

习近平关于乡愁重要论述的核心要义 与现实价值*

李华胤

摘要：习近平关于乡愁重要论述立足新时代中国现代化实践，以发展和系统的眼光审视乡愁，把乡愁从情感命题升华为“文明传承和文明新形态”的国家发展命题，将乡愁的地理空间从乡村拓展到城市、祖国，使乡愁从传统走向现代，赋予了乡愁更深层次的时代意蕴；在理论和方法上提出中国式的乡村振兴、城镇化建设、生态文明建设、文化建设要以留住乡愁为基本前提，中国式现代化道路要留住乡愁，乡愁为中国式现代化道路提供情感营养、文化滋养和方法补养，彼此之间是相互包容、相辅相成的关系。习近平关于乡愁重要论述传承于中华民族深厚悠久的乡土文化，根源于中国共产党人固有的农村情怀，凝练于中国城乡现代化的伟大实践，植根于习近平工作经历中缔结的农村情结。其核心要义是：擘画新时代乡村振兴宏大蓝图、深刻描摹现代化城乡关系新谱系、强化生态文明建设的文化基础、彰显以人民为中心的发展理念、以乡愁文化传承增强文化自信。习近平关于乡愁重要论述是马克思主义与中国共产党领导中国特色社会主义伟大实践、中华优秀传统文化相结合的产物，既有理论深度，又有实践价值，还提供了方法指南，对中国文化软实力建设、城乡深度融合、高质量的乡村振兴实践与铸牢中华民族共同体意识具有重要的现实价值和指导意义。

关键词：乡愁 乡村振兴 城乡融合 文化自信 文明新形态

中图分类号：D641 **文献标识码：**A

乡愁现象是任何农业国家迈向现代化国家过程中都会发生的世界性命题。中国历史和文化的深厚性决定着中国乡愁的独特性。中国有悠久的农业文明史，乡音难改、乡情难忘、乡亲难舍、乡土难离的乡愁情怀深深地烙印在每一个中国人的精神血脉和精神家园里。这种情怀集中体现为中华民族成员的乡土情结，它内含家国情怀、爱国爱乡情感，集中体现着人们对家园故乡、家乡风情、祖国故土的眷念热爱与情感归属，体现着人们回报桑梓、建设家乡的满腔热情与赤诚执念。每一个中国人都有属于自己的乡愁，乡愁是人们的心灵之根。乡愁是情感的，也是物质的；是文化的，也是社会的；是历

*本文系湖北省社会科学基金一般项目（后期资助）“习近平关于乡愁重要论述的核心要义及现实价值”（编号：2021353）的阶段性成果。

史的，也是现实的；是农村的，也是城市的。现代化进程中的乡愁是人们对经受现代化冲击的历史印记、文化传统、生活记忆、生态风光以及伦理价值观念的怀念情感。在城乡现代化进程中，一个国家如何处理历史上累积和传承下来的文化印记，有效实现乡愁情感及元素与现代化相衔接，使乡愁元素迸发时代生命力，是重要课题。习近平不仅自己表达乡愁，而且基于实地考察对乡愁进行了系统性、创新性的阐释，为新时代在留住乡愁中实现城乡一体现代化指明了方向，为中国特色社会主义乡村振兴道路、新型城镇化道路、生态文明建设奠定了价值基础。习近平关于乡愁重要论述体现了人与自然的统一、传统与现代的统一、个性与共性的统一、物质与意识的统一、城市与乡村的统一，为中国文明新形态的构建提供了理论指南和实践指导。

一、习近平关于乡愁重要论述的生成之源

现代乡愁既根源于现代化进程中的城乡人口流动，也根源于中华民族的文化基因和文化传统；既有历史所赋予的特定文化思想，也有时代所赋予的新的内涵。习近平着眼于乡村振兴与城乡现代化、着眼于人民幸福生活与民族复兴，对乡愁做了系列阐释和多维解读，是个人情感与国家发展、历史文化与现代化实践等叠加催生的发展思想。

（一）传承于中华民族深厚悠久的乡土文化

中华民族自古以来对乡村故土就有浓厚的情感，既有思乡恋乡、安土重迁、回馈乡里的情感牵挂，也有衣锦还乡、告老还乡、魂归故土的情感执念。这种乡土情结深深地烙印在每一个中华儿女的心灵深处，对乡土风貌的记忆、对乡村生活的怀念、对乡亲的挂念等构成乡愁情感的重要内容。费孝通（2008）将中国定义为“乡土中国”，认为“从基层上看去，中国社会是乡土性的”。“乡土中国”不是说中国“土”，而是意在说明中国文明的乡土性。乡土文化不仅塑造了中国人民朴素而自然的性格，而且给中国人民建设家乡提供了源源不断的精神动力和情感支撑。在中华民族的历史长河中，记载着村居悠然、田园耕作、山水寄情、牧童吹笛、莺飞草长、鸡鸣狗吠等各种对乡村美好生活的记忆与向往；记录着在外游子的拳拳乡愁之情，例如“乡梦断，旋魂孤”“独在异乡为异客”“乡梦不曾休，惹甚闲愁”；记录着异乡人还乡的复杂情感，如“青春作伴好还乡”“乡音无改鬓毛衰”。乡愁因乡村地缘关系而生，因乡村地缘生活而成，因背井离乡而起，构成中国人独特的乡土文化。乡愁情感既给人们提供情感寄托，使人们在思乡、还乡的情感支撑中不断前行和奋进；又延展出与思家、思乡、思国相对称的爱家、爱乡、爱国的情感，生发出家国一体意识和家国情怀，形塑着中华民族的家国文化。

习近平关于乡愁的重要论述是对中华民族固有乡愁情怀的继承和凝练，体现了农耕文明和乡土文化的血脉延续性。厚重悠久的中华文化是乡愁的“根”。习近平反复强调中华民族优秀文化是中华民族生生不息、奋斗前行的支撑力量和精神动力。“中华优秀传统文化是中华民族的精神命脉，是涵养社会主义核心价值观的重要源泉，也是我们在世界文化激荡中站稳脚跟的坚实根基。”^①“优秀传统

^①参见《习近平总书记在文艺工作座谈会上的重要讲话公开发表》，《人民日报》2015年10月15日01版、04版。

文化是一个国家、一个民族传承和发展的根本，如果丢掉了，就割断了精神命脉。”^①这种精神命脉具体体现为人们对家、对家乡、对国家的难以割舍、无限热爱的乡愁之情。“我国农耕文明源远流长、博大精深，是中华优秀传统文化的根。”^②乡愁则是农耕文明的重要内涵和见证。乡愁与中华文化紧密联系，中华文化也赋予了乡愁特定的内涵。“乡愁是什么意思呢？就是你离开了这个地方会想念这个地方。”^③离家离乡人的乡愁是思家思乡，离开祖国的人的乡愁则是思家思乡思国。习近平所论及的“这个地方”超越了传统乡愁所指的纯粹的乡村地理空间，在现代化进程中泛指过去生活过的地方，不仅包括乡村，也包括城市，还包括祖国。因此，在中国人的乡愁里，思家思乡思国与爱家爱乡爱国是一体化的，这也是中国乡愁的独特性所在。对于身处异国的人而言，思乡的同时也是思念家乡故土所立基的祖国。习近平在西雅图出席侨界举行的欢迎招待会时谈到：“旅美侨胞有着勤奋敬业的优秀品质，也有着爱国爱乡的优良传统，你们情系桑梓，关心祖国前途命运。”^④在习近平看来，乡愁的最高层级就是家国情感，是中华儿女彼此相连的精神血脉和情感纽带。乡愁是农耕文明、乡土文化的核心体现，与家国情怀紧密联系、高度统一。习近平关于乡愁重要论述传承于中华民族悠久的农耕文明和乡土文化，体现了爱家爱乡爱国相统一、思家思乡思国相统一的历史文化。

（二）根源于中国共产党人固有的农村情怀

中国共产党领导全国各族人民实现从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃中，农村和农民发挥了重要作用。依靠农民、发动农民，农村和农民始终是中国共产党人的坚强后盾。波澜壮阔的百年奋斗历史也赋予了中国共产党人独特而深厚的农村情怀和农民情结。热爱农村、尊重农民、始终情系乡亲父老的赤子之心在老一辈中国共产党人身上有着深刻的体现。在革命年代，老一辈中国共产党人在井冈山、延安等地与农民共生产、同生活，生发出浓厚的农村情怀和农民情结。习仲勋常说自己是农民的儿子，并认为“农村是一个大学校，是学之不尽的知识宝库，用之不竭的知识源泉”^⑤。邓小平则说：“我是中国人民的儿子，我深情地爱着我的祖国和人民。”^⑥新中国成立后，老一辈中国共产党人虽然离开了农村，但始终牵挂着乡亲。农民将军甘祖昌辞职回家当农民29年，带领乡亲建设家乡。正是因为有始终不忘乡亲、不忘乡情的农村情怀，老一辈中国共产党人才始终坚持农民本色，秉承勤劳守正、艰苦奋斗、满怀桑梓的优良传统。这种“农民之子”的乡愁情怀深深地烙印在中国共产党人的血液里，这些精神品质深深地影响了一代又一代中国共产党人，在社会主义建设和改革时期涌现出

^①参见《习近平在纪念孔子诞辰2565周年国际学术研讨会暨国际儒学联合会第五届会员大会开幕会上的讲话》，《人民日报》2014年9月25日02版。

^②参见习近平，2020：《习近平谈治国理政》（第三卷），北京：外文出版社，第260页。

^③参见《“月是故乡明” 中秋节听习近平总书记这样谈乡情》，<http://society.people.com.cn/n1/2019/0913/c1008-31352595.html>。

^④参见《习近平在西雅图出席侨界举行的欢迎招待会时的讲话》，《人民日报》2015年9月25日02版。

^⑤参见《齐心：忆仲勋——纪念习仲勋同志100周年诞辰》，《人民日报》2013年10月18日06版。

^⑥参见李新芝，2018：《邓小平实录·3》，北京：北京联合出版公司，第312页。

了焦裕禄、龚全珍、沈浩、张桂梅等一大批用生命和实际行动践行爱家爱乡爱国情怀的模范党员。

中国共产党人深厚的农村情怀外显为“情系农村、牵挂农民”的独特乡愁，升华为不忘初心、艰苦奋斗、勤政为民的精神品质。习近平关于乡愁重要论述秉承了中国共产党人百年奋斗史中所积淀的农村情怀和农民情结。习近平曾在多个场合真切地表达了自己的乡愁，流露自己对农村和农民的深厚情感。“我曾在中国西部地区当过7年农民，还当过一村之长，我在中国河北、福建、浙江和上海等省市任职时也都领导或分管过农业工作，对农业、农村、农民很有感情。”^①不仅如此，习近平还在实地考察和调研中强调和阐释乡愁，把乡愁作为新农村建设的重要任务。他在吉林调研时指出：“新农村建设要坚持规划先行，注重乡土味道和民族风情，注重补农村的短板、扬农村的长处，努力建设美丽乡村和农民幸福家园。”^②在习近平看来，乡愁是新时代人民的诉求，是城乡居民对于美好生活的向往。“小康不小康，关键看老乡。”^③“要更加重视促进农民增收，让广大农民都过上幸福美满的好日子，一个都不能少，一户都不能落。”^④可见，习近平对乡愁的表达、阐述和理解，是对中国共产党人固有农村情怀的延续和升华，彰显了中国共产党人始终如一为人民谋幸福的博大情怀。

（三）凝练于中国城乡现代化的伟大实践

新中国成立后，中国开启并迈入现代国家建设进程，城市现代化和农村现代化构成中国国家现代化的两个重要内容。在“农业为基础、工业为主导”的发展方针下，城市现代化优先于农村现代化，农业农村成为城市现代化的基础支撑，并因此形成城乡二元的发展格局。改革开放后，以农村为改革起点开启了新的城乡现代化进程。但随着改革重点转向城市，城市的现代化步伐加快，以农支工，城乡现代化的差距越来越大。在改革开放初期，邓小平就指出：“从中国的实际出发，我们首先解决农村问题。中国有百分之八十的人口住在农村，中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮，没有农村这一稳定的支撑是不行的。”^⑤进入21世纪，党中央高度重视农业农村现代化，确立了“以工支农、以城带乡”的发展思路，着力破除城乡二元格局。党的十六大提出“统筹城乡发展”战略，党的十八大提出“推动城乡发展一体化”。2013年，习近平在中央农村工作会议上指出：“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。”^⑥习近平在湖南湘西考察工作时提出了“要分类指导，把工作做细，精准扶贫”的扶贫方略。党的十九大提出了“乡

^①参见《习近平在中美农业高层研讨会上发表致辞（全文）》，http://www.gov.cn/govweb/ldhd/2012-02/17/content_2069997.htm。

^②参见《习近平在吉林调研时强调 保持战略定力增强发展自信 坚持变中求新变中求进变中突破》，《人民日报》2015年7月19日01版。

^③参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第658页。

^④参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第144页。

^⑤参见《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第65页。

^⑥参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第3页。

^⑦参见杜家毫，2013：《加强分类指导 实施精准扶贫》，《人民日报》12月3日16版。

乡村振兴战略”，党的十九届五中全会将“实施乡村建设行动”作为“十四五”时期全面推进乡村振兴的重要任务。从城乡两个部分来看中国的现代化，不难发现，乡村现代化与城市现代化是失衡的。也正是这样的不均衡现代化，才导致了“乡村病”和“城市病”，同时催生出城乡一体两面的乡愁。

从国家现代化的角度看，乡愁是城乡发展问题。现代化发展的病症要用现代化的方法予以解决，关键的问题是以什么方式实现现代化和实现什么样的现代化。中国的每一个村庄和城市都有独特的历史文化基因，它们构成每个人独有的乡愁记忆。中国的城乡建设亦不能抛却中国的城乡历史和文化。习近平非常重视城乡现代化建设中的历史文化传承。“要让城市融入大自然，不要花大气力去劈山填海，很多山城、水城很有特色，完全可以依托现有山水脉络等独特风光，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。”^①“城乡一体化发展，完全可以保留村庄原始风貌，慎砍树、不填湖、少拆房，尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。”^②习近平强调的城乡现代化既不是西方现代化的翻版，也不是简单的城市化，而是要立足中国实际探索中国特色的城乡现代化。对此，他指出：“要科学把握乡村的差异性，因村制宜，精准施策，打造各具特色的现代版‘富春山居图’。”^③中国城乡现代化的未来是艺术化、生活化、生态化和文化化。要实现这样的城乡现代化，就要留住城市和乡村的乡愁记忆。“搞新农村建设，决不是要把这些乡情美景都弄没了，而是要让它们与现代生活融为一体”^④，城市建设要“保留城市历史文化记忆，让人们记得住历史、记得住乡愁”^⑤。可以看出，习近平是将乡愁统一到城乡现代化的实践中进行审视和论述的，乡愁面向的是城市和乡村，面向的是城乡居民。新时代城乡现代化实践要走中国道路，关键之一是重视城市和乡村的乡愁记忆，在传承历史文化基因中建设现代化的人文城乡、生态城乡和生活城乡。习近平关于乡愁重要论述是对 70 多年中国城乡现代化实践的凝练和升华，赋予了新时代城乡现代化更多的情感意义、人文意义和共同体意义。

（四）植根于习近平工作经历中缔结的农村情结

乡愁具有个体属性。对于个体来说，乡愁源于个人在某个地方长期生活或工作经历中所产生的空间依存感和联系感。习近平的农村工作经历是他个人乡愁情感的基础。他在梁家河七年的知青岁月中与村民结下了难分难舍的情感，并成为他个人独有的乡愁记忆。在这份乡愁里，既有具体的，也有抽象的。具体的乡愁体现为他对梁家河的牵挂和想念，既有对那一碗酸菜的回忆，也有对与村民共同劳动的怀念。“当年乡亲们教我生活、教我干活，使我受益匪浅。我那时还是个十五六岁的孩子，什么都不会。后来都学会了，擀面条、蒸团子、腌酸菜，样样都行。那个酸菜很久不吃还挺想的。”^⑥也正因为这一份乡愁，习近平先后四次给梁家河村民回信，并用“几回回梦里回延安”形容对梁家河的

^①参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第 603 页。

^②参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上册），北京：中央文献出版社，第 605-606 页。

^③参见习近平，2020：《习近平谈治国理政》（第三卷），北京：外文出版社，第 261 页。

^④参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第 683 页。

^⑤参见《习近平在上海考察》，《人民日报》（海外版）2019 年 11 月 4 日 02 版。

^⑥参见《习近平回梁家河村看望父老乡亲》，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-02/14/c_1114368496_2.htm。

思念。在谈到对梁家河、陕北高原的情感时，他说：“上山下乡的经历对我们影响是相当深的，形成了一种情结叫‘黄土情结’。”^①2007年，习近平在给梁家河村民的回信中称，自己始终不曾忘记在梁家河村度过的难忘的七年，始终不曾忘记那片曾经劳动过的、生活过的土地和朝夕相处的乡亲们^②。艰苦而务实的农村工作经历使习近平深度融入农村，与陕北高原的农民建立了紧密的血肉联系和亲人般的深厚情感，并构成其独有的乡愁。这份乡愁也逐步内化为一种为民办实事、为民谋幸福的大情怀，升华为一种情系全国所有村庄的乡愁情怀。这是习近平个人抽象的乡愁、升华的乡愁。“15岁来到黄土地时，我迷惘、彷徨；22岁离开黄土地时，我已经有着坚定的人生目标，充满自信。做为一个人民公仆，陕北高原是我的根，因为这里培养出了我不变的信念：要为人民做实事！”^③可见，习近平的乡愁既在梁家河，又在全国千万个“梁家河”。它既体现为对人民无限牵挂、赤诚热爱的博大情怀，也体现为中国共产党人始终扎根人民、与人民命运与共的乡愁情怀。正如他所说：“我这个人呢是有农村情结的。……现在我看到贫困地区的老百姓啊，我确实是发自内心同情他们，我们作为共产党人，一定要把他们放在心上，真正地为他们办实事，否则我们的良知在哪里啊。”^④因此，习近平对乡愁的阐述植根于他扎实的农村工作经历，是对共产党人扎根农村、服务农民的优良作风的传承与内化，是个人的农村情结与中国共产党人“三农”情怀相结合的思想结晶。

二、习近平关于乡愁重要论述的核心要义

现代化进程中的乡愁并不是凭空产生的，而是有深厚的历史文化根源，有中国现代化伟大实践的渊源。中华民族的乡土文化、中国共产党人的农村情怀、中国城乡现代化实践、个人农村情结是习近平关于乡愁重要论述的生成之源。习近平在多个场合论及乡愁时，始终面向新时代的中国现代化实践。乡愁因城乡现代化发展之困而生，也要用发展的方法来解决。习近平关于乡愁重要论述体现了城乡现代化建设的系统性发展理念，紧紧围绕人、自然、历史、文化、城乡展开阐述，包括五大核心要义，即乡兴要义（乡村振兴）、空间要义（新型城乡关系）、生态要义（生态文明建设）、人的要义（留住中国人民的乡愁）、文化要义（文化传承与文化自信）。

（一）乡兴要义：探索留住乡愁的中国特色乡村振兴道路

中国从传统社会进入现代社会，乡愁体现为一种“集体无意识”的情感宣泄，浅层次的原因是个体的“离乡进城”或“家乡难返”，深层次的原因则是快速现代化进程中乡村衰败引致的生态恶化、乡村文化式微、道德沦丧等问题，导致乡愁的物质元素、空间元素、文化元素和观念元素逐渐消逝。从发展的视角看，乡愁即“为乡村的发展而生愁”，自然也只能靠发展来纾解，也就是“乡兴”，即

^①参见习近平，2012：《我是黄土地的儿子》，《西部大开发》第9期，第109-112页。

^②参见《习近平四封回信背后的四十年友情》，《北京青年报》2015年2月15日A03版。

^③参见习近平，1998：《我是黄土地的儿子》，载余小惠、曾永辰（编）《知青老照片》，天津：百花文艺出版社，第40页。

^④参见《习近平“两会”说》，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0301/c1001-29114756.html>。

“以乡村的振兴来解愁”。乡愁是乡愁问题的解决路径。乡村振兴的目标是实现农业农村现代化，以现代性为价值追求；但乡愁以传统性为主要特征。由此，乡愁与乡村振兴构成一组相对关系。科学辩证地认识乡愁与乡村振兴的关系是回答“建设什么样的农村现代化”这一问题的前提。

乡村振兴是一场伟大的国家工程，强调按照现代化的标准和要求对乡村进行规划、重塑和建构。但这绝不意味着要参照西方国家农村现代化的模式进行翻版和再版，而是要以中国乡村的“底板”为基础探索和实现“中国版本”的农村现代化。中国乡村的“底板”是历史延续下来的、有悠久农耕文明史的乡村。这是中国乡村振兴的基础。习近平强调：“建设社会主义新农村，要规划先行，遵循乡村自身发展规律，补农村短板，扬农村长处，注意乡土味道，保留乡村风貌，留住田园乡愁。”^①每一个村庄都有其独特的乡愁，在传承乡愁记忆中推进乡村振兴就赋予了乡村振兴以中国特色和地方特点。习近平在贵州花茂村考察调研时谈道：“怪不得大家都来，在这里找到乡愁了。”^②人们能在花茂村找到乡愁的根本原因是在留住乡愁、重塑乡愁的基础上实施具有本地特色的乡村振兴，引起了城乡居民的情感共鸣，共同的乡愁记忆在情感的联结和互动中迸发出巨大价值。

可见，在习近平看来，乡村振兴不是去传统化、去历史化、去乡愁化，而是要留住乡愁、利用乡愁。乡愁与乡村振兴是辩证统一的关系，二者并不矛盾，而是紧密联系、相互促进的关系。没有乡村振兴的乡愁只能是“愁乡”，失去乡愁的乡村振兴也只能是缺了人情味的形式化振兴，结果必然产生新的“愁”。用发展的方法把乡愁保留好、传承好、建设好，就留住了人，村庄发展就有了活力；反过来，村庄发展好了，就有更好的条件和能力把乡愁传承好。乡愁与乡村振兴相得益彰，彰显了中国特色农业农村现代化的新面貌。由于地域、历史、文化风俗具有差异性，每一个村庄的乡愁印记不尽相同。乡愁的内容不同，留住乡愁的形式就不同，乡村振兴的路径也必然要有差异性和针对性。正如习近平所说：“要合理确定村庄布局分类，注重保护传统村落和乡村特色风貌，加强分类指导。”^③要因地制宜，找到乡愁与乡村振兴的有效衔接点，将传统性与现代性相结合，探索出一条乡愁振兴乡村之路，这才符合中国特色乡村振兴道路的总要求。因此，习近平运用马克思辩证唯物主义方法去认识乡愁，用发展的视野审视乡愁，在辩证认识和科学处理乡愁与乡村振兴的关系上擘画了乡村振兴实践蓝图。留住乡愁式乡村振兴是新时代实施乡村建设行动的根本要求，也是习近平关于乡愁重要论述的核心要义。

（二）空间要义：建构以乡愁为纽带的新型城乡关系

城乡关系是一个国家现代化进程中不可回避的实践命题。高质量的国家现代化以现代化的城乡关系为基础。恩格斯认为，断定人们只有在消除城乡对立后才能从他们以往历史所铸造的枷锁中完全解

^①参见《习近平在农村改革座谈会上强调 加大推进新形势下农村改革力度 促进农业基础稳固农民安居乐业》，《人民日报》2016年4月29日01版。

^②参见《贵州花茂村：从“美丽乡愁”到“绿色发展”》，《光明日报》2021年2月16日02版。

^③参见《习近平在中央农村工作会议上强调 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 促进农业高质高效乡村宜居宜业农民富裕富足》，《人民日报》2020年12月30日01版。

放出来，这完全不是空想^①。中国共产党一直高度重视城乡关系，着力消除城乡分离，推进城乡融合。习近平反复强调：“在现代化进程中，如何处理好工农关系、城乡关系，在一定程度上决定着现代化的成败。”^②“我们一开始就没有提城市化，而是提城镇化，目的就是促进城乡融合。”^③城乡融合不仅在于经济、市场、人才、技术、政策等基础要素的融合，还在于文化的融合和情感的融合。乡愁情感以特定的空间为寄托。寄托乡愁的地理空间主要指乡村空间，当然也包括承载城市历史文化记忆的城市空间。乡愁是城乡居民共同的情感，以共同的中华文化为基础。乡愁作为城乡居民共同的情感纽带，可以推进城乡文化隔膜的消除，重新界定城乡关系。

乡愁是人的情感，在人的情感意义上是不区分城乡的。城里人、农村人都有乡愁；乡愁的印记既存在于城市空间，也存在于乡村空间。因此，习近平在城市和农村同步、同期论述和阐释乡愁。其根本原因之一是，城乡乡愁是一体的，不分离的，统合于人民情感需要和中华历史文化共同体。在城市，习近平强调：“一个城市的历史遗迹、文化古迹、人文底蕴，是城市生命的一部分。文化底蕴毁掉了，城市建得再新再好，也是缺乏生命力的。”^④城市是中国人民的城市，要留住城市的乡愁记忆，把城市建设得更加生态、人文，才能彰显中国城市建设的历史底蕴和文化气息。在农村，习近平指出：“新农村建设一定要走符合农村实际的路子，遵循乡村自身发展规律，充分体现农村特点，注意乡土味道，保留乡村风貌，留得住青山绿水，记得住乡愁。”^⑤由此可见，无论是城市还是农村，都有人们的乡愁。城市不仅有城市人的乡愁记忆，也有农村人对城市所蕴藏的历史文化的乡愁记忆；农村既有农村人的乡愁记忆，也有城市人对农村田园风光和农耕文化的乡愁记忆。中国城市和农村的乡愁既各具特色，又彼此包容和联系。这是由中国社会的乡土性和中华文明的农耕性所决定的。共同的乡愁记忆是城乡关系的文化连接点和情感融合点，有机统一于城乡一体化建设体系。城乡一体化既不是简单的农村城市化，也不是机械地模仿西方国家的城市建设。“城镇化和城乡一体化，绝不是要把农村都变成城市，把农村居民点都变成高楼大厦。”^⑥具体来说，要从中国本土出发，找到城乡关系的有效衔接点，至少在乡愁这个点上，中国的城市和农村从来就没有真正分离过，而是紧密联系在一起的。新型城镇是城乡融合、城乡联系的纽带。要“发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇，不能千城一面、万楼一貌。”^⑦在习近平看来，城市和农村在乡愁的情感和文化意义上是一体化的，彼此联系，城乡乡愁是不分离的。城乡乡愁一体化的根本原因是一脉相承的农耕文明和中华优秀文化。乡愁文化是城乡居民的共同记忆，是城乡互动融合的历史文化基础。把城市建设得更像中国的城市，把乡

^①参见《马克思恩格斯选集》（第三卷），人民出版社2012年版，第265页。

^②参见习近平，2020：《习近平谈治国理政》（第三卷），北京：外文出版社，第255页。

^③参见习近平，2020：《习近平谈治国理政》（第三卷），北京：外文出版社，第260页。

^④参见《习近平春节前夕在北京看望慰问基层干部群众》，《人民日报》2019年2月2日01版。

^⑤参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第122页。

^⑥参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第605页。

^⑦参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第592页。

村振兴得更像中国的乡村，关键要在共同的乡愁记忆中自然建立一种内生的、有机的、互动的现代化城乡关系。因此，习近平关于乡愁重要论述的本质是从文化、情感维度对新时代新型城乡关系进行深刻描摹，是新时代促进城乡有机融合的思想指南。

（三）生态要义：建设看见乡愁的生态文明新形态

生态是乡愁的主题。没有看得见的青山绿水，乡愁只能是看不见的回忆。在现代化进程中，一些地方政府肆意破坏乡村山水环境和城市古建筑，以牺牲环境为代价发展经济、拓展空间，导致生态环境恶化、不见青山绿水。这催生了人们的生态乡愁，使人们开始怀念乡村山水和田园。“建设生态文明，关系人民福祉，关乎民族未来。”^①乡愁与生态文明建设紧密联系。记住乡愁、留住乡愁的核心也在于保护自然生态环境，传承历史文化记忆。

习近平深邃地看到了乡愁的生态意蕴，乡愁即生态，生态即乡愁。留住乡愁的首要任务就是保护生态。生态乡愁有两层含义。一是自然生态。“望得见山，看得见水”是乡愁的环境要义。乡愁的本质是人与人、人与自然的和谐共生。习近平在云南考察时谈道：“云南有很好的生态环境，一定要珍惜，不能在我们手里受到破坏。”^②“经济要发展，但不能以破坏生态环境为代价。……一定要把洱海保护好，让‘苍山不墨千秋画，洱海无弦万古琴’的自然美景永驻人间。”^③自然生态是乡愁的环境承载，没有优美的生态环境，人们的乡愁记忆将无处安放。要“把城市放在大自然中，把绿水青山保留在城市居民”^④，“打造美丽乡村，为老百姓留住鸟语花香田园风光”^⑤。二是人文生态。记住历史、留住记忆是乡愁的人文要义。习近平在潮州考察时谈道：“在改造老城、开发新城过程中，要保护好城市历史文化遗存，延续城市文脉，使历史和当代相得益彰。”^⑥同时，习近平还身体力行地推进城市乡愁记忆的传承与保护。他在浙江省任职时强调加强对西湖文物古迹的保护^⑦，在福州市任职时推进了一批名人故居、传统街区的保护^⑧，在福建省任职时重视客家生态文化的保护^⑨。

可见，在习近平看来，乡愁是绿色的、是人文的。留住乡愁不仅使城乡生态文明建设有了更明确的标准和原则，而且点明了社会主义生态文明建设的两个层面：既要保护自然生态的乡愁，也要保护

^①参见习近平，2018：《习近平谈治国理政》（第一卷），北京：外文出版社，第208页。

^②参见《生态文明美云南》，《人民日报》2019年8月1日12版。

^③参见《习近平在云南考察工作时强调：坚决打好扶贫开发攻坚战 加快民族地区经济社会发展》，《人民日报》2015年1月22日01版。

^④参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第602页。

^⑤参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第116页。

^⑥参见《习近平在广东考察时强调 以更大魄力在更高起点上推进改革开放 在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列创造新的辉煌》，《人民日报》2020年10月16日01版。

^⑦参见习近平，2007：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，第19页。

^⑧参见中央党校采访实录编辑室，2020：《习近平在福州》，北京：中共中央党校出版社，第375页。

^⑨参见中央党校采访实录编辑室，2021：《习近平在福建》（上），北京：中共中央党校出版社，第224页。

人文生态的乡愁。生态文明建设不是简单地保护山水，而是要融入人们对乡村田园、青山绿水的情感记忆，要融入历史文化、民间技艺、节日习俗等文化底蕴，把自然的乡愁与人文的乡愁结合起来，探索中国特色生态文明建设之路，构建看见乡愁的生态文明新形态。因此，习近平关于乡愁重要论述着眼于新时代生态文明建设，强调绿色乡愁和人文乡愁。以乡愁为价值追求的生态文明建设将展现出更新的时代气息、更强的文化品质和更深的情感内涵。

（四）人的要义：“记住乡愁”彰显以人民为中心的发展理念

在时间轴上，乡愁是对过去记忆的情感表达，因而乡愁也是一个历史范畴的命题。无论是物质记忆的乡愁，还是非物质记忆的乡愁，都是人们在历史进程中的创造和积累，是中华民族智慧的结晶。“人民是历史的创造者，是真正的英雄。”^①乡愁反映人与物的一种情感联系、人与自然的共生形态。人是乡愁的主体，既是乡愁的创造者，也是乡愁的享受者。乡愁因人而起，人因乡愁而聚。乡愁的中心始终是人，留住乡愁的精髓是留住人，乡愁因人的更好生活、更好发展而存在。

习近平非常重视人民的中心地位，反复强调“各级领导干部要牢记全心全意为人民服务的宗旨，始终把人民安居乐业、安危冷暖放在心上，时刻把群众的困难和诉求记在心里，努力办好各项民生事业”^②。乡愁是在现代化进程中人们深藏于内心深处、对过往美好事物的记忆，体现和反映着人们对美好生活的向往与诉求。从这一点看，人们表达乡愁的实质是在表达自身对现代化发展的诉求。因此，习近平从人民的角度出发论述乡愁，既看到了乡愁的人民诉求性，也看到了留住乡愁行动的人民主体性。他始终围绕人民幸福这个中心点，对人民与乡愁的主客体关系进行了深刻阐述。一方面，记得住历史、记得住乡愁是对人民主体地位的尊重。习近平既强调“要注重地域特色，尊重文化差异，以多样化为美，把挖掘原生态村居风貌和引入现代元素结合起来”^③，也强调“城市建设，要让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”^④“要注意保留胡同特色，让城市留住记忆，让人们记住乡愁”^⑤。传承乡愁必须尊重“物化乡愁是人民的智慧创造”的客观历史事实，因而，保留乡愁也必须融入人的生活和情感。乡愁既体现了对人民历史主体地位的尊重，也体现了对人民现实主体地位的尊重。留住乡愁是“以人为核心的新型城镇化”的具体体现。另一方面，留住乡愁、记住乡愁是对人民情感诉求和生活诉求的尊重和回归。乡愁集中反映了快速现代化进程中人们内心深处对传统文化、美丽生态的向往，是一种对有别于现代化快节奏生活的慢生活、静生活的美好追求。习近平在云南考察时说：“这里环境整洁，又保持着古朴形态，这样的庭院比西式洋房好，记得住乡愁。”^⑥他也强调城镇化要“把

^①参见习近平，2021：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，第9页。

^②参见习近平，2020：《习近平谈治国理政》（第三卷），北京：外文出版社，第137页。

^③参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第114页。

^④参见中共中央党史和文献研究院，2018：《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，第88页。

^⑤参见《习近平春节前夕在北京看望慰问基层干部群众》，《人民日报》2019年2月2日01版。

^⑥参见《滇西边境山区·云南省大理市古生村：看得见的美丽 留得住的乡愁》，《农民日报》2019年9月9日01版。

让群众生活更舒适这一理念融入城市规划建设的血脉里、体现在每一个细节中”^①，“既要保护古代建筑，也要保护近代建筑；既要保护单体建筑，也要保护街巷街区、城镇格局；既要保护精品建筑，也要保护具有浓厚乡土气息的民居及地方特色的民俗”^②。由此可见，习近平将乡愁视为一个民生问题，乡愁即人民诉求。留住乡愁的民生意义是要为中国人民创造更加美好的生活。在内容上，留住乡愁既要留住中华民族的共性乡愁，也要留住每一个中华儿女的个性乡愁。记住乡愁的深层政治含义是使人民满意、人民幸福。只有坚持以人民的情感需求为导向，强化人民在留住乡愁、记住乡愁中的主体地位，将人们对美好生活的需求作为农村现代化建设的落脚点，才能保证所留住的乡愁是有人情味的、有历史文脉的、有文化气息的。从人的情感需求出发去理解乡愁，乡愁就是美好的、幸福的；反之，则是消极的、忧虑的“愁乡”。习近平关于乡愁重要论述体现了马克思主义唯物史观，始终突显人民性，具有深厚的历史底蕴和群众基础，高度彰显了以人民为中心的发展理念。

（五）文化要义：在传承乡愁记忆中增强文化自信

文化是乡愁的核心。现代化进程中的乡愁根源于现代文化与人们所归依和寄托的传统文化的冲突。在这个意义上，乡愁亦是人们的文化反思，是文化寻根的体现。中华民族在五千年历史长河中创造的优秀传统文化是中国人的精神文化家园。中华优秀文化既有自然质朴的农耕文化，也有历史厚重的城市文化。这些文化元素镶嵌在各种物质的和非物质的载体中，内化为中华儿女的情感，成为中华儿女独特的乡愁记忆。乡愁的文化元素在快速的现代化进程中逐渐边缘化，甚至趋于消逝，使城乡居民感到文化焦虑，催生文化乡愁。文化记忆亦是乡愁记忆。有深厚的历史文化记忆，才会形成乡愁；有乡愁，才会有文化凝聚力，才会凝结成奋斗前行的精神动力。

习近平的乡愁论述始终以中华优秀传统文化为精髓，彰显了绵延不息的大国文化自信。“我们要坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，说到底是要坚定文化自信。文化自信是更基本、更深沉、更持久的力量。”^③文化自信体现为人民大众的广泛自信。文化自信来源于一个民族在历史长河中积累形成的文化底蕴和历史文脉。乡愁的文化内涵是中华民族历史进程中积淀的农耕文化和城市文脉。对于中国人而言，乡愁是一种久远的情感，古人不仅表达乡愁，而且以诗词书写乡愁。乡愁因文学史而内嵌于中华文化之中，上升为一种乡愁文化。丢掉了乡愁文化也即“愁乡”。乡愁的文化意义在于期望在现代化进程中保护和传承好这些优秀文化。习近平用历史的眼光审视乡愁，将乡愁与中华文化紧密联系在一起，指出：“我们一定要重视历史文化保护传承，保护好中华民族精神生生不息的根脉。”^④“‘记得住乡愁’，就要保护弘扬中华优秀传统文化，延续城市历史文脉，保留中华文化基因。”^⑤留住乡愁就是保护历史、传承文化；而传承文化的终极目标是增强文化自信。习

^①参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第605页。

^②参见中共中央党史和文献研究院，2018：《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，第88页。

^③参见习近平，2017：《习近平谈治国理政》（第二卷），北京：外文出版社，第339页。

^④参见《新华网评：守住中华民族精神生生不息的根脉》，http://www.xinhuanet.com/2019-08/23/c_1124912322.htm。

^⑤参见中共中央党史和文献研究院，2018：《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，第88页。

近平将留住乡愁上升到文化自信的高度，剖析了乡愁与文化自信的逻辑关系。传承文化意在“挖掘和保护乡土文化资源，……提升乡土文化内涵，形成良性乡村文化生态，让子孙后代记得住乡愁”^①，留住乡愁意在“保留城市历史文化记忆，让人们记得住历史、记得住乡愁，坚定文化自信，增强家国情怀”^②。可见，在习近平看来，留住乡愁等于传承文化，只有留住中华民族的精神文化家园和中华儿女的情感驻地，才能从内心深处产生文化自觉、文化认同和文化定力，进而生成文化自信。回到乡愁的文化根源看，乡愁唤醒的是人们对中华优秀文化的记忆与归依，记住乡愁、留住乡愁是对中华优秀文化的认同与归属，是文化自觉，更是文化自信。习近平关于乡愁的重要论述蕴含着民族血脉、家国情感的文化底蕴和大国气度，是坚定文化自信和增强民族自豪感的客观体现。

三、习近平关于乡愁重要论述的现实价值

习近平关于乡愁重要论述具有重要的实践意义，对助力中国文化软实力建设、促进更有深度的城乡融合、推进高质量的乡村振兴实践与铸牢中华民族共同体意识具有重要的现实价值和方法意义。

（一）助力中国文化软实力建设

文化软实力是公民对本民族、本国文化的认同感、自豪感和归属感，是文化自信的重要来源。日益加剧的全球化导致社会上充斥着各种文化思潮，有人鼓吹通过全盘吸收外来文化来建设中国现代文化，有人宣扬摒弃中国传统文化，这些观点都是弱化自我、弱化历史的言论，都是非常错误的。一个国家的文化软实力要立足于这个国家的历史和文化。中华文化是中华民族的文化底蕴和历史底气。“中华文化是我们提高国家文化软实力最深厚的源泉，是我们提高国家文化软实力的重要途径。”^③中华文化包括中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化。其中，中华优秀传统文化是乡愁的重要内容。具体来说，它包括农耕文化和城市历史文化。前者体现为乡村文化，包括生产文化、生活文化、节日文化、村落形态以及“邻里守望相助”“天人合一”等伦理道德观念；后者体现为城市历史上遗传下来的古迹、典故、山水景观以及顺应自然等城市建设理念。它们既是中华优秀传统文化的凝结，也是乡愁的重要元素。基于农耕文化和城市历史文化的乡愁彰显中国深厚的文化软实力。

一个国家有多么悠久的农业文明，就会有多么浓郁的乡愁。乡愁背后的文化就是这个国家的文化实力和文化资本。习近平把乡愁与国家文化建设联系起来，强调在传承、保护、建设和发展中华文化中增强文化凝聚力和向心力，在留住乡愁中增强文化软实力。

一方面，乡愁背后的农耕文明是中国国家文化软实力的重要内容。习近平不仅将农耕文化视为乡愁的文化之根，也将农耕文化的传承与发展视为国家文化建设的基础工程。“乡村文明是中华民族文

^①参见《中办国办印发〈关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见〉》，《光明日报》2017年1月26日01版。

^②参见《深入学习贯彻党的十九届四中全会精神 提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平》，《光明日报》2019年11月4日01版。

^③参见中共中央文献研究室，2017：《习近平关于社会主义文化建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，第201页。

明史的主体，村庄是这种文明的载体，耕读文明是我们的软实力。”^①“农耕文化是我国农业的宝贵财富，是中华文化的重要组成部分，不仅不能丢，而且要不断发扬光大。”^②“农村是我国传统文明的发源地，乡土文化的根不能断，农村不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。”^③同时，习近平提出了农耕文化传承与建设的具体实践思路。“我们要深入挖掘、继承、创新优秀传统乡土文化。要让有形的乡村文化留得住，充分挖掘具有农耕特质、民族特色、地域特点的物质文化遗产，加大对古镇、古村落、古建筑、民族村寨、文物古迹、农业遗迹的保护力度。”^④

另一方面，乡愁背后的城市历史文化同样也是中国的文化软实力。习近平在上海考察时强调：“城市历史文化遗存是前人智慧的积淀，是城市内涵、品质、特色的重要标志。要妥善处理好保护和发展的关系，注重延续城市历史文脉，像对待‘老人’一样尊重和善待城市中的老建筑，保留城市历史文化记忆，让人们记得住历史、记得住乡愁，坚定文化自信，增强家国情怀。”^⑤关于城市历史文化建设，习近平指出，在城市规划和建设中，“要突出地方特色，注重人居环境改善，更多采用微改造这种‘绣花’功夫，注重文明传承、文化延续，让城市留下记忆，让人们记住乡愁”^⑥。

在习近平看来，农耕文化和城市历史文化共同构成乡愁文化体系，它们是中华民族发展的精神动力，是文化底气、文化自信的重要来源，更是中国软实力建设的重要内容。习近平关于乡愁重要论述清晰地阐释了乡愁与文化软实力建设的内在关联，留住乡愁就必须传承好农耕文化和城市历史文化。乡愁的文化本质是在全球激荡的文化浪潮中找到中华民族的精神文化家园，在留住乡愁的行动中形塑和强化文化自豪感和文化归属感，以文化自觉、文化自信增强文化软实力，谱写“乡愁中的中国”。

（二）促进更有深度的城乡融合

以城乡融合发展推进农业农村现代化体现的不是一种简单的、单向的、机械式的融合，而是一种深度的、双向的、有机的融合。这就要求必须找到城乡发展中的共同点，在城乡之间形成最具黏性的联结纽带，“就是要把农村和城市作为一个有机统一的整体统筹协调，充分发挥城市对农村的带动作用和农村对城市的促进作用，形成以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展的体制和机制”^⑦，从而在城乡深度互动中实现城乡有机融合。

人是发展的最根本要素。城乡融合说到底是人的互动融合。只有城里人和农村人保持高频度的多

^①参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第121页。

^②参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第678页。

^③参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第682页。

^④参见习近平，2018：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第406-407页。

^⑤参见《习近平在上海考察时强调 深入学习贯彻党的十九届四中全会精神 提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平》，《人民日报》2019年11月4日01版。

^⑥参见《习近平在广东考察时强调：高举新时代改革开放旗帜 把改革开放不断推向深入》，《人民日报》2018年10月26日01版。

^⑦参见习近平，2007：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，第104页。

元互动，才会带动资本、技术、人才、市场等要素的互动，进而促进城乡融合发展体制机制的建立。人的社会性属性决定了人必须过一种情感生活。“中华民族历来重真情、尚大义。”^①饱含家国情怀、血缘亲情的乡愁是中国人最重要的情感。每逢团圆佳节，城乡之间都会呈现一派繁忙互动景象。“游子归家，亲人团聚，朋友相会，表达亲情，畅叙友情，抒发乡情，其乐融融，喜气洋洋。”^②城乡流动的根本原因是难以割舍的亲情和乡情，是融进人们内心深处的乡愁；但它也说明城乡之间有共同的乡愁情感联系，这种情感联系可以变城乡流动为城乡互动，可以为城乡深度融合提供源源不断的情感动力。农村有城里人的乡愁，城里有农村人的乡愁，农村乡愁与城市乡愁交互融合，可以形成常态化的、深层次的情感融合。乡愁对于城乡居民来说，是共同的、相通的情感。如果城乡在乡愁情感上形成了城乡共鸣，实现了城乡情感融合，就为其他方面的城乡融合奠定了基础。习近平认为：“现在的城里人，往上数三代，大都来自农村，只要有机会，很多人都有回报家乡的愿望。‘乡情牌’、‘乡愁牌’打好了，积极性调动起来了，渠道疏通了，对乡村振兴将会产生很大作用。”^③这说明，乡愁在城乡融合中具有黏合剂、促融剂的功能。只有留住这种共同情感的物质基础，才能强化城乡居民的情感归属和情感认同，才能逐渐消除城里人和农村人的认知差别，使他们形成情感上的融合和互动。因此，留住乡愁的具体实践必须把城市和乡村统筹起来，以满足城乡居民的家乡情感、生活情感、历史情感和文化情感为目标。只有留住了属于中国城市和中国农村的乡愁，才能吸引城乡居民双向流动，寻找乡愁、共享乡愁，形塑城乡文化共同体和情感共同体，最终形成城乡有机融合体。可见，习近平眼中的乡愁不是静态的、单一的，而是城乡互动共享的，是城乡融合的纽带。留住乡愁所引致的双向流动式寻找乡愁是城乡融合的有效实践方法。

（三）推进高质量的乡村振兴实践

走中国特色社会主义乡村振兴道路的关键在于找到有效的路径，以高质量、内涵式发展的方式振兴乡村。乡愁是一种有“根”的情感，它有特定的载体。具体来说，乡愁的载体有两种：一种是物质载体，包括山川河流、历史文化遗迹、街巷民居、古树古井等；另一种是非物质载体，包括节日风俗、民间技艺、文化活动、田园生活等。乡愁的情感与乡愁的载体是统一的。乡愁情感的滋养以乡愁载体的延续为基础，乡愁载体因为乡愁情感的温润而获得活力。在乡村振兴中，乡愁可以凝聚人心、汇聚认同，是乡村振兴的情感资源。只要找到合适的转换机制，乡愁的物质载体或非物质载体就可以成为乡村振兴中重要的经济资源、文化资源、人才资源、生态资源和治理资源。习近平以发展和建设的视野审视乡愁，将乡愁情感要素化、资源化、方法化，为高质量的乡村振兴实践提供了现实指导。

在留住乡愁中推进高质量的乡村振兴实践具体体现在五个方面。

^①参见中共中央党史和文献研究院，2021：《习近平关于注重家庭家教家风建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，第10页。

^②参见中共中央党史和文献研究院，2021：《习近平关于注重家庭家教家风建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，第9页。

^③参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第39-40页。

一在建设乡愁中形成乡愁产业，实现乡村产业振兴。“贫困地区优秀文化的保护传承，既促进了贫困群众增收致富，也延续了文脉、留住了乡愁。”^①这充分说明，乡愁情感可以实现经济转化。乡愁的载体是乡村经济发展的宝贵资源。要善于利用乡愁、活化乡愁，以乡愁的文化元素和生态元素等为契机发展乡村旅游业、康养产业等乡愁经济，推进乡愁产业化，让乡愁生出致富路。

二是在打造乡愁特色中吸引人才，实现乡村人才振兴。有乡愁的地方就会吸引人，更会留住人。正如习近平所说：“一个地方的幸福感确实很重要，每个地方都有他自己的东西”，“就是要记得住乡愁”，“不要小看这种幸福感，确实是留得住人”。^②可见，乡愁可以解决乡村振兴中“无人来、难留人”的困局。习近平强调要“打好‘乡情牌’，念好‘引才经’，激励各类人才到农村广阔天地大显身手”^③。各地乡村要积极打造乡愁品牌，利用乡愁情感吸引人才主动返乡、回乡建设乡村。

三是在传承乡愁中弘扬中华优秀文化，实现乡村文化振兴。乡村文化是乡愁的重要内容。留住乡愁的核心是保存村落历史遗迹和自然风貌、传承节日文化和家风家教、发展民间技艺，激活乡村文化的活力，繁荣乡村文化事业，提振农民精气神，增强农民凝聚力。在实践中，要“注重地域特色，体现乡土风情，特别要保护好传统村落、民族村寨、传统建筑”^④“要让有形的乡村文化留得住……要让活态的乡土文化传下去”^⑤，走出一条以乡愁文化振兴为核心的乡村文化兴盛之路。

四是在留住乡愁中建设宜居村庄，实现乡村生态振兴。“实施乡村振兴战略，一个重要任务就是推行绿色发展方式和生活方式，让生态美起来、环境靓起来，再现山清水秀、天蓝地绿、村美人和的美丽画卷。”^⑥生态性是乡愁的环境属性。只有自然优美的生态环境才能承载乡愁。乡愁的生态元素、生态意境是乡村生态振兴的资源和抓手。留下了乡愁的生态元素，也就为村民创造了宜居宜人的环境。

五是在乡愁载体建设中形成公共议题和公共行动，推进乡村组织振兴。只有全体村民共同参与乡愁载体建设，才能共享乡愁。乡愁具有治理资源属性。共同的乡愁情感纽带可以在村民之间形成高强度的横向联结，重塑和增强村庄公共性，凝聚人心，形成一致性认同；留住乡愁的建设行动则为村庄治理提供了公共治理议题、为农民提供了公共参与契机，可以进一步强化党建引领乡村建设行动的凝聚力和组织力，推进乡愁情感共同体向村庄治理共同体的转化，形成充满活力的乡村治理机制。

总之，习近平深度剖析了乡愁的情感价值、经济价值、社会价值、文化价值、治理价值和生态价值，形成了一个有机的价值链条，只要利用得好，完全可以推进高质量的乡村振兴实践。在留住乡愁中推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，可以避免乡村振兴实践的单一化、标准化和统一化，可以丰富乡村振兴的路径选择，也可以在乡村现代化建设中彰显乡村个性与特性。

^①参见中华人民共和国新闻办公室，2021：《人类减贫的中国实践》，北京：人民出版社，第22页。

^②参见《习近平总书记参加贵州代表团审议场景纪实》，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0317/c64094-24652332.html>。

^③参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第38页。

^④参见《实施乡村振兴战略是一篇大文章（习近平讲故事）》，《人民日报》（海外版）2020年9月17日05版。

^⑤参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第124页。

^⑥参见习近平，2018：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第403页。

(四) 铸牢中华民族共同体意识

当今世界充满诸多不确定性和不稳定因素，要实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须铸牢中华民族共同体意识。历史上，中华民族始终是一个团结的大家庭。中华民族在面对每一次战争和灾害时总能浴火重生，其中的关键在于中华文化的支撑力和联结力。乡愁文化是中华文化的重要内容，是中华民族的共同情感寄托。它所蕴含的文化生命力和发展力，有助于铸牢中华民族共同体意识。

从现实看，每一个民族、每一个城市、每一个村庄，都有一份独特的乡愁；每一个人也都有属于自己的那一份乡愁。尽管内容有所不同、形式有所差异，但它们组合起来，就是中华民族的乡愁。因此，习近平在阐述乡愁时，既着眼于每一个民族、每一个城市、每一个村庄、每一个人，又着眼于中华民族整体。“向上向善的文化是一个国家、一个民族休戚与共、血脉相连的重要纽带。”^①乡愁的内涵是人们对故土家园的眷念、对历史印迹和生活记忆的怀念，是一种爱家爱乡爱国的情怀、一种对美好生活的向往。它属于每一个中华儿女，属于中国的每一个民族，是一种“各美其美、美美与共”的情感，是一种向上向善的文化情怀。因此，乡愁凝结着中华民族共同的情感能认和价值认同，凝聚着每一个中华儿女的文化意识和文化认同。“文化认同是最深层次的认同，是民族团结之根、民族和睦之魂。”^②乡愁意识所蕴含的文化凝聚力是铸牢中华民族共同体意识的情感基础。因此，留住乡愁有助于强化中华民族共同体的情感纽带和精神命脉。在实践中，人们可以对乡愁文化和地方性文化作出各具特色的描述，从而提炼、整合、树立和突出各民族共享的中华文化符号和中华民族形象（郝时远，2021）。也就是说，应深入挖掘每个民族、每个城市、每个村庄的乡愁内容、乡愁情感、乡愁形式，汇聚成既符合社会主义核心价值观、又具有时代气息的乡愁文化体系，将共同的情感滋养和文化认同凝聚成中华民族共同体意识。习近平不仅在理论上阐述了乡愁与中华民族共同体意识的逻辑关系，还将乡愁的中华民族共同体意识凝聚功能付诸实践。2014年2月18日，习近平设宴招待时任中国国民党主席的连战及其夫人时，精心准备了陕西特色的羊肉泡馍、肉夹馍及“biangbiang面”，用浓浓的乡愁表达了海峡两岸情系一家和中华民族共同体源远流长的情谊。乡愁可以激活和凝聚中华民族共同体意识，可以在情感和文化的层面上形成海内外中华儿女齐心聚力的格局，共同铸就伟大的中国梦。同时，通过留住乡愁的中国实践，既可以很好地回答“现代化建设中如何对待乡愁”这一世界性议题，也可以让全世界人民认识中国乡愁和中华文明，以文化共享共融促进人类命运共同体的建构。

四、结语

习近平关于乡愁重要论述立足于中华优秀传统文化，着眼于国家现代化建设，用历史和发展的眼光对乡愁进行了科学、辩证和系统的阐释，不仅赋予了乡愁新的内涵和时代特性，而且将乡愁内化为

^①参见中共中央党史和文献研究院，2021：《习近平关于注重家庭家教家风建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，第72页。

^②参见《习近平在参加内蒙古代表团审议时强调 完整准确全面贯彻新发展理念 铸牢中华民族共同体意识》，《人民日报》2021年3月6日01版。

中国国家现代化建设的重要内容、升华为文明范畴的重要命题。中国式现代化要走中国道路，要实现的是能记住和留住中国乡愁的现代化。中国文明新形态的构建也以留住中国乡愁为基础。“乡愁中国”的谱写和实践必将为解决“现代化进程中的乡愁”这一世界性议题提供中国方案。

参考文献

- 1.费孝通, 2008: 《乡土中国》, 北京: 人民出版社, 第1页。
- 2.郝时远, 2021: 《以文化人: 铸牢中华民族共同体意识》, 《中国民族报》1月5日05版。

(作者单位: 华中师范大学中国农村研究院)

(责任编辑: 张丽娟)

The Core Thoughts and Realistic Value of Xi Jinping's Important Expositions on Nostalgia

LI Huayin

Abstract: Xi Jinping's important expositions on nostalgia is based on the practice of Chinese modernization in a new era from a developmental and systematic perspective. He elevates nostalgia from an emotional proposition to a national development proposition of “civilization inheritance and new forms of civilization” and expands the geographical space of nostalgia from the countryside to cities and the motherland, making nostalgia move from tradition to modernity and endows nostalgia with a deeper meaning of the times. Theoretically and methodologically, it is proposed that Chinese style rural revitalization, urbanization, ecological civilization and cultural construction should be based on retaining nostalgia as the basic premise, the Chinese style modernization road should retain nostalgia. Nostalgia provides emotional support, cultural nourishment and methodological supplement for the Chinese style modernization road, which are mutually inclusive and complementary. Xi Jinping's important expositions on nostalgia are inherited from the deep and long-standing local cultural of the Chinese nation, rooted in the inherent rural feelings of the CPC, condensed in the great practice of China's rural modernization, and rooted in the rural complex concluded in Xi Jinping's work experience. The core essence is to draw a grand blueprint for rural revitalization in the new era, profoundly depict a new spectrum of modern urban-rural relations, strengthen the cultural foundation of ecological civilization construction, highlight the people-centered development concept and enhance cultural confidence by inheriting nostalgic culture. Xi Jinping's important expositions on nostalgia are the product of the combination of Marxism and the CPC's great practice of socialism with Chinese characteristics as well as Chinese excellent traditional culture. It not only has theoretical depth, but also has practical value and guiding significance for soft power construction of Chinese culture, for a deep integration of urban and rural areas, for high-quality practice of rural revitalization and for strengthening of the awareness of Chinese national community.

Keywords: Nostalgia; Rural Revitalization; Urban-rural Integration; Cultural Confidence; New form of Civilization

新中国农村集体土地制度形成和演进的历史逻辑以及若干热点问题探究*

程漱兰¹ 李爽²

摘要: 本文运用唯物史观基本原理, 依据中国现代化发展的起步、起飞和繁荣成果全民共享这三大阶段客观发展要求, 回答了农村集体土地制度为什么能横跨计划经济和市场经济两大时期而存在和发展, 以及其形成和演进的内在逻辑和制度绩效。计划经济时期以合作社—人民公社体制运行的农村集体土地制度, 为中国现代化起步确保了资本原始积累的农业剩余来源; 市场经济时期以家庭承包经营体制运行的农村集体土地制度, 为中国现代化起飞提供了可靠的“三农”保障; 现时农民土地权益矛盾冲突的新难题, 要根据集体土地制度的内在规定性, 探索破解的基本途径; 农村集体土地制度发展的历史逻辑, 预示着未来的可能变动和前景。总之, 中国农村集体土地制度, 不仅适应于、服务于中国现代化的起步和起飞, 支撑中国人民“站起来”和“富起来”, 而且正在以其内在规定性弥补发展不平衡不充分中的“三农”短板, 助推中国人民“强起来”; 让亿万农民均等按份共有总计占国土面积近60%的集体土地资源所有权, 共享繁荣成果, 最终实现中华民族伟大复兴的中国梦。

关键词: 农村集体土地制度 内在逻辑 唯物史观 新中国史

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A

一、引言

新中国的农村集体土地制度, 是党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史(后文简称“四史”)学习中不可缺少的重点内容。准确把握这一制度, 须回答以下问题: 农村集体土地制度为什么能横跨计划经济和市场经济两大时期而存在和发展, 其内在的历史逻辑是什么? 中国“用占世界9%的耕地养活了世界20%的人口”^①的农业发展绩效, 与这一基本土地制度有什么关系? 其内在的作用途径是什么? 更一般地, 新中国七十余年举世瞩目的发展成就所依赖的基础性制度是否包括土地制度? 从形式到本质, 土地制度是如何同整体制度契合的?

*本文是国家社会科学基金一般项目“农村集体土地管理问题研究”(编号: 08BJY099)的阶段性研究成果。

^①资料来源: 《从根本上确保国家粮食安全——中央农办主任、农业农村部部长唐仁健谈2021年“三农”工作热点话题》,
http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/03/content_5576342.htm。

搞清楚这些问题，对于中国，可以坚定“三农”领域中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信和文化自信；对于世界，可以展示中国“三农”领域的发展理念、发展道路和发展成就；对于当下，可以根据农村集体土地制度的本质属性、内在规定性，破解现实中围绕农民集体土地财产引发的利益矛盾甚至冲突，回应来自不同方面的误解、质疑、预判和期待；对于将来，可以根据农村集体土地制度演进的内在逻辑，来展现其随着经济社会发展而完善、改革和创新的可能方向，建立起中国农业和农村土地制度发展的可信预期，以保持变革的正确方向，避免颠覆性错误。这样，一方面，以唯物史观对不同方向和似是而非的误读、误判和误解进行理论辨析，铲除农村集体土地制度理论方面的历史虚无主义认识论土壤；另一方面，以唯物史观贯通中国农村集体土地制度的内在本质逻辑，依据这种制度的内在规定性，解决现实中农民集体土地权益相关矛盾和冲突，“切实为群众办实事解难题”，“学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行”^①，更好地在“三农”领域践行党的初心使命、践行新中国农村土地制度的初心使命。

二、中国农村集体土地制度溯源

中国农村集体土地制度是：在中国农村一定地域范围内（通常是一个自然村落），全体依赖土地尤其是农业土地生存的住民，对该地域范围内包括农业土地在内的全部土地，按生存人口均等按份、但不可分割地共同所有的土地制度。这样的一个农村土地共有产权主体即农村集体经济组织。

农村集体土地制度始于 20 世纪 50 年代中期的农业合作化运动，跨越了计划经济时期和市场经济现时期，迄今已近 70 年。计划经济时期的集体土地制度，实行的是合作社—人民公社体制。农村集体土地的产权主体依次经历了自然村（初级社）、行政村（高级社）、乡镇（人民公社），又最终恢复到自然村（生产队）。生产队作为基本核算单位—集体土地产权主体，统一经营、集体劳动、按劳分配。市场经济时期，农村集体经济组织实行的是“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。通常在自然村（原生产队或村民小组）范围内，集体农地按人口平均分包到户，农民家庭独立经营，集体提供服务。

农村集体土地制度的起点是土地改革。土地改革特指为了实现从传统社会向现代社会的转变而对封建土地制度进行的改革。中国的土地改革（后文简称为“土改”）被表述为“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路”^②。也就是说，中国农村集体土地制度的前身是“农民的土地所有制”；后来的农村集体，是同一个村落范围内的农民家庭将土地改革分给或确认给自己的土地集中起来而组合成的土地产权主体。

20 世纪 80 年代在家庭承包经营制度实行之初，就有“早知今日，何必当初”的嘲讽。直至今日，将人民公社时期实行的集体土地制度视作党的农村政策的偏差、走过的弯路的观点，仍然十分常见。更有甚者认为，土改之前，中国农村不就是家庭经营的吗？当时的一些地主，只不过更有头脑、更加

^①习近平，2021：《在党史学习教育动员大会上的讲话》，《求是》第 7 期，第 4-17 页。

^②参见《中华人民共和国土地改革法》第一条，<https://www.pkulaw.com/chl/67dfe430ee34868cbdfb.html>。

辛劳和更加节俭，祖辈积攒下了较多的土地。在这样的错误认知下，新中国头 30 年建立起来的农村集体土地制度，成了现时期土地家庭承包经营制度的对立面，因“失败”“错误”而被抛弃、被批判；以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，被直接联系上的是土改后的家庭经营，甚至是土改以前的家庭经营。

中华人民共和国成立前的农业家庭经营、土改后的农业家庭经营、合作化—集体化近 30 年后因农村改革重现的农业家庭经营，踏入的分别是中国现代化发展历史长河中的前现代、端点和起飞阶段完全不同的“水流”；处于端点与起飞阶段之间的近 30 年，是必不可少的现代化发展的起步。而合作化—集体化所形成的农村集体土地制度，从组织形式上保障了新中国头 30 年完成现代化发展起步所必需的资本原始积累。

三、计划经济时期农村集体土地制度对中国现代化起步的保障作用

计划经济时期的集体土地制度，为中国现代化起步确保了资本原始积累的传统农业剩余来源，才以此开启了中国现代化起飞新时期。马克思主义的资本原始积累理论和发展经济学的发展阶段理论都认为，工业化启动、现代化起步，是需要“第一桶金”的。资本原始积累不可能来自初始萌芽期的现代工业自身，也不可能来自与传统社会中传统产业的等价交换。工业化资本原始积累，特指一个社会在现代化起步时，新兴的现代产业利用“国家暴力”对传统产业剩余的强制无偿剥夺，以从无到有蓄积起现代经济启动的初始资本，快速而有力地构建起现代生产的运行方式，从而实现传统社会向现代社会的过渡。对于当时“百年挨打”和百废待兴的中国，现代工业起步所需初始资本的唯一可能来源是国内的传统农业剩余。

中国必须尽快实现工业化、现代化的内在逻辑是：落后就要挨打，要摆脱挨打，就必须摆脱贫落；要摆脱贫落，在先进国家已经率先工业化、进入现代发展轨道的背景下，后起国家就必须尽快工业化、实现现代化——“百年挨打”的痛苦经历就这样凝聚起了全体中国人的共识。

跟踪新中国工业化资本原始积累所必需的传统农业剩余的流向，人们可以清晰地看到农村集体土地制度形成和演进的内在历史逻辑。

第一，民族独立，使得中国从帝国主义列强手中夺回本国的传统农业剩余；土地改革，使得农民从封建地主手中夺回自己的传统农业剩余。

在旧中国封建地主土地所有制下，传统农业剩余在封建地主手里；同时，封建统治的无能腐朽招致“百年挨打”，中国的传统农业剩余大量地成为他国（如日本）现代化起步资本原始积累的来源。

新中国成立后，传统农业剩余的外流被阻止，中国获得了为自己进行工业化资本原始积累的权利，从而取得了现代化发展起步的资格。土地改革将传统农业剩余从腐朽没落的封建地主手中剥离出来，并公平地分配给农民，激发起亿万农民极大的生产积极性。至此，中国站到了现代化起步的端点。

第二，通过对主要农产品进行统购统销，国家从农民手中集中传统农业剩余，启动了工业化；辅之以合作化—集体化形成的集体土地制度，确保了传统农业剩余悉数被国家掌控。

农民手中的农业剩余主要通过工农产品“价格剪刀差”被集中到国家手中，成为国家工业化起步

的资本原始积累，但农民的眼前直接利益因此受损。合作化—集体化运动形成了统一经营和集体劳动、对国家无偿贡献（“工占农利”）、内部按劳分配（“农农互利”）的土地集体所有制度。面对千家万户，低价强制收购农产品无法实现，只能通过强制性的集体经营和集体贡献来保证传统农业剩余顺畅而稳定地被掌握在国家手中，但农民的生产积极性受挫。

可见，保障国家工业化起步和保护农民眼前直接利益这两者，在工业化资本原始积累这个特定阶段，只能有一个成为现实。不损害农民眼前直接利益，就实现不了国家工业化起步，这样做实属“两害相权取其轻”。直至亿万农民 30 多年集体贡献的传统农业剩余，托起了一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，这种强制性的统购统销制度及其配套的人民公社体制中的集体土地制度，才被市场经济体制和集体土地的家庭承包经营体制所替代。至此，中国实现了现代化发展的起步。

第三，集体土地制度的家庭承包经营体制因集体土地制度的人民公社体制圆满完成历史使命而具备了物质前提。

1981 年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，作出了中国“逐步建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系”的判断^①。这标志着中国工业化资本原始积累圆满完成，现代工业获得了自我积累发展的能力，无偿提取农业剩余已不再必要，工农之间的等价有偿自愿互利具备了物质前提。与农产品低价收购相配套的集体统一经营的人民公社体制就此完成了历史使命，适应农业内在特点的家庭经营就此成为现实，“拧着农民的鼻子干”的人民公社体制可以改革为“顺着农民心思干”的家庭承包经营体制；相应地，整个社会实行等价交换、“让市场在资源配置中起决定性作用”成为可能，计划经济体制因此让位于市场经济体制。

至此，中国开始了现代化发展的起飞，国家整体发展利益与农民眼前直接利益终于实现了一致。

四、新中国头 30 年农村土地制度若干热点问题的理论辨析

根据中国现代化发展起步的客观需要，来总括梳理农村集体土地制度形成和演进的内在历史逻辑，须对若干常见的误解误读进行理论辨析。

（一）传统农业剩余能不能由封建地主用于现代工业初始投资？

这个问题的实质是土地改革有没有必要，传统农业剩余能不能由地主直接投资现代工业。其基本事实是：这并没有发生。基本问题是：当封建地租率高达 50%^②，有哪种现代工业的总产值利润率能

^①参见《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，<http://www.people.com.cn/item/20years/newfiles/b1040.html>。

^②吉利斯等（1989）指出：“主要的土地所有制形式对农村家庭的福利有很大影响。如果经营一两亩土地的家庭必须将其主要作物收获量的一半交给地主，他就没有多少剩余来维持生活或进行改善农业设施的投资。这样沉重的租金负担可能看起来很苛刻，但是在一些大国，如土地改革前的中国和朝鲜以及今日拉丁美洲和印度的一部分地区，半数以上的农民处于类似的环境，甚至更为恶劣的环境。”根据张五常（2000）的研究，“三七五减租就是把地租在年收成中所占的百分比，从平均估计数的 56.8% 减少到统一的法定最高比例 37.5%。”1949 年台湾地区的耕地为私人所有，“其中 56% 是在租佃制下耕种的”。

达到这种水平？通常只有封建地租率十分之一盈利水平的现代工业，怎么可能让封建地主有动力变身现代产业资本家？薛暮桥（1980）早在20世纪30年代就用实地调查资料证实：封建地主不可能主动将传统农业剩余用作现代工业初始投资。而按照后来担任全国政协副主席的霍英东（1995）的说法，封建地主即使变身官僚买办，手中资本达“若干亿两白银以上”，也“不肯用于工商投资，而只是购置田产，挥霍享受，或窖藏起来”。

（二）传统农业剩余能不能和平地从封建地主手中剥离出来？

这个问题的实质是能不能“和平土改”。这里需要回答的是：不支付对价（赎买），地主可不可能和平地交出地租率高达50%的土地？

要完成中国几千年历史上翻天覆地的一个大变革，充分的动员必不可少，采取激烈的措施往往迫不得已，是理应被推翻的没落阶级的强大和顽固以及他们的抵抗所激起的。相对于反动阶级的暴力，相对于其他国家的革命，相较于其他国家失败的土改，中国土改的强制性或暴力性是最恰当的，是在强大的外部反对势力和顽固的没落阶级存在的情况下，为实现彻底的土改所需采取的最低限度的强制和暴力。费正清和麦克法夸尔（1990）观察到：“在人员缺乏和不熟悉当地情况的条件下，到1952年秋，中国共产党在拥有90%以上农村人口的地区仍然成功地完成了土地改革。这一成功证明了共产党的早期经验的正确，更证明了领导人决心的正确。”强制性很大而又能够在极短的时间里得到成功实施的这一事实，正说明土改中这种强制的群众基础和历史必然性。

那么，中国台湾地区怎么能够通过向地主赎买来实现“和平土改”？台湾地区的土改并非“和平”。在台湾地区土改时期，陈诚对地方士绅、地主公开说：“三七五减租工作一定要确实施行，我相信困难是有的，刁皮捣蛋、不要脸皮的人也许有；但是，我相信，不要命的人总不会有！”这让人们相信：“只要国民党认为有必要，他是不惜使用武力的，所以地主们才吭都不敢吭，乖乖地服从。”（匡萃坚，2009）美国和台湾当局都站在地主的对立面，这让他们生不出反抗心，也因此可以降低强制或暴力的程度。

台湾地区土改也不可能做到完全补偿。台湾地区土地改革补偿标准是粮食年均产量的2.5倍，实际执行下来的标准是2.32倍^①；而中国大陆在计划经济时期向农民征地的补偿标准尚且有粮食年均产量的3倍，市场经济时期补偿标准上限是粮食年均产量的20倍，现时的征地制度改革试点更要求按市价补偿。

台湾地区土改给予2倍多粮食年均产量的补偿无疑降低了强制性，增加了平和性。但这需要物质前提，而这个前提不是台湾当局主观政策的产物。中国台湾地区土改的经济代价，由地主、农民、台湾当局、美国，甚至中国大陆都承担了一部分，其中，美国承担了主要成本。在台湾接受美国经济援助期间（1951—1965年），美援农业项目“在台湾农业纯地区资本构成中占60%”。（麦克法夸尔和费正清，1992）。1949年从中国大陆地区运到台湾地区的通过发行金圆券得来的黄金、白银、外汇等共3.7亿美元，按台湾地区当时800万军民计，人均数额为46美元（刘建兴和黄文真，1993）。这些

^①资料来源：《土地改革纪念馆》，<https://www.landreform.org.tw/library/#1604472420031-e5ab281d-1baa>。

外部资金替代了内部积累，使得台湾当局能给予地主部分经济补偿而不致影响工业化大局。这种由外部资金支撑的补偿，直接减轻了台湾地区土改乃至随后以“肥料换谷”这种“稻谷隐蔽税”形式的“工业压挤农业、农业培养工业”的强制性。所以，将台湾地区这种“产生于一个不寻常的各种因素相结合的环境”（麦克法夸尔和费正清，1992）的特点当作与中国大陆比较的因素，无疑是无意义的。

中国大陆土改与台湾地区土改都是彻底的真正的土改，都达到了解放生产力、为工业化开辟道路的目的；两者实际做法和结果都是一致的，地主完全不可能像南亚和拉美地区国家的地主那样变通逃避，中国大陆与台湾地区都彻底消灭了封建的土地制度，搬掉了工业化起步的最大障碍。不过，台湾地区土改的强制性是根本性的，和平性是附带的和次要的。台湾地区彻底的土改是中国共产党造就的“竞争局面”的结果，是“人民的选择”促使的；而中国大陆的土改出自中国共产党和新中国的本原特性。

（三）传统农业剩余能不能通过市场交易为现代工业初始投资所用？

这个问题是设想，不搞统购统销而搞市场交易，相应的集体土地制度就没有必要，土改后的农民家庭经营就可以直接延续到现在。实际上，当时承担国家工业化组织工作的人们，早就尝试了“事后诸葛亮们”提出的“其实可以市场交易、其实可以合同订购、其实可以宣传动员合作社主动交售”等而不必统购统销的办法。在“第一个五年计划”开局第一年，主持中国财经领导工作的中央财政经济委员会主任陈云，在以“从根本上找出解决粮食问题办法”为议题的全国粮食紧急会议上作主题报告，解释了工业化起步国家面临的粮食需求的困境：“如果继续采取自由购买的办法，我看中央人民政府就要天天做‘叫化子’，天天过‘年三十’”。……“不实行征购，是不是还有别的办法？我想过很多，从‘改良主义’想起，最后还是想到了这个彻底的办法。……上面这些办法（即8种方案——引者注）看来只能实行第一种，又征又配，就是农村征购，城市配给。其他办法都不可行。”^①

时任中央财政经济委员会副主任、财政部部长的邓小平受毛泽东委托，在这次会议上专门讲了粮食问题与旨在“基本上实现国家工业化”的过渡时期总路线的关系：“你讲征购不联系过渡时期的总路线，就无法使全党同志赞同这个东西。”（薄一波，1991）这一逻辑十分有力：既然工业化是国家民族的大局，既然加速实现国家工业化是中国人的共识，那么，工业化需要粮食，工业化需要用统购统销保障粮食供给，统购统销就是应该的、合理的，不应该受到反对的。用陈云的话说，“不采取这个办法后果更坏，那就要重新走上旧中国进口粮食的老路，建设不成，结果帝国主义打来，扁担（指农民——引者注）也要打来。”（转引自薄一波，1991）这样，问题又回到了原点：落后就要挨打，为摆脱落后必须实现国家工业化，但工业化起步要有资本原始积累，只能剥夺农民抽取传统农业剩余；若放任农民反对国家剥夺，中国就无法启动工业化，在弱肉强食丛林中回复到挨打的状态；这时的农民，也就只能回复到被封建地主和外国侵略者剥夺的状态，农民更不会同意。劳动者的国家为了劳动者的整体剥夺劳动农民，实际上是明天的自己剥夺今天的自己，为了全局长远利益损害局部眼前利益。

^①陈云，1984：《陈云文选》（1949—1956年），北京：人民出版社，第206-210页。

更一般地说，传统农民很难得到经济发展后所结的“第一批果实”。在这一特定时期，农业只能以被人为压低的价格供应城市工业部门食品；发展之初的剩余，不是用来增加人们即期消费的，而是必须用于积累。防止贸易条件不利于工业，不仅需要农业有更大的产出，而且必须使贸易条件不利于农业——这是传统发展学说没有考虑到的。如果不是这样，不是基于农业服从工业的格局来建立一般发展学说的工农“两部门模型”，工业还是会为农业所累。

五、市场经济时期农村集体土地制度对中国现代化起飞的保障作用

市场经济时期，以家庭承包经营体制运行的集体土地制度，提升了中国农业乃至所有产业的国际竞争力，为中国现代化起飞提供了可靠的“三农”保障。

（一）新时期集体土地制度的家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制保障了农产品的充足供应

农业与家庭经营的天然联系众所周知。不仅传统农业主要靠家庭经营，而且发达国家的现代农业，无论是人少地多的美国、加拿大、澳大利亚，还是人多地少的欧洲国家、日本、韩国，都是家庭经营占主导。农地农有、农地农用，是发达国家农业土地制度的基本特征。

在中国，当现代化起步所需资本原始积累完成后，因“工占农利”这个外部因素而实行了近三十年的农业集体经营，当然可以也应该让位于家庭经营。农户成为独立的农业经营主体，内生动力极大迸发，又凭借集体化时代积累的技术进步、基础设施和服务体系，统分结合，从而推动农产品供给从长期短缺变为经常性的“卖难”。人们的食品消费快速且持续改善，成为中国人民“富起来”以及所有产业起飞的基础支撑。家庭承包经营也让广大农民迅速“制度性脱贫”，成为实现从温饱不足到总体小康、进而奔向全面小康的历史性跨越的重要因素。

（二）实行农业家庭经营的同时保留土地集体共有产权，是持续提高农业效率和整个社会公共建设效率的保障

原本为“工占农利”配套的农村集体土地制度，在圆满完成工业化原始积累历史使命、经营主体回归农民家庭的同时，保留了集体土地产权主体这个现成的村落组织资源。不同于日本、韩国等国家以农民社会组织体系来满足农户的共同需要，中国农村土地的集体共有，理论上能以更低的组织成本实现村落范围内农业资源的高效共同利用。

与此同时，在新中国七十余年的基础产业发展和基础设施建设过程中，尤其是在市场经济体制现阶段，农村和城市郊区土地的农民集体所有制度显著降低了公共建设的成本。在推动中国城乡面貌日新月异方面，这一土地制度功不可没。

（三）村落范围内农业土地集体共有，能确保“农地农有农用—‘耕者有其田’”制度动态可持续，从而保持农业乃至所有产业的国际竞争力

中国土地改革创设的“农地农有农用—‘耕者有其田’”制度，其初心使命不仅是追求公平，更意在效率，这是公平与效率高度统一的理想的土地制度。然而，固化的农地产权会异化土地改革成果。尤其当经济社会加速发展、农业人口高速非农化、城镇化快速推进时，新生的后进入的“耕者”，可

能越来越多地难“有其田”，甚至会因政府农业补贴地租化，面临更高的进入门槛。在这样的情况下，从事直接耕作的农业经营主体的投资能力和动力降低，一度充满生命力的农业和农村活力下降，甚至成为整个社会的包袱。与此同时，当村落的不在村成员固化为“不在村地主”、地租范畴独立化，农产品成本和农产品价格会抬高，农业乃至整个社会各个产业的国际竞争力会降低。尤其在人多地少的地方，这更可能触发土地资源财富化、投资投机化，损毁农业根基。

而中国现代化发展起飞时集体土地共有产权这个“非零起点”，反而让土地的“农地农有农用—‘耕者有其田’”制度更容易保持“初心使命”。实行土地家庭承包经营制度的这 40 年间，不在村的集体成员普遍以极低的要价甚至无偿将承包地自主流转给了其他成员（农业税费负担沉重时期某些地方农户甚至倒贴转出）。在土地“农转非”受到严格管制的前提下，低廉的农产品价格以及微薄的农业经营盈利空间，成为土地流转价格（租金）的天然上限；而被转出土地的社区共有及成员无偿获得，又让通常收入更高的不在村成员可以不计较流转租金，使在村成员能以很低的代价扩大农地经营规模。在中国经济起飞、经济总量跃居世界第二、“中国制造”称雄全球的过程中，稳定充裕且相对价格越来越低廉的农产品供给（恩格尔系数从 1978 年的 63.9% 下降至 2021 年的 29.8%^①）是基础。尤其世界正经历百年未有之大变局，中国发展面临着前所未有的国内外风险与挑战，维护好这一具有独特优势的集体土地制度，确保国家粮食安全，稳住农业基本盘，就是放稳了总体国家安全的压舱石。

在可预见的时期内，村落土地集体共有产权制度将继续让中国的“农地农有农用—‘耕者有其田’”制度动态可持续，并继续为农地的用途管制、在村成员扩大土地经营规模、农地和村庄综合整治、生态环境保护，提供有利的制度条件。

六、以集体土地制度的内在规定性破解新时代农民土地权益矛盾冲突新难题

如前所述，中国农村集体土地制度成功地服务于中国现代化起步和起飞，是中国人民“站起来”和“富起来”、实现第一个百年奋斗目标的重要制度保证。在向着第二个百年奋斗目标前进的新时代，农村集体土地制度同样是解决发展不平衡不充分问题，让发展成果全民共享，最终全面建成社会主义现代化强国的制度支撑和治理要诀。

（一）农村集体土地产权的法定权源

土地改革确立的农村土地的农民个人所有权和 1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》（以下简称“《六十条》”）确定的农村土地的生产队（自然村、村民小组）范围内农民均等按份集体共 有权，是解决现实涉农土地利益冲突、定纷止争的基本产权依据。

物权法定。“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”^②“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体

^①数据来源于国家统计局网站，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

^②参见《中华人民共和国宪法》第十条第二款，<http://www.npc.gov.cnnpc/c505/201803/e87e5cd7c1ce46ef866f4ec8e2d709ea.shtml>。

所有。”^①迄今仍有效的行政法规《确定土地所有权和使用权的若干规定》第十九条规定：“土地改革时分给农民并颁发了土地所有证的土地，属于农民集体所有；实施《六十条》时确定为集体所有的土地，属农民集体所有。”^②

关于“集体”的范围，法律方面的最后规定是被称为“人民公社宪法”的《六十条》：“人民公社的基本核算单位是生产队”，“生产队范围内的土地，都归生产队所有”，“生产队所有的土地……任何单位和个人都不得占用”^③。将人民公社的“生产队”与现今的“集体经济组织”这一集体土地产权主体连接起来的，是1982年的《第五届全国人民代表大会第五次会议关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的若干规定的决议》。该决议指出：“‘人民公社基本核算单位’改为‘农村集体经济组织’”^④。承继上述规定，现行有效法律《中华人民共和国村民委员会组织法》规定：“村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。”^⑤在具体操作方面，《国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》规定：“把农村集体土地所有权确认到每个具有所有权的农民集体”，“凡是村民小组（原生产队）土地权属界线存在的，土地应确认给村民小组农民集体所有，发证到村民小组农民集体。”^⑥

（二）以集体土地制度的内在规定性破解涉农土地纠纷难题

上述现行有效法律政策，展现了农村集体土地制度的现实运行；以此调处土地权属纠纷，多能“案结事了”。但厉以宁等部分学者认为，“集体耕地的所有者一直是模糊的，‘集体究竟是谁’这一点从未明确过”^⑦，进而以农村集体土地产权主体不清晰和产权虚置、农民无法得到土地财产权收益为由，主张进行“第二次”或“第三次”土地改革，让农民放弃承包地、宅基地以及集体成员身份进城，

^①参见《中华人民共和国民法典》第二百六十一条第一款，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/75ba6483b8344591abd07917e1d25cc8.shtml>。

^②参见《确定土地所有权和使用权的若干规定》第十九条，<https://www.pkulaw.com/chl/859f149a504b48a9bdfb.html>。

^③参见《农村人民公社工作条例修正草案》，<https://www.pkulaw.com/protocol/fc4de7cd6b7ec4646db82938883cb493bdfb.html>。在农村集体土地经营制度改革开始的1982年（以第一个中央“一号文件”为标志），全国600万个生产队中的99%、73万个生产大队中的5%、5万个人民公社中的0.05%是基本核算单位（农牧渔业部计划司，1983）。也就是说，凡是当由当初“生产队”转换成的村民小组，凡未有法定事由并经法定程序变动，如今都是独立的集体土地产权主体。

^④参见《第五届全国人民代表大会第五次会议关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的若干规定的决议》，<https://www.pkulaw.com/chl/dd6aa99237eaa797bdfb.html>。

^⑤参见《中华人民共和国村民委员会组织法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/188c0c39fd8745b1a3f21d102a57587ashml>。

^⑥参见《国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》，<https://www.pkulaw.com/chl/112a36aa2272beffbdffb.html>。

^⑦资料来源：杨中旭，2008：《关键在于改革城乡二元体制——专访北京大学光华管理学院教授厉以宁》，《中国新闻周刊》第35期，第40-42页。

以承包地、宅基地“置换”城市户口、房产和低保，以此“激活”农村土地要素。这样的观点违背了中国农村集体土地制度的内在规定性和历史逻辑，这种理论指导下的实践会极大损害农民的土地权益。

坚持农村集体土地制度内在规定性的中央决策层，强力坚持农民土地权益不能受损的底线，绝不在根本性问题上出现颠覆性错误，不断提出极具针对性的约束性要求。在以改革为主题的党的十七届三中全会和党的十八届三中全会前，媒体上曾长时间充斥着诸如“（新）土改或令中国一大群人迎来新一夜暴富机会”的内容，却都在两次全会决议文件正式出台后偃旗息鼓。“学史力行”，弄通弄懂中国农村集体土地制度形成和演进的内在历史逻辑及其内在本质规定性，可以有效破解涉农土地纠纷难题，维护农民土地权益，并揭露私利驱动和逆历史而动的相关奇谈怪论。

（三）新时代维护农民土地权益的历史进步性和历史现实性

在“工占农利”失去历史合理性后，随着农产品供需格局从供给紧缺到供给充裕甚至过剩，让农民在初次分配中受损的统购统销和变相统购统销的“合同定购”，分别于20世纪80年代中期和20世纪90年代中期被取消。之后，越来越成为焦点的直接抽取农民当年收入的“税费负担”，也在加入世界贸易组织后的第5年（2006年）被全面取消。农民利益受损的典型场景越来越多地表现为农民土地财产权益被侵犯和被剥夺。土地是农民的命根子，侵犯农民土地财产权益严重损害农民的利益。

今天，农民的眼前直接利益就是全局长远利益。农民集体土地被非法侵占，与农村集体经济组织成员均等获得农业土地和宅基地的财产收益、土地农转非增值收益，对发展不平衡不充分这个新时代主要矛盾的影响完全相反，前者加剧而后者缓解了主要矛盾；对社区和国家治理，前者让社会更加畸形，后者让社会更加健康、更加进步。概言之，以中国农村集体土地制度的本质规定性来维护农民土地权益，是发展成果由全民共享、最终全面建成社会主义现代化强国中不可或缺的一环。

维护农民土地权益具有历史现实性。当年传统农业剩余主要通过工农产品“价格剪刀差”被集中到国家手中，成为国家工业化起步的资本原始积累，农民眼前直接利益因此受损。现在农户家庭成了独立经营主体，可以维护自身土地权益，民主监督集体干部，“农农互利”从制度上和物质上都有了根本解决的条件。从2003年实施的《中华人民共和国农村土地承包法》禁止“两田制”、限制“机动地”超过5%^①，到2016年的《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》要求“坚持农民权利不受损，不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了，防止内部少数人控制和外部资本侵占”^②，都极有针对性。

习近平在党史学习教育动员大会上指出，革命战争的胜利是“靠老百姓用小车推出来的”，“靠

^①参见《中华人民共和国农村土地承包法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/cd063e4c0f19465e9d41946001fe839c.shtml>。

^②参见《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm。

老百姓用小船划出来的”^①。而就本文主题而言，国家工业化起步所需资本原始积累来源于近 30 年间亿万农民每年 350 亿千克公余粮中无数个几角几分钱的差价。所有交售农产品的牌市价差额相当于农业净产出的 25% 左右，总量相当于 1953—1980 年全民所有制各行业基本建设新增固定资产总额（程漱兰，1999）。今天早就到了“还账”的历史发展阶段了。

习近平在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上指出，“江山就是人民、人民就是江山，打江山、守江山，守的是人民的心”；中国共产党“没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益”^②。1978 年党的十一届三中全会就提出了维护农民的根本利益（即经济上保障农民的物质利益、政治上尊重农民的民主权利）这一农村改革的主旨。40 多年过去了，谁都可以看到，普通农民所拥有的自己所在集体的均等土地所有权及相关权能，是当今农民群众“最现实的利益”。相应地，那些意图借“新土改”而“一夜暴富”的“利益集团、权势团体、特权阶层”对农民利益的侵犯，成了一些地方“最突出的问题”。“四史”学习要求“防止学习和工作‘两张皮’”，要求“切实为群众办实事解难题”，“从最突出的问题抓起、从最现实的利益出发，切实解决基层的困难事、群众的烦心事”^③。要以农村集体土地制度的内在规定性，抵制“任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层”对普通农民土地权益的侵占，以此疏解相关矛盾冲突。

七、以集体土地制度形成和演进的历史逻辑预示未来可能变动

综上所述，农村土地集体所有的内涵是组成这个集体的每个成员按份均等、联合共有^④：所有生存成员（直接耕作者）均等地、永不分割地对本社区范围内的所有土地享有联合所有权；每个成员享有等额土地权益的前提是保持其成员身份；相应地，承包期内过世成员名下土地的继承权仅限于拥有本社区成员权的继承人；在不影响长期投资激励的前提下，可以定期调整土地以适应成员构成变动并维持生存成员（直接耕作者）均等享有土地所有权。这是从中国农村集体土地制度实际运行的历史和现状抽象出来的“共有”类别界定。

当部分或全部农地非农化、农村城镇化，均等成员权得以部分或全部脱离农地实物而重新被量化或股权化时，集体土地的成员联合共有将部分或全部向普通共有转变。农用地可以按照现存直接耕作者均等承包；其他土地资源及其收益，在国家对土地非农化和城镇化增值收益进行调节后，可以依生

^①习近平，2021：《在党史学习教育动员大会上的讲话》，《求是》第 7 期，第 4-17 页。

^②习近平，2021：《在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话》，《求是》第 14 期，第 4-14 页。

^③习近平，2021：《在党史学习教育动员大会上的讲话》，《求是》第 7 期，第 4-17 页。

^④联合共有即“合有”（王铁雄，2003；斯普兰克林，2009）。这种合有产权，与总体共有和普通共有最实际的区别是：总体共有形成法人组织，若法人代表“吃里扒外”（表见代表或表见代理），成员集体无法对抗善意第三人，将丧失土地，只能追究承担不起任何责任的法人代表；普通共有可以分割转让继承，不能保持动态的“耕者有其田”，将形成“不在村地主”现象，导致地租范畴独立化。在人多地少的东亚国家，这将提高地租水平和农地价格，形成农产品及关联产品高价格、农业新进者高门槛，降低直接耕作者的积极性，降低整个国家的国际竞争力，影响公平和效率。

存现成员、生存原成员的“农龄”（直接耕作年次）股权化以永续，股权可以继承。这就兼顾了农地实物形态完整性与非农地价值化无限细分性。一旦农地转为非农用地，集体成员就人人有份。这反过来有助于不在村成员承包期满后放弃承包地。

换言之，只要还是农地，那么，土地产权就是联合共有的；非农化和城镇化后的土地产权从联合共有转变为普通共有；原成员的集体土地财产性收入，仅限于非农化土地、城镇化地域；现成员的集体土地财产性收入还包括农地利用直接收益。这就是现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式，是“农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出、继承”的具体实现形式，是“耕者有其田”这个公平与效率高度统一的理想土地制度可持续发展以及让农民获得更多财产性收入的具体实现形式。亿万农民将带着他们最值钱的土地财产参与、适应和促进健康的新型城镇化和工业化进程，分享农地非农化带来的巨大增值收益，这有助于改善社会结构，促进经济社会可持续发展。在当前农村集体产权制度改革试点中，集体资产均等按份量化到人的成员数通常大于在村的户籍人口数^①，就是上述观点的明证。

总之，本文的结论是：中国农村集体土地制度，不是不让农民拥有土地产权的制度，而是不让农民放弃土地产权的制度。这种制度，不仅适应于、服务于中国现代化的起步和起飞，支撑了中国人民“站起来”和“富起来”，而且正在以其内在规定性弥补发展不平衡不充分中的“三农”短板，助推中国人民“强起来”；让亿万农民均等按份共有总计占国土面积近60%的集体土地资源所有权^②，共享现代化繁荣成果，最终实现中华民族伟大复兴的中国梦。

参考文献

- 1.薄一波，1991：《若干重大决策与事件的回顾（上卷）》，北京：中共中央党校出版社，第263页、第266页。
- 2.程漱兰，1999：《中国农村发展：理论和实践》，北京：中国人民大学出版社，第280-286页。
- 3.费正清、麦克法夸尔，1990：《剑桥中华人民共和国史（1949—1965）》，王建朗等译，上海：上海人民出版社，第88页。
- 4.霍英东，1995：《中国的现代化与香港“九七”》，《参考消息》8月11日第3版。
- 5.吉利斯、帕金斯、罗默、斯诺德格拉斯，1989：《发展经济学》，李荣昌、杨建文、黎丽、胡和立、张显平、程麟荪、荣月林、杨国汛译，北京：经济科学出版社，第69-82页、第627-628页。
- 6.匡萃坚，2009：《我所了解的台湾农地改革》，《炎黄春秋》第9期，第48-55页。
- 7.刘建兴、黄文真，1993：《台湾经济介评》，北京：中信出版社，第123页。
- 8.麦克法夸尔、费正清，1992：《剑桥中华人民共和国史（1966—1982）》，金光耀等译，上海：上海人民出版社，

^①资料来源：《农业农村部：18个省份完成农村集体产权制度改革试点任务 9亿人确认集体成员身份》，http://china.cnr.cn/NewsFeeds/20210502/t20210502_525477830.shtml。

^②根据农业农村部发布的数据计算。原始数据来源于《农业农村部介绍农村集体产权制度改革进展情况》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/19/content_5299654.htm#allContent。

第957页、第935页。

- 9.斯普兰克林, 2009: 《美国财产法精解》(第二版), 钟书峰译, 北京: 北京大学出版社, 第122-140页。
- 10.王铁雄, 2003: 《集体土地所有权制度之完善——民法典制定中不容忽视的问题》, 《法学》第2期, 第41-47页。
- 11.薛暮桥, 1980: 《旧中国的农村经济》, 北京: 农业出版社, 第21-22页、第55页。
- 12.张五常, 2000: 《佃农理论——应用于亚洲的农业和台湾的土地改革》, 易宪容译, 北京: 商务印书馆, 第5页、第11页。

(作者单位: ¹中国人民大学农业与农村发展学院;

²山东财经大学会计学院)

(责任编辑: 光明)

The Historical Logic of the Formation and Evolution of Rural Collective Land System in New China and Research on Several Hot Topics

CHENG Shulan LI Shuang

Abstract: China's Rural Collective Land System (RCLS or System) is an indispensable key content for learning the history of the Socialist Development, the history of the Party, the history of New China, and the history of China's Reform and Opening up. New China's economic history can be divided into two periods, namely, a planned economy and a market economy. From another point of view, there are three phases in China's modernization development, namely, the phase of the start, take-off, and sharing the prosperity by all. Based on the principles of historical materialism, together with the objective development requirements of the three phases, this article answers why RCLS can exist across the two periods and gain development, explains the internal logic of the formation and evolution of the System, and evaluates the performance of the System. During the planned economy period, the RCLS operated by the People's Commune ensured the source of agricultural surplus with the primitive accumulation of capital for the start of China's modernization. During the period of market economy, the RCLS operated by the household contract management system provided a reliable guarantee for China's modernization. At present, the new problem of the contradiction and conflicts of farmers' land rights and interests should be explored according to the inherent stipulations (internal logic) of the RCLS. The historical logic of the RCLS development indicates possible changes and prospects of the System in the future. In short, the RCLS has adapted to and served the start and take-off of China's modernization, thus supporting the Chinese people to stand up and become rich. Further, through its inherent stipulations, the System is making up for the shortcomings of "agriculture, rural areas and farmers" in the unbalanced and inadequate development. Hence, hundreds of millions of farmers are able to equally share the ownership of collective land resources accounting for nearly 60% of China's total land area, share the fruits of take-off and prosperity and finally realize China's dream of national rejuvenation.

Keywords: Rural Collective Land System; Internal Logic; Historical Materialism; the History of New China

合作社的本质规定与政策反思*

邓衡山¹ 孔丽萍¹ 廖小静²

摘要:围绕农民专业合作社的真假之争,本文审慎地讨论了合作社的本质规定,并基于此探讨了农民专业合作社在现实发展中存在的主要问题。本文梳理了学界关于合作社本质规定的主流看法,指出了既有观点在论证方式上的缺陷,继而认为如果要给一个组织冠以合作社的名称,并使该组织名副其实,就必须考虑合作社原则的历史传承性。一个名为“合作社”的组织,其实际类型可能有四种,而中国现实中的农民专业合作社绝大多数都不属于经典意义上的合作社,要判断它们是否是新型合作社,需要探讨合作社演化的边界。基于企业产权理论,本文分别讨论了“盈余按惠顾额返还”“成员民主控制”两大原则是否可以突破,以及突破的底线。本文还分析了“合作社的本质规定是什么”与“判定现实中的合作社是不是一个真正的合作社”这两个问题的联系和区别。在此基础上,本文用“只要盈余按惠顾额返还的比例超过50%就算是真正意义上的合作社”这一标准,重新检视了中国现实中农民专业合作社的性质,得出“中国现实中绝大多数农民专业合作社的合作社元素都较弱甚至缺失”的结论。本文认为,现有政策扶持以物资支持为主是合作社名不副实的根本成因;解决合作社名不副实问题的有效途径,既不是加强对合作社的监管,也不是放宽合作社的定义域以迎合现实,而是要从根本上调整对合作社的支持政策,即由物资支持转向制度建构。

关键词:合作社 合作社原则 所有权

中图分类号: F321.42 **文献标识码:** A

一、引言

2007年《中华人民共和国农民专业合作社法》施行以来,中国农民专业合作社(后文简称“农民合作社”)数量飞速增长^①,但学界对于如何看待农民合作社的发展存在很大争议。争议的一方以肯定农民合作社的成就为主,认为中国农民合作社蓬勃发展,在组织带动小农户、激活乡村资源要素、

*本文研究获得国家自然科学基金面上项目“合作社的‘准公共品属性’与政策支持的边界:理论与基于追踪调查的实证”(编号:71673047)、国家自然科学基金青年科学基金项目“精准扶贫背景下合作社益贫作用与机制优化研究——基于成员异质性视角”(编号:71803070)的资助。

^①截至2021年4月底,全国依法登记的农民合作社达到225.9万家。数据来源:《对十三届全国人大四次会议第1004号建议的答复》, http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202106/t20210615_6369582.htm。

引领乡村产业发展、维护农民权益等方面发挥了重要作用^①；争议的另一方则认为，对农民合作社的发展数据应有理性判断，不要放大合作社对农民的实际带动能力（潘劲，2011），甚至有学者判断，中国几乎没有真正意义上的农民合作社（邓衡山和王文烂，2014；邓衡山等，2016）。

“中国几乎没有真正意义上的农民合作社”这一判断在学界引起了较大的反响^②，也引发了较大的争议。对于这一判断所依赖的案例材料的真实性和样本数据的代表性，学界并无太多质疑；争议主要围绕判断合作社真假的标准——合作社的本质规定而展开。刘西川和徐建奎（2017）在《再论“中国到底有没有真正的农民合作社”——对〈合作社的本质规定与现实检视〉一文的评论》中，对“中国几乎没有真正意义上的农民合作社”这一判断及其所依据的标准——合作社的本质规定进行了系统的批判，认为中国存在真正的农民合作社，但也认为目前大部分农民合作社都名不副实。徐旭初和吴彬（2017）则认为应该放宽合作社的定义域，并推断当前中国大多数农民合作社是具有合作制属性、产业化和制度性色彩鲜明、股份合作性质的改进型（且为过渡型）中间组织，这些合作社并非异化的或者伪形的合作社，而是富有中国本土特色的创新形态。但秦愚（2017）认为，将这种名不副实的合作社称为“合作社的创新形态”是一种臆想。上述学者虽看法不一致，但都主张将某些稳态特征作为合作社的本质规定。还有一些学者认为合作社应该与时俱进，因此也就否认了合作社应当具备某些稳态特征。例如，吴志雄（2004）认为，“一人一票”“盈余按惠顾额返还”“资本报酬受限”等合作社原则虽然具有合理性，但合作社是经济组织，其原则归根结底应由其组织结构、经营机制及成员的经济利益而不是某种政治理念来决定。刘老石（2010）则秉持“实用主义”的态度，认为真假合作社的争论没有意义，应该留给合作社更多的实践空间，人们要能够从合作社的实践中寻找到中国本土的评价标准。在这种观点之下，合作社的真假问题更无从谈起了。

“中国几乎没有真正意义上的农民合作社”这一判断能够引起学界的较大反响和激烈争论，缘于这个判断具有牵一发而动全身的重要性。理论上，合作社所有相关问题的讨论都始于合作社的定义，即合作社的本质规定。现实中，如果上述判断为真，就必须对相关的支持政策进行系统的反思和大幅度的调整。相关政策支持的目标和初衷必然是促进真正的合作社而不是名不副实的“空合作社”和“伪合作社”的产生与发展。因此，审慎地讨论合作社的本质规定和现实中合作社的实际性质，不仅具有重大的理论意义，也因问题的广覆盖性而具有重要的现实意义。

^① 《农业农村部就联手推动农民合作社高质量发展等情况举行发布会》，http://www.hzjjs.moa.gov.cn/nchzjj/201905/t20190521_6313329.htm。

^② 《合作社的本质规定与现实检视——中国到底有没有真正的农民合作社？》（邓衡山和王文烂，2014）一文基于合作社本质规定的理论辨析和大量案例研究，提出了“中国到底有没有真正的农民合作社”的质疑。《新华文摘》2014年第20期、复印报刊资料《农业经济研究》2014年第10期对该文进行了全文转载。而后，《真正的农民专业合作社为何在中国难寻？——一个框架性解释与经验事实》（邓衡山等，2016）一文基于随机调查的大样本数据得出了“中国几乎没有真正意义上的农民合作社”的结论，并基于交易成本理论和国际比较剖析了原因。复印报刊资料《管理科学》《体制改革》均在2016年第10期对该文进行了全文转载。这两篇论文也是学界高被引论文。

二、合作社的本质规定：学界的主流看法与争议

（一）基于合作社原则演进趋势的论证

目前，国内多数学者通过总结合作社原则的演进趋势来归纳与论证合作社的本质规定。通过对合作社原则演化过程的分析发现，虽然合作社的基本原则处在不断发展变化之中，但“盈余按惠顾额返还”“资本报酬受限”“成员民主控制”等原则是基本不变的。因此，大多数学者认为，“盈余按惠顾额返还”“资本报酬受限”“成员民主控制”这些原则体现了合作社的本质规定（应瑞瑶，2002；徐旭初，2005；林坚和马彦丽，2006；黄祖辉和邵科，2009；潘劲，2011）。徐旭初（2005）进一步指出，“盈余按惠顾额返还”和“资本报酬受限”是一枚硬币的两面，因而上述三项原则可以归结为“盈余按惠顾额返还”与“成员民主控制”两大原则。

但上述主流看法也饱受质疑。因为既有文献仅仅基于合作社演化过程中上述原则未被突破这一事实来判定，却未能从学理上说明为何上述原则是突破不了的。徐旭初和吴彬（2017）认为，只需坚守“成员民主控制”，就足以将合作社与公司区分开来，因此，中国的农民合作社并不是异化的合作社，而是一种新型合作社。秦愚和苗彤彤（2017）则认为，企业制度中剩余索取权和控制权并非同等重要，剩余索取权更为核心，而控制权是引致的，因此，合作社的本质规定是“盈余按惠顾额返还”，“成员民主控制”是富有弹性空间的制度，“一人一票”的民主制度^①是可以突破的。另外，基于合作社原则演进趋势的论证方式无法反驳“合作社的基本原则可以与时俱进”这一观点。简言之，这一论证方式存在逻辑上的硬伤：假如投资者所有的公司假冒成合作社，人们如何分辨出这是突破了既有原则的“新型合作社”，还是名不副实的“伪合作社”？

（二）基于合作社边界无法突破的论证

还有相当一部分学者认为，合作社的本质规定是“所有者与惠顾者同一”（国鲁来，2001；苑鹏，2006；邓衡山和王文烂，2014）。邓衡山和王文烂（2014）认为，“所有者与惠顾者同一”既是合作社最基本的特征，也划定了合作社的边界，因而可以被认为是合作社的本质规定。一方面，“所有者与惠顾者同一”将合作社与其他形式的组织区别开来。例如，公司通过为他人服务赚取利润，其所有者不必是公司服务的惠顾者。另一方面，合作社也必须坚守这一规定。合作社的同一性发生错位将导致两种后果：一种是，如果合作社出于营利目的而开展非社员业务，以致社员应得的扶持越来越难以实现，从而公平供给下降，社员与组织的关系不断疏远，逐渐等同于一般的顾客或者业务伙伴，则合作社就转向以营利为目的的投资者所有的公司^②；另一种是，如果合作社的非社员业务不以营利为目的，公平的供给对社员与非社员一视同仁，那么公平就不再是集体物品，而成为公共物品，合作社也

^①在本文中，“盈余按惠顾额返还”原则与“盈余按惠顾额返还”制度同义，“成员民主控制”原则与“成员民主控制”制度同义，“一人一票”原则与“一人一票”制度同义，根据语境的需要交替使用。

^②笔者的理解是，如果非社员业务产生的利润不在一般社员间分配，那么，一般社员就逐渐等同于非社员；反之，如果一般社员也参与非社员业务所产生利润的分配，那么，一般社员也就与公司的投资者无异。

就转变为公益企业了。所以，发生任一朝向的同一性错位都将导致合作社组织性质的改变（转引自国鲁来，2001）。

上述论证方式比基于合作社原则演进趋势的论证方式前进了一步，试图界定合作社不可突破的边界，从而论证合作社的本质规定。但是，上述论证并未指出“所有者与惠顾者同一”的精确含义，以及合作社原则与“所有者与惠顾者同一”之间的对应关系。毕竟，在实际中，归根结底需要根据合作社原则判断某个组织是不是符合“所有者与惠顾者同一”的性质。邓衡山和王文烂（2014）认为，“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则与“所有者与惠顾者同一”有内在的一致性，因为一旦合作社不能坚持这两项原则，“所有者与惠顾者同一”就会被破坏。后文中笔者将指出这一观点在逻辑上存在的漏洞。

此外，“惠顾”一词的含义也引发了争议。汉斯曼（2001）认为，投资者的投资也可以看成是对公司的惠顾，并据此将投资者所有的公司看成是合作社的一种特殊表现形式——债权人合作社或者资本合作社，或者说是一种极端的要素惠顾型合作社。徐旭初和吴彬（2017）援引了上述观点，并据此认为“成员民主控制”才是合作社与公司的根本区别；而秦愚和苗彤彤（2017）认为，“惠顾”是更偏重社会运动的术语，容易引起歧义^①。

三、合作社原则的历史传承与合作社实际可能类型

当人们就合作社这一概念进行交流时，必须明确定义合作社。如果对合作社的定义有争议，那么，在论述合作社时就必须先指出所采用的是哪一种定义。如果每个人的定义都与其他人不同，知识的交流和积累就会非常困难。此外，如果在对合作社进行理论分析时采用较为公认的定义，而在实证分析时又不检视合作社的实际性质，在合作社名不副实的背景下，就会导致理论研究与实证研究严重脱节。

虽然不同时期的合作社各具特色，但是合作社这一概念被沿用，原因在于某些合作社原则在不同时期的合作社之间被传承。因此，如果要给一个组织冠以合作社的名称，并使该组织名副其实，就必须考虑合作社原则的历史传承性。根据合作社原则的历史传承情况，一个名为“合作社”的组织，其实际类型主要有以下三种：

第一种是经典合作社。它是一个坚持“盈余按惠顾额返还”^②和“成员民主控制”原则的组织。

之所以用是否坚持“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则来考察合作社原则的传承情况，是因为合作社一直坚守这两项原则。这两项原则将合作社与其他组织区分开来。更重要的是，现在几

^①需要指出的是，上述三篇文献并非否认合作社的本质规定是“所有者与惠顾者同一”，只是认为“所有者与惠顾者同一”这一表述不够精确。

^②这里的惠顾额与交易额同义。需要指出的是，合作社有两类交易，这里的“惠顾”是指成员与合作社之间的交易，另一类交易则是合作社与外部交易伙伴之间的交易。例如，农户将农产品卖给合作社，合作社再将产品（可包装或者加工）卖给批发商等市场主体，惠顾额指的就是农户卖给合作社的农产品数额；又如，农户通过合作社从市场采购农资，惠顾额指的就是农户向合作社订购的农资量。如果是消费者合作社，惠顾额指的就是向合作社购买产品的数额。

乎所有文献在谈到合作社的功能、合作社为什么值得政策支持等问题时，都会谈到合作社“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则（张晓山和苑鹏，2009），也即大家默认理论上合作社是一个奉行“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则的组织。

第二种是新型合作社。这种合作社既传承了部分合作社原则，又有自己鲜明的特色。举例来说，北美新一代合作社^①就是新型合作社。如果中国的合作社传承了国际上既有合作社的部分原则，但又区别于经典合作社和北美新一代合作社，那么，就只能命名为“中国新一代合作社”。

新型合作社这一概念意味着新的合作社既传承了以往合作社的部分原则，又具有自己的特色，也即这一概念允许合作社原则随着时空变化而演进。合作社原则可能随着时空变化而演进，是因为合作社原则本就是从实践中总结出来的。因此，在新时代中国，演变出新的合作社原则完全是有可能的。但这并不意味着，合作社的演进可以没有边界。一个组织被称为“合作社”，要达到最起码的要求，那就是要有合作社原则的传承。正是这些传承的合作社原则，将合作社与既有的其他组织区分开来。在现实中，一家合作社完全可能演变成一家公司，但不能再将这家公司称为“合作社”。正是在这个意义上，笔者不认同刘老石（2010）提出的从合作社实践中寻找中国本土评价标准的观点，因为根据这一观点，合作社将没有明确的边界，以致于无法识别以公司之实冒合作社之名的“伪合作社”。至于什么样的合作社可以被称为“新型合作社”，还需要详细论证。后文笔者将就徐旭初和吴彬（2017）、秦愚和苗彤彤（2017）的观点进行讨论。

第三种是公司等其他既有的组织或者模式。这类组织虽名为“合作社”，但实际上其典型特征与公司等既有的其他组织无异，与合作社原则几乎没有传承关系。例如，完全按股分红的投资者所有的公司就是这一类型，学界对此早已有了公认。另外，还有一些从事市场交易活动的模式（例如个体户）冒充合作社。如果仅仅因为这类组织或者模式挂名为“合作社”（或者一个组织，两块牌子），就将其认定为合作社，只会引起混乱。

当然，还有一种潜在的可能，即现实中的合作社不属于上述三种组织中的任何一种，而是一种新型组织，这类组织的典型特征与合作社有本质的区别，也有别于公司等既有的其他组织，只能被称为“新型组织”。需要说明的是，这并不是说现实中已经存在这种新型组织，而是说存在这种潜在可能。

根据上述分类，中国现实中的农民合作社大多不属于经典合作社（邓衡山等，2016）^②，但是否

^① 北美新一代合作社最早产生于 20 世纪 90 年代，大部分出现在美国中西部靠北的一些州，如北达科他州。与传统合作社相比，新一代合作社是适应现代农业纵向一体化要求而出现的组织创新，它们将农产品原材料加工后再销售，以提高农民收入。合作社成员资格不开放。北美新一代合作社也坚守“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则，但同时强调社员的交易比例与股金比例高度匹配（尼尔森，2000）。

^② 邓衡山等（2016）认为，一个组织的盈余以惠顾额返还的比例应至少达到 60%，且大部分惠顾者都拥有合作社的决策权，这个组织才算得上真正的合作社。基于这一标准，他们对吉林、江苏、四川三省随机调查的 500 家农民合作社进行了现实检视，结果发现，500 家农民合作社中没有一家能称得上真正的合作社；以此推论，他们认为中国的农民合作社绝大多数都不是真正的合作社。以此文的数据来对标经典合作社，很显然，现实中的农民合作社大多不属于经典合作社。

属于新型合作社取决于合作社演化的边界。

四、新型合作社？——合作社演化的边界

根据上述讨论，一个组织若能被称为“合作社”，必须与已有的合作社原则有传承关系。从合作社原则演进趋势看，“盈余按惠顾额返还”“成员民主控制”是合作社一直以来坚守的原则，其中，“盈余按惠顾额返还”对应合作社的剩余索取权，“成员民主控制”对应合作社的剩余控制权。对合作社的所有者来说，剩余索取权和剩余控制权是最重要的权利。因此，一个组织能否被称为“合作社”或者“新型合作社”，取决于其对“盈余按惠顾额返还”“成员民主控制”原则的传承。

关于企业的所有权应该由剩余索取权还是由剩余控制权来定义，主要存在三种不同的认识。传统经济学派根据所有权的法律意义，将所有权定义为剩余索取权（Alchian and Demsetz, 1972）。但是，产权学派的 Hart (1988) 批判了这一观点，他认为剩余收入可能不是一个非常核心或者重要的理论概念，他主张将企业所有权定义为剩余控制权，因为只有企业的所有者才可以拥有完全的控制权。表面上看，传统经济学派和产权学派对企业所有权的认识存在较大分歧。但是，Alchian and Demsetz (1972) 认为剩余索取权应该赋予专门进行生产监督的“监督者”，即赋予拥有剩余控制权的人；同时，Hart (1988) 认为拥有剩余控制权的目的在于获得企业剩余收入。也就是说，传统经济学派和产权学派都同意将两种权利配置给同一缔约方，因为剩余索取权和剩余控制权是具有高度互补性的权利。有控制权而无收益权，代理人就会缺乏实现最优产出的激励，同时可能只顾实现私利最大化而不关心资产的损耗。Milgrom and Roberts (1992) 则主张用剩余索取权和剩余控制权的统一来定义企业所有权。可见，三种认识一致认为剩余索取权和剩余控制权应该匹配，而且都认同获取企业剩余收入是目的，获得剩余控制权是手段。争议之处只在于哪项权利是更为根本的权利。

综上所述，社员要拥有合作社的完整产权，必须既拥有剩余索取权，又拥有剩余控制权。而且，效率最大化要求剩余索取权和剩余控制权匹配，即配置给同一缔约方。

(一) 剩余索取权如何演化：“盈余按惠顾额返还”原则可以突破吗？

徐旭初和吴彬 (2017) 在《异化抑或创新？——对中国农民合作社特殊性的理论思考》一文中提出了一种新观点：“盈余按惠顾额返还”原则是可以突破的，只要坚持“成员民主控制”原则，哪怕盈余按股分红，也是合作社——中国新一代合作社。他们认为，合作社可分为业务惠顾型合作社和要素惠顾型合作社，前者是直接惠顾者（直接生产者）拥有并控制的组织，后者是间接惠顾者（要素拥有者）拥有并控制的组织。要素惠顾型合作社与股份公司的根本区别在于民主控制：前者体现的是“人本”的民主，而后者体现的是“资本”的民主。

从合作社原则的历史传承看，只奉行“成员民主控制”原则的经济组织与以往合作社的传承性如何？答案是有一定程度的传承，但传承性很弱。有传承，是因为“成员民主控制”一直是合作社坚守的原则之一，这一原则明显有别于公司基于资本份额的控制权分配；传承性很弱，是因为只奉行“成员民主控制”原则而舍弃“盈余按惠顾额返还”原则，合作社的盈余就可以完全按股分红，这就使得在剩余索取权上与合作社一直坚守“盈余按惠顾额返还”和“资本报酬受限”原则的传统相悖。

徐旭初和吴彬（2017）也没有论证合作社舍弃“盈余按惠顾额返还”原则而只坚守“成员民主控制”原则的意义何在。而且，舍弃“盈余按惠顾额返还”原则而只坚守“成员民主控制”原则难以避免企业产权理论所指出的将剩余索取权配置给一方而将剩余控制权配置给另一方所造成的激励扭曲、引发“敲竹杠”的问题（Williamson, 1983; Hart and Moore, 1990）。具体而言，合作社的“成员民主控制”制度将与“按股分红”制度严重冲突：“按股分红”与“一人一票”制度使得社员股金份额相差较大时剩余索取权与剩余控制权高度不匹配。相较而言，在投资者所有的公司中，盈余分配制度和决策制度通常是匹配的，即按股分红、按股投票。尤其是在惠顾者社员和股东社员并存的情况下，两类社员的利益存在激烈的冲突。这是因为，对于合作社向社员提供的服务，股东社员希望价格尽可能高，而惠顾者社员则希望价格尽可能低甚至免费。如果只有惠顾者社员，合作社就因缺乏资金而难以运转；而如果只有股东社员，剩余索取权和剩余控制权就都完全由投资者掌控，要素惠顾型合作社就完全是投资者所有的公司——只不过是民主治理的公司而已。此时，称其为“新型股份公司”也许更为合适。

从现实看，也并没有大量出现坚持“成员民主控制”但按股分红的合作社。在笔者2014年调查的500家农民合作社中，没有一家这样的合作社。徐旭初和吴彬（2017）重点提到的是土地股份合作社，但未提及土地股份合作社的具体案例以及治理方式。他们也注意到了这类合作社通常是由少数核心成员进行决策，但他们认为，合作社由少数成员决策更多的是在成员异质性的前提下普通成员的一种策略性授权，而不是合作社的治理结构被虚置。而根据笔者的调查，土地股份合作社只是土地流转中介，出租土地的农户只领取固定租金，既不分享盈余，也谈不上拥有民主控制权。至于社员以土地入股、不拿租金而分享红利、平均享有剩余控制权的土地股份合作社，不管是在笔者的大规模随机调查中，还是在已有的文献中，都较少见到。而且，对于这种土地股份合作社，如果将土地视为一种类似于农产品的惠顾，社员不拿租金而分享红利就没有突破“盈余按惠顾额返还”原则；反之，如果将土地看成是一种资本，剩余索取权和剩余控制权都由投资者掌控，就只能将其认定为投资者所有的公司。因此，无论将土地视作“惠顾”还是视作“资本”，都谈不上是突破了“盈余按惠顾额返还”原则的新型合作社。

（二）剩余控制权如何演化：“成员民主控制”原则可以突破吗？

秦愚和苗彤彤（2017）在《合作社的本质规定性》一文中也提出了一种新观点：合作社的本质规定是“盈余按惠顾额返还”，“成员民主控制”制度是可以突破的。该文认为，企业所有权包括剩余索取权、控制权和产权，但这三种权利并非同等重要，剩余索取权是最根本的，而控制权和产权都是引致的。其原因在于，企业必须追求效率，而剩余索取权安排对企业效率的影响最大，因而体现了企业的本质规定性。该文还梳理了投资者所有的公司的发展历程，发现按股分红的制度始终没有改变，而控制权如何分配、资本如何筹集等则随着环境的变化而不断创新。在此基础上，该文认为，合作社的本质规定性是“盈余按惠顾额返还”，“成员民主控制”则是富有弹性空间的制度，“一人一票”的民主制度是可以突破的。

从合作社原则的历史传承看，只坚守“盈余按惠顾额返还”毫无疑问也大大突破了既有的合作社

原则。因为作为一种社会运动，“成员民主控制”一直是合作社最鲜明的原则之一，也被认为是合作社凝聚社员的必要手段。

如果将合作社看成纯粹的经济组织，并从效率的视角看待合作社的制度演化，笔者部分认同秦愚和苗彤彤（2017）的观点——“盈余按惠顾额返还”是合作社难以突破的原则，而“成员民主控制”有一定的突破空间。笔者支持这一观点的理由与他们稍有不同：并不是因为剩余索取权比剩余控制权更为重要——虽然获取剩余收入是目的，但如果失去了剩余控制权，获取剩余收入也就失去了保障；而是因为“盈余按惠顾额返还”突破为“按股分红”后，惠顾者社员将彻底失去剩余索取权，导致惠顾者社员对合作社的所有权严重缺失，而且剩余索取权与剩余控制权的错配会造成效率的极大损失。

“成员民主控制”则不同，即便不实行“一人一票”制度，只要不沦为“按股分配决策权”，在剩余控制权方面，合作社与投资者所有的公司依然有重大区别。例如，合作社可以按惠顾额分配剩余控制权，此时，剩余索取权与剩余控制权是完全匹配的，即都配置给了惠顾者。“按惠顾额分配盈余和控制权”制度甚至比“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”制度更符合剩余索取权与剩余控制权相匹配的要求，这么说是因为，“盈余按惠顾额返还”和以“一人一票”为基础的“成员民主控制”制度是有内在冲突的。不过，实现剩余索取权与剩余控制权相匹配本身也需要成本，因为社员的惠顾额是动态变化的，如果控制权也随之而变化，多少会有一些不便利。在社员间惠顾额差异不大的情况下，基于惠顾额分配决策权和“一人一票”的民主治理制度就没有实质性差异，此时“一人一票”制度还具有操作上更为便捷的优点。如果个别社员的惠顾额远大于其他人，也可以通过赋予他以一定的附加控制权来进行调整，未必非要按惠顾额分配决策权。这也很可能是现实中没有演化出“基于惠顾额分配决策权”制度的原因。

“成员民主控制”制度富有弹性空间，“一人一票”制度在一定程度上可以突破，但这不意味着突破可以没有底线，底线就是惠顾者必须拥有剩余控制权。一方面，非惠顾者（纯投资者）不能享有剩余控制权；另一方面，每一个惠顾者都必须拥有一定的剩余控制权，可突破的只是剩余控制权在惠顾者之间分配时没有必要非得坚持“一人一票”。这是因为，如果惠顾者只有剩余索取权而没有剩余控制权，或者纯投资者享有了剩余控制权，合作社也就不能再被称为“所有者与惠顾者同一”^①的组织了，而是部分归惠顾者所有、部分归投资者所有的混合型组织，而且又回到了将剩余索取权与剩余控制权配置给不同签约方从而导致激励扭曲的情形。

不过，需要说明的是，坚守“盈余按惠顾额返还”而对“一人一票”的“成员民主控制”原则有所突破的经济组织，只能暂时被称为“新型合作社”，尚不能被称为“中国新一代合作社”，因为这一类型的合作社是基于理论的推演得到的，而不是来自中国的现实。

（三）合作社演化的边界：需要坚守哪些合作社原则？

从合作社原则的传承看，一旦舍弃“盈余按惠顾额返还”原则而采取“按股分红”制度，合作社的传承性就会变得很弱，同时，把剩余索取权和剩余控制权分配给不同的签约方将产生严重的激励扭

^①虽然学界认为“惠顾”一词的含义不够精确，但普遍接受“所有者与惠顾者同一”是合作社的本质规定。

曲问题。因此，“盈余按惠顾额返还”是合作社最不可突破的原则；而以“一人一票”为基础的“成员民主控制”制度是富有弹性空间的，底线就是惠顾者都享有剩余控制权，而非惠顾者不能享有剩余控制权，也即剩余控制权由惠顾者共享，但没有必要非得坚持“一人一票”，或者完全基于惠顾额分配决策权。

有很多学者认为，合作社的本质规定是“所有者与惠顾者同一”（国鲁来，2001；苑鹏，2006；邓衡山和王文烂，2014）。邓衡山和王文烂（2014）认为，“所有者与惠顾者同一”与“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则有内在的一致性。但这个说法并不准确，“所有者与惠顾者同一”并不要求合作社坚守“成员民主控制”原则，甚至“一人一票”的民主制度也不是最符合“所有者与惠顾者同一”要求的制度。这是因为，“一人一票”制度与“盈余按惠顾额返还”制度并不完全匹配。合作社在坚持“盈余按惠顾额返还”原则的同时基于惠顾额分配决策权，才更符合“所有者与惠顾者同一”的要求，因为此时惠顾额更多的社员享有的决策权更大。

五、现实中农民合作社组织属性的认定

（一）理论参照：现实中农民合作社组织属性如何认定？

要考察现实中农民合作社的组织属性，毫无疑问得先确定合作社的本质规定，但“合作社的本质规定是什么”与“判定现实中的合作社是不是一个真正的合作社”是两个既紧密联系又有所区别的问题。前者作为理论参照点而存在，后者以前者为依据；前者必须非常明确，后者则富有弹性空间。学界对此多有混淆。在论及合作社的本质规定时，很多学者主张适当放宽合作社的定义域。例如，应瑞瑶和何军（2002）认为，社员民主管理和经济参与两项原则是必要的，但民主管理可以不局限于传统上的“一人一票”制度。徐旭初等（2014）认为，“所有者与惠顾者同一”只是理想型合作社才具有的特征。上述观点实际上是将“合作社的本质规定”与“现实中合作社的性质判定”混为一谈了。

在判定现实中合作社的性质时，合作社的本质规定是作为一个理论参照点而存在的。因为只有这样，人们才能判断现实中的合作社到底在多大程度上体现了合作社的本质规定。对于现实中的合作社，人们在是否认定它们为合作社、是否给它们政策支持等问题上可能存在争议，并且针对合作社的具体政策可能会因时因地而异，但如果失去合作社的本质规定作为参照点，这些问题就无从讨论。刘西川和徐建奎（2017）认为投资者所有的公司是实行要素契约治理的组织，而合作社是要素契约与商品契约相互治理的一种混合组织（特别强调了商品契约的反向治理作用）；他们将社员入股视为要素契约的内容，将“盈余按惠顾额返还”视为商品契约的内容。对于该文所讲的商品契约的反向治理作用，笔者的理解是，只要要素契约和商品契约同时存在，商品契约就必然会有反向治理作用，只是作用强弱程度因具体的契约规定而异。因此，刘西川和徐建奎（2017）实际上也是将兼具公司特征和合作社特征的混合型组织认定为真正的合作社，混淆了“合作社的本质规定”和“现实中合作社的性质判定”。

合作社最不可突破的原则是“盈余按惠顾额返还”，那么，当一个组织将盈余部分按惠顾额返还时，就可以说这个组织具有了合作社元素。盈余按惠顾额返还的比例越高，这个组织的合作社元素就越多，至于高到什么程度才算一个真正的合作社，这是一个现实认定问题。例如，一个将盈余的80%

按惠顾额分配、20%按股分红的组织，是否是一个真正的合作社？是否值得政策支持？假如这个组织被认定为真正的合作社，到底是该组织的哪些特征使得它被当成真正的合作社？是有80%的盈余按惠顾额分配，还是有20%的盈余按股分红？毫无疑问，答案是前者。实际上，随着一个组织的盈余按惠顾额返还的比例越来越低，而按股分红的比例越来越高，人们可能会越来越倾向于将它当成一家投资者所有的公司，而不是当成一家合作社。又如，一家合作社有50%的业务面向社员，且盈余按社员的惠顾额进行返还，但还有50%的业务面向非社员，非社员不享受盈余返还，也不享有剩余控制权。此时，如果将这家合作社当成真正的合作社，显然是因为它的社员业务的存在，而随着社员业务占比越来越低，合作社元素越来越弱。当社员业务占比低到一定程度时，这家合作社也就等同于投资者所有的公司了。也就是说，形塑合作社成为自我服务的组织，使得合作社区别于投资者所有的公司等其他组织的关键所在，是盈余按惠顾额返还，而不是部分盈余按惠顾额返还、部分盈余按股分红。

（二）现实难题：如何判定具有合作社元素的混合型组织的性质？

诚如徐旭初等（2014）所言，如果只有所有者与惠顾者完全同一时，才能将一个组织认定为真正的合作社，这无疑是一个非常严苛的标准。事实上，以往的消费者合作社也普遍提供非社员服务。而盈余部分地按股分红，在国际合作社中也有出现。因此，这就提出了一个现实问题：如何判定现实中具有合作社元素的混合型组织的性质？

事实上，投资者所有的公司和合作社作为企业的两种典型形态，它们之间是可以互相演变的（如图1所示）。随着合作社中盈余按股分红的比例越来越高，该组织治理结构中的公司元素越来越多，合作社就最终演变为公司；反之，当公司中盈余按股分红的比例越来越低、按惠顾额返还的比例越来越高，该组织治理结构中的合作社元素越来越多，公司就最终演变为合作社。因此，在典型的合作社与典型的公司之间，存在着一种混合形态，即在该组织的治理结构中，合作社元素与公司元素没有哪一种占据压倒性优势。此时，在将该组织认定为哪一种组织的问题上，就会存在很大的争议。

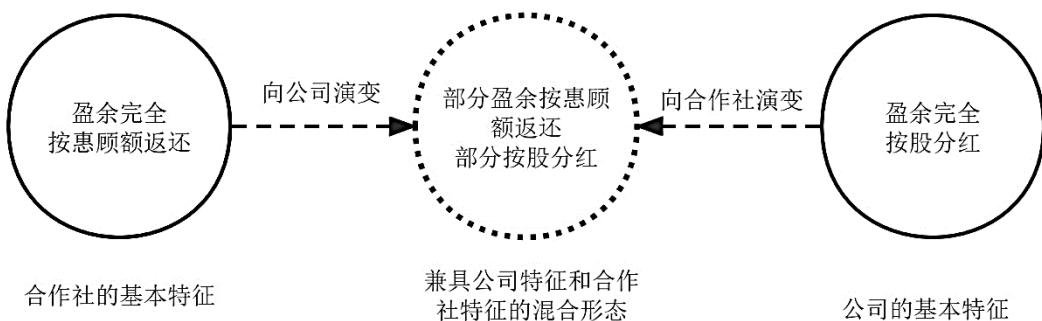


图1 合作社与公司之间的相互演变

2007年7月1日实施的《中华人民共和国农民专业合作社法》和2018年7月1日起开始实施的修订后的《中华人民共和国农民专业合作社法》均规定，合作社盈余按惠顾额返还的比例不低于60%。但是，盈余按惠顾额返还的比例是60%还是59%又有什么实质区别呢？如果59%也可以，那么，58%为什么不可以？因此，也有学者建议进一步放松盈余按惠顾额返还的比例，并认为盈余按惠顾额返还

的比例超过 50% 的组织即可被认定为合作社（邓衡山和王文烂，2014）。不同于法律规定，纯粹的理论探讨是无法给出明确的界限的。但有一点应该是无争议的，那就是盈余按惠顾额返还的比例越低，一个组织的合作社元素就越弱。另外，如果盈余按惠顾额返还的比例和按股分红的比例都接近 50%，那么，这个组织是非常不稳定的。这是因为，作为股东的社员希望向社员收取的服务费越高越好，而作为惠顾者的社员则希望服务费越低越好。

（三）性质再判定：现实中的农民合作社是真正的合作社吗？

依据前文的分析，“盈余按惠顾额返还”是合作社不可突破的原则，“一人一票”制度虽然有突破空间，但是必须有底线，即惠顾者都享有剩余控制权，而非惠顾者不能享有剩余控制权。在检视现实中的农民合作社是否是新型合作社时，考虑到中国的实际情况，很多理事长都是自我任命或者是由几个发起人推举产生的，理事会也在发起之初就成立了，社员大多分批次加入，很难要求合作社的理事长和理事会成员由全体社员选举产生。因此，不要求合作社实行社员“一人一票”的“成员民主控制”制度，也不要求盈余完全按惠顾额返还，而只要盈余按惠顾额返还的比例超过 50%，就算是真正意义上的合作社。

基于课题组 20 位调查员于 2014 年 9~11 月对江苏、吉林、四川 3 省 9 县 18 个乡镇 331 个村庄中 500 家农民合作社的调查数据，笔者发现，只有 63 家农民合作社有盈余返还机制，其中，盈余按惠顾额返还的农民合作社只有 23 家，而且按惠顾额返还的盈余总额占可分配盈余的平均比例仅为 13.4%，而按股分红的盈余总额占可分配盈余的平均比例高达 86.6%^①。在这 23 家农民合作社中，盈余按惠顾额返还比例超过 50% 的合作社仅有两家。这两家农民合作社由于没有实行“一人一票”的“成员民主控制”制度，因此可以说是新型合作社。这两家农民合作社都是水产专业合作社，治理结构高度类似，现介绍其中一家的情况。

典型案例：高邮市农惠水产专业合作社。合作社理事长曾是某饲料厂的业务员，他发现成立合作社有助于稳定与农户之间的关系，加之政府提倡成立合作社，就成立了这家合作社。该合作社以低于市场价 10% 的价格从厂家购买饲料，并以市场价卖给社员。合作社共有股金 120 万元，其中，理事长出资 36 万元，占 30%。合作社股金主要用于日常管理开支和购买生产资料垫资。合作社盈余的 60% 按惠顾额返还，40% 按股分红。在该合作社，理事长是自我任命的，由于他拥有农资采购渠道方面的优势，也具有不可替代的地位，很难要求合作社实行“一人一票”的民主治理制度。但是，在盈余返

^① 在本文写作过程中，笔者又仔细审视了 2014 年调查中的原始数据，对部分数据进行了修订。在笔者基于相同调查数据撰写并发表的文章中，报告有盈余返还机制的合作社有 66 家，其中，将部分盈余按照惠顾额返还的合作社有 26 家，按照惠顾额返还的盈余所占比例平均为 23.4%（详见应瑞瑶等，2016）。修订数据涉及三家农民合作社，这三家合作社均为农机合作社，皆是农机服务商为了享受农机购买补贴而成立。他们成立合作社后，仍然独自为农户提供农机服务，所谓的 100% 按惠顾额返还的盈余其实就是农机服务费，惠顾额就是农机服务量。社员仍然是个体户，盈余返还其实就是农机服务商直接向农户收取服务费，而且，也根本没有由合作社统一收取再二次返还的过程。因此，经修订后，笔者认定这三家合作社没有盈余返还机制。

还制度确定等事项上，合作社成员都有一定的决策权。由于盈余的 60%按交易量返还，故将其认定为新型合作社^①。

放松了合作社的判定标准后，笔者对所调查的 500 家农民合作社重新进行了检视，分析结果见表 1。在 500 家农民合作社中，99.6%的合作社都不是真正意义上的合作社，这与邓衡山等（2016）一文所得结论并无实质性差异。不过，值得指出的是，邓衡山和王文烂（2014）、邓衡山等（2016）在文中称“所调查的农民合作社都不具备合作社的本质规定”这一说法是不妥当的，准确的说法是，中国现实中绝大多数农民合作社的合作社元素都比较弱甚至缺失，难以称其为真正的合作社。

表 1 现实中农民合作社的性质与分布

	数量（家）	比例（%）
调查的农民合作社	500	100.0
空组织 ^a	252	50.4
市场模式	214	42.8
无订单的市场模式	192	38.4
订单农业	6	1.2
农资订购	5	1.0
土地合作社 ^b	11	2.2
公司	32	6.4
真正意义上的合作社	2	0.4

注：a 空组织指没有实际运转，即没有为社员提供任何服务的名义合作社。b 土地合作社本质上是资本所有者的联合（相对于人格化的劳动而言，土地和资金都是物质资本）。联合的方式主要有两种：一种是农户不享有合作社的决策权，不共享产权，只获得土地租金，农户与合作社之间仅仅是一种纯粹的市场交易关系；另一种是农户享有合作社的决策权，共享产权，其性质是公司，农户是公司的股东。受调查的土地合作社都是前一种模式，因此将其归为市场模式。

六、从现实中农民合作社的实际性质看现行政策的支持效果

很多学者拒绝讨论合作社的本质规定，可能是担心如果用合作社的本质规定去衡量现实中的农民合作社，很可能一家真正的合作社都没有，这将导致农民得不到足够的政策支持或者导致对农民自主经营决策权的强行干预。刘老石（2010）认为，真假合作社的争论没有意义，应该留给合作社更多实践的空间，合作社真假之争必然会将部分合作社认定为假合作社，这会扼杀合作社的制度创新，从而阻碍合作社发展。而政府有关部门则可能担心讨论合作社真假问题会导致对现行支持政策的否定。这两种担忧其实涉及的都是政策是否需要调整以及政策的调整方向问题。

“真假合作社的争论没有意义，应该留给合作社更多实践的空间”这句话从肯定农民自主经营决策权的角度看是对的，但非常不利于反思现行的支持政策。一方面，有理由相信，农民比任何人都了

^① 在《真正的农民专业合作社为何在中国难寻？——一个框架性解释与经验事实》（邓衡山等，2016）一文中，有两家这样的合作社被认定为不是真正意义上的（经典）合作社，而是市场模式（农资订购）。

解自己的目标和所面临的约束，进而也最清楚自己应该怎样经营农业。如果认为农民可能由于不了解合作社而错失了更好的经营方式，那么，也只需向农民宣传合作社并对他们进行培训。最后要不要办合作社以及怎么办合作社，肯定还是农民说了算。

另一方面，“应该留给合作社更多实践的空间”并不意味着无论现实中的合作社怎么操作，人们都得无条件地承认它们是真正的合作社。政策之所以支持农民创办合作社，是因为合作社的特殊性质值得政策支持。政策支持的基本目标是促进这种具有特殊性质的合作社的产生和发展，而政策的支持方式必须服务于这一目标^①。在检视政策的支持效果时，也就必须检视现实中农民合作社的性质，看看是否符合政策支持的初衷。而要回答这个问题，就需要首先检视现实中农民合作社的性质是否与合作社的本质规定相符。对其他诸如合作社的优点、缺陷、适宜的发展条件等问题的探讨，也都起始于合作社的本质规定这个基础性问题。如果无论现实中的农民合作社怎么操作，人们都得无条件地承认它们是真正的合作社，那还怎么反思政策呢？或许有人会说，虽然农民办的不是真正的合作社（例如公司），但也一样值得政策支持。如果是这样，那就应该以别的名义（例如公司）去享受政策优惠。如果政府对合作社有政策优惠，对公司却没有政策优惠，同时公司也值得政府给予政策支持，以致于公司只能假冒合作社来获取政策优惠，那么，政策就需要进行相应的调整，使得公司和合作社都能够获得相应的政策支持。毕竟，政策支持公司的理由和支持合作社的理由并不相同，支持方式也因此有必要加以区分。

笔者认同这一看法：当现实中的农民合作社很不规范时，要调整的并不是现实中的农民合作社，而应该是政策^②。有理由相信，现实中的农民合作社很不规范或者干脆名不副实，但却很可能更适合现实。本文指出现实中绝大多数农民合作社不是真正的合作社，并不是要将它们改造成真正的合作社，而只是希望它们以与实际做法相符的名称出现。这与刘老石（2010）的观点不同，他认为真假合作社的争论没有意义，但同时又强调现实中的合作社需要规范化。当然，要促成农民合作社名副其实，只有调整现行的合作社政策才能做到。相关研究表明，给予合作社以物资激励的政策是合作社名不副实的根本原因（全志辉和温铁军，2009；Deng et al., 2010；邓衡山和王文烂，2014；冯小，2014）。要扭转这一局面，政策支持应由物资支持转向制度建构——营造有利于合作社制度规范性的政策环境（许建明和李文溥，2015）。

调整政策的起点首先是承认中国现实中绝大多数农民合作社不是真正意义上的合作社，政策支持未能完全实现其初衷。但最新政策文件表明，政府有关部门强调的依然是现实中农民合作社自身需要调整，并没有从根本上调整政策^③。而学界所建议的加强对农民合作社的监管也是基于同样的思路。

^①至于合作社到底具有什么性质才值得政策支持，换言之，政策支持合作社是否具有正当性理由，或者说，政策支持合作社的初衷是否合宜，这是另一个问题，需要另外专文讨论。

^②安徽农业大学的王士海教授在第五届中国合作经济中青年学者工作坊上表达了这个观点。

^③参见中央农办、农业农村部等11部门于2019年9月4日联合印发的《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》，http://www.moa.gov.cn/nybgb/2019/201909/202001/t20200109_6334652.htm。

例如，许建明和李文溥（2015）主张政府对合作社的运营规范性进行监督、引导和奖励。虽然从理论上讲，加强对农民合作社的监管也可以消除合作社名不副实现象，但学界和政府部门似乎都没有意识到，监管农民合作社是一件成本极为高昂的事。在农民合作社数量多达 200 多万家、约三倍于中国的行政村数量的情况下，要政府对所有的农民合作社进行全面监管是不具备现实可操作性的。以现实中农民合作社的国家示范社评比为例，中央政府无力对合作社材料的真实性进行检验，更不可能去现场一一考察，只能逐级委托，最后由各乡镇相关部门验证材料的真实性，而有的乡镇相关部门常常与农民合作社联合撰写相关材料，要么以分享补贴为目标，要么以获取政绩为目标，相关材料的真实性可能难以得到保证（邓衡山等，2016）。政府以合作社的制度规范性为评价依据对符合条件的合作社进行奖励，除了监督成本高昂，还可能引发农户为了获取政府奖励而不顾实际需求去刻意组建规范的合作社的情形，这可能也同样非政府所愿。

七、结语

自 2007 年《中华人民共和国农民专业合作社法》实施以来，中国的农民合作社数量增长迅猛，但也乱象纷呈。最为学界所诟病的是大量的合作社名不副实。本文重新审慎地讨论了合作社的本质规定，并以此再次检视了现实中农民合作社的性质，结论依然中国绝大多数农民合作社都不是真正意义上的合作社。

使农民合作社名副其实的有效途径既不是加强对合作社的监管，也不是放宽合作社的定义域，而是要从根本上调整合作社的支持政策——由物资支持转向制度建构。学理上，当政府制定政策支持农民合作社时，必须厘清以下问题：首先，政策支持合作社的正当理由是什么？而要回答这个问题，就必须先讨论清楚合作社的本质规定；其次，什么样的政策支持方式有利于促使真正的合作社产生和发展？如果政策支持未能促使真正的合作社产生和发展，而是造成了大量的组织张冠李戴，那毫无疑问应该进行政策反思；最后，政策支持是否能获得正的社会净收益？什么样的政策支持方式能获得更高的社会净收益？制定政策时必须进行成本与收益的考量，加强对合作社监管的建议显然没有充分考虑到这一点。

如何进行制度构建？稳妥的制度建构的办法也许就是向（潜在的）社员提供人力资本培训——告诉农户合作社的优势、合作社适宜发展的条件、如何进行规范化管理等。还有很多学者主张采用外部代理人的方式帮助合作社进行制度建构（例如 Fairbairn, 1984; Harris et al., 1995; Stefanson, 2002; Fulton, 2005）。外部代理人是指协助组建合作社但与合作社没有直接联系的个人，他们必须置身于合作社之外。外部代理人在最基础的层面上帮助合作社解决合作社比较突出的问题——“搭便车”等问题，外部代理人通过了解成员之间的共同特点，并协助成员认识到他们之间存在的相互依赖关系，从而降低合作社的制度成本。

对（潜在的）社员进行培训、告诉社员如何规范化管理，这与现行的培训支持政策有什么本质的区别呢？区别主要有两点。一是现有的培训是在相关政策扶持以物资支持为主的政策背景下进行的，很多社员并不关心如何进行规范化管理，他们更关心如何拿到示范社等项目支持。由于物资支持正是

目前空合作社、伪合作社大行其道的根本原因，因此，一边通过给予物资支持促使他们大办空合作社、伪合作社，一边又告诉他们应该如何规范化管理，这显然是十分矛盾的；而制度建构中的培训则以取消物资支持为前提。二是现有的合作社培训更多地强调合作社的优势，忽略了合作社的缺陷。以制度建构的办法支持农户办合作社，必须去除“为了办合作社而办合作社”的做法，即不仅要告诉农户合作社有哪些优势，还必须说清楚合作社内在的缺陷，同时告知农户合作社的产生发展有其特定的适宜条件（邓衡山等，2016）^①。

将合作社的支持政策由物资支持转向制度建构，会产生什么结果？现有的农民合作社能变成真正的合作社吗？可能只有一部分能，大部分可能会换成别的组织名称而存在，还有相当一部分可能会注销。不管如何，制度建构的办法至少会使农民合作社名副其实。而这起码有三大好处：一是容易检验政策支持的效果，二是避免学术研究中理论研究与实证研究脱节的问题，三是避免在基层工作中因物资激励而出现大量弄虚作假现象。

参考文献

1. 邓衡山、王文烂，2014：《合作社的本质规定与现实检视——中国到底有没有真正的农民合作社？》，《中国农村经济》第7期，第15-26页、第38页。
2. 邓衡山、徐志刚、应瑞瑶、廖小静，2016：《真正的农民专业合作社为何在中国难寻？——一个框架性解释与经验事实》，《中国农村观察》第4期，第72-83页、第96-97页。
3. 冯小，2014：《农民专业合作社制度异化的乡土逻辑——以“合作社包装下乡资本”为例》，《中国农村观察》第2期，第2-8页、第17页、第92页。
4. 国鲁来，2001：《合作社制度及专业协会实践的制度经济学分析》，《中国农村观察》第4期，第36-48页。
5. 汉斯曼，2001：《企业所有权论》，于静译，北京：中国政法大学出版社，第15页。
6. 黄祖辉、邵科，2009：《合作社的本质规定性及其漂移》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》第4期，第11-16页。
7. 林坚、马彦丽，2006：《农业合作社和投资者所有企业的边界——基于交易费用和组织成本角度的分析》，《农业经济问题》第3期，第16-20页、第79页。
8. 刘老石，2010：《合作社实践与本土评价标准》，《开放时代》第12期，第53-67页。
9. 刘西川、徐建奎，2017：《再论“中国到底有没有真正的农民合作社”——对〈合作社的本质规定与现实检视〉一文的评论》，《中国农村经济》第7期，第72-84页。
10. 尼尔森，2000：《农民的新一代合作社》，杜吟棠译，《中国农村经济》第2期，第77-79页。
11. 潘劲，2011：《中国农民专业合作社：数据背后的解读》，《中国农村观察》第6期，第2-11页、第94页。
12. 秦愚，2017， 《中国实用主义合作社理论是创新还是臆想》，《农业经济问题》第7期，第4-16页、第110页。
13. 秦愚、苗彤彤，2017：《合作社的本质规定性》，《农业经济问题》第4期，第4-13页、第110页。
14. 全志辉、温铁军，2009：《资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路——兼对专业合作社道路提出质疑》，《开

^①现有的培训人员不一定知道合作社的适宜条件究竟有哪些，毕竟这还属于学界讨论的前沿话题。

- 放时代》第4期，第5-26页。
- 15.吴志雄，2004：《对农产品合作社一些问题的思考》，《中国农村经济》第11期，第11-16页。
- 16.许建明、李文溥，2015：《合作社与政府——制度性建构优于物资性支持》，《制度经济学研究》第1期，第21-40页。
- 17.徐旭初，2005：《中国农民专业合作经济组织的制度分析》，北京：经济科学出版社，第65页。
- 18.徐旭初、吴彬，2017：《异化抑或创新？——对中国农民合作社特殊性的理论思考》，《中国农村经济》第12期，第2-17页。
- 19.徐旭初、吴彬、高钰玲，2014：《合作社的质性与现实——一个基于理想类型的类型学研究》，《东岳论丛》第4期，第86-92页。
- 20.应瑞瑶，2002：《合作社的异化与异化的合作社——兼论中国农业合作社的定位》，《江海学刊》第6期，第69-75页。
- 21.应瑞瑶、何军，2002：《中国农业合作社立法若干理论问题研究》，《农业经济问题》第7期，第2-7页。
- 22.应瑞瑶、唐春燕、邓衡山、徐志刚，2016：《成员异质性、合作博弈与利益分配——一个对农民专业合作社盈余分配机制安排的经济解释》，《财贸研究》第3期，第72-79页。
- 23.苑鹏，2006：《试论合作社的本质属性及中国农民专业合作经济组织发展的基本条件》，《农村经营管理》第8期，第16-21页、第15页。
- 24.张晓山、苑鹏，2009：《合作经济理论与中国农民合作社的实践》，北京：首都经济贸易大学出版社，第10-14页。
- 25.Alchian, A. A., and H. Demsetz, 1972, "Production, Information Costs, and Economic Organization", *The American Economic Review*, 62(5): 777-795.
- 26.Deng, H. S.; J. K. Huang, Z. G. Xu, and S. Rozelle, 2010, "Policy Support and Emerging Farmers' Professional Cooperatives in Rural China", *China Economic Review*, 21(4): 495-507.
- 27.Fairbairn, G. L., 1984, *From Prairie Roots: The Remarkable Story of Saskatchewan Wheat Pool*, Saskatoon: Western Producer Prairie Books, 233-242.
- 28.Fulton, M., 2005, "Producer Associations: International Experience", in B. H. Sonntag, J. Huang, S. Rozelle, and J. H. Skerritt (eds) *China's Agricultural and Rural Development in the Early 21st Century*, Canberra: Food Distribution Research Society, 174-196.
- 29.Harris, A., M. E. Fulton, B. Stefanson, and D. Lysyshyn, 1995, "Working Together: The Role of External Agents in the Development of Agriculture-based Industries", University of Saskatchewan. Centre for the Study of Co-operatives Working Paper 31773, <https://econpapers.repec.org/paper/agsuscomp/31773.htm>.
- 30.Hart, O., 1988, "Incomplete Contracts and the Theory of the Firm", *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 4(1): 119-139.
- 31.Hart, O., and J. Moore, 1990, "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, 98(6): 1119-1158.
- 32.Milgrom, P., and J. Roberts, 1992, *Economics, Organization and Management*, New York: Prentice Hall, 289-292.

- 33.Stefanson, B., 2002, "Adult Educators in Co-operative Development: Agents of Change", University of Saskatchewan. Centre for the Study of Co-operatives Working Paper 31777, <https://ageconsearch.umn.edu/record/31777>.
- 34.Williamson, O., 1983, "Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange", *American Economic Review*, 73(4): 519-540.

(作者单位: ¹福建农林大学经济管理学院;

²江苏省农业科学院农业经济与发展研究所)

(责任编辑: 张丽娟)

The Essence of Cooperatives and Policy Reflection

DENG Hengshan KONG Liping LIAO Xiaojing

Abstract: Focusing on the dispute between the true and false of farmer's specialized cooperatives, this study carefully discusses the essential characteristics of cooperatives and the major problems existing in the development of cooperatives. This study sorts out the mainstream views on the essence of cooperatives, points out the weaknesses of the existing views in the way of argumentation, and then argues that in order to give an organization the name of a cooperative, and to make the organization live up to its name, the historical inheritance of cooperative principles must be considered. There may be four actual types of an organization called a "cooperative". However, the vast majority of farmers' cooperatives in China are not cooperatives in a classic sense. And it is necessary to explore the boundaries of cooperative evolution to judge whether they are new types of cooperatives. Based on the theory of enterprise property rights, this study discusses whether the two principles of "return of surplus according to patronage" and "democratic control of members" can be broken through, and the bottom line of the breakthrough. It also analyzes the relationship and difference between "what is the essence of cooperatives" and "whether a cooperative is a true cooperative". On this basis, the study re-examines the essence of cooperatives in China's reality with the standard being stated "as long as the proportion of surplus returned according to patronage exceeds 50%, it is a true cooperative". It is concluded that the cooperative elements of most cooperatives in China are weak or even missing. This study argues that the existing policy support is mainly in the form of material incentives, which is the fundamental reason why cooperatives do not live up to their name. As an effective way to solve this problem, it is not advisable to strengthen the supervision of cooperatives, nor to broaden the definition of cooperatives to meet the reality. Instead, it is necessary to fundamentally adjust the policies for cooperatives from material support to institutional construction.

Keywords: Cooperative; Cooperative Principle; Ownership

“一体两面”：对中国农民政治行为的整体性理解

刘金海

摘要：在中国农民政治行为研究中，西方的基于社会革命角度的理论总结，成为研究中国历史进程中农民政治行为及政治角色的理论资源；而抗争行为研究和创造性政治研究等受制于时代背景和研究视角，均只解释了农民政治行为的一个侧面。本文在理解政治行为的基础上，回归农民历史，突出了农民与国家权力之间的关系，区分了农民政治行为的动机与方式，建立起一个综合型的分析框架，以此检视中国农民政治行为及其历程。中国农民政治行为的演进历程主要可划分为以下三个时期：帝制时期的群体式顺从与农民起义、计划经济时期的集体化行动与个体式抗争、改革开放以来的原子式参与与集体性抗争。综观起来，中国农民政治行为可以归纳为“一体两面”（或“一个整体，两个侧面”），“两个侧面”对立存在，对向转化并趋向于“一体化”。当下，国家与农民关系发生了巨大变化，日常政治愈来愈成为农民政治生活的主要表现形式，它具有重大的政治和社会意义，有待于进一步研究。

关键词：农民 国家 政治行为 两面性

中图分类号：D663.2 **文献标识码：**A

一、农民政治行为研究的梳理及反思

中国是农民大国（温铁军，2005），农民是中国政治实践中不可或缺的要素。对中国农民及其政治行为的研究是政治学研究包括中国政治研究以及农民研究的重要议题。西方学者对农民及其政治行为进行了大量研究和探讨，成为研究中国历史进程中农民政治行为及政治角色的理论资源。

（一）已有研究的梳理及探讨

摩尔、亨廷顿和米格代尔等从社会革命角度对农民政治行为展开研究。其中，摩尔（1987）提出了农民不仅是历史主体还是历史变革动力的观点；亨廷顿（1989）认为，“在现代化政治中，农民扮演着关键性的‘钟摆’角色”。米格代尔（1996）更进一步，认为“20世纪是农民革命的世纪”，“大部分农民的政治视野已经超出他们的小村庄，不再只关注地主家的大门楼和当地的集市”。“农民们越来越多地进入新的政治领域”，“农民已经成为第三世界的主要的政治动荡的焦点”（米格代尔，

1996）。要全面和客观地看待他们的研究：第一，研究基于宏观视角，认为农民或农民政治行为只是宏观社会变革的一部分或自变量之一。第二，研究基于农民客位。虽然他们强调了农民是社会主体和变革动力并扮演“钟摆”角色和具有焦点地位等，但这是源于现代化进程背景的考量。第三，采用历史研究的分析方法，有“向后看”优势，但缺乏对农民具体行为的理论总结。

行为主义政治学兴起后，政治行为主体成为直接的研究对象。伴随着“反精英主义”价值取向的出现（赵树凯，2008），基于农民主位和具体行为的底层抗争研究逐渐发展起来。

在斯科特（2001）看来，分散性是传统社会中小农的主要特征，而“勒索”则是国家（政府）的“强项”，分散的小农遭遇作为勒索者的国家（政府）时，总是处于弱者的地位。勒索者或压迫者的贪婪总是会越过农民能够承受的底线，从而激起农民的反抗，这些反抗多以“日常抗争”的形式表现出来，如“弱者的抗争”。“弱者的武器”（斯科特，2011）和“隐藏的文本”（Scott, 1990）是这一理论的延续。欧博文和李连江（O'Brien and Li, 2006; Li and O'Brien, 1996）集中于探讨中国的“农民抗争”，并以 *rightful resistance*（国内翻译为“依法抗争”）描述之。

抗争行为研究实现了三大转变：第一，回归农民主位，从农民自身的角度出发来研究农民行为。第二，回归微观视角，聚焦于“日常行为”。斯科特的“弱者的武器”和“隐藏的文本”是典型代表。Colburn (1989) 主编的 *Everyday Forms of Peasant Resistance*（《农民抗争的日常形式》）涵盖了对 7 个国家的具体研究，进一步展开了对农民抗争行为的分析。第三，弥补国家中心论缺陷，从农民的角度重新审视国家。

抗争行为研究亦有三大局限：第一，关注的主要是负面行为。所谓农民抗争的“日常形式”均是效率损耗和人力资源浪费的消极行为。第二，“生存伦理”“道德底线”本身存疑。Adas (1980) 认为，“生存伦理”中的“最低生活”“最低保障回报”没有事实依据，就是“道德底线”中的“道德”及蕴含于其中的“公平”等，在内涵上也模糊不清。第三，局限于时代背景（如包税制传统与殖民地政府时期）和具体因素，并强化这些因素与行动结果之间的因果关系。

由于研究对象及所处时代等因素，西方学者的上述观点既不能解释传统时期中国农民政治行为，也不能解释 20 世纪 80 年代以来大多数中国农民政治行为和中国农村正在发生的实践创新。这一困境促兴了新一轮中国农民政治行为研究。徐勇（2009）提出的“创造性政治”颇有代表性，他用“基层”替代了“底层”，发展了“农民”与“政治”关系中积极的一面。其结果是，农民的创造性政治行为直接影响了中国农村改革与政策调整。创造性政治研究有值得肯定的地方：第一，关注农民行为的积极方面。“包产到户”、乡镇企业、村民自治等七个方面的创新均代表了当时中国农村社会的发展趋势。第二，聚焦农民的集体行动。农民的集体行动有内在动力，能够解决集体体制的惰性和集体行动的困境，并为农村社会发展提供一条可行的途径。第三，沿袭微观行动-宏观影响路径。当代中国农民的一系列创造性行为，不只是改变了自己的命运，而且引发了整个制度的变迁。

创造性政治研究也有三个不足：第一，“创造性”存疑。创造性政治的动力虽然具有一定程度的内生性，但追根究源，农民的创造性政治行为应是农民对政治体制及其压力的被动反应，并非真正意义上的主动性选择或创造性发展。第二，微观行动-宏观影响路径有局限。当代中国政治的“农民性”

本身就是一个值得商榷的问题，究竟是国家政治决定农民行为还是农民行为塑造国家政治抑或二者之间相互影响和型构，也是值得深入探讨的重大问题。第三，解释力有限，只关注到农民行为中顺应时代发展的一面。王可园（2015）在比较“底层社会与抗争性政治”和“基层社会与创造性政治”基础上，提出了“底层社会与抗争-创造性政治”模式，便是例证。

（二）方位和视角的检视及反思

第一，研究方位的偏离。通观起来，摩尔（1987）在“先进-落后”分析框架下，探讨了“落后的优越性”，农民和地主的行为就先后进入政治民主化道路的视野中。在亨廷顿（1989）看来，“农民这样极为保守的形象与农民作为革命力量的形象同存”，基于政治发展和稳定的需要，作为“支持力量”的农民行动要尽可能地避免以“反抗派”的形式出现。米格代尔（1996）基于对第三世界政治与社会变革研究的需要，提出从“中心”“上层”转向“外围”“下层”，“要想理解国家中心，你必须首先研究偏远的农村”。上述研究者的共同点是他们在研究方位上均处于优势地位或高位，农民和农村则处于劣势地位或低位、外围。

斯科特、欧博文和徐勇等则是另外一种情况。斯科特（2001）在“底线思维”的基础上运用了“底层视角”，关注的是“把生存作为目的的农民”，立足于此探讨处于生存边缘农民的行为选择或策略。欧博文和李连江（O'Brien and Li, 2006）虽然否定了简单的“下级”“上级”对立和“主从区别”，但“民众抵抗”仍然是与“否定”“边缘”“非制度化”等联系在一起的，农民政治行为通常通过“机会”“跨越边界”“声明”“策略升级”等表现出来。徐勇（2009）虽然用“基层社会”替代了“底层社会”，提出了“创造性政治”，但其目标仍然是“上层与基层的互构性政治”。他们的研究方位虽然转至农民，但目标指向却不同程度地偏离了农民本身。

第二，研究视角与目标的差异。摩尔采用政治民主化视角，亨廷顿采用政治现代化视角，二者的共同之处是，农民政治行为虽然有作用和意义，但仍然是前提和基础意义上的，只有在农民政治行为与社会发展的真正动力因素结合时，才能显示其价值和意义。米格代尔（1996）采用政治革命视角，注重“当地制度对个人选择所发生的根本性影响”，把传统村庄分为地主控制的村庄与控制松散的村庄，农民政治行为在两种类型村庄变革中的作用存在差异。

斯科特（2001）基于道德和哲学的综合视角，“极力强调生存规则的道德涵义”，在此基础上总结了农民抗争的日常形式。欧博文和李连江既有社会运动理论研究的自觉，又有政治参与研究的底蕴及对斯科特“日常抗争形式”的警醒，他们最终意识到，中国农民的集体行动是“别的东西”，李连江和欧博文（Li and O'Brien, 1996）先将其界定为“政策性抵抗”（policy-based resistance），后来欧博文和李连江（O'Brien and Li, 2006）又将其发展为“依法抗争”（rightful resistance）。徐勇（2009）采用农民视角，研究目标是从中国农民式的首创精神出发，超越经典模式，对当代中国农民政治行为进行解读，建立新的分析范式。

具体来看，摩尔和亨廷顿的研究内容是现代化进程中农民承担的政治角色及相应的行为，米格代尔主要以第三世界国家为研究对象，斯科特对农民抗争行为的研究范围主要限于东南亚国家，徐勇的创造性政治研究则聚焦于当代中国农村。在研究内容对应的时期上，摩尔、亨廷顿和米格代尔的研究

均截至 20 世纪 70 年代，斯科特关注的是 20 世纪上半期（特别是殖民地时期），欧博文关注的是 20 世纪 80 年代至 21 世纪初，徐勇关注的是 20 世纪 80 年代后一段时期。综合来看，农民政治行为研究不仅随时代的发展而发展，还受到研究者、研究方位和研究视角的影响，这直接影响到研究目标和结论。因此，应该关注这些研究成果及相应的理论贡献，在借鉴意义上把它们运用于中国农民政治行为研究。与此同时，更应该关注各个观点自身的时代局限性和视角方位差异以及由此导致的不足，在整合的基础上抑或在更高的研究方位和更宏观的研究视角上，建构起能够完整并充分理解农民政治行为的分析框架，以期获得完整的农民政治行为图谱。

二、新的路径及综合性分析框架

对农民政治行为的研究应该在“一个基点”的基础上实现“三个回归”。“一个基点”指农民政治行为的研究应该建立在政治学中政治行为研究的基础上。“三个回归”分别是：回归农民，即立足于农民特性探讨农民政治行为；回归历史，即从历史发展变化角度探讨农民政治行为；回归国家与农民关系，即在国家与农民关系中确立农民政治行为模式。

（一）农民的“政治”与“政治行为”

“政治”有广义和狭义之分。狭义的“政治”是与“社会”对应的，诸多时候等同于“国家政治”；广义的“政治”是与“社会”融为一体的，只要有人类活动的地方就有政治。不论是广义还是狭义，“政治”都与社会的资源和价值分配有关。在此基础上，Kerkvliet (2009) 认为，“一个社会，任何社会，都需要设计分配资源的方法。这些方法及其确定过程是政治性的”。如是，农民的“政治性”也就是理所当然的了。然而，并不是农民的所有问题都要通过政治来解决。这就应该进一步明确政治行为及在此基础上的农民政治行为。

在政治学研究中，政治行为有多种含义。基于政治含义的扩展，政治行为也就有了多种分类标准，如性质、动机、主体、表现、程度等。从比较的角度来看，对农民政治行为的探讨应该基于行为主体的分类标准；仅仅如此还不够，基于行为主体的分类只能概括农民政治的部分。本文的研究目标是，从广义“政治”的角度来理解农民的“政治行为”，指向了与“国家”有关的政治活动。

（二）国家与农民关系形态及农民行为

在农民行为决定因素中，虽有道德、理性和制度之分，但“关系”嵌于其中（刘金海，2018）。农民所处的自然、社会和国家环境对其行为具有决定性作用，国家与农民关系是研究的重点。

历史地看，国家与农民之间既是对立关系，又是相互依赖关系。对立关系在传统时期表现得特别明显，国家与农民之间往往存在着利益分配之争。相互依赖关系在传统时期也有直接表现，如国家为农民设置初始权利并提供相应的法律保护，农民为国家提供税赋和兵劳役等。

现代社会中，国家与农民之间相互依赖关系居于主导地位，但矛盾和冲突依然存在。就国家与农民之间相互依赖关系而言，国家除了给予农民法律保护和政策保障之外，更有财政上的倾斜和市场上的保护等。但农民所求与国家所给之间可能存在矛盾，农业生产活动的基础性地位与其对国民经济贡献份额之间反差越来越大。国家与农民关系不仅具有两面性，而且该两面性是长期存在的。因此，农

民行为包括农民政治行为的研究不能只局限于某一个侧面。

有必要在国家权力与农民行为之间建立起对应关系。如果国家与农民之间是相互支持的关系，农民政治行为就与国家权力保持一致；反之，农民政治行为就很可能是国家权力实践的对立面。这一点在分析传统中国农民政治行为时有直接意义。Pye (1996) 认为，在传统中国，国家是美德与绝对权威的化身，而个体则有赖于国家提供的保护和福利。农民政治行为也因此分为常态和非常态：常态下，农民政治行为与国家权力保持一致，表达与吸收、参与与回应构成双重互动结构；非常态下，农民政治行为成为国家权力实践的阻碍因素或消耗力量，乃至存在发生直接冲突的可能。

当然，上述国家与农民关系的两面性并不是绝对的，农民政治行为具有不同的层次和不同的表现。Kerkvliet (2009) 的研究表明，农民日常政治行为通常表现为支持、顺从、修改和规避、抵制四种类型或四个层级。对国家而言，“支持”最为理想，“顺从”也比较理想，“抵制”最为糟糕，“修改”和“规避”只要不形成敌对关系也能够接受，但结果往往出乎意料。

基于国家与农民关系，根据农民政治行为及其表现，可以区分出农民的四种政治角色：第一，积极的支持者、参与者、回应者和创造者，他们为国家政治实践积极贡献自己的一份力量；第二，消极被动的服从者、接受者或顺从者，他们从来都是作为政治认同的大多数而存在；第三，策略性的规避者、调整者或抗争者，他们企图通过政治行为或行动来规避政治风险、执行有利于自身的决策与政策，或通过政治参与行动获得或保有既有合理或合法的权利；第四，对立性的反叛者或革命者，他们意图通过出格的政治行为宣示与现有政治的敌对关系，或通过政治活动推翻现有政权并建立新的政治体系。

（三）区分有意识与无意识、个体与群体

在体制化的或稳定的政治关系和政治过程中，农民通常是政治的客体；在发展或变革的政治关系中，农民可能成为政治的主体，主导政治活动及其发展方向，但更有可能是在不同程度上对政治发展起到了促进作用。农民究竟表现为哪种角色和归入哪类政治行为，既要看他们自己的选择与行动，也要看他们行为与国家意志的契合度。

斯科特 (2001) 认为，相较于拥有科层组织和暴力机关的国家和政府，小农总是处于弱势地位。比较一致的看法是，农民面对国家政治和权力渗透时，没有选择的自由，只有服从和支持的义务。诸多情况下，农民政治行为表现为无意识，或只是基于个体的有意识。农民发挥着有限的自主性并发掘权力实践的弹性空间，与权力结盟或做出于已有利的策略性选择。当农民政治行为受到国家权力之外的社会势力或政治力量鼓动时，农民有可能从消极的顺从者转变为积极的行动者甚至激进的革命者。

是积极的行动者还是激进的革命者，与农民的行动能力及政治影响有关。这取决于农民的群体与个体之分。相对独立的社会行动者是农民的典型特征。就算农民能够合作起来共同行动，诸多时候也没有明确的政治目标。绝大多数情况下，农民仍然是以个体的身份面对国家和从事相应的政治活动的。

（四）综合性的分析框架及初步解释

综合来看，农民政治行为有可能以群体式的方式出现，也有可能以个体式的方式出现；农民的政治角色可能以群体式的方式出现，但有些角色（如“反叛者”）通常是以个体式的方式出现。基于国家与农民关系对农民政治行为的影响，本文建立起一个综合性的分析框架（见表 1）。

表 1

农民政治行为分析框架

标准或依据	个体式		群体式	
	正常状态	非正常状态	正常状态	非正常状态
有意识或 主动、自觉	(I1) 支持、参与 及回应	(I3) 修改、调整 或规避、抵制 [“日常抗争”或“逃避者”]	(C1) 集体性创造 [“创造性政治”]	(C3) 农民革命
无意识或 被动、被迫	(I2) 服从、接受 与顺从	(I4) 个体式反抗 [“反叛者”]	(C2) 从众式顺从 [“沉默的大多数”]	(C4) 农民起义 或群体式抗争

注：[] 内文字表示农民该类政治行为的典型表现。

分析框架中农民政治行为的各种模式在现实中都有与之对应的类型。以颇受关注的个体式的与国家权力相冲突的政治行为 (I3) 为例，有意识的农民政治行为如斯科特所谓的“弱者的武器”和“隐藏的文本”，亦即在西方学术界得到公认的“日常抗争”，以及越南集体化时期的“秘密反对”(Woodside, 2006)。农民政治行为起初可能是无意识的，但权力的过分干预或压制有可能引起农民个体式的强烈反感，并付诸行动，有的个体可能成为“逃避者” (I3)，有的个体可能直接与制度形成对抗关系而成为“反叛者” (I4)。

群体式的政治行为亦是如此。如果群体式的政治行为促进了国家政治发展，则为徐勇所言的“创造性政治”行为 (C1)，否则即为“沉默的大多数” (C2)。与国家权力冲突的群体式政治行为亦是如此，如有主体自觉或有明确主张的即为农民革命 (C3)，否则即为因被压迫而起的农民起义、农民战争或因勒索过度引起的农民抗争 (C4) 等，目标直指政治权力的合法性。

现实表现与理论关怀之间有差距。现实中农民政治行为以服从为主，即个体式服从 (I2) 和从众式顺从 (C2)，但研究者关注的重点却是农民的“日常抗争” (I3)。对于一些特殊的历史时期，研究者比较关注农民抗争性政治 (C4)，如中世纪晚期英国的农民抗争运动 (张新军, 2020)，以及创造性政治 (C1)。近年来农民主动积极的参与与回应 (I1) 也引起了诸多关注，这是一个进步，同时也意味着这个方面的研究仍然存在着缺陷，导致了农民政治行为研究中的二分格局：一方面，有研究者认为现阶段一些农民正在向“积极公民”转变 (邓大才, 2021)；另一方面，一些农村地区的多数农民政治行为仍然受传统因素的支配。这是现阶段农民政治行为研究的一大困境。

三、中国农民政治行为变迁

国家形态不仅决定着国家与农民关系的形态，也通过两种途径影响着农民政治行为：一是国家形态直接影响甚至决定着农民政治行为，二是国家通过塑造国家与农村社会的关系影响农民政治行为。无论哪种途径，都以国家形态为前提，而国家形态又与社会发展阶段紧密相关。

中国社会依次经历了帝制时期、民国时期、计划经济时期和改革开放以来时期。其中，民国时期的相关记载常与晚清时期融合在一起，农民政治行为不仅进入中国革命的范畴，也进入民族革命的范畴，因而不能真实反映农民政治行为及其特征。正因如此，晚清和民国时期的农民政治行为不作为本文研究的内容。

第一个时期为传统时期，从国家与农民关系来看，除了涉及税收和兵役之外，还包括初始权利的配置与保护，这一直延续到新中国成立后土地改革完成。第二个时期为集体化时期或计划化、国家化时期，在这一时期，国家形态表现为全能主义。第三个时期为改革开放以来，农民与国家、政治的关系既有一定历史性的回归，又有新的拓展。这三个时期中国的国家形态分别是专制国家、全能国家和法治国家，国家与农村的关系不同，农民政治行为也就有了差异（见表2）。

表2

中国农民政治行为变迁分析

类目		帝制时期	计划经济时期	改革开放以来
国家形态		专制国家	全能国家	法治国家
国“统”与乡“治”的关系 ^a		“统”而不“治”	“统”“治”一体	“统”“治”分离
农民主要的政治行为	正常状态	群体式顺从	集体化行动	原子式参与
	非正常状态	农民起义	个体式抗争	集体性抗争

注：a 国“统”与乡“治”的关系参见刘金海（2021）。

（一）帝制时期：群体式顺从与农民起义

传统时期的帝制国家中，“农民被排斥于政治运转之外”，农民“除了忍受或起义很少受益”（费正清，2000）。对这一时期的农村社会而言，专制统治表现为“统”而不“治”，只要获得必要的税收和兵役，任由宗族和乡绅管理农民。在皇权专制之下，农民政治行为通常表现为群体式顺从。原因有二：其一，专制权力为农民配置初始权利并保护之，尤见于授田制与均田制（包括清朝的“更名田”政策等）；其二，专制权力的财税汲取功能一般保持在农民可以承受的范围之内。一般情况下，农民个体不会有意识地反抗国家和专制权力，往往以无意识的顺从作为他们政治行为的常态表现。其结果是，农民要么被排斥于政治运转之外，只是税赋的承担者；要么被逼迫得走投无路，走上反叛之路，只能以暴力行为介入政治过程（王可园，2016）。后者在中国历史上表现为大大小小数不清的农民起义（亦即所谓的农民抗争）。裴宜理（2008）认为，“中国的抗争性政治至少可以上溯到公元前3世纪一直到陈胜和吴广那里”。对中国历史上26次大型农民起义原因的分析显示，6次农民起义为生活压迫所致，8次为吏治苛刻所致，这两类都可以归纳为专制权力过度伸张所致，所占比例超过50%^①。

徐勇（2009）认为，传统中国农民政治行为一直在“仁政与顺民”“暴政与暴民”之间循环往复，由此形成解释农民政治行为的“两极化”特点。导致农民政治行为发生180度转变的原因不在于农民自身，而在于专制权力运用的程度及影响：当专制权力运用适度时，农民处于顺从者的臣民角色；当专制权力运用过度或滥用，超过了农民能够忍受的程度时，农民则进入反抗者的暴民角色。

帝制时期农民政治行为“两极化”是专制权力运用的两种结果，它们之间是“一体两面”的关系，不应分开来研究。更进一步，农民政治行为与专制权力之间还存在因果关系。一般状况下，专制权力是“因”，农民政治行为是“果”；非常态下，农民政治行为是“因”，专制权力既是“后果”亦是“前因”。不论是一般状况还是非常态，农民政治行为都是有底线的，这就是斯科特（2001）所谓“生

^①主要根据谢天佑、简修炜主编的《中国农民战争简史》（上海人民出版社1981年版）统计得出。

存伦理”基础上的政治反应。它有道义基础，专制权力不能无故破坏，否则农民就会以消极、被动直至突发暴力的形式对抗专制权力，且仍被视为正当正义行为，“造反有理”“替天行道”就成为农民起义的思想基础。

（二）计划经济时期：集体化行动与个体式抗争

计划经济时期国家“全能”，国家权力支配了一切资源和组织团体，通过行政体系构造集体及集体管理体制，赋权集体代表国家对农村社会进行管理和治理。农民成为集体的一员，作为集体的一分子，农民的一切行为活动均由集体统一安排和组织，“农民组织化”与“行动军事化”相结合，形成了普遍的集体化行动，且多以政治运动的形式表现出来。

有研究者用“政治卷入”来描述运动式的集体化行动，认为农民参与政治运动并非农民群体的本意（郭正林，2005）。因此，集体化行动对农民而言并不意味着他们会将其忠实地执行。Hirschman认为，农民留在集体体制内并不是因为对集体忠诚，而是别无选择（转引自张海荣，2009）。农民不能选择政治和体制，只能在没有严格控制的场域或范围内有限自主地选择自己的行为。针对集体化行动，农民的应对方式主要是消极意义上的个体式抗争，如广大农民群众日常实践着的“政治不合作”（汤森和沃马克，2003）、“反行为”（高王凌，2006）或“日常抗争”（Colburn, 1989）等。这一点与斯科特总结的“弱者的武器”和“隐藏的文本”有共通之处。一般情况下，“原子行为似乎是集体的”（Colburn, 1989）^①；在特殊场域中，个体性的“不合作”、“反行为”和“日常抗争”常常表现为集体性的行动结果。

追根溯源，集体化行动是集体体制建立和运行的要求及结果，农民的日常抗争却是集体体制具体实践的结果。前者具有制度和政治的正当性，是集体体制的合理要求；后者具有实践的合理性，是集体体制自身缺陷的现实反映。后者出现的原因在于集体体制本身存在着不合理性，基层治理体制改革正是对它的纠正。

（三）改革开放以来：原子式参与与集体性抗争

改革开放以来，村庄实行村民自治，国家治理与乡村治理相对分离，但这并不意味着农民与国家政治的距离越来越远。相反，国家对农民的影响越来越全面、广泛和深入，特别是惠农政策的实施，更是直接影响农民政治态度及政治行为。这一时期，农民政治行为表现在三个层面上：一是农民与国家关系层面。国家被视作农民的庇护者，农民依附于国家（Oi, 1989）。通常情况下，农民是国家政策的接受者，是原子化的“受众”角色。二是农民公共政治生活的村级层面。虽然村民自治赋权农民参与村庄政治生活全过程，但由于存在着结构主义、程序化、形式主义等问题，农民多数情况下仅仅是“被动式”的参与者，正如伯恩斯所说的是“被动员起来的参与”（转引自冯婷，2004）。其结果是，政治参与取代了权利表达，更进一步，政治参与简化为“利益参与”，有研究者更是把普通村民直接归入“无政治阶层”（吴毅，1998）。三是农民参政议政的乡镇层面。有研究者认为，农民政治参与无论在方式上还是在范围上都极其有限，农民对政策的影响往往仅限于政策的执行过程（杨明，

^① Colburn (1989) 原文对应的表述为 “In such instances atomistic behavior appears collective”。

2000）。有些农民的政治参与虽然超越了乡镇范围，但仅限于村庄少数几个主要干部。

国家治理并不是均质化的，特别是在经济发展和地方政府相对自主的情况下，经常发生地方政府及经济组织侵犯或损害农民合法权益的情况，于是会发生集体性的农民抗争行动，特别是集体上访等。此类行为有两大特征：一是农民的行为表面上是群体性的，实际上是集体性的，与他们共同的集体成员身份及社会结构有关。二是集体性的抗争行为表现为多种方式，多以轰动效应和社会影响作为他们行动的目标，以“静坐”、“围”和“堵”等最为典型，特殊的还有“罢渔罢市”（王丽，2013）及游行示威（杨蓉，2007）等。

农民原子式参与与集体性行动这两种政治行为模式都是国家治理体制改革的结果，前者在实践中的表现虽然未达预期，但仍然是国家治理朝着现代化、民主化方向发展的结果，后者是国家治理体制改革不到位、地方治理越位错位和不规范引起的负面效应。改革开放以来，农民政治行为的逻辑正在从“为生存而行动”向“为权利而行动”转变（王可园，2016），原子式参与越来越成为主流，集体性行动随着时间推移而逐渐消逝。与中国传统时期农民政治行为模式的共同之处是，一旦农民的集体性行动完成，农民在政治行为模式上就回归常态的“受众”角色和个体式参与者的行列。

（四）“一体两面”：中国农民政治行为的整体性概括

基于农民政治行为与国家之间的关系，中国农民政治行为可以归纳为“一体两面”，或者说是“两个侧面”合为“一个整体”：“两个侧面”对立存在，对向转化，其结果必然趋向于“整体化”（或“一体化”）。之所以如此，原因有三：一是形成此格局的原因相同，均缘于国家政治及治理体制；二是二律背反，其中一个侧面是另外一个侧面的否定，“两面”之间没有不可逾越的鸿沟；三是两个侧面交替进行，形成一个完整的农民政治行为图谱，表现为“一体化”。中国农民政治行为就表现为“一体化”与“两面性”，亦即“常态与非常态的统一”。

有两点必须明确：第一，从历史角度看，农民政治行为具有被动性特征，农民始终是政治关系的被决定者和体现者。国家形态及治理体制既决定了农民政治行为的常态模式，也决定了他们在非常时期的行为转变机制及其模式。第二，农民政治行为具有稳定性和继承性特征。这取决于农民身份的多重性。其中，经济身份和社会身份不仅相对稳定，而且居于主导性地位，这决定了他们在政治领域的行为及表现。经由经济生活与社会生活决定的政治行为模式一旦形成，就具有相对稳定性，并与经济行为和社会行为形成耦合作用，在历史变迁中不断重复出现。

有两个进步性的变化：第一，当代中国政治的社会主义属性给予农民政治参与空间。当代中国政治生活中，农民是人民政治的主体之一；群众路线中，农民是最主要的群体之一，常以“群众”身份参与政治生活。这为中国农民进入国家政治提供了一条宽广的道路。第二，中国农民政治行为有了新的实践场域，这就是国家治下的农村社会。它不仅是实现农民当家作主的最有效、最广泛和最现实的选择，也是当代中国农民专属的政治实践场域。这既是农民政治行为的一个历史性变化，也引发了对国家与农民关系及农民政治行为格局的进一步探讨。

四、国家与农民关系的变化及进一步思考

从历史来看，农民是人类社会中最为基础的行动者，国家是人类社会的合理选择。一般意义上，农民有三种角色：农业生产者、农业经营者、农村生活者。对以农民为主体的社会而言，国家也有三种对应的角色：农民权利的界定者、农民权益的保护者、农业产出的分享者。作为农民权利的界定者或农民权益的保护者，国家的功能与农民的三种角色之间是一致性关系；作为农业产出的分享者，国家的功能与农民的角色之间就存在冲突。这意味着，国家与农民关系具有两面性，既有内在一致性的一面，也存在可能发生矛盾甚至直接冲突的另一面。

中国传统时期就是这种情况。战国时期《荀子》“王制”篇有云：“君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟。”^①唐初《贞观政要》“政体第二”篇引鉴为“君，舟也；人，水也。水能载舟，亦能覆舟”^②。这道出了中国传统时期专制权力与农民之间关系的两面性。自秦以来直至清代，传统中国朝代变迁表现出周期性规律，即“治”“乱”循环，或者前期清明，后期混乱。与之对应的社会现实是，农民要么受到政治威胁，要么自身成为威胁政治的潜在力量。这使得传统中国农民呈现“双重性”的政治人格：一种是“服从者”，长期占据历史主流；另一种是“反抗者”，发生在极端和特殊的境况之下。

具体实践中，国家与农民的两面性关系出现了分离，原因在于政府体制内的中央政府与地方政府之分。中央政府与农民之间关系往往具有天然一致性，作为美德与绝对权威化身的国家主要体现于中央政府（Pye, 1996）；县级官员与中央政府在保持一致的同时，无法避免胥吏差役及幕僚对农民的徇私盘剥。因此，地方政府成为农民抗争的直接对象（王国斌，2010）。中央政府与农民之间一致性关系常常被地方政府与农民之间对立性关系所取代，后者所造成影响的辐射范围并不局限于农村和基层社会，还可能会升级成为更大范围甚至全国性的农民起义。这在中国历史上各个时期均有相应的表现。“历史上的每一次农民暴动，都是一群饥民在反抗”（伍一民，1947），“纷纷群起响应”成为农民反抗的扩张机制，局部性的农民斗争或抗争演变为大规模的农民起义直至成为改朝换代的工具。

新中国成立以来，人民主权不仅体现在国体、政体和意识形态中，更体现在基层政治组织和社会治理中，地方政府与农民之间关系承继了这一点。改革开放以来特别是分税制改革之后的一段时期，伴随着发展地方经济成本的转嫁，农民与地方政府之间的利益之争甚至激烈冲突日益凸显。这一时期农民上访的主要原因是农民与地方政府（主要是县乡政府）之间的冲突（赵树凯，2007）。

21世纪以来，随着农业税的取消和惠农政策的实施，国家与农民关系发生了新的变化。党的十八大报告不仅确立了“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”的基调，更提出了强农惠农富农的具体措施。此后，精准扶贫和乡村振兴等战略相继提出并实施，不仅促进了国家与农民关系的良性发展，也引起了国家与农民关系研究的视角之变。有研究者认为，特别要对国家与农民关系

^① 《荀子》，中华书局2011年版，第118页。

^② 《贞观政要》，崇文书局2017年版，第16页。

中的国家角色进行“再认识”（焦长权，2014）。事实也确实如此。精准扶贫战略的实施促使地方政府向“服务型”政府转变（尹利民和刘姗姗，2018）；脱贫攻坚战略特别是乡村振兴战略的实施展现了国家与农民“家国一体”的关系，国家扶持农民、“唤起”农民，立国为家，农民热爱国家，化家为国，使得国家与农民在共同利益的基础上相对行动一致（周飞舟，2021）。这一趋势不仅表现在中央政府、地方政府与农民之间，也表现在农村社会内部，典型的如农村集体产权制度改革，有研究者认为，它使得国家与农民之间生发出一种基于互惠关系的合力行动（范雅娜，2021）。

这一变化使得农民的政治活动范围集中于农村社会。它有两个重大结果：一是对中国农民而言，有国家政治与日常政治之分，日常政治成为现时代农民政治生活的主要表现形式。“全过程人民民主”的提出，对农民参与村庄公共事务提出了具体要求，虽然可操作的程序和规则正在进一步探索之中，但它使得农民政治行为更加聚焦于日常生活和具体利益。二是基于利益获取的政治参与逐渐取代了基于权利和意志表达的政治行动，农民的日常政治越来越演变成为日常治理。当代中国农村正在通过参与、协商、社区建设和乡村振兴等途径将农民逐渐纳入乡村治理全过程。

对这种转变要给予足够的关注。第一，有关农民日常政治的研究在西方著述甚多，广泛涉及东南亚（特别是越南）、中国、古巴和埃及等，而国内对于中国农民日常政治的研究刚刚起步，更谈不上对他国的研究了。第二，农民日常政治通常以传统的和非正式的社会关系为纽带，在丰富农民村级政治行为的同时，或导致农民游离于国家政治及意识形态之外，有可能由此塑造农民的新型双重政治人格——所谓的“积极村民”与潜在的“消极公民”并存。这将是接下来中国农民问题研究的重要选题。

参考文献

1. 巴林顿·摩尔，1987：《民主与专制的社会起源》，拓夫、张东东、杨念群、刘鸿辉译，北京：华夏出版社，第335页、第368页。
2. 邓大才，2021：《积极公民何以形成：乡村建设行动中的国家与农民——以湖北、山东和湖南的五个村庄为研究对象》，《东南学术》第1期，第85-94页。
3. 范雅娜，2021：《合作式吸纳：国家与农民关系的一种类型——基于赵村集体产权制度改革的叙事》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第3期，第83-93页。
4. 费正清，2000：《美国与中国》，张理京译，北京：世界知识出版社，第463-464页。
5. 冯婷，2004：《中国农民的政治参与：限制与意义——评两项关于中国农民政治参与的研究》，《学术论坛》第2期，第7-11页。
6. 高王凌，2006：《人民公社时期中国农民“反行为”调查》，北京：中共党史出版社，序言第1-6页。
7. 郭正林，2005：《中国农村权力结构》，北京：中国社会科学出版社，第164页。
- 8.J. 米格代尔，1996：《农民、政治与革命——第三世界政治与社会变革的压力》，刘玉琪、袁宁译，北京：中央编译出版社，自序第2页、中译本序第2页、正文第3页、正文第195页。
9. 焦长权，2014：《中国的国家与农民关系研究：“再认识”与“再出发”》，《中国农村观察》第1期，第72-80页。
10. 刘金海，2018：《农民行为研究：“关系—行为”范式的探讨及发展》，《中国农村观察》第6期，第126-142页。

11. 刘金海, 2021: 《授权式治理: 中国乡村治理的基本模式》, 《南国学术》第2期, 第187-195页。
12. 裴宜理, 2008: 《底层社会与抗争性政治》, 阎小骏译, 《东南学术》第3期, 第4-8页。
13. 塞缪尔·P. 亨廷顿, 1989: 《变化社会中的政治秩序》, 王冠华、刘为等译, 北京: 生活·读书·新知三联书店, 第242页、第266页、第268页。
14. 王国斌, 2010: 《转变的中国: 历史变迁与欧洲经验的局限》, 李伯重、连玲玲译, 南京: 江苏人民出版社, 第193页。
15. 王可园, 2015: 《“底层社会与抗争性政治”还是“基层社会与创造性政治”——农民政治行为两种分析框架比较及重构》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第41-51页。
16. 王可园, 2016: 《从生存政治到权利政治: 农民政治行为逻辑变迁研究》, 华东师范大学博士学位论文。
17. 王丽, 2013: 《农村集体行动中的官民策略互动研究——以广东乌坎和河南M村为例》, 上海师范大学硕士学位论文。
18. 吴毅, 1998: 《村治中的政治人——一个村庄村民公共参与和公共意识的分析》, 《战略与管理》第1期, 第96-102页。
19. 伍一民, 1947: 《略论中国农民革命》, 《农工月刊》第6期, 第10-12页。
20. 温铁军, 2005: 《三农问题与世纪反思》, 北京: 生活·读书·新知三联书店, 第4页。
21. 徐勇, 2009: 《农民改变中国: 基层社会与创造性政治——对农民政治行为经典模式的超越》, 《学术月刊》第5期, 第5-14页。
22. 杨明, 2000: 《四县农民政治参与研究》, 《社会学研究》第2期, 第67-75页。
23. 杨蓉, 2007: 《城郊被征地拆迁农民集体上访事件的社会学分析——以南京市Q区为例》, 南京师范大学硕士学位论文。
24. 尹利民、刘姗姗, 2018: 《精准扶贫与服务型政权的建设——国家与农民关系的再认识》, 《理论与现代化》第3期, 第50-56页。
25. 詹姆斯·C. 斯科特, 2001: 《农民的道义经济学: 东南亚的反叛与生存》, 程立显、刘建等译, 南京: 译林出版社, 前言第1页、正文第5页、正文第118页。
26. 詹姆斯·C. 斯科特, 2011: 《弱者的武器: 农民反抗的日常形式》, 郑广怀、张敏译, 南京: 译林出版社。
27. 詹姆斯·R. 汤森、布兰特利·沃马克, 2003: 《中国政治》, 顾速、董方译, 南京: 江苏人民出版社, 第175页。
28. 张海荣, 2009: 《人民公社解体再探——基于农民主体地位与基层实践逻辑的考察》, 《中共党史研究》第6期, 第54-63页。
29. 张新军, 2020: 《何以斗而不破? ——中世纪晚期英国农民抗争运动刍议》, 《贵州社会科学》第12期, 第67-73页。
30. 赵树凯, 2007: 《四分之一世纪的农民上访》, 《中国发展研究》第11期, 第41-43页。
31. 赵树凯, 2008: 《“底层研究”在中国的应用意义》, 《东南学术》第3期, 第9-11页。
32. 周飞舟, 2021: 《从脱贫攻坚到乡村振兴: 迈向“家国一体”的国家与农民关系》, 《社会学研究》第6期, 第1-22页、第226页。
33. Adas, M., 1980, “‘Moral Economy’ or ‘Contest State?’: Elite Demands and the Origins of Peasant Protest in Southeast Asia”.

- Asia”, *Journal of Social History*, 13(4): 521-546.
34. Colburn, F. D., 1989, *Everyday Forms of Peasant Resistance*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, xi, xiv, 151-174.
35. Kerkvliet, B. J. T., 2009, “Everyday Politics in Peasant Societies (and Ours)”, *The Journal of Peasant Studies*, 36(1): 227-243.
36. Li, L., and K. J. O’Brien, 1996, “Villagers and Popular Resistance in Contemporary China”, *Modern China*, 22(1): 28-61.
37. O’Brien, K. J., and L. Li, 2006, *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press, xii, 1-2.
38. Oi, J. C., 1989, *State and Peasant in Contemporary China*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 183-187.
39. Pye, L. W., 1996, “The State and the Individual: An Overview Interpretation”, in Brian Hook (ed.) *The Individual and the State in China*, Oxford: Clarendon Press, 16-42.
40. Scott, J. C., 1990, *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven: Yale University Press.
41. Woodside, A., 2006, “The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy by B. J. T. Kerkvliet”, *Pacific Affairs*, 79(3): 555-556.

(作者单位：华中师范大学中国农村研究院)

(责任编辑：王藻)

“One Body, Two Sides”: An Overall Understanding of Chinese Peasants’ Political Behavior

LIU Jinhai

Abstract: In the study of Chinese peasants’ political behavior, the western theoretical summary from the perspective of social revolution often becomes a theoretical resource to study peasants’ political behavior and their role in the process of Chinese history. The studies on resistance behavior and creative politics, which are subject to the background and research perspective, only explain one side of contemporary Chinese farmers’ political behavior. Based on the understanding of political behavior, this article returns to the history of peasants, highlights the relationship between peasants and the state power, distinguishes the motives and ways of peasants’ political behavior, and establishes a comprehensive analytical framework to examine Chinese peasants’ political behavior and its process. The evolution of Chinese peasants’ political behavior can be divided into the following three periods: group obedience and peasant uprising in the imperial period, collectivization and everyday struggle in the planned economy period, atomic participation and collective action since the reform and opening up. On the whole, the political behavior of Chinese peasants can be summarized as “one body, two sides”. The “two sides” exist in opposition, transform to each other and tend to “integration”. At present, great changes have taken place in the relationship between the state and peasants. Everyday politics has become the main manifestation of peasants’ political life. It has great political and social significance, which needs further discussion and research.

Keywords: Peasant; State; Political Behavior; Dual Characteristic

村民自治的转型：从户籍本位到居住本位^{*}

李海平 刘佳琪

摘要：户籍本位村民自治与改革开放40余年所带来的巨大社会变迁不相适应，陷入了与经济体制改革相冲突、与权利需求不兼容等诸多困境之中。从户籍本位向居住本位转型，是走出户籍本位村民自治困境的有效路径。居住本位村民自治具有《宪法》第111条的规范依据，契合中国当下社会现实，亦具有协商民主理论和嵌入理论的支撑。二元化成员权是居住本位村民自治的权利基础，具体体现为本地户籍村民与非本地户籍村民的村民资格差异化，以及非本地户籍村民成员权的权利范围和权利内容的特殊性。应通过修改《村民委员会组织法》来推动居住本位村民自治的实施，完善中国村民自治的制度体系。

关键词：村民自治 户籍 居住本位 二元化成员权 乡村治理

中图分类号：D922.1 **文献标识码：**A

一、问题的提出

村民自治是中国基层群众自治的重要形式之一。自这一制度确立以来，对村民自治相关议题的讨论先后经历了价值主义、解释主义和政策主义三种研究倾向的演变历程。2000年以前，学界普遍倾向于村民自治的价值研究，以村民自治的正当性与合理性为主要论题，强调村民自治与民主、法治等宪法价值之间的内在联系（许崇德和叶峰，1988；马长山，1994；陈金钊，1999）。进入21世纪后，解释主义研究倾向开始兴起，致力于自治规范解释和体系建构的研究日渐成为主流（例如，张景峰，2005；唐鸣，2006）。2014年中央“一号文件”对“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”的强调^①，推动了村民自治研究的政策主义转向。针对实践中行政权干预过度、村民自治规定与社会现实背离等问题，学者们反思既存理论，致力于将基层治理经验制度化，深化村民自治理论（章荣君，2015；汤玉权和徐勇，2015；席文启，2020）。上述三种研究倾向各有侧重、互为补充，有效推动了中国村民自治理论与实践的发展。

*本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“土地流转背景下村民自治制度完善研究”（项目编号：19YJA820027）的阶段性成果。

^①2014年中央“一号文件”第32条强调“健全基层民主制度”，并提出要“完善和创新村民自治机制”，“实现村民自治制度化和规范化”，“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”。

尽管既有研究成果颇丰，研究倾向各异，但它们的逻辑起点大致相同，即“村民自治”是“户籍本位村民自治”。具言之，研究者虽然已经意识到户籍本位村民自治存在问题，但对村民自治的讨论总体上还是在一个静止、封闭的体系下进行的，并基于户籍本位村民自治建构理论，对户籍本位村民自治的法律应对缺乏应有关注。这种村民自治理论研究实则形成一种范式，并和中国长期奉行的户籍本位村民自治实践遥相呼应。然而，户籍本位村民自治能否应对当今农村人口结构变化带来的现实挑战，能否回答土地流转、资本下乡产生的时代问题，却疑问颇多，值得深入反思。尤其是，《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》已经明确将修改《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称“《村民委员会组织法》”）作为“推进社会治理法治化”的一项重要内容，这更加凸显了反思户籍本位村民自治理论与实践的必要性。鉴于此，本文在梳理户籍本位村民自治发展变迁的基础上，反思户籍本位村民自治的困境，阐述居住本位村民自治的正当性及制度构成，以期对村民自治理论和实践的发展有所裨益。

二、户籍本位村民自治的形成及困境

（一）户籍本位村民自治的由来

户籍本位村民自治的确立与特定的社会历史背景密不可分。新中国成立初期，百废待兴，国家在经济建设中采取了重工业优先发展战略。这一时期，国家财政投入集中于城市和工业领域，经济、社会、文化等方面政策也向城市倾斜。此时，农业与农民为工业化战略的顺利实施做出了特殊贡献，除了为城市的粮食和重要农产品的供给提供保障外，农业税、工农产品价格剪刀差等制度的实施为工业化积累了资金（桂家友，2013），统购统销、人民公社化等举措为重工业优先发展战略的实施提供了支持。户籍制度就是在这一历史背景下确立的，成为确保粮食统购统销和工业化战略顺利实施的重要支撑。1958年，全国人大常委会颁布了《中华人民共和国户口登记条例》（以下简称“《户口登记条例》”），户籍制度正式确立。为了控制城市人口过度膨胀、保障农业劳动力供给，以户籍制度为基础的城乡壁垒逐渐形成。想要进入城市者，无论进城是住宿还是工作，无论进城是短期还是长期，都需要经过严格的审批程序（桂家友，2013）。户籍变动在当时受到严格控制，农业户口很难转换为非农业户口，从农村到城市的人员流动也被施加了诸多限制。计划经济体制下的户籍制度固化了城乡二元结构，也把农民固定在农村以及农业生产活动中。

随着改革开放和市场经济的建立与发展，人口流动逐渐常态化，农村人口向城市迁移已经成为社会普遍现象。在城镇化建设浪潮中，农民工成为一支不可或缺的生力军，为城市的快速发展做出了重要贡献。但是，剧烈的社会变迁并没有带来户籍制度的根本改变，1958年颁布实施的《户口登记条例》仍然是中国户籍管理的基本法，户籍管理作为人口管理的手段延续至今。尽管一些城市为保障外来人口权益开展了一系列制度创新，如实施居住证制度、积分落户政策等，但城乡二元结构及户籍制度并没有被完全打破。户籍本位村民自治依然是当下村民自治的基本范式。

（二）户籍本位村民自治的特征

1. 制度形式的“户籍”主导。长期以来，中国对城市和农村的基层治理采取的是区别立法模式，

城市由《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规范，农村由《村民委员会组织法》调整。这种城乡区别立法模式，是城乡二元结构在基层治理方面的体现（唐鸣和朱可心，2020a）。而城乡二元结构本身与中国户籍制度有着紧密联系。户籍制度是农业户籍人口与非农业户籍人口分立而治的制度支撑。基于血缘、亲缘等强关系所形成的社会网络同户籍制度一起强化了村庄治理的封闭性。

2. 制度内容的“户籍”主体。根据《村民委员会组织法》的规定，村民自治主要包括民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四个环节。无论是选举制度、决策制度，还是管理制度，都无一例外地建立在户籍制度的基础之上。本地户籍村民是享有选举权和被选举权，参与决策、管理、监督的基本主体。以民主决策为例，依据《村民委员会组织法》第 21 条规定，作为村民自治权力机构的村民会议只能由本村十八周岁以上的村民组成。结合《村民委员会组织法》第 13 条关于选民登记的户籍条件可以看出，这里的“村民”指本地户籍村民。《村民委员会组织法》第 22 条赋予了“驻本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席”会议的资格，但以村民会议“根据需要”发出邀请为条件。这意味着本地户籍村民的村民自治权主体地位被《村民委员会组织法》所明确确立。

3. 制度运行的“户籍”凸显。《村民委员会组织法》是村民自治的主要规范依据。然而，在该法涉及村民自治权利内容的十余项条款中，只有第 13 条第 3 款规定了非本地户籍居民的权利。从形式上看，“户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举”的非本地户籍居民具有被列入村民委员会选举名单、享有选举权和被选举权的可能性，但是这种可能性成为现实需要“经村民会议或者村民代表会议同意”。村民会议或村民代表会议只能由本地户籍村民组成并形成决议。本地户籍村民对村民自治过程的强大控制力与非本地户籍居民实际参与村民自治的微小可能性形成鲜明对比。

（三）户籍本位村民自治的困境

新范式的兴起与讨论，源于旧范式无法解释和解决的问题不断涌现及其带来的范式危机（李海平，2022）。户籍本位村民自治为中国村民自治积累了丰富经验。然而，户籍本位村民自治也引发了层出不穷的问题，已经难以适应农村与农业日新月异的发展，难以满足时代的基本要求。尤其是，在以土地流转、资本下乡为内容的农业政策实施的社会背景下，户籍本位村民自治陷入无法自解的困境。

1. 体制开放性与制度封闭性相互冲突。这里的体制主要是指国家在农村范围内确立的不同历史时期的经济体制，而制度则是指在适配不断完善的经济体制的过程中所形成的管理制度。20世纪 80 年代初，家庭联产承包责任制在全国推行，人民公社体制逐步走向瓦解，这导致农村社会秩序受到巨大冲击（董红，2014），农村公共事务无人管理的现象日益显现。在此背景下，一些农村地区为了解决乡村治安急速恶化、矛盾不断加剧等问题，开始自发地探索自我组织、自我管理、自我服务的新形式。广西壮族自治区罗城仫佬族自治县与宜山县的一些村庄自发创立了村民委员会就是最为典型的例子（陈纯柱等，2013）。通过村民委员会开展乡村治理，村内生活秩序混乱的问题得到有效缓解，村内经济的正常运行得以保障。最终，村民委员会这一组织形式得到法律确认。1982 年《中华人民共和国宪法》（以下简称“《宪法》”）正式将“村民委员会”确定为农村基层群众性自治组织的基本形式，《村民委员会组织法》历经 1988 年起试行、1998 年起正式施行、2010 年修订和 2018 年修正日益走向完善。

农业改革的方向主要是进一步提升土地利用效率，通过集约化、规模化农地经营实现农业的更好发展。与此相适应，建立“三权分置”的农地权利体系，成为中国农地权利制度的政策选择（蔡立东和姜楠，2015）。当前，以农户家庭为单位的分散经营日渐走向适度规模经营。规模经营导向的经济改革提出了人才、资金、技术等方面的要求，为各类市场主体进入农村场域创造了机遇。各类市场主体是农村经济发展与乡村振兴的关键性力量，是农村生产力与生产关系的重要组成部分。在土地流转场域中，以经营权为核心的市场主体的实践地位逐渐强化（朱冬亮，2020）。同时，在规模化的人口流动中，人口流向的主要地区是经济发达地区。经济发达地区的劳动密集型企业往往分布在城郊或者农村，这导致经济发达地区的城郊和农村外来人口数量十分庞大（朱中一，2008）。大量非本地户籍居民虽然生活于此，却碍于身份无法参与当地的村民自治。

农村经济改革持续推进，与之相关的管理制度改革却日渐滞后。以村民委员会为核心的户籍本位村民自治无法很好地容纳各类新型农村市场主体，难以适应农村经济结构和人口结构的变化。虽然进入农村的市场主体在土地经营中具有一定话语权，但他们在法律上未被纳入村民自治主体的范畴。各类农村市场主体承担着发展农村经济的重要角色。可是，非本地户籍的市场主体除了与当地发生经济方面的关联外，难以有效融入当地农村的政治生活与社会生活。来自异乡的经营者和务工人员，实质上并未嵌入乡村内在发展体系（刘晓雯和李琪，2020）。于是，“不懂农业、不爱农村、不爱农民”的伪经营主体（朱冬亮，2020）的出现也就成为情理之中的事情。一方面，农村劳动力大量外流，导致本地户籍村民对农村日常治理的参与逐渐下降；另一方面，在农村居住生活的非本地户籍市场主体及其他外来者却被排斥于乡村治理体系之外。

2. 人口流动性与治理稳定性相互背离。改革开放以来，流动人口规模迅速膨胀成为中国发展过程中最令人瞩目的社会现象之一。与此相对应，社会结构中“城乡二元”的排斥性也日渐显现。这种排斥性既存在于农村人口流入城市而形成的城市社会结构中，也存在于各类非本地户籍市场主体及其他外来者进入农村场域而形成的农村社会结构中。目前，城市社会结构中存在的排斥现象已经得到很大程度矫正，而农村社会结构中的排斥性却较少被关注，相关制度措施几近空白。非本地户籍农业生产大户是土地流转过程中的一类重要市场主体^①。非本地户籍居民选择劳动于此、生活于此，成为当地村民的重要组成部分^②，在乡村发展中承担重要角色。但是，由于政治身份缺失，非本地户籍居民与所在地乡村社会之间难以形成牢固纽带。

作为“异乡人”，非本地户籍居民遵循国家经济政策深度参与当地农村经济发展与村庄建设，却没有被赋予相应的政治权利。以大型经营主体为例，经营者作为外来者在经营过程中往往很难与村民直接打交道，基本依靠“企业—村干部—村民”的传导结构，即需要借助村干部来实现本村内部决议

^① 焦长权和周飞舟（2016）对重庆市涪陵区10个乡镇（社区）的调查显示，9个农业型乡镇集中流转土地总面积达5.77万亩，集中流转面积占土地流转总量的73.8%。其中，流转给外乡农业生产大户的土地占到3.5%左右。

^② 刘明轩（2016）对江苏省的调查显示，江苏省内82.98%的农村地区存在外来务工务农人员，个别行政村外来务工务农人员规模已超万人。

功能和对外交流功能。经营者与村民之间直接沟通与协商的缺乏使得村民自治陷入被动境地。一方面，村民会议成员构成上的封闭性与农村空心化的现状，导致村民自治呈现虚化状态。实际的公共事务管理与决策往往只由村民委员会承担。受客观条件的限制，大量外出务工的本地户籍村民难以有效参与本村公共事务的管理、决策和监督。另一方面，各类非本地户籍市场主体及其他外来者长期游离于农村公共事务管理、决策、监督机制之外。非本地户籍居民难以涉足居住地的政治生活，导致其在村内公共事务的决策中十分被动。基层群众自治的制度目的，是让人民群众行使当家做主的权利，上述被动局面显然与此制度目的相背离。

总之，户籍本位村民自治是特定历史时期的产物，蕴含着丰富的实践智慧，也为中国乡村治理积累了经验。随着乡村社会经济结构和人口结构的剧烈变迁，户籍本位村民自治制约乡村发展的消极后果也不断显现。无论是静态意义上的制度文本，还是动态意义上的制度实践，都在呼唤户籍本位村民自治革新转变。

三、居住本位村民自治的证立

居住本位村民自治，是与户籍本位村民自治相对应的概念。与户籍本位村民自治不同的是，居住本位村民自治对村民自治中的“村民”赋予了新内涵。户籍本位村民自治以户籍制度为基础，强调本地户籍村民在村民自治过程中的主体地位和决定性作用；而居住本位村民自治则试图将户籍标准转变为居住标准，重塑村民自治的主体范围。相应地，需要对村民自治中的“村民”概念适度地扩张解释，将在当地工作与生活、居住于农村的非本地户籍居民纳入“村民”的范围，形成本地户籍村民与非本地户籍村民共建、共治、共享的村民自治新形态。

（一）规范依据

1982年《宪法》第111条关于基层群众性自治组织的规定，是中国实行村民自治的宪法基础。村民自治的革新转变，需要回归至对《宪法》第111条的宪法解释上来。事实上，《宪法》第111条关于“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织”的规定，已经蕴含“居住本位村民自治”的规范内涵。这一规定具有多种解释方案，“户籍本位村民自治”和“居住本位村民自治”均在该规定的文义射程范围之内。

通过分析《宪法》第111条的条文结构可以看出，《宪法》第111条前半段明晰了基层群众性自治组织的确立标准，即无论是城市还是农村，都应当按照“居民”“居住地区”设立基层群众性自治组织。在《宪法》第111条的前半段，“村民”一词未被明确提及。这意味着，基层群众性自治组织的确立，主要以居民为对象且并不对居民附加限定条件。而“村民”一词出现在条款后半段，且以组织形态出现，这大致表征了作为个体的“居民”与作为组织形态的“村民委员会”的内在关联。

1. 权利主体：居民。“居民”在《现代汉语规范词典》中被定义为“在某个地方固定居住的人”^①，

^① 参见《现代汉语规范词典》（第3版），外语教学与研究出版社2014年版，第714页。

在《现代汉语词典》中被定义为“固定住在某一地方的人”^①。自治制度下则主要指基于居住事实或居住关系建构的自治主体。仅就基层群众自治而言，农村村民自治或城市居民自治均以固定范围与固定时期内的“民”作为自治主体。对农村使用“村民”作为表示自治主体的法律概念，而对城市则使用“居民”作为表示自治主体的法律概念。

“居民”与“村民”有何不同？从文义解释出发，“居民”的范畴要远大于“村民”。前述对“居民”的词意解释中，居民本身是不论有本地户籍与否的，只强调“居”在动词意义上的停留、居住以及名词意义上的住地、居所。一个人尽管非此地户籍，但也能够因为长久居于此地而被纳入“居民”范畴。而“村民”则不然。虽然“村民”“居民”均涵盖居住事实的因素，但“村民”相较于“居民”范畴限缩了，定义“村民”时将户籍关系看作比居住事实更优位的村民自治主体资格构成因素。这意味着，要被纳入“村民”范畴需要户籍资格与居住事实的双重肯定。在“村民”的界定上对户籍尤为注重，其主体资格的确立依赖于对户籍的判断。

通过上述文义解释能够看到，《宪法》第111条蕴含着以居住于特定区域内的居民为主体开展基层群众自治之意，既包括城市居民自治，也包括农村村民自治。就村民自治而言，《宪法》并没有明确规定村民自治必须由本地户籍村民行使。从某种意义上说，《村民委员会组织法》对村民自治主体的户籍条件的限定，是基于当时历史条件下对《宪法》第111条的限缩解释。“村民”在文义上至少包含两种解释方案：居住于本村的村民和户籍在本村的村民。而《村民委员会组织法》将《宪法》第111条本来包含的农村居民自治的规范内涵限缩至本地户籍居民自治的狭小范围。这种解释契合了基于户籍制度形成的城乡二元结构。其基本逻辑是，村民自治由本村范围内的居民来实现，而农村居民只包括户籍在本村的居民。“居民（《宪法》文本）—农村范围内的居民（《宪法》解释）—户籍在本村的村民（具体标准）”构成了对《宪法》第111条村民自治的完整解释链条（见图1）。遵循这一逻辑，《村民委员会组织法》实现了对《宪法》“基层群众自治”条款的具体化。

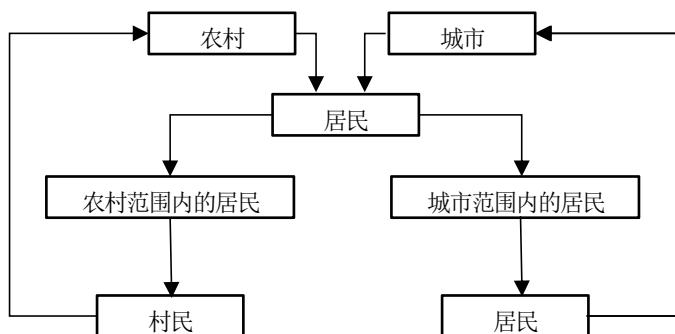


图1 《宪法》“基层群众自治”条款（第111条）解释逻辑示意

^①参见《现代汉语词典》（第7版），商务印书馆2016年版，第702页。

2. 权利界限：居住地区。“居住”在《现代汉语词典》中被释义为“较长时期地住在一个地方”^①；《现代汉语规范词典》中亦简单地将其释义为“时间较长地住在某个地方”^②。就文义而言，“居住”主要指个人的所居之处。《宪法》第1条明确规定中国是社会主义国家，第2条确认了“一切权力属于人民”的民主原则。据此，基层群众自治的制度目的，在于实现人民当家作主，保障其切实参与基层公共事务的管理。身在此处，是人民群众与居住地产生实质性的政治、经济以及其他联系的基本条件，是参与居住地公共事务管理的正当性基础。

“居住地”与“户籍”有何关系？依据文义解释，“户籍”指“公安部门以户为单位登记本地区内居民的册子”，“作为本地区居民的身份”标识^③；户籍登记内容主要包括姓名、籍贯、年龄、职业等。这属于对个人基本信息以及所涉主要社会关系的一种规范性确定。一个人居于此，除了久居的事实状态之外，确实也需要一定的程序或形式上的确认。这有助于实现基层社会的有序治理，维护社会稳定。由此，“户籍”与“居住地”可以看作形式与内容（或者程序与实质）的关系。一方面，若此人居住于此地，这是在实质的事实状态上肯定了此地为此人的“居住地”；另一方面，若此人又拥有此地的户籍，这是以程序的方式肯定了此地为此人的“居住地”。

3. 对既有解释的反思。依据前述可知，无论从文义解释出发，还是从体系解释和目的解释考量，《宪法》第111条所确立的基层群众性自治组织都是以居民为基础的。“居民（《宪法》文本）—农村范围内的居民（《宪法》解释）—户籍在本村的村民（具体标准）—村民委员会（权力机构）”的论证链条，将居民的范围限制在具有本村户籍的居民在当时的历史条件下具有一定合理性，与当时的农村经济结构和人口结构是契合的，是扎根于社会实践的妥当选择。一方面，城乡二元结构使得城市与农村在社会管理方面形成各自闭环，村民自治主体被牢牢锁定为本地户籍村民便成为一种必然。这能够解释《宪法》为何对城市和农村基层群众自治加以区分。另一方面，户籍本位村民自治与农村土地集体所有制密切相关。根据《宪法》第10条规定，农村土地（除由法律规定属于国家所有的以外）以及宅基地和自留地、自留山，属于集体所有。这意味着，一旦成为本地户籍村民，便能够享有土地集体所有权和土地承包权及其所带来的各类权益。农业户口与其背后的土地权益深深联结。这导致了农业户口易出不易进、人可不在但户必须在的现象。

然而，伴随着改革开放40余年的蓬勃发展和经济社会改革的不断深入，农村经济和社会结构已经发生了翻天覆地的变化。人口流动已经常态化，本地户籍村民大量流出，尤其是农村青壮年缺席村民自治场域，使得村民自治呈现内生动力不足的状态。而在一些发达地区的农村，各类从本村外部涌来的市场主体及其他外来者尽管已经成为农村发展的重要力量，却被排斥在村民自治之外。以户籍为标准的“村民”概念解释，已经严重滞后于时代要求。回归《宪法》第111条确立的居住本位村民自治恰逢其时。对《宪法》第111条村民自治的重新解释，不仅没有突破该条款的意旨，还更符合历史

^①参见《现代汉语词典》（第7版），商务印书馆2016年版，第703页。

^②参见《现代汉语规范词典》（第3版），外语教学与研究出版社2014年版，第714页。

^③参见《现代汉语词典》（第7版），商务印书馆2016年版，第553页。

发展的规律以及社会变迁的现实。如果说户籍本位村民自治解释方案是村民自治制度刚提出时合乎历史发展阶段的最佳选择，那么，居住本位村民自治解释方案就是既维护宪法权威又确保宪法与时俱进的具体体现。

（二）现实依据

1. 必要性：制约基层权力。大规模的人口流动，尤其是农村人口外流，导致村民自治主体缺位（杜姣，2017；常安，2015）。从形式上看，本地户籍村民被法律赋予自治权利，但户籍在本村的村民外流后常年不在本村居住生活，导致其往往对户籍地经济领域以外的公共事务漠不关心。这使得源自本地户籍村民的对村民自治组织的监督日渐呈现疲软与弱化状态。与此形成鲜明对照的是，非本地户籍居民虽然常居于此，但由于缺乏居住地村民资格，不享有法律赋予的参与自治的权利，难以参与居住地农村公共事务以及监督事宜。非本地户籍居民中，除了经济领域的精英外，也不乏政治、社会等其他领域的精英人士，他们熟悉法律，具有较强的权利意识，拥有较为丰富的公共事务管理经验，将其排斥在农村公共事务管理体系之外，无异于一种资源浪费。

与户籍本位范式不同，居住本位范式非但不会将非本地户籍居民排除在村民自治之外，而且能够依据相应的条件将其纳入自治过程。居住本位村民自治所展现出的包容性和开放性，能够很好地解决户籍本位村民自治主体缺位问题。一方面，赋予非本地户籍居民参与村民自治的权利，可以使其在日常村务中发挥作用，参与管理和决策；另一方面，也可发挥非本地户籍居民的监督功能，遏制村干部在管理过程中的官僚、腐败现象。这些功能和作用的发挥，无疑有助于增加村民自治的广度和深度，促进乡村振兴。

2. 可行性：地方实践经验。不断发展的基层自治经验在不同地区、从不同侧面证明了居住本位村民自治的可行性。

其一，选民登记上的灵活性。一些地方扩大了参加村民委员会选举的人员对象范围。其中，在本村居住或对村公益事业、村务工作、村集体经济拥有权益或责任的人员被赋予参与村民委员会选举的权利，这些人员都是非本地户籍居民（唐鸣和朱可心，2020b）。户籍所在地作为进入村民委员会选举选民名单唯一考量因素的做法，已经难以为继。

其二，治理模式上的参与主导型。近年来，“协商治理”（袁松，2020）、“参与式治理”（陈剩勇和赵光勇，2009）的乡村治理模式悄然兴起。它们的共性在于强调公众参与，以达到各方利益的均衡；管理决策与利益分配并非倚靠权力或权威压制，而是基于各方的讨论与妥协来达成共识。在本村范围内，自带资本、技术或其他专业能力的“外来乡贤”，包括一般外来务工人员，在政治上都享有参与乡村治理的资格，可以对乡村治理发表自己的意见。

其三，乡贤的乡村治理能力凸显。“外来乡贤”是新乡贤中的一种类型。他们之前没有在所建设的村庄生活的经历，是基于业缘到农村投资、助力乡村建设的外来生产经营人员和农村公共事务管理人员，如“大学生村官”“驻村第一书记”等。这些人虽然是村庄中的“异乡人”，但也是乡村治理和乡村振兴的中坚力量。

上述实践证明，通过充分发挥多元主体优势的方式来化解村民自治内生动力不足的困境，是完全

可行的。确立非本地户籍居民的村民自治主体地位，不仅可以激励非本地户籍居民积极参与农村经济建设，促进农村经济发展，也可以使非本地户籍居民在其所居住的村庄获得归属感，激发其主人翁意识和参与乡村治理的积极性，推动村民自治的深化和发展，促进乡村振兴和乡村治理现代化。

（三）理论依据

1. 协商民主理论。“协商民主涉及集体决策，所有受此决策影响的人或其代表都应该参与这一过程”（陈家刚，2008），以达到民主决策的目的。在协商民主理论中，与集体决策能够产生联系的任何主体，都有资格参与决策的整个过程。尤其是在决策结果对其产生不利影响的情况下，相关主体参与决策的理由则会更加充分。对于居住于本村的非本地户籍居民而言，村内的决策既可能涉及他们的经济利益，也可能涉及他们的政治利益、社会利益。根据协商民主的基本原理，非本地户籍居民的村民资格及相关利益应当得到尊重和保护。无论是通过转入土地从事农业生产活动，还是通过资本下乡为农户提供社会化服务，这些“异乡人”与其居住地均产生了事实上的密切联系。确立居住本位村民自治制度，承认非本地户籍居民的村民资格，既体现了对这些主体的尊重，也彰显了民主的价值。

2. 嵌入理论。嵌入理论是经济社会学解释经济行动的一个重要理论视角。无论是波兰尼所主张的经济的整体性嵌入观，还是格兰诺维特所阐述的人的经济行动嵌入社会结构的理论（符平，2009），均强调经济活动或经济行为嵌入非经济制度或社会关系网络，并受社会结构约束。这一理论说明，对于仅为追求物质利益而居于本村的非本地户籍居民，也不宜仅从经济的角度理解其行动，而需要立足于整体的社会结构角度。农村场域中出现的“新人”“新组织”已然冲击乃至打破了户籍本位村民自治的制度封闭属性。居住本位范式的开放性与包容性，更有助于乡村治理的有效推进，更能满足基层群众自治的现实需求。

四、居住本位村民自治的制度构造

从规范、现实和理论等方面对居住本位村民自治的证立，主要阐明了这一自治范式的正当性。这一制度要真正确立，尚需健全的制度支撑。权利是现代法律的逻辑起点和根本目的。建构居住本位村民自治需要从村民自治的权利基础、权利内容等相关权利制度的建设入手。

（一）权利基础：村民自治中的二元化成员权

村民自治本质上是基于个人的公法权利而建构的制度。《村民委员会组织法》第1条明文规定，本法制定的目的是保障“由村民依法办理自己的事情”；同时，第2条亦规定，村民委员会系“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。这表明，村民自治的本质就是村民自己管理自己的事情，是作为共同体的成员共同管理共同体事务的活动。于是，当将非本地户籍村民纳入共同体之后，需要回答的问题便是：何为村民自治中的成员权？非本地户籍村民在村民自治中的成员权和本地户籍村民在村民自治中的成员权是同一化的成员权，还是差异化的成员权？

1. 集体经济组织成员权的排除。成员权概念出现于农村场域，更多的是与农村集体经济组织相关联。早先有《中华人民共和国物权法》第59条引入“成员权”以明确集体所有权主体，而关于是否将农村集体经济组织成员权纳入《中华人民共和国民法典》并做出系统化规定，也一度存有争议（陈

小君, 2017)。尽管如此, 学界对成员权制度作为中国农村集体经济制度基础的判断高度一致, 均承认其对完善农村土地制度、更好地保护农民权益的重要意义。

成员权作为权利概念不仅可以适用于农村集体经济领域, 也可以适用于村民自治。当然, 村民自治中的成员权与农村集体经济组织集体所有制下的成员权并不完全等同。在公私法二元框架下, 宪法与民法上的权利有基本权利与民事权利之分(李海平, 2021)。同样是成员权概念, 村民自治中的成员权与农村集体经济组织成员权还是稍有差别的:①农村集体经济组织成员权是落实农民土地承包权、宅基地资格权、集体收益分配权的前置性条件(唐浩和张聪, 2022), 而村民自治中的成员权较之团体内部成员的经济性权利, 更侧重选举权与被选举权以及参与民主管理、民主决策、民主监督等的非经济性权利。②农村集体经济组织成员权与财产利益密切关联, 本质上是一种私权利(王利明和周友军, 2012); 而村民自治中的成员权是一种公法权利, 是村域内居民基于自我管理权利能够在与己相关的经济生活、政治生活和社会生活中参与、讨论、决策、监督的权利。③农村集体经济组织成员权作为成员所享有的权利是以成员身份为基础的(王利明和周友军, 2012), 成员资格认定以户籍为主要标准; 而村民自治中的成员权作为成员所享有的权利以与村落范围内公共事务和公益事业的权益关联性为基础, 村民自治主体更类似于具体管理、决策或行为的利害关系人。概言之, 村民自治中的成员权是区别于民事私权利的公法权利概念, 农村集体经济组织成员权与村民自治中的成员权在规范依据与权利内容等方面均有差别。农村集体经济组织成员权按照户籍标准加以确定具有民法上的依据, 也具有现实合理性, 非本地户籍村民在村民自治中的成员权并非农村集体经济组织意义上的成员权。

2.村民自治中的二元化成员权。承认非本地户籍村民享有在村民自治领域的成员权, 并非意味着非本地户籍村民在村民自治中的成员权与本地户籍村民在村民自治中的成员权完全等同。赋予非本地户籍村民以村民资格, 仍然需要对其成员权的内容加以必要的区分。在居住本位村民自治下, 村民自治中的成员权呈现二元化的特征。户籍虽然不再成为村民自治的本位性或优位性要素, 但土地集体所有制以及由此引发的区别还是会引致成员的不同身份属性。

土地等自然资源是农村最重要的资源, 也是乡村共同体得以维系的经济基础。村民自治中的成员权二元化, 与中国农村土地制度有关。《宪法》规定农村的土地等自然资源属于集体所有。因血缘、地缘以及其他缘由获得本地户籍的村民, 对土地享有所有权和承包权, 从而享有村民资格。他们与基于经营权享有村民资格的人员, 或基于在本地居住、劳动等取得村民资格的人员, 有着本质上的区别。对非本地户籍村民而言, 一方面, 他们由于在本地劳动、居住的事实以及与居住地公共事务以及公益事业产生的联系, 应当具有自治过程中的“主人”角色; 另一方面, 他们对土地所享有的区别权利也让自己与本地户籍村民有着身份属性上的差别。这种在部分权利上的应然性差异, 并不排斥非本地户籍村民在另一部分权利上与本地户籍村民享有同等的权利主体地位。

(二) 权利内容：非本地户籍村民资格认定与成员权

二元化的村民资格是村民自治中本地户籍村民与非本地户籍村民权利差异的直接体现, 后者的成员权范围会适当窄于前者。因此, 对村民自治中的二元化成员权的权利内容的确认, 应当从对非本地户籍村民的权利确认入手, 明确被纳入村民自治范畴的非本地户籍村民在自治过程中所享有的权利内

容及其合理限制。非本地户籍村民的成员权来源于两个方面：一是土地经营权、宅基地使用权等与己相关的经济性权利，二是村庄公共事务、公益事业所产生的与己相关的非经济性权利。非本地户籍村民成员权与本地户籍村民成员权的差异，主要体现在非本地户籍村民资格认定条件和具体权利内容上。

1. 非本地户籍村民的认定条件。具有本村的村民资格是行使村民自治中的成员权的前置条件。较之本地户籍村民，非本地户籍村民的身份结构更加多元，这就需要形成更加多元的非本地户籍村民资格认定机制。

在农村集体经济组织成员资格议题上，学界存在户籍说、权利义务对等说等多种不同观点（王禹，2002；魏文斌等，2006）。这些观点对于确定非本地户籍村民资格颇具启发意义，也从侧面说明了对于非本地户籍村民资格的认定采取综合认定立场的必要性。非本地户籍村民资格的认定，需要综合多方面因素。主要的认定条件包括但不限于以下方面：

第一，居住事实。居住本位中的“居住”应当是更加广义的概念。非本地户籍居民能够享有村民资格，主要是基于与本村土地或本村公共事务有着事实上的密切联系。一种情况是在本村有明确时间限度的居住事实，即长时间劳动于此、生活于此。另一种情况是尽管居住事实方面时间限度不足，但对于本村公共事务或公益事业能够产生直接的利益关联，拥有对本村应尽的义务或该享的权益。符合上述两种情况的人员都应当享有最低限度的自治权利。当然，关于居住事实的判断主体（谁来进行村民资格的认定）或判断准则（例如居住时间的最低限度如何确定）等，法律只能划定最低标准，不宜采取“一刀切”方式处理，应允许各地根据自身情况自主确定。这既是确保法律“刚柔相济”的需要，也更符合村民自治的基本精神。

第二，法定程序。非本地户籍村民资格的确认还需要经过严格、透明和规范的程序。一方面，关于资格准入的决定，由谁做、怎么做应当明确。另一方面，应当建立类似于户籍登记制度的村民资格认定制度。与此同时，资格丧失规定也是该制度不可或缺的一部分，需要明晰资格丧失的条件和程序等，既确保及时取消不合格的资格具有明确依据，也确保资格的退出渠道畅通。

2. 非本地户籍村民的具体权利内容。拥有非本地户籍村民资格之后，权利范围便成为需要追问的议题。《村民委员会组织法》作为村民自治的主要依据，赋予了村民以选举权与被选举权、决策权、参与权和监督权等自治权利。明确非本地户籍村民的自治权内容，并不需要对既有自治权利的内容做大幅度改动。较为妥当的做法是，比照法律所赋予本地户籍村民的既有权利，对非本地户籍村民所对应的权力进行适当解释和调整。

第一，选举权与被选举权。《村民委员会组织法》第13条规定，年满十八周岁的村民，不分居住期限，都拥有选举权和被选举权；此外，还规定了户籍不在本村却能够列入参选村民名单的人员类型。《村民委员会组织法》第2条规定了村民委员会作为基层群众性自治组织，负责办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷与协助维护社会治安。这意味着现有法律已经向非本地户籍村民提供了村民委员会的准入渠道。本村居民满足权利的构成要件便能够享有本村范围内的选举权以及管理权。由此，关于这两项权利，非本地户籍村民所享有的权利范围与本地户籍村民在一般情况下差异不大。但是，对于村委会主任的当选资格，需要对非本地户籍村民做出特别限定，对于仅与本地具有经济联

系的非本地户籍村民，一般不宜赋予其参选村委会主任的资格。

第二，决策权。非本地户籍村民的决策权，主要涉及非本地户籍村民参加村民会议与村民代表会议问题。《村民委员会组织法》第四章对村民会议和村民代表会议如何组成做出了规定，第 24 条则详细规定了须经村民会议讨论决定的事项，包括：本村享受误工补贴的人员及补贴标准，从村集体经济所得收益的使用，本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案，土地承包经营方案，村集体经济项目的立项、承包方案，宅基地的使用方案，征地补偿费的使用、分配方案，以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产等。这些事项可分为经济事项和社会事项两大类。在经济事项中，土地承包经营方案，征地补偿费的使用、分配方案，以及以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产，与土地集体所有权或土地承包权密切相关。宅基地的使用方案，兼具经济事项和社会事项双重属性，与土地集体所有权密切相关。基于上述二元化成员权的原理，这些事项的决策权系专属本地户籍村民的权利，不宜赋予非本地户籍村民对这些事项的决策权。对于其他经济事项和社会事项，非本地户籍村民则不应被差别对待，宜被赋予同等的决策权。

第三，监督权。《村民委员会组织法》中有关监督权的内容由两部分构成：村监督机构和村民的各项具体监督权。根据该法第 32 条和第 33 条规定，村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构，“负责村民民主理财，监督村务公开等制度的落实”，主持针对村民委员会成员每年至少一次的民主评议。村民的监督权主要包括：第 30 条规定的村务公开事项查询权、第 31 条规定的村务公开事项检举权和第 36 条规定的起诉权等。非本地户籍村民作为本村的一分子，应当被赋予与本村户籍村民无差别的完整监督权。非本地户籍村民具有被推选为村务监督机构组成人员的资格；一经当选，他便可以村务监督机构组成人员的身份履行监督职责，行使监督职权。同时，非本地户籍村民可以村民名义行使村务公开事项查询权、检举权及起诉权，对村内各权力机构及其人员实施监督。

五、结语

户籍本位村民自治有着独特的历史背景。户籍本位村民自治的历史合理性毋庸置疑，其对乡村治理和基层民主政治建设起到的奠基性作用亦应被充分肯定。然而，改革开放 40 余年所带来的巨大社会变迁，以及农村土地“三权分置”等一系列重要政策的推行，使得户籍本位村民自治已经难以适应时代的发展。户籍本位村民自治不能与经济社会领域的各项改革形成有效衔接，既无法回应农村人口大规模流向城市后形成的村民自治主体缺位问题，也不利于激发出于土地流转等原因流入农村的人员参与居住地乡村治理的积极性，抑制了乡村振兴各项政策作用的充分发挥。与户籍本位村民自治所确立的一元化成员权不同，居住本位村民自治是建立在二元化成员权基础上的制度。一方面，居住事实是确定村民资格的标准，符合一定居住事实条件的非本地户籍居民具有村民的主体资格，享有相应的成员权。另一方面，赋予非本地户籍村民成员权，并非意味着本地户籍村民与非本地户籍村民在村民自治中的成员权完全等同，而是根据二者身份差异对本地户籍村民与非本地户籍村民的成员权加以区分。居住本位村民自治具有《宪法》上的规范依据，有利于吸纳农村场域内多元主体参与乡村治理，回应乡村振兴的现实需求，契合基层群众自治的制度目的。从户籍本位村民自治向居住本位村民自治

转型，是村民自治制度发展的必然趋势。在全面依法治国的新时代，居住本位村民自治的实行除了需要自上而下的政策推动外，更需要发挥法治的引领、规范和保障作用。可以通过修改《村民委员会组织法》的方式推进居住本位村民自治的实行，明确将非本地户籍村民纳入村民自治主体的范围，并对非本地户籍村民的选举权和被选举权、决策权、监督权等权利做出规定，在本地户籍村民和非本地户籍村民二元化成员权的基础上完善村民自治的制度体系。

参考文献

- 1.蔡立东、姜楠, 2015: 《承包权与经营权分置的法构造》，《法学研究》第3期，第31-46页。
- 2.常安, 2015: 《改革时代的村民自治变迁历程：缘起、挑战与未来》，《学术交流》第3期，第94-98页。
- 3.陈纯柱、吴朝文、张步文, 2013: 《21世纪中国的宪法政治》，北京: 中国社会科学出版社，第293页。
- 4.陈家刚, 2008: 《协商民主研究在东西方的兴起与发展》，《毛泽东邓小平理论研究》第7期，第71-78页、第85页。
- 5.陈金钊, 1999: 《法治与民主的时代课题——中国农村基层民主法制建设理论研讨会综述》，《山东法学》第4期，第54-56页。
- 6.陈剩勇、赵光勇, 2009: 《“参与式治理”研究述评》，《教学与研究》第8期，第75-82页。
- 7.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，第46-55页。
- 8.董红, 2014: 《当代中国村民自治问题研究》，北京: 中国农业出版社，第84-105页。
- 9.杜姣, 2017: 《村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例》，《中国农村观察》第5期，第32-45页。
- 10.符平, 2009: 《“嵌入性”：两种取向及其分歧》，《社会学研究》第5期，第141-164页、第245页。
- 11.桂家友, 2013: 《中国城乡公民权利平等化研究》，上海: 上海人民出版社，第75页、第90-92页。
- 12.焦长权、周飞舟, 2016: 《“资本下乡”与村庄的再造》，《中国社会科学》第1期，第100-116页、第205-206页。
- 13.李海平, 2021: 《基本权利的国家保护：从客观价值到主观权利》，《法学研究》第4期，第39-54页。
- 14.李海平, 2022: 《论基本权利私人间效力的范式转型》，《中国法学》第2期，第26-44页。
- 15.刘明轩, 2016: 《农村人口与劳动力转移现状与问题研究——基于江苏省的调查》，《江苏大学学报(社会科学版)》第1期，第24-28页。
- 16.刘晓雯、李琪, 2020: 《乡村振兴主体性内生动力及其激发路径的研究》，《干旱区资源与环境》第8期，第27-34页。
- 17.马长山, 1994: 《村民自治组织建设的时代意义及其实践反差》，《政治与法律》第2期，第19-21页。
- 18.汤玉权、徐勇, 2015: 《回归自治：村民自治的新发展与新问题》，《社会科学研究》第6期，第62-68页。
- 19.唐浩、张聪, 2022: 《农村集体经济组织成员权界定主体：理论、现状与制度设计》，《农业现代化研究》第1期，第69-79期。
- 20.唐鸣, 2006: 《关于完善村民自治法律体系的两个基本问题》，《法商研究》第2期，第3-8页。
- 21.唐鸣、朱可心, 2020a: 《健全基层群众自治制度与“两委”组织法的修订》，《江汉论坛》第2期，第125-129页。
- 22.唐鸣、朱可心, 2020b: 《各省村委会选举办法比较研究》，《社会科学动态》第1期，第11-29页。
- 23.王利明、周友军, 2012: 《论我国农村土地权利制度的完善》，《中国法学》第1期，第45-54页。
- 24.王禹, 2002: 《村民选举法律问题研究》，北京: 北京大学出版社，第2页。

- 25.魏文斌、焦毅、罗娟、张懿娣、刘辉, 2006: 《村民资格问题研究》, 《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》第2期, 第83-89页。
- 26.席文启, 2020: 《街道选民代表会议——丰富基层民主形式的有益尝试》, 《人大研究》第8期, 第11-17页。
- 27.许崇德、叶峰, 1988: 《关于实行村民自治的若干问题探讨》, 《法律学习与研究》第2期, 第32-37页。
- 28.袁松, 2020: 《何以走向协商治理? ——城镇化与乡村治理的转型逻辑》, 《思想战线》第4期, 第137-144页。
- 29.张景峰, 2005: 《村民自治内在机制重新法律定位探讨》, 《河北法学》第2期, 第156-159页。
- 30.章荣君, 2015: 《从精英主政到协商治理: 村民自治转型的路径选择》, 《中国行政管理》第5期, 第74-77页。
- 31.朱冬亮, 2020: 《农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践》, 《中国社会科学》第7期, 第123-144页、第207页。
- 32.朱中一, 2008: 《村民自治中流动人口权益的保障》, 《法治研究》第8期, 第14-17页。

(作者单位: 吉林大学法学院)

(责任编辑: 王藻)

The Transformation of Villagers' Autonomy: From Household Registration-based to Residence-based Standard

LI Haiping LIU Jiaqi

Abstract: Villagers' autonomy based on household registration is incompatible with the great social changes brought about by the reform and opening up for over 40 years. It is faced with many practical problems, such as conflict with economic system reform and incompatibility with the demand for rights. The transition from household registration-based standard to residence-based standard is an effective way to get out of the dilemma of villagers' autonomy. Residence-based villagers' autonomy has the normative basis of Article 111 of the Constitution, fits China's current social reality and is supported by the theory of deliberative democracy and embeddedness theory. The dualistic membership rights are the right basis of residence-based villagers' autonomy, which is specifically reflected in the difference of villager qualifications between local registered residence villagers and non-local registered residence villagers, as well as the particularity of the scope and content of non-local registered residence villagers' membership rights. It is necessary to promote the implementation of residence-based villagers' autonomy by amending the Organic Law of Villagers' Committees of the People's Republic of China and improve the legal system of villagers' autonomy.

Keywords: Villagers' Autonomy; Household Registration; Residence-based; Dualistic Membership Right; Rural Governance

从国家义利观到国家福利观：地方政府 强发展逻辑下农民的国家观变迁^{*}

——基于南京市溧水区转型社区的治理经验

梁 琦

摘要：转型社区是农村社区向城市社区转型过渡的中间社会形态。“保留村”和安置小区构成转型社区的两种场域样态。本文在农民与国家关系的分析框架基础上，遵循义利平衡到福利泛化的研究路径，运用“过程—事件”比较分析方法，基于南京市溧水区西旺社区的案例，考察东部地区强发展逻辑下的“保留村”和安置小区农民的国家观。研究发现，强发展逻辑表现为“保留村”的“强项目下乡”和安置小区的“公共服务泛福利化”。经历了“保留村”从“项目动员”到“项目造点”和安置小区从“以帮代管”到“高标托管”的转变后，转型社区农民的国家观从保持已久的国家义利观向国家福利观变迁，并产生了阻碍城镇化发展、解构农民组织化、削弱国家治理效能等后果。问题的破解需要正视地方政府强发展逻辑的负面影响，重塑农民的国家义利观。

关键词：转型社区 国家观 强发展逻辑 项目下乡 公共服务

中图分类号：D668 **文献标识码：**A

一、研究背景

根据国家统计局数据，中国城镇化率已经从2000年的36.22%增长至2020年的63.89%^①。在短短20年间，中国经历了人类历史上最大规模的人口高速城镇化。这一时期，东部地区城市扩张，作为城市边缘的城郊村首先被纳入城市管理体系中。大量的城郊村被征地拆迁，通过“增减挂钩”形式服务城市发展与建设。转型社区便是城乡二元结构下的中间产物。在城镇化扩张与农村社会转型过程中，转型社区是农村社区向城市社区转型过渡的中间社会形态。农村社会转型的渐进性使转型社区仍在一

*本文是国家社会科学基金重大项目“乡村振兴战略背景下多元化乡村治理问题研究”（编号：19ZDA114）的阶段性研究成果。

^①国务院第七次人口普查领导小组办公室，2021：《2020年第七次人口普查主要数据》，北京：国家统计出版社，第7页。

一定程度上保留着原有的村庄社会属性以及乡土规则。同时，转型社区在物理空间、生活环境以及基础设施等方面深度嵌入城市社会，成为城市功能区的重要组成部分。

学界对转型社区的性质有诸多讨论。有学者突出转型社区的问题属性，因转型社区“新旧制度碰撞、矛盾集中”而将其看作城市化过程中典型问题的集结地（如马光川等，2015）；也有学者从城市发展阶段视角来看，提出“半城市化”概念，认为转型社区虽然体制机制转换不彻底，但其转换过程是城市化发展的应有之意（如王春光，2006）；还有学者从价值功能论出发，认为转型社区因土地开发以推动“经营城市”的价值性远大于其问题（如赵燕菁，2002）。上述研究虽然关切与分析路径不同，但大体都认为转型社区具有显著的过渡性、二元性与不彻底性（金太军，2021）。

与转型社区同样进入学界研究视野的还有大量的转型社区农民^①。作为社会场域转型首当其冲的群体，大量的转型社区农民失去土地，被卷入城镇化进程。不同于传统意义上的农民，转型社区农民已经有一定差别化的特征，表现为：一是价值观念上，由朴素的乡土性价值向多元城市性价值过渡；二是生产方式上，由以土地作为主要生产资本向“去资本化”的劳动务工转变；三是居住样态上，由同质性的村落居住样态向异质性更强的居住小区过渡；四是生活方式上，由非规整性的村庄生活向规整性更高的市民化生活过渡。转型社区农民与转型社区一样，深深嵌构于城乡二元体系之中。

二、文献梳理与研究设计

（一）“农民—国家”关系研究梳理

转型社区农民不仅受到城乡二元结构的冲击，还受到国家行为的影响。转型社区的地方政府行为及其背后的国家在场，是引发农民国家观变迁的重要因素。因此，农民的国家观一方面涉及农民与国家的关系问题（全志辉，2006），反映出农民与国家关系的变迁，另一方面涉及农民与国家互动过程中的价值形态、意识观念等抽象方面，即农民的国家观是农民与国家关系在农民观念世界中的主观呈现（余泓波，2015）。

在农民与国家关系的研究中，学界主要从三条路径展开讨论：一是认为农民的地位来源于自上而下的“国家赋权”，强调“强国家弱农民”的力量比较，农民弱势地位的根源是农民在土地产权（李成贵，2009）、市场保障（鲍海君，2002）等方面缺乏足够的权利，自治制度不够完善（徐勇，2005），需要赋权于民；二是从自下而上的“村庄本位”视角来分析农民与国家的关系（如吴毅等，2005）；三是更加聚焦于互动过程，注重以农民视角考察农民与国家的关系，从农民底层逻辑出发，通过农民的行动逻辑来反思国家行为。第三种路径一方面是结合具体事件进行分析，具体事件例如农民上楼（周飞舟和王绍琛，2015）、水利供给（全志辉，2006）、土地流转（张乐天等，2011）等；另一方面是分析建国初期、人民公社时期、取消农业税时期等的农民反应（贺雪峰，2007）。

以上研究路径对深化研究有一定启发，本文即是从农民与国家关系的视角，研究农民与国家关系的形成机制。现有相关研究主要从以下三个方面展开：一是社会文化、民族主义研究，通过历史溯源

^①转型社区的农民群体还包括辖区内因征地拆迁和撤村并居所产生的上楼农民。

与文化比较方式得出国家观形成的文化互动模式，以共同的民族、社会文化和意识形态来分析农民与国家关系的构成要素（如史密斯，2018；吴理财等，2007）；二是中央政府、地方政府与农民互动研究^①，以中央与地方政府行为张力为视角，分析农民面对中央政府和地方政府不同行为所形成的话语意识，从而反思中央与农民的关系（如全志辉，2006）；三是农民与国家互动关系研究^②，分析在具体情境中农民与国家的关系样态。第三方面的典型研究如：吴毅等（2012）研究了国家控制农民的权力技术，描述了农民对自身与国家的“诉苦型关系”的策略性运用，说明农民超越“阶级驯化”的主体意识觉醒；何绍辉（2011）研究了扶贫责任，认为扶贫政策与救济过程塑造了农民与国家的“感恩型关系”；周飞舟（2006）以赋税和财政作为切入口，研究税费改革后的农民与国家关系，提出“悬浮化关系”模式；全志辉（2006）从村庄水利设施义务提供者变迁的角度，以“分立型关系”论述了农民与国家的关系变迁。

在农民与国家互动研究中，学界倾向于考察不同事件中农民与国家的责任义务关系。在农民与国家关系的形成机制中，农民与国家的义利互动基于农民与国家关系中的某类典型具体事件，是农民与国家之间最基本的互动形式。在农民责任主体意识中，农民的国家义利关系是指农民与国家之间责任义务的一种均衡关系，随着不同时期农民与国家关系的变化，构成义利关系的责任与义务的内容形式、现实要求、实现方式等有所不同。农民的义利观即是基于农民与国家的现实义利关系上的主观意识。至此，本文的核心概念——农民的“国家义利观”基本清晰了。有学者认为，在集体化时期，农民保持着对国家的义利意识；而在税费改革以后，农民对国家的责任义务与税费负担一并弱化甚至缺失了。这使农民的国家主体意识缺乏、权利和责任意识淡化、社会信任关系破坏，合作极度欠缺，也使农民失去了应有的公民意识（朱明国，2013；栗晓宏，2014）。改革开放以来，国家义务的制度性纽带逐渐消弭，农民的国家责任义务体系逐渐瓦解。可见，随着国家政权逐渐从汲取型走向悬浮型，农民与国家的制度性关联逐步减弱，农民的义利观处于逐渐弱化的状态。

在前人研究基础上，本文需要探讨的第一个问题是：在国家治理转型时期以及现阶段大量资源反哺农村的制度背景下，农民与国家的义利关系以及建立于义利关系之上的农民的国家义利观处于何种样态？有什么变化？从区域视角出发，不同地区的实践是否又存在区别？^③

（二）从义利平衡到福利泛化的研究路径

基于上述分析，本文从农民与国家关系视角出发，在国家“资源下乡”背景下，遵循从义利平衡到福利泛化的研究路径展开研究。其中，中西方对“福利泛化”的理解存在实质性不同。西方福利国家产生于倡导自由、公民权利的“自然法学派”面对社会经济危机冲击败退的背景下，国家从“幕后走向前台”，开始承担更多的社会责任（Pfaller, 1987），进而从“守夜人”转变为“从摇篮到坟墓”的福利国家（Kettunen and Kuhnle, 2014）。同时，资本主义制度下的工业化发展、公共领域扩张、政

^①这些研究多分析税费改革初期资源不足的中西部农业型乡镇，地方政府的谋利型行为逻辑突显。

^②这些研究虽也将国家区分为中央和地方，但并不作为主要的研究关切。

^③本文正是以东部地区农民国家观变迁为研究旨趣，但为使研究问题更聚焦，不特别强调与中西部地区的具体比较。

党博弈、福利保障体系发展导致了福利泛化，其后果是国家负担极大加重，极易发生周期性经济危机（Ramesh, 1984）。中国“共同富裕”的福利体系构建是基于社会主义国家的制度优势（陈周旺, 2021），福利泛化缘于部分地方政府的某些偏差行为和治理效能不足。本文中，农民的“国家福利观”是在国家资源向农村输入的背景下，农民因国家资源输入行为而产生的主观意识，同时因政策导向、主体互动呈现为“泛福利化”的认知样态。国家不断改善民生，推进福利体系建设，满足人民对“美好生活”的追求。但在此过程中，地方政府行为可能存在两种偏差：一是某些地方政府在贯彻国家治理理念时存在一定的行政偏差，这种偏差因地方政府财政能力、资源禀赋等条件的差异而存在不同；二是农民福利观的生成与国家福利理念引导并不必然具有一致性，存在地方政府引导偏差的可能性。可见，地方政府的行政偏差与引导偏差背后存在着一定张力，这种张力构成农民义利失衡的重要因素。因此，致使农民与国家关系从“义利平衡”转变为“泛福利化”的因素成为本文的重要研究内容之一。

（三）研究对象与案例介绍

本文基于农民与国家关系的分析框架，运用“过程—事件”比较分析方法，通过分析“保留村”从“项目动员”到“项目造点”、安置小区从“以帮代管”到“高标托管”的转变，以义利平衡到福利泛化的研究路径分析东部地区转型社区农民国家观的变迁。转型社区“保留村”的农民和安置小区的农民共同构成转型社区的农民群体。其中，转型社区的“保留村”是指根据“整体规划”和“分批上楼”的思路，在农村转型过程中以自然村落为基础保留的少量村庄；安置小区则是指在推进城镇化过程中，政府为安置“上楼农民”所建造的住宅小区。虽然转型社区存在两个不同的场域，但“保留村”的“强项目下乡”与安置小区的“公共服务泛福利化”的治理逻辑一致，都是地方政府强发展逻辑的实践表达。在国家治理转型和资源转向的变化下，本文将对这两类转型社区农民的国家观样态及其行为逻辑进行深入分析，探讨转型社区农民国家观的变迁及其后果。

需要说明的是，在农民意识层面，学界多考察中西部资源匮乏地区的地方政府行为，即国家投入资源促进农村地区发展，而地方政府以其自主意图进行资源截留，两者的行为悖向很容易被农民识别出，并引发出“中央好，地方坏”的话语意识（全志辉, 2006；徐勇, 2008）。而在强发展逻辑下，东部地区地方政府配套中央政府资源并以国家名义向农村输送资源，政策导向和资源流向的一致化使农民难以识别中央政府与地方政府行为逻辑之差异。

本文的经验案例来自笔者所在研究团队实地调研的江苏省南京市溧水区洪蓝街道的西旺社区。西旺社区位于主城区与洪蓝街道的交界地带，自2013年开展征地拆迁以来，辖区内形成城与村交错分布的社会形态，属于典型的城乡结合部转型社区。2013年政府推动洪蓝街道大规模征地拆迁，当时西旺社区一次性拆迁7个自然村，后来随着征地拆迁的推进，更多自然村被拆迁。截至2020年底，西旺社区仍有4个自然村未拆迁，其中，张村即将要拆迁，端村、任村和金村则属于“保留村”。另外，西旺社区辖区内已有3个安置小区，即金龙、凤凰和华塘小区，主要安置本村拆迁村民，同时也有其他乡镇和行政村的安置村民。总体上看，西旺社区正处于从农村社区向城市社区转型的过渡阶段，面临极为复杂的社会形态，这体现为城市与农村交错分布、人口结构复杂、人口具有一定流动性等。

三、从国家义利观到国家福利观：项目资源输入与公共服务提供的转变

不同于中西部地区内部资源匮乏和过疏化导致国家能力被悬置，东部地区的地方政府能力彰显于基层社会。

（一）“保留村”的农民国家观变迁：从项目资源义利观到资源福利观

在东部地区城镇化过程中，大量城郊村在生活方式、居住模式、治理形式等方面经历了向城市社区的转型。东部地区的“保留村”一般是“美丽宜居村庄”整体推进等项目重点打造的样板村。

“保留村”在文化习俗、人情关系上成为紧密的共同体，具有抵御外部力量侵入和自我修复的机能（费孝通，2008），但外部力量以利益为切口很容易触碰到社区（村）（后文简称“村社”）核心关系，解构自成一体的村庄社会。国家项目是重要的资源，项目进村在不同时期有不同的实践逻辑。案例地区的项目进村经历了两个阶段：2018年以前，国家项目资源较为稀缺，而村社为获取稀缺的项目资源需要对农民进行组织化动员；2018年及以后，相较于中西部地区，地处东部的案例地区项目资源的密度、体量、覆盖范围都呈现急剧上升的态势。除了中央政府资源投入外，地方政府为参与“晋升锦标赛”而不断投入配套资源。与项目进村相对应，西旺社区的“保留村”经历了从“项目动员”到“项目造点”的转变。

1. “项目动员”——国家义利观下的资源获取

村社需要有自下而上的公共需求整合、公共利益平衡、公共品供给以及公共秩序维持机制，这套机制通过吸纳并分配国家资源来运作。村社获取国家项目资源并推动项目顺利落地涉及两个方面：一方面是村社以何种方式获取资源，资源获取方式的转变对农民观念变迁有极大影响；另一方面是资源获取后的分配过程和主体间互动，即资源输入背景下农民与国家的互动关系。农民国家观的形成来源于国家资源大量输入乡村社会所塑造的农民与国家的义利关系。笔者以西旺社区为例，从村社内部动员过程和资源分配管理方式两方面来分别论述。

村社获取并分配国家项目资源，一方面涉及村社内部动员。在东部地区，在项目下乡早期阶段，国家资源输入的重心不在农村而在城市，农村公共品供给需要村社干部向上争取，农民相互配合。在争取国家资源的过程中，农民组织化程度不断提高。2008年以来，西旺社区（原西旺村）项目下乡的资源体量不大，资金量大概在每年10万元左右。这一阶段的项目主要支持村社内部道路、沟渠等基础设施建设，聚焦与农民生产生活紧密相关的需求。项目资源需要村社干部主动争取，并动员农民筹劳筹资。筹资筹劳的项目解决的是具有基本性、刚性和一般性的公共需求，能得到绝大多数农民的积极响应。之后，在2015年2月，南京市发布《村（社区）为民服务专项资金使用管理办法（试行）》，提出项目采取农民向上反映需求、村委会进行需求整合、相关部门监管的形式，每个村社项目资金最高限额为20万，资金用于村社基础设施建设和民生问题改善。

在此，笔者以西旺社区的“为民服务专项资金”为例，说明农民如何通过制度渠道争取项目资金。“为民服务专项资金”使用遵循专款专用、民主公开和注重实效的原则，实行项目化运作。项目运作过程包括：一是农民向上反映需求。农民通过向村社干部提意见、填写意见收集表、寄邮件等形式反

映需求。二是村社征求意见。村社党组织牵头抓总，党总支副书记具体负责，根据农民的需求反馈征求下一年度项目意向。三是确定项目内容。每年9月底前，村社党组织召开党员代表会议，对农民反映上来的项目需求进行筛选，集体研究提出初步方案，并在村社公示栏公示7天，进一步征求农民意见。每年10月中旬前，村社“两委”召开村民代表会议，研究讨论初步方案并投票表决，经半数以上代表同意后形成正式方案。对投票表决通过的项目，村社“两委”填写《社区（村）为民服务专项资金使用备案表》，于10月底前报所在街道（乡镇）备案。四是结果公示。每个项目完成后，村社“两委”将项目实施过程和资金使用情况在村社公示栏公示7天，接受群众监督，同时抓好项目的痕迹化管理、资金管理和严肃项目变更手续等工作。在整个过程中，政府只规定资金使用范围、程序以及保障规范化的公共品供给秩序。

村社获取并分配国家项目资源，另一方面涉及对国家资源的分配管理。动员阶段塑造出了农民需要不断出力、反馈自我需求，在合法的制度渠道中以平等的姿态与村社互动的关系。而国家资源分配涉及到村社内部的民主协商和利益调整。在民主协商和利益调整过程中，农民形成需要整合内部利益才能动用项目资金的观念。作为资源分配和利益均衡的重要形式，村民自治激活了农民的主体性和组织性，进而塑造了农民的国家义利观。西旺社区的村民自治^①主要表现在以下几个方面：

第一，小组自治与利益关联。《中华人民共和国村民委员会组织法》赋予了村民集体协商本村公共事务的权利，本地村民小组构成自治的基本单元。西旺社区按照各个自然村的自然边界建立起村民小组。在拆迁上楼之前，每个自然村人口基本上都保持在100人左右，每个村民小组内部有很强的生产生活关联，每个村民小组（后文部分地方简称“小组”）有1名小组长、1名到2名村民代表，组织体系完整。整个村社有大量集体事务，既涉及荒山、林地等集体资产的分配，又有国家项目资源的分配。村民之间也有较为紧密的利益交往，村社有一定的治理需求。小组作为独立完整的治理单元成为村级治理体系的有效补充，发挥了分配和均衡输入资源的作用。

第二，民主协商与农民参与。西旺社区保留了转型前西旺村的两个公共协商平台：一是小组群众会，二是小组代表会。其中，小组群众会主要讨论涉及每家每户利益的公共事务，例如集体土地征地补偿款的分配方案。小组群众会体现直接民主，保障了村民表达诉求的权利。涉及村社层面的项目落地以及公共建设时，村社会组织小组长和家族代表参加小组代表会来共同协商，小组代表会成为村民自治的间接民主形式。有的小组有大姓和小姓之分，因而小组代表数量会有差异。例如西旺社区的梅湾小组，胡姓占80%，其次是蔡姓、谢姓、潘姓、陈姓、沈姓和齐姓，梅湾小组共9名村民代表，胡姓的3个房支各有1名村民代表，共3名，其余姓氏各1名村民代表。这些家族代表由每个家族内部推选，“一般都是讲话公道的人”。村社本身是同质化的结构，达成的公共决策是“对公不对私”。农民通过协商平台等制度性渠道参与村社资源与利益的分配，并付诸实际行动。在小组自治的双层民主体系中，直接民主增强了农民的参与意识，间接民主则提升了参与实效。

可以看到，在这个公共场域中，项目进村需要村民不断出力，商讨村社公共品供给事务，从而激

^①事实上，转型社区的居民自治在内涵上仍为村民自治。

活农民的协商责任与主体意识，并对农民利益进行整合。民主协商与农民参与能够发挥治理功能，农民自我管理公共事务的义务感也被调动起来。

第三，自治决策与合法性赋权。西旺社区小组达成的协议具有地方合法性，即小组协商的成果能得到整个小组成员的认可，也得到社区和街道的积极支持。在西旺社区征地拆迁分配方案讨论中，前湾小组协商了很久拿出了大家满意的方案，小组长李海明^①说，“就暂定这个分配方案，如果有谁要推翻需要交纳 2000 元的补偿费，我们才会接着讨论”（访谈时间：2020 年 12 月 9 日）。方案达成后，某一户的妻子不同意此方案，也不肯交纳 2000 元的补偿费，就到社区反映，社区认为小组决定好的事情能够得到绝大部分人的同意，在程序上也没有问题，仍然支持小组的决定。社区和街道对小组的赋权，使村民小组的社会合法性具有了制度性保障，因此农民保持着国家义利观。

2. “项目造点”——强项目下乡

伴随“美丽乡村示范建设”等的推进，国家向农村输入的项目资源越来越多，“项目下乡”成为乡村发展的重要抓手。当前的项目下乡，无论是资源体量还是项目目标，都已全然不同于农村税费改革时期的项目资源下乡，其资源体量更大、范围更广，目标已经从村社基础性公共品供给转变为休闲娱乐、乡村旅游等发展性目标，项目下乡的资源也不再需要农民反映诉求，这构成了东部地区“强项目下乡”。

作为本地重点打造的样本，西旺社区从 2019 年初推进保留村“美丽宜居乡村”整体推进项目，并体现出地方政府的“项目造点”逻辑。项目资源投入呈现出发展性、全覆盖、普惠性特点，村社干部无需动员村民筹措与争取项目资金。项目资源投入方向涵盖农村基建提档升级、亮化特色村庄、生态宜居、乡村旅游打造等方面，项目亮点主要有“美丽乡村建设”“特色村建设”“宜居村建设”等。目前，西旺社区在 3 个人口不足 300 人的“保留村”实施“美丽宜居乡村”整体推进项目，项目建设内容涉及居家养老服务站、垃圾分类功能站、污水处理站、院落美化、健身设施、历史古物景点以及旅游资源开发等，地方财政前期投入资金 680 多万，村社配套 300 多万，项目总资金近 1000 万。

（二）“上楼农民”的国家观变迁：从公共服务义利观到公共服务福利观

农村社区向城市社区转型（以下简称“农转居”）在全国范围内有广泛的实践，也因部分地方政府激进的措施可能带来社会发展的系统性风险而受到诟病（贺雪峰，2020）；也有学者认为，“农转居”即使目前存在种种弊病，但这些问题只能算是国家现代化进程中必须经历的阵痛（叶敬忠等，2012）。

“农转居”已然成为中国一些地区不可逆的趋势，《中国城市发展报告（2011）》显示，到 2010 年底，中国失地农民的总数已达到 5000 万，预计到 2030 年失地农民将会达到 1.1 亿，每年新增 300 万失地农民。

除了“保留村”以外，西旺社区还有三个安置小区，分别是凤凰、金龙和华塘小区。三个安置小区基本容纳了西旺社区的“上楼农民”，其中，凤凰小区主要安置原凤村的拆迁户，金龙小区主要安置原张村的拆迁户，华塘小区主要安置原秦村的拆迁户。从 2013 年到 2017 年，西旺社区安置小区的农民经历了征地拆迁、安置上楼以及物业管理模式改变等一系列变化。西旺社区以及洪蓝街道办对安

^①按照学术惯例，文中所涉及的人名均进行了匿名化处理。

置小区的管理和公共服务提供经历了两个阶段，分别是物业公司退出情况下的“以帮代管”以及成立社区物业并引入社会组织情况下的“高标托管”。

1.以帮代管——国家义利观下的公共服务供给

西旺社区的拆迁户从2017年开始陆续入住三个安置小区。这些安置小区都通过街道物业办以招投标方式引进物业公司，其中，金龙小区引进的物业公司是润生物业，凤凰、华塘小区则是富阳物业。然而，入驻后的运营困境使凤凰小区的富阳物业退出了小区，凤凰小区面临着管理缺失问题。缺少物业公司的状况倒逼西旺社区不得不承担起安置小区的物业管理责任，这种状况被称为“以帮代管”。西旺社区的“以帮代管”主要体现在以下方面：

第一，属地责任下的转型社区临时代管。一方面，西旺社区是属地责任主体，对辖区内的安置小区具有属地管理责任，这倒逼社区承担安置小区管理责任；同时，很多“创文创卫”工作与小区环境卫生等有关，因而社区也有承担责任的动力。另一方面，社区仍然在寻找新的物业公司，筛选小区积极分子作为业主代表，并期望把安置小区的管理交给多元主体，后续则主要发挥“元治理”协调、保持机制平衡的功能（田先红和张庆贺，2019）。正如村社干部钱国义说：“我们现在做的事情就是帮助安置小区顺利过渡。”（访谈时间：2020年12月19日）

第二，收取物业费下的保障转型社区运转。政府提供公共服务的同时，向“上楼农民”收取一定的物业费。在政府“以帮代管”阶段，政府聘请一部分保洁员和保安人员，安置小区的保洁、安保、公共照明等服务的提供仍然依赖农民缴纳的物业费。政府会对农民缴纳物业费给予补贴，希望能以优惠物业费为条件吸引物业公司继续接管安置小区。补贴标准是：高层小区的物业费是每平方米1.1元，政府补贴标准是每平方米0.4元，其中，溧水区、洪蓝街道各承担0.2元；多层小区物业费是每平方米0.6元，街道补贴标准是每平方米0.2元。正如洪蓝街道物业办主任杨培欣所说：“一定要让农民形成交物业费的观念，哪怕是缴纳一元钱也很有必要。”（访谈时间：2020年12月21日）继续收缴一定物业费也塑造了“上楼农民”购买政府提供的公共服务的观念。

第三，转型社区牵头下的多元协商。在洪蓝街道，物业办每个月牵头召开物业办、城管、消防、派出所、交警、社区以及物业公司共同参与的物业联席会，围绕小区居民反映的一些共性问题和难以解决的问题，共同商讨应对方案。在西旺社区的安置小区，社区牵头成立物业管理委员会，帮忙组织物业大会，动员小区业主代表，鼓励小区权威人士担任楼栋长，把多方治理力量纳入物业管理委员会下。多方治理力量强化了安置小区对接外部资源的能力，小区业主通过物业管理委员会反映问题，这些问题经过多元协商最终都能得到较好解决。

在“以帮代管”阶段，农民在享受公共服务的同时承担一定的成本。社区公共服务提供存在人力成本、组织成本和工具费用等，这些成本要部分分摊到农民身上，从而培养农民获取公共服务时付出一定成本的习惯。很多访谈对象表示：“国家提供的公共服务好，就愿意花钱去购买。”（访谈时间：2020年12月6日、12月10日、12月17日）街道办组织业主参与小区管理，也使居民意识到公共服务的提供需要他们自己出力，需要在小区公共服务提供中发挥自我组织和公共协商的作用。

2.高标托管——公共服务泛福利化

地方政府以较高的标准接管转型社区管理和公共服务提供，被称为“高标托管”，“公共服务泛福利化”是指地方政府在“高标托管”下所提供的公共服务超出农民需求的样态。从2018年起，溧水区开始转变发展理念，探索针对安置小区的新管理办法。西旺社区的“高标托管”主要体现在以下几个方面：

第一，物业成本的财政覆盖。地方政府对安置小区进行物业托管主要体现为成立街道物业公司和社区物业公司。2020年12月，西旺社区在当地工商局注册成立了西旺社区物业公司。不同于“以帮代管”阶段农民需缴纳物业费，这一阶段政府和村社代替农民缴纳物业费，同时还负担房屋维修资金、大修基金等公共工程款项。

第二，公共服务的空间再造。地方政府提供全方位、覆盖各类人群的公共服务。以西旺社区的新时代文明实践站为例，该实践站建在社区进行物业托管的凤凰小区，共花费上千万元，面积近1700平方米，有五大服务平台：一是理论宣讲平台，主要宣传党的方针政策，活动室主要有党员会议室、大会堂，该平台主要针对社区党员；二是文化服务平台，举办的活动包括每月一次的“全民阅读”、一季度一次的“道德讲堂”、四点半课堂、免费红色旅游等；三是教育志愿服务平台，主要是志愿服务站；四是科技科普平台，由村社干部和溧水区科学技术协会对接，举办农民技术培训、参观科技馆等活动；五是健康促进与体育平台，活动场所主要包括舞蹈练功室、乒乓球室、健身房等。正如该社区宣传办的胡云霞所说：“包括儿童托管、妇女培训、亲子活动、老年人活动，我们的活动是免费针对各种群体的。”（访谈时间：2020年12月15日）

第三，社会资本的顺势介入。2018年，南京市政府出台《关于支持街道试点成立社区社会组织联合会深化三社联动机制建设的实施意见》，要求社区配备社会组织，街道负责社会组织招标工作，成本由社区承担。社会组织负责社区的公共服务供给，并在社区内开展各种各样的活动。从2019年开始，西旺社区每年都和金牛居家养老服务中心（后文简称“金牛服务中心”）签订为期一年的合同。在合同期内，社会组织以社区名义提供公共服务和开展活动，街道要求社会组织每个月至少开展4次活动，这些公共服务和活动无需居民出一份力、掏一分钱。在社区购买社会组织服务的市场逻辑下，一年一签的合同形式促使社会组织以更高的标准来提供公共服务和组织活动。社会组织大幅度提高了活动频次，金牛服务中心每个月以社区名义组织至少8次活动，社区各类群体均能参与。同时，洪蓝街道办“以帮代管”中组建的物业管理委员会的部分功能，例如公共协商提供服务等，逐步被社会组织的功能所替代，物业管理委员会的作用弱化。

（三）转型社区农民国家福利观的行为呈现

在资源输入村社的过程中，农民不配合项目落地的情况逐渐出现，农民都盼着村社干部来上门“做工作”。例如，在西旺社区“保留村”项目实施过程中，农民无需承担任何费用，在部分农民的要求下，硬化小组路时还需要顺便帮他们硬化门坪；在“院落整治”工作中，干部把农民家的柴垛摆放到屋后等不影响社区整体容貌的地方，农民不需要付钱还能获得一定好处。村社干部钱国义对人居环境整治项目推进过程中的困难这样说：“尽管这些项目工程都是为农民做好事，但农民丝毫不觉得这是在为他们做好事，每个人都利用这个机会占尽好处，村庄各种历史遗留问题都在项目施工过程中暴露

出来，大大增加了项目施工的难度。”（访谈时间：2020年12月19日）

“现在的农民不好讲道理的，我们在给农民做环境卫生整治的时候，农民自己家的柴火堆在门口，有些还腐烂掉了，我们说帮他堆到院子后面去，帮他码整齐，他不肯的，要给钱，不给钱他不让，我们说那多少钱，你开个价吧，他比五个指头，我们说，那就五十，他讲五百。这样的农民大有人在，每次我们去都要好处，都知道我们会给的，只要有一个人做，马上就有人学，有样学样。”（访谈对象：西旺社区主任俞康荣，访谈时间：2020年12月11日）

对村社干部来说，做项目推进工作并不是基于农民的要求，而是在完成政府布置的任务。对农民来说，这些事情既然跟他们没有关系，甚至还有钱拿，农民当然都想拿好处。农民那些不值钱的东西现在都可以“换钱”，因此，“不予配合”成为他们与村社干部要价的筹码。社区认为，实施项目是为农民做好事，结果不但得不到支持，反而被农民“要挟”，这导致社区“不理解”。

在安置小区公共服务提供过程中，农民的心态也出现了一些变化。一方面，农民享受福利，并觉得理所应当。以政府办物业为例，相较于市场中的物业公司，政府办物业具有天然的福利导向，让农民无成本地享受高质量的物业服务。2020年，西旺社区正式接管凤凰小区的物业，并以社区办物业的形式提供公共服务，“高标托管”下政府办物业的比较优势突显，“上楼农民”所享受的公共服务质量快速提升。农民认为政府办物业并非是按照市场逻辑而是按照包办逻辑，从而将私人服务和公共服务混为一谈，例如电灯坏了打电话让村社干部上门维修、下雨天让村社干部帮忙跑腿买菜。同时，其他安置小区农民也较容易产生相对剥夺感。自从社区接管凤凰小区物业之后，其他两个安置小区的农民更坚决拒交物业费，他们认为，“凭什么凤凰小区的物业费由社区补贴，我们就要交物业费？”（访谈时间：2020年12月17日、12月18日、12月24日）安置小区农民对垃圾清理、绿化养护、车辆停放、生活服务等更加挑剔，对物业公司服务也越发不满意，甚至产生“农民盼着市场物业退出，嚷着政府物业早日进入”的情况。另一方面，“公共服务泛福利化”有着求大、图全的逻辑。一些发展性服务超出了农民自身的需求，很难匹配到农民的实际诉求，农民并没有动力也没有积极性参与其中。这一状况在实践中表现为农民不参与、不配合，被动地接受社区提供的公共服务。

综上所述，东部地区地方政府资源输入和公共服务提供经历了两个阶段：第一个阶段是在项目下乡和农民上楼初期，表现为“项目动员”和“以帮代管”；第二个阶段是在“强项目下乡”和“公共服务泛福利化”时期，呈现为“项目造点”与“高标托管”。在地方政府强发展逻辑下，国家资源下乡导致转型社区农民形成了以下四种错误认识：一是农民觉得现在的国家资源与公共服务不设上限，取之不尽，用之不竭；二是国家资源和公共服务不设边界，是全覆盖式的普惠漫灌；三是公共服务无需主动争取，可以坐享其成；四是农民无需承担成本或付出代价；五是农民觉得国家福利并非都具有实用性，有些福利超出了实际需求。这些认识具有逻辑一致性，构成了农民的国家福利观样态。

四、东部地区地方政府强发展逻辑：转型社区农民国家福利观形成的机制分析

（一）“强项目下乡”阶段“保留村”农民国家福利观形成的机制分析

根据上述分析，笔者将东部地区不同时期项目下乡的特征总结为：在项目争取阶段，项目资源体

量较小，具有一定的稀缺性；而在“强项目下乡”阶段，地方政府配套中央项目资源，对“保留村”进行全覆盖式建设。在项目争取阶段，项目下乡仍然需要农民向上表达诉求，共同协商村社公共事务并推动项目落地；而在“强项目下乡”阶段，项目自上而下地行政化运作，并按照既定标准落地。在项目争取阶段，村民自主决策所需项目以及项目具体实施方案；而在“强项目下乡”阶段，村社干部负责项目执行和任务落实。在项目争取阶段，村社争取来的项目资源对接的是村社基础性需求并采用社会动员方式；而在“强项目下乡”阶段，项目资源对接的是发展性需求并采取了利益动员的方式。

西旺社区不同时期项目下乡的运作逻辑变化如表1所示。

表1 西旺社区不同时期项目下乡运作逻辑的变化

比较类目	项目争取时期	“强项目下乡”时期
资源体量	体量较小，资源较稀缺	体量大，全覆盖
制度运作	向上申报，自行协商	行政监管，标准化执行
行动空间	自主决策，发挥主体性	项目执行，任务落实
项目内容	道路水渠等基础设施建设	环境美化等提档升级
对接需求	基础性需求	发展性需求
动员形式	社会动员	利益动员
农民国家观	国家义利观	国家福利观

从表1可以发现，西旺社区不同时期项目下乡运作逻辑转变的背后推手是东部地区地方政府的强发展逻辑，而资源输入主体上的地方包揽主义、资源输入过程中的村级治理行政化、资源输入下的利益吸纳动员方式构成“保留村”农民国家观变迁的重要影响因素。

1. 资源输入主体上的地方包揽主义。地方包揽主义是东部地区地方政府代替农民意志，包办农村发展的意图及行为模式。地方政府配套中央项目资源，包揽了村社发展所需要的资金，决定村社发展的项目类型。西旺社区3个“保留村”的美丽乡村整体推进项目资金由中央和地方政府包揽，前期共投入近1000万元。地方政府包揽行为以政绩为导向，以超越性的发展冲动破坏了农民与国家的义利关系。义利关系失衡的关键因素在于：

第一，地方政府以强大的财力，推进体量巨大的发展项目，把农民筹资等村社内部资源排除在外。除了中央项目资源投入，洪蓝街道的项目资金投入也不容忽视，大量地方资金投入到项目上，使项目标准明显高于中央标准。在“保留村”美丽乡村整体推进项目实施过程中，巨大的资源投入和更高标准的项目建设使农民不再需要筹资筹劳，进而使农民认为国家项目下乡资源取之不尽，从而逐渐弱化了农民的动员能力。

第二，东部地区地方政府意图贯彻能力强，项目落地与决策无需动员农民，使输入村社的资源缺乏公共品属性。农民国家福利观的塑造并不完全取决于项目资源的体量，更重要的是国家资源的公共品属性。虽然资源大量进入村社，但“保留村”农民在获取这些资源时，并不需要进行自我动员，也不需要付出成本。因此，在农民眼里，国家资源获取不需要付出任何代价，国家成为了福利提供者。农民在项目争取时期所形成的需要农民付出代价的义利观被“公共服务泛福利化”消解，取而代之的是国家资源在农民心中成为“福利品”，成为奥斯特罗姆（2011）所述的福利品“公共池塘”。国家

资源公共品属性的缺失使农民逐渐丧失了长期保持的国家义利意识。

2. 资源输入过程中的村级治理行政化。在东部地区，村级治理存在行政化倾向（仇叶，2020）。国家行政事务不断向村社下沉，社区承担了大量的基层行政事务。一方面，基层事务采取行政化方式运作，村级组织承担起越来越多行政事务，并接受上级20多个部门的检查，这些考核和检查构成本地的“千分制考核”。繁杂的行政考核导致基层疲于应付上级考核和行政任务，缺少时间和精力做群众工作；另一方面，项目下乡采用行政化方式运作，项目分配和管理逐渐悬浮于村庄社会，项目运作的行政化倾向造成农民参与的缺失。村社需要什么公共品、想要怎么发展似乎和农民毫无关系。快速彻底的村级治理行政化是地方政府强发展逻辑的结果，却“意外”造成村社组织脱离群众的负外部性。农民参与的缺失和主体性错位导致农民义利感失衡，导致农民义利感失衡的关键因素在于：

第一，小组自治逐渐弱化。小组自治原本是村社内部秩序维持、村民与村社互动的重要机制。一方面，随着村级治理的规范化和行政化、村级干部的职业化，小组自治功能逐渐弱化。2018年，当地政府加强了对小组的行政管理，导致西旺社区小组治理的完整性与相对独立性逐渐减弱，小组被统合到社区行政治理体系之中，成为社区的下级行政单元。另一方面，拆迁上楼使“上楼农民”逐渐丧失了商事议事的空间，从组织化走向个体化。

第二，政务逐渐取代村务。“村务政务化”的根源是自上而下的发展性要求导致越来越多的治理任务传达到基层村社。东部地区村务的空间逐渐被政务挤压，基层治理的政务化已然成为基层组织工作的新趋势。这表现为：一是行政权力泛化和精细化的过程管理，使村社逐渐减少了对村社内部事务的管理；二是地方政府在向村社输入治理资源的同时也把行政压力传导给基层村社。尽管这类事务要求村社干部与农民打交道，且嵌入村庄社会内部，但由于这些工作都是以自上而下的政策任务形式输入村社的，村社干部推动项目落地更多是基于应对考核和检查的考虑。

小组自治逐渐弱化以及“村务政务化”都是东部地区基层治理行政化的表现。小组自治的弱化消解了农民的自组织能力，从而成为村庄社会中的消极个体；“村务政务化”使村务和农民脱离了联系。在这种情况下，东部地区凭借其雄厚财力高标准完成自上而下的行政任务，投入超量财政资金意图解决所有问题，虽然农民暂时得到了实惠，但从长远看，这损害了农民的义利观。

3. 资源输入下的利益吸纳动员方式。利益吸纳是指通过利益供给的方式实现对不合作者的吸纳式治理（崔盼盼，2021）。在“强项目下乡”时期村社干部做群众工作时，利益吸纳成为村社重要的动员方式。村社干部在项目落地过程中会拿出专门的动员资金对农民进行利益吸纳。利益吸纳破坏了农民义利观，是导致农民国家观异化的重要因素。以下几个特征尤其值得注意。

第一，项目推进过程中的主动利益吸纳。国家项目下乡采取的是中央下拨项目资金，地方财政给予配套的形式，地方政府的资金配套并没有明确标准，为了高分通过验收考核，东部地区地方政府往往用雄厚财力打通项目的“最后一公里”。项目实施中，政府往往预留一部分“动员资金”^①，一方面用于解决项目落地过程中的村社“纠纷”，另一方面用于提高对农民的补偿标准。但实际上，补偿

^① “动员资金”是当地村社干部的“行话”，即用来处理项目落地难题的资金。

缺乏明确标准，容易成为部分钉子户的要价砝码，其他农户见有利可图也纷纷图利，从而打破了村社的利益平衡。这部分资金的滥用被农民称为“国家的钱，不要白不要”，因而农民心安理得地借机图利。

第二，上级高压考核倒逼村社对群众进行利益吸纳。利益吸纳并非遵循治理逻辑，而是遵循“摆平”逻辑。一方面，地方政府在推动国家政策落地时，往往设立一套严格的验收考核方案。这些自上而下的工作任务，不仅任务量大，而且时间紧、工作难，常常涉及各种矛盾纠纷。但是，工作任务完成又有时间期限，这使村社干部面临极大的工作压力。另一方面，少部分坐惯了办公室的村社干部根本不适应和群众慢慢沟通、交流，不得不以简单粗暴的方式处理问题。厕所改革、院落美化等工作，需要村社干部动员每家每户进行整改，但上级高压态势、各级政府轮番检查和考核层层加码的情况倒逼村社干部为了完成上级行政任务而优先选择通过利益吸纳的方式来收买农民，解决项目落地难题。在这种利益吸纳的干群关系下，从项目中受益的部分村民并不会觉得自己得了国家政策的好处，反而觉得村社付费是理所应当。

（二）“公共服务泛福利化”下安置小区农民国家福利观形成的机制分析

从“以帮代管”到“高标托管”体现了地方政府公共服务理念的转变，这种理念转变导致了“上楼农民”国家观的变迁。从“农民上楼”初期到“公共服务泛福利化”时期，地方政府提供公共服务的内容由基础性的民生服务和对困难群众的救助服务转变为各类名目繁多的活动，这些活动没有任何门槛也不需要居民承担任何成本，甚至有些活动形式化严重；服务对象由针对有需要的人群，特别是老、弱、幼等困难群众，转变到覆盖全部人群；在管理上，公共服务由物业管理委员会通过公共协商提供到社区外聘社会组织来包办提供。在地方政府超前服务理念下，大量公共服务无偿提供给安置小区农民，“公共服务泛福利化”构成农民国家观转变为福利观的重要原因。西旺社区在不同时期的公共服务运作逻辑变化如表2所示。

表2 西旺社区在不同时期的公共服务运作逻辑变化

比较类目	“农民上楼”初期	“公共服务泛福利化”时期
服务对象	针对所需人群	服务全覆盖
提供主体	物业管理委员会	社会组织包办
政府行为	以帮代管	高标托管
服务内容	民生业务、基础服务等	各类名目繁多的无偿活动
农民国家观	国家义利观	国家福利观

在“公共服务泛福利化”时期，高标准服务型政府的创建以及通过提供高标准公共服务换取“上楼农民”的合作，构成了安置小区农民国家观变迁的影响因素。

1. 以超前公共服务创建高标准服务型政府

东部地区在创建服务型政府时，往往以超前服务理念打造民生政绩。这种理念和做法是好的，但其结果却跨越了基础性公共服务，“高标托管”排除了农民承担成本。部分发展性公共服务不符合农民实际，也没能培养农民市民化意识，反而出现与地方政府目标背道而驰的问题。以下几个特征影响了农民国家福利观的塑造。

第一，在“高标托管”举措下，地方政府超前服务理念的践行低效。政府办物业、打造公共服务平台以及引入社会资本等行为，均遭遇到“上楼农民”的冷落：虽然地方政府通过办物业承担了农民部分“上楼”成本，但农民觉得理所应当；虽然新时代文明实践站提供了多样的公共服务，社会组织频繁举办各种活动，但农民的参与率或使用率却很低，参与者主要为个别农民、村社干部。究其原因，一方面是东部地区地方政府强发展逻辑导致项目不能很好匹配农民的实际需求；另一方面是“公共服务泛福利化”改变了农民的国家观，农民认为“国家现在是福利下乡”，这些福利虽不够实用，但随时随地可以获得，无需“争抢”。

第二，地方政府运用技术加强公共服务治理存在不当导致的义利失衡。东部地区地方政府“走在全国最前列”的高标准定位以及强发展逻辑，使地方政府有意识创建高标准服务型政府，构建了遵循“保姆式”服务理念的多种平台，如12345技术化治理、网格化管理、便民服务一体化平台等。但技术平台只对基层组织提要求设限制，一味输出公共服务理念，但没能把农民对服务平台的使用拉回到合理制度框架内，不能有效塑造农民国家义利观念，这进一步强化农民“公共服务泛福利化”的思想。运用技术加强公共服务治理虽然能够满足农民的合理诉求，但也让部分有不合理诉求的群众获得了更有效的“弱者的武器”。

2.以高标准公共服务换取“上楼农民”合作

第一，地方政府兜底物业成本，以期农民观念转变。“上楼农民”在短期内很难转变思想，仍带有乡土观念，需要一定时间接受城市规范化的规则。拆迁安置以后，农民认为拆迁与安置是自己和国家之间的平等交换，并不是自愿接受城镇化。因此，在收取物业费时，部分农民拒不交纳物业费，这是物业公司退出的直接原因。托管安置小区以后，地方政府全面无偿提供物业服务，并积极提供物业服务以外的各种附加公共服务。地方政府认为，农民不交纳物业费是物业公司管理上的失责，是公共服务提供不到位导致的。事实上，转型社区农民的乡土生活观念、思维模式很难在短期内转变，地方政府即使提升公共服务质量、细化公共服务标准，但缺乏对农民的积极引导，也很难匹配农民实际诉求，做到让农民真正满意。

第二，地方政府不断提高公共服务标准，以期农民配合。政府超前服务理念的践行形成了逻辑悖论：地方政府越是投入资源希望农民配合工作，农民越不配合，于是地方政府进一步提高公共服务和福利水平，从而形成恶性循环。在“公共服务泛福利化”趋势下，农民形成享受公共服务时只有优惠权益、没有履行义务的观念。国家是农民观念里保姆式公共服务的提供者。例如，在领取村社各种补贴时，即使一些农民的情况不符合政策要求，村社干部也会“通情理”地同意给予这些农民补贴；在收取物业费和社保费时，部分农民能拖则拖，最后村社还能“一笔勾销”。高标准公共服务供给无形中促使农民的国家观向国家福利观转变。

五、转型社区农民国家观变迁的后果

将大量国家资源投入转型社区体现出国家权力下渗村社的努力以及对农民生活改善的期望。在东部转型社区，“保留村”的“强项目下乡”和安置小区的“公共服务泛福利化”，实际上是东部地区

地方政府强发展逻辑的一体两面，构成地方政府意图通过资源投入快速推动城镇化的一种思路。无论是“保留村”从“项目动员”到“项目造点”的转变，还是安置小区从“以帮代管”到“高标托管”的转变，都体现出地方政府与农民的互动关系、农民国家观和行为模式的深刻变化。农民国家观的变迁产生一系列影响，具体如下所述：

首先，农民国家观的变迁阻碍了中国城镇化进程。在城镇化过程中，转型社区处于农村聚落向城市社区转变、农业产业逐渐向城市产业转变、农村生活向城市生活过渡之中，最终成为城市的一部分。农民所形成的国家福利观，不利于培育转型社区农民国家公民意识及，推动农民市民化进程，使转型社区农民难以形成规整的公共规则和公民价值观念，进而不利于转型社区顺利融入城市。

其次，农民国家观的变迁削弱了农民组织化程度。东部地区地方政府的行为在相当程度上削弱了农民的责任意识，打破了农民与国家之间的义利平衡，农民的组织化被解构。地方政府做得越好，提供的资源体量越大，承担的成本越多，发展理念越超前，农民的态度越冷漠。地方政府行为消解了农民自我服务、自我管理的主体意识，国家资源的无限兜底导致很多农民认为国家为村社提供公共服务是政府的刚性责任，使农民逐渐形成了“福利政府”“无偿国家”“群众无成本”的观念，导致群众“搭国家便车”的行为。国家责任的无限化和“公共服务泛福利化”破坏了农民的主体性，损害了基层治理的根基。

最后，农民国家观的变迁消解了国家治理效能。国家福利观使农民主体性难以激活，以致于资源投入难以转化为基层治理能力，导致资源消解治理的负外部性。从项目角度看，项目造点中的利益吸纳手段看似比较简单省事且短期有效，但是，这种手段仅仅是把治理成本财政化，基层治理能力并没有得到强化与提升，反而容易形成治理惰性。资源越多通常意味着治理能力越强，然而，在东部地区强发展逻辑下，国家资源难以在基层发挥治理作用，无法激活治理效能，反而产生以公谋私的群体，由此导致资源与治理之间的悖论。从中央和地方关系看，基层治理危机会给中央政府带来“合法性危机”。从公共服务角度看，一方面，“公共服务泛福利化”提高了农民的心理预期，增大了利益平衡难度；另一方面，地方政府所提供的公共服务没能有效对接转型社区农民需求，也缺乏服务对象甄别机制，造成农民参与冷漠。

六、结论与建议

本文通过对东部地区转型社区案例的考察发现，东部地区地方政府的强发展逻辑主要表现为“强项目下乡”与“公共服务泛福利化”。在强发展逻辑下，转型社区的“保留村”从“项目动员”向“项目造点”转变；安置小区从“以帮代管”向“高标托管”转变。与此同时，农民的国家观也由国家义利观向国家福利观转变。在农民与国家的互动中，农民的国家观变迁可能会对中国城镇化、农民组织化、国家治理效能等造成一系列的影响。

实际上，农民的国家义利观塑造涉及三个层面：一是在配置国家资源和公共服务时，地方政府要保障农民所需的基本公共服务；二是在国家资源与公共服务输入村社时，地方政府需要激发农民的主体性，推进农民的制度性参与；三是在与农民进行互动时，地方政府需要强化农民与基层治理的关联，

确定合理的地方政府治理限度。但是，东部地区地方政府强发展逻辑打破了这三个层面的均衡。质言之，农民的国家观从义利观向福利观转变的起点是农民与国家权利义务关系的失衡。当下东部地区地方政府进行的高标准公共服务体系建设，只强调保障农民权利，较少关注农民的义务。治理理念规定了基层政府与农民之间的“福利型关系”，在这种不对等关系基础之上的主体互动很难带来有效的基层治理。另外，东部地区地方政府财力投入与中央方向一致，农民难以区别地方政府（“具体的国家”）和中央政府（“抽象的国家”）。基于上述分析，笔者给出如下政策启示：

首先，从地方政府视角，一方面，地方政府在转型社区发展过程中切勿操之过急，避免采取饮鸩止渴的一些做法。制定推进城镇化建设的政策要基于“三农”实际，注意强发展逻辑对地方公共治理的不利影响。另一方面，地方政府要引导农民树立国家义利观，使群众在享有公共服务时认识到要履行相应的义务，实现权利与义务的均衡。在资源输入村社和公共服务提供过程中，重塑农民的国家义利观。

其次，从农民视角看，重塑农民的国家义利观需要辨析地方政府（“具体的国家”）与中央政府（“抽象的国家”）。事实上，农民国家福利观的产生更多缘于东部地区地方政府的强发展逻辑。在农民观念里，具体的国家和抽象的国家无形之中被模糊化，农民无法看到中央政府与东部地区地方政府之间的行政偏差，以及地方政府对农民国家观的引导偏差，使农民的国家意识落在了地方政府的具体行为上。作为“具体的国家”的地方政府，以利益吸纳方式完成上级行政考核，这显然与国家发展思路并不一致（李祖佩，2014）。在地方政府采取简单粗暴方式进行利益动员的情况下，农民只有分清“抽象的国家”和“具体的国家”的区别，才能意识到国家义务的存在。因此，农民需要在自我组织和自我服务中发挥主体性，逐渐形成对国家角色更清晰的认识。这个问题涉及国家万千转型社区发展理念问题，需要引起重视。

参考文献

1. 奥斯特罗姆，2011：《公共事务的治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达、陈旭东译，上海：上海译文出版社，第103-105页。
2. 鲍海君、吴次芳，2002：《论失地农民社会保障体系建设》，《管理世界》第10期，第37-42页。
3. 陈周旺，2021：《福利治理为什么重要：超越福利国家模式》，《行政论坛》第4期，第26-33页。
4. 崔盼盼，2021：《项目进村、不合作与基层治理——基于江苏省天生桥村的调查》，《中国农村观察》第6期，第108-119页。
5. 仇叶，2020：《行政公共性：理解村级治理行政化的一个新视角》，《探索》第5期，第153-167页。
6. 费孝通，2008：《乡土中国》，北京：人民出版社，第63-65页。
7. 何绍辉，2011：《贫困、权力与治理》，武汉：华中科技大学博士学位论文，第202-216页。
8. 贺雪峰，2007：《取消农业税对国家与农民关系的影响》，《甘肃社会科学》第2期，第1-3页。
9. 贺雪峰，2020：《“合村并居”一定要拆农民房子吗》，《决策》第6期，第9页。
10. 金太军，2021：《多维视角下的社区治理研究——农转居社区转型及其治理简评》，《中国行政管理》第3期，

第 159 页。

11. 李成贵、孙大光, 2009: 《国家与农民的关系: 历史视野下的综合考察》, 《中国农村观察》第 6 期, 第 54-61 页、第 96 页。
12. 李祖佩, 2014: 《项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 5 期, 第 18-25 页。
13. 栗晓宏, 2014: 《农民责任意识的缺失与重塑——基于对吉林省农安、永吉等地的调研与思考》, 《长白学刊》第 3 期, 第 77-80 页。
14. 马光川、林聚任, 2015: 《分割与整合: “村改居”的制度困境及未来》, 《山东社会科学》第 9 期, 第 79-83 页。
15. 史密斯, 2018: 《民族认同》, 王娟译, 江苏: 译林出版社, 第 98-112 页。
16. 田先红、张庆贺, 2020: 《再造秩序: “元治理”视角下城市住宅小区的多元治理之道》, 《社会科学》第 10 期, 第 94-106 页。
17. 全志辉, 2006: 《农民国家观念形成机制的求解——以江西游村为个案》, 《中国乡村研究》第 1 期, 第 155-193 页。
18. 王春光, 2002: 《农村流动人口的“半城市化”问题研究》, 《社会学研究》第 5 期, 第 107-122 页、第 244 页。
19. 吴理财、夏国锋, 2007: 《农民的文化生活: 兴衰与重建——以安徽省为例》, 《中国农村观察》第 2 期, 第 62-69 页、第 81 页。
20. 吴毅、陈頤, 2012: 《“说话”的可能性——对土改“诉苦”的再反思》, 《社会学研究》第 6 期, 第 146-171 页、第 245 页。
21. 吴毅、贺雪峰、罗兴佐、董磊明、吴理财, 2005: 《村治研究的路径与主体——兼答应星先生的批评》, 《开放时代》第 4 期, 第 82-96 页。
22. 徐勇, 2005: 《村民自治的成长: 行政放权与社会发育——1990 年代后期以来中国村民自治发展进程的反思》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第 2 期, 第 2-8 页。
23. 徐勇, 2008: 《“政策下乡”及对乡土社会的政策整合》, 《当代世界与社会主义》第 1 期, 第 116-121 页。
24. 叶敬忠、孟英华, 2012: 《土地增减挂钩及其发展主义逻辑》, 《农业经济问题》第 10 期, 第 43-50 页、第 111 页。
25. 余泓波, 2015: 《中国农民国家观研究: 主题、方法与展望》, 《中共杭州市委党校学报》第 6 期, 第 90-96 页。
26. 张乐天、陆洋, 2011: 《乡土秩序与土地流转的非均衡实践——浙江省 Z 村一带土地流转研究》, 《南京社会学学报》第 7 期, 第 55-64 页。
27. 赵燕菁, 2002: 《从城市管理走向城市经营》, 《城市规划》第 11 期, 第 7-15 页。
28. 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, 第 1-38 页、第 243 页。
29. 周飞舟、王绍琛, 2015: 《农民上楼与资本下乡: 城镇化的社会学研究》, 《中国社会科学》第 1 期, 第 66-83 页、第 203 页。
30. 朱明国, 2013: 《变迁与重构: 农民社会责任义务体系》, 《学术研究》第 12 期, 第 53-58 页、第 160 页。
31. Alfred, P., 1987, "Are the Western Welfare States Still Competitive?", *Intereconomics*, 22(3): 112-119.

- 32.Pauli,K.,K.Stein, and Y.Ren,2014,“Reshaping Welfare Institutions in China and the Nordic Countries”,*Helsinki, Nordic Centre of Excellence NordWel*,67(3-4):159-162.
- 33.Mishra,R.,1984, *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Brighton,Sussex: Wheatsheaf Books,3-22 .

(作者单位：华中师范大学中国农村研究院)
(责任编辑：光明)

From the View of National Justice and Benefit to the View of National Welfare: An Analysis of the Change of Farmers' View Under the Logic of Local Government Strong Development Based on the Governance Experience of Transitional Communities in Lishui District, Nanjing

LIANG Qi

Abstract: A transitional community is an intermediate social form in the transition from a rural community to an urban community. “Reserved villages” and resettlement communities constitute two types of fields in transitional communities. Based on an interactive analytical framework of the relationship between farmers and the state, this article follows a research path from the balance of justice and benefit to the generalization of welfare and analyzes the case of Xiwang Community in Lishui District, Nanjing City by using the “process-event” comparative analysis method. The study investigates the national view of farmers in “reserved villages” and resettlement communities under the logic of strong development in the eastern region. The study finds that the strong development logic is manifested in the “strengthening projects to the countryside” in “reserved villages” and the “pan-welfare of public services” in resettlement communities. Farmers have experienced the transition from “project mobilization” to “project construction sites” in “reserved villages” and from “management with help” to “high-standard trusteeship” in resettlement communities. The national view of farmers has shifted from the long-standing view of national justice and benefit to the view of national welfare, which has hindered the development path of urbanization, deconstructed farmers’ organization, and weakened the effectiveness of national governance. To solve the problem, there is a need to face up to the negative impact of the logic of strong development of local governments and reshape farmers’ view of national justice and benefit.

Keywords: Transitional Community; National View; Strong Development Logic; Project to the Countryside; Public Service

主动改革还是被动调整？*

——征地制度变迁的社会共识与交易成本逻辑

陈乐宾¹ 姜海² 田双清¹ 曲福田²

摘要：从“摸着石头过河”到全面深化改革，中国改革模式已然嬗变。通过区分主动改革与被动调整两种变迁形态，本文将社会共识、交易成本耦合嵌入制度分析框架，以征地制度为缩影诠释了中国改革过程与改革模式演进的逻辑，并明确了新时代改革的新要求。在社会共识与交易成本的共同作用下，征地制度经历了四个阶段：1949—1978年，高度社会共识下征地制度创设与低交易成本运行阶段；1978—1998年，社会共识减弱下征地制度被动调整与高交易成本维持阶段；1998—2012年，高交易成本下征地制度改革探索与社会共识积累阶段；2012年以来，新社会共识下征地制度改革深入推进与交易成本优化阶段。由社会共识牵引并对交易成本适度敏感的“顶层设计+基层探索”的主动改革已成为新时代全面深化改革的主要方式，各级政府应创造有利于增进改革的政治共识、价值共识和舆论共识的社会环境，推动改革自身的高质量发展。

关键词：制度变迁 社会共识 交易成本 征地

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、引言

改革开放决定当代中国命运。党的十一届三中全会以来，改革从农村扩展到城市，从经济体制改革为主到覆盖经济、政治和社会等各个领域，助推中华民族实现了从站起来到富起来的伟大飞跃。进入新发展阶段，改革仍是实现全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标的关键。随着改革进入攻坚期和深水区，改革的内容、对象和目标升级，中央明确指出改革的模式和方法也要转变：从“摸着石头过河”到强调将顶层设计和基层探索紧密结合，增强改革的系统性、整体性和协同性。国际政治经济格局深刻演变，国内社会经济结构加速分化，从增量改革进入存量改革阶段，面临更加复杂难解的利益关系和多元目标，改革自身也必然要有新的发展。党的十八大以来，中央全面深化改革系列重要会议精神和工作部署表明，新时代中国改革已从以矛盾倒逼、局部修正为主要特征的被动政

*本文研究是国家自然科学基金面上项目“土地增值收益分配社会共识形成机制及交易成本效应研究”（编号：71974098）的阶段性成果。本文通讯作者：姜海。

策调整，向以共识牵引、系统协同为主要特征的主动制度改革转型。

当前中国改革逻辑的主要变化是什么？如何结合新时代的要求继续发展已经过实践检验的渐进改革模式？这既要对中国改革的历史进行系统把握，也需从理论上深化对制度变迁规律的认识。新制度经济学对制度变迁基本逻辑的解释是，当生产技术、相对价格等发生变化时，原有制度的收益成本均衡会被打破并引发制度变迁（诺思，2014）。同时，诺思（2013）注意到人的信念、感知等主观因素会对制度变迁产生影响，指出制度变迁参与者的意向及其对问题的理解十分关键；青木昌彦（2016）将制度概括为参与人关于博弈重复进行的方式的共有信念系统，强调制度变迁伴随着参与人对制度共同认知信念的系统性变化。在超越“强制性—诱致性变迁”二分法的动态制度变迁分析模型中，个体共同认知和权威决策共同决定了制度变迁的方向（丰雷等，2020）。制度变迁是内部规则与外部规则不断冲突和协调的过程，而规则在本质上是社会成员共同知识的集合（周业安，2000）。以上观点初步体现了作为共同认知的社会共识对制度变迁的影响。社会共识根植于多元主体发散性利益需求的共同价值，影响制度运行的交易成本，作用于制度的设计与治理转型。社会共识是全面深化改革最重要的基础条件之一，共识缺乏会导致改革动力不强、阻力过大。从个体认知和社会共识视角来理解制度变迁，是新制度经济学统筹微观、宏观更加接近现实的制度分析方法。习近平指出：“凝聚共识很重要，没有广泛共识，改革就难以顺利推进，也难以取得全面成功。”^①

制度变迁理论被广泛运用于中国土地制度改革研究。土地制度是中国的基础性制度，对经济发展、社会公平和生态文明建设至关重要。20世纪80年代以来，土地在创造中国经济增长奇迹中扮演着重要角色。土地征收和有偿出让制度安排，帮助地方政府获得土地市场价格与土地取得成本（征地补偿）之间的巨量增值收益，充分调动了地方政府发展经济的积极性，使土地成为中国经济高速增长中独特的发动机（刘守英，2017）。这一制度安排同时带来了农地过度非农化、农民土地权益受损、社会稳定风险加大、城乡发展失衡等一系列不良后果，制度运行成本日益高企（曲福田等，2005）。征地制度作为中国土地制度的重要组成部分，其改革势在必行。事实上，随着《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）等相关法律法规修改，征地制度的调整接续不断，但是，由于牵涉面广、利益复杂且影响深远，征地制度改革目前仍然是中国改革的一个难点与焦点。许多学者从不同角度提出了改革建议，如结束单一国家征地制度并发展农地转用市场（周其仁，2004），完善公共利益征收目录和实行市场价补偿（刘守英，2017），限定征地权行使范围并增强程序公开性和民主性（陈小君，2019），衔接征地补偿标准与集体经营性建设用地入市的市场价格（程雪阳，2020）等。同时，一些学者和政府管理人员认为有必要在总体上维持原有征地制度。2015年以来，国家在33个地区陆续部署了征地制度改革试点工作。2019年新《土地管理法》将阶段性改革成果加以固化，对征地范围、补偿标准和征地程序做出重要修正，使得一些长期累积并倒逼政策调整的社会压力得到部分释放。但是，征地制度改革依然在路上，尤其随着城乡统一土地要素市场建设加快，征地制度必然要有新的发展。

征地制度变迁是中国改革历程的一个生动缩影：其一，征地制度变迁伴随着中央和地方政府在收

^①习近平，2018：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第61页。

权与放权之间的持续互动，体现着效率与公平、政府与市场关系的权衡演变，对这些关系的认识与协调正是中国改革的核心命题；其二，征地制度变迁主要通过持续的小幅调整或边际改进来适应社会经济发展，体现了中国“摸着石头过河”的渐进改革模式的基本特征。考察征地制度改革模式的转换，有助于更好地理解中国改革的过程，能为新时代全面深化改革提供更加完整的理论支撑。

因此，需要准确认识改革模式转变的内在逻辑。一方面，随着改革步入深水区，全面深化改革面临思想观念和既得利益等因素的重重阻碍，由社会矛盾倒逼的被动政策调整难以适应新时代的发展要求；另一方面，与自下而上的基层探索和创新比较，自上而下的顶层设计和系统性、整体性改革涉及群体更广、影响更深远，更需要以社会共识为基石，从而有效降低改革阻力和新制度实施中的交易成本。但是，现有理论对社会共识与改革间关系的认识还不够深入。有的研究将社会共识视为一种非正式制度或公共政策变迁中的价值因素（万举，2010；吴文强和郭施宏，2018），或将其作为一种政策制定过程中的决策目标和方式（周超和易洪涛，2007；陈玲等，2010），缺少有关社会共识对改革的作用机制的深入阐释。只有从理论和实践上区分主动制度改革与被动政策调整，深入解析社会共识对于改革的深层意义，才能更加准确地理解新时代改革的核心问题，更好地抓住改革的主要矛盾与关键点，做好顶层设计，优化改革路径与方式，高质量推动全面深化改革。

二、制度变迁的交易成本与社会共识逻辑

（一）两种制度变迁形态：被动政策调整与主动制度改革

制度变迁的类型和动力是理论研究的热点。杨瑞龙（1998）将中国向市场经济过渡中的制度变迁过程描述为自上而下的供给主导型、中间扩散型和自下而上的需求诱致型制度变迁三个阶段。黄少安（1999）对此做出评论并提出制度变迁主体角色转换假说。林毅夫（1994）区分了因个体追求制度收益而进行的诱致性变迁和政府法令引起的强制性变迁，认为两者同样存在自上而下和自下而上的差别。学界关于诱致性变迁和强制性变迁的区分角度存在理解偏差（黄少安，2004），由此引发的学术讨论对中国的改革过程缺乏公认、统一的解释框架。基于对谁来推进改革、如何定位改革、怎样推进改革等问题的进一步思考，魏加宁等（2015）总结了学术界对改革本体论、认识论、方法论的争论，强调要理顺改革顶层设计与基层探索的关系。中国改革能够顺利推进的原因之一就在于：将顶层设计与“摸着石头过河”的试错法有机结合起来，以“摸着石头过河”的方式降低改革风险和成本，同时追求顶层设计和基层探索的良性互动，适时推动诱致性或强制性的制度变迁。本文认为，制度的变革不仅有推动主体和运行方式的差别，即自上而下、自下而上或上下结合，还存在着动力来源及其作用机制的差别，即被动调整与主动改革的区别，在现实中分别表现为两种情形：一种情形下，社会矛盾倒逼基层政策执行者和社会治理者突破和创新，有效的创新经验通过在同层级地区的影响扩散和引起高层级政策制定者的注意后转变为国家顶层设计；另一种情形下，为追求既定发展目标，国家在顶层设计下开展系统的政策创新和地方试验，并在政策成熟后进行有序推广。关注改革的主动或被动“姿态”，有助于更好地理解改革过程中顶层设计与基层探索的关系，优化新时代全面深化改革的思路与方法。面对日益复杂、敏感和艰巨的改革任务，全面深化改革需要更加明确的顶层设计和价值取向引导。这

是由以下两方面的原因决定的：一方面，当社会矛盾倒逼改革的机制无法承载化解矛盾所需的制度创新成本时，这种倒逼效应就难以发挥有效功能（吴忠民，2015）；另一方面，由于社会复杂性和不确定性的增长，囿于“回应性”的政府治理思路不能有效地预测并解决有可能导致危机的事件，需要增强政府治理的“前瞻性”（张康之，2018）。处理好主动制度改革与被动政策调整的关系，才能实现加强顶层设计和“摸着石头过河”的统一，做到“推进局部的阶段性改革开放要在加强顶层设计的前提下进行，加强顶层设计要在推进局部的阶段性改革开放的基础上来谋划”^①。

被动政策调整是指针对现实社会矛盾甚至剧烈的社会冲突，在一定范围内进行应变性政策调节或修补。被动政策调整可以推动制度小幅发展，有利于缓和社会矛盾。但是，由于其往往在矛盾显化甚至激化后才实施，在内容与方向上具有随机性，预见性和系统性不足。被动政策调整可表现为社会矛盾集中冲击下国家层面的突然制度调整，或为化解社会矛盾由基层自发创新缓慢、自下而上地推动顶层改革。主动制度改革是基于前瞻性视角、以系统性方法进行制度顶层设计，并协同推进基层探索，来追求既定改革目标。主动制度改革常常表现为自上而下的变革过程，但也不排除在制度顶层设计阶段主动赋权基层进行试点来积累改革经验，从而表现为有意的自下而上的制度创新过程。主动制度改革得以推进的一个重要前提是至少已经形成关于“要改革”的社会共识，而被动政策调整并不依赖上述条件。被动政策调整与主动制度改革存在显著特征差异，如表1所示。在改革动因上，被动政策调整往往着眼于解决现实中矛盾已经激化、交易成本高企的热点问题，具有明显的问题导向特征；主动制度改革则更加注重理想目标实现，以社会共识为引领，寻求目标导向与问题导向的统一。由于改革动因与动力的差异，被动政策调整往往以事后判断和被动响应为主，具有随机性、局部性、分散性等特点，以基层创新推动顶层设计；而主动制度改革则更加注重事前规划和主动谋划，将顶层设计与基层探索结合起来，表现出较强的系统性、整体性和协同性。进入新时代，随着社会结构、利益格局和思想观念的深刻变化，社会矛盾倒逼改革的效应逐步减弱。党的十八届三中全会提出全面深化改革总目标，强调将改革作为实现社会综合发展目标的动力而非单纯解决现实问题的途径，更加注重增强改革的系统性、整体性和协同性。这是由改革进入深水区后面临的更加复杂的形势和任务所决定的，是近年来全面深化改革取得重大突破的经验所在，也反映出中国改革呈现出越来越明显的主动性特征。

表1 主动制度改革与被动政策调整的特征比较

比较的方面	主动制度改革	被动政策调整
改革动因	实现理想目标(目标导向与问题导向相统一)	解决现实问题(问题导向)
触发动力	社会共识牵引	交易成本驱动
改革特点	系统的、整体的、协同的	随机的、局部的、分散的
路径过程	顶层设计与基层探索良性互动	基层创新与顶层设计相互推拉
分析方法	事前规划	事后判断
响应模式	主动谋划	被动响应
理性特征	价值理性(最优化)	工具理性(解决问题)

^①习近平，2018：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第7页。

（二）交易成本驱动的被动政策调整

科斯（1994）提出制度的产生是为了降低市场交易活动的成本，强调交易成本对制度的影响以及产权安排的重要性。此后，交易成本理论成为分析制度结构、效率与变迁的重要工具并得到不断发展。威廉姆森（2007）将交易成本分为事前交易成本和事后交易成本，分析了有限理性、不确定性、资产专用性等对交易成本的影响。诺思（2014）将交易成本作为制度影响经济绩效的中介因素，认为交易成本与外部收益、风险等共同作用于制度收益成本变化，从而影响制度变迁和创新。张五常（2000）将交易成本看作是一系列制度成本，包括信息成本、谈判成本、起草和实施合约成本、界定和实施产权成本、监督管理成本和改变制度安排的成本。

本文研究中将制度动态演进过程抽象为“旧制度运行—旧制度维持—旧制度退出或新制度生成—新制度改进—新制度运行”过程（如图1所示）。在旧制度运行、维持和退出阶段，制度交易成本总体呈上升趋势。其间，一些补救性的小幅政策调整可能被用于维持制度，使旧制度的交易成本出现阶段性下降。随着时间的推移，旧制度交易成本大幅上升并触发重大甚至根本性的政策调整。在新制度阶段，随着改革持续深化，初期的制度交易成本可能继续下降。随着时间的推移，新制度逐步退化为旧制度，交易成本再次出现上升趋势，诱发新一轮制度变革，如此反复推动制度螺旋式演进。在现实中，旧制度的改进、维持可能会出现数次，制度交易成本也会反复波动。由于制度交易成本在不同地区或部门具有非均匀性，在时序上具有较强的随机性，一些偶发因素往往助推交易成本骤然攀升并触及改革的临界门槛，由其倒逼的被动政策调整往往也呈现出局部和非连续等特征，推动社会进步的成效也较为有限，往往局限于解决突出的现实矛盾和问题，难以推动治理体系和治理能力的整体优化。交易成本视角的制度变迁逻辑简明清晰，对现实政策调整和制度改革具有较强解释力，但是也有一些缺陷。比如，新旧制度交替过程过于突然，无法解释现实中新制度接替旧制度的具体时机，也无法预测什么样的新制度才能接替旧制度。同时，完全由交易成本驱动、被动的制度变迁逻辑，难以解释现实中一些主动发生的改革活动。

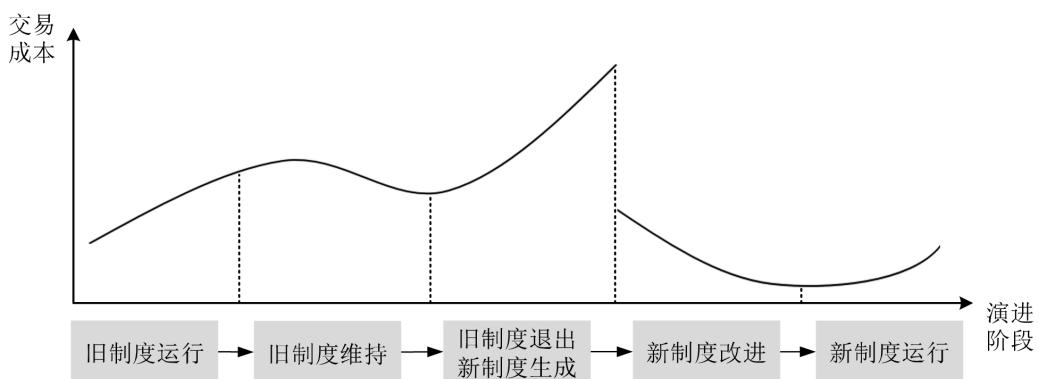


图1 制度运行中的交易成本变化

（三）社会共识牵引的主动制度改革

1. 社会共识的内涵及表现形式。社会共识在人类文明进程中起着重要作用，是当今世界亟需关注

的重要议题（赵文龙和贾洛雅，2020）。寻求共识是人类认识和改造世界、构建和谐社会的共同需要，但如何在不同价值和利益取向中承认差异、寻找共识始终是困扰人类社会和谐发展的难题（王志红，2016）。哲学、政治学、社会学、心理学等领域的学者基于不同研究范式对社会共识的内涵与意义进行了广泛讨论。哲学（主要是政治哲学）关注人类社会的根本价值共识，政治学关注共识基础上的稳定秩序，社会学关注不同个体或群体之间的合作与协调，心理学关注社会成员的观念认知与心境状态，公共管理则关注政策过程中多元主体对政策的认同，本文对此不做详细阐述。可以确定的是，虽然不同学科对社会共识的认识存在差异，但都基本认同：社会共识是社会成员对社会事务大体一致或接近的看法；寻求社会共识并不否认偏好或观念差异，而是强调社会成员之间的共同价值追求（周光辉，2014）。从制度分析的视角看，社会共识体现为不同社会群体在博弈互动中对正式与非正式制度的认同，可定义为不同群体形成的对制度及其改革的大体一致的认知、态度或评价。

社会共识内涵的丰富性决定了其表现形式的多样性。观察社会共识，既要注意其内核也就是共识的对象或内容，也要考虑其形式即共识的强度或水平。按照不同标准可以对社会共识进行多样化的层次划分，在政治学理论研究中，学者们对社会共识的层次与类型进行了深入讨论。如海伍德（2013）将社会共识区分为程序性共识和实质性共识。程序性共识主要以协商合作的方式来实现，通过磋商、讨价还价来达成一致意见，实质性共识则表现为意识形态取向上的重叠和根本政策目标上的一致。萨托利（1998）将社会共识的对象分为三个层次：基本共识、程序共识和政府政策的共识。王志红（2016）根据社会共识达成途径的不同将其分为自上而下的意识形态支配型共识、自下而上的社会整合型共识、平等对话的民主协商型共识、投票选举的竞争型共识等。以上观点对从制度分析视角认识社会共识的层次与形成机制提供了有益参考。本文将制度社会共识具体划分为价值共识、程序共识和结果共识，分别指向制度设计的价值取向、制度制定实施程序和社会主体互动结果。从制度演化和发展的循环过程来看，社会共识的具体对象包括旧制度共识、制度改革共识和新制度共识。不同层次和不同类型的社会共识之间并非独立，而是相互影响，如程序共识的产生离不开全体社会成员对社会基本价值和伦理道德的共识，价值共识也会对具体的政策程序设计产生影响。在制度变迁过程中，旧制度共识、制度改革共识和新制度共识之间同样存在此消彼长的联系，制度变迁往往以旧制度共识的衰退为起点，以制度改革共识的积累为重要动力，以新制度共识的形成和固化为暂时的终点。

2. 社会共识牵引主动改革的机制。仅仅从交易成本来理解制度变迁具有局限性，引入社会共识则可以有效弥补相关分析框架的缺陷。制度作为一个国家中人民长期形成的共同认知，其变迁常常先打破强制性较弱的非正式制度，再改变正式的强制性制度，进而才逐步形成并扩大制度共识（张道根，2022）。张贤明和崔珊珊（2018）对规制性、规范性和认知性等三种制度观及制度变迁方式进行了阐释，其中，认知性制度观将制度视为内在的共享信念，制度变迁涉及多数成员共享信念的调整或更替，环境诱致的自发变迁无法脱离行动者的认知建构，而权力主体发起的强制变迁则将经历较长的共识凝聚阶段。制度变迁与体现社会共识的意识形态存在双向作用：一方面，制度变迁引起意识形态的变化和重构；另一方面，意识形态通过文化与社会整合功能为制度变迁提供思想引领（刘少杰，2007）。作为意识形态整合的集中体现，社会共识是制度变迁的重要内生因素。不同行动者认知观念的互动与

变革在更新全体社会成员集体知识的同时，重构制度语境并推动制度变迁（曲纵翔和董柯欣，2021）。由于具有将外在事件内生化处理的能力，关注认知、信念等因素的制度变迁理论与基于社会生产力分析和社会基本矛盾运动来解释制度变迁的历史唯物主义学说得以兼容。

社会共识既是随着经济、政治环境变化而演进的产物，也是形成制度集体认同与共享规范的根源和影响制度变迁的重要力量。社会共识的制度意义具有双重性：在制度运行中是“润滑剂”，在制度改革中为“催化剂”。社会共识越高，社会群体达成和执行协议的难度越低，制度的交易成本越低；反之，社会群体非合作博弈乃至冲突会进一步加剧，并导致高昂的交易成本。社会共识通过预期调整、参与激励和结果认同三重效应对主体的事前、事中和事后行为及其交易成本产生影响（姜海和雷昊，2020）。社会共识对制度变迁的影响有三个方面：一是促进社会主体形成对制度目标与意义的认同，通过价值共识在宏观上提供特定制度框架下主体间合作和共同利益的认知基础，同时促进对旧制度的及时修正，维持制度运行的合理性；二是促进社会主体形成对制度规则与内容的认同，通过程序共识有效弥合政策制定者、执行者和政策对象的偏好分歧，减少政策实施过程中的群体博弈行为，塑造良好的合作关系，同时推动制度改革进程；三是促进社会主体形成对制度方案与结果的认同，通过结果共识减少相关群体对收益分配方案与制度变迁结果的异议，避免事后的反复博弈，同时维护制度所体现的公平正义原则及其带来的经济发展成果。

改革往往是一个由分歧逐渐走向共识、由弱共识发展为强共识的持续调试过程，社会共识在制度变迁不同阶段呈现不规则波动（姜海等，2022）。将社会共识与交易成本联系起来，能够更好地刻画制度变迁过程（如图2所示）。社会共识下降导致交易成本上升，此时有可能通过被动政策调整来维持各社会主体对旧制度的社会共识，延缓制度交易成本上升。如果延续旧的制度设计，被动政策调整维持社会共识的能力有限，长期来看，旧制度的社会共识终将下降。当社会共识降至一定水平，旧制度无法维系多元社会主体的合作，改革共识开始浮现并逐渐上升。创新型利益集团的出现会打破原有的制度格局，形成更易达成社会共识的制度方案并触发制度改革。新的制度安排孕育于改革共识发展过程中。新制度产生初期，持续的制度改进有利于增进社会共识，推动交易成本继续稳步降低，逐渐达到最优制度绩效水平。随着外部环境变化和收益分享空间缩小，新制度逐渐沦为旧制度，社会共识再次进入下降周期，新的改革共识积累并随之开启新一轮的制度变迁过程。

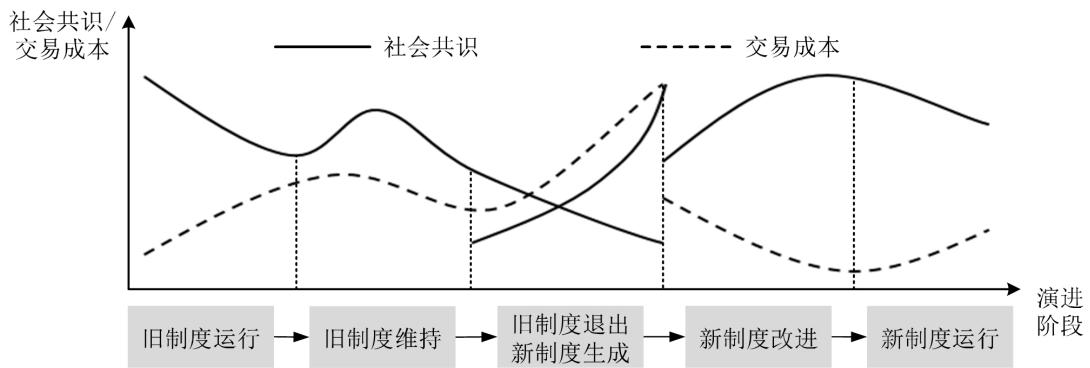


图2 制度运行中的社会共识变化

理解社会共识牵引的主动制度改革机制需注意以下几点：第一，与被动政策调整相比，主动制度改革更加需要社会共识作为支撑，同时也面临更大的操作难度。社会共识牵引的主动改革强调求同存异，在尊重差异性的基础上通过有意识、有目的的共识机制引导多元主体形成对改革方向、改革目标和改革内容的共同认知从而推动制度创新，体现出政策制定主体更强的主观能动性。同时，由于社会共识本身建立在多元化的主体利益和更加平等的群体互动基础上，其牵引下的主动制度改革需要统筹谋划不同利益相关者之间的协调、不同层级政府之间的互动以及不同制度之间的衔接，注重不同部门、不同地区改革之间的协同配合，改革的综合成效与社会影响更加显著。但是，由于主动制度改革体现着更高级和更多元的目标，承担着更广泛和更复杂的任务，也面临着更大的操作难度，形成社会共识的迫切性和难度均有所增加。从工具理性导向的被动政策调整转向价值理性主导的主动制度改革，社会共识相当于新的上层建筑的地基，决定着改革的稳健性、效率与质量。

第二，社会共识可以减小改革阻力，降低改革成本，加快主动制度改革的进程。社会共识具有统一改革目标、理顺多元改革诉求、确立整体改革框架、协调部门（地区）改革行动的作用，可以减小改革面临的阻力，实现对主动制度改革的有效牵引。关于制度运行和制度改革的价值共识、程序共识与结果共识将共同发挥对交易成本的控制效应并影响制度变迁。从社会共识和交易成本视角全方位地理解制度演进的规律与特征，有助于将群体认知和互动过程等因素融入其中，以更加贴近现实的方式理解制度变迁过程，解释制度的螺旋式发展和持续深化改革的必要性。

第三，社会共识发挥对主动改革的牵引作用需要一定的现实条件，并非产生了社会共识，制度改革就会自然成功。首先，社会共识必须是真共识而非伪共识，是通过持不同观点主体之间的充分对话与平等协商产生，而非对不同价值取向、不同利益代表、不同意见进行强力压制所形成的脆弱、虚假的一致；其次，社会共识必须是较为普遍的共识而非局部共识，需要在较大范围内发生，而不局限在相对狭小的某一群体、某一地区或某一领域；最后，社会共识的内容必须与经济和政治基础相适应，超越社会发展阶段的、过于理想化的改革方案也许容易获得短暂的共识但是却难以维持，与经济和政治基础相适应才能保障改革共识成功地转化为制度设计。当社会矛盾对改革发展的倒逼效应减弱，凝聚社会共识将成为深化改革的主要方式。

综合制度变迁的交易成本逻辑与社会共识逻辑，可以得到以下结论：一是交易成本与社会共识的共同作用使制度变迁表现出被动政策调整与主动制度改革两种形态，这两种形态的制度变迁在现实中相辅相成甚至相互转化。被动政策调整和主动制度改革统一于制度变迁的复杂过程，虽无优劣之分，但主动制度改革已不局限于解决社会现实的矛盾和问题，而是借助精心的谋划设计、强大的体制支撑和有力的执行手段，来引领社会发展取得重大进步。二是创新和发展中国渐进改革模式的关键是更加熟练地运用社会共识来牵引改革，弥补交易成本驱动的被动政策调整的不足，提高改革效率与质量。改革开放初期，中国采取“摸着石头过河”的渐进改革模式，用幅度较小但接续不断的政策调整逐步化解社会矛盾，最终取得改革开放的巨大成功。当前，改革进入攻坚期和深水区，在继续“摸着石头过河”的同时，只有更加充分地以社会共识为牵引，加强改革的顶层设计与整体谋划，实现改革效率与质量的飞跃，才能有力推进国家治理体系和治理能力现代化，持续释放改革红利，推动现代化强国

建设。广泛运用社会共识牵引的主动制度改革模式，是中国特色社会主义制度优势的重要体现之一。

三、从被动调整走向主动改革的征地制度

（一）中国征地制度变迁的总体趋势与特征

中国征地制度大致经历了从计划经济和重工业优先发展时期强调政府绝对主导、低价补偿，到改革开放新时期逐步调整征地程序和补偿标准，再到新时代推动城乡土地要素市场化配置和健全土地增值收益分配机制等过程。在这一过程中，征地补偿标准从产值倍数法向区片综合地价法转变，利益倾向从国家绝对主导向同时保障国家的公共利益与农民合法权益转变，征地程序从政府按照需求以公共利益名义任意征收向界定公共利益与规范政府征地行为转变^①。社会共识与交易成本的交替作用共同推动了征地制度的演化（如图3所示）。具体来看，中国征地制度的变迁大致可划分为四个时期：1949—1978年，计划经济和重工业优先发展时期，以征地活动普遍符合公共利益和降低土地成本为核心的高度社会共识，推动了征地制度的创设和低交易成本运行；1978—1998年，市场经济兴起、发展和工业化快速推进时期，原有征地制度的社会共识开始减弱，交易成本持续上升，征地制度进入被动调整和较高成本维持状态；1998—2012年，市场经济加速发展和城镇化快速推进时期，原有征地制度共识持续减弱，交易成本急剧攀升，改革的社会共识出现并在实践探索中逐渐积累；2012年以来，随着中国特色社会主义进入新时代，建设现代市场体系和推动高质量发展成为主题，共享土地增值收益这一新社会共识得到确立，主动的征地制度改革深入推进，制度交易成本全面优化。

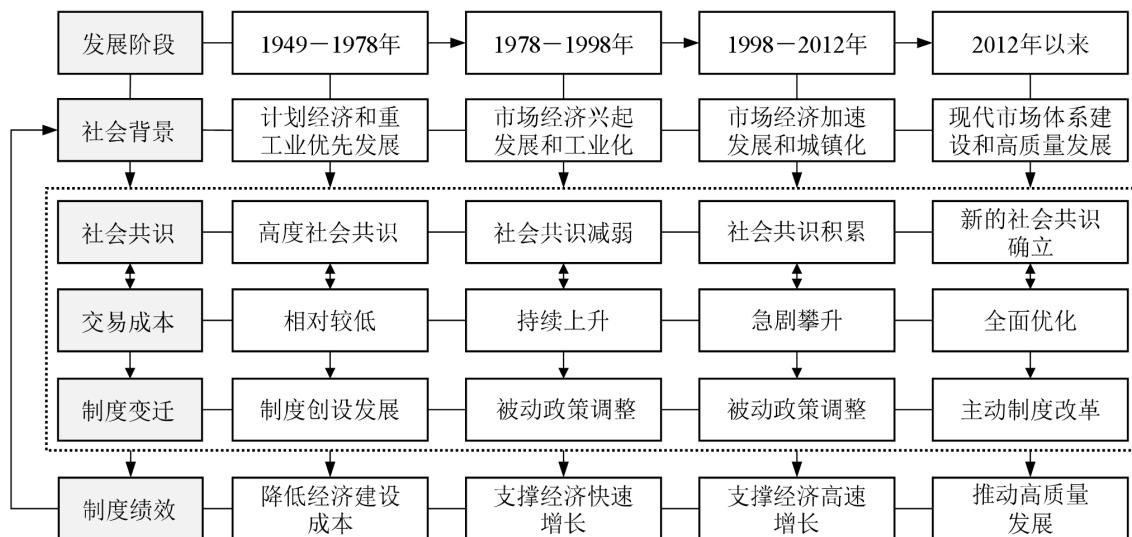


图3 中国征地制度变迁中的社会共识与交易成本变化

（二）中国征地制度变迁的四个阶段：社会共识与交易成本视角的观察

1.1949—1978年：高度社会共识下征地制度创设与低交易成本运行。中华人民共和国成立后的征

^①感谢审稿专家提出的总结性意见，本文予以吸收。

地制度，为适应社会主义革命和建设需要而创设，伴随着新生政权极高的政治威望和公有制改造背景下的意识形态教育而不断发展，在计划经济和重工业优先发展时期以较低成本运行，为国家基础设施和工业体系建设提供了重要保障。1950年，《中华人民共和国土地改革法》最早提出“土地的没收和征收”^①，以巩固革命成果和新生政权。为加快摆脱一穷二白的落后局面，中国学习苏联经验建立高度集中的计划经济体制，确立了优先发展重工业的方针，从1953年开始连续实施两个发展国民经济的五年计划。为保障经济建设对土地的需求，国家设计形成征地制度。1953年，《国家建设征用土地办法》初步规定了征用土地的程序和补偿标准，明确既要保障国家建设所必需的土地，又要照顾当地人民的利益，做到妥善安置生产生活，土地补偿费以“最近三年至五年产量的总值为标准”^②。1954年，《中华人民共和国宪法》明确规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”^③1958年，《国家建设征用土地办法》修正，将补偿标准下调至“最近二年至四年的定产量的总值”^④，成为延续20多年的征地政策。

这一时期形成了对征地制度的高度社会共识，原因在于：一是国家工业化建设刚刚起步，征地用途以国防、厂矿、交通、水利等关系国家和人民切实利益的工程设施建设为主；二是人民公社化运动后，农村土地等生产资料实行高度的公有制；三是全面深入的意识形态教育，塑造了人民当家做主的意识，群众政治觉悟和支持国家建设的热情非常高。以上条件使得征地的公共利益属性和较低补偿标准得到了广泛认同，为征地制度的创设和保持低交易成本运行提供了基础。其中，对征地活动目标和意义的价值共识降低了制度设计的成本，使得征地制度能够很快出台并满足国家建设需要；对征地制度规则和内容的程序共识降低了制度执行过程中政府和农民的协商成本，保证了国家建设所需土地的顺利取得；对征地结果和方案的共识降低了制度监督和维持成本，增强了制度实施的社会效果。

2.1978—1998年：社会共识减弱下征地制度被动调整与高交易成本维持。改革开放后，随着市场经济兴起、发展和工业化快速推进，土地价值日益显化，群体利益和社会思想观念也日趋多元化，征地制度的社会共识不断减弱，交易成本持续攀升并进入高成本维持阶段，引发了局部的被动政策调整。这一时期征地制度社会共识减弱的原因在于：一是合理主张个人经济利益使征地制度隐含的公共利益高于个体利益的价值导向受到挑战；二是征地用途扩大到开发区、营利性企业建设，土地市场价值显化，征地受益群体与被征地对象不重叠的事实更加明显；三是体制机制因素加剧城乡发展与居民收入失衡，农民群体的心态发生变化。这些使得征地制度的社会共识逐渐减弱并面临越来越多的挑战，协商谈判或强制征地的事前、事中交易成本大幅提高，征地后农民维权和地方政府维稳成本也不容小觑。

当社会共识降低到一定水平时，征地冲突和交易成本会阻碍主体合作，国家和地方将不得不被动地进行政策调整。1982年国家出台《国家建设征用土地条例》，细化了征地程序、审批权限和补偿标

^①参见《中华人民共和国土地改革法》，<https://www.pkulaw.com/chl/67dfe430ee34868cbdfb.html>。

^②参见《国家建设征用土地办法》（1953年），https://china.findlaw.cn/fagui/p_1/291261.html。

^③参见《中华人民共和国宪法》（1954年），<https://www.pkulaw.com/chl/089435da920a5457bdffb.html>。

^④参见《国家建设征用土地办法》（1958年），<https://www.pkulaw.com/chl/60d9de7baaa08a33bdffb.html>。

准等内容，征地补偿标准小幅回升至3至6倍土地年产值，同时规定土地补偿费和安置补助费总和不得超过被征土地年产值的20倍^①。这一规定在1986年《土地管理法》中进一步得到确认。1998年修订的《土地管理法》，将土地补偿费和安置补助费总和上限提升至土地年产值30倍^②，而关于修订草案的激烈争议使得最终修订并没有对征地范围和补偿标准做出“重大改革”，反而扩大了征地合法范围，将协议征地转为公告征地（丰雷和张清勇，2020）。实践表明，单纯以提高补偿标准为主要内容的被动政策调整虽然短期内缓解了制度交易成本上升的压力，但是无法从根本上解决征地矛盾，甚至还导致早期被征地农民因补偿变化而带来“老问题、新矛盾”，征地制度进入高交易成本维持状态。

3.1998—2012年：高交易成本下征地制度改革探索与社会共识积累。1998年以来，随着市场经济加速发展和城镇化快速推进，中国经济保持高速增长。相对粗放的发展模式加上相关制度设计的不足，致使征地规模不断扩大，制度交易成本急剧攀升，征地矛盾成为影响社会稳定的主要问题之一并引起社会各界高度关注。全国土地征收面积从2004年的195655.36公顷上升至2012年的517764.28公顷，2011年达到峰值568740.5公顷^③。2005年、2009年和2012年全国亩均征地补偿费分别为3.5万元、4.1万元和4.4万元，同期全国亩均土地出让金分别为23.7万元、51.9万元和55.5万元，2003—2012年政府获得的土地出让净收益高达7.6万亿元（郑振源和蔡继明，2019）。不遵循法定程序、非法强制征收、补偿安置不合理、少数干部行为失范等原因进一步加剧征地冲突（谭术魁，2008）。学者对上访信件的调查分析显示，世纪之交，征地问题成为社会冲突的主要生长点和最激烈的矛盾生长点（赵树凯，2007）；2003—2004年，有关土地问题的上访信件中，因征地纠纷引起的占60.1%（于建嵘，2005）；2003年以来，征地引发冲突和群体性事件的频率呈上升趋势（刘守英，2012）。

在日益严峻的征地矛盾冲突形势下，征地制度必须改革的社会共识逐渐形成。1999年，原国土资源部成立“征地制度改革研究”课题组，2001年起在全国先后启动两批征地制度改革试点，探索可行的征地补偿标准、安置方式和管理程序，但均未涉及更深层次的征地范围问题。2003年党的十六届三中全会提出征地改革的方向是：“按照保障农民权益、控制征地规模的原则，改革征地制度，完善征地程序。严格界定公益性和经营性建设用地，征地时必须符合土地利用总体规划和用途管制，及时给予农民合理补偿。”^④《中华人民共和国宪法修正案（2004年）》正式区分土地征用与土地征收，将“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”修改为“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”^⑤。同年，《土地管理法》进行适宪性修改，国务院发布《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，要求使被征地农民“生活水平不因征地而

^①参见《国家建设征用土地条例》，<https://www.pkulaw.com/chl/a46b485265053b82bdfb.html>。

^②参见《中华人民共和国土地管理法（1998年修订）》，<https://www.pkulaw.com/chl/368b0f8923536cccbdfb.html>。

^③数据来源于《中国国土资源统计年鉴》（2005—2013年，历年）。

^④参见《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，http://www.gov.cn/test/2008-08/13/content_1071062.htm。

^⑤参见《中华人民共和国宪法修正案（2004年）》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/qt/gjxfz/2014-12/04/content_1888188.htm。

降低”和“长远生计有保障”，同时健全征地程序，加强征地实施过程监管^①。此前，为保障被征地农民合法权益，原国土资源部接连下发了《国土资源部关于加强征地管理工作的通知》（1999年）、《征用土地公告办法》（2001年）、《国土资源部关于切实做好征地补偿安置工作的通知》（2001年）、《国土资源部关于切实维护被征地农民合法权益的通知》（2002年）等文件。2006—2008年的中央“一号文件”均要求加快推进征地制度改革，探索改革试点经验。2007年出台的《中华人民共和国物权法》明确规定，除征地补偿费用外，应安排被征地农民的社会保障费用^②。为落实2008年党的十七届三中全会所提出的“改革征地制度，严格界定公益性和经营性建设用地，逐步缩小征地范围，完善征地补偿机制”要求^③，2010年原国土资源部在11个城市启动了新一轮征地制度改革试点，开始探索缩小征地范围。

这一阶段，伴随着市场经济尤其是城市房地产市场快速发展，征地规模持续扩大，地方政府高度依赖土地财政。征地制度交易成本过高成为影响社会稳定的主要因素之一，征地制度“必须改”的社会共识逐渐达到较高水平，“如何改”的社会共识也随着国家和地方的制度探索逐渐增进，但是，征地政策总体上仍处于被动调整阶段，主要通过局部、单项的试点，围绕征地范围、征地补偿和安置方式进行改革探索。有关改革虽然成果较为有限，但在一定程度上缓解了愈演愈烈的征地冲突，也积累了改革的社会共识，为后续全面深化改革奠定了基础。

4.2012年以来：新社会共识下征地制度改革深入推进与交易成本优化。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。随着经济社会发展形势的变化，包括经济增速下降、土地“发动机”功能减弱以及城乡发展差距拉大等，建设现代市场经济体系和推动高质量发展成为主题，征地制度改革的社会共识不断得到巩固，共享土地增值收益的社会共识得到确立。与此同时，社会共识牵引的主动制度改革应运而生，推动了交易成本的优化。2012年，党的十八大明确提出“改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例”^④，首次在中央层面明确农民应该分享土地增值收益，为形成以公平正义为导向来构建统筹国家与农民利益的土地增值收益分配新秩序这一社会共识提供了重要基础。2013年，党的十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场，在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制^⑤。国家征地制度改革发生了重大转向，开始注重通过土地要素自由流动和平等交换让农民更多分享土地增值收益。2014年12月31日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。2015年2月27日，全国人民代表大会常务委员会授权国务院在33个县（市、区）

^①参见《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_2457.htm。

^②参见《中华人民共和国物权法》，http://www.gov.cn/flfg/2007-03/19/content_554452.htm。

^③参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm。

^④参见《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151-4.html>。

^⑤参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

开展农村土地制度改革三项试点工作。以此为标志，征地制度改革进入中央顶层设计和基层实践探索相结合的新时期。2015—2018年，农村土地制度改革三项试点工作从独立运行转向统筹联动，以探索积累系统性、整体性和协同性更好的改革成果。2019年《土地管理法》修正，将一些具有较高社会共识的改革经验通过法律形式予以固定，如明确界定公共利益范围，以区片综合地价法代替产值倍数法，保障被征地农民的知情权、参与权等^①。一些还比较缺乏社会共识的内容，如成片开发用地的公共利益性质、市场化补偿价格以及是否彻底实现国有和集体土地同权同价等问题，则继续在试点中摸索可行做法。《土地管理法》修正后，国家根据构建新发展格局的要求提出深化征地制度改革的新一轮总体部署和顶层设计，继续推进土地要素市场化配置改革，加快建立健全城乡统一建设用地市场。2020年，党的十九届五中全会提出建立土地征收公共利益用地认定机制，缩小土地征收范围^②。同年，自然资源部就土地征收成片开发标准面向社会公开征求意见并正式发布这一标准，明确了土地征收成片开发的基本原则、要求、流程和红线底线。这一时期，土地征收规模开始得到控制，从2012年的517764.28公顷下降至2017年的288269.01公顷^③，区片综合地价逐步成为征地补偿的主要参照，征地程序日益规范，地方政府征地行为受到有力约束，征地制度交易成本有所回落。

党的十八大以来，征地制度改革深入推进，进入社会共识牵引的主动改革时期，表现出以下特征：一是在改革目标和价值导向上，开始超越政策设计的工具理性，正面回应土地制度的价值理性，重塑土地增值收益分配格局^④；二是在改革内容上，更加注重改革的系统性、整体性和协同性，在建立城乡统一土地要素市场框架下，统筹征地、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革，全面推进征地范围、补偿标准和征地程序改革；三是在改革推进方式上，更加注重顶层设计和基层探索相结合，中央指明改革总体方向与底线原则，通过授权地方进行创新试点并及时将取得较大社会共识的经验上升为法律，中央与地方形成良性互动。征地制度改革模式的转变，既是对中国社会主要矛盾转化以及乡村振兴、高质量发展等国家战略的积极回应，也是征地政策调整经验积累与社会共识增进的必然结果。

当前，能够有效解决发展不平衡不充分问题的土地配置与增值收益分配新秩序尚未完全确立，在征地范围具体界定、新时代公平补偿观和程序公正性等关键内容上仍需进一步凝聚改革的社会共识。一是关于政府征地活动与市场决定性作用的关系，农村集体经营性建设用地入市究竟可以在多大范围和什么程度上替代征地，相关研究尚未达成共识；二是关于征地范围与公共利益界定，除了考虑用地

^①参见《中华人民共和国土地管理法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1aleec345eba23796c6e8473347.shtml>。

^②参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，http://www.gov.cn/zengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

^③数据来源于《中国国土资源统计年鉴》（2013—2018年，历年）。

^④有学者认为，改革开放以来中国土地制度变迁更多具有工具理性色彩，是“摸着石头过河”的改革逻辑的产物。深化土地制度改革，需要非正式制度环境的配合，以包容土地权利的政治与社会文化回应传统的“涨价归公”逻辑（郭亮，2021）。

行为的盈利性，还需兼顾国家重大战略实施，成片开发的内涵和标准是争论焦点之一；三是关于征地补偿公平的原则，征地区片综合地价与土地市场价格仍存在差距，对征地补偿的价值取向和涨价归属还存在一定分歧。2019年《土地管理法》修正体现出有限目标和利益权衡的原则，是对目前改革试点经验的有限反映，是对城乡发展利益格局综合权衡的结果（唐健，2021）。

四、社会共识牵引的征地制度改革展望

上述对征地制度变迁过程的回顾表明，当前有关改革的逻辑已发生了一些不能忽视的重要变化：计划经济时期，单一的社会环境催生较高的征地制度社会共识，保证制度以较低交易成本运行；改革开放以来，社会环境的多元化使征地制度社会共识减弱、交易成本上升，倒逼被动政策调整；随着改革实践探索，社会共识牵引的主动制度改革与交易成本驱动的被动政策调整共同推动征地制度改革走向深入；进入新时代，由土地增值收益共享的新社会共识牵引并对交易成本保持敏感的“顶层设计+基层探索”的主动改革成为全面深化改革的主要方式。习近平指出：“只要加强思想引导，把党内外一切可以团结的力量广泛团结起来，把国内外一切可以调动的积极因素充分调动起来，是完全可以形成共识的。”^①善于凝聚最广泛的社会共识并将其运用到改革中，是中国共产党领导下中国特色社会主义制度与国家治理体系的重要优势之一。

（一）社会共识牵引的征地制度改革基本方式与要求

社会共识牵引的改革着眼于社会长期发展目标，以前瞻性、系统性思维为指引，按照求同存异和社会整体利益最大化原则，通过宣传教育、整合协调、妥协让步等，推动不同利益诉求和思想主张的充分表达、平等交流、积极互动，优化政治共识、价值共识和舆论共识，增强改革价值目标、政策程序和结果方案的社会认同，以降低改革成本，提高改革质量。

1. 巩固政治共识，保证改革的正确方向。政治共识是对改革的总体目标、根本方向和红线底线的共识。党的十八大以来，征地制度改革目标已不再只关注被征地农民权益保护和提高补偿标准，而是朝着建立城乡统一土地要素市场迈进，要提高土地要素市场化配置水平，使土地要素配置与收益分配更好地服务经济高质量发展和推动共同富裕。在改革方向上，社会主义国家性质和土地公有制从根本上决定了中国征地制度改革不能简单套用（也难以套用）资本主义私有制下国家征收私人财产的制度安排，只能基于中国实际进行制度创新。在政策底线上，征地制度改革需保证土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损。新时代的征地制度改革，要有利于发挥中国特色社会主义制度优势，推动有效市场和有为政府更好结合，完善与高水平社会主义市场经济体制相适应的土地制度体系。

2. 建构价值共识，凝聚改革的多方合力。价值共识是指在政治共识确立的目标和底线框架内对于制度运行和改革所遵循的价值导向与核心理念的共识。征地制度改革的价值共识主要表现为对土地增值收益分配格局与实现机制的共识，是改革的核心共识。深化征地制度改革的重点是建立与高质量发展、共同富裕相适应的土地增值收益分配机制和格局，合理调整多元主体利益和发展诉求，凝聚改革

^①习近平，2018：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第62页。

多方合力，这需要建构与之相匹配的价值共识体系。只有以社会公正基本理念作为基础，社会各个群体成员才能形成普遍认同的共识，进而形成有效的社会合作（吴忠民，2021）。新时代征地制度改革价值共识形成的关键在于有效平衡地区发展需求和农民权益保护、城市健康发展与乡村全面振兴的关系，寻求多元群体利益诉求之间的“最大公约数”。将促进公平正义和土地增值收益全民共享作为相关制度设计的核心价值理念，用新时代的公平正义观和共享发展理念指导征地制度改革顶层设计，有利于避免改革陷入部分集团利益或局部利益的非理性博弈困局。在当前社会利益不断分化、个体理性与公共理性走向冲突的背景下，土地制度创新尤其需要关注制度背后的非正式规则和价值共识引导，维系和巩固个体与个体、个体与社会之间的合作秩序，实现公共管理的基本追求。

3. 扩大舆论共识，增强改革的社会认同。舆论共识是指社会公众，包含专家学者等精英群体，对改革具体问题的共识。舆论是公众关于各种社会现象、问题所表达的认知、态度、意见、情绪和行为倾向的总和（王世雄等，2014）。在国家治理和公共管理愈发强调民主协商、公众参与的背景下，和谐的社会舆论是改革顺利推进的重要外部因素，对增强改革的社会认同和降低改革阻力尤其重要。需要关注舆论共识的两个重要组成部分：一是城乡公众共识。在制度运行与改革推进中，各级政府应采取多种途径及时准确掌握城乡民众对改革的态度、意见与建议，善于运用协商沟通、舆论宣传等手段扩大民众对政策的认知、理解与认同，筑牢基层社会民众的共识。二是要媒体传播共识。网络空间和新媒体的发展使社会共识形成面临更大的不确定性，要关注互联网与新媒体环境下舆论格局的重构（王世雄等，2014），加强社会主义核心价值观的传播与弘扬，为公众认知提供积极正面的引导，为改革推进创造良好的舆论共识环境。在征地制度改革中，应加强对改革试点经验的社会舆论宣传。

（二）社会共识牵引的征地制度改革路径

从交易成本驱动的被动政策调整转向社会共识牵引的主动制度改革，要从改革的动力机制、推进方式和工作部署上进行系统设计。第一，在改革动力机制上，建立有利于凝聚改革社会共识的长效机制。要建立一套贯穿制度生命周期，涵盖政治、价值、舆论等不同维度的社会共识增进机制。在中央与地方、政府与社会、理论与实践互动中努力形成并增强全社会对制度价值理念和政策程序的基本认同，以征地制度改革的长远、全局和整体利益共识协调不同利益主体的非理性博弈活动，以公平正义的价值共识积极回应公众期待诉求。在制度改革设计中灵活运用共识的形成机制和传播机制，善于通过协商和对话吸收社会意见，通过妥协和让步扩大共同利益，通过法律形式将其巩固并上升为国家意志。第二，在改革推进方式上，更加强调顶层设计下的基层有序探索和基层自发探索基础上的顶层设计相互融合。面对更加复杂、艰巨和敏感的改革任务，要转变过去以地方为主导的改革试点模式，加强中央层面的顶层设计和整体推动，破除多元纠缠的土地利益博弈困局，加快形成明确的改革价值取向，有效应对发展转型中的各种挑战。面向治理体系和治理能力现代化目标，系统反思当前征地及相关土地制度同经济社会发展不相适应的方面，准确把握构建新发展格局对城乡土地要素流动的要求，正确发挥市场在土地资源配置中的决定性作用，更好发挥政府的宏观统筹和平衡作用。第三，在改革工作部署上，加强制度改革的统筹谋划和协同推进。改变传统的以单线试点、局部调整为特征的改革模式。要统筹缩小征地范围、完善征地补偿和征地程序等一体化改革，协同推进征地制度与集体经营

性建设用地入市等改革，合理平衡入市收益与征地补偿差异，完善土地税收、司法和行政体系。

五、简要结论

被动政策调整与主动制度改革是制度变迁的两种重要形式。以征地制度改革为代表，中国改革已从以交易成本驱动的被动政策调整为主转向由社会共识牵引的主动制度改革为主。对两种制度变迁方式的全面把握和有效运用推动中国改革取得了巨大成功。在全面深化改革面临的新形势下，由社会共识牵引的主动制度改革将成为更加重要的形式。在优化改革的环境方面，应巩固政治共识，保证改革的正确方向；建构价值共识，凝聚改革的多方合力；扩大舆论共识，增强改革的社会认同。在改革方法方面，要建立有利于凝聚改革社会共识的机制，在改革推进方式上更好地协调顶层设计下的基层有序探索和基层自发探索基础上的顶层设计，加强改革的统筹谋划和协同推进。将社会共识和交易成本同时嵌入制度变迁分析框架是对经典理论的延展，有助于更好地刻画现实制度的动态演变过程，推动由社会共识牵引的改革实践的发展。

参考文献

- 1.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，第59-72页、第187页。
- 2.陈小君，2019：《我国农地制度改革实践的法治思考》，《中州学刊》第1期，第56-65页。
- 3.程雪阳，2020：《论集体土地征收与入市增值收益分配的协调》，《中国土地科学》第10期，第28-33页。
- 4.丰雷、张明辉、韩松、江丽，2020：《个体认知、权威决策与中国农地制度变迁——一个动态演化博弈模型的构建及检验》，《政治经济学评论》第2期，第156-180页。
- 5.丰雷，张清勇，2020：《20世纪90年代中后期以来的征地制度变迁——兼论1998年〈土地管理法〉修订的影响》，《公共管理与政策评论》第3期，第29-48页。
- 6.郭亮，2021：《从理想到现实：“涨价归公”的实践与困境》，《社会学研究》第3期，第23-46页、第225-226页。
- 7.海伍德，2013：《政治学核心概念》，吴勇译，北京：中国人民大学出版社，第9页。
- 8.黄少安，1999：《制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释——兼评杨瑞龙的“中间扩散型假说”和“三阶段论”》，《经济研究》第1期，第68-74页、第81页。
- 9.黄少安，2004：《产权经济学导论》，北京：经济科学出版社，第335-338页。
- 10.姜海、雷昊，2020：《土地增值收益分配共识的形成及其社会影响》，《南京社会科学》第10期，第16-24页。
- 11.姜海、田双清、陈乐宾，2022：《基于共识视角的新时代土地要素市场化配置改革研究》，《农业经济问题》第2期，第70-84页。
- 12.科斯，1994：《社会成本问题》，载科斯等（编）《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海：上海人民出版社，第3-52页。
- 13.林毅夫，1994：《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》，载科斯等（编）《财产权利

- 与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海：上海人民出版社，第 371-409 页。
14. 刘少杰，2007：《制度变迁中的意识形态分化与整合》，《江海学刊》第 1 期，第 111-117 页、第 239 页。
15. 刘守英，2012：《以地谋发展模式的风险与改革》，《国际经济评论》第 2 期，第 92-109 页、第 7 页。
16. 刘守英，2017：《中国土地制度改革：上半程及下半程》，《国际经济评论》第 5 期，第 29-56 页、第 4 页。
17. 诺思，2013：《理解经济变迁过程》，钟正生、邢华译，北京：中国人民大学出版社，第 3 页。
18. 诺思，2014：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社，第 77-83 页、第 102 页、第 109 页。
19. 青木昌彦，2016：《比较制度分析》，周黎安译，上海：上海远东出版社，第 236-238 页。
20. 曲福田、高艳梅、姜海，2005：《我国土地管理政策：理论命题与机制转变》，《管理世界》第 4 期，第 40-47 页。
21. 曲纵翔、董柯欣，2021：《认知观念与制度语境：制度变迁的建构制度主义二阶解构——以农地产权“三权分置”改革为例》，《中国行政管理》第 8 期，第 84-92 页。
22. 萨托利，1998：《民主新论》，冯克利、阎克文译，北京：东方出版社，第 101-103 页。
23. 谭术魁，2008：《中国频繁暴发征地冲突的原因分析》，《中国土地科学》第 6 期，第 44-50 页。
24. 唐健，2021：《从经济政策到社会政策：征地制度变迁解释》，《中国土地科学》第 5 期，第 1-7 页。
25. 万举，2010：《制度效率、群体共识与农地制度创新》，《农业经济问题》第 10 期，第 18-26 页、第 110 页。
26. 王世雄、祝锡永、潘旭伟、姜毅，2014：《共识驱动的网络舆论与社会舆论互动传播研究》，《情报杂志》第 12 期，第 146-153 页。
27. 王志红，2016：《差异性社会共识理论研究》，北京：社会科学文献出版社，第 1-2 页、第 44 页。
28. 魏加宁、王莹莹等，2015：《改革方法论与推进方式研究》，北京：中国发展出版社，第 4-8 页、第 309-312 页。
29. 威廉姆森，2007：《资本主义经济制度》，段毅才、王伟译，北京：商务印书馆，第 33-36 页、第 47-51 页。
30. 吴文强、郭施宏，2018：《价值共识、现状偏好与政策变迁——以中国卫生政策为例》，《公共管理学报》第 1 期，第 46-57 页、第 155-156 页。
31. 吴忠民，2015：《社会矛盾倒逼改革发展的机制分析》，《中国社会科学》第 5 期，第 4-20 页、第 203 页。
32. 吴忠民，2021：《社会公正催生有效的社会合作》，《中国行政管理》第 6 期，第 28-36 页。
33. 杨瑞龙，1998：《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》，《经济研究》第 1 期，第 5-12 页。
34. 于建嵘，2005：《土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题调研》，《调研世界》第 3 期，第 22-23 页。
35. 张道根，2022：《经济制度变迁逻辑与中国经济体制改革》，《学术月刊》第 1 期，第 58-67 页。
36. 张康之，2018：《行政伦理的观念与视野》，南京：江苏人民出版社，第 8-9 页。
37. 张五常，2000：《经济解释：张五常经济论文选》，北京：商务印书馆，第 407 页。
38. 张贤明、崔珊珊，2018：《规制、规范与认知：制度变迁的三种解释路径》，《理论探讨》第 1 期，第 22-27 页。
39. 赵树凯，2007：《四分之一世纪的农民上访》，《中国发展观察》第 11 期，第 41-43 页。
40. 赵文龙、贾洛雅，2020：《社会共识机制与共识凝聚途径探析：一种社会学的视角》，《福建论坛（人文社会科

学版)》第2期,第178-190页。

41. 郑振源、蔡继明, 2019: 《城乡融合发展的制度保障: 集体土地与国有土地同权》, 《中国农村经济》第11期, 第2-15页。

42. 周超、易洪涛, 2007: 《政策论证中的共识构建: 实践逻辑与方法论工具》, 《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第6期, 第913-920页。

43. 周光辉, 2014: 《推进国家治理现代化需要寻求和凝聚社会共识》, 《法制与社会发展》第5期, 第11-13页。

44. 周其仁, 2004: 《农地产权与征地制度——中国城市化面临重大选择》, 《经济学(季刊)》第4期, 第193-210页。

45. 周业安, 2000: 《中国制度变迁的演进论解释》, 《经济研究》第5期, 第3-11页、第79页。

(作者单位: ¹南京农业大学公共管理学院;

²南京农业大学中国资源环境与发展研究院)

(责任编辑: 陈静怡)

Proactive Reform or Passive Adjustment? Social Consensus and Transaction Cost Logic of Land Expropriation System Change

CHEN Lebin JIANG Hai TIAN Shuangqing QU Futian

Abstract: From “crossing the river by feeling the stones” to comprehensively deepening the reform, China’s reform model has undergone important changes. By differentiating proactive reform and passive adjustment, this article embeds social consensus and transaction cost into the institutional analysis framework. Taking land expropriation as an epitome, the study reveals China’s reform process and the logic of the evolution of reform models, and clarifies the new requirements of reform in a new era. The study finds that, under the joint action of social consensus and transaction cost, the land expropriation system has experienced the following stages: the establishment of land expropriation system under high social consensus and the operation of low transaction cost from 1949 to 1978; the passive adjustment of land expropriation system and maintenance of high transaction cost under weakened social consensus from 1978 to 1998; the exploration of land expropriation system reform and social consensus accumulation with high transaction cost from 1998 to 2012. Since 2012, the reform of land expropriation system under new social consensus has been further promoted and the transaction cost has been optimized. The proactive reform of “top-level design and grassroots exploration”, which is led by social consensus and moderately sensitive to transaction cost, has become the main way to comprehensively deepen reform in a new era. Governments at all levels should create a social environment conducive to enhancing the political consensus, value consensus and public opinion consensus on reform and promote high-quality development of reform.

Keywords: Institutional Change; Social Consensus; Transaction Cost; Land Expropriation

农地流转目标考核对村庄农地流转的影响* ——兼论村庄制度环境的调节效应

樊鹏飞 张 兰 苏 敏 冯淑怡

摘要：本文基于江苏、辽宁、江西、重庆四省（市）的村庄调查数据，从理论和实证两个层面剖析了农地流转目标考核对村庄农地流转的影响及其作用机制，并进一步考察了村庄制度环境的调节效应。研究发现：其一，农地流转目标考核政策的实施促进了村庄农地流转，该结论在考虑内生性问题和进行稳健性检验后依然成立。其二，村庄制度环境在农地流转目标考核对村庄农地流转的影响中发挥了调节作用。其中，作为正式制度的基层民主负向调节了农地流转目标考核对村庄规模化流转率、规模化流转合同签订率的影响；作为非正式制度的宗族网络正向调节了农地流转目标考核对村庄流转合同签订率、规模化流转率、规模化流转合同签订率的影响。村干部与宗族网络的“权威耦合”可能是形成上述正向调节作用的原因。因此，未来要完善政府的农地流转目标考核政策，激励基层政府和村集体在农地流转市场中发挥好监管与服务功能；要高度重视政策实施过程中的制度环境建设，在农村基层民主和非正式治理方面采取配套措施。

关键词：农地流转目标考核 农地流转 基层民主 宗族网络

中图分类号：F301.0 **文献标识码：**A

一、引言

引导农地流转市场规范有序发展，是破解农地资源非市场化配置难题、提升农地流转效率的关键，对于加快农业转型和实现农业现代化的意义重大（罗必良等，2012；包宗顺，2015）。但长期以来，中国农地流转市场发育迟缓，呈现出流转规模小、期限短、合约不规范等问题（刘瑞峰等，2018），既限制了农业适度规模经营的形成与资源配置效率的提升，也影响了农业长期投资与生产绩效。在此

*本文是国家自然科学基金青年项目“不同主体视角下政府干预与农地规模流转研究：作用机理、效果评估与政策优化”（编号：71903091）和面上项目“农地规模经营研究：驱动机理、绩效评价、政策设计”（编号：71673144）、南京农业大学中央高校基本科研业务费人文社会科学研究基金“江苏农业生产性服务促进农业适度规模经营的机制与对策研究”（编号：SKYC2020006）的阶段性研究成果。感谢贵州大学洪名勇教授、西南大学祝志勇教授、北京林业大学陈建成教授以及匿名审稿专家的宝贵建议。本文通讯作者：冯淑怡。

背景下，中央将“健全土地承包经营权流转市场”“发展多种形式农业适度规模经营”作为实现农业现代化的重要途径，各地区纷纷将农地流转工作纳入政府目标考核范围，强化政府对农地流转市场的监管与服务责任。2016年以来，中央颁布了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》《农村土地经营权流转交易市场运行规范（试行）》等一系列文件，不断强调要强化基层政府和村集体的作用，进一步促进了农地流转目标考核政策在各地区的实施。那么，农地流转目标考核政策实施能否有效促进村庄农地流转^①？这是本文试图回答的第一个问题。

从现实层面看，农地流转市场并非单纯的要素流转市场，农地的人格化财产交易也不同于一般的产权交易（罗必良，2016），农地产权交易受村庄正式制度和非正式制度的影响。农地流转目标考核作为一项自上而下实施的外部政策，在进入“乡村场域”后会与村庄正式制度和非正式制度发生耦合。忽视村庄制度环境的作用，将会使政策实施出现偏差、走样。现实中，在农地流转目标考核政策实施过程中，违背市场规律、扰乱农地流转秩序的现象时常出现。如2014年中央电视台《经济半小时》报道了江苏、安徽等地农地流转目标考核政策“越位”引发了“农民失地”“毁约弃耕”等问题^②。任何一项政策的有效实施都需要充分考虑其所面临的制度环境，需要从制度环境和行动互动角度解释政策执行问题（Ostrom, 1999）。因此，本文试图回答的第二个问题是：在村庄正式制度和非正式制度的影响下，农地流转目标考核对村庄农地流转的影响会发生怎样的变化？

从既有文献看，对于农地流转目标考核政策的实施效果，学术界形成了支持肯定与质疑否定两种截然相反的观点。持支持肯定观点的学者认为，农地流转目标考核政策的实施，使中国农地流转市场机制日益完善，农地流转数量不断增加（Huang and Ding, 2016）。据统计，全国已有1239个县（市、区）、18731个乡镇建立了农地经营权流转市场或服务中心^③。从2008年到2020年，全国家庭承包耕地流转面积从1.09亿亩增加到5.55亿亩，占农户承包耕地总面积的比重由8.84%增长到36.15%^④。然而，持质疑否定观点的学者则认为，农地流转目标考核政策实施不仅阻碍了农地流转价格机制发挥作用，增大了流转市场中的交易费用（张建等，2017），还干扰了村庄原有的农地流转秩序，造成农户权益受损、村庄两极分化加剧、社区共同体被削弱等不利影响（孙新华，2017）。由此可见，现有文献对农地流转目标考核政策实施效果的评价存在较大分歧，尚未形成一致性的结论。

而且，已有文献主要从社会学或政治学视角，采用案例调查、质性研究等方法考察农地流转目标考核政策的实施效果，且多数属于小样本案例分析，缺乏实证检验。中国正处于由传统农业向现代农业转型的关键时期，城乡差异、地区差异十分明显，小样本案例分析不利于得出具有一般性的研究结

^①村庄农地流转是指村庄层面的农地流转状况，包括流转数量和质量。为方便表达，本文将其简称为“村庄农地流转”。

^②详见《聚焦土地流转》，<https://tv.cctv.com/2014/12/22/VIDE1419258415744390.shtml?spm=C52448022284.Pr90CcbXRymj.0.0>。

^③参见《对十三届全国人大四次会议第7262号建议的答复》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcggs/202107/t20210706_1063.htm。

^④数据来源于《中国农村经营管理统计年报2008》和《中国农村政策与改革统计年报2020》。

论。因此，本文利用江苏、辽宁、江西、重庆四省（市）的村庄调查数据，实证检验农地流转目标考核政策实施对村庄农地流转的影响及其作用机制，并进一步考察村庄制度环境的调节效应，以期为规范农地流转制度、引导农地流转市场规范有序发展提供决策参考。

本文的边际贡献在于：第一，实证检验了农地流转目标考核政策实施对村庄农地流转的影响。长期以来，中国农地流转市场发育迟缓，农地流转存在无序化问题。为此，一部分人寄希望于政府介入，希望通过实施农地流转目标考核政策，激发基层政府和村集体的监管与服务功能，引导农地流转市场规范有序发展。本文首次在实证层面验证了上述影响。第二，关注到了农地流转目标考核政策实施过程中制度环境的影响，为相关配套政策的制定提供借鉴。以往的公共政策评估多聚焦于政策实施的直接效果，但政策实施过程中的问题并非完全源自政策本身，还在于其所嵌入的制度环境。政策与制度环境不相适应，会导致政策执行失败。本文检验了村庄制度环境的调节效应。第三，对有关农村基层民主和宗族网络的研究进行了有益补充，不仅验证了村庄农地流转过程中基层民主的作用，还揭示了村干部与宗族网络的“权威耦合”现象。

二、理论分析与研究假说

（一）政府目标考核政策实施与村干部工作积极性

上级政府通常会按照自身意志来确定下级政府的工作目标，并通过一定的绩效考核以及奖惩措施来确保目标实现，有学者将其概括为“压力型体制”（荣敬本，1998）。目标管理责任制是“压力型体制”的重要实现形式，最早由管理学大师德鲁克提出并被普遍应用于西方政府管理领域，20世纪80年代中期被逐渐应用于中国党政管理实践（李祖佩，2019）。政府目标考核政策是将上级党政组织所确立的目标逐次分解、细化，形成一套目标和指标体系，以此作为各级组织进行管理（如考评、奖惩等）的依据，并在上下级党政部门之间层层签订书面形式的“责任状”“责任书”（王汉生和王一鸽，2009）。

政府目标考核政策实施能有效提升村干部工作积极性。人是组织活动中最活跃的因素，如何激发其潜力、约束其行为，最大程度地调动成员积极性，实现组织既定目标，是现代组织监管的重要内容（侯光明和李存金，2003）。对此，目标设置理论认为，目标本身就具有激励作用，设置合理的目标是激励组织成员的重要手段（Locke et al., 1968）。政府目标考核政策内含的激励与约束机制可以对村干部的成本收益产生影响，有效提升村干部的工作积极性。已有研究发现，上级政府能通过提高工资报酬、增加村干部进入公务员队伍的机会，有效提升村干部的工作积极性（裴志军，2011）；通过实施“一票否决”“村财乡管”以及惩罚性措施（郑卫东，2004），可以对村干部行为进行有效约束。

（二）农地流转目标考核政策实施与村庄农地流转

农地流转目标考核是上述政府目标考核政策的一类，能有效提升村干部工作积极性，激励村干部强化对农地流转市场的监管与服务，从而促进村庄农地流转。具体地，上级政府将农地流转纳入对村干部工作的考核范围，有关考核结果与村干部工资收入乃至留任提拔相挂钩，形成了较强的激励与约束机制，能有效促进村干部参与村庄农地流转市场的监管与服务工作。发挥村干部在农地流转特别是

规模化流转中的中介服务作用，不仅能够有效减少流转双方的沟通与协调成本，而且有利于实现村庄内零散地块的集中连片流转，降低流转市场中的交易费用（程久苗，2020），促进村庄农地流转数量提升（田传浩等，2005）。同时，村干部作为农地流转交易的“第三方”，为规避流转过程中潜在的合约风险和担保风险，往往会积极协助流转双方签订正式的书面合同（张建等，2019），进而促进村庄农地流转质量提高。此外，农村土地具有准公共物品属性，农地流转尤其是规模化流转往往涉及区域内不同农户的承包经营权，需要农户采取集体行动才能实现（伍骏骞等，2016）。村干部作为村内“精英”“能人”，既是村庄集体行动的发起者和组织者，也是集体行动顺利实现的保障者（Ostrom, 2010）。村干部中介作用的发挥，能促进村庄农地流转。

有研究通过对全国3个省15个村的案例分析发现，地方政府将农地流转纳入村干部工作考核范围能激励村干部在农地流转中发挥作用，促进村庄农地流转市场规范有序发展（孔祥智等，2013）。许多研究也证实了村干部在农地流转中的作用。其中，在对农地流转数量的影响方面，陈姝洁（2018）发现，发挥村干部（村委会）的中介作用能有效降低农地流转过程中信息搜寻、签约谈判、合约监督阶段的交易费用，提高了农户参与的可能性与程度；并且，流转面积越大，村干部（村委会）作用的发挥越明显。在对农地流转质量的影响方面，王颜齐和郭翔宇（2011）发现，村干部（村集体）作为中间人在农地流转合约签订过程中具有统筹、协调作用，有效降低了合同签订过程中的交易费用；张建等（2019）也发现，在村干部参与的农地流转中，农户的书面合同签订率高达93.75%。

综合上述分析，本文提出研究假说H1：实施农地流转目标考核，村庄农地流转率和规模化流转率会提升，合同签订率和规模化合同签订率也会提高。

（三）村庄制度环境在农地流转目标考核影响村庄农地流转中的调节作用

分析政策实施效果不仅要关注政策实施者的问题，更要从制度环境和行动互动的视角进行剖析（Ostrom, 1999）。农地流转目标考核是一种外部政策安排，对村干部的作用会受到村庄制度环境，即正式制度和非正式制度的影响（North, 1990）。换言之，村干部兼具政府“代理人”和村庄“当家人”双重角色，既受农地流转目标考核影响，也受村庄正式制度和非正式制度影响。

基层民主制度是中国农村地区重要的正式制度。农地流转目标考核政策进入“乡村场域”后，政策实施时常出现偏差、走样，部分地区甚至出现了以行政化手段实现村庄农地流转的情况。而基层民主制度能够有效约束上述政策实施偏差。自1980年广西河池果作村创建第一个村民自治组织以来，基层民主已然成为村庄治理的主要方式，一定程度改变了村干部在政策实施过程中凡事“唯上”的行为倾向（赵仁杰和何爱平，2016）。农村基层民主制度的不断完善，能有效改变村庄治理结构，纠正村干部在政策实施过程中存在的只充当政府“代理人”而忽略作为村庄“当家人”的定位偏差（孙秀林，2009）。而作为基层民主的发端，民主选举是农村基层民主制度的重要内容（陈前恒等，2014）。相较于上级指定的候选人，由村民直接选举产生的村干部会对村民更加负责（Kennedy et al., 2004）。有研究发现，基层民主选举制度的有效实施，能有效约束村干部在执行农地流转政策过程中存在的行为偏差，减少以行政化手段实现村庄农地流转的情况（王俊霞等，2013）。在此背景下，基层民主制度成为了约束村干部行为，弱化农地流转目标考核政策实施偏差的重要手段。

据此，本文提出研究假说 H2：基层民主将弱化农地流转目标考核政策对村庄农地流转的影响。

宗族网络以血缘、父权关系为纽带，是农村地区非正式制度的重要构成。农地流转目标考核政策实施会受到宗族网络的影响。对于宗族网络在乡村治理中的作用，学术界主要有两类观点。一是宗族网络具有重要的监督和约束作用，无论村干部是否是宗族成员，宗族都会对其产生强大的道德压力（张志原等，2019），对村干部政策实施产生强大约束作用。从这一视角看，宗族网络的发展，能够弱化农地流转目标考核对村庄农地流转的影响。二是宗族网络是村庄治理的重要依托，村干部借助宗族力量实施“人情式政策动员”，约束他人搭便车行为，能够有效促进相关政策实施（李毅，2015）。特别是当村干部来自村庄大姓家族并与宗族网络形成“权威耦合”时，村干部能有效说服宗族成员支持其决策，使村干部的政府“代理人”权力得到充分发挥，进而有效促进政策实施（郭云南等，2012）。按照这一逻辑，宗族网络可能成为村干部执行上级政策的重要帮手，能够增强农地流转目标考核对村庄农地流转的影响。

据此，本文提出研究假说 H3：宗族网络在农地流转目标考核对村庄农地流转的影响中发挥调节作用。

三、数据、模型及变量选取

（一）数据来源

本文数据来源于课题组 2020 年 1—4 月组织开展的“中国农地流转与规模经营”调查项目。该项目聚焦于村庄农地流转市场发育，旨在为健全农地流转管理制度、发展多种形式农业适度规模经营提供决策支持。调查采取分层抽样与随机抽样相结合方式，样本覆盖东部、东北、中部、西部四大经济区，包括江苏、辽宁、江西、重庆 4 个省（市），具有一定的全国代表性。具体抽样过程是：首先，课题组依据耕地资源禀赋和经济发展水平进行分层抽样，选取符合条件的省份和县（市、区），包括睢宁、建昌等 55 个县（市、区）；其次，采取随机抽样方式，在每个样本县（市、区）随机抽取 1~5 个行政村开展调查。在剔除存在异常值、缺失值样本后，本次调查最终共获得 142 份有效村级样本。本次调查覆盖范围较大，且问卷内容易于理解，课题组选择在国内多个高校公开招募调研员，通过线上培训、跟踪质控的方式完成调查^①。

（二）模型设定

理论上，村庄农地流转除了受到农地流转目标考核政策的影响外，还会受村庄资源禀赋条件、农地产权状况、人地关系情况、经济发展水平、非农就业水平等诸多因素的影响（包宗顺等，2015；张兰等，2015；伍骏骞等，2016）。因此，为识别农地流转目标考核政策实施对村庄农地流转的影响，本文设定基准模型如下：

^①本次调查合作单位包括沈阳农业大学、江西师范大学、西南大学、中国农业大学等 20 余所高等学校。为保证质量，调查前对调研员进行了线上培训和模拟演练；调查中组长进行实时质量控制，要求调研员当天反馈现场录音、照片等材料；调查后调研员自查问卷，小组长核查问卷，负责人抽查问卷，若发现问题调研员随即返回现场或打电话核实。

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 TE_i + \alpha_2 X_j + \varepsilon_i \quad (1)$$

(1) 式中, Y_i 是第 i 个村的农地流转情况, 包括农地流转数量和流转质量两个方面; TE_i 为关键解释变量, 即第 i 个村的“农地流转目标考核”; X_j 为一系列控制变量, 包括村庄资源禀赋条件、农地产权状况、人地关系情况等; α_0 为常数项, α_1 和 α_2 为待估计系数; ε_i 为残差项。

为进一步探究村庄制度环境的影响, 检验基层民主和宗族网络的调节作用, 本文在上述基准模型基础上, 构建如下模型:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 TE_i + \alpha_3 VD_i + \alpha_4 CN_i + \alpha_5 TE_i \times VD_i + \alpha_6 TE_i \times CN_i + \alpha_2 X_j + \varepsilon_i \quad (2)$$

(2) 式中, VD_i 为基层民主; CN_i 为宗族网络; $TE_i \times VD_i$ 为农地流转目标考核与基层民主的交互项; $TE_i \times CN_i$ 为农地流转目标考核与宗族网络的交互项; α_3 、 α_4 、 α_5 、 α_6 为待估计系数; 其余变量和参数的定义与 (1) 式一致。

(三) 变量选取

(1) 被解释变量: 村庄农地流转, 包括流转数量和流转质量两个方面。参考张兰等 (2015)、郭阳和徐志刚 (2021) 的研究, 本文选用村庄农地流转率和规模化流转率来衡量村庄农地流转数量, 选用村庄农地流转合同签订率和规模化流转合同签订率来衡量村庄农地流转质量。其中, 规模化流转是指农户将农地流转给规模经营主体 (包括种植大户、家庭农场、合作社、农业企业等)。

(2) 解释变量: 农地流转目标考核。中国的农地流转目标考核起始于 2008 年, 以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》为标志。此后, 农地流转与规模经营日益成为国家农业政策关注的重点, 许多地区开始将流转工作纳入对基层政府的目标考核范围。本文选用所在乡镇政府有无实施过农地流转与规模经营方面的考核或任务来衡量农地流转目标考核。

(3) 调节变量: 村庄制度环境, 包括正式制度和非正式制度。基层民主制度是村庄重要的正式制度, 本文参考赵仁杰和何爱平 (2016) 的研究, 选用村干部是否由村民直接选举产生来衡量基层民主; 宗族网络是村庄重要的非正式制度, 本文参考郭云南等 (2012)、张志原等 (2019) 的研究, 选择村庄第一大姓人口占村庄总人口比重来衡量宗族网络。其中, 大姓是指姓氏人数超过村庄总人口数 20% 的姓氏。

(4) 控制变量。参考包宗顺等 (2015)、张兰等 (2015)、伍骏骞等 (2016) 的研究, 本文选用村庄地形条件、村庄交通条件、农地灌溉条件、农地产权状况、村庄人地关系状况、村庄经济发展水平、村庄非农就业水平作为控制变量。

本文所用变量的含义与描述性统计结果见表 1。

表 1 相关变量的含义及其描述性统计分析结果

变量		测度方式及单位	平均值	标准差
被解 释变 量	农地流转率	村庄农地流转面积占村庄年末耕地总面积的比重 (%)	39.680	30.424
	农地流转合同签订 率	村庄签订合同的农地流转面积占村庄农地流转总面积的比重 (%)	31.153	31.472

(续表1)

	规模化流转率	村庄规模化流转面积占村庄农地流转总面积的比重 (%)	58.885	39.633
	规模化流转合同签订率	村庄签订合同的规模化流转面积占村庄规模化流转面积的比重 (%)	66.818	45.550
解释变量	农地流转目标考核	乡镇政府有无实施过农地流转与规模经营方面的考核或任务: 有=1, 无=0	0.563	0.498
调节变量	基层民主	村干部是否由村民直选选举产生: 是=1, 否=0	0.887	0.317
	宗族网络	村庄第一大姓人口占村庄总人口的比重 (%)	24.981	26.868
控制变量	村庄地形条件	平原=1, 丘陵=2, 山区=3	1.775	0.709
	村庄交通条件	村委会到最近乡级以上公路的距离 (公里)	2.444	4.751
	农地灌溉条件	2019年村庄有效灌溉耕地面积占村庄耕地总面积的比重 (%)	53.919	37.045
	农地产权状况	新一轮确权后土地承包经营权证书是否发放到户: 是=1, 否=0	0.782	0.415
	村庄人地关系状况	2019年村庄年末耕地总面积与村庄总人口的比值 (亩/人)	1.444	0.924
	村庄经济发展水平	2019年村庄人均纯收入 (千元/人)	13.153	8.184
	村庄非农就业水平	2019年村庄非农就业劳动力人数占村庄劳动力总数的比重 (%)	56.093	24.982

(四) 描述性统计

表2分析了有无实施农地流转目标考核村庄的农地流转差异情况。t检验结果表明，两类村庄在农地流转方面有显著差异：在农地流转数量方面，实施农地流转目标考核的村庄的农地流转率(46.842%)和规模化流转率(68.691%)均显著高于未实施农地流转目标考核的村庄，在农地流转质量方面，实施农地流转目标考核的村庄流转合同签订率(40.259%)和规模化流转合同签订率(78.722%)也显著高于未实施农地流转目标考核的村庄。

表2 有无实施农地流转目标考核村庄的农地流转差异情况

变量名称	所有村庄	实施目标考核的村庄	未实施目标考核的村庄	差异
农地流转率	39.680	30.439	46.842	-16.403*** (-3.296)
规模化流转率	58.885	45.529	68.691	-23.162*** (-3.518)
农地流转合同签订率	31.153	19.403	40.259	-20.856*** (-4.134)
规模化流转合同签订率	66.818	50.603	78.722	-28.118*** (-3.736)

注：①***表示1%的显著性水平；②表中非括号内数值为变量均值，括号内数值为t值。

本文还进一步分析了不同村庄制度环境下，有无实施农地流转目标考核村庄的农地流转差异情况，结果如表3所示。笔者按基层民主变量和宗族网络变量均值(25%)对样本村庄进行分组。t检验结果表明，无论基层民主和宗族网络情况如何，实施农地流转目标考核村庄的农地流转各变量均值均高于未实施目标考核的村庄。在第一大姓占比高的村庄中，实施农地流转目标考核的村庄与未实施考核村庄的规模化流转率、流转合同签订率、规模化流转合同签订率的差异，要显著高于第一大姓占比低的村庄的上述差异。这似乎说明宗族网络能够强化农地流转目标考核对村庄农地流转的影响。在村干部由村民直接选举产生的村庄中，实施农地流转目标考核村庄与未实施考核村庄的规模化流转率、流转合同签订率、规模化流转合同签订率的差异，要显著低于村干部非村民直接选举产生的村庄的上

述差异。这在一定程度上体现出了基层民主能够弱化农地流转目标考核对村庄农地流转的影响。本文将在下一部分重点验证上述潜在影响。

表 3 不同村庄制度环境下有无实施农地流转目标考核村庄的农地流转差异情况

变量名称	村庄类型	基层民主		宗族网络	
		村民直选选举的村	非村民直选选举的村	第一大姓占比高的村	第一大姓占比低的村
农地流转率	未实施考核的村庄	31.069	26.182	31.190	29.584
	实施考核的村庄	48.929	28.059	44.632	49.052
	两类村庄的差异	-17.859*** (-3.400)	-1.877 (-0.127)	-13.442** (-2.038)	-19.468** (-2.566)
规模化流转率	未实施考核的村庄	50.782	46.272	36.643	55.049
	实施考核的村庄	70.7301	71.433	62.057	75.495
	两类村庄的差异	-19.949*** (-2.988)	-25.161*** (-3.498)	-25.414*** (-2.770)	-20.446** (-2.229)
流转合同签订率	未实施考核的村庄	22.006	1.829	15.259	24.118
	实施考核的村庄	41.880	25.663	38.394	42.123
	两类村庄的差异	-19.874*** (-3.667)	-23.833* (-2.079)	-23.135*** (-3.549)	-18.005** (-2.310)
规模化流转合同签订率	未实施考核的村庄	56.442	20.312	38.333	63.750
	实施考核的村庄	81.676	52.500	73.350	84.231
	两类村庄的差异	-25.234*** (-3.286)	-32.188*** (-2.486)	-35.017*** (-3.254)	-20.481** (-2.019)

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平；②表中非括号内数值为变量均值，括号内数值为t值。

四、实证结果分析

（一）农地流转目标考核对村庄农地流转的影响

如表4所示，本文使用最小二乘法（OLS）估计了农地流转目标考核政策实施对村庄农地流转率（方程1）、规模化流转率（方程2）、流转合同签订率（方程3）、规模化流转合同签订率（方程4）的影响。为尽可能消除由于地域差异导致的遗漏变量问题，本文引入了省份虚拟变量。

在对农地流转数量的影响方面，方程1和方程2的估计结果显示，农地流转目标考核对村庄农地流转率和规模化流转率的正向影响分别在1%和5%统计水平上显著。在其他条件不变情况下，相较于未实施农地流转目标考核的村庄，实施考核的村庄的农地流转率和规模化流转率分别增加了15.244个百分点和15.780个百分点。该结果部分验证了研究假说1，即实施农地流转目标考核促进了村庄农地流转率和规模化流转率的提升。究其原因，政府农地流转目标考核政策能够对村干部产生有效的激励与约束作用，促使村干部加强对农地流转市场的监管与服务，降低市场交易费用，进而促进村庄农地流转数量增加。上述结果也与孔祥智等（2013）的发现一致。在对农地流转质量的影响方面，方程3

和方程 4 的估计结果显示，农地流转目标考核对村庄农地流转合同签订率和规模化流转合同签订率的正向影响均在 1% 统计水平上显著，且边际效应分别为 17.198 和 20.262，即在其他条件不变的情况下，相较于未实施农地流转目标考核的村庄，实施考核村庄的流转合同签订率和规模化流转合同签订率会分别增加 17.198 个百分点和 20.262 个百分点，部分验证了研究假说 1。在农地流转目标考核政策的影响下，村干部为了规避可能出现的合约风险和担保风险，积极为流转双方提供签约服务，有效带动了农地流转中书面合同的签订，提高了村庄农地流转的规范化程度。

表 4 农地流转目标考核影响村庄农地流转状况的估计结果（OLS）

变量名称	农地流转率	规模化流转率	流转合同签订率	规模化流转合同签订率
	方程 1	方程 2	方程 3	方程 4
农地流转目标考核	15.244*** (4.577)	15.780** (6.331)	17.198*** (4.586)	20.262*** (7.384)
村庄地形条件	4.633 (5.166)	4.320 (7.069)	4.265 (4.691)	14.675** (7.291)
村庄交通条件	-0.447 (0.523)	-1.759*** (0.529)	-0.750 (0.459)	-1.496* (0.884)
农地灌溉条件	0.110 (0.076)	0.155 (0.096)	0.133* (0.073)	0.174 (0.110)
农地产权状况	-1.692 (6.043)	6.637 (7.020)	-2.906 (5.795)	-11.233 (8.555)
村庄人地关系状况	-3.552 (3.037)	4.853 (3.527)	-6.987*** (2.655)	3.298 (4.262)
村庄经济发展水平	1.125*** (0.370)	0.640 (0.433)	0.882** (0.363)	0.561 (0.532)
村庄非农就业水平	0.095 (0.101)	0.123 (0.140)	0.225** (0.095)	0.300* (0.168)
省份虚拟变量	6.411 (7.497)	14.047 (10.434)	8.086 (6.899)	8.735 (12.884)
常数项	2.256 (14.389)	-12.343 (22.612)	-1.765 (13.892)	-16.607 (25.386)
调整的R ²	0.189	0.319	0.295	0.284
观测值	142	137	142	137
F值	6.158	9.719	7.780	9.012

注：①***、**和*分别表示 1%、5% 和 10% 的显著性水平；②括号内数值为稳健标准误。

为深化政策认识，本文进一步讨论了农地流转目标考核类型不同的村庄在农地流转状况上的差异情况。笔者将农地流转目标考核划分为强制性任务（实施“一票否决”）、约束性任务（影响村干部绩效工资或奖金）、指导性任务（只做号召）三大类。由于样本所限，本部分只能通过 t 检验方式，验证差异化目标考核政策的影响。表 5 分析了农地流转目标考核类型不同的村庄与未实施考核的村庄在农地流转状况上的差异情况。结果显示，无论实施何种类型的农地流转目标考核，实施考核村庄的

农地流转各指标均值均高于未实施考核的村庄。t 检验结果表明，实施约束性考核的村庄与未实施考核的村庄在农地流转各指标上均存在显著差异；实施强制性考核的村庄与未实施考核的村庄在农地流转率和农地流转合同签订率上存在显著差异；而实施指导性考核的村庄与未实施考核的村庄在农地流转各指标上的差异均不显著。这在一定程度上说明，相较于强制性和指导性考核方式，将农地流转纳入约束性考核任务中可能产生更好的效果。

表 5 农地流转目标考核类型不同的村庄在农地流转状况上的差异情况

变量名称	未实施考核的村庄	实施强制性考核的村庄	差异	实施约束性考核的村庄	差异	实施指导性考核的村庄	差异
农地流转率	30.439	67.324	-36.885* (-1.855)	46.476	-16.037* (-1.930)	37.967	-7.528 (-1.236)
规模化流转率	45.529	80.594	-35.065 (-1.169)	75.544	-30.015** (-2.488)	61.210	-15.68 (-1.333)
农地流转合同签订率	19.403	67.324	-47.921** (-2.556)	39.659	-20.256** (-2.499)	32.808	-13.405 (-1.609)
规模化流转合同签订率	50.603	100	-49.397 (-1.435)	86.538	-35.935** (-2.544)	69.800	-19.197 (-1.028)

注：①“差异”列显示的是相比于未实施考核的村庄的农地流转差异；②**和*分别表示 5% 和 10% 的显著性水平；③表中非括号内数值为变量均值，括号内数值为 t 值。

（二）考虑内生性问题与稳健性检验

1. 考虑内生性问题。村庄内难以观察或衡量的变量（如村干部政策执行力等）可能同时影响村庄农地流转和政府相关目标考核政策制定。因此，本文引入工具变量，采取 IV-2SLS 模型进行估计。工具变量应与政府相关目标考核政策高度相关，但不能影响村庄农地流转。本文采用县域内除本村所在乡镇外的其他样本村所在乡镇农地流转目标考核变量的平均值作为工具变量^①。一方面，基层政府间存在“标尺效应”和“锦标赛效应”（金江峰，2019），一个乡镇在实施农地流转目标考核时会受到其他相邻乡镇有关政策的影响，这保证了工具变量与农地流转目标考核高度相关；另一方面，基层政府严格执行属地管理制度，其他乡镇实施的农地流转目标考核政策不会对本乡镇下辖村庄的农地流转产生影响，这就保证了工具变量与被解释变量不相关。另外，采用除本地区外其他地区变量平均值作为工具变量的方法，已被广泛应用于对最低工资、社会保险等政策评估的研究中，如刘子兰等（2020）。

表 6 汇报了引入工具变量进行重新回归后的估计结果。从方程 1 到方程 4，Kleibergen-Paap rk LM 的 p 值均为 0.000，拒绝了“不可识别”的原假设，Cragg-Donald Wald F 值远大于 10，拒绝了“工具变量是弱识别”的原假设，说明本文所选工具变量是有效的。相较于 OLS 估计结果，农地流转目标考核在所有方程中的系数方向和显著性水平均未发生较大变化。换言之，在采取工具变量法克服内生性问题后，农地流转目标考核依然显著促进了村庄农地流转数量的增加和质量的提升，再次验证了研究假说 1。

^①现实中，乡镇政府与村庄联系频繁，农地流转目标考核政策主要由乡镇政府具体实施。根据笔者的实地调查情况，农地流转目标考核政策多由乡镇农经部门牵头实施。

农地流转目标考核对村庄农地流转的影响

表 6 农地流转目标考核影响村庄农地流转状况的工具变量法估计结果 (IV-2SLS)

变量名称	农地流转率	规模化流转率	流转合同签订率	规模化流转合同签订率
	方程1	方程2	方程3	方程4
农地流转目标考核	12.695** (5.731)	24.074*** (7.992)	17.632*** (5.852)	25.604*** (9.696)
控制变量	控制	控制	控制	控制
省份虚拟变量	控制	控制	控制	控制
Kleibergen-Paap rk LM统计量	56.682 (0.000)	56.199 (0.000)	56.682 (0.000)	56.199 (0.000)
Cragg-Donald Wald rk F统计量	165.207	64.357	165.207	164.357
调整的R ²	0.187	0.308	0.295	0.281
观测值	142	137	142	137

注：①***和**分别表示1%和5%的显著性水平；②括号内数值为稳健标准误；③控制变量同表4，因篇幅限制，仅汇报核心解释变量回归结果。

2. 稳健性检验。考虑到村庄农地流转率和合同签订率是下限为0的受限因变量，本文还采取了包含内生解释变量的IV-Tobit模型进行稳健性检验。根据表7，所有方程的F值均大于10，故不存在弱工具变量。另外，与前述OLS估计结果相比，农地流转目标考核在所有方程中的显著性水平和系数方向均没有发生较大变化，说明本文估计结果稳健可靠，即农地流转目标考核有效促进了村庄农地流转。

表 7 稳健性检验估计结果 (IV-Tobit)

变量名称	农地流转率	规模化流转率	流转合同签订率	规模化流转合同签订率
	方程1	方程2	方程3	方程4
农地流转目标考核	12.467* (6.612)	33.325*** (9.994)	21.862*** (7.135)	38.126*** (12.748)
控制变量	控制	控制	控制	控制
省份虚拟变量	控制	控制	控制	控制
F值检验	19.40	18.56	19.40	18.56
Prob>chi2	0.000	0.000	0.000	0.000
观测值	142	137	142	137

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平；②括号内数值为稳健标准误；③控制变量同表4，因篇幅限制，仅汇报核心解释变量回归结果。

(三) 村庄制度环境的调节作用

基于前文分析，政府目标考核对村庄农地流转的作用会受到村庄制度环境的影响。为避免可能出现的多重共线问题，本文按照伍德里奇（2015）的做法，在增加交互项前对交互项所涉及的变量进行中心化处理。此外，基层民主选举制度是政府自上而下推行的正式制度，以其测量基层民主能够在一定程度上减少内生性问题（陈前恒等，2014）；宗族网络有其自身发展路径，并与村庄经济发展相互独立（伍骏骞等，2016），因而宗族网络的内生性问题也并不严重。因此，本部分直接采取OLS方法

进行回归，结果见表 8。

方程 1~方程 4 分别估计了基层民主与农地流转目标考核交互项对村庄农地流转率、规模化流转率、流转合同签订率、规模化流转合同签订率的影响。方程 2 和方程 4 的估计结果显示，基层民主与农地流转目标考核交互项均在 10% 统计水平上显著，且系数为负。该结果部分验证了研究假说 2，说明基层民主发展会负向调节农地流转目标考核政策对村庄农地流转的影响，农地流转目标考核政策实施偏差被有效弱化。上述结果也与王俊霞等（2013）的分析一致。另外，基层民主本身对村庄农地流转各变量均有显著促进作用，但其与农地流转目标考核的交互项在方程 1 和方程 3 中不显著，这进一步说明基层民主对政府目标考核政策影响农地流转的负向调节作用主要体现在农地规模化流转上。

方程 5~方程 8 分别估计了宗族网络的调节效应。其中，方程 6、方程 7 和方程 8 的估计结果显示，宗族网络与农地流转目标考核交互项分别在 10%、5% 和 1% 统计水平上显著，且系数为正。上述估计结果部分验证了研究假说 3，即宗族网络会强化农地流转目标考核对村庄农地流转的影响，该结果也与李毅（2015）的发现一致。然而，在方程 6 和方程 8 中，宗族网络分别在 5% 和 1% 统计水平上显著负向影响村庄规模化流转率和规模化流转合同签订率。这主要是由于宗族本身所蕴含的“人情式交易规则”会挤压“市场化交易规则”，使农户倾向于将农地以“代耕”方式交托给村内小农户而非规模经营主体。

表 8 村庄制度环境在政府目标考核影响村庄农地流转中的调节效应估计结果（OLS）

变量名称	农地	规模化	流转合同	规模化流	农地	规模化	流转合同	规模化流
	流转率	流转率	签订率	转合同签	流转率	流转率	签订率	转合同签
	方程1	方程2	方程3	方程4	方程5	方程6	方程7	方程8
农地流转目标 考核	14.689*** (4.539)	16.459*** (6.038)	16.822*** (4.518)	20.992** (6.991)	15.439*** (4.656)	17.778*** (6.149)	17.675*** (4.368)	23.290*** (6.940)
基层民主	18.623** (7.575)	31.225*** (8.168)	19.013*** (5.923)	37.951*** (9.345)				
农地流转目标考 核×基层民主	6.276 (16.206)	-29.839* (16.607)	-10.142 (11.655)	-32.445* (17.977)				
宗族网络					-0.038 (0.124)	-0.252** (0.117)	-0.089 (0.109)	-0.359*** (0.136)
农地流转目标 考核×宗族网络					0.138 (0.198)	0.364* (0.209)	0.394** (0.170)	0.641*** (0.209)
控制变量	控制							
省份虚拟变量	控制							
调整的R ²	0.211	0.369	0.322	0.339	0.181	0.339	0.318	0.330
观测值	142	137	142	137	142	137	142	137
F值	6.360	30.536	10.196	9.040	5.353	9.672	7.649	11.981

注：①***、** 和 * 分别表示 1%、5% 和 10% 的显著性水平；②括号内数值为稳健标准误；③控制变量同表 4，因篇幅限制，仅汇报核心解释变量回归结果。

由此可见，宗族网络一方面抑制了村庄农地规模化流转，另一方面又成为村干部执行上级农地流转政策的重要依托。这一看似矛盾的结果究竟如何产生的？本文认为，村干部与宗族网络所形成的“权威耦合”能有效解释这一矛盾。所谓“权威耦合”，是指民主选举产生的正式权威与宗族产生的非正式权威相互重合、相互认同的现象。有研究发现，在城乡二元格局下，乡村精英大量流失，村干部选拔范围越来越窄，村干部来自大姓家族、形成“权威耦合”的现象十分普遍（刘金海，2016）。在此背景下，宗族对村干部的权力制衡功能会弱化，会逐渐成为村干部治理村庄的重要依托。根据本文数据，40.441%的村干部来自村中大姓家族。表9中t检验结果也显示，在村干部来自大姓家族的村庄中，实施考核的村庄与未实施考核的村庄在农地流转各变量上的差异均明显大于村干部未来自大姓家族的村庄的上述差异。这在一定程度上说明，宗族网络对政府目标考核政策影响的放大作用可能来源于村干部与宗族网络所形成的“权威耦合”。

表9 村干部权威耦合条件下政府目标考核与村庄农地流转差异情况

变量名称	村庄类型	村干部来自大姓家族的村庄	村干部未来自大姓家族的村庄
农地流转率	未实施考核的村庄	31.821	29.958
	实施考核的村庄	56.317	43.694
	两类村庄的差异	-24.495** (-3.182)	-13.736* (-1.979)
规模化流转率	未实施考核的村庄	34.883	52.257
	实施考核的村庄	72.306	66.274
	两类村庄的差异	-37.424*** (-3.729)	-14.017 (-1.535)
流转合同签订率	未实施考核的村庄	13.562	25.673
	实施考核的村庄	48.984	37.249
	两类村庄的差异	-35.421*** (-4.897)	-11.576 (-1.587)
规模化流转合同 签订率	未实施考核的村庄	34.800	60.862
	实施考核的村庄	82.846	75.784
	两类村庄的差异	-48.046*** (-4.194)	-14.922 (-1.450)

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平；②表中非括号内数值为变量均值，括号内数值为t值。

五、结论与政策启示

基于2020年江苏、辽宁、江西、重庆四省（市）村庄调查数据，本文从理论和实证两个层面剖析了政府目标考核政策的实施对村庄农地流转的影响，并进一步探究了村庄制度环境的调节效应。研究结论如下：其一，农地流转目标考核政策在村庄农地流转中发挥了重要作用，不仅促进了农地流转数量增加，也提升了农地流转质量，这一结论在考虑内生性问题和进行稳健性检验后依然成立；其二，农地流转目标考核政策对村庄农地流转的作用受到了村庄制度环境的影响，其中，作为正式制度的基层民主制度部分弱化了农地流转目标考核政策对村庄农地流转的影响，作为非正式制度的宗族网络却放大了上述影响。宗族网络之所以能够放大农地流转目标考核政策的影响，可能是由于村干部与宗族网络所形成的“权威耦合”现象。

基于上述结果，本文得到两点政策启示。首先，在农地流转市场发育迟缓的背景下，实施有效的政府目标考核政策具有合理性。未来可将农地流转工作纳入约束性考核任务，将考核重点放在基层政府和村集体的“工作过程”与“服务质量”上，提升农地流转中介服务水平，引导农地流转市场规范有序发展。其次，若仅仅关注农地流转政策本身，决策部门会陷入“只见树木，不见森林”的困境，因此，要高度重视村庄制度环境的作用。建议在实施农地流转目标考核政策的同时，分别在农村基层民主治理和村内非正式治理方面采取配套措施：一方面，将农地规模化流转工作纳入农村基层民主议事内容，增强农地流转政策执行的透明度，防止政策实施出现偏差、走样，保障村庄农地流转工作有序进行；另一方面，发挥乡村宗族势力在村庄治理中的作用，弱化宗族网络给农地市场化配置造成的阻力，提高村庄农地流转效率，同时也要做好相关民主监督工作。

参考文献

- 1.包宗顺、伊藤顺一、倪镜，2015：《土地股份合作制能否降低农地流转交易成本？——来自江苏300个村的样本调查》，《中国农村观察》第1期，第59-70页、第95页。
- 2.程久苗，2020：《农地流转中村集体的角色定位与“三权”权能完善》，《农业经济问题》第4期，第58-65页。
- 3.陈姝洁，2018：《农地流转：村委会介入及其环境影响研究》，南京农业大学博士学位论文，第56-60页。
- 4.陈前恒、林海、吕之望，2014：《村庄民主能够增加幸福吗？——基于中国中西部120个贫困村庄1800个农户的调查》，《经济学（季刊）》第2期，第723-744页。
- 5.郭云南、姚洋、Jeremy Foltz，2012：《正式与非正式权威、问责与平滑消费：来自中国村庄的经验数据》，《管理世界》第1期，第67-78页、第187页。
- 6.郭阳、徐志刚，2021：《耕地流转市场发育、资源禀赋与农地规模经营发展》，《中国农村经济》第6期，第60-75页。
- 7.侯光明、李存金，2003：《现代管理激励与约束机制》，北京：高等教育出版社，第73-76页。
- 8.金江峰，2019：《服务下乡背景下的基层“治理锦标赛”及其后果》，《中国农村观察》第2期，第123-133页。
- 9.孔祥智、刘同山、郑力文，2013：《土地流转中村委会的角色及其成因探析——基于鲁冀皖三省15个村庄的土地流转案例》，《东岳论丛》第5期，第103-108页。
- 10.罗必良、汪沙、李尚蒲，2012：《交易费用、农户认知与农地流转——来自广东省的农户问卷调查》，《农业技术经济》第1期，第11-21页。
- 11.罗必良，2016：《农地确权、交易含义与农业经营方式转型——科斯定理拓展与案例研究》，《中国农村经济》第11期，第2-16页。
- 12.刘瑞峰、梁飞、王文超、马恒运，2018：《农村土地流转差序格局形成及政策调整方向——基于合约特征和属性的联合考察》，《农业技术经济》第4期，第27-43页。
- 13.李祖佩，2019：《目标管理责任制的村庄运行机制研究——兼议国家权力的实现基础》，《中国农村观察》第3期，第81-96页。
- 14.李毅，2015：《土地流转中的乡村基层政府与人情干预——基于浙北A乡的考察》，《江西行政学院学报》第3期，第74-80页。

15. 刘子兰、刘辉、杨汝岱, 2020: 《最低工资制度对企业社会保险参保积极性的影响——基于中国工业企业数据库的分析》, 《经济学(季刊)》第4期, 第1267-1290页。
16. 刘金海, 2016: 《宗族对乡村权威及其格局影响的实证研究——以村庄主要干部的姓氏来源为分析基础》, 《东南学术》第1期, 第80-87页。
17. 裴志军, 2011: 《村干部的薪酬与其角色定位和行为选择——基于CGSS农村调查数据的实证研究》, 《农业技术经济》第4期, 第33-40页。
18. 荣敬本, 1998: 《从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革》, 北京: 中央编译出版社, 第28页。
19. 孙新华, 2017: 《地方政府干预与规模农业发展——来自皖南河镇的经验》, 《甘肃行政学院学报》第2期, 第114-123页、第126页。
20. 孙秀林, 2009: 《村庄民主、村干部角色及其行为模式》, 《社会》第1期, 第66-88页、第225页。
21. 田传浩、陈宏辉、贾生华, 2005: 《农地市场对耕地零碎化的影响——理论与来自苏浙鲁的经验》, 《经济学(季刊)》第2期, 第769-784页。
22. 王汉生、王一鸽, 2009: 《目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑》, 《社会学研究》第2期, 第61-92页、第244页。
23. 伍骏骞、齐秀琳、范丹、李谷成, 2016: 《宗族网络与农村土地经营权流转》, 《农业技术经济》第7期, 第29-38页。
24. 王颜齐、郭翔宇, 2011: 《土地承包经营权流转: 双边交易与集中交易》, 《农业技术经济》第10期, 第46-54页。
25. 王俊霞、张玉、鄢哲明, 2013: 《村治中选举博弈与土地流转关联性研究》, 《东南学术》第5期, 第159-166页。
26. 伍德里奇, 2010: 《计量经济学导论: 现代观点(第4版)》, 北京: 中国人民大学出版社, 第511-512页。
27. 张建、冯淑怡、诸培新, 2017: 《政府干预农地流转市场会加剧农村内部收入差距吗? ——基于江苏省四个县的调研》, 《公共管理学报》第1期, 第104-116页、第159页。
28. 张建、诸培新、南光耀, 2019: 《不同类型农地流转对农户农业生产长期投资影响研究——以江苏省四县为例》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第96-104页、第158-159页。
29. 赵仁杰、何爱平, 2016: 《村干部素质、基层民主与农民收入——基于CHIPS的实证研究》, 《南开经济研究》第2期, 第129-152页。
30. 张志原、刘贤春、王亚华, 2019: 《富人治村、制度约束与公共物品供给——以农田水利灌溉为例》, 《中国农村观察》第1期, 第66-80页。
31. 张兰、冯淑怡、陆华良、曲福田, 2015: 《农地规模经营影响因素的实证研究——基于江苏省村庄调查数据》, 《中国土地科学》第11期, 第32-39页、第62页。
32. 郑卫东, 2004: 《农民集体上访的发生机理: 实证研究》, 《中国农村观察》第2期, 第75-79页。
33. Huang, J., and J. Ding. 2016, "Institutional Innovation and Policy Support to Facilitate Small-scale Farming Transformation in China", *Agricultural Economics*, 47(S1):227-237.
34. Locke, E. A. , J. F. Bryan , and L. M. Kendall, 1968, "Goals and Intentions as Mediators of The Effects of Monetary

- Incentives on Behavior”, *Journal of Applied Psychology*, 52(2):104-121.
- 35.North, D. C, 1990, “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Contents*”, Cambridge: Cambridge University Press,61-73.
- 36.Ostrom, E., 1999, “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”, in P.A. Sabatier(ed.), *Theories of the Policy Process*,Boulder: Westview.
- 37.Ostrom, E., 2010, “Analyzing Collective Action”, *Agricultural Economics*, 41(s1): 155-166.

(作者单位：南京农业大学公共管理学院)
(责任编辑：光 明)

The Impact of Farmland Transfer Target Assessment on Village Farmland Transfer: An Integrated Analysis of the Moderating Effect of Village Institutional Environment

FAN Pengfei ZHANG Lan SU Min FENG Shuyi

Abstract: Based on the village survey data collected from Jiangsu, Liaoning, Jiangxi and Chongqing, this article explores the impact of farmland transfer target assessment on village farmland transfer and its mechanism, and further examines its heterogeneity under different village institutional environments. The results indicate that, firstly, the target assessment implemented by the higher-level government has promoted the development of the village farmland transfer market. The conclusion is still valid after endogenous problems are considered and robustness tests are conducted. Secondly, the impact of government target assessment is heterogeneous in the different village institutional environments. Among them, grassroots democracy as a formal system negatively moderates the impact of target assessment on the large-scale transfer rate and signing rate of large-scale transfer contracts. The clan network as an important informal institution positively moderates the effects of target assessment on the signing rate of farmland transfer contracts, large-scale transfer rate, and large-scale transfer contract signing rate. The “authority coupling” between village cadres and clan networks may be the reason for the above positive moderation. To conclude, it is necessary to improve the government target assessment system and encourage grassroots governments and village collectives to play a good role in supervision and service in the farmland transfer market. It is also necessary to attach great importance to the construction of village institutional environments in the process of policy implementation and to take supporting measures in rural grassroots democracy and informal governance.

Keywords: Farmland Transfer Target Assessment; Farmland Transfer; Grassroots Democracy; Clan Network

劳动力转移如何影响农户风险金融资产配置？^{*}

——基于金融排斥的视角

葛永波 陈虹宇

摘要：伴随着农村劳动力产业转移和跨区域转移就业的不断深化，农户的收入水平和收入结构正发生着重大变化。与此同时，越来越多的农村居民开始关注金融市场，寻求财富积累的新途径。本文运用2019年山东省1140户农户调查数据，基于金融排斥视角分析劳动力转移对农户风险金融资产配置行为的影响，并从供给端和需求端两个角度探究金融排斥在该过程中的影响机制，以及金融排斥在供需两端作用程度的差异。研究结果表明，劳动力转移提高了农户风险金融市场的参与广度（风险金融市场参与概率）与深度（风险金融资产持有比例）；劳动力转移主要通过缓解需求端金融排斥对农户风险金融资产配置行为产生影响，供给端金融排斥的中介效应并不显著。进一步分析表明，转移就业时长能够强化劳动力转移对农户风险金融资产配置行为的正向影响；户主转移就业距离越远，农户参与风险金融市场的概率和持有风险金融资产的比例越高。

关键词：劳动力转移 金融市场 风险金融资产 金融排斥

中图分类号：F832.5 **文献标识码：**A

一、引言

中国家庭财富的积聚当前正处于高峰期。然而，农户面临的金融排斥问题依然是阻碍他们参与金融市场、享受资本市场发展红利的重要原因。党的十九大报告中指出，要拓宽居民劳动收入和财产性收入渠道^①。而提升家庭金融市场参与率、优化家庭金融资产配置正是提高居民财产性收入的重要途径。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出，要增强金融普惠性^②。随着中国家庭财富水平的不断上升，合理而有效的资产配置对提升家庭财产性

*本文研究得到国家社会科学基金重点项目“劳动力转移视角的农村家庭金融资产配置研究”（编号：18AJY021）、山东省自然科学基金项目“金融排斥、社会资本与农村家庭金融资产配置——基于山东省的调查研究”（编号：ZR2018MG011）的资助。本文通讯作者：陈虹宇。

^①参见《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017年10月28日01版。

^②资料来源：http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

收入、实现家庭财富保值增值进而促进共同富裕具有重要意义。

中国农村地区金融市场发展程度有限，农户在金融服务获得方面存在金融排斥现象（粟芳和方蕾，2016）。受教育程度低（卢亚娟和张菁晶，2018）、金融素养和投资经验匮乏（葛永波等，2021）、物质和人力资本不足（陈虹宇和周倬君，2021）等制约了农户参与金融市场。中国家庭金融调查数据^①显示，伴随着农村地区经济发展与普惠金融的不断推进，农户参与金融市场的比例和投资水平有所上升，但整体参与率依然偏低，2017年农户金融市场参与率仅为2.84%，不足城镇家庭的十分之一。农村地区金融排斥问题在一定程度上限制了农户财产性收入的提高，不利于农户分享资本市场发展带来的红利。对农户金融排斥问题和金融资产配置行为的研究，不仅可以进一步探明农户参与金融市场的掣肘因素及其作用规律，还有助于引导农户合理进行金融投资，为发挥资本市场的财富管理功能创造条件，因此具有重要的理论与现实意义。

在城镇化进程加快与国家实施乡村振兴战略的背景下，受城乡工资差异和规模农业发展的影响，农村劳动力产业转移和跨区域转移是中国当前和今后相当长时期的发展态势和特征。2020年农村地区外出就业人员数量为16959万人^②，占全国就业人数的22.59%^③。但是，关于农村劳动力转移对农户金融行为的影响，现有研究尚未得出一致的结论。已有研究主要存在两种观点。第一种观点认为，劳动力转移通过提高农户收入水平和拓宽农户信息获取渠道促进农户参与金融市场。农村劳动力转移到边际生产率更高的职业领域，工资收入不断提高（余泳泽和潘妍，2019），为农户参与金融市场奠定了物质基础；信息获取渠道的拓宽降低了农户金融市场参与成本（Dohmen et al., 2010），从而促进农户参与金融市场。第二种观点则认为，转移劳动力的收入水平不足和消费需求提升降低了农户参与金融市场的可能性。学历水平限制了农民工收入，使其工资收入仅能覆盖劳动力转移的隐形成本，无法提升农户实际收入（王子成，2012），因此也无法为农户参与金融市场提供充足的资金；另外，劳动力转移到城市后消费需求提升，使农户面临的不确定性增加，从而会提高农户的预防性储蓄水平（尹志超等，2020），无法促进农户参与风险金融市场。那么，伴随当前劳动力收入水平和收入结构的变化，劳动力转移对农户风险金融资产配置行为的影响是否呈现新的特征？这是本文关注的第一个问题。

金融排斥通常被定义为某些群体无法接触到自身所需的金融产品和服务（Panigyrakis et al., 2002），也被认为是阻碍农户参与金融市场的重要原因。金融排斥问题的研究起源于20世纪90年代，并在此后不断升温，由对地理可及性的关注逐渐转向对经济发展、社会文化等多元化要素的综合分析。例如，Kempson and Whyley（1999）从地理排斥、条件排斥、评估排斥、价格排斥、市场排斥和自我排斥⁶

^①中国家庭金融调查（China Household Finance Survey，简称CHFS）是西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心在全国范围内开展的抽样调查项目，数据涵盖家庭人口统计特征、资产与负债、收入与支出等各方面信息。

^②数据来源：《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html。

^③2020全国就业人数为75064万人（来源于国家统计局网站：<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0402&sj=2020>）。

个维度构建综合指标来衡量金融排斥程度。

中国对金融排斥的研究聚焦于农村地区，学者们大多针对农村地区金融排斥的现状、形成原因和影响因素等进行深入探讨（例如董晓林和徐虹，2012；王修华等，2013）。不同维度的金融排斥相互强化，导致中国农村经济发展陷入不同程度的金融排斥（王修华和邱兆祥，2011）。田力等（2004）通过对中国农村地区金融容量进行测算发现，农村地区金融排斥主要是由供需不平衡导致的。但已有研究大多从宏观层面入手，将供给端排斥作为金融排斥的主要衡量指标，对农户需求端金融排斥的考察较为薄弱。吕学梁和吴卫星（2017）认为，家庭投资组合的构建受到作为供给方的金融机构和作为需求方的投资者自身特征的共同影响。何婧等（2017）基于微观数据研究发现，多数农户存在较为严重的互联网金融排斥，其原因不是设施排斥和条件排斥，而是自我排斥。Cooper and Zhu（2018）通过构建中国和美国家庭资产配置预测模型研究发现，即使供给端差异消失，中国家庭依然会把大量资金用于储蓄。因此，需求端金融排斥同样值得关注。

基于此，本文同时考虑需求端金融排斥和供给端金融排斥的独特属性，分析二者作为劳动力转移影响农户风险金融资产配置行为中介变量的异质性。从需求端角度看，劳动力转移到边际生产率更高的职业领域，工资收入提高、投资意识增强、金融素养得到提升，在确保资产安全的同时追求更高的投资回报率，寻求资产的安全性、流动性和收益性之间的平衡点，需求端金融排斥逐渐得到改善。从供给端角度看，不同于当地农户面临金融机构覆盖不足、金融产品与服务单一等固有问题，外出就业可以减少地理排斥和营销排斥导致的产品与服务信息获取障碍，缓解供给端金融排斥，进而影响农户风险金融资产配置行为。那么，劳动力转移对农户风险金融资产配置行为的影响是缘于农户自我排斥程度的舒缓，还是缘于供给端改善带来的变化？二者在作用程度上是否有差异？这是本文关注的第二个问题。

为了回答上述问题，本文基于一手实地调查数据，通过构建 Probit 和 Tobit 模型，分析劳动力转移对农户风险金融资产配置行为的影响。本文的创新之处在于：第一，现有对劳动力转移问题的研究聚焦于宏观层面，微观层面的探讨集中于劳动力转移对农户收入、储蓄和消费等经济行为的影响，缺乏对劳动力转移影响农户风险金融资产配置行为的系统性研究。伴随着转移劳动力收入水平和收入结构的变化，农户风险金融资产配置行为可能会呈现新的特征。本文基于一手实地调查数据深入分析农村劳动力转移对农户风险金融资产配置行为的影响，有助于丰富和完善农村家庭金融的相关研究。第二，考虑到中国农村地区的特殊环境，农户风险金融资产配置行为不仅受到作为供给方的金融机构的影响，而且受到自身家庭条件等诸多约束，单一的机制分析可能难以解释其中的内在逻辑和深层次原因。因此，本文将从供给端和需求端两个层面分析金融排斥的中介作用，并采用熵值法，从认知排斥、金融知识排斥、风险排斥、流动性排斥、渠道排斥 5 个维度构造需求端金融排斥指标，探究供给端金融排斥和需求端金融排斥作为劳动力转移影响农户风险金融资产配置行为中介变量的异质性作用。

二、理论分析和研究假说

劳动力转移不仅能够通过增收效应、信息效应和消费效应直接影响农户风险金融资产配置行为，

还可以通过金融排斥的中介作用间接影响农户风险金融资产配置行为。

（一）劳动力转移与农户风险金融资产配置行为

1. 劳动力转移影响农户风险金融资产配置行为的增收效应。根据托达罗模型（Harris and Todaro, 1970），城市部门的预期收益大于农业部门实际收入是农村劳动力发生转移的根本原因。要素市场最优化配置促使劳动力转移到边际生产率更高的地区和职业领域。相较于大多数仅靠务农维持温饱状态的农户而言，发生转移就业的农户收入渠道更加多元化，收入水平提高，部分农户的收入水平接近甚至超过城市户籍家庭。同时，劳动力转移就业也会产生间接增收效应，例如转移就业引发的土地流转使农户获得土地租赁的财产性收入。收入的增加为农户参与风险金融市场奠定了物质基础。此外，收入越高，个体的风险厌恶程度越低（Peress, 2004），从而促进农户参与风险金融市场。

2. 劳动力转移影响农户风险金融资产配置行为的信息效应。农村劳动力由农业转移到第二、第三产业、工作地点由农村转移到城镇后，他们的主动信息搜寻能力和被动信息获取能力均得到提升，从而产生信息效应。一方面，转移就业使劳动者建立起新的业缘关系，业缘关系网络中的信息资源获取渠道相较于亲缘和地缘关系更为广泛（张玉昆和曹广忠，2017）。业缘关系网络的拓展使转移劳动力在信息搜寻和处理方面更具优势，通过信息传递推动农户参与风险金融市场（郭士祺和梁平汉，2014）。另一方面，较发达地区金融机构营业网点分布更为密集，外出就业人员更可能因工资存取或转账汇款等事务产生金融服务需求，进而增加从正规金融机构直接获得金融信息的概率。金融信息获取能力的提升会产生信息效应，降低农户参与风险金融市场的成本，提高农户参与风险金融市场的概率。

3. 劳动力转移影响农户风险金融资产配置行为的消费效应。农村劳动力进城务工后，由于缺乏城市归属感和倾向于维持节俭的消费习惯，消费水平短期内难以随着收入提升而增加（尹志超等，2020），从而为参与风险金融市场奠定了物质基础。另外，农村劳动力转移后消费门槛上升，虽然短期内消费习惯难以改变，但食物、交通等生活成本提高，购买住房、子女教育等未来预期支出增加。在这种情况下，仅仅依靠工资性收入或参与收益率较低的无风险金融市场往往难以较好地满足长期的、更高的家庭消费需求，消费倒逼使农户寻求更多的收入来源与渠道，推动农户关注如何提升财产性收益，从而产生理财需求，促进农户参与风险金融市场。

本文基于上述分析，提出如下假说：

假说 1a：劳动力转移能够增加农户风险金融市场参与概率。

假说 1b：劳动力转移能够提升农户风险金融资产持有比例。

（二）需求端金融排斥的中介作用

农户在配置风险金融资产时面临需求端金融排斥的约束，而劳动力转移可以通过提升农户的理财意识和金融素养、强化农户风险分担能力、缓解资金流动性约束、创新投资理财渠道等途径影响农户风险金融资产配置行为。

1. 认知排斥和金融知识排斥。认知排斥指由于农户理财意识薄弱，对投资的重要性缺乏必要的主观认识，因而没有产生投资需求。金融知识排斥主要指农户由于缺乏金融知识、投资技能等客观能力而产生的金融需求排斥。首先，劳动力转移通过拓宽信息获取渠道，能够强化农户对投资理财概念与

功能的认知，使农户将投资理财与规避风险、合理规划生命周期的财产配置、家庭资产保值增值等功能联系起来，意识到投资理财对家庭增收的促进作用，从而提高农户参与风险金融市场的主观意愿。其次，劳动力转移带来的人员流动会产生资金流动需求，转移劳动力和留守成员更可能因工资存取、查账、转账等事务与金融机构接触，并获取金融知识，从而降低了金融市场参与成本（Van Rooij et al., 2011），促进农户参与风险金融市场。

2. 风险排斥。风险排斥是指农户由于风险厌恶程度较高而缺乏风险投资需求。农村地区较为封闭的环境、较为保守的观念极易催生“模糊风险厌恶”，使得农户对风险和损失更为敏感（Tverskydaniel and Kahneman, 1992）。从客观影响因素看，农户从事农业生产极易受到自然灾害、交易价格波动等因素影响，使农户的风险承担能力和风险金融资产持有意愿下降（邹杰玲等，2018），因此，农户更倾向于选择持有现金或银行存款。根据新迁移经济学理论，劳动力迁移的主要目的不仅是追求预期收入最大化，还有风险最小化，迁移决策能够克服家庭资金匮乏和风险规避不足的障碍（Stark, 1991）。劳动力转移不仅能提升农户的绝对收入水平，也能使农户获得额外医疗保险和养老保险，降低农业生产经营带来的不确定性风险，从而减少收入的长期波动。因此，劳动力转移具有分散风险、强化农户风险承担能力的作用（Weerdt and Hirvonen, 2016），使农户更倾向于持有风险金融资产。

3. 流动性排斥。流动性排斥是指由于农业生产经营的低收入、高投入和高风险，农户可支配资金有限，没有足够资金用于金融资产投资，从而缺乏投资需求。一方面，金融市场参与和投资需要一定数量的资金，当基本生活需求（例如衣食住行、教育、医疗等）得到满足之后，农户才会考虑将富余的资金用于投资以获得更多收益。劳动力转移就业使农户收入渠道更加多元化，收入水平得到提高。另一方面，由于缺乏城市归属感，转移人员在短期内的消费意愿难以明显提升，他们更倾向于维持原有较低的消费水平，从而为农户参与风险金融市场奠定了物质基础。

4. 渠道排斥。渠道排斥主要表现为农户对新型金融工具的使用障碍。手机银行、网上银行等金融新模式的出现不仅克服了地理可及性障碍，也具有门槛低、价格低、服务广等优势，提升了农村地区金融产品和服务的覆盖度和可得性，极大缓解了金融排斥程度（马九杰和吴本健，2014）。但是，互联网金融的发展也加剧了工具缺乏与使用障碍人群的金融排斥^①，反而对弱势群体不利（Kempson et al., 2004），存在渠道排斥现象。而转移就业群体因为工作需要，与外界联系更加紧密，智能通讯设备已成为他们工作和生活中的必需品，这使得他们面临的渠道排斥程度降低，从而能促进农户参与风险金融市场。

综上，本文从认知排斥、金融知识排斥、风险排斥、流动性排斥、渠道排斥5个维度构造需求端金融排斥指标，并提出以下研究假说：

假说2a：劳动力转移通过降低农户需求端金融排斥，增加农户风险金融市场参与概率。

假说2b：劳动力转移通过降低农户需求端金融排斥，提升农户风险金融资产持有比例。

（三）供给端金融排斥的中介作用

^①使用障碍人群指身处偏远地区或网络设施不健全地区的群体，又或无能力购买、不会使用智能设备的群体。

农户风险金融资产配置行为受到金融排斥的负向影响，这在很大程度上制约了农户参与风险金融市场的程度。伴随着城镇化发展，较发达地区不仅对周边区域的经济发展具有带动作用，对劳动力也逐渐形成虹吸效应。一方面，劳动力流入地区的金融机构营业网点分布得更为密集，金融服务可得性更高（尹志超等，2014），这使劳动力转移群体更容易从正规金融机构直接获得金融服务和金融产品信息，例如投资开户、理财规划和建议、投资交易等，从而促进农户参与风险金融市场；另一方面，随着金融机构之间的竞争加剧，营销宣传活动日益增加，例如进入社区和家庭宣传金融产品、提供金融知识讲座等，但其目标群体往往集中于城镇家庭，较少关注农村家庭。换言之，劳动力转移提高了农户的金融产品可获得性，使农户享受到的金融服务质量也明显改善，从而促进农户参与风险金融市场。基于此，本文提出如下假说：

假说 3a：劳动力转移通过降低农户供给端金融排斥，增加农户风险金融市场参与概率。

假说 3b：劳动力转移通过降低农户供给端金融排斥，提升农户风险金融资产持有比例。

三、研究设计

（一）数据来源

本文所用数据来源于“劳动力转移与农村家庭金融资产配置研究”课题组于 2019 年 1~8 月在山东省东营市、聊城市、潍坊市和烟台市开展的农户调查。调查涵盖了山东省东部、中部、西部各个区位的农户，具有代表性。根据 2018 年《山东省统计年鉴》数据，山东省常住人口城镇化率达到 61.18%，与全国常住人口城镇化率（59.58%）接近。从山东省农村劳动力就业情况看，本地务农人口占比约为 40%，非农就业人口占比约为 57%，外出务工人口占比约为 19%。从转移地域看，山东省农村劳动力转移就业主要以就近转移为主，省内劳动力转移最为广泛。

调查采用分层随机抽样方法，采集了家庭劳动力转移、家庭金融资产配置等信息。调查对象的抽样过程如下：课题组首先以 4 个地级市各县（区）人均 GDP 为权重计算抽样概率，然后运用 SPSS 软件进行随机抽样，从每个地级市抽取 3 个县（区），从每个县（区）抽取 2 个乡镇（镇），再从每个乡镇（镇）抽取 4 个行政村，最后在每个行政村按农户门牌号等距抽样 12~15 户进行入户调查。调查共收集农户样本 1194 个，剔除少数回答不完整和存在异常值的样本后，得到有效农户样本 1140 个。

（二）变量选择

1. 被解释变量。本文选取农户风险金融市场参与概率和风险金融资产持有比例作为被解释变量。参考尹志超等（2015）对金融资产的定义，本文将金融资产定义为包括现金、存款、股票、基金、债券和理财产品在内的资产，将风险金融资产定义为包括股票、基金、债券和理财产品在内的金融资产。风险金融市场参与概率测度的是农户是否参与风险金融市场，风险金融资产持有比例测度的是农户持有的风险金融资产占全部金融资产的比例。

表 1 显示的是基于调查数据得到的山东省样本农户金融资产配置状况。从表 1 中可以看出，大多数农户的金融资产形式单一、投资行为保守，参与风险金融市场的程度有限。持有 2 种金融资产的农户占比最大，其次是持有 3 种金融资产的农户占比，两者分别为 35.96% 和 29.04%，这些农户以持有

现金和银行存款为主。3.24%的农户持有4种及以上的金融资产，理财产品在这些农户购买的风险金融产品中占据了较大份额。总体上看，购买理财产品是农户参与风险金融市场的主要方式，他们追求的理财功能更侧重于保障资金安全和抵御市场风险。

表1 山东省样本农户金融资产配置状况

持有金融资产种类	农户占比(%)	农户持有的各种无风险金融资产占全部金融资产的比例(%)			农户持有的各种风险金融资产占全部金融资产的比例(%)			
		现金	活期存款	定期存款	股票	债券	基金	理财产品
0种	4.30	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1种	27.46	83.38	9.27	7.35	0.00	0.00	0.00	0.00
2种	35.96	14.96	50.76	33.03	0.40	0.00	0.03	0.82
3种	29.04	5.44	27.67	65.24	0.28	0.00	0.02	1.35
4种	2.62	3.31	17.22	45.33	2.83	0.42	0.41	30.48
5种	0.44	1.28	24.31	49.72	0.27	0.00	2.69	21.73
6种	0.18	0.89	3.55	19.87	40.16	0.00	15.57	19.96

2.核心解释变量。本文的核心解释变量是劳动力转移状况。农村劳动力转移的定义通常分为两类：一类是产业转移，指由农业向第二、第三产业转移，即“离土不离乡”；另一类是地区转移，指某一地区的农村劳动力向另一地区转移，即“离土离乡”。本文参考第二类定义，用户主是否转移就业测度劳动力转移状况，如果户主在过去两年里^①有在户籍地（本乡镇）以外的其他地方长期（6个月及以上）工作的经历，变量取值为1；否则，变量取值为0。本文用户主是否转移就业测度农户劳动力转移状况的原因在于，当限定转移就业的劳动力为农户的经济决策者时，能够保证外出就业所积累的能力最大化地影响农户投资决策（邹杰玲等，2018）。例如，杨子砚和文峰（2020）将户主外出务工作为核心解释变量，分析了劳动力转移对农户农地经营决策的影响。

3.工具变量。本文分析中需要考虑如下内生性问题：一是反向因果问题，农户风险金融资产配置行为与风险偏好具有相关性，而风险偏好较强的人，外出务工意愿也会更加强烈；二是遗漏变量问题，农户风险金融资产配置行为还可能受到其他不可观测变量的影响，例如周边人群的理财观念、地区传统习俗等。本文借鉴Rozelle et al. (1999) 和尹志超等 (2021) 的研究思路，以村庄内农户总收入的中位数作为划分收入组别的标准，选择同一村庄同一收入组别其他农户的平均劳动力转移比例作为劳动力转移的工具变量。Araujo et al. (2010) 研究发现，社区内具有相同特征的群体之间存在相互影响。村庄内同一收入组别人群的外出就业决策会影响个体选择，但不会直接影响农户风险金融资产配置行为，因而满足工具变量的选择条件。

4.控制变量。本文选择户主的年龄、受教育程度、性别、健康程度作为户主个体层面的控制变量，选择少儿抚养比、老年抚养比、家庭规模、家庭总收入和家庭总资产作为农户家庭层面的控制变量。

5.中介变量。本文选取供给端金融排斥和需求端金融排斥作为中介变量。笔者基于营销排斥构造

^①以2019年调查当年春节为时间节点计算，过去两年即为2017年春节到2019年春节。

供给端金融排斥变量，用农户是否接受过金融知识宣传来测量。如果农户接受过金融知识宣传，就认为不存在营销排斥，变量赋值为0；否则，变量赋值为1。国内外学者对于需求端自我排斥指标的选择较为简单，大多学者依据金融排斥的结果和表现对需求端排斥进行定性评价，采用单一指标进行衡量。例如，何婧等（2017）从认知层面衡量自我排斥程度。但上述方法不适用于本文深入探究劳动力转移对农户风险金融资产配置行为的影响机制。本文借鉴 Kempson and Whyley（1999）的研究思路，并参考粟芳和方蕾（2016）的衡量方法，在前文理论分析的基础上，采用熵值法，从认知排斥、金融知识排斥、风险排斥、流动性排斥、渠道排斥5个维度（各维度的测量和赋值情况见表2）来构造需求端金融排斥的综合指标。金融排斥综合得分越高，表示需求端金融排斥程度越强。

变量的含义与描述性统计结果见表2。可以看出，在劳动力未转移样本中，农户风险金融市场参与概率仅为6%；而在劳动力转移样本中，该数值上升至10%。但二者的差异并不显著。劳动力转移对农户风险金融市场参与概率的影响还有待进一步检验。在劳动力未转移样本和劳动力转移样本中，农户的风险金融资产持有比例平均为2%，无显著差异。但是，对标准差进行分析可以发现，风险金融资产持有比例在劳动力未转移样本中的标准差是0.11，而在劳动力转移样本中的标准差为0.07。这意味着，劳动力转移样本的农户风险金融资产持有比例更接近平均值；而在劳动力未转移样本中，农户风险金融资产持有比例的数值差异较大。可能的解释是，未发生劳动力转移的少数富裕农户持有较多的风险金融资产，计算样本均值时在一定程度上掩盖了那些未持有风险金融资产或持有比例非常低的农户，使劳动力未转移样本和劳动力转移样本在风险金融资产持有比例上的均值相同。相较于劳动力未转移样本，劳动力转移样本在户主年龄和家庭总收入上更具优势。

表2 变量的含义与描述性统计结果

变量名称	变量含义和赋值	全样本 均值	劳动力未转移样本		劳动力转移样本	
			均值	标准差	均值	标准差
被解释变量						
风险金融市场 参与概率	农户是否参与风险金融市场：是=1，否=0	0.06	0.06	0.24	0.10	0.31
风险金融资产 持有比例	农户持有的风险金融资产占全部金融资产的比例	0.02	0.02	0.11	0.02	0.07
核心解释变量						
劳动力转移状况	户主是否转移就业：是=1，否=0	0.05	0.00	0.00	1.00	0.00
工具变量						
平均劳动力转移比例	同一村庄同一收入组别其他农户的平均劳动 力转移比例	0.06	0.05	0.10	0.28***	0.18
控制变量						
年龄	户主年龄（岁）	52.46	52.76	10.26	46.83***	10.63
受教育程度	户主受教育年限（年）	9.22	9.22	2.65	9.21	2.45
性别	户主性别：男=1，女=0	0.76	0.75	0.43	0.86*	0.35

(续表2)

健康程度	户主健康程度: 非常健康=5, 健康=4, 一般健康=3, 不健康=2, 非常不健康=1	3.46	3.46	0.67	3.60	0.62
少儿抚养比	14岁以下子女数量占家庭总人口数量的比重	0.10	0.09	0.14	0.15***	0.17
老年抚养比	65岁以上老人数量占家庭总人口数量的比重	0.16	0.17	0.31	0.11	0.23
家庭规模	家庭总人口数(人)	3.76	3.73	1.57	4.21**	1.52
家庭总收入	家庭2018年总收入(万元)	7.02	6.98	2.65	7.75**	2.24
家庭总资产	剔除金融资产后的家庭总资产(万元)	7.29	7.34	8.09	6.52	7.86
中介变量						
供给端金融排斥	农户是否接受过金融知识宣传: 是=0, 否=1	0.53	0.54	0.50	0.43	0.50
需求端金融排斥	采用熵值法从以下5个维度计算综合指标值	0.59	0.60	0.19	0.50***	0.19
认知排斥	受访者是否认为家庭投资理财重要: 是=1, 否=0	0.29	0.29	0.45	0.40*	0.49
金融知识排斥 ^a	运用因子分析法构建的指标	0.00	-0.01	0.56	0.12*	0.55
风险排斥	受访者风险态度: 风险偏好=1, 风险中性=0, 风险厌恶=-1	-0.36	-0.37	0.55	-0.29	0.59
流动性排斥	农户筹集资金的难易程度: 较为容易和非常容易=1, 否则=0	0.55	0.54	0.50	0.78***	0.42
渠道排斥	农户获取金融信息的渠道数量 ^b	1.47	1.46	0.85	1.57	0.94

注: ***、**和*分别表示劳动力未转移样本和劳动力转移样本的均值差异在1%、5%和10%的水平上显著。^a对于金融知识排斥,本文参考尹志超等(2014)的方法,从利率计算、对通货膨胀的理解、对投资风险的认识3个方面构建金融知识排斥变量。^b农户获取金融信息的渠道包括:报刊杂志、电视节目、收音机、互联网、手机短信、亲戚朋友、金融机构和其他。

(三) 模型构建

1. Probit 模型。本文通过构造 Probit 模型分析劳动力转移对农户风险金融市场参与概率的影响。模型的形式如下:

$$pro(Par_i = 1) = \Phi(\alpha_0 + \alpha_1 Job_i + \alpha_2 X_i + \mu_i) \quad (1)$$

(1) 式中, Par_i 表示农户风险金融市场参与概率; Job_i 表示劳动力转移状况; α_1 为核心估计系数, 表示劳动力转移对农户风险金融市场参与概率的影响程度; X_i 为控制变量; α_2 为各控制变量的估计系数; α_0 为常数项; μ_i 为随机扰动项。

2. Tobit 模型。本文通过构造 Tobit 模型分析劳动力转移对农户风险金融资产持有比例的影响。模型的形式如下:

$$y_i^* = \beta_0 + \beta_1 Job_i + \beta_2 X_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$Ratio_i = \max \{0, y_i^*\} \quad (3)$$

在(2)式和(3)式中, $Ratio_i$ 表示农户风险金融资产持有比例, y_i^* 表示风险金融资产持有比例大于0的部分; Job_i 和 X_i 的含义与(1)式相同; β_1 为核心估计系数, 表示劳动力转移对农户风险金融资产持有比例的影响程度; β_2 为各控制变量的估计系数; β_0 为常数项; ε_i 为随机扰动项。

3.中介效应模型。本文运用温忠麟和叶宝娟(2014)提出的中介效应检验方法, 构建如下中介效应检验模型:

$$Y_i = cJob_i + \omega_1 X_i + \sigma_{1i} \quad (4)$$

$$Exclusion_i = aJob_i + \omega_2 X_i + \sigma_{2i} \quad (5)$$

$$Y'_i = c'Job_i + bExclusion_i + \omega_3 X_i + \sigma_{3i} \quad (6)$$

在(4)~(6)式中, Y_i 是被解释变量, 表示农户风险金融资产配置行为, 包括农户风险金融市场参与概率(Par_i)和农户风险金融资产持有比例($Ratio_i$); $Exclusion_i$ 是中介变量, 表示金融排斥, 包括供给端金融排斥($ExclusionS_i$)和需求端金融排斥($ExclusionD_i$); Job_i 和 X_i 的含义与(1)式相同; σ_{1i} 、 σ_{2i} 和 σ_{3i} 为随机扰动项。

是否存在中介效应的检验过程如下: 第一步, 检验(4)式的系数 c 。若 c 显著, 则按中介效应立论; 否则, 为遮掩效应。第二步, 检验(5)式的系数 a 和(6)式的系数 b 。如果两者都显著, 则表示存在中介效应; 如果有一个系数不显著, 则需要采用Bootstrap法进一步检验系数 a 和 b 。如果 a 和 b 都显著, 则表明存在中介效应且可进行后续检验; 否则, 判定为不存在中介效应。第三步, 检验(6)式的系数 c' 。若 c' 显著, 表明是部分中介效应; 否则, 是完全中介效应。第四步, 汇报中介效应占总效应的比重 ab/c 。

四、实证分析结果

(一) 劳动力转移对农户风险金融资产配置行为影响的基准回归结果

表3报告了劳动力转移影响农户风险金融市场参与概率和风险金融资产持有比例的计量估计结果。从(1)列和(3)列的结果可以看出, 劳动力转移状况分别在10%和5%的统计水平上显著, 边际效应分别为0.038和0.274, 说明劳动力转移对农户风险金融资产配置行为能够产生促进作用。

由于核心解释变量为二元变量, 普通的IVProbit和IVTobit估计结果可能有偏, 因此, 本文运用扩展回归模型框架中的Eprobit和Eintreg方法处理内生性问题。扩展回归模型采用完全信息最大似然法估计, 可以更有效地处理核心解释变量为二元变量时的内生性问题。表3的(2)列和(4)列报告了加入工具变量后的回归结果。该结果显示, 劳动力转移状况与残差项的相关系数分别为0.284和0.286, 均在1%的水平上显著, 表明模型确实存在一定的内生性问题, 适合采用工具变量法回归。不可识别检验结果表明, Kleibergen-Paap rk LM统计量为37.395, p值等于0.000, 拒绝工具变量识别不足检验的原假设, 表明工具变量与内生变量强相关。工具变量的t值为23.31, 第一阶段估计的F值为53.251, 大于10%偏误水平下的临界值16.38(Stock and Yogo, 2005), 表明不存在弱工具变量问题。

从(2)列和(4)列的回归结果可以看出, 劳动力转移状况均显著, 边际效应分别为0.065和0.477,

这表明，如果户主外出就业，那么，农户参与风险金融市场的概率会增加 6.5 个百分点，农户持有风险金融资产的比例会增加 47.7 个百分点。对此的解释是，劳动力转移能够促进农户财富积累、提升家庭成员信息获取能力和农户资产保值增值需求，从而对农户风险金融资产配置行为产生正向影响。假说 1a 和假说 1b 得到验证。

表 3 劳动力转移对农户风险金融资产配置行为影响的基准回归结果

变量名称	风险金融市场参与概率		风险金融资产持有比例	
	Probit (1)	Eprobit (2)	Tobit (3)	Eintreg (4)
劳动力转移状况	0.038* (0.020)	0.065* (0.039)	0.274** (0.108)	0.477*** (0.123)
年龄	-0.001 (0.001)	-0.002* (0.001)	-0.006 (0.004)	-0.007 (0.005)
受教育程度	0.011*** (0.003)	0.011*** (0.003)	0.081*** (0.017)	0.082*** (0.019)
性别	-0.024* (0.014)	-0.024** (0.012)	-0.234* (0.128)	-0.235* (0.120)
健康程度	-0.001 (0.008)	-0.002 (0.008)	0.062 (0.062)	0.056 (0.063)
少儿抚养比	0.029 (0.072)	0.033 (0.074)	0.394 (0.423)	0.423 (0.443)
老年抚养比	0.013 (0.010)	0.014 (0.011)	0.001 (0.058)	0.007 (0.064)
家庭规模	-0.014* (0.008)	-0.014* (0.007)	-0.071 (0.047)	-0.070 (0.045)
家庭总收入	0.010* (0.006)	0.009** (0.005)	0.023 (0.023)	0.021 (0.023)
家庭总资产	0.004*** (0.000)	0.004*** (0.001)	0.036*** (0.005)	0.037*** (0.004)
观测值	1140	1140	1140	1140
R ²	0.210		0.215	

注：①***、**和*分别表示 1%、5% 和 10% 的显著性水平。②括号内为异方差稳健标准误。③表内报告的是变量的边际效应。

控制变量的估计结果也基本符合预期。从户主个人特征看，户主受教育程度对农户风险金融市场参与概率和风险金融资产持有比例均产生正向影响，即更高的受教育水平使农户更容易理解和掌握投资知识（尹志超等，2014），从而提升了农户风险金融市场参与概率和风险金融资产持有比例。从农

户的家庭特征看，家庭总收入的提高增加了农户参与风险金融市场的概率；家庭总资产增加提升了农户的风险金融市场参与概率和风险金融资产持有比例，这与已有大多数研究的结论一致（例如郭士祺和梁平汉，2014）。

（二）影响机制检验：基于金融排斥的视角

已有文献表明，金融排斥在农村市场普遍存在，且对农户投资决策有负向影响。那么，劳动力转移就业是否可以缓解金融排斥，进而影响农户风险金融资产配置行为呢？如果金融排斥发挥中介作用，那么，是供给端和需求端金融排斥均发挥作用，还是其中一端的金融排斥发挥主要作用？

理论上，从需求端金融排斥的中介效应看，转移劳动力通过转变投资理财观念、提升金融素养、缓解流动性排斥、改善风险厌恶程度、创新理财手段等途径，促进农户参与风险金融市场；从供给端金融排斥的中介效应看，转移劳动力有更多机会接触金融机构和金融产品，有更多渠道获取金融服务，从而对农户风险金融资产配置行为产生正向影响。

本文运用前文构建的中介效应模型检验需求端金融排斥的中介效应。表4（1）列结果显示，劳动力转移状况对农户风险金融市场参与概率的影响在10%的统计水平上显著，边际效应为0.038。（3）列结果显示，劳动力转移状况对需求端金融排斥的影响在10%的统计水平上显著，边际效应为-0.062。

（4）列结果显示，需求端金融排斥对农户风险金融市场参与概率的影响在1%的统计水平上显著，边际效应是-0.300；而劳动力转移状况对农户风险金融市场参与概率的影响不显著。基于以上结果，可以计算出中介效应占总效应的比重为48.95%。对于劳动力转移状况影响农户风险金融资产持有比例而言，需求端金融排斥的中介效应同样显著，中介效应占总效应的比重为49.26%。假说2a和假说2b得到验证。

表4 需求端金融排斥的中介效应检验结果

变量名称	风险金融市场参与 概率		需求端金融排斥 OLS (3)	风险金融市场参与 概率	
	Probit (1)	Tobit (2)		Probit (4)	Tobit (5)
劳动力转移状况	0.038* (0.020)	0.274** (0.108)	-0.062* (0.022)	0.017 (0.020)	0.094 (0.128)
需求端金融排斥				-0.300*** (0.076)	-2.177*** (0.298)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	1140	1140	1140	1140	1140
R ²	0.210	0.215	0.378	0.300	0.306

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平。②括号内为异方差稳健标准误。③表内报告的是变量的边际效应。

表5报告了利用同样方法对供给端金融排斥的中介效应进行检验的结果。结果表明，在劳动力转

移影响农户风险金融市场参与概率和风险金融资产持有比例的过程中，供给端金融排斥的中介效应不显著。进一步地，本文使用 Bootstrap 检验法抽样 500 次，得到供给端金融排斥在劳动力转移状况影响农户风险金融市场参与概率中的中介效应置信区间为 [-0.0023, 0.0022]，在劳动力转移状况影响农户风险金融资产持有比例中的中介效应置信区间为 [-0.0004, 0.0015]。置信区间均包含零，表明中介效应不显著，假说 3a 和假说 3b 未能得到验证。

表 5 供给端金融排斥的中介效应检验结果

变量名称	风险金融市场参与 概率		供给端金融排斥 OLS	风险金融市场参与 概率		
	Probit (1)	Tobit (2)		Probit (4)	Tobit (5)	
劳动力转移状况	0.038* (0.020)	0.274** (0.108)	-0.128 (0.064)	0.038* (0.020)	0.268** (0.109)	
供给端金融排斥				0.002 (0.010)	-0.048 (0.033)	
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	
观测值	1140	1140	1140	1140	1140	
R ²	0.210	0.215	0.104	0.210	0.215	

注：①**和*分别表示 5% 和 10% 的显著性水平。②括号内为异方差稳健标准误。③表内报告的是变量的边际效应。

综上所述，劳动力转移主要通过缓解需求端金融排斥影响农户风险金融资产配置行为，而供给端金融排斥在劳动力转移影响农户风险金融资产配置行为中没有发挥中介作用。虽然农村地区金融发展水平相较于城市仍存在差距，但伴随着农村地区金融业务的发展，例如中国农业银行“惠农通”、中国建设银行“裕农通”等普惠金融业务的开展，加之互联网金融的普及，农村地区金融服务覆盖率不断提高，供给端金融排斥逐渐减弱。截至 2019 年 6 月末，全国乡镇银行业金融机构覆盖率为 95.65%，行政村基础金融服务覆盖率为 99.20%^①。与此同时，需求端形成的金融排斥依然存在，例如农户财富增长滞后、理财观念落后、金融知识不足等。如何缓解农村地区金融产品供需不平衡的矛盾，进一步改善农户需求端金融排斥，是未来发展亟需解决的问题。

（三）稳健性检验

1. 替换核心解释变量。本文用“家庭成员劳动力转移状况”变量替换基准回归中的核心解释变量（劳动力转移状况）进行稳健性检验。如果家庭成员发生劳动力转移，变量赋值为 1；否则，变量赋值为 0。表 6 (1) 列和 (5) 列的结果显示，家庭成员劳动力转移对农户风险金融市场参与概率和风险金融资产持有比例的影响均在 1% 的统计水平上显著。(2) 列和 (6) 列加入工具变量估计后也得到

^① 数据来源：《2019 年中国普惠金融发展报告》，<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=847316&itemCode=915&generalType=0>。

一致的结论，验证了前文基准回归结果的稳健性。

2. 剔除部分样本。本文研究对象为农村劳动力，根据国家统计局的规定，16~59 周岁的男子和 16~54 周岁的女子为劳动年龄人口^①。因此，为了检验基准回归结果的稳健性，笔者将户主年龄 60 岁及以上的样本剔除后进行回归，结果见表 6 (3) 列、(4) 列、(7) 列和 (8) 列。劳动力转移对农户风险金融资产配置行为的影响与前文的基准回归结果一致。

表 6 替换核心解释变量和剔除部分样本的稳健性检验结果

变量名称	风险金融市场参与概率				风险金融资产持有比例			
	Probit	Eprobit	Probit	Eprobit	Tobit	Eintreg	Tobit	Eintreg
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
家庭成员劳动力转移状况	0.023*** (0.007)	0.013** (0.006)			0.194*** (0.049)	0.092** (0.042)		
劳动力转移状况			0.047** (0.021)	0.075** (0.036)			0.279** (0.112)	0.460*** (0.094)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	1140	1140	869	869	1140	1140	869	869
R ²	0.210		0.217		0.206		0.209	

注：①***和**分别表示 1% 和 5% 的显著性水平。②括号内为异方差稳健标准误。③表内报告的是变量的边际效应。

3. 放松工具变量排他性约束条件。为了排除工具变量通过其他渠道影响农户风险金融资产配置行为，本文运用 Conley et al. (2012) 提出的近似零方法 (LTZ)，假定工具变量近似外生，通过放松工具变量的排他性约束条件，检验近似外生条件下工具变量估计结果的稳健性。表 7 (1) 列和 (2) 列的估计结果表明，在近似外生的情形下，劳动力转移对农户风险金融市场参与概率和风险金融资产持有比例的影响依然显著，且系数为正，进一步验证了前文基准回归结果^②。

表 7 放松工具变量排他性约束条件的稳健性检验结果

变量名称	风险金融市场参与概率		风险金融资产持有比例 (2)
	(1)	(2)	
劳动力转移状况	0.351*** (0.160)		0.164* (0.092)
控制变量	已控制		已控制
观测值	1140		1140

注：①***和*分别表示 1% 和 10% 的显著性水平。②括号内为异方差稳健标准误。

^① 参见 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/zgnj/2000/D04c.htm>。

^② 本文还通过采用内生转换模型（解决自选择偏误）等做法对基准回归结果进行了稳健性检验，结果均与基准回归结果一致。受篇幅所限，本文没有报告其他稳健性检验的详细结果，感兴趣的读者可向作者索要。

五、进一步分析

上文的实证结果表明，劳动力转移能够影响农户风险金融资产配置行为，那么，劳动力转移程度不同是否会对农户风险金融资产配置行为产生异质性影响？本文对此也加以关注，并进行针对性分析。

1.转移就业时长。转移就业时长对转移劳动力的收入水平、综合素质等都会产生较大影响。一般而言，转移就业时长越长，对新事物的接受能力越强，工作稳定性和工资也会相应越高，而主观认知能力和财富积累能力的提升均有利于促进家庭参与风险金融市场（吴卫星等，2015）。因此，本文在（1）式和（2）式的基础上加入转移就业时长变量^①，以及劳动力转移状况与转移就业时长的交互项进行回归，结果见表8。（1）列和（5）的结果显示，劳动力转移状况与转移就业时长的交互项分别在10%和1%的统计水平上显著，且系数为正，表明户主转移就业时长越长，农户风险金融市场参与概率和风险金融资产持有比例越高。（2）列和（6）列为加入工具变量后的估计结果，可以得出一致的结论^②。对此可能的解释是，资金与知识的积累、观念的改变是一个循序渐进的过程，农户经济行为的改变需要一定的周期；农村劳动力外出就业一段时间后，外出就业对劳动力主观认知能力和财富积累能力的影响才会显现，从而对农户风险金融市场参与概率和风险金融资产持有比例产生影响。

表8 劳动力转移对农户风险金融资产配置行为影响的异质性检验：转移就业时长和转移就业距离

变量名称	风险金融市场参与概率				风险金融资产持有比例			
	Probit	Eprobit	Probit	Eprobit	Tobit	Eintreg	Tobit	Eintreg
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
劳动力转移状况	-0.057** (0.024)	-0.027 (0.094)	-0.494* (0.282)	-0.449** (0.188)	-0.356*** (0.101)	-0.100 (0.279)	-3.318*** (0.335)	-3.406 (2.273)
转移就业时长		-0.009 (0.009)			-0.142** (0.056)	-0.137** (0.060)		
劳动力转移状况 ×转移就业时长	0.016* (0.008)	0.015 (0.011)			0.186*** (0.050)	0.171*** (0.057)		
转移就业距离			0.010 (0.018)	0.009 (0.018)			0.094 (0.121)	0.088 (0.125)
劳动力转移状况 ×转移就业距离			0.126* (0.073)	0.122*** (0.036)			0.804*** (0.176)	0.903 (0.712)

^①转移就业时长用户主转移就业的年数来衡量。

^②表8（2）列和（8）列工具变量估计中，交互项的边际效应为正，t统计量分别为1.39和1.27，接近10%的显著性水平。为了检验结果的稳健性，笔者也运用户主发生转移就业的农户子样本分析转移就业时长和转移就业距离对农户风险金融资产配置行为的影响，得出了一致的结论。考虑到运用户主发生转移就业的农户子样本进行分析可能存在样本自选择偏误问题，且子样本数量较少，文中没有汇报结果。

(续表8)

控制变量	已控制							
观测值	1140	1140	1140	1140	1140	1140	1140	1140

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平。②括号内为异方差稳健标准误。③表内报告的是变量的边际效应。

2.转移就业距离。农村劳动力转移主要流向经济更发达的地区，在提高农户收入的同时也增加了农户的劳动力转移成本^①，从而对农户风险金融资产配置行为产生影响。一方面，受经济利益驱使，部分农村劳动力选择流向距离较远的省外大城市就业，以求获取更高收入和拓宽视野，从而对农户风险金融资产配置行为产生正向影响；另一方面，随着转移就业距离增加，劳动力的转移成本提高，远距离外出就业的家庭成员往往无法为农户农业生产提供人力支持，增加了农户农业生产的不确定性，从而可能会对农户风险金融资产配置行为产生挤出作用（钱文荣和郑黎义，2011）。鉴于此，本文在（1）式和（2）式的基础上加入转移就业距离变量^②，以及劳动力转移状况与转移就业距离的交互项进行回归，回归结果见表8。（3）列和（7）列的结果显示，劳动力转移状况与转移就业距离的交互项分别在10%和1%的统计水平上显著，说明户主转移就业的距离越远，农户参与风险金融市场的概率和持有风险金融资产的比例越高。（4）列和（8）列加入工具变量后的估计结果进一步验证了上述结论。对此的解释是，中国城市间仍然存在一定的工资差异，农村劳动力转移就业距离越远，到发达地区就业且获得较高收入的可能性越大，财富积累速度可能越快。同时，发达地区的金融服务更完备、金融产品更丰富，转移就业对农村外出劳动力的理财意识和投资观念影响更大。

六、结论及政策建议

本文运用课题组2019年在山东省的调查数据，分析了劳动力转移对农户风险金融资产配置行为的影响，得出以下结论：第一，样本地区农户金融资产结构失衡较为严重，储蓄仍是大多数农户的主要选择，农户参与风险金融市场的程度较低。农户在风险金融资产的选择上以理财产品为主，其次是股票，对债券和基金的持有率较低。第二，劳动力转移能够促进农户参与风险金融市场，并显著提升农户风险金融资产的持有比例。但是，劳动力转移主要通过缓解需求端金融排斥对农户风险金融资产配置行为产生影响，供给端金融排斥的中介作用并不显著。第三，就劳动力转移程度而言，转移就业时长能够强化劳动力转移对农户风险金融资产配置行为的正向影响；户主转移就业距离越远，农户参与风险金融市场的概率和持有风险金融资产的比例越高。

根据以上结论，本文提出以下三点政策建议：第一，各级政府应为农村劳动力创造多种外出就业机会和稳定的就业环境，通过采取积极的就业政策和教育培训政策，提升转移就业人群的职业技能和

^①劳动力转移成本主要包括城市生活成本、交通成本、留守儿童的教育成本、留守老人的医疗成本等。

^②转移就业距离的赋值方法为：转移到本省以外的地方=5，转移到本市外但未出本省=4，转移到本县（区）外但未出本市=3，转移到本乡（镇）外但未出本县（区）=2，转移到本村外但未出本乡（镇）=1，没有发生转移=0。

综合素养，从根本上解决农村地区的就业难、增收难、金融市场参与难等问题；第二，鉴于需求端金融排斥仍是制约农户参与风险金融市场的主要因素，政府应持续加强金融知识宣传，使农户树立正确的投资理念、了解更多的金融知识、掌握基本的投资技能，鼓励农户通过持有正规金融机构发行的金融产品参与风险金融市场，享受资本市场发展带来的红利；第三，由于知识与资金的积累需要一定的周期，政府应不断制定措施提高转移劳动力在外地生活和就业的质量，例如提升针对转移劳动力的社会保障标准和服务供给水平，为农村劳动力在外安稳工作提供保障，促进农村转移劳动力综合素质和财富水平的提升。

参考文献

- 1.陈虹宇、周倬君，2021:《乡村政治精英家庭金融资产配置行为研究》，《农业技术经济》第3期，第105-120页。
- 2.董晓林、徐虹，2012:《我国农村金融排斥影响因素的实证分析——基于县域金融机构网点分布的视角》，《金融研究》第9期，第115-126页。
- 3.葛永波、陈虹宇、赵国庆，2021:《金融排斥视角下非农就业与农村家庭金融资产配置行为研究》，《当代经济科学》第3期，第16-31页。
- 4.郭士祺、梁平汉，2014:《社会互动、信息渠道与家庭股市参与——基于2011年中国家庭金融调查的实证研究》，《经济研究》第S1期，第116-131页。
- 5.何婧、田雅群、刘甜、李庆海，2017:《互联网金融离农户有多远——欠发达地区农户互联网金融排斥及影响因素分析》，《财贸经济》第11期，第70-84页。
- 6.卢亚娟、张菁晶，2018:《农村家庭金融资产选择行为的影响因素研究——基于CHFS微观数据的分析》，《管理世界》第5期，第98-106页。
- 7.吕学梁、吴卫星，2017:《金融排斥对于家庭投资组合的影响——基于中国数据的分析》，《上海金融》第6期，第34-41页。
- 8.马九杰、吴本健，2014:《互联网金融创新对农村金融普惠的作用：经验、前景与挑战》，《农村金融研究》第8期，第5-11页。
- 9.钱文荣、郑黎义，2011:《劳动力外出务工对农户农业生产的影响——研究现状与展望》，《中国农村观察》第1期，第31-38页、第95页、第97页。
- 10.粟芳、方蕾，2016:《中国农村金融排斥的区域差异：供给不足还是需求不足？——银行、保险和互联网金融的比较分析》，《管理世界》第9期，第70-83页。
- 11.田力、胡改导、王东方，2004:《中国农村金融融量问题研究》，《金融研究》第3期，第125-135页。
- 12.王修华、邱兆祥，2011:《农村金融发展对城乡收入差距的影响机理与实证研究》，《经济学动态》第2期，第71-75页。
- 13.王修华、傅勇、贺小金、谭开通，2013:《中国农户受金融排斥状况研究——基于我国8省29县1547户农户的调研数据》，《金融研究》第7期，第139-152页。
- 14.王子成，2012:《外出务工、汇款对农户家庭收入的影响——来自中国综合社会调查的证据》，《中国农村经济》

第4期，第4-14页。

- 15.温忠麟、叶宝娟, 2014: 《有调节的中介模型检验方法: 竞争还是替补?》, 《心理学报》第5期, 第714-726页。
- 16.吴卫星、丘艳春、张琳琬, 2015: 《中国居民家庭投资组合有效性: 基于夏普率的研究》, 《世界经济》第1期, 第154-172页。
- 17.杨子砚、文峰, 2020: 《从务工到创业——农地流转与农村劳动力转移形式升级》, 《管理世界》第7期, 第171-185页。
- 18.尹志超、刘泰星、严雨, 2021: 《劳动力流动能否缓解农户流动性约束——基于社会网络视角的实证分析》, 《中国农村经济》第7期, 第65-83页。
- 19.尹志超、刘泰星、张诚, 2020: 《农村劳动力流动对家庭储蓄率的影响》, 《中国工业经济》第1期, 第24-42页。
- 20.尹志超、宋全云、吴雨, 2014: 《金融知识、投资经验与家庭资产选择》, 《经济研究》第4期, 第62-75页。
- 21.尹志超、吴雨、甘犁, 2015: 《金融可得性、金融市场参与和家庭资产选择》, 《经济研究》第3期, 第87-99页。
- 22.余泳泽、潘妍, 2019: 《高铁开通缩小了城乡收入差距吗? ——基于异质性劳动力转移视角的解释》, 《中国农村经济》第1期, 第79-95页。
- 23.张玉昆、曹广忠, 2017: 《城镇化背景下非农就业对农村居民社会网络规模的影响》, 《城市发展研究》第12期, 第61-68页、第100页。
- 24.邹杰玲、董政祎、王玉斌, 2018: 《“同途殊归”: 劳动力外出务工对农户采用可持续农业技术的影响》, 《中国农村经济》第8期, 第83-98页。
- 25.Araujo, C., A. Janvry, and E. Sadoulet, 2010, “Peer Effects in Employment: Results from Mexico’s Poor Rural Communities”, *Canadian Journal of Development Studies*, 30(3-4): 565-589.
- 26.Cooper, R., and G. Zhu, 2018, “Household Finance in China”, NBER Working Paper 23741, <https://ssrn.com/abstract=3027845>.
- 27.Conley, T. G., C. Hansen, and P. E. Rossi, 2012, “Plausibly Exogenous”, *The Review of Economics and Statistics*, 94(1): 260-272.
- 28.Dohmen, T., A. Falk, D. Huffman, and U. Sunde, 2010, “Are Risk Aversion and Impatience Related to Cognitive Ability?”, *American Economic Review*, 100(3): 1238-1260.
- 29.Harris, J. R., and M. P. Todaro, 1970, “Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis”, *American Economic Review*, 60(1):126-142.
- 30.Kempson, E., and C. Whyley, 1999, *Kept Out or Opted Out: Understanding and Combating Financial Exclusion*, Bristol: The Policy Press, 4-12.
- 31.Kempson, E., A. Atkinson, and O. Pilley, 2004, “Policy Level Response to Financial Exclusion in Developed Economies: Lessons for Developing Countries”, <http://www.bristol.ac.uk/geography/research/pfrc/themes/finexc/policy-level-response.html>.
- 32.Panigyrakis, G. G., P. K. Theodoridis, and C. A. Veloutsou, 2002, “All Customers Are Not Treated Equally: Financial Exclusion in Isolated Greek Islands”, *Journal of Financial Services Marketing*, 7(1): 54-66.
- 33.Peress, J., 2004, “Wealth, Information Acquisition, and Portfolio Choice”, *The Review of Financial Studies*, 17(3): 879-914.

- 34.Rozelle, S., J. E. Taylor, and A. deBrauw, 1999, "Migration, Remittances, and Agricultural Productivity in China", *American Economic Review*, 89(2): 287-291.
- 35.Stark, O., 1991, *The Migration of Labor*, Cambridge and Oxford: Basil Blackwell, 23-31.
- 36.Stock, J., and M. Yogo, 2005, "Testing for Weak Instruments in Linear IV Regression", in D. W. Andrews, and J. H. Stock (eds.) *Identification and Inference for Econometric Models: Essay in Honor of Thomas Rothenberg*, New York: Cambridge University Press, 80-108.
- 37.Tverskydaniel, A., and D. Kahneman, 1992, "Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty", *Journal of Risk & Uncertainty*, 5(4): 297-323.
- 38.Van Rooij, M., A. Lusardi, and R. Alessie, 2011, "Financial Literacy and Stock Market Participation", *Journal of Financial Economics*, 101(2): 449-472.
- 39.Weerdt, J., and K. Hirvonen, 2016, "Risk Sharing and Internal Migration", *Economic Development and Cultural Change*, 65(1): 63-86.

(作者单位：山东财经大学保险学院)

(责任编辑：张丽娟)

How Does Labor Transfer Affect Rural Household Risk Financial Asset Allocation? An Analysis from the Perspective of Financial Exclusion

GE Yongbo CHEN Hongyu

Abstract: With the industrial transfer and cross-regional transfer of rural labor force, rural households' income levels and income structure are undergoing significant changes. At the same time, an increasing number of rural residents are focusing on financial markets and seeking new ways to accumulate wealth. This article uses the survey data from 1140 rural households in Shandong Province in 2019 to examine the impact of labor transfer on rural households' financial asset allocation from the perspective of financial exclusion and explores the mechanism of financial exclusion in the process from both supply-side and demand-side, as well as the differences in the degree of financial exclusion at both ends of supply and demand. The results show that labor transfer promotes household participation in risky financial markets and significantly increases risk financial asset ratio. Labor transfer mainly affects their asset allocation by easing demand-side financial exclusion, and the mediation effect of supply-side financial exclusion is not significant. Further analysis shows that the duration of transfer employment reinforces the positive effect of labor transfer on their risk financial asset allocation. The farther household-head works away from home, the higher the probability of the household participating in risky financial markets, and the higher the proportion of the household holding risk financial assets.

Keywords: Labor Transfer; Financial Market; Risk Financial Asset; Financial Exclusion

农村社区融入对规模养殖户 采取非正式社会制裁行为的影响*

何 可^{1,3} 李凡略^{1,2} 叶丽红^{1,4} 杨 薇^{1,3}

摘要: 本文以畜禽养殖污染防治为例, 在应用基于机器学习的套索算法筛选控制变量的基础上, 利用有序 Probit 模型探讨农村社区融入(物理融入、心理融入、社交融入)对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响。结果表明: 第一, 面对同行在养殖过程中的环境污染行为, 物理融入和社交融入均能促使规模养殖户对其采取非正式社会制裁行为, 其中, 社交融入的作用较大; 第二, 社交融入的作用发挥有赖于心理融入, 高心理融入组的规模养殖户较易因社交融入程度的提升而表现出较高频率的非正式社会制裁行为; 第三, 本村规模养殖户较易因社交融入的提升而表现出较高频率的非正式社会制裁行为。本文认为, 依据不同群体的特征制定差异化的农村社区融入措施, 促进规模养殖户采取非正式社会制裁行为, 有助于解决养殖污染治理困境。

关键词: 农村社区融入 非正式社会制裁行为 生态环境治理 规模养殖户

中图分类号: F323.2 F205 **文献标识码:** A

一、引言

一个群体中, 当某一成员采取了降低群体福利的行动时, 该群体就会对行为规范产生需求(Coleman, 1990)。正因如此, 正式社会制裁与非正式社会制裁才应运而生, 以对不符合规范的行为予以惩罚(Innes, 2003)。正式社会制裁即国家司法、执法机关依据法律法规、规章制度对违规者(例如环境破坏者)实施罚款或限制, 进而造成其金钱、时间的损失(Masclet et al., 2003)。而非正式社会制裁(informal social sanctions), 是指个人或团体对他人违规行为施加不造成违规者实际成本(金钱、时间等)损失的惩罚(Falk et al., 2005), 例如同龄人的压力、流言蜚语或社会排斥(Masclet et al., 2003)。非正式社会制裁以人际交流中批评的表达为核心(Masclet et al., 2003; Guckian et al.,

*本文研究受到国家社会科学基金一般项目“种养结合型循环农业的减碳价值与实现机制研究”(编号: 21BGL157)的资助。笔者感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见, 感谢湖南农业大学田波和荆州森大农牧有限公司周爱国、周鹏在数据获取过程中提供的帮助, 感谢华中农业大学王安邦、刘颖、孙繁在论文修改过程中提供的帮助, 但文责自负。本文通讯作者: 叶丽红。

2018）。经典的社会困境和博弈论实验表明，非正式社会制裁增加了与背叛相关的成本，从而提高了人们之间的合作率（Falk et al., 2005; Nolan, 2013）。换言之，如果人们能够通过非正式社会制裁内生地监督和执行合作，大多数社会困境将很有可能迎刃而解（Ostrom, 1990）。

事实上，大部分生态环境问题可被视为一种社会困境（张生玲和周晔馨，2012），其中就包括养殖污染治理问题（何可和张俊飚，2020）。由于外部性的存在，在没有制裁机制的情况下，理性养殖户为了追求利润最大化，其最佳决策是“较低”程度地开展（甚至不开展）畜禽粪尿循环利用，从而使得养殖污染治理的集体行动陷入困境（何可和张俊飚，2020）。因此，也有文献论证了养殖污染治理中法律法规惩罚、环境规制执行等正式社会制裁行为的作用（例如朱润等，2021）。然而，遗憾的是，罕有研究探究养殖污染治理中的非正式社会制裁行为^①的决定因素，聚焦于农村社区^②融入视角展开分析的研究则更为罕见。鉴于此，本文基于机器学习的套索（least absolute shrinkage and selection operator, LASSO）算法筛选控制变量，在此基础上利用有序 Probit 模型，探讨农村社区融入（community integration）对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响。

本文可能的贡献有两个方面。第一，本文从实证角度探究规模养殖户在面对生态环境治理困境时对同行所采取的非正式社会制裁行为。尽管有博弈论实验和理论研究的结论表明，个体愿意为解决社会困境而对他人实施非正式社会制裁（Falk et al., 2005），但实验结论的外部效度往往引人质疑（黄湛冰和肖尔特，2012），故尚不清楚有关非正式社会制裁的结论是否有助于解决现实中的生态环境治理问题。第二，区别于既有实证研究多将社区融入作为结果变量（例如邓睿等，2016）、将非正式社会制裁作为原因变量（例如 Kaviani et al., 2020）的做法，本文从同行压力（peer pressure）^③视角，将规模养殖户对同行采取的非正式社会制裁行为作为结果变量。在原因变量的选取上，本文从农村社区融入的视角探讨规模养殖户采取非正式社会制裁行为的决定因素。非正式社会制裁之所以有效，是因为人们愿意承担制裁背叛者的成本（Nolan, 2013）。而已有研究表明，良好的社区融入能够构建和谐的社区氛围，增强社区凝聚力和公平感（邓睿和肖云，2017），从而使得人们对于有利于社区发展的行为（例如在人际交往中批评他人的环境污染行为）表现出更强的努力动机（薛婷等，2013；唐林等，2019），也愿意承担更高的成本。这意味着，农村社区融入与非正式社会制裁行为之间存在理论上的关联。尤其是，农村社区既是规模养殖户长期生产生活的场所，其本身的资源禀赋又关系到规模养殖户从事生产经营的发展机会与前景，因而，规模养殖户更倾向于通过对同行采取非正式社会制裁行为而获得来自农村社区内部的支持。

本文余下内容的安排如下：第二部分是结合文献分析社区融入的作用机理；第三部分是数据说明、

^①需要特别强调的是，非正式社会制裁行为与非正式约束是两个不同的概念：前者强调的是行为本身，后者强调的是行为的准则、依据。

^②本文中的“农村社区”强调的是“本村（行政村）”的概念。

^③本文中的同行是指从事生猪养殖的规模养殖户群体。同行压力，又称为“同伴压力”，是指因希望被同行认可或避免被同行排挤而选择按照一定的社会规范行事时所产生的心理压力。

模型设定、变量设置及其描述性统计；第四部分对影响规模养殖户采取非正式社会制裁行为的因素展开定量分析，并进行稳健性检验和内生性检验以及从规模养殖户户主户籍差异的角度展开异质性分析；第五部分是结论与启示。

二、理论分析

“社区”（Community）这一概念最早由滕尼斯（1999）在《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》中提出，意为共同体和亲密的伙伴关系。此后，1974年世界卫生组织对“社区”的概念进行界定，认为社区是固定地理区域范围内的社会团体，其成员有着共同的兴趣，彼此认识且互相来往，并行使社会功能。人类社会最早出现的社区是农村社区，可追溯至原始农业时期的最初阶段。构成农村社区的核心要素在于同一农村社区的居民有相似的生活方式、价值观念和行为规范。与城市社区相比，农村社区具有明显的群体边界、利益边界和归属边界，其发展更加依赖自然生态环境，同一社区居民的血缘、地缘、业缘关系也更加密切（吴业苗，2020）。

社区融入作为城乡社区研究中的重要话题，备受学术界关注。社区融入是促进社区不同群体之间和谐共处的过程，在此过程中城市或农村社区中的个体平等参与社区活动，并享有社区服务（刘建娥，2010）。社区融入有助于提升个体的社区参与公平感，深化个体的主人翁意识，并增强个体的身份认同感、归属感以及对融入的责任感（崔岩，2012；邓睿和肖云，2017）。社区融入是一个多维度的概念。Wong et al. (2002) 认为，社区融入可分为物理融入、心理融入和社交融入三类。

物理融入(physical integration)是指个体花费时间参与公共活动与事务、享受公共服务的过程(Segal et al., 1980)。其具体表现为：参与社区内部的人情活动，例如参加红白喜事活动（曹海林，2005）；主动行使自身民主权利，例如参与民主选举（邓睿等，2016）；参与社区建设，例如主动参与基础设施建设（钱文荣和应一逍，2014）。事实上，公共活动与事务反映了农村社区的共同利益（张蓓，2017）。正如Walzer (1974) 所言，公民美德的关键标志是公民对公共事务的兴趣和投身于公共事业的热情。农村社区公共活动与事务参与程度越高的人往往越重视个人声誉，而个人声誉是一种“社区性货币”（吕培进，2019）。换言之，在相对封闭的农村社区中，每个个体都有一个声誉“账本”，这个“账本”记载着自身和其他成员的声誉“等级评分”。已有研究指出，对个人声誉的关注是影响个体采取非正式社会制裁行为至关重要的因素（Guckian et al., 2018）。这意味着，即使需要支付一定的成本，但为了提高自身声誉的“等级评分”，物理融入程度较高的规模养殖户可能会主动采取非正式社会制裁行为。

心理融入(psycho logical integration)是指个体对自身社区身份的认同程度以及对社区其他居民整体情感表达的程度（Aubry and Myner, 2009）。换言之，心理融入强调的是对社区身份的认同感、归属感和依恋感（崔岩，2012）。个体的社区身份是由社会类别^①赋予的，既包括性别、民族等特征，又包含个体对社区生活方式、价值观念和行为规范的认同和情感；前者是先天赋予的，后者则是后天

^①在社会学中，“社会类别”是指特定的“人群”，不同的社会类别赋予人们不同的社会群体身份。

逐渐形成的（辛素飞等，2013）。农村社区心理融入促使个体的行为动机从以个体层面为主转变为以社区公共层面为主，并且以社区公共利益作为自身的优先行为动机，从而增大了个体与农村社区其他成员合作治理生态环境污染的可能性（唐林等，2019）。具体而言，基于情感角度，规模养殖户对养殖污染问题采取非正式社会制裁行为反映了其对农村社区的认同感和对农村生态环境得到改善的荣誉感；基于效能角度，规模养殖户采取非正式社会制裁行为推动农村生态环境改善所获得的收益（既包括环境收益，又包括情感层面的心理收益）要大于养殖污染所带来的损失。这也意味着，规模养殖户的心理融入程度越高，越有可能采取非正式社会制裁行为进行农村生态环境治理。

社交融入（social integration）强调个体的社会关系以互助、互惠为基础，并能发挥出传递信息的作用。通常情况下，社区社交融入程度越高的个体，其行为越具有利他主义倾向（Branas-Garza et al., 2010）。而利他主义经常导致人们对“圈外人（outsider）”产生敌意，并惩罚那些“圈内人（insider）”中的“搭便车者”（鲍尔斯和金迪斯，2015）。因此，社交融入程度越高的个体，往往越重视同行间的互利和共赢。当规模养殖户与其他规模养殖户同属于一个地域空间时，他们既是污染的产生者，也是污染治理的主体和受益者，具有互助、互惠的基础和共同的利益诉求。同时，规模养殖户与其他主体之间的互动互助能够降低生态环境治理中的信息不对称，从而有助于降低逆向选择的发生（邬兰娅等，2017）。这意味着，社交融入越高的规模养殖户，越有可能对同行的环境污染行为进行非正式社会制裁。

综上所述，农村社区融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为可能具有不容忽视的重要作用，亟待实证检验；并且，农村社区融入对本村和外村规模养殖户采取非正式社会制裁行为的差异性影响也有待深入研究。鉴于此，本文基于湖北省规模养殖户的微观调查数据，以养殖污染治理为例，应用LASSO 算法和有序 Probit 模型，分析农村社区融入（物理融入、心理融入、社交融入）对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响。在此基础上，本文进一步使用似无相关回归模型，探讨在规模养殖户采取非正式社会制裁行为的过程中，物理融入、心理融入和社交融入三者间的相互作用效果，并分析农村社区融入对本村和外村规模养殖户采取非正式社会制裁行为的异质性影响。

三、数据、模型与变量

（一）数据来源

本文中的调查数据来源于课题组在2018年7月至8月开展的生猪规模养殖户调查^①。调查地点为湖北省的武汉、十堰、宜昌、襄阳、恩施、荆州、黄冈、咸宁和荆门9个市（州）。《湖北统计年鉴2018》相关数据显示，2017年湖北省全年生猪出栏量为4447.02万头，上述被调查地区年内出栏生猪数量为3452.77万头，占全省总量的77.64%，可见，本文对样本区域的选取具有一定的合理性。在调查方法上，本文采取多阶段抽样法，即依据生猪产业发展现状在上述市（州）的下辖县（市、区）中

^①根据《全国农产品成本收益资料汇编2017》的规定，并结合湖北省的实际情况，本文所关注的规模养殖户为生猪年出栏量在30头以上的养殖户。

随机抽取 2~4 个县（市、区）；之后，通过当地政府相关部门获得规模养猪户名单，并依据每个县（市、区）规模养殖户的数量多寡在每个县（市、区）随机抽取 20~40 户规模养殖户，开展相关问卷调查。每户调查的具体对象为养殖户户主或从事生猪养殖的家庭成员。此次调查共获得调查问卷 727 份，为确保数据的准确性和有效性，本文剔除了主要内容缺失和信息前后矛盾的样本，最终获得有效问卷 708 份。

（二）模型构建

本文重点关注社区融入中物理融入、心理融入和社交融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响。本文中，非正式社会制裁行为是指受访规模养殖户上一年批评他人污染环境行为的频率，分别为“从来没有”“很少”“有时”“大多数时间”和“经常是”，并依次取值为 1~5。为此，本文使用有序 Probit 模型来进行实证分析。基本模型设定如下：

$$y_i = F(\alpha PH_i + \beta PS_i + \lambda RE_i + \omega X_i + \varepsilon_i) \quad (1)$$

(1) 式中， y_i 为被解释变量，即为受访规模养殖户批评他人污染环境行为的频率； PH_i 、 PS_i 、 RE_i 是本文最关注的核心自变量，分别是物理融入、心理融入和社交融入， α 、 β 、 λ 分别为上述核心自变量的系数； X_i 则包括一系列反映个体特征、家庭特征、生产经营特征、政策特征、环保认知、地区特征等控制变量， ω 为控制变量矩阵所对应的系数； ε_i 为残差项。 $F(\cdot)$ 的具体形式如(2)式所示：

$$F(y_i^*) = \begin{cases} 1, & y_i^* < \mu_1 \\ 2, & \mu_1 < y_i^* < \mu_2 \\ 3, & \mu_2 < y_i^* < \mu_3 \\ 4, & \mu_3 < y_i^* < \mu_4 \\ 5, & y_i^* > \mu_4 \end{cases} \quad (2)$$

(2) 式中， μ 为切点， $\mu_1 < \mu_2 < \mu_3 < \mu_4$ ，且均为待估参数。 y_i^* 是不可观测的连续变量，也即潜变量，满足：

$$y_i^* = \alpha PH_i + \beta PS_i + \lambda RE_i + \omega X_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

（三）基于 LASSO 算法的控制变量筛选方法

影响规模养殖户采取非正式社会制裁行为的潜在因素众多，因而，在研究设计中，对控制变量的选择尤为重要。鉴于此，本文借鉴 Sheldon and DeShazo (2017) 的研究，采用 LASSO 算法从众多影响因素中筛选出对规模养殖户采取非正式社会制裁行为具有重要影响的控制变量。

基于 LASSO 算法的控制变量筛选方法最初由 Tibshirani (1996) 提出，这是一种能够降低回归参数对多重共线性影响的敏感性的方法。其基本思想是：在进行参数估计的过程中，压缩估计值得到稀疏解，使得一些不重要变量的系数估计值变为 0，以此减少变量个数。LASSO 估计量的表达式具体如

下式所示：

$$\hat{\beta}_{lasso} = \underset{\beta}{\operatorname{argmin}} (y - X\beta)^t (y - X\beta) + \lambda \|\beta\|_1 \quad (4)$$

$$\|\beta\|_1 = \sum_j^p |\beta_j| \quad (5)$$

(4) 式中， $(y - X\beta)^t (y - X\beta)$ 为残差平方和（即 OLS 的目标函数）； t 为调和参数； λ 为调节参数，用以控制惩罚力度，通常利用 10 折交叉验证进行选择；而 $\|\beta\|_1$ 为参数向量 β 的 1-范数 (L_1 norm)。 (5) 式的含义是： $\|\beta\|_1$ 为回归系数绝对值之和。此外，LASSO 最小化问题可等价于如下约束极值问题：

$$\begin{aligned} & \underset{\beta}{\operatorname{min}} (y - X\beta)^t (y - X\beta) \\ & \text{s.t. } \|\beta\|_1 \leq t \end{aligned} \quad (6)$$

(6) 式中，控制 t 可以让回归系数 β 的绝对值之和变小，而随着 t 值逐渐变小，一些回归系数缩小并最终趋于 0 甚至等于 0。当某些变量的系数为 0 时，该变量便可从模型中剔除，从而实现变量筛选。

(四) 变量设置

1. 因变量。本文因变量为规模养殖户对同行采取非正式社会制裁行为的频率。对于其具体的测量指标，本文参考 Guckian et al. (2018) 对保护河流渔业可持续发展中非正式社会制裁行为的测度方法^①，并结合《新华字典》中对“制裁”释义为“惩处”的中国语境，将规模养殖户对同行采取非正式社会制裁行为的频率采用如下题项来衡量：“上一年，您有多少次批评其他养猪户污染环境的行为”。对上述题项的回答选项为“从来没有”“很少”“有时”“大多数时间”和“经常是”，赋值方法为李克特五分量表。

2. 核心自变量。Wong et al. (2002) 将社区融入划分为物理融入、心理融入和社交融入。依据前文理论分析，本文将物理融入的测量指标设定为农户是否参与社区内部的人情活动，例如本村其他家庭的红白喜事活动、村委会选举投票、村公共设施建设等。心理融入主要反映规模养殖户对农村社区内生活方式、价值观念和行为规范的认同和情感。借鉴辛素飞等 (2013) 和李芬妮等 (2020) 的研究，本文将心理融入的测量指标设定为规模养殖户对目前所生活的村庄的喜爱、村庄风俗习惯、是否以生

^①Guckian et al. (2018) 的问卷设计为：“在过去的捕鱼季节中，您有多长时间参与过以下事项（从‘从未参与’到‘一直参与’进行李克特七分量表赋值）？①在社交媒体（例如 Facebook、Twitter、Instagram）上发表评论，指出个人在捕鱼后的不恰当处理方式；②对一个垂钓者进行了关于捕鱼和放鱼最佳做法的教育；③当面口头表示不赞成某位垂钓者在捕鱼后的不当处理方式；④赞扬垂钓者在捕鱼后的恰当处理方法”。

活在本村为荣、生活在本村对于规模养殖户的重要性等的认同情况。依据何兴邦(2016)和曾红萍(2016)的研究, 社交融入可采用规模养殖户与村干部、邻居、同行之间互动交流、互相帮助的程度来表示。在问卷设计过程中, 本文结合中国农村地区现状和受访者理解能力对社区融入各指标的具体调查问题进行修改和调整。具体测量体系包括物理融入、心理融入和社交融入3个二级指标及下设的10个题项, 除对物理融入的3个题项进行0-1赋值外, 其余7个题项均采用李克特五分量表的方法进行赋值。本文还运用熵值法对以上各指标进行赋权, 具体指标设置和权重如表1所示。

表1 社区融入各维度指标的赋权结果

一级指标	二级指标	题项	均值	标准差	权重
社区融入	物理融入	您是否会去参加本村其他家庭的红白喜事活动: 是=1, 否=0	0.901	0.299	0.1720
		上次村委会选举, 您是否进行了投票: 是=1, 否=0	0.860	0.347	0.2484
		您是否会参加村公共设施(例如水利设施)建设或维修: 是=1, 否=0	0.702	0.458	0.5796
	心理融入	您对“我很喜欢目前生活的村庄”的认同程度: 非常不认同=1, 比较不认同=2, 一般=3, 比较认同=4, 非常认同=5	3.775	0.883	0.2536
		您对“我以生活在这个村庄为荣”的认同程度: 非常不认同=1, 比较不认同=2, 一般=3, 比较认同=4, 非常认同=5	3.794	0.875	0.2449
		您对“能否生活在这个村庄对我而言很重要”的认同程度: 非常不认同=1, 比较不认同=2, 一般=3, 比较认同=4, 非常认同=5	3.730	0.872	0.2478
		您对“我很喜欢本村的风俗习惯”的认同程度: 非常不认同=1, 比较不认同=2, 一般=3, 比较认同=4, 非常认同=5	3.678	0.865	0.2537
		在日常生活中, 您与邻居互相帮助的程度如何: 很低=1, 比较低=2, 一般=3, 较高=4, 很高=5	3.710	0.982	0.2764
	社交融入	在日常生活中, 您与村干部互相帮助的程度如何: 很低=1, 比较低=2, 一般=3, 较高=4, 很高=5	3.141	1.017	0.4116
		在日常生活中, 您与其他养猪同行互相帮助的程度如何: 很低=1, 比较低=2, 一般=3, 较高=4, 很高=5	3.405	0.959	0.3119

3. 控制变量。考虑到可能存在的遗漏变量问题, 本文借鉴已有农村生态环境治理相关研究(何可等, 2015; 王建华等, 2019; 何可, 2019), 选择如下控制变量: ①规模养殖户受访者特征, 包括性别、年龄、受教育程度、自评健康; ②规模养殖户家庭特征, 包括家庭人口数、是否干部户、是否党员户、是否接入互联网、是否加入合作社; ③规模养殖户生产经营特征, 包括养殖经验、养殖规模、养殖收入、猪场位置; ④政策特征, 包括是否有相关政策宣传、自身是否受到政府惩罚、亲朋好友是否受到政府惩罚; ⑤环保认知程度, 包括环保法规认知程度、环保政策认知程度; ⑥村落特征, 包括是否拥有农业废弃物处理设施、是否有村规民约、居民生活习惯、居民互帮互助、是否为平原、是否为丘陵; ⑦考虑到地区异质性, 本文还对鄂东、鄂中地区以及市级虚拟变量加以控制。

变量的含义和赋值情况如表2所示。

农村社区融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响

表2

变量含义和描述性统计

变量名称	含义及赋值	最小值	最大值	均值	标准差
非正式社会制裁行为	上一年，养殖户有多少次批评其他养猪户污染环境的行为：从来没有=1，很少=2，有时=3，大多数时间=4，经常是=5	1	5	2.708	1.063
物理融入	利用熵值法合成综合变量	0	1	0.776	0.317
心理融入	利用熵值法合成综合变量	1	5	3.744	0.756
社交融入	利用熵值法合成综合变量	1	5	3.381	0.806
性别	受访者性别：男=1，女=0	0	1	0.910	0.286
年龄	受访者 2018 年的实际年龄（周岁）	19	70	47.158	8.446
受教育程度	受访者的受教育年限（年）	0	16	8.857	3.048
自评健康	与同龄人相比，受访者目前的健康状况：很差=1，比较差=2，一般=3，比较好=4，很好=5	1	5	3.462	0.895
家庭人口数	家庭总人口数（人）	2	9	4.796	1.351
是否干部户	家庭成员中是否有人当过干部：是=1，否=0	0	1	0.266	0.442
是否党员户	家庭成员中是否有人是中共党员：是=1，否=0	0	1	0.323	0.468
是否接入互联网	家中是否接入移动或宽带互联网：是=1，否=0	0	1	0.773	0.419
是否加入合作社	是否加入了农民专业合作社：是=1，否=0	0	1	0.359	0.480
养殖经验	截至 2018 年，受访者的养猪年限（年）	1	30	8.179	5.361
养殖规模	2017 年生猪出栏量（头），取对数	3.466	10.086	5.442	0.956
养殖收入	2017 年家庭养猪收入（元），取对数	0.182	8.517	2.419	1.182
猪场位置	猪场位置：村内=1，村外养殖区=0	0	1	0.501	0.500
是否有相关政策宣传	政府是否对畜禽粪污环保处理进行宣传：是=1，否=0	0	1	0.881	0.323
自身是否受到惩罚	过去 3 年，养殖户是否因养猪粪尿排放问题受到过政府部门的警告或罚款：是=1，否=0	0	1	0.078	0.268
亲朋好友是否受到惩罚	过去 3 年，养殖户的亲朋好友是否因污染处理不当而受到过政府部门的警告或罚款：是=1，否=0	0	1	0.099	0.299
环保法规认知程度	养殖户对农村环保类法律法规的了解程度：很不了解=1，比较不了解=2，一般=3，比较了解=4，很了解=5	1	5	2.966	0.982
环保政策认知程度	养殖户对农村环保类政策的了解程度：很不了解=1，比较不了解=2，一般=3，比较了解=4，很了解=5	1	5	3.140	0.966
农业废弃物处理设施	本村是否拥有农业废弃物处理设施：是=1，否=0	0	1	0.679	0.467
村规民约	是否有村规民约：是=1，否=0	0	1	0.718	0.451
居民生活习惯	养殖户对“本村居民生活习惯很相似”的认同程度：非常不认同=1，比较不认同=2，一般=3，比较认同=4，非常认同=5	1	5	3.774	0.869
居民互帮互助	养殖户对“本村居民经常互帮互助”的认同程度：非常不认同=1，比较不认同=2，一般=3，比较认同=4，非常认同=5	1	5	3.740	0.868

(续表2)

平原(对照组: 山地)	居住地地形是否为平原: 是=1, 否=0	0	1	0.192	0.394
丘陵(对照组: 山地)	居住地地形是否为丘陵: 是=1, 否=0	0	1	0.408	0.492
鄂东(对照组: 鄂西)	居住地是否位于鄂东: 是=1, 否=0	0	1	0.294	0.456
鄂中(对照组: 鄂西)	居住地是否位于鄂中: 是=1, 否=0	0	1	0.266	0.442

注: 本文还控制了市级虚拟变量(武汉、十堰、襄阳、恩施、荆州、黄冈、咸宁、荆门, 以宜昌为参照), 由于篇幅所限, 描述性统计结果未报告。

随后, 本文应用 LASSO 方法进一步筛选控制变量, 结果如表 3、表 4 所示。不难发现, 最优调节参数为 0.007, 即在 34 个控制变量中, 是否接入互联网、是否加入合作社和鄂东的系数为 0, 余下 31 个控制变量将纳入后文的实证回归模型。

表 3 控制变量筛选的调节参数估计

调节参数	参数	变量个数
第一次调节参数	0.340	0
最优调节参数前一次调节参数	0.007	31
最优调节参数	0.007	31
最优调节参数后一次调节参数	0.006	31
最后一次调节参数	0.000	34

表 4 控制变量的 LASSO 回归系数

变量名称	系数	变量名称	系数
性别	0.039	环保政策认知程度	0.184
年龄	0.099	农业废弃物处理设施	0.118
受教育程度	0.062	村规民约	0.098
自评健康	0.044	居民生活习惯	0.033
家庭人口数	0.026	居民互帮互助	0.058
是否干部户	0.032	平原	0.084
是否党员户	0.031	丘陵	-0.012
是否接入互联网	0.000	鄂东	0.000
是否加入合作社	0.000	鄂中	0.058
养殖经验	-0.068	十堰	-0.051
养殖收入	-0.008	恩施	-0.023
养殖规模	-0.109	黄冈	0.090
猪场位置	-0.139	荆门	-0.126
是否有相关政策宣传	0.059	荆州	-0.038
自身是否受到惩罚	0.031	武汉	-0.113
亲朋好友是否受到惩罚	-0.038	咸宁	-0.045
环保法规认知程度	0.100	襄阳	-0.129

四、实证分析结果

（一）农村社区融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响

1. 基准回归结果。本文采用有序 Probit 模型并运用 Stata 16.0 软件估计农村社区融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响，结果如表 5 所示。

物理融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为具有显著的正向影响。这表明，在其他条件不变的情况下，规模养殖户的物理融入程度越高，对同行采取非正式社会制裁行为的频率就越高。可能的解释是：物理融入程度较高的规模养殖户，较热衷于参与农村社区中的公共活动和事务，对个人声誉也较为关注。这部分群体通常会通过维护公共利益的方式来提升自身在农村社区的影响力。因而，规模养殖户倾向于对其他养猪户污染环境的行为做出更高频率的批评，即倾向于通过采取非正式社会制裁行为规范同行的养殖污染行为，从而维护或积累个人在农村社区的声誉资本。

心理融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响不显著。可能的解释是：伴随着农村剩余劳动力的大量转移，自然村落逐渐消失，这使得规模养殖户对农村社区的心理认同存在较大分化。正如贺雪峰（2000）指出，“自然村的熟人因为拥有村落共同的生活空间，而且相互知根知底”，故而可以构建一个和谐而稳定的熟人社会的秩序出来。因此，倘若行政村中的自然村数量较少，心理融入对规模养殖户的影响可能会更大。与此同时，贺雪峰（2000）也指出了一种截然相反的情况：“行政村作为规划的社会变迁，虽然拥有相同的行政空间，却可能缺乏共同的生活空间，……结果，行政村虽然为村民提供了相互脸熟的机会，却未能为村民相互之间提供充裕的相互了解的公共空间。”因此，倘若行政村中的自然村数量较多，心理融入对规模养殖户的影响可能会被弱化。换言之，规模养殖户对农村社区的归属感会因行政村中自然村的数量差别而存在较大差异，也即部分规模养殖户可能对其所在的农村社区的认同程度不高，从而弱化了心理融入对他们采取非正式社会制裁行为的影响（唐林等，2019）。

社交融入变量的影响显著且系数为正，即在其他条件不变的情况下，社交融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为具有显著的正向影响。这表明，规模养殖户的社交融入程度越高，其采取非正式社会制裁行为的频率越高。可能的解释是：在相对封闭的农村社区，“生于斯，长于斯”的人们往往通过日常互助、互惠来维持个人的社会关系，互利共赢是人们行为决策的基本目标之一（何可和张俊飚，2020），因而，规模养殖户倾向于对那些不采取环境友好的方式处理生猪粪污而损害集体利益的规模养殖户进行更高频率的批评。因此，社交融入程度越高的规模养殖户，往往越重视互利共赢，越有可能对其他规模养殖户的污染环境行为进行非正式社会制裁。

表 5 农村社区融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为影响的有序 Probit 模型回归结果

	系数	稳健标准误
物理融入	0.412***	0.154
心理融入	0.004	0.093
社交融入	0.317***	0.072

(续表 5)

伪 R ²	0.121
------------------	-------

注：①各回归中已包含通过 LASSO 方法筛选出的控制变量，估计结果略；②***表示 1% 的显著性水平。

在表 5 的基础上，本文进一步利用 Stata 软件计算农村社区融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为影响的边际效应，结果如表 6 所示。不难发现，在其他条件不变的情况下，物理融入对规模养殖户“有时”“大多数时间”和“经常”采取非正式社会制裁行为的边际影响显著，边际效应分别为 0.035、0.057 和 0.039。这表明，规模养殖户的物理融入程度每提升 1 个等级，其“有时”“大多数时间”和“经常”采取非正式社会制裁行为的概率分别提升 3.5%、5.7% 和 3.9%。同时，在其他条件不变的情况下，物理融入对规模养殖户“从来没有”和“很少”采取非正式社会制裁行为的边际影响显著，边际效应分别为 -0.077 和 -0.054，即规模养殖户物理融入程度每提升 1 个等级，其“从来没有”和“很少”采取非正式社会制裁行为的概率会减少 7.7% 和 5.4%。类似地，社交融入对规模养殖户“有时”“大多数时间”和“经常”采取非正式社会制裁行为的边际影响显著，边际效应分别为 0.027、0.044 和 0.030；社交融入对规模养殖户“从来没有”和“很少”采取非正式社会制裁行为的边际影响显著，边际效应分别为 -0.059 和 -0.042。总体而言，社交融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的作用要大于物理融入。

表 6

农村社区融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为影响的边际效应

	从来没有	很少	有时	大多数时间	经常
物理融入	-0.077*** (0.029)	-0.054*** (0.020)	0.035** (0.014)	0.057*** (0.021)	0.039*** (0.015)
	-0.001 (0.017)	-0.000 (0.012)	0.000 (0.009)	0.000 (0.013)	0.000 (0.009)
社交融入	-0.059*** (0.014)	-0.042*** (0.010)	0.027*** (0.007)	0.044*** (0.010)	0.030*** (0.007)

注：①各回归中已包含通过 LASSO 方法筛选出的控制变量，估计结果略；②括号中为稳健标准误；③***和**分别表示 1% 和 5% 的显著性水平。

2. 稳健性检验。本文采取如下 4 种策略开展稳健性检验，结果如表 7 所示。首先，在基准回归的基础上进一步控制村级哑变量。规模养殖户调查涉及的村庄较多，且分布在鄂东、鄂中和鄂西的不同区域，而湖北省内各村庄的经济发展水平差异较大，历史文化积淀也有所差别，因而，未观测的村庄差异可能会对实证结果造成影响。因此，本文在基准回归的基础上进一步控制村级哑变量，回归结果如（1）列所示。其次，考虑到政府惩罚等正式社会制裁对规模养殖户参与养殖污染环境治理的影响不可忽视，本文进一步分别剔除规模养殖户自身曾受到政府惩罚的样本以及亲朋好友曾受到政府惩罚的样本，重新回归的结果分别如（2）列和（3）列所示。再次，在设有农业废弃物处理设施的农村社区中，规模养殖户往往更为积极主动地参与养殖污染环境治理，为验证一般情形下农村社区融入的作用效果，本文剔除本村拥有废弃物处理设施的样本，重新回归得到的结果如（4）列所示。最后，考虑到武汉地区经济发展水平较高，基础设施较为完善，将武汉地区的样本与其他地区的样本一起进行模型

回归分析可能会影响实证结果的普遍性，为此，本文剔除了武汉地区的样本，重新回归的结果如（5）列所示。从表 7 的 5 个回归结果来看，物理融入和社交融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响依然显著且系数为正，与表 5 回归结果所得结论保持一致，可见前文基准回归结果较为稳健。

表 7 基准回归的稳健性检验结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
物理融入	0.410*** (0.154)	0.297* (0.162)	0.390** (0.161)	0.375* (0.194)	0.306* (0.166)
心理融入	0.002 (0.094)	-0.022 (0.100)	0.003 (0.100)	0.021 (0.112)	0.101 (0.103)
社交融入	0.314*** (0.073)	0.397*** (0.078)	0.360*** (0.080)	0.383*** (0.093)	0.251*** (0.078)
伪 R ²	0.121	0.133	0.121	0.099	0.128

注：①5 个回归中均包含通过 LASSO 方法筛选出的控制变量，（1）列中还控制了村级哑变量，估计结果略；②括号中为稳健标准误；③***、** 和 * 分别表示 1%、5% 和 10% 的显著性水平。

3. 内生性问题的讨论。农村社区融入与规模养殖户采取非正式社会制裁行为之间可能存在反向因果关系，由此产生内生性问题。这是因为，规模养殖户对同行采取非正式社会制裁行为也会影响社区内部规模养殖户之间的关系，进而对规模养殖户的物理融入、心理融入和社交融入产生影响。因此，本文采用工具变量法来缓解该问题。本文的核心自变量——物理融入、心理融入、社交融入均通过熵值法合成，而在普通有序 Probit 模型中直接引入工具变量只能解决内生变量为连续变量的情形（张景娜和张雪凯，2020），故本文采用 Roodman（2011）提出的条件混合过程（conditional mixed process，下文简称“CMP”）估计方法进行估计。该方法适用于有序分类变量的工具变量回归，且具有操作便利的特点。该方法主要分为两阶段：第一阶段是通过寻找一个工具变量来估计其与内生变量的相关性；第二阶段则是将工具变量代入基准回归中，之后通过观察内生检验参数 atanhrho_12 是否显著异于 0 来判断模型是否具有内生性：如果该参数异于 0，则说明存在内生性。在工具变量的选取上，本文借鉴 Rozelle et al. (1999) 以及陆铭和张爽 (2008) 的研究，选取社区平均物理融入、社区平均心理融入和社区平均社交融入分别作为物理融入、心理融入和社交融入的工具变量。其中，社区平均物理融入、社区平均心理融入、社区平均社交融入均是通过剔除规模养殖户本身的物理融入、心理融入和社交融入后计算其他规模养殖户的平均融入水平而得。对于居住在同一社区的规模养殖户，其生产行为、生活习惯具有一定的相似性，所以，农村社区的平均融入水平与规模养殖户本身的融入水平具有较强的相关性。但是，这一变量与规模养殖户采取非正式社会制裁行为却不相关，因而，满足工具变量选取的条件。

CMP 估计结果如表 8 所示。不难发现，3 个工具变量的系数均在 1% 的水平上显著，满足相关性；atanhrho_12 同样在 1% 的水平上显著，表明模型存在内生性问题。从核心自变量的回归结果来看，考虑内生性后，物理融入、社交融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响依然在 1% 的水平上显著且系数为正。这进一步验证了基准回归结果的稳健性。

表 8 农村社区融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的 CMP 估计结果

	物理融入		心理融入		社交融入		非正式社会制裁行为	
	系数	稳健 标准误	系数	稳健 标准误	系数	稳健 标准误	系数	稳健 标准误
物理融入							0.215***	0.059
心理融入							0.117	0.077
社交融入							0.505***	0.064
社区平均物理融入	0.718***	0.031						
社区平均心理融入			0.425***	0.032				
社区平均社交融入					0.743***	0.031		
atanhrho_12					-0.091*** (0.000)			

注：①各回归中已包含通过 LASSO 方法筛选出的控制变量，估计结果略；②括号中为稳健标准误；③***表示 1% 的显著性水平。

（二）进一步讨论：社区融入不同维度之间的相互作用

物理融入、心理融入和社交融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为作用的发挥可能会相互影响。例如，规模养殖户对农村社区的认同感、归属感和依恋感越强，其心理融入程度越高，有可能使得规模养殖户积极参与社区公共活动，从而增强其物理融入程度。类似地，规模养殖户物理融入程度越高，即他们在农村社区中互动交流的频率越高，与此相伴的是其社交融入程度的提升。为进一步探讨物理融入、心理融入和社交融入相互之间的作用效果，本文按其平均值对物理融入、心理融入、社交融入进行分组，高于均值的样本视为高融入组，低于或等于均值的样本视为低融入组。据此，本文应用似无相关模型分别展开分组检验，结果如表 9 所示。

由（1）列可知，无论是高物理融入组，还是低物理融入组，均有助于社交融入作用效果的发挥，但组间差异不显著。这意味着，社交融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响并不因物理融入程度的不同而表现出显著差异。由（2）列可知，较之于低心理融入组不受社交融入的显著影响，高心理融入组的规模养殖户较易因社交融入程度的提升而表现出较高频率的非正式社会制裁行为，两组的组间差异在 1% 的水平上显著。同时，高心理融入组还受到物理融入的显著正向影响，但其影响与低心理融入组的组间差异不显著。可能的解释是：低心理融入组的规模养殖户虽然因种种原因参与了较多的村庄公共活动与事务，但是他们对农村社区的认同程度不高，因而难以激发他们维护农村社区公共利益的主动性和积极性，也就难以促使他们对同行采取非正式社会制裁行为。这也说明，物理融入作用的发挥有赖于心理融入。由（3）列可知，随着物理融入程度的提高，高社交融入组表现出较高频率的非正式社会制裁行为，但其影响与低社交融入组的组间差异不显著。可能的解释是：对于低社交融入组的规模养殖户而言，他们在日常生活中很少与本村其他人互相帮助，在行为决策中受到人情因素的约束较小，即使参与较多的村庄公共事务，也可能因“事不关己高高挂起”的心理而对同行的养殖污染行为不闻不问。

表 9 物理融入、心理融入、社交融入之间的相互影响

变量	(1) 物理融入			(2) 心理融入			(3) 社交融入		
	低融入组	高融入组	系数差值	低融入组	高融入组	系数差值	低融入组	高融入组	系数差值
物理融入				0.335 (0.247)	0.594*** (0.215)	-0.259	0.489 (0.211)	0.307** (0.253)	0.182
心理融入	0.136 (0.147)	-0.098 (0.124)	0.234				-0.135 (0.127)	0.096 (0.143)	-0.231
社交融入	0.319*** (0.114)	0.324*** (0.100)	-0.005	-0.090 (0.111)	0.563*** (0.105)	-0.653***			

注：①各回归中已包含通过 LASSO 方法筛选出的控制变量，估计结果略；②系数差值的显著性检验方法为 z 检验；③括号中为稳健标准误；④***和**分别表示 1% 和 5% 的显著性水平。

（三）异质性分析：户籍地的影响

前文结果表明，物理融入、社交融入都能显著提升规模养殖户采取非正式社会制裁行为的频率。理论上，户籍地点容易形成“内外之分”，即按户籍将人口划分为本地人和外地人（杨菊华，2015）。由于户籍地点的不同，本村规模养殖户和外村规模养殖户的农村社区融入会“内外有别”。那么，物理融入、社交融入对于本村规模养殖户与外村规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响可能会存在差异。本村规模养殖户彼此之间是熟悉的，且这种熟悉是“从时间里、多方面、经常的接触中所发生的亲密的感觉”（费孝通，2011）。这意味着，由于流动性的不足，本村的规模养殖户往往受到本地独有文化习俗的长期熏陶，对本村具有更高的身份认同（孙文凯和王格非，2020）。因而，本村规模养殖户可能对采取非正式社会制裁行为更加积极。鉴于此，本文以户主户籍地是否为本村对本村规模养殖户和外村规模养殖户进行区分，进一步探讨农村社区融入对两类规模养殖户采取非正式社会制裁行为的异质性影响。

在研究方法上，结合常见的异质性分析方法在有序 Probit 模型上的可操作性，本文选择了似无相关模型进行回归，结果如表 10 所示。

表 10 异质性分析：户籍地的影响

	外村规模养殖户		本村规模养殖户		系数差值
	系数	标准误	系数	标准误	
物理融入	-0.346	0.847	0.356**	0.167	-0.702
心理融入	-0.381	0.348	0.066	0.099	-0.447
社交融入	0.939	0.258	0.297***	0.077	0.642**

注：①各回归中已包含通过 LASSO 方法筛选出的控制变量，估计结果略；②系数差值的显著性检验方法为 z 检验；③***和**分别表示 1% 和 5% 的显著性水平。

从表 10 中不难发现，社交融入对外村规模养殖户和本村规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响存在显著的组间差异。具体而言，较之于外村规模养殖户不受社交融入的显著影响，本村规模养殖户采取非正式社会制裁行为受到社交融入的显著影响，这一差异在 5% 的水平上显著。同时，本村

规模养殖户还受到物理融入的显著影响，但并未表现出显著的组间差异。

五、结论和政策启示

本文以养殖污染治理为例，探讨了农村社区融入中的物理融入、心理融入、社交融入对规模养殖户采取非正式社会制裁行为的影响。研究结果表明：第一，在养殖过程中，物理融入和社交融入都能够提高规模养殖户批评同行污染生态环境行为的可能性，且社交融入的作用强于物理融入；第二，社交融入作用的发挥受到了心理融入的影响，高心理融入组的规模养殖户较易因社交融入程度的提升而表现出较高频率的非正式社会制裁行为，而低心理融入组的规模养殖户则不受社交融入的影响。第三，相比于外村规模养殖户，本村规模养殖户较易因社交融入程度的提升而对其他养猪户污染环境的行为表现出较高频率的非正式社会制裁行为。

基于本文的研究结论，得出以下政策启示：第一，重视非正式社会制裁在农村生态环境治理社会困境中的作用。较之于依托法律法规实施奖惩的正式社会制裁行为，以同行压力为核心的非正式社会制裁行为的成本更低，这为政府预算有限情况下的农村生态环境治理提供了另一条思路。为此，基层政府和村集体应构建正式社会制裁与非正式社会制裁互为补充的体系。第二，考虑到物理融入和社交融入在农村生态环境治理中的重要作用，应丰富公共社区服务活动，畅通规模养殖户参与公共事务的渠道，提高规模养殖户参政议政的能力。还可搭建一系列社会互助交流平台，增进农村生态环境治理的“地方性共识”。特别是对于本村规模养殖户，由于他们对本村物理融入和社交融入的提高能够促进自身采取非正式社会制裁行为，故可通过举办晚会、本村特色文化节等文化社交活动的方式提高其融入程度。

参考文献

1. 鲍尔斯、金迪斯，2015：《合作的物种：人类的互惠性及其演化》，张弘译，浙江：浙江大学出版社，第153页。
2. 曹海林，2005：《乡村社会变迁中的村落公共空间——以苏北窑村为例考察村庄秩序重构的一项经验研究》，《中国农村观察》第6期，第61-73页。
3. 崔岩，2012：《流动人口心理层面的社会融入和身份认同问题研究》，《社会学研究》第5期，第141-160页、第244页。
4. 邓睿、冉光和、肖云、刘迎君，2016：《生活适应状况、公平感知程度与农民工的城市社区融入预期》，《农业经济问题》第4期，第58-69页、第112页。
5. 费孝通，2011：《乡土中国 生育制度 乡土重建》，北京：商务印书馆，第6-11页。
6. 何可，2019：《农业废弃物资源化生态补偿》，北京：人民出版社，第223页。
7. 何可、李凡略、畅华仪，2021：《构建低碳共同体：地方性共识与规模养猪户农业碳交易参与——以农村沼气CCER碳交易项目为例》，《中国农村观察》第5期，第71-91页。
8. 何可、张俊飚，2020：《“熟人社会”农村与“原子化”农村中的生猪养殖废弃物能源化利用——博弈、仿真与现实检验》，《自然资源学报》第10期，第2484-2498页。

- 9.何可、张俊飚、张露、吴雪莲, 2015: 《人际信任、制度信任与农民环境治理参与意愿——以农业废弃物资源化为例》, 《管理世界》第5期, 第75-88页。
- 10.何兴邦, 2016: 《社会互动与公众环保行为——基于CGSS(2013)的经验分析》, 《软科学》第4期, 第98-100页、第110页。
- 11.贺雪峰, 2000: 《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》, 《政治学研究》第3期, 第61-69页。
- 12.黄湛冰、肖尔特, 2012: 《经济学实验结果外部效度排序探索研究》, 《经济评论》第3期, 第20-29页、第74页。
- 13.刘建娥, 2010: 《乡—城移民社会融入的实践策略研究——社区融入的视角》, 《社会》第1期, 第127-151页。
- 14.李芬妮、张俊飚、何可, 2020: 《农户外出务工、村庄认同对其参与人居环境整治的影响》, 《中国人口·资源与环境》第12期, 第185-192页。
- 15.陆铭、张爽, 2008: 《劳动力流动对中国农村公共信任的影响》, 《世界经济文汇》第4期, 第77-87页。
- 16.吕培进, 2019: 《乡村治理中的“面子观”——一种社区性货币的使用策略》, 《领导科学》第19期, 第17-20页。
- 17.钱文荣、应一逍, 2014: 《农户参与农村公共基础设施供给的意愿及其影响因素分析》, 《中国农村经济》第11期, 第39-51页。
- 18.孙文凯、王格非, 2022: 《流动人口社会身份认同、过度劳动与城乡差异》, 《经济学动态》第9期, 第96-110页。
- 19.唐林、罗小锋、张俊飚, 2019: 《社会监督、群体认同与农户生活垃圾集中处理行为——基于面子观念的中介和调节作用》, 《中国农村观察》第2期, 第18-33页。
- 20.滕尼斯, 1999: 《共同体与社会: 纯粹社会学的基本概念》, 林荣远译, 北京: 商务印书馆, 第38-45页。
- 21.王建华、陶君颖、陈璐, 2019: 《养殖户畜禽废弃物资源化处理方式及影响因素研究》, 《中国人口·资源与环境》第5期, 第127-137页。
- 22.吴业苗, 2020: 《乡村共同体: 国家权力主导下再建》, 《人文杂志》第8期, 第105-113页。
- 23.邬兰娅、齐振宏、左志平, 2017: 《养猪业环境协同治理: 模式界定、分析框架与机制构建》, 《农村经济》第6期, 第116-120页。
- 24.肖云、邓睿, 2015: 《新生代农民工城市社区融入困境分析》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第36-45页。
- 25.辛素飞、明朗、自强, 2013: 《群际信任的增进: 社会认同与群际接触的方法》, 《心理科学进展》第2期, 第290-299页。
- 26.薛婷、陈浩、乐国安、姚琦, 2013: 《社会认同对集体行动的作用: 群体情绪与效能路径》, 《心理学报》第8期, 第899-920页。
- 27.杨菊华, 2015: 《中国流动人口的社会融入研究》, 《中国社会科学》第2期, 第61-79页、第204页。
- 28.张蓓, 2017: 《媒介使用与农村居民公共事务参与的关系研究——基于CGSS2012数据的实证分析》, 《江海学刊》第3期, 第102-109页。
- 29.张生玲、周晔馨, 2012: 《资源环境问题的实验经济学研究评述》, 《经济学动态》第9期, 第128-136页。
- 30.张景娜、张雪凯, 2020: 《互联网使用对农地转出决策的影响及机制研究——来自CFPS的微观证据》, 《中国农村经济》第3期, 第57-77页。

- 31.曾红萍, 2016: 《农村内部劳动力商品化与社区社会资本变迁》, 《中国农村观察》第4期, 第23-31页、第95页。
- 32.朱润、何可、张俊飚, 2021: 《环境规制如何影响规模养猪户的生猪粪便资源化利用决策——基于规模养猪户感知视角》, 《中国农村观察》第6期, 第85-107页。
- 33.Aubry, T., and J. Myner, 2009, "Community Integration and Quality of Life: A Comparison of Persons with Psychiatric Disabilities in Housing Programs and Community Residents Who Are Neighbours", *Canadian Journal of Community Mental Health*, 15 (1): 5-20.
- 34.Branas-Garza, P., R. Cobo-Reyes, M. P. Espinosa, N. Jiménez, J. Kovářík, and G. Ponti, 2010, "Altruism and Social Integration", *Games and Economic Behavior*, 69(2): 249-257.
- 35.Coleman, J. S., 1990, "Commentary: Social Institutions and Social Theory", *American Sociological Review*, 55(3): 333-339.
- 36.Falk, A., E. Fehr, and U. Fischbacher, 2005, "Driving Forces behind Informal Sanctions", *Econometrica*, 73(6): 2017-2030.
- 37.Guckian, M. L., A. J. Danylchuk, S. J. Cooke, and E. M. Markowitz, 2018, "Peer Pressure on the Riverbank: Assessing Catch-and-Release Anglers' Willingness to Sanction Others' (Bad) Behavior", *Journal of Environmental Management*, 219: 252-259.
- 38.Innes, R., 2003, "Stochastic Pollution, Costly Sanctions, and Optimality of Emission Permit Banking", *Journal of Environmental Economics and Management*, 45(3): 546-568.
- 39.Kaviani, F., K. L. Young, B. Robards, and S. Koppel, 2020, "Understanding the Deterrent Impact Formal and Informal Sanctions Have on Illegal Smartphone Use While Driving", *Accident Analysis & Prevention*, 145(9), <https://doi.org/10.1016/j.aap.2020.105706>.
- 40.Masclet, D., C. Noussair, S. Tucker, and M. C. Villeval, 2003, "Monetary and Nonmonetary Punishment in the Voluntary Contributions Mechanism", *American Economic Review*, 93 (1): 366-380.
- 41.Nolan, J. M., 2013, "Creating a Culture of Conservation: Willingness to Confront Environmental Transgressors", *Ecopsychology*, 5(1): 3-8.
- 42.Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 38-45.
- 43.Roodman, D., 2011, "Fitting Fully Observed Recursive Mixed-process Models with CMP", *The Stata Journal*, 11 (2): 159-206.
- 44.Rozelle, S., J. E. DeBrauw, and A. Migration, 1999, "Remittances, and Agricultural Productivity in China", *American Economic Review*, 89 (2): 287-291.
- 45.Segal, S. P., and L. Everett-Dille, 1980, "Coping Styles and Factors in Male/Female Social Intergration", *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 61(1): 8-20.
- 46.Sheldon, T. L., and J. R. DeShazo, 2017, "How Does the Presence of HOV Lanes Affect Plug-in Electric Vehicle Adoption in California? A Generalized Propensity Score Approach", *Journal of Environmental Economics and Management*, 85: 146-170.
- 47.Tibshirani, R., 1996, "Regression Shrinkage and Selection Via the Lasso", *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Methodological)*, 58 (1): 267-288.

- 48.Walzer, M., 1974. "Civility and Civic Virtue in Contemporary America", *Social Research*, 41(4): 593-611.
- 49.Wong, Y. L. I., and P. L. Solomon, 2002, "Community Integration of Persons with Psychiatric Disabilities in Supportive Independent Housing: A Conceptual Model and Methodological Considerations", *Mental Health Services Research*, 4 (1): 13-28.

(作者单位: ¹华中农业大学经济管理学院;
²华中农业大学湖北农村发展研究中心;
³华中农业大学农业绿色发展实验室;
⁴广西壮族自治区百色市乡村振兴局)
(责任编辑: 黄 易)

The Effect of Rural Community Integration on Large-scale Farmers' Adoption of Informal Social Sanctions Behavior

HE Ke LI Fanlve YE Lihong YANG Wei

Abstract: Taking pollution control of livestock and poultry production as an example, this article uses the LASSO method based on machine learning to screen control variables and uses the ordered Probit model to explore the impact of rural community integration (physical integration, psychological integration and social integration) on large-scale farmers' informal social sanctions behavior. The results show that, firstly, in the face of the environmental pollution behavior of the peers in the breeding process, both physical integration and social integration can promote large-scale farmers to adopt informal social sanctions against them, and social integration plays a greater role. Secondly, the effect of social integration depends on psychological integration. Large-scale farmers in the group with a high level of psychological integration are more likely to show a high frequency of informal social sanctions due to the improvement of social integration. Thirdly, large-scale farmers with registered residence in their own villages are more likely to show a high frequency of informal social sanctions due to the improvement of social integration. The study holds that developing differentiated rural community integration measures based on the characteristics of different groups and encouraging large-scale farmers to adopt informal social sanctions behavior can help solve the dilemma of breeding pollution control.

Keywords: Rural Community Integration; Informal Social Sanctions Behavior; Ecological Environment Governance; Large-scale Farmer

数字鸿沟新坐标：智慧城市建设 对城乡收入差距的影响*

曾亿武¹ 孙文策² 李丽莉³ 傅昌銮¹

摘要：发展中国家农村地区信息化进程明显落后于城市地区，造成了城乡数字鸿沟。随着数字技术的持续演进，城乡数字鸿沟也在不断变化。智慧城市建设为城乡数字鸿沟树立了新坐标，即由原来的手机、电脑、互联网、电子商务、数字普惠金融等信息通讯技术接入鸿沟和使用鸿沟拓展至基于物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术的产业鸿沟、改革鸿沟、治理鸿沟和公共服务鸿沟。城乡收入差距是观察城乡数字鸿沟效应的基本视角，基于中国2001—2019年287个地级市面板数据的多期DID回归结果表明，智慧城市建设显著扩大了城乡收入差距，区域创新水平是智慧城市建设影响城乡收入差距的重要传导因素；相较于中西部地区，东部地区智慧城市建设对城乡收入差距的影响更加明显。政府应加快推进数字乡村建设，探索构建“市—县—镇—村”联动机制，使智慧城市建设的前期成果和经验能够扩散到乡村地区，实现智慧城市建设与数字乡村建设协同发展。

关键词：数字鸿沟 智慧城市 数字乡村 城乡收入差距 区域创新

中图分类号：F325 F724.6 **文献标识码：**A

一、引言

城乡经济社会发展呈现二元结构是发展中国家的基本特征，并由此出现了农村地区信息化进程明显落后于城市地区的城乡数字鸿沟现象。城乡数字鸿沟的表征、诱因和效应并非一成不变，而是随着数字技术的持续演进而不断变化。一方面，导致城乡数字鸿沟的技术基础在不断演进，例如，由电脑的单机应用发展到宽带和移动互联网的普及化；另一方面，导致城乡数字鸿沟的技术应用在不断演进，例如，由使用互联网进行网页浏览和收发邮件发展到使用互联网开展直播电商和跨境电商活动。技术基础层面上的数字差距通常被称为“接入鸿沟”或“第一道数字鸿沟”，技术应用层面上的数字差距

*本文研究系浙江省自然科学基金青年项目“电商农户大数据产品使用：属性偏好与增收效应”（编号：LQ20G030016）、浙江省哲学社会科学规划课题一般项目“互联网普及与城乡收入差距：浙江证据”（编号：20NDQN313YB）、国家社科基金重大项目“乡村振兴背景下数字乡村发展的理论、实践与政策研究”（编号：20&ZD164）的阶段性成果。本文通讯作者：李丽莉。

则被称为“使用鸿沟”或“第二道数字鸿沟”（Bowen and Morris, 2019）。城乡数字鸿沟问题对发展中国家政府的宏观管理提出了巨大挑战，政府不仅需要加快弥合城乡数字接入鸿沟，还要综合施策全力缩小城乡居民的数字使用鸿沟。

城乡收入差距是观察城乡数字鸿沟效应的基本视角。现有文献研究了手机、电脑、互联网等信息通讯技术（information communication technology，简称 ICT）硬件的拥有量、普及率和使用情况以及电子商务、数字普惠金融等 ICT 应用领域的发展水平对城乡收入差距的影响，但没有得到一致的结论。这方面的观点大致有三种。第一种观点认为 ICT 的接入和使用扩大了城乡收入差距。发展中国家网络覆盖存在明显的城乡差异，这进一步扩大了城市居民和农村居民之间的就业机会差异，导致城乡收入差距拉大（Prieger, 2013）。互联网使用能给城市居民平均带来约 20% 的收入回报，而带给农村居民的收入回报并不显著，主要原因是农村居民的互联网使用能力不足（谭燕芝等, 2017）。互联网普及总体上扩大了城乡收入差距，这一点在经济越发达、人口素质越高的地区表现得越明显（贺娅萍和徐康宁, 2019）。第二种观点认为 ICT 的接入和使用缩小了城乡收入差距。互联网提高了乡村地区服务性产业的就业率和工资水平，通过刺激服务性产业的发展，互联网能够帮助农村偏远地区克服其与城市之间的发展差距（Ivus and Boland, 2015）。数字普惠金融的发展有助于增加金融可得性、降低信贷门槛，进而缩小城乡收入差距（周利等, 2020）。第三种观点认为 ICT 的接入和使用对城乡收入差距产生先扩大后缩小的非线性影响。有学者认为，互联网普及对城乡收入差距的影响呈现倒 U 型趋势，中国已在 2009 年越过拐点，这意味着互联网技术为缩小中国城乡收入差距带来了重要机遇（程名望和张家平, 2019）。而 Li et al. (2021) 基于浙江省地级市面板数据的实证研究表明，电子商务发展对城乡收入差距的影响虽然呈现倒 U 型趋势，但其尚未越过拐点，电子商务的发展仍在扩大城乡收入差距。总的来说，城乡数字鸿沟的收入差距效应较复杂，需要根据技术基础的类型、技术应用的程度以及一个地区所处的发展阶段具体来定。

随着数字技术的不断演进，中国进入了加快推进智慧城市建设的新时期。智慧城市是信息化与城市化深度融合的产物，是城市化进程的高级阶段。智慧城市建设指综合运用物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术，促进城市规划、建设、管理、服务等方面实现智能高效、公正和谐、绿色宜居和可持续发展（Angelidou, 2014）。为探索推进智慧城市建设，中国先后于 2013 年 1 月、2013 年 8 月和 2015 年 4 月设立了三批国家智慧城市试点，涉及 299 个^①，制定了一系列重要文件指导智慧城市试点工作的开展，还带动了学界对智慧城市的研究热情。学者们陆续探讨了智慧城市的内涵与框架（夏昊翔和王众托, 2017）、智慧城市试点推广的政府行为逻辑（李智超, 2019）、智慧城市建设的风险因素与防范对策（胡丽和陈友福, 2013）、智慧城市开放式治理创新模式（吴标兵和林承亮, 2016），以及智慧城市建设对技术创新（何凌云和马青山, 2021）、产业结构升级（王敏等, 2020）、环境污染治理（石大千等, 2018）、企业家精神（孔令池和张智, 2020）、企业全要素生产

^①试点范围有的是整个地级市，有的是地级市所辖的某个区、县或镇，为了表述简便，后文谈及三批国家智慧城市试点时，直接采用“试点”的表述。

率（石大千等，2020）、社会治理现代化（张蔚文等，2020）等方面的影响。遗憾的是，尚未有文献从城乡数字鸿沟的角度审视智慧城市建设，研究智慧城市建设对城乡收入差距的影响。

从智慧城市建设的理论内涵和客观现实来看，智慧城市建设在技术基础和技术应用两个层面上为城乡数字鸿沟树立了新坐标^①，即由原来的手机、电脑、互联网、电子商务、数字普惠金融等ICT接入鸿沟和使用鸿沟拓展至基于物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术的产业鸿沟、改革鸿沟、治理鸿沟和公共服务鸿沟（后文统称为“新型城乡数字鸿沟”）。这些数字鸿沟将引致智慧城市建设对城乡收入差距产生影响。为此，本文将基于中国2001—2019年287个地级市的面板数据，以智慧城市试点政策为自然实验，采用多时点的双重差分法（以下简称“多期DID”）实证分析智慧城市建设对城乡收入差距的整体性影响、主要作用机制和区域异质性影响。

本文的边际贡献在于：第一，突破了现有文献仅关注手机、电脑、互联网、电子商务、数字普惠金融等ICT接入鸿沟和使用鸿沟的局限性，将城乡数字鸿沟的内涵拓展至基于物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术的产业鸿沟、改革鸿沟、治理鸿沟和公共服务鸿沟；第二，从城乡收入差距角度考察智慧城市建设的经济社会效应，拓展了智慧城市建设的研究视角，深化了对智慧城市建设的科学认识；第三，为加快推进数字乡村建设、实现智慧城市建设与数字乡村建设协同发展提供了经验依据。

二、政策背景与研究假说

（一）政策背景

为更好地应对全球在城市化扩张过程中普遍出现的交通拥堵、环境恶化、资源短缺等“城市病”问题，2008年IBM公司率先提出“智慧地球”战略构想，并将“智慧城市”视为这一战略的关键部分。智慧城市这一全新的城市建设与治理概念很快得到美国、英国、日本、德国、荷兰、新加坡、韩国等国家的积极响应，进而掀起世界各国建设智慧城市的热潮。

中国的智慧城市建设实践始于宁波、上海、南京等城市的率先探索，后由中央部门响应并给予支持。总的来说，中国智慧城市建设经历了三个发展阶段：

第一个阶段是2010—2013年的探索期。2010年和2011年是国家层面政策的真空期，这两年仅由个别地方政府按照自己的理解来推动智慧城市建设，相关建设相对分散和无序。2012年11月，住房和城乡建设部印发了《国家智慧城市试点暂行管理办法》和《国家智慧城市（区、镇）试点指标体系（试行）》，标志着中国在国家层面上正式探索智慧城市建设。2013年1月和8月，住房和城乡建设部先后公布了第一批和第二批国家智慧城市试点名单，更多地方加入了智慧城市建设探索的行列。第

^①指在以城乡数字技术基础差距为横轴、以城乡数字技术应用差距为纵轴的城乡数字鸿沟坐标系中形成了新的坐标位置。

一批名单共 90 个试点^①，第二批共 112 个试点^②，包含 103 个新增试点和 9 个扩大范围试点。

第二个阶段是 2014—2016 年的推动期。2014 年 10 月，国家成立了由国家发展和改革委员会牵头、25 个部委单位组成的“促进智慧城市健康发展部际协调工作组”，各部门不再单打独斗，开始协同指导地方开展智慧城市建设工作。在这一时期，中央政府陆续出台了《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》《关于促进智慧城市健康发展的指导意见》等重要文件，大力引导智慧城市建设，掀起了各部委单位和各地区开展智慧城市建设的浪潮。2015 年 4 月，住房和城乡建设部、科学技术部联合发布了第三批国家智慧城市试点名单，共 97 个试点，包含 84 个新增试点和 13 个扩大范围试点^③。至此，中国智慧城市建设试点共计 299 个。

第三个阶段是 2017 年至今的提升期。由于各地在建设智慧城市的过程中出现了偏离发展主线、重复建设、资源浪费、运转低效、忽视城市服务对象等问题，偏离了中央政府对于智慧城市建设的预设和初衷。2016 年 7 月，中央出台了《国家信息化发展战略纲要》，提出建设“新型智慧城市”^④。其后，有关新型智慧城市建设的政策纷纷出台，例如 2016 年 11 月发布的《关于组织开展新型智慧城市评价工作务实推动新型智慧城市健康快速发展的通知》、2016 年 12 月发布的《“十三五”国家信息化规划》等。新型智慧城市是智慧城市建设由 1.0 版本向 2.0 版本的迭代演进，突出强调以人为本、改革创新，重点推进技术融合、业务融合、数据融合，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同治理，最终实现城市发展模式的改进和城市品质的提升（夏昊翔和王众托，2017）。

从宁波、上海、南京等城市的率先探索到三批国家智慧城市建设试点名单的发布，再到新型智慧城市建设的加速落地，中国的智慧城市建设速度快、范围广，并取得了积极成效。毋庸置疑，智慧城市建设将会对中国经济高质量发展、城市信息化水平提升等方面产生深远影响。

（二）研究假说

1. 智慧城市建设对城乡收入差距的整体性影响。智慧城市建设是政府有计划地推进信息化与城市化深度融合的发展过程。智慧城市建设能够直接提升城市地区的信息化水平，包括促进城市地区数字产业化和产业数字化的发展，推动城市部门的数字化改革工作，提升城市部门的现代化治理能力，优化城市部门的公共服务供给，最终有益于城市居民增收。智慧城市建设有利于带动电子信息制造业、软件与信息服务业等高新技术产业的发展，这些高新技术产业主要集聚在城市中心地区，并广泛辐射城市的工业和服务业，促进传统产业的数字化转型与生产力提升，从而拓展城市居民的就业机会和增

^① 参见《住房城乡建设部办公厅关于做好国家智慧城市试点工作的通知》，https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/tzgg/201302/20130205_212789.html。

^② 参见《住房城乡建设部办公厅关于公布 2013 年度国家智慧城市试点名单的通知》，https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/tzgg/201308/20130805_214634.html。

^③ 参见《住房城乡建设部办公厅 科学技术部办公厅关于公布国家智慧城市 2014 年度试点名单的通知》，https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/tzgg/201504/20150410_220653.html。

^④ 参见 http://www.gov.cn/zhengce/2016-07/27/content_5095336.htm。

收空间。智慧城市建设还有利于推动数字化赋能城市全面深化改革，促使城市部门的改革工作更加精准化、高效化和系统化，更充分地释放改革红利，使城市地区能够建立起一套适应新时期发展需要的生产关系以进一步激活城市各主体的积极性。智慧城市建设倒逼政府分权化、扁平化转型和社会治理流程再造，大数据赋能政府科学决策、安全管理和业务协同（吴俊杰等，2020），形成多主体共建共治共享的现代化治理新格局，不断促进社会公正和谐，营造良好的营商环境（张蔚文等，2020）。智慧城市建设使城市公共服务供给更加均等化、精细化、便捷化，群众刷刷脸、动动手指，就可享受随手办、随时办、随时随地办的体验，以前的政务服务是“政府有什么，你用什么”，现在则是“你需要什么，政府来响应”，即政务服务工作由“被动服务”转向“主动服务”，切实满足城市居民的公共服务需求。所有这些积极变化都有助于提高城市居民的收入水平。

从客观现实看，智慧城市建设同样延续着城市领导理论的逻辑。这一理论认为，城市地区可以提供完善的配套设施和支持资源，在城市供给和使用信息技术的成本更低，并且城市居民的人力资本水平较高，因此城市居民更能从信息技术中获得收益（Forman et al., 2005）。遵循这个逻辑，智慧城市建设可能会扩大城乡收入差距。对于发展中国家而言，城乡二元结构和体制的存在导致城乡联动不足、工业反哺农业无力，这极大地阻碍了智慧城市建设对农村地区的间接溢出效应。在这样的情况下，智慧城市建设的必然结果是形成了基于物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术的产业鸿沟、改革鸿沟、治理鸿沟和公共服务鸿沟，而农村居民无法像城市居民那样分享到数字产业化、产业数字化、数字化改革、治理数字化和公共服务数字化所带来的新型数字红利。此外，智慧城市建设还有可能加剧社会排斥问题（Graham, 2002）。随着智慧城市建设的推进，进城务工人员可能面临两个方面的社会排斥：一是因自身信息素养不足而无法适应智慧城市建设带来的新变化，二是智慧城市建设引发的产业结构调整挤占了低技能劳动力的就业空间（何宗樾等，2020）。数字技术变革本身对劳动力市场可能存在负向冲击，使得在数字技术变革中本就存在数字弱势的群体处于更加不利的位置（Acemoglu and Autor, 2011）。智慧城市建设对产业结构合理化和高度化的促进效应（王敏等，2020），将改变城市劳动力市场的需求结构，导致技能水平较高的城市劳动力与技能水平较低的农村务工人员之间的工资差距拉大。基于以上分析，本文提出假说1：

H1：智慧城市建设具有数字鸿沟效应，导致城乡收入差距扩大。

2. 智慧城市建设、区域创新水平与城乡收入差距。改革创新是智慧城市建设的本质，重视城市创新能力的长期培养和持续提升是智慧城市建设的应有之义。区域创新水平得到显著提高，是智慧城市建设的内在要求，也是判断智慧城市建设成功的重要标准之一。伴随智慧城市建设的推进，城市信息化水平不断提高，进而有助于提高区域创新水平（Ke et al., 2017）。智慧城市建设不仅有利于提高信息资源利用效率，以实现城市管理和服务的智能化、精细化，还能够促进新兴产业发展与产业结构调整（李霞等，2020）。而物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等高新技术产业的发展，为各行各业的创新活动开展提供了技术支撑，进而形成数字产业化与产业数字化的螺旋式上升。高新技术产业通常是高度集聚的，而产业集聚能够推动知识传播和技术溢出，促进新创意的形成（Schmitz, 1995）。智慧城市建设推动物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等尖端信息技术的发展和应

用，加快了城市企业的信息传递和处理速度，有效降低信息传输成本、信息不对称和不确定性，抑制机会主义行为，进而有利于提升企业的研发效率和成果转化效率，推动社会整体创新进程（石大千等，2020）。智慧城市建设所推动的信息集成和数据共享，使创新主体能够获得更加精准的信息和数据，进行更加科学、智能的创新决策和创新管理，而信息壁垒的打破还有利于各主体开展更高水平的协同创新、开放式创新。智慧城市建设还为技术或知识密集型企业的新产品与延伸服务提供了更多的潜在机会，因为数字经济的发展会诱导城市居民对商品消费的需求渐趋个性化、多样化和品质化，打开“长尾产品”的市场空间，促进“长尾产品”产量和种类的增长（Wang and Nicolau, 2017）。基于透彻感知、全面互联和深度智能，智慧城市构建出有利于创新涌现的制度环境，而优越的营商环境有助于降低创业创新成本、提升企业经营效率，将市场经济带上“智慧应用—营商环境改善—大众创业、万众创新”的快车道（赵涛等，2020）。

另一方面，在发展中国家，区域创新水平的提高通常会造成城乡收入差距的扩大。发展中国家的创新活动对城乡收入差距的影响机制主要在于创新活动的“产出效应”和对非熟练劳动力产生的“侵蚀效应”。与其他生产要素的边际收益递减规律不同，创新技术呈现出边际收益递增的特点，从事创新活动的城市高技能劳动力报酬增长比从事传统产业的农村低技能劳动力报酬增长更快（Glaeser, 1999）。技能偏向的技术进步理论认为，城市部门劳动力的技能水平普遍高于农村部门劳动力，由科技创新引起的技术进步会内生地偏向于高技能劳动力，引起劳动力就业结构的极化，加大高技能劳动力与低技能劳动力之间的收入差距（Acemoglu, 2012）。发展中国家存在科技创新的城乡二元结构，即农村农业部门的创新能力明显落后于城市工业和服务业部门，城乡产业部门最终产品的科技含量差决定了城乡产业部门最终产品的价格差，进而导致了城乡劳动力的工资差（Shin, 2016）。高新技术产业主要聚集在城市，其创新溢出对城市居民收入影响更大，换言之，高新技术产业创新水平提高会扩大城乡收入差距（刘清春等，2017）。基于以上分析，本文提出假说2：

H2：区域创新水平是智慧城市建设影响城乡收入差距的重要传导因素。

3. 智慧城市建设对城乡收入差距的异质性影响。智慧城市建设是一项以新一代信息技术为依托，以财政支持和政策法规为保障，以高新技术人才为重要驱动力量的系统性、复杂性、长期性工程，其范围覆盖城市系统的方方面面，包括从底层的基础设施到顶层的公共治理，因而需要一定的经济基础、技术条件、人力资本、公共财政等作为支撑（Nam and Pardo, 2011）。中国城市区域差异较大，经济发展水平、数字化基础设施等要素禀赋具有异质性，智慧城市政策演化阶段各不相同，智慧城市试点聚焦领域各具特色（李霞等，2020）。相较于中西部地区^①，东部地区的城市资源禀赋优渥，经济发展水平较高，信息基础设施建设相对完善，具有良好的市场运行环境、雄厚的地方财政实力，吸引了大量高素质人才集聚。在这些既有优势的综合作用下，东部地区智慧城市建设推进速度较快，部分重点应用领域的数字化成效开始显现。作为第三方机构，网络运营商、互联网平台企业和电子信息装备

^①考虑到中部地区和西部地区智慧城市建设总体水平均明显落后于东部地区，且后文实证分析所运用的中西部地区智慧城市试点的地级市样本较少，本文将中西部地区视为一体。

制造企业是推动智慧城市建设的重要主体。而中西部地区城市与这些第三方机构合作的力度和效果远不及东部地区城市，部分中西部地区城市甚至尚未引进任何第三方机构开展智慧城市运营管理。随着智慧城市建设的持续推进，智慧城市建设的经济社会效应会得到更加充分的释放。目前，东部地区智慧城市建设领跑全国，其城乡数字鸿沟效应会表现得更为突出。基于以上分析，本文提出假说3：

H3：相较于中西部地区，东部地区智慧城市建设对城乡收入差距的影响更加明显。

三、识别策略、变量说明和数据来源

（一）识别策略

中国先后于2013年1月、2013年8月和2015年4月发布了三批国家智慧城市试点名单^①。这一外生事件的冲击，改变了地方城市的信息化水平和运行环境，具有自然实验的性质，这为本文运用双重差分法识别智慧城市建设对城乡收入差距的影响提供了绝佳机会。由于智慧城市试点并非是在同一个时点被批复的，因此，在模型设定上，本文借鉴Autor(2003)做法，构建多期DID模型如下：

$$Gap_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Smartcity_{i,t} + \alpha_c Z_{i,t} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

(1)式中， $Gap_{i,t}$ 表示地级市*i*在*t*年的城乡收入差距， $Smartcity_{i,t}$ 为地级市*i*在*t*年是否被列为智慧城市试点的虚拟变量；回归系数 α_1 代表了智慧城市建设对城乡收入差距的净作用，是本文关注的焦点； $Z_{i,t}$ 为包含区域创新水平在内的一系列控制变量， μ_i 为地级市*i*不随时间变化的个体固定效应， δ_t 为年份固定效应， $\varepsilon_{i,t}$ 为随机干扰项。

为探讨智慧城市建设影响城乡收入差距的作用机制，本文对区域创新水平在二者之间是否发挥中介效应进行检验。具体的检验步骤如下：

第一步，分别构建智慧城市建设影响城乡收入差距、智慧城市建设影响区域创新水平、智慧城市建设与区域创新水平影响城乡收入差距的回归方程。将3个方程具体形式分别设定如下：

$$Gap_{i,t} = \theta_0 + \theta_1 Smartcity_{i,t} + \theta_c R_{i,t} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

$$Innovation_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Smartcity_{i,t} + \beta_c R_{i,t} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

$$Gap_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Smartcity_{i,t} + \gamma_1 Innovation_{i,t} + \gamma_c R_{i,t} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

(2)式、(3)式和(4)式中， $R_{i,t}$ 为不包含区域创新水平在内的一系列控制变量，回归系数 θ_1 和回归系数 α_1 均代表智慧城市建设对城乡收入差距的净作用^②， $Innovation_{i,t}$ 表示地级市*i*在*t*年的

^①由于前两批试点名单都是在2013年发布的，本文在实证分析时将两者合并在一起，视为接受的是一次外生冲击。

^②(4)式与(1)式的区别在于：区域创新水平在(4)式中是中介变量，而在(1)式中是控制变量。从回归结果的角度看，两者实质上是同一个方程，因此，智慧城市建设的回归系数 α_1 是一样的。

区域创新水平，回归系数 β_1 代表了智慧城市建设对区域创新水平的净作用，回归系数 γ_1 代表了区域创新水平对城乡收入差距的净作用。

第二步，对方程（2）进行估计，观察回归系数 θ_1 的显著性水平。如果回归系数 θ_1 是显著的，继续下一步；否则，中介效应检验结束。

第三步，对方程（3）和方程（4）进行估计，观察回归系数 β_1 和回归系数 γ_1 的显著性水平。如果回归系数 β_1 和回归系数 γ_1 都显著，意味着智慧城市建设对城乡收入差距的影响至少有一部分是通过中介变量——区域创新水平实现的，继续下一步；否则，中介效应检验结束。

第四步，检验回归系数 α_1 的显著性水平。如果回归系数 α_1 不显著，说明智慧城市建设对城乡收入差距的影响是完全通过中介变量——区域创新水平起作用的；如果回归系数 α_1 显著，则说明区域创新水平只是起到部分中介作用。

为检验智慧城市建设对城乡收入差距的影响是否存在区域异质性，本文将全部样本划分为东部地区样本和中西部地区样本两个组别进行回归，并横向比较两个组别回归结果中核心解释变量的回归系数大小及其显著性水平。

（二）变量说明

本文的被解释变量是城乡收入差距。借鉴钞小静和沈坤荣（2014）的研究，本文采用城镇居民人均可支配收入与农村居民人均可支配收入的比值衡量城乡收入差距。

本文的核心解释变量是智慧城市建设，采用“是否被列为智慧城市试点”这一虚拟变量来测度。如果某地级市进入国家智慧城市试点名单，则变量赋值为1；否则，赋值为0。

本文的中介变量是区域创新水平〔在（1）式中是控制变量〕，采用每万人发明专利申请授权量衡量。相较于科技投入和专利申请受理量，专利申请授权量更能直接且准确地反映区域创新水平。虽然科技投入是科技产出的基础，但科技投入并不能直接反映科技实力，因为投入与产出之间未必是对等的。专利申请受理量固然能反映一个地区的创新活力，但专利申请并不一定会通过审核并获得最终授权，因而它无法准确反映技术创新实力。专利分为发明专利、实用新型专利和外观设计专利三种类型，其中，发明专利最具创新性质，是创新产出的核心部分。因此，本文采用发明专利申请授权量测度区域创新水平。考虑到不同地区的人口规模存在差异，用发明专利申请授权量除以年末总人口，得到每万人发明专利申请授权量。

借鉴城乡收入差距的有关研究（例如 Wei et al., 2013; Su et al., 2015; Liu and He, 2019; 程名望和张家平, 2019; 李永友和王超, 2020; Li et al., 2021），本文加入了以下控制变量：经济发展水平、工业化水平、产业结构服务化水平、城市化水平、城市规模、对外开放程度、地方政府作用、城镇就业规模和人力资本水平。

（三）数据来源

本文实证分析所用数据是2001—2019年中国287个地级市的面板数据。是否被列为智慧城市试点以中华人民共和国住房和城乡建设部官方网站所公布的三批国家智慧城市试点名单为准。由于试点的安排存在“一市多试点”情况，即一个地级市可能存在1个及以上的试点，因此，已经设立的299

个智慧城市试点并非对应 299 个地级市。本文剔除了 2001—2019 年进行过行政区划调整的地级市（例如莱芜市、巢湖市），但保留了在地级市层面以下进行过行政区划调整或名称发生过变更的城市（例如毕节市、普洱市），同时剔除了统计数据缺失严重的地级市（例如三沙市、儋州市）。经过筛选以后，共有 165 个地级市构成“实验组”，其余 122 个未被列入智慧城市试点名单的地级市则进入“对照组”。区域创新水平采用每万人发明专利申请授权量衡量，这部分数据来自中国研究数据服务平台^①；实际使用外资金额数据从司尔亚司数据信息有限公司数据库获得^②；其余变量的基础数据来源于 2002—2020 年（历年）的《中国城市统计年鉴》《中国区域经济统计年鉴》和各地级市的统计年鉴，以及 2001—2019 年各地级市的国民经济和社会发展统计公报。

各变量的含义与描述性统计结果见表 1。

表 1 变量含义与描述性统计结果

变量名称	变量含义	观测值	均值	标准差
被解释变量 城乡收入差距	城镇居民人均可支配收入与农村居民人均可支配收入的比值	5385	2.583	0.645
核心解释变量 智慧城市建设	是否被列为智慧城市试点：是=1，否=0	5453	0.201	0.401
中介变量 区域创新水平	每万人发明专利申请授权量（个）	5431	0.764	2.857
控制变量 经济发展水平	人均全市生产总值（万元），对数化处理	5431	0.875	0.918
工业化水平	第二产业增加值占全市生产总值的比重（%）	5430	46.909	11.333
产业结构服务化 水平	第三产业增加值占全市生产总值的比重（%）	5431	38.706	9.801
城市化水平	市辖区年末总人口（万人）占全市年末户籍人口（万人）的比重	5306	7.784	9.007
城市规模	市辖区年末总人口（万人），对数化处理	5312	7.307	0.987
对外开放程度	实际使用外资金额（万美元）与全市生产总值（万元）的比值	5200	0.003	0.004
地方政府作用	一般公共预算支出（万元）占全市生产总值（万元）的比重	5404	0.181	0.210
城镇就业规模	城镇单位从业人员（万人）占全市年末户籍人口（万人）的比重	5401	0.119	0.122
人力资本水平	每百人普通高等院校在校学生数（人）	5334	1.523	2.143

注：各变量的数据缺失程度不同，所以各变量的观测值存在差异。

四、实证结果分析

（一）基准回归结果

表 2 汇报了智慧城市建设对城乡收入差距影响的基准回归结果。其中，回归 1 仅考虑智慧城市建

^①中国研究数据服务平台的官方网址是：<https://www.cnrds.com/Home/Login>。

^②司尔亚司数据信息有限公司数据库的官方网址是：<https://www.ceicdata.com/zh-hans>。

设的核心解释变量；回归2进一步纳入全部控制变量；回归3是在回归2的基础上，逐步去掉一个显著性最差（t检验p值最大）的控制变量，直至剩余控制变量均显著的估计结果。3个回归的估计结果显示，智慧城市建设在5%的统计水平上显著且系数为正，表明在其他条件不变的情况下，智慧城市建设扩大了城乡收入差距，假说1得到验证。此外，从回归3的结果看，区域创新水平、经济发展水平、产业结构服务化水平、地方政府作用、城镇就业规模等控制变量对城乡收入差距也有显著影响。

表2 智慧城市建设对城乡收入差距影响的基准回归结果

变量名称	被解释变量：城乡收入差距		
	回归1	回归2	回归3
智慧城市建设	0.105** (0.043)	0.099** (0.039)	0.091** (0.039)
区域创新水平		0.019*** (0.004)	0.017*** (0.005)
经济发展水平		-0.256*** (0.057)	-0.232*** (0.057)
工业化水平		0.003 (0.003)	
产业结构服务化水平		0.010*** (0.004)	0.007*** (0.002)
城市化水平		0.005 (0.004)	
城市规模		-0.019* (0.011)	
对外开放程度		-3.838 (2.881)	
地方政府作用		-0.120 (0.082)	-0.141** (0.071)
城镇就业规模		-0.544*** (0.097)	-0.352** (0.174)
人力资本水平		-0.005 (0.012)	
常数项		2.166*** (0.254)	2.307*** (0.097)
个体固定效应	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值	5385	5025	5336
组内可决系数	0.368	0.416	0.420

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③由于各回归中引入的控制变量存在差异，且各控制变量的数据缺失程度不同，各回归的观测值存在一定差异。

（二）作用机制检验

表3汇报了区域创新水平在智慧城市建设与城乡收入差距之间的中介效应检验结果。其中，(1)列报告的是未加入区域创新水平的情况下智慧城市建设影响城乡收入差距的估计结果，(2)列是智慧城市建设影响区域创新水平的估计结果，(3)列的回归中同时纳入智慧城市建设与区域创新水平，检验它们对城乡收入差距的影响。从(3)列的结果可以看出，在加入区域创新水平这一中介变量后，智慧城市建设仍在5%的统计水平上显著，且系数为正。结合(2)列的估计结果，可以判断区域创新水平在智慧城市建设与城乡收入差距的正向关系中发挥了部分中介效应，且该部分中介效应占智慧城市建设影响城乡收入差距总效应的14.02%^①。Sobel检验、Goodman-Aroian检验和Goodman检验均拒绝了不存在中介效应的原假设，换言之，该中介效应具有统计显著性。由此可见，区域创新水平是智慧城市建设影响城乡收入差距的重要传导因素，假说2得到验证。

表3 区域创新水平在智慧城市建设与城乡收入差距之间的中介效应检验结果

变量名称	城乡收入差距	区域创新水平	城乡收入差距
	(1)	(2)	(3)
智慧城市建设	0.113*** (0.039)	0.834*** (0.230)	0.099** (0.039)
区域创新水平			0.019*** (0.004)
控制变量	已控制	已控制	已控制
个体固定效应	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值	5025	5080	5025
组内可决系数	0.411	0.347	0.416
Sobel检验(p值)		2.526 (0.012)	
Goodman-Aroian检验(p值)		2.513 (0.012)	
Goodman检验(p值)		2.538 (0.011)	

注：①***和**分别表示1%和5%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量如表1所示。④由于个别地级市的城乡收入差距数据缺失，所以(1)列和(3)列的观测值比(2)列的观测值小。

（三）区域异质性

表4汇报了智慧城市建设影响城乡收入差距的分区域回归结果。其中，(1)列和(2)列是采用东部地区样本的估计结果，(3)列和(4)列是采用中西部地区样本的估计结果。估计结果显示，东部地区智慧城市建设对城乡收入差距和区域创新水平有显著的正向影响，而中西部地区智慧城市建设对城乡收入差距和区域创新水平的影响未通过显著性检验。这表明，相较于中西部地区，东部地区智慧城市建设对城乡收入差距的影响更加明显，假说3得到验证。这是因为东部地区具有城市资源禀赋优渥、经济发展水平较高、信息基础设施建设相对完善等前期基础和既有优势。同时，采用东部地区

^①具体计算过程为：[(0.834×0.019)/0.113]×100%=14.02%。

样本的估计结果再次验证了区域创新水平是智慧城市建设影响城乡收入差距的重要传导因素。需要说明的是，中西部地区智慧城市建设对城乡收入差距的影响不显著，并不意味着所有中西部试点城市的智慧城市建设进展缓慢^①，而是平均而言，中西部地区的智慧城市发展水平落后于东部地区。

表4 智慧城市建设影响城乡收入差距的分区域回归结果

变量名称	东部地区		中西部地区	
	城乡收入差距	区域创新水平	城乡收入差距	区域创新水平
	(1)	(2)	(3)	(4)
智慧城市建设	0.137*** (0.052)	1.762*** (0.486)	0.082 (0.056)	0.184 (0.137)
区域创新水平	0.012*** (0.004)		0.016 (0.017)	
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
个体固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	2093	2137	2932	2943
组内可决系数	0.433	0.423	0.423	0.422

注：①***表示1%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量如表1所示。④由于个别地级市的城乡收入差距数据缺失，所以（1）列的观测值比（2）列的观测值小，（3）列的观测值比（4）列的观测值小。

五、稳健性检验

（一）平行趋势检验

1.图示法。采用双重差分法的前提是满足平行趋势假定，即未受到智慧城市试点政策的冲击时，试点城市组和对照城市组的城乡收入差距具有相同的变化趋势。采用图示法进行平行趋势检验不失为一种简洁直观的方式。由图1可以看到，在2013年智慧城市试点政策实施之前，试点城市组与对照城市组的城乡收入差距变动趋势是高度一致的，并且试点城市组的城乡收入差距水平低于对照城市组的城乡收入差距水平。智慧城市试点政策实施后，由于智慧城市建设的数字鸿沟效应，对照城市组城乡收入差距与试点城市组城乡收入差距之间的差距出现不断缩小的趋势，并且试点城市组城乡收入差距在2019年开始出现反超对照城市组城乡收入差距的情况。由此可以看出，试点城市组和对照城市组的事前趋势是平行的，受到智慧城市试点政策的外生冲击以后，试点城市组和对照城市组的平行趋势才被打破。因此，采用双重差分法检验智慧城市建设对城乡收入差距的影响是可行的。

^①事实上，武汉、郑州等城市的数字发展水平较高。中国城市科学研究院智慧城市联合实验室发布了《2019城市发展指数报告》，以数字环境、数字政务、数字生活、数字生态4个一级指标以及20个分指标，对各城市进行综合评分，武汉、郑州分别排名全国第三、第六。参见《〈2019城市发展指数报告〉发布 郑州跻身“数字一线城市”》，<http://www.henan.gov.cn/2019/12-18/1093658.html>。

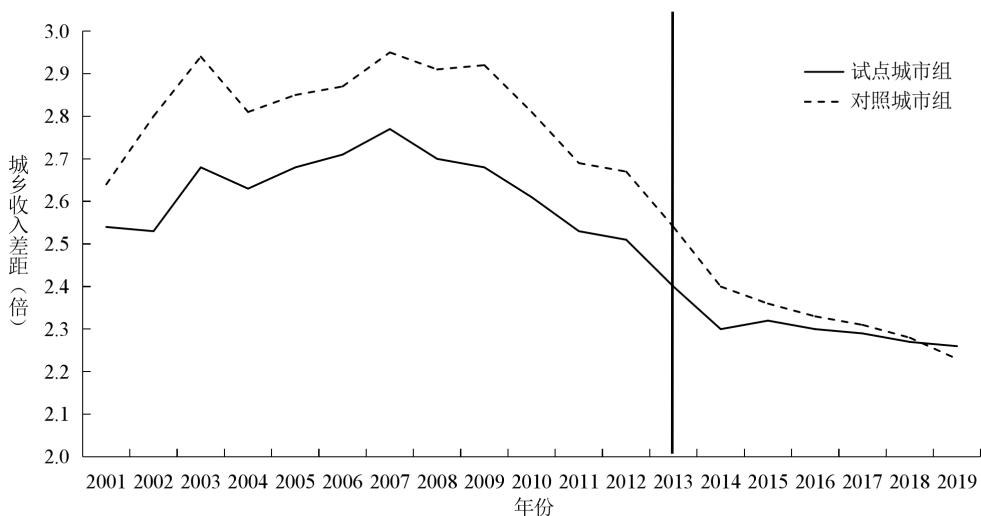


图1 平行趋势检验：图示法

2. 回归法。为进一步检验平行趋势并观察智慧城市试点政策的动态效应，本文参照 La Ferrara et al. (2012)、唐跃桓等 (2020) 等学者的做法，将智慧城市试点设立的前一年 (2012年) 作为基准年份，以城乡收入差距为被解释变量，以智慧城市试点政策实施前后各 7 个年份虚拟变量与智慧城市建设的交互项为解释变量进行回归，回归结果见表 5。从表 5 的估计结果可以看到，智慧城市试点政策实施以前，智慧城市建设与年份虚拟变量的交互项几乎都是不显著的，估计系数的大小也基本维持在零左右，这表明在智慧城市试点政策实施前，试点城市组和对照城市组之间并不存在较为明显的系统性差异，事前趋势是平行的。智慧城市试点政策实施以后，平行趋势开始被打破，智慧城市建设与年份虚拟变量交互项的估计系数发生了重要变化，系数方向由负转正，系数大小和显著性水平总体上随着时间的推移呈现增强的趋势。这表明智慧城市建设对城乡收入差距产生了显著的正向影响，且随着时间的推移，政策实施效果越来越强。

表5 平行趋势检验：回归法

解释变量	估计系数	解释变量	估计系数
智慧城市建设×是否 2005 年	0.034 (0.026)	智慧城市建设×是否 2013 年	0.045 (0.040)
智慧城市建设×是否 2006 年	0.028 (0.029)	智慧城市建设×是否 2014 年	0.065* (0.039)
智慧城市建设×是否 2007 年	0.001 (0.034)	智慧城市建设×是否 2015 年	0.086* (0.048)
智慧城市建设×是否 2008 年	-0.040 (0.033)	智慧城市建设×是否 2016 年	0.103** (0.047)
智慧城市建设×是否 2009 年	-0.073* (0.037)	智慧城市建设×是否 2017 年	0.095** (0.043)
智慧城市建设×是否 2010 年	-0.036 (0.036)	智慧城市建设×是否 2018 年	0.101** (0.050)

(续表 5)

智慧城市建设×是否 2011 年	-0.008 (0.037)	智慧城市建设×是否 2019 年	0.163*** (0.055)
------------------	-------------------	------------------	---------------------

注：①***、**和*分别表示 1%、5% 和 10% 的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③被解释变量是城乡收入差距，回归中也放入了控制变量（同表 2 回归 2），并且控制了个体固定效应和年份固定效应，观测值为 5025，组内可决系数为 0.418。

（二）安慰剂检验

本文还借鉴 Li et al. (2016) 和 Cantoni et al. (2017) 的做法，采用随机生成实验组的方式进行安慰剂检验，以判断智慧城市建设对城乡收入差距的显著影响是否由某些随机性因素引起。具体地，本文从全部样本中随机选取 165 个地级市，将其设定为伪试点城市组（各年份入选试点的城市数量与真实情况中的城市数量保持一致），而将剩余地级市列入对照城市组，由此构建一个伪核心解释变量 $Smartcity_{i,t}^{false}$ ，并对（1）式进行回归。研究中重复 1000 次上述随机生成实验组和进行回归的过程。结果发现，安慰剂检验所得 $Smartcity_{i,t}^{false}$ 系数仅存在极个别大于真实回归值 0.099（表 2 回归 2 中智慧城市建设的估计系数）的情况，且 $Smartcity_{i,t}^{false}$ 系数的密度分布函数整体呈以 0 为中心的正态分布^①。这说明，智慧城市建设导致城乡收入差距扩大的结果并非由其他不可观测因素造成，基准回归结果没有明显的遗漏变量偏误。

（三）样本随机性问题

双重差分方法的估计精度取决于实验组样本选择的随机性。现实中，政府对智慧城市试点的选定通常并不是完全随机的。即便如此，从前文采用图示法检验平行趋势的结果看，试点组城市与对照组城市的事前趋势是平行的，没有显著的系统性差异。这意味着，整体上看，政府在选择智慧城市试点的过程中会通盘考虑和统筹兼顾，因而本文研究中的样本能达到近似随机选择的效果，不会产生太大的选择性偏差问题。倘若样本存在严重的选择性偏差，而实证模型又没有解决这一问题，选择性偏差则会类似于遗漏变量进入随机干扰项，造成内生性问题，但安慰剂检验已证实了回归结果并没有明显的遗漏变量偏误。对于智慧城市建设而言，外界可能认为政府会倾向于优先选择产业基础较好或信息化水平较高的城市来开展试点，这是否会影响样本选择的随机性呢？对此，本文对产业基础^②和信息化水平^③影响智慧城市建设进行了回归，回归结果见表 6。从表 6 的估计结果可以看到，产业基础和信息化水平并不会显著影响一个城市是否被选定为智慧城市试点，这进一步表明试点城市组的样本选择具有随机性。

^①受篇幅所限，这里没有展示具体的密度分布函数图，感兴趣的读者可向作者索取。

^②产业基础采用工业化水平和产业结构服务化水平衡量。关于这两个变量的说明以及数据来源已在前文介绍过。

^③信息化水平采用每万人互联网宽带接入用户数衡量，即互联网宽带接入用户数（单位：户）与全市年末户籍人口（单位：万人）的比值。互联网宽带接入用户数和全市年末户籍人口数据来自 2002—2020 年（历年）的《中国城市统计年鉴》。

表 6 产业基础和信息化水平影响智慧城市建设的回归结果

变量名称	被解释变量：智慧城市建设			
	(1)	(2)	(3)	(4)
工业化水平	-0.003 (0.002)			-0.005 (0.003)
产业结构服务化水平		0.001 (0.002)		-0.003 (0.003)
信息化水平			0.064 (0.051)	0.058 (0.050)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
个体固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	5081	5080	5011	5010
组内可决系数	0.568	0.567	0.568	0.569

注：①括号内为稳健标准误。②控制变量包括表 2 回归 2 中除工业化水平和产业结构服务化水平之外的所有其他控制变量。③由于个别地级市的信息化水平数据缺失，所以（3）列和（4）列的观测值比（1）列和（2）列的观测值小。

（四）调整试点样本范围和更换测度指标

本文还通过调整试点样本范围和更换中介变量的测度指标进行稳健性检验，以提升研究结论的可靠性。考虑到智慧城市的试点范围不同，即有的试点范围是整个地级市，而有的试点范围仅为地级市所辖的某个区、县或镇，为防止智慧城市试点样本的选取存在范围上的差异，进而干扰实证结果，本文研究中将试点范围是整个地级市的试点样本从全部试点样本中剥离出来单独进行考察。此外，对于区域创新水平，本文还尝试采用城市创新指数来测度。与专利申请授权量只考虑当年获得专利数量（流量概念）不同的是，城市创新指数是一个专利价值调整存量指数，它不仅以专利价值衡量无形资本存量，而且区分了不同年龄专利的平均价值，通过加总不同年龄专利的价值得到总的无形资本存量，因此能够较为准确衡量区域创新水平。城市创新指数的数据来自复旦大学产业发展研究中心发布的《中国城市和产业创新力报告 2017》^①。遗憾的是，所能获得的数据时间范围仅限于 2001—2016 年，这会导致使用城市创新指数匹配样本数据后，观测值和数据时效性出现明显下降。

表 7 汇报了调整试点样本范围和更换中介变量测度指标后的回归结果。其中，（1）列的回归保持试点样本范围不变（包括全部试点样本），而区域创新水平的测度指标更换为城市创新指数。（2）列和（3）列的回归仅考虑试点范围是整个地级市的试点样本，并分别采用每万人发明专利申请授权量和城市创新指数测度区域创新水平。估计结果均显示，即便调整试点样本范围和更换中介变量的测度指标，智慧城市建设与区域创新水平仍在 1% 或 5% 的统计水平上显著，且系数为正，表明它们对城乡收入差距有显著的正向影响，这进一步巩固了本文的研究结论。

^①2018 年 2 月，复旦大学产业发展研究中心研究团队对外公开中国 2001—2016 年城市创新指数与产业创新指数的详细数据。数据下载链接：<https://pan.baidu.com/s/1qZydmzU>，提取密码：vgk5。

表 7 调整试点样本范围和更换中介变量测度指标的回归结果

变量名称	被解释变量：城乡收入差距		
	(1)	(2)	(3)
智慧城市建设（包含全部试点样本）	0.079** (0.037)		
智慧城市建设（仅包含试点范围是整个地级市的试点样本）		0.075** (0.036)	0.067** (0.035)
区域创新水平（每万人发明专利申请授权量）		0.022*** (0.004)	
区域创新水平（城市创新指数）	0.001*** (0.000)		0.001*** (0.000)
控制变量	已控制	已控制	已控制
个体固定效应	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值	4205	5025	4205
组内可决系数	0.345	0.414	0.344

注：①***和**分别表示 1% 和 5% 的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量见表 1。④由于城市创新指数所能获得的数据时间范围仅限于 2001—2016 年，所以使用城市创新指数匹配样本数据后的观测值下降，表现在（1）列和（3）列的观测值小于（2）列的观测值。

六、结论与讨论

基于学界对城乡数字鸿沟收入差距效应的争论以及中国智慧城市建设的政策背景，本文在理论分析的基础上提出研究假说，利用中国 2001—2019 年 287 个地级市面板数据，以智慧城市试点政策为自然实验，采用多期 DID 方法实证分析了智慧城市建设对城乡收入差距的整体性影响、主要作用机制和区域异质性影响，并开展了一系列稳健性检验。研究结果表明，智慧城市建设具有数字鸿沟效应，导致城乡收入差距扩大，区域创新水平是智慧城市建设影响城乡收入差距的重要传导因素，相较于中西部地区，东部地区智慧城市建设对城乡收入差距的影响更加明显。

本文研究结论有助于促进人们形成对城乡数字鸿沟的新认识。城乡数字鸿沟会随着数字技术的持续演进而不断变化，因此，要用发展的眼光去看待城乡数字鸿沟问题。近十年来，中国智慧城市建设的探索与实践已经在技术基础和技术应用两个层面上为城乡数字鸿沟树立了新坐标，但现有文献尚未对此变化进行深入的考察和研究。本文以城乡数字鸿沟的动态性为研究的逻辑起点，以智慧城市试点的自然实验导致城乡收入差距显著扩大为证据支点，对新型城乡数字鸿沟给予呈现和阐释，以促进人们形成对城乡数字鸿沟的新认识。随着智慧城市建设的不断推进，中国城乡信息化发展进程已经发生了显著变化，人们对城乡数字鸿沟的关注不能只停留在原来的手机、电脑、互联网、电子商务、数字普惠金融等 ICT 接入鸿沟和使用鸿沟上，而应该将城乡数字鸿沟的内涵拓展至基于物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术的产业鸿沟、改革鸿沟、治理鸿沟和公共服务鸿沟，并

且要意识到这些新变化正在成为城乡发展不平等的新动因。

本文研究结论对于弥合城乡数字鸿沟、缩小城乡收入差距具有重要政策启示。建立健全城乡融合发展体制机制，加快推进数字乡村建设，实现智慧城市建设与数字乡村建设协同发展，是弥合新型城乡数字鸿沟的根本路径。发展中国家城乡数字鸿沟长期存在的根源就在于城乡二元的经济社会结构、体制机制和思维方式（阮荣平等，2017）。只要城乡二元体制机制和思维方式不破除，城乡数字鸿沟就会持续存在。即便智慧城市建设有助于推进创新发展，但智慧城市建设所驱动的区域创新水平提升依然会延续着城市偏向和技能偏向的特点，并不会带来城乡协调发展、共享发展，最终无法实现共同富裕和全方位的高质量发展。中国要彻底改变“先城市后乡村”的惯性思维和建设模式，加大改革和创新力度，健全城乡融合发展体制机制，有效实现城乡共生共建共享共荣，平等交换、双向互动、深度融合，切实形成真正意义上的城乡生命共同体。回顾中国信息化发展历程，每一轮信息化建设都在城市率先启动。例如，智慧城市建设的国家级试点首次发布于2013年1月，而数字乡村建设的国家级试点首次发布于2020年10月，两者间隔长达近8年的时间。因此，中国应全力加快数字乡村建设，争取尽早补齐农业农村的数字化短板。各地政府应将数字乡村建设提上日程，通过加强整体规划和配套，推进新一代信息技术在农业农村经济发展中的综合应用，提高农村居民现代信息素养，增强乡村内生发展动力（曾亿武等，2021）。要探索构建“市—县—镇—村”联动机制，让城市地区的信息化资源真正下沉到乡村地区，使智慧城市建设的前期成果和经验能够扩散到乡村地区，实现智慧城市建设与数字乡村建设的有效衔接、协同发展，并最终融为一体。目前，中西部地区智慧城市建设的实践进展虽然尚未达到显著扩大城乡收入差距的临界点，但是，智慧城市建设的城乡数字鸿沟效应会随着智慧城市建设的深入推进而得到动态强化。中西部地区一方面要积极向东部地区学习先进经验，缩小区域维度上的数字鸿沟，另一方面要转变思维，防患于未然，从城乡融合发展的高度看待和推进智慧城市建设。

最后，本文展望未来的研究方向，建议后续研究重点关注以下议题：一是以智慧城市建设为参照揭示数字乡村建设的特殊属性、内在逻辑、约束条件和风险防范；二是研究智慧城市建设与数字乡村建设协同发展的整体框架与动态机制；三是基于国家数字乡村试点的自然试验，评估数字乡村建设的经济社会效应；四是构建新型城乡数字鸿沟指数的评价方案和监测机制；五是厘清智慧城市建设与数字乡村建设过程中有效市场与有为政府相结合的逻辑，揭示政府的角色职责和行为边界。

参考文献

1. 钱小静、沈坤荣，2014：《城乡收入差距、劳动力质量与中国经济增长》，《经济研究》第6期，第30-43页。
2. 程名望、张家平，2019：《互联网普及与城乡收入差距：理论与实证》，《中国农村经济》第2期，第19-41页。
3. 何凌云、马青山，2021：《智慧城市试点能否提升城市创新水平？——基于多期DID的经验证据》，《财贸研究》第3期，第28-40页。
4. 何宗樾、张勋、万广华，2020：《数字金融、数字鸿沟与多维贫困》，《统计研究》第10期，第79-89页。
5. 胡丽、陈友福，2013：《智慧城市建设不同阶段风险表现及防范对策》，《中国人口·资源与环境》第11期，第

130-136 页。

6. 贺娅萍、徐康宁, 2019: 《互联网对城乡收入差距的影响: 基于中国事实的检验》, 《经济经纬》第2期, 第25-32页。
7. 李霞、戴胜利、李迎春, 2020: 《智慧城市政策推进城市技术创新的机理研究——基于演化特征与传导效应的双重视角》, 《研究与发展管理》第4期, 第12-24页。
8. 李永友、王超, 2020: 《集权式财政改革能够缩小城乡差距吗? ——基于“乡财县管”准自然实验的证据》, 《管理世界》第4期, 第113-130页。
9. 李智超, 2019: 《政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析》, 《公共管理学报》第3期, 第145-156页。
10. 孔令池、张智, 2020: 《基础设施升级能够促进企业家精神成长吗? ——来自高铁开通和智慧城市建设的证据》, 《外国经济与管理》第10期, 第139-152页。
11. 刘清春、张莹莹、C.-Y. Cynthia Lin Lawell, 2017: 《创新与收入不平等》, 《南方经济》第2期, 第24-39页。
12. 阮荣平、周佩、郑风田, 2017: 《“互联网+”背景下的新型农业经营主体信息化发展状况及对策建议——基于全国1394个新型农业经营主体调查数据》, 《管理世界》第7期, 第50-64页。
13. 石大千、丁海、卫平、刘建江, 2018: 《智慧城市建设能否降低环境污染》, 《中国工业经济》第6期, 第117-135页。
14. 石大千、李格、刘建江, 2020: 《信息化冲击、交易成本与企业TFP——基于国家智慧城市建设的自然实验》, 《财贸研究》第3期, 第117-130页。
15. 谭燕芝、李云仲、胡万俊, 2017: 《数字鸿沟还是信息红利: 信息化对城乡收入回报率的差异研究》, 《现代经济探讨》第10期, 第88-95页。
16. 唐跃桓、杨其静、李秋芸、朱博鸿, 2020: 《电子商务发展与农民增收——基于电子商务进农村综合示范政策的考察》, 《中国农村经济》第6期, 第75-94页。
17. 王敏、李亚非、马树才, 2020: 《智慧城市建设是否促进了产业结构升级》, 《财经科学》第12期, 第56-71页。
18. 吴标兵、林承亮, 2016: 《智慧城市的开放式治理创新模式: 欧盟和韩国的实践及启示》, 《中国软科学》第5期, 第55-66页。
19. 吴俊杰、郑凌方、杜文字、王静远, 2020: 《从风险预测到风险溯源: 大数据赋能城市安全管理的行动设计研究》, 《管理世界》第8期, 第189-202页。
20. 夏昊翔、王众托, 2017: 《从系统视角对智慧城市的若干思考》, 《中国软科学》第7期, 第66-80页。
21. 曾亿武、宋逸香、林夏珍、傅昌銮, 2021: 《中国数字乡村建设若干问题刍议》, 《中国农村经济》第4期, 第21-35页。
22. 张蔚文、金晗、冷嘉欣, 2020: 《智慧城市建设如何助力社会治理现代化? ——新冠疫情考验下的杭州“城市大脑”》, 《浙江大学学报(人文社会科学版)》第4期, 第117-129页。
23. 赵涛、张智、梁上坤, 2020: 《数字经济、创业活跃度与高质量发展——来自中国城市的经验证据》, 《管理世界》第10期, 第65-76页。
24. 周利、冯大威、易行健, 2020: 《数字普惠金融与城乡收入差距: “数字红利”还是“数字鸿沟”》, 《经济学家》第5期, 第99-108页。

- 25.Acemoglu, D., 2012, “Why do New Technologies Complement Skill? Directed Technical Change and Wage Inequality”, *Quarterly Journal of Economics*, 113(4): 1055-1089.
- 26.Acemoglu, D., and D. Autor, 2011, “Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings”, *Handbook of Labor Economics*, 4(Part B): 1043-1171.
- 27.Angelidou, M., 2014, “Smart City Policies: A Spatial Approach”, *Cities*, 41(S1): 3-11.
- 28.Autor, D. H., 2003, “Outsourcing at Will: The Contribution of Unjust Dismissal Doctrine to the Growth of Employment Outsourcing”, *Journal of Labor Economics*, 21(1): 1-42.
- 29.Bowen, R., and W. Morris, 2019, “The Digital Divide: Implications for Agribusiness and Entrepreneurship. Lessons from Wales”, *Journal of Rural Studies*, Vol. 72: 75-84.
- 30.Cantoni, D., Y. Chen, D. Y. Yang, N. Yuchtman, and Y. J. Zhang, 2017, “Curriculum and Ideology”, *Journal of Political Economy*, 125(2): 338-392.
- 31.Forman, C., A. Goldfarb, and S. Greenstein, 2005, “How did Location Affect Adoption of the Commercial Internet? Global Village versus Urban Leadership”, *Journal of Urban Economics*, 58(3): 389-420.
- 32.Glaeser, E. L., 1999, “Learning in Cities”, *Journal of Urban Economics*, 46(2): 254-277.
- 33.Graham, S., 2002, “Bridging Urban Digital Divides? Urban Polarisation and Information and Communications Technologies (ICTs)”, *Urban Studies*, 39(1): 33-56.
- 34.Ivus, O., and M. Boland, 2015, “The Employment and Wage Impact of Broadband Deployment in Canada”, *Canadian Journal of Economics*, 48(5): 1803-1830.
- 35.Ke, X., H. Chen, Y. Hong, and C. Hsiao, 2017, “Do China’s High-speed-rail Projects Promote Local Economy?—New Evidence from a Panel Data Approach”, *China Economic Review*, Vol. 44: 203-226.
- 36.La Ferrara, E., A. Chong, and S. Duryea, 2012, “Soap Operas and Fertility: Evidence from Brazil”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(4): 1-31.
- 37.Li, L., Y. Zeng, Z. Ye, and H. Guo, 2021, “E-commerce Development and Urban-rural Income Gap: Evidence from Zhejiang Province, China”, *Papers in Regional Science*, 100(2): 475-494.
- 38.Li, P., Y. Lu, and J. Wang, 2016, “Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China”, *Journal of Development Economics*, Vol. 123: 18-37.
- 39.Liu, H., and Q. He, 2019, “The Effect of Basic Public Service on Urban-rural Income Inequality: A Sys-GMM Approach”, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 32(1): 3205-3223.
- 40.Nam, T., and T. A. Pardo, 2011, “Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions”, Conference Paper, The Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research, Maryland: College Park, <https://doi.org/10.1145/2037556.2037602>.
- 41.Prieger, J. E., 2013, “The Broadband Digital Divide and the Economic Benefits of Mobile Broadband for Rural Areas”, *Telecommunications Policy*, 37(6): 483-502.
- 42.Schmitz, H., 1995, “Collective Efficiency: Growth Path for Small-scale Industry”, *The Journal of Development Studies*,

31(4): 529-566.

43. Shin, H. B., 2016, "Economic Transition and Speculative Urbanisation in China: Gentrification versus Dispossession", *Urban Studies*, 53(3): 471-489.

44. Su, C., T. Liu, H. Chang, and X. Jiang, 2015, "Is Urbanization Narrowing the Urban-rural Income Gap? A Cross-regional Study of China", *Habitat International*, Vol. 48: 79-86.

45. Wang, D., and J. L. Nicolau, 2017, "Price Determinants of Sharing Economy Based Accommodation Rental: A Study of Listings from 33 Cities on Airbnb.com", *International Journal of Hospitality Management*, Vol. 62: 120-131.

46. Wei, H., H. Li, and Y. Guo, 2013, "Trade Structure, Trade Mode and the Urban-rural Income Gap in China", *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 16(2): 96-114.

(作者单位: ¹杭州师范大学经济学院;

²北京农学院经济管理学院;

³杭州电子科技大学经济学院)

(责任编辑: 张丽娟)

A New Coordinate of Digital Divide: The Impact of Smart City Construction on Urban-rural Income Gap

ZENG Yiwu SUN Wence LI Lili FU Changluan

Abstract: In developing countries, the process of informatization in rural areas lags behind compared with that in urban areas, resulting in a digital divide between urban and rural areas. With the continuous evolution of digital technology, the digital divide between urban and rural areas has been changing. Smart city construction has set a new coordinate for the digital divide between urban and rural areas. In other words, the digital divide has expanded from the original ICT access and use gap concerning mobile phones, computers, Internet, e-commerce and digital inclusive finance to the industrial gap, reform gap, governance gap and public service gap based on the Internet of Things, cloud computing, big data, artificial intelligence, blockchain and other new information technologies. The urban-rural income gap is a basic perspective to observe the effect of urban-rural digital divide. The multi-stage DID regression results based on the panel data collected from 287 prefecture-level cities in China from 2001 to 2019 show that smart city construction has significantly expanded urban-rural income gap, and the regional innovation level is an important transmission factor of smart city construction affecting urban-rural income gap. Compared with the central and western regions, the impact of smart city construction on urban-rural income gap in eastern China is more obvious. Governments should accelerate the construction of digital countryside by establishing a linkage mechanism between cities, counties, towns and villages, so that the early achievements and experience of smart city construction can spread to rural areas, thus realizing a coordinated development of smart city construction and digital countryside construction.

Keywords: Digital Divide; Smart City; Digital Countryside; Urban-rural Income Gap; Regional Innovation