

以高质量的县城建设推进县域现代化： 事实与路径*

王 邹 孙久文

摘要：实现中国式现代化要求深入推进新型城镇化战略，县域是实现全域现代化的重要一环，县城是推进新型城镇化的关键空间。基于“人口—产业—政府”的分析框架，本文在现代化视域下讨论了县域和县城发展的实然与应然。以翔实数据和多元视角，本文研究揭示了县域（城）在人口分布、产业发展、公共服务和财政状况方面的特征，构建了指标体系并以此评估县域现代化水平。对县域现代化指数的 Oaxaca-Blinder 分解结果表明，城镇化是现代化的重要动力。以高质量的县城建设促进县域现代化，需要优化顶层设计、壮大优势产业、提升公共服务水平和深化制度改革。高质量的县城建设意在强调要强化整个城市体系的局部弱项，形成县城与都市圈、城市群等主要增长极的优势互补。县域现代化的基本思路应该是“扬长补短”，最终为居民提供合意的生产生活空间。

关键词：现代化 县城 新型城镇化 现代化指数 Oaxaca-Blinder 分解

中图分类号：F061.5 **文献标识码：**A

一、引言

在全面建设社会主义现代化强国的新阶段，需要以新型城镇化作为空间动能，全力推进中国式现代化。党的二十大报告指出，县城是城镇化建设的重要载体^①。新型城镇化指导下的县城建设更加强调整代化生产和现代化生活的统一。高质量的县域城镇化是促进区域协调发展、推进实现全域现代化的必然路径。

中国的区域发展规划长期具有“两头重，中间轻”的特点：要么聚焦大城市的经济集聚和矛盾疏解，要么关注农村地区的脱贫帮扶和乡村振兴，而对位于“城尾乡头”这一中间地带的县域的重视程

*本文系中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“集聚的微观机制与福利分析——基于匹配的视角”（编号：22XNH198）的阶段成果。本文通讯作者：孙久文。

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第32页。

度则相对较低。县域发展整体处于“不温不火”的状态，县城建设势头较为缓慢。改革开放以来，乡镇企业较为粗放的经营模式、建设用地的过度无序扩张、较为落后的公共基础设施等情况呼唤高质量的县城建设。随着经济社会发展呈现诸多新特点，党和政府开始重视县域发展和县城建设。2022年5月，中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，明确了县城建设的总体要求和重点工作，中国区域协调发展战略体系的关键部分得以充实。然而，关于县域发展的一系列重大问题尚待明晰，针对县城建设的指导方案相对欠缺（孙久文等，2023）。因此，有必要瞄准现代化目标深入分析县域发展的特点和短板，进而探究以县城建设为抓手提升县域现代化水平的实现路径。

本文研究主要涉及三类文献。第一，城镇化的道路取向与县城建设。关于中国应该选择何种城市发展道路的讨论始终火热。有研究指出，只有都市圈和城市群等大规模、高密度的集聚形态才能够最大限度发挥城市的正外部性，因此，应该增强大城市的吸纳能力（陆铭等，2012）。也有观点认为，向高等级城市倾斜的政策损害了中小城市的利益，要重视培育中小城市的增长潜力（魏后凯，2014）。随着研究的深入，越来越多的学者开始关心县域（城）的演进动向，相关研究主要可分为两大类。一类是对县域和县城发展的总体思路提出方向和建议（苏红键，2021；孔祥智和何欣玮，2022；陆铭和李鹏飞，2023）。另一类则聚焦县域某个领域，展开深入研究。例如，有学者关心提高县城产城融合度的不同选择（汪增洋和张学良，2019），也有学者致力于讨论县城公共服务供给的“瓶颈”障碍及其优化方案（钱振明，2022），还有学者关注县域政府行为对乡村产业转型升级的影响（褚庆宜和赵祥云，2023）。

第二，现代化的综合评估与县域现代化。对现代化内涵和外延的认识不一而足，一种实用的共识做法是从各维度的结果去评价现代化，主要有以下几个方面的表现：经济上，产业发展的工业化和高级化；政治上，政治制度高效运转和治理效能令人满意；人口上，人民享有充分自由和高水平生活。本文遵循这一范式，以“人口—产业—政府”为全文的分析框架。长期以来，对现代化的研究主要关注不同制度背景和发展阶段的国家之间实现现代化的不同模式。经典现代化理论将现代化的实质等同于“西方化”（Rostow, 1959）。依附理论、世界体系理论（Baran and Sweezy, 1966）等学说则指出，在不平等的国际秩序下，后发国家简单照搬西方模式并不会取得成功。融合全球经验和本国国情，中国探索出中国式现代化的特色道路。与较为丰富的国别现代化研究相比，对一个共同体内部各区域现代化发展情况及其分野的讨论较少。在中国国土面积广阔和各地区禀赋存在异质性的现实背景下，各区域能够基于自身比较优势和国家整体环境，逐步实现现代化追赶（蔡昉等，2009）。文献梳理表明，为数不多的关于县域现代化的研究具有两类特殊性。一是对对象的特殊性。这类研究致力于总结某个（类）县域现代化发展的独特经验，例如对“晋江模式”（张兴祥等，2023）和“苏南模式”（宋林飞，2017）的分析。二是维度的特殊性。这类研究主要考察某类因素对提升县域现代化水平的独特作用，例如对县域官员治理能力的研究（文雁兵等，2020）。

第三，作为现代化推进动力的城镇化。理论上讲，城镇化可以通过三大传导机制提升当地经济主体的现代化水平。首先，县域城镇化提高了人民生活的宜居性。推进县城建设能促进城乡融合发展，

拉动居民特别是农村居民的边际消费倾向（万广华等，2022），在增量上开拓新的巨大空间，在质量上形成乘数效应。此外，县城建设也有利于人们的沟通来往和现代生活方式的传播扩散。其次，集聚经济的正外部性带来企业生产率的提高。作为县域集聚活动的主要场所，县城可以吸引周边各类要素。这种集聚主要通过三类渠道影响县城企业生产效率：其一，企业能够借由投入产出关联分摊基础设施的使用成本；其二，更大的劳动力池有助于提升“人一岗”匹配程度，降低交易成本；其三，更高的集聚水平能够促进知识外溢和创新活动（Duranton and Puga, 2004）。最后，经济活动密度较高的县城提供了改善治理效能的空间。更高的产出水平和土地价值夯实了地方财政税基，更集中的人口有助于提升优质公共物品和服务的可达性（Duranton and Puga, 2020）。然而，只有极少数学者专门讨论了县域城镇化与当地现代化水平的内在关系（姚毓春和夏宇，2023），而在经验范畴，关于县城建设对县域现代化影响的实证分析则近乎空白。

综上所述，现有研究存在以下提升空间：一是较少以全景式视野剖析县域和县城各个维度的发展特点、存在的短板以及现象背后的内在逻辑，且相关研究成果以质性研究为主，亟待更多的数据支撑和定量分析；二是缺乏对县域现代化的综合评估，一套可推广、可量化的针对县域的分析框架需要补充和完善；三是瞄准新阶段的发展目标，从现代化的高度出发评估城镇化对提升县域现代化水平的关键作用有待进一步探究。据此，本文的边际贡献有三个方面。一是从现代化视角出发，丰富县域现代化和县城建设的相关研究。基于“人口—产业—政府”的分析框架，本文以多元翔实的微观数据从人口分布、产业发展、公共服务、财政情况等不同侧面，结合地理板块、经济水平等维度，全面展现中国县域和县城发展的典型事实和深度矛盾。二是深化现代化分析的空间单元。本文利用熵权法构建县域现代化综合评价体系，从人口现代化、经济现代化和治理现代化维度出发，测算中国县域的现代化水平。进一步，本文还利用 Oaxaca-Blinder 分解方法，定量评估了城镇化对县域现代化的贡献。三是讨论城镇化促进县域现代化的潜在路径。以前述分析为基础，本文将探讨以高质量的县城建设提升县域现代化的实施方案。

中国县级行政单元（包括市辖区和县级单元）的总量和结构长期保持稳定。本文遵循主流范式，将县级单元统称为“县域”^①，而“县城”一般则指县域范围内县政府所在地。县城拥有较为完善的基础设施，既是县域内非农企业、劳动力等微观主体的集中活动地，也是串联大城市、中小城镇和广袤农村的核心链条，在国土空间体系中具有举足轻重的作用。2013年“撤县设区”达到高潮之后，县域的数量有所下降，市辖区的数量则有所提升。但是，县域的绝对数量依旧庞大。2021年底，除市辖区外，中国共有1866个县域，占县级行政单元总数的66%，为市辖区数量的近2倍^②。

^①包括县级市、县、自治县、旗、自治旗、特区和林区。2021年，前二者在中国1866个县域中的占比超过90%。资料来源：《中华人民共和国行政区划统计表（2021年）》，<http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/>。

^②资料来源：《中华人民共和国行政区划统计表（2021年）》，<http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/>。

二、分析框架

不同学科及其相应的研究范式为现代化理论的探索提供了各自的分析视角。经济学家侧重从产业结构变革角度理解现代化过程。例如，Lewis（1954）认为，工业化是现代化的核心，后发国家需要与先进国家建立经济联系，并模仿后者的工业化进程，以此实现本国的现代化。政治学主要关注政府在现代国家中的定位和作用，认为在对“国家治理体系和治理能力现代化”的追求下，地方政府应向高效服务型治理主体转变（唐天伟等，2014）。社会学家英克尔斯则提出了“人的现代化”的著名论断。在他看来，现代化的关键在于人的心智和行为均要由传统转向现代，要在生产风格和生活方式上实现跃迁（Inkeles，1969）。实际上，完整的现代化图景应该呈现在各个层面。随着研究的进一步深入，现代化理论中的综合学派开始壮大，这一学派更加强调从多个维度综合剖析现代化，以评估的全面性带来结论的科学性。

在综合学派思想的指导下，本文将社会层面、经济层面和政治层面的三类视角统一于现代化视域下的区域分析中，基于“人口—产业—政府”的分析框架，从人口、产业和政府三大主体维度进行县域空间的事实挖掘、量化评估和路径探索。这一做法同时呼应了空间经济学的范式变迁：经典区位理论主要关心产业的选址布局问题，聚焦城市的生产功能；当更多地区步入后工业化和后城市化阶段时，相关研究开始关注区域内居民的生活体验，强调宜居性的价值以及城市化进程中政府力量对市场失灵等负外部性问题的纠偏。

除了从上述层面出发，对现代化的内涵展开深入的研究之外，对现代化的研究还要关注共性和特性的交织（钱乘旦，2012）。根据这一观点，本文在研究过程中也兼顾了相关分析的普适性和特殊性。

一是分析框架的普适性。一方面，本文的分析既能够覆盖经济社会发展过程中的各类主要参与主体，也与当前主流分析视角和重大政策关切相一致，在不同层次的区域之间具备良好的可比性和推广性，能够全面反映不同地区城市建设过程中人口发展、产业建设和政府治理的特点。另一方面，本文从结果端捕捉了城镇化对地方现代化的各种可能影响。这有助于全面而综合地描绘县域人口现代化、经济现代化和治理现代化的发展水平，为探索人口、产业和政府治理的优化举措提供了主要参考坐标。

立足中国式现代化目标，本文认为，人口、产业和政府的关系体现在三个方面。其一，提高人民的生活福祉是社会主义的本质追求。正如《共产党宣言》所说：“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^①其二，产业的高度繁荣是其他领域现代化的物质基础，没有坚实的经济技术实力，就不可能全面建成社会主义现代化强国。其三，治理体系和治理能力现代化是支撑社会和谐运转的制度保障，能够彰显政府以人民为中心的制度本色。

二是分析对象的特殊性。以已有研究为基础，本文把研究对象细化至县域这一特殊的空间维度，将县域（城）置于全国区域（城市）体系之中，探讨县域和县城建设的独特矛盾、角色定位与优化路径。从集聚层次看，县城是中国城市活动中最小的空间单元。受行政因素影响，中国基于通勤距离和

^①马克思、恩格斯，2018：《共产党宣言》，北京：人民出版社，第51页。

经济活动所定义的城市主要在区县层面（Chen et al, 2023）。当前关于城市发展和现代化的研究主要在较大的空间范畴（例如城市群、地级市）展开，本文在全国范围内细化了经验分析的空间尺度。从实践逻辑看，党和政府确立了实现中国式现代化的远景目标，最终必然是全域的现代化，而非仅是大城市、东部地区等部分区域的现代化。给定这一长期的发展目标，县域现代化是一个不可避免的重要方面，也是通过区域现代化分步骤、有条件地推进国家层面现代化的潜在方案。因此，在经验分析中明确了县域和县城发展的重要事实和关键短板后，有必要进一步思考县域现代化视域下县城建设的价值走向。

三、县域和县城发展的事实和特征

基于“人口—产业—政府”的分析框架，本节的分析将以人口分布、产业发展、公共服务和财政状况四大维度（后两者对应“政府”这一主体）为切入点，分别从县域（城）所处的发展阶段和四大地区（东部地区、中部地区、西部地区和东北地区）的视角切入，深入分析县域（城）发展的典型事实和内在逻辑。

（一）人口分布在地域间加速调整

县城是县域人口日常生活和从事相关产业活动的主要场所，县城的发展关乎广大人民的福祉。当前，县域人口的演变模式有两大特点。

一方面，纵向来看，县城对人口的吸引力增大。一是县外农民工向县城回流态势越发明显（见图1）。在新冠疫情、外需走低、技术替代等的影响下，中国东部沿海发达地区对中低技能劳动力的需求日益萎缩。此外，这些地区较高的生活成本和制度壁垒，也使得更多的农村流动人口主动或被动回流至家乡所在县城。从拉力角度看，随着交通通达性的进一步改善，部分大城市向周边地区释放了产业的外溢效应和转移效应。在数字技术的助力下，许多新模式新业态下沉至县城市场，提高了县城的就业机会和消费需求。根据相关数据，2021年底，中国共有2.93亿农民工，外出农民工中省内流动的农民工占比58.5%，约1.2亿农民工在县域乡镇内就业^①，“离土不离县”的务工模式十分火热。以安徽省为例，2020年，在省内新增的89.9万农民工中，在本乡镇就业和在外县内就业的比例分别为52%和36%^②。

图1具体刻画了2010—2021年中国本地农民工和外出农民工^③的比重以及外出农民工的流动结构。

^①按现行标准，本地农民工指“在户籍所在乡镇内从业”的农民工。随着更多农民工在乡镇外、县域内的县城工作，“农村—县城”的日常通勤模式将更加常见。因此，如果以“在户籍所在县内从业”为标准，本地农民工的体量将会更大。

资料来源：《2021年农民工监测调查报告》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm。

^②资料来源：《珠三角等地用工荒，返乡就业收入低，农民工为何仍大规模回流？》，<https://new.qq.com/rain/a/20210923A0BOBU00>。

^③指在户籍所在乡镇外从业的农民工。

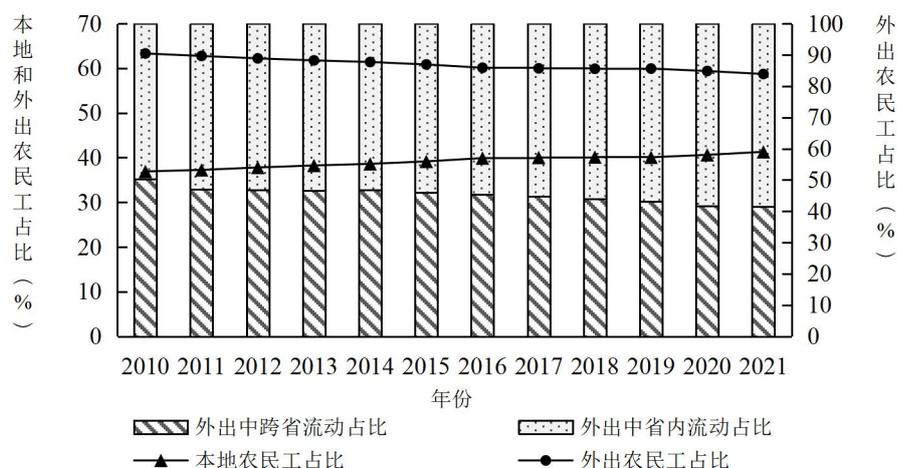


图1 本地农民工和外出农民工比重以及外出农民工流动结构（2010—2021年）

资料来源：相关数据由笔者根据2010—2021年（历年）《农民工监测调查报告》计算得到。

二是农村居民迁入县城的现象更加普遍，但县域范围内仍有较大的农村人口存量。2021年底，中国城镇常住人口为9.1亿人，包括1472个县的县城中的1.6亿居民，以及394个县级市城区内的0.9亿居民^①。据此计算，县域内的城镇居民在全国城镇常住人口中的占比仅为27.5%。中国常住人口城镇化率在2021年底达到64.7%^②，但是，经进一步拆解发现，城镇化率在行政区划间存在极大差异。从县域的两大主体（县和县级市）看，县的城镇化率仅为23.6%，县级市的城镇化率略高于30%（见图2）。县域城镇化进程整体滞后，广大农村地区的人口尤其是仍居住在县域内的人口，并未充分享受到城市化红利。当全国城镇化进程进入增长的中后期、大城市建设总体转入结构性调整期时，为了更好地满足农业转移人口的进城需求，县城为农民以较低成本转入非农产业、转向现代化的生活提供了一个可以考虑的方案。特别地，在东部沿海发达地区，一些经济体量较大的县城的综合发展水平已经很高，与所在地级市城区在就业机会、基础设施、公共服务、人居环境等方面的质量差距也比较小，这些县城对人口的吸引力不容忽视，这些地区需要承担起吸纳新增城市人口的重要功能。以江苏省为例，2020年，江苏省的城镇人口比2010年增加了1487万人，地区生产总值排名前十的县城的城镇人口增量约占全省城镇人口增量的15%^③。

^①资料来源：《推进以县城为重要载体的城镇化建设——访国家发展改革委规划司有关负责人》，https://www.gov.cn/zhuangce/2022-05/07/content_5688998.htm。

^②资料来源：《党的十八大以来经济社会发展成就系列报告：新型城镇化建设扎实推进 城市发展质量稳步提升》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-09/29/content_5713626.htm?eqid=905bb0250007d50a000000036468cc15。

^③资料来源：《走进县城看发展之五：就近城镇化 县城潜力大》，https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/ghs/sjdt/202207/t20220725_1331285.html?code=&state=123。

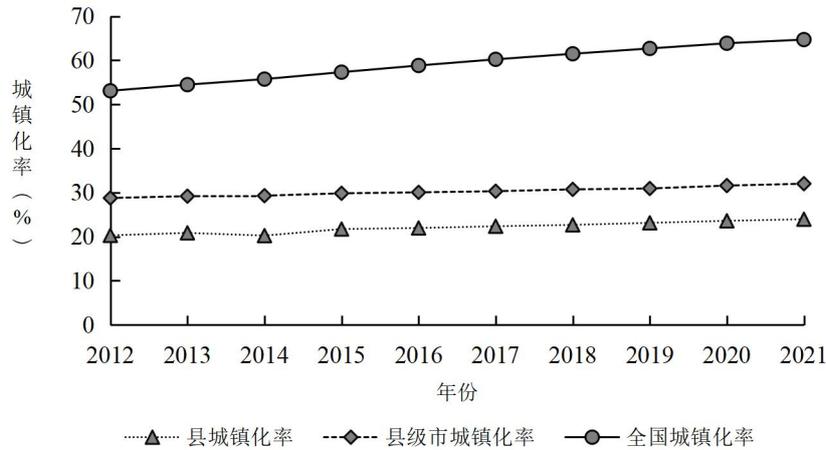


图2 全国及县城常住人口城镇化率 (2012—2021年)

资料来源：相关数据由笔者根据2012—2021年（历年）《中国县城建设统计年鉴》计算得到。

三是县城中心的集聚趋势增强。笔者根据2012年和2021年《中国城乡建设统计年鉴》计算得到的数据表明，从2012年到2021年，全国县城的平均人口密度从1573人/平方千米增长至2160人/平方千米，四大地区的县城人口密度均有不同程度的提升，而且在中部、西部等整体处于城市化中期的地区，人口密度增长更快、水平也更高（见图3）。

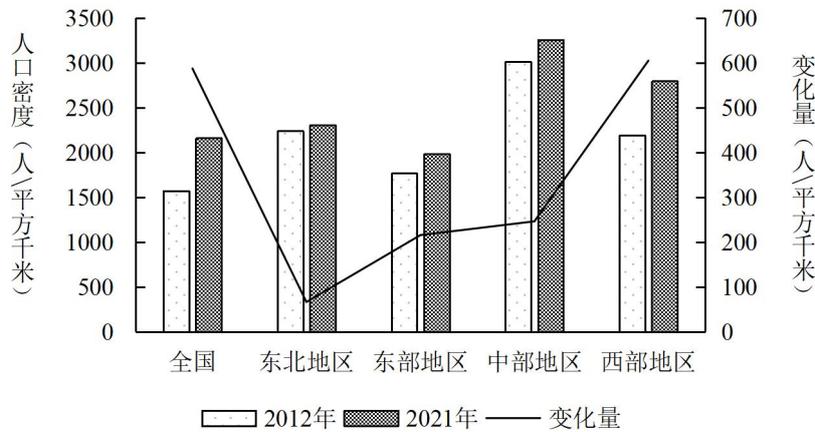


图3 全国和四大地区县城人口密度 (2012年和2021年)

资料来源：相关数据由笔者根据2012年和2021年《中国城乡建设统计年鉴》计算得到。

随着时间的推移，在各县城的流入人口中，在当地有长期居留意愿的比例皆有所上升（见图4）。基于2014—2018年（2018年是目前可获得数据的最新年份）中国流动人口动态监测调查数据，本文筛选出流入县域城区的人口，并完成数据清洗，最终获得一个涵盖1051个县城包括108610位流动人口的子数据库。下文对涉及中国流动人口动态监测调查数据的讨论皆来自这一子数据库。2018年，流入东北地区县城的人口愿意在当地长居的比例超过80%。这与当地县城流入人口以省内为主紧密相关。东部地区省外流入人口多、生活成本高，流入人口愿意在当地长期居留的意愿最低，但也达到了65%。

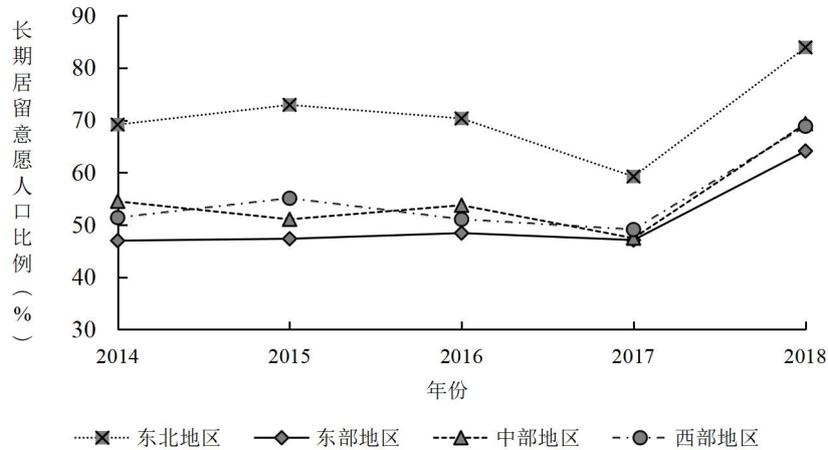


图4 四大地区县城流入人口在当地长期居留意愿占比 (2014—2018年)

注：相关数据由笔者根据中国流动人口动态监测调查数据计算得到。

另一方面，横向来看，县域整体上主要是人口的流出地。本文将县域地区生产总值从低到高排列，并将这些县域划分为五组，并按所属四大地区对县域人口净流入情况进行统计。表1展示了2020年县域的人口流动情况，分子代表组内有人口流入的县域数，分母代表组内县域总数。由表1可得出以下结论。第一，88%的县域为人口净流出地。第二，在GDP最高组中，超过1/4的县域有人口净流入。这说明，当地经济发展水平是驱动人口迁移的关键因素。第三，中部地区和东北地区县域人口流出现象十分普遍，东部和西部地区分别有16%和18%的县域吸引了更多人口，且东部地区人口净流入的县域主要位于GDP最高组和GDP次高组。

表1 有人口净流入的县域比例 (2020年)

地区	GDP最低组	GDP次低组	GDP中等组	GDP次高组	GDP最高组	合计
东北	1/23	2/51	1/49	0/14	2/6	6/163
东部	1/15	1/50	0/85	7/96	58/170	67/416
中部	0/40	1/70	1/80	2/152	8/131	12/473
西部	57/292	21/198	20/155	19/107	26/62	143/814
合计	59/370	25/369	22/369	28/369	94/369	228/1846

注：根据第七次全国人口普查（下文简称“七普”）数据，可以得到各县域2020年常住人口数量，结合当年《中国县域统计年鉴》可得年末户籍人口数，若前者大于后者，则可以判定为人口净流入。

本文认为，要辩证看待人口在县域的流动及其所具有的特点。首先，整个县域的人口流出与县城规模的壮大并不矛盾。许多县域人口数量的下降主要是由于外围农村人口的减少，其城区人口则仍在增加。县域人口密度的提高和居民居留意愿的增强印证了这一点。由于中国城镇化率距离发达经济体的水平还有约15%的提升空间，因此，未来中国人口由农村向城市流动的基本面不会改变。另外，各类县城发展水平的分化符合客观经济规律。随着全国统一大市场的加快培育，各类要素将会在各个地方不同的生产效率和投入需求的驱动下，实现新一轮的空间再调整，这是响应高质量发展的内在要求。

在这一过程中，有些缺乏长期竞争优势的县域，其人口将会步入中低规模的相对稳态。而拥有良好区位优势禀赋（例如在城市群、都市圈和大城市周围，或靠近交通枢纽）和丰富就业机会的县域，其城镇化水平将会进一步提升，人口规模也会不断壮大。最终，国家层面将会实现“整体分散，优势集中”的优化格局。

（二）产业优势和特色产业改进空间较大

随着经济社会的不断发展，县域产业的变化表现出几个新亮点。第一，得益于外部政策的大力支持和市场体系的不断健全，许多县域在特色产业的发展方面取得了明显的进步，这些特色产业带动了农村劳动力在县城就近就业（唐红萍和谭珊，2021）。第二，部分在外积累了资金、技术和社会资本的农民工开始返乡创业，他们通过乡邻关系召回了部分在外务工的同乡（汪昕宇等，2018）。第三，新技术赋能传统经济的发展模式方兴未艾，数字经济、平台经济等创造了大量的市场机遇。此外，县域和乡村产业对农业无人机操作、短视频制作、电商线下销售等新业态就业岗位的需求增长较快。

从流动人口所从事的具体行业来看（见表2），流入县城的人口主要从事制造业和生产性服务业。东部地区是流入人口制造业从业比例最高的地区，占比近35%。此外，以批发零售业、住宿餐饮业、居民服务业等行业为代表的生活性服务业在东北、中部和西部地区都是县城流入人口从事的主要行业，比例均占到了约65%。

表2 四大地区县城流入人口前五大从事行业和相应从业比例（2014—2018年）

行业	东北地区（%）	东部地区（%）	中部地区（%）	西部地区（%）
批发零售业	27.57	19.17	36.11	33.82
住宿餐饮业	14.80	13.76	16.04	14.36
居民服务业	20.68	13.02	12.90	16.54
制造业	8.78	34.92	16.24	8.91
建筑业	8.01	7.85	6.39	9.31

资料来源：相关数据由笔者对中国流动人口动态监测调查数据筛选后得到。整理后的子数据库包括1051个县城的108610位流动人口的基本信息。

图5刻画了四大地区县城流入人口自主创业的比例及其变动趋势。在就业身份的选择上，人们在劳动力市场上要么选择自雇身份（自主创业），要么选择他雇身份（与企业建立雇佣关系）。根据图5可以看出，2014—2018年，各地区县城流入人口就业身份的变化趋势总体而言较为稳定，各年自主创业人员的比例基本相似。在东部地区县城，约60%的流入人口会在本地企业寻求工作机会，与本地企业建立雇佣与被雇佣关系。在东北地区，县城的流入人口中自雇和他雇的比例基本上各占一半。而在中部地区和西部地区的县城，县域流入人口自主创业的比例较高，比例均在60%左右。总之，许多流入县城的劳动力在资本要求较少、进入门槛较低、从业人员规模较小的生活性服务业从事自营生意。这一就业模式虽然具有灵活机动、自主性强等优势，但是，也存在难以被公共保障制度覆盖的风险。

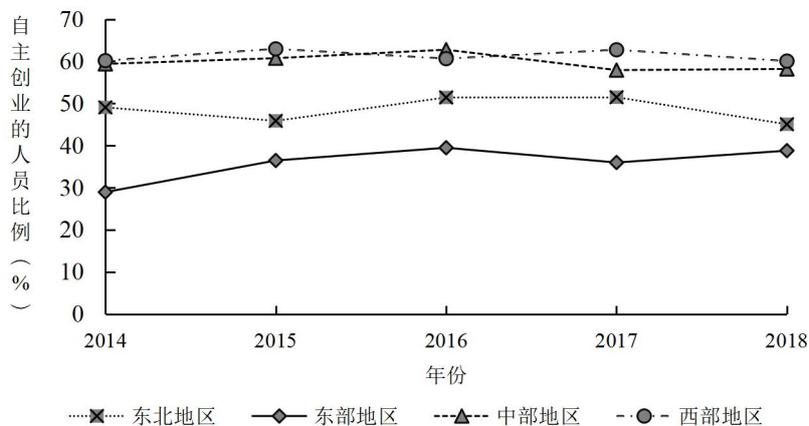


图5 四大地区县城流入人口自主创业比例（2014—2018年）

资料来源：相关数据由笔者对中国流动人口动态监测调查数据筛选后得到。整理后的子数据库包括 1051 个县城的 108610 位流动人口的基本信息。

此外，县域产业发展过程中暴露的症结不容忽视。除了产业结构相对落后、产业发展较为滞后等问题，县域产业的核心矛盾在于产业整体特色优势仍不明显，同质竞争和重复建设的深刻矛盾依旧存在：其一，一些西部县城依靠地区内丰富的自然资源进行发展，对煤炭、冶金、钢铁等过饱和产业存在长期的路径依赖；其二，部分县城为了快速提升其地区生产总值，大搞“运动式”建设，对技术门槛低、产品附加值少、污染耗能高的低档产业广开绿灯；其三，在推进脱贫攻坚和乡村振兴衔接的实际操作中，上级政府时常会把同类产业安排在多个相邻县城，这一做法容易催生相似的“特色产业”模式；其四，许多县域对市场活力的培育不够，政府不当干预和地方保护壁垒仍然较多，只注重短期的增长而忽视了长期的优势挖掘。

总之，当前许多县域产业的品牌特色仍不够突出，发展滞缓，发展的内生动力较弱。解决这些问题，一方面，需要破除深层次的制度壁垒，激发市场活力，推动人才、资金等优质要素下沉；另一方面，也需要建立更加有效的产业政策，县域要立足本地禀赋和全国市场，确定好自身的发展定位，以差异化策略寻求优势突破和区位协同。

（三）公共服务存在总量和质量双重矛盾

县城公共服务的短板一方面体现在公共资源供给与实际人口需求的失衡上，“小马拉大车”的现象日益突出，另一方面则反映在公共服务的质量未能满足居民对更高品质生活的期许上。具体矛盾在不同区域各有侧重。以医疗资源为例，增强县医院的综合服务能力是中国进一步完善医疗卫生服务体系的着力点。2020 年底，全国每千人医疗卫生机构床位数为 6.46 张，病床使用率为 72.5%^①，患者县

^①资料来源：《2020 年我国卫生健康事业发展统计公报》，<http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s10743/202107/af8a9c98453c4d9593e07895ae0493c8.shtml>。

域内就诊率已达到 94.0%^①。然而，根据笔者的测算，县域整体的每千人医疗卫生机构床位数为 5.72 张。如果仅看县城的县级医院，则这一数字会更低。县域的床位需求与全国平均水平整体一致，患者外流的情况基本得到缓解。然而，县域床位资源与全国平均水平的数量差距依旧存在。此外，各区域的床位稀缺原因不尽相同。有些县城整体还处于需要加大资源投入的阶段，更多县城则主要是医疗资源的结构性错配问题。例如，很多县内乡镇的基层卫生机构积压了大量闲置床位，需要思考如何重组和盘活现有医疗资源。

优质医疗资源在地区间的分布不均是县域公共服务质量分布不均的另一个表现。2022 年，全国达到基本标准（二级医院能力）及以上的县医院比例为 87.7%^②。这一数字在东部地区和中部地区都超过了 90%，然而，东北地区和西部地区则分别落后全国平均水平约 4 个百分点和约 11 个百分点，县医院标准提升的速度也低于全国（见图 6）。

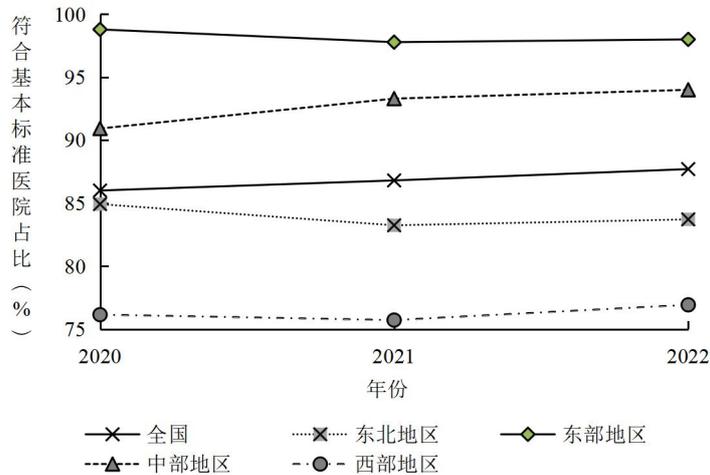


图 6 四大地区县医院符合基本标准合格及以上的比例 (2020—2022 年)

资料来源：根据国家卫生健康委员会《2021—2022 年度县医院医疗服务能力评估情况》数据计算。

在教育资源方面，笔者以 2022 年《中国县域统计年鉴》和《中国城市统计年鉴》的数据进行测算的结果表明，2021 年，县域小学、中学的师生比基本与所在地级市的数值持平。可见，经过国家对基层基础教育事业长时间的大力投入，从基本资源保障方面看，县域教育的整体状况已经得到了明显改善。然而，随着县域教育整体上由基本均衡向优质均衡迈进，更多深层次的矛盾亟待化解。这些矛盾包括但不限于优秀师资和优质生源的双重流失、重硬件投入轻质量提升的做法、教育资源在城乡间的分布失衡等。

^①资料来源：《全国县域内就诊率达 94% 分级诊疗取得阶段性成效》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/24/content_5627031.htm。

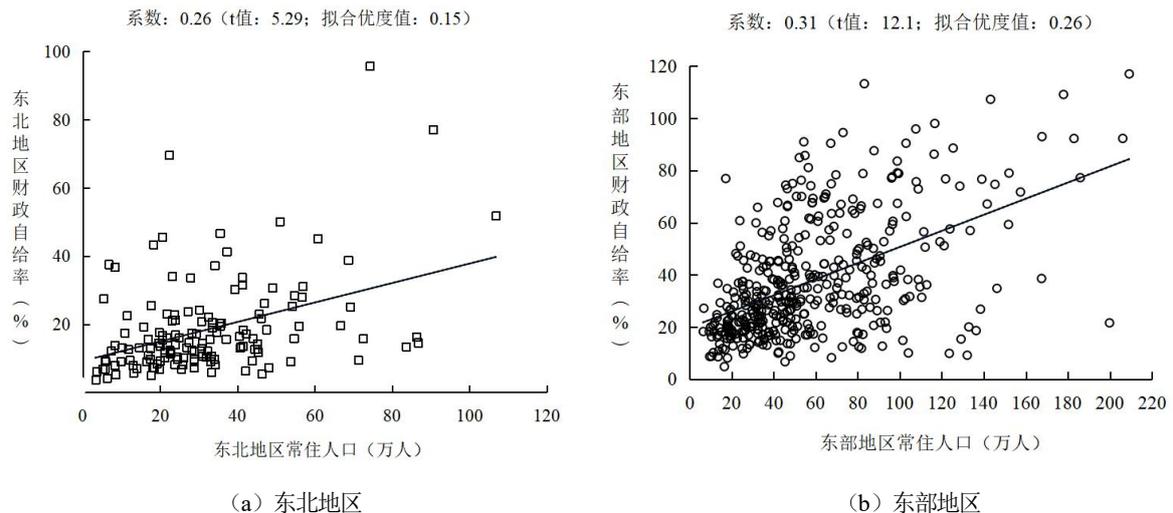
^②资料来源：《国家卫生健康委办公厅关于通报 2021—2022 年度县医院医疗服务能力评估情况的函》，<http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s3594q/202305/d87cb253740048ef98af1f37f67adba2.shtml>。

总之，在县域公共服务存在“量质双缺”的系统性矛盾，以及增量的资金、土地等资源有限的背景下，当地政府应该注重资源的集中高效利用。县域外围村民和回流人口向县城聚集的趋势为公共服务供给侧改革提供了契机，有利于资源流向与提高人口市民化水平、保障产业链协同高效运转等高度相关的关键公共领域。

（四）地方财权与事权的协同性亟待提升

财政实力越发吃紧和开销支出不断高涨，是县域长久以来面临的难题。一方面，税基相对薄弱，土地价格处于低位，财权在“县财市管”的体制下普遍受到约束。另一方面，县级政府又要挑起县城建设和乡村振兴两大重担，与招商引资、基建投资、民生开支等领域相关的资金需求都是刚性花销。在垂直分权的安排下，许多需要长期、持续投入的地方性事务落到了县级政府身上。两个因素的叠加带来了一些痼疾。例如，县政府有更大动机把资金投向见效快的生产性支出，而民生性支出则被挤出（姚鹏等，2022）。本文认为，这些矛盾的根源在于地方财权与事权的匹配性欠佳。

根据第七次人口普查分县数据和2021年《中国县域统计年鉴》计算，从县域平均财政自给率来看，东部地区为37.6%，位列第一。随后是中部地区，财政自给率为27.5%。东北地区和西部地区县域的财政难以自给，其地方收入仅能分别支撑18%和16%的地方开支。图7展示了2020年各地区县域财政自给率^①和常住人口的相关情况，这些情况能够近似反映地方财政实力和压力的互动关系。四大地区县域的财政自给率和常住人口的关系分别呈现四种类型。东北地区为“缓坡”型，人口较少的县域财力薄弱，而更大人口规模地区的财政压力也并未显著缓解，人口给地方财政带来的负担总体上大于其对地方财政自给能力的贡献（见图7a）。东部地区为健康的“上坡”型，县域人口数量与财政自给率正相关。这意味着，人口增长带来了更多的财政资金，更强的财力也吸引了更多的人口（见图7b）。中部地区为“散布”型，地方财政自给率和常住人口数量并未表现出明显的相关关系（见图7c）。西部地区为“低—低”型，县域人口和财政实力普遍处于较低水平的均衡状态（见图7d）。



^① 财政自给率为地方一般财政预算收入除以一般财政预算支出的值。

图7 (续)

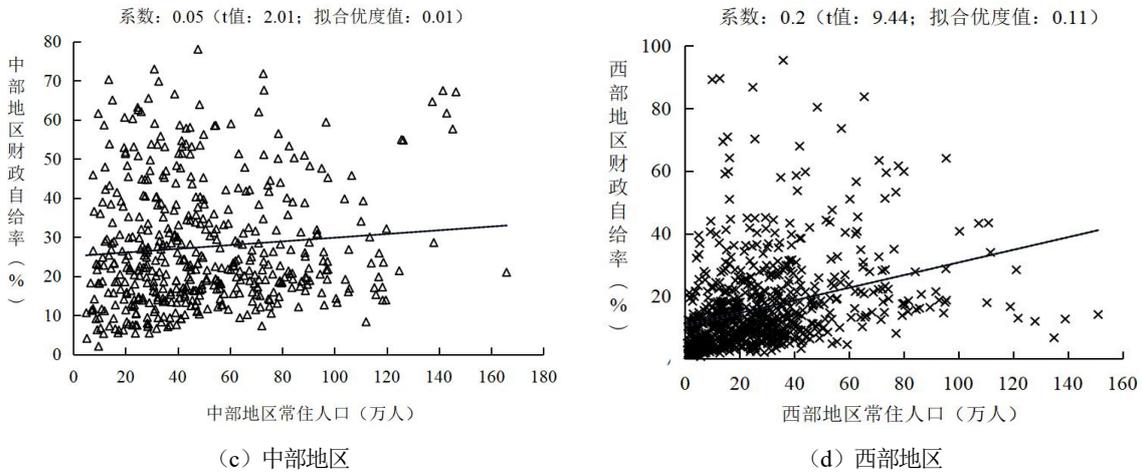


图7 四大地区县域财政自给率和常住人口（2020年）

资料来源：根据第七次人口普查分县数据和2021年《中国县域统计年鉴》计算得到。

总之，人口规模在许多县域并未转化为较稳固的税基，而是在既有财政设计下增加了地方的事权负担，也放大了当地在产业实力、治理体系和能力等方面的不足。除了东部地区情况稍好外，其他地区的县域都存在深刻的财政收支矛盾，地方财权与事权的协同性亟待提升。

四、县域现代化水平的综合测度与城镇化贡献评估

本节将从人口现代化、经济现代化和治理现代化3个维度科学评估县域的现代化水平。由于城镇化率较好地浓缩了城市化背后所蕴含的提升现代化水平的力量，故本文将其作为核心解释变量，进而测算其对被解释变量（即县域现代化水平）的贡献程度。在此基础上，探讨城镇化为助推县域现代化积蓄空间动能的有效性。

（一）县域现代化水平的测度

关于现代化水平的综合评价，国内外学者进行了广泛讨论。国际上通用的是以联合国可持续发展目标指数为代表的评价体系。一些学者围绕中国式现代化命题，对如何评判中国的现代化水平展开了研究（蒋永穆等，2022），但相关研究主要以理论探讨为主，相对缺乏实证评估。国内外已有研究成果为本文的指标体系构建提供了启发。

基于全面性、层次性和县域适用性的原则，本文沿用“人口—产业—政府”的分析框架，构建了以人口现代化、经济现代化和治理现代化3个准则层、共9个指标组成的县域现代化综合评价体系。具体而言，人口现代化是中国式现代化的本质追求，强调人在物质富足和精神富有下的全面发展^①。因此，对人口现代化的衡量可由人均地区生产总值、乡城收入比和平均受教育年限等表示（马瑞丽等，2023；宁吉喆，2023）。人均地区生产总值可以反映当地居民的生活质量，乡城收入比能够反映城乡

^①资料来源：《以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴》，<https://www.12371.cn/2023/08/15/ARTI1692083894203294.shtml>。

发展差距，平均受教育年限则捕捉了人口的综合素质。经济现代化是支撑其他领域现代化的物质基础，而工业现代化、产业高级化和信息化是经济现代化的三大重要表现（洪银兴，2022；中国式现代化研究课题组等，2022）。本文选择每千人规模以上工业企业数来表征工业现代化的发展程度。参考付宏等（2013）的研究，本文用产业结构高级化指数反映地方产业高级化的发展阶段。数字经济水平是衡量信息化的关键指标，本文采用郭峰等（2020）测算的县级数字普惠金融指数来代表县域信息化程度。在治理现代化方面，推进国家治理体系与治理能力现代化是彰显中国制度本色的核心要求。本文主要关注基层地方政府的治理，参考王敬尧（2009）和周庆智（2014）的做法，并考虑数据可得性，选择从公共财政健康度和公共服务供给两个维度评估地方政府治理水平：前者从制度层面反映地方政府筹措和有效使用公共资金的能力，具体由财政自给率和财政依存度衡量；后者从治理能力角度考察政府对履行公共服务供给职责的重视程度，以每千人医疗卫生机构床位数衡量。

县域现代化水平综合评价指标体系的具体说明如表3所示。

目标层	准则层	指标层	说明	资料来源	权重
县域现代化水平	人口现代化	人均地区生产总值	地区生产总值/地区常住人口	《中国县域统计年鉴》；“七普”数据	0.17
		乡城收入比	农村居民人均可支配收入/城市居民人均可支配收入	《中国县域统计年鉴》	0.04
		平均受教育年限	(文盲人数×0+小学学历人数×6+高中和中专学历人数×12+大专和本科及以上学历人数×16)/6岁以上人口总数	“七普”数据	0.04
	经济现代化	每千人规模以上工业企业数	规模以上工业企业数/每千名常住人口	《中国县域统计年鉴》；“七普”数据	0.24
		产业结构高级化指数	一产比重×1+二产比重×2+三产比重×3	《中国县域统计年鉴》	0.04
		数字经济水平	从数字金融覆盖广度、数字金融使用深度和普惠金融数字化程度3个维度构建得到的数字普惠金融指数	北京大学数字普惠金融指数	0.07
	治理现代化	财政自给率	一般财政预算收入/一般财政预算支出	《中国县域统计年鉴》	0.21
		财政依存度	一般财政预算收入/地区生产总值	《中国县域统计年鉴》	0.12
		每千人医疗卫生机构床位数	医疗卫生机构床位数/每千名常住人口	《中国县域统计年鉴》；“七普”数据	0.07

考虑到数据的可得性，除居民可支配收入使用2019年的数据外，本文分析中的其余指标皆使用2020年的数据。本文采用熵权法确认各指标的权重。熵权法是一类常见的基于数据信息熵的客观赋权法。剔除数据缺失单元后，最终测算得到2020年中国1078个县域的现代化指数^①。根据测算结果，

^①篇幅所限，未汇报全部结果。

在现代化水平排名前十的县域中，位于江苏省和浙江省的县域各占一半，江苏省的太仓市（0.740）、昆山市（0.729）和江阴市（0.699）位列前三。现代化水平排名在后十位的县域分布在甘肃省、宁夏回族自治区和内蒙古自治区，甘肃省康乐县（0.093）、甘肃省临潭县（0.092）、甘肃省东乡族自治县（0.059）位居末尾。分地区看（见表4），东部地区县域现代化的平均水平遥遥领先，但内部差异也比较大；中部地区县域现代化水平的平均值和标准差与全国平均水平相近；东北地区和西部地区的县域现代化水平普遍滞后。总之，县域现代化水平与当地的社会经济发展水平高度相关，地区内和地区间的异质性都不容忽视。

表4 全国及四大地区的县域现代化水平（2020年）

地区	县域数量（个）	平均值	标准差	最小值	最大值
东部地区	338	0.32	0.11	0.14	0.74
中部地区	403	0.25	0.07	0.13	0.47
东北地区	39	0.20	0.05	0.12	0.37
西部地区	298	0.19	0.08	0.06	0.58
全国	1078	0.26	0.10	0.06	0.74

（二）城镇化对县域现代化的贡献分解

高质量城镇化的特征不是传统思维下的单纯在增加建设用地、做大人口规模等方面做文章，而是强调兼顾追求密度经济的集约效率，重视生活品质的提升。因此，高质量的城镇化能够放大城镇化的正外部性，通过发挥规模优势分摊基建成本、提升劳动力等要素嵌入生产活动的匹配质量、激发学习效应等方式提高企业生产率。此外，城市为现代化生活方式的普及提供了平台。尤其是在城乡形态关联较深的县域，县城建设可以以更低的成本推动乡村人口不断融入现代化的产业体系，培育现代化的消费理念。

党的二十大报告指出，推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化^①。为实现这一目标，需要摸清以县城为载体的城镇化在县域现代化进程中的重要作用。以各个县域城镇化率的中位数为依据，本文将县域分为“高城镇化”组（处理组）和“低城镇化”组（控制组），并利用 Oaxaca-Blinder 回归方法分离组间现代化水平差异的影响因素。此方法最初由 Oaxaca（1973）、Blinder and Solow（1973）提出，用于研究劳动力市场上男女工人工资差异背后的性别歧视问题，后被推广至计算核心变量对处理组和控制组某类差异的贡献程度。具体的计算公式为：

$$\overline{Index_h} - \overline{Index_l} = \overline{Urban_h} \widehat{\beta}_h - \overline{Urban_l} \widehat{\beta}_l = \underbrace{(\overline{Urban_h} - \overline{Urban_l}) \widehat{\beta}_l}_{(a): \text{由城镇化解释的部分}} + \underbrace{\overline{Urban_h} (\widehat{\beta}_h - \widehat{\beta}_l)}_{(b): \text{不可解释的部分}} \quad (1)$$

（1）式中： $\overline{Index_h}$ 和 $\overline{Index_l}$ 分别代表“高城镇化”组和“低城镇化”组现代化指数的均值， $\overline{Urban_h}$ 和 $\overline{Urban_l}$ 分别为“高城镇化”组和“低城镇化”组的城镇化水平。两组的现代化指数差异

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第32页。

可分解为两大部分：可由两组间城镇化率的不同来解释的部分，即本文关心的对象，以及由地区禀赋等难以观测因素驱动的不可解释部分。

表 5 汇报了 Oaxaca-Blinder 分解的结果，可以发现，两组县域的现代化指数的均值之差为 0.1178。其中，可由两组之间城镇化率的不同解释的部分为 0.0883，占总差异的近 75%。由此可见，县域城镇化是驱动县域现代化的关键动力，高质量的县城建设是提升县域现代化水平的有效手段。

表 5 “高城镇化”组和“低城镇化”组现代化指数的 Oaxaca-Blinder 分解结果

组别情况	现代化指数均值水平	可解释部分（所占比例）	不可解释部分（所占比例）
处理组	0.3148***		
控制组	0.1970***		
组间总差异	0.1178***	0.0883*** (74.96%)	0.0295*** (25.04%)

注：***代表 1% 的显著性水平。

需要强调的是，推进县城建设与发展都市圈和城市群的区域重大战略并不矛盾，其目的在于补足短板、完善体系。可以预见，未来一段时期，中心城市、都市圈和城市群的主要增长级作用将会更加明显，绝大多数县城不会也不具备成长为较大体量的城市的潜力。因此，县域的高质量城镇化方案必然是一条因地制宜、差异化的路径——县城通过注重资源的集约利用和重视生产生活品质的提升，与周边地区形成合理顺畅的产业分工体系，为不同偏好居民的生活和就业提供一个优质的潜在选择，最终在全国层面为构建优势互补、高质量发展的区域经济格局和国土空间体系做出相应的贡献。

五、高质量县城建设促进县域现代化的路径探索

基于前述理论框架和事实分析，通过高质量的县城建设提升县域人口、产业、治理等领域的现代化程度，要做到以下两方面：一方面，需要统一认识、做好顶层设计，规划先行；另一方面，应该有所侧重，抓主要工作，壮大优势产业、提升公共服务水平、深化制度改革。

（一）立足规律优化顶层设计

以高质量城镇化提升县域现代化水平，要站在全国统一大市场的高度，顺应人口流动和产业发展的基本趋势，进行符合本地实际的顶层设计。在客观经济规律下，很大一部分县域的发展空间有限，它们会在未来某段时间内达到并维持中低规模的人口水平。面临各方面现实约束，县域主体不应“好大喜功”，盲目追求做大规模和招商引资。但是，也不能放任自流，认为本地已经丧失了改善机会。

需要承认，目前相当一部分居民落户县城是一个综合成本更低、但又有点无奈的现实选择。然而，所有人都在大城市定居的设想既不实际也不可行。随着要素流动壁垒在市场化进程中的加速消解，一方面，以中心城市、都市圈、城市群等为代表的主要增长极将会承载更多的人口和产业；另一方面，以县城为代表的中小城镇也会吸引一部分追求平稳、生活成本低的居民，他们也能够享受城市便利生活。在此过程中，各地政府的主要工作在于破除对要素自由流动的人为干预和制度歧视，顺应市场规律和本地情况，制定合理的资源使用规划，发挥集聚经济下的密度优势，对市场难以引导的、外部性较强的公共品等进行干预。对于人口流出的县域，应该在资源投入上进行适当的收缩性调整，引导土

地、资金等要素合理转移和高效集聚，进行激励机制、治理体制等方面的改革。

（二）培育发展特色优势产业

要按照错位发展、体现优势的思路培育县城的现代化产业。要立足国土空间规划、主体功能区定位和本地区禀赋，因县施策，制定产业发展规划。具体而言，大城市周边县域、专业功能县域和人口流失县域要分别施策。

第一，对于大城市周边县域而言，它们能够天然地享受到大城市的涓滴效应，具备很大的发展潜力。但是，这类县域在数量上不会太多。要支持位于城市群和都市圈内的县城融入邻近大城市，重点做好与本地和周边市场在基础设施、制度环境、要素交流、产业关联等方面的有效衔接，使其发展成为通勤便捷且与周边大城市功能互补、产业配套的卫星县城。

第二，对于具备特殊区位、资源等优势的专业功能县域，要做大做强自身比较优势。其一，在拥有规模化产业的雏形，甚至已经在国内和全球颇有专业化生产竞争力的县域（例如，拥有全世界最大规模的小商品集散基地的义乌、纺织服装产业达千亿元产值的晋江），需要进一步释放产业集群的优势，重视统筹国内、国际两个市场。其二，在具备自然风光、风土文化等独特条件，或者涉及维系国土安全、民族团结和文化遗产的特殊地区，可以将发展特色旅游和践行特殊使命有机结合起来。其三，在保障粮食安全的农产品主产区县域，应主要围绕第一产业下功夫，利用现代技术提升农业现代化水平，以农业为契机在县城集中发展二三产业，以此做长产业链。其四，在肩负环境保护重任的重点生态功能区县域，要推动产业和人口的高效集聚，以绿色发展为主线，发展适宜产业和清洁能源。

第三，对于人口流失县域，主要的发展思路是引导、帮扶、转型。要尊重一些县城必然面临人口流失的客观规律，也要注意县城丧失吸引力的原因不尽相同——大部分是由于未能突破路径依赖发掘新的特色产业，对于这类县城要引导产业资源往中心地区和优势领域集中。少部分县城自然环境恶劣，本身宜居性就很差。这些县域不应再做多增量，而是要把有限的人口和资源集中起来，或将人口向周边城市转移，在机构班子合并调整、精简优化等方面积极探索。同时，上级政府要肩负起帮扶责任，以资金补贴、人才支持、政策扶持等方式，引导人口流失县域向符合当地经济体量和发展趋势的产业转型。

此外，要特别重视新一波数字浪潮对传统业态的改造，以及平台经济、零工经济、即时零售等新模式所带来的机遇。例如，“淘宝百强县”主要集中在山东省、江苏省、浙江省、广东省、福建省等产业基础较好的东部沿海地区。与此同时，淘宝村、淘宝镇也开始在中西部和东北地区快速形成，推动了县域的联动和城乡融合。

（三）提升公共服务供给水平

面对县城公共服务总量性短缺与结构性失衡并存，以及人力见顶、财力有限的矛盾，简单扩大公共资源投入并不明智，要重点研究如何在各级区域、各个领域实现有限资源的高效利用。推进公共服务供给侧改革，需要统筹市政公用设施等“硬件”建设和城市公共治理等“软件”优化，兼顾以下3个原则。

一是坚持“量力而行”和“尽力而为”。要紧紧立足本地实际和发展所需，更好适应回流人口和农村居民到县城就业安家的需求。要加快确定一批弥补本地突出短板、契合群众迫切需要的項目，以及公共性平台性程度较高、惠及较多市场主体的項目。在夯实稳固基本公共服务供给数量和质量的前提下，再追求种类更丰富、层次更高级的公共物品供给。不能直接瞄准最高标准，搞“大全高”的面子投资。具备一定基础的地区，可以适度超前开展基础设施投资，利用大数据、人工智能、5G等数字技术推进县城数字化、网络化、智能化改造，提升县城公共服务水平和社会治理效能。

二是坚持“一县一策”。要以县城新型城镇化建设为主，兼顾县级市城区和非县级政府驻地特大镇的城镇化建设。在布局各类公共设施时，要注重与邻近地级市城区同类设施的衔接与配套，有条件地推进基础设施建设向乡村的延伸。要以提升县城的生产条件和居住环境为主要目的，引导人口、资金等有限的要素向县城集中，进而实现高效利用，不能在空间上“撒胡椒面”，搞“漫灌式”的平均投资。

三是坚持“缺什么补什么”。要锚定那些市场不能有效配置资源、需要政府支持引导的公共领域，推动产业支撑、基础设施等的配套发展。在以政府为主导的基调下，可以灵活根据项目的建设周期、产权属性、盈利前景等特点，适时、适当地引入多元主体的参与，探索多层次的投融资模式。对照国家和当地的基本公共服务标准，明确建设重点，增强有效投资，不能简单加大基建投入力度、搞“短平快”的单线投资。

（四）深化体制机制综合改革

一套运行良好的制度体系是保障地方社会有效运转、提升基层治理能力现代化的重要支撑。大多数县城仍处于蓬勃发展期，对人才、资金和基础设施的需求量大面广。但是，县级层面的财力普遍不足，土地和人口的错配现象仍旧严重。为提升县域财政综合实力，破解县城建设的要素“瓶颈”，需要一套涵盖“人”“财”“地”的综合制度保障体系。同时，也要探索更合意的行政管理安排。

第一，深入实施户籍制度改革。随着户籍约束的进一步松动，户口将在县域率先由资源配置的身份壁垒转变为人口管理的统计工具。在推进以人为核心的新型城镇化的进程中，关键要健全农业转移人口的市民化机制，确保在本地能够稳定就业的外来人口与本地农业转移人口在落户上的一视同仁，确保新落户人口与县城居民享有同等的公共服务，不断收窄常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的差距。在配套支持方面，中央已经搭建起“钱随人走”的均衡性转移支付制度框架。接下来，在地方层面，要进一步建立健全省以下财政转移支付与农业转移人口市民化的挂钩机制、省以下城镇建设用地的增加规模与所吸纳农业转移人口落户数量的挂钩机制。

第二，优化资金利用效率。如前文所述，财权与事权的错配加大了基层政府的资金压力，扭曲了资金利用效率。县城要丰富增量资金的来源，提高存量资金的使用效率。这主要涉及“筹资”和“用资”两个方面、公共财政和资本市场两个领域的改革。一方面，要深入推进县域财政体制改革，科学安排财政资金支持。“省直管县”“强县扩权”等改革一直在推进，有关这些改革对缓和资金压力、优化投资结构、促进经济增长等方面成效的认识则不尽相同，学者认为各有利弊（刘尚希和李成威，2010；刘勇政等，2019）。相关改革要以因地制宜、分类试点、动态调整、不断纠偏的方式推进。另

一方面，要充分发挥市场的关键作用，鼓励社会各方主体参与城市建设项目。对于兼顾准公益性和经济经营效益的项目，要引导社会资金参与县城建设，探索政府和社会资本的合作模式。

第三，推进土地制度改革。许多县域的土地和人口存在脱钩配置的情况，一些人口流入、发展迅速的县城的建设用地指标十分短缺，而大量人口流出县域的土地资源则长期闲置，未得到充分利用。要建立集约高效的建设用地利用机制，提高要素分配的市场化水平，建立健全土地指标的流转交易市场，探索土地在更大范围的跨区域再配置机制，注重盘活存量建设用地和低效土地。同时，要加快农村“三块地”改革的步伐，依法保障进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市。

第四，稳步推进行政体制的调整（朱守银，2000）。行政等级的调整决定了财权、事权、人事安排等各个方面的内容，往往“牵一发而动全身”。因而，由行政体制改革带来的积极效果和局限性都会很突出，相关改革需要审慎推进。例如，广东省已经基本完成了“撤县设区”工作。这实际上是以行政级别的升级来推进城镇化，大大强化了中心城市的统筹能力和集聚规模。然而，这种做法在一定程度上也削弱了县域的自主性。此外，目前的辖区调整基本上都是低层级辖区向更高层级辖区的单向提升。然而，一些发展乏力的地区早已不具备较强的城市内涵和特殊功能，现有建制造成了较大资源浪费。因此，对此类地区，应该探索在行政建制上对其进行降级、合并甚至撤销。要从辖区调整的“只升不降”转变为“既升又降”，借由行政体制对经济活动的动态适应，提升城镇化质量和资源的利用效率。

六、总结和启示

基于“人口—产业—政府”的分析框架，瞄准现代化的发展目标，本文揭示了县域城镇化进程中人口变迁、产业发展、公共服务和财政状况的特点与逻辑。进一步，立足这一分析框架所衍生的指标体系，本文测算了县域的现代化指数，量化分解了城镇化对县域现代化的贡献程度，为以高质量的县城建设提升县域现代化水平提供了相应的对策。

县城建设要站在完善全国多层次城市体系的高度讨论县城的发展问题。强调高质量的县城建设，并不是简单壮大县城的绝对规模，而是为了补足整个城市体系的发展弱项，提高县城与都市圈、城市群等主要增长极的协同程度。县城建设的总体任务（特别是对于许多人口流出的县域而言）在于高效利用有限资源，包括人口的集中式布局、产业的专业化发展、基础性公共服务的提质升级、制度体系的配套优化等。县域发展的基本原则应是立足本地特色，更积极地联动周边地区并嵌入全国市场。

对于区域现代化，本文的基本观点是：区域现代化的空间导向不等于千篇一律的高楼大厦和高精尖产业，而在于地区间合理顺畅的分工配合、较为完备的产业体系和普遍高水平的生活质量。在这一意义上，与大城市相比，县城具有生活成本低、要素价格低、市场竞争程度低的特点。与农村相比，县城又具备生活设施更便利、现代产业更成熟的优势。在现代化目标下，城市建设的愿景是让人们有更充分“用脚投票”的空间——能够立足自身偏好和实际能力，在更大规模的城市和中小规模的县城之间自由权衡，无论在何种环境下，各类城市都能在总体平均层面为居民提供类似的实际效用水平。

这一空间均衡目标的实现，一方面，需要继续强化主要增长极的综合承载力，通过现代技术的应用和治理方式的改善，努力解决环境污染、交通拥堵等集聚不经济问题；另一方面，要基于各县城的比较优势和资源禀赋，以集约化的方式高质量推进县城建设，充分补足县城的生产生活“短板”。

中国的现代化建设既要兼容全球化的普适经验，又要适配本土化的独特国情。参照发达经济体的历史经验，在高度现代化阶段，许多城市的产业和人口将会达到基本稳定的状态，具备区位优势的小城市将会融入周边都市圈和城市群，或是在本地特色市场“小而美”地运转。各地的基本公共服务和基础设施都较为完备，居民的生活体验差异不会很大，普遍享有较为舒适的现代化生活。当然，先发地区在发展过程中也暴露出许多深层次矛盾。例如，传统产业的衰败和锁定使整个城市落入贫困陷阱，城市内部的居住隔离引发的空间不平等，地方特色历史文化在现代化过程中逐渐消逝等。总之，中国的县城建设需要批判学习发达经济体的城镇化模式，发挥本国制度和环境的独特优势，从构建优势互补的区域经济布局的角度出发推进城镇化工作。

参考文献

1. 蔡昉、王德文、曲玥，2009：《中国产业升级的大国雁阵模型分析》，《经济研究》第9期，第4-14页。
2. 付宏、毛蕴诗、宋来胜，2013：《创新对产业结构高级化影响的实证研究——基于2000—2011年的省际面板数据》，《中国工业经济》第9期，第56-68页。
3. 郭峰、王靖一、王芳、孔涛、张勋、程志云，2020：《测度中国数字普惠金融发展：指数编制与空间特征》，《经济学（季刊）》第4期，第1401-1418页。
4. 洪银兴，2022：《论中国式现代化的经济学维度》，《管理世界》第4期，第1-15页。
5. 蒋永穆、李想、唐永，2022：《中国式现代化评价指标体系的构建》，《改革》第12期，第22-35页。
6. 孔祥智、何欣玮，2022：《乡村振兴背景下县域新型城镇化的战略指向与路径选择》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》第6期，第72-83页。
7. 刘尚希、李成威，2010：《财政“省直管县”改革的风险分析》，《当代经济管理》第10期，第1-8页。
8. 刘勇政、贾俊雪、丁思莹，2019：《地方财政治理：授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究》，《中国社会科学》第7期，第43-63页、第205页。
9. 陆铭、高虹、佐藤宏，2012：《城市规模与包容性就业》，《中国社会科学》第10期，第47-66页、第206页。
10. 陆铭、李鹏飞，2023：《区位与分工：论统一大市场建设下的县域城镇化》，《农业经济问题》第1期，第18-28页。
11. 马瑞丽、于长永、李孜、原宇洁，2023：《中国式现代化的人口条件：机遇与挑战》，《人口与发展》第1期，第104-111页。
12. 宁吉喆，2023：《中国式现代化的方向路径和重点任务》，《管理世界》第3期，第1-19页。
13. 钱乘旦，2012：《世界现代化历程：总论卷》，南京：江苏人民出版社，第15页。
14. 钱振明，2022：《县城城镇化趋势与县城公共服务供给强化之路径》，《中国行政管理》第7期，第23-28页。
15. 宋林飞，2017：《苏南现代化建设示范区进展评估》，北京：社会科学文献出版社，第158-200页。

16. 苏红键, 2021: 《中国县域城镇化的基础、趋势与推进思路》, 《经济学家》第5期, 第110-119页。
17. 孙久文、王邹、蒋治, 2023: 《中国式现代化视域下的区域协调发展》, 《北京行政学院学报》第3期, 第1-10页。
18. 唐红萍、谭珊, 2021: 《乡村振兴背景下农村人口就近就地城镇化研究——以安徽省农村人口迁移为例》, 《安徽农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第8-12页、第59页。
19. 唐天伟、曹清华、郑争文, 2014: 《地方政府治理现代化的内涵、特征及其测度指标体系》, 《中国行政管理》第10期, 第46-50页。
20. 万广华、罗知、张勋、汪晨, 2022: 《城乡分割视角下中国收入不均等与消费关系研究》, 《经济研究》第5期, 第87-105页。
21. 汪昕宇、陈雄鹰、邹建刚、任启敏, 2018: 《我国农民工返乡创业影响因素研究的回顾与展望》, 《北京联合大学学报(人文社会科学版)》第3期, 第86-99页。
22. 汪增洋、张学良, 2019: 《后工业化时期中国小城镇高质量发展的路径选择》, 《中国工业经济》第1期, 第62-80页。
23. 王敬尧, 2009: 《县级治理能力的制度基础: 一个分析框架的尝试》, 《政治学研究》第3期, 第36-46页。
24. 魏后凯, 2014: 《中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构》, 《中国工业经济》第3期, 第18-30页。
25. 文雁兵、郭瑞、史晋川, 2020: 《用贤则理: 治理能力与经济增长——来自中国百强县和贫困县的经验证据》, 《经济研究》第3期, 第18-34页。
26. 姚鹏、李金泽、孙久文, 2022: 《县乡财政支出集权能增加地方民生性支出吗? ——基于安徽省“乡财县管”准自然实验的证据》, 《中国农村经济》第2期, 第94-114页。
27. 姚毓春、夏宇, 2023: 《县域城镇化推动中国式现代化建设的内在机理与实现路径》, 《农业经济问题》, 第1-12页。
28. 张兴祥、史九领、洪永淼, 2023: 《中国式县域现代化的“晋江经验”》, 《中国经济问题》第2期, 第6-22页。
29. 周庆智, 2014: 《基层治理: 一个现代性的讨论——基层政府治理现代化的历时性分析》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期, 第19-28页。
30. 朱守银, 2000: 《中国农村城镇化进程中的改革问题研究》, 《中国农村观察》第6期, 第2-24页、第78页。
31. 褚庆宜、赵祥云, 2023: 《县域统合: 乡村产业转型升级中的政府行为逻辑——基于陕西省柞水县木耳产业发展经验的分析》, 《中国农村观察》第4期, 第30-48页。
32. 中国式现代化研究课题组、高培勇、黄群慧, 2022: 《中国式现代化的理论认识、经济前景与战略任务》, 《经济研究》第8期, 第26-39页。
33. Baran, P. A., and P. M. Sweezy, 1966, *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order*, New York, N. Y.: New York University Press, 218-249.
34. Blinder, A. S., and R. M. Solow, 1973, “Does Fiscal Policy Matter?”, *Journal of Public Economics*, 2(4): 319-337.
35. Chen, T., Y. Gu, and B. Zou, 2023, “Delineating China’s Metropolitan Areas Using Commuting Flow Data”, SSRN Working Paper 4052749, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4052749.

36. Duranton, G., and D. Puga, 2004, "Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies", in J. V. Henderson (ed.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, San Diego, C. A.: Elsevier Press, 2063-2117.
37. Duranton G. and D. Puga, 2020, "The Economics of Urban Density", *Journal of Economic Perspectives*, 34(3): 3-26.
38. Inkeles, A., 1969, "Making Men Modern: On the Causes and Consequences of Individual Change in Six Developing Countries", *American Journal of Sociology*, 75(2): 208-225.
39. Lewis, W. A., 1954, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School*, 22(2): 139-191.
40. Oaxaca, R., 1973, "Male-female Wage Differentials In urban Labor Markets", *International Economic Review*, 14(3): 693-709.
41. Rostow, W. W., 1959, "The Stages of Economic Growth", *The Economic History Review*, 12(1): 1-16.

(作者单位：中国人民大学应用经济学院)

(责任编辑：马太超)

Promoting County Modernization Through High Quality Construction of County Towns: Facts and Paths

WANG Zou SUN Jiuwen

Abstract: The realization of Chinese modernization requires an in-depth implementation of the new-style urbanization strategy, with counties being an important part of the overall modernization and county towns being the key areas for promoting new-style urbanization. Based on the analytical framework of "population - industry - government", this paper discusses the current facts and necessary acts regarding the development paths of the counties and county towns in the view of modernization. Based on solid data and from multiple perspectives, our study reveals the factual characteristics of counties (county towns) in terms of population distribution, industrial development, public services and financial status. We build an indicator system and evaluate the modernization level of counties, demonstrating that urbanization is an important driving force of modernization through Oaxaca-Blinder decomposition regression. Promoting county modernization through high-quality construction of county towns requires optimizing top-level design, expanding advantageous industries, upgrading public services, and deepening institutional reforms. High-quality construction of county towns is intended to strengthen the weaknesses of the urban system as a whole and to form the complementary advantages between major growth poles such as county towns, metropolitan areas, and city clusters. The basic idea of county modernization should be to "leverage strengths to offset weaknesses", and ultimately to provide residents with desirable spaces for production and living.

Keywords: Modernization; County Towns; New-style Urbanization; Modernization Index; Oaxaca-Blinder Decomposition

农村金融增量改革促进了县域经济发展吗*

——基于 1137 家村镇银行数据的实证分析

周孟亮 王立聪

摘要：本文使用 2008—2019 年 1116 个县域的 1137 家村镇银行数据，利用包含非期望产出的超效率 SBM 模型测算县域经济发展水平，研究村镇银行设立对县域经济发展的影响，检验农村金融增量改革的效果。研究发现：第一，村镇银行设立能显著提升县域经济发展水平。第二，村镇银行设立通过抑制资金外流来推动县域经济发展。第三，因为地理区位、主发起行类型等方面的差异，村镇银行设立对县域经济发展水平的影响存在异质性。在经济欠发达的中西部县域，村镇银行设立对县域经济发展的促进作用更加显著。当城市商业银行为主发起行时，村镇银行设立的促进作用被放大；当农村商业银行、股份制商业银行为主发起行时，村镇银行设立的促进作用被削弱。因此，应该继续推进农村金融增量改革，优化村镇银行区域布局，强化机构运营的稳健性，引导资金回流农村，实现县域经济高质量发展。

关键词：增量改革 县域经济 资金外流 村镇银行

中图分类号：F832.33 **文献标识码：**A

一、引言

实现高质量发展是中国式现代化的本质要求之一，推进区域协调发展是提升经济发展质量的重要举措。县域经济是中国国民经济的重要组成部分，县域面积大约占全国国土面积的 90%，聚集全国 50% 以上的人口，消费需求和投资潜力巨大^①。随着 2022 年 5 月《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》的发布，县域的重要性进一步凸显。然而，金融资源的趋利性和高速流动性使其向发达地区集聚，县域产业发展容易陷入融资约束困境（Smyczek and Matysiewicz, 2014）。为弥补县域的金

*本文是国家社会科学基金重大项目“接续推进脱贫地区乡村振兴的金融支持研究”（编号：21&ZD115）、国家社会科学基金一般项目“可持续性金融扶贫模式构建研究”（编号：18BJY160）和湖南省社会科学成果评审委员会课题“普惠金融高质量发展促进共同富裕的路径优化研究”（编号：XSP2023GLZ016）的阶段性研究成果。本文通讯作者：王立聪。

^①资料来源：《〈中国县域高质量发展报告 2022〉发布》，http://xyjj.china.com.cn/2022-06/27/content_42016678.html。

融服务空白，从 2006 年底开始，原中国银行业监督管理委员会在稳定农村金融体系存量的基础上开始实行增量改革^①，降低农村地区金融机构的准入门槛，鼓励在当地设立以村镇银行为代表的新型农村金融机构，以更好地促进金融资源的公平有效配置。截至 2021 年底，中国县域地区生产总值达到 43.70 万亿元，比 2007 年增加 32.66 万亿元，占国内生产总值的比重为 38.21%^②，新型农村金融机构已覆盖全国 1300 多个县（市、旗）^③。但是，根据中国人民银行公布的数据，2021 年投向县域的贷款只占全国各项贷款余额的 18.76%，说明县域获得的金融资源与其社会经济地位不匹配^④。而且，新型农村金融机构在服务过程中的稳健性与合规性有待提升，2021 年有 122 家村镇银行获得高风险评级^⑤，由线上渠道提现困难引发的“暴雷”事件时有发生，更是对村镇银行风险控制不足的印证。县域是实施乡村振兴战略的核心阵地，金融资源在推动县域经济发展中发挥着重要作用。那么，农村金融增量改革对县域经济发展存在何种影响？其影响机制是什么？对这些问题进行解析，有利于提升金融服务乡村振兴战略的能力，对解决县域发展中的“不平衡、不充分”问题能起到借鉴作用。

农村地区发展金融是否必要，发展农村金融完全遵循市场竞争原则是否可行，在不完全竞争市场下农村金融促进经济增长需要何种条件，这些问题一直是农村金融与经济增长关系研究的重要选题。关于县域经济发展水平的度量，学者们主要关注农村居民收入、农业生产总值、县域人均地区生产总值、城乡收入差距等（如韦东明等，2021；王轶和刘蕾，2023）。金融机构是县域资源配置的重要力量，一般通过提升服务可得性、服务效率等方式，支持县域经济发展。其中，服务可得性体现在机构数量、金融密度、金融从业人员数量、注册资本金等方面（杨国佐等，2021；庄希勤和蔡卫星，2021）；服务效率体现在贷款增速、贷款余额和净利润等方面（聂丽和石凯，2021）。金融服务覆盖县域可使资本流动性加强，减少信息不对称，并推动金融机构自身变革和效率提升，为不同群体提供差异化服务，增加当地低收入群体的财富积累（吴海涛和秦小迪，2022）。而且，一定程度的县域金融资源集聚有利于降低信贷交易成本，增加农户资本投入，推动当地产业发展（刘洋和颜华，2022）。

资金外流是农村居民面临融资约束的直接原因（钟腾等，2020），新型农村金融机构的出现有利于提升县域的金融服务可得性，促进当地资金回流渠道的形成（Sovia et al., 2018）。作为新型农村金融机构的主力军，村镇银行的设立促进了农村居民增收，激励当地农村信用社、农村合作银行和农村

^①参见《中国银行业监督管理委员会关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》（银监发〔2006〕90号）（以下简称《意见》），https://www.gov.cn/zhengce/2016-05/24/content_5076293.htm。

^②根据《中国县域统计年鉴 2022（县市卷）》《中国县（市）社会经济统计年鉴 2008》《中国统计年鉴 2022》相关数据计算得到。

^③资料来源：《村镇银行数字化转型需“借力”》，http://www.cbimc.cn/content/2022-06/06/content_462437.html。

^④资料来源：《2021 年金融机构贷款投向统计报告》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/31/content_5671459.htm。

^⑤资料来源：《中国金融稳定报告 2021》，<http://f.sinaimg.cn/www/b587bd6c/20210903/WenDing.pdf>。

商业银行（下文将这三种农村金融机构简称为农信机构）发放涉农贷款，刺激相邻县域设立村镇银行（吕勇斌等，2020；马九杰等，2021；杨国佐等，2021）。而且，村镇银行在相对落后区域发挥的作用更为明显（田杰，2020）。同时，有学者对村镇银行的影响存在不同的看法：村镇银行虽然形式上已覆盖全国，但机构体量小、“支农支小”定位和资产规模小等特征使得村镇银行的实际可覆盖区域非常狭窄，而且偏好于停留在中心城镇等人口相对密集、经济活跃度较高的地区，对县域经济发展的促进作用十分有限（程惠霞和杨璐，2020）。由于村镇银行市场定位的特殊性，村镇银行的社会绩效受到财税扶持、资本监管、金融保障制度、股权性质等因素的影响（王曙光和李冰冰，2020；明雷等，2022）。因此，村镇银行应以保障盈利性和安全性为基础，结合其在信息、地域上的相对竞争优势，找准服务乡村振兴的切入点（张岳和彭世广，2020）。

综上所述，已有研究基于服务可得性、服务效率，分析金融机构在县域经济发展中的作用，对农村金融增量改革的研究多以村镇银行为研究对象，主要聚焦于村镇银行的支农作用及其影响因素，而关于农村金融增量改革对县域经济发展影响的研究还较为缺乏。鉴于此，本文构建农村金融增量改革（村镇银行设立）影响县域经济发展的理论分析框架，并以全国 1116 个县域为研究样本，实证分析农村金融增量改革对县域经济发展的影响以及资金外流在村镇银行设立影响县域经济发展中的作用。这有助于厘清农村金融增量改革与县域经济发展的关系，对金融机构更好地服务乡村振兴战略实施具有一定的参考价值。

本文的边际贡献主要体现在两个方面：第一，构建农村金融增量改革影响县域经济发展的分析框架，对县域经济发展研究形成有效补充；第二，基于县域层面数据，检验村镇银行设立对县域经济发展的影响，为评估农村金融增量改革效果提供经验证据。

二、政策背景与理论分析

（一）背景介绍：农村金融增量改革与村镇银行发展

为使金融更好地服务农村经济发展，国家逐步推进农村金融存量改革和增量改革。存量改革主要表现为对农村信用社、邮政储蓄银行、农业银行等农村金融机构进行旨在提升经营效率的商业化改造，这在一定程度上缓解了农村地区金融服务供需失衡的问题。但是，农村地区存在基础设施落后、信用体系不健全、金融服务成本高等先天不足，且农村产业易受自然环境、农产品价格波动等因素的影响，导致农村金融机构网点只存不贷，使农村闲散资金转移到城市或非农化使用（田杰，2020；杨国佐等，2021）。在经济利润驱动与信贷约束的双重影响下，农村地区的金融服务可得性、覆盖率和满意度不高，“存量”金融机构尚未完全缓解农村的“融资难”“融资贵”问题（钟腾等，2020）。因此，从 2006 年底开始，国家开始推行以增设新型金融机构为代表的农村金融增量改革，在县域设立村镇银行等新型金融机构，以填补农村地区的金融服务空白，缓解市场竞争不充分等问题。

2007 年 1 月《村镇银行管理暂行规定》（以下简称《规定》）与《村镇银行组建审批工作指引》发布，明确了村镇银行支持农民、农业和农村经济发展的服务定位，并且引入主要发起人（银行业金

融机构) (以下简称主发起行) 兜底村镇银行经营风险的制度安排^①。随着发起设立、经营管理、监管机制等制度的逐步完善, 2007年10月, 原中国银行业监督管理委员会在全国范围内推行村镇银行试点工作^②。为提升县域金融服务的覆盖率, 2009年原中国银行业监督管理委员会先后发布《中国银监会关于做好〈新型农村金融机构2009年—2011年总体工作安排〉有关事项的通知》《中国银监会关于加快发展新型农村金融机构有关事宜的通知》, 新型农村金融机构由此进入快速发展阶段。2010—2013年, 全国共设立854家村镇银行, 村镇银行各项贷款余额的年增长量从417亿元上升至1310亿元, 整体呈快速上升趋势^③。随着主发起行管理模式成本高、协调难度大、资源不集中等问题逐渐显现, 自2016年起, 村镇银行的设立速度开始放缓^④。为扩大经济落后县域的金融服务覆盖面, 2018年原中国银行业监督管理委员会开始推行“多县一行”制、投资管理型村镇银行试点^⑤。为推动村镇银行持续健康发展, 2020年原中国银行保险监督管理委员会发布《中国银保监会办公厅关于进一步推动村镇银行化解风险改革重组有关事项的通知》, 引导主发起行落实风险处置牵头责任, 在不削弱县域金融服务的基础上推动村镇银行改革重组。截至2022年6月末, 村镇银行已成为机构数量最多、服务最基层客户的“微小银行”, 66%的村镇银行位于中西部地区, 县域覆盖率达到68%^⑥。由此可见, 村镇银行是农村金融增量改革中的主要力量, 在助力金融服务“三农”和小微企业、激活农村金融市场方面发挥着不可忽视的积极作用。

(二) 理论分析与假说提出

根据帕加诺模型(Pagano, 1993), 金融通过将储蓄转化为投资, 提升资金的转换效率, 促进经济增长, 这个过程主要通过充当中介的金融机构来实现。金融机构的支付结算便利化、平滑消费、转移与管理风险等功能可增加资金流动性, 推动资金向配置效率高的区域流动, 一般表现为从农村流向城市、从第一产业流向二三产业。这使得中国经济虽在整体上实现快速增长, 但不同区域间的经济发展水平和区域内不同群体收入存在较大差距, 经济发展质量有待提升。在城乡二元结构体制下, 农村

^①资料来源:《中国银行业监督管理委员会关于印发〈村镇银行管理暂行规定〉的通知》(银监发〔2007〕5号), https://www.gov.cn/zhengce/2016-05/24/content_5076294.htm;《中国银行业监督管理委员会关于印发〈村镇银行组建审批工作指引〉的通知》(银监发〔2007〕8号), http://finance.ce.cn/sub/yjhz/gz/201208/10/t20120810_298672.shtml。

^②资料来源:《银监会:我国新型农村金融机构试点工作全面推开》, https://www.gov.cn/jrzq/2007-10/12/content_775349.htm。

^③村镇银行设立数量数据来自国家金融监督管理总局金融许可证信息网站, <https://xkz.cbirc.gov.cn/jr/>;村镇银行各项贷款余额数据来自2011—2014年的《中国金融年鉴》。

^④村镇银行设立数量数据来自国家金融监督管理总局金融许可证信息网站, <https://xkz.cbirc.gov.cn/jr/>。

^⑤资料来源:《中国银监会关于开展投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点工作的通知》(银监发〔2018〕3号), https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/gbmjcbzc/yjh/201808/t20180831_1209909.html。

^⑥资料来源:《中国银保监会谈村镇银行风险处置进展:已累计垫付180.4亿元》, <https://www.chinanews.com.cn/cj/2022/08-12/9826212.shtml>。

要素与城市要素形成较大的价格剪刀差，农村的资本、劳动力和土地等要素单向流向城市，县域经济发展容易后劲不足。因此，将县域经济增长与解决“三农”问题相融合以实现县域经济高质量发展是推进城乡区域协调发展的重要前提。

金融加速器理论认为，融资约束决定着经济是上升或者下滑（Bernanke et al., 1999）。农村金融增量改革的主要目的是通过抑制资金外流，缓解“三农”融资约束问题，从而推动县域经济发展。借鉴马九杰等（2021）的分析框架，本文将县域金融市场的融资需求者分为非农群体和涉农群体，考虑到2009年以后种养大户、家庭农场、农民合作社和涉农企业等新型农业经营主体不断涌现（郑风田等，2022），涉农群体可进一步分为涉农企业及组织、普通农户两种。

在县域金融供给市场中，以设立村镇银行为代表的农村金融增量改革可通过两种渠道抑制资金外流：一是填补金融供给空白，扩展信贷服务的客户群。县域农户、小微企业一般缺乏有效抵押品，需要申请小额信用贷款来弥补生产过程中的资金缺口，资金需求通常表现为“短、小、频、急”等特点。他们不属于传统金融机构的目标客户，而村镇银行兼具商业性经营和政策性“支农支小”的双重角色（刘伟明和毛长能，2023），在服务范围、服务对象、服务内容等方面具有特殊性（吕勇斌等，2020），是服务农户和小微企业的主力之一。因为更加接近农户和小微企业，村镇银行在当地信贷业务方面具有信息优势，能够比较真实、公平、准确地评价农户和小微企业的信用等级，在贷前信息获取、贷款发放、贷后监督等方面的效率更高。软信息优势还有利于增加村镇银行的关系型借贷，使村镇银行与农户、小微企业建立更为紧密的长期关系，缓解农户和小微企业的自我金融排斥（王曙光和李冰冰，2020）。同时，村镇银行的组织结构层级简单、决策链条较短，可以更好地解决农户和小微企业的投融资期限错配问题，提升农户和小微企业的资金周转效率。软信息优势与决策链条短使得村镇银行能够为农户和小微企业提供更具针对性、灵活性的贷款服务。随着融资门槛降低，已经获得贷款的农户和小微企业存在继续向村镇银行申请信贷的激励，可以将贷款资金投入再生产，确保村镇银行信贷投放的有效性和可持续性。

二是促进金融市场差异化竞争，提升农信机构的涉农贷款占比。除了弥补农户、小微企业的融资缺口外，村镇银行还能够增加对新型农业经营主体的信贷支持^①，这些经营主体盈利能力强、农业设备投资多、经营规模大，更能满足信贷发放的要求，是金融机构的优质客户。根据“市场势力假说”，村镇银行的设立有利于打破农信机构对农村金融市场的“垄断”，在涉农贷款服务上给农信机构带来“威胁”，推动农信机构向“三农”领域投入更多资源，提高农信机构的涉农贷款占比（Leon, 2015）。从客户群体来看，村镇银行对农信机构的竞争威胁更多是在涉农企业及组织层面。农信机构挖掘村镇银行核心客户群的动力不足，难以在服务普通农户方面与村镇银行竞争，而更愿意服务新型农业经营

^①资料来源：《中国银保监会办公厅关于推动村镇银行坚守定位 提升服务乡村振兴战略能力的通知》（银保监办发〔2019〕233号），<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?docId=875847&itemId=868&generalType=1>。

主体，并通过提高信贷额度和改善服务效率来维持与后者的联系。面对扎根于“三农”领域的农信机构，遵循“小额、分散”放贷原则的村镇银行对涉农企业及组织的支持力度比较有限。因此，村镇银行拓展“支农支小”以外业务的难度较大，迫使其业务重心下沉，专注服务农户和小微企业。可见，涉农企业及组织、普通农户等涉农群体的融资需求在以设立村镇银行为代表的农村金融增量改革后均能够得到更好地满足，有利于弥补“三农”资金缺口。

资金外流是阻碍县域经济发展的重要原因（张珩等，2022），资金向“三农”领域回流有利于推动当地经济发展。“因农而生”的村镇银行通过发挥组织资金、资源配置、交易结算、风险管理等功能来激活农村内生发展动力。具体而言，村镇银行能够将闲置资金汇集到农村地区，借助信息获取与处理优势，引导当地各类生产要素投入农业项目。同时，村镇银行利用结算支付服务，降低交易成本、提升交易发生率，并通过风控技术来分散、转移农业发展面临的自然风险与市场风险。最终，村镇银行设立有利于提升农业产业的投资回报率，增加县域涉农群体的收入。此外，村镇银行设立既能够增加金融市场供给，降低县域整体的融资门槛，为农业部门的剩余劳动力创造更多的非农就业机会，又有利于吸引资金流入县域，增加当地经营主体对厂房、设备、土地和劳动力等要素的需求，扩大县域金融市场的需求总量，确保资金“取之于当地，用之于当地”。由此可见，村镇银行设立有利于实现资金有效流转，缩小县域城乡收入差距，实现县域经济均衡增长。基于上述分析，本文提出研究假说 H1 和 H2。

H1：村镇银行的设立有利于县域经济发展水平的提升。

H2：村镇银行的设立通过抑制资金外流来影响县域经济发展水平。

农村金融市场是不完全竞争市场，市场失灵问题普遍存在。金融机构都是理性人，当本地资金回报率较低时，村镇银行可能出现“使命漂移”，倾向于服务非农群体，存在“垒大户”的偏好，村镇银行的设立最终反而可能会加速当地资金外流，这与农村金融增量改革的政策初衷背道而驰。因此，商业可持续是村镇银行专注“支农支小”主业的基础和前提。从地理区位来看，经济落后县域的金融机构的覆盖程度相对低，传统金融机构主要服务拥有抵押资产、信用评级优良、贷款额度大的少数优质客户。面对金融市场中占大多数的农户、小微企业等弱势群体，传统金融机构缺乏巩固边缘客户和开发潜在客户的动力，县域金融市场实质上表现为供不应求。因此，在经济较为落后的县域设立村镇银行更有利于抑制资金外流（田杰，2020）。村镇银行既可以获得较大的市场份额以获取生存发展的空间（马九杰等，2021），又能解决“小体量”客户的资金周转问题。二者相辅相成，能够实现县域资金的良性循环，推动当地经济发展。事实上，在农村金融增量改革中，政府一直支持和鼓励在经济欠发达、金融供给空白的县域设立村镇银行。根据中国经济发展的地理特征，中西部地区的县域经济发展整体上落后于东部地区。基于上述，本文提出研究假说 H3。

H3：村镇银行设立对县域经济发展水平的影响在中西部地区更加明显。

作为实力较弱的微小银行，村镇银行在资金往来、经营管理和贷款业务上与主发起行联系密切，一旦出现资金周转不畅或其他问题，作为第一大股东的发起行将保障村镇银行的正常运营。村镇银行的主发起行主要是农村商业银行、城市商业银行、国有商业银行和股份制商业银行，不同类型银行

出资设立村镇银行的动机各不相同，既可能是对经济利益的实质性追求，也可能是对国家政策的姿态性响应（洪正，2011），这导致各主发起行所设村镇银行的“支农支小”服务效率、在县域金融市场上发挥的作用存在差异。大部分国有商业银行的经营重心在城市，对县域重视程度相对不足，更多是基于政策驱动参与农村金融增量改革、支持县域经济发展。股份制商业银行、农村商业银行和城市商业银行设立村镇银行的目的是扩充网点（马九杰等，2021），但股份制商业银行能够在全国范围内开展经营活动，且经营重心一般不下沉到农村地区，新设村镇银行带来的特许权价值较小。因此，股份制商业银行会加大对村镇银行“支农支小”的监督约束，影响金融增量改革改善农村融资状况的效果。出于扩展服务区域的目的，农村商业银行、城市商业银行两类地方性金融机构设立村镇银行的积极性较高，有效缓解了农户和小微企业面临的融资约束。由于长期在城市经营、改革时间较早、跨区经营能力强，城市商业银行的综合实力普遍优于农村商业银行，能够为村镇银行“支农支小”提供更加可靠的支持和风险保障，进而放大农村金融增量改革在县域经济发展中的促进作用（熊德平等，2017）。基于上述，本文提出研究假说 H4。

H4：村镇银行设立对县域经济发展的促进作用受主发起行类型的影响。

三、研究设计

（一）数据来源

本文中的县域是指县级市、县、旗、自治县和自治旗。研究使用的数据主要包括两部分：一是县域经济社会发展数据。这部分数据来自 2007—2020 年（历年）的《中国县域统计年鉴》（2013 年前为《中国县（市）社会经济统计年鉴》）、《中国区域经济统计年鉴》、各省份的统计年鉴、各县域的国民经济和社会发展统计公报。二是村镇银行相关数据。村镇银行的设立数量、注册资金数据来自国家金融监督管理总局金融许可证信息网站、天眼查网站和企查查网站^①。剔除有数据缺失的县域样本后，本文最终选择 1116 个县域研究样本。本文采用全国 1116 个县域 2008—2019 年的平衡面板数据，包含 13392 个观测值。根据中国银行业协会公布的数据，截至 2019 年底，全国共设立 1637 家村镇银行^②。本文选取的县域样本共设立了 1137 家村镇银行，在一定程度上能代表全国村镇银行整体发展情况。

（二）变量选取

1. 因变量。因变量是县域经济发展水平。测算县域经济发展水平需同时考虑经济增长与包容性，即以共同富裕为原则推进县域经济发展（韦东明等，2021）。经济发展在一定程度上可理解为在同样的投入下获得更多的产出，学术界一般采用以数据包络分析法（Data Envelopment Analysis，简称 DEA）为代表的非参数方法、以随机前沿分析法（Stochastic Frontier Analysis，简称 SFA）为代表的参数方法、

^①国家金融监督管理总局金融许可证信息网站，<https://xkz.cbirc.gov.cn/jr/>；天眼查网站，<https://www.tianyancha.com/>；企查查网站，<https://www.qcc.com/>。

^②资料来源：《中银协：至 2019 年末村镇银行组建 1637 家 县域覆盖率 70%》，https://finance.sina.com.cn/money/bank/bank_hydt/2020-12-24/doc-iiznctke8278439.shtml。

增长核算法 3 种方法计算投入产出效率 (余泳泽等, 2019; 卢新海等, 2020)。其中, DEA 方法可以较好地处理多投入多产出指标, 无须保持指标量纲一致, 不用设定生产函数形式 (袁晓玲等, 2022), 因而适用于测算县域经济发展水平。与传统 DEA 模型相比, Slacks-Based Measure 模型 (以下简称 SBM 模型) 在目标函数中考虑非径向松弛变量, 能够处理要素非充分利用与要素配比非均衡的情形。超效率 SBM 模型又进一步弥补 SBM 模型无法计算所有决策单元效率值的缺陷 (Tone, 2002)。该模型考虑了非期望产出, 能有效避免决策单元信息的缺失。因此, 本文使用包含非期望产出的超效率 SBM 模型测算县域经济发展水平。借鉴卢新海等 (2020)、袁晓玲等 (2022) 的研究, 本文建立规模报酬不变下投入导向的非期望产出超效率 SBM 模型, 采用 MaxDEA 软件测算县域经济发展水平。构建模型如下:

$$\min rd = \frac{\frac{1}{m} \sum_{i=1}^m \frac{x'_i}{x_{ik}}}{\frac{1}{r_1 + r_2} \left(\sum_{s=1}^{r_1} \frac{y'_s}{y_{sk}} + \sum_{q=1}^{r_2} \frac{b'_q}{b_{qk}} \right)} \quad (1)$$

$$\text{s.t.} \begin{cases} x'_i \geq \sum_{j=1, \neq k}^n x_{ij} \lambda_j; & y'_s \leq \sum_{j=1, \neq k}^n y_{sj} \lambda_j; & b'_q \geq \sum_{j=1}^n b_{qj} \lambda_j \\ \lambda_j > 0; & x'_i \geq x_{ik}; & y'_s \leq y_{sk}; & b'_q \geq b_{qk} \\ i = 1, 2, \dots, m; & j = 1, 2, \dots, n; & s = 1, 2, \dots, r_1; & q = 1, 2, \dots, r_2 \end{cases}$$

(1) 式中: rd 是效率值, 即县域经济发展水平; n 、 m 、 r_1 和 r_2 分别是决策单元、投入、期望产出和非期望产出的个数; x 、 y 和 b 分别是投入矩阵、期望产出矩阵和非期望产出矩阵中的元素;

λ 是权重向量, $\lambda \geq 0$ 表示规模报酬不变。 $\frac{1}{m} \sum_{i=1}^m x'_i / x_{ik}$ 、 $\frac{1}{r_1 + r_2} \left(\sum_{s=1}^{r_1} y'_s / y_{sk} \right)$ 和 $\frac{1}{r_1 + r_2} \left(\sum_{q=1}^{r_2} b'_q / b_{qk} \right)$ 依次是投入、期望产出和非期望产出的无效率测度。

考虑数据的可得性, 并参考陈红蕾和覃伟芳 (2014)、余泳泽等 (2019)、韦东明等 (2021) 的研究, 本文选择测度县域经济发展水平的投入与产出指标, 具体如表 1 所示。本文对指标作如下处理: 在投入指标上, 资本存量指标主要采用永续盘存法计算, 其估算公式为: $K_{it} = (1 - \delta)K_{i,t-1} + I_{it}$ 。其中, K_{it} 为 i 县域 t 年的资本存量, δ 为折旧率, I_{it} 为 i 县域 t 年的投资额。借鉴单豪杰 (2008)、韦东明等 (2021) 的方法, 本文将折旧率设定为 9.6%。本文采用固定资产投资额衡量县域投资额, 并根据所属省份固定资产投资价格指数进行平减, 基期设定为 2007 年。基期资本存量的计算方法为: 先加总折旧率与 2007—2019 年不变价固定资产投资额的几何增长率, 再以 2008 年不变价固定资产投资额除以前述加总值得到基期资本存量。劳动力指标采用年末从业人员数衡量。在期望指标上, 地区生产总值以所属省份的 GDP 平减指数进行平减。非期望产出指标为县域收入差距, 以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。从表 1 可知, 各样本县域间的资本、劳动力、经

济发展情况差异较大，样本县域收入差距的平均值为 2.437，这与国家统计局 2021 年公布的城乡居民可支配收入之比（2.500）较为接近^①。

表 1 测算县域经济发展水平的指标及描述性统计结果

一级指标	二级指标	三级指标	均值	标准差	最小值	最大值
投入指标	资本投入	资本存量（万元）	5705725	5759909	60380	52850000
	劳动力投入	年末从业人员数（人）	307099	198014	14170	1337777
产出指标	期望产出	地区生产总值（万元）	1664346	1945852	50038	31160000
	非期望产出	县域收入差距	2.437	0.744	0.710	9.280

2.核心自变量。本文选取村镇银行设立作为核心自变量，以此衡量农村金融增量改革。借鉴杨国佐等（2021）的研究，本文采用县域村镇银行的数量与年末总人口数的比值衡量村镇银行设立情况。为进行稳健性检验，本文选取村镇银行的数量与所属县域的乡镇、街道办事处数量的比值作为村镇银行设立的第一个代理变量。同时，设立村镇银行需要注册资金，本文选取县域村镇银行的注册资本金规模与年末总人口数的比值作为村镇银行设立的第二个代理变量，并以 2007 年为基期，用所属省份 GDP 平减指数对村镇银行注册资本金规模进行平减。

3.作用机制变量。本文将资金外流情况作为作用机制变量，分析村镇银行设立影响县域经济发展水平的作用机制。参考田杰（2020）、钟腾等（2020）衡量农村资金外流的方法，本文以县域年末金融机构新增存贷款的差额与年末总人口的比值衡量资金外流情况，具体计算方法为：以 2007 年为不变价，用所属省份 GDP 平减指数对年末金融机构各项新增存款余额、各项新增贷款余额进行平减，再用人均年末金融机构各项存款余额减去人均年末金融机构各项贷款余额，得到县域资金外流情况。

4.控制变量。除了村镇银行设立因素外，还存在其他因素影响县域经济发展水平。基于 Mankiw 等（1992）的经典经济增长文献，并考虑已有研究（如郭峰和熊瑞祥，2018；吕勇斌等，2020；马九杰等，2021），本文选取实际固定资产投资增长率来反映固定资产投资情况对县域经济发展水平的影响；用普通中学在校学生数与年末从业人员数的比值反映县域的人力资本投资情况；用卫生机构床位数与年末总人口的比值反映县域医疗卫生事业发展情况。县域经济发展也受到农村商业银行、国有商业银行与股份制商业银行的分支行等其他银行设立状况的影响，本文以居民储蓄水平衡量县域金融资源情况。县域经济发展水平还受到县域财政发展状况的影响，本文选取一般公共预算收入与一般公共预算支出的比值反映县域财政自主程度。不同县域的产业发展情况存在差异，因而，本文用农业机械化程度、第一产业增加值、规模以上工业企业数量来控制产业发展情况对县域经济发展水平的影响。固定资产投资额、城乡居民储蓄存款余额和第一产业增加值均以所属省份 GDP 平减指数进行平减，基期为 2007 年。

^①资料来源：《国家统计局：10 年来我国城乡居民收入相对差距持续缩小》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/11/content_5717714.htm。

各变量定义及描述性统计结果如表 2 所示。根据表 2，县域经济发展水平的均值为 0.271，可见，县域经济仍存在较大的发展空间。村镇银行设立的标准差为 0.021，说明各县域的农村金融增量改革的实施情况较为相似。资金外流情况的均值为 0.101，即每年县域新增人均资金流出金额为 101 元，说明县域资金仍呈外流状态。

表 2 变量定义与描述性统计结果

变量名称	变量定义	均值	标准差
县域经济发展水平	根据包含非期望产出的超效率 SBM 模型计算得出	0.271	0.127
村镇银行设立	县域每万人村镇银行设立数量（家）	0.015	0.021
村镇银行设立代理变量一	村镇银行设立数量（家）与乡镇、街道办事处数量（个）的比值	0.044	0.048
村镇银行设立代理变量二	县域人均实际村镇银行注册资金规模（万元）	0.007	0.012
资金外流情况	县域年末金融机构新增存贷款的差额（亿元）与年末总人口（万人）的比值	0.101	0.385
固定资产投资情况	县域实际固定资产投资额增长率	0.187	0.404
人力资本投资情况	县域普通中学在校学生数（人）与年末从业人员数（人）的比值	0.098	0.042
医疗卫生事业发展情况	县域每万人医疗卫生机构床位数（张）	34.870	17.910
金融资源情况	县域每万人实际城乡居民储蓄存款余额（万元）	1.896	1.439
财政自主程度	县域一般公共预算收入（万元）与一般公共预算支出（万元）的比值	0.365	0.227
农业机械化程度	县域人均农业机械总动力（千瓦）	0.979	0.669
第一产业增加值	县域实际第一产业增加值（万元）	228682	165543
规模以上工业企业数量	县域规模以上工业企业单位数（家）	146.900	203.100

注：后续实证分析中对医疗卫生事业发展情况、金融资源情况、农业机械化程度和第一产业增加值取对数。

图 1 为 2008—2019 年设立村镇银行的县域的地理分布与不同类型主发起行占比情况。从地理分布来看^①，全国设立村镇银行的县域数量逐年增加，但各地区设立村镇银行的积极性不一，中部地区设立村镇银行的县域数量最多，东部地区次之，西部地区最少。截至 2019 年末，东部地区有 375 个县域设立村镇银行，中部地区有 433 个县域设立村镇银行，西部地区有 308 个县域设立村镇银行，中西部地区县域占比达 66.40%，与前文中所述的原中国银行保险监督管理委员会统计的 66% 非常接近。从不同类型主发起行占比来看，在全国范围内，农村商业银行、城市商业银行发起设立村镇银行的主动性较高，但 2013 年以后，农村商业银行逐渐成为设立村镇银行的主力军。截至 2019 年底，农村商业银行设立的村镇银行占比达到 58.89%，城市商业银行设立的村镇银行占比下降至 27.76%。此外，国有商业银行与股份制商业银行的参与度不高，两类银行设立的村镇银行占比分别为 9.55%、3.80%。

^①中部地区包括山西省、吉林省、黑龙江省、安徽省、江西省、河南省、湖北省和湖南省，西部地区包括内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区和新疆维吾尔自治区，其他地区为东部地区。

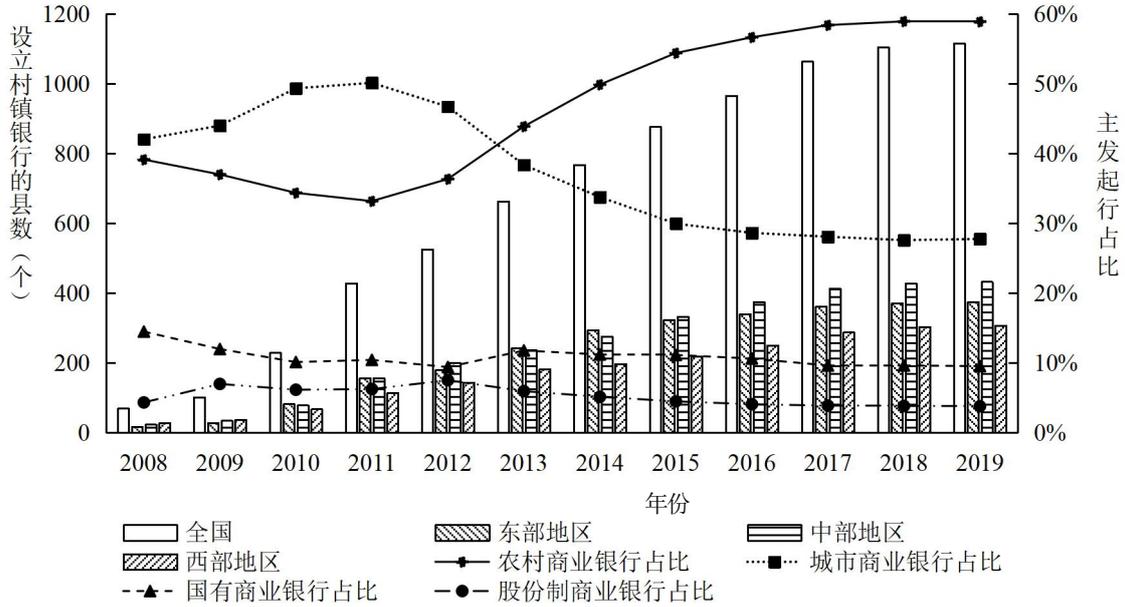


图1 样本中历年设立村镇银行的县域的地理分布与不同类型主发起行占比

(三) 模型设定

基于前文的理论分析，为检验村镇银行设立对县域经济发展水平的影响，本文构建如下基准回归模型：

$$rd_{it} = \beta_0 + \beta_1 numf_{it} + \varphi \sum X_{it} + \lambda_i + year_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

(2) 式中： i 表示县域， t 表示年份； rd_{it} 是因变量，表示县域 i 在 t 年的经济发展水平； $numf_{it}$ 是核心自变量，表示 t 年县域 i 的村镇银行设立情况，其系数 β 反映村镇银行设立对县域经济发展水平的影响； $\sum X_{it}$ 代表一系列控制变量，其系数 φ 反映这些因素对县域经济发展水平的影响； β_0 是常数项， ε_{it} 是随机扰动项。考虑到县域的个体差异，本文加入个体固定效应 λ_i 和时间固定效应 $year_t$ ，采用双向固定效应模型进行回归。在此基础上，本文使用 2SLS 方法进行回归，以解决村镇银行设立与县域经济发展水平之间可能存在的内生性问题。同时，本文使用县域层面的聚类稳健标准误以更好地解决自相关和异方差问题。

四、实证结果与分析

(一) 村镇银行设立对县域经济发展水平的影响

1. 基准回归结果。为分析村镇银行设立对县域经济发展水平的影响，本文采用静态面板模型进行实证分析，并控制时间效应和个体效应，基准回归结果如表 3 所示。方程 1、方程 2 的 Hausman 检验结果均拒绝原假说，因此，本文选择面板固定效应模型。考虑到模型可能存在的内生性问题，本文选取核心自变量——村镇银行设立的一阶滞后项作为工具变量，并采用 2SLS 方法进行回归，估计结果如表 3 方程 3、方程 4 所示，两者均通过了不可识别检验和弱工具变量检验，说明模型估计结果有效。

相关性分析与 VIF 检验的结果均显示模型未存在多重共线性。

如表 3 所示, 方程 1、方程 3 的核心自变量——村镇银行设立的系数为正, 且变量在 1% 的统计水平上显著。根据方程 2、方程 4 的回归结果, 在加入所有控制变量后, 村镇银行设立仍然显著, 系数分别为 0.173、0.216, 这说明, 村镇银行的设立显著促进了县域经济发展水平的提升, 即农村金融增量改革的实施有利于推动县域经济发展, 验证了研究假说 H1。

在控制变量方面, 固定资产投资情况显著且系数为正, 固定资产投资在推动县域经济发展方面始终发挥着重要作用。人力资本投资情况在 1% 的统计水平上显著, 且系数为正, 说明人力资本投资有利于缩小县域收入差距, 推动县域经济协调发展。医疗卫生事业发展情况在方程 2 中不显著, 在方程 4 中显著且系数为正, 医疗水平的提升可以降低个人因病致贫返贫的风险, 但对县域经济增长的促进作用比较有限。金融资源情况显著且系数为正, 随着金融资源不断积累, 县域经济发展可利用的金融资源增多。财政自主程度在 1% 的统计水平上显著且系数为正, 有较高财政自主程度的县域拥有更多可自主支配的财政资源, 可以用于推动当地经济发展。农业机械化程度显著且系数为负, 这与杨国佐等 (2021) 得出的结果一致, 农业机械使用率的升高可能引起县域劳动力外流, 这将对县域长期经济发展造成负面影响。第一产业增加值和规模以上工业企业数量均在 1% 的统计水平上显著且系数为正, 说明县域产业的多元化有利于提升当地经济发展水平。

表 3 村镇银行设立对县域经济发展水平影响的基准回归结果

变量	因变量: 县域经济发展水平			
	方程 1	方程 2	方程 3	方程 4
村镇银行设立	0.205*** (0.078)	0.173** (0.073)	0.212*** (0.066)	0.216*** (0.064)
固定资产投资情况		0.006*** (0.002)		0.009*** (0.002)
人力资本投资情况		0.251*** (0.050)		0.290*** (0.040)
医疗卫生事业发展情况		0.007 (0.005)		0.010*** (0.003)
金融资源情况		0.014** (0.007)		0.011*** (0.004)
财政自主程度		0.058*** (0.011)		0.058*** (0.007)
农业机械化程度		-0.005* (0.003)		-0.007*** (0.002)
第一产业增加值		0.042*** (0.009)		0.043*** (0.005)
规模以上工业企业数量		0.000*** (0.000)		0.000*** (0.000)

表3 (续)

常数项	0.246*** (0.002)	-0.329*** (0.106)	0.269*** (0.002)	-0.369*** (0.039)
时间固定效应	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
观测值	13392	13392	12276	12276
拟合优度	0.054	0.113	0.035	0.106
不可识别检验			0.000	0.000
弱工具变量检验			9246.039	9075.676

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②括号内为聚类稳健标准误；③不可识别检验报告的是 Kleibergen-Paap rk LM 检验的 P 值，弱工具变量检验报告的是 Cragg-Donald 检验的 F 统计值。

2.稳健性检验。为验证村镇银行设立对县域经济发展水平的影响，本文采用不同方法进行稳健性检验。第一，不加入时间固定效应。考虑到同时控制宏观经济变量和时间固定效应可能存在多重共线性问题（Thompson, 2011），借鉴张岳和彭世广（2020）的做法，本文选择不加入时间固定效应进行回归，结果如表 4 方程 1 所示。回归结果显示，村镇银行设立在 10%的统计水平上显著且系数为正。第二，更换核心自变量。本文采用村镇银行设立代理变量一（村镇银行设立数量与乡镇和街道办事处数量的比值）、村镇银行设立代理变量二（县域人均实际村镇银行注册资金规模）替换村镇银行设立变量，重新进行回归。回归结果如表 4 方程 2、方程 3 所示，村镇银行设立的显著性、系数的符号与基准回归结果一致，说明村镇银行设立增加了当地的可贷资金，提升了金融服务可得性，有利于推动县域经济发展。第三，删除部分样本。考虑到直辖市、自治区与其他省份在财政管理体制上存在的区别，本文剔除直辖市所属的县域样本、省和自治区直辖的县域样本，重新进行回归，结果如表 4 方程 4 所示。回归结果显示，村镇银行设立显著促进了县域经济发展水平的提升。综上可见，前文实证分析的结果是稳健的。

表 4 村镇银行设立对县域经济发展水平影响的稳健性检验结果

变量	因变量：县域经济发展水平			
	方程 1 不加入时间固定效应	方程 2 更换核心自变量	方程 3 更换核心自变量	方程 4 删除部分样本
村镇银行设立	0.138* (0.074)			0.181** (0.075)
村镇银行设立代理变量一		0.065** (0.031)		
村镇银行设立代理变量二			0.350* (0.207)	
常数项	-0.386*** (0.094)	-0.337*** (0.105)	-0.340*** (0.104)	-0.343*** (0.091)

表4 (续)

控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	未控制	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
观测值	13392	13392	13392	12972
拟合优度	0.087	0.113	0.113	0.117

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平；②括号内为聚类稳健标准误；③控制变量同表3。

(二) 村镇银行设立影响县域经济发展水平的作用机制分析

由理论分析可知，村镇银行设立通过抑制当地资金外流来促进县域经济发展水平的提升。考虑到中介效应检验存在的中介变量的内生性问题（江艇，2022），本文采用与基准回归同样的计量方法，识别村镇银行设立与资金外流情况的因果关系，进而验证村镇银行设立影响县域经济发展水平的作用机制。为此，本文参考李逸飞等（2023）的研究，将资金外流情况作为因变量代入基准回归模型进行作用机制分析，估计结果如表5方程1、方程2所示。同时，本文选取村镇银行设立的一阶滞后项作为工具变量，采用2SLS方法缓解内生性的影响，以检验村镇银行设立、资金外流情况和县域经济发展水平之间的传导机制，估计结果如表5方程3、方程4所示。

表5方程1、方程2的估计结果显示，村镇银行设立显著且系数为负，在加入所有控制变量后，村镇银行设立的显著性和系数方向均不变。根据方程3、方程4，不可识别检验和弱工具变量检验的结果均说明模型估计结果有效。根据方程3、方程4的估计结果，村镇银行设立与资金外流情况存在显著负向相关关系，说明农村金融增量改革通过抑制资金外流，提升了县域经济发展水平，验证了研究假说H2。具体而言，村镇银行以县域为服务市场，新增可贷资金更多用于当地，且不能跨区域开展业务，增加了当地金融市场资金供给。同时，村镇银行的设立丰富了农村金融服务体系，有利于降低县域整体的融资门槛，增加当地金融市场的需求总量。可见，以村镇银行设立为代表的农村金融增量改革在一定程度上抑制了当地资金的外流，增加了县域经济发展的资金，进而提升县域经济发展水平。

表5 村镇银行设立对县域经济发展水平影响的作用机制检验结果

变量	因变量：资金外流情况			
	方程1	方程2	方程3	方程4
村镇银行设立	-1.449*** (0.383)	-1.582*** (0.386)	-1.850* (0.984)	-1.957** (0.986)
常数项	0.193*** (0.007)	1.403*** (0.374)	0.153*** (0.017)	0.941*** (0.332)
控制变量	未控制	已控制	未控制	已控制
时间固定效应	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
观测值	13392	13392	12276	12276
拟合优度	0.027	0.043	0.021	0.037

表 5 (续)

不可识别检验	0.000	0.000
弱工具变量检验	9246.039	9075.676

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②括号内为聚类稳健标准误；③不可识别检验报告的是 Kleibergen-Paap rk LM 检验的 P 值，弱工具变量检验报告的是 Cragg-Donald 检验的 F 统计值；④控制变量同表 3。

(三) 异质性分析

1.不同地理区位下村镇银行设立对县域经济发展水平的差异化影响。农村金融增量改革对县域经济发展的影响可能因地理区位不同而存在差异。村镇银行设立主要为解决中西部地区的金融供给不足、网点覆盖率低、竞争不充分等问题。因此，本文将样本划分为东部地区、中部地区和西部地区三组，分别进行回归，估计结果如表 6 所示。

表 6 方程 1 至方程 3 依次是基于东部地区、中部地区和西部地区样本数据的回归结果。从表 6 可知，核心自变量村镇银行设立在方程 2、方程 3 中均显著，且系数为正，在方程 1 中不显著。可见，村镇银行设立对中西部地区县域经济发展的影响更大，这验证了研究假说 H3。与东部地区相比，中西部地区的农业占比较高。农业是弱质产业，资本的逐利性使得当地农村金融服务相对空白，且涉农贷款占比较低，吸收到的存款大多从农业流向二三产业、从农村流向城市。因此，在当地增设村镇银行的农村金融增量改革，既在一定程度上满足了县域发展的资金需求，又在金融市场上产生“鲶鱼效应”，激励农信机构提升涉农贷款比重（马九杰等，2021）。相反，东部地区的金融服务供给较为饱和、多元化，且传统金融机构实力较强，村镇银行在当地金融市场中处于弱势地位，因此，农村金融增量改革对东部县域经济发展的影响相对有限。

表 6 村镇银行设立对县域经济发展水平影响的地理区位异质性回归结果

变量	因变量：县域经济发展水平		
	方程 1 东部地区	方程 2 中部地区	方程 3 西部地区
村镇银行设立	-0.163 (0.141)	0.164* (0.099)	0.243* (0.139)
常数项	-0.225 (0.157)	-0.558*** (0.171)	0.025 (0.209)
控制变量	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制
个体固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值	4500	5196	3696
拟合优度	0.101	0.179	0.115

注：①***和*分别表示 1%和 10%的显著性水平；②括号内为聚类稳健标准误；③控制变量同表 3。

2.不同类型主发起行下村镇银行设立对县域经济发展水平的差异化影响。根据《规定》，村镇银行的第一大股东（主发起行）必须是银行业金融机构，主发起行对村镇银行的发起设立和运营产生较

大影响。在主发起行制度下，村镇银行设立对县域经济发展水平的影响可能因主发起行的类型不同而存在差异。因此，本文在（2）式基础上加入各县域不同类型主发起行设立的村镇银行数量占当地村镇银行数量的比重（对由农村商业银行发起设立的村镇银行数量占当地村镇银行数量的比重，简称为农村商业银行占比，其他变量定义类似），并将其与核心自变量村镇银行设立进行交乘生成交互项（以下简称交互项）。考虑到交互项可能导致多重共线性，本文参考 Dalal and Zickar（2012）的方法，对交互项进行中心化处理。

表 7 中的回归结果显示，方程 1 中的交互项显著且系数为负，说明当主发起行为农村商业银行时，村镇银行设立对县域经济发展水平的促进作用会被削弱。在设立村镇银行前，县域金融市场多被农村商业银行等农信机构垄断。在县域融资需求总量一定的情况下，农村商业银行倾向于跨区域设立村镇银行，拓展服务辐射空间。由于村镇银行与农村商业银行主要服务农村地区，村镇银行的信贷管理技术较为依赖农村商业银行，但县域之间的资金需求特征各有不同，这可能使村镇银行出现金融服务效率低下的问题，减弱农村金融增量改革对县域经济发展的推动作用。方程 2 中的交互项显著且系数为正，说明当主发起行为城市商业银行时，村镇银行设立对县域经济发展水平的促进作用被强化。城市商业银行长期扎根于城市地区，且具备一定的跨区经营能力（熊德平等，2017），能对村镇银行运营起到较好的风险兜底作用。因此，城市商业银行设立的村镇银行能基于县域的资源禀赋，更好地利用当地的软信息为农户和小微企业提供金融服务，对当地经济发展的推动作用更大。方程 3 中的交互项不显著，可能的原因是国有商业银行基于政策驱动设立村镇银行，支持村镇银行管理和发展的积极性不高，所设村镇银行对当地经济发展水平的提升作用比较有限。方程 4 中的交互项显著且系数为负。股份制商业银行在全国范围内开展业务，竞争目标集中在优质客户上（马九杰等，2021）。因此，股份制商业银行对县域农户和小微企业信贷业务持比较谨慎的态度，这影响了村镇银行信贷业务的服务效率，削弱了农村金融增量改革对县域经济发展的促进作用。综合上述分析可知，村镇银行设立对县域经济发展的促进作用因主发起行的类型不同而存在差异，验证了研究假说 H4。

表 7 村镇银行设立对县域经济发展水平影响的主发起行类型异质性回归结果

变量	因变量：县域经济发展水平			
	方程 1	方程 2	方程 3	方程 4
村镇银行设立	0.313*** (0.086)	0.132* (0.075)	0.182** (0.078)	0.150** (0.075)
村镇银行设立×农村商业银行占比	-0.326** (0.159)			
农村商业银行占比	-0.007** (0.003)			
村镇银行设立×城市商业银行占比		0.528*** (0.193)		
城市商业银行占比		0.003 (0.005)		

表 7 (续)

村镇银行设立×国有商业银行占比			0.222 (0.495)	
国有商业银行占比			0.003 (0.007)	
村镇银行设立×股份制商业银行占比				-1.406* (0.834)
股份制商业银行占比				0.007 (0.009)
常数项	-0.324*** (0.105)	-0.324*** (0.105)	-0.329*** (0.105)	-0.328*** (0.106)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	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
观测值	13392	13392	13392	13392
拟合优度	0.116	0.117	0.113	0.114

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②括号内为聚类稳健标准误；③控制变量同表 3。

五、研究结论与启示

健全农村金融服务体系对促进县域经济高质量发展与乡村振兴的有效融合具有重要意义。本文从农村金融增量改革的角度出发，构建村镇银行设立影响县域经济发展的分析框架，并基于 2008—2019 年全国 1116 个县域数据，实证分析以设立村镇银行为代表的农村金融增量改革对县域经济发展的影响及其作用机制。研究发现：村镇银行设立能显著提升县域经济发展水平，这种促进作用主要通过抑制资金外流来实现；村镇银行设立对县域经济发展水平的影响存在地理区位异质性，村镇银行设立对中西部县域经济的促进作用比较明显；不同类型主发起行的村镇银行的“支农支小”效率存在差异，村镇银行设立对县域经济发展的积极作用因主发起行类型的不同而被放大或削弱。

本文的研究结果表明，村镇银行设立缓解了“三农”领域的融资约束，在县域经济发展过程中起到了一定的积极作用。现阶段，推动县域经济协调发展对乡村全面振兴具有重要意义，应引导资金回流来服务县域，形成投资向县域经济和“三农”领域倾斜的机制。第一，应该鼓励在县域范围内继续推行农村金融增量改革，丰富县域金融服务体系，强化金融市场竞争，促进县域“增量金融”与“存量金融”二者之间取长补短、有序竞争。第二，农村金融增量改革对县域经济发展的影响存在地理区位异质性，因此需要优化新型农村金融机构的地理布局，制定鼓励在经济欠发达地区增设金融机构的激励政策，激活当地金融发展的内生动力，并适度限制新型农村金融机构在经济发达地区的扩张。第三，农村金融增量改革对县域经济发展的积极影响可能因主发起行类型不同而存在差异。因此，为引导新型农村金融机构坚守农村金融增量改革的政策初衷，需要健全金融监管体系，加强对新型农村金

融机构服务乡村振兴战略情况的监测考核，适度合并或收购、撤销服务效率低下、偏离市场定位的新型农村金融机构，避免新型农村金融机构出现网点“空心化”与服务“脱农化”现象。主发起行应充分发挥“第一责任人”的作用，提升新型农村金融机构运营的稳健性，完善其风险管理机制、内部治理结构，加强新型农村金融机构与农村商业银行等地方银行分支机构的合作，强化新型农村金融机构网点的“流量优势”。随着农村电子商务、直播带货等新业态蓬勃兴起以及农业智能化技术的不断应用，“三农”发展迎来新机遇，应引导主发起行基于自身的技术与功能平台，增加对村镇银行金融创新的支持力度，强化当地产业链条与金融服务链条的“双链联动”，支持县域新业态发展。

参考文献

- 1.陈红蕾、覃伟芳，2014：《中国经济的包容性增长：基于包容性全要素生产率视角的解释》，《中国工业经济》第1期，第18-30页。
- 2.程惠霞、杨璐，2020：《中国新型农村金融机构空间分布与扩散特征》，《经济地理》第2期，第163-170页。
- 3.郭峰、熊瑞祥，2018：《地方金融机构与地区经济增长——来自城商行设立的准自然实验》，《经济学（季刊）》第1期，第221-246页。
- 4.洪正，2011：《新型农村金融机构改革可行吗？——基于监督效率视角的分析》，《经济研究》第2期，第44-58页。
- 5.江艇，2022：《因果推断经验研究中的中介效应与调节效应》，《中国工业经济》第5期，第100-120页。
- 6.李逸飞、李金、肖人瑞，2023：《社会保险缴费征管与企业人力资本结构升级》，《经济研究》第1期，第158-174页。
- 7.刘伟明、毛长能，2023：《附属村镇银行“代理扩张”与地方性商业银行风险承担——基于银行微观数据的实证研究》，《金融论坛》第10期，第14-24页。
- 8.刘洋、颜华，2022：《县域金融集聚、要素配置结构与粮食生产供给——来自中国县域的经验证据》，《财贸研究》第9期，第44-56页。
- 9.卢新海、杨喜、陈泽秀，2020：《中国城市土地绿色利用效率测度及其时空演变特征》，《中国人口·资源与环境》第8期，第83-91页。
- 10.吕勇斌、袁子寒、付宇，2020：《村镇银行设立的攀比效应和竞争效应——基于空间probit模型的经验研究》，《国际金融研究》第10期，第55-65页。
- 11.马九杰、崔恒瑜、王雪、董翀，2021：《设立村镇银行能否在农村金融市场产生“鲶鱼效应”？——基于农信机构贷款数据的检验》，《中国农村经济》第9期，第57-79页。
- 12.明雷、秦晓雨、杨胜刚，2022：《差别化存款保险费率与银行风险承担——基于我国农村银行的经验证据》，《金融研究》第3期，第41-59页。
- 13.聂丽、石凯，2021：《农村金融集聚影响农村经济增长的区域差异与路径选择》，《财贸研究》第5期，第37-48页。
- 14.单豪杰，2008：《中国资本存量K的再估算：1952~2006年》，《数量经济技术经济研究》第10期，第17-31页。
- 15.宋科、刘家琳、李宙甲，2022：《县域金融可得性与数字普惠金融——基于新型金融机构视角》，《财贸经济》第4期，第36-52页。
- 16.田杰，2020：《新型农村金融机构、资金外流与乡村振兴》，《财经科学》第1期，第29-41页。

- 17.王曙光、李冰冰, 2020: 《多任务委托代理关系下村镇银行监管政策与制度创新》, 《贵州社会科学》第2期, 第104-111页。
- 18.王轶、刘蕾, 2023: 《从“效率”到“公平”: 乡村产业振兴与农民共同富裕》, 《中国农村观察》第2期, 第144-164页。
- 19.韦东明、顾乃华、韩永辉, 2021: 《“省直管县”改革促进了县域经济包容性增长吗?》, 《财经研究》第12期, 第64-78页。
- 20.吴海涛、秦小迪, 2022: 《数字金融、家庭创业与城乡财富不平等》, 《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第6期, 第121-132页。
- 21.熊德平、陆智强、李红玉, 2017: 《农村金融供给、主发起行跨区域经营与村镇银行网点数量——基于中国865家村镇银行数据的实证分析》, 《中国农村经济》第4期, 第30-45页。
- 22.杨国佐、许干、张彦、张峰, 2021: 《村镇银行金融密度与农村居民收入增长》, 《经济问题》第8期, 第89-94页。
- 23.余泳泽、刘大勇、龚宇, 2019: 《过犹不及事缓则圆: 地方经济增长目标约束与全要素生产率》, 《管理世界》第7期, 第26-42页、第202页。
- 24.袁晓玲、王军、张江洋, 2022: 《中国省域经济高质量发展水平评价与比较研究》, 《经济与管理研究》第4期, 第3-14页。
- 25.张珩、程名望、罗剑朝、李礼连, 2022: 《破解地方金融机构支持县域经济发展之谜》, 《财贸经济》第2期, 第98-111页。
- 26.张岳、彭世广, 2020: 《村镇银行信贷投放: 分散还是集中?》, 《金融监管研究》第7期, 第7-22页。
- 27.郑风田、崔梦怡、郭宇桥、王若男, 2022: 《家庭农场领办合作社对农场绩效的影响——基于全国556个家庭农场两期追踪调查数据的实证分析》, 《中国农村观察》第5期, 第80-103页。
- 28.钟腾、吴卫星、玛西高娃, 2020: 《金融市场化、农村资金外流与城乡收入差距》, 《南开经济研究》第4期, 第144-164页。
- 29.庄希勤、蔡卫星, 2021: 《当乡村振兴遇上“离乡进城”的银行: 银行地理距离重要吗?》, 《中国农村观察》第1期, 第122-143页。
- 30.Bermanke, B., M. Gertler, and S. Gilchrist, 1999, “The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework”, *Handbook of Macroeconomics*, 117(1): 1341-1393.
- 31.Dalal, D. K., and M. J. Zickar, 2012, “Some Common Myths about Centering Predictor Variables in Moderated Multiple Regression and Polynomial Regression”, *Organizational Research Methods*, 15(3): 339-362.
- 32.Leon, F., 2015, “Does Bank Competition Alleviate Credit Constraints in Developing Countries?”, *Journal of Banking & Finance*, 57(8): 130-142.
- 33.Mankiw, N. G., D. Romer, and D. Weil, 1992, “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 107(5): 407-437.
- 34.Pagano, M., 1993, “Financial Markets and Growth: An Overview”, *European Economic Review*, 37(2): 613-622.

35.Smyczek, S., and J. Matysiewicz, 2014, “Financial Exclusion as Barrier to Socio-Economic Development of the Baltic Sea Region”, *Journal of Economics and Management*, 15(1): 79-104.

36.Sovia, D., A. M. Shabri, M. Aliasuddin, and S. Kassim, 2018, “Dynamics of Financial Development, Economic Growth and Poverty Alleviation: The Indonesian Experience”, *South East European Journal of Economics and Business*, 13(1): 17-30.

37.Thompson, S. B., 2011, “Simple Formulas for Standard Errors That Cluster by Both Firm and Time”, *Journal of Financial Economics*, 99(1): 1-10.

38.Tone, K., 2002, “A Strange Case of the Cost and Allocative Efficiencies in DEA”, *Journal of the Operational Research Society*, 53(11): 1225-1231.

(作者单位：湖南农业大学经济学院)

(责任编辑：光明)

Does the Incremental Reform of Rural Finance Boost County-Level Economic Development? An Empirical Analysis of 1137 Village Banks

ZHOU Mengliang WANG Licong

Abstract: Using the data of 1137 village banks in 1116 Chinese counties from 2008 to 2019, this paper measures county-level economic development by utilizing the unexpected output SBM model, studies the impact of the establishment of village banks on county-level economic development, and tests the effect of the incremental reform of rural finance. The findings are as follows. First, the establishment of village banks can significantly improve the level of county-level economic development. Second, the establishment of village banks promotes the county-level economic development by restraining capital outflows. Third, due to the differences in geographical location and the type of the main sponsor bank, the establishment of village banks has a heterogeneous impact on the level of county-level economic development. In the underdeveloped central and western counties, the establishment of village banks plays a more significant role in promoting the county-level economy development. When urban commercial banks are the main sponsor banks, the promotion effect of the establishment of village banks is magnified. In contrast, when rural commercial banks and joint-stock banks are the main sponsoring banks, the promotion effect of the establishment of village banks is weakened. Therefore, it is necessary to continue to promote the incremental reform of rural finance, optimize the regional layout of village banks, strengthen the robustness of institutional operation, guide the repatriation of funds to rural areas, and achieve high-quality development of county-level economy.

Keywords: Incremental Reform; County-Level Economy; Capital Outflows; Village Banks

高等教育扩张缩小城乡教育差距了吗*

周均旭^{1,2} 常登宇¹

摘要: 本文利用中国家庭收入调查数据, 构建个体户口性质与高等教育扩张强度的交互效应模型。实证检验结果显示, 高等教育扩张能够缩小城乡教育差距, 并且该结论在经过各种稳健性检验后依然成立。而高等教育扩张对城乡教育差距缩小的影响, 主要是通过“托底”和“扩中”的作用途径来实现的, 即可以通过降低农村居民最高学历为初中及以下的概率和提升其最高学历为高中的概率来缩小城乡教育差距, 但是, 高等教育扩张对大专及以上学历阶段的城乡教育差距的影响并不显著, 农村居民在高等教育中的不利地位并未获得显著改善。异质性分析结果显示, 高等教育扩张缩小了独生子女群体的城乡教育差距, 而对于非独生子女, 高等教育扩张仅在高等教育资源不丰富省份中对男性群体城乡教育差距的缩小具有显著影响, 这体现家庭教育投资的“资源稀释”与“男性偏好”的特点。

关键词: 高等教育扩张 城乡教育差距 受教育年限

中图分类号: G40-054; G649.2 **文献标识码:** A

一、引言

城乡发展不平衡是中国经济社会发展的重要特征事实, 教育水平落差更是其中的突出表现。教育水平对收入分配具有重要影响, 收入分配差距又会作用于个体投资人力资本的意愿, 如此循环往复, 将导致城乡差距进一步扩大(杨俊等, 2008; Zimmerman, 2019)。在教育事业发展过程中, 如何平衡城乡教育差距是关系到社会和谐发展的重大问题。改革开放以来, 中国高等教育规模持续扩张, 招生人数从1977年的27.3万人增长到2022年的1014.5万人^①, 增加了36.16倍, 年均增长率高达约8.37%, 高等教育在较短时间内实现了由精英化迈入大众化再到普及化的变迁。目前, 中国已建成世界上最大规模的高等教育体系, 接受高等教育的人口达到2.4亿^②。但就教育公平而言, 高等教育扩张是否能够

*本文系国家社会科学基金重点项目“西部地区公共人力资本投资的效益及对策研究”(编号: 17AGL023)、广西研究生教育创新计划资助项目“广西科技政策落地状况调查与对策研究”(编号: YCSW2023118)和广西大学应用经济学学科交叉科研项目“广西融入新发展格局的现状、优势与对策研究”(编号: 2023JJJXA10)的阶段性成果。本文通讯作者: 常登宇。

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

^②资料来源: 《我国接受高等教育人口达2.4亿》, <http://edu.people.com.cn/n1/2022/0521/c1006-32426599.html>。

缩小城乡教育差距、促进城乡教育公平？探究这一问题对中国高等教育的高质量发展具有重要意义。

在教育扩张的背景下，已有研究围绕教育扩张与教育公平的讨论主要有两大思想阵营。一种观点认为，教育提供了“公平竞争”的阶梯，教育规模的扩张将会促使教育不平等程度降低。例如，工业化理论认为，随着工业化水平的提高，产业结构的变化导致劳动力市场对受过良好教育和技能娴熟人才的需求迅速增长；劳动力市场供求关系的作用将取代个人家庭背景等先天因素对教育的非均衡影响，教育机会的竞争会更更多地取决于个体自身，因而，教育规模的扩张可以使弱势群体更多地受益（Treiman, 1970）。然而，另一种观点却认为，教育的不平等程度并不会因教育规模的扩张而改变，教育配额的增加不仅反映了产业结构变化的相关需求，也反映了优势群体的需求，对技能劳动者需求的增加并不一定会减少家庭背景对教育的影响，相反，它更可能导致具有经济和社会资本优势的家庭对教育的垄断。例如，Bourdieu and Passeron（1990）提出“文化再生产”理论，认为学校是“文化再生产”的场域，优势家庭可以通过将其经济和社会资本转化为文化资本，以提升子女的受教育程度。基于“文化再生产”理论，Raftery and Hout（1993）和 Lucas（2001）先后提出最大化维持不平等（maximally maintained inequality，简称 MMI）和有效维持不平等（effectively maintained inequality，简称 EMI）两个重要的理论假说：MMI 假说认为，无论增加多少教育机会，只要优势群体未达到教育饱和，阶层之间的教育机会不平等就会维持不变；EMI 假说甚至进一步指出，即使在其他所有条件平等的情况下，优势家庭也更善于利用教育结构来提高其地位，例如进入更好的大学、获得更好的教育机会等。

尽管 MMI 假说和 EMI 假说得到了许多经验研究的支持，但其观点却略显绝对。在许多西方国家，教育扩张很大程度上是由需求驱动的，更多缘于个体想要赶上现代化的进程、得到更好的工作职位。但教育扩张也可能是由供给侧推动的，例如国家政策主导下的扩张行为（Wu et al., 2020）。中国的教育扩张正是中央决策、地方推动的过程，扩张的规模和速度也是前所未有的。但是，相比于基础教育扩张更强调普惠性和政府的筹资责任，中国高等教育扩张则是以更为“市场化”的方式进行的（罗楚亮和刘晓霞，2018）。对于教育扩张能否促进教育公平，已有研究对基础教育扩张的评价多为正面观点（陈斌开等，2021；彭骏和赵西亮，2022），而对高等教育扩张的评价则多持负面观点（Guo et al., 2019；屈廖健等，2021）。在城乡教育机会获得上，屈廖健等（2021）采用 Logistic 回归模型考察高等教育扩张对各群体总体及不同层次群体高等教育机会获得情况的影响时发现，高等教育扩张并未缓解城乡之间高等教育机会获得的不平等，城镇群体仍占据一定优势地位。方超和黄斌（2021）也指出，高等教育扩张在机会分配上更多地向城镇居民倾斜，体现“精英导向型”的特征。此外，还有研究发现，高等教育扩张对父母高学历家庭及城镇家庭的教育代际流动促进效应更加显著（罗楚亮和刘晓霞，2018；Guo et al., 2019），对底层家庭及农村等经济欠发达地区代际向上流动的促进效应则较为有限（张楠和迟景明，2022）。而初帅和孟凡强（2017）使用模糊断点回归方法的研究发现，高校扩招政策的实施使农村居民的平均受教育年限提高了 0.59 年左右，使城镇居民的平均受教育年限提高了 0.85 年左右，城乡教育差距反而进一步拉大。

综合来看，当前相关研究主要有以下几点不足：其一，少有研究将高等教育扩张与城乡教育差距联系起来。在高等教育扩张是否影响城乡教育差距这一问题上，初帅和孟凡强（2017）虽然分析了高

等教育扩张分别对城镇居民和农村居民受教育年限的影响，然而还存在以下不足：一方面，其使用的是分组回归方法，分组回归允许控制变量对因变量具有各不相同的影响，但控制变量之间亦有可能存在组间差异（江艇，2022），高等教育扩张对城乡教育差距的影响并不能简单地通过将分组回归的结果相减得出。另一方面，初帅和孟凡强（2017）的目的是估计教育回报率，其在文中提到，由于高校扩招政策并没有直接通过法律形式规定下来，不具有“强制性”，并且高校扩招力度逐年增加，不同群体受到的影响具有异质性，因而选择使用模糊断点回归设计。而这一方法的缺点在于，若个体不能精确地被区分是否接受政策的影响，估计结果就会出现偏误。其二，现有研究多将高等教育扩张作为虚拟变量进行处理。例如，方超和黄斌（2021）、张楠和迟景明（2022）把1999年之后受到高校扩招影响的样本赋值为1，否则赋值为0，这一方法的优点是简单明了、可操作性强，但缺点在于“非此即彼”的度量方式过于绝对。中国高校在1999年之前的大部分年份实际上已经有了一定程度的扩招，尽管扩招规模较小，但其影响并不能被忽视。1977—1998年，高等教育招生规模由27.3万人增加到108.4万人^①，21年间约增加了3倍。如果简单以1999年为界对个体受到的影响进行划分并作为虚拟变量处理，难以准确度量高等教育具体的扩张强度对城乡教育差距的影响，也会导致根据研究结论所得出的政策建议缺乏针对性。其三，有关高等教育扩张对城乡各方面影响的文献普遍对样本的“选择性迁移”缺乏足够的重视。例如，初帅和孟凡强（2017）在城乡居民划分上，主要以城乡不同数据集作为划分标准；屈廖健等（2021）则根据被调查者目前的户口登记状况设定户口变量。由于城镇化快速发展，个体受教育水平与其迁移意愿呈正相关关系（邢春冰，2014），农村地区受教育水平较高的群体往往会通过升学、参军等途径突破原有户籍限制，通过“选择性迁移”进入城市体系，导致留在农村群体中的更多是受教育水平偏低的个体，从而可能影响到实证结果的准确性（赵西亮，2017）。研究城乡教育差距，还需要结合初始户口性质划分城乡样本。

鉴于此，本文借助中国家庭收入调查（Chinese household income project，简称CHIP）数据，在现有研究基础上进一步考察高等教育扩张对城乡教育差距的影响，可能的边际贡献在于：第一，在研究视角上，现有研究多关注高等教育扩张对高等教育机会获得的影响，少有研究从城乡教育差距的角度考察高等教育扩张的影响。本文以城乡居民个体受教育年限为代理变量，拟从城乡教育差距角度分析高等教育扩张的影响，为教育扩张与教育公平相关研究提供了新的视角。第二，在研究方法上，本文通过构建交互效应模型估计高等教育扩张对城乡教育差距的影响，一方面，能够使所构建模型具备随地区和时间变化的特征，在一定程度上避免内生性问题；另一方面，交互效应模型内含双重差分思想，能够有效提高估计结果的准确性（江艇，2022）。第三，在研究样本上，本文充分考虑中国城乡二元结构的特殊性，通过把“农转非”（农业户口转非农业户口）样本按识别策略分类后将一部分“农转非”样本重新纳入农村群体，缓解“选择性迁移”所导致的估计偏误。

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

二、理论分析与研究假说

20 世纪后半叶是全球高等教育扩张的时代，几乎每个国家的高等教育都在一定程度上进行了扩张。高等教育扩张提供了更多的教育机会，客观上缓解了高等教育的供需矛盾，直接或间接地促进了人力资本积累（张翕和陆铭，2019）。已有文献分析了高等教育扩张对受教育年限的影响。例如，张建华和万千（2018）研究发现，受到高等教育扩张影响的个体平均受教育年限会增加 0.86 年。《中国人力资本报告 2022》也显示，城镇劳动力人口和农村劳动力人口平均受教育年限分别从 1985 年的 8.23 年和 5.47 年上升到 2020 年的 11.57 年和 9.19 年^①。在现代社会发展过程中，受教育水平提升能够促进个体未来经济优势的形成（Zimmerman，2019），而更多的教育机会被提供，农村群体可能会随之获得比过去更多的受教育机会，从而有助于打破“受教育水平落差—投资意愿降低—城乡差距加大”的循环。因此，本文将从以下两个方面论述高等教育扩张缩小城乡教育差距的逻辑。

（一）个体教育选择与家庭投资意愿

个体进行下一阶段求学的决策是基于“成本—收益”角度考量的。中国的城乡二元结构有其特殊性，户口因素在很大程度上影响着个体的受教育水平与收入水平。尽管对受教育水平的提升都有着同样的渴望，但农村家庭受限于家庭经济背景，普遍难以承担教育投资转化为沉没成本的升学失败风险。Breen and Goldthorpe（1997）基于“经济人假设”和“理性选择理论”解释了家庭是否为子女继续接受教育进行投资的决策会受到教育成本、预期收益与升学风险等因素的共同影响。在中国高等教育扩张的背景下，经济社会的发展和教育规模的扩张带来了教育成本和升学风险的相对降低。同时，中国城乡居民又对高等教育持有极大的热情，普遍选择子女教育作为最重要的储蓄目的之一。因此，高等教育扩张相对满足了家庭教育投资需求，也能够促进家庭教育投资意愿。而根据 Mare（1980）所提出的“教育转换模型”，随着受教育阶段的提升，家庭背景对个体教育选择的影响式微。但这一理论忽略了个体的能力和动机。借鉴邵宜航和徐菁（2017）的思路，本文引入个体能力和高等教育扩张因素，论述高等教育扩张对个体教育选择与家庭投资意愿的影响。

先简单假设个体能力在 $[0, 1]$ 区间均匀分布，如果个体选择直接进入劳动力市场，则收入为 w_0 ，收入效应为 $U_1 = \ln w_0$ ，如果选择继续接受教育，则未来收入为 w_1 。但受教育机会的获得不仅取决于个体能力 a_i ，同时还需要承担由升学风险所带来的机会成本 τ_i ，并受到个体家庭经济社会背景 h_i 和教育扩张强度 ξ 的影响。因此，受教育机会获得的总成本为 $C_i(a_i, \tau_i, h_i, \xi)$ 。当受教育机会数量较少时，由于升学存在风险，个体需要承担更多机会成本，即 $\partial C_i(a_i, \tau_i, h_i, \xi) / \partial \tau_i > 0$ ；而随着教育扩张强度的增加，个体受教育机会获得所需付出的各项成本会相应减小，即 $\partial C_i(a_i, \tau_i, h_i, \xi) / \partial \xi < 0$ ；但普遍拥有更好经济社会背景的城镇家庭可以通过更多的家庭教育投资，提高受教育机会获得的概率，即 $\partial C_i(a_i, \tau_i, h_i, \xi) / \partial h_i < 0$ ；而个体能力越高，获得受教育机会所需承担的各项成本就越低，即 $\partial C_i(a_i, \tau_i, h_i, \xi) / \partial a_i < 0$ 。此时，如果能力为 a_i 的个体选择接受教育，则其接受教育后的收入效应

^①资料来源：《中国人力资本报告 2022》，https://humancapital.cufe.edu.cn/rlzbzxxm/zgrlzbzxxm2022/zgrlzbzsbqgw_zw_.htm。

为 $U_2 = \ln w_1 - C_i(a_i, \tau_i, h_i, \xi)$ 。

为了方便分析, 进一步假设 $C_i(a_i, \tau_i, h_i, \xi) = \tau_i / (a_i h_i^\mu \xi^\alpha)$, $\tau_i > 0$, $\mu > 0$, $\alpha > 0$ 。根据文凭主义理论, 受教育水平越高的个体也会得到越多的收入, 因此, 假定 $w_1 > w_0 > 0$ 。当讨论能力为 a_i 、家庭背景为 h_i 的个体如何进行教育选择时, 显然, 若 $U_1 < U_2$, 则继续接受教育是理性的选择; 反之, 若 $U_1 > U_2$, 则直接进入劳动力市场的选择优于继续接受教育。因此, 可以在 $U_1 = U_2$ 时确定一个能力节点 a_i^* , 在该能力节点上两种选择效应相等。由 $\ln w_0 = \ln w_1 - \tau_i / (a_i h_i^\mu \xi^\alpha)$ 可得:

$$a_i^* = \frac{1}{\ln(w_1/w_0)} \tau_i h_i^{-\mu} \xi^{-\alpha} \quad (1)$$

当个体能力 $a_i > a_i^*$ 时, $U_2 - U_1 = \ln(w_1/w_0) - C_i(a_i, \tau_i, h_i, \xi) > \ln(w_1/w_0) - C_i(a_i^*, \tau_i, h_i, \xi) = 0$, 此时个体会选择继续接受教育; 当 $a_i < a_i^*$ 时, 个体会选择直接进入劳动力市场。而是否接受教育的能力节点 a_i^* 与家庭背景有关, 家庭背景会影响个体接受教育的选择:

$$\frac{\partial a_i^*}{\partial h_i} = -\frac{\mu}{\ln(w_1/w_0)} \tau_i h_i^{-\mu-1} \xi^{-\alpha} < 0 \quad (2)$$

显然, 当家庭背景更好时, 能力节点 a_i^* 更低, 即优势家庭对接受教育的能力要求低于劣势家庭。再生产理论认为, 优势家庭可以将经济资本转化为子女的文化资本, 能够通过给予子女更优质的受教育条件来弥补子女能力方面的差距 (Bourdieu and Passeron, 1990)。因此, 在高等教育大幅扩张之前, 受教育机会的获得会呈现城乡不平等现象: 城镇家庭一般会为了维护自身地位, 选择继续为子女接受教育投资; 农村家庭子女可能因为经济约束而难以承担教育成本, 往往会放弃继续接受教育而进入劳动力市场 (邹薇和马占利, 2019)。

进一步, 将 (2) 式对教育扩张强度 ξ 求导:

$$\frac{\partial^2 a_i^*}{\partial \xi \partial h_i} = \frac{\mu \alpha}{\ln(w_1/w_0)} \tau_i h_i^{-\mu-1} \xi^{-\alpha-1} > 0 \quad (3)$$

结合 (2) 式和 (3) 式可知, 优势家庭背景可以降低个体接受教育的能力节点, 但随着高等教育的扩张, 家庭背景对个体教育选择的影响式微。理论上, 个体接受高等教育的概率可由能力节点取值决定, 家庭背景为 h_i 的任意个体, 其接受教育的概率为 $p_i = 1 - a_i^*(\xi, h_i)$, 根据 (2) 式和 (3) 式, 可以明确得出 $\partial p_i / \partial h_i = -\partial a_i^* / \partial h_i > 0$ 。这意味着, 不同背景家庭间的教育获得确实存在不平等, 但这一不平等程度会随着高等教育扩张的推进而得到缓解。

其现实含义是, 高等教育规模的急剧扩张很大程度上可以改变个体的教育选择或教育预期, 其间家庭进行教育投资的意愿也会发生改变。由于优势群体原本就需要通过教育投资来保持优势地位, 家庭教育投资意愿相对稳定。但随着高等教育扩张, 对于那些急需通过教育改变家庭生存困境和自身命运的农村弱势群体来说, 会比之前更愿意为子女接受教育提供资源支持。农村群体激增的教育投资意愿势必会对城乡教育差距产生影响。因此, 高等教育扩张会促进城乡教育差距缩小。

基于以上分析,本文提出研究假说 H1:高等教育扩张能够缩小城乡教育差距。

(二) 教育扩张规模效应

教育扩张规模效应表现为不同群体受教育机会的直接增加,而农村群体则会受到更为明显的影响。一方面,高等教育扩张产生影响的阶段并非只有高等教育阶段。高等教育在扩张的同时,也间接拉动了高中教育的扩张。2001年全国普通高中招生数由1998年的359.6万人增加到558万人^①,增幅高达55.17%,初中毕业生的升学率明显提高。对于农村家庭而言,升学接受高中教育的回报不仅在于获得高中学历所带来的未来收入的提高,更在于通过读高中获得上大学的机会。宋博等(2019)发现,高等教育扩张会增加农村居民整体参与高等教育的概率。张翕和陆铭(2019)也发现,高等教育配额的增加降低了大学的准入门槛,农村青少年的高中入学率提升得比城镇更快。尽管依据MMI假说和EMI假说,农村居民受高等教育的机会在数量和质量的获得上或许难以占据优势,但在中小学教育阶段,高中教育参与率的提高意味着初中及以下学历人口的减少,这对城乡教育差距的缩小会起到促进作用。

另一方面,长期以来,由于受公共政策“城市偏好”的影响,公共教育资源在城乡之间没有得到公平的分配,大量优质的教育资源集中在城市,其结果是城乡教育严重失衡(鲍传友,2005)。在城乡发展不平衡的情况下,通常城市地区拥有更多的教育资源,包括更多的学校、更高的教育质量以及更多的受教育机会。而农村地区在各种因素的影响下,农村居民受教育水平还有待提升。但是,教育规模的扩张降低了农村居民参与高等教育的门槛,提高了农村居民接受高等教育的比例,对农村居民整体受教育水平的提升起到了促进作用。农村居民骤然增长的受教育机会,会改变该群体之前教育资源相对匮乏的局面,在城镇居民受教育程度已经达到一定水平的情况下,骤增的教育配额会更多地覆盖农村,而受教育水平有待提高的农村居民在高校扩招后的教育边际收益是递增的(石大千和张卫东,2017)。此外,李春玲(2014)的研究也表明,从城乡分割因素对升学概率的影响来看,由高级中等教育升入大学阶段,在相当长的时期里,升学概率的城乡差距并不明显,农村家庭子女在完成高中教育后,他们升入大学的概率与城镇家庭子女相差不大。

基于以上分析,本文提出研究假说:

H2a:高等教育扩张能够通过提高农村居民高中教育参与率的方式缩小城乡教育差距。

H2b:高等教育扩张能够通过提高农村居民高等教育参与率的方式缩小城乡教育差距。

三、数据、变量说明与识别策略

(一) 变量选取

1.被解释变量。作为城乡差距形成的主要传导因素之一,城乡居民受教育水平的落差既是城乡差距的结果,也是城乡差距持续存在的原因。本文将城乡居民个体受教育年限差距作为衡量城乡教育差距的代理变量,以个体受教育年限为被解释变量,并根据个体最终受教育程度对其依次赋值。

2.核心解释变量。受教育机会结构性分化主要表现在户口因素上,户口性质对个人教育获得具有

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

重大影响。非农户籍人口享有比农业户籍人口更多的受教育机会，高中阶段和大学阶段城乡受教育机会获得的平等性问题仍然没有得到根本性解决，甚至机会享有的实质性差距还在扩大（邓飞和傅文晓，2020）。本文通过构建个体户口性质与高等教育扩张强度的交互项（户口性质×高等教育扩张强度）作为核心解释变量，实证检验高等教育扩张对城乡教育差距的影响。其中，参考 Guo et al.（2019）的做法，高等教育扩张强度采用个体高考当年的招生人数与基期年（1977年）高考招生人数之比来衡量。

3.控制变量。为了进一步避免估计偏误，模型中纳入样本个体与家庭层面的控制变量。个体层面的控制变量包括：性别、民族、兄弟姐妹数、健康状况与婚姻状况等特征变量。个体性别影响着家庭教育投资偏好，兄弟姐妹数影响着家庭教育资源的分配，而父母在对教育资源进行分配时，个体健康状况也是考虑因素之一。家庭层面的控制变量包括：父亲受教育年限、母亲受教育年限、父亲职业、母亲职业、父亲年龄、母亲年龄、父亲政治面貌、母亲政治面貌与家庭人均财富。现有研究表明，父代与子代在受教育水平和职业上普遍存在代际关系，而家庭经济背景和父母社会地位也与个体教育选择的机会及成本密切相关。

（二）数据来源与描述性统计

本文借助中国家庭收入调查（CHIP）2013年和2018年两期混合截面数据进行实证分析。CHIP通过国家统计局大样本调查中的二次抽样生成样本，采取分层随机抽样的方式，调查住户的收入来源、受教育程度和家庭特征等情况，得到城镇人口、农村人口和流动人口3个群体的信息，本文主要使用城镇住户调查与农村住户调查数据。CHIP数据样本量大、数据质量高，受到国内外研究机构和学者的广泛认同。更重要的是，CHIP包含“农转非”的调查，通过识别“农转非”的样本可以缓解个体“选择性迁移”的影响，进一步满足研究城乡教育的需要。

笔者对CHIP数据处理过程如下：第一，通过唯一编码将个体父母的受教育年限、职业、政治面貌等家庭特征信息与个体信息匹配。第二，将研究样本限定为1975—1990年出生的个体，个体出生年份下限设为1975年以尽量保证样本在小学期间受到1986年《中华人民共和国义务教育法》实施的影响，上限定为1990年是为了避免2006年9月1日开始实施的九年义务教育免费政策的影响，并保证调查中能够观测到所有样本的最终受教育年限。第三，在户口性质的处理上，为了精确识别个体是在农村还是在城市接受教育，对于“农转非”的样本，通过计算个体“农转非”时的年龄，把“农转非”时年龄为6岁及以下的个体（从小学开始便在城市就读）作为城市样本，其余作为农村样本，以缓解个体“选择性迁移”的影响。用于测量核心解释变量高等教育扩张强度的各年度高考招生人数的数据来源于历年《中国教育统计年鉴》。经过数据清洗后，获得样本22135个，其中“农转非”样本2586个，按识别策略重新纳入农村群体的“农转非”样本2397个。

主要变量的描述性统计结果如表1所示。

表1 主要变量的描述性统计

变量	变量定义与赋值	观测值	平均数	标准差	最小值	最大值
个体受教育年限	未上过学=0, 小学=6, 初中=9, 高中=12, 大专=15, 本科=16, 研究生=19	22135	11.288	3.263	0.000	19.000

表1 (续)

高等教育扩张强度	个体高考当年的招生人数与基期年(1977年)高考招生人数之比	22135	12.412	7.104	3.296	22.259
户口性质	农业户口=1, 非农业户口=0	22135	0.790	0.407	0.000	1.000
性别	男=1, 女=0	22135	0.525	0.499	0.000	1.000
民族	少数民族=1, 汉族=0	22135	0.068	0.253	0.000	1.000
兄弟姐妹数	个体的兄弟姐妹数(个)	22135	2.435	1.183	1.000	12.000
健康状况	取值范围为1~5, 取值越大代表身体越健康	22135	4.310	0.728	1.000	5.000
婚姻状况	已婚=1, 未婚=0	22135	0.955	0.208	0.000	1.000
父亲受教育年限	未上过学=0, 小学=6, 初中=9, 高中=12, 大专=15, 本科=16, 研究生=19	22135	8.106	3.331	0.000	19.000
母亲受教育年限	未上过学=0, 小学=6, 初中=9, 高中=12, 大专=15, 本科=16, 研究生=19	22135	6.513	3.825	0.000	19.000
父亲职业	企事业单位=1, 其他=0	22135	0.120	0.325	0.000	1.000
母亲职业	企事业单位=1, 其他=0	22135	0.054	0.226	0.000	1.000
父亲年龄	父亲年龄(岁)	22135	60.230	7.896	39.000	99.000
母亲年龄	母亲年龄(岁)	22135	58.353	7.532	38.000	97.000
父亲政治面貌	中共党员=1, 否=0	22135	0.155	0.362	0.000	1.000
母亲政治面貌	中共党员=1, 否=0	22135	0.034	0.181	0.000	1.000
家庭人均财富 ^a	家庭人均财富(元/年)的对数	22135	22213.077	24495.410	0.000	489207.094

注: a 家庭人均财富汇报的是变量原值的统计结果; 若家庭人均财富原值为0, 则统一赋值为1后取对数。

将研究样本限定为1975—1990年出生的个体后, 样本年龄分布为23~43岁, 样本受教育水平分布与《中国人口和就业统计年鉴2022》所公布的2021年20~44岁全国就业人口受教育水平的分布基本一致(见表2)。样本涉及东部、中部和西部地区, 覆盖不同人口规模和经济发展水平的省份, 具有较好的全国代表性。

表2 样本受教育水平的省份分布情况

省份	未上过学	小学	初中	高中	大专	本科	研究生	观测值
北京市	0	5	104	253	240	315	42	959
山西省	2	73	429	245	239	183	22	1193
内蒙古自治区	1	66	258	116	108	112	23	684
辽宁省	5	62	379	149	119	175	32	921
江苏省	2	90	772	413	307	306	44	1934
安徽省	10	102	776	248	168	137	23	1464
山东省	8	52	696	369	208	208	37	1578
河南省	6	108	1139	515	305	216	42	2331
湖北省	12	147	831	446	204	188	35	1863
湖南省	5	119	708	505	250	182	14	1783
广东省	2	129	1012	591	329	272	12	2347

表2 (续)

重庆市	5	59	367	232	116	125	18	922
四川省	5	140	778	340	181	152	13	1609
云南省	17	251	536	206	121	111	8	1250
甘肃省	11	222	552	206	116	181	9	1297
观测值	91	1625	9337	4834	3011	2863	374	22135
总占比 (%)	0.411	7.341	42.182	21.839	13.603	12.934	1.690	100.00
20~44岁就业人口占比 (%)	0.400	4.938	36.885	21.951	17.993	16.014	1.819	100.00

(三) 模型设定与识别策略

中国的城乡二元结构具有特殊性。考虑到个体的户口性质有变化，将“农转非”样本按识别策略分类后将一部分“农转非”样本重新纳入农村群体，以缓解个体后续“选择性迁移”对城乡教育差距的影响。由于个体参加高考的年份不同，故所受高等教育扩张的影响强度也不同。借鉴 Li et al. (2014)、林锦鸿 (2021) 的研究，本文通过构建户口性质与高等教育扩张强度的交互效应模型实证检验高等教育扩张对城乡教育差距的影响。在控制其他影响因素的情况下，可通过区分城乡居民受教育年限的变动来识别高等教育扩张对城乡教育差距的影响。将模型具体设定为：

$$E_{ipc} = \alpha + \beta_1 H_{ipc} \times T_{ipc} + \beta_2 T_{ipc} + \beta_3 H_{ipc} + X_{ipc} \phi + \delta_p + \lambda_c + \varepsilon_{ipc} \quad (4)$$

(4) 式中： i 表示被调查的个体， p 表示省份， c 表示出生年份； E_{ipc} 表示个体 i 的受教育年限， H_{ipc} 表示个体 i 的户口性质， T_{ipc} 表示个体 i 参加高考当年的高等教育扩张强度， $H_{ipc} \times T_{ipc}$ 表示个体 i 的户口性质与个体 i 参加高考当年的高等教育扩张强度的交互项， X_{ipc} 表示一系列个体与家庭层面的控制变量， δ_p 和 λ_c 分别表示省份固定效应和出生年份固定效应， β_1 、 β_2 、 β_3 和 ϕ 为待估系数， α 是常数项， ε_{ipc} 为随机扰动项。

当 (4) 式中 $H_{ipc} = 0$ 时：

$$E_{ipc} = \alpha + \beta_2 T_{ipc} + X_{ipc} \phi + \delta_p + \lambda_c + \varepsilon_{ipc} \quad (5)$$

(5) 式中，系数 β_2 表示城镇居民受高等教育扩张影响时受教育年限的变动情况。

当 (4) 式中 $H_{ipc} = 1$ 时：

$$E_{ipc} = \alpha + (\beta_1 + \beta_2) T_{ipc} + \beta_3 + X_{ipc} \phi + \delta_p + \lambda_c + \varepsilon_{ipc} \quad (6)$$

(6) 式中，系数 $\beta_1 + \beta_2$ 表示农村居民受高等教育扩张影响时受教育年限的变动情况。

户口性质与高等教育扩张强度的交互项系数 β_1 可表示为 $(\beta_1 + \beta_2) - \beta_2$ ， β_1 解释了城乡教育差距的大小，即识别了城镇居民与农村居民在高等教育扩张影响下受教育年限变动的组内异质性。这一差异可理解为当受到同样的高等教育扩张强度影响，农村居民受教育年限会比城镇居民增加（或减少） β_1 年。高等教育扩张对城乡教育差距的影响主要考察交互项：如果交互项系数不显著，说明高等教育扩张对城乡教育差距没有显著影响；如果交互项系数为正且在统计上显著，说明高等教育扩张可缩小

城乡教育差距；如果交互项系数为负且在统计上显著，则说明高等教育扩张会扩大城乡教育差距。

四、实证结果与分析

(一) 基准回归

基于(4)式的回归结果如表3所示。其中，回归1为不添加其他控制变量的回归结果，回归2为包含所有控制变量的回归结果。所有回归均控制了省份、出生年份固定效应。同时，由于残差在不同省份间可能存在差异，将标准误聚类到省份层面。

表3 高等教育扩张对城乡教育差距影响的回归结果

变量	回归1		回归2	
	系数	标准误	系数	标准误
户口性质×高等教育扩张强度	0.032***	0.006	0.028***	0.006
高等教育扩张强度	0.076***	0.010	0.053**	0.010
户口性质	-3.485***	0.153	-2.285**	0.099
性别			0.024	0.047
民族			-0.374**	0.130
兄弟姐妹数			-0.318***	0.033
健康状况			0.262***	0.056
婚姻状况			-0.284**	0.127
父亲受教育年限			0.136***	0.010
母亲受教育年限			0.117***	0.011
父亲职业			0.566***	0.089
母亲职业			0.263*	0.140
父亲年龄			-0.005	0.009
母亲年龄			0.040***	0.011
父亲政治面貌			0.326***	0.044
母亲政治面貌			0.566***	0.095
家庭人均财富			0.116***	0.015
常数项	14.630***	0.146	7.992***	0.550
省份、出生年份固定效应	已控制		已控制	
观测值	22135		22135	
调整后的R ²	0.226		0.320	

注：①表中汇报的是聚类到省份的稳健标准误；②***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平。

由表3可以看出，加入控制变量与否并不影响核心解释变量户口性质与高等教育扩张强度的交互项系数的显著性。由回归2可知，户口性质与高等教育扩张强度的交互项系数为0.028，且在1%的水平上显著，表明高等教育扩张具有缩小城乡教育差距的作用，假说H1得到验证。核心解释变量高等教育扩张强度其系数可理解为高等教育扩张强度每提升1个单位(1977年高考招生人数为27.3万人)，

城乡教育差距缩小 0.028 年。高等教育扩张扩大了教育的受益群体，总体上改善了农村居民因城乡二元结构而在教育获得方面的相对劣势，有利于缩小城乡教育差距。尽管一些研究认为，在高等教育机会获得和教育代际流动性等方面，农村居民处于不利地位，但在受教育年限这一层面，高等教育扩张对城乡教育差距的缩小表现出积极作用。温兴祥和程超（2017）发现，受教育年限每增加 1 年，农村居民的自雇创业年经营净收入显著提高 18.6%。考虑到中国庞大的城乡人口基数，这一结果在经济上也具有显著意义。核心解释变量户口性质的系数为负，且在 1% 的水平上显著，随着控制变量的加入，其系数大小有所变动，意味着城乡教育差距可被一些个体和家庭特征因素所解释。但因户口性质不同，即使个体和家庭特征相似，城乡居民的受教育年限也会相差约 2.285 年，这也与 2020 年中国城乡劳动力人口平均受教育年限 2.38 年的差距^①比较接近。

（二）稳健性检验

1. 平行趋势与安慰剂检验。本文使用的交互效应模型类似于队列双重差分法，同样需要进行平行趋势与安慰剂检验。在高等教育大幅扩张之前，城乡居民受教育年限变化是否满足平行趋势？常用的平行趋势检验方法是考察交互项系数随时间变化情况。参考陈斌开等（2021）、张楠和迟景明（2022）的做法，笔者根据研究样本的个体出生队列将 1975 年作为基准组，绘制户口性质与高等教育扩张强度交互项系数随时间变化的趋势图（见图 1）。从图 1（a）可以看出，相较于 1975 年，对于 1981 年之前出生的个体，交互项系数并未通过显著性检验，城乡居民受教育年限变化有着共同的趋势；而受到高等教育扩张的影响，对于 1981 年及之后出生的个体，交互项系数变得显著，表明高等教育扩张对缩小城乡教育差距发挥了积极作用。

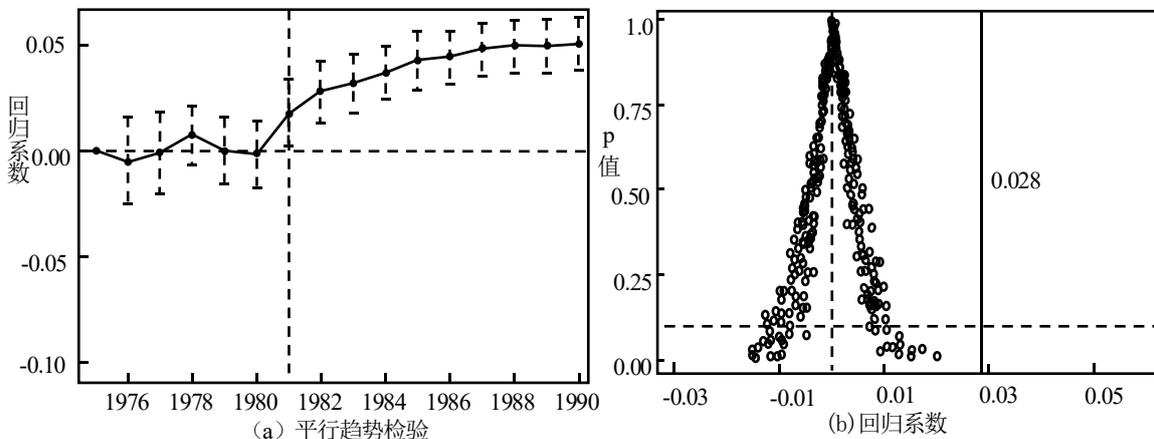


图 1 平行趋势与安慰剂检验

注：图 1（a）中横轴表示个体出生年份，纵轴表示户口性质与高等教育扩张强度交互项系数及 95% 的置信区间；图 1（b）中横轴表示户口性质与高等教育扩张强度交互项系数，纵轴表示交互项系数的显著性水平。

与此同时，交互项系数也应该反映高等教育扩张所导致的城乡教育差距，而非同时期其他事件的影响。参考 Tang et al.（2020）、陈斌开等（2021）的做法，笔者使用随机置换实验进行安慰剂检验。

^①资料来源：《中国人力资本报告 2022》，https://humancapital.cufe.edu.cn/rlzbzxm/zgrlzbzxm2022/zgrlzbzsbqgw_zw_.htm。

随机置换实验作为一种安慰剂检验^①方法，有助于辨别回归结果是具有统计学意义的还是随机产生的（Tang et al., 2020）。具体地，重新为个体随机分配某一年的高等教育扩张强度来对核心解释变量赋值，基于（4）式重新估计，重复上述过程 500 次。如果城乡教育差距的缩小是由于受其他外生冲击干扰，那么，随机置换实验也将得到与基准回归相似的结果。反之，如果二者差异很大，就说明高等教育扩张确实影响了城乡教育差距。安慰剂检验得到的户口性质与高等教育扩张强度交互项系数分布如图 1（b）所示。在图 1（b）中，交互项系数集中在 0 值附近，服从正态分布，且回归系数明显异于基准回归得到的交互项系数 0.028。这说明，除了高等教育扩张外，即使存在其他外生冲击，这些外生冲击对城乡教育差距的影响也极为有限。

2.内生性处理。高等教育扩张与经济社会发展的关系相对密切，拥有更多高校和经济更加发达省份的高校扩招率往往更高，从而可能造成估计偏误（Li et al., 2014）。尽管通过控制省份和出生年份固定效应、在回归时采用聚类稳健标准误可以尽量降低遗漏变量导致的偏差，但模型仍可能存在其他内生性问题。为此，参考 Guo et al.（2019）的做法，笔者将个体受高校扩招政策影响的年数作为核心解释变量高等教育扩张强度的工具变量。自 1977 年恢复高考以来，各省高校招生人数和招生率呈上升趋势，而 1999 年是高校扩招政策实施的起始年份，个体高考时间越靠后，其高考当年的高等教育扩张强度也就越大。所选工具变量满足相关性约束，而高考时间对于个体能力和家庭特征等因素基本外生，满足工具变量的排他性约束。

假设核心解释变量高等教育扩张强度是内生的，故其与户口性质的交互项（户口性质×高等教育扩张强度）也是内生的。此时，如果个体受高校扩招政策影响的年数是高等教育扩张强度的有效工具变量，则其与户口性质的交互项（户口性质×受高校扩招政策影响的年数）也是高等教育扩张强度与户口性质交互项的有效工具变量，同样满足相关性和排他性约束。本文还对工具变量进行了不可识别检验和弱工具变量检验，如表 4 所示，检验结果在 1%的水平上拒绝了“工具变量识别不足”原假设，即工具变量是可识别的；第一阶段估计的 F 检验值远大于 10，表明不存在弱工具变量问题，所选工具变量具备一定的合理性。

表 4 高等教育扩张对城乡教育差距影响的内生性处理：基于工具变量法的回归结果

变量	第一阶段				第二阶段	
	高等教育扩张强度		户口性质×高等教育扩张强度		个体受教育年限	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
户口性质×高等教育扩张强度					0.033***	0.006
高等教育扩张强度					0.034***	0.009
户口性质	0.055	0.035	4.675***	0.030	-2.339***	0.107

^①安慰剂检验的核心是通过虚构受政策影响的样本的方法鉴别由其他随机外生冲击产生影响的可能，使对政策效应的识别更为可信。在本文中，如果真实的回归系数与安慰剂检验结果相同或没有显著差异，则意味着，即使不受高等教育扩张的影响，城乡教育差距也会缩小，说明基准回归结果很有可能是受到其他随机性因素的影响。

表 4 (续)

户口性质×受高校扩招政策影响的年数	-0.013**	0.006	2.120***	0.006		
受高校扩招政策影响的年数	2.047***	0.007	-0.069**	0.005		
常数项	7.378***	0.198	2.067***	0.191	8.474***	0.580
控制变量	已控制		已控制		已控制	
省份、出生年份固定效应	已控制		已控制		已控制	
观测值	22135		22135		22135	
调整后的R ²	0.979		0.987		0.319	
Kleibergen-Paap rk LM统计量			9.636***			
Kleibergen-Paap rk Wald F统计量			491.247			

注：①表中汇报的是聚类到省份的稳健标准误；②***和**分别表示1%和5%的显著性水平。

由表 4 可知，采用工具变量回归得到的户口性质与高等教育扩张强度交互项系数为 0.033，略高于基准回归得到的交互项系数 0.028。这可能是由于个体受高校扩招政策影响的年数与内生核心解释变量即高等教育扩张强度具有强相关性，也意味着工具变量能够更有效地捕捉到这一内生核心解释变量的变化。而采用工具变量回归得到的结果与基准回归结果较为接近，佐证了基准回归结果的稳健性。

3. 基于倾向得分匹配的稳健性检验。使用交互效应模型可能存在的另一个问题是，城乡居民户口性质虽然可视为是随机的，但城乡居民拥有不同的社会背景，而城乡居民是否具有可比性也会对回归结果产生影响。为进一步提升城镇居民与农村居民的可比性，降低估计偏误，笔者通过倾向得分匹配方法进行稳健性检验。使用倾向得分匹配方法需要先通过“平衡性检验”和“共同支撑检验”以保证匹配质量。使用卡尺内最近邻匹配(k=2)对样本匹配后的结果如图 2 所示。其中，平衡性检验结果如图 2 (a) 所示，可以发现，匹配后控制变量的标准化偏差显著减小，这表明匹配结果能较好地平衡城镇居民与农村居民两组样本的控制变量分布；共同支撑检验结果如图 2 (b) 所示，绝大多数样本支持共同支撑假设，大多数观测值在共同取值范围内。

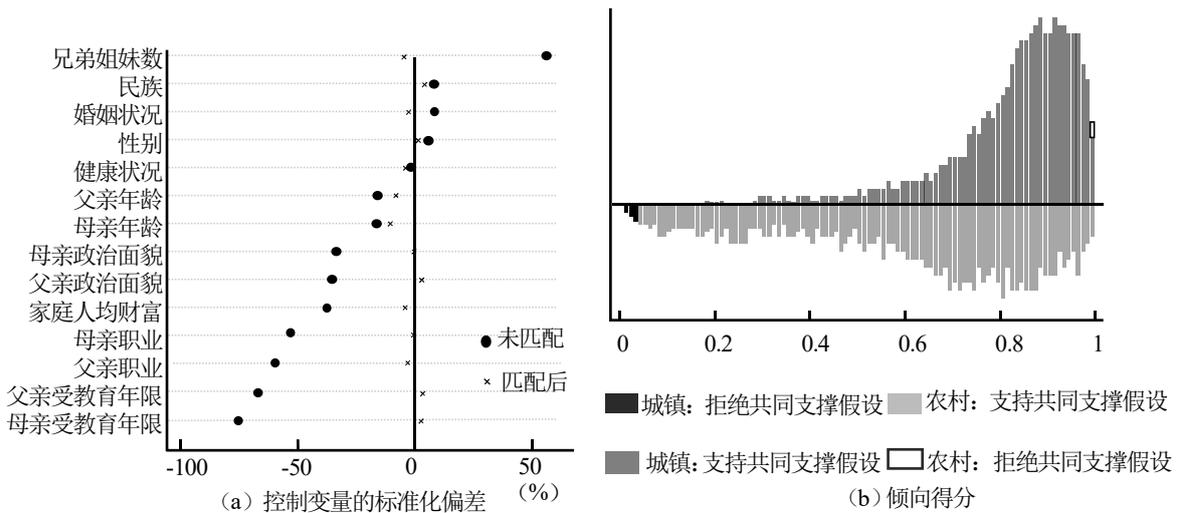


图 2 平衡性检验与共同支撑检验结果

表5 回归1~回归4分别为使用匹配成功样本、满足共同支撑假设样本进行回归,以及使用加权回归和频数加权回归方法进行估计的结果。由表5中基于倾向得分匹配得到的回归结果可知,户口性质与高等教育扩张强度交互项系数为正且在统计上显著,采用倾向得分匹配方法估计得到的各项回归结果与基准回归结果基本一致,表明基准回归结果具有稳健性。

表5 高等教育扩张对城乡教育差距影响的稳健性检验:基于倾向得分匹配的回归结果

变量	卡尺内最近邻匹配(k=2)							
	回归1 匹配成功样本		回归2 满足共同支撑假设样本		回归3 加权回归样本		回归4 频数加权回归样本	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
户口性质×高等教育 扩张强度	0.033***	0.006	0.029***	0.006	0.042***	0.015	0.037***	0.009
高等教育扩张强度	0.046***	0.010	0.053***	0.010	0.036	0.028	0.042*	0.021
户口性质	-2.194***	0.104	-2.287***	0.099	-2.088***	0.207	-2.244***	0.139
常数项	6.809***	0.655	8.003***	0.555	7.081***	1.330	9.250***	1.222
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制	
省份、出生年份固定 效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
观测值	8226		22110		8226		39671	
调整后的R ²	0.279		0.318		0.132		0.150	

注:①表中汇报的是聚类到省份的稳健标准误;②***和*分别表示1%和10%的显著性水平。

4. 替换样本与被解释变量。为进一步验证高等教育扩张对城乡教育差距具有缩小作用,可以通过替换样本与被解释变量的方式进行稳健性检验。如果采用上述方法得到的回归结果仍然与基准回归结果基本一致,则可以验证基准回归结果的稳健性。

尽管前文中将研究样本限定为1975—1990年出生的个体,基本保证了调查中能够观测到所有样本的最终受教育程度,但根据个体最终受教育程度进行赋值,若是样本存在肄业或辍学的情况,例如存在个体读过高中未毕业但被处理成其受教育程度为高中的情况,就会导致对个体受教育年限的测度有所偏误。CHIP问卷中提供了关于个体受教育年数这一更加直接的问题,笔者将被解释变量替换为“个体受教育水平”(通过调查得到的个体受教育年数加以衡量)对样本进行回归,进一步开展稳健性检验^①。由表6回归1可知,替换被解释变量后回归得到的户口性质与高等教育扩张强度交互项系数略小。这主要是由于将被解释变量替换为“个体受教育水平”后,排除了肄业或辍学等个体受教育年限干扰因素的影响。

为了排除基准回归结果受《中华人民共和国义务教育法》实施影响的可能,笔者将受教育年限小于9年的样本一律赋值为9年,即假设所有样本都完成了九年义务教育。由表6回归2可知,重新对被解释变量个体受教育年限赋值后回归得到的户口性质与高等教育扩张强度交互项系数略小,可能的

^①感谢匿名审稿专家的宝贵建议,促使本文进一步增加该稳健性检验,使得本文的结论更为可靠。

原因是城乡间初中及小学的参与率差距这一因素被忽略了。

笔者通过将样本中的农村群体替换为农村外出务工群体来检验样本代表性问题。由表6回归3可知，替换样本回归得到的户口性质与高等教育扩张强度交互项系数依然为正且在统计上显著，说明样本具有良好的代表性。替换样本后回归得到的交互项系数为0.038，略高于基准回归得到的交互项系数0.028。主要原因是，将农村群体替换为农村外出务工群体的同时，也排除了“农转非”样本，这会导致城乡教育差距增大，故交互项系数出现上升。表6回归1~回归3的各项回归结果与基准回归结果相对一致，也进一步验证了高等教育扩张能够缩小城乡教育差距的结论具有稳健性。

表6 高等教育扩张对城乡教育差距影响的稳健性检验：替换样本与被解释变量的回归结果

变量	回归1		回归2		回归3	
	个体受教育水平		个体受教育年限		个体受教育年限	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
户口性质×高等教育扩张强度	0.026***	0.008	0.023***	0.006	0.038***	0.011
高等教育扩张强度	0.066***	0.012	-0.051***	0.010	0.037***	0.011
户口性质	-2.350***	0.121	-2.214***	0.098	-3.173***	0.157
常数项	7.785***	0.634	10.390***	0.633	9.293***	0.486
控制变量	已控制		已控制		已控制	
省份、出生年份固定效应	已控制		已控制		已控制	
观测值	22135		22135		11123	
调整后的R ²	0.320		0.298		0.458	

注：①表中汇报的是聚类到省份的稳健标准误；②***表示1%的显著性水平。

五、进一步分析

（一）分受教育程度的异质性分析

高等教育扩张所影响的并非只有高等教育阶段，根据个体最终受教育程度构建初中及以下（初中及以下=1，其他=0）、高中（高中=1，其他=0）、大专及以上（大专及以上=1，其他=0）3个虚拟变量，并分别作为被解释变量进行回归。这样，分样本回归不仅可以通过替换被解释变量验证前文结论的稳健性，还可揭示高等教育扩张对不同受教育阶段的影响。由于被解释变量为二分类变量，分别采用线性概率模型（LPM）与Probit模型进行回归，得到回归结果如表7所示。

由表7回归1~回归3的LPM回归结果可知，相较于城镇居民，高等教育扩张显著降低了农村居民最高学历为初中及以下的概率，并显著提高了农村居民最高学历为高中的概率，但高等教育扩张对大专及以上阶段城乡间教育差距的影响并不显著。表7回归4~回归6的Probit回归结果同样验证了上述结论。因此，假说H2a得到验证，但假说H2b并不成立。教育事业发展的结构性问题仍不可忽视。

这表明，高等教育扩张对城乡教育差距的缩小存在“托底”和“扩中”两种作用途径，即可以通过降低农村居民最高学历为初中及以下的概率和提升其最高学历为高中的概率来缩小城乡教育差距。然而，尽管城乡教育差距因高等教育扩张得到缩小，但在高等教育资源的获得上城乡差距依然明显，

高等教育扩张并未显著改善农村居民在高等教育获得方面的不利地位。这一结论与邢春冰（2014）的研究结论较为相似，但由于本文的研究样本排除了样本接受高等教育后可能发生户口迁移的情况，在基于最高学历为大专及以上样本数据所展开的回归中，户口性质与高等教育扩张强度的交互项系数在统计上并不显著。《中国人力资本报告 2022》的数据也证实了这一结论：从 2020 年全国劳动力的分布情况看，在高中及以上受教育程度的人口中，城镇劳动力人口占比为 56.45%，农村劳动力人口占比为 22.02%；但在大专及以上受教育程度的人口中，城镇劳动力人口占比为 32.97%，而农村劳动力人口占比仅为 5.74%^①。高等教育城乡生源比重失衡始终是严峻的现实问题。

表 7 分受教育程度的异质性分析回归结果

变量	LPM回归			Probit回归		
	回归1	回归2	回归3	回归4	回归5	回归6
	初中及以下	高中	大专及以上	初中及以下	高中	大专及以上
户口性质×高等教育 扩张强度	-0.006*** (0.001)	0.008*** (0.001)	-0.002 (0.001)	-0.012** (0.005)	0.027*** (0.003)	0.005 (0.003)
高等教育扩张强度	-0.004** (0.002)	-0.007*** (0.002)	0.011*** (0.002)	-0.004 (0.005)	-0.022*** (0.005)	0.052*** (0.010)
户口性质	0.357*** (0.023)	-0.119*** (0.026)	-0.239*** (0.012)	0.881*** (0.065)	-0.401*** (0.088)	-0.811*** (0.039)
常数项	0.752*** (0.105)	0.298*** (0.071)	-0.049 (0.051)	0.184 (0.180)	-0.534** (0.258)	-3.042*** (0.436)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
省份、出生年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	22135	22135	22135	22135	22135	22135
调整后的R ² 或伪R ²	0.247	0.0190	0.240	0.138	0.021	0.212

注：①括号内是聚类到省份的稳健标准误；②***和**分别表示 1%和 5%的显著性水平。

（二）分高等教育资源与个体人口学特征的异质性分析

由于中国高等院校布局失衡较为严重，特别是重点院校的分布过于集中在少数地区，不同省份的高等教育资源存在显著差异。而高等教育资源越丰富的省份，居民也更容易接受教育（张建华和万千，2018）。参考张建华和万千（2018）的研究，笔者对各省根据大学竞争力排名进行教育资源分组，将排名位列前 10 的省份作为高等教育资源丰富省份，其余作为高等教育资源不丰富省份^②。考虑到农村家庭在个体教育选择与家庭投资意愿上，是否独生子女与性别因素也是关键性影响因素，笔者在对各省样本根据高等教育资源分组的同时，还将样本细分为独生子女与非独生子女，并进一步按性别分组回归。参考连玉君等（2010）的方法，笔者使用“经验 p 值”表示组间系数差异的显著性。分高等教

^①资料来源：《中国人力资本报告 2022》，https://humancapital.cufe.edu.cn/rjzbzxxm/zgrlzbzxxm2022/zgrlzbzsbqgw_zw_.htm。

^②在本文的研究样本中，高等教育资源丰富省份包括北京市、辽宁省、江苏省、山东省、湖北省、广东省、四川省；高等教育资源不丰富省份包括山西省、安徽省、河南省、湖南省、重庆市、云南省、甘肃省、内蒙古自治区。

育资源与个体人口学特征的异质性分析回归结果如表 8 所示。

表 8 分高等教育资源与个体人口学特征的异质性分析回归结果

变量	高等教育资源丰富省份				高等教育资源不丰富省份			
	独生子女		非独生子女		独生子女		非独生子女	
	回归1 男性	回归2 女性	回归3 男性	回归4 女性	回归5 男性	回归6 女性	回归7 男性	回归8 女性
户口性质×高等 教育扩张强度	0.0361** (0.018)	0.0620*** (0.023)	0.010 (0.016)	0.012 (0.015)	0.058** (0.025)	0.091*** (0.032)	0.045*** (0.016)	0.018 (0.015)
高等教育扩张 强度	0.012 (0.032)	0.027 (0.040)	0.081*** (0.020)	0.055*** (0.019)	0.046 (0.042)	0.021 (0.054)	0.051** (0.020)	0.069*** (0.020)
户口性质	-2.117*** (0.289)	-2.517*** (0.383)	-2.030*** (0.220)	-2.294*** (0.215)	-2.430*** (0.452)	-2.930*** (0.569)	-2.339*** (0.227)	-2.313*** (0.213)
常数项	8.865*** (1.538)	11.640*** (1.817)	5.506*** (0.900)	10.650*** (0.871)	4.050* (2.116)	7.558*** (2.062)	4.897*** (0.800)	8.355*** (0.863)
控制变量	已控制							
省份、出生年份	已控制							
固定效应								
观测值	1737	1079	4103	4292	898	604	4887	4535
调整后的R ²	0.336	0.411	0.451	0.277	0.357	0.463	0.217	0.274
经验p值	0.189		0.460		0.209		0.095*	

注：①经验 p 值使用费舍尔组合检验，通过自助抽样 1000 次得到，表中汇报的经验 p 值检验的是男性与女性组间交互项系数差异的显著性；②括号内是聚类到省份的稳健标准误；③***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平。

可以看到，虽然不同省份的高等教育资源存在差异，但高等教育扩张对城乡间独生子女教育差距的缩小均表现出显著正向影响。然而，对于非独生子女，高等教育扩张仅在高等教育资源不丰富省份中对男性群体城乡教育差距的缩小具有显著正向影响。高等教育扩张对城乡教育差距的影响存在异质性，可以从区域教育获得上的“供需矛盾”与家庭教育投资的“资源稀释”和“男性偏好”等方面来加以解释。

高等教育资源丰富省份在高等教育扩张前后均具有较高的高考录取率，城乡之间教育获得的“供需矛盾”相对缓和，而对于高等教育资源不丰富省份，普遍存在城乡教育差距较大的现象。根据《中国人力资本报告 2022》，2020 年西藏自治区和青海省的城乡劳动力人口受教育年限差值高达 4.47 年和 3.55 年，而江苏省和广东省的城乡劳动力人口受教育年限差值只有 1.9 年和 1.54 年^①。由表 8 回归 1~回归 8 中核心解释变量户口性质的系数也可以看出，高等教育资源丰富省份的城乡教育差距普遍小于高等教育资源不丰富省份。高等教育资源不丰富省份城乡受教育水平间的落差更大，而高等教育扩张对高等教育资源不丰富省份城乡教育差距的改善作用也更为明显。类似结论在彭骏和赵西亮（2022）的研究中也得出过，他们发现高等教育扩张更有利于高等教育资源不丰富省份中农村家庭以

^①资料来源：《中国人力资本报告 2022》，https://humancapital.cufe.edu.cn/rlzbzxxm/zgrlzbzxxm2022/zgrlzbzsbqgw_zw_.htm。

及农村中低收入家庭教育代际流动性的提高。

高等教育扩张的影响在独生子女群体与非独生子女群体、男性群体与女性群体之间具有异质性。根据 Blake (1981) 提出的资源稀释理论, 兄弟姐妹数量越多, 每位子女分到的资源越少。相比于独生子女, 在家庭教育资源有限的情况下, 非独生子女被分配到的教育资源较少, 而这种教育的资源稀释效应对女性的影响更大 (郑筱婷和陆小慧, 2018)。尽管高考招生制度在一定程度上保障了城乡之间的教育公平, 但对于条件有限的农村家庭而言, 子女的教育成本仍可能构成较重的经济负担。虽然农村家庭往往也会为子女接受教育尽力提供资源支持, 但由于农村地区受父权制文化的影响更大, 重男轻女的传统性别观念更加根深蒂固, 农村家庭倾向于更多地将受教育机会或教育资源提供给男性, 女性更容易辍学 (吴愈晓, 2012)。并且, 张永丽等 (2018) 发现, 贫困地区农村女性受教育水平对子女接受高中和大学阶段教育的影响更为显著。因此, 教育获得的性别不平等还会对农村人力资本的积累产生不利影响。

此外, 表 8 中经验 p 值的检验结果显示, 只有在高等教育资源不丰富省份的非独生子女群体中, 男性与女性组间交互项系数差异的检验结果才在 10% 的水平上拒绝“估计系数不存在差异”的原假设, 其他各组的组间交互项系数差异在统计上均不显著。由表 8 回归 7 和回归 8 可知, 男性与女性组间交互项系数差值为 0.027, 而这一差异是显著的, 这进一步说明, 在高等教育资源不丰富省份中, 非独生子女群体在教育获得上受到明显的“男性偏好”的影响。

六、结论与启示

(一) 主要结论

借助 CHIP 数据, 本文将城乡居民个体受教育年限差距作为衡量城乡教育差距的代理变量, 通过构建个体户口性质与高等教育扩张强度的交互效应模型, 实证检验了高等教育扩张对城乡教育差距的影响, 并揭示了其作用途径与异质性特征。研究发现: 第一, 高等教育扩张能够缩小城乡教育差距, 并且该结论在经过各种稳健性检验后依然成立。第二, 高等教育扩张对城乡教育差距的缩小作用, 主要是通过“托底”和“扩中”的作用途径来实现的, 即可以通过降低农村居民最高学历为初中及以下的概率和提升其最高学历为高中的概率来缩小城乡教育差距, 但高等教育扩张对大专及以上学历的城乡教育差距的影响并不显著, “寒门难出贵子”现象仍然严峻, 农村居民在高等教育中的不利地位还有待改善。第三, 异质性分析显示, 高等教育扩张缩小了独生子女群体的城乡教育差距, 而对于非独生子女, 高等教育扩张仅在高等教育资源不丰富省份中对男性群体城乡教育差距的缩小具有显著影响, 这体现家庭教育投资的“资源稀释”与“男性偏好”的特点。

(二) 政策启示

本文的研究结论肯定了高等教育扩张对缩小城乡教育差距的积极作用, 并从“托底”和“扩中”的作用途径揭示了高等教育扩张缩小城乡教育差距的实现机制, 可得到以下政策启示:

第一, 加大对农村地区义务教育和高中教育的支持, 为农村地区的人力资本积累提供保障。高等教育的扩张能够提升农村家庭教育投资意愿, 具有“托底”和“扩中”的积极作用。因此, 要通过优

化农村地区教育资源配置,加强师资队伍建设和提升管理效率,实现相对公平的高质量的教育发展,让更多农村家庭的子女有机会和有意愿接受高质量的基础教育,避免教育不公平的累积效应。

第二,优化高等教育资源的区域均衡配置,增加农村家庭接受优质高等教育的机会。在高等教育资源获得方面,城乡差距依然明显。在当前中国人口老龄化加速的背景下,应充分发挥农村地区丰富的人口资源优势,加大对中西部地区人口较多而教育资源相对匮乏省份的高等教育投资和帮扶力度,促进区域与城乡高等教育一体化协调发展。

第三,降低农村家庭在接受教育方面的经济压力,是缩小城乡教育差距、促进性别平等的有效途径。高等教育扩张对促进教育的性别平等也发挥着一定作用,但对于多子女家庭的影响较为有限。农村家庭囿于区域教育资源与经济压力,在教育投资上仍存在“男性偏好”,农村女性在教育获得方面处于相对劣势。因此,应着重解决农村地区和教育资源相对匮乏地区的教育成本负担问题,构建更加完善的助学贷款绿色通道,让家庭资本不足的群体能够通过公共投入的增加弥补家庭资源欠缺的劣势。

参考文献

- 1.鲍传友,2005:《中国城乡义务教育差距的政策审视》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第3期,第16-24页。
- 2.陈斌开、张淑娟、申广军,2021:《义务教育能提高代际流动性吗?》,《金融研究》第6期,第76-94页。
- 3.初帅、孟凡强,2017:《高校扩招与教育回报率的城乡差异——基于断点回归的设计》,《南方经济》第10期,第16-35页。
- 4.邓飞、傅文晓,2020:《新中国70年教育不平等的演变轨迹实证研究——基于CGSS同期群数据的历史考察》,《教育与经济》第2期,第37-48页、第59页。
- 5.方超、黄斌,2021:《高校扩招政策与城乡转移劳动力的教育收益率——基于模糊断点设计的工具变量估计》,《中国高教研究》第6期,第44-50页。
- 6.江艇,2022:《因果推断经验研究中的中介效应与调节效应》,《中国工业经济》第5期,第100-120页。
- 7.李春玲,2014:《教育不平等的年代变化趋势(1940—2010)——对城乡教育机会不平等的再考察》,《社会学研究》第2期,第65-89页、第243页。
- 8.连玉君、彭方平、苏治,2010:《融资约束与流动性管理行为》,《金融研究》第10期,第158-171页。
- 9.林锦鸿,2021:《免费义务教育政策与城乡教育差距》,《中国农村观察》第3期,第128-144页。
- 10.罗楚亮、刘晓霞,2018:《教育扩张与教育的代际流动性》,《中国社会科学》第2期,第121-140页、第207页。
- 11.彭骏、赵西亮,2022:《教育扩张与城乡居民家庭教育代际流动性》,《经济学动态》第5期,第91-109页。
- 12.屈廖健、邵剑耀、傅添,2021:《谁在高校扩招中获益最多?——高等教育机会获得的群体差异及影响因素研究》,《高校教育管理》第3期,第70-82页。
- 13.邵宜航、徐菁,2017:《高等教育扩张与教育机会不平等演变》,《经济学动态》第12期,第73-85页。
- 14.石大千、张卫东,2017:《高校扩招缩小了城乡收入差距吗?》,《教育与经济》第5期,第37-47页、第60页。
- 15.宋博、刘华、王琳,2019:《高校扩招、阶层分化与农户高等教育投资决策——基于CGSS数据的分析》,《教育学术月刊》第12期,第101-108页。

- 16.温兴祥,程超,2017:《教育有助于提高农村居民的创业收益吗?——基于CHIP农村住户调查数据的三阶段估计》,《中国农村经济》第9期,第80-96页。
- 17.吴愈晓,2012:《中国城乡居民教育获得的性别差异研究》,《社会》第4期,第112-137页。
- 18.邢春冰,2014:《教育扩展、迁移与城乡教育差距——以大学扩招为例》,《经济学(季刊)》第1期,第207-232页。
- 19.杨俊、黄潇、李晓羽,2008:《教育不平等与收入分配差距:中国的实证分析》,《管理世界》第1期,第38-47页、第187页。
- 20.张建华、万千,2018:《高校扩招与教育代际传递》,《世界经济》第4期,第168-192页。
- 21.张楠、迟景明,2022:《高校扩招促进代际流动了吗》,《湖南师范大学教育科学学报》第3期,第68-78页、第96页。
- 22.张翕、陆铭,2019:《提高回报 激发需求——改善中国农村教育的空间政治经济学》,《学术月刊》第4期,第54-64页。
- 23.张永丽、李青原、郭世慧,2018:《贫困地区农村教育收益率的性别差异——基于PSM模型的计量分析》,《中国农村经济》第9期,第110-130页。
- 24.赵西亮,2017:《教育、户籍转换与城乡教育收益率差异》,《经济研究》第12期,第164-178页。
- 25.郑筱婷、陆小慧,2018:《有兄弟对女性是好消息吗?——家庭人力资本投资中的性别歧视研究》,《经济学(季刊)》第1期,第277-298页。
- 26.邹薇、马占利,2019:《家庭背景、代际传递与教育不平等》,《中国工业经济》第2期,第80-98页。
- 27.Blake, J., 1981, "Family Size and the Quality of Children", *Demography*, Vol.18: 421-442.
- 28.Bourdieu, P., and J. Passeron, 1990, *Reproduction in Education, Society and Culture*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 47, 228-231.
- 29.Breen, R., and H. Goldthorpe, 1997, "Explaining Educational Differentials: Towards a Formal Rational Action Theory", *Rationality and Society*, 9 (3): 275-305.
- 30.Guo, Y., Y. Song, and Q. Chen, 2019, "Impacts of Education Policies on Intergenerational Education Mobility in China", *China Economic Review*, Vol.55: 124-142.
- 31.Li, S., J. Whalley, and C. Xing, 2014, "China's Higher Education Expansion and Unemployment of College Graduates", *China Economic Review*, Vol.30: 567-582.
- 32.Lucas, S., 2001, "Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects", *American Journal of Sociology*, 106(6): 1642-1690.
- 33.Mare, R., 1980, "Social Background and School Continuation Decisions", *Journal of the American Statistical Association*, 75(370): 295-305.
- 34.Raftery, A., and M. Hout, 1993, "Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform, and Opportunity in Irish Education, 1921-75", *Sociology of Education*, 66(1): 41-62.
- 35.Tang, C., L. Zhao, and Z. Zhao, 2020, "Does Free Education Help Combat Child Labor? The Effect of a Free Compulsory Education Reform in Rural China", *Journal of Population Economics*, 33(2): 601-631.

36. Treiman, D., 1970, "Industrialization and Social Stratification", *Sociological Inquiry*, 40(2): 207-234.
37. Wu, L., K. Yan, and Y. Zhang, 2020, "Higher Education Expansion and Inequality in Educational Opportunities in China", *Higher Education*, Vol.80: 549-570.
38. Zimmerman, S., 2019, "Elite Colleges and Upward Mobility to Top Jobs and Top Incomes", *American Economic Review*, 109(1): 1-47.

(作者单位: ¹ 广西大学公共管理学院;

² 广西大学中国边疆经济研究院)

(责任编辑: 王 藻)

Does Higher Education Expansion Narrow the Urban-Rural Education Gap?

ZHOU Junxu CHANG Dengyu

Abstract: Based on the Chinese Household Income Project (CHIP) data, this paper constructs an interactive model between the type of individual household registration and the expansion intensity of higher education. We find that the expansion of higher education narrows the urban-rural education gap, and this conclusion still holds after a variety of robustness tests. The narrowing effect is mainly through mechanisms of "supporting the bottom" and "expanding the middle", i.e. reducing the probability that rural residents' highest education level is junior high school or below and raising the probability that their highest educational level is senior high school. However, the expansion of higher education has no significant effect on the urban-rural education gap in terms of junior college degree and above, and the disadvantage of rural residents in higher education has not been improved. The heterogeneity analysis shows that the expansion of higher education has reduced the urban-rural education gap for the one-child group. However, for non-one-child group, only in the provinces where higher education resources are insufficient and for males has the expansion a significant impact on narrowing the urban-rural education gap, reflecting the characteristics of "resource dilution" and "male preference" of family education investment.

Keywords: Higher Education Expansion; Urban-Rural Education Gap; Years of Education

地方领导小组何以有效：“情境—结构”的双重契合*

——基于宜良县宅基地制度改革观察

刘浩然 唐丽霞

摘要：在组织超规模设置的背景下，地方领导小组何以有效？本文采用个案研究方法，聚焦云南省昆明市宜良县农村宅基地制度改革试点工作领导小组的实践过程，从地方领导小组“部门协调机制”和“政策主体”的双重角色定位出发，展现了情境与结构之间以行动为中介的契合过程。研究发现：第一，当地方政府面对复杂情境时，地方领导小组为破除科层桎梏提供了可能，其特殊结构生成了组织适应情境的能力，实现了组织情境与规范结构之间的协同性契合。在此基础上，地方领导小组通过控制调适的行动策略为政策实施提供了全过程的方向牵引，保证了任务情境与目标结构的治理性契合。第二，增强领导小组办公室能力来削弱“注意力依赖”、建立更为有效的外部情境沟通渠道来保障组织结构的完全开放，以及在目标模糊性和高度自主权的基础上发挥控制调适的行动策略，是实现“情境—结构”的双重契合的关键。本文研究结论有助于理解地方领导小组情境、结构和行动三大要素之间的逻辑关系以及地方领导小组有效性的生成机制和微观基础，丰富中国特色领导小组研究的一般性理论，为地方性实践提供参考。

关键词：地方领导小组 情境 结构 行动 双重契合 宅基地制度改革

中图分类号：D638；C912.82 **文献标识码：**A

一、问题提出与文献回顾

韦伯式的科层制被视为现代国家运作的必备之需和传统公共行政的组织基础。但随着工业社会向后工业社会转变，日益复杂和不确定的社会环境给政府内部谋求稳定的常规组织体系带来了治理能力挑战。20世纪60年代以来，西方学界逐渐兴起“突破科层制”和“去科层化”的热潮，学者们认为

*本文系国家社会科学基金重大项目“建立和完善农村低收入人口常态化帮扶机制”（编号：21&ZD177）的阶段性成果。感谢匿名审稿专家提出的宝贵修改意见。当然，文责自负。本文通讯作者：唐丽霞。

为了适应外界的客观环境，必须对正式结构进行扩展和调整，并依靠非正式结构和程序来实现组织目标（Downs, 1967）。Bennis（1967）更是断言：“未来具有较强适应性的临时性组织将会取代科层制。”张康之等（2009）将上述提到的“非正式结构”“临时性组织”等概念置于中国式科层语境之下，提出了“任务型组织”的概念，将之定义为“一种围绕解决某一（些）特定任务而建立起来的组织形式”，其在结构上是网络化的，且必然植根于常规正式结构。地方领导小组即这种任务型组织的具体表现形式之一。

领导小组指通过党政领导推动形成的，赋予某项特定治理事项以中心地位，并根据业务需求确定相关成员单位，共同组成具有临时议事协调性质的组织结构（王浦劬和汤彬，2019）。这种组织形态源自新中国成立初期中国共产党加强国家事务全面领导的政治需要。1958年6月，中共中央印发《关于成立财经、政法、外事、科学、文教小组的通知》^①，标志着领导小组正式进入政治决策的组织体系。基于此，各级党政机构开始设立对口的地方领导小组。随后，领导小组机制又经历了改革开放后的制度化运行、党的十八大以来的进一步发展两个阶段，“以党领政”“跨部门协同”的运作理念逐渐强化（张铮和李政华，2019）。但在实践中，地方领导小组由于机构改革与条块分割的政府管理体制之间存在持续张力，以及其设置与撤销在程序上的随意性（周望，2010），而长期处于“精简—增设—再精简—再增设”的循环往复之中。这种行政区域内任务型组织数量的实质膨胀带来领导注意力泛化和功能弱化，导致多数地方领导小组最终成为形式上有名无实的“会议”、“文件”和“程序”，给日常的行政管理加码（刘军强和谢延会，2015）。随着全面深化改革进入深水区，冲突性领域不断被触及。为此，2019年7月，习近平总书记在深化党和国家机构改革总结会议上强调，要“完善改革领导决策、推动落实机制，加强中央和地方、牵头部门和参与部门、……改革任务推进和机构职能调整的配套联动”^②。国家“十四五”规划也进一步提出了提升跨部门协同治理能力的具体要求^③。如此政策导向和现实需求，让地方领导小组的有效性成为研究者和实践者需要共同面对的重要议题。

关于领导小组的现有研究较多关注以下主题：第一，组织的结构。领导小组职能和权力重心主要集中于“领导成员—牵头部门—办事机构”这样一条中轴线上（周望，2010）。领导成员依靠现有职务的权力进行决策，并协调和分配组织运行所需的人力、物力、财力、信息以及政策等多种资源；牵头部门作为责任单位，负责组织实施、协调各部门工作，配合部门则处于从属地位，需要配合牵头部门完成工作并负次要责任（马翔，2022）；办事机构是组织内的专职机构，存在“原有常设机构兼任”“牵头部门下设”“完全独立”等多种设置模式，主要负责实地调研、文件起草、督促落实等服务于

^①中央档案馆、中共中央文献研究室，2013：《中共中央文件选集（一九四九年十月～一九六六年五月）》（第28册），北京：人民出版社，第150页。

^②资料来源：《习近平出席深化党和国家机构改革总结会议并发表重要讲话》，https://www.gov.cn/xinwen/2019-07/05/content_5406606.htm?eqid=dd859c6b0000289f0000000664819154。

^③参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

组织运转与治理议程的日常工作，其人员规模较为精简，由组成部门各派具备专业素养的代表构成，组织成员通过“雇员授权”得到适当权力（周望，2020）。第二，组织的功能。相比于对结构的统一认知，学者们对领导小组的功能莫衷一是：从微观组织层面看，一部分学者认为其核心功能是决策参与（Cabestan, 2005）；另一部分学者视其为一种旨在沟通协调的中枢（程同顺和李向阳，2001；Finkelstein and Kivlehan, 2003），或是一项党对政府监督的重要机制（吴晓林，2009）。从宏观制度层面看，赖静萍（2014）认为，领导小组作为“亚正式制度”，能够在很大程度上满足社会治理及政治生活中的特定要求。陈丽君和童雪明（2021）进一步探明领导小组的协调、整合机制依托科层制架构发挥作用，从而在作用机理上有效地发挥整体政府功用。与之相反，陈玲（2015）认为领导小组是嵌入党政制度体制内的正式制度，这种看似集体决策和结构化共识的过程可能无法真正实现公共决策的科学化。第三，组织的运作。对领导小组运作逻辑和机制的理解同样存在分歧，形成了基于“现象”的矩阵协调论和基于“本质”的高位推动论两种论断。前者依据其矩阵特征探求运作机制，认为领导小组在运作过程中呈现“借力”与“自立”的双重逻辑（周望，2018），通过借助项目制运作，用地方政府的“实质权威”取代部门的“正式权威”，辅之以党政精英监督的激励机制（原超和李妮，2017）。后者则认为领导小组的顺利运作缘于等级制下的“政治势能”（贺东航和孔繁斌，2011；周志忍和蒋敏娟，2013）。陈柏峰（2017）认为“块”以严重问题的专项整治为内容，通过建构“中心工作”，通过对“条”的注意吸引（罗湖平和郑鹏，2021），凭借体制压力启动治理协同机制。同样，谢延会和陈瑞莲（2014）的研究证明了只有借助上级领导的权威，通过“任务发包”和“责任捆绑”整合职能部门力量，组织才可以促成非常规任务的快速推进。但无论如何，领导小组不仅可以增强科层治理的运动性和资源动员整合能力，也为运动式治理提供了稳定的组织载体（原超，2017）。

上述研究工作在一定程度上回应了中国特色领导小组实践的理论需求，但还存在一些不足。一方面，多数研究陷入“只见森林，不见树木”或“只见树木，不见森林”的困境。单独的结构功能分析因为追求抽象简化的理论模型而不免陷入应然性理解，而孤立的运作机制分析又无法揭示实践能动性背后组织结构的力量。另一方面，现有研究缺乏对组织有效性的讨论。对组织功能的认知分歧导致学者们无法建立起清晰的普适性标准来评判组织运作是否有效，进而无法准确解答某一领导小组何以有效的现实问题。除此之外，一个有趣的现象被熟视无睹：即便出现广泛的组织失效，某些地方领导小组依旧可以“脱颖而出”，农村试点领导小组便是其中之一。例如，笔者在西南地区调研时发现，某位县委书记牵头的领导小组数量竟高达30余个，但农村试点领导小组却始终可以在实际运作中完整地发挥功能。农村试点领导小组的产生可以追溯到土地革命时期各级地方政府设立的“土地委员会”“工作队”等试点机构，长期以来在地方改革过程中承担“主导者”和“推动者”的角色，协助政府吸纳群众意见，为基层改革创新提供动力引擎。那么，这类领导小组能够成功跨越失灵陷阱的实然逻辑和生成机制是什么？尚未有研究可以提供答案，根源在于现有范式忽视了情境的影响。组织在情境中活动，当一些领导小组在超规模冗余约束下依然能够持续地发挥效能时，探讨其情境的独特性以及情境与组织之间的交互性便显得尤为重要。

为弥补以上研究缺憾，笔者从开放系统组织理论的匹配论出发，构建一个组织有效的“情境—结构”双重契合的解释框架，基于全国第二批农村宅基地制度改革试点——云南省昆明市宜良县的改革实践以及对关键人物的深度访谈，系统地勾勒农村试点领导小组的角色画像，在此基础上深入理解情境与组织之间究竟存在何种交互作用。本文的研究意义在于为中国任务型组织研究提供鲜活案例，明晰情境与结构适配的生成机制，从而提炼出地方领导小组有效性的微观基础，进而为议事协调机构的设计和运作提供理论与操作上的参考。

二、理论分析与解释框架

（一）组织有效性隐喻、科层制困境与领导小组产生

20世纪60年代，随着开放系统模型逐渐取代封闭系统观念，西方组织学家们开始强调情境的重要性，产生了具有代表性的制度主义学派、生态学派、交易成本学派以及资源依赖论。在解释组织生存与成功的研究方面，制度主义学派认为，如果一个组织在结构中融合了社会承认的理性要素，就会提高自身的合法性，增加资源和生存能力（DiMaggio and Powell, 1983）。生态学派认为，组织通过某种反馈方式来应对变化中的情境，进而达成组织间沟通协调（Hannan and Freeman, 1977）。交易成本说的核心则在于组织效率，主张通过权变地采取不同的治理结构来实现交易成本的节约（Williamson, 1967）。资源依赖论的主要观点是：组织必须与那些控制资源的外部行动者互动交往以减少情境依赖或增加情境对自身的依赖，这种行为过程决定了组织的生存机会（Pfeffer and Salancik, 1978）。前两者倾向于认为组织对情境是被动适应行为；相反，后两者则倾向于其是一种主动的、有目的性的改造行为。虽然存在这种差异，但是，四者共同指向一种组织有效性的权变隐喻：一个组织的成功需要在其组织结构、情境和寻求的现实目标之间找到一个“最佳契合”（汤普金斯，2010）。

从该隐喻来看，常规科层结构与低复杂度的治理情境相契合。在面对目标确定、连续性强、可以被分解的日常工作时，等级化结构下的常规治理，通过制式的运行方式和运行机制，最大限度地降低行政成本、提升行政效能。但是，当面对复杂变动的非常规治理情境时，科层结构便难以与之匹配。究其原因：其一，新的、不熟悉的问题和需求层出不穷，它们不能被分解和分配给等级制度内的专业角色，工作无法做出正式规定，对职能做确定和持久的划分成为不可能的事情（皮尤，1990）。其二，自上而下的控制体系意味着难以处理政策对象的差别化信息，而复杂情境让科层制遭受更多的信息冗余和泛滥之害，致使组织运作成本负荷累累。其三，“按章办事”规则超越了技术要求，循规蹈矩内化为第二天性，从而塑造了规避风险、因循守旧、僵化保守的组织行为定式（周雪光，2012），进而对革新和变迁形成阻力。此时，不仅结构本身的权责冲突、协调困境、机制僵化和体制惰性等缺点被不断放大，现有的信息搜集沟通、内部控制能力也显得捉襟见肘。

常规治理机制的运作困境是领导小组产生和再生产的制度渊源，领导小组是科层结构的自治性调整和临时修正机制（谢延会和陈瑞莲，2014）。理想的网络化结构以“协调—整合”的技术性治理模式替换了科层制“命令—权威”的总体性控制模式，遵循着文件精神 and 上级指示的行动原则，以任务优先的资源分配原则打破了常规的资源约束。领导小组注重横向信息和技术交流，大幅度降低了整个

任务开展过程中的交易成本（张康之等，2009），同时赋予成员自主的行动空间，激活了创新动力。这种“集中力量办大事”的组织基础带来了高位推动下的地方强治理状态（欧阳静，2017），往往与地方经济发展与乡村振兴等系统性复杂工程相匹配。

表 1 呈现了常规科层组织与领导小组之间的差异性特征。

表 1 常规科层组织与领导小组的特征比较

类别	科层组织	领导小组
适用情境	低复杂度、日常的、确定性的	高复杂度、变动的、不确定性的
结构特征	等级制、分工化	网络化、统一化
行动原则	制度、法规	文件、指示
成员行为	按章办事、固化的	敢于创新、灵活的
资源分配原则	预算约束	任务优先
运作模式	“命令—权威”的总体性控制	“协调—整合”的技术性治理
治理逻辑	常规治理	运动式治理

（二）地方领导小组的不完全有效与双重效能指向

在高度复杂的情境下，领导小组因克服了常规组织的僵化而弥补了科层制的不足，但是，用科层制的看家武器突破科层制，用过时的机制解决当今面临的问题（周志忍和蒋敏娟，2013）显然不具备完全有效性。作为任务型组织，地方领导小组更多被理解为议事协调意义上的临时性治理工具。目前学界公认的观点是，地方公共部门需要谨慎地对待领导小组的成立。但是，从新制度主义视角来看，技术情境中的协调需求和制度情境中“合法性机制”的存在让这种理念难以得到有效贯彻。从整体层面来看，选择性地弃用制度化协调机制、部门间大量设立地方领导小组，阻碍了部门之间的沟通协调，甚至加快了利益部门化和权力碎片化（原超和李妮，2017）。从个体层面来看，等级制纵向协同的内核让组织结构不可避免地高度依赖领导注意力。在领导注意力转移的情况下，组织内部的“政治势能”势必会被逐渐削弱，权威基础的坍塌极易导致部门间资源协调结构的虚化。对此，国内学者尝试过从任务缘起、领导级别、组织结构、组织职能等方面给出组织有效的一般性原则（谢秋山和陈世香，2018），以及“赋权稳压”和“激励调适”相结合的运作要求（薛澜和张洪汇，2023）。

但是，当回到现实世界审视地方领导小组时不难发现，该组织实际上是超越议事协调功能的，是一个包含各种有特定性质、特有功能的机构在内的“多功能集合体”（周望，2018）。当继续把视野放大，可以发现地方领导小组必然在一定的政策过程中行动，也就是说，在协调和决策功能之上，更为重要的是由于组织内部领导小组办公室和工作组的存在而产生了对于特定任务的督办和执行等延伸功能。贺东航和孔繁斌（2011）也提出领导小组机制是公共政策执行的中国经验。因此，不能仅仅因为组织内部跨部门议事协调功能的发挥，就承认这个领导小组是有效的。由于任务导向的存在，地方领导小组的天然使命是完成政策任务，它在政策过程中所扮演的角色以及在行政事务和地方治理过程中的实践，是组织有效性更为重要的另一个面向。图 1 展示了关于地方领导小组意涵的两种层次：一是作为部门协调机制的任务型组织及其效能指向，二是作为政策主体的任务型组织及其效能指向。

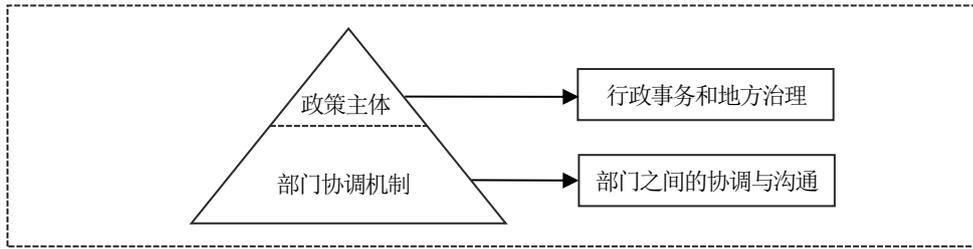


图1 地方领导小组的双重意涵及其效能指向

(三) “情境—结构”的双重契合：地方领导小组有效运作的一个解释框架

赓续其上，秉持着地方领导小组效能的二重性假设，将其置于组织有效的隐喻中加以审视，可以建构出“情境—结构”的双重契合的解释框架（见图2），用以描绘地方领导小组有效性的生成机制。

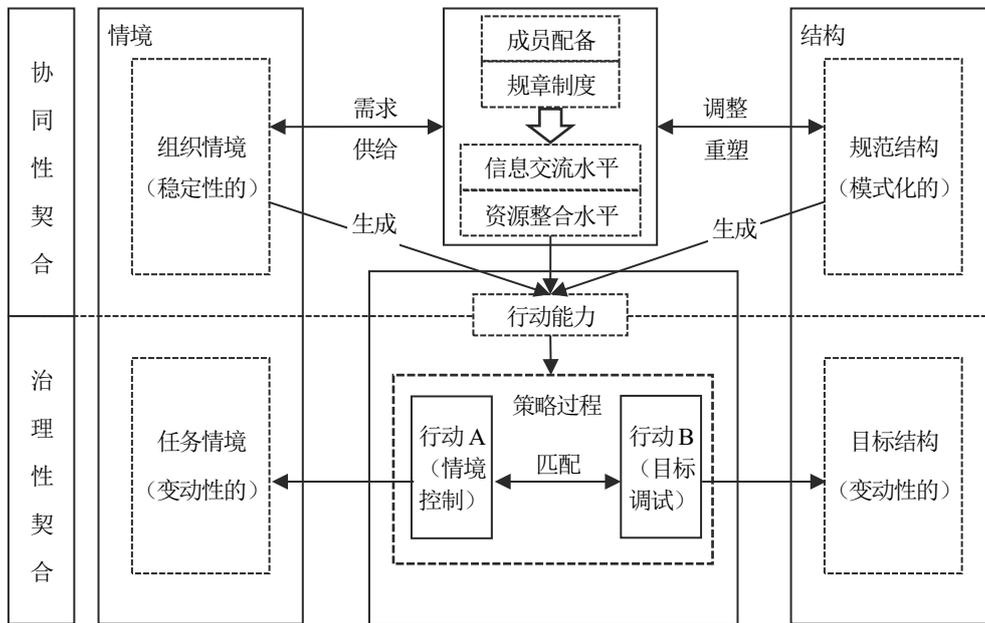


图2 地方领导小组“情境—结构”的双重契合的解释框架

上述框架内包含以下三个核心要素。第一，情境。从社会学视角来看，“情境”一词是指直接激发或制约个体具体行动的主客观条件，不单单是指客观的刺激环境，同时也是个体对客观情境的认知（Bandura, 1986）。地方领导小组面临的情境可以被理解成两个层次：一是组织情境。作为组织存在的情境，表现为外源性政策属性以及对社会现实的经验性共识。一般来说，组织情境是相对稳定的，难以在短时期内被改变，需要政府有计划地进行组织形态调适。二是任务情境。作为组织任务的情境，指组织情境内与具体目标设定和实现相关的或潜在相关的客体情形（Dill, 1958）。在特定具体事务领域内，多元行动者在正式或非正式制度的约束下进行策略选择，产生现有行为结果的非结构化复杂集合。任务情境有着明显的地方性和动态性特征，容易被地方领导小组所控制和形塑。就本文的案例而言，组织情境指试点政策的属性以及农村社会普遍性特征，任务情境指区域内宅基地制度改革目标

对象的复杂性。第二，结构。本框架内地方领导小组的结构被划分为：一是稳定的规范结构。其主要构成包括牵头领导、任务涉及职能部门、组织规模、办公室专职人员，尤其是其专业化程度等成员配备情况以及保障组织运作和明确责任关系的规章制度，两者直接影响组织的信息交流和资源整合水平。虽然地方领导小组的构成会随着任务过程中新问题的产生要吸纳相关职能部门而发生变化，但是，在单个任务时限内，其一般性架构是模式化和规范化的。二是权变的目标结构。任务型组织理论认为，领导小组结构内部具有一个特殊的目标体系，将单一任务分解和细化为多项子目标。目标体系并不是子目标的简单加总，所有子目标相对独立又在深层次上相互联系，每个子目标之间具备的互补性使得某些目标要素即便难以实行也不会对组织总任务的实现产生较大影响（张康之和程丹，2008）。在政策执行的整个过程中，子目标需要依据任务情境的变动准确地进行阶段性重组和排序。第三，行动。在具体的政策过程中动态地分析政策行动者的策略，才能清晰地把握这些行动者所处的政策过程的根本特征（王婷，2017）。行动能力指组织是否能够高效利用各类资源，收集处理信息，以便达到任务目标的能力，其受组织情境外源性和规范结构内生性的共同作用。行动能力在治理过程中得以凸显，表现为通过专业计算作用于政策客体和政策目标的一系列策略过程。

在微观的运作过程中，情境、结构和行动之间互为因果、相互作用。在协调场域内，情境的可预判性使得常规结构的部门间网络关系相应地发生变化和调整。复杂的组织情境提出协同的需求，政府组建地方领导小组用以回应。科学的成员配备和严格的规章制度提升了组织内部治理资源整合与外部信息高效沟通的可能，情境包含的政策属性决定了自主决策和执行弹性的空间，诱发组织的应变能力。这种行动能力是结构与情境的“供需平衡点”，在两者之间达成协同性契合。继而在执行场域内，地方领导小组以集体的名义采取行动，让行动能力得到能动发挥，围绕着更为具体和可控的外部任务情境以及内部政策目标展开实践。组织在与任务情境的互动中试行政策，并依据试行的效果“以变应变”地衡量情境与结构之间的偏差，反复调适目标体系，把控治理过程中的政策走向，旨在实现任务时限内的治理性契合。两种契合过程在时间上相互链接，共同组成地方领导小组运作有效性的生成机制。

由此，可以提出一个关于地方领导小组有效性的新命题：成功的组织过程即情境与结构之间以行动为中介的双重契合过程。

三、案例选取与调查情况介绍

（一）案例选取

本文以云南省昆明市宜良县宅基地制度改革（简称“宅改”）实践为研究案例。土地制度一直以来都是农村改革的核心内容，而宅基地制度又是其中最为谨慎和敏感的领域。“宅改”任务兼具多重属性特质，深深嵌入农村社会变迁，较高限度地体现了农村改革试点的主体类型多元、问题复杂敏感、利益相关者诉求多变等重要特征，决定了地方在推进工作时必须组建与之相匹配的组织结构。研究案例中的丰富信息足以回应本研究所观照的现实问题。

宜良县是位于云南省中部的传统农业大县，辖4个镇2个乡和2个街道办事处，农村人口占总人口的86.2%，以花卉苗木、烟草种植等种植业为主要产业。2020年9月，宜良县被确定为全国第二批

农村宅基地制度改革试点地区。2021年3月，当地挑选1个乡镇及24个试点村作为第一批试点地区先行先试，2022年2月，又遴选24个试点村新增为第二批试点地区，两批试点同步推进。经过2年的试验后，当地改革经验被媒体广泛宣传和争相报道，被云南省推荐为乡村振兴典型案例，引起强烈社会反响。经过深入的参与式观察，笔者发现，宜良县农村宅基地制度改革试点工作领导小组（简称“宅改”小组）在该试点进程中发挥着主导作用。另外，区别于东部发达地区宅基地制度改革试点容易推行的特殊案例，宜良县的县域经济和治理能力都处于全国试点县（市、区）的“中值”，具备个案典型性。

（二）调查情况介绍

本文采用个案研究方法。笔者于2022年2—8月在宜良县农业农村局跟班学习，其间沉浸于地方情境，在收集各级“宅改”相关政策文件、工作报告、领导讲话稿以及电子数据等一手资料的基础上，深入观察县级“宅改”小组（尤其是领导小组办公室）的日常工作，重点了解改革任务的特性与难点，改革的政策目标和基本框架，涉及的政府部门和地方领导小组的组织架构、岗位职责、人员配置等组织形态特征，以及组织面对改革反馈所做出的策略选择和行动过程。另外，笔者在调研过程中有大量对参与者进行深度访谈的机会，访谈对象包括但不限于县委主管领导、主管部门的正副职领导、地方领导小组办公室成员、乡镇牵头部门领导与工作人员以及政策受众，并在离开当地后始终与相关人员保持联系，跟踪当地相关实践进展。

四、案例深描与分析

（一）“宅改”小组的情境

2020年9月，中央农办、农业农村部召开深化农村宅基地制度改革试点电视电话会议，新一轮农村宅基地制度改革试点在104个县（市、区）和3个地级市启动。宜良县成功入选，地方政府开始直面农村宅基地制度改革试点的复杂情境。

1.组织情境。透过中央、地方与社会关系视角来审视政策试点，在转型背景下中央有着修正政策和完善制度的意志，用以确保经济发展、社会公平和秩序稳定目标的实现与国家合法性基础的强化、延续，由此需要国家顶层设计与地方自主试验相结合来“试对”或“试错”。高度模糊性是试点政策的固有属性，上级往往只提出了试点的价值定位和目标导向，并未明确界定具体目标和政策工具（杨宏山，2013），从而赋予地方政府较大的剩余决策权，提供政策执行的弹性空间，激发创新动力。另外，试点政策一般需要在短期内完成，时间上的临时性会让地方执行者选择不同于一般政策的行动逻辑。

在试点的基本属性之上，“宅改”政策具备多目标特质。从现有的中央政策框架来看，“宅改”以“三权”分置为主线，以保障占有的公平性和提高利用的效率性为基本立足点（曲颂等，2022）。这两种导向内含“治乱”和“发展”的价值定位，衍生出如下属性：一是社会民生保障属性。“宅改”是以保障农民基本权益为前提的。二是土地资源管理属性。“宅改”旨在重点提高农村土地资源利用效率，为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障。三是区域经济发展属性。“宅改”关系到农村集体经济的发展和村民个体财产权的实现。四是违法行为管控属性。根据相关政策规定，“要开展农

村宅基地动态巡查,及时发现和处置涉及宅基地的各类违法行为,防止产生新的违法违规占地现象”^①。因此,“宅改”又包含了行政执法和违法查处的内容。五是维稳属性。在整个“宅改”过程中为了减少风险、保障农民主体意愿的及时反馈,信访维稳工作必不可少。

与这种任务属性相对的是农村社会的整体环境。随着工业社会向后工业社会转变,中国农村社会的现代性特征虽不断增强,但结构上并未完成现代转型(陆益龙,2021),原本相对封闭和稳定的村庄由于社会变迁而日益复杂化:其一,农村社会开放和分化程度加深导致利益诉求复杂化,农户利益诉求由“集体化”转向“个体化”。其二,村民自治能力不足,特别是在资源下乡的背景下,各行为主体间的“权—责—利”难以平衡,治理乱象丛生。其三,公共政策变迁导致政策执行复杂化。一方面,由于农村涉及粮食、生态、土地等多项关乎民生的安全红线,基层在政策执行中往往面临发展与限制、开发与保护等横向对立的政策冲突。另一方面,从纵向来看,不同历史时期的政策导向和行为合法性的转变也使得历史遗留问题众多。其四,价值观念的复杂化。在现代性的渗透下,传统价值体系的逐渐崩塌和现代价值缺乏土壤并存(晋洪涛等,2022),在这个新老并存的过渡时期,两种价值观的正当性产生剧烈冲突。

2.任务情境。与大多数农村地区情况相同,近年来宜良县虽然农村人口不断外流,村庄却总体呈现村民建房用地指标紧缺与违法违规占地并存的问题。一方面,该县已经多年无法正常保障村民住宅建设用地和新增建设用地指标,相当数量的村民建房需求无法得到满足;另一方面,村庄规划执行不到位、管理机制不健全导致违反相关规定建房问题突出,违规形式多为占用耕地建房、超标准占地、少批多建和“一户多宅”等,涉及村民人数众多。村民之间利益诉求存在冲突。更为重要的是,非正式的土地认知观念在相当长的时间内对当地山区村民生产和生活产生深刻影响。宅基地被村民特别是老年村民视为“祖业”,即便建在宅基地上的旧宅失去居住价值,农户依旧不愿意有偿退出宅基地。因此,在如何妥善处理好宅基地的财产属性与宅基地的社会保障功能、保留农户的“退路”与鼓励农户退出宅基地的问题上,随时可能出现村民“闹大”和需要政府“兜底”的情况(张世勇和杨华,2014)。

利益调整再配置的任务属性与复杂化的农村社会环境相互叠加,让“政策实验室”内的风险性和不确定性倍增。基层政府和基层干部凭借工作经验,很容易感知到“宅改”所带来的高风险。这种自下而上的社会公众压力远远大于自上而下的政策压力和政治收益。况且,部分干部受学识和创新能力的限制,难以明晰创新的路径,全力推动这项改革往往成为费力不讨好的工作。因此,基层最有可能选择的方式是采用敷衍执行的策略,不仅能够避免因为相关社会稳定问题的产生而受到问责,还可以节约时间精力,全力推进上级领导关注的低风险重点项目。

综上所述,常规的条块分割行政体制因面临治理资源匮乏、交易成本过高、基层执行动力不足以及获取外部信息困难等矛盾和问题而难以应对复杂情境。这就对试点地区政府提出了兼顾层级性治理与多属性治理的整体性协同需求。

^①参见《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》, http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJITZ/201909/t20190920_6328397.htm。

（二）“宅改”小组的结构

1.规范结构。宜良县曾承担国家级电子商务进农村综合示范、农村集体产权制度改革等多个试点项目，积累了丰富的改革经验和对农村社会情境的认知，可以精准识别组织情境内纵向和横向协同的需求。2020年11月底，宜良县成立了“宅改”小组。2021年3月，县委办、政府办印发《关于宜良县建立农村宅基地制度改革试点工作及县级领导“包乡联村”制度的通知》，分阶段逐步确立了部门间相互衔接、层级间相互贯通的“宅改”小组系统架构（见图3）。

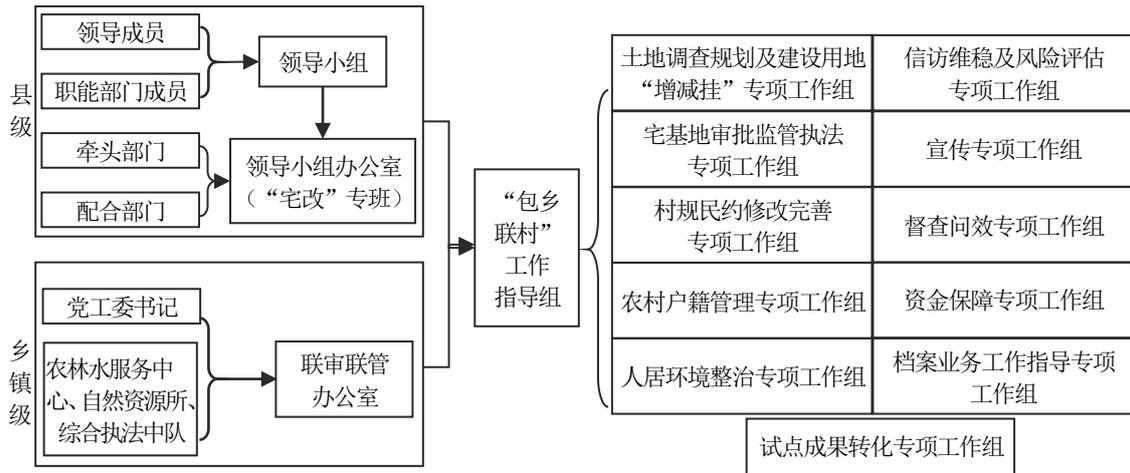


图3 宜良县“宅改”小组系统架构

第一阶段是县级领导小组的组建，由县委书记、县长共同担任组长，县委副书记任第一副组长，县政府各分管副县长任副组长，县级职能部门主要负责人和各乡镇党工委书记为成员。办公室设在农业农村局，由分管副县长兼任办公室主任，县农村工作领导小组办公室主任、县农业农村局局长与县自然资源局局长兼任常务副主任，并由县农业农村局副局长与县自然资源局副局长任专职副主任来负责改革试点的综合协调，办公室人员从成员单位中抽调，组成领导小组办公室，即“宅改”专班。第二阶段是强化“县—乡—村”三级连接，明晰专项责任，领导小组在原有架构上设立了8个“包乡联村”工作指导组和11个专项工作组。“包乡联村”工作指导组成员由县级相关职能部门干部、专任职级干部和“宅改”专班人员构成，负责日常联系乡镇领导和村干部，贯通信息传递渠道。专项工作组负责落实专项工作，由相关职能部门副职领导任组长。另外，各乡镇（街道）比照县级规格，结合实际成立以党工委书记为组长的联审联管办公室，乡镇分管领导任办公室主任，从乡镇农林水服务中心、自然资源所、综合执法中队等中层干部中任命一名办公室常务副主任作为牵头负责人。

在组织架构形成之后，为保证改革政策有效落地和稳步推进，宜良县建立了以下两方面制度：一方面，“宅改”小组将上级压力继续向下传导，通过建立“周例会、旬会商、月观摩推进、季调度、年度考核总结”的严格按期汇报制度来进行强力监管和督促。另一方面，宜良县还建立了“宅改”定期督查制度。“宅改”专班下设的督导问效专项工作组和县督查办根据工作进展情况定期组织专项督查，并将督查结果进行书面通报，还将试点工作纳入各乡镇（街道）、县级责任单位年度考核。基层

政府将“宅改”工作设为现阶段的主要目标之一。

2.目标结构。基于对改革政策的理解和农村的现实情境，“宅改”小组围绕“治乱”与“发展”的价值定位进行目标分解，设置了“五探索、两完善、两健全”的目标导向，并继续细化为14项具体任务，形成蕴含逻辑性和灵活性的动态适应目标体系（见表2）。从内在逻辑来看，完善宅基地集体所有权行使机制以及宅基地农户资格权认定、基础信息调查、村庄规划等宅基地农户资格权保障工作具备一定基础性；重点目标是宅基地有偿退出、退出资金的筹措以及退出后对宅基地新申请的审批工作；而“房地一体”测绘、宅基地盘活后收益分配、闲置宅基地使用权流转、宅基地使用权抵押等基于农户需求和市场化程度较高的工作，往往仅能在个别基础较好、发展水平较高的村庄进行。从适应性来看，“宅改”的总任务不会发生根本性的变化，进而分任务的变化程度也不会太过剧烈。但随着改革工作的推进，村庄现实情境必然会出现对部分具体目标的不适现象，从而导致目标难以达成。执行主体可以依据其村庄具体情境，自主进行目标选择或对目标做出优先顺序排列。这种具备互补性的弹性目标体系，即便仅在一个村庄深入推进其中的一项目标元素，也可以保证相近目标要素在日后具备实现的可能，而将不同村庄基于各自目标选择探索出的改革路径进行整合，整个县域的改革经验便会自然得以涌现。正如该县“宅改”专班副主任所言：“并不是所有任务目标都需要完成，即便是每一个村，真正完成一项目标，形成一套可推广的机制，都可以为国家立法或修改完善宅基地法律法规提供经验支撑，也就是我们的改革亮点。”

表2 宜良县“宅改”的价值定位、目标导向与具体任务

价值定位	目标导向	具体任务
“治乱”	完善宅基地集体所有权行使机制 探索宅基地农户资格权保障机制 完善宅基地审批制度 健全宅基地监管机制 探索宅基地有偿使用制度	发挥基层村组民主决策作用 资格权认定 宅基地基础信息调查 村庄规划 “房地一体”测绘、确权、登记、颁证 宅基地审批、管理 日常监管、行政执法 超面积宅基地有偿使用
“治乱” “发展”	探索宅基地自愿有偿退出机制	闲置、“一户多宅”宅基地有偿退出 资金筹措、使用及监管 退出后盘活利用
“发展”	健全宅基地收益分配机制 探索宅基地使用权流转机制 探索宅基地使用权抵押机制	盘活后收益分配 闲置宅基地使用权流转 宅基地使用权抵押

注：笔者依据《宜良县农村宅基地制度改革试点工作三年行动实施方案》整理。

（三）“宅改”小组的行动

1.任务情境的控制。试点的本质在于探索和试验。宜良县的“宅改”必然不会整县贸然推进，常用的方式是嵌套试验，部分村庄先行先试，逐步支付改革成本，这个过程表现为情境控制。面对宅基

地的乱象，“宅改”专班优先选取闲置宅基地较多、村庄规划相对完善、群众利益诉求较为统一、村干部探索意识较强的自然村先行试点：先由村一级申请，详细介绍村庄情况和申报理由，经过乡镇自主选择推荐，再由“包乡联村”工作指导组实地考察进行筛选，通过“宅改”专班讨论，最终确认了首批24个试点村。对情境要素的筛选，削弱了村庄情境的复杂性。

当政策试点成果经由多次上级领导参观和会议汇报得到“合法性”认可之后，“宅改”小组也逐渐明晰潜在风险，基于对执行模式的一般性归纳和前期路径探索所积累的经验，渐进地将原本控制的情境要素放开，将试点范围拓宽到更为复杂的村庄情境中，以验证改革模式适用性，并弥补任务目标执行短板。与首次筛选试点村的流程相同，宜良县有计划地渐进式扩大试点范围，于2022年确定第二批试点村名单。此次筛选弱化了对情境要素的控制，唯一的要求是优先选择景观较为混乱、闲置宅基地较多、对改革需求程度较高的村庄。原因在于：村庄情境随着改革进程特别是第一批试点的示范效应不断重塑着县域总体情境。随着改革氛围的形成，现代产权意识和政策规范在村庄的影响力上升，改革目标与乡土惯习逐渐趋向于统一。更为重要的是，改革面临的棘手问题也已然具备可预测性及经验参考，复杂性减弱，风险性得到有效控制，关乎试验成效的关键性情境要素（例如资源禀赋与经济基础、人员结构与关系网络等）也得以浮现，治理工作可以由应对复杂情境转到优先回应区域发展需求和弥补改革工作短板上来。

此外，“宅改”小组采用的另外一种情境控制手段是通过政策宣传，以发放“口袋书”、张贴宣传标语以及在网络媒体上发布宣传片的方式，破除部分农户的“祖业观”。县域内的村庄中，村民广泛建立了“宅基地所有权归集体所有，农村集体经济组织是其代理人，在保障农户居住权和收益权的基础上，其闲置部分有着承担起乡村基础设施和科教文卫建设等公共事务的作用”的意识。

2. 目标结构的调适。鉴于第一批试点村的村干部都具有较高的探索意识，“宅改”小组将自主性下沉，督导试点村自主制定了符合本村实际的“一村一策”改革实施工作方案。“宅改”专班对工作方案组合分析，拟定了“以宅基地审批和退出为核心，基础信息调查、资格权认定、严重违规用地查处同步进行，部分资源优势、宅基地财产属性突出地区优先探索盘活机制”的工作目标序列。将宅基地审批提至核心目标的原因在于，如前文所述，该县已经十多年未进行过宅基地审批，农户占用耕地建房、集体违规售地等违法违规行为较多。根据当地统计，这些违法违规事项中不符合“一户一宅”政策的有1178宗、违法占用耕地125宗、占用基本农田4807宗，对耕地保护和农村社会稳定产生了危害。所以，当审批权下沉到乡镇时，通过整合力量健全机构，规范开展宅基地审批管理就成为较为紧迫的工作目标，乡镇级相关组织被命名为“联审联管办公室”也凸显其重要性。另外，宅基地的有偿退出作为“宅改”逻辑的起点，使集体拥有完全产权，通过集体主导使闲置宅基地重新优化配置，也为后期村庄基础设施建设、宅基地盘活等一系列行为奠定了基础，其自然就同处于目标清单的前列。

随着改革工作的推进和第二批试点工作的开展，政策执行的关键性问题开始浮现，特别是情境的扩展导致第一批试点时期的目标选择与排序相对于现有情境逐渐滞后。“宅改”小组及时调适，重新选择工作目标并进行最优化排序。其一，需要解决长期以来“多规合一”实用性村庄规划滞后、村民合理建房用地指标难以得到保障等问题。为此，宜良县的县委副书记在月观摩推进会上提到：“关键

任务是要加大村民宅基地建房的土地要素保障力度。一方面要通过省自然资源厅帮助，加强计划指标保障。对农村居民住宅建设合理用地新增建设用地计划指标实行单列，专项用于符合‘一户一宅’和国土空间规划要求的农村居民住宅用地。另一方面要落实耕地占补平衡。对确实难以避让需要占用耕地的住宅建设，要通过大力实施土地整治工程，落实农村居民住宅建设占用耕地占补平衡。这是破除现有宅基地（改革）困境的突破口。”其二，要求新试点村在成功建立“退出”或“盘活”示范路径的基础上，纵深从抵押、有偿使用、收益分配3个方面开展试点探索，同时要求已有基础的第一批试点村围绕“五探索、两完善、两健全”整体试点任务目标全面提质。

（四）双重契合：“宅改”小组有效性的生成机制

一个系统是开放的，并不仅仅是说它与情境之间存在交换关系，更是指这种交换关系是系统存活的关键（Buckley, 1967）。宜良县的“宅改”实践描绘出地方领导小组情境、结构和行动三大要素的现实图景。下面需要对要素间的互动关系进行有效性检视，以此印证本文的理论命题。

1. 协同性契合：规范结构静态适配组织情境。“宅改”作为压力型体制下的多属性政策任务，让试点的承接单位产生谋求部门合作和有效执行的动机：一方面，由于涉及多项工作任务，单一部门难以完全独自掌控改革活动，对试点地区的政府提出了横向协同的需求；另一方面，基层政策敷衍执行策略的存在，对试点地区的政府提出了纵向贯通的要求。加之，中央各项文件一再强调农村改革的底线是“农民利益不受损”，但改革难免将场域内原本由行动者固定偏好、策略行为与政治后果所形成的均衡状态（马雪松，2020）打破，让政府必须灵敏地关注和回应社会真实诉求。为此，已经制度化的领导小组机制就成为当地政府的最佳政策工具。“宅改”小组规范结构中的各要素共同建构了应对试点复杂情境的能力：其一，部门分工壁垒的打破生成了变跨部门行政协调为组织内部协调的能力，降低了行政协调成本，使不同职能部门共享专业知识和治理技术成为可能。同时，“包乡联村”工作指导组和联审联管办公室的设立使“宅改”小组具备了将跨部门层级激励转变为组织内部激励的能力，实现了“县—乡—村”三级责任绑定。其二，在普遍性架构上延伸出的“包乡联村”工作指导组让“宅改”小组拥有了直接对接社会的平台。改革中的利益主体例如农户、村干部可以通过信访、开放意见通道等信息反馈机制传递信息，让“宅改”小组成为信息中枢。其三，严格的按期汇报、定期督查制度以及有效的激励机制，进一步规范了结构中部门和成员的办事规程或行动准则，保证了组织的程序化平稳运行和相关政策得以落实推进。由此，规范结构在静态上与组织情境完成适配。

2. 治理性契合：目标结构动态适配任务情境。基于协同性契合的达成，“宅改”小组作为政策主体嵌入政策过程。试点政策的“模糊性”赋予了地方政府高度的自主创新权力，使得地方政府在政策执行过程中能够更加灵活地与政策对象互动，进行多个试验方案的调适和具体目标的变通。这种自主性被“宅改”小组吸纳，使组织拥有了在改革目标框架内的自由裁量权和弹性操作空间。该地方领导小组通过延伸到一线的工作组进行全过程的情境感知，通过嵌套试点的方式对各种情境要素进行循序渐进式控制，筛选掉前期难以预测和风险性明显较强的要素，当经验积累和情境冲突性弱化后再进行扩展。在情境控制过程中，“宅改”小组不断地调整自身来适应外部情境，这种调整主要表现在目标调适上。当地政府不仅关注如何在限定期限内有效完成制度创新任务以满足上级考核的评价标准，而

且关注在全面推进乡村振兴的背景下如何借助试点红利来实现农村某一领域的治理有效和有序发展。

“宅改”小组基于政策意图推进改革行为，以农村治理问题的紧迫性、难易程度以及改革任务之间的逻辑链条为依据，因地制宜、因时制宜地选择政策执行的内容并将其下达基层。基于现实场景的科学决策，“宅改”小组依变化而动，消解改革进程中可能出现的风险与阻力，聚焦改革试验的可能创新领域，引导直接行动者活动的方向，实现目标结构动态适配任务情境。另外，专班成员基于对任务目标的准确研判，采取政策协同的行动策略，将其合理整合进中心工作，让“宅改”工作获得了高层的持续关注。

“情境—结构”的双重契合的实现，让宜良县的改革获得阶段性成功，不仅为当地的乡村振兴注入了驱动力，也为全国性的“宅改”提供了模式借鉴和政策参考。在“治乱”方面，宜良县通过“以旧换新”“货币补偿”“入股分红”等方式累计腾退宅基地417宗，面积达4万余平方米，其中“一户多宅”腾退的有2万余平方米，违建拆除1000余平方米，为宅基地审批腾出了空间。在全面完成宅基地基础信息调查、“多规合一”村庄规划编制以及资格权认定的基础上，宜良县完成宅基地审批1100多宗。在“发展”方面，宜良县借助“宅改”与当地中心工作相结合的思路，探索出“宅改+产业兴旺”“宅改+绿美乡村”“宅改+发展壮大村集体经济”等“宅改+N”的可推广模式。

五、地方领导小组何以有效：双重契合的微观基础

地方领导小组作为任务型组织，其有效性高度依赖行政权威，上层领导的注意力是重要影响因素。在一般意义上，虽然地方领导小组蕴含着赋予某项任务“中心化”的政治含义，但一旦区域内的领导小组数量超过阈值，多个“中心”任务便都是“非中心”任务，多个承载任务的领导小组尤其是牵头部门必须开始争夺有限的领导注意力。一旦权威和资源要素同时离场会让临时性的制度保障难以维持，领导小组则不再拥有对内和对下的驱动力，进而失去了灵活应对复杂情境的决策能力，以致有名无实地悬浮于科层之中。在此情况下，一般性的地方领导小组何以有效？回顾本文的案例，即便任务期内出现主管领导的换届和注意力的转移，但是宜良县“宅改”小组依然在议事协调和地方治理两个方面都表现得极为优异。究其原因可归纳为：面对情境压力，该地方领导小组一方面通过科学的成员配备，较大程度地削弱了“注意力依赖”；另一方面依靠完全开放的组织结构优化了信息交流机制，并在此基础上采用了控制调适的行动策略^①。

（一）从“注意力依赖”到“能力依赖”：领导小组办公室的作用发挥

破解“注意力依赖”的良药其实一直隐含在地方领导小组结构的内部。通常来说，领导小组办公室被上级领导赋予了目标框架内的自由裁量权和实际决策权，实际上掌握了“组织权威”，是整个组

^①本文的解释框架显示，影响“情境—结构”契合机制的要素有：成员配备、规章制度、信息交流、资源整合、政策属性与行动策略。但为了突出核心的影响要素和谋求结论的准确性，本部分在对充分不必要条件（例如资源整合和规章制度等组织必备要素）以及特定条件（例如试点任务的灵活执行空间）进行控制和删减之后，集中探讨案例中的地方领导小组在成员配备、信息交流与行动策略3个方面区别于失灵的地方领导小组的核心必要条件。

织结构的控制中心。由于办事机构成员从常规部门借调，在特定时间段专门负责特定任务，这个由目标统一的部门代理人组成的“坚固的利益共同体”具备追寻任务绩效的内生动力。所以，相较于完全依赖政治动员，增强领导小组办公室的能力是另外一条可行路径。

成员配备的任务匹配性和专业性是能力的基础，基本要求是每个成员具备与任务内容相对应的某项职责范围内的专业实践经验。例如，在本文的案例中，富有农村改革经验的宜良县农业农村局副局长负责“宅改”专班综合协调工作，其余成员都是借调于原部门的业务骨干，其原先职责范围与任务情境中主要的经济发展、土地管理、司法、维稳等现实问题一一对应。在此基础上，领导小组办公室需要具备在“上下左右”松散化的集群之间获取资源和提供民主集中决策环境的能力。从横向来看，领导小组办公室成员与职能部门之间存在强关系，可以通过正式的会议或非正式的私下沟通手段为领导小组办公室吸纳更多资源，从“人员与机构”之间的关联性扩展为“机构与机构”之间的关联性（周望，2020）。从纵向来看，由于各层级所直接面对的地方情境存在差异，组建各级“职责同构”的领导小组办公室可以实现纵向一体化的资源集中与民主决策。

值得一提的是，削弱“注意力依赖”并不是完全不需要领导注意力，而是更加关注领导小组办公室的能动性。高位推动仍旧是组织有效性的关键要素，在本文的案例中政策整合式的“向上借力”也是改革得以顺利推行的关键。

（二）从“相对封闭”到“完全开放”：地方领导小组的信息交流

实现情境与结构之间契合的核心之一在于结构的适应性。关于地方领导小组比常设组织更具环境适应性这点已得到论证，但是，这种适应能力存在强弱差异，或者说这种适应能力能否得到发挥才是问题的关键。本文认为，仅仅指向议事协调功能的传统地方领导小组结构往往是相对封闭的，停留于同一层级政府不同职能部门之间的“横向协同”，资源的获取尤其是信息沟通仍受困于科层等级结构。

当进入地方事务的具体决策和实施场域时，传统地方领导小组的信息沟通模式与不确定性社会现实之间产生了排斥。复杂程度越高，组织的决策者就越有可能遇到冗杂的信息。资源依赖理论认为，“正是那些有价值的、稀缺的、难以复制的、不可替代的资源的有效利用和理性识别，导致了组织间的差异”（Pfeffer and Salancik, 1978）。对信息这种关键资源的处理是地方领导小组执行效能发挥的核心。因此，需要在传统地方领导小组结构上添加对外部信息的动态监测机制，建立更为有效的组织与外部情境的沟通渠道。这个信息沟通和处理的通道必须是较短且上下贯通的，以保障信息的时效性和准确性。在宜良县的实践中，“宅改”小组便是通过两种方式加强组织与外界的联系：一方面在原有架构基础上延伸出“包乡联村”工作指导组和专项工作组进行定期的走访调查和信息收集；另一方面在该县农业农村局内设置信访与司法保障窗口，专门负责日常政策咨询、信访接待以及维稳与司法保障。直接的信息反馈和接收渠道让组织具备了完全的开放性，在增强了情境适应性的同时进一步保障了决策的准确性和科学性。

（三）从“被动执行”到“控制调适”：地方领导小组的行动策略

实现情境与结构之间契合的另一个核心在于对两者的控制与调适。权变理论主张组织制定符合一致性的多目标，在某个组织目标与情境发生冲突而难以达成时，就转向与情境相容或冲突较小的目标，

以率先求得该目标的实现，认为这样可以保证组织在多变的情境条件下实现绩效的最大化。然而，一旦情境呈现高度复杂性和高度不确定性时，这一策略便会遭遇失灵（张康之，2021）。但是，正如组织学家 Child（1972）所说：“对组织和情境的分析必须承认组织决策者的选择权，他们很可能有一些权力来‘制定’情境。”相较于不可控的宏观组织情境，对于地方领导小组而言，直接面对的是具体的和微观的任务情境，这为组织的情境控制行为提供了可能。地方领导小组可以通过控制高风险变量的方式，让受控情境保持在复杂性和不确定性相对降低的形态下，搭配与之相容的任务目标，完成基于简化情境的优先执行；在获取执行经验和风险防范策略后，再“以点到面”地全面铺开。但是，想要实现任务情境控制与目标调适，必须具备任务目标的模糊性和政策行动者有高度自主权等条件。这就解答了为什么在一些试点情境下的地方改革领导小组能够有效运转，其原因就在于试验逻辑与控制调适的逻辑高度相似。当然，控制调适的成功与否，关键在于主要决策者的能力是否得到发挥，以及是否建立了完全开放的信息交流机制。

六、基本结论与政策启示

作为一种直接服务于政策目标的短期性策略和应对复杂不确定性情境的组织载体，地方领导小组被广泛运用于各种政策过程。本文从组织角色定位出发，构建了地方领导小组“情境—结构”的双重契合的解释框架，通过对宜良县“宅改”小组实践的考察，揭示了组织有效运作的生成机制和微观基础。概括而言，当地方政府面对复杂情境时，地方领导小组为破除科层桎梏提供了可能，其特殊结构带来了组织的情境适应功能，实现了协调场域内的协同性契合。在此基础上，地方领导小组通过控制调适的行动策略为政策实施提供了全过程的方向牵引，保证了执行场域内的治理性契合。科学的成员配备、畅通的信息交流与灵活的行动策略是“情境—结构”的双重契合的必要条件和微观基础。

进入 21 世纪以来，领导小组在中国国家治理转型和改革实践中的作用愈加显著，但无序的超规模设置也给组织运作带来了新的不确定性。如何避免领导小组功能失灵成为亟待解决的重点问题。从地方政府可操作的视角来考量，持续优化组织基础性构件，提升办事机构成员专业性，遵循开放原则探索资源获取途径，并在此基础上创新嵌套拓展性构件，通过吸纳工作组、工作专班等新型议事协调机构，增补现有结构在复杂情境下的控制能力和创新韧性，是一条可行的途径。但想要仅凭此来提升结构与情境的匹配度显然是不够的，还需要将地方领导小组有机地置于整个科层制实践中加以探究。

地方领导小组有效的前提是“临时性”和“特定性”。“临时性”表现在结构的时间维度上。作为短期任务时限内的运动式治理，地方领导小组一旦被设立，其特殊结构便会促使行政系统内快速形成资源集聚的应急状态，可当整个系统长期处于紧张状态时，科层体系便会受到冲击。而地方领导小组又建构于稳定科层基础之上，后者的波动会反过来削弱前者的运作效能。因此，地方领导小组的最好归宿是专项任务完成之后自觉解散。当然，若出于任务属性的需要，临时性组织也可以随任务时限延长而固化为常设组织。与“临时性”一体两面的是“特定性”应用情境。地方领导小组应该在真正复杂的情境中被使用，情境的不确定性是地方领导小组治理能力得以彰显的基础之一，甚至可以说是情境强化了组织运作。但是，目前地方领导小组机制的现实定位已从原先弥补科层制的手段逐渐转变

为依赖性工具。地方“遇事即设组”，例如环境卫生整治行动领导小组、法治宣传教育领导小组等，常常处于虚置状态。面对此类任务，地方政府或采用部际联席会议、部门协议等程序性协调制度即可。

总而言之，在乌卡时代已然来临的背景下，地方领导小组提供了一种实现复杂事务治理的有效工具，但它并非唯一的选择，“何时用”、“如何用”以及“用多久”才是真正关键所在。

参考文献

- 1.陈柏峰, 2017:《党政体制如何塑造基层执法》,《法学研究》第4期,第191-208页。
- 2.陈丽君、童雪明, 2021:《科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革》,《政治学研究》第1期,第90-103页、第157-158页。
- 3.陈玲, 2015:《中国高层领导小组的运作机制及其演化》,载俞可平、海贝勒、安晓波(编)《中共的治理与适应:比较的视野》,北京:中央编译出版社,第20-47页。
- 4.程同顺、李向阳, 2001:《当代中国“组”政治分析》,《云南行政学院学报》第6期,第15-19页。
- 5.贺东航、孔繁斌, 2011:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》第5期,第61-79页、第220-221页。
- 6.晋洪涛、郭秋实、史清华, 2022:《村庄里的“家”与“面子”:农户为何不愿退出宅基地——基于非正式制度嵌入性的一个解释》,《中国农村观察》第4期,42-57页。
- 7.赖静萍, 2014:《当代中国领导小组类型的扩展与现代国家成长》,《中共党史研究》第10期,第49-59页。
- 8.刘军强、谢延会, 2015:《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于A省A市的研究(2002~2012)》,《政治学研究》第4期,第84-97页。
- 9.陆益龙, 2021:《百年中国农村发展的社会学回眸》,《中国社会科学》第7期,第44-62页、第205页。
- 10.罗湖平、郑鹏, 2021:《从分割到协同:领导小组重塑条块关系的实践机制》,《中国行政管理》第12期,第121-125页。
- 11.马翔, 2022:《牵头任务制中的部门合作逻辑——基于“放管服”改革案例的定性比较分析》,《公共行政评论》第1期,第89-109页、第198页。
- 12.马雪松, 2020:《理性选择制度主义的发生路径、内在逻辑及意义评析》,《社会科学战线》第6期,第216-227页。
- 13.欧阳静, 2017:《中心工作与县域政府的强治理》,《云南行政学院学报》第6期,第5-13页。
- 14.皮尤, 1990:《组织理论精粹》,彭和平、杨小工译,北京:中国人民大学出版社,第17-20页。
- 15.曲颂、仲鹭勃、郭君平, 2022:《宅基地制度改革的关键问题:实践解析与理论探释》,《中国农村经济》第12期,第73-89页。
- 16.汤普金斯, 2010:《公共管理学说史:组织理论与公共管理》,夏镇平译,上海:上海译文出版社,第13-15页。
- 17.王浦劬、汤彬, 2019:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》第9期,第4-24页、第204页。
- 18.王婷, 2017:《情境—结构—行为:政策过程分析的维度识别与建构》,《国外理论动态》第10期,第105-114页。
- 19.吴晓林, 2009:《“小组政治”研究:内涵、功能与研究展望》,《求实》第3期,第64-69页。
- 20.谢秋山、陈世香, 2018:《弥补而非打破官僚制:国家治理现代化背景下的任务型组织再认识》,《甘肃行政学

院学报》第5期，第11-20页、第125页。

- 21.谢延会、陈瑞莲，2014：《中国地方政府议事协调机构设立和运作逻辑研究》，《学术研究》第10期，第50-55页。
- 22.薛澜、张洪汇，2023：《赋权稳压与激励调适：地方营商环境建设何以有效开展？——基于A市的案例观察》，《行政论坛》第3期，第26-35页、第2页。
- 23.杨宏山，2013：《双轨制政策试验：政策创新的中国经验》，《中国行政管理》第6期，第12-15页、第103页。
- 24.原超，2017：《“领导小组机制”：科层治理运动化的实践渠道》，《甘肃行政学院学报》第5期，第35-46页、第127页。
- 25.原超、李妮，2017：《地方领导小组的运作逻辑及对政府治理的影响——基于组织激励视角的分析》，《公共管理学报》第1期，第27-37页、第155页。
- 26.张康之，2021：《在风险社会中看组织环境与任务环境》，《学海》第4期，第56-65页。
- 27.张康之、程丹，2008：《任务型组织的动态能力建构》，《中国行政管理》第1期，第39-42页。
- 28.张康之等，2009：《任务型组织研究》，北京：中国人民大学出版社，第106-126页。
- 29.张世勇、杨华，2014：《农民“闹大”与政府“兜底”：当前农村社会冲突管理的逻辑构建》，《中国农村观察》第1期，第81-88页。
- 30.张铮、李政华，2019：《“领导小组”机制的发展理路与经验——基于历史制度主义的分析》，《中国行政管理》第12期，第103-108页。
- 31.周望，2010：《中国“小组机制”研究》，天津：天津人民出版社，第138-142页。
- 32.周望，2018：《超越议事协调：领导小组的运行逻辑及模式分化》，《中国行政管理》第3期，第113-117页。
- 33.周望，2020：《办事机构如何办事？——对领导小组办公室的一项整体分析》，《北京行政学院学报》第1期，第43-50页。
- 34.周雪光，2012：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》第9期，第105-125页。
- 35.周志忍、蒋敏娟，2013：《中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架》，《公共行政评论》第1期，第91-117页、第170页。
- 36.Bandura, A., 1986, *Social Foundations of Thought in Social Cognitive Theory*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 26.
- 37.Bennis, W., 1967, “The Coming Death of Bureaucracy”, *Management Review*, 56(3): 19-24.
- 38.Buckley, W., 1967, *Sociology and Modern Systems Theory*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 36.
- 39.Cabestan, J., 2005, “Is China Moving Towards ‘Enlightened’ But Plutocratic Authoritarianism?”, *China Perspectives*, Vol.55, 10.4000/chinaperspectives.412.
- 40.Child, J., 1972, “Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice”, *Sociology*, 6(1): 1-22.
- 41.Dill, W., 1958, “Environment as an Influence on Managerial Autonomy”, *Administrative Science Quarterly*, 2(4): 409-443.
- 42.DiMaggio, P., and W. Powell, 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- 43.Downs, A., 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown, 24.
- 44.Finkelstein, D., and M. Kivlehan, 2003, *China's Leadership in the 21st Century: The Rise of the Fourth Generation*, New

York: M. E. Sharpe, 19.

45. Hannan, M., and J. Freeman, 1977, "The Population Ecology of Organizations", *American Journal of Sociology*, 82(5): 929-964.

46. Pfeffer, J., and G. Salancik, 1978, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row, 78.

47. Williamson, O., 1967, "Hierarchical Control and Optimum Firm Size", *Journal of Political Economy*, 75(2): 123-138.

(作者单位：中国农业大学人文与发展学院)

(责任编辑：王 藻)

How Can Local Leading Groups Be Effective? A “Situation - Structure” Dual Fit: An Observation of the Rural Homestead System Reform in Yiliang County

LIU Haoran TANG Lixia

Abstract: In the context of organizations with hyper-scale setup, how can local leading groups be effective? This paper adopts a case study method and focuses on the practice process of the rural homestead system reform pilot work leading group in Yiliang County, Kunming City, Yunnan Province. Starting from the dual roles of local leading groups as “department coordination mechanisms” and “policy subjects”, this paper demonstrates the fit process between the situation and structure mediated by action. Our findings are as follows. First, when local governments face complex situations, local leading groups provide the possibility to break the bureaucratic constraints. Their unique structure generates the organizations’ ability to adapt to the situation, achieving a synergistic fit between organizational situation and normative structure. On this basis, local leading groups provide full-process directional guidance for policy implementation through action strategies for controlling adaptation, ensuring governance fit between task situation and goal structure. Second, enhancing the abilities of the leading group office to weaken “attention dependence”, establishing more effective external situation communication channels to ensure the complete openness of the organizational structure, and adopting action strategies for controlling adaptation based on goal ambiguity and high autonomy are key to achieving a “situation - structure” dual fit. The conclusions of this paper help to understand the logical relationship between the three major elements of local leading groups -- situation, structure, and action -- as well as the generation and micro-foundation of the effectiveness of local leading groups. It enriches the general theory of leading groups with Chinese characteristics and provides references for local practices.

Keywords: Local Leading Groups; Situation; Structure; Action; Dual Fit; Homestead System Reform

任务治乡：乡镇治理现代化的组织重塑*

——基于清水乡的田野调查

蒋 洋¹ 陈宝玲² 石 术¹

摘要：乡镇治理具有“任务治乡”的新特征，任务型组织成为完善乡镇治理体系的重要抓手和提升乡镇治理效能的重要组织形式。党的二十大强调，全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。乡和镇是联系农村社会的行政体系的末端，现有关于任务型组织在乡镇治理场域的实证研究尚待补充。本文构建“制度环境—现实需求—行动逻辑—组织形态”的分析框架，对2017—2021年于江西省清水乡观察的“任务型组织常态化治乡”现象进行深描，旨在对乡镇治理中的任务型组织由临时性向常态化转向的外在表征、原因和结果进行学理性讨论。研究发现：任务型组织治乡日益走向常态化，表现为政策制定常态化、关注议题常态化和治理流程常态化；任务型组织能够有效适应乡镇治理的制度环境，动态回应乡镇治理的现实需求，良性契合乡镇治理的行动逻辑，具有适应性、回应性和契合性等特征。总体上看，任务型组织常态化治乡加强了党对乡镇治理的全面领导，激发了乡镇治理的内生活力，提升了乡镇治理的政策执行力，进而助推乡镇治理现代化。因此，任务型组织治乡并非消极的组织行动偏离，而是为实现乡镇治理现代化的积极的组织形态重塑。

关键词：任务型组织 基层治理 乡镇治理 治理现代化

中图分类号：D630；D422.6 **文献标识码：**A

一、问题的提出

《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程^①。党的二十大强调，全面

*本文系中央高校基本科研业务费专项资金项目“‘价值—行为—制度’视角下农村环境合作治理机制研究”（编号：2072021075）的阶段性成果。本文通讯作者：石术。

^①参见《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm。

建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村^①。乡和镇是联系农村的中国行政体系的末端，乡镇治理既是社会治理体系建设的重中之重，也是全面建设社会主义现代化国家的重要环节。在基层治理的过程中，相关治理“任务”通常包括“常规任务”和“非常规任务”。学者通常将任务型组织视为有效应对“非常规任务”的临时性组织形态（刘军强和谢延会，2015；任宇东和王毅杰，2019）。从组织范畴的界定看，现有研究认为，任务型组织通常指专项委员会、领导小组和指挥部等组织形态（熊焯，2022）。任务型组织兼具领导、决策、指挥和执行等功能，其组织形态可以依托灵活的自我更新功能随环境的变化而改变，进而契合复杂多变的治理实践。在非常规任务的执行过程中，任务型组织通常能够弥补官僚科层体制中存在的“弱激励”“低效率”等局限（原超和李妮，2017），实现科层制治理机制与程式化治理机制的有效融合，从而确保治理任务能够按时完成（陈荣卓和胡恩超，2022）。

学术界对乡镇治理中任务型组织的讨论主要围绕以下三个视角展开。其一，任务型组织在乡镇治理中的功能定位。学术界多将任务型组织视为运动式治理所依托的组织形态（李祖佩，2019），认为任务型组织适用于对乡镇突发危机等临时性事务的治理（曹舒和米乐平，2020）。也有学者认为，任务型组织在乡镇治理中发挥着对日常事务处理过程的“把关”和“监督”作用（杜志雄和崔超，2022）。其二，乡镇治理中的任务型组织与常规组织的关系。在实践中，任务型组织通常会与常规组织进行频繁的互动。有学者认为，任务型组织是上级政府在乡镇治理场域的延伸，与常规组织形成了合作关系（冷波，2021）。也有学者认为，任务型组织是党的领导在乡镇治理场域的代表，与常规组织之间是“指导”和“被指导”的关系（陈柏峰，2022）。其三，任务型组织参与乡镇治理的有效性。有学者认为，任务型组织的嵌入有效结合了运动式治理与常规治理，可以通过将非常规任务转化为政治任务的方式确保任务的完成（徐明强和许汉泽，2019）。部分任务型组织是从中央到乡镇逐层设立的，这类任务型组织能够依托行政组织权威自上而下地层层动员，从而提高乡镇治理目标的实现水平（王丽和毛寿龙，2023）。

从实践观察看，结合近年来在青海、宁夏、江西、福建和湖南等省份数十次的乡镇调研，笔者发现：任务型组织已嵌入乡镇治理的全场域、全周期，成为完善乡镇治理体系的重要抓手和提升乡镇治理效能的重要组织形式，并逐步从“临时性”的组织形态走向“常态化”的组织形态，形成了“任务型组织常态化治乡”的乡镇治理新样态。已有学者注意到，在宏观治理场域，部分任务型组织已具备了较强的资源调动能力，并建立了独立、完善的组织体系，发挥了部分常规性治理的组织功能（周望，2018；张舜禹，2021）。有学者对此提出质疑，认为任务型组织“常规性治理”与学术界关于任务型组织“非常规性”的组织定位出现了一定的功能偏离，任务型组织的常态化运作超出了这类组织运作的制度框架，可能会导致政治与行政的注意力过度关注运动式治理、专项治理等非常规性治理议题。同时，过度依赖权威性政治协调可能会对常规性部门的协调产生挤出效应，破坏科层治理结构的稳定

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第30-31页。

性（周雪光，2012；罗湖平和郑鹏，2021）。

比较现有研究与实践观察，可以发现，现有研究相对滞后于实践观察，无法有效解释乡镇任务型组织常态化治理现象。第一，现有研究局限于宏观治理场域和临时性思维，缺乏对乡镇治理场域中常态化治理的观察与思考。现有研究的指向在于如何通过单一类型的任务型组织保障乡镇治理“单中心任务”得以有效执行，尚未将任务型组织治乡与乡镇综合治理效能联系起来，既缺乏乡镇治理“多中心任务”“全周期管理”的理论视角，也缺乏对任务型组织统合治乡的讨论。第二，现有对任务型组织常态化治理的讨论相对较少且不够深入，未能有效阐释其内在的因果逻辑，未能解释不同治理情境下不同类型的任务型组织如何进行内部互动和外部合作。第三，现有对实践中任务型组织常态化治理有效性的讨论仍存在迷思，需从三个方面予以补充：一是对乡镇治理场域任务型组织常态化治理的系统性分析；二是对任务型组织由临时性组织向常态化组织演化的外在表征与生成机理的阐释，以及对任务型组织之间、任务型组织与常规组织之间的互动与合作关系的讨论；三是对任务型组织常态化嵌入乡镇治理有效性的探讨。

基于此，笔者拟对2017—2021年于江西省上饶市广信区清水乡观察到的“任务型组织常态化治乡”现象进行深描。文中所讨论的任务型组织包括专项委员会、领导小组和指挥部。从组织界定看，专项委员会是为特定事项专门设立的领导机构，主要职能是制定治理目标、管理办法和分工方案等。领导小组是任务执行中的领导机构，主要职能是统筹协调、决策部署、沟通指导、工作督办和监督管理。指挥部是任务执行中的协调机构，主要职能是组织动员、指挥协调、安排行动、解决争议、发布应急通知。本文通过对乡镇治理中任务型组织由临时性向常态化转向的外在表征、原因、结果进行学理性讨论，重点研究以下三个问题：第一，乡镇治理中的任务型组织常态化转向的外在表征有哪些？第二，任务型组织治乡为何由临时性走向常态化？第三，任务型组织常态化治乡究竟是消极的组织行动偏离，还是实现乡镇治理现代化的积极的组织形态重塑？

二、分析框架：乡镇治理组织形态演化逻辑

新制度经济学认为，制度变迁引发行动重塑，组织演化是制度变迁的表现（诺斯，1990）。本文延续该观点，认为制度要素是第一性的，制度环境决定了行动逻辑与组织形态。关于组织形态与行动逻辑间的关系，学术界存在“组织形态塑造行动逻辑”和“行动逻辑塑造组织形态”两种分析视角。依据“宏观—中观—微观”的分析逻辑，制度环境塑造组织，进而塑造行动逻辑，即“制度—组织—行动”逻辑。但是，也有研究表明，基层治理有效性与基层政权拥有的治理空间密切相关（吕德文，2018）。在乡镇治理场域，条线事责与乡镇治权、治能间的不匹配，制约了乡镇治理效能的提升（吴春来和刘心译，2022）。为释放治理效能、服务于动态变化的现实治理需求，乡镇治理衍生出编外扩张、向下借力等变通式执行的行动逻辑（付建军，2022）。这一系列行动逻辑通常“脱离”于传统科层制框架，使乡镇常规组织间原有的结构化分工逐渐模糊，重新组建了片线、管区、镇村一体化等新组织形态（杜鹏，2020；张丹丹，2020；田先红，2021；何得桂和李想，2023），表现了“制度—需求—行动—组织”逻辑。由此推论，乡镇治理的制度环境塑造了乡镇治理的现实需求，并形成了一套

服务于现实需求的行动逻辑。乡镇治理组织形态的演化是常规组织根据制度环境、现实需求和行动逻辑等的变化而主动调适的结果。

对此，本文构建了乡镇治理组织形态演化的分析框架（见图1），用以解释社会治理中组织形态演化的内在逻辑。该分析框架由制度环境、现实需求和行动逻辑三个要素构成。本文从制度环境开始展开分析，而后讨论乡镇治理现实需求的集中表现以及行动逻辑的外在表征，进而论证要素间的互动关系。由此推论，为适应制度环境、现实需求和行动逻辑的属性转换，组织形态可能会发生何种演化以及为何会发生演化。

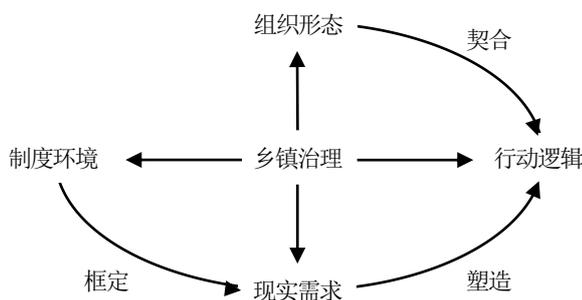


图1 乡镇治理组织形态演化的分析框架

（一）构成要素

1.制度环境。乡镇治理的制度环境是指由党中央针对乡镇治理所制定的纲领性文件、公共政策等所建构的治理环境。“激励效应”和“监管力度”是乡镇治理的制度环境相关研究中讨论较多的两个维度。“激励效应”代表了党中央为乡镇治理提供的制度性支持对于能动的治理行为的助推水平（制度弹性）。制度弹性决定了乡镇治理的可能收益，也是提升乡镇治理变通性、创新性的动力。“监管力度”代表了党中央针对乡镇治理制定的制度性约束的强度（制度刚性）。制度刚性决定了乡镇治理的违约成本，是提高乡镇治理合规性的来源（郁建兴和黄亮，2017；杨宏山，2017）。依据“激励效应”和“监管力度”两个维度的强弱进行维度划分，可以界定四种属性的制度环境：弱激励效应、弱监管力度的制度环境，强激励效应、弱监管力度的制度环境，弱激励效应、强监管力度的制度环境和强激励效应、强监管力度的制度环境。

2.现实需求。乡镇治理的现实需求指的是乡镇治理的需求结构，其中一部分由制度环境自上而下决定，另一部分由乡镇治理场域自下而上自然衍生而成。一方面，自上而下的制度环境塑造了乡镇治理的顶层设计，乡镇治理的这部分现实需求是围绕顶层设计的再生产；另一方面，乡镇治理的自然场域映射了乡镇治理的经济基础与社会基础，乡镇治理的这部分现实需求是基于经济基础与社会基础做出的集中表达。改革开放初期，受土地承包制度和基层脱贫需求的双重影响，中国乡镇治理的现实需求表现为发展经济。随着国家经济的发展，乡镇治理有了一定的物质基础，社会需求开始向多元化、多层次、高质量转型，乡镇治理的现实需求逐步由经济建设延伸为以人民为中心的公共服务供给、高质量发展等。

3.行动逻辑。乡镇治理的行动指的是乡镇治理主体为获取、配置、运用治理资源而开展的一系列治理行动。乡镇治理的行动逻辑指的是乡镇治理主体开展一系列治理行动的内在规律。乡镇治理的行动逻辑在很大程度上由乡镇治理的制度环境和现实需求共同决定。一方面，乡镇治理的行动逻辑在制度环境创造的规则框架内被塑造；另一方面，乡镇治理的现实需求为治理行动提供了价值观念层面的导向。在乡镇治理的不同时期，为回应乡镇治理中经济建设、以人民为中心的公共服务供给、高质量发展的现实需求，乡镇治理形成了以经济建设为导向、以公共服务供给为导向、以高质量发展为导向的行动逻辑。

（二）要素互动与组织形态

在组织层面，制度环境、现实需求与行动逻辑的转换和组合可能会引发两种类型的组织形态演化。其一，宏观层面乡镇政府治理结构的转型，表现为自上而下推动的转型。由顶层制度设计指向的转变倒逼乡镇政府由经济建设型政府向公共服务型政府和高质量发展型政府转型(苗树彬和王天意,2006)。其二，微观层面乡镇政府组织形态的重塑，表现为自下而上推动的转型。为适应乡镇治理过程中制度环境、现实需求和行动逻辑属性的变动，组织形态会主动寻求一种动态的“调适”，以保持治理结构的平衡与稳定。本文主要研究第二种类型的组织形态演化，即组织形态在由不同属性的制度环境、现实需求和行动逻辑所生成的治理结构中进行主动调适的过程。

1.要素互动。制度环境、现实需求和行动逻辑三个要素之间是“互相作用”“动态互构”的关系。第一，制度环境在很大程度上塑造了乡镇治理的现实需求。上层制度的供给为乡镇治理提供了规划指导，框定了乡镇治理在一个治理周期内的行程表与路线图，实质上代表着上级政府对乡镇政府的需求输入，为乡镇治理划定了“行动边界”和“行动规则”。第二，通过框定现实需求，制度环境进一步塑造了乡镇治理的行动逻辑。乡镇治理的行动逻辑需要契合现实需求，行动逻辑与现实需求的偏离可能导致乡镇治理的效用损失。在监管力度较强的制度环境中，这种偏离还可能增加显性的违约成本和制度性交易成本。第三，制度环境也可直接对行动逻辑产生影响。一般情况下，在强激励效应环境下，乡镇治理行动的能动性空间相对较大，行动逻辑表现出弹性较高的特点。制度环境中的监管起着控制行动弹性的作用：监管力度越弱，行动的弹性空间就越不受控制，乡镇治理结果偏离现实需求的可能性就越高；反之，监管力度越强，行动的可控性也将越强，越能保障乡镇治理在制度空间内有序运转。

2.组织形态。通过要素互动，乡镇治理结构得以生成与演化。组织是实施治理的“中介工具”，组织形态能否适应乡镇治理结构决定了“工具效能”，进而在很大程度上影响乡镇治理效能。例如，传统的科层制组织形态较适用于由“弱激励效应、强监管力度的制度环境—单中心的现实需求—制度执行导向的行动逻辑”组成的治理结构，其优势是能够降低制度执行偏差，缺陷在于相对“僵化”。受限于政府组织框架，传统的科层组织在处理多中心、紧急治理任务时，较为缺乏治理弹性。党的十九大以来，随着乡村振兴战略的推进，乡镇治理的制度环境表现出强激励效应、强监管力度的属性。相对特殊的是，这一阶段的强激励效应体现了制度约束下的放权特征，强监管力度则体现了设置一定容错空间的约束特征。党中央自上而下地加强了对基层治理的制度供给力度，这间接增加了乡镇治理的事责。随着县域经济社会的不断发展，在乡镇治理场域内部形成了一系列更高水平的现实需求。这

些现实需求和事责相互叠加，使乡镇治理形成了多中心任务治理、紧急治理、服务型治理等新的治理需求，乡镇治理的行动逻辑则转变为以高质量发展为导向。在此情境下，任务型组织的作用逐渐在乡镇治理中显现。而且，任务型组织在组织形态上做出了主动调适，出现了由临时性向常态化转向的组织形态演化现象。

三、案例描述：任务型组织治理清水乡的常态化转向

下文将通过清水乡的案例进一步深描、论证任务型组织由临时性组织向常态化组织转变的外在表征、内在因果机理及其有效性。

清水乡位于江西省东北部，是广信区下辖的23个乡镇（街道）之一^①，距离市区12千米，总面积106.9平方千米，下辖8个行政村和161个村民小组，共6955户32900人。笔者于2020年4月14日至5月14日，对清水乡辖区内的左溪村进行了为期30天的实地考察，并于2021年8月9日至9月9日，对清水乡政府及其8个行政村做了进一步的追踪回访。在一个月的参与式观察中，结合半结构访谈的方法，笔者调研了乡镇党政办、农业农村办、乡村振兴办、信访办、政法办等16个部门和8个村党群服务中心，对清水乡治理的内容、结构和体系有了相对全面的了解。本文的案例选择具有典型性和历时性。首先，案例具有典型性。任务型组织治乡常态化现象在清水乡治理中表现得较为明显，符合本文的研究指向。其次，案例具有历时性。本文使用的清水乡的调研数据包括2017年至2021年的相关信息，能够较为完整地还原一个治理周期内任务型组织常态化治乡的行动情境。

政策文本是本文研究的重要数据来源。首先，笔者收集整理2017—2021年清水乡党委、政府收到和发布的等各类政策文本（文件）共计6000余份。其次，由于本文的分析聚焦于任务型组织，笔者分别以“专项委员会”“领导小组”“指挥部”为关键词，对收集到的政策文本进行初步筛选。最后，基于深入阅读的进一步甄选和剔除，得到可供研究的任务型组织参与清水乡治理的相关政策文本1474份。

总体上看，任务型组织常态化治乡的外在表征包括政策制定常态化、关注议题常态化和治理流程常态化三个方面。

（一）政策制定常态化

政策制定是公共组织合法性的体现。2017—2021年，任务型组织对清水乡治理的政策制定趋于常态化，所制定政策文本的数量逐渐追赶甚至超过常规组织所制定政策文本的数量，任务型组织成为清水乡治理的主导性组织形态之一（见表1）。一方面，任务型组织关于清水乡治理所制定的政策文本数量总体上逐年上升；另一方面，任务型组织关于清水乡治理所制定的政策文本数量与常规组织关于清水乡治理所制定的政策文本数量的比值逐年上升。2021年，任务型组织针对清水乡治理制定了653份政策文本，约占当年清水乡治理相关政策文本数量的60%，是常规组织所制定政策文本数量的1.52倍。

不同类型的任务型组织参与政策制定的程度是差异化的。^①专项委员会。2017—2019年，专项委员会所制定的政策文本仅针对乡镇党委承接的治理任务。2020—2021年，专项委员会制定的政策文本

^①广信区原为上饶县，2019年，上饶县被撤销，改设上饶市广信区。本文统一将其称为“广信区”。

明显加强了对乡镇政府治理任务的关注。②领导小组。领导小组针对乡镇党委治理所制定的政策文本数量呈明显的“倒U型”趋势，政策文本数量在2019年达到峰值。2017—2020年，领导小组针对乡镇政府治理所制定政策文本的数量逐年提高，2021年则有所回落。③指挥部。2017—2021年，针对乡镇党委或乡镇政府所承接的治理任务，指挥部所制定的政策文本的数量总体上均呈递增趋势。总体而言，根据专项委员会、领导小组和指挥部的发文数量及其变动趋势可以判断，党的十九大以来，任务型组织在清水乡治理过程中所制定政策文本的数量逐渐增加的趋势在增强，且这一增强趋势呈相对稳定的特点。由此推论，任务型组织参与治乡的频率和程度逐年增强，任务型组织常态化治乡成为一种可能的发展趋势。

表1 任务型组织在清水乡治理过程中所制定政策文本的数量（2017—2021年）

发文年份 (年)	专项委员会(份)		领导小组(份)		指挥部(份)		任务型 组织(份)	常规 组织(份)	任务型组织制定的政策 文本数量/常规组织制 定的政策文本数量(%)
	乡镇 党委	乡镇 政府	乡镇 党委	乡镇 政府	乡镇 党委	乡镇 政府			
2017	17	0	92	1	12	1	123	695	18
2018	46	0	103	3	16	0	168	552	30
2019	56	0	119	15	28	9	227	485	47
2020	27	57	32	82	62	43	303	542	56
2021	29	138	48	49	130	259	653	429	152

(二) 关注议题常态化

关注议题是公共组织功能定位的缩影。参考田进和杨正(2017)的做法，笔者借助CiteSpace工具的关键词共现图谱功能进行政策文本计量，对政策文本的标题进行关键词编码^①，将关键词编码输入CiteSpace分析格式中的“关键词段”，而后生成关键词编码出现频次 ≥ 6 的政策文本关键词共现图谱。各类任务型组织在治理清水乡过程中所制定的政策文本关键词共现图谱如图2所示。

根据图2，关键词共现图谱生成了2017—2021年任务型组织治乡政策文本的36个核心关键词，这些关键词分别对应四类重点关注议题：脱贫攻坚、风险规制与应急管理、治理体系和治理能力建设、公共事务治理。其中，脱贫攻坚议题属于乡镇治理的非常规任务，其他三类议题均属于乡镇治理的常规任务。

第一，脱贫攻坚类议题（关键词编码为1~3）。2013—2021年，乡镇治理的重中之重在于实施精准扶贫、精准脱贫战略，坚决打赢脱贫攻坚战。任务型组织也正是在这个时期大量进入乡镇治理场域并逐步演化为乡镇治理过程中的重要组织形态。脱贫攻坚议题主要关注清水乡贫困村和贫困人口的精准扶贫问题。2021年，习近平在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告：“我国脱贫攻坚战取得了全面胜利。”^②这标志着任务型组织所负责的脱贫攻坚任务的完成。

^①关键词编码范例：将政策文本标题《关于进一步加强扫黑除恶专项斗争工作行文规范的通知》的关键词编码为“扫黑除恶”“行文规范”。

^②资料来源：《习近平庄严宣告：我国脱贫攻坚战取得了全面胜利》，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0225/c1024-32036763.html>。

第二，风险规制与应急管理类议题（关键词编码为4~16）。乡镇场域矛盾与风险交织，危机事件时有发生，需要乡镇治理主体在源头上积极防范风险，有效应对危机。针对清水乡的风险规制和应急管理，任务型组织重点关注森林火灾等自然风险和危机事件，社会黑恶势力等社会风险和危机事件，生产安全、食品安全等公共生活风险和危机事件，以及“两会”、春节等特殊时期的公共安全问题等的预防和解决，并制定了系统的应急管理预案。

第三，治理体系和治理能力建设类议题（关键词编码为17~30）。任务型组织在事前、事中和事后三个环节重视制度建设、过程监管、结果评估和行为整治与激励，从而建设起一支规范、协同、有序、高效的乡镇治理队伍，为实现乡镇善治提供前提和保障。任务型组织主要关注重点任务、督查、问题整改、权责划分、评奖评优、公共机构等议题。任务型组织通过厘清乡镇治理的重点任务、权责和项目计划，监督、考察和整治乡镇治理可能存在的公共政策执行不到位、官僚主义和形式主义等问题，表彰奖励在乡镇治理中做出贡献的集体和个人，从而促进乡镇治理体系和治理能力现代化。

第四，公共事务治理类议题（关键词编码为31~36）。公共事务是与乡镇居民公共生活息息相关的事务，乡镇公共事务治理水平决定了乡镇公共利益的实现程度。任务型组织参与公共事务治理，标志着其真正融入清水乡治理场域，成为常规治理主体之一。任务型组织重点关注清水乡农村生态环境治理、农村人居环境整治和基础设施建设，并结合国家卫生城市创建、全国文明城市创建等议题，通过提高清水乡综合治理水平提升人民群众的获得感、幸福感。



图2 任务型组织治理清水乡的政策文本关键词共现图谱（展示出现频次≥6的关键词）

注：○的面积越大，或相同面积时颜色越深，表示该关键词在政策文本中出现的频次越高，说明任务型组织对该议题的关注程度越高。

为了进一步验证本文对任务型组织所关注议题进行种类划分的科学性，笔者根据政策文本“发文单位”的分布情况，使用 Excel 软件对 2017—2021 年参与清水乡治理的任务型组织进行了分类统计，得到参与清水乡治理过程的任务型组织清单（见表 2）。可以发现，表 2 的呈现结果与上述分析大体

一致。从组织数量看，关注风险规制与应急管理、治理体系和治理能力建设和公共事务治理的任务型组织数量较多且覆盖领域较全面，说明任务型组织对清水乡常规任务的关注度较高，验证了任务型组织常态化治乡这一现象的存在。

表2 参与清水乡治理的任务型组织清单

组织类别	脱贫攻坚	风险规制与应急管理	治理体系和治理能力建设	公共事务治理
专项委员会	无	安全生产委员会，消防安全专业委员会，食品安全委员会，减灾委员会，禁毒委员会，城市运行安全专业委员会，工业制造安全专业委员会	政府信访事项复查委员会	生态环境保护委员会，爱国卫生运动委员会，精神文明建设委员会，工业污染防治专业委员会，网络安全和信息化委员会
领导小组	扶贫开发领导小组，就业扶贫工作领导小组，城镇贫困群众脱贫解困工作领导小组，健康扶贫领导小组，脱贫攻坚普查领导小组，精准扶贫强攻工作领导小组	扫黑除恶专项斗争领导小组，打击和处置非法集资工作领导小组，春运工作领导小组，校车安全管理领导小组，社区戒毒社区康复工作领导小组	政府公共机构节能领导小组，巡察工作领导小组，巡视巡察整改工作领导小组，推进法治政府建设工作领导小组，“五型”政府建设领导小组	生态文明建设领导小组，社会主义新农村建设暨农村人居环境整治工作领导小组，创建国家卫生城市工作领导小组，高质量推进美丽集镇建设领导小组，推动长江经济带发展领导小组，绿色殡葬改革领导小组，宗教工作领导小组，全国人口普查领导小组，人口和计生领导小组，工业经济发展领导小组，教育工作领导小组，农村危房改造工作领导小组，被征地农民基本养老保险工作领导小组，违法用地违法建设管控工作领导小组，根治拖欠农民工工资工作领导小组，推进企业解决工资拖欠问题领导小组，退役军人事务工作领导小组，普法依法治理领导小组，社区网格化服务管理提升工作领导小组，平安建设领导小组，新型智慧城市建设工作领导小组，“开拓市场万里行”活动工作领导小组，“科贷通”工作领导小组
指挥部	无	防汛抗旱指挥部，林业有害生物防控工作指挥部，地质灾害应急指挥部，森林防灭火指挥部，突发重大动物疫情应急指挥部，气象灾害防御指挥部	无	创建文明城市工作指挥部，创建国家卫生城市工作指挥部

（三）治理流程常态化

治理流程是公共组织成熟度的体现。2017—2021年，任务型组织治理已形成相对完整的治理链条，依托具备全周期、灵活性、规范化特征的组织流程，常态化地嵌入清水乡的治理场域。第一，覆盖乡镇治理全周期。任务型组织对清水乡的治理在内容上覆盖了从政策制定到“回头看”的全治理周期，发挥了顶层设计、上传下达、监督管理等综合性功能。第二，组织形态灵活性。任务型组织在清水乡

治理过程中能够基于任务需求灵活调整组织形态。结合表 2，笔者按任务的重要性（治理议题受关注度越高，重要性越强）和紧急性（治理周期越长，紧急性越弱）两个维度进行组织形态分类（见图 3），形成了任务型组织的五种具体形态（在坐标轴中的位置表示相对值）。①重要性高、紧急性极强的“黑天鹅事件”。此类任务一般由指挥部治理，例如疫情防控。②重要性极高、紧急性强的“灰犀牛事件”。此类任务一般由专项委员会和指挥部合作治理，例如防汛抗旱。③重要性较弱、紧急性较强的任务。此类任务一般由专项委员会和指挥部合作治理，例如春季禁毒行动。④重要性高、紧急性较弱的任务。此类任务一般由领导小组治理，例如精准扶贫。⑤重要性较弱、紧急性较弱，但涉及部门较广的任务。此类任务一般由专项委员会、领导小组和指挥部合作治理，例如全国文明城市创建。第三，制度设计规范化。任务型组织重视制度建设，以促进治理行为的规范化。例如，在交通劝导过程中，要做到“六不要”：不玩游戏或看视频，无特殊情况不看微信；不聚堆闲聊；不要有身体依靠灯杆、护栏，手插兜等动作；不吸烟，不吃零食；劝导不文明行为时，不生拉硬拽，以免发生危险和冲突；发生问题及时汇报现场执勤交警或带班领导，不要使矛盾升级。对未到岗或到岗不认真履职的，区创文办将实施督察并予以通报^①。

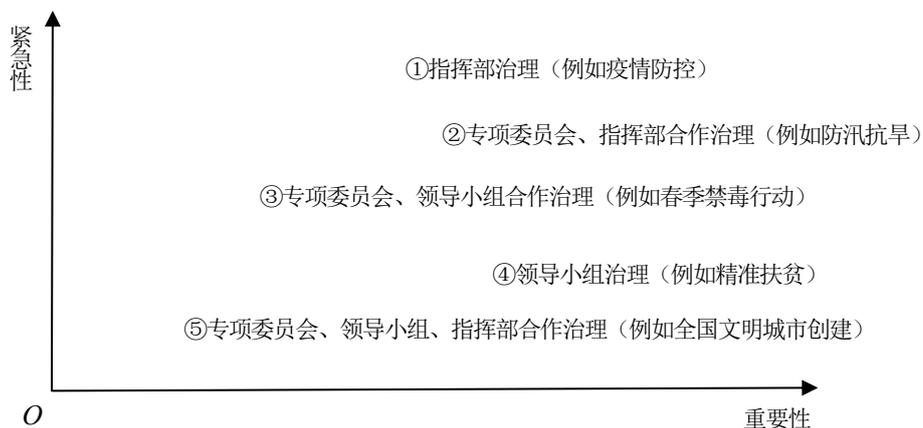


图 3 参与清水乡治理的任务型组织形态

四、案例分析：任务型组织治乡为何走向常态化

对清水乡的案例描述呈现了任务型组织常态化治乡的现实情境。在传统认知中，任务型组织被认为是临时性的，会随着任务的完成而退出治理场域。那么，为何会出现乡镇治理的任务型组织从临时性向常态化演化的现象？本文结合第二部分所构建的乡镇治理组织形态演化分析框架阐释这一现象的形成机理，认为主要有三点原因：第一，任务型组织能够有效适应乡镇治理的制度环境；第二，任务型组织能够动态回应乡镇治理的现实需求；第三，任务型组织能够良性契合乡镇治理的行动逻辑。

^①资料来源：广信区创建全国文明城市工作指挥部办公室《创文专项工作提示》。发文日期：2021年7月28日。

图4 具体刻画了任务型组织常态化治乡的形成机理。

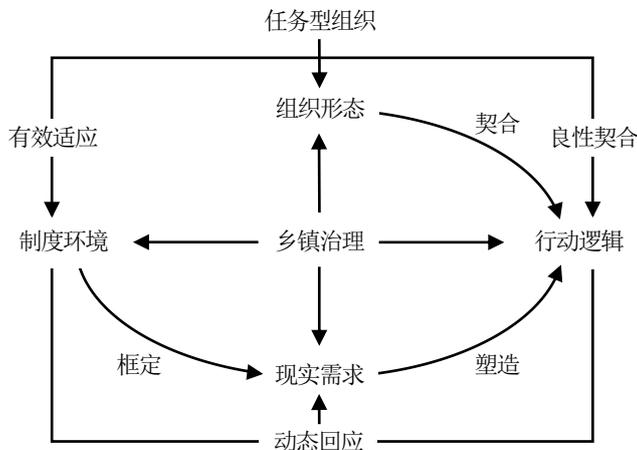


图4 任务型组织常态化治乡的形成机理

(一) 适应性：有效适应乡镇治理的制度环境

有效适应制度环境是塑造乡镇治理行动情景的关键要素。党的十九大提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略总要求^①、党的二十大明确了“全体人民共同富裕”的中国式现代化本质要求^②，为乡镇治理确立了治理现代化和高质量发展的目标。与此同时，乡镇治理的制度环境也发生了变化：一方面，乡镇治理的任务由单中心向多中心转变，拓宽了乡镇治理主体的行动空间，加强了乡镇治理主体的治理行动激励，要求乡镇治理主体积极调动治理资源以服务于多中心的任务需求；另一方面，党的巡察监督制度完成了对基层治理场域的全覆盖，使全面从严治党理念深入基层。随着数字化、智能化信息监管平台与技术的发展，可以预见，党的十九大至未来很长一段时期，乡镇治理将处于“强激励效应—强监管力度”的制度环境中。

1.任务型组织能够有效适应强激励效应的制度环境。部分学者认为，激励性是指制度对行动者行动选择的激励，常规组织的科层制运作惯性可能使其在向上适应激励结构和向下实施激励策略时陷入“痕迹主义”“僵化”“逆向问责”等困局（吴金群，2013；庞明礼和陈念平，2021），从而制约制度性激励对乡镇良序治理发挥促进效应。与之不同的是，任务型组织的项目制运作惯性能够使其快速对上级激励结构的改变做出反应，并及时调整向下的激励策略，以确保制度性激励的有效性。任务型组织的组织定位由临时性向常态化转向的一个重要特征在于，任务型组织对乡镇治理的关注议题由短期的、单项目的管理开始向长期的、综合性治理转变。本文认为，对官员晋升的激励是激励效应的重要组成部分，科层制中官员的任期制设计为官员增加了无形的时间压力，常规组织的治理资源分配受

^①习近平，2017：《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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第32页。

^②习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第22页。

地方官员注意力的影响较大。因此，常规组织治理也面临无形的“时间限制”。不同的是，任务型组织的设立和运转一般依托上级的权力动员，任务型组织本身就代表着治理资源的配置走向。高质量发展包括宜居宜业和美乡村建设等治理任务，这些都是需要乡镇治理主体在中长期阶段持续推进的。任务型组织建立在常规组织的基础上，并且进一步优化了合作分工，能够将中长期综合治理效能提升的目标激励与短期政治晋升的目标激励有机融合，形成具体、清晰、细化的治理目标，进而释放对乡镇治理行动的激励效应。

2.任务型组织能够有效适应强监管力度的制度环境。党的十八大以来，党中央高度重视并加强了对基层治理的刚性制度化约束。不过，乡镇治理的重要场域仍然在农村，很大一部分基层治理任务是依托村委会落实的。为了更好地联系农村社群，部分乡镇干部对公共治理、政策执行的认知和行动表现出一定的重关系、轻制度和结果导向的特征，他们认为不局限于制度框架、拓宽自由裁量空间能够更有效率地把乡镇的事情办好，从而弱化了制度对乡镇治理行为的约束。对此，清水乡干部H表示：

“规章制度一大堆，谁会记得这么清楚。没有这块的规章制度^①，或者有但不够细致不够齐全，这样就有自主操作的空间了，反而容易把事情摆平解决。”（访谈编号：20210828-H^②）

制度环境与治理现实的反差需要兼具政治势能和治理弹性的组织形态在其中维持平衡。任务型组织能够较好地平衡能动性和制度化的矛盾，在做好顶层设计和过程监督的前提下，鼓励在制度框架的约束下释放乡镇治理主体的能动性。对此，清水乡干部Q认为：

“领导小组能够方便乡里迅速集中各部门优势力量干大事。相比于个人的力量，集中力量办大事更能把事情做好。”（访谈编号：20210818-Q）

同时，为使乡镇治理有效运转，任务型组织还交替使用“巡察、巡查、督察、督查”四类监督机制，压缩行动者的避责空间。为充分发挥监督机制的效能，任务型组织灵活运用通报、问责、沟通、奖励等多种激励机制，重视对任务执行过程中的先进集体和个人给予表扬、表彰、奖金等正向激励，增加违约行为的预期损失以促进行为自律，确保基层治理不偏离预期目标，以期达到监督过程中“硬激励”和“软激励”的有效协同。为确保乡镇治理主体对照问题清单整改到位，任务型组织明确要求各部门各单位要认真制定整改方案或台账，并举一反三认领问题、整改问题。但是，对在制定整改方案时存在敷衍了事、认领问题不结合本单位实际、举一反三不够全面、措施空洞等问题的单位，任务型组织会予以通报批评^③。通报批评使用的语言表述方式讲求艺术。如果乡镇在执行中出错被发现，虽未能及时整改到位，但不是特别严重，一般就会用“个别单位”“有些单位”“某些部门”等模糊性称谓，保留部门自行整改的空间。“沟通”贯穿于任务型组织协调乡镇治理的始终，使任务型组织能够及时了解乡镇治理难点、痛点以及相关政策的科学性，避免不恰当的制度设计和不当问责。

^①“这块的规章制度”指代上级部门制定并下达的一系列规章制度中的任意部分，没有具体的特指。

^②访谈编号编码规则：访谈时间+访谈对象编号。

^③资料来源：广信区委信访工作联席会议办公室《“干部大下访、问题大排查、矛盾大化解”活动工作进展情况通报》（发文日期为2021年5月21日）。

（二）回应性：动态回应乡镇治理的现实需求

有效回应现实需求是乡镇治理以人民为中心的重要体现。党的十八大以来，乡镇治理主体立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，推进农业农村现代化。乡镇治理制度环境的变化对乡镇治理效能提出了更高的要求，乡镇治理也由此产生了新的现实需求，具体表现为对多中心任务治理的需求、对紧急治理的需求和对服务型治理的需求。

1.任务型组织能够满足乡镇对多中心任务治理的需求。乡镇治理包括经济建设、生态文明建设、公共服务供给、共同富裕等多中心任务，任务型组织能够依托党组织、党员干部和干群体系深入科层组织内部和基层治理场域，系统性调动和整合各项治理资源，使其服务于多中心治理任务的多样化需求。任务型组织可以根据治理任务调整治理结构，一般由党委书记或乡长担任总负责人，常务副乡长或乡党委委员为副手，党政办主任、相关职能单位的干部和各行政村负责人为成员，一项任务对应一个任务型组织和相应的一套成员班子。在资源和人员齐备且责任分工明确的基础上，任务型组织能够高效、高质量地完成多中心的任务。

2.任务型组织能够满足乡镇对紧急治理的需求。与常规组织主要关注和执行一般性、非紧急事务不同，任务型组织将关注重点和资源配置聚焦于重点性、紧急事务上。任务型组织整合了领导机制、动员机制、指挥机制和协调机制，分担了政府职能部门的部分权责，能够适应“紧急治理”的现实要求。第一，任务型组织被视为上级党组织在乡镇的延伸，具有权威性和合法性。第二，任务型组织是集领导者、决策者、协调者、执行者和监督者于一体的组织形态，能够实现对政府资源的快速整合，高效应对各种突发情况。第三，任务型组织既领导乡镇治理，亦参与乡镇治理，乡镇党政部门会根据任务需求和上级任务型组织形态设立本级任务型组织，实现纵向组织间的有效衔接，缩小乡镇治理能力和紧急治理需求之间的差距。清水乡应对新冠疫情的案例可以体现这一点：接到区级疫情防控指挥部的指令后，清水乡立即启动新冠疫情联防联控机制，组建清水乡疫情防控指挥部，制定《近期防控新型冠状病毒感染的肺炎工作方案》，指挥长由乡党委书记担任，常务副指挥长由乡党委副书记兼乡长担任，副指挥长由副乡长担任，成员包括乡镇党政领导班子的其他成员以及派出所所长和卫生院院长，指挥部下设办公室，负责组织、统筹、协调、调度等日常工作^①。面对紧急突发的新冠疫情，任务型组织的快速反应也得到了清水乡人民的认可。对此，当地居民有以下表述：

“这次疫情形势很严峻，我们好在有党和政府‘照应’，区委书记亲自挂帅成立了防疫指挥部，到我们乡主抓疫情防控工作，可见区政府对我们的重视，不然你想，得多可怕。”（访谈编号：20210828-C）

3.任务型组织能够满足乡镇对服务型治理的需求。实现人民对美好生活的向往是现代化建设的出发点和落脚点，公共服务是其中的重要组成部分。随着中国社会主要矛盾的变化，乡镇治理重心由经济建设转变为民生建设，由此产生了对服务型治理的需求。这要求政府在公共服务方面要不断调动和输入治理资源从而提升乡镇公共服务水平。任务型组织能够满足服务型治理的需求，许多任务型组织

^①资料来源：广信区清水乡委员会《关于调整〈清水乡新型冠状病毒联防联控工作指挥部〉的通知》。（发文日期为2021年8月5日）。

直接按照公共服务的具体需求而设立，例如教育工作领导小组、农村危房改造工作领导小组、高质量推进美丽集镇建设领导小组等。这些任务型组织能够有效回应乡镇对多样化、个性化的公共服务需求。

（三）契合性：良性契合乡镇治理的行动逻辑

有效契合行动逻辑是降低乡镇治理过程中的交易成本的重要保障。组织形态同行动逻辑的契合度很大程度上决定了组织在乡镇治理中的效能。组织形态若无法良性契合乡镇治理的行动逻辑，将产生较高的协调成本、争议成本、信息成本等交易成本，使组织效能的发挥受到阻碍。反之，组织形态与乡镇治理行动逻辑的良性契合，将使组织效能得以充分发挥。随着乡镇治理制度环境的变化和乡镇治理现实需求的调整，乡镇治理中的任务型组织的行动逻辑也将随之调整，表现为以高质量发展为行动导向的高效能治理、集约型治理和精准化治理。

1.任务型组织契合乡镇高效能治理的行动逻辑：回应多中心任务治理的现实需求。乡镇治理效能是国家治理效能在基层治理中的重要体现，高效能的乡镇治理是在党的领导下以人民为中心的良序治理。一方面，任务型组织治乡可以调整乡镇的常规治理结构和组织体系，优化制度供给和机制设计，释放党的领导制度在乡镇治理中的领导核心效能、干部管理效能、资源动员效能和监督纠错效能，从而以高效能的组织形态有效应对多中心任务。另一方面，任务型组织可以整合治理资源，从而更高效地完成多中心的治理任务。清水乡干部 Q 对清水乡信访工作的以下描述能够体现这一点：

“信访事项涵盖各种各样、方方面面的问题，接到反馈到乡里的信访材料，我们都会按事情归属转给相关领导小组负责人。领导们都很重视，一般都会打电话或者亲自下去，完了写好回复意见由我们输入到系统回复，使基层群众反映的问题较快得到我们的回应和解决。”（访谈编号：20210818-Q）

2.任务型组织契合乡镇集约型治理的行动逻辑：回应紧急治理的现实需求。基层社会风险复杂多样，当面对紧急性要求较高的治理情境时，乡镇治理主体需要快速做出决策，科学、高效、合理地调度与配置有限的治理资源，以降低因资源错配、流程不合理等造成的效益损失。集约型治理是对各项治理资源高效使用的一种治理方式，任务型组织通过对复杂的事务进行筛选、分类与整合，形成重点任务清单、组织权责清单和行动方案设计，省去了组织间关于任务及其分工的讨论环节。任务型组织在接到任务后，快速开展治理行动，提高乡镇治理资源的使用效能。对此，清水乡干部 Q 有如下说法：

“领导小组、指挥部给的治理指令比较清晰，一般都是当前紧迫的、重要的事情，会列清楚说要在什么时候做什么，下一个阶段又有新的计划，开展起来比较明确。”（访谈编号：20210822-Q）

3.任务型组织契合乡镇精准化治理的行动逻辑：回应服务型治理的现实需求。“基层公共服务精准高效”是基层治理现代化的目标之一^①，乡镇治理由此形成了精准化治理的行动逻辑。精准化治理的行动逻辑以民生需求导向，以精准、高效的公共服务供给为目标。任务型组织优化了组织资源的配置结构，构建了能够精准回应各类公共服务需求的治理队伍，并使用区、街、村“三级微信群”等信息化工具精准识别人民群众的需求。并且，一个任务型组织专注于一项治理任务的组织设计，使其能

^①参见《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm。

够更精准、更有预见性地解决好人民群众的“急难愁盼”问题，在完成规定动作的基础上实现了超额效能，推动乡镇公共服务从基础性供给向高质量供给转型。清水乡干部 Q 对清水乡美丽集镇建设工作推进的以下描述能够体现这一点：

“继市、区关于美丽集镇建设的顶层设计之后，清水乡党政统筹，成立了清水乡美丽集镇建设推进工作领导小组，由其负责资源调配，确立了更为细致、实际的制度规划要求，实现了任务工作的对标、对表、对人。清水‘古街道’是清水乡在美丽集镇的基础上自己打造的一个品牌，目的是为居民营造更美好的生活环境，同时也为乡村发展再增一个亮点。”（访谈编号：20210808-Q）

综上所述，为有效适应乡镇治理的新制度环境、回应乡镇治理的新现实需求和契合乡镇治理的新行动逻辑，任务型组织的常态化转型成为乡镇治理的路径选择。强激励效应、强监管力度的制度环境对乡镇治理提出了多中心任务治理、紧急治理和服务型治理的现实需求，衍生出乡镇治理以高质量发展为行动导向的高效能、集约型和精准化治理的行动逻辑。“制度环境—现实需求—行动逻辑”的变化是“因”，促成了中观层面的“组织形态”主动重塑之“果”，目的是推进乡镇治理现代化。

五、“任务型组织常态化治乡”何以助推乡镇治理现代化

乡镇治理现代化必须依托现代化的组织形态。前文的论述表明，任务型组织的组织形态能够适应乡镇治理结构，是赋能乡镇治理现代化的重要组织形态。那么，“任务型组织常态化治乡”这一组织重塑何以助推乡镇治理现代化？本文对其中的内在逻辑进行了解释，认为“任务型组织常态化治乡”可以从领导、协同和执行三个层面促进乡镇治理现代化从宏观的治理目标具象为微观的治理过程，从而将组织形态优势转化为乡镇治理现代化的治理成果。

（一）领导层面：加强党对乡镇治理的全面领导

党的领导是推进乡镇治理现代化的根本保障。任务型组织本质上是党的领导组织，任务型组织治乡强化了党对乡镇治理的资源调动、责任压实、过程监督、主体监管能力，呈现党政权力与乡村社会多维互动的新时代图景。依托党的组织架构，任务型组织具备了较强的快速反应能力、组织弹性和行动精准性，能够做到以灵活的组织形态实现和现实需求的精准匹配。从治理结果看，在任务型组织的赋能下，乡镇治理主体的议事协调能力、紧急治理能力、回应社会能力等综合能力得到优化。可见，任务型组织深度嵌入基层社会治理场域，而非悬浮于基层社会治理场域之上，实现了党对乡镇治理非常规任务和常规任务的统一领导，从而将刚性化的制度约束与弹性化的良序治理需求有机融合。

（二）协同层面：激发乡镇治理的内生活力

内生活力是推进乡镇治理现代化的动力源泉。乡镇治理集政治性、行政性、社会性于一体，任务多、资源少、责任重等特点要求必须激发乡镇治理的内生活力，团结与运用各方治理力量“办大事”。任务型组织能够基于治理任务需求重构职责和重新配置治理资源，对常规组织进行任务导向式分组，建立乡镇常规组织间的合作网络。一般情况下，常规组织在部门职能框架内行动，在应对多中心任务或紧急事务时容易陷入困境。任务型组织则以任务定职责，以任务需求动员相应的治理力量，形成乡镇治理的权力资源、行政资源和社会资源的共享、互补和联动的良性循环，超越传统的科层制结构，

综合发挥各类组织形态的比较优势，建立党的领导、任务导向、跨部门合作、跨主体协同的乡镇治理合作关系，实现统合治理，最大化释放乡镇治理的内生活力。

（三）执行层面：提升乡镇治理的政策执行力

政策执行是国家治理现代化的宏伟蓝图在乡镇治理场域落地的关键。乡镇治理过程就是公共政策的执行过程，乡镇治理的组织形态在很大程度上会影响政策执行力。从任务型组织常态化地嵌入清水乡治理的政策执行过程看，任务型组织常态化治乡改变了各分管领导、各职能部门、各行政村分头执行政策的局面，以高效的组织协调和资源调度能力解决了治理主体间协调难、资源分散化等难题，破除了乡镇治理组织结构松散和正式制度失灵的问题，使乡镇政策执行过程更加畅通。乡镇的党政办作为政策的接收部门，能够将接收的各项政策按事务属性进行归类整理并将其分配给相应的任务型组织。该任务型组织对应的乡镇分管领导、职能部门和各行政村的相关人员则“快速接单”，并快速投入相应的政策执行工作。这就将分散的政策执行迅速转化为团队合作的政策执行，提高了乡镇治理主体对上积极落实政策指令、对下有效回应政策需求的能力。

六、总结与讨论

乡镇治理超越了传统意义上组织形态对治理行动的框定，体现了组织形态的主动调适以适应制度环境、回应现实需求、契合行动逻辑的特征。本文通过对清水乡的案例研究，发现“任务治乡”成为乡镇治理的新特征，乡镇治理围绕多中心任务展开。任务型组织能够有效嵌入乡镇治理全场域和全周期，在应对乡镇治理的常规任务和非常规任务时均能发挥积极的组织效能。本文认为，任务型组织常态化治乡使任务型组织成为助推乡镇治理现代化的有效治理工具，实现了乡镇治理从以部门职能为轴心向以治理任务为轴心的转变。这一转变通过任务型组织常态化地嵌入乡镇社会治理过程而得到体现。总的来看，任务型组织治乡由临时性向常态化的转向并非消极的组织行动偏离，而是为实现乡镇治理现代化展开的积极的组织形态重塑。

虽然实践已在一定程度上验证了任务型组织常态化治乡对乡镇治理现代化的助推效应。但是，仍然需要警惕和思考以下三个方面的问题。第一，多任务管理问题。乡镇治理场域中存在职能相近的任务型组织重复发文、目标模糊的现象，这些现象容易引起任务型组织在乡镇治理中的效率损失。第二，组织失灵问题。当任务型组织开始在乡镇治理中逐渐常态化，一些传统科层组织存在的问题也开始在任务型组织中显现。例如，聚焦于重点任务的执行造成了对非重点任务的注意力分配不足，表现为书记、乡长牵头的任务认真做，其他任务则选择做。为了全面推进各项任务，基层出现了大部分任务型组织由书记、乡长负责的特征，造成书记、乡长日常工作开展的碎片化，难以平衡任务型组织的使命和常规工作，任务型组织“泛化”可能使基层政府部门陷入资源匮乏和能力匮乏的双重困境（崔慧姝和周望，2021）。第三，社会参与不足问题。任务型组织治乡表现为上下级政府部门和行动者之间以任务为轴心的互联互通，公民参与相对弱化，社会资源使用率较低。

为确保任务型组织治乡的有效性，本文认为应做到以下“四个避免”，以使任务型组织常态化治乡的实践结果与组织目标有效衔接：第一，避免治理资源的碎片化分配所衍生的任务型组织资源配置

效率损失现象；第二，避免由部门责任虚化带来的任务型组织空转现象；第三，避免由行政边界泛化引发的任务型组织超载治理的消极情境；第四，避免因脱离社会主体而形成的任务型组织治乡有效性弱化问题。对此，本文认为，必须在制度设计环节，进一步厘清任务型组织的权责范围，明确任务型组织的组织定位，在将政府部门协同起来的同时，也要将人民群众组织起来，共同避免组织失灵的困境。需要说明的是，任务型组织是一种治理工具而非治理目的，任务型组织常态化治乡的目的是赋能乡镇治理现代化。因此，必须“将好钢用在刀刃上”，在中国式现代化的治理实践中持续优化任务型组织，确保其良性运转。

参考文献

- 1.曹舒、米乐平，2020：《农村应对突发公共卫生事件的多重困境与优化治理——基于典型案例的分析》，《中国农村观察》第3期，第2-15页。
- 2.陈柏峰，2022：《社会诚信建设与基层治理能力的再造》，《中国社会科学》第5期，第122-142页、第207页。
- 3.陈荣卓、胡恩超，2022：《引领型治理：国家改革试点何以可能？——以广东省江海区“全国农村社区治理实验区”建设为例》，《中国农村观察》第4期，第2-20页。
- 4.崔慧姝、周望，2021：《如何引起重视：政府职能部门的注意力吸引行为》，《新视野》第3期，第53-58页、第66页。
- 5.杜鹏，2020：《一线治理：乡村治理现代化的机制调整与实践基础》，《政治学研究》第4期，第106-118页、第128页。
- 6.杜志雄、崔超，2022：《衔接过渡期扶贫资产差异化治理研究》，《农业经济问题》第1期，第40-51页。
- 7.付建军，2022：《谁之负担？何以发生？——基层负担现象的理解视角与研究拓展》，《甘肃行政学院学报》第4期，第18-30页、第124-125页。
- 8.何得桂、李想，2023：《多维赋能与责任重塑：乡村组织的制度化调适——以“镇村工作一体化”实践为研究对象》，《中国农村观察》第1期，第136-156页。
- 9.冷波，2021：《监督下乡：乡村监督体系重塑及其效应》，《中国农村观察》第4期，第79-89页。
- 10.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。
- 11.刘军强、谢延会，2015：《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于A省A市的研究（2002~2012）》，《政治学研究》第4期，第84-97页。
- 12.罗湖平、郑鹏，2021：《从分割到协同：领导小组重塑条块关系的实践机制》，《中国行政管理》第12期，第121-125页。
- 13.吕德文，2018：《乡村治理空间再造及其有效性——基于W镇乡村治理实践的分析》，《中国农村观察》第5期，第96-110页。
- 14.苗树彬、王天意，2006：《困惑与出路——“乡村治理与乡镇政府改革”专家调查报告》，《中国农村观察》第5期，第68-80页。

- 15.诺斯, 2014: 《制度、制度变迁与经济绩效》, 杭行译, 上海: 上海人民出版社, 第3页、第102页。
- 16.庞明礼、陈念平, 2021: 《科层运作中的督查机制: 惯性、悖论与合理限度》, 《理论月刊》第2期, 第58-65页。
- 17.任宇东、王毅杰, 2019: 《指挥部的运作机制: 基于“合法性—效率性”的视角》, 《公共行政评论》第1期, 第151-168页、第215页。
- 18.田进、杨正, 2017: 《同质与差异: 省级政府权力清单制度推行政策的文献计量分析》, 《情报杂志》第5期, 第75-81页、第94页。
- 19.田先红, 2021: 《适应性治理: 乡镇治理中的体制弹性与机制创新》, 《思想战线》第4期, 第116-127页。
- 20.王丽、毛寿龙, 2023: 《大气污染防治区域政府间合作的制度逻辑——以京津冀为例》, 《治理现代化研究》第4期, 第84-90页。
- 21.吴春来、刘心译, 2022. 《党委整合条块: 县域综合治理的权力过程与运行机制——以T县“美丽乡村建设领导小组”为例》, 《党政研究》第6期, 第90-104页、第127页。
- 22.吴金群, 2013: 《乡镇治理的制度化及其提升策略——基于全国30个乡镇规程的比较研究》, 《南京社会科学》第11期, 第85-91页。
- 23.熊烨, 2022: 《跨域流域治理中的“衍生型组织”——河长制改革的组织学诠释》, 《江苏社会科学》第4期, 第73-84页。
- 24.徐明强、许汉泽, 2019: 《运动其外与常规其内: “指挥部”和基层政府的攻坚治理模式》, 《公共管理学报》第2期, 第28-40页、第169-170页。
- 25.杨宏山, 2017: 《激励制度、问责约束与地方治理转型》, 《行政论坛》第5期, 第88-92页。
- 26.郁建兴、黄亮, 2017: 《当代中国地方政府创新的动力: 基于制度变迁理论的分析框架》, 《学术月刊》第2期, 第96-105页。
- 27.原超、李妮, 2017: 《地方领导小组的运作逻辑及对政府治理的影响——基于组织激励视角的分析》, 《公共管理学报》第1期, 第27-37页、第155页。
- 28.张丹丹, 2020: 《行政包干制: 乡镇非正式治理的常态化机制》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第4期, 第21-30页。
- 29.张舜禹, 2021: 《不确定情境中地方政府绩效保持的任务型组织路径研究》, 《中国行政管理》第7期, 第103-111页。
- 30.周望, 2018: 《超越议事协调: 领导小组的运行逻辑及模式分化》, 《中国行政管理》第3期, 第113-117页。
- 31.周雪光, 2012: 《运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考》, 《开放时代》第9期, 第105-125页。

(作者单位: ¹厦门大学公共事务学院;

²江西财经大学财税与公共管理学院)

(责任编辑: 马太超)

Task-oriented Governance and the Organizational Reshaping for Modernization of Township Governance: A Field Survey in Qingshui Township

JIANG Yang CHEN Baolin SHI Shu

Abstract: Township governance embodies the new characteristic of “task-oriented governance”, and the task-oriented organizations have become an important approach to improving the township governance system and a relevant organizational form to enhance the effectiveness of township governance. The 20th National Congress of the Communist Party of China emphasized that the most challenging and arduous tasks we face in building a modern socialist country in all respects remain in rural areas. Township is the bottom of the administrative system in China which connects rural society, while the existing literature of empirical studies on the task-oriented organizations in the field of township governance still needs to be supplemented. This paper constructs an analytical framework of “institutional environment - practical demand - action logic - organizational form”, and deeply describes the phenomenon of “normalization of township governance by task-oriented organizations” observed in Qingshui Township, Jiangxi Province from 2017 to 2021. The aim is to conduct a theoretical discussion on the external characteristics, reasons, and results of the transition from temporary design to normalization in terms of task-oriented organizations in township governance. The results show that the task-oriented organizations are moving towards normalization in township governance, manifested in the normalization of policy formulation, concerned issues, and governance processes. The task-oriented organizations can effectively adapt to the institutional environment of township governance, dynamically respond to the practical needs of township governance, and well align with the action logic of township governance, entitling it with characteristics such as adaptability, responsiveness, and compatibility. Overall, the normalization of township governance by task-oriented organizations has strengthened the comprehensive leadership of the CPC, stimulated the endogenous vitality, and enhanced the policy implementation ability, promoting the modernization of township governance. Therefore, the normalization of township governance by task-oriented organizations is not a negative organizational action deviation, but a positive reshaping of the organizational form to achieve the modernization of township governance.

Keywords: Task-oriented Organizations; Grassroots Governance; Township Governance; Modernization of Governance

在地化调适：党建引领乡村产业发展的 实践创新*

曾 薇^{1,2}

摘要：随着党对“三农”工作全面领导能力的加强，党建引领已成为促进乡村产业发展的重要抓手与保障。既有研究鲜少将党建引领制度与乡村产业发展紧密相连，本文构建了“制度—情境”的分析框架，对武汉市毛家冲村“在地化调适”这一党建引领乡村产业发展的新模式进行解构。研究发现：党建引领制度对乡土情境的适应不足会降低乡村产业发展效能。“在地化调适”模式蕴含结构重塑、功能匹配和能力提升3个基本要素，这些要素借助过程导向的供需衔接、执行权力的适度放活、产业效益的主体关联3方面机制，形成了超越制度本身且在行动结构、治理功能和发展能力方面更贴近地方情境的制度实践，提升了党建引领制度的在地化调适能力，有效促进了制度优势向乡村产业发展效能的转化。立足以产业振兴推进农业农村现代化的改革进程，该模式对完善党建引领下县域产业发展的空间布局、稳定乡村产业多元共治格局具有重要意义。

关键词：党建引领 乡村产业 在地化调适

中图分类号：D033；F325 **文献标识码：**A

一、问题的提出

以“党建引领制度”^①为核心推进乡村产业发展是党推进“三农”工作的重要举措。中央不仅通过2018—2023年连续六年的中央“一号文件”反复强调党对“三农”工作的核心领导作用，在党的二十大报告中也重申“抓党建促乡村振兴”这一关键性任务，并明确将“发展乡村特色产业”作为乡

*本文系国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制研究”（编号：20CSH050）的阶段性成果。

^①党建引领制度指在实现国家治理体系和治理能力现代化的进程中，以党的领导为核心，通过构建一定的组织架构、治理功能与行动秩序等方式，推动党的建设和国家治理水平的提高。在黄晓春（2021）看来，党建引领的制度内涵包括跨组织协调、为流动社会搭建治理网络、推动治理共同体成长3个维度的制度要素。这些制度要素借助党建的政治引领、激励驱动和网络整合机制，有效应对了治理转型中的诸多深层次挑战。

乡村振兴的重要工作任务^①。同时，各地县级以上党委和政府也发布了相关文件，形成了“党建引领乡村振兴”的话语建构、“五级书记抓乡村振兴”“派强用好驻村第一书记和工作队”的领导体系，以及因地制宜发展“一县一业”“一镇一特”“一村一品”的产业格局。在此背景下，如何通过基层党组织与社会的互动，使党建引领的制度优势转化为乡村产业的发展效能，是新时期坚持以党建促乡村振兴的重要议题。然而，通过文献梳理发现，关于党建引领乡村产业发展的研究明显滞后于相关实践。对党建引领的相关研究大多分散在乡村治理、乡村振兴等主题之下，缺少对党建引领乡村产业发展实践的系统性探讨。

目前，学术界关于党建引领乡村治理、乡村振兴的研究普遍遵循结构主义和行动主义两种分析视角。在结构主义分析视角下，研究者主要遵循政治逻辑，构建了“结构—制度”的分析框架，从党建引领乡村社会发展的合理性及其制度构建角度进行“应然”层面的探讨，回答为何以及如何实现党建引领乡村社会发展的关键问题。首先，关于“为何”的研究主要从乡村所处的政治与社会环境中寻求答案。例如，曹海军和曹志立（2020）从基层党政组织政治地位出发，认为中国政党具有积极回应民意诉求的强劲动力，要充分发挥农村基层党组织在乡村发展中的“头雁效应”。张紧跟（2021）从乡村治理背景出发，认为乡村治理的结构变迁和多元化的社会需求逐步形成了地方治理的“孤岛效应”，而党建引领乡村治理共同体的构建是实现乡村社会再组织化的关键路径。其次，对“如何”实现党建引领乡村社会发展的分析。学者普遍将政党视为推进国家治理与制度变迁的关键因素（景跃进，2019），提出了“政党中心主义”（杨光斌，2010）、“政党整合治理”（唐文玉，2020）等理论解释。以此为基础，田先红（2020）提出了“政党引领社会”的分析框架，强调党建引领的政治整合与社会建构优势，认为基层党组织可以通过意识形态、组织架构、制度安排和行为策略等对基层社会予以重塑。

在行动主义分析视角下，研究者遵循技术逻辑，构建了“事件—过程”的分析框架。有关研究主要以实地调研为基础，着重从微观场域捕捉基层党组织与多元主体的互动过程和治理行动，找寻制度在具体实践中的“实然”依据。一些学者围绕现阶段的党政互动方式，归纳党建引领的工作路径。例如，欧阳静（2019）立足于县级党委和政府在面对“中心工作”时的表现，认为地方党委通过由政治动员、压力传导、目标管理和行政包干等机制所形塑的政治统合路径，实现了对县域事务的超常规治理。彭勃和杜力（2022）则基于对“如何破解基层行政化治理困境”的讨论，指出政党运用空间塑造、价值整合与社会动员机制，可以克服行政治理的缺陷，推动制度优势向治理效能的转化。也有学者结合党建引领乡村治理的实际场景，探索了相关经验。例如，朱健刚和王瀚（2021）、陈荣卓和胡恩超（2022）以全国农村社区治理实验为背景，提出“党领共治”“引领型治理”等综合性治理模式。易卓（2020）、潘泽泉和辛星（2021）针对目前基层党建存在的“悬浮化”与社会治理结构性裂化的困境，分别提出了“嵌入式党建”“一元多核”的路径，认为要充分发挥党的资源整合、组织优化和统筹协调等作用。

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第31页。

总体来看，上述两个分析视角均对党建引领推动乡村社会发展的价值与作用做出了有力的解释，但也存在一定的拓展空间。其一，两种分析视角均属于单一维度的解释，不利于政策—制度—实践之间的循环对话。结构主义分析视角侧重从宏观层面的理论与政策背景出发，阐述基层党组织引领乡村社会发展的合理性和合法性，忽略了实践中个体的主观能动性。行动主义分析视角则搁置了对宏观条件的挖掘，专注于分析微观实践场景中基层党组织是如何达成对乡村社会的技术性治理的。其二，既有研究聚焦于党建引领制度的顶层结构设计或终端情境实践，既缺乏对“制度—情境”这一中间环节的分析，也没有对党建引领乡村产业发展的实践样态和运行机制进行深入讨论。因此，需要将结构主义分析和行动主义分析有机结合，通过在制度结构与经验事实之间建立连接，探究党建引领制度是如何适应乡土情境进而带动乡村产业发展的。

本文尝试借鉴政党适应性理论的分析逻辑，构建“制度—情境”的分析框架，以党建引领的制度逻辑为切入点，以乡村产业发展为党建引领制度实践的主要体现，将党建引领制度与乡村产业发展情境联系起来。首先，本文将分析党的十八大以来党建引领乡村产业发展的3种典型模式及其实践特征与发展困境，用以阐释强化党建引领制度的情境适应性对促进乡村发展的重要作用。其次，结合武汉市毛家冲村党建引领乡村产业发展中形成的“在地化调适”这一创新模式，描述该模式的实践样态。最后，探究该模式是如何实现因地制宜、增强党建引领制度与地方情境的适应性，从而推动形成制度优势向产业发展效能转化的实践机制。

二、“制度—情境”：党建引领乡村产业发展的一个分析框架

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将基层党建工作推向一个全新的高度，党建引领制度成为脱贫攻坚时期“克难”的关键抓手。党的十九大提出“实施乡村振兴战略”以来，党建引领在乡村发展领域表现出“以农为本”的制度实践趋势，在促进乡村产业发展方面体现得尤为明显。为理解“党建引领乡村产业发展”这一命题，本文做了如下工作：一是厘清现阶段乡村产业发展的概念与内涵，找准运用党建引领制度发展乡村产业的着力点；二是考察党建引领乡村产业发展是党建引领制度在乡村经济发展领域的创新实践，本文将基于对相关研究的梳理，总结党建引领创新实践的特征，进而对“党建引领乡村产业发展”这一概念进行界定；最后，引入政党适应性理论，构建“制度—情境”的分析框架。

（一）乡村产业发展

“乡村产业发展”是一个动态的概念，需要从变迁视角来理解其本质内涵。在《乡土中国》中，费孝通（2007）从传统农业生产活动入手，将建立在高度有序的乡村社会秩序下具有分散性、个人性特征的小农生产方式视为农村家庭发展与社会交往的主要来源。改革开放后，随着“乡土中国”向“城乡中国”的转型，工业化与城镇化进程将原来基本被固定的乡村要素进行了与城镇高度关联的重新配置。以此为背景，陈会英（1991）从乡村产业结构角度指出，乡村产业具有从第一产业向第二产业和第三产业转移的趋势，农业生产的地位逐渐从中心走向边缘。以上两位学者关注到了城乡融合过程对乡村产业发展在生产结构、发展动力、组织方式等的深刻影响。乡村振兴战略实施以来，不少学者开

始关注乡村产业发展的功能体系建设。例如，万俊毅等（2018）指出，多样化的产业组织、经营制度、经营种类、服务系统等可以提升乡村产业的发展能力。然而，专业化与现代化的发展趋势引发了部分学者对乡村产业“乡村性”流失的担忧。例如，姜长云（2022）和陶青青（2023）从对乡村本质的理论反思出发，认为在农业生产行为逐渐蜕变为市场经济活动的进程中，传统农业的社会性与公共性不断流失和变异。因此，要通过畅通城乡互动与要素流动通道，不断为农业产业寻求发展空间与选择机会。以上学者分别从结构、功能、能力、本质等方面对乡村产业发展做出了解释。2019年，《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》进一步澄清了“乡村产业”这一概念：“乡村产业根植于县域，以农业农村资源为依托，以农民为主体，以农村一二三产业融合发展为路径，地域特色鲜明、创新创业活跃、业态类型丰富、利益联结紧密，是提升农业、繁荣农村、富裕农民的产业。”^①这一表述强调了乡村产业“以农为本”的价值属性。

综上所述，本文认为，乡村产业发展是秉持“以农为本”的底线逻辑，立足乡村各种资源要素，遵循市场化原则，借助多元主体的力量不断推动资源要素的重新整合与优化配置，促进乡村产业结构变迁、功能重组与能力提升的动态过程。乡村产业发展是一个系统性整体，其本质内涵在于：以乡村主体性价值为基础、通过多元力量的合作促进乡村产业资源优化配置。该过程涉及土地、资本、劳动力、信息、科学技术与管理等重要生产要素。因此，乡村产业发展需要一个整合式的资源集中调配系统，并且，要按照一定的组织结构、权责关系、沟通机制等，实现多方主体、各类资源以及不同领域的协同运作。

（二）党建引领乡村产业发展的实践创新与政党适应性理论

作为“中国之治”的核心元素，党建引领在长期实践检验与体制机制完善过程中不断彰显其群众路线、政治动员、示范带动、与时俱进等制度优势（张紧跟，2021），党建引领的制度变迁本身是一个“问题—应对”的过程。学术界对相关实践创新的研究主要集中在基层（社会）治理层面。例如，黄晓春（2021）在研究上海市党建引领社区治理创新时指出，党建引领制度本身并非单纯自上而下的制度设计的产物，而是执政党在长期摸索和应对挑战时形成的一系列做法。这一论述强调党建引领制度的实践性和适应性特征。叶本乾和万芹（2018）指出，党建引领在创新实践中要兼顾“制度秩序”与“基层活力”，实现党的领导与基层自治的有机统一。邸晓星和黎爽（2021）则通过梳理党建引领基层治理创新实践的案例，认为党建引领的共性特征包括强化党组织领导的核心地位、向基层赋权增能、依托区域化大党建的组织体系整合多方资源等。综合学者的观点，可以发现，党建引领的创新实践具备以下基础性特征：第一，这是一个开放的发展过程；第二，强调基层党组织的政治整合与社会建构功能；第三，构建以党组织为核心的多元共治体系；第四，目标是通过提高党建引领制度的环境适应力促进党建引领的制度优势向基层治理效能的转化。本文将“党建引领乡村产业发展”界定如下：党组织通过组织建设与工作覆盖，立足地方资源禀赋、发展需求与主体价值，适应性地发挥党组织的动员、整合、协调与服务功能，构建以党组织为核心的乡村产业共治体系，依托这一体系，党组织可

^①参见《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-06/28/content_5404170.htm。

以激活多元主体的动能并形成发展“合力”，从而提升乡村产业的发展效能。因此，党建引领乡村产业发展本质上是党建引领制度向下赋能与乡村向上承接的过程。这一过程的关键在于党建引领制度对乡土情境的适应能力。

笔者认为，政党适应性理论为理解党建引领制度对乡土情境的适应性提供了一定的理论启示。政党适应性理论是研究中国共产党实践改革的主要理论。国内学者杨光斌（2005）指出，在与外部环境的复杂互动中，政党对外部环境的适应性体现为组织内部的结构性和功能性调适。秦国民和高亚林（2015）则从政治制度发展的角度出发，认为制度安排与外部环境的相互作用是制度演变的重要驱动力。通过提升制度安排在结构、功能与能力等方面的合理性，可以不断完善和提高制度效能。杨正喜（2022）认为，农村基层党组织既由国家组织体系结构决定，同时又处于农村的社会网络之中，其适应性变革主要体现在自身的组织结构、组织功能与组织能力3个方面的调适上。

综合以上学者的观点，本文认为，政党适应性是政党组织在应对不断变化的外部挑战时习得的一种保障自身立足与发展的能力，该能力的获得与保持要求政党基于客观环境不断做出调适与完善。政党适应性理论的核心是政党的“制度”与“情境”之间契合关系的构建，包含对政党组织制度在“结构”“功能”“能力”3个方面进行调适与提升的重视。基于此种理解，本文认为，政党适应性由“制度环境”与“情境实践”互构而成。其中，“制度环境”包括“产业基础”与“制度安排”两个部分：产业基础指乡村产业发展的社会结构、现实需求、发展能力等一系列用来建立乡村产业生产、组织和治理基础的基本条件，它为可供人们选择的制度安排设置了一个基本的前提与界限，属于既定的发展条件；制度安排则是地方党政部门在既定的产业基础下所制定的党建引领乡村产业发展的具体操作规则，其目的在于提供一种能影响组织结构、市场机制变迁的机制从而改变原有的乡村产业发展方式，是建立在产业基础上的外在指导体系。“情境实践”指制度实施的具体场景。基层党组织借助本地已有的产业基础和制度安排，自下而上地进行制度调试与创新，在原有的制度文本之上能够构建出一整套更具可执行性和合理性的行动系统，进而提升党建引领制度的在地化调适能力。

本文构建“制度—情境”的分析框架，将党建引领制度与乡村产业发展情境进行连接，形成以提升党建引领制度的适应性来推动乡村产业发展的逻辑框架。这一逻辑框架的内涵是：基层党组织要结合地方乡村的产业基础和制度安排，因地制宜地进行对党建引领制度的优化，通过增强制度的在地化适应能力，提升乡村产业的发展效能。在此逻辑框架中，笔者对地方实践经验中所形成的典型模式进行制度解构，分析由党建引领制度既有的适应性困境所造成的乡村产业发展效能不足问题，明确制度适应的重要性，并借鉴政党适应性理论提出的增强政党制度适应性的线索，将结构、功能、能力作为强化党建引领制度的在地化调适能力的3个维度，以期能够借助该逻辑框架阐明党建引领制度与乡村产业发展情境相适应的实践样态和运行机制，进而考察党建引领乡村产业发展的实践创新。

本文所提出的“在地化调适”，指基于乡村产业基础，由基层党委通过结构重塑、功能匹配、能力提升等制度实践，形成更具灵活性和整体性的制度系统，从而形成超越制度安排本身、与乡土情境更匹配的党建引领制度体系，促进党建引领的制度优势转化为乡村产业发展效能。

本文的逻辑框架具体如图 1 所示。

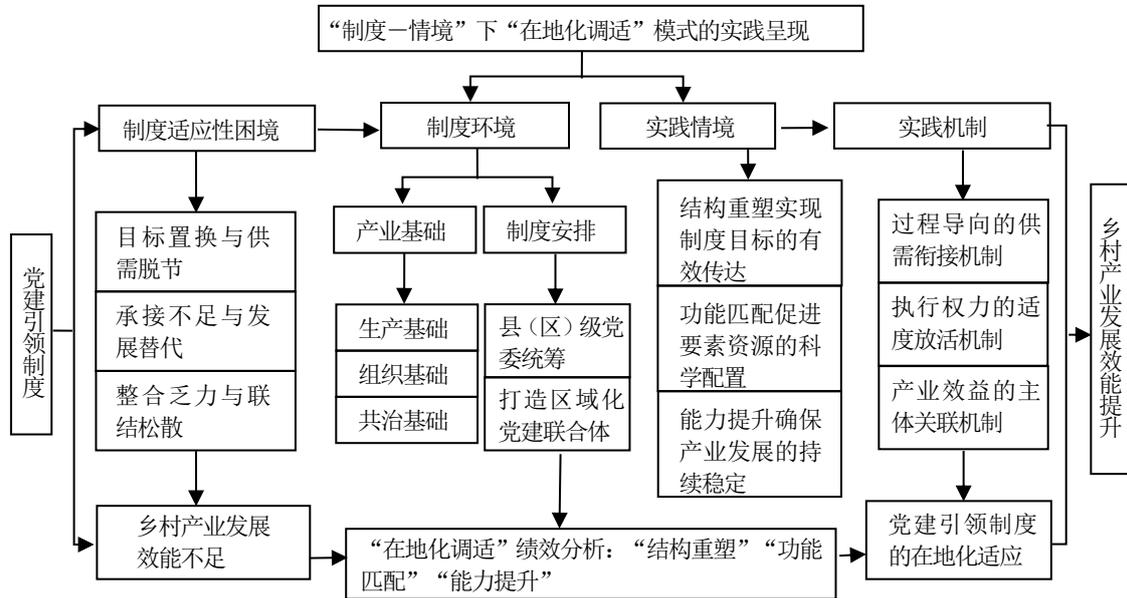


图 1 党建引领乡村产业发展的实践创新

三、党建引领制度在乡村产业发展中的实践变迁及其适应性困境

“党建引领”作为基层党组织的一种重要制度，其核心是塑造一种建立在多方认同基础上的治理向心力，以此实现党的全面领导和有效治理。党建引领的发展动力来自社会背景转移、政策导向转换、发展阶段更新等多种因素，在长期应对挑战和实践摸索中构建出一套具有开放性和演变性的党建引领话语体系，具有很强的“问题中心”意识（黄晓春，2021）。鉴于此，本文在梳理党的十八大以来基层党组织在应对乡村产业发展的挑战中 3 个具有典型性的实践模式的基础上，描绘不同背景下党建引领制度推动乡村产业发展的实践过程，继而提炼不同模式的实践特征与主要困境。

（一）“增长性支援”下的制度目标置换与供需脱节

“抓党建促脱贫”是深化贫困治理的核心制度安排之一。2016 年，国务院发布的《“十三五”脱贫攻坚规划》明确将产业发展作为撬动乡村经济、促进贫困地区发展与贫困农户增收的关键^①。受生产要素的匮乏性、脱贫群体的迷茫性、边缘群体的脆弱性和相对贫困群体的复杂性等多重不利因素的影响，贫困地区难以自主进行产业开发，在政策、资金、人才、技术和市场等方面要更多依赖国家的供给。

针对上述现实困境，部分地方党委采取了“建组织、配干部、拨经费”等方式，推动政治权威与

^①参见《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/02/content_5142197.htm。

组织力量向基层延伸。一方面，通过“第一书记”“驻村工作队”等制度安排将党政组织嵌入基层治理领域（罗银瑶，2021），壮大基层队伍的核心力量；另一方面，基层党组织通过招募、动员、吸纳等方式，引进体制外的企业代表、产业精英、村庄能人等多元力量，以增强党的代表性和行动力（肖存良，2014）。将组织力量与政策资源向贫困地区倾斜的产业扶持制度，可以形成运用地方产业开发撬动贫困地区乡村经济的“增长性支援”模式。这一模式有效促进了乡村产业的萌发，改善了乡村营商环境，在初期对贫困地区的产业发展起到了重要推动作用。在该模式下，基层党组织主要充当“执政者”“供给者”角色，形成了以“组织引领”为核心的单向嵌入式发展结构，表现出重政治效益、轻市场效益的特惠性福利导向，同时也引发了多种问题。第一，以“第一书记”“驻村工作队”等为主的“空降强援”制度具有临时性、任期化、外来性等特点，这些主体的人力资源并不能替代乡村本土人力资本的积累。其次，以政治动员为手段的运动式治理，容易忽视农民的需求，存在“党组织干、群众看”的代替包办现象，进而导致“资源消解自治”的现实困境（李祖佩，2012）。最后，在脱贫攻坚任务压力下，地方党政部门过度注重产业扶贫项目的前期投放，未能充分关注产业的技术、管理、营销等环节。低度发展的产业无法与大市场有效对接，从而引发乡村产业发展与农民需求脱节、产业扶贫效能式微等后果。

（二）“自主性发展”下的主体承接不足与发展替代

随着乡村振兴战略实施力度的增强，乡村在产业结构、设施条件、经营制度等方面不断完善，这为乡村主体性构建提供了动力与基础。有学者认为，通过农村集体组织重建，形成以农民为主体、以村集体和合作社为组织载体的乡村经济发展体系才是农民的最佳选择（吴重庆和张慧鹏，2018）。刘景琦（2019）关注到地方社会出现“有为集体”的实践案例，认为其核心是以基层组织建设拉动乡村集体经济和村社的再组织化，进而形成以村社集体为主导的“自主性发展”模式。该模式主要依赖以下两种方式来推动：其一，基层党组织引领村社集体和村民以集体土地、劳动力、资金等方式入股合作社，将碎片化的资源整合起来，实现抱团发展和规模经营；其二，围绕“人才振兴”这一核心主题，从党组织书记、党员队伍、乡村精英中大力培养并选配熟悉党建党务、现代产业发展、农村电商等工作的专业型干部，形成乡村振兴基层骨干队伍，增强基层党组织的领导力和代表性。在此过程中，乡镇党委和村党组织与农民的联系最直接、最广泛，便于开展关系协调、资源整合、农户组织等工作，有效推进产业项目落地和自主发展。

在“自主性发展”模式下，基层党组织的工作重心已经从增长型视域下的产业起步与贫困群体利益的获取转移到乡村产业的主体性培育与农民群体的利益惠及方面。基层党组织主要扮演“引导者”“培育者”角色，强调自身的“服务引领”功能。增长性支援模式中常见的强制性和悬浮性成分被加以改造，但该模式仍存在不足。一方面，农村基层党组织在把握产业发展方向、统筹协调外来资源、创新产业发展模式等方面的能力有限；另一方面，在追求村民自主发展的过程中，承接上级政府资源的高门槛自动剥夺了普通村民的参与资格（曾薇，2022），易造成资本、大户对普通农户的发展替代。

（三）“拓展性合作”下的整合乏力与联结松散

党的二十大之后，党中央将“农村经济结构转型”“高质量发展”作为未来乡村产业发展的工作

指引。乡村产业发展任务在政策调整、制度革新、市场完善等多种因素的推动下不断加重，在此过程中，乡村产业会面临一个多元异质性与区域扩大化的发展环境。在此背景下，各地基层党组织不断强化自身政治优势，持续扩大多元力量的联结范围，表现出“拓展性合作”的实践样态：一方面，强调资源聚集。突出基层党组织“总揽全局、协调各方”的政治优势，破解基层社会结构与要素分离的难题。另一方面，强化基层党建的技术化发展。为促进党建引领的制度创新，提高基层党政部门的治理绩效，学者们提出了“结构—过程—绩效”（彭勃和吴金鹏，2021）、“耦合调适”（吴高辉和郝金彬，2022）等技术化治理方法。“拓展性合作”模式主要突出基层党组织“统筹者”“服务者”的形象，以“功能引领”为核心，旨在提升基层党组织的经济发展能力。但是，该模式也引发了一系列问题。第一，城乡二元结构的历史矛盾、不同主体的个体化与异质性特征在很大程度上削弱了政党引领的社会基础与组织合力，给政党引领社会变革带来了挑战。其二，部分地区存在党建工作与产业发展松散连接问题，部分地区的党建工作往往局限于党组织内部的活动，未能深入产业发展的各个环节。这就需要设计一套与地方情境更具适应性的制度体系，用于平衡各主体的权责利关系，缩小主体间的差异，将负面结果最小化。

从实践变迁角度看，基层党组织为突破乡村产业在不同时期的发展瓶颈，会适时转换制度策略和行动方式。但是，由于制度环境与乡土情境的适应性不足，以上3种实践模式分别面临目标置换与供需脱节、承接不足与发展替代、整合乏力与联结松散的困境，导致乡村产业低效发展（见表1）。因此，党建引领制度有必要提升对特定社会情境的适应能力，促进制度优势转化为乡村产业的发展效能。

表1 党建引领下乡村产业发展的不同实践形态及特点

主要内容	增长性支援	自主性发展	拓展性合作
制度背景	精准扶贫	乡村振兴	乡村振兴
核心任务	促进乡村产业萌发，改善乡村营商环境，强化乡村产业与贫困户的利益联结	关注村庄的集体组织重建，提高乡村产业“主动造血”能力	以乡村产业高质量发展为核心，推动更大范围资源要素的融合与市场统一
主要困境	目标置换与供需脱节	承接不足与发展替代	整合乏力与联结松散
行动单元	村级	村级或乡级	县（区）级
参与主体	地方党政部门、工商资本、村社集体	地方党政部门、以党员干部为代表的村社集体、工商资本	地方党政部门、村社集体、工商资本、新型农业经营主体、新型集体经济组织
主导层级	地方党政机关	乡村社会	地方党政机关、乡村社会
组织形式	嵌入式领导	内生型引领	扩展式协作
核心机制	组织嵌入、政治整合、资源输入	集体重塑、组织联动、资源共享	权威统合、规模拓展、功能完善
党组织功能定位	组织引领	服务引领	功能引领
党组织角色定位	执政者、供给者	引导者、培育者	统筹者、服务者
待解决的问题	明确目标与供需衔接	强化能力与主体性培育	范围调整与功能匹配

四、“在地化调适”：党建引领乡村产业发展的实践呈现

（一）案例选择与调查说明

本文研究所用案例资料来自笔者所在研究团队对湖北省武汉市新洲区凤凰镇毛家冲村“国企联村”行动的实地调研。本文运用探索式的案例研究方法，阐明基层党组织在面对复杂、多元的乡土情境时，是如何走上“在地化调适”之路的。课题组成员分别于2021年7月和2022年10月对毛家冲村进行了为期34天的实地调研，并通过参与式观察、半结构化访谈等方法，系统考察了以毛家冲村为核心的农村片区党建引领乡村产业发展的历程。访谈对象包括县委组织部干部、乡镇党委书记、村支书、村“两委”成员、国企驻村工作队、农业产业经营主体、党员致富带头人及在村农民等。同时，笔者还通过主流媒体的公开报道进行数据的完善与验证，以确保最终信息能有效展现党建引领乡村产业发展的现实情况。

毛家冲村位于武汉市新洲区凤凰镇，坐落于城市边缘地带，既是革命老区，也是原省级重点贫困村。村庄占地面积为132.83公顷，有户籍人口1694人。该村主要种植水稻、茶叶、香菇、板栗等作物，农民收入以农业为主要来源。“国企联村”行动开展之前，村内人均可支配收入不足4000元。2020年以来，在以党建引领为核心的“国企联村”行动的支持下，各个县（区）委进行统筹部署，坚持“条块结合，以片为主”的原则，将各个镇划分为若干片区，通过各个片区组建联合党委并与市属国有企业武汉农业集团（下文简称“市属国企”）结对的方式成立公司化平台，以此建立多元主体协同发展的组织秩序和互动结构，推动区域化产业联建。按照地域相近、产业相关和资源相似的原则，凤凰镇组织了包含毛家冲村在内的5个行政村建立了民主片区，并组建了联合党委，同时与市属国企旗下的武汉林业集团有限公司对接成立了红色原野公司。从2020年末到2022年10月，红色原野公司已获得近300万元的总收入，民主片区各行政村平均分红达15万元，农民年人均可支配收入近2万元，当地形成了生态观光、康养休闲、乡村旅游等多元融合的乡村产业集群。

本文选取毛家冲村为研究案例，理由有两点。其一，案例具备典型性和重要性。毛家冲村属于中部地区的一个普通远郊型、农业型村落，既是原省级重点贫困村、特色村，也是“国企联村”首批示范片区的中心村。该村经历过市委组织部的驻点帮扶，具有一定的资源聚集优势，因而被确定为红色原野公司的挂牌点。该公司是全市“国企联村”行动开展后成立的首家经济实体，其做法具有典型性意义。其二，所选案例与理论目标一致。毛家冲村产业发展的历程包含部门下乡、自主探索和党建引领3个阶段。在此过程中，以党建引领为核心的“国企联村”行动经验既有别于以政治权威主导的“增长性支援”模式和以乡村精英为主导的“自主性发展”模式，也有别于以盲目拓宽范围、寻求多元主体共治为主导的“拓展性合作”模式，在发展目标、组织规模、治理结构等方面均表现出适配性、扩大性和灵活性等特征，符合党建引领因地制宜推动乡村产业发展的理论目标。

（二）党建引领乡村产业发展的制度环境

一定的制度环境可以为党建引领制度的实施提供行动合法性支撑（严红，2022）。制度的有效实施需要与社会环境产生实际互动。制度对社会环境的适应程度越高，就越具有合理性和可执行性，越

可能达成预定目标。毛家冲村通过党政部门的驻点支援、自主探索的内源发展和区域统筹的产业共治3个阶段，为党建引领制度的有效落实奠定了相对稳定的乡村产业基础条件。

1.第一阶段：地方党政部门支援阶段——筑牢生产基础（2014—2016年）。一方面，2014年，市委组织部在毛家冲村驻点帮扶后，村庄内部在村落生态、用地结构、种植条件、整体设施等方面有了不同程度的优化与升级。同时，根据对当地山水人文资源的勘查与评估，市委组织部协助村庄确定了“农业+旅游”的产业定位。另一方面，围绕“农业+旅游”的发展思路，武汉市政府出台了相应的招商引资优惠政策，大力扶持与培育当地企业，使用补贴性政策鼓励农户成立家庭农场、农家乐等。同时，毛家冲村还建立了农村种植专业合作社，共计流转土地2500亩。以上实践有利于扩大村庄的产业类型和生产规模。

2.第二阶段：乡村产业自主探索阶段——重塑组织基础（2017—2019年）。毛家冲村通过强化村“两委”组织班底，结合当地实际，提前谋划乡村产业发展方向，并制定了多个具体的项目计划。这些计划通过镇一级的申报，被纳入县年度发展规划的“总盘子”，有机会通过审批获得相应的项目资源。同时，毛家冲村将建立高标准农田作为主要方向，借助武汉市农业科学院与本地苗木企业的人才、技术、资金等优势，培育党员致富带头人，鼓励其领办合作社，由此形成了“合作社+党员带头人+农户”的组织格局。

3.第三阶段：党建引领产业发展阶段——构建共治基础（2020年至今）。为响应中央关于“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”的政策号召，武汉市委组织部、市农业农村局、市国有资产监督管理委员会（下文简称“市国资委”）在全市范围内联合启动了“国企联村”行动，意图通过打造“公司+村集体+党员致富带头人”的运营模式，将国有企业在管理、产业、市场方面的优势与村庄的自然禀赋、社会文化和人力资源优势相结合，共同转化为乡村产业的发展动能。“国企联村”行动通过促进城乡之间的资源互通和多元主体间的优势互补，推动了乡村产业的市场化运营，增加了村集体资产的价值。

通过明确产业定位与优化生产条件、培养组织班底与改善发展格局、党委统筹部署与构建共治平台等方式，毛家冲村具备了一定的生产、组织和共治等产业基础。以此为条件，“国企联村”行动提出“县（区）级党委统筹”“打造区域化党建联合体”的制度安排。在这一制度安排下，县（区）级党委是区域产业发展的总指挥，对下属街道和条块部门行使直接管理权。区委通过打造“党建链”，形成区域“产业链”，有助于突破行政边界和区域壁垒，促进资源共享，实现抱团发展。地方党委正是结合村庄原有的产业基础，通过党建引领制度的适应性实践，重构了乡村产业发展体系的结构、功能和能力，形成了“在地化调适”的实践样态。

（三）党建引领乡村产业发展的情境实践

基层党组织在毛家冲村开展党建引领产业发展行动之前面临3方面的问题：如何实现各级党委的组织动员？如何推动地方党委、市属国企、村社集体以及其他社会力量等多元主体的协同运转？如何保障乡村产业的可持续发展？地方党委通过政治引领与纵向动员、区域整合与横向协同、产业管护与利益联结的在地化调适路径，促进党建引领乡村产业发展在组织结构、管理体制、发展能力等方面

与乡土情境的适应。

1.政治引领与纵向动员。新洲区委通过设立“区委—联合党委—村党支部”三级组织架构，建立起从地方到基层的纵向政策执行系统，各主体在“国企联村”行动中的职、责、权得以明确，形成了对党建引领乡村产业发展的话语建构和行动共识。首先，由区委组织部、国资委等党政部门进行“国企联村”行动部署，推选区委书记担任“国企联村”行动第一责任人，片区联合党委书记由街道（乡镇）领导班子成员兼任。同时，吸纳驻村第一书记、村党组织书记等为委员。按照产业相近、业务相亲原则，确定市属国企与农村片区的结对名单。其次，凤凰镇党委按照资源相亲、交通便利的原则，联合5个村党支部在镇村之间成立功能型党组织——片区联合党委。市属国企党委直接与片区联合党委对接，双方在资源整合、产业经营、人才培养、劳务协作等方面展开合作。最后，由毛家冲村党支部牵头打造“一心二翼”的乡村产业发展模式。“一心”是指以村党支部为轴心，“两翼”指村社集体和国企驻村工作队。片区联合党委发动下辖的5个村庄，共同组建经济联合社（下文简称“联合社”）。联合社与市属国企合计出资500万元成立红色原野公司。其中，市属国企出资255万元，其余资金由联合社筹集，市属国企与联合社所占股份分别为51%和49%，年终按持股比例分红。由此，村社集体与市属国企形成了紧密的联结关系，共享发展收益。

为更好地推进相关工作，武汉市国资委将各个县（区）的“国企联村”行动列为国资系统年度党建考评重点项目，以及党史学习教育为民办实事的重要内容^①。该行动也被确定为市属国企党建工作年度考核的重点项目，与对企业领导班子经营业绩的考核挂钩。同时，该项行动也被纳入各城区乡村振兴考核指标体系，是党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容。由此，地方党委成立了由区委书记任组长，以国资、农业、财政等部门主要负责人为成员的领导小组，通过区委—联合党委—村党支部的组织架构，对“国企联村”行动任务进行分解，建立了“一抓到底”的工作落实机制。采取定期督查、工作例会等方式及时通报相关情况，并在年底对片区联合党委书记履职情况进行考核。此外，国企党委组建了“国企联村”工作专班，并将其向结对片区下派，日常的乡村产业项目开发、运营与维护等事项由国企驻村工作队负责推进。驻村队员每月罗列一次乡村产业发展诉求清单，提请乡镇一级党政部门及时制定解决问题的措施与办法，重大事项及时报市属国企党委研究解决。市属国企坚持每月开展一次支部联合主题党日活动，引导党员参与“国企联村”行动，有序推进乡村产业建设工作。

2.区域整合与横向协同。“区委—联合党委—村党支部”三级政治引领结构的确立，增强了各个层级以党组织为核心的横向整合与协同动力。首先，区委把探索党建联建作为推动区域一体化发展的重要抓手，建立了“国企联村”行动资源库和项目库，旨在促进区域内所有“国企联村”党建联合体共同搭建一个互联互通、共创共建、共同提升的交流合作新平台。该资源库和项目库在产业创新思维汇聚、产业发展项目孵化、高素质专业人才培养、公共服务设施完善等方面为区域产业发展聚力，扩大“以党建促产业振兴”的示范效应。同时，在市委组织部的协调下，“国企联村”行动取得了林业、交通等部门的支持，通过整合同类项目资源，将不同条线的治理任务进行“打包”，以此扩大乡

^①资料来源：《党旗红 国资强》，<http://www.whagcg.com/portal/article/index/id/2012/cid/68.html>。

村产业项目的发展效应。其次，片区联合党委积极与地方高校和科研院所展开合作，组建种养业、畜牧业、农产品加工业等 24 个专业领域的专家人才库，联系本地的生产基地和产业园区，为村民搭建跟班实训平台，向村民提供必要的政策指导和技术支持。此外，通过制度设计，联合党委与驻村国企工作队党组织分别赋予对方在自身党建考核、年终考核、经济社会发展综合考核等工作中的评价权限，确立村企之间的合作与监督机制。为进一步强化村党支部的责任意识和参与意识，联合党委建立了相关工作的运行及保障机制，以明确联合党委所辖村级党组织的职责、细化责任义务，做到各司其职。最后，毛家冲村党组织对村民进行分类动员。村党支部通过筛选有能力、有担当的涉农、涉旅经营户以及种养能手，将其纳入产业技术型党小组，由其带领普通村民进行水产养殖、畜牧、农产品加工、蔬菜栽培等方面的经营。对普通村民，毛家冲村党组织着力做好思想工作，村干部采取群众会议和入户动员相结合的方式，协助村民算清加入联合社前后的对比账、理清“单枪匹马”的缺陷与弊端，让村民意识到自己的利益所在，引导村民自觉向组织靠拢。

3. 产业管护与利益联结。以上横纵贯通的区域党建网络，为乡村发展的组织结构和生产秩序提供了制度保障。但是，如何确保资源的持续转化，保证乡村产业在落地后不“烂尾”，是乡村产业可持续发展的关键。为此，由区委统一领导，联合组织、国资、农业农村、文旅等部门，共同组成“国企联村”行动联席会议，解决影响项目进度的问题。借助企业管理方式，红色原野公司对所开发的每个项目进行成本效益分析，再依据分析结果对反响不好、效益较差的项目进行及时整改或回收，减少持续的资源浪费。例如，对民主片区产业项目中人气低迷的关圣寨村胜蓬古刹以及“红军茶”品牌及时进行整改，降低潜在的资金损失。此外，积极创新乡村产业发展方式。村庄充分利用“互联网+”模式与大数据技术，持续提高互联网应用和数据治理能力，推动“互联网+乡村旅游”平台经济发展，打通了古法红糖、水生植物、板栗、香菇等农产品网上零售、直播带货的渠道，有效促进了乡村产业与外部市场的接轨。

乡村产业的发展不仅要依靠“物”的联结，更关键的是“人”的联结。只有形成稳定的利益关系，才有机会实现人与人的持续合作。“国企联村”行动涉及地方党政部门、市属国企、村社集体和村民等多个利益主体。从地方党政部门角度看，以毛家冲村为代表的“国企联村”样板，充分彰显了党建引领在乡村经济建设中的核心作用，有效提升了基层党建工作的实效。从市属国企角度看，在协助乡村完成相应发展任务的同时，市属国企借助红色原野公司的平台优势从镇政府争取到 1400 万元的城市绿化与水体治理等项目，实现了乡村产业发展和国企经营的双重收益。从村社集体的角度看，通过产业开发，村庄内的道路、水电、通讯、安全、环卫、休闲娱乐设施等进一步完善，村庄功能结构得到优化，治理成本有所降低，乡村的发展潜力逐步释放。从村民的角度看，村民可以通过土地流转得租金、基地务工得薪金、委托经营得酬金、资产入股得股金和订单生产得现金，村内土地抛荒和剩余劳动力安置问题得以解决，农户的增收渠道也得到了拓展。“国企联村”行动通过党建带项目、结对带产业、平台带农户，实现了产业发展体系的不断延伸。2022 年下半年，市属国企将结对范围从民主片区扩大至胜利片区，并吸引了涵盖精品苗木、茶叶种植、有机肥料生产等领域的资本注入，由此进一步拓展了乡村产业的多样化和规模化发展格局。

（四）党建引领乡村产业发展的绩效分析

总体来看，通过构建毛家冲村党建引领乡村产业发展的体系，基层党组织在结构、功能与能力3个方面实现了在地化调适。

1.通过结构重塑，实现制度目标的有效传达。“国企联村”行动没有简单依据行政区划或治理单元建立组织结构，而是在充分考虑区域资源要素的流动性、互补性、适应性的基础上，重构治理结构和行动边界。首先，片区联合党委是在街道（乡镇）和行政村之间设立的功能型党组织，市属国企党委直接与联合党委对接，避免了科层体系可能造成的内耗。联合党委作为区域产业发展的“中心”层级，联结街道（乡镇）和行政村，将镇一级的产业进行重组，调整了产业发展的基本单元，保证了产业规模与治理能力的适配。其次，联合党委在村企之间、镇村之间、地方与社会之间实现了不同空间圈层的连接，并以“驻村”“群众路线”等非科层化治理方式，低成本、高效率地实现了基层社会的治理功能。最后，凤凰镇遵循“行业相近、地域相邻、产业相亲”的原则，将若干村庄划分为多个农村片区。各个片区抱团发展，既有助于促进资源的集约化利用，改善村庄之间在农产品销售与服务方面的压价竞争、同质投入等问题，也有益于联合党委对相应的农村片区进行责任锁定和任务匹配。

2.推动功能匹配，促进资源要素的科学配置。在“国企联村”行动中，各级党组织在运用党建引领制度时表现出以功能匹配为基础的“区委领导、联合党委领航、村党支部领办”的层级推进格局。这使各级党组织的工作能够与其本身的职、权、责相对应，实现资源要素的科学配置。首先，区委是贯彻落实市一级决策部署的执行层，在深入挖掘党的意识形态资源并结合具体的发展情境打造政治引领工程方面具有重要的领导作用。区委主要行使对下属街镇 and “条条”部门的直接管理权，通过建立三级党委权责清单，明确组织、国资、农林等“条条”部门的职能，从而强化区委的领导与监督功能。其次，联合党委是直接面对一线产业发展需求的功能型党组织，专门负责“国企联村”行动的领航工作。联合党委调动国企驻村工作队与相邻多村的村民委员会一起商议并制定产业发展方案，对乡村产业的规划、开发、运营等环节进行指导监督和组织调度，引导乡村产业的规范发展。最后，村党支部是党在农村的最基层组织，是村庄内各种组织和各项工作的领导核心，负责领导村民委员会、集体经济组织和其他社会组织，完成上级下派的任务，肩负乡村产业发展过程中的指导、协调与服务工作，是党建引领制度在地化适应的关键一环。以上纵横联通的组织结构促成了多元主体的资源叠加，使组织自身的功能具有复杂性特征，该特征有利于解决乡村产业发展中技术、设施、营销等方面的“卡脖子”问题。

3.提升发展能力，确保产业发展的持续稳定。毛家冲村党支部通过提升内生发展能力与打造专业化支持体系，筑牢了产业发展基础。一方面，土地、资本和劳动力等生产要素是生产活动的基础。毛家冲村鼓励农民以多种方式入股合作社，推动土地流转，整合分散土地进行连片规模开发，明确下乡资本、农户等主体对土地的具体责任，从而有效盘活“沉睡资源”，使土地成为农民手中的“定期存折”。同时，通过个人利益与集体利益的联结，使具有不同利益偏好的主体在资源共享和发展互助过程中形成风险共担、利益共享、命运与共的产业发展利益共同体。另一方面，毛家冲村的产业发展遵循市场经济规律，关注市场消费需求的变化，注重提升乡村产业的特色化、品质化内涵和人性化体验，

促进乡村产业在市场上形成真正的优势。毛家冲村所在片区在资金、知识、信息、技能、基础设施等方面积累了一定优势，在一段时间内形成了效益外溢，降低了区域内其他乡村的产业经营成本。这会吸引周边农村片区进行效仿，从而产生规模经济，进一步稳定和完善产业体系。

五、“在地化调适”模式的运行机制

在地化调适的概念源自政党适应性理论，这一概念强调通过发挥党建引领制度的弹性，实现标准化的制度文本与多样化的乡土情境的匹配性转化。在毛家冲村“国企联村”行动中，党建引领的制度实践注重结合当地知识，不断探索制度落实和实践情境之间的平衡点，通过过程导向的供需衔接机制、执行权力的适度放活机制和产业效益的主体关联机制，促成制度目标、治理尺度和发展能力与乡村产业发展情境的适应。

（一）制度目标的全链融合：过程导向的供需衔接机制

制度目标是党建引领制度形成的基础。借鉴周雪光和练宏（2011）在研究政府行为时提出的破除“整体政府”的理论想象这一观点，本文在理解“在地化调适”模式下的党建引领制度的供给时，不再把基层党组织视为一个抽象的整体，而是关注基层党组织是如何围绕乡村产业发展的供需衔接过程来构建党建网络调配系统，使制度目标摆脱单一的政治逻辑的束缚，进而与具体的任务环节紧密结合，最终实现制度目标和实践情境的有机融合的。

1.制度的自上而下、分层供给。县（区）级党委是国家政策向基层社会传达的中间层，具有进行政策细化和构建制度体系的责任和权限。如果在传达落实中央政策时表意不清，以模糊的形式将责任向下转移，一味追求“效率”“结果”，只会引发政策执行过程中的“层层加码”，降低政策执行效果。党建引领制度的供给权并不仅属于某一基层党政部门，省、市、县（区）、乡（镇、街道）各级党委都可以对这一制度进行细化。毛家冲村“国企联村”行动通过建立“区委—联合党委—村党支部”三级党组织体系，强化了任务的纵向传达力度。区级党委强调党建工作的层级分工与分步实施，即根据不同层级党组织所处位置、所拥有的权力资源以及所面对治理环境的不同，进行清晰的职责划分与角色定位。以区级党委为起点的三级党组织体系可以划分为统筹层、协调层和落实层。区级党委是统筹层，不与农户进行直接接触，其主要职责是对上级相关政策目标进行细化与分解，构建“国企联村”行动的制度体系，传达具有指导意义的制度文本，确立相应的制度管理指标和任务实施原则。联合党委是协调层，负责将制度文本转化为具体的执行计划，通过搭建区域化党组织合作平台整合并配置相关资源，同时也承担计划实施的组织筹备与过程指导工作。村党支部是落实层，直面村庄场域和群众，协助上级部门将“国企联村”相关任务转换成具有可行性的措施，推动各项目标任务的落地。在上述过程中，区级党委不断赋予下级部门制度分解与执行的空间，不仅有助于形成匹配相应组织层级的行动目标，还能够在这些目标下形成明确的任务细化方案和执行标准，从而提高制度供给过程的合理性。

2.需求的自下而上、实地评估。制度的有效性原则要求制度要能够满足实际需求，且要具有可操作性。“在地化调适”模式以提升制度效能为目标，以基层党组织的适应性为基础，以基层治理能力和乡村发展环境的新变化与新需要为依据，进行产业发展的需求评估。一方面，农业本身具有较强的

区域性特征，农民或农业经营主体往往习惯于按照耕作传统和资源禀赋从事各种生产活动。这些经营者会在不同的空间内聚集，因而，所生产出的农产品也趋于同质化，为一定区域内农村片区的产业规模化发展提供了基础。按照人文相亲、产业相似、交通联系等原则，“国企联村”行动组建了区域化党建联合体，可以有效促进村与村之间形成相互依存、协同合作的共同体，强化乡村产业经营的主体联结与资源整合能力，积累专业化的竞争优势，增强共同抵御风险的能力，减少整体规划中的“排异反应”。另一方面，产业发展要与乡村特色和消费者的个性化需求相联系，盲目地对乡村产业进行复制会形成饱和化的同质业态，使乡村产业发展陷入被动局面。“国企联村”行动以乡村产业发展为目标，强化党建业务，因地制宜，明确了当地农旅结合的产业定位，以对红色文化、当地历史、山水田园等资源的开发利用为基础，形成制度实施方案并匹配相应的政策资源，从而提高了政策资源投入的精准度，避免了盲目投入和只追求形式的项目的出现。

（二）治理尺度的自主调节：执行权力的适度放活机制

随着社会多元化程度的提高，单纯通过传统的科层化治理方式解决复杂的社会治理难题的难度加大。自2017年乡村振兴战略实施以来，国家开始调整纵向的权力分配结构，通过调高政策目标的统筹调控层级、强化考核与监督等方式，由上至下地确立了具有统一性的规则体系，不断强调任务执行的政治化、规范化和有效化。这也促使整个政策执行体系处于紧张的压力结构中，从而压缩了基层治理的弹性。毛家冲村“在地化调适”模式提供了一种自主进行空间再生产的可能，即通过组建区域化党建平台与乡村产业运营平台的方式来调整治理尺度，以更具灵活性和整体性的调适结构，推动区域产业治理模式与乡土情境相适应。

1. 区域化党建平台下，执行权力得以“收”“放”平衡。乡村的产业发展具有综合性、复杂性与多样性特征，需要通过跨组织合作来整合相关的资本、人才、技术等要素，使其不断向农村流动。有学者认为，政府基于政治目标的权力集中可以形成强治理秩序，使各级政府的注意力有效聚焦（杜姣，2023）。这有利于联结多方力量，形成发展合力。但是，却难以激发多元主体参与产业共治的活力。在“国企联村”行动中，地方党委以区域内的产业资源、党建资源的开放共享为目标，以党组织为纽带，在既有的常规行政层级之间重新设立了功能型党组织——联合党委，并以高位推动的方式赋予联合党委一定的政治协调能力。联合党委在有效化解条块治理结构下圈层分割和碎片化治理问题的同时，还能促使党建引领跳出“党务工作”范畴，直接与乡村产业发展的一线生产相衔接。联合党委这一区域化党建平台的设置对权力“收”“放”尺度的平衡主要体现在两方面：一方面，在结构层级上，联合党委接受县（区）级党委的领导，负责自上而下的任务传达工作，指导所辖区域内党组织的各项工作。党建平台在人事调度、资源供给、考核监督上主要依靠上级党委，具备“准科层”治理机构的特征，有利于提高制度目标的传达效率；另一方面，在组织属性上，联合党委是一个具有组织领导能力的功能型平台，可围绕片区内乡村发展需求，自主引导多元力量，使其形成制度化、组织化、动态化的协作。通过以上两个方面，既可以有效避免单一治理模式下的权力集中、管理死板、衔接不畅等问题，也有助于化解多元治理模式下地方党政部门对基层社会过度赋权从而引发治理主动权弱化的矛盾，使执行权力在“收”与“放”之间实现相互制约。

2.通过平台的公司化运营，释放产业治理任务的自主性。公司化机制是产业治理获取更多可支配空间的主要方式。借鉴折晓叶（2014）的观点，本文所说的公司化机制，是指在基层党政部门掌握核心资源要素的情况下，通过指导联合党委与市属国企合作成立乡村产业平台公司，带动乡村产业展开资本动员和市场经营，实现多元协同参与的制度安排和经营策略。红色原野公司这一平台的建立在一定程度上降低了联合党委的体制内约束，使联合党委在资源整合与治理方式方面实现了自主安排，从而提升各类资源的利用效率。一方面，平台公司可以提升产业治理任务的执行自由度。联合党委运用平台公司自身具备的专业性与合法性优势，可以整合各条块部门将包含具体治理任务的项目资源通过平台公司向村庄输入。这样不仅可以节约时间成本，实现对区域内碎片化的产业治理事务的集中管理，缓解资源紧张的局面，还能够将多项治理事务融入多个产业项目，最终完成多个条块部门的工作任务，从而创新产业治理方式、激活产业治理的自主性。

（三）发展能力的持续创造：产业效益的主体关联机制

一直以来，乡村的产业发展过度强调对经济效益的追求，作为生产主体的村社集体与村民往往处于乡村产业发展链条的末端。乡村既是一个特殊的经济空间，也是一个生活与文化空间。有必要保障乡村发展权利，为农民增权赋能，确保经济效益与社会效益的有机统一。“在地化调适”模式有助于强化产业效益与发展主体的关联性，通过激励性的合作驱动与渐进性的群众工作，构建经济效益与社会效益相结合的发展体系，从而促进农民自身发展能力与产业发展阶段的匹配，提高乡村产业发展的可持续性。

1.激励性的合作驱动。在乡村产业发展的任何时期，利益激励都是驱动多元主体展开合作的关键。多方主体既存在共同利益也存在利益冲突，只有协调好多元主体的利益，才能提高乡村产业发展的可持续性。党建引领下的多元共治体系讲求协作共赢，因此，在激励的设置上更强调不同主体均能找到乡村产业发展过程中多方主体利益的最大公约数。例如，在乡村产业发展过程中，村社集体是农村的土地所有者，村民是乡村空间内的居住者，企业是投资者和组织管理者，基层政府是乡村经济发展的领导者和指导者。本地农民可通过土地流转、个体经营、劳务雇工等多样化方式获取产业发展的收益，而这也提升村社集体经济的发展活力，增强村社集体自身的组织能力与发展能力。企业的本质是营利，在向乡村投入资源、时间与机会成本的过程中，有着对收益的预期。因此，企业在积极配合地方党政部门进行政策落实的同时，也能获得乡村资源、公共品供给以及相关政策的扶持。对基层政府部门而言，政绩期待是其推进乡村产业发展的主要动力。因此，“在地化调适”模式通过为多元主体提供获取自身利益的通路，使各主体间形成默契配合、井然有序的自发合作。

2.渐进性的群众工作。乡村是农民实现自身价值的重要场域（赵旭东，2018）。在市场经济的推动下，农村社会的分化极大提高，农民群体之间的原子化与异质性程度也在提高。因此，基层党政部门在运用理性化的制度标准与“单、散、小”的农户进行政策对接时，若难以形成认知和行动上的统一性，不仅需花费极高的成本，还会降低政策执行效果。这说明，发挥党建引领制度的优势不能急于求成，要正视农民群体内部存在分化的客观事实，循序渐进地开展工作。具体而言，包括以下两种方式。其一，差异化动员。根据社会资本、发展能力与个人威望的差异，可以将村民分为能人精英与普

通村民两类，不同类型的村民对乡村产业发展的参与意愿和行为选择不同，这就需要分类型采取不同策略来动员村民参与产业发展。毛家冲村注重发挥能人精英的示范带动作用，对具有较强的政策理解能力和产业发展能力的村民进行“一对一”动员，结合乡村产业发展条件、政策支持与市场需求等内容，摆事实、讲道理，激发其创业热情。普通村民占村庄人口的大多数，根据自身参与意愿和参与能力的不同，又可将普通村民分为有参与动机和无参与动机两种类型。对于有参与乡村产业发展动机的村民，毛家冲村村集体鼓励其进行土地的规模化，对村民进行相关的技能培训，并在产业发展前期提供优质种苗和技术支持，以对其形成足够的吸引力。对于没有参与意愿的村民，毛家冲村则通过召开现场座谈会或入户动员的方式，对其进行市场经营、产业发展观念方面的引导，帮助其明晰利害关系。其二，以人为本。基层党政部门以政治引领为核心，坚持“群众路线”“人民至上”的服务理念。在乡村产业发展过程中，毛家冲村始终确保村民在场，让村民有机会表达自身的利益诉求，鼓励其参与村庄决策，让村民感受到自身的影响力。同时，毛家冲村在乡村产业发展过程中积极拓展村民的增收渠道，提升村民当家做主的自信心，确保村民真正成为乡村产业发展的受益者。

六、总结与讨论

（一）总结

总体来看，党建引领乡村产业发展这一实践模式是新时期提高党的组织力与推动乡村产业高质量发展的产物。本文借鉴政党适应性理论，对党建引领乡村产业发展的实践样态与运行机制进行了深入剖析。得出的主要结论如下。第一，制度适应是“制度环境”与“实践情境”相互调适的动态过程。研究党建引领制度如何转化为乡村产业的发展效能，需要将制度环境和实践情境有机联结起来，从“历时性”与“情境性”角度把握制度实施过程的动态性与复杂性。第二，在“增长性支援”“自主性发展”“拓展性合作”3种典型模式下，由于制度环境与乡土情境的适应性不足，分别形成了目标置换与供需脱节、承接不足与发展替代、整合乏力与联结松散的困境。这说明，如果党建引领制度不适应乡土情境，就会降低乡村产业发展效能。第三，毛家冲村“在地化调适”模式是基层党委基于本地产业基础和制度安排，通过结构重塑、功能匹配、能力提升等在地化调适方式，形成的组织结构、治理功能、发展能力同实际情境更匹配的党建引领制度体系。这一体系旨在通过更具灵活性和整体性的制度调适系统，促进党建引领制度优势向乡村产业发展效能的转化。第四，“在地化调适”模式的核心是制度学习与创新。该模式可以通过“过程导向的供需衔接”“执行权力的适度放活”“产业效益的主体关联”3个机制提升党建引领制度的在地化适应能力，推动党建工作与产业发展的互促并进。这一结论刻画了党建引领乡村产业发展的实践过程及其运行逻辑，丰富了有关党建引领制度与乡村产业发展机制创新方面的研究。

（二）党建引领制度创新的实践意义

以党建引领制度的适应性创新为方法，构建上下联动、多元协同的共治格局，进而推动乡村产业发展的实践过程，既提供了一个从制度适应的视角理解基层党组织应对乡村产业发展问题的思路，也为认识中国治理现代化进程中的基层政权建设提供了一个窗口。可以发现，地方党政部门在运用党建

引领制度完成乡村产业发展工作时，会通过不断学习地方知识的方式推动制度的在地化调适与创新。该过程一般具备四个方面的特征。第一，以党政权威驱动为核心，通过建立区域发展联合体，形成党建引领乡村产业发展的制度化安排，提高要素的配置效率与多元主体行动的整体性。第二，“在地化调适”模式的目的是提升党建制度对社会环境的适应性。第三，通过在地化调适，党建引领制度自身的组织结构、功能和能力也将得到不同程度的再造。第四，政党力量的嵌入并不是为了建立政治支配关系，而是强调通过挖掘自身的自主调适功能促进党建制度与社会发展过程的紧密联结。“在地化调适”这一创新模式说明，党建引领制度能够推动国家—社会关系在基层社会构建新的治理格局，同时也将制度优势转化为社会发展效能提供了新的思路。与此同时，在乡村经济发展过程中强调党的领导作用，也体现出国家—社会关系在乡村发展领域中的转型趋势。党委、政府、资本与村社集体等多方治理力量的参与是稳定乡村共治格局的关键，而党的领导则为这种乡村共治格局提供了稳定的生产与再生产的环境。

（三）以县域为起点推动党建引领乡村产业发展的未来展望

2023年的中央“一号文件”指出，“完善县乡村产业空间布局”“实施‘一县一业’强县富民工程”^①。县域发展成为乡村产业振兴的新支点。同时，该文件还强调了“强化县级党委抓乡促村责任”这一工作要求，明确了县级党委统筹乡村振兴的主体作用。对乡村产业发展这类专业性、复杂性问题，县级党组织需要聚集多方资源，形成具有专业分工、功能互补的综合性行动系统，以提高工作效率。这既为党建引领制度在政策推动中发挥其自身的组织整合与社会建构优势提供了实践依据，也表明县域空间是实现党建引领制度在地化调适的关键场所。以上分析为进一步理解党建引领乡村产业发展的政策路径提供了重要启示。第一，党建引领制度的设立需与乡村产业发展体系紧密贴合。以县域为起点，各级党组织应围绕辖区内产业发展的整体规划构建区域化党建网络，通过将党建工作同产业规划、要素配置、经营管理以及利益分配等紧密结合，为乡村产业发展的各个环节提供坚强的政治保障和组织支撑，牢牢把握乡村产业的发展方向。第二，注重党建引领下乡村产业发展中秩序与活力的有机结合。与城市产业发展相比，乡村产业发展在市场机会和技术支撑等方面存在一定的劣势，需要借助国家力量消解城市产业发展对乡村产业的市场机会造成的挤压，提高乡村产业发展效率。但是，国家过度干预下的乡村产业发展会失去创新活力。因此，党建引领乡村产业发展的制度构建不仅要具有高效率，还需具备可持续性。要健全县、乡、村的统筹协调机制，构建县域产业发展的空间格局，确保对县域内乡村产业发展体系的组织与工作覆盖，将党的政治规范渗透到各个层级，牢牢把握整体发展方向。此外，要根据乡村社会与产业发展的客观需要，提升党建引领制度的在地化适应能力，进而在基层社会形成良性、有序的自主发展能力和创新能力。

值得注意的是，毛家冲村党建引领乡村产业发展的过程也隐藏着潜在的风险。第一，党建引领下的乡村产业发展在结构与行动上依然存在一定程度的“组织化依赖”，容易被治理主体的技术性逻辑

^①参见《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，http://www.qstheory.cn/yaowen/2023-02/13/c_1129362232.htm。

主导。这可能使党建引领制度在乡村产业发展过程中由驱动力转变为压力，带来乡村产业的被动性与形式化发展。第二，乡村产业发展包含“经济发展”和“社区发展”两个方面。乡村产业的被动性与形式化发展可能使政策资源向“经济发展”倾斜，进而消解社区的公共服务能力。因此，政府在提供服务的过程中要明确自身的行动边界，以免挤压乡村社会的自主服务能力，使所提供的服务既能满足乡村产业发展的需求，又能在充分下沉并服务群众的基础上推动实现村民自治。

参考文献

- 1.曹海军、曹志立，2020：《新时代村级党建引领乡村治理的实践逻辑》，《探索》第1期，第109-120页。
- 2.陈会英，1991：《中国农村产业结构演化问题研究》，《农村经济与社会》第2期，第20-26页。
- 3.陈荣卓、胡恩超，2022：《引领型治理：国家改革试点何以可能？——以广东省江海区“全国农村社区治理实验区”建设为例》，《中国农村观察》第4期，第2-20页。
- 4.邱晓星、黎爽，2021：《基层党建与基层治理的双重变奏——党建引领基层治理创新研究综述》，《中共天津市委党校学报》第1期，第13-20页。
- 5.杜姣，2023：《基层服务型政府建设中政府责任泛化困境的生成逻辑及破解路径——推进农村厕所改造的案例研究》，《中国农村经济》第2期，第168-184页。
- 6.费孝通，2007：《乡土中国》，上海：上海人民出版社，第8-9页。
- 7.黄晓春，2021：《党建引领下的当代中国社会治理创新》，《中国社会科学》第6期，第116-135页、第206-207页。
- 8.姜长云，2022：《新发展格局、共同富裕与乡村产业振兴》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第1期，第1-11页、第22页。
- 9.景跃进，2019：《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》，《探索与争鸣》第8期，第85-100页、第198页。
- 10.李祖佩，2012：《“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑》，《学习与实践》第11期，第82-87页。
- 11.刘景琦，2019：《论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制》，《农业经济问题》第2期，第24-32页。
- 12.罗银瑶，2021：《党建引领乡村治理的困境与对策研究——以湖南省邵阳市T村为例》，《领导科学论坛》第10期，第81-86页。
- 13.欧阳静，2019：《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》，《开放时代》第2期，第184-198页、第10-11页。
- 14.潘泽泉、辛星，2021：《政党整合社会：党建引领基层社区治理的中国实践》，《中南大学学报（社会科学版）》第2期，第153-163页。
- 15.彭勃、杜力，2022：《“超行政治理”：党建引领的基层治理逻辑与工作路径》，《理论与改革》第1期，第59-75页、第156-157页。
- 16.彭勃、吴金鹏，2021：《整体性基层党建何以可能：空间治理的工作路径》，《江苏行政学院学报》第1期，第

81-87页。

17.秦国民、高亚林, 2015:《恰适性:推进国家治理现代化的制度建设原则》,《中国行政管理》第9期,第59-63页。

18.折晓叶, 2014:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期,第121-139页、第207页。

19.唐文玉, 2020:《政党整合治理:当代中国基层治理的模式诠释——兼论与总体性治理和多中心治理的比较》,《浙江社会科学》第3期,第21-27页、第156-157页。

20.陶青青, 2023:《乡村性的流失与重塑——基于空间、产业和身份的视角》,《理论与改革》第2期,第61-72页。

21.田先红, 2020:《政党如何引领社会?——后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析》,《开放时代》第2期,第118-144页、第8页。

22.万俊毅、曾丽军、周文良, 2018:《乡村振兴与现代农业产业发展的理论与实践探索——“乡村振兴与现代农业产业体系构建”学术研讨会综述》,《中国农村经济》第3期,第138-144页。

23.吴重庆、张慧鹏, 2018:《以农民组织化重建乡村主体性:新时代乡村振兴的基础》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期,第74-81页。

24.吴高辉、郝金彬, 2022:《耦合调适:乡村振兴中党建引领社会共治的实践路径与内在机理》,《中国行政管理》第9期,第97-107页。

25.肖存良, 2014:《政治吸纳·政治参与·政治稳定:对中国政治稳定的一种解释》,《江苏社会科学》第4期,第72-79页。

26.严红, 2022:《从悬浮到适应:县域公共品供给的制度变迁与情境实践》,《农业经济问题》第11期,第106-116页。

27.杨光斌, 2005:《制度的形式与国家的兴衰:比较政治发展的理论与经验研究》,北京:北京大学出版社,第119-120页。

28.杨光斌, 2010:《制度变迁中的政党中心主义》,《西华大学学报(哲学社会科学版)》第2期,第1-6页、第31页。

29.杨正喜, 2022:《基层党组织适应性:党建引领嵌入乡村治理逻辑分析》,《社会科学家》第1期,第101-107页。

30.叶本乾、万芹, 2018:《新时代党建引领城市社区治理的逻辑契合和路径选择》,《党政研究》第6期,第39-45页。

31.易卓, 2020:《党建嵌入乡村治理的组织路径创新——基于某省Z镇党建示范区的实证研究》,《中国特色社会主义研究》第1期,第102-110页。

32.曾薇, 2022:《战略衔接期乡村产业协同治理的驱力、结构与路径研究——以凤镇M村“国企联村”为例》,《农林经济管理学报》第4期,第481-490页。

33.张紧跟, 2021:《党建引领:地方治理的本土经验与理论贡献》,《探索》第2期,第88-101页、第2页。

34.赵旭东, 2018:《城乡中国》,北京:清华大学出版社,第178页。

35.周雪光、练宏, 2011:《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学

学》第5期，第80-96页、第221页。

36.朱健刚、王瀚，2021：《党领共治：社区实验视域下基层社会治理格局的再生产》，《中国行政管理》第5期，第6-14页。

（作者单位：¹武汉大学社会学院；

²乐山师范学院法学与公共管理学院）

（责任编辑：马太超）

Local Adaptation: Practical Innovation of Party Building Leading the Development of Rural Industries

ZENG Wei

Abstract: With the strengthening of the Party's overall leadership of "San Nong" (agriculture, rural areas, and farmers) work, the leading of Party building has become an important starting point and guarantee for promoting the development of rural industries. Few existing studies investigate the close relationship between the leading system of Party building and the development of rural industries. This paper constructs an analytical framework of "institution - context", and analyzes the new model of Party building leading the development of rural industries, which is called "local adaptation", of Maojiachong Village in Wuhan. We find that the lack of adaptability of the Party building leading system to the local context will reduce the efficiency of rural industries' development. The "local adaptation" model contains three basic elements: structural reshaping, function matching, and capacity improvement. These elements, through the three mechanisms of process-oriented supply and demand connection, appropriate activation of executive power, and main body correlation of industrial benefits, form institutional practices that transcend the system itself and are closer to the local context in terms of action structure, governance function, and development capacity. It has enhanced the local adaptability of the Party building leading system and effectively promoted the transformation of the institutional advantages into the efficiency of rural industries' development. Based on the reform process of promoting agricultural and rural modernization through industrial revitalization, this paper finds that this model is of great significance for improving the spatial layout of county industrial development under the leading of Party building and stabilizing the pattern of multiple co-governance of rural industries.

Keywords: The Leading of Party Building; Rural Industries; Local Adaptation

乡村持续发展中的“村社自主性”及其限度

黄心泓

摘要：中国“三农”工作重心已从精准扶贫转向全面推进乡村振兴。新阶段新形势对乡村发展的持续性提出了更高要求。学界关于中国乡村建设经验的研究和比较视域下各国乡村盛衰的研究揭示了内生活力对乡村持续发展的重要性。其中，“村社自主性”强调立足于村社自组织性的资源交互能力，具有特定的理论价值和实践意涵。在乡村振兴中，村社从外部获取资源及与外部环境互动不可或缺，“村社自主性”强调的资源交互能力可进一步划分为资源消化能力与资源交流能力，前者侧重于资源内部化的有效性，后者聚焦于可获取的整体资源水平。通过对华溪村、木根村和中共村的追踪调查，本文研究发现：一方面，资源消化能力内含于村社自组织性，对乡村持续发展具有关键性作用；另一方面，资源交流能力不仅与村社自组织性有关，而且与政府资源配置、社会资源流动状况不可分割，这亦深刻影响乡村发展的持续性。因此，持续深入推进乡村振兴，需要在加强“村社自主性”建设的同时，注意到其限度，在中国式现代化进程中确保“村社自主性”建设与政府有力推动、城乡良性互动相统筹。

关键词：乡村振兴 村社自主性 持续发展 资源内部化

中图分类号：D422.6; C912.82 **文献标识码：**A

一、问题的提出

脱贫攻坚战取得全面胜利后，中国“三农”工作重心已从精准扶贫转向全面推进乡村振兴。新阶段新形势对乡村的整体建设和发展提出了更高要求。党的二十大报告指出，要“扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”，要求“发展乡村特色产业，拓宽农民增收致富渠道。巩固拓展脱贫攻坚成果，增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力。统筹乡村基础设施和公共服务布局，建设宜居宜业和美乡村。巩固和完善农村基本经营制度，发展新型农村集体经济”^①。增强乡村内生发展动力和能力，既是巩固脱贫攻坚成果的必然要求，也是拓展乡村经济发展可能性和持续性的题中应有之义。

事实上，对乡村内生发展的探讨早已有之。一方面，已有的比较研究充分探讨了内生力量对乡村

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第31页。

发展的重要性,这种经验并不局限于单一时空独有,而是广泛存在于现代化进程中的大部分国家;另一方面,不少研究从中国特有的乡村建设经验出发,强调村庄的主体性力量,具有较高内生力量的村庄往往能基于更低的内部交易成本和更灵活的内部动员模式,提高外部资源利用效率。

各国乡村比较研究逐步聚焦于对乡村发展内生机制的探索,对内生发展的广泛强调超越了单一地方经验。现代化进程改变了乡村的生产和交换环境,外部环境变化及对变化的反应影响了乡村的盛衰。要探索影响乡村发展的机制,不仅需要以中国经验为研究命题,而且需要在全球化背景下寻求乡村转型发展的普遍规律。20世纪90年代之前,绝大部分全球性的乡村研究致力于探讨全球化、区域政策等外部因素如何对乡村产生冲击,但纯粹的外生理论往往聚焦客观环境而忽视乡村主体,很快便因理论解释力不足而受到抨击(Ploeg and Dijk, 1995)。超越纯粹外生的视角,学界渐次出现了对内生发展的理论探索。其中,Ploeg and Marsden(2008)提出了“展开的乡村网络”的概念,将问题的关键落在关系和关系的维度上,并发现村民之间和乡村内外相互作用的频率、密度、质量会显著影响乡村发展;Marsden(2010)通过对英国农业农村发展的研究,总结出影响发展结果的六个关键维度——内生性、新颖性生产、可持续性、社会资本、新制度安排和市场管理,而内生性和社会资本是基础性要素;Li et al.(2019)基于对世界范围内乡村发展的比较研究提出,现代化必然对乡村造成挑战,而抵御乡村衰落的关键取决于乡村应对挑战并进行资源转换的能力。

同时,人文地理学领域出现了围绕“共同体韧性”的一系列研究(Norris et al., 2008; Magis, 2010; Pfefferbaum et al., 2013)。这个概念的提出本来是为了探究共同体在面对自然灾害挑战时的复原力(Levy and Gopalakrishnan, 2005; Cutter et al., 2008; Chandra et al., 2013),但其内涵远远超越自然灾害的具体议题,在讨论乡村主体与外部环境交互的综合问题上,它所包含的各要素具有可通约性。该概念在运用中是多维的,是可持续发展能力、面对外界变化的灵活处理能力、面对集体创伤的修复能力等的综合表现(Wilson et al., 2018; Li et al., 2021),尤其强调共同体内部的社会资本、集体效能、内部信任和规制(Sherrieb et al., 2010; Aldrich and Meyer, 2014; Salvia and Quaranta, 2017)。

以中国乡村为研究对象的相关文献也不断强调乡村内生力量的重要性。温铁军和董筱丹(2010)从交易成本和“组织租”的视角提出“村社理性”的概念,先讨论整体的“村社理性”相对于原子化个人的“农户理性”的优势之处,再探讨“农户理性”转向“村社理性”的组织动机和行动机制,“村社理性”的框架被一些研究沿用,并与“成本—收益”分析相结合(陈靖, 2013; 马荟等, 2021)。

除“村社理性”外,学界还提出“村社自主性”的概念,强调村庄作为行动主体,具有整体上的自主性倾向,其行动方向不为某几个乡村精英或行政力量所垄断,与“国家自主性”中的自主性意涵相呼应(熊万胜, 2010)。但与“村社理性”有所不同,在乡村社会走向开放流动的背景下,“村社自主性”还强调村社组织与外界各类主体和资源交互动过程(宁玲玲, 2000; 王敬尧和王承禹, 2018),并与部门下乡、资本下乡的背景结合起来,是筑基于内部组织能力之上“利用一切可能的条件合理地扩展自己权益的能力……调动和整合村社资源一致对外的过程”(陆文荣与卢汉龙, 2013)。董磊明和邹松(2020)则进一步发展了“村社自主性”的概念,他们发现,在面对外界资源时,影响项目利用率和资源渗透效果的不是行政因素,而是“村社自主性”的强弱。“村社自主性”既区别于

指标性的“共同体韧性”，又区别于聚焦组织行为逻辑的“村社理性”，强调的是组织、互动及其结果，它暗示在同等资源输入的情况下，内部自组织情况与资源消化的效率高度相关。与其意涵类似的思想以不同形式出现在其他案例研究中。例如，王浩瑜和孙君（2022）提出了“乡土—利益”互嵌型村庄治理模式；何奇峰（2022）认为，产业扶贫机制涵盖显性带贫链条和隐性脱贫链条，其中，显性带贫链条是政府政策与资本支持下村庄产业由外力引导的发展路径，而隐性脱贫链条是在村庄内生性、自发性的产业生长过程中形成的。抛开项目下乡和产业下乡的背景，村庄内部的整合性社会资本和内外交互的桥接社会资本会在持续互动中共同对乡村发展起到推动作用（Wu and Liu, 2020）。

基于广泛的田野数据，“村社自主性”的概念及相关思想被聚焦并提炼出内部自组织性和内外资源交互两个方面，并以自组织性为资源交互的基础，细化了内生发展的内容。不过，在讨论“村社自主性”的资源交互能力方面，已有研究常常选用外部资源机会（尤其是行政力量投入）较为充足的村庄，在控制外部资源水平的情况下，探索立足于村社自组织性的资源消化能力对后续项目发展的重要性——在案例比较的密尔法意义上，这些工作是扎实且严谨的，但与此同时，这也容易将政府角色视为静态的、无选择的、单向投入的，而将政社互动更多地局限在不同层级政府主动向下发包的项目中，忽略了资源约束下复杂的打包和抓包过程。在现实中，县、乡基层政府面临上级下发的多重任务，不仅有注意力分配的限制，也客观地面临财政约束。乡村内生力量、资源约束情况与村庄呈现的实际发展水平之间关系复杂，如果仅在前述范围内讨论“村社自主性”，既不太符合现实的政社关系，也不利于进一步细化和解析在乡村长期发展中“村社自主性”的逻辑。

为了将“村社自主性”的概念更好地嵌入乡村发展的现实过程，本文先结合已有质性研究，阐述“村社自主性”的实践意涵；随后，以2020年、2022年和2023年对木根村、华溪村和中之村的田野调查为基础，探讨“村社自主性”如何在不同乡村社会结构与政社互动关系中起作用，并从乡村持续发展的角度进一步解析“村社自主性”与内外资源交互水平之间的协同与张力。

二、理论分析：“村社自主性”的实践意涵

“村社自主性”强调立足于村社自组织性的资源交互能力。在中国政治社会现实下，“村社自主性”具有特定的理论价值和实践意涵。放眼乡村发展总体过程，内外资源交互水平对乡村发展的持续性具有直接影响。而内外资源交互水平既包括乡村本土社会的资源内部化水平，也涵盖与政府资源配置、社会资源流动状况密切相关的外部资源水平，它们之间既存在联系，也存在区别，这就需要进一步回到现实深入探讨资源约束下的“村社自主性”。

（一）村社自组织性的实践意涵

乡村的生存和发展具有特殊性，村民自治是乡村发展的基石，而村民自治基础上的自组织性则是乡村持续发展的根本。

其一，同一行动空间中不同行动者具有不同的“信息—资源”约束和行动逻辑，在依托于土地、以农业生产为基础的村庄更是如此。村民作为村庄内部行动者，是乡村振兴最核心、最不可替代的生产者和实践者，而作为外部资源提供者、管理者或合作者，政府、市场想要真正嵌入村庄内部，进而

实现资源的持续有效利用，必须依靠对乡村内部生产者 and 实践者的动员。

具体来说：一方面，对基层政府而言，分税制改革后，县、乡政府日渐转变为“悬浮型”政府，不仅受到自上而下的财政约束，在长线规划和大型投资方面趋于保守（周飞舟，2006），在实际扶贫过程中还受到更强的信息和信任约束。在这样的约束下，基层工作人员“非不为也，实不能也”。以项目扶贫为例，由于缺乏与乡村社会的联结渠道，项目推行者往往受限于项目成本和绩效考评，不得不求助于乡村“大户”，以致扶贫结果反与初衷相悖（黄宗智等，2014）。在精准扶贫时期，又有数字生产偏移、数字治理悬浮等现象出现（王雨磊，2016），不少地方消耗了大量人力、物力资源，仍陷入“瞄准困境”的泥沼（周常春等，2016；李棉管，2017）。层层加码、向上负责的行政压力更易导致“维稳大于扶贫”状况出现（万江红和苏运动，2016；章文光和刘志鹏，2020）。行政强度与政策灵活性之间具有张力：行政强制之下，扶贫往往陷入“重输血而轻造血”的困局，破坏了政策应有的整体性（葛志军和邢成举，2015；马良灿和哈洪颖，2017），而类似的以村庄为整体的项目安排恰好是决定资源利用的高效性、持续性的关键（夏方舟和杨雨濛，2021）。

另一方面，对外来市场主体而言，持续参与产业下乡需要以经济报偿为支撑，但在乡村振兴前期一些村庄可能还不具备经济方面的高吸引力，市场持久地参与乡村建设往往需要依赖以政府项目为载体的持续推动和组织。许汉泽和李小云（2017）以华北李村为例解析了产业扶贫的困境，扶贫济困的社会道德逻辑与产业发展的市场化逻辑之间存在矛盾，会导致在产业项目申请阶段容易出现“精英俘获”与“弱者吸纳”，在产业进行中容易遭遇由逆向软预算约束带来的“政策性负担”以及规模化经营不善等问题，最终在产业完成之后又面临着后续维护的缺失与农民生计系统的损害。蒋永甫等（2018）的研究则进一步揭示了产业扶贫高度依赖政府资金所导致的不可持续的困境。

其二，乡村社会的内外之分赋予作为行动主体的村庄特殊的行动逻辑，村庄共同体积累和形成的地方知识、社区记忆、文化网络减少了其内部交易成本，使公共品能够更好地提供，资源分配亦能更加高效。不同的村庄都有其特殊社会过程，这些过程决定了不同村庄类型的形成（Murdoch and Marsden, 1994）。共同的社区记忆形塑非正式的公共空间，带来“自治性社会关联”发生的可能（曹海林，2005）。“社会性合约”以声誉、社会期望维系共同体内部的信任关系，减少机会主义产生的道德风险（折晓叶和陈婴婴，2005）。乡村社会内部的联结使得村庄具有特殊的集体天赋，这有利于促进资源生成、管理资源调度，从而推进村庄共同体的发展。社会团结的、开放的、互嵌的村庄能够基于道德约束，反向对地方政府形成非正式的问责，从而获得更高水平的公共品供给（Tsai, 2007）。“技术理性”导致了分配难题，阻碍了资源落地、项目进村，依托项目制的农村公共品的分配需要集体组织的参与以提高供给效率（桂华，2014）。乡村社会的自组织性能有效整合资源，为外部行动者悬浮而导致的种种失调提供了协调空间。

（二）资源交互能力的实践意涵

在自组织性的基础上，资源交互能力在现代化背景下对乡村持续发展而言不可或缺。在此过程中，政府扮演着重要角色。

其一，村民自治有利于因地制宜和乡村社会内部统筹，但是，在迅猛的现代化浪潮中，乡村社会

并非独立于外界存在，如果村民自治走向封闭的、无发展的状态，则往往会招致反向治理效果，不利于村庄的长期发展。封闭的村民自治并不利于乡村善治，反而会导致实际的村民自治过程“空壳化”，缺乏真正的村民参与，21世纪初部分村庄内部的“分利秩序”即部分上层乡村精英垄断资源的结果（李祖佩，2013；陈锋，2015；应星，2015）。在项目扶贫时，一些村庄内部也存在非正式合谋，资源下乡伴随着“精英俘获”，从某种程度上反而加剧了村庄间的“马太效应”和村民间的社会分层（折晓叶和陈婴婴，2011；李博，2016），并不利于乡村小家庭和个体生产。

其二，现代化语境下的持续良性发展依赖于技术、创新和市场经营，乡村的旧有知识和生产方式难以超越规模限制、实现更长远的发展。在全球范围的社群研究中，Warren（1963）所讨论的“基于共同地点的社会行动网络”已不能满足现代化背景下解决超复杂问题的需要（Day，2006），共同体的发展也须依靠外部资源、技术和关系（Summers，1986）。其中，政府作为治理过程中必要的权威主体，在复杂的角色网络中为各行动者设定有效的信任规则，确立整合机制（Hajer，2003）。在中国，政府在经济社会发展中发挥着至关重要的作用。长期以来，城乡二元结构使乡村处于相对弱势的位置，发展基础设施和新的技术、经营方式所需投资额度大、知识要求高，往往需要外界助力。但是，市场和资本又倾向于选择风险小、投入低、回报大的项目，以致忽略乡村而偏重城市，乡村的发展和振兴、合作组织的建立往往是“反市场性”的（苑鹏，2001），外部社会组织也常常在“行政吸纳服务”的背景下加入基层治理（唐文玉，2010）。21世纪以来，国家对乡村建设的投入越来越大，专项经费和政府工程对农村地区的建设发挥着重要作用，精准扶贫和乡村振兴战略的实施愈加强了国家对乡村的责任，对村庄与外部资源交互的讨论无法脱离对乡村社会与国家关系的讨论（景跃进，2018）。

（三）资源约束下的资源交互能力

如上所述，在良性的内外资源交互水平下，村庄能够得到持续发展，这离不开“村社自主性”的作用。但是，正是基于“村社自主性”的实践意涵，在深入分析自组织性和资源交互能力时就不能忽略其来源和作用环境，亦不能忽视能力与水平之间的差异。

其一，外部资源水平既与乡村的客观情况相关，又受外部主体行为的影响。其中，基层政府面临不可忽视的财政约束，在对不同村庄进行项目和资金等资源输入时，不同的分配意愿决定了具体村庄的外部资源水平。特别地，精准扶贫阶段和乡村振兴阶段的核心任务不同，在脱贫攻坚战取得全面胜利后，新阶段新形势对政府与乡村都提出了新要求，量化管理的结果验收和行政强制不再是这一阶段的主线，乡村从消除绝对贫困走向持续发展需要更灵活的资源配置。

其二，在村庄与外部主体的互动中，“村社自主性”中的资源交互能力及其作用空间具有更复杂的现实性。从更长的时间跨度对乡村发展进行追踪时，对资源交互能力的考察不能仅局限于特定项目中的资源交互，更需要对不同行动者所受客观约束进行分析，在对政社关系进行充分观察的基础上，探索实践中“村社自主性”的运转。

在这一考量下，影响总体资源交互水平的因素应根据不同主体区分为资源内部化水平和外部资源水平，资源交互能力也应相应地被划分为两个方面：一是资源消化能力——决定资源能否良性转换。这一能力与村社自组织程度高度相关，是以往“村社自主性”研究集中讨论的内容，直接与村庄整体

资源内部化水平相关。二是资源交流能力——决定资源能否顺利流入，是以村庄为主体向上寻求资源与合作的综合能力，亦是在外部资源有限的情况下，对相关部门成功游说并取得信任和资源的能力。资源交流能力影响政府及其他外部行动者的资源分配意愿，进而影响外部资源水平，它与资源消化能力相互影响，但作用路径存在差异（见图1）。将资源消化能力和资源交流能力做区分，并在此基础上区分资源内部化水平和外部资源水平，可以更有效地识别乡村实际发展过程中的约束条件，在以往“村社自主性”文献基础上更严谨考察政社互动对乡村持续发展的影响。

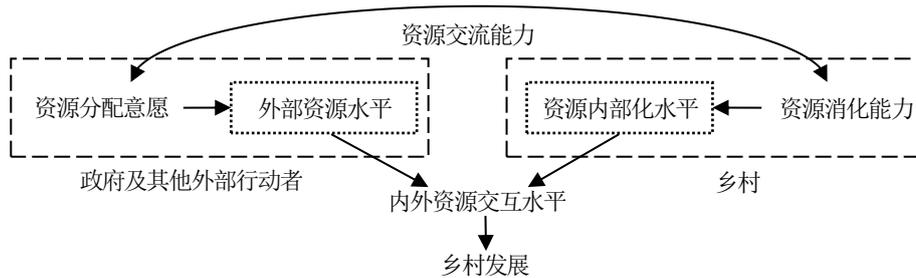


图1 政社互动下的资源交互能力与资源交互水平

下文将以华溪村、木根村和在中在村的发展历程为线索，讨论现实政社关系下的“村社自主性”，并详细论述“村社自主性”与乡村发展的关系。

三、案例描述：华溪村、木根村和在中在村的乡村发展

（一）案例选取与调查情况

笔者于2020年8月对重庆市石柱土家族自治县华溪村和武隆区木根村展开实地调查，又于2022年2月对华西村和木根村相关人员追踪回访，追踪后精准扶贫时期两个村庄在乡村振兴过程中的变化。此外，笔者于2022年2—3月对福建省龙岩市在中在村展开实地调查，深入了解该村项目组织和开展情况，并于2023年2—7月对在中在村相关人员追踪回访。3个村庄的受访者涵盖村委会成员、村民、游客、入驻当地的企业相关人员、宗族理事会会长等^①。

3个村庄在“村社自主性”方面均具有一定的典型性。其中，华溪村内部结构松散，在政府大力扶贫之前长期处于严重贫困状态，村内集体经济凋敝，以粮食作物为主要农作物。在华溪村发展过程中，地方政府有建立示范村的动力，总体外部资源约束较为宽松，县、乡政府也积极联络走动，持续推动资源链接、嵌入、组织，自外而内构建强大的资源交互网络，并尝试以政府牵头引进入驻当地的重点企业为支点，重建村庄内部组织秩序。但华溪村乡土力量重建的进程较为缓慢，资源消化能力仍然较低。这使得华溪村成为探索内生力量不足的村庄如何在外部资源持续扶持下实现乡村发展的典型案例，以此为例可深入考察“村社自主性”在资源内部化和发展持续性上的关键作用。

而木根村和在中在村都具有立足于自组织性的强资源消化能力，都拥有相当高的资源内部化水平，是狭义的“村社自主性”定义下的典型案例。但是，这两个村庄代表了两种不同的乡村社会结构。在

^①本文案例涉及的所有人名均系化名。

政社互动关系和资源交流能力上，木根村弱而中在村强，这又反过来使两个村庄的资源消化能力在现实中具有不同表征，进而影响村庄实际的资源内部化水平。对比分析这两个村庄，有利于观测资源消化能力与资源交流能力之间的关系，并观察“村社自主性”如何影响总的内外资源交互水平，进而影响乡村发展的持续性。

（二）华溪村：低资源交互能力与低资源内部化

华溪村位于重庆市东南部，为杂姓村，总人口 380 余户 1200 余人，但人口外流率高，长期留守本村的多为老年人、儿童和妇女。2019 年 4 月，习近平总书记到华溪村考察，鼓励乡亲们一起努力，实现全面脱贫和乡村振兴。2019—2022 年，在当地政府的大力支持下，华溪村整体实现了道路、水电、光纤等基础设施全覆盖，为帮扶特困家庭，村内还提供了相关公益性岗位以增加贫困群众收入，很快就实现了全面脱贫。

为进一步发展乡村产业，县、乡政府主导“三社”融合发展，将基层供销社、开发公司、专业合作社、地方银行等联结起来：一方面，政府联合农学专家考察，为华溪村做好黄精、木瓜、桃李、吴茱萸等经济作物种植规划，推动中国农业银行重庆市分行与当地合作，并引进太极集团有限公司、重庆希尔安药业有限公司，开展土地承包，使村民有了稳定的土地租金和分红收入，打通供销渠道；另一方面，政府出面组织华溪村与当地其他村庄共建“蜂蜜之乡”，搭建电商平台，促进蜂蜜产业规模化^①。

除促进农业发展外，政府多管齐下，在华溪村推广旅游业。在对华溪村房屋外观、公共空间统一改造的基础上，县、乡政府联系有研学开发经验的外来企业联合建立旅游开发公司，希望能带来新的技术和经营模式。由于村民储蓄不足且多不信任外来公司，在旅游业发展的初期，政府先牵头出资帮助村民入股，企业方在鲁渝协作的大背景下加入重庆市旅游业建设，在当地政府“独家经营”“赠送干股”的承诺下开展投资经营，政府的上下动员给予入驻企业一定的信心保障。对此，老陈表示：

“我们属于 3 个公司组到一起，我们做运营公司……政府就是帮中益乡（华溪村所在乡）的 7 个村入股，帮村民入股我们是和政府谈好了，才组建这个公司的，不谈好不敢做……私人不出钱入股。你说那个也不大点儿（没多少钱），（政府）整个几百万元作为 7 个村八九千人（的入股原始资金）……”

（受访者：旅游公司相关人员、华溪村村民老陈。访谈时间：2020 年 8 月 16 日下午）

在政府的宣传动员下，积极的村民乐于投入，而其他村民也会相应遵守规则。为加强村民之间的联系、增加华溪村的人力资源，乡政府和村委会相关人员多次入户调查和谈话，劝说外出务工的年轻村民返乡，共同建设乡村。

然而，在 2020 年，华溪村本村自发组织的社会活动很少。村民间虽然在小范围内还保留着乡土互助逻辑，但距离稍远的邻里之间对其他家庭的投资举动、人员流动等信息都处于“一问三不知”的模

^①在电商平台的建设上，访谈记录与笔者查询到的资料略有出入。例如，2020 年 8 月，在笔者访谈华溪村村民的过程中，村民提到，电商服务点是“企业经营”，政府对电商没有补贴。但事实上，相关蜂蜜销售公众号上显示蜂蜜产业及其销售链属于“政府经营”，且政府的宣传资料显示，蜂蜜产业是被政府一手扶持起来的，是在行政主导下建立的。斟酌之后，笔者认为，蜂蜜产业在华溪村的兴起，政府至少是有引导功能的，所以采用了折中的表述。

糊状态。旅游企业的入驻虽然改善了经营环境，使部分企业投资者受益，却并未真正引发更多村民踊跃参与。同时，涉及产业发展的村规民约并非来自村民之间的协商，而是由入驻企业主导话语权，企业依靠与分红相关的积分制来管理村民，在统一规划下对各类事项分工。对此，老陈的描述是：

“大家在一个大食堂吃饭，老百姓这些六七十岁、七八十岁的都要先让客人吃饭……他们都排队，依次排队，不分大小，排队去打饭……你不听他的可以，你都分不到钱，有村规民约在墙上贴着的。你哪个不听，就没分红。不可能对钱不满意。”（受访者：旅游公司相关人员、华溪村村民老陈。访谈时间：2020年8月16日晚上）

2022年2月，笔者再次对华溪村有关人士进行访谈。两年来，更多的年轻人返回华溪村，做一些兼职或副业，但始终没有建立起共商、共建的氛围。由于未能调动农户积极性、组织当地养蜂人参与产业建设，“蜂蜜之乡”面临一定的经营困境。小吴的叔父是从事蜂蜜销售的，据小吴所述：

“企业融不到村里头去，它就只能自己搞，后头就出了质量方面的事情……最后工资都发不出来，还是拿蜂蜜抵了的。”（受访者：返乡创业青年小吴。访谈时间：2022年2月11日中午）

同时，尽管旅游业的发展帮助村民获得了一定收入，摆脱了贫困，但由于缺少村社自组织性，华溪村欠缺足够的资源消化能力，产业组织不完善，顾客黏性不足，尽管其外部资源约束较为宽松，但仍限制了发展活力。按当地村民的说法：

“（外地人）多数是来学习（打卡学习地方发展经验），不是来耍（玩），晚上没啥人。”（受访者：销售蜂蜜的散户老李。访谈时间：2022年2月2日中午）

“有生意，但还是不招呼（村民之间、村民与游客之间不相互招呼）、不热闹。”（受访者：假期返乡的学生小蒋。访谈时间：2022年2月9日上午）

县、乡政府对华溪村基础设施、产业平台的建设无疑让华溪村的经济得到了进一步发展，村民有了基础营生和固定销售渠道，切实巩固拓展了脱贫攻坚成果，为后续振兴打下了坚实基础。在华溪村，县、乡政府作为联结各方的枢纽，给村庄带来了丰富的资源，也给予华溪村前所未有的发展机遇。但与此同时，华溪村内生的资源交流能力不足，它的高外部资源水平仰赖于外部宽松的资源约束，其本身几乎没有自发向外争取资源的行动，产业发展极其依赖政府整合，外部资源的内部化水平有限。相较于脱贫攻坚时期取得的突破性进展，在乡村振兴阶段，外部输入的资源需要更高效、灵活地被当地转化，这对华溪村“村社自主性”建设提出了更高要求。

（三）木根村：低资源交流能力与选择性资源内部化

木根村和华溪村在自然条件方面有相似之处，平均海拔、耕地面积、水土资源条件等较为相近。木根村共400余户1600余人，但木根村中的大姓在人数上占绝对优势，涵盖了一两百户。2017年左右，木根村就实现了全面脱贫，并以旅游业为主要收入来源。每年暑期木根村的旅游收入占全年农户总收入的70%左右，仅在暑期这两个月内，全村经济收入总额能达到七八千万元^①。相应地，木根村总私人借贷规模也达到数千万元。绝大多数村民踊跃建设本村旅游环境，对未来抱有积极期望。在“借

^①数据资料由木根村村委会提供。

贷—经营—还款”的过程中，木根村的产业规模迅速发展，成为远近闻名的度假村。

木根村的发展经历了3种模式。第一种模式是地方政府主导，第二种模式是在政府主导的基础上加入市场力量，而对木根村全村整体脱贫产生直接重大影响的是以社会力量为主导的第三种模式。第一种模式出现在20世纪80年代末，全市统一规划，将木根村传统的蔬菜种植调整为烤烟种植。然而，由于供销过程是计划性的，在地方保护政策下，生产端的木根村处于价格劣势地位。在村内精英的带领下，木根村重新调整了农作物种植结构，烤烟种植计划没有取得预期效果。第二种模式起源于20世纪90年代中期，乡镇领导意识到市场参与的重要性，决定学习先进案例，利用木根村的海拔和土壤优势，发展高山蔬菜种植业。在县、乡政府引介下，农业技术人员入驻木根村对村民进行指导，高山蔬菜的小型交易市场也在政府扶持下被建立起来，并延续至今。尽管第二种模式的效果要好于第一种，但并没有足够多的村民被动员起来投入高山蔬菜种植，高山蔬菜种植也没有成为木根整体脱贫的关键因素。第三种模式始于20世纪90年代初，几位在木根村生活过的知青在退休后重游木根村，预付了未来几年的租金，这给了村民修建新式房屋接待游客的第一桶金。口口相传后，游客们结伴而来，当地旅游业从居住型度假业务开始逐渐发展壮大。到21世纪初，村民们在宅基地上逐步修建诸多小产权房，除供短居的游客落脚外，还私下租售给有意长居的游客，这进一步提高了用户黏性。木根村的旅游业迅速发展，村民之间也围绕旅游业形成联盟，客源一多则相互介绍、招徕生意。输入木根村的市场资源快速地被内部化，木根村也因此迅速崛起，实现脱贫。

然而，这种非常规的发展使木根村与县、乡政府之间出现了矛盾。其一是小产权房违规建设问题。小产权房归根结底是不合规的，有关部门尝试拆除或阻止当地修建小产权房，但木根村内部组织力量强大，政府相关行动未果。为防止产生群体性事件，此问题悬置至今。其二是税收问题。木根村的绝大部分收入都来源于暑期两个月的旅游业收入，时间太短，游客系自行前来，不经文旅局，游客在木根村旅游期间的住宿支出也没有相应地正式开具发票、收据。当地在向县政府缴纳营业税时钻了空子，这些收入不仅绕过政府机关，甚至可以绕过村“两委”，村民没有纳税想法，政府也无法得到相应税收^①。其三是资源选择性内部化问题。木根村一部分村民对政府行为抱持着不够信任的态度，他们不仅不积极争取政府项目，对于政府投入当地的一些资源也并不积极利用。县、乡政府曾经尝试在木根村的产业引进和基础设施上下功夫，例如引进重庆农业科学院的番茄种植技术，投资建立废水处理器，设立从木根村通往其他村庄的大巴车线路等。但这些外来资源并没有融入木根村原有的资源消化逻辑，当地村民几乎不与番茄种植园进行技术交流，废水处理器成为摆设，没有进行维护、修理和进一步升级，大巴车站牌更是废弃多年。木根村的资源消化能力不弱，但这种消化具有高度选择性，影响了整体的资源内部化水平。

木根村与外部资源交互欠佳，导致一系列发展问题，例如环保问题、基础设施问题等。2020年8

^①根据当地的说法：“它谈不上经营性收入，我们国家有个规定，说这样的经营要达到三个月以上才算得上经营性收入，我们短暂做四五十天，两个月都还没有……来检查了，游客会说我们又不是来长住的，我们关系好，来住几天就走。”

（受访者：木根村村主任老缪。访谈时间：2020年8月11日上午）

月，笔者在木根村实地调查期间，就发现游客频繁反映停电和用水问题，一些游客因当地水质浑浊需要自行购买矿泉水饮用，给生活增添许多不便。到2022年初，尽管木根村的农家乐市场依然活跃，游客黏性依然强大，但客源仍有流失的趋势。笔者再次向之前去木根村度假的游客了解后续相关情况，发现之前的游客中已有不少人寻找了其他暑期休闲去处，而木根村的环保问题和基础设施问题依然没有得到解决。修筑和维护相关基础设施耗资巨大，村委会多次试图开会解决这个问题，但村民们陷入集体行动的困境，既不愿意借债筹资，也不愿意争取政府的支持。于是，产业转型升级的问题被数度搁置，越来越影响到木根村的持续发展。木根村村民除对县、乡政府有所防备外，对外来企业也有所抵制。总的来说，他们对外部角色的加入是排斥的，木根村村民小王的想法颇具代表性：

“他们那些公司要么就是本身自己有实力的，有实力的他个人能够做事的，他也不愿意采取这种模式（外来旅游公司和连锁酒店在木根村发展旅游业）再来投资经营了；要么就是空壳公司，本身都是跟上面的领导有私人关系的这种，他就是争取国家的项目。”（受访者：木根村村民小王。访谈时间：2020年8月11日上午）

在木根村旅游业发展期间，有大型连锁酒店希望能收购村内闲置房屋，将房屋修整升级，并向农户支付土地租金。然而，村民们对内有乡土血缘的约束，对外却不践行契约精神，不久就对合同规定的利益分配感到不满，集体毁约，木根村村主任老缪详细描述了这一过程：

“农户把他的租金收到手过后，他看公司档次高，收入也高，农户就来跟公司扯皮了……你说公司哪个来操作……群体事件我惹不起，跑了，前期投资的钱我丢了都要得，我走了，我走人了。”（受访者：木根村村主任老缪。访谈时间：2020年8月12日上午）

上述问题限制了木根村旅游业的产业升级。与此同时，木根村旅游业的运转依赖于以高额利润偿还高额债务，声誉一旦变差、游客一旦变少，木根村面临的债务风险便不可忽视。对外部主体的排斥已经威胁到木根村的发展，构建与外部主体间的信任关系任重道远。虽然村民们联系紧密，有共同的经济利益，能在关键时刻团结起来践行集体意志，但木根村内部不存在能够凝聚全村的中心节点人物，难以突破集体行动的困境。老缪对木根村的未来颇为担心，也在积极组织资源配置和推动乡村旅游业转型等，但能真正将村民动员起来是一件困难的事情。对此，老缪是这么说的：

“我们就在考虑说农家乐这块要是淘汰了的话，那就不得了了……我们平时开会都得给老百姓提醒那些，但是他可以不理这个事情……从他的内心上来讲，他是考虑你说的有道理……而他们就希望政府要能够维护我们这个东西，但是他们都没考虑到我们现在这种模式，政府凭啥子来维护你。”（受访者：木根村村主任老缪。访谈时间：2020年8月12日上午）

木根村拥有强大的自组织水平，并在此基础上拥有强大的资源消化能力，但这种消化能力落实到现实中无疑是有选择性的，这反而降低了村庄整体对外部资源的内部化水平。一方面，它的社会力量强大，能抓住市场机会，并自行组织，很快发展出特色的乡村旅游业；另一方面，它对其他外部角色的加入格外排斥，资源交流能力不足，难以与政府的项目资源有效对接，影响了外部资源水平，进而阻碍了乡村发展和产业升级。

（四）中在村：高资源交互能力与依赖性资源内部化

中在村位于福建省龙岩市，有 500 余户 1900 余人。由于资源丰富、善于经营，该村经济发展较好，是典型的强“村社自主性”村庄。中在村设立诸多内部基金，专用于内部扶贫和对本村年轻一辈的奖励，每年节庆，该村都会组织大量的集体活动，尤其不可或缺的是各大姓氏的祭祖活动，村民出人出力，已是约定俗成。中在村村民燕姐熟知这些安排，介绍道：

“那沿河路边上的小游乐场是村里拉到款项后建成的，节假日人多时村干部值班（有工资）来收取门票，收益除去工作人员工资便归村里支配。我们这儿闹元宵有这规模也是因为这风俗传承已久，每家每户自己出钱出力，热情参与。有些传统项目会让全村每人至少交 5 元钱，村干部把这些钱集中起来，用于元宵节公共开销和接下来的祭祀支出。”（受访者：中在村村民燕姐。访谈时间：2023 年 2 月 23 日晚上）

村内日常事务则由村委会和宗族组织一起磋商。村民主要由三大姓组成，每一大姓氏内部都有对应的宗族理事会，宗族理事会评选出理事长，理事长在宗族内部各项活动的组织中发挥着重要作用，有突出的影响力和话语权。对于关乎全村共同利益的事务，姓氏间的相互协调由理事会代为出面，涉及村庄共同利益的各式自治协会（例如护河协会）也由三大姓共同组织。这些内生的共同社区记忆和组织模式奠定了中在村“村社自主性”的基础，并深深嵌入中在村的发展过程。

20 世纪 90 年代到 2010 年，中在村的大部分村民以地下煤矿发家，几乎不存在贫困问题。这一阶段政府影响力较弱。然而，在 2010 年后，矿区发生矿难，安全生产形势严峻，县、乡政府对矿业管制严格，煤矿业逐渐衰落，中在村失去了经济支柱。据外出务工返乡的村民小孔回忆：

“煤矿关闭，经济水平直线下降，区、镇政府负债累累，没有相应资金支持……财政收入很空虚，现在经常要做什么事，政府都是没钱拿出来的，（做工程）就很容易导致烂尾，也没办法再做下去。”（受访者：中在村村民小孔。访谈时间：2022 年 2 月 8 日中午）

此后，中在村的一些村民迁移到更大的城市，绝大多数村民在家乡附近寻找就业机会。虽然村庄依然保持着高互动性的社会网络，但由于当地的集体经济无法维持，中在村不可避免地走向涣散。为了挽救集体经济，村中以“林”姓宗族理事会会长林君为代表的几位乡村精英富有远见，近年来努力向外谋求资源，缓解中在村的“离土化”倾向，并寻求通过文化、农业、商业等多种途径重构新的集体经济发展之路。一方面，林君等人积极试验种植适合当地水土情况的经济作物，尝试对茶叶、百香果等特色农作物进行规模种植，发展围绕果园种植的集体经济，希望在产业稳定后，动员村民入股。另一方面，林君等人将目光投向旅游业，他们对烟魁习俗、古龙灯、五色锣鼓等传统习俗文化遗产资源进行申遗，走访村民并记录地方特色，重修地方史，发展地方旅游文化。同时，林君等人积极招商引资，游说有经验的企业入驻当地，在基础设施建设上积极争取县、乡政府的支持，并通过自身影响力号召其他村民参与。到 2022 年，果园吸引了一部分能接受风险、有一定经济积累的村民加入，实现了初步增收，当地旅游业也有所发展，政府出资修建客家文化博物馆，村庄基础设施也在完善中。

林君等人的努力已初见成效，不少村民对未来的乡村建设怀有期待，并积极投入资金和精力。但即使如此，中在村离完整构建起良好的集体经济生态还有距离，且在具体问题上屡遇阻碍。

其一，由于乡级财政紧张，村庄往往只能跨级抓取资源，申报项目和争取资源过程中的琐碎和艰难增加。例如，非物质文化遗产（简称“非遗”）申报方面存在“文件有体现，资金没到位”的情况，跨级到地、市申请项目已经不易，而仅仅进行市级非遗申报，对在村的进一步发展还没有太大促进作用；要申报省级及以上非遗，则需要拍摄专题片和提供资金配套以证明发展潜力，由于制作费用较高，村民热情欠缺，申报的重担落到乡村精英身上。对此，林君怅然表示：

“申遗到了市一级就中断了，一方面是资金与团队制作的原因，另一方面就是上面没有引导与重视。我们这个年纪也没有多余的时间和精力去做，更多的只能做好传承，希望非物质文化遗产代代相传。”（受访者：宗族理事会会长林君。访谈时间：2023年2月23日晚上）

其二，项目抓包比想象中困难，需要灵敏的信息渠道和强大的社会动员能力。项目层层下放，到基层时离申报截止日期只有所剩无几的时间。要想申报不光需要资金、精力，还需要与政府有关部门保持密切联系，才能第一时间获知信息，这给众多类似林君的乡村精英造成了困难。正如林君所说：

“通常上面一个红头文件到我们基层，也没有足够的时间，短的两三天就要上报完成，还没等我们反应过来就过期了。所以，很多村没人愿做或者说没人会做……其实全国农村现状大多如此，缺项目、缺资金、缺人才，有政策难实施，最主要的还是村里不敢担当。”（受访者：宗族理事会会长林君。访谈时间：2022年2月20日上午）

中在村是一个有组织、有精英、有内部秩序的村庄。乡村精英灵活地谋求外部资源支持，从而使村庄的资源交流能力维持在较高水平。而外部资源顺利嵌入之后，乡村精英又通过村庄内部的社会网络对资源重新组织，激发村庄的资源消化能力，并将其转化成持续性的发展力量。但是，由乡村精英为主来承担推动乡村发展的角色本身具有不稳定性。正如中在村村民燕姐和林君所述：

“他们（大姓中比较富裕的人）有选择，可以走出去（离开村庄到外面发展），过年过节捐点钱，照顾好自己那个姓，随着他们外流，慢慢村子里就没有组织者了。建设乡村、发展经济很多时候吃力不讨好，坚持不下去的比比皆是。”（受访者：中在村村民燕姐。访谈时间：2022年2月11日中午）

“（做这些事）不仅要有能力有实力，还要有意识和紧迫感，不仅要有专业知识素养，还要有奉献务实的心，才能做成。在我们村做这些都是没有经济回报的，有的还得自己贴钱……没人愿意做。”（受访者：宗族理事会会长林君。访谈时间：2022年2月22日上午）

“读书行的小孩都出去了，怕是不太会回来……你要知道，大家愿意参与，但很少人愿意组织。参与和组织是两码事，这中间是真的需要人来跑的，还要不厌其烦。我们这些人还是因为有感情，要是我们在的时候建设不起来，后面就难办了。”（受访者：宗族理事会会长林君。访谈时间：2022年2月23日上午）

截至2023年，中在村的村民总体上仍呈现一种“半离土化”的趋势。绝大部分村民对土地和乡村有感情，并对村庄有较强的认同感和归属感。但是，由于该村仍暂未形成稳定的集体经济，他们多去往附近城市打工谋生，逢年过节时再返乡，村民各自的收入水平不低，但离乡村全面振兴尚有距离。

中在村以血缘、地缘关系为纽带，内部自组织性高，资源消化能力强，既有厚实的社区记忆和完整的文化仪式，也有重建集体经济的动力。同时，为该村不断奔走的乡村精英给予中在村向上的资源

交流能力，为村庄争取到不少项目机会，拓宽了中在村未来的发展道路。相比华溪村和木根村，中在村给出一个同时拥有资源消化能力、资源交流能力的“村社自主性”示范。但是，政府资源是有限的，自下而上寻求资源支持是一件烦琐、艰难的事。在中在村的社会结构下，乡村精英发挥着整合资源的中心节点作用，但也产生了发展模式上依赖性资源内部化的担忧。

四、案例分析：“村社自主性”与内外资源交互水平

（一）乡村持续发展与资源消化能力

获得外界持续帮扶的乡村发展正面案例常有其不可复制的原因。那些出现在既往研究中的正面案例往往有更宽松的资源约束，这使得政府有更多的空间向基层输入资源，长线投资和整体性投资成为可能，但放眼全国，这样宽松的资源约束毕竟不太多见。得益于政府大量的经济投入和精力投入，华溪村脱离了贫困，建立了集体经济，村民的生活水平显著提高。

但是，资源消化能力的构建并非朝夕之功，“蜂蜜之乡”和旅游业建设的波折都与华溪村低资源内部化水平相关。即使外部资源水平较高，华溪村整体的资源交互能力也相对不足。在全面脱贫后，华溪村仍没有形成有组织的乡村社会活动，乡村精英也没有在其中起到衔接内外的作用，村庄依赖于外部资源的输入，内生发展动力不足，影响了华溪村在乡村振兴阶段的进一步发展。

自外而内重建乡土力量并非完全不可能。借助外部资源重建乡土力量，本质上是通过输入经济资源和经济机会，吸引外流村民返乡，重建社会资本，发展自组织性，从而增强内生发展动力，实现良性循环。其中，不乏正面案例，尤以政府力量推动的案例为主。例如，政府主导下的河北省阳原县小关村的乡村资源构建，尝试重构社会资本，取得了一定成效（Li et al., 2016）；在江苏省邳州市酒店村，政府帮忙搭建产业平台，也在短时间内实现了乡村产业转型和发展（Chen et al., 2019）。有研究指出，乡村并非“空心化”，而是富有灵活性的“空巢化”（马良灿和康宇兰，2022），通过将行政介入引导与加强社会力量相结合，“接点治贫”“接点再造”成为可能（谢小芹，2016；王惠林，2020）。

要想在复杂的现代化外部环境下实现资源的良性互动，进而推动乡村持续发展，仍须回到以自组织性为基础的“村社自主性”上。在华溪村资源消化能力缓慢提升的过程中，以政府为核心的外部主体持续输入资源，或有望推动华溪村实现进一步的产业跃升。但不可忽视的是，重建乡土力量的过程依赖外部资源的持续充裕，而外部资源水平在相当程度上对村庄而言是外生的，这使得华溪村的持续发展具有一定脆弱性。

（二）乡村持续发展与资源交流能力

木根村和中在村都具有强资源消化能力，但它们资源内部化的结果却并不相同。想要在复杂的政社互动中寻求持续发展，则需要考察资源交流能力对资源内部化水平和外部资源水平的影响，并探索资源交流能力所依靠的社会结构。木根村在资源交流能力上显然不足，表现出强自组织性下的排他倾向，存在选择性资源内部化的问题，而中在村则依赖特定群体来维系这一能力，又具有依赖性资源内部化的问题。

木根村内部交易成本低，村民行动力强，善于把握机会，扩大优势，对特定资源具有强大的资源

消化能力，这种能力被制度化、稳固化，符合超越个别精英利益的“村社自主性”定义。但是，超出村庄共同体“内”的边界，村庄与外部的交易成本陡增，信任关系很难建立。在短期内，木根村发挥强大的内部组织力量实现了高速发展，然而，外部市场需求不断变化，木根村要想保持发展优势，必须改变旧有的发展模式，与市场需求协调同步，进行产业转型升级。然而，转型一方面需要突破集体行动的困境，改变选择性资源内部化的现状；另一方面则需要大量的外部资金和项目投资，仅靠木根村的私人借贷远不可及，亟需外部角色的助力，而这需要较强的资源交流能力去游说外部行动者，提高其资源输入意愿。在木根村，资源消化能力与资源交流能力间存在张力，这来自其组织模式的内在结构——村民们从事的经营活动相似，拥有共同经济利益，但彼此之间的资源依附性不强；在木根村内部相对稳定的组织空间中，没有一个“话事人”可以真正突破集体行动的困境。随着社会网络具体节点中心度的降低，木根村的资源交流能力严重不足，其资源消化能力在实践中极具选择性，在面临重大转型机会时也因缺乏资源交流能力而停滞不前。

中在村的发展则主要依靠乡村精英。区别于木根村遭遇的发展瓶颈，中在村既具有资源消化能力，又具有资源交流能力，能更灵活地实现内外资源交互。尽管如此，中在村的这种“村社自主性”实质上是一种“依赖性自主”，而非形成了制度性、稳定性、长期性的自主性。在“依赖性自主”模式下，对乡村治理绩效的讨论往往会限缩至对乡村精英的讨论。对乡村精英组织动员、衔接内外的相关讨论已为数不少（例如罗家德等，2013；朱天义和高莉娟，2016），中在村的林君可谓乡村精英的典型代表，这些乡村精英能够整合政府、市场的资源，推动乡村持续发展。但是，并不是所有乡村精英都能够担负起振兴发展的责任，也并非所有乡村精英都如林君一般能和政府、市场打好交道，克服阻碍，获得乡村发展所需的资源。资源交流能力确能改变外部的资源输入意愿，进而改变外部资源水平，但最终的资源水平取决于多方面，非正式制度线索往往隐藏在正式资源分配的表象之下，例如，依托于私人关系（尤其是血缘关系）^①的资源俘获常常外生于村庄在正式渠道上的努力（Han and Gao, 2019）。

在中在村，林君等人富有远见，衔接内外，奠定了振兴的基础，但与此同时，这对乡村精英本身的要求极高。林君的出现具有高“卡理斯玛”属性，是非结构性的、不稳定的、偶然性极高的。类似地，在王浩瑜和孙君（2022）的研究中，倘若村干部的换届接任失败，山东省枣庄市小官庄村还能否实现“乡土—利益”互嵌，进而维持集体经济的繁荣？这似乎难以得出结论。“依赖性自主”模式能在某一特定时间段运行得很好，但长期可持续运行需要苛刻的条件。一方面，在资源交互过程中，政府的逻辑、乡村精英的逻辑、乡村社会中其他村民的逻辑很难被贯通，乡村精英想要有效地开展行动，也必然面临多重约束条件，办事困难、成效缓慢，很容易令人心生退意。另一方面，现代化逻辑打破了农耕时期经济合作的基础，也由此降低了长期维持这种社会网络的必要性。经济与社会相互作用，彻底改变了乡村内部的激励规则。当村庄面临的发展风险增大、集体经济衰退、“离土化”程度提高，村社内部的社会资本及组织能力便会降低，村庄吸引力下降，则不可避免地出现乡村精英后继无人的

^①当然，这也许并非出于权力寻租和贪腐的动机，而是私人关系不可避免地会影响领导干部的注意力，从而影响他们的行动。

难题。这使得类似中在村的典型强自主性村庄也面临不可忽视的问题——即使村庄在经济环境不利的情况下仍能通过乡村精英得以维系发展，但如果以林君为代表的乡村精英没有在一定时期内建立起有希望的集体经济模式，就会面临后继无人的困境。

总体来看，拥有强资源消化能力的木根村与中在村能在一定程度上实现外部资源内部化，提高资源利用效率。但是，村庄能否在灵活变化的市场环境中取得持续发展，还受到资源交流能力的影响，且这一能力能否转化为现实的水平，则又与动态的资源约束限制、政社关系情况联系紧密。

如果仅在特定的项目下乡语境中考虑问题，则资源消化能力足以解释资源利用的效率问题。但是，在不同时期，政府的项目发包和资源输入存在不同考量，基层政府的资源分配意愿受到自下而上的项目申请和自上而下的资源约束结构的双重影响，社会的态度也会动态地影响政府的资源分配意愿。木根村的基础设施建设和中在村的项目申遗都仰赖外部资源和项目机会的青睐，这些资源一旦取得，将会显著促进村庄集体经济的持续发展。然而，在政府资源有限的情况下，这些关键资源的获取需要村庄主动寻求政府支持，向上申报具有可行性的方案，破除信息壁垒，而非静态地等待资源输入。乡村振兴阶段的工作思路也与精准扶贫阶段的底线思维存在差异，政府的注意力发生转移。而对于普遍的现代化语境下的乡村而言，外部资源水平——尤其是来自政府的外部资源——将会持续影响乡村经济转型，进而对推动乡村发展发挥重要作用。此时，资源交流能力对村庄而言就变得尤为重要。

（三）案例对比：主体约束与“村社自主性”

要想深究不同村庄的“村社自主性”的建构条件，需要对比华溪村、木根村和中在村在能力维度与社会特征方面的差异（见表1）。

表1 华溪村、木根村和中在村的能力维度与社会特征对比

特征	华溪村	木根村	中在村
社会结构	疏松型	网络型	星型
姓氏结构	杂姓	单姓为主	三姓联盟
中心节点	外生节点（政府）	无	内生节点（乡村精英）
资源消化能力	弱	强	强
资源交流能力	弱	弱	强
资源内部化水平	低	中	高
影响资源内部化水平的主要原因	低自组织性	选择性资源内部化	依赖性资源内部化
外部资源水平	高	低	中
影响外部资源水平的主要原因	宽松的资源约束	悬浮的资源关系	紧缩的资源约束
持续发展面临的挑战	外部节点依赖性	资源限制、转型困难	内生节点依赖性

立足于村社自组织性的资源消化能力，往往筑基于村庄的社区记忆、文化仪式和血缘、地缘关系之上，同姓村民之间往往拥有更低的交易成本和更高的信任程度，姓氏数目和姓氏集中度也会影响整体公共品的提供（王丹利和陆铭，2020）。在本文案例中，华溪村为杂姓村，社会动员主要以地缘关系为纽带，中心节点是外生的，内部没有强烈的排斥倾向，对外态度也较为接纳；木根村有占绝对优势的大姓，但没有强文化仪式链接的宗族，更多依赖于血缘、地缘和共同经济利益的联结；而中在村

则在三姓宗族力量的基础上，以血缘、地缘、文化仪式、社会组织为纽带，村民之间以乡村精英为中心节点联结得更为紧密。根据3个村庄社会结构的特点，可以将华溪村、木根村和中在村依次划分为疏松型、网络型和星型。在疏松型乡村社会中，村民之间的联系并不紧密，其内在动员能力不强，村社自主性有所不足，资源内部化水平较低；在网络型乡村社会中，村民之间具有较强的联结，但缺少中心节点和统领性的“话事人”，往往会陷入集体行动的困境，只能完成特定外部资源的内部化，并陷入资源约束下的转轨困难；在星型乡村社会中，村民之间联系紧密，乡村精英作为中心节点能影响并带动村民的行动，通过有针对性地动员，在高资源内部化水平的基础上，努力实现外部资源水平的提高，以完成内外资源的良性交互。

从乡村长期发展来看，有中心节点角色的村庄能够较好地应对经济转型，具有较高的灵活性，但由于其发展依赖特定中心节点角色，往往又在强灵活性中潜伏着弱稳定性。相比于华溪村和中在村，木根村意外发展起来的乡村旅游业具有经营模式上的特殊性，村民个体经营不必依赖统一领导，而是基于共同的经济利益，能在关键时刻团结起来践行集体意志，其内在制度相对完善，不会因为特定节点的撤离而陷入经营困难，相对来说具有更稳定的发展模式。但木根村在拥有强大的内部组织力量的同时对外排斥，而其扁平化、网络化的社会结构又使其遭遇转型困难，反过来制约乡村发展。于是，木根村在发展过程中表现出强稳定性的同时，又呈现弱灵活性。

置身于现实语境中的“村社自主性”受到多重限制条件约束，与乡村持续良性发展之间的关系是复杂的（见图2）。在村庄内部，它受到乡村社会结构的制约，不同的结构形态影响着不同的动员类型，也影响着村庄处理内外关系的方向；从社会结构和社会关系来看，乡村发展过程中资源交流能力与资源消化能力之间既相互关联又存在一定张力。在村庄外部，资源交流能力能够改变的是政府与村庄之间相对内生的信息约束，在资源有限的情况下改变政府的资源分配意愿和偏好。但是，有相当一部分资金约束是外生于村庄的。这也意味着村庄即使拥有较高的资源交流能力，也不一定能以此获得外部资源水平的提高。因此，虽然“村社自主性”对乡村持续发展不可或缺，但是当它与复杂现实相互作用时，又存在不可忽视的限度。

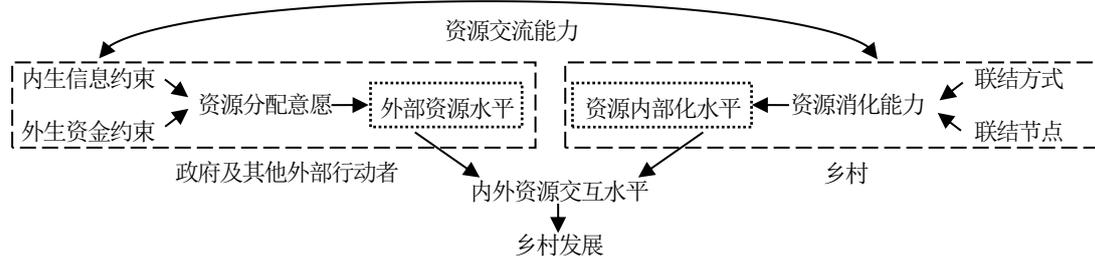


图2 主体约束与“村社自主性”

五、总结与讨论

乡村社会内部的共同记忆和地方知识无法被外部议价系统所替代，要达成良好的外部资源内部化水平，需要村社的内生自组织力量。资源消化能力内含于“村社自主性”，筑基于自组织性，对乡村

持续发展具有关键作用。在这个意义上，强调“村社自主性”对乡村振兴大背景下的乡村持续发展具有重要的理论价值和现实意义。但仅将分析视角局限于村庄内部，忽略现代化浪潮下乡村社会遭遇的冲击和外部环境发生的变化，显然也不利于深入把握乡村持续发展的规律。

进一步讲，村庄从外部获取资源以及与外部环境互动是乡村持续发展不可或缺的一环。现实中外部资源供给的重要行政主体——县、乡政府面临不可忽视的多重制约。此时，资源交流能力在村庄争取政府支持、提高外部资源输入意愿等方面发挥着重要作用，对乡村持续发展具有深刻而长远的影响。然而，资源交流能力不仅与村社自组织性有关，更与村社自组织性依托的社会结构高度相关，而且与政府资源配置、社会资源流动状况不可分割。“村社自主性”蕴含着支撑乡村持续发展的强大功能，又有其特定的限度。

“村社自主性”的限度主要体现在三个方面：其一，“村社自主性”内部的能力维度及其作用机制不是简单划一的，亦即拥有良好的资源消化能力的村庄不一定能拥有良好的资源交流能力，反之亦然。其二，无论是经济共谋基础上的扁平型社会，还是以宗族社会关系等为纽带的星型社会，都具有一定的资源消化能力。但是，无内生节点的前者易陷入集体行动的困境，不仅降低资源交流能力，使乡村停留在较低的外部资源水平，还会影响资源内部化水平，使乡村内生发展动力无法变现为乡村发展水平；而有内生节点的后者虽可以摆脱集体行动的困境，但积累着“卡理斯玛”式不稳定的隐忧，这些都不利于乡村持续发展。其三，村庄即使拥有筑基于村社自组织性的良好的资源消化能力和资源交流能力，也不一定拥有良好的内外资源交互水平，影响资源交互水平的因素有相当一部分是外生于村庄的。

面对纷繁复杂的社会现实，中国数以万计的村庄各有其具体特点，试图为乡村持续发展开出一剂简单化的药方，其效果无疑是欠佳的。厘清“村社自主性”之于乡村持续发展的价值、功用及其限度，立足于以有限资源为可为之事，思考内部组织与外部交互、活力与稳定之间的关系和可能的优势转换，是乡村振兴绕不开的议题。进而言之，持续深入推进乡村振兴，需要在中国式现代化进程中确保“村社自主性”建设与政府有力推动、城乡良性互动相统筹，走中国特色的乡村全面振兴之路。

参考文献

- 1.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。
- 2.陈锋，2015：《分利秩序与基层治理内卷化：资源输入背景下的乡村治理逻辑》，《社会》第3期，第95-120页。
- 3.陈靖，2013：《城镇化背景下的“合村并居”——兼论“村社理性”原则的实践与效果》，《中国农村观察》第4期，第14-21页、第94页。
- 4.董磊明、邹松，2020：《中国村社自主性与外部资源的内部化》，《学术月刊》第6期，第71-83页。
- 5.葛志军、邢成举，2015：《精准扶贫：内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查》，《贵州社会科学》第5期，第157-163页。
- 6.桂华，2014：《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》，《政治学研究》第4期，第50-62页。

- 7.何奇峰, 2022: 《产业帮扶机制的社会学研究——以湖南省野猪桥村扶贫产业的发展与转变为案例》, 《中国农村观察》第5期, 第44-60页。
- 8.黄宗智、龚为纲、高原, 2014: 《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?》, 《开放时代》第5期, 第143-159页、第8页。
- 9.蒋永甫、龚丽华、疏春晓, 2018: 《产业扶贫: 在政府行为与市场逻辑之间》, 《贵州社会科学》第2期, 第148-154页。
- 10.景跃进, 2018: 《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》, 《治理研究》第1期, 第48-57页。
- 11.李博, 2016: 《项目制扶贫的运作逻辑与地方性实践——以精准扶贫视角看A县竞争性扶贫项目》, 《北京社会科学》第3期, 第106-112页。
- 12.李棉管, 2017: 《技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示》, 《社会学研究》第1期, 第217-241页、第246页。
- 13.李祖佩, 2013: 《项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察》, 《中国农村观察》第4期, 第2-13页、第94页。
- 14.陆文荣、卢汉龙, 2013: 《部门下乡、资本下乡与农户再合作——基于村社自主性的视角》, 《中国农村观察》第2期, 第44-56页、第94-95页。
- 15.罗家德、孙瑜、谢朝霞、和珊珊, 2013: 《自组织运作过程中的能人现象》, 《中国社会科学》第10期, 第86-101页、第206页。
- 16.马荟、苏毅清、王卉、周立, 2021: 《从成员个体理性到村社集体理性: 乡村精英的作用机制分析——以S省Y村为例》, 《经济社会体制比较》第4期, 第119-128页。
- 17.马良灿、哈洪颖, 2017: 《项目扶贫的基层遭遇: 结构化困境与治理图景》, 《中国农村观察》第1期, 第2-13页、第140页。
- 18.马良灿、康宇兰, 2022: 《是“空心化”还是“空巢化”? ——当前中国村落社会存在形态及其演化过程辨识》, 《中国农村观察》第5期, 第123-139页。
- 19.宁玲玲, 2000: 《城市化进程中的村治变迁: 社区自主性成长——以武汉市徐东村为个案》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第3期, 第47-53页。
- 20.折晓叶、陈婴婴, 2005: 《产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本》, 《社会学研究》第4期, 第1-43页、第243页。
- 21.折晓叶、陈婴婴, 2011: 《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》, 《中国社会科学》第4期, 第126-148页、第223页。
- 22.唐文玉, 2010: 《行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释》, 《公共管理学报》第1期, 第13-19页、第123-124页。
- 23.万江红、苏运勋, 2016: 《精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角》, 《贵州社会科学》第8期, 第149-154页。

- 24.王丹利、陆铭, 2020: 《农村公共品提供: 社会与政府的互补机制》, 《经济研究》第9期, 第155-173页。
- 25.王浩瑜、孙君, 2022: 《“乡土—利益”互嵌型村庄治理模式——基于鲁西南小官庄村的个案分析》, 《中国农村观察》第6期, 第23-37页。
- 26.王惠林, 2020: 《行政助力自治: 对村干部“流官化”现象的一种解释》, 《云南行政学院学报》第3期, 第25-31页。
- 27.王敬尧、王承禹, 2018: 《农地制度改革中的村治结构变迁》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第35-46页。
- 28.王雨磊, 2016: 《数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理》, 《社会学研究》第6期, 第119-142页、第244页。
- 29.温铁军、董筱丹, 2010: 《村社理性: 破解“三农”与“三治”困境的一个新视角》, 《中共中央党校学报》第4期, 第20-23页。
- 30.夏方舟、杨雨濛, 2021: 《土地要素精准扶贫路径: 补个体还是补集体? ——基于江西省横峰县的扎根理论研究》, 《公共管理学报》第3期, 第86-98页、第172-173页。
- 31.谢小芹, 2016: 《“接点治理”: 贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践》, 《公共管理学报》第3期, 第12-22页、第153页。
- 32.熊万胜, 2010: 《基层自主性何以可能——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析》, 《社会学研究》第3期, 第48-81页、第244页。
- 33.许汉泽、李小云, 2017: 《精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第1期, 第9-16页。
- 34.应星, 2015: 《农户、集体与国家: 国家与农民关系的六十年变迁》, 北京: 中国社会科学出版社, 第113-119页。
- 35.苑鹏, 2001: 《中国农村市场化进程中的农民合作组织研究》, 《中国社会科学》第6期, 第63-73页、第205-206页。
- 36.章文光、刘志鹏, 2020: 《注意力视角下政策冲突中地方政府的行为逻辑——基于精准扶贫的案例分析》, 《公共管理学报》第4期, 第152-162页、第176页。
- 37.周常春、刘剑锋、石振杰, 2016: 《贫困县农村治理“内卷化”与参与式扶贫关系研究——来自云南扶贫调查的实证》, 《公共管理学报》第1期, 第81-91页、第156-157页。
- 38.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。
- 39.朱天义、高莉娟, 2016: 《精准扶贫中乡村治理精英对国家与社会的衔接研究——江西省XS县的实践分析》, 《社会主义研究》第5期, 第89-99页。
- 40.Aldrich, D., and M. Meyer, 2014, “Social Capital and Community Resilience”, *American Behavioral Scientist*, 59(2): 254-269.
- 41.Chandra, A., M. Williams, A. Plough, A. Stayton, K. Wells, M. Horta, and J. Tang, 2013, “Getting Actionable About Community Resilience: The Los Angeles County Community Disaster Resilience Project”, *American Journal of Public Health*, 103(7): 1181-1189.
- 42.Chen, C., M. Woods, J. Chen, Y. Liu, and J. Gao, 2019, “Globalization, State Intervention, Local Action and Rural Locality Reconstitution - A Case Study from Rural China”, *Habitat International*, Vol.93, 102052.

43. Cutter, S., L. Barnes, M. Berry, C. Burton, E. Evans, E. Tate, and J. Webb, 2008, "A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters", *Global Environmental Change*, 18(4): 598-606.
44. Day, G., 2006, *Community and Everyday Life*, London and New York: Routledge, 182-190.
45. Hajer, M., 2003, "Policy Without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void", *Policy Sciences*, 36(2): 175-195.
46. Han, H., and Q. Gao, 2019, "Community-based Welfare Targeting and Political Elite Capture: Evidence from Rural China", *World Development*, Vol.115: 145-159.
47. Levy, J., and C. Gopalakrishnan, 2005, "Promoting Disaster-resilient Communities: The Great Sumatra - Andaman Earthquake of 26 December 2004 and the Resulting Indian Ocean Tsunami", *International Journal of Water Resources Development*, 21(4): 543-559.
48. Li, Y., H. Westlund, X. Zheng, and Y. Liu, 2016, "Bottom-up Initiatives and Revival in the Face of Rural Decline: Case Studies from China and Sweden", *Journal of Rural Studies*, Vol.47: 506-513.
49. Li, Y., H. Westlund, and Y. Liu, 2019, "Why Some Rural Areas Decline While Some Others Not: An Overview of Rural Evolution in the World", *Journal of Rural Studies*, Vol.68: 135-143.
50. Li, Y., C. Song, and H. Huang, 2021, "Rural Resilience in China and Key Restriction Factor Detection", *Sustainability*, 13(3), 1080.
51. Magis, K., 2010, "Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability", *Society & Natural Resources*, 23(5): 401-416.
52. Marsden, T., 2010, "Mobilizing the Regional Eco-economy: Evolving Webs of Agri-food and Rural Development in the UK", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(2): 225-244.
53. Murdoch, J., and T. Marsden, 1994, *Reconstituting Rurality: Class, Community and Power in the Development Process*, London: UCL Press, 48-56, 128-142, 226-233.
54. Norris, F., S. Stevens, B. Pfefferbaum, K. Wyche, and R. Pfefferbaum, 2008, "Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness", *American Journal of Community Psychology*, Vol.41: 127-150.
55. Pfefferbaum, R., B. Pfefferbaum, R. Horn, R. Klomp, F. Norris, and D. Reissman, 2013, "The Communities Advancing Resilience Toolkit (CART): An Intervention to Build Community Resilience to Disasters", *Journal of Public Health Management and Practice*, 19(3): 250-258.
56. Ploeg, J., and G. Dijk, 1995, *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development*, Assen, the Netherlands: Van Gorcum, 87-106.
57. Ploeg, J., and T. Marsden, 2008, *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development*, Assen, the Netherlands: Van Gorcum, 1-28, 149-208.
58. Salvia, R., and G. Quaranta, 2017, "Place-Based Rural Development and Resilience: A Lesson from a Small Community", *Sustainability*, 9(6), 889.
59. Sherrieb, K., F. Norris, and S. Galea, 2010, "Measuring Capacities for Community Resilience", *Social Indicators Research*, Vol.99: 227-247.
60. Summers, G., 1986, "Rural Community Development", *Annual Review of Sociology*, Vol.12: 347-371.

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

62. Warren, R., 1963, *The Community in America*, Chicago, IL: Rand McNally, 9-13.

63. Wilson, G., Z. Hu, and S. Rahman, 2018, "Community Resilience in Rural China: The Case of Hu Village, Sichuan Province", *Journal of Rural Studies*, Vol.60: 130-140.

64. Wu, B., and L. Liu, 2020, "Social Capital for Rural Revitalization in China: A Critical Evaluation on the Government's New Countryside Programme in Chengdu", *Land Use Policy*, Vol.91, 104268.

(作者单位: 中国人民大学国际关系学院)

(责任编辑: 王 藻)

Village Community Autonomy and Its Limits in Sustainable Rural Development

HUANG Xinhong

Abstract: The focus of China's "San Nong" (agriculture, rural areas, and farmers) work has shifted from targeted poverty alleviation to the comprehensive promotion of rural revitalization. The new stage and new challenges demand higher requirements for the sustainability of rural development. The studies on China's rural construction experiences and the rise and fall of rural areas in various countries reveal the significance of endogenous vitality for sustainable rural development. Among them, "village community autonomy" emphasizes the ability of resource interaction based on the self-organization of village communities, which has specific theoretical value and practical implications. In the context of rural revitalization, it is indispensable for village communities to obtain resources from and interact with the external environment. The resource interaction ability emphasized by "village community autonomy" can be further divided into resource digestive ability and resource exchange ability, where the former focuses on the effectiveness of resource internalization while the latter focuses on the overall level of available resources. Through tracking surveys of Huaxi Village, Mu Gen Village, and Zhongzai Village, this study finds that, on the one hand, resource digestive ability is inherent in the self-organization of village communities, which plays a critical role in the sustainability of rural development. On the other hand, resource exchange ability is not only related to the self-organization of village communities but also inseparable from government resource allocation and the flow of social resources, which deeply affects the sustainability of rural development. Therefore, to continue advancing rural revitalization, it is necessary to strengthen the construction of "village community autonomy" while acknowledging its limits, ensuring that the development of "village community autonomy" is coordinated with the strong government support and the positive interaction between urban and rural areas in the process of Chinese-style modernization.

Keywords: Rural Revitalization; Village Community Autonomy; Sustainable Development; Resource Internalization

乡村治理中的多重合意性协同*

——应对制度复杂性视角下的多案例分析

许睿谦¹ 王超¹ 苏孟玥²

摘要：由“行政—社区—市场”多重制度要素叠加而形塑的制度复杂性正成为乡村广泛面临的治理挑战，乡村振兴需要乡村协调与有序治理。本文借鉴制度复杂性理论，为乡村治理的制度结构特征以及治理主体的能动与创新策略提供新的解释视角。本文提出基于多重合意性协同的分析框架，并结合对3个典型村庄案例的考察来提炼治理策略及作用机理。研究发现：乡村治理在行政、社区和市场多重制度逻辑下面临合意性短缺与紧张关系的潜在制约；多重合意性协同是乡村基层在复杂制度环境下提升治理效能、获取各方支持的关键内在支撑；制度弥合与制度联结构成了实现多重合意性协同的重要运作机理，支撑了合意性从短缺到兼顾、从紧张到良性互动的演化过程；村庄内外多元治理力量的激活调动与相互配合能为实现多重合意性协同提供组织保障。本研究的发现深化了对乡村治理的制度根源及微观主体应对机理的理解，并对乡村治理创新的策略与路径选择具有现实指导意义。

关键词：乡村治理 制度复杂性 合意性 乡村振兴

中图分类号：C912.82；F323.4 **文献标识码：**A

一、引言

党的二十大报告指出“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”，并提出加快建设农业强国和扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴的发展要求^①。党的二十届二中全会再次强调全面推进乡村振兴和巩固拓展脱贫攻坚成果的战略部署^②。乡村治理体系与治理能力现代化是推进中国式现代化的重要内容，要求治理不再局限于某单维价值目标，例如经济收入增长，而是寻求经济与社会、生态、文化等多方面的协同共进，促进村庄全面高质量发展。在乡村基层现实

*本文系国家自然科学基金项目“社会创新实验的理论、模式及路径研究”（编号：20161300962）的阶段性成果。

^①参见习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第30-31页。

^②参见《中国共产党第二十届中央委员会第二次全体会议公报》，https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743717.htm。

中，村书记、村主任和村集体经济组织负责人由同一人担任的“一肩挑”现象也越发普遍，这为治理提出了新的挑战。在多重目标、规范与任务下，乡村基层需要更系统地谋划治理方略，实现组织协调与有序治理（秦中春，2020；姚树荣和周诗雨，2020）。

既有研究着重从制度与行动的二重性出发对乡村治理的内在挑战和应对机制提供解释。制度执行视角下的研究指出，国家和地方的政策导向与多样化的乡村基层诉求及行为逻辑之间存在潜在张力，使得诸多基层治理实践与应然的制度目标之间产生偏离（杜鹏，2019；郭劲光和王杰，2021）。面对这样的治理困境，一些基层组织尝试通过制度的适应性调适来提升实际治理效能（田雄和郑家昊，2016）。从行动主体及其组织结构的横向视角来看，相关研究指出，不同主体间因观念思想、利益取向、组织资源与行为逻辑的不同而相互掣肘，在制度响应过程中形成结构张力（唐斌尧等，2021；姚树荣和周诗雨，2020；王超等，2022）。在推进乡村振兴的新局面下，乡村治理的制度内涵更加丰富，各行动主体及其行为逻辑也越发呈现多元性与复杂关联性（连宏萍等，2021），这也进一步加深了乡村基层的治理难度。

综合来看，既有研究遵循制度设计与执行调适的思路，将治理失效主要归因于治理实践与制度目标偏离或行动主体的组织结构张力，而在一定程度上忽略了制度本身的复合特性及其动态演化过程。本文试图基于制度复杂性理论为乡村治理所处制度环境及微观主体能动策略提供新的解释视角。制度复杂性理论超越了新制度主义的传统视角，强化了对制度的多元性以及不同制度之间互嵌与演化关系的理解。复杂制度环境中多重制度逻辑叠加与交织，为组织或个体提供了更多的能动和创新空间，但同时也容易引致他们在观念、决策与行为上的张力，甚至造成矛盾和冲突（Ashforth and Reingen, 2014; Battilana et al., 2015; Raaijmakers et al., 2015; 肖红军和阳镇，2022）。研究乡村治理，需要回到制度本身来分析由多重制度逻辑形塑的结构特征（徐凤增等，2021），并探究微观主体应对制度复杂性的运作机制与演化过程。

鉴于此，本文在阐释乡村治理嵌于“行政—社区—市场”制度逻辑中的制度复杂性结构特征的基础上，探究治理主体的应对机理。行政村作为中国最基层的治理单元，既要衔接党政任务、上级规划与政策部署等行政安排，又要承担维持社区秩序、响应村民诉求等社区治理工作。此外，产业兴旺要求乡村的经济活动更好地与市场规范及相关要素相衔接，促进农村集体经济效益提升并推动创新。乡村振兴战略所提出的多维目标与相关政策规范，也进一步要求多元制度要素间更加紧密地建立联系。中国乡村治理中越来越普遍的村书记、村主任和村集体经济组织负责人“一肩挑”现象，就是制度复杂性在微观主体身份上的映射表征。“一肩挑”的村主任不仅要落实党政任务要求、负责村庄治理，还要带头发展村庄的集体经济，担负“政经社”三合一的交织型任务。面对多元制度逻辑叠加而形塑的复杂制度环境，乡村基层在治理过程中如何避免治理失衡、失序，如何提升治理效能进而引领村庄实现组织协调和高质量发展？这是本文研究的重点问题。

本文以多重合意性协同的分析框架为基础，结合对3个典型村庄案例的考察，试图深入剖析在复杂制度环境下实现多重合意性协同的治理策略，进而为探索微观主体应对制度复杂性的运作机制与演化过程提供参考和借鉴。

二、文献回顾与分析框架

（一）制度复杂性理论与乡村治理

在新制度主义的早期研究中，组织所嵌入的制度环境被视为单一、稳定的系统，而组织在制度“同构”压力下表现出行为上的趋同特征（Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983）。囿于行为同质化假设和对组织微观层面能动性的忽视，传统的制度理论在制度环境日趋复杂的情境下显现解释力不足的问题。超越新制度主义的传统视角，制度复杂性理论揭示了当代组织面临的制度环境并非单一秩序，而是往往呈现多元化、碎片化并且动态演化的特征（Greenwood et al., 2011; Thornton et al., 2012）。在复杂制度环境下，组织行为由多元的制度逻辑共同塑造（Lounsbury, 2007），例如，学者总结出家庭、社区、宗教、市场和政府等不同的制度逻辑（Thornton et al., 2012）。场域中的微观主体如何应对制度复杂性，如何处理异质性制度逻辑之间的兼容或竞争、冲突关系，成为组织社会学研究的前沿领域（肖红军和阳镇，2022）。

当前，制度复杂性理论相关研究主要聚焦于社会企业、高校以及公私合作运营的医院等机构。近年来，一些国内外学者关注到，随着乡村社会边界的开放，乡村治理越发成为研究制度复杂性的另一重要典型情境（Smets et al., 2015; 徐凤增等，2021; 张德海等，2022）。在中国农村集体产权制度改革、农村土地制度改革等一系列改革举措下，乡村早已由较为单一的乡土秩序向复合治理结构演化。尤其是在资本下乡、项目下乡等广泛推进的背景下，乡村治理结构与模式发生深刻变迁，市场化的利益治理嵌入乡土社会（李祖佩和钟涨宝，2016），呈现乡土治理与利益治理叠加互嵌的新形态（王浩瑜和孙君，2022）。学者进一步发现，在迈向乡村振兴与共同富裕的进程中，乡土社会中的宗族逻辑与党组织、国家、市场和公司等各类制度逻辑要素越发广泛地融合共存（徐凤增等，2021）。在乡村治理场域中，多元的制度逻辑要素被纳入治理主体的目标与实践，要求基层治理主体拥有足够的制度逻辑平衡能力和创新治理能力（Smets et al., 2015）。

尽管乡村治理场域中制度逻辑的多元性已受到学者关注，但对乡村治理场域中制度复杂性结构特征的研究还亟待深入。此外，乡村治理主体有效应对制度复杂性的运作机制与过程还存在很大的研究缺口。换言之，乡村治理场域中的制度复杂性为治理主体带来何种挑战？治理主体如何促成均衡与协调的治理局面？这些均是亟待解析的研究命题。

（二）分析框架：乡村治理中的多重合意性协同

1. 乡村治理场域中制度复杂性的结构特征。在相关研究中，制度复杂性被定义为特定场域中存在多种制度逻辑叠加，且不同制度逻辑之间呈现紧张关系的一种状态（Greenwood et al., 2011; Tracey et al., 2011）。这揭示了制度复杂性两个方面的结构特征：一是场域中存在两种或两种以上制度逻辑的交织叠加，二是不同制度逻辑之间存在竞争或冲突的紧张关系（Raaijmakers et al., 2015）。沿袭这一脉络，相关研究主要从目标、规范、利益相关方及互动原则等方面对制度逻辑进行要素解构，进而对比不同制度逻辑并分析行动主体在不同制度逻辑下的潜在张力（Thornton et al., 2012; 徐凤增等，2021）。具体到乡村治理（本文特指以行政村为单元边界的治理）这一特定场域，治理主体面临的制度复杂性

主要呈现行政、社区与市场多重制度逻辑的叠加与互嵌。根据不同制度逻辑的理论梳理并结合乡村情境特性，笔者总结出乡村治理场域中各类制度逻辑在发展目标、核心利益相关方、规范基础、合意性内涵和来源等方面的差异（见表1）。

表1 乡村治理所面临的多重制度逻辑的比较

特征维度	行政制度逻辑	社区制度逻辑	市场制度逻辑
发展目标	政策落实、政绩卓越	村庄和谐、稳定和发展	集体经济收入最大化
核心利益相关方	上级政府、部门	村集体、村民	供应链合作方、顾客、竞争者
规范基础	政策文件、权责配置	文化传统、人情关系、集体共识	契约关系、自利行为
合意性内涵	响应政策要求,得到上级的认可与支持	满足本地需要,得到社区成员的支持与配合	遵循市场规则,创造各方利益
合意性来源	政策与规划、行政指令	集体利益、信任与互惠	经济效益、生产效率、竞争优势

注：基于对 Thornton et al. (2012) 和徐凤增等 (2021) 相关理论阐述的梳理。

行政制度逻辑与社区制度逻辑是长久以来乡村治理的主要依据。行政制度逻辑主要以自上而下的权责配置与任务发包为规范基础，强调主体对所规定的权责边界及任务要求的严格遵守。在科层体系下，政策与规划、集体动员、考核指标和过程监督等形塑了乡村治理面临的规制压力，不仅影响乡村治理的方向与内容，还贯穿于乡村治理结构（杜鹏，2019；田雄和郑家昊，2016）。相较于行政制度逻辑，社区制度逻辑则以社区为边界，以社区成员间情感、文化和共识为规范基础，强调在遵循集体意志和满足成员需求的过程中促进社区发展。社区成员是在特定地理边界内具有共同归属感和社会行动取向的群体，持久的、非工具性的互动构成了社区成员彼此之间的联系和责任（Lounsbury, 2007；Marquis and Lounsbury, 2007）。社区制度逻辑将村庄视为特定地理边界内的非正式自治单元，以满足社区成员需求、促进社区和谐发展为目标形成规约体系（杜鹏，2019）。在行政制度逻辑与社区制度逻辑的叠加影响下，村书记、村主任和村集体经济组织负责人由同一人担任的“一肩挑”现象越发普遍，这种身份上的复合化趋势也体现了治理主体所面临的制度环境的复杂性。

除行政制度逻辑与社区制度逻辑外，在“产业兴旺”“生活富裕”目标下，乡村治理还需要更有效地融合市场制度逻辑来联结市场力量、盘活资源要素。市场制度逻辑以经济效益最大化为目标，将契约关系和自利行为作为主要的规范基础，强调各方在相互的利益许诺下达成经济合作、创造经济收益。市场制度逻辑是村集体、村民与市场主体间形成长效利益联结并共同致富的主要支撑（郑永君等，2021）。现实中，在农村集体产权制度改革、农村土地制度改革等一系列改革举措下，农村集体经济活动逐渐从过去由行政安排主导，向成立股份合作制经济组织、引入工商资本发展混合所有制经济等多元化的实现形式转变（韩林松等，2021；夏柱智，2021）。农村集体经济活动不再仅依靠自上而下的行政安排和资源导入，而是更深入嵌合到市场制度环境中，通过纳入市场制度逻辑来提升效率与促进创新。

2. 多重合意性协同。合意性是在特定制度环境中促进组织发展的关键要素。不同于合法性或正当性强调组织通过满足底线制度要求而获得基本的生存与发展条件，合意性更关注组织在制度环境中是

否让各方满意并获得高度评价。在新制度主义领域，合意性指一种现实可行、社会认可以及各方满意的组织状态，且合意性会使组织便于得到制度环境中各方支持进而对组织发展形成促进(Petkova et al., 2014; 肖红军和阳镇, 2018)。随着特定场域从承载单一制度逻辑向承载多重制度逻辑转变，行动主体需要在不同制度逻辑下兼顾各类合意性，并维持多重合意性之间的长期平衡与协同关系(Greenwood et al., 2011)。肖红军和阳镇(2022)研究指出，现代组织越发需要在多种制度逻辑之间建立直接或间接的耦合状态。若组织不满足某类重要制度逻辑下的规范与要求，则会面临合意性短缺而招致关键利益相关方的抵触或支持撤回(Lanahan et al., 2021)。此外，若组织寻求的不同合意性之间存在竞争或冲突的紧张关系，同样也会引致组织治理失灵的问题(肖红军和阳镇, 2018)。由此认为，多重合意性协同是组织应对制度复杂性的关键，意味着组织在各类制度逻辑下实现合意性的兼顾而非短缺，且在不同合意性获取之间形成良性互动而非紧张关系。

具体到乡村治理场域，基于“产业兴旺”“生态宜居”“乡风文明”“治理有效”“生活富裕”等多维发展目标导向，乡村基层需要在行政、社区与市场多重制度逻辑的规范和要求下寻求多重合意性，进而保障实现乡村发展目标所需的各方资源与支持行动(见图1)。寻求行政合意性主要体现在乡村治理积极响应国家与地方相关政策，并得到上级部门的认同与支持；寻求社区合意性主要体现在乡村治理与村庄文化相融合，且治理行动得到村民、乡贤等社区成员的认同与配合；寻求市场合意性则主要体现在乡村发展衔接市场规范与经营理念，进而帮助村庄持续吸引产业资源、拓展产销渠道。

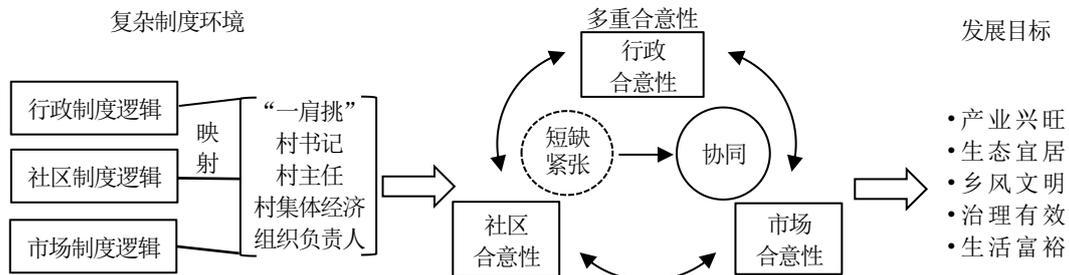


图1 乡村振兴目标下应对制度复杂性的运作机制

由于不同制度逻辑下的合意性来源与满足条件不同，若主体在治理目标与行动上未能形成有效协同，则会在寻求多重合意性过程中面临紧张关系而制约乡村发展。以农村集体经济发展为例，相比企业等成熟的市场主体，村集体普遍面临缺人才、缺管理、缺理念的现状，生产运营活动在市场制度下的合意性不足，引致经营效率低、抗风险能力低等问题(夏柱智, 2021)。一些村庄尝试通过引入外来企业进行弥补，但又常常忽略外来企业与村集体、村民之间长期互惠互利关系的形塑问题。例如，外来企业挤压、侵害小农户或村民利益，这将引致社区制度逻辑下的合意性短缺。在社区合意性短缺的情形下，村民对企业易产生不信任、抵制，甚至发生社会冲突，影响村庄产业发展的可持续性(陈义媛, 2016; 阮池茵, 2017)。此外，作为最基层的治理单元，村庄在发展过程中还需要符合行政管理下的“规定动作”。若村庄开展的集体经济相关活动与上级政府的规划思路相悖或与相关政策红线冲突，则会存在行政合意性短缺的问题。

可见，任何一类合意性短缺，或不同合意性获取之间存在紧张关系，都会对乡村治理与发展形成

阻碍。面对复杂制度环境，乡村基层如何寻求多重合意性协同是治理应对的关键内容，也是全面推进乡村振兴的前提与内在支撑。在此分析框架下，本文基于典型案例深入考察复杂制度环境下乡村基层的治理策略，并从中提炼其实现多重合意性协同的运作机制与演化过程。

三、案例分析

（一）研究方法 with 案例选取

多案例分析能较好地提升研究的外部效度，在更大程度上支持研究结论的一般性（Yin, 2009）。案例选取的初始机缘是本研究团队于2021—2022年举办的两期“村长工作坊”，除主旨分享、课堂互动、实地参访等正式交流外，本研究团队与来自全国各地的60余位村主任进行了“一对一”访谈，并通过问卷收集了各村主任及其所在村庄的基本情况和未来发展规划。根据理论抽样的方法，为多样性、典型性地体现村庄存在的制度复杂性特征差异及各村促进多重合意性协同的策略与路径，本研究团队最终筛选出3个村庄——湖南省汨罗市雨坛村、北京市大兴区赵庄子村和江西省永丰县下坊村作为研究案例。案例对象选定后，本研究团队深入开展实地调研，通过多种来源收集数据资料，方式主要包括：其一，半结构化访谈，访谈对象涉及村“两委”干部、乡贤代表、村民代表、村集体经济组织成员等；其二，一手档案资料，包括村集体内部文件及刊物、活动总结与记录等；其三，非正式沟通，例如餐会交流、电话联系、微信沟通等；其四，外部资料，包括相关新闻报道、微信公众号文章等。

作为研究案例的雨坛村、赵庄子村和下坊村在地理区位、自然生态、村落人文、产业基础等禀赋上存在差异，在发展前期面临的制度复杂性特征也有所不同，存在行政合意性短缺、社区合意性短缺和市场合意性短缺等方面的制约。3个村庄村主任的身份背景各异，且3个村庄在治理策略、关键举措上也各有特色（见表2）。在案例典型性方面，3个村庄均根据所存在的合意性短缺问题采用了特色的制度性举措，从而在乡村治理上实现了从合意性短缺到多重合意性协同的转变。3个村庄均被上级政府评选为“示范村”或“试点村”，这也体现其治理模式的典型性与可借鉴性。

表2 案例基本情况介绍与对比

村庄名称	村庄禀赋	合意性短缺的主要方面	治理策略	关键举措
雨坛村	产业基础较好，对外交流频繁	行政合意性短缺	能人型村干部+志愿者服务队	志愿服务引领，带动村民自治，协同政策规制与自主发展
赵庄子村	大城市郊区，交通便利	社区合意性短缺	能人型村干部+社工组织	社区营造，凝聚村民共识，开展集体行动，将和谐乡风转化为致富优势
下坊村	自然环境优越，宗族文化浓厚	市场合意性短缺	乡土型村干部+乡贤群体	外部联结，促成产业导入，盘活村内外多样化资源

（二）案例分析与对比

1.行政合意性短缺：雨坛村“能人型村干部+志愿者服务队”治理策略。湖南省汨罗市雨坛村位于湖南省东北部地区，具备一定的固体废弃物（简称“固废”）加工产业基础。2019年，汨罗市80%以上的固废加工企业集中在雨坛村。作为传统的固废加工产业集聚村，雨坛村的村民拥有较为丰富的市场经验。基于固废加工产业，雨坛村形成了家族性商业社区网络，村民之间交流频繁，社区氛围友好。

然而，雨坛村的固废加工产业以“小散乱废”的家庭作坊模式为主，在提高村民收入的同时也给该村带来了一系列环境污染、违章建筑搭盖和残余物处理等问题。这不仅对村民生活和村庄经济可持续发展造成了负面影响，也引起了上级党委和相关政府部门的关注并受到了批评。“全面关停雨坛村内所有的‘小散乱废’作坊，还村民碧水蓝天”，古培镇党委书记给雨坛村村干部下了“死命令”。这也表明，雨坛村在乡村振兴政策落地与项目实施过程中，面临行政合意性短缺的现实困境。村内一些商户依赖以往的致富路径，无视行政规范依然坚持原有经营模式，这加大了雨坛村治理的现实张力。

2020年，雨坛村新一任村书记上任。作为返乡能人，村书记此前从事废品循环再利用行业，开办经营过好几家企业，拥有一定的财富积累、社会资源和市场经验。乡村振兴背景下的乡村发展不能单靠高污染和低附加值的固废加工产业，这与“生态振兴”的政策要求背道而驰。如何改善村庄环境、升级产业结构进而转变村庄发展模式，是村书记上任后面临的紧迫议题。

在治理应对方面，雨坛村将志愿者服务队作为基层治理的重要内源力量加以调动与激活。村“两委”优先动员党员参与，以敬老、环卫、防疫等主题划分出不同类型的志愿者服务队，促进村内多元社群交叉整合，并形成全村“去中心”和“多主体”的网格化自治模式。2021年，雨坛村按照“网格化自治+志愿者服务队”和就近管理、就近活动、就近联系的原则，带领村民成立了文明宣讲、治安巡逻、文明风尚和环境卫生4个志愿者服务分队。具体而言，村书记与党员干部带领志愿者们深入农户开展宣传教育，促进其观念转变。历时40天，村内126家“小散乱废”作坊在商户同意下全部关停，违章建筑全部被拆除。雨坛村的环境整治成果得到了上级行政部门的高度认可，荣获市“先进基层党组织党建引领群众自治模范村”和镇“综合绩效考核先进单位”等荣誉称号。雨坛村行政合意性得到显著提升。

此外，在合意于行政规范的基础上，志愿者服务队在社区建设和村集体经济转型发展过程中扮演着关键性纽带角色。志愿者服务队协助探索村级治理新模式，引导村民参与村民自治，营造稳定安全、和谐友好的社区氛围。由退伍军人组成的治安巡逻队志愿开展矛盾纠纷化解、社情民意联络、疫情防控等工作。由妇女自发成立的舞蹈队、花鼓文艺队也尽力为村庄文化建设贡献力量。各类志愿者服务队推动村内多元社群交叉互动。很多村民既是公共服务的享受者，又是公共事务的参与者和贡献者。

为引导经济社会的转型发展，在志愿者和村民的配合支持下，雨坛村开展了“雨坛一家人”智慧乡村平台、雨坛智慧乡村数字资产平台等智慧乡村建设。其中，雨坛村作为汨罗市第一个智慧乡村系统试点，建立了“雨坛一家人”智慧乡村平台，其系统设计全面，包含村民自治、便民服务、村务公开、党员评分等板块。智慧乡村系统下设立的积分制奖励模式，有效激发了村民参与村务管理的热情。结合乡村振兴、供销合作、社会服务等职能，雨坛村因地制宜地推动智慧乡村模式成为基层治理的新品牌。2022年，雨坛村又实现了智慧乡村系统与本市商业银行的对接，有效地将市场化的融资工具引入村庄。村民通过“雨坛一家人”智慧乡村平台提交贷款申请，村干部便可在智慧乡村系统后台向银行机构提供村民个人基本情况评分。这为银行审核贷款申请、建立基层信用体系提供了有效依据。

在促进多重合意性协同方面，人居环境与生态环境的改善，村民观念的转变，再加上社区治理效能的提升，使得雨坛村经济社会转型发展也更加顺畅。得益于志愿服务打下的良好的行政合意性基础，

雨坛村土地流转和宅基地改革的政策自由度有所提升,多数治理举措得到上级政府和村民的认可支持。依托村民流转出的 500 亩土地,雨坛村成立村级合作社,进而探索集体经济的转型发展方向。村书记带领部分村民探索固废产业经营模式创新,使村庄产业发展模式由原来的以加工业为主转型为以服务业为主。村庄生态资源的改善,为该村陆续发展农家乐、体验式休闲农业等新兴产业创造了有利条件。在此基础上,雨坛村成立了村投公司,作为市场化平台吸引外来资金、技术、人才等资源要素支持乡村新兴产业发展。

此外,雨坛村的社区合意性也得到协同提升。雨坛村利用争取到的政策性资金,在村内建设村部文化广场,增进乡邻互动,形塑和谐乡风。环境整治完成后,村民切实感受到生活幸福指数的提升,也更加积极地为建设美丽乡村出一份力。据村书记所述:“路修好、服务中心广场建好后,好多村民去散步、在广场跳舞。……不少在外经商和务工的年轻人看到了家乡的变化,也想要出点力办点事。……就在前几天,他们来到村民服务中心,集体捐钱,要修建篮球场。”该村由村集体、乡贤、村民等共同制定的居民生活制度,也参加了汨罗市“十佳”村规民约的评选。

2.社区合意性短缺:赵庄子村“能人型村干部+社工组织”治理策略。北京市大兴区赵庄子村属于北京市下辖郊区,村域面积 2000 余亩,是典型的北方平原村貌。常住村民以老人、孩子和妇女为主,村庄老龄化程度较高(常住村民年龄中位数为 47 岁)。截至 2013 年,赵庄子村已被镇政府连续 9 年认定为“软弱涣散村”,村内几个大家族之间互相排挤、争权夺势的现象时有发生。村庄邻里间信任程度低、“人心不齐”,社区合意性短缺的现象较为明显。此外,一些治理行动在多元制度逻辑下也面临矛盾。例如,个别家族势力试图向村庄引入经济项目,由于缺乏社区信任,受到一些村民抵制。据村干部回忆,“村子越富,社会矛盾越大”。

2012 年,赵庄子村新一任村书记上任。作为返乡能人,村书记 16 岁就外出务工经商,担任村书记之前经营着一家建筑工程公司,承担过多项政府投资的建筑工程,和各级政府有一定的接触基础。对于发展集体经济,村书记有较好的市场经验和社资源积累。在“软弱涣散”的村庄现状下,如何凝聚村民共识、开展集体行动就成为村书记关注的首要问题。

在治理应对方面,2016 年,赵庄子村正式注册成立全国第一家村级农村社会工作事务所——北京市大兴区益民农村社会工作事务所(简称“益民事务所”)。村书记担任事务所的法人代表。益民事务所与村委会建立紧密的协作关系,在入户沟通、活动开展和场地协调等方面获得村委会支持。益民事务所通过打造义工菜园、开展敬老爱老活动等一系列社会工作实践,鼓励村民志愿参与,并利用免费分配有机蔬菜和给老年人提供照料、义诊服务等形式给予回馈,培育邻里互信、互助的社区文化。赵庄子村还建立了爱心超市、社区幼儿园、老年公益食堂等,提升村民归属感和认同感。在社会工作者(简称“社工”)的影响下,之前“软弱涣散”的乡风有了显著变化,村民间信任、沟通和协作的氛围提升。北京市社会工作者协会副会长在一次走访中评价说,“老百姓精神状态明显不一样了”。这些集体行动使得该村乡村治理的社区合意性有了显著提升。

除改善社区制度环境外,社工在各类村务及经济活动中起到了重要的纽带作用。社工配合村“两委”建立定期的入户走访制度,及时收集村民的需求和意见并反馈给村“两委”。村民与社工、村“两

委”之间形成互信与互通，并培育起民主协商和共同决策的日常惯例。在此基础上，赵庄子村在落实相关任务的过程中，一方面，更有效地统筹政策要求与村民的真实需求和想法；另一方面，增强人力、物力、财力等资源整合与调配能力。这很大程度上消解了社区制度逻辑与行政制度逻辑之间的张力，避免了潜在的矛盾冲突。此外，村庄社区也与市场制度逻辑相关要素形成有效衔接。例如，村“两委”在开展村集体经济活动过程中建立财务公开机制，并在社工帮助下组织村民参与议事和表达利益诉求，保障村民对村集体经济活动的知情权和决策参与权。赵庄子村在凝聚村民共识的前提下成立村级企业，利用集体耕地、林地和村民的宅基地等资源入股，同时吸引外来企业合资，带动村民在自愿、透明的基础上形成利益联结。

在促进多重合意性协同方面，社区合意性的提升帮助赵庄子村在落实党政任务和开展村集体经济活动过程中降低了组织成本、提升了组织效率，从而促使行政合意性与市场合意性得以协同提升。例如，在市场制度逻辑下，在土地等集体资源流转以及与外来企业达成合作决策的过程中，村民支持和配合度很高，基本没有出现异议和行动阻力。特色社工模式和村庄良好的互信互助基础也成为该村在融资过程中的亮点和竞争优势。例如，在达成重要合作后，某投资公司董事长对村书记说：

“我们公司并不是看重你们村民宿盖得有多漂亮，而是看重你们村的乡风，我在全国考察了这么多村子，民宿比你们盖得漂亮的太多了，但没见过一个这么小的村子竟然会有这么多社会组织来支持的，很多年轻社工安心在你们这儿驻村工作。”

在村集体经济活动开展过程中，透明的财务制度和运营过程，再加上实实在在的分红回报，也使得村民对村“两委”及社工的信任进一步加深，形成了对社区合意性的反馈强化。村集体经济活动开展和社区治理之间形成互嵌与互促关系，村民在生活共同体的基础上进一步成为互惠共赢的利益共同体。目前赵庄子村集体经济活动主要涉及旅游、民宿、培训基地和康养服务等产业，社工模式与和谐乡风为村庄发展产业奠定了基础，并打造了儿童乐园、社工研学体验基地、党群活动基地等一批特色项目，带动了当地旅游、酒店业务和农产品销售。村民不仅是享受集体经济收益分红的受益者，同时也是集体经济特色项目的参与者、服务者和形象代表。

此外，在行政制度逻辑下，赵庄子村社工模式及其成效得到了上级政府和民政机构的认可。魏善庄镇将赵庄子村作为社工模式示范样板，向该地区其他村庄推广。这对赵庄子村获得行政支持和发展资源优势起到了促进作用。同时，赵庄子村的治理模式得到了中国青年政治学院社会工作学院、中国社会科学院大学社会与民族学院等科研机构和高校的关注与认同，这些科研机构和高校陆续将赵庄子村作为农村社会工作实践基地。赵庄子村还吸纳社工相关专业的学生来村庄进行专业实践并开展研究。科研机构和高校的支持也为赵庄子村社工模式的政策推广提供了助力。

3.市场合意性短缺：下坊村“乡土型村干部+乡贤群体”治理策略。江西省永丰县下坊村位于丘陵地带，村内河流湖泊众多，矿产资源丰富，森林覆盖率达90%以上，退耕还林后的耕地约1000亩。与赵庄子村相比，下坊村的交通区位相对闭塞，但村内宗族力量强大，宗庙祠堂众多，社区联结紧密，传统民俗民风的留存也相对完整。

2002年，下坊村新一任村书记上任。该村书记曾参军入伍，退伍回乡后在村内开设卫生所。基于

深厚的乡土情感联结和多年在村内行医所积累的威望，村书记在凝聚村民共识和协调村集体经济活动等方面具有优势。但相对闭塞的交通区位，加上村干部欠缺市场敏感性和社会资源，造成该村在面对市场化竞争时出现产品竞争力匮乏等问题，呈现市场制度逻辑下的合意性短缺。

更重要的是，下坊村在试图衔接市场制度的过程中，与传统的行政制度和社区制度存在矛盾。在生态保护政策下，村庄产业发展存在限制，而且受到以“注重和谐”“温和中庸”等传统原则为主导的村庄议事氛围影响，该村在产业发展路径选择上常常陷入矛盾。市场化的理念与思维难以融入村民的集体共识，使得各项村集体经济项目的构思和落地进展迟缓。

在治理应对方面，下坊村以乡贤嵌入乡村治理作为关键性举措，推进村庄与市场制度逻辑接轨。2018年，下坊村成立了乡贤联谊会。该联谊会在县委统战部与乡政府的支持和指导下成立，由村书记担任秘书长，其他成员则主要由乡贤构成。除了以村干部、能人为主的“内贤”外，乡贤联谊会还包括通过互相推荐集聚而来的“外贤”，组成了由在地的“内贤”和不在地的“外贤”所构成的多元精英群体。其中，“内贤”在乡村场域中本身就有着较强的制度联结，他们在村里长大，大部分为多年在外打拼后因乡村发展需要而返乡创业的能人，外出后又回到村庄生活；“外贤”虽常年在外地工作和生活，但关注村庄发展，为村庄发展出资金、出想法，并帮助村里协调各类社会资源。下坊村乡贤群体的激活缓解了村集体经济活动中的市场合意性短缺问题，主要体现在以下三个方面：其一，引入外部资金、资源。2018年，乡贤联谊会先后向“外贤”筹得资金200多万元，成立了农业观光公司和特色种养合作社。其二，培育市场化运作理念与能力。具备经商经验的乡贤参与到产品品牌设计（涉及商标、包装、公众号和网站等）、市场活动策划与组织和基本市场权益维护等过程中。其三，建立社会资本的撬动机制。乡贤除了自身参与外，还联系和动员身边的朋友、同学或同事等，成立专家顾问群，为乡村发展提供信息和资源。在乡贤的深度介入下，下坊村实现了更广泛场域中的力量整合与市场赋能，促进了乡村治理过程中市场合意性的提升。

此外，下坊村在探索建立乡贤联谊会的入会标准及互动模式的过程中，注重与原有的社区制度形成良性衔接进而规避潜在的矛盾冲突。乡贤联谊会对“外贤”的入会设立了严格标准，主要包括：一是在村里出生，二是在城市拥有稳定的工作和收入，三是热心村内事业。这使得乡贤在身份、动机层面具备坚实的乡土联结基础，从而消除本村村民对其引入外部资源及开展相关合作项目的疑虑。此外，乡贤在联谊会不直接领取薪酬回报，但乡邻时常向其赠送大米等农产品作为回馈。这种形式也避免了直接利益纷争，同时也在推进经济活动的过程中促进乡贤与乡邻形成情感联结与互惠关系。

乡贤作为乡村治理的载体，除推动市场制度的引入外，还在乡村治理方面发挥着重要作用。作为村“两委”的“传声筒”，乡贤在村“两委”与村民之间也发挥着沟通媒介的作用。考虑到乡贤与村民之间存在宗族关系和情感联结，并且一般不会涉及直接的利益冲突，由乡贤来宣传政策、沟通意见或解决纠纷，可填补村“两委”兼顾不到的治理空白。乡贤还可发挥调解村民与村“两委”以及村民内部矛盾的作用。通过建立线上（例如乡贤微信群、视频会议等）和线下（例如逢年过节乡贤返乡集会）沟通渠道，乡贤与乡贤之间、乡贤与村干部和村民之间均可实现有效的信息交流和意见整合。此外，乡贤联谊会由于在设立与运转过程中得到县委统战部和乡政府的支持与指导，其运作进展也会被

及时反馈给县委统战部和乡政府。乡贤群体具有经商、从政等多样性背景，既有行政合意性的敏锐感知，也有市场嗅觉与经营能力，再结合该村浓厚的宗族文化，他们得以深入嵌合于乡村治理场域。

在促进多重合意性协同方面，得益于乡贤的帮助，下坊村在经济增收和社区营造上实现了融合发展。乡贤筹资成立农业观光公司，并引导村民以入股、土地出租和受雇等形式参与。农业观光公司秉持“观光型”“生态型”“人居型”等产业理念，不仅帮助村庄与村民增收，还进行土坯房改造、河道清淤、村容整治、农业开发等具有公益性和社区性的维护建设活动。村容村貌和生态环境的持续改善使得乡村治理的行政合意性持续提升。此外，人居环境改善和集体经济发展使乡贤群体有了更高的威望和信誉，促进了乡贤联谊会协同村“两委”更好发挥乡村治理功能，推动了行政制度逻辑的运转。

市场制度逻辑下村集体经济活动的良好运转态势也助力催生了村庄多元的社区文化活动，增强了社区凝聚力。乡贤与村干部合办特色种养合作社，带领全村上下发展有机农业和特色养殖等。村民在村集体经济活动中得到切实回馈，村庄的干群凝聚力也逐渐提升。基于生态种养的农业成果，下坊村组织开展了“农民丰收节”、新春文艺会演等一系列社区活动，以丰富村民生活、营造良好的社区氛围。在此过程中，社区合意性得以提升。“农民丰收节”也逐渐得到一些村民自主筹资支持，节目越发丰富多元，既有本地农民组织的庆祝丰收的表演，也有从外地赶来的新工人乐团的献唱。通过参与“农民丰收节”，外来游客可以亲身体验农事活动（例如水稻收割、脱粒等），与村民形成良好互动。

在具备多重合意性协同的治理体系支撑下，下坊村打造有机大米、农旅融合、青少年营地教育等多元业态，年接待游客突破1万人次。下坊村获评首届“中国农民丰收节”100个特色村庄，并建立了全国首批、全省首个乡村振兴青年人才服务站。此外，永丰县委统战部将下坊村列为全县乡县乡贤统战工作试点村，并帮助其申报全市乡贤统战助力乡村振兴工作试点村。

4.小结。雨坛村、赵庄子村和下坊村的基层治理都在行政、社区和市场多重制度逻辑下面临合意性短缺与紧张关系的潜在制约，集体决策与集体行动过程中矛盾突出，阻碍乡村发展与治理效能提升。不同之处在于，受地域环境、资源禀赋、村落人文、村干部身份背景等因素的影响，雨坛村、赵庄子村和下坊村合意性短缺的主要方面分别体现为行政合意短缺、社区合意性短缺和市场合意性短缺。在治理应对过程中，3个村庄根据制度复杂性特征和村庄实际条件，有针对性地调动多元治理力量来开展不同的治理行动。尽管3个村庄在治理策略和关键举措等方面存在差异，但均体现了多重制度逻辑下寻求多重合意性协同的治理应对机理。3个村庄通过治理模式与组织形式上的创新，有效缓解制度性竞争与冲突，创造更多制度互补与互促关系，进而使得乡村治理在行政合意性、社区合意性和市场合意性之间形成协同。多重合意性协同为村庄高质量发展创造了有利的治理基础。

四、乡村治理实现多重合意性协同的机制与路径

（一）以制度弥合促进多重合意性从短缺走向兼顾

嵌于“行政—社区—市场”多重制度逻辑中，乡村治理需要超越对某类单一制度逻辑的遵循，进而转向寻求对多元规范与要求的兼顾。囿于村庄禀赋特征及治理沿革等，治理主体容易对某类单一制度逻辑形成惯性依赖从而忽略其他制度逻辑的运行。在乡村振兴的新局面下，行政合意性、社区合意

性或市场合意性中任何一类合意性的短缺都可能使得乡村治理受到关键利益相关方的对抗或抵触，进而对乡村发展形成制约。通过对3个案例村庄在治理应对机理方面共性规律的归纳可知，制度弥合是促进多重合意性从短缺、失衡走向兼顾、均衡的重要机制构成。制度弥合意味着：根据当前合意性短缺的主要方面，填补或修复相应的制度要素，使相关活动在某些制度逻辑下能够得到更好的支持，而非形成抵制和冲突。例如，雨坛村、赵庄子村和下坊村针对自身制度现状，分别以志愿者服务队、社工组织和乡贤联谊会等作为治理创新的主要中介载体，在治理行动中促成相关制度要素的弥合，进而消解合意性短缺问题。雨坛村以调动和组织志愿者服务队促进行政相关制度要素的填补或修复，使得乡村治理的行政合意性显著提升；赵庄子村以社工组织为依托促进社区相关制度要素的填补或修复，使得乡村治理的社区合意性显著提升；下坊村通过激活乡贤群体促进市场相关制度要素的填补或修复，使得乡村治理的市场合意性显著提升。制度弥合需要治理主体充分考虑特定制度逻辑的制度要素，例如价值导向、规范基础以及利益相关方的期待，识别当前迫切需要完善的薄弱环节，进而相应地采取制度弥合举措。合意性短缺是复杂制度环境下组织治理失灵甚至组织衰亡的重要诱因（Lanahan et al., 2021）。如何兼顾存在异质性的制度要素，并在不同制度规范与要求下获取支持，是乡村基层在引领乡村发展过程中需要长期应对的重要议题。基于制度弥合来兼顾多重合意性，乡村治理行动可在行政、社区与市场多重制度逻辑下获得各领域关键利益相关方的接纳与认可。

（二）以制度联结促进多重合意性从紧张走向良性互动

由于制度逻辑存在异质性，治理主体在寻求合意性的过程中容易面临竞争或冲突的紧张情境。治理主体需要在尊重各种制度逻辑并优化其运行的基础上，探索实现多重制度逻辑之间兼容与互补的耦合状态，进而促进多重合意性从紧张走向良性互动、协同提升。制度联结的关键在于联结不同制度逻辑下的相关制度要素及治理载体，营造更多互动场景，促进治理主体间凝聚共识、相互信任与支持。3个案例村庄均通过特定的纽带性、衔接性治理策略推进制度联结。制度联结体现为在流程惯例、沟通决策、邻里文化、成员身份、利益机制等制度内容的不同方面形成联结。例如，雨坛村在合意于行政规范的基础上，通过发挥志愿者服务队的纽带作用和建设智慧乡村系统等举措，促进社区建设活动、村集体经济活动与邻里活动等的信息共享与行动协调；赵庄子村在村民与社工、村“两委”之间建立共同协商的日常惯例，在村集体经济活动中建立透明化的财务公开制度和议事决策制度；下坊村在建立乡贤联谊会的入会标准及互动模式的过程中，注重与原有的乡土传统和宗族文化形成良性衔接，引导各类利益相关方共同制定行为规范与利益机制，进而规避潜在的矛盾冲突。在制度联结过程中，不同利益相关方之间，如村民与外来企业人员之间，从最初的土地承租等简单经济合作关系下的单一互嵌模式，转变为共同协商与经营、精神与情感联结、共同制定村规民约等多层次关系并存的互嵌模式。良好的制度联结状态促进了不同利益相关方之间的相互交流、激发与带动，进而使乡村治理获得更为全面的支持。基于制度联结，可以实现将乡土传统、伦理规范等乡村社区制度要素融入市场制度逻辑下的利益分配机制，形成有机融合的“新利益契约”（王浩瑜和孙君，2022）。在行政、社区和市场多重制度逻辑耦合状态下，乡村治理得以更好地兼顾多重合意性并推动多重合意性之间协同演化。例如，社区制度逻辑下的乡土治理机制通过乡土社会的互助互信和熟人舆论为新利益格局的形成提供了

社会基础和道德基础，而日益提高的集体经济发展水平又能促进村庄和谐、凝聚农民共识，进而提升行政合意性。

(三) 以多元治理力量为实现多重合意性协同提供组织保障

多重合意性协同须充分发挥乡村基层在组织与动员中的能动性和创新性，调动多元治理力量参与制度弥合与制度联结过程。村干部或村“两委”若仅依靠自身力量，在推动乡村发展的过程中往往存在发展观念和治理能力的局限性，难以有效应对日益复杂的制度环境，容易出现治理缺位或越位等问题（姚树荣和周诗雨，2020）。乡村治理主体在多重制度逻辑下承载多重使命，在治理过程中面临多元任务，权责边界也更加模糊，决策复杂性进一步提升。面对复杂制度环境与乡村振兴的多维目标要求，村干部或村“两委”等主体除了加强自身观念拓展和能力提升外，也要注重融合多元治理力量、调动各方资源，形成共治（王名等，2014）。3个案例村庄治理过程中体现了村“两委”对志愿者、社工、乡贤等多元治理力量的动员。多元治理力量间积极寻求互补与配合，进一步保障制度弥合与制度联结的有效实现。在全面推进乡村振兴的新发展阶段，志愿者、社工、乡贤等多元治理力量参与乡村治理的需求和动力日益增强，其特有的创新能力和治理能力也不断显现，将成为联结政府、市场与社区的重要纽带，协同村干部或村“两委”响应复杂制度环境，助力乡村发展。在多重合意性动态演化过程中，村庄内外部治理主体需要通过持续地适应、互动与协调来达成动态平衡。

综上所述，乡村治理在复杂制度环境下实现多重合意性协同的机制与路径如图2所示。乡村治理主体要根据村庄面临的制度复杂性特征来构建和实施相应的治理策略，针对当前村庄合意性短缺的主要方面，调动多元治理力量，推动制度弥合与制度联结，最终促成多重合意性协同的治理局面，为乡村发展和乡村振兴奠定坚实基础。

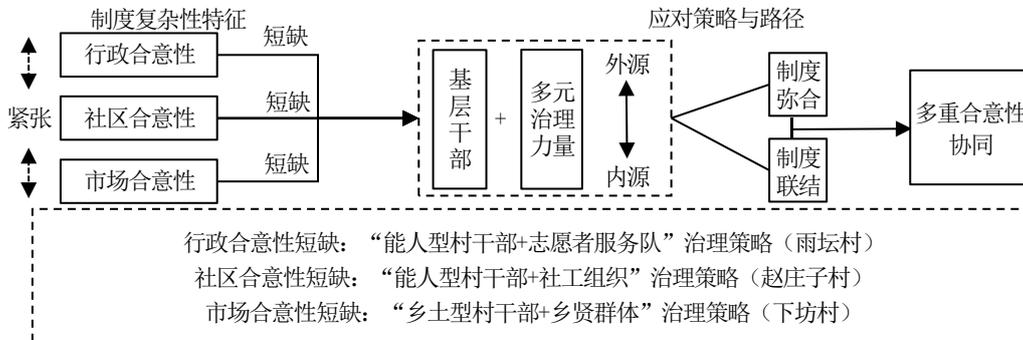


图2 乡村治理中的多重合意性协同的实现机制与路径

五、总结与讨论

全面推进乡村振兴是对乡村发展内涵的拓展，也向乡村治理提出了新的挑战。本文借鉴制度复杂性理论，并结合3个典型村庄案例的分析，阐释了复杂制度环境下乡村治理面临的内在挑战与应对机理。研究表明：乡村治理场域中制度复杂性的结构特征主要体现为行政、社区和市场多重制度逻辑的叠加与互嵌，乡村治理主体容易面临合意性短缺与相互间紧张关系所造成的治理失衡；乡村治理寻求多重合意性协同是在复杂制度环境下实现乡村振兴目标的内在支撑，其强调乡村治理需要兼顾行

政、社区和市场等多重合意性而非仅关注单一的合意性，且多重合意性是可以协同促进而非孤立演化的；制度弥合与制度联结构成了实现多重合意性协同的重要运作机理，支撑了合意性从短缺到兼顾、从紧张到良性互动的演化过程；村庄内外多元治理力量的调动与相互配合为多重合意性协同的实现提供了组织保障。本研究的发现有利于深化对乡村治理的制度根源及微观治理主体应对机理的理解，强调乡村治理的制度复杂性及治理主体应对的动态演化性。

本研究具有重要的实践启示意义。村庄的治理单元规模虽小，但不能低估其面临的制度复杂性程度。在全面推进乡村振兴的背景下，乡村治理超越了对某一特定制度逻辑的孤立式遵循与执行，而是注重行政、社区和市场多重制度逻辑的并存与互嵌关系。如何在这种复杂制度结构中创造均衡、协调的治理格局，是乡村基层在全面推进乡村振兴过程中需要长期面对的关键问题。“产业兴旺”“生活富裕”的目标和市场制度逻辑要求村庄发展壮大集体经济，实现农民农村共同富裕；“生态宜居”“乡风文明”的目标和社区制度逻辑强调村庄内部的情感联结和友好互动；“治理有效”的目标和行政制度逻辑则强调要发挥党和政府统筹全局的作用，做好规划设计并推进相关政策落实。乡村治理主体的能动性与创新性在引领村庄实现均衡、协调治理的过程中发挥着关键作用。乡村治理主体在制定决策的过程中，需注重考量行政、社区和市场等多元规范与任务之间的关联，推动实现资源共享、优势互补、合作共赢。在促进治理有效的过程中，村干部或村“两委”要善于发现并调动多元治理力量，包括内源性治理力量（例如志愿者、乡贤等）和外源性治理力量（例如企业、社工等），通过相互补充与配合进而形塑乡村治理与发展的共同体，为乡村振兴的实现提供组织保障。

参考文献

- 1.陈义媛, 2016: 《资本下乡: 农业中的隐蔽雇佣关系与资本积累》, 《开放时代》第5期, 第92-112页、第8页。
- 2.杜鹏, 2019: 《乡村治理结构的调控机制与优化路径》, 《中国农村观察》第4期, 第51-64页。
- 3.郭劲光、王杰, 2021: 《“调适性联结”: 基层政府政策执行力演变的一个解释》, 《公共管理学报》第2期, 第140-152页、第175页。
- 4.韩林松、王小华、周怡彤, 2021: 《农村集体经济助推乡村振兴的理论诠释与实践探索》, 《农村金融研究》第9期, 第71-80页。
- 5.李祖佩、钟涨宝, 2016: 《项目制实践与基层治理结构——基于中国南部B县的调查分析》, 《中国农村经济》第8期, 第2-14页。
- 6.连宏萍、贾平、刘志鹏, 2021: 《如何走好“最后一公里”? ——基层政府创新的“制度适应”机制》, 《中国行政管理》第10期, 第88-96页。
- 7.秦中春, 2020: 《乡村振兴背景下乡村治理的目标与实现途径》, 《管理世界》第2期, 第1-6页、第16页、第213页。
- 8.阮池茵, 2017: 《农业产业化发展与凉山彝族农民的贫穷——对凉山州苦荞产业发展的考察》, 《开放时代》第2期, 第206-223页、第9页。
- 9.唐斌尧、谭志福、胡振光, 2021: 《结构张力与权能重塑: 乡村组织振兴的路径选择》, 《中国行政管理》第5期, 第73-78页。

- 10.田雄、郑家昊, 2016: 《“被裹挟的国家”与基层治理困境》, 《社会科学文摘》第7期, 第44-45页。
- 11.王超、张晗、许睿谦, 2022: 《剧变时代、顽劣问题与共创——从“环境系统—问题”矩阵到应对范式转变》, 《管理》第1期, 第83-122页。
- 12.王浩瑜、孙君, 2022: 《“乡土—利益”互嵌型村庄治理模式——基于鲁西南小官庄村的个案分析》, 《中国农村观察》第6期, 第23-37页。
- 13.王名、蔡志鸿、王春婷, 2014: 《社会共治: 多元主体共同治理的实践探索与制度创新》, 《中国行政管理》第12期, 第16-19页。
- 14.夏柱智, 2021: 《农村集体经济发展与乡村振兴的重点》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第22-30页。
- 15.肖红军、阳镇, 2018: 《共益企业: 社会责任实践的合意性组织范式》, 《中国工业经济》第7期, 第174-192页。
- 16.肖红军、阳镇, 2022: 《混合型组织的可持续成长: 多重紧张的战略响应》, 《经济与管理研究》第3期, 第114-129页。
- 17.徐凤增、裘威、徐月华, 2021: 《乡村走向共同富裕过程中的治理机制及其作用——一项双案例研究》, 《管理世界》第12期, 第134-151页、第152页、第196页。
- 18.姚树荣、周诗雨, 2020: 《乡村振兴的共建共治共享路径研究》, 《中国农村经济》第2期, 第14-29页。
- 19.张德海、金月、杨利鹏、陈超, 2022: 《乡村特色产业价值共创: 瓶颈突破与能力跃迁——基于本土龙头企业的双案例观察》, 《中国农村观察》第2期, 第39-58页。
- 20.郑永君、王美娜、李卓, 2021: 《复合经纪机制: 乡村振兴中基层治理结构的形塑——基于湖北省B镇土地股份合作社的运作实践》, 《农业经济问题》第5期, 第33-44页。
- 21.Ashforth, B., and P. Reingen, 2014, “Functions of Dysfunction: Managing the Dynamics of an Organizational Duality in a Natural Food Cooperative”, *Administrative Science Quarterly*, 59(3): 474-516.
- 22.Battilana, J., M. Sengul, A. Pache, and J. Model, 2015, “Harnessing Productive Tensions in Hybrid Organizations: The Case of Work Integration Social Enterprises”, *Academy of Management Journal*, 58(6): 1658-1685.
- 23.DiMaggio, P., and W. Powell, 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- 24.Greenwood, R., M. Raynard, F. Kodeih, E. Micelotta, and M. Lounsbury, 2011, “Institutional Complexity and Organizational Responses”, *The Academy of Management Annals*, 5(1): 317-371.
- 25.Lanahan, L., D. Armanios, and A. Joshi, 2021, “Inappropriateness Penalty, Desirability Premium: What Do More Certifications Actually Signal?”, *Organization Science*, 33(2): 854-871.
- 26.Lounsbury, M., 2007, “A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds”, *Academy of Management Journal*, 50(2): 289-307.
- 27.Marquis, C., and M. Lounsbury, 2007, “Vive la Résistance: Competing Logics and the Consolidation of US Community Banking”, *Academy of Management Journal*, 50(4): 799-820.
- 28.Meyer, J., and B. Rowan, 1977, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- 29.Petkova, A., A. Wadhwa, X. Yao, and S. Jain, 2014, “Reputation and Decision Making under Ambiguity: A Study of US

Venture Capital Firms' Investments in the Emerging Clean Energy Sector", *The Academy of Management Journal*, 57(2): 422-448.

30.Raaijmakers, A., P. Vermeulen, M. Meeus, and C. Zietsma, 2015, "I Need Time! Exploring Pathways to Compliance Under Institutional Complexity", *Academy of Management Journal*, 58(1): 85-110.

31.Smets, M., P. Jarzabkowski, G. Burke, and P. Spee, 2015, "Reinsurance Trading in Lloyd's of London: Balancing Conflicting-yet-complementary Logics in Practice", *Academy of Management Journal*, 58(3): 932-970.

32.Thornton, P., W. Ocasio, and M. Lounsbury, 2012, *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*, New York: Oxford University Press, 170-185.

33.Tracey, P., N. Phillips, and O. Jarvis, 2011, "Bridging Institutional Entrepreneurship and the Creation of New Organizational Forms: A Multilevel Model", *Organization Science*, 22(1): 60-80.

34.Yin, R., 2009, *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 3-21.

(作者单位: ¹北京大学国家发展研究院;

²西交利物浦大学和谐管理研究中心)

(责任编辑: 王 藻)

Multiple Desirability Synergies in Rural Governance: A Multiple Case Study Based from the Perspective of Tackling Institutional Complexity

XU Ruiqian WANG Chao SU Mengyue

Abstract: Institutional complexity, shaped by the overlapping of multiple institutional elements of "administration – community – market", is becoming a widespread challenge to rural governance. Rural revitalization requires rural coordination and orderly governance. Drawing on insights from institutional complexity theory, this paper provides a new perspective to explain the structural characteristics of rural governance and the initiative and innovation strategies of governance subjects. This paper proposes an analytical framework based on multiple desirability synergies, and then derives the governance strategies and mechanisms from analyses of three typical village cases. The results show that, rural governance may be constrained by desirability shortages and tensions under the logic of multiple systems of administrative, community, and market; multiple desirability synergies constitute key mechanisms for improving governance efficiency and obtaining support from all parties under complex institutional environment; institutional bridging and linkage have constitute an important mechanism to achieve multiple desirability synergies, which support the evolution of desirability from shortage to balance, and from tension to benign interaction; the mobilization and cooperation of multiple governance forces inside and outside the villages provide organizational guarantee for multiple desirability synergies. The findings deepen the understanding of the institutional foundation and the coping mechanisms of the micro subjects, and provide practical implications for choosing the strategies and pathways of rural governance innovation.

Keywords: Rural Governance; Institutional Complexity; Desirability; Rural Revitalization

多样化生态补偿有助于缓解 生态保护红线区农户相对贫困吗*

刘格格 周玉玺 葛颜祥

摘要：本文基于山东省生态保护红线区的农户微观调查数据，分析了多样化生态补偿的实施对生态保护红线区农户相对贫困的影响。研究表明：第一，多样化生态补偿的实施有效缓解了生态保护红线区农户的相对贫困，在经过一系列稳健性检验后，该结论依旧成立。第二，不同类型生态补偿对农户相对贫困的影响存在差异。其中，产业项目型生态补偿对农户相对贫困的缓解效应最为突出，技术型生态补偿的影响不显著，“造血式”生态补偿对农户相对贫困的缓解效应总体要优于“输血式”生态补偿。第三，异质性分析表明，多样化生态补偿的实施对生态保护红线区农户相对贫困的缓解效应在经济发展程度较低地区更强，且对生态认知水平较高的农户和户主为老一代农民的农户相对贫困的缓解效应更为凸显。

关键词：生态保护红线区 相对贫困 生态补偿 共同富裕

中图分类号：F323.22; X22 **文献标识码：**A

一、引言

2020年底，中国取得了脱贫攻坚战的全面胜利，创造了人类减贫史上的伟大奇迹。然而，绝对贫困的消除并不意味着相对贫困的消除（Notten and Neubourg, 2007），中国仍有部分群体因没有充分享受到经济发展红利等而处于相对贫困状态（苏芳等，2021）。值得关注的是，在生态功能特殊的生态保护红线区，受限于最严格的生态空间用途管制制度，当地为了保护生态环境所付出的经济发展机会成本明显高于其他地区。这不仅制约了当地经济的快速发展（任林静和黎洁，2020），还限制了当地农户的生计选择空间（丘水林和靳乐山，2022）。为了实现经济社会的绿色转型，政府肩负着重要的责任（He et al., 2022）。因此，生态保护红线区的农户逐渐成为国家开展缓解相对贫困工作的重点

*本文研究得到国家社会科学基金一般项目“水资源非农化对粮食生产脆弱性的影响及调控政策研究”（编号：21BJY130）和国家社会科学基金一般项目“流域生态补偿多元主体协同机制研究”（编号：20BGL198）的资助。感谢匿名评审专家提出的宝贵意见，但文责自负。本文通讯作者：周玉玺。

关注对象。

学术界关于相对贫困的研究主要聚焦于两个方面。一是关于相对贫困标准界定的研究。学界关于相对贫困标准的界定方式大致有四种：第一种是基于福利主义视角，将收入中位数或平均数的某一比例作为界定标准（Van and Wang, 2015；叶兴庆和殷浩栋，2019）；第二种是基于可行能力视角，构建多维贫困综合指标（Sen, 1985；王小林和冯贺霞，2020）；第三种是包含绝对贫困和一定程度相对贫困的“社会贫困线”（李莹等，2021）；第四种是考虑了居民社会融入成本、居民消费绝对性和相对性的“弱相对贫困”（胡联等，2021）。在测度家庭相对贫困的相关研究中，多维贫困综合指标因能够反映家庭相对贫困的多维性、动态性和成因复杂性等特征而备受青睐（Alkire and Foster, 2011）。二是关于相对贫困缓解方式的研究。学者们主要从非农就业（周力和邵俊杰，2020）、基本公共服务均等化（王大哲等，2022）、非正式制度（洪名勇等，2022）、数字普惠金融（申云和李京蓉，2022）等角度，分析了缓解相对贫困的路径和措施。然而，令人遗憾的是，有关生态补偿是否可以缓解农户相对贫困这一重要问题尚未引起学者们的足够关注。事实上，生态补偿作为中国推进生态文明建设与主体功能区战略的重要制度创新，因能兼顾经济发展与环境保护两大目标而成为“五个一批”精准扶贫工程之一，为中国减贫事业做出了重要贡献（赵雪雁，2017；Busch et al., 2021；宋碧青和龙开胜，2022）。但是，囿于数据可得性，相关研究主要以分析生态补偿对农户绝对贫困的影响为主，一定程度上忽视了生态补偿对农户相对贫困的影响，有关多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困影响的研究则更为少见。

鉴于此，本文基于山东省生态保护红线区的农户微观调查数据，在构建多维相对贫困指标体系的基础上，分析了多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的影响。较之既有研究，本文的边际贡献在于以下两个方面：一是已有研究大多使用单一收入因素来衡量农户相对贫困，本文则考虑到相对贫困的多维性、动态性和成因复杂性等特征，以构建多维相对贫困综合指标体系的方式来衡量农户相对贫困。二是关于农户相对贫困的实证研究，通常较少关注多样化生态补偿这一研究视角。本文研究多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的缓解效应及其作用机制，是对现有文献的有益补充。

二、概念界定与理论分析

（一）概念界定

1. 多样化生态补偿。借鉴中国生态补偿机制与政策研究课题组（2007）、王金南等（2014）和靳乐山（2016）对生态补偿方式的界定，本文将生态保护红线区农户所获得的生态补偿划分为资金型、实物型、技术型和产业项目型四种类型。其中：资金型生态补偿是指政府以支付货币的形式来弥补农户因保护环境而受到的损失，例如补偿金、奖励金、补贴、税收减免或退税、贴息等。实物型生态补偿是指政府无偿向生态保护红线区农户提供生产和生活资料，例如土地、住房、物资等。技术型生态补偿是指政府无偿向农户提供智力服务，例如生产技术的咨询和培训、管理组织模式的创新与推广等。产业项目型生态补偿是指政府通过产业项目支持的形式帮助农户实现可行能力的提升，例如政府对替代产业、生态产业的发展提供支持，以及政府主导下多种基础设施建设、生态旅游开发和生态环境保

护等项目的实施。

本文所探讨的生态补偿特指政府主导型生态补偿，不同类型生态补偿特指政府实施的具有差异的生态补偿具体途径。借鉴董战峰等（2021）的研究，本文将多样化生态补偿定义为：政府根据当地自然资源禀赋和农户异质性特征，组合实施资金型、实物型、技术型和产业项目型等多种类型的生态补偿后，农户获得生态补偿总额的构成情况，主要表现为农户获得生态补偿类型的多样化和不同类型生态补偿的补偿额度差异化。其中，生态补偿总额是指将农户获得所有类型的生态补偿量化为资金并加总后的数值。不同类型生态补偿的补偿额度是指将农户获得的不同类型生态补偿量化为资金后的数值。为了有效测量农户获得生态补偿的多样化程度，本文进一步构建了多样化生态补偿指数。该指数是农户获得的生态补偿在种类和额度两方面综合量化后的数值，其计算方法是各类生态补偿的补偿额度占生态补偿总额百分比的平方和。

2.相对贫困。随着对相对贫困研究的不断深入，人们对相对贫困的认识从单一收入维度的相对贫困逐步转向涵盖收入、健康、教育等多维度的相对贫困。王小林和冯贺霞（2020）基于基本需要理论和可行能力理论所构建的中国多维相对贫困标准，能够反映生态保护红线区农户相对贫困的多维性、动态性和成因复杂性等特征，在度量个体相对贫困程度的相关研究中得到较为广泛的应用。具体而言，基本需要理论认为一个家庭处于贫困状态主要是因为其收入不足以维持最低生计条件（Rowntree, 1901），意在强调经济维度的福利相对不足。可行能力理论则认为贫困问题的根源是人们被剥夺了可行能力，这种可行能力不仅包括收入，还包括社会保障、健康、教育等公共服务（Sen, 1999）。由基本需要理论和可行能力理论可知，多维相对贫困在内涵上应同时包含表征经济维度的“贫”和表征社会发展维度的“困”。同时，考虑到新发展理念以及人们追求更加美好生活的需求，生活质量亦有必要纳入多维贫困框架中。基于此，本文将相对贫困定义为：在特定的生产生活条件和社会发展约束下，农户所拥有的收入能力、发展能力无法满足当地基本生活需求，以及由此引起的生活质量低水平状况。其中，收入能力是指农户能够持续获得收入以维持基本生活水平的能力，这就要求收入达到一定水平的同时，其来源也要具备可持续性和稳定性。因此，收入能力的测度需要同时考虑收入和就业两个方面。就前者而言，借鉴汪三贵和孙俊娜（2021）的研究，按照农村居民人均可支配收入中位数的40%确定农村的相对收入贫困线，把扶贫的考核指标确定为位于相对收入贫困线以下人口的收入增长幅度；就后者而言，就业扶贫是缓解相对贫困的重要措施，本文相关指标除反映农户成员从事非农工作的情况外，还关注农户成员是否获得正式工作的情况。发展能力反映了农户在基本公共服务保障下实现的功能性活动，包括社会保障、健康、教育、信息获得和社会参与五个方面。生活质量体现了新发展理念下农户对美好生活的需求，包含人居环境、生活水平和幸福指数三个方面。

（二）理论分析

1.多样化生态补偿的实施对生态保护红线区农户相对贫困的影响。生态保护红线制度是中国生态文明建设的一项重大制度创新，但受制于结构性经济政策缺位等因素，生态保护红线区的农户生计长期处于脆弱和不稳定状态，由此引发“生态受限型贫困”现象。一般认为，造成这种现象的一个重要原因是生态环境保护的外部性。作为生态环境保护的最重要主体之一，生态保护红线区内的农户在无

法获得经济激励或补偿的情况下，通常倾向于采取粗放生产甚至是掠夺性生产的方式换取经济收入，从而容易陷入“贫困—生态环境退化—再贫困”的陷阱。面对生态保护红线区经济发展与生态环境保护之间的冲突，政府制定并推出了多样化生态补偿。理论上，多样化生态补偿的实施不仅能够拓展生态服务功能，促进生态资源价值实现，而且可以通过优化资源配置、增强可行能力等途径，实现农户生态环境保护投入的外部收益内部化，从而有效缓解相对贫困。

具体而言，资金型生态补偿，如退耕还林补贴、公益林补贴和天然林保护补贴等，通过减少生态保护红线区农户因生态环境保护而造成的机会成本损失，可在短时间内显著增加农户收入（袁梁等，2017），从而起到缓解相对贫困的作用。实物型生态补偿，通过为农户提供土地、住房、物资等生产和生活资料，能够迅速改善农户的生产和生活状况，提高生产力和生活水平（郑泽宇，2022），进而缓解相对贫困。技术型生态补偿，通过生产技术的咨询和培训提供、管理组织模式的创新与推广等手段，增强农户的收入能力和发展能力，为生态保护红线区农户开展绿色生产和实现稳定就业提供了有效保障（杨福霞和郑欣，2021）。产业项目型生态补偿，一方面，通过带动地区经济发展和产业结构优化升级，为农户提供良好的就业机会和多样化的增收渠道；另一方面，也起到减少生态环境破坏的重要作用，为当地农户创造了优质便利的生产和生活环境，进而有效缓解了生态保护红线区农户的相对贫困。基于上述分析，本文提出假说 H1。

H1：多样化生态补偿的实施可以缓解生态保护红线区农户相对贫困。

2. “造血式”生态补偿和“输血式”生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困缓解效应的差异。按照生态补偿对农户后续发展能力影响的不同，可以将生态补偿划分为“造血式”生态补偿和“输血式”生态补偿两种类型（沈满洪和陆菁，2004）。就前文所述的四种生态补偿而言，资金型生态补偿和实物型生态补偿是短期纾困的“授人以鱼”式补偿，属于“输血式”生态补偿。这种方式可以在短时间内切实提高相对贫困群体尤其是缺乏劳动能力的弱势群体的基本生活水平（李桦等，2013），但也存在缺乏“造血”功能、过度依赖中央政府转移支付、难以调动农户发展致富积极性等问题（Banerjee and Duflo，2011）。技术型生态补偿和产业项目型生态补偿是具有“造血”功能的“授人以渔”式救助，属于“造血式”生态补偿。这种方式可以依靠外部补偿提升农户的自我发展能力（沈满洪和陆菁，2004），但也存在短期内难见成效的缺点（童春阳和周扬，2020）。从农户收益的可持续性来看，“输血式”生态补偿为农户带来的收益往往是短期的、间断的，而“造血式”生态补偿能够催生生态保护红线区农户的自我发展能力，引导相对贫困群体逐渐摆脱对外部救济的依赖，最终走上自我发展的良性轨道。由此可见，相较于“输血式”生态补偿，“造血式”生态补偿更能够增强农户发展能力，从而在根本上缓解相对贫困。基于上述分析，本文提出假说 H2。

H2：“造血式”生态补偿对相对贫困的缓解效应要优于“输血式”生态补偿。

“输血式”生态补偿和“造血式”生态补偿的获益对象、实施范围基本一致，二者均作用于生态保护红线区内的农户群体，致力于实现经济发展与生态环境保护的协调。然而，由于实现生态环境保护外部性内部化的方式不同，即使同属于“输血式”生态补偿或“造血式”生态补偿，资金型生态补偿、实物型生态补偿、技术型生态补偿和产业项目型生态补偿所能发挥的缓解相对贫困作用也可能存

在一定差异。例如：相较于资金型生态补偿，实物型生态补偿通过向农户提供生产和生活资料的方式，不仅能够提升他们的农业生产力，还可以保障其基本生活水平（郑泽宇，2022）；相较于技术型生态补偿，产业项目型生态补偿不仅有助于提升农户的自我发展能力，还能起到助力地区绿色产业发展的作用（孙雪和刘晓莉，2021）。基于上述分析，本文提出假说 H3。

H3：“输血式”生态补偿和“造血式”生态补偿在缓解农户相对贫困不同维度方面的作用具有差异。

三、研究设计

（一）数据来源

本文数据源于课题组 2022 年 2 月 21 日至 3 月 5 日对山东省生态保护红线区内农户进行的实地调查。样本选择采用分层随机抽样法。首先，综合考虑不同地区的生态补偿政策实施情况、经济发展水平以及生态保护红线区面积、生态功能等因素，课题组最终抽取东平县、无棣县、费县、垦利区、利津县、钢城区这 6 个样本县（区）进行调查。这些样本县（区）内均划定了生态保护红线^①，且已实施了资金型生态补偿、实物型生态补偿、技术型生态补偿和产业项目型生态补偿等本文所关注的多样化生态补偿。其次，课题组在每个县（区）随机选取 1~3 个样本乡镇，每个样本乡镇随机选取 2~4 个样本行政村。最后，课题组采用随机抽样的方法在每个样本行政村选取 20~30 户样本农户进行“一对一”访谈，并由课题组成员根据访谈内容在调查问卷中填写答案。访谈对象是熟悉自身家庭基本情况且可以进行有效沟通的家庭成员。在剔除存在离群值、缺失值的问卷后，最终获得有效问卷 692 份。

样本农户基本特征如表 1 所示。从性别特征来看，受访者中女性占比为 54.05%，男性占比为 45.95%；从家庭成员规模特征来看，样本农户人口数量主要集中为 2~4 人，这类农户占比为 86.13%；从受教育水平特征来看，受访者学历主要为初中及以下，占比为 74.28%；从年龄特征来看，受访者年龄主要为 50 岁以上，占比为 67.20%；从实施的不同类型生态补偿来看，获资金型生态补偿的样本农户占比最高，为 88.01%，获技术型生态补偿的样本农户占比最低，为 9.39%。本文将受访者性别、家庭成员规模、受访者受教育水平等样本农户重要指标与样本县（区）2021 年《中国县域统计年鉴》数据进行比对，发现这些指标的均值与《中国县域统计年鉴》相关数据的误差值均低于 10%，说明本次调查的样本农户具有良好的代表性。

表 1 样本农户基本特征统计结果

基本特征	指标值	数量(户)	比例(%)	基本特征	指标值	数量(户)	比例(%)
受访者性别	男	318	45.95	受访者年龄	18~30 岁	27	3.90
	女	374	54.05		31~40 岁	83	11.99

^①垦利区、利津县位于黄河三角洲生物多样性维护生态保护红线区，无棣县位于马颊河—德惠河—贝壳堤岛生物多样性维护生态保护红线区，东平县位于东平湖水源涵养生态保护红线区和东平东部丘陵生物多样性维护生态保护红线区，钢城区位于杨家横水库水源涵养生态保护红线区，费县位于青山—团子山土壤保持生态保护红线区。

表1 (续)

家庭成员 规模	2人以下	61	8.82	受访者 年龄	41~50岁	117	16.91
	2~4人	596	86.13		51~60岁	267	38.59
	5人及以上	35	5.05		60岁以上	198	28.61
受访者受 教育水平	未上学	117	16.91	多样化生 态补偿	资金型生态补偿	609	88.01
	小学	138	19.94		实物型生态补偿	293	42.34
	初中	259	37.43		技术型生态补偿	65	9.39
	高中或中专	129	18.64		产业项目型生态补偿	120	17.34
	大专及以上学历	49	7.08				

(二) 变量定义

1. 被解释变量。本文在计量分析中用到的被解释变量为相对贫困，采用多维相对贫困指数 (multidimensional relative poverty index, 简称 MRPI) 表征。结合前文分析并借鉴 Alkire and Foster (2011)、王小林和冯贺霞 (2020) 的研究，本文构建了以收入能力、发展能力和生活质量为一级指标的多维相对贫困指数评价指标体系，其具体计算公式如下：

$$MRPI = \sum_{i=1}^n (\sum_{j=1}^m F_{ij} W_{ij}) W_i \quad (1)$$

(1) 式中： n 是衡量多维相对贫困的维度个数， m 是不同维度下对应的指标个数， i 是多维相对贫困的不同维度， j 是不同维度下对应的指标， F_{ij} 是标准化后的指标值， W_{ij} 是具体指标权重， W_i 是各维度权重。

就收入能力维度而言，本文参考 Yang and Mukhopadhyaya (2019)、李莹等 (2021)、汪三贵和孙俊娜 (2021) 的研究，以 2021 年中国农村居民人均可支配收入中位数的 40% 作为农户收入水平指标的临界值；本文参考董晓林等 (2021) 的研究，选取非农工作和正式工作^①等三级指标反映农户就业情况。就发展能力维度而言，本文参考 Alkire and Foster (2011)、王小林和冯贺霞 (2020)、汪三贵和孙俊娜 (2021) 的研究，选取参保情况、健康状况、家庭人均受教育状况、互联网使用、集体活动参与等三级指标。就生活质量维度而言，本文参考 Alkire and Foster (2011)、Wang et al. (2020)、王小林和冯贺霞 (2020) 的研究，选取房屋装修情况、耐用品价值、幸福感等三级指标。

关于多维相对贫困各个指标权重的测度，学者们普遍采用联合国开发计划署 (The United Nations Development Programme, 简称 UNDP) 和牛津大学贫困与人类发展研究中心 (Oxford Poverty and Human Development Initiative, 简称 OPHI) 提出的等权重赋权方法。因此，本文选用等权重赋权方法对具体指标进行赋权，结果如表 2 所示。

^①将工作性质为“受雇于他人或单位 (签订正规劳动合同)”或“经营个体或私营企业、自主创业、开网店”定义为有正式工作的家庭劳动力。

表2 农户多维相对贫困指标体系

目标层	准则层	指标层	指标说明与赋值	权重
收入能力	收入	收入是否低于相对贫困线	家庭成员人均可支配收入低于中国农村居民人均可支配收入中位数的40%则赋值为1，否则赋值为0	1/6
	就业	是否有非农就业	家庭劳动力工作性质均为务农则赋值为1，至少有一位家庭劳动力工作性质为非农就业则赋值为0	1/12
		是否有正式工作	家庭劳动力均无正式工作则赋值为1，至少有一位家庭劳动力有正式工作则赋值为0	1/12
发展能力	社会保障	是否参保	家中成员存在没有参与或购买任意保险的情况则赋值为1，否则赋值为0	1/15
	健康	是否健康 ^a	家庭成员平均健康水平小于3则赋值为1，否则赋值为0	1/15
	受教育状况	是否接受义务教育 ^b	家庭成年人的平均受教育年限小于9年则赋值为1，否则赋值为0	1/15
	信息获得	是否使用互联网	受访者不使用互联网则赋值为1，否则赋值为0	1/15
生活质量	社会参与	是否参与集体活动	家庭成员没有人参加过投票选举、党/团活动则赋值为1，否则赋值为0	1/15
	人居环境	房屋是否装修	家庭居住房屋属于清水房或毛坯房赋值为1，否则赋值为0	1/9
	生活水平	耐用品是否低价	家中耐用品总价值低于1000元则赋值为1，否则赋值为0	1/9
	幸福指数	是否幸福	受访者主观幸福感小于3则赋值为1，否则赋值为0	1/9

注：a 问卷中对应的问题是“您最近身体健康状况怎么样”，选项将身体健康状况划分为很不健康、不健康、一般、健康、很健康五个层级，并按顺序依次赋值为1、2、3、4、5。b 问卷中对应的问题是“您感觉生活幸福吗”，选项将幸福感依次划分为很不幸福、不幸福、一般、幸福、很幸福五个层级，并按顺序依次赋值为1、2、3、4、5。

2.核心解释变量。本文在计量分析中用到的核心解释变量为多样化生态补偿指数。借鉴现有文献对多样化程度的测度方法（Wuepper et al., 2018），并考虑到阅读习惯，本文采用逆赫芬达尔-赫希曼指数测度农户获生态补偿的多样化程度。相关计算公式如下：

$$diversity_i = 1 - \sum_{n=1}^N (Ratio_{i,n})^2 \quad (2)$$

(2) 式中： $diversity_i$ 是多样化生态补偿指数， $Ratio_{i,n}$ 是将生态补偿划分为资金型、实物型、技术型和产业项目型后计算的各类生态补偿的补偿额度在生态补偿总额中所占的比重。该指数数值越大，农户获生态补偿的多样化程度越高。

此外，为了考察获得生态补偿和不同类型生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的影响，本文针对是否获生态补偿、是否获资金型生态补偿、是否获实物型生态补偿、是否获技术型生态补偿和是否获产业项目型生态补偿分别设置了5个虚拟变量，具体如下：对于是否获生态补偿，若农户获得过任意一种类型的生态补偿，则赋值为1，反之赋值为0；对于是否获资金型生态补偿，若农户获得过补偿资金，则赋值为1，反之赋值为0；对于是否获实物型生态补偿，若农户获得过政府提供的生产或生活资料，则赋值为1，反之赋值为0；对于是否获技术型生态补偿，若农户获得过智力服务，则赋值为

1, 反之赋值为 0; 对于是否获产业项目型生态补偿, 若农户表示所在县(区)政府已实施产业或项目支持方案, 则赋值为 1, 反之赋值为 0。

3.控制变量。为了减小估计偏误, 参考董晓林等(2021)的研究, 本文从个体、家庭和区域三个层面选取控制变量。个体控制变量主要包括受访者性别、年龄、婚姻状况, 家庭控制变量主要包括是否有党员、家庭成员规模、家庭净资产、家庭劳动力比重、家庭抚养比, 区域控制变量主要包括产业结构、经济发展水平。

主要变量定义与描述性统计结果如表 3 所示。

表 3 主要变量定义及描述性统计结果

变量类型	变量名称	变量定义与测度	均值	标准差
被解释变量	相对贫困	依据表 2 多维相对贫困指标体系测算得到	0.3473	0.2084
核心解释变量	多样化生态补偿指数	依据逆赫芬达尔-赫希曼指数测算得到	0.2470	0.2925
	是否获生态补偿	是否获得生态补偿: 是=1, 否=0	0.9783	0.1456
	是否获资金型生态补偿	是否获得资金补偿: 是=1, 否=0	0.8801	0.3249
	是否获实物型生态补偿	是否获得实物补偿: 是=1, 否=0	0.4234	0.4941
	是否获技术型生态补偿	是否获得技术补偿: 是=1, 否=0	0.0939	0.2917
个体控制变量	是否获产业项目型生态补偿	是否获得产业项目补偿: 是=1, 否=0	0.1734	0.3786
	性别	受访者的性别: 女=1, 男=0	0.5405	0.4984
	年龄	受访者 2021 年的实际年龄(岁)	55.7341	12.8634
家庭控制变量	婚姻状况	受访者 2021 年的婚姻状态: 已婚=1, 其他=0	0.9335	0.2491
	是否有党员	家庭成员中是否有人为党员: 是=1, 否=0	0.0520	0.2221
	家庭成员规模	家庭成员总数(人)	3.0486	1.7463
	家庭净资产 ^a	家庭总资产减去总债务(万元), 并取以 10 为底的对数	1.3311	0.3150
	家庭劳动力比重	家庭劳动力(18~65 岁)总数与家庭成员总数的比值	0.4526	0.2935
区域控制变量	家庭抚养比 ^b	家庭未满 18 岁和 65 岁以上家庭成员人数之和与家庭劳动力总人数的比值	0.3410	0.1789
	产业结构	农户所在县(区)第三产业与第二产业增加值的比值	1.3153	0.7049
	经济发展水平 ^c	农户所在县(区)人均地区生产总值(元), 并取以 10 为底的对数	4.8709	0.2022

注: a 家庭净资产: 样本农民家庭总资产减去总债务均值为 21.43 万元。b 家庭抚养比: 考虑到存在样本农户家庭成员均为老龄化人口的情况, 本文将能够通过农业劳动获得收入、自立生活的老龄化人口划入了家庭劳动力的范畴。c 经济发展水平: 样本农户所在县(区)人均地区生产总值均值为 74284.81 元。

(三) 模型设定

为了分析多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的影响, 本文构建回归模型如下:

$$y_i = \alpha + \beta diversity_i + \gamma X_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

(3) 式中： y_i 代表农户多维相对贫困指数， $diversity_i$ 代表多样化生态补偿指数， X_i 代表控制变量向量， ε_i 是随机干扰项， α 、 β 、 γ 是待估参数。

本文可能存在两个内生性来源：一是遗漏变量，如区域政策和制度对农户获多样化生态补偿的影响，以及难以观测的区域文化因素（如社会风气、开放程度等）；二是反向因果，即多样化生态补偿的实施在缓解生态保护红线区农户多维相对贫困程度的同时，农户对多样化生态补偿的需求也会随着自身多维相对贫困程度的提高而增加，从而影响多样化生态补偿的供给水平。为了应对上述原因产生的估计偏误，本文进一步采用工具变量法对模型结果进行估计，并在回归模型中控制县（区）级固定效应。

四、实证结果分析

（一）基准回归结果

多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困影响的基准回归结果如表 4 所示。其中，（1）列和（2）列是基于 OLS 估计方法的回归结果。不难发现，获得生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的影响在 1% 的统计水平上显著，且系数为-0.2412，即较之于未获得生态补偿的农户，获得生态补偿的农户相对贫困程度更低。多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的影响在 1% 的统计水平上显著，且系数为-0.3621，说明多样化生态补偿的实施可以缓解生态保护红线区农户相对贫困程度，假说 H1 得到了验证。

此外，考虑到估计结果可能存在伪回归问题，本文借鉴 Günther and Harttgen（2009）的做法，将被解释变量“多维相对贫困指数”的类型由连续变量转换为二元变量：将农户相对贫困程度在均值（0.3473）以上赋值为 1，反之赋值为 0。然后，本文进一步应用 Probit 模型进行回归，结果如表 4 中的（3）列和（4）列所示。不难发现，获得生态补偿、多样化生态补偿指数仍在 1% 的统计水平上显著，且系数为负，假说 H1 再次得到了验证。

表 4 多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困影响的基准回归结果

变量	相对贫困				相对贫困			
	(1)		(2)		(3)		(4)	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
是否获生态补偿	-0.2412***	0.0256			-0.2286***	0.0763		
多样化生态补偿指数			-0.3621***	0.0402			-0.3375***	0.0422
性别	-0.0336	0.0373	-0.0143	0.0280	-0.0403	0.0336	-0.0172	0.0336
年龄	-0.0020	0.0013	-0.0020	0.0013	-0.0026*	0.0014	-0.0024**	0.0011
婚姻状况	-0.0345***	0.0115	-0.0238**	0.0103	-0.0208**	0.0099	-0.0286**	0.0124
是否有党员	-0.0027**	0.0011	-0.0015**	0.0007	-0.0024***	0.0009	-0.0018**	0.0008
家庭成员规模	0.0076	0.0190	0.0031	0.0207	0.0084	0.0209	0.0016	0.0166

表4 (续)

家庭净资产	-0.0011	0.0037	-0.0003	0.0021	-0.0013	0.0041	-0.0002	0.0016
家庭劳动人口比重	-0.0011*	0.0006	-0.0073***	0.0020	0.0009	0.0006	-0.0061**	0.0027
家庭抚养比	0.0213**	0.0102	0.0226*	0.0126	0.0234***	0.0087	0.0205*	0.0108
产业结构	0.0123**	0.0059	0.0160*	0.0094	0.0111	0.0082	0.0176	0.0118
经济发展水平	0.0110**	0.0052	0.0092**	0.0046	0.0132**	0.0059	0.0119**	0.0054
县(区)级固定效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
R ²	0.1926		0.2860		0.1733		0.2814	
观测值数	692		677		692		677	

注：①*、**和***分别表示10%、5%和1%的显著性水平。②Probit模型报告的是边际效应。③逆赫芬达尔-赫希曼指数只能测算获得生态补偿农户的多样化生态补偿指数，无法反映未获得生态补偿农户的情况，故部分回归观测值数为677。

(二) 内生性处理和稳健性检验

1. 内生性处理。多样化生态补偿与农户相对贫困之间可能存在反向因果关系。为缓解这一内生性问题可能对基准回归结果带来的偏误，本文选取“同一村庄或社区其他农户多样化生态补偿指数的均值”作为工具变量。原因在于：第一，在同一村庄或社区内，样本农户与其他农户之间的关系往往十分紧密，存在“同侪效应”，导致其他农户参与多样化生态补偿的行为会通过生活环境改善、就业增收渠道拓宽等途径对样本农户产生影响；第二，其他农户参与多样化生态补偿的行为往往不会直接影响样本农户自身的相对贫困程度，样本农户也难以控制其他农户参与生态补偿的多样化程度。因而，选择“同一村庄或社区其他农户多样化生态补偿指数的均值”作为工具变量能够同时满足工具变量的相关性和外生性要求。基于此，本文选择工具变量法进行内生性检验，结果如表5所示。Cragg-Donald Wald F统计量大于10，表明通过了弱工具变量检验。Kleibergen-Paap rk LM统计量在1%的统计水平上显著，表明通过了工具变量识别不足检验。另外，第一阶段的回归结果显示，本文使用的工具变量与核心解释变量显著相关，再次验证了工具变量的有效性。第二阶段的回归结果显示，多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的影响在1%的统计水平上显著，且系数为-0.3987，表明多样化生态补偿的实施显著缓解了生态保护红线区农户相对贫困。这一研究结果与基准回归结果保持一致，表明多样化生态补偿与农户相对贫困之间可能存在的反向因果关系不会导致基准回归结果出现明显偏误。

表5 基于工具变量法的多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困影响的回归结果

变量	第一阶段	第二阶段
	多样化生态补偿指数	相对贫困
多样化生态补偿指数		-0.3987*** (0.0562)
同一村庄或社区其他农户多样化生态补偿指数的均值	0.9770*** (0.0391)	
控制变量	已控制	已控制
县(区)级固定效应	已控制	已控制

表 5 (续)

观测值数	677	677
弱工具变量检验		142.83
工具变量识别不足检验		79.35***

注：①***表示 1%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量同表 3。④弱工具变量检验和工具变量识别不足检验分别报告 Cragg-Donald Wald F 统计量和 Kleibergen-Paap rk LM 统计量。

2. 遗漏变量检验。本文进一步采用在基准回归模型中增加控制变量的方式进行遗漏变量检验。一般来说，政府对生态补偿政策的执行力度越大，生态补偿政策的效果越明显，农户获取多样化生态补偿的可能性越高，越有助于缓解相对贫困。这意味着，政策执行力度可能是基准回归模型中被忽视的一个重要遗漏变量。为此，借鉴莫勇波和刘国刚（2009）的研究，本文基于主观与客观相结合的原则构建了包含执行力度、执行速度、执行刚度、执行效度和执行高度 5 个维度的政策执行力度评价指标体系，并分别采用等权重法、熵值法和 CRITIC 法测算相应指标的权重，应用 TOPSIS 法计算得到政策执行力度评价指数。本文在基准回归模型中纳入政策执行力度，并重新回归，结果如表 6 所示。不难发现，在纳入政策执行力度变量后，多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的影响依旧在 1%的统计水平上显著，且系数为负，表明基准回归结果具有稳健性。

表 6 多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困影响的遗漏变量检验结果

变量	相对贫困		
	等权重法	熵值法	CRITIC 法
多样化生态补偿指数	-0.3549*** (0.0420)	-0.3368*** (0.0416)	-0.3705*** (0.0452)
政策执行力度	-0.0197** (0.0089)	-0.0302* (0.0168)	-0.0293* (0.0154)
控制变量	已控制	已控制	已控制
县（区）级固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值数	677	677	677

注：①*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量同表 3。

3. 更换被解释变量权重测算方式。在基准回归模型中，本文采用等权重法测度相对贫困具体指标的权重。为检验基准回归结果是否受到被解释变量权重赋予方式的影响，本文分别应用 CRITIC 赋值法和 BP 神经网络重新赋权相对贫困的具体指标，并重新进行回归，结果如表 7 所示。不难发现，多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困影响在 1%的统计水平上显著，且系数为负，再次证明了基准回归结果的稳健性。

表 7 多维相对贫困指数再测度的回归结果

变量	CRITIC 赋值法	BP 神经网络
多样化生态补偿指数	-0.3751*** (0.0452)	-0.4164*** (0.0483)

表7 (续)

控制变量	已控制	已控制
县(区)级固定效应	已控制	已控制
观测值数	677	677

注: ①***表示1%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量同表3。

(三) “造血式”生态补偿和“输血式”生态补偿对农户相对贫困的影响差异

本文按照多样化生态补偿对农户后续发展能力影响的不同,将多样化生态补偿划分为“造血式”生态补偿和“输血式”生态补偿,并分别构造两个虚拟变量。若农户获得过政府提供的补偿资金或生产、生活资料,则将是否获“输血式”生态补偿变量赋值为1,反之为0;若农户获得过智力服务或当地政府已实施产业、项目支持措施,则将是否获“造血式”生态补偿变量赋值为1,反之为0。表8报告了“造血式”生态补偿和“输血式”生态补偿对农户相对贫困影响的回归结果。不难发现,这两个变量对生态保护红线区农户相对贫困的影响均在1%的统计水平上显著,且系数均为负;同时,“造血式”生态补偿系数的绝对值大于“输血式”生态补偿。这意味着,两种生态补偿的实施均能够缓解生态保护红线区农户相对贫困,但“造血式”生态补偿对农户相对贫困的缓解效应更大。这一研究发现验证了 Banerjee and Duflo (2011) 提出的观点,即一味地给予受助者“输血式”帮扶会助长其依赖心理,从而影响扶贫效果的可持续性。这是因为,尽管“输血式”生态补偿能够在短时间内起到提高农户收入水平的作用,但其弊端也较为明显,比如缺乏可持续性、过度依赖政府转移支付、难以增强农户内生发展动能等。

表8 不同类型生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困影响的回归结果

变量	相对贫困							
	OLS 估计方法				Probit 模型			
	(1)		(2)		(3)		(4)	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
是否获“输血式”生态补偿	-0.0568***	0.0089			-0.0420***	0.0081		
是否获“造血式”生态补偿	-0.1016***	0.0084			-0.0757***	0.0083		
是否获资金型生态补偿			-0.0336**	0.0149			-0.0329*	0.0183
是否获实物型生态补偿			-0.0590***	0.0116			-0.0537***	0.0118
是否获技术型生态补偿			-0.0351	0.0233			-0.0424	0.0302
是否获产业项目型生态补偿			-0.0975***	0.0089			-0.1192***	0.0092
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制	
县(区)级固定效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
观测值数	692		692		692		692	

注: ①*、**和***分别表示10%、5%和1%的显著性水平。②控制变量同表3。

本文依据生态补偿内容的差异，将“输血式”生态补偿进一步划分为资金型生态补偿和实物型生态补偿，将“造血式”生态补偿进一步划分为技术型生态补偿和产业项目型生态补偿。基于此，本文将核心解释变量设置为“是否获资金型生态补偿”“是否获实物型生态补偿”“是否获技术型生态补偿”和“是否获产业项目型生态补偿”4个关键虚拟变量，分别使用 OLS 估计方法和 Probit 模型检验上述四种生态补偿的实施对农户相对贫困的影响，结果如表 8 所示。不难发现，资金型生态补偿、实物型生态补偿和产业项目型生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的影响均显著，且系数为负，与前文理论分析一致。值得注意的是，技术型生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的影响不显著，这与 Schwarzer et al. (2016) 的研究结果不一致。究其原因，Schwarzer et al. (2016) 关注的是巴西生态补偿政策中相对成熟的项目，该项目已经形成了较为完善且契合当地农户发展需求的生态补偿方案。相较之下，虽然样本区域地方政府已经根据生态保护红线区客观情况和当地农户现实需求来实施技术型生态补偿，但受制于技术型生态补偿复杂性、长期性和阶段性的特点，这一类型的生态补偿的实施在国内难以在短期内见到成效。

(四) 多样化生态补偿对农户相对贫困不同维度的影响

为进一步考察“造血式”生态补偿和“输血式”生态补偿对农户相对贫困不同维度的影响，本文在基准回归的基础上，将被解释变量分别设置为收入能力贫困、发展能力贫困和生活质量贫困，并重新利用 OLS 估计方法进行回归分析，结果如表 9 所示。不难发现，相较于“输血式”生态补偿的作用，“造血式”生态补偿对生态保护红线区农户生活质量贫困发挥了更大的缓解效应；同时，较之于“输血式”生态补偿的作用不显著，“造血式”生态补偿对生态保护红线区农户发展能力贫困发挥出了显著的缓解效应。可能的解释是，以产业项目型生态补偿为代表的“造血式”生态补偿是一种以支持生态产业项目发展为主要手段的生态保护措施，它利用生态保护红线区内丰富的自然资源，培育和发展多种生态产业项目，从而实现了当地经济、社会和生态的协调发展。这种方式的采用提高了当地农户的收入，改善了他们的生活质量，还有效缓解了他们在生态保护红线区面临的相对贫困问题。然而，表 9 结果还表明，相较于“造血式”生态补偿，“输血式”生态补偿对农户收入能力贫困的缓解效应更大。可能的解释是，“输血式”生态补偿通过提供资金等途径，对生态保护红线区农户人均收入水平提升产生了更直接的效应。上述结果表明，假说 H3 得到了验证。

表 9 多样化生态补偿对农户相对贫困不同维度的影响

变量	收入能力贫困	发展能力贫困	生活质量贫困
是否获“输血式”生态补偿	-0.0351*** (0.0083)	0.0038 (0.0043)	-0.0216** (0.0091)
是否获“造血式”生态补偿	-0.0312*** (0.0032)	-0.0647*** (0.0043)	-0.0332** (0.0054)
控制变量	已控制	已控制	已控制
县(区)级固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值数	692	692	692

注：①**和***分别表示 5%和 1%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量同表 3。

五、进一步讨论

为进一步分析多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的影响在不同特征农户群体及不同经济发展程度地区之间的差异，本文进一步从代际差异、生态认知水平差异和地区经济发展水平差异三方面展开异质性分析。首先，由代际差异理论可知，处于不同年龄阶段的户主在价值观念、知识技能、身体素质、文化素养、生活方式等方面存在一定的差异（Schuman and Scott, 1989），进而可能会影响到多样化生态补偿对农户相对贫困的缓解效应。因此，本文基于户主年龄差异和样本农户实际情况，参考张驰等（2019）的划分标准，将户主于1978年前出生且受教育水平为初中及以下的样本划分为户主为老一代农民组，其余样本划入户主为新生代农民组，以此展开代际差异的异质性分析。其次，结合计划行为理论可知，户主的生态认知水平会影响其自身的行为态度、主观规范和知觉行为控制，进而改变自身的行为决策（靳乐山等，2020），最终可能会影响多样化生态补偿对农户相对贫困的缓解效应。因此，本文借鉴史恒通等（2019）的研究，构建了包含行为态度、主观规范和知觉行为控制三个维度的生态认知水平评价体系。其中，行为态度维度包含经济理性和生态理性两个指标，经济理性在问卷中对应的问题是“自生态补偿政策实施以来，您家庭生活水平发生了什么变化”，选项将生活水平变化情况划分为明显下降、有所下降、没有变化、有所提高、明显提高五个层级，并按顺序依次赋值为1、2、3、4、5；生态理性指标在问卷中对应的问题是“自生态补偿政策实施以来，您感觉周围生态环境发生了怎样的变化”，选项将生态环境变化情况划分为明显恶化、有所恶化、没有变化、有所改善、明显改善五个层级，并按顺序依次赋值为1、2、3、4、5。主观规范维度包含邻里压力和制度环境两个指标，邻里压力指标在问卷中对应的问题是“您周边亲朋好友采取环境保护行为的情况怎么样”，选项将采取环保行为的频率划分为从不采取、很少采取、有时采取、经常采取、总是采取五个层级，并按顺序依次赋值为1、2、3、4、5；制度环境指标在问卷中对应的问题是“您觉得当地生态环境保护的宣传情况怎么样”，选项将环保宣传的频率划分为从不宣传、很少宣传、有时宣传、经常宣传、总是宣传五个层级，并按顺序依次赋值为1、2、3、4、5。知觉行为控制维度包含行为能力和政策情景两个指标，行为能力指标在问卷中对应的问题是“您对生态环保知识的掌握程度怎么样”，选项将环保知识的掌握程度划分为很差、较差、一般、较好、很好五个层级，并按顺序依次赋值为1、2、3、4、5；政策情景指标在问卷中对应的问题是“您觉得当地实施的生态补偿措施合理吗”，选项将生态补偿措施的合理程度划分为很不合理、不太合理、一般、比较合理、非常合理五个层级，并按顺序依次赋值为1、2、3、4、5。本文采用等权重法测算具体指标权重，并结合综合指数法核算得到农户生态认知水平。依据农户生态认知水平是否高于样本农户生态认知水平均值，将高于均值的样本划入高生态认知水平组，低于均值的样本划入低生态认知水平组，以此展开生态认知水平差异的异质性分析。最后，处于不同经济发展水平的地区在生活水平、劳动力市场活跃度等方面存在差异，进而可能会影响多样化生态补偿对农户相对贫困的缓解效应。因此，本文基于地区经济发展水平的差异，参考黄亮雄等（2021）的研究，依据当地人均地区生产总值是否高于2021年中国人

均国内生产总值（80976元）^①，将高于均值的样本划入高经济发展水平地区组，低于均值的样本划入低经济发展水平组，以此展开在经济发展水平方面的异质性分析。此外，考虑到分组后的样本量较小，有可能影响到相关参数估计的准确性，本文采用 Bootstrap 方法重复抽样 500 次并使用 OLS 估计方法进行回归。

（一）代际差异

表 10 报告了多样化生态补偿对户主为新生代农民组、户主为老一代农民组相对贫困影响的回归结果。不难发现，较之于户主为新生代农民组的不受影响，多样化生态补偿对户主为老一代农民组相对贫困的影响在 1% 的统计水平上显著，且系数为负，即多样化生态补偿主要对户主为老一代农民组相对贫困起到缓解效应。可能的解释是，相较于户主为新生代农民组，户主为老一代农民组往往面临知识技能有限、文化素养水平较低等不足，并且通常具有较为浓厚的乡土情结和安土重迁的价值观念。在能力和情感的双重限制下，户主为老一代农民组不仅面临着获取发展机会难度大、摆脱相对贫困能力不足的现实问题，还可能因体力下降、生病等原因难以再参与劳动而返贫，而多样化生态补偿的实施能够为他们提供更多发展机会和就业渠道。

表 10 代际差异视角下多样化生态补偿对农户相对贫困影响的回归结果

变量	相对贫困	
	户主为新生代农民组	户主为老一代农民组
多样化生态补偿指数	-0.0603 (0.0463)	-0.6374*** (0.0335)
控制变量	已控制	已控制
县（区）级固定效应	已控制	已控制
观测值数	283	394

注：①***表示 1% 的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量同表 3。

（二）生态认知水平差异

表 11 报告了多样化生态补偿对高生态认知水平组、低生态认知水平组相对贫困影响的回归结果。不难发现，较之低生态认知水平组的不受影响，多样化生态补偿对高生态认知水平组相对贫困的影响在 1% 的统计水平上显著，且系数为负，即多样化生态补偿主要对高生态认知水平组相对贫困起到缓解效应。可能的原因是，生态认知水平的提升能够激发农户响应生态补偿政策的积极性和主动性，从而帮助农户走出破坏环境换取短期收益的恶性循环，提升农户生计能力和实现地区经济可持续发展，从而有效缓解当地农户的相对贫困。

^①资料来源：《中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-02/28/content_5676015.htm。

表 11 生态认知水平差异视角下多样化生态补偿对农户相对贫困影响的回归结果

变量	相对贫困	
	高生态认知水平组	低生态认知水平组
多样化生态补偿指数	-0.6154*** (0.0324)	-0.0917 (0.0637)
控制变量	已控制	已控制
县(区)级固定效应	已控制	已控制
观测值数	349	328

注: ①***表示 1%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量同表 3。

(三) 地区经济发展水平差异

表 12 报告了多样化生态补偿对高经济发展水平地区组、低经济发展水平地区组相对贫困影响的回归结果。不难发现, 较之高经济发展水平地区组的不受影响, 多样化生态补偿对低经济发展水平地区组相对贫困的影响在 1%的统计水平上显著, 且系数为负, 即多样化生态补偿主要对低经济发展水平地区组相对贫困起到缓解效应。可能的解释是, 在经济发展水平较高的地区, 农户可以享受到更高水平的生活和活跃的劳动力市场, 从而增强自身的可行能力。而在经济发展水平较低的地区, 即使农户有着强烈的发展需求, 但由于缺乏适应性政策和发展机会, 往往容易陷入相对贫困。政府通过实施多样化生态补偿, 满足了这些农户的发展需要, 有效缓解了他们的相对贫困。

表 12 地区经济发展程度差异分组回归结果

变量	高经济发展水平地区组	低经济发展水平地区组
多样化生态补偿指数	0.0814 (0.0525)	-0.6527*** (0.0311)
控制变量	已控制	已控制
县(区)级固定效应	已控制	已控制
观测值数	348	329

注: ①***表示 1%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③控制变量同表 3。

六、结论与启示

本文以生态保护红线区农户为研究对象, 构建了多维相对贫困指标体系, 测算了农户多维相对贫困程度, 并实证检验了多样化生态补偿对农户相对贫困的影响。研究发现: 第一, 多样化生态补偿能够有效缓解生态保护红线区农户的相对贫困。第二, 不同类型生态补偿对农户相对贫困的影响存在差异。具体而言, 产业项目型生态补偿对农户相对贫困的缓解效应最为突出, 实物型生态补偿次之, 资金型生态补偿最弱。第三, 相较于“输血式”生态补偿, “造血式”生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的缓解效应更大, “输血式”生态补偿更有利于缓解农户收入能力贫困, “造血式”生态补偿更有利于缓解农户发展能力贫困和生活质量贫困。第四, 多样化生态补偿对生态保护红线区农户相对贫困的缓解效应主要集中在户主为老一代农民组、高生态认知水平组和低经济发展水平地区组。

基于研究结论,本文得出如下政策启示:第一,生态保护红线区农户相对贫困的缓解应以乡村生态振兴为着力点,重点关注多样化生态补偿的采用在农户收入再分配中的重要作用。鼓励地方政府探索多样化生态补偿,着力提高“造血式”生态补偿的供给水平,为生态保护红线区农户提供包括林业碳汇交易、水权水质交易、生态产业化经营等多样化的生态补偿组合。第二,发挥不同类型生态补偿的贫困缓解效应。在加大政府财政转移支付力度的基础上,通过深化对口协作、开展异地开发项目、扩大生态农产品供给等途径,将“输血式”生态补偿与“造血式”生态补偿配合使用,充分发挥多种补偿方式的乘数效应,以更好地缓解农户多维相对贫困,实现生态保护红线区持续高效发展。第三,适度提高生态补偿政策缓解生态保护红线区农户相对贫困的精准度。对经济发展程度较低的原贫困地区,基于当地自然资源禀赋,着力发展绿色生态产业,以带动当地人口就业和技能培训,强化生态保护补偿政策的减贫效能;加大对生态保护红线区老一代农民多样化生态补偿的供给,推进老一代农民群体发展能力、收入能力的提升,以及当地生活环境的改善,以进一步增强对当地农户多维相对贫困缓解效应的强度;以充分开展宣传教育为基础,调动农户参与生态保护的积极性,提升生态保护红线区农户生态认知水平。

需要说明的是,虽然本文主要探讨政府主导型补偿^①,但并不意味着其他类型的生态补偿不重要。恰恰相反,市场主导补偿和社会主导型补偿是政府主导型补偿的有益补充,是促进中国生态补偿机制实现有效运转的重要组成部分。当前,生态保护红线区生态补偿实践以政府主导型补偿为主,未能充分发挥市场主导补偿和社会主导型补偿的补位作用。因而,市场主导型补偿和社会主导型补偿对缓解当地农户相对贫困的作用十分有限。理论上,在瞄准贫困对象和完善相应制度设计的基础上,林业碳汇交易、水权水质交易、生态产业化经营、基金信托等市场主导型和社会主导型补偿手段,可以且应当成为缓解生态保护红线区农户相对贫困的重要制度设计。因此,尽管当前市场主导型补偿和社会主导型补偿尚未表现出明显减贫效应,但在缓解贫困、改善人类福祉等方面颇具潜力,未来政府也应重点关注如何结合当地有利条件和具体情境,设计出能够发挥协同作用的市场主导型补偿手段和社会主导型补偿手段。

参考文献

- 1.董晓林、吴以蛮、熊健,2021:《金融服务参与方式对农户多维相对贫困的影响》,《中国农村观察》第6期,第47-64页。
- 2.董战峰、璩爱玉、郝春旭、葛察忠,2021:《深化生态补偿制度改革思路与重点任务》,《环境保护》第21期,第48-52页。
- 3.洪名勇、娄磊、龚丽娟、李富鸿,2022:《地方知识演化的非正式制度与民族地区贫困治理机制研究——以贵州

^①目前,山东省实施的县际流域横向生态补偿原则上以资金补偿为主,且补偿资金主要用于辖区内流域生态环境保护治理与水污染防治等,其他类型的横向生态补偿仍处于探索阶段。因此,本文所选研究区域内横向生态补偿的实施不会对研究结论产生实质性影响。

省苗族村庄友娘村为例》，《中国农村观察》第5期，第21-43页。

4.胡联、姚绍群、宋啸天，2021：《中国弱相对贫困的评估及对2020年后减贫战略的启示》，《中国农村经济》第1期，第72-90页。

5.黄亮雄、马明辉、王贤彬，2021：《经济增长目标影响了企业风险承担吗？——基于市场和政府双重视角的考察》，《财经研究》第1期，第62-76页、第93页。

6.靳乐山，2016：《中国生态补偿：全领域探索与进展》，北京：经济科学出版社，第43-44页。

7.靳乐山、徐珂、庞洁，2020：《生态认知对农户退耕还林参与意愿和行为的影响——基于云南省两贫困县的调研数据》，《农林经济管理学报》第6期，第716-725页。

8.李桦、郭亚军、刘广全，2013：《农户退耕规模的收入效应分析——基于陕西省吴起县农户面板调查数据》，《中国农村经济》第5期，第24-31页、第77页。

9.李莹、于学霆、李帆，2021：《中国相对贫困标准界定与规模测算》，《中国农村经济》第1期，第31-48页。

10.张驰、向晶、施海波、吕开宇，2019：《代际视角下农村子女赡养行为的性别差异研究》，《中国农村观察》第6期，第91-108页。

11.莫勇波、刘国刚，2009：《地方政府执行力评价体系的构建及测度》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》第5期，第69-76页。

12.丘水林、靳乐山，2022：《资本禀赋对生态保护红线区农户人为活动限制受偿意愿的影响》，《中国人口·资源与环境》第1期，第146-154页。

13.任林静、黎洁，2020：《生态补偿政策的减贫路径研究综述》，《农业经济问题》第7期，第94-107页。

14.申云、李京蓉，2022：《数字普惠金融与农户相对贫困脆弱性》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第1期，第105-117页。

15.沈满洪、陆菁，2004：《论生态保护补偿机制》，《浙江学刊》第4期，第217-220页。

16.史恒通、王铮钰、阎亮，2019：《生态认知对农户退耕还林行为的影响——基于计划行为理论与多群组结构方程模型》，《中国土地科学》第3期，第42-49页。

17.宋碧青、龙开胜，2022：《多元主体视角下生态补偿减贫路径比较与行动方案选择》，《四川师范大学学报（社会科学版）》第1期，第63-69页。

18.苏芳、范冰冰、黄德林、阚立娜、罗文春，2021：《后脱贫时代相对贫困治理：分析框架与政策取向》，《中国软科学》第12期，第73-83页。

19.孙雪、刘晓莉，2021：《后扶贫时代民族地区生态补偿扶贫的现实困境与未来出路》，《新疆社会科学》第4期，第149-157、第170页。

20.童春阳、周扬，2020：《中国精准扶贫驻村帮扶工作成效及其影响因素》，《地理研究》第5期，第1128-1138页。

21.汪三贵、孙俊娜，2021：《全面建成小康社会后中国的相对贫困标准、测量与瞄准——基于2018年中国住户调查数据的分析》，《中国农村经济》第3期，第2-23页。

22.王大哲、朱红根、钱龙，2022：《基本公共服务均等化能缓解农民工相对贫困吗？》，《中国农村经济》第8期，第16-34页。

- 23.王金南、刘桂环、张惠远, 2014: 《流域生态补偿与污染赔偿机制研究》, 北京: 中国环境出版社, 第 37-38 页。
- 24.王小林、冯贺霞, 2020: 《2020 年后中国多维相对贫困标准: 国际经验与政策取向》, 《中国农村经济》第 3 期, 第 2-21 页。
- 25.杨福霞、郑欣, 2021: 《价值感知视角下生态补偿方式对农户绿色生产行为的影响》, 《中国人口·资源与环境》第 4 期, 第 164-171 页。
- 26.叶兴庆、殷浩栋, 2019: 《从消除绝对贫困到缓解相对贫困: 中国减贫历程与 2020 年后的减贫战略》, 《改革》第 12 期, 第 5-15 页。
- 27.袁梁、张光强、霍学喜, 2017: 《生态补偿、生计资本对居民可持续生计影响研究——以陕西省国家重点生态功能区为例》, 《经济地理》第 10 期, 第 188-196 页。
- 28.赵雪雁, 2017: 《地理学视角的可持续生计研究现状、问题与领域》, 《地理研究》第 10 期, 第 1859-1872 页。
- 29.郑泽宇, 2022: 《新世纪以来中国生态扶贫研究的发展脉络和展望——基于 CiteSpace 的文献计量分析》, 《西南民族大学学报(人文社会科学版)》第 9 期, 第 219-231 页。
- 30.中国生态补偿机制与政策研究课题组, 2007: 《中国生态补偿机制与政策研究》, 北京: 科学出版社, 第 208 页。
- 31.周力、邵俊杰, 2020: 《非农就业与缓解相对贫困——基于主客观标准的二维视角》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 4 期, 第 121-132 页。
- 32.Alkire, S., and J. E. Foster, 2011, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *Journal of Public Economics*, 95(7-8): 476-487.
- 33.Banerjee, A. V., and E. Duflo, 2011, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York: Public Affairs, 484-495.
- 34.Busch, J., I. Ring, M. Akullo, O. Amarjargal, M. Borie, R. Cassola, A. Cruz-Trinidad, N. Droste, J. Haryanto, U. Kasymov, N. Kotenko, A. Lhkagvadorj, F. De Paulo, P. May, A. Mukherjee, S. Mumbunan, R. Santos, L. Tacconi, G. Selva, M. Verma, X. Wang, L. Yu, and K. Zhou, 2021, "A Global Review of Ecological Fiscal Transfers", *Nature Sustainability*, 4(9): 756-765.
- 35.Günther, I., and K. Harttgen, 2009, "Estimating Households Vulnerability to Idiosyncratic and Covariate Shocks: A Novel Method Applied in Madagascar", *World Development*, 37 (7): 1222-1234.
- 36.He, K., F. L. Li, H. Wang, R. Y. Ming, and J. B. Zhang, 2022, "A Low-carbon Future for China's Tech Industry", *Science*, 377(6614): 1498-1499.
- 37.Notten, G., and C. D. Neubourg, 2007, "Relative or Absolute Poverty in the US and EU? The Battle of the Rates", MPRA Paper 5313, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/5313/>.
- 38.Rowntree, S., 1901, *Poverty: A Study of a Town Life*, London: Macmillan, 295-296.
- 39.Schuman, H., and J. Scott, 1989, "Generations and Collective Memories", *American Sociological Review*, 54(3): 359-381.
- 40.Schwarzer, H., P. C. Van, and K. Diekmann, 2016, "Protecting People and the Environment: Lessons Learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 Other Experiences", International Labour Organization Working Paper 54, https://www.ilo.org/seccoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_538815/lang-en/index.htm.
- 41.Sen, A., 1985, "Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984", *Journal of Philosophy*, 82(4): 169-221.

- 42.Sen, A., 1999, *Commoditise and Capabilities (2nd Ed)*, London: Oxford University Press, 13-16.
- 43.Van, V. O., and C. Wang, 2015, “Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis Across Fifteen European Countries”, *Journal of Social Policy*, 44(3): 611-638.
- 44.Wang, H., Q. Zhao, Y. Bai, L. Zhang, and X. Yu, 2020, “Poverty and Subjective Poverty in Rural China”, *Social Indicators Research*, 150(3): 219-242.
- 45.Wuepper, D., A. H. Yesigat, and J. Sauer, 2018, “Social Capital, Income Diversification and Climate Change Adaptation: Panel Data Evidence from Rural Ethiopia”, *Journal of Agricultural Economics*, 69(2): 458-475.
- 46.Yang, J., and P. Mukhopadhyaya, 2019, “Is the ADB’s Conjecture on Upward Trend in Poverty for China Right? An Analysis of Income and Multidimensional Poverty in China”, *Social Indicators Research*, 143(2): 451-477.

(作者单位: 山东农业大学经济管理学院)

(责任编辑: 何 可)

Does Diversified Ecological Compensation Alleviate the Relative Poverty of Farmers in the Area of Ecological Conservation Redline Areas

LIU Gege ZHOU Yuxi GE Yanxiang

Abstract: Based on the micro-survey data of farmers in the ecological conservation redline (ECR) areas of Shandong Province, this paper analyzes the impact of the implementation of diversified ecological compensation on the relative poverty of farmers in the ECR areas. The results show that, first, the implementation of diversified ecological compensation has effectively alleviated the relative poverty of farmers in the ECR areas, which still holds after a series of robustness tests. Second, there are differences in the impact of different types of ecological compensation on the relative poverty of farmers. Among them, industrial project based ecological compensation has the most prominent alleviation effect on farmers’ relative poverty, while technological based ecological compensation has no significant impact. The overall alleviation effect of “hematopoietic” ecological compensation on farmers’ relative poverty is larger than that of “transfusion” ecological compensation. Third, heterogeneity analysis indicates that the alleviating effect of the implementation of diversified ecological compensation on the relative poverty of farmers in the ECR areas with lower economic development levels is much stronger, and that of farmers with higher ecological awareness level and with the household head being the older generation of farmers is more prominent.

Keywords: Ecological Conservation Redline Areas; Relative Poverty; Ecological Compensation; Common Prosperity

2023年1~6期总目次

• 农村发展 •

- “外部激活+内部重塑”下的公共事物供给：关于激活乡村内生动力机制的解释
苏毅清 邱亚彪 方平 (2-72)
- 马克思主义乡村转型理论及其对中国的启示
刘守英 陈航 (3-2)
- “红三角”内源式发展：革命老区乡村振兴的衡山案例研究
黄建红 (3-125)
- 以高质量的县城建设推进县域现代化：事实与路径
王 邹 孙久文 (6-2)
- 乡村持续发展中的“村社自主性”及限度
黄心泓 (6-124)
- 农村内生型集体经济发展的社会效应
 ——基于鲁西南蔡庄村的个案研究
马平瑞 李祖佩 (4-151)
- 任务治乡：乡镇治理现代化的组织重塑
 ——基于清水乡的田野调查
蒋 洋 陈宝玲 石 术 (6-84)
- 农村土地 •
- 地权稳定性对劳动力非农就业的长期影响
 ——来自雷州半岛的新证据
张丽娜 罗必良 胡新艳 张同龙 (1-78)
- 农村土地制度改革中的农户家庭联结
陈玉生 (2-165)
- 市场交易中的产权界定：基于农地经营权流转合同的分析
徐亚东 张应良 (3-44)
- 村庄产业融合对农地再配置的影响
 ——来自江苏省的微观证据
付阳奇 朱玉春 刘天军 (4-109)
- 农村金融与保险 •
- 数字普惠金融对农户生产经营投资的影响
周月书 苗哲瑜 (1-40)
- 农村组织制度 •
- 近百年来中国农户家庭经营的变迁逻辑
展进涛 朱菊隐 纪月清 (1-2)
- 多维赋能与责任重塑：乡村组织的制度化调适
 ——以“镇村工作一体化”实践为研究对象
何得桂 李 想 (1-136)
- 制度逻辑与组织策略：对农村地区基本公共卫生服务制度执行偏差的一种新解释
高端阳 李 睿 王道勇 (2-90)

银保互动对农户增收的作用效果与机制研究	高标准农田建设对农业生产的影响
——基于鲁、辽、赣、川四省的调查数据	——基于农业要素弹性与农业全要素生产率的视角
·····朱然 顾雪松 秦涛 任天驰(1-96)	·····孙学涛 张丽娟 王振华(4-89)
政策性农业保险的福利效应	农业人口老龄化对农地配置与种粮决策的影响：来自中国家庭金融调查的证据
——基于农民视角的分析	·····仇童伟 彭娣燕(4-129)
·····陈燕 林乐芬(1-116)	本地平台商业模式创新、制度逻辑转换与农业数字化转型
农业保险市场竞争强度与风险保障水平	·····易法敏 古飞婷(5-2)
——基于寻租视角的分析	内生型农业机械化服务市场的运行逻辑和动力机制
·····陆宇 易福金 王克(5-104)	——基于华北乡村农业发展案例的分析
农村金融增量改革促进了县域经济发展吗	·····印子(5-24)
——基于1137家村镇银行数据的实证分析	
·····周孟亮 王立聪(6-24)	
	• 农民福祉 •
• 乡村产业 •	
大豆生产者补贴对农户土地投入决策的影响	从“效率”到“公平”：乡村产业振兴与农民共同富裕
——基于全国农村固定观察点调查数据的实证分析	·····王轶 刘蕾(2-144)
·····王新刚 司伟 冯晓龙 赵启然(1-20)	农村大病患者家庭抗逆力的提升逻辑：自主行动与循环调试
“圈层型”流通：商业资本对接小生产者的逻辑与策略	——基于一个异地就医家庭聚集地的案例调查
·····陈义媛(1-168)	·····胡翔凤 刘启明(5-145)
家庭核心成员健康状况对农户农业生产性资产投资的影响	高等教育扩张缩小城乡教育差距了吗？
·····黄毅祥 廖芮 赵敏娟(2-126)	·····周均旭 常登宇(6-44)
地权整合性、经营嵌入性与乡村产业振兴	多样化生态补偿有助于缓解生态保护红线区农户相对贫困吗
·····郑永君 钟楚原 罗剑朝(3-25)	·····刘格格 周玉玺 葛颜祥(6-161)
县域统合：乡村产业转型升级中的政府行为逻辑	
——基于陕西省柞水县木耳产业发展经验的分析	
·····褚庆宜 赵祥云(4-30)	

• 农村人口 •

数字经济与农民工就业：促进还是挤出？

——来自“宽带中国”政策试点的证据
.....齐秀琳 江求川(1-59)

中国农村人口发展态势研究：2020—2050年

——基于城镇化水平的不同情景模拟分析
.....解安 林进龙(3-61)

祖辈参与照护对农村孕产妇身心健康的影响

——基于家庭功能视角的实证分析
.....聂景春

聂炜琦 祖丽胡玛尔·热合曼 庞晓鹏 李英(3-87)

长期护理保险政策实施的农村人口生育促进效应

——基于代际资源竞争的视角
.....罗明忠 林玉婵 柯杰升(5-126)

社会网络视角下的农村留守儿童心理健康

——基于四川省的经验证据
.....王天宇 周晔馨(5-164)

• 农村社会 •

“社会生活”的构建与就近城镇化

——对“二代农民工”返乡购房的考察
.....粟后发(3-106)

外出务工经历对返乡农民工参与农村公共事务治理的影响

.....李雪峰 高远卓 卢海阳(4-70)

从“村落终结”到“社区再造”：乡村空间转型的实践表达

——对陕西省袁家村的个案分析
.....郭占锋 田晨曦(5-44)

村社嵌入乡村建设项目的实现路径与机制构建

.....刘传磊 张俊娜 靳启伟 温铁军(5-66)

• 乡村治理 •

公平抑或平衡：基层治理实践中的资源适配

——以农村低保资格挪用为例
.....王瑜 程令伟 杜志雄(1-157)

互动、信任与整合：乡村基层数字治理的实践机制

——杭州市涝湖村案例研究
.....徐旭初 朱梅婕 吴彬(2-16)

农村社区治理网络再构

——以湖南省石门县杨坪社区“两联两包”治理模式为例
.....谢宗藩 王媚(4-49)

小农密集型村庄农业治理现代化的实践逻辑

——基于中部地区擂鼓台村的个案分析
.....何晓龙(4-169)

“法、理、情”的融合：消极“土政策”在乡村治理中何以存在和运行

——以河南省瓮厝村土地调整为例
.....赵雅倩 王芳(5-81)

乡村治理中的多重合意性协同

——应对制度复杂性视角下的多案例分析

……………许睿谦 王超 苏孟玥(6-145)

• 农村政治 •

“本质意志”还是“本质力量”：中国村落共同体思维起
点再探讨

……………刘骏 闫楚涵 梁清云(2-53)

基层党组织何以推进乡村建设

——基于组织领导力视角的川底村党支部案例分析

……………杨润峰 王一鸣 仝志辉 刘闯(3-142)

村干部职务行为对乡村治理有效性的影响及其作用机制

——来自陕陇滇黔四省的经验证据

……………罗博文 孙琳琳 张珩 余劲(3-162)

中国式乡村社会治理共同体建设的道路探索与经验分析

……………樊凡 赵浴卉(4-2)

地方领导小组何以有效：“情境—结构”的双重契合

——基于宜良县宅基地制度改革观察

……………刘浩然 唐丽霞(6-65)

在地化调适：党建引领乡村产业发展的实践创新

……………曾薇(6-103)

• 农村文化 •

从“文字下乡”到“数字下乡”的百年乡村建设

——基于政府治理的视角

……………吴理财 李佳莹(2-2)

从高音喇叭到低声微信群：乡村公共性再生产与社会治理
转型

——基于一个华北村庄的田野调查

……………吴振其 郭诚诚(2-34)

村规民约对农村养老福利的作用机制分析

——基于浙江省衢州市28个村的观察

……………卢瑶玥 覃诚 方向明(2-109)