

共同富裕目标下农村住房制度框架展望*

——基于制度变迁视角

王玉庭¹ 董 渤¹ 李哲敏^{1,2} 李国祥³

摘要：本文从农村住房的居住属性、财产属性和资源属性出发，建立面向农村住房的制度变迁分析框架，旨在探讨如何构建农村住房制度。研究发现：共同富裕已成为构建农村住房制度的“集体行动目标”，农村住房制度亦是实现共同富裕目标的必要制度供给之一，应具备安居宜居、包容使用和跨域调配三大基本特征。宅基地制度在解决农村住房问题中重“地”轻“房”、重保障轻财产、重数量轻区位，导致农村住房出现居住属性保障不足、财产属性愈加受限、资源属性难以活化的困境。据此，本文展望了共同富裕目标下的农村住房制度框架：一是建立可持续的宅基地供给制度和激励内生发展的农房保障制度以增强居住属性，二是建立适度开放的农房流转制度和包容有序的农房使用制度以显化财产属性，三是建立凭证化的宅基地实现制度和跨村有偿的宅基地调配制度以激活资源属性。

关键词：共同富裕 农村住房制度 宅基地制度 制度变迁

中图分类号：F321.1；D922.32 **文献标识码：**A

一、引言

住房具备居住保障、财富积累等多种功能属性，对个人、家庭、社区的福利具有重要影响（Ziebarth and Gkartzios, 2016）。农民住有所居、安居宜居，是缩小城乡区域发展差距、通向共同富裕的重要制度目标之一。党的二十大报告进一步提出“建设宜居宜业和美乡村”^①，凸显农村住房的重要地位。然而，中国至今没有成文的农村住房制度，实践中主要以农村宅基地制度代行部分农村住房制度功能，即通过农村宅基地制度保障建房用地、农民自筹自建住房（李兵弟，2021）。值得肯定的是，这套源

*本文系中央农村工作领导小组办公室、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学研究项目“农村宅基地制度改革试点情况跟踪研究”（编号：RKX202025C）和农业农村部项目“宅基地制度改革试点监测评估”的阶段性成果。本文通讯作者：李国祥。

^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。

自 20 世纪农业合作化时期的住房解决方案使农民基本实现了“有房住”。第三次农业普查数据显示,截至 2016 年末,全国 99.5%的农户拥有至少一处住房^①。但未来形势不容乐观,受限于耕地红线约束,部分东部地区早在多年前已经无宅基地可分,出现“新户无宅”问题(李婷婷,2019)，“一户一宅”的制度承诺越发难以延续(陈锡文,2017)。农村内部也开始出现住房分层,部分农户居住质量差且存在住房安全隐患(张协奎等,2023)。来自新型农村社区的调查发现,农户对住房的满意度总体较低(冷博峰等,2018)。与此同时,农村住房和宅基地闲置现象日益突出(刘彦随,2018),既不能化解农村新增户住房难问题,也无法为农村产业发展提供支撑,宅基地制度成为实现城乡融合发展的最大制度障碍之一(李实,2021)。

对此,2015 年中央在全国 33 个县(市、区)启动农村“三块地”改革(农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革)试点,尝试借助制度改革应对农村住房问题。2015 年和 2016 年中央“一号文件”均提出探索农民住房保障的新机制^②。这表明可能需要在宅基地制度改革的基础上搭建农村住房制度,但试点总体上并未形成普遍可推广的相关经验做法。2018 年中央“一号文件”明确宅基地“三权”分置的改革思路^③后,农村住房问题似乎又被置于农户资格权的范畴。2020 年新一轮宅基地制度改革试点相关文件中提到,在宅基地农户资格权保障机制下探索多种户有所居的实现形式^④。农村住房政策导向的变化引出一个重要的研究命题,即面对日益复杂的各类农村住房问题,是继续在宅基地制度框架内做边际调整,还是创建正式的农村住房制度,从而弥补农村住房制度的长期缺失,进而为构建“国家住房制度”(李兵弟,2021)奠定基础?

回答上述问题不仅关系到亿万农民的居住权益,也能为检验制度变迁理论及其实践效果提供丰富场景,故这一问题吸引了大量学者研究。按照制度设想的差异,可将相关研究分为三类:一是“改进”型,即改变现行宅基地制度中的具体规定。重点是扩大宅基地流转范围,强调其能够优化土地资源配置、显化农村住房财产价值(曹泮天,2012;董祚继,2018)。但因流转范围涉及宅基地制度的核心内容,该思路也遭到部分学者反对,认为宅基地是农民最低的生存保障(陈柏峰,2007),放开宅基地交易主要是强势群体的利益诉求(孟勤国,2005),宅基地市场价值多体现在城郊和发达地区农村,一般农村地区难以享受到改革收益(魏程琳,2021)。二是“补充”型,即完善农村住房的补充支持政策,弥补宅基地制度“只保地不保房”等内在缺陷。重点是建立农村住房保障体系(崔永亮,2013;刘亚娟,2018),或是完善支持农民建房的金融制度(周大研,2009)。在统筹城乡发展的背景下,

^①资料来源:《第三次全国农业普查全国和省级主要指标汇总数据》, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1900000.html。

^②《中共中央 国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》,人民出版社 2015 年版,第 19 页;《中共中央 国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》,人民出版社 2016 年版,第 31 页。

^③《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,人民出版社 2018 年版,第 54 页。

^④参见各试点地区的工作方案,如《永丰县农村宅基地制度改革试点实施方案》, <http://www.jxyongfeng.gov.cn/xxgk-show-10202617.html>。

可借鉴城市住房公积金制度（左楠，2013），探索类似的农村建房低息贷款，并给予建设技术、基础设施配套等支持（宁爱凤，2017）。三是“演进”型，即在宅基地制度改革的基础上构建农村住房制度，实现城乡住房制度有效衔接。例如，完善农村基本住房和社会性住房供给，更好地满足普通居民和特殊困难群体差异化的住房需求，允许合适地区发展农村市场性住房（陈卫华等，2017）。吕萍等（2020）从乡村振兴战略出发，提出构建涵盖保障房、政策房、商品房的新型农村住房制度，以满足城乡居民多层次的住房需求。还有学者建议，打破城乡住房制度分割的现状，在住房管理、规划、市场、供给、保障等方面实现城乡一体化（倪鹏飞，2015）。尽管此举理论上而言更有利于改善农民福利，但在现有制度背景下，城乡住房一体化可能过于理想，不易落实（吕萍和钟荣桂，2018）。

总体来看，针对当前不断涌现的农村住房问题，学界普遍认同需要在现有制度上有所突破。多数学者提出在宅基地制度框架内“改进”或“补充”，但容易出现经济收益和社会保障“难两全”的困境。近年来，部分学者意识到构建农村住房制度或能克服该困境，并在全面推进乡村振兴、城乡融合发展等背景下提出了一系列富有见解的制度设想，但部分设想的全局性、系统性、完整性不足，尤其在对新制度执行成本、具体后果认识尚不清晰的情况下，跳跃式的制度设想往往“纸上得来终觉浅”，可行性有限，必要性也不充分。

鉴于此，本文根据农村住房的居住属性、财产属性和资源属性，明晰共同富裕对农村住房制度建设的基本要求，根据宅基地制度在解决农村住房问题中的现实困境，展望共同富裕目标下的农村住房制度框架，以期以较小的制度变迁成本释放更大的改革红利提供借鉴。

二、面向农村住房的制度变迁理论分析

（一）制度变迁的传统理论认识

North（1990）在《制度、制度变迁与经济绩效》中明确将制度界定为一个社会的博弈规则，包括人类设计的、用于规定个人行为的所有约束，强调制度对人类社会经济发展具有重要作用。制度本身并非一成不变，因此，思考制度变迁的逻辑是经济学研究的重要内容之一。传统制度变迁理论总体分为两类，即效率视角（efficiency perspective）和掠夺视角（predator perspective）^①，前者将制度变迁与效率提升相关联，核心观点是制度变迁总是有效率的，能够增加社会净收益，实现帕累托改进，否则制度变迁将不会发生；后者认为个体和群体（或政治力量）在制度变迁中致力于重新分配现有财富，为自身谋取收益。但上述两种视角均有不足：效率视角将制度变迁完全内生化的，忽视了外生作用；掠夺视角则未充分考虑制度变迁可能带来的社会净收益增加。同时，实践中的部分制度变迁既会提升社会整体福利，又会偏袒部分特殊群体，很难找到两种视角完全分离的证据（Leeson and Harris，2018）。

^①需要说明的是，这种理论认识主要来自新制度经济学，严格意义上并不算传统，但在已有文献中比较常见，为了与下文的分析进路做区分，故将其归为传统理论认识。在英文文献中，这两种视角有多个类似名称，如“the harmony approach and the conflict approach”，详见 Tang（2011）。

（二）能动的实用主义：一个新的制度变迁分析进路

为了解决传统制度变迁理论带来的非此即彼的困惑，Bromley（2006）借鉴掠夺视角的思路，重新定义制度变迁，将其视作“行为主体基于对未来的认知，所产生的有意识的集体行动”，据此提出一个新的制度变迁分析进路——“能动的实用主义”。该分析进路强调，制度旨在协调人们在未来的互动关系，主要是满足未来发展需求，制度研究应该采用“站在今天思考未来”的研究方法。具体而言，制度变迁是“能动的”，以实现“集体行动目标”，即集体（而非部分群体）希望未来获得的特定结果，决定了当下所要采取的行动。此外，该分析进路坚持以“实用主义”为原则，认为制度变迁的驱动力还来自确立“集体行动目标”前的一系列实践活动，即通过分析经验证据不断深化对现实问题的认识，最终构成制度变迁的“充分理由”。

（三）面向农村住房的制度变迁分析框架

由“能动的实用主义”分析进路可知，制度变迁分析框架总体包括三个部分：第一，识别得到共识的“集体行动目标”，说明这种集体行动目标与制度安排的逻辑关系；第二，按照“实用主义”原则，分析现行制度安排下，个人行为所产生的社会整体后果是否合理或可接受；第三，调整原有的制度设计，构建用于实现“集体行动目标”且能够解决现实问题的制度安排。

制度变迁分析框架各部分的实际构成则根据具体研究对象的复杂性而定。众所周知，农村住房具备居住（社会）属性和财产（经济）属性，既有研究对此也已达成共识（吕萍等，2020）。但与城市住房不同，以独门独院形态为主的农村住房实际占据大量土地资源。随着农村人口外流，农村住房蕴含的资源属性日益凸显。2019年，农业农村部发布的《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》指出，农村宅基地和住宅既是农民的基本生活资料，也是农民的重要财产，还是农村发展的重要资源^①。农村集体产权制度改革成果显示，截至2019年底全国共清查核实宅基地面积1.7亿亩^②。据估计，如果能在城镇化过程中有效调配农村宅基地等建设用地，当城镇化率达到70%，与2015年相比，全国将增加约4050万亩耕地（Wang et al., 2021）。关注农村住房的资源属性，也与宅基地制度将宅基地视为生产资料的基本思路（张清勇和刘守英，2021）保持一致。因此，针对农村住房的制度分析不仅需要关注其直接呈现的居住属性和财产属性，还需要关注其背后蕴含的资源属性。

从农村住房的三重属性出发，可进一步得到面向农村住房的制度变迁分析框架（如图1所示）。该框架以农村住房的居住属性、财产属性和资源属性为前提，首先明确农村住房制度建设所依托的“集体行动目标”，即共同富裕目标，阐释其对农村住房制度建设的基本要求；其次分析宅基地制度的演进逻辑与现实困境，揭示构建农村住房制度的现实动力；最后借助宅基地制度改革试点经验，展望共同富裕目标下的农村住房制度框架。

^①参见《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，https://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440479.htm。

^②资料来源：《农村集体产权制度改革取得阶段性重要成效》，https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/21/content_5536464.htm。

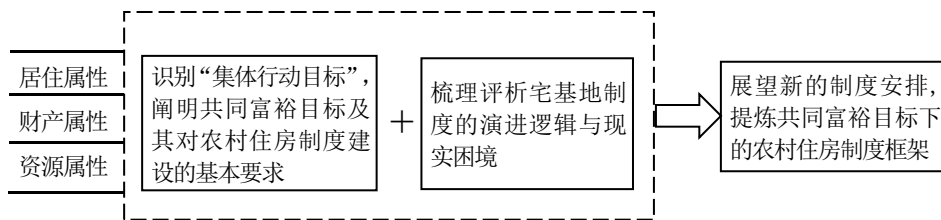


图1 面向农村住房的制度变迁分析框架

三、共同富裕对农村住房制度建设的基本要求

理论分析表明，未来发展需求是实现制度变迁的关键动力之一，具体应识别构建农村住房制度所需的“集体行动目标”。共同富裕是社会主义国家甚至全人类的“集体行动目标”（皮凯蒂，2014）^①。随着党的十九大报告将共同富裕进一步从理想信念转化为实践目标，共同富裕成为当前中国各项制度建设需要瞄准的“集体行动目标”。更重要的是，农村住房制度与共同富裕还存在紧密的逻辑关联。因此，构建农村住房制度必须紧扣共同富裕目标，以共同富裕理念为指引，这是由共同富裕的内涵和农村住房的三重属性共同决定的。

（一）共同富裕：“集体行动目标”

共同富裕是社会主义的本质要求。早在19世纪，马克思和恩格斯就设想未来社会“生产将以所有的人富裕为目的”^②，“人人也都将同等地、愈益丰富地得到生活资料、享受资料、发展和表现一切体力和智力所需的资料”^③。中华人民共和国成立后，“共同富裕”首次出现在1953年中共中央通过的《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》中，其中提到，“逐步实行农业的社会主义改造……使农民能够逐步完全摆脱贫困的状况而取得共同富裕和普遍繁荣的生活”^④。1955年，毛泽东在资本主义工商业社会主义改造问题座谈会上重点强调了共同富裕中“共同”的重要性和社会主义国家取得共同富裕的必然性^⑤。改革开放后，邓小平创造性地提出以先富带动后富、最终达到共同富裕的美好愿景^⑥，并明确指出，“社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质

^①皮凯蒂的《21世纪资本论》出版后，在全球引起强烈反响，尤其是关于社会不平等、收入差距方面的内容表明，追求“共同富裕”一定程度上是全人类的“集体行动目标”。

^②《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社2012年版，第787页。

^③《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社2012年版，第326页。

^④中共中央文献研究室，1993：《建国以来重要文献选编》第4册，北京：中央文献出版社，第662页。

^⑤中共中央文献研究室，1993：《建国以来重要文献选编》第7册，北京：中央文献出版社，第342-353页。毛泽东在资本主义工商业社会主义改造问题座谈会上的讲话中指出，“现在我们实行这么一种制度，这么一种计划，是可以一年一年走向更富更强的，一年一年可以看到更富、更强些。而这个富，是共同的富，这个强，是共同的强……这种共同富裕，大家有把握，不是什么今天不晓得明天的事”。

^⑥《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第142页。

的一个东西”^①。

如果将共同富裕区分为理想信念和实践目标（卫兴华，2013），2017年显然是重要的转折点。党的十九大报告明确提出，到2035年“全体人民共同富裕迈出坚实步伐”，到21世纪中叶“全体人民共同富裕基本实现”^②。2020年，中国共产党十九届五中全会进一步将促进全体人民共同富裕写入“十四五”规划，特别强调“扎实推动共同富裕，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，促进人的全面发展和社会全面进步”^③。2021年，中共中央、国务院提出支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区^④，表明共同富裕在中国各项制度建设中的角色逐渐从幕后走向台前，从宏观的理想信念进一步转化为更加具体的实践目标。共同富裕对当前各项制度设计的指导意义更加明确，其定位一定程度上类似于Bromley（2006）强调的“集体行动目标”。2021年，习近平在中央财经委员会第十次会议上的讲话中明确了共同富裕的基本原则，即“我们说的共同富裕是全体人民共同富裕，是人民群众物质生活和精神生活都富裕，不是少数人的富裕，也不是整齐划一的平均主义”，并指出“促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”^⑤。

（二）共同富裕的内涵

随着党的二十大报告将实现全体人民共同富裕纳入中国式现代化的本质要求^⑥，共同富裕的重要性和基本内容已经比较清晰，但实践中的具体内涵尚无定论，主流观点可分为三类：其一，在内容上，共同富裕主要包括物质生活和精神生活的双重富裕，前者涉及收入、财富、公共服务、发展机会，后者包括幸福感、获得感以及其他精神文化生活（李实，2021）。其二，在路径上，共同富裕是指在发展中缩小差距，涵盖群体间、区域间的物质财富和精神财富差距，其中最大的难点和重点是在缩小城乡区域发展差距和居民收入财富差距（辛贤，2021；叶兴庆，2022）。其三，在理念上，共同富裕是“发展”和“共享”的结合体，前者是在时间维度上增加社会财富和提高居民收入，后者是在空间维度上让各类群体能够共享发展成果，缩小各方面的差距（李实，2021）。此外，刘培林等（2021）认为共同富裕的内涵首先体现在政治层面，是具有中国特色的社会主义社会契约，然后才是经济、社会层面。共同富裕的理念还包括可持续性（陈丽君等，2021）。总体而言，学者对共同富裕内涵的认识虽然角

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第364页。

^② 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28-29页。

^③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，人民出版社2020年版，第32页。

^④ 参见《中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-06/10/content_5616833.htm。

^⑤ 习近平，2021：《扎实推动共同富裕》，《求是》第20期，第4-8页。

^⑥ 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。

度和侧重点不同，但相互联系、相互补充，均有助于深化对共同富裕的理解。

（三）农村住房制度有效供给是实现共同富裕的内在要求

农村住房制度有效供给之于共同富裕，其重要意义是缩小城乡居民居住水平、住房财富和财产性收入等方面的差距，为建设宜居宜业和美乡村、实现城乡融合提供有力载体。

第一，农村住房的居住属性事关农民安居宜居。住房是民生之要，确保农民有房住、住好房，是提高农村生活质量的客观基础。不同地区的住房状况代表不同的公共服务水平和发展权状况，在空间上优化住房供给，有助于缩小城乡居民公共服务和发展机会的差距。此外，农村住房既作为日常生活空间，影响居住者的幸福感、获得感，也是最易于观察的家庭财富，能够塑造农村居民的社会阶层认同（董渤等，2023）。构建农村住房制度实质上也有利于丰富优化农村居民的精神财富。

第二，农村住房的财产属性事关农民增收和财富积累。在现行制度下，因为缺乏有效交易市场，尽管农户有所预期，但农村住房价值实际上很难衡量。2018年，农户自评的农房价值平均为22.7万元，占家庭净资产的62.2%，囿于限制流转政策，现实中农房常常被闲置，乃至出现老旧房屋倒塌的情况，导致部分农村居民“辈辈建房辈辈穷”；而2018年城镇家庭住房市值平均为76.1万元，占家庭净资产的65.3%；同时，城镇住房市值增幅远超农村，以2014—2018年为例，前者为91.2%，后者为62.1%，仅此一项就直接拉大了城乡家庭财富差距^①。此外，城镇居民通过住房租赁、抵押等形式可直接或间接获得财产性收入。2021年，城镇居民人均财产性收入为5052元，主要来自房产和金融资产；农村居民人均财产性收入为469元，主要来自承包土地经营权流转、征地补偿，来自宅基地和农房的相关收益几乎可以忽略不计^②。因此，适度放松农村住房流转限制是提高农村居民财富和财产性收入、缩小城乡居民物质财富差距的关键之一。

第三，农村住房的资源属性事关农村产业兴旺。农村住房用地，即宅基地，是农村集体土地资源和生产资料的重要组成部分。如前文所述，农村住房占地面积约为1.7亿亩。在农村人口持续向城市转移的情况下，闲置宅基地将成为数量多、利用潜力大的土地资源。促进村庄内、村域间、城乡间的土地资源优化配置，不仅可为农村产业发展提供建设用地，也能为资金、人才流向农村提供载体，促进农村产业振兴，缩小城乡区域发展差距。

（四）共同富裕目标下农村住房制度的基本特征

农村住房制度与共同富裕的逻辑关系，决定了共同富裕目标下的农村住房制度应具备三个基本特征：一是安居宜居。宅基地供给可持续，完全有能力兑现“一户一宅（房）”制度承诺，确保户有所居，满足城乡融合带来的住房需求。农民建房资金压力得到缓解，农房安全质量有保障，居住环境舒适便捷，城乡间住房保障差距得以弥合。适应农民对居住地区位的多样化选择，进城落户更加便利和有安全感，尤其是为户籍地缺乏区位优势农村居民提供更多发展机会，缩小城乡间、乡村内的个体发展机会差距。二是包容使用。农村住房转让对象和范围可跨越村集体边界，形成一个风险可控、反

^①文中关于家庭住房市值和家庭净资产的数据均来自中国家庭追踪调查，相关指标值由笔者计算得到。

^②居民人均财产性收入数据来自《中国住户调查年鉴2022》，相关指标值由笔者计算得到。

映真实价值、流动性充裕的农村住房交易市场，为完善全国统一的建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场和住房市场提供支撑，通过显化农村住房和宅基地的市场价值，带动城乡间资金、劳动力等生产要素的优化配置，缩小城乡居民财富和收入差距。农房使用主体更加多样，能够接纳有志于参与乡村振兴事业的各类群体，形成“但求所用、不求所有”的农房使用观念。农房用途适应农村以农为主、多元发展的趋势，闲置宅基地和农房得到盘活利用，为农村人居环境整治、公共事业建设、特色产业发展提供用地空间。三是跨域调配。政府和集体具备对宅基地资源优化配置的能力，以市场化手段为主，实现村与村之间、城乡之间建设用地优化调配，缩小区位条件、自然资源条件等造成的农村地区内部差距，以“人地挂钩”适应村庄差异化发展。

四、宅基地制度的演进逻辑与现实困境

（一）以“演进”为底色的宅基地制度

宅基地制度是当前解决农村住房问题的核心制度安排（李兵弟，2021）。基于本文的分析框架，需要分析现行宅基地制度能否协调农村住房的三重属性，据此探究农村住房制度建设的“充分理由”。

宅基地制度的整体架构形成于1962年中国共产党八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》，其中明确规定“生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖”“社员新建房屋的地点，要由生产队统一规划，尽可能不占用耕地”^①。对应农村住房的三重属性，可以发现宅基地制度在形成初期便呈现“强化居住属性、约束财产属性、关注资源属性”的基本特征。从相关政策文件来看，宅基地制度建立后约60年的演进历程整体上也在按照该特征或逻辑逐渐延伸（见图2）。例如，1982年出台的《村镇建房用地管理条例》放松了宅基地申请限制^②，积极探索保障农村居民居住权益；1990年发布的《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》明确提出限制宅基地流转与经营性利用^③，进一步约束农村住房财产属性；1997年发布的《中共中央 国务院进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出“一户一宅”的要求^④，表明政府开始关注农村住房蕴含的资源属性，尝试解决“一户多宅”可能引起的资源浪费。

在社会主义市场经济不断深化、城乡融合水平进一步提升、城乡人口双向流动持续加速的新形势、新背景下，农村住房的多元价值日益凸显，宅基地制度朝着探索统筹农村住房三重属性的方向演进。2018年，中央“一号文件”首次提出宅基地“三权”分置，即“落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权”^⑤，表明农村住房财产属性开始受到重视。

^①中共中央文献研究室，1997：《建国以来重要文献选编》第15册，北京：中央文献出版社，第625页、第640页。

^②国务院法制局，1987：《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985）》（农林卷），北京：人民出版社，第102-106页。

^③参见《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》，<https://ilss.gdufs.edu.cn/info/1123/6687.htm>。

^④中共中央文献研究室，1999：《十四大以来重要文献选编》（下），北京：人民出版社，第2462页。

^⑤《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，人民出版社2018年版，第33页。

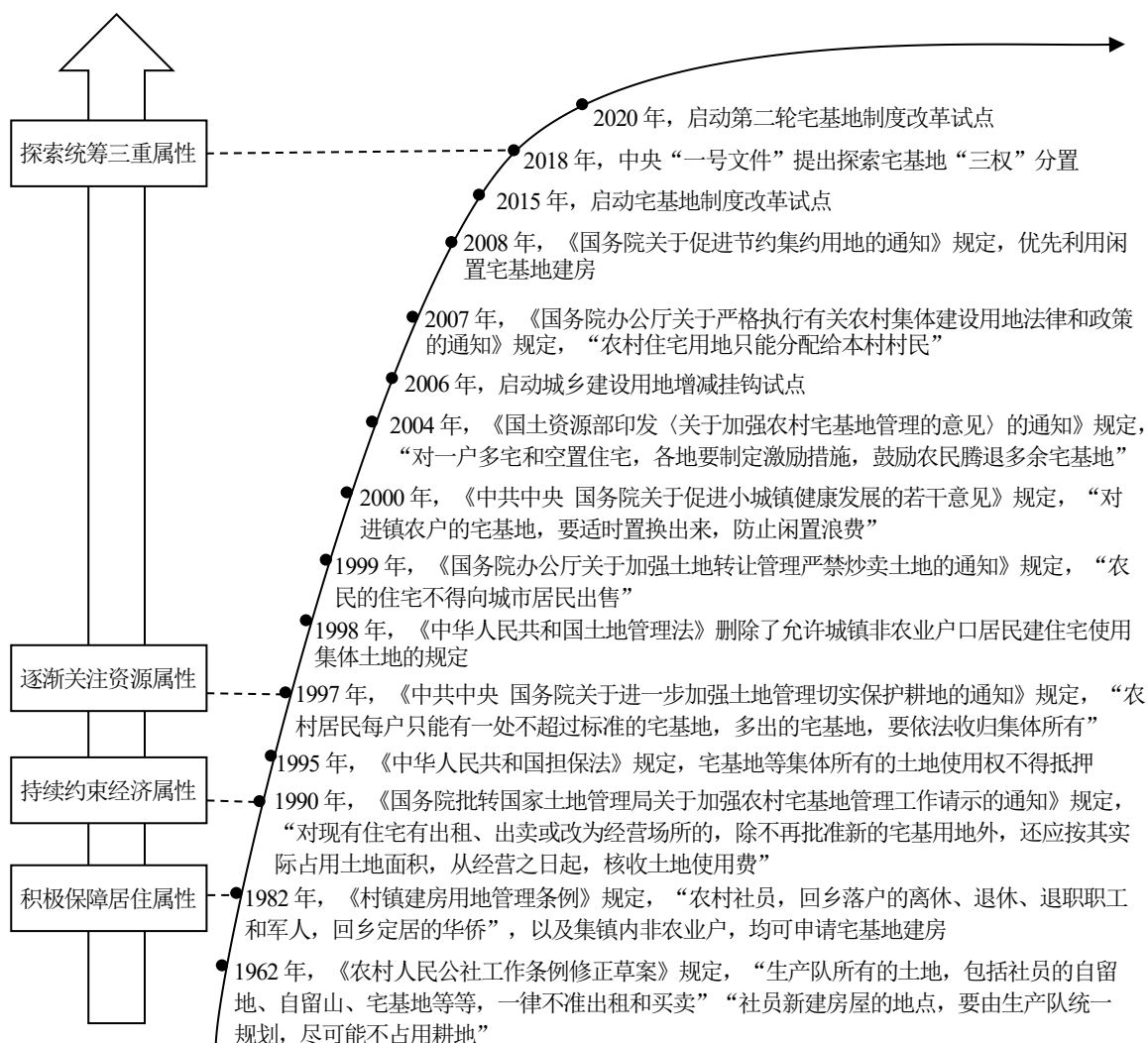


图2 宅基地制度演进历程概况

为充分把握宅基地制度在实现农村住房三重属性中的改革潜力和难点，下面分别从居住属性、财产属性和资源属性出发梳理宅基地制度的变迁脉络，进一步解析宅基地制度的演进逻辑和现实困境。

（二）因“管地不管房”的缺陷而调整，但未解决建房用地和资金问题

“管地不管房”即直接为农民提供宅基地，是宅基地制度保障农民居住权益的集中体现。该措施顺利实施的前提是宅基地供给充足和建房成本低廉。随着土地用量增加和经济社会发展水平提升，两项前提条件逐渐受到冲击，政府为此也采取了一系列应对措施，但仍然难以化解“管地不管房”的现实困境。

一是在耕地红线约束和农户数量稳中有增^①的情况下，集镇中心村、东部地区村庄等普遍出现“无

^①第一次农业普查数据显示，1996年底全国农户数为2.14亿户；第二次农业普查数据显示，2006年底全国农户数为2.23亿户；第三次农业普查数据显示，2016年底全国农户数为2.30亿户。资料来源：国家统计局网站，<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/>。

地建房”问题，导致“新户无宅”，宅基地制度建成初期“一户一宅”的政策承诺难以兑现。各地普遍降低宅基地审批面积标准，或是采取其他居住保障形式，如农民集中居住、城乡合作建房等，尝试保障农民居住权益（曲颂等，2022）。2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》提出“户有所居”目标，明确在人均土地少、无法落实“一户一宅”的地区，政府可在尊重农民意愿的基础上，按照相关标准保障农民“户有所居”^①。2020年，自然资源部与农业农村部联合发布《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，强调在年度全国土地利用计划中单列计划指标安排，原则上不低于新增建设用地计划指标的5%，专项保障农民住宅建设用地，当年保障不足的下一年度优先保障^②，从侧面也说明当前农村“无地建房”问题具有一定普遍性。但缩小审批面积、新增指标可能“治标不治本”。如果宅基地供给仅靠新增指标，预计部分地区又将很快重现“无地建房”，而且集中居住、合作建房等方式对地方财政、区位条件要求高，也难以适应大部分纯农区农民的生产生活需求（向勇，2021）。

二是农村建房成本快速上升，农民建房负担加重，仅提供宅基地已经难以保障农民住房。在宅基地制度建立初期，农村房屋结构简单，多为就地取材、农民自建，住房造价低，“亲朋互助”普遍能够满足资金需求，有宅基地基本等同于有房住。例如，1985年农村居民人均住房造价为661.5元，约为农村居民人均可支配收入的1.7倍（见图3）。但2000年后农村住房结构和建房材料开始升级，2006年和2021年《中国城乡建设统计年鉴》显示，农村实有住房混合结构以上面积占比从2006年的53.6%上升至2021年的77.6%，直接带动住房造价快速上升。2000—2021年，农村居民人均住房造价由6066.1元增至52559.4元，明显高于同期农村居民人均可支配收入增幅，农村居民人均住房造价在多数年份超过农村居民人均可支配收入的3倍。农村居民建房压力明显提升。本研究团队于2022年对全国31个省级行政区4192户农户的调查数据显示，相比10年前，36.7%的农户认为近年来建房资金压力大幅上升，33.7%的农户认为小幅上升，其余农户认为不变或下降。对此，政府也探索通过各类项目支持农村特定人群建房。2008年，全国启动农村危房改造试点，形成农村危房改造、灾后农房重建、五保户集中供养、易地扶贫搬迁、生态移民搬迁等多个农村住房保障相关的“政策包”，但这种“农户自筹为主、政府项目补贴为辅”的筹资模式存在补贴政策瞄准偏差、覆盖面小等内在缺陷，更多是“锦上添花”而非“雪中送炭”（杨小科，2022）。2015年开展的农民住房财产权抵押贷款试点试图通过农村住房抵押贷款缓解农民建房资金短缺的问题，但因农房流转和处置面临较大制度障碍，试点结束后未形成可推广的制度成果^③。另外，农村住房抵押贷款通常需要既有房屋作为抵押物，在实践中还无法应对农户申请宅基地建房或完全拆除既有房屋进行重建时的资金问题。

^①参见2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html。

^②参见《自然资源部 农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/01/content_5531857.htm。

^③资料来源：《“两权”抵押贷款试点拟不再延期 农地和农房抵押贷款宜区别对待》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/23/content_5351398.htm。

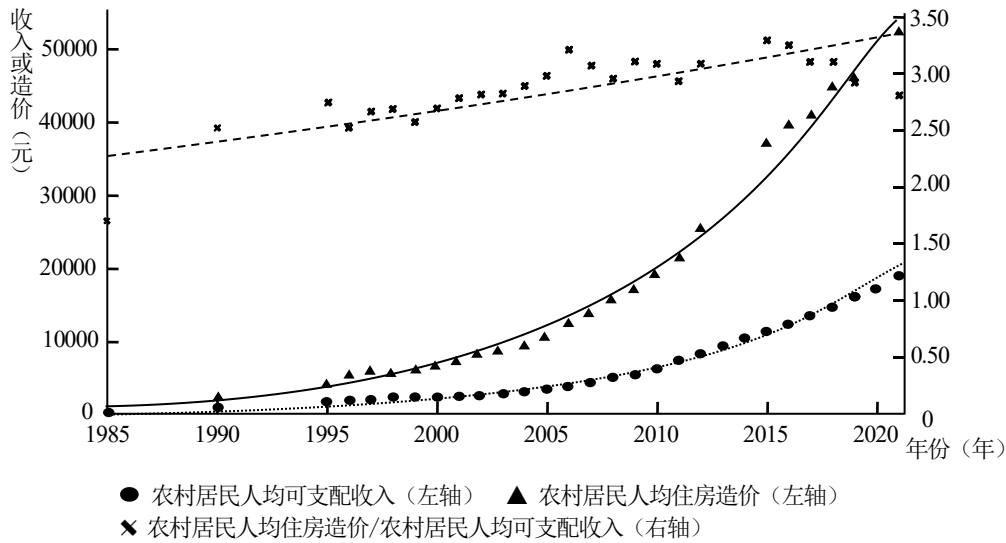


图3 1985—2021年农村居民人均可支配收入与人均住房造价变化

注：农村居民人均住房造价=农村住宅每平方米造价×农村居民人均住房面积。

资料来源：农村住宅每平方米造价与农村居民人均可支配收入数据来自《中国住户调查年鉴 2022》，农村居民人均住房面积数据来自《中国统计摘要 2015》和国家统计局。

（三）因保障居住权而弱化财产权，但与农民的财产权诉求不协调

农村住房凝聚了农民大量的劳动、资金和技术等要素投入，是农村家庭最有价值的资产（Wan et al., 2021），但政府对于如何释放农村住房的财产属性一直比较谨慎，使得相关政策与农民的财产权益诉求越发难以匹配。

农村住房的财产属性显化主要在改革开放后，彼时农村经济放活、各类生产经营性活动日渐多样，农民居住条件虽然比较普通，但如何依托农村住房增加收入、发展经济相对更加紧迫。在制度供给方面，20世纪90年代以前的宅基地制度比较宽松，未严格限制宅基地申请对象和用途，总体上支持农村住房的经营性利用。基层政府为促进农村产业发展，实际还会放宽管制措施，故在很多地方能看到借助农村住房发展非农产业的案例（付伟，2020；折晓叶，2020）。20世纪90年代至今，农民对实现农房财产属性的呼声持续增强，农村更加丰富的新产业新业态也要求灵活的住房供给政策。但宅基地制度却表现出“强保障弱财产”的改革趋势，以约束农房财产价值为手段来保障农民居住权益（刘守英和熊雪锋，2019）。1990年，政府开始出台政策^①限制农村住房非居住用途；1995年，《中华人民共和国担保法》明确规定宅基地等集体所有的土地使用权不得抵押^②；1998年以来的相关政策法规

^①1990年，《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》提出，“对现有住宅有出租、出卖或改为经营场所的，除不再批准新的宅基地外，还应按其实际占用土地面积，从经营之日起，核收土地使用费”。参见《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》，<https://ilss.gdufs.edu.cn/info/1123/6687.htm>。

^②参见《中华人民共和国担保法》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2016-07/01/content_1992740.htm。

进一步要求宅基地申请、使用和买卖范围仅限于本村村民^①，这直接限制了农村住房的财产属性。在全面推进乡村振兴和城乡融合的背景下，农村住房作为吸引人才、资本下乡创业的重要载体，却并未发挥应有的作用，无法为乡村振兴人才提供稳定的居住场所和产业用地（崔艳和杨彩云，2021）。同时，全国普遍存在的农村住房私下交易表明，限制农村住房财产属性的政策实际效果有限，小产权房曾占到全国城镇住房面积的近 1/4^②。

（四）因农村常住人口变化而调整，但未解决宅基地资源错配问题

农村住房独门独院的建筑形态，决定了促进农村常住人口与宅基地资源供给相匹配是需要长期应对的关键问题。1949 年以来，农村常住人口先增后减，城乡人口总体处于“进城为主，入乡为辅”的双向流动状态。随着农村常住人口总量减少、内部分化，宅基地制度的局限性日益明显，难以化解宅基地资源错配问题。

宅基地制度建立之初主要是满足新增农户的居住需求，侧重保供给，故在农村常住人口普遍增长阶段，宅基地制度执行相对顺畅。例如，知识青年上山下乡运动中，一些地方为知识青年获取宅基地建房开辟了专门通道，以陕西省汉中市为例，知识青年能住上新建住房或永久住房的约有 70%^③。改革开放后，各地陆续出现回乡落户的非农户籍人员和外来务工人员等自发入乡群体，宅基地制度对这些群体也基本持开放态度。1982 年出台的《村镇建房用地管理条例》规定，“农村社员，回乡落户的离休、退休、退職职工和军人，回乡定居的华侨”，以及集镇内非农业户，均可申请宅基地建房，但也强调面积合规和“出卖、出租房屋的，不得再申请宅基地”等，避免过度侵占耕地资源^④。

农村常住人口规模在 1995 年后进入持续下降阶段，城乡互动更加频繁，农村外来群体类型复杂、数量较多。宅基地制度于 1997 年做出相应调整，当年发布的《中共中央 国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出“一户一宅”的要求^⑤，既是保障农民居住权益，也是约束宅基地供给，意图促进宅基地资源与农村常住人口匹配。1998 年修订的《中华人民共和国土地管理法》删除了允许城镇居民取得集体土地使用权建造住宅的条款^⑥，宅基地申请和使用资格对象范围缩减为本村村民，之后明确禁止向城镇居民转让宅基地和农房。为应对农村常住人口下降趋势，政府还出台一系列

^①参见 1998 年修订的《中华人民共和国土地管理法》，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=419；1999 年发布的《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》，https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/zgzygwywj/200105/20010529_155371.html?eqid=ffd4e65e0005bf8100000003648b32fd；2007 年发布的《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》，https://www.gov.cn/zwqk/2008-01/08/content_852399.htm。

^②资料来源：《整治小产权房考验政府智慧》，https://www.mnr.gov.cn/dt/mtsy/202006/t20200623_2528773.html。

^③资料来源：《汉中知识青年上山下乡运动》，http://zx.hanzhong.gov.cn/hzzxwz/thhm/201604/t20160414_324634.shtml。

^④国务院法制局，1987：《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985）》（农林卷），北京：人民出版社，第 102-106 页。

^⑤中共中央文献研究室，1999：《十四大以来重要文献选编》（下），北京：人民出版社，第 2462 页。

^⑥参见 1998 年修订的《中华人民共和国土地管理法》，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=419。

政策鼓励宅基地退出，以及闲置宅基地和闲置农房盘活利用^①。但彼时城镇化水平仍然较低，农村人口流动情况复杂，相关政策多停留在文件层面，实际落地较少，且地方政府重在“以地谋发展”，未真正构建适应农村人口变化的宅基地调配制度，人减地增、宅基地闲置等问题未得到根本性改变（任育锋等，2020）。2019年出台的《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》明确提出，“农村宅基地和住宅是农民的基本生活资料 and 重要财产，也是农村发展的重要资源”^②，表明中央层面对农村住房资源属性价值的进一步关注。

此外，2000年以来，村庄间宅基地需求分化更加明显。根据第三次全国农业普查行政村调查数据，全国约80%的行政村人口净流出，约12.2%的行政村人口净流入，省、市、县等各层级均表现出空心村与实心村并存的趋势（李玉红和王皓，2020）。政府也尝试通过城乡间土地资源优化调配，例如，运用城乡建设用地增减挂钩、集体建设用地入市等手段促进农村人口与宅基地供给匹配，但地方政府权限缺乏约束、补偿标准模糊等问题可能导致农民权益受损（桂华，2022）。2020年，在一些地方“合村并居”引发基层矛盾后，中央层面收紧政策空间，明确要求“充分尊重农民意愿，不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住”^③。村庄间差异化的宅基地需求仍未得到有效政策回应，宅基地制度继续坚持“农村住宅用地只能分配给本村村民”的要求，宅基地资源空间错配加剧，宅基地闲置与稀缺并存。

五、农村住房制度框架展望

农村住房制度构建源于宅基地制度，又超越宅基地制度。但宏观层面的制度变迁复杂多样，意味着学者更多只能从部分维度研判变迁趋势，几乎不可能得出完整的制度设计（姚洋，2022）。因此，下面将主要基于宅基地制度改革试点地区的经验资料，展望共同富裕目标下的农村住房制度框架，实现农村住房居住属性从维持到增强、财产属性从限制到显化、资源属性从关注到激活。

（一）增强居住属性：可持续的宅基地供给制度和激励内生发展的农房保障制度

实现宅基地供给可持续是确保农村宜居宜业的前提条件，关键是疏通存量闲置宅基地用于新建农房的通道。一方面，建立健全集体主导的宅基地自愿有偿退出机制，扩大宅基地供给总量。对于超标超占和非集体成员占有宅基地等问题，因地制宜推动有偿使用，可结合房地产税提高非集体成员合法

^①参见2000年出台的《中共中央 国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》，https://www.nmg.gov.cn/zwgk/zfgb/2000n_5210/200008/200006/t20000613_308832.html；2004年发布的《国土资源部印发〈关于加强农村宅基地管理的意见〉的通知》，http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206_1436301.html；2008年发布的《国务院关于促进节约集约用地的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2008-01/07/content_8125.htm。

^②参见《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，https://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440479.htm。

^③参见《自然资源部 农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/01/content_5531857.htm。

持有农房的成本^①，激励其有偿退出。对于本村集体成员合法占有的农村住房长期闲置问题，考虑到这些成员通常已经进城工作生活但在城市尚未完全扎根，可实施“保权退出”，即鼓励进城农户保留宅基地资格权，暂时有偿退出宅基地，一旦进城失败，还能回乡重新申请宅基地建房。有偿使用在多数试点地区均有探索经验（岳永兵，2021），“保权退出”在江西省鹰潭市余江区、安徽省天长市等试点地区已有一定实践基础^②。为增强村集体开展和推动宅基地有偿退出的能力，政府还应加强相应配套资金支持。另一方面，建立健全鼓励农户参与为主要的市场化宅基地供给机制，提高宅基地供给灵活性。在满足“一户一宅”、面积合规等前提下，浙江省诸暨市通过搭建宅基地权票交易平台，支持闲置宅基地复垦或闲置农房盘活利用，以实物或指标形式将宅基地转让给无地建房或有改善需求的农户^③。这为农户建房提供了宅基地供给的新来源，而且市场化供给的数量和方式更加灵活，能够适应农户多样化的居住需求。

面对农户日益多样的居住需求，以及农村住房消费形势的客观变化，仅依赖“以地保房”的间接措施已经不合时宜，需要更加丰富且直接的农村住房保障制度，助力农户改善自身的住房条件。其一，增设面向农户的农村住房建设专项信贷，缓解农户建房资金压力。在新一轮宅基地制度改革试点中，浙江省德清县探索开展宅基地使用权抵押贷款^④，为农户建房提供资金支持，其抵押贷款对象限于“经依法批准、还未建造农村住房的农户”，贷款用途为“该宅基地上建房及装修”，明显区别于普通商业贷款^⑤。类似经验如浙江省龙港市的集体经济组织成员住房公积金制度，将农户纳入住房公积金体系，农户连续缴存公积金6个月后，以所购建房产作为抵押担保，即可享受15万~50万元不等的公

^①此处讨论的征税对象是城镇居民，其合法持有的农房主要包括依法继承、历史上合法购买和历史上合法申请宅基地建房三类（私下非法交易不在本文讨论范围）。据笔者在浙江省绍兴市等地的调查，城镇居民占有宅基地的比重普遍在5%以上，这些宅基地上的住房多数是闲置状态的空倒房，处在“住不了、用不了”且村委会“管不了、受不了”的尴尬境地。应把该群体持有的宅基地和农房作为刺激退出的重点对象。

^②参见《江西省余江县：三项机制推进宅基地制度改革试点》，http://www.zcggs.moa.gov.cn/ncggysyqjs/201904/t20190423_6212475.htm；《安徽省天长市农村宅基地有偿退出暂行办法》，资料系实地调研获得。

^③参见《诸暨市湍浦镇农村宅基地“集体权票”实施办法（试行）》，资料系实地调研获得。实际交易过程还需要通过村集体和相关政府部门核查，宅基地复垦通常会连带整理出相应面积的附属集体土地，如道路、绿化带等，故复垦总面积中50%会通过市场交易成为宅基地供给，剩余50%为政府所有，以支付各类运营成本。具体交易信息详见“中拍平台”网站，<https://paimai.caa123.org.cn/pages/enterprises/companydetail.html?companyId=15587>。

^④参见《德清县人民政府办公室关于印发德清县鼓励银行业金融机构开展宅基地使用权（农房财产权）抵押贷款的指导意见的通知》，http://www.deqing.gov.cn/art/2021/7/9/art_1229518655_3821678.html。

^⑤据笔者实地调研了解，浙江省德清县还将宅基地使用权抵押与住房公积金贷款有机结合，缴存公积金的农业户籍职工可以用宅基地使用权作为抵押来申请公积金贷款，湖州市住房公积金管理中心作为抵押权人发放贷款，每户单笔贷款最低10万元，最高限额30万元。在抵押物的处置上，突破了本集体经济组织范围，规定受让人范围是德清县县域内宅基地资格权户，且应当符合“一户一宅”、面积合规的规定。

积金贷款额度，基本覆盖农户购建房的资金缺口^①。需要强调，现行法律规定农村宅基地使用权不得抵押^②，浙江省两地的探索仍在试点阶段，须认真检验其长期效果和适用范围，但其改革方向值得鼓励。其二，提高农村住房保障中的实物支持。对于无法满足“一户一宅”的地区，可探索“一户一房”。例如，浙江省诸暨市利用廉租房保障资金支持农村保障性住房建设，国资公司作为出资方，承担建设保障房的所有费用，政府按照每平方米100元的标准对建设成本进行补贴，补贴资金则来自廉租房保障资金^③。村集体也需从盘活闲置土地、集资建设农村公寓和老年公寓等角度强化住房供给责任。其三，实现城乡住房保障体系对接。重点面向两类群体：一是有进城落户意向但无力购买商品房的农户，二是户籍所在村“无地可批”的农户。对这两类群体可探索以宅基地资格权兑换城镇保障性住房的形式，充分保障农户的居住权益。其四，认定与保障宅基地资格权。借鉴浙江省诸暨市“以人认定、按户归集、直系统筹”的资格权认定方式，即以本村集体经济组织成员资格为认定条件，将保障对象按村集体成员家庭户为单位归集后进行审批，基于宅基地基础调查信息数据，审核村集体成员家庭户拥有和使用的房屋，向实际存在住房困难的村集体成员家庭户核发保障宅基地资格权的“保障权票”，提供“以权换宅”“以权换钱”“以权换房”等多种具体实现路径，满足农户多样化的居住需求。

（二）显化财产属性：适度开放的农房流转制度和包容有序的农房使用制度

放松流转和用途约束是实现农村住房财富价值的必要条件。首先，在限定转让对象和范围的情况下，适度放开农房转让。遵循单一宅基地不得转让的原则，转让对象必须是集体经济组织成员，转让范围可允许突破本村集体界限，但目前仍应将转让范围限定在县域内，以防范社会风险。未来可以综合考虑地区实际情况，研判是否有扩大转让范围的必要和可能。县域层面的农村住房转让市场能有效显化农房财产属性，也能帮助农户通过农房转让迁移到基础设施配套更齐全的村庄居住，获得更加便捷丰富的发展机遇。该做法在浙江省义乌市、湖南省浏阳市、湖北省宜城市、宁夏回族自治区平罗县等地均已有探索（吕萍等，2020），形成相对规范的管理办法，逐渐成为改革共识。

其次，完善农村住房租赁管理，强化租赁主体的权能效力。一是推行农房租赁权物权化。具体是指设立宅基地租赁使用权，赋予其用益物权性质，租赁双方可向不动产登记主管部门申请办理合作建房产权证书，农户获得不动产权证书，权利类型登记为“宅基地使用权和房屋所有权”，合作方获得租赁使用权证书，权利类型登记为“宅基地和房屋租赁使用权”。租赁使用权不同于不动产物权但具有部分物权效力，允许用于抵押融资和再次租赁，这些方案在浙江省安吉市、绍兴市上虞区等地已有

^①参见《龙港市集体经济组织成员建缴住房公积金实施细则》，资料系实地调研获得。

^②参见《中华人民共和国民法典》第399条，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html。

^③参见《诸暨市人民政府办公室关于实施乡村振兴战略推进农村保障性住房建设工作的实施意见》，https://www.zhuji.gov.cn/art/2018/8/10/art_1229079889_423513.html。笔者在实地调研中了解到，国资公司遵循收支平衡原则，与农户的结算价格接近成本价，大约为市场价格的60%。2021年，诸暨市已建设（含正在建设）此类保障房1913套（户），户均使用土地面积约70平方米。

实践基础^①。二是增强合作建房主体的居住权。合作建房是近年来盘活农村资产资源的探索模式之一。2016年国务院首次提出“允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房”^②。但因合作双方权属缺乏规范细则，尤其是合作方权能薄弱，地方实践鲜有实质性进展。鉴于此，可探索为合作方设立农房居住权^③，提供强于租赁权的住房保障，同时也能显化农房财产属性。

最后，支持农村住房经营性用途。农村住房用途本身不限于居住，乡村振兴战略实施后，农房成为发展民宿、创意办公、电子商务等新兴产业的最佳载体。与早期农村家庭手工业不同，新兴产业专业化程度高，普遍需要改变原有农房物理结构，将房屋从居住用途改为经营性用途。可借鉴浙江省杭州市钱塘区“商事主体登记确认制改革”^④，给予农房与商业用房等同的登记发证权，支持各类商事主体（企业、农民专业合作社、个体工商户）利用农房发展新产业、新业态。

（三）激活资源属性：凭证化的宅基地实现制度和跨村有偿的宅基地调配制度

创新宅基地实现形式、打破村域边界是提高农村住房和宅基地资源利用效率的重要基础。一方面，建立健全宅基地凭证化实现形式。具体是指将闲置宅基地复垦形成建设用地指标，在符合规划的前提下，通过市场交易完成同城跨村落地利用，克服土地实体交易中不可移动的天然缺陷，提高利用效率。宅基地凭证化的实现源于2008年重庆市农村土地交易市场推出的“地票”交易模式，即农民和集体经济组织自愿将宅基地等集体建设用地复垦为耕地，形成建设用地指标，通过市场交易转化为城市建设用地指标（杨继瑞等，2011）。借助农村宅基地制度改革，浙江省诸暨市在2017年也推出“地票”，相比之下功能更多，包括流转交易、置换年度建房指标、按规定抵扣商品房购房款项、政府回购、质押贷款等^⑤。

另一方面，探索农村建设用地增减“村村挂钩”，打通农村内部建设用地循环通道。“村村挂钩”是指集体建设用地指标的跨村实现，即在县域内农村集体建设用地总量不变的前提下，通过跨村指标

^①参见《安吉县人民政府关于印发安吉县闲置农房（宅基地）流转的意见》，http://www.anji.gov.cn/art/2021/12/31/art_1229518582_1663944.html；《绍兴市上虞区人民政府办公室关于印发〈上虞区宅基地及房屋租赁使用权登记办法〉的通知》，http://www.shangyu.gov.cn/art/2018/7/6/art_1229346094_1539249.html。

^②参见《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/29/content_5139457.htm。

^③2020年通过的《中华人民共和国民法典》增设居住权，指居住权人有权对他人的住宅享有占有、使用的用益物权，期限由双方当事人约定，无严格期限约束。但需注意，居住权人享有的用益物权未包括收益权能，且居住权不得转让、继承。所以，农村合作建房中设立居住权比较适合居住权人自住的情形，并不适合民宿、农家乐等经营性用途。参见《中华人民共和国民法典》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html。

^④参见《杭州市钱塘区人民政府办公室关于印发〈杭州市钱塘区商事主体登记确认制改革实施方案〉的通知》，https://www.qiantang.gov.cn/art/2022/4/25/art_1229607387_1815082.html。

^⑤参见《诸暨市人民政府办公室关于建立诸暨市农村集体建设用地市场化盘活机制的意见》，https://www.zhuji.gov.cn/art/2018/11/26/art_1229074555_1784206.html。

调配破解宅基地资源的空间错配问题，适应村庄在分化中集聚的演变规律。该措施本身具有一定实践基础^①，是对现行城乡建设用地增减挂钩的扬弃和超越（姚树荣，2018）。借助宅基地制度改革试点，浙江省义乌市于2016年探索“集地券”^②，也将集体建设用地指标使用范围拓展到全市农村地区。2022年，江西省永丰县明确提出开展农村集体建设用地“村村挂钩”，即依据土地利用总体规划或国土空间规划，实现区域内各集体经济组织之间的集体建设用地增减挂钩，在产权明晰和符合规划的前提下，将农村村民自愿退出的闲置宅基地等集体建设用地复垦为耕地，节余的建设用地指标流转给有发展需求的村庄使用^③。通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，保证在调整范围内各类土地面积平衡的基础上，最终实现提高耕地质量、节约集约利用建设用地、农村用地布局更合理的目标。

六、结语

在农村住房制度缺失的情况下，宅基地制度为解决农民住房问题发挥了重要作用。但随着社会主义市场经济不断壮大、城乡融合程度不断提升，宅基地制度“以地保房”的间接方式已经难以满足农村居民的实际居住需求，如何建设农村住房制度成为一个现实问题。

本文根据农村住房的居住属性、财产属性和资源属性，借鉴“能动的实用主义”分析进路，构建面向农村住房的制度变迁分析框架。在此框架下，首先，本文明确共同富裕是构建农村住房制度的“集体行动目标”，根据共同富裕的内涵和农村住房的三重属性，深化共同富裕与农村住房制度的逻辑关系，提出共同富裕目标下农村住房制度所要具备的三个基本特征：安居宜居、包容使用和跨域调配。其次，本文通过分析宅基地制度演进历程，发现其面临难以调和的现实困境：居住属性方面，农村无地建房问题日益突出，建房成本上升，导致农民住房负担难以缓解；财产属性方面，农村住房流转和利用受限，农民的财产权益难以实现；资源属性方面，宅基地资源配置效率低，难以适应持续分化的农村住房需求和用地需求；这些都对构建农村住房制度提出了需要。最后，本文基于宅基地制度改革试点地区实践经验，展望农村住房制度的基本框架：一是增强居住属性，包括可持续的宅基地供给制度和激励内生发展的农房保障制度；二是显化财产属性，包括适度开放的农房流转制度和包容有序的农房使用制度；三是激活资源属性，包括凭证化的宅基地实现制度和跨村有偿的宅基地调配制度。

土地制度是住房制度的重要组成部分，农村住房目前存在的闲置、错配等问题与宅基地制度密切相关。因此，本文在农村住房制度框架展望中不可避免地囊括了有关宅基地的新设想，也是借此强调农村住房制度与宅基地制度更多是演进关系，而非绝对的替代关系。此外，尽管本文在农村住房制度框架展望中着重参考了宅基地制度改革试点地区的具体实践，以展现框架的可行性，但因各地经验的

^①成都市探索开展乡镇范围内零星集体建设用地整理的“拆院并院”试点项目，可视为“小挂钩”的雏形。参见《成都市集体建设用地整理与集中使用管理暂行办法》，<https://china.findlaw.cn/fangdichan/fdcfg/nongcunfangchan/96238.html>。

^②资料来源：《义乌发放全国首本“集地券”证书》，<https://news.zgyww.cn/system/2016/12/16/010088945.shtml?from=singlemessage&isappinstalled=0>。

^③参见《永丰县农村集体建设用地“村村挂钩”指导意见》，资料系实地调研获得。

长期效果和适用范围仍不清晰，尚无法提出一套完备的制度框架，此文权作抛砖引玉，还需更多理论界和实证界的学者参与讨论。

参考文献

- 1.曹泮天, 2012:《论宅基地使用权流转的理论基础》,《法学杂志》第6期,第161-165页。
- 2.陈柏峰, 2007:《农村宅基地限制交易的正当性》,《中国土地科学》第4期,第44-48页。
- 3.陈丽君、郁建兴、徐钦娜, 2021:《共同富裕指数模型的构建》,《治理研究》第4期,第5-16页。
- 4.陈卫华、吕萍、钟荣桂, 2017:《基于宅基地制度改革推进中国农村住宅制度建设》,《中国土地科学》第12期,第69-76页。
- 5.陈锡文, 2017:《我国农村改革的历程(一)》,《百年潮》第1期,第5-19页。
- 6.崔艳、杨彩云, 2021:《城市化进程中“农民农”群体的流动动因分析——基于南京市江宁区H镇的考察》,《全球城市研究(中英文)》第4期,第67-78页。
- 7.崔永亮, 2013:《农村住房保障制度缺失及其未来改善》,《改革》第12期,第95-102页。
- 8.董渤、王玉庭、李哲敏, 2023:《农村住房会影响农村居民社会阶层认同吗——基于微观调查数据的证据》,《山西财经大学学报》第6期,第45-59页。
- 9.董祚继, 2018:《“三权分置”——农村宅基地制度的重大创新》,《中国土地》第3期,第4-9页。
- 10.付伟, 2020:《“通过土地治理”:发达地区农村土地利用与治理》,《开放时代》第5期,第171-185页。
- 11.桂华, 2022:《论央地关系的实践性平衡——结合两项土地制度的分析》,《开放时代》第5期,第92-106页。
- 12.冷博峰、冯中朝、李谷成, 2018:《新型农村社区居民住房满意程度及其影响因素分析——基于14省(区)1639个样本的调查》,《中国农村观察》第1期,第127-143页。
- 13.李兵弟, 2021:《农村住房制度构建与国家住房制度改革——城乡融合发展的顶层制度设计》,《城乡建设》第1期,第25-33页。
- 14.李实, 2021:《共同富裕的目标和实现路径选择》,《经济研究》第11期,第4-13页。
- 15.李婷婷, 2019:《中国农村宅基地闲置现状及整治模式》,载魏后凯、黄秉信(编)《中国农村经济形势分析与预测(2018~2019)》,北京:社会科学文献出版社,第224-227页。
- 16.李玉红、王皓, 2020:《中国人口空心村与实心村空间分布——来自第三次农业普查行政村抽样的证据》,《中国农村经济》第4期,第124-144页。
- 17.刘培林、钱滔、黄先海、董雪兵, 2021:《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》,《管理世界》第8期,第117-129页。
- 18.刘守英、熊雪锋, 2019:《产权与管制——中国宅基地制度演进与改革》,《中国经济问题》第6期,第17-27页。
- 19.刘亚娟, 2018:《基本公共服务均等目标下的农村住房保障制度设计》,《江西社会科学》第1期,第246-253页。
- 20.刘彦随, 2018:《中国新时代城乡融合与乡村振兴》,《地理学报》第4期,第637-650页。
- 21.吕萍、于淼、于璐源, 2020:《适应乡村振兴战略的新型农村住房制度构建设想》,《农业经济问题》第1期,第17-27页。

- 22.吕萍、钟荣桂, 2018:《城乡住房市场一体化变迁过程中的居民住房权益研究》,《中国软科学》第2期,第118-128页。
- 23.孟勤国, 2005:《物权法开禁农村宅基地交易之辩》,《法学评论》第4期,第25-30页。
- 24.倪鹏飞, 2015:《中国住房发展与制度改革的目标取向——建立城乡一体的中国住房体系》,《天津社会科学》第3期,第101-104页。
- 25.宁爱凤, 2017:《“空间正义”视角下农村住房保障制度的重构》,《甘肃社会科学》第3期,第219-225页。
- 26.皮凯蒂, 2014:《21世纪资本论》,巴曙松等译,北京:中信出版社,第273-282页。
- 27.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。
- 28.任育锋、王玉庭、李哲敏、赵子娟, 2020:《中国农村宅基地资源时空分布及利用特征》,《中国农业大学学报》第10期,第175-186页。
- 29.折晓叶, 2020:《村庄的再造:一个超级村庄的变迁》,北京:商务印书馆,第260-263页。
- 30.卫兴华, 2013:《坚决走共同富裕之路》,《红旗文稿》第3期,第21-24页。
- 31.魏程琳, 2021:《财产化还是治理化:宅基地“三权分置”改革的目标厘定与方案构建》,《农业经济问题》第12期,第37-49页。
- 32.向勇, 2021:《一户一居:中国农民住房保障补充规范》,《中国土地科学》第1期,第33-39页。
- 33.辛贤, 2021:《实现共同富裕最大的难点在农村 根本出路在发挥农村集体所有制优势》,《农村工作通讯》第18期,第24-26页。
- 34.杨继瑞、汪锐、马永坤, 2011:《统筹城乡实践的重庆“地票”交易创新探索》,《中国农村经济》第11期,第4-9页。
- 35.杨小科, 2022:《农村住房补贴政策瞄准效果分析——来自“2017年城乡困难家庭抽样入户调查”的经验证据》,《中国行政管理》第1期,第74-79页。
- 36.姚树荣, 2018:《关于以“村村挂钩”助推乡村振兴的思考》,《特区经济》第11期,第84-86页。
- 37.姚洋, 2022:《制度与经济增长》,上海:文汇出版社,第410-415页。
- 38.叶兴庆, 2022:《以提高乡村振兴的包容性促进农民农村共同富裕》,《中国农村经济》第2期,第2-14页。
- 39.岳永兵, 2021:《宅基地有偿使用改革的现实逻辑与检验》,《农村经济》第8期,第46-53页。
- 40.张清勇、刘守英, 2021:《宅基地的生产资料属性及其政策意义——兼论宅基地制度变迁的过程和逻辑》,《中国农村经济》第8期,第2-23页。
- 41.张协奎、唐文倩、于保成, 2023:《乡村振兴战略下我国农村住房发展现状、问题与对策》,《农业经济》第5期,第83-85页。
- 42.周大研, 2009:《新农村建设中农民住房保障政策研究》,《经济问题探索》第2期,第127-132页。
- 43.左楠, 2013:《农村住房公积金制度建设探讨》,《农村经济》第6期,第96-99页。
- 44.Bromley, D., 2006, *Sufficient Reason: Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 129-152.

45. Leeson, P., and C. Harris, 2018, "Testing Rational Choice Theories of Institutional Change", *Rationality and Society*, 30(4): 420-431.
46. North, D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 3-10.
47. Tang, S., 2011, *A General Theory of Institutional Change*, London and New York: Routledge, 23-33.
48. Wan, G., C. Wang, and Y. Wu, 2021, "What Drove Housing Wealth Inequality in China?", *China & World Economy*, 29(1): 32-60.
49. Wang, S., X. Bai, X. Zhang, S. Reis, D. Chen, J. Xu, and B. Gu, 2021, "Urbanization Can Benefit Agricultural Production with Large-scale Farming in China", *Nature Food*, Vol.2: 183-191.
50. Ziebarth, A., and M. Gkartzios, 2016, "Housing: A Lens to Rural Inequalities", in M. Shucksmith and D. Brown (eds.) *Routledge International Handbook of Rural Studies*, London and New York: Routledge, 495-508.

(作者单位: ¹ 中国农业科学院农业信息研究所;

² 中国农业科学院研究生院;

³ 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 王 藻)

Prospective Framework of the Rural Housing System under the Goal of Common Prosperity: From the Perspective of Institutional Changes

WANG Yuting DONG Bo LI Zhemin LI Guoxiang

Abstract: This paper starts from the residential, property, and resource attributes of rural housing, to establish the institutional change analysis framework for rural, aiming to explore how to construct rural housing system. The results show that common prosperity has become the "new collective action goal" of building rural housing system, and rural housing system is also one of the necessary institutional supplies to achieve the goal of common prosperity, which should have three basic characteristics: comfortable living, inclusive use, and cross-domain deployment. In solving the rural housing problems, the homestead system attaches more importance to land than house, more importance to security than property, and more importance to quantity than location, which leads to the dilemma of insufficient guarantee of the residential attribute, increasingly limits of the property attribute, and difficult activation of the resource attribute in rural housing. Based on this, the framework of rural housing system under the goal of common prosperity is outlined in a forward-looking form. First, a sustainable homestead supply system and a rural housing security system that encourages endogenous development should be established to enhance the residential attribute. Second, a moderately open rural housing circulation system and an inclusive and orderly rural housing use system should be established to manifest the property attribute. The third is to establish a voucher homestead realization system and a cross-village paid homestead allocation system to activate the resource attribute.

Keywords: Common Prosperity; Rural Housing System; Homestead System; Institutional Changes

基本公共服务可及性如何影响农户获得感*

——基于湖北省 1036 个农户样本的实证分析

李东平 田北海

摘要：本文以基本公共服务均等化建设的主观福祉效应为分析视角，依据 2021 年湖北省 7 个地级市 1036 份农户问卷调查数据，系统考察了基本公共服务可及性对农户获得感的影响及其作用机制。基准回归结果表明，基本公共服务可及性能够显著提升农户的获得感。在利用条件混合过程估计法缓解模型内生性问题以及进行稳健性检验后，上述结论依然成立。本文还探讨了不同类型的基本公共服务可及性对农户获得感的影响。研究结果表明：公共教育服务可及性、医疗卫生服务可及性和劳动就业服务可及性的获得感提升效应较为突出，公共文体服务可及性则没有显著提升农户的获得感。在作用机制方面，基本公共服务可及性可以通过增进农户的生活福祉和公平认知提升其获得感。异质性分析表明：与一般农户相比，基本公共服务可及性对脱贫户获得感的提升作用更大；与低财政投入水平的村相比，基本公共服务可及性对农户获得感的提升效应在高财政投入水平村更大。本文的研究有助于审视并理清基本公共服务均等化建设在推动共享发展进程中的政策效应，为以基本公共服务均等化建设为抓手、提升农户民生福祉、实现共享发展提供证据支撑。

关键词：获得感 基本公共服务可及性 生活福祉 公平认知

中图分类号：F323.89 **文献标识码：**A

一、引言

获得感是反映民生福祉的本土化概念，体现了人民群众对美好生活的强烈期许与价值表达（郑建君，2020）。在全面深化改革、全民共建共治共享发展成果的社会治理格局下，不断满足人民群众对美好生活的向往、增强人民群众的获得感既是贯彻新发展理念的必然要求，也是衡量改革发展成效的新标尺（邢占军和牛千，2017），而平等享有基本的公共服务是人民群众共同分享中国改革与发展成果的最好途径。党的十九大报告指出：“完善公共服务体系，保障群众基本生活，不断满足人民日益

*本文是国家社会科学基金一般项目“面向过渡期后的农村低收入人口常态化帮扶机制研究”（编号：23BSH009）的阶段性研究成果。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，文责自负。本文通讯作者：田北海。

增长的美好生活需要，不断促进社会公平正义，形成有效的社会治理、良好的社会秩序，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。”^①党的二十大再次强调，必须坚持“在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往”，要“健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性，扎实推进共同富裕”^②。可见，在高质量发展的新阶段，不断提高基本公共服务的保障水平是提升人民群众的生活福祉和获得感的重要方式。

在《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》等文件的推动下，中国基本公共服务均等化建设取得了显著成效，在满足人民群众生存发展需求方面发挥了重要作用。但是，中国城乡之间基本公共服务资源的配置和服务水平差距较大，农村基本公共服务供给不充分、不均衡问题还比较突出，民生福祉建设的重点仍然在农村。对农户而言，在生活条件得到根本性改善的基础上，其获得感的提升已不再局限于衣食住行和基本的安全需求，而更多来自城乡发展差距的缩小和基本公共服务短板的补齐（辛超丽，2021）。理论研究和实践经验均表明，“自上而下”以供给为导向的基本公共服务供给已经难以满足人民群众的真实需求，基本公共服务供给模式需从“供给导向”转变为“需求导向”（尹栾玉，2016）。从农户需求视角看，反映基本公共服务实际使用状况的可及性指标能够衡量政府供给与农户需求之间的契合度（Cascetta et al., 2013），借助这一指标可以有效评估农村基本公共服务供给对农户需求的满足程度。同时，随着进入新发展阶段，中国的基本公共服务均等化建设已经开始从“缩小地区间财力差距”迈向“提升人民群众获得感”的治理新时代（缪小林等，2020），获得感也成为衡量基本公共服务均等化实现程度和治理效能发挥程度的重要维度（姜晓萍和康健，2020）。因此，全面厘清基本公共服务可及性对农户获得感的影响及其逻辑链条，不仅有助于刻画基本公共服务均等化产生的民生福祉效应的路径和领域，还能够准确识别农村基本公共服务供给存在的主要问题，从而为提升农村基本公共服务均等化水平提供决策参考。

学术界的相关探讨主要围绕农村基本公共服务供给的测度评价和民生福祉效应两个方面展开。从测度评价来看，多数研究从政府供给视角出发，选取财政投入、公共服务覆盖率、某项基础设施的人均供给水平等指标对农村基本公共服务供给水平、供给效率和均等化程度进行了测算评估。研究结果表明，随着中国经济社会的全面发展和基本公共服务均等化建设的不断推进，农村基本公共服务供给水平和供给效率取得了很大改善（刘玮琳和夏英，2018）。然而，与城镇地区相比，农村一直是基本公共服务供给的薄弱环节，仍然存在公共服务供给不充分、服务质量不高、使用效率偏低等短板（郭美荣等，2021）。此外，部分学者基于农民需求视角，从满意水平和需求程度两个维度分析了农村基本公共服务供给的重点领域和优先次序，为改善农村基本公共服务供给质量提供了政策借鉴意义。例如，陈秋红（2019）的研究表明，农民对劳动就业和便民服务这两个领域基本公共服务的改善仍有较

^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45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46页。

强烈的需求，完善农村社会保障体系是改善农村基本公共服务和推进乡村振兴的重要抓手。

从民生福祉效应来看，一部分文献从宏观层面评估了基本公共服务投入对农村减贫、缩减城乡收入差距、促进农村共同富裕的积极效应。相关研究均证实，基本公共服务能够通过提升人力资本水平、发挥再分配功能、实现均等化赋权等途径降低农村的贫困发生率（张楠等，2021），通过缩小城乡收入差距、推动城乡融合发展进而促进农村共同富裕（李实和杨一心，2022）。另一部分文献从微观层面探讨了基本公共服务供给对农民生活福祉的影响。在客观福祉方面，相关研究一致认为，各项基本公共服务的获取和利用有助于通过提升人力资本水平、减轻经济负担、降低健康风险等渠道改善农民的经济福祉和身心健康（毛捷和赵金冉，2017）。在主观福祉方面，相关研究表明，基本公共服务供给对农民主观幸福感和生活满意度具有显著的提升作用，增加农村基本公共服务的财政投入，补齐民生短板有助于提升农民群众的主观幸福感和生活满意度（周绍杰等，2015）。

回顾以往文献，本文认为现有研究存在以下不足：第一，学者们往往从供给视角出发，采用财政投入、公共服务覆盖率、某项基础设施的人均供给水平等指标对基本公共服务的供给状况进行评价。然而，从需求视角出发，评价基本公共服务获取与利用的实际状况的研究则比较少。事实上，个体对基本公共服务的实际获得取决于基本公共服务的供给状况和个体需求因素的共同作用。这意味着，考察基本公共服务均等化政策对农户主观福祉的影响及其作用机制，必须围绕农户微观层面的个体特质展开（邓睿，2022）。第二，对农村基本公共服务供给的主观福祉效应的评估主要围绕主观幸福感和生活满意度两个维度展开，而涉及获得感效应的研究则付之阙如。比较而言，主观幸福感和生活满意度两个维度因带有强烈的主观性偏向而易流于空泛，强调实际受益情况的获得感效应因更具外部指向性从而更能准确反映农村基本公共服务供给的实际水平。第三，现有研究多以基本公共服务具有普惠性这一前提为基础，分析基本公共服务对个体主观福祉的同质性影响，忽略了基本公共服务供给因国家战略需要和政策执行偏差等而引发的非均衡现状。为此，本文基于湖北省 1036 个农户样本的微观调查数据，引入基本公共服务可及性这一概念，分析基本公共服务可及性对农户获得感的影响及其作用机制，这对促进农村基本公共服务均等化供给和提升农户主观福祉具有重要现实意义。

与已有研究相比，本文可能的边际贡献有以下三点：第一，在研究内容上，本文从微观层面出发，考察基本公共服务可及性对农户获得感的影响，并分别考察不同类型的基本公共服务可及性对农户获得感的具体影响，弥补了相关微观实证研究的不足；第二，在理论机制上，本文从增进生活福祉和公平认知两个维度分析基本公共服务可及性影响农户获得感的相关作用机制，并进行实证检验；第三，在研究视角上，本文考虑了基本公共服务可及性在不同类型农户和不同财政投入水平的村庄中的现实差异，以及这种差异对农户主观福祉的非均衡影响，能够为促进农村基本公共服务均等化供给提供决策依据。

二、概念界定、理论分析与研究假说

（一）概念界定

基本公共服务通常指在一定的社会条件下，政府部门为了满足全体公民基本生存和发展需求而提

供的各种类型的公共服务,具有公共性、基础性和平等性特征(郁建兴和秦上人,2015)。基于这一认识,本文将基本公共服务界定为政府部门为保障人民群众生存和发展的基本需要而提供的、与现阶段经济社会发展水平相适应的各类公共服务。根据《“十四五”公共服务规划》中罗列的补齐基本公共服务短板的重点领域和《国家基本公共服务标准(2021年版)》中提出的基本公共服务清单,同时结合数据的可得性,本文将各类基本公共服务界定为公共教育服务、医疗卫生服务、劳动就业服务和公共文体服务4种类型。其中,公共教育服务指政府为保障义务教育阶段学生的受教育权利和经济困难家庭子女的平等受教育机会而提供的免除学杂费、提供教育补助、就近入学等经济资助或政策安排;医疗卫生服务指政府为防范和化解农户健康风险以及保障其家庭成员的健康福利所提供的基本医疗保险、重点人群健康服务、重点疾病治疗等制度安排或健康干预;劳动就业服务指政府为保障农户劳动权益和就业机会而提供的工伤保险、技能培训、职业指导等权益保障机制或服务项目;公共文体服务指政府为满足农户运动健身和精神文化需求而提供的体育场馆、图书馆、文化产品展播等文体设施或服务项目。

“可及性”这一概念最初被界定为“服务的使用”,用来评价医疗卫生服务的使用状况(Andersen, 1968)。后经相关学者引入“顾客与系统之间的适配程度”的定义后(Penchansky and Thomas, 1981),可及性的概念、内涵与应用领域得到了进一步的丰富和拓展,多被用于评价公共服务体系与所服务对象的适配程度,直观地体现为实际发生的服务行为及其结果(任梅等,2020)。综合已有研究成果,本文用农户实际获得的基本公共服务度量基本公共服务可及性程度,以此考察基本公共服务可及性的实现程度与农户基本公共服务需求的契合度。

(二) 理论分析与研究假说

依据需求理论,获得感来自个体需求的社会性满足程度和由此产生的心理认知与体验。结合具体社会情境,获得感实质上反映的是人们在社会生活中享受改革发展成果的多寡以及对这种成果享受的主观感受和满意程度(丁元竹,2016)。从需求得到满足的社会性条件看,与社会经济发展密切相关的多种需求的客观性满足以及对这种满足的主观评价是个体获得感生成的核心基础(谭旭运等,2020)。

随着中国经济社会的不断发展和主要矛盾的转变,农民群众对能够满足美好生活需要的民生福祉也有了更高的要求,解决好农村基本公共服务的供给问题是其中的关键。与追求基本公共服务投入产出效率的供给导向相比,能够反映民生福祉的获得感指标意味着对基本公共服务供给的评价内容由“供给的实现程度”的供给侧视角转变为“供给满足需求的程度”的需求侧视角(邢占军和牛千,2017)。这种转变能够将供给侧和需求侧紧密联系起来。在新发展阶段,农村基本公共服务供给存在的供需衔接不精准问题依然突出,子女教育、医疗卫生、就业保障和文体服务等公共服务成为农民群众最为迫切的基本公共服务需求(姜晓萍和吴家宝,2022)。具体而言,第一,就近入学、费用减免和经济资助等公共教育服务有助于充分保障农户(尤其是低收入农户)的子女平等接受义务教育的权利、减轻家庭教育支出的成本,从而缓解家庭的经济压力。第二,对基本医疗保险、全生命周期健康服务、重点人群疾病干预等医疗卫生服务的利用,一方面能够帮助农户有效应对家庭可能存在的健康风险,避免因医疗支出过大而使生活质量大幅降低甚至陷入贫困状态;另一方面,有助于提升农户的

身心健康水平,保障其公平享受公共卫生服务的权利,缩小与城镇居民的健康福利差距。第三,工伤保险、失业保险、就业促进等劳动就业服务可以为农户提供正式的劳动权益保障、丰富的就业信息和技能培训,增加农户的经济参与机会和在劳动力市场中的竞争力,从而提高家庭的收入水平。第四,公共文体设施和服务的有效供给,有助于保障农户的基本文化权益,满足其日常的公共文化生活需求,从而改善其生活质量。

基于以上分析,本文认为,提高农村基本公共服务的可及性,切实解决农户对民生服务的需求,有助于提升农户的获得感。一方面,基本公共服务与农户的医疗、教育、就业、文化等生存和发展权益密切相关,基本公共服务可及性的提升有助于解决农户最关心、最现实的民生问题,提高农户的生活福祉,奠定获得感生成的客观物质基础,进而实现农户生活福祉和获得感的提升。另一方面,基本公共服务是通过社会再分配确保公平正义的重要手段,基本公共服务可及性的提升有助于缩小城乡发展差距,增进农户对公平的认知,满足获得感生成的主观心理条件,进而提升农户的公平认知和获得感。具体而言,可从以下两个层面展开论述。

第一,生活福祉的耦合效应。生活福祉是个体生活水平的综合反映,包括客观福祉和主观福祉两个方面。客观福祉是对个体生活水平的客观评价,主观福祉则是个体对其生活水平的认知和满意程度(檀学文和吴国宝,2014)。改革开放以来,经过40多年的快速发展,中国农户的生活水平发生了翻天覆地的变化,农户对美好生活的向往成为新的社会需要。这种美好生活既包括客观物质生活条件的改善,也反映在主观心理体验的满足上,是人们基于一定社会标准对自身生活福祉追求的价值表达(项久雨,2019)。基本公共服务作为由政府主导提供、旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共物品,是实现民众对美好生活的向往的根本保证。然而,中国农村基本公共服务供给不充分、供需不匹配的问题仍然比较突出,这制约了一部分群体公平、充分享有基本公共服务权益的实现(李实和杨一心,2022),提高农村基本公共服务的均等化水平、推动基本公共服务普惠共享成为农民群众的迫切需求。一方面,提高农村基本公共服务的可及性,有助于满足农户在教育、医疗、就业、文化等多个领域的客观需求,切实增进农户的收入、消费、健康等客观生活福祉,进而提升其获得感。另一方面,由于基本公共服务具有免费属性,在农户收入水平不变的条件下,更好的基本公共服务供给意味着更高的主观福祉水平(Baldini et al., 2018),因而可以促进农户获得感的同步提升。

第二,公平认知的诱致效应。从获得感的生成路径来看,获得感不仅是个体基于“绝对获得”的一种主观体验,同时还受“相对获得”的影响。研究表明,作为一种社会心理学现象,获得感本身内含了社会比较的心理过程(吕小康和黄妍,2018),个体与参照群体进行横向或纵向比较的结果会产生满足感、剥夺感等得失感知属性截然相反的情绪体验(Runciman, 1966)。结合具体的社会情境,个体获得感的生成不仅要以实际的客观获得作为现实基础,同时还与个体对自我获得的处境和社会分配环境的公平性等的认知密切相关(黄艳敏等,2017),即公平认知对个体获得感的生成具有诱致效应。相关研究也表明,社会分配的公平性是提升民众获得感的重要社会基础,促进社会公平的关键在于实现基本公共服务的均等化供给,以便保障人民群众的机会公平和权利公平(骆永民等,2021)。具体来看,现阶段,由于中国城乡发展的不均衡,基本公共服务在城乡之间和社会不同群体之间的分

布呈现严重的非均等状态，这是影响农户公平认知和获得感的重要因素。提高农村基本公共服务供给的可及性，有助于缩小城乡基本公共服务水平的差距，降低由城乡之间的收入差距和发展差距带来的不公平感和相对剥夺感，减少社会比较带来的“获得感损失”。因此，基本公共服务可及性的提升，一方面有助于增加农户实实在在的民生福祉获得，降低农户在自我获得方面的相对剥夺感知；另一方面有助于保障农户享有均等的基本公共服务机会与权利，使其实现社会分配上的相对公平感向个体获得感的顺利转化。

综上所述，本文构建了基本公共服务可及性影响农户获得感的分析框架，具体如图 1 所示。

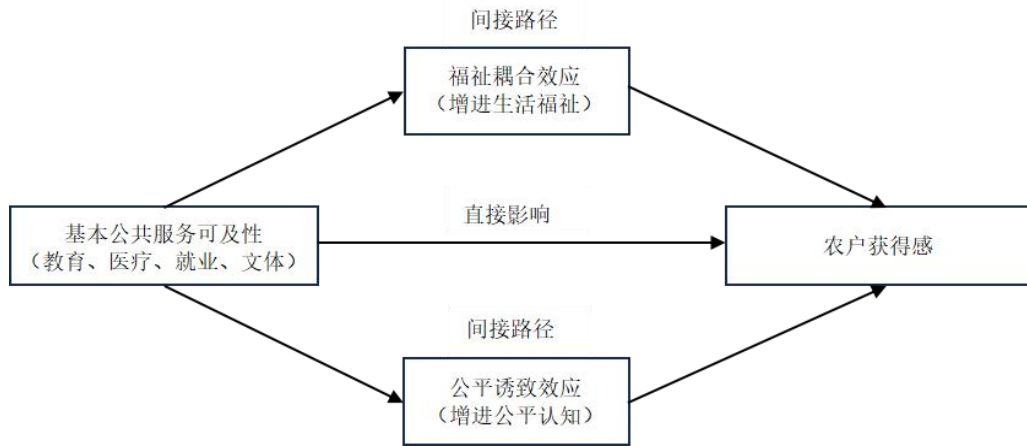


图 1 基本公共服务可及性影响农户获得感的逻辑框架

基于上述分析，本文提出以下研究假说。

- H1：基本公共服务可及性的提升能够增强农户获得感。
 H2：基本公共服务可及性能通过增进农户生活福祉提升农户获得感。
 H3：基本公共服务可及性能通过增进农户公平认知提升农户获得感。

三、数据、变量与模型设定

（一）数据来源与说明

本文使用的数据来自课题组 2021 年 5 月至 8 月在湖北省开展的实地调研。在习近平 2013 年关于“努力把湖北建设成为中部地区崛起的重要战略支点，争取在转变经济发展方式上走在全国前列”^①的战略定位下，湖北省持续推进经济高质量发展和基本公共服务均等化建设，经济发展水平和社会民生建设都取得了长足进步。从表 1 的统计结果可以看出，截至 2020 年底，在公共教育、医疗卫生、劳动就业和公共文体等基本公共服务的重点建设领域，湖北省的各项指标与全国总体水平大致相当。因此，探讨湖北省基本公共服务均等化建设的民生福祉效应，对推进基本公共服务的公平可及和促进高

^①资料来源：《加快转变发展方式 推动持续健康发展——深刻领会习近平同志关于加快转变经济发展方式的重要讲话精神》，<https://news.12371.cn/2013/09/17/ARTI1379365121735767.shtml>。

质量发展成果的共享具有重要的代表性意义。

表1 2020年湖北省与全国基本公共服务主要指标比较

类别	指标	湖北省	全国
公共教育服务	学前教育毛入园率(%)	89.0	85.2
	九年义务教育巩固率(%)	98.3	95.2
	高中阶段教育毛入学率(%)	92.3	91.2
	劳动年龄人口平均受教育年限(年)	11.1	10.8
医疗卫生服务	人均预期寿命(岁)	78.0	77.9
	每千人口医疗卫生床位数(张)	7.1	6.5
	每千人口执业(助理)医师数(人)	2.8	2.9
	每千人口注册护士数(人)	3.5	3.4
	基本医疗保险参保率(%)	95.0	95.0
劳动就业服务	参加各类补贴性职业技能培训人数(万人次)	134.3	87.1*
公共文体服务	人均体育场地面积(平方米)	2.0	2.2
	每百户居民拥有社区综合服务设施面积(平方米)	29.8	34.7

注：①以上统计数据来自《湖北省公共服务“十四五”规划》、国家统计局网站、《全国“十四五”公共服务规划》和人力资源社会保障部网站。②带*数据为各省平均值。③受数据可得性限制，以上每个类别仅列举部分指标的信息。

在样本确定方面，课题组根据地理位置将湖北省分为东、中、西三个区域，调查遵循多阶段分层抽样与随机抽样相结合的原则。首先，在三个区域各随机抽取2~3个代表性地级市，分别为武汉市、黄冈市、襄阳市、宜昌市、孝感市、十堰市和恩施土家族苗族自治州。其次，根据经济发展水平分别在上述7个地级市随机抽取2~3个县（市、区），在每个县（市、区）随机抽取2个代表性乡镇，在每个代表性乡镇随机抽取1个脱贫出列村、1个一般村，在每村随机抽取15户农户（含5户脱贫户、5户边缘易致贫户和5户一般户）作为调查对象。本次调查从农户和村庄两个层面展开。在农户层面，采取访谈户主的形式，问卷内容包括家庭基本信息、收入消费、社会网络、公共服务、主观态度等内容；在村庄层面，采取访谈村委负责人的形式，问卷内容包括村庄基本信息、基础设施与公共服务、产业发展与财政投入、社会帮扶与返贫监测等内容。此次调查共收集有效问卷1254份。考虑到公共教育服务的人群适配性，本文删除了家中无义务教育及高中（中职）学龄段子女的农户样本。在对各变量的缺失值、异常值等进行处理后，最终获得了包括1036个有效观测值在内的基准样本。

（二）变量选择与描述性统计

1.被解释变量——农户获得感。依据前文所述，获得感来自个体需求的社会性满足程度以及由此产生的心理认知和体验（满足感），主要表现为个体在社会发展中对自身实际收益得失的主观评价。参考已有研究成果（王浦劬和季程远，2018），本文主要从实际收益角度衡量农户的总体获得感，通过问卷中对“总的来说，与您家的付出或努力相比，您对您家所获得回报的满意程度如何？”这一问题的回答来测度。受访者的回答选项包括“非常不满意”“比较不满意”“一般”“比较满意”“非常满意”5个选项，本文将其依次赋值为1~5的整数。从样本的情况来看，选择“非常不满意”选项

的样本所占比例为 1.17%，选择“比较不满意”选项的样本所占比例为 7.40%，选择“一般”选项的样本所占比例为 18.41%，选择“比较满意”选项的样本所占比例为 58.30%，选择“非常满意”选项的样本所占比例为 14.72%。

2.核心解释变量——基本公共服务可及性。结合前文概念界定，并考虑数据的可得性，本文选取涉及范围广、普惠性程度高的公共教育、医疗卫生、劳动就业和公共文体 4 种类型服务的农户实际获取和利用水平来度量基本公共服务可及性，以此反映农村基本公共服务供给与农户实际需求的适配程度。根据受访者对问卷中“过去一年，您或家人是否获得过下列由当地政府提供的公共教育、医疗卫生、劳动就业、公共文体服务？”这一问题的回答来测量受访者获取上述 4 项基本公共服务的情况，具体指标体系如表 2 所示。

表 2 基本公共服务指标体系

服务类型	具体指标
公共教育服务	免除学杂费，免费提供教科书，寄宿生生活补贴，免费营养餐，国家助学金，困难学生生活补助，义务教育阶段就近入学
医疗卫生服务	基本医疗保险，生育保险，健康档案管理，健康教育宣传，预防接种，传染病防治，儿童健康服务，孕妇健康服务，老年人健康服务，慢性病患者管理，精神障碍患者救治，结核患者健康服务
劳动就业服务	工伤保险，失业保险，就业政策咨询，就业信息咨询，职业介绍，职业指导，就业失业登记，创业指导，职业技能培训，职业技能鉴定，人社服务热线咨询，就业见习服务，提供就业岗位
公共文体服务	公共文化设施免费开放，公共场所免费网络服务，优秀文化产品展播，公共图书馆服务，公共体育场馆免费开放，科学健身指导服务，科技推广传播服务

注：①公共教育服务仅涉及义务教育阶段及高中（中职）学龄段。②针对以上 4 种类型服务中的每项服务内容，将“获取过”赋值为 1，“未获取”赋值为 0。

本文借鉴 Sarma（2016）提出的平均欧几里得距离法，构建基本公共服务可及性指数。该方法的核心思路在于，借用简单的多维几何概念，将多维度转化为一个矢量，在多维空间中以最优点和最差点为基准点，实际点到基准点的距离反映农户基本公共服务的获取情况。基本公共服务可及性指数由实际点到最优点（为“向量 1”）的反向距离和到最差点（为“向量 0”）距离的平均值衡量。最终可以得到一个介于 0 和 1 之间的综合指数，该指数能够反映农户基本公共服务的实际获取和利用水平。在计算过程中，本文两次使用平均欧几里得距离法。首先，将其用于分别合成公共教育服务可及性、医疗卫生服务可及性、劳动就业服务可及性和公共文体服务可及性指数。其次，将其用于合成基本公共服务可及性总指数，具体公式如下：

$$ES_1 = \sqrt{\sum_{i=1}^7 d_i^2} / \sqrt{7}, ES_2 = 1 - \sqrt{\sum_{i=1}^7 (1 - d_i^2)} / \sqrt{7}, ES = (ES_1 + ES_2) / 2 \quad (1)$$

$$MS_1 = \sqrt{\sum_{i=8}^{19} d_i^2} / \sqrt{12}, MS_2 = 1 - \sqrt{\sum_{i=8}^{19} (1 - d_i^2)} / \sqrt{12}, MS = (MS_1 + MS_2) / 2 \quad (2)$$

$$WS_1 = \sqrt{\sum_{i=20}^{32} d_i^2} / \sqrt{13}, WS_2 = 1 - \sqrt{\sum_{i=20}^{32} (1 - d_i^2)} / \sqrt{13}, WS = (WS_1 + WS_2) / 2 \quad (3)$$

$$CS_1 = \sqrt{\sum_{i=33}^{39} d_i^2} / \sqrt{7}, CS_2 = 1 - \sqrt{\sum_{i=33}^{39} (1 - d_i^2)} / \sqrt{7}, CS = (CS_1 + CS_2) / 2 \quad (4)$$

$$PS_1 = \sqrt{(ES^2 + MS^2 + WS^2 + CS^2)} / \sqrt{4} \quad (5)$$

$$PS_2 = 1 - \sqrt{(1 - ES^2) + (1 - MS^2) + (1 - WS^2) + (1 - CS^2)} / \sqrt{4} \quad (6)$$

$$PS = (PS_1 + PS_2) / 2 \quad (7)$$

(1) 式中, ES_1 、 ES_2 和 ES 分别代表公共教育服务项目的样本点到最差点的距离、到最优点的反向距离和平均距离, 共计包括 7 个子指标。(2) 式、(3) 式和 (4) 式中, MS_1 、 MS_2 、 MS , WS_1 、 WS_2 、 WS , CS_1 、 CS_2 、 CS 分别代表医疗卫生服务、劳动就业服务和公共文体服务项目的对应值, 共计包括 32 个子指标。 PS_1 、 PS_2 和 PS 则代表综合考虑 4 种类型服务项目的实际点到最差点的距离、到最优点的反向距离和平均距离。 d_i 表示计算后各服务项目相应指标的指数。由此可以得到基本公共服务可及性指标。统计发现, 在全部样本中, 农户基本公共服务可及性指数的均值为 0.20, 表明农户对基本公共服务的获取与利用处于较低水平。分类型来看, 基本公共服务项目按可及性水平从高到低的排序依次为医疗卫生服务、公共教育服务、公共文体服务和劳动就业服务, 具体情况如图 2 所示。

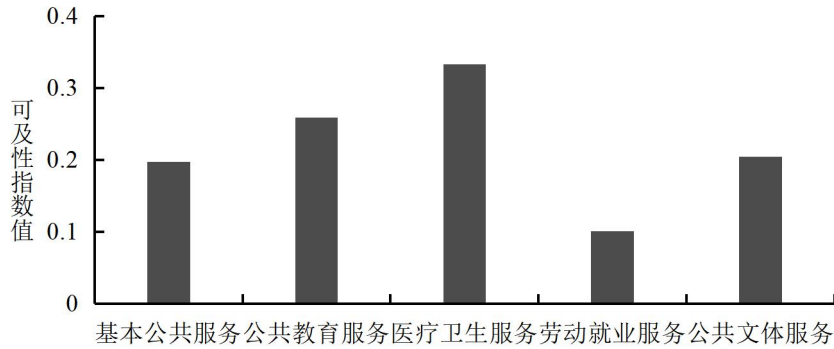


图2 农户基本公共服务可及性指数

3. 机制变量。本文将生活福祉和公平认知作为机制变量, 以进一步探究基本公共服务可及性影响农户获得感的作用机制。在对生活福祉的测量方面, 参照国内外研究成果 (George and Bearon, 1980; 檀学文和吴国宝, 2014), 本文选取经济收入、消费水平、就业状况、健康水平、生活环境 5 项指标衡量客观福祉, 并采用熵值法构建综合指数, 以此反映农户的客观生活水平。具体而言, 经济收入和消费水平分别通过农户的人均收入对数值和人均消费对数值来测量; 就业状况通过农户的非农就业人数在家庭总人口中的占比来测量; 健康水平通过农户家中患有慢性病和大病的人数在家庭总人口中的占比来测量, 该指标为负向指标; 生活环境通过农户拥有的生活设备数量来测量, 包括洗衣机、电冰箱、液晶电视机、空调、热水器、电脑、电动车或摩托车 7 项内容, 每拥有 1 项, 得 1 分, 通过加总各项指标赋值后的总分来表示农户的生活环境水平。主观福祉体现为农户的生活满意度, 通过受访者

对问卷中“总体而言，您对您家当前生活的满意程度？”这一问题的回答来测量。受访者的可回答选项为“非常不满意”“比较不满意”“一般”“比较满意”“非常满意”，本文将其依次赋值为1~5的整数。在全部样本中，农户客观福祉指数的平均值为0.55，说明样本农户的客观生活水平总体上处于中等水平；农户生活满意度的平均得分为3.88，处于“一般”与“比较满意”之间。

在对公平认知的测量方面，本文以农户将自我成就归因于自我努力的程度表征其对自我获得处境的公平性的微观认知，通过农户对“您同意个人的成就大部分是靠把握机会的说法吗？”这一问题的回答来体现；以农户对当下社会公平性的评判表征其对社会分配环境的公平性的宏观认知，通过农户对“总体而言，您同意当今社会是公平的吗？”这一问题的回答来体现。针对这两个问题，受访者的可回答选项均为“完全不同意”“比较不同意”“无所谓”“比较同意”“完全同意”，本文均将其依次赋值为1~5的整数。赋值后的结果表明，在全部样本中，农户微观公平认知的平均得分为2.73，处于“比较不同意”和“无所谓”之间；农户宏观公平认知的平均得分为3.85，处于“无所谓”与“比较同意”之间。

4.控制变量。结合本文的数据，同时参考王瑜（2019）的做法，本文控制了可能影响农户获得感的其他变量，包括受访者的年龄（及其平方项）、性别、受教育程度、党员身份、主观社会地位，家庭的收入水平、健康负担、关系网络，村庄的财政投入、村庄属性等。

上述4类变量的定义、赋值和描述性统计分析详见表3。

表3 变量的定义、赋值和描述性统计

变量名称	变量定义	均值	标准差	最小值	最大值
农户获得感	受访者对自家所获回报的满意程度：非常满意=5，比较满意=4，一般=3，比较不满意=2，非常不满意=1	3.779	0.828	1	5
基本公共服务可及性	基本公共服务可及性指数	0.197	0.089	0	0.740
公共教育服务可及性	公共教育服务可及性指数	0.259	0.304	0	1
医疗卫生服务可及性	医疗卫生服务可及性指数	0.333	0.089	0	0.798
劳动就业服务可及性	劳动就业服务可及性指数	0.101	0.138	0	0.670
公共文体服务可及性	公共文体服务可及性指数	0.205	0.206	0	1
客观福祉	农户的客观生活水平指数	0.546	0.126	0	1
主观福祉	受访者对自家当前生活的满意程度：非常满意=5，比较满意=4，一般=3，比较不满意=2，非常不满意=1	3.875	0.915	1	5
微观公平认知	“您同意个人的成就大部分是靠把握机会的说法吗”：完全同意=5，比较同意=4，无所谓=3，比较不同意=2，完全不同意=1	2.729	1.187	1	5
宏观公平认知	“总体而言，您同意当今社会是公平的吗”：完全同意=5，比较同意=4，无所谓=3，比较不同意=2，完全不同意=1	3.845	1.081	1	5
年龄	受访者的实际年龄（周岁）	58.423	12.516	18	80

表3 (续)

性别	男=1, 女=0	0.665	0.472	0	1
受教育程度 (以小学及以下为参照组)	受访者的受教育程度				
初中	初中=1, 其他=0	0.360	0.480	0	1
高中及以上	高中及以上=1, 其他=0	0.125	0.331	0	1
党员身份	党员=1, 非党员=0	0.157	0.364	0	1
主观社会地位	受访者对自身社会地位的评价: 非常高=5, 比较高=4, 一般=3, 比较低=2, 非常低=1	2.624	0.813	1	5
家庭收入水平	2020年家庭常住人口的人均年收入 (元)	16459.790	21392.690	0	250000
家庭健康负担	家庭患有慢性病、大病的人数占比	0.337	0.368	0	1
家庭关系网络	反映家庭关系网络的指数	0.766	0.194	0	1
村庄财政投入	2020年村庄财政投入总额 (万元)	251.021	515.881	2.800	4100
村庄属性	脱贫出列村=1, 一般村=0	0.514	0.500	0	1

注: ①观测值数为 1036。②“家庭关系网络”用与受访者家庭关系密切的亲戚朋友、街坊邻居和村镇干部人数来测量, 并采用熵值法将 3 个指标合成一个综合指数。③就家庭收入水平和村庄财政投入这两个变量而言, 表中所展示的是原值的描述性统计结果, 在后文回归模型中则进行取对数处理。

(三) 模型设定

由于本文被解释变量 (农户获得感) 是有序离散响应变量, 本文采用广泛使用的有序 Probit 模型考察基本公共服务可及性对农户获得感的影响。具体而言, 本文构建了以下模型:

$$y_i = F(\beta X_i + \varepsilon_i) \quad (8)$$

(8) 式中: y_i 为因变量, 即农户获得感; X_i 表示自变量向量, 例如基本公共服务可及性等; β 为自变量的待估计系数; ε_i 为随机扰动项。 $F(\cdot)$ 为非线性函数, 具体形式为:

$$F(y_i^*) = \begin{cases} 1, y_i^* \leq \mu_1 \\ 2, \mu_1 < y_i^* \leq \mu_2 \\ \dots \\ j, y_i^* > \mu_{j-1} \end{cases} \quad (9)$$

(9) 式中: μ_1 、 μ_2 和 μ_{j-1} 为切割点, 均为待估参数; y_i^* 是样本农户 i 潜在的真实获得感, 由于该值不可观测, 故为潜变量。该潜变量满足:

$$y_i^* = \beta X_i + \varepsilon_i \quad (10)$$

四、实证结果

(一) 基准回归

表 4 报告了基于有序 Probit 模型估计的基本公共服务可及性影响农户获得感的估计结果。其中,

模型 1 为仅纳入核心解释变量和控制变量的回归结果，而模型 2 则加入了地区虚拟变量。整体来看，核心解释变量估计系数的大小、符号和显著性水平在两个模型之间没有明显变化，表明模型估计结果具有较强的稳健性。最重要的是，从两个模型的估计结果可以得出以下结论：在控制个体特征、家庭特征和村庄特征后，基本公共服务可及性对农户获得感具有正向影响，且这种影响在 1% 的显著性水平意义上显著。这说明，在其他条件不变的情况下，提高基本公共服务可及性能够明显增强农户的获得感。因此，本文的假说 H1 初步得到验证。

表 4 基本公共服务可及性对农户获得感影响的基准回归结果

变量	模型 1		模型 2	
	系数	标准误	系数	标准误
基本公共服务可及性	1.879***	0.447	1.717***	0.458
年龄	0.183*	0.111	0.241**	0.114
年龄平方	-0.005	0.005	-0.004	0.005
性别	0.119*	0.072	0.125*	0.072
初中	-0.174**	0.079	-0.133*	0.080
高中及以上	-0.287**	0.120	-0.255**	0.120
党员身份	-0.034	0.103	-0.034	0.103
主观社会地位	0.489***	0.051	0.500***	0.053
家庭收入水平	0.041*	0.024	0.060**	0.024
家庭健康负担	-0.175*	0.091	-0.177*	0.094
家庭关系网络	0.395**	0.188	0.347*	0.193
村庄财政投入	0.080***	0.017	0.072***	0.017
村庄属性	-0.110	0.068	-0.022	0.071
地区效应	未控制		已控制	
Pseudo R ²	0.090		0.110	
Wald 卡方值	199.43***		249.54***	
观测值数	1036		1036	

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平。②标准误为稳健标准误。

（二）不同类型基本公共服务可及性对农户获得感的影响

在基准回归基础上，本文还采用有序 Probit 模型分析不同类型基本公共服务可及性对农户获得感的差异化影响，回归结果如表 5 所示。结果表明，公共教育服务可及性、医疗卫生服务可及性和劳动就业服务可及性均对农户获得感具有正向影响，说明公共教育服务可及性、医疗卫生服务可及性和劳动就业服务可及性的提升能够提高农户的获得感。值得指出的是，公共文体服务可及性对农户获得感的影响在统计上不具有显著性，本文认为，可能的解释有以下两个方面：一方面，从需求视角来看，受城镇化的影响，中西部区域农村的常住人口以老年群体为主（样本中受访农户的平均年龄为 58 岁），受文化水平的限制和参与生计活动的时间约束，这部分群体对村里的公共阅览室、公共文化场馆等设施的利用率较低，对文化产品展播、科技推广传播等活动的参与程度较低；另一方面，从供给角度来

讲，符合乡村生产生活特征的高质量文化产品与服务的供给相对缺乏，未能有效满足农户的实际需求。

表 5 不同类型的基本公共服务可及性对农户获得感影响的回归结果

变量	有序 Probit 模型							
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
公共教育服务可及性	0.382*	0.231						
医疗卫生服务可及性			1.635***	0.385				
劳动就业服务可及性					0.998***	0.258		
公共文体服务可及性							0.114	0.169
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制	
地区效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
PseudoR ²	0.105		0.111		0.107		0.105	
Wald 卡方值	236.62***		254.24***		240.20***		236.78***	
观测值数	1036		1036		1036		1036	

注：①***和*分别表示 1%和 10%的显著性水平。②此处所用控制变量与基准回归中的控制变量一致。③标准误为稳健标准误。

（三）内生性处理

本文重点分析基本公共服务可及性对农户获得感的影响，但是，对该问题的科学回答可能面临反向因果和遗漏变量两大内生性问题的挑战。首先，农户的基本公共服务可及性水平不仅取决于当地政府的公共服务供给能力，还与农户自身对基本公共服务的差异化需求有关。对基本公共服务的这种差异化需求的具体表现是：发展境遇处于不利地位的农户对普惠性基本公共服务有着更大的需求，这些农户在基本公共服务的获取与利用方面可能表现得更为积极。其次，尽管本文在模型中控制了个体特征、家庭特征和村庄特征等一系列可能影响农户获得感的关键变量，但是，基于截面数据的回归模型仍无法有效控制不随时间变化且不可观测因素的可能影响。

为了解决上述问题，参照 Kolko（2012）的研究，本文通过引入地区平均基本公共服务可及性和地区人均公共预算支出^①两个工具变量，对潜在的内生性问题进行修正。从相关性来看，由于地区平均基本公共服务可及性是通过剔除样本所在村庄之后计算的同县其他村庄基本公共服务可及性的平均水平，在一定程度上能够反映同县农户在基本公共服务可及性方面面临的共同情况，故地区平均基本公共服务可及性水平与农户自身的基本公共服务可及性水平具有较强的相关性；地区人均公共预算支出在很大程度上能够代表地方政府对民生基本公共服务的重视程度和供给能力，因而与本地区农户的基本公共服务获取和利用状况高度相关。因此，本文所选择的两个工具变量满足相关性条件。从外生性来看，在控制了村庄差异的基础上，地区平均基本公共服务可及性和地区人均公共预算支出并不会直接影响农户的获得感，即便有影响，这种影响也是通过提升基本公共服务可及性产生的间接影响，

^①地区人均公共预算支出包含教育、文化、卫生、社会保障等一般公共服务支出项目。此处所用数据来自湖北省统计局发布的 2021 年各市州统计年鉴，相关数据网址：<http://tjj.hubei.gov.cn/tjsj/sjkscx/tjnj/gszty/ycs/>。

故本文所选取的两个工具变量满足外生性条件。

由于本文的被解释变量（农户获得感）为有序离散响应变量，基于线性模型的两阶段最小二乘工具变量方法已不再适用，故本文采用 Roodman（2011）提出的条件混合过程（conditional mixed process，简称 CMP）方法解决混合模型的一致性估计问题。CMP 方法适用于有序离散响应变量的工具变量回归，能够汇报系统方程的某些关键统计量，已被学术界广泛采用（张晨等，2022）。根据表 6 可知，第一阶段回归结果表明，地区平均基本公共服务可及性和地区人均公共预算支出均对农户基本公共服务可及性具有正向影响，而且这种影响分别在 1%和 5%的显著性水平意义上显著，满足工具变量的相关性条件。第二阶段回归结果显示，两个模型的内生性检验参数 atanhrho_12 均显著异于 0，即拒绝了基本公共服务可及性是外生变量的原假设，表明采用 CMP 方法进行估计所得结果比原有序 Probit 模型的估计结果更有效。在使用工具变量控制了可能的内生性偏误后，基本公共服务可及性对农户获得感的影响仍在 1%的显著性水平意义上为正，再次表明提高基本公共服务可及性有助于增强农户获得感这一研究结论是真实可信的。这也进一步验证了本文基准回归结果的稳健性。

表 6 基本公共服务可及性对农户获得感影响的 CMP 估计结果

变量	第一阶段 基本公共服务 可及性	第二阶段 农户获得感	第一阶段 基本公共服务 可及性	第二阶段 农户获得感
基本公共服务可及性		1.925*** (0.491)		1.850*** (0.424)
地区平均基本公共服务可及性	0.027*** (0.008)			
地区人均公共预算支出			0.003** (0.001)	
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
地区效应	已控制	已控制	不控制	已控制
atanhrho_12	-1.812*** (0.305)		1.204*** (0.442)	
Wald 卡方值	3040.40***		988.71***	
观测值数	1036		1036	

注：①***和**分别表示 1%和 5%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③此处所用控制变量与基准回归中的控制变量一致。

（四）稳健性检验

1. 替换变量与剔除样本。首先，基于比较维度的差异，可以将获得感具体划分为纵向时间维度的“纵向获得感”和横向空间维度的“横向获得感”（吕小康和黄妍，2018）。从获得感的内涵来看，已有的实证研究表明，社会地位流动作为人们实际获得结果的综合体现，对个体的得失感知具有重要影响（黄艳敏等，2017）。因此，为避免被解释变量因测量误差可能导致的估计偏误，本文通过农户主观社会经济地位的社会比较来测量其获得感，进而开展稳健性检验。其中，横向获得感体现为农户

与村庄内其他农户社会经济地位的横向比较,用受访者对问卷中“在您看来,您家的社会经济地位在本村处于何种水平”这一问题的回答来测量,受访者的可回答选项包括“下层”“中下层”“中层”“中上层”“上层”共计5个选项,本文将其依次赋值为1~5的整数。纵向获得感体现为农户与自身过去的社会经济地位的纵向比较,用受访者对问卷中“相对过去五年而言,您家的社会经济地位发生了什么变化”这一问题的回答来测量,受访者的可回答选项包括“显著下降”“略有下降”“无变化”“略有提升”“明显提升”共计5个选项,本文将其依次赋值为1~5的整数。其次,由于武汉地区经济发展水平较高,与之相关的基本公共服务保障水平也更好,因此,将武汉地区的样本与其他地区的样本一起进行回归可能会因地区差异而产生估计偏差。为此,本文还通过剔除武汉市农户样本的方法重新进行回归。以上两种稳健性检验的估计结果如表7所示,可以发现,其回归结果与前文基本一致,这进一步证实了本文核心结论的稳健性。

表7 稳健性检验:替换变量与剔除样本

变量	替换被解释变量		剔除武汉市样本
	横向获得感	纵向获得感	农户获得感
基本公共服务可及性	1.207*** (0.435)	2.102*** (0.401)	1.814*** (0.467)
控制变量	已控制	已控制	已控制
地区效应	已控制	已控制	已控制
Pseudo R ²	0.127	0.077	0.105
Wald 卡方值	269.88***	232.60***	210.16***
观测值数	1036	1036	956

注:①***表示1%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③此处所用的控制变量与基准回归中的控制变量一致。

2.纠正选择性偏误。农户是否获取基本公共服务以及获取后享有多少基本公共服务不仅取决于当地政府基本公共服务的供给水平,也取决于农户自身的实际需求。一方面,由于脱贫攻坚时期政府在医疗服务、就业支持、社会保障等方面的大量投入,一些脱贫出列村的基本公共服务供给水平较高,能为本村农户提供更多的基本公共服务享有机会;另一方面,因自身资源禀赋条件的差异,部分农户对基本公共服务具有更高的需求或具备享有相关服务的资格,例如低收入农户具有更为迫切的社会救助需求且更符合相关救助条件。基于以上分析,农户在选择和获取基本公共服务方面可能并不是随机的,他们对公共服务的获取是由个体、家庭、村庄等特征所决定的自选择过程,直接将农户对基本公共服务的获取情况纳入回归模型可能会因为非随机抽样的存在而产生选择性偏误。为了纠正可能出现的选择性偏误,并解决传统倾向得分匹配模型仅能评估处理变量为虚拟变量时的净效应这一不足,本文采用 Hirano and Imbens (2004) 提出的适合连续变量的广义倾向得分匹配法 (generalized propensity score matching, 简称 GPSM) 估计不同处理水平下基本公共服务可及性对农户获得感影响的净效应。

具体而言,在估计基本公共服务可及性分布情况的基础上,本文计算倾向得分值并对样本进行匹配。由于基本公共服务可及性在[0, 1]区间内的分布集中于0值附近,故本文尝试在处理强度取值较小的部分进行细分,在取值较大的部分进行粗分,以10分位、25分位和50分位处的取值作为处理强

度的临界值，将农户样本按照处理强度值划分为4组，在每一组内部又按照倾向得分值将样本平均分为5段。为使结果更为稳健，本文选择三阶多项式拟合基本公共服务可及性对农户获得感的影响。在估计平均剂量反应函数和处理效应时，本文设定步长为0.01，设定0、0.01、0.02、…、0.99、1.00共101个处理强度值。图3为通过GPSM方法得到的基本公共服务可及性强度和农户获得感之间关系。其中，左图报告的是平均剂量反应函数，右图报告的是不同的基本公共服务可及性强度对农户获得感的影响（处理效应）。从图3可以发现，总体上基本公共服务可及性对农户获得感具有正向影响，基本公共服务可及性的提高能够提升农户的获得感，这与上文基准回归结果保持一致。

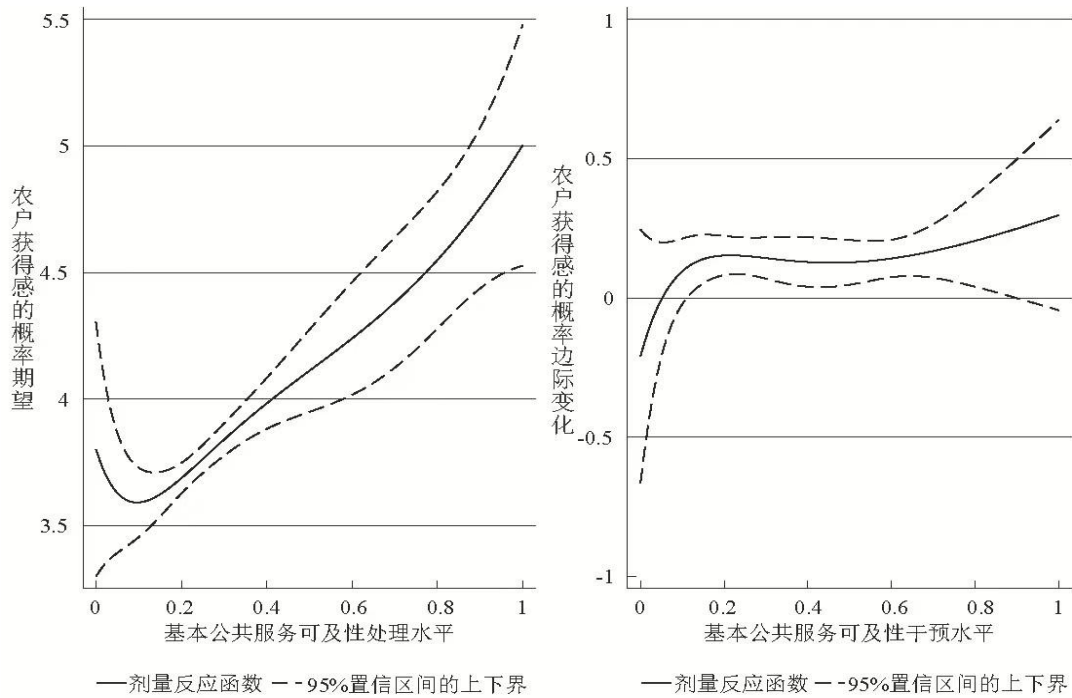


图3 基本公共服务可及性对农户获得感的影响

五、机制讨论与异质性分析

（一）生活福祉和公平认知的作用机制检验

由前文分析可知，基本公共服务可及性对农户获得感具有显著的促进作用。为了进一步分析其中的作用机制，以便验证基本公共服务可及性对农户获得感的间接影响，本文采用中介效应模型进行相关的分析和检验。由于传统的中介效应分解方法主要适用于线性模型，故本文采用适用于非线性模型的KHB方法^①分析基本公共服务可及性对农户获得感的间接影响。KHB方法通过对估计系数的比较，可以将核心解释变量对被解释变量影响的总效应分解为直接效应和间接效应（Karlson et al., 2012）。

^①该方法由Karlson、Holm和Breen三位学者提出，故被简称为KHB方法，具体可参见Karlson et al. (2012)。

1.生活福祉的耦合效应。生活福祉既是对个体生活水平的综合反映，也是新时代高质量发展背景下农户实际获得的重要衡量指标。所以，农户生活福祉的改善也会带来其获得感的提升。在中国社会主要矛盾已转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的社会情境下，广大农民生活福祉的改善更多地指向了民生领域基本公共服务短板的补齐与消除（缪小林等，2020）。一方面，基本公共服务可及性的提升有助于解决民生公共服务领域农户急难愁盼的利益问题，切实改善农户在收入消费、健康就业、生活环境等方面的福祉水平；另一方面，基本公共服务可及性的提升有助于解决农村基本公共服务均等化建设过程中存在的供给不充分、供需不匹配、使用不便利等问题，满足农户对美好生活的心理期待。因此，根据理论上的分析可以认为，基本公共服务可及性可以通过增进农户的生活福祉，促进其获得感的提升。下面，本文将采用 KHB 方法对此进行验证。

表 8 报告了基于 KHB 方法的估计结果。模型 1 和模型 2 的估计结果表明，基本公共服务可及性对农户获得感具有正向影响，且直接效应占主导地位。生活福祉在基本公共服务可及性对农户获得感的影响中发挥了重要的间接效应。估计结果显示，客观福祉解释了基本公共服务可及性对农户获得感影响总效应的 22.12%，主观福祉解释了基本公共服务可及性对农户获得感影响总效应的 31.22%。上述结果表明，提高基本公共服务可及性有助于改善农户的客观生活条件、提高农户的生活满意度，进而促进农户获得感的提升。至此，本文理论分析部分提出的假说 H2 得以证实。

表 8 作用机制分析：基于 KHB 方法的估计结果				
变量	生活福祉		公平认知	
	模型 1 客观福祉	模型 2 主观福祉	模型 3 微观公平认知	模型 4 宏观公平认知
总效应	2.301*** (0.424)	2.447*** (0.431)	2.393** (0.429)	2.340*** (0.425)
直接效应	1.792*** (0.434)	1.683*** (0.433)	1.936*** (0.430)	2.033*** (0.427)
间接效应	0.509*** (0.116)	0.764*** (0.187)	0.457*** (0.137)	0.307*** (0.098)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
地区效应	已控制	已控制	已控制	已控制
中介效应占比(%)	22.12	31.22	19.11	13.12
观测值数	1036	1036	1036	1036

注：①***表示 1%的显著性水平。②括号内为稳健标准误。③中介效应占比为间接效应占总效应的比值。

2.公平认知的诱致效应。作为个体对自身得失的感知的重要前因变量，公平认知对农户获得感的产生具有决定性影响。作为社会再分配的一种重要手段，基本公共服务有助于缓解农户因收入分配不公而形成的“不公平感”（周绍杰等，2015）。

具体而言，从农户需求视角来看，民生公共服务关乎农民群众的实际利益，基本公共服务可及性的提升，有助于增加农户在民生福祉方面的实际获得，进而降低农户对自我获得状况的相对剥夺感。

从政府供给视角来看，平等享有基本公共服务是每个公民的基本权利。但是，中国长期以来的基本公共服务供给在城乡之间、人群之间以及地域之间的非均衡现实，极大地损害了农户对社会分配环境的相对公平认知（缪小林等，2017）。相反，基本公共服务可及性的提升，意味着基本公共服务供给非均衡性的减弱，这有助于保障农户享有均等的基本公共服务机会与权利，进而促进社会分配的相对公平感向个体获得感的顺利转化。基于此，基本公共服务可及性在理论上可以通过增进农户的公平认知，促进其获得感的提升。下面，本文将采用 KHB 方法对此加以验证。

基于 KHB 方法的估计结果见表 8。模型 3 和模型 4 的结果表明，基本公共服务可及性对农户获得感具有正向影响，而且直接效应占主导地位。公平认知在基本公共服务可及性对农户获得感的影响中发挥了重要的间接效应。估计结果显示，微观公平认知解释了基本公共服务可及性对农户获得感影响总效应的 19.11%，宏观公平认知解释了基本公共服务可及性对农户获得感影响总效应的 13.12%。上述结果表明，提高基本公共服务可及性有助于增进农户对自我获得状况和社会分配环境的公平认知，进而提升其获得感。至此，本文理论分析部分提出的假说 H3 得以证实。

（二）基于农户类型差异的分样本估计结果

脱贫攻坚实施以来，低保兜底、“985”医疗报销、家庭医生签约服务、公益性岗位等民生政策作为促进农村减贫的政策工具，被广泛地运用于农村困难群体的减贫实践。一些研究表明，大量扶贫政策持续向贫困群体的重点倾斜，一定程度上造成了脱贫户与一般农户的福利差距，形成了所谓的“福利悬崖效应”（林万龙和刘竹君，2021）。在个体层面，从基本公共服务的需求方来看，民生政策的重点倾斜意味着脱贫群体拥有更多的机会获取基本公共服务，这可能使这类群体基本公共服务的可及性水平更高，获得感也相应更强。因此，本文将农户是否为脱贫户作为分类依据，将样本农户划分为脱贫户和一般农户两类群体进行分组回归，以此考察基本公共服务可及性是否会因为农户属性的不同而对其获得感产生差异化影响。

表 9 的结果表明，基本公共服务可及性对脱贫户和一般农户的获得感均具有非常显著的正向影响。基于似无相关回归模型（seemingly unrelated regression，简称 SUR）对组间系数差异的检验结果则显示，基本公共服务可及性对脱贫户和一般农户的获得感的影响存在显著的差异。费舍尔组合检验的系数差值在 5%的显著性水平意义上显著，说明基本公共服务可及性对脱贫户获得感的提升作用更大。

表 9 基本公共服务可及性影响农户获得感：基于农户类型的差异性

变量	SUR 检验（有序 Probit）		费舍尔组合检验（OLS）	
	脱贫户	一般农户	脱贫户	一般农户
基本公共服务可及性	3.555*** (0.785)	1.032* (0.527)	2.043*** (0.510)	0.637* (0.403)
常数项			1.395*** (0.389)	2.102*** (0.294)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
地区效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值数	429	607	429	607

表9 (续)

χ^2 系数差值	6.280**	1.406**
------------------	---------	---------

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平。②括号内为标准误。③此处所用控制变量与基准回归中的控制变量一致。

(三) 基于村财政投入水平差异的分样本估计结果

在村级层面，从基本公共服务的供给方来看，财政投入水平与该村医疗卫生、文体服务、就业培训等基本公共服务供给的数量和质量密切相关。前期的脱贫攻坚以及当下的乡村建设行动都为农村公共服务建设注入了大量的资源，使农村的基础设施、生态环境和农民的精神风貌均得到了极大改善。值得注意的是，受财政资源的稀缺性与行政发包制的目标导向影响，相关资源投入在村与村之间并不均衡（涂圣伟，2020），这就使农户在基本公共服务福利的获得上形成了一定的“马太效应”。例如，一些试点示范村、明星村、重点村集聚了更多的财政资源，这些村基本公共服务建设的成效也更好，因而不同的村在基本公共服务可及性水平上也存在较大差异。为检验这种财政资源投入的差异是否会对不同村农户的获得感产生差异化影响，本文依据农户所在村财政投入的均值将所有样本划分为高财政投入水平村和低财政投入水平村两类，重新进行分组回归，以分析基本公共服务可及性是否会因为村财政投入水平的不同而对农户的获得感产生差异化影响。

表 10 的结果显示，基本公共服务可及性对高财政投入水平村和低财政投入水平村农户的获得感均具有显著的正向影响。基于似无相关回归模型（SUR）对组间系数差异的检验结果表明，基本公共服务可及性对农户获得感的影响在高财政投入水平村和低财政投入水平村具有显著差异。同时，费舍尔组合检验的组间系数差值在 5%的显著性水平意义上显著，表明村庄获得的财政投入越多，该村的公共服务可及性水平越高，基本公共服务可及性对农户获得感的提升效应越明显。

表 10 基本公共服务可及性影响农户获得感：基于村财政投入水平的差异性

变量	SUR 检验（有序 Probit）		费舍尔组合检验（OLS）	
	高投入村	低投入村	高投入村	低投入村
基本公共服务可及性	5.582*** (1.471)	2.313** (1.095)	1.847*** (0.464)	0.652* (0.376)
常数项			2.441*** (0.397)	1.731*** (0.332)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
地区效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值数	416	620	416	620
χ^2 系数差值	3.180*		1.195**	

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平。②括号内为标准误。③此处所用控制变量与基准回归中的控制变量一致。

六、结论与启示

本文基于 2021 年湖北省 7 个地级市（自治州）1036 份农户问卷调查数据，系统评估了基本公共服务可及性对农户获得感的影响及其作用机制，并探讨这一作用因农户类型和村庄财政投入水平的不同而产生的差异，得出如下主要结论：第一，基本公共服务可及性具有显著的获得感提升效应，在利用 CMP 方法缓解模型内生性问题和经过稳健性检验后，上述研究结论依然成立。第二，公共教育服务可及性、医疗卫生服务可及性和劳动就业服务可及性对农户获得感的提升作用较为突出，公共文体服务可及性没有显著提升农户的获得感。第三，机制分析表明，基本公共服务可及性能通过增进农户的生活福祉和公平认知，促进农户获得感的提升。第四，异质性分析表明，从农户类型来看，基本公共服务可及性对脱贫户获得感的提升效应更大；从村庄财政投入水平来看，基本公共服务可及性对农户获得感的提升效应在高财政投入水平村更为明显。

上述研究结论表明，基本公共服务可及性有助于提升农户的获得感。据此，可以得出如下政策启示：中国已经进入高质量发展的新阶段，农户对美好生活更加向往，教育、医疗、就业、文化等民生领域基本公共服务的保障水平成为影响农民获得感的重要因素。因此，党和政府需要聚焦农户最关心、最现实的民生问题，持续推进基本公共服务的均等化，切实兜牢基本民生保障底线，稳步提升公共服务的保障水平，不断改善农户的生活福祉，进一步促进社会公平正义，进而提升农户的获得感。

具体而言，首先，要持续推进并完善基本公共服务均等化供给，逐步消除基本公共服务在城乡间、区域间、人群间的实际差距。与此同时，要提高农户对基本公共服务的知晓度和利用率，切实解决基本公共服务供给“最后一公里”问题。其次，要以提升农户获得感为导向，改革完善农村基本公共服务均等化建设的评价标准，弥补现有基本公共服务均等化实现程度的评价指标体系对需求侧的忽视，促进基本公共服务资源的合理优化配置，切实解决农户急难愁盼的民生问题，为提升农户获得感奠定坚实的物质基础和有利的社会心理条件。

最后需要指出的是，本文还存在一些不足之处：第一，由于数据的限制，本文主要从可及性角度考察了农户基本公共服务的获取与利用水平，未涉及基本公共服务的便利性、普惠性等维度，对基本公共服务的考察尚不全面；第二，本文采用的是横截面数据，使用截面数据验证因果关系存在一定缺陷，未来可以采用长期跟踪调查的方式，获得面板数据来进一步验证因果关系。在未来研究中，可以进一步关注基本公共服务（例如均等化供给、服务质量）与城乡居民获得感之间的关系及其背后的作用机制，丰富并完善该研究领域的经验研究成果，为提升中国城乡居民获得感、发挥获得感在基本公共服务均等化治理中的作用提供有益的政策参考。

参考文献

1.陈秋红, 2019:《乡村振兴背景下农村基本公共服务的改善:基于农民需求的视角》,《改革》第6期,第92-101页。

- 2.邓睿, 2022:《卫生服务可及性如何影响农民工主观生活质量?——基于流动人口健康重点领域专题调查的证据》,《中国农村观察》第2期,第165-184页。
- 3.丁元竹, 2016:《让居民拥有获得感必须打通最后一公里——新时期社区治理创新的实践路径》,《国家治理》第2期,第18-23页。
- 4.郭美荣、李瑾、马晨, 2021:《数字乡村背景下农村基本公共服务发展现状与提升策略》,《中国软科学》第7期,第13-20页。
- 5.黄艳敏、张文娟、赵娟霞, 2017:《实际获得、公平认知与居民获得感》,《现代经济探讨》第11期,第1-10页。
- 6.姜晓萍、康健, 2020:《实现程度:基本公共服务均等化评价的新视角与指标构建》,《中国行政管理》第10期,第73-79页。
- 7.姜晓萍、吴宝家, 2022:《人民至上:党的十八大以来我国完善基本公共服务的历程、成就与经验》,《管理世界》第10期,第56-70页。
- 8.李实、杨一心, 2022:《面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择》,《中国工业经济》第2期,第27-41页。
- 9.林万龙、刘竹君, 2021:《变“悬崖效应”为“缓坡效应”?——2020年后医疗保障扶贫政策的调整探讨》,《中国农村经济》第4期,第53-68页。
- 10.刘玮琳、夏英, 2018:《我国农村基本公共服务供给效率研究——基于三阶段DEA模型和三阶段Malmquist模型》,《现代经济探讨》第3期,第123-132页。
- 11.骆永民、王晓彤、王红领, 2021:《农村公共服务:患寡、患停滞还是患不均》,《农业技术经济》第10期,第134-144页。
- 12.吕小康、黄妍, 2018:《如何测量“获得感”?——以中国社会状况综合调查(CSS)数据为例》,《西北师大学报(社会科学版)》第5期,第46-52页。
- 13.毛捷、赵金冉, 2017:《政府公共卫生投入的经济效应——基于农村居民消费的检验》,《中国社会科学》第10期,第70-89页。
- 14.缪小林、王婷、高跃光, 2017:《转移支付对城乡公共服务差距的影响——不同经济赶超省份的分组比较》,《经济研究》第2期,第52-66页。
- 15.缪小林、张蓉、于洋航, 2020:《基本公共服务均等化治理:从“缩小地区间财力差距”到“提升人民群众获得感”》,《中国行政管理》第2期,第67-71页。
- 16.任梅、刘银喜、赵子昕, 2020:《基本公共服务可及性体系构建与实现机制——整体性治理视角的分析》,《中国行政管理》第12期,第84-89页。
- 17.谭旭运、董洪杰、张跃、王俊秀, 2020:《获得感的概念内涵、结构及其对生活满意度的影响》,《社会学研究》第5期,第195-217页。
- 18.檀学文、吴国宝, 2014:《福祉测量理论与实践的新进展——“加速城镇化背景下福祉测量及其政策应用”国际论坛综述》,《中国农村经济》第9期,第87-96页。

- 19.涂圣伟, 2020:《脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接:目标导向、重点领域与关键举措》,《中国农村经济》第8期,第2-12页。
- 20.王浦劬、季程远, 2018:《新时代国家治理的良政基准与善治标尺——人民获得感的意蕴和量度》,《中国行政管理》第1期,第6-12页。
- 21.王瑜, 2019:《电商参与提升农户经济获得感了吗?——贫困户与非贫困户的差异》,《中国农村经济》第7期,第37-50页。
- 22.项久雨, 2019:《新时代美好生活的样态变革及价值引领》,《中国社会科学》第11期,第4-24页。
- 23.辛超丽, 2021:《乡村振兴背景下提升农民获得感的路径探析——基于马克思主义幸福观视角》,《贵州社会科学》第4期,第146-152页。
- 24.邢占军、牛千, 2017:《获得感:供需视阈下共享发展的新标杆》,《理论学刊》第5期,第107-112页。
- 25.尹栎玉, 2016:《基本公共服务:理论、现状与对策分析》,《政治学研究》第5期,第83-96页。
- 26.郁建兴、秦上人, 2015:《论基本公共服务的标准化》,《中国行政管理》第4期,第47-51页。
- 27.张晨、马彪、仇焕广, 2022:《信息通信技术使用可以促进易地扶贫搬迁户的社会融入吗?》,《中国农村经济》第2期,第56-75页。
- 28.张楠、寇璇、刘蓉, 2021:《财政工具的农村减贫效应与效率——基于三条相对贫困线的分析》,《中国农村经济》第1期,第49-71页。
- 29.郑建君, 2020:《中国公民美好生活感知的测量与现状——兼论获得感、安全感与幸福感的关系》,《政治学研究》第6期,第89-103页。
- 30.周绍杰、王洪川、苏杨, 2015:《中国人如何能有更高水平的幸福感——基于中国民生指数调查》,《管理世界》第6期,第8-21页。
- 31.Andersen, R. M., 1968, "Families' Use of Health Services: A Behavioral Model of Predisposing, Enabling, and Need Components", PhD Dissertation, Purdue University.
- 32.Baldini, M., V. Peragine, and L. Silvestri, 2018, "Quality of Government and Subjective Poverty in Europe", *CESifo Economic Studies*, 64(3): 371-395.
- 33.Cascetta, E., A. Carteni, and M. Montanino, 2013, "A New Measure of Accessibility Based on Perceived Opportunities", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, Vol.87: 117-132.
- 34.George, L. K., and L. B. Bearon, 1980, *Quality of Life in Older Persons: Meaning and Measurement*, New York: Human Sciences Press, 106-185.
- 35.Hirano, K., and G. W. Imbens, 2004, "The Propensity Score with Continuous Treatments", in A. Gelman and X. L. Meng (eds.) *Applied Bayesian Modeling and Causal Inference from Incomplete-Data Perspectives: An Essential Journey with Donald Rubin's Statistical Family*, Chichester: John Wiley & Sons, 73-84.
- 36.Karlson, K. B., A. Holm, and R. Breen, 2012, "Comparing Regression Coefficients Between Same-Sample Nested Models Using Logit and Probit: A New Method", *Sociology Methodology*, 42(1): 286-313.
- 37.Kolko, J., 2012, "Broadband and Local Growth", *Journal of Urban Economics*, 71(1): 100-113.

38. Penchansky, R., and J. W. Thomas, 1981, "The Concept of Access: Definition and Relationship to Consumer Satisfaction", *Medical Care*, 19(2): 127-140.
39. Roodman, D., 2011, "Fitting Fully Observed Recursive Mixed-process Models with CMP", *The Stata Journal*, 11(2): 159-206.
40. Runciman, W. G., 1966, *Relative Deprivation and Social Justice*, New York: Routledge Press, 69-97.
41. Sarma, M., 2016, "Measuring Financial Inclusion Using Multidimensional Data", *World Economics*, 17(1): 15-40.

(作者单位: 华中农业大学农村社会建设与管理研究中心)

(责任编辑: 马太超)

How Does the Accessibility to Basic Public Services Affect Rural Households' Sense of Gain? An Empirical Analysis Based on 1036 Rural Households from Hubei Province

LI Dongping TIAN Beihai

Abstract: From the perspective of the subjective welfare effect of the equalized construction of basic public services, this study systematically examines the impact of accessibility to basic public services on rural households' sense of gain and its mechanism based on data from 1036 questionnaires of rural households in seven cities in Hubei Province in 2021. The baseline regression results show that the accessibility to basic public services significantly increases rural households' sense of gain, and the findings remain robust after the Conditional Mixed Process method and a series of robustness tests are used to mitigate the endogeneity problem of the model. The study also explores the impact of different dimensions of accessibility to basic public service on rural households' sense of gain. The results show that the effects of accessibility to public education services, health care services, and public employment services are more prominent, while accessibility to public cultural and sports services does not significantly increase rural households' sense of gain. In terms of the mechanism of action, accessibility to basic public services enhances rural households' sense of gain through improved life well-being and fairness perception. The heterogeneity analysis shows that the accessibility to basic public services has a greater impact on the sense of gain for poverty-alleviated households than the general rural households, and the effect of accessibility to basic public services on the sense of gain is greater in villages with high levels of financial investment than with low levels. This study helps to examine and clarify the policy effects of the equalization of basic public services in the process of promoting shared development, and provides evidence to support the enhancement of rural households' livelihood well-being and the realization of shared development by the equalized construction of basic public services.

Keywords: Sense of Gain; Accessibility to Basic Public Services; Life Well-being; Fairness Perception

专业注入与集体激活：社工参与 农村公共服务供给的实践逻辑*

——以北京市赵庄子村为例

刘 闯 王亚华 刘 璐

摘要：党的二十大报告提出建设宜居宜业和美乡村，为农民提供精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务显得日益重要。学术界对社工参与农村公共服务供给的实践价值和作用进行了经验总结，但是，对社工如何通过发挥专业特长提升村庄公共服务供给水平的微观机制的分析有待进一步深入。本文以集体行动为视角，结合交易成本和社会资本理论，对北京市赵庄子村的个案研究发现：在基层党组织领导的驻村服务中，社工可以发挥专业特长，与村干部和村民共同供给公共服务，通过关系融合降低村庄集体行动的交易成本，通过技能补位提高村庄集体行动的社会效益，通过理念更新增强村庄集体行动的价值认同，最终提升村庄公共服务供给水平。本文研究结论为形成中国特色的社工参与农村公共服务供给机制提供了启示，即：通过“党社结合”发展，社工注入专业性服务资源，激活村庄集体行动，改善村庄公共服务供给能力，推动农村社会建设和乡村振兴进程。

关键词：社工参与 农村公共服务供给 集体行动 专业服务 社会建设

中图分类号：F328；C916 **文献标识码：**A

一、问题的提出

党的二十大报告提出建设宜居宜业和美乡村^①。提高农村公共服务供给水平既是建设宜居宜业和美乡村的重要内容，也是全面推进乡村振兴战略、促进农村社会建设高质量发展的必然要求。随着国

*本文系国家社会科学基金重大项目“建设宜居宜业和美乡村的基本内涵和重点任务研究”（编号：23ZDA047）的阶段性成果。感谢接受访谈的基层干部、村民和社工，感谢清华大学的邓国胜教授、何宇鹏研究员和舒全峰助理研究员的意见，感谢匿名审稿专家的意见。本文通讯作者：王亚华。

^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。

家政策向农村地区的倾斜，在大多数地区，特别是在发达地区和大都市郊区，包括教育、医疗、养老、社会保障等基本公共服务在内的农村公共服务基础设施建设逐步完善，这些农村公共服务“最后一公里”^①的供给问题基本得到解决。然而，农村居民对精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务的需求日益增长，农村存在较严重的公共服务“最后一米”^②的供给问题。就性质而言，这类农村公共服务具有多元化、个性化、专业化的特征，对人的合作和专业服务能力要求较高。

在打通农村公共服务“最后一米”的过程中，村庄的自主力量至关重要，因其能够以自主组织和互助机制等形式供给公共服务（陈潭和刘建义，2011）。但是，随着农业生产日益市场化和农村劳动力的外流，农村公共品自主供给能力不断下降（王亚华和舒全峰，2021），农村普遍缺乏专业性服务人才（任文启和顾东辉，2022）。政府是农村公共服务供给的主导力量。在农村基础设施建设和公共服务设施投入方面，政府的转移支付和购买服务起重要推动作用（胡志平，2019）。然而，由于行政激励不足、交易成本过高以及地方政府购买服务能力有限等原因（陆自荣和张颖，2022），政府实现全面打通农村公共服务“最后一米”的目标存在诸多困难。虽然市场主体在承接农村基础设施建设和政府购买服务项目的过程中也发挥着重要作用，但是，在利润空间少的公共服务领域，市场主体则缺乏足够的参与动力。

以上现象的存在，为作为一支新的专业性社会力量的社工参与农村公共服务供给提供了发展空间。而且，农村社工组织的非营利属性和专业服务能力日益受到政府和社会的认可（陈涛等，2020），乡镇（街道）社工站建设在打通农村公共服务“最后一米”中发挥着专业人才供给和提升民政服务能力的积极作用（朱学庆，2021）。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》专门提出要“拓宽农村社工人才来源，加强农村社会工作专业人才培养”，要“支持农村社会工作和志愿服务发展”^③。民政部指出，“十四五”期间乡镇（街道）社工站将实现基本全覆盖，民政部将构建完善县（区）、乡镇（街道）、村（社区）三级社会工作服务体系^④。2023年，《党和国家机构改革方案》提出组建中央社会工作部，由其指导社会工作人才队伍建设^⑤。

^①农村公共服务“最后一公里”指包括教育、医疗、养老、社会保障等基本公共服务在内的农村公共服务基础设施建设覆盖到村一级。

^②本文中，农村公共服务“最后一米”主要指精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务覆盖到农户。例如，多数村庄建立了养老服务设施，专业社工的参与有助于让农户更好地利用这些设施。相对于农村公共服务“最后一公里”而言，打通农村公共服务“最后一米”，需要供给方直接对接农户，激发农民共同参与，从而有效降低供给成本。

^③参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于加强和改进乡村治理的指导意见〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/23/content_5402625.htm。

^④资料来源：《民政部：“十四五”期间乡镇（街道）社工站将实现基本全覆盖》，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-11/06/35292228.html>。

^⑤参见《中共中央 国务院印发〈党和国家机构改革方案〉》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5748649.htm?eqid=e0bebd3a00039128000000006646ef1cb。

这将推动农村发展出一支有一定规模的年轻化、专业化的社会服务人才队伍，为农村公共服务发展注入新活力，从而促进农村社会建设的高质量发展。

虽然学术界日益关注社工下乡服务，但是，现有对社工下乡服务的研究多是对社工参与农村公共服务供给的实践价值和作用的经验性总结，对社工参与农村公共服务供给的微观作用机制的系统分析并不充分。张和清和廖其能（2021）、陈涛等（2020）从治理层面对社工参与农村公共服务供给的作用机制进行了不同的分析，本文将在上述研究的基础上继续深入探究，挖掘社工参与农村公共服务供给的微观作用机制。具体而言，本文引入集体行动理论视角，结合交易成本和社会资本理论，建立社工参与农村公共服务供给的理论分析框架。在此基础上，进行对村庄微观个案的分析，以便回答农村社工是如何通过发挥专业特长提升村庄集体行动能力、促进农村公共服务供给的，进而揭示社工参与农村公共服务供给的微观作用机制。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾

社工，顾名思义，就是社会工作者的简称。美国社会工作者协会将社工定义为一种从事专业性社会服务活动的工作者，他们协助个人、群体和社区去强化或恢复其社会服务能力，以发挥自身的社会功能，并创造达成服务目标的社会条件。社工最早主要在城市从事社区服务。在社工服务经历“引进、消化、本土化、在地化”四个发展阶段后，社工在农村开展服务活动的现象不断增加（王进文，2019）。在社工参与农村公共服务供给方面，现有研究主要可以分为两个方向。

1.描述性或说理性的研究。现有关于社工参与农村公共服务供给的描述性或说理性研究，多数集中于论述社工自身的工作模式、理念、功能、价值等。社工的工作模式主要是进村服务或驻村服务。其中，前者属于“有距离”的服务，即根据项目的有关要求，社工定期或不定期下乡提供服务，服务的特点是一次性和针对性；后者属于“零距离”服务，通过长期驻守村庄，社工能够近距离了解村民的需求，并及时提供村民所需的服务（李伟，2019）。社工的核心价值理念是助人自助和促进社会公平，社工的工作性质能够契合公共服务所侧重的非营利属性。社工通过与服务对象建立工作联系和熟人关系，能够精准对接服务群体（王进文，2019；张和清和廖其能，2021），满足村民的服务需求（包括心理辅导、行为矫正、情感支持和能力建设等），这使得服务对象在情感关怀中能够感受到村庄作为生活共同体的意义（李伟，2019）。整体而言，社工参与农村公共服务供给，有利于推动社会问题的切实解决，促进社会公平正义，改善基层社会治理（蒋国河，2010）。

2.基于协同治理理论的研究。由于农村公共服务呈现多元主体供给的格局，不少研究采用协同治理理论来解释社工如何参与农村公共服务供给。社工下乡服务作为新时代乡村治理的新兴实践，顺应了政府从传统的社会管理向现代的社会治理转型的大趋势（王思斌，2014）。随着时间的推移，社会治理也从侧重政府单一主体的管理向政府主导下的多元主体参与发展转变（郭道久，2016）。因此，下乡社工在与多元主体的协作中建立起新的关系联结，能够协同推进村庄内部治理共同体的形成（钱坤，2020）。社工还可以通过嵌入和互嵌以及功能重构等方式有效地融入村庄，推动基层社会治理走

向精细化、规范化和专业化（任文启和顾东辉，2022）。同时，社工与相关主体的合作还可以通过能力互补和培育，增强社区的治理韧性和内生性服务动力（林磊，2018），进而重塑乡村的整体发展环境（刘航和邓国胜，2023）。

尽管现有研究认为社工可以在协同治理中发挥重要作用，但是，也有研究揭示了社工在乡村治理过程中面临的困境。例如，由于外来主体缺乏村庄社会基础从而使其服务悬浮于村庄之上、社工的现代服务理念与传统村落文化观念不一致、社工容易依附于基层行政组织而无法专心发挥专业特长、公众的参与意识和理解能力不足等（钱坤，2020；任文启和顾东辉，2022）。这些困境影响了对社工的专业潜能的挖掘，不利于提升协同服务的整体效果。

通过上述文献梳理，本文发现，现有研究对社工参与提高农村公共服务专业水平和改善基层社会治理进行了较多分析，但是，对社工在村庄内部如何通过发挥专业特长提升公共服务供给水平的微观实践机制的研究则尚显不足。农村公共服务供给是一种典型的集体行动行为（周生春和汪杰贵，2012），涉及政府、村干部、村民、社会组织等各类主体。由于农村社会的原子化发展趋势以及农民组织化程度的不足，基层党组织领导社会建设的统筹力度还不够（张克，2023），农村公共服务的集体行动动力长期较弱。社工与其他主体一样，均面临突破农村公共服务供给中村庄集体行动困境的挑战。这些挑战突出表现在集体行动的成本分担、效率提升、信任机制建设等方面，最终会影响公共服务的供给效率和质量（周春生和汪杰贵，2012；蔡起华和朱玉春，2015）。

此外，关于村庄集体行动的研究，过去受到较多关注的是比较强势的行动主体，例如村干部（政治强人）、乡贤（经济强人）、第一书记（舒全峰等，2018；韩旭东等，2022）。而且，受到关注的多是由村庄内部的行动主体推动的集体行动，例如村庄灌溉（王亚华等，2022）。在农村公共服务供给中，与村庄能人和驻村干部相比，社工尽管有专业优势，但他们缺乏正式和非正式权威来动员村民参与，这使他们在村庄显得相对弱势。然而，通过观察社工下乡服务比较成功的村庄实践，笔者发现，作为“弱势”的外来主体的社工也能够推动村庄内部的集体行动，进而实现公共服务供给能力提升的目标。鉴于已有研究大多关注强势主体及其推动的村庄集体行动的现实，本文认为，通过对社工这类村庄外部的、相对弱势的主体何以推动村庄内部主体开展集体行动的研究，可以丰富中国情景下的集体行动理论。基于以上分析，本文尝试引入集体行动理论视角进行案例剖析，以此探究社工参与农村公共服务供给的微观实践机制。

（二）分析框架

1. 引入集体行动理论视角。集体行动通常指特定团体内的成员为维护或提升群体共同利益而采取的统一行动，其目的在于通过合作行为增进集体成员的福利（王亚华等，2022）。奥尔森在《集体行动的逻辑》一书中从公共选择视角提出超越“政府和市场失灵”的集体行动理论，认为人们虽然会因实现共同利益而采取集体行动，但是，个体追求利益最大化的经济理性会导致成员集体行动的非理性，从而产生集体行动困境（奥尔森，2014）。研究表明，集体行动困境的产生一般与“搭便车”行为、个体异质性、个人利益与集体利益不一致等有关，并受到集团规模、个体异质性、利益分配、社会联结、组织者能力、选择激励、成本分担等因素的影响（张旭和李永贵，2013；王亚华和舒全峰，2021）。

当集体行动的收益大于集体行动的成本时，各行动主体容易达成集体行动。在这一过程中，集体成员制定规则、执行规则以及监督和维护自治系统所需投入的成本构成了集体行动的成本（Ostrom, 2009）。

2.理论逻辑。根据集体行动理论，农村的精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务的供给问题类似于公共池塘资源的治理问题，通过集体行动能降低公共池塘资源的治理成本、提升公共品的供给能力。同时，根据交易成本理论和社会资本理论，交易成本主要指信息搜索、谈判、签约、监督等成本（Coase, 1937），而社会资本由网络、信任和规范构成（Putnam, 1993）。奥斯特罗姆从制度经济学视角指出，集体行动建立在一定的社会资本积累的基础上（Ostrom, 2009），社会资本有利于降低集体行动中的交易成本（蔡起华和朱玉春, 2015）。社工下乡^①，通过融入村党支部领导的治理体系，能够在与村干部和村民的互动中注入专业性服务资源。这种专业性服务资源主要指社工注入的专业的服务知识、工作方法和技能，核心是助人自助的工作方法（张和清和廖其能, 2021；刘振, 2022）。社工的专业性主要通过“关系融合—技能补位—理念更新”三个方面的作用机制体现，由此激活村庄集体行动，进而提升村庄公共服务的供给水平。本文具体的理论分析框架如图1所示。

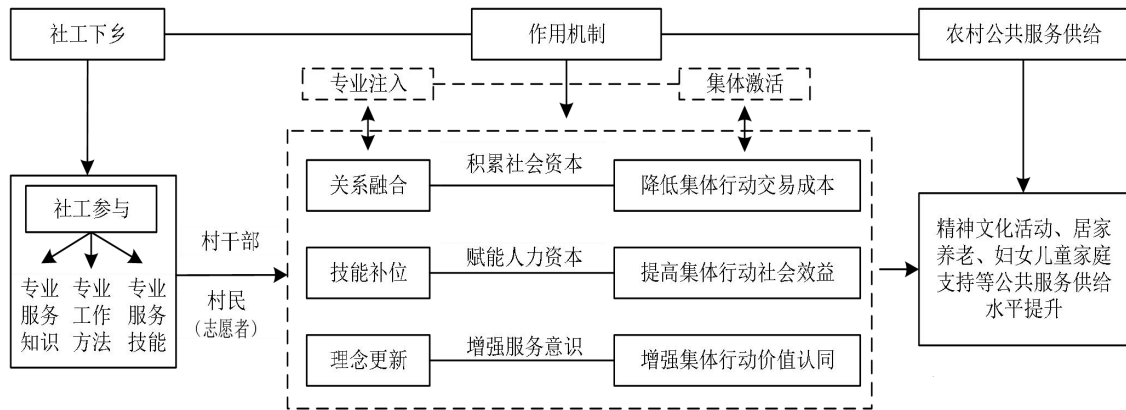


图1 理论分析框架

首先，关系融合指社工通过驻村服务将自己的“陌生”身份转变为村干部和村民所“熟悉”的身份，旨在增进彼此的信任程度，同时推动村干部和村民之间的互动，从而促进村庄社会资本的积累。村庄集体行动受村庄社会资本的影响，而社会信任与关系网络会影响村庄社会资本的积累（贺雪峰, 2004；蔡起华和朱玉春, 2015）。通过关系融合，例如在驻村过程中有机嵌入农村熟人社会、建立与村干部和村民的社会信任关系、改善村民邻里关系等，社工增进了村庄的社会资本存量，进而降低了村庄在公共服务供给方面开展集体行动的交易成本。

其次，技能补位指社工在与村干部和村民共同开展服务活动的过程中发挥专业特长，并传授社会工作的专业服务知识和工作方法，进而弥补村庄专业性服务资源的缺乏。农村专业服务人才的缺乏使

^①社工、村干部、村民、基层政府、社会组织、高校等都是参与本文所分析的赵庄子村公共服务供给的相关行动主体。政府部门的资源由村“两委”干部对接，社会组织和高校的资源则通过社工进行对接。为更好研究本文选题，社工、村干部和村民（志愿者）这三类行动主体被视为赵庄子村公共服务供给中的实际行动主体。

得公共服务供给效率较低（蒋国河，2010；张和清和廖其能，2021），而社工的参与则增加了村庄的专业性服务资源。通过技能补位，例如人际交往技能、信息分析方法、组织活动技巧、小组协作、心理疏导、个案辅导等（陈涛等，2020；刘振，2022），社工可以赋能村干部和村民，增进他们的人力资本，进而提升村庄集体行动的社会效益。

最后，理念更新指社工以身示范、转变村干部和村民的观念，激发他们的互助精神和志愿服务意识，以及社工认识到主动融入村庄社会和优化工作方法的重要性。村民的现代服务意识和价值认同影响着村民参与村庄集体事务的积极性。通过理念更新，例如推动村干部由管理思维向服务思维转变、重塑村民的思想和行为（刘航和邓国胜，2023）、利用农村熟人社会机制降低服务的成本等，社工参与有效强化了村干部和村民的现代服务意识，进而增强了村民对村庄集体行动的价值认同。

此外，关系融合、技能补位和理念更新三者之间是层层递进的关系，行动主体在实现关系融合的基础上推进社会服务的技能补位，进而促进彼此的理念更新，强化服务意识，这反过来又促进了主体间的关系融合和技能补位。同时，三者之间还存在着耦合关联性：行动主体间的关系融合增加了彼此在技能补位中的互动频率；技能补位带来村庄公共服务质量的提升，增加了行动主体的成就感，进而使他们主动接受并更新现代服务理念；理念更新反过来使社工服务的价值被其他主体理解和认同，进而增强行动主体间合作的默契度。总之，社工注入专业性服务资源，通过关系融合降低集体行动的交易成本，通过技能补位提升集体行动的社会效益，通过理念更新增强集体行动的价值认同，从而激活村庄集体行动，提升农村公共服务供给水平。

三、研究方法 with 案例背景

（一）研究方法

本文研究的目的是揭示社工参与农村公共服务供给的内在机制。本文选用案例研究方法，进行实践性案例理论研究。案例研究有助于对研究对象所处的真实环境进行细节性和情景性分析，深入挖掘经验世界和探求经验细节（Eisenhardt and Graebner，2007），并通过概念归纳和经验过程分析，系统展现因果机制和过程（张静，2018）。因此，本文通过对单个案例的实地考察，进行深度案例分析，以便更好地从微观层面切入并探究社工通过发挥专业特长促进农村公共服务供给的作用机制。

（二）案例选取理由与资料收集情况

本文以北京市大兴区魏善庄镇赵庄子村社工参与农村公共服务供给为案例，主要有三个方面的理由。第一，典型性。赵庄子村是北京市大兴区首批社工参与农村公共服务供给的试点村，由村支书作为法人代表的大兴区益民农村社工事务所（以下简称“益民社工事务所”）是全国首家注册的村级社工组织，该社工组织“党建引领+驻村服务”的“党社结合”服务发展模式得到地方政府和社会的高度认可。2019年1月，赵庄子村入选“首都基层政权和城乡社区治理创新十个模式”。赵庄子村社工从社会资本、专业知识、服务理念、制度建设等方面提升了村民参与村庄公共服务的能力和意识，并在乡镇（街道）社工站支持下将服务模式扩展到周边村，形成了典型示范效应。第二，代表性。一般而言，发达地区或大都市郊区的农村经济发展水平高，这些村庄较早具备了建设宜居宜业和美乡村

的物质条件，村民对精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务的高质量需求也不断增加。赵庄子村位于北京市郊区，社工下乡服务顺应了农村社会建设中村民对农村公共服务高质量要求的发展趋势。第三，可分析性。赵庄子村社工驻村服务已开展6年多，社工融入村庄社会治理体系比较成功，积累了大量解决农村公共服务“最后一米”问题的实践经验。该村的社工服务基本具有可持续发展的基础，有值得被深入分析的价值。

在资料收集方面，本文研究所需资料主要包括一手访谈资料和二手报告、视频、论坛、期刊等资料。其中，一手访谈资料是主要的研究资料来源，研究团队分别于2022年7月和2022年11月两次对该村进行实地访谈，并于2022年4月、9月和10月开展了三次线上访谈。访谈对象主要有三类：一是干部群体，包括2名村支书（前任和现任）、1名村党支部委员、1名村妇女主任、1名乡镇干部；二是社工群体，包括1名乡镇社工服务中心负责人、3名社工、2名社工实习生；三是村民，即来自赵庄子村及周边村庄的村民志愿者和普通村民。访谈内容主要是社工下乡服务的历程与面临的发展约束、村民的生活状态、村庄公共服务供给能力的变化等。累计整理访谈文字约16万字。

（三）案例介绍

赵庄子村位于北京市大兴区魏善庄镇。2021年，该村有户籍人口409人，人均年收入约3万元^①，村民收入来源以非农收入为主。赵庄子村长期存在年轻人大量外流、干群关系紧张、村民集体感弱等问题，并且，该村连续9年被区政府认定为“软弱涣散”村。2013年，外出经商的韩某回村竞选村支书，他当选后承诺在三年内建设“一站式”服务大厅、卫生服务站、超市、幼儿园、老年服务中心等公共服务设施。为了让这些服务设施发挥更大作用和进一步改善村庄治理现状，2016年7月，韩某引进社工服务模式，并个人出资3万元注册成立益民社工事务所。在区民政局支持下，韩某带领社工积极探索“一村一社工”的驻村服务模式，通过村党群服务经费、政府购买服务项目和社会公益基金项目获得运营资金支持。赵庄子村的社工服务先后经历了初步融入、全面探索、走向规范三个发展阶段。

第一，初步融入阶段（2016年7月—2017年7月）。与城市社工不同，农村社工首先要了解村情民情和取得村民信任。赵庄子村社工通过经常入户走访和协助村庄行政事务等方式，逐步熟悉了村情，意识到村庄老龄化、村民交往互动少、集体意识弱、精神文化活动匮乏等问题。

第二，全面探索阶段（2017年8月—2020年7月）。在驻村一年后，赵庄子村社工全面展开了服务工作。首先，联合村“两委”举办文化活动。2017年7月，第一届“全民K歌”比赛活动成功举办；2017年9月，全村捕鱼文化活动顺利举行；2017年12月，第一届村民捐款献爱心慈善活动成功举行。通过这些举措，赵庄子村逐渐有了“群众文艺节”“农民丰收节”“公益慈善节”三大村庄集体性节日活动。村民的精神文化活动日益丰富。其次，建立村民志愿者服务队。2018年3月，经社工的倡导和党员的带头参与，“赵庄子村爱心志愿者队”成立，并逐渐成为村庄公共服务供给的重要力量。再次，连接外部资源。社工协助村支书联系中国社会科学院、中央民族大学、北京社会工作协会的专家，成立了专家委员会和督导组。专家们负责指导并陪伴社工的成长。同时，社工也协助

^①该数据根据2022年11月13日对村支书韩某的访谈整理而成。

村干部申报来自政府和社会的各类项目。最后，扩展服务范围。2018年3月，益民社工事务所将社工驻村服务活动扩展到周边村，形成了社工服务的规模效应。

第三，走向规范阶段（2020年8月至今）。历经四年，赵庄子村社工在驻村安置、入户调研、专业服务、个案跟踪、资源连接等方面摸索出一套适合农村社工的工作方法。2020年7月，益民社工事务所出版《“益民社工”驻村工作指引手册》一书，这标志着赵庄子村的社工服务进入了规范发展阶段。村庄在村干部和村民的现代服务意识、服务设施利用、文化活动内容、养老服务、妇女儿童家庭支持、村民关系等方面发生了较大改变（见表1）。截至2022年11月，益民社工事务所全职和兼职人员的规模已达12名，以赵庄子村为核心，其服务共计覆盖了7个村庄。

表1 赵庄子村社工下乡服务前后的村庄社会变化情况对比

	社工下乡服务前	社工下乡服务后
干部工作角色	管理者	服务者
干部服务思维	供给导向	需求导向
服务设施利用	利用频率不高，设施单一老旧	利用频率较高，设施更新且多样化
文化活动内容	打牌和下棋	新增“群众文艺节”“农民丰收节”“公益慈善节”三大村庄集体性节日活动
村庄自组织	红白理事会、广场舞队	志愿者服务队、老人防摔小组、微信学习小组、K歌小组、广场舞队等
儿童服务	无	“四点半”课堂指导、小小志愿者服务、义工菜园劳动等
老人服务	村干部过节慰问	慰问次数增加、社工日常走访、志愿者陪伴拉家常、老年驿站活动增加、丰收节时志愿者陪老人吃团圆饭等
妇女服务	无	舞蹈指导、心理咨询
村民关系	村民联系少，干群信任度低	村民联系增多，干群间信任度提高

资料来源：根据访谈资料整理。

四、案例分析

赵庄子村对社工服务的引进，既与由村庄的社会经济发展水平上升带来的村民对高质量公共服务的需求增加有关，也与地方政府部门推动的社会组织的发展有关。但是，深层的原因则是顺应了在推进宜居宜业和美乡村建设过程中国家要求提升农村社会建设质量的变化趋势。赵庄子村地处北京市郊区，与广东省、浙江省等经济发达地区的农村一样，村庄的基础设施和保障体系的发展水平高于一般地区的农村，村民对精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务的需求也日益增强。虽然这类公共服务的供给门槛较低，但是，实现公共服务的高质量供给则对专业服务知识和技能有着更高的要求。在基层政府和市场主体将专业性服务资源下沉到农村的数量有限的情况下，村干部面临缺乏专业性服务资源支持和组织村庄集体行动能力不足的挑战。

赵庄子村社工在助力打通农村公共服务“最后一米”方面取得了一定的突破，他们以“党建引领+驻村服务”的形式，不断增强与村干部和村民的互动，并在这一过程中注入专业性服务资源。通过关系融合、技能补位和理念更新等作用机制，村庄公共服务供给中集体行动的交易成本大大降低、社会

效益不断提高、价值认同日益增强，最终促进了村庄公共服务供给水平的提升。

（一）关系融合：降低集体行动的交易成本

社工下乡面临村庄人数众多的现实，激活村庄集体行动以实现服务目标成为他们的理性选择。这也促进了村庄在公共服务供给中主体性作用的发挥。在农村熟人社会中，社会关系中的互惠互利、人情互动、可信赖行为等是建立信任机制的基础（罗家德和李智超，2012）。成员间的信任有利于积累社会资本，进而增强成员参与集体行动的自愿性行为，降低集体行动中的沟通、组织、规则制定与执行等交易成本，从而减少公共品供给中“搭便车”产生的负外部性影响。因而，行动主体间的社会资本积累能促进集体行动（罗兴佐，2013）。赵庄子村社工在驻村服务过程中认识到，村干部和村民才是公共服务供给的“主角”，因此，社工积极融入村庄社会关系网络，并注意增强自身在村庄的社会资本的积累，从而降低组织村庄集体行动的交易成本（作用过程详见图2）。这主要表现在增强与村干部的联结、建立与村民的关系网络、增进村民对村干部的信任三个方面。

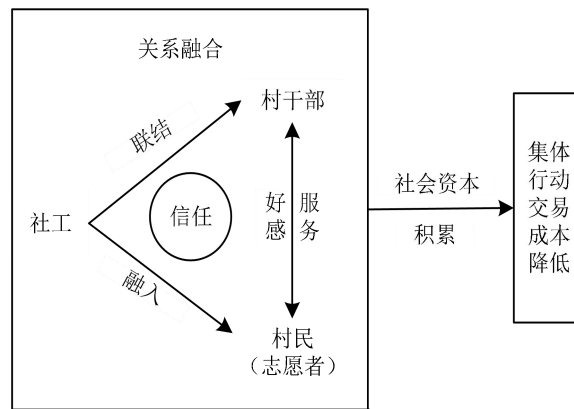


图2 关系融合机制作用过程

一是增强与村干部的联结。村干部是组织村庄集体行动和制定集体选择规则的核心领导主体。社工取得村干部的信任和支持，有利于增强他们在村庄开展社会服务的合法性和公信力（张紧跟和庄少英，2022）。赵庄子村的社工也不例外，该村经历了村干部对社工服务从不理解到理解再到支持的转变过程。一方面，社工通过积极参与村干部的入户走访活动，增加了双方彼此的了解。例如，村副主任兼妇女主任王某最初不了解社工的工作内容和性质，只是以执行任务的态度与社工对接工作。但是，在入户走访过程中，她发现社工工作细致、耐心且善于沟通，他们组织的活动也富有创意。因此，她开始对社工刮目相看，并积极支持社工的工作。

另一方面，社工通过协助村干部承担行政性事务，维护了双方的合作关系。在移动互联网时代，社会的发展速度明显加快，加之农村行政事务日益繁多，年龄偏大的村干部在填写报表、宣传稿写作、电脑信息登记、项目书申报等事务上显得有些吃力。在赵庄子村，受过大学教育的年轻社工成为村干部寻求协助的对象，而这占用了社工大量的时间和精力。由于部分村级社工服务项目的运营资金由村党群服务经费分担，因而，有的村干部认为：“村里出了钱，至少你需要再承担我的部分工作。”

(20220713-ZZZC-ZWJ^①) 社工对此感到委屈, 也认为存在矛盾。经过反复协商, 社工与村干部达成协议, 即“在自身能力范围内且不影响专业服务工作的前提下, 社工可以协助村干部完成村庄的行政性事务, 但是, 必须有至少一位村干部在场共同执行行政性事务”(20220713-ZZZC-ZWJ)。可见, 农村社工既要做好专业性服务, 也要在尊重村庄权力运行逻辑的前提下学会做农村的行政性事务。此外, 由于村支书韩某是社工机构的法人代表, 这个身份特征减少了村干部对社工开展服务的顾虑, 也有利于社工参与村干部关于村庄公共服务供给决策的讨论, 降低社工与村干部和村民的沟通成本。

二是建立与村民的关系网络。社工在农村社区开展服务有别于在城市社区开展服务, 这种差别突出表现在驻村服务的方式上。赵庄子村社工通过驻村开展零距离服务, 与村民有更多的机会近距离接触和沟通, 这有利于社工较快融入当地。正如 2018 年来到赵庄子村的社工周某所言:

“我们开展服务活动, 第一步是建立信任关系。驻村和进村最明显的区别是在情感联系方面。比如, 我住在村委会, 晚上出来就会遇到跳舞的阿姨, 慢慢就熟悉了。然后, 他们有问题了就会问我, 比如手机不会操作。有个吹萨克斯的叔叔经常找我打印谱子, 我也会找那个叔叔帮忙换个电灯泡。叔叔阿姨们有时也给我送吃的。时间久了, 他们会有一种感觉, 你(社工)是我村里的人。然后, 他们就愿意跟你说些事情, 遇到问题, 可能会第一时间想到去找你帮忙。”(20221112-ZZZC-ZWJ)

社工与村民在日常的互动互惠中增进了彼此的了解和信任。在赵庄子村社工与村民日益熟悉后, 村民在遇到问题(特别是遇到不方便找村干部的问题)时会主动找社工帮忙。正如村民李某所言:

“刚开始我们不知道他们(社工)是干啥的, 他们经常来(我家), 熟了后, 知道他们是给我们搞服务的。老伴儿手机坏了、微信不会的, 她就去问他们, 他们都很愿意帮忙。”(20220713-ZZZC-WLX)

社会信任促进社会资本的积累(王进文, 2019), 能够降低村庄集体活动的组织与沟通成本。2017 年 9 月, 在成功举办全村捕鱼活动后, 社工取得了多数村民的信任, 村民在日常生活中也积极支持他们的工作。例如, 社工在一次走访中发现老人需要被关怀, 于是提出举办“冬至饺子宴”活动的想法。村民志愿者很快行动起来, 积极邀请老人参加。大家一起围着桌子包饺子、吃饺子, 洋溢着欢声笑语。置身这种场景, 老人能感受到村集体的切实关怀, 村民志愿者能感受到村集体存在的价值, 社工也感受到从村民需求出发的服务活动更容易走进村民的内心, 这类活动有助于拉近社工与村民的关系。

三是增进村民对村干部的信任。由于信息不对称、“搭便车”、沟通渠道不畅等问题, 普通村民通常无法及时将自身的需求传达给村干部(李南枢和何荣山, 2022)。村干部不一定能及时掌握所有村民的真实需求信息, 而社工则扮演了良好的沟通桥梁的角色, 能够将村民的需求以合理的方式反映给村干部。例如, 赵庄子村社工在入户调查后与村支书沟通并策划了一场“村‘两委’答村民问”活动, 约 30 位村民参与并提出了社区服务、财务公开、村庄环境等方面的 26 个问题, 村干部现场给予回应和解答。其中, 有村民反映缺乏跳舞场地, 村支书韩某答应暂时将大会议室作为跳舞场地, 并承诺早日建成村民文化活动广场。社工在村党支部的领导下开展服务工作, 其专业服务能力让村民感受

^①括号内为访谈资料编码, 由访谈时间、访谈地点和访谈对象的名称首字母组成, 例如“20220713”代表访谈时间为 2022 年 7 月 13 日, “ZZZC”代表访谈地点为赵庄子村, “ZWJ”代表访谈对象的名字。下文同。

到高质量的服务和被重视的感觉，这无形中增加了村干部在村民心中的公信力。

（二）技能补位：提高集体行动的社会效益

在精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等农村公共服务领域，农村普遍缺乏专业的服务人才和资源。研究表明，以社会组织为代表的专业力量的参与对提升农村公共服务的供给质量和效率具有重要作用（李南枢和何荣山，2022）。赵庄子村利用城郊的区位优势，积极引进社工服务资源。作为外来主体，社工的贡献是提供专业的服务知识、工作方法和技能，从而向村干部赋能，增强村干部整合村庄资源的组织能力，提高村民参与集体活动的积极性，进而提升村庄集体行动的社会效益，满足村民的公共服务需求。技能补位主要表现为贡献专业的服务资源、赋能村干部以增强他们组织公共服务活动的的能力、激发村民参与村庄公共服务活动的热情三个方面，其作用过程如图3所示。

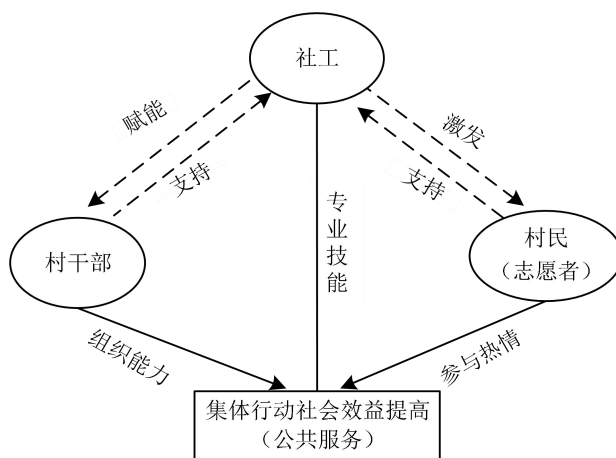


图3 技能补位机制作用过程

一是贡献专业的服务资源。社工的专业工作方法和技能有利于调动农民参与村庄公共服务活动的积极性，进而培育村庄公共服务供给的内生力量。社工在大学期间接受过比较系统的社会工作专业理论训练，在赵庄子村实习的一名社工对其在大学本科期间所学的课程内容进行了如下介绍：

“大一上学期，社区全面观察实践、社会学概论、普通心理学；大一下学期，社会工作概论、人类行为与社会环境、社会心理学、当代西方社会理论；大二上学期，个案工作、社会调查研究方法、社会福利思想；大二下学期，调查报告、社区重点介入实践、小组工作、社会保障概论；大三上学期，社会工作伦理、青少年社会工作、社区工作、社会政策与法规、民族社会工作；大三下学期，妇女社会工作、老年社会工作、社会工作行政、家庭社会工作、儿童社会工作、社会工作专题研究、司法社会工作、行政法律概论；大四上学期，残疾人社会工作、继承法学、组织社会工作；大四下学期，实习、找工作和写毕业论文。”（20220713-ZZZC-JXY）

这些专业训练涉及社会工作理论基础、心理干预、服务实践等方面的知识，因此，社工一般具备社会服务领域的综合性理论素养。社工的专业性也体现在“个案工作”上，即针对特殊群体（例如身心障碍者、心理障碍者、社会适应困难者等群体），开展精准服务（张和清和廖其能，2021）。益民社工事务所社工的平均年龄是31岁，一半以上的社工接受过大学本科社会工作专业的教育。他们在

创办三大村庄集体性节日活动、运营老年驿站、疏导村民心理问题等过程中，充分发挥了专业能力优势，提升了村庄集体行动的社会效益。

二是赋能村干部组织公共服务活动的能力。在供给农村公共服务的过程中，村“两委”是实际的核心领导组织，但是，现实中村“两委”难以充分发挥主体性作用（陆自荣和张颖，2022）。本文认为，这与村干部的组织能力弱化有关。诸多实践表明：领导者的组织能力越强，越能增强成员的信任度，所组织的集体行动也更容易实现（黄珺，2009）。赵庄子村社工通过各种活动提升了村干部的组织能力，使村干部在资金筹集、场地支持、政策资源争取、人员协调等方面的工作效率得到了极大程度的提高。因而，村支书韩某经常把社工比作村“两委”的“高科技”，认为他们既能有效解决问题，也能帮助提高村干部和村民的能力与素质。

三是激发村民参与村庄公共服务活动的热情。在社工融入村庄并建立与村民的信任关系后，为更好激发村民参与村庄集体活动的热情，社工协助村党支部发动村民成立了“赵庄子村爱心志愿者队”。村民的参与帮助分担了村庄公共服务供给中集体行动的组织成本。例如，在举办“冬至饺子宴”时，村民志愿者积极动员老人参与，并向社工提供老人们的口味偏好等信息。这样，社工能很快确定活动的参加人数并提前准备好不同口味的食材，既减少了资源浪费，也起到“花小钱办大事”的效果。

特别地，赵庄子村的“群众文艺节”活动能成功举办并实现三次升级，与社工的专业能力以及村干部和村民的充分参与密切相关。正如社工周某所说：

“2017年，我们了解到村里很缺乏精神文化活动。当看到一群阿姨用K歌软件唱歌时，我们在村委会大院支了个台子，谁想唱就来唱，大约来了150人，这就是第一届‘全民K歌大赛’。第二年，活动更有组织性、规范性了。我们与村干部一起策划、招募志愿者、征集节目、组织排练，节目不再是简单的唱歌，舞蹈、相声、三句半等都有了，这是第二届‘文艺活动表演’。第三届‘群众文艺节’，我们想寻找村庄的本土元素。于是，我们和村民一起想和创作。有人看到电视中的走秀节目，就想到义工菜园，提出‘蔬菜时装秀’的想法。我们找义工菜园的大姐讨论怎么装扮。我们又思考如何将村庄的好人好事融入‘三句半’节目。最后，活动取得了意想不到的效果。但是，农村本身的资源有限，村民和孩子们没有城里人见识广，创意和能力相对有限。在第四届‘群众文艺节’，我们尝试连接村庄外部的资源，引入话剧节目，融合外来和本土元素。第五届‘群众文艺节’将更上档次，我们邀请专业艺术家做志愿者并指导村民创作和编排农民音乐剧《幸福长又长》。”（20220911-ZZC-ZWJ）

就发展历程而言，赵庄子村的“群众文艺节”经历了诸多不同的阶段。从即时搭台的“想唱就唱”，到共同规范流程的“歌唱舞蹈的排练与穿插”，再到寻找村庄原生元素的“蔬菜时装秀表演”，还有引入外部资源和元素的“话剧小品表演”，以及邀请外部专业师资指导的“农民音乐剧创作”。如今，“群众文艺节”已成为赵庄子村的村庄集体性节日活动，并且仍在不断升级和创新，而这些进步均与社工的介入密切相关。赵庄子村社工按照开展需求导向型服务、策划组织活动并推动活动规范发展、依托村集体连接社会资源、倡导志愿服务精神、追求“小投入大效应”等工作理念和方法，充分发挥自身的专业特长，引导村民不断创新文艺活动节目形式，最终带给村民高质量的精神文化活动体验。村干部在这些活动中也受到了潜移默化的影响，正如村妇女主任王某所言：“像（文化活动的）策划

组织，他们（社工）比较会做，毕竟我们文化程度低，主要是配合他们做。”（20220712-ZZZC-WLX）与此同时，村干部也积极学习举办大型活动的流程和组织方法。到举办第四届“群众文艺节”时，社工尝试退居幕后，让村干部承担更多组织者的角色和任务，村民的参与热情依然不减，定期参加排练。有的村民志愿者开始从心底认为：“大家是一起在为全村的事儿努力着。”（20221112-ZZZC-XXG）

此外，社工的个案工作优势也逐渐显现。满足村民的个性需求是农村公共服务供给能力提高的重要体现。相比社工，村干部由于时间精力有限和专业知识不足，难以顾及众多村民的个体化服务需求，例如解决村民的心理与情绪、隔代教育、赡养老人等问题。村支书韩某对此深有体会：

“有人 60 岁退休后，生活会发生很大改变，过去朝九晚五，现在可以睡到自然醒，久了，烦躁、空虚的问题就来了。他们不会找村委会，即使找我，也解决不了。有人得癌症，政府领导和村干部顶多买点水果慰问下。子女不孝顺，我们只能做思想工作，甚至臭骂一顿：‘你不孝敬你爸，不行；你是儿媳，婆媳关系搞快点，不然把你抓了。’但这些方法顶多吓唬吓唬，不一定起作用。另外，你让我去一次还行，让我隔三差五地去说道，我没时间，我还有全村的事儿要做。这些事儿，社工可以帮我，他们帮忙做心理疏导、做思想工作、做专门指导。我们擅于解决‘面’的问题，而‘点’的问题就得靠他们了。”（20221113-ZZZC-HCG）

社工在个案工作中精准化的专业服务价值日益受到社会的重视（张和清和廖其能，2021），这与农村个性化服务需求的日益增长有关。赵庄子村社工在满足村民个性化服务需求方面发挥了较大作用，社工帮助解决了村里的妇女因失业所导致的抑郁症、失独老人孤寂无助、儿童缺乏教育引导等问题。但是，不可忽视的现实是，农村社工的力量仍然有限，他们有时有心无力。因此，社工需要与村民志愿者合作接力，实现“爱的传递”。只有这样，才能让村民个体在无助时感受到村庄集体的“有助”。

（三）理念更新：增强集体行动的价值认同

社工参与解决农村公共服务“最后一米”问题是社工在实现中国本土化发展面临的一大挑战。年轻社工开展服务活动的实践经验往往不足，村干部和村民也对社工助推农村公共服务专业化发展的价值认识有限。为克服此类问题，赵庄子村社工在与村干部和村民共同开展服务活动的过程中，尝试更新彼此的认知和理念，进而增强村民对村庄集体行动的价值认同。社工、村干部和村民的服务认知和理念在他们共同开展村庄公共服务活动中不断更新（见图 4）。

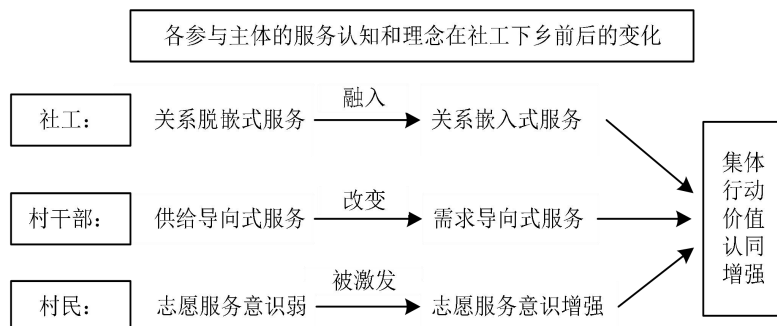


图 4 各主体的服务理念在社工下乡前后的变化

对社工而言，在将理论性服务知识转化为在地实践性服务知识的过程中，社工发现，在农村开展服务，若仅专注于本职服务工作，而不融入村庄熟人社会，则很难顺利达成目标。如果社工的关系网脱嵌于村庄，社工开展服务活动的成本会比较高且会遇到各种不被理解的阻碍。除了坚持助人自助的核心服务理念外，赵庄子村社工还尝试进行服务理念的调适和更新，例如尊重本土文化和理解村庄权力的运行逻辑。这样，社工逐渐形成了农村特有的关系嵌入式服务。经过与村民四年的磨合，社工协助村干部成功创办了“群众文艺节”“农民丰收节”“公益慈善节”三大村庄集体性节日活动。村干部和村民的服务意识和认知水平也从活动中得到更新，他们有时间就会主动参与村庄的志愿服务活动。年轻社工也体会到，尽管农村熟人社会关系网存在复杂的矛盾和张力，但是，他们在找到平衡点后有效地融入其中，取得村民的信任，能增强村民对村庄公共服务供给中集体行动价值的认同感。

对村干部而言，在社工潜移默化的影响下，村干部的服务理念逐渐从供给导向式服务向需求导向式服务转变。赵庄子村村支书韩某一直想努力增强村干部的现代服务意识。在每周五的村“两委”干部工作总结会上，他经常讲：“我们不是什么官儿，就是服务员。好比我是饭店的领班儿，你们是饭店的服务员，咱们一块儿给老百姓服务好就行。”（20220404-ZZZC-HCG）在具体行动上，他实施了“四个统一”：建服务大厅以统一办公场地，设计工作服以统一着装，推行坐班制以统一工作方式^①，提出“守望相助，邻里和睦，我为人人，人人为我”口号以统一思想。这推动了村“两委”干部“心往一处想，劲儿往一处使”。但是，仅靠村支书韩某的说教，村干部的现代服务意识依然提升有限。

在社工进驻赵庄子村后，韩某想提升村干部的现代服务意识和能力的想法得以进一步落地。在与村民打交道的过程中，社工无论是在工作态度上还是在行为上都影响着村干部。与社工打交道较为频繁的村妇女主任王某对此深有体会：

“我们（社工）服务时，要求是把尊重放在第一位，尽可能地谦卑些。我们（与村干部）一起去服务，他（村干部）觉得大学生下乡服务，态度很谦卑。慢慢地，他（村干部）对村民也会多一些尊重和耐心。这种影响比专门讲课更直接、更深刻，效果也更好。”（20220713-ZZZC-JXY）

受社工对服务对象的尊重和他们所表现出来的谦卑姿态的影响，村干部的服务意识和行为也慢慢地发生着变化。在这种影响之下，村妇女主任王某渐渐地改变了对服务老人的看法：

“以前我觉得孤寡老人很脏很乱，特别是有的老人不爱洗澡。但是，社工一点没有嫌弃，没有说不干净。跟着社工入户，看到他们耐心细致、内心强大，这对我的影响很大。看到老人们开心幸福，我也特别开心。现在，我对于这项工作（给老人做志愿服务）也非常能接受。”（20220712-ZZZC-WXL）

此外，有的村干部在思维层面也受到社工的影响。多数村干部遵循的是供给导向式的服务思维，他们习惯性地认为“上面考核什么，我做什么”“想到什么，我做什么”。在社工来到村里后，赵庄子村村干部普遍产生了需求导向式的服务思维，即“大家需要什么，我做什么”。村支书韩某的变化就很明显：

^①村支书韩某实施坐班制是为了便于村民有事能够及时找到村干部帮助解决。村干部过去习惯了自由松散的工作方式，经常在工作期间去忙农活或家庭事务，导致村民去村委会往往找不到村干部。

“社工一来，我发现很多事情都开始变化。社工喜欢以群众视角看社区发展，这带给我们新的视野。以前我认为我给你服务，你来享受就好了。学习后，我认识到农民需要什么服务，就应该开展什么样的服务。‘群众文艺节’就是从村民的K歌活动中发展演变而来的。”（20220712-ZZZC-HCG）

随着对供给导向式和需求导向式服务思维之间区别的理解的深入，赵庄子村的村干部认识到从村民立场思考村庄公共服务供给的价值，这样的供给方式有助于更好地提高农村公共服务供给的精准性，激发村民参与公共服务活动的热情，增强村民的获得感。但是，现实中，村干部在面临村民需求与政府考核任务的要求不一致甚至矛盾时，可能会选择优先满足政府的要求，或者寻找两者之间的平衡点。由于不断更新对社工服务价值的认识，村干部结合实际，逐渐有了供给需求结合式的服务理念。

对村民而言，因为生活获得感的增强，赵庄子村村民对社工产生了更多的好感和信任，而且，他们对村干部的印象也极大改观，更愿意支持和配合村干部的日常工作。这在新冠疫情期间镇政府号召各村组织村民报名接种疫苗的过程中表现得非常明显。当时，附近村庄有村民去世，“打疫苗会死人”的谣言四散开来，这使得很多农村老人抵触疫苗接种，各村村干部对此倍感压力。赵庄子村村民在社工和村民志愿者的解释下，对村干部组织接种疫苗的工作开始理解和配合。最后，赵庄子村的疫苗接种率在全镇各村中最高。甚至有的老人坐着轮椅来参与疫苗接种，边打疫苗边说：“社工让我打，我就打，只要社工说的话，我就信。”（20221112-ZZZC-HCG）当时，有的镇政府领导得知这一情况，顿时感叹赵庄子村已经不再是过去那个“软弱涣散”的村了。

一般而言，村民既是村庄公共服务的享受者，也是村庄公共服务的参与者和贡献者（许睿谦等，2023）。随着赵庄子村村民志愿者队伍规模的扩大，村庄活动的内容日益丰富，活动的频次也不断增加。村民在感受到被服务和被关爱的温暖后，也积极参与村庄的各类志愿服务活动，回馈村庄。特别是在村的年轻妇女，她们开始从服务的享受者变为服务的参与者，正如一位村民所说：

“我们个人的力量比较单一，但是经过社工的带动，我们都愿意参与（志愿服务），有人参与，自然又能带动其他人参与。”（20221113-ZZZC-LDS）

五、结论与进一步讨论

（一）结论

在推进宜居宜业和美乡村建设的过程中，社工参与农村公共服务供给的积极作用日益显现。面对政府和市场力量在农村精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务供给过程中的短板与不足，作为补充力量的社工可以发挥专业特长，提升村庄公共服务自主供给能力，满足村民日益增长的多元化、专业化、个性化的公共服务需求。本文基于集体行动理论，结合交易成本和社会资本理论，选取赵庄子村社工服务的案例，经过对其微观实践机制的深入分析发现：在与村干部和村民共同开展服务活动的过程中，社工不断注入专业性服务资源，通过关系融合、技能补位和理念更新机制，分别降低了村庄集体行动的交易成本、提升了村庄集体行动的社会效益、增强了村庄集体行动的价值认同，最终，通过“专业注入与集体激活”，助力打通农村公共服务“最后一米”，推动了农村社会建设和乡村振兴进程。

（二）进一步讨论

本文认为，理解社工参与农村公共服务供给过程中“专业注入与集体激活”这一本土实践的价值，需要看到社工对农村公共服务供给的参与同农村社会建设的演变和基层治理现代化的追求之间的深层次关系。从国家发展层面看，2023年，在新一轮党和国家机构改革中，党中央适应社会发展的新形势新变化，成立中央社会工作部。社会工作部的一个重要职能就是领导社会力量推动社会建设和基层治理现代化，以巩固党在农村的社会基础（张克，2023）。社工组织作为一支重要的社会力量参与下乡服务，能更好地回应推进宜居宜业和美乡村建设过程中谁来解决日益重要的农村公共服务“最后一米”的供给问题。

从历史发展的进程看，在中国古代特别是明清时期，基层社会的情况是“皇权不下县”，农村公共服务“最后一米”供给一般由地方乡绅所代表的本土自治力量、家族、村社等主体自主提供；在中华人民共和国成立后，这些公共服务则由民政系统、群团组织和人民公社共同提供；在改革开放后，在以经济建设为中心的发展过程中，民政系统、群团组织和村庄自身的农村公共服务供给能力日益减弱（刘振，2022）；进入21世纪以来，政府增加了对农村的财政投入，引入市场机制，并推动民政系统和群团组织的改革，以促进公共服务资源向农村地区下沉。这些举措对提升农村公共服务供给水平起到一定的作用。随着社会力量的崛起，以社工组织为代表的社会组织在农村公共服务供给中发挥的作用不断增大，但是，仍然面临如何嵌入国家基层治理体系的本土适应性问题（刘振，2022），特别是面临如何破解农村公共服务“最后一米”供给难题的考验。

从社会发展现实看，社工的参与有利于提升农村公共服务供给的专业水平。进入21世纪以来，国家进入“以工促农，以城带乡”的发展阶段，农村经济快速发展，农民对精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务领域的专业性需求也在增加。社工下乡顺应了农村社会建设的发展趋势（张克，2023），缓解了村一级所面临的专业服务人才缺乏的矛盾。社工在村庄公共服务供给中扮演了重要的协同角色（王思斌，2014；陈涛等，2020），他们充分利用专业知识赋能村干部、增强村民的环境适应力，提高了村庄公共服务自主供给能力。

然而，随着中国从“乡土中国”进入“城乡中国”的发展阶段，在农村熟人社会以及基层治理情境中，社工仅靠发挥自身的专业才能还不足以在村庄内有效推动公共服务供给水平的提升。一方面，社工在农村充分发挥专业特长会受到诸多条件的约束，例如社工服务的成本由谁支付、社工组织成员是否稳定、村“两委”是否支持、服务项目是否可持续、行政干扰是否繁多等（任文启和顾东辉，2022；陈涛和蒋斌，2023）；另一方面，多数农村地区缺乏足够的经济实力购买专业性服务资源。中国大多数村庄的经济积累无法负担一个社工团队服务整个村庄的成本，赵庄子村所在的北京市大兴区即是如此。为应对这种状况，当地政府依托乡镇（街道）社工站探索“一村一社工”服务模式，支持专业服务人才资源进村，助力破解当地农村公共服务“最后一米”的供给难题。

赵庄子村社工在探索“党社结合”服务发展模式下，积极融入村党组织领导体系，改变单打独斗模式，与村集体密切结合，在农村精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务中不断注入专业性因素，通过关系融合、技能补位、理念更新等作用机制，推动村庄形成新的集体行动场景和

方式，促进村庄公共服务供给方式的改进和供给质量的提升。这种模式的核心机制是“专业注入与集体激活”。“专业注入”指社工发挥其他公共服务供给主体所不具备的专业特长，“集体激活”指社工通过发挥专业特长激活村庄集体行动。从政府角度看，民政部门牵头在各乡镇（街道）设立社工工作站，有利于吸纳社会力量并整合社会资源（何得桂和徐榕，2021），进而通过增加专业性的社会服务力量来提高基层民政的服务能力（陈涛和蒋斌，2023），并增强对社会弱势群体的关怀（韩江风等，2023）。从社工角度看，赵庄子村社工依托村支书的直接领导，参与党建引领公共服务的工作。与一般的由社工机构设立党支部，并借力党建活动开展专业服务的工作模式（张紧跟和庄少英，2022）相比，赵庄子村“党社结合”发展模式有利于社工减少注入专业性服务资源的成本，调动并激活能促进村庄集体行动达成的内外部资源。同时，社工需要在尊重村庄作为农村公共服务供给中的主体性地位的基础上努力突破村庄集体行动困境。由此，社工才能更好地以低成本和可持续的方式提升村庄公共服务自主供给能力。

可以预期，随着农村经济社会的不断发展，在未来，村民的公共服务需求将日益呈现多元化、专业化和个性化的特征，社工的专业服务价值也将进一步显现。但是，农村的专业性服务资源仍然十分短缺，而且分布很不均衡，因此，各地政府应该因地制宜探索社工参与农村公共服务供给的模式，根据村庄的环境和条件分类施策。第一类是公共服务购买力强的村庄。这类村庄数量较少，村庄有很强的经济实力和较大的选择余地，可以根据村庄的人员规模和村民的公共服务需求，有针对性地聘请专业社工人才和采用更市场化的方式购买社工服务，进而提高村庄公共服务自主供给能力。第二类是公共服务购买力较强或一般的村庄。这类村庄数量不多但却在不断增长（本文的赵庄子村即属此类村庄），虽然此类村庄没有较强的经济实力和较大选择余地，但是，在政府和社会力量的支持下，此类村庄仍能获得社工的专业性服务资源。社工以驻村方式开展服务，可以推动村庄集体行动，提高村庄公共服务自主供给能力。这是此类村庄以较低成本购买社工服务的有效模式。第三类是公共服务购买力弱的村庄。这类村庄数量较多，村干部组织村庄集体行动的能力较弱，村庄基本无经济实力或难以依靠外部条件获得社工的专业性服务资源。当然，无论在哪个村庄，社工的专业价值在农村公共服务供给中均具有重要的补位作用。

本文的案例研究对破解农村公共服务“最后一米”难题提供了重要的政策启示：社工驻村服务有利于推动村庄提高公共服务自主供给能力，使农村公共服务更高效、精准地传递到农户层面。政府应在推进和完善乡镇（街道）社工站建设的过程中，吸纳并整合社会力量，推动更多专业性服务资源向农村地区延伸，以更好地探索农村社工服务与乡镇（街道）社工站建设有机衔接的工作机制。同时，地方政府应进一步解放思想，引导和支持农村社工创新服务模式，盘活沉睡的、能激活村庄集体行动的各类资源，提升村庄公共服务自主供给能力，助力构建以乡镇（街道）社工站为基础的“县（区）、乡镇（街道）、村（社区）”三级社会工作服务体系，使农村公共服务从“最后一公里”走向“最后一米”，进而在农村公共服务领域为推动农村社会建设、促进基层治理现代化和实现宜居宜业和美乡村建设奠定坚实基础。

参考文献

- 1.奥尔森, 2014: 《集体行动的逻辑》, 陈郁、郭宇峰、李崇新译, 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社, 第1-3页、第22-25页。
- 2.蔡起华、朱玉春, 2015: 《社会信任、关系网络与农户参与农村公共产品供给》, 《中国农村经济》第7期, 第57-69页。
- 3.陈潭、刘建义, 2011: 《农村公共服务的自主供给困境及其治理路径》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第9-16页。
- 4.陈涛、胡沙、杨欣然, 2020: 《农村社会工作服务机构在乡村治理中的协同作用——基于Y农村社工事务所在Z村的经验分析》, 《学习与实践》第1期, 第108-114页。
- 5.陈涛、蒋斌, 2023: 《论以社工站为基石的中国本土社会工作服务制度建设》, 《华东理工大学学报(社会科学版)》第3期, 第1-11页。
- 6.郭道久, 2016: 《协作治理是适合中国现实需求的治理模式》, 《政治学研究》第1期, 第61-70页。
- 7.韩江风、韩恒、张明锁, 2023: 《科层为体, 项目为用: 融合式社工站运行模式研究》, 《社会建设》第6期, 第139-158页。
- 8.韩旭东、杨慧莲、郑风田, 2022: 《经营村庄: 能人带动村庄发展的逻辑与路径分析》, 《农林经济管理学报》第3期, 第368-376页。
- 9.何得桂、徐榕, 2021: 《团结性吸纳: 中国国家与社会关系的一种新解释》, 《中国农村观察》第3期, 第15-33页。
- 10.贺雪峰, 2004: 《熟人社会的行动逻辑》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期, 第5-7页。
- 11.胡志平, 2019: 《中国农村公共服务供给变迁的政治经济学: 发展阶段与政府行为框架》, 《学术月刊》第6期, 第53-63页。
- 12.黄璐, 2009: 《信任与农户合作需求影响因素分析》, 《农业经济问题》第8期, 第45-49页。
- 13.蒋国河, 2010: 《社会工作在新农村建设中的需求、角色与功能》, 《中国农村经济》第5期, 第23-27页。
- 14.李南枢、何荣山, 2022: 《社会组织嵌入韧性乡村建设的逻辑与路径》, 《中国农村观察》第2期, 第98-116页。
- 15.李伟, 2019: 《农村社会工作参与乡村振兴: 理念、模式与方法》, 《河南社会科学》第8期, 第117-124页。
- 16.林磊, 2018: 《在地内生性: 社会组织自主性的微观生产机制——以福建省Q市A社工组织为例》, 《中国行政管理》第7期, 第79-86页。
- 17.刘航、邓国胜, 2023: 《“筑室先治基”: 基层治理变革过程视角下乡村营商环境的形塑机制》, 《中国行政管理》第7期, 第14-23页。
- 18.刘振, 2022: 《作为“方法”的社会工作——关于构建中国特色社会主义社会工作的思考》, 《内蒙古社会科学》第4期, 第177-184页。
- 19.陆自荣、张颖, 2022: 《党组织建设引领农村公共服务供给创新的逻辑——基于“市场—科层”机制的效力分析》, 《清华大学学报(哲学社会科学版)》第4期, 第199-214页。

- 20.罗家德、李智超, 2012: 《乡村社区自组织治理的信任机制初探——以一个村民经济合作组织为例》, 《管理世界》第10期, 第83-93页。
- 21.罗兴佐, 2013: 《有动员无组织: 熟人社会中的集体行动——对一起农村群体事件的分析》, 《江苏行政学院学报》第5期, 第66-72页。
- 22.钱坤, 2020: 《从“悬浮”到“嵌入”: 外生型社会组织参与乡村治理的困境与出路》, 《云南行政学院学报》第1期, 第25-30页。
- 23.任文启、顾东辉, 2022: 《基层治理专业化视野下社会工作站建设的进程、困境与实践策略》, 《社会工作与管理》第6期, 第50-59页。
- 24.舒全峰、苏毅清、张明慧、王亚华, 2018: 《第一书记、公共领导力与村庄集体行动——基于CIRS“百村调查”数据的实证分析》, 《公共管理学报》第3期, 第51-65页。
- 25.王进文, 2019: 《社工下乡: 新时代农村社会治理的主体实践》, 《社会工作与管理》第4期, 第80-88页。
- 26.王思斌, 2014: 《社会工作在创新社会治理体系中的地位和作用——一种基础—服务型社会治理》, 《社会工作》第1期, 第3-10页。
- 27.王亚华、舒全峰, 2021: 《公共事物治理的集体行动研究评述与展望》, 《中国人口·资源与环境》第4期, 第118-131页。
- 28.王亚华、苏毅清、舒全峰, 2022: 《劳动力外流、农村集体行动与乡村振兴》, 《清华大学学报(哲学社会科学版)》第3期, 第173-187页。
- 29.许睿谦、王超、苏孟玥, 2023: 《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》, 《中国农村观察》第6期, 第145-160页。
- 30.张和清、廖其能, 2021: 《发展型社会救助的中国社会工作实践探索——以广东“双百”为例》, 《西北师大学报(社会科学版)》第6期, 第78-88页。
- 31.张紧跟、庄少英, 2022: 《社会组织党建中的借力逻辑: 以广州D社工机构为例》, 《学术研究》第6期, 第78-84页。
- 32.张静, 2018: 《案例分析的目标: 从故事到知识》, 《中国社会科学》第8期, 第126-142页。
- 33.张克, 2023: 《从地方社工委到中央社会工作部: 党的社会工作机构职能体系重塑》, 《行政论坛》第3期, 第72-81页。
- 34.张旭、李永贵, 2013: 《社会资本、集体行动与可持续发展》, 《理论学刊》第4期, 第51-55页。
- 35.周生春、汪杰贵, 2012: 《乡村社会资本与农村公共服务农民自主供给效率——基于集体行动视角的研究》, 《浙江大学学报(人文社会科学版)》第3期, 第111-121页。
- 36.朱学庆, 2021: 《夯实基层社会治理基石打通为民服务“最后一米”》, 《中国民政》第20期, 第32-34页。
- 37.Coase, R. H., 1937, “The Nature of the Firm”, *Economica*, 4(16): 386-405.
- 38.Eisenhardt, K. M., and M. E. Graebner, 2007, “Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges”, *Academy of Management Journal*, 50(1): 25-32.

39.Ostrom, E., 2009, "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems", *Science*, 325(5939): 419-422.

40.Putnam, R. D., 1993, *Making Democracy Work: Civil Tradition in Modern Italy*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 14-20.

（作者单位：¹清华大学中国农村研究院；

²清华大学公共管理学院）

（责任编辑：马太超）

Expertise Injection, Collective Activation, and the Practical Logic of Social Workers' Participation in the Provision of Rural Public Services: A Case Study of Zhaozhuangzi Village in Beijing City

LIU Chuang WANG Yahua LIU Lu

Abstract: The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China proposes to build a beautiful, prosperous, and harmonious countryside that is desirable to live and work in. The importance of improving rural public services including the spiritual and cultural activities, home-based elderly care, family support for women and children, and so on is increasing. The academic community has conducted extensive research on the practical value and the role of social workers in the rural public service provision, but further analysis of the micro mechanism of how social workers use their professional expertise to improve the level of the rural public service provision still requires to be completed. From the perspective of collective action theory combined with the transaction cost and social capital theories, the paper conducts a case study of Zhaozhuangzi village in Beijing city and finds that under the grassroots party organization's leadership, social workers take advantage of their professional expertise to jointly provide public services with village cadres and villagers. They reduce the transaction cost of village collective action through relationship integration, improve the social benefits of village collective action through skill supplementation, enhance the value recognition of village collective action through updating service concept, and finally promote the level of public service provision in the village. This conclusion provides the enlightenment for social workers participating in the level of rural public service provision with Chinese characteristics. In other words, through the development of "Party-Society Integration", social workers inject professional service resources, activate village collective action, improve the level of public service provision in the village, and finally promote rural social construction and rural revitalization.

Keywords: Social Workers' Participation; Rural Public Service Provision; Collective Action; Professional Services; Social Construction

引领式嵌入治理：科技特派员何以助推 乡村产业新内源式发展*

——基于对广东省平远县梅片树产业的考察

章熙春 陈 泽 李胜会

摘要：推动乡村产业新内源式发展，可以有效提振乡村产业发展的效率与效益，增强乡村产业发展内生动力。然而，当前对乡村产业新内源式发展的机制探讨较少。本文通过研究科技特派员帮扶广东省平远县梅片树产业发展的案例，归纳出科技特派员助推乡村产业新内源式发展的运行机制。研究发现：科技特派员助推乡村产业新内源式发展的机制，可以概括为引领式嵌入治理的过程，即政府实施科技特派员政策，将科技特派员嵌入乡村产业发展场域塑造产业发展元动力，通过赋能嵌入、结构嵌入和功能嵌入推动乡村产业“再造”，实现乡村产业深度融合发展。更为重要的是，县域治理单元在乡村产业引领式嵌入治理中发挥了重要作用，通过以县域需求带动村域生产、村域产业嵌入县域集群的发展模式，能有效推动乡村产业全面振兴，促进乡村产业高质量发展。

关键词：乡村产业 新内源式发展 科技特派员 县域

中图分类号：F303.3; C912.82 **文献标识码：**A

一、问题的提出

推进乡村产业发展，实现乡村产业兴旺，是解决农村贫困问题和农村治理问题的重要途径之一，更是实现乡村振兴和乡村可持续发展的必由之路。“三农”问题一直是中国基础性的治理问题之一，各级政府均采取了一系列措施推动中国“三农”问题的解决。党的十九大报告提出了乡村振兴的发展战略和目标^①，为解决中国“三农”问题提供了新的方向。党的二十大报告强调了全面推进乡村振兴

*本文系国家社会科学基金重大项目“加快建设面向世界的粤港澳大湾区高水平人才高地”（编号：23ZDA063）的阶段性成果。本文通讯作者：李胜会。

^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。

的新发展目标^①。推进乡村全面振兴，必须着重推动乡村产业振兴，为乡村振兴提供物质基础（周立等，2018）。同时，乡村产业的发展质量与乡村组织和动员能力相互关联，乡村产业的发展质量深刻影响乡村治理能力的现代化水平（豆书龙和叶敬忠，2019）。现阶段乡村产业发展面临生产、经营和驱动力等方面的一系列问题（周立等，2021）。纵观乡村产业发展的诸多困境，其本质原因在于当前乡村产业的发展模式与乡村产业的发展现状不匹配，导致乡村产业发展缺少自适应和可持续的产业循环发展模式。

在乡村产业发展过程中，根据驱动力的不同，形成了三种主流的乡村产业发展模式。第一种发展模式是外源式发展，即基于经济发展的前提，通过外部资源的介入，由政府或者企业等主体快速改变乡村产业现状与结构（张环宙等，2007）。虽然这类模式通过资源的聚集，可以在短时间内实现乡村产业的快速发展，但如果对外部力量不进行合理约束，容易造成乡村衰落（罗必良等，2021）。第二种发展模式是内源式发展，即村庄内部通过自身的组织机制，激发内生动力，推动乡村产业在地化发展（马荟等，2020）。基于乡村内生动力发展而来的产业，具有自适应和自调节的机制特点，利于实现产业发展可持续化。但随着相关研究和实践的深入，内源式发展模式过于理想化的问题逐渐显现，乡村仅凭自身的力量难以完成产业的初始发展（Ray，2010）。同时，城乡之间存在地域、政治和经济等多方面的联系，乡村的发展无法彻底摆脱外部力量的影响。第三种模式则是新内源式发展。传统的乡村产业发展将内部力量和外部介入视为相互对立的存在，忽视了二者之间的互补关系。基于内外主体互补的视角，新内源式发展的概念应运而生。新内源式发展强调通过引入有益而非掠夺性的外部力量，增强乡村的自主治理能力并完善乡村的动员行动机制，以乡村高效的集体行动激发乡村内部力量，实现乡村产业的高质量发展（岳晓文旭等，2022）。

然而，从乡村发展的实践来看，推动乡村产业新内源式发展存在诸多问题。第一，乡村产业的发展不仅涉及农户和农民，还涉及政府、企业和社会组织等主体，主体协同的复杂性导致乡村产业发展中存在产业协同困境（曲甜和黄蔓雯，2022）。第二，由于政府掌握着可观的经济资源，在公共绩效等目标导向下，政府可能过度干预乡村产业发展，从而使得内源式发展变为外源式发展（吴延兵，2017）。第三，虽然部分乡村产业呈现新内源式发展的趋势，但是产业发展过程中的整体效益和科技要素的增效作用被忽视，从而导致产业效益与产业附加值较低（朱启臻，2018）。故而，要实现乡村产业新内源式发展，就必须解决乡村产业发展过程中的产业结构、政府参与和产业协同困境等一系列问题。同时，有研究表明，政府参与乡村产业发展，有利于调动和发挥乡村产业主体的驱动作用（唐煜金和唐重振，2022）。但是，有关政府推动乡村产业新内源式发展的研究相对缺乏。

科技特派员政策作为政府参与乡村产业发展的一种政策探索，能够将政府、企业、高校和农户等治理主体有效聚合，并且发挥科技要素对产业发展的赋能作用，推动乡村产业高质量发展。在乡村产业发展场域中，科技特派员在推动乡村产业新内源式发展过程中究竟发挥了怎样的作用？面对乡村产

^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。

业发展的复杂场域，科技特派员是否推动了乡村产业的自适应和可持续发展？这一模式的运行机制是什么？为了探究上述问题，本文通过对广东省平远县梅片树产业发展案例的研究，以科技特派员帮扶梅片树产业发展过程为主线，界定科技特派员在乡村产业发展过程中的作用，试图归纳一个与当前乡村产业发展状况匹配由政府间接嵌入的乡村产业治理模式，并且描述这一模式的运行机制。

二、文献回顾

（一）嵌入理论与乡村产业新内源式发展

嵌入理论最早由匈牙利社会学家波兰尼提出，最初被用来解释社会与经济的内在关系（黄中伟和王宇露，2007）。波兰尼（2007）认为，一个脱嵌且完全自律的市场经济只是空想，不可能存在。这一观点表明，经济发展不可能脱离社会而独立存在，经济发展与社会运行相互影响。在此基础上，格兰诺维特（2015）则对这一嵌入关系中的微观行动者进行研究，并基于社会结构的视角提出，经济活动中的行动者是“社会人”而非“经济人”，经济活动嵌于社会网络之中。随着嵌入理论相关研究的深入，尤其是对社会结构研究的拓展，研究发现诸如制度、权力和文化等无形要素对经济活动具有重要影响，但是传统的嵌入理论一定程度上忽视了这些无形要素的作用。弗雷格斯坦（2008）通过分析市场与政治、社会等要素的关系，认为市场的发展内嵌于国家的政治建构之中，并且是对一定文化的自我反映。随着嵌入理论的发展与完善，该理论也被运用于分析乡村发展、基层治理和国家建构等。据上文所述，本文所运用的嵌入概念指的是外部主体和资源通过行政推动或市场引入等方式，进入一定区域范围内的经济社会网络，解决经济社会网络中运行梗阻、协同困难和关系固化等问题，最终推动经济社会网络主体关系、主体结构和运行机制再造的过程。在乡村产业发展过程中，国家等外部力量深刻嵌入乡村产业发展（李强，2021）。外部力量嵌入主要是指政府和市场等外部主体或资金等外部资源，通过一定方式介入乡村社会网络，发挥外部力量对乡村产业发展的促进作用（于水和姜凯帆，2017）。

乡村产业新内源式发展强调发挥外部主体的积极性，同时解决乡村产业发展资源等基础性问题，也需要政府等外部主体介入。在此背景下，学界开始探究嵌入方式与新内源式发展的关系及其机制。从对相关文献的梳理来看，虽然相关研究提出了经营嵌入、生产嵌入、利益嵌入和差序嵌入等众多嵌入方式，但是通过对诸多嵌入模式的归纳和总结可以发现，当前推动新内源式发展的嵌入方式主要集中在资源嵌入和主体嵌入两个方面。

（二）资源嵌入推动乡村产业新内源式发展

传统观点认为，乡村产业资源禀赋的匮乏阻碍了乡村产业的发展，故而补足乡村产业资源，能够促进乡村产业发展（李婷婷和龙花楼，2015）。在此背景下，国家基于一定的政策，将自身掌握的财政资金等行政资源或者引入的外部市场资源和社会资源，通过资源增密的方式推动乡村产业发展（许宝君和陈伟东，2017）。这一过程中形成了三种政策路径：其一，政府通过项目制与资源下乡等直接型政策，将外部资源直接嵌入乡村产业发展具体场域（折晓叶和陈婴婴，2011）；其二，虽然资源嵌入的直接型政策可以改善乡村产业发展现状，但是忽视了人力资本的提升，故而政府采用农村医保等间接型的保障政策，改善乡村产业人力资本的质量（慕良泽和任路，2010）；其三，随着政府资源嵌入

的广度和深度拓展，政府的行政资源难以完全满足乡村产业发展的资源需求，故而政府基于一定的引入政策，鼓励市场主体和社会主体提供乡村产业发展所需的资源。例如，引进外部资本嵌入乡村产业发展场域，以弥补乡村产业发展对资本的需求（郑永君和张茜，2023）。

部分研究发现，资源嵌入的效果具有极大的差异性。一方面，外部资金等产业资源的嵌入，明显改善乡村的产业基础设施，进而促进了农业产业生产率的提高（郑世林和余家林，2022）；另一方面，外部资源的嵌入造成了乡镇政府事权和财权的不平衡（付伟和焦长权，2015），这种不平衡又导致乡村精英主导了产业项目的进程（李祖佩，2015），极易引发乡村精英与农户之间对于产业发展控制权的争夺（贺林波和乔逸平，2020），从而破坏产业发展运行模式，最终使得产业发展无序化与无效化。

（三）主体嵌入推动乡村产业新内源式发展

乡村产业发展过程中，对于政府主导下的资源嵌入，控制权的失序会导致嵌入的失败（张兴等，2023）。循着发挥乡村主体作用的思路，学界将研究视角从主体维度切入，基于不同主体的特性，探索不同主体的嵌入机制，可以归纳为外部主体嵌入和内部主体回嵌两种模式。外部主体嵌入是指政府和市场通过社会网络结构，发挥不同主体自身的优势，嵌入乡村产业发展过程，解决乡村产业发展问题（严红，2021）。一方面，政府通过派驻驻村干部和驻村工作队，实现政府主体的嵌入（曾智洪和毛霞维，2020）；另一方面，市场组织和社会组织通过嵌入不同层次的治理网络，基于网络层次的交互，实现嵌入乡村产业发展的目标（龚丽兰和郑永君，2019；郑观蕾和蓝煜昕，2021）。同时，受乡村衰落等原因的影响，作为重要内部主体的基层党组织和乡贤主体出现了脱嵌于乡村产业发展场域等问题。部分地区认识到这些内部主体在乡村产业发展中的重要性，通过一系列措施促使这些内部主体回嵌其中。当前，内部主体回嵌主要以党建引领恢复基层党组织活力和激发新乡贤的促进作用，来推动乡村产业的有效治理（杨润峰等，2023）。

虽然主体嵌入的模式促进了乡村产业新内源式发展，但是部分学者发现主体嵌入的模式也存在局限性。有研究指出，主体嵌入的模式对于行动主体作用的忽视，容易导致主体嵌入形式化和悬浮化（张森和叶敬忠，2023）。同时，外部主体嵌入模式带有极强的外源式发展色彩，容易导致小农边缘化，不利于建立分散小农户与现代农业有机衔接体系（田先红，2022）。除此之外，乡村产业高质量发展，必须形成一定的产业链和产业集群，才能提振乡村产业发展的效率与效益（梁海兵，2022），但是当前主体嵌入方式仅能完成产业初创的任务，难以进一步提升乡村产业发展的效率与效益。

综上所述，资源嵌入和主体嵌入是目前外部力量介入乡村产业发展的两种主流方式。外部力量将资源或主体直接嵌入乡村产业的发展过程，进而深刻改变乡村产业的发展模式与逻辑。从作用形式来看，资源嵌入和主体嵌入属于政府主导下的嵌入形式，虽然这两种方式一定程度上解释和推动了乡村产业新内源式发展，但是随着研究和实践的深入，使用资源嵌入和主体嵌入等理论及其延伸出的模式，难以充分解释诸如科技特派员等发包型政策的嵌入作用机制。同时，在实践层面，以资源嵌入和主体嵌入形塑而成的实践模式表现出极大的缺陷，需要进行理论探索与建构。为了澄清理论和实践层面的不足，本文尝试从政府间接嵌入的研究视角出发，阐释科技特派员政策作为政府间接嵌入的一种政策

探索何以推动乡村产业新内源式发展。

三、分析框架

（一）政府直接参与式嵌入的矛盾

现有研究揭示了政府直接参与的嵌入模式的问题与矛盾。首先，政府直接参与的嵌入模式，是以行政干预的形式推动乡村产业的发展，政府直接参与的行政逻辑可能会弱化农民主体地位和阻碍市场作用的发挥（郁建兴，2013），从治理的维度审视，政府的过度干预会导致治理系统运行的梗阻（章文光和廖冰武，2023）。其次，政府直接参与的行政逻辑，可能造成市场、公司等发展逻辑的弱化，同时，乡村产业发展又呼吁多中心的协同治理，从而导致乡村产业治理的困境（吴映雪，2018）。再次，政府直接参与式嵌入，可能导致乡村产业脱嵌于乡土社会和乡土自然环境，进而使得乡村产业治理难以形成在地化的治理格局（周立和王彩虹，2019）。最后，县域在乡村产业发展中具有空间集聚作用，但是政府单向度干预嵌入会导致县城与乡村之间缺乏有效衔接，难以构建以“县—乡—村”空间为基础的产业链条（翟坤周，2021）。虽然政府直接参与式嵌入导致了一系列问题，但在乡村产业发展过程中政府的作用是不可忽视的。因此，本文着眼于政府间接嵌入的研究视角，通过选取具有代表性和典型性的案例进行研究，具有重大的意义。

（二）政府间接参与式嵌入的优势

鉴于政府直接嵌入的发展模式可能导致的发展问题，部分学者基于行政发包制理论，提出政府间接嵌入的学说（徐盈艳和黎熙元，2018）。科技特派员政策作为政府间接嵌入的一种政策探索，旨在通过产业人员对生产过程的介入，将相关生产技术嵌入乡村产业发展过程，提高乡村产业发展的效率与效益（臧雷振和刘超，2021）。以科技特派员为主的嵌入方式与传统意义上的资源嵌入和主体嵌入的区别，如表1所示。科技特派员基于知识技术、社会资本等方面优势，通过引导其他主体进入乡村产业发展场域，进而实现资源嵌入和主体嵌入，推动乡村产业发展。具体而言，科技特派员嵌入强调政府减少直接干预，科技特派员在接受政府发包的任务（科技助推乡村产业发展）的基础之上，嵌入村庄、企业和政府等主体，发挥自身能动性，适配各方的治理需求，引领各方发挥资源等方面的优势，有序嵌入乡村产业发展场域，从而激活村庄内生动力，最终推动乡村产业系统化和集聚化发展。

表1 资源嵌入、主体嵌入与科技特派员嵌入的对比

嵌入类型	嵌入实施主体	嵌入方式	嵌入场域	嵌入能动性	嵌入作用	政府角色
资源嵌入	政府	引入外部资金等资源	村庄	较低	补足乡村产业资源	主导者
主体嵌入	政府、市场和村级组织	引入和培育主体	村庄	有条件地发挥	推动村域范围产业发展	主导者和助推者
科技特派员嵌入	科技特派员	引入外部主体与资源，激活乡村内生动力	村庄、企业和政府	较高	引领、适配、协同和激活乡村产业发展	发包者

（三）“赋能—结构—功能”的整合性分析框架

基于上述分析，本文在深度考察乡村产业发展场域和科技特派员政策的基础上，借鉴“结构—功能”的分析范式，构建“赋能—结构—功能”的整合性分析框架（如图1所示）。总体而言，科技特派员政策作为政府间接嵌入的一种产业治理模式，通过将拥有产业、生产和经营等知识特质的产业人员（科技特派员系产业人员的一种代表形式）纵向嵌入乡村产业的发展过程，发挥其引领发展的作用，进而带动乡村产业的整体发展。在科技特派员的引领下，逐渐建立起以“赋能嵌入”破解产业协同困境、以“结构嵌入”塑造产业治理格局和以“功能嵌入”拓展产业融合链条三大机制。

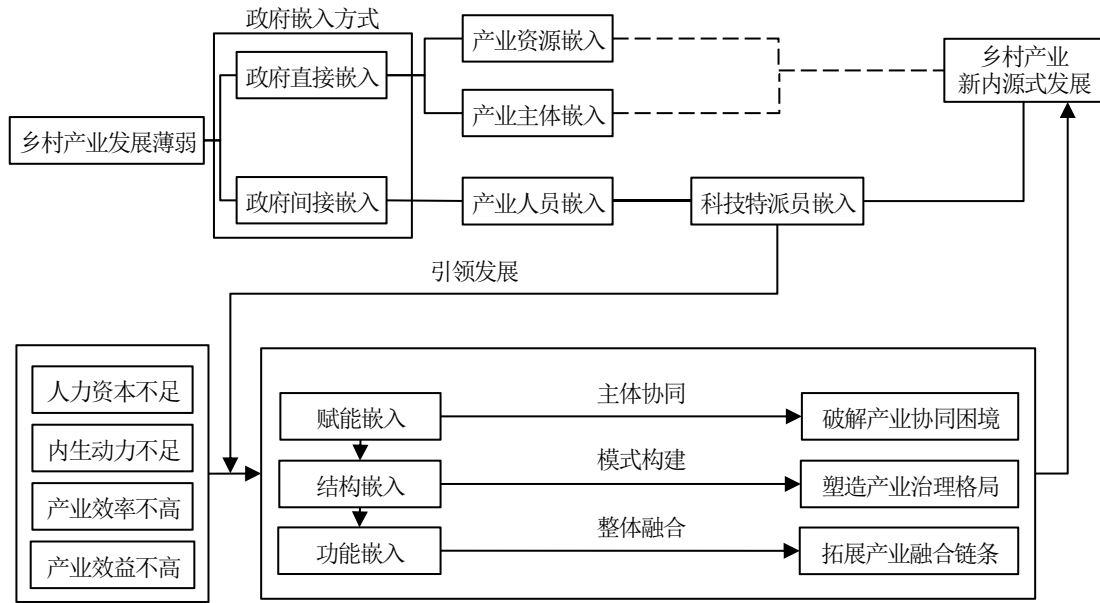


图1 “赋能—结构—功能”的整合性分析框架

首先，外部力量在乡村产业发展过程中具有激活作用（苏毅清等，2023）。为了实现乡村产业新内源式发展，需要发挥政府等外部力量在乡村产业发展中的激活作用。传统模式下，政府投入项目资金等资源或引入公司等市场主体，通过直接参与的方式促进乡村产业发展。但是，直接参与的方式极易导致外源式发展的弊端，更难以形成在地化的乡村产业发展模式，导致乡村产业发展低效化。政府通过科技特派员政策间接嵌入乡村产业发展，不仅可以避免政府直接嵌入导致的乡村产业外源式发展等问题，而且还能发挥产业人员在产业知识、产业技术和社会资本等方面的独有优势，在乡村产业发展过程中起到引领作用。科技特派员依据帮扶地资源禀赋等条件，因地制宜，精准促进乡村产业发展中政治、经济和技术等维度的资源禀赋的嵌入，破解乡村产业发展过程中的各项难题，形成在地化的乡村产业发展模式，实现乡村产业新内源式发展。

其次，赋能理论认为不同形式的赋能措施有利于破解基层产业治理困境（何得桂和李想，2023）。科技特派员的赋能嵌入，可推动主体协同，进而破解产业协同困境。在乡村产业发展过程中，构建产业协同机制是推动乡村产业发展的关键环节之一（梅燕和蒋雨清，2020）。当前乡村产业发展存在主体协同的困境，一方面政府与企业等外部主体难以持续性地嵌入乡村产业发展场域，另一方面乡村内

部的组织和动员能力不足，导致乡村产业发展缺少行动力。政府主导下的资源嵌入，虽然一定程度上解决了乡村产业发展物质层面的问题，但难以解决乡村组织能力等方面问题。同时，政府主导下的主体嵌入，虽然在一定程度上恢复了乡村产业组织能力，但往往是单一主体嵌入，难以全面激活乡村内部行动网络，更难以促进乡村内部组织能力再造。科技特派员通过嵌入乡村产业发展相关主体和场域，以外部赋能嵌入的方式，推动当地政府、高校和企业等外部主体参与乡村产业发展，并且促进乡村内部组织能力的再造，实现乡村产业内部主体协同，破解产业协同困境。

再次，乡村的主体治理结构对乡村集体经济行动力的提高具有重要影响（王亚华和宦梅丽，2023）。乡村产业发展离不开政府的资源支持和乡土网络的组织动员。但是政府主导下的资源嵌入，由于缺少在地化的资源分配机制，容易导致资源分配不平衡不充分等问题，而政府主导下的主体嵌入，也存在乡村动员能力不足和囿于乡土网络等困境。科技特派员凭借其身份优势，不仅有利于解决政府主导下的资源嵌入和主体嵌入的困境，更能通过多方协调，促进乡村内部主体结构的形塑和改造，塑造产业治理格局。在乡村产业新内源式发展过程中，不同主体基于一定机制发挥主体优势，有利于促进乡村产业发展目标的达成。基于一定规则形成的主体协同，需要进一步强化可运行机制，推动乡村产业可持续发展与高效运转。故而，在乡村产业发展过程中，需要基于关系和资源等维度嵌入，构建不同主体之间的产业关系，创新不同产业主体合作模式，形成在地化的产业治理主体结构，将这一治理结构嵌入乡村产业发展场域，促进乡村产业可持续发展。

最后，产业知识的生产与运用推动了产业链中不同主体优势的发挥，促进了产业之间的融合（李胜会和戎芳毅，2022）。政府主导下的资源嵌入，强调资金等物质资源的投入，忽视知识等非物质资源的投入，难以实现产业之间的融合。同时，政府主导下的主体嵌入，强调主体的带动作用，但是此类主体往往缺少相关产业知识，难以发挥知识带动产业融合的作用。科技特派员以“知识生产”和“知识驱动”为核心抓手，推动不同乡村产业主体的功能嵌入，促进一二三产业融合发展，形塑乡村产业链条，提高乡村产业发展的效率与效益。乡村三次产业融合发展，具体表现为一定地域范围内的产业链条和产业集群的形成。一些地方实践表明，虽然部分乡村产业呈现新内源式发展趋势，但其产业没有形成一定规模的产业链且尚未步入融合发展阶段，产业效益不高。科技特派员通过推动不同产业主体功能的嵌入，可从横向和纵向两个维度，促进三次产业深度融合发展，发挥产业集群的链群效应与集聚效应，增强农业产业抵抗市场风险的能力，最终推进乡村产业高质量发展。

四、研究设计

（一）案例调研过程

在比较单案例和多案例两种方法在研究优势、研究场域和研究方式等方面的特点后，结合本文研究对象和研究问题等内容，笔者发现本文探讨的问题与单案例的研究特点较为契合，故本文采取单案例研究方法（殷，2009）。本文以科技特派员苏教授^①帮扶广东省平远县梅片树产业发展为案例，探

^①本文案例涉及的所有人名均系化名。

究政府间接嵌入乡村产业的相关发展机制与治理模式。

在资料获取方面，首先，笔者及研究团队成员对科技特派员苏教授的关注较早，多次与苏教授及其团队成员进行正式与非正式访谈，对此案例进行长期的追踪调查，形成较为全面的理解。其次，笔者及研究团队成员于2023年2月10—16日前往广东省平远县，通过实地调研等方式，对相关企业家、农户、乡镇政府领导和所在县政府负责人等40余人进行访谈，深入了解平远县梅片树产业发展的历程。再次，笔者及研究团队成员于2023年2月中旬至3月上旬，分批、分时间段对科技特派员苏教授及其团队成员进行半结构化访谈，以全面了解科技特派员助推梅片树产业发展过程。最后，为了保证所获资料的可信度和不同种类材料之间的互证性，一方面笔者通过互联网等渠道，收集有关平远县梅片树产业发展和苏教授帮扶事迹的媒体报道等二手资料；另一方面在分析资料的过程中，笔者通过线上访谈等便捷形式，对相关访谈对象进行再次回访，补足访谈资料，在资料层面形成“三角互证”，提高相关研究资料的信度和效度。

（二）案例选取缘由

本文之所以选择广东省平远县梅片树产业发展历程进行案例研究，具体理由如下：第一，平远县乡村情况具有典型性。平远县位于粤东北山区，当地乡村自然资源丰富，但是交通闭塞等原因导致当地乡村产业发展缺乏人才、资金支持，在经营体系和生产技术等方面存在一系列问题。这一情况属于当前中国乡村振兴中产业振兴面临的主要问题，是中国乡村产业发展现状的一个缩影。第二，平远县梅片树产业发展具有代表性。在广东省试行科技特派员政策时，苏教授作为第一批科技特派员来到平远县，帮扶当地梅片树产业发展。经过十多年的帮扶，平远县的梅片树产业不仅取得成功，苏教授的帮扶案例也被教育部列为高校精准帮扶典型项目，向全国推广。因此，该案例具有极高的研究价值。第三，平远县梅片树产业发展过程与本文研究目的相契合。本文探究的问题是科技特派员如何促进乡村产业新内源式发展。平远县梅片树产业发展过程中，苏教授作为科技特派员，通过嵌入不同主体和场域，推动乡村产业治理需求与治理方式和治理资源相适配，最终通过引领当地的梅片树特色产业转型升级，实现了“县—乡—村”联动贯通的新内源式发展。

五、案例描述：平远县梅片树产业的发展历程

（一）基本情况概述

平远县是广东省梅州市下辖县之一，位于广东省东北部山区，拥有丰富的自然资源和人文资源。但是，地理条件阻碍了平远县的经济的发展。在梅片树产业尚未全面发展之前，当地贫困村众多，脱贫任务繁重。贫困的经济条件迫使许多年轻人离开乡村，村庄“空心化”程度进一步加剧。同时，随着乡村人力资源的流失，当地也出现了一批“懒汉村”“老人村”，并且留守儿童等社会问题逐渐凸显。

梅片树又名龙脑樟树，零星分布于中国广东省和广西壮族自治区等南方几个省份，梅片树枝叶中含有丰富的天然右旋龙脑成分，经过专业的提炼，可以得到天然冰片等产品。天然冰片在制药、食品和日化等领域应用广泛，且市场需求量大，经济效益高。平远县由于独特的地理位置，种植梅片树的历史悠久，梅片树资源丰富，但是当地梅片树产业发展薄弱，具体表现为：首先，平远县是广东省28

个原贫困县之一，经济发展缓慢，导致大量年轻劳动力外流，有知识技术的人才也不愿来平远县工作，当地产业发展的人力资本不足。其次，由于村庄的衰落和原子化，平远县下辖村庄缺乏村社的组织动员能力，且对产业发展共同目标和产业发展前景缺乏共识，导致乡村产业发展内生动力不足。再次，由于缺少资金和技术等多方面的支持，当地梅片树产业未能形成规模，梅片树产业发展效率不高。最后，由于传统的提取方式较为落后，梅片树提取物杂质较多，相关产品成色与市场需求不匹配，产品销量低且销路少，导致梅片树产业效益不高。

科技特派员政策发端于福建省南平市的政策实践，旨在发挥科学技术对农村产业发展的带动作用，且这一政策在 2009 年由地方实践向全国范围推广。2009 年 9 月，广东省政府响应中央科技特派员政策的号召，开始在本省试点实施科技特派员政策，探索相关经验。2009 年，苏教授刚刚入职华南理工大学，就响应所在高校选派科技特派员的号召，报名成为一名科技特派员，定点帮扶平远县的乡村产业发展。

（二）平远县梅片树产业的三个发展时期

通过对平远县梅片树产业发展历程的梳理，按时间顺序可以划分出三个发展时期，即起步阶段（2009—2014 年）、发展阶段（2015—2018 年）和深化阶段（2019 年至今）。

1.起步阶段（2009—2014 年）：奠定梅片树产业发展基础。2009 年，华南理工大学的苏教授响应所在高校选派科技特派员的号召，报名成为一名科技特派员。不久之后，苏教授就被选派到平远县，帮扶当地乡村产业发展。苏教授向笔者介绍这一情况时说道：“没去之前还是比较希望干出点事情的，但是到了嘉应公司（广东嘉应制药股份有限公司），公司的人对我的作用还很怀疑，不认为会有什么大的改变。”苏教授利用周末和假期时间，到广东嘉应制药股份有限公司和有关村庄进行深度调研。经过长时间的调研，苏教授发现：其一，虽然制药企业对天然冰片的需求量大，但是仅依靠进口的冰片就可以满足生产需求，如果开发相关的冰片制备技术，则需要大量的成本和承受较大的风险。其二，科技特派员政策在全国范围内刚刚推广，相关主体对此项政策持较为怀疑的态度，认为此项政策难以直接提升企业生产的效率与效益。其三，虽然平远县种植梅片树的历史较为悠久，但是当地的梅片树种类较为杂乱，且良种率较低，难以进行标准化生产，故而培育良种与种植统一类型的梅片树是标准化生产的关键环节之一。这些困难在起步阶段阻碍了平远县梅片树产业的发展。

鉴于此，作为科技特派员的苏教授利用大学教师的身份，通过生产技术的研发来解决困难。首先，苏教授带领所在高校的研究团队成员，通过走访梅州市及其附近的 46 个县（市、区），筛选了近万株的梅片树种，并通过开发种子繁殖技术，为梅片树种植业等第一产业发展和加工业标准化生产构建物质基础。其次，苏教授利用所在高校的科研平台，发挥知识与技术两方面的优势，对相关提纯技术进行研发，为梅片树枝叶的加工生产提供技术支持。最后，苏教授利用平远县及相关企业提供的科研条件，对相关梅片树提纯产品进行检测与分析，并以此为依据，对相关提纯工艺生产标准和生产流程进行改造，为后续的规模化生产奠定基础。

这一阶段，平远县的梅片树产业经济效益提升并不显著，但产业发展效率在相关技术的促进下有了一定提升，并且为后续梅片树产业的发展奠定了品种改良、生产技术和生产流程优化等方面的基础。

2.发展阶段（2015—2018年）：促进梅片树产业发展规模化。2015年，梅州市地方企业家凌先生关注到梅片树产业的相关发展动态，找到科技特派员苏教授表达了合作意愿。虽然双方都想通过成立公司的方式进行合作，但是苏教授没有充足的资金来合资。华南理工大学的校领导对此事高度重视，通过高校的介入，最终使苏教授以梅片树相关的提纯技术作为资本入股，与凌先生共同成立公司进行合作，促进先期探索的生产工艺和生产流程的应用。

同时，以成立公司的方式开展的合作也极大促进了良种培育和推广问题的解决。在推广良种的过程中，农民就此事有众多不同的意见。一部分农民表示：“一开始的时候，虽然梅片树种植的效益比较好，但是种出来卖给谁，我们也不是很清楚，如果没有企业要，这种树的成本怎么收回也不知道。同时，要从苗长成树，基本需要三四年的时间，现在是效益好一点，但是以后怎么样就不知道了。”由于对梅片树种植业前景的不确定，这部分农民产生观望态度，参与梅片树种植的动机较弱。另一部分农民表示：“虽然想种梅片树获得收益，但是购买树苗和设备都要钱，家里没有这个钱来投资。”这部分农民有强烈的参与梅片树种植的动机，但是受物质条件的限制，又难以积极行动起来投入梅片树种植。除此之外，还有当地人表示：“年轻的时候去珠三角打工，攒了一些钱，现在年龄大了，去工厂打工也不要我们了，我们也想参与这个树的种植，但是现在干不动重的农活了。”他们就属于有种植热情和启动资金而没有种植能力的情况。这种情况多数发生在外务工返乡人员群体。这类群体的特殊情况要求创新梅片树产业发展机制，使他们也能分享梅片树产业发展的效益。

为了解决良种推广和种植的难题，首先，由凌先生和苏教授合作成立的广东华清园生物科技有限公司（以下简称“华清园公司”）采取金融手段解决农户缺少资金的难题。华清园公司向中国农业银行担保授信3亿元，同时向广东平远农村商业银行股份有限公司担保授信6000万元，为参与种植梅片树的农户、合作社提供免抵押贷款。其次，华清园公司与种植梅片树的农户协议收购价只涨不降，解决了农户参与梅片树种植的资金不足问题以及产品销售方面的困难。最后，村集体、合作社在与华清园公司合作时，则按照“每个合作社投资50万元、种植100亩梅片树、每年保底分红”的合作方式，由华清园公司每年向愿意接受相关合作方式的试点村定期支付投资收益，满20年实施期限后，梅片树基地及其附着物产权无偿交回试点村集体。更为重要的是，广东省各级地方政府出台有关政策文件，重点支持梅片树产业发展。

这一阶段，平远县梅片树产业快速发展，产业规模初步形成。在科技特派员的推动下，当地通过市场化手段，解决了梅片树种植业的发展难题，并且通过工业化生产，运用先进的提纯技术，提高了梅片树产业发展的效率与效益。

3.深化阶段（2019年至今）：提升梅片树产业融合程度。2019年，随着梅片树产业逐步规模化发展，新的问题也随之而来。一是缺少专业人才的问题。苏教授表示：“梅州市当地缺少专业技术人才从事相关研究，然后就导致缺少专业人才对农户进行指导，一些农户种植的方式比较落后，梅片树长得就不太好，同时一些产业工人规范意识不足，在生产过程中经常出错。”二是产业融合的问题。苏教授表示：“天然冰片虽然可以生产出来，但是只卖冰片，经济效益肯定不高，所以要进一步研究技术，生产其他产品。当然，我们的冰片没有形成一个知名的品牌，这也影响了我们冰片产业的发展。”

为解决缺少专业人员和产业融合的问题，科技特派员苏教授发挥其所在高校的资源优势，与其所在高校食品科学等学科的科研人员合作，研究冰片深度利用技术。除利用高校资源进行技术开发外，苏教授还推动“造血”式现代农业科技人才培养，采用市场化手段培训从事梅片树种植的农户和相关梅片树产业工人。除此之外，苏教授通过市场集资等方式成立品牌公司，创设“瑞乐龙脑”品牌，扩大龙脑销售渠道，积极开展品牌营销。

4.小结。回顾平远县梅片树产业发展历程，梅片树产业带动平远县的乡村实现了脱贫致富。平远县通过打造“县—乡—村”联动贯通的梅片树产业链，推动梅片树产业高质量发展。截至2022年底，平远县梅片树产业产值达2.5亿元。同时，梅州市现已建成全国首个天然冰片重点示范基地；平远县梅片树种植面积达2000多万平方米，种植规模居全国首位；共有3200多户农户参与当地梅片树种植，户均增收2万多元，梅片树产业共创造4300多个就业岗位。

六、案例分析：引领式嵌入治理的运行机制

（一）引领式嵌入：以产业人员嵌入塑造产业发展元动力

当前乡村产业发展过程中，由于乡村内部存在生产、经营和组织等多方面的困扰，乡村产业难以自发性发展，处于一种停滞状态，故而需要通过外部主体的介入，破解乡村产业发展困境。在实践过程中，政府、市场或者混合主体直接嵌入乡村产业发展场域，难以实现政府行为、市场力量与当地乡村产业发展的有效衔接（陈天祥和魏国华，2021）。由此，间接嵌入成为当前外部主体参与乡村产业发展的重要途径之一。

在平远县梅片树产业的发展历程中，当地梅片树产业发展的内生动力不足，需要借助外部主体的介入，塑造产业发展元动力。一般情况下，政府采取投入资金和引入市场主体等直接介入的产业政策，促进乡村产业发展，但这容易导致乡村产业外源式发展的问题。为了避免直接介入导致的弊端，政府通过选派产业人员，并提供一定的保障，发挥产业人员的引领作用，激活特定地域内乡村产业发展的内生动力。在科技特派员政策的地方实践中，省级政府选派科技特派员，给予其一定的资金支持，通过将科技特派员嵌入乡村产业发展场域，发挥科技特派员在知识技术、社会资本等方面的优势，引领当地乡村产业发展所需的政治、经济和技术等维度资源禀赋的嵌入，最终促进一定地域范围内乡村产业的高质量发展。纵观其作用机制，科技特派员政策作为产业人员纵向嵌入的一种政策探索，引领产业不同维度的纵深发展，为产业发展提供了元动力。

在平远县梅片树产业发展过程中，一方面，乡村人才、资金和生产技术等资源匮乏，导致乡村产业发展内生动力不足；另一方面，当地贫困村众多，脱贫任务繁重，导致县域维度的产业介入能力不足，县域层面难以为乡村产业发展提供强大的外部推动力。这种情况下，科技特派员苏教授作为省级层面科技特派员政策探索实践的代表人物，发挥了引领当地产业发展的作用。具体而言，科技特派员政策在实践中以平远县为切入点，通过赋能嵌入，构建梅片树产业主体协同行动机制，破解产业协同困境；通过结构嵌入，形塑梅片树产业不同主体间的关系，构建可持续的产业治理格局；通过功能嵌入，促进梅片树产业中不同产业类型、不同产业部门和不同产业主体等的融合，拓展产业融合链条，

提高乡村产业发展的效率与效益。综上，相关制度的运行机制可以概括为引领式嵌入治理，即政府通过科技特派员政策，间接嵌入乡村产业发展，通过赋予科技特派员一定自主权和保障，发挥科技特派员的能动性和独特性，在乡村产业发展场域中，科技特派员基于当地资源特点，精确引领乡村产业不同维度技术嵌入和资源嵌入，实现嵌入方式和组合在地化，进而助推乡村产业新内源式发展。

（二）赋能嵌入：以主体协同破解产业协同困境

传统产业政策的直接嵌入遵循“自上而下”的逻辑，即根据政府等外部主体规定的任务和配套资源，单向度嵌入特定场域，这一过程缺乏嵌入的反馈与调整机制从而难以实现在地化，进而难以精准帮扶乡村产业发展。科技特派员政策遵循“自下而上”的逻辑，即在政府“科学技术推动乡村振兴”的高模糊性政策导向下，科技特派员充分发挥主观能动性，从帮扶地的具体情况出发，因地制宜选择帮扶产业，通过技术、生产和政策三个维度的赋能，促进嵌入方式在地化，破解产业协同困境。

1.技术赋能：嵌入当地企业，激发企业动力。科技特派员苏教授在帮扶平远县发展梅片树产业过程中，通过改进生产工艺、研发和运用新型生产方式等方式，破解梅片树产业发展困境，提升梅片树产业竞争优势，从而激发企业参与梅片树产业发展的动力，为梅片树产业规模化发展奠定基础。

一方面，科技特派员深入相关企业，破解产业发展困境，激发企业参与意愿。苏教授作为科技特派员，深入了解当地过往发展梅片树产业的失败经历。在意识到相关问题后，苏教授运用科技特派员的项目资金，购买必要的实验设备，改进生产工艺，制定生产标准，并将生产标准嵌入生产过程，一定程度上提高了梅片树产品的市场竞争力，为企业的后续参与提供了一定的基础。另一方面，科技特派员深度参与企业管理，推动新技术在生产中的应用，强化企业行动力。苏教授通过技术入股的方式，与当地企业家凌先生合作成立新公司，将新提纯技术应用到实际生产中。由于新提纯技术对梅片树的品种提出了新要求，这一生产技术带来的新要求倒逼梅片树种植业的转型升级。这一过程中，苏教授由参与者转变为管理者，从而减少了新技术应用的阻力，以新提纯技术应用为抓手，强化了企业参与梅片树产业发展的行动力。

2.生产赋能：嵌入当地村庄，扩大农民参与。梅片树种植业是梅片树产业的重要组成部分，要推动梅片树产业发展，必须从“生产端”发力，即从“农户种植意愿和现状”出发，采取与乡村情况相符合的措施，促使村庄广泛动员，破解农民参与困境。

一方面，以生产标准嵌入村庄生产的过程，形成村庄生产共识。平远县发展梅片树产业的过程中，需要种植新品种梅片树，使得原材料与新生产技术相适配。由于平远县种植梅片树的历史较为悠久，梅片树新品种的普及存在一定困难。同时，部分农户在种植新品种梅片树的问题上尚未形成共识，不利于新品种梅片树的大规模种植。为了使农户对种植新品种梅片树达成共识，相关企业在与农户合作时提出可以保价收购指定品种梅片树的枝叶。在相关企业保价收购的支持下，部分持观望态度的农户也开始转变态度，逐渐达成共识投入新品种梅片树的种植。另一方面，在形成村庄生产共识的基础上，促进村庄共同行动。虽然企业承诺了保价收购新品种梅片树的枝叶，一定程度上促进了村庄共同生产意愿的形成，但是当地村庄内部存在资金和合作模式等方面的困境，阻碍了村庄共同行动的进程。这主要表现为村庄内部存在两类农户，一类是有一定资金但是无法从事重体力劳动的农户，另一类是有

能力从事体力劳动但是缺少资金的农户。为了使这两类农户共同参与梅片树产业发展，需要采取措施将生产共识变为共同行动。合作社可谓解决这一问题的有效途径。当地村庄的村“两委”积极组织，通过合作社的形式，基于“有钱出钱，有力出力，双方互补”的原则，将村庄内部的两类农户结合起来，形成生产合力。同时，相关企业通过担保的形式，为合作社提供启动资金。在外部力量的帮助下，当地村庄通过激活村庄内生动力方式，广泛吸纳农民参与梅片树产业发展。

3.政策赋能：嵌入相关政策，争取资源支持。在乡村产业新内源式发展过程中，各级政府的相关政策和资金支持起到重要作用，科技特派员基于政府相关产业政策导向，因势利导，争取资源支持。苏教授选择梅片树产业作为乡村扶贫和乡村产业振兴的着力点，除了考虑平远县种植梅片树的历史背景和产业特色外，更是基于广东省相关部门多次出台的政策文件^①。梅片树产业的发展要求与广东省中药产业政策目标相匹配，将梅片树产业发展嵌入相关政策，获得省级政策势能，可使得相关企业在平远县发展梅片树产业时，更能吸引政府的注意力，从而更易获得政府的支持。在广东省发布支持南药产业发展的政策后，梅州市也发布了市级的相关政策文件。例如，梅州市林业局发布了有关梅片树产业发展的指导意见，对梅州市梅片树产业发展提供支持^②。

（三）结构嵌入：以模式构建塑造产业治理格局

科技特派员通过赋能嵌入破解产业协同困境，增进乡村产业各主体之间的联系，但还须进一步构建不同主体间的联结和作用机制，以促进乡村产业可持续发展。平远县通过科技特派员引领下的技术

^①2014年发布的《广东省人民政府办公厅关于印发广东省推进中医药强省建设行动纲要（2014—2018年）的通知》指出，“加强南药开发，打造优秀南药品牌”。2015年发布的《广东省人民政府关于印发广东省促进健康服务业发展行动计划（2015—2020年）的通知》指出，“加快推进南药道地中药材的规范化、标准化、规模化种植，打造集种植、加工、流通、应用于一体的完整中药材产业链”。2016年发布的《广东省人民政府办公厅关于印发广东省推动中药材保护和发展实施方案（2016—2020年）的通知》则对南药保护、生产、加工、保障和服务等方面做出规定。2017年发布的《广东省人民政府办公厅关于印发广东省贯彻〈中医药发展战略规划纲要（2016—2030年）〉实施方案的通知》强调加强岭南中药资源保护和合理利用、加强优质中药材生产与示范、优化发展中药工业和构建中药材现代流通体系等内容。参见：《广东省人民政府办公厅关于印发广东省推进中医药强省建设行动纲要（2014—2018年）的通知》，https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/142/post_142766.html#7；《广东省人民政府关于印发广东省促进健康服务业发展行动计划（2015—2020年）的通知》，https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/144/post_144203.html#7；《广东省人民政府办公厅关于印发广东省推动中药材保护和发展实施方案（2016—2020年）的通知》，https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/145/post_145099.html#7；《广东省人民政府办公厅关于印发广东省贯彻〈中医药发展战略规划纲要（2016—2030年）〉实施方案的通知》，https://www.gd.gov.cn/zwggk/gongbao/2017/2/content/post_3365287.html。

^②2014年印发的《梅州市林业局关于支持发展梅片树产业的指导意见（2014—2018年）》（系笔者实地调研获得）对梅州市梅片树产业发展进行规划。2017年印发的《梅州市林业局关于支持发展种植梅片树的指导意见》对梅州市梅片树产业的发展规划、实施形式和保障措施做出详细规定。参见：《关于印发〈梅州市林业局关于支持发展种植梅片树的指导意见〉的通知》，https://www.meizhou.gov.cn/zfxxgkml/mzslj/bmwj/bmwj/content/post_1549317.html。

嵌入和资源嵌入，构建产业发展、合作和行动机制，将治理结构嵌入乡村产业发展场域，塑造产业治理格局。

1.采取多元化产业发展模式，实现产业整体性发展。平远县采取产业多元化发展模式，基于提纯技术的原料需求，构建“龙头企业+基地+农户”的多元主体，在保持外部主体合理嵌入的情况下，充分调动农户的积极性，推动形成梅片树产业可持续发展、各主体合作共赢的发展模式。首先，在政府政策的支持下，华清园公司通过担保的方式获得中国农业银行等金融机构的专项贷款，向参与种植梅片树的农户、合作社提供免抵押贷款，解决农民参与梅片树种植的资金困境。其次，根据梅片树的种植规模，华清园公司对农户实施一定的激励，分类给予不同的补助，激励农户扩大梅片树种植规模。再次，为了解决农户对于梅片树枝叶销售问题的顾虑，华清园公司与参与梅片树种植的农户签订协议，承诺梅片树枝叶收购价格只涨不降，既解除了农户对销售问题的担忧，又对农户种植梅片树形成激励。最后，部分农民出于资金或身体等方面的原因，无法参与梅片树种植，平远县则鼓励这部分农民将土地流转给梅片树基地，获得土地分红。而华清园公司在建设和经营梅片树基地时，重点招收附近村庄的农民，为其提供工作岗位，增加农户收入。通过“龙头企业+基地+农户”的发展模式，平远县实现了梅片树产业的整体性发展和利益共享。

2.创新多元合作共建模式，激发农村集体经济活力。为了进一步推动乡村内部主体积极参与乡村产业发展，必须通过一定的组织机制，激发农村集体经济活力。平远县在发展梅片树产业的过程中，经过科技特派员苏教授的长期调研，提出了由合作社投资、委托龙头企业经营的“投入资金资产化+保底收益”合作共建模式。这一合作共建模式的具体运行机制是由华清园公司每年向试点村定期支付投资收益，满20年实施期限后，梅片树基地及其附着物产权无偿交回试点村集体。这种村企合作共建模式不仅解决了企业生产过程中原材料不足的问题，更激发了农村集体经济的活力，解决了当前农村集体经济发展普遍面临的资源开发动力不足和开发资金匮乏等问题。

3.实行多元联动行动模式，构建产业治理机制。要推动乡村产业可持续发展，必须促进乡村内部主体与乡村外部主体的有机联动，使产业发展步入良性循环。平远县在“龙头企业+基地+农户”的发展模式和由合作社投资、委托龙头企业经营的“投入资金资产化+保底收益”合作共建模式的基础上，构建政府、农户、合作社、企业和银行等多方联动行动模式，实现产业治理赋能循环。在平远县发展梅片树产业过程中，以苏教授研发的相关技术为核心，连接梅片树产业的相关主体，促进产业治理循环。具体而言，政府提供财政支持，运用激励型政策工具，通过政府贴息的直接方式和鼓励企业担保获得银行授信的间接方式，解决农民参与梅片树种植的资金难题。同时，由企业直接对接农村集体经济组织和农户，通过保价收购和推荐种植等激励方式，扩大农民参与。梅片树产业的龙头企业华清园公司作为重要的外部力量，一方面通过与政府联动，将政府提供的资源合理嵌入乡村产业发展，另一方面通过与村集体合作，壮大农村集体经济，构建产业治理机制，推动乡村产业新内源式发展。

（四）功能嵌入：以整体融合拓展产业融合链条

乡村产业协同发展除了需要调动产业相关主体的主体优势和积极性，形成可持续的产业治理格局外，更需要通过产业融合的方式，构建农业产业链，提升农产品价值并增强农业产业竞争力。平远县

梅片树产业发展过程中，不同主体将自身的主体功能嵌入产业发展过程，推动梅片树一二三产业整体融合，拓展产业融合链条。

1.整合性发挥不同主体功能，促进一二三产业融合。乡村三次产业融合是指以农业为基础和依托，借助产业渗透、产业交叉和产业重组方式，基于新技术、新业态、新商业模式，延伸农业产业链，由第一产业向第二产业和第三产业拓展，形成三次产业之间紧密联结、协同发展的局面，进而达到实现农业现代化、城乡发展一体化和农民增收的目的（马晓河，2015）。平远县梅片树产业发展过程中，以科技特派员为引领，调动科技特派员与政府的协商优势，获得政策支持；调动科技特派员与企业的合作优势，激发生产活力；调动科技特派员与农户的交流优势，实现信息协同；通过调动政府、企业与农户之间的主体优势，最终由单向度的产业发展跃升为一二三产业融合。首先，政府发挥制度、资源和公共服务等方面的主体功能，通过政治嵌入的方式，营造产业融合的制度环境。其次，企业发挥资金扶持、合作模式创新等方面的主体功能，通过经济嵌入的方式，激发农村集体经济活力。最后，科技特派员发挥知识技术、社会资本等方面的主体功能，通过技术嵌入的方式，推动产业协同发展。政府、企业和科技特派员主体功能的整合性发挥，共同促进三次产业深度融合发展。

2.强化技术嵌入，加快产业横向融合。产业横向融合是指以不同产业部门或不同产业之间的相互联结，通过对原有业务的集成、延伸和扩大，实现产业一体化的整合过程（周立和王彩虹，2019）。农业产业横向融合具体表现为农业产业内部的子产业之间的融合、农业与外部产业的融合、高新技术产业向农业渗透的融合及新兴产业的替代融合，横向融合使得农业的多功能性得以恢复和延展（周立等，2020）。平远县梅片树产业横向融合过程中，科技特派员将先进的生产技术嵌入乡村产业发展，实现梅片树种植业与制药产业等二三产业横向融合。具体而言，苏教授在运用先进的梅片树种子技术和枝叶提纯技术改进天然冰片生产工艺的过程中，一方面借助普及新梅片树种子、鼓励种植新品种梅片树的契机，实现梅片树种植业与梅片树种子产业相融合；另一方面利用改进生产工艺的机会，将先进的梅片树枝叶提纯技术与梅片树提纯工业相融合。综上，平远县通过以科技特派员为具象化的技术赋能机制，加快梅片树种植业与农业科技产业横向融合。

3.深化产业分工与协作，推动产业纵向融合。产业纵向融合是指通过相关产业链的纵向延伸，联结相关产业的上下游市场，在农村场域内部实现组织化，降低交易成本，提高农业生产效率，增加相关产品价值的过程（周立等，2020）。在推动产业纵向融合的过程中，不同产业对空间具有不同要求，导致产业纵向融合面临空间困境。平远县以苏教授研发的相关技术为融合点，通过发挥主体功能优势，深化产业分工与协作，打造梅片树产业集群。首先，合作社通过对农户的组织和动员，扩大梅片树种植规模，凸显第一产业的原料供应功能。其次，相关企业直接与合作社签订收购协议，降低交易成本，同时在县城工业区建设加工厂，通过县域生产带动村域产业发展，既提高了第二产业生产效率与效益，又加强了与第一产业的联系。最后，科技特派员凭借其身份优势，将高校资源嵌入第三产业。苏教授所在高校充分发挥品牌传播等优势学科资源，协调学校专业人员为梅片树相关产品进行品牌设计和产品包装，提升第三产业的效益。总体而言，平远县通过发挥不同主体在不同生产场域和不同产业的优势，深化产业分工与协作，化解一二三产业纵向融合的空间困境，最终在县域范围内，形成以县域需

求带动村域生产、村域产业嵌入县域集群，一二三产业纵向融合的梅片树产业集群。

七、总结与讨论

（一）基本结论

本文通过构建“赋能—结构—功能”的整体性分析框架，基于对广东省平远县梅片树产业发展历程的考察，探究科技特派员助推乡村产业新内源式发展的运行机制，进而归纳出引领式嵌入治理模型（如图2所示）。

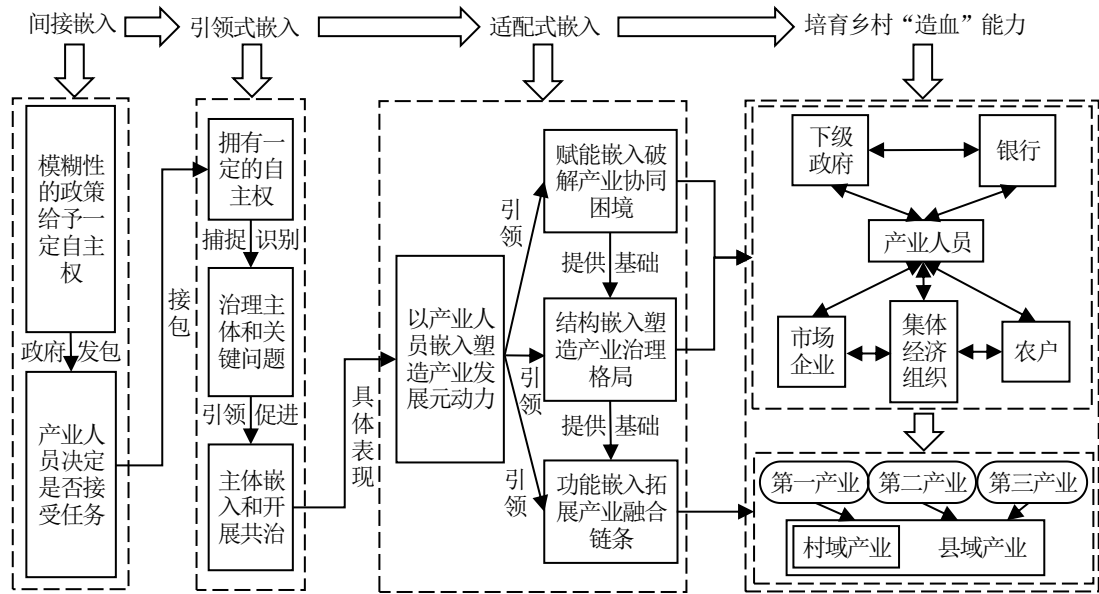


图2 引领式嵌入治理模型

1.科技特派员助推乡村产业新内源式发展的机制。本文基于嵌入理论，对广东省平远县梅片树产业发展历程进行分析，探讨了政府间接嵌入乡村产业发展的方式。首先，上级政府通过科技特派员政策，将科技特派员嵌入乡村产业发展场域，引领产业不同维度的发展，为产业发展提供元动力。其次，科技特派员从帮扶地的具体情况出发，通过技术、生产和政策三个维度的赋能，促进乡村产业主体协同，破解乡村产业发展过程中的产业协同困境。再次，平远县通过科技特派员引领下的技术嵌入和资源嵌入，构建产业发展、合作和行动机制，将治理结构嵌入乡村产业发展场域，塑造产业治理格局。最后，平远县梅片树产业发展过程中，不同主体将自身的主体功能嵌入产业发展过程，并从横向和纵向两个方面发力，拓展产业融合链条，最终形成一二三产业融合的梅片树产业集群。

2.引领式嵌入治理的作用机理。培育乡村“造血”能力是解决乡村发展问题的核心。实现乡村产业新内源式发展，就必须重点培育乡村“造血”能力。在这个过程中，政府直接嵌入容易出现“输血”模式的局限，故本文提出引领式嵌入治理模型。其具体作用机制如下：首先，政府通过行政发包的方式参与乡村产业发展，通过模糊性的政策给予特定产业人员一定自主权，实现政府间接嵌入。其次，产业人员接包后，利用自身优势充分发挥主观能动性，在乡村产业发展场域中根据具体情况识别问题，

引领多元主体开展产业治理，实现引领式嵌入。再次，以产业人员嵌入乡村产业发展场域塑造产业发展元动力，通过赋能嵌入、结构嵌入和功能嵌入推动乡村产业“再造”，实现适配式嵌入。最后，在各主体发挥主体功能，从各维度嵌入乡村产业发展场域后，持续运行的产业治理机制逐步完善，从而推动乡村产业深度融合发展，实现乡村产业振兴。

（二）进一步讨论

本文归纳出引领式嵌入治理模型，为乡村产业发展提供了一个新思路。其一，科技特派员政策作为“三农”领域的一项重要政策，已经在全国范围内推广，具有一定的政策基础，广东省平远县发展梅片树产业的案例中科技特派员发挥了重要作用。各地在乡村产业振兴的过程中，应该重视科技特派员的作用，发挥科技特派员在知识技术和社会资本等方面的优势，多维度赋能乡村产业发展，同时，政府也要为科技特派员帮扶乡村产业发展提供制度保障和制度激励。其二，本文讨论的平远县在乡村产业振兴中面临的问题是中国乡村产业发展现状的一个缩影。当前，部分村庄出现“空心化”和原子化趋势，即便这些村庄具有一定的产业基础，但是仍然缺少产业发展内生动力和适配的外部资源。政府应通过政策试验等方式，进一步探索科技特派员嵌入乡村产业发展的治理机制，挖掘科技特派员在乡村产业治理中的作用，完善科技特派员政策的设计与执行。其三，当前关于乡村产业振兴的案例分析多聚焦于单一村落，从县域治理或县域经济视角开展的研究较少。以县域为载体推动乡村产业振兴，更能发挥产业集群效应，提振乡村产业发展的效率与效益。乡村振兴的相关政策应该重视县域的作用，加强县域产业集群建设并探索“县—乡—村”联动贯通的新内源式发展，有效推动乡村产业全面振兴。当然，本文仅基于单个案例探索了科技特派员助推乡村产业新内源式发展的引领式嵌入治理模式，其外部效度有待提升，需要更多的案例和数据加以检验，以进一步完善与发展这一乡村产业治理模式。

参考文献

1. 波兰尼，2007：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，杭州：浙江人民出版社，第71-80页。
2. 陈天祥、魏国华，2021：《实现政府、市场与农户的有机连接：产业扶贫和乡村振兴的新机制》，《学术研究》第3期，第49-55页。
3. 豆书龙、叶敬忠，2019：《乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建》，《改革》第1期，第19-29页。
4. 弗雷格斯坦，2008：《市场的结构：21世纪资本主义社会的经济社会学》，甄志宏译，上海：上海人民出版社，第1-7页。
5. 付伟、焦长权，2015：《“协调型”政权：项目制运作下的乡镇政府》，《社会学研究》第2期，第98-123页。
6. 格兰诺维特，2015：《镶嵌：社会网与经济行动》，罗家德等译，北京：社会科学文献出版社，第24-27页。
7. 龚丽兰、郑永君，2019：《培育“新乡贤”：乡村振兴内生主体基础的构建机制》，《中国农村观察》第6期，第59-76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. 贺林波、乔逸平，2020：《乡村振兴背景下乡村产业的风险转化及防范——以X市特色茶产业开发为例》，《南

京农业大学学报（社会科学版）》第1期，第99-108页。

10.黄中伟、王宇露，2007：《关于经济行为的社会嵌入理论研究述评》，《外国经济与管理》第12期，第1-8页。

11.李强，2021：《农村集体收益分配中的行政嵌入及其实践逻辑——基于农村集体经济组织干部报酬管理的考察》，《中国农村观察》第4期，第107-122页。

12.李胜会、戎芳毅，2022：《产业链现代化的渐进逻辑：破解锁定与韧性提升》，《广东社会科学》第5期，第37-47页。

13.李婷婷、龙花楼，2015：《基于“人口—土地—产业”视角的乡村转型发展研究——以山东省为例》，《经济地理》第10期，第149-155页。

14.李祖佩，2015：《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》，《政治学研究》第5期，第111-122页。

15.梁海兵，2022：《乡村产业高质量发展的困境与优化：一个嵌入机制的分析框架》，《学海》第5期，第72-81页。

16.罗必良、洪伟杰、耿鹏鹏、郑沃林，2021：《赋权、强能、包容：在相对贫困治理中增进农民幸福感》，《管理世界》第10期，第166-181页。

17.马荟、庞欣、奚云霄、周立，2020：《熟人社会、村庄动员与内源式发展——以陕西省袁家村为例》，《中国农村观察》第3期，第28-41页。

18.马晓河，2015：《推进农村一二三产业深度融合发展》，《中国合作经济》第2期，第43-44页。

19.梅燕、蒋雨清，2020：《乡村振兴背景下农村电商产业集聚与区域经济协同发展机制——基于产业集群生命周期理论的多案例研究》，《中国农村经济》第6期，第56-74页。

20.慕良泽、任路，2010：《惠农政策的嵌入与乡村治理资源重组——基于对新型农村养老保险政策的调查分析》，《理论与改革》第6期，第71-74页。

21.曲甜、黄蔓雯，2022：《数字时代乡村产业振兴的多主体协同机制研究——以B市P区“互联网+大桃”项目为例》，《电子政务》第1期，第114-124页。

22.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。

23.苏毅清、邱亚彪、方平，2023：《“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的机制解释》，《中国农村观察》第2期，第72-89页。

24.唐煜金、唐重振，2022：《“权力—利益”视阈下的乡村产业治理逻辑——基于L村罗汉果产业开发的个案考察》，《公共管理与政策评论》第6期，第96-110页。

25.田先红，2022：《从强干预到弱干预：乡村振兴背景下发展型政府行为转型研究——基于L镇产业发展过程的案例分析》，《吉首大学学报（社会科学版）》第6期，第41-52页。

26.王亚华、宦梅丽，2023：《农业社会化服务、农民集体行动与农村公共治理》，《广东社会科学》第2期，第15-26页。

27.吴延兵，2017：《中国式分权下的偏向性投资》，《经济研究》第6期，第137-152页。

28.吴映雪，2018：《精准扶贫的多元协同治理：现状、困境与出路——基层治理现代化视角下的考察》，《青海社会科学》第3期，第120-126页。

- 29.徐盈艳、黎熙元, 2018:《浮动控制与分层嵌入——服务外包下的政社关系调整机制分析》,《社会学研究》第2期,第115-139页。
- 30.许宝君、陈伟东, 2017:《自主治理与政府嵌入统合:公共事务治理之道》,《河南社会科学》第5期,第104-111页。
- 31.严红, 2021:《嵌入与整合:乡村振兴战略下村落现代转型的实现机制——基于鄂西L村农业产业的调查》,《农林经济管理学报》第5期,第660-668页。
- 32.杨润峰、王一鸣、全志辉、刘闯, 2023:《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》,《中国农村观察》第3期,第142-161页。
- 33.殷, 2009:《案例研究方法的应用》,周海涛译,重庆:重庆大学出版社,第18-20页。
- 34.于水、姜凯帆, 2017:《内生整合与外部嵌入:农村社会发展模式比较分析》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第6期,第87-93页。
- 35.郁建兴, 2013:《从行政推动到内源发展:当代中国农业农村发展的战略转型》,《经济社会体制比较》第3期,第12-25页。
- 36.岳晓文旭、王晓飞、韩旭东、周立, 2022:《赋权实践如何促进乡村新内源发展——基于赋权理论的多案例分析》,《中国农村经济》第5期,第36-54页。
- 37.臧雷振、刘超, 2021:《科技特派行动助力乡村振兴的嵌入式发展路径探索——多案例比较分析》,《中国行政管理》第11期,第115-122页。
- 38.曾智洪、毛霞维, 2020:《精准扶贫驻村工作队嵌入乡村社会的公共性拆解与立体化重构》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》第5期,第107-113页。
- 39.翟坤周, 2021:《新发展格局下乡村“产业—生态”协同振兴进路——基于县域治理分析框架》,《理论与改革》第3期,第40-55页。
- 40.张环宙、黄超超、周永广, 2007:《内生式发展模式研究综述》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第2期,第61-68页。
- 41.张森、叶敬忠, 2023:《“项目跑步机”上的村庄发展:自主性与可持续性探析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期,第86-100页。
- 42.张兴、刘畅、傅萍婷, 2023:《乡村振兴项目“去科层化”改革的实践逻辑与影响机制——以H省农业产业园项目为例》,《中国行政管理》第7期,第41-48页。
- 43.章文光、廖冰武, 2023:《乡村创新系统中政府的作用及其治理机制探索》,《中国行政管理》第7期,第34-40页。
- 44.郑观蕾、蓝煜昕, 2021:《渐进式嵌入:不确定性视角下社会组织介入乡村振兴的策略选择——以S基金会为例》,《公共管理学报》第1期,第126-136页。
- 45.郑世林、余家林, 2022:《项目制治理模式与中国农业发展——以国家农业综合开发项目为例》,《中国软科学》第11期,第37-46页。
- 46.郑永君、张茜, 2023:《资本嵌入、村庄响应与农地规模化经营成效》,《探索》第1期,第129-146页。
- 47.周立、李彦岩、罗建章, 2020:《合纵连横:乡村产业振兴的价值增值路径——基于一二三产业融合的多案例分析》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》第1期,第63-72页。

48.周立、李彦岩、王彩虹、方平，2018：《乡村振兴战略中的产业融合和六次产业发展》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》第3期，第16-24页。

49.周立、王彩虹，2019：《由双重脱嵌到双重回嵌：乡村振兴中的产业融合分析》，《行政管理改革》第6期，第44-53页。

50.周立、奚云霄、马荟、方平，2021：《资源匮乏型村庄如何发展新型集体经济？——基于公共治理说的陕西袁家村案例分析》，《中国农村经济》第1期，第91-111页。

51.朱启臻，2018：《乡村振兴背景下的乡村产业——产业兴旺的一种社会学解释》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第3期，第89-95页。

52.Ray, C., 2010, "Culture, Intellectual Property and Territorial Rural Development", *Sociologia Ruralis*, 38(1): 3-20.

（作者单位：华南理工大学公共管理学院）

（责任编辑：王 藻）

How Do Science and Technology Commissioners Promote the New Endogenous Development of Rural Industries with Leading Embedded Governance? An Investigation of the Plum Tree Industry in Pingyuan County, Guangdong Province

ZHANG Xichun CHEN Ze LI Shenghui

Abstract: Promoting the new endogenous development of rural industries can effectively boost the efficiency and benefit of rural industry development and enhance its endogenous power. However, at current there is relatively little discussion on the mechanisms of the new endogenous development of rural industries. By studying the case of science and technology commissioners helping the development of the plum tree industry in Pingyuan County, Guangdong Province, this paper summarizes the operation mode of the new endogenous development of rural industry aided by science and technology commissioners. The study finds that the mechanism by which science and technology commissioners promote the new endogenous development of rural industries can be summarized as a process of leading embedded governance. This involves the government implementing policies such as the deployment of science and technology commissioners, embedding them in the field of rural industrial development to shape the driving forces for industrial development. Through empowerment embedded, structure embedded, and function embedded, it propels the "reconstruction" of rural industries, achieving a deep integration and development of rural industries. More importantly, county governance units have played an important role in rural industry-led embedded governance. Through the development model of county demand driving village production and village industries embedded in county clusters, they have effectively promoted the overall revitalization of rural industries and high-quality development of rural industries.

Keywords: Rural Industries; New Endogenous Development; Science and Technology Commissioners; County-level

数字金融对规模经营农户新技术采用的影响*

翁飞龙¹ 霍学喜^{1,2}

摘要：农业新技术推广对提升农业生产效率、促进农业可持续发展意义重大。本文以苹果栽培新技术为例，分析数字金融对规模经营农户新技术采用的影响，并利用陕西省苹果主产区414户规模经营农户的微观数据进行实证检验。结果表明：数字金融对规模经营农户新技术采用具有显著的促进作用。从技术类型看，数字金融主要促进了新品种及配套栽培技术和花果管理新技术的采用。虽然数字金融影响的规模门槛效应尚未显现，但基于不同经营规模农户的分组研究发现，数字金融对规模经营农户新技术采用的影响在中等规模组最大。数字金融对处于家庭生命周期不同阶段的规模经营农户新技术采用的影响存在差异。机制分析表明，数字金融主要通过缓解信贷约束、降低风险冲击、促进市场参与影响规模经营农户新技术采用，且中介效应在不同经营规模、家庭生命周期不同阶段以及不同技术类型方面存在差异。

关键词：数字金融 新技术采用 家庭生命周期 规模经营农户

中图分类号：F323.3 **文献标识码：**A

一、引言

2023年中央“一号文件”明确了建设农业强国的内涵特征，包括供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强和竞争能力强^①。建设农业强国，重点在科技。2022年中国农业科技进步贡献率达到了62.40%^②，但与发达国家（80.00%以上）相比差距较大（宋洪远和江帆，2023）。导致农业技术扩散缓慢的重要原因是采用农业新技术需要较高的前期资金投入，但农村金融市场存在信息不对称，农村家庭面临较为严重的信贷约束，这会影响农户采用农业新技术的积极性（Li and Huo, 2021）。

*本文是农业农村部、财政部重点专项资金项目“国家现代农业产业技术体系（苹果）”（编号：CARS-28）和国家自然科学基金重点项目“我国西部农业市场培育与开放研究”（编号：71933005）的阶段性研究成果。本文通讯作者：霍学喜。

^①参见《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴重点工作的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

^②资料来源：《〈中国农业展望报告（2023-2032）〉发布 我国粮食和重要农产品稳定安全供给能力持续增强》，《农民日报》2023年4月21日003版。

数字金融的快速发展为破解该难题提供了可能性。数字金融可以利用大数据技术挖掘海量数据,依托云计算技术精准评估与识别农户的信用等级与违约风险,有效解决农户信贷过程中的信息不对称问题(Xu et al., 2022)。偏远农村地区的农户也可以享受便捷的金融服务,数字金融显著降低了市场交易成本,有效拓宽了交易的可能边界(Peng and Mao, 2023)。因此,研究总结数字金融与农业新技术采用的关系,对更好地发挥数字金融推动农业技术扩散的作用、促进农业现代化具有理论与政策意义。

学术界主要从农户特征、家庭特征、信息因素和环境因素等方面对农户新技术采用的影响因素进行探讨。其中,农户特征主要包括性别、年龄和受教育程度等(Wainaina et al., 2016),家庭特征主要包含收入水平、经营规模和兼业程度等(赵肖柯和周波, 2012),信息因素主要涉及社会网络(李博伟和徐翔, 2017)、信息技术(Zheng et al., 2022)等,环境因素主要指政策因素、自然因素、市场环境等(满明俊等, 2010)。在信贷方面,金融机构提供的信贷支持可以缓解农户的流动性约束,促使其采用新技术(Mukherjee, 2020; 魏昊等, 2020)。数字金融在农村地区普及渗透,深刻影响着农业发展,学术界高度重视数字金融影响农户绿色生产技术采用的相关研究。研究表明,缓解信贷约束(提高信贷可得性)、促进信息获取(提高信息可得性)、增强社会信任(促进社会互动)、提高风险承受水平是数字金融影响农户绿色生产技术采用的主要机制(Yu et al., 2020; Zhao et al., 2022; 李家辉和陆迁, 2022)。但既有研究并未严格根据数字金融的核心功能选取合适的机制变量,且机制分析混淆了数字金融与互联网的功能作用,如在促进信息获取(提高信息可得性)、增强社会信任(促进社会互动)等方面(Yu et al., 2020; Zhao et al., 2022; 李家辉和陆迁, 2022),数字金融的作用并不等同于互联网的作用。数字金融的功能作用主要体现在缓解信贷约束、提高支付便利性(降低交易成本)、提供风险保障等方面。此外,既有研究缺乏对农业新技术的关注。与传统农业技术相比,农业新技术具有高收益、高成本与高风险的特点,导致农户接受与采用农业新技术存在不确定性。那么,数字金融是否以及如何影响农户新技术采用?这需要进行系统研究。

为此,本文采用陕西省苹果主产区 414 户规模经营农户的微观数据,以苹果栽培新技术为例,分析数字金融对规模经营农户新技术采用的影响及其作用机制,考察数字金融影响的规模门槛效应、异质性影响和差异化作用机制。本文试图从两方面拓展现有研究:一是在理论方面,基于数字金融与技术的双重属性,本文提出数字金融可以从缓解信贷约束、降低风险冲击、促进市场参与三方面影响规模经营农户新技术采用,并聚焦促进市场参与的新作用机制。二是在新技术采用的适用情境方面,本文分析数字金融对不同经营规模、处于家庭生命周期不同阶段的规模经营农户新技术采用行为的差异性影响,以及数字金融对规模经营农户采用不同类型技术的影响。此外,本文还探究基于经营规模、家庭生命周期所处阶段、技术类型异质性的中介效应,有助于更深入地了解数字金融对新技术采用的影响。

本文选择苹果规模经营农户作为研究对象的依据是:第一,苹果属于典型的高价值农产品,在目标市场上具有较高的收入需求弹性,市场竞争较为充分,加之苹果生产具有劳动、资本和技术密集型特征,苹果规模经营农户对新技术相对敏感,因而更倾向于采用新技术。第二,苹果是中国第二大类水果,且苹果产业正处于技术变革转型期,即从传统的乔化栽培技术模式向矮化栽培集约技术模式转变。因此,

探索数字金融影响苹果规模经营农户新技术采用的规律和效果，在高价值农业产业领域具有代表性。

二、理论分析

（一）概念界定

1. 数字金融。数字金融是指传统金融机构和互联网公司利用数字技术实现融资、支付、投资和其他新型金融业务的模式（黄益平和黄卓，2018）。本文涉及的数字金融产品和服务主要包括支付、贷款、理财和保险业务等。

2. 规模经营农户。规模经营农户是指以家庭成员为主要劳动力，从事规模化、集约化、商品化农业生产经营，并以农业收入为主要收入来源的经营单元（陈晓华，2014）。本文综合了陕西省果业部门对规模经营农户的认定标准，以及学术界对规模经营农户的界定标准（如黄祖辉和俞宁，2010），将苹果种植面积在 20 亩及以上的农户界定为规模经营农户（以下简称“规模户”）。

3. 新技术采用。本文研究提及的新技术是与规模户以往生产经营中采用的农业技术相比较而言的，是在一定范围内规模户初次采用的农业技术。农业新技术类型多样，本文聚焦于苹果栽培新技术。其原因是：第一，不同类型的农业新技术会因技术属性（要素投入密集度与技术风险）不同而对规模户技术选择产生较大的差异性影响，不利于厘清数字金融影响规模户新技术采用的内在机理；第二，苹果栽培技术的选择合理与否，直接影响苹果产量与质量，因而本文选择苹果栽培新技术作为研究对象具有现实意义。苹果栽培技术主要包括选种育苗、土肥水管理、花果管理、病虫害防治和整形修剪（郝淑英等，2002）。结合实际情况，本文选取了 4 项苹果栽培新技术：新品种及配套栽培技术、土肥水管理新技术、花果管理新技术、病虫害防治新技术，并以采用新技术的数量来衡量规模户新技术采用情况。具体而言，苹果新品种及配套栽培技术主要是指选择抗逆性强、早实丰产的优良新品种，并根据品种特性选择配套的栽培技术；土肥水管理新技术主要包括测土配方施肥、水肥一体化、缓控释肥施用技术等；花果管理新技术主要包括专用授粉树配植技术、新型无害化学疏花疏果技术、果实免套袋技术等；病虫害防治新技术主要包括物理防治技术（新型杀虫灯、诱捕器等）和生物防治技术（喷施新型生物农药等）。

（二）数字金融对规模户新技术采用影响的机制分析

1. 缓解信贷约束。借鉴既有文献成果（如魏昊等，2020；马九杰等，2022），本文假设规模户为理性经济人，其生产决策受到经济效益驱动。同时，本文将农业新技术采用视为投资行为，假定通过资金借贷实现新技术采用能够增加农户农业收入。在此基础上，本文构建了一个两期动态模型，具体为：假设在时期 0，规模户从事农业生产可投入的现金总量为 Q_0 ，种植面积为 T ，农业劳动力投入为 L 。资本投入为 $I = I_1 + I_2$ ，其中， I_1 为化肥农药等生产性资本投入， I_2 为农业新技术投入。其他生产成本为 C ，银行贷款规模为 H_0 ，利率为 r_0 。时期 0 的规模户的净收入为 D_0 ；在时期 1，规模户将农业收入用于偿还银行贷款 H_0 ，时期 1 的规模户的净收入为 D_1 。假定规模户的生产函数为扩展的柯布一道格拉斯函数：

$$y = F(I, L, T) = AI^\alpha L^\beta T^\gamma \quad (1)$$

(1) 式中: y 表示农业产出水平, A 表示规模户的技术水平, α 、 β 、 γ 分别为资本投入、劳动力投入和土地投入的产出弹性系数, 取值介于 0 到 1 之间。本文主要是从资金筹措和投入视角研究规模户新技术采用行为, 因而假定资金和技术以外的其他因素均为既定因素。

假定农业产出为单位价格, 不存在折现问题, 那么, 规模户在时期 0 和时期 1 的净收入分别为:

$$D_0 = Q_0 + H_0 - I_1 - I_2 - C \quad (2)$$

$$D_1 = AI^\alpha L^\beta T^\gamma - (1+r_0)H_0 \quad (3)$$

设定规模户目标函数为各期净收入的总期望值, 即将时期 0 和时期 1 的两期净收入相加, 得到规模户的总期望收入。假设规模户追求的是两期净收入之和最大化, 则规模户净收入 π_1 最大化的目标函数为:

$$\max \pi_1 = E(\sum_{t=0}^1 D_t) = AI^\alpha L^\beta T^\gamma + Q_0 - I_1 - I_2 - C - r_0 H_0 \quad (4)$$

假设新技术投资资金全部或部分来自信贷资金, 则规模户在时期 0 的信贷约束条件(信贷限制)为:

$$0 \leq H_0 \leq gI_2, \quad g \in (0, 1] \quad (5)$$

(5) 式中: g 表示规模户所获得的信贷资金占新技术投资资金的比例。

根据上述理论框架, 面对不同的信贷可得条件, 规模户在净收入最大化目标函数下的新技术最优投资决策存在明显差异。对信贷可得的规模户而言, 所有可能提升规模户净收入的农业新技术投资均可以得到信贷资金支持; 而对于无法获得信贷资金的规模户, 有限的资金仅能覆盖一部分的新技术投资, 可能难以满足规模户净收入最大化的资金需求。下文将对上述公式进行求解, 通过对比分析来识别信贷可得性对规模户新技术投资的影响。

首先, 考虑第一种情境, 在信贷可得条件下规模户的最优农业新技术投资。第一, 当不存在信贷约束时, 贷款 H_0 能够全部覆盖农业新技术投资金额 I_2 , 规模户按照净收入最大化目标决定其最优的新技术投资金额, 则存在:

$$H_0 = I_2 \quad (6)$$

将(6)式代入(4)式求解, 可得规模户在无信贷约束条件下的最优农业新技术投资 $I_{\text{优}}^*$ 为:

$$I_{\text{优}}^* = \left(\frac{\alpha AL^\beta T^\gamma}{1+r_0} \right)^{\frac{1}{1-\alpha}}, \quad g=1 \quad (7)$$

第二, 当存在信贷约束时, 贷款 H_0 只能部分覆盖规模户农业新技术投资金额 I_2 ($0 < g < 1$, $H_0 < I_2$), 假设规模户会将时期 0 的净收入尽可能配置到时期 1, 以实现较优投入, 则存在:

$$H_0 = gI_2 \quad (8)$$

将(8)式代入(4)式求解, 可得规模户在信贷约束条件下的最优农业新技术投资 $I_{\text{约}}^*$ 为:

$$I_{约}^* = \left[\frac{\alpha AL^\beta T^\gamma}{(1+r_0)g} \right]^{\frac{1}{1-\alpha}}, D_0=0 \quad (9)$$

其次，考虑第二种情境，在信贷不可得情境下规模户最优的农业新技术投资。对于无法获得信贷资金的规模户而言，有限的资金仅能覆盖一部分农业新技术投资，可能难以满足净收入最大化的资金需求。同样假设规模户会将时期0的净收入尽可能配置到时期1。将（9）式代入（4）式求解，可得规模户在信贷不可得情境下的最优农业新技术投资 $I_{无}^*$ 为：

$$I_{无}^* = Q_0 - I_1 - C, D_0=0, H_0=0 \quad (10)$$

根据（2）式和（8）式，当存在信贷约束时， $I_2 = \frac{Q_0 - I_1 - C}{1-g}$ 。当 $g \in (0,1)$ 时， $I_{约}^* = \left[\frac{\alpha AL^\beta T^\gamma}{(1+r_0)g} \right]^{\frac{1}{1-\alpha}} = \frac{Q_0 - I_1 - C}{1-g} > Q_0 - I_1 - C$ 。当不存在信贷约束，即 $g=1$ 时，农业新技术投资水平达到最优，此时， $I_{约}^*$ 为最大值，且 $I_{约}^* > I_{无}^* > I_{无}^*$ 。这说明，完全或部分获得信贷资金支持的规模户的农业新技术投资力度要明显高于无法获得信贷支持的规模户。

数字金融的发展为缓解规模户融资困境带来新的解决方案。研究表明，数字金融可以利用数字技术缓解信息不对称、降低交易成本和规避道德风险，进而提升规模户的信贷可得性（Xu et al., 2022）。为此，本文进一步探究数字金融情境下规模户（本文特指那些无法从传统金融渠道获得信贷资金的规模户）最优的农业新技术投资水平。

假设规模户通过数字金融渠道获得的信贷资金规模为 H_1 （ $0 < H_1 \leq H_0$ ），利率为 r_1 ，则规模户在时期0和时期1的净收入分别为： $D_0 = Q_0 + H_1 - I_1 - I_2 - C$ 和 $D_1 = AI^\alpha L^\beta T^\gamma - (1+r_1)H_1$ 。规模户净收入 π_2 最大化的目标函数为：

$$\max \pi_2 = E(\sum_{t=0}^1 D_t) = AI^\alpha L^\beta T^\gamma + Q_0 - I_1 - I_2 - C - r_1 H_1 \quad (11)$$

同理，可得规模户的最优农业新技术投资 I^* 为：

$$I^* = \left[\frac{\alpha AL^\beta T^\gamma}{(1+r_1)g} \right]^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad (12)$$

比较 I^* 和 $I_{无}^*$ 可知：

$$I^* - I_{无}^* = \left[\frac{\alpha AL^\beta T^\gamma}{(1+r_1)g} \right]^{\frac{1}{1-\alpha}} - (Q_0 - I_1 - C) > 0 \quad (13)$$

由（13）式可知，数字金融提供的信贷支持助推无法从传统金融渠道获得信贷资金的规模户增加农业新技术投资。

2.降低风险冲击。作为理性经济人的规模户在进行新技术采用决策时，不仅追求收入最大化，还要考虑风险因素。采用农业新技术需要较高的前期资金投入，且可能受到新技术成熟度不够及使用不当、农产品市场价格波动、自然灾害等风险或因素的影响。在生产经营风险较大的情境下，规模户因

担心无法达到农业新技术投资的预期目标而对农业新技术采用持有谨慎的态度，制约其农业新技术采用。现阶段数字金融在农业生产领域的渗透率得到有效提升，规模户可以通过数字金融平台购买保险产品来分散和转移农业生产面临的各种风险，从而降低风险冲击对农业生产的负面影响（吴雨等，2021）。数字金融的支付功能还有助于强化家庭风险分担网络建设。当面临风险冲击时，规模户可以借助数字金融的支付功能，及时获得家庭风险分担网络成员的资金支持，有效应对风险冲击（Djahini-Afawoubo et al., 2023）。这增强了规模户农业新技术投资的信心，刺激其采用农业新技术。

3.促进市场参与。数字金融为规模户参与市场提供了契机（Yao et al., 2022）。当作为生产资料购买者购买优质苗木、生物农药等新技术时，规模户可以借助移动支付工具快速完成各类交易。当规模户作为销售者时，移动支付的低成本、便捷性优势可大幅提高交易效率和扩大交易规模，显著降低规模户的交易成本。此外，农产品电商市场参与存在资金门槛，数字信贷服务可以为规模户参与农产品电商市场提供资金支持（周亚虹等，2023）。数字保险服务则可以提供诸如退运险、财产险、网络安全保险等保险产品，有效分散规模户的经营风险，促进规模户的市场参与。销售收入的增加可以充分调动规模户的生产积极性，激励其增加农业新技术投资。同时，规模户还可以根据市场需求，及时转变生产方式和改进农产品质量，例如选择优质高产的优良品种、标准化苗木技术、绿色生产技术等，进而促使其采用农业新技术（李晓静等，2020）。基于上述分析，本文提出研究假说 H1。

H1：数字金融能够显著促进规模户的农业新技术采用。

（三）数字金融对规模户农业新技术采用影响的规模门槛效应

农地经营规模是影响规模户农业新技术采用决策的重要因素，经营规模变动会引起规模户采用农业新技术的收益与成本的变化，进而影响其新技术采用行为（Mao et al., 2021）。当规模户经营规模较小时，采用农业新技术虽然能够给规模户带来一定的经济效益，但采用农业新技术的资金投入与掌握农业新技术所花费的时间成本较高，过小的经营规模也不利于农业新技术作用的发挥（钱忠好等，2023）。因此，规模户缺乏经济效益驱动，采用农业新技术的积极性不高，进而导致数字金融对规模户农业新技术采用的促进作用较弱。当规模户的经营规模扩大，并跨过规模门槛后，传统的种植模式将不具备规模效益，规模户为降低生产成本、提高规模效益，迫切需要引入新技术（赵肖柯和周波，2012）。此外，经营规模扩大可显著降低单位土地面积所分摊的采用农业新技术的成本，可以有效发挥农业新技术的效果，增加农业收入（Hu et al., 2022）。这充分调动了规模户的生产积极性，激励其增加农业新技术投资，因而数字金融对规模户农业新技术采用的促进作用将增强。基于此，本文提出研究假说 H2。

H2：数字金融对规模户农业新技术采用的影响存在规模门槛，即当规模户的经营规模超过门槛值后，数字金融对规模户农业新技术采用的促进作用将增强。

三、研究设计

（一）数据来源

本文数据源自 2022 年 3—4 月国家苹果产业技术体系产业经济研究室在陕西省苹果主产区完成的

实地调研。为确保调研样本的代表性，调研组根据多阶段分层抽样原则，采用概率与规模成比例抽样方法，选取延安市的洛川县和黄陵县作为样本地区。选取延安市洛川县与黄陵县的原因是：首先，陕西省共有 30 个国家苹果基地县，分布在宝鸡、咸阳、渭南、铜川、延安 5 个市。根据《陕西统计年鉴 2022》相关数据，2021 年延安市苹果基地县的苹果种植面积占全省苹果种植总面积的 26.96%，苹果产量占全省苹果总产量的 29.50%。可见，选取延安市为样本区域具有一定代表性。其次，洛川县是全国苹果产业技术示范基地县，2021 年苹果种植面积为 3.57 万公顷，产量为 98.50 万吨，面积和产量均居全省苹果基地县首位；黄陵县是陕西省苹果栽培模式典型示范县，2021 年苹果种植面积为 1.41 万公顷，产量为 37.82 万吨，在全省 30 个苹果基地县中分别位列第 19 位、第 12 位。因此，本文以苹果产业较为发达且处于技术变革关键时期的洛川县、黄陵县为样本县，能够较好地把握现阶段陕西省苹果产业技术变革趋势及其投融资需求情况。在样本县中，洛川县有 9 个乡镇（街道），黄陵县有 6 个乡镇（街道）。调研组综合考量了样本县各乡镇（街道）的经济发展水平以及苹果规模户分布情况（通过询问当地果业部门工作人员），在洛川县选取 6 个乡镇（街道），在黄陵县选取 3 个乡镇（街道），共计 9 个乡镇（街道）。在样本乡镇中，调研组根据各行政村的经济发展水平以及苹果规模户分布情况，随机选取 3~6 个行政村，共选取 50 个行政村。在每个样本行政村中，调研组对苹果种植规模排名全村前 10%（苹果种植面积在 20 亩及以上）的苹果规模户进行调查（若超过 10 户，则随机选择 10 户），调查采用面对面问卷访谈方式。问卷内容主要包括苹果规模户的家庭基本信息、数字金融服务使用情况、家庭信贷情况、苹果生产投入与产出情况。在剔除无效样本后，本文共获得 414 份有效问卷。

（二）变量选取

1.被解释变量——新技术采用程度。基于前文对苹果栽培新技术概念的界定，本文根据问项“与之前相比，去年您是否采用过以下新技术（可多选）”测度新技术采用程度。相应选项为：新品种及配套栽培技术、花果管理新技术、病虫害防治新技术、土肥水管理新技术。具体而言，调研组首先向规模户清晰地解释每项新技术的具体含义，然后将规模户采用的新技术的项数加总，以此衡量规模户新技术采用程度，该变量取值介于 0 到 4 之间。

根据样本数据，规模户采用花果管理新技术的最多，共有 113 户，占全部样本规模户的比重为 27.29%。这意味着花果管理技术选择的合理与否，对苹果产量与质量影响较大，农技推广部门应重点推广花果管理新技术。病虫害防治新技术与土肥水管理新技术并列第二，分别有 45 户规模户采用，占比均为 10.87%。尽管病虫害防治新技术与土肥水管理新技术的采用率比花果管理新技术低，但科学防治病虫害与土肥水管理在苹果生产经营中仍十分重要。新品种及配套栽培技术采用率最低，共有 38 户规模户采用，占比为 9.18%。可能的原因是：样本地区果园果树的平均树龄为 18.61 年，处于盛果期，果园还未到更新换代时期，因而规模户种植新品种的积极性较低。

从新技术采用程度看，未采用任何新技术的规模户占全部样本规模户的比重为 61.35%，采用 1 项和 2 项新技术的规模户分别占比 24.40%和 10.14%，采用 3 项、4 项新技术的规模户的总占比仅为 4.11%。这表明样本地区规模户新技术采用程度偏低。

2.核心解释变量——数字金融使用水平。本文借鉴既有文献成果（如何婧和李庆海，2019），从数字金融的支付服务（购买农业生产资料）、网银服务（农业类转账汇款）、贷款服务（农业贷款）、理财服务和保险服务五个维度评估规模户数字金融使用情况。

具体问项如下。问项 1：在苹果生产过程中，您使用过以下哪种支付方式？问项 2：在苹果生产过程中，您使用过以下哪种方式转账汇款？问项 3：您通过以下哪种渠道贷款用于苹果生产？问项 4：您通过以下哪种渠道购买理财产品？问项 5：您通过以下哪种渠道购买保险？相应的选项为：互联网金融，手机银行或网上银行，二者均无，二者均有。规模户在回答问项时，若选择了选项“二者均无”，则该问项赋值为 0；若选择了其他任意一项，则该问项赋值为 1。在此基础上，本文将五个问项得分加总，得到规模户数字金融使用水平，该变量取值介于 0 到 5 之间。

在样本户中，使用网银服务的规模户最多，其占全部样本规模户的比重为 85.01%；其次为使用支付服务的规模户，占比为 83.54%；再次是使用贷款服务的规模户，占比为 10.57%。从数字金融使用水平看，使用过 2 项数字金融服务的规模户最多，其占全部样本规模户的比重为 66.91%，使用过 3 项、4 项、5 项数字金融服务的规模户的占比总和不到 15.00%。可见，样本地区规模户的数字金融使用水平偏低。

3.控制变量。根据问卷信息并借鉴相关研究成果（如赵肖柯和周波，2012；李家辉和陆迁，2022），本文选取户主个人特征（户主年龄、户主健康情况、户主受教育年限、是否村干部），家庭特征（种植年限、农业劳动力人数、家庭总收入、技术培训情况、经营规模、地块数），生产特征（经济效益认知情况、果园树龄、栽培方式、土壤肥力情况），以及村庄特征（村庄经济水平、村庄地形、村庄到县城距离、市场行情、自然灾害频率）4 类 19 个变量作为控制变量。

4.中介变量。本文根据问项“2021 年您家是否向金融机构申请贷款”来识别规模户是否面临信贷约束。若规模户申请过贷款，但实际获得贷款金额小于申请贷款金额，或者规模户未申请贷款的原因为“手续太麻烦”“贷款成本太高”“利息太高”“贷了怕以后还不上”“担心失去抵押物”“即使申请了也得不到”中的任何一项，则农户面临信贷约束，信贷约束情况变量赋值为 1，反之农户若获得预期的贷款资金，信贷约束情况变量赋值为 0。本文采用农业经营风险来表征规模户面临的农业经营风险情况。具体而言，参考现有文献做法（如任天驰和杨汭华，2023），本文以苹果种植收入为被解释变量，个人特征（户主年龄、户主健康情况、户主受教育年限、是否村干部）、家庭特征（农业劳动力人数、经营规模、农业机械总值、合作社参与情况）为解释变量，进行 OLS 回归得到残差值的平方（进行取对数处理），以此度量农业经营风险。该数值越大，规模户面临的农业经营风险越高。本文根据问项“去年，您家是否通过农产品电商平台（包括淘宝、拼多多、朋友圈、抖音等）销售苹果”表征规模户市场参与情况，若规模户通过农产品电商平台销售苹果，则市场参与情况变量赋值为 1，否则赋值为 0。

上述各变量定义和描述性统计如表 1 所示。

表 1 变量赋值及描述性统计

变量名称	赋值说明	均值	标准差
新技术采用程度	规模户采用新技术的数量（项）	0.58	0.88
数字金融使用水平	规模户数字金融使用水平	1.86	0.89
户主年龄	户主的年龄（岁）	53.66	9.16
户主健康情况	户主身体健康情况：非常健康=5，比较健康=4，一般=3，比较不健康=2，非常不健康=1	4.11	1.07
户主受教育年限	户主受教育的年限（年）	9.06	3.25
是否村干部	户主是否是村干部：是=1，否=0	0.27	0.45
种植年限	规模户种植苹果的年限（年）	28.39	6.50
农业劳动力人数	规模户家庭农业劳动力总人数（人）	2.15	0.90
家庭总收入	2021 年规模户家庭总收入（元），取对数	157281.70	208831.20
技术培训情况	2021 年规模户家庭参加苹果技术培训总次数（次）	1.88	3.45
经营规模	规模户的苹果种植总面积（公顷）	2.07	1.27
地块数	规模户生产经营的果园总地块数（块）	5.00	1.94
经济效益认知情况	采用新技术可以提高苹果质量：非常同意=5，比较同意=4，一般=3，比较不同意=2，非常不同意=1	4.18	0.98
果园树龄	果园果树的平均树龄（年）	18.61	6.11
栽培方式	苹果栽培方式：矮化栽培集约技术模式=1，乔化栽培技术模式=0	0.04	0.20
土壤肥力情况	果园土壤肥力情况：差=3，中=2，好=1	1.62	0.62
村庄经济水平	本村的经济水平在本县处于何种水平：最好=5，中等偏上=4，中等=3，中等偏下=2，最差=1	2.60	0.75
村庄地形	台地（塬地）=3，丘陵=2，山地=1	1.29	0.66
村庄到县城距离	村庄到县城的距离（千米）	41.67	20.32
市场行情	2020 年本村苹果平均销售价格（元/千克）	1.00	0.42
自然灾害频率	过去 5 年，本村自然灾害发生频率：经常=3，偶尔=2，未发生过=1	2.60	0.56
信贷约束情况	2021 年您家是否向金融机构申请贷款：获得预期的贷款金额=1，未获得贷款或实际获得贷款金额小于申请贷款金额=0	0.56	0.50
农业经营风险情况	规模户面临的农业经营风险程度：以苹果种植收入为被解释变量，个人特征、家庭特征为解释变量，进行 OLS 回归得到残差值的平方并取对数	1.02	2.04
市场参与情况	规模户通过农产品电商平台（包括淘宝、拼多多、朋友圈、抖音等）销售苹果：是=1，否=0	0.08	0.27

注：家庭总收入、农业经营风险情况汇报的是变量原值的统计结果。

（三）模型设定

1. 条件混合估计方法。被解释变量新技术采用程度是离散的有序变量，因此本文采用有序 Probit 模型进行估计，模型具体形式如下：

$$Tech_i = \gamma_0 + \gamma_1 DF_i + \gamma_2 X_i + \varepsilon_i \quad (14)$$

(14) 式中: $Tech_i$ 表示第 i 个规模户的新技术采用程度, DF_i 表示第 i 个规模户的数字金融使用水平, X_i 表示影响第 i 个规模户新技术采用的控制变量, γ_1 、 γ_2 为待估计参数, γ_0 表示截距项, ε_i 表示随机扰动项。

数字金融服务使用是一种个人决策, 可能因遗漏变量、联立因果等问题而存在内生性, 进而导致估计结果有偏。为缓解该问题, 本文采用工具变量法得到数字金融使用水平与工具变量的诱导方程, 具体如下:

$$DF_i = \beta_0 + \beta_1 Z_i + \beta_2 X_i + \mu_i \quad (15)$$

(15) 式中: DF_i 表示第 i 个规模户的数字金融使用水平, Z_i 为工具变量, X_i 表示控制变量, β_1 、 β_2 为待估计参数, β_0 表示截距项, μ_i 表示随机扰动项。

本文参考已有研究 (如何婧和李庆海, 2019; 董晓林等, 2021), 按照乡镇和受访者年龄分组计算其他农户数字金融使用水平的平均值, 将其作为数字金融使用水平的工具变量 (以下简称“同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平”)。根据行为模仿理论, 规模户使用数字金融服务在很大程度上会受到同乡镇同年龄段农户数字金融使用行为的影响, 但同乡镇同年龄段规模户的数字金融使用水平的平均值一般不会直接影响规模户的新技术采用行为, 因而工具变量满足相关性与外生性的要求。本文计算工具变量的具体步骤为: 先将样本规模户按照户主年龄划分成 5 个子样本, 即 $[30, 40)$ 、 $[40, 50)$ 、 $[50, 60)$ 、 $[60, 70)$ 和 $[70, 80]$, 再选取同乡镇同年龄段的其他样本规模户的数字金融使用水平的平均值作为工具变量。

数字金融使用水平和新技术采用程度均为有序分类变量, 因此本文使用 Roodman (2011) 提出的条件混合估计方法 (conditional mixed process, 简称 CMP) 进行估计。CMP 方法采用极大似然估计法, 将联立方程组当作一个系统进行估计, 估计更有效率。其估计过程分为两部分: 第一阶段评估内生变量数字金融使用水平与工具变量的相关性。第二阶段将工具变量代入模型进行回归, 并根据内生性检验参数 $atanrho_12$ 判断变量外生性。若参数显著异于 0, 则模型存在内生性问题。此时, CMP 方法优于 o-Probit 模型, 否则 o-Probit 模型更优。

2. 中介效应模型。本文借鉴江艇 (2022) 的研究, 仅探讨数字金融使用水平对中介变量的影响, 模型具体构建如下:

$$M_i = \beta_0 + \beta_1 DF_i + \beta_2 X_i + \sigma_i \quad (16)$$

(16) 式中, M_i 为中介变量, X_i 为控制变量, γ_0 、 β_0 为截距项, γ_1 、 γ_2 、 β_1 、 β_2 为待估计参数, ε_i 、 σ_i 为随机误差项。

四、实证分析

（一）数字金融对规模户新技术采用影响的基准估计结果

表 2 汇报了数字金融对规模户新技术采用影响的估计结果。O-Probit 模型估计结果表明，数字金融使用水平对规模户新技术采用程度的影响在 5%统计水平上显著，且系数为正，研究假说 H1 得到初步印证。CMP 方法的估计结果表明，同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平对规模户数字金融使用水平存在显著影响，说明工具变量满足相关性要求。 atanrho_12 值在 1%的统计水平上显著，说明数字金融使用水平为内生变量。在考虑模型的内生性问题后，数字金融使用水平对规模户新技术采用程度仍存在显著的正向影响，且显著性水平由 5%提升至 1%。这意味着，采用 CMP 方法所得的估计结果要优于 o-Probit 模型。为保证回归结果的稳健性，表 2 还汇报了 2SLS 模型的估计结果。由估计结果可知，同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平显著，说明工具变量满足相关性要求。DWH 检验在 10%的统计水平上显著，表明数字金融使用水平为内生变量。Cragg-Donald Wald F 统计量为 36.566，高于 10%水平的临界值 16.38，说明不存在弱工具变量问题。在考虑了可能的内生性问题后，数字金融使用水平在 5%统计水平上显著正向影响规模户新技术采用程度，说明数字金融能够促使规模户采用新技术，有效验证了研究假说 H1。

根据 CMP 方法得到的估计结果，户主健康情况对新技术采用程度存在显著的正向影响，其原因是户主身体健康状况直接影响其农业生产能力，户主健康状况越好，越可能采用新技术以获取更高的收益，进而促进新技术采用。户主受教育年限对新技术采用程度的影响显著，且系数为负，其原因是户主受教育年限越高，越容易获得其他就业机会，规模户对农业生产的关注度降低，进而制约其新技术采用。种植年限与新技术采用程度显著正相关，其原因是规模户种植苹果的年限越长，经验越丰富，相应的苹果种植的资产专用性越强，转向其他作物种植的难度越大，规模户越倾向于采用新技术。经营规模对新技术采用程度存在显著的正向影响，其原因是经营规模的扩大有助于形成规模经济，降低规模户采用新技术的成本，提升其新技术采用意愿。栽培方式对新技术采用程度存在显著正向影响，即矮化栽培集约技术模式比乔化栽培技术模式更有利于新技术采用，其原因是矮化种植的果园基础设施较好，管理更精细，更有利于水肥一体化等新技术的推广应用，进而促进规模户的新技术采用。村庄地形对新技术采用程度存在显著的正向影响，其原因是与山地丘陵相比，台地（塬地）地势平坦，土地细碎化程度低，更有利于农业新技术的推广应用。市场行情对新技术采用程度存在显著的正向影响，其原因是规模户是理性经济人，农产品市场行情越好，规模户对未来的预期就越高，越有动力采用新技术，通过提高农产品产量和质量来获取更高的收入，从而促进新技术采用。

表 2 数字金融对规模户新技术采用影响的基准估计结果

变量	o-Probit 模型		CMP 方法		2SLS 模型	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
数字金融使用水平	0.188**	0.082	0.661***	0.171	0.384**	0.157
户主年龄	-0.007	0.008	0.007	0.009	0.004	0.007

表 2 (续)

户主健康情况	0.236***	0.063	0.210***	0.064	0.131***	0.036
户主受教育年限	-0.044**	0.021	-0.056***	0.021	-0.038**	0.015
是否村干部	0.257*	0.137	0.133	0.146	0.107	0.106
种植年限	0.023**	0.011	0.030***	0.011	0.018**	0.008
农业劳动力人数	-0.023	0.078	-0.035	0.077	-0.021	0.049
家庭总收入	-0.046	0.084	-0.060	0.083	-0.025	0.058
技术培训情况	0.023**	0.011	0.008	0.014	0.019	0.012
经营规模	0.171***	0.064	0.155**	0.062	0.131***	0.037
地块数	-0.012	0.035	-0.036	0.037	-0.026	0.028
经济效益认知情况	0.099	0.072	0.089	0.066	0.055	0.048
果园树龄	-0.004	0.010	-0.005	0.010	-0.003	0.007
栽培方式	0.661**	0.270	0.654**	0.291	0.534**	0.245
土壤肥力情况	0.155	0.104	0.135	0.101	0.107	0.075
村庄经济水平	-0.114	0.087	-0.092	0.086	-0.069	0.056
村庄地形	0.197**	0.098	0.174*	0.096	0.115*	0.067
村庄到县城距离	0.001	0.003	-0.000	0.003	-0.000	0.002
市场行情	0.447***	0.160	0.403**	0.160	0.286***	0.105
自然灾害频率	0.056	0.115	0.021	0.110	0.018	0.071
同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平			1.956***	0.341	1.315***	0.224
atanrho_12			-0.500***	0.191		
Cragg-Donald WaldF 统计量					36.566	
DWH 检验					3.371*	
观测值	414		414		414	

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②标准误为稳健标准误；③同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平的估计结果为第一阶段的回归结果。

(二) 稳健性检验

1.工具变量外生性检验。虽然工具变量通过外生性检验，但仍难以排除数字金融通过其他途径影响规模户的新技术采用。为此，本文采用 Conley et al.(2012)提出的置信区间集合法(union of confidence intervals, 简称 UCI)和近似零方法(local to zero, 简称 LTZ)，检验工具变量在近似外生时工具变量法估计结果的稳健性。首先，在 95%的置信区间下，基于 UCI 方法得到的数字金融使用水平系数的置信区间为(0.042, 0.733)，区间不包含 0，说明上述估计结果具有稳健性。其次，LTZ 估计结果表明，在近似外生的情境下，数字金融使用水平对规模户新技术采用程度的影响在 5%的统计水平上显著，且系数为正。因此，即使考虑工具变量可能存在非严格的外生性，本文的估计结果仍然是稳健的。

2.倾向得分匹配法。前文运用 CMP 方法、2SLS 模型尽可能克服了内生性问题，但由于数据、变

量等限制，数字金融对规模户新技术采用的影响可能受到“自选择”的干扰，导致估计结果存在选择性偏误。为此，本文先根据规模户是否使用数字金融服务，将规模户划分为使用数字金融组和未使用数字金融组，然后运用倾向得分匹配法构建数字金融影响规模户新技术采用的反事实分析框架，以克服模型潜在的选择性偏误问题。运用倾向得分匹配法需要对处理组与控制组样本进行平衡性检验，具体检验结果见表3。由表3可知，匹配后，Pseudo-R²、LR chi²、偏差均值、偏差中位数均显著下降，表明控制组与处理组的系统性差异显著降低了，运用倾向得分匹配法是合适的。

表3 匹配前后解释变量的平衡性检验结果

匹配方法	Pseudo-R ²	LR chi ²	偏差均值	偏差中位数
匹配前	0.159	50.340***	23.000	17.700
k 近邻匹配 (k=4)	0.009	6.440	4.000	3.900
卡尺匹配 (卡尺=0.02)	0.009	6.420	3.600	3.100
卡尺内 k 近邻匹配 (k=4, 卡尺=0.02)	0.008	5.650	3.700	3.000
核匹配	0.008	5.620	3.000	2.100

注：***表示 1% 的显著性水平。

表4汇报了基于倾向得分匹配法的估计结果。由表4可知，四种匹配方法所得的ATT均在5%统计水平上显著，且系数为正。ATT的平均值为0.248，说明使用数字金融服务的规模户的新技术采用程度要比未使用数字金融服务的规模户高28.15%。这表明在考虑选择性偏误问题后，数字金融对规模户新技术采用仍具有显著促进作用，有效验证了上述回归结果的稳健性。

表4 倾向得分匹配法估计结果

匹配方法	处理组	控制组	ATT	标准差	t 值
k 近邻匹配 (k=4)	0.549	0.301	0.248**	0.100	2.47
卡尺匹配 (卡尺=0.02)	0.549	0.297	0.252**	0.101	2.50
卡尺内 k 近邻匹配 (k=4, 卡尺=0.02)	0.549	0.304	0.245**	0.102	2.40
核匹配	0.549	0.302	0.247**	0.098	2.51
平均值			0.248		

注：**表示 5% 的显著性水平。

3. 考虑极端值的影响。为削弱极端值对估计结果的影响，本文运用 Winsor 缩尾处理法分别对家庭总收入、经营规模等连续变量进行 1% 和 5% 的缩尾处理，并重新进行回归。表5的估计结果显示，数字金融使用水平仍在 1% 的统计水平上显著，且数值大小和基准回归结果相近。可见，本文的核心结论并未发生改变。研究假说 H1 得到验证。

表5 数字金融对规模户新技术采用的影响：缩尾处理后的 CMP 方法估计结果

变量	缩尾 1%		缩尾 5%	
	系数	标准误	系数	标准误
数字金融使用水平	0.673***	0.172	0.688***	0.172

表 5 (续)

同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平	1.877***	0.342	1.849***	0.339
atanrho_12	-0.503***	0.191	-0.529***	0.194
控制变量	已控制		已控制	
观测值	414		414	

注：①***表示 1%的显著性水平；②标准误为稳健标准误；③控制变量同表 2；④同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平的估计结果为第一阶段的回归结果。

(三) 作用机制分析

表 6 汇报了中介效应估计结果。由表 6 方程 1 可知，数字金融使用水平对信贷约束情况具有显著负向影响。这表明数字金融可以有效提升规模户参与信贷市场的能力。传统金融机构和互联网企业可以利用规模户在数字金融平台留下的数字足迹和数据信息对其进行更加精准地画像，有效缓解信息不对称，进而提高规模户的信贷可得性。信贷约束缓解可以充分调动规模户采用新技术的积极性，激励其采用新技术。由表 6 方程 2 可知，数字金融使用水平对农业经营风险情况存在显著负向影响。这表明通过数字金融平台购买保险产品以及借助数字支付功能及时获得家庭风险分担网络成员的资金支持，可以有效应对风险冲击，提高规模户应对风险冲击的能力，增强其采用新技术的信心，进而促进新技术采用。由表 6 方程 3 可知，数字金融使用水平对规模户市场参与情况具有显著正向影响。这表明数字金融在资金账户管理、支付结算、资金融通等方面具有优势，可以显著降低交易成本，促进规模户市场参与。农产品销售渠道拓宽，在增加规模户销售收入的同时，还能促使规模户根据市场需求及时转变生产方式，促进新技术采用。

综上可知，数字金融可以通过缓解信贷约束、降低风险冲击、促进市场参与三条途径影响规模户的新技术采用。

表 6 数字金融对规模户新技术采用影响的中介效应估计结果

变量	方程 1 信贷约束情况		方程 2 农业经营风险情况		方程 3 市场参与情况	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
数字金融使用水平	-0.608***	0.191	-1.275***	0.493	1.217***	0.266
同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平	2.042***	0.329	1.947***	0.348	2.036***	0.340
atanrho_12	0.526**	0.218	0.461**	0.188	-0.645**	0.266
控制变量	已控制		已控制		已控制	
观测值	414		414		414	

注：①***、**分别表示 1%、5%的显著性水平；②标准误为稳健标准误；③控制变量同表 2；④同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平的估计结果为第一阶段的回归结果。

(四) 数字金融影响规模户新技术采用的规模门槛效应

由前文可知，数字金融能够促进规模户新技术采用。那么，数字金融对规模户新技术采用的作用

是否受经营规模的影响,即是否存在规模门槛效应?为此,本文利用 Hansen (2000) 提出的可用于截面数据的门槛回归模型进行检验。在进行门槛效应检验前,需先检验门槛是否存在。经检验,门槛变量经营规模的 bootstrap p 值为 0.358,大于 0.1,未能拒绝原假设,说明经营规模的门槛效应不存在,研究假说 H2 未得到验证。可能的解释是:本文聚焦苹果栽培新技术,但从实际情况看,样本地区规模户对苹果栽培新技术的采用程度整体偏低。与果园农机新技术、储藏保鲜新技术等资本密集程度更高的新技术相比,栽培新技术对资金的需求较小。因此,规模户的经营规模可能尚未达到能够产生明显变化的规模门槛值。

那么,数字金融对不同经营规模的规模户新技术采用究竟存在怎样的影响?本文以 33 分位点与 65 分位点为切点,将全样本按经营规模分为偏小规模组、中等规模组和较大规模组三组。在此基础上,本文探究数字金融对不同经营规模的规模户新技术采用影响的差异,回归结果如表 7 所示。由表 7 可知,数字金融对偏小规模组和中等规模组的规模户新技术采用具有显著正向影响,且从回归系数看,数字金融对中等规模组的促进作用更大。数字金融对较大规模组的规模户新技术采用的影响不显著,可能原因是:与偏小规模组和中等规模组的规模户相比,较大规模组规模户的资金需求更强烈,但面临的农业经营风险也更高,使得金融机构对较大规模组的规模户发放贷款更为审慎,这抑制了较大规模组规模户采用新技术的积极性。

表 7 数字金融对不同经营规模的规模户新技术采用影响的估计结果

变量	偏小规模组		中等规模组		较大规模组	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
数字金融使用水平	0.765***	0.284	0.953***	0.217	-0.176	0.520
同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平	2.919***	0.743	1.749***	0.505	1.070	0.722
atanrho_12	-0.566*	0.329	-1.286***	0.308	0.265	0.490
控制变量	已控制		已控制		已控制	
观测值	163		131		120	

注:①***、*分别表示 1%、10%的显著性水平;②标准误为稳健标准误;③控制变量同表 2;④同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平的估计结果为第一阶段的回归结果。

(五) 异质性分析

1. 家庭生命周期阶段异质性。自 Glick (1947) 提出较为完备的家庭生命周期理论以来,学术界基于差异化的研究目的和数据完备情况,调整和完善了家庭生命周期阶段的划分标准。本文参考汪为和吴海涛 (2017) 提出的划分方法,以家庭中是否有未满 16 岁的(孙)子女和是否有 65 岁以上的老人作为家庭生命周期阶段的划分依据,对规模户进行划分。规模户家庭生命周期阶段及划分依据见表 8。

表 8 规模户家庭生命周期阶段及划分依据

家庭生命周期阶段	划分依据
抚养期	最小的(孙)子女未满 16 岁,无 65 岁以上老人
负担期	最小的(孙)子女未满 16 岁,有 65 岁以上老人

表 8 (续)

稳定期	最小的(孙)子女已满 16 岁, 无 65 岁以上老人
赡养期	最小的(孙)子女已满 16 岁, 有 65 岁以上的老人
空巢期	家中仅有 65 岁以上老人

处于家庭生命周期不同阶段的规模户在人力资本、抵御风险的能力、生产生活需求等方面存在差异, 相应的生产经营决策也有所不同(畅倩等, 2020), 进而表现为新技术采用行为的差异。首先, 处于抚养期的规模户的家庭劳动力相对年轻, 更容易接受新事物、新思想, 市场意识也较强, 因而更倾向于采用新技术以提升农业收入。但处于抚养期的规模户的家庭资本积累相对有限, 融资约束制约了其新技术采用。在此情境下, 规模户更依赖通过数字金融平台获取信贷支持, 促使其增加新技术投资。其次, 处于负担期的规模户虽然相较抚养期而言家庭资本积累有所增加, 但面临抚养和赡养义务的双重压力, 家庭有效劳动力数量相对减少, 采用新技术可能面临较大的风险。在多种因素综合作用下, 处于负担期的规模户采用新技术的可能性较低, 因而数字金融对其新技术采用的影响较小。再次, 对处于稳定期的规模户而言, 家庭中最小的(孙)子女已满 16 岁, 且无 65 岁以上老人, 家庭有效劳动力较多, 且供养负担较小。此时, 规模户将倾向于扩大经营规模, 因而采用新技术的积极性较高。数字金融的应用可以满足规模户的资金需求, 促使其采用新技术。从次, 处于赡养期的规模户已拥有了较高的资本积累, 对外部融资渠道的依赖程度较低, 因而数字金融对处于赡养期的规模户新技术采用的影响较小。最后, 对处于空巢期的规模户而言, 家中只有 65 岁以上的老人, 规模户从事农业生产的时间和精力有限, 且风险厌恶程度高, 对数字金融、农业新技术的接受程度低, 因而数字金融对处于空巢期的规模户新技术采用的影响可能很小。从理论上讲, 在家庭生命周期不同阶段, 数字金融对规模户新技术采用的影响不同。为验证该猜想, 下文将实证检验数字金融对处于家庭生命周期不同阶段的规模户新技术采用的异质性影响。

处于空巢期的规模户仅有 4 户, 不具备代表性, 因而本文仅分析其余 4 个阶段的规模户数字金融使用对其新技术采用的异质性。具体地, 本文分别构造了数字金融使用水平与抚养期、稳定期、负担期、赡养期虚拟变量的交互项, 并运用 CMP 方法进行实证检验(结果见表 9)。由表 9 可知, 数字金融对家庭生命周期不同阶段规模户的新技术采用的影响存在差异。具体而言, 数字金融对处于抚养期的规模户新技术采用存在显著的正向影响, 对处于负担期的规模户新技术采用存在显著的负向影响。其原因是: 处于负担期的规模户面临抚养和赡养义务的双重压力, 采用新技术面临较大的风险, 因而规模户更有可能利用数字金融从事收益更高的行业, 而不是采用新技术。

表 9 基于家庭生命周期阶段异质性的数字金融对规模户新技术采用影响的估计结果

变量	方程 1		方程 2		方程 3		方程 4	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
数字金融使用水平	0.665***	0.164	0.761***	0.141	0.671***	0.164	0.694***	0.165
数字金融使用水平×抚养期	0.329*	0.198						
抚养期	0.125	0.129						

表9 (续)

数字金融使用水平×负担期			-0.333**	0.164				
负担期			0.169	0.127				
数字金融使用水平×稳定期					0.061	0.186		
稳定期					-0.163	0.144		
数字金融使用水平×赡养期							-0.065	0.209
赡养期							-0.341*	0.177
同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平	1.941***	0.343	1.913***	0.352	1.952***	0.344	1.953***	0.343
atanrho_12	-0.496***	0.186	-0.577***	0.174	-0.506***	0.185	-0.537***	0.189
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制	
观测值	414		414		414		414	

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平；②标准误为稳健标准误；③控制变量同表2；④同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平的估计结果为第一阶段的回归结果。

2.技术类型异质性。虽然前文证实数字金融能够提高规模户苹果栽培新技术的采用程度，但并不能反映出数字金融主要促进规模户采用哪种类型的子技术。本文分别定义新品种及配套栽培技术采用情况、花果管理新技术采用情况、土肥水管理新技术采用情况和病虫害防治新技术采用情况四个被解释变量，若规模户采用了相应的新技术，则对应变量赋值为1，否则赋值为0。表10汇报了数字金融对规模户栽培子技术采用情况影响的估计结果。从回归结果看，数字金融对规模户新品种及配套栽培技术和花果管理新技术采用情况存在显著正向影响，而对土肥水管理新技术和病虫害防治新技术采用情况的影响不显著。其原因是：在政府部门积极推广和引导性补贴作用下，规模户大多已采用土肥水管理技术和病虫害防治技术。样本数据也表明，之前已采用过病虫害防治技术、土肥水管理技术的规模户占全部规模户的比重分别为57.49%、19.81%。这暗示着，未来数字金融应加大对新品种及配套栽培技术和花果管理新技术推广的支持力度，加速农业技术扩散。

表10 基于技术类型异质性的数字金融对规模户新技术采用影响的估计结果

变量	方程1 新品种及配套栽培技术 采用情况		方程2 土肥水管理新技术 采用情况		方程3 花果管理新技术 采用情况		方程4 病虫害防治新技术 采用情况	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
数字金融使用水平	0.704***	0.252	0.366	0.282	0.791***	0.220	0.323	0.331
同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平	1.952***	0.350	1.976***	0.348	1.856***	0.368	2.003***	0.348
atanrho_12	-0.601**	0.288	-0.331	0.251	-0.677**	0.300	-0.213	0.295
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制	
观测值	414		414		414		414	

注：①***、**分别表示1%、5%的显著性水平；②标准误为稳健标准误；③控制变量同表2；④同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平的估计结果为第一阶段的回归结果。

（六）进一步分析：异质性的中介效应

受家庭资源禀赋、家庭生命周期阶段、采用各种技术的成本和风险水平等因素的影响，数字金融影响规模户新技术采用的中介效应在不同情境下可能存在差异。为此，本部分进一步探讨基于经营规模、家庭生命周期阶段和技术类型异质性的中介效应。

1. 基于经营规模异质性的中介效应。根据表 11 估计结果，数字金融使用水平和经营规模的交互项对信贷约束情况存在显著的负向影响，表明随着经营规模的扩大，规模户的资金需求更强烈，将更依赖通过数字金融平台获取资金支持，进而促进新技术采用，即经营规模的扩大强化了缓解信贷约束这一中介效应。数字金融使用水平和经营规模的交互项对农业经营风险情况的影响不显著，可能原因是经营规模越大，规模户面临的生产经营风险越大，但现阶段数字金融提供的风险保障水平有限，导致降低风险冲击的中介效应不受经营规模的影响；数字金融使用水平和经营规模的交互项对市场参与情况具有显著正向影响，表明经营规模的扩大，有助于提高规模户在农产品销售市场中的地位，进而强化促进市场参与这一中介效应。

表 11 基于经营规模异质性的数字金融对规模户新技术采用影响的中介效应估计结果

变量	信贷约束情况		农业经营风险情况		市场参与情况	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
数字金融使用水平	-0.651***	0.194	-1.267**	0.529	1.242***	0.249
数字金融使用水平×经营规模	-0.226*	0.122	-0.050	0.260	0.453**	0.188
经营规模	0.065	0.067	0.043	0.127	0.023	0.092
同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平	1.994***	0.330	1.904***	0.356	1.974***	0.343
atanrho_12	0.551**	0.224	0.467**	0.200	-0.661***	0.252
控制变量	已控制		已控制		已控制	
观测值	414		414		414	

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②标准误为稳健标准误；③控制变量同表 2；④同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平的估计结果为第一阶段的回归结果。

2. 基于家庭生命周期阶段异质性的中介效应。前文中数字金融对处于稳定期和赡养期的规模户新技术采用的影响并不显著，因此本部分重点分析数字金融对处于抚养期和负担期的规模户新技术采用影响的中介效应。从表 12 的估计结果看，数字金融使用水平和抚养期的交互项对信贷约束情况存在显著的负向影响，表明数字金融提供的信贷支持能够缓解处于抚养期的规模户的信贷约束，进而促进新技术采用。数字金融使用水平和抚养期的交互项对农业经营风险情况的影响不显著，可能的原因是处于抚养期的规模户的资本积累相对有限，抵御风险的能力较弱，加之数字金融提供的风险保障水平有限，导致降低风险冲击的中介效应不显著。数字金融使用水平和抚养期的交互项对市场参与情况存在显著的正向影响，表明数字金融能够降低处于抚养期的规模户参与市场的交易成本，提高其市场参与能力，进而促进新技术采用。结合前文数字金融对处于抚养期的规模户新技术采用存在显著的正向影响的结论可知，数字金融主要通过缓解信贷约束、促进市场参与正向作用于规模户新技术采用。

数字金融使用水平和负担期的交互项对信贷约束情况存在显著正向影响，对市场参与情况存在显著的负向影响，而对农业经营风险情况的影响不显著。这意味着，数字金融使用反而加剧了处于负担期的规模户的信贷约束，抑制了其市场参与。结合前文数字金融对处于负担期的规模户新技术采用存在显著的负向影响的结论可知，数字金融主要通过加剧信贷约束、抑制市场参与负向作用于规模户新技术采用。这也再次印证了前文的猜想，即处于负担期的规模户在抚养和赡养义务的双重压力下，更有可能利用数字金融从事收益更高的行业。

表 12 基于家庭生命周期阶段异质性的数字金融对规模户新技术采用影响的中介效应估计结果

变量	信贷约束情况		农业经营风险情况		市场参与情况	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
回归模型一：抚养期						
数字金融使用水平	-0.656***	0.181	-1.333***	0.463	1.000***	0.245
数字金融使用水平×抚养期	-0.382*	0.221	-0.484	0.342	0.604*	0.353
抚养期	0.053	0.150	0.442*	0.263	0.085	0.251
同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平	2.032***	0.331	1.941***	0.348	2.028***	0.345
atanrho_12	0.564***	0.211	0.482***	0.176	-0.530**	0.252
回归模型二：负担期						
数字金融使用水平	-0.658***	0.185	-1.501***	0.441	1.227***	0.251
数字金融使用水平×负担期	0.294*	0.175	0.464	0.313	-0.866***	0.308
负担期	-0.061	0.148	-0.779**	0.320	0.143	0.217
同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平	1.999***	0.341	1.916***	0.351	1.992***	0.355
atanrho_12	0.569***	0.219	0.541***	0.166	-0.717**	0.300
控制变量	已控制		已控制		已控制	
观测值	414		414		414	

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②标准误为稳健标准误；③控制变量同表 2；④同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平的估计结果为第一阶段的回归结果。

3. 基于技术类型异质性的中介效应。采用不同栽培技术的成本和风险水平存在差异，这可能导致前述作用机制也存在差异。为此，本文运用中介效应模型进一步分析基于技术类型异质性的数字金融对规模户新技术采用影响的中介效应。由表 13 可知，在数字金融影响新品种及配套栽培技术和花果管理新技术采用情况的估计方程中，缓解信贷约束、降低风险冲击、促进市场参与这三个中介效应均不显著。可能原因是：新品种及配套栽培技术、花果管理新技术在样本地区的推广程度偏低，数字金融主要通过提高支付便利性和降低交易成本对这两项子技术产生直接影响。在数字金融影响土肥水管理新技术采用情况的估计方程中，数字金融的直接影响不显著，但三个中介效应均显著。在数字金融影响病虫害防治新技术采用情况的估计方程中，数字金融的直接影响不显著，但降低风险冲击、促进市场参与两个中介效应显著。上述分析表明，数字金融影响规模户新技术采用的作用机制会因技术类型不同而存在明显差异。

表 13 基于技术类型异质性的数字金融对规模户新技术采用影响的中介效应估计结果

变量	新品种及配套栽培技术采用情况			花果管理新技术采用情况		
	方程 1	方程 2	方程 3	方程 4	方程 5	方程 6
数字金融使用水平	0.701***	0.684***	0.721***	0.776***	0.769***	0.775***
信贷约束情况	-0.028			-0.068		
农业经营风险情况		-0.021			-0.023	
市场参与情况			-0.128			0.375
同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平	1.950***	1.950***	1.952***	1.859***	1.859***	1.849***
atanhrho_12	-0.599**	-0.580**	-0.616**	-0.658**	-0.650**	-0.679**
变量名称	土肥水管理新技术采用情况			病虫害防治新技术采用情况		
	方程 7	方程 8	方程 9	方程 10	方程 11	方程 12
数字金融使用水平	0.345	0.315	0.304	0.298	0.242	0.200
信贷约束情况	-0.319*			-0.302		
农业经营风险情况		-0.057*			-0.065**	
市场参与情况			1.217***			0.969***
同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平	1.968***	1.975***	1.946***	1.997***	1.995***	1.994***
atanhrho_12	-0.314	-0.294	-0.378	-0.196	-0.149	-0.163
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	414	414	414	414	414	414

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②因篇幅限制，未汇报系数的标准误；③控制变量同表 2；④同乡镇同年龄段数字金融使用平均水平的估计结果为第一阶段的回归结果。

五、结论与启示

本文基于陕西省苹果主产区 414 户规模户的微观数据，以苹果栽培新技术为例，分析了数字金融对规模户新技术采用的影响及其作用机制，考察了数字金融影响的规模门槛效应以及基于经营规模、家庭生命周期阶段、技术类型的异质性影响和差异化作用机制。主要结论如下：第一，数字金融对规模户新技术采用具有显著促进作用。从技术类型看，数字金融对新品种及配套栽培技术和花果管理新技术具有显著正向影响，而对土肥水管理新技术和病虫害防治新技术的影响不显著。第二，机制分析表明，数字金融主要通过缓解信贷约束、降低风险冲击、促进市场参与三条路径影响规模户新技术采用。第三，数字金融对规模户新技术采用影响的规模门槛效应尚未显现，但基于不同经营规模的分组研究发现，数字金融对中等规模组的规模户新技术采用的促进作用最大。第四，数字金融对处于家庭生命周期不同阶段的规模经营农户新技术采用的影响存在差异。第五，数字金融影响规模户新技术采用的中介效应在不同经营规模、家庭生命周期不同阶段以及不同技术类型方面存在明显差异。

基于上述结论可得如下启示：首先，农技推广部门应根据规模户技术需求情况，重点推广花果管理新技术、病虫害防治新技术、土肥水管理新技术等技术，提高农技供需匹配度。同时，积极搭建农业技能学习平台，提升规模户对新技术的认知水平，促进新技术采用。其次，在加快推进农村数字金融发展过程中，应有重点地提升数字信贷、数字理财、数字保险等数字金融服务水平，强化其对规模户的资金补充与风险分散的作用。同时，积极推动数字金融与电子商务融合发展，激活农村经济活力，加速农业技术扩散。最后，重视数字金融在培育适度规模经营主体中的作用，金融资源应积极向苹果种植面积在 25~30 亩，以及家庭生命周期处于抚养期的规模户倾斜，助力其高质量发展。

参考文献

1. 畅倩、李晓平、谢先雄、赵敏娟，2020：《非农就业对农户生态生产行为的影响——基于农业生产经营特征的中介效应和家庭生命周期的调节效应》，《中国农村观察》第 1 期，第 76-93 页。
2. 陈晓华，2014：《大力培育新型农业经营主体——在中国农业经济学会年会上的致辞》，《农业经济问题》第 1 期，第 4-7 页。
3. 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。
4. 郝淑英、杜俊杰、武耀存，2002：《黄土高原红富士苹果优质高产栽培技术》，《中国果树》第 6 期，第 34-35 页。
5. 何婧、李庆海，2019：《数字金融使用与农户创业行为》，《中国农村经济》第 1 期，第 112-126 页。
6. 黄益平、黄卓，2018：《中国的数字金融发展：现在与未来》，《经济学（季刊）》第 4 期，第 1489-1502 页。
7. 黄祖辉、俞宁，2010：《新型农业经营主体：现状、约束与发展思路——以浙江省为例的分析》，《中国农村经济》第 10 期，第 16-26 页、第 56 页。
8. 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。
9. 李博伟、徐翔，2017：《社会网络、信息流动与农民采用新技术——格兰诺维特“弱关系假设”的再检验》，《农业技术经济》第 12 期，第 98-109 页。
10. 李家辉、陆迁，2022：《数字金融对农户采用绿色生产技术的的影响》，《资源科学》第 12 期，第 2470-2486 页。
11. 李晓静、陈哲、刘斐、夏显力，2020：《参与电商会促进猕猴桃种植户绿色生产技术采纳吗？——基于倾向得分匹配的反事实估计》，《中国农村经济》第 3 期，第 118-135 页。
12. 马九杰、崔怡、董翀，2022：《信贷可得性、水权确权与农业节水技术投资——基于水权确权试点准自然实验的证据》，《中国农村经济》第 8 期，第 70-92 页。
13. 满明俊、李同昇、李树奎、李普峰，2010：《技术环境对西北传统农区农户采用新技术的影响分析——基于三种不同属性农业技术的调查研究》，《地理科学》第 1 期，第 66-74 页。
14. 钱忠好、岳佳、蔡颖萍，2023：《土地经营规模何以影响家庭农场采用现代农业技术——基于 1085 户家庭农场监测数据的分析》，《湖南农业大学学报（社会科学版）》第 2 期，第 10-18 页。
15. 任天驰、杨纳华，2023：《农业保险如何影响农户家庭储蓄率——基于五省两期调查数据》，《农业技术经济》第 5 期，第 49-63 页。

- 16.宋洪远、江帆, 2023:《农业强国的内涵特征、重点任务和关键举措》,《农业经济问题》第6期,第18-29页。
- 17.汪为、吴海涛, 2017:《家庭生命周期视角下农村劳动力非农转移的影响因素分析——基于湖北省的调查数据》,《中国农村观察》第6期,第57-70页。
- 18.魏昊、夏英、李芸, 2020:《信贷需求抑制视角下农户环境友好型农业技术采纳行为分析》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第1期,第56-66页、第164页。
- 19.吴雨、李晓、李洁、周利, 2021:《数字金融发展与家庭金融资产组合有效性》,《管理世界》第7期,第92-104页、第7页。
- 20.赵肖柯、周波, 2012:《种稻大户对农业新技术认知的影响因素分析——基于江西省1077户农户的调查》,《中国农村观察》第4期,第29-36页、第93页。
- 21.周亚虹、邱子迅、任欣怡、朱博鸿, 2023:《数字金融的发展提高了电商助农的效率吗?——基于电子商务进农村综合示范项目的分析》,《数量经济技术经济研究》第7期,第70-89页。
- 22.Conley, T. G., C. B. Hansen, and P. E. Rossi, 2012, “Plausibly Exogenous”, *Review of Economics and Statistics*, 94(1): 260-272.
- 23.Djahini-Afawoubo, D. M., M. K. Couchoro, and F. K. Atchi, 2023, “Does Mobile Money Contribute to Reducing Multidimensional Poverty?”, *Technological Forecasting and Social Change*, Vol.187, 122194.
- 24.Glick, P. C., 1947, “The Family Cycle”, *American Sociological Review*, 12(2): 164-174.
- 25.Hansen, B. E., 2000, “Sample Splitting and Threshold Estimation”, *Econometrica*, 68(3): 575-603.
- 26.Hu, Y., B. Li, Z. Zhang, and J. Wang, 2022, “Farm Size and Agricultural Ttechnology Progress: Evidence from China”, *Journal of Rural Studies*, Vol.93: 417-429.
- 27.Li, X., and X. Huo, 2021, “Impacts of Land Market Policies on Formal Credit Accessibility and Agricultural Net Income: Evidence from China’s Apple Growers”, *Technological Forecasting and Social Change*, Vol.173, 121132.
- 28.Mao, H., L. Zhou, R. Ying, and D. Pan, 2021, “Time Preferences and Green Agricultural Ttechnology Adoption: Field Evidence from Rice Farmers in China”, *Land Use Policy*, Vol.109, 105627.
- 29.Mukherjee, S., 2020, “Access to Formal Banks and New Technology Adoption: Evidence from India”, *American Journal of Agricultural Economics*, 102(5): 1532-1556.
- 30.Peng, P., and H. Mao, 2023, “The Effect of Digital Financial Inclusion on Relative Poverty Among Urban Households: A Case Study on China”, *Social Indicators Research*, 165(2): 377-407.
- 31.Roodman, D., 2011, “Fitting Fully Observed Recursive Mixed-process Models with CMP”, *The Stata Journal*, 11(2): 159-206.
- 32.Wainaina, P., S. Tongruksawattana, and M. Qaim, 2016, “Tradeoffs and Complementarities in the Adoption of Improved Seeds, Fertilizer, and Natural Resource Management Technologies in Kenya”, *Agricultural Economics*, 47(3): 351-362.
- 33.Xu, Y., Z. Peng, Z. Sun, H. Zhan, and S. Li, 2022, “Does Digital Finance Lessen Credit Rationing?—Evidence from Chinese Farmers”, *Research in International Business and Finance*, Vol.62, 101712.
- 34.Yao, B. H., A. Shanoyan, B. Schwab, and V. Amanor-Boadu, 2022, “Mobile Money, Transaction Costs, and Market Participation: Evidence from Côte d’Ivoire and Tanzania”, *Food Policy*, Vol.112, 102370.

35.Yu, L., D. Zhao, Z. Xue, and Y. Gao, 2020, “Research on the Use of Digital Finance and the Adoption of Green Control Techniques by Family Farms in China”, *Technology in Society*, Vol.62, 101323.

36.Zhao, P., W. Zhang, W. Cai, and T. Liu, 2022, “The Impact of Digital Finance Use on Sustainable Agricultural Practices Adoption Among Smallholder Farmers: An Evidence from Rural China”, *Environmental Science and Pollution Research*, 29(26): 39281-39294.

37.Zheng, Y., T. Zhu, and W. Jia, 2022, “Does Internet Use Promote the Adoption of Agricultural Technology? Evidence from 1449 Farm Households in 14 Chinese Provinces”, *Journal of Integrative Agriculture*, 21(1): 282-292.

（作者单位：¹西北农林科技大学经济管理学院；

²西北农林科技大学西部发展研究院）

（责任编辑：光明）

The Impact of Digital Finance on Large-Scale Farmers’ New Technology Adoption

WENG Feilong HUO Xuexi

Abstract: The popularization of new agricultural technology is of great significance to improve agricultural production efficiency and promote sustainable agricultural development. Taking the new technology of apple cultivation as an example, this paper analyzes the impact of digital finance on the adoption of new technology by large-scale farmers, by using the micro-data of 414 large-scale farmers in the main apple production areas of Shanxi Province for empirical tests. The results show that digital finance plays a significant role in promoting the adoption of new technology by large-scale farmers. Viewing from the type of technology, digital finance mainly promotes the adoption of new varieties and corresponding cultivation techniques, as well as new flower and fruit management techniques. Although the scale threshold effect is not yet evident, the analysis based on different planting scales shows that the impact of digital finance on the adoption of new technology by large-scale farmers is the greatest for the medium-scale group. The impact of digital finance on the adoption of new technology by large-scale farmers in different stages of the family life cycle is different. The mechanism analysis shows that digital finance mainly affects the adoption of new technology by large-scale farmers through alleviating credit constraints, reducing risk shocks, and promoting market participation. In addition, the mediating effect varies in different planting scales, different stages of family life cycle, and different technology types.

Keywords: Digital Finance; Adoption of New Technology; Family Life Cycle; Large-Scale Farmers

数字化转型与农村金融机构双重绩效提升*

亓浩¹ 周月书¹ 何立峰²

提要：数字化转型已经成为当前金融机构转型发展的关键。本文利用“网络爬虫技术+百度新闻检索”的方法构建了农村金融机构数字化转型指数，并基于1527家农村金融机构样本数据，探究了数字化转型对农村金融机构双重绩效的影响。结果发现，数字化转型对农村金融机构的支农绩效与经营绩效均存在促进作用，有助于提升其双重绩效。作用机制分析发现：一方面，数字化转型可以增强农村金融机构的信贷风险管理能力，降低农村金融服务成本，从而提升支农绩效；另一方面，数字化转型能够提升农村金融机构的运营效率，降低风险承担水平，进而改善经营绩效。此外，数字化转型有助于增加信用涉农贷款和经营性涉农贷款的投放力度。本研究能为加快农村金融机构数字化转型、推动农村金融高质量发展和可持续发展提供借鉴。

关键词：数字化转型 农村金融机构 双重绩效 金融支农 商业可持续

中图分类号：F832.4 **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”^①。在全面推进乡村振兴、加快建设农业强国新时期，需要提升农村金融资源的供给数量和供给质量，充分发挥农村金融的服务保障功能，推动农业产业升级、农村宜居建设和农民增收致富。农村金融机构作为银行业支农支小的主力军，是农村地区最重要的金融资源提供方，承担着改善农村金融服务的重要责任。但是既有研究发现，农村金融机构支农和经营的“双重绩效”普遍较低：一方面，农村金融机构

*本文是国家自然科学基金青年项目“农村金融机构数字化转型的普惠效应、作用机理与路径优化研究”（编号：72203097）、国家自然科学基金面上项目“数字化农业产业链金融运行机制与风险治理研究”（编号：72173064）和教育部人文社会科学研究青年项目“数字化转型能否推动农村金融机构回归本源：效应、机制与路径优化”（编号：22YJC790094）的阶段性研究成果。感谢南京农业大学尹梓鉴和杨书颖提供的帮助，感谢匿名审稿专家的宝贵意见。文责自负。本文通讯作者：周月书。

^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。

出现了“使命漂移”现象，大量资金通过同业业务和投资类业务外流，对本地“三农”主体的支持力度不够；另一方面，农村金融机构的经营效率低下，盈利能力低于同业平均水平，可持续经营面临巨大的挑战（周振等，2015；周月书和彭媛媛，2017；张珩等，2020；张珩，2022）。

同时，金融科技对传统金融机构的经营模式和发展格局产生了巨大影响，甚至在一定程度上重塑了金融交易方式。金融机构积极推动大数据、人工智能、区块链等金融科技应用，推动自身数字化转型，为提高“三农”服务能力和改善经营绩效创造了条件。就提高“三农”服务能力而言：一方面，数字化转型能够有效弥补“三农”客户信用数据不足的缺陷，拓宽金融机构的信息来源渠道和数据维度，提升金融机构的客户甄别能力和风险防控能力（Buchak et al., 2018；Hau et al., 2019；Berg et al., 2020；刘音露和杨渊，2021）；另一方面，数字化转型能够降低贷前审查和贷后管理等环节的服务成本，拓展金融机构的服务边界（Alessandrini et al., 2009；黄益平和邱晗，2021）。就改善经营绩效而言：一方面，数字化转型对传统金融机构组织架构、金融业务的赋能可以促使金融机构组织变革、效率提升，改善其运营效率（刘澜飏等，2013；沈悦和郭品，2015；Fuster et al., 2019；张正平和刘云华，2022）；另一方面，数字化转型为金融机构更好地进行风险管理提供了新技术和新方法，能够有效降低其风险承担水平（Cheng and Qu, 2020；郭晔等，2022）。

上述研究表明，加快农村金融机构数字化转型、推动金融科技的应用是提升双重绩效的重要手段，但是相关研究仍存在进一步拓展的空间：第一，数字化转型对金融机构信用评估能力和经营业绩影响的研究尚未达成一致结论。在信用评估能力方面，Di Maggio and Yao（2021）利用美国的个人消费贷款数据分析发现，金融科技公司在筛选客户时仍然依赖硬信息——比如信贷报告，其信息甄别和信用评估能力并没有得到提升，客户的违约概率相对传统金融机构甚至更高；Frost et al.（2019）指出基于大数据的信用评估方法尚未应用于完整的金融周期，评估的准确性仍然有待检验。在经营业绩方面，游家兴等（2023）基于 8227 家银行支行数据的实证研究发现，金融科技的发展会对银行的盈利水平以及成长性产生负面冲击，导致整体业绩下滑和成长停滞。第二，农村金融机构作为“小法人”，主要以外包外购方式推进数字化转型，农村金融机构能否将自身信贷业务与金融科技深度融合，进而提升信用评估能力和金融服务效率，仍需要进行深入分析。第三，农村金融机构信息披露较少，采用常规方法测度农村金融机构数字化转型程度存在困难，现有研究也缺乏对农村金融机构数字化转型的系统性测度。

鉴于此，本文利用“网络爬虫技术+百度新闻检索”的方法构建 2010—2020 年农村金融机构数字化转型指数，并使用 1527 家农村金融机构样本数据，探究数字化转型对农村金融机构的支农绩效和经营绩效的影响。本文的边际贡献体现在以下三个方面：第一，在研究视角上，将对农村金融机构双重绩效的研究拓展到数字化转型层面。既有文献主要考察商业化改制、股权结构、银行业竞争以及互联网金融发展等对农村金融机构双重绩效的影响，而随着大数据、人工智能、云计算等技术在金融领域的广泛应用，加快金融机构数字化转型成为推动金融高质量发展的重要手段。本文将研究视角拓展到数字化转型层面，对已有研究形成有益补充。第二，在研究内容上，明确数字化转型对农村金融机构双重绩效的影响及其作用机制。本文基于农村金融机构样本数据，考察数字化转型对农村金融机构

双重绩效的影响，并从信贷风险管理能力和农村金融服务成本的角度明确数字化转型对农村金融机构支农绩效的作用机制，从机构运营效率和风险承担水平的角度明确数字化转型对农村金融机构经营绩效的作用机制。第三，在研究数据和研究方法上，采用大数据技术，构建 2010—2020 年农村金融机构的数字化转型指数，系统测度农村金融机构数字化转型进程，并以此构建 1527 家农村金融机构的大样本面板数据。由于公开披露信息较少，现有关于农村金融机构的研究普遍样本量较小、样本代表性不足，很少有研究对农村金融机构数字化转型进行系统性测度。本文采用“网络爬虫技术+百度新闻检索”的方法，构建 2010—2020 年农村金融机构的数字化转型指数，揭示这一类银行业机构的数字化转型进程。同时，本文构建 1527 家农村金融机构的大样本面板数据，样本具有较强的代表性。

二、理论分析与研究假说

（一）数字化转型对农村金融机构支农绩效的影响

农村金融机构对农村地区的支持力度不够，大量资金通过同业业务和投资类业务外流，其原因在于传统农村金融业务风险大、成本高，抑制了农村金融机构服务“三农”的积极性。数字化转型能够提升农村金融机构的风控能力，降低农村金融服务成本，从而提升农村金融机构的支农绩效。

第一，农村金融业务风险。“三农”客户的商业形态较为“粗放”，信用信息难以收集，造成了农村金融市场的信息透明度较低，金融机构放贷面临较大的信息不对称问题（冯林和刘阳，2023）。这会产生两方面的后果：一方面，金融机构在贷前难以有效开展资质审核与信用评级，容易产生逆向选择问题，导致信用不佳、违约概率大的借款人反而更容易获得贷款；另一方面，金融机构在贷后难以进行及时有效的监督，从而产生道德风险问题，一些借款人将贷款资金投入高风险高回报领域，增加了贷款违约的可能性。数字化转型能够提升农村金融机构的信息甄别能力和风控能力，降低涉农贷款业务的信用风险。在贷前信息甄别与信用评估方面，农村金融机构可以运用大数据、云计算和区块链等技术，实现农村客户信用信息的有效整合，创新贷前信用评估模型和反欺诈模型，更加全面地掌握借款人的还款能力和还款意愿信息，降低逆向选择带来的违约风险。在贷后管理和风险预警方面，农村金融机构基于大数据技术，可以优化涉农贷款的风险管理模型和风险智能预警体系，更好地进行涉农信贷风险的识别、监控和预警，降低道德风险带来的违约风险，进而提高涉农贷款的管理水平，完善涉农贷款业务风控体系。

第二，农村金融服务成本。传统农村金融服务面临着获客成本高、信用评估成本高、贷款管理成本高等一系列问题，而数字化转型有助于提升涉农贷款业务运行效率，降低涉农贷款在产品的设计、营销获客、贷前尽调和贷后管理等环节的成本。其一，产品设计环节。随着农业农村现代化进程的推进，农村金融需求趋于多样化、多层次化，农村资金需求的边界也极大拓展（董翀等，2020）。农村金融机构数字化转型后，能够更好地利用金融科技对农业农村大数据进行系统分析，深度挖掘变化市场中的农村金融需求，推出更适合农村市场的产品与服务。数字化金融产品具有初始投资高、边际成本低的特点（谢平等，2015），农村金融机构在完成初期产品研发后，能够以较低成本进行多样化的产品设计，从而更加契合当前农村金融的多元化需求，实现产品与服务设计的降本增效。其二，营销获客

环节。“三农”客户数量庞大，但是单个客户信贷需求较小，属于信贷市场上的长尾群体，营销获客的成本较高。农村金融机构数字化转型后，一方面可以在手机银行、微信银行等数字平台上进行金融产品和服务的推荐，利用大数据技术实现精准营销获客；另一方面也能够利用数字技术创新金融应用场景，基于涉农群体的场景化金融需求，为客户提供智能、开放、便利的服务，实现营销获客并改善客户体验（陆岷峰，2021）。其三，贷前尽职调查与贷后管理环节。农村客户的信贷需求具有“短、小、急、频、散”的特征，导致农村金融机构需要付出更多的人力、物力和时间成本来进行贷款发放和管理，单笔贷款的管理成本远高于非农贷款（李建军和姜世超，2021；张正平和董晶，2023）。数字化转型为农村金融机构进行线上信用评估以及贷款合约的签订和管理提供了手段，极大降低了涉农贷款的管理成本。

（二）数字化转型对农村金融机构经营绩效的影响

农村金融机构的经营绩效较低，可持续发展能力不足，其原因在于农村金融机构运营效率低下、风险承担水平较高。数字化转型通过技术赋能农村金融机构，提升了农村金融机构的运营效率，降低了农村金融机构的风险承担水平，从而有助于提高其经营绩效。

第一，对农村金融机构运营效率的影响。传统上农村金融机构借助地缘优势和人缘优势服务“三农”主体与县域其他客户，需要进行高密度的网点布局并投入大量的人力资源，运营效率较低。而技术创新能够对生产资源进行优化重组，突破传统要素的边界约束，提升生产效率（Acemoglu，2003）。农村金融机构数字化转型本质上就是以技术驱动的金融创新行为，通过发展、利用先进的数字技术对自身的组织架构、运营模式、业务产品和服务方式进行数字化改造和创新（Berger，2003；Koetter and Noth，2013）。研究数字化转型对农村金融机构运营效率的影响，可以从金融机构业务的前台、中台和后台三个方面进行分析。其一，前台业务。前台业务直接面对客户，为客户提供各类金融服务。农村金融机构数字化转型有助于变革过去以物理网点为核心的前台业务模式，农村金融机构可以依托网上银行、手机银行、电话银行、微信银行和自助银行等组成的服务体系，提供存贷款、转账汇款、投资理财、电子支付、信用卡还款等金融服务，在提升业务办理效率和客户体验感的同时，大幅度降低营业网点设立的固定成本与人工成本，提升机构运行效率（Fuster et al.，2019；罗煜等，2022）。其二，中台业务。金融机构中台部门负责制定业务发展规划和策略，为前台提供专业性指导，包括战略规划、产品开发、风险管理、渠道管理等。一方面，农村金融机构数字化转型后能够更好地利用大数据等技术把握宏观环境走势、地方经济动态和信贷主体需求变化，从而制定更具前瞻性的战略规划、研发更符合需求的金融产品、进行更具针对性的风险管理和渠道管理。另一方面，数字化转型会影响农村金融机构的组织管理模式。从纵向来看，数字化转型使得自下而上的信息传递更加快速准确、自上而下的决策指令更加清晰明确，从而降低组织内部的监督成本和委托代理成本（Chen and Kamal，2016）；从横向来看，数字化转型有助于实现农村金融机构内部各部门之间信息的及时共享、沟通，降低各部门之间的协调成本，提升机构的管理决策效率（Fernandez and Nieto，2006；袁淳等，2021）。其三，后台业务。后台业务主要是为金融机构运营提供行政、后勤和技术等方面的支持。一方面数字化转型有助于完善农村金融机构业务系统，提升行政、后勤等业务的规范化与标准化程度；另一方面

数字技术和信息技术的进步能够为农村金融机构业务开展提供更好的技术支持，从而提升运营效率。

第二，对农村金融机构风险承担水平的影响。在银行业金融机构中，农村金融机构的风险承担水平最高，已经成为威胁其商业可持续的重要因素^①。数字化转型能够提升农村金融机构的风险管理能力，从而降低其风险承担水平。其一，信用风险。农村金融机构能够利用大数据、云计算和人工智能等技术拓展客户信息搜集渠道、提升信息处理能力，更好地进行信用评级以及贷后监督、预警，从而有效降低信用风险（Cheng and Qu, 2020；郭晔等，2022）。其二，操作风险。操作风险是指不完善或有问题的内部程序、员工和信息科技系统，以及外部事件造成损失的风险。农村金融机构业务流程、内部控制的规范性较低，一些农村金融机构的关键业务环节甚至仍然采取手工填报的方式，导致农村金融机构容易产生操作风险。数字化转型一方面加强了农村金融机构业务的规范化、标准化程度，提升了机构内部管控能力；另一方面增强了农村金融机构的信息技术实力，使其能够有效应对业务系统中断和其他技术故障，从而降低操作风险。据此，本文提出以下研究假说。

H1：数字化转型有助于提升农村金融机构的支农绩效与经营绩效。

H2：数字化转型可以增强农村金融机构的信贷风险管理能力、降低农村金融服务成本，从而提升农村金融机构的支农绩效。

H3：数字化转型能够提升农村金融机构的运营效率、降低风险承担水平，进而改善农村金融机构的经营绩效。

三、研究设计与数据介绍

（一）计量模型

基准回归模型旨在考察农村金融机构数字化转型对其双重绩效的影响，具体设定如下：

$$Performance_{it} = \beta_0 + \beta_1 lnindex_{it} + \beta_2 \times Bank_{it} + \beta_3 \times County_{it} + \tau_i + \lambda_t + prov_i \times \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

（1）式中：下标*i*表示农村金融机构，*t*表示年份。*Performance_{it}*表示农村金融机构*i*在*t*年的支农绩效与经营绩效。*lnindex_{it}*表示农村金融机构*i*在*t*年的数字化水平。*Bank_{it}*表示农村金融机构层面的控制变量，*County_{it}*表示县域层面的控制变量。农村金融机构是地方法人机构，主要在当地经营，为控制农村金融机构所在地经营环境变动对其双重绩效的影响，本文在回归中加入了县域层面的控制变量。本文控制了农村金融机构个体固定效应 τ_i 和年份固定效应 λ_t ，目的是消除非时变的农村金融机构个体特征和宏观冲击的影响。除此之外，本文还在回归中加入了省份一年份效应（ $prov_i \times \lambda_t$ ），以控制同一省份农村金融机构受到的随时间变动的冲击。为缓解可能存在的自相关

^①根据2021年四季度央行金融机构评级结果，全国有高风险机构316家，其中高风险农合机构（包括农村商业银行、农村合作银行、农信社）186家、高风险村镇银行103家，分别占高风险机构总量的58.86%、32.59%。资料来源：《2021年四季度央行金融机构评级结果》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-03/26/content_5681610.htm。

和异方差问题, 本文将回归系数的标准误聚类到农村金融机构层面。 β_1 为数字化转型对农村金融机构支农绩效和经营绩效的影响, β_2 和 β_3 为控制变量的系数。

（二）数据与变量

本文主要使用了三套数据: 第一套数据是农村金融机构(包括农村信用社和农村商业银行)的非平衡面板数据, 包含了 2010—2020 年 1527 家县域和城区农村金融机构样本数据, 所有农村金融机构样本均存在连续三年以上数据, 原始数据来自原中国银行保险监督管理委员会^①。第二套数据是农村金融机构数字化转型指数, 本文利用“网络爬虫技术+百度新闻检索”的方式, 构建了农村金融机构数字化转型指数。第三套数据是县域经济数据, 本文通过整理 2011—2021 年的《中国县域统计年鉴》及各省份统计年鉴数据获取。

1.被解释变量: 农村金融机构的双重绩效——支农绩效与经营绩效。支农绩效衡量了农村金融机构对“三农”主体的服务程度。在中国当前经济背景下, 提升支农绩效的主要任务是向“三农”领域提供更多的金融服务(李建军等, 2020), 因此, 本文选取农村金融机构涉农贷款占总贷款的比重作为农村金融机构支农绩效的度量指标。经营绩效衡量了农村金融机构的商业可持续能力, 本文参考相关研究做法(如何婧和何广文, 2015; 张宁等, 2022), 选取农村金融机构资产收益率作为农村金融机构经营绩效的度量指标。

2.核心解释变量: 数字化水平。本文采用“网络爬虫技术+百度新闻检索”的方式, 构建 2010—2020 年农村金融机构数字化转型指数, 以此来度量其数字化水平。具体做法为: 第一, 建立数字化转型关键词词典。农村金融机构数字化转型涉及底层数字技术与数字化应用两方面, 本文从《“十三五”国家科技创新规划》《金融科技发展规划(2022—2025 年)》等重要政策文件中提取出“底层数字技术”与“数字化应用”两方面的关键词, 并借鉴相关研究(如李春涛等, 2020; 李逸飞等, 2022)补充相关关键词, 建立数字化转型词典, 具体见表 1。词典总共包含了“ABCD+”底层技术和数字化应用两方面 87 个关键词。第二, 本文获取每家农村金融机构数字化转型的相关新闻链接, 构建农村金融机构数字化转型指数。首先在百度新闻中搜索农村金融机构与数字化转型关键词, 如“张家港农商+人工智能”, 获取同时包含两个关键词的新闻链接; 其次利用网络爬虫技术, 爬取所有的农村金融机构与数字化转型关键词构成的组合的搜索结果, 将上述百度新闻关键词检索量汇总到“农村金融机构一年份”层面, 从而获得 2010—2020 年农村金融机构数字化转型指数。由于这一指数存在明显右偏性, 本文借鉴李春涛等(2020)的做法, 将这一指标做对数化处理。

表 1 数字化转型词典

分类	领域	关键词
“ABCD+” 底层技术	人工智能	人工智能、图像识别、图像处理、语音识别、自然语言处理、机器学习、深度学习、商业智能、智能决策、投资决策辅助系统、智能数据分析、知识图谱、卫星遥感、电子围栏

^①笔者已经获得农村金融机构数据的使用授权, 不存在涉密风险。本文使用的农村金融机构数据主要是各金融机构年报披露的信息, 读者可以通过农村金融机构官网等渠道获取相关信息。

表 1（续）

“ABCD+” 底层技术	区块链	区块链、数字货币、分布式计算、分布式记账、差分隐私、智能合约、联盟链
	云计算	云计算、流计算、图计算、内存计算、多方安全计算、类脑计算、绿色计算、认知计算、移动计算、融合基础架构、云端存储
	大数据	大数据、用户画像、数据挖掘、文本挖掘、数据可视化、数据分析、私有云、公有云、虚拟现实、增强现实、混合现实、异构数据
	互联技术 安全技术	5G、人机交互、物联网、IT、信息科技 身份验证、设备指纹、生物识别、人脸识别、大数据征信
数字化应用	金融科技	数字普惠金融、数字化、互联网金融、量化金融、数字金融、金融科技、Fintech、网上银行、互联网银行、手机银行、电子银行、智慧银行、移动银行、开放银行、直销银行、线上贷款、线上渠道、网络贷款、场景金融、精准营销、精准匹配、智能柜台、智能营销、智慧运营、智能客服、智能投顾、智能风控、API、App、移动支付、第三方支付、NFC 支付、数字支付

3. 机制变量。①风险管理能力。本文借鉴李逸飞等（2022）的做法，利用不良贷款率来度量农村金融机构的风险管理能力。在其他条件相同的情况下，农村金融机构不良贷款率越低，其风控能力越强。②农村金融服务成本。本文利用农村金融机构每万元贷款的业务及管理费来度量农村金融服务成本。业务及管理费是农村金融机构在业务经营和管理过程中所产生的费用，包括员工薪酬、办公费、租赁费、业务宣传及发展费用和固定资产折旧等，能够较为合理地度量提供农村金融服务的成本。③运营效率。本文利用基于松弛变量的超效率 DEA 模型（Slacks-Based Measure, SBM）测算农村金融机构的投入产出效率，并以此度量农村金融机构的运营效率。参考贾蕊蕊等（2018）和朱宁等（2021）的做法，本文构建了农村金融机构投入产出指标体系（见表 2），其中不良贷款规模是模型的非期望产出。④风险承担水平。本文参考蒋海等（2021）和明雷等（2023）的做法，采用 $zscore$ 来度量农村金融机构的风险承担水平。 $zscore$ 主要衡量农村金融机构的破产风险，能够较为全面地反映农村金融机构的经营状况，其中， $zscore$ 的计算方法为：

$$zscore_{it} = \sigma_i(roe_{it}) / (roe_{it} + car_{it}) \quad (2)$$

（2）式中： roe_{it} 为农村金融机构 i 在 t 年的资产收益率， car_{it} 为农村金融机构 i 在 t 年的权益资产占比（权益资产占总资产的比重）， $\sigma_i(roe_{it})$ 为农村金融机构 i 在 t 年的资产收益率的标准差，采用三年期滚动窗口法计算^①。 $zscore_{it}$ 越大，农村金融机构风险承担水平越高。

表 2 农村金融机构投入产出指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
投入指标	营业成本	营业支出规模
		利息支出规模

^①参考蒋海等（2021）的做法，样本前两年资产收益率的滚动标准差为当年和第二年的标准差，其余年份均为当年和前两年资产收益率的标准差。

表 2（续）

投入指标	营业成本	员工工资薪金数
	机构规模	银行分支机构数
	存款规模	总存款数
	资产规模	总资产规模
		固定资产规模
产出指标	贷款规模	总贷款数
	盈利能力	净利润
		利息收入
		股东权益
	风险水平	不良贷款规模

4. 控制变量。县域农村金融机构是地方法人机构，受所在地区经济发展状况的影响较大，因此本文从农村金融机构及其所在地区两个层面选取控制变量。在农村金融机构层面，本文选取改制状况、资产规模、权益资产占比、存贷比和流动性水平；在地区层面，本文选取人口密度、人均地区生产总值、第一产业占比、第二产业占比、财政支出占比和城镇固定资产投资占比，从而控制地区人口状况、经济发展水平、产业结构、财政状况和固定资产投资状况对农村金融机构双重绩效的影响。

具体的变量定义和主要变量的描述性统计见表 3。

表 3 变量定义与描述性统计

变量名称	变量定义	平均值	标准差	最小值	最大值
支农绩效	涉农贷款占总贷款的比重	0.774	0.224	0.013	0.980
经营绩效	净利润与总资产的比值，乘以 100	1.008	0.592	-1.796	2.930
数字化水平	数字化转型指数，取对数	1.138	3.870	0	61
风险管理能力	不良贷款率	0.043	0.051	0.004	0.233
农村金融服务成本	每万元贷款的业务及管理费（元），取对数	289.469	98.809	121.361	808.247
运营效率	投入产出效率	0.471	0.252	0.0003	1.000
风险承担水平	<i>zscore</i>	0.053	0.082	0.003	0.597
改制状况	农村信用社和农村商业银行是否改制：改制=1，未改制=0	0.514	0.500	0	1
资产规模	总资产（亿元），取对数	208.070	352.251	0.762	2595.331
权益资产占比	权益资产占总资产比重	0.077	0.033	0.006	0.272
存贷比	贷款与存款的比值	0.655	0.100	0.180	0.979
流动性水平	流动性资产占总资产的比重	0.233	0.088	0.111	0.432
人口密度	单位国土面积上的人口数量（人/平方千米），取对数	525.290	401.574	0.148	1676.923
人均地区生产总值	人均地区生产总值（万元），取对数	6.290	6.131	0.337	45.941
第一产业占比	第一产业增加值占地区生产总值的比重	0.138	0.108	0.004	0.743
第二产业占比	第二产业增加值占地区生产总值的比重	0.484	0.126	0.016	0.981

表3 (续)

财政支出占比	财政支出占地区生产总值的比重	0.177	0.134	0.038	1.171
城镇固定资产投资占比	城镇固定资产投资占地区生产总值的比重	0.759	0.380	0.149	2.339

注：数字化水平、农村金融服务成本、资产规模、人口密度、人均地区生产总值 5 个变量汇报取对数之前的统计结果。

本文基于“网络爬虫技术+百度新闻检索”方式构建农村金融机构数字化转型指数，对农村金融机构数字化转型状况进行描述。

第一，农村金融机构的数字化转型。图 1 呈现了农村金融机构数字化水平的变动趋势（平均值）。由图 1 可知，2010—2020 年间中国农村金融机构数字化转型可以分为三个阶段。第一阶段（2010—2012 年），农村金融机构普遍尚未开启数字化转型，整体数字化水平非常低。第二阶段（2013—2018 年），农村金融机构普遍开始了数字化转型探索，数字化水平越来越高。2013 年是中国互联网金融发展的重要时间节点，余额宝等互联网金融产品的出现冲击了传统金融服务模式，也促使传统金融机构加快数字化转型；2014 年，“互联网金融”首次被写入政府工作报告，政府部门开始重视并引导互联网金融健康发展；2016 年《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》提出，“积极引导各类普惠金融服务主体借助互联网等现代信息技术手段，降低交易成本”^①。在这一阶段，由于互联网金融产品的冲击、政府部门的引导以及自身业务发展的需要，传统金融机构纷纷加快了数字化转型。第三阶段（2019—2020 年），农村金融机构数字化转型加快，数字化水平进一步提升。经过前期的数字化建设，农村金融机构普遍具备了一定的数字化能力，而随着 2019 年新冠疫情的暴发，金融机构的线上业务更加受到重视，数字化转型也进一步加快。

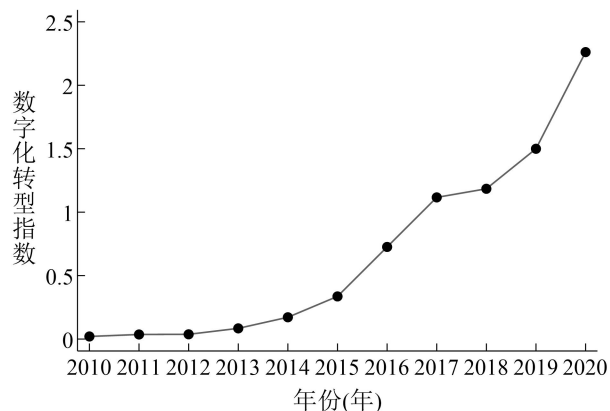


图 1 农村金融机构数字化水平的变动趋势

第二，农村信用社和农村商业银行数字化水平的差异。农村信用社和农村商业银行是银行业支农支小的主力军，也是最主要的农村金融机构。图 2 呈现了农村信用社和农村商业银行数字化水平的变

^①参见《国务院关于印发推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）的通知》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5036266.htm。

动趋势（平均值），可以看出，两类机构的数字化转型存在明显的两个阶段。第一阶段（2010—2013年），两类机构具有相近的数字化水平；第二阶段（2014—2020年），两类机构的数字化水平出现分化，农村商业银行的数字化转型快于农村信用社。其可能的原因是：农村信用社改制农村商业银行需要符合一定的条件^①，如良好的公司治理结构、有效的资本约束和资本补充机制、健全的风险管理体系、清晰的发展战略和成熟的商业模式等，因此相比农村信用社，农村商业银行数字化转型具有更好的条件。2013年农村金融机构普遍开启数字化转型后，农村商业银行的数字化转型明显快于农村信用社。

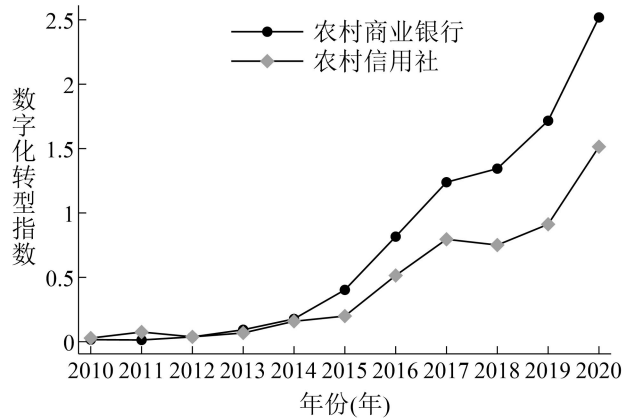


图2 农村信用社和农村商业银行数字化水平的变动趋势

四、实证结果

（一）基准回归

对（1）式进行 OLS 估计，所得估计结果如表 4 所示。其中，方程 1 和方程 3 仅控制了双向固定效应和省份一年份效应，未加入农村金融机构和地区层面的控制变量；方程 2 和方程 4 则进一步加入了农村金融机构和地区层面的控制变量。根据方程 1 和方程 2 的估计结果，数字化水平在 1% 的水平上显著，系数为正，说明数字化转型显著提升了农村金融机构的支农绩效。根据方程 3 和方程 4 的估计结果，数字化水平分别在 10% 和 5% 的水平上显著，系数为正，说明数字化转型显著提升了农村金融机构的经营绩效。上述结果表明，农村金融机构在数字化转型的“赋能”之下，一方面能够有效提高金融支农力度，改善农村金融服务效果；另一方面可以提高经营效率，增强可持续发展能力。因此，数字化转型能够提升农村金融机构的双重绩效，研究假说 H1 成立。

在控制变量方面，改制状况、资产规模和权益资本占比均对农村金融机构的双重绩效存在显著的正向促进作用，存贷比和第二产业占比对农村金融机构支农绩效存在显著的负向影响，第一产业占比对农村金融机构双重绩效存在显著的负向影响。

^①具体改制条件见《中国银保监会农村中小银行机构行政许可事项实施办法》。参见《中国银行保险监督管理委员会令（2019 年第 9 号）》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5496780.htm?ivk_sa=1021577i。

表 4 农村金融机构数字化转型对其双重绩效影响的基准回归结果

变量	方程 1 支农绩效		方程 2 支农绩效		方程 3 经营绩效		方程 4 经营绩效	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
数字化水平	0.022***	0.004	0.019***	0.005	0.027*	0.016	0.032**	0.014
改制状况			0.027***	0.005			0.049**	0.025
资产规模			0.028**	0.013			0.558***	0.064
权益资产占比			0.224**	0.097			10.793***	0.528
存贷比			-0.089***	0.026			-0.047	0.100
流动性水平			-0.018	0.018			-0.075	0.082
人口密度			0.024	0.014			-0.057	0.075
人均地区生产总值			0.009	0.014			0.009	0.053
第一产业占比			-0.078*	0.044			-0.444*	0.245
第二产业占比			-0.069*	0.037			-0.122	0.163
财政支出占比			-0.015	0.026			0.057	0.121
城镇固定资产投资占比			-0.002	0.006			0.014	0.028
个体固定效应	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	
省份一年份效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
样本量	10263		10263		10263		10263	
R ²	0.067		0.085		0.160		0.274	

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②表中标准误为农村金融机构层面聚类稳健标准误。

（二）稳健性检验

1.工具变量法回归。反向因果效应或不可观测的遗漏变量问题可能导致上述回归结果有偏。为此，本文选取“同省资产规模最相近的 3 家农村金融机构的数字化转型指数平均值”（以下简称“相近机构数字化水平”）作为数字化水平的工具变量^①，进行工具变量法回归。工具变量选取的合理性体现在以下两方面：其一，工具变量具有相关性。一方面，根据 2003 年国务院印发的《深化农村信用社改革试点方案》，各省份成立省联社代表省级政府行使对农信机构的管理、指导、协调和服务职能^②，因此，同一省份农信机构面临相同的管理与服务模式；另一方面，在省联社管理体制下，同一省份规模相近的农信机构是互相学习、对比及赶超的对象，其数字化转型进度趋同。其二，工具变量具有外生性。农村金融机构作为地方法人，受到严格的跨区域经营限制，难以通过异地放贷等渠道影响其他地区农村金融机构的支农绩效和经营绩效，因此，工具变量基本满足外生性要求。

^①此处的资产规模为各家农村金融机构资产规模的样本平均值。

^②参见《国务院关于印发深化农村信用社改革试点方案的通知》，https://www.gov.cn/zwgc/2005-08/13/content_22249.htm。

本文利用两阶段最小二乘法（Two-stage Least Squares, 2SLS）重新进行回归，回归结果见表 5。其中，方程 1 和方程 2 汇报了工具变量简约式（reduced form）估计结果，简约式估计不受有限样本偏误的影响，如果简约式估计值与 0 无显著差异，说明工具变量识别的局部平均处理效应很弱或者不存在。方程 1 和方程 2 分别汇报了工具变量对涉农贷款占比和资产收益率影响的简约式估计结果，工具变量分别在 1%和 5%的统计水平上显著异于 0，证明了局部平均处理效应的存在。方程 3 汇报了 2SLS 回归的第一阶段估计结果，结果表明，工具变量与内生变量存在正相关性，且 F 统计量远大于 10，不存在弱工具变量问题。方程 4 和方程 5 汇报了 2SLS 回归的第二阶段估计结果。结果表明，使用了工具变量后，数字化转型依然对农村金融机构支农绩效和经营绩效存在正向影响，支持了基准回归结果。

表 5 农村金融机构数字化转型对其双重绩效影响的 2SLS 估计结果

变量	简约式		第一阶段	第二阶段	
	方程 1 支农绩效	方程 2 经营绩效	方程 3 数字化水平	方程 4 支农绩效	方程 5 经营绩效
相近机构数字化水平	0.013*** (0.004)	0.037** (0.016)	0.291*** (0.029)		
数字化水平				0.044*** (0.013)	0.128** (0.055)
控制变量	已控制	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	已控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
省份一年份效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
F 统计量			100.52		
样本量	10263	10263	10263	10263	10263
R ²	0.083	0.274	0.277	0.077	0.270

注：①***和**分别表示 1%和 5%的显著性水平；②表中标准误为农村金融机构层面聚类稳健标准误；③控制变量同表 4。

2. 替换核心解释变量。数字化转型已经成为商业银行发展的战略要务，引发社会各方的关注。谢绚丽和王诗卉（2022）从战略、业务和管理等维度构建的商业银行数字化转型指数（以下简称“北大指数”），得到较为广泛的认可，该数据样本包含了 55 家农村商业银行。本文样本包含上述 55 家农村商业银行中的 54 家，因此，本文将这 54 家农村商业银行数据与北大指数匹配，进而利用北大指数替换核心解释变量进行稳健性检验。表 6 的估计结果表明，替换核心解释变量后，农村金融机构数字化水平对其支农绩效和经营绩效仍然具有显著的促进作用，表明数字化转型有助于促进农村金融机构双重绩效的提升。

表 6 农村金融机构数字化转型对其双重绩效影响的稳健性检验结果：替换核心解释变量

变量	方程 1 支农绩效		方程 2 支农绩效		方程 3 经营绩效		方程 4 经营绩效	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
北大指数	0.021*	0.012	0.027**	0.012	0.085***	0.029	0.067**	0.027
控制变量			已控制				已控制	
个体固定效应	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	
省份一年份效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
样本量	298		298		298		298	
R ²	0.231		0.286		0.502		0.545	

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②表中标准误为农村金融机构层面聚类稳健标准误；③控制变量同表 4。

3. 替换被解释变量。本文替换被解释变量，以检验前述分析结论的稳健性。针对农村金融机构的支农绩效，本文分别采用涉农贷款总量（取对数）、获得贷款农户数（取对数）、涉农企业贷款占比（涉农企业贷款金额占全部贷款金额的比重）和农户贷款占比（农户贷款金额占全部贷款金额的比重）作为被解释变量的替代指标，估计结果见表 7 方程 1 至方程 4。其中，涉农贷款总量可以更为直接地呈现农村金融机构的金融支农力度；获得贷款农户数能够衡量金融支农的覆盖广度；涉农企业贷款占比和农户贷款占比可以考察农村金融机构对不同主体的支持力度是否存在差异。针对农村金融机构的经营绩效，本文分别采用净资产利润率（净利润与净资产的比值）和净利润增速（净利润的增长幅度）作为被解释变量的替代指标，估计结果见表 7 方程 5 和方程 6。表 7 的估计结果与基准回归基本一致，说明数字化转型有助于农村金融机构支农绩效与经营绩效的提升。

表 7 农村金融机构数字化转型对其双重绩效影响的稳健性检验结果：替换被解释变量

变量	方程 1	方程 2	方程 3	方程 4	方程 5	方程 6
	涉农贷款总量	获得贷款农户数	涉农企业贷款 占比	农户贷款占比	净资产利润率	净利润增速
数字化水平	0.026** (0.010)	0.038** (0.018)	0.010** (0.005)	0.013*** (0.004)	0.448** (0.190)	0.103* (0.062)
控制变量	已控制	已控制	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	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
省份一年份效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
样本量	10263	10263	10263	10263	10263	8460
R ²	0.800	0.167	0.168	0.285	0.098	0.034

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②表中括号内标准误为农村金融机构层面聚类稳健标准误；③控制变量同表 4。

4.改变样本量。通过改变样本量，本文重新考察数字化转型对农村金融机构双重绩效的影响。第一，2013 年以前数字金融发展较为缓慢，2013 年数字金融开始快速发展，所以本文剔除了 2013 年之前的样本，防止样本时间窗口跨度过大导致引入其他的混淆因素，回归结果见表 8 方程 1 和方程 2。第二，本文样本中的农村金融机构包含县域农村金融机构和城区农村金融机构。相比县域农村金融机构，城区农村金融机构面对的客户群体中涉农主体较少，其业务重心更倾向于支持中小企业或小微企业发展，因此本文剔除了城区农村金融机构样本，仅利用县域农村金融机构样本数据进行回归，结果见表 8 方程 3 和方程 4。表 8 的估计结果与基准回归基本一致，说明改变样本量后，数字化转型仍然有助于提升农村金融机构的双重绩效。

表 8 农村金融机构数字化转型对其双重绩效影响的稳健性检验结果：改变样本量

变量	删除 2013 年之前样本				删除城区农村金融机构样本			
	方程 1 支农绩效		方程 2 经营绩效		方程 3 支农绩效		方程 4 经营绩效	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
数字化水平	0.023***	0.004	0.052***	0.012	0.019***	0.004	0.028*	0.014
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制	
个体固定效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
时间固定效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
省份一年份效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
样本量	6121		6121		8781		8781	
R ²	0.136		0.287		0.101		0.273	

注：①***和*分别表示 1%和 10%的显著性水平；②表中标准误为农村金融机构层面聚类稳健标准误；③控制变量同表 4。

五、机制检验与进一步分析

（一）机制检验

1.提升风险管理能力。本文利用不良贷款率来度量农村金融机构的风险管理能力，表 9 方程 1 汇报了农村金融机构数字化转型对其风险管理能力的影响。其中，核心解释变量采用了滞后一期的数字化水平，这是因为贷款发放与违约产生之间存在一定的时间差，而涉农贷款的期限多为 1 年^①，采用滞后一期的数字化水平能更准确地考察农村金融机构数字化转型对其风险管理能力的影响。此外，回归还加入了控制变量“涉农贷款占比”，从而消除在农村金融机构数字化转型过程中涉农贷款占比提升对农村金融机构不良贷款率的影响。估计结果表明，滞后一期的数字化水平对农村金融机构的风险管理能力存在显著的负向影响，即数字化转型提升了农村金融机构的信贷风险管理能力。

^①笔者对东部某省联社调研发现，涉农贷款中 66.93%的贷款期限在 1 年及以内。

2.降低农村金融服务成本。本文利用每万元贷款的业务及管理费来度量农村金融服务成本，表9 方程2汇报了农村金融机构数字化转型对农村金融服务成本的影响。估计结果表明，数字化水平对农村金融服务成本存在显著的负向影响，即数字化转型降低了农村金融机构的农村金融服务成本。

3.提升机构运营效率。本文利用超效率SBM模型测算的投入产出效率来度量农村金融机构的运营效率，表9 方程3汇报了农村金融机构数字化转型对农村金融机构运营效率的影响。根据方程3的估计结果，数字化水平对农村金融机构的运营效率存在显著的正向影响，即数字化转型提升了农村金融机构的运营效率。

4.降低机构风险承担水平。本文利用zscore度量农村金融机构的风险承担水平，表9 方程4汇报了数字化转型对农村金融机构风险承担水平的影响。估计结果表明，数字化水平对农村金融机构风险承担水平存在显著的负向影响，即数字化转型降低了农村金融机构的风险承担水平。综上所述，研究假说H2和H3得证。

表9 农村金融机构数字化转型对其双重绩效影响的机制检验结果

变量	方程1 风险管理能力		方程2 农村金融服务成本		方程3 运营效率		方程4 风险承担水平	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
滞后一期的数字化水平	-0.003**	0.001						
数字化水平			-0.034***	0.005	0.012**	0.006	-0.004**	0.002
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制	
个体固定效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
时间固定效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
省份一年份效应	已控制		已控制		已控制		已控制	
样本量	8736		10263		9985		9925	
R ²	0.162		0.518		0.345		0.094	

注：①***和**分别表示1%和5%的显著性水平；②表中标准误为农村金融机构层面聚类稳健标准误；③除涉农贷款占比外，方程1其他控制变量同表4，方程2至方程4控制变量同表4。

（二）进一步讨论

农村金融机构的支农绩效一方面表现为涉农贷款投放力度，另一方面表现为贷款结构的适配性。随着农业产业规模化、集约化和专业化发展，涉农主体对信用贷款和经营性贷款的需求快速上升。金融机构发放信用贷款和经营性贷款往往面临严重的信息不对称，数字化转型如果能够提升农村金融机构的信用涉农贷款和经营性涉农贷款金额占全部贷款金额的比重（以下简称“信用涉农贷款占比”和“经营性涉农贷款占比”），则可以从侧面印证数字化转型带来的信息优势和信用评估优势。课题组通过对东南某省的省联社调研，获取了2018—2020年66家农村金融机构的上述两项指标，并以这两个指标作为被解释变量重新进行回归。表10 方程1和方程2分别汇报了数字化水平对信用涉农贷款占比和经营性涉农贷款占比影响的估计结果。结果显示，数字化水平对信用涉农贷款占比和经营性涉农贷款占比均存在显著的促进作用，表明农村金融机构数字化转型兼具涉农贷款结构优化作用。

表 10 农村金融机构数字化转型对其涉农贷款结构影响的估计结果

变量	方程 1 信用涉农贷款占比		方程 2 经营性涉农贷款占比	
	系数	标准误	系数	标准误
数字化水平	0.006**	0.003	0.008**	0.004
控制变量	已控制		已控制	
个体固定效应	已控制		已控制	
时间固定效应	已控制		已控制	
省份一年份效应	已控制		已控制	
样本量	198		198	
R ²	0.313		0.333	

注：①**表示 5% 的显著性水平；②表中标准误为农村金融机构层面聚类稳健标准误；③控制变量同表 4。

六、研究结论与政策启示

加大金融投入是健全乡村振兴多元投入机制的关键环节，在这一过程中，农村金融机构发挥着不可替代的作用。然而已有研究发现，农村金融机构的双重绩效普遍较低，不利于自身可持续经营。金融科技的进步为服务涉农主体等长尾客户创造了条件，本文构建了农村金融机构数字化转型指数，并基于 1527 家农村金融机构的大样本数据，探究了数字化转型对农村金融机构双重绩效的影响。结果发现：第一，农村金融机构数字化转型对其支农绩效和经营绩效存在显著的促进作用，能够提升其双重绩效。采用工具变量法回归并进行一系列稳健性检验后，基准回归结果仍然成立。第二，作用机制研究表明：一方面，数字化转型可以增强农村金融机构的信贷风险管理能力，降低农村金融服务成本，从而提升支农绩效；另一方面，数字化转型能够提升农村金融机构的运营效率，降低风险承担水平，进而改善经营绩效。第三，农村金融机构数字化转型增加了信用涉农贷款和经营性涉农贷款的投放力度，有助于优化涉农贷款结构。

基于上述研究结论，本文提出以下三条政策启示：第一，金融科技促进了传统农村金融机构业务模式和管理方式的变革，为农村金融高质量发展注入了新动力。应进一步加快农村金融机构数字化转型，实现农村金融与数字技术的有机融合，提升农村金融机构服务乡村振兴和农业农村现代化的能力。第二，鼓励并引导农村金融机构利用数字化手段提升自身信息甄别能力和风险管理能力，加强对涉农主体真实偿债能力的评估，并在此基础上积极开展涉农金融产品和服务创新，在风险可控前提下，加大涉农经营性信用贷款和中长期贷款的投放力度。第三，适当加大数字化转型投入，优化内部经营模式、降低运营成本，同时基于数字技术创新业务模式、渠道管理和产品流程，寻找新的利润增长点，并提升风险防范水平，发挥数字化转型对银行运营效率提高的积极作用。

参考文献

- 1.董翀、冯兴元、孙同全, 2020:《农业农村现代化的金融支农保障机制:变化、问题与对策》,《农村金融研究》第8期,第3-8页。
- 2.冯林、刘阳, 2023,《从分险、赋能到激活竞争:农业政策性担保机构何以降低农贷利率》,《中国农村经济》第4期,第108-124页。
- 3.郭晔、未钟琴、方颖, 2022,《金融科技布局、银行信贷风险与经营绩效——来自商业银行与科技企业战略合作的证据》,《金融研究》第10期,第20-38页。
- 4.何婧、何广文, 2015:《农村商业银行股权结构与其经营风险、经营绩效关系研究》,《农业经济问题》第12期,第65-74页、第111页。
- 5.黄益平、邱晗, 2021:《大科技信贷:一个新的信用风险管理框架》,《管理世界》第2期,第12-21页。
- 6.贾蕊蕊、刘海燕、郭琨, 2018,《中国农村商业银行经营绩效及其外部影响因素分析》,《管理评论》第11期,第26-34页。
- 7.蒋海、张小林、唐绅峰、陈创练, 2021,《货币政策、流动性与银行风险承担》,《经济研究》第8期,第56-73页。
- 8.李逸飞、李茂林、李静, 2022:《银行金融科技、信贷配置与企业短债长用》,《中国工业经济》第10期,第137-154页。
- 9.李建军、姜世超, 2021:《银行金融科技与普惠金融的商业可持续性——财务增进效应的微观证据》,《经济学(季刊)》第3页,第889-908页。
- 10.李建军、彭俞超、马思超, 2020:《普惠金融与中国经济发展:多维度内涵与实证分析》,《经济研究》第4期,第37-52页。
- 11.李春涛、闫续文、宋敏、杨威, 2020:《金融科技与企业创新——新三板上市公司的证据》,《中国工业经济》第1期,第81-98页。
- 12.刘音露、杨渊, 2021:《替代性数据对信用风险评估的作用研究及启示》,《征信》第8期,第31-37页。
- 13.刘澜飏、沈鑫、郭步超, 2013,《互联网金融发展及其对传统金融模式的影响探讨》,《经济学动态》第8期,第73-83页。
- 14.陆岷峰, 2021:《商业银行场景金融:内涵、特征及发展策略》,《南方金融》第8期,第67-77页。
- 15.罗煜、崔书言、旷纯, 2022,《数字化与商业银行经营转型——基于传统业务结构变迁视角》,《国际金融研究》第5期,第34-44页。
- 16.明雷、黄远标、杨胜刚, 2023,《银行业监管处罚效应研究》,《经济研究》第4期,第114-132页。
- 17.沈悦、郭品, 2015,《互联网金融、技术溢出与商业银行全要素生产率》,《金融研究》第3期,第160-175页。
- 18.谢平、邹传伟、刘海二, 2015:《互联网金融的基础理论》,《金融研究》第8页,第1-12页。
- 19.谢绚丽、王诗卉, 2022:《中国商业银行数字化转型:测度、进程及影响》,《经济学(季刊)》第6期,第1937-1956页。
- 20.游家兴、林慧、柳颖, 2023:《旧貌换新颜:金融科技与银行业绩——基于8227家银行支行的实证研究》,《经济学(季刊)》第1期,第177-193页。

- 21.袁淳、肖土盛、耿春晓、盛誉, 2021,《数字化转型与企业分工:专业化还是纵向一体化》,《中国工业经济》第9期,第137-155页。
- 22.周月书、彭媛媛, 2017:《双重目标如何影响了农村商业银行的风险?》,《中国农村观察》第4期,第102-115页。
- 23.周振、伍振军、孔祥智, 2015:《中国农村资金净流出的机理、规模与趋势:1978~2012年》,《管理世界》第1期,第63-74页。
- 24.张珩, 2022:《产权改革会使农信社发生使命漂移吗》,《山西财经大学学报》第12期,第47-61页。
- 25.张珩、程名望、罗剑朝, 2020:《农村信用社双重绩效的空间格局、地区差异与分布动态研究》,《数量经济技术经济研究》第7期,第175-192页。
- 26.张宁、张兵、吴依含, 2022:《农户信用评级对农村商业银行绩效的影响——基于典型试验区的追踪调查》,《中国农村经济》第10期,第102-123页。
- 27.张正平、刘云华, 2022,《数字金融发展对农村商业银行运营效率的影响——基于2014—2018年非平衡面板数据的实证研究》,《农业技术经济》第4期,第67-81页。
- 28.朱宁、刘伟其、于之倩、王兵, 2021,《中国银行业结构性全要素生产率增长研究》,《金融研究》第7期,第1-18页。
- 29.Acemoglu, D., 2003, "Labor and Capital-Augmenting Technical Change", *Journal of the European Economic Association*, 1(1): 1-37.
- 30.Alessandrini, P., A. F. Presbitero, and A. Zazzaro, 2009, "Banks, Distances and Firms' Financing Constraints", *Review of Finance*, 13(2): 261-307.
- 31.Berger, A. N., 2003, "The Economic Effects of Technological Progress: Evidence from the Banking Industry", *Journal of Money, Credit and Banking*, 35(2): 141-176.
- 32.Berg, T., V. Burg, A. Gombović, and M. Puri, 2020, "On the Rise of FinTechs: Credit Scoring Using Digital Footprints", *Review of Financial Studies*, 33(7): 2845-2897.
- 33.Buchak, G., G. Matvos, T. Piskorski, and A. Seru, 2018, "Fintech, Regulatory Arbitrage, and the Rise of Shadow Banks", *Journal of Financial Economics*, 130(3): 453-483.
- 34.Chen, W., and F. Kamal, 2016, "The Impact of Information and Communication Technology Adoption on Multinational Firm Boundary Decisions", *Journal of International Business Studies*, Vol.47: 563-576.
- 35.Cheng, M., and Y. Qu, 2020, "Does Bank FinTech Reduce Credit Risk? Evidence from China", *Pacific-Basin Finance Journal*, Vol.63, 101398.
- 36.Di Maggio, M., and V. Yao, 2021, "Fintech Borrowers: Lax Screening or Cream-Skimming?", *Review of Financial Studies*, 34(10): 4565-4618.
- 37.Fernandez, Z., and M. J. Nieto, 2006: "The Internet: Competitive Strategy and Boundaries of the Firm", *International Journal of Technology Management*, Vol.35: 182-195.
- 38.Frost, J., L. Gambacorta, Y. Huang, H. S. Shin, and P. Zbinden, 2019, "BigTech and the Changing Structure of Financial Intermediation", *Economic Policy*, 34(100): 761-799.

- 39.Fuster, A., M. Plosser, P. Schnabl, and J. Vickery, 2019, “The Role of Technology in Mortgage Lending”, *Review of Financial Studies*, 32(5): 1854-1899.
- 40.Hau, H., Y. Huang, H. Shan, and Z. Sheng, 2019, “How FinTech Enters China's Credit Market”, *AEA Papers and Proceedings*, Vol.109: 60-64.
- 41.Koetter, M., and F. Noth, 2013, “IT Use, Productivity, and Market Power in Banking”, *Journal of Financial Stability*, 9(4): 695-704.

（作者单位：¹南京农业大学金融学院；

²青岛大学商学院）

（责任编辑：光明）

Digital Transformation and the Improvement of the Dual Performance of Rural Financial Institutions

QI Hao ZHOU Yueshu HE Lifeng

Abstract: Digital transformation has become the key to the transformation and development of financial institutions. This paper uses the method of “web crawler technique and Baidu news retrieval” to construct the index of digital transformation of rural financial institutions and explores the impact of digital transformation on the dual performance of rural financial institutions based on data from a sample of 1527 rural financial institutions. The results find that digital transformation contributes to both the performance of supporting agriculture and business performance of rural financial institutions, and helps to improve their dual performance. The analysis of the mechanism shows that, on the one hand, digital transformation is able to enhance the credit risk management ability of rural financial institutions, reduce the cost of rural financial services, and thus improve the performance of supporting agriculture. On the other hand, digital transformation can improve the operational efficiency of rural financial institutions, reduce the level of risk taking, and thus improve the business performance. In addition, digital transformation helps to increase the investment in credit agriculture-related loans and operational agriculture-related loans. This study provides policy insights for accelerating the digital transformation of rural financial institutions and promoting the high-quality and sustainable development of rural finance.

Keywords: Digital Transformation; Rural Financial Institutions; Dual Performance; Financial Support to Agriculture; Business Sustainability

地方政府建设数字乡村的注意力分配差异 与政策逻辑*

——基于 435 份地方政策文本的量化分析

李燕凌 苏 健

摘要：数字乡村建设是全面推进乡村振兴的重要抓手。本文借助政策文本量化分析等方法，对 435 份建设数字乡村的地方政策文本进行分析。结果表明：地方政府偏好使用供给型和环境型政策工具，且所使用的政策子工具数量不均衡，存在明显的注意力分配差异；从时间视角看，不同时期地方政府注意力分配特征不同；从地区视角看，不同地区地方政府的注意力分配差异较大，且政策存在区域扩散；从内容视角看，政府会将数字乡村与其他议题叠加形成综合政策。政府注意力分配差异驱动政策扩散的政策逻辑为“双维扩散—议题叠加”：政策环境与政策体系相互影响；政府层级维度存在政策“压力—反馈”的“垂直效应”；空间区域维度存在政策“学习—扩散”的“邻近效应”；在政策议题维度，地方政府会将多种议题协同推进，追求“叠加效应”。文章从加大数字惠农政策力度、优化工具使用结构、优化激励机制和增强政策协同度四方面提出优化策略。

关键词：数字乡村 政府注意力分配 政策逻辑 政策文本量化分析

中图分类号：D625；F320 **文献标识码：**A

一、问题提出和文献基础

为缩小城乡数字鸿沟，提升乡村治理能力，推动农业农村现代化，全面实现乡村振兴，党中央、国务院于 2018 年 1 月在《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中首次提出“实施数字乡村战略”^①。2019 年 5 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《数字乡村发展战略纲要》，正式阐

*本文系国家社会科学基金重大项目“数字赋能农业农村公共服务高质量发展研究”（编号：23VRC073）、国家社会科学基金重点项目“数字化视角下推进以县城为重要载体的城镇化建设研究”（编号：21AZD049）的阶段性成果。

^①参见《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm?eqid=a18d8030000918ae00000006647fe952。

明数字乡村发展战略的重要意义，明确了数字乡村“四步走”战略目标，将“数字乡村”定义为“伴随网络化、信息化和数字化在农业农村经济社会发展中的应用，以及农民现代信息技能的提高而内生的农业农村现代化发展和转型进程”^①。同年12月，农业农村部、中央网络安全和信息化委员会办公室印发《数字农业农村发展规划（2019—2025年）》，针对数字农业农村发展等作出详细规划，提出“大力提升数字化生产力，抢占数字农业农村制高点，推动农业高质量发展和乡村全面振兴”^②。2022年1月，中央网络安全和信息化委员会办公室等十部门又联合印发《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》，为新阶段数字乡村建设作了更具体、更适时的行动部署^③。2023年中央“一号文件”《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》更是提到：“深入实施数字乡村发展行动，推动数字化应用场景研发推广。加快农业农村大数据应用，推进智慧农业发展。”^④这进一步加快了扩大数字乡村应用场景的步伐。可以说，党中央、国务院对数字乡村建设的政策注意力高度集中，政策目标不断扩展，政策方案逐渐具体化、时代化。党的二十大指出“全面推进乡村振兴”^⑤。数字乡村建设可以作为全面推进乡村振兴的重要抓手，通过技术催生“三农”发展的内生动力，有效促进农业农村现代化。中央提出数字乡村发展战略后，地方各级政府结合本地实际，投入基础设施、提供财政支持、建设示范试点，对中央政策作了不同程度的回应。但不难发现，各地方政府在建设数字乡村的进程中，行为选择不同，反映出各地方政府的注意力分配存在差异。

学界对数字乡村建设的研究主要集中于三个方面：一是数字乡村建设如何提升乡村治理效能。学者普遍认为数字治理运作改变了乡村治理，主张将数字技术运用到乡村治理，数字化是手段，治理是核心。学者们立足中国情境，基于中国农村的发展基础与传统治理经验，提出数字技术赋能乡村治理的理论机制（王亚华和李星光，2022），以及“数字乡村敏捷治理”等概念（沈费伟，2022）。二是关注数字乡村建设如何促进全方位的乡村振兴。学者们结合数字乡村发展战略的政策内涵，不只将建设数字乡村局限为驱动乡村治理的途径，研究包括数字赋能农业现代化（魏后凯和崔凯，2022）、农民创业（赵佳佳等，2023）、农村电子商务发展（涂勤和曹增栋，2022）等。三是如何完善数字乡村建设。此类研究集中于探索如何应对数字乡村建设中面临的“技术主义倾向”（张雅勤，2023）、建设悬浮（刘少杰，2022）等现实困境。当然，也有学者从公共政策角度对数字乡村建设进行了研究。

^①参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈数字乡村发展战略纲要〉》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5395476.htm。

^②参见《农业农村部 中央网络安全和信息化委员会办公室关于印发〈数字农业农村发展规划（2019—2025年）〉的通知》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202001/t20200120_6336316.htm。

^③参见《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》，http://www.cac.gov.cn/2022-01/25/c_1644713315749608.htm。

^④参见《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.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm?dzb=true。

^⑤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页。

有学者分析了某些地方政府在农业农村信息化方面的政策注意力分配，发现这些地方政府在进行政策部署时，普遍存在公共资源分配不均的现象（李丽莉等，2023）。

总体来看，目前对数字乡村建设的研究总体较为丰富，这些研究的理念是积极的，情境是中国化的，分析范式多是规范性的，但缺少对公共政策的分析研究。有学者也揭示出政府对数字乡村的政策安排属于“非均衡性发展格局”（徐琴，2023），但并未深入讨论在数字乡村建设方面政府注意力分配差异有何内在逻辑。本文拟通过对地方政府建设数字乡村的政策文本量化分析和对具体政策文本的实例剖析，揭示并解释地方政府建设数字乡村中的注意力分配差异，深入分析地方政府建设数字乡村的政策扩散逻辑，从而为政府进一步优化数字乡村建设提供决策参考。与现有研究相比，本文的边际贡献和特色体现在三个方面：其一，分析和检视大量与数字乡村建设相关的政策文本，更精准地把握地方政府在建设数字乡村时出台政策的规律，用丰富的样本探究政府建设数字乡村的制度安排逻辑；其二，将政府注意力分配和政策扩散相联系，提出政府的注意力分配差异是导致政策扩散的重要原因，为探究政策扩散的内在机理提供新思考；其三，从公共政策视角出发研究数字乡村建设，对数字乡村建设的“政策扩散”“政策过程”“政策环境”等传统公共政策命题进行阐释，同时基于地方政府建设数字乡村的政策扩散逻辑，提出优化数字乡村政策的策略。

二、理论基础与分析框架

（一）理论基础

地方政府建设数字乡村的政策系统中，政策主体主要是地方层级政府，政策客体是“三农”，其狭义的政策环境包括各地区的农村自然条件、经济社会发展状况和历史文化状况等。这个系统产出的政策会因各种原因而不断变化，不断发生政策创新。罗杰斯等学者认为，一项政策创新会通过某种渠道随时间流逝在一个社会系统的成员之间被沟通（Rogers，1983），这个过程即“扩散”。政策扩散理论已成为公共政策过程众多经典理论中的重要组成部分。传统政策扩散理论把学习、模仿、竞争、强制和社会化（Graham et al.，2012）等当作政策扩散的机制，但琼斯（2010）在以政治学范式对政策制定过程进行研究后指出，政府和政治家的注意力变动能够改变政策选择和政治结果，政府能否将注意力分配给一项政策创新，决定着这项创新是否可以发生“扩散”这一罗杰斯所谓的“在社会系统成员间被沟通”的过程。因此，本文将政府注意力分配当作引发政策扩散的重要因素和主要机制，提出分析框架。

（二）分析框架

1.政府注意力分配能影响政府的行为选择。从个体视角来看，注意力本是心理学概念，西蒙（1988）将注意力概念引入管理决策研究，他认为，管理决策中的注意力是任意给定时刻所自觉关注的一组要素，有限理性或者说理性限度很大程度上是注意力广度的局限性所造成的。政府干部的偏好、价值观、动机等个人因素会影响他们的注意力，他们对哪些事项施加关注，就会重视去处理哪些事项，政府行为可以看作是其决策者对某事项施加注意力的结果。从组织视角来看，组织注意力分配理论指出，政府作为一个组织整体，亦是一个注意力分配的开放系统，解释组织行为就是解释组织如何分配和规制

众决策者的注意力。Ocasio (1997) 立足组织研究将注意力分配定义为组织决策者花费时间和精力来关注、编码、解释和聚焦问题以及获得解决方案的过程。在此基础上, Jones and Baumgartner (2004) 率先将注意力引入政治学和公共政策研究, 提出了有关政治注意力对政策主题分配和信息处理影响的公共政策选择模型。自此, 学界开始广泛应用政府注意力、政策注意力、政治注意力及注意力分配或配置等概念对政府行为进行研究。如 Larsen-Price (2012) 研究了总统的政策注意力分配如何体现在不同政策工具的挑选上, 并检验了总统在政策注意力分配过程中, 对不同政策问题的信息处理是否不成比例。

因此, 注意力分配可以作为研究政府行为的一个视角。在科层规则、官僚利益和外部压力等因素的作用下, 政府注意力分配会发生变化, 进而使政府表现出不同的行为选择(代凯, 2017)。实证研究中, 很多学者也会使用“政策注意力”的概念来阐释政策冲突下政府的行为逻辑(如章文光和刘志鹏, 2020)和政策执行中的规律(如王惠娜和马晓鹏, 2022)等。通过揭示政府对某领域的政策注意力分配存在的差异情况及其体现, 政府针对同一领域不同方面的行为差异可以得到解释(彭小兵和彭洋, 2022)。

2. 政府的行为选择体现为政策工具的使用情况。政策工具也称政府工具, 是政府用于实现政策目标的技术和手段, 是公共政策分析的一个核心内容。Rothwell and Zegveld (1985) 将政策工具分为供给型、环境型、需求型三种。在数字乡村建设中, 供给型政策工具主要是指由政府主动向农村供给数字乡村建设需要的直接要素, 如供给财政、人才、平台、技术等, 直接给予政策目标实现的正向推动力; 环境型政策工具是指政府为建设数字乡村营造有利环境, 实行“政策管制”“标准化建设”等, 间接影响数字乡村建设; 需求型政策工具是指政府为数字乡村建设创造更多外部需求, 如服务外包、海外采购等, 吸引其他主体来参与建设。参考黄萃(2011)等对中国风能政策文本的量化研究, 供给型、环境型、需求型三种政策工具对数字乡村建设的作用分别可总结为推动、间接影响和拉动。政府要想对数字乡村建设发挥推动、间接影响和拉动中的某种作用, 就会使用对应的某种政策工具。

3. 政府注意力分配差异化驱动政策扩散。传统政策扩散理论提出的“学习、模仿、竞争、强制和社会化”等扩散机制在政府注意力分配过程中发挥作用。地方政府之间互相学习、模仿、竞争, 上级政府向下级政府释放压力等, 都会导致地方政府的注意力分配情况呈现某种特征(彭小兵和彭洋, 2022), 地方政府则根据其注意力的分配制定和执行更多政策, 决定其他政府的政策创新是否会被采纳, 决定政策如何扩散。可以说, 政府注意力分配是助推政策扩散的重要动力, 注意力分配差异会促使政策呈现出一定的扩散形态, 这种扩散形态常体现在时间、地域、内容策略等维度。

首先要考虑时间维度。政策扩散是发生在一定时间之内的, 因此, 时间是政策扩散最基本的维度。罗杰斯便是通过研究农业技术传播过程发现, 随时间变化, 新技术的累计采用人数呈正 S 型曲线变化, 得出采纳新政策的主体数量在时间维度上呈 S 型曲线变化的结论(Rogers, 1983)。可以说, 政策扩散与时间变量密切相关。其次, 地域也是政策扩散要经常考虑的维度。在中国, 同级地方政府关系复杂、联系密切, 相互间的政策影响更为深刻(王浦劬和赖先进, 2013)。最后是内容策略维度。地方政府的政策方案往往会学习、效仿其他政府所出台政策的目标、工具、计划等策略性内容, 具体体现

在政府政策文本对其他政府政策内容上的移植（宁骚，2017）。对大量政策文本的内容进行分析可以发现，内容维度亦的确会存在政策扩散（文宏，2020）。综上所述，要研究在此三维度上的政策扩散，实质上要研究三个维度上的政府注意力分配差异。

数字乡村建设是一个内容较为丰富的议题领域，包含的政策目标较多，相关政策执行所需时间较长，因此，在数字乡村建设这一领域，地方政府可关注的事项较多，注意力分配极有可能存在较大差异。为此，本文提出如下分析框架：地方政府注意力分配体现为政府的政策行为选择，可以用政策工具的使用情况来反映。当地方政府建设数字乡村出现注意力分配差异，这种分配差异则会以一定的逻辑驱动数字乡村政策在时间、地域和内容等维度上发生扩散。具体分析框架如图1所示。

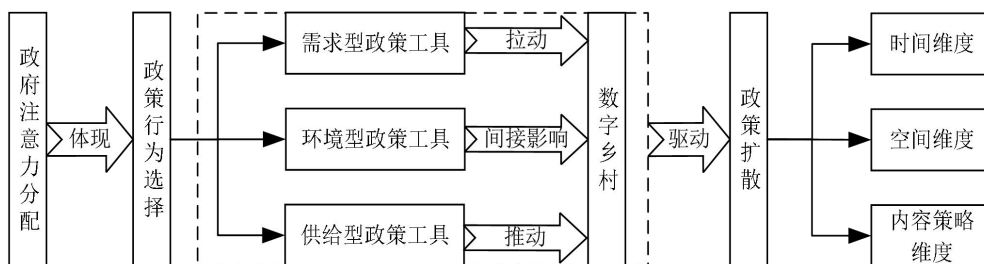


图1 本文分析框架

三、数据来源和研究设计

（一）数据来源

本文数据来源于省、市级地方政府及其职能部门公开发布的关于数字乡村建设的政策文本。首先，在北大法宝数据库和各地方政府官网，以“数字乡村”为检索词，截至2022年12月31日，检索到近千份相关文本，其中既有以数字乡村为主题的政策，也有将数字乡村作为重点内容的政策；其次，剔除各类行政批复、函等回复性或重复文本；最后，进行筛选比对，将只提到“推进数字乡村建设”等宏观内容而无政策工具运用等实质内容的文本剔除。最终得到435份有效政策作为数据样本。从时间上看，从2007年至2022年，每个年份都有政策文本样本分布；从地区上看，政策文本分布在除港澳台以外的省（区、市），包括部分地级市（自治州）。经统计，省一级政策文本216份，地级市一级政策文本219份。政策形式包括公告、意见、通知等。

样本政策文本主要为三类：第一类是由地方党委和政府或政府部门联合发布的重大战略、发展规划，如江苏省《“十四五”数字农业农村发展规划》等；第二类是由各省（区、市）和地级市（自治州）人民政府及其职能部门^①发布的主题为数字乡村建设的规范性文件；第三类是地方各级政府及其职能部门发布的有关乡村振兴的规范性文件，其内容包含数字乡村建设或将数字乡村作为重点。这些政策文本的发布时间、文件名称、发布机构等信息被汇总制成如表1所示的数据库表格。

^①主要是农业农村厅（局）、工业和信息化厅（局）两类部门。

表 1 地方政府建设数字乡村的政策文本汇总

编号	发文机构	文号	发文日期	政策名称
1	云南省政府	云政办发〔2007〕134 号	2007.06.21	《云南省人民政府办公厅关于实施“数字乡村”工程建设的意见》
2	大理州政府	大政办发〔2007〕65 号	2007.08.07	《大理州“数字乡村”工程建设实施方案》
3	泰安市政府	泰安市人民政府令第 136 号	2008.11.20	《泰安市信息化促进实施办法》
.....				
431	汕尾市农业农村局	—	2022.10.24	《汕尾数字农业农村发展行动计划（2022—2025 年）》
432	杭州市政府	杭政函〔2022〕68 号	2022.11.01	《杭州市人民政府关于印发杭州市深化数字政府建设实施方案的通知》
433	吉林省委、吉林省人民政府		2022.11.10	《吉林省乡村建设行动实施方案》
434	广西壮族自治区政府	桂政发〔2022〕1 号	2022.11.30	《广西壮族自治区人民政府关于加强数字政府建设的实施意见》
435	内蒙古自治区政府	内政发〔2022〕33 号	2022.12.27	《内蒙古自治区人民政府关于加快推进数字经济发展的若干政策的通知》

（二）研究设计

1.研究方法。本文主要采用政策文本量化分析方法。该方法的基础是质性研究的扎根方法和文献计量法，是一种新兴的政策文献量化分析方法，用于揭示政策主题与目标、政策主体的合作形式、政策工具的组合运用特点、政策体系的结构与演进等。本文借助 Nvivo 12 软件对 435 份政策文本进行文本编码和词频分析，以量化地方政府的政策工具使用情况，从而用政策工具的使用差异定量化政府注意力分配的差异情况，通过数量统计的形式反映较为抽象的政策扩散情况，便于总结差异背后的政策逻辑。此外，本文对政策文本进行具体内容解读和典型案例分析，以补充量化分析的不足。

2.研究过程。首先，对 435 份政策文本进行编码。第一步是序列编码，将政策文本从 1 至 435 编号。第二步是编码有关数字乡村建设政策工具的内容，即对文本中有关建设数字乡村的最核心内容进行提取、总结和关键词编码，每份政策文本的关键词不超过 4 个。第三步是将重复关键词整合，将无效关键词删除。最终提取到 55 个关键词。

其次，将同类关键词编入同一范畴。如“光纤网络覆盖”“5G+数字乡村”都是政府关注数字乡村“基础设施建设”的内容，将二者都编入“基础设施建设”范畴。最终得到 10 个范畴（见表 2）。

表 2 关键词形成的范畴

编号	范畴	关键词
1	基础设施建设	光纤网络覆盖、基础设施数字化转型、完善信息基础设施、新型数字设施建设、5G+数字乡村……
2	资金投入	专项资金、政府补助、金融支持……
3	人才支持	人员研修、数字人才下乡……

表 2（续）

4	数字资源与平台	数据资源开发、数据资源库建设、数字乡村平台建设、农村信息服务体系建设……
5	农业数字化	农机智能化、智慧农业技术推广、数字农业技术开发……
6	试点示范	建设试点、打造基地、示范项目、优秀案例征集……
7	标准化建设	数字建设规范、数字乡村标准研制……
8	政策管制	健全政策体系、制度建设、发展水平评价……
9	数字治理与服务	管理数字化、数字公共服务、城乡数字融合、农民数字素养与技能培训、乡村网络文化发展……
10	多元参与	市场主体参与、社会组织参与、电商合作、对外合作、服务外包、鼓励社会投资……

最后，将 10 个范畴编为政策子工具。不同范畴的政策内容对数字乡村建设发挥的作用不同。如属于“基础设施建设”范畴的政策内容反映的都是政府加大基础设施投入力度，推动数字乡村发展，便将“基础设施建设”范畴编为供给型政策工具下的子工具。最终形成的政策子工具分类结果和政策子工具出现频次与占比的描述性统计见表 3。根据表 3 可知，在 435 份政策文本中，10 类政策子工具的编码总数为 643 次，其中供给型政策工具出现的次数最多，为 330 次，有“基础设施建设”“资金投入”“人才支持”“数字资源与平台”“农业数字化”五类子工具；环境型政策工具次之，出现 256 次，有“试点示范”“标准化建设”“政策管制”“数字治理与服务”四类子工具；需求型政策工具出现 57 次，出现次数最少，只有“多元参与”一类子工具，表明需求型政策工具相关关键词较少，且可归为同一个范畴。

表 3 政策子工具的描述性统计结果

政策工具	政策子工具	出现频数（次）	占比（%）
供给型	基础设施建设	121	18.82
	资金投入	24	3.73
	人才支持	15	2.34
	数字资源与平台	63	9.80
	农业数字化	107	16.64
环境型	试点示范	113	17.57
	标准化建设	24	3.73
	政策管制	15	2.34
	数字治理与服务	104	16.17
需求型	多元参与	57	8.86
合计		643	100

四、实证分析：地方政府建设数字乡村的注意力分配差异

（一）政府行为选择：政策工具体使用策略

1. 地方政府的政策工具使用整体偏好为：供给型>环境型>需求型。地方政府使用三类政策工具的数量占比分别为供给型政策工具 51.33%（330 次）、环境型政策工具 39.81%（256 次）、需求型政

策工具 8.86%（57 次），即从全国整体来看，呈现“供给型>环境型>需求型”的偏好格局。可见：一是目前各地的数字乡村建设仍处于初级阶段。在初级阶段，政府要投入大量人、财、物、技等要素，直接推动数字乡村建设，同时为数字乡村建设营造良好的政策与应用环境。二是目前数字乡村建设的资源聚集模式尚不完善。数字乡村建设需要大量资源要素聚集在农村且实现高效配置，而从供给型政策工具使用占比远超需求型政策工具的现状来看，目前绝大多数资源要素由政府主体供给并配置，市场与社会主体参与少，未实现多途径、多层次建设数字乡村，不能保证资源要素合理流动、高效配置。

2. 地方政府的政策子工具使用亦存在不均衡性。供给型政策工具中，地方政府最常用的子工具是“基础设施建设”和“农业数字化”。“基础设施建设”出现频次为 121 次，占比 18.82%。数字乡村建设高度依赖完备的基础设施，各地当前最主要任务仍是提高农村地区光纤网络覆盖率、投入新型信息化设施。“农业数字化”出现频次为 107 次，占比 16.64%。“农业数字化”是各地方政府建设数字乡村的主要任务之一，包括农业生产、监测、经营的数字技术应用，是农业全产业链的数字化。通过数字农技研发、加快数字农技应用推广等，农业生产效率能得到极大提高。从样本政策文本出现的高频词也能看出，“农业数字化”是地方政府建设数字乡村的主要任务。

环境型政策工具中，地方政府最常用的子工具是“试点示范”，出现频次为 113 次，占比 17.57%。政策文本中出现的高频词也有“示范区”“试验区”“开发区”等。由于农村具有基础复杂性和发展不均衡性，政府通常会在“三农”政策上进行试点推行，“摸着石头过河”，可以节省政策成本，最大限度地容错（慕良泽和赵勇，2021）。各地政府先在本辖区选择试点地区、建设数字农业示范园，以期获取充足经验，通过部分试验区先导发展，形成一套成熟做法，实现“以点到面”的经验扩散，同时能响应中央遴选数字乡村模范的政策号召。

需求型政策工具中，地方政府使用的子工具仅“多元参与”一种，出现频次为 57 次，占比仅 8.86%。“多元参与”专指引导其他主体共同建设数字乡村，主要做法包括：一是在基础设施建设和运维方面吸引市场力量投资、社会力量参与；二是与电商企业合作，发挥电商企业在“互联网+”农产品出村进城过程中的主体作用。这体现出目前数字乡村建设过程中需求型政策工具使用数量过少、种类过少，也能体现各地政府主要通过吸引市场与社会主体参与的方式，来为数字乡村建设创造需求，而最能直接发挥需求创造作用的政府采购、服务外包等措施在样本政策文本中几乎未被提及。这易使政策的“拉动”作用发挥不足。

总体而言，地方政府偏好使用供给型政策工具多于使用环境型政策工具，更多于使用需求型政策工具，政策子工具使用亦不均衡。可以看出，地方政府建设数字乡村的过程中，行为选择具有不均衡性，明显存在注意力分配差异。

（二）时间视角下地方政府的注意力分配差异

以年份为单位，本文对政策文本中供给型、环境型、需求型三种政策工具进行数量统计（见表 4），并结合具体政策文本内容，将地方政府建设数字乡村的时间分期，探究时间视角下地方政府建设数字乡村的注意力分配差异情况。

表 4	不同时间的政策工具数量分布			单位：个
时间	供给型	环境型	需求型	合计
2018 年前	16	5	0	21
2018 年	11	3	1	15
2019 年	18	19	12	49
2020 年	61	38	14	113
2021 年	103	83	10	196
2022 年	121	108	20	249
合计	330	256	57	643

注：2018 年中央正式提出“数字乡村”发展战略，因此 2007—2017 年地方政府建设数字乡村的政策文本数量较少，以“2018 年前”来代表该段较长的时期。

1.局部探索期（2007—2017 年）。该时期特点是地方政策存在较强的自主性。2018 年以前，中央尚未提出数字乡村战略，各地对数字乡村建设集中关注的局面还未形成，只有个别地方政府对数字乡村建设进行了探索。探索时间最早的是云南省。目前可以检索到的最早关于建设数字乡村的地方政策是云南省 2007 年 6 月发布的《云南省人民政府办公厅关于实施“数字乡村”工程建设的意见》^①。云南的“数字乡村”工程以完善农村信息基础设施、建设农业农村综合信息网络平台、推进农村社会管理服务信息化等行动为主要任务，下辖市（州）政府均发布了类似政策。此外，浙江宁波、甘肃定西等地都在 2018 年以前发布过有关建设数字乡村的政策，但这些政策中的“数字乡村”仅是一个简单概念或模糊目标，且各地赋予“数字乡村”的内涵也并不统一，与后来开展的数字乡村发展战略相去甚远。尽管该时期地方政策数量少，但这仍为日后规范的数字乡村建设积累了宝贵经验。

2.规范发展期（2018—2020 年）。该时期的特点是地方政策的波动式发展。2018 年提出数字乡村战略后，各地方自主探索结束。数字乡村建设被各地方政府同时纳入政策议程，地方政策进入规范发展时期，三类政策工具的使用数量都开始快速上升，这代表各地开始加速制定有关数字乡村的政策。2019 年，地方政府使用的环境型工具数量为 19 个，超过了所使用的供给型工具数量 18 个（见表 4）。数字乡村建设需要大量基础设施，但在初期，政府注意力刚开始分配给数字乡村建设，力量不足，故政府可以先通过营造良好外部环境为基础设施建设铺路。该年度典型的环境型政策《福州市人民政府办公厅关于印发 2019 年数字福州工作要点的通知》提出，要“统筹推进农村经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域信息化建设”，并计划“建成全国数字农业建设试点项目 2 个，新增省级现代农业智慧园 2 个、省级农业物联网示范点 3 个，支持闽清、永泰创建国家级农村电商示范县”^②，全面铺开数字乡村相关试点建设。2020 年，供给型政策工具数量大幅度上升，远超环境型和

^①参见《云南省人民政府办公厅关于实施“数字乡村”工程建设的意见》，https://www.yn.gov.cn/zwgk/zcwj/zxwj/200804/t20080428_143839.html。

^②参见《福州市人民政府办公厅关于印发 2019 年数字福州工作要点的通知》（榕政办〔2019〕108 号），http://www.fuzhou.gov.cn/zfxgkzl/szfbmjxsqxxgk/szfbmxxgk/fzsmzfbgt/zfxgkml/gzdt/201906/t20190620_2921070.htm。

需求型政策工具，这表明，各地方政府注意力集中化，开始加大主动投入资源要素的力度。政策工具不稳定的波动式使用现象即“政策碎片”现象。在该时期，数字乡村战略实施不久，各地数字乡村政策数量少，政策体系尚不稳定。由于其他政策领域的吸引力变化、数字乡村政策执行经验少，地方政府注意力出现模糊化，发生波动，地方政府对政策工具如何选择存在试探、疑虑的情况，最终导致政策波动式、碎片化扩散。

3.深化应用期（2021 年至今）。该时期的特点是地方政策逐渐结构化。2021 年以来，《数字乡村建设指南 1.0》《数字乡村发展行动计划（2022—2025 年）》《数字乡村建设指南 2.0》等中央政策相继出台，数字乡村有了更细致的建设规划，地方政府得到更多的参考与指引。且前一时期数字乡村建设的经验教训可在这一阶段作为政策调整的参照。数量上，地方政府建设数字乡村的政策思路和行动模式基本定型，政策基本呈现“供给型>环境型>需求型”的固定局面，三类政策工具使用数量的增长幅度稳定。内容上，数字乡村的目标应用场景得到拓展，政策措施亦更加深入。如杭州、深圳、佛山等地着手构建数字城乡融合发展格局，将城乡的数字化工作一体设计、同步实施，朝“一网统管”、融合创新等方向发展。这一时期的政策与前一时期相比，明显发生递进迭代，数字乡村建设的总目标虽不变，但政府对政策进行了渐进性调整，使数字乡村建设与政策环境趋于协调。

（三）空间视角下地方政府的注意力分配差异

本文采用国务院发展研究中心 2005 年发布的《地区协调发展的战略和政策》中的区域划分方法，将全国划分为八个经济区^①。在划分地区的基础上，对三种政策工具进行数量统计，其差异表现如表 5 所示。

地区	供给型	环境型	需求型	合计
黄河中游综合经济区（陕晋豫蒙）	68	51	7	126
大西南综合经济区（云贵川渝桂）	62	28	13	103
东部沿海综合经济区（沪江浙）	42	49	11	102
北部沿海综合经济区（京津冀鲁）	44	36	6	86
长江中游综合经济区（鄂湘赣皖）	41	31	10	82
南部沿海综合经济区（闽粤琼）	28	30	6	64
东北综合经济区（辽吉黑）	25	16	3	44
大西北综合经济区（甘青宁藏新）	20	15	1	36
合计	330	256	57	643

1.不同地区的地方政府对数字乡村建设的注意力分配差异较大。一个表现是政策工具使用数量最多地区和最少地区的省份都是城镇化率较低的省份。黄河中游综合经济区使用的关于建设数字乡村的政策工具数量最多，大西南综合经济区次之，这两个地区对数字乡村建设的注意力最集中。黄河中游

^①资料来源：《关于“十一五”规划区域划分的思考》，http://lib.cqvip.com/Qikan/Article/Detail?id=15595896&from=Qikan_Search_Index。

陕、晋、豫、蒙和西南云、贵、川、渝、桂等省虽城镇化率较低，但其农业发展较早、历史文化厚重，故而数字乡村的应用场景丰富，投入的政策成本能收获较好效益。大西北综合经济区各省份政策工具使用数最少，表明该地区对数字乡村建设的政策注意力最弱。大西北综合经济区的甘、青、宁、藏、新等省份相较于黄河中游综合经济区、大西南综合经济区自然环境略差、人口数量偏少、经济水平较低，农村发展基础薄弱，所以这些地方政府对数字农业等新兴业态投入的注意力不多，更多注意力被基础性的农业生产、乡村治理工作所吸引。城镇化率较高的东部沿海、南部沿海等地区发布的政策数量居中。另一个表现是经济发展水平高的地区更偏向使用环境型政策工具。不同于其他地区都是供给型政策工具占据主导地位，东部沿海综合经济区、南部沿海综合经济区发布的环境型政策工具数略高于供给型政策工具。可能的原因是：第一，东部沿海综合经济区、南部沿海综合经济区经济条件优渥，基础设施建设成效显著，与其他地区相比，政府对数字乡村建设所需的要素供给过程比其他地区更早发生，有先行优势；第二，这些地区城镇化率高、农村人口少，需要政府供给要素的农村地区少。这些地区把更多注意力放在了为数字乡村营造良好发展环境上，如上海市公开的三项有关数字乡村建设的政策完全将注意力分配给探索、研制和实施数字农业农村标准体系和制定发展评价指标体系。

2. 地方政府建设数字乡村存在空间上的扩散现象。相邻省份、省份内相邻各市往往资源条件类似，各地会通过学习邻近地方政策，吸纳相似地区可行经验，来拟定本地区数字乡村建设政策。大西南综合经济区中的广西壮族自治区便是典型案例，所出台的有关建设数字乡村的政策在数量、时间和理念上都能领先同区其他省份。数量上，广西壮族自治区建设数字乡村的政策位居大西南综合经济区第一位。时间上，早在 2019 年，广西壮族自治区便成立了数字广西建设领导小组，出台了将三种政策工具组合运用的综合型政策文件《广西加快数字乡村发展行动计划（2019—2022 年）》，并提出“建设文明包容的现代数字乡村”“统筹发展数字乡村与智慧城市”等先进理念^①，是全国最早在政策中提到建设文明包容的现代数字乡村的省份。属于同一经济区的云南、四川等省份相继在 2020 年和 2021 年出台了类似的综合型政策，并紧跟广西壮族自治区有关数字乡村的做法，强化对繁荣发展乡村网络文化、促进数字城乡格局形成等方面的注意力分配，因而，西南各省份对“建设文明包容的现代数字乡村”等议题的注意力分配早于全国各地。

（四）内容视角下地方政府的注意力分配差异

检视 435 份政策文本的内容主题，可以发现，政府在出台数字乡村建设有关政策时，注意力并非只分配给数字乡村建设。由表 6 可知，多数样本政策文本并非只内含数字乡村相关议题，各地区都将数字乡村与本地的数字经济、数字政府、新型基础设施建设等其他政策议题协同联动，主题为建设数字乡村的专项政策数实际上要少于与其他政策议题协同、叠加所形成的政策数，单独将政策工具用于数字乡村建设的政策文本较少。为实现政策效应叠加而进行议题叠加的地区如潮州市，该市政府在 2022 年的文件中提出，“各区县要加大投入力度，与美丽乡村精品村、数字乡村、景区村庄等一体推

^①参见《广西壮族自治区数字广西建设领导小组关于印发〈广西加快数字乡村发展行动计划（2019—2022 年）〉的通知（桂数广发〔2019〕5 号）》，http://www.gxzf.gov.cn/html/zfgb/2019nzfgb/d20q_35451/zzqgbmwj_35454/t1514734.shtml。

进，实现政策效应叠加”^①。这说明，地方政府注意力在各领域的分配是有联系的，同一层级的政府注意力会分配给多个领域，使相关政策形成差异化的议题分布。图2展示了词频分析的词语云，显示的词语出现频次均超过500次。435份政策文本中，数字化、信息化、服务业、产业链、集体经济、人民政府等关键词不只出现在数字乡村建设领域，还出现在服务业、制造业等领域政策文本中。集合文本实际内容可以发现，各地方政府在同一政策中，将注意力分配给数字乡村之外的政策议题具有较高趋同性，其他议题多为“数字经济”“数字政府”等。

政策所含议题数量	供给型	环境型	需求型	合计
政策专注数字乡村一个主题	97	41	15	153
政策中有数字乡村+一个议题	26	12	3	41
政策中有数字乡村+两个议题	80	35	9	124
政策中有数字乡村+三个议题	53	83	10	146
政策中有数字乡村+四个议题及以上	74	85	20	179
合计	330	256	57	643



策过程是“从群众中来，到群众中去”的，其中存在多对“上”与“下”关系的明显互动。这里的“上”指的是主观、精神、认识、理论以及居于上位或核心地位的政策行为者；“下”指的是客观、物质、实践、行动以及居于下位或外围地位的政策行为者。这种上下互动包括中央与地方政府的上下级互动、一般地区与个别地区之间的横向互动等，并且这样的互动是循环往复的。该理论认为，中国的政策过程关注社会实践、注重客观事实，“实事求是”的精神贯穿整个政策过程。

本文参考“上下来去”政策过程模型的理念，认为地方政府建设数字乡村的政策逻辑，是政策环境影响下政府注意力分配存在差异，这种差异推动政策在政府层级、空间区域两个维度发生扩散，并在政策议题维度发生叠加，可总结为“双维扩散—议题叠加”逻辑。这种逻辑如图3所示，整个数字乡村建设的地方政策体系与政策环境相互影响，反映数字乡村政策过程是实事求是地关注社会实践和现实情境。政府层级上，上级政府释放政策压力、下级政府反馈效果与创新，反映数字乡村政策过程中的上下级政府间互动；空间区域上，由于地方政府存在“晋升锦标赛”，各地会学习先进地区的政策，先进地区政策也会通过各种渠道扩散至邻近地区，反映数字乡村政策过程中一般与个别地区间的互动；政策议题上，地方政府将数字乡村建设和其他相关议题叠加形成政策并协同推进。

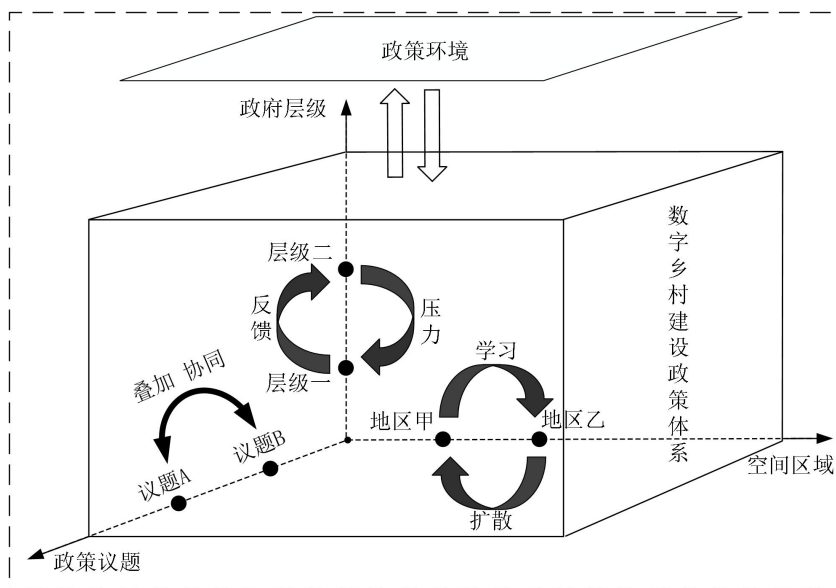


图3 地方政府政策制定的“双维扩散—议题叠加”模型

（一）政策环境：政策体系的客观因素

政策环境是数字乡村政策体系的客观影响因素。数字乡村建设的政策环境包括各种能影响地方政府行为选择的外部场域，如当地地理环境、经济水平、文化传统、国际环境等。正是环境的差异性，导致地方政府注意力分配的前提条件存在差异，进而影响地方政府的政策工具使用策略。如在空间视角下，东南沿海各省份偏好使用环境型政策工具，这是因为这些地区经济水平高，资源要素丰富；又如只有广东省将注意力分配给“农业数字化对外合作”，这是因为广东临海，外贸发达，有对外合作的有利条件。政策环境影响的是整个政策体系，影响政府建设数字乡村的注意力分配过程。

政府出台的政策也会对政策环境产生影响，数字乡村政策体系的建立过程也是对政策环境的改造过程。由表 3 对政策工具使用策略的描述性统计可知，“试点示范”政策子工具出现频次为 113 次，占比 17.57%，在 10 种政策子工具中位居第二；图 2 的词频分析亦表明，各地方政府都频繁进行“示范区”“试验区”建设，使用的是“试点示范”这种环境型政策工具。这体现出，地方政府较为注重通过建设试点，促进全辖域对数字乡村建设工作的适应，促使政策环境朝着对数字乡村建设有利的方向变化。

（二）时间维度：政府层级的垂直效应

时间视角下政府注意力的分配差异对应时间上的政策扩散，反映出地方政策在政府层级上存在的“垂直效应”。在数字乡村建设中，中央战略未被提出时，各地均处于自主探索时期（即时间视角下 2007—2017 年地方政府自主建设数字乡村的时期）。当中央出台建设数字乡村的政策后，各地方政府受到上级政策指令压力，将注意力分配给中央政策明确提出的“数字乡村发展战略”。但此时的政策体系不稳定，出现波动式扩散的“政策碎片”现象（对应 2018—2020 年的“波动式”发展）。政策施行一段时间后，各地的执行效果和政策创新得到逐层反馈，最终被中央政府吸纳（王浦劬和赖先进，2013）。中央政府吸纳之后，再发布新政策，新的政策压力再逐层传递，使得地方政策实现递进迭代，政策体系更加稳定，政策的结构便呈现固定化（对应 2021 年后的地方政策特性）。如图 3 所示，政府层级二高于层级一，层级一的政策注意力受制于层级二的政策压力，层级二的政策执行结果和政策创新也会反馈给层级一。通过这种“压力—反馈”机制下的“垂直效应”，地方政府注意力随时间推进逐渐呈现出分配差异化。2020 年 4 月发布的《河南省人民政府办公厅关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》提到“加强农业农村信息基础设施建设”“加快现代信息技术与农业深度融合”“加快数据资源融合共享”等具体行动措施^①。鹤壁市作为下级政府接受到上级政府的政策压力后，出台了《鹤壁市人民政府办公室关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》。鹤壁市下辖淇滨区属于国家级数字乡村建设的试点^②，为数字乡村建设的一个先进地区。该市在 2020 年 10 月《鹤壁市人民政府办公室关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》中提出，“全市实施数字大田示范、数字村庄示范、数字园区示范、数字政务示范、数字产业示范、农民信息化应用能力提升等六大工程，打造农业农村数字经济示范应用场景，通过示范引领和辐射带动，到 2025 年探索形成具有鹤壁特色的数字乡村发展模式”^③。河南省政府则在 2022 年《中共河南省委 河南省人民政府关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见》中提出类似理念，即“打造一批智

^①参见《河南省人民政府办公厅关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》，<https://www.henan.gov.cn/2020/04-16/1318713.html>。

^②资料来源：《国家数字乡村试点地区名单公布》，http://www.cac.gov.cn/2020-10/23/c_1605022250461079.htm?from=grouppmessage。

^③参见《鹤壁市人民政府办公室关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》，https://www.hebi.gov.cn/zwgk/zfx xgk/fdzdgknr/fgzc/qtwj/zfgw/hzb/art/2022/art_73c7ddfa897749a2a7254f3fa8110267.html。

慧田园、智慧果（菜、茶）园、智慧牧场和智慧渔场”，“基本满足农业农村数字化应用场景需求”^①。鹤壁市的政策理念得到上级政府认可并被部分吸纳。

从政策的内容主题维度来看，“垂直效应”亦很明显。据表3，“农业数字化”子工具使用频数为107次，占比16.64%，表明各地方政府都将“农业数字化”当作建设数字乡村的主要任务之一，这很大程度上是因为中央政府对“农业数字化”的重视。从《数字农业农村发展规划（2019—2025年）》提出的“加快生产经营数字化改造”^②到《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》提出的“加快农业生产数字化改造”^③，再到农业农村部、国家发展改革委在2022年印发的《“十四五”全国农业农村信息化发展规划》中提到“发展智慧农业”“推动全产业链数字化，提升农产品供给质量和效率”^④，都是有关数业农业的内容。2023年中央“一号文件”更是以较大篇幅部署“发展现代设施农业”“加快先进农机研发推广”“推进智慧农业发展”^⑤。

（三）空间维度：空间区域的邻近效应

空间视角上政府注意力的分配差异对应空间维度的政策扩散，反映地方政策在空间区域上存在“邻近效应”。一方面，相邻地区客观条件往往相近，如资源禀赋、人口密度、经济发展水平相近似，因此，对一个地方政府来讲，邻近地区是其政策学习、政策竞争的对象，邻近地区的政策具有参考价值。如城镇化率都较低的黄河中游综合经济区，所属省份农村发展状况近似，通过相互学习与竞争，都出台了较多的数字乡村政策，最终使黄河中游地区成为建设数字乡村注意力分配强度最大的地区。另一方面，若存在明显先进地区，周围地区会更加主动地学习，该先进地区出台的贴近中央政府价值导向、施行效果明显、受到群众广泛支持的政策在相邻地区政府之间能够快速扩散。地方政府互相学习、借鉴邻近地区政策行为的主要原因是地方政府间的“晋升锦标赛”。当数字乡村建设被纳入政策议程并由中央出台具体政策后，这项政策的落实情况便成了考核地方干部和地方政府是否合格的一项指标，对于地方政府的政绩评比和对地方干部的晋升考核有一定的影响，激励着地方政府及其干部建设好数字乡村，各地政府便有动力观摩参考那些做法受到上级或公众认可的地方政府，尤其愿意向与自己辖区条件相似的邻近先进地区看齐。如图3所示，在空间区域维度，地区乙作为数字乡村建设的先行区，邻近地区甲会主动学习地区乙的做法、经验；当然，地区乙的做法、经验也会通过媒体宣传、群众反

^①参见《中共河南省委 河南省人民政府关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见》，<https://www.henan.gov.cn/2022/03-29/2421957.html>。

^②参见《农业农村部 中央网络安全和信息化委员会办公室关于印发〈数字农业农村发展规划（2019—2025年）〉的通知》，http://www.cac.gov.cn/2020-01/21/c_1581145429704893.htm?from=timeline&wd=&eqid=f9ccba720018485300000002648dd638。

^③参见《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》，http://www.cac.gov.cn/2022-01/25/c_1644713315749608.htm。

^④参见《农业农村部关于印发〈“十四五”全国农业农村信息化发展规划〉的通知》，https://www.moa.gov.cn/govpublic/SCYJXXS/202203/t20220309_6391175.htm。

^⑤参见《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》，https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

映等渠道主动扩散至地区甲。通过区域的政策“邻近效应”，邻近地区的地方政策逐渐趋同，不同地区的地方政策可能逐渐显现出注意力分配差异化。如表5所示，不同地区政策工具使用的结构占比完全不同，东北地区使用的供给型政策工具、环境型政策工具、需求性政策工具数量之比为25:16:3，而与之相距较远的南部沿海综合经济区使用这三种工具的比例为28:30:6，环境型政策工具数量占总体的比重更大。

（四）内容维度：政策议题的叠加效应

内容维度的注意力分配差异反映出地方政府追求政策议题的“叠加效应”。如图3所示，在政策议题维度，地方政府将议题A和议题B叠加形成新政策，将数字乡村建设和其他多种政策议题协同推进、有效融合，以期发挥“叠加效应”。政府注意力有限，没有一个政府能够注意所有事情并进行无差别处理（琼斯，2010）。因此，政府希望对有关农业农村的一系列问题出台一份内含多个议题的“综合型政策”，通过这种综合型政策实现建设实践中的政策主体协同、措施协同，将各种议题所需的要素联系起来。不仅地方政府，中央政府也会出台议题叠加型政策，最典型的如历年中央“一号文件”。中央“一号文件”聚焦“三农”问题，为实现农业农村现代化集中力量。参考政府层级间的垂直效应可知，地方政府的很多“议题叠加”政策也是出于中央“议题叠加”政策的压力而出台的。

本文总结了“二维扩散—议题叠加”政策逻辑，来解释地方政府注意力分配对数字乡村政策扩散的影响：地方政策扩散以政府注意力分配差异为核心驱动因素，政策体系与政策环境相互影响；在纵向政府层级维度体现为“压力—反馈”的垂直效应，在横向空间区域维度体现为“学习—扩散”的邻近效应；在政策的主题方面，同一个政策可以由不同的政策议题叠加形成，以发挥相关议题协同推进的“叠加效应”。在数字乡村建设政策体系中，地方政府主导的数字乡村政策过程必然存在注意力分配差异，并受政策环境、垂直效应、邻近效应和叠加效应等的不同程度影响。

六、结论与对策

（一）研究结论

本文立足公共政策分析和传统政策扩散理论视角，借助政策文本量化分析等方法，对2007—2022年地方政府发布的435份有关数字乡村建设的政策文本进行分析，以研究地方政府的注意力分配差异，并总结这种分配差异驱动政策扩散的内在逻辑。实证分析显示，政策工具的使用策略方面，地方政府更偏向于使用供给型政策工具和环境型政策工具，政策子工具的使用亦不均衡，证明地方政府建设数字乡村时存在明显注意力分配差异。从时间视角来看，地方政府注意力分配在三个时期分别存在自主性、波动式、结构化的特征；从空间视角来看，不同地区的地方政府对数字乡村建设的注意力分配差异较大，且政策会发生区域扩散；从内容视角来看，政府会将数字乡村与其他议题一同叠加形成综合政策。注意力分配差异影响政策扩散的逻辑可总结为：政策环境与政策体系相互影响为前提；政府层级维度对应时间视角的注意力分配差异，高层级政府对低层级政府释放政策压力，低层级政府向上反馈政策执行效果与政策创新，存在“垂直效应”；空间区域维度对应空间视角的注意力分配差异，地方政府会学习与自身条件相似的邻近地区政策，先行地区的政策与理念也会主动扩散到其他地区，存

在“邻近效应”；政策议题维度对应内容视角的注意力分配差异，地方政府会将多种政策议题一体推进，实现协同，追求“叠加效应”。这种政策逻辑可以总结为“双维扩散—议题叠加”。

（二）优化策略

根据上述“双维驱动—议题叠加”的政策逻辑，本文对数字乡村建设的政策提出优化策略。

1.加大数字惠农政策力度，满足农民数字需求。政府出台相关政策要坚持需求导向，在数字乡村建设中以惠农为根本，对“三农”的发展环境进行改造，把握好政策环境与政策体系相互影响的规律。一是产业的惠农。要使数字乡村建设成为实现乡村振兴的重要抓手，农业数字化也应成为数字乡村建设的重中之重，各地要加快数字技术在农业全链条的应用。二是治理的惠农。推动“互联网+政务服务”向乡镇、村居下沉，简化农村办事流程。三是服务的惠农。各地应向农民提供网络使用、数字农业生产经营培训，提升农民数字素养；拓展数字乡村应用场景，为农民提供更多数字化服务。

2.优化工具使用结构，发挥工具组合运用效果。各级政府应做好政策设计，使政策工具结构合理，确保政策工具组合运用效果的发挥。各级政府应重视以下几方面：①稳定供给型政策工具使用数量，持续保障对数字乡村建设的资金、人才等投入力度；②稳定增加环境型政策工具的使用频率，加快数字乡村的国家、地方、行业标准化建设，及时总结先进试点地区的经验；③扩大需求型政策工具的使用范围，借助电商平台力量培育壮大农特产品网络品牌，支持企业和社会组织参与农业数字化科研；④及时推广绩效好、收益高的政策，将好的项目成果及时转化成应用；⑤及时调整或终结绩效差、偏离目标的政策。

3.优化激励机制，增强数字乡村建设内生动力。要充分运用多项激励手段，优化评价激励，增强农民和农村基层自治组织、地方政府等主体建设数字乡村的内生动力，发挥好“邻近效应”。加大对干部的晋升激励，推动对其他地方政府的政策行为进行吸纳学习。通过优化激励机制提高地方政府学习动力。针对农民和农村基层自治组织，各地要畅通村民参与渠道，由村“两委”带头，提升村民参与数字乡村建设的“获得感”。针对数字乡村建设组织和工作人员，要充分运用综合评价、“评比晾晒”、项目化推动等机制，完善数字乡村建设评价体系，将建设成效与乡村振兴等方面绩效考核挂钩。

4.增强各领域政策协同度，放大政策叠加效应。数字乡村与数字中国、创新驱动发展等战略联系紧密。政府要强化政策协同配合度。议题方面，各级政府要充分将数字乡村建设与数字经济、数字政府建设联系起来，形成“全数字化”大局观，做好顶层设计。主体方面，加强涉及数字乡村建设的政府部门间的联系配合，建立健全各级地方政府数字乡村发展统筹协调机制，整合各部门数字乡村相关资源，鼓励和引导部分企业、高校、社会组织、个人参与数字乡村建设。措施方面，将注意力更多地分配给政策执行，打通城乡资金、人才、技术流通渠道，加速形成数字城乡融合局面。

参考文献

- 1.代凯，2017：《注意力分配：研究政府行为的新视角》，《理论月刊》第3期，第107-112页。
- 2.黄萃、苏竣、施丽萍、程啸天，2011：《政策工具视角的中国风能政策文本量化研究》，《科学学研究》第6期，第876-882页、第889页。

- 3.李丽莉、曾亿武、郭红东, 2023: 《数字乡村建设: 底层逻辑、实践误区与优化路径》, 《中国农村经济》第1期, 第77-92页。
- 4.刘少杰, 2022: 《数字乡村建设悬浮的成因与对策》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第5期, 第5-12页。
- 5.慕良泽、赵勇, 2021: 《中国共产党百年“三农”政策的演进逻辑与调适趋向》, 《马克思主义与现实》第6期, 第81-89页。
- 6.宁骚, 2018: 《公共政策学》, 北京: 高等教育出版社, 第221-330页。
- 7.彭小兵、彭洋, 2022: 《乡村振兴中地方政府的注意力配置差异与治理逻辑研究——基于410份政策文本的扎根分析》, 《中国行政管理》第9期, 第80-88页。
- 8.琼斯, 2010: 《再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策》, 曹堂哲、文雅译, 北京: 北京大学出版社, 第13-50页。
- 9.沈费伟, 2022: 《数字乡村敏捷治理的实践逻辑与优化路径》, 《求实》第5期, 第96-108页。
- 10.涂勤、曹增栋, 2022: 《电子商务进农村能促进农户创业吗? ——基于电子商务进农村综合示范政策的准自然实验》, 《中国农村观察》第6期, 第163-180页。
- 11.王惠娜、马晓鹏, 2022: 《政府注意力分配与政策执行波动——B制革区企业整合重组政策的案例分析》, 《公共管理与政策评论》第3期, 第130-140页。
- 12.王浦劬、赖先进, 2013: 《中国公共政策扩散的模式与机制分析》, 《北京大学学报(哲学社会科学版)》第6期, 第14-23页。
- 13.王亚华、李星光, 2022: 《数字技术赋能乡村治理的制度分析与理论启示》, 《中国农村经济》第8期, 第132-144页。
- 14.魏后凯、崔凯, 2022: 《建设农业强国的中国道路: 基本逻辑、进程研判与战略支撑》, 《中国农村经济》第1期, 第2-23页。
- 15.文宏, 2020: 《危机情境中的政策扩散: 一项探索性研究——基于446份复工复产政策的文本分析》, 《四川大学学报(哲学社会科学版)》第4期, 第28-36页。
- 16.西蒙, 1988: 《管理行为》, 杨砾、韩春立、徐立译, 北京: 北京经济学院出版社, 第88-89页。
- 17.徐琴, 2023: 《数字乡村建设的分类实践: 理由证成、经验探索与可能困境》, 《电子政务》第5期, 第16-28页。
- 18.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。
- 19.张雅勤, 2023: 《乡村数字治理中技术主义倾向: 浮现与防范》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第73-83页。
- 20.赵佳佳、魏娟、刘天军, 2023: 《数字乡村发展对农民创业的影响及机制研究》, 《中国农村经济》第5期, 第61-80页。
- 21.Graham, R. E., R. C. Shipan, and C. Volden, 2012, "The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science", *British Journal of Political Science*, 43(3): 673-701.

- 22.Jones, B. D., and F. R. Baumgartner, 2004, “A Model of Choice for Public Policy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 325-351.
- 23.Larsen-Price, H. A., 2012, “The Right Tool for the Job: The Canalization of Presidential Policy Attention By Policy Instrument”, *Policy Studies Journal*, 40(1): 147-168.
- 24.Ocasio, W., 1997, “Towards an Attention-Based View of the Firm”, *Strategic Management Journal*, 18(S1): 187-206.
- 25.Rogers, E. M., 1983, *Diffusion of Innovations*, New York: The Free Press, 5-37.
- 26.Rothwell, R., and W. Zegveld, 1985, *Reindustrialization and Technology*, New York: M. E. Sharpe Press, 122.

（作者单位：湖南农业大学公共管理与法学学院）

（责任编辑：杨园争）

Attention Allocation Differences and Policy Logic of Local Government's Construction of Digital Villages: A Quantitative Analysis Based on 435 Local Policy Texts

LI Yanling SU Jian

Abstract: The construction of digital villages is an important breakthrough point for comprehensively promoting rural revitalization. By means of quantitative analysis of policy texts and other methods, we analyze 435 local policy texts on the construction of digital villages. The results show that local governments prefer using supply-oriented and environment-oriented policy tools, and the number of policy sub-tools used is not balanced with obvious differences in attention allocation. From the perspective of time, the characteristics of local governments' attention allocation vary across different periods. From the perspective of regions, the attention allocation of local governments in different regions differs greatly, and the policies exhibit regional diffusion. From the perspective of content, the governments superimpose digital villages with other issues to form a comprehensive policy. The policy logic of policy diffusion driven by the difference in government attention allocation is “two-dimensional diffusion - issue superposition” which means policy environment and policy system influence each other. There is a “vertical effect of policy” “pressure - feedback” in the dimension of government hierarchy, a “proximity effect” of policy “learning-diffusion” in the dimension of spatial regions, and a “superimposed effect” where local governments coordinate various issues in the dimension of policy issues. This paper puts forward optimization strategies from four aspects: strengthening digital benefit of agriculture policy, optimizing the structure of tool use, optimizing the incentive mechanism, and enhancing the degree of policy coordination.

Keywords: Digital Villages; Government Attention Allocation; Policy Logic; Quantitative Analysis of Policy Texts

党建引领新型农村集体经济发展的 实践逻辑与效能优化*

——基于鲁中典型村的历时性探讨

管 珊

摘要：党建引领新型农村集体经济发展是乡村振兴的重要路径。在新型农村集体经济发展过程中，党建何以引领、以何引领及其效能问题并没有得到系统研究。本文基于对山东省淄博市乐疃村党建引领新型农村集体经济发展的历时性研究发现：嵌入村庄治理过程的适应性党建形塑了村级党建与村庄治理的正向循环，促进了村级党组织政治功能发挥和引领力塑造，为新型农村集体经济发展提供了内生动力；新型农村集体经济发展过程中，村级党建通过“资源—主体—行动”的三维引领，以资源链接机制、主体整合机制和组织动员机制有效实现了发展项目落地和初步运营；这一发展过程逐渐形塑出“政社共建、有限共治、延迟共享”的治理格局，带来了后期新型农村集体经济的发展停滞，从而折射出党建引领的实践张力。乐疃村的案例展现了党建引领在促进国家与社会互补共进上的实践复杂性。新型农村集体经济作为一种创新性探索，需要基层党组织在权威、利益、价值层面耦合调适，以此构建共建共治共享的发展秩序，提升党建引领效能。

关键词：党建引领 新型农村集体经济 国家与社会 治理效能 共建共治共享

中图分类号：F321.32; D267.2 **文献标识码：**A

一、问题的提出

农村集体经济是社会主义公有制经济的重要组成部分。发展壮大农村集体经济是巩固党的执政地位、促进共同富裕的重要路径。计划经济时期，国家以党支部下乡推动农业集体化、建立人民公社，并配合统购统销的实行，建立了政治经济高度集中的计划经济体制（徐勇，2007；李术峰，2019）。这一体制曾具有较强的适用性，对中国的社会主义经济建设和现代化发展产生了巨大作用（李怀印，2019）。改革开放后，计划经济体制被以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制替代，形成

*本文系国家社会科学基金青年项目“新时代党建引领农村集体经济发展研究”（编号：21CKS042）的阶段性成果。

乡政村治的治理结构,贯彻执行党的路线方针政策、讨论决定本村经济建设和社会发展中的重要问题、领导村民自治等是基层党支部的重要职责。随着集体负债的增加和农民负担的加重,国家在 21 世纪初取消了农业税,国家、集体和个体间的利益关系得以调整(王习明,2005)。然而,随之而来的集体“空壳化”问题与基层党组织弱化问题,让乡村社会呈现原子化、去组织化趋势(彭海红,2014)。乡村共同体解体,乡村社会中个体与国家的对接和与市场的对接面临诸多困难(张慧鹏,2017;贺雪峰,2019)。面对集体经济弱化带来的乡村发展问题,集体经济的再出发就成为新时代乡村振兴的关键。2017 年,习近平总书记在中央农村工作会议上指出,实施乡村振兴战略,各级党委和党组织必须加强领导,要汇聚起全党上下、社会各方的强大力量,发展新型集体经济,走共同富裕道路^①。发展新型农村集体经济不仅是新时代基层党组织的重要使命,也成为加强基层党组织建设的重要抓手。

在此背景下,学者们围绕新型农村集体经济发展和基层党组织建设开展了大量的研究。第一,在基层党组织建设中讨论新型农村集体经济。有研究认为,乡村振兴背景下发展和壮大农村集体经济才能夯实农村基层党组织建设的物质基础(霍军亮和吴春梅,2018)。发展农村集体经济有助于将党建与具体业务有机结合,改变党建悬浮化状态,加强基层党组织的政治引领功能(胡柳娟,2018;徐丙祥,2018)。在扶贫开发和乡村振兴过程中,将下派第一书记与发展集体经济、改变基层党组织“软弱涣散”局面相结合,可切实加强基层党组织的组织引领功能(汪俊玲,2018)。采取依托合作社建支部、开展联村党建等方式,围绕产业重新构造党组织设置模式,可以提高基层党组织的资源共享力(朱哲和姜广博,2020)。第二,讨论基层党组织领办合作社对乡村治理的影响。基层党支部领办合作社实现了以集体经济发展激活基层党建,助推村社再组织化的目标(陈义媛,2020);这一发展模式以“虚拟确权”和“三权”分置实现了经营权向集体的回归,促进了农民财产权与集体统筹的平衡,进而为乡村治理提供了集体经济支撑(叶娟丽和曾红,2022);发展过程中村集体与村民紧密利益联结的建立,可促使乡村公共服务与治理秩序逐步优化(马良灿和李净净,2022)。

上述研究虽然充分肯定了基层党建与新型农村集体经济发展的关联以及党建引领新型农村集体经济发展的重要价值,但关于基层党组织功能发挥对新型农村集体经济发展影响的研究仍然是比较匮乏的。一方面,党建引领新型农村集体经济发展已成为各地的共识;另一方面,党建何以引领、以何引领新型农村集体经济发展的机理却并不清晰。此外,现有研究多采用静态研究方法,缺乏历时性分析和动态过程研究,对党建引领的张力缺乏揭示,在一定程度上掩盖了国家与社会互动下党建引领的真实图景。鉴于此,本文试图通过对山东省淄博市乐疃村的历时性分析,系统揭示党建引领新型农村集体经济发展的实践逻辑及效能优化的可能路径。

二、理论基础与分析框架

(一) 党建引领基层治理的研究进路

政党是国家与社会之间的桥梁,能够在国家与社会的双向互动中发挥重要作用。改革开放之后的

^①习近平,2020:《习近平谈治国理政》(第3卷),北京:外文出版社,第261页。

中国需要探索党、国家与社会共生共强的领导体制（林尚立，2001），实现由“政党组织社会”向“政党引领社会”的转变（田先红，2020），以此促进党的建设与社会建设、国家建设相互促进、有机统一（祝灵君，2016）。党建引领也是通过党组织的建设，寻找党建在国家与社会之间发挥作用的关键点（王长江，2019），实现国家与社会的良性互动，达到治理有效的目标。

在党建引领基层治理上，现有研究存在国家导向到社会导向再到国家与社会耦合导向的转变。国家导向的研究凸显国家自主性在乡村治理中的重要影响，强调国家政治权力对社会发生统合作用（谢忠文，2015）。党建引领的具体策略是以嵌入、吸纳等方式实现资源的聚合和对个体或组织的动员（程熙和杨鸣宇，2014）。然而，这一路径容易带来行政化与悬浮化弊端。社会导向的研究则认为，政党首先来自社会，党建引领的重心在于整合社会、重新激活社会（王浦劬和汤彬，2020）。既然党组织无法在基层社会中完全依托行政权力实现有效的动员与控制，党组织就有从“行政化”向“社会化”的角色转变的需要（郑琦，2016），努力建设服务型党组织，使基层党组织从管控型的组织领导向服务型功能转型（刘红凇，2015）。但是，社会导向的党建引领路径在实践中面临服务泛化、治理权威式微的困境（吴欢欢和吕德文，2023）。在国家与社会耦合导向下，党建引领的实现是基层党组织在治理实践中充分发挥国家与社会两个方面的积极性，将国家力量与社会力量充分耦合的结果。党建引领成为促进国家与社会互补共进的重要“第三领域”（黄宗智，2019），有必要在“国家—社会”关系考察中把政党带回来（景跃进，2019）。党建引领的实现机制有统合型经纪（原超和马华，2023）、助推式耦合（石东伟和肖立辉，2023）、嵌入式整合（袁方成和杨灿，2019）等。在新发展阶段，党建引领下实现国家与社会的互动耦合，即要求构建基层治理共同体，实现党对国家、市场和社会的有效整合，形成共建共治共享的社会治理格局，促进国家与社会的良性互动。

党的二十大报告指出，提升社会治理效能要健全共建共治共享的社会治理制度，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体^①。治理共同体一方面强调治理主体的多元性，即政府、市场、社会等多元主体的参与，另一方面也凸显“共同体”的意涵，即强调多元主体参与治理并非基于分工形成的机械整合，而是基于协商达成的有机整合，是一种责任共同体、行动共同体、利益共同体（毛一敬和刘建平，2021）。发展农村集体经济的过程也是发挥党对国家、市场与社会力量整合作用的过程，提升农村集体经济发展过程中的党建引领效能，即提升共建共治共享的社会治理效能。依循党建引领的理论转向，本文在国家与社会互动耦合的视野下展开分析。党建引领下国家与社会的互补共进实际上指向构建共建共治共享的社会治理格局。新型农村集体经济发展的过程是党建引领的过程，从构建治理共同体的目标出发来审视党建引领新型农村集体经济发展的过程，有助于理解党建引领新型农村集体经济发展的实践逻辑与张力，展现国家与社会互动的复杂性。

（二）基于发展历程的分析框架

新型农村集体经济是以集体所有制为基本前提，以股份合作为主要形式，劳动者可以进行劳动、

^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54页。

资本、土地等各生产要素联合，并以按劳分配、按生产要素分配等多种方式进行分配的经济形式（周立等，2021）。在农村统分结合的双层经营体制“统”得不足而“分”得有余的背景下，发展新型农村集体经济是一种全新的富有勇气的探索。部分村庄在党建引领和集体经济已有积累的基础上主动向新型农村集体经济转型充分呼应了时代需求，但也呈现了发展过程的曲折性。基于山东省淄博市乐疃村向新型农村集体经济转型发展的整个历程，本文构建“动力系统—运行机制—治理效能反馈—效能优化”的分析框架（如图1所示），系统回答党建何以引领新型农村集体经济发展（动力系统）、以何引领新型农村集体经济发展（运行机制）、引领效果如何（治理效能反馈）及效能优化的可行路径问题。在村庄治理场域中，国家与社会的良性互动表现为党建引领与村庄治理效能的统一。良好的村庄治理效能既是嵌入村庄治理的党建引领的结果，也构成了党建引领新型农村集体经济发展的动力。新型农村集体经济发展的过程也是党建引领的过程。村级党建以一定的机制推动集体经济增收，进而重构了村庄治理场域，形塑党建引领的效能反馈。从村庄治理的角度而不是集体经济增收的角度探讨党建引领问题，能更加全面地呈现国家与社会互补共进视角下党建引领新型农村集体经济的实践逻辑与张力，为进一步优化党建引领效能奠定基础。

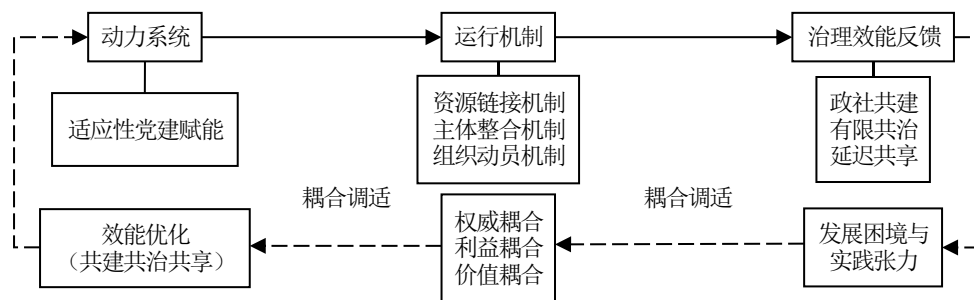


图1 党建引领新型农村集体经济发展的分析框架

三、研究设计与案例介绍

（一）研究设计

1.研究方法。本文主要采用案例研究法。在寻求对既有现象的解释（例如，一些社会现象如何形成、如何运行等）时选择案例研究法是贴切的（殷，2017）。党建引领新型农村集体经济发展宜放置在村庄治理场域中理解，将村庄作为分析单位是合适的。本文通过考察村庄治理场域中村级党建与集体经济发展的复杂互动关系，探讨党建引领新型农村集体经济发展的动力系统、运行机制和治理效能反馈，进而把握国家与社会互补共进视角下党建引领的实践逻辑与张力，为进一步优化党建引领效能提供经验支撑。山东省淄博市乐疃村个案的典型性在于：一是乐疃村不是集体经济“空壳村”，改革开放后集体经济发展一直是村庄治理的重心，高度呈现了党建引领与集体经济同频共振的发展过程；二是乐疃村以文旅产业为支撑的新型农村集体经济发展是建立在集体经济积累和滚雪球式增长基础上的，是内生式发展探索，与国家资源单向输入促进集体经济发展的模式相比，更凸显了社会的能动性，适合在国家与社会互动中考察党建引领的实践逻辑；三是作为2014年开始探索村集体文旅产业发展的村庄，乐疃村已呈现发展过程的曲折性，对其发展过程的反思总结可以与其他案例进行经验对照，

有助于形成对党建引领新型农村集体经济发展经验更加全面的理解。个案研究尽管不排除个案本身的特殊性，但对于理解新兴社会现象的运行机制尤其是变量之间的作用机制非常关键，构成了探索性研究的基础。乐疃村的案例为理解当下亮点村及其新型农村集体经济的可持续发展问题提供了解读。

2.资料来源。本文案例研究的素材首先来自2016年9月笔者及研究团队其他成员对乐疃村开展的为期20天的田野调查，包括对乡村两级干部、村民和合作社管理人员的访谈资料^①；其次来自2018年12月研究团队再访乐疃村获得的观察和访谈资料，观察获得的资料主要记录了乐疃村当时的冷清景象，与上次调研时的红火场景形成了鲜明对比，访谈资料则主要是针对原村书记和部分村民的访谈；最后来自2023年3月研究团队对乐疃村原村书记、文旅产业合作社经理、驻村干部的电话访谈与微信访谈资料。除了上述一手资料外，研究团队持续关注的乡镇政府工作动态和由乐疃村公开报道整理而来的网络信息资料也为本文的研究提供了支撑。

（二）案例介绍

山东省淄博市乐疃村位于博山区城区西南3千米处，县域工业基础好，村民多在县城就业，以离土不离乡、早出晚归的方式生活在村庄。乐疃村现有人口2000多人，耕地600余亩，山林3000亩。村办企业改制后，乐疃村的发展可以分为三个阶段：一是集体“三资”梳理与村庄建设阶段，取得了良好的村庄治理成效，村级党建也被激活，形成了村庄治理与村级党建的良性循环；二是集体投资与文旅产业发展阶段，充分发挥了党建引领的势能，促进文旅产业一期和二期项目落地运营；三是村企分离与村庄维持性发展阶段，村庄去公共化与村级党建悬浮化同时彰显。

1.集体“三资”梳理与村庄建设阶段。乐疃村在改革开放后经历了村办企业的辉煌时期，此后村办企业改制，村集体资产部分流失，集体“三资”管理逐渐走向混乱，并欠下200余万元的集体债务。2002年能人孙某被村民选为村主任，自此乐疃村开始全面清理集体债权债务，理顺企业与村集体的承包合同关系，严格按合同办事，采取法律手段解决少量企业不履行合同义务的问题，坚决保障集体收益，受到村民高度拥护。还清集体债务后，乐疃村尚可可通过厂房出租每年获得10多万元集体收入，这成为村级组织的重要治理资源。村集体向村内60岁以上的老年人每月发放20~30元不等的福利，为征兵考学之人发放红包等，促进了社会凝聚，为接下来的新农村建设打下了基础。

2007年孙某开始担任乐疃村村书记后，十分重视村级党建工作，并使之与村庄治理工作相结合。随着新农村建设的推进，乐疃村抓住机遇推动了旧村改造和集中居住工程，通过将分散居住的农户集中搬迁上楼，集中供暖，配套文体广场、文化大院、社区门诊、老年活动中心等公共设施，促进了村民生活方式现代化，提升了村民生活幸福指数，也为村庄留住了人。此外，村集体还统一规划建设了公墓陵园，改变了过去村民私自占用集体山林建设墓地对外出售的局面^②，形成了集体统一市场化运营。这一方面可维系村庄安葬秩序和尊老传统，另一方面也为村集体创收几百万元，奠定了集体经济转型发展的坚实基础。村庄建设不仅改善了村庄面貌，便利了村民生活，提供了安养环境，也吸引了

^①本文案例涉及的所有人名均系化名。

^②该村有个名人墓，被当地人认为风水好，一些村民便占用集体山林建设墓地，很多人来此购买。

城市退养老年人来此居住生活。在发展建设过程中，为便于村庄治理，乐疃村成立党总支，下设企业党支部、退休工人党支部和农民党支部3个党支部，农民党支部再按农户居住片区下设8个党小组。乐疃村以党组织覆盖面扩张将不同职业的村民党员组织起来，以正规化党组织生活激活党员身份意识，以本村工作的需要鼓励党员带头进而影响群众。这一阶段的村庄建设既做好了民生工作，凝聚了人心，也增加了集体收入，激活和锻炼了村级党组织，促进了村级党建与村庄治理的良性循环。

2.集体投资与文旅产业发展阶段。2013年底村“两委”换届，孙某仍然高票当选村主任和村书记。在这一届任上，村级党组织的群众基础、集体资金的积累都达到一个高峰。2014年，乐疃村结合村庄内闲置农房资源和区域乡村旅游规划，开始发展凸显特色民俗品牌的乡村旅游。乐疃村采取了“村集体+合作社+农户”的集体开发经营模式，依靠集体积累、国家项目资源、银行贷款等实现前期民宿、餐饮和民俗景观的投资建设。一期开发涉及12户农户的农房改造，其中7座农房开发成了农家院落，5座农房拆掉建设了停车场。二期开发将村废旧小学改造成了商务宾馆和怀旧主题教室。2016年，乡村旅游一期项目（农家院落改造与餐饮）和二期项目（商务宾馆、乡愁景观、采摘园等）建成运营，共可容纳70多人住宿。2016年当年旅游收入已达100万元。乐疃村文旅产业高度嵌入村民生产生活空间，农家院落和商务宾馆的景观建设也是村庄环境的一部分，对所有村民开放。石碾磨坊不仅是游客体验农家文化的地方，也是村民日常生活设施的一部分。每年9月，乐疃村举办的文化节既为游客体验地方特色文化提供了机会，也成为评选“最美乐疃人”的平台，而且是村庄广场舞队及有业余爱好的村民展示才艺的舞台。项目落地充分动员了村干部参与农房改造，以农房折价入股合作社，项目建设和公共文化活​​动则充分动员了党员，以党员示范带动了群众参与。在这一过程中，乐疃村先后获得“全国民主法治示范村”、国家级“美丽乡村”、中国“双优古村”等荣誉称号。

3.村企分离与村庄维持性发展阶段。2017年底村“两委”换届，孙某在诸多项目筹建推进时意外落选村主任。新上任的村主任调整村庄发展思路，将文旅产业与乐疃村集体经济剥离，将与文旅产业配套的公共设施一律关停，出售需要请人工维护的部分集体资产，不承认因文旅产业发展而产生的集体负债，也放弃集体投资日后应享有的权益。乐疃村集体经济发展重回“地租经济”模式，即依赖前期的部分工业厂房出租出售和公墓出售收入。新一届村委会班子兑现竞选承诺，提高集体经济福利分配，将对本村老年人的福利补贴由每月30元提高到每月100元。然而，这一福利调整让乐疃村集体经济捉襟见肘。村庄的公共文化服务及其他公共建设难以得到集体资源支持，村庄氛围日益冷清疏离，村庄人财物外流的步伐加快，不少村民都进城居住。在新的发展思路下，村级党建日益悬浮于村庄治理。2018年，孙某愤而辞去村书记一职，乡镇下派驻村书记管理，但村级党组织的向心力和村庄凝聚力均明显下降。2023年，当地旅游业迎来疫情之后的反弹，乐疃村文旅产业开始逐步恢复生机，为日后村企关系调整奠定了基础。

四、党建引领新型农村集体经济发展的实践逻辑

通过对乐疃村发展阶段的梳理可以发现，农村集体经济发展与村级党建是同频共振的关系。下文将聚焦集体产业的建设和运营，探讨村级党建引领新型农村集体经济发展的动力系统、运行机制和治

理效能反馈，将党建引领新型农村集体经济发展置于村庄治理场域，透视村级党组织功能的生成和国家与社会在新型农村集体经济发展中的角色彰显。

（一）动力系统：适应性党建赋能

1. 村级党组织的政治功能被激活。发展农村集体经济是村级党组织发挥政治功能的必然要求。在集体“三资”梳理与村庄建设的过程中，村级党建成为村庄治理的突破口，形成了村庄治理对村级党建的正向反馈。这一过程不仅形塑了村庄公共性和村级党组织的公共性，而且激活了村级党组织的政治功能，使其在领导村庄发展中能够发挥愿景引领力（杨润峰等，2023），兼顾长远发展和眼前发展，实现国家、集体与村民利益的统一。从村庄层面看，集体经济发展是立足村庄资源，积极发挥集体“统”的优势，促进村庄内部要素重新整合，谋划长远，促进集体经济增收和村庄治理增效的过程。这一过程既涉及当下村庄治理需求又关乎村庄未来命运。从国家层面看，农村集体经济发展在为村庄治理提供物质基础的同时还能提升村庄公共性，促进社会整合，提升国家资源下乡的效率，促进下乡资源与村庄发展需求相结合，实现国家、集体与村民利益的统一，夯实党在基层的执政基础。党建引领农村集体经济发展就是以村级党组织的政治性保障农村集体经济的不断再出发和可持续性发展。乐瞳村在拥有相对稳定集体收入和治理资源的基础上发展文旅产业，正是考虑长远的选择，是为村庄留住更多人、带领村民共同富裕的选择，彰显了村级党组织的政治使命和责任担当。

2. 村级党组织的引领力被塑造。引领力是指村级党组织凝聚共识、明确村庄发展目标，整合国家资源、集体资源和村民资源，有效组织动员村民，共同推动村庄发展的能力。村级党组织对国家与社会的双重嵌入使其能够及时捕捉国家发展战略和村民发展诉求，适时调整集体经济发展方向，实现国家、集体与村民目标的统合。乐瞳村以重塑政经关系为起点，以国家发展战略为导向，推动集体“三资”梳理与村庄建设，不断满足村民生产生活方式现代化需求。乐瞳村在发展集体经济过程中积极开展村级党建工作，发展年轻党员，在各种志愿活动和公共活动中锻炼党员，以党员带动群众，形成干事创业、团结奋进的村庄氛围。这一过程实现了集体经济的滚雪球式增长和村集体统筹服务能力的提升。村级党组织团结凝聚村民、服务村庄需求、引领村庄发展的能力被塑造出来，奠定了党建引领文旅产业发展的能力基础。

（二）运行机制：“资源—主体—行动”的三维引领

村级党组织是党在农村的基层组织，不仅扎根乡村社会，而且直面村民村务，服务于乡村社会发展事宜。村级党组织是国家与乡村社会的重要联结点。党建引领新型农村集体经济发展正是发挥国家与社会两个方面的积极性，促进农村集体经济提质增效的过程。

1. 资源链接机制。资源是新型农村集体经济发展的关键。村级党组织对国家与社会的双重嵌入也决定了村级党组织可以有效链接国家资源与社会资源，促进国家资源落地和社会资源激活。一方面，村级党建以村级党组织本身的建设和村庄治理的整体改善，来有效链接国家项目资源。乐瞳村集体经济发展的历程显示，在村庄甩掉集体债务的历史包袱、有效管理集体资源、围绕民生需求谋发展的进程中，村级党组织也得以重塑。党组织的战斗堡垒作用得到有效发挥，村庄各项工作有序推进，还成为县级先进村和县委书记驻点村，为国家项目资源输入和集体经济转型打下了坚实的基础。另一方面，

村级党建借助村内党员覆盖面广的信息优势，有效链接社会网络资源，在村庄招商引资过程中，发挥党员穿针引线的作用，有效链接外部市场资源。乐瞳村党总支下设企业党支部、退休工人党支部和农民党支部，管理有序、组织化程度高。加强村级党建既减少了村内工作开展的阻力，也能充分发挥不同党员的信息优势，助力村庄发展。退休工人党支部和企业党支部虽设在村庄，但这些党员在城市里、在市场上拥有广阔的社会网络资源，成为村庄发展集体经济、链接外部资源的重要媒介。例如，乐瞳村发展旅游休闲农业，投资创办火龙果、草莓采摘园的外部资本就是本村党员引荐过来的。

2.主体整合机制。乐瞳村文旅产业发展对内层面涉及对村民生产生活空间的改造，对外层面涉及对市场运营规律的把握，需要实现内外相关主体联动，以主体联动进一步推动要素整合。在主体整合上，一方面，乐瞳村通过强化村社集体治权，增进权责一致意识，实现对分化村民的整合。乐瞳村以集体山林资源为基础，统一开发、统一经营公墓，禁止村民以家族势力为依托对集体资源的霸占和攫取。集体资源的开发和集体收入的积累强化了集体治权，乐瞳村在诸多事务上建立了奖惩机制，形塑了村庄公共性，强化了村民在公共事务上的责任意识，有效化解了项目落地过程中因村民私人利益膨胀带来的困境，实现了对村民主体的整合。另一方面，乐瞳村以村级党建的组织嵌入，促进多元主体联动。因公共设施建设完善、居住环境好，乐瞳村不仅留住了人，还吸引了外流人口回村居住。党建引领基层治理就是以“事”为载体实现对“人”的组织和动员以及以“人”为主体完成对“事”的治理（李永萍，2020）。为更好实现以“事”为中心的治理，乐瞳村党组织在企业主群体和退休工人群体中都设置有党支部，通过组织嵌入建立企业主、退休工人与村庄发展的制度性沟通渠道，在每年召开4次的全体党员大会和其他日常党组织活动中，实现多元主体间的信息交流。这一组织嵌入和主体整合能为文旅产业的运营思路拓展、服务项目创新等提供助力。

3.组织动员机制。村级党建引领新型农村集体经济发展需要在村庄内部开展广泛的组织动员。这一动员既有来自政党组织的权威动员也有来自日常互动的示范动员。在政党组织的权威动员方面，加强村级党组织班子建设是核心。村级党组织要动员群众，先要具备一定的威望，而这个威望必须通过维护村庄公平正义来实现。乐瞳村充分发挥党员、村民代表作用，以“四议两公开”作为村级重大事项决策的基本程序，此外也通过村庄治理过程中的原则坚守和公平公正促进实质正义。乐瞳村通过村庄治理的实践塑造村级党组织领导权威，有效凝聚群众，进而在具体事务中有效动员群众。例如，文旅产业发展涉及对农户农房的拆迁，农房评估价格是村民核心利益所在，村“两委”班子的权威让村民相信评估是公平公正的，因而村民能够被动员起来配合评估工作和后续工作的开展。日常互动中的示范动员则通过年轻党员培养和党员身份显化等一系列举措促进村民参与公共事务。2007—2016年，乐瞳村共发展了21名党员，摆脱了党员队伍老龄化的不利局面。年轻党员拥有干事创业的激情，也具有公共事务的参与和行动能力。例如，乐瞳村文化节举办时，年轻党员负责布置舞台、积极协调物资、看守场地等，这种生机与活力是可以感染其他党员和普通群众的。乐瞳村采取了一系列措施充分激活党员身份意识，内化党员责任义务和权力担当。例如，乐瞳村在党组织不断完善组织架构的基础上严格落实开会制度，正规化、制度化党组织生活，彰显党员在村庄发展中的重要性，形成党员担当作为的氛围等。乐瞳村在决定走文旅结合型产业发展道路时，孙书记就曾带领党员代表、村民代表到

外地考察，统一认识；一些公益活动如清扫道路积雪、打扫环境卫生等，村干部也号召党员志愿参与。党员의思想和行动可进一步影响普通村民，扩大了乐疃村文旅产业发展初期的群众基础。

（三）治理效能反馈：治理格局重塑

村级党建引领新型农村集体经济发展的动力来自有效的村庄治理对村级党建的激活，而党建引领新型农村集体经济发展的过程也重塑了村庄治理格局。文旅产业建设的高标准、高投入、高风险及股份合作所带来的村民参与分化，使乐疃村在党建引领新型农村集体经济发展的过程中形塑出“政社共建、有限共治、延迟共享”的治理格局。虽然乐疃村在发展过程中意图建立集体收入增长与村庄治理效能提升和村级党建加强的正反馈循环，但这一发展过程到后期实际带来了对村庄公共性和村级党组织公共性的消耗。

1.政社共建。乐疃村文旅产业的初期建设依靠集体积累、国家项目资源、银行贷款、村干部支持共同实现，合作社运营又专门引入外来经理人，其发展是政社共建的结果。国家资源在文旅产业建设投入中的占比越来越高，但国家资源下乡的同时，各部门的考核监督也随之下乡。因此，先进村在获得更多下乡资源的同时，也必定要接受更多的考核监督。严格而刚性的考核监督助长了基层政策执行中的“一刀切”，村级党组织在执行政策时的自主空间被压缩。例如，乐疃村2017年在环境整治工作中需要按照上级指示在规定时间内完成“两断三清”目标，造成纵使相关企业采取了污染处理措施但仍被要求关停。虽然当时的村书记孙某对此也不理解，但乐疃村作为先进村被要求各项工作带头。利益受损的村内企业主因此对村党委心生怨气，并在后续村“两委”换届时采取恶意竞选等报复行为。此外，一些高标准的产业发展规划日益脱离村庄实际和村集体承受范畴。乐疃村在发展文旅产业时积极筹划引入社会资本发展乡村康养；乡村民宿旅游本以城郊周末游为主，但在建设中逐渐朝打造中国乡村旅游胜地发展，因此需要投入大量资金去改造山林和水资源。然而，高规格的发展定位让村集体债务成倍增加，在村民参与有限的情况下，文旅产业发展很难得到村民认同，村集体代表成员集体意志的难度在增加。村集体与村民之间的利益张力凸显。由此，乐疃村文旅产业发展虽然表现为政社共建，但村级党组织在执行政策上的自主性被压缩，在统合国家、集体与村民发展目标上的难度增加，平衡国家、集体与村民之间利益的难度也在加大。

2.有限共治。乐疃村文旅产业发展过程中对村民的动员主要体现在空间改造、环境整治等事项上获得村民的配合以及公共活动（如文化节）中村民的积极参与等方面。但在文旅产业市场化运营过程中，普通农户的参与是缺位的，而村干部则面临双重身份困境。文旅产业发展之初为动员农户参与，乐疃村决定采取“村集体+合作社+农户”的模式，鼓励农户将农房入股合作社，今后享受产业分红收益。村集体是主要投资方，农户以农房入股，合作社成为集体经济的载体和有效实现形式。合作社的利益分配既要体现村集体的投资权益进而面向全体集体成员分配收益，也要体现合作社股东权益以及合作社经营中的管理和劳动贡献，实现按劳分配与按生产要素分配相结合。但一期建设涉及农房改造的12户农户，只有3名村干部家的农房是入股合作社的，其余农户均以市场评估价将农房折价转让给合作社长期使用。按照机制设计，农户作为股东参与文旅产业发展，对合作社运营进行监督，合作社按照村集体股、农户股与管理股的贡献确定分配方案。但出于对股份制的不了解和对产业发展风险

的担忧，农户更倾向于接受农房一次性转让的方式，因而在产业发展中是参与缺位的。村干部则面临较强的政治动员，需要起到示范作用，吸引村民入股，为后续产业扩张做准备。此时，村干部在村庄治理场域中存在“公”与“私”的双重身份，一重是作为产业引领者和集体经济经营者的“公”的身份，另一重是作为合作社个人股东的“私”的身份。在“公”“私”身份叠加下，村干部要动员农户面临着诸多困难。此外，即便在合作社引入职业经理人来运营管理的情况下，村干部的双重身份使合作社依然面临“政经不分”的弊端，合作社难以自主决策，带动产业发展的角色不够凸显。

3.延迟共享。为提高产业发展速度，乐瞳村文旅产业的利益分配呈现延迟共享的局面。文旅产业发展面临巨大的投资压力，村级党组织通过政治动员，让村干部不仅以农房折价入股的形式参与农房改造，而且高强度调动村干部参与项目建设，并将合作社运营收入继续追加到投资建设中，并没有按照资产、管理贡献予以分配。村干部面临政治激励与经济激励不匹配的问题。村集体作为文旅产业的主要投资方，将合作社获得的收益全部转化为集体公共积累继续投入产业发展，并未向集体成员分红。利益分配的延迟导致集体成员与集体产业发展之间的利益关联没有很好地建立起来。相反，不断追加的集体投资还增加了村民对村集体扩大产业投入会挤占个体福利的担忧，乐瞳村集体经济发展中的个体本位与集体本位的张力凸显。延迟共享造成了村干部及村级党组织动员性质的变化。利益分配集体共享下村干部及村级党组织围绕文旅产业建设和运营，对村民的动员是一种公共性动员。但在延迟共享的局面下，村干部的双重身份使其在推动产业发展过程中动员村民的难度加大。村庄内利益共同体与政治共同体分离造成村级党组织对群众的动员也陷入公共性不足的困境（杜鹏，2021）。

乐瞳村文旅产业发展创造了一个新的村庄治理场域。党建引领促进了文旅产业落地和运营，在文旅产业建设运营的过程中，乐瞳村形塑出“政社共建、有限共治、延迟共享”的治理格局，村庄公共性没有因产业建设而增长，相反，利益共同体与政治共同体的分离还带来了村级党组织的公共性动员困境。在这一新的治理场域，矛盾与张力不断积累，最后在村“两委”换届选举中集中爆发。2017年底的村“两委”换届选举，竞选者原是村庄环境整治政策执行“一刀切”的利益受损者，他不仅许诺增加村民集体福利，还指责村干部“以公谋私”等，最终成功当选村主任，进而重构了村庄治理场域。在新的治理场域中，原先的集体经济发展思路被取代，文旅产业被强制剥离，村庄陷入维持状态，国家治理的各项资源也难以进入，村庄内部的公共活动快速减少，村民重回原子化状态。国家与乡村社会的关系陷入“低水平均衡”。

五、治理共同体的构建与党建引领新型农村集体经济发展的效能优化

（一）农村集体经济发展中的治理共同体意涵

发展壮大农村集体经济，既是抓党建促基层治理能力提升的重要途径，也是乡村振兴的必由之路。治理共同体的构建是“集体”重建的题中应有之义。发展新型农村集体经济不能只瞄准集体经济增收这一目标而忽视治理过程本身，要建立健全沟通渠道和协调机制让村民的真实诉求得以表达，提高基层治理能力，促进乡村治理现代化。村民与集体的关联不仅在于集体分红或公共服务供给本身，更重要的是，集体能够起到国家与社会之间的桥梁作用，使自上而下的政策落实与自下而上的民情反馈能

够有效对接。发展集体经济关键是以新型农村集体经济的共同生产活动，巩固和完善村民之间的社会性联结，建设基于个体性充分发展的共同体（潘璐，2023），实现人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理秩序。在新型农村集体经济发展过程中构建治理共同体就是在坚持和加强村级党组织领导的前提下，把村民、村集体经济组织、市场、政府等多元主体统一纳入治理体系，将村民自下而上的需求与集体资源、国家资源和市场资源的投入结合起来，寻找彼此之间的利益结合点，畅通意见表达渠道，以协同共治推动乡村产业振兴，并保障发展成果的公平分配和共同享有。

治理共同体的构建凸显集体经济发展的过程导向，这一过程强调建立村民与集体的关联。集体经济的“统一经营”并不是要替代农户发展，而是着力解决农户一家一户办不好、不好办和办起来不划算的事情。推动集体产业发展也并非简单汇集农村生产要素，而是重在构建统分结合的发展模式，只有将农户分散经营与集体统一经营有机结合起来，才能构建集体经济发展中的责任共同体，由此形塑包括村民在内的多元主体共同参与的行动共同体，进而形成共建共治共享的社会治理格局。过程导向有助于跳出以集体经济增收为目标的单一思维，促进村级党组织审慎选择集体产业发展路径和发展规模，从而规避外部市场风险和村庄内部政治风险。

（二）治理共同体导向下党建引领的耦合调适

提升党建引领效能要求农村集体经济发展实现从增收取向到治理取向的逻辑转换。要充分发挥党建引领作用，就需要从侧重整合与动员作用的工具化党建中超脱出来，从工具理性回归价值理性，让集体经济发展回归以人为本的价值立场，从村民的需求出发，推动村民之间的社会性联结，实现社会共治，建立既能发挥集体优势又能促进个体积极性的集体经济运行新机制，促进村庄团结和社会治理有效。这就要求基层党组织对权威、利益与价值进行耦合并在地化调整为与乡村社会相适应的共治策略（吴高辉和郝金彬，2022）。

1.权威的耦合调适。从基层党政部门到村级组织，从村级组织到普通村民，均同处新型农村集体经济发展的治理场域，这一场域是经济系统、政治系统与社会文化系统的叠加。农村集体经济发展不仅关涉经济系统本身的运作，更深受政治系统和社会文化系统的影响。当政治系统内的科层行政理性与乡村社会文化系统之间出现张力时，村庄集体产业发展的价值理性就会受到影响。由此，村级党组织在遵从自上而下的权威输入以及强化村级党建的同时也应找到权威落地的适应性空间，在充分吸纳乡村社会意见的基础上，争取党政体制内部自上而下和自下而上的交流反馈空间，在保证政策执行的同时促进乡村社会自下而上的赋权。就集体产业本身，需要通过党组织体系内部的交流反馈，形成适应当地需求的集体产业发展模式和与村庄承载能力相匹配的集体产业发展规模。就村级党组织所在的治理场域而言，自上而下和自下而上的交流反馈有助于政治系统良性运转，促进村级党组织更好统筹村庄内外部资源和平衡多元主体间的利益，实现多元主体共促集体产业发展。

2.利益的耦合调适。农村集体经济发展的关键在于要建立村民与集体之间的利益关联。这一利益关联的表现之一就是农村股份合作制改革对集体资产资源的清产核资和折股量化。乐瞳村文旅产业发展早于农村集体产权制度改革，因村干部和村民对股份合作制的认知局限，乐瞳村发展集体经济并未确立资源折股和股权配置规则，故而集体产业发展是否能促进个体增收对村民来说是不确定的。利益

关联还表现在构建调动个体经营积极性和发挥集体优越性的运行机制。乐瞳村文旅产业由集体统一经营取代了农户分散经营，虽然在机制设计上，意图用集体统一经营保证建设和运营的标准统一，但也消耗了分散经营的积极性，带来了村级党组织的动员困境。提升村级党组织动员合法性和可持续性需要密切村民与集体经济发展的利益关联，落实和规范股份合作制运作，发挥统分结合优势，以适宜的利益机制实现对“人”的组织动员和社会整合，形成集体经济发展中的共治格局。

3.价值的耦合调适。落实集体收益共享是凝聚人心、增强集体经济发展认同、树立集体经济发展共识的重要路径。对于有一定集体收入的村庄，因追求长远发展而忽视利益共享在集体产业发展中是值得警惕的。提升收益共享水平需要在村级党组织领导下以村民自治的方式在发展过程中不断调整和确立公平合理的利益分配规则，让不同生产要素获得合理激励。要充分承认村民经营劳动的价值和重要性，提升村社集体福利水平，平衡集体积累与个人分配的关系，从而增进村民对集体经济发展的价值认同。共建共治共享是参与感与获得感的统一，是村民价值认同的来源。只有村民产生价值认同，集体经济的发展目标和长远发展的理念才能被落实，发展主体才会持续在场，进而推动产业转型升级、重塑经营模式以建立增收长效机制；发展主体的持续在场、发展过程的可持续与共享成果的可持续相互作用，最终形成村民与村集体合作共赢、协同发展的新型农村集体经济的价值生态（赵黎，2023）。

六、结论与启示

发展新型农村集体经济是乡村振兴的重要主题。为实现农村人财物等生产要素的聚合，新型农村集体经济普遍采用股份合作形式，开展多样化的实践探索。股份合作的新探索既有成功的案例，也有不少受挫的案例，它们都属于新时代党建引领乡村振兴的有力实践。乐瞳村的案例生动回答了党建何以引领、以何引领新型农村集体经济发展的问题，也呈现了增收导向下党建引领的效能困境。本文基于乐瞳村案例的历时性研究发现：党建引领可为新型农村集体经济发展提供根本驱动力，嵌入村庄治理的适应性党建激活了村级党组织的战斗堡垒作用，形成了村级党建与村庄治理的正向循环，促进了村级党组织政治功能的发挥和引领力的塑造，进而为新型农村集体经济发展提供内生动力；新型农村集体经济发展过程中，村级党建通过“资源—主体—行动”的三维引领，以资源链接机制、主体整合机制和组织动员机制有效实现了发展项目落地和初步运营；这一发展过程形塑出“政社共建、有限共治、延迟共享”的治理格局，带来了后期新型农村集体经济的发展停滞，从而折射出党建引领的实践张力。这一发展历程说明党建引领新型农村集体经济发展需要实现从增收取向到治理取向的逻辑转换，需要基层党组织在权威、利益、价值层面耦合调适，以此构建共建共治共享的发展秩序，保障新型农村集体经济发展的可持续性，提升党建引领效能。

党性与人民性的统一决定了党建引领需从工具理性向价值理性回归。从村庄发展和村民福祉的价值本位看，党建引领新型农村集体经济发展最终要回应村庄治理有效的问题。乐瞳村党建引领村庄发展的历程反映出应重视村民需求，并将其作为农村集体经济发展的出发点。新农村建设阶段以民生工作为切入点做好集体经济创收，实现了村民与集体的双赢和村级党建与村庄治理的良性循环。新型农村集体经济发展阶段，村民与集体的利益结合点更加聚焦于集体产业发展，获得村民认同是集体经济

可持续发展的关键。尤其是村集体文旅产业发展涉及村庄空间的统一规划和改造，需要动员村民以土地、宅基地使用权入股合作社，一旦缺乏明确的利益分配方案，集体内部的合作就很难达成。在缺乏共识的背景下发展新型农村集体经济，党建引领的效能困境便会出现。由此，应进一步保障村民从集体经济中获取财产性收入，将推动农村股份合作制改革作为新型农村集体经济发展的基础。此外，集体经济内生式发展的动力还在于能够促进村民在乡村社会中实现劳动价值，发挥劳动的自主性，推动创新创造，形成发展的新动能。这就要求在发展集体产业的过程中做好统分结合，在村民持续参与的基础上，构建起共建共治共享的内生发展模式 and 动态循环体系，有效提升党建引领效能。

综上所述，本文的研究一方面丰富了学界关于党建引领与新型农村集体经济发展关系的认识，另一方面为党建引领新型农村集体经济的实践探索提供了优化方案。但从历时性研究特点看，需要持续关注案例发展趋势，并与其他更丰富的案例实践形成对照，以推动研究的进一步深化拓展。

参考文献

- 1.陈义媛, 2020, 《农村集体经济发展与村社再组织化——以烟台市“党支部领办合作社”为例》, 《求实》第6期, 第68-81页。
- 2.程熙、杨鸣宇, 2014: 《嵌入式治理: 中国模式“韧性”的机制来源》, 《领导科学》第23期, 第8-11页。
- 3.杜鹏, 2021: 《乡村振兴战略下的集体经营机制: 类型与比较——基于村庄治理能力的视角》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第52-63页。
- 4.贺雪峰, 2019: 《乡村振兴与农村集体经济》, 《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第4期, 第185-192页。
- 5.胡柳娟, 2018: 《新时代提升农村基层党组织组织力的若干思考》, 《中共福建省委党校学报》第11期, 第48-54页。
- 6.黄宗智, 2019: 《国家—市场—社会: 中西国力现代化路径的不同》, 《探索与争鸣》第11期, 第42-56页。
- 7.霍军亮、吴春梅, 2018: 《乡村振兴战略背景下农村基层党组织建设的困境与出路》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第1-8页。
- 8.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。
- 9.李怀印, 2019: 《历史地认识新中国前30年的经济发展战略——与“比较优势”论者商榷》, 《开放时代》第5期, 第53-62页。
- 10.李术峰, 2019: 《“政党统合型”乡村治理体系研究——以新中国成立初期农村变迁为视角(1949—1956)》, 北京大学博士学位论文。
- 11.李永萍, 2020: 《基层党建、基层治理与村庄公共性——基于对佛山市南海区禾村党建创新的考察》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第59-68页。
- 12.林尚立, 2001: 《领导与执政: 党、国家与社会关系转型的政治学分析》, 《毛泽东邓小平理论研究》第6期, 第37-44页。
- 13.刘红凛, 2015: 《基层服务型党组织建设的困境与进路》, 《探索》第3期, 第19-24页。
- 14.马良灿、李净净, 2022: 《从利益联结到社会整合——乡村建设的烟台经验及其在地化实践》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第91-104页。

- 15.毛一敬、刘建平, 2021:《乡村振兴实现阶段的村庄主体性》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第6期,第131-140页。
- 16.潘璐, 2023:《“集体”新议:马克思公社思想的启示》,《社会学研究》第5期,第1-22页。
- 17.彭海红, 2014:《农村集体经济的巩固和发展关系社会稳定和发展》,《中国集体经济》第36期,第3页。
- 18.石东伟、肖立辉, 2023:《助推式耦合:党建引领基层治理的效能互促——基于C市Y区“党建联合体”的分析》,《中共天津市委党校学报》第1期,第32-42页。
- 19.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。
- 20.汪俊玲, 2018:《乡村振兴离不开农村基层党组织的引领》,《红旗文稿》第15期,第31-32页。
- 21.王长江, 2019:《中国共产党执政七十年党建经验再思考》,《党政研究》第4期,第5-16页。
- 22.王浦劬、汤彬, 2020:《基层党组织治理权威塑造机制研究——基于T市B区社区党组织治理经验的分析》,《管理世界》第6期,第106-119页。
- 23.王习明, 2005:《农村税费改革和政治发展》,《中国农村观察》第2期,第65-71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.吴欢欢、吕德文, 2023:《复合型党建与村庄治理效能实践机制研究——基于豫北花村的个案考察》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期,第59-69页。
- 26.谢忠文, 2015:《当代中国社会治理的政党在场与嵌入路径——一项政党与社会关系调适的研究》,《西南大学学报(社会科学版)》第4期,第41-46页。
- 27.徐丙祥, 2018:《新时代提升基层党组织组织力的思考》,《中共福建省委党校学报》第4期,第25-32页。
- 28.徐勇, 2007:《“政党下乡”:现代国家对乡土的整合》,《学术月刊》第8期,第13-20页。
- 29.杨润峰、王一鸣、仝志辉、刘闯, 2023:《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》,《中国农村观察》第3期,第142-161页。
- 30.叶娟丽、曾红, 2022:《乡村治理的集体再造——基于山东烟台X村党支部领办合作社的经验》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》第3期,第80-90页。
- 31.殷, 2017:《案例研究:设计与方法》,周海涛、史少杰译,重庆:重庆大学出版社,第1-5页。
- 32.原超、马华, 2023:《党建引领“三治融合”的理论逻辑》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第2期,第131-140页。
- 33.袁方成、杨灿, 2019:《嵌入式整合:后“政党下乡”时代乡村治理的政党逻辑》,《学海》第2期,第59-65页。
- 34.张慧鹏, 2017:《集体经济与精准扶贫:兼论塘约道路的启示》,《马克思主义研究》第6期,第63-71页。
- 35.赵黎, 2023:《发展新型农村集体经济何以促进共同富裕——可持续发展视角下的双案例分析》,《中国农村经济》第8期,第60-83页。
- 36.郑琦, 2016:《政党社会化:当代基层党组织建设的路径选择》,《中共浙江省委党校学报》第1期,第40-45页。

37.周立、奚云霄、马荟、方平, 2021:《资源匮乏型村庄如何发展新型集体经济?——基于公共治理说的陕西袁家村案例分析》,《中国农村经济》第1期,第91-111页。

38.朱哲、姜广博, 2020:《推进农村基层党建工作的现实挑战及应对策略》,《理论探讨》第3期,第136-141页。

39.祝灵君, 2016:《党建研究:定位、框架与趋势》,《中共浙江省委党校学报》第2期,第5-11页。

(作者单位:湖北经济学院马克思主义学院)

(责任编辑:王 藻)

Practical Logic and Efficacy Optimization of Party Building Leading the Development of New Rural Collective Economy: A Diachronic Study on a Typical Village in Shandong Province, China

GUAN Shan

Abstract: Party building leading the development of new rural collective economy is a pivotal avenue for rural revitalization. Yet, a comprehensive investigation into how party building takes the lead, its leading principles, and its overall effectiveness within the process of new rural collective economic development has been lacking. Based on the diachronic study of party building leading the development of new rural collective economy, drawing insights from the case of Letuan Village in Zibo city, Shandong province, this paper finds that the integration of adaptive party building into the village governance process establishes a positive feedback loop between village-level party building and village governance, boosts the political effectiveness of village-level party organizations and molds their leadership, and contributes intrinsic impetus to the village's shift toward new rural collective economic development. In the development process of the new rural collective economy, the village-level party building plays a crucial role in guiding and facilitating the implementation and initial operation of development projects through the three-dimensional guidance of "resources - subject - action", which involves effective resource linkage, subject integration, and organizational mobilization mechanisms. This development process contributes to shape the governance pattern of "political and social co-construction, limited co-governance, and deferred sharing", which has brought about the stagnation of the development of new rural collective economy in the later period, thus reflecting the practical tension led by party building. The case of Letuan Village illustrates the intricate practicalities associated with party building leadership in fostering the complementary interactions between the state and society. As a pioneering exploration, the development of new rural collective economy necessitates party building leadership to adaptively synchronize across levels of authority, interests, and values, so as to construct a developmental order marked by co-construction, co-governance, and sharing, and enhance the efficacy of party building leadership.

Keywords: Party Building Leadership; New Rural Collective Economy; State and Society; Governance Effectiveness; Co-construction, Co-governance, Sharing

村级组织负责人“一肩挑”能否提升 农村居民生活满意度*

——基于中国乡村振兴调查数据的经验证据

杨义武¹ 芦千文²

摘要：基于村党组织书记和村委会主任由一人担任的“一肩挑”制度实践背景，本文利用中国乡村振兴调查数据库的数据，分析村级组织负责人“一肩挑”对农村居民生活满意度的影响。结果发现：“一肩挑”制度实施显著提升了农村居民生活满意度，但与其在探索期和倡导期的影响相比，这种提升效应在全面推进期有所下降；“一肩挑”制度实施可通过增强村庄集体行动能力、改善干群关系和壮大村庄经济等方式提升农村居民生活满意度。异质性分析表明：与村党组织书记为初中及以下、大专及以上学历的村庄相比，村党组织书记拥有高中及同等学力的村庄实施“一肩挑”制度更有利于提升农村居民生活满意度；与村党组织书记任职前的身份是农业生产经营大户、个体工商户和企业主、村“两委”干部的村庄相比，村党组织书记任职前的身份是退伍军人或政府干部的村庄实施“一肩挑”制度更有利于提升农村居民生活满意度；与特大型村庄相比，大型或中小型村庄实施“一肩挑”制度更有利于提升农村居民生活满意度；与东部地区村庄相比，中部和西部地区村庄实施“一肩挑”制度更有利于提升农村居民生活满意度。

关键词：“一肩挑” 生活满意度 乡村治理 和美乡村 农村现代化

中图分类号：F306.4 **文献标识码：**A

一、引言

增进民生福祉是经济社会发展的最终目标。生活满意度是个体基于自身设定的标准对本人生活质量做出的主观评价，是衡量民生福祉的重要指标之一（Frey and Stutzer, 2002）。从习近平在中国共产党第十八届中央政治局常委与中外记者见面时庄严宣示“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗

*本文是中国社会科学院重大经济社会调查项目“乡村振兴综合调查及中国农村调查数据库项目”（编号：GQDC2022020）的阶段性成果。本文通讯作者：芦千文。

目标”^①，到中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议提出将“民生福祉达到新水平”作为“十四五”时期中国经济社会发展的主要目标之一^②，再到党的二十大报告强调“必须坚持以人民为中心的发展思想，坚持在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往”^③，这些内容无不体现着让人民生活满意的发展理念和民生情怀。农民是中国人口的大多数，没有农民的高质量生活，就不会有中国人民的高质量生活。

在全面推进乡村振兴、建设宜居宜业和美乡村的新时期，如何让农村居民过上满意的生活成为社会各界关注的焦点。已有研究表明，农村居民生活满意度不仅与健康状况、心理因素、收入、就业、信贷约束等个体和家庭特征相关（Easterlin et al., 2010；白描和吴国宝，2017；Kumar et al., 2021），还受公共支出、社区环境、空气质量等外部环境的影响（罗必良等，2021），与本文选题最相关的是社区环境与生活满意度的相关研究。熊彩云等（2014）研究发现，中国农村居民生活满意度虽受物质条件的影响，但受惠农政策、村干部工作绩效、农村居民自治等治理环境的影响更深。在探讨如何提升中国农村居民生活满意度时，不能忽视村级组织负责人“一肩挑”制度设计可能产生的潜在影响。

村级组织负责人“一肩挑”，即村党组织书记和村委会主任两个职务由一人担任。这是为适应乡村治理需要，由中央提出的旨在强化农村基层党组织领导核心作用的重要制度设计。已有研究从生成逻辑、制度优势、现实挑战、优化路径与保障措施等方面对“一肩挑”制度展开了广泛而富有成效的讨论（徐增阳和任宝玉，2002；蔡文成和朱荣康，2022）。但这些文献主要采用案例分析或者理论分析的方法展开研究，且未得出一致性结论。此外，对“一肩挑”制度实施效果的质疑不曾间断，村级组织负责人“一肩挑”制度会加剧权力集中、形成“一言堂”、挤压农村居民自治空间、引发村庄新的次生矛盾等（姚锐敏，2021）。那么，“一肩挑”制度实施绩效究竟如何？是否需要既有的“一肩挑”制度进行反思？随着研究的不断深入，一些文献开始采用经验数据评估“一肩挑”制度的实施效果。例如，崔宝玉和王孝璠（2022）利用中国农村家庭追踪调查数据考察了“一肩挑”的乡村治理效能；胡新艳和陈文晖（2022）基于中国劳动力动态调查数据考察了“一肩挑”与公共品供给的关系；张洪振等（2022）采用中国第三次全国农业普查数据，实证检验了“一肩挑”治理模式对村集体经济发展的影响。可以看出，相关经验文献多限于评估“一肩挑”制度的实施对村级层面特征变量的影响，包括村级治理、公共品供给、集体经济等，尚未涉及“一肩挑”制度的实施对微观农户生活状态的整体评价和情感体验分析。事实上，“一肩挑”制度实施的最终受益主体是农村居民，农村居民生活满意度是衡量乡村治理效能的“标尺”（罗必良等，2021），也最能反映“一肩挑”制度的实施绩效。

^①参见《习近平：人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标》，https://www.ccdi.gov.cn/special/19da/lcddh_19da/18da_19da/201710/t20171013_108981.html。

^②资料来源：《“十四五”如何增进民生福祉？》，http://theory.people.com.cn/n1/2021/0114/c40531-31999892.html?ivk_sa=1024320u。

^③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46页。

为此,本文基于中国乡村振兴调查(China rural revitalization survey,简称CRRS)数据库两期追踪调查数据,采用倾向得分匹配(propensity score matching,简称PSM)基础上的倍差法(differences-in-differences,简称DID),从农村居民生活满意度提升视角量化评估村级组织负责人“一肩挑”制度的实施绩效,并进一步展开机制探讨和异质性分析。本文的贡献主要体现在两方面:第一,拓展了“一肩挑”制度成效的评估视角。自2018年起,“一肩挑”制度的实施已进入全面推进阶段。然而,“一肩挑”制度的实施效果到底如何,是否有助于提升农村居民生活满意度,还有待进一步的检验。本文从农村居民生活满意度提升视角对村级组织负责人“一肩挑”制度展开较为客观、全面的评估,并开展异质性检验,提供了不同于以往文献的研究视角的经验发现。这不仅为该领域增添了微观农户层面的经验证据,也有助于提出更具针对性的政策建议以完善村级组织负责人“一肩挑”制度。第二,明晰了“一肩挑”制度影响居民生活满意度的机制。本文的机制研究表明,村级组织负责人“一肩挑”可以通过强化集体行动能力、改善干群关系、壮大村庄经济等方式提升乡村治理水平,进而提高农村居民生活满意度。这不仅有助于理解“一肩挑”影响居民生活满意度的机制,也有助于探索提升“一肩挑”制度实施效果的策略。

二、制度背景与研究假说

(一) 制度背景

农村基层组织的有效运行关系到农村各项发展战略的有效实施以及农村经济社会的全面发展。农村基层党组织^①和村民自治委员会(以下简称“村委会”)是农村的两大基层组织。前者是党在农村开展各项工作的最基层组织,村党组织书记多由乡镇党委确定候选人,并经村党员大会选举产生。后者是依法实施农村居民自我管理、教育、服务、监督的自治组织,由村主任、副主任和委员组成,村委会成员由全体居民选举产生。

1998年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村委会组织法》)规定,村委会行使法律规定的村务管理权^②。1999年通过的《中国共产党农村基层组织工作条例》强调,村党组织拥有村务核心领导权^③。然而,村务管理权和村务领导权在很大程度上是重叠的,村务决策、村庄治理、财务审批等权力到底归属于村委会还是村党组织,并未被明确。职责权限划分不清晰,使村党组织书记和村委会主任陷入了“科斯悖论”之中——“有利的事情抢着干,无利的事情没人管”,在重大问题的决策上党政职责不清、议而不决,容易错失决策良机(陈潭和刘祖华,2004)。同时,村

^①以村为基本单元设置的党组织,按照党员人数的不同可以分为四种类型,即:正式党员在3人以上的村,成立党支部委员会;不足3人的,可以与邻近村联合成立党支部委员会;党员人数超过50人的村,可以成立党的总支部委员会;党员人数在100人以上的村,可以成立党的基层委员会。

^②参见《中华人民共和国村民委员会组织法(1998年)》, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/lftz/cmwyhzzf/2009-12/18/content_1530494.htm。

^③参见《中国共产党农村基层组织工作条例》, <https://news.12371.cn/2015/03/11/ARTI1426061212036535.shtml>。

党组织书记和村委会主任授权主体的不同,使得农村工作的开展缺乏协调性。村党组织书记代表“自上而下”的体制性权力,扮演的是政府“代理人”角色,向上对乡镇党委和政府负责。而村委会主任则代表“自下而上”的内生性权力,扮演的是农村居民“当家人”角色,向下对全体居民负责。村党组织书记与村委会主任之间关系的实质是党政权力与农村居民自治权力的关系(徐增阳和任宝玉,2002)。授权主体的不同使得村党组织书记和村委会主任之间容易出现“各定各的调、各唱各的戏”现象,一些地方甚至出现了二者对着干的扯皮现象(张洪振等,2022)。因此,处理好村党组织书记与村委会主任之间的互动关系具有重要意义。

所谓村级组织负责人“一肩挑”,即村党组织书记和村委会主任由一个人担任。1988—2001年为“一肩挑”制度探索阶段。1988年底,《村委会组织法》试行不久,湖北省冷集镇党委和政府在所辖13个千人以下的村庄进行“一肩挑”探索性实践,取得明显成效。1993年3月,村级组织换届选举后,冷集镇实现了全镇29个村“一肩挑”实践的全覆盖。期间,1990年12月,《中共中央关于批转〈全国村级组织建设工作座谈会纪要〉的通知》提出:“合作经济组织的管理人员,可与党组织、村民委员会干部交叉任职。”^①该文件虽未明确要求村级组织负责人“一肩挑”,但该表述易被理解为村级组织负责人员可交叉任职。此后,“一肩挑”实践先后在山东、广东、海南、浙江等省份推广。

2002—2017年为“一肩挑”制度倡导实施阶段。2002年7月,《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》提出“提倡把村党支部领导班子成员按照规定程序推选为村民委员会成员候选人,通过选举兼任村民委员会成员。……提倡拟推荐的村党支部书记人选,先参加村委会的选举,获得群众承认以后,再推荐为党支部书记人选”^②,“一肩挑”作为一项倡导性的制度被正式提出。此后,在历届村级组织负责人换届选举中,中央或地方都倡导村党组织书记和村委会主任“一肩挑”,同时明确要遵循地方实际,不设定指标,不搞“一刀切”。这种倡导性态度一直持续到2018年中央出台新的规定。

2018年至今为“一肩挑”制度全面推进阶段。党的十九大后,中央实施“一肩挑”制度的力度明显加大。从相关文件数量看,从2018年开始,《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》《中国共产党农村工作条例》《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,以及新修订的《中国共产党农村基层组织工作条例》等文件,以及系列中央“一号文件”,均强调推动村党组织书记和村委会主任“一肩挑”;从相关文件用语看,2018年以前使用的是“提倡”“鼓励”“不搞‘一刀切’”等倡导性用语,2018年以来转变为“推动”“大力推进”“全面推进”“应当”等带有强制性的词汇;从相关文件类型看,2018年以前均为通知,2018年以后多为党的条例、规划、意见等。以上三个方面的变化表明:“一肩挑”制度已进入全面推进阶段,“一肩挑”制度实施的紧迫

^①资料来源:《中共中央关于批转〈全国村级组织建设工作座谈会纪要〉的通知》, http://www.cc.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/15/t20070615_11773535.shtml。

^②资料来源:中共中央办公厅、国务院办公厅,2002:《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》,《中华人民共和国国务院公报》第25期,第5-7页。

性显著增强。

与“一肩挑”制度有关的系列政策文件见表1。

表1 2002—2023年涉及“一肩挑”的主要政策文件

年份	文件	内容
2002	《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》	提倡把村党支部领导班子成员按照规定程序推选为村民委员会成员候选人，通过选举兼任村民委员会成员
2005	《民政部关于做好2005年村民委员会换届选举工作的通知》	积极推进村民委员会成员与村党组织成员的兼职。但是，这种兼职必须建立在尊重选民意愿、遵循民主选举程序的基础上
2008	《中共中央组织部 民政部关于认真做好村党组织和村民委员会换届工作的通知》	提倡村党组织书记通过选举担任村民委员会主任，鼓励村“两委”班子成员交叉任职，但要坚持从实际出发，不搞“一刀切”
2009	《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强和改进村民委员会选举工作的通知》	提倡村党组织成员和村民委员会成员交叉任职，但要从实际出发，不搞“一刀切”
2018	《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》	推动村党组织书记通过选举担任村委会主任
	《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》	大力推进村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和集体经济组织、农民合作组织负责人，推行村“两委”班子成员交叉任职
	《中国共产党支部工作条例（试行）》	符合条件的村、社区党支部书记可以通过法定程序担任村民委员会、居民委员会主任
2019	中共中央印发新修订的《中国共产党农村基层组织工作条例》《中国共产党农村工作条例》	村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，村“两委”班子成员应当交叉任职
	《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》	全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任，推行村“两委”班子成员交叉任职
	《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》	全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人
2021	《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》	在有条件的地方积极推行村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任
2023	《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》	强化农村基层党组织政治功能和组织功能……强化对村干部全方位管理和经常性监督。健全党组织领导的村民自治机制

注：除《民政部关于做好2005年村民委员会换届选举工作的通知》《中共中央组织部 民政部关于认真做好村党组织和村民委员会换届工作的通知》外，其他文件资料来源均为中国政府网“国务院政策文件库”（<https://www.gov.cn/zhengce/zhengcewenjianku/>）。

然而，“一肩挑”制度在快速推进的同时，也产生了一些执行变形问题，特别是在中国的压力型体制下，“一肩挑”制度“过度推行”问题较为突出。压力型体制的核心是“目标责任制”，地方政府为了实现经济赶超，或完成上级下达的各项“硬性指标”，通常会将指标任务逐级分解至下级政府，且层层加码（王汉生和王一鸽，2009）。往往越到基层，指标任务越重。例如，中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》指出，2020年和2022年，“一肩挑”的预期推进目标

分别为35%和50%^①。青海省黄南州提出,按照村级换届选举标准选好“领头雁”,紧盯“村‘一肩挑’比例不低于60%,社区‘一肩挑’比例达到100%”的年度目标任务^②。海南省儋州市提出实施“一肩挑”的比例不低于98.68%的目标^③。以上仅以青海省和海南省为例,其他省份对“一肩挑”制度推行的目标责任设定大同小异。由此可以看出,处于压力型体制末端的基层政府所接受的“一肩挑”任务是被层层加码的。特别地,当100%实现“一肩挑”成了硬性任务,基层政府的工作思路必然转向“一刀切”或“创造一切条件推行”。这种脱离实际的“过度推行”难免会产生弄虚作假、违背民意的情况,进而影响“一肩挑”制度的实施成效。各级政府之所以层层加码、力争超额完成任务,一个重要原因是这些任务和指标的完成情况决定了干部的政治和经济奖惩。

（二）研究假说

村级组织负责人“一肩挑”制度可以通过“自上而下”的党组织授权和“自下而上”的村民自治授权的结合,增强基层党组织在农村工作中的合法性和权威性,这对推进乡村治理现代化和提升民生福祉具有重要意义。

从乡村治理主体看,“一肩挑”制度的优势在于巩固党对农村工作的领导核心地位,理顺村党组织书记和村委会主任的关系,增强村庄集体行动能力。农村基层党组织和村民自治组织是乡村治理的两大主体,但是二者共治下的乡村治理效果并不乐观。主要原因在于,村民自治制度的普遍推广向农村基层党组织的主体地位提出了挑战,这使得二者在实践中产生诸多矛盾(蔡文成和朱荣康,2022)。根据工人阶级集体行动逻辑,互相信任既是集体行动的前提,也是一切社会关系得以存在并发展的基础。一旦村党组织书记和村委会主任之间存在利益冲突,信任将被破坏,权责失调、推诿扯皮等现象将开始出现。这时,村庄将难以采取统一行动实现集体目标。这不仅会损害农村基层党组织的权威,也不利于群众自治制度的健康发展,最终结果是农村集体行动的衰败和公共事务治理的无效(崔宝玉和王孝璜,2022)。“一肩挑”制度通过法定程序重构村党组织书记、村委会主任的角色和功能,将村党组织和村委会权力结构一体化,通过制度安排将外部行为内在化,约束机会主义行为,提高村庄集体行动能力。村庄集体行动能力的增强,不仅能有效规避乡村治理中的搭便车、逃避责任等机会主义行为,提升公共事务治理效能,还可通过提升农村居民对村庄发展的参与程度,强化农村居民与村庄的利益联结,提升农村居民生活满意度。

从乡村治理的过程看,实施“一肩挑”制度有助于督促村基层党组织全程坚持群众路线,密切党群干群关系,提升农村居民幸福指数。“一肩挑”制度下的选举程序是:拟推荐的村党组织书记人选,

^①资料来源:《中共中央 国务院印发〈乡村振兴战略规划(2018—2022年)〉》, https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5331958.htm。

^②资料来源:《青海省黄南州:精准选育“领头雁” 稳步推进“一肩挑”》, <https://www.12371.cn/2020/11/10/ARTI1605002793228239.shtml?from=groupmessage>。

^③资料来源:《我市下发〈儋州市激励村(社区)“两委”班子换届“一肩挑”和年龄学历“一降一升”暂行办法〉》, https://www.danzhou.gov.cn/danzhou/ywdt/jrdz/202104/t20210418_2965447.html。

先参加村委会的选举，在获得群众承认以后，再被推荐为党组织书记人选。换句话说，村党组织书记若要兼任村委会主任，顺利实现“一肩挑”，必须将坚持群众路线、改善干群关系贯穿乡村治理工作的全过程，从而获得群众的支持和拥护。自“一肩挑”制度实施以来，最大的争议莫过于“一肩挑”可能会导致村庄公共权力的高度集中，损害村民自治制度（姚锐敏，2021），背离群众路线。本文认为，这是对“一肩挑”制度及其价值目标的误解。“一肩挑”制度实施非但不会形成“一言堂”的村庄政治格局，挤压村民自治空间，反而有助于完善村民自治制度。事实上，正是由于在乡村治理中党的全面领导力度不够，才使得治理过程中出现了脱离群众路线的独断专权甚至是侵蚀群众利益的事情，导致干群关系紧张。“一肩挑”制度实施可以发挥党的先进性和纯洁性，清除侵蚀群众利益的各种毒瘤，改善党群干群关系，以优良作风贯彻好群众路线。和谐的干群关系，既是推进基层工作的前提，也是实现治理有效的基础，直接影响农村社会的和谐稳定（贺雪峰，2017）。习近平指出：“密切党群、干群关系，保持同人民群众的血肉联系，始终是我们党立于不败之地的根基。”^①密切干群关系，最大限度地满足基层群众的美好生活需要，有的放矢解决群众关心的实际问题，不仅能切实提高群众的获得感，也能提升群众对党和国家的认同感（谢伏瞻，2021）。

从乡村治理效果看，乡村治理效能的显性指标是村庄经济状况改善，农村居民对乡村治理有效的理解也体现在村庄经济状况改善和对自身生活富裕的期许上（黄祖辉，2018）。实施“一肩挑”制度后，村庄经济水平得到有效提升，群众在享受美好生活的过程中提升了生活满意度。一方面，“一肩挑”制度实施可以通过加强基层党组织的核心领导地位、消除村党组织书记和村委会主任间的矛盾、精简机构、改善党群干群关系等方式提升乡村治理效能；另一方面，“一肩挑”制度的实施加强了党对农村工作的政治领导，强化了党对村党组织书记和村委会主任的责任监督，使他们在决策时，不仅要考虑村庄经济效益，还要兼顾环境效益和国家责任，这对提高全体农村居民生产生活水平大有助益。同时，“一肩挑”制度的实施将村委会的民主选举机制引入党内，在村委会选举与党组织选举之间建立起联动机制，推动了村庄治理由程序民主走向实质民主（姚锐敏，2021）。实质民主是实现全过程人民民主的重要标志，有效避免了民主表达的形式主义，促进了治理绩效的提升（张洪振等，2022）。综上，本文提出如下研究假说。

H1：村级组织负责人“一肩挑”会提升农村居民生活满意度。

H2：村级组织负责人“一肩挑”可以通过增强村庄集体行动能力、改善干群关系和壮大村庄经济，提升乡村治理水平，进而提升农村居民生活满意度。

三、数据来源、变量选取与模型设定

（一）数据来源

本文所用的调查数据来自中国乡村振兴调查（CRRS）数据库。该数据库由中国社会科学院农村

^①资料来源：《（授权发布）习近平在十八届中共中央政治局第一次集体学习时的讲话》，http://www.xinhuanet.com/politics/2012-11/19/c_123967017_3.htm。

发展研究所组织完成, 包含个人、农户和行政村三方面的信息。2020 年, 中国社会科学院农村发展研究所对浙江、四川、安徽、广东、山东、黑龙江、宁夏、贵州、河南、陕西 10 个省份、50 个县(市、区)、150 个乡(镇)、306 个行政村和 3800 多户农户开展实地调查。2022 年进行了第二轮追踪调查。首轮调查采取分层抽样和随机抽样相结合的方法, 具体抽样过程为: 根据各地乡村振兴和经济发展情况, 在每个省份各选择 5 个县(市、区), 在每个县(市、区)随机选取 3 个乡镇, 再在每个乡镇随机选取 2 个行政村, 最后根据每个行政村提供的花名册等距随机抽取 14 户农户, 其中 2 户作为备选。调查重点关注农民生产行为、福利状况、家庭关系以及乡村人口、公共服务与乡村治理等诸多主题。剔除核心数据缺失、异常以及前后逻辑矛盾的样本, 同时删除关键信息回答为“无所谓”“说不清”的样本, 最终获得两期非平衡面板数据。

(二) 变量选取与定义

1.被解释变量。农村居民生活满意度是被解释变量。生活满意度反映的是对生活状态的主观评价。在 CRRS 农户问卷中, 以数字 1~5 构造受访者生活满意度的分类变量, 数值越大, 满意度越高^①。

2.核心解释变量。村级组织负责人“一肩挑”是核心解释变量。根据问卷中“村党组织书记是否兼任村委会主任”这一问题表征“一肩挑”制度的实施。回答“是”, 则将其赋值为 1, 反之为 0。

样本数据显示, 截至 2022 年调查时点, 已有 91.12%的样本村实施了“一肩挑”制度。从区域分布情况看, “一肩挑”制度的实施存在明显的区域差异: 中部地区实施“一肩挑”制度的村庄占比最高, 达 92.56%; 东部地区次之, 达 91.60%; 西部地区“一肩挑”制度的实施比例最低, 为 89.77%(见表 2)。从时间上看, 在已经实施“一肩挑”制度的样本村中, 2001 年及以前实施“一肩挑”制度的村庄在总样本中的占比仅为 2.17%; 2002—2017 年为“一肩挑”制度的倡导阶段, 该阶段实施“一肩挑”制度的村庄比例达 10.87%, 推进进程较为缓慢; 从 2018 年开始, “一肩挑”制度进入全面推进阶段, 实施进程明显加快, 2018—2022 年实施“一肩挑”制度的村庄(后文简称为“一肩挑”村庄, 并将没有实施“一肩挑”制度的村庄简称为非“一肩挑”村庄)累计占比高达 86.96%。

表 2 2022 年“一肩挑”村庄与非“一肩挑”村庄的区域差异 单位: %

	全样本	东部地区	中部地区	西部地区
“一肩挑”村庄	91.12	91.60	92.56	89.77
非“一肩挑”村庄	8.88	8.40	7.44	10.23

3.中介变量。为检验乡村治理在“一肩挑”制度的实施影响农村居民生活满意度中的作用机制, 本文将乡村治理理解为村庄集体行动、干群关系和村庄经济水平 3 个维度, 并据此构建相应的中介变量。参照张立和王亚华(2021)的做法, 村庄集体行动以农户是否自愿参加村庄集体活动近似表征。

^①考虑到第一期调查问卷以数字 1~5 构造受访者生活满意度的分类变量, 第二期追踪调查问卷以数字 1~10 构造受访者生活满意度的分类变量。为保证两期数据可比, 本文将第二期问卷中对应的数值 0~2 归为很不满意, 赋值为 1; 将数值 3~4 归为不太满意, 赋值为 2; 将数值 5~6 归为一般, 赋值为 3; 将数值 7~8 归为比较满意, 赋值为 4; 将数值 9~10 归为非常满意, 赋值为 5。

考虑到干群关系是无法直接观测的潜变量,参照已有研究(刘明兴等,2008),本文使用农村居民对村干部的信任程度来间接测度。村庄经济水平用村庄人均可支配收入和人均集体经济收入表征。

4.匹配和控制变量。根据刘彬彬等(2017)的研究,匹配变量要同时影响“一肩挑”的实施决策和居民生活满意度,但不受村级组织负责人“一肩挑”的影响。本文从村党组织书记个人特征、村庄特征和农村居民乡村治理参与情况3个方面选取匹配变量。同时,本文还从户主个人层面(学历、是否兼业和对未来生活的预期)和家庭层面控制了一些可能影响居民生活满意度的变量。

表3汇报了相关变量的定义及描述性统计结果。

表3 变量定义及描述性统计结果

变量	定义	均值	标准差
被解释变量			
农村居民生活满意度	被访者对现在生活状况的满意程度:非常满意=5,比较满意=4,一般=3,不太满意=2,很不满意=1	4.193	0.846
核心解释变量			
“一肩挑”	村党组织书记是否兼任村委会主任:是=1,否=0	0.746	0.435
匹配和控制变量			
年龄	村党组织书记年龄(岁)	49.000	8.463
学历	本科及以上学历=6,专科=5,高中或中专=4,初中=3,小学=2,未上过学=1	4.839	1.435
任职年数	担任村党组织书记的年数(年)	6.686	6.603
打工创业经历	村党组织书记是否有外出打工或创办企业经历:是=1,否=0	0.428	0.495
村庄规模	村庄常住人口(人)	1850.098	1860.211
村庄党员规模	村庄党员人数(人)	68.278	41.824
村庄集体资产	村庄集体资产总额(万元)	2406.568	5138.495
村庄与乡镇距离	村委会与乡镇政府的距离(千米)	5.729	7.209
农村居民态度	您认为党组织书记和村主任是一个人担任好还是两个人担任好:一个人=1,两个人=0	0.392	0.488
农村居民选举参与	您家是否有人参加村委会选举投票:是=1,否=0	0.624	0.484
户主学历	本科及以上学历=6,专科=5,高中或中专=4,初中=3,小学=2,未上过学=1	2.866	1.153
户主是否兼业	户主是否兼业:是=1,否=0	0.222	0.416
户主对生活的预期	您觉得5年后,您家的生活会变得怎么样:好很多=5,好一些=4,差不多=3,差一些=2,差很多=1	4.222	0.755
家庭规模	家庭总人口(人)	4.101	1.728
中介变量			
村庄集体行动	是否自愿参加村庄集体活动(修路、维护集体水利设施等):是=1,否=0	0.552	0.497
干群关系	对村干部的信任程度:非常信任=5,比较信任=4,一般=3,不太信任=2,非常不信任=1	4.343	0.754

表3 (续)

人均可支配收入	村庄人均可支配收入(元)	15900.520	1064.141
人均集体经济收入	(村集体经济经营性收入-村集体经济经营性支出)/户籍人口 (万元/人)	0.208	5.219

注：村庄规模、村庄党员规模、村庄集体资产、人均可支配收入是对原值做的统计性描述，后面回归中则进行了取对数处理。

(三) 模型设定与估计方法

1. 倾向得分匹配基础上的倍差法。本文构建计量模型考察“一肩挑”制度的实施对农村居民生活满意度的影响。但村庄是否实施“一肩挑”制度不是随机的，而是可能受某些不可观测因素（例如，村党组织书记和村委会主任的矛盾程度、村党组织书记个人能力等）的影响，这些因素可能又与居民生活满意度相关。例如，村党组织书记和村委会主任冲突严重，村庄将处于亚健康状态，既会降低居民生活满意度，也会加速“一肩挑”的实施进程。因此，若不考虑样本“自选择”问题，则会产生估计偏误。为此，本文在评估“一肩挑”制度实施对农村居民生活满意度的影响时首先采用PSM对样本进行匹配，以尽量解决样本的选择性偏误问题。

PSM降低样本选择性偏误的基本思想是：最大程度还原已实施“一肩挑”制度的村庄在没有实施此项制度时的表现。哑变量 yjt_i 将样本村分为两类：一类是处理组（ $yjt_i=1$ ），即“一肩挑”村庄；另一类是控制组（ $yjt_i=0$ ），即非“一肩挑”村庄。 Y_{sij}^1 和 Y_{sij}^0 分别表示 s 省 i 村第 j 位农村居民在实施“一肩挑”制度和没有实施“一肩挑”制度状态下的幸福水平。

“一肩挑”制度实施的平均处理效应（average treatment effect on the treated，简称 ATT ）为：

$$ATT = E(Y_{sij}^1 - Y_{sij}^0 | yjt_i = 1) = E(Y_{sij}^1 | yjt_i = 1) - E(Y_{sij}^0 | yjt_i = 1) \quad (1)$$

(1) 式中： $E(Y_{sij}^0 | yjt_i = 1)$ 表示“一肩挑”村庄在未实施“一肩挑”制度时农村居民的生活满意度。然而，这一变量是不可观测的反事实结果。可在控制组中寻找与处理组具有相同特征的个体，即用可观测的 $E(Y_{sij}^0 | yjt_i = 0)$ 近似表征 $E(Y_{sij}^0 | yjt_i = 1)$ 。在现实操作中，若想找到与“一肩挑”村庄在所有特征变量上都相似的非“一肩挑”村庄是比较困难的。因此，可以考虑用Logit或Probit模型将所有特征变量归结为一个倾向值，通过匹配倾向值寻找与“一肩挑”村庄最相似的非“一肩挑”村庄。设定倾向值的Logit模型为：

$$P(Z_{si}) = Pr(yjt_i = 1 | Z_{si}) = E(yjt_i | Z_{si}) \quad (2)$$

(2) 式中： P 表示村庄实施“一肩挑”制度的概率； Z_{si} 为一组影响村庄是否实施“一肩挑”制度的变量，也称匹配变量。

DID通过两次差分计算“一肩挑”制度实施的平均处理效应：

$$ATT = E[\varphi | yjt_i = 1, t = 1] \\ = \{E[Y_{sijt}^1 = 1, t = 1] - E[Y_{sijt}^1 = 1, t = 0]\} - \{E[Y_{sijt}^0 = 0, t = 1] - E[Y_{sijt}^0 = 0, t = 0]\} \quad (3)$$

用于估计 ATT 的 DID 计量模型为:

$$Y_{sijt} = \alpha + \varphi(yjt_i \times t) + X'_{sijt}\lambda + \eta_s + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{sijt} \quad (4)$$

(3) 式和 (4) 式中: t 为时间虚变量, 实施“一肩挑”制度之后, $t=1$; 反之, $t=0$ 。若第 s 个省 i 村庄实施了“一肩挑”, 则 $yjt_i \times t$ 取值为 1; 否则, 取值为 0。若 φ 符号为正且在统计上显著, 则表示实施“一肩挑”提升了农村居民生活满意度。 X'_{sijt} 为一组影响农村居民生活满意度的控制变量。 η_s 为省份固定效应, μ_i 为农户固定效应, γ_t 为时间固定效应, ε_{sijt} 为误差项。

DID 方法能够有效控制随时间变化的不可观测因素的干扰, 但是, 在不满足共同趋势假定的情况下容易造成样本的“选择性偏差”。PSM 方法恰好能够从非“一肩挑”村庄中构造与“一肩挑”村庄具有类似特征的反事实, 克服样本“选择性偏差”。为此, 将 DID 与 PSM 两种方法结合使用, 既能较好解决内生性问题, 也能降低样本“选择性偏误”, 较好实现对“一肩挑”制度实施的幸福提升效应的有效评估。

由于固定效应模型 (fixed effect, 简称 FE) 估计结果与有序 Logit 模型最大似然估计的结果没有显著差异 (Ferrer-i-Carbonell and Frijters, 2004)。而且, 考虑到 FE 估计结果更加直观, 很多研究生生活满意度的文献都直接采用 FE 估计方法进行估计 (例如 Brockmann et al., 2009), 因此, 本文的分析将主要运用 FE 方法估计 (4) 式。为保证估计结果的稳健性, 本文还使用有序 Logit 模型进行估算。

2. 中介效应模型。在检验一个变量对另一个变量的作用机制时, 重点要检验核心解释变量对中介变量的影响。具体模型设定为:

$$Inter'_{sit} = \beta_0 + \beta_1(yjt_i \times t) + Z'_{sit}\pi + \eta_s + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{sit} \quad (5)$$

(5) 式中: β_0 为常数项; β_1 为“一肩挑”制度对中介变量的影响系数; $Inter'_{sit}$ 表示一组包括村庄集体行动、干群关系、人均可支配收入和人均集体经济收入等变量在内的向量组; Z'_{sit} 为村庄层面的控制变量; 其他变量定义与前文一致。

四、“一肩挑”制度实施影响农村居民生活满意度的实证结果

(一) PSM 结果

1. 平衡性检验和共同支撑检验。PSM 的关键环节是保证匹配变量的平衡性, 即匹配后各匹配变量的取值在处理组和控制组间的分布无系统性差异。本文采用 1:2 近邻匹配方法进行匹配。平衡性检验结果显示, 匹配前各匹配变量在“一肩挑”村庄和非“一肩挑”村庄之间存在显著差异 (打工创业经历变量除外), 匹配后各匹配变量均值在“一肩挑”村庄和非“一肩挑”村庄之间的差异不再显著, 说明匹配变量的选择是合适的, 保证了匹配结果的可靠性。整体联合检验结果显示, 匹配后模型伪 R^2 从原来的 0.111 降到 0.015, LR 统计量对应的显著性也由初始的 0.000 变为 0.176, 说明匹配结果较好, 有助于降低因“一肩挑”村庄选择上的非随机性所造成的估计偏误^①。

^①文章篇幅有限, 平衡性检验和整体联合检验结果未在正文列出。

为避免因样本损失过多而降低 PSM 估计的有效性,需进行共同支撑假设检验,以确保处理组(“一肩挑”村庄)和控制组(非“一肩挑”村庄)的倾向得分值有足够的重叠区间。为此,本文绘制了倾向得分匹配前后处理组和控制组的密度函数图,见图 1(a)和图 1(b)。可以看出,与匹配前相比,匹配后处理组和控制组倾向得分值分布的重叠空间明显扩大,满足共同支撑假设,表明匹配质量较高。

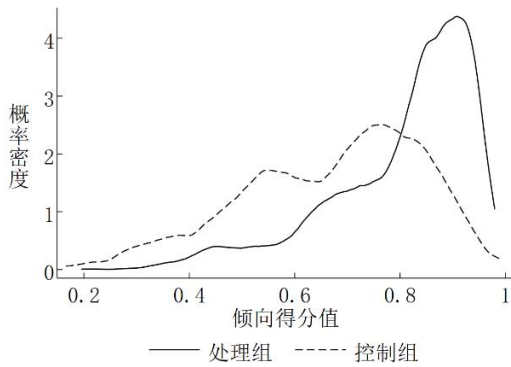


图 1(a) 倾向得分匹配前密度函数

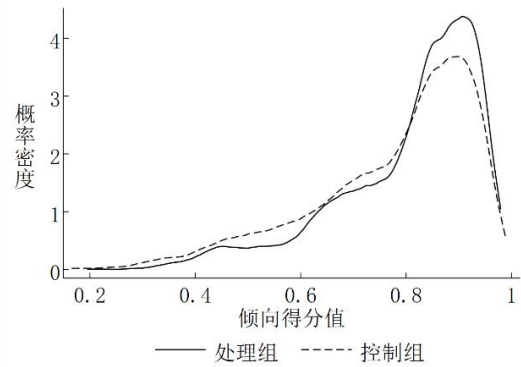


图 1(b) 倾向得分匹配后密度函数

2.基于 PSM-DID 模型估计的结果分析。在倾向得分匹配基础上,本文得到了与“一肩挑”村庄倾向得分值最相似的非“一肩挑”村庄。本文利用匹配后的两期面板数据进行 DID 估计。表 4(1)列和(2)列分别采用 FE 和有序 Logit 方法进行全样本估计, R^2 和 LR 结果显示,模型估计整体显著性较好。“一肩挑”变量的估计系数均为正,说明村级组织负责人“一肩挑”确实提升了农村居民生活满意度,假说 H1 得证。

同时,为考察“一肩挑”制度实施对农村居民生活满意度的提升效应是否会因村庄实施“一肩挑”制度的时间长短而有所差异,本文构建“一肩挑”与时长变量的交互项进行估计。其中,“一肩挑”制度实施时长变量,以问卷调查数据采集年份减去该村最早实施“一肩挑”制度的年份再加 1 来衡量。表 4(3)列和(4)列的估计结果显示,交互项估计系数均为正,说明“一肩挑”对农村居民生活满意度的影响会随“一肩挑”实施时长的增加表现出持续的正向提升效应。前文制度背景的分析表明,中国“一肩挑”制度的实施具有明显的阶段性。本文将样本村划分为不含 2018 年以后实施“一肩挑”制度的样本(初步探索和倡导实施阶段)和不含 2017 年及以前年份实施“一肩挑”制度的样本(全面推进阶段),进行分样本估计。由表 4(5)列和(6)列可以看出,“一肩挑”变量估计系数均为正,分别为 0.128 和 0.042。经验 p 值显示,二者存在显著的组间差异,表明“一肩挑”制度实施对农村居民生活满意度有显著的提升效应,但相较于初步探索和倡导实施阶段,这种提升效应在全面推进阶段明显减弱。原因可能是:2018 年“一肩挑”制度进入全面推进阶段,在压力型体制下,不少基层政府为完成层层加码的“一肩挑”实施目标任务,不考虑当地村庄实际,过度实施、强制实施“一肩挑”制度(崔宝玉和王孝璜,2022),导致“一肩挑”制度执行变形,实施效果大打折扣。

表4 实施“一肩挑”对农村居民生活满意度影响的PSM-DID估计结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	全样本	全样本	全样本	全样本	不含2018年以后 实施的样本村	不含2017年及以前 实施的样本村
	FE	有序Logit	FE	有序Logit	FE	FE
“一肩挑”	0.070** (2.40)	0.016** (2.06)	0.067** (2.29)	0.014** (2.10)	0.128* (1.84)	0.042* (1.73)
“一肩挑”×时长			0.003* (1.85)	0.001** (2.03)		
年龄	0.002 (0.53)	0.005 (1.50)	0.001 (0.45)	0.005 (1.49)	-0.016 (-0.98)	-0.002 (-1.17)
学历	-0.002 (-0.12)	0.022 (1.02)	-0.003 (-0.07)	0.021 (1.00)	-0.036 (-0.79)	0.004 (0.43)
打工创业经历	0.034* (1.91)	0.004 (0.08)	0.038 (0.95)	0.005 (0.09)	0.029** (2.43)	0.024* (1.77)
村庄规模	-0.121** (-2.29)	-0.180** (-2.20)	-0.112** (-2.15)	-0.110** (-2.24)	-0.037 (-1.35)	-0.033 (-1.28)
村庄党员规模	0.120* (1.94)	0.086 (1.26)	0.123* (1.76)	0.084 (1.26)	0.571** (2.18)	0.022 (1.54)
村庄集体资产	-0.002 (-0.14)	0.030** (2.02)	-0.001 (-0.13)	0.031** (2.08)	0.028** (2.18)	0.017** (2.14)
人均可支配收入	0.013** (2.37)	0.004* (1.68)	0.011** (2.32)	0.006* (1.72)	0.155* (1.71)	0.008 (1.21)
户主学历	0.034 (1.29)	0.026 (1.15)	0.033 (1.23)	0.024 (1.07)	0.041 (0.69)	0.010 (0.73)
户主是否兼业	-0.027* (-1.66)	-0.026 (-1.42)	-0.026* (-1.70)	-0.027 (-1.44)	-0.252** (-2.28)	-0.024* (-1.70)
户主对生活预期	0.158*** (6.86)	0.702*** (19.54)	0.157*** (6.84)	0.700*** (19.51)	0.113** (2.00)	0.298*** (15.42)
家庭规模	0.015* (1.89)	0.046*** (2.93)	0.016* (1.95)	0.045*** (2.90)	0.010** (2.02)	0.025*** (2.60)
常数项	4.585*** (6.56)		4.500*** (6.44)		1.291* (1.68)	5.034*** (3.70)
省份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制	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	已控制	已控制
观测值数	5850	5850	5850	5850	2383	4815
R ²	0.046		0.048		0.001	0.046

表 4 (续)

LR	744.26	744.26	
经验p值			0.000***

注：①*、**和***分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。②括号中为 t 统计量。③“经验 p 值”用于检验模型 (5) 和模型 (6) 中“一肩挑”系数差异的显著性，通过自抽样 500 次得到。

(二) 稳健性检验：替换数据库

本文采用中山大学社会科学调查中心的中国劳动力动态调查数据库进行稳健性检验，使用最近 2 轮（2016 年和 2018 年）的调查数据进行分析。由于本文所考察的对象是村庄和农户，本文剔除了城市社区居委会、城市家庭以及数据缺失和逻辑错误的样本，最终得到了 306 个样本村、22956 个样本户的非平衡面板数据。采用 PSM-DID 方法进行估计^①。表 5 的 (1) ~ (4) 列报告了“一肩挑”制度实施对居民生活满意度影响的平均处理效应。可以看出，“一肩挑”变量通过了显著性检验且估计系数均为正，验证了村级组织负责人“一肩挑”对农村居民生活满意度的提升作用，说明本文估计结果是稳健的。

表 5 基于 CLDS 数据的 PSM-DID 估计结果

变量	农村居民生活满意度			
	DID		PSM-DID	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	FE	有序Logit	FE	有序Logit
“一肩挑”	0.025*	0.027*	0.021**	0.093**
	(1.67)	(1.80)	(2.04)	(2.17)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
省份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	未控制	已控制	未控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
常数项	2.781***		3.781***	
	(10.18)		(8.91)	
观测值数	22965	22965	18850	18850
R ²	0.001		0.004	
LR		290.35		186.34

注：①*和**分别表示 10%和 5%的显著性水平。②括号中为 t 统计量。

(三) 稳健性检验：替换模型

农村居民生活满意度不仅受“一肩挑”制度实施状况等村庄特征变量的影响，还受农户特征变量的影响。由此引发的问题是，同一村庄居民生活满意度的相关度可能比不同村庄间居民生活满意度的相关度大，从而不满足传统 FE 估计对样本独立同分布的要求。存在不同层级影响的因素时，与 FE 模

^①文章篇幅有限，使用 Logit 模型估计“一肩挑”决策行为并据此计算倾向得分的详细结果未列出。

型相比，多层线性模型不仅可以巧妙处理嵌套式非独立数据，兼顾不同层级特征变量对居民生活满意度的影响，还能有效区分残差组内效应和组间效应，估计结果更可信。参照 Raudenbush and Bryk（2002）研究，基于 CRRS 两期面板数据，本文采用多层线性模型进行估计。将户主学历、户主是否兼业、户主对生活预期和家庭规模等农户层级特征变量纳入零模型第一层，将包括“一肩挑”、年龄、学历、打工创业经历、村庄规模、村庄党员规模、村庄集体资产、人均可支配收入在内的村庄层级特征变量纳入零模型第二层。由表 6（1）列的结果可知，组内关系相关系数为 9.03%（5.94/65.80）^①，意味着农村居民生活满意度的方差有 9.03%源自组间差异，有必要利用多层线性模型开展检验。表 6（2）～（4）列依次为随机效应单因素协方差模型、截距模型和完整模型的估计结果。可以看出，“一肩挑”变量在统计上显著且估计系数为正，说明村级组织负责人“一肩挑”显著提升了农村居民生活满意度，表明前述结论是稳健的。

表 6 基于多层线性模型估计的结果

		(1)	(2)	(3)	(4)
		零模型	随机效应单因素协方差模型	截距模型	完整模型
固定效应部分	常数项	4.088*** (234.49)	5.409*** (56.52)	3.597*** (13.35)	4.258*** (16.55)
	“一肩挑”			0.060** (1.98)	0.034** (2.17)
	农户特征变量	未控制	已控制	未控制	已控制
	村庄特征变量	未控制	未控制	已控制	已控制
随机效应部分	平均水平组间方差	5.94***	4.10***	4.96***	4.25***
	组内方差	65.80	62.43	66.09	62.47
	农户样本量	5850	5850	5850	5850
	村庄样本量	305	305	305	305

注：①**和***分别表示 5%和 1%的显著性水平。②括号中为 t 统计量。

五、“一肩挑”制度实施影响居民生活满意度的机制检验

根据前文理论分析，村级组织负责人“一肩挑”可以通过增强村庄集体行动能力、改善干群关系以及壮大村庄经济 3 个途径提升乡村治理水平，进而提升农村居民生活满意度。根据前文（5）式的设定开展机制检验。为降低样本“选择性偏误”，本文采取 PSM-DID 方法进行估计。由于 CRRS 第二期间卷不包括干群关系的有关信息，本文选择第一期截面数据，采用两阶段最小二乘法（two-stage least squares，简称 2SLS）对该机制进行识别。在 2SLS 模型中，本文以村庄所在县“一肩挑”的实施比例作为村级组织负责人“一肩挑”的工具变量。从工具变量外生性看，在压力型体制下，县政府“一肩挑”制度实施比例是上级政府层层分解下达的“硬指标”（王汉生和王一鸽，2009），具有外生性。

^①根据 Cohen（1988）的判断准则，当组内关系相关系数超过 0.059 时，有必要考虑多层线性模型。

从工具变量相关性看，县政府当年“一肩挑”实施目标设定直接影响辖区行政村“一肩挑”的实施范围和质量，满足相关性。

表 7 中（1）列的结果表明，“一肩挑”变量是显著的，估计系数为正，表明村级组织负责人“一肩挑”有助于增强村庄集体行动能力。（2）列的“一肩挑”变量仍然显著，估计系数为正，说明村级组织负责人“一肩挑”对改善村庄干群关系大有助益，验证了前文的机制。（3）列和（4）列分别从人均可支配收入和人均集体经济收入两个维度对村庄经济水平这一机制进行检验，估计系数均为正，表明“一肩挑”制度实施对村庄经济水平提升有明显的促进作用。综上，表 7 的结果印证了前文理论分析提出的作用机制：乡村治理水平的提升，即村庄集体行动能力的增强、干群关系的改善和村庄经济水平的提高，是村级组织负责人“一肩挑”提升农村居民生活满意度的重要机制。

表 7 “一肩挑”制度实施影响农村居民生活满意度的作用机制检验结果				
变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	村庄集体行动 PSM-DID	干群关系 2SLS	人均可支配收入 PSM-DID	人均集体经济收入 PSM-DID
“一肩挑”	0.006** (2.22)	0.176*** (4.12)	0.035** (2.15)	0.366** (2.04)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
省份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	未控制	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	未控制	已控制	已控制
常数项	0.029 (0.08)	4.474*** (16.15)	9.890*** (26.92)	3.545 (0.76)
观测值数	5850	3054	5850	5850
R ²	0.281	0.014	0.027	0.009
K-P rk LM统计量		1074.853		
p值		0.00		
K-P rk Wald F值		3470.411 [16.38]		
Hansen J统计量		0.00		

注：①**和***分别表示 5%和 1%的显著性水平。②圆括号中为 t 统计量，方括号内为拒绝弱工具变量原假设的 10%临界水平。

六、“一肩挑”制度实施影响居民生活满意度的异质性分析

前文实证分析表明，村级组织负责人“一肩挑”显著提升了农村居民生活满意度。然而，“一肩挑”的实施质量还受村党组织书记个人特质、村庄规模以及村庄所在省份等因素的影响。参差不齐的实施质量会给农村居民带来不同的幸福体验。有鉴于此，本文运用 PSM-DID 方法，采取分组估计方式开展异质性分析，以探究“一肩挑”政策对居民生活满意度的影响是否会因村党组织书记个体特质、

村庄规模以及村庄所在省份的差异而呈现异质性。异质性分析的结论有助于准确定位“一肩挑”制度实施的目标群体和适用范围，以期更好发挥“一肩挑”对居民生活满意度的提升作用。

（一）村党组织书记个人特质对农村居民生活满意度影响的异质性

“一肩挑”对居民生活满意度的影响在不同个人特质的党组织书记之间的异质性分析，有助于精准划定“一肩挑”人选的警戒线、准入线，为更好发挥“一肩挑”的实施效果奠定坚实基础。本文主要从村党组织书记的年龄、学历和前期身份3个维度展开分析。参照世界卫生组织对年龄段的划分标准，本文将村党组织书记划分为青年（44岁及以下）和中年（45~59岁）2个组别^①。依照学历高低，将村党组织书记划分为初中及以下、高中（职高或中专）和大专及以上学历3个组别。按照任职前的不同身份，将村党组织书记划分为农业生产经营大户、个体工商户和企业主、村“两委”干部、退伍军人和政府干部5个组别。

从表8（1）列和（2）列估计结果看，不论村党组织书记是处于青年阶段，还是处于中年阶段，“一肩挑”变量均不显著，表明“一肩挑”对居民生活满意度的影响不因村党组织书记年龄差异而有所区别。从表8（3）~（5）列看，当村党组织书记的学历为高中（职高或中专）时，“一肩挑”变量显著且估计系数为正；当村党组织书记学历为初中及以下或大专及以上学历时，“一肩挑”变量在统计上不再显著。这说明，在村党组织书记拥有高中及同等学力的村庄，实施“一肩挑”制度更有利于提升农村居民生活满意度。原因可能在于：大专及以上学历的高学历村党组织书记基层工作经验相对缺乏，一些有基层工作经历的并非有真正的基层工作经验，且高学历的村党组织书记被上级部门下派到基层锻炼几年再上去的现象很普遍，这不利于将农村工作做实做细，从而给居民带来的幸福体验也就不明显。反之，若村党组织书记文化程度太低，难以适应新时期乡村治理特别是数字化治理的要求，会直接影响党的路线、方针、政策在农村的有力贯彻。

表8 村党组织书记个人特质对农村居民生活满意度影响的异质性检验：年龄和学历

变量	(1) 青年	(2) 中年	(3) 初中及以下	(4) 高中	(5) 大专及以上学历
“一肩挑”	0.147 (1.07)	0.065 (1.00)	-0.041 (-0.19)	0.043** (2.49)	0.030 (1.22)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
省份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	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	已控制
观测值数	1719	4131	1090	3551	1209
R ²	0.005	0.045	0.026	0.027	0.009

注：①**表示5%的显著性水平。②括号中为t统计量。

^①由于60岁及以上村党组织书记样本较少，因而未被纳入分类组别。

根据村党组织书记任职前身份进行异质性分析的结果见表9。可以发现,当村党组织书记任职前的身份是农业生产经营大户、村“两委”干部时,“一肩挑”变量不显著。当村党组织书记任职前的身份是个体工商户和企业主时,“一肩挑”变量估计系数为负,这说明大部分个体工商户和企业主竞选村级组织负责人并“一肩挑”不利于提升农村居民生活满意度。袁松(2015)的研究指出,虽然有一些个体工商户和企业主等参与乡村治理是出于一种“回馈乡里”的朴素情感,但更多的经验事实表明,绝大多数富人治村的目的是寻找并扩大现实利益空间。当村党组织书记任职前的身份是退伍军人或政府干部时,“一肩挑”变量估计系数为正,说明这两种身份的村级组织负责人“一肩挑”更有利于提升农村居民生活满意度。原因可能是:退伍军人普遍具有政治坚定、吃苦耐劳、守纪如铁等优秀品质,更能做到践行“为人民服务”的宗旨,带领农村居民干事创业谋幸福。而政府干部不仅拥有良好的党性和较高的政治觉悟,还能凭借在党政机关工作的资源优势、组织优势和政治优势整合多方资源,激发村庄发展内生动力,从而更有利于提升居民生活满意度。

表9 村党组织书记个人特质对农村居民生活满意度影响的异质性检验:前期身份

变量	(1) 农业生产经营大户	(2) 个体工商户和企业主	(3) 村“两委”干部	(4) 退伍军人	(5) 政府干部
“一肩挑”	-0.418 (-0.76)	-0.041* (-1.84)	6.584 (1.56)	0.246** (2.29)	0.627* (1.93)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
省份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	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	已控制
观测值数	689	844	1353	1388	319
R ²	0.059	0.087	0.004	0.001	0.012

注:①*和**分别表示10%和5%的显著性水平。②括号中为t统计量。

(二) 村庄规模对农村居民生活满意度影响的异质性

在不同人口规模的村庄,村级组织负责人“一肩挑”对农村居民生活满意度影响是否存在差异?本文认为,村庄规模过大,实施“一肩挑”制度可能不利于提升农村居民生活满意度。一方面,村庄规模过大,村庄治理中的机会主义行为和交易成本随之增加。根据集体行动理论,村庄规模越大,居民之间相互监督的成本越高,越容易产生集体行动的“搭便车”问题,使村庄公共品供给不足和乡村治理低效问题更加严重(卫龙宝等,2011)。相反,村庄规模越小,成员之间的相对贡献越容易被识别,集体行动所需的组织及协调成本也就越小。因此,村庄规模越大,“一肩挑”制度实施后的乡村治理难度越大,治理效果越差,居民生活满意度也就越低。另一方面,村庄规模越大,“一肩挑”制度实施后村级组织负责人所被赋予的资源和话语权也越大,权力寻租的动机越强烈,形成“一言堂”的风险也就越大(张洪振等,2022)。同时,村庄规模越大,乡村治理的任务越繁重,无形中加剧了村级组织负责人“一肩挑”的治理负担,从而影响村庄治理效率的提升和居民生活满意度的提升。

依据《镇规划标准》(GB 50188-2007)^①,按常住人口规模,可将村庄的规模划分为特大型(常住人口数>1000)、大型(601≤常住人口数≤1000)、中型(201≤常住人口数≤600)、小型(常住人口数≤200)四类。由于中型村庄和小型村庄样本量较少,为方便估计,本文将中型和小型村庄合并,将样本村庄划分为特大型(常住人口数>1000)、大型(601≤常住人口数≤1000)和中小型(常住人口数≤600)三类,采用PSM-DID模型进行估计。由表10可以看出,在大型村庄和中小型村庄,“一肩挑”变量估计系数为正。而在特大型村庄,“一肩挑”变量则不显著。由此验证了前文的猜想:在大型和中小型村庄实施“一肩挑”制度更有利于提升居民生活满意度。

表 10 村庄规模对农村居民生活满意度影响的异质性检验

变量	(1) 中小型	(2) 大型	(3) 特大型
“一肩挑”	0.418* (1.76)	0.270** (2.27)	0.046 (0.58)
控制变量	已控制	已控制	已控制
省份固定效应	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值数	1272	1068	3336
R ²	0.006	0.034	0.020

注:①*和**分别表示10%和5%的显著性水平。②括号中为t统计量。

(三) “一肩挑”制度实施对农村居民生活满意度影响的区域异质性

中国地域辽阔,东中西部省份农村在经济发展、人力资本和村庄治理等方面存在巨大差异(刘彬彬等,2017)。基于此,本文将样本村划分为东部、中部和西部三个组别,采用PSM-DID方法考察村级组织负责人“一肩挑”对农村居民生活满意度影响的区域异质性。对中西部农村而言,伴随人口大规模向城镇和非农部门转移,农村“空心化”日益严峻,很多村庄治理出现“没人选”“选人难”的状况,这是现阶段中西部农村社会治理面临的最大挑战(贺雪峰,2017)。同时,中西部地区农村经济发展相对落后,政府财力压力较大,需要通过实施“一肩挑”精简人员,降低基层治理成本。对东部地区而言,自农村居民自治制度实行以来,塑造了一批“经济能人”和乡村治理精英。一个村庄能人数量越多,就越能“折腾”(杜鹏,2019)。相应地,“一肩挑”制度顺利得到实施的阻力也就越大。而且,东部地区因工业化和城镇化水平高使得村庄内部资源升值和获利机会增加(贺雪峰和谭林丽,2015),在缺乏有效监督的情况下,此类村庄的村级组织负责人“一肩挑”更有激励谋求私利,损害农村居民利益。

^①中华人民共和国建设部、中华人民共和国质量监督检验检疫总局,2007:《镇规划标准》(GB 50188-2007),北京:中国建筑工业出版社,第3页。

由表 11 可以看出,在基于中部和西部地区样本村庄数据进行的回归中,“一肩挑”变量显著且估计系数为正;在基于东部地区的样本村庄数据展开的回归中,“一肩挑”变量不显著。这意味着,与东部地区村庄相比,中部地区和西部地区村庄实施“一肩挑”制度更有利于提升农村居民生活满意度。

表 11 “一肩挑”制度实施对农村居民生活满意度影响的区域异质性检验

变量	(1) 东部地区	(2) 中部地区	(3) 西部地区
“一肩挑”	-0.022 (-0.24)	0.065* (1.84)	0.108* (1.69)
控制变量	已控制	已控制	已控制
省份固定效应	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值数	1587	1801	2462
R ²	0.058	0.022	0.051

注:①*表示 10%的显著性水平。②括号中为 t 统计量。

七、结论与政策含义

2020 年开启的全国新一轮农村基层党组织和“村委会”集中换届已经完成,村党组织、自治组织负责人普遍实现了“一肩挑”。然而,“一肩挑”制度实施的效果到底如何,尚未得到应有的量化评估。本文基于中国乡村振兴调查(CRRS)数据库两期追踪数据,运用 PSM-DID 方法从农村居民生活满意度提升视角量化评估了村级组织负责人“一肩挑”的实施效果,检验了其作用机制,并考察了这一制度实施对居民生活满意度影响的异质性。

研究表明,村级组织负责人“一肩挑”可以提升农村居民生活满意度。但是,也应注意到,相比“一肩挑”制度的探索阶段和倡导阶段(2017 年及以前),“一肩挑”制度实施对农村居民生活满意度的提升效应在全面推进阶段(2018—2020 年)有所下降。在采用替换数据库、替换估计模型等方式进行稳健性检验后,结论依然可靠。机制检验表明,乡村治理水平的提升,即村庄集体行动能力的增强、干群关系的改善和村庄经济水平的提高,是村级组织负责人“一肩挑”提升农村居民生活满意度的重要机制。异质性分析表明:“一肩挑”制度实施对居民生活满意度的影响不因村党组织书记年龄的差异而有所区别;与村党组织书记为初中及以下、大专及以上学历的村庄相比,村党组织书记拥有高中及同等学力的村庄实施“一肩挑”制度更有利于提升农村居民生活满意度;与村党组织书记任职前的身份是农业生产经营大户、个体工商户和企业主、村“两委”干部的村庄相比,村党组织书记任职前的身份为退伍军人或政府干部的村庄实施“一肩挑”制度更有利于提升农村居民生活满意度;与特大型村庄相比,大型村庄和中小型村庄实施“一肩挑”制度更有利于提升农村居民生活满意度;与东部地区的村庄相比,中部和西部地区的村庄实施“一肩挑”制度更有利于提升农村居民生活满意度。

本文的研究结论有助于深入理解村级组织负责人“一肩挑”在农村居民生活满意度提升中的作用机理,为更好推进“一肩挑”制度实施、提升居民生活满意度提供理论依据和决策参考。本文的政策含义有以下几点。

第一,应稳妥实施村级组织负责人“一肩挑”制度。在“一肩挑”制度实施取得良好成效的村庄探索其长效机制,健全村党组织领导的村级组织体系。但中国幅员辽阔,各地村庄禀赋特征千差万别,实施“一肩挑”制度的进度不可能完全相同。应坚持问题导向,通过综合研判,探索多种路径,为精准实施“一肩挑”制度奠定基础,不应采取目标责任的工作方式。

第二,明确“一肩挑”候选人资格条件,派强用好农村带头人队伍。本文认为,不宜从年龄上严格设定“一肩挑”人选的选拔门槛,对“一肩挑”人选的学历门槛设定不宜太高也不宜太低,要选拔有真正基层工作经验的干部。要打破身份界限“不拘一格”选人才,鼓励作风正派的退伍军人担任村党组织书记,注重选拔优秀年轻机关单位干部,鼓励他们到农村基层锻炼成长,充分发挥农村党员先锋模范作用。

第三,在实施村级组织负责人“一肩挑”的过程中,应该注意区域之间的差异,适当加大中西部地区“一肩挑”实施力度。同时,相关部门对村级组织负责人“一肩挑”的监督管理必须跟上,要推动基层纪检监察组织和村务监督委员会的有效衔接,防止出现“小官巨贪”和“村霸”侵蚀农民利益的现象。

参考文献

- 1.白描、吴国宝,2017:《农民主观福祉现状及其影响因素分析——基于5省10县农户调查资料》,《中国农村观察》第1期,第41-51页。
- 2.蔡文成、朱荣康,2022:《村支书“一肩挑”治理模式的创新及制度优化》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第3期,第49-56页。
- 3.陈潭、刘祖华,2004:《精英博弈、亚瘫痪状态与村庄公共治理》,《管理世界》第10期,第57-67页。
- 4.崔宝玉、王孝璠,2022:《村书记村主任“一肩挑”能改善中国村治吗?》,《中国农村观察》第1期,第71-90页。
- 5.杜鹏,2019:《论乡村治理的村庄政治基础——基于实体主义的政治分析框架》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期,第58-68页。
- 6.贺雪峰,2017:《论中国村庄结构的东部与中西部差异》,《学术月刊》第6期,第111-119页。
- 7.贺雪峰、谭林丽,2015:《内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例》,《政治学研究》第3期,第67-79页。
- 8.胡新艳、陈文晖,2022:《公共物品供给:村干部“一肩挑”的制度绩效考察》,《学术研究》第7期,第84-90页。
- 9.黄祖辉,2018:《准确把握中国乡村振兴战略》,《中国农村经济》第4期,第2-12页。

- 10.刘彬彬、林滨、冯博、史清华, 2017:《劳动力流动与农村社会治安:模型与实证》,《管理世界》第9期,第73-84页。
- 11.刘明兴、徐志刚、刘永东、陶然, 2008:《农村税费改革、农民负担与基层干群关系改善之道》,《管理世界》第9期,第82-89页。
- 12.罗必良、洪炜杰、耿鹏鹏、郑沃林, 2021:《赋权、强能、包容:在相对贫困治理中增进农民幸福感》,《管理世界》第10期,第166-181页。
- 13.王汉生、王一鸽, 2009:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期,第61-92页。
- 14.卫龙宝、凌玲、阮建青, 2011:《村庄特征对村民参与农村公共产品供给的影响研究——基于集体行动理论》,《农业经济问题》第5期,第48-53页。
- 15.谢伏瞻, 2021:《在把握历史发展规律和大势中引领时代前行——为中国共产党成立一百周年而作》,《中国社会科学》第6期,第4-29页。
- 16.熊彩云、孟荣钊、史亚峰, 2014:《我国农民幸福指数的实证研究》,《农业经济问题》第12期,第33-40页。
- 17.徐增阳、任宝玉, 2002:《“一肩挑”真能解决“两委”冲突吗——村支部与村委会冲突的三种类型及解决思路》,《中国农村观察》第1期,第69-74页。
- 18.姚锐敏, 2021:《全面推行村“两委”负责人“一肩挑”面临的潜在风险及其防范》,《中州学刊》第5期,第7-14页。
- 19.袁松, 2015:《富人治村:城镇化进程中的乡村权力结构转型》,北京:中国社会科学出版社,第101-102页。
- 20.张洪振、任天驰、杨沛华, 2022:《村两委“一肩挑”治理模式与村级集体经济:助推器或绊脚石?》,《浙江社会科学》第3期,第77-88页。
- 21.张立、王亚华, 2021:《集体经济如何影响村庄集体行动——以农户参与灌溉设施供给为例》,《中国农村经济》第7期,第44-64页。
- 22.Brockmann, H., J. Delhey, C. Welzel, and H. Yuan, 2009, “The China Puzzle: Falling Happiness in a Rising Economy”, *Journal of Happiness Studies*, 10(4): 387-405.
- 23.Cohen, J., 1988, *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences* (2nd ed.), Hillsdale, NJ.: Lawrence Erlbaum Associates, 467-473.
- 24.Easterlin, R., L. McVey, M. Switek, O. Sawangfa, and J. Zweig, 2010, “The Happiness-Income Paradox Revisited”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(52): 22463-22468.
- 25.Ferrer-i-Carbonell, A., and P. Frijters, 2004, “How Important Is Methodology for the Estimates of the Determinants of Happiness?”, *The Economic Journal*, 114(497): 641-659.
- 26.Frey, B., and A. Stutzer, 2002, *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Well-Being*, Princeton: Princeton University Press, 1-2.
- 27.Kumar, P., P. Kumar and R. Garg, 2021, “A Study on Farmers’ Satisfaction and Happiness after the Land Sale for Urban Expansion in India”, *Land Use Policy*, 109(2): 1-13.

28.Raudenbush, S., and A. Bryk, 2002, *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 16-37.

(作者单位: ¹南京财经大学财政与税务学院;

²中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 马太超)

Do Village Leaders “One Shoulder Multitasking” Improve Rural Residents’ Life Satisfaction? Empirical Evidence from the Data of China Rural Revitalization Survey

YANG Yiwu LU Qianwen

Abstract: Based on the practical background of the “One Shoulder Multitasking” system that the Party secretary and the head of the village committee are held by one person, the paper empirically analyzes the influence of the “One Shoulder Multi-task” system on the life satisfaction of rural residents by using the China Rural Revitalization Survey Database. The results show that the “One Shoulder Multitasking” system significantly improves the life satisfaction of rural residents, but compared with the “One Shoulder Multitasking” system in the exploration and advocacy period, this effect is weakened in the overall promotion period. “One Shoulder Multitasking” enhances the village collective action ability, improves the relationship between cadres and the masses, and strengthens the village economy, thus enhancing the life satisfaction of residents. The heterogeneity analysis shows that compared with junior high school or below and college or above, in villages where the village Party secretary has a high school or equivalent education, the “One Shoulder Multitasking” is more able to improve the life satisfaction of rural residents. Compared with the villages where the status of the village Party secretary before taking office is large agricultural producers and operators, individual industrial and commercial enterprises and business owners, and “two committee cadres”, in the villages where the status of the village Party secretary before taking office is a veteran or a government official, “One Shoulder Multitasking” is more able to improve the life satisfaction of rural residents. In addition, compared with extra-large villages, the implementation of “One Shoulder Multitasking” in large or small and medium-sized villages is more able to improve the life satisfaction of rural residents. Also, compared with eastern rural areas, the implementation of “One Shoulder Multitasking” in the central and western rural areas is more able to enhance the life satisfaction of rural residents.

Keywords: “One Shoulder Multitasking”; Life Satisfaction; Rural Governance; A Beautiful and Harmonious Countryside; Rural Modernization