预的具体执行过程中，应充分利用市场手段，结合完善农业支持保护政策，降低农业生产成本。根据本文的实地调研，上海市松江区和浙江省慈溪市在发展家庭农场过程中对租金的调控措施值得借鉴。在当地政府相关政策的实施下，经济发达的松江区种植水稻的土地流转租金为 600~750 元/亩，而慈溪市土地流转租金平均不超过 600 元/亩。第四，以土地面积为标准的农业补贴，很容易将补贴转嫁到土地流转租金上，从而抬高租金。应探索农业补贴的科学实现机制，转“针对地的补贴”为“针对种地的人的补贴”，转“通过要素和产品价格增加生产者收入”为“根据实际收入水平与应有收入水平差而直接补贴生产者收入”。在实施补贴的同时可以采取相应的控制措施，防止补贴转嫁到农业生产成本上，使补贴真正落实到保障农业生产者的收入上。尤其是要保障家庭农场等规模经营主体的粮食生产，因为规模经营主体与普通农户相比，受粮食价格变动的影响更大，承担的农业经营风险也更大。第五，规范土地流转行为，鼓励长期流转并签订流转合同。但在调研中发现长期流转合同中容易出现租金“只增不减”的情况，应摒弃这些成文或者不成文的约定，建立通过农产品价格变化来带动租金调整的机制，例如采用实物计租、现金结算的方式。另外，应完善农业基础设施及生产配套设施建设，促进土地成方连片流转，减少土地细碎化带来的田间管理难度大、成本高等问题。

参考文献

1. 蔡颖萍、杜志雄，2016：《家庭农场生产行为的生态自觉性及其影响因素分析——基于全国家庭农场监测数据的实证检验》，《中国农村经济》第 12 期。
2. 陈奕山、钟甫宁、纪月清，2017：《为什么土地流转中存在零租金？——人情租视角的实证分析》，《中国农村观察》第 4 期。
3. 邓大才，2007：《农地流转价格体系的决定因素研究》，《中州学刊》第 3 期。
4. 杜鹰，2018：《小农生产与农业现代化》，《中国农村经济》第 10 期。
5. 杜志雄，2014：《农地租金价格应加强政府调控》，《农村经营管理》第 6 期。
6. 樊琦、祁迪、李霜，2016：《玉米临时收储制度的改革与转型研究》，《农业经济问题》第 8 期。

- 7.范传棋、范丹, 2016: 《高额耕地租金: 原因解析与政策启示》, 《四川师范大学学报(社会科学版)》第6期。
- 8.顾莉丽、郭庆海, 2017: 《玉米收储政策改革及其效应分析》, 《农业经济问题》第7期。
- 9.顾莉丽、郭庆海、高璐, 2018: 《我国玉米收储制度改革的效应及优化研究——对吉林省的个案调查》, 《经济纵横》第4期。
- 10.郭金丰, 2018: 《乡村振兴战略下的农村土地流转: 市场特征、利益动因与制度改进》, 《求实》第3期。
- 11.贺振华, 2003: 《农地流转中土地租金及其影响因素分析》, 《社会科学》第7期。
- 12.黄季焜、杨军、仇焕广、徐志刚, 2009: 《本轮粮食价格的大起大落: 主要原因及未来走势》, 《管理世界》第1期。
- 13.黄延信、张海阳、李伟毅、刘强, 2011: 《农村土地流转状况调查与思考》, 《农业经济问题》第5期。
- 14.纪月清、顾天竹、陈奕山、徐志刚、钟甫宁, 2017: 《从地块层面看农业规模经营——基于流转租金与地块规模关系的讨论》, 《管理世界》第7期。
- 15.江淑斌、苏群, 2013: 《农地流转“租金分层”现象及其根源》, 《农业经济问题》第4期。
- 16.姜天龙、郭庆海, 2017: 《玉米目标价格改革: 难点及其路径选择》, 《农村经济》第6期。
- 17.刘慧、薛凤蕊、周向阳、刘福江、赵一夫, 2018: 《玉米收储制度改革对东北主产区农户种植结构调整意愿的影响——基于吉林省359个农户的调查数据》, 《中国农业大学学报》第11期。
- 18.刘克春、池泽新, 2008: 《农业税费减免及粮食补贴、地租与农户农地转入行为——以江西省为例》, 《农业技术经济》第1期。
- 19.刘文霞、杜志雄、郜亮亮, 2018: 《玉米收储制度改革对家庭农场加入合作社行为影响的实证研究——基于全国家庭农场监测数据》, 《中国农村经济》第4期。
- 20.罗必良、何一鸣, 2015: 《博弈均衡、要素品质与契约选择——关于佃农理论的进一步思考》, 《经济研究》第8期。
- 21.全世文、胡历芳、曾寅初、朱勇, 2018: 《论中国农村土地的过度资本化》, 《中国农村经济》第7期。
- 22.尚旭东、朱守银, 2015: 《家庭农场和专业农户大规模农地的“非家庭经营”: 行为逻辑、经营成效与政策偏离》, 《中国农村经济》第12期。
- 23.申云、朱述斌、邓莹、滕琳艳、赵嵘嵘, 2012: 《农地使用权流转价格的影响因素分析——来自于农户和区域水平的经验》, 《中国农村观察》第3期。
- 24.伍振军、孔祥智、郑力文, 2011: 《农地流转价格的影响因素研究——基于皖、浙两省413户农户的调查》, 《江西农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 25.徐田华, 2018: 《农产品价格形成机制改革的难点与对策》, 《农业经济问题》第7期。
- 26.徐志刚、习银生、张世煌, 2010: 《2008/2009年度国家玉米临时收储政策实施状况分析》, 《农业经济问题》第3期。
- 27.赵鲲、刘磊, 2016: 《关于完善农村土地承包经营制度发展农业适度规模经营的认识与思考》, 《中国农村经济》第4期。
- 28.朱奇云, 2008: 《农地流转价格的新动向及研究——以江苏南通为例》, 《中国集体经济》第22期。

29.朱文珏、罗必良, 2018:《农地价格幻觉: 由价值评价差异引发的农地流转市场配置“失灵”——基于全国9省(区)农户的微观数据》,《中国农村观察》第5期。

30.钟甫宁、顾和军、纪月清, 2008:《农民角色分化与农业补贴政策的收入分配效应——江苏省农业税减免、粮食直补收入分配效应的实证研究》,《管理世界》第5期。

31.Burt, O. R., 1986, "Econometric Modeling of the Capitalization Formula for Farmland Prices", *American Journal of Agricultural Economics*, 68: 10-26.

32.Sklenicka P., V. Janovska, M. Salek, J. Vlasak, and K. Molnarova, 2014, "The Farmland Rental Paradox: Extreme Land Ownership Fragmentation as a New Form of Land Degradation", *Land Use Policy*, 38: 587-593.

(作者单位: ¹湖州师范学院农村发展研究院;

²中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 高 鸣)

The Influence of the Adjustment of Temporary Corn Collection and Storage Policy on the Land Rent of Family Farms

Cai Yingping Du Zhixiong

Abstract: In recent years, the phenomenon of "breaking the contract and abandoning farming" in the process of rural land circulation has aroused widespread concern. Most news reports pointed out that the high rent of land circulation is one of the important reasons. In this regard, this article uses the national family farm monitoring data and verifies the correlation, taking corn farms as the object of analysis. The results show that from the reduction of temporary corn collection and storage price in 2015 to the cancellation of temporary corn collection and storage policy in 2016, the overall land rent of corn farms in China shows a downward trend. However, in the areas where corn producer subsidies were implemented, the average land rent of corn farms in 2017 stopped falling and rebounded. Further econometric analysis shows that the adjustment of temporary corn collection and storage policy significantly reduced the land rent of corn farms. In the areas without corn producer subsidies, the rents continued to drop significantly until 2017. In the areas where corn producer subsidies were implemented, the subsidies had a positive impact on the rents of corn farms in 2017. The influence of policy adjustment on land rent was lagging behind. In addition, the relevant characteristics of family farms also affected the land rent.

Key Words: Temporary Corn Collection and Storage Policy; Land Rent; Family Farm; Panel Data

农业水价政策对农户种植结构的影响*

——以新疆地区为例

董小菁 纪月清 钟甫宁

摘要：为了缓解用水危机，提高用水效率，中国正在推进农业水价综合改革，试图建立以水权交易为核心的水价制度。本文根据作物的亩均灌溉用水量将作物划分为高耗水作物和低耗水作物，利用新疆天山北麓5县（含2个团场和3个县）的农户调查数据，对比分析实施统一水价、阶梯水价、水权交易水价3种水价政策区域内农户的种植结构，探索农民在不同水价政策下的种植决策，并进一步验证价格信号对农户种植选择的影响。研究发现，由于水费收取方式和水价不同，实施不同的水价政策对农户的种植结构产生了不同的影响。与其他水价政策相比，水权交易水价更能促使农户选择更为节水的作物。不同水价政策下水的定价是影响农户选择种植结构的关键要素，当农户灌溉用水的机会成本增加时，他们会增加低耗水作物的种植比例。每亩低价水定额对农户选择种植低耗水作物有非线性的影响，当每亩低价水定额超过一定数量时，定额进一步增加会导致农户减少种植低耗水作物。

关键词：农业水价综合改革 阶梯水价 水权交易 种植结构

中图分类号：F301.4 **文献标识码：**A

一、引言

中国水资源不仅短缺，而且利用结构不合理。中国人均水资源量仅为世界人均水平的1/4，年平均缺水量为536亿立方米^①，全国近2/3的城市处于不同程度的缺水状态^②。农业是中国第一用水大户，但用水效率一直不高。2017年全国用水总量为6043.4亿立方米，农业用水占了62.32%，却仅贡献7.9%

*本文研究得到国家社会科学基金重大招标项目“完善国家粮食安全保障体系研究”（项目编号：14ZDA038）、国家自然科学基金面上项目“细碎化产权VS整片化土地利用：评承包地确权颁证对农户农地利用集体布局、投资与流转的影响”（项目编号：71773050）的资助。感谢匿名审稿专家和编辑部老师提出的宝贵意见和修改建议，但文责自负。本文通讯作者：钟甫宁。

^①参见《让农业“水龙头”发挥更大效应》，《经济日报》，2018年7月23日第5版。

^②参见《全国2/3城市缺水，水兴则邦兴》，《人民日报》，2011年7月10日第1版。

的 GDP^①。提高农业用水效率、降低农业用水总量是缓解中国水资源短缺压力的重中之重。

为了应对水资源短缺问题，国务院于 2012 年发布了《关于实行最严格水资源管理制度的意见》，确立了水资源开发利用控制、用水效率控制和水功能区限制纳污“三条红线”。2015 年中央“一号文件”提出推进农业水价综合改革。2016 年《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》进一步明确，利用 10 年左右时间建立健全农业水价形成机制。2018 年国家发展和改革委员会发布《关于加大力度推进农业水价综合改革工作的通知》，把农业水价综合改革视为农业节水工作的“牛鼻子”。实行水权交易水价是农业水价综合改革的目标^②，具体措施为：在分配水权的基础上，农户可以低价或无偿获得水权定额，用水量低于水权定额时可以获得补贴、奖励或出售节约的水量，用水量超过水权定额时则需要加价或按市价购买^③。中央政府一直强调增加农民收入和保障粮食安全的重要性，所以，通常认为，实施农业水价综合改革除了要实现节水目标外，还要保证农民收入和农产品供给不会大幅度降低^④，进而不影响社会稳定和国家粮食安全（钟甫宁，2016），在长期内可通过节水技术（品种、设备、基础设施）的研发与推广来实现，但在短时期内比较好的方式是通过调整作物种植结构降低农业灌溉用水量。不同的水价政策下，作物之间因用水成本存在差异，种植面积变化幅度不同（易福金等，2019），从而影响农户的种植结构。

关于水价政策对农业生产的影响，国内外学者开展过诸多研究。早期研究主要测算灌溉用水的需求价格弹性，量化水价对灌溉农业发展、灌溉技术选择的影响（例如 Nieswiadomy, 1988; Ogg and Gollehon, 1989）。对于灌溉用水需求价格弹性的测度，并没有统一的方法和结论。部分学者认为当水的定价较低时（Schaible, 1997; Moore et al., 1994a），或者当水的配给定量时（Moore and Dinar, 1995），用水需求缺乏弹性，水价变动对分配效果也没有影响。部分学者通过测定认为，水的需求价格弹性为负值，水价提高会导致农户减少灌溉用水量（Nieswiadomy, 1988; Schoengold et al., 2006）。关于水价对作物种植结构的影响，有学者提出，农户的用水需求可以划分为不同作物的用水需求，而作物的用水需求可划分为土地分配的需求及短期用水的需求，而对水价变动的反应主要是土地在作物之间的重新分配（Moore et al., 1994b）。一些学者认为，水价对农户的作物选择的影响并不显著，轮作或者农产品的价格比水价的影响更为显著（Yu et al., 2006; 廖永松，2009），而有些学者持有不同观点，认为水价变动会影响农户的作物选择，并且会产生作物之间的替代效应（Moore et al., 1994b; Calatrava and Garrido 2001; Singh, 2008; 刘莹等，2015）。现有的文献往往通过验证水价（实际实施的或者推

^①数据来源：国家统计局，2018：《中国统计年鉴 2017》，北京：中国统计出版社。

^②2015 年中央“一号文件”第 25 条中指出：“推进农业水价综合改革，积极推广水价改革和水权交易的成功经验，建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度，加强农业用水计量，合理调整农业水价，建立精准补贴机制”。

^③参见《自治区人民政府发布〈新疆维吾尔自治区农业水价综合改革实施方案〉〈新疆维吾尔自治区水权改革和水市场建设指导意见〉（试行）》，<http://www.xjslt.gov.cn/2017/03/17/slyw/49419.html>。

^④参见《水利部关于印发〈深化农田水利改革的指导意见〉的通知》（http://www.mwr.gov.cn/zw/tzgg/tzgs/201802/t20180227_1031508.html）和《关于认真落实 2019 年度粮食安全省长责任制的通知》（<http://www.eshian.com/laws/45069.html>）。

算出的)对单一作物种植选择的影响来说明水价变动对作物种植结构的影响,忽略了不同作物之间的对比分析,并且缺乏对背后原因的深入探讨,缺乏对农户用水的边际收益与边际成本之间关系的分析。本文试图弥补已有研究的不足,以不同水价政策区域的农民种植选择行为作为研究对象,关注不同水价政策对农户种植结构的影响差异,并探讨水价变动对农户种植结构的影响机制。

作为全国首批农业水价综合改革的试点地区,新疆推行的是“分配水权、水权交易”的水权交易水价政策。良好的灌溉用水计量设施及终端用水管理有助于农业水价政策的推行。新疆的水利管理部门在支渠口装设了测量水量的设施,并在基层设立水管站。水管站专门负责管理农业灌溉用水,包括输送并监控灌溉用水、传达当年水费收取标准、核算农户用水量、收缴水费、检修灌溉设施等。农业灌溉用水相对精确的测量,也有助于计量收费政策的实施。此外,由于新疆的气候特殊,年蒸发量是年降雨量的10倍以上(张红丽等,2003),种植业基本上需要依靠灌溉才能发展^①。因此,选择新疆作为研究对象是合适的,研究结果对以农业为主的缺水地区实施水价改革具有借鉴意义。

由于保障农民收入和农产品供给的重要性,不可能要求农业用水的经济效率与工业和生活用水的经济效率相同。不同的水价政策下,农户用水的边际成本不同。如果实施的是阶梯式水价,还需保证农民能够使用一定数量的低价水,相当于是对农民的一种补贴,可能会引导农民做出不同的决策。即使是在同一水价政策下,由于农民的异质性以及不同作物水资源利用效率的差异性,农民也可能做出不同的反应。本文利用新疆不同水价政策实施区域的实地调查数据,依据作物亩均用水量将作物划分为高耗水作物和低耗水作物,首先通过比较统一水价、阶梯水价、水权交易水价3种政策下农户的种植结构,探寻不同农业水价政策在实现既定目标上的差异,其次探索在实施阶梯型定价政策(阶梯水价、未建立卖水机制的水权交易水价^②)区域中水价对农户种植结构决策的影响,以验证价格信号对农户在不同作物之间分配土地的作用,为水利部门进一步在其他地区推行水权改革、制定水价提供参考。

二、分析框架与计量模型

(一) 水价影响农户作物选择的分析框架

1.不同水价政策下农户的灌溉用水成本。新疆现行的农业水价政策主要有3种,即统一水价、阶梯水价和水权交易水价,对农业灌溉用水均实施计量收费,且对总量没有设定上限。统一水价是对农业灌溉用水按照统一的价格收取水费。阶梯水价是对农业灌溉用水实行分类计量收费和超定额累进加

^①与新疆相比,在其他地区的灌溉农业中,除了依靠灌溉,降雨可以发挥部分作用,所以作物的实际用水量包括灌溉用水和降雨,但是降雨部分不能精确核算,所以通过调查得出的作物用水量数据并不准确。而新疆地区的降雨量较少、蒸发量较大,相对于蒸发量,降雨量几乎不能发挥作用,再加上灌溉用水量可以较精准地核算,所以在新疆地区开展科学调查得出的农户作物用水量数据比较贴近作物的实际用水量。

^②绝大部分地区在实施水权交易水价政策的过程中只是调整了水价,还未真正实施水权交易,这是因为水权分配及水权交易平台建设存在难度,为了准确起见,本文将这种情形下的水价称为“未建立卖水机制的水权交易水价”,并将已经建立起水权交易平台地区实行的水价称为“实际水权交易水价”。

价，以每亩土地为单位设置低价水用水定额，灌溉用水量在定额内实行低水价，超过定额的部分收取高额水价。水权交易水价是依据分配的农业初始水权，灌溉用水量在水权证定额内实行低水价，超过水权证定额的部分收取高额水价，农民可以出售水权证定额的结余水权。与阶梯水价相比，实行实际水权交易水价地区的农民可以通过出售结余水权获得卖水收益。

如果用 p_w 表示实行统一水价政策下的水价， p_{w_0} 表示实行水权交易水价政策下水权证定额内的水价，以及实行阶梯水价政策下低价水定额内的水价， p_{w_1} 表示实行水权交易水价政策下超出水权证定额的水价，以及实行阶梯水价政策下超出低价水定额的水价^①， w_0 表示实行水权交易水价政策下水权证上每亩的用水定额，以及实行阶梯水价政策下每亩的低价水用水定额^②， w 表示农户每亩实际的农业灌溉用水量， R 表示水权改革地区农户出售结余水权的收益，那么，在实行统一水价政策的地区，农户每亩的灌溉用水成本 c_w 可以表示为：

$$c_w = p_w \times w \quad (1)$$

从 (1) 式可得，统一水价政策下农户灌溉用水的边际成本为 p_w 。

在实行阶梯水价的地区，当农户每亩的实际灌溉用水量未超过每亩低价水用水定额时，即 $w \leq w_0$ 时，农户每亩的灌溉用水成本 c_w 可以表示为：

$$c_w = p_{w_0} \times w \quad (2)$$

当农户每亩的实际灌溉用水量超过了每亩低价水用水定额时，即 $w > w_0$ 时，农户每亩的灌溉用水成本 c_w 可以表示为：

$$c_w = p_{w_0} \times w_0 + p_{w_1} \times (w - w_0) \quad (3)$$

因此，在实行阶梯水价的地区，当农户每亩的用水量未超过低价水用水定额时，农户灌溉用水的边际成本是低价水价格 p_{w_0} ；当农户每亩的用水量超过低价水用水定额时，农户灌溉用水的边际成本为高价水价格 p_{w_1} 。

在实行水权交易水价的地区，假设只考虑农户与其他用水主体之间的水交易，那么农户卖水的市场交易价格与政府规定的超出水权证定额外的水价是一致的，即农户的单位卖水收益为 p_{w_1} 。

当农户每亩的实际灌溉用水量未超过水权证的用水定额时，即 $w \leq w_0$ 时，农户每亩的灌溉用水卖水净收益为：

$$R = (p_{w_1} - p_{w_0}) \times (w_0 - w) \quad (4)$$

农户每亩的农业灌溉用水成本为：

$$c_w = p_{w_0} \times w - R = p_{w_0} \times w_0 + p_{w_1} \times (w - w_0) \quad (5)$$

当农户每亩的实际灌溉用水量超过水权证的用水定额时，即 $w > w_0$ 时，农户每亩的农业灌溉用水成本为：

^①后文中，为了简单起见，把 p_{w_0} 表示的水价称为“低价水价格”，把 p_{w_1} 表示的水价称为“高价水价格”。

^②需要说明的是，水权交易水价政策下水权证上每亩的用水定额和阶梯水价政策下每亩低价水定额均不区分作物。

$$C_w = p_{w_0} \times w_0 + p_{w_1} \times (w - w_0) \quad (6)$$

可见，无论农户的灌溉用水量是否超过水权定额，水权交易水价下农户的成本模型都是相同的。
(5) 式和 (6) 式成本模型可以转换为以下形式：

$$C_w = p_{w_1} \times w - (p_{w_1} - p_{w_0}) \times w_0 \quad (7)$$

从 (7) 式可以看出，在水权交易水价下，农户灌溉用水的边际成本是高价水价格 p_{w_1} ； $(p_{w_1} - p_{w_0}) \times w_0$ 是水权定额的市场销售收益与低价购买水权定额的成本之差，可视作政府的定额补贴，即农户无论是否种植、种植何种作物、灌溉多少水量，都可以得到的净收益。

2. 水价、定价方式对农户种植结构的影响。①水价的影响。如果把水价看作农户灌溉用水的边际成本，那么可以把其他一切影响农户生产决策的因素简单地看作影响灌溉用水边际收益的因素，例如，农产品的市场价格直接影响农民决策，生产技术、土地规模、家庭人力资本的数量与质量，以及其他要素的价格都会影响灌溉用水的生产效率和边际收益。在技术一定的条件下，用水边际成本增加对农民的短期影响可能主要表现为调整种植结构，长期影响则包括节水技术的创新和推广。从用水的边际成本看，统一水价政策下的边际成本是水的直接定价，而水权交易水价政策下的边际成本是高价水价格，阶梯水价政策下的边际成本取决于用水量是否超过低价水用水定额，在定额内的边际成本是低价水价格，超过定额的边际成本则是高价水价格。低价水用水定额是保障农民收入和农产品供应的基础，而让农民面临更高的用水边际成本（水价）则是引导他们优化农业生产结构、采纳节水技术、提高用水效率的“牛鼻子”。当水价上升时，农户有可能选择种植低耗水作物替代高耗水作物。这是因为，水价上升会降低生产利润，高耗水作物的生产利润下降得更多，两害相权取其轻，农民会转向种植亩均耗水量少、相对更有利可图的作物。

②定价方式的影响。根据 (7) 式可知，水权交易水价下农户用水的边际成本始终不变，与统一水价下的情形相同，但水权交易水价下对农户有定额补贴。即使统一水价政策下水的定价等于水权交易水价政策下的高价水价格，即两种水价政策下水的边际成本相同，它们对农业生产的影响也可能有差别。这是因为水权交易水价政策下的定额补贴^①可能通过缓解农户的流动性约束，对其作物种植结构产生额外影响。这种额外影响可能表现为有利于农户进行更换品种的投资，从而促进他们种植低耗水作物，也有可能表现为有利于农户负担高额水价或进行节水技术投资，从而使他们维持种植高耗水作物。

阶梯水价对农户作物种植结构的影响更为复杂。如果每亩耕地上的低价水定额非常大，以至于每种作物的用水量都不会超过这一限额（在现实中并不存在），那么只有低价水的价格水平影响农户的

^①水权交易水价政策下，无论农户的用水量是否超过定额，都可以获得定额补贴。具体而言，当农户的用水量超过定额时，定额内的用水价格是低价水价格，因此用水成本低于统一水价下的成本；当农户的用水量低于定额时，还能出售节余水权获得收益。

作物结构；相反，如果定额非常低，以至于每种作物的用水量都会超过这一限额，那么与实行水权交易水价的情形一样，只有高价水价格是有效的价格信号，而高价水与低价水之间的差价与定额的大小关系到定额种植补贴的多少。如果低价水定额仅对部分作物形成约束，那么高价水与低价水之间的差价以及定额的大小均会对农户的作物种植结构产生直接影响。背后的均衡机制是：首先，农户会分别按照低价水和高价水的价格水平选择最优的作物类型，分别对应特定的高耗水作物和低耗水作物。其次，农户对两种作物进行组合，形成特定的种植结构。例如，为了简单起见，假定只有两种作物，一种是高耗水的水稻，另一种是耗水相对较少的玉米。当高价水与低价水之间的价差足够大时，如果按照低价水价格，农民会选择种植水稻；如果按照高价水价格，农民会选择种植玉米。然而，每亩耕地上的低价水定额不足以生产水稻，但超过了生产玉米所需。这时，均衡的种植结构应该是刚好用完低价水定额。这是因为，当农户每亩的用水量低于定额时，边际成本是低价水价格，他们倾向于种植水稻替换玉米，以增加总用水量；反之，当每亩的用水量高于定额时，边际成本是高价水价格，他们倾向于种植玉米替换水稻，以减少总用水量。既然均衡条件是刚好把定额用完，这就意味着均衡条件是两种作物加权平均的亩均用水量等于每亩耕地上的低价水定额^①。因此，当每亩耕地上的低价水定额提高时，农户会增加高耗水作物的种植比例，从而提高亩均用水量；当定额量降低时，农户会增加低耗水作物的种植比例。

从（3）式、（5）式和（6）式可以看出，可以将水权交易水价看作一种特殊的阶梯水价，特殊之处在于低价水定额为零^②。根据上述“低价水定额降低会增加低耗水作物种植比例”的结论，如果阶梯水价和水权交易水价中的水价和定额均相同，那么，水权交易水价政策仍比阶梯水价政策更有利于促进低耗水作物的种植。

3. 调查区域水价政策的执行状况及相关研究假说。根据 2018 年研究团队在新疆地区开展的调查，实施统一水价政策地区的水价介于实施阶梯水价、水权交易水价地区的低价水价格与高价水价格之间，即高于其他两种水价政策下的低价水价格，但低于其高价水价格。与实行阶梯水价的地区相比，实行水权交易水价地区的低价水价格更低，高价水价格更高。相对于统一水价，阶梯水价和水权交易水价中的低价水政策可以降低农户的用水总成本，从而保证农民收入和农产品供应的稳定，而高价水政策可以鼓励农民节约用水、改善种植结构，从而提高灌溉用水的经济效率。

根据调查，阶梯水价政策下虽然会设置一定的低价水定额，但是为了激励农户节水，每亩耕地上的低价水定额往往低于大部分作物甚至所有常见作物的亩均需水量。不同地区的低价水定额虽有所差别，最低为每亩 300 立方米，最高达到每亩 425 立方米，但即使是最高定额也低于常见作物的亩均用水量。当然，不排除有些农民因面临的低价水定额较高或者因采用节水技术、土壤及气候条件好而用

^①理论上，均衡条件是两者完全相等，但实际调查中发现会表现为两者相当，例如当降水量低于或高于预期时，一块地上难以同时种植两种作物，使得实际用水量稍高于或稍低于定额量。

^②尽管水权定额大于 0，但在水权定额内用水的成本（5）式与在水权定额外用水的成本（6）式相同，也与阶梯水价下用水量高于低价水定额的成本（3）式相同。

水较少,使得作物的用水量低于定额,但大多数农户会用到高价水,高价水价格是真正起作用的价格信号。也有部分农户通过种植耗水量较低的作物来降低加权的亩均用水量,从而使得每亩的用水量与定额相当。

结合被调查地区的水价政策实施情况及水价和定价方式对农户作物选择的影响,可以推测,相比实行统一水价的地区,在实行阶梯水价和水权交易水价政策的地区,高价水是最主要的价格信号,也正是由于其价格水平更高,可以更好地实现政策目标。而相比实行阶梯水价的地区,实行水权交易水价地区的高价水价格更高,并且在定价方式上等同于低价水定额为零的阶梯水价。可见,与统一水价相比,阶梯水价和水权交易水价均可能会促使农户选择更为节水的作物。据此,本文提出以下假设:

H1: 农业水价政策会影响农户的作物选择,相较于实行阶梯水价的地区,在实行统一水价的地区,农户种植低耗水作物的可能性更小;而在实行水权交易水价的地区,农户种植低耗水作物的可能性更大。

H2: 在实行阶梯水价和水权交易水价的地区,高价水的价格越高,农户种植低耗水作物的可能性越大。

根据(7)式可知,水权定额仅仅起到定额补贴或减少总用水成本的作用(不影响用水的边际成本),定额增加会通过缓解农户的流动性约束对其作物种植结构产生影响。在阶梯水价中,当低价水定额低于所有作物的亩均用水量时,其作用与水权定额相同((3)式与(7)式相同);当低价水定额达到一定水平,以至于全部种植低耗水作物的用水量不再超过定额时,低价水定额增加还具有促进农户选择种植高耗水作物替代低耗水作物从而充分利用定额的作用。据此,本文提出以下假设:

H3: 当每亩耕地上的低价水定额处于较高水平时,定额增加对农户选择种植低耗水作物的负向作用较大。

在下面的实证模型中,笔者将通过加入低价水定额的平方项检验定额的非线性影响。

(二) 计量模型

本文根据作物的亩均用水量将作物划分为高耗水作物和低耗水作物。新疆由于长期缺水,且对灌溉用水实行按方收费,滴灌技术与地膜覆盖技术相结合的“膜下滴灌技术”得到推广。实地调查中发现,样本区域内除了种树苗的农户外,其他农户均采用了膜下滴灌技术。鉴于本文在后文实证分析中选择的低耗水作物为玉米和番茄,且种植这两种作物的农户在灌溉技术的采纳上没有区别,笔者没有将灌溉技术变量纳入模型。本文研究以家庭为单位,选择农户的低耗水作物种植面积占家庭土地经营面积的比例作为被解释变量,构建农户的种植结构模型。

1.不同水价政策对农户种植结构影响模型。为了对比不同水价政策对农户种植结构的影响,本文选择统一水价政策、阶梯水价政策、水权交易水价政策作为关键解释变量,分析不同的水价政策对农户种植选择的影响。农业生产经验丰富的农户可能会选择种植用水量较大但收益较高的作物,因此在模型中加入了户主年龄阶段变量。生产不同的农产品对劳动力的需求不同,因此,在模型中也加入了家庭农业劳动力数量变量。农户家庭的土地经营面积越大,作物选择可能就越多样化,所以模型中加入了家庭土地经营面积这个变量。土地的保墒能力、灌溉条件也会影响农户的作物种植选择,因此在模型中加入了农户不同土壤类型(沙土、壤土、黏土)地块面积占比、不同用水特征(较多、中等、

较少)地块面积占比、不同灌溉用水来源(地表水、地下水)地块面积占比变量。此外,影响农户灌溉用水边际收益的因素可能也会对农户的作物选择产生影响,但考虑到研究区域是一个统一的市场,产品价格可视作常数,所以模型中没有纳入产品价格变量。鉴于新疆的农业劳动力市场比较完善,农业劳动力供给充裕,劳动力的价格也可视作常数。基于以上,本文构建的不同水价政策对农户种植结构影响的模型形式如下:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 Z_i + \gamma X_i + \mu_i \quad (8)$$

(8)式中, Y_i 表示第 i 个农户的低耗水作物种植面积占家庭土地经营面积的比例; Z_i 表示不同的水价政策,包括统一水价、阶梯水价、水权交易水价; X_i 表示农户的土地与家庭特征,包括土壤类型(沙土地块面积占比、壤土地块面积占比、黏土地块面积占比)、土地保墒性能(用水较多地块面积占比、用水中等地块面积占比、用水较少地块面积占比)、灌溉水源(地表水灌溉面积占比、地下水灌溉面积占比),以及户主年龄阶段、家庭农业劳动力数量、家庭土地经营面积; μ_i 是随机扰动项。

2.水价对农户种植结构影响模型。为了进一步验证价格信号对农户种植结构的影响,并排除政策因素的影响,笔者选择实行阶梯水价的地区和未建立卖水机制的水权交易水价地区^①(农户没有卖水通道,可以看作是水费收取方式一致但水的定价不同的阶梯水价)的农户作为研究对象。由于高价水价格决定了农户灌溉用水的边际成本,而每亩耕地上的低价水定额作为一种特殊形式的补贴,通过影响农户的预算约束影响他们的种植决策,所以本文选择高价水价格和每亩低价水定额作为关键解释变量,分析水价对农户种植决策的影响。为了刻画每亩低价水定额对农户低耗水作物种植比例的非线性影响,模型中加入了每亩低价水定额的平方项。基于以上,本文构建的水价对农户种植结构影响的模型形式如下:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 P_i + \lambda_1 W_i + \lambda_2 W_i^2 + \gamma X_i + \mu_i \quad (9)$$

(9)式中, P_i 表示高价水价格; W_i 表示每亩低价水定额;其他变量的含义同(8)式。 λ_1 反映了每亩低价水定额对农户种植低耗水作物比例的影响, λ_2 衡量了每亩低价水定额对农户种植低耗水作物比例的非线性影响,如果 $\lambda_1 > 0$, 且 $\lambda_2 < 0$, 且变量的一次项和二次项都显著,则意味着每亩低价水定额与农户的低耗水作物种植比例呈现“倒U型”的曲线关系。

三、数据来源及描述性分析

(一) 数据来源

本文的研究数据来自于南京农业大学和石河子大学于2018年9月份在新疆天山农业带的新疆生

^①在实际调查中发现,研究区域中仅有玛纳斯县塔西河村于2014年发生过水权交易,此后再未发生过水权交易,而其他样本村从未进行过水权交易,并且村干部均否定存在水权交易平台,所以可以认为在当前实行水权交易水价政策的研究区域,农户均没有卖水通道,也正如前文提到的,可将这些地区实行的水权交易水价称为“未建立卖水机制的水权交易水价”。

产建设兵团第八师^①和昌吉回族自治州开展的农户联合调查项目。调查团队在第八师选取了两个团场（141 团场和 142 团场）的 7 个连队^②，在昌吉回族自治州选取了 3 个县（玛纳斯县、呼图壁县、昌吉市）的 17 个村。调查选择采用多阶段随机抽样原则，共调查了 5 县（包括 2 个团场和 3 个县）的 401 个农户样本。本文按照水价政策的实际实施情况^③，以村（连队）为单位划分为 3 类政策区域。其中，实施统一水价、阶梯水价、水权交易水价政策的样本村数均为 8 个，样本农户的具体分布情况及水价政策实施情况见表 1。

调查问卷包括农户问卷和村（连队）级管水员问卷。其中，农户问卷的内容除了包括农户的家庭情况，还包括分地块和作物的农业生产情况等。分地块和作物的农业生产情况具体又包括地块面积、地块土壤类型、地块的耗水情况、地块上的作物类型、灌溉方式、每亩的灌溉用水费用、灌溉用水收费方式、水价、地块的生产成本、地块的农业收入等。村级问卷的内容包括村（连队）的基本情况、所属水管站情况、水费及灌溉服务费等收取情况等。

表 1 样本农户的地区分布及水价政策实施情况

样本地区	样本县(团场)名称	样本村(连队)数(个)	实行不同水价政策的村(连队)数(个)			样本农户	
			统一水价	阶梯水价	水权交易水价	户数(户)	比例(%)
新疆生产建设兵团第八师	141 团场	3	0	3	0	46	11.47
	142 团场	4	4	0	0	79	19.70
昌吉回族自治州	玛纳斯县	10	2	2	6	151	37.66
	呼图壁县	5	2	2	1	93	23.19
	昌吉直属市	2	0	1	1	32	7.98
合计	—	24	8	8	8	401	100.00

（二）农作物的耗水量分析

根据调查数据，笔者计算出了不同作物的每亩用水量。作物的每亩用水量是根据农户每亩的灌溉费用和水费收取方式计算得到的。具体来说，在实行统一水价政策的地区，通过用作物每亩的灌溉费用除以单位水价计算出作物的每亩用水量。在实行阶梯式收费（包括阶梯水价和水权交易水价）的地区，分为两种情况：一是对于每亩用水量超过低价水定额的农户，用超出低价水定额部分的灌溉费用除以高价水价格，再加上低价水定额，即可得出作物的每亩用水量。二是对于每亩用水量未超出低价水定额的农户，用每亩的灌溉费用除以低价水价格，即为作物的每亩用水量。样本农户的农作物结构

^①从 2018 年开始，新疆兵团各师市取消了“五统一”，即不再统一种植计划、农资采购、产品收购、农机作业、产品销售。

^②新疆兵团的组织形式分为兵团、师、团场、连队 4 级。其中，团场编以数字番号，一般统称为“农牧团场”，行政级别为县处级。

^③昌吉回族自治州的呼图壁县是 2014 年农业水价综合改革水权交易水价的首批改革试点县，但是在改革的实施过程中，每个村推行的情况并不相同，本文对政策区域的划分以实际调查情况为准。

及计算出的作物每亩用水量见表 2。

表 2 样本农户的农作物结构及作物用水量

农作物种类	农户的 种植面积（亩）	种植面积占 农户作物总面积的比例（%）	每亩用水量 （立方米）	每亩水费 （元/亩）
棉花	29024	67.1	584	156
玉米	6668	15.4	533	118
番茄	2300	5.3	510	115
葡萄	2012	4.7	453	124
树苗	1512	3.5	701	220
其他	1726	4.0	—	—
合计	43241	100.0	—	—

注：表中数据均为 3 个政策区域样本数据的算术平均数。

表 2 的统计数据表明，棉花、玉米、番茄、葡萄和树苗这 5 种作物的种植面积之和约占样本农户作物总面积的 96%，其中棉花面积所占的比例最大。在后文的实证分析中，笔者以棉花为标准，将棉花以及亩均用水量高于棉花的作物定义为高耗水作物，将亩均用水量低于棉花的作物定义为低耗水作物，并据此分析农户的种植选择行为。

（三）不同水价政策的对比分析

表 3 列出了 3 种不同农业水价政策下的水价水平，以及阶梯水价和水权交易水价政策下的每亩低价水定额。从表 3 的数据可以看出，实行统一水价政策地区的平均水价比实行阶梯水价地区的低价水价格高 0.092 元/立方米，比实行水权交易水价地区的低价水价格高 0.137 元/立方米，比实行阶梯水价地区的高价水价格低 0.135 元/立方米，比实行水权交易水价地区的高价水价格低 0.264 元/立方米。由此可见，与阶梯水价和水权交易水价相比，统一水价政策下农民用水的边际成本较低。与实行阶梯水价的地区相比，实行水权交易水价地区的低价水价格低 0.045 元/立方米，高价水价格高 0.129 元/立方米。并且，水权交易水价政策与阶梯水价政策相比，农户可以出售水权定额内剩余的灌溉用水，因而农民有更大的动机节约用水。由此可见，与阶梯水价相比，水权交易水价政策下农民用水的边际成本较高。从表 3 中还可以看出，与实行阶梯水价的地区相比，实行水权交易水价地区的平均每亩低价水定额高出 37 立方米。可见，实行水权交易水价政策虽然提高了农户灌溉用水的边际成本，但是也增加了对农户的用水补贴。

表 3 样本地区不同水价政策下的水价水平及每亩低价水定额

	水价政策		
	统一水价	阶梯水价	水权交易水价
样本农户数（户）	79	141	181
低价水平均价格（元/立方米）	0.250	0.158	0.113
高价水平均价格（元/立方米）	0.250	0.385	0.514
平均每亩低价水定额（立方米/亩）	—	356.000	393.000

(四) 变量的描述性统计分析

变量的含义及其描述性统计见表 4。对调查数据的分析结果显示, 在农户的种植面积中, 低耗水作物的比例约为 18%。对比表 4 中的每亩低价水定额与表 2 中的作物亩均用水量可以看出, 阶梯水价和水权交易水价政策下作物每亩低价水定额相对较低, 说明农户在实际中大多数都会用到高价水。户主为青年和中年的农户多于户主为中年的农户。新疆农户家庭的土地经营面积存在较大差异, 可能存在较多的土地流转。沙土地块和黏土地块的面积占比大于壤土地块的面积占比, 用水量较多和中等的地块面积占比大于用水量较少的地块面积占比, 说明新疆土地的保墒能力较差。使用地表水灌溉的地块面积占比大于使用地下水灌溉的地块面积占比, 这可能与调查区域临近天山有关, 可以使用天山融雪来浇灌土地。

表 4 变量的含义及其描述性统计

变量	变量含义与赋值	平均值	标准差	最小值	最大值
低耗水作物种植比例	农户的低耗水作物种植面积占家庭土地经营面积的比例 (%)	18.398	33.999	0	100
水价政策					
是否实行统一水价	是=1, 否=0	0.150	0.358	0	1
是否实行阶梯水价	是=1, 否=0	0.342	0.475	0	1
是否实行水权交易	是=1, 否=0	0.508	0.500	0	1
水价					
高价水价格	元/立方米	0.408	0.146	0.115	0.500
每亩低价水定额	立方米	379.248	40.266	300	447
户主年龄阶段					
青年	大于 16 周岁 (含 16 周岁) 但小于 44 周岁: 是=1, 否=0	0.340	0.474	0	1
中年	大于 44 周岁 (含 44 周岁) 但小于 60 周岁: 是=1, 否=0	0.584	0.493	0	1
老年	大于 60 周岁 (含 60 周岁): 是=1, 否=0	0.076	0.265	0	1
家庭农业劳动力数量	家庭中 16 周岁以上且在 2018 年从事农业生产的人数 (人)	1.951	0.751	0	5
家庭土地经营面积	农户家庭的土地经营面积 (亩)	143.897	133.965	1	932
土壤类型					
沙土地块面积占比	农户的沙土地块面积与家庭土地经营面积之比	0.380	0.405	0	1
壤土地块面积占比	农户的壤土地块面积与家庭土地经营面积之比	0.097	0.270	0	1
黏土地块面积占比	农户的黏土地块面积与家庭土地经营面积之比	0.524	0.423	0	1
土地保墒性能 ^a					
用水较多地块面积占比	农户用水较多的地块面积与家庭土地经营面积之比	0.269	0.406	0	1
用水中等地块面积占比	农户用水中等的地块面积与家庭土地经营面积之比	0.673	0.430	0	1

(续表 4)					
用水较少地块面积占比	农户用水较少的地块面积与家庭土地经营面积之比	0.057	0.203	0	1
灌溉水源		0.270	0.406	0	1
地表水灌溉面积占比	农户用地表水灌溉的地块面积与家庭土地经营面积之比	0.652	0.381	0	1
地下水灌溉面积占比	农户用地下水灌溉的地块面积与家庭土地经营面积之比	0.348	0.381	0	1

注：除了高价水价格和每亩低价水定额变量的观测值个数为 322 以外，其他变量的观测值个数均为 401。^a保墒性能是指相比本村其他地块，用相同方式种植相同作物时，该块地需水量的相对多少。

四、实证结果与分析

表 5 报告了农户低耗水作物种植比例影响因素的模型回归结果。本文对模型分别进行了异方差、遗漏变量及多重共线性检验，检验结果显示通过了所有这些检验，表明模型结果具有稳健性。从各个回归的结果看，模型整体上在 1% 的统计水平上显著，主要变量的显著性和系数符号符合预期。

回归 1 和回归 2 分别为 3 种水价政策和水的定价对农户种植结构影响的模型回归结果，被解释变量均为农户的低耗水作物种植比例，区别在于回归 1 的关键解释变量为 3 种不同的水价政策，包括统一水价、阶梯水价和水权交易水价，而回归 2 的关键解释变量为高价水价格、每亩低价水定额及其平方项。

回归 1 的结果显示，与实行阶梯水价政策相比，实行统一水价政策和实行水权交易水价政策对农户的种植结构均有显著影响，但方向相反。具体而言，是否实行统一水价变量在 10% 的统计水平上显著，且系数为负，说明相比于阶梯水价，在其他条件不变的情况下，实行统一水价政策使得农户种植低耗水作物的比例降低，降低约 5 个百分点；是否实行水权交易水价变量在 1% 的统计水平上显著，但系数为正，说明相比于阶梯水价，在其他条件不变的情况下，实行水权交易水价政策使得农户种植低耗水作物的比例增加，增加约 22 个百分点。假说 H1 得到了验证。

回归 2 的结果表明，在阶梯水价和水权交易水价政策下，高价水价格提高会增加农户种植低耗水作物的比例。如果高价水价格增加 0.1 元/立方米，农户种植低耗水作物的比例增加约 8%。假说 H2 得到了验证。与阶梯水价政策相比，水权交易水价政策下高价水价格更高，因此也更能促进农户增加低耗水作物的种植比例，由此可以推测，提高高价水价格是水权交易水价政策促使农户增加低耗水作物种植比例的关键因素。

每亩低价水定额变量的一次项和平方项虽然均在 1% 的统计水平上显著，但一次项的系数为正，平方项的系数为负，说明每亩低价水定额与农户的低耗水作物种植比例呈现非线性的关系。每亩低价水定额在样本区间内与农户的低耗水作物种植比例是否表现出“倒 U”型关系，还需要通过计算对称轴 $(-\lambda_1/\lambda_2^2)$ 来判断。通过计算可知，对称轴落在每亩低价水定额的样本区间内，这意味着，当每亩低价水定额达到较高水平时，如果继续增加定额数量，在达到一定程度后（定额超过约 386 立方米），

农户会降低低耗水作物的种植比例。这一结果验证了假说 H3。

受篇幅所限，控制变量的估计结果不展开讨论。

表 5 水价政策对农户种植结构影响的回归结果

	被解释变量：低耗水作物种植比例			
	回归 1		回归 2	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
水价政策（参照组：是否实行阶梯水价）				
是否实行统一水价	-5.257*	2.773		
是否实行水权交易水价	21.958***	3.460		
高价水价格			79.398***	16.756
每亩低价水定额			1.931***	0.513
每亩低价水定额的平方项			-0.002***	0.001
户主年龄阶段（参照组：青年）				
中年	-8.421**	3.386	-7.523*	4.010
老年	-9.592*	5.053	-6.531	5.655
家庭农业劳动力数量	6.608***	1.437	7.510***	1.845
家庭土地经营面积	-0.007	0.011	-0.030***	0.011
土壤类型				
壤土地块面积占比	-11.704**	5.401	-6.179	6.902
黏土地块面积占比	-10.491**	4.205	-10.258**	4.664
土地保墒性能				
用水较多地块面积占比	15.165***	4.292	21.724***	5.722
用水中等地块面积占比	17.371***	3.919	19.415***	4.884
灌溉水源				
地下水灌溉面积占比	2.009	3.631	4.552	4.972
常数项	-7.663	5.047	-403.595***	91.567
观测值	401		322	
p 值	0.0000		0.0000	
R ²	0.2151		0.2146	

注：***、**、*分别代表在 1%、5%、10%的统计水平上显著。

五、结论与政策启示

本文利用新疆 5 县（含 2 个团场和 3 个县）的调查数据，检验了不同的水价政策对农户种植结构的影响，并进一步揭示了水价水平对农户种植选择的影响机制。研究发现，不同的农业水价政策对农户的种植结构会产生不同的影响。相较于阶梯水价，实行统一水价政策更容易促使农户降低低耗水作物的种植比例，而实行水权交易水价政策更容易促使农户增加低耗水作物的种植，从而实现农业水价政策的目标。不同的农业水价政策通过不同的定价使农户面临不同的边际用水成本，从而对农户的种

植结构产生不同的影响。当农户灌溉用水的高价水价格上升时,农民用水的边际成本增加,农户种植低耗水作物的可能性变大。在水权交易水价政策下,由于设置了较高的高价水价格和较低的低价水价格,农民倾向于选择种植更节水的作物,从而节约了农业用水。每亩低价水定额的设置作为对农户的一种补贴,与他们种植低耗水作物的比例呈现出非线性的关系。当定额较少时,随着定额数量的增加,农户会增加低耗水作物的种植比例;当定额的数量超过一定数值时,随着定额数量的增加,农户反而会降低低耗水作物的种植比例。

从本文的研究结论可以得出以下两点关于推行农业水价综合改革的政策启示:第一,从保障农民收入稳定和粮食安全的角度考虑,政府在提高农业灌溉用水的边际价格时,还需降低低价水的价格以及增加每亩低价水定额,从而补偿因水价上升而减少的农民收入,并稳定农业生产。第二,从影响灌溉用水边际收益的角度考虑,农产品的市场价格波动和农业生产技术的进步也会影响农户的种植决策,当其出现较大的变化时,政府需及时调整水价才能实现政策目标。

在水资源日益短缺的背景下,农业水价综合改革在全国开始推行,农业灌溉水价将进一步提高。灌溉水价变动会对农业生产产生较大影响,尤其是在干旱缺水、以灌溉农业为主的地区。本文通过探索水价改革对农户种植结构的影响,以求为水资源管理部门制定相关政策提供科学依据。当然,受制于调查区域,本文研究结果的适用性可能存在一定的局限性,但是对于实施按方收费水价政策的地区具有一定的借鉴意义。在未来可获得其他水价政策数据后,尤其是获得按亩收费的水价政策及其影响的数据以后,就可以进一步研究按亩收费地区的农户种植选择行为,更全面地分析水价改革的影响。

参考文献

1. 廖永松, 2009:《灌溉水价改革对灌溉用水、粮食生产和农民收入的影响分析》,《中国农村经济》第1期。
2. 刘莹、黄季焜、王金霞, 2015:《水价政策对灌溉用水及种植收入的影响》,《经济学季刊》第4期。
3. 易福金、肖蓉、王金霞, 2019:《计量水价、定额管理还是按亩收费?——海河流域农业用水政策探究》,《中国农村观察》第1期。
4. 钟甫宁, 2016:《正确认识粮食安全和农业劳动力成本问题》,《农业经济问题》第1期。
5. 张红丽, 陈旭东, 雷海章, 2003:《新疆干旱地区推广节水灌溉技术制度分析》,《中国农村经济》第8期。
6. Calatrava, J., and A. Garrido, 2001, *Agricultural Subsidies, Water Pricing and Farmers' Responses: Implications for Water Policy and CAP Reform*, Dordrecht: Springer Netherlands.
7. Nieswiadomy, L. M., 1988, "Input Substitution in Irrigated Agriculture in the High Plains of Texas, 1970-80", *Western Journal of Agricultural Economics*, 13(1): 63-70.
8. Moore, R. M., N. R. Gollehon, and M. B. Carey, 1994a, "Alternative Models of Input Allocation in Multicrop Systems: Irrigation Water in the Central Plains, United States", *Agricultural Economics*, 2(11): 143-158.
9. Moore, R. M., N. R. Gollehon, and M. B. Carey, 1994b, "Multicrop Production Decisions in Western Irrigated Agriculture: The Role of Water Price", *American Journal of Agricultural Economics*, 4(76): 859-874.
10. Moore, R. M., and A. Dinar, 1995, "Water and Land as Quantity-Rationed Inputs in California Agriculture: Empirical Tests

and Water Policy Implications”, *Land Economics*, 71(4): 445-461.

11. Schoengold, K., D. L. Sunding, and G. Moreno, 2006, “Price Elasticity Reconsidered: Panel Estimation of an Agricultural Water Demand Function”, *Water Resources Research*, 9(42): 1-10.

12. Singh, K., 2008, “Rational Pricing of Water as an Instrument of Improving Water Use Efficiency in the Agricultural Sector: A Case Study in Gujarat, India”, *International Journal of Water Resources Development*, 4(23): 679-690.

13. Ogg, C.W., and N. R. Gollehon, 1989, “Western Irrigation Response to Pumping Costs: A Water Demand Analysis Using Climatic Regions”, *Water Resources Research*, 5(25): 767-73.

14. Schaible, G. D., 1997, “Water Conservation Policy Analysis: An Interregional, Multi-output, Primal-dual Optimization Approach”, *American Journal of Agricultural Economics*, 79(1): 163-177.

15. Yu, Y., J. D. Mullen, and G. Hoogenboom, 2006, “Effect of Water Price on the Multicrop Production Decision: Applying Fixed Allocatable Input Model in Georgia”, Southern Agricultural Economics Association Working Paper 35479, <https://ideas.repec.org/p/ags/saeaso/35479.html>.

(作者单位: 南京农业大学经济管理学院)

(责任编辑: 张丽娟)

The Impact of Agricultural Water Pricing Reform on Farmers' Planting Structure: A Case Study from Xinjiang, China

Dong Xiaojing Ji Yueqing Zhong Funing

Abstract: Based on the survey data collected from farmers in 5 counties in Xinjiang, this article investigates the effects of water pricing policies (i.e., uniform pricing, tiered pricing, and water rights trading pricing) on farmers' planting structures. According to the irrigation water consumption per unit, the crops in this study are divided into high-water-consumption and low-water-consumption crops. The results show that the changes in agricultural planting structure are mainly caused by the different water pricing policies. Compared with other policies, water rights trading pricing can stimulate farmers to choose more water-saving crops. When the opportunity cost of irrigation water increases, farmers will increase the proportion of low-water-consumption crops. The low-price water quota per mu has a non-linear effect on farmers' choice of planting low-water-consumption crops. When the low-price water quota per mu exceeds a certain amount, a further increase in the quota will lead farmers to reduce the cultivation of low-water-consuming crops.

Key Words: Agricultural Water Pricing Reform; Tiered Pricing; Water Rights Trading; Agricultural Planting Structure