

中国共产党百年“三农”的 共享发展思想、实践与展望*

顾海英¹ 王常伟²

摘要：共享发展作为中国共产党百年“三农”发展的思想旨归，是由马克思主义政党属性决定的，是中国共产党的建党初衷，也是中国特色社会主义的本质要求。伴随着社会进步，共享发展的理念不断升华。中国共产党百年的“三农”实践始终贯穿着共享发展理念，在不断的实践探索中取得了巨大成就，积累了宝贵经验，这也为新发展阶段中国“三农”的进一步发展提供了借鉴。展望未来，在第二个百年到来之际，中国在共享发展理念指导下将不再有二元体制界定的“三农”问题，而只有国民经济整体发展与城乡融合发展的农村区域问题、农业产业问题和农民职业问题。

关键词：中国共产党 “三农”问题 共享发展 新发展阶段

中图分类号：F320.3 **文献标识码：**A

一、引言

农为邦本，本固邦宁。“只有深刻理解了‘三农’问题，才能更好理解我们这个党、这个国家、这个民族。”^①中国共产党成立以来的百年，是中国社会沧桑巨变的百年，也是中国“三农”不断发展进步的百年。中国共产党成立之初，中国还是一个积贫积弱的农业国，在中国共产党的领导下，经过新民主主义革命和社会主义建设，中国的农村面貌已经发生了翻天覆地的变化，农村全面小康已然成为现实；农业现代化取得了重要进展，粮食安全有了很好保障；农民的收入和生活水平大幅跃升，关乎农民切身利益的社会保障体系不断完善。

百年来，中国共产党始终把共同富裕作为追求的崇高目标，并在“三农”发展的实践中一直践行共享发展的理念，根据现实情况调整“三农”政策，让农民分享革命和建设成果。在中国共产党成立百年，在中国开启全面建设社会主义现代化国家新征程之际，本文对中国共产党百年“三农”的共享发展思想及其实践进行回顾总结，可以让人们更好地了解中国共产党的初心使命，了解中国共产党“三

*本文研究得到国家社会科学基金重大项目“共享发展理念下的我国新型城乡土地制度体系构建研究”（项目编号：16ZDA019）的资助。

^①参见《习近平出席中央农村工作会议并发表重要讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/29/content_5574955.htm。

农”政策的演进，了解中国社会的变迁发展，了解中华民族的复兴脉络，也可以让人们更好地理解中国特色社会主义“三农”发展道路的合理性与先进性，并为第二个百年“三农”发展目标的实现提供思想动力与现实参照。

二、中国共产党百年“三农”发展的思想旨归：共享发展的理念及升华

共享发展作为中国共产党百年“三农”发展的思想旨归，是由马克思主义政党属性决定的，是中国共产党的建党初衷，也是中国特色社会主义的本质要求。尽管共享发展理念在2015年才被正式写入中国共产党的文件，成为中国发展所遵循的五大理念之一^①，但中国共产党在百年的“三农”发展实践中一直践行这一理念。共享发展理念从实践中来，又用于指导实践，并伴随着社会进步不断升华。

首先，推进“三农”的共享发展是由马克思主义政党属性决定的。中国共产党是马克思主义政党，而马克思主义的核心就是要实现人的全面解放，建立一个让大多数人可以分享发展成果的社会，推进共享发展。《共产党宣言》指出：“过去的一切运动都是少数人的或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”^②马克思指出：在新的社会制度中，“社会生产力的发展将如此迅速……生产将以所有人的富裕为目的”^③。列宁也曾指出：“共同劳动的成果不应该归一小撮富人享受，应该归全体劳动者享受”^④。作为马克思主义政党的中国共产党，代表中国最广大人民的根本利益，农民不但是中国人民的最主要构成，而且是相对弱勢的群体，中国共产党的阶级属性决定了在推进“三农”发展过程中，必然要树立共享发展理念，照顾最广大农民的利益。

其次，让广大农民共享发展成果是中国共产党的建党初衷。中国共产党成立于阶级压迫严重的旧社会，广大人民群众特别是工人、农民生活困苦，为中国人民包括农民谋幸福是中国共产党的初心与使命。中国共产党一大通过的党纲指出，要消灭阶级差别，废除资本私有制；中国共产党二大制定的党的最高纲领也指出，建立劳农专政的政治，铲除私有财产制度，渐次达到共产主义社会。这都充分体现了中国共产党共享发展的建党初衷。中国共产党成立之初，就将解放农民、让农民共享革命成果作为首要任务。习近平指出，中国共产党成立以后，充分认识到中国革命的基本问题是农民问题，把为广大农民谋幸福作为重要使命^⑤。1936年，毛泽东在延安会见美国作家斯诺时说：“谁赢得了农民，谁就会赢得了中国，谁解决土地问题，谁就会赢得农民。”^⑥1944年毛泽东在致秦邦宪的信中同样指

^①2015年10月中国共产党第十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中首次提出了创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念。

^②《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第283页。

^③《马克思恩格斯全集》第46卷（下），人民出版社1980年版，第222页。

^④《列宁专题文集·论社会主义》，人民出版社2009年版，第381页。

^⑤参见《习近平出席中央农村工作会议并发表重要讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/29/content_5574955.htm。

^⑥参见路易斯·惠勒·斯诺（1982）。

出：“民主革命的中心目的就是使被压迫者从侵略者、地主、买办手下解放农民。”^①正是基于对农民问题的正确认识，以毛泽东为代表的中国共产党人将中国革命与中国农民问题的解决结合起来，将中国农民的翻身解放与中国社会的变革联系起来，取得了新民主主义革命的胜利，农民成了社会发展的重要推动者与发展成果的分享者。

第三，推进“三农”的共享发展是中国特色社会主义的本质要求。中国共产党带领中国人民建立了社会主义国家，而社会主义的本质就是要以人民为中心，在发展的基础上推进共享，最终实现共同富裕。毛泽东在1955年的《关于农业合作化问题》中阐明了社会主义改造的目的在于共同富裕^②。邓小平明确指出：“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”^③江泽民指出：“实现共同富裕是社会主义的根本原则和本质特征，绝不能动摇。”^④胡锦涛提出要“做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”^⑤习近平也强调：“我们追求的发展是造福人民的发展，我们追求的富裕是全体人民共同富裕。”^⑥要发展生产力，农业、农村必须发展；要实现共同富裕，农民必须富裕。在“三农”实践中推进共同富裕，落实共享发展，是中国特色社会主义的本质要求。

第四，结合“三农”实际是促进共享发展理念不断升华的基本遵从。百年来，中国共产党在马克思经典原理基础上，结合中国革命和建设实践，先后产生了毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想。中国共产党的思想理论，包含着对中国“三农”发展认识与经验的总结，体现了共享发展理念的不断升华。毛泽东思想是中国革命与建设初期中国共产党的理论成果，其包含的发动和依靠农民、走农村包围城市的革命道路等思想，指导中国人民取得了新民主主义革命的胜利，建立了中华人民共和国，使农民“耕者有其田”的愿望在中国历史上首次成为现实。毛泽东思想中的建设思想也是为实现共同富裕而不断探索的实践总结，体现了共享发展的理念。邓小平理论产生于改革开放的大背景之中，主张在发展生产力的基础上推进共享。

^①《毛泽东文集》第三卷，人民出版社1996年版，第206页。

^②1955年7月31日毛泽东同志在《关于农业合作化问题》中指出：“这就是在逐步地实现社会主义工业化和逐步地实现对于手工业、对于资本主义工商业的社会主义改造的同时，逐步地实现对于整个农业的社会主义的改造，即实行合作化，在农村中消灭富农经济制度和个体经济制度，使全体农村人民共同富裕起来。”

^③《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第373页。

^④参见江泽民：《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65397/4441712.html>。

^⑤参见胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/szyw/zywj/2007-10/25/content_373528.htm。

^⑥参见《征求对中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议的意见》，http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/30/content_2956946.htm。

邓小平关于农业“两次飞跃”的总结^①，充分体现了其尊重农业生产规律、提高农业生产效率的思想。邓小平指出，一部分地区发展快一点，带动大部分地区，这是加速发展、达到共同富裕的捷径^②。邓小平理论尊重农民首创精神，重视农民发展权利与诉求，也体现了共享发展的思想。“三个代表”重要思想明确提出，中国共产党要始终代表中国最广大人民的根本利益，也充分体现了共享发展的理念。科学发展观强调的“以人为本”发展观、全面发展观、协调发展观和可持续发展观，也体现了共享发展的思想。在科学发展观的指导下，中国以工促农、以城带乡的城乡统筹发展进入了实质性的推进阶段。习近平新时代中国特色社会主义思想是党的十八大以来以习近平为主要代表的中国共产党人的又一次理论创新，明确提出了共享发展理念。新时代的共享发展理念直面了社会的公平正义问题，特别是“三农”的弱势地位问题，强调了“人人参与，人人尽力，人人享有，共同建设，共同享有”，其实质就是要坚持以人民为中心的发展思想，体现的是逐步实现共同富裕的要求。基于此，新时期中国共产党通过城乡融合、脱贫攻坚、乡村振兴等着力推进“三农”发展，让广大农民分享改革发展成果。习近平指出：“国家建设是全体人民共同的事业，国家发展过程也是全体人民共享成果的过程。”^③他还指出：“小康不小康，关键看老乡。一定要看到，农业还是‘四化同步’的短腿，农村还是全面建成小康社会的短板。”^④可见，在中国共产党百年的思想理论体系中，“三农”都是重要的构成，而共享发展理念也成了“三农”发展的思想旨归，并伴随着社会进步不断升华。

三、中国共产党百年“三农”发展实践：共享发展的探索与推进

综观中国共产党百年的“三农”实践，共享发展理念始终贯穿于全过程。中国共产党的“三农”实践具体可分为4个阶段，即：条件创造阶段、探索实践阶段、创新推进阶段和全面提升阶段，每一阶段都体现了中国共产党在“三农”领域的共享发展理念。本部分主要从产权制度体系共享、社会治理参与权共享、“三农”发展支持共享、福利与保障共享4个方面分析中国共产党百年“三农”共享发展的演进。

（一）第一阶段（1921—1949年）：共享发展的条件创造

实现民族独立与解放是共享发展的前提。1921年中国共产党成立，带领中国人民开展了推翻“三座大山”的新民主主义革命。中国共产党立足农村，确立了农村包围城市的革命道路，依靠农民并获得了农民对革命事业的拥护，最终取得了革命的胜利，建立了中华人民共和国，为推进“三农”的共享发展创造了条件。

从产权制度体系看，实现了耕者有其田，建立了共享发展的生产资料基础。中国共产党成立初期，

^①参见陈吉元、韩俊（1994）。

^②《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第166页。

^③参见《习近平在庆祝“五一”国际劳动节暨表彰全国劳动模范和先进工作者大会上的讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/28/content_2854574.htm。

^④参见《中央农村工作会议在北京举行》，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1225/c1024-23937047.html>。

农民占中国人口的绝大多数，并且中国农地资源分配十分不均，大部分农民无地或少地，生活在贫困之中。中国共产党认知到中国社会的问题所在，通过革命回应了农民对土地的诉求，得到了农民的拥护，也践行了革命的初衷。土地革命时期，中国共产党先后出台了《井冈山土地法》《兴国土地法》《中华苏维埃共和国土地法》等，通过打土豪、分田地，废除封建剥削和债务，使根据地无地或少地农民获得了土地；抗日战争时期，为了建立统一战线，中国共产党出台了《中国共产党抗日救国十大纲领》《关于抗日根据地土地政策的规定》《关于如何执行土地政策决定的指示》等，停止没收地主土地，通过减租减息缓解农民的压力；解放战争期间，中共中央颁布《五四指示》、制定《中国土地法大纲》、开展分田运动，使农民真正实现了耕者有其田。新民主主义革命使亿万中国农民获得了土地，为“三农”的共享发展奠定了制度基础与生产资料基础。

从社会治理参与权看，打破了阶级剥削压迫，农民翻身做主人。共享发展不仅体现在生产资料方面，还体现在阶级地位和社会治理参与权方面。1927年毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中指出：“所有一切封建的宗法的思想和制度，都随着农民权力的升涨而动摇。”^①1927年11月，中共中央临时政治局扩大会议指出“一切政权归工农兵士贫民代表会议”。1931年《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定：“苏维埃全部政权是属于工人、农民、红军兵士及一切劳苦大众的。”在中国共产党的领导下，农民有了参与政治与社会事务的权利。《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定：“苏维埃公民在十六岁以上皆享有苏维埃选举权和被选举权。”抗日战争时期，在统一战线的原则下实行了“三三制”政权人事原则，即在各级参议会和政府组成人员中，代表无产阶级和贫农的共产党员、代表小资产阶级的非党左派进步分子和代表中等资产阶级、开明绅士的中间派各占1/3（李里峰，2015），共产党员代表农民参与政权。解放战争时期，以农会和贫农团为基础的人民代表会议制在解放区农村广泛实践。中国共产党带领中国人民通过新民主主义革命破除了帝国主义在中国的特权，消灭了地主阶级和官僚资本主义对农民的剥削压迫，为农民获得政治权、社会治理参与权提供了条件。

从对“三农”发展的支持看，通过发展根据地经济，推进共建共享。新民主主义革命时期，中国共产党一方面依靠根据地农业农村的发展为革命事业提供物资支持，另一方面也着力通过减税降费措施减轻农民负担。1934年，毛泽东在第二次全国苏维埃代表大会工作报告中指出：“在目前的条件之下，农业生产是我们经济建设工作的第一位。”^②中国共产党领导下的根据地人民政府通过兴修水利、引进良种、改进耕作方法、发放农业贷款等促进根据地农业农村的发展。如陕甘宁边区兴修水利，1940—1943年边区水浇地面积增加了74%（武力、郑有贵，2004）。由于农民缺乏生产资料，独立生产相对困难，中国共产党鼓励农民通过合作提高生产效率，如组织了耕牛、农具互助和劳动合作社。毛泽东在《新民主主义论》中指出：“在这个阶段上，一般地还不是建立社会主义的农业，但在‘耕者有其田’的基础上所发展起来的的合作经济，也具有社会主义的因素。”^③中国共产党还通过实施累

^① 《毛泽东选集》第一卷，人民出版社1991年版，第32页。

^② 《毛泽东选集》第一卷，人民出版社1991年版，第131页。

^③ 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社1991年版，第678页。

进税降低贫农的税赋压力。1922年中国共产党二大宣言指出：“废除丁漕等重税，规定全国——城市及乡村——土地税则；废除厘金及一切额外税则，规定累进率所得税。”^①1931年的《中华苏维埃共和国关于经济政策的决定》指出：“消灭国民党军阀政府一切的捐税制度和其一切横征暴敛。”^②1942年毛泽东指出：“虽在困难时期，我们仍要注意赋税的限度，使负担虽重而民不伤。而一经有了办法，就要减轻人民负担，借以休养民力。”^③1948年通过的《华北人民政府施政方针》对税收原则作了规定：改革税制，整顿税收，力求不再加重人民负担。

从福利与保障看，探索开展社会服务，照顾弱势群体。新民主主义革命时期，中国共产党就在根据地探索开展了医疗、卫生等社会服务事业。在医疗方面，土地革命时期的苏维埃政府建立了医疗卫生防疫体系，出台了《苏维埃区暂行防疫条例》。《中华苏维埃共和国劳动法》规定，对一切雇佣劳动者提供免费的医药帮助。根据地地区还积极组建民众医院与医疗合作社（吴云峰，2014）。在教育方面，中国共产党积极兴办学校，推动农村教育。为了提高农民的知识水平，根据地还在一些村庄办起了成人识字班。1945年毛泽东在《论联合政府》一文中指出：“从百分之八十的人口口扫除文盲，是新中国的一项重要工作。”^④此外，在新民主主义革命时期，中国共产党还对困难农民开展帮扶工作，力所能及地为根据地受灾群众发放赈济粮款。例如，中华苏维埃共和国成立了劳动人民委员部，对难民、灾民、贫民、孤寡以及被改造的流民予以救济。

总体上看，在这一阶段，中国共产党的中心任务是推翻“三座大山”，实现民族独立与解放。在此过程中，中国共产党充分认识到中国的主要问题在于农民，而农民的主要问题是土地。中国共产党通过打土豪、分田地、废除封建剥削和债务，使农民获得了土地，并且在根据地实施了选举制度，赋予了农民参与社会治理的权利。中国共产党还通过发展根据地农业农村经济，保障了革命所需。由此可见，新民主主义革命过程中，中国共产党一定程度上在根据地践行着共享的理念，革命的胜利为中国共产党进一步推进“三农”的共享发展提供了条件。

（二）第二阶段（1949—1978年）：共享发展的探索实践

中华人民共和国成立后，中国共产党带领中国人民开始进行社会主义建设。由于社会主义“三农”建设可供参照的经验不多，中国共产党在改革开放前一段时期内更多的是依照经典理论，借鉴苏联模式，以合作化运动进行了农业的社会主义改造，土地收归集体所有并由集体统一经营，以人民公社体制构建了农村社会秩序。在这一时期，中国共产党按照马克思主义理论寻找中国“三农”发展道路，在一定程度上探索并实践了共享发展的理念，但由于生产率水平较低，此阶段的共享发展更大程度上是低水平的共享发展。

从产权制度体系看，通过社会主义改造实现土地集体所有集体经营。中华人民共和国成立初期，

^①中共中央档案馆：《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社1989年版，第116页。

^②中共中央档案馆：《中共中央文件选集》第7册，中共中央党校出版社1983年版，第484页。

^③《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1991年版，第895页。

^④《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1991年版，第1083页。

全国3亿农民共分得了7亿亩土地，生产积极性高涨，到了1952年，中国粮食产量已达历史最高水平。为了推进共同富裕，中国共产党开始按照经典的社会主义理论对农业进行社会主义改造，探索社会主义“三农”发展道路。从1953年开始，中国展开了农业合作化运动，到1956年底，全国入社农户占总农户的96.3%，其中，加入高级农业生产合作社的农户占总农户的87.8%，社会主义改造基本完成（马羽，1981）。由此，中国农村土地实现了由农民个体所有到社会主义集体所有的转变。在合作化运动的基础上，农村建立起了政社合一的人民公社。此外，此阶段也形成了农村宅基地的福利分配制度，农民的居住有了基本保障。在人民公社计划经济体制下，生产队是基本核算单位，农业采取集体经营按劳分配的原则。这一时期中国共产党的“三农”制度体系强调公平，追求共享，但由于生产效率相对较低，资源流动受到较多限制，共享更大程度上是一种较低水平的共享。这一时期的制度构建尽管存在过急过快的问題，但农业社会主义改造的完成、土地集体所有制的建立，为后续中国特色社会主义“三农”发展道路的形成及制度优势的发挥奠定了基础。

从社会治理参与权看，人民公社体制下过度强化农民集体性权利。中华人民共和国的成立，不仅使农民获得了生产资料，也使农民拥有了参与社会治理的权利。中华人民共和国成立之初，中国共产党打破了旧社会的统治，废除了保甲制，落实了人民民主建政思想，开展了新型乡村政权建设，使农民有了参与农村社会治理的权利。随着人民公社体制的确立，中国农村各领域也进入了计划体制。这一阶段，由于扫清了盘根于中国农村社会的传统剥削与压迫力量，农民作为一个阶级整体，其权利得以彰显。但在人民公社体制下，社会活动和生产过程中更多地强调阶级集体意志，加之组织模式的相对僵化，农民个体差异性的诉求在一定程度上被忽视。此外，此阶段中户籍制度的出台，在适应计划经济体制、维护国家稳定的同时，造成了中国的城乡分治与差距。

从对“三农”发展的支持看，发挥农业资本积累作用的同时推进农业基础设施建设。中华人民共和国成立初期，百废待兴，亟须建立自身的产业体系。当时农业在国民经济中占比较大，使之成为工业发展所需资本的重要提供者。农业一方面以税收的方式支持工业，另一方面则以工农业产品价格“剪刀差”的形式为工业和城市让利。根据相关研究，1950—1978年中国农业税收总额为818.47亿元，而通过工农业产品价格“剪刀差”为工业部门贡献了5100亿元（彭慧蓉、钟涨宝，2010）。在这一阶段，中国共产党也十分重视农业农村的发展，着力促进农业现代化，利用社会主义制度优势推进了一系列农业基础设施建设。1959年毛泽东在《党内通信》中指出：“农业的根本出路在于机械化。”^①1949年中国化肥产量仅为6000吨，而到了1979年，中国化肥产量达到了1086.3万吨（武力，2011）。1950—1978年，中国财政用于农业的支出总计为1577.12亿元，占财政总支出的10.7%（彭慧蓉、钟涨宝，2010）。总体上看，在这一阶段，中国共产党从全局角度定位“三农”，在其探索农业组织模式以及加大农业投资的同时，“三农”也承担了服务全国大局的角色，城乡分治下的农业剩余转移为国家工业化、城镇化做出了巨大贡献，抑或是“牺牲”，这也是中国“三农”问题形成的基点。但从另一个层面讲，这也充分反映了中国共产党共享发展的思想，不仅在“三农”部门内部推进共享，而且在更

^① 《毛泽东文集》第八卷，人民出版社1999年版，第49页。

大层面推进农业与工业、农村与城镇间的共享。这一阶段“三农”对工业、城市的支持也为取消农业税后以工补农、以城带乡政策的出台与实施提供了理论、逻辑以及历史基础。

从福利与保障看，初步建立了公共服务体系。农业合作化运动开始后，部分地区自发组织起了具有互助共济属性的合作医疗。人民公社建立后，合作医疗成为农村医疗卫生的基本制度，到1976年，全国90%的行政村（生产大队）实行了合作医疗（夏杏珍，2003）。在教育方面，人民公社时期全国农村基本形成了生产大队办小学、公社办中学、区委员会办高中的教育体系，学龄儿童入学率从1962年的56.1%提高到1978年的95.5%（汪三贵、胡骏，2020）。在这一阶段，中国共产党还以人民公社集体经济体制为依托，针对无子女、老年、没有劳动能力的农村特困群体提供“保吃、保穿、保住、保医、保葬（年幼的孤儿保教）”等社会救助措施（常亮，2016）。此阶段的农村社会保障制度本质上是一种农业合作社内部的福利分享，这是中国在经济尚不发达条件下的适应性选择（席恒等，2021）。

总体上看，在这一阶段，中国共产党按照马克思原理并参照苏联经验进行农业社会主义改造，实施计划经济，在共享发展、共同富裕的道路上进行探索。需要指出的是，农业“一大二公”的生产模式以及城乡分治的治理模式，尽管体现了共享发展的理念和初衷，但是由于没有解决好激励与要素合理配置等问题，此阶段的共享更多地表现为低水平的共享，进而演化并固化为城乡二元体制，在一定程度上影响了农业、农村、农民的发展。应该说，这一阶段中国共产党“三农”的实践探索相对激进，也经历了一定的波折，但农业社会主义改造的完成，为后续“三农”的共享发展奠定了制度基础；相对僵化和激进的“三农”发展探索，也为中国“三农”改革和最终形成中国特色“三农”发展道路，以及平衡公平的共享与效率的共享提供了宝贵的经验与参照。

（三）第三阶段（1978—2012年）：共享发展的创新推进

改革开放后，以邓小平为代表的中国共产党人打破传统思想的束缚，通过理论与实践创新，着力破解低水平共享发展的局面。土地承包经营、农业补贴、社会主义市场经济体制、村民自治、新农村建设等一系列改革举措，推动了中国“三农”向高水平共享发展迈进。

从产权制度体系看，实现要素的流动与优化配置。1978年安徽小岗村的包产到户拉开了中国农业改革的大幕。中国共产党认识到，要想实现共同富裕，让农民共享发展成果，首先要发展生产力。邓小平指出：“贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷。不发展生产力，不提高人民的生活水平，不能说是符合社会主义要求的。”1982年1月中共中央《全国农村工作会议纪要》正式认可了各种形式的责任制。到1983年底，全国已有1.75亿农户实行了包产到户，占农户总数的94.5%（陈丹、唐茂华，2009）。中国共产党十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标，基于此，农村要素流动逐步放开。在市场经济的框架下，农业的生产经营方式发生转变，劳动力流动的限制逐步破除，农村的非农产业蓬勃发展，乡村经济发展进入了快车道，农民也从改革开放中分享了发展成果。

从社会治理参与权看，乡村治理体系赋权于民。农业生产方式的变革引发了农村社会各个领域的改革。1983年10月中共中央、国务院发布《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》，原先通过人民公社渗透到农村最底层的行政管制从农村退出。村民委员会这一村民自治组织在农村出现，很快便被国家承认并被写入《宪法》。1987年公布的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》指出，

“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。”1988年中国在全国范围内进行了乡村选举。1998年4月,《中共中央办公厅、国务院办公厅关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》发布,1998年11月,《中华人民共和国村民委员会组织法》正式颁布。之后,2004年的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》、2009年的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强和改进村民委员会选举工作的通知》等一系列政策的出台,保障了农民的自治权利。中国共产党领导下的村民自治成为中国农村事务管理的基本模式,赋予了农民农村社会治理的参与权,充分体现了中国共产党农村共建共享的思想。

从对“三农”发展的支持看,由汲取型向支持型转变。改革开放促进了中国农业农村的快速发展。家庭承包经营以及科技进步带来了粮食产量的快速提升,市场经济体制下乡镇企业的兴起以及多元产业的发展带动了农村的全面发展,劳动力流动政策也使外出务工收入在农户收入中的占比越来越高,农民从改革开放中获得了红利。然而,市场经济下农业农村的弱质性进一步显现,城乡差距逐步扩大。在此情况下,中国共产党进一步明确“三农”的重要性。2003年中央农村工作会议提出,把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重。2006年中央“一号文件”指出,中国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段。2006年,延存了两千多年的农业税正式退出历史舞台。农业补贴政策陆续出台,中国共产党对“三农”的支持力度逐步加大。在这一阶段,在一系列“三农”支持政策的实施中,让农民分享更多发展成果的政策目标逐步实现。

从福利与保障看,保障体系逐步建立,开发式扶贫工作有序推进。改革开放后,随着国家实力的提升,中国共产党全面推进农村公共服务体系建设,农村教育、医疗、养老等公共服务水平不断提高。在教育方面,1986年《中华人民共和国义务教育法》开始施行,东中西部三个地区分阶段有计划地逐步实施九年制义务教育;2002年《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》发布,农村义务教育的责任从主要由农民承担转变为主要由政府承担。在养老方面,1991年1月,国务院批准民政部在有条件的地区开展农村社会养老保险试点工作;2009年国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,中国老年农民历史性地享受到了国家普惠基础养老金。在医疗方面,1997年国务院出台了《关于发展和完善农村合作医疗的若干意见》;从2003年起,中央财政对中西部地区除市区以外的参加新型合作医疗的农民进行补助。在扶贫方面,1982年中央启动“三西”(甘肃定西、河西和宁夏西海固)专项扶贫计划;1986年,国家成立专门扶贫工作机制,制定扶贫标准,确立开发式扶贫方针;1994年,中央实施《国家八七扶贫攻坚计划》;2001年,国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》;2007年,国务院发出《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》;2011年,中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。

总体上看,此阶段扭转了改革开放前中国共产党在“三农”领域低水平共享发展的模式,将马克思主义基本原理同中国实际相结合,把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益作为农村一切工作的出发点和落脚点,在坚持农村土地公有制的基础上,依照市场经济规律推进“三农”领域的改革,并通过以工补农、以城带乡加大对“三农”的支持力度,为实现“三农”的高水平共享发展提供了制度保障与物质基础。

（四）第四阶段（2012—）：共享发展的全面提升

由于“三农”天然的弱势性，以及改革开放后市场经济下“三农”资源的大量流出，与城市相比，农村发展缓慢；与工业相比，农业表现脆弱；与市民相比，农民收入水平较低。党的十八大以来，以习近平为主要代表的中国共产党人充分认识到中国“三农”发展的短腿、短板和弱项，提出了“中国要强农业必须强，中国要美农村必须美，中国要富农民必须富”的主张，以乡村振兴战略为引领，全面促进“三农”的共享发展。

从产权制度体系看，推进“三块地”改革，保障农民土地权益。党的十八大以来，中国共产党在“三农”领域开展了一系列改革，使亿万农民共享发展成果。在承包地方面，进一步稳定和完善了农村基本经营制度，第二轮土地承包到期后再延长30年；顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，2013年提出了农地“三权分置”的制度设计。在宅基地方面，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，促进宅基地的有效利用，激活农民闲置住房的潜在价值。在集体建设用地方面，允许农村集体经营性建设用地直接入市，打破了歧视性的土地制度，使农民可以共享土地增值收益。此外，中国共产党还推进了农村集体产权制度改革，着力保障农民的集体财产权。总体上看，十八大以来，中国共产党结合中国发展现实创新理论，完善“三农”制度体系，赋予农民更多的土地权能。

从社会治理参与权看，完善以农民为中心的乡村治理体系。十八大以来，中国共产党不仅赋予农民更稳定和更丰富的土地权益，而且注重维护与实现农民的发展权和社会治理参与权。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，进一步推进乡村治理体系的现代化。针对村庄基层党组织薄弱现象，中共中央印发了《中国共产党农村工作条例》，加强了农村党建工作，为农民权利的顺利实现提供了组织保障。2018年中央“一号文件”（《关于实施乡村振兴战略的意见》）提出：“依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等，形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。”2020年中央“一号文件”（《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》）指出：“推动扫黑除恶专项斗争向纵深推进，严厉打击非法侵占农村集体资产、扶贫惠农资金和侵犯农村妇女儿童人身权利等违法犯罪行为，推进反腐败斗争和基层‘拍蝇’，建立防范和整治‘村霸’长效机制。”农村基层的打黑反腐行动，维护了乡村公平正义，扫清了农民参与乡村治理的障碍。十八大以来，通过乡村治理体系建设，农村自治、法治、德治体系得到完善，形成了共建共治共享的农民社会治理参与新格局。

从对“三农”发展的支持看，以乡村振兴为引领促进“三农”全面发展。十八大以来，中国共产党将“三农”发展置于更加重要的位置，提出了乡村振兴战略，落实以工补农、以城带乡、城乡融合的发展理念，明确提出了土地出让金的支农比例，完善“三农”支持机制，让农民共享“三农”发展成果。农业方面，加大对农业的补贴支持力度，改善补贴模式，推进农业供给侧结构性改革，提升农业现代化水平，使农业成为有潜力的产业；农村方面，加强基础设施建设，推进美丽乡村工程，开展厕所革命，改善农村人居环境；农民方面，提高农民收入，推进户籍制度改革，促进农民有序城镇化。十八大以来，在政策的支持下，中国“三农”发展取得了巨大成就，粮食产能稳定在1.3万亿斤以上，农村面貌发生了巨大变化，城乡居民收入差距逐年下降，超过1亿进城务工农民在城镇落户，全面建

成小康社会的目标如期实现。

从福利与保障看，缩小城乡差距，打赢脱贫攻坚战。为促进农民全面发展，让农民共享发展成果，中国共产党不断提升农村公共服务与社会保障水平。在逐步增加农村居民养老保险补助基础上于2014年统一了城乡居民基本养老保险制度，在逐步提高农村居民医疗保险补助标准的基础上于2019年统一了城乡居民基本医疗保险制度。全国基本养老保险参保人数由2012年的7.88亿人^①上升到2020年底的9.99亿人，全国社会保障卡持卡人数达到13.35亿人^②。城乡居民养老、医保等制度的统一，标志着农村的事从原来的自己办越来越多地向全国统筹办转变。此外，中国共产党推进农民福利保障共享发展还体现在扶贫方面。党的十八大以来，在党中央领导下，中国组织实施了人类历史上规模空前、力度最大、惠及人口最多的脱贫攻坚战。2020年底，现行标准下中国农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，历史性地消除了绝对贫困和区域性整体贫困。

总体上看，十八大以来，以习近平为主要代表的中国共产党人坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，从社会发展全局以及民族复兴大局看待“三农”问题，以历史责任感和使命感做好“三农”工作，通过制度体系的构建，加大对“三农”的支持力度，完善乡村治理体系，提升农民保障水平，开展脱贫攻坚战等，全面促进农民共享改革发展的成果。

中国共产党百年“三农”共享发展的进程可总结为表1。

表1 中国共产党百年“三农”共享发展阶段

分析视角	条件创造阶段 (1921—1949年)	探索实践阶段 (1949—1978年)	创新推进阶段 (1978—2012年)	全面提升阶段 (2012—)
产权制度体系共享：土地制度变迁	打土豪、分田地，进行土改运动，实现了农民耕者有其田的愿望	完成农业社会主义改造，实行土地集体所有制；建立农村计划经济体制	改革农村土地制度，实行集体所有、家庭承包经营；建立社会主义市场经济体制	实施农地“三权分置”和宅基地“三权分置”，允许集体经营性建设用地直接入市
社会治理参与权共享：乡村治理体系建设	推翻“三座大山”，使农民翻身做主人，获得社会治理参与权	建立政社合一的人民公社体制，实现城乡分治下低水平的共享发展	废除人民公社，建立农村村民自治体系	完善农村组织体系，建设自治、法制与德治相结合的社会治理体系
“三农”支持共享：农业农村发展	通过开荒、兴修水利发展农业，推动根据地经济发展，对农业进行减税	采取农业为工业发展提供资本积累方针，实行计划经济下按劳分配，推进农业基础设施建设	取消农业税，对农业进行补贴；促进农村劳动力流动，支持多元经济发展；推动新农村建设	不断提升“三农”支持力度，不断推进农业现代化、新农村建设，全面推进乡村振兴
福利与保障共享：社会保障和扶贫	建立医疗防疫体系，开展根据地扫盲运动，扶危救困	建立人民公社下的农村教育体系、合作医疗体系和“五保”救济体系	实施九年义务教育，出台新农合、新农保政策，开展扶贫开发工作	实现医疗、养老保险城乡并轨，打赢脱贫攻坚战，全面建成小康社会

^①原始数据来源于《2012年全国社会保险情况》（http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/201306/t20130618_105477.html），作者根据原始数据进行了计算。

^②参见《社保卡持卡人数达13.35亿人》，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-02/26/1302135220.htm>。

中国共产党的百年“三农”实践，很好地诠释了全民共享、全面共享、共建共享与渐进共享的共享发展理念。从全民共享看，一方面体现在制度层面，农村土地集体所有制确保全体农民都可获得农地承包经营权、宅基地资格权；另一方面体现在扶贫方面，全面建成小康社会使全体贫困农民实现脱贫，充分地体现了中国共产党对于全民共享发展成果的追求与实践。从全面共享看，中国共产党在推进“三农”发展过程中，不仅努力让农民共享经济发展成果，还保障了农民的政治权利，使其社会福利保障水平不断提升；除此之外，通过社会主义新农村建设改善了人居环境，提升了农民生活品质。从共建共享看，百年来，从新民主主义革命事业到社会主义建设事业，中国共产党都充分依靠农民，激发农民的积极性、主动性，使农民成为参与主体与共享发展主体。乡村治理中的自治体系和扶贫过程中对扶志的强调，都体现着共建共享的理念。在发展过程中，当国家条件还比较有限时，中国共产党往往通过出台相应政策支持农民依靠自身发展满足农村社会事业发展需要，在低水平上实现共享发展，如20世纪50年代允许农村兴办社队企业，改革开放后支持兴办乡镇企业等。然而，共享并不是一味地给予，也不是平均主义，中国共产党在推进“三农”共享发展过程中也走过弯路，如计划经济时期过于强调结果的平均，忽视了个体积极性的调动，影响了产出效率，只能实现低水平的共享。改革开放后，中国共产党在强调发展的过程中推进共建共享。从渐进共享看，“三农”发展是一个渐进的过程，中国共产党带领中国人民经过百年的奋斗，才有了今天的成就。随着中国“三农”的发展以及整体经济的发展，中国共产党逐步推进农民的共享发展水平，如从将农业作为重要税收源到取消农业税，再到加大对农业的补贴，从农村医疗、养老保险体系的建立到增加补助标准，再到城乡统一的制度体系，都体现着中国共产党在“三农”发展领域的渐进共享。

四、中国共产党百年“三农”共享发展的经验：共享发展道路的总结

共享发展体现了中国共产党的初心使命。中国共产党百年的不断实践探索，为中国的“三农”发展找到了正确道路，推动“三农”发展取得了巨大成效，也为迈向第二个百年提供了宝贵经验。

（一）中国共产党的领导是“三农”共享发展的保障

中国是一个人多地少的国家，历史表明，只有中国共产党的领导，才能保障“三农”的共享发展，才能照顾最广大农民的根本利益。只有中国共产党的领导，才能带领中国人民推翻“三座大山”，让农民翻身做主人，并且，正是有了中国共产党对农村强有力的领导，才打破了长期存在于中国传统农村社会的各种势力对农民的压迫，为农民实现农村自治权利提供了组织保障。只有中国共产党的领导，才能从根本上对中国农村产权体系予以重构。从新民主主义革命时期的耕者有其田，到中华人民共和国成立后的农业社会主义改造，再到改革开放后的土地承包经营，以及十八大以来的土地“三权分置”，中国共产党在保障农民土地权益的基础上，通过不断的理论创新、实践创新，赋予农民越来越多的土地权能。只有中国共产党的领导，才能在人多地少、相对落后的背景下，找到适合中国的农业发展之路、农村建设之路，推动全社会资源支持农业农村的发展，不但保障了中国的粮食安全，而且改善了农村人居环境。只有中国共产党的领导，才能在提高农民收入的同时，构建覆盖最广大农民的社会保障体系，使农民获得普惠式的保障。只有中国共产党的领导，才能发挥新型举国体制的优势，最大程

度上调动社会资源，开展人类历史上规模最大的脱贫攻坚战，最终实现中国人民数千年来的脱贫梦，全面建成小康社会。可见，中国共产党的领导是中国特色社会主义“三农”共享发展的保障。

（二）适合中国国情的有效发展是“三农”共享发展的方略

百年来，中国共产党一直在积极探索并创新“三农”发展模式，探寻适合中国实际的“三农”高效共享发展之路。新民主主义革命时期，中国共产党就通过将马克思主义基本原理同中国革命现实相结合，找到了适合中国的革命道路，通过农村包围城市取得了革命的胜利。中华人民共和国成立之初，中国近90%的人口生活在农村，人多地少，生产力水平低下，在这样的基础上推进“三农”发展并不容易，且前无可鉴。中国共产党在经历了计划经济的低效共享发展摸索后，及时调整了共享发展路径，提出了“贫穷不是社会主义”的论断，并在坚持马克思主义基本原理的基础上，立足中国现实，结合“三农”发展规律，探索出了中国特色的“三农”发展之路。中国的“三农”改革，既坚持集体所有制与社会主义发展方向，又通过土地家庭承包经营制度的确立、社会主义市场经济体制的完善、农业人口转移的有序推进等实现了“三农”的高速、平衡发展。在此基础上，中国共产党通过以工补农、以城带乡推进乡村振兴，以落实共享发展、实现共同富裕。中国共产党的“三农”共享发展，并非平均主义，而是不断追求效率的共享发展，发展是基础，共享既是手段又是结果。由此可见，中国共产党百年“三农”的共享发展，是马克思主义与中国现实相结合的创新性实践，也是充分尊重经济发展规律并发挥社会主义制度优势的创新性实践。

（三）从全局视角审视与支持“三农”是促进“三农”共享发展的总基调

中国共产党在国家发展大局中逐步推进“三农”的共享发展。新民主主义革命时期，毛泽东就结合中国实际提出了走农村包围城市的革命道路。1945年刘少奇在中国共产党七大上也指出：“中国现在的革命，实质上就是农民革命。”^①重视“三农”，让农民参与革命、分享革命成果，最终使中国共产党取得了革命的胜利。中华人民共和国成立后，中国共产党依然重视“三农”工作，提出了农业现代化的目标，然而，由于人民公社与计划经济的模式问题，“三农”发展相对缓慢。改革开放后，中国共产党破除思想束缚，全面推进“三农”发展，并明确提出要把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把“三农”工作置于中国发展的全局中思考，提出民族要复兴，乡村必振兴。从全局视角思考“三农”问题，使中国共产党可以跳出“三农”看“三农”，以制度优势统筹“三农”发展与社会全局的发展，推进“三农”的渐进共享。基于中国整体的情况，在“三农”发展过程中，既有新民主主义革命时期、中华人民共和国成立初期的农业农村部门对革命以及国家建设事业的贡献，又有改革开放后，特别是十八大以来全社会对农业农村发展的支持。在具体的发展模式上，中国共产党从城乡全局视角系统推进“三农”发展，一方面，通过农村人口的城镇化解决“三农”问题，另一方面，通过以工补农、以城带乡、城乡融合调动全社会资源支持乡村振兴工作。中国共产党充分考虑了中国的发展阶段，考虑了“三农”在不同时期的社会定位，从而通过发挥制度优势从全局视角推进“三农”的共享发展。

^①《刘少奇选集》（上卷），人民出版社1981年版，第331页。

总体上看，中国共产党“三农”共享发展经验是对中国共产党“三农”共享发展实践的总结，将指导未来中国“三农”领域的发展。此外，中国共产党在“三农”领域的经验也为世界“三农”难题的解决提供了中国方案，如粮食安全的保障、精准扶贫和城镇化的推进等。在粮食安全方面，中国的粮食生产、储备、支持等粮食安全体系，为人多地少和以小农经营为主体的国家提供了经验。在精准扶贫方面，中国共产党标本兼治的精准扶贫举措，为世界提供了减贫的中国方案。在城镇化发展方面，改革开放以来中国的城镇化快速且平稳有序，没有像其他国家那样在转型期出现大量的无业游民和贫民窟现象，这也为发展中国家的城镇化发展提供了经验。在中国共产党领导下，中国“三农”的共享发展实践与成就，为其他国家特别是发展中国家解决发展难题提供了经验，充分体现了中国共产党“三农”共享发展思想的先进性。

五、迈向第二个百年进程中“三农”发展目标展望：共享发展的阶段与格局

在开启全面建设社会主义现代化国家新征程之际，如何进一步推进中国“三农”的发展？这不仅关系到亿万农民的切身利益，也关系到社会主义现代化国家建设事业能否成功。党的十九大明确指出，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。没有农业农村的现代化，就没有国家的现代化。习近平指出：“从中华民族伟大复兴战略全局看，民族要复兴，乡村必振兴。从世界百年未有之大变局看，稳住农业基本盘、守好‘三农’基础是应变局、开新局的‘压舱石’。”^①由此可见，在新发展阶段，中国的“三农”将面临新的发展形势，中国共产党仍然要继续贯彻落实共享发展理念，以推进“三农”形成高质量的新发展格局。历史已经证明，中国的“三农”工作必须要坚持中国共产党的领导，必须要结合中国国情施策。只有坚持中国共产党的领导，坚持结合中国实际，才能保证中国特色社会主义的农业农村现代化道路不走偏、乡村振兴战略实施不走样、促进农民富裕富强的初心不改变，才能进一步促进农业的高质高效、维护农村的繁荣稳定、保障农民的权利权益。因此，针对新发展阶段“三农”问题的特征，依据“全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化”“促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足”的要求，保障“三农”领域第二个百年目标的顺利实现必须进一步按照共享发展的思想旨归深入推进“三农”领域的改革。

进入新时代，中国共产党对共享发展理念从发展目的论和全面发展论角度赋予了最新阐释，共享发展内涵的深度、广度、高度有了进一步扩充，具体内容也从全民享有向全面享有延伸，要求让人民在经济、政治、文化、社会、生态建设各个方面都能有获得感。基于新发展阶段共享发展理念的升华，迈向第二个百年进程中，中国共产党除了要巩固、接续和完善先前改革实践成果之外，还必须在以下方面做出努力。

一是要通过权利分享与制度建设创造公平的环境，把共享发展作为激活乡村振兴与“三农”发展的内生动力。合理的共享不仅是目标，也是手段。迈向新征程中，必须要通过深化农村土地、集体资产等制度改革，建立与完善城乡融合发展机制，构建起城乡一体化的要素配置市场，创造更加公平的

^①参见《习近平出席中央农村工作会议并发表重要讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/29/content_5574955.htm。

环境,促进要素的合理流转,从而为乡村经济的发展注入活力;要通过适当的资源共享机制、权利分享机制促进农民的自由流动,激发农民的积极性,尊重农民的首创精神,建立乡村发展的内生机制,调动“三农”发展中“人”的因素,从而激活乡村的发展活力与动力。

二是要进一步破除二元经济社会结构体制,加大对“三农”的支持力度,创造条件让农民分享改革发展成果。由于“三农”的基础性、贡献性、外部性,加之弱势性,“三农”问题的解决不能只局限于“三农”自身。毋庸讳言,中华人民共和国成立以来,在城乡二元结构的推动下,中国经历了史无前例的快速工业化和城镇化进程,取得了巨大成就。然而,这也直接导致了对农村的相对排斥与相对剥夺,形成了至今都难以破解的“三农”问题。虽然为改变这种排斥与剥夺的状况,国家制定了从城乡统筹发展到城乡一体化发展,再到城乡发展一体化和城乡融合发展等系列方针和政策,使“三农”问题的表现形式和强度已发生了很大变化,但由于长期以来的观念定势,这种排斥与剥夺并未得到根本解决,“三农”发展仍是社会主义现代化国家建设中的短腿、短板和弱项。因此,迈向第二个百年进程中,首要的必须是进一步破除二元经济社会结构体制,要以消除“排斥性”为目标,以公平公正为原则,真正落实“工业反哺农业、城市支持农村”方略;要构建起有效的城乡融合发展体制,形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系,实现工与农、城与乡、市民与农民的共同发展;要充分发挥社会主义制度优势以及新型举国体制优势,全面推进乡村振兴,支持“三农”的全面发展,让农民更公平、更充分地分享改革发展成果。

三是要关注农民的全面发展。共享发展最终的落脚点在于“人”的发展。中国目前已基本解决了绝对贫困问题,农民的物质生活有了基本保障,但仍存在物质保障的基础还不牢、水平还不高等问题。因此,迈向第二个百年进程中,应进一步关注农民的相对贫困问题。此外,随着社会的发展,农民也会有更多的诉求和追求,还要进一步关注农民的全面发展,赋予农民更多的选择权与发展权,创造条件助力农民按自身意愿实现生活方式及身份的转变,进而实现安居乐业,这也有利于城乡要素的进一步优化配置,从根本上不断推进农业强、农村美与农民富目标的实现。

总之,在迈向第二个百年进程中,在构建新发展格局、推动新型城镇化高质量发展和全面推进乡村振兴过程中,在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下,中国共产党坚持将“三农”问题作为全党工作的重中之重,必将通过不断破除城乡二元经济社会体制机制全面解决因不同时期发展需要而运用二元结构制度安排导致的“三农”问题。展望未来,有理由相信:在第二个百年到来之际,中国在共享发展理念指导下将不再有二元体制界定的“三农”问题,而只有国民经济整体发展与城乡融合发展中的农村区域问题、农业产业问题和农民职业问题。

参考文献

- 1.常亮,2016:《中国农村五保供养:制度回顾与文化反思》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 2.陈丹、唐茂华,2009:《中国农村土地制度变迁60年回眸与前瞻》,《城市》第10期。
- 3.陈吉元、韩俊,1994:《邓小平的农业“两个飞跃”思想与中国农村改革》,《中国农村经济》第10期。
- 4.李里峰,2015:《中国革命中的乡村动员:一项政治史的考察》,《江苏社会科学》第3期。

5. 路易斯·惠勒·斯诺, 1982: 《斯诺眼中的中国》, 王恩光等合译, 北京: 中国学术出版社。
6. 马羽, 1981: 《试论我国农业合作化的历史必然性》, 《社会科学研究》第5期。
7. 彭慧蓉、钟涨宝, 2010: 《建国六十年我国农业补贴政策演变轨迹及逻辑转换》, 《经济问题探索》第11期。
8. 汪三贵、胡骏, 2020: 《从生存到发展: 新中国七十年反贫困的实践》, 《农业经济问题》第2期。
9. 吴云峰, 2014: 《华北抗日根据地与陕甘宁边区的医疗卫生事业研究》, 《西北工业大学学报(社会科学版)》第4期。
10. 武力, 2011: 《论中国共产党对农业现代化的伟大探索》, 《中共党史研究》第7期。
11. 武力、郑有贵(主编), 2004: 《解决“三农”问题之路——中国共产党“三农”思想政策史》, 北京: 中国经济出版社。
12. 席恒、余澍、李东方, 2021: 《光荣与梦想: 中国共产党社会保障100年回顾》, 《管理世界》第4期。
13. 夏杏珍, 2003: 《农村合作医疗制度的历史考察》, 《当代中国史研究》第5期。

(作者单位: ¹上海交通大学安泰经济与管理学院;

²上海财经大学三农研究院)

(责任编辑: 张丽娟)

The Thought, Practice and Prospect of the Shared Development of “Agriculture, Rural Areas and Farmers” in the Past Century of the Communist Party of China

GU Haiying WANG Changwei

Abstract: Shared development, as the ideological purpose of the development of “agriculture, rural areas and farmers” of the Communist Party of China (CPC) in the past century, is determined by the attribute of Marxist party, the original intention of the CPC, and the essential requirement of socialism with Chinese characteristics. With social progress, the concept of shared development has been constantly sublimated. The Centennial practice of “agriculture, rural areas and farmers” of the CPC has always been guided by the concept of shared development. It has made great achievements and accumulated valuable experience in the continuous practice and exploration, which also provides reference for the further development of “agriculture, rural areas and farmers” in the new development stage in China. Looking forward to the future, with the advent of the second century, under the guidance of the concept of shared development, China will no longer have the problems of “agriculture, rural areas and farmers” defined by the dual system. Instead, under the background of overall development of national economy and the integration of urban and rural development, China will face the regional problem of rural areas, the agricultural industrial problem and the problem of farmers’ occupation.

Keywords: Communist Party of China; “Agriculture, Rural Areas and Farmers”; Shared Development; New Development Stage

中国共产党百年农民教育政策的 演进与经验*

刘义兵^{1,2} 朱胜晖^{1,2} 刘 达³

摘要：本文以马克思主义关于人的解放思想为视角，重点探讨中国共产党在百年的探索和实践过程中，不忘初心，牢记使命，将马克思主义基本原理与中国实际相结合，创造性地实践中国特色的农民教育政策，不断引领农民走向美好生活的发展历程及其基本经验。党领导下农民教育政策的演进历程具体划分为以下四个阶段，即政治解放与争取获得民主权利阶段（1921—1949年）、社会解放与投身新中国全面建设阶段（1949—1978年）、劳动解放与农村生产力活力释放阶段（1978—2012年）和个性解放与美好生活建设阶段（2012年至今）。回望历史，中国共产党农民教育政策始终坚持党对农民教育事业的全面领导、“以人民为中心”的农民教育根本立场、“一切从实际出发”的农民教育根本原则、“服务农民全面发展”的农民教育根本目的和“农民作为成人学习者”的农民教育基本规律，其本质上是中国共产党人创造性地运用马克思主义关于人的解放思想引领中国农民实现解放和全面发展的过程。当前，农民教育应更加关注农民的文化精神成长与内生发展动力激发，通过高质量的农民教育推动形成农民内生性发展文化，为实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、加快推进农业农村现代化提供不竭动力。

关键词：中国共产党 农民教育政策 农民解放 农民主体性

中图分类号：G725 **文献标识码：**A

马克思主义创始人提出，“从爱尔兰到西西里，从安达卢西亚到俄罗斯和保加利亚，农民到处都是人口、生产和政治力量的非常重要的因素”^①，没有他们的积极参与，任何社会的变革和发展都是不可能的。但是，农民作为具有两重性的阶级，既有革命的一面，又有保守的一面（庄福龄，2004）。因此，为唤醒农民的主体意识，充分发挥农民参与社会变革和社会发展的能动性，“应当赶快用我们

*本文系重庆市社会科学规划项目“重庆市精准扶贫的教育支持体系研究”（项目编号：2016YBJY068）的系列研究成果之一。本文通讯作者：朱胜晖。

^①《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社1995年版，第484页。

的一切宣传手段、一切国家力量、一切教育、一切党的手段和力量来说服非党农民”^①。以上“说服非党农民”的一切活动都可以称之为农民教育，农民教育从本质上讲是帮助农民克服自身固有缺陷、释放发展潜能、实现全面解放的专业活动，政府（政党）制定的一系列用以指导和规范农民教育发展的行为准则即为农民教育政策。农民问题一直是各国社会经济发展的重大理论与实践问题，世界各国普遍重视农民教育政策的制定与实施。例如，韩国早在20世纪60年代初就制定了《农村振兴法》，指导关于农民的农业经营和生产技术方面的培训；加拿大于20世纪70年代开始推行绿色证书项目，根据农业生产实际面向农民开展农业生产者、生产指导者、生产管理者等多层次的证书培训；巴西自1993年开始运作国家农业行业学徒培训体系，向农民传授技能和知识，努力做到哪里有农民哪里就有培训等。中国作为一个典型的农业大国，自古以来就非常重视农民教育。如周朝设置“司稼”一职，负责督促农业生产；唐朝太仆寺设兽医博士，开启了中国最早的农业专科教育；元朝推行社学制度，推动了农村教育的普及等。在长达数千年的农民教育实践过程中，中国积累了丰富的知识和广博的经验，并以“农书”的形式传承下来，仅明清两朝“农书”总数就多达1388种，涉及土壤耕作、作物栽培、农田水利、畜牧兽医、经营管理、农学理论、农家生活等农业生产活动的各个方面（王达，2001）。特别是1921年中国共产党成立以来，中国共产党人创造性地运用马克思主义关于人的解放思想，从人的解放的高度认识农民教育的本质及其重要性，并坚持从中国实际出发不断创新发展农民教育政策，推动中国特色的农民教育事业取得伟大成就。值此中国共产党建党百年之际，本文通过梳理中国共产党农民教育政策的百年演进历程，系统分析其发展脉络和阶段特点，深入总结其内在规律和基本经验，科学阐明其未来工作重点，以期为进一步完善中国特色社会主义农民教育体系、扎实推进农民教育现代化发展、助力乡村全面振兴提供历史借鉴。

一、农民教育政策的百年演进：引领中国农民解放不断走向深入

实现人的解放，通达人的自由全面发展，既是马克思的毕生追求，也是马克思主义的根本宗旨（袁杰，2017），更是无产阶级革命和社会主义建设的各项路线、方针、政策坚实的理论基础与依据。在马克思看来，受社会历史条件的制约，人类解放并不是能够一蹴而就的历史活动，它需要经历不同层次与阶段的历史发展，因此，人类解放将具体地内化为政治解放、社会解放和劳动解放等向度的解放形式，最终实现人的自由全面发展（刘同舫，2012）。马克思主义传入中国后，中国共产党立足中国革命和社会主义建设的实际，对农民和农民教育问题进行了深入思考，创造性地发展了马克思主义关于人的解放思想，特别强调“严重的问题是教育农民”^②，指出“目前中国工人阶级的任务，基本上就是解放中国的农民”^③。中国共产党以服务农民的解放和全面发展为根本价值遵循，制定并创造性地实践了一系列中国特色的农民教育政策，引领中国农民解放与生产力发展不断走向深入。

^① 《列宁全集》第四十卷，人民出版社1986年版，第145页。

^② 《毛泽东选集》第四卷，人民出版社1991年版，第1477页。

^③ 《刘少奇选集》上卷，人民出版社1981年版，第331页。

回望1921—2021年的百年历程，在中共党史研究领域，分期问题一直是一个在不断探索中逐步深化认识的焦点问题（齐鹏飞，2011），研究者日益明确了将“社会主要矛盾及其决定的主要任务的变化”作为中共党史分期的标准（陈述，1999）。2021年2月3日，《光明日报》刊发了中共中央党史和文献研究院院长曲青山同志撰写的《中国共产党百年辉煌》一文。文中指出，中国共产党百年历史可以划分为四个历史时期：从1921年7月中国共产党建立至1949年10月中华人民共和国成立，是新民主主义革命时期，党主要团结带领中国人民完成了从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃；从1949年10月至1978年12月党的十一届三中全会召开，是社会主义革命和建设时期，党主要团结带领中国人民实现了中华民族从“东亚病夫”到站起来的伟大飞跃；从1978年12月至2012年11月党的十八大召开，是改革开放和社会主义现代化建设新时期，党主要团结带领中国人民实现了中华民族从站起来到富起来的伟大飞跃；从2012年11月至今是中国特色社会主义新时代，党的主要任务是团结带领中国人民迎来中华民族从富起来到强起来的伟大飞跃，迎来实现中华民族伟大复兴的光明前景（曲青山，2021）。这是中共党史分期研究的最新理论成果。理清社会主要矛盾，是党和国家制定正确路线方针政策的基础，是确立发展理念和发展战略的依据（陈晋，2017）。农民教育政策作为党的路线方针政策的重要组成部分，其发展演变必然受社会主要矛盾转化的制约，并与中国共产党百年发展阶段演进特征相一致。本文充分参照曲青山同志的最新研究成果，并将其与马克思主义关于人的解放思想有机融合，具体将中国共产党百年农民教育政策的演进历程划分为“政治解放与争取获得民主权利阶段（1921—1949年）”、“社会解放与投身新中国全面建设阶段（1949—1978年）”、“劳动解放与农村生产力活力释放阶段（1978—2012年）”和“个性解放与美好生活建设阶段（2012年至今）”这四个阶段。

（一）政治解放与争取获得民主权利阶段（1921—1949年）：唤醒农民革命意识，培育新民主主义革命的坚强动力

马克思在写于1843年的《论犹太人问题》一文中，系统地阐述了“政治解放同时也是同人民相异化的国家制度即统治者的权力所依据的旧社会的解体”和“政治革命是市民社会的革命”^①的观点，并明确指出政治解放只能是处于资产阶级地位的人的解放而不是彻底的人类解放。但是，与马克思所描述的不同，中国人民承受着帝国主义、封建主义和官僚资本主义“三座大山”的压迫，因此，中国人民一旦觉醒，必将进行更彻底的政治解放。自1921年建党至新中国成立前夕，是中国共产党领导新民主主义革命、完成救国大业的“开天辟地时期”（曲青山，2021）。这一时期，中国社会的主要矛盾是“帝国主义和中华民族的矛盾，封建主义和人民大众的矛盾”^②，党的主要任务是带领中国人民彻底结束旧中国半封建半殖民地社会的历史，建立人民民主政权，使中国人民真正成为国家和社会的主人。这决定了这一时期农民教育的主要任务是唤醒农民革命意识，为新民主主义革命培育力量，带领广大农民为实现自身的政治解放与争取自身的民主权利而奋斗。以毛泽东同志为代表的早期中国

^① 《马克思恩格斯文集》第一卷，人民出版社2009年版，第44页。

^② 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社1991年版，第631页。

共产党人深刻认识到,“农民问题乃国民革命的中心问题”^①,但农民阶级由于文化素质和劳动技能低下,表现出狭隘、保守、涣散、迷信、愚昧、盲从等固有的缺陷(陈静,2004),只有通过农民教育帮助农民觉悟起来、组织起来,才能依靠农民夺取全国政权。

1.1921—1926年:逐步认识到农民教育的重要性。在建党之初,中国共产党就关注农民问题。中共一大通过的《中国共产党纲领》指出,把工人、农民和士兵组织起来,并承认党的根本政治目的是实行社会革命^②。中共二大之后,强调了要夺取民主革命的胜利,宣传、发动和组织农民具有特殊的重要性(卢少求、周建华,2005)。中共四大明确提出“工农联盟”命题,并通过了《对于农民运动之决议案》。1926年9月,毛泽东同志发表《国民革命与农民运动》一文,号召“有大批的同志,立刻下了决心,去做那组织农民的浩大的工作”^③。这一时期,较具代表性的农民教育实践活动是毛泽东同志在湖南创立农民夜校(陈国泳、李琦,2002)和彭湃同志等领导的海陆丰农民运动(殷丽萍,2005),内容以思想政治教育为主,旨在用马克思主义武装农民的头脑,以唤醒农民革命的积极性。

2.1927—1936年:初步建立起农民教育体系。秋收起义之后,党的工作重心转向农村。毛泽东同志明确指出,苏维埃文化教育的总方针,“在于以共产主义的精神来教育广大的劳苦民众,在于使文化教育为革命战争与阶级斗争服务,在于使教育与劳动联系起来,在于使广大中国民众都成为享受文明幸福的人”^④。这一时期,农民教育政策的最大特点是有了人民革命政权组织实施的力量做保障:一是将农民教育与土地革命相结合,调动了农民革命和学习的积极性;二是将思想政治教育、军事教育与文化教育相融合,为党和红军革命事业的顺利开展培育了后继力量;三是成立中央农业学校、补习夜校等多种形式的农民教育机构,初步建立了较为完善的农民教育体系。

3.1937—1949年:坚持为人民解放战争服务的农民教育方针。从卢沟桥事变爆发到新中国成立前夕,“我们的工作首先是战争,其次是生产,其次是文化”^⑤。这一时期党的农民教育政策在目标设置、内容选择、组织开展等方面坚持为战争服务,各项政策趋于成熟:一是建构起“教育厅—教育处—教育科—教育助理员—文委主任”五级贯通的教育行政系统(贾钢涛,2015),农民教育的组织化程度进一步提升;二是在农村建立了儿童团、妇救会、自卫军、救国队等群众自治组织(贾钢涛、闫琼,2017),实现了农民教育与党的基层组织建设紧密结合;三是进一步完善了冬学、读报识字组、夜校等农民喜爱的教育形式(高宝红、张振,2014),将农民教育有效融入农民日常生产生活,农民教育的效果大大提升。

^① 《毛泽东文集》第一卷,人民出版社1993年版,第37页。

^② 《中国共产党第一次代表大会档案资料(增订本)》,人民出版社1984年版,第6页。

^③ 《毛泽东文集》第一卷,人民出版社1993年版,第39页。

^④ 《毛泽东同志论教育工作》,人民教育出版社1958年版,第15页。

^⑤ 《毛泽东选集》第三卷,人民出版社1991年版,第1011页。

（二）社会解放与投身新中国全面建设阶段（1949—1978年）：强化农民思想改造和文化扫盲教育，凝聚社会主义建设的强大合力

马克思主义创始人认为，即使无产阶级完成了政治解放，在革命实践中夺取了政权、实行了无产阶级专政，但社会主义社会“在经济、道德和精神方面都还带着它脱胎出来的那个旧社会的痕迹”^①，因此，要继续进行社会解放，创建一种适应于更进步的个人自主活动方式的新的生产方式（俞益民，2007）。1949年新中国成立至改革开放前夕，是中国共产党领导社会主义革命和建设、完成兴国大业的“改天换地时期”（曲青山，2021）。这一时期，在中国社会主义制度已经建立的情况下，中国社会的主要矛盾是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾，本质上是先进的社会主义制度同落后的社会生产力之间的矛盾^②。这决定了这一时期农民教育的主要任务是开展大规模的农民思想改造运动和扫盲识字运动，进一步提升农民的思想文化水平，引导广大农民为实现社会解放与全面建设新中国而奋斗。为了创建一种适应新生人民政权的生产方式，以毛泽东同志为代表的中国共产党人带领中国人民先后进行了“土地改革”“农业合作化”“人民公社”等实践探索，并深刻认识到，“中国的主要人口是农民，革命靠了农民的援助才取得胜利，国家工业化又要靠农民的援助才能成功”^③，强调要加强对农民的马克思主义教育和文化教育，引导农民走互助合作、集体致富的道路。

1.1949—1956年：农村扫盲教育运动掀起新高潮。新中国成立初期，农村的文盲率高达95%以上，有的地方甚至十里八村都找不出几个识字的人（钟曜平，2019）。面对这一严峻的形势，党带领全国人民开展了一场全民性扫盲识字运动。其一，颁布实施了《工农速成中学实施办法草案》（1950年）、《关于加强农民业余文化教育的指示》（1955年）、《关于扫除文盲的决定》（1956年）等指导政策，确立了“联系实际，学以致用”“因时因地制宜”“以民教民”的扫盲工作原则。其二，在教育部设立识字运动委员会（1949年）和工农业余教育司（1952年），并成立扫除文盲工作委员会（1952年）和全国扫除文盲协会（1956年），共同指导农村扫盲工作的开展。其三，开创了“速成识字法”“拼音识字法”“记工识字法”等多项有效的农民教育方法，农民学习效率不断提升。截至1956年，全国共扫除文盲2200多万人，其中绝大多数是农民（李水山、黄长春，2010）。

2.1957—1965年：明确实施半农半读教育制度。这一时期的农民教育政策，在强调要“继续努力扫除文盲，发展小学教育，开展工农群众的业余教育”^④的基础上，呈现以下新的特征：一是兴起一场“农业学大寨”运动，通过发扬“自力更生、艰苦奋斗”精神，进一步激发了蕴藏于亿万农民群众中的推动中国农业发展的巨大力量；二是实行半农半读教育制度，在办好全日制学校的同时，要大力

^① 《马列著作选读（科学社会主义）》，人民出版社1978年版，第276页。

^② 《关于建国以来党的若干历史问题的决议注释本》，人民出版社1983年版，第570页。

^③ 《毛泽东文集》第六卷，人民出版社1999年版，第79页。

^④ 《建国以来重要文献选编》第九册，中央文献出版社1994年版，第213页。

发展半工（农）半读、业余和函授教育等^①，半农半读教育制度的确立与实施对于逐步消除工农之间、城乡之间、脑力劳动与体力劳动之间的差距具有重要的推动作用。据教育部 1965 年下半年不完全统计，全国有农业中学 54332 所，毕业生人数达到 817 万人，半工（农）半读学校 4000 多所，就读学生人数逾 80 万人（曲铁华、王怡，2011）。

3.1966—1978 年：在为阶级斗争服务中停滞不前。1966—1976 年的十年间，一切工作坚持“以阶级斗争为纲”。《五七指示》明确要求，全国各行各业都要办成一个“大学校”，这个大学校学政治、学军事、学文化，又能从事农副业生产，又能办一些中小工厂，生产自己需要的若干产品和与国家等价交换的产品^②。各地涌现大量的“五七大学”“五七农学院”，与政治夜校、社队干部学习班等一起成为农民仅存的学习阵地。总体上讲，这一阶段的农民教育主要为阶级斗争服务，农民教育事业停滞不前。

（三）劳动解放与农村生产力活力释放阶段（1978—2012 年）：提高农民职业化和农业现代化水平，释放农村改革开放的人才活力

劳动是人在外化范围之内的或者作为外化的人的自为的生成^③。马克思认为，自由自觉的劳动是人类解放的目的，因此在完成政治解放和社会解放的基础上，劳动解放至关重要。1978—2012 年，是中国共产党领导改革开放和社会主义现代化建设、推进富国大业的“翻天覆地时期”（曲青山，2021）。这一时期，中国社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾^④，党的主要任务是结合国情探索中国特色的社会主义建设道路，引领经济快速发展和保持社会长期稳定。这决定了这一时期农民教育的主要任务是提高农民科学文化素质，推动农民职业化和农业现代化发展，引领广大农民为实现劳动解放和释放农村生产力而奋斗。党的十一届三中全会召开后，以农村家庭联产承包责任制的实行为标志，农民处境发生了根本性改变。以邓小平、江泽民和胡锦涛等为代表的中国共产党人充分尊重农民的主体性、创造性和能动性，紧紧围绕给农民“松绑”，帮农民解困（武力，2005），不断加强农民教育政策科学化、法制化和专业化建设。

1.1978—1984 年：恢复、改革、整顿、提高。这一阶段的农民教育政策可以用“恢复、改革、整顿、提高”八个字进行概括。所谓“恢复”，即恢复被中断的扫盲教育工作，确定“一堵、二扫、三提高”的扫盲基本方针^⑤。所谓“改革”，即将农民教育的重点转移到学习科学技术上，农业广播电视学校和农民职业技术教育基地成为农民教育的主要平台。截至 1986 年，中央农业广播电视学校已建立起 28 个省级和 2300 多个县级分校，24000 多个乡镇基层教学班（李水山、黄长春，2010）。所谓“整顿”，主要指对“五七大学”的整顿，提出将县办“五七大学”改编成农民技术学校或高等学

^① 《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985 年）教科文卫卷》，人民出版社 1987 年版，第 72 页。

^② 《中华人民共和国大事记（1949—2009）》，人民出版社 2009 年版，第 178 页。

^③ 《马克思恩格斯文集》第一卷，人民出版社 2009 年版，第 205 页。

^④ 《关于建国以来党的若干历史问题的决议注释本》，人民出版社 1983 年版，第 574 页。

^⑤ 《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985 年）教科文卫卷》，人民出版社 1987 年版，第 36 页。

校。所谓“提高”，主要指将“对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育”写入《中华人民共和国宪法》（1982年），从宪法层面明确农民教育的法律地位。

2.1985—2002年：“三教统筹”与农科教结合。这一时期，《扫除文盲工作条例》（1988年）、《中华人民共和国教育法》（1995年）等多部法律法规颁布实施，农民教育的法律地位得到进一步强化。一是明确提出，使农村教育形成普通教育、职业技术教育和成人教育统筹（简称“三教统筹”）发展之势（陈江平，1999），对于整合农民教育资源、提升农民教育效率具有重要价值。二是成立全国农科教结合协调领导小组，先后推行“星火计划”“燎原计划”“丰收计划”，农民的生产技术水平和文化水平大幅提升。三是随着《国务院办公厅转发农业部关于实施“绿色证书工程”意见的通知》（1994年）等的颁布实施，符合中国国情的农民技术资格证书制度逐步完善，对推动实现农民职业化和农业现代化具有重要意义。

3.2003—2012年：培育新型农民的教育目标更加明确。进入21世纪，农民教育政策和教育体系呈现比较成熟的科学化、法制化、专业化特征。一是将“要积极培育有文化、懂技术、会经营的新型农民，发挥亿万农民建设新农村的主体作用”写入党的十七大报告，明确了农民教育培养目标。二是颁布实施《2003—2010年全国农民工培训规划》（2003年）等政策，确立了“先培训后就业”的原则，引导用人单位和各级各类教育机构开展农民工教育培训。三是先后颁布实施《2003—2010年全国新型农民科技培训规划》（2003年）、《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（2010年）等中长期规划，农民教育政策的前瞻性、科学性、连续性不断增强。

（四）个性解放与美好生活建设阶段（2012年至今）：提升农民主体性发展能力，激活乡村振兴的内生动力

马克思把人看作通过自己的劳动实践而诞生和发展的社会历史存在物，并在《1857—1858年经济学手稿》中提出“人的存在发展三形态学说”，即“人的依赖关系”形态、“以物的依赖性为基础的自由个性”形态和“建立在个人全面发展和他们共同的社会生产能力成为他们的社会财富这一基础上的自由个性”形态，三者分别以自然经济、商品经济和产品经济为基础（转引自胡红生、张军，2003）。与之相对应，马克思在《德意志意识形态》中分析了单个人历史性生存的三种状态，即“狭隘的地域性个人”、“偶然的个人”和“有个性的个人”（转引自向延仲，2007）。人的解放从一定意义上讲就是“有个性的个人”逐步代替“狭隘的地域性个人”和“偶然的个人”的过程，并且人对社会关系的自主性将伴随这一过程不断提升。随着政治解放、社会解放和劳动解放走向深入，农民的个性将不断得到解放。2012年至今，是中国共产党领导中国特色社会主义新时代推进并将在21世纪中叶实现强国大业的“惊天动地时期”（曲青山，2021）。这一时期，中国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，党的主要任务是坚定不移贯彻新发展理念，有力推动中国发展不断朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向前进。这就决定了农民教育的主要任务是提升农民主体性发展能力，引领广大农民为实现个性解放和建设更高质量的美好生活而奋斗。党的十八大以来，以“精准扶贫”和“乡村振兴”为标志，农民生活质量大幅提升。以习近平同志为核心的党中央从实现中华民族伟大复兴中国梦和“四个全面”战略布局的高度，推动农民教育政

策和实践持续创新发展。

1.形成了新的指导思想——习近平关于“三农”工作的重要论述。以习近平同志为核心的党中央创造性地提出了一系列推进农业农村现代化建设的方针和思路，如“教育、文化、医疗卫生、社会保障、社会治安、人居环境，是广大农民最关心最直接最现实的利益问题，要把这些民生事情办好。新增教育、文化、医疗卫生等社会事业经费要向农村倾斜，社会建设公共资源要向农村投放，基本公共服务要向农村延伸，城市社会服务力量要下乡支援农村，形成农村社会事业发展合力，努力让广大农民学有所教、病有所医、老有所养、住有所居”^①，“乡村振兴要靠人才、靠资源……要想方设法创造条件，让农村的机会吸引人、让农村的环境留住人，特别是要让一部分年轻人热爱农村农业，培养造就一支新型职业农民队伍，优化农业从业者结构，改善农村人口结构”^②，“要优先发展农村教育事业……要用好网络信息技术，发展远程教育，推动优质教育资源城乡共享”^③等，为新时代农民教育政策的制定实施提供了根本遵循。

2.明确了新的培育目标——新型职业农民。2012年中央“一号文件”明确提出，“要大力培育新型职业农民”，之后又颁布实施了《农业部办公厅关于新型职业农民培育试点工作的指导意见》（2013年）、《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》（2017年）等系列政策，进一步明确了“有文化、懂技术、善经营、会管理”的新型职业农民培育的能力要求，以及“坚持政府主导、坚持市场机制、坚持立足产业、坚持精准培育”的新型职业农民培育的基本原则。从“农民”到“新型职业农民”，不仅是称谓的变化，更标志着中国农民专业化和职业化水平不断提升。

3.建构了新的体制机制——“一主多元”体系。为了解决“如何教育培养农民”的问题，农业部颁布实施了《关于加强农业广播电视学校建设加快构建新型职业农民教育培训体系的意见》（2013年），明确提出，“坚持‘政府主导、行业管理、产业导向、需求牵引’原则，聚合优势资源，形成以农业广播电视学校、农民科技教育培训中心等农民教育培训专门机构为主体，以农业科研院所、农业院校和农技推广服务机构及其他社会力量为补充，以农业园区、农业企业和农民专业合作社为基地，满足新型职业农民多层次、多形式、广覆盖、经常性、制度化教育培训需求的新型职业农民教育培训体系”，有效提升了农民教育工作的科学化和精准化水平。

4.健全了新的内容体系——“六位一体”新方案。党和国家围绕提升农民的科学素质、生产技能和管理能力等核心素养，制定实施了《农业部办公厅关于加强新型职业农民培育教材建设的通知》（2015年）、《乡村振兴农民科学素质提升行动实施方案（2019—2022年）》（2019年）、《农业农村部办公厅关于做好2020年高素质农民培育工作的通知》（2020年）等系列政策，逐步形成了以社会主义核心价值观教育为统领，生产技能教育为核心，创新创业教育为龙头，卫生健康教育、文化艺术教育、生态环境教育等为支撑，涵盖德智体美劳等方面的“六位一体”农民教育内容体系。

^① 《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年版，第263～264页。

^② 《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年版，第395～396页。

^③ 《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年版，第396～397页。

5.完善了新的保障体系——公益性补偿制度。为了保障每个农民的学习权利,《新型职业农民中等职业教育学生资助办法》(2014年)、《农民工职业技能提升计划——“春潮行动”实施方案》(2014年)、《农民工学历与能力提升行动计划——“求学圆梦行动”实施方案》(2016年)等系列政策颁布实施。一方面,国家财政加大投入,直接用于农民培训的经费持续增长;另一方面,关于农民学员学费和助学金的资金划拨、资助标准、资助程序等各项制度更加完善,农民教育公益性补偿制度逐步建立健全。

二、农民教育政策的基本经验:马克思主义关于人的解放思想伟大实践的中国创举

纵观中国共产党农民教育政策的百年发展史,虽然因为不同时期党和国家发展的主要任务不同而形成了农民教育政策在不同阶段的区别和差异,但是党的农民教育政策始终坚持为农民解放和农民全面发展服务,并呈现内在的规律性特征。具体来看,至少涵盖以下五个方面的内容。

(一) 始终坚持党对农民教育事业的全面领导,确保农民教育的初心不改、使命不移

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导^①。始终坚持党对农民教育事业的全面领导,确保农民教育社会主义方向不动摇,是中国共产党农民教育政策百年发展的本质特征。一是突出思想政治领导。中国共产党的农民思想政治教育坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系为指导,以人的全面发展为目标,在党中央关于“三农”工作的战略部署的指引下,不断丰富农民思想政治教育内容,持续完善农民教育政策。二是强化党的基层组织建设。坚持将农民教育政策的制定实施与党的基层组织建设紧密结合,既有助于通过基层组织领导农民教育实践,也有助于将分散的农民组织起来,保持和加强党同农民群众的血肉联系。三是重视党的干部队伍建设。以农村党员干部队伍建设打通农民教育政策实施的“最后一公里”。

(二) 始终坚持“以人民为中心”的农民教育根本立场,将人民性贯穿农民教育全过程

人民性是马克思主义最鲜明的品格^②,人民立场是中国共产党的根本政治立场^③。中国共产党农民教育政策始终坚持“以人民为中心”,坚持以解决农民的实际问题为出发点,将人民性贯穿农民教育全过程。首先,坚持农民教育依靠农民。党深刻认识到“凡是需要群众参加的工作,如果没有群众的自觉和自愿,就会流于徒有形式而失败”^④,特别重视广泛发动农民。其次,坚持农民教育为了农民。在制定和实施农民教育政策时通常与土地政策相结合,有效调动了农民参与学习和投身社会主义建设的能动性。最后,坚持农民教育惠及农民。重视帮助处境不利的农民获得学习机会,从最初的义务教育的组织开展到今天的农民教育公益性补偿制度的不断健全,推进农民教育优质化、均衡化发展,是

^① 《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第34页。

^② 《在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话》,人民出版社2018年版,第17页。

^③ 《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》,人民出版社2016年版,第18页。

^④ 《毛泽东选集》第三卷,人民出版社1991年版,第1012页。

让农民共享发展成果的重要体现。

（三）始终坚持“一切从实际出发”的农民教育根本原则，坚定不移走中国特色社会主义农民教育道路

一切从实际出发是马克思主义的根本原则，是马克思主义政党思想路线的核心内容（房广顺，2018）。中国共产党农民教育政策始终坚持“一切从实际出发”，立足于中国社会主要矛盾的发展变化，不断调整优化农民教育政策，坚定不移走中国特色社会主义农民教育道路。其一，在宏观层面，坚持农民教育的目标与党和国家的中心任务相一致。其二，在中观层面，坚持农民教育的体制机制与党和国家的政治体系相适应。其三，在微观层面，坚持农民教育的内容与农民的现实需求相匹配。回顾百年历程，中国共产党农民教育政策在任何时期都牢牢把握“立足实际、服务现实需求”的原则，将农民教育的目标、体制机制和内容有机融入特定时期的社会发展大系统。

（四）始终坚持“服务农民全面发展”的农民教育根本目的，不断解放和发展农民生产力

人的自由全面发展是马克思主义社会发展理论的最高命题（俞可平，2001），也是人类社会发展的最高境界。中国共产党农民教育政策始终坚持服务农民全面发展，致力于农民的政治解放、社会解放、劳动解放和个性解放，最终实现农民的全面发展。其中，政治解放即领导人民建立人民当家做主的国家政权，是政治制度的解放；社会解放指创建一种新的适应进步的发挥农民自主活动能力的生产方式，是生产关系的解放；劳动解放是实现农民自由自觉地劳动，是生产力的解放；个性解放主要是指帮助农民不断突破外在与内在的禁锢，是主体性的解放。随着农民教育政策的持续实施，农民的主体意识不断觉醒，农业的生产效率和质量不断提升，农民的职业属性愈加明晰，农民的发展得到有效保障并朝着更高的目标迈进。

（五）始终坚持“农民作为成人学习者”的农民教育基本规律，多形式开展农民教育实践创新

成人教育学者马尔科姆·诺尔斯认为，与儿童学习者相比，成人学习者丰富的人生经验成为其重要的学习资源，成人学习者的学习意愿与其所承担的社会职责密切相关，更倾向于学习那些能够“即学即用”的知识（转引自赵红亚，2004）。农民作为成人学习者，是中国共产党农民教育政策制定和实施的重要理论逻辑起点。在百年的实践中，中国共产党针对“农民作为成人学习者”的独特性多形式地开展农民教育实践创新，从早期的农会、农民夜校，到后来的冬学、农民业余学校、田间学校，再到今天不断健全的农业广播电视学校体系、农村社区教育体系以及农业学历教育体系等，开创了一个发展中的农业大国农民教育的奇迹。

三、农民教育政策演进的重要启示：指向全体农民的自由全面发展

通过消灭产生经济剥削与政治压迫的社会政治经济制度，实现劳动人民的解放，最终实现全人类的解放，实现人的自由全面发展，是贯穿马克思主义发展史的主线，也是马克思主义者的根本命题或最高价值（俞可平，2008）。马克思认为，“只有当人认识到自身‘固有的力量’是社会力量，并把这种力量组织起来因而不再把社会力量以政治力量的形式同自身分离的时候，只有到了那个时候，人

的解放才能完成”^①。经过百年的发展，中国共产党农民教育政策体系不断完善，专业化、科学化、法制化、精准化水平不断提升，指导农民解放实践的能力显著增强。但同时，应当清醒地认识到，中国农民教育基础差、底子薄、发展滞后的状况尚未根本改变，农民参与农民教育的主体意识仍然比较淡薄，农民教育发展不均衡不充分的矛盾依旧突出，农民教育的治理体系和治理能力亟待强化。面对世界百年未有之大变局与新冠肺炎疫情全球大流行的双重影响叠加，中国发展仍然处于重要战略机遇期。以习近平同志为核心的党中央深刻认识到，“全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化强国，最艰巨最繁重的任务在农村，最广泛最深厚的基础在农村，最大的潜力和后劲也在农村”^②，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，明确提出实施乡村振兴战略并将其写入党章，带领全国各族人民坚定不移走中国特色社会主义乡村振兴道路。在这一过程中，农民教育大有可为。基于中国共产党农民教育政策演进的历史脉络，放眼全球农民教育政策改革发展趋势，通过认真学习领悟《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》、《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》和《关于加快推进乡村人才振兴的意见》精神要义，可将农民教育政策最终指向归纳为“全体农民的自由全面发展”。农民教育应更加关注农民的文化精神成长与内生发展动力激发，通过高质量的农民教育推动形成农民内生性发展文化，为实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、加快推进农业农村现代化提供不竭动力。具体表现在以下几个方面。

（一）以“面向全体农民的自由全面发展”为宗旨，构筑农民教育目标政策

人的自由全面发展是马克思主义思想的核心组成部分，包含“人的完整发展”、“人的和谐发展”、“人的多方面发展”和“人的自由发展”四个层面的内容（扈中平，2005）。人是社会的主体，是社会发展的承担者和推动者；人类历史发展的实践证明，人的素质高低、人的发展程度高低，直接决定了人在经济和社会发展中的作用大小（郝立新、王为民，2003）。促进农民解放、帮助农民实现自由全面发展是中国共产党农民教育政策的根本目标。

（二）以“社会主义核心价值观”为统领，完善农民教育内容政策

农民教育内容政策是实现农民教育既定目标的资源基础，为了帮助全体农民实现自由全面发展的目标，要进一步完善农民教育内容政策。一是坚持将社会主义核心价值观教育贯穿农民教育全过程，用社会主义核心价值观统领农民生产技术教育、文化艺术教育、生态教育、卫生健康教育等各方面的内容，让社会主义核心价值观融入每个农民的生产生活和精神世界。二是重视思想政治、文化知识、政策法规等方面的教育，实现农民物质力的提升与精神力的解放相统一。三是加强农民的创新创业教育，打造乡村振兴和农民全面发展新的增长极。

（三）以“培育农民的主体性”为核心，优化农民教育动力政策

人的主体性是人作为实践主体的质的规定性，是在认识和改造客观对象的活动中体现出的人的特征。农民教育归根结底是“关于农民、依靠农民、为了农民”的教育，相关政策的制定与实施要充分

^① 《马克思恩格斯全集》第三卷，人民出版社2002年版，第189页。

^② 参见《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5331958.htm。

激发农民主体性。其一，强化农民对于农民教育政策实施效果的评价权，将农民根本利益的实现程度、农民的满意程度和农民的获得感作为农民教育政策效果评价标准。其二，保障农民参与农民教育政策制定的权利，从“三农”发展面临的最迫切问题入手，从农民实际需求出发设计农民教育政策，制定实施方案。其三，优化相关激励政策，提升农民接受教育的积极性和主动性，确保农民教育政策有效落地。

（四）以“信息技术与农民教育的深度融合”为方向，创新农民教育路径政策

万物互联的智能时代，信息技术与农民教育走向融合是大势所趋。面向未来，应在更广阔的视域下推动信息技术与农民教育的深度融合。首先，建设农民教育资源库，帮助农民教育突破时空限制，扩大农民教育优势资源的传播范围，缩小区域间的农民教育发展差异。其次，推动农民教育与其他类型的教育有机融合，有效整合农民教育资源，形成农民教育发展合力，建构农民教育发展的新格局。最后，加强对农民教育需求的基线调研，针对不同区域、不同年龄、不同民族、不同文化水平的农民的教育需求，进一步优化政策，为不同的农民提供个性化、特色化、定制化的教育服务。

（五）以“农民教育治理体系和治理能力现代化”为目标，健全农民教育保障政策

新时代应加快农民教育治理体系和治理能力现代化建设，为农民教育实现高质量和高效发展提供制度保障。其一，研究制定全国性的农民教育专门法规，为农民教育事业的健康发展提供法制保障。其二，优化农民教育的类型结构、层次结构、形式结构和布局结构，建立健全分层分类的农民教育体系，为农民提供长效的教育服务。其三，完善农民技术资格证书制度，推动农民走向更高水平的职业化和专业化。其四，进一步加强国家对农民教育的支持力度和对口支援力度，促进农民教育实现高质量均衡发展。

四、结语

中国共产党农民教育政策的百年发展，本质上是一代代中国共产党人创造性地运用马克思主义关于人的解放思想，引领中国农民实现解放和全面发展的过程。尤其是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，将培育“有文化、懂技术、善经营、会管理”的高素质农民作为推进农业农村现代化的基础工程，推动中国特色社会主义农民教育体系不断发展完善。进入全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段，中国共产党农民教育政策将始终坚持以马克思主义中国化的最新理论成果——习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念，努力构建中国特色社会主义农民教育体系的新格局，引领中国农民实现全面自由发展。中国共产党农民教育政策的持续完善和不断推进，不仅有助于补齐人才短板、增强乡村发展内生动力，同时也为解决“三农”问题、实现农业农村现代化贡献更多的中国智慧。

参考文献

- 1.陈国泳、李琦，2002：《毛泽东农民教育思想及其时代意义》，《党的文献》第3期。

- 2.陈江平, 1999:《基础教育改革全书》, 北京: 印刷工业出版社。
- 3.陈晋, 2017:《深入理解我国社会主要矛盾的转化》,《北京日报》11月13日。
- 4.陈静, 2004:《毛泽东的农民教育思想及其现实意义》,《理论月刊》第10期。
- 5.陈述, 1999:《论中共党史研究中的历史分期问题》,《中共中央党校学报》第4期。
- 6.房广顺, 2018:《坚持一切从实际出发根本原则》,《辽宁日报》6月5日。
- 7.高宝红、张振, 2014:《延安时期中国共产党对农民思想政治教育工作的探索及现实价值》,《学术探索》第6期。
- 8.郝立新、王为民, 2003:《把握社会主义现代化建设的本质促进人的全面发展》,《马克思主义研究》第2期。
- 9.胡红生、张军, 2003:《从马克思人的发展三形态理论看人的存在方式的历史变革》,《学术界》第2期。
- 10.扈中平, 2005:《“人的全面发展”内涵新析》,《教育研究》第5期。
- 11.贾钢涛, 2015:《延安时期中共农民思想政治教育工作的历史经验及启示》,《党政研究》第3期。
- 12.贾钢涛、闫琼, 2017:《党在延安时期思想政治教育工作的成功经验》,《人民论坛》第20期。
- 13.李水山、黄长春, 2010:《当代中国农民教育史》, 北京: 中国农业科学技术出版社。
- 14.刘同舫, 2012:《马克思人类解放理论的叙事结构及实现方式》,《中国社会科学》第8期。
- 15.卢少求、周建华, 2005:《对国民革命时期毛泽东农民教育思想的“三性”分析》,《毛泽东思想研究》第3期。
- 16.齐鹏飞, 2011:《90年来关于“党史分期”问题的探讨和阐释》,《光明日报》9月28日。
- 17.曲青山, 2021:《中国共产党百年辉煌》,《光明日报》2月3日。
- 18.曲铁华、王怡, 2011:《嬗变与思考: 新中国60年农村职业教育回眸》,《河北师范大学学报(教育科学版)》第7期。
- 19.王达, 2001:《中国明清时期农书总目》,《中国农史》第1期。
- 20.武力, 2005:《中国共产党与20世纪三次农民浪潮》,《河北学刊》第5期。
- 21.向延伸, 2007:《马克思关于个人历史性规定与“三形态”关系探析》,《求索》第9期。
- 22.殷丽萍, 2005:《中共“二大”与广东海陆丰农民运动——兼论彭湃对中共“二大”农民运动思想的发展》,《广东教育学院学报》第4期。
- 23.俞可平, 2001:《人的全面发展: 马克思主义的最高命题和根本价值》,《马克思主义与现实》第5期。
- 24.俞可平, 2008:《努力实现人的自由而全面的发展——谈〈共产党宣言〉与中国特色社会主义》,《马克思主义与现实》第3期。
- 25.俞益民, 2007:《政治解放、社会解放与人类解放——马克思人的解放理论的逻辑与现实》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》第4期。
- 26.袁杰, 2017:《马克思人的解放理论与实践研究》, 北京: 人民出版社。
- 27.赵红亚, 2004:《试论诺尔斯的成人教育思想》,《河北师范大学学报(教育科学版)》第2期。
- 28.钟曜平, 2019:《铸就辉煌的教育道路——写在中华人民共和国成立七十周年之际》,《中国教育报》9月29日。
- 29.庄福龄, 2004:《简明马克思主义》, 北京: 人民出版社。

（作者单位：¹ 西南大学教育学部；

² 西南大学中国西部教育发展研究院；

³ 西南大学经济管理学院）

（责任编辑：王 藻）

The Communist Party of China's Policy on Peasant Education over the Past Century: The Evolution and Experiences

LIU Yibing ZHU Shenghui LIU Da

Abstract: Guided by Karl Marx's theory of emancipation of thought, this article focuses on the development process and basic experiences of the Communist Party of China (CPC) in formulating and implementing peasant education policy with Chinese characteristics, especially how the CPC undertook its mission, applied the basic principles of Marxism to China's peasant education and persisted in leading peasants to a better life. The evolution of peasant education policy under the leadership of the CPC can be divided into the following four stages: political liberation and striving for democratic power (1921-1949), cultural liberation and joining in the all-round construction of new China (1949-1978), labor liberation and unleashing vitality in rural production (1978-2012), and personality liberation and building a better life (2012 to now). Reflecting on the history, the study finds that the CPC's peasant education policy has always adhered to the Party's overall leadership, to the starting point of "people-centered", to the fundamental principle of "taking a pragmatic approach", to the primary goal of "serving the comprehensive development of peasants", and to the principal law of "peasants as adult learners". In essence, it is a process in which the CPC creatively uses the Marxist thought of human emancipation to lead Chinese peasants to realize their liberation and development. At present, the priority of peasant education should pay more attention to cultural and spiritual growth and endogenous development motivation. The high-quality peasant education will cultivate a culture of endogenous development and provide inexhaustible power for consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation and rural revitalization, and promoting the process of agricultural and rural modernization.

Keywords: Communist Party of China; Peasant Education Policy; Peasant's Liberation; Peasant's Subjectivity

中国共产党农村基层组织建设百年历程、 鲜明特色及现实启示*

文丰安

摘要：中国共产党农村基层组织是农村各领域组织和各方面工作的领导核心，是党密切联系广大农民的桥梁和纽带，是培育发展农村党员的实践基地。中国共产党农村基层组织建设大致经历了：革命年代深入群众、发动和领导农民的创立发展阶段，新中国成立后的重建阶段、曲折前进阶段、逐步规范阶段和全面建设阶段。经过了 100 年的不断探索和发展，中国共产党农村基层组织建设突显出六大鲜明特色：重视政治建设，为农业农村发展掌好舵，从根本上巩固党在农村的领导地位；重视思想建设，提升基层党员思想觉悟，自觉维护农民的根本利益；重视组织建设，实现党的基层领导全覆盖，为农村农业发展注入活力；重视作风建设，夯实党在农村的根基，增强中国共产党农村基层组织在引领、推动农村社会发展和变革中的核心作用；重视纪律建设，锻造自律自觉的基层队伍，不断拓展纪律建设的时代内涵；重视制度建设，保障基层党建科学规范，确保基层党组织行使好党和人民赋予的权力。在新时代，面对复杂多变的国内外环境，中国共产党农村基层组织建设也出现了一些亟待解决的突出问题，因此必须强化政治意识，全面巩固党在农村的领导地位；构建“嵌入式”发展模式，自觉践行党的根本宗旨；推进乡村振兴，不断增强党的组织力；强化队伍建设，着力夯实党的战斗堡垒，使中国共产党农村基层组织建设在新时代更加健康地发展。

关键词：中国共产党农村基层组织 鲜明特色 执政基础 乡村振兴

中图分类号：D26 **文献标识码：**A

一、引言

中国是一个农业大国，“三农”问题始终是中国共产党高度关注的问题之一。毛泽东同志曾说：“谁赢得了农民，谁就赢得了中国”^①。获得农民的支持是党夺取政权，顺利开展中国特色社会主义建设的主要原因。作为全世界最大的发展中国家，中国要尽快实现社会主义现代化，就需要推进城乡

* 本研究是国家社会科学基金西部项目“健全党组织领导的乡村治理体系研究”（项目资助号：20XDJ007）的阶段性研究成果。文责自负。

^① 参见路易斯·惠勒·斯诺（1982）。

融合发展，形成城乡发展的新格局。如果缺少农业农村现代化，社会主义现代化将是一句空话。要保证农村发展不掉队，中国共产党农村基层党组织的坚强领导至关重要。从乡村振兴战略实践而言，强有力的中国共产党农村基层党组织是乡村振兴战略能够高质量实施的有效保证。乡村振兴战略实施的有效性依赖于中国共产党农村基层党组织的能力和水平。不断加强新时代农村基层党组织的全面建设，是推动更好更高质量发展和实施乡村振兴战略的有力保障。根据中共中央组织部《2019年中国共产党党内统计公报》，到2019年12月31日，中国共产党共有党员9191.4万名，其中，职业为农牧渔民的党员数量有2556.1万名，占全国党员总数的27.8%；2019年共发展党员234.4万名，其中，职业为农牧渔民的党员数量为42.4万名，占全年发展党员总数的18%；全国有31062个乡镇、533824个行政村建立了党组织，覆盖率均超过99%^①。

近年来，在中国共产党的领导下，农村党员队伍进一步壮大，党在农村的执政根基进一步夯实，农业农村经济进一步发展。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央推动农村各项事业发生了历史性变革，在坚持和加强中国共产党对农村工作的全面领导、注重坚持党要管党、推动全面从严治党向农村基层延伸等方面取得重大进展。在党的十九大报告中习近平总书记明确提出：“党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础”^②。“乡镇党的委员会和村党组织是党在农村的基层组织，是党在农村全部工作和战斗力的基础，全面领导乡镇、村的各类组织和各项工作。”^③加强中国共产党农村基层党组织建设是党的建设伟大工程的重要组成部分，是提升党的农村治理能力的重要举措，更是中国共产党执政能力建设的重要支撑。2018年7月，全国组织工作会议阐明了新时代中国共产党农村基层党组织建设的重要问题和方针政策，强调要从严抓好落实，为党的农村基层党组织建设进一步指明了方向。2019年1月10日印发的《中国共产党农村基层组织工作条例》从组织设置、职责任务、经济建设、精神文明建设、乡村治理、领导班子干部队伍建设、党员队伍建设、领导与保障等方面，为中国共产党农村基层党组织战斗堡垒作用的有效发挥夯实了基础。在新的历史阶段，农村改革和发展的任务更加艰巨，挑战更加严峻，这就需要强有力的党组织引领和推进农村各项事务的改革和发展。积极加强中国共产党农村基层党组织建设是党在新发展阶段进一步巩固在广大农村的执政地位，增强党在农村的吸引力和影响力的必然选择，关系到中国农村的改革、发展以及稳定，更关系到在农村地区实施乡村振兴战略、加快推进农业农村现代化，最终关系到中华民族伟大复兴的实现。

二、中国共产党农村基层党组织建设的研究现状

在中国共产党波澜壮阔的百年发展历程中，农村工作一直是党工作的重点。中国共产党是在广大农村中发展壮大的，做好党的农村基层组织工作也成为党全部工作的重要基础。从中国共产党第一个

^①参见《2019年中国共产党党内统计公报》，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-06/30/c_1126178928.htm。

^②《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社2020年版，第24页。

^③参见《中国共产党农村基层组织工作条例》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/10/content_5356764.htm。

农村基层党组织建立到新中国成立,从社会主义改造到十一届三中全会开启社会主义现代化建设新时期,再到十八大以来的新时代,党在不同历史时期均会根据实际对农村基层党组织进行相应调整,确保党的农村基层组织体系能够与时俱进地发展,巩固党对农村工作的领导地位。也正因为如此,长期以来,中国共产党农村基层组织一直是团结广大农民群众、更好地贯彻和落实党在农村的一系列方针政策的基本组织,得到了广大农民的支持和拥护。中国共产党农村基层党组织在巩固和扩大党的影响力方面持续不断地发挥着不可替代的作用。

马克思主义政党建设的一个重要原则就是重视基层党组织建设。近年来,围绕着中国共产党农村基层党组织建设这一主题,学者们主要从建设重要性、建设现状、建设路径三大方面进行研究。

关于中国共产党农村基层党组织建设的重要性,学者们主要从乡村治理和脱贫攻坚两个方面分析党的农村基层党组织建设的重要意义。对于第一方面,蔡文成(2018)认为,农村基层党组织领导农村各方面建设,代表广大农民根本利益,持续推动农村农业创新发展,主导实现乡村有效治理,在中国乡村治理体系中发挥着核心作用。聂继红、吴春梅(2018)认为,实施乡村振兴战略,必须把农村基层党组织的领导放在核心位置,从加强政治建设、选优配强村党组织书记、抓好基层党建等方面优化农村基层党组织带头人队伍。对于第二方面,李善龙、卯丹(2019)认为,党建扶贫是一种中国特色的扶贫方式,能够充分发挥党组织的政治优势和组织优势,为全面打赢脱贫攻坚战提供强有力的保证。张露露(2019)认为,农村基层党建与精准扶贫由传统的各自单线发展到当前的协同推进,是两者关系演变的基本规律,其原因在于两者能够在同一时空领域内发挥优势叠加和互补功能,即党建带扶贫、扶贫促党建、党建与扶贫协同推进。李思经等(2020)认为,“党建+产业发展”“党建+基础建设”“党建+易地搬迁”“党建+健康扶贫”“党建+结对帮扶”“党建+人才培育”等六种模式的脱贫效果显著。

关于中国共产党农村基层党组织建设存在的问题,学者们也进行了多方面的研究,主要集中在“三化”问题和组织力提升困境。一是中国共产党农村基层党组织存在“三化”问题,即弱化、虚化、边缘化。周忠丽(2016)认为,工业化、城市化背景下社会急剧转型,农村劳动力转移造成了部分农村的“空心化”现象,在一定程度上减弱了基层党组织的凝聚力,基层党组织的代表功能、领导功能等都出现了弱化现象。王向阳(2018)认为,当前中西部留守型农村基层党建最大的问题在于脱离群众路线和形式主义的“组织内建设”,典型体现在以“痕迹管理”为代表的基层党建文化上,严重影响了农村基层党组织的群众工作,造成农村基层党建虚化。周忠丽、周义程(2018)认为,农村基层党组织出现了向心力弱化、忠诚度降低、信赖度下降等凝聚力弱化困境,并出现基层党组织虚化、边缘化等消极现象。二是中国共产党农村基层党组织组织力提升面临困境。王可园(2020)认为,农村基层党组织组织力提升面临的困境主要有三个方面:从结构来看,农村基层党组织结构不够合理;从过程来看,农村基层党组织自身运转不规范,群众路线践行不力;从文化来看,农村基层党组织党内政治文化不健康,民众信任不够。

关于中国共产党农村基层党组织建设路径,学者们主要沿着两条主线进行研究:一是以人为主线,二是以组织为主线。当然,组织是由人组成的,两者密切相关。首先,在以人为主线的研究中,研究

对象包括农民、党员干部及其他重要群体。耿蕾、李乐（2018）认为，要从农村工作的实际情况出发，重点从提升农村基层干部的工作主动性入手，加强高素质农村基层干部队伍建设。朱哲、姜广博（2020）认为，新时代应提高党员干部思想站位，锻造思维前瞻性；加强党员队伍内涵建设，激活组织生命力。李春华（2018）认为，驻村第一书记为农村发展建设注入了活力，在解决一些村“软、散、乱、穷”等问题方面发挥了积极作用。其次，在以组织为主线的研究中，组织包括组织力、组织功能、组织关系等。刘渊（2019）认为，西部农村基层党组织组织力建设应当在关注西部农村地区各方面发展的客观现实基础上，探求西部农村基层党组织建设的个性化角色期待，强化基层党组织的主体责任意识，开展常态化培训，构建激励机制和惩戒机制，夯实文化基础，培育多元治理主体，提升治理水平。赵晓霞等（2019）依据组织理论和政党理论，从解决外部问题的实效性和增强内部的凝聚力两方面，搭建组织力的内部和外部评价体系。易新涛（2019）认为，为解决基层党组织“弱化、虚化、边缘化”问题，需要准确把握党所处的历史方位和基层党组织的定位，突出政治功能，以提升组织力为重点，坚持以人民为中心的发展理念，清醒认识自身的突出问题并精准施策。周忠丽（2016）认为，基层党组织需要在思想建设、组织建设与制度建设上与时俱进，从行政导向转变为服务导向，充分发挥现代政党的代表功能、录用功能和政治社会化功能，增强农村基层党组织的凝聚力。曾土花、李民（2020）认为，新时代农村基层党组织领导功能的实现，包含组织认同、利益认同、制度认同、价值认同等四个维度。

综上所述，学界关于中国共产党农村基层党组织建设的研究往往集中于意义、对策、组织功能等方面，系统地从整体的、历史的视角研究中国共产党成立以来党的农村基层党组织建设的成果较少。系统梳理中国共产党成立以来党的农村基层党组织建设百年历史演进，总结中国共产党农村基层党组织建设的百年特色，既是进一步理解中国共产党农村基层党组织建设重要地位和实践经验的基础，也是立足新时代不断加强中国共产党农村基层党组织建设的现实需要。因而，本文紧紧围绕中国共产党农村基层党组织这一核心，依据建党百年来形成的宝贵政策文本资料，探究中国共产党农村基层党组织建设的历史进程，用历史与逻辑相统一的方法总结中国共产党农村基层党组织建设的鲜明特色，为新时期中国共产党农村基层党组织的发展提供借鉴。

三、中国共产党农村基层党组织建设的百年历程

中国共产党百年来始终注意团结广大农民，重视农业农村发展，在革命、建设、改革的不同历史时期，从未放松对党的农村基层党组织建设的探索，并在此基础上不断提升党在农村的战斗力和凝聚力。纵向梳理中国共产党百年发展历程，党的农村基层党组织建设大体上分为五个阶段。

（一）创立发展阶段（1921年—1949年）

中国共产党自成立起就开始积极探索党的农村基层党组织建设工作，并在实践中不断深化认识，积累了较为丰富的中国共产党农村基层党组织建设经验。1921年，中国共产党第一次全国代表大会召开，会上讨论通过的《中国共产党纲领》对党的组织章程、组织原则、组织机构等作了比较明确的规定。1922年7月，中国共产党在上海召开了第二次全国代表大会，这次会议通过党的第一部比较完整的党

章《中国共产党章程》，在党的基层组织建设方面明确了“凡有党员三人至五人均得成立一组”的原则^①。随着中国革命形势发生变化，在1925年1月，党的四大再次明确“凡有党员三人以上均得成立一支部”，将支部规定为党的基本组织^②。同年6月，毛泽东同志在家乡韶山创建领导了中国共产党第一个农村基层组织——中共湖南韶山支部，并开展支部实践活动，从此中国共产党农村基层组织开始在农村生根发芽。1926年10月17日，陈独秀在《给各级党部负责同志信》中提出，中国多个省份已有农民运动，那么在这些省份就要喊出“党到农民中去”^③的口号，这就为党组织的发展指出了方向。1927年党的五大之后，中共中央政治局通过《中国共产党第三次修正章程议决案》，其中独立设置了一个章节介绍党的支部，规定“支部是党的基本组织”，“是党与群众直接发生关系的组织”^④。同年，毛泽东在江西省永新县三湾村，领导了举世闻名的“三湾改编”，明确将支部建在连上，从政治上、组织上保证了党对军队的绝对领导，并运用“军队的党帮助地方党发展”^⑤的方式不断增强党在农村的组织力量，中国共产党农村基层组织纷纷建立。

1928年党的六大以后，党中央十分强调严格的支部生活。周恩来强调党的建设必须从支部做起，他在《目前中国党的组织问题》一文中对党支部活动的具体内容作了原则规定，这对党的基层组织特别是农村基层组织发展产生了非常重要的影响。1929年12月的《古田会议决议》又重申“每个连建设一个支部”的原则，并规定了入党条件，注重党员的质量，保证党员的先进性^⑥。1930年，党的六届三中全会又提出要加强党支部建设，指出“……最主要的原因之一，便是党缺乏在工厂作坊内的活动……支部便失去其在群众中核心的作用……因此，更加要建立起健全的独立的支部生活”^⑦，特别强调了党支部在广大群众中的核心作用。

1937年，抗日战争全面爆发，在广大的农村敌后根据地中，各个基层党组织为工农红军抗击日军侵略铸造了坚实战斗堡垒。党在抗日战争时期十分重视农村基层组织建设，为党的基层组织逐步恢复和发展做了大量工作和努力。中共中央在1938年发出《关于大量发展党员的决议》，到当年10月底，“平西区已在农民中发展党员五百名，七十户以上的村庄建立了党支部”（参见陈廉，1987）。1939年，抗日根据地党的农村基层组织按照审查、处理和改造“三结合”的方法开展了支部的整理和审查，在思想上、政治上巩固党组织建设。同年，陈云在《党的支部》中指出，农村党的支部建立要考虑党员数量和环境因素，在乡、村建立支部，而在陕甘宁边区等党领导的政权下，按照“最低级的行政单

^① 《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社1989年版，第93页。

^② 《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社1989年版，第384页。

^③ 《中共中央文件选集》第2册，中共中央党校出版社1989年版，第636页。

^④ 《中共中央文件选集》第3册，中共中央党校出版社1989年版，第150页。

^⑤ 《毛泽东选集》第一卷，人民出版社1991年版，第59页。

^⑥ 《中共中央文件选集》第5册，中共中央党校出版社1990年版，第811页。

^⑦ 《中共中央文件选集》第6册，中共中央党校出版社1989年版，第311页。

位”^①建立支部。1940年10月，按照《关于各抗日根据地内党支部教育的指示》，党支部教育以宣传、讲授、培训、落实“四位一体”的方式分层次进行，以提高支部干部和党员的文化水平^②。1941年，彭真在《关于晋察冀边区党的工作和具体政策报告》中，汇报了晋察冀边区的各项政策和党建工作情况，其中对晋察冀边区农村党组织建立和党员发展工作等内容进行了比较详实的介绍^③。

进入解放战争时期，刘少奇同志在党的七大上提出，“党的支部……是党的领导机关与人民群众联系的桥梁，支部必须使人民群众与党的领导机关密切结合起来”，并且开始吸收解放战争中的积极分子加入党组织^④。1947年7月召开的全国土地工作会议，作出了结合土改进行整党的部署，通过组织整顿、纪律制裁巩固党的执政基础，树立良好的作风，使党的面貌焕然一新。1948年下半年开始，广大干部响应党的号召，进一步推动农村地区的土改和整党工作，根据土改完成情况，建立和整理完善农村基层党支部，保证农村基层党支部在农村各项工作中的领导核心地位。这些措施为新中国成立后党的农村基层党组织建设创造了条件。

（二）全方位重建阶段（1949年—1956年）

中华人民共和国成立后，党中央面临的中心任务是巩固新建立的国家政权，扩大党在群众中的影响力。党在农村的首要任务是恢复和重建党支部，巩固党在农村的执政基础，实现对农业的社会主义改造。在这一阶段，《中国共产党第一次全国组织工作会议关于整顿党的基层组织的决议》提出，用三年时间完成整顿基层党组织的任务。第一次全国农村党的基层组织工作会议指出，“全乡只应建立一个乡支部……农业生产合作社和手工业生产合作社中，可建立党的小组，党员多的可建立党的支部。”^⑤这次会议明确了中国共产党农村基层党组织的机构设置是为社会主义改造服务。党中央为统一党内思想，针对党的农村基层组织存在的觉悟不高、阶级立场不坚定等问题开展整党活动。《关于发展和巩固党的组织的指示》明确指出，要限制农村基层党组织和农村党员的数量，优化组织结构，提升党员的质量，使农村基层党组织得到进一步优化，农村基层党组织更加纯洁^⑥。通过整顿党和加强党的建设，党员服务农民的意识得到加强，党在农村的执政能力得到较大提高。

这时期的中国共产党农村基层组织是集各种权力为一体的基层党组织，不仅是政治活动的领导者，也是农村资源的分配者，最终呈现出了“党政紧密型”的一元化领导局面。这种形式对帮助中国共产党在农村开展工作具有一定的积极意义，但是模糊了政党和政权的界限，使得中国共产党农村基层组织发展缓慢，未能充分发挥其作用。

^① 《陈云文选》第一卷，人民出版社1984年版，第146页。

^② 《中共中央文件选集》第12册，中共中央党校出版社1991年版，第513页。

^③ 彭真，1981：《关于晋察冀边区党的工作和具体政策报告》，北京：中共中央党校出版社。

^④ 《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第二十二册，中央文献出版社2011年版，第449页。

^⑤ 《中国共产党组织史资料》第九卷，中共党史出版社2000年版，第272页。

^⑥ 《建国以来重要文献选编（1949-1965）》第一册，中央文献出版社2011年版，第243页。

（三）曲折前进阶段（1956年—1978年）

1956年，党的八大对基层党组织的组织形式提出了新要求，对党的基层组织任务作了明确要求。但是，1958年在人民公社化运动后，中国共产党农村基层组织设置也随之调整。在这一时期，“人民公社根据规模的大小和党员的多少，设立党委员会、总支部委员会或者支部委员会。”^①人民公社成为社会的基本单位，党的农村基层组织主要是为人民公社化运动服务。在“浮夸风”的影响下，农村部分地区出现了为片面追求党员数量而降低入党标准、盲目发展党员的现象。一些党员受“平均主义”的影响，作风涣散，缺乏工作的主动性和积极性，基层党组织发展开始慢慢脱离正确的轨道。根据1963年2月中央工作会议的部署，党的农村基层组织开始配合农村的“四清”运动。

1965年11月17日，《中共中央对中央组织部关于提拔新生力量、接收新党员、加强农村党的建设的三个报告的批示》进一步提出要结合“四清”运动，在基层建立起党的组织，从思想、政治和组织方面加强党的领导，党的农村基层组织的作用有所改善。“文化大革命”开始后，党的农村基层组织在各方面均受到了较严重的破坏。之后，虽然1967年全国开展了“整党建党”工作，但是这次工作是在“左”的思想指导下进行的，在一定程度上干扰了农村正常的生产生活，对农村基层党建带来了负面影响。直到1974年，中共中央开始对农村进行全面整顿。1975年，邓小平代表党中央在中央农村工作座谈会上指出：“整党主要放在整顿各级领导班子上……挑选领导干部……都要看他是不是肯干，是不是能带头吃大苦耐大劳”^②。中国共产党农村基层组织在这次全面整顿后逐步恢复。

（四）逐步规范阶段（1978年—2012年）

党的十一届三中全会之后，随着国家工作重心调整到经济建设上，党中央也适时对党的农村基层组织建设工作重点、工作方法、工作原则等进行了完善，中国共产党农村基层党组织建设逐步实现了制度化、法制化。在这一时期，党中央颁布了《中国共产党农村基层组织工作条例》，指出乡党委、村支部、村党总支部和村委会是农村党组织建设的主体和内容^③。党的农村基层组织认真贯彻落实党在农村的各项方针政策，以经济建设为中心，将发展农村经济摆在首位，带领村民发家致富，涌现出了一批典型案例，如江苏省的华西村、广东省的南岭村等。1985年全国农村党的基层组织建设座谈会在北京召开，会议根据农村改革的现实需要，明确了中国共产党农村基层组织建设的目标和要求。1986年，《中共中央、国务院关于加强农村基层政权建设工作的通知》印发，明确了党政分工，进一步理顺党政关系，对党的基层组织提出了新的要求，文件要求把农村基层政权建设成为“有活力、有权威、高效能”的“全心全意为人民服务”的党组织^④。1987年中国共产党第十三次全国代表大会召开，会

^① 《建国以来重要文献选编（1949-1965）》第十五册，中央文献出版社2011年版，第546页。

^② 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1993年版，第36页。

^③ 《中国共产党党内法规选编（1978-1996）》，法律出版社2009年版，第125页。

^④ 中国共产党中央委员会、国务院，1986：《中共中央、国务院于一九八六年农村工作的部署》，《中华人民共和国国务院公报》第五号。

议通过《中国共产党章程部分条文修正案》，提出在“……乡、镇、村……成立党的基层组织”^①，明确了农村党的基层组织按乡、镇、村来设置，为进一步促进农村党的基层党组织建设提供了指导。

1990年8月，全国村级组织建设工作座谈会召开，时任中共中央政治局常委的宋平作了题为《努力增强以党支部为核心的村级组织的凝聚力和战斗力》的讲话，提出要把党支部作为核心，重视农村党员的教育管理，“切实加强农村村级组织建设”^②。时任中共中央组织部副部长的赵宗鼎也在会上进行发言，指出农村基层党组织的建设必须有明确的指导思想，要把党支部建设作为工作重点，在农村党员队伍建设上把好“入口”，疏通“出口”^③。1994年9月25日至28日召开的中共十四届四中全会通过了《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》，深入分析了当前党的建设面临的形势，要求党的基层党组织建设必须下功夫，并对党的农村基层党组织结合自身特点开展工作进行了安排部署。随着十五大“从严治党”重大战略部署的提出，各级党委纷纷深入基层，健全基层党组织的体制机制。1998年10月，十五届三中全会指出，党的农村基层党组织在处理同农民的关系上要“善于用说服教育、示范引导、提供服务的方法”^④。

21世纪以来，一系列的制度安排促使基层党组织的工作有效开展。2004年开始，中央更加重视“三农”问题，历次中央“一号文件”都对党的农村基层党组织建设作出新部署，指明基层党组织建设方向。2005年12月，中共中央颁布的《关于推进社会主义新农村建设的若干建议》指出，党的农村基层党组织要为建设社会主义新农村提供坚强的政治保障和组织保障。2009年党的十七届四中全会指出，要在建设社会主义新农村中发挥党的农村基层党组织的领导核心作用。除此之外，中国共产党农村基层党组织通过开展“五个好”党支部创建活动、学习科学发展观教育活动以及“创先争优”等主题教育活动，全面提升了党组织的凝聚力和战斗力。

（五）全面建设阶段（2012年至今）

经过“十三五”时期经济、政治、文化、社会、生态等领域的全面建设和发展，中国决胜全面建成小康社会取得决定性成就，已经进入了全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段，但乡村社会出现很多新情况，党的农村基层党组织在城乡融合、乡村振兴等方面任务艰巨。为此，党在十八大上重新定位基层党组织的职能，要求“以党的基层党组织建设带动其他各类基层组织建设”，“以服务群众、做群众工作为主要任务”，实现党的农村基层党组织由“领导型”向“服务型”转变^⑤。

在这一时期，党中央不断加强党的农村基层党组织的思想建设、组织建设和作风建设。2013年起，

^①中共中央党校党章研究课题组（编），2016：《中国共产党章程编介（从一大到十八大）》，北京：党建读物出版社，第305页。

^②宋平，1990：《努力增强以党支部为核心的村级组织的凝聚力和战斗力——在全国农村村级组织建设工作座谈会上的讲话》，《党建研究（北京）》第9期。

^③赵宗鼎，1990：《切实加强以党支部为核心的村级组织建设》，《乡镇论坛》第9期。

^④《中国共产党党内法规选编（1996-2000）》，法律出版社2009年版，第36页。

^⑤《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第42页。

党中央开展党的群众路线教育实践活动，保持党的先进性和纯洁性，开展“三严三实”专题教育，加强党的作风建设，开展“两学一做”学习教育，推动党内教育从“关键少数”向更大范围的普通党员扩展，开展党史学习教育，不断加强新时代党的建设，持续推进全党范围内学习教育常态化、制度化。经过深入系统的学习教育，广大农村基层党员干部的思想认识得到了提高，共产主义的理想信念进一步坚定，党的农村基层组织战斗堡垒也更加坚实巩固。例如在2014年，习近平总书记参加安徽代表团审议时发表了“三严三实”的讲话，随后中共中央办公厅印发《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方案》，使得“三严三实”教育活动迅速在农村基层开展。2016年2月，中共中央决定通过“两学一做”教育活动不断推动全面从严治党向基层延伸，保持党的先进性和纯洁性，加强对农村基层党员的教育管理。2017年，党的十九大报告要求“统筹推进党的各项建设”，着力解决党的农村基层组织存在的一些问题，“推进党的基层组织设置和活动方式创新”^①。2018年，党中央重新修订《中国共产党农村基层组织工作条例》（以下简称《条例》）。《条例》对党的农村基层组织建设工作进行了全面部署，旨在提高党的农村基层组织建设的质量，巩固党在农村的执政基础，为乡村振兴提供坚强的政治保障。《条例》还规定，农村党员应当在社会主义物质文明建设和精神文明建设中发挥先锋模范作用，带领农民共同致富。2019年7月9日，习近平出席中央和国家机关党的建设工作会议并指出，“要大力弘扬密切联系群众的优良作风”，“深入基层一线，增强同人民群众的感情，学会做群众工作的方法，从基层实践找到解决问题的金钥匙。”^②中共中央办公厅在同年两会期间，又明确提出将2019年作为真正的“基层减负年”，通过“减负”真正发挥基层党组织的模范作用，全方位抓中国共产党农村基层组织建设。这一时期的政策措施激励着广大农村党员和干部们心无旁骛地扎根基层搞建设、促发展，推动党和国家的重大决策部署和政策在农村落地生根。

四、中国共产党农村基层组织建设的鲜明特色

从中国共产党第一个农村基层组织建立开始，党始终立足实际对党的农村基层组织建设进行探索和总结，重视组织结构创新，健全基层党组织设置，在建设和发展中不断壮大党员队伍，党的农村基层组织不断发展壮大。经过一百年的实践探索，中国共产党在加强党的农村基层组织建设方面呈现出了鲜明的特色，包括：重视政治建设，为农业农村发展掌好舵；重视思想建设，提升基层党员思想觉悟；重视组织建设，实现党的基层领导全覆盖；重视作风建设，夯实党在农村的根基；重视纪律建设，锻造自律自觉的基层队伍；重视制度建设，保障基层党建科学规范。党的十九大报告对新时代党的建设提出了总要求，要“全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，把制度建设贯穿其中”^③，这正是以习近平同志为核心的党中央不断继承和总结党的建设先进经验，从党的农村基层组织及其他各级党组织建设历史中汲取智慧，立足于新的时代，提出的具有重要指导意义的

^① 《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社2020年版，第24页。

^② 习近平，2019：《在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话》，《求是》第21期。

^③ 《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社2020年版，第23页。

科学纲领。

（一）重视政治建设，为农业农村发展掌好舵

中国共产党历来重视政治建设。新民主主义革命时期，党在政治建设方面就已经开始了积极探索。1928年7月中共六大提出，要“加紧党员群众底教育，增加他们的政治程度”^①。1941年，毛泽东在延安农村根据地开展整风运动，在《反对主观主义和宗派主义》中指出，“中央委员必须增加政治知识”^②。新中国成立之后，由于执政经验不足，中国共产党对党的政治建设的探索在曲折中前进，并在十一届三中全会之后重新确立了正确的政治路线。邓小平提出，“到什么时候都得讲政治”^③，党的十四届四中全会也提到了政治建设。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把党的政治建设放在了更高的位置，不断提高对党的政治建设的认识，党的十九大更是将政治建设放到党的建设总体布局的首要位置，强调“政治建设是党的根本性建设。”^④只有加强政治建设，才能确保党的各项事业发展保持正确的政治方向，确保中国农业农村现代化的顺利推进。中国共产党农村基层组织从初步建立到不断发展，始终执行着党的政治路线、方针，并以此指导着农业农村工作。进入新时代，党的农村基层组织以坚定的政治信仰开展脱贫攻坚工作，积极推进乡村振兴战略，调结构、推改革，全面落实各项惠农支农政策，改善农民的生活水平，促进农民增收，不断提升农民的满意度和幸福感。这就从根本上巩固了党在农村的领导地位，确保党的坚强领导贯穿于中国特色社会主义各项事业发展的全过程。

（二）重视思想建设，提升基层党员思想觉悟

中国共产党自成立起就注重思想建设，在中国革命、建设和改革等时期均十分重视思想建党，这也是革命能够胜利的重要因素之一。1929年古田会议确立了“思想建党”的基本原则。1935年瓦窑堡会议将思想建党正式写入中央决议。中华人民共和国成立后，中国共产党的建党学说在实践中得到丰富和发展。党的十九大提出，“思想建设是党的基础性建设”^⑤。包含习近平新时代中国特色社会主义思想在内的中国特色社会主义理论体系与马克思列宁主义、毛泽东思想之间相互贯通，凝聚了中国共产党人的智慧，是党在思想建设中的宝贵精神财富，为党的农村基层组织建设提供了理论支撑和思想保障。

针对基层党员干部存在的思想政治素质不高、工作方法滞后等问题，党中央重视加强理论学习和教育，注重同农业农村具体工作相结合，通过一系列的教育培训制度，全面提高农村基层党员的理论水平和实践能力，使农村基层党员干部能够始终在思想和行动上与党中央保持高度统一。在全面建成小康社会的攻坚时期，中国共产党农村基层组织以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，在

^① 《中共中央文件选集》第4册，中共中央党校出版社1989年版，第322页。

^② 《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第十八册，中央文献出版社2011年版，第593页。

^③ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1993年版，第166页。

^④ 《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社2020年版，第23页。

^⑤ 《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社2020年版，第23页。

理论与实践相结合的过程中提高农村党员的理论素养和思想觉悟，在日常工作生活中始终保持基层党组织与农民之间的紧密联系，自觉维护农民的根本利益。

（三）重视组织建设，实现党的基层领导全覆盖

中国共产党领导核心作用的发挥关键在于组织设置是否广泛全面。党的四大首次提出“凡有党员三人以上均得成立一支部”^①，明确将支部作为党的基本组织，为实现党在更大范围内，特别是在广大农村地区的领导打下了基础。1962年全国组织工作会议通过的《中国共产党农村基层组织工作条例试行草案》，为解决当时党的农村基层组织工作中存在的问题提供了重要指导。党的十八大以来，党中央不断优化健全党的农村基层组织设置，全面推进各领域党的农村基层党组织建设，实现基层党组织和党的工作在农村的全覆盖，把人民紧紧地团结在党组织周围。随着农村社会经济变化的发展，党的基层组织设置不断调整，当前已经形成了在乡镇党委领导下，以村党组织、产业（社区）党组织为基础的党的农村基层组织体系。针对农村出现的新情况，党以村村联建、村企联建形式将支部建在项目上和社区中，优化党组织设置，实现了党的农村基层组织工作的动态延伸，探索出了一条中国共产党农村基层党组织建设的创新之路、服务之路。当前，党的农村基层组织结合当地区位优势，大力发展特色农业，带领农民发展致富，为农村农业发展注入活力。

（四）重视作风建设，夯实党在农村的根基

中国共产党始终重视党的作风建设，保障基层党员干部的优良工作作风，这也是党能够无往不胜的重要原因。1941年的延安整风运动，开创了用整风方式加强党的作风建设的范例，形成了理论结合实践、与人民群众密切联系以及自我批评的良好作风，成为中国共产党作风建设的源头活水。新中国成立前夕，毛泽东同志提出“两个务必”思想，培养基层干部艰苦奋斗的精神，纯洁基层党组织队伍，为党的作风建设打下了坚实基础。改革开放以来，历届领导集体都高度重视党的作风建设，将作风建设放在了比较突出的位置，并在不断的实践探索中进一步拓展延伸党的作风建设领域，党的作风建设内容进一步丰富充实。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面从严治党，严整“四风”，狠抓作风建设，注重加强基层党员的党性修养，强化基层党组织的宗旨意识，弘扬密切联系群众的优良作风，确保了基层党组织的纯洁性和先进性。在发展过程中，中国共产党农村基层组织始终按照党中央的安排部署，进行经常性学习教育活动，形成了良好的学习风气和学习制度，在新时代下充分利用多媒体手段和互联网，丰富学习教育形式，补足精神上的“钙”，进一步增强了党的农村基层组织在引领、推动农村社会发展和变革中的核心作用。

（五）重视纪律建设，锻造自律自觉的基层队伍

中国共产党是依靠伟大的共产主义理想和严格执行的组织纪律发展起来的马克思主义政党。党自成立起就重视基层党组织的纪律建设，中国共产党党章一直单独设立了一章规定党的纪律，始终强调党的纪律的重要性。改革开放以来，中国在很多方面发生了较为深刻的变化，多重因素交织对党的纪

^① 《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第二册，中央文献出版社2011年版，第263页。

律建设造成了很大影响，但是党中央始终立足于农村实际和党的纪律建设实践，不断拓展纪律建设的时代内涵。党不断加强对农村基层党员的党纪教育培训以及党员廉洁自律教育，筑牢思想防线，促使基层党员严格自律，不滥用职权，自觉养成纪律意识。中国共产党农村基层党组织的领导班子严格执行党的农村基层组织政务公开制度，促进党在农村工作决策的透明化。中国共产党选优配强党的农村基层党组织领导班子，对支部建设常抓不懈，健全了监督体系。党的十八大以来，党中央将纪律建设摆在突出位置，依据《中国共产党问责条例》《纪律处分条例》强化纪律的执行力和威慑力，有效改善了基层干部的胡乱作为以及侵害农民利益的“蝇贪”等现象。

（六）重视制度建设，保障基层党建科学规范

中国共产党能够从小到大、由弱转强，取得伟大的胜利，与党始终高度重视基层工作是密不可分的，而要依靠基层、建强基层，制度建设必须放在重要位置。党始终以党章为遵循，统筹推进各领域、各层面的党内法规制度建设，充分发挥制度体系的功能，实现制度的科学化、系统化。为适应新形势新情况，党中央不断完善党章及各项法规，推进制度的与时俱进。制度保障和制度创新推动中国共产党农村基层党组织建设不断发展。党的十八大以来，党中央将制度治党、依规治党作为全面从严治党的主要内容，进一步健全党的农村基层组织领导体制和工作机制，强化基层党员管理，提升农村基层党员的制度自觉，不断加强村党支部的自身建设，确保基层党组织行使好党和人民赋予的权力。例如，2018年，海南省万宁市多扶村党支部积极落实万宁市委2017年出台的基层党建工作10项制度，加大党员服务力度，动员党员干部参与到农村各项工作中，效果明显^①。

五、中国共产党农村基层党组织建设存在的问题

党的基层组织是党的建设的基础，也是党力量增长的主要源头。中国共产党在百年发展的不同历史时期，虽然所处的环境和阶段有所差异，但始终立足中国实际，重视基层党组织建设，确保党时刻密切联系群众、始终以人民为中心。虽然新中国成立以来，中国共产党农村基层党组织建设有过曲折发展阶段，但整体上始终保持正确的发展方向并与时俱进。党的农村基层组织从无到有，从弱到强，为党巩固政权、贯彻政策、获取民心、发展经济、建设和谐社会等作出了巨大贡献，但是随着中国进入新时代，面对复杂多变的国际国内环境，中国共产党农村基层党组织建设也出现了一些问题。

（一）为人民服务的思想不够牢固

随着党和国家对农村工作的日益重视，越来越多的优惠政策向农村倾斜，中国共产党农村基层党组织领导农村地区实现高质量发展面临较好的机遇。但是在新的发展阶段，广大村民和党员干部本应该友好和谐的关系却出现了一些问题，部分农村地区的干群关系出现淡化弱化的情况，甚至一些村民连村民大会也不参加，干群关系生疏。一些村的村干部思想不一致，彼此排斥、相互拆台，班子内部不能实现团结，内部矛盾激化严重，在处理对外事务时存在权力任性、独断专行甚至贪污腐败等问题。

^①参见《海南万宁出台基层党建10项制度 打造党支部规范化建设样板》，<http://dangjian.people.com.cn/n1/2019/0111/c117092-30517241.html>。

久而久之，村民认识到领导班子不可靠，少数党的农村基层组织丢失了公信力和号召力，党在农村的执政基础受到影响。同时，在市场经济高度发达的今天，部分农村基层党员干部“身兼数职”，受“效益至上”观念的影响，少数党员干部淡化了党员宗旨和意识，在日常工作生活中奢靡成风，大吃大喝浪费集体财物，欺诈百姓。这些问题的存在使得人民对个别党组织的认同感有所下降，造成了党在少数农村地区执政根基的松动。

（二）干部队伍的能力水平有待提高

要保证乡村振兴战略的顺利推进，高素质和高水平的农村基层党员干部队伍不可缺少，但是目前部分农村基层党员干部综合素质还不够高，学历比较低，知识结构不够丰富，管理能力不强。例如，部分农村党员干部老龄化问题依然比较严峻，新老党员之间缺乏有效衔接，对年轻党员作为储备干部的培养和教育重视程度还不够，宣传引导鼓励年轻党员深入基层不够，导致在党员干部选举中容易出现没有合适人选的情况。个别党支部团队年龄结构不合理，大龄干部人数较多，缺乏专业知识，接受新事物比较困难，部分党员干部在处理问题时因循守旧，在具体执行农村有关政策时，因为传统思想影响而不能够完整准确地解读文件、理解政策。另外，农村部分党员干部缺乏法律意识和法制观念，在日常工作过程中以权谋私、不按规定办事的现象时有发生，这会导致党的农村基层组织内部的矛盾，对农业农村现代化的稳步实现带来一些负面影响。

（三）党员发展培养亟待强化

目前，农村部分基层党组织在发展培育党员、加强队伍自身建设方面存在一些问题。一是随着教育的大众化和普及化，党员文化程度不断提高，但对“高层次”党员的培养不够重视，一些党组织没有针对其拥有理论基础、缺乏实践经验的现实情况，进行创新式培养，影响了部分党员对组织的认同。同时，受传统观念影响，在党员发展过程中吸收女性党员的比例比较低，一些农村基层党组织缺少优秀女性党员，性别失衡的问题亟待解决。二是在工作中锻炼培养党员的认识不足。对于新发展的党员，缺乏基层岗位轮换机制，人员分工不够合理，岗位安排不够科学，部分党员不能深入农村一线锻炼学习。党员队伍内部缺乏协作，拥有丰富基层经验的老党员和拥有丰富理论知识的年轻党员不能很好地产生“一加一大于二”的效果，这都使得农村基层党员队伍在一些工作中难以形成合力。三是党员发展培养流于形式，没有经常性考察党员的思想、工作等情况，出现一些问题苗头不能及时纠正，导致部分党员思想认识不足，组织纪律观念不强，自由散漫成性，组织观念十分淡薄，不认真履行党员的义务，不参加党组织活动，不交党费，不做党组织分配的工作。部分基层党组织在对流动党员进行培养时，责任意识不强，认为与本组织关系不大，也无法根据实际制定切实可行的培养方案，影响了流动党员的顺利发展。党员积分制及党员设岗定责等制度存在漏洞，实用性欠缺，制度难以落到实处。

（四）党性学习教育有待加强

回顾中国共产党成立以来基层党组织建设历史，基层党组织建设取得的伟大成就离不开基层党员先锋模范作用发挥，其主要依赖党员对党的忠诚拥护、对中国共产党人初心使命的坚守、对党的路线方针政策的贯彻。但是，目前一些农村基层党员对党员身份的理解还不够深入，对党的指导思想的学习不够深刻，很难真正发挥党员先锋模范作用。过去有共产党员宁死不屈、保守党的秘密，为党和

国家牺牲生命的感人历史，现在有新时代共产党员“我是党员我先上”，逆风前行、守护人民的英雄壮举。这些珍贵生动的学习资料，是加深党员先锋模范作用理解的最好的“教科书”，但在部分农村基层党员中普及得还不够广泛。

习近平总书记曾强调：“加强基层党组织和干部队伍建设，把基层党组织建设成坚强战斗堡垒，充分发挥广大党员、干部先锋模范作用。”^①中国共产党农村基层党组织是农村发展的“领头羊”，农村基层党员干部是党的农村基层组织的“领头雁”。一支思想觉悟高、服务意识强、先锋模范作用充分发挥的基层党员队伍对于带动和组织广大农民群众走上致富路起着十分关键的作用，而党性学习教育的欠缺一定程度上阻碍了部分农村基层党员先锋模范作用发挥，对党领导农村工作、加强党的农村基层组织和推进农业农村现代化也产生了一定的消极影响。

六、中国共产党农村基层组织的现实启示

中国共产党自成立起，就一直将党的农村基层组织建设作为党的建设的主要方面之一，也一直将党的农村基层组织建设作为党保持战斗力以及凝聚力的重点。随着时代的变迁和目标任务的变化，中国农村出现了一系列新的情况，给党的农村基层组织建设带来了挑战。面对新发展阶段和新的历史任务，必须全面巩固党在农村的领导地位，自觉践行党的根本宗旨，不断增强党的组织力，着力夯实党的战斗堡垒。

（一）强化政治意识，全面巩固党在农村的领导地位

办好农村的事，要靠好的带头人和好的基层党组织。在广大农村地区，领导各种组织和各项工作的核心有且只有一个，那就是中国共产党农村基层组织，这是中国农村长期发展过程中历史和农民的选择。随着中国特色社会主义不断发展，农村社会结构可能会发生一些变化，农村各类经济社会组织可能会进一步成长，但任何时候党的农村基层组织的领导地位都不可能，也不允许发生动摇，战斗堡垒作用绝对不能削弱。在新时代要努力做好农村工作，加快推进农业农村现代化，就要做到党对农村工作的全面领导，强化政治意识，突出中国共产党农村基层组织的核心地位，以加强农村干部队伍建设为基石。要确保党的农村基层组织领导核心作用的有效发挥，不仅要提高思想认识，坚定思想觉悟，还要立足农村实际，找准方法路径。切实强化政治引领功能，沿着中国特色社会主义的政治方向，确保党的路线方针政策在农村地区真正得到贯彻落实，提高党的农村基层组织的执行力和战斗力；切实提升党为人民服务的能力和水平，努力建设基层服务型党组织，以服务农村改革发展、服务农民生产生活、服务党员培养教育为目标；切实加强党对农民的教育引导，坚持思想政治工作与农村改革发展步调一致、同步推进，统筹考虑、兼顾解决农民群众“富口袋”与“富脑袋”的问题；切实加强党对农村各种组织的集中统一领导，提高党的农村基层组织的影响力，教育引导农村各种组织自觉在党的领导下开展活动，支持鼓励农村各种组织在依法依规的前提下行使各项职权，确保其政治正确、健康发展。

^① 《习近平谈治国理政》第二卷，外文出版社2017年版，第167页。

新时代下要进一步巩固中国共产党农村基层组织的核心地位，需要采取如下措施：一是把党的农村基层组织建设纳入党的建设具体的工作议程，并要接受人民监督。要结合农村工作实际，有针对性地选派一些乡镇领导干部为“第一责任人”，具体联系和指导村级组织开展具体工作。二是要严格选拔党员。强化党的农村基层组织的组织力量，选拔优秀的党员干部是关键。要在村社干部的选举、村社重大事项的决策、党员的发展等方面做到公开透明，切实将选拔工作纳入农村的公共生活之中，让每一个人都能够有平等的参与机会。对选拔的党员干部还要按照组织程序进行严格审查。三是要进一步完善党的农村基层组织的运行机制，通过规范的程序、严格的制度来确保组织能够顺利运作。要进一步精简和完善基层党组织的规章制度，使党的农村基层组织的各项活动能够更贴近当前农村生活的实际情况，努力做到造福人民。只有牢固树立核心意识，巩固党在农村的核心地位，才能确保农村工作沿着正确的方向开展，推动农业农村现代化。

（二）构建“嵌入式”发展模式，自觉践行党的根本宗旨

党的十九届五中全会提出，在全面建成小康社会任务完成后，启动全面建设社会主义现代化国家的新征程。在当前农村，青壮年劳动力基本都进城务工，留下的主要是老年人，空心化严重。针对这些具体情况，中国共产党农村基层组织需要一切从实际出发，进一步强化服务意识，切实将党的宗旨贯彻好、落实好。“嵌入式”发展模式作为一种以党的农村基层组织为基础，更有效地实现其价值，综合各类群体的利益，积极构建农村社会的整合模式，有利于党的农村基层组织的发展，保证党真正做到为人民服务。“嵌入式”发展模式下，基层党组织通过整合各方利益，使其覆盖到每一个个体，实现党的农村基层组织与农村社会的有效融合。

这一模式在具体的实施中主要包括以下几个方面的内容：一是将党的主流思想通过多种形式纳入农村现有价值体系之中，结合农村社会以及农民群体的特点，构建好主流思想的价值认同体系以及话语体系，增强党对人民的吸引力、说服力以及感召力，从而提高广大农民对中国共产党的思想认识。二是加强农村各级党组织建设，增强农村党组织的服务功能和能力，努力获得群众的认可。在进行农村建设规划设计时，要广泛听取农民意见，根据实际需要精准帮助农民，真正急农民所急，实现广大农民对党组织的心理认同。在改善农民生活环境方面，应旗帜鲜明反对农村邪恶势力和“村庄霸主”，在农村有较高影响力和声望的人中，选择和培养“新乡贤”，努力为农民创造稳定安心的生活环境。三是进一步完善规范高效的党务公示制度，自觉接受农民监督。对于农民普遍关心的社会热点问题及时公开，接受广大农民的监督；健全农村基层民主制度，创新村民自治方式，加大力度宣传党的方针政策。通过设立党员示范岗、划定党员责任区等形式强化党员服务意识，解决好服务群众的“最后一公里”问题。

（三）推进乡村振兴，不断增强党的组织能力

新时代中国农村经济社会发展成绩斐然，中国共产党农村基层组织建设取得了重大成就，但是城乡、农村不同区域、不同村落发展不平衡和发展不充分问题突出，发展结构布局不合理，资源利用效益不高，党的农村基层组织建设也存在着短板，这些都是发展质量有待提升的表现。增强党的农村基层组织和党员内生动力，推动乡村组织振兴，努力增强党的农村基层组织的活力，推动乡村振兴战略

在农村落地生根，是摆在中国共产党面前的一项重大课题。

实施乡村振兴战略是新时代中国农村进一步发展的新使命，积极促进组织振兴是实施乡村振兴战略的重要组成部分。中国共产党最大的优势和特点就是组织体系严密，党员人数优质而庞大。党组织的力量不仅取决于党员数量，还取决于党员自身的素质和能力。习近平总书记强调：“党的力量来自组织，组织能使力量倍增”^①。要促进乡村组织振兴，必须把加强中国共产党农村基层组织的组织力量作为加强基层党组织和党员内生动力的前提，充分发挥组织力量、组织功能和组织作用，进而发挥党的农村基层组织的组织优势。组织力量是基层党组织的政治领导、思想领导、群众组织和社会诉求的统一。因此，必须增强党的农村基层组织的组织力，激发基层党员活力，强化服务群众、引领农村发展的功能，为落实乡村振兴战略提供组织保障，进而推动农业农村现代化，让农村和城市各美其美、美美与共，真正满足广大农民对美好生活的期待。

（四）强化队伍建设，着力夯实党的战斗堡垒

在新发展阶段，农村要持续健康发展，中国共产党农村基层党组织的战斗堡垒作用发挥尤为重要，这就需要加强农村基层党员队伍建设。一是党的农村基层党组织要发挥好“领头羊”的作用，选好村党支部书记，配强村级领导班子，努力打造复合型人才，创新农村党员队伍建设模式。一位德才兼备、敢于开拓创新的村党支部书记，一支本领过硬、勇于担负重任的领导班子对于带领广大农民追求美好生活发挥着至关重要、不可替代的作用。同时，复合型人才在加强党建引领、引导农业农村现代化等方面发挥着重要的模范带头作用。这就必须要加强对基层党员队伍的党性教育，抓好党员教育培训工作，加强对村党支部书记以及领导班子的集中轮训，努力培养更多的复合型人才。二是在抓好理论教育的同时注重法律法规的培训，提升基层党员的综合素质，使广大基层党员能够积极承担和履行责任义务、带头学法守法。三是吸收“新乡贤”“返乡优秀青年”“回乡就业大学生”等人才纳入村支部后备队伍，将思想素质过硬、作风正派的青年纳为党员发展对象，为村党支部注入新鲜血液，同时也要严把发展党员“入口关”，不断提升党员队伍素质，更好地带动、组织和凝聚农民群众。四是建立健全农村党员考核机制和激励保障机制，积极探索推行农村干部专职化、专业化，激发党员干部工作的积极性和主动性。对于流动党员，要建立流动党员临时党支部，加强对流动党员的管理和监督。五是创新基层党组织的活动和内容，努力增强其吸引力。党的农村基层组织可以设立一些农村书屋，组织购买一些农村需要的实用书籍并对需要的农民进行讲读，定期举办一些实用讲座，引导农民提升创新创业能力，探索直播带货等现代营销方式。党的农村基层组织可以举行农业知识方面的竞赛，因地制宜地开展农村文化艺术节等活动，丰富农民的精神文化生活。通过多方面的举措，增强农村基层党员队伍的凝聚力、战斗力，夯实党在农村的战斗堡垒，进而推进农业农村现代化。

参考文献

1. 蔡文成，2018：《基层党组织与乡村治理现代化：基于乡村振兴战略的分析》，《理论与改革》第3期。

^① 《习近平谈治国理政》第一卷，外文出版社2016年版，第395页。

- 2.陈廉,1987:《抗日根据地发展史略》,北京:解放军出版社。
- 3.耿蕾、李乐,2018:《城乡一体化背景下如何提升农村基层干部主动性》,《人民论坛》第22期。
- 4.李春华,2018:《驻村“第一书记”在农村发展中的独特作用》,《人民论坛》第7期。
- 5.李善龙、卯丹,2019:《以党建引领精准扶贫》,《人民论坛》第6期。
- 6.李思经、张永勋、钟钰、刘明月,2020:《党建扶贫机制、模式及挑战研究》,《农业经济问题》第1期。
- 7.刘渊,2019:《西部农村党组织组织力建设的内涵解析、现实反思与实践进路——基于三个行政村的调研》,《探索》第6期。
- 8.路易斯·惠勒·斯诺,1982:《斯诺眼中的中国》,王恩光、申葆青、许邦兴、乐山、欧阳达、王学源译,北京:中国学术出版社。
- 9.聂继红、吴春梅,2018:《乡村振兴战略背景下的农村基层党组织带头人队伍建设》,《江淮论坛》第5期。
- 10.宋平,1990:《努力增强以党支部为核心的村级组织的凝聚力和战斗力——在全国农村村级组织建设工作座谈会上的讲话》,《党建研究(北京)》第9期。
- 11.王可园,2020:《农村基层党组织组织力的困境及出路——基于“结构—过程—文化”视角的分析》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 12.王向阳,2018:《当前留守型农村基层党建的困境与出路——基于湖北F村基层党建实践的考察》,《社会主义研究》第6期。
- 13.易新涛,2019:《改革开放以来中国共产党解决农村基层党组织“三化”问题研究》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》第1期。
- 14.张露露,2019:《新时代农村基层党建与精准扶贫的互动及协同推进析论》,《理论导刊》第6期。
- 15.赵晓霞、白玉、邝良锋,2019:《新时代农村基层党组织组织力评价体系研究》,《中共天津市委党校学报》第6期。
- 16.赵宗鼎,1990:《切实加强以党支部为核心的村级组织建设》,《乡镇论坛》第9期。
- 17.中共中央党校党章研究课题组(编),2016:《中国共产党章程编介(从一大到十八大)》,北京:党建读物出版社。
- 18.周忠丽,2016:《“空心化”背景下农村基层党组织凝聚力建设研究》,《探索》第1期。
- 19.周忠丽、周义程,2018:《资源下乡背景下农村基层党组织凝聚力弱化困境及其排解》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第6期。
- 20.朱哲、姜广博,2020:《推进农村基层党建工作的现实挑战及应对策略》,《理论探讨》第3期。
- 21.曾土花、李民,2020:《农村基层党组织领导功能实现的四重维度》,《长白学刊》第2期。

(作者单位:重庆社会科学院;

重庆市中国特色社会主义理论研究中心)

(责任编辑:光明)

The Construction of Rural Grassroots Organizations of the Communist Party of China: A Centennial History, Distinctive Characteristics and Realistic Enlightenment

WEN Feng'an

Abstract: The rural grassroots organizations of the Communist Party of China (CPC) are the core of the leadership in all fields of rural organizations and all aspects of work, being the bridge and link between the CPC and the broad masses of farmers, as well as the practice base for cultivating and developing rural party members. The construction of rural grassroots organizations of the CPC has roughly experienced the following stages: the founding and development stage of going deep into the masses, mobilizing and leading farmers in the revolutionary era; the reconstruction stage, the tortuous progress stage, the gradual standardization stage and the comprehensive construction stage after the founding of new China. After 100 years of continuous exploration and development, the construction of rural grassroots organizations of the CPC has highlighted six distinctive features: attaching importance to political construction, steering the development of agriculture and rural areas, and fundamentally consolidating the CPC's leading position in rural areas; attaching importance to ideological construction, enhancing the ideological consciousness of grassroots party members, and consciously safeguarding the fundamental interests of farmers; attaching importance to organizational construction, realizing the CPC's leadership at the grassroots level, and injecting vitality into rural agricultural development; paying attention to the construction of work style, consolidating the CPC's foundation in rural areas, and strengthening the core role of the rural grassroots organizations of the CPC in guiding and promoting social development and reform in rural areas; paying attention to discipline construction, forging self-disciplined grassroots teams, and constantly expanding the era connotation of discipline construction. We should attach importance to institutional development, promote scientific and standardized party building at the grassroots level, and ensure that community-level organizations of the CPC exercise the power entrusted by the CPC and the people. In the new era, facing the complicated and changeable domestic and foreign environment, there are some outstanding problems to be solved in the construction of the rural grassroots organizations of the CPC. Therefore, there is a need to strengthen the political consciousness, consolidate the CPC's leading position in the countryside, construct an "embedded" development model, consciously practice the fundamental purpose of the CPC, promote rural revitalization, and constantly enhance the CPC's organizational power. We should also strengthen team construction, focus on consolidating the battle fortress of the CPC, so as to make the construction of the CPC's rural grassroots organizations grow more healthily in the new era.

Keywords: Rural Grassroots Organization of the CPC; Distinctive Feature; Ruling Foundation; Rural Revitalization

资源依赖与精英权威：农村社会组织 与基层政府的双向依赖和监督

卢素文 艾 斌

摘要：在资源依赖理论视角下，关注政府与社会组织之间权力关系的已有文献忽略了组织内部或外部拥有资源的精英权威。本文基于对江西省洪一乡慈善会的实地调查发现：精英权威的资源供给和动员能力使乡政府与慈善会之间形成了不均衡的双向依赖和不平等的双向监督关系。双向依赖体现为：乡政府依赖慈善会整合资源和提高公共服务水平，这种依赖对乡政府而言是非关键性的。然而，慈善会对乡政府的依赖是关键性的，乡政府是慈善会获得合法身份最重要的支持者和协助者。同时，在人口大量外流的现实背景下，慈善会的日常运行和管理决策也要依赖乡政府。双向监督体现为：乡政府嵌入慈善会的组织架构与日常运行，对其的监督是全方位的。而慈善会虽然通过精英权威的影响力监督乡政府的工作，但这种监督是受到限制的。在双向依赖和监督关系的影响下，“悬浮”的乡政府通过与慈善会的互动深度融入村庄，并积极推动同类社会组织发展以拓宽资源获取渠道。同时，慈善会努力保持高度自主性并通过采取灵活策略减少乡政府的干预。

关键词：精英权威 乡政府 慈善会 政社权力关系

中图分类号：D668 **文献标识码：**A

一、引言

资源依赖理论将组织之间的联系描述为一组由于资源交换而产生权力的双向关系。当一个组织需要从另一个组织获取生存资源时，前者便对后者产生了依赖。二者间的依赖关系如果不平衡，权力关系就会变得不平等（杰弗里·菲佛、杰勒尔德·R·萨兰基克，2006）。学者们将这一理论运用到政府与社会组织之间权力关系（下文简称“政社权力关系”）的讨论中，发现社会组织所需资源主要由政府单独或与其他组织共同提供，由此产生了不平等的权力关系。但如果社会组织无法从政府或其他组织获取资源，而是从组织内部或外部的精英权威获取资源，那么政社权力关系会如何演变？这种关系是否仍旧不平等？

来自江西省洪一乡慈善会的实地观察可以为回答上述问题提供线索。洪一乡是江西省一个边远的贫困乡，洪一中学的退休校长和众多有能之士面对当地经济发展落后、教育环境差等问题，筹集资金250余万元成立了洪一乡慈善会，并在瑞昌市民政局正式注册。慈善会的启动和日常运行所需资源均

来自精英权威。这是因为洪一乡政府和慈善会在乡村人口和资源外流的背景下都难以提供资源，甚至乡政府还要借助精英权威的资源改善乡村治理。在精英权威资源的作用下，洪一乡慈善会与乡政府达成了多次合作。因此，该慈善会可以被看作一个由精英权威提供资源、与乡政府似乎形成平等权力关系的实例。但在精英权威的影响下，洪一乡慈善会与乡政府之间的权力关系真的平等吗？这种关系对乡政府治理行为和慈善会运行产生了何种影响？

为了回答上述问题，笔者基于对洪一乡慈善会的实地调查，揭示精英权威在慈善会兴起和发育过程中发挥的作用，分析乡政府与慈善会之间形成的政社权力关系以及这一关系对乡政府治理行为和慈善会运行的影响。本文研究有助于人们在运用资源依赖理论解释政社权力关系时，更好地理解组织内部或外部拥有资源的精英权威所产生的影响。

二、文献回顾与分析框架

与本文相关的文献主要包括两个方面：一是分析政社权力关系的文献，二是关注不同权威及其在社会发展中作用的文献。下文中笔者首先梳理这两方面的文献，然后提出本文的分析框架。

（一）政社权力关系的类型

在资源依赖理论视角下，基于已有文献，政社权力关系可以总结为3种类型。

1.政府主导型。以政府为中心的“结构洞”的存在（张奇林、石磊，2015），使社会组织必须依赖政府获得信息资源、政治支持、组织合法性等（Saidel, 1991），因此，政府在政社权力关系中占据主导地位。尤其是近些年来，政府以体制内需求为导向向社会组织购买服务，对社会组织形成了直接控制（管兵，2015），致使社会组织发展的制度条件缺位（黄晓春，2017）。政府主导型的政社权力关系既有正面影响，也有负面影响。这种关系提高了社会组织的正式化程度，明确了组织目标或使命，但可能会导致社会组织目标经历频繁变化（Seo, 2016），也可能对组织的自主性、价值诉求以及组织生态造成消极影响（崔月琴等，2015），还可能对社会组织的组织能力产生负面影响（叶托，2019）。虽然政府的目标是促进组织发展，但其财政援助会在有意或无意间抑制社会组织的政治活动（Bloodgood and Tremblay-Boire, 2017）。在政府主导型的政社权力关系下，社会组织为了在激烈的竞争中获取资源，会与政府保持良性互动、主动接近政府，或努力获取制度外的道义正当性，以期获得社会的支持和政府的默认（和经纬等，2009）。这些策略避免了社会组织与政府之间的一些矛盾与冲突，又柔性地实现了社会组织自身的理念与目标（姚华，2013）。

2.政社相互依赖型。虽然政府掌握着社会组织所需的资源，但社会组织也能为政府提供服务、信息、政治支持等资源（Saidel, 1991），二者因资源互动且不能拆分而形成互惠互利的共生关系（徐顽强，2012）。在资源的给予与获取过程中政府与社会组织之间形成了3种依赖关系：政府介入社会组织框架和原则的界定、社会组织帮政府做事并部分依赖政府资源的依附性关系，社会组织让渡主导权换取政府资源和项目实施自主空间的梯次性关系，互利、互补和互倚的伙伴型策略性关系（范明林，2010）。然而，二者在资源获取和转化过程中所产生的相互依赖关系并不是对称的（徐宇珊，2008）。这种关系也会随着社会组织与政府联系的加强不断加深，也可能随着社会组织主动拓展资源获取渠道

而逐渐减弱（陈天祥、朱琴，2019）。在相互依赖型政社权力关系下，社会组织通过对资源和规则的运作逐渐找准自身定位，双方逐步明晰彼此的权力边界（黄晓星、杨杰，2015）。

3.嵌入型。虽然政府掌握着主要资源，但社会组织并非完全被动，它会努力从多种渠道获取资源以减少对政府的依赖，从而提升组织自主性以保障自身发展（王诗宗等，2014）。社会组织除了通过政府，还会通过市场获取资源（覃志敏，2016）。在这种情境下，三方需要将各自力量嵌入彼此实现协作治理（刘伟、翁俊芳，2021）。例如，政府为社会组织搭建运行平台、注入外生性资源，甚至通过关系嵌入和协商的方式帮助其建立自治式组织制度架构（王辉，2020）；市场为社会组织提供资金、人力等资源，以半嵌入的形式与社会组织和政府产生互动；社会组织为了满足生存与发展的需要，仍需部分嵌入政府以获取政府资源，从而与政府形成半嵌入性的合作模式（冷向明、张津，2019）。

已有文献展现了政社权力关系的3种类型，但将资源提供者主要限定为政府和市场，忽视了社会组织从精英权威获取的资源。这就无法回答依靠精英权威获取资源的社会组织与政府会形成何种权力关系，以及这一关系是否平等。邱泽奇、由入文（2020）在讨论在线教育机构总部与分部之间的权力关系时发现，表达差异化需求的用户能够改变总部与分部之间的沟通模式，进而实现二者目标协同、信息共享和信任增强。这一研究结果突破了资源依赖理论的权力机制，为本文研究提供了启发。

（二）不同权威及其在社会发展中的作用

在农村社区，权威指的是具有调动村落社区资源能力的人，他们是乡土社会权力格局中不可或缺的部分（赵旭东，2003）。权威真正的权力源于拥有财富（特别是土地和生产工具），从而产生了分配村庄资源的影响力（张静，2006）。学者们对权威有多种分类。韦伯（1989）把权威分为法制型权威、传统型权威和卡里斯马型权威。党国印（1997）从宗教权威、宗法权威、道德权威和政府权威四方面探讨了中国传统农村社会权威结构变迁。任生德（2009）从国家治理的角度把权威分为政治权威、经济权威、宗教权威和宗族权威。费孝通（2015）从社会冲突和社会合作视角指出农村权力结构中存在着横暴权威、同意权威、长老权威和时势权威。周沛（1999）把权威分为组织权威、传统或家族式权威和有很强号召力的个人权威。

中华人民共和国成立前，政府权威一直在乡村权力结构中占据统治地位。它是国家意志和治理的体现，国家通过政府权威管理农村社区。政府权威凭借其强制力和组织优势把控着社会组织的存亡。但由于交通和信息传播条件的制约，政府权威深入村庄的成本过高，不得不借助宗法权威和道德权威的力量（党国印，1997）。宗族权威在国家法律和制度的认可下协助国家治理，建立并维护儒家伦理纲常关系的秩序，维护公共安全（任生德，2009）。宗族权威构建的宗族组织在乡村治理中扮演着正式治理者的角色（肖唐镖，2010），可以有效地、规模化地实施多边惩罚机制，节省乡村社会的治理成本（邓宏图、齐秀琳，2016）。乡绅为代表的个人权威因具有一定经济基础、受教育水平较高、道德品质较好而得到地方民众的认可，从而能倡导和守护传统伦理，并据此制定乡规民约，建立和维护村民共识的乡村共同体（胡鹏辉、高继波，2017）。差序格局背景下的乡土社会，人与人之间的互动依靠的是传统和道德，年轻人需要向长者学习经验，在这一过程中长老权威拥有了教化的权力，年轻人必须恭敬和顺服于这种权力（费孝通，2015）。由此，乡村形成了一条自上而下的官僚系统治理轨

道和一条自下而上的民主体制轨道，即“双轨政治”（费孝通，2012）。

中华人民共和国成立后到改革开放前，中国乡村权威结构发生了巨大变迁。政府权威以强制性的权力掌握和支配着社会中的许多资源，是社会政策和公共政策的制定者和执行者，而其他各种相对独立的社会力量很难发育出来（孙立平，2004）。

改革开放后，基层政府获取经费的途径从收取税费转变为上级支付，但面临经费不足的难题，只能靠“跑钱”和借债，由此与农民逐渐疏离，呈现出“悬浮”于村庄的状态（周飞舟，2006）。政府权威难以再为社会组织提供资源，但仍然牢牢掌握着合法性资源且具有不可替代性。虽然宗族普遍在全国重建，各地的重建效果也并不相同，但都具备丰富的资源，在乡村治理和村民的日常生活中发挥着积极作用（肖唐镖，2001）。长老权威来自稳定而封闭的社区，一旦社会变迁达到某种程度，他们便无法再利用知识或者经验为年轻人解答困惑，地位不断下降。与此同时，士绅逐步从乡村治理中退场，取而代之的是以新乡贤为代表的个人精英，他们组成的社会组织希望能够得到村庄的承认，赢得自身的荣誉和尊严，成为了国家与社会之间的纽带，推动了个体自我激励的能动性 with 政府示范导向的互动（姜亦炜等，2019）。

（三）分析框架

为了实现研究目标，本文借鉴已有文献对权威的分类以及权威在社会发展中作用的变化，将乡土社会中的权威划分为政府权威和精英权威。政府权威代表国家力量，包括基层政府和村干部。精英权威是指除政府权威之外的精英人士，包括宗族权威、长老权威和个人精英。

从前文的文献梳理可知，精英权威在社会组织的生存和发展中可能发挥重要作用，从而影响政社权力关系的形成，而政社权力关系又会对乡村治理行为和组织运行产生影响。但在资源依赖理论现有的分析框架下，精英权威的作用被忽视。鉴于此，本文构建了如图1所示的分析框架，用以分析精英权威如何通过为社会组织提供资源影响政社权力关系，进而对基层政府乡村治理行为和社会组织运行产生怎样的影响。

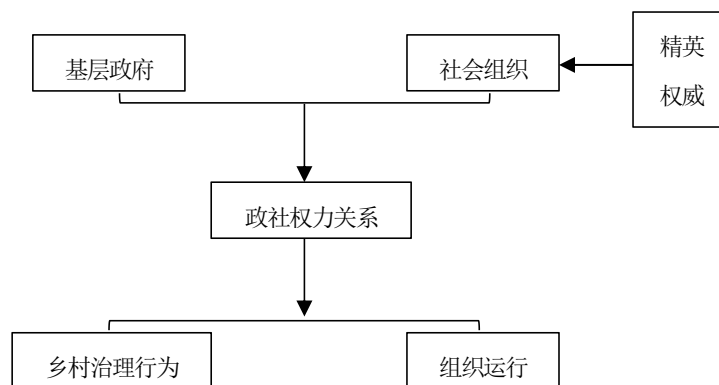


图1 精英权威作用下政社权力关系及其影响的分析框架

三、案例资料获取及介绍

（一）案例资料获取

本文通过两种方法获取案例资料。一是半结构式访谈法。在实地访谈之前，笔者设计了访谈提纲，并于2020年4月赴江西省瑞昌市洪一乡开展了为期1个月的调研。在找到洪一乡慈善会的常务副会长T1后，通过滚雪球的方法找到另外10位符合要求的受访者，对他们做了半小时至两个小时不等的一对一访谈。受访者不仅包括慈善会的利益相关者，如慈善会成员、捐款人、村民小组长、受资助学生、普通村民，还包括慈善会的利益不相关者，如瑞昌市民政局工作人员。受访者的基本信息见表1。二是参与观察法。笔者还去往了部分受慈善会资助的学生和村民家里观察。

表1 受访者基本信息表

序号	受访者代号	职务或职业	与慈善会的关系	年龄	性别
1	T1	洪一中学校长	常务副会长	46	男
2	T2	洪一中学校长（已退休）	常务会长	65	男
3	C1	洪一中学副校长	宣传员	43	男
4	K1	洪一乡电信所所长	秘书长（会计）	45	男
5	C2	双港村村支书	志愿者	46	男
6	T3	麦良村村民小组长	志愿者	47	男
7	W1	学生	受资助人	13	男
8	L1	学生	受资助人	14	女
9	W2	公司经理	捐款人	43	男
10	K2	工厂工人	潜在受益者	27	男
11	F	瑞昌市民政局工作人员	无	45	男

（二）洪一乡慈善会概况

洪一乡地处偏远且交通不便，以水稻种植为主，几乎没有工业，属于典型的“老、边、穷”乡。近些年，本乡居民大多去往周边发达城市务工，人口流出现象非常普遍，中小学生中留守儿童占比逾80%。洪一乡有独特的文化资源和自然资源。在文化资源方面，它曾是苏维埃革命和土地革命的根据地，有丰富的革命历史，现存苏维埃革命纪念馆和烈士陵园。在自然资源方面，它地处山区，境内地质地貌景观壮丽奇特，绿色资源丰富，是周边知名的“绿肺”和“天然氧吧”。村民们借此开发了水蜜桃、苕麻等特色种植产业。

洪一乡人素有重视教育的优良传统，自古以来文风鼎盛，历史上的洪一乡就是一个有名的“才子之乡”。据族谱记载，很多村民的祖上出了进士，还有不少秀才。洪一乡的慈善事业正是从教育起步的。在常务会长T2和本乡其他人的努力下，洪一乡慈善会（下文简称“慈善会”）于2017年1月23日召开成立大会，并启动圆梦助学行动，现场接收社会各界捐赠133万元。慈善会以“助学子、扬美德、救急难、断穷根”十二字方针为宗旨，陆续开展了“圆梦助学”“免费午餐3+1”“乡村暑期课堂”“孝亲敬老表彰大会”“扶贫助困”“红军桃采摘节暨扶贫助学”等活动，为乡村教育事业、道

德建设和经济发展做出了贡献。具体而言，“圆梦助学”活动为贫困和高考成绩优秀的学生提供助、奖学金；“免费午餐3+1”活动是由慈善会与中国社会福利基金会合作，免费为师生们提供午餐；“乡村暑期课堂”活动为留守儿童开办涵盖国学、美术等暑期课程，拓宽他们的视野并保障其人身安全；“孝亲敬老表彰大会”活动奖励和宣传孝亲敬老的典范人物以呼吁人们继承传统美德。不仅如此，慈善会还积极助力乡政府开展村庄建设工作，为贫困户和有特殊或紧急困难的家庭发放救济金。此外，慈善会与乡政府一同承办“红军桃采摘节暨扶贫助学”活动，通过该活动募集助学资金并吸引外地游客和商户购买本乡农产品。

慈善会设立理事会和监事会两个部门（见图2）。理事会负责募捐与使用资金和物资、构思和承办活动、对内对外宣传等工作。理事会由会长、副会长和秘书长组成，其中，会长和副会长都有名誉和常务之分。名誉会长和副会长负责联络外部资源，不承担慈善会具体的工作任务；常务会长和副会长负责慈善会的日常运行。名誉会长由已退休的某大学学院院长担任，常务会长由已退休的洪一中学校长担任，名誉副会长由洪一乡党委书记和乡长担任，常务副会长由洪一中学现任校长担任。秘书长包括出纳、会计和宣传员，分别由洪一乡医院院长、电信所所长和洪一中学现任副校长担任。监事会负责监管慈善会资金使用、活动落实等情况。监事会由会长和监事组成，会长由洪一乡现任副乡长担任，监事由乡纪委及学校、各村党支部负责人担任。

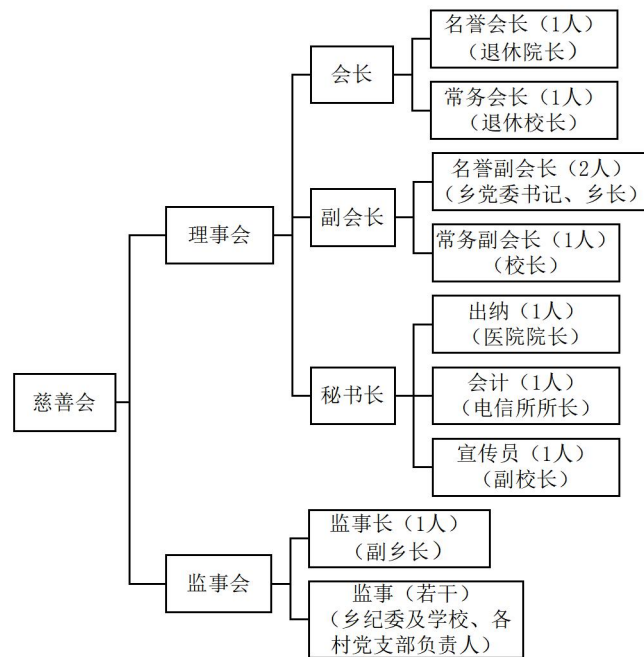


图2 慈善会的组织架构

（三）精英权威的资源供给与动员能力

1.精英权威资源供给能力的释放。慈善会的成员大都是本乡中有一定影响力的人，具备反哺乡村的能力或资源。他们本身就是精英权威，在乡土社会中比普通村民拥有更多资源，还能将这些可利用资源与慈善会的需求结合起来。同时，这些人怀揣着回报家乡的情感，具有乐于奉献的精神，热衷慈

善事业。慈善会成立后，成员们利用自己的资源为慈善会运行提供各种便利。例如，常务副会长 T1 是洪一中学现任校长，宣传员 C1 是洪一中学现任副校长，他们了解本乡学生及其家庭情况，能对贫困学生做摸底调查，从而可以快速找出需要资助的学生；担任慈善会出纳的是本乡医院院长，清楚患病村民的医疗支出情况，能够帮助核查因病致贫家庭情况的真实性。

虽然成员们都积极地将自身的资源投入慈善会，但这些资源对慈善会的运行和发展来说并不够。洪一乡大部分在外打拼多年的村民有较强的经济实力，很多人也想为家乡做事。他们有的能捐赠金钱，有的能为慈善会和本地经济社会发展提供关键信息，但苦于找不到一个合适的平台或可信任的人，使得资源难以得到聚集和利用。慈善会成员适时地发挥了作用。慈善会常务会长是洪一中学退休校长 T2。大家之所以推选 T2 担任会长，是因为洪一中学的教师广泛地受到村民的尊敬，社会地位很高，而且 T2 在担任校长期间办事公道、富有爱心，村民们十分相信他的人品。洪一乡所辖村庄中的年轻一辈几乎都曾经是他的学生，由他出面担任会长最合适不过。他从乡政府和其他村民那里获取了年轻一辈人的联系方式，通过电话、网络或者上门的方式游说他们为慈善会捐款。他还通过各种渠道宣传和鼓励有意愿的村民主动参与慈善会的各项活动。因为 T2 在乡里具有良好声誉，年轻一辈也相信他能够将慈善会办好，都愿意为慈善会捐款或提供信息。曾向慈善会捐款的洪一乡吴家村村民 W2 说道：

“我是从洪一乡走出来的，以前真的是好穷好穷，现在也算有点能力了，就想着为家乡做点事情。慈善会的会长是我上学时候的校长，把我的钱交给他，我就很放心。”（HY-WJC-20200410）^①

精英权威不仅包括慈善会的成员，还包括其他在乡或者不在乡的精英人士。人口大量外流的村庄不再是“熟人”社会，村民之间社会交往减少，关系变得比较淡漠。同时，慈善会成员的社会关系网络集中在本地，对外流村民的资源动员能力有限。因此，他们只能联合村民，并通过已为慈善会提供支持的不在乡精英，呼吁其他不在乡精英为村庄注入资源。洪一乡村民于 2015 年建立了微信群，意图联络本乡各村村民的感情，互相交流工作信息。通过这个微信群，村庄人际关系网络得到重新建构。同时，以血缘和地缘关系为纽带建立起来的关系网络更加牢固和可靠，村民们也都比较信任这一网络。不在乡精英权威也利用该微信群与在外的村民们取得了联系，他们在虚拟的网络上将村民重新团结起来，聚合原本已经外流的村庄内部资源，为村庄发展助力。

2.精英权威资源动员能力的凸显。虽然慈善会从本乡村民那里募捐到了大量资金，但由于其服务范围覆盖教育、医疗、扶贫等多个领域，这些资金并不足以长期支持慈善会的运行和业务范围扩张。慈善会需要借助精英权威的资源网络整合和调动村庄外的各项资源。精英权威大多长居外地，已经拥有了较强的经济实力、较多的信息资源和良好的组织动员能力，并且他们懂得如何利用互联网和社会关系网络为慈善会在村庄外撬动更多资源。

^①代码由三部分组成：前两位字母代表乡名，中间三位字母代表村名或慈善会，最后的八位数字代表访谈日期。例如，此处和下文代码中出现的“HY”代表洪一乡，此处的“WJC”和下文代码中的“SGC”“BSC”分别代表吴家村、双港村和边山村，下文代码中的“CSH”代表慈善会，此处的“20200410”代表访谈日期是 2020 年 4 月 10 日。下文除特别说明之外，代码的含义相似。

洪一乡留守儿童几乎都是由祖父母等年纪较大的长辈照看，但长辈们因普遍忙于农活无法时刻陪护。这些孩子在暑假期间经常去河里游泳，生命安全难以得到很好保障。洪一乡所在瑞昌市的各个乡镇每年都有学生溺亡。为了解决这一问题，慈善会常务副会长 T1 计划在暑期举办免费的“乡村暑期课堂”活动，为孩子们补充课外知识的同时为他们提供安全保障。作为洪一中学现任校长，T1 可以借用学校教室和宿舍作为活动场地，但他没有资金承担活动所需的各项费用。并且，留守儿童家庭的经济条件普遍较差，家长们也没有能力支付这些费用。虽然 T1 可以向慈善会申请第一期活动的资金，但慈善会的教育资金主要用于资助贫困学生上大学，难以为暑期活动提供长期支持。要想把“乡村暑期课堂”活动长期办下去，就不得不向村庄外部求助。正当他一筹莫展时，一位长居外地的村庄精英在微信群中发布了关于江西青原弘济慈善基金会的信息，并表示可以帮忙联系。在该精英人士的协调下，江西青原弘济慈善基金会答应为“乡村暑期课堂”活动提供资助，用于支付购买教材、学习用品、午餐以及聘用教师等发生的费用。2018 年，洪一中学顺利举办了首期关爱留守儿童之“乡村暑期课堂”活动，为期 1 个月。该活动按照学员就近的原则在洪一乡设置了两个活动点，组成 5 个班级，聘请了 15 位具有丰富经验的专业老师和在校大学生担任教学任务，开展了文化、国学、书法等丰富多彩的课程。参加活动的学生达 150 余人，2/3 的学生每天由监护人早晚接送，其余学生食宿在校内。

由上可见，精英权威不仅能够利用自身资源和影响力聚集村庄内部资源，还能够利用网络技术和社会关系网络动员村庄外部资源，从而为慈善会的运行提供保障。资源匮乏的慈善会和乡政府为了获得精英权威的资源会采取一系列行动，那么，精英权威如何影响慈善会与乡政府之间的权力关系，进而如何影响乡政府的乡村治理行为和慈善会的运行，将在下文回答。

四、乡政府与慈善会的双向依赖和监督关系

（一）不均衡的双向依赖关系

1. 乡政府对慈善会的依赖。由于洪一乡具备丰富的自然和人文资源，乡政府一直大力发展红色爱国主义教育旅游和以水蜜桃采摘为主的生态旅游项目。但因距离市区较远，洪一乡旅游项目的知名度并不高，效果也并不理想。为此，洪一乡党委书记找到慈善会常务会长 T2，希望能够借助慈善会的力量吸引外地游客。乡政府与慈善会商量后决定，以慈善会的名义开展“红军桃采摘节暨扶贫助学”活动。该活动的目的是为红色旅游打出名气、为慈善会扶贫助学募集资金、促进本乡各类农产品的销售。该活动主要由文艺演出、农产品销售签约、红军桃采摘和募捐等环节构成。首先，本乡的村民表演歌舞；接着，乡政府组织农户与商家现场签约销售各类农产品，号召游客和商家向慈善会扶贫助学项目捐款；然后，游客可以自由选择到桃林采摘水蜜桃或在乡政府统一设置的摊位上购买农产品。活动结束后，很多游客都购买了不少农产品，好几个大型商会都在现场与农户签订了大笔订单，慈善会募集到了数十万元扶贫助学资金。

乡政府不仅借助慈善会促进了红色旅游和生态旅游发展，扩大了农产品销量，还提高了公共服务水平。利用在“红军桃采摘节暨扶贫助学”活动中募集到的资金，慈善会联合中国社会福利基金会在洪一乡开设了“免费午餐 3+1”项目，这是该项目首次在乡镇的试点。经过慈善会与中国社会福利基

金会协商决定，为本乡所有在校师生提供免费午餐。费用由两个组织分担，其中，中国社会福利基金会资助3元，慈善会资助1元，这也是“免费午餐3+1”项目名称的含义。

此外，在精准扶贫工作中，乡政府依赖慈善会为一些特殊的扶贫对象提供更多扶持和帮助。来自洪一乡双港村的学生W1和L1均得到了乡政府和慈善会的帮扶。W1因母亲离家出走与继父相依为命，继父在两年前不幸遭遇车祸而丧失劳动能力，继祖父因受不了打击而中风，长年瘫痪在床。受资助学生L1的父亲和母亲都是聋哑人，父亲4年前去世，母亲改嫁，其与83岁的奶奶一同生活，只能靠奶奶务农的一点收入维持生计。这两户都是洪一乡精准扶贫的对象，接受政府救助，村干部也会定期上门慰问。虽然乡政府能够为他们提供基本的生活保障，但很难再为他们提供更多帮助。W1和L1在遭受家庭变故后，成绩一度下滑到全班倒数。慈善会了解情况后，对这两户每月给予500元的额外补助。常务副会长T1还为W1和L1辅导功课，提高了他们的学习成绩，并为他们提供了去北京参观各大高校的机会。受访时，L1自豪地展示了她因成绩优异而获得的奖状，谈及慈善会时说道：

“我以前以为我家就要这么没了，奶奶天天哭，还好周叔叔（洪一乡麦良村村民小组长）说国家有扶贫帮助，叫我不要担心。后来慈善会的人来了我家，说我们满足条件，让我安心上学。校长（常务副会长T1）还找到我们班老师了解我的情况，放学以后给我补课。”（HY-SGC-20200413）

政府面对上级行政任务而下级的能力又不足时，可能会尝试“借道”社会组织的资源应对难题（黄晓春、周黎安，2017）。当乡政府难以从上级或村庄内部获取资源，也无力动员村庄外部资源时，就很难扩大公共服务范围，对提升村民收入、改善教育环境等也表现得有心无力。通过借助慈善会的资源，洪一乡政府找到了合适的路径将村庄内外资源为己用，为该乡旅游项目和农产品销售打开了市场，并且提高了公共服务水平，这是乡政府依赖慈善会的很好例证。

2.慈善会对乡政府的依赖。虽然慈善会借助精英权威可以调动和获取自身运行所需的大部分资源，但精英权威无法为慈善会提供组织合法性。慈善会只有获得了组织合法性，才能够获得精英权威和村民的信任，从而调动和聚集村庄内外资源，实现组织的可持续发展。虽然慈善会的合法性需要从瑞昌市民政局获得，但没有乡政府的协助是很难完成的。乡政府能够协助慈善会快速、顺利地注册，使其成为一个正规的社会组织。洪一乡政府高度重视慈善会，“一路亮绿灯”，以最快速度帮助慈善会准备注册所需的材料，使其能够在最短的时间内成立。瑞昌市民政局工作人员F在谈到慈善会注册过程时说道：

“当时洪一乡乡政府的人为慈善会做了很多事，乡政府的人直接找到我，希望我能多给慈善会注册帮忙。慈善会成立是一件多好的事情啊，我肯定全力支持。”（RCS-20210312）^①

常务副会长T1在谈到慈善会在乡政府的全力帮助下完成注册后，为何能够获得外地企业和慈善组织的大量资金和物资支持^②时说道：

^①RCS-20210312表示受访者来自瑞昌市（RCS），访谈资料收集时间为2021年3月12日。

^②慈善会在瑞昌市民政局正式注册后，许多知名公司和慈善组织想通过慈善会为洪一乡的贫困学生提供奖助学金或捐赠学习用品。慈善会先后收到加多宝集团捐助的50万元，江西青原弘济慈善基金会捐赠的5万斤大米和若干食用油，以及本市一些小型商户捐赠的图书、学习用品、衣服等物资。

“乡政府的支持肯定是有。经济上的帮助没有太多，但是在注册过程中乡政府提供了很多帮助。正式注册了以后那些资源也方便投进来。”（HY-CSH-20200405）

慈善会除了组织合法性获取方面依赖乡政府，在资金募集、活动宣传和举办、出谋划策等方面也需要信赖乡政府。慈善会成立初期，乡政府派了专门的工作人员帮慈善会宣传和募集资金，并为该项工作提供专项补贴，极大地减轻了慈善会的费用负担。慈善会主办大型活动时，光靠自己的成员无力应对活动中繁杂的工作任务。这是因为除了常务会长 T2 已经退休外，其他具体承担慈善会事务的成员都有自己的本职工作，时间和精力有限，只能利用休息时间为慈善会提供服务。再加上洪一乡的青壮年劳动力几乎都外出务工，慈善会无法从村庄内部获取足够的人力支持，只能寻求乡政府的帮助，因为乡政府可以动员村干部、教师等人员作为慈善会活动的志愿者。经过慈善会与乡政府的协商，慈善会每次举办活动前都会向乡政府汇报所需志愿者的具体人数，再由乡政府统一调配。另外，慈善会的成员在加入慈善会之前都没有社会组织的从业经验，工作中难免会出现各种疏漏。对此，乡政府为慈善会提供多方面的建议和意见，并督促慈善会定期举办意见反馈会。例如，在“免费午餐 3+1”项目中，乡政府建议慈善会加强对食物卫生的监管，在该建议下，慈善会成员在各学校食堂安装了监控设备，实时严控食物质量、菜品安全，并监督和检查食堂员工的工作情况。在每次举办的意见反馈会上，慈善会都会邀请乡政府代表和学生家长代表参加，听取他们对慈善会的意见。乡政府的指导使慈善会得以将“免费午餐 3+1”项目的风险降至最低，最终顺利通过全国年终审查。

可见，慈善会虽然不能从乡政府获得资金支持，但是在组织合法性获取和日常运行中依赖乡政府，从而降低了慈善会的运行风险，为自身发展创造更多可能性。

综上所述，乡政府与慈善会之间形成了双向依赖的关系。但这种依赖是不均衡的，且存在本质上的区别。乡政府依赖慈善会整合资源和提高公共服务水平，这种依赖对乡政府而言是非关键性的，因为别的组织或者有影响力的个人、群体也可能帮助乡政府实现同样的目标。即使不通过慈善会，乡政府仍然可以通过多种途径获得资源。然而，慈善会对乡政府的依赖是关键性的，乡政府是慈善会获得合法身份最重要的支持者和协助者。同时，在人口大量外流的现实背景下，慈善会的日常运行和管理决策也要依赖乡政府。

（二）不平等的双向监督关系

1. 乡政府对慈善会的监督。首先，乡政府对慈善会的监督体现在乡政府工作人员在慈善会担任职务上。慈善会的章程确立了理事会和监事会各个职位的责任人及其负责事项，乡政府工作人员在慈善会的理事会和监事会中都担任职务。洪一乡党委书记和乡长担任理事会名誉副会长，副乡长担任监事会监事长。慈善会的组织架构设置需要在乡政府的监督下进行，乡政府对慈善会形成了自上而下的垂直化权力干预。

其次，乡政府对慈善会的监督体现在乡政府工作人员参与慈善会日常运行的多个方面。虽然乡政府不直接插手慈善会的日常运行事务，但全方位地监督慈善会的成员选择、服务范围、经费使用、活动举办等，具体体现在 4 个方面：第一，乡政府监督慈善会的成员选择和确定。慈善会选择理事会成员时，先把初步确定的候选人名单提交乡政府审核，乡政府逐一审查这些成员的情况后反馈给慈善会，

并督促慈善会公示候选人名单。第二，乡政府在慈善会宗旨、服务对象和范围的确定上给予指导。慈善会的常务会长和副会长都（曾）是洪一中学的校长，对教育事业怀有深厚的感情。他们起初只想慈善会专注于乡村教育事业，但乡政府认为慈善会是一个慈善组织，不应当仅仅局限于教育事业，服务对象可以拓展到“老、弱、病、残”等群体，涵盖教育、扶贫和经济建设等多个方面。于是，在乡政府的建议下，慈善会就由一个单一的教育扶助组织转变为一个多元的救助组织。这是乡政府治理理念融入慈善会理念的表现。第三，乡政府监督慈善会公示资金与物资的使用情况。慈善会接受个人或者企业的捐赠后，直接存入其专属的银行账户，并要及时公示捐款人名单和金额。除此之外，慈善会还会公示受捐者的经济和家庭情况。公示相关信息是慈善会的法律义务，乡政府在慈善会公示信息的流程和形式上发挥着监督作用。在慈善会公示受捐者信息之前，乡政府会核实所要公示信息的准确性，以确保信息无误。为了全面公示资金与物资的使用情况，慈善会建立了微信群，微信群内不仅有捐款人，还有乡政府工作人员。慈善会不仅需要在微信群公示资金与物资的使用情况，还要将这些情况张贴在各村的宣传栏中，以方便乡政府工作人员和村民们查阅。第四，乡政府对慈善会举办的所有活动都要事先审批、事中参与、事后反馈。慈善会在举办各项活动之前，需要向乡政府工作人员汇报，并征求他们的意见。在每一次活动举办的过程中，乡政府也会派人实时参与。截至调查结束前，慈善会举办的所有活动中，都由乡政府工作人员做开场发言，并全程参与活动。慈善会的宣传员 C1 主要负责对接慈善会与乡政府的工作和活动宣传，他谈道：

“乡政府提供一些指导性的东西，经费上一般就不承担了，主要是大家一起商讨，政府提出一些指导性的意见、建议……政府对于慈善会这边还是蛮关心、重视的，一方面我们这边主动和政府联系，另一方面政府对我们这边的事情也很关注，我们搞得稍微大一点的活动，乡政府一般都会看到。”

（HY-CSH-20200424）

2. 慈善会对乡政府的监督。慈善会并非完全被动地接受乡政府的监督，也会对乡政府的工作进行反向监督。双港村的一位捐款人在慈善会建立的微信群里反映，本村的自来水非常浑浊，根本不能饮用，借此控诉乡政府不作为。乡政府的工作人员一看到这条投诉信息，就马上电话联系该村村干部，并在慈善会的微信群内解释了水源问题出现的原因和预计解决的时间。村干部们成功地解决问题之后，乡政府的工作人员在微信群里汇报了最终结果。这件事情体现了精英权威通过慈善会对乡政府工作进行监督。精英权威可以通过互联网平台表达自己对乡政府工作不到位的质疑，乡政府考虑到精英权威在村庄的号召力和较强的资源供给与动员能力，会积极地解决他们反映的问题。

然而，慈善会对乡政府的监督会受到一些限制。首先，这种限制可能来自村干部。就上文提到的水源问题为例，精英权威通过慈善会向上反映问题，乡政府及时反馈，问题得到了迅速解决，本应皆大欢喜。但实际上，负责解决水源问题的双港村村支书 C2 对村民在微信群“越级上报”的做法很不满意。他曾在此事后单独找到反映问题的村民，希望他以后遇到问题先向村干部反映，而不要在微信群里直接说出来。在村支书 C2 看来，双港村的村干部已经为解决水源问题想了很多办法，碍于种种因素一直没有顺利解决，所以没有向村民详细汇报，可这并不代表村干部没有认真工作。然而，这位“不懂事”的村民在众多乡政府领导和其他精英权威所在的微信群中披露负面消息，就是在指责村干

部的工作没有做到位，乡政府的办事能力不足。这样的行为很有可能导致那些常年在外、不了解洪一乡实际情况的精英权威对乡政府产生负面印象，从而减少对慈善会和本乡的后续捐款与资源注入。双港村村支书 C2 在受访时谈道：

“在微信群里发消息的这些人，就说乡政府不办实事，他就是瞎说……他都不知道乡政府在背后努力为老百姓做了多少事……他在这个群里这么说，因为他知道群里都是有头有脸的人，这样就可能会影响这些人的想法。那些老总们在外面忙，不知道当地的实际情况，但在群里看到这样的信息，以为政府是这样办事的，可能对捐款这一块有影响。”（HY-SGC-20200429）

其次，这种限制可能来自意见表达平台不完善。慈善会监督乡政府工作的意见表达平台目前只局限于微信群，但只有为慈善会捐过款的村民才会被拉入微信群。这些人几乎都在外地定居，不熟悉村庄事务，也很少关心乡政府为村庄提供的服务及其质量。相较而言，那些未捐过款的村民大多在村庄定居，经常与乡政府的工作人员打交道，对村庄事务也更加了解，但他们却无法通过微信群这种影响力较大的平台表达自己的意见，只能单独向村干部反映，意见可能得不到及时反馈，受到重视的程度也可能较低。这就导致慈善会对乡政府日常工作的监督大打折扣。

综上所述，乡政府与慈善会之间形成了双向监督关系，但这一关系实质上并不平等。乡政府嵌入慈善会的组织架构与日常运行，对其的监督是全方位的。而慈善会虽然通过精英权威的影响力监督乡政府的工作，但这种监督是受到限制的。

（三）乡政府和慈善会之间双向关系的影响

1.对乡政府治理行为的影响。乡政府与慈善会之间形成的双向政社权力关系促进了乡政府深度融入村庄。调研中了解到，慈善会成立之前，乡政府的乡村治理工作几乎都是依靠上级政府的政策和资金支持，与村庄的关系较为疏远，难以深度融入村庄，在村庄的号召力不强。因此，村民在慈善会的发起过程中非常关心发起人是谁。他们担心慈善会筹集的资金如果是由乡政府直接管理，可能就难以保证被用于村庄建设，也担心政府工作人员换届会引发资金管理问题。所以他们认为，慈善会不能由乡政府直接发起，而要由来自村庄又独立于乡政府的第三方，也就是由精英权威发起并组织。

在慈善会正式成立后，村民看到了乡政府在慈善会举办的各种活动中提供的帮助和人力支持，并积极解决村民通过慈善会反映的实际问题。在乡政府和慈善会的共同努力下，洪一乡农产品销量扩大，农民收入增加，教育环境明显改善。在乡政府与慈善会互动的过程中，村民对乡政府的看法有了很大改观，更愿意支持乡政府的日常工作。洪一乡边山村在外务工的普通村民 K2 受访时说道：

“我常年在外务工，以前都不怎么跟乡政府的人打交道，也不知道乡政府为我们老百姓具体做了什么……自从慈善会成立后，我感觉乡政府为我们乡做了很多实事，比如办的那个桃采摘节提高了种植户的收入。每次慈善会举办活动，政府也会派村干部去轮流当志愿者。”（HY-BSC-20200424）

由此可见，慈善会成立后，乡政府找到了联动村民共同建设村庄的渠道和路径。在慈善会与乡政府的互动过程中，村民切实体会到了乡政府在乡村治理工作上的努力和成效，改变了对乡政府的刻板印象，与乡政府形成了相互理解与支持的良性循环。

乡政府与慈善会之间形成的双向政社权力关系促进了乡政府对同类组织的培育，从而拓宽了资源

获取渠道。乡政府在与慈善会的互动过程中体会到了慈善会在聚集资源与补充公共服务等方面的重要作用，从而积极推动同类型社会组织的成立和发展，以求降低对单一组织的资源依赖程度，并拓宽资源渠道。政府积极推动社会组织发展体现了资源匮乏和压力型体制的多目标、高指标背景下的政府，为获取资源和解决乡村治理需求的矛盾而实行的策略主义运作逻辑（欧阳静，2011）。

实地调研中发现，借助慈善会整合资源与补充公共服务的洪一乡政府也积极推动其他社会组织的成立。2020年1月，洪一老区乡村振兴促进会（下文简称“促进会”）成立。促进会是一个由政府和企业事业单位的退休领导、企业负责人、致富带头人等百余名洪一乡乡贤组成的公益服务组织，目标是带领洪一乡产业致富、改造村庄基础设施、弘扬乡风文明。促进会中的乡贤对乡村建设有自己的看法和想法，在促进会的成立大会上为洪一乡发展积极献计献策。2020年4月，在乡政府的倡议下，促进会在全体乡贤中采用不记名的方式募捐到15万元，为全乡各村的保洁员购买了44辆电动环卫车，用以改善本乡人居环境。不过，促进会和慈善会除理事会的成员外，在人员上多有重合。促进会与慈善会都依赖精英权威获取村庄外部资源，获取途径大同小异，并且获取村庄内部资源的范围完全重合。因此，慈善会还可能需要考虑同一类型社会组织之间在有限资源情境下的资源博弈。曾参与过促进会成立大会的双港村村支书C2受访时说道：

“促进会的乡贤好多都是退休的干部或者知识分子，他们有人脉关系，而且都是有头脑的，都会想方设法地为洪一乡做事。洪一乡想找什么公司或者单位合作，拉动经济发展，乡贤们肯定都会注意到，也会帮忙。促进会跟慈善会的人有重复，都是混得好的人或公司老板等。两个的区别在于，慈善会更注重教育、扶贫等方面，促进会更注重洪一乡的经济的发展。”（HY-SGC-20200429）

2.对慈善会运行的影响。虽然慈善会的日常运行受到乡政府的全方位监督，但它仍然努力保持高度的自主性。例如，慈善会在挑选资助对象时，虽然参考乡政府公布的贫困户名单，但会多方面收集信息以做进一步筛选。这是因为慈善会成员了解到贫困户评选过程和结果中存在问题：第一，以前乡政府评选贫困户的标准并不严格，有些不符合条件的农户被确立为贫困户；第二，贫困户名单更新不及时，与现实变化情况不完全相符；第三，有些农户因突发疾病或者遭遇意外事故陷入贫困，需要资金支持，但不一定符合贫困户标准。为此，慈善会成员先根据掌握的信息和乡内熟人关系网络对贫困户做摸底调查。例如，慈善会成员通过在慈善会担任出纳的医院院长调取贫困户在医院就诊的数据，核对他们的医疗情况。担任会计的电信所所长K1经常跑各家各户安装电话和网络，慈善会通过他了解本乡各户住址和家庭实际情况。另外，慈善会成员还实地走访贫困户的邻居、亲戚，多方汇总和对比了解他们的住房、收入等情况。除此之外，慈善会成员还联系本乡在外的精英权威，打听贫困户在外务工的实际收入。调查结束后，调查成员会在慈善会的全体理事会议上汇报情况供集体讨论决定。如果需要资助的贫困户数量比较多，慈善会会根据贫困户的贫困程度进行排序并筛选。最终资助名单确定后，慈善会通过微信群和各村宣传栏向全乡人民公布。慈善会还会根据当年物价水平和剩余资金调整资助标准。最后，慈善会将收集到的贫困户数据向乡政府反馈，便于乡政府更新贫困户名单。

慈善会常务副会长T1和会计K1分别给出了慈善会根据调查结果，而不仅仅是乡政府提供的贫困户名单确定资助对象的理由：

“我们这边其实不完全按照他（资助对象）是不是精准扶贫户，或者是低保户来确定资助对象，我们实际去看这些家庭是不是真有困难。如果受资助的家庭这两年条件好了，我们就会把他从资助名单中移除。有些村民会跑到我们这里闹啊，说自己没评上。我们就得一个个地向他们详细解释……甚至有些领导的亲戚也会来找我们，希望我们把这个钱给他。但我们没这么干，因为慈善会的钱是大家的。要是我们都给那些人，以后谁还会给我们捐钱？”（HY-CSH-20200405）

“不能马虎了，你做得不好的话，在外面赚钱的一些人会不乐意的，他们不高兴就不愿意捐钱了，因为我们不能光靠原来一次募捐的那么一点钱，用完了你就没有选择了是吧？我们还想靠慈善会取得的好效果吸引后来的一些乡贤，想他们慢慢地加入我们中来。”（HY-CSH-20200408）

虽然慈善会努力保持高度自主性，但其能动的空间是有限的，在乡政府的嵌入监管下慈善会仍然丧失了部分自主性和能动性。对此，慈善会采取了广泛征求民意的行动策略，意图获得更大的自主活动空间。慈善会每次开展一项新的活动前，都会在村庄做一段时间的民意调研，向村民征集关于活动类型和服务范围的意见。例如，常务会长 T2 对本乡敬老爱老的风气逐渐消失的现象十分痛心，想要通过慈善会改善留守老年人的处境。经过 T2、常务副会长 T1 和宣传员 C1 在本乡开展的调查，他们决定举办“孝亲敬老表彰大会”活动，即各村推选出一名孝敬老人的青年代表，由慈善会为其颁发 3000 元奖金，并聘请专业广告公司举办活动的颁奖典礼。同时，慈善会还租借了广告公司的流动式宣传车，在各村宣传获奖人的事迹。乡政府的工作人员对此颇有微词，认为这个活动不一定能发挥很好的效果，还不如把资金用于乡内的经济发展。但慈善会成员以获得大部分村民的同意和支持为理由，让全体村民参与活动以增强村民的认同感。最终，慈善会顺利地开展了这项活动，并在本乡内引起了很大反响。从这一事例可以看出，乡政府虽然想对慈善会的日常运行施加管束，但碍于民意也没有正当理由阻碍活动的开展，尤其是顾及慈善会和精英权威的后续资源投入只能选择让步。这说明慈善会在面对不平等的双向监督关系时，为了尽可能地提高自主性，会利用自身力量和灵活的应对策略避免乡政府的过度干预。

由上可见，慈善会在挑选资助对象和确定资助金额的过程中保持高度的自主决策权，几乎没有受到乡政府的干预。这是因为慈善会成员生长于乡村，对村庄非常熟悉，并且凭借自身职务便利和关系网络能够比乡政府更全面地掌握村民的真实情况，从而不必完全依靠乡政府提供的信息。同时，慈善会在活动设计、资金募集上有较充分的自主性，以满足村民或村庄的需要为主而不是被动地完成乡政府的工作任务。更重要的是，慈善会的资源并不由乡政府提供，而是依赖精英权威聚集村庄内部和外部资源。即使慈善会想要迎合乡政府完成其分配的任务，也必须考虑精英权威对慈善会后续所需资源供给的可能性。慈善会为了获得精英权威持续不断的资源供给，就得不断增强自身独立于乡政府的能力，并专注于促进洪一乡发展。

总的来说，在乡政府与慈善会之间形成的不平衡双向依赖和不平等双向监督关系影响下，二者的行为都有了明显的改变。乡政府在与慈善会的互动过程中，从“悬浮”于村庄的状态逐渐转变为深度融入村庄的状态，并且积极推动同类社会组织发展以拓宽自身的资源渠道。慈善会努力保持高度的自主性，并通过采取灵活策略减少乡政府的干预。

五、结论

本文基于对洪一乡慈善会的实地调研，分析了精英权威如何通过为社会组织提供资源影响政社权力关系，进而对基层政府乡村治理行为和社会组织运行产生影响。研究发现，洪一乡精英权威利用自身资源和影响力聚集村庄内部资源，并利用互联网技术和社会关系网络动员村庄外部资源，为慈善会的运行提供了保障。在精英权威的作用下，乡政府与慈善会之间形成了不平衡的双向依赖和不平等的双向监督关系。在双向依赖和监督关系的影响下，“悬浮”的乡政府通过与慈善会的互动深度融入村庄，并积极推动同类社会组织发展以拓宽资源获取渠道。同时，慈善会努力保持高度自主性并通过采取灵活策略减少乡政府的干预。

相对于经典的资源依赖理论将社会组织所需资源的提供者限定于政府或其他社会组织，本研究结合农村社区的实际情况，将组织资源的提供者拓展到了组织内部与外部拥有资源的精英权威，并分析了精英权威作用下的政社权力关系。但本文也存在一些不足之处。首先，本文只是将精英权威进行粗略的分类，并未探讨这一群体内部的差异及其对政社权力关系产生的不同影响。其次，本文没有深入分析慈善会与促进会等同类社会组织与政府之间形成的政社权力关系的差异，以及这一差异对乡村治理和组织运行的影响。这有待开展进一步的研究。

参考文献

- 1.陈天祥、朱琴，2019：《资源非对称性依赖下的社区良治何以可能》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》第3期。
- 2.崔月琴、王嘉渊、袁泉，2015：《社会治理创新背景下社会组织的资源困局》，《学术研究》第11期。
- 3.党国印，1997：《中国农村社会权威结构变化与农村稳定》，《中国农村观察》第5期。
- 4.邓宏图、齐秀琳，2016：《国家威权、市场、信念与宗族组织——一个经济社会学的解释》，《中国农村观察》第1期。
- 5.范明林，2010：《非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究》，《社会学研究》第3期。
- 6.费孝通，2012：《乡土重建》，长沙：岳麓书社。
- 7.费孝通，2015：《乡土中国》，北京：人民出版社。
- 8.管兵，2015：《竞争性与反向嵌入性：政府购买服务与社会组织发展》，《公共管理学报》第3期。
- 9.和经纬、黄培茹、黄慧，2009：《在资源与制度之间：农民工草根 NGO 的生存策略以珠三角农民工维权 NGO 为例》，《社会》第6期。
- 10.黄晓春，2017：《中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角》，《社会学研究》第1期。
- 11.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。
- 12.黄晓星、杨杰，2015：《社会服务组织的边界生产——基于 Z 市家庭综合服务中心的研究》，《社会学研究》第6期。

- 13.胡鹏辉、高继波, 2017:《新乡贤:内涵、作用与偏误规避》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 14.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。
- 15.杰弗里·菲佛、杰勒尔德·R·萨兰基克, 2006:《组织的外部控制:对组织资源依赖的分析》, 闫蕊译, 北京:东方出版社。
- 16.冷向明、张津, 2019:《半嵌入性合作:社会组织发展策略的一种新诠释——以W市C社会组织为例》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第3期。
- 17.刘伟、翁俊芳, 2021:《半嵌入性互动治理的形成逻辑与主要类型——以H街道四个社区的业委会与物业管理运作为例》,《理论与改革》第1期。
- 18.欧阳静, 2011:《资源匮乏、目标多维条件下的乡镇政府运作》,《改革》第4期。
- 19.邱泽奇、由入文, 2020:《差异化需求、信息传递结构与资源依赖中的组织间合作》,《开放时代》第2期。
- 20.任生德, 2009:《农村改革中的权威与秩序》, 北京:中国方正出版社。
- 21.孙立平, 2004:《转型与断裂:改革以来中国社会结构的变迁》, 北京:清华大学出版社。
- 22.覃志敏, 2016:《民间组织参与我国贫困治理的角色及行动策略》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 23.王辉, 2020:《村庄结构、赋权模式与老年组织连带福利比较研究》,《中国农村观察》第4期。
- 24.王诗宗、宋程成、许鹿, 2014:《中国社会组织多重特征的机制性分析》,《中国社会科学》第12期。
- 25.韦伯, 1989:《支配的类型:韦伯选集(III)》, 康乐等译, 台北:远流出版事业股份有限公司。
- 26.肖唐镖, 2001:《村治中的宗族》, 上海:上海书店出版社。
- 27.肖唐镖, 2010:《宗族政治——村治权力网络的分析》, 北京:商务印书馆。
- 28.徐顽强, 2012:《资源依赖视域下政府与慈善组织关系研究》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第3期。
- 29.徐宇珊, 2008:《非对称性依赖:中国基金会与政府关系研究》,《公共管理学报》第1期。
- 30.姚华, 2013:《NGO与政府合作中的自主性何以可能?——以上海YMCA为个案》,《社会学研究》第1期。
- 31.叶托, 2019:《资源依赖、关系合同与组织能力——政府购买公共服务中的社会组织发展研究》,《行政论坛》第6期。
- 32.张静, 2006:《基层政权:乡村制度诸问题》, 上海:上海人民出版社。
- 33.张奇林、石磊, 2015:《陷入还是自主:中国慈善组织的“结构洞”——以湖北省慈善总会为个案》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第4期。
- 34.赵旭东, 2003:《权力与公正——乡土社会的纠纷解决与权威多元》, 天津:天津古籍出版社。
- 35.周飞舟, 2006:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- 36.周沛, 1999:《农村社区中的权威结构》,《社会》第11期。
- 37.Bloodgood, E., and J. Tremblay-Boire, 2017, “Does Government Funding Depoliticize Non-governmental Organizations? Examining Evidence from Europe”, *European Political Science Review*, 9(3): 401-424.
- 38.Saidel, J. R., 1991, “Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations”,

Public Administration Review, 51(6): 543-553.

39.Seo, J. W., 2016, "Resource Dependence Patterns and Organizational Behavior/Structure in Korean Nonprofit Organizations", *Nonprofit Management & Leadership*, 27(2): 219-236.

（作者单位：中央民族大学民族学与社会学学院）

（责任编辑：张丽娟）

Resource Dependence and Elite Authorities: Mutual Dependence and Supervision Between Rural Social Organizations and Grassroots' Government

LU Suwen AI Bin

Abstract: From the perspective of resource dependence theory, the existing literature concerning the power relationship between the government and social organizations ignores the elite authorities with resources inside or outside the organizations. Based on the investigation of the Charity Association of Hongyi Township in Jiangxi Province, this article finds that the resource supply and mobilization abilities of the elite authorities make the township government and the Charity Association form an unbalanced two-way dependence and unequal two-way supervision relationship. The two-way dependence is reflected as follows: the township government relies on the Charity Association to integrate resources and improve the level of public services, which is not critical for the township government. However, it is crucial for the Charity Association to rely on the township government, who is the most important supporter and helper for the Charity Association to obtain a legal status. At the same time, under the background of massive outflow of population, the daily operation and management decision-making of the Charity Association also depend on the township government. The two-way supervision is reflected in the following manner: the township government is embedded in the organizational structure and daily operation of the Charity Association, and the supervision is all-round. Although the Charity Association supervises the work of the township government through the influence of the elite authorities, this kind of supervision is limited. Under the influence of two-way dependence and supervision, the "suspended" township government deeply integrates into the village through the interaction with the Charity Association, and actively promotes the development of similar social organizations to broaden the channels of resource acquisition. At the same time, the Charity Association strives to maintain a high degree of autonomy and reduce the intervention of the township government by adopting flexible strategies.

Keywords: Elite Authority; Township Government; Charity Association; Power Relation Between Government and Society

竞而不争：村级选举的政治生态及其困境*

——基于安徽省村委会换届选举的调查

王友叶 陈义平 徐理响

摘要：村级选举是考察村民自治、村庄自主和乡村治理的可视化窗口。探究村级选举实践中国家与农民的关系是中国农村研究的重要论题。通过对安徽省村委会换届选举的实证性剖析发现，村级选举表现出“高票当选、低票落选”的弱竞争性样态。本文立足于政治系统论，以“制度—生活”为核心机制建构村级选举生态系统，深度分析该生态结构的生成逻辑、运行秩序与实践困境。制度权威影响下选举的规范化与乡村秩序中选举的生活化共同塑造“竞而不争”的选举生态。制度化选举赋予“竞”的生态属性与选举行为，生活化选举形塑“不争”的选举策略与乡土规则。“竞而不争”的选举生态反映了现代性的制度规范与乡土性的生活智慧，在政治制度、政治文化与政治生活三重维度上营造良好性选举秩序。由于村级选举中制度性因素与生活化要素的共同作用，在一些选举场域中造成自治空间的消解、选举程序的虚置与选举运行的非均衡化等实践困境。对于如何化解选举中的困境，平衡制度化选举与生活化选举在基层实践中的矛盾性与差异性，还有待进一步探索。

关键词：村级选举 政治生态 乡村治理

中图分类号：C912 D621.4 **文献标识码：**A

村级选举实践既是政治性事务，又是社会化活动。作为一项政治性事务，村级选举是村民自治制度的重要实践形式，也构成基层政治生活的有机组成部分。作为一种社会化活动，村级选举能有效统合乡村权力主体间的利益关系，形成村民广泛参与的集体行动。因此，村级选举制度的有效实施事关基层群众的民主权利与切身利益，更关乎乡村治理能力和治理水平的现代化。通过对安徽省村委会换届选举的调查，力求在实践上把握村级选举的民主基础，在理论上揭示其政治社会意涵。笔者采用“政治性的社会学眼光”（张静，1998），从国家与社会两个视角综合地考察村级选举生态，对理解和掌

*本文系国家社会科学基金重点项目“政治文化视域下的政治生态演化机理与优化路径研究”（项目号：17AZZ004）、安徽省教育厅高校协同创新项目“安徽城乡基层治理创新与重大风险防范化解研究”（项目号：GXXT2019038）和安徽法治与社会安全研究中心项目“风险社会视域下基层矛盾治理机制创新研究”（项目号：fzsh2021cx—18）的阶段性研究成果。感谢匿名审稿专家和编辑部老师提出的宝贵意见和建议。文责自负。

握村民自治实践逻辑、践行村庄自主性、创新乡村治理机制、实现乡村治理现代化具有重要意义。

一、问题的提出与研究的视角

作为一种分析范式，国家与社会分别指向公域与私域的权力关系。在社会政治思想史上，对二者关系的认识是逐渐深化的过程。由西方社会经验里抽象提炼出的国家社会一体论、社会中心论与国家中心论等理论构想，其局限性都在于将二者视为相互独立的界域或者相互对立的组织。中国学界曾倾向于以国家与社会的强弱关系为立论基础来分析社会政治现象，并提出“弱国家—弱社会”、“强国家—弱社会”、“弱国家—强社会”、“强国家—强社会”四种分析模式（孙立平，1996）。然而国家与社会之间并非一种主客二元分离的结构，而是处于关系主义的境地之中（肖文明，2017）。因为在复杂的社会系统或相对微观的治理空间，国家与社会之间往往难以划分明确的边界。若陷入国家与社会二元对立的结构性困境中，便碍对社会系统良性发展的认知。反之，应当超越固化的建构模式，立足于二者的互动融合才能淡化界域之争。“社会中的国家”（米格代尔，2013）的学术立场便试图破除二者的对立关系，在“第三领域”（黄宗智，2019）形成一个全新的问题论域和重叠空间，以淡化国家与社会的界线，形成二者相互渗透、互动融合的智识体系。该体系倡导动态的、过程的、横向的国家与社会结构，进而触及到国家逻辑与乡村逻辑的内在机理、结构功能和发展变迁（庞金友，2006）。国家与社会的关系由分立逐渐走向融合的研究视角，日益成为政治社会分析的主流。

与国家—社会关系相呼应的是，学界开展中国乡村社会治理研究存在着两种截然不同的解释图景。一种是自治的、传统的、田园式的乡土性画面，另一种是控制的、威权的国家宰制画面（孙立平，2000）。两种治理景观的认知差异源于社会基本单位选择的错位。前者以乡土性村庄为研究单位，将农村视为一种自治实体，强调本土资源的内生性作用；后者以行政性乡镇为研究单位，突出行政意志在基层治理中的主导性，强调国家政治权力向乡村社会的渗透。基于研究单位选择错位而造成对治理方式的解释差别，在村级选举的研究领域也有所展现。一方面，一些学者立足于“国家”视角，从县、乡镇政府在村级选举中的权力渗透来开展研究。乡镇领导能够对村级选举产生关键影响，往往会权衡村级选举的收益与成本来运作（He，2007），以保证行政效益的最大化。同时，为保障国家的基层选举政策能够有效实行，县乡镇政权会根据实际情况对选举制度采用选择性执行策略（Kennedy，2007）。周雪光（2009；2010）将此行政行为纳入“多重制度逻辑”的分析框架中，认为基层选举制度变迁的机制和过程受到国家逻辑、科层制逻辑和乡村逻辑的共同影响。基层选举中身处不同制度场域的群体或个人，受到不同逻辑的规制。因此，一个地方的选举状况是由多重逻辑相互制衡、相互渗透的结果。若科层制逻辑在基层社会的嵌入性过强，便可能造成村民自治的消解和村级治理的行政化。另一方面，也有一些研究者立足于“社会”视角，从乡村内在权力结构（贺雪峰、仝志辉，2002）、组织结构（吴思红、李韬，2015；陈前恒、魏文慧，2016）、利益结构（唐京华，2019）等社会资本角度来探讨村级选举的运行机制。在“体制精英—非体制精英—普通村民”三层村级权力结构中，不同主体代表不同的利益阶层或不同的社会组织。村级选举的竞争性生态体现了不同利益主体间的权力制衡关系。

基于已有的，从国家或者社会的单一视角来呈现村级选举样貌的研究成果，为本文从国家与社会

互动视角探讨村级选举的政治生态奠定理论基础。该视角有助于化解研究单位错位而造成研究结论的片面化，更真实地、全景式地描述和分析乡村主体的政治生活形态。国家与社会的互动在乡村场域中是双向的过程，即国家建构乡村的计划性逻辑与乡村回应国家的内生性逻辑（徐勇，2019）。简言之，行政单位在不断完善治理体系的同时，具备初步治理能力的社会对国家做出积极反应，从而共同建筑政治合法性基础。因此，村级选举中政府与村民分别扮演怎样的角色？二者如何实现互动？角色的扮演和互动构建怎样的新型乡村社会秩序？都是亟待破解的村级选举难题。

二、“竞而不争”的选举：实践考察与形成机制

作为一种新型的乡村治理形式，村民自治与传统社会中以宗族为基础的乡绅治理截然不同，也与计划经济时期自上而下的国家主导型管理模式大相径庭。村民自治是村民实行自我管理、自我教育、自我服务的社会政治制度。村委会换届选举是实施村民自治的核心环节，其选举质量既关系到基层群众民主意识的觉醒和自治权利的保障，也关系到乡村经济发展成效与基层社会治理品质。因此，对村级选举生态的考察能够直观地反映国家政治生态的社会基础以及村民政治生活的现实状况。

（一）“竞而不争”选举生态的基层实践

随着城市化进程的加剧，农村劳动力不断流向经济发达城市或地区，村民的生产和生活逐渐与农村社会相脱离。经济生活受限于城市，政治生活却囿于乡村，村民身处“城乡两栖”状态成为部分农村开展选举实践的现实社会图景。时值2018年安徽省村（居）委会换届选举之际，笔者就基层选举生态议题开展专项调研，分别考察皖南（4村）、皖中（2村）和皖北（4村）10个村庄村委会换届选举的民主化实践，参与到推选村民选举委员会、改选村民代表、选民登记、提名确定候选人和投票选举等环节。其中，最重要的选举环节是投票产生村委会主任、副主任和委员等村委会成员。因为，“谁当选”往往是普通选民、候选人、村“两委”以及基层党委政府最为关切的话题。

表1 竞选村委会主任的候选人得票情况

区域	村名	候选人	得票数	得票率	竞选结果
皖北（4村）	小岗村	周群之	2770	88.2%	当选
		严利军	92	2.9%	落选
	大季村	李辉	3055	92.0%	当选
		费保磊	146	4.4%	落选
	田村村	王吉春	1902	83.1%	当选
		刘徽宁	346	15.1%	落选
	闫集村	于士春	1921	95.1%	当选
		于奎	74	3.7%	落选
皖中（2村）	崔岗村	崔光龙	800	95.7%	当选
		李飞	5	0.6%	落选
		崔健	9	1.1%	落选
		谭春霞	8	1.0%	落选

(续表 1)

皖南（4 村）	三星村	杨坤山	4501	93.5%	当选
		杨振山	46	1.0%	落选
		汪琴	5	0.1%	落选
		吴啊飞	1	0.02%	落选
	徐暨村	苏祥东	2698	97.1%	当选
		葛龙	9	0.3%	落选
		葛坤	5	0.2%	落选
	万兴村	万海水	1728	88.3%	当选
		江兵兵	165	8.4%	落选
	吕寺村	欧明生	1948	94.6%	当选
		姚秀娟	64	3.1%	落选
	宗洼村	杨传胜	776	95.9%	当选
		方守金	17	2.1%	落选

注：①数据来源于社会调查；②在该表中，由于少数选民投了弃权票，造成得票率总和略低于 100%；③崔岗村、三星村等地采用“一票制”选举方式，将提名候选人与投票选举两个环节合并。在不提名候选人的前提下，选民自由投票产生了两名以上候选人。

表 1 统计了所调查的 10 个选举村竞选村委会主任的候选人得票情况。从表中可知，村委会主任的当选者均以高票胜选，当选者的最低得票率维持在 83%以上，最高得票率达到 97%；反观落选者的得票率都低于 5%。此选举特征直观地体现了“高票当选，低票落选”的弱竞争性。选举的弱竞争现象不仅反映在村委会主任的选票上，村委会副主任和委员的选票分布也得以印证。对于该现象的解释，在普通选民和村“两委”、乡镇干部之间形成截然相反的官方话语与民间话语。崔岗村党支部书记解释道，“当选的候选人平时积极参与村务，与村民联系较多，选民对其较为熟悉，在投票时便有所倾向。而落选的候选人则很少有这样的机会，得票少也是情理之中”。据烟墩镇（下辖万兴村）民政所工作人员透露，“有些村民选举委员会成员在开展工作中会倾向于介绍某一位候选人，以吸引选民的注意”。通过对选民的访谈得知，一些村民认为村委会换届选举是县、乡镇政府已经安排甚至内定了当选者，落选者是扮演“陪跑”的角色。“选谁都一样”成为少数村民对村委会换届选举的基本认知。

由于不同选举主体在选举行为、政治参与意识、政治价值观上具有不同的逻辑取向，造成对村级选举的认知差异。正如有学者所指出的，在村委会换届选举的组织建构、制度内化、基层实践中，选举行为受到乡村逻辑、科层制逻辑和国家逻辑（周雪光、艾云，2010）三重逻辑的影响。就行政体系而言，国家机构是一种科层制组织系统。科层制逻辑是在国家逻辑的指导下形成的，各级政府的行政目的在于因地制宜实施国家的基层选举政策。概而言之，国家逻辑与科层制逻辑是“一体两面”的关系，在村级选举实践中是相互统一的。故此，村级选举中选民与基层政府工作人员的行为主要受到乡村逻辑与国家逻辑的双重影响，即微观层面的乡村生活秩序与宏观层面的制度建构的共同作用。

（二）“竞而不争”选举生态的形成机制

基于伊斯顿（2012）的政治系统论，构建图1所示的村级选举生态系统模型。村级选举生态系统由选举生态环境和选举内生态共同构成。选举内生态反映乡村选举活动的内在结构及运行规律（如村规民约、乡土规范等），决定着选举生态的性质和特征。选举生态环境表征乡村选举活动的外在因素（如政策法规、制度章程等），影响着选举生态的面貌。选举内生态与选举生态环境组成的多层次系统具有一切生态系统所呈现的核心特征，包括输入、输出、反馈与循环等环节。国家制度权威的输入与乡村生活秩序的输出是该系统良性运行的相互反馈过程。村级选举既体现选举内生态中的政治生活秩序，也展现选举生态环境中的制度权威。因此，“制度—生活”机制（肖瑛，2014）是分析村级选举生态系统的核心模式。制度权威对选举内生态的有机嵌入保障了村级选举的规范化、有序化运作，乡村生活秩序为村级选举提供基础性、持续性的内在活力，二者的互动形塑了村级选举的生态结构。

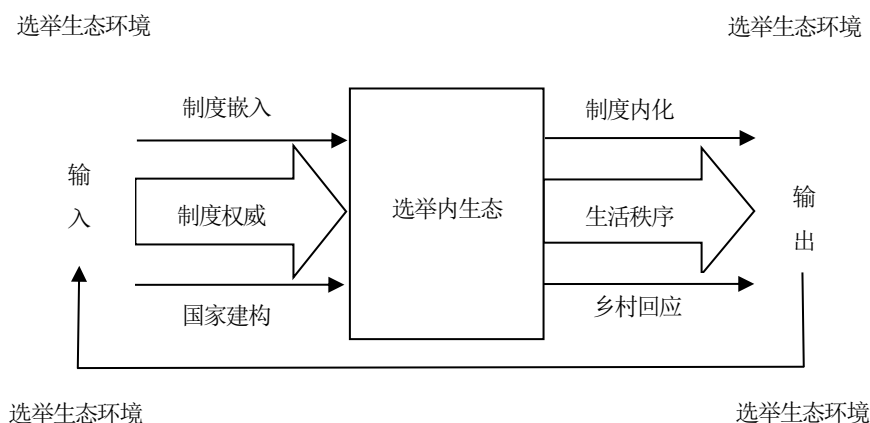


图1 村级选举生态系统模型

1.制度权威影响下选举的规范化表现。中国作为后发型国家，在现代化发展、国家治理和乡村社会整合与建构等方面都依赖国家权力和权威的强力效应。通过运用制度化手段实现国家意志对社会的规范化控制，具体体现为国家的基础性权力在乡村社会的渗透是以制度为核心的权威机制嵌入乡村社会；以统一的规则体系和逻辑观念，将原子化的家庭社会整合或建构成为以村落为中心的集体社会；以乡村公共性和服务性事务为核心，将流动性、分散性的乡村个体凝聚成稳定性、整体性的乡村集体。在村级选举生态系统中，国家建构的规范化核心在于将制度权威输入选举内生态。制度权威对村级选举的有效规制，既是国家意志在乡村社会的深度表达，也是国家逻辑与乡村逻辑的有机契合，更是党的领导与群众意志的高度统一。国家制度权威作用下，村级选举的规范化主要表现为以下三个方面。

其一，选举前，各级政府部门对高阶制度文本的精细化、具体化，自上而下建立可资操作的选举制度体系。村级选举的制度规约首先在于建立一整套完善的制度体系，并将其输入选举内生态系统中，即选举制度元素的有机嵌入。农村是基层选举的实际发生场所，但村级选举制度的实践涉及中央政府、地方各级政府、村“两委”等层级。在“中央、省、市县、乡镇”四级制度场域中，地方各级政府部门传达中央政府关于村委会换届选举的指导精神和文件，并结合地方实际制定相应的选举办法。将中央与省级选举制度文本不断操作化，形成层次上相互耦合、内容上相互补充、时序上紧密衔接的制度

链系统。但建构的制度体系能否得以精准实施，还需要对相关部门工作人员进行系统化培训，包括文件精神传达、整体工作筹划、乡镇工作摸排、乡村选情预案和选举宣讲动员等。其二，选举中，制度主体的在场有效保障选举的合规性与合程序性。在村级权力的高价值性和乡村关系结构圈层化的影响下，虽然选举的竞争性可能日益白热化、公开化，但制度化选举弱化了选举主体间的抗争性。村级选举并未演变为参选主体间的群体性对抗，而是呈现为制度权威影响下的规范化运行。在熙熙攘攘的选举活动背后，国家制度权威随处可见，如村民选举委员会召开、村民代表改选、选民登记、选举宣传等皆是选举要素在基层社会的实践。在选举的关键环节，对各级选举观察员、乡镇工作人员到场观察、指导和监督选举工作都进行制度化规定。其三，选举后，各选举主体对投票结果的一致遵从进一步提升制度化选举的权威性。村级选举是集合广泛民意基础的民主活动，选举结果代表广大选民对本村“当家人”的认可。从乡村政治权力角度来看，村级选举实践是对乡村政治格局的塑造，反映各选举主体的内在政治需求与政治行为逻辑。但选举主体葆有各自的心理空间，例如乡镇政府倾向于所支持的候选人当选，原村委会干部则希望能够连任。制度化选举能有效限制主体间内在的、自由的选举空间，将其统一规制为完成选举任务、维持乡村稳定的共同意志。无论是政府部门还是原村干部，抑或是竞选人与普通选民，对选举结果的一致遵从是制度化选举的实践基础。

2. 乡村秩序规制下选举的生活化表现。在制度建构的基础上，村级选举制度化的另一层含义在于将外在的制度要素内化为特定乡村生活秩序，实现制度的内化、习惯化与生活化的过程。内因对事物发展具有决定性作用。改革开放以来，乡村内在动力得到充分激发和释放，在基层社会发展中产生基础性、持续性影响。选举内生态自我革新、自我修复、自我调节、自我发展的内在动力，主要包含农户^①农民（徐勇，2013）的自主性与乡村集体的创造性两个层面。乡村个体的自主性是村级选举内生态良性运行的关键要素，包括选民的投票自主性、参选自主性和竞选自主性等。选举的公平、公正、公开要求将选民的自主性融入选举的各个环节，充分调动选民政治参与的积极性。乡村集体的创造性是村级选举内生态可持续运行的重要条件。无论是“大包干”的土地改革与乡镇企业异军突起，还是村民自治与农民工进城，都是乡村集体为改变现状而进行的创造性活动。村级选举作为农户农民和乡村集体的创造性政治行为，体现村民在经济社会生活水平提高的同时，对优良政治生活的美好向往。

由于村级选举在选举文化、选举场域、选举规则、选举意识等方面具有浓厚的乡土性，因此不能将其与体制内选举的正规化相提并论，更不能与西方式选举混为一谈。村级选举更深刻地表现为生活化的选举行动。第一，选举主体将选举行为融入乡村日常生活中，形成本土化实践方式。为了鼓励选民积极参与投票，小岗村与万兴村等村庄均设立流动票箱。流动票箱将选民日常生活与选举实践有机勾连起来，例如在老人陪护小孩之际，或是农民干农活之时完成选举投票。大季村与崔岗村等村庄考虑到选民对候选人熟知的情况，在投票前选择性地省略或者简化候选人自我介绍的选举环节。笔者发现，有的选举村设有4个固定选民登记点，而前来现场登记的选民仅有63人。为确保“不错登、不

^①中国传统村落是由一家一户自由小农形成的农户共同体，自由、独立的小农家庭构成农户社会的内核。农户制在传统中国的经济生产与乡村治理中发挥着重要作用，并构成当下及未来中国农村发展的制度底色。

重登、不漏登”的选民登记原则，村民代表便采用入户登记的方式。通过村民间的日常社会交往，开展选民登记。第二，在特定的选举环节上，生活化选举融合了非正式的、自主化的选举秩序。在候选人竞选演讲环节，候选人的演讲并不是主动的过程，而是“被请上台”。因为竞选演讲在很大程度上并非候选人为拉取选票而采取的主动行为，而是为了迎合选民的选举热情。一些“好事”的选民吆喝着请候选人作演讲，却又忽略演讲的内容，仅是为了让选举更热闹一些。正是在热闹的选举秩序中，完成村级选举任务。第三，村级选举不仅是村民政治生活的有效形式，也是乡村社会生活的重要组成部分。在村委会换届选举期间，选举事件成为人们日常生活关注的焦点。据调查，在小岗村村委会换届选举中，村民选举参与的投票率达到 69.74%，其他选举村的投票率也都维持在 60%以上。数据证明了乡镇党委政府和村“两委”对乡村选举工作的组织动员力以及坚实的群众基础。在生活化选举实践角度，选举已经成为人们生活的一部分，选举事件总能成为村民们茶余饭后的谈资。

综上所述，选举生态环境建构制度化选举，选举内生态孕育生活化选举。村级选举是制度化选举与生活化选举的有机统一，二者的互动耦合实现选举制度、选举行为规则不断内化、社会化与生活化。选举的制度化与生活化要求选民把外在的选举制度内化为政治信念、政治情感与政治意志，形成对选举制度的认可与遵循，并付诸实践。制度化不仅是制度规范在个体观念中的深化，而且是群体适应选举秩序所采取的一致性社会行动。制度化选举要求建立各项选举制度和设置选举机构，更要确保村级选举的实践严格在制度的框架和程序中运行。生活化选举则是将乡土性知识与选举制度相结合，突显乡村的自主性。但只有在制度权威式微的选举环节，生活化选举才得以彰显。

（三）“竞而不争”选举生态的多层次意涵

在村级选举生态系统中，选举的制度化与生活化共同形塑“竞而不争”的选举生态。所谓“竞而不争”的选举并非强调“不争”，也非倡导强化竞争，而在于遵守良性竞争的选举规则。从语义学角度辨析，“竞”是对于特定目标在评判公平、公正的前提下所持有的态度，“不争”的内涵在于行为者在追求理想目标的同时，极力避免造成冲突。制度化选举赋予“竞”的生态属性与选举行为，生活化选举形塑“不争”的选举策略与乡土规则。“竞而不争”的选举生态反映了现代性的制度规范与乡土性的生活智慧，主要包含三层意涵：①体现村级选举制度的实践成效，②表征村级选举的良性政治文化，③展现村民参与政治生活的理性选择。

首先，作为一种制度实践形式，“竞而不争”的选举以制度规范为根本保障。围绕村级选举活动形成“中央、省、市县、乡镇、农村”五级制度场域。以中央政府关于村委会换届选举的文件精神为指导，各级政府部门和村“两委”结合地方实际情况制定相应的选举办法。通过将制度性文本上传下达至每一位选举主体，实现由制度的建构到制度的内化、习惯化与生活化，务求保障村级选举制度化运行。同时，在各级行政的制度规范中，法制是最根本的保证。选举期间公安民警的治安维持，有效保障了乡村选举活动的合法性、合理性与合制度性。其次，作为一种政治文化形式，“竞而不争”的选举以乡土文化为核心基础。乡土社会是一个有机团结的礼俗社会，乡土性影响着乡村选举活动的内在结构与运行规律。在人情交往上，生活空间的局限性决定了村民彼此间情感的联结与聚合，对于选举心理的认知和选举逻辑的认可往往心照不宣。因此，过度竞争或者抗争的选举形式都与乡土文化相

背离。最后，作为一种政治生活方式，“竞而不争”的选举是村民政治参与的理性选择。对村民来说，选举只是村民政治参与的暂时性活动，和谐的社会关系才是村民永久性利益。选举竞争的白热化，甚至恶性竞争都有损乡土性秩序。生活于同一乡土社会中，广大选民必须在“竞争”或者“抗争”与“不争”之间进行理性权衡，以维持村级选举处于“竞而不争，争而不乱”的良性状态。

三、“竞而不争”选举生态的生成困境

通过对村级选举生态系统的实证性解析，揭示国家逻辑对乡村生活秩序的构建，以及乡村逻辑对国家制度权威的回应。国家建构乡村与乡村回应国家的行动取向共同影响村级选举的生态结构。从“制度—生活”视角审视“竞而不争”的选举生态，在村级选举中形成制度化选举与生活化选举两种形态。制度化选举遵循国家的计划性逻辑，生活化选举依从乡村的内生性逻辑。由于二者在选举实践中的差异性与矛盾性，在一些选举场域造成自治空间消解、选举程序虚置、选举运行非均衡化等实践困境。

（一）自治空间的消解

“竞而不争”的选举生态是制度权威的有机嵌入，以及乡村生活秩序有效输出双向形塑的结果。在此双向互动过程中制度性机制、行政化权力自觉自发地嵌入村级选举实践，以塑造村级选举的生态格局。行政力量在村级选举实践的渗透客观上消解了选举的乡土空间，具体包含以下两方面。

第一，村级选举的制度变迁改造了选举内生态的生活化秩序。乡土社会存在着以村规民约、风俗习惯、传统道德等地方性知识为内涵的乡土秩序，村委会正是由乡土秩序中自发塑造而成的自治组织（徐勇，2000）。村委会换届选举在由民间非正式选举形式^①向正式选举制度转变中，融入现代的选举理论、实践知识和选举资源。村级选举在内涵上变得更为丰富，但制度化规则的嵌入改造甚至替代了乡土秩序。选举的制度化要求通过制度权威嵌入乡村社会，依靠国家法律法规设定选举计划。从而为乡镇政府工作人员、村“两委”、村民选举委员会、村民代表、村民小组、普通选民等选举主体设定相应的选举空间，将各主体放置于特定选举生态位上，限制主体间自由的心理空间。原有的乡土性选举文化逐渐缺失而现代性选举文化却又无法得以适应，导致选民在选举逻辑与选举行为上不相协调。第二，村级选举被视为开展农村工作的一项政治任务，行政意志的干预弱化了乡村选举主体的自主性。为顺利完成选举这项政治任务，政府工作人员便成为选举工作的第一责任主体。村级选举演变为政府部门施政的行政场，而非村民自主参与的生活场。乡村主体性的缺失，使村委会处于行政性干预与社会化困境之中。由此，乡镇与村庄的关系从“指导—被指导”转变为“领导—执行”，从而弱化乡村主体的自主性。尤其是在选举期间，一些工作人员出于对“考绩”的紧张，对选举中发生的某些特殊情况往往以“按照文件要求”“根据文件精神”作为解释依据。而且，更具乡土属性的村民代表、党员、村民小组组长等主体也遵循此类官方话语，使其政治性身份更为显著，而乡土性身份逐步式微。

（二）选举程序的虚置

^①中国第一个村委会产生于1980年广西宜州市合寨村。当地村民为了解决实行土地包产到户后造成的乡村治安、村庄矛盾等社会秩序混乱问题，便自发组建起村委会组织。

在村级选举的生态位上，完备的选举机制应是选举程序与选举结果的相互统一、相辅相成。完善的选举程序会产生优质的选举结果，结果公正也是程序正义的价值追求。虽然我国基层群众的程序民主意识已有显著提升，但受传统观念的影响，重结果而轻过程的选举理念依然在政治实践与法律生活中有着深刻的影响。在很大程度上，为甄选出让各选举主体都满意的“当家人”，“结果优先”——为保障选举结果的认同度而忽视选举程序的正当性——往往成为村级选举的一大特点。结果优先的政治认知主要体现为“选举即投票”的思维，认为只要投了票便是参与了选举。显然，选举不能简化为投票。若选举过程不公开、不公正，选举程序缺乏正当性，投票结果便缺乏合理性与合法性。成功的选举不仅需要投票环节的精心组织，需要选民积极参与，更需要选举过程中基础性环节的健康运行。正是由于选民在选举中的被动性，使得选举的某些环节和流程采取简易化、虚置化的做法，如简化选民登记方法、默许无委托书代为投票等生活化行为。

结果优先的选举实践造成选举程序的虚置，更深层的影响是导致选举程序所蕴含着的民主权利的缺失，以及选民对自身权利认知上的缺位。选举不等同于投票；同样的，选举权也不等同于投票权。在村级选举生活中，选民对于选举权利认知的不全面，致使“参与投票便完成了选举”成为村级选举工作的主导意识。选举程序的虚置使得选举各环节中所孕育的监督权、知情权、表达权等民主权利无法得到有效履行，村民的选举意识、自治意识进一步受到削弱。由于民主权利的“不知”与“不为”，令村级选举实践培育出的可能仅是只有投票权的“蹩脚”民主。因为村级选举不仅是为了选出村庄的“当家人”，更是一场对基层群众的民主训练，培植现代村民的参政意识与权利意识。

（三）选举运行的非均衡化

村级选举提供了一个国家制度权威与乡村生活秩序共同作用的场域，但在实际选举工作中二者存在非均衡性。选举运行的非均衡化是选举主体选择性偏好的结果，意指村级选举实践中的基层党委政府，或者乡村参与者，选择性关注某些选举环节，而对另一些环节则重视程度和投入力度相对不足，形成“关键环节”与“常规环节”的分化现象。选举的“关键环节”与选举结果衔接最为紧密，如提名确定候选人、正式投票选举环节受重视程度更高；反之，推选选举委员会、选举宣传、村民代表改选等“常规环节”关注度相对较低。人为建构出选举的“关键环节”与“常规环节”，很大程度上使得制度依附性出现分化。不同选举环节、不同选举程序实际运转情况存在显著性差异，致使选举运行的非均衡化产生“制度主导型”和“生活主导型”两种形式。

其一，从选举的全过程和选举的“关键环节”来看，村级选举运行非均衡化倾向于“制度主导型”。从选举准备阶段到正式投票环节的全过程，县乡镇党委和政府、村党支部、村委会及选举委员会等主体会对程序化选举工作保持积极应对姿态，包括制度本文学习、人员组织培训等方面。政府工作人员将此形容为“基层政治战役”。对选举文本的全面学习是基层行政人员与乡村选举主体的“必修课”，以此来培养制度强依附性群体。选举的“关键环节”能够对选举结果产生直接影响，制度主导性更为显著，要求制度强依附性选民（如村民小组组长、村民代表、党员、乡贤等）发挥出更强烈的引导性和参与度。在“关键少数”的影响下，普通选民往往作为制度依附者被动地参与其中，尤其在委托投票、代写选票以及老年群体投票过程中制度强依附性群体更具有主导性。

其二，从选举的“常规环节”来看，村级选举运行非均衡化呈现为“生活主导型”。制度权威对选举环节的影响并非始终是强有力存在。在选举的“常规环节”，由于选民的异质性增强或制度依附性弱化，造成国家制度化约束式微而生活化实践彰显。选举过程并不严格依从制度文本要求，选民能动地表达自己的政治意愿，参与选举活动。选举工作试图在制度间隙中采取简易化、生活化的应对之策。例如选举宣传简化为张贴选举公告，或者一些简单的选举标语；默许选民不带选民证换取选票，或者投票前已发放选票；在候选人竞选环节中，虽然选举规程对竞选的组织、时间、形式和内容都进行详细的规定，但实际情况是选举村往往采用张贴候选人信息的形式，或只在投票前进行简要介绍。

“竞而不争”的选举实践产生的自治空间消解、选举程序虚置与选举运行非均衡化等困境在很大程度上具有彼此关联性。选举各环节并非孤立存在，而是环环相扣，任何一环出现瑕疵都可能影响选举的整体效果。选举环节往往会视政府部门的关注程度做出差别化对待，行政意识强的环节被划归“关键环节”，行政意识较弱的环节则被视为“常规环节”。前者选民自主性较弱，乡村选举的自主空间被行政力量逐渐压缩；后者乡村主体性更强，选举行为趋于生活化与日常化。

四、总结与讨论

乡村治理效应依赖于社会权力自下而上的集中和政治权力自上而下的渗透的双向互动。权力的集中与渗透将分散和分化的社会因素与政治单位整合到国家组织体系中，并建构社会成员与政治单位对国家的认同。本文通过“上”（国家制度权威）、“下”（乡村生活秩序）两个视位（曹锦清，2013）来论述村级选举的政治生态，进而揭示村级选举在国家制度权威与乡村生活秩序中的运行机制。正如英国人类学家王斯福（2007）所言，“塑造中国村落的两种力量：一种是传统的力量，自下而上地建构村庄的认同；另一种是行政的力量，自上而下地塑造村庄的认同”。基于国家与社会互动的逻辑，村级选举中国家行政力量和乡村内生力量得以有机融合。通过建构以“制度—生活”为核心机制的村级选举生态系统，从中解离出制度化选举与生活化选举两种形式。从选举实践来看，两种选举形式是相互共存的，共同构成完整的选举程序。在不同的选举环节，国家与社会的主导性力量存在差异，便产生不同的选举逻辑。由村级选举及其衍生的“竞而不争”的选举生态等相关议题仍值得进一步讨论。

第一，村级选举的主体性。本文基于“制度—生活”的分析范式，认为村级选举实践是政治权力规范下选举主体所采取的制度化与生活化行动。在宏观政治权力维度，村级选举是国家建构基层政治生活的制度机制；在微观社会行动维度，村级选举又成为村民积极融入基层民主建设的有效实现形式。在“国家建构”与“乡村回应”的双向驱动下，造成村级选举主体性的模糊。村民对村级选举的关注、参与和投票在一定程度上演变为国家权威“统摄”下的被动选择，呈现出高投票率、高参与度和高关注度的服从型民主，而非村民主体意志的自主体现。另一方面，在党一村关系（村党支部与村委会的领导与被领导关系、乡党支部与村党支部的领导与被领导关系）与乡一村关系（乡镇政府与村委会的指导与被指导关系）中，也可能造成村委会成为乡镇政府的派出机构，从而消解村民自治的自主性与乡村治理的乡土性。在基层政府与村“两委”之间形成“包办一切”的行政化倾向，村民自治空间受到一定程度的压缩，自治形式凸显为是一种制度权威引导下的参与式治理。

第二，“竞而不争”选举生态的适用性。“竞而不争”的政治生态是用以客观描述安徽省部分乡村的选举状况，希冀能为全国性村级选举研究与基层民主建设提供可资参考的素材。选举制度的建立意味着在民主实践中存在竞争的实质，无竞争的选举是不民主、不公正的，无序竞争则破坏了国家民主基础与乡土社会结构。村级选举制度将村委会作为一个独立的、有潜在竞争性的权威引入乡村治理结构中，为强化村民自治确立了一个正式组织，亦为村民参与村级权力的竞争提供了制度空间。相较于其他经济较为发达或者利益纠葛较为紧密的乡村，在村级选举的民主化进程中更易于形成竞争性生态，甚至可能出现恶性竞争等不良现象；本文通过对安徽省村委会换届选举实践的考察，提炼出的“竞而不争”的选举生态既是部分村级选举的实践特点，也是对现有乡村政治研究成果的补充。

第三，民主选举的多样性。中国式村级选举是具有乡土性的民主形式，而非西方式的选举模式。民主之所以为人所热衷并认同，在于其具有包容性与多样性的理念。民主选举既可以是西方的票选式民主，也可以是中国乡村的制度化与生活化选举形式，体现为是一种参与式民主。从现代民主角度来看，村级选举是基层民主的讲习班。四十多年的村级选举实践验证了参与式民主在中国农村悄然扎根、成长，选举的常态化让广大中国农民接受民主训练，民主观念逐渐深入乡土社会。经过民主文化洗礼的村民已不再是“乌合之众”，而是由政治权力的“局外人”升格为政治参与的“局内人”，由传统的自给自足的小农逐渐转变为现代化的理性农民。现代农民葆有自身独立的利益需求、价值追求和政治诉求，抽象的公民、国民、人民等现代性概念日益成为乡土社会生活的具体存在。

参考文献

- 1.曹锦清, 2013:《黄河边的中国》(上), 上海: 上海文艺出版社。
- 2.陈前恒、魏文慧, 2016:《草根组织经历与政治参与: 来自中国村庄选举的证据》,《中国农村观察》第1期。
- 3.戴维·伊斯顿, 2012:《政治生活的系统分析》, 王浦劬译, 北京: 人民出版社。
- 4.黄宗智, 2019:《重新思考“第三领域”: 中国古今国家与社会的二元合一》,《开放时代》第3期。
- 5.庞金友, 2006:《现代西方国家与社会关系理论》, 北京: 中国政法大学出版社。
- 6.乔尔·米格代尔, 2013:《社会中的国家: 国家与社会如何相互改变与相互构成》, 李杨、郭一聪译, 南京: 江苏人民出版社。
- 7.孙立平, 1996:《向市场经济过渡过程中的国家自主性问题》,《战略与管理》第4期。
- 8.孙立平, 2000:《“过程—事件分析”与当代中国国家—农民关系的实践形态》,《清华社会学评论》第1辑。
- 9.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。
- 10.全志辉、贺雪峰, 2002:《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》,《中国社会科学》第1期。
- 11.王斯福, 2007:《什么是村落?》, 赵旭东、孙美娟译,《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 12.吴思红、李韬, 2015:《村“两委”选举中派系贿选现象研究》,《政治学研究》第1期。
- 13.肖文明, 2017:《国家自主性与文化——迈向一种文化视角的国家理论》,《社会学研究》第6期。

- 14.肖瑛, 2014: 《从“国家与社会”到“制度与生活”: 中国社会变迁研究的视角转换》, 《中国社会科学》第9期。
- 15.徐勇, 2000: 《最早的村委会诞生追记——探访村民自治的发源地——广西宜州合寨村》, 《炎黄春秋》第9期。
- 16.徐勇, 2013: 《中国农户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》, 《中国社会科学》第8期。
- 17.徐勇, 2019: 《国家化、农民性与乡村整合》, 南京: 江苏人民出版社。
- 18.张静, 1998: 《政治社会学及其主要研究方向》, 《社会学研究》第3期。
- 19.周雪光, 2009: 《一叶知秋: 从一个乡镇的村庄选举看中国社会的制度变迁》, 《社会》第3期。
- 20.周雪光、艾云, 2010: 《多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架》, 《中国社会科学》第4期。
- 21.He, B. G., 2007, *Rural Democracy in China: the Role of Village Elections*, New York: Palgrave Macmillan.
- 22.Kennedy, J. J., 2007, “The Implementation of Village Elections and Tax-for-Fee Reform in Rural Northwest China”, in Elizabeth, J. P. and M. Goldman (eds.) *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge: Harvard University Press, pp.48-74.

(作者单位: 安徽大学社会与政治学院;
安徽法治与社会安全研究中心)
(责任编辑: 高 鸣)

The Political Ecology and Predicaments of Village-level Elections: An Investigation Based on Villagers' Committee Elections in Anhui Province

WANG Youye CHEN Yiping XU Lixiang

Abstract: Village-level elections are a visual window to observe villagers' autonomy, rural autonomy and rural governance. Exploring the relationship between the state and peasants in the practice of village elections is an important topic of rural research. Through an empirical analysis of villagers' committee elections in Anhui Province, the study reveals that weak competition is the dominant form in village-level elections. Based on the theory of political system, this article constructs a village-level elections' ecosystem with “institutions and life” as the core mechanism, and deeply analyzes the generation logic, order of operation and practical dilemmas of the ecological structure. Institutionalized elections under the influence of institutional authority and life-oriented elections in the village order jointly shape the election ecology of “benign competition”. Institutionalized elections endow “competition” with ecological attributes and election behaviors, while life-oriented elections shape “indisputable” election wisdom and rural rules. The election ecology of “benign competition” reflects the institutional norms of modernity and the wisdom of rural life, creating a benign election order in the triple dimensions of political system, political culture, and political life. The combined effect of institutional factors and life-oriented elements in village-level elections has led to the dissolution of autonomous space, the vacancy of election procedures and the disequilibrium of election operations. Further exploration is needed on how to resolve these dilemmas in elections and balance the contradictions and differences between institutionalized elections and life-oriented elections in the grassroots practice.

Keywords: Village-level Election; Political Ecology; Rural Governance

监督下乡：乡村监督体系重塑及其效应*

冷 波

摘要：近年来，国家推动纪检监察体制改革，“监督下乡”成为乡村治理新常态。纪检监察机关推动行政规范化建设，成为治理现代化建设的重要手段。通过对宁海县“监督下乡”实践的考察，本文发现乡村纪检监察体系逐渐摆脱了依附性地位，能够有效嵌入乡村治理体系，承担全面监督基层治理的职责；在强动员性机制的作用下，纪检监察机关发挥了制度纠偏、整合等功能，维护了乡村治理体系的完整性与稳定性。“监督下乡”推动了乡村治理规范化、制度化，但是也加剧了乡村干部的消极避责行为。因此，要正确发挥纪检监察机关的监督功能，更好地推动乡村治理现代化建设。

关键词：监督下乡 乡村治理 治理现代化

中图分类号：C913.6 **文献标识码：**A

一、问题的提出

在建构现代国家的过程中，国家治理经历了不同的发展阶段。在改革开放初期，国家大力推进国家政权建设，即通过不断下沉官僚机构，加强对乡村社会的权力渗透和控制（张静，2006），典型表现是“行政下乡”（徐勇，2007）、“服务下乡”（徐勇，2009）等。经过数十年的发展，国家逐渐建立起一套比较完善的治理体系，并通过“条条”或者“条块”结合的方式嵌入乡村社会（韩鹏云、徐嘉鸿，2014）。然而，国家仍然面临代理人监控的问题，特别是乡村利益共同体的形成，造成了诸多行政不规范行为。

在乡村治理领域中，学界关于乡村利益共同体的研究主要集中在以下三个方面。一是农业税费时期的乡村利益共同体。乡镇政府为了完成税费征收任务，对村干部进行物质激励，默许他们在征收过程中拥有较大的剩余索取权，村干部可以增加摊派和中饱私囊，乡镇政府强烈的自利倾向与“狠人”村干部基于农业税费形成利益共同体（贺雪峰，2011）。二是资源下乡时期的乡村利益共同体。在项目制的运作过程中，村庄“新代理人”能够为乡镇政府解决项目难题，而乡镇政府也默许他们的资源俘获行为，乡镇政府与他们形成利益共同体（李祖佩，2016）。三是工业化、城镇化进程中的乡村利益共同体。东部沿海发达地区快速的工业化、城镇化带来了大量的治理任务，富人拥有发达的经济社

*本文系国家社会科学基金重点项目“村庄治理现代化的区域差异研究”（项目编号：18ASH002）、国家社会科学基金重大项目“中国城乡融合发展的空间社会学研究”（项目编号：20&ZD149）的阶段性成果。

会资本，能够通过利益关联和暴力威慑的方式摆平钉子户，乡镇政府积极支持富人当选村干部，二者基于政治、经济等利益结成乡村利益共同体（冷波，2018）。虽然乡村治理体系日臻完善，但在政策执行中仍存在“监督软化”问题（董强、李小云，2009），随之而来的就是行政不规范问题。

为了进一步提升现代治理能力，国家提出治理现代化建设目标。与此同时，国家大力推动监督体系建设，比较典型的是推动纪检监察体制改革、完善巡视巡察制度等，最终目标是建立权威高效、集中统一的监督体系。乡村社会是国家治理的基层，国家积极推动权力监督向基层社会延伸，“监督下乡”正是在这一背景下形成的。与“行政下乡”“服务下乡”不同，“监督下乡”的核心是对基层治理进行全面监督，以此推动行政规范化建设。在“监督下乡”过程中，乡村社会形成了一套相对独立的监督体系，而且监督机构具有很强的政治统合性，作为一种外部力量对基层治理展开全面监督，促使国家实现对治理体系的有效控制。笔者于2018年底至2019年初，在浙江省宁海县开展了为期4个月的田野调查，历时性地考察了当地“监督下乡”的过程。本文将基于宁海县的实践经验，在国家能力理论的指导下，采用条块关系的分析框架，探讨“监督下乡”如何推动行政规范化建设，并进一步分析“监督下乡”带来的治理效应。

二、国家能力理论与本文分析框架

按照乔尔·S·米格代尔（2009）的定义，国家能力指的是国家领导人通过国家的组织机构，实现其目标和实施其政策的能力。他从国家控制社会和改造社会的角度将国家能力分为国家渗入社会的能力、调节社会关系的能力、汲取资源的能力以及运用资源和分配资源的能力。王绍光、胡鞍钢（1993）从中央政府对经济和社会控制的角度，把国家能力分为财政汲取能力、宏观调控能力、合法化能力和强制能力。虽然上述学者都注意到国家能力具有多元性，但他们都没有讨论不同类型国家能力建构所包含的冲突。曹正汉、王宁（2020）将国家能力分为政治控制能力、资源汲取能力、经济发展能力和公共事务治理能力，并且认为不同类型的国家能力建构存在冲突。他们进一步将政治控制能力分为两个部分：一是中央政府对地方政府的控制能力，二是地方政府对当地民众的管理和控制能力。

政治控制能力建设涉及中央与地方的关系，由此形成“条条”和“块块”两套体系，以及“条块关系”。首先，所谓“条块关系”是指在中央最高层之下，同时设立了两套平行的行政系统：其一是按职能设立的各个中央职能部门（包括直属的地区机构），即“条”，它们是中央政府的组成部分；其二是按行政区划设立的各级政府，即“块”。其次，“条块关系”也是指行政权力在“条”与“块”之间的配置关系，表现为“条”与“块”之间的监督与被监督关系，或控制与被控制关系，或协助与配合关系等（曹正汉、王宁，2020）。为了加强对乡村社会的权力渗入和控制，中央政府不断推动行政科层化的治理改革，将各级政府行为纳入法治化和规范化发展轨道的技术治理逐渐兴起（渠敬东等，2009）。“行政下乡”“服务下乡”等就是中央政府通过“条条”控制乡村社会的表现。不过，基层政府仍拥有一定自主空间，可以根据经济发展需要统筹基层职能部门运行。

党的十八大以来，中央政府把维护社会大局稳定作为基本任务，不断释放政治控制能力建设的信号，并制定了一系列改革举措。这种趋势在纪检监察系统表现得尤为明显，推动了纪检监察系统一体

化和垂直管理，并以此为基础建立了一套“集中统一、权威高效”的监督体系。随着中央与地方关系的大幅调整，“条块关系”也发生了重要转变，垂直管理使“条条”部门尽可能摆脱“块块”的制约，强化“条条”对“块块”的监督，从而尽量压缩“块块”违法违规的行政空间（田先红，2020）。“监督下乡”就属于中央政府对地方政府的控制部分，即中央政府建立监督体系和信息收集体系，并将其触角一直延伸到乡村治理的方方面面。从国家能力建设角度看，“监督下乡”是对“行政下乡”“服务下乡”的深化，通过完善监督体系不断提升国家控制能力，从而实现国家治理现代化的战略目标。

基于上述分析，本文拟采用“条块关系”框架开展研究，探讨乡村监督体系如何强化对基层治理的监督。纪检监察机关是专职监督机关，督促各单位部门履职尽责，而且还会统筹协调其他监督力量，对治理体系展开整体性监督。在这个意义上，纪检监察体系构成了监督体系的核心要素，本文将着重分析纪检监察体系如何有效下沉到乡村社会。根据“条块关系”框架，本文具体从两个方面着手研究：一是从体制改革层面探究乡村纪检监察体系建设，分析乡村纪检监察体系如何改变对基层政府的依附性关系，实现“条条”对“块块”的自主监督；二是从实践机制层面探究乡村纪检监察体系运行，分析乡村纪检监察体系如何动员多方力量监督基层政府，实现“条条”对“块块”的有效监督。

三、去依附性：乡村纪检监察体制改革

纪检监察体系是乡村治理体系的重要组成部分，发挥着监督基层政府的重要功能。然而，党的十八大之前的纪检监察体系往往处于依附性地位，监督基层政府的效果并不理想。党的十八大以来，进行了纪检监察体制改革，很大程度上打破了这种依附性关系，能够更好地发挥监督执纪问责功能。

（一）依附性地位与“监督软化”

经过多年的制度建设，乡镇拥有比较完备的监督体系，包括负责业务监督的职能部门，以及作为专门监督机关的纪检监察、审计等部门。在“条弱块强”的背景下，乡镇政府获得了较大的自主权，可以统筹各部门服从乡镇政府的发展大局。乡镇监督部门往往处于依附性地位，自身的独立性和权威性不够，很难独立有效地开展监督工作。

案例1：以前乡镇纪委书记是由乡镇党委副书记兼任的，而且县纪委的作用局限于业务指导，所以乡镇纪委更多是受乡镇党委的领导。乡镇纪委的部门利益和监督权力都掌握在乡镇党委那里，乡镇纪委不听从乡镇党委的命令怎么可能在乡镇立足，而且乡镇纪委干部要是不听话，乡镇党委领导还可以建议组织部门将其调走。所以，乡镇纪委一般都会老实配合乡镇党委，而且会主动承担乡镇政府的各种具体工作，比如要去参与乡镇党委的征地拆迁工作，承担一些联村工作等。从这个意义上讲，乡镇纪委既当了裁判员，又当了运动员，怎么能够专心做好本职工作呢！乡镇党委的工作重点都放在发展经济上，为了经济发展大局着想，乡镇党委是不愿意打击村干部的积极性的，自然也就千方百计保护村干部。总的来说，当时的乡镇纪委既没有什么权力，又与乡镇党委的具体工作绑在了一起，自然很难监管乡镇政府的行为，从而也很难对村干部形成权力约束。（宁海县强蛟镇纪委书记，2018年11

月15日上午^①)

从案例1可以看出,乡镇纪检监察机关的依附性主要表现在两个方面:一是权力依赖,二是利益依赖。在权力依赖方面,乡镇纪检监察机关主要受同级党委政府的领导,与乡镇政府的实际权力结构存在等级化现象,乡镇纪检监察机关对乡镇政府具有很强的权力依附性,乡镇政府对乡镇纪检监察机关的政绩考核拥有很大的话语权,乡镇纪检监察机关要是不配合乡镇政府工作,乡镇政府就很难给予乡镇纪检监察机关好评,进而会影响乡镇纪检干部的政治晋升。在利益依赖方面,乡镇纪检监察机关的编制和预算不足,其正常运转离不开乡镇政府人、财、物的支持,相对应地,乡镇政府就会给乡镇纪检监察机关分派各种治理任务,乡镇纪检干部从监督者变成执行者,造成监督事务上的主客体一体化,在利益关联的作用下很难在监督上“动真格”。

监督制度难以发挥作用的关键在于监督主体对权力和利益的依赖,导致监督主体的独立性和权威性不够,监督主体不敢认真履行监督职责(陈平,2016)。党的十八大之前的乡镇纪检监察机关往往处于依附性地位,一旦乡镇纪检监察机关在体制与制度方面没有理顺,那么乡镇纪检监察机关在监督过程中就会面临“监督软化”问题。党的十八大以来,中央政府不断完善监督体系建设,尤其是推动了纪检监察体制改革,宁海县政府也积极推进相应的体制改革,并将纪检监察体制改革一直延伸到乡村社会,很大程度上解决了“监督软化”问题。

(二) 垂直化管理: 权力上的去依附性

党的十八大以来,纪检监察体制改革力度较大,总体趋势是中央政府加强了对纪检监察系统的垂直管理。2013年11月,中央发布了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,其中第36条提出,“推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导为主,线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时,必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”。这两个方面的变化是根本性的突破,极大地提高了纪检监察机关的地位。根据上级政府的文件精神,宁海县稳步推进基层纪检监察体制改革,具体在领导体制和选拔体制上进行了重大变革。

在领导体制方面,县纪委加强了对乡镇纪委的垂直领导,为乡镇纪委履行职责提供了部门权力支持。在2016年之前,宁海县乡镇纪委书记是由乡镇党委副书记兼任的,然后设置一名纪委副书记协助纪委书记工作,这就造成乡镇监督系统主客体一体化。2016年之后,县纪委调整了对乡镇纪委的领导体制,乡镇党委副书记不再兼任纪委书记,而是单独设置纪委书记一职。查办案件是纪委的重要职责,独立办案是腐败治理的重要前提。以前,乡镇纪委办案主要受乡镇政府领导,只有乡镇政府同意立案调查,乡镇纪委才能够处理村干部的腐败行为;乡镇政府为了发展经济,当然不会轻易让乡镇纪委查办村干部,更多是让乡镇纪委提供权力庇护,将村干部腐败案件从轻处理。现在,乡镇纪委查办案件有了县纪委的支持,线索处置和案件查办必须同时向乡镇政府和县纪委汇报;在县纪委的要求下,乡镇政府也要配合乡镇纪委的工作,所以乡镇纪委办案更有底气了。

^①括号内为访谈对象和访谈时间信息,余同。

在选拔体制方面，县纪委有了一定的人事权力，能够向乡镇选派一些得力的纪检干部。在干部人事管理方面，一直由组织部门全权负责。乡镇党委书记自然希望乡镇纪委配合经济发展工作，要是乡镇纪委执意查办村干部而影响经济发展，乡镇党委书记可以向县委组织部汇报情况，建议选派配合工作的纪检干部。纪检监察体制改革之后，乡镇纪委书记和纪委副书记的提名和考察以县纪委会同组织部门为主。也就是说，在乡镇纪检干部的选派方面，县纪委也拥有重要话语权。从宁海县纪检干部的选派情况看，在一些经济发达和工程项目多的乡镇，村干部腐败治理的任务较重，县纪委往往提议从专业监督部门选派纪检干部；在考核乡镇纪检干部的政绩时，县委组织部也会考虑县纪委的评价，真正履行监督职责的纪检干部是能够得到提拔重用的。在笔者调研期间，宁海县不断提高选派乡镇纪委书记的比例，全县一半以上的乡镇纪委书记来自县纪委等专业部门，而且乡镇纪委成为干部眼中政治晋升的强势部门，光是县纪委科室就能够提供不少岗位。

由此可见，纪检监察体制改革的一个重点是加强了垂直化管理，具体表现在领导体制和选拔体制两个方面。原来的双重领导体制侧重于同级党委政府的领导，改革之后的领导体制加强了上级纪检监察机关在机构设置和业务管理方面的领导权力；原来的纪检监察机关基本没有人事权，纪检干部的考核和任命基本上由组织部门负责，改革之后的纪检监察机关在人事考核和选拔方面有了一定的建议权和话语权。乡镇纪检监察机关有了上级部门更多的权力支持，一定程度上改变了其在权力上的依附性，有助于更好地发挥监督作用。

（三）专职化建设：利益上的去依附性

纪检监察体制改革的另一个重点是加强了专职化建设，具体表现就是让纪检监察机关回归主责主业，进而让其尽可能摆脱利益上的依附性。乡镇纪检监察机关的职能是监督执纪问责，督促监督对象认真履行职责，而不是参与乡镇政府的具体业务工作。为了提高乡镇纪检监察机关的专职化水平，县纪检监察机关开展了“三转”行动。“三转”指的是转职能、转方式、转作风，尤其是“转职能”明确了纪委书记的职责分工，要求不再分管、协管其他业务工作。在“三转”行动的要求下，乡镇纪检干部逐渐从乡镇治理事务中脱离出来，尽量回归到监督执纪问责上。从宁海县开展“三转”行动的效果看，乡镇纪检监察机关有了“转职能”的重要意识，乡镇政府也不能随意给乡镇纪检监察机关分派治理任务，更多是让乡镇纪检监察机关督促各职能部门履职尽责。

案例2：乡镇政府往往人少事多，分工也比较笼统和模糊，纪检监察机关难免要参与各种治理事务。从监督效果上看，纪检监察机关“三转”是很有必要的，可以让纪检干部轻松上岗，不被卷入各种利益纠葛之中，他们才能够放开手脚进行监督。虽然乡镇纪委也做了一些转变，但是光靠文件要求是不够的，纪检监察机关的正常运转是需要人、财、物的，“三转”的关键是要为纪检监察机关提供人、财、物的支持。以前乡镇政府给纪检监察机关提供人、财、物的支持，纪检监察机关就不得不给乡镇政府分担业务工作。要想纪检监察机关能够真正转变，就必须在人、财、物方面给予支持。如果不能给纪检监察机关提供人、财、物的支持，即使让纪检监察机关在制度上转过来，纪检监察机关其实也难以正常运转起来。（宁海县纪委监委，2018年12月6日上午）

正如案例2所述，乡镇纪检监察机关聚焦主责主业，仍然需要一定的人、财、物的支持，否则难

以维持正常运转。对于这个问题，宁海县纪委也采取了一定的措施。一是推动纪检监察系统一体化，乡镇设置了监察办公室，纪委和监委合署办公，增加了几名纪检干事；二是乡镇纪检监察机关遇到棘手难办的案件时可以向县纪委求助，申请一些人、财、物的支持，或者直接移交给县纪委；三是县纪委会定期对乡镇纪检监察机关开展业务培训，提高纪检干部专业水平。除此之外，县纪委还在村级组织设置了村务监督委员会，为乡镇纪检监察机关监督村干部提供保障。村监委会由一名主任和两名委员组成，村监委会主任由乡镇纪检监察机关选拔，县纪委负责发放工资和津贴，同时对他们进行专业知识培训。由此可见，县纪委通过纪检监察体制改革，在乡镇培养起专业化的纪检干部队伍，并为他们提供必要的技术和资源支持。纪检监察机关专职化建设之后，其与乡镇政府的关系从依附性关系逐渐走向合作关系，提升了基层监督质效。

四、强动员性：乡村纪检监察体系运行

纪检监察体系作为科层体制中的重要“条条”，在监督过程中具有很强的动员性。一是在制度化动员方面，纪检监察机关降低农村信访举报的成本，动员广大群众积极监督乡村干部；二是在技术化动员方面，纪检监察机关广泛采用现代技术收集信息，动员职能部门不断强化技术监督；三是在政治化动员方面，纪检监察机关将专项工作转化为党委政府的中心工作，动员党委政府调配资源支持监督工作。正是通过强动员机制，纪检监察机关发挥着制度纠偏、整合等功能，维护了乡村治理体系的完整性和稳定性。

（一）制度化动员的信访举报机制

信访举报是纪检监察工作的重要手段，绝大多数问题线索来自信访举报，信访举报已被纳入制度化渠道。纪检监察机关改进了信访举报制度，利用信访举报制度动员群众提供问题线索。不过，纪检监察机关制度化动员的效果与信访举报的成本密切相关。当信访举报的成本太高时，群众监督的积极性就会大幅下降（谭黎明，2004）。因此，要想发挥信访举报的制度化动员功能，就需要降低群众信访举报的成本。

案例3：群众的眼睛是雪亮的，能够观察到干部的一举一动。与广大群众相比，纪检干部的精力是比较有限的，所以发动群众是纪检工作的重要手段。以前乡镇纪检监察机关不仅没有积极发动群众，可能还会打击群众，影响群众举报的积极性。党的十八大之后，上级纪委完善了信访举报制度，要求广开渠道和有案必查，充分发动群众提供问题线索。如此一来，乡镇纪检监察机关就能够获得大量的问题线索，能够更好地了解政策制度运行的状况。（宁海县岔路镇纪委书记，2019年1月11日上午）

在宁海县纪委的推动和要求下，当地农村形成了低成本举报模式。一是乡镇纪检监察机关畅通了信访举报渠道，不仅通过信息平台建设形成了来信、来访、电话、网络“四位一体”的信访举报渠道，还在巡察和督察过程中积极向村庄公布举报电话、设置举报箱等，在工作方式上从被动接收群众的举报信息到主动收集群众的举报信息；二是乡镇纪检监察机关提高了信访举报受理时效，县纪委将信访举报受理办结率和满意率作为重要考核指标，还会重点督办一些重要的信访举报案件和上级交办的信访案件举报。随着举报渠道畅通化和举报受理时效化，群众信访举报的成本大幅度下降，信访举报环

境也发生好转，群众对信访举报就变得更加主动，他们的监督权利也因此得到彰显，极大地激发了群众检举的积极性。

随着群众举报积极性的提高，纪检监察机关获得的问题线索日益增多，从中可以有效地了解政策制度执行的状况。在常规信访受理环节，纪检监察机关会筛选出一些重复访、越级访和集体访，这些信访举报往往具有“事件”意义，往往反映的是普遍的政策制度漏洞问题，最终也成为上级重点督办的信访案件。上级纪委在巡察和督察过程中也会向乡镇纪委移交一些信访件，这些信访件的问题线索往往很有价值和针对性，乡镇纪检监察机关基本上都要立案调查，而且要在规定的时间内向上级反馈调查结果和处理意见。可见，乡镇纪检监察机关通过制度化动员机制，能够有效发动广大群众积极参与监督，然后从中整理和发现一些有价值的问题线索，通过立案调查督促被监督单位对存在的问题认真加以整改，从而对制度运行起到纠偏作用。

（二）技术化动员的信息收集机制

随着现代技术尤其是以互联网为代表的新技术进入行政领域，民主的常规化监督能力及纪检监察的监督成效都得以大幅度提升（李振、冯阳雪，2018）。纪检监察工作与现代技术有着天然的亲和性，现代技术不仅能够提高信息收集效率，还能够提高证据的精准性和客观性。基于监督工作的需要，纪检监察机关广泛采用先进技术，技术化动员逐渐成为纪检监察机关的重要工作机制。

案例 4：纪检监察机关的监督对象多、监督任务重、监督责任大，而且现代腐败方式不断升级。要想做好监督工作，必须运用现代技术。特别是在找证据的过程中，现代技术更容易发现事实。近些年来，县里也在开通各种信息系统，各项工作也要求电子化、信息化管理。如此一来，开展监督工作就比较方便了，比如利用数据比对就可以查找漏洞。可以说，现代技术给纪检监察工作提供了很多便利。（宁海县岔路镇纪委书记，2019 年 1 月 11 日上午）

从宁海县的纪检监察工作来看，现代技术得到了广泛应用。在信访举报方面，群众不再依赖传统的来信来访，电话和网络举报越来越流行。特别是网络举报，不仅证据呈现更为完整，而且信息反馈效率更高。当地纪检监察机关畅通了网络举报，推广了很多信息收集类的手机应用程序，经常利用网络技术进行制度化动员。在专项督察方面，运用现代技术能够快速、精准地找出问题线索，尤其在涉农资金核查方面。比较典型的就扶贫、民政领域的大数据比对，纪检监察机关利用这项技术工具能够有效完成督察任务，并且能够精准地发现问题，在数据比对的过程中能够固定相关证据。正是因为广泛运用现代技术，纪检监察机关不仅提高了制度化动员能力，也提高了调查取证的能力，极大地增进了自身的监督能力和效率。

当前，纪检监察机关的有效监督离不开现代技术的支持。在纪检监察机关技术赋权的需求下，当地政府不断完善数字化、信息化建设，创造性地开发和建设各种信息系统、网络平台、数据库等。在涉农资金落实方面，职能部门不断完善数据平台，提高政策资金瞄准率。在财务系统管理方面，职能部门推动电算化和银行直达制度。在治理事务管理方面，职能部门推动建档立卡电子化，并且实行信息化、数字化管理。随着技术治理的不断渗透，行政人员的自由裁量空间被不断压缩，客观上也强化了技术监督。可见，纪检监察机关广泛运用现代技术，推进了职能部门的行政信息化建设，增强了对

乡村治理体系的监督效果。

（三）政治化动员的中心工作机制

中心工作一直是基层党委政府执行国家政策的重要机制，基层党委遴选出几个重要事务作为重点工作，然后通过党的组织体系动员和整合党政部门的资源以完成中心工作（吕德文，2012）。由于中心工作具有强大的政治统合性，各部门都想将部门工作转变为党委的中心工作。乡镇纪检监察机关的监督工作也分为两个方面：一是常规监督工作，二是专项督察工作。乡镇纪检监察机关在常规监督中不断收集各种信息，一些重复出现的问题就会成为重点事件，为了解决重点事件就需要定期成立专项督察组开展督察工作。专项督察主要围绕某个重要风险点开展集中治理，对于重大事件还需要借助乡镇党委的政治权威开展工作，将专项督察工作转化为乡镇党委的中心工作。在反腐败的高压态势下，党风廉政建设成为基层党委工作的重中之重，乡镇纪检监察机关也容易将专项督察工作转化为党委的中心工作。

案例5：从农村信访举报数据可以看出，农村很多腐败问题都与村集体“三资”有关，一些村庄每到换届选举时就要求查账。虽然乡镇相关涉农部门都有业务监督的职责，但是单个部门往往人员比较少，力量比较分散，职责界定不清晰，导致村集体“三资”管理存在痼疾。乡镇纪委要督促各涉农部门履职，但是也不得不考虑部门的实际状况。在此基础上，乡镇纪委就想以深入开展党风廉政建设的名义，争取党委领导的重视与支持，联合各涉农部门开展村集体“三资”清理工作，并且通过问题反馈与整改来完善村集体“三资”管理制度。（宁海县桑洲镇纪委书记，2019年1月15日下午）

宁海县村集体“三资”清理工作就是乡镇纪检监察机关进行政治化动员的具体表现。首先，将村集体“三资”管理当作党风廉政建设的重要事件，进而将村集体“三资”清理工作转化为乡镇党委的中心工作；其次，在乡镇党委的授权和牵头之下，乡镇纪检监察机关开展运动式治理，协调和整合相关涉农部门资源开展集中清理行动；最后，乡镇纪检监察机关根据问题整改情况进行反馈，督促各涉农部门完成问题清理和制度建设。从村集体“三资”清理工作中可以看出，常规监督工作难以解决一些痼疾，这就需要针对这些问题开展专项督察工作，并通过政治化动员机制去协调和整合资源，督促各部门共同解决难点问题，进一步形成长效监督机制。由此可见，纪检监察机关能够通过政治化动员，协调和整合分散的监督资源，开展运动式的集中整治行动，重新建构一种制度化的监督秩序。

五、“监督下乡”的社会治理效应

“监督下乡”改变了乡村监督体系的监督模式，给乡村治理带来了重大影响。从当地乡村治理实践来看，“监督下乡”的社会治理效应是一体两面的。一方面，“监督下乡”有效规制了乡村干部的权力运作，推动了乡村治理规范化和制度化；另一方面，“监督下乡”强化了乡村治理的合规性监督，进一步加剧了乡村干部的消极避责行为。

第一，乡村治理规范化。“监督下乡”强化了纪检监察机关的纠偏堵漏功能，能够保证基层政府按照制度规范执行政策。纪检监察机关回归了主责主业，使监督网络覆盖乡村治理的全过程。纪检监察机关的监督方式也从结果监督走向全程监督，能够更全面地了解和掌握政策执行过程。纪检监察机

关还具有强大的动员性，动员多方力量监督乡村治理过程，将不规范行为转变为问题线索。纪检监察机关可以通过整理问题线索，从中有效地发现各种制度执行偏差问题，然后利用监督执纪“四种形态”督促整改，促使制度执行主体严格按照制度规范行使权力。所以，纪检监察机关能够嵌入乡村治理过程，有效发现制度执行不规范问题，并对制度执行不规范行为进行纠偏，由此推动了乡村治理规范化。

第二，乡村治理制度化。“监督下乡”强化了纪检监察机关的制度建设能力，进一步完善了乡村治理的制度体系。纪检监察机关发现问题线索之后，往往都会要求被监督单位整改，这会涉及三种不同的整改模式。一是制度没有按照规范执行，纪检监察机关会加强监督执纪，以维护制度刚性和权威；二是制度自身存在缺陷，纪检监察机关会要求建章立制，减少制度执行的漏洞；三是既有的制度体系难以正常运行，纪检监察机关会进行政治动员，配置资源以理顺既有的制度运行问题，进而建立一套新的制度体系。另外，纪检监察机关还广泛运用现代技术，促使职能部门不断强化技术治理，客观上推进了监督执纪工作制度化、规范化和程序化。所以，纪检监察机关的监督结果往往指向的是制度建设，有助于提高乡村治理制度化水平。

第三，乡村干部消极避责。“监督下乡”强化了纪检监察机关对乡村治理合规性的监督，即乡村治理主体应在法律法规和政策框架内开展活动，各种治理行为和治理方式都要符合相关制度、程序等规范要求，否则就有被纪检监察机关问责的风险。乡村干部是具体的政策落实者和制度执行者，纪检监察机关加强对乡村干部的监管很有必要。不过，乡村治理事务具有极强的不规则性和差异性，乡村干部需要一定的因地制宜空间（贺雪峰，2019）。然而，纪检监察机关不允许乡村干部出现不合规行为，发现不合规行为大概率会进行问责。乡村干部基本上没有因地制宜的自主空间，但是他们又不得不落实上级政府的各项政策，就倾向于采用形式主义的方式应付上级检查，而不关心治理效果以及解决实际问题。所以，当纪检监察机关注重合规性而不注重有效性时，乡村干部的消极避责行为就会不断蔓延。

六、结论与讨论

在现代国家能力建设的过程中，国家通过“行政下乡”“服务下乡”等方式加强向乡村社会的权力渗透，自上而下建立了一套比较完整的乡村治理体系。不过，国家仍然面临代理人监控的问题，出现了基层自利性消解国家自主性的风险（李祖佩，2015），给国家能力建设带来了巨大挑战。党的十八大之后，国家提出治理现代化目标，日益重视行政规范化建设。与此同时，国家不断调整纵向权力配置以强化对乡村组织的控制，试图将乡村治理纳入国家行政规范的制度框架，自上而下地建立了“集中统一、权威高效”的监督体系，促使“监督下乡”成为乡村治理的新常态。所以，“监督下乡”是对“行政下乡”“服务下乡”的深化，通过加强对治理体系的监督推动行政规范化，从而实现国家治理现代化的战略目标。

从宁海县“监督下乡”实践看，纪检监察机关维护了乡村治理体系的完整性和稳定性，在推动乡村治理现代化方面具有重要作用。纪检监察体制改革强化了垂直化管理和专职化建设，很大程度上改变了纪检监察体系的依附性地位，使得纪检监察体系从乡村治理体系中独立出来，承担起全面监督基

层治理的职责。在具体的监督过程中，纪检监察机关通过制度化动员、技术化动员和政治化动员等机制，能够有效发现乡村治理体系运行中的问题，并且发挥制度纠偏、整合等功能。纪检监察体系能够嵌入乡村治理全过程，并且通过动员机制推动乡村治理体系规范化、制度化运行，使得监督成为推动治理现代化的重要手段。

不过，“监督下乡”的社会治理效应也是一体两面的，深层原因是国家控制权上收与国家控制权合理化之间的矛盾。“监督下乡”极大地强化了国家控制权上收能力，国家能够将乡村治理纳入国家制度框架，乡村治理体系的弹性空间被不断压缩。与此同时，国家控制权合理化能力不足，乡村治理体系不断精细化和标准化，在与乡村社会的适配性方面存在一些问题，由此加剧了乡村干部的消极避责行为。乡村治理现代化的目标是建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制，构建共建共治共享的社会治理格局。但是“监督下乡”存在控制权急速上收而合理化不足的问题，导致乡村治理过于注重形式规范而相对忽视了实质规范，最终会背离治理现代化的目标。因此，要提高控制权合理化能力，保持控制权上收与控制权合理化的相对均衡，实现乡村治理规范性与有效性的统一。

当前，“监督下乡”给乡村治理带来了一些消极影响，需要进一步完善纪检监察体系建设。一是要完善问责机制，做到科学问责。问责要区分是个人原因，还是体制机制原因，不宜变成单纯地处理人，而应是帮助乡村干部解决实际问题。二是要完善容错机制，提供容错空间。乡村治理具有复杂性，规范体系具有多元性，容错机制不宜变成口号，而应当能够真正落实下去。三是要制度建设与思想建设相结合。纪检监察机关主要侧重于制度监督，可能会出现官僚主义色彩，需要注重和加强对乡村干部的思想教育工作。

参考文献

- 1.曹正汉、王宁，2020：《一统体制的内在矛盾与条块关系》，《社会》第4期。
- 2.陈平，2016：《当前我国制度反腐的宏观策略、路径依赖与现实对策分析——新制度主义的视角》，《河南大学学报（社会科学版）》第3期。
- 3.董强、李小龙，2009：《农村公共政策执行过程中的监督软化——以G省X镇计划生育政策的落实为例》，《中国行政管理》第12期。
- 4.韩鹏云、徐嘉鸿，2014：《乡村社会的国家政权建设与现代国家建构方向》，《学习与实践》第1期。
- 5.贺雪峰，2011：《论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础》，《政治学研究》第6期。
- 6.贺雪峰，2019：《规则下乡与治理内卷化：农村基层治理的辩证法》，《社会科学》第4期。
- 7.冷波，2018：《形式化民主：富人治村的民主性质再认识——以浙东A村为例》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第1期。
- 8.李振、冯阳雪，2018：《动员常规化与技术赋权：以纪检监察信访为案例的研究》，《经济社会体制比较》第1期。
- 9.李祖佩，2015：《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》，《政治学研究》第5期。
- 10.李祖佩，2016：《“新代理人”：项目进村中的村治主体研究》，《社会》第3期。

11. 吕德文, 2012: 《中心工作与国家政策执行——基于 F 县农村税费改革过程的分析》, 《中国行政管理》第 6 期。
12. 乔尔·S·米格代尔, 2009: 《强社会与弱国家: 第三世界的国家社会关系及国家能力》, 张长东、朱海雷、隋春波、陈玲译, 南京: 凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社。
13. 渠敬东、周飞舟、应星, 2009: 《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》, 《中国社会科学》第 6 期。
14. 谭黎明, 2004: 《村民自治中民主监督存在的问题及对策》, 《求实》第 1 期。
15. 田先红, 2020: 《从结果管理到过程管理: 县域治理体系演变及其效应》, 《探索》第 4 期。
16. 王绍光、胡鞍钢, 1993: 《中国国家能力报告》, 沈阳: 辽宁人民出版社。
17. 徐勇, 2007: 《“行政下乡”: 动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第 5 期。
18. 徐勇, 2009: 《“服务下乡”: 国家对乡村社会的服务性渗透——兼论乡镇体制改革的走向》, 《东南学术》第 1 期。
19. 张静, 2006: 《现代公共规则与乡村社会》, 上海: 上海书店出版社。

(作者单位: 中南大学社会学系)

(责任编辑: 王 藻)

“Supervision Going to the Countryside”: The Reshaping of Rural Supervision System and Its Effects

LENG Bo

Abstract: In recent years, the state has promoted the reform of the discipline inspection and supervision system, and “supervision going to the countryside” has become a new normal of rural governance. Discipline inspection and supervision agencies have promoted the construction of administrative standardization and became an important means of governance modernization. Through the investigation of the practice of “supervision going to the countryside” in County Ninghai, the study finds that the rural discipline inspection and supervision system has gradually got rid of the dependent status, can be effectively embedded in the rural governance system, and assume the responsibility of comprehensive supervision rural grassroots governance. Under the effect of a strong mobilization mechanism, the discipline inspection and supervision agencies have played the functions of system correction and integration, and maintained the integrity and stability of the rural governance system. “Supervision going to the countryside” has promoted the standardization and institutionalization of rural governance, but it has also aggravated the negative avoidance responsibility behavior for rural cadres. Therefore, it is necessary to correctly play the supervisory function of the discipline inspection and supervision agencies to better promote the modernization of rural governance.

Keywords: “Supervision Going to the Countryside”; Rural Governance; Governance Modernization

“目标偏差”与“工具偏差”： 乡村医生长效发展机制探究*

杨晓婷¹ 廖睿力² 毕怡琳¹

摘要：受2020年新冠肺炎疫情影响，农村医疗卫生安全备受关注。乡村医生作为农村基层医疗卫生服务的重要供给主体，在疫情防控等方面发挥了重要作用。然而，农村基层医疗卫生服务体系面临乡村医生“招不进、留不住”的难题。本文从政策目标、政策工具与社会进程之间形成的“目标偏差—工具偏差”两个维度提出分析框架，剖析乡村医生发展困境的成因，进而提出建立乡村医生长效发展机制。本文发现，“防治同步”的政策目标与“以防为主”的社会进程之间的“目标偏差”，是乡村医生发展困境产生的根本原因；而乡村医生执业门槛和其他政策工具（薪酬制度和晋升制度）与社会进程之间的“工具偏差”，是乡村医生发展困境产生的表层原因。因此，建立乡村医生长效发展机制应从以下四方面入手：第一，使政策目标适应乡村医生职能转换的社会进程，完善“分级诊疗”制度框架，明确农村基层医疗卫生服务供给主体的职能分工。第二，实施弹性化执业门槛，让乡村医生“招进来”。第三，完善激励机制，适当提高薪酬补助，同时明晰隶属关系，打通乡村医生晋升渠道，让乡村医生“留得住”。第四，构建紧密型县域医疗卫生共同体。

关键词：乡村医生 执业门槛 政策目标 政策工具 社会进程

中图分类号：C911 **文献标识码：**A

一、引言

2020年新冠肺炎疫情引发全球公共健康危机，中国城市公共卫生服务体系受到严峻考验；2021年初疫情在河北和黑龙江农村先后发生，中国农村医疗卫生安全也受到极大关注。2019年数据显示，中国约有84.23万乡村医生和卫生员，担负着5.26亿乡村人口^①的基本公共卫生服务和基本医疗服务

*本文系国家社会科学基金青年项目“农村老年多维贫困与精准扶贫机制研究”（项目编号：17CGL030）的阶段性研究成果、黄宗智历史与社会研究2019年青年学子资助计划成果、中国人民大学2020年度拔尖创新人才培养资助计划成果。感谢匿名评审专家和中国人民大学农业与农村发展学院博士研究生于滨铜对本文提出的宝贵意见，但文责自负。本文通讯作者：廖睿力。

^①数据来源：国家统计局网站，<http://www.stats.gov.cn/>。

的重任。在新冠肺炎疫情防控中，乡村医生作为农村基层医疗卫生服务的供给主体，积极履行了排查外来及返乡人员、筛查发热患者等工作职能，为防止疫情向农村蔓延发挥了举足轻重的作用。2021年中央“一号文件”对农村基层医疗卫生服务提出更高要求：“建立城乡公共资源均衡配置机制，强化农村基本公共服务供给县乡村统筹，逐步实现标准统一、制度并轨……推动乡村医生向执业（助理）医师转变……”，这意味着国家对农村基层医疗卫生服务的要求已向城市看齐，“基层首诊、双向就诊、急慢分治、上下联动”的分级诊疗制度不断完善。换言之，在制度要求下，乡村医生既要承担“防”的职能，还要具备“治”的技术水平。

从长远看，实现乡村医生“防治同步”的政策目标有助于保障农村居民享有更高质量的基本医疗卫生服务，提高农村居民的健康水平。然而，农村基层医疗卫生服务体系面临乡村医生“招不进、留不住”的难题。国家统计局官方网站数据显示，2019年中国乡村医生和卫生员数量为84.23万人，较2018年减少6.48万人。乡村医生和卫生员数量的减少，在一定程度上给农村基层医疗卫生服务的持续、稳定供给带来较大风险。因此，如何建立乡村医生长效发展机制成为亟待解决的现实难题。

现有文献多将乡村医生“招不进、留不住”的难题归因于激励机制失灵，进而从薪酬、养老和晋升等方面强调提高乡村医生的福利保障水平。但笔者认为，以上建议只能在表面程度上解决乡村医生发展难题。要想从根本上解决这一难题，必须将乡村医生发展问题置于中国医疗卫生制度的情境中进行系统性剖析。鉴于此，本文试图回答以下几个问题：乡村医生“招不进、留不住”的难题究竟是何原因所致？它反映了制度层面的何种问题？又该如何完善农村基层医疗卫生服务体系？为了回答以上问题，本文基于政策目标、政策工具与社会进程之间形成的“目标偏差—工具偏差”两个维度提出分析框架，并通过对相关政策文件的梳理和对2018—2020年山西省长治市平顺县3次调查资料的分析，探讨乡村医生发展中制度供给与现实需求之间的矛盾，并进一步提出建立乡村医生长效发展机制。

二、文献综述

乡村医生问题是农村基层医疗卫生体制问题的具体表现。剖析乡村医生发展困境，既要对中国医疗卫生制度改革有整体性认知，又要聚焦农村基层医疗卫生服务体系的具体细节。目前，研究乡村医生问题的学者大多关注后者，而忽略了前者。本文接下来从中国医疗卫生制度变迁和乡村医生发展困境两方面对已有文献进行综述。

（一）中国医疗卫生制度变迁

从制度变迁看，中国农村基层医疗卫生服务在不同时期有不同的政策目标。改革开放后，合作医疗迅速瓦解，不少乡村医生（赤脚医生）被迫转行，部分乡村医生虽继续行医，但其收入来源已从赚取工分转向销售药品和提供诊治服务（田疆等，2010）。2003年突发的“非典”疫情充分暴露了全国尤其是农村基层医疗卫生服务体系存在的诸多漏洞。对此，国家开始实行以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度，旨在提高农村基层医疗卫生服务供给水平（王兰芳、陈万明，2006）。但随着新型农村合作医疗制度在各地的推广实践，其逐渐暴露出覆盖病种局限（只保大病）、报销比例低、报销手续烦琐等问题，无法完全实现预期的政策目标（赵志刚、高启杰，2006）。

2009年,中共中央、国务院发布了《关于深化医药卫生体制改革的意见》(中发〔2009〕6号),标志着中国新一轮医药卫生体制改革(下文简称“新医改”)的开始^①。陈玲等(2010)在梳理了新医改方案的制定过程后指出,最初原卫生部的改革方案以“市场化”为方向,直到2005年3月时任国务院总理温家宝提出,深入整顿和规范医疗服务收费和药品购销秩序,切实解决群众看病难、看病贵的问题^②,医药卫生体制改革的目标才转向“非市场化”。《关于深化医药卫生体制改革的意见》明确提到“逐步实现人人享有基本医疗卫生服务的目标”,并围绕这一目标首次提出“要改革药品加成政策,实行药品零差率销售”,从而保障农村基层医疗卫生服务供给的均等性。然而,自新医改后,随着社会发展的现实需求不断变化,全国医疗卫生服务体系建设在实践中的问题日益凸显。赵黎(2018)从“内卷化”的理论角度阐释了新医改的制度问题,认为新医改过程中不断引入管制政策造成了组织机构的繁杂细化、统一制度框架之下的精细化调整、边界内的变革与自我锁定、政策工具与政策目标相互错置的内卷化困境。因此,为了避免形式化、过密化和异化的治理效果,应调整政策工具以适应不同时期社会发展的现实需求。

(二) 乡村医生发展困境

从乡村医生发展现状看,诸多文献基于实地调查发现乡村医生发展面临困境,具体表现为乡村医生职业满意度降低(陈钟鸣等,2015)、离职意愿增强(张胜军,2014)、队伍老龄化严重、现代化医疗技术学习能力较差等,导致农村基层医疗卫生服务供给出现“不稳定”“难持续”“应急性弱”等问题(曹舒、米乐平,2020;武春燕等,2021)。对此,现有研究大多将乡村医生发展困境归因于薪酬、养老和晋升等激励机制失灵问题。

在薪酬方面,有研究认为,薪酬激励(激励数量和激励方法)对医疗卫生服务供给有较显著的影响(陈叶烽等,2020)。新医改后,伴随药品零差率销售政策的实施^③,作为乡村医生主要收入来源的药品销售差价收入被“砍掉”(陈钟鸣等,2015)。在全国层面,邓元慧等(2017)基于对全国14个省(市、区)的调查发现,有42.4%的乡村医生认为其收入与付出不成比例,特别是基本药物制度实施后有60%的乡村医生感到收入大幅降低。在省级层面,孙葵等(2016)基于对山东省的调查发现,乡村医生的年均收入在基本药物制度实施后降至13624.9元,仅为改革前的60%,仅为乡村医生理想收入的36%。这种收入状况严重影响了农村基层医疗卫生服务供给的积极性。

在养老和晋升方面,已有研究发现,虽然不同省份乡村医生养老保险的参与和实施情况不同,但乡村医生普遍反映养老保障水平偏低。例如,张立强等(2014)基于全国12省24县(市、区)的调

^①农村和城市的医药卫生体制改革均属于新医改的内容。

^②参见《温家宝在十届全国人大三次会议上的政府工作报告》, <https://www.chinanews.com/news/2005/2005-03-14/26/550461.shtml>。

^③新医改前,乡村医生主要以销售药品赚取适当差价作为收入来源。2014年,原国家卫生和计划生育委员会、国家发展和改革委员会、教育部等印发的《村卫生室管理办法(试行)》中指出:“纳入基本药物制度实施范围内的村卫生室按照规定配备和使用基本药物,实施基本药物集中采购和零差率销售。”这一政策的实施导致乡村医生收入结构发生变化。

查数据发现，虽然受访乡村医生参保率已达到 81.4%，但是，参保的乡村医生中有 57.1% 的参保类型为城乡居民基本养老保险（包括新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险），而此类保险的保障效果较差。陈晶晶等（2016）通过调查发现，41.2% 的乡村医生无任何养老保险，38.2% 的乡村医生虽然有新型农村社会养老保险，但返还额度低，每月不足百元的基础养老金无法满足其养老需求。另外，乡村医生受编制约束不能享受体制内待遇，无法被纳入统一的社会保障体系，仅靠政府购买服务支付的资金不足以解决其养老问题（邓元慧等，2017）。在晋升方面，乡村医生没有明确且合理的身份（臧礼忠等，2009），无法同乡镇卫生院的人员一样享有正式编制，难以晋升，这导致他们对自身职业满意度和发展前景的信心不足，转行或换岗的意愿加强（张胜军，2014）。

综上所述，在中国医疗卫生制度变迁和乡村医生发展困境方面，不少文献已有阐述，但现有研究并未深入分析农村基层医疗卫生体制的政策目标，也未详细讨论乡村医生执业门槛这一政策工具，更未细致研究政策目标、政策工具与社会进程之间的互动关系。对此，在政策目标方面，本文将通过梳理近 20 年的政策文件较为全面和客观地总结农村基层医疗卫生体制政策目标的特征，在一定程度上填补已有研究的空白，并探究政策目标与社会进程之间的偏差；在政策工具方面，本文将利用一手调查资料，详细分析乡村医生执业门槛和其他政策工具与社会进程之间的偏差。

三、概念界定与分析框架

本文将在明确相关概念的基础上从政策目标、政策工具与社会进程之间形成的“目标偏差—工具偏差”两个维度提出分析框架。

（一）概念界定

本文涉及的核心概念包括社会进程、政策目标和政策工具。其中，社会进程强调客观世界的状态和趋势（社会发展的现实需求），政策目标强调政府通过政策制定期望达到的社会进程的状态，政策工具指为实现政策目标而采取的行动方案、规则、具体标准等。

1. 社会进程。社会进程（social process）这一概念来源于“间断—均衡”（punctuated equilibrium）理论，该理论将一切客观存在的事物称作“社会进程”（Baumgartner et al., 2009）。社会进程是政府制定政策的约束条件，例如，政府制定养老保险政策时会考虑人口结构，制定医疗保险政策时会考虑技术水平，制定教育政策时会考虑学生智力的发展规律。当然，社会进程并不是静止不变的，社会进程的变化既可能缓解社会问题，也可能产生社会问题。政府既是社会进程的组成部分和参与者，也是从社会进程中获取信息并制定相关政策的执行者^①（Baumgartner et al., 2009）。政府根据从社会进程中获取的信息制定相关政策的过程被称作政策过程，一般包括问题定位、政策目标设定、政策工具选择、政策实施、政策效果评估和反馈、政策修正等一系列阶段（薛澜、陈玲，2005）。本文重点关注政策过程中的政策目标设定和政策工具选择，接下来对政策目标和政策工具的概念进行详细界定。

^①政府由于精力和资源有限，无法时刻从社会进程中及时获取完全信息，因此，政府制定的政策可能存在滞后性和偏差性，需要通过不断被反馈、调适、修改以适应社会进程的变化。

2.政策目标。政策目标(policy goals)指的是政府为应对社会进程中产生的问题而采取行动所要达到的目的和指标。设定政策目标是选择政策工具的前提(范梓腾、谭海波, 2017)。符合一般意义价值取向的政策目标包括平等、效率、安全和自由(德博拉·斯通, 2006)。同一项政策可包含多重目标。政策目标可以来自中央政府(贺东航、孔繁斌, 2011), 也可以来自中央与地方的互动(Zhu and Zhao, 2021)。周雪光、艾云(2010)认为, 政策目标是制度变迁与社会进程相伴而生的互动结果, 既受到制度变迁轨道和方向的长期惯性影响, 又受到社会进程中行动者群体互动的短期结果影响。

3.政策工具。政策工具(policy tools)是实现政策目标的方法和手段(顾建光, 2006)。不同学者对政策工具有不同的分类。欧文·E·休斯(2015)将政策工具分为供应型工具、生产型工具、补贴型工具和管制型工具。王辉(2014)依据政府强制的程度, 将政策工具分为强制类、市场类、引导类和自愿类。政策工具为政策目标服务, 所以, 政策工具往往伴随着政策目标的产生而产生。中央政府在设定政策目标时, 可能同时选择好了相应的政策工具, 再通过区域试点等方式检验所选择的政策工具是否能够实现政策目标(Heilmann, 2018)。然而, 某些时候中央政府虽然设定了明确的政策目标, 但没有选择合适的政策工具, 此时, 政策工具的选择需要地方政府自行探索并与中央政府积极互动(Zhu and Zhao, 2021)。

(二) 分析框架

本文将政策目标与社会进程之间的错位定义为“目标偏差”, 将政策工具与社会进程之间的错配定义为“工具偏差”。基于此, 本文提出“目标偏差—工具偏差”分析框架(见图1)。

社会进程是政策过程的前提和条件。理论上而言, 为了达到政策制定的预期目的, 政策目标的设定和政策工具的选择需要同社会进程相一致, 但在实际的政策过程中, 它们之间并不是总能保持一致, 因此产生了目标偏差或工具偏差^①。本文聚焦乡村医生发展困境, 将乡村医生“招不进、留不住”难题归因于目标偏差和工具偏差。其中, 政策工具与社会进程之间形成的工具偏差可能通过执业门槛过高和激励机制失灵两种形式对乡村医生队伍建设造成负面影响。

基于图1的分析框架, 本文将结合相关政策文件和实地调查资料, 详细论述乡村医生职能转换的社会进程及其与农村基层医疗卫生体制政策目标设定、政策工具选择之间形成的目标偏差和工具偏差, 以剖析乡村医生发展困境的成因, 并进一步探究乡村医生长效发展机制。为了实现该研究目标, 笔者与调查团队于2018年10月、2019年7月和2020年1月赴山西省长治市平顺县^②西沟乡和东寺头乡开展实地调查, 对两个乡的卫生院院长和辖区内18名乡村医生开展了深入访谈。

^①政策目标设定是整个政策过程的前序环节, 会影响政策工具的选择。错误的政策目标设定(政策目标与社会进程之间存在偏差)将导致错误的政策工具选择(政策工具与社会进程之间存在偏差), 而正确的政策目标设定也有可能产生错误的政策工具选择。因此, 工具偏差的产生可能缘于目标偏差或政策工具的选择性偏误。

^②山西省平顺县地处太行山南端, 交通较为闭塞, 全县共有村卫生室268个, 村医317人。

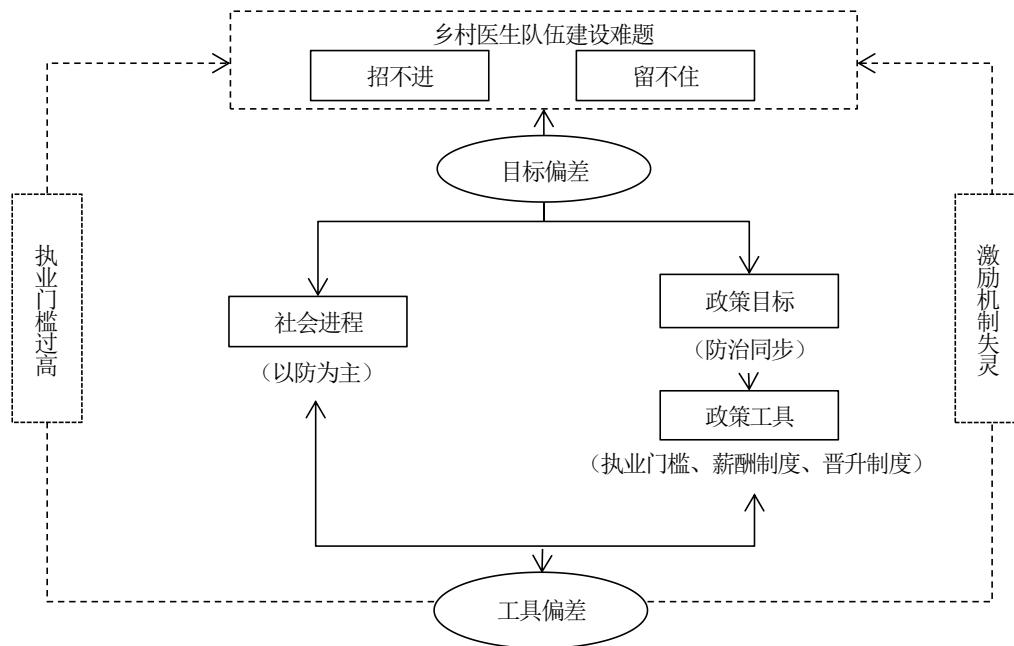


图1 “目标偏差—工具偏差”分析框架图

注：实线方框表示分析框架中的主要概念或现实问题；实线椭圆形突出本文的两大分析视角；虚线方框、虚线箭头表示工具偏差对乡村医生队伍建设难题的两种解释路径，因其属于子层级，故用虚线与主层级的实线区分。

四、乡村医生职能转换的社会进程

为了探讨乡村医生职能转换的社会进程，本文把乡村医生提供的农村基层医疗卫生服务分为基本医疗服务（侧重初级诊治服务）和基本公共卫生服务，并将前者简称为乡村医生“治”的职能，将后者简称为乡村医生“防”的职能。下文将从这两方面着手分析乡村医生职能转换的社会进程。

（一）乡村医生“治”的职能不断弱化

随着乡村人口外流和收入水平提高，乡村人口对乡村医生初级诊治服务的需求逐渐减少。科技进步促进了社会现代化发展，村集体作为乡土社会的原子单位，也随着社会结构的转型逐渐开放和融合。村庄地理位置和交通便捷程度都会影响乡村人口对医疗卫生机构的选择（朱玲，2000）。

实地调查发现，村一级的医疗水平与乡镇和县级之间存在明显差距，随着经济和交通条件的发展，村民对获得更高一级医疗卫生机构诊治服务的可及性不断提高，因此对村一级的初级诊治服务需求不断减少，使得乡村医生“治”的职能不断弱化。以西沟乡三里湾村为例，笔者根据乡村医生Z的每日流水清单整理了2004年以来其药品销售收入变化情况。从图2中可以看出，以2009年为界，乡村医生Z的药品销售收入表现出先升后降的转折性变化。其原因在于2009年三里湾村开始修路，村民去往乡卫生院和县医院不及以往便捷，使得当年乡村医生Z的药品销售收入较2008年提高了20%，首次突破1万元；2010年公路修好后，乡村医生Z的药品销售收入呈现下降趋势；2016年平顺县实施药品零差率销售政策后，乡村医生Z基本无药品销售收入，也不再记录收入流水。从2010年公路修

好后乡村医生Z药品销售收入下降可以判断,交通条件改善减少了村民对村一级初级诊治服务的需求。

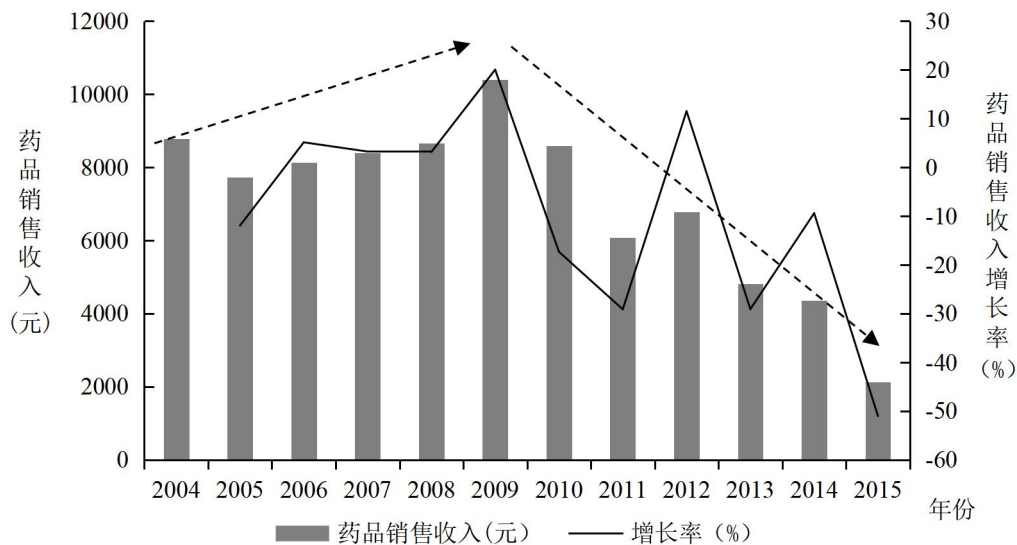


图2 2004—2015年三里湾村乡村医生Z药品销售收入变化情况

注：数据来源于2019年山西省平顺县三里湾村的实地调查，因2010年数据缺失，笔者用2009年和2011年的平均水平代替。

（二）乡村医生“防”的职能不断强化

乡村医生作为村卫生室执业人员，是农村基层医疗卫生服务的供给主体。随着全国医疗卫生服务体系的不断完善，村卫生室承担的基本公共卫生服务量呈递增态势。2009年，国务院印发的《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011年）》（国发〔2009〕12号）中规定：“逐步在全国统一建立居民健康档案，并实施规范管理。”该方案提出推进五项重点改革的目标之一是“促进基本公共卫生服务逐步均等化”，并要求乡村医生承担起建立农村居民健康档案等“防”的职能。也正是从2009年起，调查地山西省平顺县乡村医生的“防”的职能逐步实现正规化。之后，原卫生部组织专家研究制定了更为细致的服务规范，截至笔者最后一次调查（2020年1月），山西省平顺县普遍执行的是2017年原国家卫生计生委发布的《国家基本公共卫生服务规范（第三版）》（国卫基层发〔2017〕13号）。该文件规定居民健康档案管理的服务对象“以0~6岁儿童、孕产妇、老年人、慢性病患者、严重精神障碍患者和肺结核患者等人群为重点”，并对基本公共卫生服务项目的内容、流程、要求、工作指标及服务记录表等作出了规定。该规范性文件的发布在使乡村医生“防”的职能更加正规化的同时，也使乡村医生在按照规定流程记录服务项目并填写相关表格等方面花费更多的时间和精力。

在相关政策的推动下，农村基本公共卫生服务的覆盖率逐步提高。例如，2017年原国家卫生计生委、财政部、国家中医药管理局联合印发的《关于做好2017年国家基本公共卫生服务项目工作的通知》（国卫基层发〔2017〕46号）提出“电子健康档案建档率保持在75%以上”“新生儿访视率、儿童健康管理率分别达到85%以上”“高血压患者管理人数稳步提高，规范管理率达到60%以上”“2型糖尿病患者管理人数稳步提高，规范管理率达到60%以上”等要求，并明确提出“原则上将40%左

右的工作任务（不含免费提供避孕药具项目和健康素养促进项目）交由村卫生室承担”。而笔者在实地调查中发现，山西省人民政府办公厅早在 2015 年颁布的《关于进一步加强乡村医生队伍建设的实施意见》（晋政办发〔2015〕82 号）就提出“努力将 50%左右的公共卫生任务交由村卫生室承担”。为实现基本公共卫生服务均等化，乡村医生的服务范围逐步扩展，承担的任务内容也不断增加，并且由于层层加码现象的存在，乡村医生承担的基本公共卫生服务工作量甚至超过了国家文件的要求。

除了以上常规性的基本公共卫生服务，2015 年国务院办公厅出台的《关于进一步加强乡村医生队伍建设的实施意见》（国办发〔2015〕13 号）要求乡村医生“开展契约式服务”，即开展“乡村医生和农村居民的签约服务”。这样一种契约式服务逐步发展为“家庭医生签约服务”。2016 年原国家卫生计生委等七部门联合印发的《关于推进家庭医生签约服务的指导意见》（国医改办发〔2016〕1 号）提出“到 2020 年，力争将签约服务扩大到全人群，形成长期稳定的契约服务关系，基本实现家庭医生签约服务制度的全覆盖”的目标。在笔者调查的平顺县西沟乡，家庭医生签约服务已经覆盖所有村民，该地家庭医生签约服务的协议要求乡卫生院及乡村医生提供 9 项服务，包括免费健康指导、免费转诊陪诊、免费预约医疗、免费健康管理、免费购药联系、免费老年关怀、免费挂号就诊、多项家庭出诊服务、免费基本服务。随着健康扶贫工作的深入开展，针对建档立卡贫困户，家庭医生签约服务进一步演化为“双签约服务”。双签约服务有两层含义，一是在家庭医生签约服务的基础上，再进行新的签约；二是除了与乡村医生或乡镇卫生院签约外，还要与县级医院和村干部签约。双签约服务在家庭医生签约服务协议的基础上要求乡村医生对因病致贫的贫困户进行健康管理。根据调查资料，平顺县的双签约服务开始于 2017 年 8 月，最初的要求同家庭医生签约服务的协议内容一致，即每季度对双签约家庭进行 1 次免费随访，但随后要求不断增加。2018 年 7—8 月，随访频率增至每月 4 次；9 月因乡村医生集体抗议改为每月 1 次，一直持续至 2018 年 12 月；后又因乡村医生抗议改回每季度 1 次。2020 年后，根据脱贫不脱政策的要求，双签约服务仍在执行，乡村医生“防”的职能不断被强化。

综上所述，乡村医生承担的职能发生了由“治”向“防”的转换，即其承担的基本医疗服务的职能不断弱化，而承担的基本公共卫生服务的职能不断强化。因此，本文将乡村医生职能转换的社会进程特征概括为“以防为主”。

五、农村基层医疗卫生体制中的目标偏差和工具偏差

结合相关政策文件和实地调查资料，本文从“目标偏差—工具偏差”两个维度剖析农村基层医疗卫生体制存在的问题，揭示乡村医生“招不进、留不住”难题的原因。

（一）目标偏差：政策目标与社会进程之间的错位

中国现行的农村基层医疗卫生体制是以 2003 年后重建的乡村医生管理制度为基础，在 2009 年开始的中国医疗卫生制度整体改革的框架内进一步改革形成的。2003 年“非典”疫情暴露了全国尤其是农村基层医疗卫生服务体系存在的诸多漏洞。当时，中国农村地区尚未建立正式的基层医疗卫生服务体系，为了弥补这一制度缺陷，国务院在 2003 年发布了《乡村医生从业管理条例》（国务院令第 386 号），实行“乡村医生执业注册制度”。值得注意的是，此时村卫生室并未被正式纳入医疗卫生机构，

而且绝大部分未取得执业（助理）医师资格的乡村医生也不属于《中华人民共和国执业医师法》（中华人民共和国主席令第5号）的适用对象。乡村医生执业注册制度的建立，是为了迅速组建乡村医生队伍以更好地协助有关部门做好初级卫生保健服务工作，并按照规定及时报告传染病疫情和中毒事件。当时的政策目标以预防为主，正好适应后“非典”时期的社会进程，也在一定程度上满足了乡村医生被纳入正式医疗卫生服务体系的期待。在此背景下，乡村医生队伍不断扩大，乡村医生人数从2003年的79.2万人增加到2009年的99.5万人^①，增幅达25.7%。

2009年，中共中央、国务院发布的《关于深化医药卫生体制改革的意见》中明确提出，新医改的目标是“逐步实现人人享有基本医疗卫生服务”“逐步缩小城乡居民基本公共卫生服务差距”；针对乡村医生群体，该文件指出要“促进乡村医生执业规范化，尽快实现基层医疗卫生机构都有合格的全科医生”，表明国家高度重视农村基本医疗服务和基本公共卫生服务的高水平同步供给。2011年国务院发布《关于建立全科医生制度的指导意见》（国发〔2011〕23号），该文件进一步提出“首诊在基层”的政策目标。该政策虽然未对乡村医生提出具体要求，但可以反映新医改的政策目标是以提高基层医生的综合技能为核心。2015年国务院办公厅印发《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020年）》（国办发〔2015〕14号），该文件指出村卫生室、社区卫生服务站“承担行政村、居委会范围内人群的基本公共卫生服务和普通常见病、多发病的初级诊治、康复等工作”，表明国家对乡村医生“防”和“治”的职能均给予高度重视。

从以上政策文件可以看出，为了应对突发公共卫生事件和提高全民健康水平，国家十分重视乡村医生“防”的职能，并积极推动村级基本公共卫生服务能力发展，以逐步实现城乡居民基本公共卫生服务均等化供给；同时，为了实现“基层首诊”的目标，国家也十分重视乡村医生“治”的职能，要求乡村医生能够胜任初级诊治服务等工作，并推进基层全科医生制度的建立。因此，本文将农村基层医疗卫生体制政策目标的特征概括为“防治同步”。

由上可见，“防治同步”的政策目标对乡村医生的综合技能提出了较高要求，强调乡村医生既要承担“防”的职能，还要具备“治”的技术水平；然而，“以防为主”的社会进程对乡村医生的综合技能并未提出较高要求，而是更加强调“防”的重要性。这就使政策目标与社会进程之间因错位形成了目标偏差。这种偏差既是乡村医生“招不进、留不住”难题产生的根本原因，也是农村基层医疗卫生服务供给难以持续的重要原因。

另外，需要强调的是，作为中国医疗卫生制度的重要一环，农村基层医疗卫生体制的目标偏差不仅可能对农村基层医疗卫生服务体系产生影响，也可能对全国医疗卫生服务体系产生影响。因此，从目标偏差维度分析农村基层医疗卫生体制存在的问题，不仅有助于理解乡村医生“招不进、留不住”的现实难题，也有助于理解以“分级诊疗、基层首诊”为核心的新医改难以执行下去（高和荣，2017；申曙光、张勃，2016；姚泽麟，2016；赵黎，2018，2019；黄严、张璐莹，2019）的原因。

（二）工具偏差：政策工具与社会进程之间的错配

^①数据来源：2017年《中国卫生和计划生育统计年鉴》。

在政策工具方面，现有研究几乎均从激励的视角解释农村基层医疗卫生服务供给不足问题。虽然也有文献指出乡村医生执业门槛过高（例如周令等，2011），但并未深入探究其背后的原因。笔者认为，乡村医生执业门槛与社会进程之间的错配表现为执业门槛过高，这是乡村医生“招不进、留不住”难题产生的重要原因，应予以充分关注。除执业门槛外，本文还探讨了其他政策工具（包括乡村医生的薪酬制度和晋升制度）与社会进程之间的错配，具体表现为激励机制失灵。

1. 乡村医生执业门槛与社会进程的错配。中国乡村医生的执业门槛经历了从低到高逐步提升的过程。乡村医生执业门槛的高低在一定程度上决定了农村基层医疗卫生服务的质量，也反映了国家对农村基层医疗卫生服务的关注程度及政策目标的变化。2003年实行乡村医生执业注册制度以前，提供农村基层医疗卫生服务的多为集体化时期培养起来的赤脚医生，虽然村级医疗名义上是由村集体主办，但随着集体经济的衰败，乡村医生实际上处于无人管理的状态。乡村医生执业注册制度实行后，众多尚未取得执业（助理）医师资格的乡村医疗从业者通过培训和考核获得了乡村医生执业证书，继续提供农村基层医疗卫生服务。乡村医生执业注册制度的实施，意味着国家重新建立起农村基层医疗卫生服务体系，并持续扩大和整顿乡村医生队伍，强化农村基层医疗卫生服务工作。

值得注意的是，乡村医生执业注册制度事实上是阶段性的补充政策。通过对相关政策文件的分析可以发现，2003年国务院发布的《乡村医生从业管理条例》的适用范围为“尚未取得执业医师资格或者执业助理医师资格，经注册在村医疗卫生机构从事预防、保健和一般医疗服务的乡村医生”；与此形成对比的是1998年第九届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过的《中华人民共和国执业医师法》，其适用范围为“依法取得执业医师资格或者执业助理医师资格，经注册在医疗、预防、保健机构中执业的专业医务人员”。可以看到，适用于尚未取得执业（助理）医师资格人员的《乡村医生从业管理条例》其实是对适用于取得执业（助理）医师资格人员的《中华人民共和国执业医师法》的补充。这样的制度设计既实现了短时间内建立农村基层医疗卫生服务体系的政策初衷，也体现了政策目标与社会进程的协调互动。在此之后，乡村医生执业门槛不断提高，根据2015年国务院办公厅发布的《关于进一步加强乡村医生队伍建设的实施意见》，新进的乡村医生必须具备执业（助理）医师资格，满足该标准的乡村医生已属于《中华人民共和国执业医师法》的管理范围。

乡村医生执业门槛的逐步提高符合“防治同步”政策目标的要求，但并不符合乡村医生职能转换“以防为主”的社会进程的要求。按照《国家基本公共卫生服务规范（第三版）》的规定，笔者结合在山西省长治市平顺县的调查资料对乡村医生主要负责的基本公共卫生服务内容进行了整理（见表1）。从表1看出，乡村医生提供的基本公共卫生服务主要涵盖儿童健康管理、孕产妇健康管理、老年人体检、慢性病管理和出生死亡统计等方面的工作。实地调查中了解到，农村基本公共卫生服务中需要专业技术人员和专用设备的项目，几乎均已上移至乡卫生院或县医院。例如，西沟乡和东寺头乡的乡村医生曾负责新生儿的防疫接种，但该项内容现已全部上移至乡卫生院。再如，乡村医生曾负责0~3岁新生儿的体检工作，但由于村卫生室并不具备测量血红蛋白的条件，该项内容也已全部上移至乡卫生院。由此可见，乡村医生执业门槛与社会进程之间形成的工具偏差体现为乡村医生执业门槛较高，但实际上乡村医生更多承担的是技能要求相对较低的“防”的职能。

表 1 乡村医生主要负责的基本公共卫生服务内容

项目	项目内容	乡村医生主要负责内容
0~6 岁儿童健康管理	新生儿家庭访视	检查健康情况，并通知前往上级医疗卫生机构
	1~8 月龄儿童健康检查	通知前往上级医疗卫生机构
	12~30 月龄儿童健康检查	通知前往上级医疗卫生机构
	3~6 岁儿童健康检查	测量身高、体重等
	防疫接种	通知前往上级医疗卫生机构
	6~24 月龄儿童营养包	领取、发放
孕产妇健康管理	第 1 次产前检查	通知前往上级医疗卫生机构
	第 2~5 次产前随访	通知前往上级医疗卫生机构
	产后 7 天访视	检查有无抑郁、生病等
	产后 42 天健康检查	通知前往上级医疗卫生机构
65 岁以上老年人体检	全身检查	通知并带队前往上级医疗卫生机构体检
慢性病管理	高血压患者随访服务	测量血压、指导用药
	2 型糖尿病患者随访服务	测量血糖、指导用药
	严重精神障碍患者管理	询问病情是否稳定
	肺结核患者管理	指导用药、询问病情是否稳定
出生死亡	统计工作	记录

注：根据相关政府文件与 2018 年和 2019 年山西省平顺县西沟乡调查资料整理。

综上所述，执业门槛过高是工具偏差的重要表现形式之一。在乡村医生职能由“治”转“防”的社会进程中，乡村医生的执业门槛可能高于现实需求，过高的门槛虽然提高了农村基层医疗卫生服务质量，但增加了乡村医生的招聘难度，导致乡村医生“招不进”。高执业门槛的设定是由“防治同步”的政策目标决定的，所以，执业门槛与社会进程之间形成的工具偏差实际上是由目标偏差导致的。

2. 乡村医生薪酬制度、晋升制度与社会进程的错配。首先，乡村医生薪酬制度与社会进程之间的错配表现为乡村医生薪酬激励不足。在 2009 年中共中央、国务院首次提出药品零差率销售政策前，乡村医生的收入主要来自药品销售差价和政府补助。药品零差率销售政策实施后，药品销售差价不再是乡村医生的收入来源。药品零差率销售政策最初在公立医院实施，后扩展到乡镇卫生院和村卫生室。不过，各地的政策实施进度存在差异。2012 年山西省人民政府办公厅发布的《关于进一步加强乡村医生队伍建设的意见》（晋政办发〔2012〕60 号）中提出：“将村卫生室纳入基本药物制度实施范围，执行基本药物制度的各项政策，实行基本药物集中采购、配备使用和零差率销售。”但笔者调查的山西省平顺县开始实施药品零差率销售政策的时间较晚。2016 年，该县正式成立医疗集团负责统筹全县药品采购，并且规定村卫生室药品必须从乡镇卫生院采购，采购价格和销售价格一致。

没有了药品销售差价收入后，政府补助成为乡村医生收入的最主要来源。2015 年国务院办公厅出台的《关于进一步加强乡村医生队伍建设的实施意见》要求：“各地要综合考虑乡村医生工作的实际情况、服务能力和服务成本，采取购买服务的方式，保障乡村医生合理的收入水平。”实地调查发现，

山西省人民政府办公厅根据国务院办公厅文件要求在 2015 年发布了《关于进一步加强乡村医生队伍建设的实施意见》，将乡村医生的补助分为三部分：基本公共卫生服务补助、国家基本药物制度补助和村卫生室日常运行维护补助。其中，前两项补助均根据乡村医生所在村的户籍人口数进行计算，补助标准均不少于每人每年 5 元；而每个村卫生室日常运行维护补助是每年不低于 1000 元的固定补助。

根据山西省最低补助标准和国家每千人至少 1 个乡村医生的政策要求^①，笔者可以简单计算出 1 个乡村医生每年可获得 5000 元基本公共卫生服务补助、5000 元国家基本药物制度补助和 1000 元日常运行维护补助，共计 1.1 万元，每月约 917 元。但实际上，从全国平均水平看，每个乡村医生的年收入低于该水平。2019 年全国乡村人口共计 52582 万人，那么基本公共卫生服务和国家基本药物制度补助共计 525820 万元；2019 年全国村卫生室 61.6094 万个，那么日常运行维护补助共计 61609.4 万元。由此可以粗略计算出，全国乡村医生的补助合计为 587429.4 万元，而 2019 年乡村医生和卫生员总数为 84.23 万人^②，经计算，平均每人可获得补助 6974 元，折合每月约 581 元。

从山西省平顺县西沟乡三里湾村的调查资料看，乡村医生 Z 为该村 605 位村民提供医疗卫生服务，按当地的补助标准（基本公共卫生服务补助和国家基本药物制度补助合计按照所在村户籍人口每人每年 11.9 元）测算，乡村医生 Z 每年可获得约 7200 元（605 人×11.9 元/人），再加上每年 2400 元的村卫生室日常运行维护补助，乡村医生 Z 每年的补助收入约为 9600 元，平均每月补助收入约为 800 元。根据 2017 年山西省人民政府办公厅发布的《关于调整我省最低工资标准的通知》（晋政办发〔2017〕120 号），山西省一类、二类、三类和四类工作的月最低工资标准分别为 1700 元、1600 元、1500 元和 1400 元。由此可见，从乡村医生的从业收入看，三里湾村乡村医生 Z 的收入水平既未达到按山西省最低补助标准和国家每千人至少 1 个乡村医生测算出的每月 917 元的收入水平，也远低于山西省公布的第四类工作的最低工资标准。而据前文所述，乡村医生承担的基本公共卫生服务内容不断增多，工作量不断加大。这导致乡村医生的从业收入与工作付出无法匹配，使乡村医生薪酬制度与社会进程之间形成错位。

其次，乡村医生晋升制度与社会进程之间的错配表现为乡村医生晋升受阻。乡村医生晋升受阻一方面缘于乡村医生的身份和地位不明确。《中华人民共和国执业医师法》的适用范围并不包括尚未取得执业医师资格或者执业助理医师资格的乡村医生。并且，历史上村卫生室主要由村集体主办，所以，大部分乡村医生没有被纳入到统一的医师人才管理体系，无法晋升到乡镇卫生院或更高一级的医疗卫生机构工作。即使是已获得执业（助理）医师资格的乡村医生，由于晋升受阻，也有较强的转行或换岗意愿。虽然 2010 年原卫生部办公厅颁布的《关于推进乡村卫生服务一体化管理的意见》（卫办农卫发〔2010〕48 号）规定了“乡村医生在暂不改变农民身份的前提下实行聘用制，并在村卫生室执业，乡村医生的业务收入、社会保障和村卫生室的资产纳入乡镇卫生院统一管理”，但实际上乡村医生的

^①2015 年国务院办公厅出台的《关于进一步加强乡村医生队伍建设的实施意见》中提出：“原则上按照每千服务人口不少于 1 名的标准配备乡村医生。”

^②乡村人口、全国村卫生室、乡村医生和卫生员的数据均来源于国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn/>）。

编制问题一直未能得到妥善解决，晋升问题就更是难上加难了。

乡村医生晋升受阻另一方面缘于村卫生室的隶属关系模糊（臧礼忠等，2009）。2009年，中共中央、国务院发布的《关于深化医药卫生体制改革的意见》中强调：“政府重点办好县级医院，并在每个乡镇办好一所卫生院，采取多种形式支持村卫生室建设。”2014年原国家卫生计生委联合其他四部门发布的《村卫生室管理办法（试行）》（国卫基层发〔2014〕33号）仍然延续类似表述：“各地要采取公建民营、政府补助等方式，支持村卫生室房屋建设、设备购置和正常运转。”从以上文件可以看出，政府对村卫生室的支持主要体现在推动村卫生室标准化建设方面，但并未明确规定村卫生室的隶属关系。即使是在乡（镇）村一体化管理的框架下，村卫生室与乡镇卫生院之间也不必然存在明确的隶属关系。实地调查发现，乡镇卫生院如果不是村卫生室资产（如房屋）的出资人，或者乡村医生并不由乡镇卫生院聘用，那么，乡镇卫生院与村卫生室之间仅存在纵向的业务指导或药品统一管理的关系。由于村卫生室与乡镇卫生院的隶属关系模糊，村卫生室无法为乡村医生提供合理的晋升渠道。

综上所述，激励机制失灵也是工具偏差的重要表现形式之一。在乡村医生职能由“治”转“防”的社会进程中，这种工具偏差是乡村医生“留不住”的主要原因，具体表现为两个方面：一方面，虽然乡村医生承担的基本公共卫生服务的职能不断增加，但是乡村医生的薪酬激励不足；另一方面，由于乡村医生身份地位不明确、村卫生室隶属关系模糊，乡村医生晋升受阻。

六、乡村医生长效发展机制

乡村医生职能转换的社会进程是设定政策目标和选择政策工具的准则。“以防为主”的社会进程与“防治同步”的政策目标之间形成的目标偏差，是乡村医生发展困境产生的根本原因；而执业门槛和其他政策工具（薪酬制度和晋升制度）与社会进程之间形成的工具偏差，是乡村医生发展困境产生的表层原因。因此，建立乡村医生长效发展机制，一方面，在政策目标的设定上要适应乡村医生职能转换的社会进程，明确农村基层医疗卫生服务供给主体的职能分工；另一方面，在政策工具的选择上既要调整执业门槛制度使乡村医生“招得进”，也要完善激励机制（薪酬制度和晋升制度）使乡村医生“留得住”。基于此，建立乡村医生长效发展机制还需要进一步构建紧密型县域医疗卫生共同体。

（一）政策目标：职能分工

现阶段农村基层医疗卫生体制政策目标的主要特征为“防治同步”。但有两点值得注意：第一，提供农村基层医疗卫生服务的基层医疗卫生机构^①不仅包括村卫生室，还包括乡镇卫生院。第二，农村基层医疗卫生服务的职能包括“防”“治”两部分。其中，“防”指基本公共卫生服务，如防疫、慢性病管理和健康扶贫等；“治”指基本医疗服务，如普通常见病、多发病的初级诊治和康复等工作。基于对以上两点的认知，本文认为，建立乡村医生长效发展机制必须将乡村医生问题置于中国医疗卫生制度的整体格局内，调整政策目标使之适应乡村医生职能转换的社会进程，并明确农村基层医疗卫

^①根据2015年国务院发布的《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020年）》，基层医疗卫生机构主要包括乡镇卫生院、社区卫生服务中心（站）、村卫生室、医务室、门诊部（所）和军队基层卫生机构等。

生服务供给主体的职能分工，即协调“防”“治”职能在乡（镇）一级和村一级的分工，让乡镇卫生院担负更多“治”的职能，让乡村医生担负更多“防”的职能。

（二）“招进来”：调整执业门槛

为纠正执业门槛过高的工具偏差，应根据不同村情中乡村医生职能转换的社会进程特点，实施合理的、有弹性的乡村医生执业门槛制度，而非“大一统”“一刀切”。例如，若实际村情需要乡村医生承担更多技术要求较低的“防”的职能，则可适当降低人员招聘要求，并进一步通过加强县、乡（镇）两级对乡村医生的培训考核或乡村医生在线学习平台建设，提高乡村医生的技能水平；若实际村情需要乡村医生承担更多技术要求较高的“治”的职能，则可适当提高人员招聘要求，并强化农村基层医疗卫生服务供给县乡村统筹，实现城乡公共资源配置标准统一、制度并轨的政策目标。

（三）“留得住”：完善激励机制

为纠正激励机制失灵的工具偏差，应根据不同村情中乡村医生职能转换的社会进程特点，一方面，适当提高乡村医生的补助标准，缩小乡村医生与村“两委”或乡镇卫生院工作人员的收入差距，完善基层医疗卫生机构绩效工资政策，逐步建立符合医疗卫生行业特点、有利于人才下沉和“医共体”发展的薪酬制度，形成有效的薪酬激励；另一方面，明晰乡村医生在农村基层医疗卫生服务体系中的身份和地位，使政策工具的选择适应社会进程发展，建设乡村医生职业发展的晋升渠道，缓解乡村医生“招不进、留不住”的难题，助力乡村医生长效发展机制的建立。

（四）构建紧密型县域医疗卫生共同体

为进一步纠正农村基层医疗卫生体制中的目标偏差和工具偏差，需要构建紧密型县域医疗卫生共同体。具体而言：第一，加强乡（镇）、村两级医疗卫生机构在县域医疗卫生服务体系中的统筹安排，通过契约机制和职能分工等形式，实现从纵向的线性结构向各主体交叉、互助的紧密型县域医疗卫生共同体转变；第二，加强乡村医生在基本公共卫生服务（“防”的职能）上的标准化供给和县、乡（镇）两级对乡村医生基本医疗服务（“治”的职能）的针对性帮扶，从而完善基层首诊制度，综合提高农村基层医疗卫生服务水平；第三，调整乡村医生执业门槛，完善激励机制，积极探索乡村医生“县招、乡管、村用”等实践方案，从而建立乡村医生长效发展机制（见图3）。

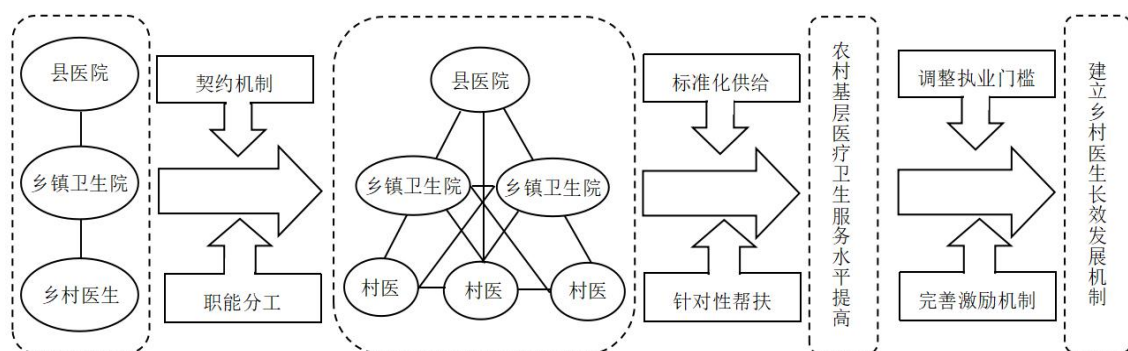


图3 乡村医生长效发展机制

七、结论与进一步讨论

结合相关政策文件和实地调查资料，本文以乡村医生发展困境为切入点，重点剖析了农村基层医疗卫生体制的政策目标和政策工具，并根据二者与社会进程之间形成的“目标偏差—工具偏差”提出分析框架。基于这一分析框架，本文分析发现，现阶段农村基层医疗卫生体制“防治同步”的政策目标与乡村医生职能转换“以防为主”的社会进程之间存在目标偏差，乡村医生执业门槛和其他政策工具（薪酬制度和晋升制度）与社会进程之间存在工具偏差，这两类偏差较全面地揭示了乡村医生“招不进、留不住”难题的具体成因。基于此，本文从明确农村基层医疗卫生服务供给主体的职能分工、实施弹性化执业门槛、完善激励机制、构建紧密型县域医疗卫生共同体四个方面探讨了建立乡村医生长效发展机制的可行路径。

中国近十几年农村基层医疗卫生体制改革一直内嵌并服务于中国医疗卫生制度的整体性改革。因此，分析农村基层医疗卫生体制既可以更加深入地理解农村基层医疗卫生服务存在的现实问题，又可以给同为基层医疗的城市社区医疗改革带来启示，还可以为全国“分级诊疗、基层首诊”的制度设计提供经验。就现阶段而言，中国农村基层医疗卫生体制改革实际上是在既定政策目标下不断探索、逐渐改进的过程。这种渐进式的改革本应与社会进程同步演进，但随着改革的深入，政策制定很可能陷入路径依赖的风险。“间断—均衡”理论认为，政府制定的政策难以时刻与社会进程保持一致，总有摩擦产生，而政策制定的路径依赖可能会不断加剧二者的摩擦，当摩擦达到一定阈值时就会推动政策变迁。本文认为，农村基层医疗卫生体制中存在目标偏差，这种偏差导致的后果需要经过一定的时间累积才会彻底显现，而乡村医生“招不进、留不住”的难题很可能是矛盾累积的预警，需要引起政府和学界的高度关注。

参考文献

- 1.曹舒、米乐平，2020：《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》，《中国农村观察》第3期。
- 2.陈晶晶、陈淑婷、厉欣怡、欧云清、江启成，2016：《安徽省乡村医生现状调查分析》，《卫生经济研究》第4期。
- 3.陈玲、赵静、薛澜，2010：《择优还是折衷？——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型》，《管理世界》第8期。
- 4.陈叶烽、丁预立、潘意文、金菁、姚沁雪，2020：《薪酬激励和医疗服务供给：一个真实努力实验》，《经济研究》第1期。
- 5.陈钟鸣、尹文强、贾海艺、郑骥飞、朱丽丽、秦晓强、黄冬梅、孙葵，2015：《基本药物制度背景下基于扎根理论的乡村医生离职倾向形成机制研究》，《中国全科医学》第25期。
- 6.德博拉·斯通，2006：《政策悖论：政治决策中的艺术》，顾建光译，北京：中国人民大学出版社。
- 7.邓元慧、张新庆、韩跃红，2017：《我国村医队伍发展的现状与问题》，《中国卫生事业管理》第2期。
- 8.范梓腾、谭海波，2017：《地方政府大数据发展政策的文献量化研究——基于政策“目标—工具”匹配的视角》，

- 《中国行政管理》第12期。
- 9.高和荣, 2017: 《健康治理与中国分级诊疗制度》, 《公共管理学报》第2期。
- 10.顾建光, 2006: 《公共政策工具研究的意义、基础与层面》, 《公共管理学报》第4期。
- 11.贺东航、孔繁斌, 2011: 《公共政策执行的中国经验》, 《中国社会科学》第5期。
- 12.黄严、张璐莹, 2019: 《激励相容: 中国“分级诊疗”的实现路径——基于S县医共体改革的个案研究》, 《中国行政管理》第7期。
- 13.欧文·E·休斯, 2015: 《公共管理导论(第四版)》, 张成福、马子博等译, 北京: 中国人民大学出版社。
- 14.申曙光、张勃, 2016: 《分级诊疗、基层首诊与基层医疗卫生机构建设》, 《学海》第2期。
- 15.孙葵、尹文强、黄冬梅、于倩倩、赵延奎、李云伟, 2016: 《新医改形势下乡村医生收入状况及其对职业心态的影响》, 《中国卫生事业管理》第5期。
- 16.田疆、张光鹏、任苒, 2010: 《医改背景下解决乡村医生待遇与保障问题的探讨》, 《中国卫生政策研究》第12期。
- 17.王辉, 2014: 《政策工具选择与运用的逻辑研究——以四川Z乡农村公共产品供给为例》, 《公共管理学报》第3期。
- 18.王兰芳、陈万明, 2006: 《新型农村合作医疗引致的医疗需求与供给变化结果的分析》, 《中国农村经济》第5期。
- 19.武春燕、赵李洋、胡善菊、杨锦茹, 2021: 《基于疫情防控的农村突发公共卫生事件应急系统脆弱性分析》, 《卫生经济研究》第3期。
- 20.薛澜、陈玲, 2005: 《中国公共政策过程的研究: 西方学者的视角及其启示》, 《中国行政管理》第7期。
- 21.姚泽麟, 2016: 《政府职能与分级诊疗——“制度嵌入性”视角的历史总结》, 《公共管理学报》第3期。
- 22.臧礼忠、刘宝、姚经建、卢苑, 2009: 《乡村医生隶属管理的探索》, 《中国卫生事业管理》第4期。
- 23.张立强、宋太平、任静、赵东辉、汪早立, 2014: 《部分省份乡村医生养老保障现状调查》, 《中国卫生政策研究》第10期。
- 24.张胜军, 2014: 《乡村医生工作满意度的影响因素分析——对湖南省12个县、市36所乡镇卫生院和36个村卫生室的调查》, 《中国初级卫生保健》第3期。
- 25.赵黎, 2018: 《发展还是内卷? ——农村基层医疗卫生体制改革与变迁》, 《中国农村观察》第6期。
- 26.赵黎, 2019: 《新医改与中国农村医疗卫生事业的发展——十年经验、现实困境及善治推动》, 《中国农村经济》第9期。
- 27.赵志刚、高启杰, 2006: 《农户医疗需求的约束因素分析——以京郊农村为例》, 《中国农村观察》第3期。
- 28.周令、周超、任苒、李策, 2011: 《乡村医生执业资格管理和保障研究》, 《中国卫生事业管理》第1期。
- 29.周雪光、艾云, 2010: 《多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架》, 《中国社会科学》第4期。
- 30.朱玲, 2000: 《政府与农村基本医疗保健保障制度选择》, 《中国社会科学》第4期。
- 31.Baumgartner, F. R., C. Breunig, C. Green-Pedersen, B. D. Jones, P. B. Mortensen, M. Nuytemans, and S. Walgrave, 2009, “Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective”, *American Journal of Political Science*, 53(3): 603-620.

32. Heilmann, S., 2018, *Red Swan: How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise*, Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press.

33. Zhu X., and H. Zhao, 2021, “Experimentalist Governance with Interactive Central-Local Relations: Making New Pension Policies in China”, *Policy Studies Journal*, 49(1): 13-36.

（作者单位：¹ 中国人民大学农业与农村发展学院；

² 清华大学公共管理学院）

（责任编辑：张丽娟）

“Goal Deviation” and “Tool Deviation”: A Study on the Long-term Development Mechanism of Rural Doctors

YANG Xiaoting LIAO Ruili BI Yilin

Abstract: Affected by the COVID-19 pandemic in 2020, rural medical and health safety has attracted much attention. As an important supplier of rural primary medical and health services, rural doctors play an important role in the prevention and control of the pandemic. However, the rural primary medical and health service system is facing problems in the construction of rural doctors' team, such as “no recruitment, no retention”. This article proposes a two-dimensional analytical framework of “goal deviation” and “tool deviation”, analyzes the causes of the development dilemma of rural doctors and further investigates the mechanism for establishing an effective country doctor system. The study finds that the goal deviation between the policy goal of “prevention and treatment synchronization” and the social process of “prevention in the first place” is the root cause of the development dilemma of rural doctors, whereas the tool deviation resulted from the divergence between policy tools (recruitment requirements of rural doctors, salary system and promotion system) and the social process is the surface cause of their development dilemma. Therefore, the establishment of long-term development mechanism of rural doctors should start from the following four aspects: First, making the policy goals adapt to the social process of rural doctors' function transformation, improving the “hierarchical diagnosis and treatment” system framework, and clarifying the functional division of rural primary medical and health service providers; Second, providing flexible recruitment requirements, so that rural doctors can be recruited; Third, improving the incentive mechanism, appropriately increasing their salary and subsidies, clarifying the subordinate relationship, and opening up the promotion channels for rural doctors, so that they can stay; Fourth, building a strong county medical and health community.

Keywords: Rural doctor; Recruitment Requirement; Policy Goal; Policy Tool; Social Process

农村集体收益分配中的行政嵌入及其实践逻辑*

——基于农村集体经济组织干部报酬管理的考察

李 强

摘要：本文梳理了农村集体收益分配的双重逻辑，指出了行政权力嵌入其中的基本路径。研究表明，效率逻辑主导下的农村集体收益分配实践，尤其是乡村干部报酬管理，是行政权力积极介入的主要领域。通过对农村集体经济组织干部报酬管理的经验考察，文章发现效率逻辑的应用在不同层级政府之间出现了分化。处于一线的基层政府通过调整报酬构成项目、稳定报酬增长趋势、软化行政考核效力等方式，偏离了根据贡献确定回报的效率逻辑。在这一过程中，基层政府与村级集体经济组织干部通过持续互动与有效合作，共同分解了集体收益固定板块的分配权。最终，干部报酬异化为基层政府完成多元化治理目标的行政资源和满足乡村精英群体需求的特定利益。作为农村集体收益分配的重要项目，干部报酬应提高与工作绩效的匹配度、与集体成员的关联度，以保障集体经济的平稳运行。

关键词：乡村干部报酬 农村集体收益分配 效率逻辑 行政嵌入

中图分类号：F325.4 **文献标识码：**A

一、问题的提出

乡村干部一般是指村“两委”委员，即行政村的党支部委员会和村民委员会成员。工作报酬是塑造乡村干部角色定位的重要因素，其来源可分为上级政府财政资金和农村集体收益两类。在农村集体经济基础薄弱的地区，以财政资金保障乡村干部报酬的运作方式越来越普遍。2008年10月，党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步强化了这一政策导向。与此同时，在农村集体经济相对活跃的地区，乡村干部报酬通常来自稳定的集体收益。

资金来源渠道的不同，决定了乡村干部报酬的不同管理模式。依托财政转移支付的乡村干部报酬是行政主导的刚性结果，报酬管理活动只是政府硬性规定之下的程序化过程。相比之下，来自集体收益的乡村干部报酬是农村集体自筹的结果，意味着更加灵活的操作空间和更加多元的参与主体。一方面，农村集体经济发达地区的自主性探索，催生了乡村干部报酬管理的多样化实践。在长三角、珠三

*本文系国家社科基金青年项目“社会组织参与城市基层治理的路径差异与整合机制研究”（项目号：17CZZ032）的阶段性成果。感谢匿名审稿专家和编辑部老师的宝贵意见，文责自负。

角一些地区，许多农村集体经济组织已经形成了规范化的乡村干部报酬管理模式。另一方面，各级政府、乡村干部、农村集体成员等不同主体频繁互动，客观上增加了干部报酬管理过程的复杂性。

对于乡村干部报酬，已有研究往往倾向于考察其作为“自变量”而产生的外部影响。相关文献主要形成了两种分析视角：一是立足乡村干部群体，讨论工作报酬对其工作动力、行为倾向、职业认同等方面的激励作用（宁泽逵，2006；余秀江，2007；王亚华、舒全峰，2018）；二是聚焦基层治理体制，强调以财政资金支持乡村干部报酬可能侵蚀农村基层自治、导致过度行政化（李勇华，2011；张雪霖，2016；王惠林、杨华，2018）。对于乡村干部报酬管理本身，比如资金来源的渠道、管理主体的关系等，研究者并没有给予足够的关注。在农村集体经济相对活跃的地区，基于集体收益的乡村干部报酬管理已经积累了丰富的实践经验。对此，学术界更是缺乏深入的经验分析和理论探讨。

在发达的农村集体经济条件下，乡村干部报酬本质上是集体收益分配的特殊项目。尽管农村集体在干部报酬管理过程中拥有自主运作的空间，但是行政干预并没有被完全屏蔽，各级政府特别是基层政府^①仍然负有业务指导、监督审查等重要职责。因此需要进一步讨论的是，地方政府特别是与农村集体直接互动的基层政府，究竟以何种方式介入干部报酬管理过程？这一过程产生了怎样的效果？对于集体收益分配乃至集体产权运行意味着什么？此前尽管已有学者分析了行政权力在农村集体收益分配中的独立作用（程宇，2016），但并没有专门指向乡村干部报酬这一领域。因此，本文聚焦珠三角地区“撤村改居”之后独立运作的农村集体经济组织，考察干部^②报酬管理的具体过程，并着力探讨集体收益分配中的行政嵌入及其实践逻辑。

二、农村集体收益分配的双重逻辑

作为一种仅面向集体成员的排他性行动，农村集体收益分配隐含着两种不同的实践逻辑：针对一般集体成员，集体收益分配遵循公平逻辑，以实现“人人有份”的分配正义为目标；针对作出额外贡献的特定集体成员，集体收益分配遵循效率逻辑，注重强化增量激励。

（一）农村集体收益分配的公平逻辑

在农村集体收益分配中，划定集体成员的范围是实现“人人有份”的基本前提，也是落实公平逻辑的关键环节。而设置集体成员资格的认定标准并付诸实施，则是划定集体成员范围的主要方式。

一方面，以公平为原则设置集体成员资格的认定标准，为确定集体成员身份提供了参考依据。在实践中，农村集体成员资格的认定标准一般可区分为两种取向。一是伦理道义取向。集体成员身份反映了农村社区内部共享的文化价值（余练，2017），其认定需要遵循村落共同体的准入规则。因此，利用乡规民约界定集体成员资格的做法在具体实践中普遍存在（方志权，2014）。二是法律规范取向。不少地方立法机关因地制宜地设置了法定标准，以便于判断集体成员资格。但是，差异化的条件设置增加了跨区域司法裁定的难度（马翠萍、郇亮亮，2019）。因此，有学者主张从国家层面以正式法律

^①基层政府一般指区县及以下层级的行政体系，在本文中特指区一级政府的派出机构——街道办事处。

^②农村集体经济组织干部是乡村干部的一种特殊类型，需要面对更多关于集体经济发展的日常管理事务。

对成员权予以规定并制定明确规则（陈小君，2017）。上述两种取向在理念上有所区别，但是都以公平逻辑为基本遵循。其目标是以合乎情理的方式设置集体成员资格的认定标准，进而实现平等意义上的“人人有份”。

另一方面，农村集体内部日益多元化的身份类型，一定程度上影响了上述认定标准的实际应用效果。长期以来，农村集体收益分配以“村籍”制度为依据不断强化利益的自我保护，逐步形成了相对封闭的社会边界（折晓叶，1996）。但是，这种社会边界并不稳定。第一，快速城镇化进程中的大规模人口流动打破了传统乡土社会的封闭性，带来了“全民”与“集体”、“本地”与“外来”、“历史”与“现存”等不同身份类型（刘玉照、田青，2017）。由此，传统的以地缘、血缘为纽带的身份识别模式不再有效（陈晋，2013）。第二，农村集体资产的不断升值显著提高了集体成员权的含金量，引发了利益相关群体对集体成员资格的强烈追逐（郭继，2012），这进一步增加了农村集体内部人口构成的复杂性。在这种背景下，确立利益相关者普遍认可的公平原则及相应认定标准，需要经历更加复杂的过程。

（二）农村集体收益分配的效率逻辑

对于为集体收益增长贡献更多的特定成员，农村集体通常都会给予相应的增量分配份额。相关实践突出了付出与回报对等的原则，反映了农村集体收益分配的另一重逻辑——效率逻辑。

在农村集体经济发展壮大过程中，投入了更多成本的集体成员通常会获得相应回报。比如，一些农村集体经济组织在股份合作制改革初始阶段设置了“原始贡献股”，以补偿农业合作化时期带生产资料入社的原籍村民。又如，不少农村集体经济组织专门设立了“干部贡献股”或“奖励股”，以匹配乡村干部承担的大量日常管理工作（刘玉照、金文龙，2013）。此外，一些原本并非集体成员的特殊群体也有可能通过资本投入而获得相应回报。比如在个别地区，一些外来人口通过出资入股的方式获得了流入地集体成员资格，进而享受了相应的股份分红。

在为农村集体作出增量贡献的各类群体中，乡村干部是比较常见的一类。干部报酬如何分配、报酬水平如何确定，是农村集体经济快速发展地区面临的共性问题。从已有实践来看，落实干部工作报酬主要通过三种方式完成，即设置专门的股权、给予灵活性奖励、发放稳定的工资。近年来，干部报酬越来越多地以规范化的正式工资的形式出现。同时，在村级治理“半行政化”（王丽惠，2015）的背景下，基层政府的考核评价日益成为影响干部报酬的重要因素。因此，干部报酬并非完全由农村集体自主决定的内部议题，行政权力往往会参与其中并施以不同程度的影响。

（三）农村集体收益分配的行政嵌入路径

如前文所述，针对不同类别的集体成员，农村集体收益分配实践沿着公平和效率两种不同逻辑展开。其中，效率逻辑主导下的分配实践，尤其是乡村干部报酬管理，是行政权力深度介入的主要领域。

在以公平逻辑为基础的集体收益分配实践中，各级政府参与其中的意愿并不强烈。长期以来，对于“谁应该分得集体收益”这一问题，不同社会群体给出的答案不尽相同。原因在于界定集体成员资格存在多种不同的规则，包括户籍制度、血缘关系、居住关系等等。这些规则代表着不同的“合法性声称来源”（张静，2003），可供持有不同立场的行动者从中选择其一。差异化的选择，彰显了不同

群体对公平内涵的不同理解。然而，依据不同规则划定的集体成员的范围经常是不同的，由此衍生了不少争议性问题。在这种背景下，地方政府很难确立被普遍认可的主导性权威规则，强行应用某一规则反而会激化矛盾。比如，大量“外嫁女”纠纷经常因无法进入法律渠道而被行政体制吸纳（桂华，2017）。但是，基层政府以“同籍同权”为原则支持其获得股份分红，却引发了很多农村集体经济组织的强烈抗议（柏兰芝，2013）。因此，行政权力往往是在矛盾不可调和时才实施干预。可见，公平逻辑在主观上存在很大的建构空间，在实践中缺乏一以贯之的稳定规则。

相比之下，对于效率逻辑主导下的集体收益分配实践，行政权力介入其中的意愿更为积极。造成这一行动倾向的原因在于，执行效率逻辑的具体实践所遵循的规则相对单一，某种意义上可理解为“多劳多得”。这种单一规则强调付出和回报的对等性，为行政权力介入创造了有利条件。第一，这一规则符合国家现行分配制度的基本导向，强化了政府介入的合法性和正当性；第二，这一规则在集体成员中的接受度更高，减少了政府在操作层面加以落实的阻力。

在执行效率逻辑的集体收益分配项目中，乡村干部报酬是各级政府主动介入的重点领域。这一倾向与乡村基层治理结构紧密相关。在“乡政村治”的基层行政体制下，乡村干部掌握了农村集体正式权力资源，是联结国家与农村集体的关键节点（全志辉、贺雪峰，2002）。针对干部实施有效激励、给予与贡献相匹配的合理回报，是保证政策执行绩效的重要基础。在农村集体经济相对发达的地区，来自集体收益的乡村干部报酬已经成为基层政府用以达成自身政策目标的重要激励机制。

基于以上讨论可知：一方面，效率逻辑及其实践规则为行政权力介入农村集体收益分配提供了有利条件；另一方面，基层社会治理结构又要求各级政府对乡村干部报酬这一重要分配项目给予特别关注。因此，乡村干部报酬同时契合了集体收益分配的效率逻辑和“乡政村治”体制下的激励需求，自然成为行政力量介入集体收益分配的主要领域。图1展示了农村集体收益分配的行政嵌入路径。

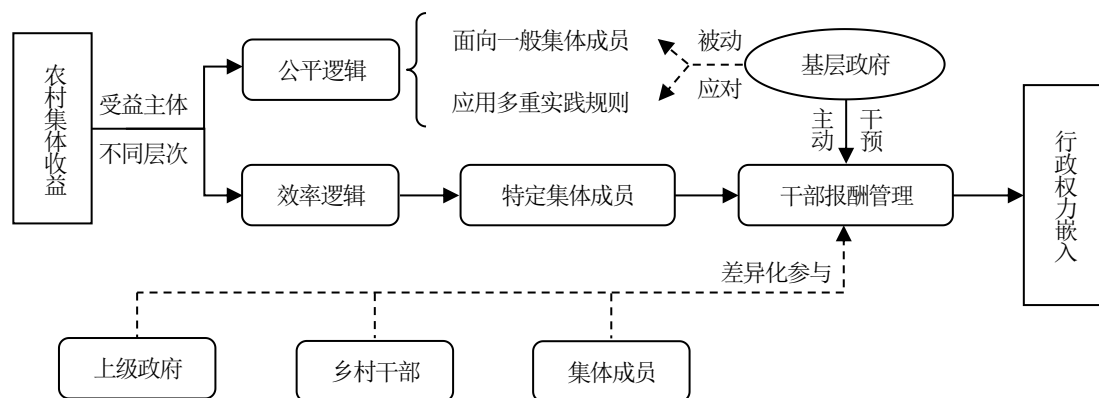


图1 农村集体收益分配的行政嵌入路径

本文重点考察基层政府介入乡村干部报酬管理的具体实践，选取的田野调查点是广州市白云区均禾街道办及辖内的农村集体经济组织。2017年7月以来，笔者在均禾街道办开展了为期一年的挂职锻炼和多次回访。期间，对街道办下辖4个经济联合社（以下简称经联社）干部报酬管理工作进行了持

续跟踪和专门研究。作为街道办经济科工作人员，笔者经历了村级集体经济组织干部报酬管理工作的全过程，并通过参与观察和深度访谈获得了大量一手资料。

三、乡村干部报酬的规范化管理历程

（一）集体经济发展与干部构成情况

均禾街道办辖区地处广州市中心城区的北部，是典型的城乡接合部地区。辖内总面积约 15 平方公里，户籍人口 2.45 万，实际服务管理的常住人口约 25 万。均禾地区借助大城市近郊的地理便利条件，形成了以集体土地和物业出租为主导的租赁型经济。街道办辖内共 4 个经联社，分别是清湖、罗岗、石马、平沙。各经联社是在本世纪初“村改居”转制之后独立出来的村级集体经济组织，下辖数量不等的经济合作社。目前，村级集体经济组织干部主要包括经联社委员会成员和党组织成员。各经联社“两委”干部数量为 5 至 10 人不等，实行交叉任职。经济合作社干部主要是正、副社长，一般为 1 名社长、1 至 2 名副社长。本文主要考察基层政府直接参与管理的经联社干部报酬问题^①。

表 1 各经联社财务收支情况（2017 年）

经联社	总资产	收入	支出	盈余
清湖	17893	4468	1747	2721
罗岗	61070	8582	3904	4678
石马	31524	6944	2922	4022
平沙	27834	6607	3569	3038
合计	138321	26601	12142	14459

资料来源：社务公开信息，单位：万元。

表 1 反映了 2017 年各经联社财务收支情况。总资产是结合第三方评估之后确定的所有集体资产的经济价值。支出主要包括两类：一是集体资产经营中产生的成本，如物业维护费用、基础设施建设费用；二是集体经济组织的日常开支，如日常行政费用、社员福利费用。两级集体经济组织干部报酬也是重要的常规性支出项目。盈余主要用于集体经济组织成员的股份分红。

（二）从街管到区管：干部报酬的规范化管理历程

自均禾街道办成立以来，辖内各个集体经济组织的干部报酬一直由集体收益承担。以 2017 年为界，干部报酬管理可分为“街管”和“区管”两个阶段。在 2017 年以前，街道办经过长期探索逐步形成了相对稳定的管理制度。2017 年 8 月，白云区政府专门出台了《街辖经济联合社干部报酬指导意见》（云委办〔2017〕61 号），从区级层面对街辖集体经济组织干部报酬进行了统一规范。需要说明的是，区管时期相对宏观的指导意见面向全区，各街道办可根据自身实际适当作出微调。

^①经济合作社干部报酬由所在经联社结合自身实际，参照区、街相关规定自行制定和实施考核办法，街道办一般不作直接干预。

表2 不同时期的干部报酬构成项目及其具体内容

	街管时期		区管时期	
构成项目	具体内容	考察方式	具体内容	考察方式
基本工资	保底工资、津贴		保底工资、岗位补助	
行政考核奖励	岗位奖励	绩效考核指标	绩效考核奖	突出中心工作
	单项奖励	重点工作考核		
经济效益奖励	见利提成奖	村社两级收益提成	超利提成奖	村级增量收益提成
	超利提成奖	村级增量收益提成		

资料来源：区、街两级关于干部报酬管理的相关政策文件。

表2反映了不同时期干部报酬管理的政策内容。从区、街两级的政策文本来看，突出效率逻辑是干部报酬管理的基本导向。这集中体现在报酬管理采取了考核计酬、强化激励的基本原则，并形成了行政考核奖励和经济效益奖励两大项目。对比街管和区管两个阶段，尽管报酬构成项目没有根本性差异，但是项目包含的具体内容却发生了一定的变化。一个明显的趋势是，村级集体经济组织干部报酬受到了更高层级行政力量的约束，街道办的管理空间一定程度上被压缩。这一趋势本质上是一个集体收益分配管理权上移的过程。

之所以强化权力上收、以区级指导意见统一干部报酬管理政策，主要是为了弥补街管时期的管理漏洞。首先，此前各街道办大都各自制定了干部报酬的管理办法，在指导原则、实施导向、具体内容等方面不尽相同。差异性规定容易引起不同集体经济组织干部之间进行横向比较，从而引发关于规范性、公平性等方面的争论。其次，由街道办一手实施的干部报酬管理，在权威性、透明度、群众回应性等方面还有进一步提升的空间。因此，区级指导意见以进一步强化效率逻辑为指针，从以下三个方面重塑了街管时期的干部报酬管理模式。

第一，精简报酬构成项目的具体内容。在行政考核奖励方面，仅设置了一项绩效考核奖。街管时期的岗位奖励由弹性收入变成了固定的岗位补贴，并归入基本工资，单项奖励^①被取消。在经济效益奖励方面，仅保留基于村级集体收益增量的超利提成奖^②，取消了基于村社两级集体收益的见利提成奖^③。这意味着只有在本年度村级集体收益高于上一年度的条件下，干部才能获得经济效益奖励。不过，集体收益长期保持正增长的目标很难一直实现，仅设置超利提成奖可能在一些年份大幅减少干部收入。因此，部分街道办在制定具体执行办法时更加谨慎，没有完全采纳这一规定。

第二，提升行政考核的精准度。在街管时期，岗位奖励所依据的考核指标追求的是“大而全”的

^①单项奖励包括计生奖、综治奖、农业奖、产值奖、安全生产奖、消防奖、出租屋综合管理奖、街道建设统筹费任务奖。

^②超利提成奖是指从本年度集体收益高于上一年度的增量中，按照一定比例提取的奖金。

^③见利提成奖是指从本年度集体收益中，按照一定比例提取的奖金。

体系^①。其目的在于尽可能让指标覆盖基层工作的方方面面，以减少日常工作的盲点。但是，指标选取并没有特别突出全区中心工作的地位。区级指导意见扭转了这种考核倾向，重点围绕区级发展战略设置了相关绩效考核指标。具体来说，指导意见提供了党建工作、征地控违、安全生产及质量监督、集体经济组织管理等九个方面的指标大类。相应的指标内容更加贴近区内重点工作、对接区域发展战略，为街道办制定具体管理办法和实施绩效考核框定了方向。

第三，强化报酬管理的透明度。经济效益奖励是干部报酬占比最大的部分。区级指导意见发布后，要求计算经济效益奖励必须严格以白云区“三资”管理平台提供的数据为依据。“三资”管理平台是2013年正式投入使用的综合性数据库和网络平台，集成了白云区全部集体经济组织的资产总量、财务收支、交易信息等各方面的详实数据。这些数据来自各个集体经济组织财务人员的长期录入，并向本集体的成员开放以供查阅。将经济效益奖励计算与“三资”管理平台直接关联，是白云区规范报酬计算客观依据、提升监管力度的重要方式，有效压缩了农村集体经济组织暗箱操作的空间。

区级指导意见改变了街管时期干部报酬管理的既定模式，但没有改变基层政府作为具体实施主体的地位。在政策落实环节，基层政府仍然保留了灵活处理的空间。事实上，无论是街管时期还是区管时期，街道办在报酬水平、奖惩机制、责任追究等方面一直都有相当程度的自由裁量权。在街管时期，基层政府能够通过自主制定实施办法主导干部报酬管理过程。在区级指导意见发布后，基层政府倾向于将自身特定行为倾向融入正式制度和规范流程。通过运用权宜性操作方法，基层政府完成了对村级集体经济组织干部报酬管理的再建构。

四、基层政府偏离效率逻辑的实践倾向

如前文所述，突出效率逻辑是农村集体经济组织干部报酬管理的基本政策导向，代表更高行政层级的区级指导意见也意在强化这一导向。但是，效率逻辑的应用在不同层级政府之间出现了分化。基层政府在落实上级制度文本过程中形成了特有的行为倾向，一定程度上偏离了效率逻辑。

（一）拓展干部报酬的额外增量

推动农村集体收益发挥更加多元的功能，是基层政府的重要行动策略。集体收益分配的基本目标是增进集体成员物质福利。但是，基层政府更倾向于将集体收益转化为辅助基层治理的行政资源。干部报酬作为集体收益分配的固定项目，就充当了供基层政府有效利用的行政资源。通过对干部报酬管理的方向性引导，基层政府既能强化集体收益分配的规范性，又能激励干部更好地完成各项行政任务。

为推动集体收益更多地转化为行政资源，基层政府倾向于不断拓展干部报酬的额外增量。提高基本工资的水平就是拓展报酬增量的一种方式。2017年区级指导意见出台后，均禾街道办大幅提升了保

^①岗位奖励的考核内容包括36项：国内生产总值、工业总产值、第三产业增加值、农业产值、居民人均收入、税收任务、村社两级收入、资产管理、土地管理、村务公开、绿化、爱卫、整顿经济秩序、科普、蔬菜无公害、基层组织建设、党风廉政建设、宣传、治安综合治理、安全生产防火、计生、精神文明、征兵民兵、信访、妇女、青年、司法、统计、侨务、文体、居民、工会、残联、交管、救济、三防水利。

底工资标准,将“每月不低于2000元”的指导标准具体设置为“每月3500元”。同时,将岗位补助确定为2500元,接近指导意见规定的每月1000至3000元的区间上限。除了提高基本工资水平之外,基层政府还会通过不定期的“自选动作”拓展干部报酬增量。根据不同时期地区经济社会发展的重点任务完成情况,基层政府可能会以额外绩效奖励的形式向干部发放报酬。比如,2017年就有一项针对上一年度重点工作的专项奖励,均禾街道办专门以正式通知形式对此予以确认。

2016年度,在各经济联社的大力支持、主动作为、积极进取、与街道共同努力下,全街经济持续发展、环境面貌明显改善、民生事业不断提升、重点项目顺利推进,特别是开展“干净、整洁、平安、有序”工作成效显著。根据市、区关于进一步加强村社工作绩效等文件精神,结合我街相关工作目标管理责任制、《责任书》拟定,经研究,同意你经济联社按每人3至6万元标准核发2016年度干部绩效奖励。请根据各项工作落实情况召开董事会研究核发,资金由各联社自筹解决。(均禾街道办下发的通知,2017年6月6日)

将干部报酬转化为行政资源,是基层政府对农村集体收益的间接利用。这种方式不同于“村财乡管”模式下基层政府对集体收益的直接支配。从上世纪90年代开始,国内很多地区就已形成了所谓的“村财乡管”模式,即农村集体财务由乡镇政府代管(周珩,2017)。2013年6月,农业部等四部委联合出台的《关于进一步加强和规范村级财务管理工作的意见》继续推广了这一模式。但是在珠三角很多地区,农村集体经济组织普遍对财务管理工作拥有较强的自主权。针对村级财务管理工作的规范和监督,主要是通过委托第三方定期审计的方式来完成。基层政府很少通过干预村级财务管理工作的方式,直接控制或利用集体收益。

(二) 设定报酬稳定增长的预期

对于经联社干部报酬水平,均禾街道办一般会将其控制在“本村村民可支配收入的5倍以内的范围”,这是近年来一直沿用下来的惯例。这一不成文规定中的“本村村民可支配收入”,并不是统计各经联社全体社员的收入水平之后得到的准确数据。事实上,它是以地区国民经济和社会发展统计公报中公布的城镇常住居民人均可支配收入为依据。近年来,各经联社干部的年度平均报酬额度都没有超过这一标准。此外,街道办还对报酬年增长率做出了不超过8%的内控要求。表3反映了2017年各经联社干部报酬的发放情况。从近年来经联社干部报酬的发放额度来看,每一年的报酬水平都比上一年度有所增长或与上一年度基本持平。无论各经联社集体经济发展状况如何,近几年都没有发生过报酬水平明显降低的现象。对此,街道办不少干部认为相对于经联社干部所完成的工作量,现有的报酬水平具有“很高的性价比”。尽可能保持报酬水平稳中有升的趋势,并非上级政府的明确要求。对于这种现象,街道办一位干部解释道:

“区里对干部薪酬管理的指导意见,第一个原则就是完善保障、有效激励,要求完善干部待遇的增长机制。我们理解,还是要以正面激励为主。如果联社干部薪酬不稳定,有些年份下降幅度比较大,他们可能会反应比较激烈。比如,2015年街道办计划调整薪酬管理办法,想把单项奖的额度降低。在征求意见阶段几个联社就呈文到街道办提意见了,不太能接受。”

“经济效益增长奖励只设一个超利提成奖不合理。集体收入不可能每年都有增长,这是脱离实际

的。没有增长，就说明村干部工作不力吗？不见得。集体收入增长有时候受经济形势的影响比较大。如果有些联社为了获得更高的超利提成奖，在极端情况下有可能出现数据造假情况，就是把上一年收益做低、本年收益做高的情况。当然现在有统一联网的平台了，就不会发生这种现象了。所以我们建议实事求是，还是要有见利提成奖。”（访谈资料，2018年1月22日）

表3 各经联社干部报酬发放数额（2017年）

项目/村别	清湖	罗岗	石马	平沙
基本工资	195300	308700	384300	270900
岗位补助	139500	220500	274500	193500
绩效考核奖励	148700	145900	144100	139100
经济效益奖励	462553	983477	635742	1001355
金额合计	946053	1658577	1438642	1604855
人均报酬	189210	207322	143864	229265

资料来源：社务公开信息，单位：元。

为了更好地保持经联社干部报酬的稳定性，均禾街道办采取了先计算报酬额度、后形成制度文本的方式。具体来说，先根据以往的经验或按照已有的报酬管理方案计算报酬数额，再看计算结果是否符合一系列“要求”。这些要求包括确保报酬不出现明显降低、但是增幅低于8%，将报酬控制在城镇常住居民人均可支配收入的5倍以内，等等。如果不符合上述要求，则调整相关报酬项目的分配额度或计算方法。具体包括调整基本工资、岗位补贴、绩效考核奖励的额度，重设绩效考核奖励每一个分值所对应的金额，等等。最后，才形成符合报酬增长预期的新的报酬管理办法。这种先计算结果、后出台制度的“逆向操作”，导致街道办制定的干部报酬管理办法的更新频率很高。2017年制定的指导意见专门注明“试行两年”的条款就是明证。实际上，在区级指导意见出台之前，街道办每年实施的考核方案都会出现或多或少的变化。

（三）谨慎执行负向惩治措施

在强化正向激励的同时，均禾街道办对涉及报酬扣减的事项十分谨慎，特别在扣除行政考核奖励方面更是如此。2017年的干部报酬管理办法设置的行政考核的总分为1500分，每分按100元计算，每个经联社最高可得15万元绩效奖励金。一般只有发生比较严重的事故并被上级政府通报时，才会扣除相应的分值，且扣分值并不高。如表4所示，2017年四个经联社被扣除的分值分别是13、41、59和109，对应金额分别是1300元、4100元、5900元、10900元。低水平的报酬扣减额度平摊到每名干部身上并不明显。

表4 各经联社绩效考核扣分情况（2017年）

经联社	类别	扣分值	扣分内容
清湖（13分）	环卫保洁工作	11	河涌排渠污染问题被通报
	综治工作	2	
罗岗（41分）	党风廉政建设	5	部分民房周边环境问题舆情扣分
	环卫保洁工作	11	

(续表 4)

罗岗 (41 分)	土地管理及规范建房	10	村民房未批擅自加建
	依法用地和报建	10	
	消防与安全生产工作	2	
	劳资纠纷排查处理	1	皮具公司无力足额支付工资, 员工上访
	综治工作	2	
石马 (59 分)	党风廉政建设	5	
	环卫保洁工作	11	辖内高校周边环境问题被通报
	道路交通工作	10	发生交通事故一次, 死亡 2 人
	土地管理及规范建房	10	
	劳资纠纷排查处理	1	皮革厂老板无力支付工资, 员工上访
	出管工作	8	征收出租屋综合税低于考核指标
	综治工作	2	
	信访工作	12	发生多次越级上访事件
平沙 (109 分)	三资管理	15	不配合街道审计工作, 三资交易宗数偏少
	环卫保洁工作	13	辖内部分小区周边垃圾堆积问题被通报
	土地管理及规范建房	10	主干路段建房基础塌陷
	依法用地和报建	10	
	劳资纠纷排查处理	1	服装有限公司老板欠薪逃匿, 员工上访
	出管工作	18	征收出租屋综合税低于考核指标
	消防与安全生产工作	2	
	信访工作	30	发生越级上访事件
	党风廉政建设	5	
	联合社两委执行力	5	

资料来源: 街道办相关文件。

即使面对个别经联社工作不力、配合度低的情况, 街道办也不轻易使用扣除绩效奖励的方式加以惩治。在很长一段时期内, 平沙经联社对街道办布置的各项任务很少能够充分落实。尽管大量工作长期处于“半瘫痪”状态, 但是街道办在干部报酬发放上较少采取严格的惩罚措施。2017 年 11 月, 白云区纪委专门以《纪律检查建议书》的形式, 要求对平沙经联社违反农村集体“三资”管理规定的有关问题进行整改。在纪检部门的支持下, 均禾街道办才正式使用了扣发部分绩效考核奖的惩罚措施。

基层政府在扣除行政考核奖励时采取谨慎态度, 主要是出于两个方面的考虑。第一, 集体经济组织干部对于个人利益受损的敏感度高, 可能提出申诉。这会给基层政府带来后续核实、复查、对质、确认等一系列工作, 大大增加了额外的工作负担。第二, 行政考核涉及多个不同领域, 有时难以清晰确定问题产生的责任所在。由于均禾街道办辖区城市化发展不充分, 不少农村集体经济组织承担了辖内市政、环卫等原本应由政府承担的公共事务。政府支持力度长期不足导致城市管理漏洞频发, 这是造成表 4 部分问题的间接原因。在财政资金投入不够的情况下, 基层政府若不断以公共事务失责为由

严格扣除行政考核奖励，可能引起经联社干部的强烈质疑。因此，街道办看似消极的做法实际上是一种符合现实的合理选择，有利于避免农村集体经济组织与上级政府之间的紧张关系。

综上所述，基层政府在推进农村集体经济组织干部报酬管理中，一定程度上偏离了效率逻辑。具体表现在三个方面：一是活用集体收益充当干部报酬增量奖励；二是动态调整分配方案以保持报酬稳定增长；三是在行政考核中弱化负向惩治力度。基层政府并没有完全遵循效率逻辑，而是采取了一种逆向的思路，即通过设置具有吸引力的报酬预期来激励干部。这种思路上的转换是基层政府在多元化行政目标压力下的理性选择。在行政力量下沉不足的情况下，基层政府不得不通过持续强化正向激励的方式调动乡村干部的工作积极性。唯有如此，才能更加顺利地完完成促进集体经济增长、维护社会秩序稳定、推进城市建设更新等多重目标。

五、乡村干部报酬管理中的互惠关系

在农村集体经济组织干部报酬管理中，偏离效率逻辑的实践倾向导致贡献与回报不相匹配的失衡现象。过度强化正向激励、弱化负向惩治措施，助推基层政府与村级集体经济组织干部之间形成了稳定的互惠关系。集体经济组织干部借助熟悉本土的优势，凭借日常工作获得了持续的收益。基层政府则通过工作报酬强化了集体经济组织干部的国家代理人角色，从而增进了地方治理效能。二者基于内部协商分解了部分集体收益的分配权，上级政府和集体成员很大程度上沦为“外围角色”。

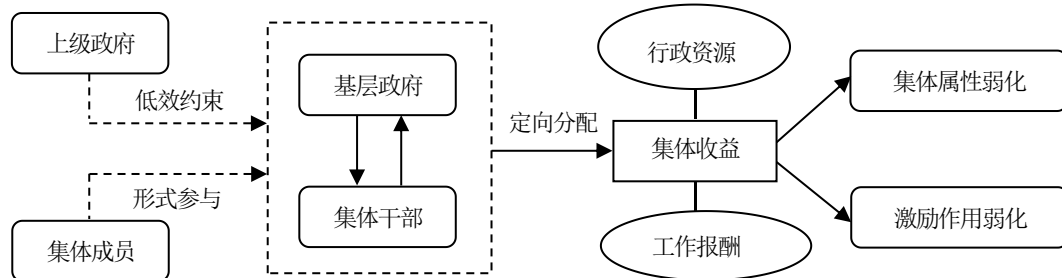


图2 农村集体经济组织干部报酬管理的主体关系

除了互惠关系之外，农村集体经济组织干部与基层政府之间还隐含着一种非对称关系。在村民自治的既有体制下，基层政府仅靠一般性的权力支配不能完全实现对乡村干部的有效动员。只有依托工作报酬与乡村干部完成“利益置换”（狄金华，2019），才能更好地实现行政目标。面对独立进行经济活动的集体经济组织，基层政府同样需要依靠工作报酬实现对干部的有效动员。从这个意义上看，基层政府处于一种相对弱势的地位。造成这种非对称关系的原因有二：第一，农村集体经济组织具有法定的自主权，基层政府无法完全按照行政系统的运作规则对其行使职权；第二，基层政府在推动征地拆迁、区域规划、产业升级等重点行政任务时，经常需要集体经济组织干部的积极配合。

（一）街道办：延续既有报酬分配格局的“引导者”

农村集体经济组织的理想发展方向，是成为专注于自身经济效益增长的市场主体。在珠三角地区，许多集体经济组织发起成立股份制发展公司，就是为了更好地适应市场经济的要求。如果集体经济组织成为成熟规范的市场主体，那么乡村干部担当的角色就近似于职业经理人。相应地，干部报酬分配

应成为有制度可依的专业事项，并通过组织内部有效的自我管理来完成。在这种情况下，基层政府就可退回到外部监管主体的位置而实现“脱嵌治理”（管兵，2019）。但是从近些年的发展历程看，集体经济组织很难成为真正意义上的市场主体，而是变成了基于共同财产关系的过渡型、混合型的“经济社会综合体”（周锐波、闫小培，2009）。由于集体内部监督机制不健全，基层政府不但要充当报酬管理制度的制定者和实施者，还要作为报酬管理过程的矛盾化解者和责任承担者。政府深度介入的首要目标是弥补集体经济组织内部制度的漏洞，避免干部报酬管理过程成为引发廉政风险的“黑箱”。

均禾街道办成立后，逐步完善针对经联社干部报酬的管理办法，压缩了经联社干部自我管理的空间。这种更高程度的主动介入不仅是为了填补集体经济组织内部管理的漏洞，更重要的是利用工作报酬更好地激励干部。在这一目标指引下，延续原有的报酬分配格局、不断挖掘报酬增长潜力成为优先选择。因此，街道办采用了推动报酬水平稳中有增的柔性管理模式，以保障和强化经联社干部的既有利益。在区级指导意见发布之后，这种基调依然没有根本性改变。街道办在因地制宜地落实区级指导意见过程中，通过继续设置见利提成奖、依规发放临时性绩效奖励等方式延续了既有的报酬分配格局。

从实际管理效果来看，经联社干部报酬事实上已经成为一种相对独立的特殊存在。无论是集体经济效益考核还是政府行政考核，都不具备决定性影响。对此，街道办一位干部有感而发：

“我们要为人民群众服务，但是首先要和村干部搞好关系，他们有时也没那么好做。无论集体经济发展得怎么样，只要有收入，村干部就都有见利提成奖。旱涝保收，这样才能保证有人干活。村干部也就是因为上级任务完成不好被扣点绩效，但是一般不会因为集体经济搞得不好被扣钱。现在的集体经济说白了就是出租土地、出租物业，没有什么技术含量。而且就算集体收入减少，干部收入也不能跟着减少太多，基本的经济效益奖励还是要有的。”（访谈资料，2020年4月10日）

（二）经联社干部：融入报酬管理过程的“参与者”

有研究者把乡村干部的收入分成三种类型：一是因担任干部所获取的合法报酬，二是利用职务便利获取的“灰色”收入，三是从事与干部角色无关的生产经营活动所获取的正当收入（王征兵，2004）。对于珠三角许多集体经济组织干部来说，相对丰厚的工作报酬是最为重要的合法收入，也是可以合理争取议价空间的收入项目。集体经济组织干部之所以能够有效参与报酬管理，主要出于两个原因。第一，经联社干部不隶属于体制内的科层化管理范畴，具有更加灵活的反馈机制。第二，基层政府主导的干部报酬管理过程通常会主动设置若干征求意见环节，这为经联社干部的常态化参与提供了有利条件。在具体实践中，经联社干部针对征求意见环节的不少反馈都得到了回应。特别是在报酬水平的变化这一敏感问题上，街、社两级互动更加频繁。

考察报酬不同构成项目的管理过程，都能发现集体经济组织干部参与其中的议价实践。首先，在街管时期街道办就提出了降低单项奖励额度的动议，但因为收到部分经联社干部反对意见而未能成行。第二，行政考核奖励额度的确定吸纳了经联社干部的意见。在区级指导意见取消单项奖励后，干部报酬水平必然受到影响。于是，提高行政考核奖励的金额标准就成为另一种补偿方式。在2017年新的报酬管理实施办法中，街道办结合经联社干部建议、经过初步计算之后，将行政考核奖励正式确定为15万元。第三，经联社干部可对相关行政考核结果提出申诉。在行政考核结果公布后，街道办

会对各指标的扣分项作出详细说明，并反馈给各经联社干部以供复核。

在报酬发放的细节上，经联社干部的建议有时也能得到积极回应。比如，报酬的发放需要经过街道办各科室考核、向社员公示、街道党工委讨论、上报区农林局等一系列程序才能完成，耗时一般比较长。由于核算干部报酬的时间点定在每年年底，规定流程常常无法在农历新年到来之前全部完成。因此，经联社干部有时会申请提前预发部分报酬作为年终开销之用，街道办通常也会给予肯定性回应。2017年干部报酬的发放就出现了这种情况，在农历新年之前为每一名干部提前预发了部分薪资。

（三）一般集体成员：处于边缘的“游离者”

集体成员普遍参与集体公共事务，是农村集体经济组织实行民主管理的重要体现。作为集体收益重要分配项目的干部报酬，理应成为集体成员付诸民主讨论的重要事项。但是在干部报酬管理实践中，不少经联社成员的参与权没有得到充分落实。造成这一结果的直接原因在于，社员普遍缺乏主动参与集体公共事务管理的意愿。同时，各级政府的相关举措客观上压缩了集体成员民主参与的空间，主要体现在三个方面：

一是政策制定环节。区级指导意见主要是基于各个镇街的历史经验总结形成，没有充分体现广大集体成员的意志。街道办在制定辖内经联社干部报酬管理的实施办法时，主要参考自上而下发布的规范性文件。在征求意见时，面向的是各经联社“两委”成员和股东代表，并没有扩展到集体经济组织全体成员。这种政策制定的方式既是出于节约成本的考虑，同时也反映了一般集体成员相对较弱的参与意愿和参与能力。

二是民主表决环节。近年来，白云区一直强调农村集体经济组织干部报酬管理各环节要公开透明，明确规定在报酬发放之前必须进行民主表决。但是在具体落实过程中，基层政府采用了灵活变通的做法，以避免因民主表决不达标而导致干部报酬管理工作受阻。主要包括两种方式：

方式一：简化民主表决具体程序。在区级指导意见正式出台之前，白云区部分经联社并没有严格落实对报酬分配结果的民主表决。为了能够顺利发放干部报酬，在不少年份个别经联社甚至直接省去了这一环节。2016年，白云区一个街道办的经济科向所在街道党工委递交了一份书面报告，从经联社干部的角度解释了未进行民主表决的原因。

按照规定，民主表决是干部报酬发放之前的必要程序，但是各个经联社在实际操作中有时并没有严格履行该程序。为此，经济科与各经联社进行商讨，但未能达成共识。经联社方面认为股东代表不能充分了解“两委”干部的管理责任，以股东代表会议的形式通过干部的报酬方案，可能很难形成统一的意见。这很容易伤害到经联社“两委”干部的合法权益，同时也不利于调动“两委”干部的工作积极性和自治工作的开展。（调研资料，2016年7月5日）

方式二：强化股东代表会议功能。区级指导意见出台后，针对干部报酬分配结果的民主表决程序得到了更加严格的执行，采取的基本形式是股东代表会议。股东代表是由村社两级集体经济组织干部和其他部分集体成员组成。与股东大会相比，股东代表会议参加人数相对较少，在干部报酬管理方案和分配结果等方面更容易达成共识。但是，代表性不足也可能造成普通集体成员的意见被忽略和遗漏。

三是信息公开环节。干部报酬虽然已被纳入村级财务公开的范围，但是公开方式和公开内容并不

完全契合一般集体经济组织成员的需求。传统形式的公开栏是基层政府着力推广的信息公开方式，也是落实上级政府要求的举措。但是线下的信息公开栏受众十分有限，很多集体成员并不会特别关注现场公示，因而对公开信息的知晓率并不高。2019年以来，各经联社相继开通了包含社务公开信息的微信公众号。但是考虑到互联网的广泛传播范围及其潜在风险，微信公众号上公示的关于干部报酬的内容并不完整。公众号只能查看保底工资和岗位补助，没有显示经济效益奖励和绩效考核奖励，而后两者恰恰占据了干部报酬的大部分比重。

六、结语

乡村干部报酬来源的差异及其衍生的不同管理模式，一直未能得到学术界的足够重视。在农村集体经济相对活跃的地区，基于集体收益的干部报酬管理形成了丰富的实践经验。因此，需要立足农村集体收益分配这一角度考察乡村干部报酬管理过程，并分析行政权力介入其中的实践逻辑。

根据受益主体的不同层次，本文梳理了集体收益分配的双重逻辑：一是强调一般集体成员“人人有份”的公平逻辑；二是强调特定集体成员增量激励的效率逻辑。在以公平逻辑为基础的集体收益分配实践中，实现“人人有份”的基本前提是确定集体成员的身份。但是不同群体对公平内涵的理解存在差异，导致在确定集体成员身份时很难形成被普遍认可的统一规则，这对行政权力参与其中构成了挑战。相比之下，效率逻辑主导下的分配实践遵循的是“多劳多得”的单一规则，符合现行分配制度的基本导向，在集体成员中的接受度也更高。因此，各级政府更倾向于介入以效率逻辑为基础的集体收益分配实践，特别是乡村干部报酬这一特殊分配项目。

通过对村级集体经济组织干部报酬管理过程的全景式描绘，本文发现，效率逻辑的应用在不同层级政府之间出现了分化。上级政府试图以更加规范的制度化手段，强化集体经济组织干部报酬管理的效率逻辑。但是，处于一线的基层政府倾向于延续既有的报酬分配格局，并在调整报酬构成项目、稳定报酬增长趋势、软化行政考核效力的过程中偏离了效率逻辑。效率逻辑的实践原则是根据实际贡献确定相应回报，而基层政府却转向了另一种思路：通过设置具有吸引力的报酬预期来激发干部投入更多工作精力。由此，基层政府与村级集体经济组织干部在互动过程中形成了稳定的互惠关系，分解了集体收益固定板块的分配权。这种分配模式一定程度上回避了上级政府的原则性要求，也制约了一般集体成员的参与度。

在农村集体经济发展过程中，工作报酬应该成为激励乡村干部的重要因素，并尽可能与实际工作绩效相匹配。但是本研究发现，干部报酬事实上已经独立于集体经济效益考核和政府行政考核，异化为基层政府完成多元化治理目标的行政资源和满足乡村精英群体需求的特定利益。在这种情况下，干部报酬没有充分发挥出预期的激励作用，同时与一般集体成员的关联度也不够紧密。收益权是农村集体产权的重要构成内容，集体收益分配则是集体产权运作中最为敏感的终端环节。乡村干部报酬异化的趋势可能加剧政令不畅、干群矛盾、消极腐败等诸多风险，最终不利于集体经济的平稳运行。

农村集体经济最初是由国家控制、但由集体来承受其控制结果的特定社会主义制度安排（周其仁，2004）。改革开放之后，农村集体经济的非农化转型推动各级政府改变了单一、机械的控制模式，催

生了大量的农村集体产权创新实践。尽管集体经济组织获得了更多的自主权，但行政力量的作用仍然不可忽视。在农村集体产权制度改革不断走向深入的形势下，需要对产权实践过程及其不同环节进行更加清晰的经验梳理，尤其需要关注其中的行政嵌入过程。本文聚焦干部报酬这一特殊的集体收益分配项目，考察基层政府主导的行政权力建构过程及其内在逻辑，就是这样一种尝试。

参考文献

1. 柏兰芝, 2013: 《集体的重构: 珠江三角洲地区农村产权制度的演变——以“外嫁女”争议为例》, 《开放时代》第3期。
2. 陈晋, 2013: 《城镇化进程中农村集体成员资格研究——以征地补偿纠纷为视角》, 《现代经济探讨》第10期。
3. 陈小君, 2017: 《我国农民集体成员权的立法抉择》, 《清华法学》第2期。
4. 程宇, 2016: 《嵌入性政治下的地权配置——基于南县农地产权改革的观察》, 《公共管理学报》第1期。
5. 狄金华, 2019: 《“权力—利益”与行动伦理: 基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析》, 《社会学研究》第4期。
6. 方志权, 2014: 《农村集体经济组织产权制度改革若干问题》, 《中国农村经济》第7期。
7. 管兵, 2019: 《农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例》, 《社会学研究》第6期。
8. 桂华, 2017: 《论法治剩余的行政吸纳——关于“外嫁女”上访的体制解释》, 《开放时代》第2期。
9. 郭继, 2012: 《农村集体成员权制度运行状况的实证分析——基于全国12省36县的实地调查》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
10. 李勇华, 2011: 《自治的转型: 对村干部“公职化”的一种解读》, 《东南学术》第3期。
11. 刘玉照、金文龙, 2013: 《集体资产分割中的多重逻辑——中国农村股份合作制改造与“村改居”实践》, 《西北师大学报(社会科学版)》第6期。
12. 刘玉照、田青, 2017: 《“集体”成员身份界定中的多重社会边界》, 《学海》第2期。
13. 马翠萍、郜亮亮, 2019: 《农村集体经济组织成员资格认定的理论与实践——以全国首批29个农村集体资产股份权能改革试点为例》, 《中国农村观察》第3期。
14. 宁泽逵, 2006: 《村干部激励因素贡献分析——基于陕西省渭北地区W县的调查数据》, 《中国软科学》第10期。
15. 仝志辉、贺雪峰, 2002: 《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》, 《中国社会科学》第1期。
16. 王惠林、杨华, 2018: 《村干部职业化的生成机制及路径创新》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第4期。
17. 王丽惠, 2015: 《控制的自治: 村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》, 《中国农村观察》第2期。
18. 王亚华、舒全峰, 2018: 《中国乡村干部的公共服务动机: 定量测度与影响因素》, 《管理世界》第2期。
19. 王征兵, 2004: 《村干部合法收入标准的确定——以陕西省兴平市西吴镇为例》, 《中国农村经济》第10期。
20. 余练, 2017: 《地权纠纷中的集体成员权表达》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第1期。

- 21.余秀江, 2007:《不完全契约条件下的激励机制研究——基于广东村干部激励的实证分析》,《学术研究》第8期。
- 22.张静, 2003:《土地使用规则的不确定:一个解释框架》,《中国社会科学》第1期。
- 23.张雪霖, 2016:《村干部公职化建设的困境及其超越》,《西南大学学报(社会科学版)》第2期。
- 24.折晓叶, 1996:《村庄边界的多元化——经济边界开放与社会边界封闭的冲突与共生》,《中国社会科学》第3期。
- 25.周珩, 2017:《村财乡管的法理悖论及改革路径》,《法学论坛》第5期。
- 26.周其仁, 2004:《产权与制度变迁——中国改革的经验研究》,北京:北京大学出版社。
- 27.周锐波、闫小培, 2009:《集体经济:村落终结前的再组织纽带——以深圳“城中村”为例》,《经济地理》第4期。

(作者单位: 华南师范大学政治与公共管理学院;
中共广州市委党校公共管理教研部)

(责任编辑: 高 鸣)

The Administrative Embeddedness of Rural Collective Revenue Distribution and Its Practical Logic: An Investigation Based on Cadres' Remuneration Management in Rural Collective Economic Organizations

LI Qiang

Abstract: This article examines the dual logic of rural collective revenue distribution and demonstrates the path of administrative embeddedness. The study finds that the administrative power tends to intervene in the practice dominated by the logic of efficiency in rural collective revenue distribution, especially in village cadres' remuneration management. Based on the field investigation of cadres' remuneration in rural collective economic organizations, the study finds that the application of efficiency logic differentiates for governments at different levels. The local government has deviated from the efficiency logic by changing the components of remuneration, stabilizing the growth trend of remuneration and softening the impact of administrative assessment. In this process, the local government and village-level cadres have shared the power of sectional collective revenue distribution through continuous interaction and effective cooperation. Therefore, the village-level cadres' remuneration from collective revenue has become the administrative resources for diversified governance goals and the vested interest of rural elites. As an important project of collective revenue distribution, the cadres' remuneration should be more relevant to job performance and collective will, so as to ensure a stable operation of the collective economy.

Keywords: Rural Cadres' Remuneration; Rural Collective Revenue Distribution; Logic of Efficiency; Administrative Embeddedness

中国生猪养殖规模结构变动 是产业政策造成的吗？^{*} ——基于马尔可夫链的实证分析

黄炳凯 耿献辉 胡 浩

摘要：本文利用 2001—2018 年省级面板数据，采用马尔可夫链方法，分析生猪产业政策对养殖规模转移概率的影响，进而揭示生猪产业政策对生猪养殖规模结构变动的影响机理。研究表明，生猪产业政策显著促进了养殖场规模转移，从而加速了生猪养殖规模结构变化过程，但不同规模养殖场对政策的敏感性存在差异。生猪养殖补贴强度提高显著降低了 100 头以下规模生猪养殖场维持原有规模的概率，但显著提高了散养户的退出概率和小规模养殖场向中规模养殖场扩张的概率。环境规制强度提高显著降低了规模养殖场的扩张概率，但显著提高了散养户维持原有规模的概率，并显著降低了其退出概率。环境规制强度对大规模养殖场规模转移概率的影响不显著。此外，小规模养殖场具有规模扩张的动机，对生猪养殖补贴和环境规制强度都十分敏感。

关键词：转移概率 规模结构 马尔可夫链 产业政策

中图分类号：F304.1 **文献标识码：**A

一、引言

生猪养殖规模结构演变是生猪养殖变化的显著特征。2007—2017 年中国生猪养殖场总量下降了 54.16%，生猪出栏量却增长了 24.23%，养殖场平均养殖规模增长到了原来的 2.71 倍还多^①，可见，中国生猪养殖场在总体上呈现总量下降、规模扩张的趋势。而同期中国生猪市场价格经历了 4 次波动（罗千峰、张利庠，2018），且波动的周期缩短、幅度提高，影响了消费者福利。现有研究认为，规模养殖能够稳定生猪生产，缓解价格波动（周晶等，2015b）。但是，不同规模养殖方式对价格波动的影响

^{*}本研究得到财政部和农业农村部国家现代农业产业技术体系、国家社会科学基金重点项目“非洲猪瘟疫情冲击下生猪产业链优化与支持政策研究”（项目编号：19AGL020）的资助。感谢匿名审稿专家的宝贵意见和修改建议，但文责自负。
本文通讯作者：耿献辉。

^①原始数据来源于《中国畜牧兽医年鉴》（2008、2018 年）。

不同。翁鸣（2013）发现分散、小规模和管理粗放的养殖方式是中国生猪价格大幅波动的基本原因。郭利京等（2014）认为，中等规模养殖场能够缓解生猪市场价格波动，大规模养殖场反而会加大价格波动。因此，探讨中国生猪养殖规模结构变动对理解生猪市场价格波动的原因具有重要意义。

为了应对生猪市场价格周期性波动，抵御生猪疫病冲击和防治畜禽养殖污染等问题，中国政府实施了一系列产业政策。这些政策既包括扶持性补贴政策，也包括抑制性环境规制政策。2007年，中国政府在国家层面系统性地对生猪养殖行业实施补贴（周晶等，2015a）。补贴分为两类：一类是普惠性补贴，如生猪良种补贴、能繁母猪补贴和能繁母猪保险保费补贴等；另一类是专项补贴，如生猪调出大县奖励和生猪标准化规模养殖场（小区）专项资金等。在此政策背景下，2007—2013年中国生猪散养户的数量下降了38.33%，而小规模、中规模和大规模生猪养殖场的数量分别增长了2.67%、52.63%和113.64%^①。随后，国务院于2013年颁布了中国第一部专门针对畜禽养殖污染防治的法规文件《畜禽规模养殖污染防治条例》（国务院令 第643号）。2013—2018年生猪散养户的数量进一步减少了39.55%，小规模、中规模和大规模生猪养殖场的数量也分别减少了39.32%、36.21%和29.89%^②。由于政策衔接不畅、政策支持缺乏可持续性，中国生猪养殖规模结构变动频繁，不利于生猪市场稳定。

生猪产业政策客观上促进了中国生猪养殖规模化发展。旨在促进规模养殖的生猪专项补贴政策的实施，直接提高了规模养殖场在规模结构中的占比。由于普惠性补贴与能繁母猪挂钩，规模养殖场因养殖数量优势成为普惠性补贴政策的最大受益者，因此，补贴政策实质上促进了生猪养殖规模化（周晶等，2015a）。环境规制政策虽然对所有养殖场都有抑制作用，但是，规模养殖场因具有技术优势和规模经济效应对环保政策的敏感度较低，相反地，散养户生产管理粗放，更容易受到环境规制政策影响，尤其是在地方政府“一刀切”做法下，散养户数量减少得更多。因此，无论是补贴政策还是环境规制政策，其实施在客观上都导致了生猪散养户数量减少。

生猪产业政策的影响最终体现在养殖场的成本收益变动中。2004—2018年这一阶段，中国生猪养殖净利润的第一个高峰出现在2007年，而最低谷出现在2014年，这与生猪养殖补贴政策和环境规制政策实施的时间节点一致。2007年生猪散养户的每头净利润最高达到415.09元，而小规模、中规模和大规模养殖场的每头净利润分别是381.64元、389.65元和351.08元。2007年后，受到生猪养殖补贴政策和“猪周期”的影响，生猪养殖利润开始下滑。随着2014年畜禽养殖污染环境规制强度的增加，各类规模生猪养殖净利润下降趋势进一步加剧，到2018年，只有中、大规模生猪养殖场盈利，每头净利润分别为31.98元和43.96元，而散养户和小规模养殖场都出现亏本，每头净利润分别为-235.52元和-45.18元^③。总体上看，100头以下规模生猪养殖场出现亏本并大量退出，而中、大规模生猪养殖

^①原始数据来源于《中国畜牧兽医年鉴》（2008—2014年，历年）。

^②原始数据来源于《中国畜牧兽医年鉴》（2014—2018年，历年）。需要说明的是，2018年数据来源于中国经济社会大数据研究平台（<https://data.cnki.net/YearData/Analysis>）。

^③数据来源于《全国农产品成本收益资料汇编》（2005—2019年，历年）。需要说明的是，本文对中、大规模生猪养殖场的划分是根据《中国畜牧兽医年鉴》确定的，与《全国农产品成本收益资料汇编》的划分标准不一致。

场仍存在盈利空间，成为生猪养殖场规模调整的发展方向。

已有理论和文献解释了农场规模结构变化及其背后的原因。最早解释农场规模及其结构变化的理论是 Cochrane（1958）提出的“农业技术跑步机（agricultural technology treadmill）”理论。根据该理论，农民通常会负债采用新技术以提高产量，而采用新技术的农民数量增加会导致作物产量过剩进而使得利润下降，为偿还债务他们需要继续采用新技术，从而不得不在农业技术的“跑步机”上继续奔跑（Zimmermann, 2011）。除非他们不断更新生产方式，以保持竞争中领先，否则，他们的利润就会被慢慢吞噬（Blank, 2008）。2007—2017 年，中国生猪散养户的利润下降并出现亏本，管理粗放的散养方式不再适应现实发展需要，迫使农户转变生产方式。目前，只有中、大规模养殖场尚存在利润空间。“农业技术跑步机”理论解释了生猪养殖场受规模经济驱动不断扩大养殖规模进而导致生猪养殖规模结构频繁变化的现实。

尽管生猪养殖场规模调整和进入退出较为频繁，但以散养户为主的生猪养殖规模结构在各地持续存在。根据“农业技术跑步机”理论，生猪养殖资源应该从低效率养殖规模的农场向高效率养殖规模的农场转移，但为什么散养户在中国生猪养殖行业中仍然占绝对多数？中国生猪养殖规模结构变动是产业政策造成的吗？不同类型生猪养殖场规模调整的路径是什么？为了回答以上问题，本文将利用 2001—2018 年省级面板数据，通过马尔可夫链方法，描述中国生猪养殖规模结构的变动，分析生猪产业政策对养殖规模结构变动的影响。

在研究养殖规模结构变动的相关文献中，Padberg（1962）首次将马尔可夫链作为研究方法，应用于美国加利福尼亚州液态奶行业奶牛养殖规模结构的动态分析中。之后，学者们将该方法应用于畜禽养殖领域的多项研究中，例如，Lee et al.（1970）和 Disney et al.（1988）运用该方法分析了生猪养殖规模问题，Chavas and Magrand（1988）、Zepeda（1995）、Rahelizatovo and Gillespie（1999）将该方法应用于美国威斯康星州、路易斯安那州和其他州的奶牛场规模变动问题研究中。上述研究都假定农场规模状态是具有马尔可夫性质的随机过程。马尔可夫链方法不仅适合于分析结构模式问题（Zimmermann et al., 2009），而且可以识别影响状态转移概率的变量，但目前国内鲜有将马尔可夫链方法应用于生猪养殖规模结构变动的研究。

鉴于此，本文采用两步法分析生猪产业政策对生猪养殖规模结构变动的影响：首先利用马尔可夫链方法分析生猪养殖场规模状态转移概率，揭示养殖场规模调整的实现路径；然后分析生猪产业政策对养殖场规模状态转移概率的影响，探讨不同规模养殖场规模调整对生猪产业政策反应的差异性。

二、研究假说

进入 21 世纪后，在劳动力等要素成本上升、生猪价格低迷、蓝耳病疫情暴发的冲击下，生猪散养户在全国范围内加速退出（阮冬燕，2018），生猪产能下降，市场价格剧烈波动。为此，2007 年国务院出台《关于促进生猪生产发展稳定市场供应的意见》（国发〔2007〕22 号），之后系统性地开始实施能繁母猪补贴、能繁母猪保险、生猪良种补贴、生猪调出大县奖励计划、生猪标准化规模养殖场（小区）专项资金等补贴政策，对生猪生产进行调控。

生猪补贴政策会激励养殖场进入或规模扩张。规模养殖场所需的固定投入大，专项补贴在短期内能够提供较大额度的资金支持，帮助养殖场完成新建或者扩建。以邯郸市为例，2010 年生猪养殖场年出栏 500~999 头、能繁母猪存栏 30 头以上可获 20 万元补助，年出栏 3000 头以上最高可获 80 万元补助。专项补贴一般对养殖规模有规定，所以主要是大规模养殖场获得补贴，而那些未获得补贴但有扩张欲望的养殖场往往会筹措资金扩大规模以寻求扶持（周晶等，2015a），因此，专项补贴政策会促进中、小规模养殖场向大规模养殖场扩张，从而会增加大规模养殖场的数量。此外，为了扩大补贴范围，地方政府通常不对符合条件的养殖场进行重复补贴，从而刺激了大规模养殖场的数量增长。

能繁母猪是养殖场的核心资产，能繁母猪补贴能直接降低养猪场的经营成本。以江苏省为例，每头能繁母猪据实补贴 100 元，一个能繁母猪存栏 1000 头的养殖场将获得 10 万元补贴。能繁母猪死亡是养殖场的重大损失，若受到疫病的冲击，养殖场的损失会更加惨重，而能繁母猪保险能够降低母猪死亡带来的风险损失。2007 年中国保监会启动能繁母猪保险，每头能繁母猪保额 1000 元，保费是保额的 6%，即每头 60 元，其中中央及地方政府负担 48 元，农户只需缴纳 12 元。优质生猪品种能够提高饲料转化率和瘦肉率，不仅可以提高生猪产品市场价格，还能够降低饲料成本。国家实施的生猪良种补贴对每头母猪每年补贴 40 元，能够降低养殖场购买良种种猪精液的成本。普惠性补贴作为长期补贴是与能繁母猪挂钩的，散养户因养殖数量少实际获益有限，因此这一政策激励可能无法提高散养户的积极性，促进生猪散养户数量增长的作用有限，而规模养殖场尤其是大规模养殖场的数量增长可能会十分明显。

无论是专项补贴还是普惠性补贴，都是按生猪头数发放，规模养殖场在养殖数量上更具优势，其数量增长可能较快，而散养户数量可能会不断下降，因此，生猪养殖规模结构异质性增大。此外，政府政策往往存在选择性偏好，生猪养殖补贴政策主要是扶持规模养殖场，例如，连云港 2011 年“以奖代补”对每个市级畜牧规模养殖示范点给予 10 万元的资金补贴。由此可见，生猪补贴政策的实施可能导致散养户减少，但可能促进中、小规模养殖场扩张和大规模养殖场数量增长。

随着环境污染加剧，各种环境问题接踵而至（刘刚等，2018；王明利，2018）。生猪养殖业先后经历了环保政策宽松期、收紧期、密集期和暴发期（唐莉、王明利，2020）。相较之前环境规制停留在总体制度层面，2001 年原国家环境保护总局发布了《畜禽养殖污染防治管理办法》（国家环境保护总局令第 9 号）和《畜禽养殖业污染防治技术规范》（HJ/T 81—2001），同年原国家环境保护总局、国家质量监督检验检疫总局又发布了《畜禽养殖业污染物排放标准》（GB 18596—2001），从技术和标准层面规范畜禽养殖，要求新建、改建和扩建畜禽养殖场必须符合环保规定，并办理环境影响评价审批手续。然而，在实际操作中，政府往往对规模养殖场存在选择性偏好，而对散养户有所限制。2005 年国家颁布《中华人民共和国畜牧法》，要求畜禽养殖场、养殖小区应当有对畜禽粪便、废水和其他固体废弃物进行综合利用的沼气池等设施或者其他无害化处理设施，政策针对性和可操作性增强。2009 年，原环境保护部发布《畜禽养殖业污染治理工程技术规范》（HJ 497—2009），规定了畜禽养殖场环境质量、粪便处理等相关技术规范，鼓励发展不同规模和形式的废弃物无害化处理和资源化综合利用模式。规模养殖场尤其是大规模养殖场在圈舍建设、粪污处置方面的标准较高，承担建设成本的能

力较强，而且更容易获得政府的环境补贴。以沼气池为例，建设池容越大的沼气池，可获得的补助越高^①，因此，规模养殖场受环境政策约束较小，实际较多受到环境约束的还是散养户。

2012 年原环境保护部和农业部发布《全国畜禽养殖污染防治“十二五”规划》（环发正〔2012〕125 号），总结了畜禽养殖环境污染的现状、问题和形式，畜禽养殖污染防治开始走向新阶段。2013 年，国务院发布《畜禽规模养殖污染防治条例》（国务院令 第 643 号），这是中国首部农业农村环保行政法规，畜禽养殖环境规制开始走向法制化。随后，“大气十条”“水十条”等环境保护政策相继出台。2016 年，原环境保护部办公厅和农业部办公厅印发《畜禽养殖禁养区划定技术指南》（环办水体〔2016〕99 号），指导各地划定畜禽养殖禁养区。在政策的影响下，大量不合规的畜禽养殖户被关闭、停办、合并或转产，特别是在中央环保督察组成立后，畜禽养殖环境规制更加严格，不合规的养殖场被大量关停。有些地方甚至采取“一刀切”的做法，出现了“无猪县”“无猪市”现象。2013 年之后，各类生猪养殖场的发展都受到抑制，且规模越小的养殖场数量下降越快。

环境规制政策的实施对养猪场数量发展的抑制作用主要体现在两方面：一方面，环保标准的设定和治污设施的投入导致养殖场经营成本增加；另一方面，政府行政禁令和选择性关停使得养殖场生存压力增大。这种抑制作用导致养猪场无法承担环保成本而主动退出或被迫关停。环境规制使所有养殖场受到抑制，导致养殖场总量下降，但随着时间推移，经优胜劣汰存活下来的散养户生存能力增强，退出生猪养殖的可能性下降。另外，散养户由于固定投入少，在生猪产能下降的情况下，能够快速进入市场补充产能，其存在的必要性增强，在生猪养殖规模结构中份额降低的可能性下降。

尽管各级政府支持生猪养殖的政策增多，但政策执行效力持续性差，政策衔接不畅、反复调整，缺乏系统性、长期性的政策支持，导致生猪养殖规模结构变动频繁。总体上看，生猪散养户在进入退出行为上更为灵活，因此数量变化弹性更大，而规模养殖场会通过规模调整适应政策变化，在进入退出行为上更为审慎。

基于以上分析，本文提出以下研究假说：

假说 1：生猪补贴政策会促进中、小规模养殖场扩张，但会导致散养户退出。

假说 2：环境规制政策的实施抑制生猪养殖场规模扩张的可能性，但会提高散养户维持原有规模的可能性，并降低散养户退出的概率。

三、模型构建与数据来源

（一）模型构建

借鉴 Stokes（2006）的思路，本文假定生猪养殖场的运营遵循跨期利润最大化策略，即养殖场场主在无限期内追求期望折现净利润最大化，那么，养殖场决策问题就是随机最优控制问题，可通过下

^①以规模化畜禽粪便沼气治理工程为例，2013 年江苏省对建设池容 50~100 立方米以下的沼气池每处补助 4 万~12 万元，对建设池容 200~300 立方米以下的沼气池每处补助 24 万~65 万元，对建设池容 500~1000 立方米以下的沼气池每处补助 95 万~155 万元，对建设池容 1000 立方米以上的沼气池每处补助 180 万~190 万元。

式来表示:

$$V(q, t) = \max_{x, l} \left\{ E_t \int_t^T e^{-\rho \cdot t} \cdot [pq(x, l, T_q) - \omega x - \omega_l l] dt \right\} \quad (1)$$

(1) 式中, V 表示最大化的期望折现净利润, E 表示期望符号。 ρ 表示贴现率, t 表示时间, p 表示生猪市场价格, $q(x, l, T_q)$ 表示生猪产出函数 (生猪按重量销售, 所以用重量反映产出), 产出 q 依赖于养殖数量 l 、技术进步 T_q 以及要素投入 x 。 ω 和 ω_l 分别代表要素价格、管理成本 (与养殖数量有关) 向量。 $q(\cdot)$ 是没有指定特定形式的有效生产函数, 并有 $\partial q / \partial l \geq 0$, $\partial q / \partial x \geq 0$, $\partial q / \partial T_q \geq 0$ (Stokes, 2006)。

最优控制问题就是确定养殖场的投入量 $x(t)$ 和养殖规模量 $l(t)$ 问题。根据 Stokes (2006) 的思路, 每个状态变量 (生猪产量) 存在一个移动方程来描述该状态变量是如何随时间变化的, 即服从一阶随机微分方程 $dq = \sigma_q(q, l, t)dz_q$, dz 表示维纳过程增量, 用来捕捉外部冲击。状态变量是满足期望为零、方差为 $\sigma_q^2(q, l, t)dt$ 的随机过程。生猪产出量的波动依赖于现有生猪产量 q 以及养殖数量 l , 在这种情况下, 养殖场最优决策问题便是确定最优规模头数 l 的问题。如果所有养殖场都按照随机最优控制问题进行决策, 养殖场规模演化将遵循马尔可夫过程。

从技术上讲, 马尔可夫链一直被用于分析结构问题 (Zimmerman et al., 2009)。Stokes (2006) 为运用马尔可夫链方法分析规模结构变化问题提供了理论分析。该方法的优点是在无法获得养猪场规模具体变动轨迹的情况下, 可以采用总体数据分析微观层面的问题。根据马尔可夫性质, 如果 $X(t)$ 表示随机变量, 那么, 将来时刻的 $X(t+s)$ ($s > t$) 的条件分布只取决于现在时刻的 $X(t)$, 而不取决于过去时刻的 $X(u)$ ($u < t$)。若将其表达为数学方式, 则有:

$$P\{X(t+s) = j | X(t) = i, X(u) = x(u), 0 \leq u < t\} = P\{X(t+s) = j | X(t) = i\} = P_{ij} \quad (2)$$

(2) 式中, i 和 j 分别表示随机过程的状态, 在本文中表示生猪养殖场的养殖规模状态, X 表示随机变量, P_{ij} 表示转移概率, t 表示时间。如果 $i = j$, 则表示维持原有规模; 如果 $i < j$, 表示规模扩张; 如果 $i > j$, 表示规模萎缩。(2) 式定义马尔可夫链的同时也定义了马尔可夫性质, 即“无记忆性”。生猪养殖场未来规模调整也是根据当前规模做出的, 与以往状态无关, 是具有马尔可夫性质的随机过程 (Stokes, 2006)。生猪养殖场规模状态转移也表现出马尔可夫链性质的不可约性, 这意味着从理论上讲, 在养殖场规模演变过程中, 规模在任意状态间转移都存在可能性, 可表现为维持原有规模、规模扩张、规模萎缩、进入、退出, 因此, 马尔可夫链方法适用于分析生猪养殖规模问题 (Lee et al., 1970; Disney et al., 1988)。

对生猪养殖场而言, 构成马尔可夫链的状态是规模类别, 养殖头数通常被定义为规模状态。本文中所讲的生猪养殖场包含散养户和规模养殖场, 且可根据规模状态划分为散养户 (1~49 头)、小规

模养殖场（50~99 头）、中规模养殖场（100~499 头）和大规模养殖场（≥500 头）^①，分别用“1~4”表示。借鉴 Huettel and Jongeneel（2011）的分类方法，本文引入一个“池”状态，表示进入或退出状态，用“5”表示。此外，由于养殖场进入，尤其是再进入，不能被完全排除，当 $i=5$ 和 $j=5$ 同时存在时，该“池”状态表示进入和退出量的净值，即初始年份养殖场总数与某一关注年份养殖场数量之间的差值，在养殖场总数减少的情况下，该值实际上是净退出值。本文将初始年份的养殖场总数作为所有规模状态的初始水平。这意味着进入或退出状态的养殖场数量在初始年份为零，由于每年每类规模状态的养殖场数量加总后是恒定的，所以“池”状态下的养殖规模结构份额会随着时间的推移而增加（Tonini and Jongeneel, 2009）。

根据马尔可夫链模型，参考 Golan et al.（1996）的做法，中国生猪养殖场规模状态的动态分布可定义如下：

$$S_{ij} = \sum_{i=1}^5 S_{t-1,i} P_{ij} + \mu_{ij} \quad (3)$$

（3）式中， t 表示时间， S_{ij} 表示在 t 时刻第 j 类养殖场的数量占总体的份额， μ_{ij} 为误差项。转移概率 P_{ij} 表示从 $t-1$ 时刻的 i 规模转移到 t 时刻的 j 规模的概率，满足 $\sum_{j=1}^J P_{ij} = 1$ ，且 $0 \leq P_{ij} \leq 1$ 。

转移概率的确定是马尔可夫链模型的关键，转移概率 P_{ij} 通过估计值 $\hat{P}_{ij}$ 得到。学者们对转移概率矩阵的求解方法也开展了研究（例如 Disney et al., 1988; Massow et al., 1992）。

借鉴以往研究，本文建立一个以各元素行和等于 1 和各元素非负为约束条件的优化模型求解马尔可夫链规模转移概率矩阵，模型是以最小化规模状态实际值与估计值的误差绝对值之和 E 为目标（Huettel and Jongeneel, 2011; Massow et al., 1992），其中，规模状态估计值是运用转移概率估计值求得的。 j 规模状态估计值 $\hat{S}_j(k)$ 和 $S_j(k)$ 的拟合误差表示为：

$$e_j(k) = S_j(k) - \hat{S}_j(k) = S_j(k) - \sum_{i=1}^n S_i(k-1) \hat{P}_{ij} \quad (4)$$

进一步地，通过线性转换，将上述优化模型变为线性规划模型，便可较准确地算出规模转移概率。线性规划模型的表达式如下：

^① 《中国畜牧兽医年鉴》将生猪养殖场规模分为九等：1~49 头、50~99 头、100~499 头、500~999 头、1000~2999 头、3000~4999 头、5000~9999 头、10000~49999 头和 50000 头以上。国家发展改革委办公厅、原农业部办公厅发布的《关于申报生猪标准化规模养殖场（小区）、生猪扩繁场和种鸡场建设项目投资计划的通知》（发改办农经〔2008〕524 号）和原农业部印发的《全国畜牧业发展第十二个五年规划》（农牧发〔2011〕8 号）都把 500 头以上作为生猪养殖规模化水平的衡量指标，因此，本文将规模 500 头以上的生猪养殖场定义为大规模养殖场。

$$\begin{cases} \min E = \sum_{j=1}^n \sum_{k=1}^m |S_j(k) - \sum_{i=1}^n S_i(k-1)\hat{P}_{ij}| \\ s.t. \sum_{j=1}^n P_{ij} = 1, i=1,2,\dots,n \\ P_{ij} \geq 0, i,j=1,2,\dots,n \end{cases} \quad (5)$$

规模转移概率形成如下的一个 $n \times n$ 矩阵^①：

$$\begin{bmatrix} \hat{P}_{11} & \hat{P}_{12} & \dots & \hat{P}_{1n} \\ \hat{P}_{21} & \hat{P}_{22} & \dots & \hat{P}_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ \hat{P}_{n1} & \hat{P}_{n2} & \dots & \hat{P}_{nn} \end{bmatrix} \quad (6)$$

通过上述马尔可夫链方法得到的转移概率实际上是条件转移概率，因为养殖规模的动态分布受到生猪产业政策的影响。根据 Disney et al. (1988) 提出的条件概率是外生变量的线性函数，可将随时间变化的养殖场规模转移概率表示为政策和其他外生变量的函数，函数表达式如下：

$$P_{ijtr} = \beta_1 Pol_{tr} + \beta_2 Z_{tr} + \mu_r + \varepsilon_{tr} \quad (7)$$

(7) 式中， P_{ijtr} 表示 t 时刻 r 区域生猪养殖场从规模 i 变动到规模 j 的转移概率， Pol_{tr} 表示政策变量， Z_{tr} 表示其他外生变量， μ_r 表示个体效应， ε_{tr} 表示随机效应， β_1 和 β_2 为待估参数。政策变量 Pol_{tr} 包含生猪养殖补贴强度和環境规制强度。本文引入了区域市场条件、生猪养殖规模特征、生猪养殖资源禀赋和宏观经济条件等作为控制变量（参见 Jongeneel et al., 2005; Stokes, 2006; Huettel and Jongeneel, 2011; 虞祎等, 2011）。由于转移概率 P_{ijtr} 的取值范围是 $[0, 1]$ ，属于受限被解释变量，使用 OLS 回归会造成结果的偏误，因此本文考虑使用面板 Tobit 模型。本文采用 Stata12.0 软件对 (7) 式进行估计。

(二) 数据来源

本文所用数据是 2001—2018 年 30 个省（直辖市、自治区）的面板数据。不同规模生猪养殖场数量的数据来自 2002—2018 年《中国畜牧兽医年鉴》^②，部分缺失数据采用插值法确定。反映生猪养殖补贴强度和環境规制强度的数据来自中国知网的法律检索系统。生猪价格来自布瑞克数据库^③的周度价格数据。生猪养殖物质费用和人工成本数据来自 2002—2019 年《全国农产品成本收益资料汇编》。畜牧养殖机械动力数据来自 2002—2019 年《中国农业机械工业年鉴》。饲料供给数据来自 2002—2017

^① 本文的规模转移概率矩阵结果通过 Lingo11 软件实现。

^② 需要说明的是，2018 年的数据是根据 2013—2017 年平均增长率预测所得。

^③ 网址是：<http://www.agdata.cn/>。

年《中国饲料工业年鉴》^①。屠宰及肉类加工业企业法人单位数、耕地面积数据来自中国经济社会大数据研究平台^②。公路、铁路和内河航道里程数据来自国家统计局数据查询网站^③。生猪疫病死亡数和扑杀数数据来自农业农村部 2001—2018 年的月度《兽医公报》。

（三）变量说明

本文研究生猪产业政策对中国生猪养殖规模结构变动的影响，因此选取养殖场规模转移概率为被解释变量，选取生猪产业政策为核心解释变量，具体而言，生猪产业政策变量包括环境规制强度和生猪养殖补贴强度。生猪养殖补贴强度和环境规制强度用从中国知网中国法律数字图书馆^④查到的各省份每年新增执行的有关生猪养殖补贴和环境规制政策法规条目数量反映，并将国家层面颁布的政策法规条目数量加到各省单独颁布的政策法规条目数量上。对于生猪养殖补贴强度，以“生猪”“补贴”为搜索词条；对于环境规制强度，以“环境”“畜牧”为搜索词条。由于生猪养殖补贴政策是根据生猪饲养数量标准具体实施的，即养殖场在前期先进行投入，之后才会获得生猪养殖补贴，因此，后文回归分析中将生猪养殖补贴强度变量的滞后一期纳入模型。

借鉴已有研究，本文选择的控制变量包括：①生猪市场价格。这一变量用生猪市场年度均价来反映。相比长期市场价格，中短期市场价格更具有外生性，会对生猪养殖规模结构变化产生重大影响（Goddard et al., 1993）。生猪市场价格如果高，就会降低养殖场规模萎缩和退出的可能性，诱发养殖场规模扩张和进入（Breusted and Glauben, 2007）。②规模异质性。区域内养殖规模异质性会促进资源在养殖场之间再分配，从而增加养殖场向上或向下的规模转移概率（Zimmermann and Heckelei, 2012），因此，养殖规模异质性越大，规模结构变化越快。参考李航（2012）的方法，本文用基于区域内各规模类型养殖场数量占比计算的基尼系数测度养殖规模异质性^⑤，基尼系数在 0~1 之间，基尼系数越大，区域内养殖场的规模集中度越低，规模异质性越强。③土地承载力。生猪养殖属于污染性行业，需要一定土地来消纳粪污，这成为区域养殖业发展的现实约束。土地承载力差的地区更可能出台相关政策对生猪养殖规模进行干预。笔者认为，土地承载力越大，区域内生猪养殖规模结构变化越慢。本文用各省耕地面积占全国耕地总面积比例测度土地承载力。④饲料供给。饲料成本上升直接增加生猪养殖场的经营成本，进而提高其退出和规模萎缩的转移概率。目前，传统小农的生猪投喂方式逐渐被饲料喂养替代，饲料成本约占其生产成本的 55% 左右^⑥。饲料价格取决于饲料市场中的供需情况，在饲料需求相对稳定的情况下，区域内饲料供给增加会降低饲料价格，进而降低生猪养殖场的饲

^①需要说明的是，2017、2018 年数据是根据 2012—2016 年平均增长率预测所得。

^②网址是：<https://data.cnki.net/YearData/Analysis>。

^③网址是：<https://data.stats.gov.cn/>。

^④网址是：<https://lawnew.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=CLKLP>。

^⑤假设有 K 类，样本点属于第 k 类的概率为 P_k ，则基尼系数为 $Gini = \sum_{k=1}^K P_k(1 - P_k) = 1 - \sum_{k=1}^K P_k^2$ ，在状态个数相同同时，状态集中度越高，基尼系数越小。

^⑥原始数据来源于《全国农产品成本收益资料汇编》（2017—2019 年，历年）。

料成本。本文选取各省饲料生产总量衡量饲料供给。⑤畜牧养殖机械动力。为了控制区域之间生猪养殖的技术差异，本文加入各省畜牧养殖机械动力变量。⑥屠宰加工能力。屠宰加工环节是生猪肉品转换的关键环节，是全产业链技术进步的体现。屠宰加工企业越多表示屠宰加工能力越强，对生猪需求量越大，养殖场退出的可能性越低。本文采用各省屠宰及肉类加工工业企业法人单位数衡量屠宰加工能力。⑦交通条件。便利的交通条件能够扩大生猪销售半径，同时也能扩大饲料等投入品的来源范围，交通通达性越好，生猪养殖越稳定。本文参考李雪松、孙博文（2015）的方法，采用各省公路、铁路和内河航道总里程来衡量交通条件。⑧疫病冲击。学者们普遍认为，疫病对农业结构的冲击是显著的，尤其是畜牧业，疫病会改变养殖场原有规模状态（刘婷婷等，2020；李鹏程、王明利，2020）。本文采用8种常见病^⑧导致的生猪死亡数和扑杀数之和衡量疫病冲击。⑨技术水平。技术变化通常被认为在农业结构变化中起主要作用，并且与规模经济密切相关（Cochrane, 1958；Boehlje, 1992）。一般而言，技术进步会降低养殖场的单位产出成本，但达到一定规模才有利可图，所以，大规模养殖场更可能创新（Harrington and Reinsel, 1995）。规模收益处在较低或中等水平的农场，特别是畜牧业（Hallam, 1991），要么离开该行业，要么扩张到养殖成本与长期平均成本相一致的规模（Goddard et al., 1993）。由于不同规模养殖场在养殖方式上存在差异，人工和其他要素投入组合不同，为测度不同规模养殖场的技术水平，本文采用养殖场饲养每头生猪单位人工成本上的物质服务费用来度量。

变量的含义及其描述性统计见表1。

表1 变量的含义及其描述性统计

变量名称或符号	变量含义和赋值	均值	标准差
被解释变量			
P_{11}	散养户维持原有规模的转移概率	0.676	0.327
P_{22}	小规模养殖场维持原有规模的转移概率	0.416	0.370
P_{33}	中规模养殖场维持原有规模的转移概率	0.021	0.113
P_{44}	大规模养殖场维持原有规模的转移概率	0.003	0.025
P_{55}	所有养殖场净退出的转移概率	0.573	0.457
P_{15}	散养户退出的转移概率	0.279	0.398
P_{25}	小规模养殖场退出的转移概率	0.219	0.397
P_{35}	中规模养殖场退出的转移概率	0.167	0.372
P_{45}	大规模养殖场退出的转移概率	0.161	0.366
P_{12}	散养户向小规模养殖场扩张的转移概率	0.012	0.054
P_{23}	小规模养殖场向中规模养殖场扩张的转移概率	0.032	0.105
P_{24}	小规模养殖场向大规模养殖场扩张的转移概率	0.004	0.030
P_{34}	中规模养殖场向大规模养殖场扩张的转移概率	0.005	0.030
P_{32}	中规模养殖场向小规模养殖场萎缩的转移概率	0.736	0.417
P_{42}	大规模养殖场向小规模养殖场萎缩的转移概率	0.786	0.406

^⑧8种常见病主要包含口蹄疫、猪水泡病、猪瘟、猪繁殖和呼吸系统综合征、猪囊虫病、炭疽、猪丹毒、猪肺疫。

(续表 1)

解释变量			
生猪养殖补贴强度	每年新增的生猪养殖补贴政策法规条目数（个）	2.311	5.655
环境规制强度	每年新增的环境规制政策法规条目数（个）	3.922	4.935
控制变量			
生猪市场价格	生猪年度均价（元/千克）	11.965	4.004
规模异质性	基于区域内各规模类型养殖场数量占比计算的基尼系数	0.151	0.172
土地承载力	各省耕地面积占全国耕地面积比例	0.030	0.022
饲料供给	各省饲料生产总量（万吨）	546.484	707.268
畜牧养殖机械动力	各省畜牧养殖机械动力（万千瓦）	56.402	52.715
屠宰加工能力	各省屠宰及肉类加工企业法人单位数（个）	538.026	517.929
交通条件	各省公路、铁路和内河航道总里程（公里）	120728.400	76465.110
疫病冲击	8 种常见病导致的生猪死亡数和扑杀数之和（头）	3199.794	14886.150
散养户技术水平	散养户每头生猪单位人工成本上的物质服务费用	3.992	2.514
小规模养殖场技术水平	小规模养殖场每头生猪单位人工成本上的物质服务费用	10.308	16.093
中规模养殖场技术水平	中规模养殖场每头生猪单位人工成本上的物质服务费用	13.087	7.460
大规模养殖场技术水平	大规模养殖场每头生猪单位人工成本上的物质服务费用	22.884	15.958

注：规模转移概率的观测值个数为 510，饲料供给和中、大规模养殖场技术水平观测值个数为 522，散养户技术水平观测值个数为 339，小规模养殖场技术水平观测值个数为 476，其他控制变量观测值个数为 540。

四、实证结果分析

（一）中国生猪养殖场规模转移概率分析

为了分析生猪产业政策对养殖规模结构变动的影响，本文用基于马尔可夫链方法计算的养殖场规模转移概率反映养殖规模变动的特征。如表 2 所示，生猪养殖场规模转移概率主要集中在矩阵主对角线、上三角和最后一列。规模转移概率集中在对角线上表明养殖场主要保持在原有规模上，存在很强的路径依赖。其中，概率值又以 P_{11} 为最大，以 P_{44} 为最小，说明由于资产专用性差异的存在，养殖场在面临相同外部冲击时，调整规模的可能性也存在差异，进而决定了养殖规模结构变化的趋势和速度。受养殖历史和传统影响，中国生猪养殖主体仍以散养户为主。鉴于中国生猪散养户较多，按照现有转移概率变化，以散养户为主的规模结构将会保持相当一段时间。这主要取决于各类养殖场占比结构改变的速度，而这又受自然和人为等不确定性因素影响较大，尤其是政策调整的影响。此外，养殖场一旦被定义为规模养殖场就不会成为散养户，因此表 2 第 1 列中第 2 行到第 4 行的值均为零，除此之外的零值是因为转移概率较小，在保留两位小数后显示为零值，但并不代表对应事件不会发生。

转移概率向矩阵右上三角倾斜表明生猪养殖场呈现规模扩张趋势。规模扩张以临近规模扩张为主，跨规模调整的概率较小，这是养殖场规模发展存在路径依赖的又一佐证。养殖场规模扩张的决策不仅受投资风险影响，还取决于自身养殖经验以及对市场风险和自然风险的掌控。跨规模调整超越以往养殖经验，所带来的风险较大，因此养殖场倾向于在临近规模间调整，规模跨越越大，调整的概率越小。

矩阵左下三角部分表示养殖场规模萎缩的趋势。规模萎缩和扩张不会表现出对称性，规模扩张更可能存在序惯调整行为，而规模萎缩更具有跨越性。中、大规模养殖场主要向小规模养殖场转移，因为中、大规模养殖场面临外部冲击时会大幅缩减规模以规避风险，但不会像散养户一样轻易退出，只要养殖规模缩减到生猪养殖收益能弥补平均可变成本时就会停止调整。生猪养殖场规模萎缩的概率大于规模扩张的概率，这与行业整体利润下降相关。

表 2 的规模转移概率矩阵的第 5 列为一种“池”状态，养殖场退出市场意味着该池增大，养殖场进入市场则意味着该池减小，如将数据初始年份作为基期，退出的养殖场在总体中的占比不断提高。从转移概率看，退出概率更大，而进入概率几乎为零，但这并不意味着没有养殖场进入行业，只是总体数据掩盖了个体信息，在养殖场总量减少的趋势下，进入或退出状态表现为净退出。新进入者在数量上并不占优势，不过也存在个体退出再进入的可能。此外，生猪养殖场规模越大，沉没成本越高，退出的可能性越小。

表 2 生猪养殖场规模转移概率

	散养户	小规模养殖场	中规模养殖场	大规模养殖场	退出
散养户	0.93	0.01	0.00	0.00	0.06
小规模养殖场	0.00	0.62	0.11	0.02	0.25
中规模养殖场	0.00	0.15	0.75	0.11	0.00
大规模养殖场	0.00	0.43	0.00	0.57	0.00
进入	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00

（二）生猪产业政策对养殖场规模转移概率的影响

进一步地，本文通过估计生猪产业政策对不同规模养殖场规模转移概率的影响（估计结果见表 3～表 6），探讨养殖规模结构变动的机理。根据前文分析，转移概率的分布主要集中在矩阵的右上三角部分，并以对角线上的转移概率值为最大，显著的规模转移路径主要有维持（ P_{11} 、 P_{22} 、 P_{33} 和 P_{44} ）、扩张（ P_{12} 、 P_{23} 、 P_{24} 和 P_{34} ）、萎缩（ P_{32} 和 P_{42} ）、退出（ P_{15} 、 P_{25} 、 P_{35} 、 P_{45} 和 P_{55} ）^①，共 4 类 15 条具体路径。由于本文计算的生猪养殖场进入行业的概率太小，接近于零，本文不再单独分析。

1. 生猪产业政策对养殖场维持原有规模概率的影响。根据前文分析，生猪养殖场规模调整存在路径依赖，在规模调整中大多数养殖场首先考虑的是以维持现有规模为主。从理论上讲，相较于中、大规模养殖场，散养户和小规模养殖场维持原有规模的概率更容易受到生猪产业政策影响，并且规模越小，对政策的敏感性越强。这是因为散养户的固定投入少，进入和退出都较为灵活。相反，中、大规模养殖场的沉没成本和转产成本高，一般不会轻易进行规模调整。在买方市场环境中，规模较小的养殖场是市场价格的被动接受者，因此，其行为决策实质上是以成本最小化为目标，补贴会直接降低其经营成本。而规模较大的养殖场凭借规模经济和技术优势使平均成本曲线下移，对补贴的敏感性也会降低。从表 3 的回归结果看，生猪养殖补贴强度在回归 1 和回归 2 中系数为负，且分别在 5% 和 10%

^① P_{35} 和 P_{45} 虽显示为零，但实际上是有值的，只是值较小，在保留两位小数后显示为零。

的统计水平上显著，表明生猪养殖补贴强度越大，散养户和小规模养殖场维持原有规模的可能性越小。环境规制强度在回归 1 中系数为正，且在 5% 的统计水平上显著，表明环境规制强度越大，散养户维持原有规模的可能性也越大，部分地验证了假说 2。这可能是因为环境规制政策加快了养殖场退出速度，导致短期内生猪供给减少，无法满足市场需求。散养户分布范围较广，由于固定投入少，进入和退出市场比较灵活，能快速补充生猪供给。因此，当环境规制强度提高时，生猪散养户更可能维持原有规模。受篇幅所限，关于控制变量的回归结果，将在下文结合其他回归的结果一并讨论。

表 3 生猪产业政策影响养殖场维持原有规模概率的回归结果

变量	P_{11}	P_{22}	P_{33}	P_{44}
	回归 1	回归 2	回归 3	回归 4
生猪养殖补贴强度	-67.951** (29.978)	-91.500* (47.380)	-76.541 (174.956)	-1594.269 (1191.234)
环境规制强度	87.385** (38.629)	68.390 (57.646)	-74.201 (211.544)	-132.226 (197.457)
生猪市场价格	-126.873* (65.747)	-117.601 (91.360)	-202.679 (225.321)	-372.376 (228.855)
规模异质性	-8902.787*** (2795.183)	-13452.150*** (3171.307)	11793.673*** (4517.622)	-2328.096 (2904.743)
土地承载力	34032.404** (16724.113)	35919.342** (15566.701)	44040.079 (47211.834)	88906.018*** (25416.839)
饲料供给	0.254 (0.201)	-0.322 (0.355)	-0.912 (2.485)	2.642*** (0.893)
畜牧养殖机械动力	11.807*** (4.418)	12.108 (8.026)	36.409** (17.277)	15.657 (10.630)
屠宰加工能力	-0.361 (0.613)	-0.534 (0.824)	-11.238** (5.685)	-6.837** (3.151)
交通条件	-0.007 (0.005)	-0.010 (0.007)	-0.006 (0.018)	-0.020 (0.016)
疫病冲击	0.005 (0.004)	0.006 (0.006)	0.046 (0.029)	-0.098 (0.123)
散养户技术水平	-225.709** (88.007)			
小规模养殖场技术水平		12.281 (23.317)		
中规模养殖场技术水平			207.559** (95.142)	
大规模养殖场技术水平				5.636

(续表 3)				
常数项	(27.922)			
	9306.917***	6798.152***	-10336.836***	-4139.606
	(757.400)	(1215.725)	(3725.604)	(3235.574)
伪对数似然值	-2716.626	-2820.412	-374.250	-85.871
观测值	320	443	476	476

注：①括号内为稳健标准误；②***、**、*分别代表在 1%、5%、10% 的统计水平上显著。

2. 生猪产业政策对养殖场退出概率的影响。中国生猪养殖场总量呈下降趋势，但养殖场的退出路径尚未可知，需要从规模结构上探讨养殖场的退出概率。本文定义的生猪养殖场规模状态的第 5 类属于进入或退出，从表 2 的规模转移概率看，进入各类规模养殖场的概率在保留两位小数后都为零（第 5 行第 1~4 列），因此 P_{55} 实际上表示的是净退出的概率，故将 P_{55} 置于本部分具体分析。

从回归 9 的结果看，生猪养殖补贴强度对养殖场退出概率的影响在 1% 的统计水平上显著，且系数为负。而从回归 5 的结果看，生猪养殖补贴强度对散养户的退出概率有显著的正向影响，部分地验证了假说 1。对此的解释在前文已提及，生猪补贴政策实质上促进了生猪养殖规模化发展（周晶等，2015a），散养户实际获益不大，更可能选择退出。在不考虑规模异质性的前提下，尽管环境规制强度对养殖场的退出概率影响不显著（见回归 9），但系数符号为正，表明环境规制强度提高有增加养殖场退出概率的趋势，之所以影响不显著，可能是因为 P_{55} 是一个以养殖场净退出为主的“池”状态，该状态包含的信息较为复杂，不仅包含养殖场退出的数量也包含养殖场进入的数量，这弱化了环境规制强度提高对养殖场退出的作用。从回归 5 的结果看，环境规制强度提高非但没有增加反而降低了散养户退出的概率，部分地验证了假说 2。在生猪养殖场总量减少的背景下这似乎不难理解。在环境规制政策实施过程中，政府往往采取“一刀切”的做法，所有不符合环保要求的养殖场都被关停，甚至一些地区以环保的名义随意扩大限养、禁养区和大搞“无猪市”“无猪县”，限制了当地所有养殖场的发展。而随着市场供需波动，散养户具有灵活进入的优势，其存在的必要性提高了。另外，受养殖习惯和消费偏好影响，一些地区会维持一定数量的生猪散养户。此外，一些二元猪和土三元猪更是受到当地市场的认可，而这些一般是由散养户饲养。因此，在环境规制政策影响下，在生猪养殖场总量减少的同时，散养户的数量占比依然很大。

总体而言，目前中国生猪产业政策对养殖场退出概率的影响主要是通过对散养户退出概率的影响实现的，这也反映了散养户对国家生猪产业政策的反应更敏感。同时，在推动生猪养殖规模化的过程中，补贴政策比环境规制政策可能更有效。

表 4 生猪产业政策影响养殖场退出概率的回归结果

变量	P_{15}	P_{25}	P_{35}	P_{45}	P_{55}
	回归 5	回归 6	回归 7	回归 8	回归 9
生猪养殖补贴强度	96.672***	-333.258	-1820.415	-4178.554	-489.554***
	(32.728)	(488.014)	(2966.406)	(4397.711)	(177.843)

(续表 4)

环境规制强度	-96.475** (42.177)	-306.749 (411.972)	571.039 (2679.711)	2202.970 (3778.830)	156.972 (184.322)
生猪市场价格	142.719* (76.332)	-211.254 (541.393)	34.425 (3572.766)	-7686.272 (5687.999)	589.958** (232.834)
规模异质性	8253.437*** (2976.457)	52873.947*** (17843.585)	163306.337** (74956.034)	102133.018 (105858.912)	19459.977*** (4784.753)
土地承载力	-37421.297** (17978.050)	-253367.028** (108550.669)	-1288258.846 (791286.840)	-1126527.862 (1053111.249)	-35973.577 (46684.527)
饲料供给	-0.113 (0.203)	-0.180 (2.647)	-57.361 (42.198)	-130.199 (89.677)	3.318 (2.041)
畜牧养殖机械动力	-28.808*** (6.468)	6.140 (42.055)	-155.385 (290.376)	-33.408 (380.588)	-10.887 (19.127)
屠宰加工能力	0.371 (0.618)	1.969 (4.807)	51.200 (43.897)	85.516 (76.604)	-2.483 (2.453)
交通条件	0.013** (0.005)	0.035 (0.043)	0.514 (0.355)	0.515 (0.499)	0.047** (0.019)
疫病冲击	-0.002 (0.005)	-0.238 (0.188)	-1.745 (1.417)	-2.326 (2.189)	0.066 (0.045)
散养户技术水平	212.356** (94.644)				
小规模养殖场技术水平		-36.267 (150.326)			
中规模养殖场技术水平			-1986.927 (1940.225)		
大规模养殖场技术水平				271.394 (1094.029)	
常数项	130.162 (864.813)	-14516.318* (7719.876)	-163990.524** (79190.723)	-149647.823 (102960.545)	-7519.789** (3127.422)
伪对数似然值	-2493.403	-761.104	-296.907	-270.481	-1697.831
观测值	320	443	476	476	493

注：①括号内为稳健标准误；②***、**、*分别代表在 1%、5%、10% 的统计水平上显著。

3. 生猪产业政策对养殖场规模扩张概率的影响。中国生猪养殖场呈现总量下降、平均规模扩张的态势，而规模扩张的具体路径需要进一步探讨。根据规模转移路径，养殖场规模扩张以临近规模扩张为主，跨规模调整的情况较少。由表 2 的结果可知，养殖场规模扩张的路径有 4 条（ P_{12} 、 P_{23} 、 P_{24} 和 P_{34} ）。

从表 5 的估计结果看，生猪养殖补贴强度仅对小规模养殖场的扩张概率产生正向影响（见回归 11），

表明生猪养殖补贴强度提高增加了小规模养殖场向中规模养殖场扩张的可能性，部分地验证了假说 1。环境规制强度主要对中、小规模养殖场的扩张概率具有显著负向影响（见回归 11~回归 13），表明环境规制强度提高限制了中、小规模养殖场进一步扩张，部分地验证了假说 2。在规模养殖场中，小规模养殖场对政策更敏感，它们面临扩张、维持、萎缩或退出的选择。小规模养殖场不同于散养户，其固定投入和沉没成本已经产生，在市场不确定的情况下，除非达到停止营业点，否则它们有较强的动机改变自身现状，而扩大规模追求规模经济是其必要的现实选择，因此，政策干预是其决策最为敏感的外部激励。

表 5 生猪产业政策影响养殖场规模扩张概率的回归结果

变量	P_{12}	P_{23}	P_{24}	P_{34}
	回归 10	回归 11	回归 12	回归 13
生猪养殖补贴强度	-17.479 (13.203)	131.797* (72.699)	4.121 (38.502)	-144.401 (157.765)
环境规制强度	6.227 (10.626)	-266.830*** (95.569)	-63.925** (31.121)	-181.628** (85.642)
生猪市场价格	6.097 (17.518)	106.354 (98.453)	-2.763 (32.284)	-252.565** (108.498)
规模异质性	-506.284 (810.031)	-4007.574 (-3776.759)	-1615.933 (-1070.604)	3027.207 (-1884.747)
土地承载力	11032.335** (4740.770)	42005.047** (20542.310)	15854.259*** (5696.245)	11563.670 (17227.996)
饲料供给	-0.569** (0.228)	-0.822 (1.003)	0.036 (0.136)	-1.075 (1.603)
畜牧养殖机械动力	2.769* (1.550)	-3.899 (9.018)	0.736 (2.078)	16.551** (7.978)
屠宰加工能力	0.228 (0.166)	1.220 (1.205)	-0.290 (0.377)	-1.094 (1.668)
交通条件	-0.003* (0.002)	-0.015 (0.009)	-0.004** (0.002)	-0.007 (0.009)
疫病冲击	-0.019** (0.008)	-0.022 (0.039)	-0.007 (0.013)	0.004 (0.009)
散养户技术水平	-7.556 (20.336)			
小规模养殖场技术水平		0.933 (30.073)	4.916 (6.021)	
中规模养殖场技术水平				-40.327 (40.848)

(续表 5)

常数项	-373.032*	-4162.203***	-1052.011**	-862.282
	(216.913)	(1467.953)	(493.581)	(1386.718)
伪对数似然值	-600.202		-362.318	-187.156
对数似然值		-685.739		
观测值	320	443	443	476

注：①括号内为稳健标准误；②***、**、*分别代表在 1%、5%、10% 的统计水平上显著；③似然比检验结果显示回归 11 的模型存在个体效应，因此采用随机效应的面板 Tobit 回归，而其他回归的模型不存在个体效应，因此采用混合 Tobit 回归。

4. 生猪产业政策对养殖场规模萎缩概率的影响。在表 2 的规模转移概率矩阵中，养殖场规模萎缩位于左下三角部分，主要是从中、大规模养殖场向小规模养殖场转移。要理解养殖场规模萎缩，仍需将其置于生猪养殖场总量减少的背景下，探讨各类规模调整的具体路径。

从表 6 的结果看，生猪产业政策对养殖场规模萎缩概率的影响不显著。但从现实来看，生猪养殖补贴在一定程度上能够降低中、大规模养殖场的经营成本，使其平均成本曲线向下移动，从而不会迅速到达停止营业点。在环境规制高压下，中、大规模养殖场由于固定投入大、资产专用性强，在面临环境规制冲击时，只要环境规制导致的成本增加没有达到停止营业点，它们首先会通过缩减规模适应政策变化，而非直接退出。因此，在规模结构中，中、大规模养殖场向小规模养殖场转移的数量表现出相对上升的趋势。由于中、大规模养殖场一旦转移就主要向小规模养殖场转移（见表 2），并具有相同的变化趋势，因而作为被解释变量的规模萎缩概率的数据变异性较小，无法识别解释变量的影响。这可能是生猪产业政策对养殖场规模萎缩概率影响不显著的原因。

表 6 生猪产业政策影响养殖场规模萎缩概率的回归结果

变量	P_{32}	P_{42}
	回归 14	回归 15
生猪养殖补贴强度	301.571 (317.836)	2311.349 (1860.136)
环境规制强度	-10.304 (335.786)	-1483.712 (1676.085)
生猪市场价格	340.472 (438.391)	3451.985 (2285.645)
规模异质性	-34729.458*** (11657.720)	-71568.325 (47238.761)
土地承载力	186513.641* (97494.025)	79710.176 (379637.962)
饲料供给	3.342 (3.391)	53.783* (30.172)

(续表 6)

畜牧养殖机械动力	16.537 (42.738)	-48.504 (166.763)
屠宰加工能力	-0.965 (5.039)	-27.717 (27.742)
交通条件	-0.091** (0.038)	-0.167 (0.195)
疫病冲击	0.111 (0.125)	0.314 (0.467)
中规模养殖场技术水平	219.294 (203.881)	
大规模养殖场技术水平		-373.576 (463.507)
常数项	19209.004*** (6186.486)	74298.726** (36050.876)
伪对数似然值		-404.302
对数似然值	-1021.152	
观测值	476	476

注：①括号内为稳健标准误；②***、**、*分别代表在 1%、5%、10% 的统计水平上显著；③似然比检验结果显示回归 14 的模型存在个体效应，因此采用随机效应的面板 Tobit 回归，而回归 15 的模型不存在个体效应，因此采用混合 Tobit 回归。

控制变量的回归结果表明，生猪市场价格提高会降低散养户维持原规模的概率（回归 1），也会降低中规模养殖场向大规模养殖场扩张的概率（回归 13），这可能是由于“猪周期”的存在，中规模养殖场根据市场经验预期未来价格会下跌。在养殖场总量减少的趋势下，散养户绝对数量减少得最多且下降趋势明显，即使生猪市场价格上升，这种趋势也不会改变，散养户退出的概率反而随着生猪市场价格上升而增加了（回归 5）。区域内较强的养殖规模异质性能够促进资源从低效率养殖规模向高效率养殖规模转移，进而加速结构变化过程。养殖规模异质性增强会提高除大规模养殖场以外的其他养殖场退出的概率（回归 5～回归 9），并提高中规模养殖场维持原有规模的概率（回归 3），但会降低散养户和小规模养殖场维持原有规模的概率（回归 1 和回归 2）和中规模养殖场规模萎缩的概率（回归 14）。这主要是因为，选择退出的养殖场是那些不愿或不能采用新技术的养殖场，而大规模养殖场代表区域生猪养殖技术的前沿，具有较高的资源配置效率；中规模养殖场是最接近大规模养殖场的规模状态，具有采用新技术的意愿和能力，更可能选择维持原有规模，而不倾向于选择缩减规模。土地承载力较强意味着区域具有较大的粪污消纳空间，环境压力较小，因此，区域内养殖场的发展空间较大。回归结果表明，土地承载力越强的地区，散养户和小规模养殖场退出的概率越小（回归 5 和回归 6），其规模扩张的概率越大（回归 10～回归 12）；并且，从总体上看，土地承载力越强，养殖场（中

规模养殖场除外)维持原有规模的概率越大(回归1~回归4),中规模养殖场规模萎缩的概率越大(回归14)。可见,土地承载力增强主要对散养户和小规模养殖场有利,尤其是小规模养殖场,其规模扩张的动机更强,而中规模养殖场缩减规模的可能性增大。

现代生猪养殖以饲料投喂为主要喂养方式,大规模养殖场对饲料的依赖较强,因此饲料供给增加会提高大规模养殖场维持原有规模的概率(回归4),但会抑制散养户扩张规模(回归10)。从回归15的结果看,饲料供给增加会提高大规模养殖场规模萎缩的概率,与回归4的结果看似存在矛盾,这可能是由分组回归造成的。但从回归结果看,饲料供给变量的显著性水平在回归4中更高,说明饲料供给增加对提高大规模养殖场维持原有规模概率的影响是主要的。畜牧养殖机械动力增加会显著降低散养户退出的概率(回归5),提高其规模扩张的概率(回归10),并对散养户和中规模养殖场维持原有规模的概率具有显著的正向影响(回归1和回归3)。一般而言,生猪屠宰加工企业与标准化养殖场对接,企业需要一定的生猪供应才能保证猪肉供给,屠宰加工企业的数量越多表明市场对猪肉的需求越大,越需要更多的生猪供给,这会促使中、大规模养殖场改变现有规模,但由于资产专用性较强,中、大规模养殖场在短期内数量增长不明显。因此,区域生猪屠宰加工能力对中、大规模养殖场维持原有规模的概率有负向影响(回归3和回归4),但对其规模扩张的影响并不显著。较好的交通条件会减少交易成本,促进区域间贸易流通,生猪的跨区域调运会冲击本地散养户的生存空间,导致散养户退出概率增大(回归5),加快养殖场总量的减少速度(回归9),并显著降低散养户和小规模养殖场扩张的概率(回归10和回归12)。此外,交通条件改善还会显著降低中规模养殖场向小规模养殖场转移的概率(回归14)。疫病冲击对散养户扩张的概率具有显著的负向作用(回归10)。

五、结论与启示

本文分析了生猪养殖场规模转移概率,进一步研究了生猪产业政策对养殖场规模转移概率的影响。研究表明,生猪产业政策对养殖场规模转移概率具有显著的影响,即生猪养殖补贴强度和环境规制强度提高将促进生猪养殖场规模状态转移,从而加速生猪养殖规模结构变化过程。由于现行生猪养殖补贴政策(无论是普惠性政策还是专项补贴政策)都对大规模养殖场更为有利,生猪养殖补贴强度提高会显著降低散养户和小规模养殖场维持原有规模的概率,提高散养户退出的概率和小规模养殖场向中规模养殖场扩张的概率。环境规制强度提高会使散养户维持原有规模的可能性增加,并使其退出概率下降。同时,环境规制强度提高会显著降低中、小规模养殖场规模扩张的概率。但环境规制强度提高对规模养殖场退出概率没有产生显著影响。实质上,无论是生猪养殖补贴政策,还是环境规制政策,其对生猪养殖规模结构产生影响的作用机制主要是通过影响散养户的退出概率实现的。在生猪养殖场总量减少的背景下,为了实现生猪养殖规模化目标,补贴政策可能比环境规制政策更有效,环境规制政策的实施还存在影响规模养殖场扩张的显著负向效应。

生猪养殖规模化是现代畜禽养殖的重要指标。不可否认,以支持规模养殖为重点的补贴政策是推动中国生猪养殖规模化的关键动力。现有的生猪养殖补贴政策实质上是以推动规模养殖场发展为主要目标并对散养户存在挤出效应。尽管中国生猪产业支持政策不少,但效力持续性差,这使生猪养殖规

模并没有像美国一样发生结构性逆转，散养户在生猪养殖规模结构中仍然占绝对多数。在关注生猪养殖补贴政策所带来的积极作用的同时，环境规制政策对生猪养殖场发展的抑制作用也不能被忽视。环境规制政策和政府“一刀切”的做法导致大量养殖场（包含规模养殖场）退出，引起生猪产能下降。这也是2019年生猪价格暴涨后，各地区继续扶持生猪产业发展的原因。因此，在未来扶持生猪产业发展的政策导向中，应继续实施生猪养殖补贴政策，尤其是保持生猪调出大县奖励、生猪标准化规模养殖补助政策的连续性和稳定性，考虑调整政策支持方式，建立后续补贴机制。环境规制应在保证产能的前提下，根据不同规模，按照政策目标要求，分类推进实施。

参考文献

- 1.郭利京、刘俊杰、韩刚，2014：《养殖主体行为与生猪价格形成机制》，《统计与信息论坛》第8期。
- 2.李航，2012：《统计学习方法》，北京：清华大学出版社。
- 3.李鹏程、王明利，2020：《环保和非洲猪瘟疫情双重夹击下生猪生产如何恢复——基于八省的调研》，《农业经济问题》第6期。
- 4.李雪松、孙博文，2015：《密度、距离、分割与区域市场一体化——来自长江经济带的实证》，《宏观经济研究》第6期。
- 5.刘婷婷、应瑞瑶、周力，2020：《非洲猪瘟对中国生猪产业链的经济影响研究——基于市场分割视角》，《农村经济》第9期。
- 6.刘刚、罗千峰、张利庠，2018：《畜牧业改革开放40周年：成就、挑战与对策》，《中国农村经济》第12期。
- 7.罗千峰、张利庠，2018：《基于B-N分解法的我国生猪价格波动特征研究》，《农业技术经济》第7期。
- 8.阮冬燕，2018：《改革开放以来中国小农户生猪散养的历程、动因与趋势》，中南财经政法大学博士学位论文。
- 9.唐莉、王明利，2020：《中国生猪产业发展、政策评价与现实约束——基于政策与环境视角》，《世界农业》第11期。
- 10.王明利，2018：《改革开放四十年我国畜牧业发展：成就、经验及未来趋势》，《农业经济问题》第8期。
- 11.翁鸣，2013：《我国生猪价格大幅波动的原因分析——基于养殖规模和生猪市场的视角》，《农村经济》第9期。
- 12.虞祎、张晖、胡浩，2011：《环境规制对中国生猪生产布局的影响分析》，《中国农村经济》第8期。
- 13.周晶、陈玉萍、丁士军，2015a：《“一揽子”补贴政策对中国生猪养殖规模化进程的影响——基于双重差分方法的估计》，《中国农村经济》第4期。
- 14.周晶、张科静、丁士军，2015b：《养殖规模化对中国生猪生产波动的稳定效应研究——基于省际面板数据的实证分析》，《江西财经大学学报》第1期。
- 15.Blank, S. C., 2008, *The Economics of American Agriculture: Evolution and Global Development*, Armonk, New York: M.E. Sharpe Incorporated Press.
- 16.Boehlje, M., 1992, "Alternative Models of Structural Change in Agriculture and Related Industries", *Agribusiness*, 18(3): 219-231.
- 17.Breusted, G., and T. Glauben, 2007, "Driving Forces behind Exiting from Farming in Western Europe", *Journal of*

Agricultural Economics, 58(1): 115-127.

18.Chavas, J., and G. Magrand, 1988, "A Dynamic Analysis of the Size Distribution of Firms: The Case of the U.S. Dairy Industry", *Agribusiness*, 4(4): 315-329.

19.Cochrane, W., 1958, *Farm Prices: Myth and Reality*; Minneapolis: University of Minnesota Press.

20. Disney, T., P. Duffy, and W. E. Hardy, 1988, "A Markov Chain Analysis of Pork Farm Size Distributions in the South", *Southern Journal of Agricultural Economics*, 20(2): 57-64.

21. Goddard, E., A. Weersink, K. Chen, and C. G. Turvey, 1993, "Economics of Structural Change in Agriculture", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 41(4): 475-489.

22. Golan, A., G. Judge, and J. M. Perloff, 1996, "Estimating the Size Distribution of Firms Using Government Summary Statistics", *Journal of Industrial Economics*, 44(1): 69-80.

23. Hallam, A., 1991, "Economies of Size and Scale in Agriculture: An Interpretative Review of Empirical Measurement", *Review of Agricultural Economics*, 13(1): 155-172.

24.Harrington, D. H., and R. D. Reinsel, 1995, "A Synthesis of Forces Driving Structural Change", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 43(1): 3-14.

25.Jongeneel, R., N. Longworth, and S. Huettel, 2005, "Dairy Farm Size Distribution in East and West: Evolution and Sensitivity to Structural and Policy Variables: Case-Studies of the Netherlands, Germany, Poland, and Hungary", Paper Prepared for Presentation at the 11th International Congress of the EAAE (European Association of Agricultural Economists), Copenhagen, Denmark, 24-27August, <https://core.ac.uk/download/pdf/29279326.pdf>.

26.Lee, T. C., G. G. Judge, and A. Zellner, 1970, *Estimating the Parameters of the Markov Probability Model from Aggregate Time Series Data*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company Press.

27. Massow, M., A. Weersink, and C. G. Turvey, 1992, "Dynamics of Structural Change in the Ontario Hog Industry", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 40(1): 93-107.

28.Padberg, D., 1962, "The Use of Markov Processes in Measuring Changes in Market Structure", *Journal of Farm Economics*, 44(1): 189-199.

29.Rahelizatovo, N., and J. Gillespie, 1999, "Dairy Farm Size, Entry, and Exit in a Declining Production Region", *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 31(2): 333-347.

30.Stokes, J. R., 2006, "Entry, Exit, and Structural Change in Pennsylvania's Dairy Sector", *Agricultural and Resource Economics Review*, 35(2): 357-373.

31.Huettel, S., and R. Jongeneel, 2011, "How Has the EU Milk Quota Affected Patterns of Herd-size Change? ", *European Review of Agricultural Economics*, 38(4): 497-527.

32.Tonini, A., and R. Jongeneel, 2009, "The Distribution of Dairy Farm Size in Poland: A Markov Approach Based on Information Theory", *Applied Economics*, 41(1): 55-69.

33.Zepeda, L., 1995, "Asymmetry and Nonstationarity in the Farm Size Distribution of Wisconsin Milk Producers: An Aggregate Analysis", *American Journal of Agricultural Economics*, 77(4): 837-852.

34. Zimmermann, A., T. Heckelei, and I. Pérez Domínguez, 2009, “Modelling Farm Structural Change for Integrated Ex-ante Assessment: Review of Methods and Determinants”, *Environmental Science & Policy*, 12 (5): 601-618.

35. Zimmermann, A., 2011, “Empirical Analysis of Farm Structural Change at EU-level”, PhD Dissertation, Institut für Lebensmittel- und Ressourcenökonomik der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn.

36. Zimmermann, A., and T. Heckelei, 2012, “Structural Change of European Dairy Farms: A Cross Regional Analysis”, *Journal of Agricultural Economics*, 63(3): 576-603.

（作者单位：南京农业大学经济管理学院）

（责任编辑：张丽娟）

Was the Change of Farm Scale Structure Caused by Hog Industrial Policy in China? An Empirical Analysis Based on Markov Chain

HUANG Bingkai GENG Xianhui HU Hao

Abstract: Based on the provincial panel data from 2001 to 2018, this article uses Markov chain method to analyze the impact of hog industrial policy on the transition probability of hog-breeding scale structure, and then reveals the impact mechanism of the scale structure change. The results show that hog industrial policies have significantly promoted the scale transfer of farms, thus accelerating the process of structural change, but the sensitivity of different scale farms to the policies has been different. The increase of the intensity of hog-breeding subsidies has significantly reduced the probability of farms with less than 100 heads to maintain their original scale, but has increased the exit probability of free-range farms and significantly increased the expansion probability of small-scale farms to medium-scale farms. The increase of environmental regulation intensity has significantly reduced the expansion probability of farms with more than 50 heads, but has significantly increased the probability of free-range farms to maintain their original scale and significantly reduced their exit probability. The impact of environmental regulation intensity on the scale transfer probability of large-scale farms is not significant. In addition, small-scale farms have the motivation of scale expansion and are very sensitive to the intensity of hog-breeding subsidies and environmental regulation.

Keywords: Transition Probability; Scale Structure; Markov Chain; Industrial Policy