新型农村集体经济何以有效运行？

——基于三种实践模式的探索性分析

谢治菊　黄美仪

摘要：新型农村集体经济以比较明晰的组织架构、规范的运营机制、公平的分配模式等优势赋能乡村发展，成为巩固拓展脱贫攻坚成果与推动乡村全面振兴的重要助力。本文以嵌入性理论为基础，从关系嵌入、规则嵌入、价值嵌入三个维度出发，构建“组织结构—运营机制—分配模式”的分析框架，选取广东省荔枝圩村企业化运作的合股联营模式、贵州省塘约村党组织领办的村社合一模式、浙江省永安村政府主导下的强村公司模式为研究对象，运用多案例分析方法，探讨新型农村集体经济有效运行的逻辑。研究发现：不同的组织结构带来了决策机制的差异，不同的运营机制引发了治理特征的差别，而不同的分配模式塑造了多元的价值取向；国家、市场、社会等多元主体的关系嵌入，正式规则与非正式规则的规则嵌入，以及基于利益、服务和情感的价值嵌入，共同促进了新型农村集体经济的有效运行。展望未来，基于多元主体的复合治理模式、兼具多主体联合运营的混合运营机制、兼顾效率与公平的利益分配方式，是新型农村集体经济提质增效的核心密码。

关键词：新型农村集体经济　合股联营　强村公司　乡村振兴　共同富裕

中图分类号：F321.42；F327　**文献标识码：**A

一、研究背景与问题的提出

党的二十届三中全会指出，要“发展新型农村集体经济，构建产权明晰、分配合理的运行机制，赋予农民更加充分的财产权益”。探索集体经济有效运行的机制和模式，一直是近年来政界和学术界高度关注的话题。自 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》中首次提出“新型农村集体经济”这一概念以来，中央已颁布系列文件对其发展作出系统指引，尤其对集体经济的运行机制进行了相关设计。例如：2021 年中央“一号文件”将发展壮大新型农村集体经济列为实施乡村建设的行动之一；2022 年中央“一号文件”聚焦于新型农村集体经济的发展路径；2023 年中央“一号文件”

［资助项目］ 国家社会科学基金重大项目“防止规模性返贫的监测机制和帮扶路径研究”（编号：22&ZD192）。

［作者信息］ 谢治菊，广州大学公共管理学院，电子邮箱：1045150178@qq.com；黄美仪，广州铁路职业技术学院，电子邮箱：1137529379@qq.com。

指出要构建“产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理”的运行机制，探索“资源发包、物业出租、居间服务、资产参股”等多样化途径发展新型农村集体经济；2024 年中央“一号文件”提出要深化农村集体产权制度改革，促进新型农村集体经济健康发展，严格控制农村集体经营风险。可见，新型农村集体经济不仅是农村经济发展的新引擎，也是实现乡村振兴、促进共同富裕的重要力量，对于加强农村基层组织的凝聚力、弥合城乡二元结构所造成的差距、推动农村高质量发展具有重要意义。

目前，学术界对新型农村集体经济进行了广泛而深入的研究，主要集中在探讨农村集体产权制度改革的历程及方向（彭凌志和赵敏娟，2024）、分析新型农村集体经济的概念内涵（余丽娟，2021）、梳理其实践形态（张克俊和付宗平，2022），以及提出优化建议（刘儒和郭提超，2023）等方面。这些研究为本文的分析和论述提供了重要参考。然而，新型农村集体经济到底是什么？结合 2023 年中央“一号文件”提出的内涵要求，笔者认为，新型农村集体经济是指在农村地域范围内，以农民为主体，具有明确产权关系、清晰成员边界、科学治理架构、合理利益联结、混合经营模式的高级经济形态。正因如此，其运营形式往往包括集体运营、职业经理人运营、与企业合股联营、委托第三方运营，治理内涵包含基层党组织治理、集体经济合作组织治理、村民治理、公司化治理，涌现出党委统领合作社模式（杜永康和张新文，2024）、自主经营模式、在地投资模式、飞地投资模式、平台经营模式等多种模式（郝文强等，2022），以及外生型、合作型和内生型等多种类型（丁波，2020）。那么，这些模式和类型哪些更为有效呢？

何谓“有效”？当前，中国学者对公共治理有效性的研究特别强调在中国式现代化背景下公共治理的特点和成就。有研究认为，效率、效能、效果和公众满意度构成公共治理有效性的核心内涵，而公共利益是评价其有效性的重要标准；同时，从目标、组织、规则、手段和制度等基本要素出发，对其实现路径进行探索（程波辉和叶金宝，2022）。具体到乡村经济发展领域，“有效”主要通过产业发展形成的有效市场、基层创新形成的有能集体、深化改革造就的有为政府三个层面体现。这三个目标的实现，是以农民利益为根本出发点，以思维创新、模式创新、话语创新推动国家治理现代化发展目标实现的过程（杜志雄和高鸣，2025），是农民与村集体合作共生、协同发展所创造出的可持续发展态势（赵黎，2023），是基于新思路、新机制、新模式推动农业农村高质量发展的过程（汪倩倩，2023），是通过整合集体资源、创新运营规则将新型农村集体经济发展成果转化为乡村治理效能的过程。

因此，从公共管理的角度出发，新型农村集体经济运行的“有效性”体现在既能保证经济效益，又能兼顾社会效益，即兼顾“效率与公平”。其中，新型农村集体经济的效率体现在促进集体经济增长、优化资源配置、提高市场竞争力等方面，公平则体现在以民主决策、公平分配、有效运营等方式推动乡村社会可持续发展，这两点为回应“新型农村集体经济何以有效运行”这一研究问题指明了方向。不过，既有研究也存在一些不足。例如，虽然公共治理视域下的“有效性”能够解释新型农村集体经济发展的内涵，但这种有效性的形成机制和具体运作逻辑尚未得到充分探讨。因此，有必要引入跨越社会学、经济学、管理学等多个学科领域的嵌入性理论，构建更为丰富的综合分析框架。

嵌入性理论主要探讨经济行动与社会结构、制度环境之间的相互关系和影响，强调经济行为的社会嵌入性特征（杨玉波等，2014）。这为人们更好地理解新型农村集体经济所具有的“经济与社会”属性

提供了帮助。一方面，该理论强调组织与其外部环境之间的相互作用，揭示组织如何通过适应其所在的社会网络和制度背景来提高治理的有效性，有助于理解各参与主体在特定环境中的运作方式；另一方面，嵌入性理论强调组织不仅仅是在市场中运作的实体，也是社会网络的一部分，有助于更好地理解新型农村集体经济社会功能与经济功能之间的作用关系。正如有研究指出，新型农村集体经济不仅要考虑经济效益，还要考虑如何促进社区凝聚力和社会福利（王蒙，2019）。

基于此，本文通过分析广东省荔枝圩村、贵州省塘约村和浙江省永安村三个村形成的不同新型农村集体经济发展模式，试图在以下三个问题上有所贡献：第一，通过对比三个村集体经济的发展模式，提炼其有效运行的关键要素，以及各要素相互嵌入、有序运转的深层逻辑。第二，分别从关系嵌入、规则嵌入和价值嵌入探讨新型农村集体经济的组织架构、运营机制与分配模式，创新嵌入性理论在“三农”尤其是集体经济研究领域的分析框架，拓宽嵌入性理论的适用范围。第三，从历史纵深维度和横向空间维度剖析不同集体经济发展模式，提出基于多元主体的复合治理模式、融合多种手段的混合经营机制，以及兼顾效率与公平的利益分配模式，这些构成了其有效运转的核心密码。

二、理论基础与分析框架

（一）嵌入性理论

20 世纪 40 年代，人类学家卡尔·波兰尼（Karl Polanyi）首次提出“嵌入性”概念，认为经济行为和经济体系嵌入社会关系之中，并与其协同发展（波兰尼，2007）。然而，波兰尼并未对“嵌入”这一概念作进一步的解释。之后，哈里森·怀特（Harrison C. White）在分析市场与社会的关系时指出，市场是关系密切的企业通过相互观察彼此行为而形成的一种社会结构，这种结构通过重复的互动关系实现自我复制与再生，并将市场制度视为生产商网络内部交往所产生的暗示、信任和规则的反映（李汉林等，2005）。1985 年，马克·格兰诺维特（Mark Granovetter）提出，“人是行动者，既不会像原子一样独立于社会脉络之外，也不会像奴隶般依附于所属社会类别赋予的角色”；换言之，经济行为嵌入社会关系和社会结构之中（格兰诺维特，2015）。

归功于波兰尼、怀特和格兰诺维特三位学者对嵌入性理论的分析和阐释，此后，有关嵌入性理论的相关成果如雨后春笋般涌现，学者不断深化其内涵。例如，Zukin and DiMaggio（1990）认为，行动者的经济活动受到其所处的网络结构，个人成长历程中形成的价值观、宗教信仰、文化认知，以及政治因素等多方面的影响，并据此构建了“结构、文化、认知、政治”四位一体的嵌入性分析框架。Hagedoorn（2006）以企业为研究对象，将组织行为与国家制度、社会环境、人情交往、耦合历程等因素相结合，提出“环境－组织间嵌入－双边嵌入”的分析框架。尽管嵌入性理论在解释经济行为与社会互动方面具有重要意义，但仍存在一些局限：一是过度强调社会关系，可能忽略个体的理性选择；二是该理论基于西方社会研究提出，其在跨文化背景下的适用性仍需更多实证研究加以验证；三是经济和社会环境的变化要求该理论具备更高的动态适应性。

不过，嵌入性理论强调看待事物要超越纯经济学视角，主张经济行为嵌入政治、经济、文化等多重因素之中。这一主张逐渐被中国学者运用于“三农”尤其是农村集体经济领域的研究，并形成了如下代

表性观点：在农村人口老龄化和空心化日益严重的背景下，“认知、关系、制度、结构”的分析框架可用于将互助养老模式嵌入农村养老领域（赵浩华，2024）；针对农村专业技术悬浮、社会认同感不足等问题，可以从价值嵌入、制度嵌入、社会嵌入三个维度推动社会工作与基层治理深度融合（陈宇，2023）；新型农村集体经济促进共同富裕的实践进路，离不开“结构嵌入－资本嵌入－内外互嵌”的分析视角（肖盼晴和姚玉凤，2024）；农村集体经济组织嬗变动力的发展机制，主要包括制度嵌入、结构嵌入、关系嵌入和认知嵌入（谢宗藩等，2021）；“购买式改革”在农村集体经济组织参与公共品供给中的作用也需要深度嵌入（乔翠霞和王骥，2020）；等等。

可见，已有研究基本在以下问题上达成共识：嵌入性理论可以解释农村集体经济发展的动力、逻辑与路径，认知嵌入、关系嵌入、结构嵌入、制度嵌入、资本嵌入、价值嵌入、社会嵌入是重要的分析维度。这说明，中国学者在西方理论的基础上进行了改造，并结合中国特色，构建了更适合解释中国实践的分析框架。考虑到新型农村集体经济的多元主体在交流、互动、碰撞中形成的规则和关系能够有效应对集体行动困境，且新型农村集体经济通过嵌入乡土社会与市场竞争，构建行动框架、创建运营规则、形塑实践机制，从而推动效率和公平的实现，因此，可以从关系嵌入、规则嵌入、价值嵌入三个维度解释其有效运行。本文据此构建理论分析框架。

（二）“关系嵌入－规则嵌入－价值嵌入”分析框架

嵌入性理论认为社会关系网络对经济活动有重要的影响（陈永强和于水，2024）。关系嵌入是组织内部与外部网络主体通过协商对话的方式表达意见和建议，是组织互动的基础。在新型农村集体经济中，村委会、村集体经济组织、村民、企业运营主体等是乡村发展的重要力量，各自发挥着不同的作用。作为农村社区治理的引路人，村“两委”通过“委托－代理”机制形成的“自上而下”治理模式具有权威性，是发展农村集体经济的领导力量；村民、乡贤、帮扶干部等社会主体是最为熟悉乡村事务的群体，具有极大的创造性；企业运营者、职业经理人等市场主体的加入，一方面能够弥补“政经不分”带来的治理缺陷，另一方面能够推动资源优化配置，激发乡村的内生发展动力。整体而言，国家是乡村发展的核心领导者，发挥着总领全局的作用；市场是乡村经济发展的推动者，能够激发乡村的内生动力；社会主体是乡村场域的重要参与者，是推动乡村社会发展的主要动力。也即，不同主体在新型农村集体经济发展中发挥的作用不同，这会直接影响集体经济组织的治理结构、配置效率、产业形态和社会效益。在农村场域，多元主体的互动关系是发展新型农村集体经济的关键要素之一。

同时，新型农村集体经济的有效运行离不开制度的支持。制度为规则提供整体框架，而规则是制度得以实现的手段。规则嵌入是具有共同目标的主体在沟通、交流、互动过程中所形成的行为准则，或在实践过程中为应对竞争或冲突所制定的相应规章制度。在乡村场域，规则可划分为正式规则与非正式规则。正式规则是以国家法律法规、政策制度等形式构建的硬性约束（党亚飞和应小丽，2020），为确保国家意志在基层的执行提供了制度框架，有利于维护乡村社会的稳定。非正式规则是指在乡村社会交往活动中，为弥补制度缺陷而逐渐形成的契约精神、约定俗成的公共准则、习惯、传统、道德规范等，这些软性规则在特定场域具有一定的认同感和约束力（姜广东，2002）。在响应国家乡村振兴战略的过程中，新型农村集体经济不断探索既符合国家宏观政策导向，又能紧密结合本地实际，同时兼具正式与非

正式制度特征的运营机制。其凭借内在的灵活性和适应性，深度融入乡村治理体系。嵌入性理论能够帮助解释不同制度环境下政府的信贷支持、税收优惠、土地政策、金融政策等激励机制如何影响村民行为和集体经济组织的发展。此外，在新型农村集体经济发展过程中，主体间的共同决策是基于正式与非正式规则而作出的。在发展新型农村集体经济的进程中，正式与非正式规则主要以运营机制的方式体现。

嵌入性理论认为文化价值对经济行为具有塑造作用。价值嵌入是各主体在参与村庄发展过程中所形成的对共同目标、价值观念以及社区身份的深层次心理认同和情感归属（贺芒和陈彪，2021）。对集体精神的理解、公平分配的看法等都会影响集体经济的发展。同时，价值嵌入离不开利益联结机制，即利益因素构成了认同的核心基础。在新型农村集体经济发展过程中，建立公正合理、兼顾效率与公平的分配模式尤为关键。这不仅体现各参与主体在经济活动中所享有的权利和应履行的义务，还是他们在长期互动和博弈中相对地位和平衡权益的结果，有助于推动农村社会转型。

综上所述，新型农村集体经济发展是一个复杂的过程，驱动其中的关系、规则、价值等因素相互交织、共同作用。因此，本文以嵌入性理论为理论基础，从关系嵌入、规则嵌入、价值嵌入三个方面着手，结合中国农村集体经济发展的具体实践，构建“组织结构－运营机制－分配模式”的分析框架（见图 1），为理解新型农村集体经济何以有效运行提供更好的视角。

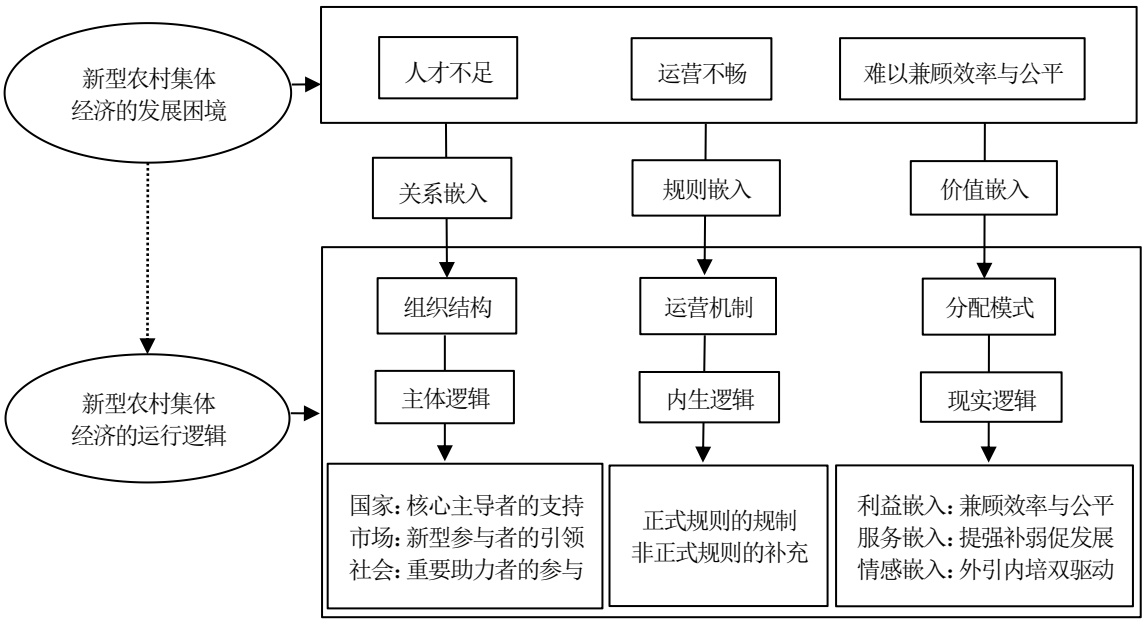

图 1　新型农村集体经济有效运行的分析框架

三、调研情况与案例分析

为回应“新型农村集体经济何以有效运行”这一研究问题，本文采用多案例研究方法进行分析，原因如下：第一，相较于单案例研究，多案例研究通过对比跨案例间的共性和差异，能够实现案例之间的相互印证，提高论证的效度和结论的普适性（Yin，2009），最终实现“最大差异的信息饱和”，以找

寻影响研究问题的关键变量及核心因素。第二，多案例研究方法通过对变量进行分类和操作化处理，能够推动描述性研究转变为解释性研究，并基于案例选择的多重逻辑，即代表性、典型性、充分性，结合合理的案例选择和充足的案例材料，能够更好地回答研究问题（管兵，2023）。第三，基于逐项复制原则的多案例研究，在理论分析框架的构建上遵循自变量和因变量的关系，通过运用相同的数据收集和分析方法，能够从多个案例分析中寻找具有普遍性的结论。第四，新型农村集体经济的运行机制是一个复杂、动态的系统，涉及治理结构、运营方式、利益联结和控制权等问题，但现有研究文献相对匮乏。本文采用的归纳式案例研究方法，需要从不同类型的案例中寻找共性机制与隐藏逻辑，多案例研究正好契合这一研究需求。

（一）资料收集与案例选择

本文的资料来源于两个方面。一方面，通过实地调研收集素材。为深入探讨新型农村集体经济有效运行的逻辑，课题组于 2022 年 10 月至 2024 年 10 月在广东省荔枝圩村、贵州省塘约村和浙江省永安村进行了实地调研，调研分为两个阶段：第一个阶段为面上调查，重点通过与省、市、县三级领导干部和职能部门负责人交流和座谈，初步了解新型农村集体经济发展的总体情况，并结合线上与线下的访谈方式，与当地农业农村局等相关职能部门负责人进行一对一深度访谈，从不同层面了解新型农村集体经济的具体措施、实践经验和现实困境。第二个阶段为深度蹲点调研，重点了解村庄发展新型农村集体经济的情况。另一方面，从权威媒体、官方平台等渠道获取政策文件、案例视频和文字资料。共收集了 225 人的访谈材料，其中包括县级分管领导和相关职能部门负责人 36 人，驻村帮扶人员、村干部等 65 人，来自脱贫户、监测户、其他农户的村民代表 97 人，以及其他相关人员 27 人。

三个案例的选取遵循三角验证原则，具体依据如下：一是案例的充分性。三个村在经济水平、政策背景、文化观念和地域特征上各不相同。通过深度访谈和参与式观察等形式收集数据，能够确保从多个角度理解研究对象的真实性，使研究更具说服力。二是案例的典型性。三个村的发展历程都能够完整展现新型农村集体经济有效运行的过程，且均为成功运行的案例，有助于总结发展新型农村集体经济的关键要素。三是案例的对比性。三个村中，有的位于西部地区，有的位于东部地区，区域发展差距较大，集体经济的组织形式、运行模式与分配模式也不尽相同，但都通过多元的合作主体、科学的运营机制与合理的利益考量促进了集体经济的有效发展，既具有明显的共同点（见表 1），又体现显著差异，有利于深度挖掘和全面分析集体经济有效运行的异同。四是案例的代表性。当前，中国新型农村集体经济已形成多样化的发展模式，包括外部输血式模式（韩玉祥和许珍珍，2024）、社区合作型模式（王进文，2024）、资源开发型模式（马荟等，2023）、市场化发展模式（李文嘉和李蕊，2023）。这些模式为本文研究提供了借鉴思路。然而，已有研究大多剖析特定村庄发展新型农村集体经济的成功经验，缺乏对不同发展模式的系统性比较。本文从三种发展模式入手，基于新型农村集体经济发展主体的视角，从更科学的角度回应“新型农村集体经济何以有效运行”这一问题，使研究结论更具普遍性与客观性。

荔枝圩村是广东省茂名市高州市石仔岭街道下辖的行政村，自 20 世纪 90 年代以来，近百亩土地逢雨必淹。2023 年以来，该村以《高州市发展壮大村级集体经济激励实施办法》（高农〔2023〕7 号）为指引，在发展壮大集体经济的过程中，创新实行企业化运作的合股联营模式，实现了从“穷散脏乱差”

到产业发展、生态宜居的良好发展态势，先后获得省级民主法治示范村、省级卫生村等荣誉。

表 1　　三个案例村新型农村集体经济运行要素的对比

案例村	发展模式	组织结构	运营机制	分配模式
广东省荔枝圩村	企业化运作的合股联营模式	党组织+村集体+公司+农户	公司运营	村集体、村民与企业按资分配
贵州省塘约村	党组织领办的村社合一模式	党组织+村集体+合作社+农户	村集体运营	村集体、合作社、村民按 3 : 3 : 4 的比例分配
浙江省永安村	政府主导下的强村公司模式	党组织+村集体+职业经理人+农户	职业经理人运营	村集体与职业经理人共同分配

塘约村位于贵州省安顺市平坝区，全村 10 个自然村寨、11 个村民小组，共 921 户 3524 人，曾是“省级二类贫困村”。2013 年，村民人均年收入不到 4000 元，村集体经济收入不足 4 万元。通过建立党建引领的村社一体合作社，塘约村实现了向全国“小康示范村”的巨大转变，先后获得全国乡村旅游重点村、全国乡村治理示范村等荣誉。

永安村位于浙江省杭州市余杭区余杭街道东北部，毗邻未来科技城，区域面积 7.092 平方千米，人口 3069 人。该村拥有悠久的水稻种植历史。自 2020 年以来，永安村引入职业经理人，采取了包括“土地集中流转”“打造乡村造梦师”“成立稻香小镇品牌”等一系列举措，探索出一条以“品牌引领、科技支撑、产品衍生、数字赋能、标准打造”为特点的乡村振兴之路，先后获得省级善治示范村、省级未来乡村等荣誉。

可见，三个案例村虽然采用不同的发展模式，但都通过发展新型农村集体经济实现了村庄变化，在特定地域范围内具有示范引领作用。为此，本文以嵌入性理论为基础，结合三个村的集体经济运行机制，以更客观的方式解释新型农村集体经济有效运行的逻辑与关键要素。

（二）案例描述

企业化运作的合股联营模式是指村集体将资金、资源或资产作为股本（金），与企业共同成立专业合作社或新公司，合作开展经营性活动，从而提高村集体经营性收入的一种模式。该模式强调对农村集体经济原有的产权结构和管理形式进行改革，将企业化的经营理念融入乡村经济发展，推动村庄实现精细化管理与政经分离（周振，2023）。党组织领办的村社合一模式是指由村党支部领导并组织成立合作社的一种经营管理模式。村党支部通过整合村集体与合作社的功能，将党组织的政治优势、组织优势与群众的能动优势相结合，形成一个利益共享、风险共担的综合体（张紧跟和张旋，2023）。强村公司是依照公司法相关规定，以推动村级集体经济增长和农民增收为目的，由农村集体经济组织通过投资、参股组建公司实体，或入股县、乡级联合发展平台等，以项目联建等形式统筹辖区内农村集体资产资源，实行公司化运营兼顾社会效益的企业。所获取的收益一部分用于维护村集体的运行，另一部分用于村庄的公共事务。因此，该模式兼顾公平与效率，是一种新型的发展模式，主要包括资产经营型、社会服务型、订单生产型和工程承揽型。广东省荔枝圩村、贵州省塘约村和浙江省永安村分别是上述三种模式的典型代表。

广东省荔枝圩村曾面临严重的土地撂荒现象，为扭转村集体经济薄弱的局面，2023 年 1 月，荔枝圩村村委会、村干部、村民代表共同出资 150 万元成立高州市三斗米农业专业合作社（以下简称“三斗米合作社”）。随后，三斗米合作社与广东铭景农业发展有限公司（以下简称“铭景公司”）达成合作，总投资 300 万元，双方各占 50%股份。三斗米合作社的 50%股份由村委会、村干部、村民小组长资金入股和村民代表土地入股[①]构成。双方共同运营荔枝圩村村委会统一流转的 420 亩土地，进行稻菜轮作。三斗米合作社与铭景公司达成合股联营协议，在此模式下，村委会和三斗米合作社一起负责土地流转、务工人员管理及资金管理，而铭景公司则负责技术指导、市场销售及财务管理，双方共同决策、相互监督，收益按照出资比例 5 : 5 分配。截至 2024 年 7 月，荔枝圩村集体经济的运营成效初显：一是三斗米合作社与铭景公司共同出资的 300 万元本金已全部收回；二是村委会通过流转 420 亩土地，获得集体经济收入 1.26 万元（每亩 30 元服务费）；三是三斗米合作社平均每日提供 80 多个就业岗位，18 个月内为村民发放工资 243 万元，人均收入约 3 万元。尽管尚未有额外的利润分红，但由于农业投资回报周期长、风险大、利润较低，合股联营在短短一年内就能取得显著成效，这充分证明了荔枝圩村通过三斗米合作社与铭景公司的合股联营模式有效推动了村集体经济的发展。该模式不仅促进了村集体经济的增长，还带动了村民收入的提升，体现了“党组织+村集体+公司+农户”的集体经济发展模式的有效性。

贵州省塘约村曾是一个典型的“村穷、民贫、地荒”的省级二类贫困村。为带领村民脱贫，在政府的指引下，村党组织通过“七权”同确[②]解决了土地产权归属不清的历史遗留问题。2014 年，村“两委”成立了村社合一的金土地农民专业合作社（以下简称“金土地合作社”）[③]，推行“三变”改革。村集体、村民与合作社以此为平台，自愿联合并实行民主管理，形成了“党组织+村集体+合作社+农户”的互助组织模式。在此模式中，由村集体主导运营，发挥引领作用，村民以土地和资金等方式入股合作社，收益按照“合作社 30%、村集体 30%、村民 40%”的比例进行分配。后来，该村创新发展“3+X”的支农扶农信贷模式，即农村信用社、村集体、合作社和其他主体一体化的金融模式，形成利益共享、风险共担的格局，发展成效显著：人均可支配收入从 2013 年的 3940 元增长到 2023 年的 23620 元，村集体经济收入从 3.92 万元增至 576 万元，村集体资产从无增加至 3.71 亿元，村庄整体发展水平大幅度提升。

为响应“千企结千村，消灭薄弱村”的政策号召，2020 年以来，浙江省永安村引进职业经理人，构建“党组织+村集体+职业经理人+农户”的发展模式，具体做法是：余杭区农业农村局面向全国公开招聘农村职业经理人，实行合同制管理，年基本工资为 18 万元，其中区财政出资 14.4 万元，属地镇街出资 3.6 万元。除此之外，职业经理人的绩效考核办法由各村股份制经济合作社自行制定，绩效奖励上不

[①]每亩折合人民币 800 元，股价 1000 元，1.25 亩为 1 股。

[②]七权包括农村土地承包经营权、林权、集体土地所有权、集体建设用地使用权、房屋所有权、小型水利工程产权、农村集体财产权。

[③]此合作社的机构和人员与村委会为两块牌子一套人马。初期，合作社由村支书担任理事长兼总经理，负责合作社的整体运营。随着业务量的不断扩大，合作社聘请了在村里长期种菜的致富带头人 TCF 作为经理，专门负责种菜的技术和市场运营。此合作社主要由村集体控股，村民则通过土地和资金入股。

封顶。职业经理人主要负责村集体经济的经营与管理，通过运用市场化理念和专业化知识，整合村内分散资源，推动产业规模化与一二三产业融合发展。同时，职业经理人还配合村“两委”管理村庄事务并参与决策，取得了显著成效。经过运营，永安村集体经济收入从2019年的73万元增长至2023年的557万元，村民人均可支配收入也大幅度提升。

（三）新型农村集体经济发展关键要素比较

由上述描述可知，三个村庄在发展新型农村集体经济方面都取得了较好的成效，属于有效运行的范畴。然而，它们在组织结构、运营机制和分配模式等方面存在差异，这些差异也成为当前中国新型农村集体经济多样化发展的重要表征。进一步分析发现，这些区别主要体现在：组织结构不同带来的决策机制差异，运营机制不同引发的治理特征差别，以及分配模式不同导致的多元价值取向（见表2）。

表2　　新型农村集体经济发展要素对比分析

发展模式	决策机制	治理特征	价值取向
企业化运作的合股联营模式	村集体、股民与公司共同决策，决策时效率与公平兼顾，主要遵从正式和非正式规则	专业化、市场化、股份化，融合了党组织治理、村集体治理和公司化治理的特征	按股分配
党组织领办的村社合一模式	村集体与股民共同决策，决策时注重程序公平公正，主要遵从非正式规则	权威性、半科层化、半市场化，融合了党组织治理、村集体治理和村民自治的特征	按需分配 按股分配
政府主导下的强村公司模式	村集体与精英人物共同决策，决策时效率优先，主要遵从正式和非正式规则	职业化、专业化、市场化，融合了党组织治理、村集体治理和精英治理的特征	按股分配

1.组织结构不同带来的决策机制差异。科学、高效、透明的决策对于发展壮大新型农村集体经济具有重要的促进作用。一方面，科学的决策能够确保农村经济事务经过充分讨论和全面评估，推动集体资源优化配置，避免由主观性和盲目性导致的农村集体经济发展受限。另一方面，各主体以股东（代表）大会、理事会或监事会成员的身份参与农村集体经济发展决策，可以有效防止集体资源滥用，增强农民对集体决策的认可和满意度，促进农村集体经济组织的现代化。此外，灵活高效的决策机制体现了创新思维，有助于探索新的经济增长点。因此，科学、高效的决策机制是发展新型农村集体经济的关键支撑。

在荔枝圩村，村支书担任集体经济发展的主要依托载体——三斗米合作社的理事长，村干部与三斗米合作社理事会成员部分交叉任职，同铭景公司一起，共同负责三斗米合作社流转的420亩土地的决策与运营。通过这种方式，荔枝圩村构建了“党组织+村集体+公司+农户”的集体经济发展模式，推行村集体、股民与公司共同决策，确保决策的方向性与精准性。在塘约村，村干部与集体经济发展的主要依托载体——金土地合作社紧密结合，理事会成员全部交叉任职，部分农民则以土地或资金入股。决策主体由村集体和股民共同构成，形成了“党组织+村集体+合作社+农户”的发展模式，使村民能够更好地参与村庄事务，并注重决策过程中的公平公正。永安村采取的是“党组织+村集体+职业经理人+农户”的集体经济发展模式，实行村支书与职业经理人这一精英人物共同决策。村支书任董事长，职业经理人担任总经理。职业经理人还招聘乡村造梦师组建运营团队，具有较强的专业决策的特点。

简言之，企业化运作的合股联营模式是村集体直接或间接与企业签订合作协议，并通过双方共同创办的公司、合作社或建设的基地（如荔枝圩村的三斗米合作社）作为平台，抓住发展机遇，提升决策效

率。党组织领办的村社合一模式以促进村级集体经济发展壮大和提高农民收入为目标，由村党组织成员把握整体方向，决策更具群众性和参与性。而政府主导下的强村公司模式则依托职业经理人的市场敏感度培育村级集体经济新的增长点，对村民强调公平和普惠，对外强调市场效率，决策机制具有专业性和高效性。

反思三种模式的决策机制发现：一是新型农村集体经济的决策形式包括集体决策、精英决策、公司决策及其多种组合，这说明与传统集体经济相比，新型农村集体经济的决策形式更加多样；二是新型农村集体经济的决策导向包括公平导向和效率导向，但不管初衷是什么，要有效运行，最终都会走向公平和效率兼顾的导向；三是新型农村集体经济的决策规则包括正式规则和非正式规则。无论采用哪种规则，只要符合大多数成员的利益，就能促进其有效运行。

2.运营机制不同引发的治理特征差别。治理特征是治理活动的本质体现，具有共治性、善治性、动态性、多元性和公正性等特点。由于运营主体的差异，新型农村集体经济衍生出企业运营、村集体运营和职业经理人运营三种模式，从而呈现不同的治理特征。

企业化运作的合股联营模式引入市场主体，其精细化的管理模式、市场化的经营理念以及专业化的管理手段潜移默化地影响着农村集体经济的发展。为此，荔枝圩村的村民 YDX 感叹道：

“三斗米合作社通过确定农产品种植的种类，引导化肥、农药的使用，通过与商超签订购销合同等方式引入企业化运营理念，这让我们得到了科学的指导，种出了更多优质的农产品，销路也不用担心了。”（访谈时间：2023 年 6 月 21 日）

当然，企业在进行重大决策之前，会通过召开社员大会、股东大会等方式进行沟通交流，鼓励村民参与经营管理，将村民的利益和诉求纳入决策考量，切实增强民主管理意识。例如，荔枝圩村的村民 WDY 谈道：

“三斗米合作社定期会举办种植交流会，有时间的话我都会过去旁听。在会上，大家集中讨论自己遇到的困难，分享经验、获取信息，大家的目标是把村庄的经济搞上去。当我的意见也被采纳的时候，我感到非常的荣幸与自豪。”（访谈时间：2023 年 6 月 20 日）

此外，企业力量的入驻改变了村民原先分散种植和小农经营的模式，以三斗米合作社为平台推动农业向规模化、品质化和集约化方向发展，兼具党组织治理、村集体治理和公司化治理的特点，呈现专业化、市场化和股份化的治理特征。

在党组织领办的村社合一模式中，基层党组织以土地为发展要素，以金土地合作社为平台，以相关政策为依据，通过党建引领、结构优化、资源配置等方式逐步塑造和巩固基层治理权威，凝聚村民共识以便统一发展。塘约村的村民 HJF 谈道：

“村‘两委’通过召开村民大会、举行田间会议、入户走访等方式号召我们加入合作社，一开始我的意愿并不高，村干部耐心解答我的疑惑，还表明合作社会以高于市场的价格收购供过于求的农产品，所以我决定加入合作社。”（访谈时间：2022 年 11 月 6 日）

在党组织的领导下，村民同时享有参与村庄经济发展和日常事务管理的权利，通过会议表决、提出意见等形式表达诉求，最终由村集体决定。此外，村集体将集体经济的部分收益用于提升村庄的公

共服务和社会福利。这种以村集体主导、村民积极参与的发展模式，体现了半科层化的治理特征。然而，由于缺乏相关背景和专业人员的引领，与企业化运作的合股联营模式相比，该模式在市场经济发展中有时可能错失良机，呈现半市场化特征。塘约村党支部书记 ZWX 表示：

“‘一肩挑’赋予我们更多的权力和责任，我们也在不断地学习，希望能作出更加专业化的决策，引领村集体经济的发展壮大。”（访谈时间：2022 年 11 月 8 日）

可见，党组织领办的村社合一模式融合了党组织治理、村集体治理和村民自治的要素，具有权威性、半科层化、半市场化的治理特征。

政府主导下的强村公司模式，是在政策支持下以公开方式招聘职业经理人发展集体经济。一方面，职业经理人将国家意志、政府文件、相关政策的精神内涵融入乡村经济运行和社会事务发展过程，与村“两委”合作，并引入市场化运营理念。另一方面，职业经理人以专业的知识背景和丰富的社会经验挖掘村庄经济发展的增长点，如招聘乡村造梦师、开发多种产品、打造乡村品牌，这不仅能够传承村庄文化、做大做强土特产文章，还能壮大集体经济、提高村民生活水平，体现了专业化特征。永安村的职业经理人 LS 表示：

“从 2020 年到这个村庄来，我就想通过自身的专业知识、社会网络打造村集体经济新的增长点。”（访谈时间：2024 年 3 月 15 日）

由此，政府主导下的强村公司模式以专业化的运营管理团队，推动村集体经济的规模化、集体化、市场化发展，兼具党组织治理、村集体治理、精英治理的特点，具有职业化、专业化和市场化的治理特征。

3.分配模式不同造成的多元价值取向。不同的分配模式体现不同的价值取向，而价值取向则塑造了新型农村集体经济的文化内涵和管理策略，对于推动其健康发展有着至关重要的作用。具体表现在：价值取向渗透于农村集体经济的决策和管理中，引导决策者作出推动集体经济长远发展和符合社会主义核心价值观的决定，也对发展新型农村集体经济起着导向作用，决定其发展的方向和目标。

实践中，企业化运作的合股联营模式的收益分配遵循“按股分配”的原则，即按照各主体的出资比例进行分配。具体而言，三斗米合作社和铭景公司各占 50%的股份。三斗米合作社所占的 50%收益中，50%分配给以土地入股的村民和以资金入股的村干部，另外 50%则分配给村委会。由于该模式目前运行时间较短，收益仅够回本，村集体仅获得 1.26 万元土地流转服务费，因此尚未进行分红和福利发放。然而，正如荔枝圩村党支部书记 LZH 所言：

“此种模式刚运行一年就回了本，让村集体有了 1.26 万元的土地流转服务费，还让村民的劳动薪金、入股股金和土地租金有了保障，尤其是劳动薪金，18 个月的总额已达 243 万元，人均约 3 万元。这说明，这种集体经济的发展模式没问题，发展趋势向好，在注重效率的同时也能够兼顾公平，估计 2025 年我们的分红会比较多。”（访谈时间：2024 年 7 月 18 日）

案例中，党组织领办的村社合一模式采用村集体、金土地合作社、村民分别按 30%、30%、40%的比例进行分红的机制。其中，金土地合作社的分红主要用于维持合作社运转，村集体的分红主要用于村庄公共事务与巩固拓展脱贫攻坚成果（例如，过去的贫困户可直接获得 5 股干股，每股 750 元），这两部分分红属于“按需分配”。而村民的分红则来源于创立合作社时的入股分红，属于“按股分配”。

这一分配机制在前者注重公平、后者注重效率的基础上，实现了公平与效率的有机结合。

在政府主导下的强村公司模式中，村集体的经济收入主要用于两个方面：一是保障强村公司的正常运转；二是支持村庄公共事务和村民福利。调查显示，永安村的村集体经济收入会首先用于保障强村公司的运转，包括支付 18 名招聘人员（以乡村造梦师为主）的工资，以及举办活动的场地租金、材料成本等，这部分分配侧重于“效率”。剩余的收入则按照强村公司的入股比例进行“按股分配”。由于永安村的强村公司是村集体 100%持股，所以其维持运转后的剩余收入，主要用于维持村庄运营、发放村庄福利、提供公益性岗位等，彰显出“公平”意蕴，形成了效率与公平的有机结合。

四、新型农村集体经济有效运行的三重逻辑

嵌入性是组织的经济行为与社会体系在错综复杂关系交互下的产物。农村集体经济组织嵌入的经济社会网络与其他网络节点（如基层政府、村“两委”、村民等）密切联系。探索新型农村集体经济有效运行的逻辑，需要明确不同的组织结构如何嵌入其中并产生了何种效用。通过上述分析可知，虽然三种新型农村集体经济发展模式具有不同的组织结构、运营机制与分配模式，进而导致其决策机制、治理特征与价值取向有所差异，但它们共同指向了一点：新型农村集体经济的有效运行离不开国家、市场、社会等多元主体共治的组织结构，离不开糅合正式与非正式规则的运营机制，以及兼顾效率与公平的分配模式。

（一）关系嵌入：新型农村集体经济有效运行的主体耦合

与传统农村集体经济相比，新型农村集体经济鼓励政府、市场和社会主体等多元利益相关者的协作，通过整合资本、技术和管理等资源，最大化其效用（赵泉民和井世洁，2015）。其实，新型农村集体经济的核心价值在于，通过重塑乡村基层治理方式、创新治理理念和优化治理结构，为各主体参与其中提供平台，推动形成共建、共治、共享的格局。因此，国家、市场和社会的深度嵌入是新型农村集体经济能够有效运行的关键之一。

1.国家：核心主导者的支持。县乡两级基层政府和村委会等政治权威的嵌入构成了发展新型农村集体经济的组织基础。具体表现在：一方面，政府以政策供给、规则制定、项目下乡、过程监督、信用背书等形式赋能农村发展，帮助集体经济基础薄弱、资源禀赋不足的村庄挖掘和培育特色优势。例如，访谈时塘约村党支部书记 ZWX 谈道：

“2013 年之前，我们村是一个省级二类贫困村，村集体收入不到 4 万元，2014 年 6 月 3 日的暴雨让我们雪上加霜。‘穷则思变’，我们不能再坐以待毙，我带领村‘两委’和村民团结发展。在政府衔接资金、涉农资金、帮扶资金的帮助下，村集体经济实现了历史性转变，上了一个新台阶。”（访谈时间：2022 年 10 月 25 日）

可见，村集体经济的有效发展离不开政策支持和资源保障，也需要党组织通过组织引领和人才驱动，促进小农户与现代农业发展的有机衔接，更需要村委会带领村民实现自我管理。另一方面，为构建乡村社会的帮扶体系，政府通过政策倾斜为农村发展提供多样化的人才资源，主要包括以下两类：一是由上级政府直接派驻农村的帮扶力量，如省、市、县派遣的驻村帮扶干部，以及中央单位定点帮

扶派遣的驻村干部等；二是从高等院校选拔优秀大学生，参与“三支一扶”“西部计划”等基层服务项目，或通过中央和省级政府的基层选调，补充农村基层所需人才。国家力量的嵌入不仅为村庄多主体综合施策提供了平台，还打破了外来身份进入村庄开展经济活动的壁垒，降低了沟通成本，促进了主体间的高效合作。永安村的村民LJQ谈道：

“职业经理人刚到我们村就想进行系列改革，其实当时很多村民有排斥心理，但后来我们看到他真正在为村庄做实事，镇政府与村‘两委’也对他的工作表示高度认可，就慢慢从怀疑和排斥到接纳和依赖。”（访谈时间：2024年3月17日）

可见，国家力量嵌入的作用主要体现在两个方面：一是通过动员村民和统筹管理，促进社会资源的整合，提高资源在乡村的利用效率，实现国家利益与地方利益、集体利益与个人利益的统一（管珊，2024）；二是发挥“统”的优势，将农村的人力、物力和财力资源集中用于建设，这体现了国家治理体系在基层的具体运作形式（王鑫和吴业苗，2023）。简言之，作为核心主导者，国家不仅确保新型农村集体经济发展的正确方向，还通过外部资源的注入、有效整合与合理利用，使发展成果更公平、更广泛地惠及全体村民。

2.市场：新型参与者的引领。为更好地适应中国农业农村的发展，新型农业经营主体在市场浪潮中更新迭代，主要包括农民合作社、家庭农场、农业社会化服务组织等。

市场具有平衡供求、传递信息和实现价值的功能，能够通过农村经济利益的分化影响农村政治心理（谢治菊，2014）。将市场力量融入农村经济发展，有助于解决生产要素和农产品过剩的问题，让市场充分发挥“看不见的手”的无形作用（李万君等，2023）。具体而言，通过将农民的各项资源转化为资金，提高资源的经济效率，同时减少资源受到非经济因素（如政治力量）的影响，从而实现非人格化的程序正义。这种正义体现在初次分配的过程中（万俊人，2000）。新型农村集体经济以集体组织为平台，帮助村民以更安全、更高效的方式进入市场，提升收益，同时规避农民直接进入市场所面临的风险。这种遵循市场规则和公司治理逻辑的治理方式，具有较高的运行效率。例如，访谈时荔枝圩村党支部书记LZH指出：

“我们与铭景公司合作运营，实现了产销对接，保障了农产品的销路以及村民的基本收入；同时，以三斗米合作社为平台，为村民提供就业岗位，村民可以到合作社采摘辣椒，一般每人每天可以获得80～120元的收入，实现了留守人口实现家门口就业的美好愿景。”（访谈时间：2023年6月25日）

由此可见，企业这一市场主体的入驻，通过收购农产品和提供家门口就业岗位，有效提高了村民的收入。事实上，市场在资源配置中的决定性作用对乡村产业发展同样起着重要的作用。例如，荔枝圩村采用订单式生产模式，与大型商超签订合同，专业种植四季豆、辣椒等农作物，从而显著提升了农业产值。访谈时，荔枝圩村的村民LDX回忆：

“以前我们盲目种植的农产品在市场上总是供过于求，自从加入三斗米合作社后，村集体和企业经常召开会议，帮助我们分析市场行情以及传授种植方法，我们的任务是种植出优质的产品，销路问题再也不用头疼了。”（访谈时间：2023年6月26日）

简言之，市场主体的嵌入要求集体经济组织在运作过程中既要遵循市场经济规律，又要维护好成员利益，从而推动新型农村集体经济在兼顾效率的同时充分考虑公平。

3.社会：重要助力者的参与。村民、村集体、非政府组织、非营利组织、社会团体（如行业协会）、志愿组织、慈善机构及社会各界热心人士，都是新型农村集体经济的重要助力者。他们不仅能够为农村发展注入经济资源，还能够提供情感资源等非经济资源。

村民是农业生产的主要群体，也是发展新型农村集体经济的重要主体。他们构成了农业社会的基础，是多元治理主体的重要组成部分。通过村民（代表）大会、理事会和监事会，村民参与村庄公共事务，实现自我管理、自我监督、自我教育和自我服务。村集体作为特定地域范围内的集体组织，不仅负责管理土地等公共资源的使用和分配，还承担着在基层落实政府各项政策和提供社会服务的责任，既是农村社会治理的基本单元，也是新型农村集体经济的重要主导力量。此外，非政府组织、非营利组织、社会团体（如行业协会）、志愿组织、慈善机构及社会各界热心人士，通过开展公益项目、调动社会资源等方式，综合施策，可以提升新型农村集体经济的运行成效。各主体在沟通和交流中形成的竞争与融合关系，成为构建村庄共同体的重要手段。访谈时荔枝圩村的村民 LXZ 感慨道：

“以前我还是贫困户的时候，社工定期上门了解我们的家庭状况并送来生活必需品。在经济情况有所改善后，我自发加入公益组织和监督小组，摸查村里因病或其他原因导致家庭经济特别困难的村民，定期走访和捐款，帮助他们渡过难关，我觉得这是一件有意义的事情。”（访谈时间：2023 年 6 月 18 日）

可见，社会力量通过整合农村各类资源、增加经济收益，并通过增加就业岗位和提升农民技能等方式，推动集体经济的可持续发展。

综上所述，国家、市场、社会共治能够推动新型农村集体经济发展。国家治理主体是农村经济发展的核心，但科层制所带来的运行弊端在一定程度上会阻碍其发展。市场治理主体虽能发挥资源配置的决定性作用，但过于强调经济效益的理念难免忽视乡村社会的公平性。社会主体是乡村治理的重要群体，但缺乏有效的组织引领时，往往显得力不从心。因此，三者构成了集体经济运行的“多中心治理结构”，即将有限的集体经济决策权配置给多主体或多中心，实现独立主体或权力中心在一定规则制度下合理分工、相互协作、互为制约。这种结构对于克服新型农村集体经济运行中的内在冲突与利益矛盾具有重要价值。毕竟，多中心不仅符合多元主体的利益表达需求，还符合复杂性治理的要求，更有利于非正式规则的运用，从而降低治理成本。

需要注意的是，与传统农村集体经济不同，新型农村集体经济的内涵是“产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理”，即将现代企业的管理理念融入村集体经济运营，以科学合理的组织架构将理论意义上相互割裂的主体团结起来，形成环环相扣、互为补充的关系（栾江，2024）。因此，国家主体通过项目推动、资金支持、产业指导等手段引领新型农村集体经济，市场主体通过资金、技术、人才、品牌等手段赋能新型农村集体经济，社会主体则通过专业知识、人文情怀、治理温度等要素推动新型农村集体经济。三者共同嵌入其中，推动公平与效率的兼顾，进而实现有效运行。

（二）规则嵌入：新型农村集体经济有效运行的内生动力

正式规则通过引入政治权威，为社会和个人的行为提供法律支撑；非正式规则则以社会习俗、道德观念、信仰等为形式存在，潜移默化地影响人们的行为选择。在新型农村集体经济的发展过程中，正式与非正式规则的嵌入不仅能够优化村集体资源配置，还能健全村庄管理机制。

1.正式规则的规制：优化村集体资源配置。意识形态资源、制度资源和组织资源是中国共产党整合资源建设的载体和依托，是党推动社会整合的前提、基础和条件。当前，乡村普遍存在村民原子化、村庄过疏化、集体松散化和资源闲置化等问题，这些困境是熟人社会治理面临的难题（范志雄和徐辉，2022），需要通过正式规则加以规范。在新型农村集体经济的发展过程中，有效分配和使用土地、资金、人才等资源，是维护村庄社会秩序和保障公共利益的重要途径。

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》强调，要将“逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度，保护和发展农民作为农村集体经济组织成员的合法权益”作为改革目标[①]。农村股份制改革是村集体借鉴股份制的产权组织形式、经营方式和分配方式的产物。通过提留集体资产，村集体剩余资产所有权和分配权实现了分离，社员股东享有一定的决策权、监督权和分配权，同时承担相应的义务，即在村集体内部重新划分集体股与个人股的产权关系与配置比例。传统的小农户以家庭为主要经营单位，而新型农村集体经济通过“三变”改革（资源变资产、资金变股金、农民变股民）推动农户与外部市场融合。股权作为农户与村集体及外部主体间的财产结构和分配依据，呈现动态化特征，即多元利益相关者根据外部环境变化不断调整股权结构和制度安排（杨帅等，2020）。2024 年 6 月 28 日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过的《中华人民共和国农村集体经济组织法》第四十二条明确规定，农村集体经济组织当年剩余的可分配收益，按照量化给农村集体经济组织成员的集体经营性财产收益权份额进行分配[②]。这一规定从法律层面阐明了新型农村集体经济组织兼顾效率与公平的“双重属性”。

为加快发展壮大农村经营主体，扎实推进“百县千镇万村高质量发展工程”，增强农业农村发展新动能，广东省人民政府办公厅印发《广东省发展壮大农村经营主体若干措施》[③]。在此背景下，荔枝圩村以“党组织+村集体+公司+农户”的模式发展新型农村集体经济，通过开展农村职业技能培训、促进农民专业合作社多元化、合理运用农村场地资源等措施，发展壮大村级集体经济。《浙江省农业农村厅关于加强农村集体资产管理的意见》（浙农政发〔2021〕7 号）指明要规范农村集体经济组织体系，健全农村集体资产监管体系。为此，永安村引入职业经理人进行专业化发展，采用“党组织+村集体+职业经理人+农户”的组织结构，推动村级集体经济的发展壮大。

[①]《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。

[②]《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。

[③]《广东省人民政府办公厅关于印发广东省发展壮大农村经营主体若干措施的通知》（粤办函〔2023〕264 号），https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2023/23/content/post_4244191.html。

可见，中央“一号文件”等政策法律文件赋予新型农村集体经济合法地位，并从政策层面为新型农村集体经济的发展提供了方向指引和制度保障。地方性政策文件则通过提炼和借鉴其他地区的经验做法，为新型农村集体经济的发展注入新的思路，同时从政策层面确保村级集体资源的优化配置，提升新型农村集体经济的运行效率。

2.非正式规则的补充：健全村庄管理机制。费孝通先生在《乡土中国》中将中国社会的人际关系比喻为石落水中荡起的圈圈涟漪，这种复杂的关系作为非正式的制度安排，影响着中国社会的变迁（费孝通，2012）。其“差序格局”理论将个体因血缘、地缘和亲缘关系形成的熟人社会视为村庄的象征性资源，这种资源通过交往过程中形成的文化精神、政治权威和共同体意识，逐渐内化于村民的日常行为和思想意识中（谭同学，2009）。新型农村集体经济的发展不仅依赖于正式的法律法规，也受到习惯、传统、社会规范、行为准则等非正式规则的影响。当前，部分村庄在发展新型农村集体经济时存在“一肩挑”以及村委会、经济联合社、强村公司交叉任职的现象，导致部分新型农村集体经济组织缺乏健全的财务管理制度，难以有效提升组织的经营效率（栾江，2024）。乡村社会的正常运转需要责任感、情感和村规民约等非正式规则的嵌入，即公共事务与日常生活型事务逐渐进入正式基层治理范畴，从而倒逼村庄实行规则化治理，重塑乡村的秩序。以意识形态、价值观念、道德伦理和风俗习惯为表现形式的非正式规则，是人们在社会变迁过程中潜移默化形成的（黄静晗和郑庆昌，2023）。例如，为更好地组织村民进行农村改革和发展，塘约村制定了一套村规民约，被称作“红九条”“黑名单”。这些规定涉及土地流转、产业发展、环境卫生、社会服务和传统习俗等方面。村规民约的嵌入潜移默化地强化了基层党组织的引领作用，加强了村民的精神文明建设，并引导村民更好地参与经济发展。再如，荔枝圩村在每年二月初六举行年例。这一具有地方特色的民间文化习俗，通过集聚村民共同承办相关活动，不仅传承与发展了传统文化，同时也有助于增强村集体成员的认同感，维护社区的稳定与繁荣。又如，永安村借助党支部书记和新乡贤的力量，传递相关的理念和规则，降低了协商和监督成本，促进了合作精神。这些举措通过培养互信文化，鼓励村民参与式治理，强化社区凝聚力，构建开放沟通的环境，增强决策的民主性和公正性，从而推动乡村社会的公平与发展。

由此可见，非正式规则在新型农村集体经济发展中扮演着不可或缺的角色。村民在参与新型农村集体经济活动中形成的集体认同感和凝聚力，以及村“两委”与村民之间的相处模式、行为习惯等非正式规则的建立，不仅有助于促进文化传承，而且有助于维护社会稳定。

（三）价值嵌入：新型农村集体经济有效运行的三维旨趣

发展新型农村集体经济的目标在于解决当前农村存在的人才不足、运营不畅以及难以兼顾效率与公平的三大困境，以实现农村集体经济提质增效和强化乡村社会共同体建设。这一目标可以通过利益嵌入、社会服务和情感联结来实现。

1.利益嵌入：兼顾效率与公平。新型农村集体经济兼具经济性与社会性，遵循“统合联营”的运作机理，即对上要满足各级政府部门的资源输入与利益诉求，对下要协调各类经营主体与农民的股权配置、经营方式和收益分配，从而奠定农村集体经济的产权基础，调整产权关系，塑造利益共同体，构建合理的收益分配方案。实现这一目标需要在发展集体经济过程中兼顾效率与公平，主要体现在以

下三方面。

其一，构建合理的收益分配机制。为破解传统农村集体经济分配主体模糊、分配标准失真、分配程序偏颇和监管机制缺位等难题，新型农村集体经济的分配应从“统一分配”向“按股分配”或“按要素分配”转变，分配理念也应从“经济导向”向“共建共享”转变。例如，塘约村村集体、合作社和村民按 3∶3∶4 的比例分配收益，既体现按劳分配的原则，激励村民加入合作社，同时通过设置合理的公共比例，依托第二次和第三次分配将村集体经济的收益用于村庄基础设施和社会保障项目，如医疗保险、教育奖助和帮扶基金等，在提升村民经济收入的同时，减轻其生活负担，增进社会公平。

其二，结合市场化运作与多元化经营。荔枝圩村在发展新型农村集体经济过程中融入现代化企业管理制度和市场竞争机制，通过推动产业转型升级、优化资源配置和提升产品服务，提高集体经济组织的运营效率和盈利能力。永安村的职业经理人在为村民提供更多家门口就业岗位的同时，鼓励村民通过乡村旅游、生态农庄和特色文化等方式拓宽收入来源，从而推动村集体经济的可持续发展。

其三，加强民主管理与监督。村民对发展新型农村集体经济的相关事务享有参与权、知情权和表决权。以村党支部、村委会、村监委为核心的村庄运行机构，能够保证决策过程的透明与公正，确保政策红利广泛惠及农村群体，防止资源被少数人垄断。因此，新型农村集体经济在促进经济增长的同时，需要确保成员合理分享发展成果。

2.服务嵌入：提强补弱促发展。从经济社会学的视角来看，经济基础决定上层建筑，其互动关系反映了社会历史发展中政治、经济与文化之间的关联，即经济行为同样具有社会性（曾维和和咸鸣霞，2021）。从推拉视角分析，新型农村集体经济不仅是推动农村集体经济增长的引擎，也是提升农村社会福祉的关键力量，是多种经济和社会因素共同作用下推拉的结果（李志强，2016）。因此，这一经济形式不仅具有经济属性，还涉及共同富裕、社会保障、医疗教育等领域，即将经济行为嵌入社会结构。例如，荔枝圩村成立合作社后引入龙头企业，将分散的小农户集中起来发展村集体经济，通过提供就业岗位增加村民收入，提升村庄整体经济发展水平和村民的生活水平。塘约村村“两委”在发展集体经济的同时，实行“积分制”管理以规范村民行为，并通过“驾照式”评定监督村干部行为。该村还通过采用一系列精细化管理模式，发挥集体经济的辐射带动作用，并采用“3∶3∶4”的分配模式对村民进行分红，带动村民增加收入，提高其生活水平。永安村在职业经理人的带动下，乡村旅游、生态农庄、野外露营等项目蓬勃发展。村集体通过完善基础设施、提供就业岗位和小额贷款等方式，为村民创造增收平台。塘约村的村民 LSL 表示：

“自加入合作社以来，我的收入得到了很大提高，此外，村里的篮球场、文化广场、健身设备等基础设施建设不断完善，茶余饭后我们有了更多娱乐的地方，幸福感和满足感越来越强烈。”（访谈时间：2022 年 10 月 23 日）

可见，新型农村集体经济在推动水利设施、交通网络、信息通信等基础设施建设，提高教育、医疗、卫生等公共服务供给水平，促进就业与社会保障等方面发挥着提强补弱的作用。一方面，通过加强优势项目，帮助具有一定基础和发展潜力的村庄发展经济；另一方面，通过政策倾斜、资金支持和技术指导等方式，扶持资源禀赋较差的村庄发展集体经济，从而促进整个地区集体经济的全面发展。

3.情感嵌入：外引内培双驱动。情感主义是对基层治理的创新性回应，因其能够弥补制度和技术主义带来的效率至上、人本思想旁落的缺憾，具有重要的现实意义（孟燕和方雷，2022）。新型农村集体经济通过引入村民、乡贤、能人和职业经理人等主体，推动农业转型升级。经济驱动是发展村集体经济的重要因素，而在集体经济价值形成与创造过程中，情感力量作为一种维系和推动新型农村集体经济发展的重要路径，同样不可忽视（赵黎，2023）。永安村职业经理人 LS 表示：

“以前村民会认为我这位从城里来的乡村 CEO 待不久、坐不住，不过他们在工作过程中给予我很大的肯定，这种肯定让我觉得我的工作是有意义的，我希望留在这个村的时间长一点。”（访谈时间：2024 年 3 月 21 日）

在乡村社会这一特定的熟人社会关系网络中，以外来身份进入农村场域并参与经济活动必定会面临多重阻碍。然而，基于情感记忆和文化符号所形成的乡村共同体，能够增强村民的凝聚力，不仅降低乡村发展的沟通成本，还通过共同体的塑造推动乡村发展。因此，通过引入企业家、专业技术人员、大学生等人才，广泛吸纳社会资本，拓展市场产品和渠道，是新型农村集体经济可持续发展的重要动力。此外，通过探索适合本村的发展模式，开展多样化活动以增强村民之间的情感联结与协作，并培养一批懂技术、会管理、善经营的新型本地职业农民，可进一步激发新型农村集体经济的内生动力。这说明，情感资源的嵌入能够有效促进新型农村集体经济的健康发展，为乡村振兴提供坚实的基础。

五、研究结论与展望

党的二十大报告明确提出：“巩固和完善农村基本经营制度，发展新型农村集体经济，发展新型农业经营主体和社会化服务，发展农业适度规模经营。”[①]新型农村集体经济是国家、市场、社会等主体协同合作下的产物，是国家治理体系在乡村治理创新中的实践形态。本文以嵌入性理论为基础，从关系嵌入、规则嵌入和价值嵌入三个维度出发，构建了“组织结构－运营机制－分配模式”的分析框架，选取广东省荔枝圩村企业化运作的合股联营模式、贵州省塘约村党组织领办的村社合一模式、浙江省永安村政府主导下的强村公司模式为研究对象，运用多案例比较分析方法，探讨了新型农村集体经济有效运行的逻辑。研究发现：不同的组织结构带来了决策机制的差异，不同的运营机制引发了治理特征的差别，而不同的分配模式塑造了多元的价值取向。同时，国家、市场、社会等多元主体的关系嵌入，正式规则与非正式规则的规则嵌入，以及基于利益、服务和情感的价值嵌入，共同促进了新型农村集体经济的有效运行。

然而，实践中，虽然不同的发展模式都能导向成功，但各有利弊，具体表现在：企业化运作的合股联营模式强调市场经济属性，可能在一定程度上削弱乡村的公共性，导致乡村治理过于注重效率而忽视公平；党组织领办的村社合一模式对村“两委”提出了更高的要求，但可能弱化市场经济理念；政府主导下的强村公司模式通过引入职业经理人实现政经分离，简化决策过程，但对职业经理人的资

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

源整合能力和专业素养要求较高。因此，展望未来，要让新型农村集体经济进一步提质增效，真正实现2023年中央“一号文件”所提出的“产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理”的目标，融合三种模式核心要素的混合模式将成为未来发展的趋势。

第一，融合党组织、村委会、村集体经济组织、村民、合作社、企业和职业经理人等多元主体的复合治理模式，是应对新型农村集体经济内在冲突的有效手段。集体经济的复合治理模式，通过融合多元主体的价值观，嵌入合作共赢的社会规范，能够丰富价值嵌入理论中关于价值观、文化和社会规范嵌入经济与社会活动的理论内涵。近年来，随着政策背景和社会环境的变化，村庄多主体之间的冲突时有发生，自主治理的成效也受到影响。特别是，随着原乡人、归乡人、新乡人“三乡人”建设队伍的加强和外部帮扶力量的嵌入，尽管村庄集体经济的组织结构仍以理事会、成员（代表）大会、监事会为核心框架，但企业介入或企业化运作的特征越来越明显。就此而言，新型农村集体经济的治理模式是基层党组织引领的“一元多核”模式，即基层党组织通过发挥“吸纳整合、服务群众、政治权威”等功能，将村民、村委会、合作社、企业、集体经济组织等相关利益主体融合在一起，实现利益主体与治理主体的统一，满足不同利益主体的需求，以适应复杂多变的治理环境。

第二，兼具村集体自我运营、职业经理人专业化运营、企业公司化运营以及多主体联合运营的混合运营机制，能够发挥资源协同效应，促进新型农村集体经济的快速发展。科学的管理模式和混合运营机制是实现农村资源有效利用和集体经济健康发展的重要条件。当前，农村集体经济的运营模式主要包括由村集体自行运营的集体运营模式、由村集体与农民专业合作社或企业共同运营的合股联营模式，以及委托给职业经理人或第三方公司进行专业化运营的委托运营模式。从村庄的发展历程来看，集体经济的运营模式首先具有阶段性特征。同一村庄在不同发展阶段会采取不同的运营模式。例如，塘约村在发展初期（2014—2020年）以村集体自我运营为主，条件成熟后聘请职业经理人开展企业化运营，目前正与一家国企合作推进混合运营模式。集体经济的运营模式其次具有混合性特征。在同一空间场域中，针对集体经济的不同发展业态，可采取多样化的经营方式。例如，物业出租、资源发包可采用集体经营模式，门面生意可租赁给家庭或农民专业合作社经营，村属公司则可委托职业经理人独立经营，或与龙头企业合股联营。由此产生的混合运营概念，早在2019年4月发布的《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》中就有雏形。所谓集体经济的混合运营，是指通过多元化的产权结构、市场化的运营机制和多样化的经营模式，实现合作共赢，促进资源协同，兼顾公平与效率。

第三，兼顾公平与效率的利益分配模式，无论是按资分配、按股分配、按要素分配还是按需分配，不仅是新型农村集体经济有效运行的表征，更是其走向成功的核心密码。通过多主体参与、合作共赢以及相对灵活的治理机制，新型农村集体经济形成了网络化、系统化的治理结构，能够有效适应基层社会的复杂属性（胡雯和芮国强，2023）。其形成的复合治理结构能够推动集体经济组织建立兼具公平和效率的利益分配机制，从而提高其适应性和竞争力，更好地应对复杂多变的社会环境，实现可持续发展。例如，作为一种兼顾效率与公平的新型农村集体经济模式，强村公司的实践逻辑是在克服过去集体经济效率低下的基础上，推动村级跳出各自为政、分散发展的传统思维，探索“多村抱团”的

合作模式。这一模式通过推动多种形式的合作和联合，实现抱团取暖、以强带弱、强强联合，激发新型农村集体经济发展的内生动能，做大做强农村集体经济“蛋糕”，并依托第二次分配和第三次分配实现公平。目前，这一模式已在浙江、广东等地得到大力推广。然而，由于仍处于探索阶段，强村公司模式存在经验模式不够成熟、管理过程不够规范、运行机制不够健全、指导机制有待完善、市场水平有待提升等问题，且对村庄的资源禀赋、市场化水平和组织化程度要求较高，对职业经理人的素质也提出了较高期望。因此，通过强村公司来发展集体经济，与基层党建引领、龙头企业带动、专业人才运营和区域品牌建设等边界条件紧密相关，不适合在全国范围内强制推广，应因地制宜、分阶段分步骤推广。当然，企业化运作的合股联营模式与党建引领的村社合一模式，既能兼顾效率与公平，又具有较好的借鉴意义与推广价值，可在条件具备的村庄因地制宜地进行推广。

参考文献

1.波兰尼，2007：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯刚、刘阳译，杭州：浙江人民出版社，第 232 页。

2.陈永强、于水，2024：《社会资本参与和美乡村建设的困境及其消解：从外嵌悬浮到融合共生》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第 5 期，第 134-142 页。

3.陈宇，2023：《乡镇社会工作嵌入式发展的行动逻辑及实现路径》，《学术论坛》第 6 期，第 97-105 页。

4.程波辉、叶金宝，2022：《中国式现代化视域下公共治理的有效性研究》，《学术研究》第 11 期，第 59-67 页。

5.党亚飞、应小丽，2020：《组织弹性与规则嵌入：农村协商治理单元的建构逻辑——基于天长市农村社区协商实验的过程分析》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第 1 期，第 35-42 页。

6.丁波，2020：《乡村振兴背景下农村集体经济与乡村治理有效性——基于皖南四个村庄的实地调查》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 3 期，第 53-61 页。

7.杜永康、张新文，2024：《党委统领合作社：共同富裕目标下集体经济发展的模式创新——基于贵州鸭池镇“两包一干”的经验诠释》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 5 期，第 47-58 页。

8.杜志雄、高鸣，2025：《从“十四五”到“十五五”：农村改革的成效经验、关键问题与路径选择》，《社会科学辑刊》第 1 期，第 104-115 页。

9.范志雄、徐辉，2022：《集体经济内源式发展的逻辑表征——以甘肃省 W 村为例》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第 4 期，第 9-16 页。

10.费孝通，2012：《乡土中国》，北京：北京大学出版社，第 76-79 页。

11.格兰诺维特，2015：《镶嵌：社会网与经济行动》，罗家德等译，北京：社会科学文献出版社，第 3-10 页。

12.管兵，2023：《案例研究的理论化：三种可行途径》，《广东社会科学》第 3 期，第 198-210 页。

13.管珊，2024：《党建引领新型农村集体经济发展的实践逻辑与效能优化——基于鲁中典型村的历时性探讨》，《中国农村观察》第 1 期，第 146-160 页。

14.韩玉祥、许珍珍，2024：《经营方式视角下新型农村集体经济的发展路径及优化方向》，《农村经济》第 8 期，第 18-29 页。

15.郝文强、王佳璐、张道林，2022：《抱团发展：共同富裕视阈下农村集体经济的模式创新——来自浙北桐乡市的经验》，《农业经济问题》第 8 期，第 54-66 页。

16.贺芒、陈彪，2021：《文化嵌入视域下的社会治理共同体构建：缘起、模式与路径》，《东北大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 65-72 页。

17.胡雯、芮国强，2023：《面向复杂性的复合治理：数字乡村韧性建构的可能路径》，《湖南农业大学学报（社会科学版）》第 5 期，第 64-73 页。

18.黄静晗、郑庆昌，2023：《正式制度与非正式制度的关系结构与形成逻辑——基于对我国农村集体产权制度改革的观察》，《福建师范大学学报（哲学社会科学版）》第 6 期，第 39-48 页。

19.姜广东，2002：《非正式制度约束对农村经济组织的影响》，《财经问题研究》第 7 期，第 35-40 页。

20.李汉林、渠敬东、夏传玲、陈华珊，2005：《组织和制度变迁的社会过程——一种拟议的综合分析》，《中国社会科学》第 1 期，第 94-108 页。

21.李万君、李艳军、史清华，2023：《中国农村市场化改革：回顾、反思及启示》，《中国农村经济》第 7 期，第 36-56 页。

22.李文嘉、李蕊，2023：《新型农村集体经济发展的现状、问题及对策》，《人民论坛》第 15 期，第 56-58 页。

23.李志强，2016：《转型期农村社会组织治理场域演进——从适应、整合到均衡的路径分析》，《中南大学学报（社会科学版）》第 2 期，第 145-152 页。

24.刘儒、郭提超，2023：《新型农村集体经济促进乡村全面振兴的内在逻辑与路径优化》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 28-40 页。

25.栾江，2024：《新型农村集体经济助力中国特色农业强国建设：作用机理与路径选择》，《天津社会科学》第 3 期，第 57-67 页。

26.马荟、王彩虹、周立，2023：《资源资本化如何促进新型农村集体经济发展？——基于多案例的探索性研究》，《经济社会体制比较》第 5 期，第 65-74 页。

27.孟燕、方雷，2022：《动员型治理：党建引领城市社区治理的内在机理与实现机制》，《探索》第 6 期，第 85-97 页。

28.彭凌志、赵敏娟，2024：《农村集体产权制度改革对县域经济发展的影响——来自中国 1873 个县域的证据》，《中国农村经济》第 2 期，第 112-130 页。

29.乔翠霞、王骥，2020：《农村集体经济组织参与公共品供给的路径创新——大宁县“购买式改革”典型案例研究》，《中国农村经济》第 12 期，第 22-34 页。

30.谭同学，2009：《当代中国乡村社会结合中的工具性圈层格局——基于桥村田野经验的分析》，《开放时代》第 8 期，第 114-129 页。

31.万俊人，2000：《论市场经济的道德维度》，《中国社会科学》第 2 期，第 4-13 页。

32.汪倩倩，2023：《共同富裕导向下新型农村集体经济何以冲破藩篱？》，《现代经济探讨》第 12 期，第 110-116 页。

33.王进文，2024：《新型农村集体经济如何影响乡村共同富裕——基于 D 村和 S 村的双案例研究》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 4 期，第 39-51 页。

34.王蒙，2019：《社会经济：新时期西部民族地区农村集体经济的发展路径——基于甘孜藏区的地方性实践》，《湖北民族学院学报（哲学社会科学版）》第 6 期，第 87-93 页。

35.王鑫、吴业苗，2023：《以乡村韧性治理推进高韧性体系构建》，《江苏社会科学》第 6 期，第 112-121 页。

36.肖盼晴、姚玉凤，2024：《新型农村集体经济促进共同富裕的实践进路——基于嵌入理论的分析》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》第 5 期，第 145-152 页。

37.谢治菊，2014：《农村经济利益分化对农民政治心理的影响分析——基于欠发达地区贵州和发达地区江苏的调查》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 12-18 页。

38.谢宗藩、肖媚、王媚，2021：《农村集体经济组织嬗变：嵌入性视角下发展动力机制变迁》，《农业经济问题》第 12 期，第 92-103 页。

39.杨帅、唐溧、陈春文，2020：《内生性视角下的“农民变股东”——以陕西省袁家村为例看农村股权制度演变逻辑》，《学术研究》第 11 期，第 82-88 页。

40.杨玉波、李备友、李守伟，2014：《嵌入性理论研究综述：基于普遍联系的视角》，《山东社会科学》第 3 期，第 172-176 页。

41.余丽娟，2021：《新型农村集体经济：内涵特征、实践路径、发展限度——基于天津、山东、湖北三地的实地调查》，《农村经济》第 6 期，第 17-24 页。

42.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。

43.张紧跟、张旋，2023：《整合式赋能：党支部领办合作社中农民主体性的激活机制——以山东 B 县 W 村为例》，《探索》第 3 期，第 76-89 页。

44.张克俊、付宗平，2022：《新型农村集体经济发展的理论阐释、实践模式与思考建议》，《东岳论丛》第 10 期，第 105-114 页。

45.赵浩华，2024：《嵌入性理论视角下农村互助养老发展困境与破解》，《当代经济研究》第 2 期，第 94-104 页。

46.赵黎，2023：《发展新型农村集体经济何以促进共同富裕——可持续发展视角下的双案例分析》，《中国农村经济》第 8 期，第 60-83 页。

47.赵泉民、井世洁，2015：《利益链接与村庄治理结构重建——基于 N 村“村企社”利益相关者“合作治理”个案》，《上海行政学院学报》第 6 期，第 64-74 页。

48.周振，2023：《农村集体经济混合经营的实现路径：基于陕西省礼泉县袁家村的案例分析》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 5 期，第 26-40 页。

49.Hagedoorn, J., 2006, “Understanding the Cross-Level Embeddedness of Interfirm Partnership Formation”, *Academy of Management Review*, 31(3): 670-680.

50.Yin, R. K., 2009, *Case Study Research: Design and Method,* London: Sage, 101-115.

51.Zukin, S., and P. DiMaggio, 1990, *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*, New York: Cambridge University Press, 45-50.

How Does New Rural Collective Economy Operate Effectively: An Exploratory Analysis Based on Three Practical Models

XIE Zhiju[1] HUANG Meiyi[2]
(1. School of Public Administration, Guangzhou University;
2. GuangZhou Railway Polytechnic)

Summary: The new rural collective economy, with its clear organizational structure, standardized operational mechanisms, and fair distribution models, empowers rural development. It has become a key force in consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation and promoting comprehensive rural revitalization. This type of economy, which ensures both economic and social benefits, has significant value in promoting collective economic growth, optimizing resource allocation, and enhancing market competitiveness. Lizhixu Village in Guangdong Province, Tangyue Village in Guizhou Province, and Yong'an Village in Zhejiang Province are typical examples of the effective operation of the new rural collective economy. This paper, based on embeddedness theory, establishes an analytical framework of "organizational structure–operational mechanism–distribution model" from three dimensions: relational embedding, rule embedding, and value embedding. It explores the operational logic of the enterprise-based partnership model, the Party organization-led village-community integrated model, and the government-led strong village company model, aiming to extract the key elements for the effective operation of the new rural collective economy.

The study finds that different organizational structures lead to differences in decision-making mechanisms, different operational mechanisms generate distinct governance characteristics, and different distribution models shape diverse value orientations. Specifically, at the organizational structure level, the "multi-center governance structure" built by the state, market, and society not only meets the needs of multiple stakeholders for expressing their interests but also aligns with the requirements of complex governance. At the operational mechanism level, the embedding of formal rules and informal rules optimizes village collective resource allocation and improves the village management mechanism. At the distribution model level, value embedding based on interests, services, and emotions helps improve the quality and efficiency of rural collective economies and strengthens the construction of rural social communities.

Therefore, the development experiences of Lizhixu Village, Tangyue Village, and Yong'an Village provide valuable insights for promoting the effective operation of the new rural collective economy. A composite governance model based on multiple stakeholders, a mixed operational mechanism with joint operations by multiple entities, and a distribution model that balances efficiency and fairness are the key to improving the quality and efficiency of the new rural collective economy. Moreover, the hybrid model that integrates the core elements of the three models will stimulate the endogenous momentum for the development of new rural collective economies and will become the trend for future development.

Keywords: New Rural Collective Economy; Partnership-Based Joint Operation; Strong Village Company; Rural Revitalization; Common Prosperity

JEL Classification: P32; Q15

（责任编辑：张丽娟）

梯次发展：乡镇政府推动新型农村集体经济发展的逻辑进路

田雅馨

摘要：乡镇政府在新型农村集体经济发展中的作用至关重要。既往研究从党建引领论、自主经营论和政策压力论角度探讨了行政推动新型农村集体经济发展的可行性，却无法回答究竟何种模式可以根据村庄的差异化发展情况使各村在行政逻辑引导下均实现一定的发展。本文结合协同治理理论和特质激活理论，以成都市安仁镇上安片区的实践为分析对象，将乡镇政府推动新型农村集体经济发展的模式概括为“梯次发展”。研究表明，梯次发展遵循组织协同机制、能力识别机制和发展带动机制。乡镇政府明确乡镇、村两级共同的发展任务，统一乡镇、村两级公司化的运营模式，进而形成梯次发展的组织协同机制。在此基础上，乡镇政府为激活村庄经营特质而统一输入组织资源，村庄发展则出现分化。乡镇政府根据村庄有无经营特质确立差异化发展目标，使发展目标能够匹配村庄差异化发展情况，进而形成能力识别机制。面对发展分化的村庄，乡镇政府优先发展具有经营特质的“强村”，再由“强村”带动缺乏经营特质的“弱村”，进而形成发展带动机制。在三大机制的运作下，乡镇政府首先协同“强村”实现“强村”新型农村集体经济的发展壮大，进而由“强村”协同“弱村”实现后者新型农村集体经济的适度发展。一种分发展阶段、分发展成效的梯次发展得以实现。通过呈现一种合理的行政推动发展模式，本文为新型农村集体经济发展中如何确定乡镇政府的角色定位提供了一定启示。

关键词：新型农村集体经济　协同治理　特质激活　经营特质　梯次发展

中图分类号：F323.6；F724.6　　**文献标识码：**A

一、问题的提出

发展新型农村集体经济是实现共同富裕的关键措施。自 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》出台以来，中国探索出发展现代农业、引入工商资本、承接支农项目等多种集体经济的发展模式，集体经济不断发展壮大（高鸣和芦千文，2019）。与此同时，集体经济“空壳村”“薄弱村”仍占大多数，部分村庄存在经营能力欠缺、管理架构不规范、市场竞争力弱、

［资助项目］ 国家社会科学基金重大项目“农村社区治理创新问题研究”（编号：22ZD173）。

［作者信息］ 田雅馨，武汉大学社会学院，电子邮箱：13834662541@163.com。

长期发展后劲不足等问题（孔祥智和高强，2017）。集体资产匮乏的村庄缺乏组织动员能力，普遍面临公共品供给的“最后一公里”困境（桂华，2019）。2023 年中央“一号文件”指出，要构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制，探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。2024 年中央“一号文件”进一步指出，要深化农村集体产权制度改革，促进新型农村集体经济健康发展。发展新型农村集体经济是一件兼具村级自治功能（叶娟丽和曾红，2023）、经济发展功能（张应良和徐亚东，2019）和社会组织动员功能（李文钢和马良灿，2020）的重要事业。为此，基层政府将发展新型农村集体经济作为治理目标，一方面通过绩效考核督促村庄发展集体经济，另一方面通过输入财政资源激活村庄发展集体经济的能力（夏柱智，2021）。可以认为，新型农村集体经济的发展问题被纳入了基层政府的行政逻辑。基层政府试图以行政逻辑推动新型农村集体经济的发展，学术界对此众说纷纭，形成了三种主流意见。

第一种是党建引领论。这种观点对行政推动新型农村集体经济发展的模式持积极乐观态度。有研究认为，党建引领可以依靠政党的政治权威，将经济发展目标嵌入基层治理结构，实现政经联营和村社联营（吴高辉和杨晓婷，2024）。这种来自政党的统合力量可以将松散的行动主体组织起来，为村庄高效率对接发展资源、动员村庄成员共同参与发展集体经济，实现党建引领下的政社共建（管珊，2024）。而且，党建引领可以兼顾公平与效率，在实现集体经济增长的同时也能实现普通村民的利益分享，用“让利”而非直接分红的模式将小农户纳入村庄“发展共同体”，激活村庄社会的活力（陈义媛，2020）。

第二种是自主经营论。这种观点对行政推动新型农村集体经济发展的模式持中立态度，认为行政是否推动集体经济的发展只是其次，关键是要激活村庄发展的内生动力，实现村庄的自主经营。自主经营论主张通过共建共治共享实现集体经济的稳步发展。村集体以盘活闲置资源为基础，将可以利用的资源都整合起来，从而摆脱集体经济发展的资源困境（周立等，2021）。在此之后，村庄能够以讨论闲置资源的利用问题为契机，动员村民参与民主协商会议，共同确立集体经济的发展模式（马平瑞和李祖佩，2023）。集体经济的收益最终通过股权分配、公共服务供给等方式在村民之间共享，村民在享受集体发展福利的同时也会形成凝聚力，村庄也可以实现以发展带动治理的目标（赵黎，2023）。

第三种是政策压力论。这种观点对行政推动新型农村集体经济发展的模式持批评怀疑态度，认为政府的强考核问责会使发展集体经济“异化”为形式主义的温床。地方政府将发展集体经济的事务简化为增加收入数据的考核任务，村庄为满足考核要求会在指标上做文章，由此引发集体经济的“输入性内卷化”（张立和郭施宏，2019）。由于村集体缺乏发展能力，指标化的绩效考核反而会形成政策要求与具体实践的脱节，提高村庄对项目资源的依赖程度（潘璐和戴小燕，2023）。对项目资源的这种依赖反过来又会加剧村庄发展目标和村民生活需求的分化，向上争取项目的村集体会逐渐脱离地方社会的内生需求，而这也会大大削弱村集体的治理能力（田先红和孟庆渡，2023）。

本文认为，在上述三种主流观点中，自主经营论的局限性较为明显。这种观点过于强调村庄社会共同治理的作用，却没有意识到村庄可以调配的资源是有限的。只有依靠对政府资源的有效配置和对社会资源的有效吸纳，村庄才能突破自身发展的局限性（黄心泓，2023）。党建引领论和政策压力论的针锋相对则需要进一步的讨论。一方面，党建引领论主要关注已经发展起来的新型农村集体经济的

成功案例，却忽视了集体经济能够发展起来的复杂情境和前提条件。不同村庄在经营能力、发展基础方面存在一定的差异，政府考核体系的严格程度也不一致，上述因素均会影响集体经济的发展。另一方面，政策压力论主要关注新型农村集体经济发展的失败案例，认为行政力量的介入只会造成集体经济发展的失败。这种观点认为，只有将发展自主权归还村庄，村庄才能够实现发展。然而，现实情况是复杂的，既存在具有经营能力的村庄，也存在缺乏经营能力的村庄。关于行政推动新型农村集体经济发展的模式究竟应当如何统合村庄的差异化情况，既有研究并没有给出一个令人满意的答案。

结合 2024 年 3 月笔者在成都市安仁镇长达 20 天的集体经济专题调研，本文试图解答上述问题。在协同治理理论和特质激活理论的基础上，本文提出“梯次发展”的概念。这一概念指代一种分发展阶段、分发展成效的行政推动新型农村集体经济发展的模式。梯次发展模式可以统合村庄的差异化发展情况，为不同类型的村庄均赋予一定的发展可能性。对梯次发展的研究既有助于为新型农村集体经济的发展提供切实可行的实现路径，也契合中国共同富裕的发展要求。

二、理论借鉴与分析框架

（一）理论借鉴：协同治理理论与特质激活理论

新型农村集体经济在发展过程中面临行政权力的“偏离”“越位”和区域分化的不均衡等问题（汪倩倩，2023）。为解决上述问题，一方面，地方政府需要与村庄协同发展，为村庄的经营行为提供有利的组织环境，发挥基层治理者的统筹协调作用（魏程琳和褚庆宜，2023）；另一方面，地方政府需要充分尊重村庄发展的实际情况，根据村庄发展能力的不同制定差异化的发展策略，使乡镇政府的制度设计能够与村庄的差异化情况匹配，从而发挥基层治理者的“一线治理”作用（杜鹏，2020）。

从发挥基层治理者统筹协调作用的必要性来看，发展新型农村集体经济需要地方政府提供政策合法性依据，并利用政党的政治权威实现对资源的有效调配（孙锦帆和田先红，2023）。只有乡镇政府主动担当统筹协调地方市场的责任，与村庄协同发展集体经济，村庄才能更好地实现自主经营。基于哈肯（2005）提出的“协同学”概念，中国学者发展出协同治理理论。该理论描述的是一种在正式制度的约束下允许弹性协商的新型治理模式。协同治理理论强调各子系统相互作用、共同构造总体结构的重要性。通过充分的协商谈判和资源交换，各子系统能在互动中形成符合各方诉求的公共性规则（李汉卿，2014）。Ansell and Gash（2008）认为，协同治理的关键在于多方行动主体要共同参与治理事务，在协同的过程中不断沟通、建立信任、凝聚共识，最终共同制定符合多方主体利益诉求的公共政策。在笔者看来，协同治理理论可以用来理解新型农村集体经济发展过程中乡镇政府的行为逻辑。发展新型农村集体经济不仅是村庄内部的事务，也是乡镇政府的责任。乡镇、村两级需要形成合力，乡镇政府为村庄发展提供有利的制度支持，村庄将外部的制度支持转化为自身的发展效能（何得桂和赵倩林，2023）。乡镇、村两级只有协同发展，才能推动新型农村集体经济的发展。

从发挥基层治理者“一线治理”作用的必要性来看，新型农村集体经济的经营属性对村庄的经营禀赋提出了较高要求。只有那些具备经营特质的村庄才能将集体经济发展壮大（黄振华，2015），不具备经营特质的村庄则呈现依附上级财政扶持的状态（袁梦，2022）。乡镇政府的行动只有匹配村庄

的差异化发展能力，才能充分发挥乡镇、村两级协同发展的作用。Tett and Guterman（2000）以及 Tett and Burnett（2003）曾在心理学领域提出特质激活理论，该理论描述了组织情境激活潜藏在个体人格中的“沉睡的”特质的过程。这种被唤醒的特质能够让个体呈现良好的工作表现。不过，特质激活是一个连续的过程。最初，特质处于“休眠”状态并潜藏于人群之中，组织无法识别哪个或哪些个体具备发展潜质。之后，组织通过分配任务、提供组织支持等方式对个体施加外部刺激，为特质激活提供有利的组织环境。在组织的努力下，个体那些潜藏的特质被激活并表现为个体的工作绩效。笔者认为，特质激活理论同样可以用来理解新型农村集体经济发展过程中乡镇政府的行为逻辑。乡镇政府需要输入资源以激活具备经营特质的村庄，使那些处于“休眠”状态村庄的集体经济发展起来。对那些不具备经营特质的村庄，乡镇政府则可以通过“强村带动弱村”的方式实现辖区内各类村庄的梯次发展。

（二）分析框架：乡镇政府推动新型农村集体经济梯次发展的逻辑进路

根据《现代汉语词典》（第 7 版），“梯次”指“依照一定次序分级或分批”的发展状态[①]。邓小平在共同富裕的设想中就提出了一种梯次发展的思路。在他的设想中，共同富裕的构想是这样提出的：一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢点，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕[②]。实践中，政府部门常用“梯次推进”[③]、“梯次分明”[④]等语词表达根据实际情况分发展阶段、分发展成效地推进工作。根据笔者在成都市安仁镇的田野调查，梯次发展是当地政府推动新型农村集体经济发展的主要模式。梯次发展包括了协同治理理论和特质激活理论的核心思想，考虑了乡镇、村两级协同发展的重要性和根据村庄发展能力调整协同方式的必要性。这种发展模式兼具协同发展的整体性和具体问题具体分析的情境性特征。

梯次发展模式主要通过三大运作机制实现乡镇政府辖区内各类村庄集体经济的发展。具体而言，通过组织协同机制，塑造乡镇、村两级协同发展的组织形式；通过能力识别机制，统一输入组织资源，激活村庄经营特质，并根据村庄的经营特质确立差异化的发展目标；通过发展带动机制，优先发展具有经营特质的“强村”，再由“强村”带动缺乏经营特质的“弱村”。在三大运作机制下，乡镇政府首先协同“强村”实现此类村庄新型农村集体经济的发展壮大。之后，由“强村”带动“弱村”，实现“弱村”新型农村集体经济的适度发展。由此，新型农村集体经济的梯次发展得以实现。乡镇政府推动新型农村集体经济梯次发展的逻辑进路如图 1 所示。

[①]中国社会科学院语言研究所词典编辑室，2016：《现代汉语词典》（第 7 版），北京：商务印书馆，第 1284 页。

[②]邓小平，1993：《邓小平文选》第 3 卷，北京：人民出版社，第 373-374 页。

[③]例如，国务院印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》中有“梯次推进有条件的地区率先基本实现农业农村现代化，脱贫地区实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”的表述。参见《国务院印发〈“十四五”推进农业农村现代化规划〉》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-02/11/content_5673141.htm。

[④]例如，2023 年的中央“一号文件”中有“构建梯次分明、分工协作、适度竞争的农业科技创新体系”的表述。参见《中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

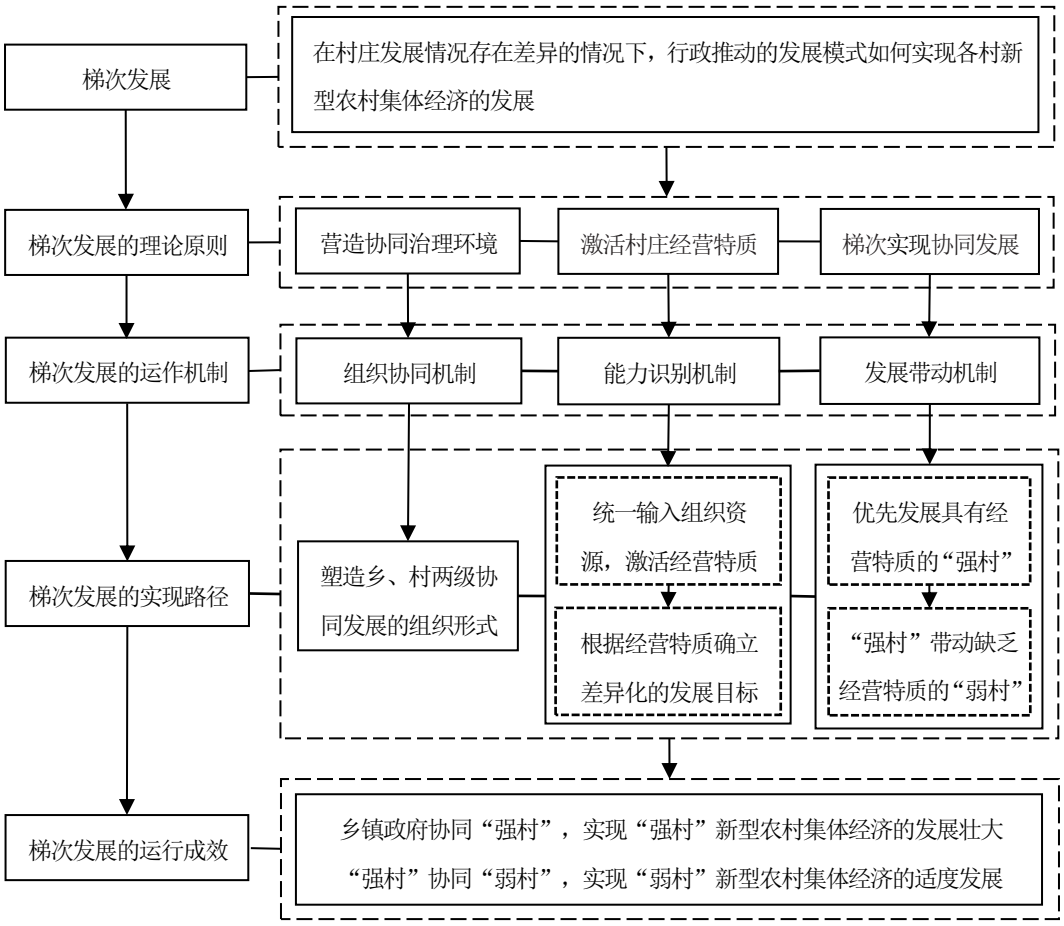

图 1　乡镇政府推动新型农村集体经济梯次发展的逻辑进路

1.*梯次发展的组织协同机制*。国家治理重心的下移将村庄整合进基层治理体系（李春根和罗家为，2021）。乡镇政府围绕推进村庄发展的规划向村庄配置资源，村庄围绕乡镇政府下派的治理目标开展工作，乡镇、村两级形成“组织同构”（衡霞，2022）的组织协同机制。组织协同机制一方面要确保乡镇、村两级有共同的发展任务，将发展新型农村集体经济作为组织工作的重心；另一方面要确立集体经济公司化运营模式，在运营架构上建立乡镇、村两级集体资产管理公司。在协同机制作用下，乡镇级集体资产管理公司可以为村级集体资产管理公司提供资金支持，村庄也能有效整合乡镇、村两级的资源。

2.*梯次发展的能力识别机制*。村庄发展新型农村集体经济需要具备经营特质。为了识别哪些村庄具有经营特质，在实践中，乡镇政府发挥了“分配型动员”（贺雪峰和桂华，2022）的功能，向各村统一输入组织资源，为激活各村发展新型农村集体经济的经营特质提供有利的组织环境。在向各村统一输入组织资源后，乡镇政府再根据各村拿到资源后的实际发展情况，决定是否继续向其输入资源。在这个过程中，为了更精准地将资源投放到适宜的村庄，乡镇政府选择在前期通过公平的资源分配机会来识别和筛选具有经营特质的村庄，在此基础上根据村庄发展状况的不同确立差异化的发展方案。

3.梯次发展的发展带动机制。“规划治国”是中国的特色治理模式（钱坤和唐亚林，2023），能将长期的发展规划拆解为阶段性的发展任务，并按照顺序逐步推进相关规划的落地。在实践中，面对村庄的差异化发展情况，乡镇政府优先发展具备经营特质的“强村”，不断增加对此类村庄的资源输入力度。通过乡镇、村两级的协同推进，此类村庄的新型农村集体经济不断发展壮大。对于缺乏经营特质、难以实现同步发展的村庄，乡镇政府则采取“强村带动弱村”的方式，由具有经营特质的“强村”带动缺乏经营特质的“弱村”，从而推动此类村庄（“弱村”）新型农村集体经济的适度发展。

基于以上分析可以认为，梯次发展是在充分考虑各个村庄差异化发展情况的基础上提出的一种新型农村集体经济发展模式。通过梯次发展模式，乡镇政府既能保证每个村在发展过程中不掉队，推动各村新型农村集体经济的发展，也能根据各村的发展能力差异，推动各村的新型农村集体经济实现分发展阶段、分发展成效的梯次发展。

三、研究方法与案例描述

（一）研究方法

案例研究是一种深入经验现场的研究方法。这种研究方法具有深入性和探索性特征，适合回答“怎么回事”和“为什么”之类的问题（Yin，1994）。而且，案例研究能够从复杂的现实世界提炼清晰的理论逻辑，有助于理解复杂实践的内在逻辑。在实践中，乡镇政府推动新型农村集体经济的梯次发展模式的具体运作过程是复杂的。为了理解该模式的具体运作机制，本文使用案例研究法展开相关分析。

在案例选取方面，本文以成都市大邑县安仁镇上安片区的新型农村集体经济发展实践为案例。选取这一地区作为案例的理由有以下两点：第一，在乡镇政府的推动下，安仁镇的新型农村集体经济经历了从无到有的发展过程。2020 年，安仁镇政府将发展新型农村集体经济列为镇政府的工作重心，并花费大量精力探索新型农村集体经济的发展道路。安仁镇发展新型农村集体经济的经验凝结了镇政府的智慧，该案例展示了行政力量推动新型农村集体经济发展的整个过程，具有一定的典型性和示范性。第二，安仁镇政府分片区发展新型农村集体经济。安仁镇政府将偌大的辖区划分为精细的片区，在小范围的片区内推行“强村带动弱村”的方式，从而使梯次发展模式更有抓手。本文选取的上安片区是安仁镇政府历时三年用心发展的成果。通过梯次发展模式，上安片区内两个“强村”的集体经济年收入超过 100 万元，三个“弱村”的集体经济年收入超过 10 万元。上安片区的案例展示了梯次发展模式对各村差异化发展情况的统合，符合本文的研究需要。

本文案例分析使用的经验材料来自笔者及所在研究团队的实地调研。2024 年 3 月，笔者及所在研究团队在成都市安仁镇开展了为期 20 天的集体经济专题调研。这次调研采取半结构式访谈法，访谈了上安片区的 5 名村党支部书记、15 名其他村干部、10 名村民小组长、5 名村级集体资产管理公司工作人员和 10 名普通村民，在村庄层面掌握了各村或社区集体经济的差异化发展情况。此外，调研团队还访谈了安仁镇政府的党委书记、上安片区挂片领导、分管安仁镇集体经济的主要领导和相关部门负责人，共计 12 人，在乡镇政府层面具体了解了该地行政推动新型农村集体经济发展的模式。通过在村和乡镇政府两个层面的访谈，本文力图呈现一个丰富、扎实的案例研究。

（二）案例描述

安仁镇位于成都平原西部，辖区面积 57 平方千米，户籍人口 5.7 万人。安仁镇下辖 6 个片区，34 个村或社区[①]，辖区内有耕地 4.3 万亩，养殖生猪 21 万头。安仁镇享有“成都市粮食供应基地”“成都市生猪供应基地”之称。2020 年，安仁镇政府开始发展新型农村集体经济，并规定每个村或社区集体经济的发展目标为每年收益 5 万元。随着各村或社区新型农村集体经济的不断发展，2023 年，安仁镇政府将集体经济的发展目标调整为每年收益 10 万元。本文选取的上安片区位于安仁镇南部，位于成都市大邑县、邛崃市与新津区的交界地带，地理位置较为偏僻，没有发展新型农村集体经济的历史基础。上安片区下辖 5 个村或社区，在梯次发展模式的推动下，截至 2023 年底，该片区已有 2 个社区的集体经济年收入超过 100 万元，其余 3 个村或社区的集体经济年收入超过 10 万元。由于发展新型农村集体经济的成效较为显著，自 2020 年起，安仁镇政府在大邑县政府的年度考核中连续 3 年排名第一，获得了“省级百强荣誉镇”“省级乡村振兴示范镇”等多个荣誉称号。

上安片区内 5 个村或社区新型农村集体经济的发展情况如表 1 所示。该表展示了梯次发展模式下各村或社区新型农村集体经济的发展基础和收益情况。

表 1　　安仁镇上安片区各村（社区）新型农村集体经济的发展基础和收益情况

村（社区）类型		发展基础	收益情况（元/年）		
			自主发展	发展带动	年净收益
“强村”	汪安社区	耕地面积 6865 亩，养殖专业合作社 12 家，闲置办公场所 1000 平方米，闲置柏油仓库 240 平方米	土地管理费收入 10 万元，粪污转运经营收入 100 万元，养殖场出租收入 30 万元，车辆消洗中心出租收入 30 万元，食品厂（在建）	每个村或社区从“多村联合体”获得分红收入 6 万元	176 万元
	昌盛社区	耕地面积 3399 亩，养殖专业合作社 4 家，闲置建设用地 6.6 亩	土地管理费收入 5 万元，粪污转运经营收入 35 万元，保鲜厂经营收入 65 万元		111 万元
“弱村”	高山社区	耕地面积 8555 亩，养殖专业合作社 2 家，闲置建设用地 12.76 亩	土地管理费收入 5 万元，厂房出租收入 3 万元		14 万元
	蒲墩村	耕地面积 6388 亩，养殖专业合作社 11 家，闲置建设用地 1.27 亩	土地管理费收入 4 万元，宴会厅出租收入 1 万元，牛草厂房出租收入 2 万元		13 万元
	赵善村	耕地面积 5104 亩，养殖专业合作社 5 家，闲置建设用地 1.2 亩	土地管理费收入 3 万元，烘干房出租收入 2 万元		11 万元

注：“收益情况”中的数据为 2023 年数值。

上安片区的 5 个村或社区均为传统农业村，产业结构以水稻、小麦等种植业和生猪等养殖业为主。这 5 个村或社区都拥有一些发展新型农村集体经济的资源，但每个村或社区的治理情况、经营能力不同，安仁镇政府无法立刻判断哪些村或社区具有发展新型农村集体经济的经营特质。因此，安仁镇政府采取了统一输入资源的方式，旨在激活村或社区的经营特质，将具有经营特质和发展能力的村或社区识别出来。在此之后，镇政府才能更加精准地推动各村或社区新型农村集体经济的梯次发展。

[①]安仁镇下辖 28 个社区和 6 个村。28 个社区虽然名为“社区”，却依然保留着农村基层组织的运行架构。所以，和 6 个村一样，本文选取的汪安社区、昌盛社区、高山社区同样有发展新型农村集体经济的条件。

在向 5 个村或社区统一输入资源方面，安仁镇政府通过开会动员、提供思路、申请项目等方式为各村或社区发展新型农村集体经济提供有利的组织环境。在安仁镇政府的努力下，汪安社区和昌盛社区借助“绿色种养循环农业项目”成立了粪污转运公司，取得了可观的集体经济收入。高山社区、蒲墩村和赵善村则难以充分利用镇政府统一输入的资源。这 3 个村或社区的做法是，先借项目经费修建厂房，再通过物业出租收取微薄的租金。汪安、昌盛两个社区展现了发展新型农村集体经济的经营特质，其余 3 个村或社区则缺乏发展壮大新型农村集体经济的经营特质。

面对村或社区发展情况的分化，安仁镇政府采取梯次发展模式。在统一输入资源后，镇政府优先向汪安、昌盛 2 个社区进一步输入资源，推动 2 个社区实现新型农村集体经济的发展壮大。在具体操作中，汪安社区修建生猪养殖场并将其出租给第三方公司运营，社区每年获得净收益 30 万元；修建车辆消洗中心并将其出租给第三方公司运营，社区每年获得净收益 30 万元；修建食品厂，计划为镇政府食堂和医院食堂提供配餐服务。昌盛社区修建保鲜厂并与第三方公司合作经营，社区每年获得净收益 65 万元。针对其他 3 个村或社区，安仁镇政府发挥“强村带动弱村”[①]的作用，在上安片区成立“多村联合体”——成都鑫粮牧上源商务服务有限公司，镇政府享有该公司 15%的股份，每个村或社区享有该公司 17%的股份。该公司由汪安、昌盛 2 个社区带头经营农事服务和城乡环境维护业务，其余 3 个村或社区积极配合。在该模式下，各村或社区每年能得到 6 万元分红。通过“强村带动弱村”，上安片区的“弱村”被带动起来，每年的集体经济收入超过 10 万元，实现了新型农村集体经济的适度发展。在梯次发展模式下，上安片区的新型农村集体经济实现了分阶段、分成效的发展。

四、梯次发展的组织协同机制

（一）明确乡镇、村两级共同的发展任务

乡镇政府与行政村是相对独立的两级行动主体。只有将二者的行动目标整合起来，乡镇、村两级才能形成“发展共同体”，共同发展新型农村集体经济。在梯次发展实践中，安仁镇政府首先将发展新型农村集体经济列为乡镇、村两级共同的发展任务。

安仁镇政府在 2020 年将发展新型农村集体经济确立为镇政府的工作重心。发展新型农村集体经济是安仁镇政府自主决定的发展任务，大邑县政府并未对此有所要求。2024 年，根据县委督促检查暨绩效管理工作管理领导小组的《大邑县 2023 年目标绩效考评实施办法》，在新型农村集体经济发展方面，县政府仅规定了“不出现集体经济零元村”的底线要求。为获得区别于其他乡镇政府的出色政绩，安仁镇政府决定大力发展新型农村集体经济，用集体经济的发展撬动乡镇各项事业全方位的发展。根据安仁镇党委书记的说法，发展新型农村集体经济有很多好处：

“抓工作千万不要所有工作都抓，所有工作都抓可能所有工作都是及格。现在乡镇政府间的竞争不是全方位的竞争，而是用最长板带动所有方面的发展。我们要找到乡镇政府工作的抓手，通过一个

[①]为避免“社区”和“村”两个概念影响读者对梯次发展模式的理解，本文在案例分析中用“强村”指代汪安社区和昌盛社区，用“弱村”指代高山社区、蒲墩村和赵善村。

事情把所有事情牵扯进来。发展新型农村集体经济可以节省企业沟通成本，带动村民致富，撬动基层治理。一项工作就可以让乡镇政府的所有指标都起来。”（20240328-安仁镇党委书记[①]）

安仁镇政府“抓发展”有两点考虑。第一，必须依靠差异化竞争来赢得上级领导的重视。在治理过程中，县政府规定了乡镇政府的基础治理事务。完成这些基础治理事务，在县政府的考核中可以“达标”但无法“达优”。为了“达优”，乡镇政府必须额外选择一些重点发展的治理事务，从而争取在激烈的乡镇政府的竞争中脱颖而出。第二，“抓发展”必须选择一个可以撬动地方全方位发展的治理事务，并将其作为乡镇政府的工作重心。新型农村集体经济的发展涉及项目争取、政企合作、村级治理等内容，能够调动地方社会的发展活力。因此，安仁镇政府将发展新型农村集体经济列为工作重点。2020 年，安仁镇政府规定的集体经济发展目标为每年收益 5 万元。随着新型农村集体经济的逐步发展，2023 年，安仁镇政府将集体经济的发展目标调整为每年收益 10 万元。

发展新型农村集体经济不能仅仅是安仁镇政府在政绩驱动下想要实现的治理目标，更重要的是要激发各村或社区的行动动力。为了实现这一目标，安仁镇政府常采取开会动员的形式，用“领导高度重视”（庞明礼，2019）的策略将各村或社区的注意力吸引到发展新型农村集体经济上来。安仁镇政府经常与各村或社区开会沟通发展新型农村集体经济的想法，为各村或社区指明发展道路：

“镇里很重视集体经济。每个季度，镇政府会分片区座谈，问我们有没有资源可以挖掘。镇政府会一个村一个村地谈。我们要在会上和领导汇报发展思路，领导再给我们想发展办法。除了每个季度的会，我们每周五还要参加镇政府联席会议。我们私下还会和领导开会沟通。村里都是绞尽脑汁地想发展方法，争取能多开拓点路径。”（20240316-赵善村党支部书记）

安仁镇政府采用开会动员的方式鼓励各村或社区发展新型农村集体经济，这样的做法有两个好处：首先，通过开会动员的形式，镇政府将发展新型农村集体经济的意图传达给各村或社区。各村或社区在领会到领导高度重视的政治信号后，也会将发展新型农村集体经济视为自身的任务。乡镇、村两级在发展新型农村集体经济方面达成了共识。其次，开会动员的形式为乡镇、村两级的协商讨论搭建了平台。安仁镇政府在发展新型农村集体经济的过程中担任“智囊团”角色，帮助各村或社区拓宽经营思路，确保发展规划的切实可行。各村或社区在发展新型农村集体经济的过程中拥有自主性，可以结合自身实际情况提出发展方案，向镇政府及时汇报发展困难。在安仁镇政府与村或社区的共同努力下，乡镇、村两级明确了发展新型农村集体经济的共同任务，从而形成了协同发展的紧密关系。

（二）统一乡镇、村两级公司化的运营模式

集体产权制度改革通过资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革，将模糊的集体产权确权到人。该项改革不仅实现了集体资产的科学化管理和透明化运作，还调动了村庄发展新型农村集体经济的积极性（孔祥智，2020）。鉴于集体产权制度改革带来的诸多好处，安仁镇政府积极推行集体产权制度改革，最终统一确定了乡镇、村两级公司化的运营模式。公司化的运营模式将零散的资源整合为发展新型农村集体经济的物质基础，从而扩大各村或社区发展新型农村集体经济的资金规模。

[①]按照学术惯例，本文按照“访谈时间-访谈对象职务”的形式对访谈资料进行编码，并隐去访谈对象的姓名。

一方面，安仁镇政府设立了负责管理各村或社区投资事项的镇级集体资产管理公司。通过2015年和2017年的农民集中安置项目，安仁镇政府先后腾退了4000余亩宅基地。这些腾退出来的土地指标由大邑县土地储备中心负责交易，交易后的净收入在县、乡两级政府之间分成。这笔净收入分成使安仁镇政府获得了财政自主性，镇政府得以自主投资村或社区的经营建设项目。根据安仁镇党委书记的说法，只有镇政府拥有了财政自主性，各村或社区才愿意跟着镇政府发展新型农村集体经济：

“安仁镇政府每年有5000万元财政拨款，其中3000万元是工资。镇政府只能拿这笔拨款保证政府的基本运转。有句俗语说，‘手头没米，狗都不理’。镇政府要想把这块地方的经济发展起来，就需要有自己的活钱。当上级财政拨款不足又提倡过紧日子时，镇政府就需要自己赚钱。只有镇里有钱了，才能支持新型农村集体经济的发展，才能让村里觉得跟着你干有希望。”（20240328-安仁镇党委书记）

如果没有启动资金，各村或社区的新型农村集体经济就很难从无到有地发展起来。在此背景下，安仁镇政府的镇级集体资产管理公司在两方面发挥了重要作用。第一，安仁镇政府会通过投资、垫资的方式为缺少资金的村或社区提供启动资金。在获取经营收益后，村或社区再逐步还清债务。只要村或社区表现出发展意愿，镇级集体资产管理公司就会积极向其提供资金支持，为这些村或社区发展新型农村集体经济扫除资金障碍。第二，镇政府需要为村或社区提供精神激励。面对资源匮乏的发展基础，村或社区不得不调动一切可以利用的资源推动发展。在发展过程中，村或社区容易有疲软心态。镇级集体资产管理公司的存在让村或社区吃下了“定心丸”。村或社区受到安仁镇政府带头管理集体资产的精神激励。只有拥有精神激励，村或社区发展新型农村集体经济的积极性才能被调动起来。

另一方面，安仁镇政府鼓励各村或社区设立村级集体资产管理公司。安仁镇政府的集体产权制度改革回应了中央关于建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制[①]的要求，积极推动辖区内各村或社区采取“集体出资+村（居）民入股”的方式量化股权。村集体或社区必须掌握村级集体资产管理公司的控股权，确保集体资产不被少数精英群体的股权稀释掉。村民或居民是否入股则遵循自愿原则。如果村民或居民愿意入股，那么他们需要以户为单位参与投资。

村级集体资产管理公司的成立在以下方面推动了对村或社区资源的整合。第一，通过公司化运营，村或社区可以详细摸底本村或社区的资金、资产和资源情况，盘活可以利用的闲置资源。在具体操作上，村或社区将过去归属不清晰、权责不明确、保护不严格的资金、资产和资源进行核算清理，明确发展新型农村集体经济的物质基础。第二，公司化运营需要量化股权，邀请村民或居民入股。邀请村民或居民入股可以调动其参与村或社区事务的积极性。由于新型农村集体经济的发展与村民或居民的经济收益息息相关，村民或居民愿意参与新型农村集体经济的发展，发展新型农村集体经济的社会力量就被整合起来。第三，公司化的运营模式能够帮助村或社区对接市场，方便村或社区与第三方公司开展合作。安仁镇政府的集体资产管理公司可以通过投资入股的形式支持村或社区新型农村集体经济的发展。村级集体资产管理公司可以衔接市场经营主体，与第三方公司商议合作事宜，并按照清晰的

[①]《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。

股权结构与第三方公司进行净收益的分成。公司化的运营模式给予集体经济融入市场的机会。这样，村或社区就可以按照自主经营、自负盈亏的逻辑发展新型农村集体经济。

（三）塑造乡镇、村两级协同发展的组织形式

发展新型农村集体经济既是关乎共同富裕的政治事务，也是涉及经营发展的经济事务。在新型农村集体经济实践中，安仁镇政府分别从政治和经济两个方面塑造了乡镇、村两级协同发展的组织形式。

在政治方面，安仁镇政府明确了乡镇、村两级共同的发展任务，塑造了为发展新型农村集体经济服务的政治组织形式。第一，乡镇、村两级的党组织负责人是发展新型农村集体经济的“脑”，共同制定村或社区的发展规划。乡镇和村或社区两级党组织的负责人“经常半天半天地讨论发展模式”（20240328-安仁镇党委书记）。村或社区的党支部书记根据实际情况提出发展想法，安仁镇党委书记把关发展细节、制定实施标准、权衡发展方案的可行性。第二，乡镇、村两级的重要干部是发展新型农村集体经济的“中流砥柱”，能够为村或社区争取发展资源。安仁镇政府分管全镇集体经济发展的副书记、作为牵头部门的党群工作办公室及相关部门的重要领导干部都可以做到“村里需要什么项目就去协调什么部门”（20240323-安仁镇农业农村办公室主任）。村或社区里擅长与人打交道的干部可以动员村庄或社区的精英参与投资，促成与第三方公司的合作。第三，乡镇、村两级的普通干部是发展新型农村集体经济的“脚”，能够积极执行发展规划。新型农村集体经济的发展涉及安仁镇政府的各个部门，从土地批复到项目申请，从材料上报到工程建设，每一项事务都需要镇政府干部的协助。村或社区干部负责落实发展新型农村集体经济的工作规划，遵循“四议两公开”[①]的工作方法，征求村民或居民意见，与村民或居民共同商议发展新型农村集体经济的具体事务。

在经济方面，安仁镇政府统一了乡镇、村两级公司化的运营模式，塑造了为发展新型农村集体经济服务的经济组织形式。第一，缺乏发展能力的村或社区难以成立村级集体资产管理公司。这些村或社区难以筹集发展新型农村集体经济的资金，也难以通过公司化运营模式实现自主经营。安仁镇政府选择成立“多村联合体”，通过“强村带动弱村”，推动这些“弱村”实现公司化运营。第二，处于发展起步阶段的村或社区面临资源匮乏的困境。村或社区的经费是有限的，能够申请到的项目经费也是有限的。此类村或社区需要镇级集体资产管理公司帮助其解决资金缺乏的问题。第三，已经实现自主经营的村或社区能够用集体经济的收益实现建立新公司所需的投资。在此类村或社区的发展过程中，镇级集体资产管理公司可以退居幕后。因为此类村或社区不再依赖安仁镇政府的支持，可以实现独立运营。总而言之，如果村或社区需要经济支持，可以及时得到镇政府的资金倾斜。如果村或社区实现了自主经营，那么镇政府就会退出对村或社区的支持。

需要注意的是，行政权力与经济权利的联合易使新型农村集体经济“异化”为少数利益群体的私营经济。为避免新型农村集体经济的发展跑偏走样，安仁镇政府在显性规则和隐性规则两个方面制定了防范此类风险的措施。在显性规则方面，安仁镇政府规定：村或社区的干部不许入股村级集体资产

[①]“四议”指村党支部会提议、“两委”会商议、党员大会审议和村民代表会议或村民会议决议；“两公开”指决议公开和实施结果公开。

管理公司，村集体或社区必须掌握村级集体资产管理公司的控股权，安仁镇政府的财务部门和纪检部门要定期检查村级集体资产管理公司的收支情况。在隐性规则方面，安仁镇政府会积极为村干部或社区干部争取“人大代表”“优秀干部”等称号。这些荣誉称号为那些自身经营着产业[①]的村干部或社区干部提供了很大的帮助。这些干部拥有了“政治光环”，就能提高自己所经营产业的信誉度，进而提高所经营产业的收益。有了经营收益，村干部或社区干部在发展自己产业的过程中能够得到足够的经济回报，就不会操控新型农村集体经济的发展走向。

五、梯次发展的能力识别机制

各村或社区的经营特质存在差异。为了识别各村或社区是否具有经营特质，安仁镇政府统一向各村或社区输入组织资源。那些具有经营特质的村或社区在发展新型农村集体经济的过程中取得了较好成效，那些不具备经营特质的村或社区则面临发展困境。面对各村或社区的差异化发展情况，安仁镇政府制定了差异化的发展目标。安仁镇政府鼓励具备经营特质的“强村”继续发展壮大新型农村集体经济，鼓励不具备经营特质的“弱村”适度发展新型农村集体经济。

（一）统一输入组织资源

安仁镇政府在推动新型农村集体经济发展之前，已较为熟悉各村或社区的发展情况。从这个角度来说，安仁镇政府似乎不需要输入组织资源也能识别各村或社区的经营能力。但是，在知晓各村或社区的发展能力存在区别的前提下，安仁镇政府依然选择了通过输入组织资源激活各村或社区经营特质的模式[②]。安仁镇政府输入组织资源的方式包括争取项目资源和协调科层资源。

1.根据各村（社区）需求争取项目资源。为了确保各村或社区都有发展新型农村集体经济的公平机会，安仁镇政府不断扩充“项目池”，“争取每个科室都有项目可以下来”（20240323-安仁镇农业农村办公室主任）。通过上述方式，安仁镇政府积极为各村或社区争取适合其发展情况的项目。

汪安社区、昌盛社区和高山社区分别拥有 12 家生猪养殖场、4 家生猪养殖场和 1 家杀猪场，三个社区的污水排放一直是管理难题。为解决污水排放问题，大邑县政府于 2020 年推出了“绿色种养循环农业项目”，并按照 25 元/立方米的标准对污水转运工作进行补贴。安仁镇政府为这三个社区都争取了该项目，建议其成立污水转运公司，用承接项目补贴的方式发展新型农村集体经济。镇政府为蒲墩村争取了“市级乡村振兴先进示范村”的荣誉称号，获得该荣誉称号的村能够获得 50 万元的资金奖励。安仁镇政府建议蒲墩村用这笔钱建设厂房，并与第三方公司合作运营，由第三方公司负责经营

[①]例如，在发展新型农村集体经济之前，汪安社区和昌盛社区的党支部书记就经营着自己的产业。汪安社区党支部书记经营着 1 家劳务派遣公司，昌盛社区党支部书记经营着 5 家生猪养殖场。

[②]虽然那些自己拥有产业的村干部或社区干部有更大概率实现新型农村集体经济的快速发展，但是，安仁镇政府依然要遵循机会公平的原则，营造公平的制度环境。当镇政府为各村或社区输入组织资源时，那些不擅长争取资源的村或社区的弱势得到弥补。而且，安仁镇政府会重点与汪安社区、昌盛社区协商讨论新型农村集体经济的发展模式，听取这些自己有产业的社区党支部书记的经营思路，从而更好实施行政推动新型农村集体经济发展的模式。

厂房，蒲墩村则通过土地入股的方式获取收益分红。安仁镇政府为赵善村申请了价值100万元的烘干厂房项目，建议赵善村与第三方公司合作，并通过共同经营、入股分红的模式取得集体经济收益。

2.为各村（社区）发展统筹协调科层资源。安仁镇政府将发展新型农村集体经济视为工作重心，用“书记亲自抓、副书记协助抓、主要领导直接调动具体科室”（20240322-安仁镇党群工作办公室主任）的方式统筹协调科层资源。通过上述做法，镇政府打破了科层体制常规的运作模式，降低了各科室之间的协调沟通成本，提高了办理与发展新型农村集体经济相关事务的行政效率。同时，在发展新型农村集体经济的过程中，需要由大邑县政府批复建设用地的使用和工程项目的修建，安仁镇政府会积极向上协调科层资源，争取得到县政府对镇政府发展新型农村集体经济的支持。如果村或社区在发展新型农村集体经济的过程中遇到流程上的阻碍，安仁镇政府会积极帮助其协调科层资源：

“赵善村申报了一个100万元的扶持项目。我们在2022年5月份申报该项目，到了9月份，我们才知道这个项目被县里的程序卡住了。镇党委书记就找县里相关领导谈了好几次，让领导帮忙协调协调。之前，所有科室都以对方的章为前提条件不给该项目盖章。后来，领导发了一次火。第二天，县政府一天盖了8个章。该项目立马就进入实施阶段了。”（20240322-安仁镇党群工作办公室主任）

安仁镇政府只有提高快速响应村或社区发展需求的能力，才能支持村或社区精准捕捉稍纵即逝的发展机会。凡是与发展新型农村集体经济相关的工作，安仁镇政府的干部均直接汇报给镇党委书记，再由镇党委书记向上协调县级政府，向下统合各科室。这样，整个科层体制都被动员起来，共同服务于新型农村集体经济的发展。

（二）经营特质激活与各村（社区）发展的分化

安仁镇政府统一为各村或社区输入组织资源，为发展新型农村集体经济塑造有利的组织环境。在镇政府的努力下，部分村或社区的经营特质被激活，其他村或社区则缺乏发展新型农村集体经济的能力。各村或社区集体经济的发展开始出现经营能力与经营动力的分化。

1.各村（社区）经营能力分化。经过新型农村集体经济的初步发展，汪安、昌盛2个社区的经营特质被激活，其余3个村或社区则缺乏经营能力。汪安、昌盛2个社区在发展过程中展现了较好的经营能力。2个社区一方面与辖区内的所有养猪场签订了协议，规定社区按照每头猪每次10元的标准向养猪场收取粪污转运费；另一方面与辖区内的部分种粮大户签订协议，规定社区按照市场价为种粮大户提供粪污还田服务。汪安、昌盛2个社区依靠镇级集体资产管理公司的资金完成公司注册手续，并分别投资100万元和50万元。2020年，汪安社区获得100万元的集体经济净收益，昌盛社区获得35万元的净收益。在安仁镇政府的资源支持下，2个社区均实现了自主经营。

另外3个村或社区则缺乏经营能力，未能充分利用组织资源。安仁镇政府建议高山社区开展杀猪场的污水转运业务。然而，由于杀猪场负责人与一家想开展污水转运业务的清洁公司负责人关系更好，高山社区很难与杀猪场达成合作协议。结果，污水处理的项目补贴最终还是由清洁公司负责人获得。安仁镇政府建议蒲墩村利用“市级乡村振兴先进示范村”的50万元奖励建设厂房，由第三方公司负责经营厂房，村集体则通过土地入股进行收益分红。厂房建好后，蒲墩村将修建的厂房以低廉的价格租赁给牛草供应公司，村集体每年仅能获得2万元的租金收益。赵善村要花费370万元修建烘干厂房，

安仁镇政府为其争取到100万元的项目经费支持。至于如何筹集其余270万元资金，镇政府建议赵善村通过村民入股方式筹集资金。但是，村民不相信村庄有经营的能力，均不愿意入股。镇政府又提议由镇级集体资产管理公司垫资，赵善村又担心还不起账。最终，烘干厂房由第三方公司负责人修建，村集体每年仅能得到2万元的租金收益。

安仁镇政府向各村或社区输入的组织资源与各村或社区集体经济发展的分化情况如表2所示。

表2　　组织资源输入与各村（社区）发展分化情况

村（社区）	组织资源输入	经营模式	投资收益（元/年）	经营效果
汪安社区	绿色种养循环农业项目	成立粪污转运公司 （集体股44%、村民股56%）	总投资100万元 净收益100万元	激活经营特质 实现自主经营
昌盛社区	绿色种养循环农业项目	成立粪污转运公司 （集体股30%、村民股70%）	总投资50万元 净收益35万元	
高山社区	绿色种养循环农业项目	谈判未果	总投资0元 净收益0元	缺乏经营特质 缺乏经营能力
蒲墩村	“市级乡村振兴先进示范村”奖励	厂房出租	总投资50万元 净收益2万元	
赵善村	烘干厂房项目	厂房出租	项目经费100万元 第三方投资270万元 村集体净收益2万元	

2. 各村（社区）经营动力分化。为发展新型农村集体经济，安仁镇政府需要调动各村或社区的积极性，与村或社区共同探索新型农村集体经济的发展道路。但是，各村或社区的经营动力存在明显差异。汪安、昌盛两个社区的党支部书记具有一定的经营思维。在发展新型农村集体经济之前，汪安社区的党支部书记就自己开办了1家劳务派遣公司，昌盛社区的党支部书记有5家生猪养殖场。两个社区的党支部书记均有较强的发展新型农村集体经济的动力，因为“他们想要靠发展集体经济争取光环，给自己的产业增加信誉度”（20240324-安仁镇党政综合办公室主任）。

相反，高山社区、蒲墩村和赵善村均由“中坚农民”治村（贺雪峰，2015）。这些“中坚农民”在村里通过流转土地开展规模化经营。由于经济收益主要来自农业生产，他们并不擅长市场经营。在发展新型农村集体经济的过程中，他们表现的是稳健保守的一面。这些村干部或社区干部擅长群众工作，但缺乏发展新型农村集体经济的经营能力。他们难以将安仁镇政府输入的组织资源转化为可利用的发展资源。在与汪安社区、昌盛社区的对比中，这些村或社区感受到了面子上的压力。对这些村干部或社区干部而言，镇政府输入的资源成了村或社区的“包袱”，上级的关心也成了督促村或社区发展新型农村集体经济的“鞭子”。这些村或社区缺乏足够的发展新型农村集体经济的动力。高山社区党支部书记的态度可以反映此类村或社区在发展新型农村集体经济过程中的动力不足问题：

“发展集体经济是镇上的任务，我们要坚决执行。如果我们提不出发展方案，领导就会找你。领导会问你是否把资源都挖掘出来了，为什么别的村都能发展起来，就你发展不起来。镇上虽然不会明说，咱们面子上也过不去。我们一提起这个事脑壳就痛。”（20240315-安仁镇高山社区党支部书记）

（三）根据经营特质确立差异化的发展目标

安仁镇政府向各村或社区统一输入组织资源并激活了两个社区的经营特质，村或社区出现了新型农村集体经济发展情况的分化。面对各村或社区的差异化发展情况，镇政府为各村或社区确立了差异化的发展目标。

1.为具有经营特质的“强村”确立更高的发展目标。安仁镇政府希望具备经营特质的“强村”实现新型农村集体经济的发展壮大。为了实现该目标，镇政府从两个方面对两个社区进行激励。一方面，为两个社区争取荣誉称号。“示范村社区”“智慧小区”“社区美空间”等荣誉称号有很多，镇政府会要求各个科室为两个社区争取荣誉称号。拿到这些荣誉称号，就能获得 5 万～30 万元不等的奖励资金。另一方面，为社区干部争取荣誉奖励。“调动村干部积极性的办法就是给他们想要的，我们会给足他们政治激励。我们会给村党支部书记当人大代表的机会，也会给表现优秀的村干部年终奖励。”（20240326-安仁镇镇长）由于两个社区的党支部书记对发展新型农村集体经济有较大贡献，安仁镇政府为他们争取到了担任“人大代表”的资格，以奖励他们的辛勤付出。同时，安仁镇政府会在年终评选时，授予在发展新型农村集体经济过程中表现优异的干部“优秀干部”的荣誉称号。第一年拿到该称号的村干部或社区干部可以得到2000 元奖金，连续两年拿到该称号的村干部或社区干部可以在第二年得到3000 元奖金，连续三年拿到该称号的村干部或社区干部可以在第三年得到4000 元奖金。在安仁镇政府的激励下，两个社区的干部具有将新型农村集体经济发展壮大的动力。

2.为缺乏经营特质的“弱村”确立适度的发展目标。安仁镇政府会降低对不具备经营特质的“弱村”的要求，鼓励这些村或社区实现新型农村集体经济的适度发展。为了达成该目标，安仁镇政府不会单独考核全镇各村或社区新型农村集体经济的发展情况，只会在年终考核其治理的整体情况。如果“弱村”新型农村集体经济发展效果不佳，可以通过做好其他治理事务提高考核的整体分值，弥补新型农村集体经济发展中存在的不足。为了照顾“弱村”在发展新型农村集体经济方面的不足，安仁镇政府制定了较为灵活的绩效考核方案，该方案的主要内容是：

“发展新型农村集体经济只是镇政府工作的一个部分。如果一个村的集体经济发展得好，其他工作出现了问题，我们也会综合考虑打分情况。如果一个村的集体经济发展得不好，其他工作都做得很好，我们也会认为治理的整体效果不错。只是，如果集体经济发展得一般，一个村就算其他工作做得再好，在年终考核中也只能拿到‘达标’的评分。如果一个村的集体经济发展得好，其他工作又没有大问题，它就可以得到‘优秀’的评分。”（20240324-安仁镇副镇长兼上安片区挂片领导）

通过考核村或社区治理的整体绩效，安仁镇政府给予那些缺乏经营特质的村或社区更多的应对空间。对新型农村集体经济发展效果不好的村或社区而言，既需要努力发展新型农村集体经济，跟上全镇的发展脚步，又可以凭借在其他治理事务方面的高标准完成情况弱化发展新型农村集体经济方面的不足。这就缓解了村或社区发展新型农村集体经济时面临的行政压力。只要那些缺乏经营特质的村或社区表现出努力发展的态度，安仁镇政府就允许这些村或社区制定一个能够实现的适度发展目标，而不会要求其必须实现新型农村集体经济的发展壮大。

六、梯次发展的发展带动机制

在乡镇政府统一输入资源的背景下，各村或社区新型农村集体经济的发展出现一定程度的分化。面对发展分化的村或社区，安仁镇政府采取了梯次发展的发展带动机制。乡镇政府优先发展具有经营特质的“强村”，推进“强村”新型农村集体经济的发展壮大。随后，由“强村”再带动缺乏经营特质的“弱村”，帮助“弱村”实现新型农村集体经济的适度发展。

（一）优先发展具有经营特质的“强村”

乡镇政府与“强村”可以形成合力，共同推动后者新型农村集体经济的发展壮大。乡镇政府的梯次发展模式首先表现为优先发展具有经营特质的“强村”。

1.协同“强村”沿产业链纵向拓展经营范围。大邑县共有 50 家规模以上的生猪养殖场，汪安、昌盛两个社区共有 16 家规模以上的生猪养殖场。这构成了两个社区发展新型农村集体经济的资源基础。粪污转运公司成功运营后，两个社区利用生猪养殖的优势资源进一步推动了新型农村集体经济的发展。

“发展新型农村集体经济要专一，沿着一条产业链一直做下去。汪安、昌盛两个社区拥有的规模以上生猪养殖场数量占全县一小半。这就构成了发展集体经济的抓手。2020 年，县里来了笔循环经济的资金，我们就想着要把粪污转运的工作做了。后来，我们就沿着生猪产业链，搞生猪消洗中心出租和生猪养殖场出租。后面我们又开展食堂配送，拿下县里的医院系统。这样，汪安社区才会去建食品厂，昌盛社区才会去建保鲜厂。”（20240323-安仁镇农业农村办公室主任）

乡镇、村两级围绕生猪产业链，不断挖掘可以利用的资源。生猪产业涉及生猪养殖、粪污转运、车辆消洗和猪肉供应等多个环节，乡镇、村两级可以在每一个环节挖掘存在的获利机会，从而发展壮大新型农村集体经济。沿着生猪产业链，汪安社区先后成立了 4 家村级集体资产管理公司。除粪污转运公司外，2020 年，汪安社区投资 300 万元建造了生猪养殖场并将其租给第三方公司运营，社区每年收取租金 30 万元。2022 年，汪安社区投资 340 万元成立了畜禽运输车辆消毒清洗公司并将其租给第三方公司运营，社区每年收取租金 30 万元。同年，汪安社区还投资 600 万元建造了食品厂，计划为政府食堂、医院食堂做配送服务。2022 年，昌盛社区借助安仁镇政府争取到的 230 万元的冷链项目，投资 660 万元建立了保鲜厂并与第三方公司合作运营。社区每年向公司收取 15 万元的租金，并按照 10%的比例与企业进行利润分成，社区在 2023 年获得了 65 万元的净收益。

2.从支持“强村”“借鸡生蛋”到推动“强村”独立运营。新型农村集体经济发展过程中，“强村”面临缺少资金的问题。在新型农村集体经济发展初期，乡镇政府会为社区积极争取包括绿色种养项目、冷链项目在内的资源，并通过乡镇级集体资产管理公司为社区垫资，以此缓解两个社区发展新型农村集体经济面临的资金压力。安仁镇政府会建议社区优先发展风险较小、收益稳定的经营项目（例如出租养殖场和出租消洗中心）。当社区集体经济发展到一定程度了，再去介入风险更大、收益更高的项目。这样，乡镇政府就推动了两个社区的新型农村集体经济从“借鸡生蛋”的依附式运营走向自负盈亏的独立运营。汪安社区修建的食品厂、昌盛社区修建的保鲜厂均是两个社区独立运营的成果。

两个社区要想实现独立运营，就需要安仁镇政府帮助社区解决棘手的用地难题。汪安社区拥有的土地资源是有限的。为了建设食品厂，安仁镇政府为汪安社区统筹协调了三河社区的20亩建设用地。作为对三河社区的补偿，安仁镇政府将三河社区的20亩建设用地折合为3%的股份，让该社区入股汪安社区的食品厂。同理，安仁镇政府帮助昌盛社区将一处已经闲置的蘑菇房场地批准为可修建场地的建设用地。拥有了建设用地，昌盛社区才能建造拥有1500吨库存容量的保鲜厂。在安仁镇政府的帮助下，两个社区可以充分发挥经营特质，积极向外对接市场资源。为了推动食品厂的运转，汪安社区的党支部书记与一家做猪肉生意的上市公司达成合作。汪安社区引入该公司的一条生产线，独立生产猪肉。汪安社区计划把这些食品配送到乡镇政府的食堂和医院的食堂。这样，社区就拥有了稳定的销售渠道。为了推动保鲜厂的运转，昌盛社区与一家做冷藏生鲜生意的公司达成合作。该公司负责人一直想扩大经营规模，但始终找不到可以使用的建设用地。由于拥有稀缺的建设用地，昌盛社区就能与该公司负责人进行反复谈判，从而确定对发展新型农村集体经济有利的合作方案。两者最终达成的协议是，社区一方面向该公司收取15万元的土地租金，另一方面按照10%的比例与公司进行净收益的分成。通过与第三方公司合作运营的方式，两个“强村”均逐渐摆脱了依附政府资源的发展模式，走向了自负盈亏的独立运营。两个社区的集体经济收益也在不断增加，均实现了新型农村集体经济的发展壮大。

（二）“强村”带动缺乏经营特质的“弱村”

由于“弱村”缺乏发展新型农村集体经济的经营特质，乡镇政府不会继续向“弱村”输入资源。但是，安仁镇政府选择整合“强村”和“弱村”的力量，要求“强村”带动“弱村”发展新型农村集体经济，由“强村”帮助“弱村”从而实现后者新型农村集体经济的适度发展。

1.乡镇政府成立“多村联合体”，要求“强村”带动“弱村”发展。安仁镇党委书记发现“弱村”倾向于依赖场地出租收益的情况后，决定不再对此类村或社区输入资源，转而通过“强村”带动此类村或社区发展新型农村集体经济：

“发展新型农村集体经济最困难的地方在于很多人没有经商的头脑。我们很难找到像WGF（汪安社区党支部书记）这样天生就适合做生意的人。那些做不好的村，特别喜欢发展花盆经济[①]。这种村就要靠联合体去带动，靠片区的集体资产管理公司去带动。”（20240326-安仁镇党委书记）

为了推动辖区内各村或社区新型农村集体经济的发展，安仁镇政府确立了“强村带动弱村”的发展模式。2022年，安仁镇政府成立了“多村联合体”——成都鑫粮牧上源商务服务有限公司。在“多村联合体”的股份设置方面，镇级集体资产管理公司占15%的股份，5个村或社区各占17%的股份。“多村联合体”的总投资额为180万元，每个村或社区需要出资30.6万元入股。安仁镇政府的集体资产管理公司为3个“弱村”垫付了这笔款项。“多村联合体”主要提供农事服务和城乡环境维护服务。农事服务指由5个村或社区的种粮大户统一为5个村或社区的农户提供农事服务。2023年，5个村或社区的种粮大户共计拥有20台旋耕机、10台无人机和10台插秧机。“多村联合体”要求种粮大户按

[①]“花盆经济”是安仁镇党委书记对通过出租用地发展新型农村集体经济这一模式的形象表达。

照比市场价更低[①]的价格提供服务。作为补偿，“多村联合体”会帮助种粮大户提高服务半径。城乡环境维护服务指5个村或社区成立“多村联合体”公司，将以前外包给第三方公司的环境维护服务转为“多村联合体”统一承包。过去，各村或社区用部分“公服资金”[②]聘请第三方公司提供城乡环境维护服务。现在，“多村联合体”统一承接5个村或社区的城乡环境维护服务，用各村或社区的公益岗人员取代第三方公司聘请的专业保洁员，不仅降低了“公服资金”的支出额度，还将城乡环境维护收益留在了“多村联合体”。通过这两项服务的供给，“多村联合体”每年能获得35万元左右的净收益，每个村或社区平均可以获得6万元左右的净收益。加上土地管理费用、厂房出租费用、场地出租费用等几项集体经济收入，3个“弱村”每年均能获得超过10万元的集体经济收入。在“强村带动弱村”的模式下，3个“弱村”实现了新型农村集体经济的适度发展。

2.“弱村”积极配合“强村”的经营思路。只有“弱村”积极配合“强村”并在发展新型农村集体经济的过程中发挥自身主体性，“强村带动弱村”的模式才能成功。例如，“多村联合体”提供的农事服务要求将各村或社区种粮大户的农机统筹起来，再由种粮大户统一向农户提供农事服务。这些拥有农机的种粮大户已经形成了固定的服务半径，拥有了稳定的收益来源。“多村联合体”要想发展统一的农事服务，就需要各村干部或社区干部做好种粮大户的思想工作：

“村里给种粮大户发放补贴，所以我们提的建议他们都会听。有些种粮大户也不乐意统一提供农事服务，他们觉得自己吃亏了。我们就得给他们讲清楚利弊，告诉他们吃短期的亏才能获长久的利。这样，村里就能做通种粮大户的思想工作了。”（20240314-蒲墩村党支部书记）

3个“弱村”虽然缺乏发展新型农村集体经济的经营特质，但村干部或社区干部擅长做群众工作。在“强村带动弱村”的模式中，“强村”负责对外联络农机服务市场，协调各经营主体的利益，“弱村”需要做好配合工作，将各村或社区的种粮大户组织起来。而且，3个“弱村”需要对本村或社区的种粮大户进行思想动员，说服他们在“多村联合体”的领导下统一提供农事服务。由于村或社区会向种粮大户定期发放农业补贴，村或社区就有了与种粮大户进行谈判的资格。在谈判中种粮大户的顾虑被打消，种粮大户之间形成了统一向农户提供农事服务的发展共识。当各村或社区都将本村或社区的种粮大户统合起来时，“多村联合体”的经营方案就能落实。在“强村”发挥经营特质、“弱村”积极配合“强村”工作的前提下，“弱村”实现了新型农村集体经济的适度发展。

（三）梯次发展的运行成效

梯次发展是一种分发展阶段的运行模式。只有“强村”先行把新型农村集体经济发展壮大，才能带动“弱村”实现其新型农村集体经济的适度发展。梯次发展也是一种分发展成效的运行模式。“强村”拥有经营特质，可以率先实现新型农村集体经济的发展壮大。“弱村”则难以取得瞩目的新型农村集体经济发展成绩，因此只能实现新型农村集体经济的适度发展。

[①]例如，2023年，旋耕的市场价为70元/亩，“多村联合体”需按照65元/亩的价格提供农事服务。

[②]“公服资金”是成都市建立的保障村或社区发展的专项资金，村或社区每年都可以获得一笔“公服资金”。村庄享受的是“村级公共服务和社会管理专项资金”，社区享受的是“城市社区公共服务和社区管理专项资金”。

在安仁镇政府积极推动辖区内各村或社区发展新型农村集体经济的情况下，各村或社区新型农村集体经济的发展成效如表 3 所示。

表 3　　各村（社区）发展新型农村集体经济的成效

村（社区）	集体资产管理公司股权结构	发展方式	投资收益	经营效果
汪安社区	粪污转运公司（集体股 44%、居民股 56%）；养殖场（集体股 33.3%、居民股 66.7%）；车辆消洗中心（集体股 33.3%、居民股 66.7%）；食品厂（乡镇股 25%、三河社区股 3%、集体股 30%、居民股 42%）；“多村联合体”（乡镇股 15%、集体股 17%）；土地管理项目未成立公司	乡镇政府协同“强村”	投资 1370.6 万元 净收益 176 万元	实现新型农村集体经济的发展壮大；集体收益通过信用积分体系分享给居民
昌盛社区	粪污转运公司（集体股 30%、居民股 70%）；保鲜厂（集体股 37.9%、居民股 62.1%）；“多村联合体”（乡镇股 15%、集体股 17%）；土地管理项目未成立公司		投资 740.6 万元 净收益 111 万元	
高山社区	“多村联合体”（乡镇股 15%、集体股 17%）；土地管理、厂房出租项目未成立公司	“强村”带动“弱村”	投资 30.6 万元 净收益 14 万元	实现新型农村集体经济的适度发展；集体收益用于公共品供给
蒲墩村	“多村联合体”（乡镇股 15%、集体股 17%）；土地管理、宴会厅出租、牛草厂房出租项目未成立公司		投资 80.6 万元 净收益 13 万元	
赵善村	“多村联合体”（乡镇股 15%、集体股 17%）；土地管理、烘干房出租项目未成立公司		投资 130.6 万元 净收益 11 万元	

注：“投资收益”一栏中的收益数据为 2023 年数据。

两个“强村”实现了新型农村集体经济的发展壮大。通过乡镇、村两级的协同发展，2023 年，汪安、昌盛两社区的集体经济净收益超过 100 万元。汪安社区分别投资 100 万元成立粪污转运公司、300 万元建设养殖场、340 万元建设车辆消洗中心、600 万元建设食品厂、30.6 万元入股“多村联合体”，总计投资 1370.6 万元。该社区的集体经济收入包括 10 万元土地管理费、100 万元粪污转运经营收益、30 万元养殖场出租租金、30 万元车辆消洗中心出租租金、6 万元“多村联合体”分红收益，集体经济净收益为 176 万元。昌盛社区分别投资 50 万元成立粪污转运公司、660 万元建设保鲜厂、30.6 万元入股“多村联合体”，总投资 740.6 万元；该社区的集体经济收入包括 5 万元土地管理费、35 万元粪污转运经营收益、65 万元保鲜厂经营收益、6 万元“多村联合体”分红收益，集体经济净收益为 111 万元。为了将新型农村集体经济的收益分享给全体居民，两个社区探索出信用积分体系[①]的福利分享方式。该分享方式调动了居民参与社区事务的热情，整个社区被组织动员起来。

3 个“弱村”实现了新型农村集体经济的适度发展。2023 年，高山社区在拥有闲置厂房的基础上，

[①]经过民主讨论，两个“强村”决定用信用积分体系将集体经济的收益分享给全体居民。信用积分体系规定，居民每做一件好事，就可以积累 5～10 分，反之则扣除 5～20 分积分。只要整户信用不低于 80 分，居民就有资格享受“每年为 80 岁以上老人购买高档农合医疗保险”“每年为 7 岁以下儿童购买少儿互助金”等 11 项免费福利。如果居民想进一步分享集体经济发展收益，可以每满 100 分积分到积分超市兑换价值 30 元的商品。

投资 30.6 万元入股“多村联合体”。该社区的集体经济收入包括 5 万元土地管理费、3 万元厂房出租租金、6 万元“多村联合体”分红收益，集体经济净收益为 14 万元。蒲墩村投资 50 万元建设牛草厂房、30.6 万元入股“多村联合体”，总计投资 80.6 万元。该村的集体经济收入包括 4 万元土地管理费、1 万元宴会厅出租租金、2 万元牛草厂房出租租金、6 万元“多村联合体”分红收益，集体经济净收益为 13 万元。赵善村投资 100 万元建设烘干房、30.6 万元入股“多村联合体”，总计投资 130.6 万元。该村的集体经济收入包括 3 万元土地管理费、2 万元烘干房出租租金、6 万元“多村联合体”分红收益，集体经济净收益为 11 万元。3 个“弱村”的集体经济年收入均达到了安仁镇政府设立的 10 万元发展目标。这些缺乏经营特质的“弱村”有了余钱发展“兜底型集体经济”（夏冬和夏柱智，2024），既能为村或社区提供小微公共服务，也能为留守的村民或居民提供兜底型保障。这样，就可以在村或社区人口流失严重的背景下，维持村或社区的有效运转。

七、总结与讨论

发展新型农村集体经济是实现共同富裕的关键措施，乡镇政府在其中扮演着至关重要的角色。既往研究从党建引领论、自主经营论和政策压力论角度探讨了行政推动新型农村集体经济发展的可行性，但难以回答究竟哪种模式可以根据村庄的差异化发展情况使各村的新型农村集体经济在行政支持下均实现一定的发展。本文以上述问题为核心，展开对安仁镇的案例分析。安仁镇政府采用的运行机制展现了一种适度且有效的行政推动新型农村集体经济发展的模式，本文将这种模式称为“梯次发展”。该模式包括以下步骤：首先，乡镇政府通过营造良好的制度环境，激活各村或社区发展新型农村集体经济的经营特质；其次，乡镇政府根据各村或社区的差异化发展情况识别具有发展新型农村集体经济的经营特质的村或社区；最后，乡镇政府优先推动“强村”实现新型农村集体经济的发展壮大，再由“强村”带动“弱村”实现“弱村”新型农村集体经济的适度发展。为了将具体的地方实践转化为可以推广的治理经验，本文在案例研究的基础上提出了梯次发展模式的逻辑进路。

梯次发展模式的逻辑进路如图 2 所示。

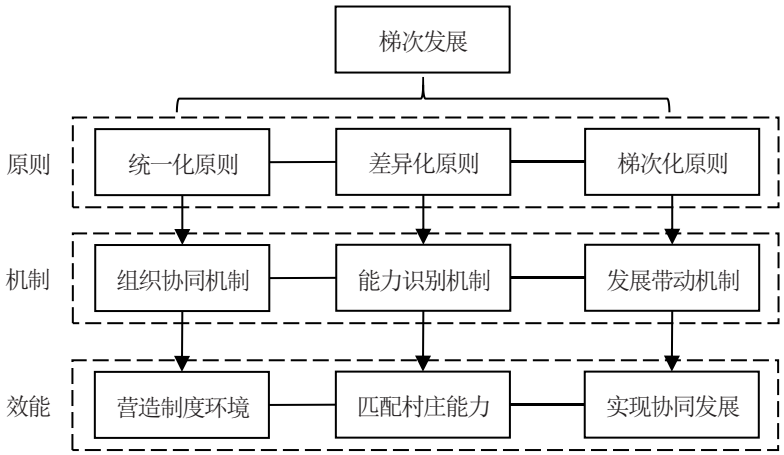

图 2　梯次发展模式的逻辑进路

（一）统一化原则、组织协同机制与制度环境的营造

新型农村集体经济是强化统分结合双层经营体制中“统”的力量的重要渠道。乡镇政府需要在统一化原则的指导下推动新型农村集体经济的发展。这种统一化原则有两种指向。第一，由于村庄自主发展新型农村集体经济的能力是有限的，乡镇政府需要为村庄提供必要的行政支持。乡镇、村两级需要形成发展共同体，明确发展新型农村集体经济的任务，建立公司化的运营模式。第二，乡镇政府需要按照“一盘棋”的思路推动新型农村集体经济的发展，赋予各村公平的发展机会。乡镇政府需要与各个村形成发展共同体，给每个村提供发展新型农村集体经济的资源。在明确发展任务和运营模式的条件下，乡镇政府在政治和经济两方面塑造了乡镇、村两级发展新型农村集体经济的组织协同机制。这种组织协同机制营造了有利于发展新型农村集体经济的制度环境。在良好的制度环境下，村庄在发展新型农村集体经济的过程中能够得到乡镇政府的资源支持，乡镇政府也能实时把握村庄新型农村集体经济的发展情况。这有利于乡镇、村两级形成有效的配合，共同推进新型农村集体经济的发展。

（二）差异化原则、能力识别机制与村庄能力的匹配

根据中国长期以来的治理经验，只要上级政府布置的行政任务与地方实际情况脱节，行政任务的执行就会出现“形式主义”（周振超和张金城，2018）等问题。因此，合理的行政推动新型农村集体经济发展的模式需要遵循差异化原则，根据不同村庄的发展情况制定不同的发展目标。乡镇政府在贯彻差异化原则时需要注意以下两点：第一，必须建立一套完整的能力识别机制。乡镇政府不能主观选定最具发展潜力的村庄，而是要给每个村提供公平的发展机会。乡镇政府可以通过统一输入组织资源的方式激活村庄的经营特质，用客观事实区分村庄的差异化发展能力。第二，必须建构宽松灵活的考核体系。在宽松灵活的考核体系下，那些最不具有经营特质的村庄才能摆脱强考核压力带来的行政负担。对发展新型农村集体经济而言，并非所有村庄都有能力实现新型农村集体经济的发展壮大。在这种情况下，各村新型农村集体经济发展的分化是一种必然现象。只有乡镇政府为村庄制定的发展目标与村庄的发展能力匹配，乡镇、村两级在发展新型农村集体经济的过程中才能形成有效的配合。

（三）梯次化原则、发展带动机制与协同发展的实现

“先富带动后富”是邓小平同志为中国发展道路提出的理论构想，但先富群体不一定会自觉带动后富群体（薛宝贵和何炼成，2018）。这要求乡镇政府遵循梯次化原则，将少数村庄拥有的经营特质转变为乡镇、村两级的共同财富。实施梯次化原则需要注意以下三点：第一，乡镇政府必须发挥整合各村的关键作用。乡镇政府需要牵头建立诸如“多村联合体”的集体资产管理公司，并持有该公司的股权。这样才能有指导“强村带动弱村”发展新型农村集体经济的话语权。第二，“强村”与“弱村”需要形成良好配合。“强村”需要掌握经营主导权，从而敏锐地捕捉经营机会。“弱村”需要获得自主参与权，从而成为与“强村”协同发展新型农村集体经济的伙伴。第三，衡量梯次发展是否有效的标准不是各村新型农村集体经济的收入有多高，而是“弱村”能否被带动起来并形成积极发展的状态。只要能够获得超出自身经营能力的集体经济收入，“弱村”就有余钱去组织动员村民。从这个角度讲，只有“弱村”能够发挥公共品供给、组织动员村民的“兜底”作用，梯次发展模式才能取得实效。

参考文献

1.陈义媛，2020：《农村集体经济发展与村社再组织化——以烟台市“党支部领办合作社”为例》，《求实》第6期，第68-81页。

2.杜鹏，2020：《一线治理：乡村治理现代化的机制调整与实践基础》，《政治学研究》第4期，第106-118页。

3.高鸣、芦千文，2019：《中国农村集体经济：70年发展历程与启示》，《中国农村经济》第10期，第19-39页。

4.管珊，2024：《党建引领新型农村集体经济发展的实践逻辑与效能优化——基于鲁中典型村的历时性探讨》，《中国农村观察》第1期，第146-160页。

5.桂华，2019：《产权秩序与农村基层治理：类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析》，《开放时代》第2期，第36-52页。

6.哈肯，2005：《协同学：大自然构成的奥秘》，凌复华译，上海：上海译文出版社，第109-129页。

7.何得桂、赵倩林，2023：《组织学习与集成治理：制度优势转化为集体经济发展效能的有效路径——以石泉县“三抓三联三保障”为例》，《社会主义研究》第1期，第116-124页。

8.贺雪峰，2015：《论中坚农民》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第4期，第1-6页。

9.贺雪峰、桂华，2022：《农村公共品性质与分配型动员》，《开放时代》第4期，第51-61页。

10.衡霞，2022：《组织同构与职能重组：乡村治理体系一体化的实现路径——以彭州市宝山村和兴文县自由村为例》，《探索》第3期，第132-142页。

11.黄心泓，2023：《乡村持续发展中的“村社自主性”及其限度》，《中国农村观察》第6期，第124-144页。

12.黄振华，2015：《能人带动：集体经济有效实现形式的重要条件》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第1期，第15-20页。

13.孔祥智、高强，2017：《改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题》，《理论探索》第1期，第116-122页。

14.孔祥智，2020：《产权制度改革与农村集体经济发展——基于“产权清晰+制度激励”理论框架的研究》，《经济纵横》第7期，第32-41页。

15.李春根、罗家为，2021：《从动员到统合：中国共产党百年基层治理的回顾与前瞻》，《管理世界》第10期，第13-26页。

16.李汉卿，2014：《协同治理理论探析》，《理论月刊》第1期，第138-142页。

17.李文钢、马良灿，2020：《新型农村集体经济复兴与乡土社会重建——学术回应与研究反思》，《社会学评论》第8期，第58-68页。

18.马平瑞、李祖佩，2023：《农村内生型集体经济发展的社会效应——基于鲁西南蔡庄村的个案研究》，《中国农村观察》第4期，第151-168页。

19.潘璐、戴小燕，2023：《发展新型农村集体经济的基层困境与现实悖论》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第2期，第39-54页。

20.庞明礼，2019：《领导高度重视：一种科层运作的注意力分配方式》，《中国行政管理》第4期，第93-99页。

21.钱坤、唐亚林，2023：《规划治国：一种中国特色的国家治理范式》，《学术界》第4期，第5-19页。

22.孙锦帆、田先红，2023：《公益经营：共同富裕背景下地方政府“消薄”行为研究》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 141-151 页。

23.田先红、孟庆渡，2023：《乡村振兴背景下项目型集体经济的运行机制及困境——以陕西省和县金镇为例》，《陕西师范大学学报（哲学社会科学版）》第 2 期，第 116-126 页。

24.汪倩倩，2023：《共同富裕导向下新型农村集体经济何以冲破藩篱？》，《现代经济探讨》第 12 期，第 110-116 页。

25.魏程琳、褚庆宜，2023：《统合治理：党支部领办集体经济实现共同富裕的运作机制分析》，《毛泽东邓小平理论研究》第 5 期，第 95-107 页。

26.吴高辉、杨晓婷，2024：《统合联营：公共领导力视角下新型农村集体经济发展机理——基于 H 省 H 村的单案例研究》，《公共管理学报》第 3 期，第 100-110 页。

27.夏冬、夏柱智，2024：《乡村振兴背景下农村集体经济的类型界定与治理效应》，《北京工业大学学报（社会科学版）》第 1 期，第 62-71 页。

28.夏柱智，2021：《农村集体经济发展与乡村振兴的重点》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 2 期，第 22-30 页。

29.薛宝贵、何炼成，2018：《先富带动后富实现共同富裕的挑战与路径探索》，《马克思主义与现实》第 2 期，第 176-181 页。

30.叶娟丽、曾红，2023：《新型农村集体经济如何影响乡村治理效能——基于山东 X 村与广东 Z 村的案例研究》，《探索》第 2 期，第 127-140 页。

31.袁梦，2022：《乡村振兴中的项目式集体经济：实践探索与发展定位》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 4 期，第 69-78 页。

32.张立、郭施宏，2019：《政策压力、目标替代与集体经济内卷化》，《公共管理学报》第 3 期，第 39-49 页。

33.张应良、徐亚东，2019：《农村“三变”改革与集体经济增长：理论逻辑与实践启示》，《农业经济问题》第 5 期，第 8-18 页。

34.赵黎，2023：《发展新型农村集体经济何以促进共同富裕——可持续发展视角下的双案例分析》，《中国农村经济》第 8 期，第 60-83 页。

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

36.周振超、张金城，2018：《职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架》，《理论探讨》第 4 期，第 28-33 页。

37.Ansell, C., and A. Gash, 2008, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.

38.Tett, R. P., and H. A. Guterman, 2000, “Situation Trait Relevance, Trait Expression, and Cross-Situational Consistency: Testing a Principle of Trait Activation”, *Journal of Research in Personality*, 34(4): 397-423.

39.Tett, R. P., and D. D. Burnett, 2003, “A Personality Trait-Based Interactionist Model of Job Performance”, *Journal of Applied Psychology*, 88(3): 500-517.

40.Yin, R. K., 1994, *Case Study Research: Design and Methods*, California: Sage Publications, 1-65.

Echelon Development: The Logical Approach of Township Government to Promote the Development of New Rural Collective Economy

TIAN Yaxin
(School of Sociology, Wuhan University)

Summary: The development of new-type rural collective economy is the key measure to achieve common prosperity, in which the township government plays a vital role. Previous studies have discussed the feasibility of administrative promotion of the development of new rural collective economy from the perspectives of party building guidance theory, independent management theory and policy pressure theory, but could not answer which mode can make each village achieve certain development under the guidance of administrative logic according to the differentiated development of villages.

The data in this paper comes from a 20-day collective economic research conducted in Anren Town, Chengdu in March 2024. Combining collaborative governance theory and trait activation theory, this paper summarizes the mode of township government to promote the development of new rural collective economy as "echelon development".

The research shows that echelon development follows the mechanism of organizational coordination, the mechanism of ability identification and the mechanism of development driving. Township governments define the common development tasks of township and village levels, unify the operation mode of township and village corporatization, and then form an organizational coordination mechanism for cascade development. On this basis, township governments input organizational resources uniformly in order to activate the characteristics of village management, and village development appears differentiation. Township governments establish differentiated development goals according to the management characteristics of villages, so that the development goals can match the differentiated development of villages, and then form a capacity identification mechanism. Faced with the differentiated development of villages, the township government gives priority to the development of "strong villages" with management characteristics, and then the "strong villages" drive the "weak villages" lacking management characteristics, and then form a development driving mechanism. Under the operation of the three mechanisms, township governments first cooperate with "strong villages" to achieve the development and growth of the new rural collective economy of "strong villages", and then cooperate with "weak villages" to achieve the moderate development of the latter's new rural collective economy. A step development of development stages and development results can be realized.

By presenting a reasonable development mode of administrative promotion, this paper provides some enlightenment on how to determine the role orientation of township government in the development of new rural collective economy. The cascade development model proposed in this paper can integrate the differentiated development of villages and provide a feasible path for the development of the new rural collective economy.

Keywords: New Rural Collective Economy; Collaborative Governance; Trait Activation; Management Traits; The Echelon Development Model

JEL Classification: O18; P25; R58

（责任编辑：马太超）

城市保障性住房获取对农业转移人口家庭消费的影响

温兴祥

摘要：为农业转移人口提供体面可支付住房是农业转移人口市民化的重要内容，对于构建包容性的城市保障性住房体系和构建新发展格局具有重要意义。本文利用中国流动人口动态监测调查数据，检验城市保障性住房获取对农业转移人口家庭的非住房消费的影响。研究发现，城市保障性住房获取显著提高了农业转移人口家庭的非住房消费。使用工具变量法和稳健性检验后，上述结论仍然成立。机制分析表明：一方面，保障性住房获取能够直接降低农业转移人口家庭的住房成本，进而有助于家庭非住房消费的增加；另一方面，保障性住房获取能够通过提高农业转移人口家庭的长期居留意愿、增强其本地身份认同，间接提高农业转移人口家庭的非住房消费。因此，构建对农业转移人口更具包容性的城市保障性住房体系，能够释放作为潜在中等收入群体的农业转移人口的消费潜力，并在农业转移人口市民化过程中，促进构建以国内大循环为主体的新发展格局。

关键词：保障性住房　住房成本　长期居留意愿　身份认同　扩大内需　家庭消费

中图分类号：F062.6　　**文献标识码：**A

一、引言

农业转移人口市民化是推进以人为本的新型城镇化的关键。农业转移人口在城镇永久定居，是缩小常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的差距、提高城镇化质量的重要内容。实现农业转移人口市民化，需要打破户籍依赖的公共服务供给体制，让农业转移人口享受和流入地城镇居民一样的基本公共服务。在所有的基本公共服务中，基本住房保障是实现农业转移人口市民化较为重要的公共服务项目。给农业转移人口提供基本住房保障，是促使其融入城市社会进而实现永久迁移的重要物质基础。逐步将农业转移人口纳入城市保障性住房体系，给予农业转移人口和本地户口居民相同的住房保障待遇，实现住房保障公共服务均等化，是推进农业转移人口市民化的重要途径。同时，将农业转移人口纳入城市住房保障体系，降低农业转移人口在城市居住的住房成本，增强其长期居留意愿和本地身份认同，能起到释放农业转移人口的消费潜力、促进构建以国内大循环为主体的新发展格局的作用。

[资助项目] 国家社会科学基金青年项目“基本公共服务均等化促进农村流动人口消费的影响机制与对策研究”（编号：21CJY067）。

[作者信息] 温兴祥，南京财经大学经济学院，电子邮箱：xingxiangwen@nufe.edu.cn。

从发展趋势来看，城市保障性住房体系经历了从对外来流动人口完全封闭，到逐渐向外来流动人口开放的过程。城市保障性住房体系建设源于20世纪90年代的住房市场化改革。政府在取消福利分房制度后，为了满足城市低收入家庭的住房需求，在城市建立了以廉租房和经济适用房（以下简称“经适房”）为代表的保障性住房体系。廉租房和经适房只向拥有城市本地户口的居民开放，外来流动人口没有被纳入城市保障性住房体系。对于外来流动人口而言，2010年是城市保障性住房体系发展的转折点，在这一年国家推出公共租赁住房，中央政府鼓励地方政府向符合条件的流动人口开放公共租赁住房。2014年，国家在六个城市试点共有产权住房，之后中央政府鼓励地方政府因地制宜地向流动人口开放共有产权住房。但从目前的情况来看，能够享受城市保障性住房服务的农业转移人口仍是少数。在城市保障性住房体系从对流动人口完全封闭到逐步向外来流动人口开放的过程中，评估其对农业转移人口家庭消费的影响，可以为未来推进更具包容性的城市保障性住房体系建设提供理论依据。

本文的主要创新点在于，检验城市保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费的影响，并从直接效应和间接效应两个方面检验其中的作用机制，补充了相关领域的研究。首先，现有关于城市住房对农业转移人口影响的文献，大多关注住房如何影响农业转移人口的迁移和城市居留（Dong and Zhou，2016；Liu et al.，2017；Zhang and Yan，2022；Zhou and Hui，2022；Meng et al.，2023），也有一些文献考察住房与农业转移人口消费的关系（姚曼曼和张泽宇，2022；高云虹和刘津铭，2022；Tan et al.，2022），但没有考察城市保障性住房获取如何影响农业转移人口家庭的非住房消费。本文检验城市保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费的影响，对已有研究形成补充。其次，本文从直接效应和间接效应两个方面，检验城市保障性住房获取影响农业转移人口家庭非住房消费的作用机制。少数文献关注保障性住房和城镇居民消费的关系，都把重点放在降低住房成本这一直接效应上（周蕾，2008；周航等，2016）。与此不同的是，本文检验保障性住房获取影响农业转移人口家庭的非住房消费的间接效应，即通过提高农业转移人口的长期居留意愿、增强其本地身份认同，间接提高其家庭非住房消费。

在政策实践上，本文研究对推进城市基本住房保障公共服务均等化和构建以国内大循环为主体的新发展格局具有显著的政策含义。2023年，党中央和国务院作出推进保障性住房规划建设、“城中村”改造、“平急两用”公共基础设施建设的重大决策部署，这是新时代建设领域的“三大工程”。其中，保障性住房建设作为“三大工程”的首项，将成为中国重要的民生工程项目。近3亿农业转移人口是潜在的中等收入群体（刘世锦等，2022；蔡昉，2023），将农业转移人口逐步纳入城市保障性住房体系，使城市保障性住房体系对农业转移人口更具包容性，不仅有助于实现农业转移人口市民化的政策目标，也有助于提高国内需求，促进构建新发展格局。

二、文献回顾

农业转移人口市民化的核心在于基本公共服务均等化，即让农业转移人口享受和本地城市户籍居民相同的公共服务。农业转移人口市民化的结果，是让农业转移人口在城市永久定居。在所有的城市基本公共服务项目中，住房是较为重要的一项。现有文献对城市住房与农业转移人口流动和居留的关

系进行了细致的研究，发现住房是影响农业转移人口在城市长期居留的重要因素。城市高房价和高房租增加了农业转移人口永久定居城市的成本。Meng et al.（2023）研究发现，城市房价上涨会导致农业转移人口选择离开城市。尽管城市房价较高，但农业转移人口还是大量流向房价较高的大城市，说明房价和人口流动可能存在非线性关系。Dong and Zhou（2016）发现，以房租收入比衡量的住房负担与农业转移人口的永久迁移意愿存在倒 U 型关系，即在转折点之前，农业转移人口的永久迁移意愿随着房租收入比的增加而增加，但在转折点之后，农业转移人口的永久迁移意愿随着房租收入比的增加而下降。城市住房价格还起到筛选不同技能农业转移人口的功能。Zhou and Hui（2022）发现，城市住房价格每提高 1%，城市农业转移人口受教育年限提高 0.297 年，城市高房价挤出了低技能农业转移人口，这一效应在年轻农业转移人口群体中更为显著。

另一类文献考察了城市住房和农业转移人口消费的关系。姚曼曼和张泽宇（2022）发现，城市高房价会提高农业转移人口的储蓄率，这是因为城市房价上涨会降低农业转移人口的长期居留意愿，进而增加农业转移人口的储蓄，并且这一效应在中低收入、第一代、户主仅接受过义务教育、未来打算流向其他城市或返乡的农业转移人口家庭中更显著。随着城市住房价格飞涨，住房租金对农业转移人口而言是不小的负担。孙伟增和张思思（2022）考察了住房租金对农业转移人口消费和社会融合的影响，发现住房租金上涨显著降低了农业转移人口的非住房支出，并且加剧了农业转移人口和本地居民之间的居住隔离，这会对农业转移人口的社会融合产生负向影响。高云虹和刘津铭（2022）的研究表明，农业转移人口的住房类型会影响他们的消费，拥有自购商品房、自购保障性住房、自购小产权住房、自建房和政府提供的公租房等稳定性住房，可以显著提高农业转移人口家庭的消费。鉴于少部分有经济实力的农业转移人口开始在城市购置房产，Tan et al.（2022）利用 2014 年放开商品房限购政策的自然实验，考察了购买房产对农业转移人口储蓄率的影响，发现农业转移人口购房后储蓄率会下降，这不是因为购房后就无需再为购房而增加储蓄，而是因为住房作为财富会提高购房者的经济安全感，从而增加家庭消费支出。

还有少数文献考察了农业转移人口获取城市保障性住房的影响因素及其他相关问题。Huang and Ren（2022）考察了影响农业转移人口获取城市保障性住房的因素，发现户籍制度仍然是限制农业转移人口获取城市保障性住房的重要因素。Zhang et al.（2023）检验了城市保障性住房获取对农业转移人口过度劳动的影响，发现获取城市保障性住房显著降低了农业转移人口过度劳动的可能性，这是因为获取保障性住房降低了农业转移人口的住房负担，同时显著提高了农业转移人口的身份认同。Zheng et al.（2020）检验了获取保障性住房对农业转移人口社会融合的影响，发现获取保障性住房会显著提高农业转移人口参与当地活动的可能性，增强了农业转移人口的归属感。土地供给是保障性住房建设的前提，Wang et al.（2022）的研究表明，城市保障性住房供地面积的增加，会提高当地农业转移人口的城市定居意愿。

总的来看，已有的文献都没有关注城市保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费的影响。本文基于农业转移人口微观调查数据，检验城市保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费的影响，并检验其中的作用机制，进一步丰富关于农业转移人口保障性住房问题的研究。

三、研究背景与假说

（一）研究背景

农业转移人口市民化的终极目标是实现农业转移人口的完全城镇化，即让进城务工经商的农业转移人口在城市永久定居，并融入城市社会。制约农业转移人口市民化的最大障碍是户籍制度及与其挂钩的城市公共服务供给制度。虽然户籍对人口空间流动的限制早已不复存在，但是公共服务的供给仍然和户籍身份挂钩，农业转移人口只有先获得流入地城市户口，才能享受基本住房保障等城市公共服务。城市基本公共服务的缺失增加了农业转移人口在城市生活的不确定性，城乡间的循环流动是农业转移人口应对城市永久定居风险的一种方式，造成持续的半城镇化现象（Chen and Fan，2016；夏柱智和贺雪峰，2017）。在所有城市基本公共服务中，住房保障缺失是限制农业转移人口永久定居城市的最大障碍之一。在中国城镇化过程中，农业转移人口多居住在非正式住房，如工厂宿舍、“城中村”住宅、地下室等，极大地降低了城镇化的成本（Niu et al.，2021）。但是，这些非正式住房的居住条件较差，无法为农业转移人口提供体面的、有利于家庭发展和融入城市的居住环境（叶裕民等，2020）。在城市高房价的情况下，通过商品房市场解决农业转移人口的住房问题，是不切实际的（Huang，2012）。

农业转移人口的住房困境，源于 1998 年的城镇住房市场化改革。随着中国城镇住房建设蓬勃发展，城市居民的居住条件持续改善。例如，城镇地区人均住房面积从 20 世纪 80 年代的人均 4 平方米，增长到 2018 年的人均 40 平方米，87%的城镇家庭拥有了住房（Huang et al.，2021）。同时，伴随着城镇化的快速推进，城镇商品住房价格日益高涨。为了解决城镇中低收入家庭的住房问题，政府开始构建保障性住房体系，但是，没有城镇本地户籍的农业转移人口没有被纳入城市保障性住房体系。目前，中国有近 3 亿农业转移人口，他们被部分排斥在城市住房保障体系之外。中国城市地区存在严重的住房保障公共服务的户籍不平等（Fang et al.，2020）。

随着人口老龄化和城市之间竞争的加剧，地方政府开始将流动人口纳入本地保障性住房体系。对于农业转移人口而言，2010 年是城市保障性住房体系发展的转变之年（Huang and Ren，2022）。在 2010 年之前，廉租房是政府向城市地区低收入者提供的保障性住房的主要形式，但只向拥有城市本地户籍的人口开放。2010 年，政府开始实施公共租赁住房项目，该项目的服务对象为买不起商品房且不符合廉租房条件的人口，同时，中央政府鼓励有经济实力的地方政府将稳定就业、满足一定居住年限的农业转移人口纳入公共租赁住房项目。2012 年，住房和城乡建设部专门规定，在本地稳定就业达到规定年限且符合当地户籍居民申请公共租赁住房条件的外来务工人员，拥有申请公共租赁住房的资格[①]。2013 年，《国务院办公厅关于继续做好房地产市场调控工作的通知》要求，地级以上城市在 2013 年底前将符合条件的外来务工人员纳入当地住房保障范围[②]。与此同时，由于地区差异较大，中央政府

[①]《公共租赁住房管理办法》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2226147.htm。

[②]《国务院办公厅关于继续做好房地产市场调控工作的通知》（国办发〔2013〕17 号），https://www.gov.cn/zhengce/content/2013-03/04/content_4564.htm。

允许地方政府制定各地获取公共租赁住房的具体资格标准。因此，农业转移人口申请公共租赁住房的标准存在较大的地区差异。

目前，中国的城镇住房保障体系仍然具有选择性排斥的特点，对非本地户籍的农业转移人口获取地方政府提供的城市保障性住房设置了一定门槛，而且和农业转移人口总量相比，目前享受流入地城市住房保障政策的农业转移人口还是少数。但是，从完全排斥到选择性纳入，城市住房保障体系正朝着对农业转移人口更具包容性的方向发展。

（二）研究假说

本文从直接效应和间接效应两个方面，分析城市保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费的影响。第一，在直接效应方面，获取城市保障性住房降低了农业转移人口在城市的居住成本，居住成本的降低有助于直接增加家庭非住房消费。根据凯恩斯的绝对收入假说，收入是影响居民消费的最重要因素，并且随着收入的增加，消费也将增加，但消费的增长低于收入的增长，消费增量在收入增量中所占的比重是递减的。这意味着，提高中低收入群体的收入，能够在收入同等增加的情况下带来更多的消费增长。收入分配差距较大是制约中国居民消费占比提高的重要因素，“提低”“扩中”，形成橄榄型收入分配格局，是扩大居民消费占比的关键（甘犁等，2018；万广华等，2022）。在中国，农业转移人口是中低收入人群的重要组成部分，中低收入人群的特点是拥有相对较高的边际消费倾向。在边际消费倾向递减规律下，中低收入群体的消费对收入变化较为敏感。因此，任何影响农业转移人口收入的因素都会对他们的消费产生较大影响。城市保障性住房是一种政府补贴的住房形式，能够降低居住者的住房成本（周航等，2016）。城市保障性住房获取在降低农业转移人口居住成本的同时，相当于提高了农业转移人口的收入，这将转化为农业转移人口家庭非住房消费的增加，本文将之称为城市保障性住房获取影响农业转移人口家庭非住房消费的直接效应。

第二，在间接效应方面，城市保障性住房获取会增强农业转移人口的长期居留意愿和本地身份认同，这会间接增加他们的消费。在现行城乡二元体制下，农业转移人口的迁移不是永久的，而是在城乡之间钟摆式来回流动。户籍歧视使农业转移人口在城镇劳动力市场上处于相对劣势的地位，使农业转移人口部分被排除在城市公共服务体系之外，这些因素造成农业转移人口在城市工作和生活都面临较大的不确定性和风险（Chen and Fan，2016；Dulleck et al.，2020）。为了应对城市生活的高度不确定性和风险，钟摆式来回流动成为农业转移人口在不得已情况下的最优选择。农业转移人口市民化，就是要让农业转移人口在城市永久定居下来，变成真正的城市居民。长期稳定居住会使得农业转移人口的消费行为与本地城市居民趋同，同时也意味着农业转移人口在城市工作和生活面临的风险和不确定性大大降低。这些会提高农业转移人口消费水平（Dustmann et al.，2017）。获得流入地城市提供的保障性住房，可能会增加农业转移人口的长期居留意愿，进而提高他们的非住房消费。

另外，农业转移人口的本地身份认同会影响他们的消费行为，获取城市保障性住房可能会通过增强农业转移人口的本地身份认同提高其非住房消费。孙文凯等（2019）考察了本地身份认同对农业转移人口家庭在流入地消费的影响，发现农业转移人口的本地身份认同会显著提高其家庭消费。这首先是因为本地身份认同影响农业转移人口家庭的消费模式，没有本地身份认同的农业转移人口不会模仿

本地人的消费行为；其次，本地身份认同和返乡行为负相关，较低的本地身份认同意味着未来较高的返乡可能性，进而增加农业转移人口的储蓄，降低其在城市的当期消费。保障性住房由本地政府提供，享受流入地城市政府提供的住房保障服务的农业转移人口家庭，可能会产生更强的本地身份认同，进而提高他们的非住房消费。

基于上述分析，本文提出如下待检验研究假说。

H1：城市保障性住房获取通过降低农业转移人口家庭的居住成本的直接途径，通过增强农业转移人口家庭的长期居留意愿和本地身份认同的间接途径，增加农业转移人口家庭的非住房消费。

四、数据、模型与变量

（一）数据

本文实证分析所用数据来自 2017 年中国流动人口动态监测调查（China Migrants Dynamic Survey，CMDS）。该调查由原国家卫生和计划生育委员会流动人口计划生育服务管理司发起，旨在加强流动人口计划生育数据的快速收集、动态监测和系统分析，以加强流动人口计划生育管理和相关服务工作。CMDS 从 2009 年开始，一直持续到 2018 年。CMDS 基于各省年度流动人口报告数据制定抽样框，采用分层、多阶段的 PPS 抽样方法，抽取没有当地户口的 15 岁及以上流动人口样本，使最终得到的流动人口样本具有全国和省级代表性。由于数据量相对较大，且可以公开申请使用，CMDS 数据在学术界得到了广泛使用，成为研究中国流动人口问题重要的数据（Wang et al.，2021）。相对于 2018 年的调查，2017 年的调查问卷内容更为丰富，所以本文采用 2017 年的流动人口动态监测调查数据。本文删除少量非农业户口样本，删除住房性质为其他的样本，保留处于就业状态、年龄介于 15 岁至 60 岁之间的农业户籍样本。

（二）经济计量模型

本文基准模型设定如下：

$$consumption_i = \beta_0 + \beta_1 pub_house_i + \gamma X_i + \delta city_{ci} + p_i + u_i \quad (1)$$

（1）式中：$consumption_i$ 为农业转移人口家庭 i 的非住房消费支出；pub_house_i 是城市保障性住房获取；X_i 为影响农业转移人口家庭 i 非住房消费支出的户主和家庭层面的控制变量；$city_{ci}$ 为影响农业转移人口家庭 i 非住房消费支出的城市层面的控制变量；p_i 为省份层面的地区固定效应，控制省份层面的不可观测遗漏变量；u_i 为随机扰动项。β_1 为本文关注的核心系数，反映城市保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费支出的影响。

本文虽然控制了一系列户主、家庭、城市层面的控制变量和地区固定效应，但还是可能存在遗漏变量和反向因果引起的内生性偏误问题。在遗漏变量方面，家庭偏好可能是重要的遗漏变量，同时影响保障性住房获取和家庭非住房消费支出。在反向因果方面，消费更高的农业转移人口家庭可能会更积极地申请城市保障性住房。为了处理这些潜在的内生性问题，本文借鉴 Liang et al.（2016）和 Zheng et al.（2020）的做法，使用每万人保障性住房供地面积作为保障性住房获取的工具变量，使用工具变

量法（2SLS）进行估计。

（三）变量

本文的被解释变量为家庭非住房消费支出。CMDS2017 的“家庭成员与收支情况”模块包含受访者家庭的收入和支出情况的信息，其中，包括受访者家庭在本地平均每月住房支出和受访者家庭在本地平均每月总支出。本文将受访者家庭平均每月总支出减去每月住房支出，得到家庭非住房消费月支出，以此衡量家庭非住房消费支出。

本文的核心解释变量为城市保障性住房获取。在 CMDS2017 的“流动及居留意愿”模块，CMDS 询问了受访者的住房性质。借鉴现有文献（Zheng et al.，2020；Zhang et al.，2023）的做法，若受访者的住房性质为政府提供公租房，则城市保障性住房获取变量取值为 1；若受访者的住房性质为租住私房（整租或合租），则城市保障性住房获取变量取值为 0。

在机制分析部分，本文从住房成本、长期居留意愿和本地身份认同三方面，定义机制变量。首先，本文使用住房支出收入比、住房支出比和住房支出水平三个变量，衡量农业转移人口家庭的住房成本。三个变量越大，农业转移人口家庭的住房成本越高。其次，本文使用落户意愿、居留意愿和居留时间三个变量，衡量农业转移人口家庭的长期居留意愿。CMDS 询问了受访者的落户意愿，相应有三个选项：愿意、不愿意和没想好。若受访者的回答为“愿意”，则落户意愿变量赋值为 1；若受访者的回答为“不愿意”或“没想好”，则落户意愿变量赋值为 0。本文根据题项“今后一段时间，您是否打算继续留在本地”定义居留意愿变量，若受访者的回答为“是”，则居留意愿变量赋值为 1；若受访者的回答为“否”或“没想好”，则居留意愿变量赋值为 0。CMDS 询问了受访者预计留在本地的时间，相应的选项有：1～2 年、3～5 年、6～10 年、10 年以上、定居、没想好。本文定义居留时间变量：若受访者的回答为“1～2 年”，则变量赋值为 1；若受访者的回答为“3～5 年”，则变量赋值为 2；若受访者的回答为“6～10 年”，则变量赋值为 3；若受访者的回答为“10 年以上”，则变量赋值为 4；若受访者的回答为“定居”，则变量赋值为 5。本文删除选择“没想好”的样本。最后，本文使用被本地人接受、被本地人看不起和认为自己是本地人三个变量，衡量农业转移人口家庭的本地身份认同。本文根据问卷题项“我觉得本地人愿意接受我成为其中一员”“我感觉本地人看不起外地人”“我觉得我已经是本地人了”，分别构建被本地人接受、被本地人看不起和认为自己是本地人三个变量。这三个题项都有四个答案：完全不同意、不同意、基本同意和完全同意。若受访者的回答为“完全不同意”或“不同意”，则被本地人接受、认为自己是本地人变量赋值为 0，被本地人看不起变量赋值为 1；若受访者的回答为“基本同意”或“完全同意”，则被本地人接受、认为自己是本地人变量赋值为 1，被本地人看不起变量赋值为 0。

在控制变量方面，本文借鉴农业转移人口消费的文献（Meng et al.，2016；孙文凯等，2019；孙伟增和张思思，2022），控制户主层面的户主性别、户主年龄、户主受教育程度、户主婚姻状况、户主就业类型、户主医疗保险参与情况等方面的变量，控制家庭层面的家庭规模、未成年子女数、流动范围、流动时间、家庭收入等方面的变量，控制城市层面的人均地区生产总值、城市人口数、城市面积和城市社会消费品零售总额等变量。

表 1 为变量定义及描述性统计结果。

表 1　　变量定义及描述性统计结果

变量	定义	均值	标准差
家庭非住房消费支出	减去住房支出后的家庭在本地平均每月总支出（元）	2616	2046
保障性住房获取	住房性质为政府提供公租房=1，住房性质为租住私房=0	0.014	0.119
户主特征			
户主性别	女性=1，男性=0	0.426	0.495
户主年龄	户主自然年龄（岁）	35.570	9.306
户主小学及以下文化程度	户主受教育程度为小学及以下=1，其他=0	0.181	0.385
户主初中文化程度	户主受教育程度为初中=1，其他=0	0.510	0.500
户主高中文化程度	户主受教育程度为高中=1，其他=0	0.207	0.405
户主大学文化程度	户主受教育程度为大学=1，其他=0	0.101	0.302
户主婚姻状况	初婚或再婚=1，其他=0	0.810	0.392
户主就业类型	雇主或自营劳动者=1，其他=0	0.471	0.499
城镇医疗保险参保情况	参保城镇职工医疗保险或公费医疗=1，其他=0	0.092	0.289
农村医疗保险参保情况	参保新型农村合作医疗或城乡居民基本医疗保险=1，其他=0	0.860	0.347
医疗保险参保情况	没有参保任何医疗保险=1，其他=0	0.048	0.213
家庭特征			
家庭规模	家庭同住总人数（人）	2.641	1.192
未成年子女数	家庭 16 岁以下同住子女数（人）	0.827	0.844
跨省流动	本次为跨省流动=1，其他=0	0.530	0.499
省内跨市流动	本次为省内跨市流动=1，其他=0	0.318	0.466
市内跨县流动	本次为市内跨县流动=1，其他=0	0.153	0.360
流入本地时间	本次流动时间（年）	3.118	1.464
家庭收入	家庭平均每月总收入（元）	6664	4591
城市特征			
人均地区生产总值	城市人均地区生产总值（万元）	7.612	3.443
城市人口数	城市总人口数（万人）	641	610
城市面积	城市行政区域土地面积（平方千米）	5372	8038
城市社会消费品零售总额	城市社会消费品零售总额（亿元）	2811	2957
机制变量			
住房支出收入比	家庭在本地平均每月住房支出与家庭收入的比值	0.138	0.189
住房支出比	家庭在本地平均每月住房支出与平均每月总支出的比值	0.252	0.181
住房支出水平	家庭在本地平均每月住房支出（元）	818	903
落户意愿	愿意落户=1，不愿意或没想好=0	0.352	0.477
居留意愿	愿意继续留在本地=1，不愿意或没想好=0	0.798	0.402
居留时间	预计留在本地的时间	2.177	1.883
被本地人接受	觉得本地人愿意接受自己成为其中一员=1，否则=0	0.908	0.289

表 1（续）

被本地人看不起	感觉本地人看不起外地人=1，否则=0	0.185	0.389
认为自己是本地人	觉得自己已经是本地人=1，否则=0	0.706	0.456

五、估计结果与讨论

本部分检验保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费的影响及其作用机制。

（一）经济计量模型估计结果

1.基准模型估计结果。表 2（1）列报告了 OLS 估计结果。在控制一系列户主、家庭、城市层面的控制变量和地区固定效应的情况下，保障性住房获取变量显著，且系数估计值为正，表明相对于租住在私房，在政府提供的公租房居住可以显著提高农业转移人口家庭的非住房消费。具体来说，相对于租住在私房，租住在政府提供的公租房使得农业转移人口家庭的非住房消费支出显著增加 22.8%。

就控制变量而言，户主年龄和农业转移人口家庭的非住房消费支出存在倒 U 型关系。相对于市内跨县流动，跨省流动的农业转移人口家庭的非住房消费支出更低，这可能是因为流动距离越远，农业转移人口家庭面临的不确定性和不安全感越强，越会抑制他们的消费。流入本地时间越长，农业转移人口家庭的非住房消费支出越高，这可能是因为流入时间长，农业转移人口的消费习惯会和本地居民趋同。家庭规模变量显著，且系数为正，说明家庭人数越多，农业转移人口家庭的非住房消费支出越高。另外，家里的未成年子女数越多，农业转移人口家庭的非住房消费支出越高。收入是决定消费的最重要因素，家庭收入对家庭非住房消费支出存在显著的正向影响。

表 2　　保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费支出的影响

变量	OLS		2SLS			
	（1）家庭非住房消费支出		（2）第一阶段保障性住房获取		（3）第二阶段家庭非住房消费支出	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
保障性住房获取	0.228***	0.021			7.873***	2.347
每万人保障性住房供地面积			0.003***	0.001		
户主性别	−0.017**	0.007	0.002*	0.001	−0.030**	0.013
户主年龄	0.020***	0.003	0.002***	0.001	0.001	0.008
户主年龄平方	−0.026***	0.005	−0.003***	0.001	−0.002	0.010
户主初中文化程度	−0.024**	0.011	0.000	0.002	−0.023	0.017
户主高中文化程度	−0.001	0.013	0.006***	0.002	−0.050**	0.024
户主大学文化程度	0.000	0.016	−0.002	0.003	0.005	0.028
户主婚姻状况	0.033**	0.013	0.006***	0.002	−0.016	0.026
户主就业类型	−0.049***	0.008	−0.008***	0.001	0.014	0.021
城镇医疗保险参保情况	−0.025	0.019	0.036***	0.004	−0.276***	0.088
农村医疗保险参保情况	−0.012	0.017	0.001	0.002	−0.018	0.024
家庭规模	0.065***	0.004	0.002***	0.001	0.048***	0.008

表 2（续）

未成年子女数	0.069***	0.006	−0.000	0.001	0.072***	0.009
跨省流动	−0.092***	0.012	−0.003*	0.002	−0.064***	0.021
省内跨市流动	−0.016	0.011	−0.002	0.002	0.000	0.019
流入本地时间	0.005***	0.001	0.000	0.000	0.005***	0.001
家庭收入	0.691***	0.010	−0.005***	0.001	0.722***	0.018
人均地区生产总值	−0.003	0.003	−0.003***	0.000	0.017**	0.009
城市人口数	−0.000**	0.000	−0.000	0.000	−0.000	0.000
城市面积	−0.000	0.000	−0.000***	0.000	0.000*	0.000
城市社会消费品零售总额	0.000	0.000	−0.000	0.000	0.000	0.000
地区固定效应	控制		控制		控制	
常数项	1.102***	0.113	0.047***	0.016	0.757***	0.231
F统计值			23.170			
R^2	0.276		0.125		0.980	
观测值数	43106		35563		35563	

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户主受教育程度中户主小学及以下文化程度是基准组，医疗保险参与情况中医疗保险参保情况是基准组，流动距离中市内跨县流动为基准组。

2.工具变量法（2SLS）估计结果。在工具变量的相关性方面，中国的城市保障性住房体系正朝着对农业转移人口更具包容性的方向发展，各地方政府逐步将农业转移人口选择性地纳入保障性住房体系，而且保障性住房供地面积越多的城市，农业转移人口家庭获得保障性住房的可能性越大。在工具变量的外生性方面，每万人保障性住房供地面积可能和城市特征，如经济发展水平、城市人口规模、城市行政区划面积等相关，这些城市特征也可能影响农业转移人口家庭的非住房消费支出。因此，本文控制这些城市特征，使得每万人保障性住房供地面积作为农业转移人口家庭城市保障性住房获取的工具变量更具外生性。

本文使用流入地城市的每万人保障性住房供地面积作为农业转移人口家庭保障性住房获取的工具变量。2010 年是中国城市保障性住房体系发生转变的一年，此后各地方的公租房和共有产权房逐渐且有条件地向农业转移人口开放。本文所用数据是 2016 年农业转移人口家庭的消费数据，而保障性住房平均实际建成周期为 2.8 年（蔡庆丰等，2024），因此，本文把计算每万人保障性住房供地面积的时间设定为 2010 年至 2013 年。本文计算 2010 年至 2013 年累计的城市保障性住房供地面积，再除以 2016 年的城市年末户籍人口数，得到每万人保障性住房供地面积。本文以每万人保障性住房供地面积为工具变量，运用工具变量法重新估计（1）式。表 2（2）列和（3）列分别为基于工具变量法的第一阶段和第二阶段估计结果。（2）列的估计结果表明，流入地城市的每万人保障性住房供地面积越多，农业转移人口家庭获得流入地城市的保障性住房的可能性越大。F 统计值为 23.17，大于弱工具变量检验临界值 10，说明使用每万人保障性住房供地面积作为农业转移人口家庭保障性住房获取的工具变量，不存在弱工具变量问题（Andrews et al.，2019）。（3）列为基于工具变量法的第二阶段估计结果，保

障性住房获取的估计结果具有统计显著性，且系数估计值为正，表明使用工具变量法处理潜在的内生性问题后，保障性住房获取仍然显著增加了农业转移人口家庭的非住房消费支出。

3.稳健性检验。本文从两个方面进行稳健性检验：首先是对上述使用的每万人保障性住房供地面积变量进行排除性检验，其次是使用倾向得分匹配法估计城市保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费的影响。

首先，工具变量的排除性检验。前文使用每万人保障性住房供地面积作为农业转移人口城市保障性住房获取变量的工具变量，农业转移人口家庭如果购买商品房，则显然不受保障性住房供地的影响。本文估计是否购买商品房（住房性质为自购商品房=1，住房性质为其他=0）对农业转移人口家庭非住房消费支出的影响，并同样使用每万人保障性住房供地面积作为工具变量，以进行安慰剂检验。表 3（1）列的估计结果表明，购买商品房显著提高了农业转移人口家庭的非住房消费支出。（2）列为基于工具变量法的第一阶段估计结果，估计结果表明，每万人保障性住房供地面积越多，流入当地的农业转移人口家庭购买商品住房的可能性越低，这反过来说明城市保障性住房供地面积的增加，有利于农业转移人口家庭获取城市保障性住房，回应了前文表 2（2）列的估计结果。

表 3（3）列为使用每万人保障性住房供地面积作为工具变量的第二阶段估计结果，估计结果表明，购买商品房会显著降低农业转移人口家庭的非住房消费支出。表 3（1）列和（3）列的估计结果表明，在使用每万人保障性住房供地面积作为是否购买商品房的工具变量的情况下，没有得出购买商品房可以显著提高农业转移人口家庭的非住房消费支出的一致结论。在使用相同工具变量的情况下，考察保障性住房获取的影响，表 2 的 OLS 和 2SLS 得出了一致的结论，但表 3 的 OLS 和 2SLS 结论不一致。这表明，前文表 2 使用每万人保障性住房供地面积作为农业转移人口家庭城市保障性住房获取的工具变量，发现城市保障性住房获取显著增加了农业转移人口家庭的非住房消费支出，这种作用不是通过城市保障性住房获取之外的渠道（例如购房商品房）实现的。

表 3　　工具变量的排除性检验结果

变量	OLS		2SLS			
	（1）家庭非住房消费支出		（2）第一阶段是否购买商品房		（3）第二阶段家庭非住房消费支出	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
是否购买商品房	0.054***	0.009			−3.738***	1.404
每万人保障性住房供地面积			−0.007***	0.002		
控制变量	控制		控制		控制	
地区固定效应	控制		控制		控制	
F 统计值			9.387			
R^2	0.267		0.182		0.966	
观测值数	69606		56588		56587	

注：①***表示 1%的显著性水平；②标准误为稳健标准误；③控制变量同表 2（1）列。

其次，本文使用倾向得分匹配法估计城市保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费的影响。为了确保倾向得分匹配结果的可靠性，本文检验协变量的平衡性。表 4 为平衡性检验结果，在样本匹配后，解释变量的标准化偏差从 70%下降到 10%～20%，伪 R^2 从匹配前的 0.343 下降到匹配后的 0.008～0.009，LR 统计值由匹配前的 2175.84 下降到 13.37～15.10。这说明，倾向得分匹配法有效降低了对照组和处理组之间解释变量分布的差异，并消除了样本自选择导致的估计偏误。

表 4　　倾向得分匹配前后解释变量平衡性检验结果

匹配方法	伪 R^2	LR 统计值	标准化偏差（%）
匹配前	0.343	2175.84	70
最近邻匹配	0.008	13.37	20
半径匹配	0.009	14.60	10
核匹配	0.009	15.10	10

表 5 报告了基于倾向得分匹配法的估计结果。基于最近邻匹配、半径匹配和核匹配三种匹配方法所得估计结果与基准回归基本一致。核心解释变量的显著性不变，系数估计值大小略有差异，说明城市保障性住房获取会显著提高农业转移人口家庭的非住房消费支出。

表 5　　基于倾向得分匹配法的估计结果

变量	家庭非住房消费支出		
	最近邻匹配	半径匹配	核匹配
保障性住房获取	0.274***	0.263***	0.251***
	（0.034）	（0.032）	（0.034）
控制变量	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制
R^2	控制	控制	控制
观测值数	43603	43603	37925

注：①***表示 1%的显著性水平；②括号内为稳健标准误；③控制变量同表 2（1）列。

（二）机制分析

1.直接效应。基于前文理论假说，本文首先检验城市保障性住房获取影响农业转移人口家庭非住房消费的直接效应。城市保障性住房获取降低了农业转移人口家庭的住房成本，这相当于提高了农业转移人口家庭的收入，农业转移人口是边际消费倾向相对较高的中低收入人群，收入增加会带来消费的显著增加。本文用住房支出收入比、住房支出比和住房支出水平三个变量衡量农业转移人口家庭的住房成本，住房支出收入比、住房支出比和住房支出水平越高，农业转移人口家庭的住房负担越重。

表 6　　直接效应的检验结果：住房支出

变量	（1） 住房支出收入比	（2） 住房支出比	（3） 住房支出水平
保障性住房获取	−0.068***	−0.120***	−1.473***
	（0.003）	（0.006）	（0.092）

表 6（续）

控制变量	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制
R^2	0.159	0.137	0.184
观测值数	43010	43106	43106

注：①***表示1%的显著性水平；②括号内为稳健标准误；③控制变量同表2（1）列。

表 6 报告了直接效应的检验结果。（1）列和（2）列的估计结果表明，保障性住房获取显著降低了农业转移人口家庭的住房支出收入比和住房支出比。（3）列的估计结果表明，保障性住房获取显著降低了农业转移人口家庭的住房支出水平，相对于居住在私房里的农业转移人口家庭，在保障性住房居住的农业转移人口家庭的住房支出水平显著降低。

2.*间接效应*。本文检验城市保障性住房获取对农业转移人口家庭的长期居留意愿的影响。落户是流动人口长期居留意愿在制度上的体现。本文从落户意愿、居留意愿和居留时间三个方面，考察城市保障性住房获取对农业转移人口家庭长期居留意愿的影响。

表 7 为以保障性住房获取为核心解释变量，以上述三个变量为被解释变量的线性概率模型的估计结果。（1）列为保障性住房获取对农业转移人口家庭落户意愿影响的估计结果。表 7（1）列的估计表明，保障性住房获取对农业转移人口家庭的落户意愿并没有显著的影响。这可能是因为农业转移人口在流入地城市落户仍然存在较大困难。目前，中国城区常住人口 300 万人以下城市的落户限制已经基本取消，300 万人以上城市仍然存在一定的落户条件限制，并且城市规模越大，城市落户条件越严格。从人口流向来看，绝大多数农业转移人口流向规模较大的城市。所以，大多数农业转移人口家庭在流入地落户仍然面临不小的制度障碍，获取流入地城市保障性住房并没有影响农业转移人口家庭的落户意愿。（2）列和（3）列为保障性住房获取对农业转移人口家庭的居留意愿和居留时间影响的估计结果。估计结果表明，相对于租住私房，获取城市保障性住房均对农业转移人口家庭的居留意愿和居留时间产生了显著的正向影响。

表 7　　间接效应的检验结果：长期居留意愿

变量	（1） 落户意愿	（2） 居留意愿	（3） 居留时间
保障性住房获取	−0.016	0.040***	0.727***
	（0.020）	（0.015）	（0.070）
控制变量	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制
R^2	0.098	0.040	0.166
观测值数	43106	43106	24004

注：①***表示1%的显著性水平；②括号内为稳健标准误；③控制变量同表2（1）列。

根据前述理论分析，本地身份认同增强会显著提高农业转移人口家庭的非住房消费，城市保障性住房获取可能通过增强农业转移人口家庭的本地身份认同，提高农业转移人口家庭的消费（孙文凯等，

2019）。本文分别使用被本地人接受、被本地人看不起和认为自己是本地人三个变量，衡量农业转移人口家庭的本地身份认同情况。被本地人接受、被本地人看不起变量反映了农业转移人口面临的社会排斥和社会歧视现象，感受到城市的社会排斥或社会歧视显然会降低农业转移人口家庭的本地身份认同。被本地人接受、被本地人看不起和认为自己是本地人均为二值变量，本文同样使用线性概率模型进行估计。

表 8 报告了保障性住房获取对农业转移人口家庭的本地身份认同影响的估计结果。（1）列的估计结果表明，保障性住房获取显著提高了农业转移人口家庭主观认为被本地人接受的可能性。（2）列的估计结果表明，保障性住房获取对被本地人看不起不存在显著的影响。（3）列的估计结果表明，保障性住房获取显著提高了农业转移人口家庭认为自己是本地人的概率。由于流出地和流入地之间存在文化差异，以及外来人口相对于本地人口在社会经济状况上较为不利，将农业转移人口纳入城市保障性住房体系无法完全消除农业转移人口家庭面临的社会歧视问题。但是表 7 的估计结果表明，获取保障性住房显著提高了农业转移人口家庭认为自己被本地人接受和自己是本地人的可能性，农业转移人口家庭的本地身份认同由于获取保障性住房而得到了显著的提高。

表 8　　间接效应的检验结果：本地身份认同

变量	（1） 被本地人接受	（2） 被本地人看不起	（3） 认为自己是本地人
保障性住房获取	0.014**	0.003	0.034***
	（0.007）	（0.012）	（0.012）
控制变量	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制
R^2	0.026	0.028	0.078
观测值数	43603	43603	43603

注：①***、**分别表示1%、5%的显著性水平；②括号内为稳健标准误；③控制变量同表2（1）列。

（三）异质性分析

本文从城市规模、家庭结构、流动时间和流动距离四个方面，检验保障性住房获取对农业转移人口家庭非住房消费的异质性影响，具体估计结果如表 9 和表 10 所示。

城区常住人口 500 万人以上 1000 万人以下的特大城市和城区常住人口 1000 万人以上的超大城市是户籍制度改革的难点。城区常住人口 100 万人以上 500 万人以下的城市为大城市。本文根据家庭所在城市是否属于特大和超大城市、大城市，将样本分为特大超大城市组、大城市组和中小城市组，进行分组回归。表 9（1）列～（3）列为基于城市规模差异的分组估计结果。估计结果表明，城市保障性住房获取对不同规模城市的农业转移人口家庭的非住房消费都存在显著的正向影响，且对流入较大城市的农业转移人口家庭的非住房消费的影响相对更大。同时，较大城市的房价和房租更高，流入这些城市的农业转移人口家庭获得当地保障性住房所能带来的住房成本降低效果更显著。较大城市是农业转移人口流动的主要目的地，在这些城市获得保障性住房，显然更有利于增强农业转移人口的长期居留意愿和本地身份认同，保障性住房获取影响这些农业转移人口家庭的非住房消费的间接效应相对

更明显。

子女随迁与否是影响农业转移人口家庭非住房消费的重要因素。本文根据家庭是否有 16 岁以下子女随迁，将样本分为有 16 岁以下子女随迁组和无 16 岁以下子女随迁组，进行分组回归。表 9（4）列和（5）列为基于家庭结构差异的分组估计结果。估计结果表明，无论是否有 16 岁以下子女随迁，获得保障性住房对农业转移人口家庭的非住房消费均有显著的正向影响，且对无 16 岁以下子女随迁的农业转移人口家庭的非住房消费的影响更大。这可能和义务教育阶段随迁子女的刚性教育支出有关。有 16 岁以下子女随迁的农业转移人口家庭需要将部分收入用于子女教育，导致保障性住房获取的消费增加效应在有 16 岁以下子女随迁的农业转移人口家庭中更小。

表 9　　基于城市规模和家庭结构的异质性影响的估计结果

变量	家庭非住房消费支出				
	按流入城市规模分组			按家庭结构分组	
	（1） 特大超大城市组	（2） 大城市组	（3） 中小城市组	（4） 有16岁以下子女随迁组	（5） 无16岁以下子女随迁组
保障性住房获取	0.226***	0.252***	0.189***	0.193***	0.266***
	（0.033）	（0.042）	（0.038）	（0.029）	（0.034）
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
R^2	0.293	0.285	0.255	0.243	0.240
观测值数	14838	17363	10905	24564	18542

注：①***表示1%的显著性水平；②括号内为稳健标准误；③控制变量同表2（1）列。

CMDS 询问了受访者的本次流动时间，本文根据受访者的流动时间的中位数，将样本划分为短期和长期组，进行分组回归。表 10（1）列～（2）列为基于不同流动时间的分组估计结果。（1）列～（2）列的估计结果表明，保障性住房获取对农业转移人口家庭的非住房消费均有显著的正向影响，但影响程度随着流动时间的增加而增加。其可能的解释是：在流动时间相对较短的情况下，农业转移人口尚未适应城市工作和生活，此时保障性住房获取对农业转移人口家庭的非住房消费的促进作用相对较小；随着流入时间的增加，保障性住房获取提高了农业转移人口家庭的长期居留意愿和本地身份认同，相应的保障性住房获取的消费促进效应变大。

CMDS 询问了受访者的本次流动范围，选项包括跨省流动、省内跨市流动和市内跨县流动。本文根据受访者的流动范围，将样本划分为跨省流动组、省内跨市流动组和市内跨县流动组，进行分组回归。表 10（3）列～（5）列为基于流动范围的分组估计结果。（3）列～（5）列的估计结果表明，保障性住房获取对省内跨市组和跨省流动组的农业转移人口家庭的非住房消费的影响更显著，其中对省内跨市组的农业转移人口家庭的非住房消费的影响最大。流动距离长，农业转移人口家庭需要克服的迁移阻力更大，保障性住房获取对降低农业转移人口家庭的生活成本和推动其社会融入的作用更明显。因此，保障性住房获取对省内跨市和跨省流动的农业转移人口家庭的非住房消费的促进作用更显著。

表10　　基于流动时间和流动距离的异质性影响的估计结果

变量	家庭非住房消费支出				
	按流动时间分组		按流动范围分组		
	（1）	（2）	（3）	（4）	（5）
	短期组	长期组	市内跨县组	省内跨市组	跨省组
保障性住房获取	0.179***	0.252***	0.089*	0.276***	0.167***
	（0.030）	（0.030）	（0.054）	（0.028）	（0.043）
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
R^2	0.275	0.271	0.261	0.317	0.263
观测值数	19758	23348	6576	13703	22827

注：①***、*分别表示1%、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（1）列。

六、结论与启示

住房是实现农业转移人口在城市永久定居、推进农业转移人口市民化的重要物质基础。本文利用2017年的中国流动人口动态监测调查数据，检验保障性住房获取对农业转移人口家庭的非住房消费的影响。研究表明，城市保障性住房获取会显著提高农业转移人口家庭的非住房消费支出。使用城市每万人保障性住房供地面积作为农业转移人口家庭保障性住房获取的工具变量，并通过排除性检验、倾向得分匹配法进行稳健性检验，均支持这一结论。机制分析表明，保障性住房获取会显著降低农业转移人口家庭的住房支出负担，表现为显著降低了农业转移人口家庭住房支出占其总收入、总支出的比重和住房支出水平，对提高农业转移人口家庭的非住房消费具有直接效应；城市保障性住房获取显著提高了农业转移人口家庭的长期居留意愿和居留时间，并且显著增强了农业转移人口家庭的本地身份认同，这会间接推动农业转移人口家庭的非住房消费的增加。异质性分析表明，城市保障性住房获取对流入特大超大城市、无16岁以下子女随迁、流动时间适中和省内跨市的农业转移人口家庭的非住房消费的提升效应更明显。

本文的政策含义为，应继续推进构建对农业转移人口更具包容性的城市保障性住房体系。近几年，中国房地产市场经历了去泡沫化的过程，大部分城市的房价逐步回归到合理水平。但是依靠市场化方式去满足农业转移人口的住房需求，相对于农业转移人口偏低的收入，是不切实际的。合理处置存量住房是解决农业转移人口住房问题的一条可能的途径。政府部门应该承担更多责任，为农业转移人口提供住房保障。从住房空置率的角度来看，除了北上广深等一线城市外，目前，大部分城市存在住房过剩的情况。在政策层面，中央政府鼓励地方政府通过“政府收储”等方式去房地产库存，并将这批商品房作为保障性住房[①]。2024年，《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》提出：“发

[①]《何立峰在全国切实做好保交房工作视频会议上要求：打好商品住房烂尾风险处置攻坚战保障购房人合法权益》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content_6951555.htm。

挥城镇保障性安居工程等领域中央和省级财政补助资金对吸纳农业转移人口较多城市的支持作用”[①]。在财政资金的支持下，中国将逐步形成“存量住房收储－保障房建设－保障房配售或出租”的运行闭环，在加速楼市去库存的过程中，逐步构建对农业转移人口更具包容性的保障性住房体系。

参考文献

1.蔡昉，2023：《如何加强国内大循环的内生动力？》，《理论学刊》第 2 期，第 5-12 页。

2.蔡庆丰、吴冠琛、李东旭，2024：《安居才能乐业：保障房建设对企业人力资本积累的影响》，《世界经济》第 3 期，第 184-212 页。

3.甘犁、赵乃宝、孙永智，2018：《收入不平等、流动性约束与中国家庭储蓄率》，《经济研究》第 12 期，第 34-50 页。

4.高云虹、刘津铭，2022：《住房类型、长期居留意愿与农民工家庭消费》，《财经科学》第 8 期，第 135-148 页。

5.刘世锦、王子豪、姜淑佳、赵建翔，2022：《实现中等收入群体倍增的潜力、时间与路径研究》，《管理世界》第 8 期，第 54-67 页。

6.孙伟增、张思思，2022：《房租上涨如何影响流动人口的消费与社会融入——基于全国流动人口动态监测调查数据的实证分析》，《经济学（季刊）》第 1 期，第 153-174 页。

7.孙文凯、李晓迪、王乙杰，2019：《身份认同对流动人口家庭在流入地消费的影响》，《南方经济》第 11 期，第 131-144 页。

8.万广华、罗知、张勋、汪晨，2022：《城乡分割视角下中国收入不均等与消费关系研究》，《经济研究》第 5 期，第 87-105 页。

9.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。

10.姚曼曼、张泽宇，2022：《房价上涨如何影响流动人口家庭储蓄率》，《劳动经济研究》第 3 期，第 93-112 页。

11.叶裕民、张理政、孙玥、王洁晶，2020：《破解城中村更新和新市民住房“孪生难题”的联动机制研究——以广州市为例》，《中国人民大学学报》第 2 期，第 14-28 页。

12.周航、樊学瑞、周哲，2016：《保障性住房供给对消费扩张的影响》，《财经科学》第 4 期，第 69-79 页。

13.周蕾，2008：《住房补贴政策绩效评价：上海的证据》，《改革》第 8 期，第 68-72 页。

14.Andrews, I., J. H. Stock, and L. Sun, 2019, “Weak Instruments in Instrumental Variables Regression: Theory and Practice”, *Annual Review of Economics*, 11(1): 727-753.

15.Chen, C., and C. C. Fan, 2016, “China’s Hukou Puzzle: Why Don’t Rural Migrants Want Urban Hukou?”, *China Review*, 16(3): 9-39.

16.Dong, X., and W. Zhou, 2016, “Housing Affordability and Permanent Migration Intention of Rural-urban Migrants”, *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, 4(2): 1-12.

[①]《国务院关于印发〈深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划〉的通知》（国发〔2024〕17 号），https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202407/content_6965543.htm。

17.Dulleck, U., J. Fooken, and Y. He, 2020, "*Hukou* Status and Individual-Level Labor Market Discrimination: An Experiment in China", *ILR Review*, 73(3): 628-649.

18.Dustmann, C., F. Fasani, and B. Speciale, 2017, "Illegal Migration and Consumption Behavior of Immigrant Households", *Journal of the European Economic Association*, 15(3): 654-691.

19.Fang, Y., Z. Liu, and Y. Chen, 2020, "Housing Inequality in Urban China: Theoretical Debates, Empirical Evidences, and Future Directions", *Eurasian Geography and Economics*, 35(1): 41-53.

20.Huang, Y., 2012, "Low-Income Housing in Chinese Cities: Policies and Practices", *China Quarterly*, 212(4): 941-964.

21.Huang, Y., S. He, and L. Gan, 2021, "Introduction to SI: Homeownership and Housing Divide in China", *Cities*, 108(5): 1-4.

22.Huang, Y., and J. Ren, 2022, "Moving Toward an Inclusive Housing Policy? Migrants' Access to Subsidized Housing in Urban China", *Housing Policy Debate*, 32(4): 579-606.

23.Liang, W., M. Lu, and H. Zhang, 2016,"Housing Prices Raise Wages: Estimating the Unexpected Effects of Land Supply Regulation in China", *Journal of Housing Economics*, 33(9): 70-81.

24.Liu, Z., Y. Wang, and S. Chen, 2017, "Does Formal Housing Encourage Settlement Intention of Rural Migrants in Chinese Cities? A Structural Equation Model Analysis", *Urban Studies*, 54(8): 1834-1850.

25.Meng, L., X. Xiao, and Y. Zhou, 2023, "Housing Boom and Household Migration Decision: New Evidence from China", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 67(3): 423-479.

26.Meng, X., S. Xue, and J. Xue, 2016, *China's New Sources of Economic Growth: Reform, Resources and Climate Change*, Canberra: ANU Press: 159-193.

27.Niu, D., W. Sun, and S. Zheng, 2021, "The Role of Informal Housing in Lowering China's Urbanization Costs", *Regional Science and Urban Economics*, 91(1): 1-16.

28.Tan, J., H. Xu, and J. Yu, 2022, "The Effect of Homeownership on Migrant Household Savings: Evidence from the Removal of Home Purchase Restrictions in China", *Economic Modelling*, 106(1): 1-17.

29.Wang, Z., M. Hu, Y. Zhang, and Z. Chen, 2022, "Housing Security and Settlement Intentions of Migrants in Urban China", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(16): 1-16.

30.Wang, Z., Q. Wang, and J. Qi, 2021, "Ten Years of The China Migrants Dynamic Survey: Retrospective and Prospects", *China Population and Development Studies*, 5(3): 296-305.

31.Zhang, C., Y. Zhang, and B. Wang, 2023 ,"Does Affordable Housing Alleviate Migrant Workers' Overwork in Chinese Cities?", *Cities*, 142(3): 1-11.

32.Zhang, M., and X. Yan, 2022, "Does Informal Homeownership Reshape Skilled Migrants' Settlement Intention? Evidence from Beijing and Shenzhen", *Habitat International*, 119(3): 1-11.

33.Zheng, S., Z. Song, and W. Sun, 2020, "Do Affordable Housing Programs Facilitate Migrants' Social Integration in Chinese Cities?", *Cities*, 96(4): 1-9.

34.Zhou, J., and E. Hui, 2022, "Housing Prices, Migration, and Self-Selection of Migrants in China", *Habitat International*, 119(1): 1-11.

The Effect of Access to Urban Affordable Housing on Household Consumption of Rural Migrant Workers

WEN Xingxiang
(School of Economics, Nanjing University of Finance and Economics)

Summary: The urbanization of the rural migrant workers is pivotal to advancing the people-centered new urbanization strategy in China. The key is to enabling the rural migrant workers an equal access to the basic public services as their urban *hukou* counterpart. Providing affordable housing to rural migrant workers serves as an critical foundation for their integration into urban society. Gradually incorporating rural migrant workers into the urban affordable housing system, granting them affordable housing as local residents, and equalizing access to affordable housing are vital pathways ahead. At the same time, integrating rural migrant workers into the urban affordable housing system reduces their housing costs, strengthens their long-term residency intentions and local identity perception, all of which can unleash their consumption potential, thereby fostering the new development paradigm which features domestic circulation.

The data used in this study are from the 2017 China Migrant Population Dynamic Monitoring Survey. This paper defines household of rural migrant workers who obtain government-provided public rental housing as having access to urban affordable housing, while those renting private housing are defined as lacking such access. This paper finds that access to urban affordable housing significantly increases the non-housing consumption of rural migrant workers. This conclusion remains robust after employing instrumental variable methods and a series of robustness checks. Mechanism analysis reveals that, on the one hand, access to affordable housing directly reduces housing costs for rural migrant workers, thereby contributing to increased non-housing consumption. On the other hand, it indirectly boosts non-housing consumption by enhancing their long-term residency intentions and strengthening their local identity perception.

The policy implication of this study is that government should further push the construction of the more inclusive urban affordable housing system for rural migrant workers, which will result in the formation of the new development paradigm during the urbanization process. Income inequality is a significant constraint on the consumption expansion of Chinese residents, and increasing the proportion of middle-income groups in the country is a prerequisite for expanding domestic demand. The huge number of rural migrant workers represents a potential middle-income group, and their consumption potential should be fully leveraged. Stable and affordable housing is a critical foundation for rural migrant workers to permanently settle into cities and government should assume greater responsibility in providing affordable housing for the rural migrant workers.

This paper contribute to the literature by empirically testing the impact of accessing urban affordable housing on the non-housing consumption of rural migrant workers, as well as exploring the mechanisms from both the direct and indirect effects. First, existing literature on the impact of urban housing on rural migrant workers primarily focuses on their migration and urban residency and we contribute to the literature by specifically investigate the effect of access to urban affordable housing on their non-housing consumption. Second, this paper identifies a new mechanism of the effect of access to urban affordable housing on non-housing consumption, that is access to affordable housing indirectly increases non-housing consumption by enhancing the long-term residency intentions and local identity perception of rural migrant workers.

Keywords: Affordable Housing; Housing Costs; Long-term Residency Intention; Identity Recognition; Expand Domestic Demand; Household Consumption

JEL Classification: H41; J61; D12

（责任编辑：光　明）

空间距离何以影响农地流转契约实施机制选择

洪名勇　曹豪爽

摘要：空间兼具自然属性与社会属性，空间的自然属性为经济活动提供场域，而空间的社会属性左右经济活动参与者的博弈互动。本文利用贵州省湄潭县群丰村农地流转契约实施机制选择的案例，构建“空间—惩罚—实施”的分析框架，考察空间距离对农地流转契约实施机制选择的影响机理。研究发现：空间距离影响行为人对违约人施加私权力惩罚、第三方私权力惩罚、公权力惩罚和集体权力惩罚的能力。不同空间距离下的惩罚组合引致差异化的契约实施方式。当空间距离为近邻时，私权力惩罚促使农户选择契约的自我实施；当空间距离为本组时，私权力惩罚、集体权力惩罚促使农户选择契约的自我实施；当空间距离为本村时，第三方私权力惩罚、集体权力惩罚促使农户选择乡贤作为监督方的契约第三方实施；当空间距离为本县时，公权力惩罚促使农户选择村干部作为监督方的契约第三方实施。随着空间距离由近邻向本组、本村和本县扩大，农户的契约实施机制选择倾向由自我实施转向第三方实施。

关键词：空间距离　农地流转　契约实施　权力惩罚　村干部　乡贤

中图分类号：F321.1　　**文献标识码：**A

一、引言

党的二十届三中全会指出：“有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革，发展农业适度规模经营。”[①]农地流转是推动农业适度规模经营的重要环节。当前，农村劳动力长期向城镇转移，农村人口老龄化加剧，谁来种地已经成为国家关注的“三农”工作难题。乡村闲置土地增多，农地转出需求增强。同时，部分种植大户、回乡创业青年、农民合作社、农业科技公司等主体，存在农地转入意愿。国家的土地确权工作，保证了土地产权明晰，

［资助项目］ 国家自然科学基金地区科学基金项目“空间距离、关系强度与农地流转契约履约机制研究”（编号：72163003）。

［作者信息］ 洪名勇，贵州大学经济学院，电子邮箱：hongmingyong@163.com；曹豪爽（通讯作者），贵州大学经济学院，电子邮箱：caohaoshuang@163.com。

[①]《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963772.htm。

农民无需再担心流转中土地归属边界模糊不清的问题。然而，在土地流转中，拖付不付少付租金、破坏性使用农田、提前收回土地等违约行为困扰土地流转的承租方与出租方。

当前，中国农地流转市场发育不足，农地流转不仅是一项纯粹以经济利益为考量的市场交换行为，而且是混杂着人情交换、人地关系调整、社会结构重组的多元交换体系。确保农地流转顺畅进行的契约实施，是一项关系、权力等要素深度嵌入土地流转的博弈活动，涉及空间的社会属性，而农地又天然具备空间的自然属性。因此，空间从其自然属性和社会属性两方面，影响农地流转的契约实施机制选择。对中国26个省份农户的调查显示，农户将土地流转给近邻、普通农户、经济组织或外来农户的比例分别为66.01%、21.18%和12.81%（罗必良等，2015）。农户与农地流转对象之间的空间关系，呈现一种由近及远的空间分布规律。那么空间是否会影响农地流转契约实施机制选择？其影响机理是什么？在不同的空间距离上，随着距离的增大与缩小，农户的农地流转契约实施机制又将产生怎样的变化？

空间在很长时期内被看作静止、僵死、刻板和非辩证的东西（Foucault，1980），被视为事物与关系运转发展中的既定处所。尽管空间常常被看作自然客观的存在，列斐伏尔（2021）却揭开其外衣，认为空间的本质是各种社会关系。空间并不仅是自然范畴的概念，还是一种具备社会性的构造物（涂尔干，1999）。从西方学者开始关注空间的社会性起，学术界越来越清晰地意识到，很多社会问题、社会现象都是以空间的形式呈现与衍生的，社会与空间有着千丝万缕的关系，社会现象的空间维度是分析、阐释和解决社会问题的重要突破点。空间对人际关系、生活方式和社会冲突等都发挥建构作用。在之后的研究中，对城市空间的研究逐渐受到学者的关注，由此形成一个研究城市空间如何被生产、被组织，以及如何作用于社会关系和社会实践的学科领域，即城市空间社会学。在城市空间社会学中，学者关注空间对社会关系、权力运作、知识形成和秩序构建的影响，而关系、权力、知识和秩序等要素在农村空间场域中同样发挥作用，左右农村社会问题的发展。

乡村问题研究同样需要关注空间问题。关于农村空间的研究集中在对农村地理空间层面的空间结构格局（孔亚暐等，2015）、空间商品化（王鹏飞和王瑞璠，2017）、空间变迁（丁波，2019）、空间贫困陷阱（罗翔等，2020）和空间再造（郭占锋和田晨曦，2023）等的探讨，对农村社会空间的关注较少。在农地流转契约实施的研究中，学者研究了声誉、信任和纠错等对农地流转契约实施的影响（洪名勇，2013；洪名勇和龚丽娟，2015；洪名勇和钱龙，2015），同样忽略了兼具自然属性与社会属性的空间要素在其中发挥的作用。对此，本文利用贵州省湄潭县群丰村土地流转的典型案例，深入剖析空间对农地流转契约实施机制选择的影响，为农地流转契约实施机制选择提供一个新的解读视角，同时丰富农村空间转向理论的研究。

本文可能存在的边际贡献包括：第一，探索空间、惩罚与契约实施机制选择的关系。空间场域为土地流转交易主体的私权力惩罚、第三方私权力惩罚、集体权力惩罚和公权力惩罚提供培育土壤，惩罚威胁保证契约的有效实施。因此，空间既为契约实施提供地理条件，也是形成契约实施保障工具的催化剂。第二，探索交易双方空间距离与惩罚威胁强度的关系，由此明晰交易双方的契约实施机制选择的内在逻辑。空间距离影响不同形式惩罚手段的效力，从而决定契约实施机制选择。

二、概念界定与分析框架

（一）概念界定与阐释

农地流转契约是两个或多个主体之间就农地流转事项达成共识，对双方的行为进行规定与约束。这种共识不拘泥于口头或书面形式，契约内容可简单可复杂，可清晰可模糊。

契约实施机制包含三类。巴泽尔（2006）把交易执行方式（契约实施机制）分为三种类型：第一类是基于道德自律的契约实施；第二类是基于交易各方的相互制约的契约实施；第三类是基于与交易不相关的第三人监督的契约实施。其中，第二类被界定为契约的自我实施，第三类被界定为契约的第三方实施。第二类与第三类交易执行方式是本文研究对象，其中，第三类中的第三方在本文中被细分为以行政职权与责任作为背书的村干部和村干部之外的乡贤、耆老、熟人和朋友等。以舆论为主要手段的集体监督主要作用于交易主体心理，激发交易主体的道德自律。因此，集体监督所产生的效果趋同于第一类，集体监督不划归为第三方实施，同时作为第二类自我实施与第三类第三方实施的辅助。

本文的四个案例分别以近邻、本组、本村和本县为范围边界。近邻指住户的住所与访谈对象相邻。在一个行政村范围内，居住在相近区域的村民被划分为不同的小单元。细分的小单元在不同地域的称谓不同，本文研究所涉及的调研区域的称谓主要是“组”。本组指访谈对象所属的细分的小单元组。本村指访谈对象所属的行政村。本县指访谈对象所属的县级行政区。

（二）分析框架

本文构建“空间－惩罚－实施”的分析框架，从空间内私权力惩罚、第三方私权力惩罚、公权力惩罚和集体权力惩罚四个维度，分析空间距离对农地流转契约实施机制选择的影响。空间内由群体相似性所加深的关系联结、个体表征性活动所确立的私人影响力、代理人被官方授予的象征权力、群体内社会互动所形成的习俗秩序，构成不同类型权力惩罚的效力来源。空间距离的远近，影响权力惩罚的效力范围和效力强度，从而左右交易主体对契约实施机制的选择。

1.空间内行为人私权力惩罚的生成与契约实施机制选择。乡村是大的社会分化出来的小场域。场域是客观关系构成的系统（布迪厄和华康德，1998）。处于乡村空间内的成员，天然地被编织进息息相关的客观关系网络内。在同一空间内，成员的自然禀赋、文化资本和生产生活活动等具有相似性。这种相似性促使双方形成归属感或亲密感（Heider，1958），进一步加深空间内成员间的关系连接。空间内成员间的天然性关系与发展性关系的建立，使个体嵌入社会空间的广泛关系网络中。当某一方采取机会主义行为时，关系网络内的其他成员会施加社会制裁或制度制裁，使得背信弃义方承担一定的经济成本或声誉成本。空间内成员之间存在重复博弈，一方选择不合作会暴露自己的非合作性，失去长期合作的潜在利益。假使博弈次数足够多，长期收益会超过一次性的非合作博弈的收益，因此，空间内成员不会在一次博弈中耗尽自己的声誉，从而选择合作。重复博弈局限在单一交易域中，而关联博弈则横跨多个交易域，在更大范围内进行。行为人在某一交易域中失信会即刻波及关联交易域，致使长期收益损失。尊重、赞赏和归属感等非经济收益的惩罚会使农户丧失作为乡村空间成员的社会资本。农户对空间成员间关系破裂、收益损失的忌惮和厌恶，构成空间内行为人私权力惩罚的效力来

源。因此，私权力惩罚在近域空间内流转双方有频繁线下互动博弈的情况下，方能发挥作用。当空间内关系的约束作用足够时，私权力惩罚足以保证契约的自我实施。在该情况下，理性经济人会选择规避成本更为高昂的契约第三方实施方案，农户倾向于选择契约自我实施。反之，空间范围过广，关系紧密度不够，情感关系的约束作用以及行为人的私权力惩罚的效力会减弱，无法保证契约自我实施的有效性，此时，农户倾向于选择契约的第三方实施。

2.空间内行为人第三方私权力惩罚的生成与契约实施机制选择。社会空间是一种象征空间，代表某种生活方式，以及不同生活方式的群体在空间结构中的位置。个体在社会空间中的地位与权力获取，可以借由其表征性行动进行展示，呈现个体的自我形象，或所属群体的力量、规模与凝聚力。这种表征性行动本质上是一种象征性斗争，企图以有目的的宣传和自我表征来改变外界的感知与评价，在权力关系中再造自身。在社会空间中，经济和文化具有强大的分化能力。行为者依据自身的品味，选择与社会地位匹配的各种外在属性，包括服饰、食物、饮品、朋友和活动等，从而区分自身，使自己融入某一分类群体。他们在可供选取的物品和活动所组成的空间域中，通过占有象征他们社会位置的物品与活动，获取自己的位置与权力，将自己划分为某个社会位阶。在乡村空间中，具有社会影响力的乡贤，一般由地方名门、名宿长老或地方豪强组成，具有德高望重、“人”多钱多的特征。乡贤的权力地位获取，涉及学识、财富和身份。学识和财富使乡贤有效区分于普通的民众，乡贤通过广泛参与当地活动并作出贡献取得身份。乡贤的权力地位来源于其对地方利益、乡村秩序的维护，既非官授，也非继承，是被地方民众认可而产生的。乡贤承担了地方福利维护、纠纷调解、公益活动和文化活动组织、伦理纲常护卫等社会责任，乡贤责任承担的自我表征培养了乡贤与乡村民众的情感共识。因此，乡贤在乡村的象征空间内确立了自己的权威和影响力。这种影响力是空间内行为人的第三方私权力惩罚的效力来源。第三方私权力惩罚的效力范围大于交易双方之间的私权力惩罚的效力范围，但仍以第三方的象征权力的作用边界为限。第三方私权力惩罚需要对第三方进行不定形式的补偿，故而使用第三方私权力惩罚的成本要高于交易双方之间直接的私权力惩罚。当交易双方之间直接的私权力惩罚的约束力度不足时，第三方私权力惩罚才会被引入，即农户此时选择契约的第三方实施。

3.空间内行为人公权力惩罚的生成与契约实施机制选择。象征资本[①]不只包括个体的头衔、学识和财富等，象征资本可以由官方认证，借由官方任命的途径在法律上存在（Bourdieu，1982）。官方任命使得拥有该任命身份的人获得了被社会认可的象征资本。在社会空间中，象征资本的拥有者被赋予象征权力。国家权威的代言人，借由自身的存在，成为国家力量的化身，并从中获得象征权力。同时，代理人是群体的人格化表现，群体需要通过代理人来行动和发言。因此，代理人拥有三种权力：一是能够进行诊断评价，评价一个人行为或一件事情的恰当性；二是借由命令、指令、规定等，制定某种行为规范，约束个人行为；三是陈述与记录某人的实际行为。在现代社会中，村干部是官方任命的象征权力的拥有者，同时拥有村集体代言人的身份。村干部所拥有的象征权力，使其能够对村民的日常

[①]象征资本是 Bourdieu and Wacquant（2013）提出的概念，是其资本理论中的一个重要组成部分。象征资本是一种无形资本，包括荣誉、声誉、认可和威望等方面。

生活活动、经济活动中的纠纷摩擦，进行裁决。因此，在契约的第三方实施中，当村干部被选为第三方监督人时，村干部的权力以国家暴力为背书，相较于乡贤，其实施惩罚与约束的权力范围更广、力度更强。通过官方任命而获得的象征权力是空间内行为人公权力惩罚的效力来源。公权力惩罚的作用范围最广，惩罚效果最强，成本也最高昂。在其他惩罚方式都不足以保证契约实施时，公权力惩罚才会被引入，即农户此时选择契约的第三方实施。

4.空间内行为人集体权力惩罚的生成与契约实施机制选择。在空间活动的行动者，不再是单独分散的“物质粒子”，个体受社会空间结构中个体间社会互动和教育的影响，逐渐形成一系列感知、倾向、思维、意识和行为模式，内化于个体的身体和精神，形成一种持久的意识行为倾向模式，支配个体在特定情景中的直觉行动。这就是每个社会空间所形成的“性情倾向系统”——习惯[①]。习惯是历史经验的产物，处于同一社会空间的人群，共享相同的集体历史经验，从而不断塑造和调整该空间内的每个个体，使同一空间内个体的习惯具有结构上的亲和性，内化出相似的知识、观念、意识和认知。场域性的习惯本质上是一种地方知识，表现为集体的习俗秩序。人们长期遵从习俗行事，会无意识地形成一种行为的惯性与一致性，进而扎根于心理意识层面。当自己违背这种习俗时，人们会产生心理的负罪愧疚感，道德由此产生，习俗具备了一定的行为约束力。人们在共同的生活生产活动中，确立了生产秩序、生活秩序和分配秩序等，确立了人们交往和交易活动中“可以怎样”“应该怎样”“能够怎样”的行为信条，形成了具有一定强制性的自发社会秩序。人们用“合俗”“不合俗”来评判善恶，决定是否与他人交往、交易。同一空间内所共享与遵守的习俗，正是空间内行为人集体权力惩罚的效力来源。集体权力惩罚的效力范围取决于集体生活生产活动的区域边界。集体权力惩罚是对农地流转交易双方无形的约束，当集体权力惩罚强度足够保证契约实施时，农户会选择契约的自我实施。

三、案例选择与分析

本文选取贵州省湄潭县群丰村开展研究。群丰村位于贵州省湄潭县抄乐镇西南，2024年，全村辖8个村民小组、23个自然寨，人口总数为3194人；全村确权耕地总面积7350亩，现有有机茶园3572亩，烤烟种植面积370亩[②]。村内有茶青交易市场、优质茶叶加工厂、茶叶专业合作社、烤烟专业合作社和优质米基地等。群丰村具有种植经济作物的基础，群丰村农户的主要经济收入为茶叶、烤烟种植收入。群丰村地理环境优势突出，适合种植烤烟、茶叶和猕猴桃等作物。这些作物既适合一家一户的小面积种植，也适合专业大户、家庭农场、农民专业合作社和农业龙头企业通过农地流转进行适度规模种植。这使得群丰村农地流转的流转对象、流转形式和流转契约实施机制存在多样性，保证了群丰村存在农地流转契约的自我实施与第三方实施的案例，确保了研究背景的一致性。

人类一直致力于减少不确定性（诺思，2008），然而，在中国农地流转的实践中，相对于不确定性更低、监督力度更强的契约第三方实施的案例，农地经营权流转市场存在数量可观的契约自我实施

[①]“惯习”起源于Bourdieu（2016）的社会学理论。考虑到经济学科的表达习惯，此处将“惯习”称为“习惯”。

[②]数据由群丰村村委会提供。

的案例，且呈现依空间距离远近而变化的契约实施机制选择差异。为何农户契约实施机制选择行为相悖于现代主流契约理论观点？这是否意味着农民的选择非理性，抑或隐藏着其他的理性选择逻辑？从空间视角，基于群丰村农地经营权流转契约实施机制选择案例，笔者总结了不同空间距离下，契约实施机制选择的四种类型的案例，以探究空间规律下农户契约实施机制选择的内在逻辑。契约实施机制选择的四种类型的案例分别是：空间距离为近邻时的私权力惩罚与契约的自我实施；空间距离为本组时的私权力惩罚、集体权力惩罚与契约的自我实施；空间距离为本村时的第三方私权力惩罚、集体权力惩罚与选择乡贤作为监督人的契约的第三方实施；空间距离为本县时的公权力惩罚与选择村干部作为监督人的契约的第三方实施。

本文四个案例的基本情况如表1所示。

表 1　　土地经营权流转契约实施机制选择的案例的基本情况

案例编号	空间距离	关系	租金	流转年限	转出/转入	契约实施机制	主要惩罚类型	第三方监督人
M1	近邻	兄弟	零租金	未约定	转出	自我实施	私权力惩罚	
M2	本组	熟人	少额租金	未约定	转出	自我实施	私权力惩罚、集体权力惩罚	
M3	本村	认识但不熟	市场租金	1 年	转出	第三方实施	第三方私权力惩罚、集体权力惩罚	乡贤
M4	本县	陌生人	市场租金	5 年	转出	第三方实施	公权力惩罚	村干部

（一）空间距离为近邻：私权力惩罚与契约的自我实施

在案例M1中，农户冯献作为土地转出方，将自家部分土地经营权流转给兄弟。两家居住相邻，空间距离近，冯献未收取租金，未约定具体流转年限，契约实施机制为自我实施。在空间近距离情况下，四种类型惩罚均能起到较大作用。第三方私权力惩罚与公权力惩罚有成本，第三方实施增加了契约实施的安全性，但农户邀请乡贤或村干部作为监督人必须支付一定潜在的人情成本。当土地流转规模过小时，村干部作为第三方监督人，不会轻易出面施加公权力惩罚。因此，从实施成本和实施效率的角度看，冯献更倾向于通过私权力惩罚的方式，来约束流转对象的行为。

“兄弟是自家人，还说什么租金，反正自己有多余的土地，他想种就让他去种，随他想种多久。家里人相互帮忙是应该的。”“我们这种土地流转给自家兄弟，又不要钱，不会发生什么纠纷，不需要村干部或其他人参与进来。”（群丰村农户冯献，访谈记录：20230329FX[①]）

在完全信息动态博弈中，所有参与人都可以得知他人的历史选择，承租方出现一次不合作行为将导致永远的不合作。选择长期合作的承租方农户的长期所得会多于一次欺诈的收益。因此，足够多的博弈次数和足够长的博弈时间为信任建立提供了土壤。中国人习惯根据和自己关系的远近将人分为自己人和外人（杨宜音，2005），和自己人交往遵循人情规则，淡化对经济利益的计较，与外人交往则采用陌生人准则。诚如费孝通（2011）所言，亲密社群中如果不相互亏欠人情，也就无需来往了。这种亏欠是自己人认同的外在表现，同时是信任建构的过程，本质上是一种长期的重复博弈。冯献与兄

[①]访谈记录编码规则：前 8 位数字为访谈时间（例如 20230329 代表 2023 年 3 月 29 日），后缀字母代表受访者姓名拼音的首字母缩写。基于学术规范需要，笔者对受访者原话进行了一定的加工。

弟兼具血缘和地缘关系，他们之间的博弈不是一次性的，是不断重复且跨越多个领域的。重复博弈构成了一种潜在的惩罚威胁，即一旦对方违约，我方便采取不合作策略，并扩展到其他博弈领域，造成对方损失。因此，这是一种农户自己就可以实施的私权力惩罚威胁。由于空间上的临近性，农户之间的交叉活动多，因此这种私权力惩罚力度足够有效，在不邀请第三方进行监督的情况下，可保证契约的自我实施。

（二）空间距离为本组：私权力惩罚、集体权力惩罚与契约的自我实施

在案例 M2 中，农户陈莲作为土地出租方，将土地经营权流转给本村民小组内的熟人，收取少额租金，未约定明确流转年限，契约实施机制为自我实施。相较于案例 M1，本案例中交易双方的空间距离有所拉远。在近域空间距离下，社会关系里的信任、声誉所构成的私权力惩罚对交易对象的威胁仍然存在，但力度有所减弱。因此，私权力惩罚和场域关系所施加的集体权力惩罚的双重惩罚威胁叠加，保证农地流转契约的自我实施。此时，私权力惩罚与集体权力惩罚可以保证契约的自我实施，出于收益成本的考虑，契约实施尚不用引入以乡贤或村干部为监督人的第三方实施。

“我们平时都比较熟，还是要给点面子的，收一点点租金意思一下，让他去种烤烟。”（群丰村农户陈莲，访谈记录：20230329CL）

农户陈莲与流转对象的空间距离较近，构成地缘关系。从访谈中可知，相较于案例 M1 中的血缘关系，本案例中陈莲将自己与交易对象的关系定义为熟人。在乡土社会，围绕空间和社会距离，村民将人分为“自己人－熟人－陌生人”（杨华，2009），对自己人多讲人情，对熟人注重面子，对陌生人则公事公办。从“还是要给点面子的，收一点租金意思一下”的表述中，笔者发现了农户陈莲的面子交往法则。乡村是情理社会，农户要给一般的熟人面子，主动地淡化对经济利益的考量。但不可忽视的是，相对于血亲关系中的毫不计较，熟人之间的相互亏欠总是保持一种微妙的平衡，一旦发生利害冲突，人情交换的天秤被打翻，农户就以陌生人的规则去处理事情，呈现一种“表面和谐、低度和谐”的特征。地缘关系带来的私权力惩罚的规范作用较弱，农户之间的人情关系相对脆弱。双方的生产生活来往开始具有一定的竞争和利益味道。因此，基于地缘和熟人关系的契约实施的脆弱性要高于基于亲缘、血缘关系的契约实施。除私权力惩罚之外，保证契约的有效实施还需辅以集体权力惩罚。

“大家都看着呢，我们之间也不可能因为土地流转发生什么纠纷，人人心中都有一杆秤。”（群丰村农户陈莲，访谈记录：20230329CL）

乡村空间场域的习惯，在村民心中内化成一种关于公序良俗的公共价值观。土地流转交易双方空间距离近，处于同一乡村小空间内，具有相当数量的共同熟识人。此时，舆论和公众监督对双方都存在显著的约束。任何一方选择违约，都是对公序良俗的背离，公众会以批评、否定和漠视等形式施加情感惩罚，同时断绝与违约者的合作。乡村社会是人情社会，农民遵从情面原则和中庸原则，尽可能地融入群体之中，避免与别人不一样，其目的是寻求社会认同。背离习俗无疑是一次社会身份死亡。同时，在乡村空间，面子是一种“社区性货币”（董磊明和郭俊霞，2017），被人认可是一种面子，同时具有声望、地位的意蕴。在乡村生产生活中，小到借用生产工具，大到红白喜事，

互助合作、互惠行为是一种必然的选择，面子、情分和认可是非常重要的乡村生活砝码。公众舆论、公众监督和集体权力惩罚，是任何一个村民都顾忌的因素。公序良俗会内化为行为主体的道德观，推动自我行为约束。因此，在集体权力惩罚能够发挥效力的近域空间，集体权力惩罚能够有力推动契约的自我实施。

（三）空间距离为本村：第三方私权力惩罚、集体权力惩罚与选择乡贤作为监督人的契约的第三方实施

在案例M3中，农户杨贵成将土地经营权流转给本村的成员，交易双方相互知道对方，但并无过多来往，缺乏感情基础。在乡贤的介绍下，双方达成土地流转交易，暂约定1年土地租期，视情况续约，租金参照市场一般行情执行。在案例M3中，土地出租方与承租方的空间距离扩展为本村，距离拉大使得农户生产生活活动的重叠概率减小。双方的关系仅限于认识，无前期交往的感情基础。因缺乏重复博弈与关联博弈所累积的信任，双方无法获知对方的过往信息，无法预测和把握对方的惯常行为模式和道德水平。人情关系的缺失使得个体不能通过关闭关联领域交易或其他人际互动的方式，来施加私权力惩罚。私权力惩罚趋于无效，必须引入第三方监督，通过第三方权力惩罚保证契约实施。然而，在该交易水平下，土地流转规模较小，交易参与人少，潜在交易损失低，选择村干部作为第三方监督的收益成本比偏低。在小规模交易中，乡贤作为第三方，足以形成震慑，发挥监督作用。

“赵叔和我们俩家都认识，赵叔过来说有人想租地，我也知道那个人（承租方），但是不太熟。我们家的地也比较多，赵叔又来说了，就租出去了。”“放心的，如果违约，赵叔那里说不过去，并且村里人大家都认识，谁好意思耍赖。”（群丰村农户杨贵成，访谈记录：20230330YGC）

“赵叔”是土地流转交易双方的中介人，同时承担监督的职责，是契约的第三方实施中的第三方监督人。“赵叔”和交易双方都比较熟悉，建立了双方沟通的桥梁，相当于把原有的契约的自我实施中的私权力惩罚威胁链条，扩展为具备第三方枢纽的三方惩罚链条。当交易双方不具备客观的、实施直接私权力惩罚的条件时，第三方监督人作为链条的中间一环，将契约的自我实施中的直接私权力惩罚，转化为第三方分别向交易双方施加的间接惩罚，即第三方私权力惩罚。私权力惩罚权力向第三方转移。“赵叔”实施第三方私权力惩罚的能力，来源于个人在空间场域中获取的隐性权力，这种权力是一种乡村空间中的个人权威。他人出于对第三方监督人身份、资源和个人品质等的仰慕艳羡，愿意“讨好、效劳”监督人，对其表示服从。在本案例中，土地流转交易双方及第三方同处于本村的空间场域中，“赵叔”的权威作用于交易双方，违背者将接受第三方私权力惩罚。同时，流转双方行为受到舆论监督，集体权力惩罚的叠加使得双方行为受到双重约束，确保了契约的第三方实施。

（四）空间距离为本县：公权力惩罚与选择村干部作为监督人的契约第三方实施

在案例M4中，农户谢金贵将土地经营权流转给本县的农业科技公司，交易双方为陌生人。该农业科技公司的土地流转规模达500多亩，涉及农户100多户，农户谢金贵为其中之一。村委会作为中介，统一协商，统一定价，统一组织农户签订土地流转合同。在本案例中，由于交易双方不认识，借由个人网络关系进行私权力惩罚失去可行性。由于交易对象脱离了乡村空间场域，超越了乡村群体所能施加集体权力惩罚的边界，由群体习惯而形成的对背离者施加的集体权力惩罚同样丧失效力。以乡贤为

代表的个人权威支持的第三方私权力惩罚的效力范围很难超越自然村范畴。最有效的惩罚威胁是以国家权力为背书的公权力惩罚。村干部作为国家委托代理人所施加的公权力惩罚，其作用范围依托于国家暴力的实施边界，作用范围广，惩罚力度强。当空间距离超越本村的范畴时，只有公权力惩罚具备威胁效力。同时，本次土地流转规模大，交易对象数量多，承租方与出租方无认识基础，背景经历差异大，信息不对称。农户单独面对承租方的议价能力弱，对方违约风险不可控；承租方公司面对数十上百户出租方，单户商议的交易成本异常高，且承租期较长，农业投入成本高，十分担心农户中途违约风险。因此，交易双方需要村干部承担第三方角色，为契约实施保驾护航。

“我们不认识老板，是村干部叫我们来开会，商量租地的事情。”“还是比较放心的，村里面统一流转的，如果要不回来租金，村里面会出面的。”（群丰村农户谢金贵，访谈记录：20230330XJG）

村干部经由群众选举并获得上级政府认可，被赋予管理村庄事务的权力，而村民具有公认的服从义务。村民对村干部的信任与服从，来源于两方面：一是对国家公权力的信任，村干部作为公权力代理人，承接了村民的天然信任；二是村干部日常负责村庄的资源分配、矛盾调解等工作，关系村民日常生活中的资源、权利可获得性。中国人所说的“权”，带有权衡、权度、权量之意，是各官职在内心的斟酌，并非外力之争，凡是职权皆有权衡（钱穆，2013）。权力在中国社会存在一定的任意性，虽不意味着权力可以随心所欲地被滥用，但权力的可操作空间始终存在，且具备情理性（翟学伟，2004）。因此，村干部的权力约束村民的潜在违约行为。一方面，村干部在知识背景、工作经验和社会资本等方面和外部企业主处于相对均衡状态，具备均衡的博弈力量。另一方面，村干部是国家权力在农村的代理人，同时是村民利益的代表者和维护者。村干部可以使用权力，对外部企业的违约行为进行惩罚。因此，村干部对内部村民与外部企业，均具有较强的惩罚能力，能够保证契约的顺利实施。选择村干部作为监督人的契约的第三方实施是保证契约实施最为稳妥的选择。

四、案例再思考

空间所形成的惩罚机制，以不同形式监督契约的实施；空间距离的远近影响惩罚的效力强度与作用范围。本文通过案例分析发现，随着空间距离的拉远，四种类型惩罚的力度有变化，在不同的空间距离下交替发挥效用，驱动农户土地流转契约实施机制选择的变换。空间距离远近是基于惩罚作用范围的模糊划分。以农户为中心点，本文将农户私权力惩罚效力较强的区间，模糊界定为近域空间；将私权力惩罚效力减弱、无力约束交易对象行为的区间，界定为远域空间。随着空间距离的增加，私权力惩罚力度逐步减弱，而集体权力惩罚、第三方私权力惩罚、公权力惩罚则由于各自权力惩罚主体及权力生成来源的差异，在不同空间域中的惩罚力度有所不同。

在近域空间内，交易双方建立重复博弈和关联博弈关系，私权力惩罚借助关系网络中的信任与声誉作用于惩罚对象。第三方私权力惩罚的作用空间范围取决于第三方监督人的权力影响范围。第三方是连接农地流转交易双方关系圈子的桥梁，其隐性权力范围广于交易双方自身的私权力惩罚作用范围。换言之，第三方私权力惩罚，是将交易双方之间的直接私权力惩罚，拓展为第三方与交易双方之间的私权力惩罚关系。第三方私权力惩罚是一种第三方监督人对交易双方施加的私权力惩罚，能够在较远

的空间范围内发挥效力。集体权力惩罚原则上在任何空间范围内都长期广泛存在，但是公众实施监督惩罚的手段大多局限于舆论评判、关系疏远、不往来业务等。因此，集体权力惩罚的力度随着空间距离的拉大逐步递减。只有当空间距离缩小到行为主体的日常社交圈时，舆论谴责及关联领域的非合作将导致行为主体实际的物质和精神损失，集体权力惩罚才具备强惩罚效应。惩罚作用范围最广的是公权力惩罚，公权力作为一种官方任命的权力形式，在国家暴力的实施范围内起作用，是四种类型惩罚中作用范围最广、作用力度最强的。

（一）近域空间中契约的自我实施倾向

空间上的接近是关系的决定性因素。对空间距离的感知影响人们的思想和感受，空间距离与情感有着千丝万缕的联系（Williams and Bargh，2008）。空间的接近创造了同质性。一是空间上接近的人更有可能见面和互动，相互影响趋于同质。二是地理上有边界的组织，如社区或学校，聚集了在宗教、收入等特征上相似的个人。特征的相似促进个体间关系与情感的建立和维持（Feld，1982；McPherson et al.，2001）。人与人之间的距离越近，他们之间产生联系的可能性越大。空间上的邻近使人们的互动、联系更为广泛，大多数的关系，尤其是那些以频繁互动为特征的关系，更频繁地出现在离家一英里以内的地方，而不是更远的地方（Wellman，2008）。较近的空间距离降低了关系建立所需要付出的互动成本，空间距离对个体间的社交频率存在重要影响（Verbrugge，1983；Tsai，2006）。现代交通和通信技术的发展也未能破坏掉空间临近性对社会关系的影响，虽然以电子通信为代表的非面对面式接触同样能够增强关系强度，但亲密度的起点依然是预先存在的线下关系（Carley and Wendt，1991）。甚至，没有互动的主体可能仅仅因空间感知上的亲近，而产生类似于交往亲近感的内心感受。在考虑主体博弈互动的社会问题时，行为者之间的空间距离非常重要（Pattison and Robins，2002）。

在近域空间中，交易主体间的互动频率高，亲密度高，在长期互动和重复博弈中形成对交易对象道德水平与预期行为的人格画像，故而在经济交易中，交易主体间的信任程度极高。同时，一旦对方违约，交易主体可以立刻选择在重复博弈域内中止合作，实施惩罚。在关联博弈中，交易主体具备在关联交易域内的惩罚能力，一旦对方违约，交易主体立刻在关联交易域内中止合作，实施惩罚。在近域空间中，主体的高频互动创造了重复博弈与关联博弈存在的条件，塑造了主体的私权力，使得私权力惩罚能够约束交易主体的行为。同时，与他人的亲密程度会影响人类在经济博弈中的看法、接受度和反应方式，双方的情感作用于交易主体的心理层面。一旦违约，交易主体内心便产生愧疚自责之感，形成自我惩罚，推动自我行为约束。因此，在案例 M1 中，空间距离为近邻，交易双方的空间距离极为接近，私权力惩罚足够约束双方行为，无须第三方监督人参与，契约的自我实施更有效。在案例 M2 中，空间距离为本组，私权力惩罚力度有所降低，但交易双方处于同一社交圈层，社交圈重叠较大。集体权力惩罚利用舆论压力、外界道德审判和集体不合作威胁，足以约束对方行为，无须第三方监督人参与，契约的自我实施更有效。

（二）远域空间中契约的第三方实施倾向

社会空间理论认为，与某人在一起的时间、对某人的关注、记忆和说服都会随着距离的增加而减少（Latané et al.，1995）。对于距离较远的人，人们对其信任的可能性降低。当双方距离过远时，人

们没有能力影响一个遥远的主体，对方更有动机欺骗同盟者。因此，空间距离较远的主体，将以更加正式、不熟悉的方式进行交流，彼此不太容易被说服（Bradner and Mark，2002），表现出较低的合作性（Won et al.，2018）。随着空间距离的拉远，交易主体之间的信任程度逐渐降低，非合作倾向增强。土地并不总在彼此熟识的亲友网络内流转，一旦土地流转突破熟悉的社交空间圈层，信任、声誉所构建的私权力惩罚无法在非熟人社会网络中实施，交易主体直接施加的私权力惩罚失效，契约的自我实施难以保证。这就需要引入第三方监督人以约束交易主体行为。第三方监督人大体分为以乡贤为主的、执行第三方私权力惩罚的个人代表和以村干部为主的、执行公权力惩罚的公职机构代表。

在远域空间中，交易距离突破了交易主体各自熟悉的社交空间圈层，交易双方社交圈重叠的区域逐渐缩小，直至于无。在原有的近域空间中，私权力惩罚的约束效力逐步下降。交易双方需要中介人搭建沟通交易双方各自社交圈层的桥梁。利用中介人的私权力惩罚（第三方私权力惩罚）对交易双方行为进行约束，等同于交易双方彼此直接施加私权力惩罚。第三方私权力惩罚是以中介人同交易双方所构建关系中的信任、声誉等作为惩罚威胁，与直接的私权力惩罚的区别是第三方入场作为施加惩罚的主体。在案例M3中，交易双方不太熟，能够直接施加的私权力惩罚的效力有限，无法保证契约实施。因此，交易引入“赵叔”充当第三方监督人，利用“赵叔”个人在交易双方中的影响力（一种权力）监督契约实施。同时，交易双方的社交圈存在较大重叠，集体权力惩罚能够发挥作用。第三方私权力惩罚与集体权力惩罚保证了契约的实施。当空间距离为本村时，农户倾向于选择乡贤作为监督人的契约的第三方实施。当空间距离继续扩大，交易双方的社交圈不存在重叠，无法找到中介人作为第三方时，惩罚效力更大、惩罚作用不依赖于关系影响力的公权力惩罚才能够保证契约的实施。村干部是公权力惩罚的执行代表，承担国家、农户和新型农业经营主体的三重委托代理人的角色。当土地流转交易突破契约自我实施的能效范围，村干部有权力也有责任监督契约实施。在案例M4中，交易双方空间距离突破乡镇范畴，契约的自我实施和选择乡贤作为监督人的契约的第三方实施均失效，村干部作为公权力惩罚的执行人，承担第三方角色，监督契约实施。在空间距离为本县时，农户倾向于选择村干部作为监督人的契约的第三方实施。概言之，相较于近邻、本组，本村、本县为远域空间，私人关系所能施加的惩罚失效，无法保证契约的自我实施，农户倾向于选择契约的第三方实施。

五、研究结论与讨论

本文基于贵州省湄潭县群丰村的案例，构建“空间－惩罚－实施”的分析框架，对农户在不同空间距离下土地经营权流转契约实施机制选择的内在逻辑展开深入探究。研究结果表明：第一，空间内所生成的行为人私权力惩罚、第三方私权力惩罚、公权力惩罚和集体权力惩罚，可以有效构成对交易双方违约行为的惩罚威胁，保障农地流转契约的顺利实施。第二，在交易双方空间距离近的情况下，私权力惩罚效力足够，契约的自我实施是履约成本最低的方案。第三，在交易双方空间距离较近的情况下，双方重复博弈与关联博弈不够充分，私权力惩罚力度减弱，需辅之施加舆论与非合作压力的集体权力惩罚，才能保障契约的自我实施。第四，在交易双方空间距离较远的情况下，人情连接微弱，私权力惩罚失效，集体权力惩罚力度减弱，契约的第三方实施成为最佳方案。契约的第三方实施是将

直接的私权力惩罚转化为第三方与交易主体的双边私权力惩罚，以第三方的隐性权力作为担保，保障契约的实施。第五，在交易双方空间距离远的情况下，私权力惩罚失效，集体权力惩罚效力随着空间距离的拉大而降低。公权力惩罚作用范围广，效力强，是该情形下保证契约实施的不二选择。第六，随着空间距离的拉大，农户选择契约自我实施的倾向减弱，选择契约第三方实施的倾向增强。

贵州省湄潭县群丰村案例为研究农村社会问题的空间转向提供了新的思维视角。同时，应当承认，群丰村的案例尚不能涵盖所有土地流转情形，研究结论仅仅局限于小案例样本的总结，论文所得结论是否符合其他地区的实际情况，是否符合其他农地流转情形下农户的契约实施机制选择逻辑，尚需要商榷验证。然而，基于小样本小案例研究的结论虽然未必具有广泛适用性，但可为后续研究提供一种假设与比较（费孝通，2013），是探索真正科学结论的垫脚石。

参考文献

1.巴泽尔，2006：《国家理论——经济权利、法律权利与国家范围》，钱勇、曾咏梅译，上海：上海财经大学出版社，第 30-35 页。

2.布迪厄、华康德，1998：《实践与反思：反思社会学导论》，李猛、李康译，北京：中央编译出版社，第 131 页。

3.丁波，2019：《乡村振兴背景下农村空间变迁及乡村治理变革》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》第 6 期，第 48-55 页。

4.董磊明、郭俊霞，2017：《乡土社会中的面子观与乡村治理》，《中国社会科学》第 8 期，第 147-160 页。

5.费孝通，2011：《乡土中国》，北京：北京出版社，第 52-61 页。

6.费孝通，2013：《江村经济》，上海：上海人民出版社，第 19 页。

7.郭占锋、田晨曦，2023：《从“村落终结”到“社区再造”：乡村空间转型的实践表达——对陕西省袁家村的个案分析》，《中国农村观察》第 5 期，第 44-65 页。

8.洪名勇，2013：《信任博弈与农地流转口头契约履约机制研究》，《商业研究》第 1 期，第 151-155 页。

9.洪名勇、龚丽娟，2015：《农地流转口头契约自我履约机制的实证研究》，《农业经济问题》第 8 期，第 13-20 页。

10.洪名勇、钱龙，2015：《声誉机制、契约选择与农地流转口头契约自我履约研究》，《吉首大学学报（社会科学版）》第 1 期，第 34-43 页。

11.孔亚暐、张建华、赵斌、刘润东，2015：《新型城镇化背景下的传统农村空间格局研究——以北方地区泉水村落为例》，《城市发展研究》第 2 期，第 44-51 页。

12.列斐伏尔，2021：《空间的生产》，刘怀玉等译，北京：商务印书馆，第 102-120 页。

13.罗必良、林文声、邱泽元，2015：《农地租约以及对象选择：来自农户问卷的证据》，《农业技术经济》第 9 期，第 4-16 页。

14.罗翔、李崇明、万庆、张祚，2020：《贫困的“物以类聚”：中国的农村空间贫困陷阱及其识别》，《自然资源学报》第 10 期，第 2460-2472 页。

15.诺思，2008：《理解经济变迁过程》，钟正生、邢华等译，北京：中国人民大学出版社，第 2-5 页。

16.钱穆，2013：《中国历史研究法》（第 3 版），北京：生活 • 读书 • 新知三联书店，第 25 页。

17.涂尔干，1999：《宗教生活的基本形式》，渠东、汲喆译，上海：上海人民出版社，第 10-17 页。

18.王鹏飞、王瑞璠，2017：《行动者网络理论与农村空间商品化——以北京市麻峪房村乡村旅游为例》，《地理学报》第 8 期，第 1408-1418 页。

19.杨华，2009：《自己人的调解——从农村纠纷调解过程中的“举例说明”谈起》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第 2 期，第 192-198 页。

20.杨宜音，2005：《“自己人”：一项有关中国人关系分类的个案研究》，《中国社会心理学评论》第 1 期，第 181-205 页。

21.翟学伟，2004：《人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交换方式》，《社会学研究》第 5 期，第 48-57 页。

22.Bourdieu, P., 1982, “Les Rites Comme Actes D'institution”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 43(1): 58-63.

23.Bourdieu, P., 2016, “Habitus”, in J. Hiller, and E. Rooksby (eds.) *Habitus: A Sense of Place*, New York: Routledge, 59-66.

24.Bourdieu, P., and L. Wacquant, 2013, “Symbolic Capital and Social Classes”, *Journal of Classical Sociology*, 13(2): 292-302.

25.Bradner, E., and G. Mark, 2002, “Why Distance Matters: Effects on Cooperation, Persuasion and Deception”, Conference Paper, 2002 ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work, New Orleans: Louisiana, https://dl.acm.org/doi/10.1145/587078.587110.

26.Carley, K., and K. Wendt, 1991, “Electronic Mail and Scientific Communication: A Study of the Soar Extended Research Group”, *Knowledge*, 12(4): 406-440.

27.Feld, S. L., 1982, “Social Structural Determinants of Similarity Among Associates”, *American Sociological Review*, 47(6): 797-801.

28.Foucault, M., 1980, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writtings: 1972-1977*, New York: Pantheon Books, 63-78.

29.Heider, F., 1958, *The Psychology of Interpersonal Relations*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 20-59.

30.Latané, B., J. H. Liu, A. Nowak, M. Bonevento, and L. Zheng, 1995, “Distance Matters: Physical Space and Social Impact”, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 21(8): 795-805.

31.McPherson, M., L. Smith-Lovin, and J. M. Cook, 2001, “Birds of a Feather: Homophily in Social Networks”, *Annual Review of Sociology*, 27(1): 415-444.

32.Pattison, P., and G. Robins, 2002, “Neighborhood-Based Models for Social Networks”, *Sociological Methodology*, 32(1): 301-337.

33.Tsai, M., 2006, “Sociable Resources and Close Relationships: Intimate Relatives and Friends in Taiwan”, *Journal of Social and Personal Relationships*, 23(1): 151-169.

34.Verbrugge, L. M., 1983, “A Research Note on Adult Friendship Contact: A Dyadic Perspective”, *Social Forces*, 62(1): 78-83.

35.Wellman, B., 2008, “An Electronic Group is Virtually Asocial Network”, in S. Kiesler (ed.) *Culture of the Internet*, New York: Psychology Press, 179-205.

36.Williams, L. E., and J. A. Bargh, 2008, “Keeping One’s Distance: The Influence of Spatial Distance Cues on Affect and Evaluation”, *Psychological Science*, 19(3): 302-308.

37.Won, A. S., K. Shriram, and D. I. Tamir, 2018, “Social Distance Increases Perceived Physical Distance”, *Social Psychological and Personality Science*, 9(3): 372-380.

How Spatial Distance Affects the Choice of Implementation Mechanism for Agricultural Land Transfer Contracts

HONG Mingyong　CAO Haoshuang
(School of Economics, Guizhou University)

Summary: Space possesses both natural and social attributes; its natural attributes provide the setting for economic activities, while its social attributes influence the interactions and strategies of economic participants. However, scholarly investigation into the impact of space on rural economies, particularly regarding its mechanisms influencing the implementation of agricultural land transfer contracts, is insufficient. To enhance research in this area, the author conducted field visits and collected relevant data through semi-structured interviews.

This paper presents a case study of the contract implementation mechanism choices in Qunfeng Village, Meitan County, Guizhou Province, establishing an analytical framework of "space–punishment–implementation" to explore the mechanism by which spatial distance affects the choice of implementation mechanisms for agricultural land transfer contracts. The research reveals that spatial distance affects actors' ability to impose private power punishment on violators, third-party private power punishment, public power punishment, and collective power punishment. Different combinations of punishments based on varying spatial distances lead to differentiated contract implementation methods. When spatial distance is that of neighbors, private power punishment encourages farmers to choose self-implementation of contracts. When spatial distance is within the same group, both private power punishment and collective power punishment promote self-implementation of contracts. When spatial distance is within the same village, third-party private power punishment and collective power punishment encourage farmers to select local reputable individuals as supervising third parties for contract implementation. When the spatial distance extends to the county level, public power punishment leads farmers to opt for village officials as supervising third parties. As spatial distance increases from neighbors to groups, villages, and counties, farmers' preferences for contract implementation mechanisms shift from self-implementation to third-party implementation. In closer spatial contexts, interaction among transaction participants is convenient and close-knit, with private power punishment adequate to constrain behaviors without needing third-party supervision; thus, both parties are more inclined to choose self-implementation of contracts. In more distant contexts, the ineffectiveness of private power punishment established within familiar circles necessitates reliance on third-party supervision to regulate the behaviors of participants, leading to a preference for third-party implementation.

This study contributes marginally in two main ways: first, it explores the relationship between space, punishment, and the choice of contract implementation mechanisms. The spatial context nurtures the private power punishment, third-party private power punishment, collective power punishment, and public power punishment available to land transfer transaction participants, with the threat of punishment ensuring effective contract implementation. Thus, space not only provides geographical conditions for contract implementation but also acts as a catalyst in forming tools for contract enforcement. Second, it examines the relationship between the spatial distance between transaction parties and the intensity of punishment threats, thereby clarifying the intrinsic logic of contract implementation mechanism choices. Spatial distance influences the efficacy of different forms of punishment measures, determining the choice of contract implementation mechanisms.

Keywords: Spatial Distance; Agricultural Land Transfer; Contract Implementation; Power Penalties; Village Officials; Local Reputable Individuals

JEL Classification: Q12; Q15

（责任编辑：光　明）

宅基地产权制度的法律构造路径

——以宅基地盘活利用为分析线索

夏 沁

摘要：产权制度是盘活利用宅基地的制度基础。盘活利用宅基地在实践中逐渐演变为基于多元主体、立体空间和多种用途的复合利用，对应为宅基地产权制度的权能分置、权属分层和权限分化，由此揭示了宅基地权利本体的演化推动宅基地制度功能转型的逻辑进程。在立法层面，需要构造契合宅基地制度功能转型的宅基地产权制度。具体来说，可以将宅基地产权制度的权能对外分置为宅基地使用权的收益权能与处分权能，对内分置为宅基地所有权的管理权能与成员权能，构造多元主体复合利用宅基地的制度规范；可以将宅基地产权制度的权属纵向分层为宅基地空间权，横向分层为宅基地空间相邻关系与地役权，构造基于立体空间复合利用宅基地的制度规范；可以将宅基地产权制度的权限在程序上通过用途管制审批与同意予以控制，在实质层面拓展为宅基地发展权，构造基于多种用途复合利用宅基地的制度规范。这将有助于推动构建“权能分置—权属分层—权限分化”的宅基地产权制度安排，实现宅基地产权制度的结构性变迁。

关键词：宅基地盘活利用　功能转型　产权制度

中图分类号：D912.3　**文献标识码：**A

一、问题的提出

针对中国农村出现的存量宅基地闲置与宅基地无序扩张问题，中央多次发文强调要探索盘活闲置宅基地和农房的有效途径，以提高农村土地资源的利用效率[①]。新修订的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第六十二条第六款确立了农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地的一般性授权规则。在此基础上，各地探索并提出了盘活利用闲置宅基地及其农房的不同实践模式，如“改造利用”“共建共享”“旧村整治”“复垦或转换入市”等。盘活利用宅基地对推动乡

［资助项目］ 国家社会科学基金重大项目“农村集体所有制法律实现机制研究”（编号：22&ZD202）。

［作者信息］ 夏沁，中南大学法学院，电子邮箱：xiaqin113@163.com。

[①]根据房地一体理论，本文不对宅基地之上的农房进行单独界定，除非特殊说明，文中所指的宅基地盘活利用既包括无房或房屋倒塌的情形，也包括地上有房（“房地一体”）的情形。

村全面振兴、发展新型集体经济、促进城乡共同富裕和实现农业农村现代化均具有重要意义（林彩云和梁发超，2023）。

学术界从宅基地流转和宅基地退出两个方面展开了研究。宅基地流转研究聚焦于影响因素、流转方式和流转模式，认为地理区位、农户个体特征、产权制度和文化习俗等因素影响宅基地流转，整理、复垦、收回、置换、收储、合作、入股和联营等是主要的宅基地流转方式，而宅基地流转依照主导主体、村庄类型的不同，形成了不同的流转模式。宅基地退出研究则聚焦于宅基地退出意愿、退出机制和退出实践等方面。宅基地盘活利用须基于完备的产权结构，即宅基地之上的“所有权—用益物权体系”。该产权结构应满足宅基地盘活利用的需求，其中最为关键的是权利内含的处分权能。《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）与《土地管理法》等法律法规已将居住保障功能内嵌于宅基地制度中。《农村宅基地管理暂行办法（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）第二十六条体现了宅基地制度的财产功能，但未进一步阐述其具体内涵。当前，农户享有权能不完整的宅基地使用权，而农村集体经济组织则享有缺乏管理和处分权能的宅基地所有权。在中国现行宅基地产权制度下，宅基地无偿、无期限使用和流转限制的弊端开始显现，宅基地盘活利用的成效并不显著，且缺乏具体规范的支撑。因此，如何实现宅基地盘活利用、切实提高农村建设用地利用效率，已成为一个重要的理论和实践问题。学术界普遍将这一困境归因于宅基地制度的保障功能与财产功能之间的冲突，并试图在两者之间寻找平衡[①]。然而，既有研究大多坚持保障与财产双重功能论，却忽视了宅基地制度的保障功能本身已经发生转变的现实情形。事实上，2015 年开始推进的农村宅基地制度改革试点实践表明，宅基地盘活利用的实质在于实现宅基地制度的功能转型。例如，在西安市高陵区的“共享村落”模式中，农户与社会主体合作建房，并共享产权，成功融合了宅基地制度的保障功能和财产功能。宅基地盘活利用需要完善的产权制度支撑，以推动宅基地制度的功能转型。因此，如何合理完善宅基地产权制度的权利内容，成为稳妥盘活利用农村闲置宅基地、引导和规范盘活利用行为的重中之重。

二、宅基地盘活利用的实践形态与产权制度

宅基地盘活利用是指在农户基本居住需求得到满足的前提下，农村集体经济组织及其成员对闲置宅基地及农房进行合理开发，以满足其他多元化需求的使用情形（张勇等，2020）。在农村宅基地制度改革试点地区，宅基地盘活利用逐渐演变为对宅基地的复合利用，涉及主体、空间及用途等多个维度。因此，本文将宅基地盘活利用的实践形态定义为宅基地的复合利用。

（一）宅基地盘活利用呈现复合利用的实践形态

第一，基于多元主体盘活利用闲置宅基地的复合利用。盘活利用宅基地通常涉及农户和其他社会主体，这些权利主体享有宅基地的不同权能。农户可以自行或统一授权农村集体经济组织，与返乡人

[①]宅基地制度的功能是宅基地作为国家构造的制度所要实现的目标及其承载的国家意志。首先，宅基地制度长期发挥社会稳定功能；其次，宅基地制度长期发挥居住保障功能，该功能在特定时期是对农村社会保障的代替；最后，宅基地制度还具有财产功能，包括资产融资、抵押出租等。

员、城镇居民等其他社会主体合作进行宅基地盘活利用，并在建成后按照约定分别享有房屋及宅基地的不同权利。在宅基地“三权”分置的背景下，农村集体经济组织享有宅基地所有权，农户享有宅基地资格权，而其他社会主体则单独或与农户按照约定共同享有宅基地使用权。例如，在湖南省浏阳市、江西省永丰县的农户自主盘活利用宅基地项目中，农户享有宅基地使用权，其他社会主体则单独或与农户共同享有租赁权；而在浙江省象山县、福建省晋江市和河北省承德市的农村集体经济组织主导的宅基地盘活利用项目中，集体或农户可为其他社会主体设立宅基地经营权。

第二，基于立体空间盘活利用闲置宅基地的复合利用。在遵循国土空间规划的前提下，部分地区通过创新空间权属划分与开发模式，实现了宅基地的立体复合利用。例如贵州省贵阳市、江西省九江市等试点地区明确界定地下空间权或地下空间使用权的概念，在地上、地下分层设立使用权，并要求“统筹地上地下开发利用”，从而扩展了宅基地的平面空间[①]。天津市蓟州区、山东省禹城市等地区积极探索“搬迁撤并类村庄、合村并居”“就地上楼并居”“零星农居点集中安置”“平移集中居住”等模式，拓展了宅基地的立体空间权利。宅基地与其地下或地上空间的复合利用，使得同一块宅基地的使用权可以由数个物权主体共同享有，并可容纳数个不动产所有权、宅基地使用权等物权。河南省长垣市、云南省大理白族自治州等地对闲置宅基地与校舍、厂房等闲置建设用地实行统一管理，通过优化布局提高宅基地的使用效益，从而横向延伸了宅基地的利用空间。这些措施既有利于权利主体更充分地实现其宅基地权利，也大幅度促进了农村宅基地的集约化利用。

第三，基于多种用途盘活利用闲置宅基地的复合利用。根据法定标准，宅基地在性质上应被定位为城乡住宅用地，而依托住宅提供文化、养老和商贸等服务的土地则属于服务设施用地，这两类用地的用途均为居住用地。在部分地区的实践中，宅基地的用途逐渐拓展，除了原有的居住用途外，还具有非居住用途。例如，在湖南省浏阳市的“综合服务社”、重庆市大足区的“家政环卫”和山西省泽州县的“便民服务店”等模式中，宅基地在满足农户居住需求的基础上，还具有商业、服务业、工矿、仓储和公共设施等非居住用途。此种复合利用使得宅基地用途发生了变化：一是从居住性向经营性转变，即利用宅基地发展特色民宿、餐饮、乡村旅游和电子商务等新产业新业态，使宅基地有了经营属性；二是从单一性向综合性转变，即利用宅基地发展农产品冷链、初加工、仓储和休闲农业等项目，使宅基地整体上成为满足三产融合的综合性用地和全能型用地。

（二）宅基地实践形态的变化推动宅基地制度功能的转型

各地宅基地盘活利用的实践表明，宅基地制度的保障功能和财产功能的内涵发生了实质性变化（林彩云和梁发超，2023）。

第一，宅基地产权制度的权能分置使农户的基本居住利益具有多样化的实现方式，保障功能不再仅仅体现为农户对宅基地的排他性占有和使用。在基于多元主体盘活利用闲置宅基地的复合利用过程中，所有权、资格权和使用权形成了“三权”分置的产权结构，使各主体享有不同的权能，从而多方

[①]资料来源：《江西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》，http://www.jiangxi.gov.cn/art/2022/3/30/art_38662_3915215.html；《贵州省土管理条例》，http://nynct.guizhou.gov.cn/zwgk/xxgkml/zcfgwj/dfzcfgwj/202302/t20230209_78175762.html。

位地满足农户的基本居住需求。其中，农村集体经济组织行使宅基地所有权的统一管理权能和分配权能，以实现保障农户生活居住的制度目标。此种权能亦契合宅基地制度改革中由“一户一宅”向“户有所居”理念的转变。在一户多宅的情形下，村集体对同一农户符合条件的多处宅基地进行合并确权，广东省南海区的“多宅并权”模式便是这一实践的典型案例。在实践中，通过宅基地资格权满足农户居住需求的实现方式更为多样：一是农户可以自由地、根据规划或按照指定条件行使宅基地资格权，从而获得相应的居住保障；二是农户可以按照评估价格转让其宅基地居住权益，待一定年限后可优先购置相应的权益指标；三是农户可以基于其成员资格获得与居住利益相对应的补偿。同时，农户在向社会主体流转部分宅基地“使用权”的情况下，仍保留对宅基地的占有、使用权能。即使在宅基地“使用权”全部流转的情况下，农户仍然可以通过获取对价确保其基本居住需求的满足。这意味着，宅基地制度的保障功能不再局限于农户实际占有宅基地作为其居所的保障，更侧重于保障那些无宅基地或失去宅基地的农户的现实及未来的居住利益。

第二，宅基地产权制度的权属分层使农户享有更加充分的财产权益，同时宅基地的经济价值也随之提高。农村宅基地制度改革的目的是明晰产权，以契合宅基地资源的市场化配置改革，从而赋予宅基地商品属性和资产属性。在此基础上，基于立体空间盘活利用闲置宅基地的复合利用不断拓展农户对宅基地纵向和横向空间可享有的财产权益范围，契合市场经济的内在特性（徐亚东和张应良，2023）。在一级市场，农村集体经济组织与农户可在符合统一规划的前提下，统筹开发利用宅基地的地表、地上和地下空间。这能够引导农户有序利用宅基地，从根本上化解存量闲置与增量不足之间的矛盾，以及宅基地利用低效和无序的困境。而在立体化空间的宅基地使用权分层设立并登记确权后，其经济价值的显化依赖于畅通的流转路径。在二级市场，农村集体经济组织、农户和其他社会主体可以再次流转不同空间层次、具有独立权利形态的宅基地财产权益。这不仅促进了城乡土地要素的平等交换和双向流动，也提高了农户的财产性收入，使农户能够从宅基地的经济利益中获得更多收益。

第三，宅基地产权制度的权限分化使宅基地的保障功能与财产功能逐步融合。农村三产融合是实现农业农村现代化的重要途径，而三产融合必然需要住宅、商业、仓储和文旅等混合的产业用地。然而，现有的土地用途类型与供给方式难以满足三产融合的用地需求。三产融合的多样化用地需求贯穿生产、加工、流通和消费等各个环节。在此种情况下，政策支持利用闲置宅基地及农房发展休闲农业、旅游业、健康娱乐等产业，从而推动宅基地的复合利用。宅基地从原本的居住用地逐步演化为集居住、商业和服务业等用途于一体的综合性用地。相应地，宅基地制度中的居住保障功能、财产功能以及附属的生产功能融合为一体，实现了对生产、生活和生态三者的统筹利用。仅就利用而论，宅基地的保障功能与财产功能并不存在本质区别，两者的最终目的均是盘活利用宅基地。根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的分类规则，应以宅基地的主要功能，即居住用途，对具备多种用途的宅基地进行分区归类和统一管制。因此，基于多种用途的复合利用可以在统一的用途管制引导下，为乡村产业振兴提供坚实的用地保障。

（三）功能转型引领了宅基地产权制度的构造方向

学术界普遍将复合利用下的宅基地产权配置变化归因于宅基地制度财产功能的显化，但同时认为

其财产功能并没有改变其基本的保障功能。因此，保障功能与财产功能的双重功能论成为宅基地盘活利用分析中的主导理论。在规范层面，根据《土地管理法》第六十二条第六款，保障功能被依法确认为农户应以自己居住为目的使用宅基地，财产功能则为鼓励农户向他人流转宅基地。然而，这两者之间存在“流转则失保障、保障则无法流转”的内在矛盾，导致宅基地使用权在制度设计上始终难以突破其身份性和福利性的限制。针对这一问题，部分学者提出，在“三权”分置框架下，可以分别通过宅基地资格权、宅基地使用权承担保障功能和财产功能，以此调和两者之间的矛盾（向超，2023）。此类观点虽然关注了宅基地权利结构的功能分化，但未能真正解决宅基地使用权所面临的制度困境。事实上，制度及其变迁本质上是一个不断“形成固定约束－打破均衡状态－再形成新约束”的过程（诺思，2014）。宅基地产权制度的变迁，正是在宅基地利用关系整体发生变化的基础上，对相关权利和义务进行重新配置的结果。

宅基地产权制度的权能分置、权属分层和权限分化，揭示了宅基地权利本体的演化推动宅基地制度功能转型的逻辑进程。既有宅基地产权制度的均衡状态已经被打破，宅基地制度所具有的保障功能和财产功能也逐渐转化为一种由宅基地复合利用衍生的新功能。这一功能转型嵌入在产权结构的变化之中，并预设了宅基地产权制度变迁的目标和方向，即基于复合功能，合理配置主体盘活利用宅基地所承担的权利与义务。从法律层面来看，自上而下确认宅基地产权制度的变迁，已成为推动宅基地制度功能转型的必由之路（张勇等，2022）。整体而言，产权配置涉及的权能、权属和权限，分别对应产权制度的权利内容、权利范围和权利边界，三者分别从权利本身、权利的内部限制和权利的外部限制三个方面，共同塑造适应宅基地功能转型的宅基地产权结构和产权制度。权能、权属和权限三者具有内在一致的法理支撑：权能是权利内容的展开，权属是权利内容可以展开的内部范围，而权限界定了权利内容可以展开的外部界限。因此，本文进一步探寻权能分置、权属分层和权限分化的宅基地产权制度安排及其相应的规范构造。

三、宅基地产权制度的权能分置与构造路径

在现有法律框架下，《民法典》规定了宅基地所有权（第二百六十一条）、宅基地使用权（第三百六十二条）两权分离的产权制度。宅基地的权能表现为农户对宅基地占有和使用的权利。然而，从民法整体体系的视角来看，宅基地产权制度的权能已经发生多层次的分置，包括对外支配的作用范围和对内管理的行使方式。理论上，有必要进一步梳理并整合这些权能分置的相关制度，以实现对多元主体复合利用宅基地的赋权。

（一）宅基地产权制度权能的外部分置及其规范构造

根据民法的一般原理，用益物权对外作用时，通常会产生支配权的权能，包括对特定物的占有、使用、收益和处分的权能[①]。就支配权的作用力而论，根据《民法典》第三百六十二条的规定，宅基

[①]但需要注意，用益物权的处分权能指的是对用益物权本身的处分，属于广义上对特定物的处分，不包括对所有权的处分，即用益物权人并不具备对特定物的最终处分权。

地使用权作为一种用益物权，其权能应当进一步分置为收益权能与处分权能。对于此种分置权能的观点，有一种较为普遍的反对意见认为，按照物权法定原则，《民法典》第三百六十二条对宅基地使用权的规定为“享有占有和使用的权利”，宅基地使用权的权能仅限于占有和使用（曲颂等，2022）。然而，这种观点值得商榷。一方面，物权法定原则中所规定的物权的类型和内容应当受《民法典》物权编所确定规则的限制，而不能排除其他法律对宅基地使用权权能的具体界定。另一方面，《民法典》第三百六十三条作为转介条款，明确宅基地使用权“适用土地管理的法律和国家有关规定”，因此，作为土地管理的基本法，《土地管理法》的第六十二条可以在法律层面补充和解释《民法典》第三百六十二条中关于宅基地使用权权能的法定内容。该条款肯定了宅基地使用权在通过“出卖、出租、赠与”等方式转让时，具备相应的收益权能和处分权能[①]。因此，《民法典》物权编与《土地管理法》分别是关于宅基地使用权权能的一般规定与具体规定（夏沁，2022）。在“一般－具体”的规范体系下，宅基地使用权分置收益权能、处分权能，能够为多元主体复合利用宅基地提供合适的基础权利。

第一，收益权能与处分权能的分置是确保《民法典》与《土地管理法》在规范适用上相互衔接，并为宅基地产权制度提供法律支撑的必然要求。在宅基地使用权被《民法典》限定为占有、使用权能的情形下，农户无权将闲置宅基地用于出租、入股等。然而，《土地管理法》第六十二条第六款明确赋权农户通过流转方式盘活利用宅基地。由此，《民法典》与《土地管理法》对农户是否有权盘活利用宅基地产生适法层面的冲突。依前者，农户盘活利用闲置宅基地的行为因缺乏合适的权利客体而无法获得相应的法律规范的支撑[②]；依后者，农户盘活利用宅基地会突破宅基地的占有、使用权能。现有以租赁权作为宅基地盘活利用权利客体的理论路径，没有真正地解决宅基地使用权权能受限的问题（张勇等，2020）。按照权能分离的法理，只有在宅基地使用权分置收益权能与处分权能后，农户才能在其权利上新设一个租赁权作为宅基地盘活利用的权利客体。吕军书和张喆琪（2021）提出，以《土地管理法》的盘活利用条款作为《民法典》的特别法来解释两者的适用关系。然而，这一观点存在本末倒置之嫌。这是因为，《土地管理法》第六十二条第六款并没有创设一种新的权利作为宅基地盘活利用的权利客体。在特别法的语境下，该条款的优先适用无法从根本上改变宅基地使用权原本的权能范围。因此，关于宅基地盘活利用的赋权性规定，其实已经预设了一个适用的前提，即宅基地使用权的权能分置为占有、使用、收益和处分（刘守英，2018）。譬如，浙江省义乌市在农村宅基地制度改革过程中，对宅基地使用权的权利本体进行了有别传统的拆分，拓宽了受让宅基地的主体范围，即将具有身份属性、无期限且不可流转的宅基地使用权拆分为无身份属性、70 年期限且可以流转的土地使用

[①]尽管《土地管理法》第六十二条只涉及“农村村民出卖、出租、赠与住宅”的规定，但依据房地一体原则，农户住宅转让必然涉及宅基地使用权的变动，因此可以认为该条款肯定了宅基地使用权的收益权能和处分权能。

[②]农户盘活利用闲置宅基地的权利客体不能为宅基地所有权和宅基地使用权。按照物债二元的设置，宅基地租赁权的权能不能超越宅基地使用权，而在宅基地使用权的权能限制为占有、使用的情况下，宅基地租赁权显然也无法作为宅基地盘活利用的权利客体。

权和具有身份属性的资格权。在完成新农村建设的相关村镇中，宅基地使用权还可以实现跨集体转让。

第二，收益权能与处分权能的分置是推进宅基地产权结构从不完整迈向完整的必由之路。仅具有占有、使用权能的宅基地使用权显然是一种“残缺”的产权。完整的产权应包括排他的使用权、独享的收益权和自由的转让权，从而产生对相关行为的激励（张永健，2019）。因此，党中央在总结实践经验的基础上，提出以宅基地“三权”分置及其有效实现形式作为完善宅基地产权制度的基本方案。从根本上讲，宅基地“所有权－资格权－使用权”的产权结构构造路径，是在原本的两权分离基础上，通过重新分配宅基地权利束中的权利类型和权利内容，进一步优化产权结构。“三权”分置改革为宅基地权能的完善提供了完整的产权结构。大部分学者注意到“三权”分置改革对宅基地使用权权能完整的促进作用，并基于此提出了身份剥离说、纯化用益物权说等观点（董新辉，2021）。

但更值得关注的是，宅基地使用权内在权能的完整性对“三权”分置产权结构的基础性作用。产权结构离不开制度结构的支撑。宅基地使用权应当作为一种具备收益权能与处分权能、权能完整的用益物权，为“三权”分置的产权结构提供必要的规范基础和权利基础。这是因为，原本“残缺”的产权无法分置权能更为完整的使用权，更无法通过剥离或纯化的手段转变为产权完整的物权。这意味着，只有当宅基地使用权本身具备完整的收益权能和处分权能时，宅基地的产权结构才能趋向完整。此外，若在所有权之上新设权能完整的地上权、用益物权等作为“三权”分置中使用权的分置路径，新设物权与原本的宅基地使用权权能不相容，这违反了物权排他性的基本属性。因此，这种做法是不可取的[①]。

第三，收益权能与处分权能的分置是构建“归属清晰、流转顺畅、保护严格”的现代农村宅基地产权制度的必要选择。盘活利用宅基地涉及的归属关系、流转关系和保护关系，实质上是以权利的得丧变更为主线展开的。在坚持集体所有制不发生根本变化的前提下，盘活利用宅基地首先需要确定农户是否获得宅基地使用权。而归属于一定之权利主体意味着，“于此支配领域内得直接支配该特定物，为自由之使用、收益或处分”（谢在全，2011）。在确定归属并确保主体享有完整的权能后，宅基地才具备提供给他人使用和交换的价值，并进一步根据流转权能确定主体间的权利、义务和责任。可见，权能完整对“归属清晰、流转顺畅、保护严格”而言必不可少。权利变动中的权能构成了一个浑然一体的整体，权能分离则是部分权利内容具体化后的整体性流转，权能的完整程度决定整个产权交易的进程。现代化交易形式本质上仍体现为宅基地使用、收益和处分权能在不同主体间分配的调整和变化。

在宅基地权能外部分置后，《土地管理法》第六十二条第六款可以理解为农户以其享有的宅基地使用权（包含占有、使用、收益和处分权能）作为基础权利，对宅基地进行盘活利用。该基础权利是通过《民法典》的一般规定和《土地管理法》的具体规定确定的。而《征求意见稿》中所提及的农户“自主经营、合作经营、委托经营等多种方式”的权利客体，可以是宅基地使用权，或者是基于该权利派生的债权性质的宅基地使用权或宅基地经营权。在实践中，其他社会主体亦可据此获得盘活利用宅基地的基础权利。

[①]物权排他性要求同一块宅基地上不能存在两个不相容的物权，如两个用益物权。

（二）宅基地产权制度权能的内部分置及其规范构造

有学者担心，农户向外流转宅基地使用权会破坏宅基地制度的保障功能和福利功能，甚至会导致农户流离失所。其实，宅基地制度的保障功能和福利功能主要涉及农户与农民集体或农户间的权能初次分配，即基于农户成员身份分配宅基地所有权权能的结果。而宅基地使用权对外支配形成的利用关系，属于农户与其他主体之间的权能再次分配。因此，限制宅基地使用权流转并不能从根本上解决保障功能受限的问题。解决问题的关键在于合理确定成员因管理宅基地而形成的内部关系及具体的权利义务内容。在《民法典》的框架下，宅基地所有权作为一种集体所有权，要“把集体成员的意志和利益体现于集体所有权的权能行使中，实现集体成员的利益”（韩松，2016）。宅基地所有权除具有占有、使用、收益和处分权能外，还具有受本集体管理的管理权能和由集体成员表决决定的成员权能（韩松，2016）。该管理权能与成员权能根植于集体所有权的本质规定性，并且可以追溯到古日耳曼团体法中的总有权概念。《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》）更是规定了成员认定、成员权利义务、组织管理机构、管理权能和收益分配等内容。就中国的宅基地盘活利用相关法律规定而论，《民法典》与《农村集体经济组织法》分别确定了宅基地所有权行使的一般规范和特别规范。在这种“一般－特别”的规范体系中，管理权能和成员权能的分置对实现多元主体复合利用宅基地具有重大的现实意义。

第一，管理权能和成员权能的分置是确保宅基地所有权因应所有权权能体系的完善和发展而转变的时代产物。传统的所有权理论以个人主义为基础，强调所有权人因对物的直接支配而具有占有、使用、收益和处分的权能。随着经济发展，这些权能无法涵盖所有权内在结构变化的全部状态。部分学者提出，可以将所有权权能分离为不同类型的限制物权，从而推动权能体系从归属转向利用（张永辉，2021）。但此种路径仍然不能容纳部分新的权能，如农村集体经济组织统一管理和盘活利用宅基地的权利、农户基于宅基地资格权向村集体主张分配宅基地的权利等。为此，部分学者试图扩充原本的权能，提出五权能说、六权能说等（高圣平，2019）。事实上，管理权能和成员权能是多个主体共同行使宅基地所有权所必需的，它们既是占有、使用、收益和处分权能的基础，又是所有权权能内在结构分置的结果。《民法典》初步认可了成员为行使宅基地所有权而享有表决、查阅等权利。《农村集体经济组织法》则立足于团体主义的视角，明确了集体内部成员的权利义务关系，进一步推动宅基地所有权权能体系从利用向管理转变。管理权能、成员权能是对原本所有权权能的拓展，丰富了所有权权能体系的层次。通过剥离宅基地使用权的身份属性或赋予资格权身份属性实现多元主体复合利用宅基地，性质上是将农户身份属性安排为宅基地所有权的权能（董新辉，2021）。

第二，农村集体经济组织是宅基地所有权的行使主体，管理权能和成员权能的分置是建立健全农村集体经济治理体系的时代选择。推动新型集体经济发展需要在确认农村集体经济组织成员身份的基础上，明晰集体产权关系。对此，《民法典》确认了农村集体经济组织代表农民集体行使集体所有权的主体地位，《农村集体经济组织法》进一步规定了主体行使所有权的具体方式。成员权能使农户可以基于农村集体经济组织成员的身份，依法享有参与表决、监督、收益分配、补偿分配和集体福利分

配等权利[①]。申请取得宅基地使用权是成员身份资格的体现。宅基地资格权亦是成员权能的一种具体表现形式。管理权能赋予农村集体经济组织统一行使经营管理、民主管理、组织管理和服务管理等权利，如组织统一盘活宅基地、分配盘活利用宅基地的收益，以及为成员提供技术、教育、医疗卫生服务等（韩松，2016）。不难发现，管理权能是农村集体经济组织按照一定的组织规则对农户个体的成员权能进行统一管理，以解决成员间权利义务关系不明确、不均衡或不到位问题。该权能的最终目的是保护农民成员的合法权益（高海，2022）。因此，管理权能与成员权能两者共同推动并完善治理体系，有利于维护农村集体经济组织成员的权益，并厘清集体与成员或成员之间在盘活利用宅基地过程中的权利义务关系。

第三，管理权能和成员权能的分置是在宅基地所有权上建立与农民联系更为紧密的利益联结机制的时代创新。在股份合作制改革中，农村集体经济组织将集体资产量化分配给成员，再以股份的形式配置成员的权利、义务，从而实现集体的管理权能。例如，农户可将宅基地使用权作价出资入股，供村集体统一盘活农村资源要素。相较于订单制、托管制、服务制和雇佣制等传统的合作模式，股份合作制涉及集体所有权权能的内部构造，并通过重新整合资金、资产和资源，提升农民合作的层次和组织化程度。股份合作制是目前层次最高、稳定性最强的新型农业经营主体生产模式，将资本联合与劳动联合结合在一起（张家辉和刘辉，2017）。王丽惠（2020）提出，股份合作制的创新在于其在集体产权改革方面进行了实质性突破，即从伦理、总有或集合的状态转变为产权共有的状态。更重要的是，折股量化的方式锁定了成员权能和管理权能，并在此基础上实现了集体产权运营方式的创新。在股份合作制清晰界定宅基地所有权的情形下，管理权能、成员权能的分置重新界定了集体统一经营的“统”的功能，使原本囿于身份的集体成员获得更多分置的财产权利，也使农民成员与农村集体经济组织形成“收益共享、风险共担”的利益共同体，为统分结合提供了更多的可能性（宋志红，2022）。基于管理权能和成员权能的紧密型利益联结机制，为农户与集体利益关系制度化提供了有效载体，能够满足在新时代背景下多元主体盘活利用宅基地的现实需求。

在宅基地产权制度的权能内部分置后，《土地管理法》第六十二条第六款可以理解为集体通过统一行使管理权能和成员权能，实现对宅基地的盘活利用。此种利用形态体现了农村集体经济组织与农户共同盘活利用宅基地的过程，管理权能和成员权能为该过程提供必要的权利基础。不仅如此，管理权能和成员权能的分置也使宅基地所有权具有限制宅基地使用权权能的正当基础。例如，《征求意见稿》第二十六条规定，盘活利用宅基地应当“征得宅基地所有权人同意”。

四、宅基地产权制度的权属分层与构造路径

空间范围及权属界定是土地立体化开发的前提，也是盘活利用宅基地必须明确之事项（吕翾，2020）。

[①]学者将此类权利认定为农户的成员权或集体成员权，并区分为自益权和共益权。无论权利名称或分类如何，在制度设计上，成员权将整体意义上的集体所有权按照一定的身份标准，拆分为可以分配给个人的权益，其性质仍然属于集体所有权。成员权能否成为独立的权利类型，最终取决于法律规定。例如，用益物权、担保物权等从所有权权能中分离出来，并由法律确定为一种固定的物权类型。

为此，需要确立宅基地产权制度的权属分层，对横向或纵向宅基地空间权利进行确权。

（一）宅基地产权制度权属的纵向分层及其规范构造

中国法律已经肯定了纵向空间的客体地位及相应的空间权利。《民法典》第三百四十五条提出分层设立建设用地使用权，包括地表、地上和地下等不同纵向维度。该条款旨在通过设置分层的建设用地使用权解决不同空间的土地利用问题，实现土地资源的节约和集约利用（黄薇，2020）。空间具有独立存在的价值和经济意义，特别是在空间被单独利用或转让的情况下，地上、地下的空间权确实有必要与地表的建设用地使用权相分离，并在法律上成为一种独立的财产权利[①]。《不动产登记暂行条例》也明确将空间作为不动产登记事项。部分国家或地区进一步在立法层面将空间权确认为一种独立的权利类型，如德国的空间地上权、美国的空间权。在城乡建设用地一体化的背景下，作为权利客体的宅基地空间与建设用地空间并无本质区别。因此，可以分层设立不同纵向空间的宅基地权利，以此作为立体化利用宅基地的基础权利。

可能的分歧在于，地上、地下分层设立的宅基地空间权在权利性质上存在较大争议。相关观点包括新型独立用益物权说、宅基地使用权亚类型说或次地上权说、特殊宅基地使用权说、一般财产权说、综合权利说以及各种空间权利类型的抽象概括说等（陈华彬，2015）。可以明确的是，赋予农民更加充分的财产权益是分层设立宅基地空间权的首要任务。部分学者将空间权视为包括空间所有权、空间地上权、空间租赁权等不同权利的集合（张义博，2021），这一观点具有一定的可取之处。不过，从现有规范看，宅基地空间租赁权可以通过租赁法律关系进行调整，相关市场交易制度并无构造和适用上的障碍。问题的关键在于：作为宅基地空间权权利客体的空间范围尚不明确，难以清晰界定其归属关系和利用关系。

为此，首先需要明确与地表相分离的地上或地下空间是否具有封闭的权属界限，能否作为具有独立利用价值的权利客体。地表之上的“竖向界限”是确定纵向维度空间的宅基地使用权权利客体可支配范围的基点。例如，可以将宅基地使用权权利客体的空间范围界定为宅基地地表以上房屋建筑物可及的高度之下、宅基地地表以下至房屋建筑物地基可及的深度之上，此空间范围即为宅基地空间权的权利客体。对此，部分学者提出通过事先统一划定，或利用利益限度标准、实际利用标准、出让合同标准以及用地复核的事后机制等来判断权利客体的封闭界限，以此界定宅基地使用权的权利范围（杜茎深等，2020）。然而，上述方式或缺乏可操作性，或面临合法性缺失问题，均告失败。在实践中，“竖向界限”的确定与国土空间规划与土地开发利用密切相关。根据《中华人民共和国城乡规划法》《土地管理法》等相关法律规定，宅基地的空间界限及其权属必须符合城乡规划、土地利用总体规划关于空间布局、规模控制和用地结构等的要求。在此基础上，还需要按照土地一级开发的要求，使宅基地达到“三通一平”或“七通一平”的供地条件，并对宅基地之上的建筑物空间进行土地二级开发，如此方可确定“竖向界限”。按照三维宗地规划管控和土地开发要求，不同空间的权利范围可以通过

[①]这一观点得到了学术界的广泛认可，通常被称为“分离说”。相较而言，“一体说”认为，两者为一体，不可分割，所谓的分层空间权只是建设用地使用权的一种具体权利或权能。本文采纳主流观点，特此说明。

三维地籍管理方法和技术进行可视化表达，并通过土地立体化利用专项规划、控制性详细规划以及根据控制性详细规划拟定的合同，实现同一宗宅基地之上的空间区分与权属界定。根据《民法典》第三百四十八条的规定，“建筑物、构筑物及其附属设施占用的空间”是建设用地使用权出让合同的一般条款，即通过明确建筑物四至、高度、建筑面积和深度等，可确定取得的使用权的空间范围。若后期宅基地实际利用的空间范围发生变化，则可以通过补充协议或者情势变更等弹性机制，合理界定宅基地空间范围和划分权属关系（吕翾，2020）。这有利于系统安排原本分散的存量宅基地，推动供地分别利用与整体利用的灵活结合[①]。

在明确宅基地空间权的权利客体后，本文进一步确定其物权制度。在现有物权体系中，宅基地之上或之下空间的所有权应归属于集体，农户或其他主体享有物权性质的空间宅基地使用权，以此实现对宅基地纵向空间的立体化利用。

其一，可以参照建设用地使用权的分层设立制度，分设地上、地表和地下三个空间，分层设立空间宅基地使用权。空间宅基地使用权可以确认为一种空间用益物权。尽管《民法典》仅规定了地表之上的宅基地使用权，但经由体系和目的解释，可以认为《民法典》通过设置建设用地使用权分层设立的一般性规则，确立了完整的空间物权制度。从体系出发，《民法典》第三百六十一条的转介条款表明，集体建设用地应当先行根据《民法典》物权编确认其物权属性，然后才能适用《土地管理法》的相关规定。就目的而言，随着城乡融合发展，界定宅基地空间范围的权属，是实现国有建设用地与集体建设用地（农村宅基地）“同地同权”构造的必然路径。此种纵向空间复合利用的物权制度十分有利于推动中国的城镇化进程，是破解宅基地使用权“流转”谜题和开发利用大量农村建设用地存量资产的钥匙（陶钟太朗和杨遂全，2014）。政策和立法也指明了城乡建设用地使用权一体化构造的方向。《土地管理法》的理念从“一户一宅”向“户有所居”转变，为宅基地使用权分层设立提供了规范基础。《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出，“加快推进建设用地地上、地表和地下分别设立使用权，促进空间合理开发利用”[②]。海南省、内蒙古自治区等地区的土地管理地方性法规则进一步明确了地上地下空间分层利用的基本原则和一体化利用方式等内容。《民法典》第三百四十五条提出的建设用地使用权分层设立制度中的建设用地，可以拓展解释为国有和集体建设用地，而宅基地在性质上属于集体建设用地。因此，空间宅基地使用权作为一种空间用益物权，并不会违反物权法定原则的要求。

其二，空间宅基地使用权并不是一种新型的用益物权，而是分层设立的宅基地使用权的细分类型或亚种类型。空间是具有层次性的三维实体，不同纵向维度空间本身并不会创设新的物权类型。空间宅基地使用权与一般意义上的宅基地使用权并无根本性差异。两者“在支配客体上下范围即立体空间

[①]《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》还明确提出“建设用地空间管制”的概念，要求加强对建设空间与非建设空间的规划和管制，积极盘活存量建设用地，并鼓励深度开发地上地下空间。

[②]《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见〉》，https://www.spp.gov.cn/spp/gyssshmhsh/201912/t20191202_440084.shtml。

之‘量’上有异，至其‘质’则无异趣”（谢在全，2011）。两者基于宅基地所有权派生的使用权的权属性质和权利义务内容，是相同的。例如，《深圳市地下空间开发利用暂行办法》《上海市地下空间规划建设条例》等法规明确了空间使用权与在地表设立的使用权仅存在量的差别[①]。对于已经享有宅基地使用权的农户，农村集体经济组织有权另行设立数个与地表叠立的空间宅基地使用权。不同层次的权利对应于具有排他性的支配权，且具备独立利用价值的权利客体。因此，分层设立空间宅基地使用权既可以满足存量宅基地立体集约利用的现实需求，也不会与主体已享有的宅基地使用权产生冲突[②]。

其三，在适用层面，空间宅基地使用权应当准用宅基地使用权的规定，并参照适用建设用地使用权的一般性规定。作为宅基地使用权的一种细分类型，空间宅基地使用权原则上适用于《民法典》《土地管理法》等关于宅基地使用权的基本规定。日本等国家明确区分地上权，并规定地上权在不与其特殊性抵触的范围内，可以准用普通地上权的规定。江西省、湖南省等地区的《中华人民共和国土地管理法实施条例》相配套的具体实施办法，也明确地下空间使用权的取得方式、权利义务等可以适用地表之上设立的土地使用权的相关规定。因此，空间宅基地使用权也可以适用《征求意见稿》中关于宅基地审批管理、使用、流转和退出等方面的规定。除此之外，宅基地作为一种具有特定用途的集体建设用地，还可以参照建设用地使用权的一般性规定。但受制于其用途的特殊性，空间宅基地使用权不得适用某些基于特定用途设置的规则，例如权利设立、使用年限等条款。空间宅基地使用权在设立、效力等方面的具体问题，如提供公共服务的主体能否优先享有空间宅基地使用权等，均有待通过立法进一步完善[③]。对于宅基地使用权人能否享有此类优先权，学术界存在肯定说和否定说的分歧。本文认为，尽管宅基地使用权之外的空间范围在法律上与宅基地使用权本身并无直接牵连关系，但考虑到宅基地在维系农民情感和社会关系方面的作用，应当赋予农户优先享有空间宅基地使用权的权利。

（二）宅基地产权制度权属的横向分层及其规范构造

分层设立宅基地使用权直接影响宅基地横向空间的整体分布和结构。依据民法的一般原理，宅基地使用权人之间的平面利用关系主要适用相邻关系和地役权的相关规定。在土地立体化利用的背景下，《民法典》中的相邻关系和地役权所涉权利客体包括宅基地之地上、地表和地下的空间，从而衍生出“横向宅基地空间与纵向宅基地空间”的相邻关系和地役权（黄薇，2020）。《民法典》第三百四十六条关于“不得损害已经设立的用益物权”的规定，可以理解为调整宅基地权利人之间空间利用关系的一般规则。空间相邻关系和空间地役权是横向划分不同层次宅基地空间的产物，其完全可以在传统物权概念框架下进行解释[④]。

[①]不同层次的权利人是按照同样的规定取得土地使用权的，在法律上他们的权利和义务是相同的，只不过其使用权所占用的空间范围有所区别。

[②]在此种情况下，不同层次空间对应着不同的物权客体，亦不会违反“一物一权”的要求。

[③]《贵州省土地管理条例》《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》明确规定：为提供公共服务使用地下空间的，同等条件下可以优先享有地下空间建设用地使用权。

[④]也有学者称之为区分相邻关系或区分地役权，认为这些权利是土地立体化利用背景下地役权的细分类型或亚种类型。

一方面，现有的相邻关系规则和地役权规则为处理不同空间宅基地权利人之间的空间利用关系提供了基本框架。其一，相邻关系规则确立了处理相邻空间宅基地利用关系的法定最低标准。根据法律规定，相邻的宅基地使用权人应当在用水、排水、通行、通风、采光和铺设管道等方面为相邻他方提供必要的便利，以维持正常生产生活的最低需求。不同空间的宅基地使用权人之间的立体式相邻关系亦应遵循这一标准。对于同一地块，在后设立宅基地使用权是否需要在先权利人的同意，学术界普遍认为，在相邻不动产立体空间利用不重叠的情况下，《民法典》第三百四十六条关于“不得损害已经设立的用益物权”的规定只要求相邻在先权利人承担合理容忍义务，并提供必要便利，而不需要在先权利人同意后方可在后设立相关权利。在相邻不动产立体空间利用部分重叠的情况下，法律要求在先用益物权在受限制范围内处于权利休眠状态，在后设立空间权因不会损害已经设立的宅基地使用权而不需要在先权利人的同意（杜茎深等，2020）。《民法典》物权编即采纳了此观点。其二，除法定的相邻关系外，地役权规则为处理不同空间宅基地的利用关系提供了更为自主和灵活的选择。根据《民法典》第三百七十二条，地役权人可以通过合同约定的方式利用不同空间的宅基地，以提高自己的不动产的效益。法定相邻关系对宅基地空间利用的调整在类型与内容上较为固定，难以充分发挥不动产的利用价值。地役权规则不拘泥于相邻空间的限制和必要便利的限度，且经过登记后可产生对抗第三人的法律效力，从而使得不同层次宅基地空间能够更稳定地发挥其利用功能。

另一方面，现行法的相邻关系规则和地役权规则主要针对地表的平面利用关系，与保障宅基地立体空间的利用存在明显的不适配。立体空间的相邻关系和地役权的适用范围、用益类型和利用方式均与地表空间存在差异，“自较为复杂甚或有难以因应之处”（谢在全，2011）。

为此，其一，应当增设相邻关系约定规则，允许相邻关系的权利人以相互间使用利益为限，对不同空间宅基地的利用关系进行整体的互惠性约定。传统相邻关系仅约束用水、通风和采光等法律明文规定的事项，并未涉及空间利用关系包括的消防、支撑和疏通等用益事项。相邻关系约定规则能够调整那些法定未尽但又为空间利用所必需的事项，成为调整具有综合性、双向性和事前性等特征的相邻空间利用关系的优势性制度。设立此种规则的根本目的仍在于均衡不同利用方的利益，因此，约定内容应当限定在相邻空间之间使用收益的合理范围内，不得超出必要的用益限制和合理必要的限度。

其二，应当增设适用于空间利用关系的地役权规则，包括为调整相邻关系而设定的不动产役权、人役权和法定的公共地役权等。相邻关系约定规则并不能排除相邻关系中根据具体情形规定的适用范围及必要便利的限度。为确保更好地实现相邻关系，应当允许当事人以约定的方式强化权利的保护，并设立此种类型的不动产役权。同时，传统的地役权限于需役地利益目的，仅能为特定不动产的利益而设置，地役权规则与复杂综合的立体空间利用关系存在诸多不适配之处。人役权性质的空间役权能够突破此种限制，为特定人的利益而设置。德国规定了为特定他人提供便宜之使用的人役权规则。为进一步处理好空间利用关系，《民法典》物权编亦应设立人役权规则。在当事人约定的利用事项之外，还可能基于公益目的或者其他因素，依法设立公共地役权。此时，作为供地役人的宅基地使用权人或农房所有权人行使其权利时，将受到公共利益的限制，不得拒绝提供便利并负有配合义务，但可以请求对其财产权的特别牺牲进行补偿。

考虑到宅基地空间利用关系的复杂性，增设相邻关系约定规则与地役权规则作为传统相邻关系和地役权的补充，能够更好地协调和配置集体经济组织及其成员的利益。同时，随着物的利用范围和利用空间的转变，相邻关系和地役权的适用范围已不再局限于宅基地间的利用关系，而是扩大到建筑物间的利用关系。《民法典》相邻关系和地役权章节中“不动产”的权利客体，应当包括不同空间的宅基地和不同空间的建筑物。

五、宅基地产权制度的权限分化与构造路径

用途是区分宅基地与其他类型用地的基本标准，塑造了宅基地产权制度的权限。根据中国土地用途管制制度，农村集体经济组织及其成员必须严格按照城乡住宅的用途使用宅基地。但在乡村振兴背景下，宅基地的盘活利用必然导致宅基地在工商业、旅游娱乐和仓储等领域有多种用途，如《征求意见稿》第二十六条规定，宅基地可以用于经营性活动。此时，宅基地用途的变更带来了宅基地财产价值的增值，这直接关涉宅基地产权制度的权利边界的变动[①]。在遵循统一用途管制的前提下，宅基地产权制度的权限经过程序确认后，分化出一种新的权利类型，为宅基地的多用途利用提供了制度依据。

（一）宅基地产权制度权限的程序控制及其规范构造

中国土地用途管制制度对宅基地产权制度权限的划定，主要是通过严格把控相关规划的行政审批条件和审批程序来实现的。首先，土地利用总体规划是确定宅基地分区分类用途管制的基本依据。《土地管理法》第四条规定，根据土地利用总体规划确定的用途利用宅基地。根据五级土地规划体系的安排，宅基地作为住宅用地的用途分区、布局与边界，以及相关用途的使用规则，应当在获得批准的村土地利用规划内进行确定。其次，宅基地用途的变更在经过法定批准程序修改相关层级的总体规划后方可生效。《土地管理法》第二十五条规定，未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。此种程序性控制的目的是，通过审批确定不同用途的土地的开发强度和准入条件，从而实现对宅基地的统一规划和保护。最后，对具体地块宅基地用途的管制和准入要求，需要经审批的详细规划予以确定。《全国国土空间规划纲要（2021－2035 年）》等文件明确指出，详细规划作为落实用途管制的政策工具，应当分类分区进行编制并通过审批。该程序旨在对宅基地的容积率、绿化率、建筑形态和用途兼容性等关键指标进行二级分区，进一步细化总体规划确定的用途分类，从而对宅基地实施针对性、精准性的用途管制。

这意味着，审批程序为宅基地盘活利用设置了用途准入的法定标准，使得宅基地用途审批成为宅基地作为三产融合用地的最大制度障碍。这是因为，宅基地的用途类型被限定为住宅用地，其必须经过审批才能变更为有多种用途和功能的综合性用地。《征求意见稿》第二十二条规定，宅基地之上住

[①]此种变更主要指用途部分改变而非完全改变。相对比单一住宅用途的宅基地，宅基地用途变更能产生额外的增值收益，从而增加宅基地整体的财产价值。对于宅基地由住宅用途完全转变为经营性用途，致使宅基地用地类型变更为集体经营性建设用地的，如前所述，不在本文讨论范围内。

宅翻建、改建或扩建均须经过审核批准。为降低宅基地用途管制的影响，有学者提出将宅基地设置为混合用地或三产融合用地（董新辉，2021）。在实践中，这种方式表现为“退出－出让”模式，其典型范例是浙江省德清县和义乌市的农村宅基地制度试点改革。《德清县农村宅基地管理办法（试行）》规定，第三人取得宅基地使用权，在身份上突破了集体成员的限制，并且第三人可在 30 年内依法处分该权利。该权利的实质为集体建设用地使用权，具有混合用地的性质。此种模式实质上是通过法定程序改变宅基地原本的用途，且变更后的用地类型不再是宅基地。《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》规定，可以根据实际需求，经审批后设置混合使用、复合用途的用地类型。但中国大部分宅基地是存量土地，且承载特定功能，不具备经批准转变为综合性用地或混合性用地的现实基础。同时，宅基地多用途利用是支撑三产融合的重要保障。《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》指出：“要融合低效用地盘活等土地政策，统筹地上地下，鼓励开发利用地下空间、土地混合开发和空间复合利用，有序引导单一功能产业园区向产城融合的产业社区转变。”[①]在这一背景下，学者致力于提出多个宅基地多用途利用的适法方案，包括社区赋权或规划协议的激励性管制、设置弹性时间或弹性空间边界的管制模式，以及分区分组联合管制等（曲颂等，2022）。以上方案并未违背用途管制的法定要求，而是试图通过嵌入自治性的私法规范来规避审批形成的管制标准。土地用途管制改革的基本路径是，划分行政干预与市场配置土地资源的法定边界，并合理嵌入管制的私法规范（郭洁，2013）。《征求意见稿》第二十六条增设“宅基地所有权人同意”这一具有私法意义的标准，作为利用宅基地开展经营性活动的程序性条件。这一规定在嵌入私法规范的同时，还能够通过“所有权人同意”的程序性要求调控私法规范的适用空间，具有更强的必要性和可行性。

第一，“宅基地所有权人同意”程序是在遵循统一用途管制的基础上，通过私法控制的方式调整宅基地产权制度的权限，从而确立宅基地多用途利用的适法路径。国土空间规划以“多规合一”为基础，统筹宅基地盘活利用涉及的规划、建设和管理环节。其中，自上而下审批程序的“多审合一”确保宅基地盘活利用能够遵循国土空间规划体系的总体框架，严格落实用途管制的要求。在存量宅基地盘活利用过程中，产权主体自下而上衍生的利用需求构成国土空间规划体系的重要内容。在治理层面，“宅基地所有权人同意”程序的实质是在基层政权与村社共同体的利益分离状况下村民自治的结果，体现国家治理方式的变化。该程序既在私法层面延续了行政审批对用途管制的程序性控制，同时嵌入了具有私法意义的标准，使用途管制具有相应的弹性调整空间。《征求意见稿》第二十六条的规范目的是，以公法性质的审批程序确保宅基地的经营性利用符合规划、监管和管理等的要求，而私法性质的“宅基地所有权人同意”程序则可以确保其他社会主体在自主开展经营性活动时，不损害农村集体经济组织和村民的合法权益（常鹏翱，2023）。

第二，“宅基地所有权人同意”的宅基地经营性利用的适法限度，可以通过规划中用途管制的兼容性规则进一步确定。规划中用途管制的利用分类包括土地用途与建筑物用途两方面。在土地用途混

[①]《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-03/25/content_5748273.htm。

合的兼容性规则方面，以不能改变分区用途管制中宅基地作为住宅用地的主导功能为限。将宅基地用于农村生产经营、满足农户生活需求以及与农业经济发展紧密相关的领域，如农家乐民宿、农业旅游、农产品仓储和加工、农村养老、文化建设等，可以发挥宅基地辅助生产经营的功能，并与农地形成合力，这与坚持“三条底线”原则和推动乡村全面振兴的政策导向保持一致。这也是法律和中央政策文件一方面多次强调严禁下乡建设别墅大院和私人会馆，另一方面又提出多用途利用宅基地的根本原因。在建筑物用途混同的兼容性规则方面，以避免分类用途管制中宅基地之上不同建筑物用途相互排斥为限。宅基地作为住宅用途的用地，可以同时兼容建筑用途。在实践中，北京市大兴区的“万能用地”模式中，宅基地之上兼有居住、商业和办公等多种用途的建筑物，即为单一性质用地之上多种建筑用途混合相容的典例。还有部分地区区分宅基地之上允许建筑用途类型、限制建筑类型和禁止建筑类型，制定了宅基地用途管制的兼容表。可见，宅基地及其建筑物用途的兼容性空间限制了适度放活宅基地使用权的空间。

第三，以“宅基地所有权人同意”构建宅基地多用途利用的适法模式，能够有效地实现分区分类的差异化管制。相对于审批模式下单一维度的强制分区分类规则，“宅基地所有权人同意”程序增强了市场主体的参与度，为系统整合同一宅基地空间的指标、用途与管制目标等多种要素创造了治理空间。有学者提出了“主体功能空间分区+差异化管制分区+复合用途分区”的差异化管制路径（易家林等，2023）。“宅基地所有权人同意”程序有利于建立公私主体的协商机制，构建多维立体的分区分类用途管制体系。“宅基地所有权人同意”程序赋予宅基地利用主体变更宅基地用途的一定权限，能够更好地应对复杂的产权归属关系、土地利用的多重约束以及后续增值收益的分配等问题。

（二）宅基地产权制度权限的实质分化及其规范构造

马克思认为，“地租是土地所有权在经济上借以实现即增值价值的形式”[①]，并且“一切地租都是剩余价值，是剩余劳动的产物”[②]。“三权”分置下的地租，本质上是集体与承包权人、承包权人与经营主体之间对农业超额利润的分配。农地所有权是属于集体成员的共有产权，在承包期内，农户为农地的占有者。因此，地租表现为农户凭借承包权获得的绝对地租，以及承包权人与经营权主体博弈产生的级差地租。地租是农业生产成本的重要组成部分，设置合理的地租水平、构建均衡的利益分配格局，是持续促进土地流转、规模经营和农民增收的关键。因多种用途利用宅基地而带来的宅基地财产价值的自然增值，已经超出宅基地产权制度的权利边界。中国现行法中的宅基地使用权、租赁权等财产权利属于通过宅基地使用权能、收益权能、处分权能获得的人工增值，并未考虑用途改变所带来的自然增值[③]。

[①]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，2004，《资本论》（第三卷），北京：人民出版社，第 698 页。

[②]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，2004，《资本论》（第三卷），北京：人民出版社，第 715 页。

[③]理论上，根据财产价值增加的原因，可以将增值区分为投资性增值、用途性增值、供求性增值和政策性增值。其中，直接投资产生的宅基地增值属于人工增值，而供求变化、用途转变、政策调整和基础设施改善（外部投资）等产生的增值属于自然增值。

为此，中国学术界借鉴英美法系中的土地发展权概念，提出了“宅基地发展权”的概念，并通过其性质定位与权利归属，探索宅基地增值收益的合理分配路径。目前，学者关于宅基地发展权的权利性质主要存在公权说、私权说和公私权兼顾说，由此引发了“涨价归私”“涨价归公”“公私兼顾或公私共享”的争论（张义博，2021）。

事实上，就权利产生而论，宅基地发展权是公法层面的用途管制作用于私法制度的产物，应当从公私合一的视角确认其权利性质。仅从私权的角度看，宅基地发展权的增值收益难以确定究竟属于集体、农民或其他主体；仅从公权的角度看，在国家管制权或土地规划权衍生出宅基地发展权后，现有法律难以解释为何将宅基地发展权作为向特定主体分配增值收益的依据。更何况，由国家统一分配增值收益不具有可操作性。两块不同用途、不同容积率的宅基地财产价值差异主要是由土地用途管制造成的。土地用途管制通过限定宅基地的用途、指标和容积率等内容，重塑宅基地的权限，并形成不同于原本宅基地财产权利的权利内容。宅基地的财产权利是边界内的物权或债权，而增值部分则对应为边界外的宅基地发展权。宅基地发展权与宅基地财产权利具有各自的权限范围，共同构成宅基地全部财产价值的权利依据。宅基地发展权概念的提出及其与宅基地财产权利的界限划分，使宅基地发展权分化为一种新型独立的权利类型，得以承载宅基地多用途利用所新增的财产价值。此时，宅基地发展权应是私权与公权相互限制和相互影响的产物，不能简单地将其认定为私权或公权，而应当理解为公法作用于私权边界而产生的新权利类型。

在公私合一的视角下，宅基地发展权的权利内核是国家、集体和农民作为共同体，进行增值收益的分配。此种分配方法能够通过平衡公私主体间的利益关系，合理满足多种用途利用宅基地的需求。当宅基地成为三产融合的供应用地时，可以将宅基地对于整体建筑的重要程度或者宅基地面积占地上建筑面积的比重，作为分配依据，以此合理配置因土地用途变化带来的增值收益。特别是在城乡双向流动的背景下，基于宅基地发展权的收益分配方法能够推动土地用途变化带来的增值收益惠及不同代际的农民，使农户保持有序分化，进而形成以产业振兴带动乡村全面振兴的发展路径。因此，宅基地发展权能够有效地解决宅基地多种用途利用中的基础权利缺失问题，并为《征求意见稿》第二十六条中的经营性使用宅基地提供规范基础。

然而，中国现行法律尚未明确宅基地发展权的概念，也未设立宅基地增值收益分配的制度安排和统一规定。《征求意见稿》第二十六条授权地方制定经营性利用宅基地的扶持政策和监管规则，但同样没有明确相关方面的基本规范。

为此，《征求意见稿》可以考虑规定宅基地发展权的定义、分配原则、适用情形和范围等基本规则，并明确宅基地使用权与宅基地发展权各自的性质、定位和联系等。在此基础上，相关的地方性法规可以进一步规定多用途利用宅基地所产生的增值收益对应的具体情形、所涉主体的权利义务、具体分配方式、相关成本核算和增加财产价值的评估等内容，并确定与其他制度相衔接的规定。这些规定包括宅基地增值收益分配的集体内部协商程序、民主监督管理办法、补助扶持措施、数字化信息化平台建设措施，以及征收税费或调节金的具体方式、浮动比例和后续使用规则等。

六、结论和政策启示

本文认为，宅基地盘活利用背后的产权制度是共通的，即基于多元主体、立体空间、多种用途的复合利用，实现资本、土地、劳动力、技术等不同要素的复合配置，进而产生集聚效益。

具体来讲，第一，可以将宅基地产权制度的权能内容对外分置为宅基地使用权收益权能与处分权能，对内分置为宅基地所有权管理权能与成员权能，构造多元主体复合利用宅基地的制度规范。第二，将宅基地产权制度的权属范围纵向分层为宅基地空间权，横向分层为宅基地空间相邻关系与地役权，构造基于立体空间复合利用宅基地的制度规范。第三，将宅基地产权制度的权限在程序上通过用途管制审批与同意予以控制，在实质层面拓展为宅基地发展权，构造基于多种用途复合利用宅基地的制度规范。

2024 年中央“一号文件”指出：“鼓励以出租、合作开发、入股经营等方式盘活利用农村资源资产，增加农民财产性收入……整合盘活农村零散闲置土地，保障乡村基础设施和产业发展用地。”[①]这一政策要求在法律层面确立更有利于强化宅基地与农户利益联结程度以及社会资本参与乡村振兴力度的产权制度。在立法层面，需要构造契合宅基地制度功能转型的产权结构和制度安排，更深层次地赋能宅基地盘活利用。在规范构造层面，以《征求意见稿》的制定为契机，可以采用权能、权属和权限“三位一体”的宅基地产权配置方式，全方位纳入主体、空间和用途等规范要素。

具体而言：第一，从外部和内部视角推进宅基地产权制度的权能分置，包括收益权能、处分权能、管理权能和成员权能等，明确农户“自主经营、合作经营、委托经营等多种方式”的权利客体可以是宅基地使用权，或者基于该权利派生的债权性质的宅基地使用权或宅基地经营权。

第二，从纵向和横向视角推进宅基地产权制度的权属分层，肯定农户或其他主体享有物权性质的空间宅基地使用权，并增设相邻关系约定规则与地役权规则，作为传统相邻关系和地役权的补充。

第三，从程序和实质视角推动宅基地产权制度的权限分化，区分审批和同意程序，以“宅基地所有权人同意”程序构建多用途利用宅基地的适法模式，并进一步阐明宅基地发展权的定义、分配原则、适用情形和范围等相关规则，以此实现对宅基地相关权利义务规范的体系化安排，充分回应宅基地制度功能转型的现实需求。

参考文献

1.常鹏翱，2023：《规划许可的物权法功能》，《法学杂志》第 5 期，第 62-76 页。

2.陈华彬，2015：《空间建设用地使用权探微》，《法学》第 7 期，第 19-27 页。

3.董新辉，2021：《乡村振兴背景下宅基地“三权分置”改革法律问题研究》，北京：法律出版社，第 93 页。

4.杜茎深、陈箫、于凤瑞，2020：《土地立体利用的产权管理路径分析》，《中国土地科学》第 2 期，第 1-8 页。

[①]《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/gongbao/2024/issue_11186/202402/content_6934551.html。

5.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。

6.高圣平，2019：《农村宅基地制度：从管制、赋权到盘活》，《农业经济问题》第 1 期，第 60-72 页。

7.郭洁，2013：《土地用途管制模式的立法转变》，《法学研究》第 2 期，第 60-83 页。

8.韩松，2016：《论农民集体土地所有权的管理权能》，《中国法学》第 2 期，第 121-142 页。

9.黄薇，2020：《中华人民共和国民法典物权编释义》，北京：法律出版社，第 526 页。

10.林彩云、梁发超，2023：《“三权分置”下农村宅基地盘活利用的赋权实践及振兴路径——基于晋江市典型村庄的实证分析》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第 5 期，第 67-76 页。

11.刘守英，2018：《土地制度与中国发展》，北京：中国人民大学出版社，第 65-78 页。

12.吕军书、张喆琪，2021：《农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用制度研究》，《农业经济》第 7 期，第 88-90 页。

13.吕翾，2020：《国土空间立体化开发中的权属界定及管理》，《法学》第 6 期，第 157-174 页。

14.诺思，2014：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：格致出版社、上海人民出版社，第 8-17 页。

15.曲颂、仲鹭勋、郭君平，2022：《宅基地制度改革的关键问题：实践解析与理论探释》，《中国农村经济》第 12 期，第 73-89 页。

16.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。

17.陶钟太朗、杨遂全，2014：《论宅基地使用权的空间权塑造》，《中国土地科学》第 6 期，第 16-22 页。

18.王丽惠，2020：《集体产权共有制的成员资格塑造及认定维度——以珠三角地区为对象》，《甘肃政法学院学报》第 4 期，第 61-76 页。

19.夏沁，2022：《论农村集体经营性建设用地入市的规范体系——以〈土地管理法〉（修正）和〈民法典〉为基本法》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第 3 期，第 177-187 页。

20.向超，2023：《“三权分置”下宅基地制度的目标变迁与规制革新》，《政法论丛》第 5 期，第 106-116 页。

21.谢在全，2011：《民法物权法》，北京：中国政法大学出版社，第 477-479 页。

22.徐亚东、张应良，2023：《市场交易中的产权界定：基于农地经营权流转合同的分析》，《中国农村观察》第 3 期，第 44-60 页。

23.易家林、郭杰、欧名豪、付文凤，2023：《国土空间用途管制：制度变迁、目标导向与体系构建》，《自然资源学报》第 6 期，第 1415-1429 页。

24.张家辉、刘辉，2017：《新型农业经营主体的类型、功能定位及利益联结机制》，《中国集体经济》第 26 期，第 43-45 页。

25.张义博，2021：《新一轮农村土地制度变革探索与思考》，北京：中国社会科学出版社，第 3-15 页。

26.张永辉，2021：《宅基地使用权制度研究——以新型城镇化为视角》，北京：法律出版社，第 54 页。

27.张永健，2019：《物权法之经济分析：所有权》，北京：北京大学出版社，第 60-83 页。

28.张勇、周婕、陆萍，2022：《乡村振兴视阈下盘活利用农村闲置宅基地的理论与实践——基于安徽省两个案例的考察》，《农业经济问题》第 4 期，第 96-106 页。

29.张勇、周丽、贾伟，2020：《农村宅基地盘活利用研究进展与展望》，《中国农业大学学报》第 6 期，第 129-141 页。

The Legal Construction Path of the Homestead Property Rights System: An Analysis Based on the Revitalization and Utilization of Homesteads in China

XIA Qin
(School of Law, Central South University)

Summary: The revitalization and utilization of rural homesteads in China play a crucial role in advancing comprehensive rural revitalization, fostering the development of new collective economies, promoting common prosperity between urban and rural areas, and achieving Chinese-style modernization in agriculture and rural development. The property rights system is foundational to this process, making research into it essential for the sustainable revitalization of idle rural homesteads and the guidance and regulation of related activities. This deeper empowerment of homestead revitalization aims to achieve a structural transformation in the homestead property rights system. An analysis of practices across various regions reveals that the equilibrium of the existing homestead property rights system has been disrupted. Traditional functions of homesteads, such as providing security and property, have gradually evolved into new roles arising from the composite utilization of homesteads.

By drawing on land property rights theory and relevant legal provisions, this study clarifies that property rights allocation encompasses rights, ownership, and permissions, each corresponding to the content, scope, and boundaries of property rights. These three aspects collectively shape the property rights structure and system, which must adapt to the functional transformation of homesteads. Under the current legal framework in China, organizing and integrating the rules governing rights, ownership, and permissions can provide institutional support for the composite use of homesteads. Specifically, the rights of the homestead property system can be externally divided into the rights to use and benefit from homesteads and the rights to dispose of them, while internally they can be subdivided into the management rights of homestead ownership and the rights of membership. This division establishes various rights, such as those to income, disposal, management, and membership, clarifying that farmers may engage in "independent, cooperative, or entrusted operations" based on homestead use rights or derived contractual rights. Moreover, ownership can be vertically stratified into spatial rights and horizontally defined by spatial adjacency relationships and easements, thereby affirming the spatial use rights of farmers or other entities and supplementing traditional rules with adjacency agreements and easements. Finally, the permissions within the homestead property rights system are procedurally controlled through mechanisms such as user applications, land use regulation approvals, and consent from the owners, while substantively expanded to include homestead development rights. This distinction between approval and consent procedures creates a legal model for multi-purpose utilization of homesteads. At the level of rule design, the drafting of the "Interim Measures for the Management of Rural Homesteads of the People's Republic of China (Draft for Comment)" provides an opportunity to implement a "trinity" approach to property rights allocation. This framework incorporates normative elements such as subjects, spaces, and uses and defines the types of rights, utilization models, distribution principles, and applicable scenarios for homestead revitalization.

The innovations of this study include: firstly, systematically summarizing typical cases of homestead revitalization in pilot reforms and providing a typological and systematic analysis; secondly, proposing a theoretical framework of "rights separation, ownership stratification, and permission differentiation," which facilitates a rational allocation of rights and obligations within the current legal system; and thirdly, integrating provisions to construct a concrete legal pathway for the revitalization of idle homesteads, offering practical and operational guidance.

Keywords: Revitalization and Utilization of Homesteads; Functional Transformation; Property Rights System

JEL Classification: K11; R13; P14

（责任编辑：光　明）

“文化功能聚合”：乡村振兴中激发农民主体性的文化理路

张剑宇

摘要：激发农民主体性是中国“三农”实践及其研究的重要课题。在乡土文化系统中，这一目标的实现离不开行动主体的协同实践。主体性作为自主性、自觉性、能动性、创造性的统一，是人类文化实践的产物。鉴于此，本文从主体性的文化生成逻辑出发，建构“行动协同—功能聚合”分析框架，以苏北汤沟村的文化发展为案例，探讨文化实践激发农民主体性的逻辑及机制。研究发现：民生需求观照、文化资源挖掘、发展理念确证、治理结构优化和实践价值汇聚等环节的递进演化，是农民主体性在“文化功能聚合”机制中得以激发的实践基础。究其根源，产生激发作用的关键在于文化认同、文化涵育、文化资本和文化效益等深嵌于文化形态之中的生成性文化要素。文化要素具备的主体凝聚、价值引导、惯习增能和效能转化等文化功能，作用并助益于农民确立主体身份、提升主体意识、拓展主体能力和凸显主体作用。凭借行动方法的甄别、实践逻辑的演化和积极效应的凝聚，多元文化功能实现聚合，内蕴自主性、自觉性、能动性和创造性的农民主体性得到层递式激发。“文化功能聚合”理路的挖掘，对于农民主体性问题的理论分析和乡村新内生发展的实践创新具有双重启发意义。

关键词：乡村振兴　农民主体性　文化功能聚合　乡土文化　新内生发展

中图分类号：C912.82；D422.6　　**文献标识码：**A

一、问题的提出

中国自古以来就是农业大国，农民发展事关现代化进程的顺利推进。20 世纪初，有识之士便发出分散小农向何处去、何以规避“乡村建设悖论”等农民主体性之问（梁漱溟，2018）。农民主体性是农民作为实践主体的质的规定性，是农民在与乡村社会互动中不断生成发展的自主、自觉、能动和创造的特性，外化表现为其在投入生产生活、寻求自我发展和参与社会实践时主体身份的确立、主体意识的彰显、主体能力的施展和主体作用的发挥。中国共产党在农村工作中始终保持忧患意识，致力于激发农民主体性。得益于支农惠农政策的施行和乡村建设的推进，中国乡村迈入快速发展阶段。然而，城乡发展不平衡和乡村发展不充分仍然影响着中国式现代化的推进。因此，党的十九大作出实施乡村

［资助项目］　国家社会科学基金重点项目“多元资本参与乡村振兴的协作秩序建构研究”（编号：21ASH009）。

［作者信息］　张剑宇，东南大学马克思主义学院，电子邮箱：academiczjy@163.com。作者感谢同济大学廖小琴教授、东南大学孙迎联教授、浙江师范大学陈占江教授等给予的宝贵建议，感谢匿名审稿专家提出的修改意见，同时文责自负。

振兴战略的部署，并将其作为新时代“三农”工作总抓手。农民能否做主且受益，关系到乡村振兴目标能否实现（王春光，2018）。为了“发挥亿万农民的主体作用和首创精神”[①]，国家以立法形式要求“调动农民的积极性、主动性、创造性”[②]，并施以精准政策和创新举措。其中，就包括为激发农民主体性带来新机遇的“实施文明乡风建设工程”[③]。但是，现实中农民主体性欠缺问题依然突出（刘碧和王国敏，2019）。如何更好地激发农民主体性，仍是实践探索和相关研究所需面对的时代课题。

事实上，农民主体性的激发不是自然而然的，而是受到多重因素的影响（霍军亮，2022），乡土文化是一个至关重要却易被忽视的因素。依靠文化主体性，乡村空间生产出丰富多样的乡土文化（李军和张晏齐，2024）。可见，农民主体性激发与乡土文化发展有着紧密关联。“中国文化源远流长，中华文明博大精深”[④]，中华民族的文化主体性是被不断巩固的。聚焦社会主义现代化强国建设，党的二十届三中全会作出深化文化体制机制改革的部署，这既为文化建设指明方向，也为激发农民主体性带来新的文化政策背景。与总体要求相适应，乡村建设实践格外强调乡村文化建设的重要性，指向“乡风文明”的乡村文化建设正是乡村振兴的要求之一。在理论认知和具体实践中，实践主体倾向于用更宏大的文化视野来观照乡风文明建设，要求推进城乡精神文明建设融合发展。鉴于文化发展与乡村振兴在目标上的价值耦合（吴理财和解胜利，2019）和在实践中的互促关联（范建华和秦会朵，2019），部分村庄加快乡村文化建设，推动文化产业发展、伦理文化传承、自治文化重建和农耕文化复兴（吴理财和解胜利，2019）。可喜的是，乡村文化建设还产生了不少溢出价值，其中就包括对农民主体性的激发。这些文化实践使隐匿的农民主体性得以展现，更为破解农民主体性缺失难题提供了启示。

当然，这种激发效果的生成是由文化与主体性的逻辑联结所决定的。对于“文化”，学术界普遍认同其与人的联系，视其为人的本质力量对象化的活动及产物（孟宪平，2021）。对于“主体性”，学者认为其是人作为实践主体的质的规定性，是在与客体相互作用时发展的自主、自觉、能动和创造的特性（郭湛，2001）。因而，重视“实践”的唯物主义为理解文化、主体性及其内在关联提供了遵循。“人是类存在物”[⑤]，“自由的有意识的活动恰恰就是人的类特性”[⑥]，文化和主体性都同人自由的有意识的活动类特性相关（刘同舫，2024），主体性甚至可被视作人类文化实践的产物。诚然，这种逻辑关联很早便受到乡土研究的关注，文化与主体性是其研究范域中相因相生的一对范畴。大批学者主张从文化根源反思乡村发展困境的成因。譬如，梁漱溟（2018）将农村文化失调、农民观念保守陈旧等文化因素视为农民主体性缺失的重要肇因；费孝通（2019）将以文化位育功能弱化为表征的“乡土损蚀”视为民国乡村衰败的关键缘由，并且认为，实现以人为核心、以知识文化为载体、社会全面

[①]习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第281页。

[②]《中华人民共和国乡村振兴促进法》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-04/30/content_5604050.htm。

[③]《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，《人民日报》2024年7月22日02版。

[④]习近平，2023：《在文化传承发展座谈会上的讲话》，北京：人民出版社，第1页。

[⑤]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，2009：《马克思恩格斯文集》第1卷，北京：人民出版社，第161页。

[⑥]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，2009：《马克思恩格斯文集》第1卷，北京：人民出版社，第162页。

改造的“乡土重建”刻不容缓。早期研究虽未直接提出农民主体性概念，但其省思仍具有开拓意义。这些研究确证了乡土文化与农民主体性的关联，并用历史经验论证了文化发展激发农民主体性的可能。

尽管部分实践和早期研究都承认文化发展与农民主体性的关联，但对农民主体性激发路径的探讨，已有研究却呈现非文化性倾向，重点关注非文化因素的影响。其一，“结构优化说”认为，政府、市场、农民等主体在乡村振兴中的角色定位和责任边界不同，适当引导能促发农民形成主体自觉，使其在多主体合作中助力乡村振兴（徐顽强和王文彬，2018）。其二，“赋权增能说”认为，鉴于主体权利和可行能力的重要性，政策、市场和社会层面的赋权可增加农民的政治权利、经济权利和社会权利（毛安然，2019），政策、资源的倾斜则能提升农民的技能、文化反思和吸纳能力、社会治理和合作能力（王春光，2018）。其三，“组织提升说”认为，“组织起来”是中国革命的重要经验（贺雪峰，2019），以共同利益为基础，农民动员和再组织化（张慧鹏，2022）或农民的自发组织（徐琴，2021），能够有效激发农民主体性。其四，“制度创新说”认为，合理的制度供给是激发农民主体性的刚性支持（黄祖辉等，2009），其中，农村土地制度、集体产权制度、基层民主制度是关键要素（陈晓莉和吴海燕，2019）。其五，“系统建构说”认为，全面的党建引领、有效的基层治理、创新的产业发展、多元的文化建设、全面的生态整治等乡村振兴系统环境是农民主体性的重要激发空间（霍军亮，2022）。

毋庸置疑，已有研究基于基层创新实践所归纳的激发路径，既实现了对农民主体性研究的理论视角补充，也为挖掘乡村内生动力提供了理论启发。尽管如此，由于非文化因素影响的直接性，已有研究更多聚焦于直接支持路径和系统保障机制的挖掘，而对文化要素激发农民主体性的关注则相对有限。正如前文所述，一些村庄的文化建设已经产生了强化农民文化认同、提升农民主体自觉、丰富农民文化资本、激发农民主体创造等价值，成为亟待回应和探讨的话题。然而，已有研究在关注倾向和研究范式上仍有较强的局限性，甚至出现了乡土文化在发展实践中“在场”而在相关研究中“缺场”的吊诡局面（张森，2023）。在乡村振兴背景下，随着农民主体性议题的重要性日益凸显，“乡土文化实践如何有效激发农民主体性”这一问题亟须通过深入细致的田野调查和实证分析进行系统探讨。为此，本文基于对苏北汤沟村的田野调查，剖析该村在乡村振兴战略实施以来的文化实践，分析其激发农民主体性的行动逻辑及实践机制，并探寻这一文化理路得以向其他乡村地区推广的核心思路和政策意义。

二、理论分析与研究框架

文化实践激发农民主体性，从最终成效看，体现为农民主体性的激发表达；从实践路径看，则始于多元文化功能的生成输出。前者呼应马克思主义人民主体性思想，后者契合文化本质论及文化功能论的主张。对这一文化理路的理解建立在与成熟理论的深入对话基础之上。因而，建构一个契合情境、符合逻辑的分析框架，不仅有助于深化理论认知，也为乡村文化建设提供可资借鉴的实践指引。

（一）理论基础

1.马克思主义人民主体性思想为乡村振兴中农民主体性表达样态的分析奠定基础。着眼于现实的人，马克思主义基于实践视角建构了辩证的、唯物的人的主体性思想。人的本质在现实性上是一切社会关系的总和，人必定受到社会结构的影响，这就决定人的主体性是一个从自发到自觉的生成过程。

同时，劳动既确立了人的主体地位，又承载着人的主体性的形塑和表达。人民群众的历史地位由此在马克思主义中国化时代化进程中得到证成。新民主主义革命时期，共产党人开创了群众路线，视人民群众为创造历史的动力，将“全心全意地为人民服务”[①]确定为党的根本宗旨；社会主义革命和建设时期，“人民”概念不断具体化，共产党人重视人民群众在日常生活中的所思所想，强调“一定要关心群众生活”[②]；改革开放和社会主义现代化建设新时期，共产党人强调“人民群众是先进生产力和先进文化的创造主体”[③]，将“以人为本”作为科学发展观的核心，坚持“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”[④]；中国特色社会主义进入新时代，共产党人不断深化人民立场、强化人民主体地位，把人民对美好生活的向往作为党的奋斗目标，提出以人民为中心的发展思想[⑤]。

不断发展的人民主体性思想对分析农民主体性激发的借鉴意义至少体现在三个方面。首先，作为现实社会中的一个庞大群体，尤其是乡村建设的重要行动主体，农民具有动态生成和不断表达主体性的可能性。但在现实中，农民主体性既可能随着社会历史发展而不断生成、增强、外显，也可能受综合因素影响而招致消解、削弱、遮蔽，其在实践场域中的差异化表达样态就此呈现出来。其次，鉴于农民主体性的动态性和抽象性，只有通过形态各异的农民行动才能充分体认其主体性。内蕴维度和外化呈现是理解农民主体性的一对基本范畴。理解农民主体性，既需要从本源上把握农民与客体相互作用时的基本特性，更需要在其外化实践中把握其主体性的表达样态。最后，与自主性、自觉性、能动性、创造性等主体性维度相契合，农民主体性的激发、表达、呈现是一个随情境变迁、因主体差异而动态演化的命题。就同一农民而言，其主体性表达在不同阶段或不同时期内有着差异化的样态；就不同农民而言，其主体性表达在不同情境或不同场域中有着异质性的表现（张剑宇，2023）。因此，从乡土文化及实践对农民主体性的影响来看，同一乡土文化及实践在不同维度影响着不同农民的主体性。

2.文化本质论及文化功能论为乡土文化功能生产和价值溢出的研究提供镜鉴。马克思主义对文化本质与价值的理解，为解析乡土文化的生成与作用提供了基本范式。将“实践”作为核心范畴之一的马克思主义强调文化是人类实践的产物，文化源于人的本质力量的对象化。“文化上的每一个进步，都是迈向自由的一步”[⑥]，文化的生成和发展服务于人类发展和社会历史演进，这与激发农民主体性的旨归不谋而合。着眼于社会元素的协同作用，人类学功能学派基于“经验－实证”范式，从需要满足和功能生产的角度建构了立足现实的理论体系。在其看来，文化的生成和发展直接或间接地满足人类的需要（马林诺夫斯基，1987），对不同需要的回应构成复杂的文化体系。文化的意义在于对人的生活产生作用和影响，即文化在人类社会生活中对他者的作用和影响（费孝通，1995）。由于异质性

[①]毛泽东，1991：《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，第1094页。

[②]邓小平，1994：《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，第27页。

[③]江泽民，2006：《江泽民文选》第3卷，北京：人民出版社，第281页。

[④]胡锦涛，2016：《胡锦涛文选》第2卷，北京：人民出版社，第365页。

[⑤]习近平，2018：《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，第133-144页。

[⑥]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，2009：《马克思恩格斯文集》第9卷，北京：人民出版社，第120页。

作用的生成和差异化功能的溢出，每种文化在文化体系中拥有不同地位，共同维系和发展着文化体系。至于特定文化的生成及功能如何，文化本质论及文化功能论都强调要将其置于不同情境中进行分析。

文化本质论及文化功能论为乡土文化生成机理和综合影响的考察提供了一种思路。首先，根源于农民生活和社会发展的需要，乡土文化是在农民的行动实践中生成的。农民主体凭借自身主体性建构特定的文化，归根结底是因为农民生活和社会发展存在建构文化的内在需求。理解乡土文化的生成及功能，不能仅将文化视为一种“客观存在实体”，更需关注深嵌于文化之中的农民主体及其主体性。其次，随着乡土文化的不断建构和动态发展，其对农民主体与乡土社会的影响和作用不断显现。农民主体与乡土文化是相互影响、互相建构的——农民主体基于自身需要和社会情境建构特定的乡土文化，乡土文化浸润并影响着农民主体的行动实践和全面发展。前者是农民主体性表达的体现，后者则是乡土文化功能生产的体现。最后，由于主体特质、主观需要、现实情境存在差异，乡土文化对农民的功能作用会产生分野。特定乡村场域的乡土文化看似同属一个类型，但对具有不同特质、存在不同需要、身居不同情境的农民来说，同一文化带来的影响和作用并非完全一致，其影响效应与作用程度也存在差异。进一步地说，激发农民主体性的关键在于不断生成的、深嵌于乡土文化体系中的文化要素。

（二）核心概念

1.人的主体性与农民主体性。对于主体性这个哲学概念，学者倾向于将重心置于作为主体的人，展开“人的主体性”差异化界说，同时普遍主张从主客关系中加以理解。作为人这一活动主体的质的规定性，人的主体性是与客体相互作用中得到发展的人的自主、自觉、能动和创造的特性（郭湛，2001）。农民主体性结构及表征的复杂性，也使相关界说出现了分野。一种倾向于讨论农民主体性生成的内在结构，从“主一客”范畴出发（陈荣卓和盘宇，2014），将其界定为农民生产生活中的自主性、主动性及受动性（李卫朝和王维，2019），或其实践中的独立自主性、自觉选择性和主观能动性（王进文，2021）；另一种倾向于考量农民主体性表达的外在形态，从实践场域出发，认为农民在经济、社会、政治、文化方面具有主导权、参与权、表达权、受益权和消费权，将其界定为农民在社会活动中的经济主体性、文化主体性和社会主体性（王春光，2018）。若要全面理解农民主体性，则需结合这两种倾向。因此，农民主体性是农民作为实践主体的质的规定性，是在与乡村客体相互作用中得到发展的特性。现实情境中，特指农民在与乡村社会互动中不断生成发展的自主、自觉、能动和创造的特性，其作用领域涉及经济、政治、文化、社会和生态等方面，其外化表现是农民在投入生产生活、寻求自我发展和参与社会实践中主体身份的确立、主体意识的彰显、主体能力的施展和主体作用的发挥[①]。

2.文化功能与文化功能聚合。文化是一个看似常见却不易界定的概念，但学者普遍体察到文化与人的联系，认为文化即人化（肖前，1994），文化是人的本质力量的对象化活动及产物（孟宪平，2021）。

[①]着眼于文化实践激发农民主体性的理论性、生成性和现实性，本文的农民主体性界说力求理论、历史与现实的多维统一。从理论维度看，农民主体性是一种实践主体的质的规定性，是其与乡村社会互动中产生的自主、自觉、能动和创造的特性；从历史维度看，农民主体性是一个不断生成发展、逐渐解蔽外显的过程；从现实维度看，农民主体性作用于生产生活、自身发展和社会实践等向度，表现为主体身份的确立、主体意识的彰显、主体能力的施展和主体作用的发挥。

这一界定将人类社会历史发展过程中人通过主体性活动所生产出的物质财富和精神财富均纳入文化范畴[①]。因此，文化功能是指文化这种人的本质力量对象化活动及产物，对客观对象所发挥的作用，且其功能一般具有类型学区分（何星亮，2013）。从文化生产初衷与文化实际功能来看，文化功能既包括顺应其生产初衷、满足人之需要的内生性功能，也包括产出后对人之生活和社会发展产生的溢出性功能。本文语境中，“文化功能”特指乡土文化体系中的文化要素对农民实践所发挥的内生性功能或溢出性功能。聚焦于农民主体性的激发，这种文化功能多是指溢出性的正向功能，表现为深嵌于乡土文化体系中的文化要素对农民主体性表达的积极影响。“文化功能聚合”则意指不同文化功能之间的相互联系和文化功能向农民主体的汇聚，且着重强调乡土文化及其溢出功能对农民主体实践影响的系统性和集成性。由此，在乡村振兴背景下，旨在激发农民主体性的“文化功能聚合”特指遵循农民主体性的递进式表达逻辑，有机汇聚和充分统合乡土文化体系中各文化要素所生产且输出的内生性作用和溢出性作用，并对农民主体实践活动产生系统影响和积极效应的规范实践。

（三）分析框架

对于文化实践激发农民主体性的探索来说，理想的分析框架既要相对具体地呈现激发行动的展开过程，又要抽象深入地透视激发行动的内在机理。前者着眼实践“表层”，旨在回应文化行动何以协同、激发行动何以生成的问题；后者深入实践“深层”，用以回应文化功能如何聚合、激发效果如何实现的问题。由此，基于前述理论解析和核心概念分析，可以体系性地建构“行动协同－功能聚合”分析框架（如图 1 所示），行动协同和功能聚合正是分别回应上述两类问题的逻辑线索。

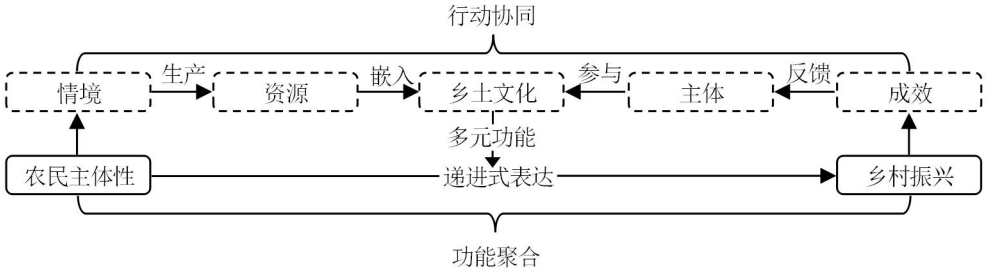

图 1　乡村振兴中激发农民主体性的“行动协同－功能聚合”分析框架

1.*行动协同：“文化功能聚合”系统实践逻辑的分析思路。*文化实践激发农民主体性的过程，表征为一项受民生需求、资源禀赋、发展理念、治理结构和价值追求等因素影响的系统行动。有序探索的展开、行动力量的协同，是激发农民主体性的“文化功能聚合”得以可能的关键。有序探索之所以是规范的、行动力量之所以是协同的，根本原因在于乡土场域中的文化实践符合某种特定规律、遵循某种规范流程。在其序列中，为了确保系统行动的协同和激发行动的生成，文化实践的基础、依托、延展、保障、归宿等逐级递进的基本要素都应当是充分且清晰的。其一，呈现于农民主体性样态的农民生活实际需求和农民发展现实状况，可构成文化实践的基点，能够回答乡村振兴情境中文化实践何以出发的问题。其二，深嵌于乡土文化体系的村庄独特文化资源和乡村特色文化禀赋，可成为文化实

[①]中国社会科学院语言研究所词典编辑室，2016：《现代汉语词典》第 7 版，北京：商务印书馆，第 1371-1372 页。

践的依托，为文化功能的生产、传递、溢出提供不竭动力。其三，体现于功能聚合环节的乡土文化发展逻辑、文化功能见效机理、农民主体性表达规律，可揭示文化实践的线索，为文化功能的生产溢出和精准收效提供清晰思路。其四，代表国家、市场、社会不同力量，由治理主体、市场主体、农民主体联结而成的行动网络及其协同实践[①]，可形成文化实践的保障，为文化功能的异质性作用输出和层递式影响溢出提供治理支持。其五，勾连强化溢出性文化功能和农民主体性表达的逻辑关联与现实联结，可明确文化实践的归宿，能够回答综合性乡土文化实践最终何以有效激发农民主体性的问题。

2.功能聚合：“文化功能聚合”深层作用机制的分析思路。乡土文化是农民（尤其是农民中的精英）基于农业转型、农村发展、农民生活等需要，通过扬弃性传承、批判性改造、创新性发展所建构的产物[②]。这些文化对于产业壮大、生态优化、治理转型、社会发展、生活改善等乡村振兴不同向度均有不同功能。得益于乡土文化的特性延展和在场发展、文化功能的多维生成和演化聚合，乡土文化对农民主体性的激发最终得以实现。而且，文化功能对农民主体性的激发不是无序实现的，其在逻辑上呈现文化功能要素与农民主体性表达的契合性、多元文化功能对农民主体性激发的精准性。因而，理解文化实践激发农民主体性的内在机制，最关键的就是要用递进性、过程性的视角审视文化功能的生成、溢出、聚合。首先是文化功能的生成。文化功能是随着文化的生产发展而自然生成演化的。契合农业、农村、农民的发展需要，文化功能依托文化认同、文化涵育、文化资本、文化效益等要素的调整而产生适应性的变迁，由此服务于乡村振兴的推进。其次是文化功能的溢出。农民主体性表达遵循递进式逻辑，每个环节都有其具体指向（张剑宇，2023），异质性的文化要素及其文化功能对不同环节具有差异化的影响和不同程度的作用，这为文化功能的溢出留出了空间。最后是文化功能的聚合。得益于行动力量的协同，在治理主体引导、市场主体嵌入、农民主体吸收的共同影响下，这些文化功能不断汇聚和统合，最终实现对农民主体性的激发，进而更好发挥农民在乡村振兴中的主体作用。

三、研究方法与案例概况

（一）研究方法

鉴于乡土文化功能的复杂性及乡土文化对农民主体性影响的潜隐性，为了获取更多第一手资料，课题组主要采用田野调查法。在样本选择上，考虑到不同场域中乡土文化及其功能的差异性，本文采取单案例深度调查和深层次微观分析，并辅以村庄实践的对比分析，力求从个别中识别出普遍性。按照文化特质，可将乡土文化极具特色和形态鲜明的村庄划分为文化特色型村庄，相应地，可将乡土文

[①]“国家－市场－社会”关系是用以分析经济运行、资源配置、社会变迁、治理结构等话题的重要范畴，在中西方学术脉络中经历了漫长的演化与发展，详见顾昕（2019）。在乡土文化激发农民主体性的实际治理情境中，国家、市场、社会分别以治理主体、市场主体、农民主体的形式存在，逐步构建起一个协同实践的行动网络和治理结构。

[②]三种建构方式分别基于三种不同的建构视角：历史视角，从传统文化体系中进行扬弃性传承；外向视角，从外来文化体系中进行批判性改造；时代视角，从时代文化体系中进行创新性发展。三种方式相统一，共同实现新时代乡土文化的创新性再造，继而形塑出体系完备、组织严密的新时代乡土文化体系。

化较为一般和形态普通的村庄划分为文化一般型村庄[①]。课题组调查的汤沟村属于文化特色型村庄，具有独特的文化形态。然而，汤沟村激发农民主体性的文化要素并非仅源自其特色文化，它也深嵌于其他文化一般型村庄所共有的文化形态。因此，汤沟村的文化实践不仅能为文化特色型村庄的内生动力挖掘提供启发，也能为文化一般型村庄的农民主体性激发行动带来启迪。

选择汤沟村作为田野调查和微观剖析对象主要基于两点考虑。一是文化实践的先进性及可挖掘性。汤沟村具有比较独特的乡土文化系统（包含农耕文化、民俗文化等），乡土文化系统浸润下的农民主体性总体样态相对积极，具备提炼激发农民主体性文化理路的条件。二是实践经验的代表性及可推广性。汤沟村的村庄发展基础和发展条件等具有一定的典型性，面临着诸多村庄发展都面对的共同机遇和共性问题，由此提炼的激发机理具备向其他村庄推广的条件。总之，通过对汤沟村“解剖麻雀式”的分析，可以获得“文化功能聚合”激发农民主体性的规律性认知和普遍性结论。

2023 年 7 月，课题组在汤沟村开展了为期 8 天的田野调查，为确保乡土文化挖掘的彻底性和文化实践考察的科学性，重点开展实地观察和深度访谈。其一，实地观察内容包括村庄发展状况及文化实践情况、特色文化对村民生活的影响、村民在乡村建设中的行动状况等。通过实地观察，课题组收集了 4 份汤沟村文化实践的规范流程、4 份宣传资料（包括村庄文化、规章制度、先进事迹和理论知识），并通过网络检索获得了 36 份有效且相关的文化实践活动记录；经整理筛选，课题组形成了 1 份 1 万余字的观察笔记和 1 张汤沟村文化实践活动清单。其二，深度访谈对象包括村干部、驻村指导员和村民等与乡村建设密切相关且洞悉农民主体性的实践主体。其中，村干部 3 名、驻村指导员 3 名、村民 6 名，录制的访谈音频总时长 652 分钟，人均访谈时长约 54 分钟。经后期整理，共存档访谈记录约 4 万字。在此基础上，课题组围绕汤沟村文化实践撰写了 1 份 1 万余字的调研报告。两种方法相互补充、互相验证，多元材料相互支撑、互相印证，最大限度保证行动逻辑的有效呈现和实践机制的系统挖掘。

（二）案例概述

汤沟村位于苏北连云港市灌南县西部，下设 8 个村民小组。该村耕地面积 3091 亩，户籍人口 7359 人，常住人口 1296 户 5281 人。汤沟村过去是一个以酿酒为主的产业结构单一型村庄。随着乡村振兴战略的深入推进，该村逐步发展并具备根植乡土的乡村产业、相对宽裕的集体经济和特色鲜明的乡土文化。立足区位特质、资源特色和文化基础，汤沟村发展了以酒文化为核心的优质高粱种植、白酒酿造、酒糟销售、乡村休闲文旅等特色产业。2022 年，村集体经营性收入突破 500 万元。汤沟村历史文化底蕴深厚，出产的“汤沟酒”在江苏省内小有名气，其酿酒技艺最早可追溯至元代，该村常住村民的家庭生计也多与此有关。而且，汤沟村也是国家级非物质文化遗产淮海戏的发源地之一。与同镇的其他村庄相比，民间所称的“小戏”在该村得到较好传承与发展，成为村民日常生活的重要文娱活动。白酒文化和“小戏”文化是汤沟村具有标识性的文化形态，该村也是其所在镇（汤沟镇）唯一同时拥

[①]这种划分是一种外部立场的审视和区分，作为村庄类型划分依据的“文化是否有特色”只具有相对意义。就内部立场而言，即使文化形态在外部视角看来比较一般，但对于生于斯、长于斯的村民而言，每个村庄都有建构在其乡土社会之上的独特文化，影响着他们的日常生活和社会行动。因此，从内部视角来看，村庄并不具有特色和一般之分。

有这两种文化形态且能将其充分利用的村庄。此外，除了发展特色产业、壮大集体经济，汤沟村还格外重视乡村文化建设，通过推动特色文化与一般文化融合共生，汤沟村旨在实现乡村振兴的总体目标与文化向度的乡风文明，并于2017年、2020年连续两次入选全国文明村。

依托新时代文明实践站，汤沟村在推进文化发展方面进行了诸多创新性探索（如表1所示）[①]。一是开展教育宣讲，提高村民的主体素养和可行能力。汤沟村每周都会开展理论宣讲（涵盖镇史村史、文化民俗等）和教育培训活动（涉及白酒酿制技艺、高粱种植要领等），旨在营造崇尚科学知识、注重人力资本提升的文化环境。二是举办文体活动，促进村民广泛参与并凝聚民心。汤沟村的文体活动极其丰富，既包括丰富村民精神文化生活的主题阅读、数字电影展播、体育竞赛等一般活动，也包括以白酒文化和“小戏”文化为依托的戏曲编排、白酒文化市集、民俗竞赛等特色活动。这些活动在调动村民参与热情的同时，也加深了他们的文化认同。三是推广志愿服务，吸纳村民常态化开展志愿服务活动。汤沟村先后设立了6支志愿服务队，吸纳了200余名村民参与，建立起“百姓点单、实践站派单、志愿者接单、群众评单”的志愿服务机制，开展了10类志愿服务活动，营造出志愿文化情境。汤沟村的志愿服务队伍规模、运行模式和文化内涵都具有优于别村的显著特质。四是开展先进评选，鼓励村民积极投身乡村建设。以个体素养、积极性、贡献度等指标为评价标准，汤沟村探索性地开展道德模范、村庄能人、优秀志愿者等个人评比和文明家庭、美丽庭院、卫生示范户等集体评选，并辅以物质奖励和精神表彰，激励村民多渠道参与，积极投身乡村建设。五是营造文化氛围，推动村民踊跃参与乡村社会风貌重塑。借助宣传手册、横幅海报、乡村广播、微信群聊等载体，汤沟村广泛宣传镇史村史、民俗文化、节庆仪式等村庄文化，普及法律法规、涉农政策、村规民约等规章制度，展示好人好事、乡贤榜样、先进模范等先进事迹，致力于打造文化在场、崇德向善的文明乡村。

表1　　苏北汤沟村推动乡风文明的文化实践及其基本旨归

实践类型	具体措施	开展频次	基本旨归
教育宣讲	①理论宣讲（镇史村史、文化民俗、道德法律、健康知识等） ②教育培训（农业科技、酿酒技艺、销售经验、种植要领等）	每周1次	提升村民素养 提高村民能力
文体活动	①一般活动（主题阅读、数字电影展播、体育竞赛等） ②特色活动（戏曲编排、白酒文化市集、民俗竞赛等）	每周2次	丰富村民生活 吸引村民参与
志愿服务	①宣传教育②文体娱乐③便民利民④扶贫帮困⑤就业指导 ⑥平安建设⑦卫生保健⑧环境整治⑨助农增收⑩心理咨询	常态化	改善村民生活 动员村民加入
先进评选	①个体评比（道德模范、村庄能人、优秀志愿者等） ②集体评选（文明家庭、美丽庭院、卫生示范户等）	每季度1次	激励村民行动 引领村民示范
文化营造	①村庄文化（镇史村史、民俗文化、节庆仪式、酿酒技艺等） ②规章制度（法律法规、涉农政策、村规民约、道德规范等） ③先进事迹（好人好事、乡贤榜样、先进模范、干部事迹等）	常态化	重塑村庄风气 引导村民行动

注：表中内容由笔者根据汤沟村的张贴公告及课题组的访谈资料整理得到。

[①]鉴于文化与人的天然联系，对农民主体性不同层次产生影响的文化要素类型、功能、属性等不尽相同，而乡风文明建设中关注农民、农民嵌入的文化实践则属于本文讨论的重要范畴。

得益于上述文化实践的开展，农民主体性在场的实践图景在汤沟村得到生动呈现。这一图景在整个汤沟镇都具有特殊性，汤沟村驻村指导员直言不讳地表示：“我平时也在观察，我们村还是跟别的村不一样。隔壁几个村的情况都比不上汤沟村，因为他们没有我们那么多的资源和文化优势。”（FT-B-230712-CY[①]）如果说资源特质和文化优势奠定了农民主体性表达的现实基础，村庄观念特征和治理优势则成为农民主体性表达的先导因素。笔者在与汤沟村村干部交流时，明显感觉到其思想观念和治理理念的先进性。村党总支书记感叹：“如果只有产业，没有文化底子，村子不可能永远那么好。这几年我们一直重视文化宣传，结合人居环境整治，开展文明示范户、美丽庭院评比，组织篮球赛、广场舞等比赛，这在以前都是比较少的，村民的文化生活丰富了许多。”（FT-A-230713-WMG）带着这样的理念，村干部队伍积极处理产业发展与文化转型的关系，带领汤沟村走出了一条与同镇其他村庄形成鲜明对比的乡土文化嵌入发展路径。正是这种文化在场的内涵式发展之路，最终促成了农民主体性在乡村的充分表达，乡土文化及其特色实践由此成为激发农民主体性的文化根源。其一，汤沟村回应村民的生活需要，村干部定期上门走访和推门宣传，为村民的增收致富和日常生活提供切实可行的文化发展思路。其二，汤沟村利用镇区村产业政策优势，发扬团结凝聚的精神风貌，借助戏曲、酿酒技能等特色文化，对制度、观念、物质资源进行深度挖掘，为村庄发展与村民生活奠定要素基础。其三，汤沟村根据不同村民的差异化需求，鼓励并吸纳村民主动参与教育宣讲、文体活动、志愿服务、先进评选、文化营造等不同性质的文化实践。其四，汤沟村采取差异化措施，如面向治理主体的组建网格治理队伍、面向市场主体的吸纳优质资源、面向农民主体性的物质精神激励等，保证多元主体在文化实践中的在场。其五，村民在乡村场域有着差异化的主体性发展选择，有的选择参与文化展演、读书看报等文化事业或文化活动，有的选择参与志愿服务、环境整治等社会事业或社会活动，这都充分体现村民曾经隐匿的主体性。

久而久之，嵌入积极行动的农民主体性形态得到了实现。得益于乡土文化的优越性，汤沟村的文化实践展现出鲜明的民生导向性，农民的主体特质得到了有效激发，社会价值得到了持续输出，许多村干部不约而同地对近年来村民的积极参与给予肯定性评价。从实践观察来看，这种主体性在场体现为四个层次。首先是自主性提升与地位的明确。有村民表示：“村子发展好了是村里人的骄傲，大家伙呢也就很乐意为村里做点事。”（FT-C-230716-YH）这一心声揭示了“汤沟人”身份标识令许多村民引以为傲并愿意为之贡献力量的重要价值。然而，据一些村干部回忆，在2017年开展文明创建工作[②]之前，村民中仍存在观望态度，尚未充分意识到自己作为村庄主人的身份和责任。其次是自觉性改观与意识的激发。访谈中，几位村民都谈到村庄发展过程中自身想法的改变。尤其是随着乡村振兴

[①]本文访谈资料已做匿名和编码处理，编码规则为“资料类型-访谈对象-访谈时间-对象化名”，余同。例如，在编码FT-B-230712-CY中，FT表示资料来源于深度访谈，B代表访谈对象为驻村指导员（后文出现的A代表村干部，C代表村民），230712表示访谈日期为2023年7月12日，CY则是由访谈对象姓名拼音的首字母组合而成。

[②]2017年，汤沟村首次获评全国文明村。参评前期，村干部带领村民开展了为期半年的文明创建工作，农民主体性也正是从这一时期开始有所变化和提升的。

的深入推进，村民看到了村庄越来越好的希望。在干部引导和榜样示范的影响下，村民开始更加积极地参与乡村建设和村庄发展，而不再像过去那样各顾各的生活、各做各的事情。经历这种变化的村民如是说：“日子好点了，村子变好了，慢慢地我自己的想法也变了，能帮就帮吧，能做就做吧！”（FT-C-230712-LCL）。再次是能动性发挥与能力的提高。在汤沟村大力发展特色产业和系统开展文化实践前，村民的可行能力相对薄弱，生产经营活动主要集中在外出务工和低效农业上。10 余年来，得益于教育培训的开展，村内拥有一技之长的人才越来越多，酿酒工人、种植大户、“小戏”演员等各类人才层出不穷，许多能人也选择回乡发展，这都充分体现了村民能动性的提升。最后是创造性表达与作用的显现。在文化实践的推动下，许多村民开启了前所未有的行动尝试，种植优质高粱、引入白酒文创、投身志愿服务等，都体现着村民的尝试和付出。这一改变与文化实践的开展和作用空间的拓展有着直接联系。村党总支书记的观察也印证了村民创造性的在场：“从一开始观望和反对到后来的主动参与，多数村民的眼界变化了、能力提高了，他们在村子里的作用也更大了。我们评上文明村，是大家的功劳。”（FT-A-230713-WMG）

四、行动协同：文化实践激发农民主体性的运行逻辑

从汤沟村的发展历程来看，文化实践不仅直接推动乡风文明建设，更对农民主体性表达产生溢出性影响。在文化实践开展前，与乡村振兴所要求的推进乡村治理体系和治理能力现代化的目标相比，汤沟村的公共参与和乡村建设仍存在一定的差距。文化实践的开展使村民拥有多样化的参与机会和实践选择，显著提升了村民参与公共事务的积极性。村干部将这一变化视为“意外之喜”，认为汤沟村开展文化实践的直接意图是推动乡风文明建设，而农民主体性激发则是一种溢出性收获。然而，若是透过经验现象层面考察这种深层次影响，实际上不难发现意外效果背后的必然性，毕竟“所谓偶然的东西，是一种有必然性隐藏在里面的形式”[①]。具体而言，由于乡土文化与农民主体性存在根源性的逻辑联结，汤沟村始终坚持以村民为中心来开展文化实践，将村民这个文化建构主体和主体性承载主体置于重要位置，这种激发也就成为一种必然。从汤沟村的案例来看，乡土文化是一个相对复杂的内生系统，文化实践则是一项要素多元的系统工程。在实践过程中，文化实践对农民主体性的影响拥有要素清晰的结构、遵循缜密规范的逻辑，各个基本环节之间的递进作用与效能统合使农民主体性的激发成为可能。

（一）基点：聚焦农民发展现实样态，关切农民多元生活实际需求

合理识别关照对象是激发行动得以见效的关键。汤沟村的农民主体性激发与其民生关怀有着直接关联。村党总支书记在总结汤沟村发展经验时表示：“做事情能不能得到父老乡亲的认可，是我在 2012 年当书记后一直在想的问题。”（FT-A-230713-WMG）农民是农业生产、农村生活、乡村事务的主角（杨希双和罗建文，2023）。教育宣讲、文体活动、志愿服务、先进评选、文化营造等文化实践能够激发农民主体性，归根结底是因为汤沟村始终坚持以村民为中心，确保村民在发展愿景中的在场、在

[①]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，2009：《马克思恩格斯文集》第 4 卷，北京：人民出版社，第 299 页。

实践推进中的参与和在实践收效中的共享，这是文化实践得以奏效、农民主体性得以激发的基础。

在思考各类行动的目标愿景时，村干部并未将村民视为被动的旁观者。鉴于“父老乡亲都很团结，这在十里八乡都很出名”（FT-A-230715-TJ），村干部始终对村民在村庄公共事务中的团结参与寄予厚望，这也正是实践初期村干部愿意推门入户积极开展工作的原因。村民生活质量如何、文化发展能否满足村民需要、如何更好惠及更多村民等民生问题，都是村干部在推进文化实践之初便在思考的问题。村民在场的初衷为文化功能向农民主体的聚合奠定了基础。正如村民所说：“大家赚的钱多了，肯定才有时间去做别的事。”（FT-C-230716-YH）考察村民的朴实观点并结合对村民实践的实地观察后不难发现，物质生活相对富裕的村民，参与的积极性较高。汤沟村村民在具备一定经济基础后，出于对高质量精神文化生活的追求，参与文化实践的充实度持续提升、行动领域不断拓展。结合白酒、“小戏”等村庄历史文化特质，村民通过传授技能带动共同富裕、传承“小戏”非遗文化、参与志愿服务等多种方式，积极融入乡村振兴进程。

在推动文化发展的过程中，汤沟村村干部在关心和依靠村民的基础上实现了“惠及村民”的目标，推动了文化振兴与民生改善的有机结合。带着这样的民生情结，有村干部认为：“村子发展是一方面，老百姓多赚点钱才是更重要的事。”（FT-A-230713-LLK）秉持这一理念，村民愈益成为文化实践和主体性激发的最大受益者，在文化、经济、社会等多个领域都取得成效。受此影响，乡村文化空间得以优化、村民增收渠道不断拓宽、乡村治理体系持续完善，为农民主体性表达提供了坚实的文化基础、稳固的经济支撑和有效的治理保障。

（二）依托：推进文化领域创新探索，挖掘村庄内蕴独特文化资源

文化资源是文化实践得以展开的关键要素，也是农民主体性得以激发的具象载体。汤沟村文化资源挖掘与其发展理念更新有直接关联。村党总支书记说：“以前，村里的集体经济主要靠卖酒厂不要的煤渣和酒渣。后来上面领导跟我们商量，为什么不拿汤沟酒做点文章？这才有了村里今天的这些项目，集体经济才慢慢好起来。”（FT-A-230713-WMG）在打造“汤沟酒”文化名片时，村干部调动村民，凝聚各方力量挖掘文化资源，使文化功能生产及效能输出拥有丰富充足且形态各异的要素条件。

涉农政策和村规民约是汤沟村开展文化实践重点利用的制度文化资源。前者为村民拓展生计渠道、寻找行动空间提供了政策引导；后者则为村民带来了乡土性和在地性的文化认同，在强化归属感的同时重构其“主人公”角色。同时，作为镇区村，汤沟村享有政策优势和特殊关照，村干部充分承认这一点：“毕竟镇政府在我们村，政策上还是有些别人没有的优势的。”（FT-A-230715-TJ）这些制度文化资源的挖掘和利用，使村民的主体角色在制度上和现实中得到双重确证（刘娟和王惠，2023）。

除了制度文化资源外，观念文化资源的挖掘也发挥了积极作用。汤沟村的风俗习惯和族规族训对村民的社会行为具有强大的规训作用，这是同镇其他村庄相对欠缺的。村里保留至今的邻里互助和慈善共济等文化风俗，在维系社会秩序上仍具有重要价值。开展活动时，汤沟村对观念文化资源进行批判性吸收，利用同社会发展相契合的部分，使其继续发挥价值引导、观念引领、道德规训的作用。正是在观念文化的长期浸润下，村民的意识得以稳步提升和持续改善。因此，在谈及邻里关系时，有村民说：“大家的关系都不错，吵架、上访的事情没有别的村多。”（FT-C-230714-XB）

以物质资源为基础的实践文化则是增强农民可行能力的依托。酿酒技艺和戏曲文化是汤沟村乡土文化系统中独特且具有标识性的组成部分。利用这些实践文化，汤沟村致力于资源挖掘和效益转化的最大化，从而有效减少人口外流。一位村民提到：“现在外出的人少了，家门口种高粱的继续种，想上班的就上班。”（FT-C-230716-YH）实践文化资源的挖掘对农民实践行动的影响主要体现在提供物质资源支撑和提高社会实践能力两个方面，而这两个方面恰恰都属于农民可行能力的范畴（森，2012）。

（三）延展：贴合主体性的表达环节，汇聚乡村特色文化多维功能

在一系列创新性文化实践的推动下，汤沟村村民的主体性有了不同程度的提升。相较之下，仅开展理论宣讲、文体活动等单一化文化实践的同镇其他村庄的实践成效则并没有这般显著。究其原因，这与汤沟村乡土文化系统中某些特定文化要素的功能输出密切相关。在乡土文化转型普遍面临传承乏力、创新困难等问题的背景下，汤沟村以村干部为主体的文化实践者能够科学把握和充分利用乡土文化发展逻辑与农民主体性表达规律，最终促成了系统性、创新性文化实践对农民主体性的层递式激发。

文化功能是激发行动得以见效的关键变量。在乡村振兴实际情境中，乡土文化功能不可能一成不变，因为农民要生活，必须不断适应新的社会环境以持续创造属于自身的人文世界（费孝通，1995）。具有创业或务工经历、理念超前的村干部特别重视村民对乡土文化的扬弃传承和吸收改造，鼓励并动员村民积极参与文化实践。在谈及村庄文化活动的开展情况时，村党总支书记表示：“这些（文化）活动虽然不能给老百姓带去多少收入，但好在老百姓都比较理解我们，对活动也比较感兴趣。”（FT-A-230713-WMG）面对形态复杂的文化，村干部尽量使各类文化实践活动更贴近实际、更契合村民的兴趣，重视各种文化形态和文化要素的联结与互动。正是得益于村干部对乡土文化发展逻辑“有意”或“无意”的尊重，乡土文化功能得到充分调动，最终促进了其向农民生产生活和深度参与这些实践向度的有效溢出。

面对村民在各类活动中的参与情况，村干部坦言：“即使都住在村里，大家的情况也会不一样。”（FT-A-230713-LLK）考虑到个体和家庭的差异，村干部深知农民发展和参与状况的区别。实践观察表明，农民主体性表达是一个受多元因素影响的过程，不同村民在同一实践中的参与态度和行动存在差异，甚至同一村民在文化实践前后的参与积极性也有所不同。这些区别和差异实际上隐藏着农民主体性表达的递进式逻辑（张剑宇，2023）。尽管汤沟村村干部并没有将激发农民主体性作为直接意图，但其推动文化发展的实践并非“眉毛胡子一把抓”，而是细致地施以针对性和差异化的行动，如先进评选中对弱势群体的上门宣传、对一般村民的组织动员、对乡村精英的激励奖励等。这样一来，文化实践就“无意”中契合了农民主体性表达的内蕴规律。

（四）保障：关注多元主体行动联结，统合文化建构主体协同实践

在追求效益的过程中，汤沟村村干部注重协调推进文化实践与乡村治理，其对农民主体性的激发是在社会治理情境中实现的。学者曾用协同治理（燕继荣，2013）、统合治理（何艳玲和王铮，2022）等解释乡村治理变化。村干部虽未必全然了解这些理论，但十分重视多元主体的协同。驻村指导员对此深有感触：“汤沟村获评文明村离不开大家的共同努力，镇政府、村干部、企业家、老百姓都很关键。”（FT-B-230712-CY）文化实践对农民主体性的激发，仰赖于国家、市场、社会不同角色的在场。

治理主体的引导和行动具有指明实践方向的价值。村党总支书记表示：“乡亲们生活得好，我的工作就更有干劲。”（FT-A-230713-WMG）这体现了汤沟村治理主体的责任担当。作为国家角色与社会角色的高度统一，村干部、驻村指导员等治理主体在文化发展和农民参与中扮演引领者角色。通过整合村庄实际、政策期望与村民需求，内生于在地化乡土情境中的治理主体展现强大的凝聚力和组织力，在制定发展规划、筹措发展资金、探索文化创新等方面起到更易被村民接受的主导作用，利用组织动员方式为村民自我发展和社会参与提供思路。

市场主体的嵌入和支持具有夯实要素基础的作用。包括白酒企业、种养业工商资本和民营剧团在内的市场主体，是汤沟村文化实践的重要补充。面对资金支持、人才供给和技术保障的要素欠缺难题，汤沟村积极引进市场力量，推动村庄发展。村干部表示：“我们非常欢迎企业家来投资，把我们的汤沟酒文化发扬光大。”（FT-A-230715-TJ）同时，意在推动产业发展的市场主体通过资金投资、物资捐赠、人才嫁接、技术传授等方式嵌入文化实践，为乡土文化发展及农民主体性表达夯实要素基础。

农民主体的参与和实践具有推动总体收效的力量。在长期的文化实践中，治理主体也认识到了这一点。村党总支书记直言：“没有乡亲们的支持，我的工作就很难！”（FT-A-230713-WMG）村党总支书记的这一心声表达了村民主体在场及其作用的重要性。村民参与既是其积极性提升的体现，也是文化发展惠民的表征。在价值主张和实践行动中，如果村民“缺位”，则文化实践的民生导向将难以实现。纵然协同治理格局在汤沟村的建构并非有意为之，但其实践足以表明，只有建构起治理主体主导、农民主体参与、市场主体保障的格局，文化实践效应及其对农民主体性的激发作用才能最大化。

（五）归宿：创造文化建设溢出价值，渐次激发农民主体性表达

农民主体性激发、社会作用凸显是文化实践的最终成效。遵照有序的实践规律，党建引领之下的多元参与主体聚焦村民现实需求，挖掘既有文化资源，推动文化功能创新，继而实现了文化要素创新特质的有效提炼和文化实践多维功能的输出聚合。这些成效的取得，离不开村庄对富有特色的乡土文化及其内蕴要素的把握。驻村指导员坦言：“如果说汤沟村与其他村有什么不同，除了地理位置外，汤沟酒肯定是一个很重要的特点。村子这几年的发展，离不开酒文化的运用。”（FT-B-230712-CY）

不同于就文化而论文化和就民生而论民生的行动，汤沟村一直以来都很重视多元文化要素与农民社会生活的契合。汤沟村的乡土文化系统，涵盖制度、观念、实践等多重文化要素，在整个汤沟镇中都属于较为复杂且独特的。正如村民所自豪感慨的：“我们村的文化活动比较多。”（FT-C-230717-YYM）复杂独特的乡土文化系统及其内蕴文化要素较好地满足了村民差异化、精准化的要求。从实践观察来看，这些文化要素增强了村民的身份认同、强化了文化的浸润特质、充实了村庄的文化资本、提升了文化的发展效益，农民主体性表达的需要由此得以回应。同时，汤沟村正确处理和理性对待乡土文化结构的参差与农民社会参与的差异。村干部认为，村民需要是有区别和参差的，乡土文化也是有差异和层次的。村民层次性、递进性、发展性的需求特质潜移默化地影响其参与活动的情形，使其社会实践也呈现差异化特点。村干部不止一次告诉笔者：“你如果仔细看，会发现一件事情中人和人的差别很大。”（FT-A-230713-LLK）因此，汤沟村开展文化实践并没有“一刀切”，而是着眼村民需求的分野和文化结构的分层，采取差异化、针对性的策略和手段，由此保证文化实践效益的最大化。

当然，汤沟村村干部也深切地体会到，激发农民主体性、动员村民有序参与乡村振兴是极其艰难的，所有行动都不可能一蹴而就或立竿见影。对此，时常与村民打成一片的村党总支书记也坦言：“要让老百姓都理解我们、加入我们，是件很难的事情。”（FT-A-230713-WMG）只有尊重现实、把握规律，并结合创新性、系统性的积极文化实践，才可能带来良好收效。反观其他村庄，诸多直接导向农民主体性激发的实践成效似乎并不理想，汤沟村对农民主体性的激发看似“无心插柳柳成荫”，实则是其实践行动、实践成果始终围绕村民这个中心所必然导向的结果。

五、功能聚合：文化实践激发农民主体性的深层机制

文化实践对农民主体性的激发是在有序衔接实践次序中实现的，前述协同行动的任一构成环节都是行动收效不可或缺的部分。汤沟村建设文明乡风的过程蕴藏着文化实践激发农民主体性的深层机制。而这一机制得以见效的根源则在于实践延展环节的存在。换言之，文化实践贴合农民主体性表达并由此聚合多元文化功能，是激发农民主体性的关键。在乡土文化系统中，汤沟村的酒文化、“小戏”文化等独特文化形态和邻里文化、志愿服务文化等普通文化形态属于文化表象，深嵌其中的生成性文化要素才是文化功能得以生成、溢出、聚合的关键。透过文化实践的行动表象，遵循乡土文化发展逻辑和农民主体性表达规律，可以建构起文化实践激发农民主体性的“文化功能聚合”机制（如图 2 所示）。

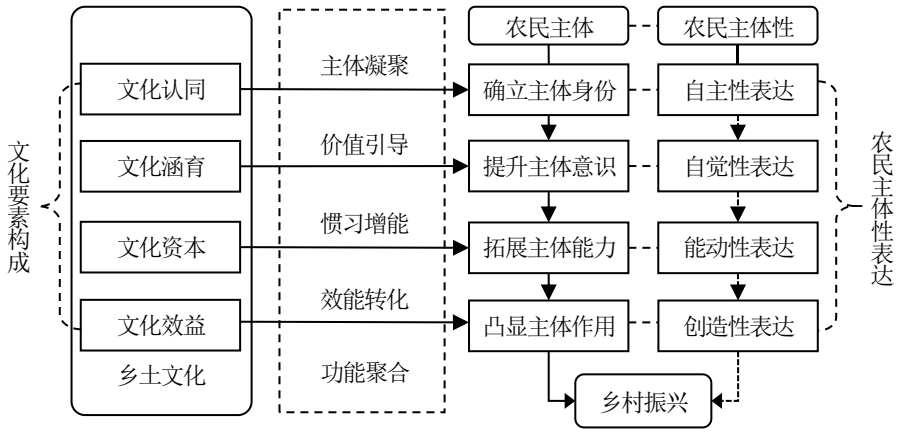

图 2　乡村振兴中激发农民主体性的“文化功能聚合”机制

注：图中实线箭头表示文化功能的生产输出与渐次影响，虚线箭头表示农民主体性的递进表达与实践收效。

（一）同根的文化认同确立主体身份，强化农民当家作主的自主性

文化认同作为一种深层次的认同，根源于文化上的比较优势，文化独特性是文化认同生成的基本要求。白酒文化、“小戏”文化等独特的乡土文化不仅是汤沟村区别于其他村庄的标识，更能增强村民的自豪感，内在构成凝聚村民共识、团结村民力量的文化要素。为了促进本村乡土文化效用最大化，独特的文化形态已然在汤沟村创新性的文化实践中发展为一种不可或缺的存在。文化理论宣讲、特色文体活动中都有依托这些特色文化而开展的实践，这在其他村庄并不多见。得益于此，增强自豪感和凝聚力的主体凝聚功能得以奏效，同根且独特的文化认同促成了村民共识性身份的确立，其当家作主

的自主性得到了持续强化。从理论上讲，主体凝聚功能的实现不是无序的，而是遵循着规范机理：传统中国社会是一个基于血缘、地缘形成的乡土社会（费孝通，2013），这种富有村庄特色和地方特质的乡土性赋予了村民共同身份。在文化实践中，乡土文化强化了血缘和地缘关系对当代乡村及村民生活的影响，增强了村民对独特乡土文化的自豪感、认同感和对村庄共同体的荣誉感、归属感。这使得村民认识到，同一乡土场域中、同一文化浸染下的村民都是一家人，乡村发展也就成为自己的事。这种将个体融入集体、以村庄事务为己任的身份认同增强了村民在乡村振兴中的自主性。有村民说：

“大家都喝着汤沟村的水，是这坛几百年的酒养活了我们呀！老话说，‘一方水土养一方人’，大家都是自家人。村子的事，就是家里的事。村里有事情喊我们，只要我们有空，当然要去支持。”（FT-C-230714-XB）

结合村民感悟和汤沟村实践来看，文化认同确立农民主体身份具有差异化的路径：有的村民通过理论宣讲等输出性文化实践直接重塑自身认知，从而对乡土文化形成更深入的理解和更自豪的认同；有的村民通过特色活动等主体性文化实践间接凝聚共识，在协同实践中确保自身的身体在场和意识凝聚；有的村民通过文化营造等浸润性文化实践潜在强化自身的认同，继而在生活行动中持续传承具有同质性或独特性的民俗和惯习。究其根源，这种功能的生成见效与以汤沟村文化为代表的乡土文化特质有着直接联系。首先，乡土文化具有深厚历史底蕴，经得起时代和历史的考验，且在延续的过程中能契合情境以实现创造性转化和创新性发展。其次，乡土文化具有鲜明的标识性特征，其独特性和不可替代性使得村民对其产生了强烈的认同感和自豪感。最后，乡土文化富有多重溢出功能，有利于村民从中获得可以转化为溢出收益的要素（如酿酒技艺、戏曲技艺、种植技能等）。当然，从主体凝聚环节在机制中的定位来看，同根的文化认同构成了激发农民自主性的基础环节，使农民的自我身份认同得到形塑、独立社会角色得以生成，从而确保农民在政策和实践双重意义上成为乡村振兴主体和自我发展行动主角，并使其形成作为受益主体和行动主体的应然认知与实然感知（刘娟和王惠，2023）。

（二）在场的文化涵育提升主体意识，激发农民建设乡村的自觉性

鉴于特色乡土文化和多元文化形态的深度嵌入和始终在场，汤沟村文化实践蕴含丰富的文化涵育要素，对村民的思想认识形塑、行动意识调整和实践逻辑纠偏具有显著影响。这种影响是文化价值引导功能的外化呈现。从价值引导功能的生成看，这种功能是文化涵育要素立足时代政策导向、乡村发展实际和村民生活需要，对农民主体意识产生动态作用的结果。契合乡村振兴的实践要求，这种功能细化呈现为对村民意愿的激发和对村民意识的引导，推动村民在认知层面完成“是否行动”的抉择和“如何行动”的构思。由此，村民利己为己心态的改变、参与公共事务意愿的提高、被动消极行动逻辑的纠正就具备了更具价值引领性的条件（张剑宇，2023）。从价值引导功能的见效看，价值引导的实现同样遵循规范机理：与汤沟村类似，并非所有的文化形态都是具象可触的，其对村民的影响是在潜移默化和循序渐进中形成的。具有明确价值属性和规范特质的文化形态，如村规民约、家风家教等，在乡村场域中具有方向引导、价值重塑和行动规训等细化功能。这就促使部分村民能够了解本村团结凝聚、共同建设乡村的优良传统，并以此作为行动准则。同时，这种功能也能引导村民改变行动意愿的极端利己心理和行动逻辑的被动“躺平”心态，提高其谋求自觉发展和推动乡村建设的积极意识。

在总结汤沟村成功创建和两次评选全国文明村的经验时，驻村指导员表示：

“汤沟村能成为县里唯一一个全国文明村，主要是这个村邻里矛盾少、风气比较好。你刚才说别的村子办活动没人睬，这在我们村很少见。在村里住的人，村里要是有什么事情，大家都很热情的，有时候办公室门口挤满了人，很热闹。”（FT-B-230712-CY）

汤沟村和谐的邻里氛围与热闹的活动场景从侧面印证了村民的凝聚力和建设乡村的积极性，而价值引导功能的生成和见效则仰赖于理论宣讲、榜样示范、精神激励等柔性实践方法的应用。潜移默化中，村民的主体意识较之以往发生了明显变化，村民或是改变了轻视自身能力、社会价值的想法，或是产生了寻求自觉发展、参与乡村建设的意愿，或是纠正了原本被动消极、偏颇不当的行动逻辑。文化涵育要素的凸显和价值引导功能的见效则离不开汤沟村对文化实践的严格要求。一是反对盲目继承和全盘革新，强调将契合时代导向的价值主张嵌入文化涵育系统，使化育村民的文化实践既承袭优良传统，又体现社会主义核心价值观的要求。二是反对强制教育和硬性灌输，采用更易被接纳的方式让文化涵育融入村民日常生活，促进村民主体意识在社会生活中的重塑。三是反对利益导向和分散发力，让文化涵育成为吸纳文化资源、体现民生关怀、具有明确导向的要素系统。这些治理理念的形成在乡村地区实属不易。从价值引导环节的功能定位看，文化涵育要素主要作用于村民主体意识激发的自觉性表达环节。这种影响的最大价值在于推动村民实现行动目的的非绝对利己性和行动逻辑的非完全被动性，使其具备响应发展号召、契合乡村需要、满足生活需求的“主人翁”意识。

（三）独特的文化资本拓展主体能力，提高农民投身实践的能动性

布尔迪厄（1997）在以资本为工具进行场域分析时，提出文化资本的概念，认为文化资本有具体、客观、体制三种形态。文化能力、文化产品、文化制度都具有资本的属性，影响着场域中的个体生活和社会运行。汤沟村文化系统中的酿酒技艺、戏曲文化、节庆仪式、村规民约等文化形态，都是具有积累性和制度性的独特文化资本，影响着村民可行能力的习得。村民对文化资本的占有状况实则也反映着村民的可行能力状况，其追寻发展和投身乡村建设的能动性也因此存在差异。在文化独特多样的乡土场域中，深受特色文化影响的汤沟村村民相较而言拥有更加丰富的文化资本，其在职业技能、选择能力、合作能力等可行能力上占据优势，从而在能动性上表现得较为突出。在村庄文化资本与农民可行能力之间，需要场域中的惯习及其增能效应发挥中介作用，确保文化功能的实现。具体而言，文化资本是从传统文化中传承演化而来的，反映特定情境和社会结构所塑造的独特惯习。这种惯习以文化资本的差异化形态重构着场域中村民的可行能力。汤沟村 40 余户家庭作坊从事白酒生产、超过半数村民进入酒厂工作、数十人掌握“小戏”才艺而随团演出等，都是文化资本赋能村民可行能力并使其以不同方式参与乡村振兴的体现。村党总支书记对村民的这些独特手艺或技艺倍感自豪：

“我们村是靠‘老祖宗’的手艺吃饭的。村里 40 多户人家做白酒，还有超过半数村民在大小酒厂上班，还有些人演演戏也能赚些钱。这不多亏了‘老祖宗’的手艺？他们不只自己赚钱，还会尽力帮助别人，去别的村子教他们做酒、给老人唱戏、做志愿者……”（FT-A-230713-WMG）

着眼于村民可行能力的提升，文化资本促进能动性表达的功能溢出有其一般性的规律：文化资本越丰富且多元，场域惯习越多样和独特，村民的可行能力便具备更加强大且可靠的基础。不过，尽管

治理主体试图用相似的教育方式提高同一乡土场域中村民的可行能力，但每位村民的先天禀赋、学历学识、自觉意识等素养终究存在差异，文化资本赋能农民主体能力的具体路径也就有所分化。参考布尔迪厄（1997）的文化资本形态划分，以汤沟村为例，可以窥见惯习增能功能实现的异质性路径：包括技巧、技能、技艺等在内的具体文化能力形态，作用于赋能村民生计能力和实践能力的提升，在促进村民增收致富的同时推动其投身乡村建设；包括书籍、剧本、族谱等在内的客观文化产品形态，作用于丰富村民参与文化传承、文艺承袭、村庄更新等乡村实践行动的资源条件；包括家风家教、村规民约、涉农政策等在内的体制文化制度形态，作用于激励农民寻求具象技能和抽象能力的提升之道，以求在生产生活和乡村发展中承担应然角色。契合村民差异化需求，三条路径同步推进，保障了“惯习增能”在实践机制中的收效。文化资本要素对农民能动性表达的助推作用，使村民的职业技能、文化选择能力、合作组织能力等都能满足生产生活、自身发展和建设乡村的实际需要。

（四）漫溢的文化效益凸显主体作用，增强农民助益发展的创造性

得益于前述文化要素的影响，文化实践以乡土文化为核心，实现了正向功能和积极作用向乡村场域的输出。在独特的汤沟村文化场域中，文化效益的溢出转化使村民的社会作用得到了持续彰显，促成了村民创造性在乡村振兴中的有效表达。从外化行动样态及其实践特征来看，文化实践效应作用下的村民创造性表达体现在不同层次、不同向度行动空间的拓展，包括产业振兴、生态发展、文化融合、治理转型、民生改善等社会参与维度的扩充，以及生产生活基础面、自我发展基本面、乡村参与延展面等价值呈现领域的蔓延等。而文化实践效能转化的前提是文化效益的生成和漫溢。就文化效益的生成来说，文化产品生产、文化制度优化、经济收益增长等文化效益的形成，就是汤沟村乡村精英、乡村能人等在党建引领之下充分表达创造性、积极发挥主体作用的结果。对传统技艺的继承、对民俗文化的传承、对村规民约的践履、对文化产品的创新等，是汤沟村村民以自身方式表达创造性以生产文化效益的具体表现。就文化效益的漫溢来说，文化效益的这种影响还作用于乡土文化的转型、精神文明的推动、乡风文明的演进等，即助益于复杂、多元、现代的乡村文明系统形塑。这为村民在带动产业振兴、推进治理转型、促进社会发展、助力文化建设、参与生态整治等维度发挥创新性作用，创造了有利的舆论环境与文化空间。在谈到汤沟村的人口结构及流动趋势时，驻村指导员特别指出：

“如果没有这个酒，没有村里这些文化，老百姓的日子不会这么好，大家还是会去苏南打工。靠着这些文化，把大家团结起来，村民也都各自赚点钱。同时，大家好像也尝到了一起做事的‘甜头’，村里有项目要做，村民也很积极地出出钱、卖卖力、帮帮忙。”（FT-B-230712-CY）

驻村指导员的这一总结揭示了汤沟村村民的创造性作用与文化实践的效能转化之间的紧密关联。而且，效能转化环节相较于其他文化功能输出环节更具可感知性。文化本体价值和文化功能的差异化属性，使文化效能转化产生了不同的发展倾向：作为行动初衷和本源价值的文化性倾向，表现为通过传统文化的扬弃性传承、外来文化的批判性改造、时代文化的创新性发展，推动乡村文化的繁荣，为村民发挥主体作用奠定文化基础；作为关键向度和理性价值的经济性倾向，表现为调动农民主体性、依托标识性文化，生产出建立在此基础上的特色文化产品，将独具特色的文化效益转化为富村富农的经济收益，为村民发挥主体作用提供经济支撑；作为最终取向和全面价值的社会性倾向，表现为利用

村规民约、家风家教等观念文化，坚持自治、法治、德治相结合，推动共建共治共享的现代乡村社会治理形态的构建，为村民发挥主体作用强化治理保障。从效能转化功能的定位来看，漫溢的文化效益主要作用于农民创造性表达这一最高层次，旨在拓宽农民的行动空间、丰富参与维度，并提升价值呈现的全面性。“文化功能聚合”机制影响下的农民在生产生活和社会参与状况上表现出更加乐观的趋势，其主体作用发挥呈现更加积极的样态。

（五）导向式聚合多元化的文化功能，激发乡村振兴的农民主体性

同根的文化认同、在场的文化涵育、独特的文化资本、漫溢的文化效益，是乡土场域中文化实践得以输出文化功能的关键文化要素。得益于教育宣讲、文体活动、志愿服务、先进评选、文化营造等多样化、创新性文化实践的协同推进，主体凝聚、价值引导、惯习增能、效能转化等文化功能对农民主体性表达的不同环节施加了递进式的输出和影响。然而，仅依靠这些对应性输出和针对性影响，其对乡土场域和乡村系统中农民主体的影响注定存在分散局限性和不可持续性。正如汤沟村所面临的发展之问，乡土文化的价值如何最大化、文化功能的效果如何最优化，是多数文化实践者应予以回应的问题。汤沟村的治理主体虽然可能并未从理论高度审视文化实践问题，但其创新实践依然展现了可喜的协同性。根据系统论的观点，一切事物都以系统的方式存在，乡土场域中的独特文化是受地方性浸润的文化系统，由此推行的文化实践是受乡土性塑造的实践系统。对于文化功能溢出效果来说，其单独实践成效的简单叠加远不及多元文化功能的聚合。因此，文化实践激发农民主体性的总体见效仰赖于独特文化要素的充分挖掘和多元文化功能的有效聚合。进一步地说，汤沟村文化实践实现的“文化功能聚合”是一种导向式聚合，即导向农民主体性递进式表达和农民社会作用充分发挥的聚合。在总结村庄创建全国文明村的经验时，村党总支书记回忆：

“你说的农民作用发挥，我们是看到了2017年乡村建设前后的变化。我们开展这些活动（文化实践），最初其实是为了创建文明村。一开始我们也嫌烦，只不过到后来，我们看到了这些活动意想不到的效果，老百姓的精神面貌好像变得更好了，这样我们才坚持下来的。”（FT-A-230713-WMG）

从汤沟村的案例来看，文化实践者在推进乡土文化发展和开展乡风文明建设时，并未将激发农民主体性作为直接目的，多元文化功能的聚合是循序渐进实现的。但其行动见效并非偶然，而是有着深刻逻辑根源。首先，聚合方式的选择以隐性方式为主。汤沟村的实践主体在统合文化实践时，并未对农民的社会参与作出硬性规定和严格要求，而是采用相对柔和、易被接受的方式，依托五大类特色文化实践，持续塑造文化认同、文化涵育、文化资本、文化效益等文化要素在场的乡土场域，发挥乡土文化潜移默化却深入人心的影响。其次，聚合逻辑的延展呈现缜密且规范的特征。在基层党建的全方位引领下，汤沟村村干部积极吸纳多元主体，从农民实际需求出发识别并确证乡土文化的标识性存在，通过文化资源挖掘和文化实践创新，推动文化要素向民生目标汇聚、文化功能向村民主体聚合。最后，聚合效应的实现具有积极正向的形态。在对文化要素进行挖掘时，汤沟村的实践主体首先进行了扬弃性的传承、创造性的转化和创新性的发展，每种文化要素对应的文化功能都契合于村民生产生活、农民自我发展、乡村社会发展的实际需要。总之，得益于聚合方式的科学利用、聚合逻辑的理性遵循、聚合效应的良性实现，面向生产生活、自身发展、乡村振兴的农民主体性最终得以有效激发。

六、结论与反思

为了激发农民主体性、解决制约中国式现代化的内生动力不足问题（李培林，2023），一些村庄通过创新性的文化实践强化了农民文化认同，提升了农民主体自觉，丰富了乡村文化资本，激活了农民价值创造，乡村文化建设产生了激发农民主体性的溢出价值。但有关研究依然具有非文化性倾向，以至于出现了乡土文化在农民主体性激发行动中“在场”、在农民主体性激发研究中“缺场”的吊诡局面。鉴于此，本文基于汤沟村的田野调查，通过“行动协同－功能聚合”分析框架，揭示以乡土文化为核心的文化实践激发农民主体性的理路。研究发现：乡村场域中文化实践的直接意图是乡风文明建设，但乡土文化与农民主体性的逻辑联结昭示着文化实践激发农民主体性的现实必然性，尽管这种激发作用一般具有潜隐性和溢出性。从激发作用的外化表现来说，这种影响集中于生产生活、自我发展、乡村建设等行动领域。而这种激发效果的实现，离不开行动主体推进的协同文化实践。民生需求观照、文化资源挖掘、发展理念确证、治理结构优化和实践价值汇聚等实践环节的递进作用，使文化实践激发农民主体性具备更加充分的实践条件。内蕴于协同行动之中，文化实践对农民主体性的激发遵循着逻辑缜密规范的“文化功能聚合”机制。在这一机制中，发挥关键作用的是文化认同、文化涵育、文化资本和文化效益等生成性文化要素。这些文化要素的主体凝聚、价值引导、惯习增能和效能转化等正向功能直接作用于农民确立主体身份、提升主体意识、拓展主体能力、凸显主体作用。最终，在行动主体的导向式聚合下，表征为自主性、自觉性、能动性和创造性的农民主体性得以层递式激发。

面对农民主体性遮蔽难题困扰乡村振兴的实践情境，“文化功能聚合”机制具有一定的政策启发意义。一是在行动理念上，需要巩固农民在场、重视文化、追求效能的文化实践科学理念。首先，要通过发挥新闻媒体宣传、村庄媒介传播、村规民约修订等的价值引领和行为引导作用，优化在地村民生活方式、推动回流村民返乡实践、吸引外来村民来乡发展。同时，也要通过挖掘地方资源、吸纳工商资本、优化文化空间，为农民搭建更多参与平台、创造更多发展机遇。其次，鉴于制度保障的重要性，以政策、规划、条例等制度形式，重申乡土文化发展对于乡村振兴和农民主体性激发的积极影响（王超和陈芷怡，2024），纠正实践中存在的“轻文化重经济”等错误理念。最后，基层政府和村级组织要通过专题学习、考察交流、调查研究等方式提高文化发展认识和资源挖掘能力，调动特色乡土文化，吸纳外来文化资源，推动文化功能向经济效能、治理效能的转化。二是在行动策略上，需要构建治理主体、市场主体、农民主体共同参与的文化协同治理格局，巩固乡村发展的社会支柱（顾昕，2023）。以基层政府、村干部等为代表的治理主体要扮演好“引领者”角色，发挥优化文化发展规划、明晰文化发展格局、整合文化发展资源、探索文化创新模式等职能；以企业主、民营组织等为代表的市场主体要扮演好“活跃者”角色，在资金、人才、技术等要素供给层面提供补充；以在地村民、新乡贤等为代表的农民主体要扮演好“参与者”角色，理性认识自身主体能力与价值、精准识别自身参与契机与空间，以贡献思路、投入行动、挖掘资源等方式谋求自我发展和参与乡村建设。

奠基于成熟理论、契合于现实情境的分析框架建构，旨在弥补田野调查和微观实证的可能局限。已有研究对乡土文化和农民主体性的关联分析，更加确证了看似意外收效的“文化功能聚合”机制激

发农民主体性的必然性，并有力地支撑起本文的结论观点。得益于此，“文化功能聚合”机制的挖掘，既为农民主体性问题的理论建构拓展了文化向度，也为其他乡村地区的新内生发展实践提供了经验启示。当然，这一机制或许也会面临追问：它是否具有足够的可复制性？其他乡村地区可以从汤沟村案例中借鉴什么？对此，需要澄清的是，汤沟村虽属于文化特色型村庄，但其生产激发作用的文化要素并不完全集中于特色文化，也包括文化一般型村庄同样具备的文化形态和文化要素，汤沟村的案例对于两类村庄均有启发意义。此外，这一机制能被推广的部分并非汤沟村的独特文化类型或特殊发展基础，而是该村付诸文化实践取得的成功经验，以及文化功能激发农民主体性的协同性逻辑和层递式机理。事实上，每个村庄都有建构在其乡土社会之上的独特文化，这些或抽象或具象或简单或复杂的文化在历史长河中影响和形塑着生于斯、长于斯的农民。各地若是能对乡土文化发展投以更多关注，并在协同治理中推进文化实践，其对农民主体性的激发必将产生溢出价值。当然，在农民主体性欠缺仍困扰不少村庄的现实背景下，挖掘和建构“文化功能聚合”理路之外的其他探索路径和创新机制，也已然成为农民主体性研究的重要学术增长点。田野经验的提炼、激发机制的总结、自主理论的构建，必将对相关理论的自主性建构和中国化重塑产生推动作用，而这也是未来研究的学术使命之所在。

参考文献

1.布尔迪厄，1997：《文化资本与社会炼金术——布尔迪厄访谈录》，包亚明译，上海：上海人民出版社，第192-193页。

2.陈荣卓、盘宇，2014：《理解当代中国农民主体性的三个维度》，《哲学研究》第3期，第122-126页。

3.陈晓莉、吴海燕，2019：《增权赋能：乡村振兴战略中的农民主体性重塑》，《西安财经学院学报》第6期，第26-33页。

4.范建华、秦会朵，2019：《关于乡村文化振兴的若干思考》，《思想战线》第4期，第86-96页。

5.费孝通，1995：《从马林诺斯基老师学习文化论的体会》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》第6期，第53-71页。

6.费孝通，2013：《乡土中国》，上海：上海人民出版社，第65-70页。

7.费孝通，2019：《乡土重建》，上海：华东师范大学出版社，第1-12页、第50-60页。

8.顾昕，2019：《走向互动式治理：国家治理体系创新中“国家－市场－社会关系”的变革》，《学术月刊》第1期，第77-86页。

9.顾昕，2023：《共同富裕的社会治理之道——一个初步分析框架》，《社会学研究》第1期，第45-67页。

10.郭湛，2001：《主体性哲学：人的存在及其意义》，昆明：云南人民出版社，第30-31页。

11.何星亮，2013：《文化功能及其变迁》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》第5期，第33-41页。

12.何艳玲、王铮，2022：《统合治理：党建引领社会治理及其对网络治理的再定义》，《管理世界》第5期，第115-131页。

13.贺雪峰，2019：《农民组织化与再造村社集体》，《开放时代》第3期，第186-196页。

14.黄祖辉、徐旭初、蒋文华，2009：《中国“三农”问题：分析框架、现实研判和解决思路》，《中国农村经济》第7期，第4-11页。

15.霍军亮，2022：《乡村振兴战略下重塑农民主体性的多重逻辑——以山东省L村的实践为例》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第3期，第1-10页。

16.李军、张晏齐，2024：《乡村优秀传统文化构筑乡村振兴文化基础的历史渊源与现实价值》，《中国农村观察》第 3 期，第 2-17 页。

17.李培林，2023：《乡村振兴与中国式现代化：内生动力和路径选择》，《社会学研究》第 6 期，第 1-17 页。

18.李卫朝、王维，2019：《依托农民主体性建设，切实推动乡村全面振兴》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第 3 期，第 72-80 页。

19.梁漱溟，2018：《乡村建设理论》，北京：中国社会科学出版社，第 101-221 页、第 326-335 页。

20.刘碧、王国敏，2019：《新时代乡村振兴中的农民主体性研究》，《探索》第 5 期，第 116-123 页。

21.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。

22.刘同舫，2024：《“第二个结合”与文化主体性的巩固》，《思想理论教育》第 1 期，第 4-10 页。

23.马林诺夫斯基，1987：《文化论》，费孝通等译，北京：中国民间文艺出版社，第 14 页。

24.毛安然，2019：《赋权与认同：乡村振兴背景下乡村价值激活农民主体性的路径》，《华东理工大学学报（社会科学版）》第 2 期，第 60-69 页。

25.孟宪平，2021：《马克思主义文化思想研究方式论析》，《马克思主义研究》第 4 期，第 69-79 页。

26.森，2012：《正义的理念》，刘民权、王磊译，北京：中国人民大学出版社，第 269 页。

27.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。

28.王春光，2018：《关于乡村振兴中农民主体性问题的思考》，《社会发展研究》第 1 期，第 31-40 页。

29.王进文，2021：《带回农民“主体性”：新时代乡村振兴发展的路径转向》，《现代经济探讨》第 7 期，第 123-132 页。

30.吴理财、解胜利，2019：《文化治理视角下的乡村文化振兴：价值耦合与体系建构》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第 1 期，第 16-23 页。

31.肖前，1994：《马克思主义哲学原理》，北京：中国人民大学出版社，第 685 页。

32.徐琴，2021：《乡村振兴背景下农民主体性建设的自组织路径研究》，《内蒙古社会科学》第 1 期，第 20-28 页。

33.徐顽强、王文彬，2018：《乡村振兴的主体自觉培育：一个尝试性分析框架》，《改革》第 8 期，第 73-79 页。

34.燕继荣，2013：《协同治理：社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考》，《中国行政管理》第 2 期，第 58-61 页。

35.杨希双、罗建文，2023：《基于乡村振兴内生发展动力的农民主体性问题研究》，《重庆大学学报（社会科学版）》第 3 期，第 261-274 页。

36.张慧鹏，2022：《唯物史观视野下的乡村振兴与农民主体性》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第 1 期，第 30-45 页。

37.张剑宇，2023：《乡村振兴中农民主体性表达的递进式逻辑及其优化路径》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第 3 期，第 62-71 页。

38.张森，2023：《寓文于治：文化治理视域下创新社会治理的文化路径》，《学习与探索》第 8 期，第 36-41 页。

Aggregation of Cultural Functions: The Cultural Logic of Stimulating Peasants' Subjectivity in Rural Revitalization

ZHANG Jianyu
(School of Marxism, Southeast University)

Summary: Stimulating peasants' subjectivity is a key issue in the practice and research of China's "Three Rural Issues". In the rural culture system, achieving this goal requires the collaborative practice of action subjects. As a unity of autonomy, consciousness, agency, and creativity, subjectivity is a product of human cultural practice. Based on this, this study starts from the cultural logic of subjectivity formation, constructing an analytical framework of "action synergy–function aggregation". Using the cultural development of Tanggou Village in northern Jiangsu Province as a case study, this research explores the underlying logic that precipitates action initiation and the operational mechanisms through which the catalytic effect materializes, thereby distilling the dynamics of cultural practice that stimulates peasants' subjectivity into a construct termed "aggregation of cultural functions".

Specifically, within the domain of cultural engagement aimed at fostering a refined and civilized rural ethos, the foundation for stimulating peasants' subjectivity lies in addressing basic needs, exploring cultural resources, validating development concepts, optimizing governance structures, and gathering practical values. At its core, the key to stimulating this subjectivity lies in generative cultural elements deeply embedded in cultural forms, such as cultural identity, cultural nurturing, cultural capital and cultural benefits. These cultural elements engender an array of functions, including subject cohesion, value guidance, habit-enhancement, and effectiveness transformation, all of which coalesce to facilitate the establishment of subject identity, fortification of subject consciousness, amplification of subject capacity, and articulation of subject agency among peasants. Through the identification of action methods, the evolution of practical logic, and the consolidation of positive effects, multiple cultural functions are aggregated, gradually stimulating the peasants' subjectivity, which is characterized by autonomy, consciousness, agency, and creativity.

The "aggregation of cultural functions" mechanism offers valuable policy insights. To fully stimulate and effectively express peasants' subjectivity, rural construction and development within the context of Chinese modernization need to focus on two key points. Firstly, in terms of action principles, it is imperative to reinforce the scientific concept of cultural practice that emphasizes peasants' presence, values culture, and pursues efficiency. Secondly, in terms of action strategies, it is paramount to architect a collaborative cultural governance paradigm wherein governance institutions, market actors, and farming constituencies synergistically coalesce, thereby fortifying the sociocultural scaffolding underpinning rural advancement.

In the long run, the "aggregation of cultural functions" mechanism is rooted in mature theory and aligns with practical realities. Its construction holds both theoretical and practical significance. It not only expands the cultural direction for the scientific analysis and theoretical construction of peasants' subjectivity in rural revitalization, but also offers practical insights for exploring endogenous power and new endogenous development practices in other rural areas in the process of modernization.

Keywords: Rural Revitalization; Peasants' Subjectivity; Aggregation of Cultural Functions; Rural Culture; New Endogenous Development

JEL Classification: Z10

（责任编辑：王　藻）

“工作换福利”与内生发展动力提升
——基于乡村公益性岗位政策的案例研究

李 飞 杨雯渊 吴国宝

摘要：本文研究了乡村公益性岗位政策实施的内生发展动力效应及其蕴含的“工作换福利”理念。首先，基于自我决定理论，构建了“劳动参与—心理需求满足—动机转换—行为结果”的分析框架。其次，通过分析乡村公益性岗位的典型案例，探讨了就业对象内生发展动力提升的过程和机制。最后，剖析了中国乡村公益性岗位政策相较于西方国家工作福利制度的差异和创新。研究发现：一方面，从政策实施来看，乡村公益性岗位较好地适配了农村弱劳动力和半劳动力的就业特征，参与社区服务工作满足了他们的自主性、能力感和归属感等基本心理需求，重塑了就业对象的劳动价值观念，激发了情感劳动，体现了政策的“扶志”效应。同时，由于工作内容简单以及就业对象的劳动能力有限，乡村公益性岗位政策的“扶智”效应主要体现在改善就业对象生活方面的认知和能力，并未促进他们形成可迁移的生产性就业技能。另一方面，从制度比较来看，乡村公益性岗位政策与西方国家的工作福利制度有一定相似之处，但在政策落实上存在差异，尤其在瞄准机制、责任机制、监督机制、激励机制等方面体现了将“工作换福利”理念与中国现实相结合的实践创新。因此，本文认为，将“工作换福利”理念嵌入农村低收入人口常态化帮扶中，可以有效破解福利依赖问题，提高帮扶效能。

关键词：“工作换福利” 乡村公益性岗位政策 内生发展动力 福利依赖 就业帮扶

中图分类号：F323.8；C913.7 **文献标识码：**A

一、引言

增强脱贫地区和脱贫群众内生动力和发展能力，是实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的必然要求。党的二十大报告明确指出，要巩固拓展脱贫攻坚成果，增强脱贫地区和脱贫群众内生

［资助项目］ 国家自然科学基金青年项目“欠发达地区妇女就业的减贫效应：基于扶贫车间的准实验研究”（编号：72103063）；湖南省社会科学成果评审委员会重大项目“湖南完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制研究”（编号：XSP24NYTO2A）；国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”（编号：22&ZD059）。

［作者信息］ 李飞，湖南农业大学经济学院，电子邮箱：Tommy.Li@hunau.edu.cn；杨雯渊（通讯作者），浙江大学经济学院，电子邮箱：aithusa821@gmail.com；吴国宝，中国社会科学院农村发展研究所，电子邮箱：wuguobao@cass.org.cn。作者感谢沅陵县委、县政府对本研究提供的大力支持，感谢参与调研访谈的湖南农业大学经济学院的师生。

发展动力。2023 年中央“一号文件”就如何增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力进行了全面部署。可见，在当前和今后一个时期，如何提升农村低收入人口的内生发展动力是一个重大现实问题，解答这一问题对巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴和建设“以人民为中心”的中国式现代化具有重要意义（林闽钢，2022；李培林，2023；黄承伟，2023）。

脱贫人口内生发展动力是指在核心价值信念的引领下，自发参与旨在实现可持续脱贫和发展目标的一切活动的心理倾向和行为能力（汪三贵等，2022）。在脱贫攻坚期间，习近平总书记强调坚持群众主体，激发内生动力[①]；实行扶贫和扶志扶智相结合，既富口袋也富脑袋，引导贫困群众依靠勤劳双手和顽强意志摆脱贫困、改变命运[②]。从学理上来看，将扶贫与“扶志”“扶智”相结合，是脱贫攻坚期间有效破解福利依赖、提升贫困群众内生发展动力的根本遵循，是中国特色反贫困理论的重要组成（杨灿明，2021；檀学文，2024）。

现有研究中，一部分文献主要以“扶志”为主题，从多个角度探讨了提升农村低收入人口内生发展动力的具体路径。主要包括：第一，完善基础设施和公共服务。公共基础设施投入不足，导致脱贫地区和脱贫群体的发展能力受到制约，这是造成内生发展动力不足的重要原因。汪三贵等（2019，2022）认为，在脱贫攻坚期要重点改善农村公路、农田水利设施、农网等基础设施，破除外部限制；在巩固衔接期，要建立健全帮扶体系和补强公共服务短板，进一步激发和培育内生动力。第二，加强乡风文明建设。脱贫攻坚解决了绝对贫困问题，有效缓解了物质匮乏的状况，但是脱贫人口的稀缺感、志向失灵等心理贫困问题难以迅速得到解决（张军，2019）。尤其是因为家庭关系不好造成的生活困境，单靠物质方面的政策难以解决，需通过加强文明乡风和家庭伦理建设，逐步激发其内生发展动力（周飞舟，2021）。通过感恩感化教育和移风易俗倡议等活动，可以改变脱贫人口的思想观念和精神状态（左停等，2019）。另外，设立道德“红黑榜”（池建华，2019）和积分制，可以激励农村低收入人口积极参与公益活动并获得相应的回报（汪三贵和周诗凯，2023）。第三，提升基层治理能力。派驻工作队是加强基层组织建设的重要制度安排，它填补了地方政府与村级组织、弱势农户之间的“结构洞”（李壮和李亚雄，2020），通过关系性嵌入，能够深度挖掘农村地区的优势资源，丰富村民的精神文化生活，激发脱贫群众的内生发展动力（王维和向德平，2020）。总体来看，上述研究侧重于改变脱贫群众落后的思想观念，增强其发展信心，实现“扶志”的目标。然而，“扶志”只是解决脱贫群众不想干、不敢干的问题，“扶志”之后还要在能力上补齐脱贫群众的短板，让他们变得能干会干，也就是要“扶智”（刘合光，2017）。因此，“志智双扶”才能从根本上拔除脱贫群众思想上和能力上的“穷根”。

另一部分文献从产业和就业帮扶的角度探讨了“志智双扶”的有效性。首先，促进产业发展是增强脱贫人口内生发展动力的重要支撑。在脱贫攻坚期间，“发展生产脱贫一批”是“五个一批”政策体系的重点内容，也是形成脱贫内生动力的主要举措（庄天慧等，2018；罗良清等，2022）。产业扶

[①]中共中央党史和文献研究院，2018：《习近平扶贫论述摘编》，北京：中央文献出版社，第 129 页。

[②]《习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm。

贫作为一种“造血式扶贫”，既是脱贫人口融入社会、实现自我价值的主要手段，也是激发个人创新创业活力、实现自身持续向上发展的重要途径。产业扶贫能够提升帮扶对象的收入、能力和市场竞争意识，激发他们的内生动力。通过新型农业经营主体的带动，农户的主体性得到增强，有助于脱贫群体突破资源瓶颈（刘红岩，2021）。同时，以产业发展为导向的农业科技服务也具有显著的“扶智”和“扶志”效应：一方面为脱贫家庭扩大农业生产规模和非农就业提供智力支撑，提升其发展能力；另一方面增强这些家庭摆脱贫困的信心（郎亮明等，2021）。其次，积极扩大就业是增强脱贫人口内生发展动力的现实途径（平卫英等，2020）。中国在就业扶贫实践中形成了公益托底安置、政府定向输送、产业车间吸纳、农业基地就业、返乡自主创业和劳务品牌输出六种典型模式（蔡小慎等，2021）。部分研究讨论了这些就业模式对农村低收入人口内生发展动力的影响。例如，李飞等（2024）认为，帮扶车间是一种靶向性治理工具，属于基于性别瞄准的就业帮扶，可以提升农村妇女个人和家庭的内生发展动力。汪三贵和周园翔（2022）认为，务工交通补贴既能降低外出就业的成本，又能改变务工和闲暇之间的替代关系，在一定程度上有助于刺激内生动力不足的低收入人口外出务工。

值得注意的是，乡村公益性岗位政策因其在提升农村低收入人口内生发展动力方面具有制度优势，而逐渐被学者关注。胡振通和王亚华（2019）认为，乡村公益性岗位既激发了部分困难群体依靠自身劳动脱贫的内生动力，又满足了老弱病残幼等特殊群体的需求，实现了“脱贫”和“解困”的政策目标。左停等（2018）认为，乡村公益性岗位作为一种“工作换福利”的社会保障政策，其价值不仅在于帮助困难群众就业增收，更在于通过引入社区公共服务实践，实现物质和精神的双向激励。这有助于消除依赖思维、培养劳动自救意识和廉耻道德意识，体现积极社会政策的价值（王燊成，2022）。乡村公益性岗位就业对象通过劳动参与，将个人生活融入社群和乡村发展的整体图景中，这使他们感觉到自身对社会的作用与贡献，逐步增强依靠自身努力实现脱贫致富的信心（吴国宝，2018），实现“扶志”和“扶贫”的有机结合，有效抑制“等靠要”思想的滋生（唐丽霞和张一珂，2019）。此外，张鹏龙等（2024）以劳动参与率、劳动时间和劳动生产率作为内生发展动力的代理变量，使用实证方法检验了乡村公益性岗位政策的内生发展动力效应。

党的二十届三中全会提出，“完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制，建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度”[①]。在政策解读中进一步指出，“必须把激发农村低收入人口内生发展动力作为常态化帮扶的重要取向”“实行分层分类帮扶，精准施策，提高帮扶效能”[②]。乡村公益性岗位作为一项针对农村弱劳动力和半劳动力的政策性就业帮扶措施，它既是一种就业兜底保障，也是一种开发式帮扶。然而，在现阶段政府部门主要将其作为解决脱贫户和防返贫监测户就业增收、确保不发生规模性返贫的就业兜底保障措施，尚未充分认识到乡村公益性岗位政策实施在激发农村低收入人口内生发展动力方面的治理价值。在学术讨论中，已有部分研究者认识到乡村公益性岗位政策

[①]《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm。

[②]资料来源：《学习〈决定〉每日问答丨为什么要完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制，建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度》，https://www.gov.cn/zhengce/202409/content_6974566.htm。

在打破福利依赖、提升农村低收入人口内生发展动力方面的制度优势。但是，还存在一些有待进一步研究的问题：一是乡村公益性岗位政策如何提升农村弱劳动力和半劳动力的内生发展动力，其过程和作用机制如何，是否具有明显的“志智双扶”政策效果。二是乡村公益性岗位作为基于“工作换福利”理念的实践创新，与西方国家工作福利制度的异同主要体现在哪些方面，其制度优势和治理特色是什么。三是在农村低收入人口常态化帮扶政策背景下，如何嵌入“工作换福利”理念以进一步提高帮扶效能。为此，本文将通过典型案例分析和政策比较分析来尝试回应上述问题。

本文的研究意义在于：第一，以“扶志”和“扶智”为落脚点，探讨乡村公益性岗位政策实施对农村弱劳动力和半劳动力内生发展动力的影响。这有助于认识其在社会保障作用之外的治理价值，对完善农村低收入人口常态化帮扶具有参考意义。第二，打开乡村公益性岗位提升农村弱劳动力和半劳动力内生发展动力的“黑箱”。结合现实情境，以自我决定理论作为理论基础，构建“劳动参与－心理需求满足－动机转换－行为结果”的分析框架，利用湖南省沅陵县乡村公益性岗位的典型案例，具体阐释就业对象内生发展动力提升的机制和过程，增进对政策实施细节的认识。第三，促进中西方政策互学互鉴。本文将西方国家的工作福利制度与中国乡村公益性岗位政策置于反福利依赖治理的框架中进行比较，从瞄准机制、责任机制、监督机制和激励机制等角度，总结中国乡村公益性岗位这类政策性就业帮扶措施在提升农村低收入人口内生发展动力方面的治理经验，为完善和优化工作福利制度提供有益的探索。

二、理论基础与分析框架

（一）理论基础

内生发展动力是一个涉及心理学、行为发展经济学等多个领域的综合性概念，目前的案例研究主要侧重于从心理学角度寻找理论支撑。例如，傅安国等（2020）以家庭为研究对象，从价值观、自我观和脱贫行为倾向的角度，构建了解释家庭的整体内生动力资源枯竭的“三因素洋葱模型”，提供了一条可供借鉴的提升内生发展动力的路径，即通过家庭内部建设促进家长亲职能力的提高，进而激发子代脱贫的内生动力。李飞等（2024）基于心理资本理论和家庭发展理论，将“扶志”和“扶智”政策语境下的家庭内生发展动力界定为家庭发展信念和家庭发展能力，以农村妇女在帮扶车间工作为研究情景，研究了农村妇女本地就业对其个人内生发展动力的影响，以及对家庭内生发展动力的带动过程和作用。在借鉴已有研究的基础上，本文结合乡村公益性岗位就业对象的群体特征和现实状况，选取动机心理学中的自我决定理论作为案例分析的理论依据，并在此基础上构建了分析框架。

自我决定理论主要探讨自主性（autonomy）、能力感（competence）和归属感（relatedness）等心理需求如何影响个体的动机和行为（傅安国等，2022）。该理论认为，当这三种基本心理需求同时得到满足时，内在动机会得到强化，从而为讨论外部动机内部化提供了理论依据（德西和弗拉斯特，2020）。具体来看，自主性需求是指个体在从事活动时可以根据自己的意愿进行自主选择，对自我的行为和决策拥有选择的权利。能力感是指个体需要在活动中感受到自己具备完成任务的能力，并认为自己能够胜任和掌控工作。归属感是指个体希望在所处的环境中感受到他人的关怀和爱，体会到自己是群体或

组织的一员。三类基本心理需求是动机内化的前置条件，当组织环境满足员工的自主性、能力感和归属感时，员工就会体验到工作活动的意愿感、意志感和选择感，从而增强或维持自主性动机，最终产生更高质量和更有效的行为结果（张春虎，2019）。简而言之，自我决定理论将人的行为分为自我决定行为和非自我决定行为，当一个人主动选择参与某项活动，而非被动地完成某些外部任务时，这种活动更能激发个体的内在动机。该理论主要应用于组织管理中的工作动机研究，在教育心理学、体育运动心理学和健康心理学等领域也得到了广泛应用。

自我决定理论的理论内涵与乡村公益性岗位政策的现实情境在逻辑上是相契合的。第一，研究对象相契合。自我决定理论强调个体层面的自主性、内在动机和环境支持对个体行为的影响。而在乡村公益性岗位政策实践中，重点帮扶的是脱贫户和防返贫监测户家庭中的弱劳动力和半劳动力，个体适配性的考虑比“家庭身份”要多。第二，研究场景相契合。自我决定理论主要强调如何让个体在工作环境中满足基本的心理需求，从而实现动机和行为的转变。乡村公益性岗位政策也强调通过劳动或工作对农村弱劳动力和半劳动力进行有针对性的就业干预。第三，理论与现实相契合。自我决定理论强调在工作中满足自主性、能力感和归属感等心理需求，这一点与乡村公益性岗位政策高度契合。乡村公益性岗位对工作时间的要求较为宽松，能较好地满足就业对象的自主性需求。尽管工作内容较为简单，但需要得到群众和社区的认可，具有一定挑战性，因此能较好地满足就业对象的能力感需求。此外，参与工作有助于塑造就业对象的社会角色，增强他人的身份认同，从而满足就业对象的归属感需求。第四，作用过程相契合。自我决定理论通常假设人是积极的有机体，有追求心理成长和发展的倾向，但这种倾向并不会在自我顿悟中形成，需要相应的社会支持或者外部干预才能发挥作用。乡村公益性岗位政策为这些被排斥于市场化就业之外的农村弱劳动力和半劳动力提供了机会，让他们在工作中满足相应心理需求，获得精神力量，激发自身发展的内在动力。

（二）分析框架

在上述理论分析的基础上，本文构建了“劳动参与－心理需求满足－动机转换－行为结果”的分析框架（见图 1）。

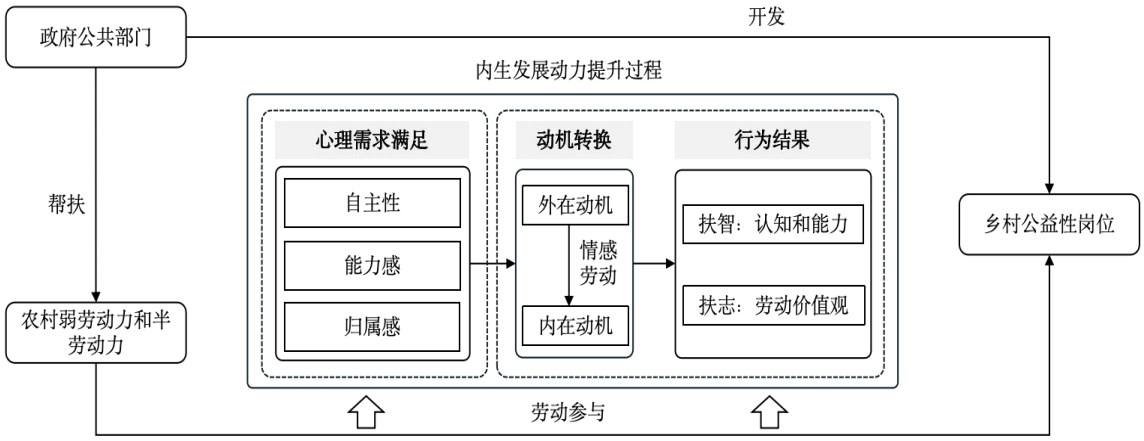

图 1　基于自我决定理论的分析框架

具体而言：首先是劳动参与。这是就业帮扶政策的基本要求，也是“工作换福利”的核心理念，即必须通过工作或劳动付出来获得福利。乡村公益性岗位政策针对的是农村弱劳动力和半劳动力群体，他们无法有效参与市场化就业，政府通过在农村地区设置以社区公益服务为内容的就业岗位，来让这一群体参与劳动。与市场化就业不同，这种政策性就业帮扶岗位专为农村低收入人口设置，在工作内容、时间安排、工作强度和劳务补助等方面存在很大差异，体现了一种柔性工作模式。

其次是心理需求满足。激发内生发展动力，需要将外部激励转化为内在动机。根据自我决定理论，工作中满足就业对象的自主性、能力感和归属感这三种心理需求是外部激励转化为内在动机的基础。在现实中，乡村公益性岗位对技能和工作时间的要求较为宽松，较好地适配了农村弱劳动力和半劳动力的家庭特征和能力素质，使得这些几乎被市场化就业排除在外的群体可以参与社区公益劳动。这一过程满足了他们的自主性、能力感和归属感等心理需求，促使他们对工作产生了不同于物质激励的内在动机。

再次是动机转换。这是内生发展动力提升在认知倾向上的具体体现。乡村公益性岗位嵌入乡土社会，社会期望与角色义务对就业对象的行为倾向影响较大。由于他们的内在动机更偏向社会取向，所以动机转换并非只源于自我驱动，更取决于社区群众和干部等周围人的意见和看法。在满足基本心理需求的过程中，他们的劳动体验得到跃升，并愿意将“自我”嵌于社会角色之中，在工作互动中融入对服务社区和群众的情感因素，逐渐将普通劳动转化为情感劳动（affective labor）[①]，进而助推外在动机向内在动机转换。

最后是行为结果。这是内生发展动力提升在实际行为中的具体体现，即“扶志”和“扶智”的效果。乡村公益性岗位促进了就业对象身份角色的转变，使他们将个人生活融入服务社区的工作中，在劳动参与中感受到自身的作用和价值，坚定了依靠勤劳致富的信心。因此，乡村公益性岗位政策实施具有“扶志”的作用。同时，就业对象在“干中学”的过程中能够产生新认知、习得新技能。因此，乡村公益性岗位政策实施也具有“扶智”的效果。

三、研究设计

乡村公益性岗位政策实施如何提升农村低收入人口内生发展动力属于机制类和过程类研究，案例分析方法更具有优势。同时，案例分析有助于考察乡村公益性岗位政策在落实过程中的细节以及可能存在的问题，以弥合实践部门与理论研究者之间的认知差距。因此，本文将在自我决定理论的指导下，以湖南省沅陵县的典型案例为研究对象，通过对细节线索的分析来解释乡村公益性岗位政策实施对就业对象内生发展动力的影响及其作用机制。

（一）样本选取

本文选取湖南省怀化市沅陵县作为研究区域。沅陵县常住人口 49.71 万人，户籍人口 67 万人，辖

[①]情感劳动是指乡村公益性岗位就业人员在社会互动中为他人创造某种特定的“情感状态”的劳动过程，是一种非物质化的劳动形式。

21 个乡镇、404 个村（社区）。沅陵县曾是国家扶贫开发重点县和武陵山国家集中连片特困区重点县，目前为湖南省乡村振兴重点帮扶县。截至 2024 年 5 月，该县脱贫人口和防止返贫监测人口分别为 110396 人和 9976 人。沅陵县是中南五省份（河南省、湖北省、湖南省、广东省、广西壮族自治区）中县域面积最大的县，县域面积达到 5832 平方千米。全县以公路运输为主，内河航运为辅，除高速公路和国道外，全县其他公路总里程达到 6163 千米，境内有沅水、酉水两大水系、911 条溪河，林地面积 733.4 万亩。截至 2024 年初，沅陵县共开发乡村公益性岗位 4767 个，乡村公益性岗位数量省内排第 2 位，仅次于平江县（6458 个）。其中包括：生态护林员 940 人、乡村保洁员 2729 人、乡村道路维护员 450 人、农村户厕管护员 384 人、交通秩序协管员 69 人、河道水库汛管员 125 人、托老托幼助残员 24 人、村级公共设施维护员 26 人、劳动保障协管员 12 人、地质灾害监测员 8 人[①]。2024 年，该县乡村公益性岗位补贴标准为每年 5600～10000 元，按季度发放。

本文的样本选取程序如下：首先，综合考虑各乡镇的社会经济发展状况、巩固拓展脱贫攻坚成果情况以及乡村公益性岗位数量等因素，按照等距抽样的原则，以县城为中心，从东到西和从南到北两个方向，抽取了官庄镇、北溶乡、二酉苗族乡等 6 个乡镇。然后，由各个乡镇政府分管农村人居环境和社会保障的负责人与乡镇社保站、林业站等工作人员商讨，确定辖区内符合课题组典型性要求的不同类别的公益性岗位就业对象 5～8 人[②]。最后，课题组实际共访谈了 21 名男性和 12 名女性乡村公益性岗位人员，其中乡村保洁员 20 人、生态护林员 8 人、农村户厕管护员 2 人、乡村道路维护员 3 人。选取的乡村公益性岗位人员具有以下特征：在个人特征方面，访谈样本的平均年龄为 50.84 岁，平均受教育年限为 7.64 年，28 人缺乏劳动技能；在家庭特征方面，31 人对应的家庭为脱贫户或防返贫监测户，8 人对应的家庭为单人户，15 人对应的家庭中有残疾人员。总体来看，本文选取的研究样本具有年龄偏大、受教育年限低、劳动技能不强以及家庭总体状况差等特点。

（二）资料收集

半结构式访谈是本文获取资料的主要方式。课题组成员还通过现场观察和二手资料收集等辅助手段交叉验证素材，以提升案例分析的效度。为保证半结构式访谈内容与研究目标一致，正式访谈前课题组成员在湖南省隆回县、保靖县和沅陵县等地进行了多次预访谈。在此基础上，根据研究主题拟定了有针对性的访谈提纲。访谈结束后及时整理访谈录音资料，并进行统一编码[③]。

课题组成员于 2024 年 5 月前往沅陵县，围绕“乡村公益性岗位就业帮扶”开展专题调研。首先，召开座谈会，向县政府分管副县长、县直属部门分管干部了解全县乡村公益性岗位的整体情况，并进行乡镇抽样；其次，根据乡镇抽样结果，与乡镇政府分管负责人和站所负责人座谈，了解乡镇乡村公益性岗位的整体情况以及典型样本；最后，与乡村公益性岗位就业对象和村干部进行座谈访谈（见表 1）。

[①]资料来源：沅陵县人力资源与社会保障局的内部资料。

[②]典型性要求主要是指乡村公益性岗位就业对象在参与工作前后是否在个人内生发展动力上有比较大的改善。

[③]访谈编号标准：公益性岗位人员编号由访谈序号和访谈对象的姓名拼音首字母组成。例如，第 20 个访谈对象为李四，则编号为“20LS”。村干部编号由村名拼音首字母和职务构成。例如，落鹤坪村的村支书编号为“LHP 村支书”。

课题组共访谈各类对象 74 人次，累计访谈时长 1981 分钟，整理访谈逐字稿约 43.66 万字。

表 1　　访谈信息表

访谈对象	主要访谈内容	访谈人次	累计时长（分钟）
县政府分管副县长，县人力资源和社会保障局、乡村振兴局、林业局等单位分管副局长	了解全县各类乡村公益性岗位开发数量、资金来源以及考核办法；了解全县乡村公益性岗位就业对象的识别程序，基本特征和帮扶成效；了解乡村公益性岗位就业帮扶存在的问题，以及过渡期后长效机制和常态化帮扶的工作建议	10	295
乡镇干部（包括乡镇分管领导、乡镇社保站或林业站站长）	了解乡镇乡村公益性岗位开发数量、申请程序以及考核方式；了解该乡镇乡村公益性岗位就业对象的基本特征；了解低保政策与乡村公益性岗位就业帮扶在促进内生发展动力方面的效果差异；收集该乡镇乡村公益性岗位就业的典型个案情况	12	125
村干部（包括村支“两委”干部和驻村干部）	了解该村在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的责任落实、工作落实、政策落实情况；了解低保政策与乡村公益性岗位政策的实施差异；了解该村乡村公益性岗位的开发、帮扶、考核、退出等情况；收集典型个案的信息，佐证访谈对象提供的相关信息	19	284
乡村公益性岗位就业对象	了解家庭基本情况；了解申请乡村公益性岗位的程序，工作内容、工作过程、考核方式等；了解安置就业前后个人和家庭的变化，以及未来的打算；了解已退出就业对象的生计状况，以及对公益性岗位就业的评价	33	1277

四、案例分析

案例分析重点关注以下内容：一是农村弱劳动力和半劳动力如何应聘乡村公益性岗位，以及岗位适配性；二是就业对象在劳动或工作中是否以及如何满足其自主性、能力感和归属感三种基本心理需求；三是就业对象如何实现动机转换，以及“扶志”和“扶智”的具体表现形式。

（一）劳动参与：选聘程序和劳动内容

1.选聘程序。由县人社部门确定各乡镇新增乡村公益性岗位的类型和数量，然后由乡镇根据辖区内各村的岗位情况进行分配。具体的选聘程序如下：

①由村（社区）发布乡村公益性岗位招聘公告，申请者需携带《乡村公益性岗位申请表》、身份证及户口本复印件，向辖区村（社区）提出申请。村民委员会和驻村工作队负责初审，审核内容包括申请人身份、劳动能力、身体状况等情况。审核通过后，经村民大会评议，评议通过后对外公示。公示 7 天无异议后，由村（社区）填写申请人岗位职责、岗位地点等相关内容，并报送所属乡镇。

②乡镇根据村（社区）报送的申请资料对申请人员进行身份审核，签署审批意见，并将材料报送县人力资源和社会保障局。随后，县人力资源和社会保障局会同县农业农村局（乡村振兴局）、县财政局等部门对申报材料进行审核，并在县人民政府官网进行公示公告。

③公示无异议后，村（社区）将与拟聘用人员签订就业协议，确定正式上岗时间，并将聘用人员信息报送乡镇。然后，由乡镇统一报送至县人力资源和社会保障局进行备案，并将信息录入湖南省劳务协作平台。

在乡村公益性岗位人员选聘过程中，村民委员会和驻村工作队会严格按照“以岗定人、人岗匹配”的要求，在符合身份要求的基础上，结合村（社区）小组长和群众的意见，着重考虑就业对象的工作能力。同样，在乡镇审核环节，乡镇社保站也会对村（社区）报送的人员进行了解和面试，杜绝村干部利用职权进行“优亲厚友”。

2.*劳动内容*。乡村保洁员、生态护林员和农村道路养护员是主要的乡村公益性岗位。乡村保洁员主要负责乡村道路周边和村庄内部的生活垃圾收集、转运，每周需要在责任片区进行清扫。生态护林员主要负责对管护区内的森林、湿地、沙化土地等开展日常巡护，不允许农户野外生火，禁止乱砍滥伐和捕杀野生动物，并及时发现林木病虫害。生态护林员每个月需要完成20天以上的巡护打卡记录。农村道路养护员主要负责乡村道路的日常养护，包括清除杂草、清理落石、协助处理突发事件等。各地还因地制宜开发了其他乡村公益性岗位，如乡村扶贫资产管护员、河道水库巡管员、农村户厕维护员等。由此可见，乡村公益性岗位的劳动内容较好地匹配了农村弱劳动力和半劳动力群体的就业特征。

（二）心理需求：如何满足就业对象的三种心理需求

1.*自主性*。乡村公益性岗位是一种柔性工作模式，工作自主性放宽了对就业对象工作之外生产生活的限制，减少了临时性安排与工作之间的冲突。这种相对宽松的工作环境提高了农村弱劳动力和半劳动力的工作适应性。自主性满足具体体现在以下三个方面：一是工作时间。农村弱劳动力和半劳动力的身体状况、技能水平、家庭情况都不允许他们进行固定时间的正规化工作。公益性岗位门槛较低，允许他们自主地安排工作时间。同时，工作时间的自主性还体现在就业对象能够根据工作时间主动调整其他生计的时间。二是工作建议。这一点在农村户厕管理员和生态护林员岗位上体现得比较明显。户厕管理员需要根据户厕损坏情况向村委会提供维修方案和报告所需的维修材料，然后由村委会根据建议购买材料。生态护林员则会将林木病虫害情况及时汇报给乡镇林业站，并向乡镇林业站或村委会建议增加防火标识等设施。三是工作方式。乡村公益性岗位通常根据不同区域或交通线路划分工作责任区。除规定不能“顶岗替岗”外，对就业对象如何工作没有具体要求。因此，公益性岗位人员在工作方式上具有较大的自主性。

2.*能力感*。能力感是指人们在工作中体验到自身能力而获得的一种积极的情感体验。这种体验既源自对基本工作的胜任感，又源自完成挑战性工作的成就感。一方面，农村弱劳动力和半劳动力由于自身能力的限制，往往被排斥在就业市场之外，这可能导致其对工作产生消极态度，并忽视自我价值。另一方面，工作中需要有一些挑战，让工作本身成为一种激励的工具。对于农村弱劳动力和半劳动力而言，能力感是稀缺品，一旦在工作中获得能力感，通常会产生积极的心理效应，表现为更积极的自我认知和生活态度。同时，工作中的挑战性有助于提升他们的心理素质和应对挫折的能力。例如，乡村保洁员的主要工作是在责任片区捡拾垃圾、维持区域清洁卫生，这些工作都没有难度。然而，对于一些卫生习惯不好、喜欢乱扔垃圾的人，他们需要进行劝导，这会给他们的工作带来了一些挑战。一

位保洁员告诉课题组成员：

“前些年，有时候刚把卫生打扫完，就有人不自觉地丢垃圾，我又不能跟在后面捡。我告诉他不要乱丢垃圾，他就会说，你就是做这个保洁工作的，给了你钱，你就应该干好这个。我就劝他们，为什么不能直接丢到垃圾桶里，别人看着也心情舒畅一些，我们一年到头也就5000多元钱，每天都要打扫很辛苦。碰到一次就讲一次，现在比原来好多了。”（访谈编号：03GXY）

有时，乡村保洁员还需要应对一些突发事件。例如，雨雪天气导致乡村道路通行受阻，他们需要协助清理。一位道路保洁员说道：

“这个工作也不轻松！我们这里是山区，下大雨要去看哪些路段车子不能通过，一些落石要及时清理。像去年年底的雨雪冰冻天气，好多树折断了挡在公路上，我们要及时把它砍了清理。”（访谈编号：20LS）

对于生态护林员而言，除了日常巡山外，他们还需防止村民乱砍滥伐、预防森林火灾等，这些工作责任大，充满挑战性。一位生态护林员说道：

“绝对是不容易的，必须提前去预防它，不可能等火烧起来，再叫人扑火，那是不可能的……平时，我们要去张贴防火标语，还上门挨家挨户去宣传。我买了一个小喇叭，自己录了一段关于禁止在山里生火的宣传语音，巡山的时候就把小喇叭挎在身上，走到哪里放到哪里，那个声音很大，很远的地方都听得到。”（访谈编号：16YKZ）

北溶乡生态护林中队长李某说道：

“每年森林防火期，生态护林员一天可能要去巡山好几次，春节或者清明节上坟人多的时候，全天都要在山里。”（访谈编号：04LZ）

在访谈中，课题组询问了“您觉得在工作中最难做（最棘手）的是什么？”许多保洁员和生态护林员表示，最困难的是劝阻别人不乱扔垃圾、不乱生火。笔者认为，这项工作之所以困难，主要是因为乡村公益性岗位人员不是简单的劳动者，他们往往需要以社区公共事务宣传员和管理者的角色与周围的村民打交道。然而，这种服务性质的工作并未赋予他们相应的权力。他们需要在复杂的乡土社会中兼顾情与理，面对两者对立时需要做出平衡和取舍，这对他们而言是有一定挑战的。

3.*归属感*。归属感是指个体希望在所处的环境中感受到他人的认同，进而觉得自己是组织的一员。乡村公益性岗位拓展了农村弱劳动力和半劳动力的社会生活空间，帮助他们从家庭生活场域走向“工作和社区”空间。这不仅使他们与其他公益性岗位人员和周围群众产生了更多的社会联系，而且有助于提升他们的主人翁意识，培养团队归属感和社区归属感。

一是在团队归属感方面。乡村公益性岗位人员通过建立微信工作群，构建了一个便于交流和互动的平台。他们会在群里讨论工作内容、发布工作进程等，这种工作互动塑造了团队氛围。同时，一些岗位如生态护林员配有工作服。这种标识能让他们产生区别于普通群众的身份感，有助于形成内部团队意识。此外，定期的专项会议和集体行动也进一步强化了他们的团队归属感。在访谈中，得到如下反馈：

“有时候会拍个照发出来，我说今年这蝗虫是不是有点多啊？你们那里有没有？群里其他生态护

林员就会回应说，没有发现，或者发现很少，会在微信群里交流一下。”（访谈编号：16YKZ）

“衣服上有‘某某林业’的标识，别人一看见你，噢！就知道是生态护林员来了。穿上这个衣服我就感觉自己是林业部门的人，我感觉就融入那里面去了。”（访谈编号：19SGK）

“有些片区存在一些卫生死角，我们村每个月会组织所有保洁员搞一次集中大行动，搞完后到村委会一起吃个饭。”（访谈编号：DSP 村支书）

二是在社区归属感方面。在服务社区的过程中，乡村公益性岗位人员具有了社会角色，他们获得了公平参与社区治理的机会。同时，乡村公益性岗位赋予他们发言权和决策权，充分调动了其参与社区生活和治理的积极性（左停等，2018），从而增强了他们的社区归属感。一个保洁员说道：

“当了保洁员后那肯定不一样了，提高了一个档次。我现在在村里有种主人的感觉，不管是不是我的责任区，看到乱扔垃圾的我都会去制止，去说一下他。”（访谈编号：14TXH）

可见，团队归属感和社区归属感赋予了就业对象新的身份和角色，这是形成个体动机转换的前提。

总之，乡村公益性岗位不仅满足了农村弱劳动力和半劳动力的自主性、能力感和归属感，还充分发掘了他们自身内在的力量，让他们体会到了“劳动创造幸福”，产生了深层次的幸福感。同时，乡村公益性岗位对三种心理需求的满足程度存在差异。根据笔者的观察，绝大多数岗位能够满足工作自主性的需求，但不是所有岗位都能满足能力感和归属感的需求。这种差异并非由岗位劳务补助差异造成的，而可能与以下两个因素有关：一是与个体的能力或人力资本水平；二是岗位规则的约束或制度化的机制。

相比其他公益性岗位，生态护林员的自主性、能力感和归属感是最强的。究其原因：一是从工作能力要求来看，生态护林员岗位对身体素质、学习能力、技能技巧等方面都有一定的要求，使他们在劳动中体验到更多的价值感。二是从工作内容来看，作为森林和草原的“防火墙”，生态护林员的职责感更强。三是从监督管理机制来看，自全面推行林长制以来，按照“分级负责”原则，省市县乡村五级林长制体系得以建立，实行“林长+专管员+护林员”的网格化、精细化管理，制度化程度的提高有助于激发他们的能力感和归属感。

（三）动机转换：成就动机和情感劳动的生成

根据社会心理学的定义，外在动机是工作人员出于对保全工作的需要和对物质报酬的追求而产生的工作动力；而内在动机是工作人员出于对工作本身的兴趣和对实现自我价值目标的追求而产生的工作动力。两种不同来源的动机所对应的激励途径和手段各不相同，效果也各异。乡村公益性岗位就业对象的工作动机，通常由外在的物质报酬逐渐转向内在的自我实现。从“外驱”到“内驱”是一个渐进转变的过程。在工作初期，许多就业对象可能是“为了福利而工作”，因为公益性岗位的物质报酬对农村低收入家庭而言是一笔相对稳定的收入，这促使他们能够按照岗位要求完成相应的工作任务。随着就业对象的三种心理需求逐步得到满足，他们在劳动中汲取了精神力量。这个外部动机内部化的过程逐渐塑造了他们的主体性，产生了“利己利他”的行动自觉，促使其愿意持续投入时间和精力来完成工作任务。最终，就业对象产生了劳动体验的跃升，并将普通工作转化为情感劳动。一个护林员说道：

“最初来工作是为了能赚点钱，让我老公的负担小一点。但有一件事改变了我。几年前，旁边村

的一户家里不小心失火了，我和其他护林员赶去把火扑灭了，户主跪在地上磕头说真的感谢我们，那个时候我感觉做这个工作所有付出都是值得的。”（访谈编号：31DZY）

来自政府部门和乡土社会的认可是促使乡村公益性岗位人员产生工作动机转换的关键。据了解，一部分村在年底会评选 2～3 名优秀保洁员，并颁发奖励证书和 200 元奖金。虽然奖励金额不大，但这是对他们工作的认可和尊重，是一种莫大的精神鼓励。对于生态护林员，一般是以乡镇为单位评优，评选范围越大，越能产生激励效果。可见，来自周围群众和村干部的社会声誉唤醒了乡村公益性岗位就业对象的自我认可，助推他们工作动机的转换。访谈中两位获得奖励的人员说道：

“我还是喜欢那个红本本（荣誉证书），那是对我工作的肯定。我们不是看那个 200 元钱奖金来的。”（访谈编号：02ZYY）

“在乡政府的大厅里面，全乡 86 个生态护林员都在，领导上台为我颁奖，那还是觉得可以的。我自豪，这是一种荣誉啊！”（访谈编号：04LZ）

在笔者看来，“干一行，爱一行”这句话非常恰当地形容了乡村公益性岗位就业对象将普通工作内化为情感劳动的过程。虽然从事的工作缺乏技术含量，劳务补助也不高，但这并未影响他们的工作责任心和社会责任感。

（四）行为结果：“扶智”和“扶志”

1.“扶智”：认知提升和能力提升。解垩和宋颜群（2022）认为，提升教育（人力资本）水平和工作技能是“扶智”的具体体现。然而，乡村公益性岗位对劳动力能力要求偏低，具有非技术性特征，无法让就业对象在工作中获得面向市场的就业技能。因此，本文试图从认知提升和能力提升两个方面进行总结。一是认知提升。乡村公益性岗位人员是改善农村人居环境和提升农村公共服务水平的一线参与者和建设者。在服务社区的过程中，他们在生态环保、安全防火等方面的认知得到了提升。一位村支书提到，他们村的一个乡村保洁员，之前家里的卫生状况较差，但自从从事乡村保洁员工作后，不仅他负责的区域卫生做得非常好，家里的卫生也越来越好了。还有一位生态护林员在访谈中说道：

“像以前没做生态护林员的话，我就不会去关注别的地方的火灾，反正跟我也没关系。但是现在自己做了这一行吧，多多少少都会关注别人说哪里起火怎么样、什么原因起火等等。”（访谈编号：18LML）

二是能力提升。在访谈中，课题组主要询问了保洁员和生态护林员在工作中是否会有技能恐慌，如何去获取新的知识，或者如何提升某些技能，以此来了解他们在能力提升方面的情况。访谈中得到了如下回答：

“最初我担心做不好这个工作，慢慢地我通过各方面渠道去收集资料看怎么做得更好，我觉得要多看、多练、多学、多听、多问。例如，山里面的一些树不认识，我就在手机上搜索，有的时候会在抖音上搜出来，我看它到底是什么树，有什么用。”（访谈编号：13YTH）

“如果发生火情，不能盲目去救火，要先看风向，去修隔离带，不让火蔓延出去，再看火势是往哪里烧，找正确的扑救方法。不能火来了就站在火的前面去打，那是不行的，要站在火点的方向上行风向，去打它，去扑灭它。”（访谈编号：16YKZ）

值得注意的是，虽然就业对象在工作中改善了生活方面的认知和能力，但是无法将这些能力迁移到劳动力市场，进而转化为就业。这一方面是由工作性质决定的，保洁和护林等工作内容是生活劳动的简单延续，难以形成可迁移的就业能力；另一方面是由就业对象自身的劳动力特征决定的。

2.“扶志”：劳动价值观重塑。“人穷穷一时，志短短一生。”习近平总书记曾指出，摆脱贫困首要并不是摆脱物质的贫困，而是摆脱意识和思路的贫困[①]。“扶志”作为一种精神层面的帮扶，就是要大力弘扬自力更生、艰苦奋斗、劳动光荣、勤劳致富的正确价值观，引导群众摒弃“等靠要”思想和“慵懒散”陋习。由此可见，劳动价值观与“扶志”具有内在统一性，体现了劳动与个人和家庭发展之间的深层次关系。为此，本文结合现实情境，从劳动价值观念重塑的角度衡量政策的“扶志”效应，重点关注就业对象劳动价值观的变化，考察内生发展动力不足的群体通过劳动（工作）是否摒弃了“等靠要”的依赖思想，是否树立了“勤劳致富”“劳动光荣”的价值观。

一是对“等靠要”依赖思想的认识。课题组通过让就业对象谈谈对农村低保政策的理解，并引导其对农村低保政策与乡村公益性岗位政策进行比较。一位河道保洁员说道：

“低保是上面来的一个政策，说句不好听的，感觉就像讨饭一样，脸上没有光彩，不光荣。保洁员这个是通过自己的劳动，通过自己的双手来赚取工资，感觉心安理得。”（访谈编号：17XCL）

一位村干部反映的信息也从侧面说明了乡村公益性岗位人员和享受低保人员在劳动价值观方面的差异。他说：

“现在这些公益岗人员非常配合村里的工作，村里一些公共事务即便没有劳务费，他们也会出力，干一天两天都愿意，而村里那些低保户我们很难叫得动他们。”（访谈编号：ZHX 村支书）

关于劳动内容和工作性质的认识。课题组会询问：“捡垃圾要与脏乱差的东西打交道（保洁员），您是否觉得会损害自身健康？您是否觉得干这个工作要比别人低人一等？”有保洁员回复道：

“刚开始干的时候有些不好意思，担心被周围人看笑话（不出去找一份正式的工作）。干了一段时间后就没有这种想法了，一般戴着口罩别人也看不到我的脸。我家里困难周围人都知道，不偷不抢凭自己的劳动赚钱也没觉得有什么不好。”（访谈编号：27TF）

二是对劳动价值或劳动成果的认识。课题组成员会询问：“您是否对目前的工作感到满意，如果没有做这份工作会怎样？”有保洁员回答道：

“我对这个工作非常满意……以前没有保洁员，公路旁边和河道里到处都是垃圾，以前在晚饭后没人出来散步，现在村里卫生好了很多，很多人都愿意出来走走。我感觉有自己的一份功劳。”（访谈编号：15XRG）

三是对自身劳动能力的认识。课题组成员会通过问询就业对象如何理解“幸福生活需要靠自己（劳动）创造”这句话来获取相关信息。有就业对象回答道：

“劳动创造的东西更踏实，别人给的就是别人给的东西，自己挣来的始终是自己的。”（访谈编号：27TF）

[①]中共中央党史和文献研究院，2018：《习近平扶贫论述摘编》，北京：中央文献出版社，第 141 页。

“我觉得幸福要靠自己，因为自己不努力，自己不去创造，任何人都给不了我想要的生活。”（访谈编号：18LML）

在笔者看来，乡村公益性岗位蕴含的“劳动教育”思想，有助于引导农村低收入人口通过参与劳动来树立“有劳有得”的思想认识，培养劳动自救意识和廉耻道德意识，达到“扶志”的政策效果。乡村公益性岗位也为农村低收入家庭提供了通过自身努力改变现状的机会。这份工作不仅能缓解经济约束，还能帮助他们找到价值感和存在感，为原本“无望”的生活带来新的动力。

五、进一步分析：差异、创新与拓展

上述研究充分表明，乡村公益性岗位政策是一种提升农村弱劳动力和半劳动力内生发展动力的靶向性政策工具，同时也说明“工作换福利”政策机制的有效性。在此基础上，本文从制度比较的视角，进一步分析中西方“工作换福利”制度的差异、乡村公益性岗位政策的治理机制创新，以及如何在农村低收入人口常态化帮扶中嵌入“工作换福利”理念等问题。

（一）西方国家的工作福利制度与中国乡村公益性岗位政策

“工作换福利”是一种反福利依赖的社会保障制度，旨在通过劳动换取福利，促进受助者实现自我发展。20 世纪 80 年代，美国和英国等发达国家为缓解财政危机并减轻社会救助群体的福利依赖（张敏杰，2006），开始实施积极的劳动力市场政策（Sianesi，2004；Pavoni and Violante，2007），将原来面向社会底层群体的无条件现金转移支付政策转变为以参与市场就业为条件的现金转移支付政策，推动社会福利领取者进入市场，并通过树立“为了福利而工作”的新福利价值观，减少福利依赖（张浩淼和仲超，2019）。中国的公益性岗位政策与西方国家的工作福利制度在内涵上是契合的（唐丽霞和张一珂，2019）。中国的公益性岗位政策将以往单纯的生活救济转向帮助和支持低收入人口劳动就业的工作救助性福利（黄薇和曹杨，2022），在当前巩固拓展脱贫攻坚成果时期，岗位供给逐步向农村地区和农村低收入人口倾斜，形成了政策性就业性质的乡村公益性岗位，体现了“工作换福利”理念与中国现实相结合的实践创新。

表 2 具体比较了中国乡村公益性岗位政策与西方国家的工作福利制度的差异。第一，体现在政策目标上。西方国家从“高福利”政策向“从福利到工作”政策转变，政策目标主要是减少福利依赖。乡村公益性岗位政策主要是要解决农村低收入人口就地就近就业，在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过渡期，具有较强的防止返贫政策目的。第二，体现在救助对象上。西方国家的工作福利制度以“工作能力”为依据，主要救助有工作能力且存在福利依赖的群体。乡村公益性岗位政策以“劳动能力”为依据，侧重于救助农村地区的弱劳动力和半劳动力。第三，体现在福利条件上。在西方国家，工作福利制度的福利条件具有阶段性。第一阶段侧重于通过教育和培训提高劳动者的就业能力；第二阶段则强调积极的工作表现，如求职过程和在工作中的表现等。乡村公益性岗位是一种政策性的就业帮扶，获取福利的条件是提供社区公共服务。第四，体现在补贴方式上。西方国家工作奖励分为入职补贴和在职补贴，前者主要针对失业者，在他们重新工作后给予补贴；后者针对低收入的个人或家庭，补贴金额随着工作效益和工作时间的变化而变化，激励劳动者持续就业。乡村公益性岗位

则是根据服务岗位每月领取固定工资。第五，体现在治理思路上。西方国家政策的干预对象是存在福利依赖的个体或家庭，属于事后救济。而乡村公益性岗位则侧重于消除惰性依赖思维、培养劳动自救意识和廉耻道德意识，是一种事前预防性干预（李志和杨笛，2013）。

表2　　西方国家的工作福利制度与中国乡村公益性岗位政策的比较

政策框架	工作福利制度	乡村公益性岗位政策
政策目标	减少福利依赖	促进就业/防止返贫
救助对象	有工作能力的福利依赖者	农村弱劳动力和半劳动力
福利条件	参加教育和培训/积极就业	提供社区公共服务
工作奖励	入职补贴或在职补贴	固定劳务补助
治理思路	事后救济	事前预防

资料来源：笔者归纳整理。

（二）乡村公益性岗位政策的治理机制创新

习近平总书记指出，“加强对大龄、残疾、较长时间失业等就业困难群体的帮扶，落实就业援助措施，统筹用好公益性岗位”[①]。乡村公益性岗位作为一项政策性就业帮扶措施，是在“以人民为中心”的中国特色就业扶贫思想指导下（平卫英等，2021），将西方“工作换福利”理念与中国现实相结合的一次实践创新。为此，本文将从乡村公益性岗位政策的瞄准机制、责任机制、监督机制和激励机制等方面，总结和提炼其在促进内生发展动力治理机制中的创新。

1.瞄准机制。乡村公益性岗位政策通过限定身份和限额补助相结合的方式，瞄准农村内生发展动力不足的群体。乡村公益性岗位就业对象要求为脱贫户或防返贫监测户，优先安排有工作意愿但面临“无法离乡、无业可扶、无业可创”困境的就业困难人员。这些家庭劳动能力不强、发展信心不足，属于典型的信心不足型内生发展动力不足群体（杨永伟和陆汉文，2019）。同时，乡村公益性岗位的劳动报酬低于劳动力市场的正常工资，自动阻断了“精英俘获”，确保了真正需要救助的群体能够获得工作机会。此外，乡村公益性岗位采用“自愿申报、村级民主评议、乡镇审核、公示公告”等选聘程序，进一步保证了就业对象的精准性。

2.责任机制。乡村公益性岗位政策强调享受权利和履行义务并重，构建多元责任共同体。乡村公益性岗位是一种类似于有条件的现金转移支付项目（林闽钢，2019），受益对象在接受政府提供的现金转移支付的同时需要履行相应的社区服务义务。这意味着，政府作为单一帮扶主体的帮扶模式，转变为政府、社区和受益家庭多主体共同担责的帮扶模式。在实践中，乡村公益性岗位通常采用“乡管村用”的方式，受益对象与乡镇签订劳动合同，村（社区）负责安排工作内容和监督。因此，政府、村（社区）和受益家庭之间形成了一种“社会契约”（李博和左停，2017）。尤其是社区组织的深度介入，全面调动了就业对象的自觉性和自律性，有助于破解治理主体“客体化”的惯性瓶颈，复原治理主体的能动性（左停等，2018）。

[①]习近平，2024：《促进高质量充分就业》，《求是》第21期，第7页。

3.监督机制。乡村公益性岗位政策将制度约束和群众监督相结合，强化履责担当。在制度约束方面，按照“谁用人、谁管理、谁负责”的原则，乡村公益性岗位政策建立了分工明确的监督考核机制。一是在科层管理机制上，县乡村振兴局、县人力资源和社会保障局通过数据共享，及时纠正乡村公益性岗位安置不符合条件人员等情况，避免出现一人多岗或顶岗替岗，并通过不定期电话、走访等方式进行监督。乡镇社保站负责对安置对象进行年度考核评估、日常工作抽查监督等。村（社区）则负责日常管理和季度考核，并根据季度考核结果实行动态管理。二是在管理方式上，采用垂直管理和属地管理相结合的方式。例如，生态护林员主要由县林业局通过乡镇林业站进行垂直管理；保洁员主要由村（社区）履行属地管理责任。总之，这种制度化和规范化的监督考核机制有助于培养安置人员的劳动意识和责任意识。在群众监督方面，群众既是服务的受益者，也是服务的监督者，乡村公益性岗位在地化服务的特点进一步促进了监督管理的常态化和长效化，强化了就业对象的责任意识。

4.激励机制。乡村公益性岗位政策将物质激励和精神激励并重，增强获得感和成就感。在物质激励方面，虽然公益性岗位的劳务补助标准较低，但对于农村低收入群体来说，这是一笔不小的收入。在农村就业机会稀缺的背景下，工作本身就是一种很好的激励。乡村公益性岗位选聘时存在的竞争性，也从侧面体现了补助的经济影响。在精神激励方面，乡村公益性岗位满足了劳动个体的心理需求，其公共服务性质意味着组织与群众的认可，这成为激励就业对象“我要干好”的最大社会动力。同时，岗位工作使就业对象将劳动嵌入乡土社会情景，充分激发农民的社会角色意识，提高其社会身份的自明性（左停等，2018）。在与周围群众的互动和博弈中，“面子”起着重要的作用（周飞舟，2021）。“做得好有面子，做不好没面子”的群体认识，引导就业对象去遵循集体的价值与现实的规范，形成积极向上的工作精神。

（三）“工作换福利”理念与农村低收入人口常态化帮扶

农村低收入人口常态化帮扶是巩固拓展脱贫攻坚成果、实施乡村振兴战略、推动共同富裕的必然要求和重要举措（檀学文和谭清香，2021；高杨等，2023），增强内生发展动力是促进常态化帮扶的重要路径。因此，本文认为在农村低收入人口常态化帮扶中可以引入“工作换福利”理念，根据帮扶对象的劳动或工作能力构建连带机制，依据农村低收入人口的劳动或工作能力开展分类帮扶。在现有研究中，左停和赵永丽（2024）基于“劳动技能－劳动条件”组合，将农村低收入人口划分为“技能不足型”“条件不足型”“技能与条件不足型”三种类型。本文在借鉴这一分类的基础上，探讨异质性条件下农村低收入人口就业帮扶中如何引入“工作换福利”理念。

第一，对于劳动技能不足、劳动条件不具备的“技能与条件不足型”农村低收入人口，应该积极探索适合其特点的乡村公益性岗位或以工代赈等发展型社会救助政策。这类群体主要以老、弱、病、残、妇为主，符合农村弱劳动力和半劳动力的典型特征。因此，可以通过适度开发乡村公益性岗位，或参与以工代赈项目等开发式帮扶措施帮助他们实现就业。通过参与劳动获取补助，避免被帮扶人员产生福利依赖，这有助于调动农户自身的能动性，增强农户的发展意识。

第二，对于劳动技能较强、劳动条件不具备的“条件不足型”农村低收入人口，应建立与工作收入或工作时间挂钩的就业补贴（in-work benefits）机制，积极引导其外出就业或本地创业。美国、加拿

大等国的工作福利制度通过实行税收抵免、社保费减免、现金补贴等在职补贴措施，将补贴与工资或工作时间挂钩，旨在激励劳动者持续就业。笔者认为，在常态化就业帮扶中，一方面，有必要建立与工作收入或工作时间挂钩的补贴机制，细化补贴要求，提高补贴标准，强化物质激励；另一方面，应优化补贴发放方式，将大部分补贴存入个人社保账户，其余部分以现金形式发放。这样既缓解了现阶段的收入约束，又减少了退休后的后顾之忧，更能激励那些“条件不足型”低收入人口突破自我，避免其停留在低水平的舒适区，抑制“等靠要”思想（谭卫平等，2022）。

第三，对于具备劳动条件、劳动技能不足的“技能不足型”农村低收入人口，应建立入职补贴（into-work benefits）机制，通过教育或技能培训等方式提升其就业技能，帮助和鼓励他们进入劳动力市场就业。针对技能不足型低收入人口，应在他们入职前开展密集的就业能力培训，将教育和培训结果与其在劳动市场再就业的表现挂钩，并将此作为领取入职补贴的前提条件，鼓励他们积极参加就业培训，激发他们向上发展的信心。

六、结论与政策建议

本文研究了乡村公益性岗位政策实施的内生发展动力效应及其蕴含的“工作换福利”理念。首先，基于自我决定理论，构建了“劳动参与－心理需求满足－动机转换－行为结果”的分析框架。然后，通过分析乡村公益性岗位的典型案例，探讨了就业对象内生发展动力提升的过程和机制。最后，剖析了中国乡村公益性岗位政策相较于西方国家工作福利制度的差异和创新。研究发现：一方面，从政策实施来看，乡村公益性岗位较好地适配了农村弱劳动力和半劳动力的就业特征，参与社区服务工作满足了他们的自主性、能力感和归属感等基本心理需求，重塑了就业对象的劳动价值观念，激发了情感劳动，体现了政策的“扶志”效应。同时，由于工作内容简单以及就业对象的劳动能力局限，乡村公益性岗位政策的“扶智”效应主要体现在改善就业对象生活方面的认知和能力，并未促进他们形成可迁移的生产性就业技能。另一方面，从制度比较来看，乡村公益性岗位政策与西方国家的工作福利制度有一定相似性，但在政策落实上存在差异，尤其在瞄准机制、责任机制、监督机制、激励机制等方面体现了将“工作换福利”理念与中国现实相结合的实践创新。

在农村低收入人口常态化帮扶和分层分类帮扶政策的背景下，乡村公益性岗位政策发挥了“守底线、增动力、促发展”的重要作用。然而，在政策落实过程中仍面临一些挑战：一是乡村公益性岗位开发与服务范围不匹配。例如，某些地方规定“每个生态护林员管护面积原则上不少于 3000 亩”，然而，实际操作中有些护林员需要巡护 7000～10000 亩，工作量远超负荷，导致巡护质量下降。二是身份限定导致一些地区难以找到合适的岗位人员。乡村公益性岗位优先安置农村弱劳动力和半劳动力群体，但一些脱贫户和防返贫监测户无法胜任工作要求，而一般农户又不能享受该政策，导致出现“人岗不匹配”的问题。三是劳务补助标准较低。一些地方参照当地最低工资标准设置乡村公益性岗位的补贴标准，标准过低，也缺乏相应的补贴增长机制。四是社会保险购买不到位。由于基层财政困难，部分地区对乡村公益性岗位就业人员的社会保障支持不足，甚至没有为其购买工伤保险。

为进一步完善乡村公益性岗位政策，本文提出以下政策建议：第一，在岗位开发方面。一方面，要控制规模防止泛福利化，避免滋生新的“等靠要”思想。当前，为促进农村低收入人口就业增收和防止规模性返贫，公益性岗位数量有逐步扩大的趋势，要警惕乡村公益性岗位变成解决农村低收入人口就业的权宜之计。要将公益性岗位开发真正与社区公共服务需要和激发内生发展动力结合起来，充分调动就业对象的积极性和主动性，发挥好反福利依赖的制度优势。另一方面，要逐步打破就业对象的“身份限制”，在坚持福利性和帮扶性政策取向的前提下，调整受益人范围，吸纳一定比例的一般农户参与，逐步将“悬崖效应”转变为“缓坡效应”（林万龙和刘竹君，2021）。第二，在劳务补助方面。一方面，实行绩效管理，将劳务补助与日常考核结果挂钩，建立“基本劳务补助+工作绩效”的补贴制度。通过评选“最美保洁员”“最美生态护林员”等方式，设立奖励性补助。另一方面，要加强岗位统筹管理，保持同一区域内类似岗位的聘任标准、待遇保障水平等基本统一。建议参照防止返贫收入监测线，定期调整劳务补助标准。第三，在劳动保护方面。应加大劳动权益保障统筹力度，按照“谁开发、谁使用、谁负责”的原则，要求县直部门强化资金保障，统筹为乡村公益性岗位就业人员缴纳基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、意外伤害保险等。

总的来说，基于“工作换福利”理念的乡村公益性岗位政策是一种针对农村弱劳动力和半劳动力的有条件现金转移支付，探索了一条将就业兜底保障与开发式帮扶相结合的“新路子”，为增强农村低收入人口内生发展动力提供了政策参考。本文认为，在农村低收入人口帮扶向常态化和长效化发展的背景下，除了注重体制机制等治理方式的转型外，还应将治理重心从资源供给转向观念转变和能力建设，创新增权赋能方式，以激发农村低收入人口的主体性和能动性，进一步推进农民现代化。

参考文献

1.蔡小慎、王雪岚、王淑君，2021：《可持续生计视角下我国就业扶贫模式及接续推进乡村振兴对策》，《学习与实践》第 5 期，第 30-41 页。

2.池建华，2019：《道德“红黑榜”与“三治结合”乡村治理体系的健全》，《农业经济问题》第 9 期，第 46-53 页。

3.德西、弗拉斯特，2020：《内在动机：自主掌控人生的力量》，王正林译，北京：机械工业出版社，第 35-45 页。

4.傅安国、岳童、侯光辉，2022：《从脱贫到振兴：民族地区人口内生动力的理论缺口与研究》，《民族学刊》第 9 期，第 108-118 页。

5.傅安国、张再生、郑剑虹、岳童、林肇宏、吴娜、黄希庭，2020：《脱贫内生动力机制的质性探究》，《心理学报》第 1 期，第 66-81 页。

6.高杨、徐加玉、柴恭静，2023：《面向共同富裕的农村低收入人口帮扶：治理转型与路径选择》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 3 期，第 63-72 页。

7.胡振通、王亚华，2019：《公益岗位互助扶贫模式助力脱贫攻坚战：基于山东乐陵的实地调研》，《农业经济问题》第 10 期，第 121-131 页。

8.黄承伟，2023：《在共同富裕进程中防止返贫与全面推进乡村振兴：理论逻辑、实践挑战及理念创新》，《西北师大学报（社会科学版）》第 1 期，第 5-12 页。

9.黄薇、曹杨，2022：《常态化精准扶贫政策的完善：反福利依赖的视角》，《经济研究》第 4 期，第 172-190 页。

10.郎亮明、张彤、陆迁，2021：《农业科技扶贫的多维效应：增收、扶智与扶志——基于陕西省 821 份农户调研数据》，《农业技术经济》第 9 期，第 129-144 页。

11.李博、左停，2017：《集中连片贫困地区“购买服务式”综合性扶贫治理模式研究——以陕南秦巴山区“公益岗位”为例》，《农业经济问题》第 2 期，第 85-91 页。

12.李飞、李欣玥、肖志芳、杨雯渊，2024：《农村妇女本地就业如何提升家庭内生发展动力——基于帮扶车间的案例研究》，《中国农村观察》第 2 期，第 146-167 页。

13.李培林，2023：《乡村振兴与中国式现代化：内生动力和路径选择》，《社会学研究》第 6 期，第 1-17 页。

14.李志、杨笛，2013：《国外“从福利到工作”福利政策的发展趋势及启示》，《国家行政学院学报》第 4 期，第 118-122 页。

15.李壮、李亚雄，2020：《论精准扶贫中驻村工作队的双重联结与双轨治理——鄂西 L 镇的个案研究》，《社会主义研究》第 2 期，第 90-97 页。

16.林闽钢，2019：《激活贫困者内生动力：理论视角和政策选择》，《社会保障评论》第 1 期，第 119-130 页。

17.林闽钢，2022：《促进低收入群体迈向共同富裕论纲》，《治理研究》第 5 期，第 4-11 页。

18.林万龙、刘竹君，2021：《变“悬崖效应”为“缓坡效应”？——2020 年后医疗保障扶贫政策的调整探讨》，《中国农村经济》第 4 期，第 53-68 页。

19.刘合光，2017：《精准扶贫与扶志、扶智的关联》，《改革》第 12 期，第 36-38 页。

20.刘红岩，2021：《中国产业扶贫的减贫逻辑和实践路径》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》第 1 期，第 156-167 页。

21.罗良清、平卫英、单青松、王佳，2022：《中国贫困治理经验总结：扶贫政策能够实现有效增收吗？》，《管理世界》第 2 期，第 70-83 页。

22.平卫英、罗良清、张波，2020：《就业扶贫、增收效应与异质性分析——基于四川秦巴山区与藏区调研数据》，《数量经济技术经济研究》第 7 期，第 155-174 页。

23.平卫英、罗良清、张波，2021：《我国就业扶贫的现实基础、理论逻辑与实践经验》，《管理世界》第 7 期，第 32-43 页。

24.谭卫平、甘犁、徐丽萍，2022：《培育贫困人口脱贫内生动力的中国经验》，北京：社会科学文献出版社，第 125-141 页。

25.檀学文，2024：《中国反贫困理论研究的进展与创新》，《社会科学战线》第 1 期，第 71-80 页。

26.檀学文、谭清香，2021：《面向 2035 年的中国反贫困战略研究》，《农业经济问题》第 12 期，第 126-136 页。

27.唐丽霞、张一珂，2019：《从以工代赈到公益性岗位——中国工作福利实践的演进》，《贵州社会科学》第 12 期，第 147-153 页。

28.汪三贵、胡骏、徐伍达，2019：《民族地区脱贫攻坚“志智双扶”问题研究》，《华南师范大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 5-11 页。

29.汪三贵、黄奕杰、马兰，2022：《西部地区脱贫人口内生动力的特征变化、治理实践与巩固拓展路径》，《华南师范大学学报（社会科学版）》第 3 期，第 5-15 页。

30.汪三贵、周诗凯，2023：《构建过渡期后农村低收入人口帮扶机制——脱贫攻坚的经验与对农村低收入人口帮扶的启示》，《华南师范大学学报（社会科学版）》第 3 期，第 5-19 页。

31.汪三贵、周园翔，2022：《构建有效的防规模性返贫的机制和政策》，《农业经济问题》第 6 期，第 12-22 页。

32.王燊成，2022：《“渔”与“鱼”何以兼得？——工作福利的政策实践、理念内涵及其启示》，《经济社会体制比较》第 5 期，第 49-58 页。

33.王维、向德平，2020：《从“嵌入”到“融入”：精准扶贫驻村帮扶工作机制研究》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 1 期，第 41-50 页。

34.吴国宝，2018：《用好公益岗位扶贫这一政策工具》，《人民论坛》第 29 期，第 52-53 页。

35.解垩、宋颜群，2022：《扶志扶智政策的减贫效应》，《当代经济科学》第 4 期，第 1-18 页。

36.杨灿明，2021：《中国战胜农村贫困的百年实践探索与理论创新》，《管理世界》第 11 期，第 1-15 页。

37.杨永伟、陆汉文，2019：《贫困人口内生动力缺乏的类型学考察》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 128-136 页。

38.张春虎，2019：《基于自我决定理论的工作动机研究脉络及未来走向》，《心理科学进展》第 8 期，第 1489-1506 页。

39.张浩淼、仲超，2019：《工作福利在我国社会救助改革中的适用性分析——基于典型福利国家实践的比较与启示》，《经济社会体制比较》第 4 期，第 118-127 页。

40.张军，2019：《脱贫攻坚的“扶志”转向——兼论贫者心理困境及其改善》，《社会建设》第 1 期，第 52-63 页。

41.张敏杰，2006：《工作福利政策及对中国的启示》，《浙江社会科学》第 4 期，第 91-97 页。

42.张鹏龙、钟建乐、胡羽珊，2024：《防止返贫帮扶政策效果评估——基于劳动收入的视角》，《管理世界》第 3 期，第 127-152 页。

43.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。

44.庄天慧、孙锦杨、杨浩，2018：《精准脱贫与乡村振兴的内在逻辑及有机衔接路径研究》，《西南民族大学学报（人文社科版）》第 12 期，第 113-117 页。

45.左停、李卓、赵梦媛，2019：《少数民族地区贫困人口减贫与发展的内生动力研究——基于文化视角的分析》，《贵州财经大学学报》第 6 期，第 85-91 页。

46.左停、王琳瑛、旷宗仁，2018：《工作换福利与贫困社区治理：公益性岗位扶贫的双重效应——以秦巴山区一个行动研究项目为例》，《贵州财经大学学报》第 3 期，第 85-92 页。

47.左停、赵永丽，2024：《增强劳动技能与改善劳动条件：农村低收入人口增收路径分析》，《河海大学学报（哲学社会科学版）》第 2 期，第 1-11 页。

48.Pavoni, N., and G. L. Violante, 2007, “Optimal Welfare-to-Work Programs”, *The Review of Economic Studies*, 74(1): 283-318.

49.Sianesi, B., 2004, “An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s”, *Review of Economics and Statistics*, 86(1): 133-155.

“Welfare-to-work” and the Enhancement of Internal Momentum for Development: A Case Study on the Rural Public-benefit Posts Policy

LI Fei[1] YANG Wenyuan[2] WU Guobao[3]
(1. School of Economics, Hunan Agricultural University;
2. School of Economics, Zhejiang University;
3. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Science)

Summary: The 20th National Congress of the Communist Party of China, along with the Second and Third Plenary Sessions of the 20th CPC Central Committee, has rolled out a series of multi-dimensional policy initiatives aimed at stimulating the internal momentum for development among poverty-alleviated populations. This policy orientation has also generated substantial attention and discussions in academia. Evidently, enhancing internal momentum for development of rural low-income populations constitutes a pressing practical challenge. Addressing this challenge is crucial for consolidating and expanding achievements in poverty alleviation, comprehensively promoting rural revitalization, and realizing a people-centered Chinese modernization paradigm.

This study investigates the internal momentum for development effects of rural public-benefit post policy and their underlying “work-to-welfare” philosophy. Building upon self-determination theory, we develop an analytical framework that systematically integrates four interconnected dimensions: labor participation, psychological need fulfillment, motivational transformation, and behavioral outcomes. Through case studies of rural public-benefit posts, we systematically examine the mechanisms through which these policies enhance the internal momentum for development of target employment groups. Furthermore, by conducting comparative analysis with Western workfare systems, this paper highlights institutional innovations in China’s rural public-benefit post policy and proposes integrating the “work-to-welfare” concept into the regular assistance mechanism for rural low-income populations.

Key findings reveal two distinct dimensions. (1) Implementation effectiveness: Rural public-benefit post demonstrate strong alignment with the employment profiles of vulnerable and semi-skilled laborers. Engagement in community services not only fulfills fundamental psychological needs (autonomy, competence, and relatedness), but also reshapes labor value perceptions, and triggers affective labor engagement, thereby manifesting the policy’s “aspiration-building” effect. (2) Institutional comparison: While sharing conceptual similarities with Western workfare models, China’s approach exhibits distinctive implementation features. The integration of “work-to-welfare” principles with Chinese realities is particularly evident in four institutional mechanisms: targeted beneficiary selection, multi-stakeholder responsibility allocation, dynamic supervision systems, and incentive-compatible design.

This research advances scholarly understanding through three substantive contributions: (1) It extends the discourse on rural public-benefit posts beyond social security functions by revealing their governance value in fostering internal development through regular assistance mechanisms. (2) The novel application of self-determination theory, combined with rich empirical evidence, provides granular insights into policy implementation dynamics. (3) The cross-system comparative analysis identifies China’s institutional innovations in anti-poverty governance, offering valuable lessons for global welfare dependency mitigation strategies while facilitating East-West policy dialogue.

Keywords: “Welfare-to-work”; Rural Public-benefit Posts Policy; Internal Momentum for Development;Welfare Dependency; Employment Assistance

JEL Classification: D03; I38; J58

（责任编辑：尚友芳）

网络联结与在地发展：乡村直播中生产要素与商品的流动效应

吴雨妹　李东晓

摘要：伴随直播经济的快速发展，许多以“直播带货”为主营业务的乡村相关产业不断涌现，并形成产业集聚。这一过程促进了信息、人员、资金等要素和商品的系统性流动，强化了乡村与外部社会的联结。本文从经济学视角出发，结合社会学中的“网络社会”“流动空间”理论，并引入“新流动性范式”，以江苏省连云港市海头镇的海鲜直播带货为例，深入探讨乡村直播中生产要素与商品的流动机制及其效应。研究发现，移动通信技术和直播平台所具备的“场景化”信息传输能力，在一定程度上弥补了乡村资源禀赋与对外传播能力的不足，为农产品销售提供了有力支持，促进了信息的有效流动，并推动了商品流、物流的协同发展，进而带动了其他生产要素的流动。在直播平台的运行过程中，“线上”“线下”实现了紧密连接与协同，使乡村与外部社会形成了系统性、结构优化的双向流动格局。借助直播经济的流动空间，乡村突破了传统交易的时空限制，重塑了生产要素的流通模式和商业发展的空间布局，同时加强了乡村与市场的网络联结。直播带来的流动效应，使村民能够在本地生活的同时，获取外部资源并深度参与市场经济。乡村作为流动空间的节点，凭借自身的主体性，逐渐形成“超地域”产业链网络的延伸，在全国乃至全球的网络联结中统筹商品与生产要素的供应与配置，以此应对平台逻辑的支配，实现自身的可持续发展。这一基于流动性的乡村发展机制，对于促进乡村产业升级和社会稳定繁荣有重要启示意义。

关键词：要素流动　直播村　直播平台　网络联结　乡村发展

中图分类号：C915；F32；F49　　**文献标识码：**A

一、问题的提出

生产要素与商品的流动是区域经济发展的基础（张辽，2013；陈奕山，2020；崔光野和梁嘉，2021），也是地方社会繁荣稳定的条件。党的二十届三中全会指出，构建高水平社会主义市场经济体制需要“推动生产要素畅通流动、各类资源高效配置”，完善城乡融合发展体制机制则要求“促进城乡要素平等

［作者信息］ 吴雨妹，华东师范大学社会发展学院，电子邮箱：1558225315@qq.com；李东晓（通讯作者），布鲁塞尔自由大学传播学系（imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel），电子邮箱：dongxiao.li@vub.be。

交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展”[①]，凸显城乡要素双向流动已成为重要的时代命题。中国乡村发展面临一系列突出问题：乡村难以联结外部空间（邱泽奇等，2016），要素收益率低下，要素流入不足，产业发展缓慢，产品附加值低，市场流通受限（朱启臻，2018；陈奕山，2020）；村民难以“在地”获取足够的经济收益，乡村人口不断流出，进而导致人地分离和乡村“空心化”（李小建等，2021；马良灿和康宇兰，2022）。因此，提升乡村产业发展水平，强化农民增收举措，增强乡村的外部联结以及村民的在地发展，成为亟待研究的重要议题。

伴随互联网、通信技术和物联网的快速发展，社会的“流动性”不断加速与拓展。通信技术加速了信息和数据等要素在“线上”网络的流动，而“线下”网络中商品、人员、资本等要素的流动性也随之增强，这形成了以流动空间为特征的网络社会（Castells，1996；郑中玉和何明升，2004；罗震东等，2024）。对乡村而言，利用互联网信息和媒体技术加强与外部的联结，增强“乡村流动性”——实现乡村与外部社会生产要素与商品的系统性流动，使乡村发展成为更加开放的节点，参与市场的生产与交换——无疑是促进乡村经济与社会发展的重要路径（Zhang et al.，2018）。中国政府高度重视互联网经济为乡村发展带来的机遇。2024 年中央“一号文件”提出发展乡村土特产网络销售、推动农村流通高质量发展等内容，这些举措着眼于增强乡村流动性、强化乡村与外部的联结，体现了政策对提升乡村产业发展水平的支持。

在过往的 3G 网络时代，电商对农业生产要素配置、农产品流通和乡村产业发展的促进作用尚未充分显现。当时，大部分乡村的网络基础设施薄弱，村民营销能力有限，推广渠道较少（聂召英和王伊欢，2021）。网络传输能力的不足，使得农产品的形态和品质难以直观地展现给消费者，这导致订单转化率较低（邵占鹏，2019）。农产品销售过度依赖中间商和电商平台的推广能力，品牌效益不佳，利润空间有限，乡村因此难以吸引外部要素的流入，使得乡村流动性依然严重不足。

移动 4G、5G 技术的全面发展带来了全媒体信息的高效传输，手机直播作为一种便捷、即时、全景式互动的线上信息交流方式，推动了营销产业的迅猛发展。手机直播通过场景化功能，解决了传统电商产业中农产品展示效果不佳的问题，使农产品可以通过现场展演直接影响消费者，取得了飞跃式的销售效果（王慧，2021）。许多乡村在技术全面发展的背景下，基于原有产业，发展成为“直播村”，涉及的电商平台包括快手、抖音、微信视频号等[②]。截至 2022 年，国内共有超过 500 万个乡村直播网店[③]。借助直播，乡村场景信息、农民生产信息以及农产品信息可以直接传递给消费者，多元、即时、

[①]《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?menuid=104。

[②]本研究所关注的“直播村”聚焦于农产品产地、集散地或加工地，是指依托于原有的乡村资源，满足直播带货的“人”“货”“场”要求而集聚形成的具有一定实体空间的“专业村”。而乡村直播则指主播依托乡村场景、农民形象和农产品特征，进行叙事与带货的群体行为。除直播售卖农副产品外，中国部分制造业村、（非农）商品集散村和旅游村也在进行工业成品带货或旅游资源推广等群体直播实践，本文暂不讨论这些类型的直播村。

[③]资料来源：《2023 中国农产品电商发展报告》，https://13115299.s21i.faiusr.com/61/1/ABUIABA9GAAgpfzPoQYowenb6AE.pdf。

通畅的信息流促进了生产要素和商品的流动（Zhang et al.，2018），推动了乡村融入全国乃至全球的生产与交换网络。各种生产要素回流乡村并得到在地组织（陈奕山，2020），有助于推动乡村产业和社会的发展。在这一趋势下，2024 年中央“一号文件”提出实施农村电商高质量发展工程，推进县域电商直播基地建设。可见，国家层面也将发展乡村直播电商视为推动乡村产业发展的重要举措。

“直播村”的直播实践及其发展过程，成为观察生产要素流动、农产品流通、乡村产业与社会发展的重要窗口，也为实现乡村跨越式发展提供了借鉴参考。当前，互联网经济带来的各类流动、网络联结与关系再造，已成为社会研究的重要议题（郑中玉和何明升，2004；邱泽奇，2019；熊万胜和严子泳，2024），学者日益认识到地方社会逐渐发展为由要素流动和关系网络构成的空间结构（Castells, 1996；吴越菲，2019a）。然而，目前关于直播等互联网经济中流动性的研究多侧重于经济学角度，主要考察生产要素在产业链条或城乡之间的优化配置（陈晓东等，2022；张添洋等，2024），抑或关注商品的流通效率（崔光野和梁嘉，2021；王慧，2021）。从社会学视角出发，探讨“直播村”发展过程中互动关系和网络联结的研究仍较为稀缺。

为此，本研究试图以国内典型的直播带货村群体——江苏省连云港市海头镇的多个直播村为例，结合经济学相关视角，运用社会学的“流动性”理论，从经济与社会两个层面考察直播经济中的乡村流动性问题。具体而言，本文将探讨以下问题：首先，直播经济如何促进乡村生产要素与商品的系统性流动？其次，这种流动性的增强如何拓展乡村的网络联结，使其嵌入外部网络结构？最后，乡村的外部网络联结如何进一步促进市场对接、延伸产业链，从而实现村民的在地发展？

二、理论分析：从生产要素与商品的流动到乡村与外部的网络联结

（一）经济学理论：要素流动与产业发展

乡村直播首先是一种经济行为。在经济学中，对“流动性”的关注主要集中于生产要素在区域、城乡和产业之间的流动，以及商品与服务的流通。一般而言，生产要素包括资源（如土地等）、人力、资金和企业家才能（如管理等），这些都是支撑商品与服务生产流通的基础性要素。随着产业革命的不断升级，技术和数据信息的重要性日益提升，二者也被视为广义的生产要素（何玉长和王伟，2021）。生产要素会随着收益率的变化而发生流动。其所创造的商品和服务的价值越高、流动速率越快，要素收益率也会随之提升，从而带来新一轮的要素流入，推动产业发展（张辽，2013）。然而，乡村通常在产业和区域发展方面处于劣势，乡村商品与服务价值偏低，流通性差，这导致乡村要素收益率低，净流入不足，流动性相对匮乏（张添洋等，2024）。因此，乡村亟须变革性的经济条件以注入活力，而乡村直播有望成为这一推动力。

值得注意的是，要素流动与商品流通、产业发展之间并非简单的因果关系，也非时间上确定的相继关系，而应是互为因果、互相促进、协同发展的关系（张辽，2013）。商品和服务的增值，固然需要多种生产要素的支持，但并不总是依赖于所有要素的充分发展和平均用力。换言之，某类或某几类生产要素的发展与运用，也可以带来商品的增值与流通，进而推动其他要素的流入和产业的发展，促使流动性进一步增强，从而实现良性循环（何玉长和王伟，2021；张添洋等，2024）。在乡村直播中，

互联网技术和数据信息作为新兴生产要素，通过场景化的、全形态的产品展示方式和实时互动的交流形式，有效结合乡村现有的资源型要素（如土地、景观资源、农产品等），为农产品营销带来了飞跃式的发展。乡村直播促进了农产品的流通和附加值的提升，并在直播平台组织的网络联结中带来资金、人员、管理等生产要素的流入，促进了乡村产业链的发展和完善，进而进一步推动商品流通和要素流动，形成良性互动（崔光野和梁嘉，2021）。

已有研究指出，在区域经济发展的过程中，有必要将要素流动和产业发展视作一个完整的、相互影响的链条，考察其中的系统结构和互动关系（张辽，2013）。尤其是在乡村直播的实践中，要素流动与乡村结构、村民的主体性实践密不可分，并对乡村结构和村民的主体性产生影响。这提示研究者，在利用经济学理论考察要素与商品流动机制的基础上，应采用更为综合和结构化的社会学视角，将乡村直播置于网络社会的流动空间中，探讨乡村直播中蕴含的流动规律和网络联结，并关注其带来的社会性变化（吴越菲，2019b）。

（二）社会学理论：“网络社会”“流动空间”“新流动性范式”及其发展

20 世纪 90 年代，面对信息技术的发展，新马克思主义社会学家卡斯特（Manuel Castells）提出了“网络社会”（network society）与“流动空间”（space of flows）的概念，这些思想得到了中国学者的引介和阐述。“网络”可理解为“一组相互连接的节点（nodes）”，“网络社会”则指社会呈现为网络状的组织形式（Castells，1996）。信息技术通过信息流促进更多节点之间的连通和要素流动（邱泽奇，2019），拓展了网络联结的空间尺度，最终形成了网络社会（Castells，1996；郑中玉和何明升，2004）。与此同时，信息技术推动下的流动实践构建了超越传统地理空间的新空间形式——流动空间，它以特定地点（place）作为节点，通过信息流动支配和组织地方的功能性联结（Castells，1996），其中具体的联结方式与结构便是流动网络。随着网络中节点间时空限制的不断突破，生产要素和商品在流动空间中得以优化配置与迅速传递（郑中玉和何明升，2004）。在流动空间中，处于中心位置的节点掌握更多权力，能够参与并整合更多的协作关系（Castells，1996）。

同时，卡斯特从历史唯物主义出发，强调流动空间的物质性基础，包括物质性的行动主体、通信与交通设施以及地方节点等。这些物质性基础支撑了网络社会中的流动空间，并与之形成互动关系（Castells，1996；牛俊伟，2014）。中国学者结合中国的现实情境，对流动空间的物质性基础进行了进一步分析。具体而言，在流动空间中，线上信息流动可以促进商品流通和技术、资金、人员等要素的流动。同时，各种要素的流动规模与整合效率依赖于各行动主体和产业环节在线下地方节点的有效集中与协作（牛俊伟，2014；罗震东等，2024；熊万胜和严子泳，2024）。流动空间具有线上与线下交互整合的特征，生产要素的再结构化与在地集聚均与流动空间的物质性基础密切相关（罗震东等，2024；熊万胜和严子泳，2024）。在直播经济中，直播平台将涵盖全国范围的流动空间作为组织“超地域”对接与交换的场所，并整合纳入的物质性地方节点（如乡村），力图使这些节点发挥直播经济体系所要求的功能，满足平台的相关要求。主播等各种从业者集聚在具体地点及其延伸的产业链网络中，依托信息流动实现的全国性市场，参与流动空间范围内的要素流动和经济生产（吴越菲，2019a；熊万胜和严子泳，2024）。

21 世纪初，Mimi Sheller 和 John Urry 等在“网络社会”概念的基础上，提出了“新流动性范式”（the mobilities paradigm）。他们呼吁社会学研究进行“流动转向”，将“流动”视为联结社会网络的关键性因素，倡导从系统的整合性视角研究流动与社会运行的关系（Sheller and Urry，2006；朱璇等，2017）。国内外相关学者逐渐将各类流动及其关系网络作为研究重点，探究流动引发的要素再结构化、社会差异、人际互动与人地关系变迁等问题（孙九霞等，2016；林聚任等，2021；刘英和石雨晨，2021；王鑫和崔思雨，2023）。

“新流动性范式”比“流动空间”理论更进一步，它将研究从对流动网络地方节点的考察延伸至“人”本身，提出了“网络资本”（network capital）概念。“网络资本”指个人或群体产生和维持远距离社会关系的资源和条件（Urry，2007；熊伟等，2022；王鑫和崔思雨，2023）。网络资本的强化有助于相关人员在流动空间中实现商品、信息等的远距离流动与网络联结，而生产要素的流入则进一步增强了相关人员的网络资本，提升其主体地位和能力（吴越菲，2019a）。对“网络资本”的关注有助于理解乡村地域范围内直播实践中的人（群）如何借助流动效应，拓展乡村的生产交换网络和产业链条。在直播经济运行的流动空间中，村民群体通过掌握网络资本，能够突破地理和社会的边界获取资源并实现关系联结，成为各种流动网络的转接中枢，进而实现在地发展（熊伟等，2022；王鑫和崔思雨，2023），并有望实现更符合唯物史观要求的、基于村民主体性的乡村振兴目标（张慧鹏，2022）。

国内学者对城乡要素流动的研究，进一步推动了上述理论与乡村研究的结合。例如，有研究通过对“（特）大城市周边乡村”“县域城乡关系”“小城镇”等的考察，探索在“区域”网络联结下，要素流动和产业融合如何驱动村民的在地发展和地方市场的生成（王相华，2021；吴重庆，2021）。另有研究呈现了在互联网、交通设施、现代化物流共同作用下，全国性流动空间对乡村的吸纳与整合，以及对地方层面的空间响应，阐释了乡村的外部关联与要素流动（熊万胜和严子泳，2024；罗震东等，2024）。还有学者在与流动性理论的对话过程中，探讨了“关系性的乡村”，强调突破囿于“地点”的研究取向，在更大的网络范畴中考察乡村的嵌入性与关联性，理解要素流动与关系网络对乡村空间的塑造与建构，分析多重空间尺度的资源交互与协作（吴越菲，2019b）。上述研究从“地理上邻近的外部联结”到“突破区域限制的全国性网络”，再到对“乡村空间结构的反思”，逐步将乡村置于一个更加开放的流动空间并对其进行考察。这些研究遵循马克思主义视角，从本土出发，在关注乡村流动性的物质基础与实践基础上，探讨网络联结下的生产关系和乡村发展的主体性，以此呈现乡村空间与外部流动空间的互动关系（吴越菲，2019a）。

“网络社会”“流动空间”“新流动性范式”及其在中国的发展，为研究乡村直播经济提供了重要的观察视角。该视角将乡村直播定位于由相关生产要素与商品的流动所建构的网络及其空间。信息要素、商品和各种生产要素的流动互相促进，实现了地方（乡村）与外部流动空间的联结，使乡村成为不断拓展的“超地域”网络节点，从而推动人的在地发展（吴越菲，2019b）。

（三）理论选择与分析框架

社会学的流动性理论所考察的流动主体丰富多元，不仅包含人、物体、资本、信息、技术的流动，还涵盖了影像、声音等信号的流动，甚至包括想象、象征等符号的流动（Castells，1996；Urry，2000；

林聚任等，2021），并重点关注各种流动主体之间的互动与网络关系。因此，在分析和解释乡村直播这一包含多种实践主体（直播产业链条中的不同环节）、依托丰富的场景化信息传输（包括商品信息和展演的符号信息等）、涉及各种商品与生产要素的复杂流动系统时，流动性理论具有较强的适用性，有利于体现生产要素与商品流动过程中的系统性和结构性特征。同时，经济学对生产要素与商品流动过程和条件的考察，也日益强调要素的空间布局以及与产业链相关的生产协作网络的重要性（中国社会科学院工业经济研究所课题组，2021），这与社会学流动性理论中的“空间整合”“网络联结”相暗合，为学科对话提供了契合点。此外，“新流动性范式”将“人”作为流动空间中各种关系网络的转接中枢，这与经济学研究中直接关注生产要素流动与商品流通的范式不同，社会学流动性理论从人的直播实践出发，梳理与之关联的要素流动与商品流通，更能揭示乡村振兴中村民的发展自主性与内驱力。

因此，在借助经济学理论理解生产要素与商品流动现象的基础上，本文主要采用社会学理论，在“网络社会”和“流动空间”理论的基础上叠加“新流动性范式”视角，考察乡村直播所实现的“流动性”。在本文中，乡村直播所实现的“流动性”更多指向一种高效充分的流动状态，即生产要素与商品通过当地村民的直播实践，在直播平台组织的网络社会与流动空间中实现的“超地域”、系统性和有组织的流动[①]。对这一流动性的考察，在重视生产要素流动和农产品流通高质量发展的同时，探讨乡村在更大范畴网络社会中的联结。关注技术发展下网络关系与流动空间对乡村可持续发展的助益（吴越菲，2019b），以及不同空间层面资源的统筹与整合（吴越菲，2019a），具有重要的理论与现实意义。

综上所述，本文遵循从流动现象到网络结构、从经济行为到社会联结的逻辑，形成了“乡村直播带来的流动－平台组织下的流动系统化－网络联结下的流动效应”的分析框架（见图 1），以此分析乡村直播所蕴含的系统性流动与网络联结。首先，在介绍目标村（镇）的资源禀赋与既有要素流动情况的基础上，尝试回答第一个问题：直播如何促进生产要素和商品的流动。该部分内容借助经济学的要素流动理论，并结合流动空间理论对“线上”“线下”交互、整合的强调，从“线上”商品信息流动和“线下”商品实体流动两个方面，阐释信息流如何统合商品流、物流以及生产要素的流动，并揭示这一流动系统的实现机制。其次，本文逐步进入第二个研究问题：流动过程中平台组织逻辑对乡村节点的整合以及网络联结的实现。总结直播经济体系中乡村与外部商品交易网络联结的达成过程，分析这一网络联结的赋能价值及其进一步发展的空间。最后，本文借助“网络资本”概念和流动的网络联结功能，探讨第三个问题：网络联结下的流动效应。从“人的在地发展与市场联合”“网络拓展与产业链延伸”两方面，刻画直播经济驱动下的市场拓展与产业链延伸，总结基于乡村主体性的网络联结的拓展经验，解释乡村构建“超地域”产业链网络主体性发展的趋向，展示流动空间对地方的整合效果，以及乡村参与并拓展直播产业链多重网络的进程。

[①]本文在对流动与流动性理论的引介中，使用了 mobile、mobility、flow、fluidity 和 movement 等英文词汇，这些词汇为原作者表述的差异，在本文所指的“流动性”这一概念范畴内，具有同样的含义。

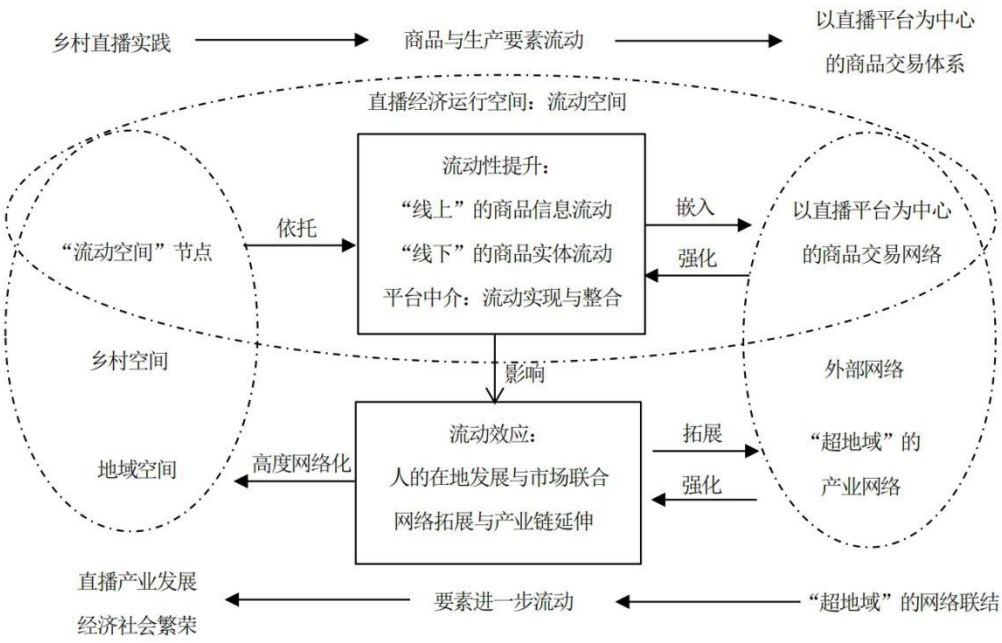

图 1　“乡村直播带来的流动—平台组织下的流动系统化—网络联结下的流动效应”的分析框架

三、案例介绍和典型事实

（一）案例介绍

本文选择江苏省连云港市赣榆区海头镇作为案例，分析乡村直播中各种要素的系统性流动及其效应。在使用案例研究法时，应选择能够有力且正面反映研究现象的典型案例（Yin，1994）。海头镇的几个乡村作为中国直播村的典型和先进代表，经历了直播电商带来的流动性提升，实现了产业发展和村民在地发展。该镇的直播产业链相对完整，村民广泛且深度参与从主播到各种配套产业的直播实践，过程中积累了大量的实践经验和信息数据，适宜作为本研究的典型案例。

海头镇是国内较早引入直播方式并形成直播产业的地区，连续多年获评中国“淘宝镇”，并被誉为“中国海鲜电商第一镇”。该镇拥有三个省级农村电子商务示范村，分别为海前村、海后村和大兴庄村，并通过“特色农产品+直播+产业”的发展模式，形成包括海前村、海脐村、海后村等 11 个行政村在内的海鲜电商产业带。

海头镇位于黄海岸边、海州湾畔，拥有 11.6 千米长的海岸线和一个国家级中心渔港——海头渔港。全镇行政区域面积 84 平方千米，下辖 29 个行政村，常住人口 11.2 万人，总户数 23000 余户。海头镇的海水养殖和淡水养殖面积达 2 万亩，年水产养殖量 5 万吨。镇内拥有捕捞船只 1000 余艘，占全省四分之一，年捕捞量达到 10 万吨。海头镇还拥有苏鲁海产品批发市场和海前国际水产城两个交易市场，其水产品涉及鱼、贝、蟹、虾、藻等 90 多个品种。自 2016 年起，海头镇渔民通过出海捕鱼的短视频与粉丝互动并发生交易，拉开了当地海鲜电商（短视频和直播带货）的序幕。2018 年，全国快手点击量排行榜前十强的乡镇中，海头镇位居首位，短视频点击量达到 165 亿人次。

2019 年，海头镇直播电商进入爆发阶段，直播带货成为主流，全镇电商户达 3000 余户。2021 年，海头镇电商销售额达到 65 亿元，日活跃直播账号 6000 个。随着电商产业的快速发展，海头镇形成了集养殖、捕捞、冷藏仓储、加工、包装和快递物流等相关产业于一体的直播电商产业链。截至 2021 年，海头镇拥有海产品加工企业 65 家，大中小型冷库超过 200 座，库容总量超过 2 万吨。海前村、海后村、大兴庄村等地通过发展直播电商，租赁发包村集体闲置资产，每年助力村集体合计增收 3000 余万元。这些乡村积极引入外部投资，建立了顺丰冷链物流中心、海后电商服务中心、设施渔业产业园等多个项目，吸引了 40 余家外来创业公司，以及 300 余名毕业大学生和转业军人等回乡创业[①]。

可见，海头镇通过直播电商实现了农产品流通的高质量发展以及生产要素的流入，完善了直播产业链。这一发展过程能够反映乡村直播中生产要素与商品流动的机制及实现路径。因此，海头镇发展乡村直播经济的案例对于本研究具有较强的典型性，对其进行分析并从个案经验上升至一般性结论，可以为全国层面促进生产要素与商品流动及其良性效应的发挥提供借鉴和参考。

（二）方法选择与资料收集

本文按照案例研究法的相关要求，以田野调查为基础，采用观察、参与式观察、访谈等多种方法收集海头镇村民的日常生活生产实践资料，旨在尽可能全面地刻画并呈现海头镇乡村直播经济引发的各类流动及其网络联结，同时阐述流动网络对地方的塑造过程以及流动性增强对乡村发展的影响。

2022 年 9—12 月、2023 年 5—7 月，研究者于海头镇进行了为期 7 个月的田野调查。选择海前村、海后村、海脐村与小口村为主要调研地，并走访了包含大兴庄村、墩头村、南朱皋村等在内的海鲜电商产业带覆盖的 11 个村庄。这些行政村的直播业务相对同质，主要在海鲜直播的具体产业链条上有所侧重与互补，整体上均属于海头镇乡村直播的组成部分。鉴于此，本文对这些行政村不作区分，统称其为海头镇直播村。

在调查期间，研究者参与并观察了 33 场当地村民的带货直播全过程，深入了解了主播与助播在直播带货过程中涉及的符号信息和海鲜产品的展卖方式。同时，研究者走访了主播聚集的海鲜市场、码头以及电商产业园区，观察了带货主播的“后台”，并与他们建立了联系与信任，逐步融入他们的日常工作生活。在此过程中，共访谈了 10 个直播团队，包括 20 名主播、5 名助播、4 名场控、6 名客服、4 名发货员工，共计 39 人。此外，研究者走访了直播产业链的各个环节，如海鲜捕捞（养殖）、批发、加工、海鲜食品制作、包装、冷藏仓储、供应链、物流等，并与 55 名从业者交流，访谈了其中的 29 人，以考察直播产业涉及的生产加工网络、货源调动网络、物流网络等。最后，研究者访谈了相关政府工作人员（5 人），以期对直播经济关联的产业项目有所了解，并获得部分数据资料。在参与式观察和访谈的同时，研究者通过线上民族志，对乡村直播间的场景、互动内容和相关数据进行了同步观测与分析。在整个调研过程中，研究者一直居住在一家海鲜批发商户的出租房中，深入参与当地生产生活，并在表明研究者身份的情况下进行调研。

[①]资料来源：海头镇镇政府提供的《赣榆海产品电商产业集聚区申报材料》《把握“特色农产品+直播+产业”新机遇，打造中国海鲜电商第一镇》等资料。

（三）直播前后流动性变化概况

在海头镇，季节性的出海捕鱼是其传统的生产和对外交流方式。每到出海时节，便有外地人来到村庄寻找渔工工作。当地渔船的捕捞活动主要集中在海州湾、大沙、吕泗等渔场及其港口。随着水产商业化的发展，海头镇的专业市场（苏鲁海产品批发市场）逐渐聚集了来自各地的海鲜，并面向外部市场销售。早期，当地批发商会去外地市场寻找买家[①]。随着外部市场的逐渐稳定，外地商贩开始主动前来找货。传统的海鲜批发主要依赖采购人员和商品的地理流动，其流动网络依赖于本地化的社会关系以及从业者之间的信息传递。尽管苏鲁海产品批发市场为商品展示与交易提供了空间，但在交易过程中，货款结算、商品物流等环节并未得到有效统筹，缺乏针对海鲜贸易流动的“跨部门”网络联结与整合，导致交易效率和资金流动受限。与此同时，海产品加工厂等乡镇企业逐渐兴起，这不仅在一定程度上延伸了海头镇的产业链条，还促进了海产品的流动，推动了城乡之间技术、资金等生产要素的流动与交换。

伴随电子商务的发展，海头镇的部分企业和村民开始通过淘宝、阿里巴巴等电商平台出售海产品，主要销售鲜活、速冻、即食海鲜等产品。然而，由于海鲜的特殊性和非标准性，传统货架电商呈现的图文信息难以直观地向消费者展示海产品的形态和质量，导致销量不佳。海头镇依靠传统电商模式，未能有效融入全国电商交易网络，也未能借此推动当地物流等相关产业的更新与发展。直到直播经济兴起，当地产业才真正实现了电商化转型[②]。相较之下，直播电商传递的信息更加多元和丰富。主播通过丰富的场景化展示，直观地呈现海产品的形态、质量以及捕捞和加工过程，产生了巨大的信息流，带动了海鲜商品的销售和流动。乡村通过系统化的商品流动嵌入以直播平台为中心的商品交易体系，承担了直播带货、商品生产与调度、发货与中转、劳动力培养与供给等多重功能，从而推动了当地经济的大规模发展。

四、直播经济下的流动：平台引导的乡村流动系统

如前所述，乡村直播中的流动过程与总体趋势，在经济层面体现为生产要素流动与商品流动的互动关系。具体而言，技术与信息要素促进了商品流动，提升了商品销量和要素收益率，进而带动更多要素流入，最终形成产业内部要素和商品流动的良性循环。在社会层面，流动空间中“线上”“线下”各种主体的流动及其关系网络逐渐显现，并凸显出线下流动由线上信息流动所驱动的内部

[①]受访人董先生（供应链公司法人代表）回忆道：“以前做批发的时候，都是全国各地市场到处跑，问别人要不要海鲜，然后家里运货过来……那时候拿着货款，在路上又怕遇到什么问题……”（访谈时间：2023 年 7 月 8 日）。

[②]受访人张先生（即食海鲜加工厂法人代表）表示：“当时有一些工厂、批发商在阿里巴巴上开店，但（这样做的）人很少，收益也一般。后来很多做直播的网红挣了钱，做电商的人才开始多了起来。”（访谈时间：2023 年 6 月 3 日）笔者同时对一些未涉及直播业务的淘宝和阿里巴巴网店进行了“线上”观察，发现其商品首页大多展示的是标准化的农产品图片，且长年未更换，这类店铺销量与订阅量通常也较低。

逻辑。由此，形成了经济现象为表、网络社会结构为里的系统性流动，各类流动被统合在平台的组织逻辑之下。

（一）“线上”的商品信息流动

由技术和数据支撑的场景化信息在流动空间中的传递，构成了直播经济发展的根本驱动力。相较于传统的货架电商，直播电商的带货过程始终伴随“人”“货”“场”信息的协同。“人”指主播（助播），“货”指商品，“场”指特定的空间、景观、环境、剧情、氛围等。“场景化”是通过特定的空间、景观、环境、剧情、氛围等对目标（人或物）进行有意识地展示、编写与表演。在直播间中，“人”“货”的信息通过“场”的营造得以丰富和传递，其目的是增加观众的沉浸式体验、互动频率和停留时长，以达到情感交流与劝说购买的效果，进而增加直播间的“数据”[①]与流量，为商品信息在全网流通带来更大的可能。由此，“人”“货”“场”的符号信息在直播平台搭建的线上网络中即时流动，形成了丰富的信息流。

在海头镇，“人”的信息流动主要指主播将自身符号化，传递渔民形象的过程。在直播间里，主播身穿各种体现渔民身份的服装，如花袄、皮质围裙等，部分主播会聘请带有当地口音的、看起来老实忠厚的中年人在直播间担任助播——在一旁微笑、接话，或者处理海鲜。同时，渔民在渔船上撒网、起网的视频播放也不胜枚举。无论是真实的作业场景，还是主播表演的场景，镜头中的身体都成为带货的媒介（许一婷和林颖，2021），“原产地”“渔民”“勤劳”“实在”“专业”等意义的符号通过“线上”展演完成了虚拟流动，店铺被赋予一定的“人格化”特征，这有助于培养消费者的情感认同与购买习惯（张小强和李双，2020）。

“货”的信息流动主要涉及海鲜等商品的外观、质量、价格等信息的呈现与传播。直播平台搭建的线上网络能够实现图像、声音、视频的即时流动，直接刺激观众的视觉与听觉。对于海鲜的味道、气味、触感等感官体验，则需要主播通过烹饪与进食场景，以食物色泽、进食表情、进食动作、主播话语等方式，激发观众的感官想象[②]。商品“价格优惠”信息的传播主要依托于直播间“讨价还价”的场景表演来实现。在直播过程中，主播与助播分别扮演不同角色，一方试图降低海鲜价格给予观众

[①]直播间“数据”包括在线人数、观众停留时长、互动频次、直播间交易量等。“做数据”即通过场景营造、话术吸引、引导评论等方式吸引观众，增加观众停留时长、互动频次以及下单量，从而通过较好的“数据”获得流量推荐。

[②]例如，在小虎（主播兼直播团队老板）的直播间里，其售卖的海鲜看起来“个大”“鲜亮”。为此，小虎在直播之前，会根据未开播画面，在手机镜头前反复调试海鲜的摆放位置及打光角度。直播过程中，他和父亲会将海鲜做成熟食，并搭配红色和绿色的块状辣椒作为调料，目的是通过蒸腾的热气和鲜艳、带动食欲的调料激发观众的味觉想象。对于直播（场景化信息流动）效果，小虎表示：“直播主要是要达到海鲜在观众眼前的效果，并强调‘所见即所得’。”直播间采用竖屏播放，食物被置于屏幕下方，在视觉上营造出强烈的溢出屏幕的效果，增强沉浸式体验，有助于商品信息的流动。同时，他和父亲在食用食物时会故意发出咀嚼声，特别是在售卖海蜇的时候，他们会充分利用海蜇的脆感，并配合打节拍的手部动作，反复说道：“你们看，嘎嘣嘎嘣脆、嘎嘣嘎嘣脆……”，以此激发观众的口腹之欲，将水产品的高质量信息通过多种感官方式传递给用户。（观察与访谈时间：2022 年 10 月 13 日）

福利，而另一方从不同意到“勉强同意”[①]。在海头镇，大部分的直播间都会设定一个“慷慨”的主播与一个“小气”的助播，主播需要不断地“表演”说服助播同意某一价格的场景，以此传递“低价”“实惠”“增加福利”等信息，增强观众的获得感。

“场”的信息流动不仅包括上文提及的与商品直接相关的场景表演，还体现为对物理空间以及非实体、结构性空间关系的呈现或编排，并将其传递给用户的过程。前者主要包括对代表渔村特色的房屋、渔船、码头、海鲜加工工厂和海鲜市场等物理空间的编排加工。后者则包括两个方面：一方面是对城乡空间关系的编排，例如，海头镇的主播倾向于展现渔村的传统、简朴以及远离城市的特性，以此服务于其海鲜的“原生态”“无污染”“绿色”“健康”叙事，而较少展现渔村的城镇化进程；另一方面是对渔民、海鲜批发商、加工厂、海鲜市场、消费者等之间关系结构的编排与传递，主播试图传达直播带货减少了商品流通的中间环节，以此支持海产品的“源头发货”“零添加”“价格优惠”的叙事[②]。网络视频按照“资本”与“话语”的逻辑对真实空间进行再生产，赋予原有空间新的经济和关系意义（王建磊，2019）。海头镇主播发布的短视频和直播间的场景体现了这一特征。主播依托渔村的独特位置与景观，开展以“海鲜原产地”为名的直播活动，并迎合观众的想象与需求，精心编排具有“渔村特色”的空间以及“源头发货”的空间关系，从而为观众呈现一个极具吸引力的海鲜购物场景。

相较于传统的货架电商，直播电商能够更加全面和立体地呈现农产品的形态和质量，进一步传达“原产地”“原生态”“零添加”“价格优惠”等信息。同时，直播电商更具社交属性，吸引了大量对“三农”类直播感兴趣的用户。“人”“货”“场”信息的实时传递以及主播与用户之间的即时互动，满足了这些用户的娱乐和社交需求，增加了用户的下单可能性。在此过程中，移动互联网技术和信息等新兴生产要素与乡村既有的资源要素（景观资源、农产品、人力等）相结合，推动了农产品的“线下”流动，并促进了收益附加值的提升。乡村景观成为吸引乡村带货主播线下集聚的场景资源，促进了产业链上人员、技术、资金、管理等要素的流入，对乡村产业的可持续发展提供了全面的要素支持。

（二）“线下”的商品实体流动

依托于“线上”场景化信息（“人”“货”“场”）的协同与在全国范围的流动，海头镇海产品的销售与流通实现了飞跃式发展，并呈现“先流入－再流出”的特征。常见的流量主播及其直播团队带货，往往由供应商直接向消费者发货并处理售后问题。与此不同，海头镇的大多数主播将打包发货和售后服务牢牢掌握在自家手中，而商家则需将海产品送至主播指定的打包发货场所（一般为其自家

[①]受访人贾先生（主播兼直播团队老板）透露：“直播间（聊天室）里那些低价起哄的，一般都是我们自己人在带节奏，我们在直播间里大声商讨价格，同意低价后再放出购买链接，观众对这个过程满意，停留时间就长，平台才会推更多的流量……”（访谈时间：2022 年 9 月 28 日）

[②]例如云哥（主播兼直播团队老板）在直播间展示捕鱼归来的场景，并说道：“以前我们（渔民）的海鲜卖给批发商，再卖到你们当地的市场，价格就贵了，现在我们是从源头给你们发货，良心价，就希望哥哥姐姐不在海边吃遍海鲜……我们都是出海一回来就给你们直播，这些海鲜没有经过加工，没有冻货，零添加哦。”（观察时间：2023 年 6 月 5 日）

院子）。因此，为满足直播带来的大量的多样化的海鲜订单，专供电商、外地调货的供应链商家应运而生，并产生了相应的货源调动网络。大量外地海产品[①]以及进口海产品（作为资源性要素）流向海头镇，并再度流往全国范围的消费者。

就农产品的流通过程而言，冷链物流的发展至关重要，涉及农产品的预冷、储存、加工、运输、配送等诸多环节。直播电商带来的巨大销量促进了冷链物流技术升级与仓储布局的发展完善，并深刻影响了农产品的流动范围与时效。据海头镇电商办主任介绍，“城发智慧冷链”等项目建成后，海头镇年冷链仓储能力将从 2 万吨提升至 10 万吨[②]。同时，顺丰、京东等大型物流公司纷纷入驻赣榆区，设立专供海鲜集散的物流分拣中心，开设直发冷链物流线路，京东和顺丰的直发冷链线路，实际寄递时间比普通线路至少节省 12 小时。位于海前村的顺丰海鲜冷链物流中心项目建成后，将通过自动化与信息化技术实现仓储、分拣及运输过程的智能温度监控，与物流末端配送网络无缝对接，承接苏北、苏南以及鲁中地区的海鲜快递，每天可处理 20 万件快递中转[③]。

直播带货的订单推动了物流基础设施的完善，以及运输过程的信息化和数字化，从而保障了农产品流通过程中的信息可视化和透明化。流动过程中生成的物流信息经过数据分析，形成了信息和数据要素，为优化物流线路、仓网布局以及提高配送时效提供了进一步的决策支持。现代信息化物流主导的农产品流通实现了实体网络与信息网络的高度整合（郑中玉和何明升，2004），减少了订单流动的时空限制，有望通过信息处理与数据分析进一步对物流过程进行优化，在流动空间中及时安排、实时监控和迅速调整物流过程，物流线路与仓网布局在地域空间中得到完善。大数据驱动的工业化生产和模块化管理方式，也将伴随社会资本与物流企业的入驻进一步流入乡村。

（三）平台中介：流动的实现与整合

乡村的资源禀赋和村民的直播实践，通过平台的场景化功能和交易功能，支撑了直播带货过程中的信息流动，并实现了商品流动。这将促进配套供应链与物流组织的发展，进而提升农产品流通效率，提升乡村要素收益率，吸引更多的人员、资本、数据等要素流入乡村，形成产业内部的良性循环。其中，平台的作用是最为关键的，平台制定了流量分配和交易支付等一系列规则。这些规则成为乡村节点以及各类流动遵从的流动空间组织逻辑。具体来看，主要体现在三个方面。

第一，平台的直播功能和场景化信息传输技术，结合平台的流量供给与分配，促成了乡村商品的销售与流动。直播交易的产生依赖于“线上”信息的流动效果，而“线上”信息的流动效果取决于主播在平台拥有的粉丝量以及数字技术支撑的流量分配机制（邵占鹏，2020）。平台的流量储备与分配机制提高了主播及其产品的可见性，从而扩大了农产品销售的市场规模。在平台的流量分配机制下，

[①]主要来自山东省、辽宁省、浙江省、福建省等地。

[②]访谈时间：2022 年 10 月 20 日。

[③]资料来源：海头镇镇政府提供的《赣榆海产品电商产业集聚区申报材料》《把握“特色农产品+直播+产业”新机遇，打造中国海鲜电商第一镇》等资料，以及公众号“赣榆集结号”文章《【落户赣榆】点赞！顺丰集团全国第一个自动化、信息化海鲜发运中心海头镇顺丰海鲜冷链物流中心项目公示》。

乡村场景、自然风光以及村民的生产生活过程作为场景资源，成为直播获益的条件。村民的渔业知识和海鲜销售经验，在接入平台的过程中转化为“人力资本”，为村民的职业转型和增收提供了可能，提升了乡村本地要素的收益率（邱泽奇等，2016）。平台根据海量的数据信息，通过数字技术向有“三农”类内容观看习惯或具有海鲜购买经历的观众推荐相应的海鲜带货直播间。同时，平台逐渐控制了交易过程中的客户寻找、客户信息分类与传递、客户资源集中、客户数据占有、客户注意力分类等环节，并通过数字技术实现了对供需关系和流量分配的控制。如果脱离了平台，主播（商家）的商品将无法进行场景化展示，更无从形成交易网络（项飙，2021）。

第二，平台的资金收付系统促成了乡村商品价值和要素收益的实现，并参与和影响了价值的分配。平台通过订单的数字化支付，对订单结算、支付安全和物流运输进行“跨部门”整合，实现了资金的流动。在此过程中，平台通过对资金结算进行调控，影响乡村产业的要素配置效率。例如，消费者提交订单后，所支付的资金首先进入直播平台的支付系统，消费者确认收货后的3～30天[①]，资金才能到达主播账户。有学者指出，这使得平台占据了大量流动资金及金融资本，同时，回款周期的长短直接影响了主播和相关乡村产业链的投入再生产规模与速率（邵占鹏，2020）。店铺保证金、流量服务费、销售分成费用等的交纳，使商品交易带来的资金收益部分流向了平台。同时，主播和其他环节的资金投入与成本上升，直接影响了乡村产业链的要素配置，尤其是资本要素。在海头镇的多个主播群里，民间借贷的广告较多，这些借贷多与主播的资金投入和资金周转有关。平台对资金流动的控制与当地现有的社会经济条件之间形成了互动关系。两者的互动促进了当地资金融通行为的发生，推动了资金流动和借贷网络的形成，进一步影响了资本要素在产业链条中的流向[②]。正因如此，直播产业链对平台的支付系统和乡村的资金融通均提出了“加速”需求。

第三，在生产要素的吸收、流动与组织方面，平台中介通过联结用户、促成交易并生成数据，实现生产要素的转移。一方面，平台生成了反映商品销售和要素收益率的各种数据，这些数据体现为粉丝数（流量）、订单类型与数量、价格、品牌效应等，并成为其他生产要素流入与否的直接参照。另一方面，流入乡村的要素也需围绕平台逻辑进行组织。直播平台提供的数据要素提高了传统生产要素的配置效率，产业链上的各环节通过数据对接、分析与预测等方式，促进了各种生产要素在农产品生产与流通环节的合理流动与高效组织。在直播产业快速发展的背景下，乡村一二三产业有望实现融合发展。其中，直播、供应链、加工、冷藏仓储、物流等环节更容易吸纳资金、数据、人才、先进技术与管理方式的流入。平台提供的数据为直播、供应链、加工环节的选品和库存投入提供了决策支持。

[①]回款周期一般视网店等级而定，网店等级越低，回款周期越慢。

[②]例如，海头镇的供应链商户为部分主播提供“账期”优惠，以减轻主播面临的资金回笼压力。经营供应链业务的孙先生表示：“我们为大主播提供账期优惠，一般是15天左右……我们本身也面临一定的现金流压力，很多工厂并不接受赊账。”（访谈时间：2023年6月15日）直播团队老板阿疤（雇佣主播直播）也表示：“资金压力挺大的，我有两个微信视频号店铺，这次保证金一交就是10万元，钱也是我借的（来自亲朋好友），到了捕鱼旺季我还要去渔船上挣一些工资来贴补直播间。”（访谈时间：2022年10月26日）

同时，冷藏仓储和物流环节对平台数据的分析将直接影响仓网布局、设备投入、承载量设置与线路规划。总之，平台提供的数据要素提高了传统生产要素在产业链条中的流动效率、配置效率和收益率，并不断生成新的数据要素。

本文将这一流动系统的实现过程总结如图 2 所示。

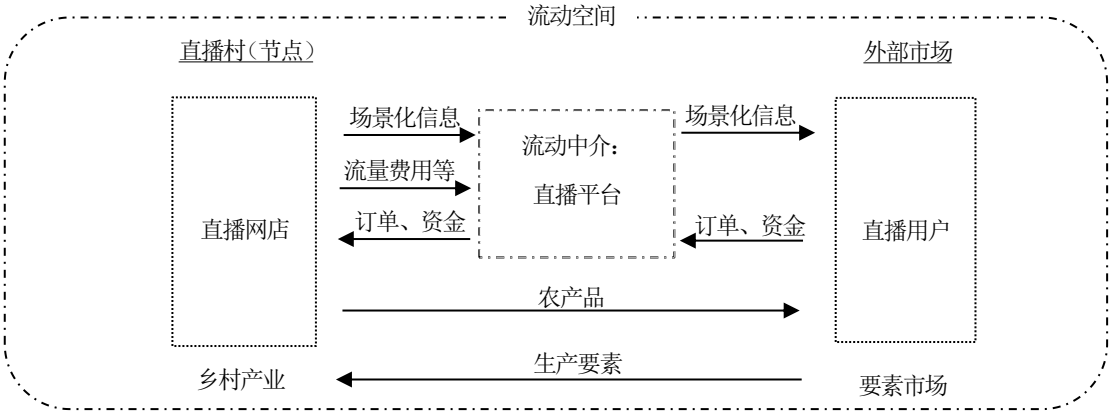

图 2　平台引导的乡村流动系统

（四）网络联结：以直播平台为中心的商品交易网络

在直播过程中，线上信息与商品分布网络、物流网络、资金流动网络相互协同配合，形成了以直播平台为中心的商品交易网络，从而建立了流动空间内有效且紧密的网络联结。依托于信息要素、商品和各种生产要素的流动，乡村作为新增节点，嵌入这一网络联结，并在平台的中介作用下实现流动的系统化与组织化（见图 2）。具体而言，在直播过程中，即时且丰富的信息流动，以及“超地域”的平台组织逻辑，推动了流动空间的形成与拓展。各参与主体（产业链上的各参与者）与节点（如乡村等地方节点）共享平台规则，形成功能性联结与时空压缩。在流动空间的驱动下，信息流、商品流、物流和资金流呈现一种“极速”甚至“即时”的状态，为乡村带来了更高的流动性和更强的网络联结。同时，这种网络联结的建立与增强，也有赖于具体地方节点、产业链网络与村民的积极实践，为商品与生产要素的流动提供了物质性与实践性基础。

与此同时，以直播平台为中心的商品交易网络对乡村的农产品市场与产业链的应对能力提出了较高要求。一方面，生产要素的流入为乡村市场对接、产业链延伸提供了支持，产业内部有望逐渐形成生产要素流入与农产品流通高质量发展的良性循环。另一方面，伴随生产要素的流入与在地组织，村民将有机会通过建立远距离的经济合作与社会联结，不断拓展“超地域”的产业链网络（如前文提及的货源调动网络、资金借贷网络等）成为商品与生产要素流动网络的转接中枢，从而实现在地发展。由此，乡村直播逐步推动乡村以自身为基础拓展网络联结，提升货源供应乃至产业链布局的空间延伸性与外部关联性，进而促进乡村在全国乃至全球的网络联结中实现商品与生产要素的组织与配置。

综上所述，在流动空间与乡村节点的互动过程中，乡村成功接入以直播平台为中心的商品交易网络。在这一网络联结中，生产要素实现有效流动与再组织，从而为地方产业链的拓展赋能。乡村在获

取流动效应的同时，也需要不断应对流动空间的功能需求，并在此过程中不断拓展基于自身的网络联结，以实现乡村的主体性发展。最终，乡村地域将参与并影响直播产业链所覆盖的各种网络，在多重空间尺度内实现资源整合与经济协作（吴越菲，2019a）。因此，本文将进一步分析：一方面，探讨流动与网络联结给乡村带来的影响；另一方面，考察乡村与村民的主体性实践如何推动要素流动与网络联结的拓展。这将有助于更完整地理解直播经济中乡村与流动空间及其网络之间的互动关系。

五、流动效应：人的在地发展与乡村空间网络化

直播平台通过流动空间组织乡村地方生产及其配套设施，这一过程必然引发新的社会联结与关系再造（郑中玉和何明升，2004）。随着乡村流动系统的不断发展，生产要素的流入与组织成为乡村经济社会形态重建的重要基础（Zhang et al.，2018），进而促进农产品市场的变革与产业链的延伸。依托流动网络的联结功能，海头镇不仅作为集聚中心吸纳生产要素流入，而且通过村民网络资本的发展，开展多种经营，实现对外投资。海头镇对产业链空间结构进行“超地域”的调整和拓展（曼纽尔•卡斯特和王志弘，2006；Urry，2007），逐渐成为多向联系的网络节点。由此，乡村空间进一步网络化（Zhang et al.，2018；吴越菲，2019b），实现了与外部空间更多的功能性互动，乡村得以在全国乃至全球的网络联结中统筹商品与生产要素的流动。

（一）赋权与韧性：人的在地发展与市场联合

伴随直播产业的发展以及流动的系统化，海头镇的海鲜贸易在流动空间中获得了流动基础与交易中介，乡村要素收益率逐步提升，外部生产要素不断流入，并向农产品流通领域集聚。这一进程与当地海产品“先流入—再流出”的商品流通相结合，逆向推动了当地农产品市场的变革，主要表现为参与主体与流通渠道的多元化、组织化，以及货源网络的“超地域”市场联合。

在海头镇，传统的海产品流动过程一般为：渔民（生产者）→产地（港口）中间商→加工厂→市场批发商→市场中间商→零售商→消费者。在这种结构中，仅少数占有传统性生产要素的村民有能力与市场建立较强联结，如捕捞量巨大、具备较强定价能力的船主，以及部分发展成为中间商和批发商的村民。他们拥有更强的网络资本，有条件将家人亲属安排到海鲜与市场之间的关系网络中，掌握甚至控制了海产品的流通渠道。其他缺乏资金或者关系网的村民只能成为受雇渔工、海鲜加工工人、运输者，或者从事种植业与服务业，再或者外出务工等。乡村直播兴起后，由于获取信息资源的成本和门槛较低，原先处于边缘位置的村民通过直播带货与线上消费者建立了交易关系。他们借助信息与商品的流动，获得资金，进而获得更多要素支持，在地获得了经济收益的提升。同时，部分拥有资金、人脉和教育背景的人才回归乡土，加入直播电商行列，成为为主播供货的供应链商户。这些商户多采取公司化经营，通过专业团队和现代会计制度来运营直播账号、把控成本与收益，经营范围涵盖供应链、直播带货、主播孵化等多项业务，拥有较强的促成资金和货源流动的能力。他们通过免费提供主播孵化、账号运营等服务，与更多的主播建立合作关系，或为主播提供“账期优惠”，通过互惠和债权关系与主播深度绑定。

由此，海头镇的海产品流通过程发生了转变，变为：渔民（生产者）→产地（港口）中间商→加工厂→供应链商户→主播→消费者。有学者从农产品流通的视角出发，认为乡村电商有利于小农户直接与消费者对接，摆脱中间商的挤压与控制，降低交易成本，提高收入（何宇鹏和武舜臣，2019）。另有学者指出，乡村电商降低了交易成本，但产生了专供电商的中间商，这些中间商在产业链和价值分配中扮演了去中介和再中介的双重角色（聂召英和王伊欢，2021）。海头镇更符合后者的情况，直播产业链中的专业中间商并没有消失，反而产生了专供直播电商和多地调货的供应链商户，这些商户搭建了高效且充满韧性的货源供给网络。供应链的发展最终强化了海头镇海产品流通渠道的组织化水平，提升了海头镇应对线上市场变化的韧性。可见，就农产品的流通与销售而言，线上市场逐渐成为农产品交易的重要组成部分。销量巨大的直播村需要嵌入全国乃至全球的农产品流通网络，才能形成强韧的货源供应与市场联合效应。

在海头镇，社会资本多投入物流基础设施、冷链仓储设施以及产业园区建设，为流通渠道的多元化与组织化提供了基础设施支持，而较少涉及货源调动、供给等供应链业务。在很多电商村中，农产品收购与流通往往由外部资本主导，本地人作为小生产者被锁定在生产环节（陈义媛，2023）。与此不同，海头镇的本地村民拥有较强的缔结交易能力，供应链商家和主播多为本地人，并与当地批发商一同掌控海鲜的流通与贸易。尽管如此，仍有一些群体因未能有效提升在产业链中的地位而未能增加收益，如只拥有小型作业船的小生产者与受雇渔工等。

总体而言，直播产业的发展以及流动的系统化促使乡村进一步嵌入线上信息与商品交易网络，并融入大型物流企业搭建的物流网络。同时，这也将逆向推动乡村以自身为基础，与全国乃至全球的生产加工网络有机结合。当乡村成为多向联系的节点时，村民有望借助这一节点位置，获取信息、货源、资金、物流服务等支持，实现自身的在地发展，并不断拓展网络资本，提升在线上或线下市场中缔结交易的能力（曼纽尔•卡斯特和王志弘，2006；Urry，2007）。

（二）整合与张力：网络拓展与产业链延伸

乡村经济和社会的发展依赖于农产品附加值的增加和产业链的延伸（朱启臻，2018）。以平台为中心的商品交易网络通过供给侧与需求侧的对接以及生产要素的再组织，为地方产业链的拓展赋能。伴随生产要素的流入与组织，乡村产业链不断延伸，形成模块化的分工协作网络（中国社会科学院工业经济研究所课题组，2021），从而使乡村产业链的每一环节都有对应的关系网络相连接。以海头镇的直播产业链为例：直播带货环节的从业者连接了线上信息与商品交易网络；线下的供应链环节涉及的网络则更为复杂，除了与主播组成的供货网络外，还包含支撑货源供给的货源调度网络等；同时，基础农业部门关联着海鲜的捕捞、养殖和批发网络；配套企业部门经营着海鲜生产加工网络、包装材料生产与供应网络；物流部门关联着物流网络；银行、小额贷款公司与供应链商户为主播提供了融资网络等。在这些网络中，线上信息与商品交易网络是流动空间的核心内容，成为整个直播产业链的支配性逻辑。其他网络则需要具备更强的“韧性”与“变通性”，以适应产业链整合的要求。依托生产要素的流入与组织，海头镇从业者的网络资本不断强化，上述功能性网络得以不断跨越地域边界、拓展空间尺度，进一步强化乡村产业链的外部关联性。

海头镇直播产业发展的重要方式是对产业链空间结构进行调整。产业链在不同区域的分布反映了其重要的空间结构特点——跨主体、跨产业和跨区域的资源整合与配置（中国社会科学院工业经济研究所课题组，2021）。相关从业者通过在更广阔的空间寻找低价货源、仓储和物流等方式，实现了直播产业链的结构优化，以此增加收入与效益。海产品供应与全国乃至全球的农产品生产加工有机结合，部分供应链商家甚至规划在更多的海鲜产地、中转地和销售地投资设立仓库，如山东省、福建省、海南省、成都市等地，以提高订单运输的物流时效[①]。这些分仓相比于普通冷库，将实现智能温度监控以及仓储、物流的信息化管理。如果这一设想能够实现，必将重塑相关海产品供应链的空间分布，促进供应链的信息化转型以及全国多地冷链物流的发展。这预示着在信息流的联结下，一个组织货源调度、仓网布局与仓储管理的复杂网络将逐渐形成。可见，伴随资本、人员、数据等生产要素的流入，海头镇已开展对外投资，促进生产要素的双向流动。同时，部分村民有望根据自身的经济生产需求，在流动空间中发展自身的网络联结，打破时空限制，延伸产业链条。

流动的系统化以及“超地域”的网络联结，推动了直播产业链的“超地域”整合，以及生产要素的优化配置。但是，需求侧与供给侧的对接仍然存在一定的张力，产业链的各环节在面对“超地域”联结时存在“适配”问题。海头镇电商办主任提到，“消费者直播购物不再是图新鲜了，贯标产品才能有持久稳定的需求”[②]。这一观点反映，与平台中介及线上消费者的深度联结推动了当地品牌意识的增强。同时，地方政府试图通过直播产业的发展推动当地海产品加工业的优化升级，为精加工海产品拓展线上市场。目前，海头镇有大小海产品加工企业 65 家，并培育了海娃食品、恺旗食品等龙头企业及食品品牌，以及“鲜美海头”这一区域公用品牌[③]，体现了其在产业链延伸方面的努力。然而，海产品加工业嵌入直播产业链的过程仍面临较大挑战，具体包括：直播中的低价竞争策略阻碍精加工海产品的升级，当前直播营销策略与精加工海产品的受众细分不匹配，加工业的技术积累、品牌积淀与直播产销模式的快速迭代逻辑之间存在冲突（颜燕华，2023），以及部分厂商的线下销售渠道与线上渠道难以衔接等问题[④]。

[①]经营供应链业务的闫先生对此解释道：“流量成本高了，大家又在搞低价竞争，利润上不去了，现在就是要通过降低运输成本提升价格优势。”（访谈时间：2023 年 7 月 1 日）同行董先生也补充道：“外地调货（进入海头镇）产生了更多的成本投入，不如在更多的海鲜产地或者中转地设立分仓，代为发货节省成本与运输时间。不过很多主播不信任我们，怕发的是陈货、坏货，只想由他们自己去主宰发货。”（访谈时间：2023 年 7 月 8 日）为了争取主播的同意与合作，闫先生及其团队正在提供账号运营、主播孵化等服务，虽然这些服务免费，但相应的直播账号与主播必须“带”他们的货，通过主播的“同意”推进其商业设想。

[②]访谈时间：2023 年 12 月 26 日。

[③]资料来源：海头镇镇政府提供的《把握“特色农产品+直播+产业”新机遇，打造中国海鲜电商第一镇》。

[④]例如，受访人张先生（即食海鲜加工厂法人代表）曾表示：“主播希望产品价格低，但这怎么保障质量？我生产专供电商的产品是不会贴上自己发展多年的品牌的（而是用另一个新品牌标识），这个品牌有稳定的销售渠道与受众，我不想砸牌子。”（访谈时间：2023 年 6 月 3 日）

（三）主体性的网络联结强化：“超地域”的产业链网络

面对流动空间对地点的支配性，卡斯特提出了拓展以地点为基础的信息、决策和战略性联盟网络（曼纽尔•卡斯特和王志弘，2006）。通过这种方式，地点在适应平台组织逻辑的同时，能够逐渐强化以自身主体性为基础的网络联结。对于乡村而言，其流动空间节点位置的巩固与发展，离不开村民网络资本的积累以及以乡村物质条件为基础的产业链网络的发展。乡村在对接农产品市场和延伸产业链的过程中，与其他地点形成网络联结，从而能够在更大的空间范围内调整产业链资源的配置，以增强自身的发展韧性与自主性。

因此，以地点为基础的“超地域”产业链网络，是流动效应下的村民在地发展与乡村空间网络化的主要表现特征。在直播经济中，乡村与“以直播平台为中心的商品交易网络”的联结，为商品与生产要素的流动提供了“前端”驱动力。数据、信息、资金、技术、企业家才能等生产要素不断向乡村渗透，为村民参与直播经济、充分就业以及建立并维持远距离的经济协作与社会联结提供了要素支持。在此过程中，乡村和村民需要结合现有的物质性基础，有效利用并配置各种要素，通过积极实践拓展网络资本，巩固现有产业基础，加强对外投资，以实现乡村与全国乃至全球农产品生产加工的有机结合，形成市场联合效应。同时，乡村和村民需要在与直播平台的联结基础上，不断延伸乡村产业链。乡村应在将产业链主体留在乡村的前提下，在更大的空间范围内实现与其他地点的合作。只有这样，才能不断优化直播经济下的流动效应，增加发展自主性，最终形成以直播平台为中心的商品交易网络与乡村产业链网络的良性互动与融合。对地方政府与相关从业者而言，当务之急便是提升产业链外部联结的信息化水平，确保供应链和产业链的各环节、各主体之间的对接与协同，进一步巩固乡村自身的“链主”地位，实现乡村的主体性发展。

六、结语与讨论

流动性研究逐渐推动社会科学研究超越传统取向，摆脱了仅依赖固定地域空间或地理上的“邻近”来承载社会联结的方式（Sheller and Urry，2006；吴越菲，2019b），聚焦于“超地域”的网络组织形式和以信息流动为基础的流动空间。本文以海头镇的海鲜带货直播为例，围绕乡村的流动性，考察直播经济中的生产要素流动与农产品流通，并将其一同纳入平台引导的流动系统加以分析，探讨网络联结与产业链延伸对乡村经济社会发展的促进作用。

研究发现，区别于传统乡村中低效、缺乏组织、相互割裂的商品和要素流动，直播经济引发的乡村流动更符合“新流动性范式”“流动空间”“网络社会”理论所强调的系统性流动、“超地域”网络联结与时空压缩。这一流动机制通过场景化信息传播，推动农产品流通的高质量发展，成为促进生产要素回流乡村的重要动力。乡村和更远距离的地点形成了新的互动和功能网络。这些网络作为一种“超地域”的组织和资源配置方式，拓展了乡村的社会组织与经济生产，形成了一种结构优化的流动性，提升了乡村的外部联结性（吴越菲，2019b）。一方面，作为流动空间的节点，乡村充分嵌入以直播平台为中心的商品交易体系。作为各种关系网络的转接中枢，村民有望通过信息和商品的流动实现

在地发展（熊伟等，2022；王鑫和崔思雨，2023）。另一方面，为了应对流动空间对节点功能的需求，地域空间内的社会关系与经济生产展现出更强的空间延伸性（吴越菲，2019a），表现为“超地域”产业链网络的发展，从而应对直播经济引发的巨大商流。乡村在逐渐网络化的同时，有望实现主体性发展，促进乡村社会的繁荣稳定。

基于对“流动性”理论与海头镇直播经验的梳理，并结合党的二十届三中全会决定和2024年“中央一号”文件等相关政策性指导意见，本文针对更广范围的乡村直播产业发展提出如下政策性建议，旨在提升乡村流动性，支持村民的在地发展并促进乡村振兴。

第一，深入推动线上直播实践，推进县域电商直播基地建设，培育乡村新产业和新业态。建议政府为本地村民和外来创业者提供直播技能培训、账号咨询、孵化等公益服务，提升乡村主播的数字技能和场景化展示能力，帮助主播及其团队有效利用直播平台和流量机制，促进乡村场景化信息和农产品的流动，实现品牌效应。同时，举办“网红节”等活动与仪式，邀请平台官方、全市乃至全国范围内的优秀主播、运营团队、供应链商户等主体参加，打造多方交流平台。

第二，完善直播电商配套设施，推动农村流通高质量发展。建议政府促进本地供应链商户的转型升级，积极培育供应链型电商龙头企业，保障当地村民和企业在农产品流通领域的主体地位。同时，加强冷库建设与信息化管理，增加库容，为供应链商户的调货和备货提供基础设施支持。优化农产品冷链物流体系，布局建设县域产地公共冷链物流设施，进一步优化乡村在全国物流线路中的节点位置。

第三，借助直播带货吸引要素流入，壮大县域富民产业，促进乡村一二三产业融合发展。建议政府牵头，与直播电商合作对接，通过高产量、标准化生产和品牌建设提升市场竞争力。积极引入外部投资、先进技术和优秀人才，统筹建设区域性大数据平台，发挥市场联合效应，促进产业链各环节信息协同共享。完善强农惠农富农支持制度，在总体性规划下推动更大范围的政府间和公私部门间合作，推动地方政府、村民、企业以及非正式组织的统筹协调，促进更广泛领域内的要素流动和产业链延伸。

第四，加强互联网监管与治理，规范网络市场秩序，促进新业态健康有序发展。建议对直播平台的流量分配规则、资金收付系统、数据保护措施和公平交易机制等予以监管和引导，发展多层次农业保险，以降低直播产业从业村民的金融风险。同时，贯彻农业农村优先发展的理念，通过政策优惠和支持性条款，鼓励平台对乡村直播进行保护和倾斜，逐步提升乡村在流动空间中的能动性与主体性。

参考文献

1.陈晓东、刘洋、周柯，2022：《数字经济提升我国产业链韧性的路径研究》，《经济体制改革》第1期，第95-102页。

2.陈奕山，2020：《新中国成立以来乡村生产要素的整合和流动：演变过程及其启示》，《马克思主义与现实》第1期，第170-176页。

3.陈义媛，2023：《“圈层型”流通：商业资本对接小生产者的逻辑与策略》，《中国农村观察》第1期，第168-183页。

4.崔光野、梁嘉，2021：《平台经济与流通发展——中国商业经济学会商品流通论坛（第12次）专家观点汇总》，《时代经贸》第7期，第10-13页。

5.何宇鹏、武舜臣，2019：《连接就是赋能：小农户与现代农业衔接的实践与思考》，《中国农村经济》第 6 期，第 28-37 页。

6.何玉长、王伟，2021：《数据要素市场化的理论阐释》，《当代经济研究》第 4 期，第 33-44 页。

7.李小建、胡雪瑶、史焱文、杨慧敏，2021：《乡村振兴下的聚落研究：来自经济地理学视角》，《地理科学进展》第 1 期，第 3-14 页。

8.林聚任、李楠、陆影，2021：《快速流动时代背景下社会研究的“流动转向”及新趋势》，《开放时代》第 2 期，第 216-223 页。

9.刘英、石雨晨，2021：《“回归”抑或“转向”？——国外流动性研究的兴起、发展与最新动向》，《国外社会科学》第 2 期，第 122-132 页。

10.罗震东、张艺媛、汤剑虹，2024：《虚实互动、双重集聚与流乡村的类型》，《国际城市规划》，https://doi.org/10.19830/j.upi.2023.655。

11.马良灿、康宇兰，2022：《是“空心化”还是“空巢化”？——当前中国村落社会存在形态及其演化过程辨识》，《中国农村观察》第 5 期，第 123-139 页。

12.曼纽尔·卡斯特、王志弘，2006：《流动空间中社会意义的重建》，《国外城市规划》第 5 期，第 101-103 页。

13.聂召英、王伊欢，2021：《链接与断裂：小农户与互联网市场衔接机制研究——以农村电商的生产经营实践为例》，《农业经济问题》第 1 期，第 132-143 页。

14.牛俊伟，2014：《从城市空间到流动空间——卡斯特空间理论述评》，《中南大学学报（社会科学版）》第 2 期，第 143-148 页。

15.邱泽奇，2019：《连通性：5G 时代的社会变迁》，《探索与争鸣》第 9 期，第 41-43 页。

16.邱泽奇、张樹沁、刘世定、许英康，2016：《从数字鸿沟到红利差异——互联网资本的视角》，《中国社会科学》第 10 期，第 93-115 页。

17.邵占鹏，2019：《农民网商网络空间表意能力的局限与反思》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第 2 期，第 90-98 页。

18.邵占鹏，2020：《农民网商对电商平台的依附关系及其形成机制》，《上海对外经贸大学学报》第 3 期，第 47-55 页。

19.孙九霞、周尚意、王宁、朱竑、周大鸣、甄峰、刘行健、杨晶晶、陈敬复、杨茜好，2016：《跨学科聚焦的新领域：流动的时间、空间与社会》，《地理研究》第 10 期，第 1801-1818 页。

20.王慧，2021：《短视频与直播赋能乡村振兴的内在逻辑与路径分析》，《社会科学家》第 10 期，第 105-110 页。

21.王建磊，2019：《空间再生产：网络短视频的一种价值阐释》，《现代传播（中国传媒大学学报）》第 7 期，第 118-122 页。

22.王相华，2021：《资源外溢承接与内生动力培育：特大城市周边乡村振兴发展的可行路径——以杭州黄湖镇青山村为例》，《浙江学刊》第 4 期，第 42-50 页。

23.王鑫、崔思雨，2023：《约翰·厄里“新流动范式”与传播物质性研究对社会学理论的接合与涵化》，《国际新闻界》第 3 期，第 26-45 页。

24.吴重庆，2021：《超越“空心化”：内发型发展视角下的县域城乡流动》，《南京农业大学学报（社会科学版）》，第 6 期，第 91-100 页。

25.吴越菲，2019a：《迈向流动性治理：新地域空间的理论重构及其行动策略》，《学术月刊》第 2 期，第 86-95 页。

26.吴越菲，2019b：《重建关系性的“乡村”：实体主义乡村发展观的关系转向及其实践脉络》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 4 期，第 28-36 页。

27.项飙，2021：《临界中的思考》，《文化纵横》第 3 期，第 70-79 页。

28.熊万胜、严子泳，2024：《平台地方市场何以形成？——基于义乌市场转型的调查》，《社会学研究》第 4 期，第 92-113 页。

29.熊伟、黄媚娇、蔡晓梅、艾芹、钟诗瑶，2022：《新流动范式下非流动性的研究进展与展望》，《地理研究》第 3 期，第 748-763 页。

30.许一婷、林颖，2021：《网络直播营销驱动消费行为的内在机理——沉浸传播、身体媒介化与情感注入新视点》，《福建论坛（人文社会科学版）》第 12 期，第 111-117 页。

31.颜燕华，2023：《农产品电商化过程中的红利分配与技能重组——以安溪茶叶产销模式转型为例》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 170-184 页。

32.张慧鹏，2022：《唯物史观视野下的乡村振兴与农民主体性》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第 1 期，第 30-45 页。

33.张辽，2013：《要素流动、产业转移与经济增长——基于省区面板数据的实证研究》，《当代经济科学》第 5 期，第 96-105 页。

34.张添洋、张颖、张坤，2024：《农村电商、要素流动与城乡一体化发展》，《商业经济研究》第 5 期，第 117-121 页。

35.张小强、李双，2020：《网红直播带货：身体、消费与媒介关系在技术平台的多维度重构》，《新闻与写作》第 6 期，第 54-60 页。

36.郑中玉、何明升，2004：《“网络社会”的概念辨析》，《社会学研究》第 1 期，第 13-21 页。

37.中国社会科学院工业经济研究所课题组，2021：《提升产业链供应链现代化水平路径研究》，《中国工业经济》第 2 期，第 80-97 页。

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

39.朱璇、解佳、江泓源，2017：《移动性抑或流动性？——翻译、沿革和解析》，《旅游学刊》第 10 期，第 104-114 页。

40.Castells, M., 1996, *The Rise of the Network Society*, Cambridge: Blackwell Publishing Ltd, 409-417.

41.Sheller, M., and J. Urry, 2006, “The New Mobilities Paradigm”, *Environment and Planning A,* 38(2): 207-226.

42.Urry J., 2000, *Sociology Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-First Century*, London: Routledge, 1-2.

43.Urry, J., 2007, *Mobilties*, Cambridge: Polity Press, 194-195.

44.Yin, R.K., 1994, *Case Study Research: Design and Methods (2nd ed.)*, California: SAGE Publications, 3-20.

45.Zhang, Y., H. Long, L. Ma, S. Tu, Y. Li, D. Ge, 2018, “Analysis of Rural Economic Restructuring Driven by E-Commerce Based on the Space of Flows: The Case of Xiaying Village in Central China”,*Journal of Rural Studies*, 93: 196-209.

Network Connections and Local Development: The Mobility Effects of Production Factors and Goods in Rural Live Streaming

WU Yumei[1] LI Dongxiao[2]
(1. School of Social Development, East China Normal University;
2. imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel)

Summary: The emergence of live streaming e-commerce has created vast opportunities for local development in rural China. By leveraging digital platforms, rural industries have transitioned from being geographically constrained to becoming integral players in broader national and even global economic networks. This transformation addresses longstanding challenges in rural areas, such as limited connectivity, low resource yields, and economic stagnation. Live streaming facilitates the systemic mobility of information, goods, people, and capital, significantly enhancing rural integration with external markets. These developments not only accelerate rural revitalization but also serve as a model for global rural development strategies. Therefore, research on revealing the mobility process is necessary for understanding how rural areas can effectively integrate into broader economic systems and harness digital technologies for sustainable growth.

This research takes the seafood live streaming sales in Haitou Town, Lianyungang City, Jiangsu Province, China, as a case study to explore the flow mechanisms and effects brought about by rural live streaming. Based on economic principles and incorporating sociological theories of "network society" and "flow space", and introducing the "new liquidity paradigm", the study comprehensively analyzes how live streaming platforms help rural areas overcome traditional barriers and achieve development.

This study integrates field investigations, participant observation, and interviews conducted in several live streaming villages. The findings reveal that live streaming significantly enhances their market appeal by offering scenarized, immersive presentations of local products, while its integrated logistical and payment systems streamline the physical movement of goods. Together, these approaches facilitate the systemic mobility of critical production factors — such as information, capital, labor, and managerial expertise—thereby accelerating their circulation. These interconnected mobilities optimize the integration of "online" and "offline" channels, creating a structured and sustainable two-way interaction between rural and external economies. As active nodes within the flow space, rural areas leverage their autonomy to gradually extend the "supra-regional" industrial chain network. They coordinate the supply and allocation of goods and production factors in national and even global networks, responding to platform logic and achieving sustainable development.

This study highlights the profound significance of the mobility effects brought by rural live streaming, including creating development opportunities, enhancing market integration, and strengthening rural social and industrial structures. The findings provide a solid framework for understanding how live streaming practices assist rural areas in overcoming traditional disadvantages and achieving economic development. Furthermore, the results offer important insights for policymakers, helping them promote sustainable rural development through live streaming and digital transformation, and achieve broader goals such as narrowing the urban-rural gap and enhancing economic equity.

Keywords: Factor Mobility; Livestreaming Village; Livestreaming Platform; Network Connectivity; Rural Development
JEL Classification: O18; Q13; R11

（责任编辑：尚友芳）

从分离到统合：新时期乡镇条块关系的演变过程及其机制

望超凡

摘要：厘清乡镇条块关系的结构形态与演变机制对于完善基层治理体系具有十分重要的意义。本文基于协同治理理论，通过对鄂西太平溪镇乡镇条块关系的变迁历程进行考察和分析发现，进入21世纪以后，中国乡镇条块关系经历了一个从分离到统合的演变过程。21世纪初期，受乡镇机构改革影响，乡镇政府与辖区内条线站所之间的行政隶属关系被取消，二者之间的关系从紧密走向分离。党的十八大以来，随着中央加强对乡村基层各方面工作的推进力度，乡村治理工作逐步深化，工作强度和难度同步提高。为了应对这一变化，乡镇政府和辖区内条线站所在治理实践中自发结成合作关系，形成协同治理结构。相较于条线站所为乡镇政府提供的人力、技术和管理权限支持，乡镇政府为条线站所提供的经济和组织支持更加无法替代，这使乡镇政府得以在协同过程中占据主导地位。由此，乡镇政府能够有效整合辖区内条线站所，从而形成“统合型”乡镇条块关系。“统合型”乡镇条块关系能够有效提升乡镇政府的履职能力，但也导致其治理行为出现一定的失控风险。

关键词：基层治理　乡镇政府　条块关系　政府行为

中图分类号：C915；D630　　**文献标识码：**A

一、引言

在基层治理实践中，条块关系扮演着重要角色，条块协作可以提升基层政府的治理效能，而条块冲突则会诱发诸多问题（杨华和袁松，2018）。相关研究表明，当前中国基层条块关系并不协调，条块分割（孟天广等，2021）与条块共谋（黄严和王磊，2024）等问题同时存在，这不仅使得“条块并行”的制度优势难以得到充分发挥，还导致基层治理体系的碎片化和基层治理能力的下滑（刘骥和熊彩，2015）。党的二十大报告提出，要完善社会治理体系并提升社会治理效能。厘清基层条块关系的结构形态与演变机制对于实现这一目标具有重要意义。

围绕基层条块关系，既有研究主要关注三方面议题。首先是基层条块关系的形态。当前学术界普遍认为，中国基层条块关系并不协调，虽然“条条”和“块块”都是国家治理体系的重要组成部分，

［资助项目］ 国家社会科学基金青年项目“数字技术赋能基层协商治理的实践机制与优化路径研究”（编号：24CSH023）；中国博士后科学基金面上资助项目“数字技术赋能基层协商治理的机制与路径研究”（编号：2024M751048）。

［作者信息］ 望超凡，华中师范大学政治与国际关系学院，电子邮箱：wcf1993610@163.com。

但二者承担的治理目标并不完全相同（曹正汉和钟珮，2020），行动逻辑也存在很大差异（杨华，2021），这使得二者之间的关系总是难以协调，要么相互冲突（陈辉，2021），要么陷入共谋（黄严和王磊，2024）。其次是基层条块关系失调的影响。大部分学者认为条块关系失调会给基层治理带来不利影响，如责权分离（陶振，2015）、形式主义（吴春来，2021）等。但也有学者认为条块关系必须放在中国整体治理结构中来理解，即基层条块关系失调的根源在于中国政府管理的“双重领导”模式，这一制度安排虽然可能引发条块矛盾，但也起着维持政治结构平衡、维护中央政府权威的重要作用（曹正汉和王宁，2020），因而是一种“不理想”却“必要”的制度安排（周振超和李安增，2009）。最后是对基层条块关系的优化策略。面对条块关系失调带来的不利影响，当前学术界从宏观和微观两个层面给出优化建议。在宏观层面，一些学者认为应加强分权（杨雪冬，2020）和法治（周振超，2005）。在微观层面，一些学者提出“领导小组”（罗湖平和郑鹏，2021；游宇，2024）、“党政统合”（张志原，2024）、“数字化治理”（彭勃和刘旭，2022）等多种有助于条块协作的具体建议。

综上可知，当前学术界对于中国基层条块关系已进行较为深入的研究，但也留下了持续探讨的空间。总体而言，既有研究在讨论基层条块关系时大多将视野放在乡镇政府与县级职能部门之间的关系上。在这些研究中，“块”通常是指乡镇政府，而“条”则特指县级职能部门。这显然忽视了基层治理场域的特殊性。正如成婧（2023）所指出的，不同行政层级的条块关系具有明显差异。相较于县级以上政府，乡镇基层的条块关系具有一定的特殊性。由于空间距离较近，且基层治理强调“即时性”，故而与县级职能部门相比，驻扎在本辖区内的条线站所往往能为乡镇政府提供更为便捷的专业性支持。与此同时，在治理重心下沉的背景下，乡镇辖区内的各条线站所被赋予的管理权限正日益增加。在许多地区，乡镇条线站所已具备一定的检查、许可、审批和执法权限[①]。因此，在基层治理实践中，作为“块”的乡镇政府在需要获取支持时，第一选择往往并非县级职能部门，而是驻扎在本辖区内的条线站所。鉴于此，要全面认识基层治理场域中的条块结构，不仅要关注乡镇政府与县级职能部门之间的关系，还应着重分析乡镇政府与辖区内条线站所之间的关系，本文将对后一组关系进行深入考察。

二、分析框架与研究方法

（一）“资源禀赋－协同行动－权威结构”：一个分析框架

乡镇治理体系的运作历来是中国治理研究领域的热点议题。早期学者普遍受官僚制理论和结构主义理论影响，偏向于从制度和结构的角度来考察中国乡镇治理体系，认为中国乡镇治理体系的运作受到行政制度与乡村社会的共同影响，因而兼具制度性和社会性（张静，2007）。这些研究对于理解乡镇治理体系的整体特征具有启发意义，却无法解释制度性因素和社会性因素是如何有机结合，从而共

[①]湖北省自2012年起已在33个经济发达镇开展了行政管理体制改革试点，并于2018年出台了《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的实施意见》，正式为乡镇赋权。2018年7月，太平溪镇所在的湖北省宜昌市夷陵区实施行政执法体制改革，整合了22个部门2683项行政处罚权，成立了综合行政执法局，并在全区12个乡镇都派驻了分局，实现了2683项执法权的下沉。

同塑造乡镇治理体系的。随着研究的深入，一些学者发现由于制度不完善和信息不对称，乡镇治理体系中的各主体并非“铁板一块”，而是各自具有一定的自主性，即具有相对于其他主体的“独立性”和面对结构性因素时的“调试性”（欧阳静，2010；吴毅，2018）。这一特性使得乡镇治理体系的内部场域实质上是一个“开放系统”，各主体之间的关系具有鲜明的实践性，制度性因素和社会性因素都是作为互动主体的资源和约束参与治理结构的形成过程的。在此背景下，协同治理理论成为理解乡镇治理体系内部结构的重要理论视角。

协同治理理论是将“协同学”引入治理理论所形成的新理论流派。“协同学”是一门研究稳定秩序形成过程的科学，认为在一个开放系统中，各子系统会不断相互作用，最终形成一个有序结构（哈肯，2001）。自“治理”概念被提出后，便被广泛应用于社会科学研究。虽然不同学者对“治理”的定义略有差异，但大多包含了开放系统、多元主体、普遍受益、责任共担等内容（俞可平，2000）。可以看到，作为社会现象的“治理”和作为自然现象的“协同”之间存在诸多相似性。因此，一些学者将“协同学”引入治理理论，从而形成协同治理理论。

协同治理理论认为，治理本质上是多元主体在外部支持和约束下，基于自身资源禀赋，通过合作与竞争形成稳定结构，进而达成各自目标的过程（李汉卿，2014）。作为新兴理论，协同治理理论一经产生便被学者广泛运用于分析中国的各项治理实践。当下学术界对协同治理理论的运用主要体现为两种意涵：一是将其作为指导性理论，用于探讨如何通过外部支持和约束推动多元治理主体实现协作；二是将其作为分析性理论，用于研究治理体系内部各主体之间的互动过程和结果。本文的研究正是取其第二种意涵。从协同治理理论的视角来看，在缺乏外部强制力量对内部结构进行定向塑造的背景下，基层治理体系可视为一个开放系统，其内部各主体会通过互动形成稳定的协同治理结构。首先，基于资源禀赋，体系内部各主体会自主开展协同行动，以期实现自身目标。其次，在协同过程中，各主体既会相互合作，也会相互争夺协同秩序的主导权。最后，合作推动了各主体自身目标的达成，竞争则决定了各主体之间权威关系的方向和强度。鉴于此，本文提出“资源禀赋－协同行动－权威结构”分析框架，用以分析新时期乡镇条块关系的演变过程。

乡镇治理并非乡镇政府的“独角戏”，除乡镇政府外，乡镇治理场域中还活动着包括乡村居民、村级组织、条线站所等在内的一系列其他治理主体。其中，条线站所因其掌握着各种专业人才、技术知识和管理权限而在乡镇治理中扮演着极为重要的角色。由于同处乡镇治理场域，且都面临着来自上级组织施加的工作压力，乡镇政府和条线站所会在治理实践中频繁互动，从而形成协同治理结构。在现行制度背景下，乡镇政府和条线站所各自拥有不同的治理资源（吴毅，2018；贺雪峰，2019），但同时也都存在一定的能力短板（陈文琼，2020）。这种资源结构会深刻影响二者之间的协同过程。具体而言，资源结构的互补性会推动乡镇政府与条线站所在治理实践中自发结成合作关系，且这种合作关系会随着各自工作压力的增大而变得更加紧密。与此同时，乡镇政府与条线站所也会相互争夺协同秩序的主导权，以令协同结构更好地服务于自身的工作目标。在此过程中，对对方所掌握资源的需求程度决定了自身对合作关系的依赖程度。对合作关系依赖程度较低的一方将在协同秩序中占据主导地位，从而获得对对方的支配能力。乡镇条块关系由此表现为一种权威结构。

（二）研究方法与案例介绍

本文采用个案研究方法，经验材料来源于笔者于2021年对湖北省宜昌市夷陵区太平溪镇的实地调研，调研时长为3个月，资料收集方式以深度访谈和参与式观察为主，访谈对象包括当地党委和政府、条线站所、村级组织的主要领导干部以及乡村居民，力求全面还原乡镇治理实践的真实图景。太平溪镇位于夷陵区西部，下辖12个行政村和1个社区，户籍人口为27543人。太平溪镇是该地区的中心镇，因而各条线站所都将驻地安排在该镇。太平溪镇的条线站所共有18个之多，站所类别齐全、建制完整，具备典型的乡镇条块关系特征，为本文的研究提供了理想案例。不仅如此，该镇在经济上以农业为主，以农产品加工业为辅，零星分布少量制造业企业，这与中国大多数乡镇的情况较为相似。因此，太平溪镇的治理样态具有较强的代表性。鉴于此，本文将通过考察太平溪镇政府与辖区内条线站所之间的关系，来揭示新时期乡镇条块关系的演变过程及其机制。

三、乡镇机构改革与“分离型”乡镇条块关系的形成

中华人民共和国成立以后，湖北省宜昌市夷陵区太平溪镇辖区内设立了一系列管理和服务机构，标志着现代意义上的乡镇条块关系在该地区的正式形成。早期，现太平溪镇辖区内的条线站所主要有两种类型：一是由原太平溪人民公社根据需求设立的，如林业工作站、信用合作社、财政所、公路管理站等；二是由当地县级职能部门根据需求设立的，如工商行政管理所[①]（以下简称“市场监管所”）、供销合作社、民间运输管理站、税务所[②]、邮政电信支局[③]等。到了人民公社后期，现太平溪镇辖区内已经具备相对完整的站所体系。在管理上，各条线站所遵循“谁需要、谁设立、谁管理”的原则，公社和县级职能部门各司其职，互不冲突。1984年，中央要求实行政社分离，太平溪人民公社被撤销，太平溪区设立。1987年，太平溪区撤区并乡，太平溪镇成立。较之人民公社时期，乡镇政府承担了更多经济社会管理职能，必须重构组织结构。在这一过程中，太平溪镇的条块结构出现了两方面变化：其一，随着治理事务变化，一些新的站所被设立，主要包括国土资源管理所[④]（以下简称“资源管理所”）、水利工作站等。其二，随着国家提出加强乡镇政府职能[⑤]，一些原本由县级职能部门管理的站所也被下放到乡镇政府管理，主要包括食品管理所、城镇建设管理所[⑥]（以下简称“规划环保所”）

[①]1999年1月，太平溪镇工商行政管理所更名为工商管理分局，并实行垂直管理。2018年4月，太平溪镇工商管理分局增加了食品药品监督管理职能和质量技术监督管理职能，并更名为市场监督管理所，依然实行垂直管理。

[②]1994年7月，根据国家政策，太平溪镇税务所被撤销，宜昌县地方税务局和宜昌县国家税务局分别在太平溪镇设立地方税务分局和国家税务分局。2018年3月，太平溪镇地方税务分局和国家税务分局合并为税务分局。

[③]1998年11月，太平溪镇邮政、电信分营，机构分设，邮政电信支局分设为电信支局和邮政支局。

[④]2018年3月，太平溪镇国土资源管理所新增了自然资源管理职能，更名为自然资源管理所。

[⑤]例如，1986年9月，中共中央、国务院发布《关于加强农村基层政权建设工作的通知》，要求强化和完善乡镇政府的职能。参见中共中央文献研究室，1988：《十二大以来重要文献选编》（下），北京：人民出版社，第1161-1170页。

[⑥]2003年4月，太平溪镇城镇建设管理所增加了环保职能，更名为城建规划环保所。

等。2000年，除学校、卫生院外，太平溪镇政府管理的站所数量达到25个。

进入21世纪以后，中央政府开始推动乡镇机构改革。2000－2009年，太平溪镇共开展了三轮机构改革[①]。这三轮机构改革的侧重点各有不同，但都包含了“撤并机构、减少财政供养人员、调整政府职能”等内容。在改革过程中，太平溪镇的站所结构发生了两方面的变化：其一，大量站所被合并或撤销。其中，粮食管理所、茶叶科学研究所、供销合作社、电视广播站、电信支局和邮政支局被改制为企业；种子管理站、农业技术推广站、农业机械管理站被合并为农业技术推广站，畜牧管理站和兽医站被合并为畜牧兽医站，农村经济经营管理站被合并到财政所；食品管理所、教育站、劳动管理站、船舶管理站、婚姻管理所、移民工作站、民间运输管理站以及各村办学校被撤销；农业技术推广站（合并后）、水利工作站、畜牧兽医站、规划环保所、文化体育站被转制为“民办非企业”单位，各自成立“服务中心”，由相应的区级职能部门进行管理，随后畜牧兽医服务中心合并到农业技术推广服务中心（以下简称“农技服务中心”）。其二，大量站所的管理权被上收。其中，供电站的管理权被收归湖北省电力公司；信用合作社被改组为三峡农商银行，由宜昌市政府直接管理；太平溪初中（中心学校）、太平溪小学、太平溪卫生院实行“区办区管”；公路管理站、林业工作站、资源管理所、司法所、财政所的管理权上收，实行垂直管理。因此，在2000－2009年乡镇机构改革结束以后，太平溪镇政府在制度层面几乎失去了对辖区内所有条线站所的管理权，从一级相对完整的政权组织变成了“光杆司令”（如表1所示）。

表 1　　2000－2009 年乡镇机构改革结束后太平溪镇条线站所管理权归属情况汇总

单位性质	站所名称	管理部门	单位性质	站所名称	管理部门
民办非企业单位	规划环保所（服务中心）	区住房和城乡建设局、区环保局	事业单位	太平溪初中（中心学校）	区教育局
	文化体育站（服务中心）	区文体新闻出版广电局		太平溪小学	区教育局
	水利工作站（服务中心）	区水利和湖泊局		太平溪卫生院	区卫生和计划生育局
	农技服务中心	区农业局		财政所	区财政局
行政单位	市场监管所	区工商行政管理局		资源管理所	区国土资源局
	司法所	区司法局		林业工作站	区林业局
	派出所	区公安局		公路管理站	区交通运输局
	地方税务分局	区地方税务局			
	国家税务分局	区国家税务局			

注：为了保障三峡工程建设和解决水库移民安置问题，夷陵区虽然已经撤县设区，但其政府的组织结构依然按照“县”来设置和运转，因此，其区级职能部门并非市级职能部门的“分局”，而是独立的“局”。

2011－2012年，夷陵区恢复了规划环保所、文化体育站、水利工作站、农技服务中心的事业编制，但全部实行垂直管理。2012－2018年，为了应对治理事务的变化，太平溪镇又成立了人力资源和社会保障中心（以下简称“人社中心”）、综合行政执法分局和退役军人服务站3个站所。其中，人社中心

[①]在乡镇机构改革过程中，2001 年，宜昌县撤县设区，改为夷陵区。资料来源：《国务院关于同意湖北省撤销宜昌县设立宜昌市夷陵区并调整宜昌市部分行政区划的批复》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60765.htm。

和综合行政执法分局实行垂直管理，仅退役军人服务站由乡镇政府管理。

总体而言，在乡镇机构改革后，虽然乡镇政府依然可以借助政治权威和级别优势对辖区内条线站所保持一定的影响力，但由于失去了对条线站所“人、财、事”的管理权，这种影响力非常有限。“分离型”乡镇条块关系由此形成。

四、资源互补、合作需求与协同治理结构的形成

党的十八大以来，随着中央加强对乡村基层各方面工作的推进力度，湖北省宜昌市夷陵区政府也增加了对乡村地区的资源投入，并提升了乡村治理目标，这导致其辖区内各乡镇政府和条线站所的工作强度和难度均显著提高。在这一背景下，太平溪镇政府和辖区内各条线站所不约而同地增强了对彼此的合作需求，以期通过资源互补提升自身履职能力。尽管乡镇机构改革在一定程度上切断了太平溪镇政府与条线站所之间的行政隶属关系，但二者在治理实践中仍然结成了紧密的合作关系。通过建立协同治理结构，太平溪镇政府与条线站所在工作中不断深化合作，形成资源互补、联动互促的良性循环。这种协同合作不仅有效提升了各方的治理效率，也为乡村治理目标的顺利实现提供了有力保障。

（一）部门政治、社会脱嵌与条线站所的合作需求

党的十八大以来，中国乡村治理工作从侧重维护社会稳定和保障粮食安全的“中心工作模式”转变为兼顾经济发展、文化建设、便民服务和资源保护的“多中心工作模式”（仇叶，2021）。在此背景下，夷陵区政府自2012年起多次针对国土、林业、农业和环保等工作发起专项整治行动[①]，并形成对相关领域工作“提档升级”的常态化工作模式。这使得太平溪镇各条线站所的工作强度与日俱增。但在脱离了与乡镇政府之间的制度性关联后，各条线站所的履职能力普遍出现下滑，这导致它们难以有效应对日渐提高的工作要求，由此形成了对乡镇政府的合作需求。

1.部门政治与条线站所的运转困境。在现行行政体制下，县级职能部门内部一般存在多个二级单位，这些二级单位虽然是平级，但在部门内的“地位”却存在很大差别，从而导致这些二级单位及其下属部门从县级职能部门获得的资源数量也差异较大（李世敏和庄飞能，2019）。由于工作地点位于乡村，太平溪镇各条线站所既难以创收也很难创造政绩，故而它们所属的二级单位在夷陵区职能部门内大多处于相对边缘的位置。受此影响，这些条线站所在所属部门内部的资源分配过程中往往处于不利位置。夷陵区各行政单位和事业单位的经费主要分为三个部分，分别是人员经费、专项资金和公用经费。其中，人员经费和专项资金都有全区统一且明确的分配规则，但公用经费则是由职能部门自行分配。各二级单位及其下属部门能够分得的公用经费数量在很大程度上取决于这些单位在部门内部的地位。由于所属的二级单位在职能部门中地位较低，太平溪镇各条线站所普遍存在经费短缺的问题。

太平溪镇各条线站所的经费短缺问题主要表现在两个方面：一是常规性经费不足。以太平溪镇综

[①]例如，夷陵区政府自2012年起多次发起“企业违法排污专项整治行动”，自2013年起多次发起“社会治安重点整治行动”，自2014年起多次发起“滥砍滥伐专项整治行动”和“违法建设专项整治行动”，于2015年发起“市容环境整治创城迎检攻坚战”，自2017年起多次发起“虚假宣传行为专项整治行动”，于2020年发起“安全生产专项整治三年行动”。

合行政执法分局为例，该单位是夷陵区综合行政执法局的下属单位，区局内部一共分为9个二级预算单位，太平溪镇综合行政执法分局隶属于其中的综合行政执法指挥中心，该中心下设1个指挥中心和12个综合行政执法分局。由于综合行政执法指挥中心缺乏话语权，区局在分配公用经费时是将12个综合行政执法分局和1个指挥中心作为1个单位来进行分配，这使得每个分局都只能获得少量的公用经费。2021年，太平溪镇综合行政执法分局只获得6.5万元公用经费预算，其中，公务接待费只有500元，显然远远无法满足实际需求。二是工作条件得不到保障。以太平溪镇规划环保所为例，由于工作需要，上级职能部门为其配备了一辆公务用车，该公务用车每年的使用经费预算为2.5万元。2020年4月，规划环保所公务用车的发动机出现严重故障，必须更换发动机总成，维修费用高达2万多元。但该单位当时的车辆使用经费总额已不足2万元，无法负担公务用车的维修费用。虽然该单位向上级职能部门打了报告，但未能获得任何部门的经费支持。这导致该单位的工作人员在一段时间内只能使用个人私家车或者搭乘乡镇政府的便车下乡开展工作。

2.社会脱嵌与条线站所的工作困境。乡镇政府是乡镇治理场域的核心，脱离乡镇政府也就意味着对乡镇治理体系的脱嵌。因此，在管理权被上收之后，太平溪镇各条线站所很难再获得镇域内其他治理主体的协助，履职能力随之下滑。

一方面，失去了村级组织的支持，条线站所难以深入乡村社会。除学校、卫生院、财政所等少数站所外，大部分条线站所的工作都需要深入乡村社会才能顺利开展。太平溪镇面积广阔、人口密度低，各项治理事务在空间上高度分散，而各条线站所的工作人员数量有限，只有依靠村级组织的协助才能顺利履职。以太平溪镇林业工作站为例，该单位的主要职能包括政策宣传、资源管理、科技推广、林政执法、组织生产和社会化服务等。太平溪镇拥有各级别公益林7.8万余亩，分散在12个行政村中，许多国家级公益林位于人迹罕至的山区，但林业工作站仅有2名工作人员。显然，如果得不到各村级组织的协助，该站所不可能全面履行上述职能。

另一方面，离开了其他站所的配合，条线站所的工作效率较为低下。在现行制度背景下，各条线站所都只拥有某一专业领域的技术知识和管理权限，但基层治理中的许多问题是综合性的，仅依靠自身力量，大部分条线站所难以完成自身工作。以太平溪镇资源管理所为例，该单位的一项重要工作是阻止农民违规建房，但资源管理所并不具备拆除违章建筑的权力。对于农民的违建行为，资源管理所只能“责令改正”，如果对方拒不接受或者房子已经建成，资源管理所就束手无策了。

3.条线站所对乡镇政府的合作需求。由于经费不足和缺乏外部支持，太平溪镇各条线站所的履职能力严重受限，远远满足不了日益提高的工作要求。以太平溪镇市场监管所为例，该所负责太平溪镇的市场监管工作。为了推动当地茶叶经济发展，夷陵区市场监督管理局要求该所严格管理当地的茶叶加工企业，坚决遏制造假行为。太平溪镇的80余家茶叶加工企业大部分位于高山上的茶场附近，且零散分布在12个行政村中。如果仅依靠区局下拨的公用经费，该所的公务用车每年只能使用半年[①]，

[①]太平溪镇的大部分茶叶加工企业位于山区。尽管该镇市场监管所配备了一辆公务用车，但若要正常履行上门检查的职能，每年的车辆使用费用超过4万元。然而，区局对该所公务用车的年度预算仅为2.5万元。

连日常的检查工作都难以开展。如果仅依靠本所的 6 名工作人员，该所根本没有精力深入各村，对所有茶叶加工企业进行有效监督。上述问题依靠条线站所自身力量根本无法解决。在经费问题上，当前各项罚款和收费都是统收统支，站所无法为自己创收。在外部支持上，条线站所要获得外部支持主要存在两条路径：一是向所属的区级职能部门打报告，请求开展联合执法；二是构建与各村和其他站所负责人之间的私人关系。但前者缺乏时效性，后者则不具备稳定性。

因此，要有效且稳定地解决经费和外部支持问题，条线站所只能向乡镇政府寻求帮助。其一，乡镇政府有一定的财政能力，可以帮助站所解决一部分经费问题。进入 21 世纪以后，随着各级政府持续加大对乡村基层的财政投入，太平溪镇政府的财政能力得到了明显提升。以 2020 年为例，太平溪镇政府从上级政府获得的一般性转移支付为2816.61 万元，本级财政一般公共预算收入为2012.90 万元，太平溪镇政府的可支配财力达到 4829.51 万元，使其具备了对条线站所提供经济支持的能力。其二，乡镇政府是整个乡镇治理场域的核心，对镇域内的其他治理主体均具有一定的影响力。在太平溪镇，村级组织人员工资和工作经费均由乡镇政府承担，且根据制度规定，村级组织必须接受乡镇党委和政府的领导与指导。因此，乡镇政府对辖区内的各村级组织拥有强大的动员能力。虽然各条线站所的管理权归属区级职能部门，但这些站所的党组织关系在镇党委，同样需要接受镇党委的领导。不仅如此，乡镇政府的行政级别也高于这些站所。这使得乡镇政府对各条线站所具备一定的协调能力。

综上可知，只有得到乡镇政府的支持，太平溪镇各条线站所才能切实解决经费不足和外部支持缺乏的问题，从而有效应对强度和难度都不断提高的治理工作。因此，太平溪镇各条线站所迫切希望获得乡镇政府的支持。

（二）权责失衡、人手不足、组织残缺与乡镇政府的合作需求

与条线站所相比，随着乡村治理工作逐步深化，乡镇政府履职面临的挑战更加突出。在中央接连提出精准扶贫与乡村振兴两项重大发展战略后，夷陵区政府迅速跟进，加大了对辖区内脱贫攻坚和乡村振兴工作的推动力度。这对太平溪镇政府的治理能力和发展能力都提出了更高要求。然而，经过乡镇机构改革后，太平溪镇政府的组织规模大幅缩小，并失去了对一些重要站所的管理权。这导致其治理能力和发展能力均严重受限，从而形成对辖区内各条线站所的合作需求。

1.权责失衡、人手不足与乡镇政府的治理困境。乡镇机构改革之后，太平溪镇政府的工作职责并未减少，但辖区内大部分条线站所的管理权被上收，自身组织机构也被精简。这使得其权责高度失衡，人手严重不足，进而导致其治理能力大幅下滑。

一方面，责权失衡使得乡镇政府对于很多问题“看得见、管不着”。乡镇治理属于“一线治理”（褚明浩和刘建平，2021），这意味着乡镇政府需要直面和解决大量的基层治理问题。很多治理环节会涉及对治理对象的检查、许可和处罚。例如，当乡镇政府开展“违法建设专项整治行动”时，会涉及对违章建筑的拆除和对当事人的人身控制（避免其干扰拆除活动）；当乡镇政府开展市场监管工作时，会涉及对违规、违法企业的检查和处罚。在全面依法治国的背景下，所有治理活动的开展都必须以法律法规为依据。为了保障管理过程的专业性和规范性，现行的《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政强制法》等法律法规对于将相关管理权限授予相应

的职能部门作出了规定。在乡镇机构改革中，各类拥有管理权限的条线站所被上划到区级职能部门管理。这导致太平溪镇政府对很多问题陷入“看得见、管不着”的困境。

另一方面，人手不足导致乡镇政府对于一些日常治理事务力不从心。乡镇机构改革使得太平溪镇政府的组织规模大幅缩小。乡镇机构改革前，太平溪镇政府不仅有不少在编干部，还聘用了一些临时工作人员。2001 年，太平溪镇政府的组织规模达到 68 人，其中，在编干部 57 人，临时聘用人员 11 人。但在经过 2001 年、2005 年和 2009 年三轮机构改革之后，一部分在编人员被精简分流，聘用人员被全部辞退，编制数量也被削减。2009 年，太平溪镇政府仅剩 41 个编制，在岗人员仅剩 40 人，到 2021 年进一步减少到 39 人。作为基层政权组织，太平溪镇政府要治理接近 154 平方千米土地和 2.8 万名乡村居民。在接连扎实推进精准扶贫、深入实施乡村振兴战略的背景下，乡镇政府承担的行政事务和政治任务大幅增加。以 2021 年为例，仅夷陵区政府对太平溪镇政府开展考核的工作便多达 32 大类 59 小类。面对如此繁重的治理事务，仅靠 39 名在岗人员显然难以完成。

2.组织残缺与乡镇政府的发展困境。乡镇机构改革一方面削弱了太平溪镇政府对各条线站所的管理权，另一方面推动了政府组织的精简。在 2001 年乡镇机构改革前，太平溪镇政府管理着 25 个条线站所，内部设置有 16 个办公室。但在经过 2001 年、2005 年和 2009 年三轮机构改革之后，太平溪镇政府几乎失去了对辖区内所有条线站所的管理权，乡镇政府原有 16 个办公室被削减、合并至 3 个[①]，组织结构变得严重残缺。这导致太平溪镇政府的各方面专业能力不足，使其陷入发展困境。

虽然太平溪镇政府拥有一定的财政能力，但这与推进乡村全面振兴所需的投资相比还远远不足。例如，2021 年，太平溪镇仅在道路提档升级工作上的资金缺口就超过 1800 万元。因此，要推动乡村发展，太平溪镇政府必须依靠上级政府的各类专项转移支付。在当前“以县为主”（折晓叶和陈婴婴，2011）的专项资金运作模式下，如何向区政府争取到更多的专项资金是一门“技术活儿”。在夷陵区，上级政府和各职能部门下达的各类项目资金文件会在区政府集中，然后由区政府组织统一申报，这一模式的核心机制是“项目库”。“项目库”的具体运作过程可归纳为：区政府会在每年的 3 月和 11 月分两次组织辖区内的乡镇政府、村级组织和企业等主体申报项目，符合要求的项目将被纳入“项目库”；当相关资金文件下达后，区政府就会第一时间将合乎文件要求的项目申报书向上提交，从而提高申报成功的概率。因此，对于太平溪镇政府而言，获取专项资金的关键在于实现项目入库。而项目申报书要进入“项目库”必须同时满足三个要求：一是合乎区政府的发展规划，二是符合资金文件的要求，三是项目具有可行性。要满足这三方面要求，申报主体既要对各部门的资金文件和区政府的发展规划有深刻理解，还要具备从专业角度谋划项目、设计项目和撰写申报书的能力，而乡镇政府在这些方面的专业能力明显不足。

3.乡镇政府对条线站所的合作需求。权责失衡、人手不足和组织残缺使得太平溪镇政府形成了对

[①]太平溪镇政府内设党政综合办、经济发展办和社会事务办。但在实际运作中，各办公室内部依然有细分。其中，党政综合办内部又分为党政办、组织办、宣传办，经济发展办内部又分为企业办、项目办、农业办、公路办、车船办，社会事务办内部又分为卫计办、综治办、信访办、民政办、安全办。

条线站所的合作需求。在管理权限问题上，由于当前基层治理重心不断下沉，夷陵区各职能部门将许多管理权限下沉到条线站所。例如，综合行政执法分局拥有原属于 22 个部门的 2683 项执法权限，市场监管所拥有办理营业执照以及依法扣留违法商户营业执照的权限，派出所拥有对犯罪嫌疑人采取强制措施的权力。在人员问题上，太平溪镇政府的工作人员数量较少且难以增加，而辖区内的 18 个条线站所共拥有 187 名行政和事业编制人员。在专业能力上，各条线站所都有自己擅长的专业领域，其工作人员大部分是专业技术人员，一部分工作人员甚至拥有相关行业的中高级职称。因此，如果能够得到辖区内条线站所的支持，太平溪镇政府便能有效弥补自身在人员、技术和管理权限上的短板，提高自身治理能力和发展能力，这令其对各条线站所形成了合作需求。

（三）协同治理结构的形成

为了快速提高履职能力，以应对难度和强度均不断攀升的治理和发展工作，太平溪镇政府与辖区内各条线站所在治理实践中自发结成了密切的合作关系，形成了协同治理结构。

一方面，太平溪镇政府会为各条线站所提供稳定的经济和组织支持，为其解决经费不足和外部支持匮乏的问题。其一，太平溪镇政府每年都会为辖区内各条线站所安排一定数量的工作经费。以 2020 年为例，除了税务分局[①]外，太平溪镇政府对辖区内的每个站所都给予一定的经费支持（如表 2 所示）。尽管这些经费数量不多，但作为“增量”资金具有很强的边际效应，且是由乡镇政府办理决算，所以各条线站所可以灵活使用这笔资金，从而缓解经费短缺问题。其二，太平溪镇政府为各条线站所构建了稳定的外部协作机制。太平溪镇政府每年年终要考核辖区内各村级组织，考核结果与村干部的经济待遇挂钩。在考核过程中，各条线站所也被授予了对村级组织进行评分的资格，这使得各条线站所获得了要求村级组织配合其工作的权力。同时，当有站所需要其他站所协助配合时，可以将需求报告给乡镇政府分管领导，然后由乡镇政府进行协调。这实际上构建了一种以乡镇政府为枢纽的站所之间的互助机制。

表 2　　2020 年太平溪镇政府为辖区内各条线站所安排的工作经费情况汇总　　单位：万元

单位名称	拨付经费	备注	单位名称	拨付经费	备注
市场监管所	3	工作经费	农技服务中心	10	禽畜防疫
派出所	61	聘用辅警、道路安全员	文化体育站	2	文化活动经费
司法所	3	聘用工作助理	太平溪初中（中心校）	10	消防设施建设
退役军人服务站	5	工作经费	太平溪小学	2	工作经费
财政所	20	新建办公场所	太平溪卫生院	5	接送群众打疫苗请车费用
规划环保所	5	工作经费	人社中心	1.5	租用办公地点
资源管理所	4	装修食堂	林业工作站	3	工作经费
公路管理站	2	工作经费	综合行政执法分局	14	工作经费、装修办公场所
水利工作站	21	防汛抗旱经费	合计	171.5	

另一方面，太平溪镇辖区内的各条线站所会积极参与乡镇政府的工作，为乡镇政府“出工出力”。

[①]税务分局是由地税分局和国税分局合并而来，实行垂直管理。即使在区一级，税务局对当地政府也保持着很强的独立性，仅有业务上的联系，因此，下文探讨的条线站所都不包含税务分局。

在太平溪镇，除卫生院、派出所、综合行政执法分局等少数业务工作极为繁忙的站所外，其他站所都承担着一部分乡镇政府的常规工作。例如，农技服务中心除了承担镇域内的农业发展工作外，还长期承担着镇里的农业项目申报工作；规划环保所除了承担镇域内的城建规划和环保工作外，还长期承担着集镇和各村的环卫工作；中小学除了承担教育工作外，还长期承担着各项宣传工作。此外，各项中心工作也离不开条线站所的参与。基于属地管理原则，乡镇政府是镇域内各项中心工作的主要责任主体。太平溪镇政府在开展中心工作时往往会将各条线站所也动员起来，并给它们安排相应的工作任务，从而实现责任与压力的分摊。例如，在脱贫攻坚期间，每当有上级领导[①]到太平溪镇检查扶贫工作进展时，太平溪镇政府都会动员全镇除学校、卫生院外的所有机关、事业单位共同参与迎检工作，统一调配人员前往各村协助制作台账，并深入贫困户家中复核扶贫政策的落实情况。

通过相互合作，太平溪镇政府和辖区内条线站所实现了资源互补，显著提升了履职能力。这使得各方能够更有效地应对日益升级的乡村治理任务，更好地回应乡村治理需求，更有力地推动各项治理工作顺利开展，从而促进乡村治理效能持续提升。

五、偏向性协同与“统合型”乡镇条块关系的形成

在太平溪镇政府与条线站所的协同过程中，二者的地位并不对等。由于乡镇政府拥有对合作关系的控制能力，使其得以在二者之间的协同过程中占据主导地位。借助这种主导地位，乡镇政府能够有效统筹和整合各条线站所的资源与力量。

（一）偏向性协同形塑“统合型”乡镇条块关系

虽然太平溪镇政府和条线站所都可以通过与对方的合作解决自身问题，但二者对合作关系的依赖程度存在明显差异。在协同过程中，各条线站所向乡镇政府提供的主要是人力、技术和管理权限支持，乡镇政府向各条线站所提供的则主要是经济和组织支持。对于太平溪镇政府而言，人力资源并不需要依靠某个固定的条线站所获取，专业技术也可以通过向市场主体购买服务获取，管理权限则可以向区级职能部门获取，只是程序较为复杂而已。但对于各条线站所而言，一旦失去了乡镇政府的支持，其经费不足和外部支持匮乏的困境将难以解决。这使得各条线站所对合作关系的依赖程度远高于乡镇政府，从而让乡镇政府在二者之间的协同过程中牢牢占据着主导地位，进而得以有效统合各条线站所，构建起“统合型”乡镇条块关系（如图 1 所示）。“统合型”乡镇条块关系与以往各类政府主导型的条块关系差异明显。与建立在行政调控和政治引领基础上的政府主导型条块关系不同，“统合型”乡镇条块关系具有非正式性，乡镇政府与条线站所在制度层面上是相对独立的。同时，区别于建立在社会关系基础上的政府主导型条块关系，“统合型”乡镇条块关系建立在条线站所对乡镇政府的功能性依赖之上，这种依赖会随着国家对农村工作重视程度的提高而日益加深，使得“统合型”乡镇条块关系的紧密程度远超前者。因此，在太平溪镇的乡镇治理场域中，乡镇政府与各条线站所之间看似没有正式的行政隶属关系，但实际上，乡镇政府对条线站所拥有极强的支配能力。

[①]上级领导主要指中央和湖北省相关部门的领导。

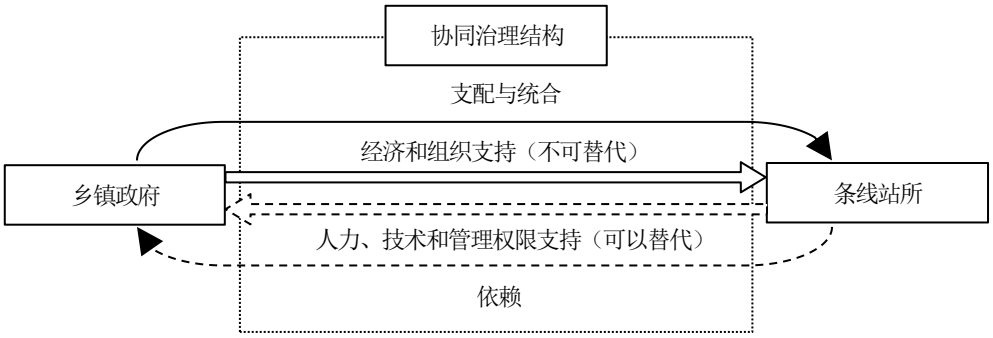

图 1　“统合型”乡镇条块关系的形成逻辑示意

注：图中实线箭头表示刚性（不可替代）的关系，虚线箭头表示非刚性（可以替代）的关系。

（二）“统合型”乡镇条块关系的实践形态

在“统合型”乡镇条块关系之下，虽然太平溪镇政府与各条线站所之间并不具有正式的行政隶属关系，但乡镇政府能够有效地将各条线站所纳入自身治理体系，适度介入其业务工作，并逐步建立起辖区内各条线站所对乡镇政府的心理认同。

一方面，太平溪镇各条线站所被纳入乡镇政府的治理体系。为高效“调遣”各条线站所，太平溪镇政府制定了 3 项联系制度：一是“领导联系站所”制度。太平溪镇的每个站所都被指定了一位联系领导[①]，当乡镇政府需要站所协助工作时，相应的联系领导可以直接向站所负责人安排工作。这种制度增强了乡镇领导与站所负责人之间的沟通和协调，提高了决策的执行力。二是“联席会议”制度。太平溪镇政府每月月初都会召开扩大工作会议，总结上月工作并部署本月工作。参会人员不仅包括乡镇政府领导、各办公室主任和各村（社区）书记，还包括各条线站所负责人。通过定期召开联席会议，乡镇政府能够及时了解基层工作动态，发现潜在问题并采取必要措施，确保乡镇政府与条线站所之间信息畅通，进一步推动各方协作。三是“站所联村”制度。太平溪镇辖有 12 个行政村和 1 个社区，驻有 18 个条线站所，除学校、卫生院和退役军人服务站外，其余站所都有指定的联系村（社区）。各条线站所不仅要完成自己的专业任务，还要深度参与联系村（社区）的各项中心工作。通过“站所联村”制度，乡镇政府能够确保各条线站所与联系村（社区）紧密配合，从而更加高效地应对复杂的治理任务。这些联系制度强化了乡镇政府与各条线站所之间的协同合作，提升了整体治理效率。

另一方面，太平溪镇政府经常会基于自身工作需要介入条线站所的业务工作。作为区级职能部门在乡村基层的派出机构，每个条线站所都有特定的业务工作。在现行制度背景下，乡镇政府只有对条线站所进行政治领导的权力。但在实际工作中，太平溪镇政府时常会基于自身工作需要介入条线站所的具体业务工作。例如，作为三峡库区乡镇，太平溪镇长期实行“退耕还林”政策，该政策鼓励农民停止耕种山坡耕地并将其恢复为森林，由财政予以补贴。太平溪镇林业工作站是这项工作的主要负责单位。为了快速有效地保护和改善生态环境，早期的退耕还林政策要求农民优先选种有助于生态修复的乔木树种，重点培育生态林，否则不予补贴。2012 年以后，太平溪镇开始大力发展绿茶产业，于是

[①]所指定的联系领导是具有副科级以上职务的乡镇干部。

乡镇政府要求林业工作站想办法将茶树（灌木）也纳入退耕还林的优先选用树种目录。随后，太平溪镇林业工作站联合资源管理所、规划环保所等站所共同向区林业局申请将一些适宜当地种植的茶树树种纳入退耕还林优先选用树种目录，并获得同意。在得到国家的财政支持后，当地农民的种茶热情高涨，短时间内便完成了 1.5 万余亩山坡耕地的“田改茶”工作。这一系列操作在一定程度上实现了生态保护与农业发展之间的平衡。此外，在实践中，太平溪镇各条线站所已逐渐认可乡镇政府在治理中的主导地位，各站所负责人会主动定期向政府分管领导请示工作，接受乡镇政府的领导。

六、“统合型”乡镇条块关系下的治理绩效与潜在风险

通过统合辖区内各条线站所，太平溪镇政府完善了自身组织结构和权力配置。这在提升乡镇政府履职能力的同时，也催生了新的治理风险。

（一）乡镇政权的“自我完整化”

通过统合条线站所，太平溪镇政府实质上重新整合了被分割的组织结构和管理权限，成为一级“完整”的政权组织。

一方面，在组织结构上，太平溪镇政府实现了“隐性扩张”。通过整合各条线站所，太平溪镇政府尽管在制度层面仍是一个“光杆司令”，但能够调动的组织力量大为增强。这些条线站所不仅拥有大量工作人员，而且这些工作人员大多具备专业技能，从而极大拓展了乡镇政府的专业治理能力和能够调动的人员规模。由此，太平溪镇政府逐步成为一个覆盖多个专业领域、组织架构更为完善且人员充足的“完整”政府。

另一方面，在管理权限上，太平溪镇政府实现了“自我扩权”。根据现行法律法规，乡镇政府并非各类检查、许可、审批和执法权限的直接授予对象。但通过统合市场监管所、派出所、综合行政执法分局、资源管理所、林业工作站、规划环保所等条线站所，太平溪镇政府也能够灵活、便捷地使用各项管理权限，进而成为一个集多重权限于一身的“全能型”治理主体。

综上可知，太平溪镇政府通过统合条线站所，实质意义上摆脱了组织和权限被分割的困境，实现了“自我完整化”。这一转变不仅显著增强了乡镇政府的治理能力，也为更加高效、精准地应对乡村治理中的复杂任务和多元挑战奠定了坚实基础。

（二）能力提升与风险酝酿：乡镇政府“自我完整化”的双重后果

“自我完整化”有效提升了乡镇政府的治理能力和发展能力，使其可以较为从容地应对不断提高的治理要求，但也让其拥有了规避上级政府行政监管的潜在能力，从而引发新的治理风险。

1.“自我完整化”背景下的政府工作能力提升。实现“自我完整化”后，太平溪镇政府的治理能力和发展能力都得到大幅提升。

其一，通过完善组织结构，太平溪镇政府的发展能力和攻坚能力得到明显增强。一方面，通过整合各条线站所，太平溪镇政府有力提升了发展能力。例如，太平溪镇政府将农业项目的谋划、申报工作交由农技服务中心负责。2020 年，该镇从移民局和农业农村局两个条线获批了 13 个农业发展项目，获得各类补助资金总计 734 万元，有效推动了当地农业发展。另一方面，通过调动各条线站所的工作

人员，太平溪镇政府有效增强了攻坚能力。例如，2019 年 7 月，为了推动当地产业发展，太平溪镇政府决定实施“龙黄路提档升级工程”。施工前期需要征收道路两侧的部分耕地和林地。为了加快工作进度，乡镇政府从政府部门抽调 14 人，从条线站所抽调 27 人，组建了 3 个攻坚小组分别在沿线 3 个村庄推进土地征收工作。最终，征收任务在 2 个月内圆满完成。

其二，通过拓展管理权限，太平溪镇政府的治理效率得到有效提升。统合条线站所后，太平溪镇政府自身便能处理许多涉及许可、审批和执法权限的事务，而无须完全依赖区级职能部门的支持。例如，2021 年 5 月，中央生态环境保护督察组抵达湖北省，点名要到夷陵区开展专项督查。太平溪镇的主要环保问题是位于长江边的 1 家小型船厂存在多项违法违规行为。夷陵区政府要求太平溪镇政府在 1 个月内完成整改。为了完成这一任务，太平溪镇镇长于 5 月 18 日召集所有具有行业管理和执法权限的站所负责人开会，共同研究该厂的违法违规问题，共整理出 8 条工商、环保、土地和安全生产等方面的违法违规线索，并于当月 21 日组织了一次“联合行动”，将该厂成功关停。

2.“自我完整化”背景下可能出现的政府行为失控。“自我完整化”在增强乡镇政府治理能力的同时，也让其拥有了规避上级政府行政监管的潜在能力，从而导致其治理行为存在一定的失控风险。

作为一项独特的制度设计，“条块并行”发挥着重要的治理功能。在基层治理实践中，乡镇政府是国家与社会的纽带。由于存在信息不对称问题，当乡镇政府为了地方利益而损害全局利益时，上级政府往往难以对其进行有效约束。上级政府通过将条线站所的管理权上收，一方面可以弱化乡镇政府“以权谋私”的能力，另一方面也使条线站所成为监督乡镇政府的有效力量。然而，“统合型”乡镇条块关系的形成，可能削弱这一“保险”机制的效力。

在“统合型”乡镇条块关系有效提升太平溪镇治理和发展水平的同时，笔者也在一些地区发现了另一番现象：相关条线站所不仅未能发挥监督作用，反而会利用自身专业知识和职能帮助乡镇政府规避上级政府的行政监管，从而导致乡镇政府在治理过程中出现一些为了短期、局部收益而损害长期、整体利益的行为，尤其是在土地、林业和环保领域。例如，一些地区的乡镇政府为了加快工程建设类项目的实施进度，在项目实施过程中经常采取“一边施工、一边报批”的策略。这种做法虽然能够显著加快地方社会发展，却是不合规的，并且会对国家宏观发展战略的实施和地方社会的长远发展产生不利影响，当地的资源管理所、林业工作站、规划环保所等相关站所理应对乡镇政府的这些行为予以制止。然而，在实践中，这些地区的相关条线站所不仅不制止乡镇政府，反而会帮助乡镇政府“保守秘密”，当乡镇政府的违规行为被上级政府知晓后，这些站所还会协助乡镇政府加以应对，避免直接处罚。这就导致类似的违规行为在基层治理中屡禁不止。

七、结论与讨论

21 世纪初期，受乡镇机构改革影响，乡镇政府与辖区内条线站所之间的行政隶属关系被取消，二者之间的关系走向分离。党的十八大以来，随着中央加强对乡村基层各方面工作的推进力度，乡村治理工作逐步深化，面临的难度和挑战也显著增加。在此背景下，乡镇政府和辖区内条线站所自发结成合作关系，形成协同治理结构。在协同治理过程中，与乡镇政府相比，条线站所对合作关系更加依赖，

这使乡镇政府得以有效整合各条线站所，从而形成“统合型”乡镇条块关系。借助条线站所提供的人力、技术和管理权限支持，乡镇政府的履职能力大为提升，从而得以有效应对日益提高的工作要求。然而，条线站所的监督和制衡功能在这一结构中被弱化，上级政府对乡镇政府的监管能力随之减弱，由此可能引发新的治理风险。

“统合型”乡镇条块关系本质上是乡镇治理体系为应对治理压力而作出的适应性调整。党的十八大以来，国家接连部署和实施精准扶贫与乡村振兴两项重大发展战略，开展人居环境整治、美丽乡村建设等一系列重要治理行动。这些政策和举措的落地显著增加了基层治理主体的工作压力，使乡镇政府和条线站所必须迅速提升履职能力，以应对日益复杂且高强度的治理任务。然而，当现有制度难以提供解决方案时，乡镇政府和条线站所只能在制度外寻找调试渠道，从而推动乡镇治理体系的非正式运作。因此，重塑乡镇条块关系的关键是根据治理任务的变迁完善基层治理体系，这需要国家从权责划分、组织结构、财政支持和监督管理等多个方面改革现有基层治理模式。

首先，乡镇政府作为联结行政体系与乡村社会的纽带，是大量基层治理事务的直接承载主体。在全面依法治国的背景下，需要根据实际情况在县、乡政府之间明确划分治理责任，并以此为依据合理分配管理权限，确保治理职责清晰、权责对等。

其次，在明确县、乡政府责任与职权的背景下，需要完善乡镇政府组织结构。一方面，可以依据事权划分，将部分驻镇部门划归乡镇政府管理，完善其组织结构；另一方面，应加强基层党建引领，构建镇域治理主体之间的联动机制，为镇域治理主体之间的协同治理提供制度保障。

再次，需要进一步完善基层“人、财、事”的匹配机制，构建科学、规范的财政资金分配体系，为各镇域治理主体的治理活动提供合理的财力支持，保障基层治理任务的顺利推进。

最后，应积极引入数字技术并推动监督机制创新，强化对镇域治理主体及其治理活动的监督管理。这不仅有助于提升治理透明度，还能够有效防范乡镇政府因组织、权力扩张而引发的治理风险。

参考文献

1.曹正汉、王宁，2020：《一统体制的内在矛盾与条块关系》，《社会》第 4 期，第 77-110 页。

2.曹正汉、钟珮，2020：《条块关系与中国的适应能力——对韩博天观点的修正》，《探索与争鸣》第 11 期，第 100-111 页。

3.陈辉，2021：《县域治理中的领导注意力分配》，《求索》第 1 期，第 180-187 页。

4.陈文琼，2020：《富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱？——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示》，《中国农村观察》第 1 期，第 29-43 页。

5.成婧，2023：《政府过程中的复杂性条块关系及其产生逻辑——基于干部调配数据的观察》，《公共行政评论》第 1 期，第 181-196 页。

6.褚明浩、刘建平，2021：《乡镇一线治理：乡村治理现代化的实践路径》，《中国行政管理》第 4 期，第 52-58 页。

7.哈肯，2001：《协同学：大自然构成的奥秘》，凌复华译，上海：上海译文出版社，第 2 页。

8.贺雪峰，2019：《行政还是自治：村级治理向何处去》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 1-5 页。

9.黄严、王磊，2024：《“块”何以俘获“条”？——基于A县条块共谋的个案研究》，《经济社会体制比较》第3期，第153-162页。

10.李汉卿，2014：《协同治理理论探析》，《理论月刊》第1期，第138-142页。

11.李世敏、庄飞能，2019：《“部门政治”的柔性运作——以文化部门的权力扩张为例》，《社会主义研究》第3期，第115-120页。

12.刘骥、熊彩，2015：《解释政策变通：运动式治理中的条块关系》，《公共行政评论》第6期，第88-112页。

13.罗湖平、郑鹏，2021：《从分割到协同：领导小组重塑条块关系的实践机制》，《中国行政管理》第12期，第121-125页。

14.孟天广、赵金旭、郑兆祐，2021：《重塑科层“条块”关系会提升政府回应性么？——一项基于北京市“吹哨报到”改革的政策实验》，《中国行政管理》第4期，第31-39页。

15.欧阳静，2010：《策略主义与维控型政权——官僚化与乡土性之间的乡镇》，华中科技大学博士学位论文。

16.彭勃、刘旭，2022：《破解基层治理的协同难题：数字化平台的条块统合路径》，《理论与改革》第5期，第42-56页。

17.仇叶，2021：《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》，《政治学研究》第1期，第78-89页。

18.折晓叶、陈婴婴，2011：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》第4期，第126-148页。

19.陶振，2015：《基层治理中的条块冲突及其优化路径》，《理论月刊》第1期，第100-106页。

20.吴春来，2021：《条块关系与基层形式主义演化逻辑》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第2期，第129-140页。

21.吴毅，2018：《小镇喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释》，北京：生活书店出版有限公司，第231页。

22.杨华，2021：《治理机制创新：县域体制优势转化为治理效能的路径》，《探索》第5期，第63-77页。

23.杨华、袁松，2018：《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》，《公共管理学报》第1期，第12-22页。

24.杨雪冬，2020：《条块关系问题的产生及其协调》，《探索与争鸣》第11期，第40-42页。

25.游宇，2024：《地方政府如何通过工作专班改善城市基层治理？——基于一项小区综合治理专班的案例研究》，《公共管理学报》第3期，第12-24页。

26.俞可平，2000：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，第4页。

27.张静，2007：《基层政权：乡村制度诸问题》，上海：上海人民出版社，第121页。

28.张志原，2024：《党建统合下的条块分割治理路径——基于Z省和S省驻京机构的对比分析》，《北京社会科学》第2期，第84-96页。

29.周振超，2005：《打破职责同构：条块关系变革的路径选择》，《中国行政管理》第9期，第103-106页。

30.周振超、李安增，2009：《政府管理中的双重领导研究——兼论当代中国的“条块关系”》，《东岳论丛》第3期，第134-138页。

From Separation to Integration: The Evolution Process and Mechanisms of Township Vertical-horizontal Relationships in the New Era

WANG Chaofan

(School of Politics and International Relations, Central China Normal University)

Summary: Clarifying the structural forms and evolutionary mechanisms of township vertical-horizontal relationships is of great importance for improving the grassroots governance system. Based on the theory of collaborative governance, this study investigates the transformation of vertical-horizontal relationships in Taipingxi Township, western Hubei Province. It reveals that since the 21st century, China's township vertical-horizontal relationships have undergone an evolutionary process from separation to integration. In the early 21st century, in order to alleviate farmers' burdens and standardize the governance practices of township governments, the state vigorously promoted the reform of township institutions. Affected by the reform, the administrative subordination between township governments and line stations within the jurisdiction was dissolved, leading to a shift form close ties to separation.

Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the state has increased the efforts to promote various aspects of rural grassroots governance. The work of rural governance in China has shifted from the "center-oriented work model" focusing on maintaining social stability and ensuring food security to the "multi-centered work model" that balances ecological environmental protection, economic development, cultural construction, public services, and resource conservation. Against this backdrop, the complexity and intensity of township governance work have increased significantly. In response to these changes, township governments and line stations within the jurisdiction spontaneously formed cooperative relationships in governance practice, creating a collaborative governance structure.

Within this structure, line stations mainly provide human resources, technical expertise, and administrative authority to township governments, while township governments primarily offer economic and organizational support to line stations. During the operation of the collaborative governance structure, compared to the human, technical, and administrative authority support provided by line stations to township governments, the economic and organizational support provided by township governments to line stations is more rigid and irreplaceable. This allows township governments to firmly maintain a dominant position in the collaborative process, enabling them to effectively integrate line stations within the jurisdiction and establish an "integrated" township vertical-horizontal relationships. Such integration helps resolve issues such as the incomplete organizational structure and lack of management authority of township governments, thereby effectively enhancing the governance capacity of township governments. However, this relationship model may also weaken the constraining ability of higher-level governments over township governments, potentially leading to unchecked administrative behaviors.

Keywords: Grassroots Governance; Township Government; Vertical-horizontal Relationships; Government Behavior

JEL Classification: D73; H11

（责任编辑：王　藻）