

政策何以塑造政治：从精准扶贫到乡村振兴的乡村政治变迁*

王春城 王 帅

摘要：本文从外部的“国家与乡村关系”和内部的“乡村自治秩序”两方面来理解乡村政治及其变迁，借助政策反馈理论的核心观点“政策塑造政治”搭建“政策—政治”分析框架，从政策过程角度阐释精准扶贫和乡村振兴两个时期的乡村政治及其变迁过程与机理。本文研究表明，反映不同时期国家与乡村关系的政策安排会引起乡村社会内部政治活动参与方式的改变。受政策的解释效应、资源效应和学习效应影响，国家行动者和乡村行动者的认知、能力与行为发生转变，进而改变国家力量和自治力量对乡村社会的作用方式，二者分别塑造了新的国家与乡村关系和新的乡村自治秩序，最终呈现为国家与乡村关系和乡村自治秩序的更迭，即政策过程重塑了乡村政治：由取消农业税时期的“悬浮给予”变迁为精准扶贫时期的“精准分配”，又由精准扶贫时期的“精准分配”变迁为乡村振兴时期的“融合发展”。“政策—政治”分析框架所揭示的乡村政治变迁机理表明，在开展有关乡村的政策分析和政治分析时，既要关注政治对政策的影响，也不能忽视政策对政治的反作用，既要关注政策安排对乡村发展所产生的直接效应，更要关注政策过程对乡村政治所产生的重塑效应，以实现政策与政治的深度良性互动。

关键词：政策反馈 乡村政治 精准扶贫 乡村振兴

中图分类号：D035.5; C911 **文献标识码：**A

一、引论：乡村政治与乡村政治变迁

政治是人们围绕利益分配而进行的社会活动，乡村政治即在国家整体政治场域中存在的与乡村社会运行密切相关的政治现象。可以从两个层面来理解乡村政治：一是从外部来看，乡村政治是在国家制度框架下，国家力量围绕经济政治建设目标在乡村开展的一系列治理活动，是国家力量自上而下对乡村社会的渗透及改造。在这一过程中，乡村政治外在地表现为国家与乡村关系。二是从内部来看，

*本文系国家社会科学基金一般项目“巩固拓展脱贫攻坚成果的政策供给及系统治理机制研究”（编号：21BZZ057）的阶段性成果。本文通讯作者：王帅。

当国家力量渗透到乡村社会之后，乡村政治是乡村社会成员针对资源再分配开展的社会活动，是成员在被赋予自主管理权后理解和参与乡村建设的政治过程，内在地包含了成员之间在乡村社会内部秩序下的协商互动。概言之，乡村政治外在表现为国家运转和发展进程中的国家与乡村关系，内在表现为基层政治维系和演进过程中的自主与秩序^①。

不论是外部还是内部，乡村政治的核心问题都指向乡村建设与资源分配，而这二者又都与国家力量的介入密切相关。当国家力量对乡村建设的战略部署发生变化时，后续的政策安排也会引致国家力量介入乡村发展方式发生变化。这种变化不仅影响着处于政策过程中的乡村社会的整体利益，而且乡村社会内部的资源再分配方式也因此发生改变：一方面是乡村治理作为国家治理体系中的重要组成部分，需要顺应国家意志，实现国家政策目标；另一方面是乡村社会成员受政策规范改变的影响，调整自身在参与资源再分配过程中的行为方式。当乡村政治的内外部属性都发生变动时，便会引发乡村政治的总体变迁。党的二十大报告强调，“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”^②。“仍然”一词表明国家对“三农”问题长期以来的关注与重视，且未来也将如此。在推进农业农村现代化的新时代背景下，特别是当“三农”工作重心已经实现历史性转移，中国的乡村政治也相应发生了新变化。鉴于此，重新解读乡村政治、解构从精准扶贫到乡村振兴的乡村政治变迁，既是对中国乡村治理经验的总结和对未来乡村建设进路的思索，也是对符合中国实际、体现中国特色的政治学理论的丰富。

政治学中对乡村政治的研究主要从政治与治理的视角出发，围绕国家力量对乡村社会的治理过程和政策实践展开（李德瑞，2011）。其中，对国内学者影响较大的应属国家政权建设理论。国家政权建设理论认为，在民族国家的形成过程中，往往伴随国家政权对乡村社会的介入（Charles，1975）。学者们以该理论为基础解释国家权力对乡村社会造成的影响。“政党下乡”（徐勇，2007a）、“政权下乡”（徐勇，2007b）和“政策下乡”（徐勇，2008）都是借助政治权力和行政体系，将国家意志传递到乡村，不断强化乡村社会对国家的政治认同，使国家行政力量与乡村社会力量逐渐融合。进一步，国家在不同时期对乡村的不同政策安排也令乡村政治具备不同特征。贺雪峰（2012）将乡村政治的历史分为四个阶段：传统时期、人民公社时期、分田到户时期和取消农业税之后时期。具体而言，从乡村政治的外部来看，国家与乡村关系从税费改革前的“汲取”到税费改革后的“悬浮”（周飞舟，2006），再过渡到21世纪初的“给予”（王雨磊，2016），又由脱贫攻坚中的“家国一体”（周飞舟，2021）转向乡村振兴中的社会化调适（印子，2024），其中又受到数字化影响，在整体上具备了“强国家一

^①本文讨论的“乡村政治”侧重于两个层面：一是国家与乡村关系，二是乡村社会内部治理。这两个方面不是相互独立的，而是“连续谱”，即“国家与乡村关系”的宏观样态从框架上影响着“乡村社会内部治理”的具体样态，“乡村社会内部治理”的具体样态是“国家与乡村关系”宏观样态在乡村层面的反映，它们构成特定时空中“乡村政治”的总体样态。

^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30-31页。

韧乡村”的特征（王鹏和陈潭，2023）。从乡村政治的内部来看，国家战略始终规范和引导着乡村发展战略（慕良泽和赵勇，2021），当外来的主导性力量对乡村社会的影响方式发生变化时，乡村社会内部的政治活动也随之改变。有学者认为，继“乡政村治”（张厚安，1996）之后，乡村基层政治向“乡村共治”（张云生，2023）变迁，通过乡村社会资本再造，形成了乡村治理共同体（唐兴军等，2024）。实际上，这些阶段划分与彼时的国家建构步伐相一致，内在地呼应了乡村政治的变化规律。因此，不论是从国家行为角度分析国家政策决策与基层政权运作方式，还是从治理视角解释乡村自治与政策执行间的行为关系，都是对乡村政治不同角度的解读，也就存在着对乡村政治变迁不同形式的归纳与呈现。

然而，从乡村政治的变迁图景中不难发现，乡村政治是国家建设框架与乡村秩序框架互动之后的产物，二者的互动场域便在乡村社会。国家力量试图将乡村社会纳入国家建设框架，对乡村社会施加外在影响，而生活在乡村社会中的个体在既定的乡村社会内部秩序中，主要是以家庭为基本单位，对国家力量的介入进行回应，即乡村政治变迁是由外在国家力量与内在社会力量共同推动的。在此意义上，如果单从国家与乡村关系角度考察乡村政治变迁，虽有助于把握变迁的脉络性，但对变迁的内部动力以及国家力量与乡村社会的互动过程讨论不足；而如果仅从乡村社会的内部自治角度考察乡村政治变迁，虽有助于理解乡村政治的具体运作情境，但缺乏对变迁过程整体性和连续性的表达。因此，找到一个将国家建设与乡村自治秩序结合起来的视角来解构乡村政治变迁就显得尤为重要。这正是本文的立论初衷。

本文借助政策反馈理论找到了一个将国家与乡村、行政与自治联结起来的桥梁——公共政策。政策反馈理论认为，政策过程中的行动者受政策影响改变认知和行为，进而影响政治议程，塑造新的政治活动，即政策可以塑造政治（Pierson，1993）。国家力量借助公共政策进入乡村社会，通过公共政策来发挥作用，同时乡村社会也是在政策过程中形成的利益格局下开展资源再分配活动。从公共政策的角度看，“作为政治生活实际内容的政治过程实质上就是政策过程”（孙国华，1997），乡村政治通过政策过程建立起来，也因政策过程调整而变迁。鉴于此，本文以“精准扶贫”和“乡村振兴”这两项对中国乡村社会产生重大影响的国家决策部署为研究线索，选择从公共政策的角度理解乡村政治，借助政策反馈理论构建“政策—政治”分析框架，解构乡村政治变迁，为中国新时代背景下的乡村政治作出新解释，并从乡村政治的外部与内部两个层面对其变迁机理作出深入阐释。

二、政策与政治：乡村政治变迁的分析框架

（一）政策与政治的双向互动

关于“政策”与“政治”的关联及其关系内涵的讨论，已有较多理论涉及。伊斯顿（1999）认为，政策是政治系统的产物，是政治系统应对环境要求做出的反应。金登（2017）则将政治作为政策制定中的一种考量，在政策制定中需要考虑公众舆论、利益集团的利益倾向等因素。Baumgartner and Jones（1991）进一步认为，政治还是推动政策变迁的重要因素。这些理论之间相互交叉、相互补充，但都将“政治”前置于“政策”。不论是政治系统和政治源流，还是政治议程与政治价值，都被视为影响

政策过程的要素之一，即先有政治活动，再有政策过程，并没有凸显政策对于政治的反作用。伊斯顿（1999）提出的政治系统论中的反馈环节，是政治系统输出的政策反作用于环境要求或压力的过程，在一定程度上反映了政策的运行闭环，提供了从长周期的系统层面来分析公共决策的动态过程，但没有展示出受政策输出影响之后政治系统内部的变化过程及其机制。从公共政策过程出发理解政治活动的关键在于，能够提供一个政策影响政治的分析框架。政策反馈理论通过分析政策过程是否促进公众参与，是否有利于相关组织的产生与发展，是否改变社会利益格局，以及政策如何影响制度的治理能力，来阐释政策对政治的影响。本文将借鉴政策反馈理论提出“政策—政治”分析框架，进一步明晰公共政策对政治活动的“塑造”过程，并将其引至乡村社会场域来解构乡村政治变迁。

政策反馈理论源于历史制度主义。Schattschneider（1935）率先提出“新政策创造新政治”（new policies create new politics）。之后，Pierson（1993）将历史制度主义与公共政策理论相结合，正式提出了政策反馈的作用机制——政策改变行动者的态度和行为，进而影响政治。政策反馈理论关注历史视野中政策对于政治的塑造作用并因此成为一种政策研究的新路径，其间涉及两大问题，即政策塑造政治过程中的行动者是谁，以及政策是如何影响政治的（翟文康和邱一鸣，2022），这也是“政策—政治”分析框架需要先明确的问题。

（二）乡村政治中的行动者

政策反馈中的行动者因具体政策过程不同而略有差异。根据以上对乡村政治的理解，乡村政治中的行动者主要包括国家行动者与乡村行动者两类^①。

各级政策主体是国家行动者的具体代表。国家意志通过政策主体层层传递至乡村，国家力量也由政策主体通过具体的政策执行得以展现。政策主体直接或间接地进入乡村社会，外在的国家力量和价值规范也被随之带入，并引导乡村社会的发展朝着国家层面的预期方向前进，进一步将乡村社会纳入国家建设框架。这一过程会对乡村社会既定的内部秩序造成冲击。但同时，政策主体在政策过程中的“政策学习”也在不断积累符合乡村社会发展实际的治理经验，从而提升治理体系效能，改善政策决策与执行。

乡村行动者即乡村社会内部构成者。以农户为基本单位，要么独立存在，要么通过特定方式联合形成乡村范围内的群体或组织。无论如何，乡村社会内部行动者一方面在发展方向上会受到外部国家力量影响，另一方面在具体事务处理上又要遵循内部已达成共识的自治准则。当政策主体带着代表国家意志的政策意图来到乡村社会，与关注自我利益的乡村社会内部构成者相遇，乡村行动者的身份、利益、认知、态度和行为都会受到政策过程影响，也就对政治系统产生不同的感知。而乡村行动者的政治态度以及彼此之间针对资源再分配的协商互动又反过来影响实际的政策效果，进而改变政治议程。

乡村社会作为国家治理的末端场域，承载着国家治理功能，需要在国家制度框架内实现国家治理目标，同时也是由生产生活于其中的农户凝聚而成的政治实体和社会实体。从深层来看，这两种属性

^①从广义而言，政府、市场、社会都是乡村政治活动中的参与力量，但本文所讨论的乡村政治侧重于国家与乡村的互动，以及乡村社会内部治理，而市场与社会力量是其中的参与者和支持者，因此，对其不予以专门的重点讨论。

是互嵌的：由治理功能产生的政治属性和社会属性，使乡村社会不单是一种社会成员的生产生活场域，更是一种与国家相对的实体。从这一意义而言，国家与乡村是密不可分的——国家行动者通过制度安排和制度执行来调适国家与乡村关系，乡村行动者在国家行动者设置的制度框架下调整自身的治理机制，二者在政策过程中作为一个连续谱塑造了乡村政治。

（三）乡村政治变迁的效应与机制

行动者们是“如何”改变自己的政治态度和政治行为来塑造新政治的呢？政策反馈理论提出了解释效应、资源效应与学习效应（He et al., 2021）。

解释效应是指政策通过政策话语、政策内容和政策执行所传达的信息影响行动者价值观和态度。例如，界定不同行动者身份、动员或安抚行动者、改变行动者的价值取向、为行动者的行为提供合法性等（Mettler and Soss, 2004）。最先受解释效应影响或者影响程度最深的是直接的政策作用对象，他们因政策设计被赋予政策身份，进而影响到他们的自我认知和行为倾向。此外，这种身份也会塑造其他行动者对该身份的态度，进而影响行动者们的政治参与倾向。

资源效应源于政策的分配功能。政策通过为行动者提供资源、创造激励来影响主体的行为（王红波，2022）。公共政策对资源的分配会影响到不同行动者的利益，获益的行动者们一方面因获得资源而提升行动能力，另一方面也会采取一系列措施来保护既得利益。而没有获益甚至利益受损的行动者，则可能改变自身的政治态度和行为选择，以期望扭转现有的利益格局。不论是受益的行动者还是非受益的行动者，他们都因某些相似特征而凝聚，从而培养出一种与他人“命运相连”的情感联系，进而可能在更大范围内创造价值导向一致的政治行为。由此来看，资源效应所引发的行为后果在一定程度上对解释效应也有所增益。

学习效应源于行动者的主观认知和判断。与解释效应的不同之处在于，学习效应往往发生在政策过程中或政策过程之后，行动者们从现行或以往的政策中吸取教训或积攒经验，并将其作为下一步政治行为调整的重要依据，是基于有限理性做出的应对。其中，既有时间维度的纵向积累，也包括空间维度的横向借鉴。学习效应可以划分为两种演化路径：一是自我强化，即政策的路径依赖，既包括因获得政策实效而采取的“主动”延续，也包含因避免政治风险而选择的“被动”沿用；二是自我否定，即当政策结果不符合行动者的预期时，会引起负面认知，进而通过削弱支持基础或增强反对力量等路径推动新政策形成（Béland et al., 2019）。

政策反馈的解释效应、资源效应和学习效应从内外部对政策过程中的行动者施加影响：在行动者内部，解释效应塑造行动者的认知，进而影响行动者政治行为的倾向；在行动者外部，资源效应因赋予资源而塑造行动者的动机，进而影响行动者政治行为的选择；内部与外部的结合使得学习效应塑造行动者的行为依据，进而影响行动者政治行为的调适。如图1所示，乡村政治样态 M_1 中的国家行动者与乡村行动者一起进入政策过程，受政策过程的解释效应、资源效应和学习效应的影响，国家行动者和乡村行动者的认知、态度、能力和行为都发生转变，而代表国家建设框架的行政力量与代表乡村秩序框架的自治力量在乡村社会交汇，两种力量共同对乡村社会进行改造。这两种力量此时的本质属性虽未发生变化，但对乡村社会的改造方式却因政策过程的反馈作用，在三种效应的影响下发生改变：

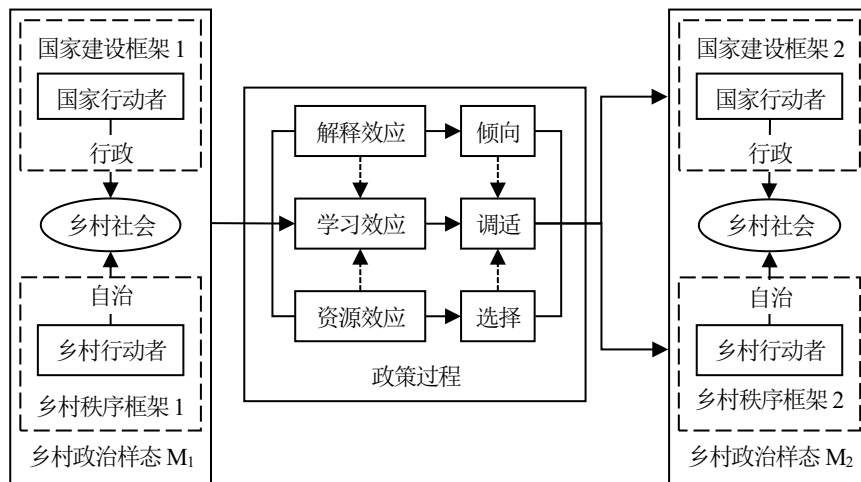


图1 乡村政治变迁的效应与机制

（四）精准扶贫和乡村振兴中乡村政治变迁的分析框架

综上所述,本文通过构建“政策—政治”分析框架来解构精准扶贫政策实施前后和乡村振兴政策实施前后的乡村政治变迁,即把取消农业税后的国家行动者和乡村行动者置于精准扶贫政策过程中来加以考察,透过政策反馈观察二者如何在乡村社会中互动,形成精准扶贫时期的乡村政治;继而分析在推进乡村全面振兴的过程中,国家建设与乡村秩序是如何在乡村社会中交融,形成乡村振兴时期的乡村政治;由此挖掘以精准扶贫政策和乡村振兴政策为焦点的中国近十年乡村政治变迁的逻辑理路。本文的研究脉络可以简化为“三点两段两次”——三个时期节点、两段政策过程、两次政治变迁(如图2所示)。本文以此研究脉络展开分析,尝试还原中国从精准扶贫到乡村振兴的乡村政治变迁轨迹,

并阐明乡村政治变迁机理^①。

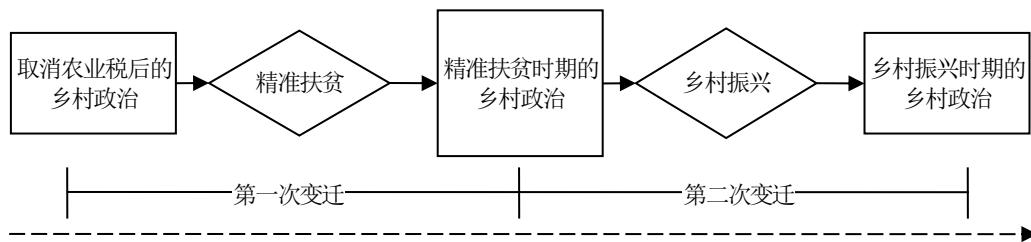


图2 乡村政治变迁的发展阶段与研究脉络

三、精准扶贫时期的乡村政治变迁

（一）精准扶贫与乡村政治

政治不是在真空中产生的，而是政策塑造了政治的产生环境（Campbell，2012）。从2002年开始，中央农村工作会议将“多予少取放活”作为促进农民增收的指导思想，“工业反哺农业、城市支持农村”^②成为政策取向，国家先后设立各类农业补贴，全面取消农业税，使乡村社会真正成为资源的输入方。资源流向与“国家—乡村”关系密切相关（贺雪峰，2022）。当资源从乡村流向城市转为由国家输入乡村时，国家与乡村关系实则从“汲取”转变为广义上的“给予”。精准扶贫方略提出后，国家对乡村社会的资源输送开始朝着精准化转向（王春城，2018），国家与乡村关系在“给予”的基础上增添了“精准”色彩。同时，由于全面取消农业税后国家不再向乡村汲取资源，这也减弱了国家对乡村社会的直接介入，但因为输送资源，国家又加强了对资源利用的监管（贺雪峰和郑晓园，2021）。这实际上是国家力量对资源的一种精准分配，即国家力量根据不同的使用方向和需求对资源进行合理划分，实现资源的有效利用和效益最大化，以满足不同乡村、不同农户对资源的需求。

当资源被分配到乡村社会时，需要依靠乡村社会内部对资源进行再分配，但这种再分配又是在国家建设框架内依据国家标准展开的，也就相应地具有精准性的基本底色。因此，精准扶贫政策过程使得取消农业税之后的乡村政治样态发生了改变，形成了以精准性为重要指向的新乡村政治，本文将其定义为“精准分配”。接下来，本文将详述“精准分配”的具体内涵以及精准扶贫时期乡村政治变迁的内在机理。

（二）国家行动者对乡村社会的精准分配

国家在乡村社会开展的资源分配及治理活动是乡村政治的重要内容，由此形成的国家与乡村关系

^①需要说明的是，本文选取精准扶贫和乡村振兴这两个在乡村发展历程中具有代表性的政策过程作为研究线索，以提炼乡村政治的阶段性特征。另外，本文在分析精准扶贫时期的乡村政治变迁（第一次变迁）时，讨论的起点实则是取消农业税后的乡村政治，旨在考察该时期的国家行动者与乡村行动者进入精准扶贫政策过程之后发生的政策反馈，但鉴于有关取消农业税后这一时期乡村政治的研究成果已较为丰富，本文对此不再赘述，仅将其视为背景性因素，重点讨论行动者如何受精准扶贫政策影响从而塑造乡村政治。

^②资料来源：《推动农业的发展需要工业反哺农业 城市支持农村》，https://www.gov.cn/ztl/2005-11/18/content_102073.htm。

是从外部层面理解乡村政治的重要视角。农业税取消后，乡村社会承接国家输送的资源，粮食产量和农民收入持续增长，但农业效益的可持续性问题凸显，强农惠农富农政策的边际效益开始递减，农民增收成为全面建成小康社会中最关键也最薄弱的一环（张菡航，2021）。在国家建设框架下，2020年全面建成小康社会是重要目标，中央高度重视以扶贫开发工作为重点的乡村发展事业，不断加大帮扶力度，将消除绝对贫困、解决区域性整体贫困问题作为首要任务。彼时的国家行动者更加关注资源是否给到位，而相对忽视资源的后续利用问题，使得部分农民甚至政策主体逐渐养成“等靠要”思维（王春城，2021），造成资源浪费。显然，单纯依靠广义上的“给予”无法彻底解决乡村社会中的贫困问题，“精准扶贫”“精准脱贫”思想应运而生。精准扶贫政策过程改变了此前国家对乡村社会的资源输入方式，开启了乡村社会发展的新纪元。国家行动者在资源分配精准化的过程中受政策反馈作用，其治理理念、治理能力和治理结构等方面发生变化，进而形成“精准分配”的国家与乡村关系。

第一，精准扶贫政策的解释效应重塑政策主体治理理念，赋予精准分配正当性。理念具有先导作用，会塑造制度与结构，进而影响政治活动。党的十八大以来，为了更快减少贫困人口，确保2020年实现全面小康，2013年习近平总书记首次提出“精准扶贫”的重要理念，作出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示^①。随后，国家行动者在中央层面开始制定一系列体现精准扶贫方略的政策规划，包括《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》《“十三五”脱贫攻坚规划》《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》等，并将“精准扶贫”写入党的十九大报告，成为乡村社会帮扶工作的指导原则。国家在顶层设计上明确了精准扶贫的目标任务，国家行动者内部的各级政策主体经过自上而下高位推动的政治动员在政治目标上达成共识。当政策主体带着精准扶贫的政治任务再次进入乡村社会时，逐渐形成了一套严密的责任体系和目标体系，并以目标体系为指引构建了相应的工作体系，提高了精准分配这一政治活动的有效性。

第二，精准扶贫政策的资源效应重构政策主体治理能力与治理责任，建立精准分配的行为动力。在政策主体将帮扶资源输入乡村社会之前，自身先会成为资源的承接者。不论是直接的财政资金还是间接的发展项目，都在一定程度上改善了区域经济，而治理资源的输入也为政策主体提升治理能力提供了条件，使政策主体可以更加“有底气”地进入乡村社会。而且，精准帮扶既是政治任务又是政治机会，帮扶成效作为政治资源，是政策主体在国家行政体系内的重要砝码。但是，伴随资源激励而来的还有责任和压力。工作督查既是政策过程中的必要环节，也是国家行政体系对政策主体实施控制的重要方式。在精准扶贫政策过程中，政策主体内部不断强化针对帮扶工作的检查督查和问责机制，通过纵向的行政督查、横向的交叉检查以及多方联合评估等方式（王亚华和舒全峰，2021），对资源分配的精准性进行检查。

第三，精准扶贫政策的学习效应重建政策主体治理结构，在制度层面保障政策主体分配行为的精准性。精准扶贫的核心问题是如何确保资源的精准分配。政策主体既是资源的承接方又是发放方，将资源发放给谁？如何发放？这既需要相应的制度标准，也需要执行的组织结构。“五个一批”“六个

^①资料来源：《精准扶贫：提速脱贫奔小康》，https://www.gov.cn/xinwen/2019-12/03/content_5458138.htm。

精准”创新性地提出，是在以往国家力量介入乡村社会发展的经验基础上，结合现实帮扶工作实际，由瞄准地域到聚焦人口，为国家行动者在工作路径和工作机制上提供了指引。而驻村帮扶制度和“五级书记抓扶贫”的领导体制，既是“坚持党的领导”的具体体现，也是中国乡村政治的独有特征。通过层层动员与驻村帮扶，将党的基层组织深度嵌入乡村社会，特别是驻村干部的介入，使得国家行政力量以一种较为柔和的姿态深入资源分配一线，强化了对资源精准化流向的控制。国家行动者通过对政策经验的反思，改变整村推进式的帮扶方式，对治理结构加以改进，从治理标准、治理方法到治理组织，都以实现帮扶资源精准到户到人为根本目标，在制度层面明确体现并确保了分配的精准化。

国家行动者在顶层设计上提出精准扶贫的国家建设框架，借助一系列政策规划实现自上而下的政治动员，在认知层面重塑行动者理念，在行动者内部达成资源分配精准化的政治共识。而在资源的实际传递与发放过程中，国家行动者在治理能力提升的同时，也因精准化导向的考核压力而具备了向乡村社会精准分配资源的动机和动力。在具体的分配过程中，国家行动者依托国家建设框架内调整之后的治理结构，保障了资源向乡村社会输送的精准性效果。国家行动者通过行政行为介入乡村社会，其介入方式集中体现为资源的精准分配，这成为这一时期国家与乡村关系的鲜明表征。

（三）乡村行动者在乡村社会内部的精准再分配

在取消农业税后，乡村行动者之间不必在乡村社会内部再因缴税而发生各种互动，尤其是村级组织在资源再分配过程中的结构性功能越来越弱，农民在乡村社会中的社会属性和政治属性也愈加淡化。精准扶贫让乡村社会内部围绕资源再分配的政治活动再次活跃起来。当国家行动者将各类帮扶资源传递至乡村社会层面时，政策主体既无法直接深入了解每家每户的具体情况，也无法事无巨细地进行管理和控制。为实现资源的精准分配和有效落地，国家行动者不得不像农业税费时期一样，继续依托乡村社会的内部秩序来完成资源在乡村社会内部的再分配，从而促使新的自治秩序得以建立。因此，在国家力量主导的建设框架下，如何依托乡村自治秩序将帮扶资源进一步下沉，精准送至农民手中，并对这种再分配不断精准调适进而实现国家的建设目标，成为精准扶贫时期乡村政治的核心内容。

第一，精准扶贫政策的解释效应赋予乡村行动者不同的政策身份，为乡村社会内部的资源精准再分配奠定基础。公共政策影响公民的身份认同，进而影响政治参与（Mettler, 2011）。政策既定义了政策过程中的政策身份，也影响政治共同体中政策对象的身份认同，即如何看待自己和政策过程中的其他人，进而产生社会分层，影响乡村行动者对政策的态度。确认贫困者身份是精准扶贫政策执行的首要问题，也是后续帮扶资源分配的重要依据。建档立卡户的识别与确认，在程序上大致分为规模控制和对象筛选：先由省级政策主体将贫困人口的识别规模逐级分解至行政村，然后经农户申请、民主评议、公示公告、上级复审等步骤，最终确认贫困户身份。实际上，在精准扶贫政策过程的初期，一方面，大部分乡村行动者对建档立卡工作不了解甚至存在抵触，没有对建档立卡户的身份给予足够重视；另一方面，乡村秩序框架尚未完全与国家建设框架相统合，在施政伦理上存在张力，出现了“瞄不准”现象（王雨磊，2017）。但随着政策过程的推进，这种身份价值充分显现，乡村行动者开始积极回应政策要求，进而参与建档立卡户的评定，乡村社会内部的政治活动开始活跃，这也促使乡村社会开始凝聚成政治共同体，再加上后续国家又推动了“精准识别回头看”，在标准和程序上进一步严

格规范，使得乡村社会作为政治实体不得不重新审视之前在贫困户身份认定过程中的既定规则。贫困人口精准识别成为乡村社会内部资源精准再分配的第一步。

第二，精准扶贫政策的资源效应为乡村社会提供多种分配方式，使乡村社会内部的资源再分配趋向精准。在取消农业税后的很长一段时期内，针对乡村社会资源的分配，国家行动者从上至下都有一种较为强烈的“求稳”逻辑，即尽量减少基层矛盾，避免上访。在这种行政逻辑的影响下，乡村社会内部的资源再分配过程中，面对乡村行动者“不患寡而患不均”的分配要求，资源的输送以“不出事”为原则，遵循平均主义，甚至针对“不安定分子”还予以特殊关照。精准扶贫在明确帮扶谁之后，根据不同致贫原因提出“六个精准”“五个一批”，要求各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效^①。这为乡村社会提供了资源再分配的指导原则，使乡村行动者再次参与政治活动时有了新的分配秩序。更重要的是，经过政策身份划分后的乡村行动者为维护自身的身份价值和政策利益，会自觉拥护国家行动者在乡村社会的政策行为。乡村行动者围绕“五个一批”的多项精准帮扶措施，就帮扶资源的精准再分配开展了一系列带有政治属性的社会活动，其主要特征为：以争取和保障自身利益为出发点，反对有限资源在精准扶贫政策框架外的使用。这种群众基础对于乡村社会的内部政治而言至关重要，不仅打破了原有秩序，而且新秩序是在国家制度下构建的，兼具外部的合法性与内部的合理性，是两种框架的融合。

第三，精准扶贫政策的学习效应增强乡村行动者对资源精准分配的政治认同，改变其参与乡村政治的方式。乡村行动者在参与政策过程的同时也在参照对比，将自身与旁人、现在与过去进行比较，并将经验应用于下一步行动选择。精准扶贫之前，国务院发布的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》中提出，以贫困乡、村为单位，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件^②。彼时，乡村社会的资源再分配尚没有加强贯彻落实精准性原则，乡村行动者也处于“揣着手等”的状态，围绕资源再分配的活动也不激烈。建档立卡打破了这种格局。乡村行动者强烈意识到了身份的区分意味着资源的差别，于是一方面开始争夺贫困户的资格认定，另一方面又组织起来共同反对可能属于自己的扶贫资源在非贫困群体中被滥用与浪费。这些行动者的政治活动，构建了新的相对稳定的乡村政治样态，也形成了新的乡村社会内部的秩序要求——资源的精准再分配。因此，乡村行动者特别是作为政策对象的行动者，在内部的身份认同和外部的资源激励共同作用下，将源于乡村社会外部的规范和价值逐渐内化为自我的目标追求，强化了对于精准分配的政治认同，并在乡村社会的内部政治活动中自觉践行这一政治原则。

^①参见《习近平在贵州召开部分省市区党委主要负责同志座谈会》，https://www.guizhou.gov.cn/ztzl/hhxxsrxxgclsxjpxdsx/zyhd/2015n_5642385/202110/t20211011_70824875.html?isMobile=false。

^②参见《国务院关于印发中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-09/23/content_5111138.htm。

个体的态度和行为不仅通过社会群体的成员关系产生，也不仅是一个简单的心理过程，还是政策构建的结果。乡村社会在精准扶贫政策过程中因二次分配帮扶资源而再次凝聚成政治实体，国家力量借此与生活在乡村社会中的农民打交道。乡村行动者因政策设计和政策执行被贴上不同的身份标签，同时也被赋予不同的身份价值，这成为开启帮扶资源精准再分配的乡村政治生活的第一步。而多样化的精准帮扶举措，使行动者易于在资源再分配方式上达成精准化导向的共识，推动乡村社会对内部分配规则进行调整。基于政策实践中的政策经验，行动者不断强化对新形成的帮扶资源精准再分配的政治认同，使乡村社会内部的政治活动切实遵循精准分配的政治原则。

（四）精准扶贫时期乡村政治变迁的逻辑

自税费改革开始，国家推动资源下乡，国家意志也随之嵌入乡村社会，这进一步引起了乡村社会外部与国家关系以及乡村社会内部自治机理的本质性变化（韩鹏云，2021）。自外部观察，国家一改以往对乡村的资源汲取，转为向乡村输送资源，国家与乡村关系最显著的变化即由汲取转变为给予；从内部审视，乡村社会中过去公共产品的集中自给自足和自分配的模式被国家力量推动下的资源下乡打破，乡村社会在某种程度上失去了作为资源再分配主体的政治性实体功能，内部的乡村政治活动逐渐减少。

综合来看，取消农业税后这一时期的乡村政治仅具有较为广义上的给予特征。乡村社会内部围绕资源再分配的政治活动失去了部分活力，而国家在具体的利益分配中并没有直接介入乡村社会的内部运行，由此乡村政治整体呈现“悬浮给予”的状态：一方面是来自乡村外部源源不断的资源输送，使得国家意志在乡村社会中的村级组织层面不断累积强化；另一方面是乡村社会内部资源再分配活动的减少，使得国家意志无法进一步深入传递至单个行动者层面。国家悬浮于乡村，乡村悬浮于农户，资源的输送成为“一步到位”的给予。此时乡村社会中的村级组织就像一张滤网，当国家力量带着资源来到这张滤网面前时，一部分资源通过新农村改造、加强基础设施建设而被留在网面上，另一部分资源通过转移支付，透过滤网直补到户。乡村行动者彼此没有产生围绕实现国家建设目标而展开的政治活动，也就弱化了乡村社会内部政治与国家力量所主导的外部政治之间的联系。当区域集体层面的基础设施和公共服务达到一定水平，国家力量针对具体成员个人的发展，在农业生产、环境治理、文明建设、产业经济等不同领域和层级提出更高要求时，上述两方面间的矛盾就会暴露出来。贫困治理就是一个鲜明的例子。国家从大规模开发式扶贫到整村推进式扶贫，实则就是将资源输送至乡村社会中的村级组织，以贫困村为单位推动贫困治理，但依然面临着资源分配“大水漫灌”和“撒胡椒面”式的困局，需要进一步精细化资源配置。

精准扶贫思想提出后，迅速在国家行动者之间自上而下地形成共识，在党中央的统一领导下，国家行政体系发挥动员作用，将各级政策主体和社会组织纳入精准扶贫行动，形成了强大的“动员型”体制。在迅速实现人、财、物的集中之后，将帮扶资源精准分配到锚定的乡村行动者手中，成为该时期国家与乡村互动的主题。从资源输送上看，较之此前，精准扶贫政策过程中的国家与乡村是一种精准分配的关系。如果此时再次把村级组织比作滤网，国家力量带着帮扶资源来到这张滤网前，除了对乡村的公共服务升级之外，还要以解决绝对贫困、帮助贫困人口为根本目的，要透过这张滤网将帮扶资源以各类帮扶举措的形式精准分配到乡村社会中的建档立卡户手中，且要在避免资源滥用与浪费的

前提下穿过滤网，这就需要借助乡村社会的内部社会规则及其秩序功能来实现资源再分配。发生在乡村社会内部的乡村政治受国家制度制约，因而，国家与乡村关系决定了乡村治理的主导模式。与税费改革后这一时期不同，精准扶贫赋予了乡村行动者围绕资源再分配开展政治活动的机会。从建档立卡户身份评选过程中“瞄不准”到“瞄准”，再到帮扶资源的承接，直至帮扶政策的落地与效果呈现，乡村行动者内部之间以及乡村行动者与进驻乡村社会的国家行动者之间不断产生各种互动，其中有协商有妥协，最终以资源的精准再分配为目的，以摆脱绝对贫困为目标。这些互动增强了乡村社会内部政治活动的活力，并被纳入国家建设框架。国家不再悬浮于乡村社会之上，而是与乡村社会内部的政治活动相统合。

回到乡村政治的内涵来看“精准分配”：对于外部的国家与乡村关系，“分配”是国家对乡村发展的介入方式，“精准”是取向；对于内部的乡村自治，“分配”是自治活动的主题，“精准”是开展自治活动的原则和遵循。实际上，精准扶贫政策过程中的“精准分配”还可以分为两步来理解：先是国家行动者以建档立卡户为锚点，将资源精准分配到乡村社会，形成精准分配的国家与乡村关系；然后，乡村社会在国家治理规则下，通过其内部互动将资源精准再分配到户到人，并配合国家行动者共同完成治理目标，形成精准再分配的乡村社会内部秩序。乡村政治外部的国家与乡村关系与内部的自治秩序都以精准分配为核心内容和主要特征。

概言之，乡村政治由税费改革后的“悬浮给予”变迁为精准扶贫时期的“精准分配”（如图3所示），这是精准扶贫政策过程中国家建设框架与乡村秩序框架、国家行政力量与乡村自治力量互动后的产物。

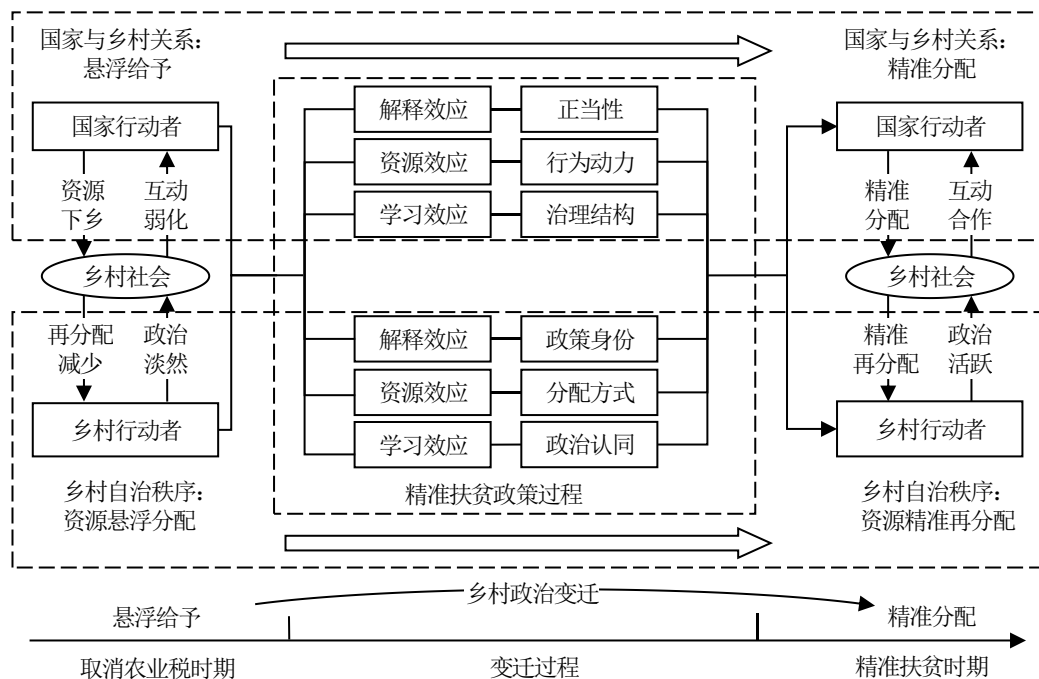


图3 取消农业税时期到精准扶贫时期的乡村政治变迁

四、乡村振兴时期的乡村政治变迁

（一）乡村振兴与乡村政治

乡村社会是一个集聚了自然、经济、政治等特性的综合体，为社会成员提供生产、生活、生态等空间功能。精准扶贫帮助乡村社会摆脱了绝对贫困，使乡村社会的发展新动能加快成长，乡村社会内部的政治活动也因此活跃起来。然而，中国经济社会发展最明显的短板依然在“三农”领域，乡村发展整体水平还有待提升。国际经验表明，乡村社会的发展在国家现代化进程中至关重要，一旦工农关系与城乡关系处理不善，便有可能导致工业化与城镇化走入困境，最终陷入中等收入陷阱。因此，实施乡村振兴战略成为全面建成小康社会之后的重要任务。在“三农”工作重心从脱贫攻坚转向推进乡村全面振兴的背景下，精准扶贫的精准分配模式具有一定的局限性：一方面，这种模式的成本较高。高强度的组织动员和资源集中，在面对部分人群特别是极度弱势群体时，不论是在施政能力还是在施政伦理上，都可以在短时间内实现既定目标，但如果面对的是广大已摆脱了绝对贫困的乡村社会成员，则既不现实也无必要。另一方面，精准分配意味着分配群体的区分，并在乡村社会内部形成分化。消除绝对贫困是公平正义的重要体现，而在脱贫攻坚战取得全面胜利后，如果继续沿用精准分配模式，不仅不利于乡村社会的全面发展，还可能导致乡村社会成员主体性的流失。

因此，在乡村振兴时期，国家力量不仅是面向脱贫群体，还要推动全体乡村社会成员实现共同富裕；不单是确保“两不愁三保障”，更要注重人的全面发展；不只依赖以城带乡和城市反哺农村，还要培育乡村社会内生动力。综合来看，国家力量需要从外部推动乡村与城市融合发展，从内部培育乡村自主发展能力。同时，乡村社会也在国家建设框架的引领下形成适应对外融合、对内发展的新秩序。本文将乡村振兴时期的乡村政治定义为“融合发展”，意在概括乡村振兴政策过程中，国家力量对乡村社会的介入以及乡村社会对介入的反馈所表现在地域与领域、外部与内部等方面的主要特征。

（二）国家行动者对乡村社会的融合培育

精准扶贫为中国建设社会主义现代化国家奠定了坚实基础，但“现代化”是一个高度综合的概念，囊括了一个国家或地域在经济、社会、政治、文化、生态等各领域现代性的量变与质变。党的二十大报告强调“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”^①。中国的现代化进程内在地包含着农业农村现代化，而农村现代化“既包括‘物’的现代化，也包括‘人’的现代化，还包括乡村治理体系和治理能力的现代化”^②。因此，要通过乡村振兴实现农业农村现代化，就需要国家行动者把现代化内涵融入国家对乡村社会的建设框架，包括产业、文化、生态、组织、人才等领域的融合，巩固拓展脱贫攻坚成果与共同富裕等目标的融合，城乡之间各要素的融合等（张露和罗必良，2023）。实际上，在这一阶段，国家行动者对乡村社会的发展是从内容到方式再到目标的全方位引领，这既成为国家行

^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22页。

^②习近平，2019：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》第11期，第7页。

动者的工作指向，也是乡村社会发展的新动能。国家行动者从外部激发并引领乡村社会内生动力的发展，形成“融合培育”^①的国家与乡村关系。

第一，乡村振兴战略的解释效应强化国家行动者对融合培育关系的认同。城乡发展不平衡不充分是中国经济社会发展中最为突出的结构性矛盾，也是建设社会主义现代化国家无法回避的挑战。党的十九大提出实施乡村振兴战略，在政策顶层设计上将产业、生态、文化、政治等要素融为一体，全方位加快推进农业农村现代化。特别是《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》等政策文件，将“乡村全面振兴”作为基本原则和远景目标，对有序实施乡村振兴战略作出了阶段性谋划。除了处于上位的决策部署外，国家行动者自实施精准扶贫、推进脱贫攻坚工作以来，在长期与乡村社会的持续互动中，能够深刻体会到国家力量为乡村社会发展带来的重大影响，也进一步深入察觉到乡村社会发展过程中的结构性问题。而要从根本上解决深层次的结构性问题，单纯依靠精准扶贫的精准分配模式是难以完成的，更重要的是要全方位地补齐乡村发展短板，培育乡村自主发展能力。从政策反馈的解释效应来看，当政策执行顺利且取得良好效果时，国家行动者会增强对该政策实施机制的认同感。因此，当党中央提出实施乡村振兴战略时，这种外在的政策安排与国家行动者通过亲历政策过程而获得的内在感知同频共振，会促使国家行动者对国家建设框架的调整具有强烈的认同感。

第二，乡村振兴战略的资源效应提升国家行动者对乡村社会实行融合培育的实际效能。乡村振兴战略除了直接向乡村社会继续输入资源要素之外，还以各类项目工程建设的方式推动区域发展，而此类项目工程建设背后又往往都有大量的财政资金补助。一方面，这些项目工程以县级政府为主体进行申报，政策资源的倾斜直接刺激区域发展，为国家行动者带来实实在在的政治资本，赋予国家行动者建设动力。另一方面，这些项目建设涵盖了多方面、多领域，国家行动者在项目申报和建设的实践中，实则已将经济、生态、文化等要素融为一体，并带动乡村社会成员持续增收，逐步对乡村社会进行全面改造升级并培育其内生发展动力。此外，已经实施的政策过程会改变政策主体对未来相似情境的回应程度。《中华人民共和国乡村振兴促进法》等法律法规和《乡村振兴责任制实施办法》等政策文件对国家行动者的职责作了详细规定，国家行动者在经历精准扶贫“最严格的考核评估”之后，会更加谨慎且严肃地对待并顺应乡村振兴战略的融合培育特征。

第三，乡村振兴战略的学习效应使国家行动者改进精准分配的制度经验，确立形成融合培育的新行动模式。精准扶贫使乡村社会成员普遍具备了发展基础，反映出国家力量在引领乡村发展方面的重要作用，彰显了中国特色社会主义制度优势。鉴于此，在乡村振兴战略实施过程中，应继续发挥国家力量，但原有的运行机制需要随任务目标的转换而转变。一方面，乡村振兴战略的总目标是实现农业农村现代化，总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕，还要配以城乡融合发展的体制机制和政策体系作为制度保障。例如，《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》将“融

^①此处的“融合”是指让乡村各个方面的要素从独立走向协同，“融合培育”是指对这些要素从单一考量走向统筹谋划。

合发展、联农带农”作为基本原则^①。这不仅需要国家行动者在多领域内协同发力，还需要将更多的资源要素和行动主体纳入国家建设框架，这本质上是一个多方面融合的过程。另一方面，乡村振兴战略面向整个乡村地区和全体乡村社会成员，这当然需要国家力量的介入，但更重要的是要发挥乡村行动者的主体责任。例如，财政部与农业农村部联合发布 2022 年重点强农惠农政策^②，根本目的就是通过充分发挥政策的引导作用，激发乡村社会内生动力。国家行动者通过外力助推乡村社会内生动力的发展，这本质上是一个培育的过程。从精准扶贫时期的“五级书记抓扶贫”到“五级书记抓振兴”，从“政府—市场—社会”大扶贫格局到全域全员全方位振兴，乡村振兴战略中的国家行动者不断将精准扶贫的经验可持续性地进行优化，最终形成对乡村社会融合培育的合力。

（三）乡村行动者在乡村社会内部的融合再发展

在精准扶贫阶段中，国家力量借助乡村社会的政治实体功能与乡村社会成员打交道，通过乡村社会的内部秩序使扶贫资源精准落地生效，使乡村社会作为一个政治实体开展内部政治活动并与国家进行互动。当国家建设框架由精准扶贫变更为乡村振兴后，国家进一步全方位引领乡村社会发展，推进乡村全面振兴。国家依靠行政力量和政策能力，可以将资源和资本引入乡村社会，提升乡村地区的基础设施和公共服务水平。但从乡村社会内部来看，又会面临新的问题，即如何联结外部助推与内生发展以及如何推动此过程中的乡村治理现代化，这既是实现乡村全面振兴的关键一环，也是全面实施乡村振兴战略的重要任务。这依然需要借助乡村社会的内部政治活动来解决，即通过乡村秩序框架，将外部资源与内部资源整合利用，借助外部资源实现自身的可持续发展。在这个过程中，乡村社会的产业经济、社会文化、生态环境、人才队伍、组织建设等都得到提升。更重要的是，乡村振兴战略将全体乡村行动者纳入政治议程，进一步扩大了乡村政治的活动范围，使乡村社会内部的资源再分配更加复杂也更加规范，提升了乡村治理能力的现代化水平。

第一，乡村振兴战略的解释效应激活乡村行动者的共同体意识和主体性，增进乡村行动者的融合发展意识。精准扶贫的精准分配模式将乡村社会的内部行动者划分为建档立卡户与非建档立卡户，在政策实践中导致了两类具有不同政策身份的人群在同一社会环境中分化。一项政策的实施会影响该政策过程中亲历者和旁观者对政策的态度，尤其是当政策具有较强的可见性和可追溯性时，其所形成的政策图景深刻影响着行动者对政策能力的主观理解和预期。乡村行动者集体参与资源再分配过程，激发了乡村行动者对所处社会环境的共同体意识和作为乡村建设主体力量的主体性。这种共同体意识和主体性为乡村行动者提供了共同的情感和目标，强化了行动者间的利益纽带，激励着行动者更加积极有效地参与乡村发展。换言之，乡村振兴战略为乡村行动者刻画了一种状态，即促进共同富裕和实现人的全面发展。这种状态会进一步内化为公民权利的一部分，使乡村行动者产生建设乡村的内在动机。在面对国家行动者的外来驱动时，乡村行动者进一步投身乡村发展并对发展路径进行抉择和监督。这是融合发展的重要基础。

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

^②参见《财政部 农业农村部发布 2022 年重点强农惠农政策》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/10/content_5695131.htm。

第二，乡村振兴战略的资源效应强化乡村行动者参与融合发展的动力，拓展了乡村行动者的发展维度。中国乡村发展长时间受到政策驱动和国家力量帮扶，容易造成发展的单一化和可持续性不足。破解该问题，既需要乡村外部多种资源的整合，以促进乡村社会全面发展，又需要乡村内外资源的融合，以促进乡村社会内生发展。乡村振兴需要乡村行动者在挖掘利用本土内部资源优势的同时链接好外部资源，国家行动者则充当了资源链接者的角色。例如，《关于深入开展政府采购脱贫地区农副产品工作推进乡村产业振兴的实施意见》借助政府采购需求的牵引作用，“激发脱贫地区发展生产的内生动力”^①。但仅有链接还不够，更关键的是，乡村行动者要在乡村社会内部将外部输入的资源转化为优质的发展输出。乡村振兴战略的实施，尤其是乡村产业振兴的推进，将乡村社会作为共同体的集体利益与组成共同体的乡村行动者的个人利益联结在一起（王轶和刘蕾，2023）。不论是原建档立卡户还是一般社会成员，在面对投向乡村整体而不是个别群体的资源时，都会激发参与乡村社会内部资源再分配的动力，并开始将外部国家行动者的利益纳入内部秩序建设来加以考量，从而推进了国家建设框架与乡村秩序框架的融合。此外，乡村行动者在参与融合发展的过程中也拓展了自身的发展维度：不仅是经济收入水平的提升，生态宜居、乡风文明、治理有效等目标要求都在不同方面对乡村行动者产生助益，这又会反过来增强乡村行动者参与乡村治理的积极性，弱化乡村治理内生性与外生性问题（乡村社会整体利益与乡村行动者个人利益之间的分歧），使得外部资源供给与内部资源利用之间的失衡得到缓解。这为开展“资源融合再发展”的新乡村政治活动提供了有力支持。

第三，乡村振兴战略的学习效应将乡村行动者嵌入乡村社会的融合发展，进而实现乡村社会的内部赋能与自我赋能。乡村社会内生动力的激活和实实在在的利益获得，与乡村社会解决发展难题的能力息息相关。前者涉及乡村社会内部行动者之间的资源再分配，是乡村社会的内部赋能；后者涉及乡村社会的整体建设，是乡村社会自我赋能情况的体现。如果说精准扶贫解决了乡村社会中的“公平”问题，那么，乡村振兴则侧重于“发展”，在全面建成小康社会基础上确保发展机会和发展成果共享。一方面，乡村社会发展离不开乡村行动者的广泛支持和参与，这种支持和参与是建立在精准扶贫政策的资源效应发生作用之后所形成的学习效应的基础上。而乡村行动者在支持和参与乡村发展的过程中，也将乡村社会中的资源融于自身，充分享受发展带来的成果。而且，一个领域的成果壮大之后还会带动其他领域的发展，这些个体成果与局部成果进一步凝聚成更加宏大的社会整体建设成果。另一方面，乡村行动者作为乡村振兴的直接利益相关者，通过表达自己的利益诉求，在政治上结成与国家对话的治理主体，成为参与国家建设的核心力量，在国家制度框架内，以国家行动者确立并输入乡村社会的公共治理规则为指引，与国家行动者在协商互动中共同完成建设目标。特别是在经历了精准扶贫政策过程后，乡村行动者形成了一套对自身价值和国家行动者政策能力的评估方式，这种学习效应决定了他们在面对相似的政策情境即乡村振兴战略时的应对方式。乡村行动者在推进乡村全面振兴的过程中不仅满足了个人利益，而且推动了乡村社会与国家力量的协商互

^①参见《关于印发〈关于深入开展政府采购脱贫地区农副产品工作推进乡村产业振兴的实施意见〉的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-05/08/content_5605394.htm。

联，实现了个体与乡村、乡村与国家的融合发展。

（四）乡村振兴时期乡村政治变迁的逻辑

国家力量在推动乡村发展的历程中始终占据着主导地位，在纵向的行政体系中自上而下地动员国家行动者，导致这种推动往往是外生的。特别是在贫困治理中，精准扶贫政策过程内在地涵盖了资源的精准分配、责任的精准匹配和成效的精准考核，使乡村社会在内外合力的作用下形成了“精准分配”的乡村政治样态。从国家的贫困治理历程来看，资源和资金的投入对缓解贫困具有显著作用，但不同的投入方式会导致不同的实际效果（丁建彪，2023）。精准扶贫是在特定时期和特定阶段执行的特殊治理任务，通过借助国家行政体系和乡村社会内部治理秩序将集中的各类资源精准分配给建档立卡户。在精准扶贫政策过程中，国家行动者尽管强调由“输血”到“造血”、避免福利叠加和“福利悬崖”效应等事项，但在实践中更加关注的依然是脱贫人数和农民收入等衡量脱贫任务的核心指标。乡村社会的内生性和整体性发展虽然在价值层面得到强调，但在现实中却不同程度地被行动者所忽视。其结果是，在经济维度上，针对乡村社会的绝对贫困治理任务得以完成，建档立卡贫困人口全部实现脱贫，但乡村社会的现代化水平以及乡村社会成员的综合发展能力还有待提升。

国家建设框架并非一成不变，不同阶段对应着不同治理任务。精准扶贫作为解决结构性贫困的重要方略，在其治理周期内具有政策上的合理有效性和政治上的可接受性，借助外源性资源的分配如期完成了治理任务。随着精准扶贫政策过程接近尾声，乡村社会发展的整合性不足成为新的治理难题（文军和刘雨航，2022）。具体而言：一是乡村行动者在政治议程中的参与度不同。从政策起点的政策身份确认到政策终点的政策成效确认，即精准识别与精准退出，贫困人口与非贫困人口在其中的活跃度存在明显差距，乡村治理的参与主体间缺乏整合性，这也限制了乡村治理体系和治理能力的现代化。二是乡村发展领域的不均衡。经济取向一度在精准扶贫中占据主导，乡村社会内部的文化建设、治理体系完善和产业结构升级相较而言还存在不足。这些问题都促使国家建设框架做出调整，乡村振兴战略开始围绕促进乡村社会的整体性发展来加以推进。

乡村振兴旨在促进乡村社会的全面可持续发展，这既离不开外部资源的投入，也与内部治理秩序密切相关。从乡村政治的角度来理解乡村振兴：一方面，国家行动者向乡村社会继续大规模投入资源，但此时的投入不再以特定区域和特定群体为对象，是广义上对乡村地区和农民群体的全覆盖，这就需要考虑提供什么样的资源以及如何提供才能让乡村地区实现健康的可持续发展。“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的目标要求为国家行动者提供了指引。具体而言，一是要将包括治理、经济、技术、信息、人才等在内的综合性资源输入乡村社会；二是要真正将各类资源融入乡村社会，使乡村行动者能结合实际，充分有效地利用资源，以形成独立发展能力。国家行动者将囊括各种要素的综合性资源输入乡村社会，并与乡村社会的内部资源融合起来，进而培育乡村社会的内生发展能力。“融合”是实现“培育”的方式和必要条件，“培育”是“融合”的目的和结果，最终形成“融合培育”的国家与乡村关系。另一方面，农业农村现代化除了物质富裕外，还包括乡村社会内部治理软实力的现代化，所以，国家行动者实施乡村振兴战略更深层的目的是实现乡村治理现代化，这在乡村社会的内部政治活动中得以体现。与精准分配不同，“分配”是单项的动作过程，乡村振兴

强调的是可持续发展，“发展”是双向的互动与支持，是赋能主体和赋能客体的共通与融合，所以需要乡村行动者参与其中并就国家行动者的支持做出反馈。由此，乡村行动者参与乡村建设和资源再分配，并共享乡村发展成果，强化了信任网络和情感纽带，在乡村社会内部形成的政治活动和政治关系得到确认和巩固，进而塑造了乡村行动者融入乡村社会与乡村整体利益融入国家建设框架的结构化状态。融合与发展成为乡村社会内部政治活动的核心内容。

综合来看，乡村振兴时期形成了以资源融合、利益融合、主体融合等为主要路径，以实现乡村可持续发展为主要目的的“融合发展”的乡村政治。为了便于理解从“精准分配”到“融合发展”的差异及变迁，笔者再次将乡村社会中的村级组织视作一张滤网。精准分配是国家行动者将扶贫资源放置在这张滤网上，留一部分用于贫困地区的经济建设和公共服务水平提升，剩余的按照乡村社会的分配秩序透过这张滤网精准送至贫困群体手中，同时，国家行动者也与贫困群体相互配合，共同完成贫困治理工作。融合发展同样是国家行动者将资源放置在村级组织的滤网上，但这时的资源不是扶贫资源，而是在解决了绝对贫困之后面向乡村社会内部全体成员全方位的发展资源，按照国家制度中经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设“五位一体”在乡村社会统筹推进的目标要求，除去部分资源用于巩固拓展脱贫攻坚成果而直接分配到个别群体外，大部分资源依然留在组织层面，对整体进行改造。而乡村行动者也主动地由内向外、自下而上进入这张网，将自身发展融入乡村发展和国家建设框架。当资源的配置内容、配置方式和配置目的都发生了改变，乡村政治的外部意涵即国家与乡村关系就由精准扶贫时期的精准分配转变为乡村振兴时期的融合培育；当乡村社会内部政治活动的参与群体和参与方式都发生了改变，乡村政治的内部意涵即乡村自治秩序就由精准扶贫时期的资源精准再分配转变为乡村振兴时期的资源融合再发展。因此，乡村政治发生了第二次变迁，即由精准扶贫时期的“精准分配”变迁为乡村振兴时期的“融合发展”（如图4所示）。

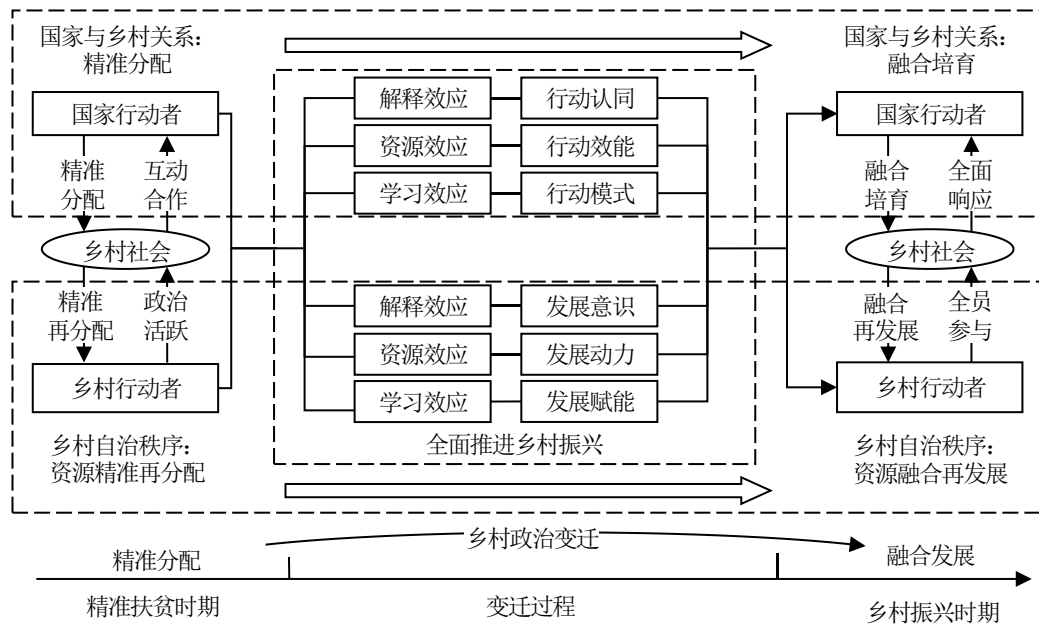


图4 精准扶贫时期到乡村振兴时期的乡村政治变迁

五、结语

乡村发展离不开国家力量的介入。国家力量在介入乡村发展的同时，也将国家治理规范嵌入乡村社会内部，使乡村社会内部的治理机制发生变化而体现出国家化特征。取消农业税后，虽然国家不断向乡村输入资源，但国家力量逐渐“悬浮”于乡村社会，造成了乡村社会政治实体功能的弱化。在精准扶贫政策过程中，国家力量进入乡村社会，通过资源分配强化乡村社会内部的政治活动，以新的利益格局塑造新的乡村政治样态，乡村政治由“悬浮给予”变迁为“精准分配”。乡村振兴在精准扶贫所取得的成果基础上，将更多的资源和行动者纳入其中，推进乡村社会全面发展，乡村政治进一步由“精准分配”变迁为“融合发展”。概言之，政策过程重塑了国家与乡村关系和乡村自治秩序，进而推动了乡村政治的变迁。

值得注意的是，在政策过程中理解乡村政治并通过政策反馈理论揭示乡村政治变迁机理，为乡村建设和乡村研究提供了一个重要启示：在关注政策如何引导乡村发展的同时，更要关注政策过程对乡村政治所产生的重塑效应。这种反作用往往不可被直接衡量，但在治理层面对乡村发展的软环境具有重要影响。从精准扶贫到巩固拓展脱贫攻坚成果再到推进乡村全面振兴，国家始终关注政策安排对乡村发展所产生的直接效应，陆续开展了脱贫成效考核评估、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接考核评估，但对受政策反馈影响的乡村政治的关注度略显不足。因此，在后续的政策实践中，一方面，鉴于政策反馈的解释效应，要更加关注政策过程中各参与者的政策态度与政策行为，在政策议程之初广泛听取不同行动者的政策需求，做好对相关行动者的政策意愿评估，从观念认知层面提升行动者后续推进乡村全面振兴的政治积极性；另一方面，鉴于政策反馈的资源效应和学习效应，要更加重视非正式力量和非正式组织对行动者的影响。在政策执行中，除了行政力量对乡村社会的作用之外，乡村社会的自治规则对乡村政治也具有重要影响。在乡村社会内部以家庭为基本单位组成的各类非正式组织，利用非正式力量影响着乡村社会内部的资源再分配方式。所以，政策的执行需要额外关注乡村自治力量，要将这股非正式力量充分纳入国家对乡村的建设规划，促使其进一步发挥积极作用。

从根本上看，乡村政治内在地反映了国家与乡村关系，这不仅是政治学和社会学领域所关注的宏大理论议题，还是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要实践课题。在乡村政治的塑造与变迁过程中，可以看到国家与乡村的相互支持：国家不断满足乡村社会发展需要，在此基础上又获得了乡村社会的积极回应。这种国家与乡村关系是在长期的国家治理历程中形成并确定下来的，也逐渐成为当代中国国家治理的鲜明特征之一。乡村政治中所包含的乡村社会内部自治秩序以及折射出的国家与乡村关系都内化为国家治理体系和治理能力必不可少的组成部分。因此，如何实现政策与政治的深度良性互动，应当成为当下开展有关乡村的政策分析和政治分析时的重要考量。

还需要说明的是，本文借鉴的是政策反馈理论的核心观点——政策塑造政治，并在一般意义上关注政策过程对政治的作用。在理论的具体运用中，本文试图对具有中国特色的政策过程实践展开分析，讨论在此过程中所形成的中国特有的国家与乡村关系和乡村自治秩序，进而阐释中国政策实践对乡村政治的影响。此外，本文对乡村政治及其变迁机理的阐释无意将国家与乡村割裂或对立开来。事实上，

二者在乡村政治的塑造与变迁过程中恰是不可分开讨论的，国家政权谱系因乡村社会而完整，乡村社会因国家力量介入而具有政治社会意义。当然，乡村政治是一个内涵丰富且要素多元的概念，乡村政治变迁也是一个十分复杂的过程，本文通过“政策—政治”分析框架对概念作了抽象化归纳，对过程进行了具象化演绎。其中，对于乡村振兴而言，《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》的任务现已完成，设计层面的政策部署和预期层面的政治样态也已初步显现，这也是本文对乡村振兴时期乡村政治归纳的基本立足点，但未来的政策效果如何、政策执行是否会影响后续的乡村政治样态，仍值得持续关注。

参考文献

- 1.丁建彪，2023：《国家战略驱动与基层治理现代化——兼论精准扶贫与乡村振兴“双重战略”的衔接》，《政治学研究》第5期，第34-47页。
- 2.韩鹏云，2021：《国家与乡村关系的实践进路及反思》，《湖湘论坛》第4期，第58-70页。
- 3.贺雪峰，2012：《乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》第1期，第30-41页。
- 4.贺雪峰，2022：《资源与规则：国家与农民关系视野中的基层治理》，《社会科学战线》第12期，第206-212页。
- 5.贺雪峰、郑晓园，2021：《监督下乡与基层治理的难题》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第2期，第10-18页。
- 6.金登，2017：《议程、备选方案与公共政策》，丁煌、方兴译，北京：中国人民大学出版社，第138页。
- 7.李德瑞，2011：《“乡村政治研究”何以成为可能——当政治学“遭遇”乡村问题及之后》，《甘肃行政学院学报》第2期，第4-19页。
- 8.慕良泽、赵勇，2021：《中国共产党“三农”战略：百年回溯与展望》，《中国农村观察》第3期，第2-14页。
- 9.孙国华，1997：《中华法学大辞典：法理学卷》，北京：中国检察出版社，第508页。
- 10.唐兴军、李标、谢鑫，2024：《社会资本视域下乡村治理共同体的构建》，《决策与信息》第3期，第59-67页。
- 11.王春城，2017：《重新解读公共政策本质——从社会意志与国家意志组合关系的视角出发》，《南京师大学报（社会科学版）》第2期，第60-66页。
- 12.王春城，2018：《政策精准性与精准性政策——“精准时代”的一个重要公共政策走向》，《中国行政管理》第1期，第51-57页。
- 13.王春城，2021：《贫困治理中的政策依赖行为及其矫正——基于激励理论的分析》，《政治学研究》第2期，第110-124页。
- 14.王红波，2022：《社会保障政策反馈的研究进展及对中国的启示——基于文献综述的视角》，《社会政策研究》第1期，第65-78页。
- 15.王鹏、陈潭，2023：《数字时代下国家与乡村关系的嬗变与重塑》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第1期，第9-22页。

- 16.王亚华、舒全峰, 2021: 《中国精准扶贫的政策过程与实践经验》, 《清华大学学报(哲学社会科学版)》第1期, 第141-155页。
- 17.王轶、刘蕾, 2023: 《从“效率”到“公平”: 乡村产业振兴与农民共同富裕》, 《中国农村观察》第2期, 第144-164页。
- 18.王雨磊, 2016: 《数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理》, 《社会学研究》第6期, 第119-142页。
- 19.王雨磊, 2017: 《技术何以失准? ——国家精准扶贫与基层施政伦理》, 《政治学研究》第5期, 第104-114页。
- 20.王雨磊、苏杨, 2020: 《中国的脱贫奇迹何以造就? ——中国扶贫的精准行政模式及其国家治理体制基础》, 《管理世界》第4期, 第195-209页。
- 21.文军、刘雨航, 2022: 《迈向新内生时代: 乡村振兴的内生发展困境及其应对》, 《贵州社会科学》第5期, 第142-149页。
- 22.徐勇, 2007a: 《“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。
- 23.徐勇, 2007b: 《政权下乡: 现代国家对乡土社会的整合》, 《贵州社会科学》第11期, 第4-9页。
- 24.徐勇, 2008: 《“政策下乡”及对乡土社会的政策整合》, 《当代世界与社会主义》第1期, 第116-121页。
- 25.伊斯顿, 1999: 《政治生活的系统分析》, 王浦劬译, 北京: 华夏出版社, 第22页。
- 26.印子, 2024: 《乡村振兴中国家与农民关系的社会化调适》, 《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第1期, 第163-172页。
- 27.翟文康、邱一鸣, 2022: 《政策如何塑造政治? ——政策反馈理论述评》, 《中国行政管理》第3期, 第39-49页。
- 28.张厚安, 1996: 《乡政村治——中国特色的农村政治模式》, 《政策》第8期, 第26-28页。
- 29.张露、罗必良, 2023: 《中国工农城乡关系: 历史演进、基本经验与调整策略》, 《中国农村经济》第6期, 第2-21页。
- 30.张菀航, 2021: 《全面深化改革, 加快农业现代化建设——2014、2015年中央一号文件出台背后》, 《中国发展观察》第17期, 第26-30页。
- 31.张云生, 2023: 《从“乡政村治”到“乡村共治”: 村治转型中行政与自治关系重塑》, 《地方治理研究》第2期, 第40-51页。
- 32.周飞舟, 2006: 《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》, 《社会学研究》第3期, 第1-38页。
- 33.周飞舟, 2021: 《从脱贫攻坚到乡村振兴: 迈向“家国一体”的国家与农民关系》, 《社会学研究》第6期, 第1-22页。
- 34.Baumgartner, F., and B. Jones, 1991, “Agenda Dynamics and Policy Subsystems”, *The Journal of Politics*, 53(4): 1044-1074.
- 35.Béland, D., P. Rocco, and A. Waddan, 2019, “Policy Feedback and the Politics of the Affordable Care Act”, *Policy Studies Journal*, 47(2): 395-422.
- 36.Campbell, A., 2012, “Policy Makes Mass Politics”, *Annual Review of Political Science*, 15(1): 333-351.
- 37.Charles, T., 1975, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 25-32.
- 38.He, A., K. Ratigan, and J. Qian, 2021, “Attitudinal Feedback Towards Sub-national Social Policy: A Comparison of Popular Support for Social Health Insurance in Urban China”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(3): 350-371.

- 39.Mettler, S., 2011, *The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*, Chicago: University of Chicago Press, 53.
- 40.Mettler, S., and J. Soss, 2004, "The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics", *Perspectives on Politics*, 2(1): 55-73.
- 41.Pierson, P., 1993, "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, 45(4): 595-628.
- 42.Schattschneider, E., 1935, *Politics, Pressures and the Tariff*, New York: Prentice Hall, 283.

（作者单位：燕山大学公共管理学院）

（责任编辑：王 藻）

How Do Policies Shape Politics? Rural Political Changes from Targeted Poverty Alleviation to Rural Revitalization

WANG Chuncheng WANG Shuai

Abstract: The paper comprehends rural politics and its changes from two perspectives: external "state-rural relation" and internal "rural autonomous order". It constructs an analytical framework of "policy-politics" by utilizing the core viewpoint of policy feedback theory, and explains the rural politics and its evolution process and mechanism in the two periods of targeted poverty alleviation and rural revitalization from the perspective of policy process. The analysis indicates that the policy arrangements that reflect the state-rural relation in different periods lead to changes in the participation modes of rural internal political activities. When state actors and rural actors jointly engage in new policy processes, influenced by the interpretive effect, resource effect, and learning effect of policies, the cognition, abilities, and behaviors of both types of actors undergo transformation. This subsequently alters the mode of action of administrative power and autonomous power on rural society, shaping a new state-rural relation and rural self-governance rules. Ultimately, it manifests the succession of state-rural relation and rural autonomous orders, i.e., policy processes reshape the rural politics: transitioning from "suspended provision" during the abolition of agricultural taxes to "precise distribution" in the era of precise poverty alleviation, and further evolving from "precise distribution" to "integrated development" in the rural revitalization period. The analytical framework of "policy-politics" reveals the mechanism of rural political changes, indicating that in conducting policy analysis and political analysis related to rural areas, attention should be paid not only to the impact of politics on policies but also not ignore the counter-effects of policies on politics. Equally, it is crucial to focus not only on the direct effects of policy arrangements on rural development but also on the reshaping effects of policy processes on rural politics, so as to achieve a deep and constructive interaction between policy and politics.

Keywords: Policy Feedback; Rural Politics; Targeted Poverty Alleviation; Rural Revitalization

乡村振兴的法律激励：理念确立、 文本检视与机制革新*

陈灿祁 彭 媛

摘要：《中华人民共和国乡村振兴促进法》的颁布，既是对中国乡村振兴战略实施成果的法律确认，也标志着中国农业农村立法进入新的阶段。乡村振兴法律激励体现了促进型立法特性，既是乡村发展的需要，又是激励政策法律化的结果。《中华人民共和国乡村振兴促进法》及25部省级乡村振兴地方性法规中包含着丰富的具有激励意义的规范。在全面实施乡村振兴战略的背景下，通过对乡村振兴法律激励样本与实践情况的分析，本文研究发现，乡村振兴立法存在宏观上法律激励供给不足，微观上法律激励对象定位不清晰，激励范围比例失衡，激励措施呈现模糊性、物质性、碎片化等问题，亟待机制革新。鉴于此，本文基于法律激励理论，主张通过强化法律激励制度的有效供给、构建多元主体的统合型协同格局、平衡乡村振兴的激励范围、增强激励措施的有效性等方式，构建完备的激励规则，更好地发挥法律的激励、引导和保障功能，最大限度激发全社会投身乡村振兴事业的积极性和主动性。

关键词：乡村振兴 《中华人民共和国乡村振兴促进法》 促进型立法 法律激励

中图分类号：D922.1；D422.6 **文献标识码：**A

一、引言

实施乡村振兴战略是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。自党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，2018年中央“一号文件”《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（以下简称《关于实施乡村振兴战略的意见》）^①发布，对乡村振兴作了全面部署。2021年《中华人民共和国乡村振兴促进法》（以下简称《乡村振兴促进法》）^②颁布实施，乡村振兴工作走上制度化、法治化轨道。《乡村振兴促进法》是确保乡村振兴战略顺利实施的法治保障，是国

*本文系国家社会科学基金青年项目“算法共谋的反垄断法规制研究”（编号：19CFX067）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。

^②参见《中华人民共和国乡村振兴促进法》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202104/t20210429_311287.html。

家意志、国家战略在“三农”领域的最高体现（张晓山，2021）。《乡村振兴促进法》统筹兼顾多元立法目标，旨在“有效发挥法治对于农业农村高质量发展的支撑作用、对农村改革的引领作用、对乡村治理的保障作用、对政府职能转变的促进作用，为新阶段农业农村改革发展提供坚实法治保障”^①。为贯彻落实《乡村振兴促进法》的立法精神，当前，湖北省、江西省、山东省、浙江省、四川省、湖南省等25个省份依据《乡村振兴促进法》所确定的总体框架，结合地方实践，已陆续出台省级地方性乡村振兴促进条例，其他省份的地方立法也在抓紧制定中^②。乡村振兴地方立法旨在贯彻落实中央关于乡村振兴战略决策部署，将地方行之有效的乡村振兴政策及具体实践中的经验做法法定化，使其成为具有权利、义务性质的法律规范，确保地方乡村振兴战略实施的稳定性、连续性和常态化（李蕊，2022）。《乡村振兴促进法》与乡村振兴地方立法共同构成了中国农业农村法律体系的重要组成部分，发挥了立法在全面实施乡村振兴战略中的保障和推动作用。

乡村振兴战略具有稳定经济社会发展、缩小城乡差距、促进国家治理体系和治理能力现代化等综合价值与多元功能，这充分体现了乡村振兴事业的正外部性。乡村振兴涉及面广、参与方多、政策性强，采用促进型立法能够更好实现法治效果（于文豪，2022）。作为一部典型的促进型立法，《乡村振兴促进法》第一条开宗明义提出“促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展”的立法目的，表明了“促进”的领域和方向。该法着重发挥倡导和激励的手段，“促进”“鼓励”“支持”等正向激励词语出现频率较高，在规范构造上呈现正向激励的特征（孙佑海和王操，2021）。乡村振兴地方性法规中也包含诸多针对乡村振兴事业进行法律激励的条款，这些条款对于激励人民群众积极参与乡村振兴意义重大。

不同于活跃的立法实践，理论界对《乡村振兴促进法》以及乡村振兴地方立法中的激励机制研究相对滞后，对乡村振兴促进型立法的激励功能缺乏深入、系统的研究。从既有文献看，中国学术界对乡村振兴激励机制的研究亦存在关注力度不足的问题，表现之一便是文献数量并不丰富。通过梳理既有文献发现，目前乡村振兴激励机制研究主题主要集中在以下几个方面：一是对参与主体的激励机制研究，如对基层干部（陈朋，2022）、乡村教师（张源源和薛芳芳，2022）、农民（唐丽霞和丁悦，2022）的激励机制；二是对乡村振兴不同领域的激励研究，如乡村产业振兴激励（彭开丽和李晴，2022）、生态保护激励（李潇，2020）；三是对巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过程中的差异化激励机制研究（王怀勇和邓若翰，2020）。上述研究均是从乡村振兴的某一领域或法律激励的技术层面

^①参见《农业农村部办公厅关于深入学习贯彻〈中华人民共和国乡村振兴促进法〉的通知》，http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202104/t20210430_6367059.htm。

^②根据笔者统计，截至2024年1月31日，中国已有湖北省、江西省、山东省等25个省份发布了乡村振兴地方性法规。从总体上看，25部省级乡村振兴地方性法规中除湖北省、江西省两地的地方性法规出台时间早于《乡村振兴促进法》之外，其他省份均是在对上位法《乡村振兴促进法》具体细化的基础上制定的法规；除安徽省出台的法规为《安徽省实施〈中华人民共和国乡村振兴促进法〉办法》之外，其他省份出台的法规均以“某省（区、市）乡村振兴促进条例”为名，地方性法规名称中均带有“促进”二字，为典型的促进型立法。

展开分析，缺乏从宏观视角对《乡村振兴促进法》及乡村振兴地方立法整体激励机制的研究，从而难以回应乡村振兴战略实施中乡村振兴立法促进谁（促进的对象）、何以促进（促进的方法）、促进效果如何等问题。鉴于此，本文运用法律激励理论，立足于促进型立法的性质与功能，对乡村振兴立法进行深入考察，着重探究以下问题：乡村振兴法律激励何以产生？乡村振兴法律制度的激励因素应如何设计？乡村振兴法律激励功能的发挥又受制于哪些因素？对上述问题的准确回应，不仅关涉乡村振兴立法的科学性，更关系到乡村振兴战略全面实施的效果。

二、乡村振兴法律激励的产生机理

乡村振兴法律激励是指以法律制度的形式对有利于乡村振兴的行为以正面评价并赋予一定利益，以鼓励更多的法律主体做出这种行为选择，有力有效推进乡村全面振兴，促进产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴（以下简称“五大振兴”）更好更快实现。乡村振兴法律激励体现了促进型立法特性，既是乡村发展的需要，又是激励政策法律化的结果。当乡村振兴立法基于法律激励理论使用激励手段，激励就成为乡村振兴法治建设中的一项理性创造。为此，有必要剖析乡村振兴立法中法律激励的产生机理，即乡村振兴何以形成激励机制的法律构造。中国涉农法律体系中的重要法律（如《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国土地管理法》）大多是单行性立法、管理型立法（孙佑海和王操，2021；于文豪，2022），与促进型立法有较大不同。而《乡村振兴促进法》及25部省级乡村振兴地方性法规均属于典型的促进型立法，可以更好地发挥法律的激励、引导、保障等功能。所以，本文在分析乡村振兴法律激励时，如无特别说明，所考察的样本限于中央层面的《乡村振兴促进法》及地方层面的乡村振兴地方性法规。

（一）乡村振兴法律激励是促进型立法特性的体现

按照法的功能，法律可分为组织管理类、惩戒类和激励类（倪正茂，2009）。乡村振兴立法从立法目的到功能定位、内容，无不体现了党中央和各级政府对于乡村振兴事业的支持与保障，因此在功能上属于激励类。根据法的属性不同，法律可以分为管理型立法和促进型立法。促进型立法采用“倡导—参与—激励”模式，通过政策资源分配来调动多方主体的积极性。促进型立法的规范形态较多属于授权性、鼓励性、容许性规范，注意采用政策、奖励、补贴、荣誉等积极的行为模式，鼓励多于威慑，引导多于强制，“柔性”色彩明显，“惩戒”风格较弱（于文豪，2022）。促进型立法旨在通过法定的鼓励性手段促进经济社会发展，在立法理念上释放出法律的积极功能，具有明显的导向作用。在立法内容上，以“引导、推动、鼓励、表彰、扶持、奖励”等为主要手段，通常还规定各类鼓励性的优惠措施与促进措施（张琳，2022），以鼓励性、引导性法律手段积极推动社会变迁。例如，《乡村振兴促进法》第十二条规定“支持、促进农村一二三产业融合发展，推动建立现代农业产业体系、生产体系和经营体系，推进数字乡村建设”，以引导、鼓励和支持保障为主要调整手段，旨在激发全面实施乡村振兴战略的积极性，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

促进型立法具有明显的激励特性。不论是《乡村振兴促进法》还是省级乡村振兴地方性法规，其中的“促进”二字表明其属于典型的“促进型”立法，带有促进型立法的激励特性。《乡村振兴促进

法》与2018年中央“一号文件”《关于实施乡村振兴战略的意见》中关于“乡村振兴法”在名称上有变化^①，表明在乡村振兴领域采用促进型立法模式（除了法律名称上直接采用“促进”字样，还在立法目的条款中写明“促进”，且大量内容条款都凸显“促进”手段）必定有其可行性和必要性。“促进法”体现了依法治国与乡村振兴战略的融合，强调积极倡导，以引导全社会共同关注乡村振兴。乡村振兴采用促进型立法能够更好地实现法治效果，有助于更好地发挥法律的激励、引导和保障等功能。

（二）乡村振兴法律激励是乡村发展的需要

改革是法律激励机制实践的推动力，法律激励在实践过程中助推社会整体发展，如果将当代中国的法治建设与改革开放的现实需求相联系的话，那么便可以从中获得更为清晰的认知，即激励性法律文本的增多源于改革的需要（丰霏，2015a）。要对乡村振兴法律激励能够确立的原因展开研究，就要对经济社会发展之需进行详细解读，以全面把握乡村振兴法律激励确立的宏观背景。

缘起于中国农村的土地承包制度改革开启了中国改革开放的序幕，自此之后，中国改革的步伐越来越大、领域越来越宽、程度越来越深。1978年以来，中国农村经历了从家庭联产承包责任制改革、乡镇企业发展、农村税费改革到农村承包地和宅基地“三权”分置改革、农业社会化服务和精准扶贫等制度方面的建设与改革。脱贫攻坚战的全面胜利为解决农村税费改革以来的中国农业农村改革发展和乡村治理体系变革的诸多难点问题探索了道路，积累了经验（吕方，2020）。现阶段全面实施乡村振兴战略是乡村改革发展的必然要求和必经阶段。党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对深化农村改革作出了全面部署。习近平总书记强调，实施乡村振兴战略是新时代“三农”工作总抓手^②，进一步凸显乡村振兴战略的改革意蕴。随着乡村振兴战略的实施与推进，面对促进农业农村现代化和乡村治理现代化、增加农民福祉以及推动实现共同富裕的改革需求，在“三农”法律体系中，应该有一部更为综合性、基础性和全面性的法律，使乡村重大改革和创新于法有据，来保障乡村振兴战略的实施效果。1993年颁布实施的《中华人民共和国农业法》（以下简称《农业法》）仍具有比较明显的“管控”色彩，不能充分回应实施乡村振兴战略面临的薄弱环节和突出问题。因此，制定《乡村振兴促进法》，并将其确立为新时期“三农”领域的纲领性、基础性法律，既有利于准确把握乡村振兴战略实施的原则、内涵及目标，强化有关推进乡村振兴“五位一体”要求的制度性供给，也有助于弥补现行农业基本法律制度的不足，解决现行《农业法》不能充分回应乡村改革与发展需要的弊端（朱智毅，2020）。乡村振兴立法作为乡村振兴战略的法治保障，其法律激励的内在理据饱含着乡村改革基因，以乡村改革的需求、内容和方向为激励基础。

（三）乡村振兴法律激励是激励政策法律化的结果

法律与政策都是国家对经济社会进行管理的制度工具，属于上层建筑的范畴。改革开放以来，中

^①2018年1月，中央在公布的《关于实施乡村振兴战略的意见》中首次直接使用“乡村振兴法”的表述，此后2018年9月，中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会将“乡村振兴促进法”列入立法规划第二类项目，再到2021年4月，中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议表决通过《乡村振兴促进法》。

^②习近平，2019：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》第11期，第6-8页。

国农业农村政策体系构建是在计划经济体制向社会主义市场经济体制转型、城乡二元结构尚未破除的背景下起步并展开的，因此肩负着制度重构的重要使命，其构建目标包括巩固和完善农村基本经营制度、推进农村经济市场化和推动构建新型工农城乡关系等独特内容（赵鲲和张海阳，2023）。党的十八大以来，中国农业农村领域综合改革全面推进，并在许多重要和关键领域取得突破性进展，基本上搭建起了农业农村领域“四梁八柱”政策体系，这些涉农政策既是法律内容的重要来源，在贯彻落实中又都需要法律进一步支撑和保障（高强，2019）。当前，乡村振兴的政策供给正在向法律供给转化，一大批施之可行的政策正在法律化，从而使得转化后的法律带有政策所携带的特征。通过法律把碎片化的政策有机整合，能更好地回应并实现乡村振兴战略的实践需求。从立法渊源角度考察，《乡村振兴促进法》是对近年来党和国家颁布的一系列实施乡村振兴战略的政策性文件的确认与升华（孙佑海和王操，2021），其中就包括对大量正向激励政策的法律化。例如，《乡村振兴促进法》第十七条“促进建立有利于农业科技成果转化推广的激励机制和利益分享机制”的内容就是《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》第十四章第三节“加快农业科技成果转化应用”^①的法律化表达等，这也正契合了《关于实施乡村振兴战略的意见》所强调的“把行之有效的乡村振兴政策法定化”。

《乡村振兴促进法》将诸多正向激励的乡村振兴政策加以延续和发展，表现出较为突出的激励政策延续特征。不仅如此，在由政策转化为法律的过程中，制度设计也着重呈现激励特点。例如，《乡村振兴促进法》第六十二条规定“设立的相关专项资金、基金应当按照规定加强对乡村振兴的支持”“支持以市场化方式设立乡村振兴基金，重点支持乡村产业发展和公共基础设施建设”等，这些条款对《关于实施乡村振兴战略的意见》中关于乡村振兴资金、基金的宗旨与任务从财政支持的角度作出了明确的、相对全面的规定，保障了乡村振兴财政投入的力度和总量。

三、乡村振兴法律激励的实践样本分析

在明晰乡村振兴法律激励的产生机理后，需进一步研究乡村振兴法律激励的立法现状及其实践样态。本文以《乡村振兴促进法》及25部省级乡村振兴地方性法规^②作为乡村振兴法律激励样本，对乡村振兴立法样本进行定量的内容分析和定性的语义分析，并展开综合性分析。

（一）法律激励总体情况

笔者参照法学界对立法规范类型和激励模式的划分标准，梳理了现行的乡村振兴立法条款。笔者先是参照孟庆瑜和王耀华（2023）的分类方法，将乡村振兴立法规范划分为强制性规范和激励性规范两大类。乡村振兴立法中的强制性规范有别于以规制相对人为目的的“管理型”立法规范，而是带有

^①参见《中共中央 国务院印发〈乡村振兴战略规划（2018—2022年）〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm。

^②截至2024年1月31日，湖北省、江西省、山东省、浙江省、天津市、福建省、四川省、吉林省、河南省、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、广东省、重庆市、上海市、河北省、安徽省、贵州省、湖南省、甘肃省、江苏省、陕西省、宁夏回族自治区、青海省、黑龙江省人民代表大会先后公布乡村振兴地方性法规，共计25部。

行政体制内部强制意蕴，旨在明确与规制政府及相关部门的责任和行为（孟庆瑜和王耀华，2023），由此可将强制性规范进一步划分为义务性规范和禁止性规范。笔者继而参照胡元聪（2013）关于法律激励模式的类型化分析，对激励性规范做了进一步的分类：宏观倡导型激励、赋予权利型激励、减免义务型激励、减免责任型激励、增加收益型激励、减少成本型激励、特殊资格型激励、特殊待遇型激励和特殊荣誉型激励。激励性规范的具体分类可用于检视激励性规范的可操作性和可实现性。宏观倡导型规范相对抽象，主要表现为“鼓励”“支持”“引导”。例如，《宁夏回族自治区乡村振兴促进条例》第三十一条第二款规定“鼓励高等院校、职业学校毕业生返乡入乡就业创业”^①，《陕西省乡村振兴促进条例》第四条规定“鼓励、支持和引导企业事业单位、人民团体、社会组织和个人等通过多种方式参与、服务乡村振兴”^②。赋予权利型激励等其他类型的激励条款则相对具象。以增加收益型激励性规范为例，具体情形包括但不限于设立专项资金、增加财政经费投入、提供优惠贷款和便利融资担保。概括而言，强制性规范多见于“应当”“禁止”所引导的条款，激励性规范多见于“促进”“鼓励”“支持”“奖励”“补偿”所引导的条款；强制性规范用以检视立法对政府及相关部门的职责强度，激励性规范用以检视立法对不同对象的激励强度。乡村振兴促进型立法的规范类型统计结果如表1所示。

表1 乡村振兴促进型立法的规范类型统计结果 单位：款

立法情况	强制性规范		激励性规范								
	义务性	禁止性	宏观倡导型	赋予权利型	减免义务型	减免责任型	增加收益型	减少成本型	特殊资格型	特殊待遇型	特殊荣誉型
中央	70	2	51	2	0	0	7	0	1	3	1
湖北省	61	3	42	5	0	0	5	0	0	4	1
江西省	91	4	30	1	0	1	6	0	0	3	1
山东省	78	2	37	1	0	1	5	0	0	1	1
浙江省	72	0	24	1	0	0	5	0	0	3	1
天津市	76	2	34	1	0	0	3	1	0	5	1
福建省	96	0	31	2	0	0	5	0	0	4	1
四川省	99	1	33	2	0	0	4	0	0	4	1
吉林省	117	2	36	1	0	0	7	2	0	5	1
河南省	56	1	23	2	0	0	6	0	0	2	1
新疆维吾尔自治区	65	0	25	1	0	0	3	0	0	2	1
广西壮族自治区	114	2	36	2	0	1	6	0	0	4	1
西藏自治区	43	2	20	1	0	0	4	0	0	3	1
广东省	100	0	26	0	0	0	5	1	0	2	1
重庆市	81	0	33	1	0	0	4	0	1	6	1

^①参见《宁夏回族自治区乡村振兴促进条例》，https://nynct.nx.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/nmttz/202405/t20240507_4531228.html。

^②参见《陕西省乡村振兴促进条例》，http://www.shaanxi.gov.cn/zfxxgk/czwjgk/dfxfg/202402/t20240226_2320570.html。

表1 (续)

上海市	87	2	34	2	0	0	3	0	0	1	1
河北省	131	2	40	1	0	1	4	0	1	5	1
安徽省	84	0	21	1	0	0	5	0	0	5	1
贵州省	112	2	34	1	0	1	3	0	2	6	1
湖南省	53	0	18	0	0	0	2	0	0	2	1
甘肃省	74	1	28	1	0	0	4	0	1	2	1
江苏省	113	2	38	4	0	1	2	0	0	2	1
陕西省	65	0	22	0	0	0	2	0	1	2	0
宁夏回族自治区	86	1	26	1	0	1	6	0	2	4	1
青海省	84	1	22	1	0	1	7	0	0	2	0
黑龙江省	71	2	31	0	0	0	4	0	0	0	1

注：①乡村振兴立法中某一条文下的不同款经常分属不同的规范属性，为方便统计，统一以“款”为最基本的统计单位。例如，《宁夏回族自治区乡村振兴促进条例》第二十四条第一款属于强制性规范，第二款属于激励性规范。②表中省级行政单位排列以乡村振兴地方性法规通过的时间先后为序。例如，湖北省是最早出台乡村振兴地方性法规的省份，《湖北省乡村振兴促进条例》通过时间为2020年1月17日，因此湖北省在25个省份的排序中居于首位。

表1的统计结果显示，乡村振兴促进型立法的规范类型主要呈现以下特点：

第一，从规范类型的大类来看，强制性规范多于激励性规范。这表明，乡村振兴立法侧重于加强政府及相关部门的乡村振兴责任，对乡村振兴实施者、参与者的激励则稍显不足。这与现阶段政府主导乡村振兴事业、乡村振兴促进型立法广泛涵盖“三农”领域有关。因乡村振兴事业的重要性、乡村振兴立法的综合性，立法者对政府行为模式的设定多以强制性规范呈现出来，由此规范政府的乡村振兴促进工作。

第二，在激励性规范的细化分类中，宏观倡导型规范占据绝对优势地位。宏观倡导型规范的大量存在使得乡村振兴法律激励具有较强的理念倡导色彩，多依托于地方政府的行政权力贯彻，这会增强乡村振兴激励的行政恣意性和自由裁量性（王怀勇和邓若翰，2020）。

第三，宏观倡导型激励以外的激励性规范以增加收益型激励和特殊待遇型激励为主，同时还包含一定数量的特殊荣誉型激励。增加收益型激励主要表现为设立乡村振兴专项资金或发展基金、增加乡村振兴财政经费投入。例如，《乡村振兴促进法》第五十八条明确规定“国家建立健全农业支持保护体系和实施乡村振兴战略财政投入保障制度。县级以上人民政府应当优先保障用于乡村振兴的财政投入，确保投入力度不断增强、总量持续增加、与乡村振兴目标任务相适应”。同时，给予乡村干部、教师和医生、农业科技人员等长期在乡村工作的人才优待和荣誉。例如，《吉林省乡村振兴促进条例》第七十一条规定“对长期在乡村任教的教师在职称评定等方面给予优待”^①。此外，相当一部分乡村振兴地方性法规中设置了赋予权利型激励条款，为特定主体增设某种权利或减免某些义务，能够对特

^①参见《吉林省乡村振兴促进条例》，http://agri.jl.gov.cn/zwgk/zcfg/fg/202112/t20211214_8321478.html。

定主体产生重要的激励。例如,《河南省乡村振兴促进条例》第六十条第二款提出“保障农民从集体经营收入中获得收益分配的权利”^①,赋予农民更多的财产权利。减免责任型激励较少,主要是针对政府工作人员的容错纠错制度,通过事后减轻责任进行激励。减少成本型激励、减免义务型激励几乎没有。从治理技术来看,赋予权利型激励更具有普遍性、长效性和体系性(王小林和李瀚正,2022)。这些赋予权利型激励有利于激发社会主体的乡村振兴意识,促进社会主体从乡村振兴旁观者向乡村振兴主导者转变,是一种更能够回应乡村振兴现实需要的法律激励路径。

(二) 激励对象样本梳理

法律激励是以激励对象的内在需要为着力点,诱导激励对象完成法律所设定的激励目标(王小林和李瀚正,2022)。具体到乡村振兴事业,充分调动全社会参与的积极性是法律制度欲实现的最大激励效能。因此,乡村振兴法律激励的对象应该是涵盖理论意义上的个人(自然人)、机构和组织(法人)以及国家机关(丰霏,2015b)。在乡村振兴立法中,便有多种关于激励对象的表述。根据乡村振兴立法情况,可将激励对象归纳为社会、市场、农民、政府四类,具体包括:以社会组织为代表的社会力量,以商业组织、社会资本为代表的市场力量,以农民为代表的乡村本土力量和以政府及其工作人员为代表的公权力机构。为考察乡村振兴立法中激励对象分布情况与联结关系,本文对乡村振兴法律文本涉及的激励对象进行编码与统计分析,统计结果如表2所示。

表2 乡村振兴促进型立法的激励对象统计结果

激励对象	条款编码	频次(次)	占比(%)
社会	0-16-2、0-23、0-25-1、1-22、1-35-2、1-42……21-29-1、21-29-2、21-29-3、21-30、21-58-2、21-58-3、21-59-2、21-78、21-79……25-59	316	44.57
市场	0-19-1-3、0-22、1-14、1-16-2……21-74-1、21-74-2-2、21-74-2-3、21-74-2-4、21-74-3、21-75-2、21-76……25-63	157	22.15
农民	0-20-1、0-21-1、1-25-2……21-56-2、21-62、21-66……25-45	104	14.67
政府	0-43-1、0-48-1、0-58-2、1-39-2、1-43-2……21-81、21-82……24-72	68	9.59
社会+市场	0-17-2、0-21-3……19-8-3、20-27-2-1……24-22	51	7.19
社会+农民	1-21-3……15-25-4……25-35	8	1.13
市场+农民	3-52-3-1、8-44-2、25-24-2、25-33	4	0.56
社会+政府	20-52-2	1	0.14

注:乡村振兴法律文本中涉及激励对象的条款编码逻辑为“文本编号—条—款—具体要点序号”。根据乡村振兴立法的法律位阶和通过时间顺序形成“文本编号”,从中央到地方编码依次为0~25。对乡村振兴立法中的法条进行编码,形成“条”或“款”编码。法条结构层次中若只到“条”层次结构单位,则编码为两级;若到“款”层次结构单位,则编码为三级。若乡村振兴立法同一“条”或“款”中涉及两个及以上激励对象,则按激励对象的先后顺序形成“具体要点序号”,并在“条”或“款”编码的基础上增加一级。例如,《甘肃省乡村振兴促进条例》第五十九条第2个激励对象的条款编码为20-59-2,第二十七条第二款第2个激励对象的条款编码为20-27-2-2。

^①参见《河南省乡村振兴促进条例》, <https://www.henan.gov.cn/2022/01-24/2386964.html>。

表 2 的统计结果显示，乡村振兴促进型立法的激励对象主要呈现以下特点：

第一，乡村振兴法律激励对象多元化。由表 2 可知，社会、市场、农民、政府均作为激励对象出现在《乡村振兴促进法》与地方层面的乡村振兴地方性法规中，强调激励各类对象充分参与乡村振兴事业并各显其能，主要通过鼓励多元主体的积极参与并给予激励的方式来实现治理效果（于文豪，2022）。乡村振兴促进型立法的激励对象中，社会、市场、农民和政府主体占比情况分别为 44.57%、22.15%、14.67% 和 9.59%。这说明，首先，立法者意识到市场和社会是促进乡村振兴高质量发展的有效力量；其次，乡村振兴立法强调激发农民的主体性以及乡村建设中农民主体地位的实现；最后，乡村振兴立法强调的是政府主体的职责，因此对政府主体的激励占比最低，更强调政府遵循依法行政的要求，保证国家机关及其工作人员认真贯彻落实乡村振兴战略。

第二，乡村振兴法律激励对象的行动协同格局尚未形成。表 2 的统计数据显示，“社会+市场”“社会+农民”“市场+农民”“社会+政府”作为联合激励对象的占比均较低，分别为 7.19%、1.13%、0.56%、0.14%。从中央层面来看，《乡村振兴促进法》并未明确涉及构建“政府—市场—社会”的协同格局。从地方层面来看，目前仅有湖北省、江西省、山东省、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、河北省、甘肃省 7 个省份的乡村振兴地方性法规中规定了建立“政府、市场、社会协同推进”乡村振兴的发展格局^①。例如，《湖北省乡村振兴促进条例》第六条第二款明确提出了“鼓励、支持和引导企业事业单位、人民团体、社会组织和个人参与、服务乡村振兴，建立政府、市场、社会协同推进的机制”。由此可见，不同层面、不同地方的乡村振兴立法对激励对象“行动协同”的理解和定位不同，这与《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》中提出的“构建政府、市场、社会协同推进的乡村振兴参与机制”的要求还存在差距。在有力有效推进乡村全面振兴的背景下，需要进一步探讨如何积极构建多元主体协同参与的乡村振兴格局。

（三）激励范围样本梳理

激励范围在本文中是指立法者鼓励、激励相关主体积极从事的乡村振兴活动的范围。乡村振兴战略是乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴五大方面协同发展的体系，乡村振兴法律激励也直接或间接作用于这五大方面。乡村振兴立法样本中除《湖南省乡村振兴促进条例》《陕

^①具体详见《湖北省乡村振兴促进条例》第六条第二款、《江西省乡村振兴促进条例》第六条第二款、《山东省乡村振兴促进条例》第四条第一款、《新疆维吾尔自治区乡村振兴促进条例》第七条第二款、《广西壮族自治区乡村振兴促进条例》第九条第一款、《河北省乡村振兴促进条例》第八条、《甘肃省乡村振兴促进条例》第七条第一款。参见《湖北省乡村振兴促进条例》，http://nyj.enshi.gov.cn/zcfg/202011/t20201112_1034848.shtml；《江西省乡村振兴促进条例》，https://www.jiangxi.gov.cn/art/2021/9/28/art_5213_3813537.html；《山东省乡村振兴促进条例》，http://www.shandong.gov.cn/art/2021/6/22/art_100033_10292032.html；《新疆维吾尔自治区乡村振兴促进条例》，<https://www.xinjiang.gov.cn/xinjiang/zfxxtpgj/202202/535fc92affc24bc38c69a3e06dcb7cf2.shtml>；《广西壮族自治区乡村振兴促进条例》，<http://xczx.gxzf.gov.cn/zfxgk/fdzdgnr/zcwj/sjzcwj/t12568505.shtml>；《河北省乡村振兴促进条例（全文）》，<http://nync.hebei.gov.cn/html/www/zhengcfg/1585158395590541314.html>；《甘肃省乡村振兴促进条例》，<https://www.gansu.gov.cn/gsszf/gsyw/202212/2162831.shtml>。

西省乡村振兴促进条例》未采取章节的立法体例外，《乡村振兴促进法》和其余 23 部省级乡村振兴地方性法规均围绕乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴细分章节（章节标题表述略有差异但内涵一致）。考察其中有关激励范围的阐述，基本与“五大振兴”相契合。例如，产业振兴中的农业科技成果转化推广激励、农业机械生产研发和推广激励，人才振兴中的人才引进、培养激励等。已出台的 25 部省级乡村振兴地方性法规中，浙江省、福建省两地的乡村振兴促进条例中的激励范围已有所扩大，将乡村振兴的智慧化、数字化纳入激励范围^①。例如，《浙江省乡村振兴促进条例》第三十九条规定“引导和支持发展智慧农业，推动数字农业工厂、数字农业基地建设”，将上位法《乡村振兴促进法》第十二条中“推进数字乡村建设”规定的激励范围进行了拓展。为了考察乡村振兴立法中激励范围分布情况，本文以“五大振兴”为分析维度，对乡村振兴法律文本涉及的激励范围进行编码与统计分析，统计结果如表 3 所示。

表 3 乡村振兴促进型立法的激励范围统计结果

激励范围	条款编码	频次（次）	频次占比（%）
产业振兴	0-12-2、0-15-1、0-15-2……15-4-3、15-7-1……25-12-1……25-59	266	34.32
人才振兴	0-24、0-25-1、0-25-2……16-57-2……25-36、25-37-1……25-40-1	270	34.83
文化振兴	0-31-1、0-31-2……14-31……21-36-1、21-36-3……25-43-2	77	9.94
生态振兴	0-34、0-35-1、0-37-1……17-30-2……24-25……25-44	75	9.68
组织振兴	0-45-1、0-46-1、0-46-2……14-40-1、14-41-2……24-44、25-51	87	11.23

注：同表 2 激励对象的条款编码逻辑。

通过对样本比较研究后可以发现，法律激励中产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴五大方面的占比不同，且差距较大。其中，人才和产业领域是法律激励的重中之重，涉及人才振兴和产业振兴的法律激励从数量来看占比较高。但考察乡村振兴地方性法规中“产业振兴”章节条款内容可以发现，产业振兴中重点推进的产业融合发展激励较少，不仅没有对产业发展的直接激励规定，也缺乏间接激励。例如，税收优惠局限于生产环节，且多集中于初级农产品和初加工农产品，深加工环节、销售环节的税收优惠非常有限，未形成全产业链的税收激励机制，如此一来，国家强力提倡的三产融合发展恐受到影响。文化振兴、生态振兴、组织振兴的法律激励较少，且主要是原则性的宏观倡导型激励，远不及人才振兴的法律激励充分。据笔者考察，文化类、生态类、组织类激励的文本载体主要是省政府办公厅发布的实施意见，但这属于政策激励而非法律激励，这些领域的法律激励存在稳定性不足、效力不高的问题。

（四）激励措施样本梳理

基于乡村振兴战略的系统性和乡村振兴立法的体系性，本文对激励措施的归纳分析围绕全局及产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴五大方面展开。本文将激励措施分为物质激励措施和非物质激励措施两大类。受张双梅（2020）等学者启发，笔者又将物质激励细分为财税激励、金

^①参见《浙江省乡村振兴促进条例》，http://nynct.zj.gov.cn/art/2021/9/6/art_1229564739_2352818.html；《福建省乡村振兴促进条例》，https://www.fujian.gov.cn/zwgk/ztzl/tjzfnzb/zcwj/fj/202111/t20211110_5771002.htm。

融激励，将非物质激励细分为精神激励、职业发展激励。

在乡村振兴全局方面，主要是财政激励措施。其一是财政扶持激励。《乡村振兴促进法》是乡村振兴法治领域出台的内容最综合、专门指导乡村振兴的一部法律文件，其中，财政扶持激励是保障乡村振兴财政投入及其稳定增长的重要举措。25 部省级乡村振兴地方性法规大多选择与《乡村振兴促进法》保持内容上的同构。其二是专项资金或基金激励。在政府激励角色的主导下，以专项资金或基金的方式推动资本集聚助力乡村全面振兴。除新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、广东省、西藏自治区、陕西省、黑龙江省 6 个省份外，中央层面和 19 部省级乡村振兴地方性法规均规定，设立的相关专项资金、基金应当按照规定加强对乡村振兴的支持。

在产业振兴方面，既有财税激励措施也有金融激励措施。其一，产业振兴方面的财税激励措施主要包括财政激励和税收激励。其中，财政激励主要包括农机购置补贴、农业保险保费补贴、农业金融补贴，这些激励措施有利于推进农业产业现代化进程和推动战略性新兴产业发展。而税收激励与财政激励相比，对产业的结构性调整具有重要作用，尤其是税收优惠激励对产业兴旺方面具有较大的应用优势。因此，需要给予农村金融机构税收优惠，健全适合农业农村特点的农村金融体系。但立法样本中，仅有天津市和吉林省两地立法明确规定对金融支农服务予以税收优惠激励。具体而言，《天津市乡村振兴促进条例》第五十八条规定“落实金融支农服务奖励、补贴、税收优惠等政策，鼓励各类金融服务机构依法创新金融产品和服务模式，发展乡村普惠金融，为乡村振兴提供金融服务”^①；《吉林省乡村振兴促进条例》第七十九条规定“落实金融支农服务奖励、补贴、税收等优惠政策，鼓励金融机构和地方金融组织创新农村金融产品和服务模式，发展乡村普惠金融”。通过政策性金融支持乡村建设等措施，可在降低交易成本并提高产业竞争力的同时将资源向农业农村适当转移倾斜，以金融赋能乡村振兴（胡雅淇和林毅夫，2023）。其二，产业振兴方面的金融激励措施主要包括保险激励和融资担保激励。从保险激励来看，保险激励主要是政策性农业保险激励，基于农业的弱质性，农业保险可以加强经济补偿分摊，保障农民经营性收入。但目前农业保险的供需方面存在不平衡，且受政府农业保险补贴政策影响较大。因此，应大力推进政策性农业保险工作，激励小农户与新型农业经营主体参保、保险机构承保。从融资担保激励来看，政府性融资担保机构应加大力度在金融领域服务“三农”小微企业，进一步缓解“三农”小微企业融资难、融资贵问题，促进农村一二三产业融合发展。

在人才振兴方面，物质激励措施、精神激励措施和职业发展激励措施形成合力，发挥综合作用。物质激励措施和精神激励措施作为最基本、最有效的激励措施，被广泛运用于各个历史阶段和多个制度领域，在乡村振兴法治领域同样如此。物质激励在乡村振兴法律法规中表现为提高基层干部待遇、发放工作补贴等，湖北省、天津市、福建省、四川省、吉林省、河南省、新疆维吾尔自治区、重庆市、河北省、江苏省 10 个省份明确作出物质激励相关规定。精神激励主要是指关爱激励和容错纠错，江西省、山东省、新疆维吾尔自治区、河北省、安徽省、江苏省、宁夏回族自治区、青海省 8 个省份已作出精神激励相关规定。在乡村振兴法律激励中，对基层干部主要运用职业发展激励这一措施。例如，

^①参见《天津市乡村振兴促进条例》，https://nync.tj.gov.cn/SY0/XWDT152013/TPXW152014/202111/t20211102_5671960.html。

湖北省、江西省、吉林省、河南省、广西壮族自治区、上海市建立健全从优秀村（社区）干部中选拔乡镇领导干部、考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员机制，其中，上海市特别对从优秀村党组织书记中选拔领导干部的机制作出规定。政治激励和职业发展激励事关基层干部的政治认可和事业晋升，这意味着职务职级的升迁和工资福利等待遇的增长，具有综合性的激励功能，对基层干部发挥着关键性的激励作用。乡村教师、乡村医疗卫生人员、农业科技人才是乡村振兴中不可缺少的智力资源，对这些群体的激励也必不可少，但对三者的具体激励措施存在差异。对乡村教师的激励措施涵盖物质激励和职业发展激励。例如，广西壮族自治区对乡村教师的编制核定、工资福利、住房安置、职称评聘予以倾斜。对乡村医疗卫生人员主要是物质激励，具体内容为提高和改善乡村医疗卫生人员待遇，从中央到湖北省、浙江省、天津市、四川省、吉林省、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、重庆市、河北省、贵州省、甘肃省皆如此。而对农业科技人才的激励较为综合，涵盖物质激励、精神激励和职业发展激励等。例如，《河北省乡村振兴促进条例》提出应当建立健全农业科技特派员和农业科技专员制度，通过岗位与编制适度分离、职称评聘、评奖评优等方式，鼓励引导科技人才进村入企服务；《河南省乡村振兴促进条例》赋予科研人员科技成果所有权，激励其进行农业科技创新和推广。

在文化振兴和生态振兴方面，物质激励运用中出现了创新性激励措施。由前文的分析可知，文化振兴和生态振兴的激励范围较为含糊、宽泛，但也存在诸多创新性的激励措施，如积分制的创新运用。

《河北省乡村振兴促进条例》第六十三条的“文明积分”、《贵州省乡村振兴促进条例》第三十八条的“积分奖扣”等激励约束措施^①、《安徽省实施〈中华人民共和国乡村振兴促进法〉办法》第三十条的“生活垃圾分类处理积分兑换超市”^②，都旨在激励村民积极参与文化、生态方面的公共事务治理。例如，安徽省霍山县迎水庵村通过文明新风评比，将村民在生活中的“小真、小善、小美”转化为积分，村民可以凭借积分到文明超市兑换成油、盐、酱、醋、茶，以及牙膏、牙刷、洗发水等生活物品（张岳，2021）。这一过程运用创新性的物质激励措施，即通过积分累积后兑换礼品的形式激励村民参与乡风文明培育，建设宜居宜业和美乡村。

在组织振兴方面，组织振兴是乡村振兴的有机组成部分和重要保障。《乡村振兴促进法》第四十一条和第四十二条分别提出“加强乡镇人民政府社会管理和服务能力建设，把乡镇建成乡村治理中心、农村服务中心、乡村经济中心”和“村民委员会、农村集体经济组织等应当在乡镇党委和村党组织的领导下，实行村民自治”。农村基层组织建设是乡村振兴的重要抓手。推进组织振兴，要充分发挥农村基层党组织的领导作用，健全以党组织为核心的农村基层组织体系。这也是完善现代乡村社会治理体制的基本要求。乡村振兴立法中组织振兴的激励措施以宏观倡导型激励为主。在激励措施的设置方法上，常见的激励措施表现为“应当支持”“应当引导”“应当健全”这些倡导性且原则性的规定，但在具体激励措施的设计制定方面还有所欠缺，需要进一步细化。例如，《乡村振兴促进法》第四十

^①参见《贵州省乡村振兴促进条例》，http://nynct.guizhou.gov.cn/zwgk/xxgkml/zcfgwj/dfzcfgwj/202302/t20230209_78175599.html。

^②参见《安徽省实施〈中华人民共和国乡村振兴促进法〉办法》，<https://www.ah.gov.cn/zwjyw/ztl/fzshhfzzfjs/zxdt/554189771.html>。

七条规定“支持、规范和引导农村社会组织发展”，这充分表现了激励农村社会组织发展的立法意图，但并未明确具体的激励措施。而已经出台的省级乡村振兴地方性法规中对组织振兴也同样缺乏具体详细的激励措施，容易导致激励规定的可操作性弱。

四、乡村振兴法律激励存在的问题

基于对乡村振兴法律激励的实践样本的分析，笔者发现，乡村振兴法律激励的总体情况并不十分理想，具体到激励对象、激励范围、激励措施方面都仍然存在一些问题，这在一定程度上制约了法律制度对乡村振兴事业发展的正面激励作用。

（一）基本情况：法律激励供给仍然不足

根据上述分析，乡村振兴立法中激励性规范数量和占比不高，目前为乡村振兴战略提供具体激励措施的规范仍以政策性文件居多。不论是《关于实施乡村振兴战略的意见》还是《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》都明确要求强化乡村振兴法治保障，其中当然包括乡村振兴激励机制的法治保障。但《乡村振兴促进法》以及大部分省级乡村振兴地方性法规中的各项具体激励措施仍需要依靠“政策”而非“法”的形式落实。这在乡村振兴财税激励、金融激励等领域体现得淋漓尽致。例如，《天津市乡村振兴促进条例》规定的“落实金融支农服务奖励、补贴、税收优惠等政策”仍需要借助配套的政策性文件予以落实，而财税政策的不确定性^①加剧了乡村振兴财税激励的不稳定性。

乡村振兴的政策激励虽为激励的来源与供给提供了正当性，但这些政策因其易变性、短期性而难以发挥法治在乡村振兴中“固根本、稳预期”的保障作用。以农村社会组织的合法性问题为例，有学者通过考察农村社会组织参与农村基础设施建设项目的实践情况发现，合法性问题至今仍是限制农村社会组织参与乡村振兴的瓶颈问题，实践中“指令”代替“法”、近期“指令”代替过去“指令”，导致在同一个项目实施过程中农村社会组织遭遇了先被认定为合法主体、后又被认定为非法主体的境况（杨慧，2023）。农村社会组织参与乡村振兴的合法性问题也说明赋予权利型法律激励的不足，这易使得相关主体在乡村发展过程中既无法持续参与乡村振兴，还要承担权利不确定性和不可预期带来的法律风险。

此外，需求的差异性与行政表达的裁量性让法律激励陷入非均衡化困境。例如，义乌市的“农民住房财产权抵押模式”、重庆市的“地票交易”模式、广东省的农村土地“再集体化”模式、天津市的农村宅基地“置换住宅”模式等，这些政策实践模式都具有很大的裁量性和创新空间，激活了农村宅基地这一“沉睡资产”，为增加农民财产性收入提供了新思路，但结果是这些乡村振兴的实践模式均未在后续的立法表达中予以确认（张艳丽，2022）。如果不能及时走出“重政策、轻法律”的困局，将造成人们对法律功能和价值的轻视，不仅否定了法律作为一般性、稳定性、可预期性行为规范的特

^①学术界对于财税政策的不确定性进行了大量研究，有学者基于适应性学习分析框架，利用月度数据分析中国财税政策市场预期模式及其不确定性问题，得出“财税政策不确定性的估计结果是稳健的，且财政政策的不确定性高于税收政策的不确定性”的结论。详见龚旻等（2020）。

质，也将对法治的社会治理功能、纠纷调处功能以及权利保障功能造成消解，甚至影响“依法治国”作为国家治理基本方略在“三农”领域的结构性地位（荆月新，2023）。乡村振兴激励的法律供给依然任重而道远。加强乡村振兴的法律供给早已不止于形式层面的法治，应从程序内容与实体内容的衔接以及激励效果的实质层面综合考量。

（二）激励对象：多主体协同理念与协同机制不清晰

在全面实施乡村振兴战略过程中，乡村振兴立法需要强化与党和国家政策法规的协同作用^①。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》主张构建的“政府、市场、社会协同推进的乡村振兴参与机制”契合当前乡村振兴促进工作，对推进乡村振兴战略具有较强的指导意义。然而，在乡村振兴立法实践中仍然存在以下三个方面的问题。

第一，在理念上，激励对象行动协同的重要性在法律位阶层面尚未得到充分确认。《乡村振兴促进法》并未明确“政府—市场—社会”的多元协同格局，反而是在省级乡村振兴地方性法规中存在“协同推进”的立法表达。这表明激励对象的多元协同格局在部分地方立法层面虽已确立，但法律位阶并不高。高位阶法律规制的缺失将导致难以充分保障多元主体的参与地位，从而无法调动多元主体参与积极性，尤其是社会组织参与乡村振兴激励功能的发挥极为有限。

第二，在制度上，激励对象行动协同机制不清晰。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》中明确规定要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制”，明确了政府、社会和公众在乡村振兴战略中的地位，乡村振兴法律激励也应明确政府负责、社会协调、公众参与的工作机制。但是，在全国大部分地区的乡村振兴地方性法规中并没有明确各类激励对象的地位。乡村振兴法律激励中对农民主体地位的关照仍然不够充分。有研究团队在浙江省、河北省等5个省份的10个村庄开展“农民视角的乡村振兴”调研，分析所收集的529份农民问卷以及针对部分农民、村干部、乡镇和县级领导干部的深度访谈资料后发现，农民认为他们自身在乡村振兴中并非确定的受益主体，也并非当然的核心行动主体，而更多认为自己是乡村振兴行动中的配角。例如，少数农民认为乡村振兴是精准扶贫的延续，受益主体主要是脱贫户，“和大多数老百姓关系不大，还是针对（原）贫困户”，也有农民认为乡村振兴主要是为了扶持家庭农场等新型农业经营主体，“政府的项目很多都给了大户、合作社”（刘娟和王惠，2023）。

第三，在推进乡村振兴过程中，基层政府由于角色定位不清晰，在执行政策任务时存在偏离激励目标的问题。在乡村建设“行政整合社会”实践模式中，基层政府为了回应上级政府的检查考核要求，采取程式化的建设过程、精细化的建设内容与非社会性的考核评价，导致部分创建工作脱离了乡村社会需求与农民生活习惯，降低了资源利用的实际效率（马锐和赵晓峰，2024）。在当前乡村振兴实践中，政府、市场、社会组织和农民等主体由于诉求差异较大，在参与乡村振兴建设时出现职责模糊、

^①《乡村振兴促进法》的基本内容与《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》等政策性文件内容一脉相承，这些政策性文件所确立的基本制度被《乡村振兴促进法》所延续和深化，这一做法是将政策主张按照法定程序上升为法律的典型做法，充分体现了党领导立法的科学性。详见冯兆蕙（2022）。

分工不明、权力交叉等问题，尚未形成有效的主体衔接和资源整合，使得乡村振兴建设难以释放协同效应（刘祖云和许志中，2023）。

（三）激励范围：乡村“五大振兴”激励失衡

乡村“五大振兴”激励失衡，即产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴之间法律激励失衡。乡村振兴立法在人才振兴激励方面最为侧重，产业振兴激励次之，文化振兴、生态振兴和组织振兴则激励更少。根据前文分析结果，乡村振兴立法“五大振兴”激励范围比例^①的排名依次是人才振兴（270次，占比34.83%）、产业振兴（266次，占比34.32%）、组织振兴（87次，占比11.23%）、文化振兴（77次，占比9.94%）和生态振兴（75次，占比9.68%）。尽管乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕离不开人才的作为，人才是乡村振兴的关键，但乡村其他方面振兴对人才振兴同样具有积极的助推作用（刘玉侠和张剑宇，2021）：产业振兴为人才提供物质和平台，文化振兴为人才提供职业发展渠道，生态振兴为人才提供生态宜居的环境，组织振兴为人才提供畅通的政治渠道和充分的社会保障。乡村“五大振兴”协同激励、共同发展才是最优路径，仅偏重某一方面并不会产生“1+1+1+1+1>5”的效果。

从乡村“五大振兴”的内部视角观察，法律激励也并不均衡。以已有法律激励范围为基准，如前文所述，乡村振兴促进型立法在产业振兴方面忽视对三产融合、特色产业等的激励，在人才振兴方面对本土人才——农民的激励仍不充分。尽管《乡村振兴促进法》在“人才支撑”章节中已作出相关规定，但从具体内容来看，这部分法律激励的规定偏向原则化，可操作性弱。当前15~39岁的年轻人常住农村的比例低于30%，乡村人才尤其是青年人才的匮乏已成为推进乡村全面振兴迫切需要解决的问题（李海金，2023）。尽管国家持续加大向乡村输送人才的力度，但由于缺乏有效的激励机制，人才引留仍然比较困难。一些地方的外来人才具有工作“有效期”，下乡服务时长一般是1~3年，一些驻村干部进入村庄不是“扎根”而是“过客”，服务期结束就离开，将驻村工作视为过渡性的“跳板”（章文光，2024）。此外，乡村振兴立法缺乏对长期在乡村工作的本土人才职称倾斜激励机制的构建，大多数本土人才可能拿不到职称和聘任证书，更遑论提高本土人才的待遇并提供系统的培养培训机制。鉴于以上问题，乡村振兴法律激励的产业、人才、文化、生态和组织五大激励范围中章节条款内容所体现的激励措施尚不能很好满足乡村振兴事业发展的要求，需要进一步均衡乡村“五大振兴”中激励措施的比例，并扩大乡村“五大振兴”内部的激励范围。

（四）激励措施：模糊性、物质性、碎片化

就立法技术而言，激励措施模糊性特征明显。乡村振兴法律激励普遍是宏观倡导型规范，诸多与激励相关的术语，如“促进”“鼓励”“推进”“支持”“倡导”，缺乏具体的激励措施。虽然这可以体现其激励性立法意图，但也极易产生法律激励措施执行性弱、激励效果不佳的不利影响。例如，除浙江省、广东省之外的其他省份的乡村振兴地方性法规均规定，对在乡村振兴促进工作中作出突出

^①激励范围比例是指，在乡村振兴立法中，某一激励范围占有所有激励范围（产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴）的百分比。例如，人才振兴这一激励范围占有所有激励范围的百分比为34.83%，占比最高。

贡献的单位和个人，按照国家规定（本省有关规定）进行表彰奖励，却没有明确规定具体的奖励方案，最终可能使得该项激励措施流于空泛。具体而言，激励措施模糊性主要体现在：一是目标激励机制不够完善。例如，部分地方派出单位对驻村干部在帮扶村的工作内容缺乏明确的目标要求，个别驻村干部从而抱有“不求最好，但求最稳”的想法，工作流于形式。二是考核激励机制不够完善。例如，部分高校的“三农”领域科研人员开展的送农业技术服务下乡工作与单位绩效考评无法直接挂钩，“按绩取酬”原则得不到充分体现，在农村工作中缺少工作动力和创新激情（章文光，2024）。

就立法内容而言，激励措施普遍采用物质手段却缺乏物质基础保障。法律激励理论源于经济学的“经济人假设”和社会心理学的“社会人假设”，前者比后者更具实践优势，因而在制度设计中以“经济人假设”为指导理念，相应的物质激励措施占绝大多数，如财政投入保障。但物质激励措施对激励资金有明显的需求，且不同的激励方式需要的激励资金规模不同，受地方财政因素影响较大，有些地方地方政府债务负担原本就很重，财政资金不足^①。而精神激励如定期举行“乡村振兴表彰大会”对为乡村振兴事业作出突出贡献的对象进行表彰、赋予特殊荣誉等，则不会太受地方财政制约。

就立法体系而言，激励措施呈现碎片化特征。基于激励政策法律化的实践样态，回溯激励措施的政策样态可以发现，激励措施多散见于政策性文件，且政策性文件发布的目的通常不是出于激励的意图，而是出于行政管理的意图，这就导致由此转化来的法律激励也同样存在碎片化问题。正是由于乡村振兴激励措施的碎片化、激励政策性文件的分散性，在学术研究领域，学者大多是具象地从乡村振兴的某一领域或某一角度展开分析，最普遍的出发点是从乡村教师激励、基层干部激励等角度进行研究，仍缺少从宏观角度展开的对乡村振兴法律激励全面、系统的研究。

五、乡村振兴法律激励的机制革新

如前文所述，在法律激励视角审视之下，乡村振兴立法存在宏观上法律激励供给不足，微观上法律激励对象定位不清晰，激励范围比例失衡，激励措施模糊化、物质化、碎片化等问题。针对这些问题，应从以下四个方面着手，促进乡村振兴法律激励的机制革新。

（一）强化法律激励制度的有效供给

政策层面的激励机制可以在短期内增进对民众积极性的激励，但与法律层面的激励机制相比仍缺乏长期性与稳定性，无法全面保障市场主体和农村经济主体的权利，难以彻底激发民众投身乡村振兴事业的积极性（代水平和高宇，2019）。基于乡村振兴对法律激励的巨大需求，亟待将业已成熟的政策措施用“法”的形式固定，加大激励政策或激励措施法治化的力度，以更加契合于乡村振兴事业的长期性和复杂性。

^①统计数据显示，地方政府显性债务规模从2015年的15.76万亿元增至2022年的35.07万亿元，年均增长13.16%，尤其在2018年后增速进一步提升。地方政府债券尤其专项债券发行量呈快速增长态势，地方政府债券还本付息压力开始显现，2022年地方政府债券还本额占地方财政收入之比是25.61%。详见陶然和余家林（2024）。

具体而言，可以总结全国乡村振兴战略实施中试点改革的经验，尤其是随着试点改革的深入而形成的可复制可推广的经验，经由《乡村振兴促进法》等的补充或修改上升为法律制度，实现法律对实践的积极回应，以降低政策的不稳定性。以乡村发展用地为例，目前引领农村土地制度改革的是作为政策性文件的各类试点暂行办法（耿卓和孙聪聪，2020）。例如，《广东省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村产业振兴的通知》中提出，允许县级政府在确保县域范围内耕地数量不减少、质量不下降前提下，采用分散划块、点状分布的形式供地^①。该政策性文件中的“点状供地”模式的探索实践源于浙江省^②，后被安徽省、上海市、广东省等省份借鉴，通过政策性文件鼓励农村零散存量建设用地有效利用，以解决乡村振兴“用地难”问题。然而，相较于“政策之治”，“法治之治”的优势在于长效性和稳定性。因此，应有序、审慎地把“三农”政策中稳定的、长期实施的部分及时法治化，并在“三农”法律与政策的协同作用中寻求实现乡村振兴的最佳进路。《乡村振兴促进法》为弥合法律与政策二者之间的张力提供了可能，有力推动了农业农村法律的体系化（谢忠洲和彭强，2021）。通过强化《乡村振兴促进法》中激励规则的有效供给，充分发挥法律的激励功能，可以有效回应乡村振兴战略实施中多元主体对增量型制度供给的需求。

同时，可以授权地方灵活出台激励措施以应对地方特色要求。乡村振兴地方立法中相关激励规则和程序规则应对中央层面的《乡村振兴促进法》加以承继和创新，这样既可以增加地方立法中的法律激励供给，也有助于促进各地方乡村振兴法律激励符合各地方乡村振兴发展需要，彰显地方立法特色。例如，浙江省作为全国数字经济的先行地，《浙江省乡村振兴促进条例》设立了“数字乡村”专章，新增推进新型数字基础设施建设、引导和支持发展智慧农业、支持乡村电子商务平台建设、拓展乡村治理与服务数字化应用场景等激励措施。也有个别省份针对本区域的特色资源和区位优势进行数字赋能产业的创新，如福建省加大对海洋牧场、海洋信息与数字产业等新兴业态的扶持^③。凸显地方特色和规范立法技术是提升立法质量的重要举措，应以法治供给提升制度供给的整体效能（陈灿祁和彭媛，2023）。

此外，中国现阶段乡村振兴建设过程中面临的激励困境，需要政府在激励规则供给、激励制度实施等方面发挥重要作用。鉴于此，可在乡村振兴的地方立法中设置可诉性规则，明晰乡村振兴效果的奖惩机制，规范政府对多元主体的激励，维护被激励主体的合法权益。例如，吉林省作为中国的粮食大省，《吉林省乡村振兴促进条例》以“粮食安全”作为专章，全面落实粮食安全省长责任制，巩固国家粮食战略基地地位，完善政府粮食安全考核机制，将“黑土地保护”纳入政府绩效考核体系和领导干部离任审计制度，进一步细化了《乡村振兴促进法》第八条对“保障国家粮食安全”的要求。

^①参见《广东省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村产业振兴的通知》，http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2019/36/content/post_3366591.html。

^②参见《浙江省人民政府办公厅关于做好低丘缓坡开发利用推进生态“坡地村镇”建设的若干意见》，https://www.zj.gov.cn/art/2018/6/29/art_1229620741_2395074.html。

^③参见《福建省乡村振兴促进条例》，http://www.fujian.gov.cn/zwgk/flfg/dfxfg/202111/t20211110_5771002.htm。

（二）构建多元主体的统合型协同格局

构建多元主体协同共建的格局是实现乡村振兴法律激励效应的重要途径。统合型协同是以党政组织领导多元主体协同互动为特征的新型协同共建模式，是兼具引领导向和协同导向的主动协同方式（刘祖云和许志中，2023）。具体而言，构建多元主体的统合型协同格局应从以下几个方面着手。

第一，应明确各主体的角色定位。在乡村振兴法律激励制度中政府既是激励制度的设计者、实施者，也是激励制度的利益关系者。激励制度实施涉及地方财政支持以及干部升迁和荣誉等激励措施。因此，应改革地方政府乡村振兴工作的评估考核体系，使考核指标更加丰富多元。社会组织、社会团体是乡村振兴中与政府相互支持、相互配合的重要力量，应激励民间社会组织、社会团体通过市场手段为乡村振兴事业提供资源、产品或服务，应对参与乡村振兴的社会团体给予一定的优惠政策，要激励其积极参与乡村振兴事业。农民是乡村振兴的核心主体，应从农民视角出发，以“受益主体”和“行动主体”来思考“谁是乡村振兴的主体”，而主体利益的保障、主体能动性的激活与多主体的协同参与则成为关键（刘娟和王惠，2023）。

第二，充分发挥多元主体互动基础上的协同作用。“引导”“吸纳”“培育”是统合型协同的三种有效手段。党组织和政府在农村建设中处于核心地位且发挥引领作用，引导市场主体，吸纳社会组织，培育农民精英及广泛动员群众，有效整合和优化配置资源，推动多元主体基于公共性目标协同共建乡村振兴事业（刘祖云和许志中，2023）。例如，有研究团队对浙江省农村发展的代表安吉县鲁家村进行实地调研与持续跟踪后发现，鲁家村在美丽乡村建设中形成了政府、市场、农民“三位一体”的发展机制：政府政策支持撬动了村庄沉睡资源，促进资源化资产；市场力量下乡经营村庄资源促进经营市场化，带动了更多资本下乡；政府支持和市场力量共同作用激发了农民主体性，农民在产业发展中的主体作用促进了收益均衡化，从而推动了农民生活富裕；“政府有为+市场有效+农民主体”的“三位一体”发展保障机制，有效推动乡村振兴从规划走向现实（韩旭东等，2023）。此外，要完善协同制度保障机制，以制度的衔接和完善保障多元主体之间互动的有效性。应明确政府参与乡村振兴事业的责权利、多主体协同互动的流程，以及市场主体参与乡村振兴的财政支持和税收优惠等方面的制度，助力多元主体协同参与乡村振兴。

（三）平衡乡村振兴的激励范围

要促进乡村振兴事业的全面发展，在激励范围的设计上就应该齐头并进，不可忽视某一方也不可过度偏重某一方面，否则可能会导致顾此失彼的失衡局面。

首先，应尽可能地扩大物质激励手段的适用范围，从产业振兴、人才振兴领域全面拓展到文化振兴、生态振兴和组织振兴领域。例如，物质激励中的“补贴”不仅适用于乡村产业的发展，而且适用于生态环境的保护。现阶段，中国的农业补贴并未与环境保护直接挂钩，对环境造成了负面影响，补贴政策产生的收入效应可能导致农户过度施用化肥和农药，造成农业面源污染（左喆瑜和付志虎，2021）。可以借鉴欧盟的交叉合规机制，健全农业环境表现监测评估机制，按照各地农业环境投入与实施效果设置差异化的补贴标准（许胜晴，2021），充分运用法律激励手段调节乡村发展行为。

其次，除了平衡乡村“五大振兴”的法律激励外，还需要将激励重心转移到各个领域内部急需发

展支持、处境最为艰难的方面，如产业振兴中的三产融合激励、人才振兴中的本土人才激励、文化振兴中的地区特色文化激励等。不同地区由于发展阶段不一致，最迫切、最需要的激励内容也不尽相同。因此，在这一过程中，应秉持因地制宜的原则，根据区域情况采取具有针对性的激励措施。在三产融合发展方面，各地应依托特色产业做长产业链。例如，湖北省支持建设粮食产业集群，黑龙江省推进乳制品、肉制品和食用菌等特色农产品精深加工。在生态保护补偿方面，各地应结合实际生态问题作出具体规定，而不是简单重复上位法的概括规定。

最后，在平衡乡村“五大振兴”及其内部结构的同时，可以结合区域实际特点，因地制宜地制定乡村振兴推动策略，从而促进以点带面式的全面发展。在乡风文明和生态文明建设成效显著的地区，可以在实现文化振兴、生态振兴的基础上，带动其他方面的振兴，从而实现“壮产业、重人才、兴文化、增绿色、强组织、促增收、融城乡”的乡村全面振兴。例如，苏北马庄村作为中国探索与开展文化兴村的示范村之一，通过对在地文化的培育、发展与创新，深度联结与赋能乡村人才、产业、组织、生态等治理要素，从而推动乡村全面振兴（王超和陈芷怡，2024）。

（四）增强激励措施的有效性

法律法规在应当给予激励时，必须明确规定激励的标准，做到标准清晰、条件明确，并细化具体标准，方便相关部门具体操作实施，从而有效杜绝有关激励主体推脱责任不予激励或者随意激励的情况发生（胡元聪，2021）。例如，很多省级乡村振兴地方性法规中规定，对在乡村振兴工作中作出突出贡献或者显著成绩的单位和个人应当给予表彰和奖励。但何谓“突出贡献”“显著成绩”没有进一步的解释和说明，也并未明确“表彰”和“奖励”的标准，这给激励机制的实际运行带来障碍，也不利于对正外部性的法律激励。因此，可以对乡村振兴法律法规中的“突出贡献”“显著成绩”“表彰”“奖励”作出进一步的解释和规定，解决激励条款设置模糊性的问题。具体的操作方法主要包括：第一，在相关的激励性法律条款中增加“根据某乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴行为的具体绩效，分等级给予优惠”等类似表述。第二，在法规和政策中细化乡村振兴行为的绩效标准以及与之对应的激励程度，提高乡村振兴激励机制的明确性和标准性。以乡村振兴法律制度的目标为指引，将行为人的行为绩效进行分解，可以确保行为人的行为及其结果与乡村振兴法律制度的目标相一致。第三，探索和发展新型激励措施，满足多元主体在协商立法过程中可能出现的复杂化的激励需求。赋予激励对象选择激励方式的权利，当实际需求与立法预设供给不一致时，激励对象可以选择其所需要的奖励。

此外，还需要关注不同激励性规范在实施路径方面的差异。以赋予权利型激励和宏观倡导型激励为例：赋予权利型激励相对具体，包括给予政府主体权力以及赋予其他主体权利。一方面，长期实践中形成的制度惯性以及民众期待与法治供给之间的张力使得赋予权利型激励具有自身独特的实施路径；另一方面，结合乡村振兴地方立法中的法律责任设置，可以反向激励赋予权利型激励措施的实际运行。以《福建省乡村振兴促进条例》第四十一条“农村集体经济组织应当保障本集体经济组织成员从集体经营收入中获得收益分配的权利”为例，在司法实践中，已有法院对农民的收益分配权作出裁判。而宏观倡导型激励则相对抽象，暂时无法形成自身的制度惯性和舆论压力，在运行层面还需要进

一步细化法规和政策。例如,《乡村振兴促进法》第四十七条规定“支持、规范和引导农村社会组织发展”,基于这一宏观倡导型激励,民政部、国家乡村振兴局印发《民政部 国家乡村振兴局关于动员引导社会组织参与乡村振兴工作的通知》,并制定了《社会组织助力乡村振兴专项行动方案》对其进行细化。这些政策性文件对于乡村振兴立法中的宏观倡导型激励起到了一定的落实作用。

在乡村振兴法律激励制度的实施过程中,农民、社会组织 and 市场主体等激励对象最能感受到该制度在落实过程中的利弊。为提升激励制度的实际运行效果,可通过构建并完善乡村振兴法律激励的反馈机制和效果评估机制,避免激励措施流于形式。在反馈机制构建上,一方面,应增强激励对象和激励实施主体的反馈意识,激励对象要敢于发出反馈意见,激励主体要敢于接受反馈意见;另一方面,应畅通反馈渠道,这需要政府及有关部门做到权责分明、责任到岗到人。此外,在反馈形式上,应采用定性与定量、口头反馈与书面反馈相结合的形式。在效果评估机制构建上,可引入第三方评估机构,协助政府制定乡村振兴的激励绩效标准,对相关主体的行为绩效进行认定,以客观、量化的方式评估激励绩效,将乡村振兴激励效果评估内化为地方行政机关及行政负责人考核评价体系中的指标。

六、结语

《乡村振兴促进法》确立了新时代实施乡村振兴战略的法律框架,为全面实施乡村振兴战略提供了重要的法律支持和制度保障。作为典型的促进型立法,《乡村振兴促进法》与 25 部省级乡村振兴地方性法规立法的核心在于:在坚持农民主体地位的基础上,以立法规范激励多元主体充分参与乡村振兴事业,激励全社会投身乡村振兴事业的建设。本文对《乡村振兴促进法》与乡村振兴地方立法激励总体情况进行检视后发现,乡村振兴的法律激励在激励对象、激励范围、激励措施等方面仍存在问题,这在一定程度上制约了法律对乡村振兴事业发展的正向激励作用。首先,在推动乡村全面振兴过程中,基层政府由于角色定位不够清晰,在执行政策任务过程存在偏离激励目标问题;激励对象行动协同机制仍不清晰,而且法律激励中对农民主体地位的关照也不够充分。其次,法律激励中产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴五大方面的激励存在失衡,需求的差异性让法律激励陷入非均衡化困境。再次,乡村振兴法律激励大多数是宏观倡导型规范,诸多与激励相关的立法规范中缺乏具体的激励措施,这易产生法律激励措施执行性弱、激励效果不佳的不利影响。最后,由于促进型立法的特性,乡村振兴促进型立法的直接适用性和强制实施性较弱,应当注意促进型立法向实施型法律的转变。

基于乡村振兴对于法律激励制度的需求,本文建议:首先,将业已成熟的政策措施以及乡村振兴战略实施中试点改革的成功经验完善后用“法”的形式固定,必要时上升为法律规范,通过立法对制度实践中的经验予以法律形式的确认,从而加大激励政策与激励措施法治化的力度,发挥法治在乡村振兴中的“固根本、稳预期”的保障作用,以更加契合于乡村振兴事业的长期性和复杂性。同时,可以授权地方灵活出台鼓励激励措施以应对地方特色要求。其次,构建多元主体协同共建的格局是实现乡村振兴法律激励效应的重要途径。党组织和政府部门在乡村建设中处于核心地位且发挥引领作用,在党组织和政府部门的引领下,推动农民、市场主体、社会组织等多元主体协同发力,持续参与乡村

振兴。再次，平衡乡村“五大振兴”的法律激励，将激励重心转移到各个领域内部最需要发展支持的方面，促进以点带面式的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”全面发展。最后，明确规定和量化激励标准，做到标准清晰、条件明确，细化具体标准，在法律规范中细化乡村振兴行为的绩效标准和与之对应的激励程度，提高乡村振兴激励机制的明确性和标准性，增强乡村振兴法律规范的可操作性，更好地发挥法律的激励功能。

参考文献

- 1.陈灿祁、彭媛，2023：《数字赋能乡村振兴地方立法：价值意蕴、现实困境与优化路径》，载黄明儒（编）《湘江法律评论》第18卷，湘潭：湘潭大学出版社，第226-243页。
- 2.陈朋，2022：《乡村振兴中基层干部激励机制的多样态及内在逻辑》，《天津行政学院学报》第3期，第69-77页。
- 3.代水平、高宇，2019：《〈乡村振兴法〉立法：功能定位、模式选择与实现路径》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》第2期，第19-27页。
- 4.丰霏，2015a：《从立法技术到治理理念——中国语境下法律激励理论的转向》，《法商研究》第3期，第46-54页。
- 5.丰霏，2015b：《当代中国法律激励的实践样态》，《法制与社会发展》第5期，第181-191页。
- 6.冯兆惠，2022：《乡村振兴法治化的时代价值、基本框架与实现机制》，《法律科学（西北政法大学学报）》第6期，第25-34页。
- 7.高强，2019：《乡村振兴的立法考量：基于国际经验的思考》，《农村经济》第8期，第10-16页。
- 8.耿卓、孙聪聪，2020：《乡村振兴用地难的理论表达与法治破解之道》，《求是学刊》第5期，第1-12页。
- 9.龚旻、张帆、甘家武，2020：《财税政策不确定性的衡量——基于适应性学习预期的分析框架》，《财贸经济》第5期，第35-50页。
- 10.韩旭东、李德阳、郑风田，2023：《政府、市场、农民“三位一体”乡村振兴机制探究——基于浙江省安吉县鲁家村的案例剖析》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第3期，第52-61页。
- 11.胡雅淇、林毅夫，2023：《共同富裕目标下的乡村振兴与金融支持：一个新结构经济学视角的解读》，《农村金融研究》第1期，第3-14页。
- 12.胡元聪，2013：《我国法律激励的类型化分析》，《法商研究》第4期，第36-45页。
- 13.胡元聪，2021：《正外部性的经济法激励机制研究》，北京：人民出版社，第262-263页。
- 14.荆月新，2023：《乡村振兴的法治之维及其展开》，《东岳论丛》第8期，第92-100页。
- 15.李海金，2023：《“外源内生”：乡村人才振兴的实现路径》，《人民论坛》第17期，第56-60页。
- 16.李蕊，2022：《乡村振兴地方立法的逻辑进路》，《地方立法研究》第1期，第1-11页。
- 17.李潇，2020：《乡村振兴战略下农村生态环境治理的激励约束机制研究》，《管理学刊》第2期，第25-35页。
- 18.刘娟、王惠，2023：《谁是乡村振兴的主体？——基于农民视角的考察》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第2期，第147-161页。
- 19.刘玉侠、张剑宇，2021：《乡村人才振兴：内涵阐释、困境反思及实现路径》，《重庆理工大学学报（社会科学）》第11期，第104-114页。

- 20.刘祖云、许志中, 2023:《统合型协同:数字乡村建设中的主体关系及实践逻辑——基于南京市浦口区试点的考察》,《电子政务》第12期,第28-39页。
- 21.吕方, 2020:《脱贫攻坚与乡村振兴衔接:知识逻辑与现实路径》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期,第35-41页。
- 22.马锐、赵晓峰, 2024:《行政整合社会:政府主导乡村建设的实践逻辑——基于大儒村“五星达标”创建工作的田野调查》,《中国农村观察》第2期,第112-130页。
- 23.孟庆瑜、王耀华, 2023:《乡村振兴地方立法的文本检视与进路完善》,《北方法学》第4期,第138-150页。
- 24.倪正茂, 2009:《激励法学要言》,《东方法学》第1期,第3-17页。
- 25.彭开丽、李晴, 2022:《农地产权安全性对乡村产业振兴的激励效应》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期,第75-86页。
- 26.孙佑海、王操, 2021:《乡村振兴促进法的法理阐释》,《中州学刊》第7期,第67-73页。
- 27.唐丽霞、丁悦, 2022:《激励、引导和规制:乡村振兴中农民主体作用何以有效发挥?——基于积分制、村规民约和农村综合信用体系的对比分析》,《贵州社会科学》第8期,第144-150页。
- 28.陶然、余家林, 2024:《中国增长模式视角下的地方债务风险及其化解》,《中国政法大学学报》第2期,第72-90页。
- 29.王超、陈芷怡, 2024:《文化何以兴村:在地文化赋能乡村振兴的实现逻辑》,《中国农村观察》第3期,第18-38页。
- 30.王怀勇、邓若翰, 2020:《后脱贫时代社会参与扶贫的法律激励机制》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第4期,第1-10页。
- 31.王小林、李瀚正, 2022:《论“乡村空心化”治理中的法律激励》,《兰州学刊》第4期,第79-94页。
- 32.谢忠洲、彭强, 2021:《法政策视域下乡村振兴战略的制度供给》,《农村经济》第6期,第69-78页。
- 33.许胜晴, 2021:《论我国乡村振兴的生态化发展及其法治保障》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》第2期,第143-150页。
- 34.杨慧, 2023:《农村社会组织参与乡村振兴的合法性——以农村社会组织参与项目建设为例》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》第5期,第82-88页。
- 35.于文豪, 2022:《乡村振兴促进法的特色与关键制度》,《人民论坛》第1期,第38-41页。
- 36.张琳, 2022:《论民营经济的激励型立法》,《东方法学》第3期,第185-200页。
- 37.张双梅, 2020:《中国文化产业的激励性立法》,《华南师范大学学报(社会科学版)》第3期,第134-145页。
- 38.张晓山, 2021:《推动城乡融合发展 促进乡村全面振兴——学习〈乡村振兴促进法〉》,《农业经济问题》第11期,第4-11页。
- 39.张艳丽, 2022:《依法保护农民权益:需求识别、精准表达与策略选择》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》第5期,第44-51页。
- 40.张源源、薛芳芳, 2022:《“前补偿”抑或“后激励”?——乡村振兴背景下定向师范生违约问题研究》,《华东师范大学学报(教育科学版)》第6期,第44-56页。

- 41.张岳, 2021:《安徽霍山:积分让文明看得见 让村民得实惠》,《农村百事通》第2期,第13-14页。
- 42.章文光, 2024:《为乡村振兴提供坚实人才支撑》,《人民论坛》第1期,第40-43页。
- 43.赵鲲、张海阳, 2023:《中国农业农村政策体系:发展历程与基本框架》,《中国农村经济》第6期,第22-31页。
- 44.朱智毅, 2020:《论乡村振兴立法的功能定位与基本原则》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期,第84-95页。
- 45.左喆瑜、付志虎, 2021:《绿色农业补贴政策的环境效应和经济效应——基于世行贷款农业面源污染治理项目的断点回归设计》,《中国农村经济》第2期,第106-121页。

(作者单位:湘潭大学法学院)

(责任编辑:王 藻)

Legal Incentives for Rural Revitalization: Concept Establishment, Text Review, and Mechanism Innovation

CHEN Canqi PENG Yuan

Abstract: The promulgation of the *Law of the People's Republic of China on the Promotion of Revitalization of Rural Areas* is not only the legal confirmation of the implementation of China's rural revitalization strategy but also marks a new stage in China's agricultural and rural legislation. The legal incentives for rural revitalization reflect the characteristics of promotional legislation, which are both the need for rural development and reform and the result of the legalization of incentive policies. The *Law of the People's Republic of China on the Promotion of Revitalization of Rural Areas* and 25 provincial local regulations on the promotion of rural revitalization contain rich and incentive norms. Under the background of comprehensively implementing the rural revitalization strategy, through the analysis of samples and practical situations of legal incentives for rural revitalization, we find that there are problems in the legislation of rural revitalization, such as insufficient supply of legal incentives at the macro level, unclear positioning of legal incentive objects at the micro level, unbalanced in the proportion of incentive scope, and ambiguity, materiality, and fragmentation of incentive measures, which urgently need mechanism innovation. Therefore, based on the theory of legal incentives, this paper suggests that by strengthening the effective supply of legal incentive mechanisms, establishing an integrated and cooperative pattern of multiple entities, balancing the scope of incentives for rural revitalization, and enhancing the effectiveness of incentive measures it is supposed to construct a complete set of incentive rules in order to better play the functions of the incentives, guidance, and guarantee of the law, and to maximize the enthusiasm and initiative of the whole society to participate in the cause of rural revitalization.

Keywords: Rural Revitalization; *Law of the People's Republic of China on the Promotion of Revitalization of Rural Areas*; Promotional Legislation; Legal Incentives

论农村宅基地资格权主体的认定*

邢 涛

摘要：本文基于法解释学等研究方法，阐释集体经济组织成员家庭作为农村宅基地资格权主体的基本原理，构建农村宅基地资格权主体的双层认定标准。研究发现：具备集体经济组织成员资格是农村宅基地资格权主体的认定基础。《中华人民共和国民法典》“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”条款和绝大多数地方政策均规定农村宅基地资格权主体应具备集体经济组织成员资格，少数地方政策规定非集体经济组织成员享有农村宅基地资格权不妥。家庭是农村宅基地资格权主体的最小认定单元。这是《中华人民共和国土地管理法》“农村村民一户只能拥有一处宅基地”、《中华人民共和国宪法》“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”和《中华人民共和国宪法》“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护”的规范要求。应当构建农村宅基地资格权主体的双层认定标准，即先确认家庭是否具有集体经济组织成员资格，再判断家庭是否实现宅基地权益。符合双层标准的集体经济组织成员家庭，方可被认定为农村宅基地资格权主体。

关键词：“三权”分置 宅基地资格权 集体经济组织成员 “一户一宅” 家庭承包经营

中图分类号：D922.1；D912.3；F321.1 **文献标识码：**A

一、引言

党的二十大报告指出，要深化农村土地制度改革。如何认定宅基地资格权主体，已然成为“十四五”时期农村宅基地所有权、资格权和使用权“三权”分置改革的焦点问题之一。在改革实践层面，宅基地资格权主体认定关涉宅基地“三权”分置改革、集体经济组织成员确认与宅基地权益保障、妇女与进城落户农民等特殊群体的宅基地权益保障和户籍制度改革等诸多农村改革议题。为谨慎认定宅基地资格权主体，《“十四五”推进农业农村现代化规划》强调：“保障农村集体经济组织成员家庭作为宅基地资格权人依法享有的权益，防止以各种形式非法剥夺和限制宅基地农户资格

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

权。”^①各地方政府陆续出台关于宅基地资格权主体认定的政策文件，积累实践经验，但尚需澄清关于宅基地资格权主体认定的认识误区。在国家立法层面，宅基地资格权主体认定是国家多部农村相关法律的重要内容，关系农村法治化和现代化进程。“改革和法治相辅相成、相伴而生”^②。正在制定的《农村宅基地管理暂行办法》、拟修改的《中华人民共和国村民委员会组织法》等法律或部门规章应适应宅基地资格权主体认定的改革实践需要，及时将相关实践经验上升为法律规范。同时，也应发挥《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）、《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）和《中华人民共和国乡村振兴促进法》（以下简称《乡村振兴促进法》）等法律在引导、推动、规范和保障宅基地资格权主体认定改革实践中的积极作用^③。在理论研究层面，宅基地资格权主体认定是当前宅基地“三权”分置理论研究的逻辑起点。在宅基地“所有权—资格权—使用权”的权利体系中，宅基地所有权具有根本性与基础性地位，是“坚持土地公有制性质不改变”^④的权利表现。宅基地资格权源于且独立于宅基地所有权，兼具身份属性与财产属性（孙建伟，2023）。宅基地资格权派生宅基地使用权，宅基地使用权是剥离了身份属性的财产权利，根据流转方式可分为债权性质的宅基地使用权与物权性质的宅基地使用权（丁关良，2021）。宅基地“三权”分置体系的架构在很大程度上取决于宅基地资格权的法律定位。宅基地资格权主体认定决定了宅基地资格权的法律定位，宅基地资格权的法律定位服务于宅基地资格权主体认定。对宅基地资格权、宅基地“三权”分置体系的研究需要在明确宅基地资格权主体这一逻辑起点的基础上展开。

宅基地资格权主体研究存在以下三个难点问题：第一，宅基地资格权主体是否应以具备集体经济组织成员资格为认定基础？肯定说认为，宅基地资格权主体应具备集体经济组织成员资格（程秀建，2018）；否定说则主张，宅基地资格权主体无需具备集体经济组织成员资格（杨遂全和耿敬杰，2022）。第二，宅基地资格权主体的最小认定单元是个人还是家庭？个人说认为，宅基地资格权主体的最小认定单元是个人（陈广华和罗亚文，2019）；家庭说认为，宅基地资格权主体的最小认定单元是家庭（姜楠，2019）；折中说则主张，宅基地资格权权利主体的最小认定单元是个人，宅基地资格权行使主体的最小认定单元是家庭（张卉林，2022）。第三，宅基地资格权主体的认定标准是什么？个人说和折中说认为，应根据集体经济组织成员的确认标准认定宅基地资格权主体，主要有股份确认标准说（程雪阳，2019）、复合确认标准说（房绍坤和任怡多，2021）和动态确认标准说（吴昭军，2022）等观

^①参见《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5675948.htm。

^②习近平，2020：《论坚持全面依法治国》，北京：中央文献出版社，第37-38页。

^③“法律”的概念有广义和狭义之分。广义的“法律”包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章等规范性文件。狭义的“法律”仅指全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性法律文件。本文采用广义的“法律”概念。

^④参见《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2016-11/27/content_5138533.htm?eqid=a22595360004d7e200000006648ae93d。

点。家庭说也存在多种观点,如共同生活标准说(高圣平和吴昭军,2019)、个人成员标准说(刘恒科,2020)、福利分配标准说(宋志红,2021)和“土地承包经营权+居住需要”标准说(韩松,2021a)等。这三个问题具有内在关联性,即只有明确宅基地资格权主体的认定基础和最小认定单元,才能构建宅基地资格权主体的具体认定标准。然而,既有研究并未厘清三个问题的关联,进而未能充分论证与构建宅基地资格权主体认定的理论体系与实践路径。

因此,本文运用法解释学等研究方法,在明确宅基地资格权主体应具备集体经济组织成员资格的基础上,厘清非集体经济组织成员享有宅基地资格权的认识误区,阐释家庭作为宅基地资格权主体最小认定单元的基本原理,并进一步构建宅基地资格权主体的双层认定标准,以期深化宅基地“三权”分置理论研究,为宅基地“三权”分置改革、集体经济组织成员确认等实践提供有益参考。

二、农村宅基地资格权主体的认定基础

宅基地资格权是一项需要转化为规范性权利的政策性权利。对宅基地资格权主体与集体经济组织成员资格关系的分析,应在国家实定法规范和地方改革政策的框架下进行。宅基地资格权主体的认定基础是具备集体经济组织成员资格。这具有“宅基地属成员集体所有”的实定法规范依据,也具有地方改革的实践基础。

(一) 规范依据:农村宅基地属成员集体所有

《宪法》第十条第二款规定“宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”^①,这是宅基地资格权主体认定的根本规范依据和最高法律依据。《民法典》第二百六十一条第一款规定“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有”^②(以下简称“农民集体所有财产归属”条款),这是宅基地资格权主体认定的具体规范依据。语言表达的相对模糊性使得任何法律规范都需要被解释才能得以适用(魏德士,2013)。对于“农民集体所有财产归属”条款,需要解释以下四个问题:一是“农民集体所有的不动产”是否包括宅基地?二是“本集体成员集体所有”的规范内涵;三是集体成员与集体经济组织成员的关系;四是集体经济组织成员资格与宅基地资格权主体的关系。对此,笔者分析如下:

第一,宅基地属于“农民集体所有财产归属”条款中的“农民集体所有的不动产”。根据法秩序统一的要求,笔者认为,“必须置于法律的整个上下关联当中”(默勒斯,2022)去理解“农民集体所有的不动产”。“农民集体所有的不动产”是指《民法典》第二百六十条“集体所有的不动产和动产包括:……”^③(以下简称“集体财产范围”条款)规定的不动产。“集体财产范围”条款中的“法律规定属于集体所有的土地”,指向《土地管理法》第九条第二款“农村和城市郊区的土地,除由法

^①参见《中华人民共和国宪法》, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052621.htm。

^②参见《中华人民共和国民法典》, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html?eqid=8158395c0027c07f000000066577fe0b。

律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有”^①(以下简称“农民集体所有土地范围”条款)。因此,在有关宅基地的法律适用中,“农民集体所有财产归属”条款可表述为“农民集体所有的宅基地,属于本集体成员集体所有”。

第二,“本集体成员集体所有”强调集体成员享有集体财产权利。对比“农民集体所有财产归属”条款与《民法典》“集体财产范围”条款、《土地管理法》“农民集体所有土地范围”条款,可以发现,后两个条款仅规定了“集体所有”,强调集体对宅基地的所有权,而“农民集体所有财产归属”条款多出“成员”二字,增加了这一规范的内涵:集体成员享有集体财产权利。除比较法律条款外,还需考虑历史上立法者的原旨(拉伦茨,2003),方能得到“本集体成员集体所有”的真正规范内涵。

《民法典》“农民集体所有财产归属”条款源于《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)第五十九条第一款^②,且与其保持一致。在制定《物权法》时,立法者注意到“‘农民集体’之中还有成员、这些成员也应该享有相关权利的法律问题”(孙宪忠,2016),从而在“集体所有”的基础上增加“成员”二字。时任全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会主任的胡康生(2007)解释说:“农民集体所有的特征就是集体财产集体所有、集体事务集体管理、集体利益集体分享。只有本集体的成员才能享有这些权利。”可见,除强调集体享有本集体财产权利外,“农民集体所有财产归属”条款还强调本集体成员享有集体财产权利,表现之一便是本集体成员享有宅基地资格权。

第三,“农民集体所有财产归属”条款中的“集体成员”为集体经济组织成员。这涉及集体与集体经济组织的关系问题,二者的关系决定二者的成员范围是否一致。对此,既有研究主要分为同一说和差异说。同一说认为,集体经济组织是集体的组织形式,故而集体成员与集体经济组织成员具有同一性(高飞,2023)。差异说认为,集体经济组织与集体不同,集体是集体土地所有权主体,集体经济组织代表集体行使土地所有权(韩松,2021b)。因此,两者的内部成员应具有差异性。同一说更具有合理性。任何解释都应当有助于实现规范内容所追求的规范目的(魏德士,2013)。在规范的主观目的上,“农民集体所有财产归属”条款源于高级社时期的《高级农业生产合作社示范章程》第一条“农业生产合作社……是劳动农民在共产党和人民政府的领导和帮助下,在自愿和互利的基础上组织起来的社会主义的集体经济组织”和第二条“农业生产合作社……把社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有……”^③。根据这两个条款,农业生产合作社就是集体经济组织,集体经济组织就是集体土地所有权的主体——集体。在规范的客观目的上,只有坚持农村集体经济组织与农民集体的实质同一性,才能保障农村集体经济组织对土地所有权的行使完全契合农民集体的意志(宋志红,2022)。因此,“农民集体所有财产归属”条款中的“集体成员”就是集体经济组织成员。

^①参见《中华人民共和国土地管理法》, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html?eqid=a2c1579100226107000000046564545c。

^②参见《中华人民共和国物权法》, http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c1848/c21114/c30514/c30517/201905/t20190521_263796.html。

^③中共中央文献研究室,2011:《建国以来重要文献选编》(第8册),北京:中央文献出版社,第345-346页。

第四，具备集体经济组织成员资格是享有宅基地资格权的基础条件而非结果。依集体经济组织产生之历史逻辑，集体经济组织是农民让渡个人土地所有权的产物。依宅基地产生之历史逻辑，在高级社时期，农村形成宅基地所有权公私二元下的集体经济组织成员“资格权”制度，即集体经济组织成员享有个人存量宅基地所有权，同时按份共有集体所有的增量宅基地（苑鹏，2022）。这意味着，谁向集体经济组织让渡了土地所有权，谁便具有集体经济组织成员资格，便享有集体经济组织中的增量宅基地资格权。在人民公社时期，包括存量宅基地在内的全部宅基地均被收归集体经济组织所有，所有人均让渡了个人宅基地所有权。这意味着，所有人均具有集体经济组织成员资格，均享有宅基地资格权。但是，在集体经济组织成员发生大幅度变动等因素的影响下，已经很难找出实际向集体经济组织让渡土地所有权的成员，因而，集体经济组织不再通过认定谁让渡了土地所有权来确认集体经济组织成员身份，而是依集体经济组织成员权的理论逻辑，将集体经济组织成员资格作为享有集体土地权利的基础条件。

（二）实践基础：农村宅基地制度改革中的成员资格限制

地方宅基地制度改革有两种观点：一种观点认为，集体经济组织成员资格是宅基地资格权主体认定的基础条件。河北省定州市与平泉市、吉林省梅河口市、上海市奉贤区、安徽省东至县、江苏省沛县、浙江省象山县、江西省湖口县、山东省平度市、湖南省汨罗市、广东省佛山市南海区、贵州省息烽县、陕西省柞水县、广西壮族自治区贵港市覃塘区等绝大多数地方均规定宅基地资格权主体应具备集体经济组织成员资格。另一种观点认为，除集体经济组织成员外，具备一定条件的非集体经济组织成员也可以成为宅基地资格权主体。湖北省大冶市、湖北省沙阳县、海南省海口市琼山区、海南省文昌市、新疆维吾尔自治区伊宁市等少数地方规定，部分非集体经济组织成员也可享有宅基地资格权。

鉴于部分地方明确规定了非集体经济组织成员享有宅基地资格权，本文进一步分析该政策的确内涵及其原因。相关政策规定可分为三种情形。第一种情形是地方政策前后矛盾，尚未明晰宅基地资格权主体与集体经济组织成员资格的关系。如湖北省沙阳县和新疆维吾尔自治区伊宁市既在相关政策总则部分明确规定宅基地资格权是集体经济组织成员家庭享有的权利，又在宅基地资格权的认定或宅基地资格权的取得方式部分规定具备一定条件的非集体经济组织成员也可享有宅基地资格权^①。这类政策的论述前后不一致，表明这些地方尚未就宅基地资格权主体认定形成统一准确的认识。第二种情形是地方确认集体经济组织成员的严格程度不一，导致宅基地资格权主体与集体经济组织成员资格的分离。如根据湖北省大冶市、海南省海口市琼山区、海南省文昌市等地方政策的规定，以下人员为非集体经济组织成员，但经集体经济组织成员（代表）大会表决同意后可享有宅基地资格权：迁出户口、在本村仍存在土地承包关系且未实现宅基地权益的外嫁女（入赘男）；迁出户口、毕业或退伍后未入机关事业单位编制且未享受单位养老保险的大中专、在校学生、到部队参军服役人员；原籍在本村的外出务工人员（享受财政供养

^①参见《沙阳县农村宅基地和农房建设审批管理暂行办法》，https://shayang.gov.cn/art/2021/4/15/art_5449_777772.html；《关于印发〈伊宁市农村宅基地资格权认定管理办法（试行）〉的通知》，<https://www.yining.gov.cn/yining/c115632/202306/c2b17545631a48719ecd93ffea07ade7.shtml>。

的离退休或者离退休人员和国有企业在编、具有稳定生活保障的除外)；一定条件的华侨、归侨和侨眷；政策性移民；在本村居住一定年限的人员等^①。然而，这些人员按照其他地方的政策一般可以被确认为集体经济组织成员，依据集体经济组织成员资格享有宅基地资格权。可见，集体经济组织成员资格确认的严格程度会影响宅基地资格权主体与集体经济组织成员资格的关系。

分离集体经济组织成员资格与宅基地资格权主体的政策不太妥当。一是该类政策与国家法律规定、立法政策导向不一致。根据《民法典》“农民集体所有财产归属”条款的规定，只有本集体经济组织成员方可享有宅基地资格权，集体经济组织成员资格与宅基地资格权主体具有一致性。正因如此，《中华人民共和国农村集体经济组织法》（以下简称《农村集体经济组织法》）第十五条明确规定，非集体经济组织成员不享有申请取得宅基地使用权的权利，否定了非集体经济组织成员享有宅基地资格权^②。这表明宅基地资格权是集体经济组织成员的核心权益，不能与集体经济组织成员资格相分离。此外，相较于《农村集体经济组织法（草案）》，《农村集体经济组织法》进一步限缩了非集体经济组织成员可享有的集体经济组织成员权益的范围。这表明立法机关有意降低集体经济组织成员资格与集体经济组织成员权益的分离程度。二是该类政策不利于保障上述特殊群体的集体经济组织成员权益。尽管该类政策赋予上述特殊群体宅基地资格权，但集体经济组织成员权益不止包括宅基地资格权。仅保障上述特殊群体的宅基地资格权而不赋予其集体经济组织成员资格，容易剥夺或侵害上述特殊群体的其他集体经济组织成员权益。

第三种情形是未充分理解宅基地资格权与非集体经济组织成员有偿使用宅基地的关系，将非集体经济组织成员有偿使用宅基地作为宅基地资格权的权利内容，进而认定非集体经济组织成员为宅基地资格权主体。本文从两个层面厘清这一问题：在政策文本层面，地方政策是否明确规定非集体经济组织成员有偿使用宅基地属于宅基地资格权的权利内容；在法律规范评价层面，非集体经济组织成员有偿使用宅基地是否属于宅基地资格权的权利内容。

在政策文本层面，地方政策并未将非集体经济组织成员有偿使用宅基地纳入宅基地资格权的权利内容之中，故而地方未将非集体经济组织成员认定为宅基地资格权主体。在此，本文以集体经济组织成员资格否定说的两个例证予以说明，分别是贵州省湄潭县案例和浙江省义乌市案例。

在贵州省湄潭县，非集体经济组织成员有偿使用宅基地，并持有宅基地使用权证书。但湄潭县并未将非集体经济组织成员有偿使用宅基地认定为宅基地资格权的权利内容，因此未赋予非集体经济组

^①参见《大冶市人民政府关于印发〈大冶市农村宅基地资格权认定管理办法（试行）〉等4个文件的通知》，http://www.hbdaye.gov.cn/zfxgk/dfbmptlj/szbm/dysnyncjjgsz/zc_16504/gfxwj_19901/202211/t20221102_958728.html；《海口市琼山区人民政府关于印发〈海口市琼山区农村宅基地资格权认定及管理办法（试行）〉的通知》，<https://qsqzf.haikou.gov.cn/hksqsqzf/wgjy/202212/b4cd93a27f7049b3b2ff5bdec6303a1e.shtml>；《文昌市人民政府办公室关于印发〈文昌市农村宅基地试点管理办法（2021年修订）〉的通知》，<https://wenchang.hainan.gov.cn/wenchang/gfxwj/202105/d2ca3793689b4ca0994b0f307ca0471f.shtml?ddtab=true>。

^②参见《中华人民共和国农村集体经济组织法》，http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202406/t20240628_437883.html。

组织成员宅基地资格权。《湄潭县农村宅基地资格权认定管理办法（试行）》第二条规定：“本办法所称的农村宅基地资格权，是指农村集体经济组织成员享有申请、使用宅基地的资格权利。”^①据此，湄潭县将宅基地资格权的权利内容限定为“申请、使用宅基地的资格”，将宅基地资格权主体限定为集体经济组织成员。同时，《湄潭县农村非集体经济组织成员有偿取得宅基地使用权管理办法（试行）》第三条规定：“农村非集体经济组织成员有偿取得宅基地使用权是指尚未取得本集体经济组织成员资格的居民，自愿申请并经集体经济组织同意，采取有偿取得存量宅基地使用权的行为。”^②据此，有偿使用宅基地的权利内容为“有偿取得存量宅基地使用权”，有偿使用宅基地的主体为非集体经济组织成员。根据该文件，非集体经济组织成员有偿使用宅基地包括两种情形：一是非本集体经济组织成员通过继承房屋使用宅基地；二是非本集体经济组织成员经股东代表大会同意以合法方式（包括招标、拍卖和挂牌等）使用宅基地。简言之，湄潭县分别规定了宅基地资格权与非集体经济组织成员有偿使用宅基地的权利，认为二者在权利内容、权利主体等方面具有根本性差异。

浙江省义乌市建立了宅基地资格权权益有偿调剂制度，但义乌市的政策同样未赋予非集体经济组织成员宅基地资格权。其一，是否享有宅基地资格权与是否实现宅基地资格权不同。前者关涉宅基地资格权的权利主体，后者关涉宅基地资格权的权利行使。宅基地资格权的权利主体是确定的，宅基地资格权的权利行使方式却是多元的。确定宅基地资格权主体之后，宅基地资格权主体方可行使宅基地资格权。义乌市的宅基地资格权权益有偿调剂制度的目的是解决宅基地资格权主体实现宅基地资格权的难题，并非解决宅基地资格权主体认定问题。在有偿调剂宅基地资格权权益前，集体经济组织已将具备本集体经济组织成员资格作为条件认定宅基地资格权主体。在此基础上，宅基地资格权主体才能有偿调剂宅基地资格权权益。这一制度并未突破宅基地资格权主体的集体经济组织成员资格限制，只是创新了宅基地资格权权益的实现方式（宋志红，2021）。其二，根据《金华市中级人民法院印发〈关于涉义乌市农村宅基地资格权、使用权转让纠纷裁判规则（试行）〉的通知》第三条和第四条的规定，宅基地资格权主体应为集体经济组织成员。需要解释的是第三条第二款“非本村集体经济组织成员，基于买卖、继承等合法形式已经取得的宅基地使用权，视为基于宅基地资格权取得”^③。该条款只是追认非集体经济组织成员的宅基地使用权的合法来源，并未承认非集体经济组织成员有权取得宅基地资格权。因此，浙江省义乌市的政策并未将非集体经济组织有偿使用宅基地作为宅基地资格权的权利内容。

在法律规范评价层面，哪怕部分地方将非集体经济组织成员有偿使用宅基地列入宅基地资格权的权利内容，非集体经济组织成员有偿使用宅基地也不应成为宅基地资格权的权利内容。非集体经济组织成员有偿使用宅基地的权利基础并非宅基地资格权（夏沁，2023）。非集体经济组织成员有偿使用

^①参见《关于印发湄潭县农村宅基地系列文件的通知》，https://www.meitan.gov.cn/jgsz/xzjdbsc/xnz/zfxgk/fdzdgknr_5716410/zjdsysh/202109/t20210928_70644285.html。

^②参见《金华市中级人民法院印发〈关于涉义乌市农村宅基地资格权、使用权转让纠纷裁判规则（试行）〉的通知》，http://www.jhrd.gov.cn/art/2021/1/26/art_1229442623_12915.html。

宅基地的法律逻辑是：集体经济组织行使土地所有权，以订立合同的方式为非集体经济组织成员设定使用存量宅基地的权利。相较于宅基地资格权，非集体经济组织成员有偿使用宅基地的权利具有四个特点：其一，权利设立的目的是实现财产权而非保障居住权；其二，权利指向的有体物为存量宅基地而非增量宅基地；其三，权利主体为非集体经济组织成员；其四，权利内容为有偿使用宅基地而非无偿使用宅基地。可见，非集体经济组织成员有偿使用宅基地不涉及宅基地资格权，不以宅基地资格权为权利基础。

通过分析国家法律规定和地方改革政策内容，本文认为，宅基地资格权主体应具备集体经济组织成员资格，确认集体经济组织成员资格是认定宅基地资格权主体的基础。

三、农村宅基地资格权主体的认定单元

在厘清宅基地资格权主体的认定基础是具备集体经济组织成员资格后，宅基地资格权主体的最小认定单元问题便成为必须探讨的问题。回答这一问题，须回归《土地管理法》第六十二条第一款“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”（以下简称“一户一宅”条款）^①、《宪法》第八条第一款“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”^②（以下简称“集体经济组织经营体制”条款）和第四十九条第一款“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护”^③（以下简称“家庭受国家保护”条款）的规定。

（一）“一户一宅”条款的规则

《土地管理法》“一户一宅”条款是家庭作为宅基地资格权主体最小认定单元的直接规范依据。这里需要解释“户”和“村民”的含义，厘清该条款与《民法典》第三百六十三条“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理的法律和国家有关规定”条款^④的关系，澄清家庭与家庭成员的宅基地资格权权利地位。

首先，“一户一宅”条款中的“户”与“家庭”具有一致性基础，可以作为直接规范依据。一个可能的质疑观点是：“户”不同于“家庭”，因而无法根据“一户一宅”条款推导出家庭作为宅基地资格权主体的结论。该观点具有合理性。在户籍制度改革的背景下，应调整通过户籍认定家庭关系和宅基地资格权主体的制度规则，区分行政管理意义上的“户”与自然主体意义上的“家庭”。然而，在制定“一户一宅”条款时和当前阶段，“户”与“家庭”具有一致性基础，即“户”仍然是认定核心家庭关系的法定标准之一。因此，在有关宅基地的法律和政策中，“户”与“家庭”的表述具有通用性，如《“十四五”推进农业农村现代化规划》就同时使用了“家庭作为宅基地资格权人”和“农

^①参见《中华人民共和国土地管理法》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html?eqid=a2c1579100226107000000046564545c。

^②参见《中华人民共和国宪法》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052621.htm。

^③参见《中华人民共和国民法典》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html?eqid=8158395c0027c07f000000066577fe0b。

户资格权”两种表述^①。

其次,“一户一宅”条款中的“村民”与“集体经济组织成员”同义。一个可能的质疑观点是:“村民”不同于“集体经济组织成员”,故而“一户一宅”条款中的主体是“行政村村民家庭”而非“集体经济组织成员家庭”。对此,需要考察1998年《土地管理法》的修订背景。当时,中国农村并未在村一级进行“政社分开”改革,绝大多数行政村未建立村集体经济组织,行政村组织(一般为村委会)代行集体经济组织职能,因而“行政村村民家庭”是“集体经济组织成员家庭”,二者具有一致性。《土地管理法》修订后,为防止出现条款理解与适用分歧,时任全国人大常委会法制工作委员会副主任的卞耀武(1998)解释说:“一户一宅”条款“所指的村民,只应是农村集体经济组织的成员,并不是原来所指的含混的‘农村’居民”。因此,“一户一宅”条款中的“户”为“集体经济组织成员家庭”。地方在宅基地制度改革中一般将“村民”与“集体经济组织成员”等同使用。部分地方统一表述,将“村民”限定为具有集体经济组织成员资格的村民,从而明确了二者关系,如广东省龙门县专门规定“农村村民是指具有本县农村集体经济组织成员资格的人员”^②。

再次,“一户一宅”条款与《民法典》第三百六十三条“宅基地使用权的取得、行使和转让,适用土地管理的法律和国家有关规定”条款的关系表明:家庭具有民事主体地位,能够成为宅基地资格权主体^③。在解释法律时,应借助包括整个法律制度在内的法律条文体系来理解个别规则(王利明,2021)。在宅基地规范条款中,《民法典》“宅基地使用权的取得、行使和转让,适用土地管理的法律和国家有关规定”条款是授权性质的条款,将“宅基地使用权的取得、行使和转让”全部授权给《土地管理法》等法律、政策予以规范,其中当然包括宅基地资格权主体规范。因此,《土地管理法》“一户一宅”条款有权将家庭确定为宅基地资格权主体。

最后,将家庭作为宅基地资格权主体的最小认定单元不妨碍家庭成员实现个人权利。宅基地资格权的权利主体是家庭,行使主体却是家庭成员。以子女因结婚申请分配宅基地为例,当某集体经济组织成员家庭的成年子女因结婚需要申请分配宅基地时,申请分配宅基地的行使主体为该成员家庭的成年子女,而非该集体经济组织成员家庭。这是因为该集体经济组织成员家庭已经申请并占有使用一处宅基地,已经享有并实现了宅基地资格权。同时,该集体经济组织成员家庭的成年子女以“新集体经济组织成员家庭”的名义申请取得宅基地。“新集体经济组织成员家庭”才是宅基地资格权的权利主体。在此种意义上,解决妨碍家庭成员个人实现权利问题的关键不在于否认家庭作为宅基地资格权主体的最小认定单元,而在于科学判定家庭是否已经实现宅基地权益。

^①参见《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》, http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202202/t20220211_6388493.htm。

^②参见《龙门县人民政府办公室关于印发〈龙门县农村宅基地和农村村民建房管理暂行办法〉的通知》, http://www.longmen.gov.cn/lmxmzfjnhwz/ztzl/zfgb/2020/d7q/sfbwj/content/post_4384419.html。

^③参见《中华人民共和国民法典》, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html?eqid=8158395c0027c07f000000066577fe0b。

（二）家庭承包经营的制度要求

《宪法》是宅基地资格权主体规范的立法根据、合宪性解释依据和合宪性审查标准（张翔，2019）。其中，直接的根本法规范依据是《宪法》“集体经济组织经营体制”条款。对此，应明确以下三个问题：为什么家庭是农村承包土地的基本经营单位？家庭与集体经济组织是什么关系？条款的规范性要求是什么？对此，本文分析如下：

第一，家庭是农村承包土地的基本经营单位。这一规范内涵源于以家庭为基本经营单位的传统农业制度，也源于国家对农村土地制度变革经验和教训的总结。家庭作为农村承包土地的基本经营单位，是中国农村发展的基础性制度和本源型传统（徐勇，2013），其根源于以家庭为经营单位的传统农业经济结构——“几千年来都是个体经济，一家一户就是一个生产单位”^①。而农民之所以选择家庭作为经营单位，是出于对家庭优势的理性考虑。

家庭的第一个优势是：在家庭内部，家庭成员之间能够取得最大程度的信任，维系家庭整体团结。婚姻关系和血缘关系是家庭的基本关系，使得家庭成员几乎无条件、无成本地信任彼此，从而奠定共同从事农业生产的基础。由于“当场算清是陌生人间的行为”（费孝通，2020），为了维系亲密的家庭关系，作为家庭财产的土地无法被确定为界限明确的家庭成员个人权利物。过于强调家庭成员个人对土地的权利，无益于维护与发展家庭亲密关系，不利于家庭农业生产，最终也会影响家庭成员个人的利益。

中国土地权属证书将家庭作为土地权利主体，即考虑家庭的这一优势。土地权属证书是证明土地权利主体的直接有效证据。1949年发布的《中央人民政府内务部关于填发土地房产所有证的指示》第二条规定：“勘写土地证，以户为单位，是合于现在农村经济情况的。以往各（个）别地区，强调个人产权，提倡分别单独填证，以致影响家庭团结和生产的作（做）法，是不妥当的。加以户为单位填证，涉及分家嫁娶等问题时，可由当事人协商解决”^②。“强调个人产权”“影响家庭团结和生产”等政策表述证明了国家将家庭作为土地房产权利主体的政策意向。1950年，中央人民政府内务部又发布新的《关于填发土地房产所有证的指示》，该政策第六条规定：“土地证以户为单位填发，是合于现在农村经济情况的。但应将该户全体成员的姓名开列在土地证上，不能只记户主一人姓名，以表明此项土地房产，为该户成员（男女老幼）所共有”^③。尽管中央人民政府内务部修订调整了这一政策规定，强调户内成员共同共有，但仅仅否定了户主一人对土地房产享有所有权的观点，并未否定家庭作为土地房产权利主体的地位。时至今日，中国仍然按照这一政策逻辑填发土地权属证书，确定土地权利主体。《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《土地承包法》）第十六条第一款明确规定：“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户”^④。法院也根据《土地承包法》第十六条第一款

^① 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第931页。

^② 参见《中央人民政府内务部关于填发土地房产所有证的指示》，https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1950/1/content/post_3351919.html。

^③ 参见《关于填发土地房产所有证的指示》，https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1951/4/content/post_3352514.html。

^④ 参见《中华人民共和国农村土地承包法》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070250.htm。

规定,判决农村土地的权利主体是家庭整体而非家庭成员个人。如北京市第一中级人民法院民事判决书(2021)京01民终294号指出,农村承包土地的最小承包单位是家庭,家庭成员非按份共有承包土地,无权请求确认承包土地份额^①。

家庭的第二个优势是:在家庭外部,家庭能够在与其他经营组织的竞争中取胜。一方面,家庭成功地在农业经营中存活下来。这是因为:“小农户由于其组织特点,能够承受雇佣‘资本主义’单位所不可能承受的人地压力;小农户能够借助家庭的辅助劳动力来进行雇工所不可能肩负的、低于基本生存回报的辅助性生产活动,借此在小块土地上维持生存,并支撑更高度的商品化”(黄宗智,2023)。另一方面,家庭相较于集体经济组织更适宜直接经营土地。在农村集体土地制度变革中,家庭经营制度经历了“被否定—被肯定”的发展历程。人民公社体制否定了以家庭为基本经营单位的传统农业制度,生产队直接组织家庭成员个人进行农业生产活动。这使得家庭成员个人直接成为集体经济组织成员,具有集体经济组织成员身份。人民公社体制在农田水利建设等方面取得了很大实效,但削弱了农民的经济自由度与生产自主性,导致农民的农业生产积极性下降。为改变农业生产困境,以“包产到户”“包干到户”等为主要内容的农村土地制度变革突破了人民公社体制,恢复了家庭经营制度。分别于1993年和1999年两次修正施行的《中华人民共和国宪法修正案》在宪法层面确立家庭为农村承包土地的基本经营单位^②。

第二,除作为农村承包土地的基本经营单位外,家庭也是集体经济组织的基本成员单位。一方面,集体经济组织的设立基础是农村集体土地所有权,尤其是农村承包土地所有权。因此,集体经济组织的基本成员单位与农村集体土地权利主体的最小认定单元具有相同的法律逻辑。将个人作为集体经济组织成员的最小认定单元,会导致以下逻辑悖论与法律适用困境:非集体经济组织成员个人所在家庭享有农村土地承包经营权,其个人不是集体经济组织成员,但可以根据《民法典》《土地承包法》等法律规范继承或享有集体经济组织财产。另一方面,家庭作为集体经济组织的基本成员单位具有社会基础。在农村社会中,确认谁是集体经济组织成员,往往先判定谁是家庭成员。如果某一家庭是集体经济组织成员,某自然人是该家庭成员,那么,该自然人一般也会被确认为具有集体经济组织成员资格;如果该家庭不具备集体经济组织成员资格,那么,该家庭成员个人恐怕很难具有集体经济组织成员资格。

第三,国家负有积极支持家庭作为宅基地资格权主体最小认定单元的义务。“集体经济组织经营体制”条款是国家目标条款,不仅具有政策性,也具有规范力(段沁,2023)。其规范力的表现之一是国家负有鼓励、指导和帮助农村集体经济组织实行双层经营体制的积极义务。具体来说,立法机关

^①参见《靳连义与靳志龙等土地承包经营权确认纠纷二审民事判决书》, <https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=cQ0F+BNd+80HO5bXL1PO/EN3dQpbGgQpgikC07KbeTjyytnTrSA8VvUKq3u+IEo4Ot7ruUWLT71QiD6E1ZzmmP8K0L/znGREP7O5IV6ctiQKyG/7F8JWBp4OfCdDkN/Z>。

^②参见《中华人民共和国宪法修正案》, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/qt/gjxfz/2014-12/03/content_1888098.htm;《中华人民共和国宪法修正案》(1999年), <https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?MmM5MDlmZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmYlOWM5ZTAwMTk%3D>。

应积极履行立法义务,通过制定法律规范将家庭确立为集体经济组织的基本成员单位,将家庭确立为农村土地承包经营权主体和宅基地资格权主体的最小认定单元。如《土地承包法》将土地承包经营权的主体确立为农户。行政机关应积极履行适法义务,在“集体经济组织经营体制”条款的框架内,通过制定部门规章、地方政府规章和规范性文件等形式,将家庭作为宅基地资格权主体的最小认定单元。国务院印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》以及新疆维吾尔自治区伊宁市等地的农村宅基地制度改革政策文件都以正面规定的方式,将宅基地资格权主体确立为集体经济组织成员家庭^①。湖南省凤凰县等地的政策则进行反面规定:“在所有家庭成员均失去集体经济组织成员资格时,该户宅基地资格权自动灭失”^②。司法机关应积极履行司法义务,在集体经济组织成员资格确认、宅基地资格权主体认定等司法裁判中,除运用传统的法律解释方法外,还应运用合宪性解释方法,实现“对裁判结果的间接控制”(李海平,2021),以保证司法裁判符合“集体经济组织经营体制”条款的规定。

(三) 家庭主体地位的宪法保障

除“集体经济组织经营体制”条款外,《宪法》“家庭受国家保护”条款也是家庭作为宅基地资格权主体最小认定单元的根本规范依据。对此,应释明为什么宪法保障家庭的独立民事权利主体地位。

“家庭受国家保护”条款是制度性保障条款。立法者负有不侵犯家庭制度核心的义务。中国家庭制度的核心是以家庭作为独立民事主体的家产制(刘练军,2018)。其一,家产是维系家庭成员共同生活和维持家庭存在的物质基础。其二,家庭是集体经济生活中的独立生产主体与责任主体。需要强调的是,家庭成员平等是家庭制度的制度界限而非家庭制度的核心。“家庭受国家保护”条款不是一个独立封闭的条款,应受《宪法》第四十八条第一款“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利”等平等权条款的约束。这些平等权条款消除了传统中国“家长制”的弊端——漠视家庭成员个人权利,进而为家庭制度设定制度界限。作为民事主体的家庭,必须平等对待每一位家庭成员,尤其要平等对待乃至保护妇女、老年人和儿童等弱势群体。否则,国家有义务救济权利受损害的家庭成员。

将家庭作为独立民事权利主体有利于解决现实困境。一是解决宅基地资格权主体的认定难题。将家庭作为宅基地资格权主体最小认定单元,使得宅基地资格权不受家庭成员个人身份变动的影响,有利于保障权利稳定,也有利于消解“国家—集体—家庭—个人”的认定伦理冲突,便于精准认定宅基地资格权主体。二是适应城镇化实际。在渐进式城镇化的进程中,农民家庭形成“以代际分工为基础的半工半耕”的生计模式,此种家庭模式既能支持农民市民化,又为农民留下返乡退路(夏柱智和贺雪峰,2017)。尽管国家对公民负有物质帮助和生活保障的规范性义务,不应将宅基地作为农民的生

^①参见《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》, http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202202/t20220211_6388493.htm;《关于印发〈伊宁市农村宅基地资格权认定管理办法(试行)〉的通知》, <https://www.yining.gov.cn/yining/c115632/202306/c2b17545631a48719ecd93ffea07ade7.shtml>。

^②参见《凤凰县人民政府办公室关于印发〈凤凰县农村宅基地“三权”分置改革实施办法(暂行)〉的通知》, http://www.fhzhf.gov.cn/zwgk_49798/fdzdgknr/lzyj/gfxwj/202202/t20220221_1866713.html。

活保障，但是，土地尤其是宅基地仍然担负着保障农民市民化的事实性功能。因此，在一段时间内，农民仍然需要“摸着农村里有家可归的石头渡工业现代化的河”（费孝通，2009）。

综上所述，根据《土地管理法》“一户一宅”条款、《宪法》“集体经济组织经营体制”条款和“家庭受国家保护”条款的规定，宅基地资格权主体的最小认定单元应为集体经济组织成员家庭。

四、农村宅基地资格权主体的认定标准

在阐释集体经济组织成员家庭是宅基地资格权主体的基本原理后，接下来的问题便是如何认定某个集体经济组织成员家庭是否为宅基地资格权主体。目前，绝大多数地方在宅基地制度改革中采取详细列举具体标准的做法，试图涵盖所有现实情形。这种做法考虑了农村的复杂情形，具有一定合理性，但是未充分考量既有标准的合法性与合理性，也无法涵盖所有现实情形，存在一定缺陷。基于前述分析，本文的思路是构建宅基地资格权主体的双层认定标准——集体经济组织成员资格确认标准和家庭实现宅基地权益标准。在具体个案中，应先确认某一家庭的集体经济组织成员身份，再认定家庭是否已经实现宅基地权益。如果某一家庭不符合集体经济组织成员资格确认标准，则该家庭无宅基地资格权主体资格。只有同时符合双层认定标准，该家庭才能被认定为宅基地资格权主体。河南省巩义市和浙江省绍兴市沿着该思路制定相应的政策^①，表明该思路具有可行性，但本文所主张的具体认定标准、方法与两地政策存在一定差异。

（一）集体经济组织成员资格确认标准

集体经济组织成员资格确认标准包括实体标准和自治程序标准。自治程序标准当属无异议，应先检视实体标准本身的正当性和合理性，再确定实体标准与自治程序标准的具体适用顺序。

既有的实体标准不完全具有正当性和合理性。其一，生活保障标准中的土地承包经营权标准具有正当性与合理性，但城镇社会保障待遇标准欠缺正当性与合理性。在实践中，生活保障标准常被具体化为土地承包经营权标准和城镇社会保障待遇标准。土地承包经营权标准一般为家庭是否实际享有第二轮土地承包经营权。如前所述，农村集体土地所有权，尤其是承包土地所有权，是集体经济组织的设立基础，家庭享有土地承包经营权意味着集体经济组织承认其为集体经济组织成员。此外，土地承包经营权的主体为家庭，采用土地承包经营权标准有利于宅基地资格权主体认定与土地承包经营权主体认定协调一致。如河北省邯郸市邯山区规定：“第一轮土地承包及第二轮延包时，已经取得本集体经济组织土地承包经营权的家庭成员，具有集体经济组织成员身份”^②。城镇社会保障待遇标准一般

^①参见《关于〈巩义市农村宅基地和住房建设管理办法〉（修订征求意见稿）〈巩义市农村宅基地资格权认定与管理办法〉（修订征求意见稿）向社会公开征求意见的通告》，<https://www.gongyishi.gov.cn/suggesting/8253744.jhtml>；《关于公开征求〈绍兴市农村宅基地资格权认定办法（试行）（征求意见稿）〉意见的通知》，https://minyi.zjzwfw.gov.cn/dczi/news/dczi/idea/topic_4656.html。

^②参见《邯山区农村集体经济组织成员身份确认指导意见》，http://www.hdhs.gov.cn/hsqxxgk/hsq_zfxxgkml/qzf_24754/qnb/201810/t20181009_873060.html。

为家庭成员是否享受城镇社会保障待遇，地方政府一般将其限定为家庭成员是否享有国家公务人员、事业单位工作人员或国有企业职工等的待遇。一个极具说服力的理由是国家公务员等人员已经享有城镇社会保障待遇，无需集体经济组织成员资格和土地作为生活保障。但是，城镇社会保障待遇标准的支持理由值得商榷。一是城镇社会保障待遇标准为个人性质的标准，不能根据家庭成员个人身份否定家庭整体的集体经济组织成员资格。二是不宜根据城镇社会保障待遇标准否认家庭成员个人的集体经济组织成员权益。城镇社会保障待遇标准不能作为集体经济组织成员资格确认标准的直接原因是城镇社会保障待遇并非一成不变。城镇社会保障待遇一般与就业情况绑定，而就业情况则因受到社会经济发展、个人意愿等因素的影响而具有多变性。国家公务人员、事业单位工作人员和国有企业职工有辞职转行转业的可能。城镇社会保障待遇标准不能作为集体经济组织成员资格确认标准的根本原因是城镇社会保障待遇与集体经济组织成员权益性质不同。前者对应的是国家对公民的国家给付义务，后者对应的是集体经济组织对集体经济组织成员的身份承认和团体保障义务，二者不是非此即彼的关系。因此，不应将城镇社会保障待遇标准作为集体经济组织成员资格确认标准。

其二，身份关系标准具有正当性与合理性。身份关系标准是家庭是否与集体经济组织成员家庭存在血缘关系。其正当性基础是前文述及的《民法典》“农民集体所有财产归属”条款和“尊重历史”的集体经济组织成员资格确认原则。依据历史解释方法，在高级社时期，向集体经济组织贡献土地的农民家庭组成集体经济组织，是集体经济组织的原始成员，其后代家庭自然具有集体经济组织成员身份。这符合农村社会的实践理性。改革开放以后，集体经济组织原始成员的后代家庭继承了初始成员的集体经济组织成员身份，享有集体经济组织成员权益。相关政策也均将血缘关系作为确认集体经济组织成员资格的标准。例如，农业农村部印发的《农村集体经济组织示范章程（试行）》以及湖南省岳阳市云溪区的《农村集体经济组织成员身份确认指导意见》明确将血缘关系作为农村集体经济组织成员身份的确认标准^①。

其三，户籍标准具有有限正当性与有限合理性。户籍依托于国家户籍行政管理制度，是国家配置宅基地等资源的手段之一。户籍标准具有规范性、客观性与可操作性等优点，但其正当性与合理性不足。既有研究主要给出三点理由：一是性质区别理由，即户籍标准具有行政管理性质而不具有经济自由性质，故而只能作为行政村村民确认标准，不能作为集体经济组织成员确认标准（程雪阳，2020）；二是投机行为理由，即适用户籍标准将使得非集体经济组织成员将户口迁移至富裕的集体经济组织所在的村庄（马翠萍和郜亮亮，2019）；三是户籍功能理由，即作为身份标签的户籍渐渐不再具有宅基地等资源的分配功能（刘竞元，2019）。

本文认为，户籍功能理由较为适当。户籍标准的身份认证功能与资源分配功能会逐步减弱。在城乡二元体制下，国家通过户籍认证城乡人口身份、配置宅基地等资源，户籍标准的身份认证功能与资

^①参见《农业农村部关于印发〈农村集体经济组织示范章程（试行）〉的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/18/content_5562197.htm；《区政府办关于印发〈岳阳市云溪区农村集体经济组织成员身份确认指导意见〉的通知》，http://www.yunxiqu.gov.cn/38965/41688/59509/59510/66489/content_1871871.html。

源分配功能具有一致性。但是，在户籍制度改革的现实背景下，户籍标准的这两大功能逐渐弱化。例如，根据《乡村振兴促进法》第五十五条第二款“不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等作为农民进城落户的条件”的规定^①，进城落户农民享有城镇户口，但保留土地权利等集体经济组织成员权益。将户籍标准独立作为集体经济组织成员确认标准，不符合《乡村振兴促进法》等相关法律法规的规定。在（2021）最高法行申2117号裁定书中，最高人民法院认为，户籍已无法独立成为分配集体经济组织征地补偿款的标准^②。江西省九江市湖口县等地方也明确规定，“严禁以户口簿作为宅基地资格权户认定的唯一依据”^③。这些文件均表明，户籍标准的身份认证功能与资源分配功能在弱化。性质区别理由与投机行为理由具有一定合理性。然而，这两种理由也具有一定缺陷。性质区别理由的一个误区是将户籍标准的行政管理性质作为否定户籍标准的理由。行政管理性质实质上反映了国家公权力意志，反对具有行政管理性质的户籍标准实质上是反对国家公权力的干预。但是，集体经济组织成员资格确认标准本身无法摆脱国家公权力的影响，任一标准均具有国家公权力烙印。投机行为理由只具有补强说理作用，这是因为投机行为在任何制度和标准下均存在，经济活动中的投机行为必然存在，不能因为存在投机行为就否定户籍标准。

其四，生产生活标准、权利义务关系标准和集体贡献标准均具有有限合理性。这三个标准的主要局限是过于抽象导致其存在实践操作难题，其合理性是充分考虑了集体经济组织与集体经济组织成员的复杂关系。实际上，三个标准均需具体化与客观化后方可适用。

除分析上述确认标准本身的正当性与合理性外，还需要考虑这些确认标准的适用顺序。

首先，应该考察确认集体经济组织成员资格的立法政策导向。宽泛确认集体经济组织成员资格是中国立法政策的基调，即不是确认排除集体经济组织成员，而是避免漏认集体经济组织成员。习近平总书记指出：“全面建设社会主义现代化国家是一个长期过程，农民在城里没有彻底扎根之前，不要急着断了他们在农村的后路，让农民在城乡间可进可退。这就是中国城镇化道路的特色，也是我们应对风险挑战的回旋余地和特殊优势。”^④保障进城农民权益的具体措施便是保留其集体经济组织成员资格，允许进城农民同时具有城镇身份和农村集体经济组织成员身份。既有立法贯彻落实了宽泛确认集体经济组织成员资格的立法政策导向。如《土地承包法》第二十七条第二款规定：“国家保护进城农户的土地承包经营权。不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。”^⑤对于该条款，全

^①参见《中华人民共和国乡村振兴促进法》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202104/t20210429_311287.html。

^②参见《金欣宜、湖南省长沙市望城区人民政府资源行政管理：其他（资源）再审审查与审判监督行政裁定书》，<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=8nyfOeIL6L4uXgtC+1/tqrCRp+arhzxNGIVUtUGOL95svmjNKZzpy/UKq3u+IEo4Ot7ruUWLT71QiD6E1ZzmmP8K0L/znGREP7O5IV6ctiQWoJKXxCatJjEV2A5z9Vob>。

^③参见《湖口县农村宅基地资格权认定管理试行办法》，https://www.hukou.gov.cn/ztzl/gdzt/zjdglygg/zcwj_227000/202207/t20220708_5545952.html。

^④习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第4-5页。

^⑤参见《中华人民共和国土地承包法》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070250.htm。

国人民代表大会农业与农村委员会办公室主任何宝玉（2019）解释说：“对于部分农户在进城后一段时间里既有城镇居民身份又保留土地承包权益，不妨宽容一些、大度一些，不要一看到农户进城就急急忙忙收回他们的承包地。”土地承包经营权是集体经济组织成员的基础性权利，也是确认集体经济组织成员资格的标准之一，保留进城农民的土地承包经营权便是保留了其集体经济组织成员资格。可见，国家立法政策的基调是宽泛确认集体经济组织成员资格。

其次，在宽泛确认集体经济组织成员资格的立法政策导向下，结合各项确认标准的正当性与合理性，应采用三阶层法确认集体经济组织成员资格：第一阶层标准为法律标准，包括土地承包经营权标准和身份关系标准。土地承包经营权标准与身份关系标准是法律明确规定的客观可操作的标准，具有正当性与合理性，均可被独立适用，是确认集体经济组织成员资格的充分非必要标准，即家庭符合土地承包经营权标准或身份关系标准即可被确认为集体经济组织成员。具言之，享有第二轮土地承包经营权的家庭应被确认为集体经济组织成员，但集体经济组织成员家庭不一定享有第二轮土地承包经营权。例如，放弃第二轮土地承包经营权的进城落户农民家庭，与其他集体经济组织成员家庭存在身份关系，亦为集体经济组织成员。第二阶层标准为“法律加地方性法规”标准，包括户籍标准、生产生活标准、权利义务关系标准和集体贡献标准。这四个标准具有有限正当性、有限合理性，无法被独立适用。对于既不符合土地承包经营权标准，又不符合身份关系标准的家庭，宜适用“户籍加其他任一具体化标准”的组合式标准。省级人民代表大会常务委员会宜以地方性法规的形式具体化生产生活标准、权利义务关系标准和集体贡献标准。如具有本集体经济组织所在村庄的户籍，同时在本地生产生活一定年限的家庭可被确认为集体经济组织成员。第三阶层标准为自治程序标准。对于不符合上述标准的家庭，集体经济组织可以按照法定程序决定是否接纳其为集体经济组织成员。对这三个阶层的标准，须依序判断，家庭满足其一即可被确认为集体经济组织成员。

最后，禁止某一家庭同时具有两个及以上的集体经济组织成员资格。对此，应赋予该家庭选择权，允许其选择加入一个集体经济组织，同时放弃加入其他集体经济组织。

（二）家庭实现农村宅基地权益标准

在具备集体经济组织成员资格的基础上，仍需根据家庭实现宅基地权益标准判断家庭是否享有宅基地资格权。集体经济组织成员家庭如果未充分实现宅基地权益，则享有宅基地资格权；反之，则不享有宅基地资格权。《土地管理法》第六十二条第一款和第五款明确规定了三个标准：家庭关系标准、面积规定标准和流转禁止标准。同时满足这三个标准的集体经济组织成员家庭才可享有宅基地资格权。

家庭关系标准为家庭成员是否具有血缘关系、收养关系、婚姻关系和是否满足居住需要。标准的家庭为一对夫妻及其未成年子女。广东省佛山市南海区规定：“本办法所称的‘户’，是指夫妻与其未达到18周岁的子女组成的农村集体经济组织成员家庭；子女达到18周岁后可视为独立‘户’。”^①该种认定标准较为可取。家庭关系标准有户籍行政家庭关系标准与自然民事家庭关系标准两种具体标

^①参见《佛山市南海区农村宅基地制度改革试点工作领导小组关于印发〈佛山市南海区农村宅基地分配资格认定和管理办法（试行）〉的通知》，https://www.nanhai.gov.cn/fsnhnyncj/gkmlpt/content/4/4878/post_4878911.html#1764。

准，二者皆不足取。户籍行政家庭关系标准是通过户籍判断家庭是否实现宅基地权益。相应的地方宅基地制度改革政策主要有两种规定。一是按代际数分户。如浙江省衢州市常山县规定：“户内共同生活的四代人都是本村集体经济组织成员的，可以分两户。”^①二是按子女数分户。如河北省定州市规定：“农村独生子女与父母确定为一户；农村多子女户，子女已达到结婚年龄且需在本村定居的，可确定为一户。父母应随其中一位子女组成一户。”^②浙江省舟山市嵊泗县规定：“若子女已全部达到法定婚龄的，可分别单独申请分户，但父母应与其中一子女为一户”^③。自然民事家庭关系标准中的家庭成员包括配偶、父母、子女和其他共同生活的近亲属。但是，户籍行政家庭关系标准和自然民事家庭关系标准不符合法律规定，也与农村分户的生活实践相悖。这是因为，根据《中华人民共和国户口登记条例》的规定，子女是否立户取决于其居住需要而不受其他条件约束^④。按照农村生活习惯，子女成家后一般会存在与父母分开居住的生活需要。

相较于家庭关系标准，面积规定标准和流转禁止标准易于判定且无争议。面积规定标准是指家庭实际享有的宅基地面积不超过省（区、市）的规定标准。各省（区、市）的地方性法规规定了宅基地面积标准。例如，《河北省土地管理条例》根据地区类型和人均耕地数量划定宅基地面积的大致范围，同时授权设区的地级市、县（市、区）政府制定更详细的宅基地面积标准。如果家庭实际享有的宅基地的面积达不到法定面积标准，该家庭有权以宅基地实际面积不足为由享有不足面积的宅基地资格权。流转禁止标准是指在出卖、出租和赠与住宅后，该集体经济组织成员家庭不享有宅基地资格权。出卖、出租和赠与住宅这一行为表明，该集体经济组织成员家庭之前已经实现宅基地权益，现今也无需将宅基地作为保障。

综上所述，应按照双层认定标准认定宅基地资格权主体。第一层认定标准为集体经济组织成员资格确认标准，包括法律标准、法律加地方性法规标准和自治程序标准。依照前述标准的顺序确认家庭是否具有集体经济组织成员资格，家庭满足其中一个标准即可被确认为集体经济组织成员。第二层认定标准为家庭实现宅基地权益标准，包括家庭关系标准、面积法定标准和流转禁止标准。同时满足这三个标准的家庭可被认定为未实现宅基地权益。符合双层认定标准的集体经济组织成员家庭方可被认定为宅基地资格权主体。

^①参见《常山县人民政府关于印发〈常山县农民宅基地资格权管理暂行办法〉的通知》，https://www.zjcs.gov.cn/art/2023/2/28/art_1229094054_2459497.html。

^②参见《定州市人民政府关于印发〈定州市农村宅基地资格权管理指导意见（试行）〉等3项制度文件的通知》，<http://www.dzs.gov.cn/col/1648605219146/2022/07/05/1656981692263.html>。

^③参见《嵊泗县人民政府关于印发嵊泗县渔农村宅基地管理办法（试行）的通知》，https://www.shengsi.gov.cn/art/2023/3/27/art_1229561935_1654278.html。

^④参见《中华人民共和国户口登记条例》，<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?MmM5MDlmZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY4YTcyNTBiNzc>。

五、结语

如何认定宅基地资格权主体，是推进农村宅基地“三权”分置改革的重要议题。本文基于法律文本和地方政策文本，通过法解释学等研究方法，阐释集体经济组织成员家庭作为宅基地资格权主体的基本原理，构建宅基地资格权主体的双层认定标准。首先，根据《民法典》“农民集体所有财产归属”条款和地方政策，宅基地资格权主体的认定基础是具备集体经济组织成员资格。其次，根据《土地管理法》“一户一宅”条款、《宪法》“集体经济组织经营体制”条款和“家庭受国家保护”条款的规范要求，宅基地资格权主体的最小认定单元应为家庭。最后，本文构建宅基地资格权主体的双层认定标准，即先确认家庭是否具有集体经济组织成员资格，再判断家庭是否实现宅基地权益保障。只有具备集体经济组织成员资格且未实现宅基地权益的家庭才能被认定为宅基地资格权主体。

从国家相关立法、“十四五”规划和地方改革实践及进展来看，本文有以下两点政策启示：一是根据国家相关立法和国家政策要求认定宅基地资格权主体。国家相关立法和《“十四五”推进农业农村现代化规划》明确规定宅基地资格权主体是集体经济组织成员家庭，为认定宅基地资格权主体设定了基本的法律和政策框架。宅基地资格权主体认定的改革实践须在法律和政策框架内进行。二是统筹考虑和设计宅基地资格权主体制度与其他农村相关主体制度。宅基地资格权主体制度是农村宅基地制度、农村土地制度、农村集体经济组织制度和农村村民自治制度的重要组成部分。宅基地资格权主体制度设计事关整个农村制度体系的构建，可谓“牵一发而动全身”。其中，如何理顺宅基地资格权主体、承包经营权主体、集体经济组织成员和村民等主体的关系，将是未来相关改革和立法亟待解决的重要问题。随着相关改革的逐步深入，宅基地资格权主体制度将得到进一步完善与发展。

参考文献

1. 卞耀武，1998：《中华人民共和国土地管理法释义》，北京：法律出版社，第30页。
2. 陈广华、罗亚文，2019：《乡村振兴背景下宅基地资格权研究》，《安徽大学学报（哲学社会科学版）》第5期，第122-128页。
3. 程秀建，2018：《宅基地资格权的权属定位与法律制度供给》，《政治与法律》第8期，第29-41页。
4. 程雪阳，2019：《农村女性土地权益保护制度迷宫的破解及其规则再造》，《清华法学》第4期，第26-42页。
5. 程雪阳，2020：《重建财产权：我国土地制度改革的基本经验与方向》，《学术月刊》第4期，第98-108页。
6. 丁关良，2021：《宅基地之新的权利体系构建研究——以宅基地“三权分置”改革为视野》，《贵州社会科学》第7期，第148-155页。
7. 段沁，2023：《国家目标条款的规范力——以德国宪法为借镜》，《中国法律评论》第5期，第128-145页。
8. 房绍坤、任怡多，2021：《“嫁出去的女儿，泼出去的水？”——从“外嫁女”现象看特殊农民群体成员资格认定》，《探索与争鸣》第7期，第106-120页。
9. 费孝通，2009：《费孝通全集》（第15卷），呼和浩特：内蒙古人民出版社，第285页。
10. 费孝通，2020：《乡土中国 生育制度》，北京：北京大学出版社，第70页。

- 11.高飞, 2023: 《论农村集体经济组织是农民集体的组织形式》, 《政法论丛》第5期, 第96-105页。
- 12.高圣平、吴昭军, 2019: 《宅基地制度改革的试点总结与立法完善——以〈土地管理法〉修订为对象》, 《山东社会科学》第8期, 第103-111页。
- 13.韩松, 2021a: 《论宅基地分配政策和分配制度改革》, 《政法论丛》第1期, 第70-82页。
- 14.韩松, 2021b: 《论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使》, 《法商研究》第5期, 第144-158页。
- 15.何宝玉, 2019: 《中华人民共和国农村土地承包法释义》, 北京: 中国民主法制出版社, 第73-74页。
- 16.胡康生, 2007: 《中华人民共和国物权法释义》, 北京: 法律出版社, 第141页。
- 17.黄宗智, 2023: 《长江三角洲的小农家庭与乡村发展》, 桂林: 广西师范大学出版社, 第8页。
- 18.姜楠, 2019: 《宅基地“三权”分置的法构造及其实现路径》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第105-116页。
- 19.拉伦茨, 2003: 《法学方法论》, 陈爱娥译, 北京: 商务印书馆, 第199页。
- 20.李海平, 2021: 《合宪性解释的功能》, 《法律科学(西北政法大學學報)》第2期, 第43-55页。
- 21.刘恒科, 2020: 《宅基地“三权分置”的理论阐释与法律构造》, 《华中科技大学学报(社会科学版)》第4期, 第104-114页。
- 22.刘竞元, 2019: 《农村集体经济组织成员资格界定的私法规范路径》, 《华东政法大学学报》第6期, 第151-162页。
- 23.刘练军, 2018: 《民法典应承载宪法对家庭之制度性保障》, 《法制与社会发展》第2期, 第32-42页。
- 24.马翠萍、郜亮亮, 2019: 《农村集体经济组织成员资格认定的理论与实践——以全国首批29个农村集体资产股份权能改革试点为例》, 《中国农村观察》第3期, 第25-38页。
- 25.默勒斯, 2022: 《法学方法论》(第4版), 杜志浩译, 北京: 北京大学出版社, 第216页。
- 26.宋志红, 2021: 《宅基地资格权: 内涵、实践探索与制度构建》, 《法学评论》第1期, 第78-93页。
- 27.宋志红, 2022: 《论农村集体经济组织对集体土地所有权的代表行使——〈民法典〉第262条真义探析》, 《比较法研究》第5期, 第154-168页。
- 28.孙建伟, 2023: 《宅基地资格权法定化的法理展开》, 《法学》第11期, 第17-30页。
- 29.孙宪忠, 2016: 《推进农地三权分置经营模式的立法研究》, 《中国社会科学》第7期, 第145-163页。
- 30.王利明, 2021: 《法学方法论: 以民法适用为视角》(第2版), 北京: 中国人民大学出版社, 第366-367页。
- 31.魏德士, 2013: 《法理学》, 丁晓春、吴越译, 北京: 法律出版社, 第309页。
- 32.吴昭军, 2022: 《动态系统论下农村集体经济组织成员身份取得的立法范式转型》, 《中国农村观察》第2期, 第130-143页。
- 33.夏沁, 2023: 《论宅基地制度有偿改革的基础权利构造》, 《农业经济问题》第2期, 第50-65页。
- 34.夏柱智、贺雪峰, 2017: 《半工半耕与中国渐进城镇化模式》, 《中国社会科学》第12期, 第117-137页。
- 35.徐勇, 2013: 《中国农户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》, 《中国社会科学》第8期, 第102-123页。
- 36.杨遂全、耿敬杰, 2022: 《论农村集体成员身份和土地产权相对分离——以成员土地资格权的收回或转让及继承为视角》, 《中国土地科学》第7期, 第10-18页。

- 37.苑鹏, 2022: 《宅基地: “资格权” 制度的历史演化与改革深化》, 《改革》第4期, 第21-32页。
- 38.张卉林, 2022: 《“三权分置” 背景下宅基地资格权的法理阐释与制度构建》, 《东岳论丛》第10期, 第184-190页。
- 39.张翔, 2019: 《宪法与部门法的三重关系》, 《中国法律评论》第1期, 第26-33页。

(作者单位: 吉林大学法学院)

(责任编辑: 光明)

On the Identification of the Subject of Rural Homestead Qualification Right

XING Tao

Abstract: Based on legal hermeneutics and other research methods, this paper explains the basic principle of the member families of collective economic organization being identified as the subjects of rural homestead qualification rights, and constructs the double-layer identification standard of the subject of rural homestead qualification right. The study finds that the membership of collective economic organizations is the basis for identifying the subject of the rural homestead qualification right. The *Civil Code of the People's Republic of China* stipulates that “the real and movable property owned by the farmers’ collective belongs to the members of the collective” and the vast majority of local policies stipulate that the subject of rural qualification right to rural should have the membership of the collective economic organization, and it is inappropriate for a few local policies to stipulate that non-members of collective economic organizations enjoy the right to rural homestead qualification. The family is the smallest unit for identifying the subject of rural homestead qualification right. This is the normative requirements of the *Land Management Law of the People's Republic of China*, which states that “rural villagers may own only one homestead per household”, the *Constitution of the People's Republic of China*, which states that “rural collective economic organizations shall implement a two-tier management system based on family contracting and a combination of unity and division”, and the *Constitution of the People's Republic of China*, which states that “marriage, family, motherhood, and children are protected by the State”. A double-layer identification standard for the subject of rural homestead qualification right should be established, i.e. to confirm whether the family has the membership of collective economic organizations, and then to determine whether the family has realized the rights and interests of homestead. Only those families that meet the double-layer criteria for membership of collective economic organizations can be recognized as the subjects of the qualification right for a rural homestead.

Keywords: Three-Rights Separation; Homestead Qualification Right; Members of Collective Economic Organization; One Household, One Homestead; Family Contract Management

论农村宅基地所有权代表行使主体的优先秩序*

——基于全国司法类案的实证分析

李玲玲 董千毓

摘要：农村宅基地制度改革的薄弱环节是集体所有权如何有效行使，而集体所有权代表行使主体并未呈现法律所要求的秩序安排，实践中产生了权利行使秩序的一系列问题。通过对司法类案的实证分析，本文研究发现，实践中宅基地所有权代表行使主体秩序争议主要表现为宅基地所有权依法适用争议、宅基地收益归属争议、宅基地所有权法定主体多样化争议。而宅基地所有权代表行使主体秩序争议主要缘于法人治理不足，即内部治理状态下，主体的释法地位缺失与权利配置失衡，内部权利地位缺陷由内到外显化为外部秩序的掣肘，最终导致主体优先秩序混乱。由农村集体经济组织法人代表行使宅基地所有权具有基本优势和当然地位，因此，应以主体法律地位强化为基，一方面通过主体土地权利的有效行使实现法人内部治理，另一方面通过构建主体职能互补框架实现法人外部治理，从而构建内外兼备的宅基地所有权代表行使秩序体系。

关键词：农村集体经济组织 农村宅基地 所有权 代表行使主体 法人治理 司法实证

中图分类号：D922.3; F321.1 **文献标识码：**A

一、问题的提出

宅基地“三权”分置改革是“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）的重要组成部分，也是实现乡村全面振兴、保障农民权益的基础所在和重要抓手。然而，长久以来由农村集体经济组织、村民委员会和村民小组代表行使宅基地集体所有权的秩序和权利内容含混不清，引发了诸多问题：其一，宅基地管理的现有基层治理效能不足（梁发超和林彩云，2021），原有的主体安排阻碍了宅基地的优化配置，成为农村集体治理的突出问题（洪名勇和曹豪爽，2023）。其二，宅基地所有权主体虚置阻碍了权能的进一步实现（曲颂等，2022），宅基地所有权的管理权能不足羈束了盘活利用宅基地使用权的范围（佟彤，2022）。其三，农村土地集体所有制实现形式的改

*本文系国家社会科学基金一般项目“城乡融合发展中进城落户农民土地权益保障制度实施效果与优化研究”（编号：23BFX060）的阶段性成果。

革停滞导致配套的宅基地使用、管理制度无法明确（乔陆印，2022），缺失了多重制度规范的农村集体经济组织仅能发挥监督职责（罗亚文，2023）。在权利关系模糊时主体的秩序不明有助于实现国家对农地产权的控制（刘灵辉，2023），而如今权利关系逐步明晰，主体的秩序不明反而掣肘权利的有效行使。质言之，当前亟待厘清宅基地所有权的代表行使主体优先秩序，这不仅是“三权”分置改革中“落实宅基地集体所有权”^①的实现步骤，更是进一步深化农村宅基地制度改革的关键所在。

围绕宅基地所有权的代表行使主体优先秩序问题，现有研究主要呈现以下三个研究方向。

一是研究农民集体所有的宅基地所有权是否由民事主体代表行使。学者们论证了公有制的宅基地所有权由民事主体代表行使的路径。在宪法秩序中，农民集体被赋予宪法上所有权主体地位（韩秀义，2023），农民集体并非私法律关系的主体，而是公有制下的必然产物（陈小君和周崇聪，2022）。因此，农民集体成为宅基地所有权这一单独所有权的支配主体（卢长青，2021）。制度改革中的宅基地所有权除了明确财产归属，还更加凸显商品交换和组织经济建设的职能（梁慧星，1999）。因此，需要民法意义上的代表行使主体行使宅基地所有权，实现代表行使主体的私法人化（韩松，2021）。这一民法抽象主体以农村集体经济组织、村民委员会或村民小组的面目出现。学者们则进一步就民事主体与农民集体的关系展开讨论：一种观点认为农村集体经济组织代表农民集体行使土地所有权，实则是农村集体经济组织直接代表全体集体成员行使所有权（宋志红，2021）；另一种观点则体现为农民集体与农村集体经济组织之间关系的二元论（高海，2022），即农村集体经济组织是资源性资产的概括授权主体以及经营性或非经营性资产的特别授权主体（王洪平，2021）。

二是研究由何种民事主体代表农民集体行使宅基地所有权。在明确了由民事主体行使宅基地所有权的前提下，现行法律规定广义的代表行使主体包括农村集体经济组织、村民委员会和村民小组（何宝玉，2023），由此延伸出三者的代表行使关系问题。农民集体与农村集体经济组织、村民委员会之间呈现必然性与或然性的表观特征（高圣平，2020），农村集体经济组织、村民委员会和村民小组代表农民集体的优先秩序是研究重点（章礼强，2022）。通过分析宅基地所有权代表行使主体优先秩序历史变化，有学者提出农村集体经济组织与村民委员会对于宅基地所有权的集体化源于宅基地化公为私的困境（田传浩，2020）。农村治理体制也从初期农村集体经济组织为主导的“政经合一”制度转向了后续以村民委员会为主导的“政经合一”制度（徐冠清和崔占峰，2021）。然而，村民小组、村民委员会和农村集体经济组织这三类主体代表行使宅基地所有权均有其困境（姜红利和宋宗宇，2017）。村民小组具备诉讼主体地位，却缺乏民法意义上独立法人地位，作为权利行使主体存在掣肘（陈寒冰和杨遂全，2019）；村民委员会目前实际代表行使宅基地所有权（高万芹，2021），但村民委员会法人制度的固有缺陷导致其陷入宅基地所有权代表行使主体虚置和双重代表的困境（刘忠平和刘云升，2018）；由承担经济职能的农村集体经济组织代表行使宅基地所有权则面临法律地位不足的困扰。

三是研究确立后的民事主体如何更好地代表农民集体行使宅基地所有权。理论上由以行使集体土地所有权为核心职能的农村集体经济组织行使农民集体所有的宅基地所有权无运行阻力（宋志红，2022），

^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。

但实践中宅基地所有权的行使受到农村集体经济组织自身发展水平（郭祥，2022）、农村集体经济发展现实问题（曾恒源和高强，2023）、城镇化水平（韩松，2020）、村庄治理结构（曹正汉和郑琰，2022）等多重因素共同制约。由于农村集体经济组织代表行使宅基地所有权并无理论上的本源权利缺陷（李国强，2022），学术界寄希望于通过构建新型农村集体经济组织的特别法人地位来实现其行使宅基地所有权的职能（管洪彦，2023）。因此，代表行使主体的法人内外治理机制便成为必然存在的“法人制度的核心问题”（屈茂辉，2018）。内部治理核心是解决所有权人与事务执行人的代表行使问题，即农民集体作为所有权人与代表行使主体的职能授予和权责控制问题。农村集体经济组织应当更好地行使宅基地这一资源性资产的经营职能（温世扬，2022）。同时，由于所有权作为母权利派生出以成员权为基础的权利体系，农村集体经济组织在代表行使宅基地所有权的过程中应注重对集体成员宅基地使用权的合法保障（房绍坤和宋天骐，2022）。在此过程中，需要明确农村集体经济组织作为宅基地所有权代表行使主体的地位（代琴，2020）。有学者提出内部高度清晰的土地权利结构和土地主体结构是相互促进的关系（胡历芳和曾寅初，2023）。而外部关系的平衡中既要实现“政经分离”的目标，又要接受国家介入的必要管控，还要建构起农村集体经济组织在私法上对集体资产的交易机制。外部治理不足是产生代表行使主体秩序争议的主要缘由。应明确包括宅基地所有权在内的土地权利结构来界定代表行使主体的土地权利界限（李凤章，2023）。总之，农村集体经济组织基于法人化地位，在代表行使宅基地所有权时对内产生公法上的运行分配权能（李国强，2021），对外则有助于宅基地权利合法有效流转（辛毅，2021），实现宅基地制度改革理论兼容和制度弹性（黄健雄和郭泽喆，2020）。

当前学术界提出了宅基地所有权代表行使主体的选择路径，即公有制下农民集体享有的宅基地所有权通过民法授权规范交由民事主体代表行使，并对民事主体代表行使的权能范围进行了界定。具体到宅基地所有权代表行使主体的秩序选择，学者们分析了实践中涌现的农村集体经济组织与村民委员会代表行使关系之争，并将村民小组也纳入代表行使主体范围，以此为基础研究了三类主体代表行使宅基地所有权的缺陷所在，并探讨了这三类主体如何更好地代表行使宅基地所有权。但是，既往研究中有两个核心问题尚未得到有效解决：其一，主体如何有效行使宅基地所有权？既往研究多集中于对局部权能实现的探讨。其二，农村集体经济组织改革与农村宅基地制度改革有何内置性关系？这涉及如何基于农村集体经济组织改革推进宅基地所有权、资格权和使用权的有效行使。

与以往文献相比，本文的边际贡献主要体现在以下几个方面：就研究对象而言，以往研究主要集中于单独的所有权权能分析，或是聚焦农村集体经济组织与村民委员会的关系，侧重于局部的研究对象，对于复杂的农村宅基地制度实践问题难以提纲挈领地全面把握。本文通过农村集体经济组织的法人治理这一主线展开研究，以提升认识的全面性、完整性和深刻性。就研究方法而言，以往的法学理论研究多集中于宅基地所有权代表行使主体的权利理论分析阐释，实地调查研究又并未具备全国范围内的普适性。本文基于司法实证结合实践案例的研究范式，阐释实践运行与理论状态的偏差，进而形成基于法人治理的理论阐释与结合司法实践、政策实践的综合分析。这在很大程度上弥合了既往研究中普适性与实践性冲突。就研究进路而言，本文通过法人治理视域审视农村集体经济组织在代表行使宅基地所有权过程中的秩序争议，更易于识别宅基地所有权代表行使主体秩序困境的根本问题所在，

并能够基于此研究进路将理论上的法理依据和当然地位转化为实践中的机制设计与效能提升。

二、农村宅基地所有权代表行使主体秩序的司法样态和运行争议

（一）样本的选择与说明

本文以中国裁判文书网和北大法宝网^①的宅基地所有权相关裁判文书作为研究对象，以揭示宅基地所有权代表行使主体秩序的司法运行状态和主要问题。本文研究的宅基地所有权代表行使主体秩序的司法样态来自2019年1月至2023年10月全国范围内的相关宅基地所有权纠纷。笔者选取样本时设置“宅基地所有权”“集体所有”“集体经济组织”“村民委员会”等关键词进行检索，共获取540件案件案例。由于纠纷的类型化和农户的集体性，笔者剔除重复和非强相关样本后获得案件案例251件。应当界定的是，本文研究对象为宅基地所有权纠纷中的代表行使主体秩序问题，因此选取的宅基地所有权代表行使主体纠纷案例主要是主体秩序问题所导致的争议案例。由于宅基地所有权代表行使主体的相关法律尚未形成体系，基于此实证方法能够展现宅基地所有权代表行使主体运行模式的差异化和权利的真实运行状态。宅基地所有权代表行使主体纠纷呈现以下总体样本特点：随着农村土地制度改革的逐步深入，2019—2022年宅基地所有权代表行使主体纠纷均呈现连年增长的态势^②。从宅基地所有权代表行使主体纠纷案由分布来看，民事主体之间关于宅基地所有权的有效行使产生争议，并在权利行使过程中就确权、政策文本等争议内容寻求公权力介入，由此产生民事案由、行政案由、执行案由等不同类别。宅基地所有权代表行使主体纠纷案由中，民事案由数量位居第一，行政案由数量位居第二。宅基地所有权代表行使主体纠纷性质涉及确认之诉和给付之诉，实践中确认之诉表现为请求确认宅基地上的债权法律关系以及成员权，而给付之诉反映了此类纠纷主要是为了获取宅基地上的各项权能价值。

（二）农村宅基地所有权代表行使主体秩序的司法实证

在分析了农村宅基地所有权代表行使主体纠纷案件的总体情况后，为探究农村宅基地所有权代表行使主体纠纷中的代表行使主体运行模式，需要深入研读当前的司法裁判案例，分析案件中司法现状的运行争议及其成因，以期为争议的解决提供参考和借鉴。

1. 宅基地所有权依法适用争议：以法律适用为载体主体秩序选择不明。基于对有效样本的分析可知，各类案件所适用的法律不同。尚未形成规范法律体系掣肘权利的有效表达，代表行使宅基地所有权的各类主体依据不同的法律均能获取自身的秩序地位和适用路径，这反而导致法律适用上的争议。《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）^③第十一条规定，农民集体所有的土地由村集体经济组织或村民委员会经营、管理。如果说《土地管理法》的内容只是对优先秩序做了推断性解释，那么，《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）^④第一百零一条第二款则明确规定了农村集

^①资料来源：中国裁判文书网，<https://wenshu.court.gov.cn/>；北大法宝网，<http://www.pkulaw.com/>。

^②宅基地所有权代表行使主体纠纷数量年度分布情况为：2019年36件、2020年54件、2021年65件、2022年68件。

^③参见《中华人民共和国土地管理法》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html。

^④参见《中华人民共和国民法典》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html。

体经济组织具有优先地位，只有农村集体经济组织不健全时才由村民委员会或村民小组代行土地管理职能。与法律理想秩序的明确性不同，实践中农村宅基地所有权代表行使主体的优先秩序法律适用情况错综复杂。从251件案件案例中宅基地所有权代表行使主体纠纷适用法律条文分布来看，《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村民委员会组织法》）^①第八条出现了64次。《村民委员会组织法》第八条规定，“村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”，这几乎是当前法律体系下对于宅基地所有权代表行使主体优先秩序最直接的规定。然而，“依照法律规定”指向的规范内容空白使得《村民委员会组织法》第八条缺失其引致条款作用。251件案件案例中适用法律条文出现次数位居第二和第三的分别是《土地管理法》第六十二条和《民法典》第二百四十条，分别出现55次和47次。法院能够援引上述条文对宅基地所有权的行使进行释法。

根据宅基地所有权代表行使主体纠纷性质的不同，各类纠纷适用的法律亦存在较大差异。在物权纠纷案件中，法院主要援引《民法典》第二百四十条等物权规定条款，而在债权纠纷案件中，法院主要援引《民法典》第一百五十三条等合同效力条款。宅基地所有权代表行使路径的不同决定了具体适用的法律区分。通过法院判决能够窥得农村集体经济组织作为涉诉主体的优先秩序缺失缘由，即《中华人民共和国农村集体经济组织法》（以下简称《农村集体经济组织法》）^②尚未施行，法院只能在说理部分说明农村集体经济组织对于宅基地所有权代表行使职能，对于适用的法律条文只援引《土地管理法》第十一条中关于“农民集体所有土地”和“农村集体土地经营管理”的规定。此种方式直接将农村集体经济组织界定为宅基地所有权代表行使主体。由于秩序条文缺失，法院说理若采用“代表行使”论证将缺乏对农民集体与农村集体经济组织或村民委员会关系的论述，逻辑的不周延产生了后续大量问题。部分法院直接援引《村民委员会组织法》，认定村民会议决定侵害村民宅基地权利的救济属于人民政府权责范围^③。法院在司法实践中直接援引《村民委员会组织法》的逻辑在于：由农村集体经济组织或村民委员会代表行使宅基地所有权时，认定村民委员会等同于农村集体经济组织，因此适用《村民委员会组织法》；或因农村集体经济组织缺位，而只能适用《村民委员会组织法》^④。从法律适用角度出发，此类宅基地所有权代表行使主体纠纷中宅基地所有权本应由农村集体经济组织作为法定主体代表行使，但直接适用法律缺失导致了秩序错位，实践中的优先秩序与法律规定出现了偏差。

2. 宅基地收益归属争议：以收益归属为载体的主体收益获取秩序争议。宅基地所有权作为一项特殊的所有权，仍然具备物权范畴内的权能。宅基地所有权代表行使主体应当基于自身的宅基地所有权

^① 参见《中华人民共和国村民委员会组织法》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070268.htm。

^② 参见《中华人民共和国农村集体经济组织法》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202406/content_6960131.htm。需要说明的是，该法于2024年6月表决通过但尚未施行，因此目前缺乏直接适用该法的司法实践案例。

^③ 例如（2023）京01民终2794号：村民委员会不依照法律规定履行法定义务的，由人民政府责令改正。本案纠纷行为本身系该村民委员会基于村民自治管理本村农民集体所有土地引发。

^④ 例如（2023）陕0404民初1440号：法院认定，由于当前并无集体经济组织法的相关规定，应当依据《村民委员会组织法》第三十六条第二款规定确定纠纷的解决路径。

获得应有的收益分配。然而，由于缺乏井然有序的宅基地所有权代表行使过程，农村集体经济组织与村民委员会出现了难以消解的优先秩序争议。秩序错位导致不同管理主体就宅基地收益分配产生了混乱的比例要求，而非权利分化带来的应然状态。从宅基地所有权代表行使主体收益归属纠纷案件类型分布来看，农村集体经济组织的收益归属纠纷案件集中于宅基地盘活利用（23件）与宅基地补偿款分配（20件），村民委员会的收益归属纠纷案件则集中于宅基地补偿款分配（27件）与宅基地盘活利用（24件），上述的纠纷案件均涉及宅基地所有权代表行使问题。相关主体获取宅基地收益依托于其作为所有权人的收益以及作为管理者的所得，因此，纠纷显化于宅基地的初始分配、盘活利用和退出过程。从纠纷判例来看，在宅基地盘活利用过程中，农村集体经济组织并未获得优先秩序，而是多由村民委员会获取所有权收益^①；而在宅基地补偿款分配过程中，由于村民委员会主要行使管理职能，更多地获取了补偿款收益^②。从法理上看，宅基地收益归属以集体土地所有权为基础，属于集体成员集体所有。无论集体土地的财产属性如何转换，如盘活利用后获得的收益上缴，都应当属于集体成员共有再由集体组织予以显化。当前宅基地所有权的行使主体不明易导致收益归属纠纷。由于宅基地所有权代表行使主体并未获得法律上的当然地位，包括农村集体经济组织和村民委员会在内的代表行使主体并非取得了法律上认定的收益获取比例或权利来源，而是通过自身的管理职能或其他方式来获取收益，在此过程中难以形成法定有效的收益补偿主体秩序^③。实践中村民委员会获取宅基地收益与《村民委员会组织法》第二条规定的村民委员会作为基层群众性自治组织的公共服务职能不符。通过权力强制约束宅基地所有权而不经权利分化途径保障宅基地所有权有效行使，表面是维护了所有权运行过程，实质是对所有权的侵害。

3. 宅基地所有权法定主体多样化争议：以案件主体为载体的代表行使主体秩序错位。在行使宅基地所有权的过程中，涉诉主体作为案件的重要组成部分，直接体现了宅基地所有权代表行使主体秩序难题。司法实践中，农村集体经济组织、村民委员会、村民小组均有被起诉方认为是宅基地所有权代表行使主体的案件案例。从宅基地所有权代表行使主体纠纷的涉诉主体分布来看：村民委员会无论是作为共同被告的纠纷数量（91件）还是作为独立诉讼主体的纠纷数量（54件）均是最多的。村民小组作为独立诉讼主体的纠纷数量（41件）明显超过作为共同被告的纠纷数量（28件），这缘于《村民委员会组织法》和《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）^④的司法解释均明确了村民委员会和村民小组的独立主体地位，导致了村民委员会和村民小组在诉讼中地位强化。相反，农村集体经济组织在诉讼中多作为共同被告，此类纠纷数量（63件）占农村集体经济组织作为涉诉主

^①例如（2022）闽0725民初433号：原告与村民委员会开发宅基地面积为80平方米。原告需向村民委员会缴纳部分收益。

^②例如（2022）黑03民终802号：村民委员会与某公司就宅基地上房屋征收补偿内容产生纠纷，要求获得补偿。

^③例如（2023）吉2404民初449号：针对宅基地相关权利给予三类补偿，第一类是对房屋所有权及地上物补偿，第二类是对宅基地使用权补偿，第三类是对宅基地所有权补偿。前两类补偿由房屋及地上物的所有权人取得，第三类补偿由宅基地所有权人取得。

^④参见《中华人民共和国民事诉讼法》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2980/c3283/201905/t20190522_49566.html。

体的纠纷数量（86 件）的比例高达 73.3%。这体现了司法实践中各方主体对宅基地所有权代表行使主体的普遍认知。

截至 2020 年，全国约 56 万个行政村中建立了约 53.2 万个村集体经济组织，占比约 95%^①。而《民法典》已经规定了行使宅基地所有权的优先秩序。《民法典》第二百六十二条赋予农村集体经济组织对于代表行使集体土地所有权的优先秩序，在农村集体经济组织并未缺失的情况下，实践中却呈现截然相反的秩序。例如，作为宅基地使用权人的农户仍然将村民委员会认知为首要的宅基地所有权代表行使主体，村民委员会反而成为占比最高的涉诉主体，村民小组作为共同被告出席^②。在农村集体经济组织成为涉诉主体的案件中，只有 26.7% 的农村集体经济组织作为独立涉诉主体，并且农村集体经济组织仍被错误地认定为承担村民委员会经济职能的下级法人或与村民委员会之间是承继关系。司法实践中涉诉主体多样性缘于宅基地所有权代表行使主体清晰度不足，不同的主体均认为有权代表行使宅基地所有权，实践中也存在混淆，导致了主体认定上的争议性。由于权利行使上的争议，内部竞争的主体尚且难以解决自身宅基地纠纷，更难言实现宅基地权益的向外拓展和有效保护。在此过程中体现出的非适格主体对于宅基地所有权的声明和占有，不仅与农村宅基地制度改革目标和农村集体经济组织法人治理目标不符，也与法律规定的宅基地所有权代表行使主体秩序的根本内涵有所偏差。

三、“由内到外”：农村宅基地所有权代表行使主体秩序困境的生成机制

农村集体经济组织作为特别法人，特殊之处在于它是“准公共组织”，其法人治理必然有其独特性（谢鸿飞，2023）。农村集体经济组织的内部法人治理以它与农民集体和与农民个体之间的关系为核心，侧重于宅基地所有权的权利分配、行使和监督。而农村集体经济组织的外部法人治理主要包括它与国家、村民委员会及其他外部主体之间的关系，侧重于政策承接、职能分配和对外交流等。宅基地所有权代表行使主体秩序困境形成的实质是内部问题显化于外的结果，即宅基地集体所有制未能转化为集体所有权，法人治理未能形成有效制度嵌合。集体内部问题表现在法人主体地位缺失带来的宅基地所有权所有者与行使者关系不明。而宅基地所有权的具体行使过程强化了这一本源性困境，即农村集体经济组织的法人治理未能完成法人构造且未能实现超越村民委员会的特性构建。农村集体经济组织内部法人治理的权利地位困境转化为外部的宅基地所有权代表行使主体的优先秩序实现困境。

（一）内部困境的初显：抽象的“集体”引致主体转化制度缺失与代表关系不明

司法实践中的法律适用问题反映的是法律释法不明所导致的代表行使主体的概念抽象与代表行使主体秩序的根源缺失。法律规范的秩序是由农村集体经济组织代表行使宅基地所有权，若农村集体经济组织缺失则由村民委员会代表行使。但在实践中产生了偏差，首要问题是农民集体这一集体公有制下的概念本身缺乏民法释法路径。农村集体经济组织未能实现由模糊的集体公有制走向清晰的集体所

^①农业农村部政策与改革司，2021：《中国农村政策与改革统计年报（2020 年）》，北京：中国农业出版社，第 3 页。

^②例如（2023）陕 0404 民初 1440 号：原告薛某与被告秦都区某村民委员会、秦都区某村某小组侵害集体经济组织成员权益纠纷一案，原告认为被告并没有依照原告享有使用权的宅基地给予对等的分配补偿。

有权的制度转化。农民集体这一概念来源于《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）^①第六条规定的中国基本经济制度，在民法中缺乏相应的制度构造和释法路径，并反映在实践情况中。例如，各地实践中宅基地所有权证上所有权主体载明有农民集体、农村集体成员、农村集体经济组织、村民委员会、村民小组等^②，这不仅反映了确权的模糊性，更反映了宅基地所有权主体的根本属性缺失。农民集体和集体成员是宪法上的概念表达，倘若将其作为民法上的当然主体登记在宅基地所有权证上，将其作为民法上的主体阐释，农村集体经济组织的制度改革和定位自然产生混乱。农民集体在集体公有制的基础上并未形成自身的意志表达机构和责任承担机制。而农民集体的概念延伸则是农村土地集体所有制，包括宅基地在内的农村集体土地通过这一宪法上的基本经济制度被农民集体所有。宅基地所有权作为民法上的物权缺乏民法主体来支撑其有效运行，当前的村民委员会、村民小组等组织架构并未有承接代表行使宅基地所有权的制度内容。

质言之，农村集体经济组织的根本地位来源于农民集体这一宪法概念经民法上代表行使制度转化后的法律地位，并将公法经济制度的集体公有制向民法上的集体所有权制度转化。宅基地所有权是宪法赋予的农民集体权利，却未能通过宅基地所有权代表行使主体法律适用以及法律解释实现主体法律地位。从法律实证角度看，农村集体经济组织拟制为《民法典》中的特别法人。然而，农村集体经济组织与农民集体的制度关联的法律解释不够明晰，这导致“集体=法人”是不成立的^③。缺乏明确的法律定性导致一系列现实问题产生，司法实践中才会出现根据《村民委员会组织法》直接将村民委员会认定为集体本身的情况。农村集体经济组织法人治理未能实现宅基地所有权代表行使主体制度转化和未能明确代表关系，导致宅基地所有权代表行使主体秩序内部困境的初显（如图1所示）。

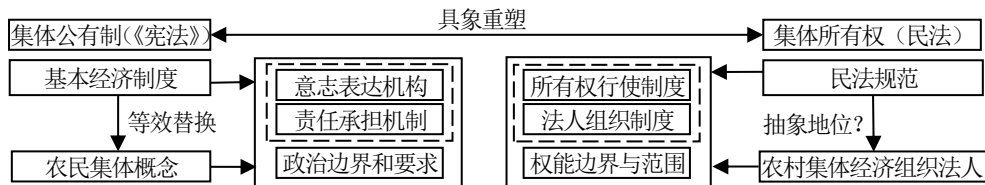


图1 宅基地所有权代表行使主体秩序内部困境的初显机制

^①参见《中华人民共和国宪法》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052621.htm。

^②《不动产登记操作规范（试行）》中规定：“土地属于村农民集体所有的，由村集体经济组织代为申请，没有集体经济组织的，由村民委员会代为申请”“土地分别属于村内两个以上农民集体所有的，由村内各集体经济组织代为申请，没有集体经济组织的，由村民小组代为申请”。参见《国土资源部关于印发〈不动产登记操作规范（试行）〉的通知》，https://www.gov.cn/xinwen/2016-06/03/content_5079321.htm。一个值得注意的是，实践中多数宅基地所有权证上载明的宅基地所有权人为农民集体，部分地区依宅基地所有权权属申请人的具体身份载明其为某集体经济组织、某村民委员会或某村民小组，亦存在《不动产登记操作规范（试行）》发布前已登记的权证上宅基地所有权权利人混乱的情况。

^③例如（2023）苏02民终41号：根据《民法典》第二百六十二条之规定，在本案中，应当认定某农业发展公司的股东是某村民委员会，其为特别法人主体是法律上的土地所有权主体。故在所有权明确的情况下，某村民小组等八原告不属于法律规定的法人主体。

上述释法路径不明也带来了宅基地所有权代表行使过程中的权利派生不清。在法人治理视域下，法人所有的制度构建能否完全涵盖宅基地集体所有制，又能否承接民法视域下的法人制度使其权利的行使清晰化？倘若农村集体经济组织以农民集体名义行使所有权，那么，其成员范围是否与农民集体相同且封闭，如何区分其行为性质？如果不能实现权利所有者与行使者的相对分离，就更难言能够有效地行使权利。农村集体经济组织代表农民集体行使宅基地所有权的基础地位保障不足直接导致实践中的现实困境。农村集体经济组织与农民集体成员范围相同且封闭决定了农村集体经济组织成员资格认定严格遵守户籍标准，关于本地户籍的集体成员身份认定问题已经有了可供参考的认定标准^①，但更要引起重视的是，能否吸纳具有专业性的外部成员进入本集体？能否构建代表行使的行为性质体系，决定了农村集体经济组织能否有效区分土地资产与成员权益，更决定了其是否能够破产和获得市场主体地位。实践中出现了农村集体经济组织不加区分宅基地土地资源特殊性将其泛化折股的现象，以及农村集体经济组织将集体土地用于风险投资、抵押担保等高风险市场活动的问题。这些现实问题源于忽视了对民法所有权制度和法人治理制度的强化和创新。在农村土地集体所有制下，“集体”作为一种抽象的法律主体，其所有权不能被分割，这就导致了其权利结构是相对模糊的，所有权永远都属于抽象的“集体”所有成员。当前的司法实践事实上处于集体土地所有权代表行使主体在“法律上隐形”的困境^②。“用益物权生成于所有权人对所有权的行使”（蔡立东，2021）。所有权的主体虚化，使得很难去实现权利的有效派生。权利主体的混沌直接导致了对于权利转化带来的宅基地经济价值的实践困扰。就集体内部而言，抽象的法律地位无法约束行为的权限范围，农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的权责边界也尚未明确。农户与农村集体经济组织在宅基地使用权和宅基地所有权方面呈现权利派生不清晰的问题，进而导致了农户的宅基地权益和宅基地所有权权能之间的冲突。

（二）内部困境的强化：法人治理的内外配置失衡阻碍主体权利行使与功能实现

在有效法人治理的制度转化目标下审视司法实践中主体收益归属问题，可以发现，农村集体经济组织法人治理的配置失衡加剧了宅基地所有权代表行使主体优先秩序的困境。此种法人治理的配置失衡在本源概念上体现为坚持集体公有制下对农民宅基地权益的保障与放活社会主义市场经济下盘活利用宅基地之间的分歧。这种配置失衡包括制度失衡和载体失衡。从制度失衡来看，代表行使宅基地所有权的制度多样性决定了农村集体经济组织在职能、行为能力、组织成员、产权关系、股权设置、可实现责任财产等方面的特殊性。然而，农村集体经济组织当前的法人治理未能兼顾宅基地权利的集体属性和权能属性导致了宅基地权利的制度运行过程中出现了配置失衡。农村集体经济组织法人制度的改革思路也仍然停留在《村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》等农村基层组织

^①实践改革中，对于原来是集体经济组织一分子但出于各种原因离开本地的成员身份认定已经有了较为翔实的方案，考虑到户籍、生产、生活等因素，暂时离开人员一般来说被认定为仍具备集体成员身份。

^②例如（2020）桂0703行初36号：本案涉案土地在未经合法征收之前，属于集体所有，即村民小组起诉请求法院确认村民小组对于饭包岭这一区域的土地享有所有权，具备起诉人的诉讼主体资格，而法院认定村民小组与涉案土地之间不具有法律上的利害关系。

规范的沿用上,此种沿用表现为将农村集体经营性资产和非经营性资产一起不加区分地归入农村集体经济组织。从载体失衡来看,农村宅基地制度改革面临双重方向,对内的宅基地分配和收回是集体公有制下的产物,而对外的宅基地使用权流转改革和盘活利用则是社会主义市场经济的适用范围。作为承载集体公有制和集体经济发展需求的特别法人,农村集体经济组织内部组织架构尚未形成两种不同构建规则的特别法人制度以满足上述双重需求,也就是并未有效区分对内行为和对外行为,对内是对于农村土地集体所有制的制度行使,对外则是对于集体土地所有权的民法权利的有效行使。农村集体经济组织难以对其制度本质和功能结构进行有效区分,引发了其代表行使宅基地所有权过程中的配置失衡,进而导致了宅基地所有权代表行使主体秩序内部困境的加剧(如图2所示)。

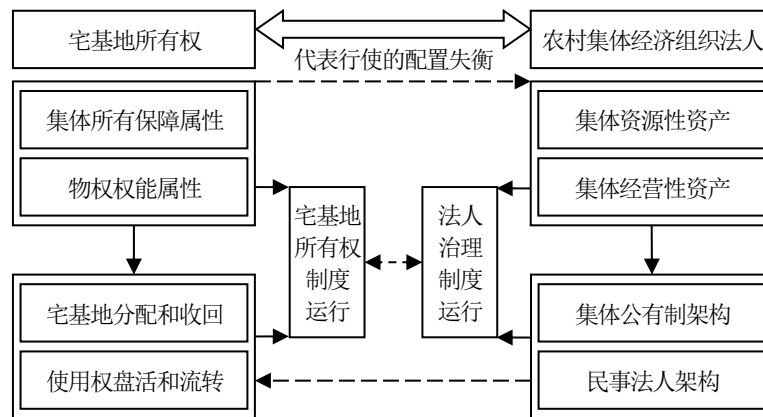


图2 宅基地所有权代表行使主体秩序内部困境加剧的运行机制

具体到实践改革中,宅基地所有权代表行使主体秩序内部困境的加剧主要涉及以下四方面问题。

首先,当前农村集体经济组织法人内部治理对于宅基地的集体所有要求未能有效回应,农村集体经济组织的成立基础未能明晰。农村集体经济组织法人内部治理要求回应农村集体经济组织与农民集体、农民个体的关系,这些都应当在农村集体经济组织成立之初的程序规范中予以回应。宅基地集体所有制要求农村集体经济组织成立之初便基于代表农民集体获得行使宅基地所有权的优先秩序。因此,在农村集体经济组织的产生阶段,优先秩序的产生基础为有效确权的集体土地,而实践中普遍出现宅基地所有权证颁发至村民委员会或村民小组的情况^①,若是无上述主体则会颁发至村民集体。土地管理部门确认宅基地所有权的行使主体为村民委员会,这易导致农村集体经济组织在成立之初便缺少其代表行使宅基地所有权优先秩序的程序保障,在行使过程中更会受到村民委员会的掣肘。村民委员会作为基层群众性自治组织,其办公经费来源于国家财政补贴,如果村民委员会代行农村集体经济组织的职能,则将其性质定位产生冲突。在确立了集体土地所有权代表行使主体地位的基础上,农村集体经济组织对于集体成员的法人内部治理如何展开?农村集体经济组织对于成员身份的认定和成员权的定义又是如何?集体成员的宅基地资格权、使用权等权利以及宅基地折股量化后获取的股份能否对

^①例如(2020)粤1881民初6084号:原告、被告均认为诉争土地为自家宅基地,原告、被告均表示宅基地所有权证在第三方村民小组处,但双方均未提交证据证明所争议土地具体权属,即双方均无证据证明与涉案土地存在利害关系。

外移转和继承？对这些问题的回应直接关系到宅基地集体所有权是否会被实质性分割和出现流失。

其次，在对外行使宅基地权利的过程中，农村集体经济组织私法人主体的外部治理相关规范缺失。农村集体经济组织作为私法人对外开展民事活动时，由于法人代表行使地位的欠缺，使得市场主体在订立合同时不认可农村集体经济组织的私法人主体地位。农村集体经济组织难以通过有效的授权方式形成宅基地所有权代表行使的有效决议。当前法律中对于农村集体经济组织成员的宅基地使用权退出与再进入的规范已日趋明确，呈现土地保障和户籍约束双重倾向。实践中的问题在于外部工商资本的宅基地使用性质认定以及工商资本能否进入农村集体经济组织内部。东部地区的一些实践探索显示，工商资本投资兴建厂房后在集体土地上修建住宅。这些住宅作为厂房的附属设施与法律规范定义差别较大，若将住宅的权利性质表达为宅基地使用权，很难找寻农民集体将集体建设用地认定为宅基地的释法路径，更涉及是否实质性认定外部主体可进入本集体内部的问题。

再次，农村集体经济组织对外行使权利的资金来源问题。《农村集体经济组织法》中规定农村集体经济组织可以出资设立市场主体从事市场经营活动。实践中此种出资模式已经趋于成熟。实践中，农村合作公司为确保集体土地的保障属性，在公司股权比例的分配上主要呈现农村集体经济组织与集体成员占据多数股权、外部资本占据少数股权的配置模式^①。问题在于，这样的股权配置模式事实上规避了农村集体经济组织的自身经营状况，同时未明确外部主体能否注资进入农村集体经济组织内部，亦未能明确农村集体经济组织能否统合农户的宅基地使用权开展入股经营。这也导致农村集体经济组织难以通过吸纳外界力量壮大自身发展。

最后，农村集体经济组织难以通过特别法人资格进行性质转化。随着农村宅基地“三权”分置改革的深入，一方面，各地开始探索宅基地盘活经营方式，使得农村集体经济组织的主业转向农地资源盘活利用兼顾农业产业发展；另一方面，城乡融合发展进程中大量集体成员带股进城落户，使得宅基地使用权流转 to 非本集体成员的现象越来越多。这些深刻变化可能带来的问题在农村集体经济组织法人治理制度重塑中应有预案。事实上这种趋势正在以时空非均衡方式快速到来：实践中涌现出“村改居”后农村集体经济组织是否仍将存续、村集体有土地的情况下能否解散农村集体经济组织、农村集体经济组织在代表行使宅基地所有权过程中如何承担责任等突出问题，本质上都指向农村集体经济组织代表行使宅基地所有权等集体土地所有权的优先秩序难以保障，进而阻碍其组织转变和功能实现。

（三）外部困境的生成：职能缺失加剧主体外部秩序错位显化

内部治理的组织问题导致农村集体经济组织对内代表行使宅基地所有权时缺乏优先秩序地位保障，对外代表行使权利时缺乏有效表达机制。当内部困境显化于外部法人治理时，自然导致外部双重职能困境的生成：农村集体经济组织代表农民集体运行集体公有制时与村民委员会的职能高度重叠，代表村集体开展集体经济运营时又无法对宅基地所有权实现有效利用，从而呈现与法律理想状态相反

^①根据笔者调研，在各地为盘活利用宅基地而设立的公司中，从股权比例划分情况来看，常见的分布为：农村集体经济组织占比 30%，农民个体集合占比 50%，外部资本占比 20%，抑或是农村集体经济组织与农民个体共占比 60%，外部资本占比 40%。无论股权比例如何划分，基本上外部资本仅占据少数股权，更不用说突破 50%的股权比例。

的秩序图景。而在大量司法实践中，占据诉讼主体地位的村民委员会并未获得优先行使宅基地所有权的法秩序地位，主要表现为：一方面，《土地管理法》中规定的“由村集体经济组织或者村民委员会”行使权利，本身暗含了村民委员会的补充地位，村民委员会只能在农村集体经济组织不完善时由其代为行使^①；另一方面，村民自治的性质和组织架构也体现了村民委员会代表行使的根本权源缺陷。然而，实践中农村集体经济组织法人核心实体职能规范的缺失，使其“隐形化”“空壳化”，诸多经济事务都依靠村民委员会代为行使。在农村基层社会运行过程中，农村集体经济组织、村民委员会和村民小组对于宅基地所有权的行使各有缺陷，最终显化为对内职能高度重叠和对外职能未能行使（如图3所示）。

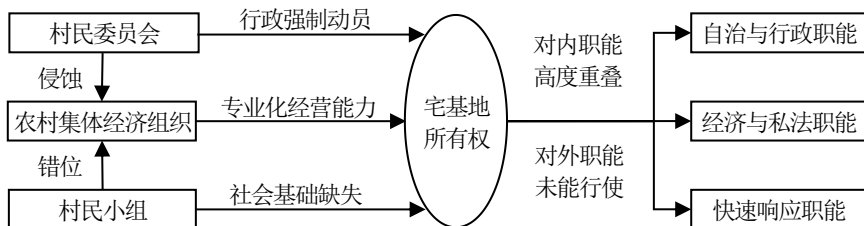


图3 宅基地所有权代表行使主体秩序外部困境的生成逻辑

从实践经验来看，村民委员会也并非不能代替农村集体经济组织行使宅基地等土地资源管理职能。而实践中更常见的情况是，可能会存在少数企业家式的村干部，但是村干部普遍难以成为企业家。在土地资源未能得到有效利用的地区，村民委员会以行政手段作为主要的动员力量，在其代表行使宅基地所有权的过程中带有行政属性的强制性且存在着明显的任务性，而非私法意义上权利行使的协商性和自主性。村民委员会在司法类案中提出的抗辩意见呈现了其依照上级政府要求执行宅基地相关政策任务的现状。而村民小组的职能发挥更是明显地体现了传统农业社会的熟人效应。小范围的村民小组在传统农业社会较好地实现了熟人监督，而当宅基地存在的社会基础出现缺失时，村民小组代行农村集体经济组织职能的缺陷便会显现。第一，面临宅基地所有权整体变动时，村民委员会和村民小组代表行使宅基地所有权的权利错位导致的权利冲突带来了大量纠纷^②。第二，进城落户农民脱离了原有的社会基础，村民小组的决议效力也失去了小范围快速响应的特质，进城落户农民与村民小组出现了诉讼纠纷^③。基于集体土地所有权而成立的农村集体经济组织具有法源上的天然优势地位，农村集体经济组织的特别法人地位也更有助于实现壮大集体经济的目的。然而，实践中农村集体经济组织的经济职能未能得到规范表达和集体经济基础薄弱的双重困境，导致宅基地所有权被村民委员会直接行使。

^①例如（2020）内06民终606号：双方就村民委员会主体是否适格产生争议纠纷，法院认定因吕某转让的涉案房屋势必导致农村宅基地使用权主体的转移，村民委员会与本案的处理有直接利害关系，认定农村宅基地所有权属于村集体。

^②例如（2023）陕0428民初90号：宅基地分配方案及具体权益由村民小组承担，村民将村民委员会也列为共同被告，村民委员会并不具备所有权变动的权利来源。

^③例如（2022）桂1102民初4800号：本案与（2022）桂1102民初4798号等案件共同构成了一系列村民小组与进城落户农民的宅基地等土地权益纠纷，纠纷的主要争议点在于村民小组是否具有权益的分配协议确定能力。

由于农村集体经济组织的公共服务职能趋于弱化，农村宅基地相关的农户服务与行政性事务又难以分割，农村集体经济组织对于农户宅基地权利保障若仅从经济角度出发，其代表农民集体的权利行使便难以保障使用权人的合法权益。因此，农户在进城落户后因担心宅基地上承载的多维权益保障缺失，不愿意仅接受转让或退出宅基地使用权所获得的经济补偿。由于农村集体经济组织未能有效实现农民土地权益的保障，只能由村民委员会处理包括社会服务、经济补偿、权利保障等具体事项，这与法律所规划的宅基地所有权代表行使主体优先秩序相背离。

四、“化外为内”：以法人内部有效治理实现宅基地所有权代表行使主体的优先秩序

化解宅基地所有权代表行使主体秩序外部困境，需要有效实现“化外为内”的内部治理。尽管《民法典》第二百六十二条已明确规定由农村集体经济组织代表行使、村民委员会补充行使的秩序，但实践中的困境并非源于缺乏直接规范，而是特别法人内部有效治理不足。因此，单一强化规则秩序的维护可能会适得其反。化解秩序之困不仅需要立足实践的现实归因，更应在《农村集体经济组织法》的规制下通过法人内部治理的土地权利有效行使奠定优先秩序的权利基础，通过法人外部治理的职能划分实现秩序维护和外部支撑，从而构建起内外兼备的宅基地所有权代表行使秩序体系。

（一）农村宅基地所有权代表行使主体法律地位强化：农村集体经济组织法人治理的特性根源

农村集体经济组织代表行使宅基地所有权优先秩序的实现，需要强化其在宅基地所有权代表行使体系中的法律地位，以明确农村集体经济组织法人代表行使宅基地所有权的法律契合性，这也是其能够代表农民集体行使宅基地所有权的特性根源。《农村集体经济组织法》通过明确主体地位、设立目的和职能范围，为“农民集体”这一主体概念提供具象化的民法释法路径。早在2016年，《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》就清晰表达了“如何强化农村集体经济组织法律地位”的遵循路径：在坚持农民集体所有的基础上探索农村集体所有制有效实现形式，明确农村集体经济组织市场主体地位，盘活农村集体资产^①。《农村集体经济组织法》延续此政策表达，进一步落实抽象主体概念的实践路径转化，由此也展现了通过宅基地所有权代表行使主体法律地位强化实现制度转化的过程（如图4所示）。

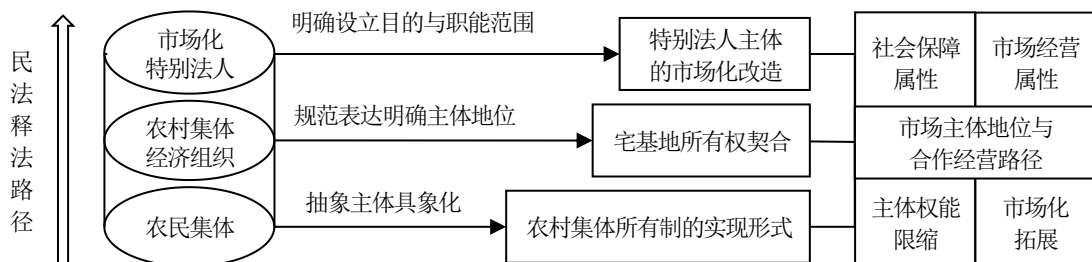


图4 宅基地所有权代表行使主体优先秩序实现的特性根源框架

^①参见《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm。

一方面，需要明确农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的基础地位以更好地实现制度转化。

《民法典》第九十六条确认农村集体经济组织法人为特别法人，《民法典》第二百六十一条、第二百六十二条构建了由农村集体经济组织作为法定代表行使相关权利的规则。从目的解释分析，《民法典》相关条款之立法表达旨在明确权利主体应为村集体的“成员集体”^①，而农村集体经济组织通过此规范表达成为代表行使权利的私法人，继而明确其法人特别性的规范表达，即明确其主体地位源于集体本位与土地核心功能的独特性。各地的政策实践中逐步形成农村集体经济组织“以集体所有的土地为基本生产资料”，以及“农村集体经济组织行使集体资产所有权”的独特性表达^②。农村集体经济组织相关立法宜将地方实践改革中的政策表达法律化。在上述改革目标的指引下，农村集体经济组织产生基础应当是对集体公有制这一基本经济制度的民法权利行使过程，并对集体所有的资产要素的行使加以界定，从而反映农村集体经济组织的本质属性。《农村集体经济组织法》已在农村集体经济组织的职能范围中明确其代表行使与土地相关的职能，意图化解实践中的改革困扰——部分较为发达的农村集体经济组织已经不再进行耕地发包活动，更多依靠宅基地的盘活使用或集体其他经营性资产的保值增值来开展日常经营，部分城市周围的农村集体经济组织已无相应的耕地，部分资源禀赋较差的农村集体经济组织亦无成员可以实行耕地制度。上述农村集体经济组织的性质之感可以通过法人治理理解答，这也为土地权利改革留下制度弹性。承接《民法典》中的第二百六十一条、第二百六十二条，在确立了民法主体之后，对于宅基地所有权等集体土地所有权的制度改造也成为题中应有之义。具体而言，《农村集体经济组织法》通过规范表达的方式明确农村集体经济组织在代表农民集体行使宅基地所有权方面的主体地位。农村集体经济组织的核心功能便是基于农村土地等集体资源促进集体经济发展，从而区别于村民委员会的自治职能和设立目的，进而通过凸显农村集体经济组织代表行使宅基地所有权主体地位独特性以实现其代表行使宅基地所有权地位的法源强化。

另一方面，应当从特别法人的市场主体地位出发，界定农村集体经济组织在代表行使宅基地所有权过程中的权责范围与行使边界以强化其法律地位。各地的实践改革也意在加强农村集体经济组织的市场主体地位^③。《农村集体经济组织法》中将农村集体经济组织的法律地位阐释为“发展壮大新型农村集体经济、巩固社会主义公有制、促进共同富裕的重要主体”，并未直接说明其主体性质。《农村集体经济组织法》承接《民法典》中明确农村集体经济组织为重要的“特别法人”主体，从而实现主体的法人

^①例如（2022）云0722民初1329号：《村民委员会组织法》规定村民委员会为基层群众性自治组织，《土地管理法》规定农村土地由村农民集体所有，并没有规定由村民委员会所有，故法律规定的“本集体经济组织”不应为村民委员会。

^②参见《四川省农村集体经济组织条例》，<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE3YmRkN2ZiNzAxN2JkZTI5ZDE3ZTI5ZTE>；《黑龙江省农村集体经济组织条例》，<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE3NGEwOGYwZTAxNzRiOWQyNWJwNTBjMTc>。

^③例如，江西省瑞金市探索农村集体经济组织基于宅基地等土地资源入股，整合流转并盘活利用宅基地，共同开发宅基地建设生态宜居中心；四川省眉山市彭山区基于农村集体经济组织市场主体地位，支持农村集体经济组织自行整合盘活闲置宅基地资源入市交易，并基于交易资金盘活剩余宅基地建立研学社区，从而壮大集体资产。

化改造。农村集体经济组织特别法人的市场主体地位并非意味着赋予其完全的营利法人身份，适宜的释法路径为特别法人的有限市场化，即特别法人能够独立形成自身的意思表示，农村集体经济组织法人有权代表农民集体行使宅基地所有权。有限的市场化还缘于宅基地所承担的农民住宅保障功能，这意味着不能将宅基地无条件放开使其等同于住宅建设用地，市场化应主要体现于农村宅基地权能要素的有效配置和使用权的适度放活。因此，宜宣明农村集体经济组织的自身市场主体地位，并通过合作经营的实现路径规范其代表行使宅基地所有权的权责范围及其行使边界。《农村集体经济组织法》中规定了农村集体经济组织通过出资设立公司等市场主体的权利行使路线。基于市场主体地位，外部主体可通过成员大会投票决议享受市场主体的一般权利。基于有限性，外部主体无法享受农民集体成员同等的土地权利，从而防范实践中外部主体通过投资虚化集体土地所有权的风险。据此，充实农村集体经济组织特别法人市场主体地位的规则内容，能够有效强化其宅基地所有权代表行使主体地位。

（二）农村宅基地所有权的有效行使：农村集体经济组织法人治理的主体巩固

在明确了农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的当然地位和优势所在后，实现农村集体经济组织法人治理的主体巩固是解决权利行使过程中秩序难题的要点。建立农村集体经济组织的并行组织架构则成为解决这一问题的重要抓手。在此架构下，农村集体经济组织可实现全过程法人治理以满足制度契合，即以集体公有制要求和市场化改造为核心开展法人治理，再借由农村集体经济组织代表行使宅基地所有权全过程的实践规范对其优先秩序予以明确和巩固（如图5所示）。

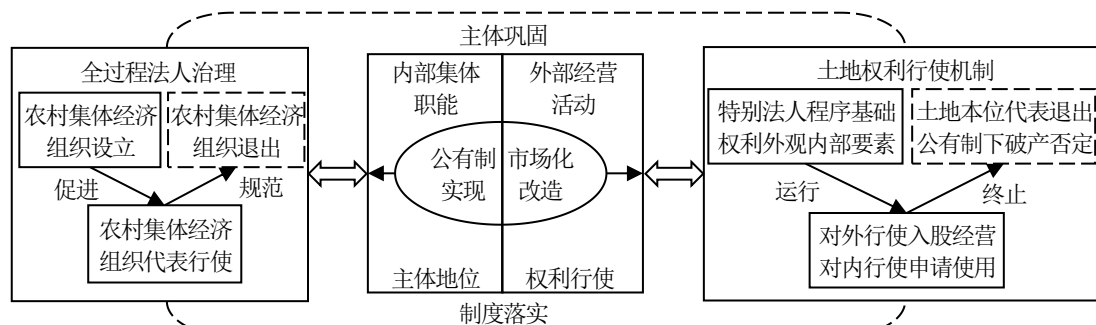


图5 宅基地所有权代表行使主体优先秩序实现的主体巩固框架

第一，农村集体经济组织设立程序应当着重凸显其代表行使宅基地所有权的地位。在农村宅基地制度改革的进程中，外部市场主体在无确权的情况下难以确认宅基地所有权代表行使主体。上文所述的司法类案中有34件案件的争议焦点是未办理宅基地所有权证的农村集体经济组织能否作为宅基地所有权代表行使主体。而在办理所有权证时，若宅基地所有权主体被登记为村民委员会或村民小组，农村集体经济组织自然失去代表行使的优先秩序。在当前各省份实践中，农村集体经济组织成立要件包含成员大会决议、组织章程和上级政府批复^①，并不明确宅基地所有权代表行使范围，与农村集体

^①参见《四川省农村集体经济组织条例》第二十四条，即“农村集体经济组织成立后，应当申请设立登记。申请设立登记应当提供以下资料：（一）设立登记申请；（二）成员大会或者成员代表大会决议；（三）成员名册；（四）组织章程；（五）法定代表人身份证件；（六）住所证明；（七）乡镇人民政府（街道办事处）批复同意成立的文件”。

经济组织以土地集体所有为基础的根本要求并不相符。因此，农村集体经济组织在成立之初便应当由农业农村主管部门会同土地管理部门，共同办理集体土地所有权证，作为其行使相关权利时的基础性文件。农村集体经济组织若要发挥其市场主体地位，应当进行权利登记从而实现其权利外观，进而为农村集体经济组织对外代表行使宅基地所有权解决程序上的困境。此确权方式能够解决实践中大多数的宅基地所有权代表行使主体不明问题和权利来源问题^①。实践中，各地已逐步完成宅基地登记确权工作，对于新设立的农村集体经济组织，法律上的程序性约束能够增强其代表行使宅基地所有权的主体地位。农村集体经济组织代表农民集体行使宅基地所有权应当区分对内行使和对外行使。农村集体经济组织对外行使宅基地所有权应当采取公示对抗主义。根据《民法典》第二百零九条第二款的规定，参照国家所有制，农民集体对于宅基地的所有权早已被《宪法》及有关法律所宣明，法律规定本身即为公示，可起到公示的一般效果。农民集体所有并非基于民法上的民事程序和法律行为，而是纳入非因法律行为的不动产物权变动之列。如果能够证明农村集体经济组织是本农民集体的代表，那么便符合一般公示要件主义。确权登记通过规范表达促使权利代表行使主体在对外的市场交易中能够拥有凭证和授权^②。即便在无宅基地所有权证的情况下，农村集体经济组织对内行使宅基地所有权时也拥有代表行使的效力。农村集体经济组织在非交易领域（如内部分配等范畴）的代表行使主体地位体现了《宪法》赋予的农村土地集体所有制的权利行使^③，农村集体经济组织无须确权，本身便为农民集体的代表。

第二，构建农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的双重职能划分的制度体系。农村集体经济组织行使宅基地管理职能的过程承载的是农村土地集体所有制的基本要求，即《农村集体经济组织法》中规定的“办理农村宅基地申请、使用事项”。而在农村集体经济组织处理集体财产经营管理、分配相关集体收益等事务时，则更多展现出特别法人的市场化地位。因此，需要在法人治理的视角下构建相应制度体系。面对当前集体土地资源配置低效的问题，需要对农村集体经济组织的外部经营活动进行相关制度建设。法人内部治理范畴可以承继既往政策法规中有关宅基地互换、利用的基本规则，而法人外部治理范畴则应适当拓展并明确对外的权利边界以适应当前宅基地“三权”分置试点改革中的新问题。农村集体经济组织可尝试组织农户盘活利用宅基地使用权，对外订立物业出租、建设施工和联营合同，亦可根据农户自身的盘活利用行为为农户提供担保和借款。当前的《农村集体经济组织法》

^①例如（2023）云07民终341号：关于村民小组未经登记能否作为集体经济组织存在的问题，法院认定村民小组应当领取由农业农村管理部门发放并加盖公章的组级集体经济组织名称统一为“某村民小组股份经济合作社”的“农村集体经济组织登记证”，以此确定集体经济组织的资格，而非基于宅基地分配地位。

^②例如（2023）湘3122民初194号：原告提交的证据中有村民委员会证明一份，拟证明乡政府处理意见为土地使用权归原告享有，经审查认为，该份证据在原告未提交登记证明等证据予以佐证的情况下无法认定其真实性，故法院不予采信。

^③例如（2023）鲁02民终7254号：被上诉人即集体经济组织提交了1996年的调整土地以后村民明细表、2021年10月16日的股份经济合作社成员代表会议记录和支部党员大会会议记录等证据，证明涉案土地中有1.5亩系村集体土地，经村集体民主议定程序讨论，该部分土地补偿款归村集体，无须外部确认。

明确规定农村集体经济组织可以依法出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体。然而，在农村集体经济组织出资模式方面，实践中以集体经营性建设用地使用权入股的模式日趋成熟，而以宅基地使用权入股仍然存在诸多制度空白。因此，需要通过一套异质化的股权制度设计来体现农村集体经济组织特别法人的特点。这套制度的设计起点是农村集体经济组织能够以附期限的宅基地使用权出资设立公司，并借由上述的登记公示制度证明能够相应地盘活利用宅基地且无其他主体掣肘。事实上，司法实践中已经部分承认宅基地使用权入股的合法性^①。制度设计的路径是异质化股权改造，即在合作公司内部设置普通股与特别股的方式实现宅基地上的价值差异目标，通过平等的普通股股权收益分配满足工商资本的收益需求，通过增设优先保障属性的特别表决权以实现对农户宅基地权益保障的支撑。在认缴出资和如何承担债务责任等方面，鉴于集体土地所承载的公有制要求，入股公司的宅基地使用权无法作为公司责任财产。若难以明确农村集体经济组织对宅基地各项权利行使的责任边界，则不利于新型农村集体经济的长远发展。实践中宅基地使用用途分歧等问题，应当通过开放工商资本旁听成员大会的途径或赋予外部主体限缩性的成员权利等方式予以解决。外部主体参与协商的内容应当限缩于集体经济收益分配的相关部分，而非涉及宅基地分配或征地补偿分配等公有制实现部分，进而推动外部主体适度参与村集体的经营性活动决策过程。此外，对于农村集体经济组织盘活宅基地的方式应予以法律规范，在保障集体公有制的基础上实现社会主义市场经济改造。

第三，应以集体土地所有权为基础、以集体资产管理和农户权益保障为目标构建行之有效的法人退出机制。对于部分集体资产匮乏又无宅基地等土地资源赖以维持的农村集体经济组织，宅基地所有权的实现基础尤为薄弱。基于历史惯性，抑或基于税收优惠等现实缘由，大多数农村集体经济组织不会主动进行法人退出。代表行使宅基地所有权存在困难的农村集体经济组织，应当构建起一套行之有效的退出机制。当前法定的法人退出机制主要包括合并、分立、解散和破产清算。需要注意的是，《农村集体经济组织法》第六条明确指出：“农村集体经济组织不适用有关破产法律的规定。”具体而言，对于实践中涌现的“空心村”“生存恶劣村”等，包括因撤村合并等行政调整而失去宅基地的村庄，应当在尊重农户意愿的基础上确立相应的法人退出标准。农村集体经济组织法人作为特别法人，其特别性不仅体现在其成员是特定地域范围内的一个相对封闭又不断变化的集体，更重要的是其代表行使的是不可分割的宅基地所有权。在前述强化农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的优先秩序的基础上，也应当基于农村集体经济组织的特殊性完善制度限制，以避免宅基地所有权遭受侵蚀和出现流失。上述的法人退出过程仅应对经营性资产予以清偿，不能对宅基地等土地资源进行变卖。而对于“村改居”后农村集体经济组织的存废问题（陈锡文，2023），在宅基地等土地资源数量和性质转变符合法律规定的情况下，应当确保仅存在经营性资产而非土地资源的农村集体经济组织转变为企业法人。上述法律规定构建了一套适宜农民集体法人实体化的释法路径，通过完善契合宅基地权能特点的组织

^①例如（2015）佛中法民三终字第1424号民事判决书：佛山市福汇源水产养殖科技有限公司与李伟康、罗秀瑜合同纠纷案，法院确认自2013年1月1日起，涉案鱼塘及养殖农地的地上附着物和青苗全部由原告佛山市福汇源水产养殖科技有限公司投资并归原告所有。

架构有效约束了农村集体经济组织权利行使路径，农村集体经济组织在获得宅基地所有权代表行使的优先秩序地位的同时，在防范风险能力方面也具备优势地位。

（三）农村宅基地所有权代表行使秩序中的职能互补：农村集体经济组织法人治理的职能授权

探明优先秩序并非对应然和实然主体形式上的循环争论，而是要基于此方式在现有法律表达下实现宅基地所有权权利的有效行使和权能的有效提升。

首先，需要构建职能分离的秩序体系。当前，农村社会改革目标是实现“政经分离”，目的是区隔村民委员会的治理职能和农村集体经济组织的经济职能。《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》的改革目标是“政经分离”，促进农村集体经济组织与村民委员会二者各司其职，在实现乡村善治的基础上推动农村经济发展^①。鉴于此，需基于立法规范农村集体经济组织的经济职能定位。根据各地政策实践^②，农村集体经济组织职能主要包括四类，即管理集体财产、开发集体资源、发展集体经济和配合基层自治。前三类属于农村集体经济组织的自主职能，例如，代表集体行使宅基地所有权、盘活利用宅基地、分配宅基地增值收益等都应当纳入农村集体经济组织的自主职能范畴。而对于基层自治，农村集体经济组织主要是通过配合村民委员会等基层群众性自治组织来实现。对于前三类职能，农村集体经济组织应当通过专业化和市场化的方式予以行使，基层治理则是以村民委员会为主而农村集体经济组织起到辅助配合作用，以此各司其职。强化规范表达中职能分离意在基于立法表达实现基础性来源约束，通过规范源头来解决实践中农村集体经济组织和村民委员会在权利行使过程中的交叉重叠问题。

其次，在实现内部支撑后应构建宅基地所有权代表行使秩序中的职能互补框架以实现农村集体经济组织的职能授权。虽然在理论上明确了农村集体经济组织的优先秩序，但是，理论的正确性不一定反映为实践的逻辑性。农村集体经济组织的法源优先秩序地位的确立并不意味着要完全禁止其他主体在必要时行使宅基地所有权。《农村集体经济组织法》中沿用了《民法典》的秩序规定。实践中如果“一刀切”地实行“政经分离”，恐难以适用于经济社会发展程度不同的农村地区。应在制定相应标准的情况下在实行过程中因地制宜。东部地区农村集体经济组织发展情况较好，例如，浙江省嘉兴市可实现年经营性收入20万元以上村级全覆盖^③。在现实需求和发展条件都满足的情况下，农村集体经济组织可进一步发挥经济职能，基于市场主体地位盘活集体资产。而在经济欠发达地区，一些农村集体经济组织悬空或虚设，不仅专业人员缺乏，且面临集体经济薄弱的困境，故而村民委员会或村民小

^①参见《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163444.htm。

^②例如，陕西省农业农村厅政策法规与改革处提出，农村集体经济组织“代表农村集体经济组织成员集体行使集体所有权，主要履行管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等职能”。资料来源：《什么是农村集体经济组织？》，<http://nynct.shaanxi.gov.cn/wap/zcfgyggc1128/20221128/9810457.html>。

^③资料来源：《嘉兴交出农村同步高水平建成小康社会高分答卷》，http://journal.cmnews.net/ncpsczk/2020n/d21q/wcjx/933730_20201110022514.html。

组在必要时也可代为行使宅基地所有权等土地权利^①。需要说明的是，在明确农村集体经济组织代表行使宅基地所有权优先秩序的情况下，此新“政经合一”区别于旧“政经合一”之处在于：原有模式缘于农村集体经济组织的法人治理缺陷，村民委员会直接代表行使；而新的模式则是在明确了法律职能约束的前提下，基于尊重实践情况的职能补充和授权行使。

再次，需要对农村集体经济组织配合基层自治的辅助职能加以完善。在农村集体产权制度改革后，农村集体经济组织与村民委员会的职能进一步有效区分，农村集体经济组织侧重于发展集体经济，村民委员会侧重于村民自治。农村集体经济组织作为农村基层社会的重要组成部分，与农村基层党组织、村民委员会各司其职共同构建起农村基层治理的组织制度保障。在集体本位的要求下，为了集体成员的权益得到有效保障，农村集体经济组织也存在配合基层治理的辅助职能需求。而村民委员会通过基层自治的社会整合，为农村集体经济组织提供治理的社会资本，降低农村集体经济组织发展集体经济的治理成本。同时，村民委员会通过发挥治理职能辅助农村集体经济组织实现代表行使宅基地所有权的优先秩序。村民委员会事实上的行政色彩也在一定程度上代表基层政府监督农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的过程。

最后，通过上述职能互补制度构建起以农村集体经济组织代表行使为主体、多主体协同发展的格局。也就是说，建立起农村集体经济组织基于优先秩序地位发挥代表行使宅基地所有权的职能、村民委员会和村民小组发挥职能补充作用的可循环秩序支撑体系（如图6所示）。此格局的框架基础是实现规范表达的职能分离，村民委员会回归其准公法人性质的基层治理职能，剥离开代表行使宅基地所有权等土地经营管理职能。农村集体经济组织明确其职能定位，确立优先代表行使宅基地所有权的法秩序基础，其他基层治理主体发挥职能补充作用。具体到改革实践中，农村集体经济组织可将宅基地所有权有效行使后获取的宅基地收益以提取公益金等方式为村民委员会基层治理提供资金支持。在农村集体经济组织不健全或宅基地所有权受到代表行使主体侵蚀的情况下，村民委员会和村民小组也可依法代行农村集体经济组织职能。

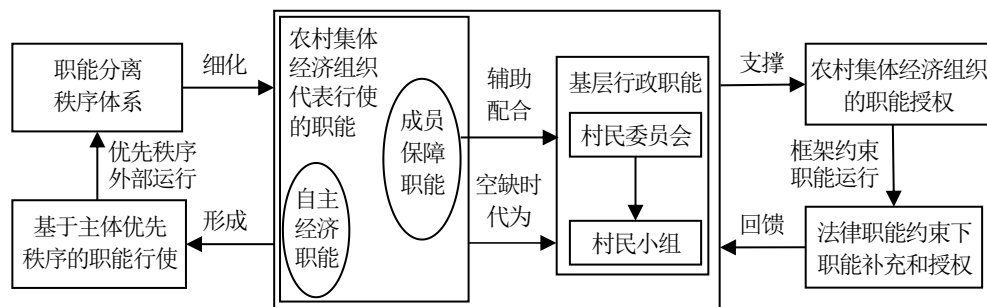


图6 宅基地所有权代表行使主体优先秩序实现的职能互补框架

^①例如（2023）浙11民终233号：上诉人村合作社系集体经济组织，代表行使宅基地所有权，其本身也是涉案款项的收款人，故属于本案适格被告。由于该合作社目前仍“不完整”（制度建设不规范），而村民委员会也涉及村民自治的相关事项，故而应当参与诉讼过程。

五、主要结论与政策启示

（一）主要结论

本文基于对全国司法案件案例的分析，通过揭示宅基地所有权代表行使主体秩序的司法运行状况和主要问题，深入剖析了隐藏在宅基地所有权代表行使主体纠纷中的困境生成机制，并依据法人治理理论的核心观点主要回答了以下两个问题：其一是农村集体经济组织为何是宅基地所有权的优先代表行使主体，其二是农村集体经济组织改革如何有效助推农村宅基地制度改革。本文的主要结论包括以下三点：第一，宅基地所有权代表行使主体秩序争议缘于农村集体经济组织法人内部治理的失衡和混乱。内部的主体地位不明、主体权利配置混杂等问题显化，最终导致外部职能行使的优先秩序实现困境，并且使农村宅基地制度改革出现了难以逾越的壁垒。第二，宅基地所有权的优先代表行使主体应当是农村集体经济组织。从抽象到具体的规范表达赋予并强化农村集体经济组织优先代表行使的法律地位，从而在夯实内部法人治理地位的基础上进一步落实到外部法人治理的优先秩序中。第三，宅基地所有权应当由农村集体经济组织基于土地权利的法律制度来有效行使，而非基于行政力量来强制实施。农村集体经济组织在基于法人治理行使土地权利时也需要一定的外部协助，夯实优先秩序地位的农村集体经济组织能够通过与其他主体职能互补的方式来有效行使宅基地所有权。宅基地所有权代表行使主体的优先秩序要求主体内部实现法人治理，外部形成职能互补，进而凸显农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的主体地位，促进宅基地所有权代表行使主体优先秩序的法律设计与农村实践的有机统一，实现农村宅基地制度体系的革新和完善。

（二）政策启示

本文研究表明，由农村集体经济组织法人代表行使宅基地所有权具有基本优势和当然地位，可得到以下政策启示。

一是全面认识和客观评价农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的功能和作用。中国的农村集体经济组织改革是在酝酿新的具备市场主体身份的农村集体经济组织法人，实践中存在的一些宅基地所有权代表行使主体秩序混乱现象更凸显了制度建设的重要性。宅基地所有权代表行使主体的优先秩序争议正是缘于农村集体经济组织的内外法人治理问题。在法人架构下代表行使宅基地所有权，农村集体经济组织可以通过抽象的规范表达来强化其法律地位。而在具体的规范表达中，从农村集体经济组织产生到运行到退出的全流程，应当构建发挥宅基地集体土地性质的法人治理机制。在完善宅基地管理制度的基础上，强化农村集体经济组织独立市场主体地位可进一步有效激发宅基地所有权权能。

二是完善农村集体经济组织有效行使宅基地所有权的规范表达，通过构建权利行使机制来巩固优先秩序地位。在明确了农村集体经济组织优先代表行使宅基地所有权的主体地位之后，关键在于如何进一步有效行使所有权的权能。一方面，通过完善组织架构、明确权利来源、落实宅基地确权登记、发展新型农村集体经济、规范合作公司股权配置等制度建设，在农村基层诸多历史问题得到有效化解之后，农村集体经济组织作为特别法人能够轻装上阵对土地资源进行盘活利用。另一方面，应当改变以往地方实践中惯性地认定村民委员会优先代表行使宅基地所有权的不恰当做法，通过法理释明确定

主体的权利地位。确立农村集体经济组织对外有效行使宅基地所有权的登记对抗主义原则和对内的法理当然地位,可凸显并强化农村集体经济组织对宅基地所有权的优先代表行使秩序。通过采取上述措施,不仅可以从制度上规范农村集体经济组织对宅基地所有权的代表行使,而且可以消弭少数学者对于农村集体经济组织代表行使制度改革的否定认知,并从农村集体经济组织的法人内部治理的具体措施着手来强化其对外行使相关权利过程中的规范性和有效性。

三是农村集体经济组织代表行使宅基地所有权,还需要在与其他主体的职能互补中进一步推动相关权能的有效行使。法人治理要求对宅基地所有权代表行使的过程加以约束并予以规范,从而避免主体异化对于农村土地集体所有制的侵蚀。此外,鉴于改革的目的在于主体的有限性,实践中仍需要通过职能明确、权能授予等具体规范将农村集体经济组织的部分公共服务职能交由村民委员会等基层群众性自治组织来加以行使。区别于以往的地方实践中农村集体经济组织在村民委员会管辖下发挥经济职能的现象,进行职能分离后的农村集体经济组织与村民委员会之间是平等的职能互补关系。在确立了权利代表行使的优先秩序地位之后,农村集体经济组织基于其法人治理特性以及社会保障制度、公共服务制度的职能授予路径,与开展基层自治的村民委员会和村民小组形成职能互补,在此过程中进一步找准农村集体经济组织在乡村发展中的角色定位。

参考文献

- 1.蔡立东,2021:《从“权能分离”到“权利行使”》,《中国社会科学》第4期,第87-105页。
- 2.曹正汉、郑琰,2022:《村庄的治理结构与地权界定》,《农业经济问题》第10期,第19-31页。
- 3.陈寒冰、杨遂全,2019:《村民小组的法律主体地位探析》,《华南师范大学学报(社会科学版)》第6期,第149-155页。
- 4.陈锡文,2023:《当前农业农村的若干重要问题》,《中国农村经济》第8期,第2-17页。
- 5.陈小君、周崇聪,2022:《集体经济组织作为集体土地所有权主体之考量》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》第5期,第67-76页。
- 6.代琴,2020:《我国民法典物权编应当确定农村集体经济组织为农村土地所有权主体》,《内蒙古社会科学》第2期,第95-102页。
- 7.房绍坤、宋天骐,2022:《论农村集体经济组织法人成员的特别性》,《山东社会科学》第2期,第45-55页。
- 8.高海,2022:《农民集体与农村集体经济组织关系之二元论》,《法学研究》第3期,第21-38页。
- 9.高圣平,2020:《〈民法典〉与农村土地权利体系:从归属到利用》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第6期,第143-154页。
- 10.高万芹,2021:《村社组织再造及其对集体产权制度改革的启示——基于广东Y市农村综合改革试验区的经验》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期,第11-21页。
- 11.管洪彦,2023:《新型农村集体经济组织的法律地位:法理争辩与规范表达》,《理论学刊》第3期,第140-149页。
- 12.郭祥,2022:《农村集体经济组织的特征、发展趋势及监督机制建构》,《农村经济》第4期,第45-51页。
- 13.韩松,2020:《城镇化对农民集体土地所有权制度的影响及其应对》,《江西社会科学》第2期,第5-14页。

- 14.韩松, 2021:《论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使》,《法商研究》第5期,第144-158页。
- 15.韩秀义, 2023:《农民、农民集体和农村集体经济组织的宪法内涵解释》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》第1期,第105-116页。
- 16.何宝玉, 2023:《关于农村集体经济组织与村民委员会关系的思考》,《法律适用》第1期,第95-105页。
- 17.洪名勇、曹豪爽, 2023:《农村宅基地“三权分置”与村庄治理现代化提升路径》,《农业经济问题》第7期,第4-12页。
- 18.胡历芳、曾寅初, 2023:《“三权分置”下农地权利性质与权能安排——基于法学和经济学的跨学科分析》,《社会科学研究》第2期,第86-96页。
- 19.黄健雄、郭泽喆, 2020:《“三权分置”改革回顾、研究综述及立法展望——以农村集体土地权利体系的分层解构为视角》,《农业经济问题》第5期,第39-54页。
- 20.姜红利、宋宗宇, 2017:《集体土地所有权归属主体的实践样态与规范解释》,《中国农村观察》第6期,第2-13页。
- 21.李凤章, 2023:《论“村集体”的主体性》,《法学杂志》第3期,第94-108页。
- 22.李国强, 2021:《论公有制经济基础上土地权利体系的构造逻辑——〈民法典〉背景下的解释基础》,《社会科学研究》第6期,第67-80页。
- 23.李国强, 2022:《权利主体规范逻辑中的农民集体、农村集体经济组织》,《求索》第3期,第154-161页。
- 24.梁发超、林彩云, 2021:《经济发达地区宅基地有偿退出的运行机制、模式比较与路径优化》,《中国农村观察》第3期,第34-47页。
- 25.梁慧星, 1999:《中国民法经济法诸问题》,北京:中国法制出版社,第28-29页。
- 26.刘灵辉, 2023:《农地产权模糊性问题及产权清晰化的实现路径研究》,《河北法学》第5期,第154-169页。
- 27.刘忠平、刘云升, 2018:《村民委员会法人化之缺陷及其克服》,《河北法学》第6期,第112-122页。
- 28.卢长青, 2021:《集体土地所有权研究路径评析》,《中国土地科学》第11期,第36-42页。
- 29.罗亚文, 2023:《集体主导盘活闲置宅基地的实践路径及制度规范》,《中国土地科学》第5期,第27-35页。
- 30.乔陆印, 2022:《农村宅基地制度改革理论逻辑与深化路径——基于农民权益的分析视角》,《农业经济问题》第3期,第97-108页。
- 31.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。
- 32.屈茂辉, 2018:《农村集体经济组织法人制度研究》,《政法论坛》第2期,第28-40页。
- 33.宋志红, 2021:《论农民集体与农村集体经济组织的关系》,《中国法学》第3期,第164-185页。
- 34.宋志红, 2022:《集体经营性资产股份合作与农村集体经济组织之关系重构》,《法学研究》第3期,第39-56页。
- 35.田传浩, 2020:《宅基地是如何被集体化的》,《中国农村经济》第11期,第29-46页。
- 36.佟彤, 2022:《论乡村振兴战略下农村闲置宅基地盘活制度的规范协同》,《中国土地科学》第9期,第10-19页。
- 37.王洪平, 2021:《农民集体与集体经济组织的法律地位和主体性关系》,《法学论坛》第5期,第18-28页。
- 38.温世扬, 2022:《农村集体经济组织法人特殊构造论》,《政治与法律》第10期,第15-32页。

- 39.谢鸿飞, 2023: 《论农村集体经济组织法人的治理特性——兼论〈农村集体经济组织法(草案)〉的完善》, 《社会科学研究》第3期, 第10-21页。
- 40.辛毅, 2021: 《“三权分置”下土地产权结构性交易对企业农地流转合约稳定性的影响研究》, 《农业经济与管理》第4期, 第113-120页。
- 41.徐冠清、崔占峰, 2021: 《从“政经合一”到“政经分离”: 农村集体经济治理的一个新逻辑》, 《农业经济与管理》第5期, 第26-37页。
- 42.曾恒源、高强, 2023: 《新型农村集体经济促进农民农村共同富裕: 理论逻辑、制度优势与实践路向》, 《农业经济与管理》第2期, 第1-9页。
- 43.章礼强, 2022: 《缘起·思考·出路·破解——集体土地所有权主体重大问题探索》, 《东南大学学报(哲学社会科学版)》第S2期, 第161-164页。

(作者单位: 西北农林科技大学人文社会发展学院)

(责任编辑: 王 藻)

The Priority Order of the Representative Exercise Subject of Rural Homestead Ownership: An Empirical Analysis of the National Judicial Cases

LI Lingling DONG Qianyu

Abstract: The weak link in the reform of the rural homestead system lies in how to effectively exercise collective ownership, and the representative exercise subject of collective ownership has not established the required legal order, leading to a series of problems of the order of exercising rights in practice. Our empirical analysis of judicial cases reveals that disputes over the order of representative exercise subject of homestead ownership mainly involve the application according to law, profit attribution, and the diversification of legal subjects of homestead ownership. However, the disputes over the order of representative exercise subject of homestead ownership stem from a lack of legal person governance, manifesting as internal right status defects that ultimately lead to chaos in subject priority order. The exercise of homestead ownership by the legal representative of rural collective economic organizations has inherent advantages and natural status. Therefore, strengthening the legal status of the subject is crucial for achieving internal governance through subjects' effective land rights exercise while external governance can be achieved by constructing complementary functional frameworks for the subjects, thereby establishing an internal and external order system for representative exercise of homestead ownership.

Keywords: Rural Collective Economic Organizations; Rural Homestead; Ownership; Representative Exercise Subject; Legal Person Governance; Judicial Empirics

城镇化进程中的村改居社区治理： 实践逻辑与运作机制*

纪 芳

摘要：中国基层社会历来呈现城乡二元结构特征。近年来，城镇化的快速发展改变了这种“二元”社会结构局面，以村改居社区为主要形式的基层社会“第三元”形态日渐凸显。本文聚焦于村改居社区的结构特征和治理机制，尝试探讨基层治理从“二元”向“三元”转变的实践机理。研究发现：村改居社区治理呈现“村居共治”的实践形态，且因农民与集体的关系差异表现为不同的实践形式。“村居共治”的深层运作机制在于城乡两种治理机制要素并存形成的城乡嵌套，由此弥合村改居社区所隐含的乡村与城市治理体系之间的缝隙，促进村改居社区对城市外部系统与社区内部系统的治理耦合。村改居社区的治理实践体现了对城乡二元治理体制的整合与超越，在一定程度上重塑了基层社会治理格局，丰富和拓展了基层治理的研究空间。

关键词：基层治理 农村城镇化 村改居社区 村居共治 城乡嵌套

中图分类号：F299.21；C912.82 **文献标识码：**A

一、问题提出

改革开放以来，中国城镇化发展快速推进。2022年，中国城镇化率已高达65.22%^①。总体来看，中国城镇化发展主要存在两条路径：一是农村人口的异地城镇化转移，主要发生在中西部农村；二是农村人口的就地城镇化转变，主要发生在东部发达地区以及中西部大城市郊区。不同于以人口流动为主要形式的异地城镇化，就地城镇化不仅涉及人口的非农化和城镇化，还包含整个村落空间的城镇化，意味着原村落乡土社会的全要素转变。村改居社区正是伴随农村就地城镇化而形成的一种特殊社区形态。

*本文研究得到国家社会科学基金青年项目“乡村振兴战略下县域城乡融合发展的实现路径研究”（编号：23CSH038）的资助。感谢匿名审稿专家的建设性意见，文责自负。

^①资料来源：《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》，https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm。

“村改居”的字面意思是将村委会改为居委会，具体内涵包括基层组织建设、集体资产处置、土地制度转换、居民户籍业务和公共服务等，实质上是以城市社区管理体制代替原来的农村管理体制，以增强村改居社区的“城市性”。作为农村城镇化^①的产物，村改居社区具有城市嵌入性与乡土延续性双重属性（纪芳，2023）。一方面，伴随工业化与城镇化的发展，土地非农化程度逐渐提高，工商业经济快速发展，大量外来人口流入，原来以村社为单位的熟人关系网络逐渐被打破，各种城市建设日益完善。这些变化都意味着村落“乡土性”的减弱与“城市性”的增强。另一方面，这些村改居社区在很大程度上保留了原来的“乡土性”，集中体现在集体产权、农民身份^②以及村落文化等方面。其中，由集体产权演变而来的集体经济，几乎存在于所有村改居社区，由此塑造了村改居社区独特的经济基础、治理基础和社会关系结构。

作为一种新型社区形态，村改居社区引发了学术界的密切关注。关于村改居社区的形成，既有研究多将其视为政府征地拆迁或实施“村改居”政策所形成的特殊社区（吴莹，2014；杨贵华，2014；顾永红等，2014）。关于村改居社区的性质，现有研究主要有两种观点：一种是将其视为由农村向城市社区转型的“过渡型社区”（张晨，2011；周晨虹，2011）；另一种是将其视为区别于农村和城市社区的“第三类社区”（周大鸣和高崇，2001；刘祖云和李烺，2017）。鉴于村改居社区城市化的不可逆性与不彻底性，学术界更多是坚持第一种观点，将其视为由农村向城市社区转型的过渡性社区，认为随着时间推移以及城市治理体制和制度建设的成熟，村改居社区因城市化不彻底所引发的各种困境也会自然消解（李意，2011）。总体上看，学术界对村改居社区“亦城亦乡”的独特性基本达成共识。这种独特性反映在村改居社区的社会结构、经济结构和治理结构等方面，使村改居社区明显区别于普通农村和城市社区。

学术界关于村改居社区治理的研究，隐含着从“村治”向“城治”转型的规范化倾向（纪芳，2022）。村改居社区治理转型的必要性，源于其面临从“村落社区”向“现代社区”转型的时代命题（轩明飞，2007）。谢志岩（2015）和金太军（2018）指出，由于城市化的不彻底性，村改居社区治理在实践中保留了诸多被认为是“低效”“落后”的农村组织、制度和结构，制约着村改居社区的完全城市化。其他学者也注意到，村改居社区存在治理体制双轨化以及治理规则多元化（卢福营，2015；李烺和刘祖云，2019；叶敏，2020）等特点，认为这种混合、模糊的治理体制机制会加剧村改居社区的秩序失衡，因而必须推进村改居社区治理的城市化转型（杨贵华，2014；蓝宇蕴，2016）。

在此背景下，作为政策工具的“村改居”被普遍应用于那些已经、正在或即将被纳入城市体系的村落社区，以期通过一系列改制政策促进这些半城市化社区的完全城市化（杨贵华，2011）。“村改居”的合理性基础，在于村改居社区空间城市化与制度城市化不匹配的客观现实，即：该类社区一方

^①本文所讲的农村城镇化是以农村地域空间为载体的整体性就地就近城镇化，涉及农民身份、经济形态、空间结构、公共服务等各个方面，主要发生在发达地区以及大城市郊区农村。

^②需要说明的是，这里的“农民身份”并非职业与户籍层面的“农民”，而主要是意识观念层面的“农民”。这些“农转非”居民客观上仍延续着原来的思想观念与行为模式，成为村落文化延续的载体。

面在空间上嵌入了城市系统，成为事实上的城市地域空间；另一方面仍部分延续着原来的村治体制。这就造成了村改居社区“事实城市化”与“体制城市化”的分离（赵过渡和颜海娜，2003；魏程琳、钟晓华，2022）。

基于“村治”向“城治”转型的“城市本位”思想，隐含着村改居社区与一般城市社区趋同化的观点，认为村改居社区应遵循城市社区的发展轨迹，主张通过制度化、规范化的现代城市社区治理体制机制促进村改居社区的完全城市化。然而，制度变迁并非完全按照制度设计者“效率最大化”的理想路径展开，而常常受制于既有的制度实践路径（李棉管，2014）。“村改居”作为政府试图突破城乡分割、实现城乡一体化的制度安排，在实践中保留了诸多被认为低效率的农村治理体制和结构，形成了“制度变迁的悖论”（周孟珂，2016）。有研究发现，有关“村改居”的政策实践要么因与村改居社区的治理基础不适配而流于形式，要么难以实现预期的治理效果，“村改居”的形式转变大于实质转变（李培林，2004）。

村改居社区的形成与出现为深化和拓展基层社会治理提供了新的研究方向。探究村改居社区的治理逻辑与实践机制，对于理解村改居社区的秩序机制以及基层治理变迁的结构性机理尤为重要。“城市本位”的研究路径，虽然注意到了村改居社区的城市嵌入性，但忽视了村改居社区的乡土延续性，从而陷入“城市中心主义”的理论陷阱，忽视了乡村关系网络与乡土文化的现代意义（郑中玉和杨静岩，2022）。本文试图跳出“城市本位”的研究路径，立足村改居社区治理的实践场域，通过微观的经验观察与机制分析，系统呈现村改居社区的治理路径及其内在逻辑，探讨村改居社区治理的一般性机制及其对基层治理转型变迁的价值。

本文讨论的村改居社区，统指那些在就地城镇化过程中因土地非农化导致村庄经济社会结构随之变化的非农村社区，既包括因征地拆迁形成的各种安置社区，也包括就地非农化形成的“城中村”等，还包括实行“村改居”政策后的农村社区。研究方法方面，本文主要采取质性研究方法，以结构化分析的方式呈现村改居社区治理的具体实践及其内在逻辑。2019年以来，笔者团队在广东省、浙江省、江苏省、湖北省、重庆市等地开展田野调查，重点关注不同地区村改居社区的形成演变、性质特征与治理实践，由此形成对村改居社区的总体性认识。本文以两个案例社区为分析对象，试图在总体性认识的基础上展现村改居社区治理的一般性逻辑与机制。研究意义方面，本文采取自下而上的内部视角，呈现村改居社区治理的具体形式、结构差异和内在逻辑，指出村改居社区治理隐含的城乡嵌套的深层运作机制，并对其运作过程进行分析，为深入理解村改居社区及其治理实践逻辑提供新的路径和方向。

二、村居共治：村改居社区治理的经验考察

作为一种伴随城镇化发展而来的新型社区，村改居社区究竟是如何开展治理活动的？其治理结构与农村和一般城市社区有何不同？调查发现，“亦城亦乡”的村改居社区呈现两种不同的治理实践形态，一种是“村主居辅”的治理实践，另一种是“居主村辅”的治理实践，两种实践形态均隐含着村改居社区的“村居共治”特点。

（一）“村主居辅”：珠三角苏溪社区的治理实践

苏溪社区地处广东省佛山市，是通过乡村工业化与就地城镇化发展而来的村改居社区。改革开放以前，苏溪社区是一个具有 900 多年历史的普通村庄，村民以务农为主，包括鱼类、桑蚕的养殖以及甘蔗等经济作物的种植。改革开放后，苏溪村迎来了发展契机。经过 20 世纪 80—90 年代的乡村工业化发展以及 2000 年前后的土地开发，苏溪社区基本完成了辖区范围内土地利用、产业结构的调整以及村民就业的非农化，形成以二三产业为主的城市经济形态。截至 2020 年，苏溪社区除保留原来的居住格局外，其他方面都已经高度城镇化，村庄生活环境和公共服务逐渐向城市社区转变。在非农化与城镇化发展过程中，苏溪社区形成了发达的集体经济，并通过集体资产出租获取收益，每年集体收益 2500 多万元，其中绝大部分用于分红。

在社区治理层面，苏溪社区的治理主体分为两部分。其一是延续原来“三位一体”综合性组织形成的总体性组织。总体性组织有两个特点：第一，作为总体性组织成员的社区干部主要来自村庄社会内部，由村民选举产生，是本土的“自己人”，且多有十年以上的基层工作经历，是社区治理各项工作开展的合法主体与属地责任主体。在村民眼中，这些社区干部首先是“本村”乃至“大家族”的成员，然后才是“干部”，干部身份服从和服务于村社利益。第二，总体性组织在形式上保留了“政经合一”的特点，从而强化了基层组织的统合功能。尽管苏溪社区早在 20 世纪 90 年代初就成立了股份合作社，实行“政经分离”，将集体经济组织从社区总体性组织中分离出来，但“三职一肩挑”的制度安排，通过党政统合机制重塑了新型的“三位一体”综合性组织（见图 1）。表面上看，苏溪社区依据专业分工原则构建分离型组织结构，这与城市社区的治理体系相适应。但在基层党组织的统合下，苏溪社区基层组织实质上保留了“综合性”的内核，这与非农化以前的村级组织性质具有内在一致性。

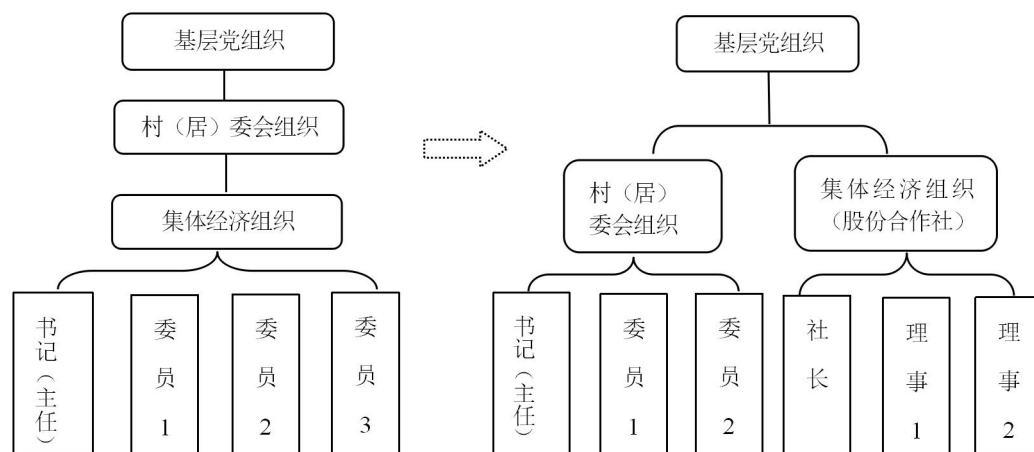


图 1 苏溪社区的基层组织结构变迁

其二是通过行政下沉形成的专业服务性组织。除总体性基层组织外，苏溪社区还设有行政服务站，由基层政府通过人员、资源和职能下沉形成，主要承担行政职能并提供政策性服务，如流动人口管理、安全监管、民政救助和国土房管等。行政服务站以年轻人为主，他们统一接受乡镇的聘用考核和乡镇职能部门的业务指导，工资由乡镇承担。行政服务站的运行依赖政府行政资源，本质上是一个行政服

务组织。从功能上看，行政服务站将原来由农村基层党组织和村民委员会（以下简称“两委”）承担的行政服务职能剥离出来，打破了“政社合一”的组织运行模式，有利于提高基层组织的运行效率。

两种不同性质的治理主体中，以“两委”为核心的总体性组织仍发挥主导作用。具有自治属性的总体性组织对服务性组织的统合，主要通过人员交叉任职实现，即由村社干部兼任行政服务站的领导，这样可以根据社区治理需要进行组织分设，从而有效解决社区组织之间的协调问题。行政服务站作为一种相对独立的服务性组织，通过交叉任职实现服务站的权力主体与社区自治组织主体的身份重合，行政服务站只有独立的业务工作人员而无独立的权力主体，是一个纯粹的业务机构，接受社区总体性组织的日常管理。因此，以行政服务站为主要形式的社区组织分离本质上是一种功能性分离，目的在于更好地回应和解决社区治理事务，而不涉及社区权力结构的根本改变。

作为社区的权力主体，总体性组织通过统合社区党组织、自治组织和股份合作社，可以增强其统筹分配与组织协调能力，也强化了其回应村民诉求的责任。一方面，“政经合一”后，股份合作社与村民之间的利益关联与权责关系会向社区基层组织转移与延伸。另一方面，村社干部与村民之间的“自己人”关系与互动逻辑迫使其不得不回应村民诉求。这些村社干部表现出明显的“当家人”色彩，他们对村民利益诉求的回应以及由此而来的发展集体经济的压力，远远超过自上而下的政治性与制度性要求。例如：在征地过程中，苏溪社区干部通过积极与乡镇政府博弈来争取和维护村民的利益诉求。回应村民诉求成为村社干部的工作重心，这形塑出“村社本位”的行动逻辑。

通过对苏溪社区的治理特征进行分析可以发现，该社区治理实践中存在两种明显不同的治理力量，即村社系统的内部力量与城市系统的外部力量。其中，以村社干部为核心的总体性组织发挥主导作用，主要通过回应原村民的利益诉求来实现社区秩序稳定，本质上是原村落社会中农民与集体之间关系的延续。通过行政下沉形成的服务性组织发挥重要辅助作用，主要处理那些伴随非农化与城镇化发展而来的政策性、服务性事务，本质上是城市公共治理体系的延伸。因此，该社区形成了“村主居辅”的治理结构，即以原村社治理组织为主、以城市治理组织为辅的结构性特征。

（二）“居主村辅”：浙东洋江社区的治理实践

洋江社区位于浙江省宁波市，是一个通过征地拆迁形成的村改居社区。该社区成立于2017年，由4个行政村整村拆迁安置而成，是一个农民集中居住区。构成江社区的4个行政村全部于2011年左右整村拆迁，但在此之前，当地农民已基本实现非农化就业。早在20世纪80年代，随着乡村工业化的发展，当地农民开始务工。到90年代，当地农民基本上不种地，土地流转给外地人耕种。2000年以后乡镇开始征地，2011—2012年该镇7个村完成整村拆迁，失地农民相继被集中安置到3个小区，洋江社区是其中规模最大的安置社区。该社区共3040户，户籍人口5000多人，常住人口近万人。征地拆迁后，除个别村有少量土地外，大部分村没有土地，村落随之消失。但由于征地拆迁产生大量集体资产，集体经济组织并未解体，而是通过改制转为股份经济合作社，成为一个相对独立的经济组织。

与苏溪社区不同，洋江社区的治理主体分为三部分。其一是高度行政化的社区基层组织。作为一种新型的类城市社区，洋江社区的治理体制与一般城市社区高度同构，成立居委会作为社区治理的属地责任主体。社区居委会成员被简称为“社工”，由当地区委组织部统一招考再分配到社区，基本上

都是本科学历，平均年龄 35 岁，是专职化的社区工作者。这些社工主要依据相关的政策和法律法规，为辖区居民提供各种政策咨询服务，同时为老弱病残群体提供福利性服务。区政府及相关部门对社工进行考核管理，考核主要基于区政府布置的任务是否有效完成以及工作过程是否规范，并将考核结果与工资绩效挂钩。在考核“指挥棒”的作用下，社区干部必须全力完成政府布置的工作任务。与绝大多数城市社区一样，洋江社区也没有自主经济来源，社区开展工作主要依赖政府财政资源。这加剧了社区对政府的资源依赖，内在决定了社区居委会“对上负责”的行动逻辑。因此，这些社区干部实际上被纳入行政体系之中，政府通过人事任免、待遇保障和考核管理等方式对社区干部进行管控，形塑了社区基层组织的高度行政化色彩。

其二是半市场化的物业服务企业。征地拆迁后，农民集中上楼居住，由此产生物业管理需求，包括社区公共设施维护、环境卫生管理、治安管理等。洋江社区通过引入物业公司这一市场主体来满足群众的日常生活需求。但与一般城市社区不同的是，作为一个征地拆迁形成的安置型社区，洋江社区物业服务的成本主要由乡镇政府承担，乡镇物业管理办公室与物业公司签订服务合同，社区物业费标准是每年每平方米 1.5 元，其中居民只承担 0.45 元，其余全部由乡镇负担。乡镇对物业公司进行考核，并赋予社区适当的考核权重。总体上看，社区的日常治理主要由物业公司负责，尤其是那些与居民生活紧密相关的事务，而社区居委会主要承担服务性事务。

其三是非正规的“乡土性”干部。通过空间重构与治理主体重塑，洋江社区在形式上形成了与现代城市社区高度同构的公共治理体系，基本上能够满足农民上楼之后的服务需求。然而，由于被动城市化过程中农民思想观念转变的滞后性，洋江社区仍面临大量非规范性事务。这些事务往往涉及传统村落生活习惯、风俗文化和人情伦理关系等“地方性知识”，经验匮乏的年轻社区干部难以应对，需要依赖传统的乡土社会精英处理。洋江社区书记表示，社区很多大事都离不开四个村书记的参与，没有他们的支持与帮助，很多工作都难以顺利开展，如小区停车位改造、垃圾分类、公共区域杂物清理等。总体上看，村干部参与的都是与村民紧密相关的事务，或涉及村民切身利益，或涉及村民思想观念转变，这些事务都需要通过做群众工作来完成。依靠群众工作经验丰富的优势以及与村民的熟人关系优势，乡土性干部在社区治理实践中发挥着“拾漏补缺”的润滑剂功能。

总之，洋江社区在治理实践中形成了与苏溪社区类似的结构力量，只是其作用机制有所不同，呈现出“居主村辅”的治理特征。其中，行政嵌入与市场嵌入形成的“居委会+物业公司”这一现代城市社区治理体系发挥主导作用，社区治理过程主要依据法律法规等正式制度规则，遵循事本主义的规范化治理原则。而乡土社会嵌入形成的“半正式治理”模式，通过引入那些掌握地方性知识规范和文化关系网络的社会精英进行辅助性治理，遵循人本主义的情感化治理原则，在类城市化的村改居社区治理过程中发挥了不可或缺的辅助作用。

三、农民与集体的关系：村改居社区治理实践差异的内在逻辑

为何同为村改居社区的苏溪社区和洋江社区会呈现全然不同的治理结构？表面上看，这两个社区都产生于农村就地城镇化，社区形态都呈现“亦城亦乡”的半城镇化特点，兼具城市性和乡土性的双

重社会属性。但梳理二者的发展脉络后发现，苏溪社区与洋江社区的形成路径存在显著差异，这种差异本质上来自农民与集体（土地）关系的差异，由此形塑两种不同的经济社会结构和治理结构。大体而言，苏溪社区是通过农村自主城镇化形成的内生型村改居社区，其城镇化过程中农民与土地的关系没有发生根本改变，原来“政经合一”的治理体制得以延续并在新的社区治理实践中发挥主导作用；洋江社区是通过被动城镇化形成的外生型村改居社区，其城镇化过程中农民与土地的关系被割裂，“政经合一”的治理体制被政经分离的城市基层治理体制所替代，以“居委会+物业公司”为主要形式的城市社区治理体系在社区治理实践中发挥主导作用。

（一）内生型村改居社区：集体延续与“政经合一”治理体制的重构

内生型村改居社区通过农村自主城镇化发展而来。农村自主城镇化不仅涉及村域范围内的产业非农化、人口规模化和建筑景观化等，而且隐含着村社集体在城镇化发展过程中的主体性，是以村干部为主体、以集体土地为依托、自下而上进行的主动城镇化。农村自主城镇化的主要形式是租地开发，租地开发是集体主导的一种土地开发模式（林辉煌和陈静，2021）。村社集体作为土地交易市场中的供地方，直接向市场用地主体出让土地使用权，以土地出租的形式对农村土地进行非农化开发。从具体实践来看，以租地开发为核心的农村自主城镇化主要发生在中国珠三角地区，这与珠三角地区独特的工业化路径紧密相关（桂华，2019）。“三来一补”^①的工业化路径驱动当地村社集体自主进行土地开发，集体可以通过土地租赁的形式获得源源不断的租金收益。总体上看，在地区工业化与城镇化发展过程中，村庄非农化程度逐渐提高，农村地域范围内的非农产业快速发展，人口聚集和农民生产生活方式城镇化等现象出现，“趋城市化”特征越来越明显。

然而，内生型村改居社区的村落属性并未完全消失，具体表现在以下两个方面：一是农地关系的延续。尽管农民不再务农，大量耕地也被转为建设用地，农民与土地的联系表面上被切断，但是，集体自主开发模式下的土地非农化利用是改变了土地的利用形式，而没有改变土地的产权性质，农民与土地的关系仍以地租的形式延续。农地关系的延续衍生出农民与集体的权责关系，进而影响着村改居社区治理的实践逻辑。二是村庄社会关系的延续。农村自主城镇化以村社为主体，一般不超出原有的村庄地域范围。这种情况下，农民原有的社会关系网络没有完全断裂，农民对村庄文化的历史记忆也没有受到根本冲击。同时，经济发展为农民参加各种休闲或传统文化活动提供了重要的物质条件。在地租经济的保护下，农民几乎不用参与市场就业就能获得较高收入，有充足的时间、精力和足够的经济能力重新激活村庄社会关系与文化网络，由此形成丰富的社会生活样态。

可见，内生型村改居社区得以形成的内生力量，关键来自工业化与城镇化发展过程中不断壮大的村集体。在非农化与城镇化过程中，村社集体形成了自我发展、自我完善的能力。而集体能够发展壮大的根源在于农村土地集体所有制这一制度基础，以及村社集体对土地开发权的掌握。实际上，自主城镇化的农村并非都有机会发展工业，但集体主导的土地开发模式却是这些农村自主城镇化的核心。

^① “三来一补”是珠三角地区改革开放初期形成的一种工业化模式，包括来料加工、来件装配、来样加工和补偿贸易几种形式。

总体上看，内生型村改居社区呈现出以下典型特征：一是发达的集体经济；二是伴随集体经济发展而来的社区高福利性与集体强依附性；三是村社利益共同体的形成，即农民与村集体以集体经济为纽带，在村庄城镇化过程中表现出共同的获取更多土地利益的强烈诉求。

总体而言，内生型村改居社区的自主城镇化发展没有从根本上改变农民对土地的依附性关系，这为村社集体的延续与运作奠定了重要的社会基础。村集体不仅以股份分红的方式增加农民收入，而且通过社区治理和公共服务改善农民的生活环境。尽管大量内生型村改居社区都力图通过股份制改造削弱村集体的治理责任，但形式上的“政经分离”并没有根本改变原来的“政经合一”治理体制。村社集体的发展壮大使“政经合一”的基层组织在社区治理中发挥主导作用，形塑出村集体主导的组织结构与社区权力运作结构。然而，伴随村改居社区的城镇化发展，单纯依靠村社内部力量难以应对村改居社区的复杂性需求，以行政服务站、社工组织等为主要形式的城市治理体系成为内生型村改居社区治理的重要补充，由此形成了“村主居辅”的治理结构。

（二）外生型村改居社区：村落解体与“政经分离”治理体制的替代

外生型村改居社区主要通过农村被动城镇化发展而来。农村被动城镇化主要通过政府主导的征地拆迁实现。租地开发是以村集体为主体的自主性行为，而征地开发是以地方政府为主体、以相关法律为依据的制度性与规划性行为。征地开发具有较强的统筹性与综合性，地方政府根据工业发展与城市建设的整体规划，确定具体的土地利用形态，从而避免土地开发主体多元、缺乏整体规划导致的土地非农利用分散化、碎片化问题（丛艳国和魏立华，2007）。征地开发使集体土地国有化，这意味着土地的所有权、使用权和收益权都归地方政府，土地非农化利用产生的增值收益也被纳入公共财政，由此形成政府主导的土地利益分配秩序。同时，地方政府对失地农民进行合理补偿，并为农民提供失地保险，农民与土地的关系被彻底切断。政府通过征地开发使农民上楼，农民由分散居住转变为集中居住，居住空间呈现出明显的城镇化与社区化特点。在这一城镇化过程中，农民是相对被动的，农村的城镇化建设是地方政府行政规划的结果，顺应于地区城镇化的整体性发展要求。

在政府主导的农村被动城镇化过程中，征地拆迁改变了农村的空间结构，并再造出新的城市社区空间。首先，征地拆迁往往涉及多个村镇，甚至跨县（市、区），具有规模大、范围广、时间短和效率高等特点。其次，征地拆迁改变了农村的产权结构。如果说空间重构导致村落在形式上消失，那么产权结构转变则意味着村落的解体。地方政府通过土地征收完成集体土地国有化的产权性质转换，土地开发所产生的收益不再与村集体相关，而是被纳入政府的公共财政收入。农民在这一过程中获得一次性的失地补偿，农民与土地的关系被彻底切断。值得注意的是，土地产权性质的转变并不意味着集体经济的解体。即便是在农村被动城镇化过程中，村集体依然可以通过征地补偿获得大量集体补偿款，进而为集体经济发展提供资金支持。但与内生型村改居社区不同的是，政府的拆迁补偿行为使农民与土地的制度性关联断裂，居住空间的重构也进一步消解了村集体的治理责任，集体只有经济属性而几乎没有治理功能。

在被动城镇化过程中，农村发生了巨变，原来的村落社会几乎完全瓦解，分散的村落要素被重新纳入新的城市空间结构之中。随着农民上楼，农民的生产生活方式与城市居民基本上没有区别。伴随

社区空间结构和居住形态的变化，新的居住格局增加了社会交往成本，村民之间变得疏远，彼此间的情感逐渐变淡。总体而言，征地拆迁打破了村落的经济边界、社会边界和行政边界，村落随之解体，由此形成的安置社区俨然成为一个开放、流动的现代城市社会，为城市治理体制的嵌入奠定了重要的社会基础。伴随产权结构的改变以及空间结构的重构，村落社会得以维系和运行的根基不复存在，原来的社区治理体制随之发生调整。但是，农村被动城镇化过程中，农民基于传统农耕文化形成的思维观念与行为模式难以在短期内彻底改变，新社区仍在一定程度上保留着“弱乡土性”色彩。

总之，农村被动城镇化使得村集体逐渐成为一个纯粹的经济组织，不再是社区治理的责任主体。伴随集体治理功能的消解，原来以村社集体为核心的组织机制和治理机制也随之瓦解，村改居社区迫切需要一种新的主导性力量来回应其治理需求。政府通过组织输入和制度输入，在村改居社区重建了以居委会为主要形式的城市治理体制，以满足这类新社区的治理与服务需求。然而，外生型村改居社区在被动城镇化过程中，农民思想观念与行为模式转型滞后，社区由此产生大量细小琐碎的非规则性事务，这类事务的处理需要动员原来的“乡土性”力量，从而形塑了外生型村改居社区“居主村辅”的治理结构。

四、城乡嵌套：村改居社区治理的运作机制

村改居社区从农村转变而来，产生于农村城镇化的过程之中，农村城镇化成为理解村改居社区形态及其治理实践的逻辑起点。基于农村城镇化的不同路径，农民与集体的关系发生分化，村改居社区治理呈现出不同的结构性特征。但无论内生型村改居社区还是外生型村改居社区，都呈现出明显的半城市化特点。正是这种总体性特征内在决定了村改居社区的“村居共治”实践，只是“村居共治”的具体形式因村改居社区的内部结构差异而有所不同。从根本上看，“村居共治”是城乡两种治理体制机制有机结合的产物。无论是内生型村改居社区还是外生型村改居社区，其治理实践都离不开城乡两种机制要素的共同作用，由此形成了一种城乡嵌套的运作机制。城乡嵌套的具体运作体现在主体、规则和资源三个层面，分别反映了村改居社区治理的多元主体结构、复合性规则体系和整合型资源结构，三者共同塑造了村改居社区治理的基本秩序。

（一）主体嵌套：村改居社区治理的主体结构

在城镇化发展与基层治理转型背景下，如何重塑治理主体结构成为村改居社区治理的关键。治理主体的结构配置和不同主体之间的互动关系，直接影响村改居社区的治理效能。主体嵌套意味着村改居社区治理的主体结构同时包含乡村社会系统与城市社会系统的治理主体，且根据村改居社区的形态差异呈现出不同的主导性结构。

在城乡二元分治体制下，中国城市社区和农村分别形成了不同的治理体系，集中体现为以居委会和村委会为主体的治理模式差异（张善喜，2016）。具体而言，城市社区治理与农村治理的主体构成、干部来源、干部行为逻辑和干群关系方面均存在显著差异。从主体构成看，城市社区治理的主体结构较乡村治理更为复杂多元，且城市社区治理主体的年轻化、职业化程度更高。从主体来源看，城市社区治理主体多从社区外部产生，而乡村治理主体多产生于乡村社会内部。从行为逻辑看，城市社区治理主体具有明显的“对上”行政化倾向，而乡村治理主体则遵循“对下”行为倾向。从干群关系看，

城市社区治理主体外在于社区，社区干部与居民关系较为松散，而乡村治理主体嵌入乡村社会内部，村干部与村民形成熟人关系。综上所述，两种治理主体与政府、居民以及其他主体之间关系不同，由此形成不同的治理能力、治理资源与行动策略。

村改居社区的城乡混合结构，意味着其治理内容不仅涉及遗留的村落事务，还有大量新增的城市性事务。处理不同性质的事务需要具有相应能力的主体，这就衍生出村改居社区治理的主体嵌套。主体嵌套意味着村改居社区治理主体的多元化。一般来讲，村改居社区治理的多元主体包括基层政府、社区基层组织、集体经济组织和物业公司，呈现政府力量、市场力量和村落力量对村改居社区治理的共同作用。在村改居社区治理实践中，核心的治理主体是社区基层组织与集体经济组织，并根据村改居社区的不同类型呈现出不同的组织结构。如内生型村改居社区因村集体在就地城镇化过程中的主导作用，形成社区基层组织与集体经济组织统合的政经合一结构；外生型村改居社区则因政府力量的深度介入与村集体的解体而形成政经分离的城市社区治理组织结构。但无论是政经合一还是政经分离的组织结构，本质上都隐含着城市系统和乡村社会系统两种系统的不同治理主体之间的互动。

不同治理主体结构，根源于特定的社会结构基础。村改居社区之所以同时存在乡村治理主体和城市社区治理主体，根源在于村改居社区的城乡混合社会结构。但在这种城乡混合社会结构中，农村要素与城市要素并非完全等量分布，而总是呈现出其中一种要素居于主导地位、另一种要素居于从属地位的状态。当城镇化发展程度不高时，“城市性”的增强可能只是村改居社区城市化的表征，村集体作为维护社区秩序的基础性力量，仍在社区治理中发挥主导作用。而当村改居社区的“乡村性”减弱程度足够时，“城市性”增强带来城市社会结构对乡村社会结构的替代，以城市社区治理主体为核心的城市治理体系就成为村改居社区治理的主要制度体系。总体上看，不同治理主体掌握着不同的治理资源，代表着不同的治理方式、方法和能力，擅长处理的治理事务类型也不同。多元化的主体嵌套结构能够增强村改居社区应对复杂性治理需求的能力。

（二）规则嵌套：村改居社区治理的策略选择

基层治理不仅是主体的治理，更是规则的治理，主体不能脱离规则单独发挥作用，规则为主体提供具体的行动策略（狄金华和钟涨宝，2014）。规则嵌套意味着村改居社区治理过程中的规则多重性，即不同类型的治理规则同时作用于村改居社区这一治理场域之中。村改居社区治理的规则嵌套，具体表现为基于“类城市化”结构引入的现代公共规则与“乡土性”延续保留的村社地方性规范并存，由此形塑出一套复合性规则体系。

一方面，村改居社区的“类城市化”，在客观上要求现代公共规则的引入。村改居社区的“类城市化”主要表现为以现代工商业经济为核心的市场经济结构、以大规模流动人口为核心的多元化人口结构和以非农化使用为核心的土地利用形态。随之而来的治理事务，不仅数量密集，而且性质复杂、涉及多重利益关系，非正式的村落社会规范难以应对。基于法律法规的现代公共规则具有客观公正性和制度稳定性，有助于降低治理成本、提高治理效率，满足村改居社区的城市化治理需求。现代公共规则的运用具体包括：引用网格化治理技术对大规模流动人口进行精细化管理；通过执法下沉，利用相关的政策法规等正式制度对社区土地利用形态进行规范化治理；引入市场化物业企业对居民集中居

住区进行专业化管理，本质上是按城市空间治理要求对小区公共秩序和居民行为进行规范化治理。

另一方面，村改居社区的“乡土性”，意味着其治理过程离不开村社地方性规范的补充。村庄的非正式规则主要包括村社伦理规范、人情关系面子以及与农村生产生活相关的经验性知识等。作为一种半城市化社区，村改居社区原有的农民群体仍然保有传统农村文化观念并尊重村落地方性规范，形塑了村改居社区的乡土性色彩，这也为地方性规范的应用奠定了重要的社会基础。与农民紧密相关的治理事务就需要沿用原有的村落社会规范。通过运用村改居社区潜在的乡土性社会资源，包括德高望重的老干部、地方性知识、社会关系网络、人情面子等，基层组织获得群众信任进而实现治理有效。非正式地方性规范对村改居社区治理的意义在于：引导和帮助农民群体转变思想观念，接受和掌握现代公共规则，以缓解农民传统的村落生活习惯和行为模式与标准化、规范化的现代城市治理体系之间的冲突，进而真正实现村改居社区的秩序重建。

从根本上看，治理规则的复合性源于村改居社区社会结构的城乡混合性与治理事务的复杂性，这进一步决定了社区治理事务的处理机制和方式的多样性。复合性规则体系遵循特定的运作逻辑：一是事务导向，即根据治理事务的性质和类型选择相应的治理规则。现代公共规则主要适用于去关系化且数量密集的规范化、标准化事务，而非正式的乡土社会规范则适用于嵌入乡土社会关系与文化网络之中的非规则性事务。这就内在决定了不同治理规则的作用场景及其参与社区治理的实践路径与方式。二是治理主体导向，不同治理主体擅长的治理规则不同。不同治理主体的人员构成不同，相关人员的年龄层次、工作经历、受教育水平及其在社区治理体系中的角色地位等，都会影响其对不同治理规则的应用。有较高学历的年轻干部擅长运用现代公共规则，而基层工作经验丰富的老干部更擅长运用非正式的地方性规范。正式的现代公共规则与非正式的地方性规范在村改居社区治理中形成良性互动，二者相互包容、相互补充，使基层组织能够根据治理需求选择相应的治理规则与行动策略，从而增强村改居社区应对复杂性事务的能力。

（三）资源嵌套：村改居社区治理的物质基础

治理资源是基层治理各项活动有序开展的前提与基础，治理资源的来源、结构及其分配形式直接影响着基层治理的效能。根据来源不同，村改居社区的治理资源可分为两部分：一是以集体经济为主要形式的内生性资源，主要来自集体土地以及厂房、办公楼等集体资产租赁；二是以转移支付、专项经费等为主要形式的外部性资源，主要来自地方政府的公共财政。这就使村改居社区治理的资源结构区别于普通农村和城市社区。

首先，村改居社区的集体经济根源于中国农村的集体土地所有制。工业化与城镇化发展带来土地非农化，由此产生大量土地增值收益，原来的集体土地资源被转化为集体经济。根据形成路径不同，村改居社区集体经济的实现形式有所差别。内生型村改居社区通过自主城镇化形成具有发展性的物业租赁型经济，而外生型村改居社区通过征地开发形成维持性的政策补偿型经济。

其次，村改居社区的公共财政资源主要得益于其城镇化水平的提高。城市地方政府强大的财政实力与繁重的城市治理任务是村改居社区分享财政资源的经济基础与现实基础。伴随非农化与城镇化的发展，村改居社区在空间上深度嵌入城市系统，客观上要求地方政府更多介入村改居社区的公共服务。

同时，现代工商业经济发展与大量流动人口产生的治理事务，也要求地方政府积极回应。这就在客观上为各种“专项资金”的输入提供了必要条件。

总之，村改居社区基于其与农村系统“脱嵌”又“嵌入”城市社会系统的结构性特征，形成了集体经济与公共财政相结合的整合型资源结构。其中，集体经济作为一种内生性资源，产生于集体土地所有制，是一种社区共有资源，具有对内互惠性和对外排斥性；而财政资源属于公共性资源，具有普惠性、非排斥性和保障性等特点。两种治理资源的不同来源、性质直接决定其不同的利用形式，进而发挥不同的治理效能。其中，集体经济的内生性与共有性，决定其受益对象主要是本村社集体成员，形成以股份分红为核心的福利性分配模式；财政资源的公共性则决定了这类资源只能用于社区公共服务等公益性事业。

五、研究结论与政策启示

伴随城镇化发展的快速推进，大量“亦城亦乡”的村改居社区出现，并呈现出明显的城乡双重性。作为农村城镇化的产物，村改居社区的形成意味着城镇化发展在推动村落终结的同时并未同步产生完全城市化的社区。这对“城市本位”的研究路径提出了新的挑战。那么，村改居社区治理与既有的农村和城市社区治理存在何种异同，其内在逻辑与实践机制是什么？本文在大量田野调查的基础上，对村改居社区治理的逻辑与机制进行剖析，并以此反思村改居社区治理对基层社会治理的深层次影响。

在研究路径上，本文试图超越既有研究对村改居社区治理的“城市中心主义”视角，立足村改居社区治理的社会结构属性，探究村改居社区治理的实践逻辑与运作机制。具体而言，村改居社区治理呈现出“村居共治”的实践形态，并表现为“村主居辅”和“居主村辅”两种形式。其内在逻辑在于，村改居社区的形成路径不同，农民与集体的关系发生分化，由此形成的空间结构和产权结构不同，最终形塑出治理结构的差异化实践。然而，村改居社区治理结构的差异，没有改变其作为半城市化社区的总体性特征，反而呈现了村改居社区治理的内部复杂性。一方面，村改居社区治理同时隐含着非规范化的乡土性要素和规范化的城市治理要素；另一方面，因村改居社区嵌入城市系统的方式和路径不同而形成不同的治理结构。“村居共治”的实质是城乡两种治理体制机制交织形成的一种嵌套性治理结构，体现在治理主体、治理规则和治理资源的嵌套，最终形塑出村改居社区的复杂性治理体系。

总体而言，村改居社区独特的社会形态意味着其治理逻辑、机制和路径也具有相应的独特性，城乡嵌套是村改居社区独特性的具体表现。基于城乡嵌套的治理机制，村改居社区通过整合与吸纳城镇化转型前后的城乡两种治理体制机制与资源要素，能够在形式上使村改居社区治理与城市治理体制衔接，同时也能够有效回应村改居社区半城市化带来的非规范性治理诉求，从而避免村改居社区在城乡社会转型过程中因社会结构与治理机制不匹配而产生治理错位问题，促进乡村与城市社会的治理耦合。

由此看来，作为一种兼具城乡二元结构性特征的社区形态，村改居社区治理既没有完全脱离既有的城乡二元治理体制机制又超越于城乡二元治理，形成了一种相对独立于城乡二元社会治理之外的“第三类治理”（卢福营，2020）。表面上，村改居社区建立了与城市治理体制接轨的正规化的公共治理体系，但其实际运作过程又掺杂着复杂的非正规性乡土治理机制，呈现村改居社区作为区别于农村和

城市社区的新型社区形态所对应的基层社会治理新模式，这种新模式表现出更强的灵活性与适应性。

基于以上对村改居社区治理逻辑和机制的总体性分析，可进一步思考的问题是：村改居社区治理的独特运行机理是一种偶然性组合还是结构性安排？从实践来看，村改居社区独特的城乡混合社会结构并不完全是因为城镇化过程的不彻底性，更与其原生的社会形态有关。追溯村改居社区的历史脉络发现，作为村改居社区原型的城郊农村原本就内在地区别于农村与城市社区而成为一种独特的社会形态（卢福营，2015），城郊村的治理在很大程度上隐含着城乡治理要素的交错（卢福营和王子豪，2019）。从这个角度看，村改居社区以城乡嵌套为核心的治理机制和路径在某种程度上是对城郊农村治理路径的延续。只不过，村改居社区的非农化与城镇化程度更高，随之而来的治理事务发生相应的变化，村改居社区治理的具体机制和运行模式与原来阶段的城郊村治理有所不同。在这个意义上，分析村改居社区治理的具体运行机制，不仅能够深化对村改居社区这一新型社区形态的认识，同时有助于拓展和丰富以郊区社会为基本单位的基层治理研究的价值空间。

最后，本文的政策启示主要有两点：第一，基于村改居社区的独特性与复杂性，给予村改居社区适当的自主性空间。作为一种兼具城乡双重属性的半城市化社区，村改居社区有其独特的治理基础，其所面临的治理难题是伴随城镇化发展产生的新问题。因此，针对村改居社区的相关政策要求和制度规定不能过于刚性，要充分考虑村改居社区处于城乡社会转型状态的复杂性，允许村改居社区在不违背原则性要求的情况下自主调整制度要求，因地制宜地执行政策任务。第二，立足村改居社区的内部差异，对村改居社区治理要分类施策。作为城镇化发展过程中从农村向城市转型的一种社区形态，村改居社区因城镇化路径差异形成了不同的实践类型，相应地，其隐含的治理基础、治理结构和利益资源均存在显著差异，由此形成不同的社区治理体系与治理能力。因此，政策执行过程中也要充分注意到村改居社区的内部差异，根据村改居社区的类型和特点分类施策，以实现政策目标与治理基础的有效衔接，从而在社区治理有效的基础上促进政策有效执行。

参考文献

1. 从艳国、魏立华，2007：《珠江三角洲农村工业化的土地问题——以佛山市南海区为例》，《城市问题》第11期，第35-39页。
2. 狄金华、钟涨宝，2014：《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》，《社会学研究》第5期，第73-97页。
3. 顾永红、向德平、胡振光，2014：《“村改居”社区：治理困境、目标取向与对策》，《社会主义研究》第3期，第107-112页。
4. 桂华，2019：《论土地开发模式与“人的城镇化”——兼评征地制度改革问题》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第1期，第155-161页。
5. 纪芳，2022：《从“城乡二元”到“城乡三元”：村改居社区研究的范式转换》，《探索》第6期，第134-145页。
6. 纪芳，2023：《村改居社区的概念辨析及其性质特征》，《农村经济》第1期，第63-74页。

- 7.金太军, 2018: 《从“边缘”治理到“多中心”治理: 边缘社区治理体制创新研究》, 《中共中央党校学报》第2期, 第77-83页。
- 8.蓝宇蕴, 2016: 《转型社区的“总体性”组织及其破解》, 《学术研究》第11期, 第49-58页。
- 9.李棉管, 2014: 《“村改居”: 制度变迁与路径依赖——广东省佛山市N区的个案研究》, 《中国农村观察》第1期, 第13-25页。
- 10.李培林, 2004: 《透视“城中村”——我研究“村落终结”的方法》, 《思想战线》第1期, 第21-26页。
- 11.李焯、刘祖云, 2019: 《纪律、契约与礼俗: 论过渡型社区三元治理规则——基于江苏省J市拆迁安置社区的田野调查》, 《中国农村观察》第4期, 第65-81页。
- 12.李意, 2011: 《边缘治理: 城市化进程中的城郊村社区治理——以浙江省T村社区为个案》, 《社会科学》第8期, 第84-91页。
- 13.林辉煌、陈静, 2021: 《初始产业形态与土地开发模式——以珠三角地区为例》, 《北京工业大学学报(社会科学版)》第2期, 第39-50页。
- 14.刘祖云、李焯, 2017: 《元治理视角下“过渡型社区”治理的结构与策略》, 《社会科学》第1期, 第11-20页。
- 15.卢福营, 2015: 《城镇化过程中近郊村落的边缘化》, 《浙江社会科学》第9期, 第78-84页。
- 16.卢福营, 2020: 《第三类治理: 城中村社会的兼容型治理》, 《浙江社会科学》第9期, 第73-77页。
- 17.卢福营、王子豪, 2019: 《新型城镇化进程中的城郊社区治理困境及其策略》, 《学习与探索》第3期, 第72-77页。
- 18.吴莹, 2014: 《上楼之后: 村改居社区的组织再造与秩序重建》, 北京: 社会科学文献出版社, 第6-10页。
- 19.魏程琳、钟晓华, 2022: 《空间再组织: 城乡接合部闲置农房产权整合与社会有效治理——上海农房再利用案例研究》, 《中国农村经济》第4期, 第23-41页。
- 20.谢志岩, 2005: 《村落向城市社区的转型: 制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究》, 北京: 中国社会科学出版社, 第316-326页。
- 21.轩明飞, 2007: 《村(居)改制: 城市化背景下的制度变迁: 以济南市前屯改制为个案》, 北京: 社会科学文献出版社, 第311-312页。
- 22.杨贵华, 2011: 《论我国城市化进程中的“村改居”路径》, 《湖南社会科学》第5期, 第63-65页。
- 23.杨贵华, 2014: 《转型与创生: “村改居”社区组织建设》, 北京: 社会科学文献出版社, 第11页。
- 24.叶敏, 2020: 《城乡混合的双重管理: 农民安置社区的治理之道——基于沪郊嘉定区的经验探讨》, 《华东理工大学学报(社会科学版)》第5期, 第37-49页。
- 25.张晨, 2011: 《城市化进程中的“过渡型社区”: 空间生成、结构属性与演进前景》, 《苏州大学学报(哲学社会科学版)》第6期, 第74-79页。
- 26.张晨, 2014: 《城市化进程中的“过渡型社区”: 空间生成、社会整合与治理转型》, 广州: 广东人民出版社, 第31-33页。
- 27.张善喜, 2016: 《“村改居”社区居委会选举困境与治理路径——以城乡协调发展为视角》, 《中国农村观察》第4期, 第13-22页。
- 28.赵过渡、颜海娜, 2003: 《顺德市农村管理体制改革的理论分析》, 《城市问题》第1期, 第67-71页。

29.郑中玉、杨静岩, 2022:《线性进化, 还是城市社区建设的新开端?——对村改居社区的再认识》,《社会科学》第9期,第159-169页。

30.周晨虹, 2011:《城乡一体化进程中的“过渡型社区”研究》,《济南大学学报(社会科学版)》第1期,第8-13页。

31.周大鸣、高崇, 2001:《城乡结合部社区的研究——广州南景村50年的变迁》,《社会学研究》第4期,第99-108页。

32.周孟珂, 2016:《国家与社会互构:“村改居”政策“变通式落实”的实践逻辑——基于Z街道“村改居”的案例》,《浙江社会科学》第5期,第93-98页。

(作者单位: 武汉大学社会学院)

(责任编辑: 尚友芳)

Rural-to-Urban Community Governance in the Urbanization Process: Practical Logic and Operation Mechanism

Ji Fang

Abstract: China's grassroots society has long maintained the tradition of urban-rural dual structure, and the rapid development of urbanization in recent years has changed this "dual" social structure, with the "third element" of grassroots society, primarily in the form of rural-to-urban community transformation, becoming increasingly prominent. This paper focuses on the structural characteristics and governance mechanism of rural-to-urban communities, and attempts to explore the practical logic of the transformation of grassroots governance from "duality" to "trinity". We find that, rural-to-urban community governance presents the practical situation of "joint governance of villages and urban areas", and due to the differences in the relationship between farmers and collectives, it manifests in various practical forms. The underlying operational mechanism of "joint governance of villages and urban areas" lies in the coexistence of governance elements from both urban and rural systems, creating an urban-rural embedding that bridges the gap between the rural and urban governance systems inherent in rural-to-urban communities, promoting the governance coupling of the external urban system and the internal community system. The governance practice of rural-to-urban community reflects the integration and transcendence of the urban-rural dual governance system, reshaping the pattern of grassroots social governance to a certain extent, and enriching and expanding the research space of grassroots governance.

Keywords: Grassroots Governance; Rural Urbanization; Village-to-Residence Communities; Rural-Urban Co-governance; Urban-Rural Embedding

赋权与嵌入：制度复杂性下乡村职业经理人自主性生成机制*

李 航¹ 王 杰² 齐顾波¹

摘要：引进乡村职业经理人是专业经营型人才发展集体经济的创新探索，但不少人才在基层面临自主性不足的困境。基于结构与互动的综合视角，乡村职业经理人的自主性困境是自身权能弱势与主体互动不畅共同作用的结果。有鉴于此，本文构建赋权与嵌入的乡村职业经理人自主性生成框架，并基于三个地方实践案例，考察乡村职业经理人自主性生成过程。本文研究发现：乡村职业经理人自主性生成经历了名义自主性生成（正式赋权）、在地自主性生成（嵌入激发赋权）与自主性再生产（绩效强化自主性）三个阶段。有别于现代企业职业经理人通过正式制度获取自主性，乡村职业经理人自主性生成不仅需要正式制度保障，还需要与基层社会良性互动。人才与基层社会以及产业的良性互动构成了乡村人才振兴的基本逻辑。其中，专业性是自主性生成的根本依托，赋权是自主性生成的关键步骤，嵌入是自主性生成的策略保障，渐进性是自主性生成的过程特征。以此为基础，本文从政府与村集体赋权、人才柔性嵌入与政策嵌入等方面对推动乡村职业经理人自主性生成提出对策建议。

关键词：经营村庄 赋权 嵌入 自主性 乡村职业经理人

中图分类号：C912.82; F326.6 **文献标识码：**A

一、问题的提出

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化^①。自乡村振兴战略实施以来，国家向乡村倾斜配置了大量资源，推动村庄发展水平和农民生活水平不断提升。2017—2023年，中国农村居民人均可支配收入从13432元增长到21691元，年均增幅8.32%，高于同期城镇居民人均可支配收入6.07%的年均

*本文系中国农业大学研究生自主创新研究基金项目“职业经理人入村：经营型人才赋能乡村振兴研究”（编号：2023TC175）、“中国农业大学2115人才工程”资助项目（编号：TP18112101）和陕西省社会科学基金项目“陕西省乡村治理中新乡贤参与的制度化问题研究”（编号：2022E061）的阶段性成果。本文通讯作者：王杰。

^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22页。

增幅，城乡居民人均可支配收入比从 2.71 缩小到 2.39^①。但也应该看到，促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村^②。目前，农村和农民依然是实现共同富裕“木桶中的最短板”（叶敬忠，2022），城乡居民收入绝对差距仍然较大。对此，习近平在 2022 年召开的中央农村工作会议上强调：“产业振兴是乡村振兴的重中之重，要落实产业帮扶政策，做好‘土特产’文章，依托农业农村特色资源，向开发农业多种功能、挖掘乡村多元价值要效益，向一二三产业融合发展要效益，强龙头、补链条、兴业态、树品牌，推动乡村产业全链条升级，增强市场竞争力和可持续发展能力。”^③两个“要效益”表明，在推进乡村全面振兴背景下，乡村要面向市场激活发展动能，加快构建现代乡村产业体系，最终实现乡村产业兴旺和农民生活富裕的目标。这也对乡村人才队伍提出了新要求——乡村振兴亟须善经营、会管理的高素质人才引领带动，将乡村资源优势转化为发展动能，使发展收益更多地留在乡村和反哺农民。

当前对乡村发展具有带动作用主体主要包括三类。一是能人型村干部。能人型村干部因从事商业活动而熟知市场规律，往往会把经营管理经验移植到乡村治理中，促进资源要素优化配置与集体经济发展（卢福营，2013；韩旭东等，2023）。然而，并非每个村庄都能找到合适的能人担任村干部带动乡村发展。更为普遍的是，大部分村干部存在年龄结构老化、文化程度偏低、经营能力不足等问题。并且，部分能人型村干部存在谋求个人利益最大化的道德风险，农民对集体经济的权益和权力尚不能得到充分保障，可能引发集体经济蜕变为“干部经济”（魏后凯和刘长全，2019）等问题。二是外来资本。外来资本可将资金、技术、人才、品牌以及经营管理经验带入乡村，能有效补充乡村发展资源缺口，缩小农业生产真空（曹俊杰，2018；王文龙，2022）。但外来资本经营村庄存在一定风险：首先，外来资本与乡村利益联结松散，往往是“公司拿大头，集体拿小头，农民拿零头”；其次，某些资本并不在意经营成败，而是以圈占土地和套取国家奖补资金的方式获取利益（王海娟，2015）；再次，村庄公司化运作消解了乡村公共性以及国家同农民的联系（焦长权和周飞舟，2016）；最后，外来资本下乡可能面临互动不畅的情况，以致相当一部分工商资本经营亏损、“跑路烂尾”（徐宗阳，2016；周振，2020）。三是政府。政府主要采取干部下沉的方式经营村庄，比如，选派驻村干部、包村干部、乡村振兴指导员等。政府干部可通过调动自身的社会网络来招商引资，或在职权范围内通过资源倾斜来助推乡村发展。但是，政府干部并非专业经营型人才，且他们在政绩压力下容易出现过度主导乡村发展的现象，致使乡村主体地位遭到弱化。

除此之外，乡村发展是否还存在其他具有带动作用主体可供选择？乡村职业经理人制度的创新探索给出了新的回答。乡村职业经理人是近年来在乡村振兴中出现的新兴职业群体，其受雇于村集体所有或控股的集体公司，具有一定市场化运营能力（企业家才能），主要负责经营管理集体资源资产，发展壮大农村集体经济。在农村集体产权制度改革的背景下，中国大部分村庄完成了集体经济产权认

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

^②习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 50 页。

^③参见《锚定建设农业强国目标 切实抓好农业农村工作》，《人民日报》2022 年 12 月 25 日第 1 版。

定工作，建立了新型集体经济组织。但就集体经济的管理主体来看，多数村庄仍是村“两委”与集体经济组织“两块牌子、一套人马”。集体经济组织在很大程度上仅是承接政府项目投资的工具，市场竞争力与可持续发展能力不足，很难发挥引领带动作用。

对于那些经营能力不足但又想增进发展效益的村庄而言，将乡村治理功能与乡村发展功能相分离，由股份经济合作社出资成立集体所有或集体控股的公司，并委托职业经理人开展市场化运作就成为可行路径。在现代公司制度下，村集体拥有所有权，职业经理人受托行使经营权，既弥补了村干部的经营能力短板，也避免了资本下乡可能引发的乡村利益受损，在经营专业性和保障乡村主体性方面优势明显。

目前，学术界已对乡村职业经理人议题做了初步探讨，主要集中在三个方面：一是乡村职业经理人的出场逻辑。引进乡村职业经理人是农村集体经济与现代企业制度接轨的需要，可通过市场配置人力资本的方式缩小农村集体经济组织与国企、民企间的“人才鸿沟”，保证市场交易过程更加公平，减轻外部资本对乡村的利益“捕获”（何安华等，2022；徐进和李小云，2022）。二是乡村职业经理人的作用机制。作为人才要素的载体，乡村职业经理人能够在一定程度上引导城市发掘乡村稀缺性，带动各类要素流向乡村，实现乡村与城市的对接融合（吴一凡等，2023）。三是乡村职业经理人的自主性困境。徐进和李小云（2022）指出，乡村职业经理人表面上进入集体公司，实则进入乡村社会与行政社会，受准科层逻辑与乡村社会的共同体逻辑影响，难以充分发挥经营管理作用。李航（2023）发现，乡村职业经理人的市场逻辑与政府的政治或行政逻辑、乡村的社区逻辑并不总能相互兼容，故其可能在基层遭遇困境以致有职无权。

总的来看，乡村职业经理人在出场逻辑方面顺应了农村集体经济发展的需要，在作用机制方面能带动村民共建共享与城乡要素流动，在自主性困境方面表现为有职无权、作用难以发挥。但既有研究仍存在有待推进的地方：一方面，既有研究主要从结构或互动的单一层面来探讨乡村职业经理人的自主性困境，割裂了结构与互动的联系，而将二者结合起来的研究相当匮乏；另一方面，笔者认为乡村职业经理人相关研究应是一个涵盖“出场逻辑—自主性困境—自主性生成—作用机制”的连贯过程。探讨乡村职业经理人作用机制的前提是乡村职业经理人具有自主性，否则，其作用发挥就无从谈起。然而，既有研究尚未对乡村职业经理人自主性生成开展系统性考察，这方面的案例研究更是少有。有鉴于此，本文尝试从乡村职业经理人的自主性困境着眼，基于结构与互动的综合视角来对乡村职业经理人的自主性困境加以解构，并在此基础上通过案例探讨乡村职业经理人自主性何以生成，以期为完善乡村职业经理人制度提供有益参考。

二、理论分析与研究框架构建

（一）乡村职业经理人及其自主性困境

职业经理人最早出现在19世纪40年代美国的铁路行业，是伴随现代企业诞生而出现的独立从事企业经营管理活动并以此为职业，将所经营管理企业的成功视为个人事业成功的经营管理人才。作为现代企业制度的一个重要标志，职业经理人制度建立在企业所有权与经营权分离的基础上，即所有者掌握企

业所有权，职业经理人作为代理方受托行使经营权，二者形成紧密的“委托—代理”关系（李锡元和徐闯，2015）。如今，职业经理人已成为人才市场中最具活力与前景的阶层，是现代企业经营管理中的关键因素与增强企业竞争活力的能动因素（梁洪学，2016）。其中，职业经理人的自主性被认为是企业管理的精髓所在（许德音和周长辉，2004）。在企业管理领域，自主性又称为经营自主权、管理自主权，亦即职业经理人在进行企业战略选择时采取管理行动的自由度。更高的自主性意味着职业经理人拥有更大的行动自由度，更能对组织战略选择与绩效产生影响（Hambrick and Finkelstein, 1987）。此外，Brock（2003）发现，在不同企业战略下职业经理人自主性对组织有效性的影响存在不同：对于实施防御型战略（向稳定的目标市场提供稳定的产品服务）的企业而言，低自主性的职业经理人相较于高自主性的职业经理人更加适配；而对于实施探索型战略（寻找新的客户市场与开发新的产品）的企业而言，高自主性的职业经理人更能带来效率的提高。可见，职业经理人的自主性与发展存在很强的相关性，特别对于那些意图开拓新市场、开发新产品、推出新服务的企业而言，职业经理人拥有高自主性更显重要。

具体到乡村振兴领域，集体公司的一个重要功能就是立足村庄特色资源，积极对接市场需求，吸引城市资源要素注入乡村，带动乡村从市场经济中获益，比如，因地制宜发展休闲观光、文旅研学、民宿康养、农耕体验等经济业态。显然，乡村职业经理人拥有高自主性符合集体公司探索开拓市场、创新产品服务、打造新业态的需要。但笔者调研发现，很多乡村职业经理人在基层遭遇自主性困境，主要表现为：乡村职业经理人有职位无实权，难以顺畅地基于市场逻辑经营村庄，有的甚至沦为“村务员”“导游”“花瓶”，以致这些乡村职业经理人深感有心无力并最终黯淡退场。可以看到，一方面是乡村振兴需要乡村职业经理人拥有较高的自主性，另一方面则是乡村职业经理人自主性不足的现实困境。这种张力不仅损害了人才的自我效能感，还有碍于乡村振兴取得预期效果。

（二）解构乡村职业经理人的自主性困境

1. 结构视角下的自主性困境。结构视角强调权力配置与主体间的不平等关系。文军和方淑敏（2022）指出，主体拥有的资源与结构位置决定了主体占据的角色地位以及后续的行动策略。主体占据的位置不同，掌握的资源有异，由此决定了不同主体行动能力的强弱与行动选择。主体拥有的资源越少，行动能力越弱，行动选择范围越窄，达到预期目标的可能性越小（唐斌尧等，2021）。因此，自身权能弱势是结构视角下自主性困境的归因。

从结构维度看，乡村职业经理人处在村集体与政府的结构性支配下，权能相对弱势。一方面，村集体对乡村职业经理人的行为具有内在规定性。在权力上，乡村职业经理人所在的集体公司由股份经济合作社出资成立，受村民（股民）代表大会委托经营，公司董事长一般由村书记兼任。村集体作为公司法人和出资者，对公司资产拥有经济和法律意义上的所有权，乡村职业经理人虽可经营这些资产，但资产的最终归属权属于村集体。在组织上，乡村职业经理人接受村“两委”领导，对村集体负责，不得超越村集体委托的范围与职责开展经营活动。在程序上，集体公司用于经营的资产需经村党组织提议，经村民（股民）代表大会讨论通过，方可委托乡村职业经理人经营。另一方面，政府对乡村职业经理人的行为具有外在干预性。在村级治理行政化背景下，村委会虽为基层群众性自治组织，但在实际运行中主要作为上级政令传达的窗口，负责处理政府分配的任务，接受上级政府的领导（唐斌尧

等，2021）。故而，在集体公司任职的乡村职业经理人同样会受到行政科层体制的影响，在村庄权力结构中处于弱势地位。

2. 互动视角下的自主性困境。互动视角关注多重制度逻辑下主体间的动态互动。作为社会领域的“组织原则”或“游戏规则”，制度逻辑是一种“由社会建构的关于物质实践、假设、价值观、信念与规则的历史模式”（Thornton and Ocasio, 1999）。虽然社会由不同领域构成，每个领域都受到不同制度逻辑支配，但这些逻辑经常重叠，因此特定领域的个体和组织很少仅受到某个领域层面单一制度逻辑的影响（Friedland and Alford, 1991）。同时，由于不同制度逻辑的核心目标及其激励系统并不总能相互兼容，这种逻辑间的紧张关系会导致不同主体对其优先事项进行竞争（Cappellaro et al., 2020）。制度逻辑优先级通常由那些掌握权力的主体决定，而权能弱势主体的逻辑则容易遭到排斥和牺牲。因此，主体互动不畅是互动视角下自主性困境的归因。

从互动维度看，乡村职业经理人处在政府与村集体的行动挤压下，难有自主空间。一方面，政府强调政治或行政目标的实现与政绩产出（政治或行政逻辑）。在乡村振兴考核评价制度下，工作实绩显著的干部更能在“政治锦标赛”中胜出，履职不力、工作滞后的干部则要被追责问责。受此压力，政府可能存在过度嵌入乡村发展思路与发展意图的倾向（卢青青，2021）。相应地，村集体和乡村职业经理人的角色地位就会弱化。另一方面，村集体注重共同边界内的社区利益与风险规避（社区逻辑）。乡村社会的信任是基于私人联系的差序信任，是村民在长期共同生活基础上构建的。因此，乡村呈现“内外有别”的信任格局，共同边界内的成员被认为是安全可靠的，外来者则受到猜疑和区别对待。由于大部分乡村职业经理人并非本村人，故其与村集体的信任难以在短期内建立。在缺乏信任基础的情况下，乡村职业经理人作为新的主体进入乡村，显然会分割乡村资产的经营控制权，冲击乡村权力结构稳定性。并且，乡村职业经理人潜在的机会主义也增加了村集体的防范心理。因此，很多村干部不愿放权也不敢放权，反而通过各种正式或非正式手段来限制乡村职业经理人的权力。相比之下，乡村职业经理人更加关注效率、效益和经济成功（市场逻辑）。但由于自身权能相对弱势，乡村职业经理人的自主行动空间经常被其他主体挤占，从而不能顺畅地基于市场逻辑经营村庄。

（三）赋权、嵌入与乡村职业经理人自主性生成

结构视角关注乡村职业经理人在村庄权力结构中的位置，认为权能弱势是自主性不足的核心。对此，提升乡村职业经理人自主性的一条重要路径就是赋予其相应的资源和权力，提升其带动集体经济发展的可能性。赋权最早源于20世纪60年代西方社会对“无权”“失权”弱势社会群体的救助探讨，强调“扩大穷人在参与、协商、影响、控制、问责等方面的资产与能力”（Narayan, 2005）。在企业领域，赋权概念又被拓展为结构赋权。结构赋权关注赋权的组织条件，主要涉及分享权力、决策和对资源正式控制的实践或方案（Maynard et al., 2012），目标在于将资源和权力（调动资源完成任务的权能）从组织场域内的有权者让渡给无权者、弱权者，发挥权能不足者提升组织绩效的能动性。同时，结构赋权主要涉及两个过程：正式赋权与非正式赋权。非正式赋权在很大程度上决定了正式赋权是否有效，这两个赋权过程共同促成结构赋权的自我延续（van den Berg et al., 2022）。

互动视角关注乡村职业经理人与其他制度逻辑主体的动态互动，认为互动不畅是自主性不足的核心

心。但是，该观点在指出不同制度逻辑存在张力的同时，也强调主体能动性的发挥，认为行动者可采取能动策略同其他主体互动，从而实现自主性空间的扩容（徐家良和张其伟，2019）。本文用嵌入来描述乡村职业经理人与其他主体的互动与链接策略。对于嵌入与自主的关系，Evans（1995）在论及发展型国家时提出了“嵌入性自主”的概念，他认为，发展型国家的自主性是一种嵌入一系列具体社会关系的自主性，这些社会关系将国家与社会联系在一起，并为目标与政策的持续谈判提供制度化渠道。嵌入性与自主性的组合，为发展型国家成功实现产业转型提供了潜在的结构基础。在嵌入过程中，国家的自主性并没有消失，反而会因为嵌入而获得真正的自主性（王名和张雪，2019）。本文站在乡村职业经理人的立场考察其自主性生成的嵌入策略，认为嵌入是乡村职业经理人与基层社会良性互动，并在此基础上得到基层社会认可、信任与支持的过程^①。嵌入之所以必要，主要是因为：政府与村集体等主体在乡村发展中发挥着重要作用，掌握着经营村庄所需的各种正式或非正式的资源权力。因此，乡村职业经理人必须通过嵌入策略同政府与村集体保持良性互动，进而在合意的基础上获取更多资源权能的让渡。

（四）乡村职业经理人自主性生成的分析框架

在现代化进程中，城市基本建立了适应市场经济发展要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。在现代企业，职业经理人的自主性来源于分工明确的职责体系与理性化的制度规则。然而，乡村职业经理人与现代企业职业经理人在自主性生成上存在差异。在经营村庄这一制度场域，乡村职业经理人的市场逻辑与政府的政治或行政逻辑、乡村的社区逻辑存在张力，构成了乡村职业经理人自主性生成的复杂制度情境。这意味着，乡村职业经理人自主性的生成，不仅需要正式制度保障，还需同场域内的其他权力主体良性互动并获得支持。前文中提到，结构赋权主要涉及正式赋权与非正式赋权，正式赋权是否有效很大程度上取决于非正式赋权，二者共同促成结构赋权的自我延续（van den Berg et al., 2022）。

一方面，乡村职业经理人需要正式制度的供给来保障其经营村庄的合法性以及相应权能（正式赋权）。另一方面，虽可通过制度性安排赋予乡村职业经理人自主性，但如若权能弱势的乡村职业经理人得不到权力主体的后续支持（非正式赋权），这种自主性就面临不能落地的风险。这就需要乡村职业经理人采取嵌入策略与政府或村集体积极互动，得到政府或村集体有限的权力让渡或资源支持，即“嵌入激发赋权”（见图1 路径a），取得一定的自主性（见图1 路径b）。拥有一定自主性的乡村职业经理人通过发挥专业性来经营村庄，取得乡村发展的良好绩效，即“自主性获取绩效”（见图1 路径c）。这种正面绩效表现将传导反馈给政府或村集体，促进乡村职业经理人与政府或村集体更加积极有效地互动（见图1 路径d），再次激发政府或村集体的赋权行为，促使乡村职业经理人得到政府或村集体更大的权力让渡或资源支持，推动乡村职业经理人自主性不断强化提升，从而实现良性循环。

^①在村级治理行政化背景下，乡村职业经理人遭遇的基层社会既是一个乡村社会又是一个行政社会，受到乡村的社区逻辑和政府的政治或行政逻辑的共同影响。相应地，乡村职业经理人嵌入基层社会也是乡村职业经理人与村集体和政府良性互动、嵌入乡村社会和行政社会的过程。详见徐进和李小云（2022）。

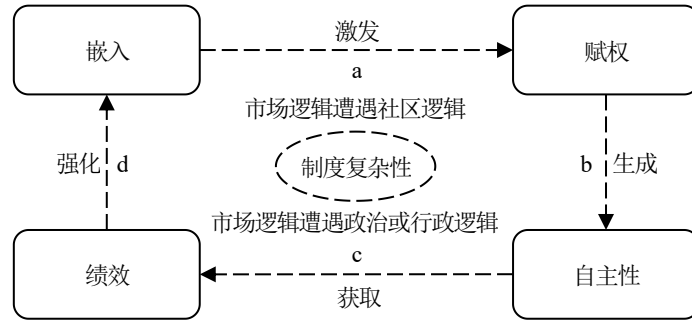


图1 乡村职业经理人自主性生成逻辑

三、研究方法 with 案例选择

（一）研究方法

本文力图在解构乡村职业经理人自主性困境的基础上，回答“乡村职业经理人自主性何以生成”的问题，这类问题适合采用案例研究方法。在单案例研究与多案例研究的选择上，本文采用多案例研究来探讨乡村职业经理人自主性的生成机制。殷（2017）认为，尽管两种研究方式都能取得圆满的结果，但如果条件与资源允许的话，研究者应尽量选择多案例研究，而非单案例研究。Eisenhardt and Graebner（2007）指出，当理论建立在多案例研究的基础上时，就会更有根据、更准确和更普适。一是多案例会增强理论的说服力。二是多案例会使研究问题的探索和理论阐释更加广泛，如增加成功和不成功的案例。三是增加一些案例能显著提升理论质量，如在一个案例的基础上增加三个案例在数量上是适度的，却提供了四倍的分析能力。

（二）案例选择

本文在案例选择上遵循“最相似案例”原则。所选案例除了某个核心自变量或因变量外，其余变量都最大限度地相似，以期在控制相关变量的情况下，证明（证伪）核心自变量对因变量的影响（李朔严，2018）。具体而言，本文将以浙江省杭州市余杭区三个村庄的乡村职业经理人经营实践为例，以赋权与嵌入为线索打开乡村职业经理人自主性生成的“黑箱”。所选案例相似性如下：首先，三个村庄地理位置相近，乡村职业经理人入村时间相近（2020—2021年）；其次，余杭区是中国最早实施乡村职业经理人制度的地区之一^①，三位乡村职业经理人面临的制度环境相似；再次，三位乡村职业经理人都具有多年相关行业的从业经验，综合素质较高；最后，三个村庄经过美丽乡村建设后，都亟须专业经营型人才引领带动“美丽经济”。但在自主性方面（因变量），三位乡村职业经理人却存在明显的差异性。其中，永安村和枫岭村职业经理人的自主性较高，径山村职业经理人的自主性较低。在资料收集方式上，笔者通过多种渠道收集资料，把案例研究建立在几个不同但相互验证的证据来源

^①余杭区自2019年开始，从区级层面招聘乡村职业经理人到符合条件的村属企业或集体公司工作。乡村职业经理人的基本工资由区财政和所在镇街按8:2的比例承担，绩效工资由所在村社依据考核情况发放。2019—2023年，余杭区已经连续开展5批乡村职业经理人招聘。

上,包括半结构化访谈、实地观察和二手资料等。三个村庄及各村职业经理人的基本情况如表1所示。

表1 三个村庄及各村职业经理人的基本情况

村庄	传统业态	新业态	人才身份	入村时间	工作经验	入村动机
永安村	水稻种植 瓶颈:附加值低	数字农业、认养农业、研学旅行	非本村	2020年	12年农业企业工作经验	乡土情结、看好职业前景
枫岭村	茶叶种植 瓶颈:附加值低	茶文旅、茶研学、茶叶加工	非本村	2021年	23年文旅行业工作经验	认可乡村职业经理人模式
径山村	竹茶产业 瓶颈:附加值低	民食民宿、茶文化体验	非本村	2020年	12年旅游行业工作经验	认为自身才能可在乡村得到全面施展

永安村地形以平原为主,拥有耕地3.51平方千米,97%为永久基本农田。由于对永久基本农田实行特殊保护,该村产业类型单一,长期以来以传统稻作农业为主。2017年,村集体经济收入只有28.5万元,属于余杭区集体经济薄弱村。2020年,永安村在政府统一组织下招聘乡村职业经理人。经过竞争性申报和考核,拥有多年农业企业工作经验的林涛^①成为该村集体公司职业经理人。在林涛规划运营下,永安村跳出原有水稻种植单一化模式,探索数字农业、认养农业、研学旅行等新业态,带动集体经济大幅增长。

枫岭村地形以山地为主,拥有茶园约2.67平方千米。职业经理人入村前,乡村产业以第一产业(茶叶种植)为主,村里只有几家面馆和农庄。2021年,枫岭村在政府统一组织下招聘乡村职业经理人。经过竞争性申报和考核,拥有多年文旅行业工作经验的苗红成为该村集体公司职业经理人。苗红根据个人擅长领域和村庄资源禀赋,从第三产业做起,发展茶文旅,并联动第一、第二产业发展。村庄现以茶为核心开展茶叶加工,推出“茶家乐”、茶民宿、茶研学等新业态,取得积极的乡村发展成效。

径山村地形以山地为主,拥有茶园逾2平方千米,毛竹林约6.67平方千米。职业经理人入村前,乡村产业以竹茶产业为主,且已经开始依托自然资源和文化景观发展乡村旅游。2020年,径山村在政府统一组织下招聘乡村职业经理人。经过竞争性申报和考核,拥有多年旅游行业工作经验的齐民成为该村集体公司职业经理人。齐民从市场逻辑出发策划文旅项目,成立民食民宿联盟,整合村内业态与产品服务,由公司开展区域品牌建设与市场推广。但齐民作为乡村职业经理人在经营村庄过程中遭遇困境,并且已经离职。

四、乡村职业经理人自主性生成的案例分析

(一) 职业经理人入村的动力机制

1. 乡村发展需要。一方面,因地制宜发展新型农村集体经济,是农村集体产权制度改革的重要目的。当前,中国农村集体产权制度改革的阶段性任务基本完成,截至2021年底,全国共建立乡、村、组集体经济组织96万个(其中村级57万个)^②。在新时期,乡村面临如何以新型集体经济组织为载

^①本文案例涉及的所有人名均系化名。

^②资料来源:《2022年国家强农惠农富农政策措施选编》, http://www.zcggs.moa.gov.cn/zczc/202206/t20220615_6402470.htm。

体发展壮大集体经济的议题。另一方面，浙江省自实施“千万工程”以来，坚持“一张蓝图绘到底”，造就了万千美丽乡村。在新时期，乡村面临如何将美丽乡村转化为“美丽经济”的发展议题。职业经理人入村前，浙江省杭州市余杭区三个村庄产业类型单一，基本以第一产业为主，第二、第三产业发展水平不高，产业带动农民增收致富的动能不足。经过多次破局尝试，村干部深刻认识到专业经营型人才对于乡村发展的重要性。通过引进乡村职业经理人到集体公司工作，让专业的人做专业的事，弥补了村集体经营能力上的短板，村干部得以将更多精力投入乡村治理等公共事务。

2.政府积极推动。在迈向现代化过程中，强有力的国家推动与政府主导成为中国式现代化的鲜明特色。当前，乡村职业经理人制度创新也具有明显的政府推动特点。一方面，在多元激励下，村庄发展构成政府政绩的重要来源，政府可通过村庄发展获得政治、行政、财政等体制内收益（李祖佩和钟涨宝，2020）。但是，政府的行政机关属性决定其不可能高度参与村庄发展全过程，故需要与其他主体合作来推动村庄经济发展，而乡村职业经理人即是可供合作的主体之一。另一方面，从共同富裕角度看，地区、城乡甚至村庄间的发展差距阻碍了共同富裕的实现。在余杭区，不同村庄间的发展水平差异较大。据当地干部所述：“好的村年经营性收入四五千万元，差的村只有几万元。”（访谈记录：ZF20220715Z^①）有些村庄资源禀赋较好但经营思路狭窄，政府每年都要投入大量财政资源来维持村庄运转。因此，政府积极推动职业经理人入村，希望借助专业经营型人才的力量振兴集体经济。

3.人才主动选择。“三农”工作重心历史性转向推进乡村全面振兴，为人才到乡村建功立业提供了难得机遇。一方面，自乡村振兴战略实施以来，乡村经济社会发展水平不断提高，为人才投身乡村建设提供了更多职业选择和工作机会。另一方面，政府支持人才返乡下乡的各种保障措施更加完备，基础设施和公共服务的城乡差距进一步缩小。概言之，人才在乡村干事创业的软硬件条件基本成熟。同时也应该看到，乡村目前在收入水平和生产生活条件等方面仍与城市存在差距，乡村吸引人才的比较优势在于它是一个可以成就人才光荣与梦想的地方。对于那些想在乡村有所作为的人才而言，他们更高层次的需求往往更加强烈。比如，林涛相信乡村职业经理人的未来前景会非常广阔；苗红看好乡村职业经理人的模式创新，觉得这份工作富有意义与挑战性；齐民认为自身才能可在乡村得到全面施展。可见，三位乡村职业经理人都将乡村视为实现自身价值的一片沃土。

（二）乡村职业经理人自主性生成过程

本文基于调研和案例分析将乡村职业经理人自主性生成过程分为名义自主性生成、在地自主性生成与自主性再生产三个阶段。首先，名义自主性用来形容乡村职业经理人入村前悬浮的权力状态。其次，在地自主性用来形容乡村职业经理人入村后获得实际经营管理权的状态。最后，取得一定自主性的乡村职业经理人通过发挥专业性来获取绩效，持续推动赋权与自主性再生产。

1.正式赋权：名义自主性生成。作为一项制度创新，余杭区主要从区级层面实施乡村职业经理人制度。村庄自下而上通过竞争性申报获得招聘资格，政府自上而下统筹协调人才招聘，以制度保障乡

^①访谈记录编码规则：被访者身份+访谈日期+被访者姓氏首字母，余同。关于被访者身份，政府干部编码为“ZF”，乡村职业经理人编码为“CEO”。例如，“ZF20220715Z”的编码含义是在2022年7月15日对章姓政府干部的访谈。

村职业经理人权能。乡村职业经理人林涛、苗红和齐民即是在这样的制度环境下被引进村庄的。

首先，政府要求有招聘意向的村庄成立集体公司，为乡村职业经理人经营村庄提供组织载体。农村集体经营性资产股份合作制改革的目的，不仅仅是解决农村利益分配问题，更重要的是改变原有经营模式，实行现代化企业管理（张晓山等，2021）。但股份经济合作社属于特别法人，在农业农村部门注册登记，难以适应完全市场化运作。对此，政府要求有招聘意向的村庄在股份经济合作社下成立集体所有或集体控股的公司，村集体拥有公司所有权，乡村职业经理人受托行使公司经营权^①。其次，要求将集体经营性资产移交给公司，为乡村职业经理人经营村庄提供资源基础。集体经营性资产是在使用中能为集体带来经营利润的资产，如集体所有的资金、建筑物、生产设施、水利设施、无形资产，以及接受国家扶持、社会捐赠形成的财产。为避免集体公司沦为空壳公司，政府要求村集体将经营性资产打包给集体公司，避免乡村职业经理人“巧妇难为无米之炊”。再次，采取竞争性申报方式确定招聘职业经理人的村庄，为乡村职业经理人经营村庄提供制度保障。有招聘意向的村庄需要向政府有关部门提交申报书，内容包括可用于经营的资源资产资金、村“两委”对公司权责定位情况、公司内部监督管理和风险控制制度、对人才及其团队的绩效考核办法等。政府组织相关力量对申报书开展量化评分，结合年度计划确定参与招聘的村庄。之后，获得招聘资格的村庄根据实际需要提出岗位需求，报考者根据自身志愿填报目标村庄，实现村庄与人才的双向选择。最后，鼓励乡村治理事务与经济事务适度分离，为乡村职业经理人经营村庄提供行动空间。在村党组织领导下，村委会主要负责治理事务（村级日常事务和村民服务管理），集体公司主要负责经济事务（发展壮大集体经济）。

2. 嵌入激发赋权：在地自主性生成。在获得名义自主性后，乡村职业经理人可采取嵌入策略推动悬浮的自主性落地。这种嵌入策略具有双轨性：一轨是乡村职业经理人作为外来者由外而内与村集体互动，积极争取村集体的认可信任（柔性嵌入）；另一轨是乡村职业经理人代表村庄由内而外与政府互动，积极争取政府的重视支持（政策嵌入）。

其一，柔性嵌入激发乡村赋权。乡村赋权的前提是乡村职业经理人获得经营村庄的“情境合法性”（邓燕华，2019），这是名义自主性得以落地的关键。事实上，政府意图通过理性化的制度设计来保障人才自主性。但就乡村社会而言，这种建立在正式契约基础上的信任非常脆弱。倘若初来乍到的乡村职业经理人机械地按照现代企业架构，强行要求乡村权力主体让渡经营控制权，双方薄弱的信任关系难免分崩离析。故而，当这种信任基础尚不具备时，乡村职业经理人只能寻求一种与当前村庄政治经济格局相适配的折中方案，通过柔性嵌入激发乡村赋权。

在经营村庄初期，村集体对于乡村职业经理人的信任更多是一种基于声誉的信任，这种信任来自人才优秀的履历，同时也伴随村集体对于绩效的预期。但由于对职业经理人了解滞后的现实，村集体并不能完全确定引进的职业经理人是否真的具备良好的专业水平、能否为企业带来预期收益，故而对

^① 《中华人民共和国农村集体经济组织法》明确规定，农村集体经济组织可以依法出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体，以其出资为限对其设立或者参与设立的市场主体的债务承担责任。参见《中华人民共和国农村集体经济组织法》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202406/t20240628_437883.html。

职业经理人的能力持怀疑态度（段庆华和马跃如，2011）。在这种情况下，乡村职业经理人立即实现高自主性并不现实，故其只能选择从小的权力着手，从小的事情做起，逐步获得村集体的认可。乡村职业经理人林涛正是“从小事做起”的典型。林涛谈道：“刚开始就要很大的权力，村里肯定不放心。所以当时过来后，（公司）人权、财权、物权，我要得很少。人权就是领导可以推荐人到公司，但要是推荐的人不合适我有权让他走，只要有这个权力就行了。财权就是小的日常报销我能做主，比如，办公用品采购、差旅、团队成员的绩效提成等。物权就是村里一些适合公司运营的闲置土地、空间需要交给公司来运营。刚开始这三个权我要得很小，但是都很必要。”（访谈记录：CEO20230904L）而与有限的经营管理权适配的是，林涛正是通过一件件小事不断积累信任资源。林涛表示：“肯定要赢得村干部、村民的信任，这个是最重要的。开始村里肯定是不信任你的，大家心里（对你）是没底的。所以为人就要低调一点、勤快一点，先干点小事情。一件件小事能干成很重要，我认为这是建立信任很重要的一个基础。通过一件件小事，他（村干部）开始给你一点小权力，你能把这个小权力用好，干点事情出来，那么他就会给你更大的权力。”（访谈记录：CEO20230904L）

除了从小事做起，乡村职业经理人苗红认为道德感与高情商也是赢得村集体信任的重要条件。苗红谈道：“第一，我的心思是正的，我也要让他们（村集体）相信我的心思是正的，我是全心全意为这个村子好的，不会损害他们的利益。第二，还需要一些情商。乡村职业经理人没有情商是不行的，如果跟村‘两委’、村民搞不好关系，他即便有再高的智商，也没有办法施展自己的才能。在沟通中，如果你用指令式或命令式的口吻，人家是不接受的，你发出的指令就是无效指令。无论是对村干部还是对村民，都一样。如果你触犯到他的利益，他就寸步不让。但人都是情感动物嘛，如果你跟他处成了好朋友，那就会很不一样，你天天到他家吃饭，他都很高兴。”（访谈记录：CEO20230906M）事实上，在企业管理领域，职业经理人的败德行为被认为是导致企业对职业经理人产生信任危机、二者冲突不断的一个重要原因（沈萍，2010）。因此，保持高道德感是乡村职业经理人获得乡村信任与赋权的前提。另外，乡村社会的信任又是一种基于私人联系的差序信任。李伟民和梁玉成（2002）指出，情感的亲疏厚薄直接决定信任的有无强弱。人们除了信任具有血缘家族关系的亲属外，还信任与其具有密切情感联系的其他社会成员。故而，乡村职业经理人需要通过情感投入的方式与村集体成员建立联系，以此赢得村集体信任支持。

相较于林涛和苗红，乡村职业经理人齐民初期主导公司的意图就比较明显。齐民直言：“既然找了CEO，其实在经济层面就应该由职业经理人主导，这个玩法和目标是由职业经理人来制定的。”（访谈记录：CEO20220705Q）然而，当齐民基于市场逻辑运营公司时，却发现频频碰壁、处处掣肘。齐民说道：“像我就有点尴尬的感觉。我发现很多观点表述给村里也好，表述给公司现有人员也好，都不知道我在想啥。我就跟村里提出来，公司目前所有人我一个都不要，你把我公司交给我，我自己来招人。但是村里关系很复杂，所以弄来弄去也没弄成。”（访谈记录：CEO20220716Q）事实上，乡村社会的信任是建立在人际关系基础上的特殊信任（李伟民和梁玉成，2002），主要集中在血缘、亲缘和地缘的狭小圈层，外来者很难在短期内构建起信任关系。在“内外有别”格局下，“空降”到集体公司的齐民试图裁掉在公司任职的村集体成员的做法势必遭到村集体的抵制。并且，当乡村职业经理

人的市场逻辑同强势的社区逻辑冲突时，率先出局的往往是乡村职业经理人，乡村职业经理人由此陷入有名无实、有职无权的困境。

其二，政策嵌入激发政府赋权。在乡村职业经理人制度创新实践中，政府的政策目标在于：一方面寄希望于职业经理人入村，发展壮大集体经济，减少自身财政压力；另一方面也希望通过乡村发展获得体制内行政绩效加分。就乡村职业经理人而言，政府强烈的发展导向为其制定战略并拉近与政府的距离提供了重要机会空间。公司可将某些经营活动与政府需求相联系，满足政府发展需要和官员政绩需求，增加政府与公司的关联性和依赖性，从而激励政府为企业发展服务（张建君，2012）。换言之，乡村职业经理人可通过政策嵌入激发政府赋权，进而提升自主性。一方面，乡村职业经理人通过争取政府项目资源与政策支持，增进村庄福利和社会效益，在乡村层面赢得村集体更大的信任。另一方面，政府项目落地也密切了集体公司与政府的联系，激励政府为公司发展提供各种便利，在政府层面拓展乡村职业经理人的自主行动空间。

学好用好政策是乡村职业经理人的一项重要能力。在政策嵌入方面，乡村职业经理人林涛在经营村庄过程中将政策嵌入策略运用得最为出色。林涛认为“政策可以助力公司更好地发展”，并在永安村的集体公司设置了专门负责项目申报的职位，用于对接政府项目资源。需要说明的是，集体公司申报项目并非不加选择地全盘接受，而是根据乡村发展需要有选择地引进。以数字化项目为例，林涛谈道：“政府对数字化的事情很重视，有很多数字化项目，但找不到落地的试点。刚好我们又想做（数字化）就举手申报了。看到有人愿意承接，他们也很开心。但我们做项目，不是说有没有需要都要把这个任务完成，而是我们本来就想做这些事情，那政府给我们赋能，就能帮助我们做得更好。”（访谈记录：CEO20230904L）

林涛作为乡村职业经理人通过政策嵌入链接政府政绩目标，获得政府资源倾斜与注意力分配。政府不仅希望落地的项目能出成效，也希望项目所在村能实现“看得见”的发展，因而愿意为集体公司提供各种形式的帮助。林涛谈道：“我觉得政府的作用是非常关键的。第一个是政府能给我们一些项目和政策上的倾斜。第二个是在我们对外宣传推广和开展业务合作的时候，政府愿意站出来给我们背书。第三个就是我们前期启动阶段的一些业务支持引导、资源对接，政府都给予了很大帮助。像我们第一批16家认养企业就是政府帮忙牵线的，奠定了我们做（稻田）认养的一个基础。在初期，政府推一把的话，我们速度就会快很多。”（访谈记录：CEO20230917L）

相比之下，苗红和齐民作为乡村职业经理人虽也认可政府政策的重要性，但更多是被动地接受政策项目，在推动政策与乡村发展的衔接上尚显不足。苗红表示：“（政府）领导重视这块工作，推进效果就会很明显，不重视这块工作，进展马上就缓下去。假如领导觉得我们某个活动挺好的，就可能推荐到什么平台宣传一下，或者组织什么部门参与一下，或者哪件事情协调不了，就叫上相关部门的人一起来研讨，这个问题就解决了。但如果说不支持，这件事情就会卡在那里，寻找不到出路。”（访谈记录：CEO20230906M）齐民则提到政府政策能为乡村带来更多社会效益，这也是集体公司的功能定位之一。齐民说道：“进入乡村后，先要研究好政策。政策研究不好，后面的事情很难做，我花了一年时间才想明白。如果是传统的企业，可能只讲商业利润就可以了，这是经济效益。但创建集体公

司是为了推动乡村发展，所以必须服务于乡村内部和村民，这是社会效益。我觉得（经营村庄）必须两条腿走路，经济效益和社会效益同步推进。”（访谈记录：CEO20220705Q）

3.绩效强化自主性：自主性再生产。当今社会，所有社会行动者都要通过不断追求绩效来证明自身存在以及行为的合法性（张乾友，2019）。事实上，对于乡村职业经理人而言，自主性是获取绩效的前提，而专业性是获取绩效的基础。在乡村职业经理人取得一定自主性后，乡村职业经理人的专业性以及通过专业性获取绩效才是各方继续合作的基础。正如林涛所言：“经营村庄的核心还是得看乡村职业经理人这个人。在专业领域肯定要发挥引领作用，比村干部专业，这样就服你了。这个活动他们来搞，搞不好，我能搞得好。这个农产品他们来卖，卖得很难，我能把它卖掉。这个就是专业。专业性越不强，村干部就越看不起你，就越不会支持你，你就越干不出成绩，这样他们就更瞧不上你，就恶性循环了。所以职业经理人的专业性是要有的，得做出一些成绩，让他们看到真正的绩效。”（访谈记录：CEO20230904L）

在成为乡村职业经理人之前，林涛已在农业企业工作了12年。林涛从自身经验出发，选择从熟悉的第一产业切入：一是稻田认养。杭州企业众多，因此集体公司瞄准企业客户，将永安村核心区块1000亩土地规划成以10亩为一个单元的企业认养田块，认养价格为每单元每年8万元，这8万元可直接生成8万个积分。企业每年可凭积分领取3000千克大米，或兑换同等价值的其他农副产品和使用村内空间，用于发放员工福利和企业团建开会。二是数字化。公司主动承接政府数字化项目，用数字化技术赋能水稻种植，村民与认养客户可通过手机实时监测作物生长情况。在第二产业方面，推进稻米衍生品加工，开发米酒、米糕、锅巴等特色产品。在第三产业方面，围绕水稻开展农事体验活动，开发研学旅行、营地教育、亲子游等旅游产品。2019—2023年，村集体经营性收入从73万元增长到557万元。随着乡村振兴取得明显成效，政府支持力度也持续加大。林涛表示：“政府给了我们大力支持，因为你能搞出花样、搞出成绩、搞出媒体报道、搞出领导批示，这就成为政府的政绩了，所以就变成一个良性循环。我们拿到政府更多的资源，就可以再去实现蓝图中更伟大的事情。”（访谈记录：CEO20230904L）与此同时，政府和村集体也开始尝试赋予乡村职业经理人更多权能，比如，计划实行乡村职业经理人持股试点，让乡村职业经理人分享公司所有权与剩余收益权。

拥有23年文旅行业工作经验的苗红选择从熟悉的第三产业切入，以策划文旅活动为起点，推出特色“茶家乐”。苗红及其团队根据“茶家乐”经营主体的差异，打造出各具特色的“一户一品”。枫岭村每户“茶家乐”都拥有自己的个性化标签，如垂钓、汉服、插花、酿酒、乐器等，以此吸引游客进村消费。在第二产业方面，不断增长的客流量也刺激了当地茶叶精加工的需求。长期以来，枫岭村村民售卖的茶叶以毛茶为主，没有统一的品牌包装，附加值较低。对此，枫岭村利用闲置的废弃厂房建立茶厂，并招商开展茶叶精加工，提升产品附加值。在第一产业方面，茶厂建立也推动了茶叶生产的标准化和专业化，减少了农药化肥滥用现象，促进了茶叶产量、质量双提升。这种正向的绩效反馈释放出一种积极信号，强化了村集体的赋权行为。苗红表示：“村书记跟我聊过很多次，生怕我被别人挖走了。说只要他在任，（我）就安安心心在这里工作，帮村里把人才培养出来。”（访谈记录：CEO20230906M）可见，苗红凭借出色的专业能力与绩效表现进一步推动了自主性再生产。

相较于林涛和苗红，乡村职业经理人齐民的绩效表现却未能尽如人意。在成为乡村职业经理人之前，齐民已在旅游行业工作了12年，拥有丰富的旅游项目运营经验。入村后，他基于市场逻辑策划出禅修茶道、乡村游学、研学旅行、户外旅行、亲子游五大产品体系。然而，齐民并未取得林涛和苗红那样较为明显的绩效反馈。一方面，齐民认为径山村的集体公司掌握的经营性资产有限，可利用的只有文化礼堂和游客接待中心；另一方面，齐民认为公司经营是一个长期投入与产出的过程，因此在短期内很难看到成效。齐民谈道：“乡村要发展的话，前期肯定就是做品牌、做市场了（需要大量投入）。但感觉村里不懂什么品牌效益、市场效益，只看结果。最好是这个钱花下去马上给赚回来，但实际效果的话不可能这么快的。短期内没见到效果，村里可能就会犯嘀咕。”（访谈记录：CEO20220716Q）由于乡村职业经理人与村集体在经营理念上存在差异，齐民的工作较难得到村集体的认可支持，绩效表现也难以让村集体满意，最终陷入低自主性困境，更无法实现自主性再生产。

（三）案例总结与对话

上述三个地方实践案例呈现了乡村职业经理人经营村庄采取的不同互动策略及其结果。概括起来，乡村职业经理人自主性生成过程如表2所示。职业经理人入村前，政府与村集体通过正式制度对乡村职业经理人完成初步赋权，形成乡村职业经理人的名义自主性。但是，由于乡村职业经理人外来者的身份以及在权能上的相对弱势，这种由正式制度赋予的自主性在实践中面临不能落地的风险。因此，乡村职业经理人需要通过嵌入策略与基层社会良性互动，激发政府与村集体再次赋权，推动悬浮的自主性落地，形成乡村职业经理人的在地自主性。比如，乡村职业经理人既作为外来者由外而内嵌入乡村社会，争取村集体的信任支持，又代表村庄由内而外嵌入行政社会，争取政府的重视支持。在此阶段，乡村职业经理人的自主性仍然有限且水平较低。故而，乡村职业经理人还需要通过发挥专业性来取得经营村庄的良好绩效，激发政府与村集体持续赋权，推动自主性再生产。相反，如果乡村职业经理人不能很好地嵌入基层社会（尤其是乡村社会），就会导致自主性不足。在这种情况下，乡村职业经理人即使拥有较强的专业性也难以取得经营村庄的良好绩效，仍会陷入有职无权、作用难以发挥的自主性困境。可见，在制度复杂性背景下，乡村职业经理人的自主性不是立即生成的，而是在基层社会赋权与人才能动嵌入的良性循环中渐进实现的。

表2 乡村职业经理人自主性生成过程

维度	互动主体	赋权与嵌入	自主性	典型村
名义自主性生成	政府、村集体、乡村职业经理人	政府与村集体通过正式制度为乡村职业经理人赋权，乡村职业经理人在政府组织下与村集体双向选择	乡村职业经理人拥有名义上的自主性，但能否落地尚未可知	永安村、枫岭村、径山村
在地自主性生成	乡村职业经理人、村集体、政府	乡村职业经理人一方面通过柔性嵌入获取村集体支持，取得有限的经营管理权；另一方面通过政策嵌入链接政府绩效目标，获取政府资源和后续支持	悬浮的自主性得以落地，乡村职业经理人获得一定程度的经营自主权	永安村（柔性嵌入与政策嵌入）、枫岭村（柔性嵌入）

表 2（续）

自主性再生产	乡村职业经理人、村集体、政府	乡村职业经理人发挥专业性，获得正面绩效反馈，促使村集体或政府思考如何进一步赋权和留住人才	乡村职业经理人的自主性持续强化，迈向机制化的自主性再生产	永安村、枫岭村
--------	----------------	--	------------------------------	---------

以寻求社会知识为目标的案例研究并非仅关注知识的独特性，它还追求具有衍射到其他同类行为的解释能力（张静，2018）。在乡村“五大振兴”中，产业振兴是乡村振兴的重中之重，而产业振兴又离不开人才振兴的支持。其中，返乡下乡的企业家、创业能人、城市白领、大学毕业生等“城归”人才构成了促进乡村产业振兴的重要力量。有学者指出，人才与产业的良性互动构成了乡村人才振兴的基本逻辑：人才培育产业，产业发展带动更多人才回归，从而实现“人育产业”“产业引人”的良性循环（李卓等，2021；周大鸣和刘重麟，2023）。但也应该看到，这些人才可能并不能顺畅地与产业实现良性互动，因为人才进入和置身于基层社会，先要直面的是基层社会复杂的制度环境，与乡村职业经理人所经历的困境类似，人才若是不能很好地嵌入基层社会，将导致他们的作用难以发挥、才能难以施展。而面对来自基层社会的各种压力，人才可相机采取嵌入策略推动形成与基层社会良性互动的模式，激发基层社会的赋权行为，得到赋权的人才将能够更加有效地促进乡村产业振兴。概言之，人才与基层社会以及产业的良性互动共同构成了乡村人才振兴的基本逻辑。并且，人才只有与基层社会实现良性互动，人才与产业之间“人育产业”“产业引人”的良性循环才有可能实现。

五、结论与建议

因地制宜发展新型农村集体经济是乡村振兴与共同富裕的客观要求。引进乡村职业经理人是专业经营型人才发展集体经济的创新探索，但不少乡村职业经理人在基层面临自主性不足的困境。本文基于乡村职业经理人自主性生成的案例研究发现：

第一，专业性是自主性生成的根本依托。在经营村庄场域内，政府与村集体是否认可信任乡村职业经理人，能否赋予乡村职业经理人自主性，从根本上还是取决于乡村职业经理人的专业性及其绩效表现。这种绩效表现既包括产业发展、业态丰富、集体经济增长等经济效益，也包括政府项目落地、基础设施完善、环境美丽宜居等社会效益。职业经理人入村后，基层社会将对乡村职业经理人经营村庄的具体过程与最终成果展开评价，乡村职业经理人的专业性及其绩效表现将对后续合作产生重大影响。如果乡村职业经理人能够凭借专业性获得正面的绩效反馈，就会激发基层社会持续赋权，不断巩固乡村职业经理人经营村庄的合法性。

第二，赋权是自主性生成的关键步骤。在乡村职业经理人林涛的案例中，赋权贯穿于自主性生成全过程，即在职业经理人入村前，政府与村集体通过正式制度赋予乡村职业经理人名义自主性。职业经理人入村后，村集体通过赋权行为推动名义自主性地化，乡村职业经理人获得有限但关键的经营管理权。同时，政府也在项目、政策、人力等方面为乡村职业经理人经营村庄提供各种帮助。随着乡村发展取得成效，乡村职业经理人出色的绩效表现促使基层社会思考如何进一步赋权和留住人才。每

次赋权都使乡村职业经理人自主性得到不同程度的提升。综合三个地方实践案例也可以看出，赋权与绩效表现具有显著相关性，乡村职业经理人经营村庄的正面绩效反馈能够进一步激发赋权行为，不断推动乡村职业经理人自主性再生产。

第三，嵌入是自主性生成的策略保障。虽然正式制度赋予乡村职业经理人名义上的自主性，但名义自主性若想落地则离不开村集体的认可信任。同时，为了争取政府的资源倾斜和政策支持，乡村职业经理人也需要与政府“拉近距离”。当主体合作意愿偏低时，嵌入就成为促进主体良性互动的重要链接策略。对于权能弱势的乡村职业经理人而言，嵌入与自主在一定程度上不会相互排斥，采取适当的策略嵌入基层社会能够使乡村职业经理人获得更多权力让渡与发展空间。但值得注意的是，虽然适当嵌入有助于自主性生成，但过度嵌入也会导致人才被其他主体吸纳，影响自主性的发挥。这意味着，乡村职业经理人在经营村庄过程中既要有妥协又要有坚持，通过有策略的妥协和有原则的坚持来达成既定目标（姚华，2013）。

第四，渐进性是自主性生成的过程特征。乡村职业经理人自主性是在赋权与嵌入过程中渐进实现的，经历了从名义自主性生成阶段过渡到在地自主性生成阶段、由较低自主性发展到较高自主性的渐进过程。一方面，这种渐进性与乡村职业经理人制度“先行先试”的特点有关。作为一项制度创新，乡村职业经理人制度在完成顶层设计后，也需要在实践中不断修正完善。另一方面，这种渐进性又与乡村职业经理人权能弱势有关。由于自身权能相对弱势，乡村职业经理人自主性是在与基层社会的持续互动中逐渐生成的。并且，乡村职业经理人作为外来者进入村庄内部，要实现行动目标，先要争取的是村集体的支持，而后才能代表村庄由内而外拓展到与政府互动。故在嵌入优先级选择上，乡村职业经理人的策略也呈现先由外而内、后由内而外的渐进特点。

基于上述研究结论，本文尝试从赋权与嵌入两方面为推动乡村职业经理人自主性生成提出相关对策建议。在嵌入方面，乡村职业经理人可通过建立情感联系来强化嵌入性。乡村社会是一个“人情社会”，乡村社会中密布人情、伦理等非正式制度。故而，乡村职业经理人在与村集体互动中应克服科层制的惯性思维，以更柔性的方式嵌入地方场域，拉近与乡村社会的距离。乡村职业经理人还可有选择性地吸纳有能力、有资历的村民加入运营团队，如退休村干部、新乡贤等，由其充当集体公司与乡村社会的“接点”，帮助乡村职业经理人及其团队更好地嵌入乡村社会。除了建立情感联系外，乡村职业经理人也可通过工作表现强化嵌入性。在经营村庄初期，乡村职业经理人的权力普遍较小，故需从小处着手，通过解决村集体的“急难愁盼”问题来赢得信任。此外，乡村职业经理还需学好用好政策，通过嵌入行政社会争取政府项目资源，以此赢得村集体更大的信任。在赋权方面，政府应主动为乡村职业经理人赋权。比如，在制度创新上，政府应进一步做好乡村职业经理人制度的顶层设计与整体谋划，完善制度以明确乡村职业经理人的经营管理权及各方权责边界，降低乡村职业经理人经营村庄的不确定性与模糊性；在实际经营中，政府应避免对乡村微观经济活动的直接干预，而要回归平台建设并发挥催化作用，为乡村职业经理人提供项目政策、资源链接、业务引导、宣传推广、跨界协调等支持。除了政府赋权外，村集体也要为乡村职业经理人充分赋权。村集体应保障乡村职业经理人基本的经营管理权。比如，根据运营需要组建团队的人事权、日常费用报销的财务权和管理使用公司

资产的经营权。需要注意的是，村集体在赋权给乡村职业经理人的同时，也要建立健全相应的监督约束机制，避免乡村职业经理人自利行为的负面影响。

参考文献

- 1.曹俊杰, 2018:《资本下乡的双重效应及对负面影响的矫正路径》,《中州学刊》第4期,第38-43页。
- 2.邓燕华, 2019:《社会建设视角下社会组织的情境合法性》,《中国社会科学》第6期,第147-166页。
- 3.段庆华、马跃如, 2011:《家族企业家与职业经理人信任机制建设研究》,《求索》第12期,第78-80页。
- 4.韩旭东、杨慧莲、郑风田, 2023:《能人型村干部生成逻辑及其治村实践——基于三个典型村庄案例的经验证据》,《农业经济问题》第8期,第113-126页。
- 5.何安华、倪坤晓、李竣、黄雨, 2022:《培育农村职业经理人市场破解“谁来兴村”发展难题》,《农村工作通讯》第2期,第33-35页。
- 6.焦长权、周飞舟, 2016:《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》第1期,第100-116页。
- 7.李航, 2023:《冲突、诊断与弥合:多重制度逻辑视角下的村庄经营——以“职业经理人入村”为例》,《现代经济探讨》第11期,第113-123页。
- 8.李朔严, 2018:《政党统合的力量:党、政治资本与草根NGO的发展——基于Z省H市的多案例比较研究》,《社会》第1期,第160-185页。
- 9.李伟民、梁玉成, 2002:《特殊信任与普遍信任:中国人信任的结构与特征》,《社会学研究》第3期,第11-22页。
- 10.李锡元、徐闯, 2015:《国企实施职业经理人制度的本质、核心和路径》,《江汉论坛》第2期,第11-15页。
- 11.李卓、张森、李轶星、郭占锋, 2021:《“乐业”与“安居”:乡村人才振兴的动力机制研究——基于陕西省元村的个案分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第6期,第56-68页。
- 12.李祖佩、钟涨宝, 2020:《“经营村庄”:项目进村背景下的乡镇政府行为研究》,《政治学研究》第3期,第39-50页。
- 13.梁洪学, 2016:《现代企业经理人职能性质定位的逻辑分析——从马克思对经理人的论述出发》,《江汉论坛》第9期,第12-16页。
- 14.卢福营, 2013:《论经济能人主导的村庄经营性管理》,《天津社会科学》第3期,第78-84页。
- 15.卢青青, 2021:《经营村庄:项目资源下乡的实践与困境》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期,第10-19页。
- 16.沈萍, 2010:《家族企业与职业经理的融合》,《科学·经济·社会》第2期,第112-115页。
- 17.唐斌尧、谭志福、胡振光, 2021:《结构张力与权能重塑:乡村组织振兴的路径选择》,《中国行政管理》第5期,第73-78页。
- 18.王海娟, 2015:《资本下乡的政治逻辑与治理逻辑》,《西南大学学报(社会科学版)》第4期,第47-54页。
- 19.王名、张雪, 2019:《双向嵌入:社会组织参与社区治理自主性的一个分析框架》,《南通大学学报(社会科学版)》第2期,第49-57页。
- 20.王文龙, 2022:《工商资本下乡利弊之争——基于利益博弈的视角》,《经济体制改革》第1期,第88-94页。

- 21.魏后凯、刘长全, 2019: 《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》, 《中国农村经济》第2期, 第2-18页。
- 22.文军、方淑敏, 2022: 《社会工作专业自主性困境及其行动策略——基于社区治理中互动场域视角的分析》, 《学术界》第12期, 第72-82页。
- 23.吴一凡、徐进、李小云, 2023: 《城乡人才要素流动: 对接现代性的浪漫想象——“乡村CEO”的理论分析与现实困境》, 《贵州社会科学》第1期, 第144-151页。
- 24.徐家良、张其伟, 2019: 《地方治理结构下民间志愿组织自主性生成机制——基于D县C义工协会的个案分析》, 《管理世界》第8期, 第110-120页。
- 25.徐进、李小云, 2022: 《“人才回乡”: 乡村人才问题的历史叙事与现实遭遇》, 《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》第6期, 第155-164页。
- 26.徐宗阳, 2016: 《资本下乡的社会基础——基于华北地区一个公司型农场的经验研究》, 《社会学研究》第5期, 第63-87页。
- 27.许德音、周长辉, 2004: 《中国战略管理学研究现状评估》, 《管理世界》第5期, 第76-87页。
- 28.姚华, 2013: 《NGO与政府合作中的自主性何以可能?——以上海YMCA为个案》, 《社会学研究》第1期, 第21-42页。
- 29.叶敬忠, 2022: 《共同富裕研究的问题导向与短板视角》, 《社会科学辑刊》第6期, 第94-100页。
- 30.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79页。
- 31.张建君, 2012: 《嵌入的自主性: 中国著名民营企业的政治行为》, 《经济管理》第5期, 第35-45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.张乾友, 2019: 《绩效合法性与行政哲学的可能性》, 《公共管理与政策评论》第2期, 第3-13页。
- 34.张晓山、苑鹏、崔红志、陆雷、刘长全, 2021: 《农村集体产权制度改革论纲》, 北京: 中国社会科学出版社, 第151页。
- 35.周大鸣、刘重麟, 2023: 《乡村人才振兴与能人返乡创业——以湖南省攸县渌田镇为中心的研究》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第152-169页。
- 36.周振, 2020: 《工商资本参与乡村振兴“跑路烂尾”之谜: 基于要素配置的研究视角》, 《中国农村观察》第2期, 第34-46页。
- 37.Brock, D., 2003, “Autonomy of Individuals and Organizations: Towards a Strategy Research Agenda”, *International Journal of Business and Economics*, 2(1): 57-73.
- 38.Cappellaro, G., P. Tracey, and R. Greenwood, 2020, “From Logic Acceptance to Logic Rejection: The Process of Destabilization in Hybrid Organizations”, *Organization Science*, 31(2): 415-438.
- 39.Eisenhardt, K., and M. Graebner, 2007, “Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges”, *Academy of Management Journal*, 50(1): 25-32.
- 40.Evans, P., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 112.
- 41.Friedland, R., and R. Alford, 1991, “Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions”, in P. DiMaggio, and W. Powell (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 232-263.

- 42.Hambrick, D., and S. Finkelstein, 1987, “Managerial Discretion: A Bridge Between Polar Views of Organizational Outcomes”, *Research in Organizational Behavior*, Vol.9: 369-406.
- 43.Maynard, M., L. Gilson, and J. Mathieu, 2012, “Empowerment—Fad or Fab? A Multilevel Review of the Past Two Decades of Research”, *Journal of Management*, 38(4): 1231-1281.
- 44.Narayan, D., 2005, *Measuring Empowerment: Cross-disciplinary Perspectives*, Washington, D.C.: World Bank Publications, 5.
- 45.Thornton, P., and W. Ocasio, 1999, “Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990”, *American Journal of Sociology*, 105(3): 801-843.
- 46.van den Berg, J., A. Alblas, P. Blanc, and A. Romme, 2022, “How Structural Empowerment Boosts Organizational Resilience: A Case Study in the Dutch Home Care Industry”, *Organization Studies*, 43(9): 1425-1451.

（作者单位：¹ 中国农业大学人文与发展学院；

² 西北农林科技大学人文社会发展学院）

（责任编辑：王 藻）

Empowerment and Embedding: Autonomy Generation Mechanism of Rural CEOs under Institutional Complexity

LI Hang WANG Jie QI Gubo

Abstract: The introduction of rural CEOs is an innovative exploration to develop collective economy, but many talents face the difficulty of insufficient autonomy at the grassroots level. Based on the comprehensive perspective of structure and interaction, the autonomy difficulty of rural CEOs is the result of the interplay between their own weak power and poor interaction with the main body. The study establishes a talent autonomy generation framework through empowerment and embedding, and examines the generation process of autonomy: nominal autonomy generation stage (formal empowerment), local autonomy generation stage (embedding-stimulated empowerment), and autonomy reproduction stage (performance-enhanced autonomy). We find that different from modern enterprise CEOs obtaining autonomy through formal institution, rural CEOs' autonomy needs not only formal institution but also benign interaction with grassroots society. The positive interaction between talents, grassroots society, and industry constitutes the basic logic of rural talent revitalization. Among them, professionalism is the fundamental support for autonomy generation, empowerment is the key step for autonomy generation, embeddedness is the strategic guarantee for autonomy generation, and gradualism is the characteristic of the process of autonomy generation. Finally, the study proposes some suggestions to promote the autonomy of rural CEOs. For example, the governments and village collectives empower talents, and talents strengthen their flexible embedding and policy embedding behaviors.

Keywords: Operating Village; Empowerment; Embedding; Autonomy; Rural CEOs

农村人居环境治理的制度逻辑与实现路径*

——以农村生活垃圾分类试点为例

苏毅清 莫斯婷

摘要：本文以广西壮族自治区贺州市八步区四个村庄为案例，通过多案例比较研究，采用嵌套制度分析框架，分析农村生活垃圾分类试点工作实施成效及其差异，探讨实现农村人居环境治理集体行动的制度逻辑。研究发现：制度体系是不同层级规则的构型，其中，制度体系互动性与完整性的差异决定制度体系的运行成效，而制度体系高完整性和高互动性是制度体系稳定运行、实现农村人居环境治理集体行动的关键条件。本文进而提出三条实现农村人居环境治理集体行动的制度路径：一是以改善制度体系互动性来提升制度体系完整性的“纵向飞跃式”路径；二是以提高制度体系完整性来推动制度体系互动性的“横向推进式”路径；三是制度体系完整性和互动性相互促进、共同提升的“纵横交错式”路径。本文研究能为中国农村人居环境治理提供具有一般性的理论支撑。

关键词：嵌套制度分析框架 制度体系 集体行动 农村人居环境治理 生活垃圾分类

中图分类号：F323.22 **文献标识码：**A

一、引言

2023 年中央农村工作会议和 2024 年中央“一号文件”均强调“千村示范、万村整治”工程的价值和引领作用。推进农村人居环境整治提升行动是尽快建成宜居宜业和美乡村、如期实现乡村全面振兴的重要抓手。农村人居环境整治提升行动造福于民，农民理论上应该有参与的积极性。但是，农村人居环境整治提升行动中“政府拼命干、农民冷漠看”的现象屡见不鲜，生活垃圾和粪污处理依赖政府、垃圾分类难以为继、村规民约和环保制度缺失等问题凸显（黄振华，2020）。受新冠疫情冲击和逆全球化影响，政府财政收支矛盾凸显，政府“输血式”投入难以持续，农民治理惰性不减反增，市场主体动力式微，社会组织能力不足（闫春华，2023）。此外，农村人居环境整治提升行动还面临“城

*本文是国家社会科学基金一般项目“乡村振兴背景下农村人居环境治理模式创新研究”（编号：22BGL225）的阶段性研究成果。感谢贺州市人民政府发展研究中心对本研究所提供的大力支持，感谢外审专家的宝贵意见，文责自负。本文通讯作者：莫斯婷。

乡有别、地区有别”的挑战（李冬青等，2021）。东部沿海地区的发达村庄在农村人居环境整治提升行动中已开始考虑如何实现“三产”融合、“三生”融合和城乡融合等问题，而中西部地区绝大多数村庄还面临着治理行动难以持续、治理资金匮乏和治理主体碎片化等困境（闵师等，2019）。总之，中国农村人居环境整治提升行动面临的形势较为复杂。

以互惠和合作为核心的集体行动可以实现农村人居环境的良好治理（苏毅清等，2022）。那么，如何实现此类利益增进型的集体行动？因地制宜、动态演进的制度设计被认为是最有效、最可行的实现路径（奥斯特罗姆，2011）。当前，中国已在顶层设计上保证了农村人居环境整治提升行动的合法性和权威性，但是，不同地方的农村人居环境整治提升行动的效果大不相同。有的村庄的农村人居环境整治提升行动持续开展并取得较好成效，有的村庄的农村人居环境整治提升行动进展一般且成效一般，而有的村庄的农村人居环境整治提升行动陷入瘫痪且成效不佳。面对迥异的治理效果，如何推进低成本、高效率的农村人居环境整治提升行动成为本文关注的主要问题。

改革开放以来，中国农村经济持续发展，农村居民收入逐步提高，但是，政府和社会对农村人居环境的关注不足，导致出现农村经济持续发展与农村人居环境“脏乱差”的悖论（舒全峰等，2023）。农村人居环境治理是一项系统性、复杂性工程。理论上，中国农村人居环境治理体现“从政府治理到社会共治、农村自治”的行动逻辑（冷波，2021）。在地方实践中，农村人居环境整治提升行动形成政府主导模式、多元协同模式和基层自治模式等多种治理模式（徐瑾和王睿，2017；张志胜，2020；沈费伟和陈晓玲，2021）。这些治理模式各有优势，显著改善了农村人居环境。但是，农村人居环境治理仍面临高成本、低效率和行动难以持续的困境（于法稳，2021）。

农村人居环境治理的复杂性决定了包括政府在内的主体都不可能单独解决所有问题。多元主体协同的集体行动更有可能实现低成本、高效率、可持续的农村人居环境治理（朱云，2023）。国内外学术界对地下水、渔业资源、森林、土地和灌溉设施等农村公共池塘资源治理成效的影响因素进行了广泛研究。在自然地理特征方面，地形地势（骆峰，2001）、物理距离（Konduru et al., 2002）、资源稀缺性（Araral, 2009）和土地细碎程度（卢华和胡浩，2015）等因素显著影响治理行动的成效。在经济社会属性方面，人口特征（李超海，2009）、群体规模（奥尔森，2017）、劳动力迁徙情况（Wang et al., 2016）、经济收入（彭长生和孟令杰，2007）、领导力（舒全峰等，2018）和社会资本（Anderson et al., 2004）等因素对治理行动的成效产生影响。在制度方面，正式制度与非正式制度（Cao et al., 2020；邓大才和王墨竹，2023）、治理机制与结构（Ribot et al., 2006）等因素显著影响治理行动的成效。这些研究为实现农村公共事物治理集体行动提供了理论支撑。自然地理特征、经济社会属性和通用制度规则成为人们探讨通过因地制宜的制度设计来促进农村公共事物治理集体行动的三大经典视角（王亚华，2017）。然而，在实践中，中国农村人居环境治理的制度设计尚未完善，不同规则之间、规则与行动者之间难以实现良好的协同交互，甚至出现规则缺失和行动者缺位的问题。这不仅导致治理无序和资源浪费，还可能引发“治理隔离与间隙”的潜在风险，导致农村人居环境整治提升行动进展缓慢（吴柳芬，2022）。

现有研究有以下三个方面的不足：一是现有研究未从制度设计的视角对各地的农村人居环境整治提升行动成效的差异作出解释，导致地方缺乏可行的制度设计框架来指导农村人居环境治理实践；二是现有研究尚未在统一的理论框架下提炼与讨论农村人居环境治理模式的共性和特殊性，难以实现不同治理模式的优劣互补、相互融合；三是现有研究大多提纲挈领地探讨农村人居环境治理困境的解决思路或基于数据分析特定地区农村人居环境治理的突出问题，鲜有研究剖析不同村庄农村人居环境治理制度体系运行状态，因而难以呈现农村人居环境治理的复杂性和互动性，导致研究的实践指导性弱。农村生活垃圾治理是农村人居环境整治提升行动的重要内容，农村生活垃圾分类减量和资源化利用是实现农村生活垃圾有效治理的必要手段。本文运用嵌套制度分析框架，分析不同村庄农村生活垃圾分类治理制度体系的运行状态，呈现制度设计对农民合作行为、农村人居环境治理成效的影响，提出一般性、动态演进的农村人居环境治理集体行动的实现路径。本文可能存在的边际贡献包括：一是在农村生活垃圾治理领域，实现嵌套制度分析框架的拓展性应用，为分析农村人居环境治理乃至农村公共事物治理提供更具参考性的原则框架和制度逻辑；二是提出实现不同类型村庄农村人居环境长效治理的一般性提升路径，促进不同治理模式的融合。

二、理论分析

（一）制度体系：农村人居环境治理集体行动形成的基本逻辑

农村人居环境系统是一个复杂的社会生态系统，其中存在诸多需要解决的复杂问题。通过有效的制度设计来正确处理复杂系统和复杂问题的关系，才能确保农村人居环境系统的整体性和功能性，构建人与环境和谐共处的共同体。中国农村人居环境整治提升行动本质上是复杂系统的治理问题，需要通过制度设计将不同的规则组织起来。

基于对复杂现实的探索和治理实践的总结，布卢明顿学派的代表性学者 Anderies et al. (2016) 提出“制度构型”（institutional configuration）的思想，认为制度安排存在于复杂的耦合体系中，会受到自然环境、目标冲突和技术水平等一系列因素的影响，特定的环境会影响甚至塑造不同的制度安排或制度设计原则。为此，研究者需要更深入地从规则互动的角度来理解各个行动者的关系，分析如何在不确定、多目标冲突和社会选择困境的背景下，设计人类社会与环境互动的治理制度（王树生和李松花，2021；王亚华等，2022b）。制度构型的思想可以通过嵌套制度分析框架（nested institutional framework）来表达。Ostrom（2005）在提出嵌套制度分析框架时指出，不同情境或层级的规则能够通过互动实现组合或嵌套，由此形成制度体系。

本文认为，制度体系是多层级的规则以嵌套方式衔接而形成的，具有包含顶层设计规则、集体选择规则和操作规则的三元结构特征（见表1）。其中，顶层设计规则最高，规则变化最慢，规则数量最少；集体选择规则处于中间，规则变化速度适中，规则数量适中；操作规则处于底层，最贴近个体行动者，规则与行动者的互动频繁，因此操作规则层级的规则变化最快、数量最多。具体而言，首先，顶层设计规则由国家制定并推行，体现顶层架构、共同目标和基本原则，保证自上而下治理行动的权威性、合法性，并指导其他层级规则的制定。在中国，习近平生态文明思想、“美丽中国”理念、《生

活垃圾分类制度实施方案》和《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025 年）》等都属于顶层设计规则，提供了农村人居环境治理的政策框架和总体方向。其次，集体选择规则受制于顶层设计规则，又高于操作规则，是制度体系中承上启下的枢纽。集体选择规则层级的相关行动者通过集体协商和共同决策决定大多数的集体选择规则。集体选择规则在顶层设计规则指导下，决定操作规则层级的行动者是否有特定决策权。各地区探索提出很多农村生活垃圾分类治理方案、政策和管理制度等，如生活垃圾分类及资源化利用实施方案、“两筹两补”财政奖补政策^①、“三自一补”政策^②和农村生活垃圾分类“互联网+”管理系统等，都属于集体选择规则。最后，操作规则是高层级规则的具象化延伸，融合农村居民生产生活特点，通过激励机制设计改变个体行动者的成本与收益曲线，最终影响农村居民的决策和行动结果。在本文案例中，地方探索提出的农村生活垃圾分类“二次四分法”^③、“三员”管理机制^④、“小手拉大手”活动^⑤、积分兑换活动和开设道德讲堂等措施，皆属于操作规则。

表 1 制度体系的三元结构特征及其现实表现

制度体系 层级	层级 位置	规则变化 速度	规则 数量	规则作用	现实表现
顶层设计 规则	高	慢	少	提供政策框架 与总体方向	习近平生态文明思想 “美丽中国”理念 《生活垃圾分类制度实施方案》《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025 年）》等
集体选择 规则	中	适中	中	将概念或政策 框架转化为 行动方案	生活垃圾分类及资源化利用实施方案 “两筹两补”财政奖补政策 “三自一补”政策、农村生活垃圾分类“互联网+”管理系统等
操作规则	低	快	多	负责具体执行	农村生活垃圾分类“二次四分法”、“三员”管理机制、“小手拉大手”活动、积分兑换活动和开设道德讲堂等

嵌套制度分析框架能够用于识别在特定情境中，构建怎样的制度更有利于促进集体行动（王亚华，2022），因此，嵌套制度分析框架能为理解和处理复杂的农村人居环境治理问题提供良好的逻辑基础。具体而言，首先，农村人居环境治理在横向上包含农村生活污水治理、生活垃圾治理、村容村貌整治、

^① “两筹两补”财政奖补政策指村庄自筹保洁经费和乡村建设公益项目经费，地方政府对自筹的保洁经费和乡村建设公益项目经费按 1:1 的比例给予财政补贴。

^② “三自一补”政策中的“三自”指群众自筹资金、自主建设、自我管理，“一补”指财政奖补。

^③ 农村生活垃圾分类“二次四分法”：农户以能否腐烂为标准对垃圾进行一次分类，分成“可腐烂的”和“不可腐烂的”两类；村保洁员在分类收集各农户垃圾的基础上，将不可腐烂的垃圾再分为“可卖的”和“不可卖的”两类；可腐烂的垃圾投入阳光堆肥房堆肥，可卖的垃圾回收利用，不可卖的垃圾进入垃圾填埋场、焚烧厂处理，有毒有害垃圾进行特殊处理。

^④ “三员”指分拣员、督查员和超市管理员。

^⑤ “小手拉大手”活动指村庄幼儿园、小学和中学动员学生做生活垃圾分类的宣传者、行动者，努力形成“教育一个学生，带动一个家庭，影响一个村庄”的全民参与生活垃圾分类的良好氛围，提高农民的环保意识，共建美丽家园。

卫生厕所和公共基础设施建设等内容,在纵向上涉及中央政府、省(区、市)、地级市、县(市、区)、乡镇和村庄等多层级。农村人居环境治理需要形成制度体系。首先,需要顶层设计规则的引领和规制。规则就是秩序,好的秩序能够实现治理系统横向、纵向多要素的协同。其次,农村人居环境治理离不开集体选择规则的支持和保障。农村人居环境可以被视为一种公共池塘资源,属于准公共物品,具有较强的竞用性和较弱的排他性,使用这类资源容易陷入合作困境。农村人居环境治理需要代表公共利益的地方政府介入,通过集体选择确定农村人居环境这类准公共物品的需求、生产、供给、分配和消费。最后,农村人居环境治理需要因地制宜的操作规则,规避“搭便车”行为,以引导、促进农村人居环境治理集体行动的实现。综上所述,农村人居环境治理需要的不是单一的制度工具,而是多层级、动态调适的制度体系。

(二) 影响制度体系运行成效的关键条件:制度体系完整性和制度体系互动性

制度体系能够将零散的规则和众多行动者组织起来,并形成稳定的运行秩序。制度体系的运行成效取决于两个关键条件:一是制度体系完整性,二是制度体系互动性。制度体系完整性是指制度体系中不同层级的规则既“一同在位、相互嵌套和内在统一”,又“各司其职、各尽其责”。不同层级的规则分别影响不同的行动者,并以嵌套的方式保持内在统一,实现不同层级规则的相互补充和协同配合。若顶层设计规则、集体选择规则和操作规则三个层级的规则同时存在,则制度体系是完整的,制度体系完整性较高;若任意层级的规则缺失,则制度体系是不完整的,制度体系完整性较低。三个层级的规则数量越多,则制度体系完整性越高。制度体系完整性提高,可以增强农村人居环境治理的韧性,促进多元主体的协调与合作,解决农村居民的行动困境问题(陈霄和李胜会,2023)。

制度体系互动性是指制度体系内不同层级的规则、同一层级的不同规则和规则与行动者的交互调适。从纵向看,不同层级的规则存在互动,这种互动可以是自上而下的,也可以是自下而上的。自上而下的互动主要体现为上一层级规则对下一层级规则的引导和约束,自下而上的互动体现为底层行动者对规则实施的反馈和下层规则创新对上层规则的影响。从横向看,同一层级不同规则、规则与行动者存在互动,具体表现为某一层级行动者制定的规则对该层级行动者和其他层级行动者行为的影响。若特定层级的行动者积极回应规则,并推动规则创新,则制度体系互动性较高;若不同层级规则或同一层级不同规则较为割裂,规则与行动者缺乏良好互动,则制度体系互动性较低。提高制度体系互动性可以提升制度体系的灵活性、协调性,有利于回应复杂治理情境中不同行动者的个性化需求,增加行动者互惠合作的可能性(何可,2015)。

(三) 制度体系完整性与制度体系互动性共同作用下的制度体系运行成效

制度体系完整性和制度体系互动性影响制度体系的运行成效,进而影响农村人居环境治理集体行动的结果。制度体系完整性和互动性的高低,直接影响行动者的决策与行为,进而产生差异化的制度体系运行成效。以农村人居环境治理为例,为了识别制度体系完整性和互动性对制度体系运行成效和农村人居环境治理集体行动的影响,本文绘制了一个二维象限图,具体如图1所示。制度体系完整性和互动性的不同组合带来四种典型的制度体系运行状态,并呈现三种治理成效。图1中:A区的制度体系完整性和制度体系互动性较高,带来较好的治理成效。在这一区域内,各个层级的规则均在其位且数量多,各

个层级的行动者与规则形成充分互动，农民实现信任互惠，多元行动者实现集体行动，农村人居环境治理的成效显著。在 A 区，最好的结果是无限趋向右上顶点的“高互动性×高完整性”，本文将之命名为“理想状态”。B 区的制度体系互动性较高，但制度体系完整性较低，治理成效一般。部分层级的规则尚不充分或存在缺失，行动者只能与仅有的规则或零星的行动者进行互动，无法实现不同层级规则的互动，因而，B 区的农村人居环境治理集体行动较为混乱，各层级行动者可协调和利用的资源有限，规则对农村居民的激励与监督不足，村庄的集体行动能力较弱。在 B 区，极端情况会无限趋向右下顶点的“高互动性×低完整性”，本文将之命名为“混乱状态”。C 区制度体系完整性较高，但制度体系互动性较低，同样也会造成治理成效一般。整个制度体系虽然完备，但各层级行动者与规则的互动和不同层级规则的互动不充分，导致完整的制度体系在现实情境中缺乏适配性与灵活性。因此，制度效能难以被激发，制度体系完备但难以作用于农民的行为和决策，个体化的农民难以被组织起来形成统一的集体行动。在 C 区，极端情况会无限趋向于左上顶点的“高完整性×低互动性”，本文将之命名为“僵硬状态”。D 区制度体系完整性和互动性均较低，由此带来较差的治理成效。规则缺失导致行动者缺乏必要的激励约束机制，原子化的个体行动者没有互动的基础。作为理性人的农民不愿意参与农村人居环境治理集体行动，农村人居环境治理面临合作困境，从而导致治理进程缓慢甚至停滞。在 D 区，最差的结果是无限趋向于左下顶点的“低互动性×低完整性”，本文将之命名为“初探状态”。

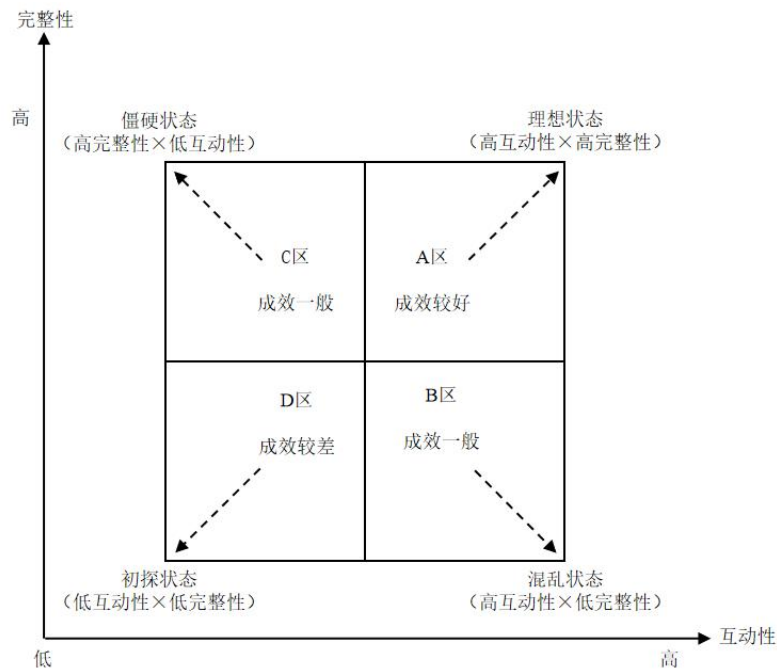


图1 制度体系完整性和互动性共同作用下的制度体系运行成效

三、研究设计

(一) 研究方法与案例选取缘由

多案例比较研究能够对比分析“是什么”“怎么样”的问题，提升研究的外部效度，在更大程度

上支持研究结论的一般性（许睿谦等，2023）。本文旨在研究制度体系如何影响农村人居环境治理集体行动及其结果，其本质是分析特定现象的形成与发展，探究其背后的规律。本文拟通过分析广西壮族自治区贺州市八步区四个农村生活垃圾分类试点村庄的案例，剖析农村生活垃圾分类治理实践及其结果的差异，为农村人居环境治理提供借鉴。这属于已有文献尚未充分探讨的内容，需要在嵌套制度理论的基础上进行逻辑构建，因此，本文采用探索性多案例比较研究方法。

作者所在研究团队围绕研究问题，选取广西壮族自治区贺州市八步区四个农村生活垃圾分类试点村庄作为典型案例。本文选择贺州市八步区作为研究地点的具体原因如下：其一，贺州市重视生态环境保护，农村生活垃圾分类试点工作走在全国前列。八步区作为贺州市的市辖区，其农村生活垃圾分类试点工作在广西壮族自治区全区表现突出，具有一定的代表性和典型性。贺州市八步区农村生活垃圾分类“二次四分法”被列入广西壮族自治区2021年第二批改革创新典型经验，并在全区推广。其二，八步区自2018年开始进行农村生活垃圾分类试点工作，是贺州市最早开展试点的地区，能够提供丰富、全面的信息，有助于深入理解农村人居环境治理的复杂性。其三，作者所在单位与贺州市人民政府发展研究中心存在长期战略合作，为研究团队调研和收集数据资料提供了条件。

（二）案例村庄的基本情况

赖村是贺州市首批农村生活垃圾分类试点村庄，西安村、三岐村和炭冲村是第二批农村生活垃圾分类试点村庄。四个案例村庄的农村生活垃圾分类试点工作都呈现从“他治”向“自治”转变的过程，其治理模式具有一定的借鉴意义。从自然地理特征和社会经济属性看，赖村地处平原，面积30.07平方千米，距市区52千米，在国道沿线，2022年人口为4596人，2022年人均可支配收入为17508元，村庄主要产业为种植业。西安村是传统特色村，地处山区，面积8.77平方千米，距市区86千米，2022年人口为2668人，2022年人均可支配收入为15220元，村庄主要产业为劳务经济、林业和种植业。三岐村是易地搬迁脱贫的瑶族村，地处山区，面积27.39平方千米，距市区37千米，2022年人口为1533人，2022年人均可支配收入为17153元，村庄主要产业为林业和种植业。炭冲村是国道文旅结合的乡村风貌示范村，地处丘陵，面积17.26平方千米，距市区17千米，2022年人口为4950人，2022年人均可支配收入为17800元，村庄主要产业为种植业和养殖业。案例村庄在地形、辖区面积、人口、交通情况、支柱产业和收入等方面有各自特点。因此，这些村庄农村生活垃圾分类试点工作的复杂性不同，在制度体系影响下的农村生活垃圾分类治理集体行动及其结果也存在差异。

（三）资料来源与分析过程

本文主要通过实地访谈、结构化问卷调查和查阅相关档案台账获得数据资料。作者通过非正式沟通方式，如微信交流、餐会聊天和电话随访等，进一步获取相关数据资料。此外，作者还利用政府公开信息、相关新闻报道和政府各部门微信公众号推送内容等进行三角验证。在贺州市人民政府发展研究中心的协调下，研究团队分别于2019年12月、2021年10月、2023年7月和2023年10月到贺州市八步区调研，开展半结构化和结构化访谈。首先，对负责农村生活垃圾分类试点工作的贺州市八步区深入开展“美丽八步”乡村建设重大活动领导小组办公室（以下简称“美丽办”）的领导干部进行半结构化座谈。座谈内容包括：区级农村生活垃圾分类试点工作的部署；农村生活垃圾分类试点工作

取得的成效及经验；农村生活垃圾分类试点工作存在的困境。其次，与八步区美丽办主要工作人员进行“一对一”访谈，并通过查阅相关档案台账掌握全部试点村庄农村生活垃圾分类试点工作的实施情况。再次，根据理论抽样方法，考虑农村生活垃圾分类试点工作成效、村庄发展禀赋等因素，选择大宁镇赖村三门寨、开山镇西安村高田寨、黄洞瑶族乡三岐村三岐口和莲塘镇炭冲村黄屋排4个自然村作为调研对象。最后，采用定额抽样和滚雪球抽样相结合的方法，对4个自然村所在行政村的村“两委”成员（每个村庄至少2人）、村民专项理事会代表（每个村庄至少2人）、乡贤代表（每个村庄至少2人）、村民代表（每个村庄10人）、“三员”代表（每个村庄3人）、环卫工代表（每个村庄至少1人）和环卫企业人员代表（每个村庄至少1人）等进行半结构化访谈和结构化问卷调查。作者根据案例研究的规范流程，将近32小时的访谈录音、30余万字的文字资料和141份问卷录入电脑并进行分类编码，进行关键词提炼和归纳分析。

四、农村生活垃圾分类试点村庄案例的对比分析

（一）赖村三门寨：制度体系高完整性、高互动性与农村生活垃圾分类治理集体行动的达成

大宁镇赖村人口众多，村集体经济发达，于2019年成为贺州市首批农村生活垃圾分类试点村。作为试点村，赖村选择群众基础较好的三门寨（自然村）率先开展农村生活垃圾分类试点工作。赖村三门寨农村生活垃圾分类试点工作经历了三个阶段：一是2013年之前，农村生活垃圾由农户自行处理，大部分垃圾在村内被焚烧，无法焚烧的垃圾则被填埋在村庄附近沟渠中。二是在2013—2018年的“美丽乡村”建设时期，政府出资建设乡镇垃圾处理中心和集中焚烧炉。三是2019年及以后，在政府支持和引导下，赖村三门寨开始探索建立农村生活垃圾分类治理制度体系。农户缴纳保洁费，按照“二次四分法”进行生活垃圾分类减量和资源化利用：可腐烂的垃圾就地堆肥，政府通过政府购买服务将不可腐烂垃圾交由环卫企业处置。赖村三门寨农村生活垃圾分类试点工作的成效较好，其生活垃圾分类治理制度体系运行顺畅，各层级的规则完整且丰富，各层级的行动者与规则、不同层级规则和同一层级不同规则的互动水平高。

1. 赖村三门寨的制度体系互动性：从低互动性走向高互动性。首先，在顶层设计规则层级，国家出台了《生活垃圾分类制度实施方案》《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》等文件，提出在有条件的农村地区探索农村生活垃圾分类和资源化利用模式。其次，在集体选择规则层级，贺州市政府选择八步区赖村作为首批农村生活垃圾分类试点村庄，试行生活垃圾“二次四分法”。最后，在操作规则层级，乡镇政府与村民自治组织、社会组织共同动员和组织农村居民开展农村生活垃圾分类试点工作。赖村三门寨生活垃圾分类治理制度体系的运行情境由此展开。

在试点初期，赖村三门寨的生活垃圾分类治理制度体系极其简单。一是赖村村委会将集体选择规则层级的《贺州市八步区大宁镇赖村村庄规划（2013—2022年）》转化为三门寨村规民约中的环保条款，同时召开村民代表大会，宣传农村生活垃圾分类的必要性，组织农户学习农村生活垃圾分类知识。二是在政府协助下，赖村村委会组织、引导农户组建负责农村生活垃圾分类试点工作的组织——三门寨村民专项理事会（以下简称“村民理事会”）。三是驻村工作队、赖村村干部、三门寨村民理事会

等核心行动者以入户发放生活垃圾分类物资、社交媒体传播等方式普及农村生活垃圾分类“二次四分法”。可见，在试点初期，行动者较少，行动者之间、行动者与规则的互动不多，制度体系互动性较低。因此，试点初期三门寨生活垃圾分类治理的成效并不理想：极少数人努力分类，多数人不愿分类，老年人不会分类。

面对农村生活垃圾分类治理困境和政府农村人居环境整治提升工作的压力，赖村村委会、三门寨村民理事会和驻村工作队等行动者通过增进制度体系互动性，来改善生活垃圾分类治理制度体系的运行状态。具体而言，一是赖村村委会向上反馈，争取八步区和大宁镇两级政府的支持，推动“两筹两补”财政奖补政策出台；二是驻村工作队向上反馈，争取后援单位的物质支持和资金援助；三是三门寨村民理事会依托村庄社会网络，广泛征集农户的意见和建议，制定村庄保洁费征收标准和农村生活垃圾分类的村规民约，明确农村生活垃圾分类知识的学习和宣传方式、农村生活垃圾分类的指导和监督办法、农户完成生活垃圾分类的激励政策与不当行为的惩罚措施等；四是在赖村村委会、三门寨村民理事会组织下，三门寨村庄老党员、宗祠族老、热心人士和妇女代表发挥先锋模范作用，做村庄生活垃圾分类的先行者、监督者和宣传者，以点带面，实现地方治理力量的聚合，带动农户参与。因此，村庄行动者之间、行动者和规则的互动增多，三门寨生活垃圾分类治理制度体系从低互动性走向高互动性。

2. 赖村三门寨的制度体系完整性：从低完整性走向高完整性。试点初期，在集体选择规则层级，贺州市八步区政府仅仅提出农村生活垃圾分类试点工作方案，无其他支持性政策或实施机制。在操作规则层级，三门寨被动接受、学习农村生活垃圾分类“二次四分法”，以开会、广播和小组长通知等传统方式动员农户参与农村生活垃圾分类试点工作。各个层级规则的要求不具体，规则数量也不多。农户仅通过村庄宣传知晓农村生活垃圾分类试点工作，推动农户参与的激励约束机制缺乏。

为解决上述问题，赖村村委会、三门寨村民理事会、驻村工作队和农户等众多行动者加强与不同层级规则的互动，提升制度体系完整性。具体而言，在集体选择规则层级，贺州市八步区政府出台“两筹两补”财政奖补政策，对村庄自筹的保洁经费和乡村建设公益项目经费按1:1比例给予财政补贴，为村庄开展农村生活垃圾分类试点工作提供配套资金支持；八步区美丽办开发建立农村生活垃圾分类“互联网+”管理系统，实时监督村庄农村生活垃圾分类试点工作开展情况；政府还设立农村生活垃圾分类公益性岗位——农村生活垃圾分类管理“三员”，实施“三员”管理机制。在操作规则层级，三门寨探索形成一系列操作规则细则，进一步引导农户参与生活垃圾分类试点工作。第一，按照“谁受益谁付费”的原则，农户需要按家庭人口向三门寨村民理事会缴纳固定数额的保洁费，以支持政府向环卫企业购买生活垃圾处置服务。第二，“奖优罚劣”，建立激励约束机制。一方面，在“两筹两补”财政奖补政策资金的支持下，三门寨开设爱心积分超市。农户做好生活垃圾分类工作，并维护好房前屋后卫生，即可获得爱心积分，可以在爱心积分超市用爱心积分免费兑换生活用品。同时，赖村村委会邀请德高望重的乡贤在村里开设“道德讲堂”，从思想上引导农户参与农村生活垃圾分类试点工作。另一方面，对于不进行生活垃圾分类的农户，赖村村委会、三门寨村民理事会和驻村工作队入户宣教，并发动邻里亲友对其施加舆论压力，提高农户进行生活垃圾分类的积极性。同时，三门寨村民理事会通过罚款或惩罚性劳动来纠正农户的乱扔垃圾行为，改变农户对农村人居环境的态度。第三，赖村村

委会增设公益性岗位，以竞聘方式招募有能力、负责任的农村生活垃圾分类管理“三员”，“三员”负责监督、指导农户的农村生活垃圾分类行为。第四，在村庄教育、文娱活动中融入生活垃圾分类知识的宣传。村属小学开展“小手拉大手”环保公益活动，教导幼童学会生活垃圾分类，并通过幼童的言行感染、带动家中成年人参与农村生活垃圾分类；赖村村委会和三门寨村民理事会联合举办村庄晚会，并在集会中设立生活垃圾分类“有奖竞答”环节，在娱乐中宣传生活垃圾分类知识；三门寨农户还自创生活垃圾分类民谣、顺口溜，传播环保理念。第五，赖村村委会和三门寨村民理事会在农户家墙体外立面改造、村道改造、公共活动中心改造中融入农村生活垃圾分类元素，营造舒适的绿色空间以提升农户的幸福感、归属感，潜移默化地塑造农户参与生活垃圾分类的意识。

3. 赖村三门寨生活垃圾分类治理集体行动的达成。综上所述，在赖村三门寨生活垃圾分类治理制度体系中，顶层规则始终高位引领，集体选择规则和操作规则逐步完善。制度体系由低完整性走向高完整性，由低互动性走向高互动性。这是各个层级行动者的互动、行动者与规则的互动、行动者与外部环境的互动等共同塑造的结果，最终推动农户积极参与农村生活垃圾分类治理集体行动和主动维护好村庄人居环境。

（二）西安村高田寨：制度体系高互动性、低完整性与农村生活垃圾分类治理集体行动的勉强达成

开山镇西安村地处广东省、湖南省和广西壮族自治区三省份交界处，劳动力多外出到广东省和湖南省务工，在村人口较少，村庄空心化、人口老龄化严重。在推行农村生活垃圾分类试点工作之前，西安村主要通过政府购买服务的方式委托环卫企业清运并处置农村生活垃圾。由于西安村位置偏远，环卫车到西安村清运生活垃圾的成本极高，给八步区政府和西安村带来极大的经济压力。因此，西安村被列入贺州市第二批农村生活垃圾分类试点村庄名单。西安村选择高田寨（自然村）率先开展农村生活垃圾分类试点工作。西安村高田寨生活垃圾分类治理制度体系呈现制度体系高互动性和低完整性的特征。行动者与规则、不同层级规则和同一层级不同规则存在较多互动，但是，西安村特殊村情使其难以有效应对村庄空心化、经济发展压力和地理区位限制等挑战。

1. 西安村高田寨制度体系高互动性的形成。借鉴赖村三门寨等的试点经验，西安村高田寨结合本村实际调整和创新了操作规则。一是不同层级行动者的互动。高田寨吸纳更多行动者，组建“政府包村工作组—西安村村委会—高田寨村民理事会—各小组组长—农户”的网格化管理体系，明确各主体分工。在这个网格中，政府包村工作组负责解释政策要求，引导村庄农村生活垃圾分类试点工作开展；西安村村委会以及高田寨村民理事会负责监督、指导和协调村庄农村生活垃圾分类试点工作；小组长负责沟通、联系农户；农户进行农村生活垃圾分类，并缴纳定额的保洁费。二是同一层级行动者的互动。西安村村委会联合高田寨村民理事会，借助村庄传统社交网络和微信、抖音等新型社交平台为农村生活垃圾分类试点工作宣传造势，并鼓励农户相互监督，减少“搭便车”现象。三是不同层级规则的互动。西安村村委会统筹运用“两筹两补”财政奖补政策资金，创新性地建立“公益性岗位待遇从优”的激励机制，在保证岗位基本工资的基础上，根据“三员”在农村生活垃圾分类试点工作中的表现发放绩效奖金。这有利于提高农户主动学习农村生活垃圾分类知识的积极性，促使部分农户积极参

与“三员”岗位的竞聘。同时，西安村村委会创新性地采用“招投标”^①的方式进行“三员”竞聘，以确保管理人员认真负责和尽可能降低人员聘用成本。四是规则与行动者的互动。八步区政府联合西安村村委会利用农村生活垃圾分类“互联网+”管理系统，公布高田寨所有农户在农村生活垃圾分类试点工作中的积分和排名，张贴红黑榜，并“奖优罚劣”。排名靠前的农户除享有用爱心积分免费兑换物品的权益外，还能额外得到奖金。排名落后的农户则会面临村内“闲言碎语”和“丢脸”的压力，这在一定程度上能促使农户参与农村生活垃圾分类治理集体行动。

2. 西安村高田寨制度体系低完整性的体现。尽管西安村高田寨的农村生活垃圾分类治理制度体系的互动水平较高，但现有制度体系并不能很好地满足西安村高田寨治理和发展的需求。这具体表现在：一方面，集体选择规则难以支持农村生活垃圾分类试点工作的开展。高田寨劳动力大量外流，村庄空心化严重，多数农户常年不在家。这使村庄自筹保洁经费过少，进而影响地方财政支持力度，导致高田寨农村生活垃圾分类试点工作面临资金缺口；另一方面，村庄农村生活垃圾分类试点工作中农户的有效参与仍不足。高田寨地理位置偏远，村集体经济发展较为薄弱，留守农户的收入不高，他们更关注自身收入提高，参与农村生活垃圾分类试点工作的积极性不高。

3. 西安村高田寨农村生活垃圾分类治理集体行动的勉强达成。总体而言，西安村高田寨农村生活垃圾分类治理制度体系的运行成效不及三门寨，农户虽然能按照“二次四分法”对生活垃圾进行分类，但参与的主动性、积极性和持续性还有待提升。高田寨留守农户受村庄远离中心城区、经济发展缓慢和劳动力外流等因素的影响而缺乏参与积极性。西安村高田寨农村生活垃圾分类治理集体行动只能勉强达成。

（三）三岐村三岐口：制度体系高完整性、低互动性与农村生活垃圾分类治理集体行动难以协调

黄洞瑶族乡三岐村人口少，村民原是在大山里以户为单位独居的瑶族居民，在家庭经济、生产生活方式方面存在较大异质性。三岐村作为易地扶贫搬迁村而被列为贺州市农村生活垃圾分类试点村庄。三岐村选择了三岐口（自然村）率先开展农村生活垃圾分类试点工作。不同于西安村高田寨，三岐村三岐口农村生活垃圾分类治理制度体系运行体现出制度体系高完整性和低互动性的特点。

1. 三岐村三岐口制度体系高完整性的体现。借鉴赖村三门寨的试点经验，三岐村三岐口建立相对完善的农村生活垃圾分类治理制度体系。在顶层设计规则引领下，农村生活垃圾分类“二次四分法”、“两筹两补”财政奖补政策和农村生活垃圾分类“互联网+”管理系统等集体选择规则支持、保障三岐村三岐口开展农村生活垃圾分类试点工作。同时，作为易地扶贫搬迁村，三岐村三岐口享有易地扶贫搬迁后续扶持政策的支持；作为瑶族聚居地，三岐村三岐口得到“少数民族特色旅游村寨”项目的支持，建成具有瑶寨风情的农村人居环境基础设施。在操作规则层级，农户缴纳定额保洁费、积分兑换活动和“三员”管理机制等操作规则激励、引导村民参与农村生活垃圾分类治理集体行动。

^①西安村村委会在村里发布用工招标公告，邀请村民通过投标的方式竞聘“三员”岗位。投标是指村民自备生活垃圾清运车、智能手机等必要的治理工具，根据其投入的成本、工作量等自行确定一个可接受的价格，并报给村委会。然后，村委会公布全部投标村民的投标价，根据“价低者得”的原则确定“三员”招聘人员。

2.三岐村三岐口制度体系低互动性的表现。三岐村三岐口是一个移民新村，村民仍保留独居的传统生活方式，村庄社会资本不足。尽管三岐村三岐口的制度体系拥有较高的完整性，但相关行动者并不活跃，难以推动现有的制度体系有效运行。一是行动者的互动不充分。三岐村村干部只是将垃圾分类桶免费发放给村民，在公共场所设置农村生活垃圾分类的宣传标语，并组织一些村民开展有偿的村庄清洁行动，以此逐渐增强村民的集体荣誉感和村庄归属感。二是不同层级规则的互动不充分。在“两筹两补”财政奖补政策支持下，三岐村村委会选择与三岐口小卖部合作，由小卖部经营者代为管理、发放积分物品。这虽然节省了部分“三员”的聘用经费，但难以发挥积分兑换活动和“三员”管理机制的激励作用。三是规则与相关行动者的互动不足。由于村民白天都离家进山伐木，三岐村村干部只能通过微信群、QQ群等虚拟网络平台发布相关通知，线上组织农村生活垃圾分类知识的学习。此外，村民竞聘“三员”岗位的积极性不足，三岐口部分“三员”岗位只能由村干部兼任，由村民担任的“分拣员”也只是简单地将各家各户的生活垃圾清运走，未能对农户的农村生活垃圾分类行为进行监督和指导。

3.三岐村三岐口农村生活垃圾分类治理集体行动难以协调。综上所述，三岐村三岐口农村生活垃圾分类治理制度体系存在制度体系完整性较高但制度体系互动性较低的情况，村民缺乏互惠合作。在三岐村村委会的持续努力下，村民开始树立农村生活垃圾分类的意识，但参与农村生活垃圾分类治理集体行动的积极性不足：部分村民拒绝进行农村生活垃圾分类，部分村民参与但做不好农村生活垃圾分类，还有的村民甚至拒绝缴纳保洁费。三岐村三岐口农村生活垃圾分类治理集体行动出现分歧，治理成效一般。根据走访调查的情况，其原因可能在于：第一，三岐村三岐口是一个移民新村，发展基础相对薄弱，村民对彼此不熟悉，难以进行有效互动；第二，山多地少的资源条件使村民忙于经营自家林场，村民早出晚归没有多余的时间关注村庄公共事务；第三，当地政府主导易地扶贫搬迁工作，村民对政府形成依赖，认为农村人居环境治理同样是政府的责任。

（四）炭冲村黄屋排：制度体系低完整性、低互动性与农村生活垃圾分类治理集体行动的涣散

莲塘镇炭冲村交通便利、毗邻城区，人口众多，村集体经济发达，多项基层治理工作表现突出。该村农户多数为兼业农户，农忙时在村从事农业生产，农闲时则经营副业。因而，炭冲村涌现一批乡贤能人。在农村生活垃圾分类试点工作实施之前，炭冲村生活垃圾处置工作主要由村集体和乡镇政府共同负责，村集体出资，镇政府给予补贴，花钱请环卫企业到村清运垃圾。2019年，炭冲村被选为贺州市第二批农村生活垃圾分类试点村庄，炭冲村选取炭冲寨（自然村）作为试点村庄。黄屋排（自然村）毗邻炭冲寨，未能成为农村生活垃圾分类试点村庄，而黄屋排又想争取更多政策资源下沉，于是主动进行农村生活垃圾分类工作。然而，在实践中，黄屋排农村生活垃圾分类治理制度体系的完整性和互动性均较低。

1.炭冲村黄屋排制度体系低完整性的体现。由于炭冲村黄屋排是自行探索农村生活垃圾分类工作，其农村生活垃圾分类治理制度体系存在严重缺失。首先是集体选择规则的缺失。一方面，黄屋排得不到地方政府“两筹两补”财政奖补政策的支持，需要自行承担兑换物品购置经费、“三员”工作经费、垃圾分类设备购置经费和阳光堆肥房修建费用等，其农村生活垃圾分类治理的成本远远高于购买环卫企业

垃圾处置服务的成本。另一方面，黄屋排无法使用农村生活垃圾分类“互联网+”管理系统，难以对农户的农村生活垃圾分类行动进行监督和评比，农户“搭便车”现象泛滥。其次是操作规则的缺失。由于缺乏集体选择规则的支撑，黄屋排制定的操作规则缺乏依据和公信力。村民理事会很难向农户收取定额保洁费，农户也普遍不按照要求进行农村生活垃圾分类，村干部和村民理事会入户宣教的效果不佳。

2.炭冲村黄屋排制度体系低互动性的体现。炭冲村黄屋排农村生活垃圾分类治理制度体系的互动性极低。黄屋排的村民理事会到炭冲寨了解农村生活垃圾分类“二次四分法”等基本做法，却没有形成完整的农村生活垃圾分类治理制度体系，导致制度设计过于简单和农户参与不积极。黄屋排村民理事会统一发放垃圾分类桶给各农户；召集全体农户开会，共同学习农村生活垃圾分类“二次四分法”，并向农户征收定额保洁费。但是，在此过程中，黄屋排农村生活垃圾分类治理的参与主体很少与规则进行互动。

3.炭冲村黄屋排农村生活垃圾分类治理集体行动的涣散。炭冲村黄屋排农村生活垃圾分类治理制度体系的完整性和互动性都较低，导致黄屋排农村生活垃圾分类治理的成效不佳。农户拿到垃圾分类桶，但普遍不进行农村生活垃圾分类。同村的炭冲寨得到政府“两筹两补”财政奖补政策的支持，并建立积分兑换活动、“三员”管理机制、农村生活垃圾分类“互联网+”管理系统等配套操作规则。相比之下，黄屋排农村生活垃圾分类治理缺乏必要的政策支持，受访农户普遍认为自己遭受了不公平的政策待遇，因而，不愿缴纳保洁费，不愿进行农村生活垃圾分类，“搭便车”现象严重。

五、制度体系视角下农村人居环境治理集体行动的实现路径及进一步讨论

（一）实现农村人居环境治理集体行动的路径

如何因地制宜地推动不同村庄实现农村人居环境治理集体行动，结合制度体系完整性和互动性两个关键条件，本文提出三条实现路径。

1.“纵向飞跃式”路径。这条路径主要是通过增强制度体系互动性来提高制度体系完整性。在农村人居环境治理中，制度体系完整性和互动性互为前提，可以借助制度体系的高互动性来提升制度体系完整性。底层的操作规则与行动者形成良好互动，可以向上影响集体选择规则制定，带来新集体选择规则的产生或旧集体选择规则的调适，并可能带动顶层设计规则的完善，从而提高整个制度体系的完整性，使制度体系运行最终趋向“理想状态”。村庄的行动者能在制度体系的影响下达成农村人居环境治理集体行动。赖村三门寨不同操作规则的互动、行动者与规则的互动，最终推动集体选择规则的创新。贺州市八步区政府推出新的集体选择规则——“两筹两补”财政奖补政策，不仅在集体选择规则层面明确了农户生活垃圾处理付费的责任，还进一步完善了农村生活垃圾分类治理的激励约束机制。“两筹两补”财政奖补政策既是对原有贺州市农村生活垃圾分类治理集体选择规则的补充，又为农村生活垃圾分类治理注入新的驱动力，促使农户从“要我分”到“我要分”的转变。因此，本文案例中治理成效一般的西安村高田寨，若想提升制度体系运行成效，未来可考虑“纵向飞跃式”路径，通过增强制度体系互动性来提高制度体系完整性。

本文认为,“纵向飞跃式”路径适用于以下类型村庄的农村人居环境治理。一是拥有地方特色、文化传统传承较好或特色产业发展较好的村庄。这类村庄已经在保护地方特色、传承传统文化和发展村庄产业的过程中形成良好的制度体系互动基础,可以在农村人居环境治理中选择“纵向飞跃式”路径,“以互动促完整”,提高村庄制度体系的完整性。二是自治基础良好、具有较高发展积极性的村庄。这类村庄在自身发展过程中已经实现较高的制度体系互动性,因此,其农村人居环境治理可以选择“纵向飞跃式”路径,构建系统、全面的村庄制度体系,促进村庄集体行动能力的跃升。三是集体经济发展较好或农户经济条件比较好的村庄。这类村庄基础设施比较完善,村庄农户对生活品质的要求高,可以选择“纵向飞跃式”路径,利用自身经济优势,探索先进的农村人居环境治理模式,拓展创新村庄治理规则,以更好地满足农户对高水平农村人居环境的需求。

2.“横向推进式”路径。这种路径是通过增强制度体系完整性来提升制度体系互动性。在农村人居环境治理中,可以不断完善操作规则来回应基层群众的需求,从而激励农户、社会组织 and 市场主体等主体参与,共同培育、壮大村庄社会资本,推动制度体系运行趋向理想状态。上述案例中的三岐村三岐口可以选择“横向推进式”路径,利用完整的制度体系增进规则与行动者的互动,既能正向引导、激励农户参与农村人居环境治理,又能监督、约束农户,进而释放制度体系的治理效能。

本文认为,“横向推进式”路径适用于以下类型村庄的农村人居环境治理。一是各方面发展都较为普通、没有突出优势的村庄。这类村庄推进农村人居环境治理,要完善制度体系,依托村干部、乡贤和“三员”等关键治理主体,带动更多农户参与,进而通过行动者的互动、行动者与规则的互动来实现农村人居环境治理集体行动。二是地理条件较好的村庄。这类村庄普遍地势相对平坦,人口聚居,有较多可利用的土地,经济发展水平较高。这类村庄的农村人居环境治理需要激活更多行动者与规则的互动,推动农村人居环境基础设施的改造升级,不断提升农村居民生活的舒适度和便利性。三是建村时间较短、社会资本较薄弱和村庄软硬件基础设施需要进一步提升的村庄。这类村庄宜采取“横向推进式”路径,通过改善制度体系完整性来鼓励引导农户参与,培育村庄的社会资本和农户的公共精神,进而激活不同规则、行动者与规则、不同行动者的互动,使农户能够主动、持续地参与村庄农村人居环境治理集体行动。

3.“纵横交错式”路径。在农村人居环境治理中,制度体系互动性和完整性相互促进,形成制度合力,可以大幅降低政策执行成本,驱动制度体系趋近理想状态,实现积极、持续的农村人居环境治理集体行动。炭冲村黄屋排面临较为严峻的农户“搭便车”困境,宜采取“纵横交错式”路径。一方面,通过关键行动者与规则的互动,为农户参与农村生活垃圾分类治理集体行动提供更多的激励;另一方面,争取必要的政策资源和社会关注,为村庄的农村人居环境治理提供更多的外部支持,利用外部资源推动不同层级规则、同一层级不同规则的互动,使得不同层级行动者得以协调行动,推进农村人居环境治理。

本文认为,“纵横交错式”路径适用于地理位置较为偏僻、经济发展水平不高的村庄。这类村庄普遍具有资源相对匮乏、灾害相对频发、发展能力较弱、经济水平较低、远离经济中心或政治中心、交通不便等特征。这类村庄的农村人居环境治理面临人力、物力和财力上的困境,宜采取“纵横交错

式”路径。需同步增强村庄制度体系的完整性和互动性，在完整的制度体系保障下，借助倾斜性的政策资源，充分调动农户参与村庄农村人居环境基础设施建设，改善全体农户的生活条件。

（二）进一步的讨论

1. 农村人居环境治理成效差异的解释。在后工业经济向知识经济转变、农村劳动力外流的时代背景下，农村人口老龄化、空心化问题日益严重，农村产业脆弱、效益低下，农村地区的可持续发展面临全方位、多角度的冲击与挑战（王亚华等，2022a）。有研究表明，农村衰落并不是必然的，关键取决于农村以何种方式应对外部变化（Li et al., 2019; Su et al., 2024）。村庄与外部环境的互动方式不同，会产生截然不同的结果：有的村庄抓住机遇主动发展，实现了乡村全面振兴；有的村庄被变化裹挟着被动发展，逐渐走向衰落；有的村庄甚至走向消亡。因此，村庄如何通过调整形成良好的制度体系来应对外部环境的变化，显得尤为重要。

制度经过精心设计与调整后，具备一定的确定性，以制度的确定性来应对未来的不确定性是实现农村可持续发展的重要方式。制度设计是当下解决乡村社会复杂问题，实现乡村持续发展不可或缺的有效工具（Banerjee et al., 2007）。制度的复杂性和多层次性，可以帮助社会科学研究者更好地研究和理解社会的运作机制。在本文所讨论的制度体系中，自上而下实施的顶层规则引领、推动农村发展；自下而上提炼的操作规则推动公众的集体行动参与，是国家治理行动的有效补充。两者共同形成完整且适配的制度体系，能够回应村庄发展的内外部复杂问题。

当然，在地方治理实践中，农户积极参与农村生活垃圾分类治理集体行动的背后，是政府强有力的财政保障，这在本文中体现为政府主导下的集体选择规则。然而，随着农村生活垃圾分类工作在全国的逐步推广，相当一部分地区出现资金缺口问题，集体选择规则难以持续运行，导致激励、监督机制等操作规则失效，严重影响农村生活垃圾分类治理的可持续性。因此，未来研究还应重视非制度因素的影响。自然地理特征、社会经济属性和文化等非制度性因素会加速或延缓制度体系的形成与运行，从而影响农村人居环境治理的结果。具体而言，首先，地理位置、村庄聚居形态和地形地貌的差异会带来不同的集体行动成本。比如，村庄人口居住分散、交通不便容易导致“搭便车”问题，村庄是否在平原地区也会对环境治理的结果产生显著影响（王亚华和舒全峰，2021）。其次，距离交易市场的远近会影响农户参与集体行动的预期。同时，市场机会可能会激励农户积极参与集体行动，也有可能对村庄集体行动产生负面影响（Agrawal and Yadama, 1997; Konduru et al., 2002）。再次，劳动力迁徙对村庄人口稳定性造成负面影响，削弱农户之间的联系，严重影响村庄的集体行动能力（苏毅清等，2020）。同时，农户的经济收入差距会影响其参与集体行动的积极性（彭长生和孟令杰，2007）。最后，农村还存在宗族关系、祠堂文化和神事信仰等传统元素，这些特殊元素会影响农户环境共同体意识的形成，进而影响村庄环境治理集体行动能力（陈天祥等，2015）。比如，族老长辈和祠堂领袖在村民中拥有极高威望和信任，他们积累了丰富的组织经验和人生智慧，引导这些群体参与农村人居环境治理集体行动，将加速实现宜居宜业和美乡村的建设目标（张笑菡，2022）。综上所述，自然地理特征、经济社会属性和文化等非制度因素会强化或弱化制度对村庄集体行动能力的影响。因此，在实践中需要综合考量并充分发挥非制度因素的作用，提升村庄农村人

人居环境治理集体行动能力。

2.制度体系视角下农村人居环境治理模式的共性特征。现有研究总结了各地采用不同模式推进农村人居环境治理所面临的问题，如自主治理模式容易引发“搭便车”现象、政府供给模式中部门责任界限不清和农户主体参与缺失、市场供给模式中政企目标偏离引发市场失灵、多元共治模式中各个参与主体难以协调等（周定财等，2021）。从制度体系的视角来看，这些问题具有以下四个方面的共性特征。其一，自主治理模式下“搭便车”问题导致治理难以为继，这体现为在缺少集体选择规则支持的情况下操作规则难以持续运行的问题。因此，此类问题属于集体选择规则缺失引发的制度体系完整性不足的问题。其二，政府供给模式虽提供了充足的集体选择规则，但缺少激励人们采取具体行动的操作规则，导致农户参与度低。此类问题属于操作规则缺失引发的制度体系完整性不足的问题。其三，市场供给模式存在市场失灵困境，这类问题属于政府干预缺位使得制度体系缺少集体选择规则，进而导致操作规则层级的市场规则无法高效运行。此类问题属于集体选择规则缺失引发的制度体系完整性不足的问题。其四，多元共治模式中各参与主体协调难度大，体现为集体选择规则与操作规则尚未形成合力和难以有效互动的问题。此类问题属于制度体系互动性不足的问题。总而言之，从制度体系的逻辑出发，现有农村人居环境治理模式的问题皆是制度体系完整性或互动性不足所致。

现有研究提出的多种农村人居环境治理模式，实际上提升了制度体系完整性和互动性。具体而言：首先，强调激励与监督的治理模式（蒋培，2020），是对集体选择规则缺失的弥补；其次，强调引入竞争机制的治理模式（鲁圣鹏等，2018），是对操作规则缺失的弥补；再次，强调党建引领、监管的治理模式（何慧丽和许珍珍，2023），是强化集体选择规则来为操作规则运行提供支持和保障；最后，倡导多元共治或协同共治的模式（周定财等，2021），是增进集体选择规则和操作规则的嵌套互动，通过促进制度体系形成来改善农村人居环境治理。

六、研究结论与政策启示

本文通过对广西壮族自治区贺州市八步区四个村庄案例的多案例比较研究，采用嵌套制度分析框架，分析农村生活垃圾分类制度体系的运行成效及其差异，揭示实现农村人居环境治理集体行动的制度逻辑。本文研究发现：制度体系是不同层级规则的构型，其中，制度体系互动性与完整性的差异决定制度体系的运行成效，而制度体系高完整性和高互动性是制度体系稳定运行、实现农村人居环境治理集体行动的关键条件。基于对制度体系完整性和互动性的分析，本文提出三条实现良好农村人居环境治理集体行动的制度路径：一是以制度体系互动性提升制度体系完整性的“纵向飞跃式”路径，这种路径强调不同层级规则的协调和配合，以确保制度的全面落实；二是以制度体系完整性推动制度体系互动性的“横向推进式”路径，这种路径注重制度体系的系统性和全面性，通过完善各个层级的实施细则来提高制度的执行效果；三是制度体系完整性和互动性相互促进、共同提升的“纵横交错式”路径，这种路径强调同步增强制度体系的完整性和互动性，通过综合性的制度设计和执行来实现整体效能的提升。

本文得到如下政策启示。在国家治理中，制度体系完整性和互动性应得到足够的重视。一方面，在政策实施过程中，各级政府及其职能部门要完善基本制度设计，在此基础上根据客观行动情境和群众需求变化不断改进、完善制度，提升制度体系完整性。在具体治理情境中，首先，要保证规则的充分供给，坚持以人民为中心落实相关制度安排；其次，坚持以目标为导向完善规则互动机制；最后，需要提升制度体系完整性，坚持以效率为导向落实制度。另一方面，治理者要关注不同层级规则、同一层级不同规则、规则与相关行动者的互动，通过积极有效地互动激发制度体系的治理功能，从而实现治理目标。在具体治理情境中，首先，需要坚持自上而下地高位推动制度实施，不断完善监督和激励机制；其次，重视自下而上的基层反馈，及时解决基层提出的问题，提炼和推广可复制经验；最后，拓展互动情境网络，吸纳不同参与者，提升群众的自治能力。总之，需要推进上下互动交融，实现高效、持续的政府、社会主体、市场主体和农民等多元主体的合作，以良好的集体行动应对发展变化的社会和生态环境挑战。

虽然作者对广西壮族自治区各地级市的村庄进行了调研，但由于研究条件的限制，本文案例村庄的数量依然十分有限。本文选用案例村庄数量较少，且集中在同一市辖区，这导致村庄存在一些同质性。未来研究可采用定量方法或纳入更多案例，收集制度体系完整性和互动性的数据，对本文研究结论进行交叉验证，以更直观的方式呈现制度体系在乡村治理场域中的作用。

参考文献

1. 奥尔森, 2017: 《集体行动的逻辑》, 陈郁、郭宇峰、李崇新译, 上海: 格致出版社, 第 16-48 页。
2. 奥斯特罗姆, 2011: 《公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进》, 余逊达、陈旭东译, 上海: 上海译文出版社, 第 106-122 页。
3. 陈天祥、魏晓丽、贾晶晶, 2015: 《多元权威主体互动下的乡村治理——基于功能主义视角的分析》, 《公共行政评论》第 1 期, 第 81-99 页。
4. 陈霄、李胜会, 2023: 《乡村振兴背景下农村人居环境韧性治理: 机制与路径》, 《华南理工大学学报(社会科学版)》第 3 期, 第 116-126 页。
5. 邓大才、王墨竹, 2023: 《非正式制度与治理: 一个比较研究框架——前沿理论、中国实践与研究前景》, 《理论探讨》第 1 期, 第 36-47 页。
6. 何慧丽、许珍珍, 2023: 《嵌入式动员: 党建引领农村基层社会治理——以农村人居环境整治为例》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第 3 期, 第 43-51 页。
7. 何可、张俊飏、张露、吴雪莲, 2015: 《人际信任、制度信任与农民环境治理参与意愿——以农业废弃物资源化为例》, 《管理世界》第 5 期, 第 75-88 页。
8. 黄振华, 2020: 《新时代农村人居环境治理: 执行进展与绩效评价——基于 24 个省 211 个村庄的调查分析》, 《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》第 3 期, 第 54-62 页。
9. 蒋培, 2020: 《互动型治理: 农村垃圾分类机制建设的逻辑阐释》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第 5 期, 第 109-116 页。

- 10.冷波, 2021:《行政引领自治:农村人居环境治理的实践与机制》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第6期,第15-22页。
- 11.李超海, 2009:《农民工参加集体行动及集体行动参加次数的影响因素分析——基于对珠江三角洲地区农民工的调查》,《中国农村观察》第6期,第45-53页。
- 12.李冬青、侯玲玲、闵师、黄季焜, 2021:《农村人居环境整治效果评估——基于全国7省农户面板数据的实证研究》,《管理世界》第10期,第182-195页。
- 13.卢华、胡浩, 2015:《土地细碎化增加农业生产成本了吗?——来自江苏省的微观调查》,《经济评论》第5期,第129-140页。
- 14.鲁圣鹏、李雪芹、杜欢政, 2018:《农村生活垃圾治理典型模式比较分析与若干建议》,《世界农业》第2期,第4-10页。
- 15.骆峰, 2001:《中国农民需要自己的集体行动》,《中国供销合作经济》第10期,第57页。
- 16.闵师、王晓兵、侯玲玲、黄季焜, 2019:《农户参与人居环境整治的影响因素——基于西南山区的调查数据》,《中国农村观察》第4期,第94-110页。
- 17.彭长生、孟令杰, 2007:《农村社区公共品合作供给的影响因素:基于集体行动的视角——以安徽省“村村通”工程为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期,第1-6页。
- 18.沈费伟、陈晓玲, 2021:《“零污染”村庄的参与式治理路径与实现机制》,《北京理工大学学报(社会科学版)》第6期,第41-49页。
- 19.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。
- 20.舒全峰、王晓莉、于珊, 2023:《“千万工程”的制度设计分析》,《行政管理改革》第12期,第77-87页。
- 21.苏毅清、秦明、王亚华, 2020:《劳动力外流背景下土地流转对农村集体行动能力的影响——基于社会生态系统(SES)框架的研究》,《管理世界》第7期,第185-198页。
- 22.苏毅清、张诗斐、李睿、方平, 2022:《西部经济欠发达地区农村人居环境整治模式研究——以广西Y市F区政府、市场协同治理畜禽粪污为例》,《南宁师范大学学报(哲学社会科学版)》第4期,第18-25页。
- 23.王树生、李松花, 2021:《构型分析框架及其在中国研究中的应用潜力》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》第5期,第67-75页。
- 24.王亚华, 2017:《对制度分析与发展(IAD)框架的再评估》,《公共管理评论》第1期,第3-21页。
- 25.王亚华, 2022:《公共事物治理概论》,北京:清华大学出版社,第113-128页。
- 26.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。
- 27.王亚华、苏毅清、舒全峰, 2022a:《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。
- 28.王亚华、王睿、康静宁, 2022b:《公共事物治理制度设计原则的检验与反思》,《北大政治学评论》第1期,第3-25页。

- 29.吴柳芬, 2022: 《农村人居环境治理的演进脉络与实践约制》, 《学习与探索》第6期, 第34-43页。
- 30.徐瑾、王睿, 2017: 《农村环境监管亟须政府出手》, 《人民论坛》第6期, 第82-83页。
- 31.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。
- 32.闫春华, 2023: 《农村人居环境整治中的主体认知差异及其行动约制》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第2期, 第65-73页。
- 33.于法稳, 2021: 《“十四五”时期农村生态环境治理: 困境与对策》, 《中国特色社会主义研究》第1期, 第44-51页。
- 34.张笑菡, 2022: 《村落共同体视域下乡村“复合治理”研究》, 吉林大学博士学位论文。
- 35.张志胜, 2020: 《多元共治: 乡村振兴战略视域下的农村生态环境治理创新模式》, 《重庆大学学报(社会科学版)》第1期, 第201-210页。
- 36.周定财、邱纯嫣、沈奕岑, 2021: 《多元共治视角下农村垃圾分类治理模式的改进构想——以江苏省南京高淳、泰州高港、徐州沛县为例》, 《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》第3期, 第117-126页。
- 37.朱云, 2023: 《超越“二元博弈”: 行政与自治均衡视角下农村人居环境整治研究》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第165-173页。
- 38.Agrawal, A., and G. Yadama, 1997, “How Do Local Institutions Mediate Market and Population Pressures on Resources? Forest Panchayats in Kumaon, India”, *Development and Change*, 28(3): 435-465.
- 39.Anderies, J. M., M. A. Janssen, and E. Schlager, 2016, “Institutions and the Performance of Coupled Infrastructure Systems”, *International Journal of the Commons*, 10(2): 495-516.
- 40.Anderson, L. R., J. M. Mellor, and J. Milyo, 2004, “Social Capital and Contributions in a Public-Goods Experiment”, *American Economic Review*, 94(2): 373-376.
- 41.Araral, E., 2009, “What Explains Collective Action in the Commons? Theory and Evidence from the Philippines”, *World Development*, 37(3): 687-697.
- 42.Banerjee, A. V., L. Lyer, and R. Somanathan, 2007, “Public Action for Public Goods”, *Handbook of Development Economics*, 4(07): 3117-3154.
- 43.Cao, Y., X. He, and L. He, 2020, “Collective Action in Maintaining Rural Infrastructures: Cadre-Farmer Relationship, Institution Rules and Their Interaction Terms”, *Land Use Policy*, 99(1), 105043.
- 44.Konduru, V., A. Gulati, and R. Meinzen-Dick, 2002, “What Affects Organization and Collective Action for Managing Resources? Evidence from Canal Irrigation Systems in India”, *World Development*, 30(4): 649-666.
- 45.Li, Y., H. Westlund, and Y. Liu, 2019, “Why Some Rural Areas Decline While Some Others Not: An Overview of Rural Evolution in the World”, *Journal of Rural Studies*, Vol.68: 135-143.
- 46.Meinzen-Dick, R., K. V. Raju, and A. Gulati, 2002, “What Affects Organization and Collective Action for Managing Resources? Evidence from Canal Irrigation Systems in India”, *World Development*, 30(4): 649-666.
- 47.Ostrom, E., 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 56-62.

48.Ribot, J. C., A. Agrawal, and A. M. Larson, 2006, “Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources”, *World Development*, 34(11): 1864-1886.

49.Su, Y., X. Chen, Y. Li, and Y. Wang, 2024, “The Robustness Mechanism of the Rural Social-Ecological System in Response to the Impact of Urbanization——Evidence from Irrigation Commons in China”, *World Development*, Vol.178, 106565.

50.Wang, Y., E. Araral, and C. Chen, 2016, “The Effects of Migration on Collective Action in the Commons: Evidence from Rural China”, *World Development*, Vol.88: 79-93.

（作者单位：广西大学公共管理学院）

（责任编辑：光明）

The Institutional Logic and Implementation Pathways of Rural Living Environment Governance: An Example of Rural Domestic Waste Sorting Pilots

SU Yiqing MO Siting

Abstract: Taking four villages in Babu District, Hezhou City, Guangxi Zhuang Autonomous Region as cases, this paper analyzes the implementation effectiveness and variations of rural domestic waste sorting pilots, and discusses the institutional logic of collective action in the rural living environment governance through a comparative multi-case study using a nested institutional analysis framework. The findings reveal that the institutional system is composed of configurations of different levels of rules. Among them, the variations between the interaction and completeness of the institutional system determine their operational effectiveness, with high completeness and robust interaction being critical for the stable operation of the system and the successful realization of collective action in rural living environment governance. Furthermore, the paper proposes three pathways to achieve institutional facilitation of collective action in rural living environment governance: (1) a “vertical leap” pathway that enhances institutional system completeness through increased interaction, (2) a “horizontal advancement” pathway that promotes interaction through improved completeness, and (3) a “cross-dimensional” pathway where completeness and interaction mutually reinforce each other. This paper provides generalized theoretical support for rural living environment governance in China.

Keywords: Nested Institutional Analysis Framework; Institutional System; Collective Action; Rural Living Environment Governance; Domestic Waste Sorting

新村民进入何以影响农村生态环境*

杜焱强¹ 刘悦洋² 刘平养³

摘要：促进人口要素合理有序的双向流动是城乡融合发展的理论要点，也是推进农业农村现代化的实践难点。目前，“新村民”现象在中国部分农村涌现，但是学术界对这一现象所产生的效应缺乏长期观察与深度分析。本文在12年跟踪调查的基础上，应用纵向案例研究方法，详细展示新村民进入上海市岑卜村的全过程，并分析由此引发的环境效应。研究发现，新村民的进入能够在一定程度上为乡村发展带来新机遇，但随着新村民群体规模的不断扩大和经营型新村民增多，农村稀缺资源的竞争性利用加剧，新村民进入对农村生态环境造成负面影响。从行动者网络理论看，新村民对农村生态环境的影响取决于行动主体“转译”过程能否形成稳定的关系网络。新村民的进入导致原有的行动者关系网络被打破，但新的稳定有序的关系网络尚未形成。突出表现包括：新村民的归属感不高，保护和治理行为异化；村集体未能将新村民的人力资本和社会资本优势转化为发展优势；基层政府对新村民的接纳和回应有限，抑制了环境友好型新村民的积极性。新村民进入农村后的生产生活行为缺乏有效的规制和引导，环境不友好行为增多且扩散加快，最终对环境造成较为突出的负面影响。本文探讨新村民下乡的环境效应，可为中国城乡融合发展进程中农村生态环境治理提供新思路。

关键词：新村民 农村生态环境 纵向案例研究 行动者网络

中图分类号：F323.22; C912.82 **文献标识码：**A

一、问题的提出

实现以“人”为核心的城乡要素双向有序流动是一个理论和实践难题（Chen et al., 2022; 魏后凯, 2024）。党的二十大报告明确提出“坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动”^①；2023年中央经济工作会议明确提出要统筹新型城镇化和乡村全面振兴。城乡居民双向流动与融入既是重塑新型城乡关系

*本文得到国家社会科学基金后期资助项目“农村环境治理的PPP模式研究：理论机制与可持续路径”（编号：23FGLB008）的支持。感谢匿名审稿专家的宝贵意见，文责自负。在本案例跟踪调查过程中，复旦大学和南京农业大学的多位同学参与实地调研、资料整理与讨论，在此表示感谢。本文通讯作者：刘平养。

^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15页。

的重要表征，也是城乡融合发展的必然要求，更是实现乡村全面振兴的关键路径。伴随着一批兼具旅游、康养、文化等功能的美丽乡村的涌现，城镇居民进入农村生活、工作的现象方兴未艾。一方面，新村民的进入，为空心化、老龄化的农村带来了宝贵的资金、技术和人力资源，盘活了乡村生态文化资产，为农村经济发展创造了新机遇（袁云志和刘平养，2023）。另一方面，新村民进入农村作为一种新的社会现象，对农村的社区治理、环境保护等方面带来了新挑战（魏后凯，2020；潘家恩等，2022）。针对这些现实中的新现象和新问题，学术界亟待展开理论对话，以期为中国城乡融合发展和乡村全面振兴提供决策参考与实践支撑。

中国学术界关于乡村“劳动力回流”和“绅士化”的研究成果颇丰（钱文荣和郑淋议，2021；王轶和刘蕾，2022），主要聚焦于新村民的概念内涵、群体特征及其进入农村后产生的影响等议题。比如，叶兴庆（2016）从城乡融合发展的宏观视角分析了市民下乡的发生过程和驱动成因；李芳华和姬晨阳（2022）从微观角度讨论了新村民进入农村的经济效应和社会效应。一般认为，新村民进入农村可为农村地区提供优质人力资本和资源要素，促进乡村旅游等休闲服务业的发展（Gosnell and Abrams, 2011; Ma and Su, 2024），最终推动乡村经济转型，增强可持续发展潜力（Lucas Jr, 1988; Lorenzen, 2021）。现有研究较多关注城镇人口流向农村所带来的经济效应和社会效应（张启春和梅莹，2020；潘家恩等，2022），但是对其潜在的环境效应研究存在不足，尤其是对新村民进入乡村的环境效应的复杂性、多样性以及新村民进入作用于农村生态环境的机理还缺乏深入探讨。生态环境是农村的稀缺资源，具有典型的公共物品属性，客观上要求建立有效的规制和引导机制以实现资源的优化配置。新村民的进入是改善了农村生态环境，还是因攫取生态红利而破坏了生态环境？这一问题在理论上未得到充分探讨，在实践中也未被有效识别。鉴于此，本文的研究问题是：在加快推进城乡融合发展的实践中，新村民的进入对农村生态环境有什么样的影响？为什么会有这样的影响？

基于以上研究问题，本文以上海市岑卜村为例，在12年跟踪观察的基础上，揭示新村民进入岑卜村并从事各种生产生活活动的详细过程，分析新村民进入对农村生态环境的影响及其作用机制。本文可能的边际贡献有两个方面：第一，基于长期跟踪调查资料，应用纵向案例研究方法，系统阐释新村民进入农村所带来的环境效应及其形成机制，揭示中国特色城乡二元结构下城镇人口流向农村的环境效应，填补既有文献关于此方面研究的空白。第二，从农村环境效应的长期性和行动者的异质性出发，应用行动者网络理论揭示新村民进入所带来的行动者网络关系变化及其对农村生态环境的影响，为城乡融合发展进程中的生态环境治理提供新的思路。

二、理论阐释和分析框架构建

（一）概念辨析：新村民现象

国外学者较早关注城市居民移居乡村现象，并称之为“乡村绅士化”或“农村中产阶级化”（Phillips, 1993; Willett, 2023），与逆城市化、舒适移民、乡村复兴等议题密切相关（Smith, 2005; Hines, 2012; Ma and Su, 2024）。随着国内城乡要素双向流动“壁垒”的破除，农村生态环境和基础设施不断改善，中国部分地区新村民进入农村的现象逐渐增多（唐丽桂，2020）。新村民的群体特质不同，其进入农

村的驱动因素也存在差异（李增刚，2018；戴柳燕等，2019）。

“新村民”一词常见于实践中，其概念和内涵尚不明确。整体而言，当前各类研究涉及的新村民群体可以分为三类：一是政策推动下的人才下乡，以“三支一扶”等计划选派的高校毕业生、体制内的“教科文”人才为主（刘洪银，2021）；二是在城镇生活就业一段时期后，选择返乡生活、投资、就业或创业的原农村流出群体，包括城镇务工经商人员、大学毕业生、退伍军人等（林亦平和魏艾，2018；李雪峰等，2023）；三是城镇户籍人员，以城市中产阶级家庭为主，主要从城镇流向拥有舒适自然环境或特色乡土文化的乡村地域（Thompson et al., 2016；刘祖云和刘传俊，2018）。

国内学者普遍将新村民现象等同于西方的“乡村绅士化”（谭华云和周国华，2022）。然而，中国与西方发达国家在土地产权制度等方面存在较大区别，发展阶段也不同，因此，不应简单地将国外相关概念应用于中国实际。为更好地理解新村民的概念内涵与群体特质，本文结合中国制度文化背景、城镇化发展形态和乡村振兴具体实践，对新村民以及其他常见的相关概念加以辨析（见表1）。

表1 新村民的相关概念辨析

概念	内涵界定	差异性特征				相同点
		主要经济来源	居住地	组织程度	描述领域	
新村民	以城市中产阶级家庭为主，非本村原籍，主动选择从城市迁往农村居住生活，抑或兼顾创业，主要由城镇向自然环境优良的农村流动	非农业收入	常住农村	个人或家庭为单位	城乡融合发展、乡村振兴	普遍受教育程度较高；
新农人	具备一定的经营管理能力和现代化农业生产技能，进入乡村进行农业生产或经营服务，主要以创业发展型为主	农业收入	城市或农村（或二者兼具）	个人	农村经济、现代农业	社会地位较高，在基层治理中有一定的话语权；具备一定的经济基础
新乡贤	具备一定的知识文化和经济基础、有能力和意愿参与农村公共事务的群体，不仅包括离乡的成功人士，还囊括本土的乡土能人	农业收入或非农业收入	农村	个人或家庭为单位	乡村建设与自治	和先进的思想观念
新型农业经营主体	具有较好的物质装备条件和经营管理能力，劳动生产率、资源利用率和土地产出率较高，以商品化生产为主要目标的农业经营组织或个人	农业收入	城市或农村（或二者兼具）	个人或农业经营组织为单位	农村经济、现代农业	

本文研究的“新村民”，指的是以中产阶层为主的部分城镇户籍人群，通过租住房屋等方式进入具有舒适性资源环境的农村，在农村进行生活消费或生产经营。新村民进入农村不仅是空间上人口的转移，还涉及情感寄托、文化冲击和资金转移。依据新村民进入农村的动机，本文将新村民分为居住型新村民（以享受自然、田园生活为主）和经营型新村民（以生产经营活动为主）。

（二）新村民进入农村的多重效应分析

部分研究依据拉尼斯—费模型、二元经济结构、人力资本迁移、利益相关者等理论探讨了城镇人群下乡对乡村经济发展、乡村治理等方面的影响及其作用机制（王素洁和李想，2011；任远和施闻，2017；夏金梅和孔祥利，2019；王轶和刘蕾，2022；Liu et al., 2023）。经济效应方面，大多数研究指出，新村民的进入对乡村可持续发展具有积极意义，例如带动乡村产业发展（Liu et al., 2023）、创造

更多的就业机会等。社会效应方面，部分研究认为新村民的现代化生活观念、城市生活方式等可重塑农村的社会文化，促进农村社会发展（张瑛和雷博健，2022）。也有一些学者认为，新村民进入农村具有“双刃剑”效应，可能带来对本地村民的隐性挤出效应（Guimond and Simard, 2010），导致本地弱势群体的生活成本升高（Darling, 2005; Nelson et al., 2010）。

少数学者也注意到新村民的进入对农村生态环境造成了压力。例如，Cortes et al.（2017）认为，消费乡村生态是新村民进入农村的重要动机，新村民的进入会导致农村人口结构变化以及基础设施和公共服务需求的复杂化，加大了农村生态退化以及生态韧性下降的风险。此外，具有较强经济实力和较高文化水平的新村民往往对生态环境的要求也更高，新村民喜欢田园风景但可能难以接受农业生产过程中的气味和噪声（Jackson and Kuhlken, 2006），这可能引发农村生活中新老村民的生态价值观冲突。例如，有的新村民除了自身实践亲环境行为之外，还试图根据自己的偏好改造农村，造成其与老村民的环境观念或者经济利益相冲突，进而导致村落整体的建筑环境和景观的破碎化（Smith and Krannich, 2000; Phillips et al., 2021; Willett, 2023）。总体而言，针对新村民进入农村这一新现象，国内学者较为关注其发生机制、驱动因素以及产生的社会经济效应等议题，而对于其造成的环境效应的关注程度不足（张瑛和雷博健，2022）。

（三）理论阐释：行动者网络理论及其适用性分析

新村民的进入会加剧农村生态环境因人口和资金等要素流动所带来的治理复杂性。在城乡要素流动过程中，农村不仅是新老村民进行各式各样的生产、生活和消费的场所，更是一个由诸多异质行动者相互作用而形成的网络关系空间。正如诸多学者所言，农村社区是不同行动者相互博弈的“角力场”，研究者需要从动态性、差异性和互动性来深度理解不同行动者对生态环境的影响（叶敬忠和陆继霞，2002; Liu et al., 2023）。

行动者网络理论作为社会学领域的经典理论，常用于分析农村区域社会治理（谢宗藩和王媚，2023）、乡村绅士化（谭华云和周国华，2022）等议题，重点聚焦人类行动者与非人类行动者（生态环境、技术、知识、政策等）的“转译”过程（问题界定、利益赋予、征召、动员、排除异议等）及其产生的行动者网络的动态变化。相较于利益相关者理论和博弈论等理论，行动者网络理论更加强调各行动者的异质性及其行为的动态性，即不同类型行动者的利益需求与行为方式等存在差异，且关键行动者所构成的行为网络并非静态的。

鉴于此，本文基于行动者网络理论构建分析框架，主要依据在于：第一，新村民的进入加剧了农村环境治理的复杂性，这与行动者网络理论的应用条件比较契合；第二，行动者网络理论不仅可用于分析各行动者的“转译”过程，还可剖析不同类型新村民对农村生态环境的利益诉求和行为动机；第三，行动者网络理论可以从微观角度揭示农村内部各行动者的行为及其相互关系对农村生态环境的影响，而不是基于土地产权和政治体制等宏观视角讨论新村民问题。

（四）分析框架：新村民进入的“转译”过程及其环境效应

本文借鉴行动者网络理论与农村环境治理的既有研究成果（陈秋红和李凡略，2022；谢宗藩和王媚，2023），并结合新村民进入农村的具体情境，构建基于行动者网络理论的新村民进入影响农村生

态环境的分析框架（见图1）。分析框架主要涉及四个行动主体，包括政府、村集体^①、新村民和老村民。一方面，新村民的生产生活方式对农村生态环境产生直接影响。农村生态环境是吸引新村民进入农村的重要原因，也是新村民进入农村生产生活的关键资源。农村生态环境既可能因新村民的环境友好行为而改善，也可能因新村民的掠夺式开发行为而退化。另一方面，新村民与其他主体互动所产生的间接影响。新村民进入农村加剧了行动者的异质性，这种异质性可能会打破原有行动者的关系网络（王身余，2008），从而间接影响农村生态环境质量。新村民与其他行动者之间的“转译”行为或者互动情况会影响新村民的生态环境保护行为。具体而言，新村民是否受到村集体的监督管理，村集体能否吸纳新村民的合理建议，新村民能否获得集体成员资格，这些均会影响新村民参与农村生态环境治理；新村民与老村民之间能否实现新老融合，关系着二者能否形成共同体合力保护环境；由于新村民常被认定不具备村集体成员身份，政府对新村民群体并不存在直接的“转译”行为，而是通过资源嵌入的方式影响村集体的“转译”行为，进而通过村集体间接影响新村民的环境治理方式。

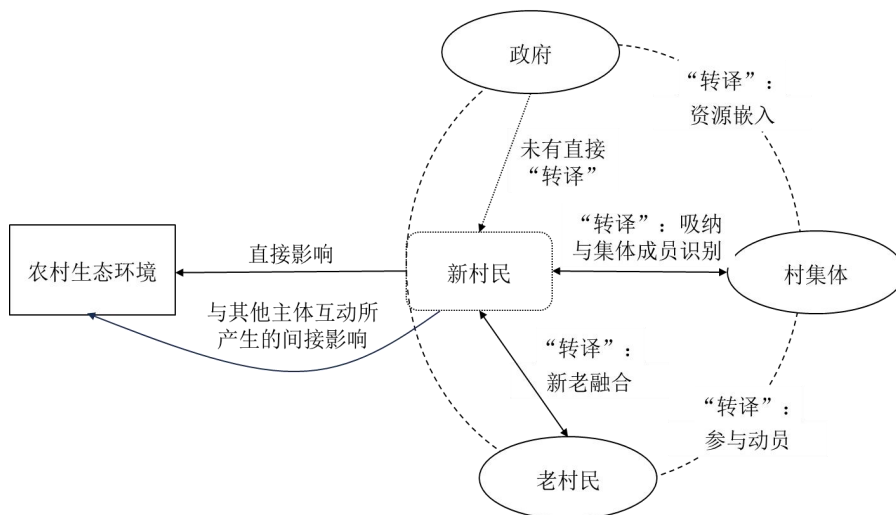


图1 新村民进入影响农村生态环境的分析框架

鉴于农村生态环境问题的复杂性、系统性和长期性，以及环境污染物的空间流动性，本文未采用水质、垃圾清运量等指标度量农村生态环境质量。参考陈秋红（2019）和公茂刚（2023）等学者的研究思路，本文以农村社区成员的“获得感”来反映农村生态环境的变化。具体做法是在调研中以“新村民进入农村后的环境变化情况”作为引导性问题，了解新村民进入农村前后村庄内青蛙和水生萤火虫等代表性物种的数量变化、水质变化、河流岸貌变化、村落景观变化等情况。需要说明的是，本文并未从问题界定、利益赋予、征召、动员等环节深度分析各行动者的行为变化，而是从直接影响和间接作用（关系网络）维度展开分析，旨在解释新村民进入对农村生态环境的影响及其作用机制，以期

^①依据《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”的规定，并根据褚庆宜和赵祥云（2023）、王怡（2023）等学者的研究，本文以“村集体”作为本文分析的“四个关键主体”之一，主要包括村党组织和村民自治组织等。

用辩证视角看待新村民进入农村的现象，为中国畅通城乡要素流动、创新农村生态环境治理模式提供新的参考。

三、研究方法 with 案例介绍

（一）研究方法 with 数据获取

为更好地揭示新村民进入农村的过程及其环境效应，本文采取纵向案例研究方法。与传统的单案例、多案例研究相比，纵向案例研究方法适合复杂、跨层次和动态演进的问题，能够突出案例发展的过程性（王凤彬和张雪，2022）。高水平的案例研究必须考虑研究结论的一般性，使之能够代表某一类型的案例而非单独的个例（张静，2018）。课题组通过对一手资料与二手资料互相验证，形成了“证据三角形”，为本案案例研究提供了翔实的资料支撑。首先，本文对案例村庄的生态环境变化、新村民下乡居住原因、新村民参与环境治理行为、新老村民交往互动等内容进行梳理分析，得出初步结论。其次，为阐释案例村庄新村民影响生态环境的机制，本文以新村民在村的主要活动和环境治理参与行为作为主要分析单元，构建包含新村民在内的行动者关系网络，分析不同行动者行为和网络关系的变化，解析新村民进入影响农村生态环境的机制。

课题组自 2008 年开始对岑卜村进行追踪观察，每年均进村调研 1~2 次，积累了丰富且多元的一手和二手数据（见表 2）。其中比较集中的调研包括：2016 年 6—9 月开展新老村民融合问卷调查，并对 10 名新村民进行半结构访谈；2018 年 7 月进行为期 10 天的驻村调查；2021 年 8—9 月对镇政府和村集体相关人员进行深度访谈；2023 年 4 月对 8 名新老村民进行回访；2023 年 11 月对村支书、3 名新村民展开回访；2024 年 1 月对镇领导进行结构化访谈。此外，课题组整理了青浦区官方微信公众号和官网等宣传平台上的有关报道和数据，并在实地访谈中对有关报道和数据验证核实；课题组还收集了当地新村民新浪博客的博文、案例村的村庄规划等材料，试图通过翔实资料展现新村民进入影响农村生态环境的全过程。

表 2 案例资料获取方式	
资料类型	资料获取方式
一手资料	新村民、老村民、村干部和乡镇领导等受访对象，采用问卷调查、半结构化访谈等方式获取资料
二手资料	通过咨询地方政府工作人员获取上海乡村社区规划、上海市青浦区现代农业相关文件、村镇村庄设计规划、乡镇河道整治与环境综合治理等相关资料；通过新村民的博客文章、地方媒体新闻稿件、俱乐部与农场宣传招聘资料、民宿宣传资料等渠道获取相关信息

本研究主要涉及镇政府相关部门、新村民、老村民和村集体等关键主体。一方面，对农业农村、生态环境等政府部门工作人员、部分新村民进行半结构化访谈，并结合问卷进行一些针对性调查。课题组分别在 2010 年、2016 年、2021 年和 2023 年对部分新村民进行单独访谈，记录新村民进入农村的环境行为和他们眼中的农村环境变化。另一方面，对村干部和部分老村民进行半结构访谈。根据新村民反馈的基本情况，选择部分与新村民交往密切的老村民，以及部分村干部等进行访谈，以了解新村民参与环境治理的行为。

（二）案例简介

岑卜村属于典型的江南水乡村庄，距离上海市人民政府和青浦区人民政府分别约 60 千米和 20 千米，距离淀山湖约 2 千米。全村拥有 9 条村级河道，河网纵横，自然条件和生态环境优越，2009 年获全国首批“生态文化村”称号，2022 年被评为上海市第四批乡村振兴示范村。本文选取其作为案例村具有典型性和代表性：第一，随着乡村生态价值、文化价值等多元价值的凸显，新村民进入农村已成为诸多区域城乡融合发展的新现象。岑卜村新村民的群体规模与类型不断发生变化，在东部沿海区域或大都市郊区中具有较强的典型性。第二，岑卜村新村民的进入具有阶段性与动态性，对应着不同区域乡村人口流动的不同发展阶段。岑卜村虽然是大都市近郊农村，但其反映出的人口流动特征是其中部或东部非近郊农村正在经历或将要发生的。岑卜村所呈现的新村民进入过程和实践困境，可为其他地区提供现实借鉴。

目前岑卜村共有 365 户居民，其中新村民 60 多户。新村民主要以城市中产阶层为主，没有本村户籍，大多是租客或创业者，受教育程度和收入水平均较高。一部分新村民以居住生活为主，另一部分主要经营民宿客栈、咖啡厅、生态农场等。新村民进入岑卜村的群体规模与主体类型不断变化，其发展历程见图 2。

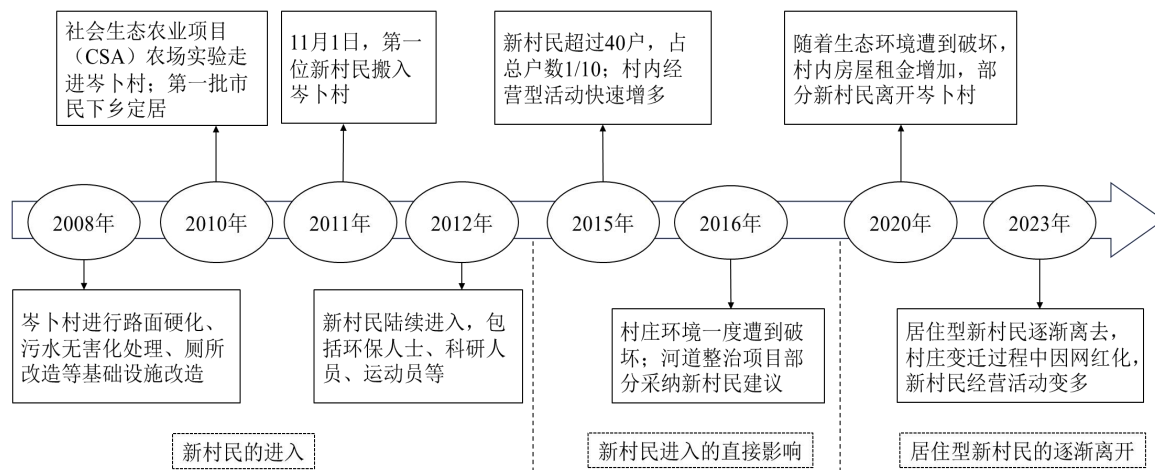


图2 新村民进入岑卜村的发展历程

具体来看，2008 年岑卜村基础设施逐步完善，开始出现市民下乡定居现象。能追踪到的第一位新村民于 2011 年 11 月搬入岑卜村后，之后新村民群体逐步扩大，新村民的身份特征和进入农村的动机也逐步多元化。2015 年，新村民户数占比超过 1/10，并且村内经营性活动快速增加。这一过程中，岑卜村的生态环境发生较大变化，村庄环境一度遭到破坏。课题组对岑卜村跟踪调查发现，新村民的进入并未带动农村生态环境的改善，甚至导致环境资源的消耗和生态环境质量的下降。根据 2016 年的实地调研数据，62% 的老村民认为新村民对农村生态环境改善没有任何帮助。在 2023 年的访谈中，很多老村民认为经营型新村民破坏了村落的生态环境。2020 年前后，部分新村民因为岑卜村生态环境的恶化以及房租的上涨而选择离开。据了解，有 10 多位新村民搬离了岑卜村，进入淀山湖旁其他生态环境优美的村庄居住。

四、案例分析

（一）新村民进入的直接影响

1.新村民进入农村的群体多元化和动机多样化。岑卜村因生态环境优势吸引大量新村民进入村庄。其中，第一批新村民以居住型为主（侧重生态环境保护），并形成以个别新村民为中心、以生态趣缘为联结的非正式组织，积极参与本村环境治理。新村民的进入为岑卜村提供了更多发展契机。随着新村民群体规模的扩大，其下乡动机也愈加多样，除居住型新村民外，经营型新村民（侧重于经营创业）开始出现。梳理发现，2012—2018年，新村民尤其是居住型新村民数量快速增长（见图3），并于2018年达到顶峰。随后，由于部分居住型新村民离开或转变为经营型新村民，居住型新村民和新村民总量开始下降，而经营型新村民总量增加。

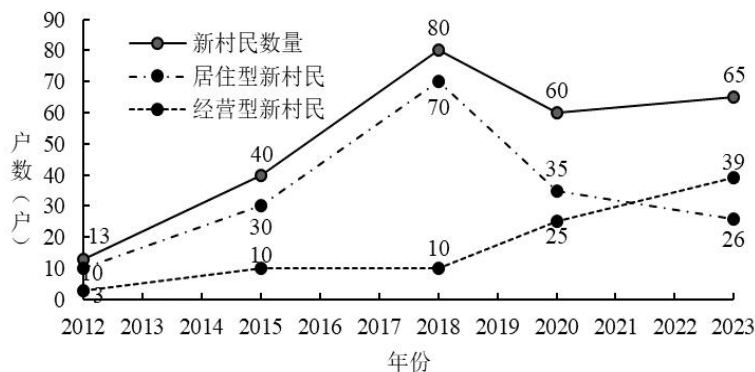


图3 岑卜村新村民数量与结构变化（2012—2023年）

经营型新村民主要以盈利为目的，从事生态农业和休闲旅游相关活动，包括经营民宿、咖啡屋、私房菜、皮划艇俱乐部等。其中，部分经营型新村民仅将其作为城市主业外的副业，主要用于满足自我和亲友的生态需求。还有些居住型新村民从岑卜村来往的人群中发现商机，逐步转为经营型新村民，并通过商业化和资本化的运作方式攫取生态环境的溢价。例如，部分新村民利用城市人群对岑卜村萤火虫的好奇心，组织各种低端的观光体验活动，兜售虚假的“自然知识”，甚至默许游客捕捉萤火虫。对这些经营型新村民而言，岑卜村仅是一个具有商机的符号。若村庄生态环境被破坏，该群体会随之转移到其他农村区域或开辟新的盈利点。

经营型新村民的进入为本地村民带来了更多房租和就业收入，但该类群体的大量进入，对生态环境造成潜在威胁。部分新村民在博客中记录岑卜村正在消失的生态原貌，例如特色的砖路、灰瓦白墙的小平房、路边的香樟树、河岸的栀子花、湖里的鱼虾；取而代之的是更加宽阔的柏油路、西式两层小洋楼、建筑旁的垃圾、散发臭味的河水。随着新村民进入农村动机的多元化，居住型新村民对农村生态环境的保护作用逐渐削弱，甚至最终出现生态环境恶化的意外后果。老一批新村民代表讲了令人惋惜的环境变化：

“两三年前刚来的时候，湖已经不是清澈见底的了，但是那时候夏天大家还能下去游个泳，然后到第二年，湖水就开始发臭，有当地人提醒我们没事不要下水了，说这个水已经会引发皮肤问题了。”

综上所述，不同类型新村民的城市身份、主要诉求及其对生态环境的影响不同，具体梳理见表3。

表3 岑卜村不同类型新村民的主要诉求及其对环境的影响

新村民的主要类型		城市身份	主要诉求	对生态环境的主要影响
居住型	休闲居住型	环保人士、艺术家、上班族、建筑师等	优良的生活环境、完善的基础设施	生活消耗、有机耕作
	养老居住型	网络博主、国企退休员工、私企退休员工	优良的生活环境、和谐的人际关系	生活消耗、有机耕作
经营型	生态农业经营类	自然教育者、农耕实践者	较好的生态环境和土壤条件	净化水质、保护农田生态，农耕体验等经营活动带来生活垃圾等问题
	商业经营型	以皮划艇运动、自然教育、乡村旅游等为主题招揽顾客的经商者	稳定的经营环境、持续的游客往来	高强度外来人流物流对生态环境造成压力，带来大量经营性排污，干扰治理秩序

2. 不同类型新村民的治理行为及其影响。居住型新村民对农村生态环境的影响以生活消耗为主，部分积极参与村落环境治理。例如，一些居住型新村民积极组织微信群讨论村落环境治理问题，并分享一些专业性建议，促进形成松散的环境友好型的利益共同体。皮划艇俱乐部（居住经营混合型）经常组织会员和游客一起清除河岸两旁的福寿螺卵，对福寿螺这一入侵物种的繁殖扩张起到抑制作用。一些新村民还在微信群中组织志愿者定期捡拾道路两旁、小树林和河道中的垃圾。部分具有生态学和环境规划专业背景的新村民，还积极主动参与村“两委”和乡镇政府组织的治理座谈会，提出河道自然坡岸建设等建议。调查中有新村民表示：

“2016年，镇政府针对岑卜村河道整治项目，邀请了部分新村民进行座谈会。我们在会上反对原定的驳岸硬化方案，并凭借自身环境规划与生态学的专业能力给出生态驳岸设计方案。”

而经营型新村民的经营行为常对农村生态环境造成威胁。例如，经营民宿餐饮、自然教育、休闲体验的新村民，以及打着新村民旗号的外来经商者，在周末、节假日期间带来大量游客进村露营、参观，在破坏绿地等生态景观的同时造成了交通堵塞、垃圾乱丢、噪声扰民等一系列问题，直接破坏了案例村的生态环境。在经济利益的驱动下，部分经营型新村民的经营行为也发生变化。例如，原本从事生态农业的新村民，会逐渐转向利润更高的农业体验、经营民宿等经营活动。后来的一些新村民强烈感受到了生态环境的现实与预期之间的巨大落差。对此，新村民代表指出：

“听来了七八年的新村民说村里的土路、猫头鹰、刺猬什么的，没来之前我们也期望看到这些，但在我来的时候已经非常少见了。”

居住型新村民的亲环境行为也并非稳定不变。针对经营型新村民过度利用村庄生态价值攫取经济利益的行为，居住型新村民虽然有异议，但无法联合老村民做出回应与制衡。部分居住型新村民认为自己保护的生态环境总是被经营型新村民破坏，不再愿意参与有组织的环境治理，甚至放弃与其他新老村民的互动。结果导致新村民与农村环境之间处于一种“常态消耗、零星治理”的状态。更为直观的是，村庄许多原始生态景观正在消失，包括岑卜村原本随处可见的标志性物种——萤火虫也随着栖

息地的破坏而难觅踪影。

不同类型新村民的具体行为不同，产生的结果不同，并由此引发的环境效应导向也不同，具体见表 4。

表 4 不同类型新村民的实践行为及其环境效应

新村民行为	具体行为	结果	环境效应导向
居住型行为	租房租地	租金上涨；老村民囤房选客	从起初具有环境保护意愿变为后续“沉默的大多数”，部分私人活动也影响农村环境自净能力
	生活环境改造	闲置农房变废为宝	
	利用网络分享生活	村庄知名度提高；媒体报道	
	组织亲友游玩	带动亲友入住；带来更多环境负担	
	参与治理座谈会	参与河道整治项目方案的制定；环境保护动力逐渐被其他群体的行为干扰消耗	
经营型行为	开办农场与社区农业	土壤修复、农田环境改善，赋闲老村民再就业	交通拥挤，垃圾增多，各种破坏环境的行为增加
	开办经营性场所	老村民效仿创业；吸引游客	
	开办兴趣俱乐部	知名度提高；吸引趣缘群体	

（二）新村民与其他行动者的网络关系对农村生态环境的间接影响

由上述分析可知，案例中不同类型新村民的环境行为存在较大差异，比如在资源利用、村庄发展、环境保护和设施共享等方面。结合前文的分析框架，本部分基于行动者网络理论分析新村民的进入何以影响农村生态环境。

1.新村民与政府的关系：吸纳与回应性不足。在当前的制度体系和政府规制下，新村民的角色定位不明确，使得他们的人力资本、社会资本等资源优势未能充分发挥作用。同时，实践中基层政府难以及时回应居住型新村民的生态诉求，导致该类群体参与环境治理的积极性降低，进而影响生态环境治理绩效。一方面，地方政府未及时吸纳新村民的建议。虽然地方政府采取项目制改善了案例村庄的生态环境，打造了绿地、河岸等公共空间，但此方式难以满足新村民对村庄人居环境改造的建设需求。部分新村民反对美丽乡村规划中硬化河道的改造方案，地方政府虽然采纳了其中部分意见，但后续在农村生态环境治理中并未持续动员、吸纳相关新村民参与决策。另一方面，基层政府对新村民群体的回应性不足。基层政府对新村民进入农村的重视程度是影响新村民参与治理的重要因素。新村民由于无法获得村集体成员资格，难以通过正式制度或以合理方式参与村庄治理，只能保持外来者身份。而乡镇政府很难将新村民的利益诉求放在与农村原始村民利益诉求同等重要的位置，甚至部分乡镇干部将新村民群体视为外来风险给予排斥，不愿意回应新村民诉求。地方政府、基层政府对新村民的吸纳与回应性不足，导致了新村民对村庄规划与环境治理事项产生“难参与、耗精力”的行为反应。

2.新村民与村集体的关系：村集体成员资格与新村民利益差异。一是现有制度没有赋予新村民村集体成员决策权。新村民并非村集体成员，虽然依法租赁宅基地且进行生活与经营活动，也为农村集体发展贡献资金、技术等，但现有法律并未依据新村民的居住与经营事实明确界定其为村集体成员，

导致其生态权益与治理责任不清。比如，受高租金、短租期等因素的影响，新村民对宅基地与耕地的经营权缺乏长期稳定的预期，难以推动环境友好型的生产实践，这将在很大程度上影响新村民在农村的长期投入和环境保护行为。二是村干部未重视居住型新村民的利益诉求。不同类型新村民利益诉求的差异性导致农村社区治理呈现复杂性特征。村干部是运用国家行政权力回应民众利益诉求的末梢执行者，其对农村居民诉求的回应度会影响到居民的环境参与行为。例如，不同类型新村民针对农场生态耕作的利益诉求差异较大，居住型新村民更多关注“有机食品”，而经营型新村民则关注“售卖流量”；而村干部的决策行为更多从整村经济维度出发，包括本村的就业机会和农产品销售情况等，常常忽略居住型新村民的利益诉求，最终导致居住型新村民参与环境治理的积极性下降。

3. 不同类型新村民之间的关系：环境治理行为的异质化。不同类型新村民进入农村的动机不同，必然导致其参与环境治理的意愿和行动存在差异，这加剧了新村民进入影响农村生态环境的不确定性。一方面，新村民群体参与环境治理的行为选择存在较大差异。大部分居住型新村民会因偏好优质的生态环境而选择主动参与环境治理，而经营型新村民则需要根据外部环境变化和内在认知进行利弊权衡（唐林等，2019），并不一定会参与环境治理。例如，针对公共空间旅游化过程中游客捕捉萤火虫、乱扔垃圾等行为，经营型新村民很少采取措施进行管理或规制。在农村环境治理过程中，部分居住型新村民主要因为岑卜村相对城镇地区的房租低廉而选择定居，他们对环境的变化不敏感，也没有主动参与环境治理的意愿。另一方面，新村民的异质性为农村社区公共性的重建带来挑战。在农村居民的流动性和异质性增强的背景下，新老村民的共享利益逐渐变少，社会交往关系越发疏离。特别是初具规模的新村民群体会带来村庄社会结构的变化，但新村民之间、新老村民之间缺乏集体决策机制，难以形成环境治理的责任共同体。良好的生态环境具有公共性和本土特征，而新村民具有异质性与流动性，进而使得新村民群体虽然拥有发展农村生态环境的人力、物力、财力等资源禀赋，但他们可以选择不承担改善农村生态环境的职责。

4. 新村民与老村民的关系：环境行为、观念等方面的冲突。新村民和老村民对农村生态环境存在不同的价值偏好，导致两者的利益矛盾比较突出。一方面，新老村民在生态环境的利用与保护等方面存在矛盾冲突。例如，居住型新村民不愿意通过生态旅游等方式开发村庄，而老村民认为旅游是增加村民收入的重要手段；新村民希望保留村落环境本底与自然村貌，而老村民更期望硬化道路、建设小洋房等。另一方面，新村民没有村集体成员资格而被排斥在村级事务的决策之外，不能享有与老村民平等的主体地位。例如，面对美丽乡村建设的禁养令，居住型新村民通过自发组织形成农村生态环境保护小组并提出异议（种养结合对环境有好处），而大多数老村民倾向于接受补贴、支持禁养（更加关注河道清洁程度和补贴等现实问题），甚至集体抵制少数新村民的饲养畜禽“违规”行为（后来被村干部强制禁养）。新老村民的冲突削弱了新村民参与农村环境治理的意愿，不利于形成社区多元主体的治理合力。这也说明，良好的生态环境、社区文化和社群关系是紧密相连的。正如姜利娜和赵霞（2020）指出的，若要实现生态环境有效供给，必须通过沟通协调机制确保行动者达成共识并实现权、责、利合理分配。

（三）案例小结

面对城乡要素流动中农村生态环境治理日益复杂的现实情景，新村民的进入必然使得多元主体互动的交易成本发生变化。由上述分析可知，新村民的进入使得以邻里关系为基础的行动者网络关系被打破，推动了不同行动者及其相互之间关系的动态变化，但新的稳定有序的关系网络尚未形成。新村民的进入使得农村原有行动者网络关系由均衡转向非均衡，这对农村生态环境产生了负面影响。新村民进入农村的动机和身份不同，加剧了行动主体之间在经济、社会、环境等方面的冲突，不利于形成新的稳定有序的关系网络。不同行动主体之间的冲突，会加剧稀缺性资源的竞争性利用，不利于生态环境的合力治理。例如，村集体成员的法律界定不明晰导致不同类型集体成员间生态权益纠纷与治理权责不清，基层政府对新村民群体的利益诉求回应不足，村集体难以利用新村民的人力资本和社会资本优势助推村级公共物品的有效供给等。

案例中，随着新村民进入农村规模的扩大，新村民对原有稳定的行动者关系网络的冲击也进一步加剧。不同类型新村民之间、新村民与其他群体之间的问题识别、利益调解等面临更高的沟通成本，使得生态环境治理更为困难，具体见图4。在问题界定阶段，由于新村民进入农村的动机多样，生态环境成为不同行动者参与岑卜村治理的“强制通行点”^①。新老村民的租赁矛盾、发展观念冲突等难以得到有效解决。新村民作为核心行动者，并没有获得村集体成员资格。这些导致农村生态环境陷入“保护与利用难平衡”的治理困境。在利益赋予阶段，不同行动者存在不同的行动动机与行动目标。基层政府没有搭建良好的沟通平台，不能有效回应新村民的环境诉求。村集体未能通过利益赋予的方式，增强新村民改善农村生态环境的动力。在征召阶段，由于新村民作为农村社区特殊成员的权利和责任不清，地方政府对新村民的政策征召态度从起初的吸纳转变为后续的不闻不问，这种态度转变不利于各行动者合作解决问题。在动员阶段，地方政府和基层政府的行政动员存在不同程度的缺位，针对新村民参与生态环境保护的激励约束机制较为缺乏。村集体虽然在初始阶段通过情感动员等方式凝聚新村民的参与共识，但后续发展过程中，村集体未能通过利益动员方式让新村民“融村”，造成行政动员的缺位。总之，新村民村集体成员资格缺失导致其权、责、利缺乏保障，新村民缺乏与老村民平等对话的主体地位，使得关键行动者难以形成“外源动力+内生动力”的社区发展合力。

新村民的“转译”行为和行动者关系网络的重塑体现了行动者利益诉求的动态变化及其相互制衡，这一过程未能通过相应的征召与动员、排除异议来实现环境公共品的有效供给。针对案例村的生态环境在不断恶化的事实，地方政府作为制度设计的重要参与者，应在现有的农村土地集体所有制和农村宅基地制度等制度安排下，通过创新农村治理方式来保障新老村民的利益诉求；基层政府应及时回应多主体的行动诉求以吸纳新村民持续参与村庄建设，使其发挥技术和资本优势；村集体可搭建沟通平台，助力新老村民之间建立紧密且互利互惠的网络关系，以降低新村民进入给环境带来的负面影响。

^①问题呈现阶段，不同行动者常对关注对象加以问题化，而“强制通行点”是行动者网络理论中的一个专业术语，是指需要解决的核心问题。

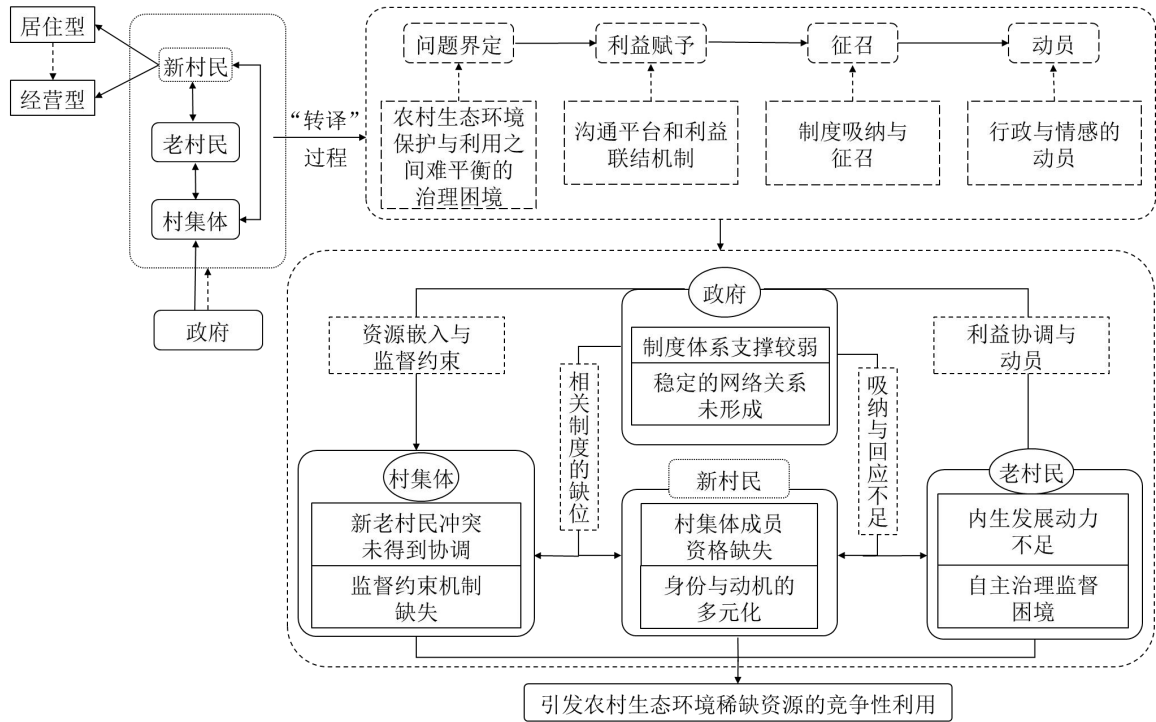


图4 新村民进入对农村生态环境的间接影响

五、进一步讨论

（一）新村民影响农村生态环境的机制

新村民进入对农村生态环境的影响取决于相关行动主体“转译”过程是否形成稳定的网络关系。依据前文的分析，新村民的进入使得其他行动者在“转译”过程中的角色呈现动态变化，但尚未形成良性有序的网络关系，这进一步加剧了稀缺资源的竞争性利用（具体见图5）。一方面，新村民的进入直接作用于农村生态环境。新村民群体通过自我实施亲环境行为并参与政府的农村环境治理决策，缓解其生产生活方式带来的环境负效应。早期新村民对农村生态环境带来一定的正向影响，各行动者因利益联结共同编织了一个有序的关系网络。例如，新村民通过租赁关系与老村民建立经济联系，并形成共同的利益关系体；地方政府和村集体通过征召与动员等方式吸纳新村民，促使新村民与其他群体形成环境保护责任共同体。另一方面，新村民与其他行动者之间的网络关系间接作用于农村生态环境。例如，新村民通过房屋租赁、文化渗入等方式影响老村民的生态环境治理行为，老村民则是通过邻里关系与经济联系等影响新村民的融入。随着新村民群体规模的扩大，该群体与其他行动者的关系不断转变，不同行动者之间的利益冲突加剧，导致稳固有序的关系网络难以形成，引发新村民对农村生态环境造成负面影响。针对农村生态环境保护与利用等核心问题，地方政府和村集体未对新村民的行为加以监管与引导，特别是村集体未能通过创新治理方式为新老村民创建利益表达渠道和提供决策参与平台，地方政府也未以村集体为纽带对新村民这类新兴主体及时回应，进而使得新村民群体在征召阶段未转化为改善农村生态环境的重要支撑力量，甚至在利益驱动和监管缺失等因素的诱发下，部

分居住型新村民转变为经营型群体。基层政府和村集体在其他行动者的“转译”过程中未持续吸纳新村民意见，更未捕捉识别不同类型新村民进入农村的驱动因子。

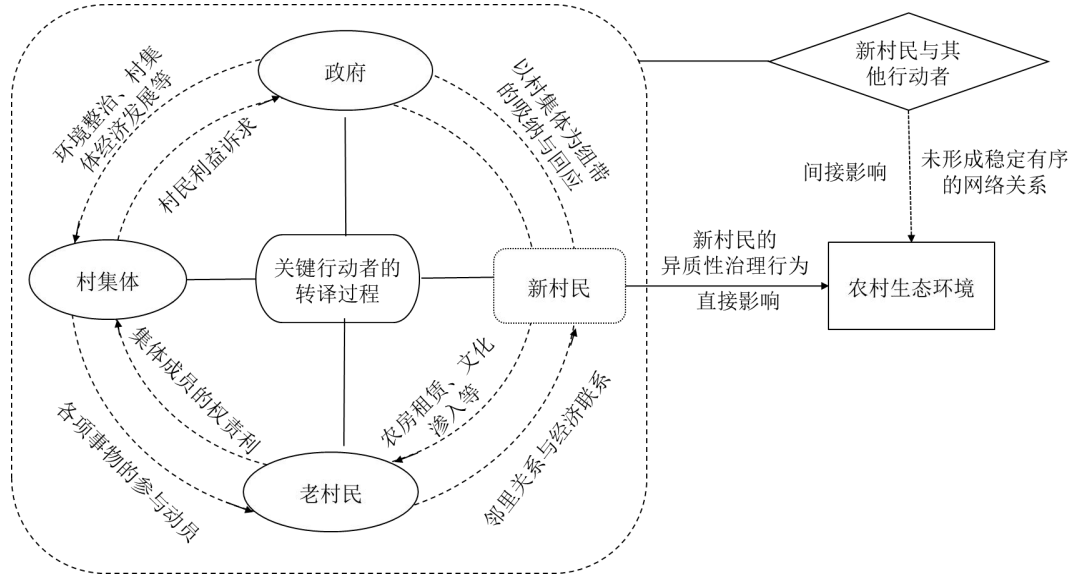


图5 新村民的进入影响农村生态环境的机制

新村民作为具备人力资本优势的新群体，其行为变化并非同质的或静态的，而是多元主体进行互动的动态结果。由于基层政府对新村民的利益诉求存在回应不足，导致居住型新村民的环保偏好与环保行为未充分发挥作用，甚至部分居住型新村民转变为经营型新村民，开始破坏生态环境，其他大部分居住型新村民则变为“沉默的大多数”。与此同时，新村民对村落的住宅空间条件、流转产权保护与生态环境治理等诉求呈现动态变化，这些变化会加剧农村生态环境治理的复杂性与多样化。总之，随着新村民的进入，原有的以邻里关系为基础的社区行动者关系网络被打破，而新的稳定有序的关系网络尚未形成，这种冲突变化不利于生态环境的治理和保护。因此，新村民改善农村生态环境的关键在于各行动者共同重构新的稳定的关系网络，促进新村民与其他群体形成农村生态环境治理共同体，最终通过内外部力量的持续互动来实现环境治理效能的提升。该结论与其他学者的研究发现基本一致（王亚华等，2022；苏毅清等，2023）：农村自然风光是乡村天然的“公共池塘资源”，政府、村集体和村民等行动者如何搭建良好的沟通平台并形成责任共同体，是影响公共物品供给的关键。

（二）进一步思考

新村民进入农村必然会带来经济、社会等方面的重构，也会成为乡村振兴和城乡融合的重要路径。随着城乡要素自由流动进程的纵向推进，城乡人口的双向流动现象将更加普遍，甚至可能成为中国未来城乡融合发展的重要表征。如何更好发挥新村民进入农村的作用，促进农村生态环境等公共物品有效供给，已成为当前城乡融合发展趋势下亟待回答的实践议题。无论是劳动力外流严重的“空心村”，还是城市居民流入的“美丽乡村”，如何在尊重乡村差异性发展规律的基础上激发乡村内生发展动力，仍是乡村振兴的共识性问题。为此，学术界需要深刻认识城乡要素流动所带来的经济效应、社会效应

和生态效应，以下问题仍值得进一步讨论。

一是城乡要素双向流动背景下农村生态环境治理的集体行动命题。已有的农村集体行动研究更多聚焦于中国语境下劳动力外流问题，而对新村民流入农村后所引发的集体行动研究较少。乡村的多元价值不仅依附于农村的土地与住宅，更依附于生态环境以及乡土文化能够为村庄带来的发展潜力（曾维和咸鸣霞，2021）。实践中，新村民更多流向大都市或东部都市的城郊，大部分农村仍面临青壮年劳动力外流问题，农村人力资本存量日益减少，熟人社会的关系网络也日趋瓦解，这导致老村民对农村生态环境问题的治理动力不足。新村民进入农村属于基层治理中的新问题与新现象，该类群体具有教育背景、经济实力等优势，但是，由于新村民的职业身份复杂化，不同新村民进入农村的动机和利益诉求差异较大。如何让他们发挥乡村生态环境治理优势？如何减少经营型新村民对农村生态环境的破坏？如何让新老村民形成合力进而发掘村庄发展内生动力？地方政府与村集体如何赋予新村民更多的权能并促使其发挥积极作用？这些理论问题有待探索。

二是基于开放权利的新老村民乡村治理合作的实践问题。权利开放秩序是一套开放包容的社会秩序（钱文荣和郑淋议，2021），新村民的进入如何持续提升乡村生态环境价值，政府亟待通过正式制度解决多方深层次的利益冲突以实现生态环境价值重塑。实践中，新村民群体的异质性较强，目前政府、村集体和老村民等乡村治理主体对新村民群体的整体认识不足，特别是制度性赋权与保障的缺位，导致新村民的角色定位存在偏差。为避免新村民群体规模变化所引发的负面效应，政府如何重塑新村民在乡村治理中的角色并且破除相关制度障碍？如何以村集体为纽带的政民互动关系来促进新村民环境治理行为？如何通过明确“权、责、利”等方式激励或约束新村民？这些属于实践难点，也是城乡融合发展中的重要议题。

六、主要结论与政策启示

在中国城乡融合发展的重要时期，如何促进城乡人口的单向流动转为合理有序的双向流动，进而为乡村发展提供更多的人力资本、激发乡村发展活力，是加快实现农业农村现代化的关键难题。新村民进入对农村地区的经济发展、社区治理、环境保护的影响复杂且深远。研究发现，新村民进入能够在一定程度上为乡村发展带来新机遇，但随着新村民群体规模的不断扩大和经营型新村民的增多，农村稀缺资源的竞争性利用加剧，这极易给生态环境造成负面影响。第一，新村民进入农村的动机及其对环境的治理行为直接影响农村生态环境，居住型新村民通过环境友好行为对农村生态环境产生积极影响，而经营型新村民对农村生态环境多为负面影响。第二，新村民的进入使得各行动者之间的网络关系由均衡转向不均衡。经营型新村民对环境的破坏行为未能得到有效规制和引导，还会削弱居住型新村民参与环境治理的积极性，加剧新村民进入对农村生态环境的负面效应。第三，新村民作为农村社区特殊成员的权利和责任不清，是他们与政府、村集体和老村民等主体难以形成稳固关系的重要原因，这导致政府和村集体等关键主体未能发挥动员与征召、排除异议等正向功能。

本文对大都市或东部都市的城中村或城郊，以及中西部具备丰富旅游资源的偏远乡村，具有一定的政策启示。第一，针对东部沿海等具备区位优势和生态特色的农村区域，地方政府应依法制定新村

民融村的行动方案，基层政府和村集体应建立有效的沟通、协商平台，及时调解不同群体之间的矛盾。特别是当前新村民在农村社区的决策权和对发展成果的占有权存在一定程度上的缺失，可通过制度性准入、制度性监管和制度性保障等措施，来激励或约束外部群体的直接行为。例如，在农村宅基地产权结构、非本集体经济组织成员资格认定等方面设计差异性准入门槛或约束规则，使之通过明确的制度性赋权提升居住型新村民融村的归属感，以及通过不同层面的政策设计来约束不同类型群体下乡的生态争利行为。第二，针对中西部具备旅游资源、文化景观等优势农村区域，需通过制度设计来调整人口外流和少部分人口流入所引发的关系网络变化，使得各行动者之间形成稳定有序的网络关系，最终服务于生态环境治理，降低村庄衰落风险。具体而言，地方政府需要聚焦配套设施、服务保障等问题，村集体需要完善社区机制，建立多元主体的协同治理机制，约束新老村民的生态利益争夺行为，进而通过问题识别、利益调解和多方动员等方式形成农村生态环境治理合力。

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.陈秋红、李凡略, 2022:《政府履责状况如何影响养殖废弃物资源化利用及其改进——来自生猪养殖主体的微观证据》,《中国农村经济》第9期,第100-123页。
- 3.褚庆宜、赵祥云, 2023:《县域统合:乡村产业转型升级中的政府行为逻辑——基于陕西省柞水县木耳产业发展经验的分析》,《中国农村观察》第4期,第30-48页。
- 4.戴柳燕、周国华、何兰, 2019:《乡村吸引力的概念及其形成机制》,《经济地理》第8期,第177-184页。
- 5.公茂刚、刘涛、伊珂萱, 2023:《“三权分置”下农地与金融融合发展研究》,《金融发展评论》第12期,第61-79页。
- 6.姜利娜、赵霞, 2020:《农村生活垃圾分类治理:模式比较与政策启示——以北京市4个生态涵养区的治理案例为例》,《中国农村观察》第2期,第16-33页。
- 7.李芳华、姬晨阳, 2022:《乡村振兴视角下的农村劳动力回流弹性估计——基于空间断点回归的研究》,《中国农村经济》第2期,第36-55页。
- 8.李雪峰、高远卓、卢海阳, 2023:《外出务工经历对返乡农民工参与农村公共事务治理的影响》,《中国农村观察》第4期,第70-88页。
- 9.李增刚, 2018:《农民进城、市民下乡与乡村振兴》,《学习与探索》第5期,第100-107页。
- 10.林亦平、魏艾, 2018:《“城归”人口在乡村振兴战略中的“补位”探究》,《农业经济问题》第8期,第91-97页。
- 11.刘洪银, 2021:《构建人才返乡下乡的有效机制论析》,《中州学刊》第4期,第34-40页。
- 12.刘祖云、刘传俊, 2018:《后生产主义乡村:乡村振兴的一个理论视角》,《中国农村观察》第5期,第2-13页。
- 13.潘家恩、吴丹、刘坤, 2022:《乡村要素何以回流?——福建省屏南县文创推进乡村振兴的经验与启示》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期,第75-90页。
- 14.钱文荣、郑淋议, 2021:《构建城乡人口双向流动与融合的制度保障体系——从权利开放理论到村庄开放实践的分析线索》,《南方经济》第8期,第24-34页。

- 15.任远、施闻, 2017: 《农村外出劳动力回流迁移的影响因素和回流效应》, 《人口研究》第2期, 第71-83页。
- 16.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。
- 17.谭华云、周国华, 2022: 《基于行动者网络理论的乡村绅士化演化过程与机制解析——以广西巴马盘阳河流域为例》, 《地理学报》第4期, 第869-887页。
- 18.唐丽桂, 2020: 《“城归”、“新村民”与乡村人才回流机制构建》, 《现代经济探讨》第3期, 第117-122页。
- 19.唐林、罗小锋、黄炎忠、余威震、张俊飏, 2019: 《主动参与还是被动选择: 农户村域环境治理参与行为及效果差异分析》, 《长江流域资源与环境》第7期, 第1747-1756页。
- 20.王凤彬、张雪, 2022: 《用纵向案例研究讲好中国故事: 过程研究范式、过程理论化与中西对话前景》, 《管理世界》第6期, 第191-213页。
- 21.王身余, 2008: 《从“影响”、“参与”到“共同治理”——利益相关者理论发展的历史跨越及其启示》, 《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》第6期, 第28-35页。
- 22.王素洁、李想, 2011: 《基于社会网络视角的可持续乡村旅游决策探究——以山东省潍坊市杨家埠村为例》, 《中国农村经济》第3期, 第59-69页。
- 23.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。
- 24.王怡, 2023: 《生活方式下乡与价值博弈: 一项基于青年自发参与未来乡村实验的研究》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第4期, 第22-34页。
- 25.王轶、刘蕾, 2022: 《农民工返乡创业何以促进农民农村共同富裕》, 《中国农村经济》第9期, 第44-62页。
- 26.魏后凯, 2020: 《深刻把握城乡融合发展的本质内涵》, 《中国农村经济》第6期, 第5-8页。
- 27.魏后凯, 2024: 《准确把握统筹新型城镇化和乡村全面振兴的科学内涵》, 《中国农村经济》第1期, 第2-5页。
- 28.夏金梅、孔祥利, 2019: 《“城归”现象: 价值定位、实践基础及引导趋向》, 《经济学家》第12期, 第58-67页。
- 29.谢宗藩、王媚, 2023: 《农村社区治理网络再构——以湖南省石门县杨坪社区“两联两包”治理模式为例》, 《中国农村观察》第4期, 第49-69页。
- 30.叶敬忠、陆继霞, 2002: 《论农村发展中的公众参与》, 《中国农村观察》第2期, 第52-60页。
- 31.叶兴庆, 2016: 《农业供给侧改革呼唤更多“城归”》, 《人民日报》12月19日05版。
- 32.袁云志、刘平养, 2023: 《新村民的进入对农村社区的影响——以上海市岑卜村为例》, 《复旦学报(自然科学版)》第2期, 第238-247页。
- 33.曾维和、咸鸣霞, 2021: 《衰落风险与村庄共同体治理——基于“金陵首富村”全面振兴的案例分析》, 《中国农村观察》第1期, 第22-39页。
- 34.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。
- 35.张启春、梅莹, 2020: 《长江经济带人口空间分布的“逆城市化”趋势及影响因素研究》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期, 第43-53页。

- 36.张瑛、雷博健, 2022: 《大都市远郊区乡村绅士化表征和机制研究——以北京市北沟村为例》, 《农业现代化研究》第3期, 第398-408页。
- 37.Chen, P., M. Zhang, and Y. Wang, 2022, “Beyond Displacement: The Co-existence of Newcomers and Local Residents in the Process of Rural Tourism Gentrification in China”, *Journal of Sustainable Tourism*, 32(1): 8-26.
- 38.Cortes, G., D. Matarrita-Cascante, and M. F. Rodriguez, 2017, *Rural Wealth Creation as a Sustainable Economic Development Strategy*, London: Routledge, 85-102.
- 39.Darling, E., 2005, “The City in the Country: Wilderness Gentrification and the Rent Gap”, *Environment and Planning A*, 37(6): 1015-1032.
- 40.Gosnell, H., and J. Abrams, 2011, “Amenity Migration: Diverse Conceptualizations of Drivers, Socioeconomic Dimensions, and Emerging Challenges”, *GeoJournal*, Vol.76: 303-322.
- 41.Guimond, L., and M. Simard, 2010, “Gentrification and Neo-rural Populations in the Québec Countryside: Representations of Various Actors”, *Journal of Rural Studies*, 26(4): 449-464.
- 42.Hines, J. D., 2012, “The Post-Industrial Regime of Production/Consumption and the Rural Gentrification of the New West Archipelago”, *Antipode*, 44(1): 74-97.
- 43.Jackson, P. L., and R. Kuhlken, 2006, *A Rediscovered Frontier: Land Use and Resource Issues in the New West*, London: Rowman & Littlefield, 76.
- 44.Liu, P., X. Bai, and N. Ravenscroft, 2023, “Counterurbanization, Gentrification and the Potential for Rural Revitalisation in China”, *Population, Space and Place*, 29(6): 1-13.
- 45.Lorenzen, M., 2021, “Rural Gentrification, Touristification, and Displacement: Analysing Evidence from Mexico”, *Journal of Rural Studies*, Vol.86: 62-75.
- 46.Lucas Jr, R. E., 1988, “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, 22(1): 3-42.
- 47.Ma, X. and W. Su, 2024, “Local Government Intervention in Tourism-driven Rural Gentrification: Types and Interpretative Framework”, *Tourism Management*, Vol.100, 104828.
- 48.Nelson, P. B., A. Oberg, and L. Nelson, 2010, “Rural Gentrification and Linked Migration in the United States”, *Journal of Rural Studies*, 26(4): 343-352.
- 49.Phillips, M., 1993, “Rural Gentrification and the Processes of Class Colonisation”, *Journal of Rural Studies*, 9(2): 123-140.
- 50.Phillips, M., D. Smith, H. Brooking, and M. Duer, 2021, “Re-placing Displacement in Gentrification Studies: Temporality and Multi-dimensionality in Rural Gentrification Displacement”, *Geoforum*, Vol.118: 66-82.
- 51.Smith, M. D., and R. S. Krannich, 2000, “‘Culture Clash’ Revisited: Newcomer and Longer-Term Residents’ Attitudes Toward Land Use, Development, and Environmental Issues in Rural Communities in the Rocky Mountain West”, *Rural Sociology*, 65(3): 396-421.
- 52.Smith, N., 2005, *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, London: Routledge, 89-108.
- 53.Thompson, C., T. Johnson, and S. Hanes, 2016, “Vulnerability of Fishing Communities Undergoing Gentrification”, *Journal of Rural Studies*, Vol.45: 165-174.

54. Willett, J., 2023, "Counter-Urbanisation and a Politics of Place: A Coastal Community in Cornwall and Rural Gentrification", *Habitat International*, Vol.141, 102935.

(作者单位: ¹南京农业大学公共管理学院;
²武汉大学政治与公共管理学院;
³复旦大学环境科学与工程系)
(责任编辑: 尚友芳)

How Does the Entry of New Villagers Affect the Rural Ecological Environment?

DU Yanqiang LIU Yueyang LIU Pingyang

Abstract: Promoting the rational and orderly two-way flow of population factors is a theoretical key point for the integrated development of urban and rural areas, and also a practical challenge in advancing the modernization of agriculture and rural areas. The "new villagers" phenomenon has emerged in some rural areas of China, but the academia lacks long-term observation and in-depth analyses on it. Based on 12 years of tracking investigation, this paper applies longitudinal case study methods to detail the entire process of new villagers entering Cenbu Village in Shanghai, and analyzes the environmental effects triggered by this. The study finds that the new villagers bring new development opportunities to the village to a certain extent, but as the scale of the new villagers' group continues to expand and the number of business-oriented new villagers increases, the competitive use of scarce rural resources intensifies, and the entry of new villagers has a negative impact on the rural ecological environment. From the perspective of actor network theory, the impact of new villagers on the rural ecological environment depends on whether the translation process of the acting subjects can form a stable relationship network. The entry of new villagers has disrupted the original network of actors, but a new stable and orderly relationship network has not yet been formed. The prominent manifestations include: the sense of belonging of new villagers is not high, and the behavior of protection and management is alienated; the village collective has not been able to transform the human capital and social capital advantages of new villagers into development advantages; the grassroots government's acceptance and response to new villagers are limited, which suppresses the enthusiasm of environmentally friendly new villagers. The production and living behaviors of new villagers after entering the countryside lack effective regulation and guidance, and environmentally unfriendly behaviors increase and spread faster, which ultimately leads to a more prominent negative impact on the environment. This paper analyzes the environmental effects of new villagers going to the countryside, providing new insights for the governance of rural ecological environment in the process of urban-rural integration development in China.

Keyword: New Villagers; Rural Ecological Environment; Longitudinal Case Studies; Actor Network Theory

技术培训、经济补贴与农户生物农药施用技术扩散行为*

蒋琳莉^{1,2} 黄好钦¹ 何 可³

摘要：本文基于激励理论和认知理论探究不同类型农业环境政策（技术培训、经济补贴）对农户生物农药施用技术扩散行为（试用行为、采用行为、推荐行为）的影响及其内在作用机理，并在真实情境下开展田野实验进行实证检验。研究发现：在试用行为方面，经济补贴与技术培训均存在显著的直接影响，前者的影响表现出即效性，而后者表现出时滞性，且后者可通过环境责任意识的中介效应影响农户试用行为；在采用行为方面，经济补贴存在显著的直接影响，而技术培训可通过环境责任意识的中介效应影响农户采用行为；在推荐行为方面，技术培训不仅存在显著的直接影响，还能够通过生态价值认同、自我效能感知的中介效应影响农户推荐行为，实现新技术由个体向群体扩散，而经济补贴不存在显著影响。本文的结论对于精准设计农业环境政策、有效促进农户绿色生产行为转变与技术扩散具有重要意义。

关键词：田野实验 农业环境政策 技术培训 经济补贴 技术扩散行为

中图分类号：F323.3 **文献标识码：**A

一、引言

农业生态资源可持续利用是实现农业经济绿色增长的必要条件。在传统农业生产模式中，农药、化肥和农膜等农用化学品的大量投入，引致农业面源污染、土壤板结、生态失衡等问题，阻碍了农业生产的可持续发展。一直以来，如何推进农业绿色发展都是党中央、国务院高度关注的问题。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》，对农业绿色发

*本文研究获得国家自然科学基金青年科学基金项目“农业环境政策对农户绿色生产行为影响效应的田野实验研究——以生物农药施用为例”（编号：72003051）、教育部人文社会科学研究青年基金项目“农户低碳生产行为的决策机理与干预机制研究——源自实验经济学的证据”（编号：19YJC790048）和中国博士后科学基金第74批面上资助项目“农业碳交易的政策红利：发生机理、效应评估与农户响应”（编号：2023M743858）的资助。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见和建议，文责自负。本文通讯作者：何可。

展进行了系统性的顶层设计。2024 年中央“一号文件”再次强调“坚持产业兴农、质量兴农、绿色兴农”^①。2024 年 3 月李强总理在第十四届全国人民代表大会第二次会议上的政府工作报告也指出，需要制定支持绿色低碳产业发展政策，大力发展绿色低碳经济。现阶段，中国农业发展正处在由粗放增长向绿色增长的转型时期（刘畅和于晓华，2023），这场绿色变革将逐步从“攻坚战”转为“持久战”（金书秦等，2024）。在这一过程中，农业环境政策作为制度性因素对农业发展具有重要的引导作用，它能够通过政府的“有形之手”逐渐改变农户行为的边界约束（李冬青等，2021），改善农业生态环境，进而影响农业发展路径。这正是推动农业生产绿色转型与实现农业经济绿色增长的微观基础。

那么，在农业环境政策导向下，绿色生产技术是如何扩散到农户生产过程中的？农户做出的技术扩散行为又遵循何种逻辑？理论上，由技术培训、经济补贴等农业环境政策所产生的外部激励能够通过影响农户绿色生产认知、动机、意愿等心理过程，改变其生产方式，并使绿色生产技术得到扩散。一方面，相关研究表明，接受过技术培训的农户采纳绿色生产技术的概率更大（Thomas et al., 2019；王学婷等，2021），且培训频率对采纳效果具有显著的正向影响（崔民等，2021）。李成龙和周宏（2022）指出，政府培训和技术指导能够提升农户认知能力，进而影响农户生态生产行为。另一方面，现金补贴可以降低绿色生产的成本投入，农户出于经济理性的考虑，会有更多动力参与绿色生产，其采纳绿色生产技术的时间会更早（毛慧和曹光乔，2020），且这类绿色生产要素投入行为还能够显著提高农户收入（王建华等，2024）。左巧丽等（2022）认为，政府补贴力度对小规模农户绿色生产行为存在显著正向影响。影响机制方面，部分学者探讨了技术学习（Usman and Ahmad, 2018）、技术效益（Liu et al., 2022）和技术认知（石志恒和张可馨，2022）等因素在技术培训对农户绿色生产行为的影响路径中发挥的中介作用；也有学者研究表明，农户环境危机意识对其有机肥施用行为的正向影响受到了政府补贴的强化（余威震等，2020），且农户风险偏好、风险意识对节水灌溉技术采用意愿的影响也受到政府补贴的调节（Hu et al., 2022）。

然而，在农业生产实践层面，上述政策效果却不尽如人意。王建华等（2015）研究表明，政府组织的培训与发放的经济补贴对于控制农户过量施药的作用较为有限。虽然政策补贴能够通过降低农户生产成本提升农户使用环保型投入品的积极性，但对农户生态转型意愿的影响却不明显（杨玉苹等，2019），且存在农业绿色补贴绩效不高、农业绿色补贴政策统筹不够、农业绿色补贴执行难度大等问题（蔡保忠等，2023）。范东寿等（2023）研究发现，绿色农业补贴的化肥减量效应在不同作物上呈现出明显的异质性。也有学者指出，单一经济补贴政策不足以转变农户的生产行为（Medellín-Azuara et al., 2012）。技术培训虽然对农户化肥减量化行为有正向促进作用，但对农户有机肥使用行为和测土配方施肥行为不存在显著的影响（李立朋等，2022），且对农户化肥施用量的影响在不同情境下具有显著的异质性（刘宇荧等，2022）。可见，学者在这一领域的研究并未取得一致结论，这表明农业环境政策在真实情境中对农户绿色生产行为的影响及其机制具有一定复杂性。

^①参见《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929934.htm。

事实上,大多数研究仅通过问卷调查法调研农户对农业环境政策的态度、认知和生产行为状况,可能存在选择偏差和政策内生性等问题,从而导致最终结论产生偏误。本文尝试通过真实的田野实验解决这一问题。田野实验具有较好的内部有效性和外部有效性,能够减少甚至消除内生性所带来的估计偏误,也可以克服实验室实验对被试行为检验的外部有效性的不足,使得因果识别结果更为准确(罗俊等,2015)。在农户生产行为研究领域,鲜有学者通过田野实验方法考察不同类型农业环境政策对农户技术扩散行为的影响。

鉴于此,本文基于激励理论和认知理论探究不同类型农业环境政策对农户生物农药施用技术扩散行为的影响及其内在作用机理,并在真实情境下开展田野实验进行实证检验。农业环境政策能否激发农户生物农药施用技术扩散行为(以下简称“农户技术扩散行为”)?若能,农业环境政策对农户技术扩散行为的作用机制如何?不同类型农业环境政策的影响是否相同?对于上述问题的回答,有助于摆脱当前农业绿色发展进程中小农户内生动力不足的困境,促进农业经济绿色增长。相较于以往研究,本文的边际贡献主要体现在:第一,通过农业环境政策田野实验,在真实情境下检验农业环境政策对农户技术扩散行为的影响,为政策效果评估提供新的研究路径和方法。第二,揭示技术培训、经济补贴两类农业环境政策影响农户技术扩散行为作用机制的差异,为精准设计农业环境政策提供数据支持。

二、概念界定、理论分析与研究假说

(一) 概念界定

1. 农业环境政策。农业环境政策是指将农业生产和环境保护相结合的农业政策,其目标是促进农业生产活动、农业资源与生态环境的协调可持续发展(黄祖辉等,2016),大致可以分为命令控制型政策、经济激励型政策和公众参与型政策(闵继胜和孔祥智,2016)。近年来,由于命令控制型政策可能产生过高的监管成本和社会舆论压力,农业环境政策逐渐向较为温和的经济激励型政策和公众参与型政策转变。其中,公众参与型政策主要运用宣传培训手段,以环保理念培育、技术指导培训等智力支持方式,引导农户主动参与绿色生产(例如生物农药施用技术培训、环境保护知识宣传等);经济激励型政策主要运用经济补贴手段,以给予农户现金、物资补贴等财力支持方式,激励农户参与绿色生产(例如生物农药补贴、秸秆还田补贴等)。鉴于此,本文将所探讨的农业环境政策聚焦于技术培训与经济补贴两类,前者是指通过技术培训提升农户绿色生产认知,以智力支持引导农户采用绿色生产技术来保护农业生态环境(李成龙和周宏,2022);后者是指向农户发放绿色生产现金补贴,以财力支持促进农户采用绿色生产技术,达成保护农业生态环境的目标(毛慧和曹光乔,2020)。

2. 农户技术扩散行为。农业技术扩散是指新型农业生产技术通过特定渠道向农户、合作社、涉农企业等技术受众推广,并在不同主体之间和不同地点之间传播的多阶段动态社会过程(蔡丽茹等,2022)。考虑到技术受众在获取信息后并非立即做出采用决策,而是需要经历一个认知与学习的过程,本文将农户生物农药施用技术扩散行为分为农户对该技术的试用行为、采用行为与推荐行为,其中试用行为在前,采用行为和推荐行为在后。具体而言,在生物农药施用技术推广阶段,个体农户首先会

做出试用决策,当农户在试用过程中逐步掌握生物农药施用技术后,可能在后续生产环节做出继续采用决策;与此同时,农户生活在农村熟人社会网络中,在看到生物农药施用效果后,农户可能会做出推荐决策,推动生物农药施用技术采用由农户个体向群体扩散。

(二) 理论分析与研究假说

经济学视角下的外部性是指经济主体的行为对社会其他主体的福利产生了非市场化的影响。农户绿色生产行为能够带来农业生态环境的改善,将产生一定的正外部性。同时,农户绿色生产行为类似于公共物品的私人供给,因此,需要政府制定相关激励政策对农户绿色生产方式加以引导和干预,使边际个人收益和边际社会收益逐步趋于一致,从而实现外部效应内部化。从激励理论来看,政府制定农业环境政策意味着建立一种保护农业生态环境的激励机制(毛显强等,2000),其中的技术培训和经济补贴这两类政策分别缓解了农户采纳新技术的信息约束和经济约束,为农户采纳新技术提供了智力和财力支持,有助于促进农户生产行为的转变。

与此同时,基于技术接受模型(technology acceptance model,简称TAM)的理论框架可知,当外部因素(例如环境约束、政策影响等)提高了个体对新技术的感知有用性和感知易用性评价,个体将对新技术抱有积极态度,进而产生持续性采纳的意愿和行为。在此基础上,本文从认知理论视角对该模型进行拓展,认为技术培训、经济补贴等农业环境政策所带来的外部激励能够通过影响农户绿色生产行为认知、动机等心理过程,进而使其生产方式发生转变,由此实现“农业环境政策→农户认知→农户行为”这一中介路径。

其中,农户认知包括生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知3个心理变量,它们均能够在农业环境政策影响农户绿色生产行为过程中起到中介作用。相关研究表明,技术培训能够通过帮助农户获得绿色生产相关信息与技术,增强农户自身实施绿色生产的信心和能动性(自我效能感知的变化),进而影响其绿色生产行为(李红莉等,2021);经济补贴能够让农户在获得经济收益的同时,对绿色生产的生态价值产生一定理解与认同(生态价值认同的变化),进而影响其绿色生产行为(余威震等,2020);农业环境政策实施所形成的绿色环保社会氛围与规范,能够强化农户对环境保护的责任感(环境责任意识的变化),进而影响其绿色生产行为(李紫娟等,2018)。

1. 技术培训对农户技术扩散行为的直接影响。在农户面对新型农业生产技术的初期,由于缺乏权威的信息获取途径,农户的信息搜寻成本和技术采用风险偏高。技术培训通过现场技术指导,向农户提供了生物农药施用方法、环保特性、防控效果等信息,可降低农户施用生物农药的风险和不确定性(王学婷等,2021),从而影响农户技术扩散行为。其一,官方机构组织的技术培训确保了信息的准确性和有效性,不但降低了农户信息搜寻的时间成本,而且减少了农户采用新技术的风险和不确定性。相较于具有高毒性的化学农药,生物农药利用生物活体或其代谢产物有针对性地防治农作物病虫害,既不破坏农业生态环境,又保障了施药者自身安全。因此,当参与技术培训获取生物农药相关信息后,农户出于维护多方利益的考虑,有可能发生试用行为。其二,农户通过参加技术培训,较为全面地掌握了生物农药施用技术,且在见证生物农药试用的实际效果之后,逐步减少了对生物农药的药效风险、环保效益、健康威胁等方面的担忧,这将会促进农户做出持续采用生物农药的行为决策。其三,农户

生活在农村的熟人社会中（方平和周立，2017），互联的农村社会网络使得技术信息得以迅速扩散，逐步释放知识溢出的正外部性。农户参与生物农药施用技术培训后，在与邻居、亲戚、朋友等“自家人”群体交往过程中，有可能向他们推荐生物农药，实现生物农药施用技术由个体向群体扩散。根据以上分析，本文提出假说 H1。

H1：技术培训会促进农户生物农药施用技术扩散行为（试用行为、采用行为、推荐行为）。

2. 农户认知在技术培训与技术扩散行为之间的中介效应。在农户认知中，生态价值认同反映了农户对生物农药的生态效益认知，环境责任意识表现为农户对农业生态环境保护主体责任的主观意识和心理认知，自我效能感知体现了农户对获取生物农药信息与从事绿色生产的难易程度认知（应瑞瑶和朱勇，2015；刘妙品等，2019）。农户认知在技术培训与技术扩散行为之间的中介效应体现在三方面：其一，农户通过参与技术培训提高了自己对生物农药改善农业生态环境的生态效益的认知水平，由此认同施用生物农药产生的生态价值。面对农业生态环境污染现状，农户对生物农药生态价值认可度越高，其试用、采用、推荐生物农药的概率也更高。其二，由于技术培训拓宽了农户对生物农药所带来生态效益的认知边界，能够有效提升农户保护农业生态环境的责任意识（李紫娟等，2018）。环境责任意识越强，农户参与环保行动的内生驱动力越大（Hines et al., 1987），发生技术扩散行为的概率越高。其三，技术培训建立了农户获取生物农药信息的渠道，增强了农户对自身掌握相关技术的信心和能动性（李红莉等，2021），也有助于农户识别生物农药质量与效果。因此，参加过技术培训的农户做出技术扩散行为决策的概率更大。根据以上分析，本文提出假说 H2。

H2：技术培训通过农户生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知的中介效应影响农户生物农药施用技术扩散行为。

3. 经济补贴对农户技术扩散行为的直接影响。农户作为理性经济人，其农业生产行为受到成本与收益的影响（Schultz, 1983）。在新技术信息相对匮乏的情况下，农户采用生物农药可能会降低其经济收益：一方面可能增加农药投入成本，另一方面农产品的产量与质量也缺乏保障。为此，经济补贴可以缓解农户采用生物农药的经济约束，从而影响农户的技术扩散行为。其一，经济补贴通过降低农户购买生物农药的成本投入，能够有效地激发农户试用生物农药的行为（毛慧和曹光乔，2020）。其二，虽然经济补贴仅作为农户行为的外部诱发性因素，不提供生物农药的有效信息，但在试用过程中，农户为了降低技术风险，会尽可能地搜寻相关信息，在这一过程中，农户对生物农药的了解程度也会随着试用效果的呈现逐步提高。因此，农户生物农药施用行为可能由外部“诱发”转变为个体内部“自发”行为，在试用结束后农户仍会在下一阶段生产中继续采用生物农药。其三，农业生态效益具有非竞争性和非排他性的公共物品特征，若要提供和维护农业生态效益，需要克服集体行动困境。在经济补贴的“诱发”下，农户参与保护农业生态环境的行动成本下降，试用过生物农药的农户可能产生推荐行为，进而激发农业生态环境保护的集体行动。根据以上分析，本文提出假说 H3。

H3：经济补贴会促进农户生物农药施用技术扩散行为（试用行为、采用行为、推荐行为）。

4. 农户认知在经济补贴与技术扩散行为之间的中介效应。经济补贴是一种外部诱发性因素，对农户技术扩散行为产生的是一种外部驱动力（左巧丽等，2022）。相较技术培训而言，经济补贴虽不能

直接提供生物农药施用技术信息，但农户作为生产者，具备从生物农药施用的生产实践中进行信息搜寻与“干中学”的能力，从而在一定程度上降低生物农药施用决策风险。在这一过程中，农户基于自身生产实践获取相关信息与经验，可能对生物农药的生态效益产生认同感，逐渐形成保护农业生态环境的责任意识，并增强自身掌握生物农药施用技术的信心（余威震等，2020）。随着农户生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知水平的提升，他们做出生物农药施用技术扩散行为决策的概率逐渐变大。根据以上分析，本文提出假说 H4。

H4: 经济补贴通过农户生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知的中介效应影响农户生物农药施用技术扩散行为。

综上所述，技术培训和经济补贴作为农业环境政策中两类重要的支持形式，在促进农户采纳新技术方面能够相互补充。其中，技术培训提供了必要的知识和技能，帮助农户理解和掌握生物农药的正确施用方法，从而降低了技术采纳的信息障碍（王学婷等，2021）；经济补贴则通过财政激励减轻了农户的经济负担，使得初期的技术试用和采纳成为可能（左巧丽等，2022）。上述农业环境政策对农户技术扩散行为潜在的影响具体表现为：一方面，从激励理论视角，二者可能对农户生物农药施用技术扩散行为产生直接影响；另一方面，从认知理论视角，二者可能通过改变农户生态价值认同、环境责任意识和自我效能感知等认知变量，对农户生物农药施用技术扩散行为产生间接影响。

农业环境政策对农户生物农药施用技术扩散行为的作用机理如图 1 所示。

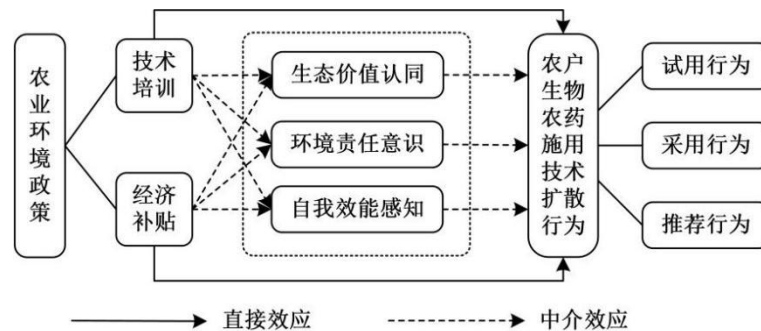


图 1 农业环境政策影响农户生物农药施用技术扩散行为的作用机理

三、田野实验设计

（一）情景设计

为最大程度模拟政府政策实施情景，课题组与湖北省枝江市农业技术推广中心合作，启动了一项新型生物农药试用项目。农业技术推广中心作为官方代表，参与该项目的全部实施过程。该项目向农户提供本季（2021 年晚稻季）水稻病虫害防治所需生物农药，并实施技术培训政策（以生物农药施用技术培训为例）、经济补贴政策（以生物农药购买补贴为例）和无配套政策 3 种推广方案。

（二）实验区域

课题组选择湖北省枝江市作为农业环境政策田野实验区域，主要基于以下考虑：其一，湖北省是中国水稻种植重点省份，拥有六个国家农业绿色发展先行区，且枝江市作为首批“全国农业科技现代

化先行县”，在农业实践中积累了丰富的经验，具有推动农业生产绿色转型的现实需求；其二，枝江市是课题组农村固定观察点之一，前期已有较好的微观调研基础，课题组明确知晓当地并未正式推广过本次实验所用新型生物农药，具备实验实施的前提条件；其三，当地农户水稻种植、农药施用等基本情况符合中国中部平原地区水稻种植的普遍现状。与此同时，为了规避外部因素对本次实验可能产生的干扰问题，课题组采取了以下三种做法：第一，选择同一县市行政区划范围内的水稻种植户，以减轻空间异质性对水稻种植的影响；第二，在一季水稻生长期开展实验并收集实验数据，以避免季节性因素的影响；第三，选择不同乡镇作为实验组和对照组，以避免不同类型政策的交叉干扰。基于以上考虑，课题组将田野实验开展时间定为2021年7月至10月（参考当地晚稻种植周期），并在湖北省枝江市下辖不同的乡镇分别实施不同的政策干预。在枝江市农业技术推广中心的支持下，课题组从枝江市的9个乡镇（街道）中随机抽取3个乡镇（街道），并以随机抽签法决定各乡镇（街道）实施何种推广方案（选定技术培训政策、经济补贴政策和无配套政策3种推广方案之一），每个乡镇（街道）随机抽取2~3个行政村（社区）。最终，该项目确定在问安镇实施技术培训政策（设置为技术培训组），在安福寺镇实施经济补贴政策（设置为经济补贴组），在董市镇不实施任何配套政策（设置为对照组），共计8个行政村、308户农户参与实验。

（三）实验干预

结合当地农业生产实际，课题组设置实验干预如表1所示。针对技术培训组农户，由农技专家定期开展生物农药施用技术的线下集中培训与线上信息服务；针对经济补贴组农户，实施项目现金补贴干预；针对对照组农户，不实施任何干预。为控制成本与风险，每户农户仅以1~2亩稻田参与项目。

表1 农业环境政策田野实验干预

实验分组	行政村	样本农户	实验干预		
			专家	专家	项目
技术培训组	2	102	是	是	否
经济补贴组	3	102	否	否	是
对照组	3	104	否	否	否
总计	8	308			

1.技术培训。技术培训内容包括生物农药施用方法、药效质量、生态友好特性、绿色农业与环保知识等。由农业技术推广中心的驻村农技专家负责技术指导培训，于7月上旬（第一次晚稻病虫害防治前）和8月中旬（晚稻病虫害高发期）对技术培训组农户进行现场集中培训，整个实验周期内共计2次线下集中培训，每次时长为1个小时。线上信息服务包括信息推送和信息咨询：前者指由农技专家通过课题组官方微信，以视频和文案方式向该组农户推送生物农药施用步骤、生态效益、环保特性等相关技术信息；后者指当该组农户在遇到水稻病虫害防治问题时，通过微信或电话主动向农技专家咨询关于生物农药施用的技术信息。其中，线上信息推送每两周进行1次，整个实验周期共计7次。

2.经济补贴。课题组联合当地农业技术推广中心向经济补贴组农户承诺，在生物农药试用项目结束后，向该组农户发放生物农药现金补贴，补贴比例为生物农药零售价格的35%。这一具体补贴比例

的设定主要参考了 2014—2018 年世界银行贷款广东农业面源污染治理项目中的高效低毒农药补贴比例。课题组选择按固定比例而不是固定金额设置经济补贴标准，主要是考虑到不同地区生物农药的市场价格差异，设定补贴比例标准为各地政策的适应性和灵活性提供了空间，使得补贴金额可以根据不同地区的具体情况而变化。同时，在现实案例中，35%的补贴比例既能够提供足够的经济激励，促使农户尝试施用生物农药，又不至于补贴金额过高而对政府财政造成过大压力，在一定程度上能够保证补贴政策的可操作性与适宜性。在实验过程中，课题组先给予每位经济补贴组农户一张“现金兑换券”，并在后续两次电话反馈调查中再次告知该组农户生物农药现金补贴信息；实验结束时，经济补贴组农户可凭“现金兑换券”获得项目发放的现金补贴。

（四）实验过程

田野实验分为基线调查、实验干预与跟踪反馈、后测调查三个阶段（如图 2 所示），共持续 17 周。首先，课题组于 2021 年 7 月上旬对参与项目的农户进行基线调查，调查内容包括：①个体特征、家庭特征（含生产经营特征）；②过去农药施用的实际情况；③对绿色生产的生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知水平。需要说明的是，各村村干部事先不了解关于实验干预的任何信息，只负责通知农户参加本次项目介绍会。同时，在项目介绍会上仅告知农户这是一项生物农药试用项目，而不透露实验的真实目的，以保证田野实验是在农户真实的生产状态下进行的。基线调查结束后，所有参与项目的农户均以家庭为单位添加了课题组官方微信。其次，在实验干预阶段，课题组针对 3 个乡镇分别实施 3 种不同的推广方案，具体而言：①针对技术培训组农户，由农技专家定期开展生物农药施用技术的线下集中培训与线上信息服务；②针对经济补贴组农户，实施项目现金补贴干预；③针对对照组农户，不实施任何干预。在此期间，课题组通过电话、微信等通信方式开展实验跟踪反馈调查，收集农户生物农药试用情况、水稻病虫害防治情况等反馈信息，并鼓励农户在调配农药、喷洒农药时拍照或录视频并将照片和视频发送至官方微信，以实施线上监督。最后，课题组于 10 月下旬对参与项目的农户进行后测调查，调查内容包括：①农户生物农药施用次数、实验结束后是否继续采用生物农药以及是否推荐他人施用生物农药等情况；②对绿色生产的生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知水平。此外，经济补贴组农户可在实验结束时凭“现金兑换券”向课题组领取现金补贴。

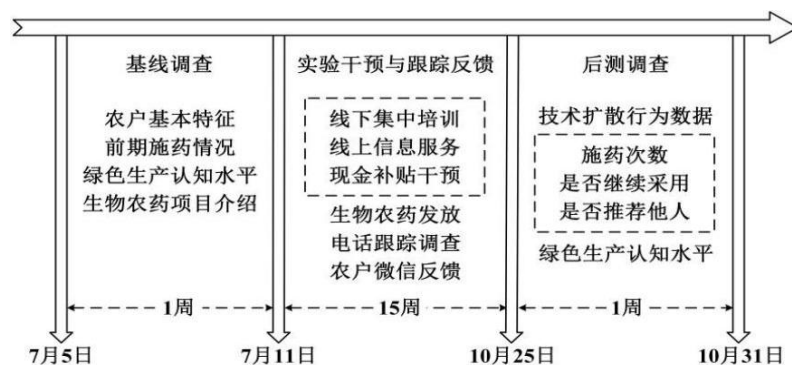


图 2 农业环境政策田野实验的实施过程

四、变量与模型选择

（一）变量选择

本文实证分析所用数据来源于田野实验基线调查的农户基本特征数据，以及实验结束后调查的农户绿色生产认知水平与技术扩散行为数据。

1.被解释变量。本文的被解释变量为农户技术扩散行为，包括试用次数（表征“试用行为”）、是否继续采用（表征“采用行为”）、是否推荐给他人（表征“推荐行为”）。由于水稻在种植周期中需进行三次病虫害防治，本文对试用次数进一步区分为第一次是否施药、累计两次施药次数、累计三次施药次数，以测度农业环境政策对农户试用行为在时间上的累积影响。

2.核心解释变量。本文的核心解释变量为技术培训和经济补贴，代表农业环境政策的两类具体干预形式。其中，技术培训以农户是否接受生物农药施用技术培训测度，经济补贴以农户是否接受生物农药现金补贴测度。

3.中介变量。本文的中介变量为生态价值认同、环境责任意识和自我效能感知，从三个方面衡量了农户对绿色生产的认知情况。其中，生态价值认同是指农户对生物农药施用带来生态效益的认知，环境责任意识是指农户对稻田生态环境保护主体责任的认知，自我效能感知是指农户对获取生物农药信息难易程度的认知。

4.控制变量。为了防止遗漏变量带来的内生性问题，本文将农户个体特征、家庭特征（含生产经营特征）纳入计量模型，以增强政策干预变量系数的准确性。借鉴已有研究（盖豪等，2021；李昊等，2022；杨高第和张露，2022），个体特征的控制变量包含受访者年龄、性别、受教育年限、是否村干部、是否党员、务农年限；家庭特征的控制变量包含家庭年收入、是否科技示范户、家庭人口、耕地面积、是否加入农业合作社、农业收入占比、是否土地流转、农业劳动力数量、耕种稻田面积、同期稻谷产量、距乡镇距离。

本文所选变量定义及描述性统计结果如表2所示。

表2 变量定义及描述性统计结果

变量	定义及赋值	均值	标准差
农户技术扩散行为			
试用次数			
第一次是否施药	第一次水稻病虫害防治是否施用生物农药：是=1，否=0	0.975	0.155
累计两次施药次数	前两次水稻病虫害防治累计施用生物农药次数（次）	1.877	0.379
累计三次施药次数	三次水稻病虫害防治累计施用生物农药次数（次）	2.560	0.698
是否继续采用 ^a	下一季水稻种植是否继续采用生物农药：是=1，否=0	0.303	0.460
是否推荐给他人 ^b	是否向邻居、朋友或亲戚推荐生物农药：是=1，否=0	0.947	0.224
政策干预			
技术培训	是否接受生物农药施用技术培训：是=1，否=0	0.313	0.465
经济补贴	是否接受生物农药现金补贴：是=1，否=0	0.338	0.474

表2 (续)

农户认知			
生态价值认同	您对施用生物农药等水稻绿色生产技术可以生产绿色生态稻米的认可程度：非常认可=5，比较认可=4，一般=3，不太认可=2，非常不认可=1	4.356	0.716
环境责任意识	您在水稻种植过程中会尽量平衡稻谷带来的经济效益与稻田生态环境保护吗？一定会=5，经常会=4，一般会=3，偶尔会=2，完全不会=1	4.049	0.916
自我效能感知	您认为很容易获得生物农药等水稻绿色生产技术的相关信息吗？非常容易=5，比较容易=4，一般=3，不太容易=2，非常不容易=1	3.856	0.847
控制变量			
年龄	受访者年龄（岁）	56.412	8.736
性别	受访者性别：女=1，男=0	0.419	0.494
受教育年限	受访者接受学历教育的年数（年）	9.261	2.371
是否村干部	受访者是否村干部：是=1，否=0	0.106	0.308
是否党员	受访者是否党员：是=1，否=0	0.141	0.348
务农年限	受访者从事农业生产的年数（年）	34.789	11.703
家庭年收入	家庭全年总收入（万元）	2.937	1.160
是否科技示范户	是否科技示范户：是=1，否=0	0.141	0.348
家庭人口	家庭总人口数（人）	4.173	1.551
耕地面积	家庭耕地总面积（亩）	16.803	23.087
是否加入农业合作社	是否加入农业合作社：是=1，否=0	0.264	0.442
农业收入占比	农业收入占家庭总收入比例，分成5档：占比为0~20%的取值10%，占比为21%~40%的取值30%，依此类推	0.408	0.278
是否土地流转	是否参与土地流转：是=1，否=0	0.250	0.434
农业劳动力数量	家庭中参加农业生产的人口数（人）	2.056	0.796
耕种稻田面积	家庭稻田总面积（亩）	13.194	19.859
同期稻谷产量	上一年同期稻谷产量（吨）	4.899	5.815
距乡镇距离	住址离乡镇中心的距离（千米）	4.717	3.465

注：a 农户在回答“继续采用”之后，还实际订购了一定数量的下一季水稻种植所需的生物农药；b 农户在回答“推荐给他人”之后，还实际填写了所推荐邻居、朋友或亲戚的真实姓名。

（二）模型选择

1. Probit 模型与 o-Probit 模型。样本农户第一次是否施药为虚拟变量，采用 Probit 模型进行估计；虽然累计两次施药次数、累计三次施药次数均为计数变量，但考虑其不满足“均值等于方差”的基本假定，不宜采用 Poisson 模型估计。鉴于累计两次施药次数、累计三次施药次数同时也可看作有序变量，故采用 o-Probit 模型估计。由此，构建回归模型如下：

$$P(y_{il} = 1 | T_{in}, X_i) = \Phi \left(\alpha_1 + \sum_{n=1}^2 \beta_n T_{in} + \delta_1 X_i + \mu_{il} \right) \quad (1)$$

$$y_{i2}^* = \alpha_2 + \sum_{n=1}^2 \beta_{2n} T_{in} + \delta_2 X_i + \mu_{i2} \quad (2)$$

$$y_{i2} = \begin{cases} 0, & y_{i2}^* \leq r_1 \\ 1, & r_1 < y_{i2}^* \leq r_2 \\ 2, & y_{i2}^* > r_2 \end{cases} \quad (3)$$

$$y_{i3}^* = \alpha_3 + \sum_{n=1}^2 \beta_{3n} T_{in} + \delta_3 X_i + \mu_{i3} \quad (4)$$

$$y_{i3} = \begin{cases} 0, & y_{i3}^* \leq k_1 \\ 1, & k_1 < y_{i3}^* \leq k_2 \\ 2, & k_2 < y_{i3}^* \leq k_3 \\ 3, & y_{i3}^* > k_3 \end{cases} \quad (5)$$

(1) 式中： y_{i1} 表示样本农户第一次是否施药，下标 i 表示第 i 位样本农户； $P(y_{i1} = 1)$ 表示样本农户第一次施药的概率； $\Phi(\cdot)$ 为标准正态的累积分布函数； T_{in} 表示样本农户所接受的政策干预变量 ($n=1$ 表示技术培训， $n=2$ 表示经济补贴)； X_i 表示样本农户个体特征、家庭特征等控制变量； α_1 为模型的截距项， β_{1n} 为政策干预变量回归系数， δ_1 为控制变量回归系数， μ_1 为随机误差项。

(2) ~ (5) 式中： y_{i2} 、 y_{i3} 表示样本农户累计两次施药次数、累计三次施药次数； y_{i2}^* 、 y_{i3}^* 表示不可观测的潜变量； T_{in} 和 X_i 含义与上文一致； r_1 、 r_2 和 k_1 、 k_2 、 k_3 均表示未知的切割点，分别满足 $r_1 < r_2$ 和 $k_1 < k_2 < k_3$ ； α_2 、 α_3 为模型的截距项， β_{2n} 、 β_{3n} 为政策干预变量回归系数， δ_2 、 δ_3 为控制变量回归系数， μ_2 、 μ_3 为随机误差项。

与此同时，是否继续采用、是否推荐给他人作为虚拟变量，本文采用 Probit 模型进行估计，构建回归模型如下：

$$P(y_{i4} = 1 | T_{in}, X_i) = \Phi \left(\alpha_4 + \sum_{n=1}^2 \beta_{4n} T_{in} + \delta_4 X_i + \mu_{i4} \right) \quad (6)$$

$$P(y_{i5} = 1 | T_{in}, X_i) = \Phi \left(\alpha_5 + \sum_{n=1}^2 \beta_{5n} T_{in} + \delta_5 X_i + \mu_{i5} \right) \quad (7)$$

(6) 和 (7) 式中： y_{i4} 表示样本农户是否继续采用， y_{i5} 表示样本农户是否推荐给他人； $P(y_{i4} = 1)$ 、 $P(y_{i5} = 1)$ 表示样本农户继续采用、推荐他人施用生物农药的概率； T_{in} 和 X_i 含义与上文一致； α_4 、 α_5 为模型的截距项， β_{4n} 、 β_{5n} 为政策干预变量回归系数， δ_4 、 δ_5 为控制变量回归系数， μ_4 、 μ_5 为随机误差项。

2. 因果逐步回归检验法。本文采用因果逐步回归检验法检验生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知等认知变量的中介效应，具体分为三个步骤：一是政策干预对样本农户技术扩散行为影响的回归分析；二是政策干预对认知变量影响的回归分析；三是政策干预、认知变量对样本农户技术扩散行为影响的回归分析。按照因果逐步回归检验法，构建回归模型如下：

$$Y_i = \alpha + \sum_{n=1}^2 \beta_n T_{in} + \delta X_i + \mu_i \quad (8)$$

$$M_i = \alpha' + \sum_{n=1}^2 \beta'_n T_{in} + \delta' X_i + \mu'_i \quad (9)$$

$$Y_i = \alpha'' + \sum_{n=1}^2 \beta''_n T_{in} + \gamma M_i + \delta'' X_i + \mu''_i \quad (10)$$

(8)~(10)式中： T_{in} 和 X_i 含义与上文一致， M_i 表示样本农户生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知等认知变量； α 、 α' 、 α'' ， β_n 、 β'_n 、 β''_n 和 δ 、 δ' 、 δ'' 分别为模型截距项、政策干预变量和控制变量对应的回归系数， γ 为认知变量回归系数， μ 、 μ' 、 μ'' 为随机误差项。

五、模型估计结果分析

(一) 平衡性与随机性检验

本次生物农药试用项目共招募 308 户农户参与实验，在实验结束时共回访了 284 户农户，缺失的 24 户农户因工作或家庭事务外出，无法在调查当天返回居住地，回访率为 92.21%。一方面，本文对技术培训组、经济补贴组和对照组的农户特征进行了平衡性检验，选取基线调查数据中年龄、性别、受教育年限等 10 个受访者和农户特征变量，共计进行了 30 对组间均值差异检验，结果如表 3 所示。其中，仅有 5 对检验结果具有统计水平上的显著性（占比为 16.67%）。总体而言，三组样本农户不存在显著的选择性偏差。另一方面，本文通过游程检验进一步判断田野实验所选样本农户的随机性（以变量均值为参考值）。表 3 中检验结果表明，仅有性别与耕地面积拒绝随机样本原假设，总体而言，样本农户满足随机性要求。

表 3 样本农户特征平衡性与随机性检验结果

变量	均值			组间均值差异检验			游程检验
	技术培训组 (A)	经济补贴组 (B)	对照组 (C)	A-C	B-C	A-B	A+B+C Prob> z
年龄	57.551 (8.762)	55.688 (7.960)	56.091 (9.394)	1.460 (1.329)	-0.403 (1.249)	1.863 (1.229)	0.630
性别	0.326 (0.471)	0.604 (0.492)	0.323 (0.470)	0.003 (0.069)	0.281*** (0.069)	-0.278*** (0.071)	0.080
受教育年限	9.303 (2.352)	9.404 (2.281)	9.073 (2.489)	0.101 (0.338)	0.331 (0.342)	0.230 (0.357)	0.910
是否村干部	0.124 (0.331)	0.083 (0.278)	0.111 (0.316)	0.012 (0.047)	-0.028 (0.043)	0.040 (0.045)	0.600
是否党员	0.180 (0.386)	0.094 (0.293)	0.152 (0.360)	0.028 (0.054)	-0.058 (0.047)	0.086* (0.050)	0.500
务农年限	36.011 (12.553)	34.865 (10.111)	33.616 (12.336)	2.395 (1.817)	1.248 (1.618)	1.147 (1.670)	0.760

表 3 (续)

是否科技示范户	0.135 (0.343)	0.115 (0.320)	0.162 (0.370)	-0.027 (0.052)	-0.047 (0.050)	0.020 (0.049)	0.350
家庭人口数量	3.978 (1.270)	4.094 (1.577)	4.424 (1.727)	-0.447** (0.223)	-0.330 (0.237)	-0.116 (0.212)	0.960
耕地面积	20.033 (25.888)	16.627 (27.165)	14.069 (14.321)	5.964** (3.012)	2.558 (3.097)	3.406 (3.908)	0.030
农业劳动力	2.000 (0.707)	2.104 (0.718)	2.061 (0.935)	-0.061 (0.122)	0.044 (0.120)	-0.104 (0.105)	0.250
样本量	89	96	99				

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②括号内为标准差或标准误；③考虑到研究对象是农户，选取受访者所有的个体特征和是否科技示范户、家庭人口数量、耕地面积、农业劳动力这 4 个相对重要的家庭特征进行检验。

(二) 基准回归结果分析

本文以对照组作为参照，采用 Probit 模型与 o-Probit 模型检验技术培训与经济补贴对农户技术扩散行为的直接影响。需要说明的是，为了更好地解释农业环境政策对农户试用行为在时间上的累积影响，同时便于对多次回归结果进行比较，这里汇报了第一次是否施药、累计两次施药次数与累计三次施药次数对应的平均边际效应，回归结果如表 4 所示。

表 4 技术培训与经济补贴对农户技术扩散行为直接影响的回归结果

变量	(1) 第一次是否施药		(2) 累计两次施药次数		(3) 累计三次施药次数		(4) 是否继续采用		(5) 是否推荐给他人	
	回归 系数	边际 效应	回归 系数	边际 效应	回归 系数	边际 效应	回归 系数	边际 效应	回归 系数	边际 效应
技术培训	0.963 (0.645)	0.045 (0.029)	0.680** (0.281)	0.112** (0.045)	0.396** (0.196)	0.137** (0.067)	0.204 (0.221)	0.066 (0.071)	0.589* (0.335)	0.061* (0.036)
经济补贴	0.997* (0.510)	0.046* (0.026)	0.807*** (0.285)	0.132*** (0.046)	0.638*** (0.192)	0.221*** (0.063)	0.428** (0.204)	0.138** (0.065)	0.427 (0.307)	0.044 (0.032)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
常数项	4.381***						-1.799*		0.753	
样本量	284	284	284	284	284	284	284	284	284	284
(伪) R ²	0.236		0.105		0.042		0.073		0.131	

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②括号内为稳健标准误；③控制变量同表 2；④对于 o-Probit 模型的回归结果，Stata 软件仅呈现切割点数值而不是常数项，故（2）列、（3）列回归结果没有汇报对应的常数项。

1.对试用行为的影响。农户试用行为以试用次数来测度，分别选取第一次是否施药、累计两次施药次数、累计三次施药次数作为被解释变量。表 4（1）列结果显示，在控制其他变量的情况下，相比对照组农户，经济补贴组农户试用生物农药的概率显著提高了 4.6%。这表明，即使在缺乏正式信息来

源时,农户试用行为仍能被经济理性有效激发。然而,技术培训的影响并不显著,说明初次培训效果有限,未能完全消除农户对生物农药施用技术的疑虑和担忧。表4(2)列结果显示,技术培训与经济补贴的正向影响均具有统计上的显著性。可见,技术培训虽然无法在短期内促使农户改变生产决策,但在经过多次线上与线下培训后,随着农户获取的信息集合逐渐完备,技术风险逐渐被克服,技术培训能够促进农户试用生物农药。与此同时,经济补贴作为外部诱发性因素,也可能会激发农户自主学习行为。实地调查中发现,经济补贴组农户会向农资店主咨询生物农药相关信息以避免潜在的技术风险,并做出试用生物农药的生产决策。表4(3)列结果显示,技术培训与经济补贴对农户试用行为的影响在累计三次施药情况下依然显著。可见,在整个实验周期中,经济补贴的影响效应具有即效性,技术培训则表现出一定的时滞性,两者均可发挥持续的影响。

2.对采用行为的影响。农户采用行为以试用结束后下一季水稻种植是否继续采用生物农药来测度,实证结果如表4(4)列所示。农户接受经济补贴后,他们继续采用生物农药的概率可以显著提高13.8%;而农户在接受技术培训后,他们继续采用生物农药的概率并不高于对照组。对技术培训组农户而言,虽然培训可能降低农户信息搜寻的时间成本,但无法降低生物农药的购买成本。由于农药投入成本增加,影响了农户水稻种植的经济效益,因此技术培训组农户可能在试用结束后不再继续选择生物农药。对经济补贴组农户而言,现金补贴意味着部分生物农药成本由政府分摊,农户实际支付价格下降,因而经济补贴组农户继续采用生物农药的概率更大。

3.对推荐行为的影响。农户推荐行为以是否向邻居、朋友或亲戚推荐生物农药施用技术来测度。表4(5)列结果表明,农户接受技术培训后,发生推荐行为的概率显著提高6.1%。在有限理性下,农户生产决策并非完全独立,而是在农户群体之间形成了隐性的联合决策,农户推荐行为体现了生物农药施用技术由农户个体向群体扩散的途径。考虑到农药作为保障农产品产量的重要投入要素,与农业生产经济效益密切相关,农户只有在系统掌握生物农药的药效质量、环保特性、施用方法等信息的前提下,才会引发推荐行为。技术培训组农户通过线下集中培训、线上信息服务获得了较为充足的生物农药相关知识和信息,因而推荐行为发生的概率更大。虽然经济补贴可以降低生物农药购买成本,但无法有效解决生物农药相关技术信息稀缺的问题,这制约了经济补贴组农户推荐给他人。

(三) 稳健性检验

本文采用模型替换法进行稳健性检验,用Logit模型替代Probit模型,用负二项式模型替代o-Probit模型,以验证技术培训与经济补贴对农户技术扩散行为影响的稳健性,回归结果如表5所示。表5(1)~

(3)列结果表明:经济补贴可显著提高农户第一次试用生物农药的概率,而技术培训组与对照组相比无差异;在中后期的水稻病虫害防治中,技术培训、经济补贴均可显著提高农户持续试用生物农药的概率。这表明,经济补贴对激发农户试用生物农药的行为具有即效性,而技术培训则表现出时滞性。表5(4)列结果表明,当农户面对新型生物农药时,经济补贴可提高农户从试用过渡为继续采用的概率。表5(5)列结果表明,技术培训可以显著提高农户向他人推荐生物农药的概率,从而形成技术由个体向群体的扩散。经与表4结果对比可知,Logit模型回归系数的符号方向、变量的显著性与Probit模型的估计结果基本一致,同时负二项式模型回归系数的符号方向、变量的显著性与o-Probit模型的

估计结果也基本一致。综上所述，基准回归结果具备稳健性。

表 5 技术培训与经济补贴对农户技术扩散行为直接影响的回归结果（稳健性检验）

变量	(1) 第一次是否施药 (Logit模型)		(2) 累计两次施药次数 (负二项式模型)		(3) 累计三次施药次数 (负二项式模型)		(4) 是否继续采用 (Logit模型)		(5) 是否推荐给他人 (Logit模型)	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
技术培训	2.428	1.504	0.090**	0.036	0.099**	0.046	0.322	0.373	1.197*	0.711
经济补贴	2.188*	1.192	0.092***	0.032	0.143***	0.041	0.696**	0.347	0.981	0.669
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制		已控制	
常数项	8.531***		0.742***		1.132***		-3.121*		0.621	
样本量	284		284		284		284		284	
(伪) R ²	0.254		0.003		0.005		0.075		0.142	

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。

(四) 影响机制分析

1. 农户认知在技术培训与技术扩散行为之间的中介效应检验。本文从生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知的认知视角，探讨两类农业环境政策影响农户技术扩散行为的机制。如表 6 所示，农户认知在技术培训对技术扩散行为的影响中发挥了中介效应。

表 6 农户认知在技术培训与技术扩散行为之间的中介效应检验结果

变量	(1) 累计三次施药次数		(2) 生态价值认同		(3) 环境责任意识		(4) 自我效能感知		(5) 累计三次施药次数	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
技术培训	0.165**	0.074	0.170	0.133	0.291*	0.159	0.261*	0.144	0.134*	0.074
生态价值认同									0.018	0.042
环境责任意识									0.112***	0.040
自我效能感知									-0.045	0.038
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制		已控制	
常数项			4.181***		4.168***		4.090***			
样本量	188		188		188		188		188	
(伪) R ²			0.063		0.142		0.131			

变量	(6) 是否继续采用		(7) 生态价值认同		(8) 环境责任意识		(9) 自我效能感知		(10) 是否继续采用	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
技术培训	0.124*	0.069	0.244*	0.143	0.310*	0.159	0.284*	0.152	0.100	0.069
生态价值认同									0.028	0.045
环境责任意识									0.086**	0.039
自我效能感知									-0.013	0.038

表 6 (续)

控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制		已控制	
常数项			3.845***		4.053***		4.019***			
样本量	188		188		188		188		188	
(伪) R ²			0.083		0.159		0.147			
变量	(11)		(12)		(13)		(14)		(15)	
	是否推荐给他人		生态价值认同		环境责任意识		自我效能感知		是否推荐给他人	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
技术培训	0.082**	0.038	0.250*	0.143	0.313*	0.160	0.284*	0.152	0.052	0.037
生态价值认同									0.047**	0.020
环境责任意识									0.009	0.018
自我效能感知									0.049**	0.024
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制		已控制	
常数项			3.793***		4.025***		4.024***			
样本量	188		188		188		188		188	
(伪) R ²			0.084		0.159		0.147			

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在累计三次施药次数、是否继续采用、是否推荐给他人作为被解释变量的 o-Probit 模型或 Probit 模型回归结果中，仅汇报平均边际效应；⑤若技术培训对该中介变量的影响显著，且在两者同时加入回归模型后该中介变量是显著的，则中介效应成立。

由表 6 (1) ~ (5) 列结果可知，环境责任意识在技术培训对农户试用行为的影响中发挥显著的中介效应。技术培训通过向农户传递生物农药的生态效益知识，提高了农户保护农业生态环境的责任意识水平，因此，农户对环境责任认知的深化将有效促进农户生物农药试用行为。由表 6 (6) ~ (10) 列结果可知，环境责任意识在技术培训对农户采用行为的影响中发挥显著的中介效应。综合前文分析，技术培训为农户提供的生物农药施用技术指导和环保教育，在一定程度上提升了他们的环境责任意识水平，激发了他们保护生产与生活环境的生态理性，最终促使农户选择在下一季水稻种植中继续采用生物农药。由表 6 (11) ~ (15) 列结果可知，生态价值认同、自我效能感知在技术培训对农户推荐行为的影响中发挥显著的中介效应。技术培训拓宽了农户的认知边界，使得生物农药的生态效益知识在群体中外溢，引发正向的知识溢出效应，提升了农户对生物农药生态价值的认同感。单个农户的认知变化会进一步影响农户群体的生产决策，个体农户为了改善农业生态环境，可能会向社会网络中其他农户推荐生物农药。与此同时，考虑生物农药施用效果与水稻种植的经济收益密切相关，农户必须掌握充足的生物农药施用技术知识和信息，才得以避免经济收益减少的风险。而技术培训为农户搭建了便捷的信息获取渠道，提高了农户获取生物农药相关信息的可能性，增强了农户识别生物农药质量与效果的能力。在有信心获取足够信息和掌握生物农药施用技术的情况下，单个农户为了实现农业生态环境保护，可能会向周围农户群体推荐生物农药。

2.农户认知在经济补贴与技术扩散行为之间的中介效应检验。农户认知在经济补贴与技术扩散行为之间的中介效应检验结果如表7所示。回归结果表明,生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知在经济补贴对农户试用行为、采用行为、推荐行为的影响中均不发挥中介效应。究其原因,经济补贴虽然可以通过降低生物农药购买成本的方式从外部“诱发”农户行为改变,但无法提供充足的信息来提升农户生态价值认同、环境责任意识与自我效能感知等认知水平,未能从内部影响农户生产决策。

表7 农户认知在经济补贴与技术扩散行为之间的中介效应检验结果

变量	(1) 累计三次施药次数		(2) 生态价值认同		(3) 环境责任意识		(4) 自我效能感知		(5) 累计三次施药次数	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
经济补贴	0.207***	0.059	0.290**	0.114	0.053	0.155	0.177	0.132	0.200***	0.061
生态价值认同									0.011	0.041
环境责任意识									0.077**	0.036
自我效能感知									-0.017	0.039
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制		已控制	
常数项			3.910***		3.948***		5.102***			
样本量	195		195		195		195		195	
(伪) R ²			0.081		0.055		0.073			
变量	(6) 是否继续采用		(7) 生态价值认同		(8) 环境责任意识		(9) 自我效能感知		(10) 是否继续采用	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
经济补贴	0.149**	0.066	0.294**	0.115	0.087	0.158	0.190	0.135	0.120*	0.066
生态价值认同									0.071	0.051
环境责任意识									0.048	0.038
自我效能感知									0.008	0.040
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制		已控制	
常数项			3.585***		3.837***		4.928***			
样本量	195		195		195		195		195	
(伪) R ²			0.094		0.075		0.087			
变量	(11) 是否推荐给他人		(12) 生态价值认同		(13) 环境责任意识		(14) 自我效能感知		(15) 是否推荐给他人	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
经济补贴	0.048	0.033	0.296**	0.115	0.068	0.157	0.171	0.134	0.044	0.031
生态价值认同									-0.023	0.021
环境责任意识									0.006	0.015
自我效能感知									0.066***	0.023
控制变量	已控制		已控制		已控制		已控制		已控制	

表 7 (续)

常数项		3.575***	3.934***	5.024***	
样本量	195	195	195	195	195
(伪) R ²		0.094	0.080	0.093	

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在累计三次施药次数、是否继续采用、是否推荐给他人作为被解释变量的 o-Probit 模型或 Probit 模型回归结果中，仅汇报平均边际效应；⑤若经济补贴对该中介变量的影响显著，且在两者同时加入回归模型后该中介变量是显著的，则中介效应成立。

综上所述，技术培训对农户试用行为和推荐行为存在显著的直接影响（假说 H1 部分成立），同时技术培训还能够通过农户认知的中介效应影响农户试用行为、采用行为和推荐行为（假说 H2 的前半句成立），体现出政策效果的扩散性。具体来看，环境责任意识在技术培训对农户试用行为、采用行为的影响中发挥显著的中介效应，生态价值认同、自我效能感知在技术培训对农户推荐行为的影响中发挥显著的中介效应。经济补贴对农户试用行为和采用行为产生显著的直接影响（假说 H3 部分成立），体现其政策效果的即效性，但对农户推荐行为不存在显著影响。此外，生态价值认同、环境责任意识、自我效能感知在经济补贴对农户试用行为、采用行为、推荐行为的影响中均不发挥中介效应（假说 H4 不成立）。可见，技术培训和经济补贴作为农业环境政策中两类重要的支持形式，在促进农户生物农药施用技术扩散行为（试用行为、采用行为、推荐行为）方面能够相互补充，二者的影响机制如图 3 所示。其中，经济补贴对农户试用和采用行为的直接效应得到验证，说明这类政策在初期的新技术试用和采用阶段能够起到助推作用；技术培训对农户技术扩散行为的直接效应和中介效应均得到验证，尤其对农户推荐行为的影响效应更为显著，说明这类政策有助于实现新技术由个体向群体扩散。

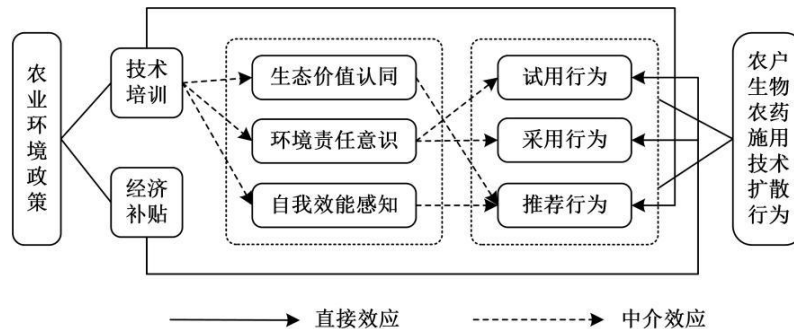


图 3 不同类型农业环境政策对农户生物农药施用技术扩散行为的影响机制

六、结论与启示

农业环境政策是引导农户生产行为转变的重要措施，也是推动农业生产绿色变革的动力来源。本文通过开展真实情景下的农业环境政策田野实验，探讨了技术培训和经济补贴这两类政策对农户生物农药施用技术扩散行为（试用行为、采用行为、推荐行为）的影响，得出主要结论如下：

第一，技术培训、经济补贴会促进农户生物农药施用技术扩散行为。在试用行为方面，经济补贴的影响具有即效性，而技术培训则表现出一定的时滞性；在采用行为方面，经济补贴可以显著提高农户继续采用生物农药的概率，而技术培训的影响不显著；在推荐行为方面，技术培训可以显著提高农户推荐行为发生的可能性，而经济补贴的影响不显著。

第二，农户认知在技术培训对生物农药施用技术扩散行为的影响中发挥中介效应，但在经济补贴对技术扩散行为的影响中不发挥中介效应。环境责任意识在技术培训对农户试用行为、采用行为的影响中发挥中介效应；生态价值认同、自我效能感知在技术培训对农户推荐行为的影响中发挥中介效应。

综上所述，经济补贴对农户试用和采用行为的直接效应得到验证，说明这类政策在初期的新技术试用和采用阶段能够起到助推作用；技术培训对农户技术扩散行为的直接效应和中介效应均得到验证，尤其对农户推荐行为的影响更为显著，说明这类政策有助于实现新技术由个体向群体扩散。二者作为农业环境政策中两类重要的支持形式，在促进农户采纳新技术方面能够相互补充。

根据以上结论，本文得出以下政策启示。

第一，多元化绿色生产技术培训，培育农户绿色生产理念。在技术培训政策实施过程中，根据当地农业产业制定成体系的绿色生产技术推广课程，积极开展以应用性知识为主的线下集中培训，农技专家可深入田间进行现场教学和操作示范。考虑到线上信息服务不受时间与空间的限制，并且可规避外部环境中不可控因素的干扰，应将线上信息服务与线下集中培训配套实施。此外，线上信息服务也可引入社会主体参与，鼓励农资企业开通电话咨询热线，满足农户对农业生产技术的个性化线上咨询需求，全面提升农户对绿色生产的认知水平。

第二，精准化绿色生产经济补贴，诱发农户绿色生产行为。在经济补贴政策实施过程中，需要对农户实际的绿色生产行为进行跟踪监督，开展动态的经济补贴政策。为了避免监督成本过高，村干部可通过微信等低成本线上通信平台，要求农户在进行绿色生产时拍摄照片或视频并将其发送至线上监督平台，并以此作为现金补贴发放的凭证。当农户对绿色生产技术的应用程度达到一定阶段后，可视具体情况逐步降低补贴力度，直至实现补贴政策的阶梯式平稳退出。考虑到单纯的经济激励可能不足以实现新技术在群体层面的扩散，有条件的地区可同步实施经济补贴和技术培训的组合政策，既能降低农户尝试和采纳新技术的成本（缓解经济约束），又能提高农户对新技术的认知和理解（缓解信息约束），以兼顾政策效果的即效性和扩散性，充分发挥综合性政策的协同效应。

为了得到更客观和更全面的效果评价，未来的研究需要在以下三个方面进行拓展和深化：一是在更长的时间跨度上进行实验，以便能够观察和记录农业环境政策对继续采用行为和推荐行为的长期影响。二是收集更详细的成本和收益等经济数据，以便能够更客观地评估新技术应用的经济效益。三是补充不同类型政策之间交互影响的实验组，以便同步测度综合性政策的协同效应。

参考文献

1.蔡保忠、王秀秀、史芳、曾福生，2023：《我国农业绿色补贴的环境效应、效果评价与政策优化》，《农业现代化研究》第4期，第567-574页。

- 2.蔡丽茹、吴昕晖、杜志威, 2022: 《环境友好型农业技术扩散的时空演化与影响因素——基于社会网络视角》, 《地理研究》第1期, 第63-78页。
- 3.崔民、张济舟、夏显力, 2021: 《参与培训对农户生态农业技术采纳行为的影响——基于生态认知的中介效应和遮掩效应》, 《干旱区资源与环境》第11期, 第38-46页。
- 4.范东寿、杨福霞、郑欣、张巧丹, 2023: 《绿色农业补贴的化肥减量效应及影响机制——来自有机肥补贴试点政策的证据》, 《资源科学》第8期, 第1515-1530页。
- 5.方平、周立, 2017: 《多元理性主导农户的差异化生产研究——基于6省区农户的多案例分析》, 《中州学刊》第6期, 第27-33页。
- 6.盖豪、颜廷武、周晓时, 2021: 《政策宣传何以长效? ——基于湖北省农户秸秆持续还田行为分析》, 《中国农村观察》第6期, 第65-84页。
- 7.黄祖辉、钟颖琦、王晓莉, 2016: 《不同政策对农户农药施用行为的影响》, 《中国人口·资源与环境》第8期, 第148-155页。
- 8.金书秦、张哲晰、胡钰、杜志雄, 2024: 《中国农业绿色转型的历史逻辑、理论阐释与实践探索》, 《农业经济问题》第3期, 第4-19页。
- 9.李成龙、周宏, 2022: 《资源禀赋、政府培训与农户生态生产行为》, 《农业经济与管理》第5期, 第22-30页。
- 10.李冬青、侯玲玲、闵师、黄季焜, 2021: 《农村人居环境整治效果评估——基于全国7省农户面板数据的实证研究》, 《管理世界》第10期, 第182-195页。
- 11.李昊、曹辰、李林哲, 2022: 《绿色认知能促进农户绿色生产行为吗? ——基于社会规范锁定效应的分析》, 《干旱区资源与环境》第9期, 第18-25页。
- 12.李红莉、张俊飏、张露、罗斯炫, 2021: 《气候变化认知对农户适应性耕作行为的影响——基于湖北省“十县千户”的田野调查》, 《中国农业资源与区划》第2期, 第236-248页。
- 13.李立朋、丁秀玲、李桦, 2022: 《农户绿色施肥行为的关联效应及影响因素研究——以陕北绿色农业建设先行区为例》, 《中国农业资源与区划》第9期, 第71-78页。
- 14.李紫娟、孙剑、陈桃, 2018: 《农户绿色防控技术采纳行为影响因素——基于湖北省265户柑橘种植户调查数据的分析》, 《科技管理研究》第21期, 第249-254页。
- 15.刘畅、于晓华, 2023: 《农业转型和乡村振兴背景下的乡村“再野化”: 生态系统服务视角的分析》, 《中国农村经济》第4期, 第50-67页。
- 16.刘妙品、南灵、李晓庆、赵连杰, 2019: 《环境素养对农户农田生态保护行为的影响研究——基于陕、晋、甘、皖、苏五省1023份农户调查数据》, 《干旱区资源与环境》第2期, 第53-59页。
- 17.刘宇荧、李后建、林斌、傅新红, 2022: 《水稻种植技术培训对农户化肥施用量的影响——基于70个县的控制方程模型实证分析》, 《农业技术经济》第10期, 第114-131页。
- 18.罗俊、汪丁丁、叶航、陈叶烽, 2015: 《走向真实世界的实验经济学——田野实验研究综述》, 《经济学(季刊)》第3期, 第853-884页。

- 19.毛慧、曹光乔, 2020: 《作业补贴与农户绿色生态农业技术采用行为研究》, 《中国人口·资源与环境》第1期, 第49-56页。
- 20.毛显强、郭秀锐、胡涛, 2000: 《激励生态农业发展的环境经济政策分析》, 《中国人口·资源与环境》第2期, 第66-69页。
- 21.闵继胜、孔祥智, 2016: 《我国农业面源污染问题的研究进展》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第59-66页。
- 22.石志恒、张可馨, 2022: 《农户绿色防控技术采纳行为研究——基于“信息—动机—行为技巧”干预模型》, 《干旱区资源与环境》第3期, 第28-35页。
- 23.王建华、刘茁、李俏, 2015: 《农产品安全风险治理中政府行为选择及其路径优化——以农产品生产过程中的农药施用为例》, 《中国农村经济》第11期, 第54-62页。
- 24.王建华、周瑾、任敏慧, 2024: 《农业生产者绿色生产要素投入行为的收入效应》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第1期, 第110-123页。
- 25.王学婷、张俊飏、童庆蒙, 2021: 《参与农业技术培训能否促进农户实施绿色生产行为? ——基于家庭禀赋视角的ESR模型分析》, 《长江流域资源与环境》第1期, 第202-211页。
- 26.杨高第、张露, 2022: 《农业生产性服务对农户耕地质量保护行为的影响——来自江汉平原水稻主产区的证据》, 《自然资源学报》第7期, 第1848-1864页。
- 27.杨玉苹、朱立志、孙炜琳, 2019: 《农户参与农业生态转型: 预期效益还是政策激励? 》, 《中国人口·资源与环境》第8期, 第140-147页。
- 28.应瑞瑶、朱勇, 2015: 《农业技术培训方式对农户农业化学投入品使用行为的影响——源自实验经济学的证据》, 《中国农村观察》第1期, 第50-58页。
- 29.余威震、罗小锋、唐林、黄炎忠, 2020: 《农户绿色生产技术采纳行为决策: 政策激励还是价值认同? 》, 《生态与农村环境学报》第3期, 第318-324页。
- 30.左巧丽、杨钰蓉、李兆亮、李晓玲, 2022: 《农户化肥减量替代意愿研究: 基于价值认知和制度情境的分析》, 《世界农业》第4期, 第83-95页。
- 31.Hines, J., H. Hungerford, and A. Tomera, 1987, "Analysis and Synthesis of Research on Responsible Environmental Behavior: A Meta-Analysis", *Journal of Environmental Education*, 18(2): 1-8.
- 32.Hu, L., A. Channa, X. Liu, G. Lakhani, M. Meraj, Q. Lu, and Q. Wang, 2022, "Risk Characteristics, Government Subsidies and Farmers' Willingness to Adopt Water-Saving Irrigation Techniques", *Irrigation and Drainage*, 71(1): 255-267.
- 33.Liu, Y., R. Shi, Y. Peng, W. Wang, and X. Fu, 2022, "Impacts of Technology Training Provided by Agricultural Cooperatives on Farmers' Adoption of Biopesticides in China", *Agriculture*, 12(3): 316.
- 34.Medellín-Azuara, J., R. Howitt, and J. Harou, 2012, "Predicting Farmer Responses to Water Pricing, Rationing and Subsidies Assuming Profit Maximizing Investment in Irrigation Technology", *Agricultural Water Management*, Vol. 108: 73-82.
- 35.Schultz, W., 1983, *Transforming Traditional Agriculture*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 36-48.

36.Thomas, F., E. Midler, M. Lefebvre, and S. Engel, 2019, “Greening the Common Agricultural Policy: A Behavioral Perspective and Lab-in-the-Field Experiment in Germany”, *European Review of Agricultural Economics*, 46(3): 367-392.

37.Usman, M., and M. Ahmad, 2018, “Parallel Mediation Model of Social Capital, Learning and the Adoption of Best Crop Management Practices: Evidence from Pakistani Small Farmers”, *China Agricultural Economic Review*, 10(4): 589-607.

（作者单位：¹五邑大学经济管理学院；

²广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心五邑大学研究基地；

³华中农业大学农业绿色低碳发展实验室）

（责任编辑：尚友芳）

The Impacts of Technical Training and Economic Subsidies on Farmers’ Diffusion Behaviors of Bio-pesticide Application Technology

JIANG Linli HUANG Haoqin HE Ke

Abstract: Based on incentive theory and cognitive theory, this paper explores the impacts and internal mechanisms of different types of agricultural environmental policies (technical training and economic subsidies) on farmers’ diffusion behaviors (trial behaviors, adoption behaviors, and recommendation behaviors) of bio-pesticide application technology, and carries out a field experiment in real situations to empirically test the effects of different policies. The results show that both economic subsidies and technical training have significant direct effects on farmers’ trial behaviors. The former has an immediate effect, while the latter has a certain time lag. Meanwhile, technical training also affects farmers’ trial behaviors through the mediating effect of environmental responsibility awareness. In terms of adoption behaviors, economic subsidies have a significant direct impact, while technical training affects farmers’ adoption behaviors through the mediating effect of environmental responsibility awareness. In terms of recommendation behaviors, technical training not only has a significant direct impact, but also can influence farmers’ recommendation behaviors through the mediating effect of ecological value identification and self-efficacy perception, realizing the diffusion of new technologies from individuals to groups, while economic subsidies have no significant impact. The conclusions of this paper are of great significance for the accurate design of agricultural environmental policies, and the effective promotion of the transformation of farmers’ green production behaviors and technology diffusion.

Keywords: Field Experiment; Agricultural Environmental Policy; Technical Training; Economic Subsidy; Technology Diffusion Behavior