

农村人口老龄化：趋势、挑战与应对策略

都 阳 崔慧敏

摘要：目前，中国农村人口老龄化呈现速度快、规模大、城乡倒置的严峻形势。城乡二元结构下，青壮年劳动力持续外流导致农村人口“空心化”，叠加公共服务不均、家庭养老功能弱化，加剧了留守老人经济压力与养老困境。城乡收入差距仍有待进一步缩小、农村养老资源供给短缺、社会保障制度性短板明显、兜底保障不足、农村基础设施不足成为积极应对农村人口老龄化的关键挑战。应对策略需以系统观念谋划人口问题，加快农业转移人口市民化，推动家庭整体迁移，强化政策协同，将养老服务嵌入乡村全面振兴规划，发展适配性“银发经济”，技术赋能老龄生产力，将老龄化压力转化为乡村全面振兴内生动力，推动农村养老从“生存保障”向“高质量发展”转型，为实现人口均衡发展提供中国方案。

关键词：农村人口老龄化 农村人口结构 人口高质量发展 银发经济

中图分类号：C924.24; F320.3 **文献标识码：**A

一、引言

习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议上发表重要讲话，指出了中国人口形势变化的新特点，即“随着经济社会发展和人口年龄结构变化，我国总体上已由人口增量发展转向减量发展阶段，人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等明显的趋势性特征。推进中国式现代化面临新的人口环境和条件”^①。这一重要论断准确把握了中国人口变化的总体特征，也明确了应对和解决人口问题的工作重点。快速老龄化是中国人口发展的重要特征之一，也是未来经济社会发展必须面临的重要挑战。必须根据中国人口老龄化的具体特征，更好地实施积极应对人口老龄化国家战略，其中，解决好农村地区的人口老龄化问题是重要的一环。

由于中国人口转变的独特进程，中国的人口老龄化进程在遵循人口发展一般规律的同时，也体现鲜明的个性化特征。中国的人口转变速度快，人口发展的结果领先于经济发展的自发进程所形成的人

【资助项目】 中国社会科学院重大创新项目“人口与就业高质量发展的重大问题研究”（编号：2024YZD014）。

【作者信息】 都阳，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：duyang@cass.org.cn；崔慧敏（通讯作者），中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：cuihuimin98@163.com。

^①习近平，2024：《以人口高质量发展支撑中国式现代化》，《求是》第22期，第4页。

口结果，因此，中国未来的人口老龄化较之世界上大多数经济体更为迅速，而且，“未富先老”成为贯穿中国经济社会发展的长期特征（都阳，2025）。此外，中国巨大的老年人口绝对规模也使得应对人口老龄化面临的约束较之很多国家更加复杂，需要构建自主的知识体系理解并应对由此衍生的问题（都阳，2025）。除了人口老龄化速度快、老年人口绝对规模大以及“未富先老”以外，老年人口在农村更加聚集，也是中国人口老龄化的重要特征之一。积极应对农村人口老龄化问题，理应成为积极应对人口老龄化国家战略不可或缺的组成部分，其重要意义体现在以下几个方面。

首先，只有解决好农村人口老龄化问题，才能更好地巩固拓展脱贫攻坚成果。通过多年的不懈努力，中国已经取得了脱贫攻坚的决定性胜利，2020年实现了现行标准下农村贫困人口全部脱贫，提前10年实现《联合国2030年可持续发展议程》减贫目标。从集中资源支持脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果和推进乡村全面振兴，是相当长时期内农村发展的重要目标。人口问题带来的动态变化是巩固拓展脱贫攻坚成果必须考虑的重要因素之一。一般而言，在人的生命周期中劳动收入随年龄的变化呈现倒U型变化，进入老年后与劳动相关的收入会明显下降。随着农村地区人口老龄化程度的加剧，收入下降的群体占农村总人口的比重也将增加，客观上增加了巩固拓展脱贫攻坚成果的难度，但也从另一个角度说明解决好农村人口老龄化问题具有重大的现实意义。

其次，积极应对农村人口老龄化问题是推进乡村全面振兴的重要环节。乡村振兴是以乡村全面发展为目标的发展战略，随着农村人口形势的变化，乡村发展的内容、方式和工作重点也必然发生转移。在农村人口结构相对年轻的时期，多渠道促进农业劳动力转移、提升农业劳动生产率和综合发展水平，必然在农业、农村发展中居于主导性地位。当前农村地区已经进入中度老龄化社会，在未来老龄化程度不断加深的情况下，应对农村人口老龄化问题就成为与促进农村劳动力就业、推动农业发展并行的工作重点。唯有如此，才能体现乡村的“全面”振兴。中共中央、国务院印发的《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》提出了很多应对农村人口老龄化的具体举措，如健全养老服务网络，根据各地情况和农民实际需求推进敬老院等设施建设，大力推进乡镇区域养老服务中心提质增效，积极发展互助养老等。要提升乡村全面振兴的政策效果，还需要对农村人口老龄化的特点和突出问题有更清晰的判断。

最后，鉴于农村人口老龄化是难以逆转的趋势，既要看到人口老龄化对农业和农村发展形成的约束，因势利导地实施乡村振兴战略，也要根据农业和农村发展的特点，利用好一切积极因素，最大限度地降低人口老龄化对农业和农村发展的负面冲击。在过去几十年里，人口老龄化趋势不断演进，影响了资源禀赋条件变化，并构成了诱致性技术变迁的重要因素。因此，人口老龄化成为推动劳动节约型技术进步的又一个重要力量。农村人口老龄化同样成为推动农业技术发展越来越偏向劳动节约型的因素。随着节约劳动的技术在农业中不断推广和普及，农村劳动力减少对农业劳动投入和农业产出的影响得到缓解。与此同时，老年人口参与农业的方式也得以改变。得益于劳动节约型技术在农业中的不断推广，体力劳动投入将越来越不是现代农业发展的约束性因素，因此，老年人口可以更多地以经营者而非劳动者的身份参与农业。这无疑拓展了老年群体参与农业经营活动的可能性，也有助于提升农业的劳动生产率（蔡昉，2024a）。充分利用人口老龄化蕴含的积极因素，就需要对农村人口老龄化

的特点有更准确的把握，这也是本文关注的重点。

随着人口老龄化趋势加剧，学者围绕人口老龄化问题展开了丰富的研究，重点关注其变化趋势（杨涵墨，2022）、城乡差异（原新和范文清，2024）和经济影响（Eggertsson et al., 2019；都阳和封永刚，2021；Acemoglu and Restrepo, 2022），由此引发关于延迟退休（陆旻和蔡昉，2016）、养老金改革（都阳和程杰，2022）等应对策略的探讨。其中，聚焦农村人口老龄化的研究多强调加强社会保障、完善养老服务体系（高鸣，2022）。实际上，在新形势下，应对农村人口老龄化需要从更加积极的视角考量，挖掘老年人对于经济增长的贡献潜力（蔡昉，2024b）。

本研究通过分析农村人口老龄化的趋势与挑战，提出应对策略，边际贡献体现在以下方面：第一，本研究在既有农村人口老龄化应对策略的基础上，延伸积极的要素激活分析视角，更强调农村人口老龄化的内生发展潜力，提出包含发展适配性银发经济、利用新技术推动农村老年人口转变参与农业的身份等一系列主动适应策略，为应对农村人口老龄化提供补充方案。第二，本研究将积极应对农村人口老龄化纳入人口高质量发展的框架，以系统观念谋划应对之策，深化对人口与产业、就业等因素的综合分析，加强人口与经济社会发展的有机统筹，将积极应对农村人口老龄化置于国家战略全局进行通盘考量，为推动农村人口结构均衡发展、释放老龄人口潜能提供参照。第三，本研究将城乡对比的动态视角贯穿特征分析、成因解析、应对策略全链条，深入分析农村人口年龄结构扭曲的特征及演变趋势，并基于城乡差异性认识，明确提出农村银发经济发展不可简单复制城镇模式，而应着眼农村实际需求，发展低价普惠、实用适老的产品与服务。

二、农村人口老龄化的发展趋势

人口老龄化是人口转变的必然结果，也是普遍存在的规律，世界上很多国家都已体现该规律。中国在20世纪90年代初的总和生育率水平就已降至更替水平以下，与此同时，平均预期寿命随着经济发展水平提高和人民生活水平改善而不断增长，必然迎来人口老龄化的局面。农村人口老龄化既与中国总体的人口老龄化特征紧密关联，也由于城乡人口流动高度的选择性而具有鲜明的特点。

（一）人口老龄化的总体趋势与特征

如前所述，由于中国独特的人口转变进程，人口老龄化也表现出有别于其他国家的特征。根据中国社会科学院人口仿真与就业监测实验室的人口预测数据，中国65岁及以上人口的总量将从2024年的2.20亿人，分别增长至2035年的3.22亿人、2040年的3.62亿人和2050年的3.88亿人；65岁及以上人口占总人口的比重将从2024年的15.6%，分别增长到2035年的23.8%、2040年的27.4%和2050年的31.3%。中国人口老龄化总体上具有以下几个特点。

首先，人口老龄化进程加速。与发达国家相比，中国目前的人口老龄化水平并不高，但在未来几十年里中国的人口老龄化速度是全球主要经济体中最快的。从目前世界上最大的十个经济体看^①，中国65岁及以上人口占总人口的比重居于第八位。但由于未来中国的人口老龄化速度快于主要的发达经

^①包括美国、中国、德国、日本、印度、英国、法国、意大利、加拿大和巴西。

济体，到2050年中国的人口老龄化水平在上述十大经济体中将仅低于日本和意大利。

其次，老年人口的绝对规模巨大。根据联合国世界人口展望数据，2023年全世界65岁及以上的人口总规模为8.09亿人，其中有1/4生活在中国^①，而由于中国的人口老龄化速度远远快于世界平均水平，该比重未来还将上升。老年人口的绝对规模巨大，加上老年人口的城乡分布不均衡，农村老年人口的绝对数量将以更快的速度上升。这意味着人口老龄化对农村发展可能形成更严峻的挑战。

第三，“未富先老”长期存在。“未富先老”是中国刚刚步入老龄化社会即面临的挑战。虽然从既往的发展历程看，中国通过快速的经济增长赢得了经济增长和人口老龄化的赛跑（都阳，2025），但“未富先老”的挑战依然存在。与很多进入中度老龄化的国家相比，中国的人均GDP还处于较低水平，尤其是城乡收入差距还需要进一步缩小，再加上农村老年人口比重较高，这意味着不仅要从总体上不断通过经济增长和劳动生产率提升缓解“未富先老”带来的挑战，还要更加注重经济发展成果的共享，通过推进乡村全面振兴不断缩小城乡之间的发展差距。

（二）农村人口老龄化的趋势分析

1. 农村人口老龄化进程加快。根据第五次至第七次全国人口普查数据^②，图1展示了2000年、2010年和2020年的农村人口年龄结构的演变。从图1可以看出，中国农村人口老龄化进程明显加快，且呈现一系列值得关注的趋势特征。

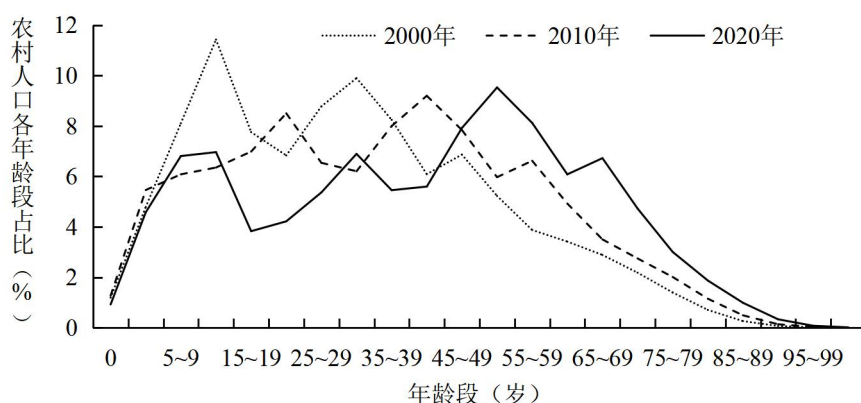


图1 农村人口年龄结构演变

资料来源：根据第五次至第七次全国人口普查数据整理。

首先，农村老年人口比例持续上升，老龄化程度不断加深。从图1可以清晰地观察到：相较于2010年与2000年，2020年农村60岁以上各年龄段人口占比形成明显隆起，特别是65~69岁年龄段的人口比例接近7%，远高于2010年和2000年同年龄段的比例。这表明，农村老年人口占比迅速攀升，老龄化趋势加剧。其次，农村人口年龄结构“峰值后移”。图1直观地展示了农村人口整体老化的过程：2000年农村人口各年龄段占比在10~14岁年龄段出现高峰；2010年高峰则移至40~44岁年龄段；2020年农村60岁以上各年龄段人口占比形成明显隆起，特别是65~69岁年龄段的人口比例接近7%，远高于2010年和2000年同年龄段的比例。这表明，农村老年人口占比迅速攀升，老龄化趋势加剧。

^①资料来源：<https://population.un.org/wpp/downloads>。

^②资料来源：国家统计局普查数据，<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/>。下文有关全国人口普查的数据均来源于此。

段；而到 2020 年，高峰进一步后移至 50~54 岁年龄段。此外，农村儿童及青少年人口比例也呈现波动变化。在 0~19 岁年龄段，3 个年份的曲线走势各异，特别是 15~19 岁年龄段，2000 年的比例最高，而 2020 年的比例大幅降低，表明农村年轻人口持续减少。这种趋势如不改变，将进一步加剧未来农村人口老龄化程度。总体而言，2000—2020 年，农村人口年龄结构呈现典型的老龄化加速特征。

2. 农村人口年龄结构逐步“扭曲”。第六次、第七次全国人口普查数据显示：农村 15~64 岁人口占比从 2010 年的 70.78% 下降至 2020 年的 63.01%，而 65 岁以上人口占比从 2010 年的 10.06% 增加至 2020 年的 17.72%；在老龄化趋势加重的同时，劳动力老化态势明显，2020 年农村 45~64 岁大龄劳动力占 15~64 岁人口的比重已高达 50.24%，而城镇的这一比重仅为 38.60%。图 2 与图 3 反映了 2010—2020 年城乡人口年龄结构变化。一方面，城镇人口“腰部扩张”，2020 年城镇 25~50 岁人口占比显著高于农村，印证了城镇化对劳动力的“虹吸效应”。另一方面，农村年轻人口“塌陷”特征显著，2010 年农村 20~24 岁中各年龄人口均在 1000 万人以上，但到了 2020 年该年龄段中各年龄人口均大幅收缩至不足 500 万人。此外，农村人口老龄化加速，老年人口比例畸高，2020 年农村 60 岁以上人口占比为 23.81%，尤其是 70~85 岁高龄群体数量激增，凸显农村养老压力加剧。

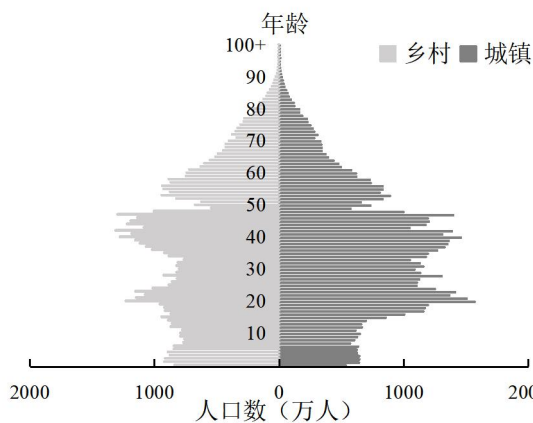


图 2 2010 年城乡人口年龄结构

资料来源：根据第六次全国人口普查数据整理。

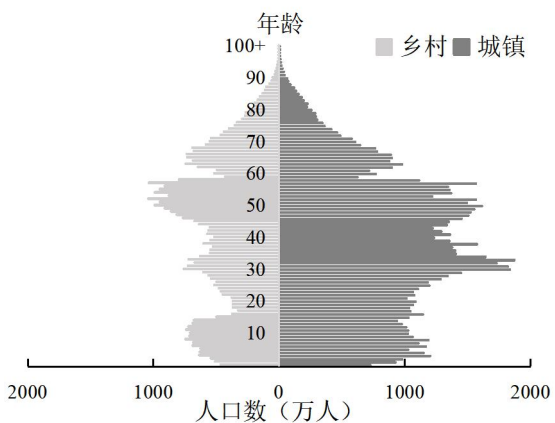


图 3 2020 年城乡人口年龄结构

资料来源：根据第七次全国人口普查数据整理。

3. 2035 年将迎来严峻挑战。随着新型城镇化的深入推进，城市对年轻农村人口的吸引力将继续存在。据预测，2035 年前后中国城镇化率将达到 75%（苏红键，2024）。若假定农村各年龄段人口占全国人口比重的变化速度将按照 2010—2020 年年均变动减半进行粗略估算，到 2035 年农村 65 岁以上人口占比将达 35.57%^①，并在 65~69 岁年龄段形成明显的“老龄高峰”；与此同时，0~44 岁人口比例下降。这意味着，农村将面临劳动力严重短缺、养老负担剧增、代际支持能力减弱等多重压力。尤其值得关注的是，随着大量出生于 20 世纪 60 至 70 年代的农村人口集中进入高龄阶段，农村养老服务需求将呈现爆发式增长，传统的家庭养老模式将难以为继，需要加快建立健全多层次、广覆盖的农

^①此处并非严格的人口预测，而是按照过去人口变动规律进行的简单估算，但估算结果与使用队列要素法的预测结果较为接近（解安和林进龙，2023）。

村养老保障体系，提前应对这一人口结构转变带来的社会经济挑战。

（三）农村人口老龄化的主要特征

如前所述，相较城镇而言，农村人口老龄化水平更高、速度更快，这一现象与近几十年来的人口流动格局密切相关。

1.人口流动：农村人口老龄化程度凸显的关键推动力。长期以来人口的城乡迁移以劳动力流动为主要形式，在农村形成了选择性的人口结构，加剧了农村常住人口的老龄化。中国改革开放以来的快速发展，与工业化、城镇化的进程协同推进，成为吸引农村劳动力转移的重要力量。由于在计划经济时期推行重工业优先发展的赶超战略，城镇化受到压制，大量的农村劳动力集中于农业。改革开放之初，农业就业的劳动力占总就业的比重高达71%，农业就业的不充分产生了大量的农村剩余劳动力。改革开放开启了中国快速的现代化进程，通过构建现代产业体系，创造规模化的就业岗位，较高的工资水平和丰富的就业机会吸引农村劳动力向城镇转移。因此，工业化本身成为人口流动和城镇化进程的重要推动力。农村剩余劳动力从农业部门向工业和服务业部门转移，其主要表现形式是从农村向城市的劳动力流动，并产生了农民工群体。国家统计局数据显示，2024年全国农民工总量已达3亿人，其中，外出农民工达1.79亿人^①。然而，农民工数量的不断增长成为影响农村人口结构的重要因素。一方面，农村地区的生育率随着时间的推移不断下降，少子化趋势日益明显，加速了农村地区的人口老龄化进程。另一方面，受经济等因素的驱动，向城镇地区流动的农村劳动力以青壮年为主，不仅产生了农村人口“空心化”现象，也造成了农村地区更严重的人口年龄结构扭曲。

2.改革滞后：农村人口老龄化加剧的制度性诱因。农业转移人口市民化改革相对滞后，长期以来城市提供的公共服务资源与户籍挂钩，加剧了农村人口流动的高度选择性，对农村人口年龄结构形成了不利的影响。受户籍限制，农业转移人口在公共服务资源上无法与本地户籍人口享受同等权利，难以在城市长期稳定居住，由此形成青壮年时期进城打工、中老年时期返村养老的流动模式，使得农村人口年龄结构中的老年人口占比较大。因住房保障、教育、医疗、养老等公共服务资源享有上存在的差异，老人照料、子女养育教育等“一老一小”支出较高，居留成本较大，使得农业转移人口举家迁移概率较小。以教育为例，随迁子女需缴纳高额借读费或进入民办学校就读，部分家庭甚至被迫将子女留守原籍。同时，异地医保结算不畅、养老保障转移接续困难，加剧了有城镇迁移意愿的农村老年群体的经济负担，迫使部分家庭选择“代际分离”，即青壮年劳动力外出务工，老人则留守承担孙辈抚养责任。国家统计局曾公布举家外出农民工数量变化，2010—2014年举家外出农民工占外出农民工的比重均为20%~22%^②，占比较小，这从侧面印证了城乡二元结构下公共服务供给不均对人口流动模式的深刻影响，从而造成农村人口年龄结构扭曲。由于农村教育水平低于城市，升学与职业发展机会相对匮乏，在“代际分离”的人口流动模式下，部分农业转移人口的子女留在农村接受教育，未来则

^①资料来源：《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html。

^②资料来源：《2014年全国农民工监测调查报告》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1898768.html。

重复父辈的“候鸟式”迁移路径。这可能导致代际流动性下降，并进一步强化农村人口年龄结构的老龄化趋势。

3.服务失衡：农村老龄人口养老服务获取的地理约束。在农村养老服务需求逐步提高的同时，养老服务供给却呈现结构性失衡与空间错配的现象。中国农村地区地域辽阔，地形复杂多样，部分村庄分布在偏远山区、丘陵地带，交通不便，人口居住分散，导致农村老年人口难以获取养老服务。其一，农村养老服务覆盖面窄，各类养老机构和日间照料中心覆盖半径有限，难以满足分散居住的老人的就近需求，导致许多老年人无法享受到应有的养老服务。其二，农村养老服务机构数量少、规模小，服务人员专业水平较低，导致养老服务质量难以保证。

4.劳动参与：农村人口老龄化发展的自适应反应。农村人口年龄结构扭曲还将通过经济压力传导，改变农村老年群体的就业选择，使得农村老年人口劳动参与的意愿和程度较高。在劳动供给方面，青壮年劳动力外流加剧，留守老人不得不以超龄劳动应对维系家庭生计与保障农业生产的双重挑战。在劳动需求方面，城镇对年轻劳动力的“虹吸效应”使得农村成为高龄劳动力的“蓄水池”，老年人留在本地从事农业生产或打零工。民政部等部门于2021年开展的第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示，城镇60岁及以上人口中有14.4%从事有收入的工作，农村这一比例高达24.5%。在劳动参与意愿方面，城镇60岁及以上人口中有24.3%愿意从事有收入的工作，农村该比例高达32.7%^①。这一显著的城乡差异，既是农村人口“空心化”的被迫选择，也是城乡社会保障体系非均衡发展的直接后果。

三、农村地区应对人口老龄化面临的挑战

如前所述，农村的人口老龄化程度高于城镇，叠加城乡之间本来就长期存在的发展差异，农村地区“未富先老”的特征更加明显，养老服务体系面临的挑战也更为突出。在农村地区贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，需要厘清农村地区人口老龄化挑战的特殊性，以不断增强积极应对人口老龄化国家战略在农村地区的针对性，持续提升农村老年人口的福利水平。人口老龄化给农村地区带来的特殊挑战体现在以下几个方面。

（一）养老资源不足

养老保障和服务体系实际上是将经济资源转化为养老资源的管道，养老服务体系城乡分割在客观上形成了养老资源配置的城乡分割。在这种情况下，城乡之间的发展差异就转换成养老保障水平的差异。因此，本文以城乡居民收入的变化作为分析城乡养老资源的一个重要视角。图4展示了2005年以来城乡居民收入及其差距的变化情况。由于农村地区的持续发展以及脱贫攻坚等战略性政策的支持，图4显示的大部分年份中，农村居民收入实现了更快的增长，城乡居民收入比由2009年的高点3.18下降至2023年的2.45。

城乡居民收入及其差距的变化对于理解应对城乡人口老龄化的政策举措具有重要的含义。从绝对

^①资料来源：《第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报》，<https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980001877/part/19971.pdf>。

收入水平看，农村居民收入显著增长为养老资源的积累提供了更大可能性，有助于完善农村地区的养老保障制度。在家庭的消费结构中，收入的一部分要用于满足基本生存的需要。一般而言，在绝对收入较低的情况下，用于满足基本生存需求的收入占比较高，而随着农村居民收入的显著增长，收入中用于满足基本生活需要的比重必然下降，则收入中的一部分用于未来消费的可能性越大。这意味着农村居民已具备一定的经济能力缴纳社会保险费，为农村地区不断完善社会保障体系提供了现实基础。例如，在富裕地区的农村以及在农村的中高收入群体中，有条件建立更高保障水平的社会保险制度。如图4所示，以2005年的不变价格计算，2023年农村居民收入与2008年的城镇居民收入相当，而2008年城镇职工基本养老保险制度已运行多年。虽然城乡收入差距一直存在，但城乡居民收入比由2009年峰值时期的3.18下降至2023年的2.45（见图4），随着城乡收入差距不断缩小，城乡养老保障体系一体化的可能性在逐步增加。今后，要继续坚持两条腿走路，既要持续缩小城乡居民收入差距，也要不断深化城乡社会保障体系一体化改革，不断缩小城乡居民在社会保障给付待遇上的差距。

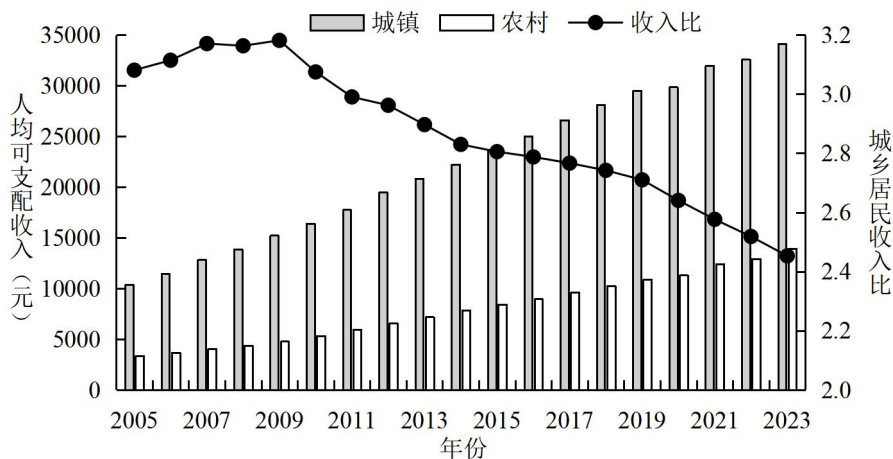


图4 2005—2023年城乡居民人均可支配收入变化趋势（2005年不变价）

资料来源：根据《中国统计年鉴2024》公布的城市居民和农村居民消费价格指数（<https://www.stats.gov.cn/sj/nds/2024/indexch.htm>）和国家统计局公布的城镇居民和农村居民人均可支配收入数据（<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）整理得到。

除了总体收入的城乡差异之外，城乡在产业结构、就业机会和发展空间上的差异，导致城乡居民收入结构存在明显不同，并对城乡养老保障体系产生影响。国家统计局数据显示，2024年城镇居民人均可支配收入工资性收入是农村居民的3.36倍，绝对收入差值为23100元；而在财产性收入方面，城镇居民人均可支配收入财产净收入是农村居民的9.41倍^①。自有住房折算租金是城乡居民财产性收入差距的主要来源，城镇房屋具有较高的市场价值和增值潜力，而农村房屋、宅基地受产权制度约束，其市场价值较低，农村居民可从中获取的财产性收入极低甚至为零。相对而言，农村居民收入来源单一，其财产性收入因产权制度限制而增长缓慢，这使其主要依赖农业经营收入和外出务工收入，促使城乡居民

^①资料来源：国家统计局年度数据，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0A01&sj=2024>。

绝对收入差距不断提高。

由于城乡养老保障制度的差别，再加上人口老龄化加剧，城乡老年人口的收入差距就更为突出。城镇老年人口往往拥有相对稳定的退休金、养老金等制度性保障，而农村老年人口的收入保障主要依赖较低的城乡居民基本养老保险基础养老金和子女赡养，叠加其退休前收入限制、养老保险缴费不足等导致的养老资金积累较少，农村老年人口养老保障水平明显低于城镇老年人口。民政部等部门开展的第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示，2021年城镇60岁及以上人口年人均收入为47270.8元，农村60岁及以上人口年人均收入则为14105.4元，绝对收入差距为33165.4元^①。由于农村老年人口收入水平较低，支付养老服务的能力有限，他们对收费偏高的市场化养老服务的需求较低，更倾向于选择居家养老或互助养老。这显然降低了养老机构的盈利空间，导致其在农村投资的意愿较弱。而城镇养老市场规模较大，养老机构为追求利润更倾向于在城镇等高收入地区布局。因此，受需求侧支付能力限制与供给侧投资意愿不足的双重影响，农村地区养老服务资源供给不足，农村老年人口难以享受到与城市老年人口同等的养老服务。

（二）制度准备不足

养老保障的制度准备不足以应对农村地区快速发展的人口老龄化形势，需要持续深化改革，补齐短板。同老年人口生活质量直接相关的是养老与医疗，在城乡老龄群体收入差距较大的基本形势下，更需要政策兜底保障。从基本养老保险制度来看，城乡居民基本养老保险起步较晚，保障水平远低于城镇职工基本养老保险。图5显示，近年来城镇职工基本养老保险同城乡居民基本养老保险之间的平均待遇差距持续扩大，2023年每月绝对差值已高达3520元，城乡居民基本养老保险月平均待遇仅为223元，难以满足老年人的养老需求。

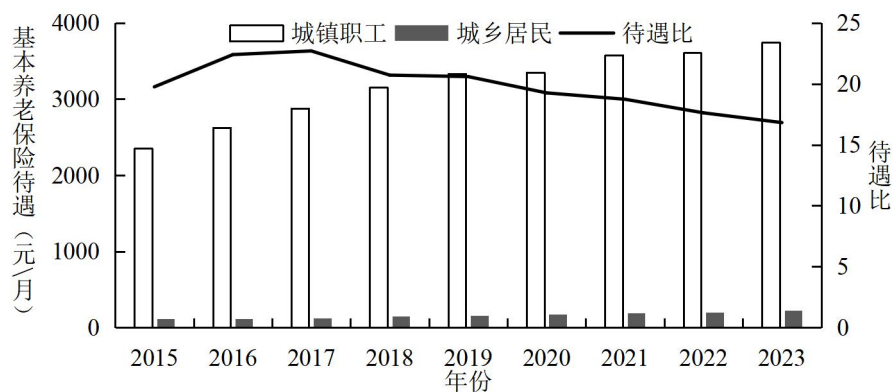


图5 2015—2023年城镇职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险待遇变化

资料来源：根据人力资源和社会保障部2015—2023年历年的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》公布的城镇职工基本养老保险参保离退休人员、城镇职工基本养老保险基金支出、城乡居民基本养老保险实际领取待遇人数、城乡居民基本养老保险基金支出数据（<https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs>）整理得到。

^①资料来源：《第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报》，<https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980001877/part/19971.pdf>。

再从医疗保障制度来看，根据国家医疗保障局数据，2023年职工基本医疗保险住院费用目录内基金支付比例为84.6%，而城乡居民基本医疗保险住院费用目录内基金支付比例仅为68.1%^①；同样地，门诊报销比例和金额也有差异。虽然职工基本医疗保险与城乡居民基本医疗保险的参保对象并非严格限制户籍与居住地，但可大致推算出农村老年人口医疗保障待遇方面相对薄弱。与此同时，医疗资源的城乡分布不均衡进一步削弱了农村老年人口医疗保障的实际效果，优质医疗资源主要集中在城镇地区，农村地区医疗机构数量有限，医疗设备和专业人才相对匮乏，农村老年人往往需要到城市就医，对于行动不便的高龄老人来说，这种情况更加不利于其获得及时有效的医疗服务。在长期护理保险制度方面，虽然自2016年起中国在地开展长期护理保险试点工作，但试点范围主要集中在经济发达地区，且以城镇职工为主要保障对象，农村地区失能、半失能老年人的照护需求仍缺乏系统性的制度保障。由此可见，农村养老服务体系存在明显短板，难以满足农村地区日益增长的护理服务需求。

（三）兜底保障不足

在经济欠发达地区，农村老年人面临多重困境。受区域经济发展滞后影响，大量农村老年人主要依靠以种植业为主的传统农业生产维持基本生活，收入来源单一且不稳定。与此同时，年轻劳动力持续向城市流动，农村地区的空巢老人比例较高，他们既缺乏家庭照料，又难以获得充分的社会化养老服务支持。从养老保障水平来看，这些地区的养老保险覆盖率和参保质量仍有待提高，因为经济基础薄弱，很多老年人难以持续缴纳养老保险费用，导致未来领取的养老金待遇水平较低。即使是已经参保的老年人，由于早期缴费基数普遍较低，实际领取的养老金也难以满足基本生活需求。在部分经济欠发达农村地区，医疗服务可及性仍面临显著挑战，这些地区往往地处偏远，交通不便，基层医疗卫生机构数量不足，医疗设备和专业医护人员短缺。一旦遇到重大疾病，老年人不得不到县城甚至更远的城市就医，这不仅增加了医疗费用支出，也给日常护理带来极大不便。值得关注的是，这些地区的老年人受教育水平普遍较低，信息获取能力有限，对各项惠民政策和服务的知晓度不高，数字鸿沟的存在也使得他们在享受智慧养老等新型养老服务方面处于明显劣势。

（四）基础设施不足

农村养老基础设施建设滞后。作为城乡发展不平衡的重要体现，农村地区养老基础设施建设严重滞后于城市。从养老机构来看，大多数农村养老机构规模小、设施陈旧、服务功能单一，难以满足农村老年人多样化的养老需求。特别是在专业化康复设备、医疗保健设施配置方面，农村养老机构与城市养老机构的差距较大。许多自然村缺乏日间照料中心、老年活动室等基本养老服务设施，老年人的文化娱乐、健身休闲等需求难以得到满足。即便部分农村养老服务设施已建成投用，但由于运营资金不足、专业人才缺乏等原因，普遍存在利用率低、服务效果不佳的问题，造成资源闲置。

农村医疗卫生设施配置不足。村级卫生室的硬件条件普遍较差，许多农村医疗机构的诊疗设备配置不足，难以开展常见病、慢性病的诊疗服务。基层卫生院甚至缺乏基本的影像检查设备，导致农村老年人即使是进行常规体检也需要到县城医院，这不仅增加了医疗费用支出，也给老年人及其家属带

^①资料来源：《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》，https://www.nhsa.gov.cn/art/2024/7/25/art_7_13340.html。

来较大的交通和时间成本。床位数和卫生技术人员方面的城乡差距也体现明显的城乡医疗卫生资源分布不均。据《中国统计年鉴 2024》数据显示，2023 年城市每千人拥有的医疗卫生机构床位数为 8.02 个，农村仅为 6.52 个；城市每千人拥有的卫生技术人员为 10.89 人，农村仅为 7.07 人。城乡医疗资源配置差距直接影响农村老年人的就医质量和可及性，若农村卫生院与养老机构未能有效衔接，更会导致农村老龄群体难以获得及时、便捷的医疗保健服务，并造成农村老年人预防保健服务的缺失。例如，基层医疗机构人员不足，很难开展系统的健康教育和疾病预防工作，导致许多农村老年人缺乏健康管理意识；农村地区的康复医疗服务体系相对薄弱，老年人在疾病康复期缺乏专业的指导和帮助。

农村基础生活设施配套薄弱。农村地区的道路交通、供水供电、垃圾处理等基础设施建设相对落后，特别是在偏远山区，这些问题更为突出。农村缺乏供老年人休闲娱乐的场所，老年人的精神文化生活单调乏味。农村老旧房屋普遍缺乏适老化改造，如无障碍设施、扶手、防滑地面等，增加了老年人的生活风险。信息通信基础设施的滞后也限制了智慧养老等新型养老服务模式在农村的推广应用。

四、以人口高质量发展应对农村人口老龄化

习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议上的重要讲话中提出了“以人口高质量发展支撑中国式现代化”的重大命题^①。人口高质量发展是战略性、长期性的安排，覆盖全人群和全生命周期是其重要特征。一方面，人口高质量发展强调提升人口整体素质、优化人口结构、合理配置人口资源，为缓解农村人口老龄化压力提供了基础；另一方面，农村人口老龄化水平更高、速度更快的特征要求在推动人口高质量发展过程中更加关注农村人口特别是老年群体的社会保障、健康水平和劳动参与问题。因此，实现农村人口的高质量发展应是人口高质量发展的题中之义，也是应对农村人口老龄化的根本举措。推动人口高质量发展是一项系统工程，在促进农村地区人口结构优化、公共服务体系完善和人力资源质量提升的同时，应注重激发老龄人口活力，使得农村老龄人口“老有所养”，且“老有所为”。这是以人口高质量发展应对农村人口老龄化挑战的关键，为此须着手以下几项重要举措。

（一）持续深化农业转移人口市民化改革

深入贯彻落实党的二十届三中全会精神，通过加快农业转移人口市民化，避免农村人口结构进一步扭曲。第七次全国人口普查数据显示，在 16~24 岁的城镇常住人口中，人户分离（户籍在外乡、镇和街道）比重高达 60.5%，在 20~44 岁城镇常住人口中，这一数值略降至 59.1%但仍处于高位（蔡昉，2023）。这既反映了以往农业转移人口市民化进程中的人口选择性流动特征，也折射农业转移人口市民化政策设计中的结构性问题。以往的农业转移人口市民化改革主要吸纳了青壮年劳动力，这种年龄选择性使得农村老龄化程度被动加深。因此，未来的农业转移人口市民化改革应当注重促进农业转移人口家庭的整体迁移。伴随户籍制度改革的推进，户籍迁移限制逐渐放宽，但城市为了控制人口规模、优化劳动力结构和促进经济发展，普遍通过差异化落户政策对迁入人口的年龄、受教育程度、

^①习近平，2024：《以人口高质量发展支撑中国式现代化》，《求是》第 22 期，第 4-8 页。

社保缴纳年限等设置门槛。这实际上将农村低技能高龄群体排除在落户通道之外，虽契合城市发展需求，但大量农村老年人口的市民化进程受阻。居住证制度虽为非本地户籍人口享受城市公共服务资源提供了路径，但多地居住证申领要求申请人在当地拥有合法稳定就业，而受年龄、技能水平、长期务农缺乏城镇就业经验等因素影响，长期在农村生活的老年人口往往难以在城镇获得稳定劳动关系，难以满足居住证申领条件，无法享受城镇公共服务，只能居留农村，导致农村人口年龄结构扭曲程度进一步加剧。因此，应当深入贯彻落实党的二十届三中全会的改革精神，在促进青壮年农业转移人口市民化的同时，通过基本公共服务均等化、实现养老保险制度衔接、推进户籍制度改革等举措，支持其举家落户城镇，避免出现新的留守老人，从而缓解农村人口结构失衡的压力。

（二）统筹各项发展战略

以农村老年人口高质量发展为抓手，统筹积极应对人口老龄化国家战略、乡村振兴战略、健康中国战略。人口是经济发展最基础的变量，有效应对人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉。这意味着应对农村人口老龄化不能仅依靠人口政策，更要同各项发展战略相结合，统筹谋划，整体布局，以提升政策效能，规避各项发展战略在农村地区实施可能出现的资源碎片化问题。例如，将《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》提出的“大力推进乡镇区域养老服务中心提质增效，积极发展互助养老”^①，同党的二十届三中全会强调的“积极应对人口老龄化”“加快补齐农村养老服务短板”^②相结合，根据人口老龄化加速发展的趋势，在乡村全面振兴资源配置中适度提高用于养老服务体系建设的比重，将养老服务设施纳入乡村基础设施建设的重点内容。此外，要充分发挥健康中国战略在城乡卫生健康服务均等化中的作用，特别关注农村老年人在基本医疗、康养服务等方面的特殊需求，通过完善基层医疗卫生服务网络、加强医养结合等举措，提升农村老年人的健康保障水平。提高应对农村人口老龄化政策的系统性、协同性，不仅能够优化资源配置效率，更有利于实现农村老年人口的高质量发展，保障其共享中国式现代化建设成果。

（三）根据农村人口老龄化特点发展银发经济

发展银发经济是积极应对人口老龄化国家战略的重要组成部分。为最大程度发挥银发经济的“备老”“为老”功能，在顶层设计上需要紧扣农村老年人的经济能力、居住模式与核心需求，提供价廉物美的适老产品，构建“网格化+互助性”的养老服务。如前所述，农村老年人口的收入水平和居住特点与城市存在显著差异，这就要求银发经济的发展必须因地制宜、分类施策。在产品供给方面，重点开发低价普惠的刚需产品，并注重产品的适老化功能，例如开发防滑防摔的适老化家具、轻量化的农具、可调节高度的播种机等。同时，产品供给渠道下沉，可通过村级供销社定期展销，联合电商平台开设农村普惠性适老产品的销售专区。在服务供给方面，可针对农村人口居住分散、交通不便的特点，逐步发展网格化的上门服务模式，推广统一配送、集中采买等便民服务。党的二十届三中全会强调推

^① 《中共中央 国务院印发〈乡村全面振兴规划（2024—2027年）〉》，https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_7000493.htm。

^② 《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?jump=true。

进互助性养老服务。农村养老机构匮乏，在农村地区发展互助性养老可缓解“政府兜底难、市场不愿进”的困局。可结合农村人口居住分散的特征，以自然村为单位，将闲置校舍改造为互助养老院，并整合乡镇卫生院等资源为互助养老院配备医护人员。需要注意的是，农村银发经济不可简单复制城镇银发经济的发展模式，而是要基于低价普惠、实用适老的原则优化供给体系，才可将农村人口老龄化压力转化为激活农村内循环的新动能，实现“老有所养”与“老有所为”的共生共赢。

（四）利用好新技术革命的机遇

人口老龄化进程加快将促进劳动节约型技术变迁（都阳和封永刚，2021），而伴随新一轮科技革命的深入发展，工作任务在劳动力、智能设备等生产要素之间的分配方式将发生变革（Autor et al., 2024）。聚焦体力技能的工作任务将逐步由智能设备执行，对劳动者技能要求下降。在农业生产中，劳动节约型技术将大幅降低农业生产的体力依赖，使得农村老年人口可继续参与农业工作，通过人机协作提高劳动生产效率，显著改善劳动参与质量，并逐渐从体力主导型生产者转型为技术驱动型经营者。根据第六次、第七次全国人口普查数据，2020年农村50~54岁人口的平均受教育年限为7.77年，较2010年提高了0.42年；55~59岁人口的平均受教育年限为7.67年，较2010年提高了1.13年；60~64岁人口的平均受教育年限为7.02年，较2020年提高了1.14年^①。待50~59岁年龄组群体进入老龄化阶段后，受教育程度会明显高于当前老年群体，具备利用新技术的条件，不仅可通过新技术辅助生产，还可通过人机协作更多以经营者而非生产者身份参与农业，实现收入结构的多元化升级。这一转型本质上是技术红利对人口老龄化挑战的适应性响应，为银发群体创造了“以智代力”的可持续发展路径。

农村数字化发展为老年群体提供更高效率的服务。数字技术的可扩展性、实时性、远程访问等特性可优化资源配置、突破时空限制，即使偏远村落也能接入统一服务平台，有效解决农村地区人口居住分散引致的服务不可及问题。此外，网络覆盖具备普惠特征，数字平台以较低的成本使农村小规模、分散化的老年需求得以规模化响应。从政务服务、生活服务、医疗服务、养老服务再到社会参与，数字乡村建设正为老年群体创造更优质便捷的生活环境，多维度提升老年群体生活质量。

五、总结与启示

中国农村人口老龄化呈现速度快、规模大、城乡差异显著的特征。城乡差异的根源在于长期劳动力乡城迁移的推拉效应：工业化与城镇化吸引青壮年劳动力流向城市，而农村因产业结构单一、公共服务不足形成人口外流推力，这种以青壮年为主的迁移模式导致农村人口结构扭曲。

当前应对农村人口老龄化的关键挑战主要体现在两个方面：一是制度性短板，包括农村养老资源匮乏、城乡居民养老保险待遇差距显著、医疗保障城乡分割；二是基础设施短板，包括农村养老基础设施建设滞后、医疗卫生设施配置不足、基础生活设施配套薄弱。

现有应对策略虽强调农业转移人口市民化改革与乡村全面振兴联动，但应对农村人口老龄化仍存在以下挑战。一是农业转移人口市民化具有年龄选择性，落户政策偏向青壮年劳动力，如前所述，子

^①第六次、第七次全国人口普查数据提供了人口学历信息，本研究基于各教育阶段标准学制将其转化为受教育年限。

女在城镇就业的农村老年人口被排斥在城镇公共服务体系外，只能居留农村，加剧了农村人口老龄化。二是资源分配碎片化，积极应对人口老龄化国家战略、乡村振兴战略、健康中国战略之间缺乏协同，导致农村基础设施建设重复低效。三是银发经济模式错配，城市导向的高端养老服务难以适应农村低价普惠需求，不可在农村照搬城市银发经济发展模式。

有效应对农村人口老龄化需突破单一政策范畴，统筹推进多维度、系统性举措。短期内可快速实施并产生效益的措施包括优化农村养老金待遇水平、扩大基本医疗保障覆盖面、发展互助性养老服务，这些措施能够迅速缓解当前养老资源不足与代际分离困境；而需中长期系统推进的结构性变革则包括深化户籍制度改革促进农业转移人口有序市民化、构建智慧养老技术支持体系赋能农村照护服务、培育多元化银发经济盘活老年人力资源，这些政策将通过制度创新与结构调整逐步将老龄化压力转化为乡村全面振兴的内生动力。唯有实现城乡资源再平衡、传统模式再升级，方能推动农村老年群体从“生存型养老”迈向“发展型养老”，为人口高质量发展提供中国式解决方案。

参考文献

1. 蔡昉, 2023: 《户籍制度改革的效应、方向和路径》, 《经济研究》第 10 期, 第 4-14 页。
2. 蔡昉, 2024a: 《以劳动生产率为抓手推进农业农村现代化》, 《中国农村经济》第 7 期, 第 2-15 页。
3. 蔡昉, 2024b: 《以发展银发经济拓展经济循环链条》, 《中共中央党校(国家行政学院)学报》第 2 期, 第 32-40 页。
4. 都阳, 2025: 《在中国式现代化实践中构建中国特色人口理论体系的思考》, 《中国人口科学》第 2 期, 第 3-11 页。
5. 都阳、程杰, 2022: 《“婴儿潮”一代退休对养老金体系的冲击与应对》, 《中国社会科学评价》第 2 期, 第 99-111 页。
6. 都阳、封永刚, 2021: 《人口快速老龄化对经济增长的冲击》, 《经济研究》第 2 期, 第 71-88 页。
7. 高鸣, 2022: 《中国农村人口老龄化: 关键影响、应对策略和政策构建》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 4 期, 第 8-21 页。
8. 陆昉、蔡昉, 2016: 《从人口红利到改革红利: 基于中国潜在增长率的模拟》, 《世界经济》第 1 期, 第 3-23 页。
9. 苏红键, 2024: 《统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题与推进思路》, 《中国软科学》第 11 期, 第 77-86 页。
10. 解安、林进龙, 2023: 《中国农村人口发展态势研究: 2020—2050 年——基于城镇化水平的不同情景模拟分析》, 《中国农村观察》第 3 期, 第 61-86 页。
11. 杨涵墨, 2022: 《中国人口老龄化新趋势及老年人口新特征》, 《人口研究》第 5 期, 第 104-116 页。
12. 原新、范文清, 2024: 《以人口高质量发展应对老龄化城乡倒置的挑战》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第 2 期, 第 83-95 页。
13. Acemoglu, D., and P. Restrepo, 2022, “Demographics and Automation”, *The Review of Economic Studies*, 89(1): 1-44.
14. Autor, D., C. Chin, A. Salomons, and B. Seegmiller, 2024, “New Frontiers: The Origins and Content of New Work, 1940-2018”, *The Quarterly Journal of Economics*, 139(3): 1399-1465.
15. Eggertsson, G. B., M. Lancastre, and L. H. Summers, 2019, “Aging, Output Per Capita, and Secular Stagnation”, *American Economic Review: Insights*, 1(3): 325-342.

Rural Population Aging: Trends, Challenges, and Countermeasures

DU Yang CUI Huimin

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: Population aging in rural China exhibits characteristics of accelerated pace, large scale, and significant urban-rural disparities. The root cause of these urban-rural disparities lies in the push-pull effects of long-term rural-to-urban labor migration. Industrialization and urbanization attract young and middle-aged labor to cities, while the singular industrial structure and insufficient public services in rural areas create push factors for population outflow. This migration pattern, primarily composed of young and middle-aged individuals, has led to severe distortion of the rural population structure.

Actively responding to the aging of the rural population is of great significance. First, only by solving the problem of the aging of the rural population can we better consolidate the results of poverty alleviation. Secondly, actively responding to the problem of the aging of the rural population is an important part of promoting the comprehensive revitalization of rural areas. Finally, given that the aging of the rural population is an irreversible trend, we must not only see the constraints of the aging of the population on agricultural and rural development, and implement the rural revitalization strategy in a way that takes advantage of the situation, but also make good use of all positive factors based on the characteristics of agricultural and rural development to minimize the negative impact of the aging of the population on agricultural and rural development.

Several challenges exist in addressing rural population aging. First, elderly care resources in rural areas are relatively insufficient compared to urban areas. Second, the institutional preparation of elderly security systems is inadequate to address the rapidly aging population in rural regions. Third, the conditions of elderly populations in economically underdeveloped areas require particular attention. Fourth, investment in rural elderly care infrastructure remains insufficient. Additionally, the citizenship acquisition of agricultural migrant populations demonstrates age selectivity, with current household registration policies favoring young and middle-aged laborers, while elderly population are excluded from public service systems, exacerbating rural population aging. Moreover, policies related to elderly care, healthcare, and rural revitalization lack coordination, resulting in redundant and inefficient rural infrastructure development. It is noteworthy that high-end elderly care services oriented toward urban contexts are difficult to adapt to the low-cost, universal needs in rural areas. Implementing urban silver economy development models in rural areas without modification may lead to market mechanism failures.

Response strategies should be designed with a systemic perspective on population issues. These include accelerating the urbanization of the rural migrant population, promoting the migration of entire families, strengthening policy coordination, integrating elderly care services into rural revitalization planning, developing adaptive silver economy models, and enhancing elderly productivity through technological empowerment. Such approaches transform the pressure of population aging into endogenous drivers for the comprehensive revitalization of rural areas, promoting the transition of rural elderly care from “survival security” to “high-quality development”, thus providing a Chinese solution for achieving balanced population development.

Keywords: Aging of Rural Population; Rural Population Structure; High-Quality Population Development; Silver Economy

JEL Classification: J14; H55

(责任编辑：黄 易)

事权划分与养老金收入不平等

——基于农村基本养老保险的证据

范小海 岳希明

摘要：本文基于中国家庭收入调查项目（CHIP）2013年和2018年数据，利用数值模拟和指数分解方法，从事权划分视角研究农村居民的养老金收入不平等问题。研究发现：农村基本养老保险覆盖面扩大和基础养老金水平提高对缩小收入分配差距具有显著效果。在当期各省份基础养老金标准不变的情况下，实现农村基本养老保险对农村老年人的全覆盖，能使农村居民养老金收入的基尼系数下降到0.4以下，不平等程度下降约50%。如果将国家基础养老金最低标准提高至低保水平，并实现农村基本养老保险对法定人群的全覆盖，农村居民养老金收入的基尼系数将低于0.1，同时也能更好地实现防止老年人贫困的目标。基本养老保险财政事权主要由地方政府承担是造成农村居民养老金收入不平等的根源。转变自愿参与的制度设计，大力推进城乡居民基本养老保险的全国统筹并继续提高国家基础养老金最低标准，对实现养老基本公共服务均等化、提振消费和扎实推进共同富裕具有重要意义。

关键词：城乡居民基本养老保险 事权划分 养老保险覆盖面 基础养老金 收入不平等

中图分类号：F842.67；F323.89 **文献标识码：**A

一、引言

实现基本养老保险的全国统筹是降低养老金收入不平等程度、提振消费以及推进基本公共服务均等化的重要一环和关键抓手。党的二十届三中全会提出，要完善基本养老保险全国统筹制度，逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金。公共养老金的全国统筹^①，即中央政府直接运行和管理养老保障体系以保障全体老年人的基本生活，是国际惯例（何文炯，2017）。养老保障体系的建设必须坚持

[资助项目] 国家社会科学基金重大项目“新时代我国财税再分配的精准调节机制研究”（编号：22&ZD090）。

[作者信息] 范小海，南京财经大学财政与税务学院，电子邮箱：fanxiaohai_ruc@163.com；岳希明，中国人民大学财政金融学院，电子邮箱：yue@ruc.edu.cn。

^①公共养老金是由政府运营管理且强制参保的养老金制度，即世界银行养老金体系中的0支柱、1支柱和2支柱或OECD养老金体系第1层和第2层，对应中国则是城乡居民基本养老保险和城镇职工基本养老保险。

以人民为中心而非以资本为中心，要吸取医疗体系市场化的惨痛教训（林毅夫等，2023）。在扎实推进共同富裕的过程中，要着力缩小不同群体间的基本公共服务差距，补齐农民等群体的保障短板（李实和杨一心，2022）。2009年新型农村社会养老保险（以下简称“新农保”）制度正式出台，标志着中国以农业户籍老年人为主体的农村养老保障体系正式建立。这既有利于增强农村居民的获得感、幸福感、安全感，又是扎实推进共同富裕的应有之义。社会保障是最重要的收入再分配政策（岳希明等，2021）。在事权划分中，收入分配属于中央事权，因此，社会保障应当由中央政府负责。基本养老金标准要全国统一，这样才能真正发挥基本养老保险防止老年人贫困和缩小收入差距的作用。中央应将社会保障等收入再分配作用较强的基本公共服务的事权和支出责任上收（周慧等，2018），基本养老保险就是一个典型的中央事权（楼继伟，2020）。基本养老保险的全国统筹必然要求中央承担更多事权。所有发达国家和大量发展中国家的基本养老保险都是全国统筹（高山宪之和王新梅，2019），但当前中国的城乡居民基本养老保险仍以地方统筹为主。基本养老保险的统筹层级越高，越有利于互助共济和收入再分配，对实现养老基本公共服务均等化和提振消费具有重要意义。

在中国，中央决定事权划分。2017年印发的《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》将城乡居民基本养老保险（以下简称“居民保”）纳入基本公共服务均等化清单，作为中央和地方的共同财政事权，规定了中央和地方在基础养老金方面的支出责任。这一事权划分方式彰显了基本养老保险是一项具有收入再分配作用的财政事权，也意味着提升基本养老保险统筹层级势必要提高中央承担的事权和支出责任。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》和之后发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》均明确要求加强中央在养老保险上的财政事权。2021年印发的《“十四五”公共服务规划》明确要求，落实公共服务领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革要求，推动养老等基本公共服务均等化。2022年中共中央、国务院印发的《扩大内需战略规划纲要（2022—2035年）》提出，完善中央与地方财政事权和支出责任划分。2023年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基本养老服务体系建设意见》强调基本养老服务在实现老有所养中发挥的重要作用，并列出了《国家基本养老服务清单》，明确了养老基本公共服务均等化的内容和标准。目前，居民保的统筹层级由县级政府统筹逐步向省级政府统筹转变，但仍未完全实现省级统筹，离全国统筹更是遥远。居民保事权更多由市县级政府承担，那么这种事权划分方式是否会影响居民保的收入再分配作用的发挥？回答这一问题对理解事权划分与收入再分配问题至关重要，对推进基本养老保险全国统筹和健全基本养老保险的筹资与待遇调整机制具有明确的政策含义。

当前关于新农保的研究，多侧重于分析居民参保决策的影响因素（Zhao and Qu, 2021；范小海和岳希明，2023），以及评估新农保对居民储蓄、消费和健康等方面的影响（马光荣和周广肃，2014；Huang and Zhang, 2021；岳希明和范小海，2024；Guo et al., 2025）。部分研究新农保的文献，关注政府社会保障政策对收入分配的影响。蔡萌和岳希明（2018）利用2013年的中国家庭收入调查数据

研究发现，政府收入再分配政策的效应主要来自社会保障，社会保障政策的效应占比在 80%左右，其中，养老金又是社会保障支出的主要部分，对缩小收入差距起主导作用。林毅夫等（2023）指出，养老金主要集中在少数高额城镇职工基本养老保险（以下简称“职工保”）领取者手中，农村养老存在结构性失衡。岳希明等（2021）利用中国家庭收入调查数据和卢森堡微观收入数据库数据研究了政府对居民的转移支付如何影响收入差距，发现中国维持目前的社会保障支出规模不变，仅调整社会保障支出结构，如在压低行政事业单位离退休金和城镇职工养老金水平的同时，提高农村居民养老金水平，就能使居民人均可支配收入的基尼系数下降到 0.4 以下。筹资差异也是导致养老金收入差距的重要因素。岳希明和王英家（2022）、爱德华·帕尔默等（2022）研究不同类型基本养老保险的财政补贴发现，相较于对机关事业单位养老保险和职工保的补贴，财政对居民保的补贴较低，其中对农村居民养老保险的补贴更低，表明当前不合理的财政补贴结构是导致养老金收入不平等的重要因素。由此可见，养老金制度对收入再分配具有十分重要的影响，而以往文献主要关注和评估现有养老金制度对微观居民行为和宏观经济社会的影响。也有一些专门探讨事权划分的文献，从财政制度建设、事权与支出责任、政府间财政关系以及基本养老保险统筹层级等方面研究基本养老保险的事权划分问题（刘剑文和侯卓，2017；刘尚希等，2018；周慧等，2018；罗长林，2018；周宵和刘洋，2019；楼继伟，2020），但多是定性或理论分析，缺少实证研究。鲜有文献分析居民保的事权划分与养老金收入不平等之间的关系，本文对此进行实证研究。

本文的主要贡献：一是以农村居民养老金收入为切入点，基于事权划分的新视角，研究事权划分与养老金收入不平等之间的关系，并利用数值模拟、泰尔指数及其分解和基尼系数进行测算分析，对现有研究形成补充；二是深入分析扩大基本养老保险覆盖面和提升国家基础养老金水平对缩小养老金收入不平等的关键作用，所得结论对加快居民保的全国统筹、缩小收入分配差距和推进养老基本公共服务均等化具有明确的政策含义。

二、制度背景：农村养老保险制度的演变

（一）第一阶段：传统农村社会养老保险制度阶段

中华人民共和国成立初期，国家经济逐渐恢复发展。国家虽然未出台明确的农村养老政策，但是已经开始关注农村老年人的生活保障问题。1956 年 1 月出台的《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要（草案）》指出，要实行“五保”，即保障吃饭、保障穿衣、保障燃料、保障教育、保障安葬，以保证农民的生活有所依靠。此后，国家的福利政策开始惠及一部分农村老年人。1986 年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》（以下简称“‘七五’计划”）第一次将建立社会保障制度提上日程，指出要有计划地建立具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形。根据“七五”计划的要求，不少地区开展农村养老保险制度试点。基于试点地区的经验，民政部正式颁布《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》^①，标志着农村社会养老保险（以下简称“旧农保”）制度的正

^① 《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，https://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20283.htm。

式建立，具备条件的地区开始逐步建立旧农保制度。在旧农保制度下，养老保险的筹资来源主要是个人缴费，养老金支出全部来自个人账户。县级政府统筹管理旧农保制度，保费基金的增值方式主要是银行存款和购买国债。1998年，全国有2123个县级地区和65%的乡镇开展了旧农保工作，参保农民达8025万人^①。

但是，旧农保制度存在很多问题。一是县级政府统筹导致旧农保制度缺乏地区间的互助共济功能。二是旧农保的筹资方式以个人缴费为主，基本无政府补贴，实质上等同于个人储蓄，缺少收入再分配功能。三是旧农保基金的管理效率低且不规范，部分县级地区存在资金挪用问题，导致实际收益率低和风险较高。由于这些原因，1999年国务院发布《国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知》，指出当时的农村社会环境并不支持养老保险制度的建立，暂停了旧农保制度。

（二）第二阶段：新型农村社会养老保险制度阶段

随着经济社会的发展，家庭养老面临一系列挑战。首先，人口老龄化的快速发展给家庭养老带来强烈冲击。特别是随着城镇化的推进，农村年轻人口大量涌入城市，导致农村的老龄化速度超过城市，在2020年之前就已进入中度老龄化阶段^②，农村家庭的养老压力逐步增加。其次，婚姻和生育观念的转变使得家庭养老的基础消弭，赡养观念淡化导致家庭成员间的私人收入转移减少，这对家庭养老产生冲击。

因此，国务院于2009年9月发布《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（以下简称《指导意见》），标志着新农保的正式推出。2014年，国务院发布《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（以下简称《意见》），旨在将新农保和城镇居民社会养老保险制度合并，在全国建立统一的居民保制度。居民保的政策框架与新农保保持一致，因此农村基本养老保险政策研究一般不区分新农保和居民保。本文沿用这一做法，统一使用“居民保”一词。

在中央与地方财政事权和支出责任划分改革中，居民保被作为中央与地方的共同财政事权。2018年的《国务院办公厅关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2018〕6号）再次明确了这一事权划分方案，规定了中央政府和地方政府在基础养老金方面的支出责任，与《意见》一致。世界各国对面向农村的基本养老保险普遍给予财政补贴（封进和郭瑜，2011）。政府补贴是居民保在制度设计上区别于旧农保的重要标志之一。

居民保政府补贴的形式如表1所示。

^①资料来源：《1998年劳动和社会保障事业发展年度统计公报》，https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/200602/t20060207_69891.html?HPPROTID=0a9f6889。

^②2000年、2010年和2020年的三次人口普查数据显示，全国60岁及以上人口占比分别为10.45%、13.31%、18.70%，65岁及以上人口占比分别为7.09%、8.91%、13.5%；农村60岁及以上人口占比分别为10.89%、14.96%、23.81%，65岁及以上人口占比分别为7.48%、10.04%、17.72%。可以看出，农村的人口老龄化速度超过了全国速度，按照65岁及以上人口占比14%的中度老龄化社会标准，农村更早进入中度老龄化阶段。

表 1 中央政府和地方政府的居民保财政补贴形式

补贴主体	缴费环节		养老金支付环节		
	按照较低标准缴费的参保人	按照较高标准缴费的参保人	基础养老金		加发的基础养老金
			东部地区	中西部地区	
中央政府	无补贴	无补贴	50%补贴	全额补贴	无补贴
地方政府	每人每年不低于 30 元	500 元及以上档次，每人每年不低于 60 元	50%补贴	无补贴	全额补贴

注：根据《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》整理得到。

1. 缴费环节。缴费环节的筹资来源为个人缴费、集体补助和地方政府的缴费补贴。个人缴费全部计入个人账户，是居民保基金的重要资金来源。《指导意见》规定个人年缴费标准为 100 元~500 元，有 5 档且每档相差 100 元，《意见》将个人年缴费标准分为 12 档，其中，100 元~1000 元有 10 档，每档相差 100 元，另有 1500 元和 2000 元 2 档，地方政府可根据实际情况增设缴费档次。

2014 年以来，各省份均调整了缴费档次^①。很多省份继续保留 100 元或 120 元的缴费档次，但此档仅适用于原建档立卡贫困人口、低保对象、特困人员和重度残疾人等特殊困难群体，一般居民的最低缴费档次为 200 元。集体补助是具备经济条件的村集体和其他社会公益组织等为个人缴费提供的补助，补助金额全部计入个人账户。政府在缴费环节的补贴责任由地方政府承担，中央政府无补贴。对农村重度残疾人等缴费困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低标准的保费。但因断缴漏缴而补缴的，补缴部分不享受缴费补贴。各省份制定的缴费补贴政策不尽相同，且随着时间的推移，各省份之间缴费补贴的绝对差距越来越大^②。同时，各县（市、区）也可以进一步提高缴费补贴水平。

2. 养老金支付环节。居民保的领取条件为年满 60 周岁，没有享受职工保待遇的具有农业户籍并完成一定年限缴费的老年人。对居民保实施时，已年满 60 周岁、未享受职工保待遇的居民，不用缴费，按月领取基础养老金，但其符合参保条件的子女应当参保缴费。居民保养老金由基础养老金和个人账户养老金构成。为方便讨论，下文将中央规定的最低基础养老金称为“国家基础养老金”，将各地在国家基础养老金标准基础上规定的基础养老金称为“地方基础养老金”。

政府要为参保人无条件支付基础养老金，各地可调整本地区的地方基础养老金标准，但不得低于国家基础养老金标准。基础养老金标准并非一直不变。2021 年印发的《“十四五”公共服务规划》明确提出，要完善经济困难高龄失能老年人补贴制度，适时调整城乡居民基础养老金标准。此外，各地为鼓励居民延长缴费年限，会调整计发系数，即对累计缴费超过 15 年的居民，缴费年份每增加 1 年就加发一定数量的基础养老金。表 2 报告了国家基础养老金标准的变化情况，从 2009 年的每人每月 55 元，逐渐上涨到 2025 年的每人每月 143 元（每人每年 1716 元）。国家基础养老金标准在 2009—2024 年的涨幅高达 124%，但远低于同一时期中国国内生产总值、人均国内生产总值和农村居民人均可支配收入 279%、260%和 325%的涨幅，且绝对水平依然很低，远低于国家贫困线标准和全国农村

^①各省份居民保个人缴费档次的设置情况详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录的附表 1。

^②各省份居民保个人缴费补贴情况详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录的附表 2。

低保平均水平。这意味着，农村居民若按照最低档次 200 元进行缴费（退休当年的养老金收入为 1580.4 元），退休后养老金收入难以达到当年的贫困线标准^①，更低于最低生活保障水平。

表 2 农村居民国家基础养老金标准的变化 (单位: 元/月)

实施时间	2009 年	2014 年 7 月 1 日	2018 年 1 月 1 日	2020 年 7 月 1 日	2022 年 7 月 1 日	2023 年 7 月 1 日	2024 年 7 月 1 日	2025 年
数额	55	70	88	93	98	103	123	143

注：根据人力资源和社会保障部发布的相关文件整理得到。

防止老年人贫困是养老金制度的基本目标之一 (Barr and Diamond, 2006; Holzmann, 2013)。表 3 报告了国家基础养老金标准与不同收入标准的比值。虽然国家基础养老金标准不断提升，但国家基础养老金与农村居民人均可支配收入的比值呈持续下降趋势，从 2009 年的 12.14% 下降到 2024 年的 6.38%。国家基础养老金与农村低保标准的比值呈下降回稳趋势，由 2009 年的 54.55% 下降到 2024 年的 20.71%。国家基础养老金与国家国际绝对贫困线的比值呈上升趋势，说明国家基础养老金标准的持续提高有助于减贫。但是国家基础养老金与相对贫困线的比值呈持续下降趋势，表明当前过低的国家基础养老金标准难以防止老年人陷入贫困。事实上，很多农村老年人仍然主要依靠劳动收入生活 (杜鹏, 2023; 林毅夫等, 2023)。从防止老年人贫困的目标看，基本养老保险制度的基础养老金给付标准不应低于最低生活保障标准 (何文炯, 2023)。

表 3 国家基础养老金标准及其与不同收入标准的比值

指标	2009 年	2015 年	2018 年	2020 年	2024 年
国家基础养老金 (元) (A)	660	840	1056	1116	1476
农村居民人均可支配收入 (元) (B)	5435	11422	14617	17131	23119
农村低保平均标准 (元) (C)	1210	3178	4833	5842	7128
国家贫困线 (2010 年的 2300 元) (D)	2220	2836	2995	3184	3283
国际贫困线 (1.9 美元) (E)	1924	2292	2415	2568	2648
相对贫困线 (人均可支配收入的 50%) (F)	2718	5711	7309	8566	11560
相对贫困线 (人均可支配收入的 60%) (G)	3261	6853	8770	10279	13871
A/B	12.14%	7.35%	7.22%	6.51%	6.38%
A/C	54.55%	26.43%	21.85%	19.10%	20.71%
A/D	29.73%	29.62%	35.26%	35.05%	44.96%
A/E	34.30%	36.65%	43.73%	43.46%	55.74%
A/F	24.28%	14.71%	14.45%	13.03%	12.77%
A/G	20.24%	12.26%	12.04%	10.86%	10.64%

注：根据国家统计局、人力资源和社会保障部数据整理计算得到。

表 4 报告了各省份的地方基础养老金标准的变化。2011 年，22 个省份的地方基础养老金标准与国家基础养老金标准一致，约七成的省份未提高基础养老金标准；2015 年，6 个省份未提高基础养老金

^①按照 2010 年不变价 2300 元的国家贫困线标准以及历年 CPI 推算，2013 年和 2018 年的贫困线分别为 2736 元和 2995 元。

标准；2022年，全部省份均提高了基础养老金标准。这使得各省份增加的基础养老金的基尼系数呈下降趋势，即从2011年的0.9215下降到2022年的0.6820，但差距依然极大。同时，地方基础养老金的基尼系数不断上升，从2011年的0.1804上升到2022年的0.3013，不平等程度快速上升。2011年地方基础养老金最高为北京的每人每月330元，最低的贵州等省份仅为55元，前者是后者的6倍；2022年最高为上海的每人每月1300元，最低的云南仅为103元，两者差距扩大到近12倍。可见，不同省份间地方基础养老金的巨大差距是不同省份养老金收入差距巨大的重要原因之一。此外，一省之内各县（市、区）之间的地方基础养老金标准也存在一定差距。

表4 每人每月地方基础养老金标准 (单位：元)

省份	2011年			2015年			2022年		
	国家	省份	合计	国家	省份	合计	国家	省份	合计
北京		275	330		400	470		789	887
天津		125	180		175	245		209	307
河北		0	55		5	75		25	123
山西		0	55		10	80		20	118
内蒙古		5	60		15	85		42	140
辽宁		0	55		15	85		10	108
吉林		0	55		0	70		20	118
黑龙江		0	55		0	70		10	108
上海		245	300		590	660		1202	1300
江苏		5	60		35	105		94	192
浙江		11	66		50	120		82	180
安徽		0	55		0	70		22	120
福建		0	55		0	70		42	140
江西	55	0	55	70	10	80	98	25	123
山东		5	60		15	85		62	160
河南		0	55		8	78		15	113
湖北		0	55		0	70		17	115
湖南		0	55		5	75		15	113
广东		0	55		30	100		92	190
广西		0	55		20	90		38	136
海南		15	70		70	140		101	199
重庆		25	80		25	95		27	125
四川		0	55		5	75		7	105
贵州		0	55		0	70		20	118
云南		0	55		5	75		5	103
西藏		0	55		70	140		122	220
陕西		0	55		5	75		32.5	130.5

表 4 (续)

甘肃		0	55		15	85		20	118
青海		0	55		55	125		87	185
宁夏		0	55		45	115		72	170
新疆		0	55		45	115		57	155
基尼系数	0	0.9215	0.1804	0	0.7657	0.2561	0	0.6820	0.3013

注：①表中的国家指国家基础养老金，省份指各省份在国家基础养老金基础上增加的基础养老金，合计指地方基础养老金；②基尼系数以各省份总人口为权重计算得出；③部分省份对特殊人群和高龄老年人加发一定数额养老金，如北京为超过 60 岁且未参保人员提供福利养老金，其 2022 年的标准为每人每月 802 元。

资料来源：各省份的人力资源和社会保障厅（局）、省级政府官网发布的政策性文件。

部分居民保养老金资金来源于个人账户的积累。个人缴费、集体补助和缴费补贴均计入个人账户。个人账户资金根据每年中国人民银行公布的金融机构人民币一年期存款利率计息。个人账户养老金的月发放标准为个人账户全部储存额除以 139。当前，大多数农村居民选择最低缴费档次进行缴费，个人账户养老金微不足道。

三、理论与机制解释

（一）理论基础

在中国的税制结构中，间接税居于主导地位，整体税制具有累退性。日常生活中常见的税种，如增值税、消费税等，都是以商品和服务为课税对象的间接税，按人们的消费支出多少课税，而非按收入的高低课税。收入中用于消费的比例，通常随收入水平的上升而下降（边际消费倾向递减），因此间接税的平均税率（即间接税负与收入的比值）与收入水平存在负相关关系。收入越高，居民平均税率越低，低收入人群的平均税率反而更高（岳希明等，2014）。从税收的纵向公平维度看，应降低低收入者的间接税税负。在考虑可操作性和现行税制不改变的前提下，可以将低收入者缴纳的一部分间接税视为养老保险缴费。这意味着应给全体居民提供养老金，即普惠性的国家公共养老金，低收入者应当被养老保险体系完全覆盖。同时，根据职工保改革的“视同缴费年限”政策，应将农民此前缴纳的农业税、公粮以及工农业价格剪刀差作为视同缴费年限。鉴于当前仍有部分农村老年人未领取基础养老金，需要转变居民保的制度设计，为全体居民，特别是低收入者，提供基本的养老保障。

随着工业化和城镇化的推进，大量农民工涌入城市工作。截至 2020 年 6 月底，全国已有 6375 万名农民工参加职工保并缴费^①。从社会公平的维度看，这些缴费应该让农民工的父母优先领取养老金，因为城镇户籍子女的缴费赡养着其城镇户籍的父母（爱德华·帕尔默等，2022）。此外，从公共养老金财政补贴的国际经验来看，所有国家均对城乡居民基本养老保险进行补贴，有的国家甚至是全额财

^①资料来源：《人力资源社会保障部对十三届全国人大三次会议第 2467 号建议的答复》，https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zhgl/jytabl/jydf/202012/t20201231_407005.html。

政兜底，而按国际惯例不补贴职工保，其自求平衡。但中国主要补贴职工保，与国际惯例相差甚远。这造成在退休职工的养老金已然远高于城乡居民养老金的情况下，不合理的财政补贴进一步扩大了二者之间的差距，形成“劫贫济富”的逆向再分配现象。

社会保障政策的收入再分配效应取决于其规模和累进性（岳希明和徐静，2024）。一国的社会福利制度对其社会团结程度具有重要影响，且社会团结程度对再分配规模具有正向效应，即社会团结程度越高，再分配规模越大。为防止“再分配悖论”的出现，需要建立覆盖全民的多层次养老保险体系，为不同收入水平的人群提供适当的养老保障（Korpi and Palme, 1998），兼顾规模与累进性。政府的转移性支出能够缩小居民收入差距，社会保障项目统筹层级较低会阻碍政府再分配政策效应的发挥。长期以来，中国社会保险领域存在一定程度的地方分治。社会保险各项目虽然制度框架全国统一，但具体政策在地区之间有较大的差异。各地社会保险基金自求平衡，因此社会保险基金在地区之间难以实现互助共济，再分配功能较弱。

中央政府具有设立并执行基本公共服务国家最低标准的动机。设立国家最低标准才能体现收入分配等事权为中央事权，才能在不平衡的地区经济发展背景下，实现全国范围内基本公共服务的大致均衡。这需要中央政府通过均衡性转移支付来实现。围绕政府支出偏好的文献，证明了地方政府“重投资轻民生”的支出偏好，是社会保障领域的基本公共服务均等化进展缓慢的一个重要原因。

（二）机制解释

转移支付（以及与此相关的事权划分和财权划分）影响和决定社会保障支出的再分配效应和精准性。为了理解这一点，需要对转移支付的基本公共服务均等化功能进行简单介绍。众所周知，为了缩小教育、医疗、就业、低保等公共服务（基本公共服务的财政支出）的地区间差异，中央政府或上级政府通过转移支付为地方政府提供资金支持，转移支付资金分配向财力较低的辖区（地方政府）倾斜，由此缩小自有财力差异造成的欠发达地区和发达地区在基本公共服务水平上的差距。值得注意的是，从调节居民收入差距的角度看，对于公共养老金、医疗报销以及低保等具有收入再分配功能的基本公共服务，人均水平的地区间差距越小（地区间差距完全消除为最好），社会保障支出的再分配功能越强，否则社会保障支出乃至整体再分配政策的再分配效应将会被削弱。遗憾的是，目前基本公共服务均等化的实践并不能显著消除基本公共服务水平的地区间差距。

目前基本公共服务均等化的做法是：首先，中央政府界定哪些公共服务为基本公共服务，并设定每项基本公共服务的最低标准，这个标准又被称为国家基础标准（以下简称为“国家标准”）。保证全国各地均提供最低标准的基本公共服务，是基本公共服务均等化的目标。财力富裕的省份或地方，可设定高于国家标准的地方标准。其次，中央政府和地方政府确定提供国家标准的基本公共服务所需财政支出的分摊比例，中央政府通过向地方政府提供转移支付资金的方式，承担其支出责任。中央政府的负担比例，通常与各地方财力成反比，即财力越弱的省份或地方，中央政府承担的支出比例越高，相应的转移支付金额越大。地方自行承担基本公共服务地方标准超出国家标准所需的资金。最后，在中央政府的监督下，地方政府负责基本公共服务提供。

根据以上基本公共服务均等化的制度安排，各地区的基本公共服务（如农村居民养老金、最低生

活保障等)的支出水平,严重依赖当地的财力状况。地区间差距仍然较大,严重制约了收入再分配政策效应的发挥。以农村居民养老金为例,根据中国家庭收入调查项目(CHIP)2018年数据,2018年河南省领取养老金的农村老年人的人均养老金(基础养老金和个人账户养老金之和)为991元,甘肃省为1040元,江苏省为2547元,北京市为6726元。可见,农村居民养老金的地区差距非常大,且富裕省份的养老金水平更高。这主要是因为,各地农村居民的养老金收入水平依赖于地方政府财力。

基本公共服务供给水平的地区差距是事权划分、财权划分以及转移支付共同作用的结果,其中,事权划分和转移支付的作用尤为重要。如果农村居民养老保险为中央事权,中央政府在全国范围内统一养老金给付水平(可依据地区间物价水平差异进行相应调整),可以大大缩小甚至消除农村居民养老金收入的地区差距,充分发挥养老金的收入再分配功能。农村居民养老保险属于中央事权并不是农村居民养老保险唯一可以选择的事权安排方案,中央和地方的共同事权是其他可供选择的方案。目前,中国绝大多数基本公共服务为中央和地方的共同事权,并按上述基本公共服务均等化的制度安排提供。中国基本公共服务均等化普遍存在的问题是:基本公共服务的国家标准设置过低(或许由转移支付资金不足所致),公共服务水平的地区差距过大(虽然都超过了国家标准),养老等基本公共服务的收入再分配功能受到严重的制约。

四、实证模型与数据

(一) 实证模型

居民养老金收入的计算公式为:

$$y = y_1 + \left[\sum_{i=1}^i (x + y_2)(1+r)^i \right] / 139 \quad (1)$$

(1)式中: y 为月养老金收入, y_1 为月基础养老金,等式右边第二项为月个人账户养老金, x 为个人缴费额, y_2 为政府缴费补贴额, r 为利率, $i=1,2,\dots,15$ 。本文利用这一养老金收入计算公式,通过合理假定来模拟测算不同缴费水平和不同基础养老金水平下的养老金收入变化。

考察居民养老金水平的地区间不平等问题需要使用不平等指数及其分解方法。本文利用泰尔指数及其分解方法测算事权划分在多大程度上导致地区间农村居民养老金收入的不平等,分析不同统筹层次下农村居民养老金收入的不平等程度的变化。泰尔指数可用于衡量养老金收入的差距,其计算方法如下:

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\bar{y}} \log \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right) \quad (2)$$

(2)式中: T 表示衡量养老金收入不平等的泰尔指数。 n 表示总人口数, y_i 和 \bar{y} 分别表示第*i*个体的收入和所有人的平均收入。

将样本分为不同组时,泰尔指数可以分解为组内差距和组间差距,从而可以衡量组内差距和组间差距对总差距的贡献。假设所有个体被分为*k*组, g_k 表示第*k*组所有个体, y_i 和 y_k 分别表示第*i*个

个体的收入份额和第 k 组个体的收入总份额， n_k 表示第 k 组个体的人数，则有：

$$T = T_b + T_w = \sum_{k=1}^K y_k \log \frac{y_k}{n_k/n} + \sum_{k=1}^K y_k \left(\sum_{i \in g_k} \frac{y_i}{y_k} \log \frac{y_i/y_k}{1/n_k} \right) \quad (3)$$

(3) 式中： T_b 表示组间差距， T_w 表示组内差距。农村居民养老金收入的组间差距主要是由各地基础养老金水平差异导致的，将居民保作为地方事权是农村居民养老金收入存在组间差距 T_b 的原因。因此，养老金收入的组间差距与泰尔指数之比，可以用来衡量农村居民养老金收入差异有多少是由居民保属于地方事权导致的。本文分别按省份、地级市、县（市、区）对所有领取养老金的农村老年人进行分组，求解泰尔指数。

（二）数据来源

本文使用的数据是中国家庭收入调查项目（CHIP）2013 年和 2018 年的住户调查数据。CHIP2013 和 CHIP2018 数据中的住户样本均来自国家统计局住户调查大样本群，包括城镇、农村和流动人口三类住户。两次调查均包含北京、山西、辽宁、江苏、安徽、山东、河南、湖北、湖南、广东、重庆、四川、云南和甘肃等 14 个省份，2018 年的调查以内蒙古代替新疆，两期调查均涉及 15 个省份。这些省份具有全国代表性。CHIP2013 共覆盖 18397 户家庭，62578 个样本；CHIP2018 共覆盖 20451 户家庭，70431 个样本。调查内容包含丰富的个人、家庭和社区层面的信息，其中，住户和个人收支数据来自国家统计局的大样本过录数据，数据质量较高。

根据居民保的政策规定和本文研究目标，需要对数据进行清理。首先，在进行农村居民养老金收入不平等程度测算时，剔除 60 岁以下和非农业户籍的样本，数据清理后得到的样本数分别为 5175 个（2013 年）和 6523 个（2018 年）。其次，在进行居民保参保率计算时，有农村户籍的乡村教师等人员领取的是离退休金，将其纳入计算会导致测算结果存在偏差，因此剔除领取离退休金和工作单位为机关事业单位的样本，同时还需要剔除参加职工保的样本。最后，考虑省份之间的可比性，剔除 CHIP2018 中的内蒙古样本和 CHIP2013 中的新疆样本。

五、养老金收入不平等的变化与趋势

（一）养老金覆盖率

居民保并不强制参保，个人根据自身实际情况选择是否参保，导致各地的居民保覆盖率存在差异。表 5 报告了 60 岁及以上农村老年人的居民保覆盖率，总体上由 2013 年的 86.54% 提高到 2018 年的 90.29%。分析各省份的基本养老保险覆盖率可以发现，不同省份的覆盖率存在较大差别。2013 年覆盖率最高为山东的 97.12%，最低为四川的 74.38%，二者相差了近 23 个百分点。2018 年覆盖率最高为山西的 97.69%，最低为江苏的 84.72%，两地相差了近 13 个百分点。除山东和河南以外，其他省份的覆盖率均有所提升。山东和河南两地覆盖率下降的原因可能是两地农村人口规模巨大，当地政府的养老支出负担较重，尤其是山东属于东部地区，对国家基础养老金，中央只补贴 50%，导致地方政府在推进法定人群全覆盖方面力度不足。从地区覆盖率来看，2013 年和 2018 年中部地区的覆盖率最高，分

别为 90.68%和 91.57%。2013 年，中部地区的覆盖率比覆盖率最低的西部地区高近 10 个百分点，2018 年比覆盖率最低的东部地区高近 3 个百分点。三大地区的居民保覆盖率均有所提高，尤其是西部地区的覆盖率提升最显著，由 2013 年的 81.07%提高到 2018 年的 90.28%，增加了约 9 个百分点。这可能与脱贫攻坚有关。上述数据说明，各省份或各地区间的居民保覆盖率的差异随时间推移而缩小，政府提高法定目标人群覆盖率的举措成效显著。《“十四五”公共服务规划》提出，居民保参保率到 2025 年要提升至 95%。广覆盖的政策目标逐步实现，但离全覆盖目标仍有差距，不能全覆盖就无法完全实现“保基本”的政策目标。

表 5 60 岁及以上农村居民的居民保覆盖率 (单位：%)

地区	省份	2013 年			2018 年		
		分省覆盖率	分地区均值	全国均值	分省覆盖率	分地区均值	全国均值
东部	北京	76.74	85.70	86.54	94.19	88.63	90.29
	辽宁	90.57			91.03		
	江苏	74.84			84.72		
	山东	97.12			94.89		
	广东	85.48			85.54		
中部	山西	93.90	90.68		97.69	91.57	
	安徽	94.69			94.78		
	河南	94.36			88.04		
	湖北	88.94			90.05		
	湖南	83.53			89.69		
西部	重庆	83.87	81.07	93.21	90.28		
	四川	74.38		87.60			
	云南	81.03		90.54			
	甘肃	90.44		92.51			

注：①根据 CHIP2013 和 CHIP2018 数据整理计算得到，居民保覆盖率为根据受访者自报的参保信息衡量的覆盖率；②以实际领取养老金衡量的居民保覆盖率要明显低于根据受访者自报的参保信息衡量的覆盖率，前者由 2013 年的 63.72%提高到 2018 年的 76.01%。

居民保政策规定，政策发布时 60 岁及以上老年人可以直接领取基础养老金而无需缴费。对于 60 岁及以上的老年人来说，该政策是普惠性的。观察各省份的居民保覆盖率可以发现，所有省份的居民保覆盖率均未达到 100%，说明部分农村老年人没有参保。可能的原因有以下几点：一是老年人直接领取基础养老金的条件是其子女参保并缴费，子女未参保缴费会导致其父母即便年龄超过 60 岁也无法领取基础养老金。二是政府对居民保政策的宣传力度不够，一些偏远地区的农村老年人可能并不了解居民保政策，如四川的初始覆盖率较低，可能与当地特殊的地理环境有关。三是居民保的补贴力度较小。对于部分经济发达地区的农村居民来说，养老金收入对其生活水平的改善作用杯水车薪，农村老年人可能选择不参与居民保，如广东和江苏覆盖率偏低的原因可能是居民保的补贴力度低（2013 年时仅为每人每月 65 元和 80 元）。特别是，在领取居民保养老金的 60 岁及以上农村老年人中，分别

有 16.73%（2013 年）、13.23%（2018 年）的农村老年人还享受低保待遇，表明仅靠居民养老金收入难以满足部分人群的最低生活需要。这反映出当前的农村基本养老保险制度对农村居民的保护不足（林义，2022），“保基本”的政策目标仍有待通过制度完善来实现。

（二）养老金收入的地区差异

1. 养老金收入的数值模拟。假设有一个标准化的农村居民，他从 45 岁开始参保缴费，累计缴费 15 年，年利率为 3%^①。本文以其 60 岁退休时当月领取的养老金为基础，计算他退休当年的养老金收入。基于以上假设，本文利用（1）式来测算不同缴费水平和国家基础养老金标准下的养老金收入变化。

表 6 报告了养老金收入的模拟测算结果。2023 年，居民养老金收入要想达到 6362.2 元的农村低保平均水平，有三种可行方案。一是在不增加农民缴费负担的条件下（每人每年 200 元），直接将国家基础养老金提高至每人每月 500 元，此时农民养老金年收入可达到 6380.4 元，与低保待遇水平基本一致；二是在国家基础养老金不变的条件下（每人每月 100 元），将农民缴费水平提高至每人每年 3000 元，此时农民养老金年收入可达到 6657.6 元；三是将居民缴费额提升至每人每年 900 元，将国家基础养老金提高到每人每月 400 元，此时农民养老金年收入可达 6436.8 元。居民养老金收入要想达到 3270 元的贫困线标准，也有三种可行方案。一是在不增加农民缴费负担的条件下（每人每年 200 元），将国家基础养老金提高至每人每月 300 元，此时农民养老金年收入可达到 3980.4 元；二是在国家基础养老金不变的情况下（每人每月 100 元），将农民缴费水平提高至每人每年 1500 元，此时农民养老金年收入可达到 3928.8 元；三是将居民缴费额提升至每人每年 500 元，将国家基础养老金提高到每人每月 200 元，此时农民养老金年收入可达 3309.6 元。但每人每月 300 元及以下的基础养老金水平明显低于国家贫困线，对丧失劳动能力的人和高龄老年人而言，基础养老金收入达到贫困线标准才能保障他们不陷入贫困，“保基本”的政策目标才能够实现。因此，简单比较这六种方案可知，要使居民养老金收入达到贫困线或低保标准，提高国家基础养老金水平是最直接有效的方法。

根据第七次全国人口普查数据推算，2022 年农村 60 岁及以上人口为 1.34 亿人，假定全部满足领取条件，按照每人每月 500 元、400 元和 300 元的国家基础养老金标准计算，每年的财政补贴额为 8040 亿元、6432 亿元和 4824 亿元。2023 年，全国领取居民养老金的人数为 1.73 亿人（包含城镇居民），按照每人每月 500 元的标准，财政补贴支出为 10380 亿元。2023 年财政对居民保基金的补贴为 3789.07 亿元，而对机关事业单位基本养老保险基金和职工保基金的补贴分别为 5990.93 亿元和 7731.42 亿元^②。可以看出，将国家基础养老金标准由每人每月 103 元提升到 300 元或 400 元，仅需再增加 2439 亿元或 4515 亿元的财政支出，即使提高到每人每月 500 元的水平，也只需增加 6591 亿元的财政支出，并不会给财政造成很大压力，但可以显著改善农村老年人的老年生活。Lu et al.（2014）的模拟测算结果显示，在 2050 年以前仅为未领取基础养老金的城乡老年人提供低保水平的基础养老金，财政支出每年需增加的资金为国内生产总值的 0.7%~1%。

^①此处为名义利率，若考虑通货膨胀因素，实际利率有可能为负，即个人账户养老金有可能遭受损失。

^②资料来源：《2023 年全国社会保险基金收入决算表》，http://yss.mof.gov.cn/2023zyjs/202408/t20240830_3942820.htm。

此外，在机关事业单位人员和企业职工的养老金待遇已经较高，特别是机关事业单位人员养老金很高的情境下，还可以通过减少财政对机关事业单位基本养老保险和职工保的补贴，来增加对居民保的财政补贴（爱德华·帕尔默等，2022）。这不仅可以在不增加财政支出的情况下提升居民保养老金收入水平，还能缩小不同群体间的养老金收入差距，降低养老金收入的不平等。城镇化和财政收入增长可以对冲财政补贴压力，未来的财政补贴压力将趋于下降，将基本养老金的替代率由目前约 20% 提升到 30% 具有较高的可行性（封进和郭瑜，2011）。

表 6 不同缴费水平和国家基础养老金标准下个体居民保养老金收入的模拟情况

个人缴费额 (元/年)	缴费补贴额 (元/年)	个人账户 养老金 (元/月)	个人养老金收入(元/年)				
			国家基础养老金标准				
			100 元/月	200 元/月	300 元/月	400 元/月	500 元/月
100	30	17.9	1414.8	2614.8	3814.8	5014.8	6214.8
200	30	31.7	1580.4	2780.4	3980.4	5180.4	6380.4
300	30	45.5	1746.0	2946.0	4146.0	5346.0	6546.0
400	40	60.6	1927.2	3127.2	4327.2	5527.2	6727.2
500	50	75.8	2109.6	3309.6	4509.6	5709.6	6909.6
600	60	91.0	2292.0	3492.0	4692.0	5892.0	7092.0
700	70	106.1	2473.2	3673.2	4873.2	6073.2	7273.2
800	80	121.3	2655.6	3855.6	5055.6	6255.6	7455.6
900	90	136.4	2836.8	4036.8	5236.8	6436.8	7636.8
1000	100	151.6	3019.2	4219.2	5419.2	6619.2	7819.2
1500	150	227.4	3928.8	5128.8	6328.8	7528.8	8728.8
2000	200	303.2	4838.4	6038.4	7238.4	8438.4	9638.4
3000	300	454.8	6657.6	7857.6	9057.6	10257.6	11457.6
4000	400	606.4	8476.8	9676.8	10876.8	12076.8	13276.8
5000	500	758.0	10296.0	11496.0	12696.0	13896.0	15096.0
6000	600	909.6	12115.2	13315.2	14515.2	15715.2	16915.2
7000	700	1061.2	13934.4	15134.4	16334.4	17534.4	18734.4
8000	800	1212.8	15753.6	16953.6	18153.6	19353.6	20553.6
9000	900	1364.4	17572.8	18772.8	19972.8	21172.8	22372.8
10000	1000	1516.0	19392.0	20592.0	21792.0	22992.0	24192.0

根据国家统计局数据，2023 年农村居民人均可支配收入为 21691 元，中位数收入为 18748 元，按照五等分组的低收入组居民人均可支配收入为 5264 元，中间偏下收入组居民人均可支配收入为 12864 元^①。2023 年农村居民医保的最低缴费标准为每人每年 380 元，2024 年提高到 400 元^②。2023 年，按

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

^②资料来源：《国家医保局 财政部 国家税务总局关于做好 2024 年城乡居民基本医疗保障有关工作的通知》，https://www.nhsa.gov.cn/art/2024/8/26/art_104_13632.html。

照 3000 元或 900 元的标准缴费，加上 380 元的医保缴费，二者共计 3380 元或 1280 元，是农村居民人均可支配收入的 16%或 6%，是其中位数收入的 18%或 7%，是中间偏下收入组居民收入的 26%或 10%，是低收入组居民收入的 64%或 24%。可见，要使农民的养老金收入达到贫困线或低保平均标准，提高国家基础养老金更可行。提高农民缴费水平，对农民而言，特别是对其中的中低收入者而言，是难以承受的沉重负担。

基于表 6 测算结果计算个人账户养老金与国家基础养老金的比值可知，在同一国家基础养老金水平下，随着缴费档次的不断提高，个人账户养老金与国家基础养老金的比值逐步上升。例如，当国家基础养老金为每人每月 100 元时，100 元、200 元、900 元缴费档次下的个人账户养老金与国家基础养老金的比值分别为 17.90%、31.70%、136.40%。这说明养老金收入的差距是由个人缴费不同导致的。而在同一缴费档次下，随着国家基础养老金的持续提高，个人账户养老金与国家基础养老金的比值逐步下降。例如，在 200 元缴费档次下，当国家基础养老金分别为每人每月 100 元、200 元、400 元时，个人账户养老金与国家基础养老金的比值分别为 31.70%、15.85%、7.93%。这表明养老金收入不平等主要是由基础养老金水平差异导致的，这和当前国家基础养老金水平较低（每人每月 143 元）而各省份基础养老金水平差别较大的实际情况相符。因此，当前农村居民养老金收入地区间不平等的根源是国家基础养老金标准过低，应当进一步提升中央承担的财政事权和支出责任，提高国家基础养老金水平。

2.分省份农村居民养老金收入。目前，居民保未完全实现省级统筹，各县（市、区）在养老金待遇和缴费补贴上有充足的调整空间。虽然县（市、区）拥有一定的调整权力，能够增加居民保政策的灵活性，但这也造成很多问题，其中之一便是各地居民保养老金收入的巨大差距。根据居民保补贴政策，不同省份对居民保的补贴力度大不相同，这导致居民保养老金收入的不平等问题。

表 7 报告了 60 岁及以上农村居民的养老金收入。可以看出，2013 年和 2018 年分省份计算的农村居民养老金收入的众数值分别是各省份的地方基础养老金水平，各省份 50%以上的领取养老金的老年人领取的是基础养老金，其中，北京更是达到 80%以上^①，这意味着个人账户养老金的作用微乎其微。

表 7 60 岁及以上农村居民的养老金收入情况

地区	省份	2013 年			2018 年				
		众数值（元）	众数占比（%）	平均值（元）	众数值（元）	众数占比（%）	平均值（元）		
东部	北京	4680	80.80	5249	1825	8520	81.46	8687	3169
	辽宁	660	79.27	781		1296	81.95	1784	
	江苏	960	53.55	1561		1620	54.34	2767	
	山东	720	50.30	1056		1416	54.67	2069	
	广东	780	63.72	1867		1776	68.24	2657	
中部	山西	780	73.33	907	921	1236	66.06	1416	1523
	安徽	660	67.09	799		1260	73.15	1428	
	河南	720	67.74	891		1176	72.73	1384	

^①根据 CHIP2013 和 CHIP2018 数据，2013 年和 2018 年居民保个人账户养老金为 0 的比例分别为 81.86%和 79.5%。

表7 (续)

中部	湖北	660	72.03	1213		1236	70.83	1630	
	湖南	660	79.80	774		1236	80.05	1665	
西部	重庆	960	84.18	1448	1025	1380	71.08	3003	1992
	四川	660	79.24	863		1126	76.12	2266	
	云南	720	72.22	798		1236	83.33	1406	
	甘肃	780	85.71	1022		1236	74.93	1362	

注：①根据 CHIP2013 和 CHIP2018 数据整理计算得到；②调查当年出生月份较大的受访者，如出生在 12 月的受访者的养老金收入可能仅为当月部分收入，需要调整为全年收入，否则将导致泰尔指数和基尼系数被高估，因此本文根据受访者所在省份当年的地方基础养老金标准调整养老金收入低于地方基础养老金的样本的收入。

2013 年和 2018 年，各省份人均养老金年收入的最小值分别为 774 元和 1362 元，同期的国家基础养老金为 660 元和 1056 元。可见，人均养老金收入的最小值与国家基础养老金相差不大。2013 年和 2018 年，人均养老金年收入的最高值分别为 5249 元和 8687 元，省际最大值和最小值之间的差距由 2013 年的 4475 元扩大到 2018 年的 7325 元。从地区层面看，2013 年和 2018 年东部地区的人均养老金年收入最高，分别为 1825 元和 3169 元，中部地区的人均养老金年收入最低，2013 年和 2018 年分别为 921 元和 1523 元，地区间最大值和最小值的差距由 2013 年的 904 元扩大到 2018 年的 1646 元。这说明农村养老金收入的地区差异极大，且有上升趋势。这也在一定程度上说明，农村居民养老金收入的不平等是由地方基础养老金差距导致的。需要关注的是，西部地区的人均养老金年收入在东部地区和中部地区之间，且随着时间的推移，东部地区与西部地区的人均养老金之比由 2013 年的 1.78 缩小到 2018 年的 1.59，而西部地区与中部地区的人均养老金之比由 2013 年的 1.11 扩大到 2018 年的 1.31。在中央对中西部地区的国家基础养老金进行全额补贴的情况下，尽管中部地区的经济发展水平高于西部，但西部地区人均养老金水平却高于中部地区，说明地方政府承担过多的居民保事权，不利于基本公共服务均等化。中央承担更多的居民保财政事权，有利于缩小地区间养老金收入差距，促进基本公共服务均等化。

3. 农村居民养老金收入的地区间不平等。表 8 报告了按基础养老金标准调整后计算的农村居民养老金收入的泰尔指数及其分解结果。

表 8 农村居民养老金收入的泰尔指数及其分解

	统筹层级	2013 年			2018 年		
		T 值	T_b 值	T_b/T	T 值	T_b 值	T_b/T
原始数据	县	0.5913	0.3574	60.44%	0.5488	0.3004	54.74%
	市	0.5913	0.3157	53.39%	0.5488	0.2712	49.42%
	省	0.5913	0.1623	27.45%	0.5488	0.1424	25.95%
按国家基础养老金调整部分受访者养老金收入	县	0.4229	0.2666	63.04%	0.4148	0.2339	56.39%
	市	0.4229	0.2314	54.72%	0.4148	0.2115	50.99%
	省	0.4229	0.1217	28.78%	0.4148	0.1088	26.23%

表 8 (续)

按地方基础养老金调整 部分受访者养老金收入	县	0.4234	0.3009	71.07%	0.3820	0.2367	61.96%
	市	0.4234	0.2726	64.38%	0.3820	0.2195	57.46%
	省	0.4234	0.1788	42.23%	0.3820	0.1375	35.99%
按国家基础养老金标准 实现对法定人群的全覆盖	县	0.3465	0.1815	52.38%	0.3706	0.1853	50.00%
	市	0.3465	0.1528	44.10%	0.3706	0.1478	39.88%
	省	0.3465	0.0866	24.99%	0.3706	0.0805	21.72%
按地方基础养老金标准 实现对法定人群的全覆盖	县	0.3491	0.2292	65.65%	0.3348	0.2054	61.35%
	市	0.3491	0.2093	59.95%	0.3348	0.1823	54.45%
	省	0.3491	0.1555	44.54%	0.3348	0.1355	40.47%
按国家基础养老金标准 (每人每月 200 元) 实现 对法定人群的全覆盖	县	0.0416	0.0152	36.54%	0.1210	0.0531	43.88%
	市	0.0416	0.0105	25.24%	0.1210	0.0400	33.06%
	省	0.0416	0.0053	12.74%	0.1210	0.0207	17.11%
按国家基础养老金标准 (每人每月 300 元) 实现 对法定人群的全覆盖	县	0.0163	0.0043	26.47%	0.0539	0.0204	37.89%
	市	0.0163	0.0025	15.26%	0.0539	0.0145	26.83%
	省	0.0163	0.0008	5.08%	0.0539	0.0068	12.57%
按国家基础养老金标准 (每人每月 400 元) 实现 对法定人群的全覆盖	县	0.0078	0.0018	22.62%	0.0272	0.0087	31.93%
	市	0.0078	0.0009	11.18%	0.0272	0.0058	21.27%
	省	0.0078	0.0002	2.95%	0.0272	0.0022	7.90%
按国家基础养老金标准 (每人每月 500 元) 实现 对法定人群的全覆盖	县	0.0041	0.0009	20.78%	0.0149	0.0040	26.66%
	市	0.0041	0.0004	9.29%	0.0149	0.0025	16.92%
	省	0.0041	0.0001	2.20%	0.0149	0.0007	4.43%

注：①根据 CHIP2013 和 CHIP2018 数据整理计算得到；②调查当年出生月份较大的受访者，如出生在 12 月的受访者的养老金收入可能仅为当月部分收入，需要调整为全年收入，因此，本文根据受访者所在省份当年的地方基础养老金标准或国家基础养老金标准调整养老金收入低于基础养老金的样本的收入；③由于部分老年人没有领取养老金，为了测算全覆盖的养老金收入的再分配效应，本文根据受访者所在省份当年的地方基础养老金标准或国家基础养老金标准调整养老金收入为 0 的样本的收入。

总体上看，农村居民养老金收入的不平等程度有所下降，泰尔指数由 2013 年的 0.5913 下降到 2018 年的 0.5488，下降了 0.0425，但差距依然较大。当养老保险由县级政府统筹时，2013 年和 2018 年，养老金的地方事权划分方式对养老金收入差异的贡献分别为 60.44% 和 54.74%；当养老保险由市级政府统筹时，2013 年和 2018 年，其贡献分别下降为 53.39% 和 49.42%；当养老保险由省级政府统筹时，2013 年和 2018 年，其贡献分别下降到 27.45% 和 25.95%。养老金地区间差距随统筹层次的提升而不断下降，说明统筹层级过低是导致养老金收入的地区间差距过大的主要因素，提高统筹层次能够显著降低养老金收入的地区间不平等。同时，对比 2013 年和 2018 年相应统筹层级的组间差距值可知，随着居民保逐渐由县级统筹向省级统筹转变，养老金收入的地区间不平等程度逐渐下降，且无论根据何种基础养老金标准进行调整，养老金收入的不平等程度均显著下降。当提升国家基础养老金标准（每人

每月 200 元及以上) 时, 提升养老保险统筹层级降低组间差距的趋势不变。但是当按国家基础养老金标准实现对法定人群的全覆盖时, 组间差距会随时间推移而扩大, 这是由国家基础养老金标准不变而地方基础养老金标准提升所导致的。总体上看, 仅按照实际基础养老金标准, 实现居民保对未领取居民养老金的老年人的全覆盖, 就可以使得泰尔指数大幅下降。将国家基础养老金提升到每人每月 200 元及以上水平且实现对法定人群的全覆盖时, 农村养老金收入的不平等程度显著下降, 即泰尔指数会下降到 0.1 以下, 且随着标准的提高而逐步下降。实现居民保对所有老年人的全覆盖和持续提升国家基础养老金水平是降低农村老年人养老金收入不平等的关键。

表 9 报告了按基础养老金标准调整后计算的农村居民养老金收入的基尼系数。

养老金收入调整方式	2013 年	2018 年
基于原始数据计算的 actual 养老金收入	0.7145	0.6639
养老金收入: 按地方基础养老金标准调整部分受访者养老金收入	0.6447	0.5786
养老金收入: 按国家基础养老金标准调整部分受访者养老金收入	0.6354	0.5901
养老金收入: 按地方基础养老金标准实现对法定人群的全覆盖	0.3344	0.3403
养老金收入: 按国家基础养老金标准实现对法定人群的全覆盖	0.3021	0.3420
养老金收入: 按国家基础养老金标准 (每人每月 200 元) 实现对法定人群的全覆盖	0.0565	0.1407
养老金收入: 按国家基础养老金标准 (每人每月 300 元) 实现对法定人群的全覆盖	0.0252	0.0789
养老金收入: 按国家基础养老金标准 (每人每月 400 元) 实现对法定人群的全覆盖	0.0139	0.0475
养老金收入: 按国家基础养老金标准 (每人每月 500 元) 实现对法定人群的全覆盖	0.0085	0.0299
实际养老金收入: 扣除国家基础养老金后的地方基础养老金 (含个人账户资金)	0.9226	0.8956
实际养老金收入: 扣除国家基础养老金后的地方基础养老金 (不含个人账户资金)	0.9512	0.8878
实际养老金收入: 个人账户养老金	0.9475	0.9488
养老金收入: 按地方基础养老金标准调整部分受访者养老金收入且扣除国家基础养老金的地方基础养老金 (含个人账户)	0.8322	0.7179
养老金收入: 按地方基础养老金标准调整部分受访者养老金收入且扣除国家基础养老金的地方基础养老金 (不含个人账户)	0.8175	0.6265

注: 个人账户养老金仅为剔除地方基础养老金后的数额, 其中仍包含一部分由地级市、县 (市、区) 提高的基础养老金数额, 因此个人账户养老金收入的基尼系数可能被低估。

根据表 9, 实际养老金收入的基尼系数由 2013 年的 0.7145 下降到 2018 年的 0.6639, 下降了 0.0506, 说明总体上养老金收入的不平等程度有所下降, 但整体差距仍然较大^①。扣除国家基础养老金后的地方基础养老金收入的基尼系数在 0.9 左右。根据地方基础养老金标准对养老金收入进行调整后的养老金收入的基尼系数依然高达 0.5 以上, 特别是个人账户养老金收入的基尼系数达到 0.9488。这说明居民保事权主要由地方政府承担会导致地方增加的基础养老金和缴费补贴差距过大, 从而造成总体的养老金收

^①爱德华·帕尔默等 (2022) 测算发现, 中国农村老年人的养老金收入差距远高于发达国家, 存在逆向调节收入差距的“劫贫济富”现象。

入差距悬殊。根据不同基础养老金标准调整后的养老金收入的基尼系数均有所下降。如果实现了养老金对法定人群的全覆盖，即现实中未领取基础养老金的老年人全部领取了基础养老金，则无论是根据国家基础养老金标准进行调整还是根据地方基础养老金标准进行调整，养老金收入的基尼系数均下降到 0.4 以下。如果进一步提升国家基础养老金标准，农村居民养老金收入的基尼系数则会显著下降：当提高到每人每月 200 元时，基尼系数将低于 0.2；当提高到每人每月 300 元时，基尼系数将低于 0.1；当提高到每人每月 400 元时，基尼系数将低于 0.05；当提高到每人每月 500 元时，基尼系数将低于 0.03。因此，扩大居民保覆盖面和提高国家基础养老金标准对实现农村居民的养老金收入公平十分有效。

六、结论与政策建议

本文基于 CHIP2013 和 CHIP2018 数据，利用数值模拟和指数分解方法，分析了事权划分对农村居民养老金收入不平等的影响。总体上看，养老保险覆盖面扩大和基础养老金水平不断提高对缩小农村居民养老金收入分配差距具有显著效果。由于城乡居民基本养老保险事权仍主要由地方政府承担，统筹层级过低导致各地区之间的基础养老金和缴费补贴差距较大。城乡居民基本养老保险统筹层级过低、国家基础养老金标准过低和自愿参保而非强制参保的政策设计共同导致农村居民的养老金收入差距过大。但令人欣慰的是，随着城乡居民基本养老保险统筹层级的提升，养老金收入差距呈缩小趋势，即统筹层级越高，养老金收入的地区间差距越小。同时，实现基础养老金对农村老年人的全覆盖，也会显著降低农村居民养老金收入不平等程度。这意味着，面向农村的城乡居民基本养老保险的财政事权应上调为中央事权，以形成全国统一标准（可依据地区间物价水平差异进行调整）且待遇适度的国家基础养老金及其待遇调整机制。《乡村振兴责任制实施办法》明确了党委和政府承担巩固拓展脱贫攻坚成果、不断缩小收入差距、提高农村养老等服务水平的责任。本文得出以下政策启示。

一是优化调整社会基本养老保险的架构和定位。应借鉴和学习大多数国家实施的强制参保的国家公共养老金制度，将城乡居民基本养老保险定位在世界银行养老保险体系中的 0 支柱或 OECD 养老金体系的第 1 层，并积极探索城乡居民基本养老保险和城镇职工基本养老保险的制度整合，为全体居民提供最基本的养老保障。应尽快改革自愿参保的制度设计，将城乡居民基本养老保险改为强制参保且普惠的国家公共养老金制度，或非缴费型基础养老金制度。鉴于城乡居民基本养老保险的主要筹资渠道为财政补贴，可将机关事业单位基本养老保险基金和城镇职工基本养老保险基金的部分补贴转移给城乡居民基本养老保险基金。这意味着，城乡居民基本养老保险应采用具有互助共济功能的现收现付制，故而基金积累制的个人账户应与现收现付制的基础养老金分离，应将个人账户转变为自愿参与的个人养老金制度。若实行缴费型的国家公共养老金制度，政府需要加大财政补贴力度，激励居民提高缴费档次，从而促使其适度承担养老责任，低收入群体的保费可由政府代为缴纳。

二是在不改变现行制度设计的条件下，要继续加大城乡居民基本养老保险政策的宣传力度，推动基本养老保险体系对法定人群的全覆盖。国内外社会保障制度的实践表明，社会保障制度的覆盖率在很大程度上取决于社会保障制度的宣传和政府推进力度（Bai et al., 2021）。部分农村老年人无法领取城乡居民基本养老保险养老金，其原因在于：一是老年人的子女没有参保缴费导致老年人因不符合领

取规定而无法领取；二是年龄低于60岁的农村居民需要参保缴费才能在年满60岁后领取养老金，低收入者可能因缴费负担较重而不参保；三是城乡居民基本养老保险政策的宣传力度不够，很多农村老年人对政策的了解并不深入。因此，要加大城乡居民基本养老保险政策的宣传力度，让农村居民更加充分了解城乡居民基本养老保险制度的目的、政府的财政补贴政策等，以鼓励农村居民积极参保，实现基本养老保险体系对法定人群的全覆盖。

三是中央要进一步制定较高标准的国家基础养老金，并完善待遇调整机制，将地区间基础养老金差距控制在合理范围内，以促进养老基本公共服务均等化。当前，城乡居民基本养老保险制度的财政事权主要由地方政府承担。国家基础养老金标准过低导致不同地区间的基础养老金水平差距过大，养老金收入不平等现象突出。如果中央制定较高的国家基础养老金标准（低保水平），并承担更多的财政事权和支出责任，那么各地区之间的基础养老金差距会大大缩小。这不仅能够促进养老金收入的均等化，是缩小不同类型基本养老保险待遇差距的有力抓手，而且对提升中低收入老年人的消费水平有较大意义。因此，要合理调整并提高中央承担的城乡居民基本养老保险的财政事权和支出责任。

四是提高城乡居民基本养老保险的统筹层次，加快实现国家统筹，以打破政策“碎片化”现状，提升互助共济性。目前，中国大部分地区的城乡居民基本养老保险未实现省级统筹，不仅导致各地区之间城乡居民基本养老保险养老金的差距极大，还导致其他一系列问题，如政策“碎片化”、不利于基金调剂、不利于基金的保值增值等，威胁基本养老保险制度的安全和可持续性。此外，从宏观经济层面看，这不利于促进劳动力的区域间流动、全国统一大市场建设和消费潜力的释放。因此，必须打破“碎片化”的政策现状，加快国家统筹步伐，以更好地发挥城乡居民基本养老保险的收入再分配功能，扎实推进共同富裕。

参考文献

- 1.爱德华·帕尔默、王新梅、詹鹏，2022：《中国城乡一体化的公共养老金：构建职工保与居民保之间的良性循环》，《社会保障评论》第1期，第65-77页。
- 2.蔡萌、岳希明，2018：《中国社会保障支出的收入分配效应研究》，《经济社会体制比较》第1期，第36-44页。
- 3.杜鹏，2023：《中国人口老龄化现状与社会保障体系发展》，《社会保障评论》第2期，第31-47页。
- 4.范小海、岳希明，2023：《新型农村社会养老保险参与行为中的同群效应》，《经济理论与经济管理》第11期，第99-112页。
- 5.封进、郭瑜，2011：《新型农村养老保险制度的财政支持能力》，《重庆社会科学》第7期，第50-58页。
- 6.高山宪之、王新梅，2019：《日本如何分担公共养老金支付压力与实现全国统筹？》，《中国人力资源社会保障》第8期，第42-43页。
- 7.何文炯，2017：《论社会保障的互助共济性》，《社会保障评论》第1期，第43-52页。
- 8.何文炯，2023：《基于共同富裕的社会保险制度优化》，《社会保障评论》第2期，第3-17页。
- 9.李实、杨一心，2022：《面向共同富裕的基本公共服务均等化：行动逻辑与路径选择》，《中国工业经济》第2期，第27-41页。

- 10.林义, 2022: 《我国多层次养老保障体系优化与服务拓展》, 《社会保障评论》第5期, 第56-65页。
- 11.林毅夫、付才辉、卓唯佳, 2023: 《中国式老龄化: 从健康奇迹到养老奇迹》, 《商业经济与管理》第9期, 第5-19页。
- 12.刘剑文、侯卓, 2017: 《事权划分法治化的中国路径》, 《中国社会科学》第2期, 第102-122页。
- 13.刘尚希、石英华、武靖州, 2018: 《公共风险视角下中央与地方财政事权划分研究》, 《改革》第8期, 第15-24页。
- 14.楼继伟, 2020: 《坚持现代财政制度主线 完善中央地方财政关系》, 《财政研究》第2期, 第3-8页。
- 15.罗长林, 2018: 《合作、竞争与推诿——中央、省级和地方间财政事权配置研究》, 《经济研究》第11期, 第32-48页。
- 16.马光荣、周广肃, 2014: 《新型农村养老保险对家庭储蓄的影响: 基于CFPS数据的研究》, 《经济研究》第11期, 第116-129页。
- 17.岳希明、范小海, 2024: 《新农保对老年人劳动供给及福利的影响》, 《贵州财经大学学报》第2期, 第1-11页。
- 18.岳希明、王家英, 2022: 《中国基本养老保险基金筹资渠道的研究——以财政补贴为焦点》, 《应用经济学评论》第4期, 第101-123页。
- 19.岳希明、徐静, 2024: 《收入再分配政策调节机制的探讨》, 《经济研究》第4期, 第173-190页。
- 20.岳希明、张斌、徐静, 2014: 《中国税制的收入分配效应测度》, 《中国社会科学》第6期, 第96-117页。
- 21.岳希明、周慧、徐静, 2021: 《政府对居民转移支付的再分配效率研究》, 《经济研究》第9期, 第4-20页。
- 22.周慧、万芷轩、岳希明, 2018: 《德国政府间财政关系及其借鉴》, 《经济社会体制比较》第6期, 第48-56页。
- 23.周宵、刘洋, 2019: 《中国基本养老保险统筹升级路径研究——基于政府间事权和支出责任视角》, 《学习与探索》第4期, 第126-132页。
- 24.Bai, C. E., W. Chi, T. Liu, X. C. Tang, and J. Xu, 2021, "Boosting Pension Enrollment and Household Consumption by Example: A Field Experiment on Information Provision", *Journal of Development Economics*, 150, 102622.
- 25.Barr, N., and P. Diamond, 2006, "The Economics of Pensions", *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1): 15-39.
- 26.Guo, N., W. Huang, and R. Wang, 2025, "Public Pensions and Family Dynamics: Eldercare, Child Investment, and Son Preference in Rural China", *Journal of Development Economics*, 172, 103390.
- 27.Huang, W., and C. Zhang, 2021, "The Power of Social Pensions: Evidence from China's New Rural Pension Scheme", *American Economic Journal: Applied Economics*, 13(2): 179-205.
- 28.Holzmann, R., 2013, "Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges", *International Social Security Review*, 66(2): 1-29.
- 29.Korpi, W., and J. Palme, 1998, "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, 63(5): 661-687.
- 30.Lu, B., W. He, and J. Piggott, 2014, "Should China Introduce A Social Pension?", *The Journal of the Economics of Ageing*, 4: 76-87.
- 31.Zhao, C., and X. Qu, 2021, "Peer Effects in Pension Decision-Making: Evidence from China's New Rural Pension Scheme", *Labour Economics*, 69, 101978.

Division of Fiscal Responsibilities and Pension Income Inequality: Evidence from Rural Basic Pension Insurance in China

FAN Xiaohai¹ YUE Ximing²

(1.School of Public Finance and Taxation, Nanjing University of Finance & Economics;

2.School of Finance, Renmin University of China)

Summary: Since the founding of the People's Republic of China, the social pension security system for rural residents has undergone continuous refinement, achieving remarkable progress. Achieving national coordination of the basic pension insurance system is pivotal for mitigating pension income inequality, stimulating consumption, and advancing the equalization of essential public services. The Chinese government has prioritized enhancing the national coordination framework for basic pension insurance and incrementally raising the baseline pension for urban and rural residents. In 2009, China's New Rural Pension Scheme was formally established, marking a milestone in constructing a pension security system primarily targeting rural elderly populations. This initiative not only enhances rural residents' sense of fulfillment, well-being, and security but also aligns with the broader goal of advancing common prosperity. As a cornerstone of income redistribution, social security constitutes a central government responsibility. Centralized fiscal authority ensures uniform national standards, enabling basic pension insurance to fulfill its dual role of relieving elderly poverty and narrowing income inequality. International experience demonstrates that public pension systems in most developed and developing economies operate under national coordination. In contrast, China's Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents remains predominantly locally managed. Elevating the coordination level of basic pension insurance is critical for fostering interregional risk-sharing and promoting equitable income distribution.

Utilizing data from the Chinese Household Income Project (CHIP) for 2013 and 2018, this study investigates pension income inequality among rural residents through numerical simulations and index decomposition methods, grounded in the framework of intergovernmental responsibility division. Key findings reveal that the expansion of rural basic pension insurance coverage and the progressive elevation of basic pension benefits significantly reduce income disparity. Simulations indicate that achieving universal coverage for rural elderly under the current provincial basic pension standards could lower the Gini coefficient of rural pension income to below 0.4, representing a 50% reduction in inequality. Further elevating the national minimum basic pension to subsistence allowance levels alongside full statutory population coverage would reduce the Gini coefficient to under 0.1, while more effectively preventing old-age poverty. The study identifies local governments' predominant fiscal responsibility in basic pension provision as the root cause of rural pension inequality. Reforming the voluntary participation mechanism, advancing a nationally unified basic pension insurance system for urban and rural residents, and increasing the national minimum pension standard are critical to achieving equitable public pension services, stimulating consumption, and advancing common prosperity.

To address systemic inequities, centralizing fiscal authority for basic pensions is imperative. A unified national framework would harmonize contribution rates, benefit formulas, and financing mechanisms across regions, mitigating disparities driven by local fiscal capacity. Prioritizing vertical equity—ensuring adequate protections for low-income rural elderly—should guide reforms. Simultaneously, enhancing administrative efficiency and transparency in fund management will bolster public trust. By aligning pension policies with broader income redistribution goals, China can solidify its trajectory toward inclusive and sustainable development.

Keywords: Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents; Division of Fiscal Responsibilities; Pension Coverage Rate; Basic Pension; Income Inequality

JEL Classification: H55; H75; I38

(责任编辑：光明)

重点产业政策实施如何推动企业参与乡村产业帮扶

马连芳 赵 璧 黄诗华 周 密

摘要：乡村发展的关键在于产业振兴，企业有能力、有义务在乡村产业振兴中发挥更大作用。本文基于2016—2022年的中国A股上市公司面板数据，分析重点产业政策实施对企业参与乡村产业帮扶的影响及其作用机理。研究发现：第一，重点产业政策实施会推动企业增加乡村产业帮扶投入；第二，重点产业政策实施通过增强企业帮扶能力和帮扶意愿，推动企业参与乡村产业帮扶；第三，重点产业政策实施对企业参与乡村产业帮扶的激励效果在市场化水平较高组、规划明确提及行业组以及大型企业组中更显著。本文为理解重点扶持产业发展在有效促使企业兼顾经济与社会效益方面的作用提供了经验证据，为实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供了路径启示，为推动中国乡村产业振兴提供了理论支撑和实践参考。

关键词：重点产业政策 乡村产业帮扶 乡村产业振兴

中图分类号：F320.3; F323.9 **文献标识码：**A

一、引言

产业振兴是乡村全面振兴的基础和关键。乡村产业振兴需要政府和包括企业在内的多方社会主体的积极参与（刘红岩，2021），企业助力乡村产业振兴已成为具有中国特色的企业履行社会责任的重要方式。2019年，《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》（国发〔2019〕12号）提出，“引导工商资本到乡村投资兴办农民参与度高、受益面广的乡村产业”^①。2022年1月，《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出，鼓励社会力量参与乡村振兴，加快推动“万企兴万村”行动。上市公司是推进乡村振兴的重要力量，多年来积极参与乡村产业帮扶。乡村产业帮扶是一种典型的“造血式”帮扶模式，一方面能够提升农户的内生发展动力与能力（修宗峰等，

[资助项目] 国家社会科学基金重大项目“超大规模人口国家农业农村现代化建设研究”（编号：23&ZD108）；辽宁省社会科学规划基金重大委托项目“辽宁打造现代化大农业发展先行地路径研究”（编号：L24ZD009）。

[作者信息] 马连芳，沈阳农业大学经济管理学院，电子邮箱：xbzyj@126.com；赵璧，沈阳农业大学经济管理学院，电子邮箱：zhaobi@stu.syau.edu.cn；黄诗华，沈阳农业大学经济管理学院，电子邮箱：huangshihua11@126.com；周密（通讯作者），沈阳农业大学经济管理学院，电子邮箱：zhoumi2011@syau.edu.cn。

^① 《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5407659.htm。

2022），另一方面能够推动企业产业链条延伸和市场拓展，提高企业的经营业绩与收益，实现企业与国家的合作共赢。鼓励企业联农带农、助力乡村产业发展是推进乡村产业振兴的重要抓手，探讨政府如何激励和推动企业参与乡村产业帮扶、履行社会责任，具有较大的理论和现实意义。

对于企业参与乡村产业帮扶的动因，学者基于产业扶贫理论与产业选择理论（杨艳琳和袁安，2019）、信号理论（Su et al., 2016）等，从道德、经济和政治等方面进行系统研究，认为组织的属性特质（Carroll, 1979）、企业关注度与声誉（杜世风等，2019）、政企关系及资源获取情况（李维安等，2015）、资源互补性与网络嵌入度（刘明月等，2022）、乡村产业精准匹配的科学性（杨艳琳和袁安，2019）等内部因素，以及金融环境等外部因素（何奇峰，2022）是企业参与乡村产业帮扶的重要影响因素。然而，根据本文收集整理的上市公司年报、社会责任报告和官网相关公告等资料，参与乡村产业帮扶的上市公司数量占参与乡村振兴上市公司总数的比重自2019年起连续4年下降，从2019年的47.2%下降到2022年的23.2%。企业参与乡村产业帮扶、履行社会责任的力度有所下降，这受到多重因素的影响。一方面，企业经营状况不佳、政府拖欠账款以及突发事件引发的资金短缺，会降低企业承担社会责任的预算规模。税收调整、信心不足、较高的经济政策不确定性和高额的交易成本，同样会降低企业履行社会责任的积极性。另一方面，帮扶产业选择不科学（杨艳琳和袁安，2019）、政府行政主导性过强、农村合作经济组织市场竞争力弱以及当地农户能力不足，使得企业参与乡村产业帮扶的意愿降低。随着学术界对企业社会责任履行关注度的不断提升，国内外学者从激励企业承担社会责任的视角开展了大量研究。研究表明，捐赠信息公开（Alpizar and Martinsson, 2012）、返还制度（Rondeau and List, 2008）、匹配机制（Meier, 2007）、晋升激励等能够对企业慈善捐赠起到促进作用，而礼物赠予则被证实对企业慈善捐赠存在负面效果（Newman and Shen, 2012）。

这些研究较为详尽地分析了企业参与乡村产业帮扶的内外部影响因素，但对企业参与乡村产业帮扶动因的解释均建立在一个隐含的前提假设之上，即“企业管理者从市场角度出发，通过收益和效用的考量来调整企业的战略行为”，从而忽略了政策和市场之间相互影响、相互作用的事实。关于政府在企业履行社会责任中作用的研究最早出现在20世纪90年代，学者认为政府应鼓励企业强化社会责任履行意识：一方面，作为资源分配主导者，政府可为履行社会责任的企业提供直接激励；另一方面，可通过立法、协调合作、意识形态宣传等手段促使企业积极承担社会责任。政府主导的产业政策实施，必然会对市场产生影响。因此，产业政策是分析政府与市场关系的重要切入点。重点产业政策实施会对企业发展产生重要影响。重点产业政策实施影响企业的决策可能是解释中国上市公司参与乡村产业帮扶行为的一个被忽视的关键因素。

产业政策是对产业发展有重大影响的制度和安排的总称，是政府优化资源配置、克服市场失灵的政策工具，对企业履行社会责任具有重要影响。中国现阶段的产业政策以选择性产业政策为主（江飞涛和李晓萍，2010），主要体现为各级开发区设立的相关政策、五年规划以及对战略性新兴产业的扶持政策等（陈钊和熊瑞祥，2015）。中国的选择性产业政策主要体现在五年规划中。中央政府在五年规划中明确提出重点发展或扶持某些产业，被学术界界定为“重点产业政策”（王贤彬和陈春秀，2023）。重点产业政策实施对企业履行社会责任存在显著影响。根据2019年发布的《中国慈善捐助报告》，

2019年被列为重点发展产业的高新技术服务、新能源与节能等产业的企业，其慈善捐赠数额增长明显，显示出重点产业政策实施与企业社会责任履行之间存在密切关联。重点产业政策是自上而下对企业的引导，而履行社会责任是企业自下而上对社会的回馈。中华文明历来崇尚“饮水思源”，当企业所在产业被列为重点发展产业时，企业能够享受补贴、降税等激励政策，企业能否“投桃报李”，积极响应和支持新时代国家重大战略的实施？其中具体的驱动机理是什么？重点产业政策激励企业履行社会责任的效果是否存在地区、行业、企业性质的异质性？这些都是需要进一步深入研究的问题。

现有关于企业助力“三农”发展的研究未充分考虑中国重点产业政策的作用。首先，部分研究分析重点产业政策实施对企业创新（黎文靖和郑曼妮，2016）、投资效率（王克敏等，2017）的影响，聚焦重点产业政策实施的经济效应，但忽视了重点产业政策实施的非经济效应，例如重点产业政策实施能否推动企业承担更多社会责任，以及由此引发的不同企业对重点产业政策实施的差异化响应行为。其次，仅有少量研究提出，重点产业政策实施对企业社会责任信息披露水平（王开田等，2016）、社会责任评分（Wang et al., 2020；杨长进等，2024）与ESG评分有提升作用，但评分的衡量方式过于主观和笼统，无法为相关研究提供精准的测度基础和严谨的实证支撑。最后，现有研究对企业享受国家重点产业政策能否推动企业参与乡村产业帮扶缺乏讨论，也未对“为何在相同重点产业政策激励下，不同企业参与乡村产业帮扶的程度存在差异”这一问题给出明确解答。

因此，本文基于激励相容理论，探究重点产业政策实施推动企业参与乡村产业帮扶的作用机理，在乡村产业帮扶的特色情境中讨论政府与市场的关系。相较于以往研究，本文可能的边际贡献如下：一是以履行社会责任的激励机制为切入点，基于激励相容理论拓展企业参与乡村产业帮扶影响因素的研究；二是全面系统构建宏观与微观结合、主观与客观协同、内部与外部统一的企业参与乡村产业帮扶影响因素的分析框架，厘清宏观层面的重点产业政策实施如何推动微观层面的企业参与乡村产业帮扶的内在逻辑；三是学术界多关注重点产业政策实施对企业研发创新、投资效率等的影响，即关注政策实施的经济效应，本文研究重点产业政策实施的非经济效应，对现有研究形成补充。

二、概念界定、理论分析与研究假说

（一）重点产业政策

1. 重点产业及重点产业政策的概念。产业政策是政府为促进经济增长而制定的一系列调控产业结构和生产经营活动的政策总称，存在狭义和广义之分。广义的产业政策指对所有产业或经济活动产生影响的政策，如宏观经济政策、市场环境政策和竞争政策等，是“影响产业的政策集合”。狭义的产业政策指政府为了特定产业的发展，通过选择性地干预资源配置、调整产业结构等方式，来实现更有效率的经济目标而制定的相关政策。狭义的产业政策多以“规划”“目录”“纲要”“决定”“通知”“复函”等形式出现，如《船舶工业调整振兴规划》《产业结构调整指导目录（2024年本）》等。从产业政策发挥功能的角度看，产业政策分为选择性产业政策和功能性产业政策（Lall, 2001）。狭义的产业政策是“针对产业的政策集合”而非“影响产业的政策集合”，其核心特征是“选择性”，属于选择性产业政策。

本文采用狭义的产业政策的定义。参考王贤彬和陈春秀（2023）的研究，本文将“重点发展产业”界定为中央五年规划中明确提出的计划重点发展的产业，表述上通常为冠以“重点发展”“重点扶持”“大力发展”“优先发展”等措辞的产业。目前，学术界多将重点产业政策划分为中央层面的重点产业政策和省级层面的重点产业政策，两者的目标存在一定差异。不论是从产业角度看，还是从企业角度看，中央层面的重点产业政策更具统领性，政策力度比省级层面的重点产业政策更大，其政策实施效果也通常更明显。

2.如何赋能乡村产业发展。重点产业政策实施对乡村产业发展产生直接支持和间接促进两类影响。一方面，重点产业政策通过明确发展重点和方向、提供资源保障、加强区域引导等手段，直接推动乡村产业发展。首先，《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》（以下简称《规划》）提出，重点发展乡村种养业、加工流通业、休闲旅游业等，这类重点产业政策会引导资源流向乡村优势产业。其次，《规划》明确要求落实最低收购价政策，鼓励有条件的省份实施差异化的保费补贴政策，在补贴资金安排上加大对乡村粮食产业的支持力度。最后，2024年中央“一号文件”强调要促进农村一二三产业融合发展，而国家农村产业融合发展示范园、国家现代农业产业园等区域导向性政策的实施，有助于促进农业产业链延伸，提高农业企业的专用性投资水平，从而提升乡村产业的经济效益。

另一方面，享受重点产业政策的企业与政府合作，参与民生项目，间接促进乡村产业发展。随着政府和公众对企业履行社会责任的重视，积极承担国家战略性任务对企业来说从“可选题”变为“必选题”。乡村产业发展是乡村振兴工作的重点，享受重点产业政策的企业更有能力和意愿通过提供资金、技术、管理等要素，助力乡村特色产业发展。此外，企业参与乡村产业帮扶能够获得与帮扶相关的补贴或业务拓展等价值回报，且会基于回报在帮扶地区进一步强化帮扶（Lu and Wang, 2018），产生价值互馈效应，实现企业差异化竞争与乡村产业高质量发展的双赢。

（二）重点产业政策实施影响企业参与乡村产业帮扶的理论分析

党的二十大报告指出，引导、支持有能力、有意愿的企业参与公益慈善事业。能力和意愿是企业参与乡村产业帮扶的决定因素。企业参与乡村产业帮扶可能无法盈利，同时还将面临支出增加的现实状况，因此，企业需要权衡短期利益和长远利益。研究表明，企业减少履行社会责任可以减少现金支出，增加现金流并在短期内提升财务绩效（汪茜和陈会茹，2024）。然而，积极承担社会责任可能增加企业的政治联系，提升企业声誉，增强消费者对企业的信任。政府政策是企业面临的重要外部环境因素。中央政府将某个产业列为重点发展产业，是为企业提供外部激励、调整企业资源分配的重要手段（杨长进等，2024）。本文立足于乡村产业帮扶这一中国特色实践，尝试在激励相容理论基础构建“政策—能力—意愿”的分析框架，运用心理账户理论解释相同的重点产业政策激励下企业参与乡村产业帮扶的程度存在差异的现象。

一方面，享受重点产业政策的企业更具有乡村产业帮扶能力。在信贷方面，政府会引导和鼓励银行等金融机构为重点发展产业的企业提供更多贷款优惠，以缓解企业的融资约束，同时放宽对重点发展产业企业的股票市场首次公开募股和再融资资格的审批，促使大量资源流向重点发展产业。在税收政策方面，中国建立针对重点发展产业企业的“产业优惠为主，区域优惠为辅”的税收优惠体系。税

收激励政策包括直接减免税费、加速折旧、研发费用加计扣除等。税收激励政策不仅直接降低企业经营成本，减少现金流出，还会增加企业的可支配利润，促进企业的资本积累。在补贴政策方面，政府提供的补贴能够降低企业产能成本，推动企业增加生产要素投入，改善企业的经营绩效和资产状况。

另一方面，享受重点产业政策的企业更具有乡村产业帮扶意愿。重点产业政策实施能够强化企业与政府的合作（张婷婷等，2021）。享受重点产业政策的企业参与乡村产业帮扶，有助于推动乡村产业发展，协助当地政府完成政绩考核任务。以政府采购为例，首先，政府采购规模普遍较大、需求稳定，政府可以通过合理设定欠发达地区农产品的采购价格、科学设置合作企业评选标准、单独划分一定比例的政府采购订单，有效降低企业参与乡村产业帮扶的成本，进而提高企业参与乡村产业帮扶的意愿。其次，政府可以通过完善欠发达地区的基础设施、搭建销售平台，助力搭建企业与欠发达地区农业生产主体之间的交易桥梁，重构“企业—农户”的市场联结方式，使企业在拓展涉农业务时具备更显著的渠道优势。最后，政府采购信息公开机制会向外界传递合作企业竞争能力的积极信号，使企业能够获得外部主体的正面评价（韩旭和武威，2021）。为了维持与政府的联系并进行价值交换，享受重点产业政策的企业会有分担地方政府扶贫、助农等任务的意愿。综上所述，本文提出研究假说1。

H1：重点产业政策实施能够推动企业增加乡村产业帮扶投入。

企业参与乡村产业帮扶，既受其物质资源（帮扶能力）的客观条件限制，也受其内在动机（帮扶意愿）的驱动。重点产业政策实施从帮扶能力和帮扶意愿两个方面激励企业参与乡村产业帮扶。

心理账户理论系统分析了个体（组织）心理账户的分类和非替代性，并探讨了它们对投资行为的影响（Thaler, 1985）。企业自有资金与重点产业政策实施带来的外部资金对企业来说是不一样的。从企业角度看，来源不同的资金对应的企业的心理账户是不一样的。企业通常会将自有资金用于扩大生产经营规模或创新研发，以此来保持其综合竞争能力并确保持续发展（Duchin et al., 2010）。相较之下，部分企业管理者往往主观上将政策性补贴、长期信贷资金等视作一笔“不劳而获”的“额外财富”，企业可能将这些激励性资源（也称为“非劳动性资源”）用于债券购买、股票和基金投资、环保公益事业投入等。

一方面，根据资源配置理论，当可用资源充足时，企业才会考虑通过履行社会责任来赢得声誉。政府实施重点产业政策可以显著提升企业的帮扶能力。第一，政府可以提供大量奖励与补贴，从而提升企业发展能力。政府的研发补贴有助于缓解企业与市场之间的信息不对称，促进企业增加研发投入；非研发补贴则可以缓解企业的融资约束，并促使企业将资金用于生产设备升级、市场营销等能够快速产生效益的生产经营领域。第二，减税降费政策能够降低企业发展成本。例如，嘉兴市政府印发的《嘉兴市推进制造业数字化绿色化改造提质提效实施方案（2024—2026年）》提出，对符合要求的企业，在第1年至第3年免征企业所得税，第4年至第6年减半征收企业所得税。减税降费政策能够降低重点发展产业企业的税负，从而降低企业的发展成本。第三，重点产业政策实施能够放松企业的融资约束，有助于缓解企业经营面临的资金短缺问题，从而有利于扩大企业获得的外源融资规模。金融支持是实现乡村产业振兴的有效途径（翁飞龙和霍学喜，2024）。重点产业政策实施有利于提高资本市场对重点发展产业企业潜力的认可，政府可以为企业的政策性担保、资金转贷、供应链服务等金融服

务，丰富企业的融资渠道，进而扩大企业获得的外源融资规模。研究显示，国家重点发展产业的企业长期贷款规模显著高于其他行业，同时，其投资水平也较高（王克敏等，2017）。综上所述，重点产业政策实施为企业提供了常规经营计划之外的外部资金，提升了企业参与乡村产业帮扶的能力。

另一方面，心理账户理论指出，为引导企业参与乡村产业帮扶，政府等提供易获得的外部资金是激励企业进行战略性社会责任投资，而非将资金用于自身生产经营投资的关键。积极履行社会责任已成为社会各界对企业的殷切期望和要求。在“万企兴万村”行动的推动下，企业可能将生产经营计划之外的资金投向乡村产业发展领域，从而进一步提升其社会形象和品牌价值（潘越等，2017）。基于以上分析，本文提出研究假说2。

H2：重点产业政策实施能够通过提高企业帮扶能力，推动企业参与乡村产业帮扶。

从利益相关者的视角看，企业将社会责任理念全面融入企业战略，是其参与公益慈善事业、合作帮扶和服务社会的重要原因（Mahajan et al., 2023）。企业管理者在识别企业外部环境、评估企业自身实力以及制定企业战略规划方面发挥重要作用。企业管理者是否具备履行社会责任的意愿和社会责任感，对企业战略性投资决策具有关键性影响。

企业的社会责任感会随着外部政策环境、市场经济条件的变化而变化（王颢等，2024）。企业因重点产业政策实施而获得的外部资源，可以视为心理账户理论中的非劳动所得的“现期奖金账户”；而企业因重点产业政策实施而形成的内部信心，则是一个未来折现过来的“预期奖金账户”，来源于企业因未来政策红利折现而形成的心理预期。根据信号传递理论，各级政府通过发布政策文件、配置行政资源等方式向市场传递信号，以支持重点发展产业的企业发展。享受重点产业政策的企业管理者和投资者感知政策变化，从而提高了谋长远发展、解攻坚难题的信心。这种信心代表了企业管理层对经营状况改善的预期，并通过调整战略意图及战略决策，对企业行为产生影响。具体而言，这种政策带来的信心增强效应，使企业对政企合作的态度发生显著转变。从制度理论的视角看，企业所在产业被列为重点发展产业，实质上是进入了一个“政策认可”的信号传递系统，这种认可提升了企业的合法性地位。同时，政府通过要求企业定期汇报关键数据来确保资源不被滥用，对企业的考核未达标可能影响政府对企业的后续支持。这种考核压力进一步强化了企业与政府合作的倾向。从资源依赖理论的视角看，重点发展产业的企业通常享有政府补贴、税收优惠、融资优惠、行政审批绿色通道等政策性资源，这种资源依赖关系使企业有动机维持与政府的长期合作关系。

在共同富裕目标下，帮扶欠发达地区、培育乡村产业等民生工作被纳入各级地方政府的政绩考核体系。地方政府可能通过创设政企联合项目等方法引导企业参与乡村产业帮扶工作，激励企业承担更多帮扶乡村发展的社会责任（董静和吕孟丽，2023）。从提升企业社会形象的视角看，企业参与乡村帮扶项目有助于企业树立良好的社会形象，增强公众对企业的信任和认可，能够吸引更多消费者与合作伙伴。从拓展市场的视角看，与政府合作帮扶乡村产业有助于企业进入新的市场领域，拓展业务范围，开拓农村市场，开发适合农村消费者的新产品和服务（鄢朝辉等，2024）。此外，企业与政府的合作能够帮助企业更好地把握政策导向，提前进行布局，从而实现可持续发展。因此，企业有意愿参与政府主导的乡村产业振兴行动。由此，本文提出研究假说3。

H3：重点产业政策实施能够通过增强企业帮扶意愿，推动企业参与乡村产业帮扶。

三、研究设计

（一）数据说明

2016年，中国证券监督管理委员会公告发布《中国证监会关于发挥资本市场作用服务国家脱贫攻坚战略的意见》，规定上市公司应在年度报告中，披露报告期内参与扶贫的具体情况。此后，沪深A股上市公司开始公布履行扶贫社会责任的信息。本文选择2016—2022年的中国沪深A股上市公司作为样本。笔者手工收集和整理了上市公司的年报、社会责任报告和官网相关公告，对这些资料中披露的精准扶贫项目进行了逐一核查和对比，整理得到上市公司的乡村产业帮扶投入资金数额。市场化指数来自王小鲁等（2021）的《中国分省份市场化指数报告（2021）》^①，本文使用的其他数据来自中国经济金融研究（CSMAR）数据库、CEIC数据库以及万得（Wind）数据库。在样本筛选上，本文剔除ST、*ST和PT类公司，并剔除关键财务数据缺失或异常的样本，最终得到2016—2022年5177家上市公司的数据。为减少异常值的干扰，本文对连续变量进行了前后1%的缩尾处理。

（二）计量模型设定

为检验重点产业政策实施对企业乡村产业帮扶投入的影响，本文构建如下模型：

$$Invest_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 IMPIND_{i,t} + \alpha_2 X_{i,t} + \mu_i + \nu_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

（1）式中：被解释变量 $Invest_{i,t}$ 是企业 i 在 t 年的乡村产业帮扶投入； $IMPIND_{i,t}$ 为重点产业政策实施情况；系数 α_1 是本文重点关注的政策效应系数，反映重点产业政策实施对企业乡村产业帮扶投入的影响； $X_{i,t}$ 代表控制变量； μ_i 和 ν_t 分别代表企业固定效应与年份固定效应； $\varepsilon_{i,t}$ 为随机扰动项。

本文参考江艇（2022）的研究，构建以下模型进行机制检验：

$$M_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 IMPIND_{i,t} + \beta_2 X_{i,t} + \mu_i + \nu_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

（2）式中：被解释变量 $M_{i,t}$ 为机制变量； β_1 为本文关心的重点产业政策实施对机制变量的影响；其余变量含义与（1）式相同。

（三）变量定义

1.被解释变量：乡村产业帮扶投入。借鉴修宗峰等（2022）、董静和吕孟丽（2023）的做法，本文选择的被解释变量为乡村产业帮扶投入，采用上市公司的乡村产业发展投入资金数与营业收入的比值来衡量。

2.核心解释变量：重点产业政策实施情况。本文的核心解释变量为重点产业政策实施情况。参照已有研究（张莉等，2019；王贤彬和陈春秀，2023），笔者利用Python软件中的jieba中文分词工具编写程序，提取中央政府印发的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》

^①本文首先计算了1997—2019年各省份市场化指数的年度平均增长率，然后外推得到后续年份的市场化指数。

（以下简称“‘十三五’规划”）、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称“‘十四五’规划”）中以“重点发展”“重点扶持”“大力发展”“优先发展”等词语引导的产业名称，并以产业在文件中出现的词频来衡量重点产业政策实施的强度。重点产业政策实施情况被赋值为上市公司所在产业的重点产业政策实施强度。此外，本文使用各省级政府印发的“十三五”规划、“十四五”规划，以及增加中央政府印发的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》重新计算核心解释变量，以此进行稳健性检验。

3.机制变量：帮扶能力和帮扶意愿。参照前文理论，本文选择三个变量衡量企业帮扶能力：一是政府补助，使用企业政府补助与其营业收入的比值衡量；二是税收优惠，使用企业现金流量表中“收到的各项税收返还”与“收到的各项税收返还”与“支付的各项税费”之和的比值来衡量；三是外源融资，使用企业长期借款与总资产的比值衡量。

企业发布的社会责任报告体现了企业的社会责任履行情况。本文根据社会责任报告中净正面语调占比的情况，识别企业社会责任履行信心，进而反映企业的乡村产业帮扶意愿。具体来说，首先，笔者利用 Python 软件爬取上市公司的企业社会责任报告，并借助 Python 软件的 jieba 中文分词工具对积极正面词汇和消极负面词汇的词频进行统计。分词依据主要参考 Loughran 和 McDonald 的单词列表、知网词典、清华大学的李军中文褒贬义词典、Bosen 情感词典。其次，借鉴刘建秋等（2022）、李四海和李震（2023）的研究，计算社会责任报告中净正面语调占比，以此衡量企业的乡村产业帮扶意愿。其中，净正面语调占比的计算公式为积极正面词汇数量与消极负面词汇数量的差除以词语总数。最后，由于企业社会责任报告披露的是企业上一年的情况，因此本文在实证分析中对乡村产业帮扶意愿变量进行滞后一期处理。

4.控制变量。参考现有研究的做法（杜世风等，2019），本文控制一系列可能影响企业乡村产业帮扶投入的控制变量，包括企业的财务变量和治理变量。其中：财务变量包括企业规模、资本结构、总资产净利润率、盈利能力、托宾 Q 值；治理变量包括企业年限、独立董事比例、董事会规模、股东持股比例、两职合一情况。同时，本文还控制年份固定效应、企业固定效应。变量具体定义及描述性统计结果见表 1。

表 1 变量定义、赋值及描述性统计结果

变量名称	变量定义	均值	标准差
乡村产业帮扶投入	上市公司的乡村产业发展投入资金数与营业收入的比值	0.039	0.630
重点产业政策实施情况	上市公司所在产业的重点产业政策实施强度	1.652	1.654
企业规模	企业总资产（百亿），取对数	2.025	6.005
资本结构	企业总负债与总资产的比值	0.440	0.265
总资产净利润率	企业净利润与总资产的比值	0.031	0.080
盈利能力	企业年度销售收入增加额与上期销售收入的比值	0.165	0.448
托宾 Q 值	企业股权市值、净债务市值之和与总资产的比值	1.985	1.329
企业年限	当年减去企业成立年份（年），取对数	11.394	8.368
独立董事比例	企业独立董事人数占董事会总人数的比重	0.378	0.054

表1 (续)

董事会规模	企业年末在职董事人数(人)	2.224	0.184
股东持股比例	企业前五大股东持股比例(%)	53.482	15.48
两职合一情况	董事长和总经理为同一人=1, 其他=0	0.312	0.463
政府补助	政府补助与营业收入的比值	0.003	0.009
税收优惠	税收返还与税收返还、各项税费之和的比值	0.169	0.220
外源融资	长期借款与总资产的比值	0.364	0.062
帮扶意愿	社会责任报告中净正面语调占比的滞后一期	0.224	0.353

四、实证结果与分析

(一) 基准回归

本文基于双向固定效应模型,采用逐步回归法进行估计。表2(1)列仅控制核心解释变量,(2)列加入财务层面的控制变量,(3)列加入全部控制变量。根据(3)列的估计结果,核心解释变量在1%的统计水平上显著,系数为0.018,说明重点产业政策实施能够推动企业增加乡村产业帮扶投入。

(4)列在(3)列的基础上控制了行业固定效应,(5)列将企业层面的被解释变量、控制变量替换为行业层面的均值。根据(3)列和(5)列的估计结果,从经济意义上讲,重点产业政策实施分别使企业和行业的乡村产业帮扶投入规模相对提高76.3% ($1.654 \times 0.018 / 0.039$)和42.4% ($1.654 \times 0.010 / 0.039$)。后者系数稍小,其原因可能是:在计算行业层面均值的过程中,行业内存在一定数量的享受重点产业政策但未参与乡村产业帮扶的企业,使得系数偏低。综上所述,H1得证。

表2 重点产业政策实施影响企业乡村产业帮扶投入的基准估计结果

变量	被解释变量: 乡村产业帮扶投入									
	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
重点产业政策实施情况	0.018***	0.007	0.018***	0.007	0.018***	0.007	0.016***	0.005	0.010***	0.001
企业规模			0.009	0.011	0.007	0.012	0.010	0.013	0.084***	0.015
资本结构			0.056	0.037	0.059	0.038	0.061	0.038	-0.317***	0.077
总资产净利润率			0.043	0.045	0.039	0.044	0.032	0.045	-0.283***	0.101
盈利能力			-0.003	0.005	-0.003	0.005	-0.004	0.005	-0.035***	0.013
托宾Q值			0.005	0.004	0.006	0.004	0.006	0.004	0.022***	0.006
企业年限					0.002	0.025	-0.002	0.026	-0.111***	0.030
独立董事比例					-0.062	0.154	-0.062	0.154	0.606***	0.232
董事会规模					0.030	0.046	0.029	0.046	0.097	0.079
股东持股比例					0.001	0.001	0.001	0.001	-0.001	0.001
两职合一情况					-0.001	0.015	-0.001	0.015	-0.013	0.018
常数项	0.014	0.011	-0.213	0.250	-0.260	0.247	-0.578**	0.291	-1.894***	0.386

表2 (续)

年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
企业固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
行业固定效应	未控制	未控制	未控制	已控制	未控制
观测值	27469	27469	27469	27469	27469
R ²	0.003	0.007	0.006	0.012	0.063

注：①***、**分别表示 1%、5% 的显著性水平；②标准误为聚类稳健标准误。

(二) 考虑内生性问题

上述基准回归的可靠性是基于重点产业政策实施被视为一个外生变量的关键假设。理论上，重点产业政策实施情况仅取决于国家宏观政策的制定和落实情况，会通过企业的帮扶能力和帮扶意愿影响企业的乡村产业帮扶投入，然而，企业的乡村产业帮扶投入却难以对国家宏观层面的重点产业政策制定产生反向影响，这在一定程度上缓解了反向因果问题。但为进一步缓解模型可能存在的内生性问题，本文借鉴王永钦和董雯（2020）的研究，使用基于美国同行业工业机器人存量数据构建的工业机器人渗透度作为重点产业政策实施情况的工具变量，进行两阶段最小二乘法估计^①。该做法的优势在于：第一，满足工具变量与核心解释变量相关的要求。中国重点产业政策制定在一定程度上借鉴了美国在产业政策工具和实施机制方面的成功经验。这不仅是因为美国的新兴产业发展具有重要的示范效应，也是中国应对国际竞争、推动新兴产业发展的需要。第二，满足工具变量的排他性约束。美国的工业机器人应用情况较少受到中国经济因素的影响，因此，该工具变量具有较强的外生性。

表3展示了基于工具变量法的估计结果。第一阶段估计结果显示，所构建的工具变量满足与内生解释变量相关的条件。第二阶段估计结果显示，核心解释变量重点产业政策实施情况在 10% 的统计水平上显著，且估计系数为正。LM 统计量和 Wald F 统计量说明，本文选取的工具变量是合理的。综上所述，在考虑可能存在的内生性问题后，表3的实证估计结果进一步说明了基准回归的稳健性。

表3 基于工具变量法的估计结果

变量	第一阶段 重点产业政策实施情况		第二阶段 乡村产业帮扶投入	
	系数	标准误	系数	标准误
工业机器人渗透度	15.332***	2.973		
重点产业政策实施情况			0.466*	0.282
控制变量		已控制		已控制
LM 统计量		26.554 [0.000]		
Wald F 统计量		26.593 {16.38}		

^①工业机器人渗透度的计算方式：将制造业中*i*行业*j*企业2011年（基期）生产部门员工占比与制造业所有企业2011年生产部门员工占比中位数的比值，乘以美国*i*行业*t*年的工业机器人存量与美国*i*行业1990年（基期）就业人数之比。

表3 (续)

年份固定效应	已控制	已控制
企业固定效应	已控制	已控制
观测值	9862	9862

注：①***、*分别表示 1%、10%的显著性水平；②标准误为聚类稳健标准误，中括号内为 p 值，大括号内为 Stock-Yogo 弱识别检验在 10%水平上的临界值；③控制变量同表 2（3）列。

（三）稳健性检验

为检验基准回归结果是否有效可靠，本文进行以下稳健性检验。

1. 替换核心解释变量。一是使用省级五年规划文本衡量核心解释变量。对本地产业发展拥有信息优势的省级政府更倾向于采取因地制宜的策略，制定本省份的五年规划。因此，本文基于省级政府印发的五年规划文件，重新对核心解释变量进行赋值。

具体地，本文采用前述识别规则，构建省级重点产业政策实施情况的二元变量。本文将省级五年规划中出现的以“重点发展”“重点扶持”“大力发展”“优先发展”“做大做强”“着力培养”等词语引导的产业界定为重点发展产业。若企业所属产业为重点发展产业，则该企业的重点产业政策实施情况赋值为 1，否则赋值为 0。二是将基准回归中的核心解释变量替换为重点产业政策实施的二元变量。根据上述构建二元变量的方式，本文将基准回归中的核心解释变量转化为二元变量，以此替换核心解释变量。三是采用滞后一期的核心解释变量。

根据表 4 的估计结果，核心解释变量均显著，且系数为正，表明替换核心解释变量并未对本文基准回归结果产生影响。

表 4 替换核心解释变量的检验结果

变量	乡村产业帮扶投入		
	(1) 使用省级五年规划文本计算	(2) 替换为二元变量	(3) 采用核心解释变量滞后一期
省级重点产业政策实施情况	0.083*** (0.017)		
重点产业政策实施		0.037** (0.016)	
重点产业政策实施的滞后一期			0.030** (0.014)
控制变量	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制
企业固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值	27469	27469	27469
R ²	0.009	0.008	0.013

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

2. 替换被解释变量。上市公司公布的精准扶贫项目包括乡村产业发展脱贫、转移就业脱贫、易地搬迁脱贫、教育脱贫等方面。本文计算企业在精准扶贫项目中投入资金与物资折款的总和，以其与企业总资产的比值衡量企业的乡村产业帮扶投入，并替换原有被解释变量重新估计。表5（1）列的估计结果与基准回归结果基本一致，表明本文基准回归结果具有稳健性。

3. 更换计量模型。企业乡村产业帮扶投入变量为介于0和1之间的非负随机变量，呈非正态分布，且在左侧存在归并回归的特征，因此，本文采用Tobit模型进行重新估计。表5（2）列的估计结果与基准回归结果基本一致，表明本文的基准回归结论具有可靠性与稳健性。

4. 考虑异质性处理效应。由于处理时点存在差异，将较早接受处理的样本作为较晚接受处理样本的控制组可能带来估计偏误。本文根据五年规划文本中产业词频来测度重点产业政策实施情况，较好地规避了“坏的控制组”问题。然而，本文的基准回归仍可能面临另一种情形，即某产业在“十四五”规划期间享有的政策支持力度小于“十三五”规划期间，因而需要考虑异质性处理效应问题。首先，本文利用Goodman-Bacon（2021）提出的分解法探究双向固定效应下的估计偏离程度。根据分解结果，样本中负权重有864个，占比仅为3.15%，所占比例较小。为进一步缓解异质性处理效应带来的影响，本文删除所有“坏的控制组”，只保留“好的控制组”，并重新进行回归（刘冲等，2022）。表5（3）列的估计结果显示，考虑异质性处理效应后，本文的基准估计结论依旧稳健。

表5 稳健性检验结果

变量	乡村产业帮扶投入		
	(1) 替换被解释变量	(2) 更换计量模型	(3) 考虑异质性处理效应
重点产业政策实施情况	0.296** (0.125)	0.040** (0.010)	0.021*** (0.006)
控制变量	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制
企业固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值	27469	27469	26605
R ²	0.009		0.004

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

五、机制分析

重点产业政策实施能够通过增强企业帮扶能力和帮扶意愿，推动企业参与乡村产业帮扶。因此，本文分别检验这两种作用机制。表6（1）列~（3）列的回归结果显示，核心解释变量均显著，且系数为正。地方政府会为重点发展产业的企业提供补贴和奖励，直接增加企业的现金流；税收优惠政策则通过减轻企业的税收负担，间接增加其可用资金；重点产业政策实施能强化对重点发展产业企业的金融支持，有效缓解企业的融资约束，为企业提供更稳定的资金来源。以上各种类型资金的增加使得企业更倾向于将“来得容易”的资金用于基金投资、品牌建设、公益环保事业投入等战略性投资。在全

国工商联牵头组织的“万企兴万村”行动推动下，企业参与乡村产业帮扶已成为一种能够加强政企联系，并使政府、企业和乡村三方同时获益的战略性社会责任履行行为，从而进一步引导和激励企业参与乡村产业帮扶。因此，重点产业政策实施有助于提升企业获得政府补助、税收优惠和外源融资的规模，增强企业的乡村产业帮扶能力。H2 得到验证。

表 6（4）列为帮扶意愿的作用机制检验结果。核心解释变量显著，且系数为正，说明重点产业政策实施增强了企业履行社会责任和参与乡村产业帮扶的意愿。重点产业政策实施使企业获得很多政策资源，有效降低企业的生产经营风险和不确定性，增强企业未来的抗风险能力和市场竞争力。同时，履行社会责任有利于企业获得更大的市场份额与市场生存空间，实现企业利润追求与社会责任履行之间的有效协调（王开田等，2016）。政府的支持使企业更多考虑长远发展，提高了企业与政府合作的积极性。在推进农业现代化进程中，培育和壮大乡村富民产业不仅是政府的主要任务之一，同时也是企业在乡村拓展业务、延伸产业链和创新经营模式的重要着力点。因此，企业参与乡村产业帮扶的意愿显著增强。H3 得到验证。

表 6 作用机制检验结果

变量	帮扶能力			帮扶意愿 (4)
	政府补助 (1)	税收优惠 (2)	外源融资 (3)	
重点产业政策实施情况	0.016** (0.008)	0.005*** (0.001)	0.001*** (0.000)	0.004** (0.002)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
企业固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	27469	27469	27469	27469
R ²	0.218	0.142	0.194	0.291

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

六、异质性分析

前文的实证结果显示，重点产业政策实施能够有效推动企业参与乡村产业帮扶。近年来，学术界开始探讨重点产业政策有效发挥作用的边界条件（Aghion et al., 2015；杨瑞龙和侯方宇，2019），指出政府在调整重点产业政策时要因地制宜。那么值得进一步探讨的问题是：重点产业政策在什么情境下更有效？因此，本文从区域、行业和企业特质的角度进行异质性分析。

（一）区域异质性分析

市场在资源配置中起决定性作用。市场机制缺失越严重，政府干预的合理性和正当性越强，效果越明显。这可以看成市场调整机制和政府调节机制之间的“替代性”。市场机制缺失严重通常意味着市场运行效率低下，经济活动受到的约束较强，企业的投入产出效率较差。处于这种环境中的企业很难考虑除维持利润水平外的社会责任履行问题。尽管重点产业政策在这种环境中能够发挥积极作用，

但其效果往往受到市场环境或市场效率的制约，难以充分发挥政策的引导功能。基于此，本文从区域市场化程度差异的角度出发，探讨重点产业政策实施的异质性效果。具体地，参考陈胜蓝和马慧（2018）的研究，本文使用王小鲁等（2021）提出的中国市场化指数，按照企业所在省份市场化指数的上四分位数，将样本划分为“高市场化组”和“低市场化组”，并进行分组回归，具体估计结果如表7所示。

表7（1）列和（2）列的估计结果表明，在高市场化组，重点产业政策实施对企业的乡村产业帮扶投入的促进效果更显著，即重点产业政策与市场力量共同发挥作用，显著推动相应企业加大乡村产业帮扶投入。这与既有研究中政府激励性政策更能刺激市场化程度较高地区的企业进行绿色创新的结论一致（刘相锋等，2025）。重点产业政策作用的发挥往往依赖市场力量，只有尊重市场机制制定重点产业政策，才能通过政策实施有效推动企业履行社会责任，不顾市场规律盲目制定重点产业政策无法取得良好的政策效果。

（二）行业异质性分析

乡村产业振兴的核心之一是推动农村一二三产业融合发展。中央的五年规划有专门论述农业农村发展的篇章，其中包括“十三五”规划中的“第四篇 推进农业现代化”和“十四五”规划中的“第七篇 坚持农业农村优先发展 全面推进乡村振兴”。笔者通过整理和分析“十三五”规划、“十四五”规划中专门论述农业农村发展的篇章的文本，参照证监会公布的《上市公司行业分类指引》（2012年修订），根据这些文本是否提及样本企业所在行业，将全样本划分为“规划明确提及行业组”与“规划未明确提及行业组”，并进行分组回归。

表7（3）列和（4）列的回归结果表明，在规划明确提及行业组，重点产业政策实施对企业乡村产业帮扶投入具有显著的促进作用，而在规划未明确提及行业组，核心解释变量不显著。其原因是：一方面，五年规划中专门论述农业农村发展的篇章提及的行业多是农业产业链的上下游行业。上下游行业企业与农业生产经营主体对接相对频繁，企业更容易接触到扶农助农的合作项目，因而更有可能参与乡村产业帮扶。例如，农业农村部的农业项目补贴会吸引上下游行业企业参与乡村产业发展试点项目。另一方面，若企业本身业务涉农，拥有种植、养殖、加工销售或包装运输等方面的经验，企业则更可能借助乡村振兴战略实施的机遇，打造培育乡村特色产业，以最大限度地提高其生产经营收益。

（三）企业特质异质性分析

部分学者基于资源基础观理论指出，大型企业拥有充足的技术、人才等资源，因此更有能力投资乡村产业（杜世风等，2019）。然而，也有研究认为，中小型企业大多由少数人控制，其参与公益慈善捐赠活动所带来的声誉利益归所有者独有，因而具有较强的经济动机参与公益慈善捐赠活动（李维安等，2015）。本文根据样本企业总资产的中位数，将样本企业划分为“大型企业组”和“中小型企业组”，并进行分组回归。

表7（5）列和（6）列的回归结果表明，核心解释变量仅在大型企业组中显著，在中小型企业组中不显著。这说明，重点产业政策实施促使大型企业加大乡村产业帮扶投入。其原因是：首先，乡村产业帮扶项目面临经营风险和市场风险等不确定性，大型企业凭借其较强的技术和资金能力，更容易

获得区县级、地市级银行的贷款和政府财政拨款，并能够通过产业链延伸、市场周期研判和保险购买等方式较好地应对风险。其次，大型企业在品牌建设和市场拓展方面具有优势。一是大型企业的品牌具有较高的市场认可度，能够提升受援地区产品的市场竞争力。二是大型企业拥有广泛的市场渠道和客户资源，能够帮助受援地区的产品对接市场。相较之下，中小型企业的影响力和市场竞争力较为有限，普遍面临资金紧张的问题，而乡村产业帮扶往往需要长期的资源投入，且短期内难以看到回报，因而中小型企业参与乡村产业帮扶的积极性相对不足。

表 7 异质性分析检验结果

变量	乡村产业帮扶投入					
	(1) 高市场化组	(2) 低市场化组	(3) 规划明确提及 行业组	(4) 规划未明确提及 行业组	(5) 大型企业组	(6) 中小型企业组
重点产业政策实施 情况	0.036*** (0.009)	0.013* (0.007)	0.027*** (0.008)	0.005 (0.006)	0.026*** (0.009)	0.008 (0.007)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
企业固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	9206	18263	16729	10740	13735	13734
R ²	0.004	0.007	0.009	0.004	0.005	0.002
组间差异检验 p 值	p=0.080*		p=0.010***		p=0.070*	

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

七、研究结论与政策建议

乡村振兴的基础是产业振兴，鼓励企业参与乡村产业帮扶，对于加快推进农业农村现代化和拓宽农民增收渠道具有重大意义。本文基于 2016—2022 年的中国沪深 A 股上市公司面板数据，分析重点产业政策实施对企业参与乡村产业帮扶的影响。研究得出如下结论：第一，重点产业政策实施推动企业增加乡村产业帮扶投入；第二，重点产业政策实施能够通过增强企业帮扶能力和帮扶意愿两种作用路径，推动企业增加乡村产业帮扶投入。第三，重点产业政策实施对企业参与乡村产业帮扶的影响存在区域、行业和企业特质异质性，且在高市场化组、规划明确提及行业组和大型企业组中更显著。

基于上述研究发现，文章提出以下政策启示。

第一，坚持系统思维，重视产业政策与农业农村政策的高效联动。在制定产业政策时，应充分考虑其对农业农村发展的潜在影响，确保产业政策与农业农村政策目标一致、措施互补。一方面，产业政策应创新企业参与机制，通过设立乡村产业专项基金、采用“政府让利+社会资本主导”模式等方式，引导企业关注乡村产业发展，将企业参与乡村产业帮扶项目纳入企业社会责任考核体系，为达标企业提供奖励。另一方面，农业农村政策应提供全方位的配套支持，如建立产业帮扶项目用地审批绿色通道、开展新型职业农民培育工程等，确保形成政策合力。

第二，完善“补贴—税收—信贷”联动机制，提高企业的乡村产业帮扶能力。一是为切实带动乡村产业发展的企业提供补贴，并对与农民合作社或农户联合建设原料基地、共创自主品牌的企业给予奖励。同时，在乡村产业帮扶项目所需要的土地、厂房等生产要素提供方面给予支持，降低企业的乡村产业投资压力。二是建立差异化的税收优惠政策体系。聚焦农产品流通和加工环节，为参与乡村产业帮扶项目的企业提供差异化的优惠税率。三是以订单农业为基础，开发乡村产业链金融产品。通过整合涉农经营主体的土地、生产订单等核心数据，建立乡村产业数据库，并在上游、中游和下游分别基于采购订单、智能仓储和应收账款提供融资方案。

第三，深入推进“万企兴万村”行动，立足资本过剩、降低成本等现实挑战，提高企业参与乡村产业帮扶的意愿。一是确保乡村产业帮扶协作的经济实效及可持续性。鼓励企业结合自身战略愿景、经营优势和业务拓展需求，在国家乡村振兴重点帮扶县中选择合适的产业帮扶协作对象，开发适宜的乡村产业帮扶协作项目并优化落地方案。二是构建完善的利益共享机制，确保企业和农户都能从乡村产业发展中受益，并基于回报扩大再帮扶规模。三是降低乡村产业帮扶项目的风险。以市场风险较大的种植养殖业为例，当企业难以独立承担全部经营风险时，政府应完善相关的风险分担机制，解除企业的后顾之忧。

参考文献

- 1.陈胜蓝、马慧，2018：《贷款可获得性与公司商业信用——中国利率市场化改革的准自然实验证据》，《管理世界》第11期，第108-120页。
- 2.陈钊、熊瑞祥，2015：《比较优势与产业政策效果——来自出口加工区准实验的证据》，《管理世界》第8期，第67-80页。
- 3.董静、吕孟丽，2023：《“输血”还是“造血”：党组织嵌入公司治理与企业扶贫》，《财经研究》第3期，第34-48页。
- 4.杜世风、石恒贵、张依群，2019：《中国上市公司精准扶贫行为的影响因素研究——基于社会责任的视角》，《财政研究》第2期，第104-115页。
- 5.韩旭、武威，2021：《政府采购能够促进企业履行社会责任吗——基于精准扶贫视角》，《会计研究》第6期，第129-143页。
- 6.何奇峰，2022：《产业帮扶机制的社会学研究——以湖南省野猪桥村扶贫产业的发展与转变为案例》，《中国农村观察》第5期，第44-60页。
- 7.江飞涛、李晓萍，2010：《直接干预市场与限制竞争：中国产业政策的取向与根本缺陷》，《中国工业经济》第9期，第26-36页。
- 8.江艇，2022：《因果推断经验研究中的中介效应与调节效应》，《中国工业经济》第5期，第100-120页。
- 9.黎文靖、郑曼妮，2016：《实质性创新还是策略性创新？——宏观产业政策对微观企业创新的影响》，《经济研究》第4期，第60-73页。

- 10.李四海、李震, 2023: 《企业社会责任报告特质信息含量的信号效应研究——基于自然语言处理技术的分析》, 《中国工业经济》第1期, 第114-131页。
- 11.李维安、王鹏程、徐业坤, 2015: 《慈善捐赠、政治关联与债务融资——民营企业与政府的资源交换行为》, 《南开管理评论》第1期, 第4-14页。
- 12.刘冲、沙学康、张妍, 2022: 《交错双重差分: 处理效应异质性与估计方法选择》, 《数量经济技术经济研究》第9期, 第177-204页。
- 13.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。
- 14.刘建秋、尹广英、吴静桦, 2022: 《企业社会责任报告语调与资产误定价》, 《会计研究》第5期, 第131-145页。
- 15.刘明月、冯晓龙、张崇尚、仇焕广, 2022: 《易地扶贫搬迁的减贫效应与机制》, 《中国农村观察》第5期, 第61-79页。
- 16.刘相锋、丁猛杰、金暄暄、黄鑫, 2025: 《激励性政策能否导致发电企业实施策略性绿色创新——兼论政策协同与内外监管效应》, 《中国工业经济》第2期, 第137-155页。
- 17.潘越、翁若宇、刘思义, 2017: 《私心的善意: 基于台风中企业慈善捐赠行为的新证据》, 《中国工业经济》第5期, 第133-151页。
- 18.汪茜、陈会茹, 2024: 《企业社会责任、融资约束与财务绩效》, 《西安财经大学学报》第3期, 第79-91页。
- 19.王颢、谢秋实、张勉, 2024: 《“迎难而上”还是“知难而退”: 私营企业家外部风险感知对企业社会责任的影响》, 《研究与发展管理》第5期, 第146-159页。
- 20.王开田、蒋琰、高三元, 2016: 《政策制度、企业特征及社会责任信息披露——基于降低融资成本的研究视角》, 《产业经济研究》第6期, 第78-88页。
- 21.王克敏、刘静、李晓溪, 2017: 《产业政策、政府支持与公司投资效率研究》, 《管理世界》第3期, 第113-124页。
- 22.王贤彬、陈春秀, 2023: 《重点产业政策与制造业就业》, 《经济研究》第10期, 第34-54页。
- 23.王小鲁、胡李鹏、樊纲, 2021: 《中国分省份市场化指数报告(2021)》, 北京: 社会科学文献出版社, 第223-237页。
- 24.王永钦、董雯, 2020: 《机器人的兴起如何影响中国劳动力市场?——来自制造业上市公司的证据》, 《经济研究》第10期, 第159-175页。
- 25.翁飞龙、霍学喜, 2024: 《数字金融对规模经营农户新技术采用的影响》, 《中国农村观察》第1期, 第85-107页。
- 26.修宗峰、冯鹏萌、殷敬伟、周泽将, 2022: 《党组织治理、政策响应与国有企业参与脱贫攻坚》, 《财经研究》第2期, 第47-62页。
- 27.鄢朝辉、王明利、赵承翔, 2024: 《政府补贴如何影响畜牧业企业研发投入强度——基于企业生命周期和高管股权激励的视角》, 《中国农村观察》第3期, 第80-103页。
- 28.杨长进、罗仁杰、刘芮彤、黄俊, 2024: 《产业政策关联度与企业社会责任关系研究——基于政策文本及财务年报的大数据分析》, 《科技进步与对策》第8期, 第76-84页。
- 29.杨瑞龙、侯方宇, 2019: 《产业政策的有效性边界——基于不完全契约的视角》, 《管理世界》第10期, 第82-94页。

- 30.杨艳琳、袁安, 2019: 《精准扶贫中的产业精准选择机制》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第1-14页。
- 31.张莉、朱光顺、李世刚、李夏洋, 2019: 《市场环境、重点产业政策与企业生产率差异》, 《管理世界》第3期, 第114-126页。
- 32.张婷婷、张新民、杨道广, 2021: 《产业政策能够抑制企业税收规避吗——基于地方政府产业政策视角》, 《会计研究》第10期, 第51-68页。
- 33.Aghion, P., J. Cai, M. Dewatripont, L. Du, A. Harrison, and P. Legros, 2015, "Industrial Policy and Competition", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(4): 1-32.
- 34.Alpizar, F., and P. Martinsson, 2012, "Paying the Price of Sweetening Your Donation: Evidence from a Natural Field Experiment", *Economics Letters*, 114(2): 182-185.
- 35.Carroll, A. B., 1979, "A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance", *Academy of Management Review*, 4(4): 497-505.
- 36.Duchin, R., O. Ozbas, and B. A. Sensoy, 2010, "Costly External Finance, Corporate Investment, and the Subprime Mortgage Credit Crisis", *Journal of Financial Economics*, 97(3): 418-435.
- 37.Goodman-Bacon, A., 2021, "Difference-in-Differences with Variation in Treatment Timing", *Journal of Econometrics*, 225(2): 254-277.
- 38.Lall, S., 2001, "Competitiveness Indices and Developing Countries: An Economic Evaluation of the Global Competitiveness Report", *World Development*, 29(9): 1501-1525.
- 39.Lu, J., and W. Wang, 2018, "Managerial Conservatism, Board Independence and Corporate Innovation", *Journal of Corporate Finance*, 48: 1-16.
- 40.Mahajan, R., W. M. Lim, and M. Sareen, S. K. Kumar, and R. Panwar, 2023, "Stakeholder Theory", *Journal of Business Research*, 166, 114104.
- 41.Meier, S., 2007, "Do Subsidies Increase Charitable Giving in the Long Run? Matching Donations in a Field Experiment", *Journal of the European Economic Association*, 5(6): 1203-1222.
- 42.Newman, G. E., and Y. J. Shen, 2012, "The Counterintuitive Effects of Thank-You Gifts on Charitable Giving", *Journal of Economic Psychology*, 33(5): 973-983.
- 43.Rondeau, D., and J. A. List, 2008, "Matching and Challenge Gifts to Charity: Evidence from Laboratory and Natural Field Experiments", *Experimental Economics*, 11: 253-267.
- 44.Su, W., M. W. Peng, W. Tan, and Y. L. Cheung, 2016, "The Signaling Effect of Corporate Social Responsibility in Emerging Economies", *Journal of Business Ethics*, 134: 479-491.
- 45.Thaler, R., 1985, "Mental Accounting and Consumer Choice", *Marketing Science*, 4(3): 199-214.
- 46.Wang, W., S. Zhang, L. Zhang, and Q. Liu, 2020, "Government Subsidy Policies and Corporate Social Responsibility", *IEEE Access*, 8: 112814-112826.

How Do Key Industrial Policies Promote the Firms' Participation in Rural Industrial Poverty Alleviation

MA Lianfang ZHAO Bi HUANG Shihua ZHOU Mi
(The College of Economics and Management, Shenyang Agricultural University)

Summary: Encouraging social forces represented by enterprises to participate in rural revitalization, not only consolidates and expands achievements of poverty alleviation, but also seamlessly integrates them with rural revitalization. The key to rural development lies in industrial revitalization, and enterprises have the capacity and obligation to play a greater role in rural industrial revitalization. From the perspective of the incentive compatibility theory, this paper constructs a theoretical framework of “Policy–Capacity–Willingness”, aiming to explore the effects and underlying mechanisms of the key industrial policies on the firms’ participation in rural industrial poverty alleviation.

Using panel data from Chinese A-share listed enterprises from 2016 to 2022, this paper tests the impact, mechanisms, and differences of the key industrial policies on the firms’ participation in rural industrial poverty alleviation using a two-way fixed effects panel model. The study draws the following conclusions. First, the key industrial policies are effective in improving firms’ investment in rural industrial poverty alleviation. Second, the implementation of the key industrial policies promotes firms’ participation in rural industrial poverty alleviation by enhancing their supporting capacity and willingness to assistance. Third, the heterogeneity analysis suggests that this positive effect is more pronounced among enterprises in the high marketization group, the group of industries explicitly mentioned in the “Five-Year Plan”, and the group of larger firms.

Based on the above conclusions, this paper puts forward the following policy implications. First, in formulating industrial policy, full consideration should be given to its potential impact on agricultural and rural development, ensuring that industrial policy and agricultural and rural policy have the same objectives and complementary measures. Second, policy-based special subsidies, tax exemptions and long-term lending should be provided to enterprises which contributing to the rural revitalization, so as to improve their supporting capacity. Third, deeply promoting the “Ten Thousand Enterprises Help Ten Thousand Villages” strategy. Constructing a sound benefit-sharing mechanism to ensure that both enterprises and farmers can benefit from the development of rural industries and expand the scale of re-assistance based on returns.

The possible marginal contributions of this paper are reflected in the following three aspects. First, by quantifying the key industrial policies from the “Five-Year Plan”, this study provides direct causal evidence linking the key industrial policies to the firms’ participation in rural industrial poverty alleviation, thereby enriching research on the linkage between enterprises and rural farmers. Second, constructing an analytical framework that combines macro and micro, synergizes subjective and objective, and unifies internal and external factors, so as to clarify the internal logic that the key industrial policies at the macro level promotes the participation of enterprises in rural revitalization at the micro level. Third, academics are mostly concerned about the economic effects of industrial policy implementation, and this paper investigates the non-economic effects of the key industrial policies to complement the existing research.

Keywords: Key Industrial Policies; Firms’ Participation in Rural Industrial Poverty Alleviation; Rural Industrial Revitalization

JEL Classification: L52; O18; I38

(责任编辑：光明)

中华优秀传统文化农耕文化的时代价值与保护传承

杨乙丹 吴艳青

摘要：农耕文化已成为当代学术研究中的高频术语。学术界对农耕文化的叙事经历了多个阶段：从考古学者对中国作为独立农业起源中心的印证，到文化学者对中国传统文化的检视；从政治教育学者对传统文化落后性的批判性反思，到自然资源学者对农业文化遗产的挖掘与保护。在坚定文化自信和保护传承优秀传统文化的新时代语境下，农耕文化的当代价值阐释已成为重要的研究向度。作为蕴含特定圈层结构和丰富内涵的文化体系，中华优秀传统文化农耕文化在保障农业稳定发展和粮食安全、推进区域经济社会高质量发展、加强耕地保育和永续利用、助力生态文明建设、促进乡村产业提质增效、提升社会治理水平、塑造文化认同和凝聚民族精神、构建人类命运共同体等方面，仍具有积极的时代价值。然而，在现代化与城市化浪潮冲击下，中华优秀传统文化农耕文化却面临传承危机，其推动经济社会发展、满足文化消费需求的潜力尚未充分释放。为此，必须切实推进农耕文化要素的采集工程，加强传统农耕文化价值凝练与阐释，推动农耕文化产品创新和产业发展，加强在地化教育与乡土人才培养，建设农耕文化展示的中心场域，发挥积极叙事与网络传播的优势。

关键词：农耕文化 内涵结构 时代价值 保护传承

中图分类号：N092 **文献标识码：**A

一、引言

中国是世界农业起源中心之一，在长期的农耕生产实践中，中华儿女创造了内涵丰富、形式多样、特色鲜明的农耕文化。在实现中华民族伟大复兴和扎实推进乡村全面振兴的进程中，保护传承优秀传统文化意义重大。党和国家立足于优秀农耕文化保护传承的现实需求，作出了一系列重要战略部署。《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出“切实保护好优秀农耕文化遗产，推动优秀农耕文化遗产合理适度利用。深入挖掘农耕文化蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规范，

【资助项目】 中国社会科学院重大创新项目“中华优秀农耕文化与农业农村现代化研究”（编号：2023YZD057）；中央高校基本科研业务费专项“黄河中上游地区重要农业文化遗产资源挖掘与保护性利用研究”（编号：2023HHZX007）。

【作者信息】 杨乙丹，西北农林科技大学人文社会发展学院，电子邮箱：yyd801004@163.com；吴艳青，西北农林科技大学人文社会发展学院，电子邮箱：1049690092@qq.com。

充分发挥其在凝聚人心、教化群众、淳化民风中的重要作用”^①的时代命题后，中华优秀传统农耕文化的保护传承取得了显著成效，并积极推动着相关学术研究的开展。

当前关于传统农耕文化的研究面向多元、成果丰硕，呈现三个明显趋势：一是将农耕文化界定为传统文化，强调其保护传承的现实价值，但保护传承的优秀传统农耕文化的具体所指尚待明确；二是受联合国粮食及农业组织发起的“全球重要农业文化遗产”^②和农业农村部认定的“中国重要农业文化遗产”项目的影响，农业文化遗产的挖掘与利用成为农耕文化保护传承的主导性话题；三是农耕文化、农耕文明、传统文化或乡村传统文化、农业文化、农业文明等概念被交替使用，它们的内涵和外延的边界并未厘清。在传承中华优秀农耕文化和守望中华农耕文明的时代旋律下，人们不禁产生“情钟国粹，而未知何者为粹”（熊十力，2019）的感叹。为此，有必要重新审视农耕文化的学术叙事演进，厘清和阐释中华农耕文化的内涵结构和时代价值，明确保护传承优秀传统农耕文化的必要路径。

二、农耕文化的研究进程与叙事演进

作为一个学术概念，农耕文化首次出现在20世纪80年代的日文和中文学术成果中。在中日学者创造性地使用“农耕文化”和“农业文化”概念之前，西方学者笔下鲜有“farming culture”或“agricultural culture”之类的表达。因此，“农耕文化”和“农业文化”这两个概念具有显著的本土化色彩。

（一）考古学者对新型生业模式的界定

农业起源与人类起源、文明起源并列为世界考古学的三大战略性课题。农业起源中心的研究曾经经历从单一起源论到多元起源论的分化^③。西方考古学者受现代文化理论影响，将特定历史时期和区域的遗迹、遗物综合体，或在工具、技术、生活用具方面具有相同特征的人类遗存，命名为文化或文化类型，因而有了新石器文化、青铜文化、沙尼达洞穴文化、耶莫文化等概念。中国分布广泛的史前文化遗存，如裴李岗文化、河姆渡文化、仰韶文化等，均受此影响而得以成为具有特定内涵的学术单元。

相较于更久远的文化遗存，近万年来考古发掘所揭示的最大亮点，是定居农业的出现，以及以谷物种植为主的新型生业模式的形成。在探讨农业起源和定居农耕生活演进逻辑的过程中，考古学者拓展了文化内涵的边界，并在自然人化和人自然化协同演进的哲学思辨中，赋予定居农业更为丰富的文化意蕴。早在18世纪，以杜尔哥、孔多塞为代表的理想主义者便开始推演农业起源与社会演进之间的关系。此后，拉马克的系统发生论和达尔文的进化论逐渐主导了关于社会进化的理解框架。在这一理论背景下，农耕生产作为一种重要的文化形态，其社会进化中的功能被摩尔根、汉恩、德堪多等学

^①《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，《人民日报》2018年2月5日02版。

^②英文全称为“The Globally Important Agricultural Heritage Systems”，以下简称 GIAHS。

^③农业起源以栽培作物的出现为核心标志。单一起源论认为农业起源于东南亚或西亚两河流域，其他地区的农业是传播的结果；而多元起源论则有“三中心说”（西亚、东亚和中南美洲）、“四中心说”（北非、西亚、中国和中美洲）、“八中心说”（中国、东南亚和印度、土耳其、伊拉克、地中海、埃塞俄比亚、中美洲、南美洲）等观点。相较而言，学术界普遍接受“三中心说”。

者深化。20世纪，以普贝利、柴尔德、布雷德伍德为代表的环境决定论学派，以克拉克为代表的史前经济学派，以宾福和普兰里瑞为代表的文化生态学派，以及以科恩为代表的人口压力论学派，分别从不同角度对农业起源进行了理论解释。

受西方现代考古思潮的影响，中国学者在译介和解读世界各地的农业起源及其独特类型的过程中，开始使用本土化的“农业文化”或“农耕文化”加以指代。1980年前后，考古学者在思索农业何时在两河流域起源以及介绍墨西哥盆地定居农业起源时，使用“农业文化”和“定居农耕文化”来指代采集经济之后出现的新型生业模式（孔令平，1979，1980）。随后，在分析黄河流域农业起源和原始农业特征时，有学者同样用“农耕文化”指代农业生业模式及其表征（黄其煦，1982）。不过，20世纪90年代以前，“农耕文化”虽被用于农业起源的文化表达和展示，但其内涵并未得到一致约定，仅被视为包括农业物种的驯化、定居农业遗存或建立在农业经济基础之上的思想心态等内容。这一点，在当时学者翻译西方农业起源的论著中有直观展现。例如，中国学者在摘译美国学者关于西方农业起源学术观点流变的过程中，明确将农业生业模式出现及其遗存翻译为“农耕文化起源”，但在2万余字的原文中，并没有一处直接使用“农耕文化”（亨利，1990）。事实上，西方学者在论述社会演进的过程中，虽经常将“farming”或“agriculture”与“culture”并列探讨（Rogers，2000），但直到20世纪末，才有学者在探讨恒河中部峡谷地带农业起源的著述中明确使用“farming culture”这一词汇（Singh，1998）。时至今日，除了亚洲科学院协会在论证农耕生产支撑亚洲文明时，曾明确使用过“farming culture”之外（AASA，2011），这一概念仍然很难见到。

（二）作为传统文化类型的特定表述

在考古学者将农业活动视作与渔猎采集相对的新型生业文化模式之后，文化学者逐渐将农耕文化推进至传统文化叙事的层面。20世纪80年代末，日本国立民族学博物馆曾专门召开关于日本农耕文化源流的座谈讨论会，探讨日本农业的起源和民族形成问题（佐佐木高明，1989）。随着中日文化交流的广泛开展，中国悠久的农耕历史和厚重的农耕文明，为“农耕文化”概念的广泛使用提供了深厚的学术土壤。在此背景下，中国学者逐渐突破考古学主导的文化叙事模式，运用文化学理论揭示农耕文化的起源机制，初步勾勒出农耕文化的特定内涵体系。甚至在对炎帝神农氏时代社会经济形态的推演（杨范中，1991）以及对晚清武侠公案小说隐喻的论述中（荆学义，1991），学者均明确使用了“农耕文化”这一概念。

与考古学者的叙事模式相比，中国文化学者对农耕文化内涵的解读展现出新的学术旨趣。一方面，农耕文化不是纯客观的叙事存在，而是人类创造的结果，人化的不断积累和增加是其本质所在。另一方面，农耕文化具有结构性，不仅包括工具、农业物种，还包括派生性的生活物质和精神，是一个以种植文化为主，涵盖畜牧文化、服饰文化、居住文化、陶文化等文化要素的完整文化体系（吴存浩，1993）。从逻辑学关于概念的定义角度来看，虽然此时对农耕文化的界定不算典型，但已初步明确了其外延。

受20世纪80年代“文化热”的影响，中国学者在“使中华民族屹立于世界民族之林”的使命驱动下，掀起了扫视传统文化与现代文化抵牾的热潮。在与西方文化对接的开放视野下，一些学者激情呼

吁“告别”中国传统文化，提出“重构传统文化”的命题。然而，中国数千年的深厚传统文化，始终支撑着中华文明无断裂地存续，并为民族认同和精神信仰提供了持续的动力。正因如此，一些文化学者，尤其是农林类高校的文化研究者，在客观审视重于抛弃重构的辩证思考中，力图为中国传统文化中的农业文化进行批判性正名，认为农业文化研究具有推进国情认知、积累和存储知识、教育民众和开发智力等多重功能（王利华，1989）。与此同时，他们还从传统农业哲学、科学知识、文艺作品、饮食文化等角度，较为系统地梳理了中国传统农业文化的多样表达，明确提出“农业文化是中国传统文化的根柢”（邹德秀，1992）的判断。

尽管文化学者在讨论传统文化的过程中，使用“传统农业文化”来替代考古学中的“古代农耕文化”，但二者并无明显差异（张磊，2007）。它们本质上都是建立在传统农业经济基础上的观念体系和维系古代农业社会运行的规范体系的总和。因此，在当时的学术话语中，关于农业文化的内涵、功能和价值的叙事，同样适用于农耕文化。

（三）政治教育学者的批判性反思

在21世纪前后“农业文化”和“农耕文化”并行使用的学术争鸣中，考古学者多沿用传统的“农业文化”叙述话语，分析特定地域史前农业活动的社会经济意义，揭示史前农业文化与环境演变、地域文化形成机制之间的内在关系。相较之下，文化学者在研究特定地域的民族形成、文化特征与民间艺术时，以及历史文化学者在探讨游牧文明与农耕文明的冲突交融、古代文学中的农耕印记时，对二者却不加区分地使用。不过，随着社会经济形势和学术生态的变化，“农业文化”和“农耕文化”的学术叙事开始遭受新的冲击，直接影响了农耕文化研究的走向。

20世纪末，随着西部大开发战略的实施和中国积极申请加入世界贸易组织，不仅需要突破传统的经济结构和发展格局，也需要在思想认识领域树立新的发展理念，以适应现代基础设施大规模建设和重新布局在全球市场具有竞争力的现代工业体系的现实需要。于是，一些政治教育领域的学者以“冲破传统农耕文化的束缚”（倪宗新，1999）为口号，掀起了反思农耕文化落后性的大讨论。西南地区部分省市的党校甚至以“让思想冲破牢笼”为主题，专门举办了农耕文化研讨会，明确提出破除农耕文化可能带来的负面影响。在研讨过程中，农耕文化被视为“小农意识”的同义词，并被贴上“小富即安”“自给自足”“不思进取”“自由散漫”“排斥商品经济”“拒绝社会化大生产”等带有价值评判的标签（刘文杰，2012）。一时间，农耕文化被视为西部大开发进程中的非经济抗阻因素、领导干部素质提升的文化阻碍要素，甚至被批评为制约地方经济社会发展的思想根源。

在农耕文化遭受批判性反思之际，虽然有学者试图对农耕文化进行辩证性维护，将其视为中华文化遗产和民族烙印（高续增，2000），强调传统农耕文化在生态农业技术领域的遗产价值及其推动农业持续发展的现实意义（姚兆余，2008），并呼吁在现代化进程中做好农耕文化传统的承启，但与广泛的批判性反思相比，这种声音显得低沉且微弱。

（四）农业文化遗产学者的特殊叙事

现代农业以石油、化肥、农药、现代育种技术的广泛应用为主要标志，并推动着人口规模的急剧膨胀。然而，在通过发展现代农业养活更多人口的同时，人类蓦然回首发现，环境污染、生态恶化、

土壤板结、生物多样性锐减、健康隐患等问题却日益加剧。于是，人们不禁追问：为何曾一度被视为落后与低下的传统农业，竟能够稳健地支撑起人类文明与区域社会的持续演进？人们长期赖以生存的传统农业系统，能够为规避现代农业的负效应和人类未来生存隐患提供什么样的借鉴与支持？2002年，在全球环境基金的支持下，联合国粮食及农业组织发起了全球重要农业文化遗产的识别与保护项目。截至2025年6月，中国共有25项传统农业系统被列入全球重要农业文化遗产，位列世界第一^①。

从联合国粮食及农业组织对全球重要农业文化遗产的命名可知，尽管它包含了农业文化的内容，但本质上是植物、动物、人类与景观在特殊环境下共同适应与协同进化的传统农业系统或农业遗产。然而，中国学者在翻译过程中，突出了文化与遗产的含义，进而有了“全球重要农业文化遗产”的中文称谓。作为新型世界遗产类型，全球重要农业文化遗产最早受到自然资源领域专家的推崇，并为中国传统农业系统的识别与保护做出了积极贡献。

作为延续成百上千年的传统农业系统，全球重要农业文化遗产的识别与认定在助推区域经济社会发展和地域文化认同方面具有重要意义。它有助于提高农业、生态与传统社会的可持续性（Dela and Koohafkan, 2009），并推动乡村旅游资源开发与区域社会经济发展（孙业红等，2006）。尤其是在建设文化强国、坚定文化自信、实施乡村振兴战略和实现共同富裕成为时代主旋律的背景下，挖掘和保护具有重要价值的传统农业系统，已成为学术界和农业行政机构的重要任务。2012年，原农业部启动了中国重要农业文化遗产的识别评估工作，截至目前已遴选了7批，共计188项传统农业系统。

全球重要农业文化遗产和中国重要农业文化遗产项目的开展，极大地改变了农耕文化的研究视野，使农业文化遗产迅速成为农耕文化研究的主导性话题。然而，尽管农业文化遗产蕴含丰富的农耕文化元素，但它与农耕文化或农业文化并非同一层次的概念，也无法替代后者。正因如此，研究科技术语的学者指出，联合国粮农组织认定的“*The Globally Important Agricultural Heritage Systems*”，不能被译为“全球重要农业文化遗产”，而应译为“全球重要农业遗产系统”（徐嵩龄，2020）。但无论如何，在农业文化遗产成为热门学术话题的当下，农耕文化研究的窄化趋势已经凸显。

（五）坚定文化自信下农耕文化的新定位

经过数十年披荆斩棘的探索和改革，中国共产党带领人民取得了巨大的发展成就，综合国力得到了极大的提升。中国取得的成功并非完全照搬别国模式，而是具有自身特色和内在逻辑。在继续取得成功和实现中华民族伟大复兴的征程中，仍然需要坚定不移地推进中国特色社会主义发展模式。

“文化是一个国家、一个民族的灵魂”，“坚定文化自信，是事关国运兴衰、事关文化安全、事关民族精神独立性的大问题”^②。中国特色社会主义事业的发展和民族自信心的提升，得益于革命文化、社会主义文化和马克思主义理论，但同样离不开优秀传统文化。在实现中华民族伟大复兴的征程中，仍然需要汲取中华优秀传统文化的营养。为此，中国共产党人站在时代高度和战略全局，明确提

^①目前，全球共有95项传统农业系统被列入GIAHS保护框架，分布在29个国家和地区。资料来源：联合国粮食及农业组织官方网站，<https://www.fao.org/giahs/>。

^②习近平，2017：《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，第349页。

出“推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展”的命题。尽管中华优秀传统文化丰富多彩，但保护传承优秀传统文化无法脱离传统农耕文化。正因如此，在实施乡村振兴战略以及近年来中央“一号文件”的一系列工作部署中，农耕文化的传承保护被明确列为一项重要任务和使命。

在坚定文化自信和保护传承优秀传统文化的时代命题下，学术界也在“传统农耕文化遭遇断崖式沉没”（刘奇，2018）的叹息中，掀起了重新审视农耕文化时代价值和探索保护传承路径的学术热议，相关学术论文在近10年增加了10倍以上。在热烈的学术讨论中，学者揭示了农耕文化嵌入乡村经济社会发展的巨大意义，直言农耕文化复兴在生态文明建设、社会治理效能提升、乡村产业发展等方面具有独特功能（吴理财和解胜利，2019）。相较之下，围绕农耕文化与中华传统文化或中华文化关系的阐释显得更为震撼和直接。学术界主要观点包括：农耕文化不仅是“中国文化的底色”“中华文化之根”，更是“中国传统文化产生和发展的基础”“中国传统文化的重要源头”“中国传统文化的根基”“中华民族文化的基石”，甚至被誉为“中华文化之母”。此外，农耕文化还被视为“中国传统文化核心价值观的重要精神资源”，是“中华民族的根和魂”。它塑造了“中华民族的价值取向”，蕴含着中华“文化根脉和文化基因”，并为“中华民族生生不息”提供了深厚的“精神源泉”。对农耕文化定位的重新认识，既是学术研究随时代发展不断演进的必然结果，也为保护传承中华优秀传统文化农耕文化奠定了理论基础。

三、农耕文化的概念谱系及其圈层结构

在中国学者半个多世纪的专题研究中，农耕文化的叙事演进经历了考古学者对中国独立农业起源中心地位的印证、文化学者对中国传统文化的检视、政治教育学者对传统文化“落后性”的批判性反思、自然资源学者对农业文化遗产的挖掘与保护，以及在坚定文化自信和保护传承优秀传统文化时代命题下的再定位等阶段。这一系列研究极大地拓宽了农耕文化研究的学术视野。然而，在审视当前农耕文化研究成果后，不禁让人反思：“农耕文化”究竟指的是什么？

（一）农耕文化的概念谱系

明确概念的内涵与外延，是推进学术研究的重要逻辑起点。在众多学术研究成果中，“农耕文化”与“农业文化”、“乡村文化”或“乡土文化”、“农业文明”、“农耕文明”等概念频繁出现，形成了一个复杂的文化概念谱系。如果再加上“传统”和“优秀”等定语，这个概念谱系将更加丰富。

目前，中国学者对农耕文化的定义已不下20种，但归纳而言，它指代的是人类在农耕生产实践中形成的物质、精神、制度和技术的总和（陶武先，2000；唐珂，2011；王颖和李晓玲，2023）。因此，农耕文化以种植业为根基，与之相对的是游牧文化和海洋文化，它强调文化要素的农耕属性。农耕生产具有区域同质性，文化具有习得性和历史传承性，农耕文化的着眼点是“耕”，更强调人与自然环境和土地的关系。正因如此，有学者将中华农耕文化的内涵概括为“应时、取宜、守则、和谐”（彭金山，2011），并将协调和谐的三才观、趋时避害的农时观、主观能动的物地观、变废为宝的循环观、御欲尚俭的节用观（夏学禹，2010）视为中华农耕文化的核心理念。在外延上，农耕文化丰富多样，物质层面主要以聚落、设施、物种、农具、农书等为载体（周之澄，2024），同时涵盖与农耕

活动相关的生产技术、习俗、信仰、艺术、生活方式等非物质形态。

与农耕文化最接近的是农业文化，它曾被界定为“由农业生产实践活动所创造的、与农业生产活动直接相关的和对农业生产活动有直接影响的各种文化现象的总和”，包括智能文化、物质文化、规范文化和精神文化四个维度（王利华，1989）。农耕与农业在孕育文化要素方面的密切关联，使得人们经常将“农耕文化”与“农业文化”视为一致。然而，二者在内涵和外延上存在明显差异。农耕文化更强调人与土地结合基础上产生的物化成果和习俗惯常；而农业文化则凸显农业多业态实践的文化意蕴，涵盖种植业、林业、牧业、渔业等领域的物态文化层，以及相关的社会结构、政治制度、法律法规等非物态文化层。因此，农业文化的范围更广、外延更大、内涵更丰富；而农耕文化则因更强调种植业领域的天地人关系，范围相对狭窄、外延较小、内涵相对固定。从本质上看，农业文化是从产业形态的角度规定了其文化内涵，与之并列的文化类型主要包括商业文化和工业文化。

与农耕文化具有相容关系的乡村文化或乡土文化，更强调文化的空间属性和地域特征。乡村或农村聚落的形成是农业发展到一定阶段的产物。乡村的持续运行以农耕生产为核心支撑，但乡村却是多业态的社会。因此，尽管乡村文化的主体源自农耕文化，但它对应着城市文化或城镇文化，是依托乡村地理空间的乡村社会的整体文化形态，包括了非农业活动产生的文化要素，更强调村落组织、家族亲缘、乡村伦理道德、乡村技艺、乡土文学、民俗节庆等内容。乡土文化同样根植于乡村社会，因而与乡村文化具有内在一致性。不过，乡土文化更强调文化的乡土内生性、乡村社会的长期生活实践和族群生存样态，是在乡村社会系统内生的、区别于城镇文化或城市文化的独特文化类型。

农耕文明是与游牧文明、海洋文明相对的概念，它是以农耕生产为核心形成的高度发达的社会形态，更强调建基于农耕生产的经济基础、社会结构、政治制度、技术进步和文化整合。相较之下，农耕文化自种植业起源后便已出现，在具体文化现象上呈现分散、多样的形态，在空间上更具地域性。因此，农耕文明是农业社会成熟后在政治、经济、制度层面的高级形态，比农耕文化具有更大的辐射性和整体性。正因如此，学者将重农、农本、民本、和谐、德治、守土、务实创新等观念，视为中华农耕文明思想智慧的结晶（隋斌，2023）。不过，农耕生产实践中产生的物质、技术、知识、价值观念等文化要素，不仅推动了农耕文明的诞生，也塑造了农耕社会的运行秩序和文明的延续逻辑；与此同时，农耕文明对分散的农耕文化要素进行系统性整合，进而形成更高层次的社会形态，反过来又促进了农耕文化的升华和创新。

在中文语境中，“农耕文明”与“农业文明”经常被交替使用，但两者之间与“农耕文化”和“农业文化”的关系类似，在外延范围、内涵指向、形态构造等方面存在一定差异。农业文明不仅包括以农耕生产为基础的社会形态，也包括以其他农业生产类型为核心经济基础所形成的社会形态。因此，农耕文明可以看作农业文明的一个子集，特指以土地耕作为核心形成的文明形态；而农业文明更常作为商业文明与工业文明的对照范畴，强调所有农业生产方式整体上形成的文明样态。

与农耕文化关系密切的文化类型，以及它们衍生的文明样态之间的区别与联系，可以借助逻辑学中的欧拉图进行直观展示（见图1）。

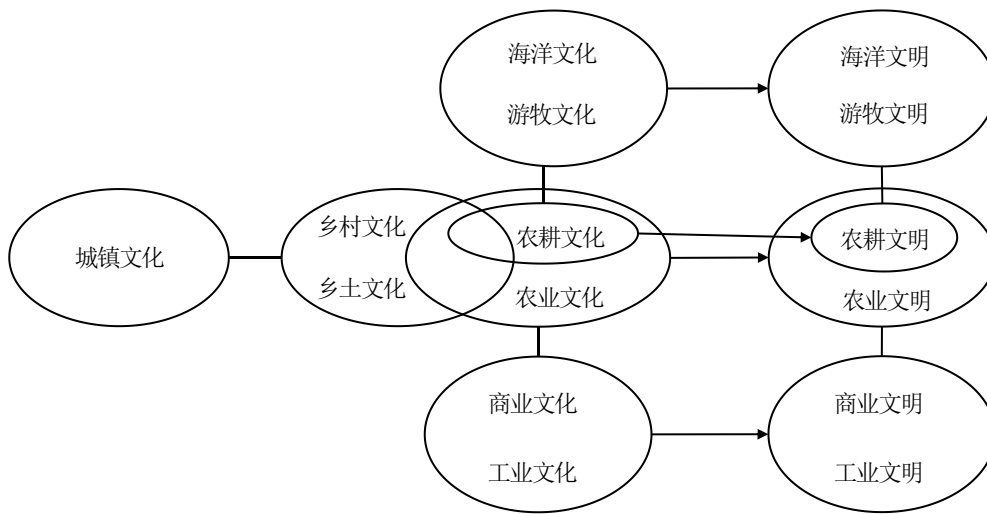


图1 农耕文化概念谱系欧拉图

从时间结构和内涵特质的角度，人们经常赋予文化以“传统”和“优秀”的特征^①。其中，传统与现代相对照，优秀与落后相比较。传统文化强调的是古代社会已经存在的文化要素或文化样态，因此，中华传统农耕文化、传统农业文化或中国传统乡村文化，指代的是中国古代社会与农耕生产、农业活动和乡村社会密切相关的物质、精神、制度和技术成果。当然，农耕文化是不断发展演进的，既包含传统农耕文化，也包含当代农耕文化。而且，农耕文化既有精华也有糟粕，只有那些具有强韧生命力，能随时代发展持续发挥保障食物和生计安全、推动土地可持续利用、推进生态文明建设、维系生物多样性、维护社会和谐稳定、凝聚民族精神、塑造文化认同、传递道德智慧等功能的农耕文化成果，才是应该积极保护传承的优秀传统农耕文化。

（二）农耕文化的类型审视

按照学者归纳的六种文化界定类型，现有的农耕文化定义基本属于“记述的定义”（殷海光，2011）。一方面，这类定义强调农耕文化的整体性，通常将其界定为长期农耕生产实践过程中生成的文化形态，或建立在传统农业经济基础上的物质文化和精神文化的总和；另一方面，这类定义也列出了农耕文化内容的重要方面，包括与农业经济相适应的技术体系、生产关系、社会结构、物质文化景观、规章制度、道德规范、社会观念、风俗习惯、文学艺术成果等。相对而言，从农业文化遗产或具体的传统村落、节令习俗、传统农具等角度论述的农耕文化，则属于“发生的定义”（殷海光，2011），注重将农耕文化视为具象的产品或器物。

归根结底，农耕文化是文化的一个子项，文化的本质属性及其内在规律也是农耕文化所必须遵循的。按照马克思的文化观，文化的根本表象在于“自然人化”和“人自然化”（张茂泽，2012）。没

^①相较于农耕文化、农业文化或乡村文化，农耕文明或农业文明尽管支撑了传统农业社会的持续发展和人类文明的进步，并给当代社会留下了丰厚的精神财富和物质积累，但它们是一种已经完成历史使命的文明样态，因此，对它们赋予“传统”和“优秀”的评判通常并不合适。

有人的行为加诸于自然，自然依然是自然，不会实现文化的本质跃升。同时，人的行为观念如果不在自然层面得以表达，文化也不会得到外延上的拓展。《汉书·食货志》曰：“辟土殖谷曰农。”^①《礼记·王制》言：“三年耕，必有一年之食；九年耕，必有三年之食。”^②农耕活动从一开始就属于“自然人化”的范畴，人通过开展农耕活动，同样也实现了“人自然化”和文化内涵的增进。人改造自然的农业生产劳动，以及以人化为基础或本质力量的自然改变，是农耕文化的本质属性和内在规定。

农耕活动中的“自然人化”和“人自然化”，从内涵的层面对农耕文化进行了界定。但农耕文化概念本身包括内涵和外延两个层面的内容。相较于农耕文化的内涵，其外延要丰富多彩和直观得多。所谓在农耕活动基础上创造的传统村落、农具器物、饮食等物质产物，以及观念认同、道德规范等精神产物，自然地属于农耕文化的内容或外延。不过，将农耕文化进行如此界定，仅局限于“发生的定义”层面，显得窄化和过于具象，对理解农耕文化的历史性、规范性和结构性等有所不逮。

按照农耕文化的本质定义，一旦人类有意识地从事农耕生产，“自然人化”和“人自然化”就已经开启，农耕文化也随之产生。不过，农耕文化的内涵形成和外延扩增需遵循内在的发展轨迹，根本原因在于农业活动的历史性演进和结构性变迁。

（三）农耕文化的内涵演进与圈层结构

考古学、农业史和社会学的研究表明，人类农业活动经历了从点状起源到面状分布的拓展，农业生产工具经历了从石器农具、金属农具到现代化农业机械的革新，农业类型经历了从原始农业、传统农业到现代农业的演进，社会组织形式也发生了从部落、家庭到国家的转变。在农业初始阶段，人类的首要任务是驯育农业物种，以解决自身的食物和生存之需。因此，被驯育的农业物种、使用的原始农业工具以及建基于农业生业模式上的生产生活遗存，是农业领域“自然人化”和“人自然化”的最早表象，构成了初始农耕文化的主体内容。从这个角度看，江西万年仙人洞遗址和吊桶环遗址、湖南道县玉蟾岩遗址、河北徐水南庄头遗址等出土的水稻和粟的遗存与石质农具，以及河姆渡遗址干栏式民居等，均属于中华早期农耕文化的范畴。

文化演进根本上在于人的认知和行为能力。农耕生产不仅要解决驯育农业物种的问题，而且需要将农业视为一个系统的活动，并进行更广泛和更深层次的“自然人化”和“人自然化”。通过有意识地驯育农业物种和从事农业生产，人类逐渐加深了对农业物种本身的认知，开始系统观察土壤、水资源、物候气象等自然条件对农业生产的影响，进而形成了许多规律性的认知，并据此指导更高效的农业生产活动。正是在此逻辑下，华夏先民对农业生产实践中观察到的规律性现象进行了哲理化表达，形成了独特的天文历法、物候节气、精细耕作等知识体系，并将农耕生产抽象为“为之者人也，生之者地也，养之者天也”^③等观念。与此同时，人们也逐渐认识到，人与农业物种之间的关系不是单向度的，而是互相依靠和互利共生的。在照料农业物种的同时，人也得到了更高层次的回报，因而有了

^①（汉）班固撰，1962：《汉书》卷24《食货志》，（唐）颜师古注，北京：中华书局，第1118页。

^②《礼记正义（上）》卷17《王制》，（汉）郑玄注，（唐）孔颖达正义，吕友仁整理，上海古籍出版社2008年版，第510页。

^③许维遹撰，2009：《吕氏春秋集释（下）》卷26《审时》，梁运华整理，北京：中华书局，第696页。

对“竭泽而渔”“焚藪而田”等行为的批判，以及对“顺天守时”“尽性善护”“斧斤以时入山林”等伦理的呼吁。

在绝大多数情况下，农业活动并不是单独的个体活动，而是复杂的社会协作过程。农业生产者不仅要处理与农业物种和自然要素的关系，还需要处理好与自我和他人的关系。在处理与自我的关系时，需要考虑即时的自我和历时的自我，这一过程体现为对自身存续发展和生活生命质量不断提升的理性关照。于是，技能的持续习得、行为的不断规训、认知深度与广度的络续深化和展示，逐渐内化于农耕文化体系。而在处理与他人的关系时，则需要在社会属性层面，根据血缘、亲缘和社会交往情况，构建共同遵守的关系网络，维护相应的道德和习俗，不断提高自己的“人化”程度。

随着农业剩余的增多，社会分化和组织化程度也逐渐复杂化，从家庭到部落再到国家，每个社会个体都成为农耕社会中的构成单元，个体的人需要在既定的社会秩序中存续，组织化的社会也需要构建起与特定农耕经济基础相适应的共有秩序和交往规范。于是，农耕文化逐渐泛化为更广泛的社会关系、行为规范、社会观念和规章制度，并通过复杂多样的文本和约定的示范加以强化。所谓的农本思想、重农政策、农业荒政、礼仪规范、和谐友善、仁义诚信、家国情怀等，渐次成为农耕社会需要遵循的文化规范与认同。

文化具有可传习性，行为具有可模仿性，规范具有可延续性。在农耕基础上形成的文化体系不断内化到特定的地域、人群和社会，并催生新的文化形态和展演形式。在此基础上，农耕文化越来越远离考古学意义上以作物生产为核心的新型生业模式的文化界定，形塑着更为宽泛的“自然人化”和“人自然化”的文化体系。然而，农耕文化再怎么宽泛和拓展，始终不能脱离农耕本身，或者说不能摆脱农耕的底色。否则，除农业起源之前的旧石器文化，近万年以来的所有文化，都与农耕文化有着或密或疏的关系，将它们纳入农耕文化的范畴，显然会犯逻辑学上定义过宽、定义交叉或定义全异的逻辑错误。

从初始阶段人类利用农业生产工具进行有意识的劳动来推动农业生产要素的“自然人化”，到从社会层面创造更丰富的物质世界和建构集体遵守的社会认同、制度规范和精神意识，体现了农耕文化内涵的演进逻辑和圈层结构。其中，第一圈层指由农耕生产主体推动“自然人化”产生的直接文化成果，其核心包括印证农业起源和发展的文化遗址遗迹、农业物种或传统农业系统、与农耕生产相适应的技能知识体系及其文本等。第二圈层的农耕文化突破了农耕生产主体的个体化局限，体现为农耕生产群体共同创造物质世界和遵守逐渐形成的规则而形成的文化成果。第三圈层的农耕文化是组织化扩展后的“自然人化”和“人自然化”现象，体现为组织化程度更高的社会共同体或国家政权，为了共同和可持续的生存目标，通过农耕生产创造出的“自然人化”成果，以及设计提倡的与农耕生产相关的意识观念、典章制度和社会规范等。

四、中华优秀传统农耕文化的鲜明特征与多维时代价值

文化是“人为”的，也是“为人”的，它的价值就在于为人的生存和发展服务。费孝通（1995）曾言：“文化是为了生活，是生活得以运行的手段。”文化的价值具有时代性，弘扬和传承中华优秀

传统农耕文化，需要认知其鲜明的时代特征和价值，并为时代发展和社会进步服务。

（一）中华优秀传统农耕文化的鲜明特征

农耕文化是一个庞大的文化系统，人们在认知传统农耕文化时，会自觉不自觉地揭示其特征。在揭示农耕文化的特征时，不同认知主体之间存在显著差异。因此，农耕文化的特征也就有了“自在的文化”和“自觉的文化”的二重认知结构。前者将农耕文化看作客观存在的文化形态而缕析其属性，后者赋予农耕文化价值目标后进行主观评判。

在“自在的文化”层面，中华优秀传统农耕文化具有多重特征：一是历时性。传统农耕文化源于人类较为漫长的农耕劳动实践，现存的农耕文化要素是历史传承的结果。然而，某个农耕文化要素产生后，并不必然得到延续，它也可能在特定的时间内消亡。中华优秀传统农耕文化是在传统农耕经济基础上形成的文化形态。当农耕文明受到工业文明等的冲击后，传统农耕文化的存续空间会受到显著挤压，其在时间结构中的表现形态也会受到影响。二是地域性和独特性。特定的农业物种被驯育并成为特定人群的生存依靠，进而实现“自然化”的跃升，不仅依赖于人的主观能动性，还受到外在环境条件的制约。世界主要农业起源中心各自独立孕育出不同的物种与文化类型，中国北方旱作农业和南方稻作农业持续支撑着中华文明的演进，正是传统农耕文化地域性特征的有力体现。尽管人的迁徙流动会推动特定农耕文化的传播，但农耕文化始终是人与不同地域自然环境耦合的产物。正因如此，生活在中华大地不同地域的人群，在种养的农业物种、饮食习惯、行为样式乃至思想理念等方面，都呈现显著的差异性。三是多样性。中华优秀传统农耕文化是在特定农耕生产基础上孕育的观念、行为及其物化产品的总和，内容丰富、形式多样、结构多元，深刻融入社会，尤其是乡村社会的方方面面，并在不同领域得以展示。四是规范性。中华优秀传统农耕文化要素虽多种多样，但最终还是以规律性或哲理化的知识体系呈现，规范着人们农耕生产实践的行为、思想和价值理念。

人们会在特定历史场景、认知角度和价值取向的框架下，对传统农耕文化作出主观评判。正因如此，基于快速融入全球市场经济和推进工业文明进程的现实需要，人们曾在世纪之交对中华传统农耕文化展开高调批判，将其与平均主义、保守主义、封闭主义、功利主义等概念画上等号；而在此之后，随着坚定文化自信的提出，乡村振兴战略的实施，以及经济社会高质量发展叙事的展开，传统农耕文化又被重新赋予价值，被视为中华文化之根和重要的传统文化遗产。因此，中华优秀传统农耕文化在“自觉的文化”层面具有可感知性、可塑造性和可承继性。其中，可感知性意味着它并非虚无缥缈，无论以何种形式留存，均能被社会个体或社会群体感受到，并在差异化的认知体系中得到理解与识别。可塑性主要体现在认知主体通过抽象思维和实践行为，能够将中华优秀传统农耕文化以文本、实物、行为模仿和科技加工等方式，塑造为人们能够接受和感知的文化品类。可承继性则意指中华优秀传统农耕文化能够被社会主体通过劳动实践、专门展演、媒介传播等方式，不断复制和传习。

（二）中华优秀传统农耕文化的多维时代价值

中华传统农耕文化虽包含传统聚落设施、生产工具、农业物种、本土知识文本等物态要素，以及与农耕生产相关的传统生产技艺、习俗信仰、文学艺术等非物态要素，但最终会升华为知识体系、观念认同和行为规范。因此，中华优秀传统农耕文化的时代价值，也主要体现在这些层面。

一是重农务本的优良传统为农业稳定发展提供路径指引。中国重农思想渊源久远，先周时期便确立了“执农不弃”的优良传统。西周时期，卿士虢文公首次系统阐述了重农思想：“夫民之大事在农，上帝之粢盛于是乎出，民之蕃庶于是乎生，事之供给于是乎在，和协辑睦于是乎兴，财用蕃殖于是乎始，敦庞纯固于是乎成……”^①计然开宗明义指出：“五谷者，万民之命，国之重宝。”^②商鞅强调“圣人知治国之要，故令民归心于农”。^③唐太宗曾殷切地告诫臣下：“凡事皆须务本。国以人为本，人以衣食为本……”^④农本思想在战国时期转化为国家重农体制，深刻影响着中国历史的基本走向，为中华文明的延续和发展提供了基础性的制度保障。当前，尽管中国的经济结构发生了深刻变化，但全面推动巩固拓展脱贫攻坚成果、印发乡村全面振兴规划、出台粮食安全保障法等措施，均是重农务本思想和国家重农体制的延续，并为未来农村稳定发展、农业基础牢固和农民不断富裕提供理念支撑和路径指引。

二是因地制宜的发展理念为区域高质量发展提供实践框架。农作物的生长必然要求相应的地宜条件。《尚书·禹贡》曾依据各地的土质肥瘠和地势高下情况，列明了适宜种植的农作物。《淮南子·齐俗训》曰：“水处者渔，山处者木，谷处者牧，陆处者农……”^⑤《齐民要术》言：“顺天时，量地利，则用力少而成功多。任情返道，劳而无获。”^⑥在因地制宜思想的指导下，古代劳动人民在特定地域环境下从事最适宜的农耕生产，为中华文明奠定了坚实的经济基础。因地制宜不仅是传统农耕生产需要遵循的原则，也是人们对生存与发展规律性的总结，为当前促进区域经济高质量发展提供了基本准则。《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》就明确要求“宜粮则粮、宜农则农、宜工则工、宜商则商”^⑦。当然，因地制宜也告诫人们不能盲目发展不适宜的产业。

三是用养结合的耕作技艺为耕地保育提供技术示范。早在西周时期，人们就已经认识到杂草腐烂后的肥田作用，利用夏季高温和降雨沤腐杂草制作绿肥。汉代，农家肥源扩大到溷肥、厩肥、碎骨等领域，施肥技术已有基肥、种肥和追肥之分。魏晋南北朝时期，绿肥在南方得到应用，绿豆、小豆、胡麻等作物的养地功能开始受到重视。唐宋时期，出现了积制堆肥的“踏粪法”，河泥积制、饼肥发酵、烧土粪和沤肥等新的农家肥积制方法在农业生产中得到了普遍应用，用粪如同用药的“粪药说”和“地力常新壮”的土壤肥力学说成为农业生产的重要指导思想。明清时期，出现了由动物、植物、矿物原料炼制而成的混合肥料——“粪丹”，以及适应高温多湿条件的堆肥、稻田养萍施肥法和看苗施肥等技术。正是在多粪肥田和用养结合理念的指引下，中国农民数千年来成功地保持了土壤肥力和

^①徐元浩撰，2002：《国语集解》，王树民、沈长云点校，北京：中华书局，第15-16页。

^②〔北魏〕贾思勰撰，2022：《齐民要术今释（上）》卷3《杂说》，石声汉校释，北京：中华书局，第316页。

^③高亨著，2011：《商君书注译》，北京：清华大学出版社，第51页。

^④〔唐〕吴兢编著，1978：《贞观政要》卷8《务农》，上海：上海古籍出版社，第237页。

^⑤何宁撰，1998：《淮南子集释（上）》卷11《齐俗训》，北京：中华书局，第772页。

^⑥〔北魏〕贾思勰撰，2022：《齐民要术今释（上）》卷1《种谷》，石声汉校释，北京：中华书局，第77页。

^⑦《中共中央 国务院印发〈黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要〉》，《光明日报》2021年10月9日06版。

健康，使西方人在“对自然资源的保护和利用中受到教育”（金，2016）。在耕地资源日益短缺和耕地污染面积不断扩大的当下，传统农耕生产中的用地和养地知识，为耕地保育和农业可持续发展提供了技术示范。

四是敬天育物的生命伦理为生态文明建设提供历史镜鉴。“生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。”^①推动生态道德观念的塑造和生态行为自觉的养成，是推进生态文明建设的必然要求。早在先秦时期，人们已经对保护自然资源和维护生态平衡有了深刻的认识，并将保护生态环境列入法律条文。西周时期颁布的《伐崇令》规定不得乱伐树木、滥杀六畜，“有不如令者，死无赦”^②。老子提出“道法自然”，强调“辅万物之自然，而不敢为”^③。庄子在平等共处理念下，提出“天地与我并生，而万物与我为一”^④。《秦律·田律》规定：“春二月，毋敢伐材木山林及雍（壅）隄水。不夏月，毋敢夜草为灰，取生荔、麋卵鷖，毋……毒鱼鳖，置弃罔（网），到七月而纵之。”^⑤《淮南子》要求人们“不涸泽而渔，不焚林而猎”^⑥。敦煌悬泉置遗址出土的西汉《四时月令诏条》壁书，要求人们遵循自然时序，合理利用自然资源，保护生态环境^⑦。这些古老的敬天育物生态理念，不仅使中国人民养成了保护生态环境的意识和习惯，形成了精耕细作的技术体系、变废为宝的能量循环模式、人与自然和谐共生的生存理念，还为中国生态文明建设迈上新台阶提供了历史智慧和借鉴。

五是守则有序的治理传统为推进国家治理现代化提供实践智慧。传统农耕文化不仅要求遵循时序规律从事农耕生产，还将秩序观拓展到家庭、族群、社会和国家层面，倡导在守则有序中维持社会秩序和家国稳定。《尚书·尧典》有“九族既睦，平章百姓”的提法^⑧，《孟子·离娄上》言“天下之本在国，国之本在家，家之本在身”^⑨，《管子》在“以人为本”理念下强调“本理则国固，本乱则国危”^⑩，《礼记·大传》谓“是故人道亲亲也。亲亲故尊祖，尊祖故敬宗，敬宗故收族，收族故宗庙严，宗庙严故重社稷，重社稷故爱百姓……”^⑪，《吕氏乡约》将“德业相劝”“过失相规”“礼

^①习近平，2022：《论坚持人与自然和谐共生》，北京：中央文献出版社，第1页。

^②（汉）刘向撰，1987：《说苑校证》卷15《指武》，向宗鲁校证，北京：中华书局，第378页。

^③高明撰，1996：《帛书老子校注》，北京：中华书局，第139页、第353页。

^④（清）郭庆藩撰，2013：《庄子集释》，王孝鱼点校，北京：中华书局，第77页。

^⑤睡虎地秦墓竹简整理小组，1990：《睡虎地秦墓竹简》，北京：文物出版社，第20页。

^⑥何宁撰，1998：《淮南子集释（上）》卷9《主术训》，北京：中华书局，第686页。

^⑦中国文物研究所、甘肃省文物考古研究所，2001：《敦煌悬泉月令诏条》，北京：中华书局，第4-37页。

^⑧《尚书正义》卷2《尧典》，（汉）孔安国传，（唐）孔颖达正义，黄怀信整理，上海古籍出版社2007年版，第36-37页。

^⑨（清）焦循撰，2015：《孟子正义（上）》卷14《离娄上》，沈文倬点校，北京：中华书局，第530页。

^⑩黎翔凤撰，2004：《管子校注（上）》卷9《霸言》，梁运华整理，北京：中华书局，第472页。

^⑪《礼记正义（中）》卷44《大传》，（汉）郑玄注，（唐）孔颖达正义，吕友仁整理，上海古籍出版社2008年版，第1367页。

俗相交”“患难相恤”作为纲领^①。在守则有序的治理智慧指引下，古代中国十分重视德治、法治、自治的辩证统一，设计并实施了包括宗法制、里社制、保甲制等在内的有效治理机制，强调万宗同源、孝悌有序、守望相助、重义守信、仁爱平正、家国一体等观念。在推进国家治理体系和治理能力现代化的时代命题中，坚持党的领导、加强党的建设，提高科学决策、民主决策和依法决策水平，建立健全监督机制，提升系统治理、源头治理和综合施策水平等，已成为内在要求。而传统农耕文化中蕴含的治理思想与制度实践，正可为这一进程提供智慧启迪。

六是心向往之的家园守候为凝聚民族文化认同提供强大精神动能。文化具有凝聚人心和增强认同的强大功能，关乎“我们是谁”和“我们应该如何”等重大命题。社会个体如果缺乏群体认同的文化，就难以形成真正的文化自信、凝聚力与家国情怀，更难以激发“我们需要干什么”的行动力。现代化和城市化虽是文明进步的重要标志，但人们在这一进程中的迷失同样值得警惕。在长期的农耕生产生活中，中华民族创造了丰厚的文化遗产，其中，村落建筑、农耕景观、民俗风情、传统技艺、地方土特产、传统饮食等文化元素，既是中华农耕文化的重要载体，也承载着人们对乡土的深厚眷恋。此外，守望相助和患难相恤的邻里观、自强不息和勤劳奋斗的生存理念、贵德守真和以和为贵的积极品格、勤俭节约和爱亲自强的家庭观、重礼守则和尊卑有序的规则意识、家国一体和集体至上的向心力等，共同铸就了乡土中国的基本价值观和行为理念。传承和弘扬优秀传统农耕文化，既是滋润和德化人心、丰富精神生活、推进乡村移风易俗的重要举措，也为厚植文化自信、塑造文化认同和凝聚民族精神提供了强大的精神动能。

七是和合共生的生存理念为构建人类命运共同体提供中国智慧。中国具有数千年的“和”文化底蕴和传统。在中华传统文化话语体系中，“和”既是特定的价值追求，也是明确的生存哲学；既是内嵌的族群特性，也是外扬的人格风貌；既是维系与自然环境关系的行为约束，也是协调与他人世界关系的规则理念。在运用三才观、农时观、地宜观和节用观指导农耕生产的过程中，中华民族将和合思想延伸至天与人、人与人、人与己、人与物、人与社会、国与国等各类关系，形成了天人合一的自然观、协和万邦的天下观、和而不同的社会观、人心和善的道德观等丰富的和合文化内涵（方盛举和杨睿哲，2023）。《尚书》提倡“和生合德”的天人观、“庶政惟和”的政治观、“身心合一”的修养观（张立文和胡兆东，2024），《礼记·中庸》提出“和也者，天下之达道也”^②的命题，《国语·郑语》强调“夫和实生物，同则不继”^③。中华民族和合共生的生存发展理念，与天下大同的天下观、以和为贵的价值观、天下为公的公平观、天人合一的自然观一道，不仅积极推动着中华文明的持续发展和中国社会的长期有效治理，也为人类命运共同体的构建提供了深厚的思想基础和价值引领。

^①《蓝田吕氏遗著辑校》，陈俊民辑校，中华书局1993年版，第563-565页。

^②《礼记正义（下）》卷60《中庸》，（汉）郑玄注，（唐）孔颖达正义，吕友仁整理，上海古籍出版社2008年版，第1998页。

^③徐元浩撰，2002：《国语集解》，王树民、沈长云点校，北京：中华书局，第470页。

八是丰富多样的遗产资源为乡村产业振兴赋能提质。尽管农耕文化并不必然具有经济功能，但在经济发展不均衡的当下，为那些拥有丰富优秀农耕文化资源的地域与社群提供资源变现和分配更多财富的机会，是保护和利用农耕文化的重要时代命题。在消费不断升级和乡村旅游需求旺盛的背景下，党和国家积极推动乡村文化产业发展，引导扩大农村文化消费，提高农文旅融合发展水平，鼓励传统农耕文化助力农产品品牌溢价（张灿强和龙文军，2020）。传统农耕社会遗留的古村落建筑、传统农业景观、传统美食和土特产、传统生产技艺、特色文艺遗产、传统民风习俗等，不仅蕴含着丰富的文化内涵，也具有巨大的经济价值。它们能够为乡村产业振兴注入新动能，提升乡村产业的品质，同时实现传统农耕文化的活态传承、农业文化遗产经济价值的变现和农村居民增收的多重目标。

概言之，中华优秀传统农耕文化具有积极的现实意义和价值，与党领导人民奋力推进的中国式现代化目标紧密契合。在综合协调发展目标层面，优秀传统农耕文化中的尊重自然、天人合一、邻里相助、和谐共生等观念，与“五位一体”的文明协调发展、实现共同富裕、构建人类命运共同体等发展理念具有内在一致性。在有效合理治理目标层面，优秀传统农耕文化中的乡规民约、重礼守则、和睦商议等观念，为实现治理现代化和全球合作共治提供了历史经验。在国家安全和社会稳定目标层面，优秀传统农耕文化强调的社会成员万宗同源、家国一体、安平有序、守望相助等观念，有助于增强中华儿女的家国认同，为铸牢中华民族共同体意识和推动中华民族共同体建设凝心聚力。

五、保护传承中华优秀传统农耕文化面临的问题与必要举措

尽管中华优秀传统农耕文化具有多维时代价值，但在现代化和城市化加速推进之际，它正遭遇断崖式沉没，其在助推经济社会高质量发展中的积极功能仍待挖潜，满足人们高品质文化消费需求的潜力也亟待提升。为此，需要直面中华优秀传统农耕文化面临的问题，明确加强其保护与传承的关键举措，并切实发挥其时代价值。

（一）保护传承中华优秀传统农耕文化面临的主要问题

保护传承中华优秀传统农耕文化是一项系统工程，尽管人们日益认识到其时代价值，但对其进行保护传承仍面临多重挑战。

其一，优秀传统农耕文化要素的流失尚未得到根本扭转。现代农业技术的深入推进，从根本上改变了传统农耕生产格局，不断挤压着优秀传统农耕文化存续的土壤。传统农耕技艺和本土知识体系逐渐从农业生产实践中退却，转而成为有限的生命记忆和历史文本。在传统农耕生产基础上形成的三才观、农时观、物地观等，在强大的机械化动能和工厂化反季节种植等的冲击下，越来越被人们淡忘。在大力推进现代育种技术的背景下，传统农业物种常被忽视，导致具有丰富文化内涵的地方品种难以存续。例如，20世纪40年代全国种植的4.6万多个水稻品种，到2010年左右仅剩不到1000个（王述民等，2011）。与此同时，城镇化的加速推进使传统村落加速消亡，村落中的传统民居、祠堂庙宇、公共文化空间等多被拆除或被现代建筑取代，承载着一代又一代人家园记忆的古树仍面临各种保护困境。

其二，优秀传统农耕文化的价值从理论到实践的跃升仍显滞后。尽管学者从多重维度解构了优秀传统农耕文化的时代价值，但这些价值如何在实践中得以有效发挥，仍更多地停留在学术讨论层面。同时，由于人们的认知局限，很多优秀传统农耕文化要素价值的深入阐释仍较为欠缺。例如，在“树立大食物观”和保障粮食安全的时代命题中，传统农业支撑稳健的食物生计系统的奥秘到底有哪些？传统的精耕细作技术体系、用养结合的土地利用方式等，又能为规避现代农业风险提供什么样的技术和知识支持？面对乡村社会治理内容缺失、形式单调、主体单一的问题（金绍荣和张应良，2018），传统农耕社会中的治理机制与制度规范等如何嵌入乡村社会治理，并为国家治理体系和治理能力现代化提供实践支持？类似的问题不仅需要学理上的研讨，更需要推进到实践层面。

其三，农耕文化产品在满足人们日益增长的文化消费需求方面仍显不足。随着生活水平提升，人们对文化产品的消费需求持续升级，愈加注重文化产品的内涵质量、易得性与互动体验。中华优秀传统文化深植乡村大地，与文化消费主体存在空间距离，且当前产品多局限于传统农具观赏、农产品购买和农耕生活的在地化体验，难以满足人们对传统农耕文化更高层次的消费需求。同时，在城市化与现代化进程中，人们越来越远离农耕生产生活，消费农耕文化产品时，更希望了解其蕴含的历史底蕴与文化内涵，切身体验丰富厚重的乡土生产生活。然而，现有农耕文化产品多停留在静态展示层面，导致消费者难以真正理解优秀传统文化的内涵，更难将其内嵌于自身的精神世界。

其四，优秀传统农耕文化传承主体面临结构性断层。自20世纪90年代以来，快速城市化以直接吸纳乡村人口和农村空心化为代价，导致农村居民向城镇转移和乡村人口老龄化，这不断压缩了传统农耕文化的展演空间和存续基础，也使得传承主体的老龄化和代际断层问题日益显著。网络上时常出现的传统戏曲表演者面对寥寥无几的台下观众，仍执着地表演至剧终的场景，深刻反映了优秀传统农耕文化传承面临的严峻挑战。曾经为手艺人带来稳定生计的许多传统农耕技艺，因市场需求减少和传承动力不足，面临失传的风险。虽然乡村中小学中的青少年是优秀传统农耕文化传承的主体和希望，但在现代教育体系中，优秀传统农耕文化主题课程和实践教育仍较为匮乏，学生和家長对优秀传统农耕文化教育的认同和接受意愿仍较为低迷。

其五，优秀传统农耕文化保护传承方式较为落后。目前，农耕文化遗产保护的法律法规仍停留在农业农村部制定的《重要农业文化遗产管理办法》层面，保护举措仍以传统村落、非物质文化遗产、重要农业文化遗产的项目制认定为主，保护和管理工作的分散在多个部门，也缺乏对保护传承效能的硬性考核（张灿强和龙文军，2020）。同时，农耕文化要素分散在不同部门和领域，缺乏系统展示平台和持续保护传承的机制。近年来，随着抖音和各种短视频平台的流行，农耕文化得以快速直观地传播，甚至吸引了大量国外人士的观看和体验。然而，这种传播也呈现碎片化解读、情绪化表达和个体化叙事的特征，无法确保优秀传统农耕文化在网络平台上得到系统性和规范性的传播。

（二）保护传承中华优秀传统文化农耕文化的必要举措

一是切实推进优秀传统农耕文化要素采集工程。保护传承优秀传统农耕文化的首要任务是厘清保护传承对象。作为由与农耕相关的思想意识、器用实物遗存、典章制度等要素构成的系统性文化形态，

农耕文化因农耕生产的多样性与地域性，形成了多元地域特征。面对“传统农耕文化遭遇断崖式沉没”的局面，亟须推进优秀传统农耕文化要素的采集。中国重要农业文化遗产保护经验表明，以县域为单元开展采集最为适宜。采集工作应围绕县域内传统农业物种及其历史文化、农耕遗址遗迹、传统农作技术与思想、农耕器用实物、传统村落、古树群落、特色农业景观、非遗与乡村技艺、民间文学、传统美食、岁时节令民俗、乡规民约等核心要素，制定标准化信息采集文本，系统完成县域层面的农耕文化要素梳理。优秀传统农耕文化要素采集应上升为国家层面的文化建设工程，由文化和农业行政管理部门统筹实施，并纳入县域文化发展重要议程。在完成县域要素采集的基础上，需构建国家级中华优秀传统文化农耕文化数据库，通过实物典藏、影像记录、文本建档、数字建模等多元方式，实现对农耕文化要素的永久性留存与可视化展示。

二是加强优秀传统农耕文化时代价值的凝练与阐释。悠久的农耕生产支撑着中华民族的繁衍壮大，为中华文明的不间断发展提供了坚实的基础，孕育了独具民族智慧的生存理念和精神世界。时至今日，优秀传统农耕文化蕴含的思想观念、人文精神和道德规范，仍为中华民族伟大复兴提供强大的精神动力。然而，学术界对农耕文化的研究不过几十年的光景，且在相当长的时间内以批判为主基调，万年农耕实践所提供的正确生存理念、价值观念、精神信念、行为范式等，仍需深入梳理、凝练和阐释。推进优秀传统农耕文化的凝练与阐释，需要鼓励开展基础性研究，重点围绕农耕实践中人们如何处理与自然环境、农业物种、社会主体和社会组织之间的关系，认知和揭示出正确的精神观念和“应该如何”的行为规范。在具体操作层面，鼓励各级各类科研项目设立优秀传统农耕文化基础性研究专项，推动通过优质文本、专题讲座、网络视频资源建设等形式，提供优秀传统农耕文化研究和阐释的成果。

三是突破农耕文化产品创新与产业发展的瓶颈。优秀传统农耕文化的保护传承需依托具象化的文化产品，其形态大致分为三类：一类是富含优秀传统农耕文化要素的工艺品、音像制品、文本作品等物化产品；另一类是专门人群通过展演方式提供的精神文化服务；还有一类是人们可以现场感知和体验的优秀传统农耕文化景观。三类形态可相互融合、协同展示。优秀传统农耕文化产品兼具经济效益与社会效益双重属性，前者需通过市场机制激发文化产品经济价值，以合理利益分配机制驱动市场主体；后者需正视其公共物品属性，发挥政府的公共文化职能，矫正市场失灵并补足创新动力。当前，优秀传统农耕文化产品面临双重瓶颈：相较于其他文化产品，优秀传统农耕文化产品呈现“经济效益低、社会效益高”的特征，其保护传承具有前期投入大、成本高、收益周期长的公共工程属性，导致民间资本与地方政府主动投入意愿不足；同时，专业人才培养周期长、收入偏低，造成从业者数量短缺、结构失衡，专业文化团队存续艰难。双重制约下，单纯依赖市场化机制难以实现产业持续健康发展。为此，需出台专项保护支持政策，优化文化资源配置，构建国家文化部门、社会文化团体与基层社会组织深度融合的协同保护传承机制，通过政策引导与多元主体协作，破解创新动力不足与产业发展困境，推动农耕文化产品创新与产业生态的可持续构建。

四是推进优秀传统农耕文化的在地化教育与乡土人才培育。优秀传统农耕文化的保护传承不仅需要专门的团队和人才队伍进行展示，还需要将其蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规范融入人们的精神世界和行为习惯。在教育层面，需要加强优秀传统农耕文化传承人的培育，在素质教育和通识

教育领域增加优秀传统农耕文化课程内容，推动传统文化主题式课程体系建设，创新教学组织模式，构建特色鲜明的传统文化教育体系。优秀传统农耕文化的地域性和多样性，内在要求在培养传承人和加强基础性教育的过程中，凸显地域特色和本土性。因此，在推动传统文化教育过程中，要在基础教育和义务教育阶段适当凸显地域特色，梳理本土优秀传统农耕文化要素，选择或建设实践教育场域，落实优秀传统农耕文化教育的在地化实践。在高等教育阶段，更应注重优秀传统农耕文化思想观念和人文精神的阐释和塑造。同时，需要完善优秀传统农耕文化保护传承的权益保障机制，增强传承人的主体地位，赋予他们决策参与和收益分配的合理权利。

五是支持优秀传统农耕文化展示的中心场域建设。现代化进程加速了传统农耕文化的消解，在城乡人口结构变迁与生产方式迭代的双重作用下，优秀传统农耕文化的传承格局发生了剧烈变化。当传统农耕文化传承断裂遭遇文化消费需求升级的时代命题时，构建新的优秀传统农耕文化展示场域成为破解困局的必然选择。这就需要践行“一个博物馆就是一所大学校”^①的理念，以县域为基点构筑文化传承矩阵。一方面，通过基层场馆建设筑牢传承根基，依托现有县级文化馆和博物馆等文化场馆进行升级改造，集中展示和保存优秀传统农耕文化要素，使文化场馆成为公众感知农业文明、追溯乡土记忆的核心场域；另一方面，依托示范园区搭建创新平台，在优秀传统农耕文化资源富集区域或具有典型性、代表性的农耕文化遗址地，建设若干国家级优秀传统农耕文化示范园，集中展示和弘扬中华农耕文明，创新农耕文化遗产保护传承机制，探索优秀传统农耕文化与旅游融合发展的新模式和新路径，以点带面，形成优秀传统农耕文化保护传承利用的样板，充分发挥示范园的示范和辐射带动效应。

六是发挥积极叙事与网络传播的力量。优秀传统农耕文化的保护传承需借助现代网络传播平台，挖掘民间传播的力量。在国家文化部门的主导下，积极整合利用地方文化行政单位、民间文化团体、科研院所的力量，围绕重要农耕文化遗址、本土物种历史文化、传统农业景观和独特土地利用系统、传统民居和农耕日常生活、节气和节日习俗、乡规民约和农耕典章制度、优秀农耕思想和精神文化等，以项目制形式推出一系列高质量的优秀传统农耕文化作品，并持续在官方主流媒体平台和民间新媒体平台进行推广。以“记录美好农耕生活”为导向，支持和培育大量民间优秀传统农耕文化传承人，通过乡土人才认证与资助、优秀作品补贴、合理流量分红等形式，鼓励他们持续推介和传播中华优秀传统农耕文化。专列中华传统文化“走出去”的支持项目，积极吸引国外媒体人体验中华优秀传统农耕文化，借助自媒体网络平台展示中华优秀传统农耕文化的魅力。

六、结语

生活在中华大地上的人们，在万年农耕生产实践的基础上，驯育了诸多本土农业物种，创造了以精耕细作为代表的农耕技术体系，形成了昂扬向上的生存智慧理念，达成了天地人协同存续的哲理性正确认知体系，塑造了独特的思想观念和优良品质，铺就了中国传统文化和中华文明的底色。

^①中共中央党史和文献研究院，2022：《习近平关于社会主义精神文明建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，第223页。

“我国农耕文明源远流长、博大精深，是中华优秀传统文化的根。”^①传统农耕文化中蕴含的优秀思想观念、传统农耕技艺、规则制度等，在保障农业稳定发展和粮食安全、推进区域经济社会高质量发展、加强耕地保育和实现农业可持续发展、推动生态文明建设迈上新台阶、为乡村产业振兴赋能提质、优化治理体系和提升治理能力、铸牢中华民族共同体意识和构建人类命运共同体等领域，仍具有积极的时代价值。

优秀传统农耕文化的保护传承是一项系统性工程，涉及要素挖掘、价值重塑、传承人培育、产品创新、展示平台建设和传承方式优化等诸多问题。在尊重传统农耕文化的多样性、地域性和可感知性等特征基础上，切实推进优秀传统农耕文化要素的采集工程，支持对农耕文化蕴含的哲理思想进行凝练与阐释，创新农耕文化产品和突破产业发展的制约瓶颈，加强优秀传统农耕文化教育和传承人培育，构建优秀传统农耕文化展示的中心场域，以及积极利用网络传播平台，无论如何都是保护传承优秀传统农耕文化的必要举措。

参考文献

- 1.方盛举、杨睿哲，2023：《和合文化与中华民族共同体建设》，《理论与改革》第4期，第39-51页。
- 2.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。
- 3.高续增，2000：《是遗产，也是烙印——关于长城和农耕文化》，《中国国情国力》第9期，第30-32页。
- 4.黄其煦，1982：《黄河流域新石器时代农耕文化中的作物——关于农业起源问题的探索》，《农业考古》第2期，第55-61页。
- 5.金，2016：《四千年农夫》，程存旺、石嫣译，北京：东方出版社，第2-3页。
- 6.金绍荣、张应良，2018：《优秀农耕文化嵌入乡村社会治理：图景、困境与路径》，《探索》第4期，第150-156页。
- 7.荆学义，1991：《晚清武侠公案小说与农耕文化》，《内蒙古大学学报（哲学社会科学版）》第1期，第107-113页。
- 8.孔令平，1979：《西亚农耕的起源问题》，《历史研究》第6期，第88-96页。
- 9.孔令平，1980：《公元前六千年墨西哥盆地的定居农耕文化——农耕起源研究评介之二》，《吉林大学社会科学学报》第5期，第92-99页。
- 10.刘奇，2018：《传统农耕文化遭遇断崖式沉没，“为往圣继绝学”成当务之急》，《中国发展观察》第24期，第62-63页。
- 11.刘文杰，2012：《关于农耕文化大讨论与思想解放的回顾与思考》，《中共四川省委省级机关党校学报》第5期，第124-128页。
- 12.倪宗新，1999：《关于冲破农耕文化思想束缚的思考》，《成都行政学院学报》第3期，第15-16页。
- 13.彭金山，2011：《农耕文化的内涵及对现代农业之意义》，《西北民族研究》第1期，第145-150页。
- 14.斯卡托·亨利，1990：《农耕文化起源的研究史》，晓石摘译，《农业考古》第1期，第26-33页。
- 15.隋斌，2023：《中华农耕文明：历史演进、思想理念及对建设农业强国的现实启示》，《中国农村经济》第11

^①习近平，2020：《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，第260页。

期，第2-17页。

- 16.孙业红、闵庆文、成升魁、王旭海，2006：《农业文化遗产旅游资源开发与区域社会经济关系研究——以浙江青田“稻鱼共生”全球重要农业文化遗产为例》，《资源科学》第4期，第138-144页。
- 17.唐珂，2011：《农耕文化的负面影响》，《理论视野》第11期，第55-57页。
- 18.陶武先，2000：《超越农耕文化的负面影响 弘扬面向未来的时代精神》，《理论前沿》第1期，第28-30页。
- 19.王利华，1989：《农业文化——农史研究的新视野》，《中国农史》第1期，第31-37页。
- 20.王述民、李立会、黎裕、卢新雄、杨庆文、曹永生、张宗文、高卫东、邱丽娟、万建民、刘旭，2011：《中国粮食和农业植物遗传资源状况报告（I）》，《植物遗传资源学报》第1期，第1-12页。
- 21.王颖、李晓玲，2023：《中华优秀传统农耕文化的当代价值及其传承发展》，《沈阳农业大学学报（社会科学版）》第3期，第325-331页。
- 22.吴存浩，1993：《中国农耕文化形成试论》，《东岳论丛》第3期，第74-79页。
- 23.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。
- 24.夏学禹，2010：《论中国农耕文化的价值及传承途径》，《古今农业》第3期，第88-98页。
- 25.熊十力，2019：《读经示要》，上海：上海古籍出版社，第61页。
- 26.徐嵩龄，2020：《Agricultural Heritage System 应是“农业遗产系统”而不是“农业文化遗产”》，《中国科技话语》第3期，第54-59页。
- 27.杨范中，1991：《炎帝神农氏与中国农耕文化》，《理论月刊》第2期，第31-34页。
- 28.姚兆余，2008：《中国农耕文化的优良传统及其现代价值》，《甘肃社会科学》第6期，第71-74页。
- 29.殷海光，2011：《中国文化的展望》，北京：商务印书馆，第28-37页。
- 30.张灿强、龙文军，2020：《农耕文化遗产的保护困境与传承路径》，《中国农史》第4期，第115-122页。
- 31.张磊，2007：《中国传统农业文化转型研究》，西安：陕西人民出版社，第36页。
- 32.张立文、胡兆东，2024：《〈尚书〉“尚和合”的文化理念》，《学术界》第4期，第105-113页。
- 33.张茂泽，2012：《论马克思的文化观》，《理论导刊》第8期，第61-65页。
- 34.周之澄，2024：《农耕文化思想观念的历史变迁与时代创新》，《南京社会科学》第8期，第150-162页。
- 35.邹德秀，1992：《中国农业文化》，西安：陕西人民教育出版社，第114页。
- 36.佐佐木高明，1989：《日本农耕文化源流论的观点》，金少萍摘译，《民族译丛》第5期，第25-30页。
- 37.Rogers, S. C., 2000, "Farming Visions: Agriculture in French Culture", *French Politics, Culture & Society*, 18(1): 50-70.
- 38.Singh, P., 1998, "Early Farming Cultures of the Middle Ganga Valley", in V. D. Misra, and R. N. Singh (eds.) *Reconstructing History (Essays in Honour of Prof. V. C. Srivastava)*, Varanasi: Felicitation Committee, 38-51.
- 39.The Association of Academies of Sciences in Asia (AASA), 2011, *Towards a Sustainable Asia: The Cultural Perspectives*, Beijing: Science Press, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 16-31.
- 40.Dela, M. J., C. Koohafkan, 2009, "Globally Important Agricultural Heritage Systems: A Shared Vision of Agricultural, Ecological and Traditional Societal Sustainability", *Resources Science*, 31(6): 905-913.

The Contemporary Value and Preservation of Excellent Traditional Chinese Agricultural Culture

YANG Yidan WU Yanqing

(College of Humanities and Social Development, Northwest A&F University)

Summary: In the context of inheriting China's excellent agricultural culture and safeguarding its farming civilization, re-examining the evolution of the academic narrative of agricultural culture, clarifying its connotative structure and contemporary value, and defining paths for its protection and inheritance are of great significance for preserving and passing on this outstanding traditional culture. The study reveals that the conceptual connotation of agricultural culture has undergone a narrative evolution through several stages: archaeologists confirming China's central role as an independent origin of agriculture, cultural scholars examining traditional Chinese culture, political-education scholars critically reflecting on the backwardness of traditional culture, natural resource scholars excavating and protecting agricultural cultural heritage, and scholars repositioning it under the contemporary mission of strengthening cultural confidence and preserving excellent traditional culture.

China's excellent traditional agricultural culture is a cultural system with a specific layered structure and rich connotations. From the initial stage, where humans used agricultural tools for conscious labor to promote the "humanization of natural elements" in agricultural production, to creating a more abundant material world at the societal level and constructing collectively observed social identities, institutional norms, and spiritual ideologies, agricultural culture demonstrates its evolving connotations and layered structure. This culture aligns closely with the goals of Chinese-style modernization, offering positive contemporary value in multiple domains: ensuring stable agricultural development and food security, promoting high-quality regional economic and social development, strengthening the conservation and sustainable use of cultivated land, supporting ecological civilization construction, enhancing the quality and efficiency of rural industries, improving social governance, shaping cultural identity and forging national spirit, and building a human community with a shared future.

However, under the impact of modernization and urbanization, China's excellent traditional agricultural culture faces a crisis of inheritance, with its potential to drive economic and social development and meet cultural consumption needs yet to be fully unleashed. To address this, clear paths for protection and inheritance are necessary. Efforts should be grounded in respect for the diversity, regional specificity, and sensory accessibility of traditional agricultural culture, and include the following: advancing projects to collect elements of excellent traditional agricultural culture; enhancing the distillation and interpretation of its contemporary value; promoting innovation in agricultural cultural products and industrial development; strengthening localized education on traditional excellent agricultural culture and cultivating rural talents; establishing central venues for displaying traditional agricultural culture; and leveraging positive storytelling and digital communication to expand its reach.

Keywords: Agricultural Culture; Connotative Structure; Value of the Era; Conservation and Inheritance Measures

JEL Classification: Z13; Q1; H4

(责任编辑：张丽娟)

村集体何以推动“三农”政策有效落地

——以草原生态保护补助奖励政策为例

苏柳方 郑淋议 唐建军 仇焕广

摘要：村集体具备推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合的作用，厘清该作用逻辑及实现路径，对于推动“三农”政策有效落地具有重要意义。本文采用混合研究设计，构建“制度—组织—要素”基本框架，对三个草原村庄落实草原生态保护补助奖励政策的实践展开案例分析，并运用微观调查数据对村集体推动政策落实的作用机制辅以实证检验。研究发现：第一，村集体以制度耦合、组织联动和要素匹配为实现路径，发挥政府代理人和农户代理人的双重代理作用，推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合，且两种角色之间存在互嵌强化；第二，在不同响应情境下，村集体双重代理作用实现路径有所差异，表现为制度耦合中的制度类型差异、组织联动中的地位差异和结构差异、要素匹配中的要素侧重差异；第三，资源禀赋是影响村集体双重代理作用实现路径选择的重要因素。因此，为推动“三农”政策有效落地，需重视和发挥村集体双重代理作用，协同推进制度、组织和要素变革，促进政府管理与基层善治有效联结。

关键词：村集体 双重代理作用 “制度—组织—要素”框架 草原生态保护补助奖励政策

中图分类号：F323.4 **文献标识码：**A

一、问题的提出

“三农”政策在实施过程中常面临多重挑战，其中，最为突出的是政策目标设定与农户实际需求之间存在一定程度的不匹配，二者无法有效联结，从而影响了政策的执行效果。在乡村振兴背景下，

【资助项目】 国家自然科学基金青年项目“国家公园建设中生态补偿方式多元化的路径、效应与优化研究”（编号：72303069）；国家自然科学基金专项项目“中国农业农村渐进式改革的理论框架与行动逻辑：兼顾多目标发展的政府与市场关系的动态调整”（编号：72141307）；广州市科技计划项目“国家公园多元化生态补偿分析框架：补偿方式视角”（编号：2024A04J4147）。

【作者信息】 苏柳方，华南农业大学经济管理学院、华南农业大学乡村振兴重点实验室，电子邮箱：lfsu@scau.edu.cn；郑淋议，浙江大学中国农村发展研究院、浙江大学公共管理学院，电子邮箱：zly01@zju.edu.cn；唐建军，中国人民大学农业与农村发展学院，电子邮箱：jtang@ruc.edu.cn；仇焕广（通讯作者），辽宁大学经济学院，电子邮箱：hgqiu@ruc.edu.cn。

大量涉及农民利益和资源分配的公共政策不断向农村基层下沉,成为国家建构与农民关系的重要载体。然而,一些政策并非完全源于农民自下而上的诉求,而是由国家统一自上而下推动的,可能存在政府目标设定与农民实际需求脱节的情况。同时,在自上而下的科层制度下,与人口集中的城市地区相比,人口密度低、农民居住分散的农村地区与中央之间的信息链条更加冗长。农民的分散化、低组织化特征不仅削弱了政策自上而下的执行效力,也制约了农民自下而上的利益诉求表达和政策响应的主观能动性。因此,为促进政策有效落地,需要一种力量把目标群体——农民有效地组织起来,推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合,从而实现小农户需求与政府目标有效联结。理论上,这种力量须具备两个特点:一是能代表政府意志以推动政策有效落地为行为目标,按照政策执行的层级结构实现自上而下的政策推进;二是能代表小农户以表达小农户利益诉求为行为重点,有效联结小农户形成集体行动来实现自下而上的政策响应。

村集体具备双重代理角色性质,契合自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合的要求,为促进公共政策有效落地提供了有益启发和可行思路。随着农村税费改革和国家资源持续输入农村地区,中国“乡政村治”体制下行政与自治二元分治的格局受到冲击。村级组织负责人“一肩挑”、村“两委”任期延长至与乡镇政府同步等改革的推进更是体现了国家在重塑行政与自治关系、推动乡村共治方面的制度创新。在此过程中,村集体作为国家与农民之间的桥梁,能够发挥政府代理人和农户代理人的双重代理作用,推进国家行政权和村民自治权有效衔接与紧密配合。村集体以共同地区要素(如土地)联结村庄成员,同时,在基层党组织领导下由基层自治组织(如村委会)发挥组织、管理和提供服务村庄成员功能,构建起集多元功能于一体的有机行动单位。在家庭联产承包责任制下,村集体既是人口意义上的集体成员集合,也是地理意义上的村庄共同体,更是集村集体经济组织和村委会于一体的多功能混合组织。长期以来,以血缘、亲缘、地缘为纽带的村庄构成了农村基层秩序的治理基础,与亲缘关系淡化、人际关系较为松散的城市社区相比,村集体在组织管理农村社区成员方面更能发挥重要作用。村集体的双重代理角色性质,一方面体现为自上而下的国家对村庄实现基层治理的角色定位,其基层性决定了村集体需要协助乡镇政府开展政策执行工作,是乡镇政府传达和执行国家意志的代理人;另一方面体现为自下而上的村集体成员对村集体作为利益代理人的认同和需求,村集体担负着对小农户进行个体再组织的责任(吴毅,2002;褚红丽和魏建,2019;李春根和罗家为,2021)。

已有文献大多致力于研究村集体的某种单一角色,鲜有在统一的分析框架内,就村集体的双重代理角色及其作用机制进行深入探讨,对双重代理角色之间的互嵌强化关系也缺乏关注。部分研究侧重于政府对村集体的权威价值,强调村集体是政府代理人(杜赞奇,2008;周庆智,2016;徐林等,2017)。较多研究关注村集体的主观能动性,强调去行政化的农村基层自治(何艳玲和蔡禾,2005),认为村集体在自然资源管理(Ostrom,1990;Rahman et al.,2022)、村社集体经济发展(潘璐,2021;赵黎,2022)、村社成员生产经营和发展(刘景琦,2019;周洁等,2022)等方面发挥引领作用,是个体成员的代理人。还有部分研究提出,村集体类似于街头官僚(Lipsky,1980),在政策执行中拥有自由裁量权,能够决定小农户从政策中受益或接受制裁,不能被认为是纯粹政府代理人或农户代理人,还存在利己性选择(陈锋和孙锦帆,2020)。在政策落实中讨论村集体角色的相关研究,侧重点在于

其农户代理人角色，缺乏对双重代理角色的讨论。贾俊雪等（2017）指出，农村发展扶贫项目主要由两个阶段构成：第一个阶段是贫困村的确定；第二个阶段主要是村级发展项目规划，在项目规划中，农户享有很大参与权和自主权，这种自下而上的村级民主体现的是村集体的农户代理人作用。Liu and Ravenscroft（2017）证明村集体能够超越科层结构下的政策执行任务，通过集体行动来塑造单个村民的行为，从而凸显了村集体作为农户代理人对政策有效执行的意义。个别研究聚焦村集体的双重代理作用，但更强调的是双重代理角色冲突（褚红丽和魏建，2019），忽视了双重代理角色之间的互嵌强化关系，且缺乏对内在机制的一般性分析。

为厘清村集体双重代理角色属性，揭示其在推动自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合中的作用机制，进而探讨其对政策有效落地的促进作用，本文以草原生态保护补助奖励政策（以下简称“草原生态补奖政策”）为例展开分析。草原生态补奖政策是政府向承包草地的牧民提供补助奖励资金，激励他们履行禁牧或者草畜平衡相关规定以实现草原生态保护的政策。当前处于该政策的第三轮（2021—2025年）实施阶段，前两轮（2011—2020年）政策实施过程中，中国政府累计投入资金1500多亿元，覆盖1200多万户农牧民^①。由于该政策的目标群体——农牧民，具有明显的数量大且低组织化特征，政府实施监管和获取目标群体政策反馈的难度较大，也难以与农牧民形成良好的互动机制，故亟须建立并完善政府目标与农牧民需求之间的沟通协调机制，以提升政策实施的有效性。在这种情况下，村集体重要性凸显。正如已有研究指出的，自然资源的掌握、使用和管理应以村集体为主体，发挥村集体的双重代理作用（钱文荣和郑淋议，2019），让集体成员融入生态环境的建设和管理（Ostrom, 1990; Rahman et al., 2022）。鉴于此，本文以草原生态补奖政策为例，深入探讨村集体如何发挥双重代理作用，推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合，从而促进“三农”政策有效落地。这一议题具有重要的研究价值和较强的现实意义。

概括而言，本文拟在构建“制度—组织—要素”基本框架的基础上，通过对草原村庄落实草原生态补奖政策实践的典型案例分析，提炼村集体双重代理作用实现路径，并通过多案例比较分析揭示不同实现路径选择的深层逻辑，同时，运用微观调查数据对村集体推动政策落实的作用机制进行实证检验，进而总结如何发挥村集体双重代理作用的一般化结论，为推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合以实现“三农”政策有效落地提供科学参考。

二、理论分析：村集体在推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合中的作用

（一）框架构建：“制度—组织—要素”基本框架

分析村集体在推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合中的双重代理作用及其机制，关键在于确定作用发挥的逻辑切入点，并据此构建基本分析框架。对于切入点的确定，新制度经济学为本文提供了有价值的启发。新制度经济学提出，某一领域中稳定存在着某种制度安排，对行为主体的

^①资料来源：《草原生态保护补奖政策实施十年 1200多万户农牧民受益》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-12/06/content_5656033.htm。

认知与动机具有支配作用。制度是一个社会的博弈规则，或者更规范地说是一些人为设计的、形塑人们互动关系的约束条件，由正式制度、非正式制度以及二者的执行特征组成（North, 1990）。正式制度主要通过政治手段构建，而非正式制度往往从文化中部分地继承（Alesina and Giuliano, 2015）。新制度经济学还从组织合法性角度突出了制度的制约性，强调制度通过塑造观念力量，诱使或者迫使组织采纳具有合法性的组织结构和行为（周雪光和艾云, 2010）。相应地，组织则是按照某种制度框架构造而成的行为主体的集合，即组织是实施相应制度的主体，不同的组织形式体现不同的制度安排（黄祖辉, 2018）。同时，组织也能够推动制度的建构，设计利己的制度，并通过政治等手段变更这种制度。此外，制度可以改变生产要素配置的环境和相对价格，土地、资本和劳动力等要素的稀缺性和比价关系会随着制度环境的变化而变化，从而影响经济发展的方向、速度和效率（黄祖辉等, 2009）。从这个意义上讲，新制度经济学所使用的基本框架与最终的理论诉求，正是通过制度创新和组织变革，来推动要素的合理流动与最优利用（刘远凤, 2014；朱红根, 2018；叶敬忠和王丹, 2019），凸显了制度、组织和要素三个变量在经济学分析中的重要性。

推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合是制度、组织和要素三者协同联结、共同发挥作用的过程：

制度方面，公共政策的起点是中央政府制定政策，对于作为目标群体的小农户而言，政府颁布的政策规范构成了其行为的正式制度环境。政府通过奖补激励、管理监督、行政命令等方式来保证制度约束的成立。从政策执行者的角度来看，政策实施过程中的制度主要包括补贴制度、奖励制度、监管制度等。从政策目标群体的角度来看，其在政策响应过程中建构形成的制度形态也是重要的制度体现。

组织方面，中央政府制定的政策文本是在严格的科层制组织架构中由各层级政府（或基层治理组织）逐层传导并落实的，因此，科层行政组织是公共政策执行过程中推进制度实施的重要组织形式和主体。在倡导多元主体协同治理的背景下，公共政策落实过程中还可能吸纳市场组织、社会组织等主体的参与（王名等, 2014）。此外，为应对政策构建的制度约束，目标群体可能会成立诸如合作社等各类组织，这也是小农户与政府互动过程中重要的组织体现。

要素方面，则主要体现在小农户对政策的响应过程中。小农户的政策反应度、接受度和配合度，直接影响了政策执行的有效性，政策的有效执行不仅在于受众对政策的贯彻与落实，更在于其能激发受众的内生动力，产生积极的行动回应，从而推动政策与受众之间的良性互动，最终实现预期目标和效果（钟文晶和罗必良, 2020）。小农户的政策响应行为可以被认为是小农户对于土地、资本和劳动力三种要素的配置随着制度约束、组织变革而改变与调整的过程。

综合上述分析可知，本文以“制度—组织—要素”为基本框架，剖析村集体在推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合以促进政策落实过程中所发挥的双重代理作用机制。其中，制度、组织和要素也可分别视为联结宏观、中观与微观三个系统层面的关键维度。

（二）逻辑剖析：以“制度耦合—组织联动—要素匹配”发挥村集体双重代理作用

基于“制度—组织—要素”的基本框架，本文进一步构建了村集体以“制度耦合—组织联动—要素匹配”发挥双重代理作用的逻辑框架，如图1所示。

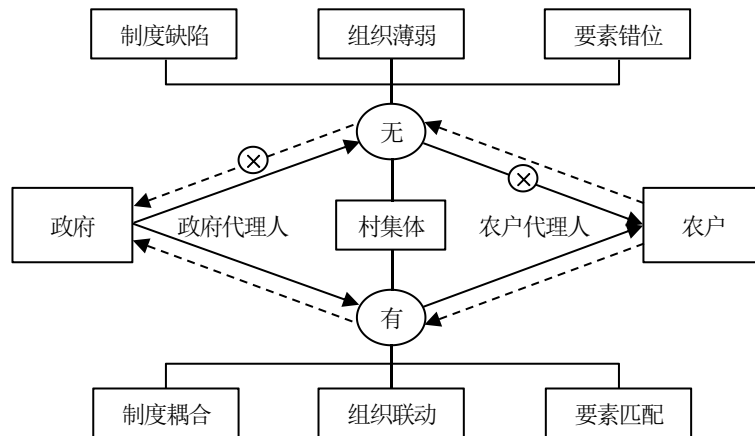


图1 村集体发挥双重代理作用推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合的逻辑框架

注：①⊕表示路径阻塞，无法联结；②图内“无”和“有”分别表示村集体双重代理作用的不发挥和发挥。

从制度、组织和要素的视角来看，政府目标与农户需求脱节而导致的政策失效问题可以归因于制度缺陷、组织薄弱和要素错位：

首先，制度缺陷主要包括政策执行者实施新政策的制度缺陷和目标群体原本所处的制度缺陷两个方面。政策根植于特定的制度环境，当政策执行者面临制度目标过高或过低、考核不合理、激励无效、监管不力等制度缺陷时，政策就会出现执行偏差（贺东航和孔繁斌，2011），这就是政策执行者实施新政策时面临的制度缺陷。此外，对于作为目标群体的小农户而言，其自身原本所处的制度缺陷也会影响其是否能够有效响应政策。例如，环境规制政策下小农户需要进行生计转型，但家庭经营制度在一定程度上限制了其在资源约束下的发展，从而影响政策有效实施。

其次，组织薄弱则体现在制度执行主体的组织薄弱和制度响应主体的组织薄弱两个维度。制度执行主体的组织薄弱是指高度分化的科层结构增加了政策与执行组织之间的摩擦，降低了政策执行力。制度响应主体的组织薄弱则与小农户的低组织化有关，分散的、缺乏组织联结的小农户难以对政策作出及时有效的响应，其政策响应成本较高（郑淋议等，2020）。

最后，要素错位则主要聚焦小农户的政策响应行为。政策干预会约束小农户对某种要素的使用或者为小农户增加某种要素，此时小农户如果依然维持原有的要素配置结构，就容易导致要素配置失衡，从而影响政策响应效率，造成政策效果不佳。

在公共政策实施过程中，要实现自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合，本质上需要一种介于政府与小农户之间的力量。这种中介力量不仅能够向小农户传达政府政策信息以有效缓解政府与小农户之间的信息不对称问题，而且有助于应对政策执行者面临的制度缺陷和组织薄弱矛盾，即在政策执行中推动政府与小农户之间的自上而下互动。同时，这种中介力量对小农户所处的自然环境和社会环境有着充分的了解，能够有组织地集合小农户，代理小农户与政府和市场对话，表达小农户的需求，帮助小农户解决在响应政策过程中面临的制度缺陷、组织薄弱和要素错位等问题，即在政策执行中推动政府与小农户之间的自下而上互动。其实，中国本身就有具备双重代理性质的介质——村集体，但它的功能尚未得到充分重视（钱文荣和郑淋议，2019）。

概括而言，村集体可围绕“制度—组织—要素”三大抓手，通过“制度耦合—组织联动—要素匹配”三条路径，切实发挥双重代理作用，推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合：

第一，以制度耦合回应制度缺陷，优化政策执行和小农户响应。从政府代理人角度，村集体在政策执行过程中可以通过社会信任、村集体规章制度、道德约束等形成的非正式监管制度，实现正式监管制度与非正式监管制度的耦合，破解政策执行的制度缺陷；从农户代理人角度，村集体在政策响应过程中可以代表小农户与市场进行交易，使小农户有能力突破家庭经营制度在资源整合与市场联结方面的局限，充分耦合合作经营、企业经营等其他经营制度，满足政策响应需求。

第二，以组织联动回应组织薄弱，优化政策执行和小农户响应。从政府代理人角度，村集体在政策执行过程中能以最接近、最了解目标群体的组织身份向小农户传递政策信息，实现与其他政府组织之间的联动，缓解科层制下的信息不对称问题。从小农户代理人角度，村集体在政策响应过程中可以通过代表小农户与政府对接的方式，破解小农户组织化程度低的难题。而且，村集体还可以将小农户组织在一起，在响应行为中形成集体行动，以应对组织薄弱导致响应不足的问题。

第三，以要素匹配回应要素错位，优化小农户响应。从小农户代理人角度，村集体在政策响应过程中能以管辖区域为单位整合并盘活要素，帮助小农户及时根据政策要求调整要素配置结构，从而更好地响应政策。

（三）理论投射：村集体在草原生态补奖政策落实中的双重代理作用及机制

自上而下的草原生态补奖政策实施效果不佳，存在明显的政府目标与农户需求联结障碍，预期政策目标难以实现（胡振通等，2016；冯晓龙等，2019）。鉴于此，本文将“制度—组织—要素”基本框架投射和具象到草原生态补奖政策中，旨在从以下三个方面深入剖析为何自上而下政策下沉与自下而上基层善治无法有效融合，从而导致政策效果不佳。

一是制度缺陷，包括政策执行下的政府监管制度缺陷和政策响应下的牧户生计经营制度缺陷两个方面。依据生态补偿的作用机制，条件性是生态补偿最重要的特性，政府监管制度是决定条件性能否实现的重要因素。中国牧区地域辽阔，且部分禁牧区与草畜平衡区在空间上相互交叉，监管难度较大。再加上监管力量薄弱，人员和经费短缺，正式监管制度存在天然缺陷（胡振通等，2016；苏柳方等，2021）。从牧户响应角度来看，政府的生态保护意志与牧户的生计需求存在冲突，当前政策设计及相关配套措施未充分尊重牧户生计利益，导致政策激励作用不足。由于补偿力度不够，迫于生计，牧户对禁牧和草畜平衡经营的自愿性明显降低，偷牧和超载放牧现象依然严重（胡振通等，2016；Yin et al., 2019）。传统家庭经营制度因资源约束受到严峻挑战，单纯依靠家庭经营破解资源瓶颈难度增大。

二是组织薄弱，包括政府监管组织薄弱和牧户经营组织薄弱两个方面。政府监管组织薄弱是监管制度缺陷在监管组织主体视角的一种体现。对于辽阔的牧区、分散的牧户、轮牧游牧的牧业而言，科层制下的政府监管组织力量是很薄弱的。牧户经营组织薄弱则是家庭经营制度的局限在经营组织主体视角的一种体现。家庭经营制度下低组织化的牧户由于缺乏统一的组织引领和协调，难以形成合力，无法及时、准确把握政策导向，从而在政策响应中面临诸多挑战。

三是要素错位，草原生态补奖政策实施的禁牧和草畜平衡要求约束了牧户对土地要素的利用，土

地和劳动力的互补关系进一步造成畜牧业劳动力剩余。同时，补奖资金直接增加牧户的资本要素。在这种情况下，牧户原来基于利润最大化的要素投入配置会发生错位，从而导致生产效率降低。

基于上述分析，本文在“制度—组织—要素”基本框架下，进一步提炼村集体在草原生态补奖政策落实中发挥双重代理作用的逻辑框架（如图2所示），从而为解决草原生态补奖政策落实中政府目标与农户需求脱节问题、促进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合提供实现路径。作为最接近牧户、最了解牧户的基层组织，村集体在推动政策执行和落实、监管牧户履行政策要求、反馈牧户真实需求等方面具有不可替代的作用。一方面，作为政府代理人，村集体基于广泛的群众基础协助乡镇开展补奖面积核实、补奖资金发放公示、基层监管等工作（杨理，2010），同时，利用村规民约、社会信任和道德约束等非正式制度约束牧户放牧行为，发挥内部监管作用（冯晓龙等，2019），从而促进草原生态补奖政策的生态保护目标的实现。另一方面，作为牧户代理人，村集体最了解牧户在政策实施过程中的真实需求，可以将他们在政策冲击下保障生计的诉求自下而上地传递和反馈给政府，为他们争取有利的政策改进或辅助性资源。

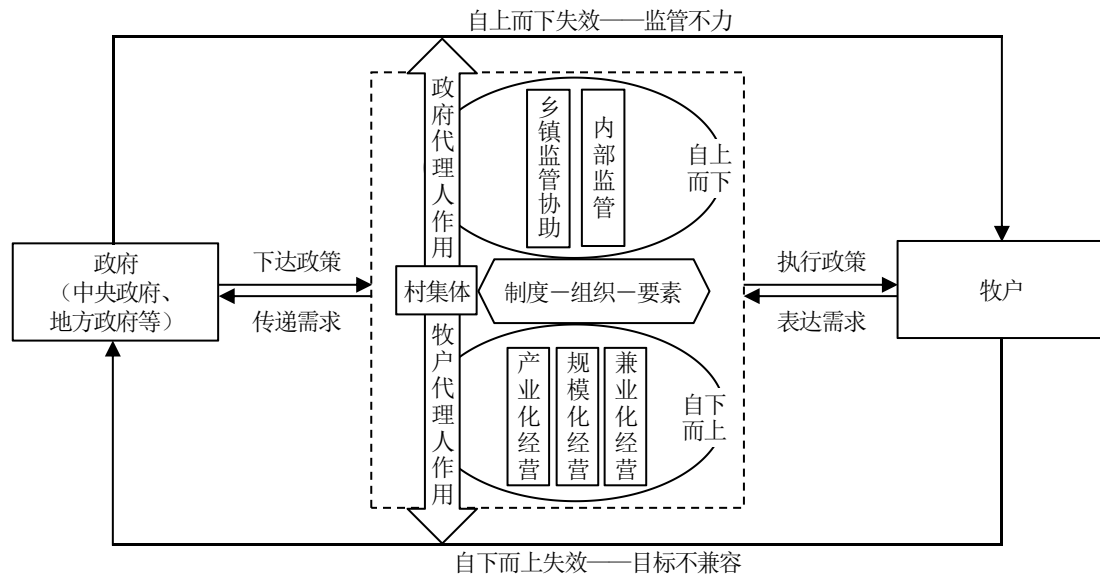


图2 村集体在草原生态补奖政策落实中发挥双重代理作用的逻辑框架

制度、组织和要素是草原生态补奖政策落实中村集体发挥双重代理作用的关键抓手。政策要求牧户降低草地利用程度，意味着畜牧业生产的土地约束趋紧，牧户生计由此将面临转型问题。村集体对其管辖范围内的土地、劳动力、资本等要素资源禀赋具备充分了解，且有较强的号召力和领导力，能够因地制宜地引导牧户在草原生态补奖政策背景下探索收益最大化的生计发展模式，如产业化经营、规模化经营和兼业化经营。在不同生计模式下，村集体可选择通过对制度、组织和要素的运用、调整与配置来同时实现政策监管和牧户生计保障，发挥双重代理作用，优化政策执行和响应。制度方面，从监管制度来看，对牧户放牧行为，除了可通过科层制下逐级落实命令控制的正式制度进行监管，还可通过村规民约、道德约束等非正式制度实施监管；从经营制度来看，在国家不断推进传统小农户和现代农业发展有机衔接背景下，牧户生计转型必然涉及家庭经营基础上的多元经营制度建构问题。组

织方面，多元经营制度下，各种类型的经营组织（如合作社），具备帮助牧户克服小生产与大市场之间矛盾的作用。要素方面，草地和劳动力是牧区最主要的两种生产要素。通过土地流转，可实现草地资源优化配置，促进劳动力在牧业与非牧业之间合理分配，有助于提高劳动生产率，缓解农业劳动力过度竞争问题。因此，在草原生态补奖政策实施过程中，村集体发挥双重代理作用，本质上是以制度、组织和要素为抓手，在推进放牧监管有效落地以实现政策的生态目标的同时，保障牧户经济收益以实现牧户的生计目标。

三、案例检视：村集体双重代理作用实现路径

（一）案例选择：主要依据与资料来源

本文以草原生态补奖政策为例，探讨在自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合过程中，村集体双重代理作用的实现路径。具体而言，本文选择实施草原生态补奖政策的村庄作为案例分析对象。对于案例村庄的选取，本文遵循 Eisenhardt（1989）的案例选择理论抽样方法与典型性原则，具体筛选依据如下：第一，所选样本需契合研究情境，与研究问题高度相关，即村集体应在草原生态补奖政策落实中充分发挥作用，并且围绕制度、组织和要素三大抓手采取相关举措，推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合。第二，为了体现多案例分析中的复制与拓展逻辑，需考虑案例之间的对比性与差异性，包括地区差异和情境差异。地区差异主要是指样本村庄的选取需要兼顾不同省份的差异。情境差异则主要是指草原生态补奖政策落实中牧户响应情境的差异，在本文的研究中主要体现在政策实施下牧户的生计转型模式差异。在不同响应情境下，村集体对制度、组织和要素的运用、调整与配置有所侧重，以最大化双重代理效率，因此，村集体双重代理作用的实现路径也会有所不同。

基于上述原则，本文选取内蒙古自治区扎鲁特旗乌兰哈达嘎查、青海省泽库县拉格日村和甘肃省天祝藏族自治县上泉村三个草原村庄，对它们落实草原生态补奖政策的具体情况进行案例分析。这三个草原村庄的村集体均以制度、组织和要素为抓手，发挥双重代理作用，推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合，以落实草原生态补奖政策。而且，乌兰哈达嘎查、拉格日村和上泉村分别位于三个不同省份的牧区，分别对应产业化经营、规模化经营和兼业化经营三种响应情境。在各自的政策实践中，三个村庄的村集体在发挥政府代理人和牧户代理人作用方面形成了各具特色的运作机制，这对于提炼和总结村集体双重代理作用的实现路径而言，具有典型性与代表性。

为了获取三个草原村庄的相关材料，课题组分别于 2017 年和 2020 年对三个村庄的村干部（村支书、村委会主任、文书等）进行问卷调查和深度访谈，详细了解村庄基本情况、草原生态补奖政策实施情况、政策实施下的应对措施等相关信息。2021 年，课题组又通过电话访谈的形式补充收集了相关材料用于案例分析。此外，为了获取描述案例村庄草原生态补奖政策效果的数据，本文根据调研获取的村庄经纬度和面积信息，运用中国科学院资源环境科学数据中心发布的中国年度植被指数空间分布数据集，借助 ArcGIS 软件，以行政村经纬度为中心点画圆提取得到各个村庄的归一化植被指数。

（二）案例呈现：不同情境下的草原生态补奖政策实施

1. 产业化经营情境：以内蒙古自治区扎鲁特旗乌兰哈达嘎查为例。乌兰哈达嘎查地处内蒙古自治

区扎鲁特山地草原，自然资源丰富。2017年调查数据显示，乌兰哈达嘎查拥有优质天然草场11.25万亩，山地丘陵占比高达82%，牧民主要收入来源于牧业。草原生态补奖政策按照3.21元/亩的补奖标准，要求乌兰哈达嘎查的牧民实行1—6月禁牧，然而，较低的补奖标准难以弥补牧民禁牧半年造成的畜牧业损失。因此，在政策实施初期，牧户的政策遵循意愿较低。由于村庄地域辽阔，放牧监管难度进一步加大，牧民偷牧现象时有出现。

在此背景下，乌兰哈达嘎查成立了村集体工作小组，对政策实施下牧户的生计转型问题进行研究，通过以村集体为核心、牧民共建的方式，充分发挥区域特色和资源优势，探索出一条发展草原生态服务型经济的产业化经营道路。村集体工作小组对牧民的资源禀赋进行了全面摸排，并整合政府、企业、非政府组织（non-governmental organization，简称NGO）等多方资源，规划布局了草原生态旅游、民族手工艺和马奶产品加工三种草原生态服务型经济类型（见表1）。草原生态旅游方面，依托嘎查附近的景点，在上级政府支持下借助企业、NGO等力量，构建合作平台开发生态旅游。民族手工艺方面，将从民族手工艺品制作的牧民集中起来，开设蒙古族服饰设计与制作技艺培训班，构建“传帮带”机制，受益者达50余人次。民族手工艺品通过村部展销、网上批发零售、生态旅游随销等形式出售。马奶产品加工方面，投资购置发酵机等设备，制作高附加值的酸马奶，并利用互联网等多元渠道拓展销售网络。上述草原生态服务型经济活动中，村集体积极联系企业，构建合作平台，并拓宽销售渠道，将民族手工艺和马奶产品加工与草原生态旅游相结合，实现产业化发展。在产业化经营模式推动下，2015—2017年乌兰哈达嘎查居民人均纯收入年均增长2500元，其中，草原生态旅游、民族手工艺和马奶产品加工等自营活动的增收效应最大。对乌兰哈达嘎查牧户抽样调查数据的收入统计结果显示，2015—2017年牧户年均收入为99958元，其中，自营工商业收入占比最高，达到48.77%；此外，产业化发展也为牧民创造了更多非农牧就业机会，牧户非农牧工资性收入占比达17.78%^①。

表1 乌兰哈达嘎查草原生态服务型经济的主要内容及村集体作用机制

类型	适用牧户	发展内容	村集体作用机制
草原生态旅游	家庭劳动力素质较高，具备经营能力	依托嘎查附近的豫州城遗址、阿日昆都冷草原旅游区、罕山风景区等旅游景点，发展生态旅游活动	积极引进企业、NGO等力量，构建合作平台，同时监督管理合作过程中的利益分配等问题
民族手工艺（文化产品）	具备手工技能，以女性牧民为主	蒙古族民族手工艺品制作，包括蒙古族刺绣、蒙古族服饰制作等	选拔培养骨干人员，构建“传帮带”机制，利用互联网等多元渠道拓展销售网络
马奶产品加工（生态产品）	有优质马和优质草场资源的牧户，养殖经验丰富	马奶加工发酵，制成当地特色的酸马奶	提供加工设备支持，利用互联网等多元渠道拓展销售网络

此外，乌兰哈达嘎查的村集体在广泛征求牧民意见的基础上，将放牧牲畜数量、季节性休牧、轮牧等放牧计划纳入村规民约，通过牧民自我管理、互相约束的方式实施非正式放牧监管。同时，发展草原生态服务型经济可对牧民的放牧行为构成内在约束，促使其自觉降低放牧强度并减少偷牧行为，

^①2015—2017年乌兰哈达嘎查样本牧户年均收入及其构成情况详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录1的附表1。

促进草原生态恢复和改善。如图3所示，草原生态补奖政策实施后，乌兰哈达嘎查的归一化植被指数的下降趋势得到明显扭转，前两轮政策实施周期（2011—2020年）内的植被覆盖率整体呈上升趋势。

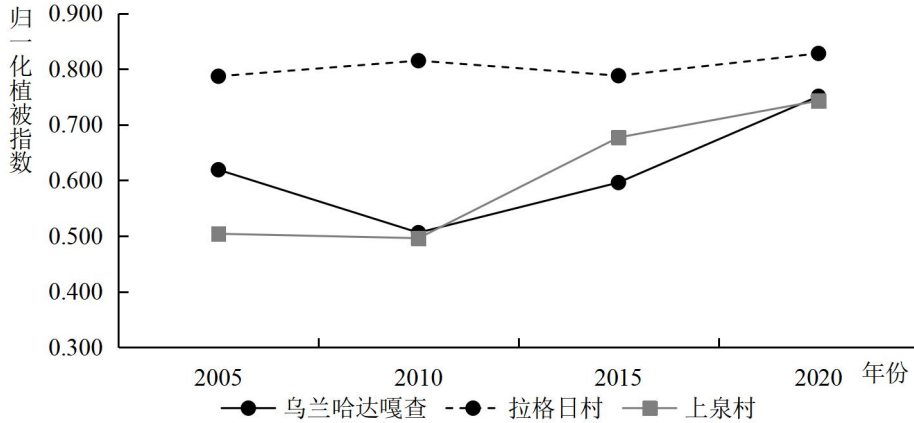


图3 三个草原村庄的归一化植被指数变化情况

资料来源：中国科学院资源环境科学数据中心发布的中国年度植被指数空间分布数据集，<https://www.resdc.cn/DOI/DOI.aspx?DOIID=49>。

2.规模化经营情境：以青海省泽库县拉格日村为例。青海省泽库县拉格日村是牧业村，常住人口均为藏族。2017年调查数据显示，拉格日村草地面积为54060亩。草原生态补奖政策出台后，拉格日村所有草场均实施草畜平衡政策。草畜平衡的补奖标准较低，牧户超载过牧的现象并未因领取补奖资金而得到缓解。与禁牧相比，草畜平衡的监管程序更加复杂，监管难度更大。

在此背景下，拉格日村由村集体牵头成立了生态畜牧业合作社，发展集约化和生态友好型畜牧业。2011年，在地方政府支持下，拉格日村生态畜牧业合作社成立，吸纳入社户36户217人，分别占全村总户数的20.6%和全村总人口的26.3%；入社夏季草场0.6万亩、牦牛74头，成功迈出生态畜牧业合作社建设的第一步。此后，合作社生产经营逐步走上集约化、规模化发展之路，经济效益开始显现，激发了牧民推进合作社发展的动力。截至2020年，全村100%的牧户均已加入合作社，通过牧户牲畜入股的方式，合作社共养殖3900头牛、2500只羊。

通过组建合作社，拉格日村的村集体推动畜牧业资源重组，创新了合作制、分组式生产经营方式。具体而言，村集体在合作社内设立天然草场放牧组、良种牦牛繁育组、藏羊标准化养殖组、商业经营组4个生产经营小组，统一实行轮牧、配种、育肥、加工、销售和分群养殖的生产经营运行模式，逐步形成“三产拉动型”“联合生产型”的新型发展模式，合理调整畜牧业生产结构，促进草场、牲畜、劳动力、资金等生产要素优化重组，使畜牧业资源利用效率得到明显提高。截至2014年，拉格日村生态畜牧业合作社各类资金投入已达1069.5万元；到2016年，仅入股资金就达到2381.7万元，为合作社发展提供了强力支撑。2012—2020年，生态畜牧业合作社累计分红2941.87万元，其中，2020年人均分红6567.16元。2021年，拉格日村人均可支配收入达到8240元，与2010年相比增加了3倍多。对拉格日村牧户抽样调查数据的收入统计结果显示，2015—2020年，牧户年均总收入为85408.29元，

在生态畜牧业合作社带动下，畜牧业收入占比最高，达到 64.26%^①。此外，合作社也为牧户提供了务工机会：天然草场放牧组聘请专门的挤奶和放牧员工，按月支付薪酬 1500 元；下设酒店餐饮业，拓展合作社经营种类和范围，为牧户提供就业岗位等。这些举措均有助于提高牧户工资性收入，2015—2020 年，样本牧户年均工资性收入达 14665.52 元，占比为 17.18%。除了提高经济效益，村集体还整合相关政策与技术资源，在生态畜牧业合作社建设中结合草原生态补奖政策，大力推行以草定畜的畜牧业生产方式，实现草畜平衡。如图 3 所示，在第一轮草原生态补奖政策实施阶段（2011—2015 年），拉格日村还在探索生态畜牧业合作社的发展，归一化植被指数呈下降趋势，政策效果并不理想，但随着合作社不断壮大，在第二轮草原生态补奖政策实施阶段（2016—2020 年），政策效果出现明显好转，草原植被覆盖率整体呈上升趋势。2021 年，拉格日村每亩天然草场产草量较 10 年前增加了 21.4 千克。

3. 兼业化经营情境：以甘肃省天祝藏族自治县上泉村为例。甘肃省天祝藏族自治县上泉村常住人口中，汉族人口占比为 60%，藏族及其他少数民族人口占比为 40%。上泉村拥有草地面积 19163 亩，均为天然草场。草原生态补奖政策出台后，上泉村有 9000 亩草场实施禁牧政策。上泉村草场本就相对稀缺，人均草场面积不足 25 亩，草原生态补奖政策实施后，牧户可用于放牧的草地经营面积更是大幅减少。在草场资源匮乏的情况下，超载过牧问题更加凸显，上泉村亟须实现牧户生计转型。

为此，上泉村的村集体采取了一系列推动牧户兼业化经营的措施。第一，分类施策，精准管理。通过逐户调查，将牧户划分为天然草场放牧、圈养补饲养殖和非牧就业三种生计类型，并针对不同群体制定差异化的管理和扶持策略：对于天然草场放牧型牧户，通过强化放牧监管，规范其放牧行为，保证其遵守草原生态补奖政策要求；对于圈养补饲养殖型牧户，支持其饲草种植和棚圈修建，并通过加强道路等基础设施建设，便利其采购饲草；对于非牧就业型牧户，识别其是否已实现稳定非牧就业还是尚处于找工作阶段，从而建立村级劳动力台账。第二，对于有非牧就业需求的牧户，开展常态化就业培训。2015—2020 年，上泉村基本保证每年都开展非牧就业劳动技能培训。同时，村集体推行就业帮扶“一对一”模式，鼓励已实现稳定非牧就业的牧户帮带有非牧就业需求的牧户就业。

在上述措施推动下，2017—2020 年，上泉村非牧就业劳动力数量分别为 230 人、250 人、230 人和 240 人，均接近甚至超过全村劳动力总数的一半，明显高于该时期全国牧区县的非农就业比例均值（34%）^②，表明上泉村非牧就业水平较高，有效实现了牧户生计转型。对上泉村牧户抽样调查数据的收入统计结果显示，2015—2020 年牧户年均总收入为 68826.51 元，在兼业化经营模式下，样本牧户年均工资性收入达 27833.33 元，占比为 40.44%^③，明显高于 2020 年甘肃省农村居民工资性收入占比（28.87%）^④。此外，如图 3 所示，草原生态补奖政策实施后，上泉村的归一化植被指数的下降趋势得到明显扭转，前两轮政策实施周期（2011—2020 年）内的植被覆盖率整体呈上升趋势。

^①2015—2020 年拉格日村样本牧户年均收入及其构成情况详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录 1 的附表 2。

^②资料来源：根据 2018—2021 年（历年）《中国县域统计年鉴》数据计算得到。

^③2015—2020 年上泉村样本牧户年均收入及其构成情况详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录 1 的附表 3。

^④资料来源：《2020 年甘肃省国民经济和社会发展统计公报》，<https://gansu.gscn.com.cn/system/2021/03/30/012564424.shtml>。

(三) 案例分析：村集体双重代理的“制度耦合—组织联动—要素匹配”实现路径

结合“制度耦合—组织联动—要素匹配”的理论框架，本文对上述三个草原村庄案例进行深入分析，梳理并提炼在不同响应情境下村集体发挥双重代理作用促进自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合的路径——制度耦合、组织联动和要素匹配^①，从而推动草原生态补奖政策有效落地。如表 2 所示，在不同响应情境下，村集体发挥政府代理人作用和牧户代理人作用实现路径有所不同，主要表现为制度耦合中的制度类型差异、组织联动中的地位差异和结构差异、要素匹配中的要素侧重差异。

表 2 不同响应情境下村集体发挥双重代理作用的实现路径

响应情境	村集体双重代理作用	实现路径		
		制度耦合	组织联动	要素匹配
产业化经营	自上而下政府代理人作用	正式监管制度+非正式监管制度	村集体与各层级政府监管组织联动,村集体处于辅助配合地位	—
	自下而上牧户代理人作用	家庭经营制度+企业经营制度	村集体与市场主体、NGO 等组织联动	资本要素引入、资本与土地要素匹配、资本与劳动力要素匹配
规模化经营	自上而下政府代理人作用	正式监管制度+集中监管制度	村集体与各层级政府监管组织联动,村集体处于主动地位	—
	自下而上牧户代理人作用	家庭经营制度+合作经营制度	村集体的政治组织与经济组织两种属性职能内部联动	土地要素整合、内外部资本要素整合
兼业化经营	自上而下政府代理人作用	正式监管制度+小范围监管制度	村集体与各层级政府监管组织联动,村集体处于主动地位	—
	自下而上牧户代理人作用	模式多元化的家庭经营制度	—	劳动力要素转移、土地要素整合

注：“—”表示案例材料中无明显体现。

1.宏观视域下村集体双重代理作用发挥过程中的制度耦合。牧区地域辽阔、牧户居住分散、监管力量薄弱等原因决定了草原生态补奖政策的实施仅依赖政府部门的正式监管制度是不够的，容易造成监管效果不佳、政策失效。因此，村集体主要通过耦合不同类型的监管制度来发挥政府代理人作用。当前，牧区草原管护的正式监管力量主要是草原网格员队伍（草管员）。按照“定格、定责、定员”的原则，各地不断健全草原资源“横向到边、纵向到底”的网格化长效监督管理机制，建立起旗县（市、区）、苏木乡镇（街道）、嘎查村（社区）三级联动的草原管护网络体系。在该网络下，村集体主要通过协助县、乡级草管员开展抽查督导，以及组织选拔村级草管员承担日常监管两项重要工作，来推进政府的正式监管制度实施。例如，乌兰哈达嘎查所在的苏木选派了一位生态管护员，专门负责政策宣传和实地监管该嘎查的草原放牧情况。对于超载放牧行为，按照每头超载牛处以 150 元罚款、每只超载羊处以 50 元罚款的标准进行处罚。在村集体的协助下，罚款制度得以更加有效地推进。此外，

^①为增强案例分析结论的稳健性，本文进一步采用计量分析方法，对村集体通过制度耦合、组织联动和要素匹配发挥双重代理作用，进而促进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合的机制进行实证检验。篇幅所限，该部分内容未呈现在正文中。关于村集体双重代理作用实证检验的拓展分析详见《中国农村观察》网站或中国知网本文附录 2。

各村集体依托公益性岗位，通过本人申请、村委会推荐、村民投票选举等流程组织选拔村级草管员，每名草管员工资约 2000 元/月。同时，村集体还灵活根据现实情况对村级草管员实行动态选拔管理。例如，起初为了提升监管的权威性，主要从村干部中选拔草管员；在精准扶贫战略的推动下，又改为从建档立卡贫困户中选聘；随着脱贫攻坚战取得全面胜利，选拔范围进一步调整为责任心强、在日常草原保护中表现突出的牧民。村集体选拔的村级草管员的主要工作是入户与牧民签订责任书，定时检查牧民放牧情况并向上级政府报告。一旦发现违规行为，由上级政府依法处罚。一些核心区的草管员还需落实值班值守制度，重点监督在禁牧区和休牧期内违规放牧、超载过牧、破坏草畜平衡等行为。

村集体除了协助上级政府推进正式监管制度实施之外，还充分运用其他类型的监管制度来强化政府代理人作用。对三个案例的分析发现，三个村集体基于不同响应情境，分别运用非正式监管制度、集中监管制度、小范围监管制度，促进它们与正式监管制度充分耦合，以应对分散监管的低效率问题。

在产业化经营情境下，起到产品供给作用的第一产业的经营模式仍以家庭经营为主，造成放牧监管分散化。在这种情况下，乌兰哈达嘎查的村集体以促进正式监管制度与非正式监管制度耦合来发挥政府代理人作用。案例材料显示，该村集体构建的非正式监管制度包括：第一，村规民约。村集体一直延续将放牧规定写入村规民约的传统。草原生态补奖政策实施后，村集体召集牧民集中讨论放牧规划，将合理载畜量、超载处罚等规定纳入村规民约，牧民以信用为担保承诺履约，并接受村集体监督管理。第二，精神和物质双重激励。对于超载过牧的牧民，村集体设置“黑榜”进行通报批评。对于遵守放牧规定的牧民，村集体借助 2018 年成立的爱心超市和 2022 年苏木成立的文明团结超市，通过张榜表扬、积分兑换物品等方式给予激励。第三，内在约束。村集体利用草原生态服务型经济产业化经营对草原生态价值有较高要求这一内在约束，通过印发宣传册、邀请 NGO 宣讲等方式，向牧民普及经济发展与环境保护的关联知识，实现非正式监管。

在规模化经营情境下，拉格日村借助合作经营、统一规划的平台，促进正式监管制度与集中监管制度耦合来弥补监管不足，发挥政府代理人作用。调研发现，现实中部分牧户存在超载过牧现象，除了迫于生计压力之外，缺乏科学放牧的认知和条件也是重要原因，在分户散养情况下此类问题尤为突出。拉格日村的村集体将“以草定畜”作为牧户入股的先决条件，由合作社前置落实禁牧和草畜平衡制度，按照“5 亩草场承载 1 个羊单位”吸纳牧户现有草场以及这些草场上能承载的羊单位入股，对于超出配额的牲畜，则通过出售或赊给牲畜不够的牧户等方式来妥善处置。将牧户的牲畜整合后，村集体成立了专门的天然草场放牧组，严格执行草场放牧顺序，并以季度为节点合理安排轮牧，实现对全村草地放牧数量和区域的集中监管，提高科学放牧水平，以此作为正式监管制度的补充。

在兼业化经营情境下，上泉村的村集体抓住大部分牧民向非牧产业转移、放牧监管范围缩小的优势，针对留守牧业的牧民制定有针对性的小范围监管方案，促进正式监管制度与小范围监管制度耦合来提高监管效率，从而发挥政府代理人作用。案例材料显示，对于继续从事牧业经营的牧户，上泉村的村集体统一将其登记在册并建立放牧监管台账，搭建“牧户—村级草管员—村集体—上级监管部门”沟通平台，通过牧户定期主动汇报放牧情况、草管员不定期抽查、村集体借助防疫中心监督核实并定期向上级监管部门汇报的方式，对草原放牧实现动态、精准的小范围监管。

当前的补奖资金尚不足以完全弥补牧户减少甚至放弃放牧的经济损失，因此，需推动牧户生计转型，以应对政策实施下的草地资源利用约束。村集体在此过程中，主要通过促进不同类型经营制度耦合，充分发挥牧户代理人作用，推动牧户生计结构调整。对三个案例的分析发现，在不同响应情境下，村集体推进的经营制度耦合类型有所不同。

在产业化经营情境下，乌兰哈达嘎查的村集体主要通过耦合家庭经营制度与企业经营制度来保障牧民生计，发挥牧户代理人作用。产业化经营往往需要龙头企业等市场主体的参与和带动。在整体规划布局下，牧户可通过受雇于企业主体、与企业主体交易、家庭自主经营等方式参与二三产业。案例材料显示，乌兰哈达嘎查的村集体主要通过帮助家庭经营的牧户与企业达成产品交易的方式，来促进两种经营制度耦合。村集体不仅通过协助草地流转、提供集体资源（如公共草地、仓储设备）等来助力企业发展，还积极帮助企业搭建与上级政府的沟通桥梁，为其争取政策和资金支持。作为回报，村集体与企业深入协商，推动其在旅游餐饮开发、食品加工等领域优先采购牧户的畜产品，特别是与部分养殖大户签订长期合作订单，从而显著提高牧户的家庭经营收益。在此过程中，村集体高度重视与牧户的互动，定期组织召开牧户代表大会，广泛听取牧户意见，确保合作方案能够真正帮助牧户破解生计发展难题，进一步强化其牧户代理人作用。

在规模化经营情境下，拉格日村的村集体通过耦合家庭经营制度与合作经营制度来保障牧户生计，发挥牧户代理人作用。拉格日村的村集体成立合作社，为牧户提供从产前、产中到产后的“一站式”服务，克服牧户分散家庭经营存在的信息不对称、市场导向不足、生产技术水平低且成本高、市场谈判能力弱等问题。合作经营制度不仅通过分工将牧户转变为畜牧生产流程中的专业工人，有效分散了个体经营风险，还使他们成为合作社的股东，显著拓展了其收入来源。在家庭经营制度与合作经营制度耦合的过程中，拉格日村的村集体始终注重与牧民的深度互动。自2010年起，合作社理事长联合村内德高望重的长者，历经一年时间，深入走访牧户，耐心动员牧民加入合作社。合作社成立后，为构建并完善发展制度，拉格日村累计召开190次会议，其中一次会议更是持续4天，全力推动合作经营的股份制改革。通过一系列努力，村集体作为牧户代理人，赢得了牧民的信赖与支持。

在兼业化经营情境下，上泉村的村集体通过牧业与非牧业多元化家庭经营来发挥牧户代理人作用。上泉村的村集体并不局限于在牧业经营内部寻找促使牧户响应政策的路径，而是将部分牧民从牧业经营中分化出来，通过发展非牧业经营推动家庭经营方式多元化，以实现家庭经营制度的内部模式耦合，从而转移牧业承载压力，以此发挥牧户代理人作用。在此过程中，村集体主要是通过入户宣讲、组织培训、推动能人带动等方式，向牧户传递多元化家庭经营制度的理念。

2.中观视域下村集体双重代理作用发挥过程中的组织联动。针对政策执行中的监管难题，村集体发挥政府代理人作用的主要途径是与各层级政府监管组织联动，提高正式监管效率。三个草原村庄的案例材料显示，不同响应情境下，村集体在与政府监管组织联动关系中的定位和作用有所差异。在产业化经营情境下，乌兰哈达嘎查的村集体主要是配合各层级政府监管组织执行正式监管，在各层级政府监管组织下达监管指令和任务时，按照程序执行任务，包括协助选拔草管员、选派村干部参与上级监管小组工作、协助统计监管信息等。可以发现，在与政府监管组织的联动关系中，乌兰哈达嘎查的

村集体处于辅助配合地位。这与产业化经营下起到产品供给作用的牧业大多还是以家庭经营为主的特征有关。分散化的家庭经营决定了正式监管需要由各层级政府监管组织统筹，再层层传递至村级执行。在规模化经营情境下，由于实现了对管辖区域内牧户放牧的统一规划和管理，在上级政府监管组织下达监管任务时，拉格日村的村集体不再是简单地辅助配合，而是处于较为主动的地位。拉格日村的村集体利用合作社建立科学放牧管理台账，与各层级政府监管组织的监管要求精准对标，提高监管效率。类似地，在兼业化经营情境下，小范围监管降低了监管难度和压力，上泉村的村集体能及时准确地掌握牧户的放牧情况，由此在执行上级政府监管组织的监管任务时处于主动地位。

针对牧户的政策响应优化，村集体发挥牧户代理人作用的主要途径是与相关组织联动推进牧户生计转型。案例材料显示，在产业化经营和规模化经营情境下，村集体均联合了相关组织改善牧户生计，以优化政策响应。在产业化经营情境下，乌兰哈达嘎查的村集体主要是以具备行政协调功能的组织的身份，与市场主体（如龙头企业）、NGO等组织联动，通过代理牧户与这些组织进行谈判和交易的方式，推动牧户生计的产业化发展转型。该情境下，村集体在与市场主体、NGO等组织的内外联动中处于平等交易的地位。在规模化经营情境下，拉格日村的村集体以政治组织的身份牵头成立合作社，通过监督、担保等方式建立牧户之间的信任联结，构建风险共担且利益共享的合作经济、联户经营机制。同时，拉格日村的村集体以经济组织的身份经营合作社，统一购买投入品、统一销售畜产品，并按照牧户入股的草地、牲畜数量及资金投入，合理分配合作社的畜牧业收益所得。由此可见，该情境下拉格日村的村集体实现了政治组织与经济组织两种属性职能的内部联动。

3. 微观视域下村集体双重代理作用发挥过程中的要素匹配。要素匹配主要是村集体发挥牧户代理人作用促进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合的实现路径。在不同响应情境下，村集体推动要素匹配的侧重点有所不同。

在产业化经营情境下，资本是最稀缺的要素。因此，乌兰哈达嘎查的村集体最重要的工作是在政府支持下为牧户引入更多资本，将企业资本要素与已有劳动力要素和土地要素进行匹配。资本要素与劳动力要素匹配是指村集体帮助牧户到企业就业。为保证牧业生产受到约束的牧户能够实现就业转移，乌兰哈达嘎查的村集体在政府支持下与进驻企业协商谈判，作为企业准入条件，要求企业在开发旅游服务、生态产品等过程中优先聘用乌兰哈达嘎查的牧民，并在牧民工资发放等方面发挥协调敦促作用，保障牧户就业权益。资本要素与土地要素匹配是指促进牧户承包的草地向企业有序流转。企业在经营过程中需要流转牧户承包的草地用于开发，乌兰哈达嘎查的村集体充分发挥流转中介作用，一方面帮助企业对接合适的草地资源，另一方面帮助牧户获得流转收益并在双方交易过程中保障牧户承包权益。

在规模化经营情境下，土地要素整合与资本要素整合是重点。拉格日村的村集体主要通过推动牧户以土地和牲畜入股合作社的方式实现合作经营，其中，牲畜是畜牧业生产中重要的资本要素。在乡村振兴背景下，政府加大投入力度推动农业农村优先发展。而拉格日村的村集体在充分利用财政资金的基础上，更加注重有效整合村庄内部资本，通过推动村庄产业发展与牧户增收良性互动，实现内生增长。拉格日村集体资本要素整合的亮点做法在于，充分吸纳社员的草原生态补奖资金作为合作社发展资金。合作社将入股牧户的补奖资金用于拓展多元产业发展，不仅以较高利率回报牧户，还将补奖资金

盈利按每户入股金额比例进行利润返还，切实增加牧户收入。村集体推动内外部资本要素整合，使拉格日村合作社的发展避免仅依赖县里试点和财政转移而可能导致的内生动力不足问题，可持续地提升了草原生态补奖政策下牧户的生计适应能力，也进一步强化了村集体的牧户代理人作用。

在兼业化经营情境下，要素匹配尤为重要，这一过程主要通过劳动力的有序转移和土地资源的有效整合，来实现劳动力和土地这两种核心生产要素的精准合理配置。一方面，上泉村的村集体通过推动牧民开展土地流转与集中经营，优化土地要素配置，提高牧业经营效率；另一方面，村集体针对土地转出户采取建立就业台账、整合就业资源、开展就业培训、构建就业网络等就业帮扶措施，促进劳动力要素合理配置到非农领域，推动牧户实现草原生态补奖政策下的生计适应，以此充分发挥牧户代理人作用。在推动劳动力要素实现非农配置的过程中，除了依靠上级部门（如县人社局）对接专业技能培训学校开展就业培训之外，上泉村还创新性地利用春节座谈会召集返乡能人志士，通过该形式向有就业需求的牧民分享就业经验并传授实用技能，实现就业资源的互利共享。

4. 村集体双重代理作用实现的深层逻辑。本文进一步从村集体双重代理角色互嵌强化和实现路径选择依据两个方面剖析村集体发挥双重代理作用的深层逻辑。和已有文献大多主张村集体双重代理角色冲突的论点不一样，本文案例分析表明，村集体的政府代理人作用和牧户代理人作用存在一定程度的互嵌强化。在产业化经营情境下，牧户通过发展草原生态服务型经济提高生计收入的目标中，本身就包含着保护草原生态、确保经济收益可持续发展的需要。因此，村集体若能切实发挥牧户代理人作用，带领牧户发展草原生态服务型经济并获取生计效益，便同时形成了对草原合理利用的内在约束，从而有利于实现正式监管制度与非正式监管制度耦合，强化其政府代理人角色。在规模化经营情境下，村集体在经营合作社的过程中通过入股核算、统一销售等方式发挥牧户代理人作用，与其在集中监管制度下的政府代理人角色相互嵌合。同时，牧户要发展生态畜牧业以提高生计收入，就需要统一规划放牧、提高科学放牧水平以实现可持续发展，而科学放牧恰是政府监管的重点。因此，村集体既可在发展生态畜牧业合作社、统一规划放牧过程中发挥牧户代理人作用，也能内嵌完成政府要求的监管任务。在兼业化经营情境下，大部分牧户在通过非牧就业转移满足生计需求后，政府要求的监管任务随着放牧监管范围的缩小在难度上显著降低，可见村集体的牧户代理人作用和政府代理人作用是相互嵌合的。

实现路径选择依据方面，本文基于资源禀赋视角对三个案例进行挖掘和比较。如表3所示，三种响应情境对土地、资本和劳动力资源禀赋的要求存在明显差异。资源禀赋通过影响响应情境选择，进而影响村集体选择何种形式的制度耦合、组织联动和要素匹配路径去发挥双重代理作用。产业化经营对草原生态和文化优质性与独特性有较高要求。乌兰哈达嘎查的土地资源禀赋优势突出，不仅拥有大面积优质天然草场，且地理位置优越，临近多个著名风景区。同时，乌兰哈达嘎查的劳动力禀赋具有独特性，当地牧民擅长民族手工艺、马奶加工发酵等技艺。而上泉村的草地资源匮乏，拉格日村的草地地理位置不够优越。因此，乌兰哈达嘎查的村集体更适合在产业化经营中发挥双重代理作用。规模化经营对村集体的经营管理能力和资金实力有一定要求，扎实的集体经济基础有助于推动生态畜牧业合作社的建立和发展。拉格日村集体经济基础扎实，截至2014年，合作社各类资金投入已高达1069.5万元。而乌兰哈达嘎查和上泉村的集体经济实力较为薄弱。因此，拉格日村的村集体更适合在规模化

经营中发挥双重代理作用。兼业化经营适用于草地资源匮乏、迫切需要实现生计由畜牧业向非牧业转型的村庄，但对于牧户的劳动力素质有一定要求。上泉村的草地资源最为匮乏，但劳动力素质较高，牧民对汉语掌握能力较强，较易通过就业培训等形式实现非牧就业转移。而乌兰哈达嘎查和拉格日村常住人口的汉语水平相对有限，牧民外出就业意愿和能力均存在不足。因此，上泉村的村集体更适合在兼业化经营中发挥双重代理作用。

表3 三个草原村庄的资源禀赋特征比较

响应情境	案例村庄	资源禀赋		
		土地	资本	劳动力
产业化经营	内蒙古自治区扎鲁特旗乌兰哈达嘎查	拥有优质天然草场11.25万亩，临近多个著名风景区	集体经济和各类资本实力一般	常住人口98.5%为蒙古族，汉语水平相对有限；擅长民族手工艺、马奶加工发酵等技艺
规模化经营	青海省泽库县拉格日村	草地面积为54060亩	截至2014年，合作社各类资金投入达1069.5万元，集体经济基础扎实	常住人口均为藏族，汉语水平相对有限
兼业化经营	甘肃省天祝藏族自治县上泉村	人均草场面积不足25亩，草地资源匮乏	集体经济实力薄弱	常住人口中60%为汉族，牧户劳动力具备汉语交流等能力

四、结论与讨论

（一）主要结论

“三农”政策在实施过程中，可能存在顶层设计与基层现实之间衔接不畅的问题，尤其在激发小农户主体参与性方面存在挑战，易引发政策响应不足或执行偏差等现象。因此，促进“三农”政策有效落地的关键在于推进政府目标与农户需求有效联结、实现自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合。本文以草原生态补奖政策为例，选取内蒙古自治区扎鲁特旗乌兰哈达嘎查、青海省泽库县拉格日村和甘肃省天祝藏族自治县上泉村三个典型草原村庄展开案例研究，深入探讨了村集体如何发挥双重代理作用促进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合，并利用牧户微观调查数据进行实证检验。研究得出以下一般性结论：

其一，村集体通过制度耦合、组织联动和要素匹配三条路径来发挥双重代理作用，促进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合。从政府代理人角度，村集体可以通过不同类型政策执行监管制度耦合、与多元组织联动等方式较好地完成科层制结构下上级政府传递的政策任务，优化自上而下的政策执行。从农户代理人角度，村集体可以通过代表小农户与大市场进行交易，使小农户有能力突破家庭经营制度在资源整合与市场联结方面的局限，有效实现与合作经营、企业经营等其他经营制度的耦合以及联动其他经营组织，并帮助小农户及时根据政策要求调整要素配置结构，从而优化自下而上的政策响应。

其二，在不同响应情境下，村集体双重代理作用的实现路径有所不同。具体表现为：一是制度耦合中的制度类型差异。例如，在草原生态补奖政策实施案例中，正式监管制度分别与非正式监管制度、

集中监管制度、小范围监管制度耦合，展现出多元化的耦合形式。二是组织联动中的地位差异和结构差异。地位差异体现在村集体在与不同组织的联动关系中所处的地位是主动主导还是辅助配合。结构差异涉及内外联动和内部联动，内外联动是指村集体与外部其他组织之间的联动，内部联动是指村集体自身内部不同组织职能的联动。三是要素匹配中的要素侧重差异，表现为在资本、土地和劳动力三类要素的配置与投入上，侧重点有所不同。

其三，从深层逻辑来看，村集体双重代理角色之间存在互嵌强化，且资源禀赋是影响村集体双重代理作用实现路径选择的重要因素。村集体双重代理角色并不是完全独立或冲突的，二者之间可以根据代理作用的共同诉求实现互嵌强化。此外，村集体选择的双重代理作用实现路径与当地土地、资本和劳动力等要素的禀赋特征密切相关。资源禀赋通过“资源禀赋—响应情境—村集体双重代理作用实现路径”的逻辑链条，指引村集体在实践中发挥双重代理作用。

（二）进一步讨论

综合上述分析可知，现阶段的“三农”政策执行必须充分重视村集体的作用。村集体应当在政策执行过程中主动作为，摒弃单一的管理思维，推动管理向治理转变，实现控制向经营转型，在政府失灵和市场失灵的领域发挥补位作用。为此，村集体需要在对接政府与面向市场的过程中，适时调整或创新其职能：一是适时休眠命令控制的管理职能。在自上而下的公共政策执行体系下，若村集体单纯依赖命令控制的执行方法，政策效果必然大打折扣。村集体应通过完善村规民约等非正式制度，推动村民自治深化发展，实现正式制度与非正式制度耦合，提高小农户的政策认同感和参与感，促进政策有效落地。二是强化经济职能。村集体应通过发展和壮大集体经济，实现其政治组织与经济组织两种属性职能内部联动，从而将政府的政策执行需求和小农户的生计发展需求同时内化到组织经营中。三是优化服务职能。村集体的服务职能不应只局限于行政事务，而应将其服务职能延伸至帮助集体成员更好地参与和达成市场交易等领域。推进小农户的家庭经营制度与大市场的企业经营制度耦合，推进小农户的劳动力要素在市场中得到优化配置，均有助于提高小农户在政策实施下的生计适应性，从而促进自上而下政策下沉与自下而上基层善治有机融合。

此外，本文的研究结论在更广泛的“三农”政策环境中也具有一定的适用性。本文基于典型案例剖析所提炼出的关于村集体双重代理作用及其实现路径的分析框架和研究结论具有一般化意义，具体体现在以下三个方面：一是理论框架的一般化。本文构建“制度耦合—组织联动—要素匹配”分析框架来揭示草原生态补奖政策下村集体双重代理作用的实现路径。该框架的运用并非仅限于草原生态补奖政策分析，而是具备跨越政策边界的普遍适用性。“三农”领域的发展，需要政府推进“三农”政策加以引导和干预。政府干预的基本思路就是通过制度创新和组织变革来推动要素的合理流动与优化利用。因此，该框架可为分析“三农”政策实施下村集体双重代理作用实现路径提供一种具有一般化意义的理论工具。二是生计转型模式的一般化。本文细致分析和比较了产业化经营、规模化经营和兼业化经营三种不同情境下村集体双重代理作用实现路径及其差异。这三种情境本质上对应于草原生态补奖政策实施下牧户的三种生计转型模式。这三种模式不仅适用于牧区，也同样适用于农区。“三农”政策的实施目标大多聚焦于传统农业发展瓶颈，旨在推动农业转型发展。产业化经营带来新增长点，

规模化经营实现规模经济，兼业化经营分散风险，这三种模式在某种程度上共同构成了传统农业向现代农业转型的普遍路径，因此，具备一般化意义。三是适用条件的一般化。本文研究发现，无论是政策响应模式的选择，还是相应模式下村集体双重代理作用实现路径的选择，本质上都与村庄的资源禀赋有关，土地、资本和劳动力的禀赋在很大程度上决定了村集体能否作为以及如何作为。这具备一般化意义，即村集体在发挥作用时，必须充分考虑村庄自身的资源条件，从实际出发精准施策，方能确保双重代理作用的充分发挥和“三农”政策的有效落地。

参考文献

- 1.陈锋、孙锦帆，2020：《信访制度下村干部的多重身份和生成逻辑》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第1期，第21-31页。
- 2.褚红丽、魏建，2019：《村干部双重身份的腐败惩罚差异》，《中国农村观察》第5期，第110-126页。
- 3.杜赞奇，2008：《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》，王福明译，南京：江苏人民出版社，第51页。
- 4.冯晓龙、刘明月、仇焕广，2019：《草原生态补奖政策能抑制牧户超载过牧行为吗？——基于社会资本调节效应的分析》，《中国人口·资源与环境》第7期，第157-165页。
- 5.何艳玲、蔡禾，2005：《中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因》，《中山大学学报（社会科学版）》第5期，第104-109页。
- 6.贺东航、孔繁斌，2011：《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》第5期，第61-79页。
- 7.胡振通、柳荻、靳乐山，2016：《草原生态补偿：生态绩效、收入影响和政策满意度》，《中国人口·资源与环境》第1期，第165-176页。
- 8.黄祖辉，2018：《改革开放四十年：中国农业产业组织的变革与前瞻》，《农业经济问题》第11期，第61-69页。
- 9.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。
- 10.贾俊雪、秦聪、刘勇政，2017：《“自上而下”与“自下而上”融合的政策设计——基于农村发展扶贫项目的经验分析》，《中国社会科学》第9期，第68-89页。
- 11.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。
- 12.刘景琦，2019：《论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制》，《农业经济问题》第2期，第24-32页。
- 13.刘远凤，2014：《土地权利与农村空心化治理——基于新制度经济学的分析》，《经济学家》第5期，第63-69页。
- 14.潘璐，2021：《村集体为基础的农业组织化——小农户与现代农业有机衔接的一种路径》，《中国农村经济》第1期，第112-124页。
- 15.钱文荣、郑淋议，2019：《中国农村土地制度的合理性探微：一个组织的制度分析范式》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》第3期，第148-159页。

- 16.苏柳方、仇焕广、唐建军, 2021: 《草场流转的转入地悲剧——来自 876 个草场地块的微观证据》, 《中国农村经济》第 3 期, 第 68-85 页。
- 17.王名、蔡志鸿、王春婷, 2014: 《社会共治: 多元主体共同治理的实践探索与制度创新》, 《中国行政管理》第 12 期, 第 16-19 页。
- 18.吴毅, 2002: 《双重边缘化: 村干部角色与行为的类型学分析》, 《管理世界》第 11 期, 第 78-85 页。
- 19.徐林、宋程成、王诗宗, 2017: 《农村基层治理中的多重社会网络》, 《中国社会科学》第 1 期, 第 25-45 页。
- 20.杨理, 2010: 《中国草原治理的困境: 从“公地的悲剧”到“围栏的陷阱”》, 《中国软科学》第 1 期, 第 10-17 页。
- 21.叶敬忠、王丹, 2019: 《新古典与新制度经济学视角的农政问题及农政变迁》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第 1 期, 第 5-15 页。
- 22.赵黎, 2022: 《集体回归何以可能? 村社合一型合作社发展集体经济的逻辑》, 《中国农村经济》第 12 期, 第 90-105 页。
- 23.郑淋议、钱文荣、洪名勇、朱嘉晔, 2020: 《中国为什么要坚持土地集体所有制——基于产权与治权的分析》, 《经济学家》第 5 期, 第 109-118 页。
- 24.钟文晶、罗必良, 2020: 《公共政策及其响应: 基于农民信任机制的解释——以农地确权政策为例》, 《中国农村观察》第 3 期, 第 42-59 页。
- 25.周洁、刘艳、饶芳萍、王珏、石晓平, 2022: 《村集体参与对农地规模经营模式形成与运行的交易费用影响——基于案例比较分析》, 《中国土地科学》第 11 期, 第 114-123 页。
- 26.周庆智, 2016: 《基层社会自治与社会治理现代转型》, 《政治学研究》第 4 期, 第 70-80 页。
- 27.周雪光、艾云, 2010: 《多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架》, 《中国社会科学》第 4 期, 第 132-150 页。
- 28.朱红根, 2018: 《农业龙头企业绿色创业与企业绩效——基于新制度经济学的理论与实证分析》, 《农业经济问题》第 10 期, 第 121-131 页。
- 29.Alesina, A., and P. Giuliano, 2015, “Culture and Institutions”, *Journal of Economic Literature*, 53(4): 898-944.
- 30.Eisenhardt, K., 1989, “Building Theories from Case Study Research”, *Academy of Management Review*, 14(4): 532-550.
- 31.Lipsky, M., 1980, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 13.
- 32.Liu, P., and N. Ravenscroft, 2017, “Collective Action in Implementing Top-Down Land Policy: The Case of Chengdu, China”, *Land Use Policy*, 65: 45-52.
- 33.North, D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1.
- 34.Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 88.
- 35.Rahman, M., M. Masud, R. Akhtar, and M. Hossain, 2022, “Impact of Community Participation on Sustainable Development of Marine Protected Areas: Assessment of Ecotourism Development”, *International Journal of Tourism Research*, 24(1): 33-43.
- 36.Yin, Y., Y. Hou, C. Langford, H. Bai, and X. Hou, 2019, “Herder Stocking Rate and Household Income Under the Grassland Ecological Protection Award Policy in Northern China”, *Land Use Policy*, 82: 120-129.

How Village Collectives Facilitate Effective Implementation of Policies Related to Agriculture, Rural Areas, and Farmers: A Case Study of the Grassland Ecological Compensation Policy

SU Liufang^{1,2} ZHENG Linyi^{3,4} TANG Jianjun⁵ QIU Huanguang⁶

(1. College of Economics and Management, South China Agricultural University;

2. Key Laboratory of Rural Revitalization, South China Agricultural University;

3. China Academy for Rural Development, Zhejiang University;

4. School of Public Affairs, Zhejiang University;

5. School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China;

6. School of Economics, Liaoning University)

Summary: The implementation of top-down public policies on agriculture, rural areas, and farmers faces multifaceted challenges. A primary obstacle is the misalignment between government objectives and farmer needs, which undermines policy effectiveness. Village collectives serve as vital intermediaries, bridging the gap between top-down policy mandates and bottom-up grassroots governance. Clarifying the operational logic and pathways of this intermediary role is crucial for enhancing the effective implementation of public policies on agriculture, rural areas, and farmers, particularly in contexts where policy translation requires localized adaptation. Existing literature predominantly focuses on the singular roles of village collectives, often neglecting their dual-agent functions (government agents and farmer agents) within an integrated analytical framework. Critically, the reciprocal reinforcement between these dual roles remains underexplored, limiting theoretical understanding of how village collectives mediate policy objectives and grassroots interests. To address this gap, this study employs a mixed-methods research design to construct an “institution–organization–factor” analytical framework. Through case studies of three pastoral villages implementing the Grassland Ecological Compensation Policy, this study identifies pathways through which village collectives fulfill their dual-agent functions as government policy implementers and farmer interest representatives. Additionally, empirical validation using micro-level survey data examines the mechanisms by which village collectives facilitate policy implementation, culminating in generalized conclusions on optimizing their dual-agent functions.

The findings are as follows: First, village collectives can play the agent roles of the government and farmers through institutional coupling, organizational linkage, and factor matching, thus promoting the connection between farmers and the government, with the two roles reinforcing each other. Second, in different response situations, the realization paths vary, which is manifested as the difference of institutional type in institutional coupling, the difference of status and structure in organizational linkage, and the difference of factor emphasis in factor matching. Third, factor endowment is an important determinant of the realization path selection.

Therefore, to enhance the effective implementation of public policies on agriculture, rural areas, and farmers, it is critical to leverage the intermediary role of village collectives by coordinating reforms across institutional, organizational, and factor dimensions. Such coordination fosters organic linkages between smallholder farmers and the state, ensuring policy objectives are aligned with grassroots realities. Village collectives should proactively shift from rigid administrative mindsets to adaptive governance practices, transforming control into stewardship. In doing so, they can serve as complementary actors, filling gaps left by government or market failures and cultivating collaborative governance ecosystems that drive sustainable rural development.

Keywords: Village Collective; Dual Agent Role; “Institution–Organization–Factor”; Grassland Ecological Compensation Policy

JEL Classification: Q18

(责任编辑：王 藻)

新型农村集体经济发展中村企利益联结机制构建： 生成逻辑、运行机理与实践检验

王进 冯仁丽

摘要：农村集体经济在促进农业、农村、农民发展方面取得了一定成就，但依然存在政策依赖性强以及持续盈利和运营能力差等现实问题，导致村集体经济收入陷入不可持续的困境。随着农村改革进入全面深化的历史新时期，以工商企业为主体的市场力量在发展壮大新型农村集体经济的过程中发挥关键作用，成为促进新型农村集体经济长效发展的动力支撑。本文从多元主体利益联结视角出发，搭建“资源—行动—网络”分析框架，尝试探讨新型农村集体经济发展中村企利益联结机制的生成逻辑与运行机理。研究发现：农村集体经济组织的资源整合能力和异议处理能力是村企利益联结机制构建的核心枢纽，也是强化工商企业投资意愿的关键支撑，同时对于维持多元主体联结互动更具有积极影响；此外，政策扶持和工商企业嵌入在一定程度上为农村经济发展注入外源动力，但在乡村空间内生动力不足和过度资源依赖的情景下，农村集体经济又可能会产生发展悖论。那么，在新一轮农村集体产权制度改革背景下，农村集体经济组织亟须转变发展思维，全面提升组织发展能力；地方政府应积极发挥战略引领作用，进一步优化乡村营商环境，为村企利益联结机制的构建和优化提供制度保障；工商企业应重塑社会责任意识，主动参与乡村建设，积极推动新型农村集体经济向可持续发展转型。

关键词：新型农村集体经济 村企利益联结机制 资源依赖 演化博弈 行动者网络

中图分类号：F321.32 **文献标识码：**A

一、引言

新型农村集体经济的作用已广泛渗透产业、组织、文化、人才、生态等多个领域，在推动经济发展的同时对基层组织建设、文明乡风塑造和生态环境保护等做出了积极贡献。自党的十八大以来，习近平总书记多次强调，要在坚持农村土地集体所有制性质的基础上发展新型集体经济，不断深化农村

【资助项目】 国家社会科学基金一般项目“风险社会视域中农村治理现代化研究”（编号：20BGL214）；陕西省社会科学界联合会重点智库研究项目“陕西省乡村振兴的创新机制与现实路径研究”（编号：2023ZD1052）。

【作者信息】 王进，延安大学经济与管理学院，电子邮箱：yananwangjin@163.com；冯仁丽（通讯作者），延安大学政法与公共管理学院，电子邮箱：fir15318533262@163.com。

经济体制改革，探索多样化途径发展新型农村集体经济。特别是党的二十届三中全会再次提出，“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”^①。为此，各地开始积极探索可适配型的发展模式，为新型农村集体经济发展带来了新机遇。然而，虽然部分省域消除了农村集体经济收入“空壳村”现象，但在全国范围内也存在着大量有收入（地方政府的各种财政补助）但又缺乏运营能力的农村集体经济组织（栾江，2024）。2014—2022年，农村集体经济组织总收入由0.401万亿元增长到0.576万亿元，年均增长率超4%，但经营收入占总收入的比重仅在35%上下浮动，且提升缓慢（孙淑慧等，2024）。集体经济弱化带来乡村发展困境，究其原因，农村集体经济组织政策依赖度较高，且市场化经营能力较弱。因此，如何推动农村集体经济市场化改革就成为新型农村集体经济发展壮大的关键。

以互惠与合作为核心的多元主体利益联结关系，可有效驱动区域性集体经济经营模式的差异化创新（陈健，2024），为新型农村集体经济市场化改革提供动力保障。那么，面对现阶段集体经济“缺投入、缺整合、缺链条”（栾江，2024）的发展困境，如何实现多元主体利益联结机制的有效运行？社会资本投资农业农村无疑为新型农村集体经济发展注入了外源动力，不但有利于提高农业生产的集约化程度，而且有助于补齐农村集体经济发展的资源要素短板。自2013年以来，历年中央“一号文件”均明确鼓励社会资本积极投身于农村经济社会发展事业。地方政府也持续出台优惠政策，对企业发展特色优势产业予以立项、用地、信贷等支持，村企合作农业开发优先享受产业扶持政策和资金补助。2024年中央“一号文件”还特别强调，要鼓励社会资本投资农业农村，有效防范和纠正投资经营中的不当行为。此外，按照《中华人民共和国农村集体经济组织法》，“集体财产依法由农村集体经济组织成员集体所有，由农村集体经济组织代表成员集体行使所有权”^②。但大多数研究注重强调“政府”和“市场”的作用，而忽视中国农村产权的特殊结构，即“集体”的作用。相较之下，村企利益联结机制在“共建共治共享”治理理念的基础上，需要集体经济组织、企业、高校科研院所、政府等共同参与，尤其注重发挥村集体经济组织“统”的作用和政府的支持引导（万莹莹等，2025）。

国内外学者针对农村集体经济发展展开了广泛研究。大体而言，不同国家和地区鉴于历史文化背景、资源条件、社会制度、自身发展机遇等因素不同，推行差异化的农村经济发展战略（黄政等，2023）。例如，韩国将“强小农”视为提升农业竞争力和改变乡村颓势的关键和希望（沈权平，2021），并积极推进产业结构调整与创新，推动全民参与农业产业发展。挪威等北欧国家通过发展共享经济和集约型农业，实现农业、工业和商业的有机结合（Fink et al., 2024; Sagheim and Nilsen, 2021）。中国自2016年实施农村集体产权制度改革以来，进一步深化了农村要素市场化配置改革，同时新型农村集体经济更加注重土地、资本、技术、数据等资源要素的开放性（陈健，2024；彭凌志和赵敏娟，2024），逐步实现以利益联结为纽带、以多元共生为推手、以要素流通为保障的发展路径。同时，国家、市场、社会等多元主体的关系嵌入，正式制度与非正式制度的规则嵌入，以及利益、服务和情感的价值嵌入

^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《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。

（谢治菊和黄美仪，2025），共同推动新型农村集体经济的可持续发展。

综上所述，已有研究主要围绕农村集体行动、产业结构创新、农村集体产权组织和运营形式等维度探讨农村经济发展的路径，为新型农村集体经济发展的具体实践提供了经验参考。但现有研究成果多为理论层面的定性论述或实践层面关于现状问题、功能价值等的静态分析，且利益共同体的研究视角相对单一化，主要关注农户、龙头企业、农民专业合作社等“人类行动者”的作用，而忽视了资源要素、制度环境、信息技术等“非人类行动者”的作用，缺乏对多元主体利益联结关系、集体行动等的影响因素的研究，难以系统刻画新型农村集体经济发展中多元主体利益联结的动态过程和真实图景。鉴于此，本文通过搭建“资源—行动—网络”分析框架，解构村企利益联结机制的关系网络和运行轨迹，模拟影响利益联结关系的关键因素，并在路径拟合的基础上构建多元主体有效互动的利益联结机制，以期推动新型农村集体经济的长效发展。

本文研究可能的边际贡献有三个方面。一是本文结合资源依赖理论、演化博弈论和行动者网络理论，将人类行动者和非人类行动者纳入“资源—行动—网络”分析框架，为探究多元主体利益联结机制的生成逻辑和运行机理提供新视角，并进一步拓宽相关理论的应用范围。既有研究大多从单一理论视角出发，借助演化博弈方法挖掘生态脆弱区多元主体助力旅游发展的利益联结机理（张艳楠等，2022），或基于行动者网络理论构建紧密型农业产业利益联结机制（甘宇和王璐，2024）。尽管现有研究对利益联结机制有一定的解释力，但面对复杂的社会系统，应尝试立足多维、系统的视角揭示复杂过程的一般性机理与规律。二是本文基于演化博弈模型求解多元博弈系统的均衡点，又借助仿真模拟方法预测初始意愿、地方政府补贴力度、工商企业投资成本、农村集体经济组织资源要素成本、工商企业投资收益、农村集体经济组织集体收益等关键因素对村企利益联结关系的影响，再通过行动者网络探索实际情境中多元主体如何实现资源依赖路径的转变，以此揭开新型农村集体经济发展中村企利益联结形成的机制“黑箱”。这不仅丰富了利益联结机制的相关研究，更是对机制体系构建相关研究的有益补充。三是本文通过分析案例对象在集体经济发展过程中多元主体实践逻辑与村企利益联结机制生成逻辑的契合性，验证村企利益联结机制在新型农村集体经济发展过程中的实践效果。相较于现有研究采用工具变量法进行检验而可能存在的方法偏差问题（瞿皎皎等，2021），本文依托实践检验村企利益联结机制的生成逻辑与运行机理，不仅较好地避免理论机制与实践的脱节，增强研究结果的可靠性，也为后续检验多元主体利益联结机制的有效运行提供有益参考。

二、理论阐释与分析框架

（一）资源依赖：村企联动的现实基础

村企双方在互动过程中借助自身优势进行资源交换与聚合，通过协商互动建立协同发展的村企利益共同体（李海金和刘凤萍，2024）。值得注意的是，资源禀赋少、发展基础差的农村地区应当更加重视社会逻辑的作用（胡颖廉，2023），即在推动农村经济稳定发展和乡村全面振兴进程中，新型农村集体经济的发展离不开政府、市场、社会等多元主体所构成的关系网络。一般而言，依据资源依赖理论所述，组织生存的关键是具备获取资源的能力，一个组织并不能完全依赖自给自足，而需从外部

环境中获取所需资源 (Kohtamäki, 2023)。具体而言,以交易、交换、合作等不同形式从外部获取资源的组织又会对资源提供者形成两种不同形式的依赖,即“非对称依赖”和“联合依赖”(Chiang and Chuang, 2024)。所谓“非对称依赖”,是指参与资源交换过程中,一方对另外一方形成依赖,其隐含着“权力”逻辑,即当一方过度依赖另一方时,权力天平必然倒向资源控制者 (Jamie and Petra, 2021)。所谓“联合依赖”,是指参与资源交换的双方彼此形成依赖关系,其隐含着“嵌入”逻辑,即彼此间因相互依赖关系产生一致性目标与联合行动 (Tripathi, 2021)。资源依赖是衡量村企关系、形成村企互动的基礎,更是促进村企在组织、市场、社会层面发生利益联结、资源双向交易的必要条件。因此,当前和今后一个时期,如何避免“非对称依赖”的形成,加快实现以“联合依赖”为纽带的双向要素流动,对促进新型农村集体经济发展乃至城乡融合发展都具有重要实践意义。

(二) 相机行动：相关利益主体的战略决策

行动是参与人在博弈中某个时点的决策变量,每个参与人都有可供选择的行动和具有严格形式化定义的偏好函数,以此方便参与人做出最优战略选择 (张维迎, 2004)。演化博弈原理说明,群体内个体间的互动构成了一个动态系统,每个个体都置身于持续演变的博弈环境之中,并且博弈局势与参与人行为相互依赖 (王先甲等, 2011)。由此可知,各地新型农村集体经济的发展是由多元主体共同形塑而成,主体间的互动最终会形成复杂的博弈关系网络。尽管现有研究从共同富裕和共享内涵层面 (许中缘等, 2025),以及小农户、合作社和基层政府等主体层面 (梁海兵和姚仁福, 2024),对利益联结机制的内在逻辑和影响因素进行了梳理,但大多是基于静态理论视角展开分析,缺乏对问题发展动态脉络的关注以及对利益联结机制内在演化机理的分析。而演化博弈理论强调过程性研究,认为通过复杂的博弈行为可以达到一种均衡,且该过程具备动态性而非静态性,即演化博弈理论不仅关注最终能达到何种均衡结果,也关注达到均衡过程中的一些具体情况和影响因素。因此,随着农村集体产权制度改革的推进,需要政府主体、市场主体和社会主体在对博弈局势的认识与学习中,确定动态演化的行为选择规则,持续加强区域资源要素的有效对接、资金项目的优化整合 (高鸣和江帆, 2024),并根据具体情况优化策略选择以实现多元主体间的联结互动。

(三) 网络构建：利益联结机制形成的复杂路径

由于农业生产过程的非标准化和乡村空间结构的特殊性,多元主体利益联结除受利益相关主体策略选择的影响外,通常还会受资源要素与环境的影响。作为社会学领域的经典理论,行动者网络理论常用于分析乡村治理、乡村转型、乡村绅士化、农地整合等议题,能够将非人类行动者纳入分析过程,从微观视角揭示各行动者的行为及其博弈关系,在新型农村集体经济发展过程中发挥着重要作用 (孔祥智等, 2024)。行动者网络理论包括行动者、转译和网络三个核心概念。其中,行动者包括不同职业身份的人类行动者以及自然和人文要素等非人类行动者,转译则是行动者和网络发挥作用的关键,而网络是指通过转译呈现关系网络生成的运行过程。该理论可以应用于理解复杂系统中人类行动者和非人类行动者之间的相互关系,认为关系网络中的多元行动者通过转译界定彼此的角色,并强调共同参与的行为过程造就结果。具体而言,核心行动者将其他行动者的利益问题进行转化,通过明确角色和利益分配达成利益共识,基于利益赋予、征召动员过程结成行动者联盟,通过平等协商和沟通交流

克服转译过程中出现的异议（黄政等，2023），以期实现循环过程中利益联结机制的构建与稳定。由此观之，发展新型农村集体经济应着眼于强化多元主体间的利益联结关系，积极推进各类新型农业经营主体、农村集体经济组织与工商企业间的紧密联系。

（四）“资源—行动—网络”分析框架

后现代社会所表现的非线性、涌现性、自组织性等复杂特征，难以用简单因果关系说明其系统内部的演化轨迹，只有从系统论的宏观视野出发，才能揭示事物运行与演化的内在机理（吉登斯，2011）。因此，厘清新型农村集体经济发展中村企利益联结机制的生成逻辑，需要突破线性思维和还原论方法的桎梏，转而从多维、动态、综合视角重新审视现存问题的本质。经济学与社会学等学科的交叉研究视角和方法论范式，为探究村企利益联结机制的生成逻辑和运行机理提供了理论支撑。首先，引入资源依赖理论，立足资源、要素视角来解释组织与外部环境的交互作用，分析多元主体在资金、技术、土地、人才等要素交换过程中相互依赖的复杂关系，有助于深入探讨城乡要素融通的特殊性和动态复杂性。其次，演化博弈论突破了主流经济学的静态均衡范式，强调经济演化轨迹的相机行动和路径依赖，策略选择的动态演化为塑造经济体系提供了内生动力（米加宁等，2024）。最后，行动者网络理论以社会学为基础，将行动者之间的互构关系与行动路径置于特定的社会文化语境和权力结构之中进行审视，进而更加系统地刻画多元主体互动的非线性轨迹。据此，基于三大理论取向所蕴含的系统性思维和动态演化范式，本文提炼出“资源—行动—网络”分析框架（见图1），以揭示新型农村集体经济发展中村企利益联结过程的逻辑机理，并系统回答何以有效构建和优化村企利益联结机制。

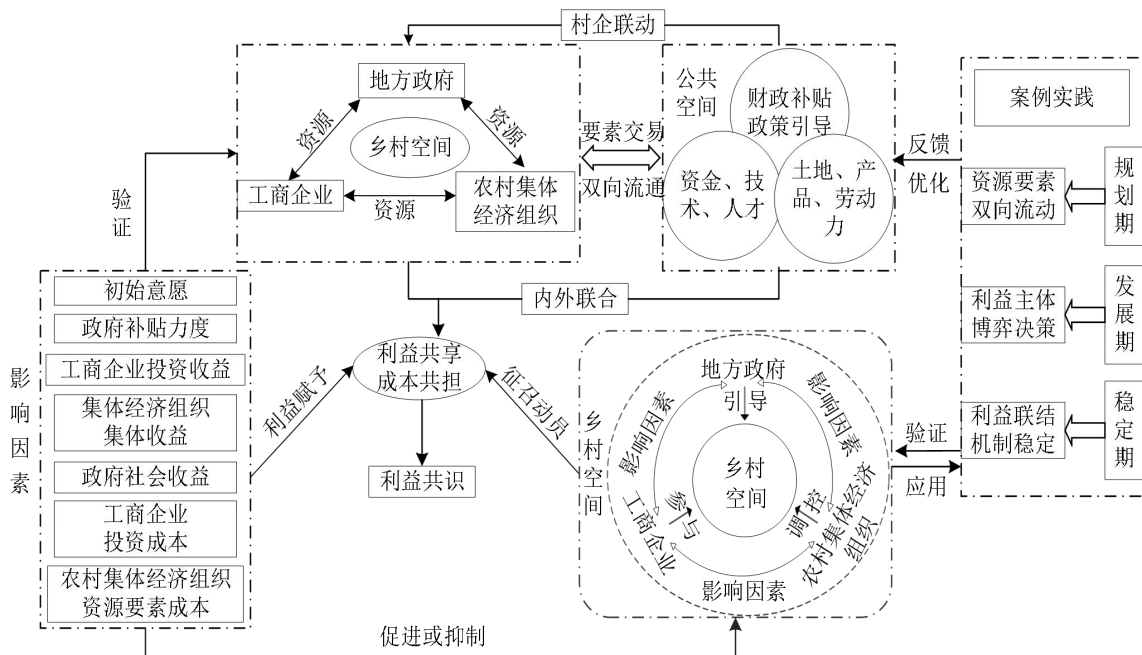


图1 “资源—行动—网络”分析框架

首先，从结构发展脉络来看，利益相关主体因受资源依赖逻辑的影响而产生行为交集，并在资源要素自由流通的基础上催生多元主体间的利益博弈。在转译过程中，通过“利益共享、成本共担”的

关键节点实现凝聚多元行动者的需求，以此征召与动员多元行动者达成利益共识。基于影响因素的正反馈作用，形成利益联结关系，有效保障村企利益联结机制的稳定性。具体而言，地方政府、工商企业、农村集体经济组织作为主要利益相关者，只有相互之间的利益冲突在其他方面得到足够的利益补偿，才能形成利益均衡的共生局面，即三方利益主体的帕累托最优。但帕累托最优是理性状态，在趋于这个状态的过程中，需要明确主体间的利益关系结构，以作为博弈均衡存在的充要条件。为此，本文借助仿真模拟方法识别影响村企利益联结关系的关键因素，同时这些因素对转译过程的完成以及村企利益联结机制的构建至关重要。其次，为解决单从博弈逻辑上出发所存在的方法论冲突和内生性问题（杨帅，2020），本文尝试借助行动者网络理论对演化博弈结果进行分类讨论，以此呈现多元主体互利共赢的目标优化过程。最后，本文通过反复博弈明晰实现利益均衡的调整力度，并利用实践案例验证村企利益联结机制的生成逻辑和运行机理，以期为新型农村集体经济发展中的多元主体合作提供理论依据和经验借鉴。

三、村企利益联结机制的生成逻辑

为深入研究新型农村集体经济发展中村企利益联结机制所蕴含的生成逻辑，本文结合前文理论分析和演化博弈方法，进一步剖析多元主体间的互动结构，并探寻影响村企利益联结关系的关键要素。

（一）要素动机：资源依赖逻辑下的行动者汇聚

人类行动者与非人类行动者构成行动者体系，成为行动者网络构建的基础。在新型农村集体经济发展过程中，地方政府、工商企业、农村集体经济组织等行动者基于其各自拥有的行政资源（如政策支持、财政补贴）、社会资源（如资金、技术、人才）、乡土资源（如土地、产品、劳动力）等要素展开互动，并通过行动者间的相互博弈形成紧密的村企利益联结机制。纵观而言，农村集体经济组织是核心行动者，内生于乡村社会，具有整合乡村资源、联结农户发展的优势，通过上接企业、下联农户形成产业联合体，能有效降低市场风险和减少外来企业与单个农户对接的交易成本；同时，农村集体经济组织以土地等集体资产为纽带提高了农户的组织化程度，通过较高话语权凝聚行动共识，以此有效化解利益联结过程中各行动者之间产生的异议，进而强化其他行动者的投资意愿。进一步，地方政府作为关系网络中的其他行动者，通过政策支持发挥引导作用，有效加强对各行动者利益行为的统合。工商企业也作为其他行动者，为农村地区提供资本、人才和销售渠道，推动农村产业、市场的快速发育，同样在村企利益联结机制中发挥着重要作用。

（二）行为动力：利益博弈逻辑下的主体策略选择

通过确定上述参与主体和目标共识，本文构建“工商企业—农村集体经济组织—地方政府”的动态演化博弈模型^①，基于模型假设描述工商企业、农村集体经济组织和地方政府三方演化博弈模型的相关变量，并建立复制动态方程组，然后在定义策略空间的基础上求解收益矩阵，以剖析新型农村集体经济发展中多元参与主体的策略选择。

^①因篇幅所限，可登录《中国农村观察》网站（zgncgc.ajcass.com）或中国知网查阅本文附录中的第一部分。

首先，构造工商企业（ x ）、农村集体经济组织（ y ）和地方政府（ z ）的复制动态方程，分别为 $F(x)$ 、 $F(y)$ 、 $F(z)$ 。其次，依据 Ritzberger and Weibull（1995）的研究结论可知，在多群体演化博弈中，系统呈现的稳定状态对应严格纳什均衡，并且这类均衡具有必然的纯策略属性，因此只需考虑纯策略均衡的稳定性。具体而言，在三方博弈主体构成的系统中，令 $F(x)=0$ ， $F(y)=0$ ， $F(z)=0$ ，可得到系统的纯策略均衡点： $(0, 0, 0)$ 、 $(1, 0, 0)$ 、 $(0, 1, 0)$ 、 $(0, 0, 1)$ 、 $(1, 1, 0)$ 、 $(1, 0, 1)$ 、 $(0, 1, 1)$ 、 $(1, 1, 1)$ ^①。再次，基于 Friedman（1991）的做法，通过构建雅克比矩阵来求解特征值，并根据李雅普诺夫第一法则判断均衡点的渐近稳定性：当特征值均具有负实部时，该均衡点为稳定点；当特征值至少有一个具有正实部时，该均衡点为不稳定点（郭韬等，2024；赵哲耘等，2024）。最后，基于上述 8 个纯策略均衡点的特征值及稳定性分析结果可知： $(0, 0, 0)$ 、 $(1, 0, 0)$ 、 $(0, 1, 0)$ 和 $(1, 0, 1)$ 这 4 个均衡点的特征值为正，为不稳定点； $(0, 0, 1)$ 、 $(1, 1, 0)$ 、 $(0, 1, 1)$ 和 $(1, 1, 1)$ 这 4 个均衡点的特征值为负，为稳定点。

进一步分析上述 4 个稳定均衡点的演化稳定策略。其一，均衡点 $(0, 0, 1)$ 和 $(0, 1, 1)$ 对应的演化稳定策略分别是：工商企业不投资农村集体经济，农村集体经济组织不参与合作，地方政府高力度支持；工商企业不投资农村集体经济，农村集体经济组织参与合作，地方政府高力度支持。这表明：面对地方政府高力度支持和工商企业不投资农村集体经济的策略选择，农村集体经济组织存在参与合作和不参与合作两种策略选择。具体来说，当农村集体经济组织参与合作的净收益远低于综合了资源要素投入、合作风险、特定损失的总成本时，农村集体经济组织倾向于选择不参与合作策略；反之，农村集体经济组织倾向于选择参与合作策略。可见，这一策略选择主要受农村集体经济组织自身资源整合能力的影响。

其二，均衡点 $(1, 1, 0)$ 对应的演化稳定策略是：工商企业投资农村集体经济，农村集体经济组织参与合作，地方政府低力度支持。这表明：面对农村集体经济组织参与合作和地方政府低力度支持的策略选择，工商企业倾向于选择投资农村集体经济策略。具体来说，当工商企业与农村集体经济组织形成利益共同体时，农村集体经济组织通过异议处理能力减少利益冲突，强化工商企业的投资意愿，促使工商企业积极参与乡村建设。可见，农村集体经济组织的异议处理能力与工商企业的社会责任意识得到统筹时，地方政府支持力度的高低不影响工商企业和农村集体经济组织的策略选择。

其三，均衡点 $(1, 1, 1)$ 对应的演化稳定策略是：工商企业投资农村集体经济，农村集体经济组织参与合作，地方政府高力度支持。这表明：地方政府高力度支持的策略选择会进一步稳固工商企业投资农村集体经济以及农村集体经济组织参与合作的策略选择。具体来说，基于合作共赢的利益驱动，工商企业、农村集体经济组织和地方政府达成合作共识，届时三方主体选择积极策略的倾向也随之增强。可见，地方政府的统筹规划能力促进多元主体间的相互协作、相互制衡，其高力度支持策略对工商企业和农村集体经济组织的策略选择具有积极影响。

^①依次表示工商企业、农村集体经济组织、地方政府的策略选择，其中，0 表示消极策略选择，1 表示积极策略选择。例如，均衡点 $(0, 0, 0)$ 表示工商企业不投资农村集体经济、农村集体经济组织不参与合作、地方政府低力度支持。

综上所述，资源依赖是持续开展互动合作的基础（李小玲等，2024），地方政府、工商企业、农村集体经济组织等不同主体围绕合作共赢策略选择而展开的利益博弈，体现了新型农村集体经济发展中主体关系的联动本质。其中，农村集体经济组织的资源整合能力、异议处理能力和地方政府的统筹规划能力，可以激发工商企业的社会责任意识，强化其投资意愿，从而促使三者 in 乡村空间中相互协作，逐步形成多元主体联结互动的理想模式。

（三）联动范式：动态转译逻辑下的利益联结机制构建

行动者网络理论的“利益赋予、征召动员”和演化博弈理论的“策略选择、最优决策”有异曲同工之妙，同为促进多元主体利益联结的核心要素。但两者各有侧重，演化博弈理论是针对多元主体利益关系的分析，注重结构维度的深度解构，而行动者网络理论能清晰表征利益联结网络的形成路径，是基于过程维度的实践剖析。鉴于此，本文借助行动者网络理论对演化博弈结果进行分类讨论，进一步形成“结构—过程”的动态联系，以有效揭示利益联结机制的生成逻辑。

情景 1：村企利益联结机制构建的初始条件。

为推动新型农村集体经济发展，作为核心行动者的农村集体经济组织就需要基于多元行动者的利益诉求找到实现总目标的行动路径，并通过利益共享充分调动多元行动者的积极性，以实现村企利益联结机制的初步构建。由图 2 可以看出，在情景 1 的转译过程中，由于利益赋予与征召动员环节受阻，核心行动者无法通过构建利益共同体来实现多元行动者联动。具体而言，农村集体经济组织发展新型农村集体经济找不到方法和途径，核心行动者的身份得不到确立，导致带领农民增收致富的目标难以有效落实。同理，三方博弈中 $(0, 0, 1)$ 和 $(0, 1, 1)$ 的演化稳定策略也体现出农村集体经济组织作为核心行动者的重要性，其资源整合能力作为影响工商企业选择投资策略的基础要素，成为利益联结关系形成的初始条件。若农村集体经济组织不主动转变核心行动者身份，地方政府即使选择高力度支持策略，也难以激发工商企业积极参与乡村建设的社会责任意识。由此可知，在新型农村集体经济发展初期，农村集体经济组织资源整合能力不足会导致利益赋予环节受阻，进而无法有效形成村企利益联结机制。

情景 2：村企利益联结机制构建的关键条件。

农村集体经济组织往往自身发展动力不足，缺乏资金、技术、人才等资源要素推动，导致农村集体经济的可持续发展面临要素瓶颈。因此，如何通过利益赋予、征召动员将多元行动者集合起来，以及如何形成利益共识，并妥善处理利益冲突，对于建立多元合作、良性互动、相互协调的村企利益联结机制至关重要。由图 2 可以看出，情景 2 的转译过程在一定程度上存在可行性，异议的处理可以实现趋于情景 3 的动态平衡状态，而矛盾的激化会破坏村企利益联结机制的稳定。同理，三方博弈中 $(1, 1, 0)$ 的演化稳定策略表明，农村集体经济组织的异议处理能力作为强化工商企业选择投资策略的核心要素，成为利益联结机制构成的关键条件。若农村集体经济组织的异议处理能力能够有效强化工商企业的投资策略选择，就可以有效替代政府的财政支持，即使作为引导者的地方政府减弱支持力度，村企利益联结机制依然能够维持稳定运行。由此可知，农村集体经济组织通过充分统合各方利益诉求、凝聚利益共识，调动工商企业等利益主体的积极性，有利于利益联结机制的构建。

情景3：村企利益联结机制构建的保障条件。

利益是多元行动者联结的纽带，利益联结关系需兼顾利益相关行动者的诉求。唯有筑牢利益共享这一集体共识，加强多元行动者之间的协商与沟通，才能促使利益联结机制紧密且高效地运作。分析图2中的情景3可知，核心行动者在统筹多元行动者利益诉求的基础上，通过利益赋予与征召动员凝聚利益共识，形成利益共同体。此外，面对多元行动者之间的利益矛盾与冲突，地方政府积极协助农村集体经济组织及时协调和化解行动者之间的利益冲突，实现多元行动者之间的平等协商和沟通交流，从而有效达成带领农民增收致富的目标。同理，三方博弈中(1, 1, 1)的演化稳定策略表明，地方政府作为新型农村集体经济发展的引导者，其统筹规划能力作为影响工商企业与农村集体经济组织策略选择的协同要素，成为利益联结机制稳定的保障条件。若地方政府在政策供给、营商环境优化、参与动员等方面进行合理统筹规划，将有利于达成多元行动者参与发展新型农村集体经济的共同目标。由此可知，地方政府充分统筹规划农村集体经济组织的发展职责和任务，引导其选择适宜的异议处理对策并与其他行动者进行交流、协商，有助于持续维护多元行动者利益联结关系的稳定性。

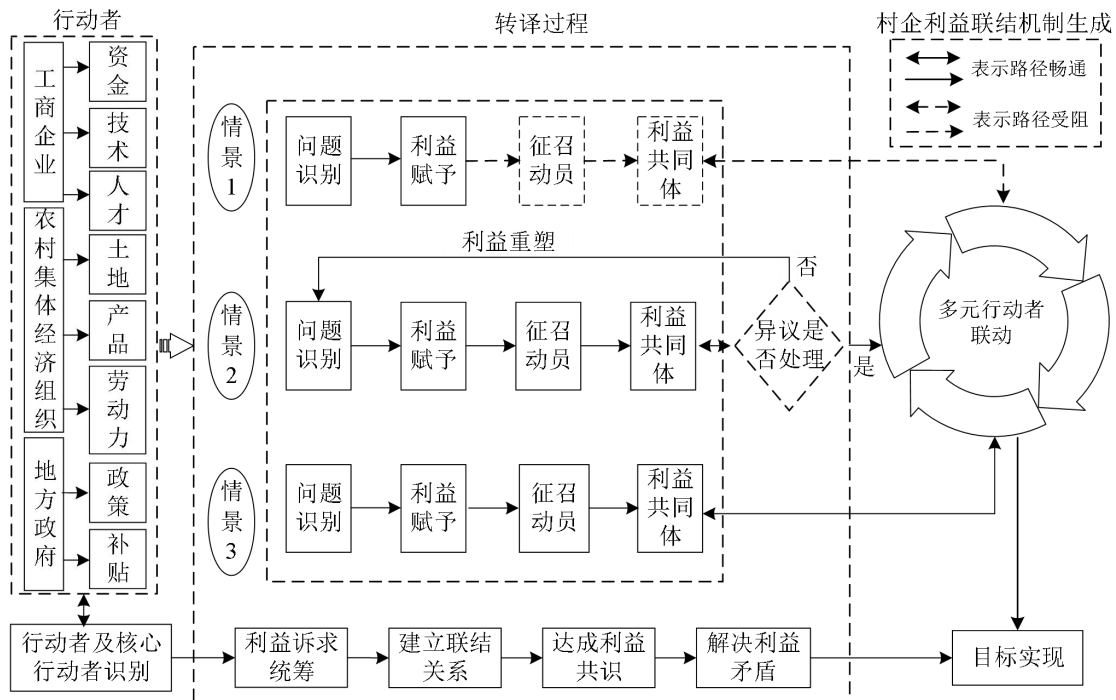


图2 村企利益联结机制构建的逻辑结构

综上所述，村企利益联结机制的生成逻辑蕴含着“利益共享、成本共担”的价值指向，并符合“内联促外引、外发促内生、内外相融合”的乡村可持续发展要求（岳晓文旭等，2022），从而为新型农村集体经济发展中多元主体联动提供了实现路径。首先，农村集体经济组织通过提升资源整合能力发挥“成本共担”的价值功效，吸引工商企业汇聚乡村带动农村集体经济发展；其次，农村集体经济组织的异议处理能力不但能强化工商企业的投资意愿，而且能有效激发工商企业的社会责任意识，有助于新型农村集体经济发展中利益联结关系的形成；最后，地方政府通过统筹规划能力保障“利益共享”

价值目标的实现，进一步加强村企利益联结机制的紧密性。

四、村企利益联结机制的运行机理

在社会资本投资农业农村政策和乡村振兴战略的共同作用下，新型农村集体经济需要向可持续发展转型，而村企利益联结机制的构建则成为其可持续发展的动力支撑。为此，本文在充分剖析村企利益联结机制生成逻辑的基础上，通过探寻影响因素、拟合发展路径等方式“由点及面”地挖掘村企利益联结机制构建的运行机理。

（一）机制运行基础：关键因素的识别

本文借助 MatlabR2017a 软件对新型农村集体经济利益联结的生成逻辑进行数值仿真模拟，以期有效识别利益均衡产生的节点并预测主体决策行为的影响因素。模拟结果既是“工商企业—农村集体经济组织—地方政府”演化博弈模型融入实践的验证，也是驱动村企利益联结机制有效运行的基础条件。

1. 参数赋值依据。模型赋值的初始参数包括博弈三方的成本、收益等主要参数和损失等其他参数^①。其中，成本参数包括工商企业的投资成本、农村集体经济组织的资源要素成本、地方政府对工商企业的财政补贴、地方政府对农村集体经济组织的财政补贴、地方政府的行政成本；收益参数包括地方政府获得的社会收益、工商企业的投资收益、农村集体经济组织的集体收益；损失参数包括农村集体经济组织不参与合作时工商企业所承担的投资损失、农村集体经济组织不参与合作时资源闲置造成的潜在损失、地方政府选择低力度支持时可能产生的声誉损失。

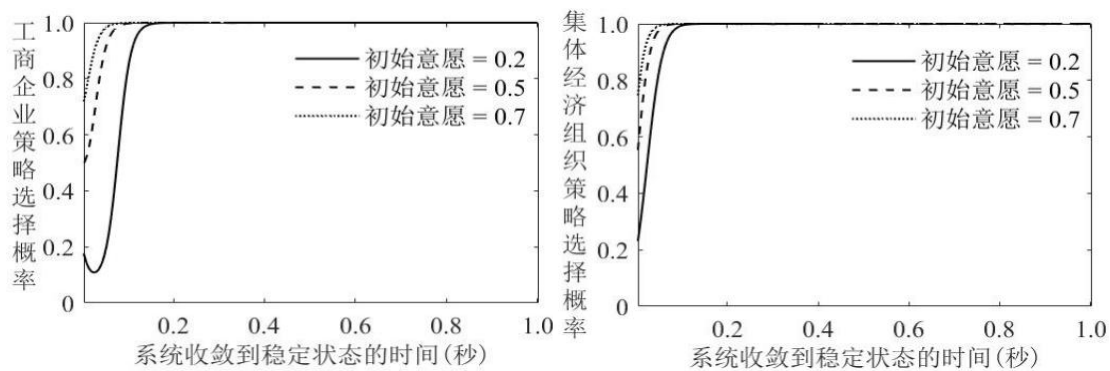
依据均衡点的特征值、稳定性分析结果，并参考相关文献研究（吕丹和薛凯文，2021），成本参数赋值需满足如下条件：农村集体经济组织投入的资源要素成本需小于地方政府支出的财政补贴，且小于工商企业的投资成本，但需大于地方政府的行政成本。因此，本文设定工商企业的投资成本、农村集体经济组织投入的资源要素成本、地方政府对工商企业的最大补贴额、地方政府对农村集体经济组织的最大补贴额和地方政府的行政成本的初始参数值分别为 36、30、17、18 和 8。同时，在满足均衡点稳定性分析结果的前提下，借鉴相关研究中地方政府、工商企业与农村集体经济组织三者收益约为 2:3:1 的比例（孙泽南等，2023），本文假定农村集体经济组织的集体收益、工商企业的投资收益和地方政府的行政收益的初始参数值分别为 150、210 和 75。此外，根据已有文献对地方政府补贴力度的测算（周晓阳等，2022），本文进一步将地方政府对工商企业、农村集体经济组织的财政补贴力度分别设定为 0.4 和 0.5。损失参数根据均衡点的特征值及稳定性分析结果^②，并结合上述成本和收益参数之间的关系进行设定（初钊鹏等，2018）。

2. 影响因素模拟。一是模拟初始意愿对系统演化结果的影响。本文结合数值仿真模拟实验与演化博弈均衡点的稳定性分析结果，评估系统在不同初始条件下的稳定性和收敛性。根据 Sheng and Webber

^①因篇幅所限，参数含义及赋值的介绍未在此展示，可登录《中国农村观察》网站（zgncgc.ajcass.com）或中国知网查阅本文附录中的第二部分。

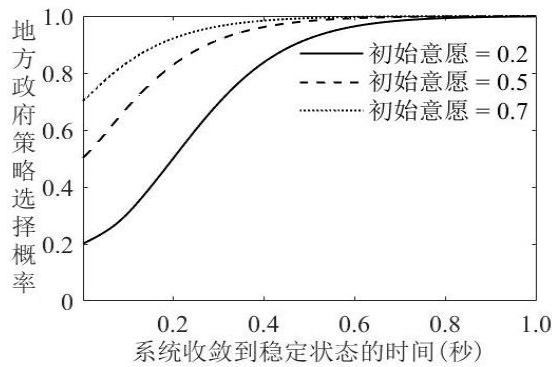
^②因篇幅所限，可登录《中国农村观察》网站（zgncgc.ajcass.com）或中国知网查阅本文附录中的附表 3。

(2017)的界定，主体策略选择的概率低于0.5为低合作意愿，高于0.5为高合作意愿，本文将工商企业、农村集体经济组织、地方政府的初始意愿分别设定为0.2、0.5和0.7。通过对博弈三方行为策略选择的初始意愿值进行调整，得到不同主体策略选择概率的三方演化均衡情况（见图3）。图3显示，当三者具有较高初始意愿时，三方趋于最优策略均衡状态的时间更短。可见，数值仿真模拟结果与博弈主体策略稳定性分析推论一致，表明演化博弈模型具有稳健性。具体而言，驱动三方主体采取积极策略的关键因素有三：一是当地方政府获得的社会收益高于财政补贴支出时，地方政府倾向于选择高力度支持策略；二是当工商企业参与投资或地方政府采取高力度支持时，农村集体经济组织倾向于选择合作策略；三是当农村集体经济组织具备资源整合能力时，工商企业倾向于选择投资农村集体经济策略。



(I) 工商企业初始意愿对其策略选择的影响

(II) 集体经济组织初始意愿对其策略选择的影响



(III) 地方政府初始意愿对其策略选择的影响

图3 不同初始意愿的三方演化均衡情况

二是模拟地方政府补贴力度对系统演化结果的影响。本文分别以0.4、0.5为基准值进行补贴力度区间设置，即地方政府对工商企业补贴力度分别取值0.2、0.4、0.8^①，地方政府对农村集体经济组织补贴力度分别取值0.1、0.5、0.8，其他参数的赋值固定不变，从而得到如图4所示的三方策略选择演化结

^①参照朱立龙等（2021）、蔡晓梅和苏杨（2022）等的参数取值方法，本文基于参数赋值表中的数值进行参数区间设置，并针对相关维度的参数随机赋予不同数值，观测其随时间在相应参数区间内的变化。

果。由图 4 可知，工商企业与农村集体经济组织对地方政府补贴力度的变化都比较敏感。从数值对比情况可知：当地方政府对工商企业的补贴力度低于 0.4 时，补贴力度对工商企业的策略选择具有积极影响，反之则反；当地方政府对农村集体经济组织的补贴力度低于 0.5 时，补贴力度对农村集体经济组织的策略选择具有积极影响，反之则反。可见，地方政府补贴力度并非越大越好，在保证整体利益结构满足均衡条件的情况下，当工商企业和农村集体经济组织初始策略选择概率较大时，地方政府加大补贴力度并不显著影响利益联结的最终决策结果，如图 4 (I)、(III) 所示。财政补贴可能被视为支持农村集体经济发展的工具，但过度或不当的补贴反而会加剧农村集体经济内生发展动力不足等问题，形成当下农村集体经济“越补越弱”的发展悖论。图 4 (II)、(IV) 显示，当政府对工商企业的补贴力度高于 0.4，对农村集体经济组织的补贴力度高于 0.5，此时过多的财政补贴反而会加重政府的财政负担，导致地方政府采取积极策略选择的概率相对降低。

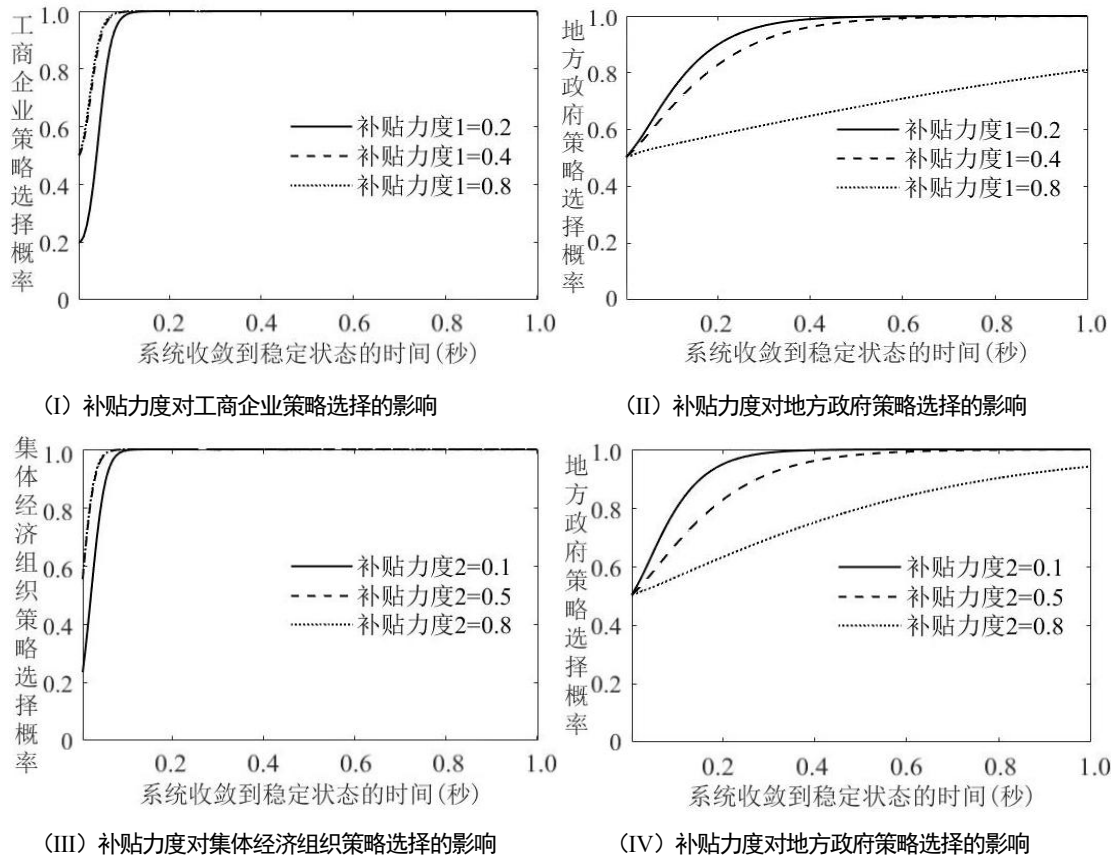


图 4 地方政府补贴力度对系统演化结果的影响

注：补贴力度 1 为地方政府对工商企业的补贴力度，补贴力度 2 为地方政府对农村集体经济组织的补贴力度。

三是模拟工商企业的投资收益与农村集体经济组织的集体收益对系统演化结果的影响。本文分别以 210、150 为基准值进行收益区间设置，即工商企业的投资收益分别取值 190、210、230，农村集体经济组织的集体收益分别取值 130、150、180，其他参数的赋值固定不变，从而得到如图 5 所示的三方策略选择演化结果。由图 5 可知，与农村集体经济组织相比，工商企业对于投资收益的敏感度较高。

从数值对比情况来看，工商企业的投资收益和农村集体经济组织的集体收益越高，工商企业与农村集体经济组织的初始策略选择概率就越高。进一步而言，工商企业投资农村集体经济获得的高投资收益，以及农村集体经济组织参与合作获得的高集体收益，都能提高各自选择积极策略的概率，如图 5 (I)、(IV) 所示。此外，工商企业除受自身投资收益的影响外，集体收益的波动也会对其策略选择产生影响，而农村集体经济组织的策略选择主要取决于集体收益的高低，即参与合作获得的集体收益越高，农村集体经济组织参与合作的积极性就越高。

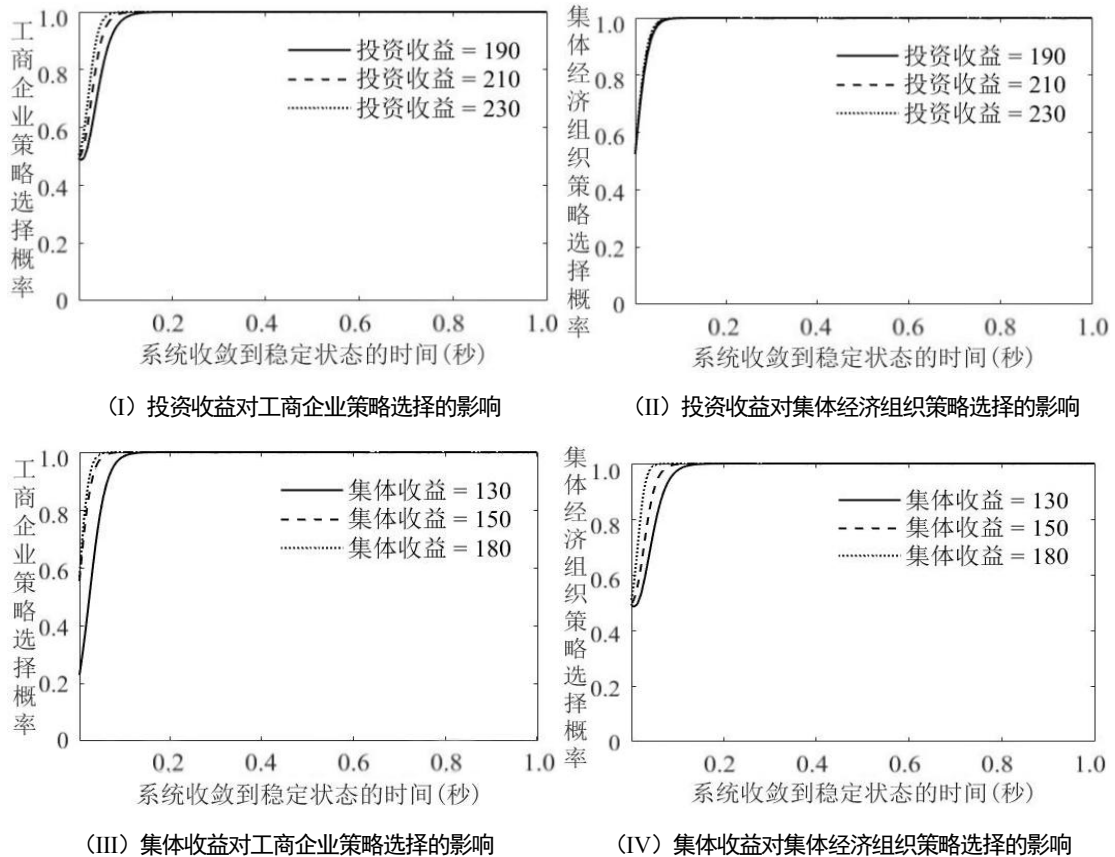


图 5 经济收益对系统演化结果的影响

四是模拟工商企业的投资成本和农村集体经济组织的资源要素成本对系统演化结果的影响。本文分别以 36、30 为基准值进行成本区间设置，即工商企业的投资成本分别取值 16、36、56，农村集体经济组织的资源要素成本分别取值 10、30、50，其他参数固定不变，得到如图 6 所示的三方策略选择演化结果。由图 6 (I)、(III) 可知，与农村集体经济组织相比，工商企业对投资成本的敏感性较高：当投资成本偏高时，工商企业的策略选择概率降低；但当农村集体经济组织投入的资源要素成本偏高时，工商企业的策略选择概率反而上升。而图 6 (II)、(IV) 显示，农村集体经济组织的策略选择并不受工商企业投资成本高低的影响，主要取决于其自身投入的资源要素成本。即农村集体经济组织参与过程投入的资源要素成本越低，其参与合作的积极性越高。

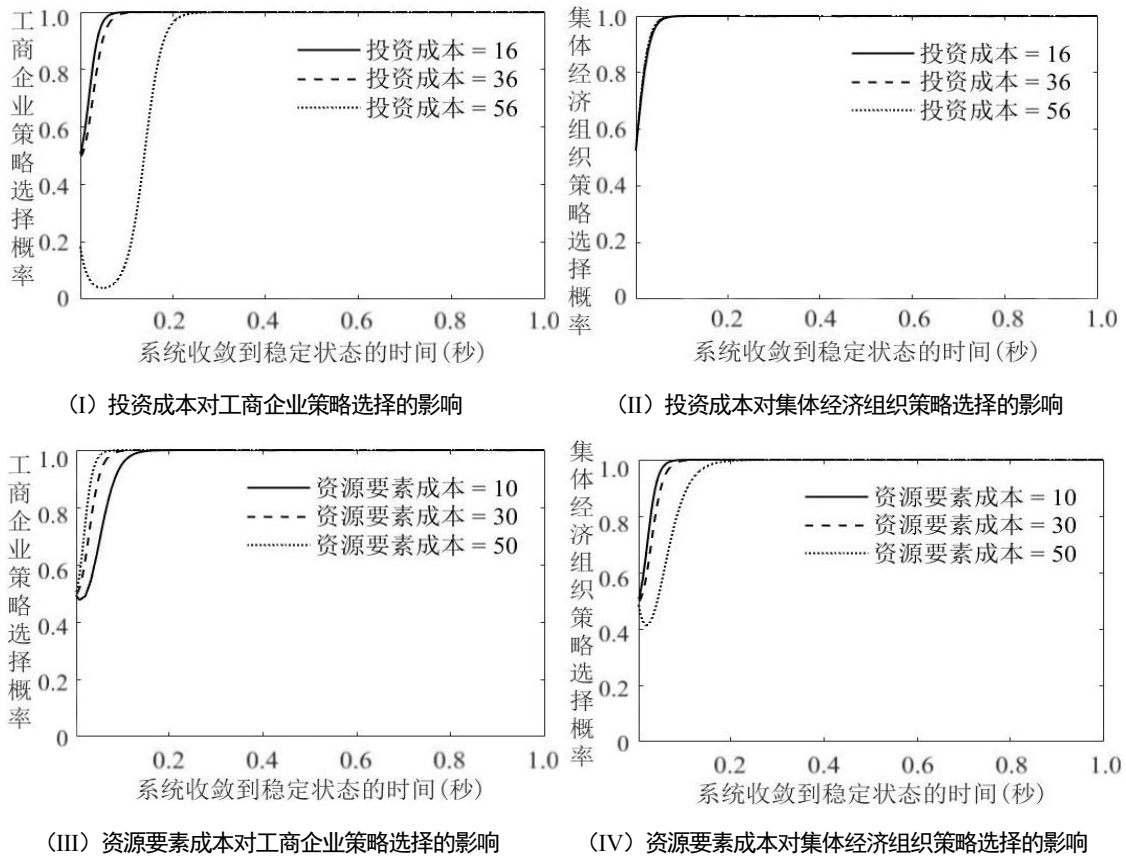


图6 投资成本和资源要素成本对系统演化结果的影响

(二) 机制运行路径：动态过程的分解

利益联结是围绕多元主体博弈形成的互动体系及长效开展村企合作的内在逻辑(曲海燕等, 2023)。从这个意义上来说, 新型农村集体经济发展中村企利益联结机制的运行机理可以简化为: 在工商企业嵌入乡村社会的过程中, 资源依赖是认识村企利益联结关系形成的要素动机, 利益博弈是催生利益共享、资源交换等互动行为的动力系统, 动态转译是形成多元主体互利共赢格局的行动表征, 在要素动机、行为动力、运行路径三者层层递进和有效衔接的基础上不断强化村企利益联结机制的紧密性。在上述逻辑以及初始意愿、投资收益、集体收益、资源要素成本、投资成本等关键因素的双重作用下, 本文充分剖析关键参数变动对主体决策选择和系统演化结果的影响, 并针对情景 1、情景 2 和情景 3 的网络构建情况拟合村企利益联结机制的发展路径。

具体而言, 新型农村集体经济发展是一个外部资源嵌入的过程, 农村集体经济组织无法提供乡村经济发展所需的所有资源, 更不可能脱离外部环境独立发展。情景 1 与“非对称依赖”相契合, 在发展过程中呈现村庄强行政性、弱经济性与弱社会性的特点, 即农村集体经济组织在发展过程中对行政权力过于单向依赖, 缺乏核心行动者的资源要素整合能力, 进而无法顺利构建村企利益联结机制。情景 2 是利益联结关系形成的关键环节, 新型农村集体经济组织作为核心行动者通过利益征召凝聚多元主体共识, 在提高资源整合能力的基础上充分发挥调控作用, 实现村企利益联结机制的初步构建。情

景3与“联合依赖”相契合，呈现一种以合作为导向的多元主体互嵌模式，充分利用利益整合策略发挥经济互助的中介效应，进一步维持利益联结关系的动态稳定局面。因此，情景1如何实现向情景3演化，是新型农村集体经济发展中村企利益联结机制优化的关键路径。进一步而言，三种情景对应村企利益联结机制构建的发展环境，各自具有不同的行政资源（如政策支持、财政补贴）、社会资源（如资金、技术、人才）、乡土资源（如土地、产品、劳动力）等资源要素。其中，情景1具有行政和乡土资源，情景2具有社会 and 乡土资源，情景3具有行政、社会和乡土资源。为此，村企利益联结机制在资源依赖基础上具备了相互演化的客观条件。

此外，初始意愿、投资收益、集体收益、资源要素成本、投资成本等多种影响因素相互交织、相互促进，不断强化多元主体的共同利益目标，在合作互动过程中逐步形成动态稳定的村企利益联结机制。首先，多元主体的高初始意愿为利益联结关系的形成提供可能。其次，较高的工商企业投资收益和农村集体经济组织集体收益以及较低的各方投资成本有利于利益赋予，助推多元主体利益共识的形成。最后，适度的财政补贴和较高的地方政府社会收益有助于社会征召和行政征召的推进，进一步实现合作共赢的利益共识。由此，情景式网络构建过程进一步强化了多元主体利益联结关系的紧密性，为村企利益联结机制的有效运行提供了理论依据和路径优化方案。

（三）机制运行优化：利益联结的稳定

关键因素是点、过程拟合是线、利益联结是面，新型农村集体经济发展中村企利益联结机制的构建是由点及面，三者缺一不可（见图7）。村企利益联结机制形成的初始动机是对所需资源的依赖，因此，地方政府、工商企业和农村集体经济组织所拥有的资源为利益联结提供了可能性。此外，不同影响因素对利益联结路径转型的联动效应以及利益联结机制的形成与运行提供了基础保障。

一方面，多元主体基于资源依赖初步形成利益联结关系，并在构建利益联结机制的过程中，凭借各自功能发挥关键作用，强化彼此间的互动逻辑。首先，农村集体经济组织作为村企利益联结机制构建的核心行动者，其所具备的“上接下联”的资源整合能力能促进利益联结关系的形成。其次，地方政府的引导功能和工商企业的市场化运作是壮大新型农村集体经济和实现利益共享目标的关键力量。农村集体经济组织因内生于乡土社会，缺乏市场化发展逻辑，难以实现新型农村集体经济的可持续发展，而地方政府的政策支持和工商企业资本的资源嵌入，极大程度降低了集体经济的经营风险，使乡村空间的主体性得以重塑，在内拉外引过程中不断发展壮大新型农村集体经济。最后，随着资金、技术、人才等资源要素的循环流通，农村集体经济组织的资源整合可以实现工商企业营收规模的扩大，地方政府的统筹规划可以降低乡村市场的不确定性，因而强化了工商企业投资乡村的策略选择。与此同时，当利益联结关系渐入稳定状态，地方政府就需要根据政绩目标和其他行动者的需求调整策略选择，以达到利益联结关系的最佳紧密状态。

另一方面，通过识别影响利益联结关系的关键因素，利益联结机制的运行路径得以持续优化，进而有效维持其动态稳定性。首先，作为调控主体的农村集体经济组织，以独立法人身份通过“统”的组织方式与企业进行对接，通过统合劳动力、土地、技术等资源要素参与新型农村集体经济发展过程，打破了新型农村集体经济组织封闭的管理状态（雷丽霞和张应良，2023），并在高初始意愿、低投资

成本、高集体收益的影响下积极征召动员，为激活乡村内生活力提供重要动力。其次，作为参与主体的工商企业，基于社会资本投资农业农村的政策背景以及低投资成本和高投资收益的因素驱动，将市场资源有效嵌入村级组织的经营方式、经营能力和经营渠道，并通过社会责任意识重塑为新型农村集体经济的发展提供资金支持和多样化服务，以此成为实现村企利益联结机制运行的外部驱动力。最后，作为引导主体的地方政府，在农村集体产权制度改革中，通过对与新型农村集体经济发展相关的行政资源的统筹规划，不断在政策制定、工作部署、财力资源、干部配置等方面向乡村倾斜、向基层倾斜，进而为新型农村集体经济发展提供政策支持、财力补给和人才补充（葛宣冲和杨丽溶，2024）。至此，利益联结过程形成节点闭环，各种资源要素在利益相关主体之间有效流动，关键因素之间的正反馈作用维持着复杂的利益联结关系，拟合路径的优化不断加强着村企利益联结机制的稳健性。

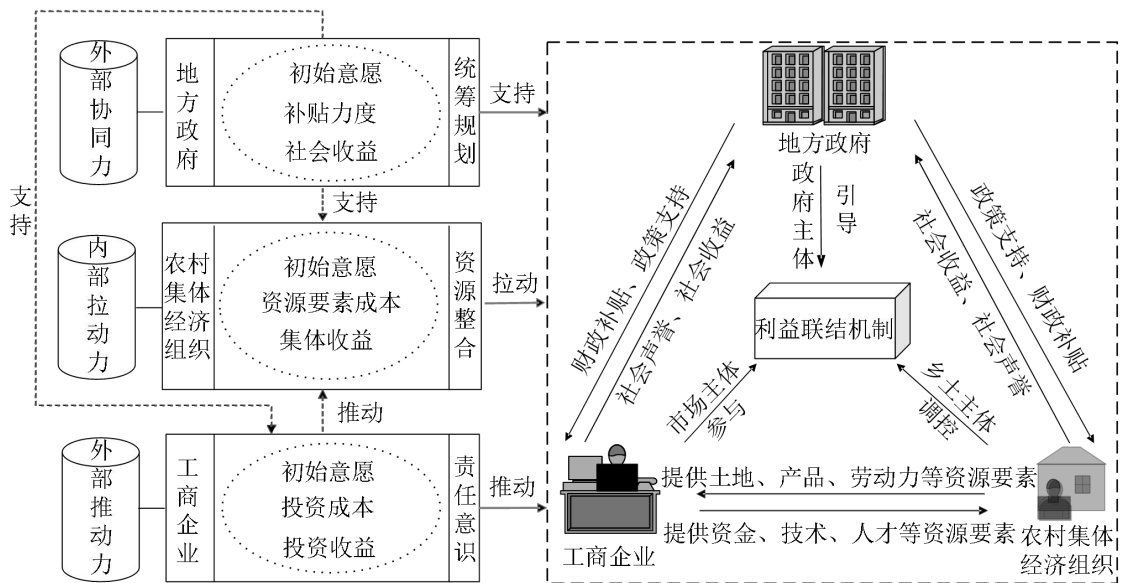


图7 村企利益联结机制的运行机理

五、村企利益联结机制的实践检验

为验证村企利益联结机制的生成逻辑与运行机理，本文以陕西省子洲县李晓河村的集体经济为案例对象开展实地调研，并基于具体访谈资料描述各利益相关者之间的行动逻辑。案例选择的代表性体现在：李晓河村属于一个典型的不具有资源禀赋优势的村庄，面临资源、资金、人才和技术等生产要素的多重约束，但经历了村集体经济组织由“散”化“整”、村集体资源由“存量”变“增量”的博弈过程，实现了新型农村集体经济发展由被动“输血”向主动“造血”的转型，其发展过程的可持续性尤为值得关注；同时，李晓河村集体经济的发展符合村集体经济组织调控、政府主体引导、市场主体参与等多元主体利益联结的条件，各利益相关者之间因资源依赖而存在博弈关系，能充分体现多元主体间的联结互动过程，为村企利益联结机制的逻辑机理提供实践检验。

（一）案例验证与分析

1. 规划期：资源要素盘活流动。子洲县作为典型黄土高原丘陵沟壑区，资源整合不足、基础条件

差等成为该县农村集体经济发展面临的难题。加之，该县农村集体经济组织普遍存在“小、散、乱”的特征，农村集体经济曾一度处于发展停滞状态。2018年以来，子洲县政府从脱贫攻坚战略出发，详细规划部署农村集体经济发展壮大方案，并出台《到户产业项目、村级集体经济项目资金管理办法》《领导干部包抓村集体经济项目责任制》等一系列政策文件。在农村集体产权制度改革过程中，李晓河村集体经济组织为了摆脱资金和技术方面资源短缺的桎梏，开始对村内资源进行要素整合与配置，以“三权分置”为基础实现“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革。同时，依法采取招标、发包、租赁及其他有偿转让形式，推动农村集体资产有效流转，以“存量”换“增量”的方式盘活农村集体经济。此外，社会资本投资农业农村的政策行动呼吁工商企业积极参与壮大农村集体经济。陕果集团积极响应子洲县委、县政府“万企帮万村”的号召，依托其在良种苗木、基地示范、物资储备、储运加工、产品促销、科技服务六大业务板块的战略布局，推动李晓河村集体经济实现从“输血”发展向“造血”发展的转型。

2.发展期：利益主体博弈决策。2019年，李晓河村对土地资源进行整合，将1600多亩农田以每年每亩140元的价格统一流转给陕果集团子洲分公司，租期为25年，有效盘活村庄资源和优化村集体产业结构。陕果集团子洲分公司将流转土地用于栽植山地苹果，每年向李晓河村支付23万元左右的土地流转费和近50万元的务工费用，有效提高了农村集体经济组织成员的收入水平。李晓河村集体经济组织成员TCP谈道：“当时家里有6亩地，一年的流转费就是840元，而且我和妻子都在基地务工，每月付给我们5000元左右的工资，流转费、工资、分红等每年下来就有6万元左右的收入。”（访谈记录：ZLTCP20230816^①）同时，李晓河村集体经济组织积极争取政府的专项资金，完善果园配套设施，硬化产业道路7.9千米，建设旱作节水农业设施两处，并为山地苹果园区铺设灌溉管道网，极大保障了苹果产业的高质量可持续发展。此外，李晓河村集体经济组织通过帮扶项目带动和资源要素整合，实现了对工商企业的征召与动员，充分体现了村企利益联结过程中政府、市场、社会的协同作用。至此，村企利益联结机制正式形成。这不仅拓展了陕果集团的乡村市场，有效解决了李晓河村的土地撂荒问题，也进一步促进了农村集体经济组织成员的增收致富。

3.稳定期：利益联结机制动态稳定。2021年至今，随着各利益相关者资源依赖程度的变化，其策略选择也在持续调整与演化之中。子洲县政府积极招商引资，在土地、资金、税收等方面给予支持和政策优惠，制定“一事一议”“特事特办”等有效措施，逐步实现招商方式由单一的配套优惠政策向营造优质营商环境转变。同时，在工商企业融入过程中，子洲县政府通过利益赋予重塑其社会责任意识，采取征召动员方式引导工商企业投资，实现由政府主导向企业自愿投资、以商招商的发展转型。此外，农村集体经济组织资源整合能力的提高是利益联结的关键。李晓河村集体经济组织以市场为导向，以“三变”改革为手段，充分开发村集体所有的闲置资源，实现村集体资源的有效整合。鉴于此，

^① 括号内为访谈资料编码，由访谈地点首个汉字的拼音首字母、访谈对象姓名的拼音首字母和访谈时间组成。例如，“20230816”表示访谈时间为2023年8月16日，“Z”“L”分别为访谈地点的县区、村庄名称的首个汉字的拼音首字母，“TCP”为访谈对象姓名的拼音首字母。

陕果集团在助力“万企兴万村”行动的同时，致力于苹果产业的规模扩张、转型升级和创新服务，不仅提升了企业的市场竞争力，也引领带动了李晓河村集体经济的可持续发展。最终，在子洲县政府的支持和陕果集团的引领下，李晓河村有效解决农村剩余劳动力安置、果园管理、技术培训和销售渠道等问题，极大调动村集体经济发展组织的积极性，从而全面助推新型农村集体经济发展的“换挡提速”。

（二）案例总结与对话

上述案例的实践逻辑与本文揭示的村企利益联结机制的运行机理相契合，是对村企利益联结机制运行逻辑的有效检验。图8概括了李晓河村新型农村集体经济遵循循序渐进、不断深入的发展过程。

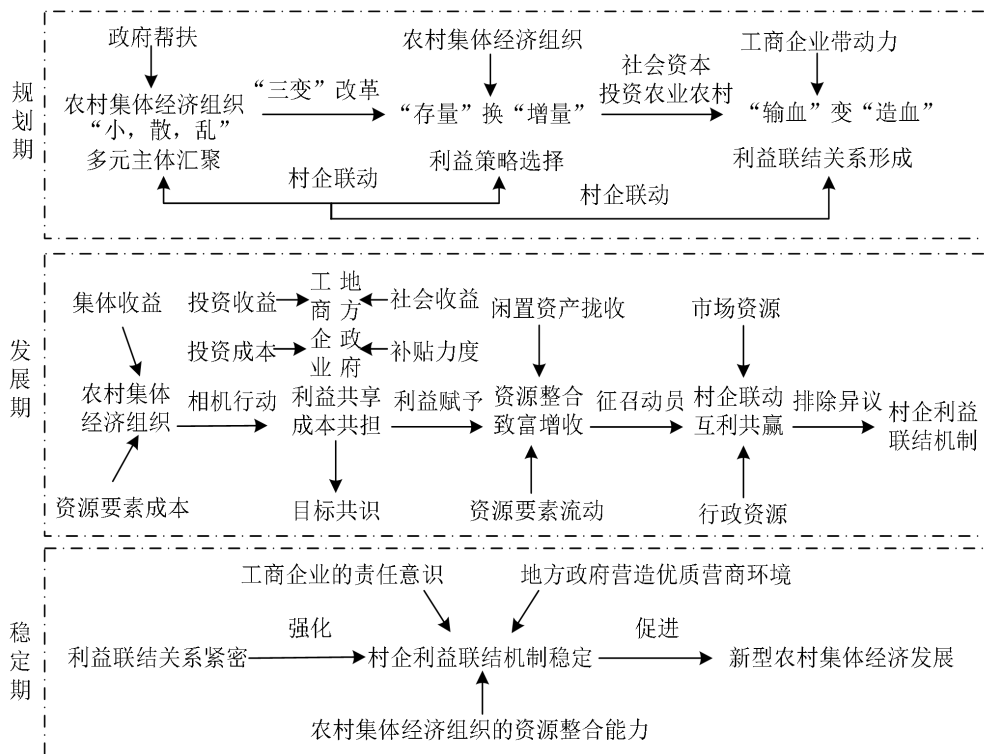


图8 案例村新型农村集体经济的发展过程

在规划期，农村集体经济组织基于“三变”改革实现资源要素有效整合，在地方政府产业扶持和工商企业下乡投资的背景下，农村集体经济组织实现输血式扶贫向造血式发展转变。在发展期，农村集体经济组织、工商企业和地方政府三方主体基于各自的利益诉求展开博弈，在合作共赢目标驱使下构建村企利益联结机制。在稳定期，农村集体经济组织的资源整合能力、工商企业的社会责任意识、地方政府营造的优质营商环境是维持村企利益联结机制稳定的关键抓手，在强化利益联结关系的同时促进新型农村集体经济发展实现质的飞跃。

从逻辑理路来看，在新型农村集体经济发展过程中，村企利益联结机制形成了以农村集体经济组织为核心、以地方政府为依托，通过利益赋予实现工商企业社会责任意识重塑的互动逻辑。同时，新型农村集体经济在发展过程中依托农村集体经济组织的资源整合能力和异议处理能力，在地方政府的政策支持下引进工商企业，建立起国家、市场与社会的多元联结关系，充分激活乡村经济发展的内生

动能，以应对城乡融合发展时期新型农村集体经济发展动力不足与不可持续等问题，形成新型农村集体经济发展的长效机制。这无疑是对前文村企利益联结机制所蕴含逻辑与机理的一种有力回应。具体而言，首先，构建一个代表公共价值的“交易平台”，可以发挥凝聚各方共识、协调各方利益的衔接作用，而案例也有效验证了农村集体经济组织这一平台力量的统合价值。其次，案例中的资源要素流动、闲置资产拢收、成本收益调整等影响因素，同样与博弈均衡局面呈现的机制变量高度契合。最后，案例中利益联结关系的多变性有效诠释了村企利益联结机制的动态性，有利于更好地回应新型农村集体经济发展中村企利益联结机制的优化路径和未来走向。

六、结论与启示

（一）研究结论

新型农村集体经济发展过程中的多元主体联动有效促进了城乡资源的双向流动，尤其是对于地理位置偏僻、招商引资困难的村庄而言意义重大。从现实情况来看，依托市场要素嵌入加快实现村庄资源整合，建立多元主体利益联结机制，已成为推动新型集体经济发展壮大的关键环节。本文对新型农村集体经济发展中村企利益联结机制的生成逻辑与运行机理进行了深入探讨，并基于三大理论所蕴含的逻辑规律和实践原理，提出了“资源—行动—网络”分析框架，为村企利益联结机制的构建提供了理论支撑与方法指导。

首先，从理论逻辑来看，多元主体因资源交换的利益诉求而产生空间聚集，最终形成多元利益主体的博弈格局。本文通过构建“工商企业—农村集体经济组织—地方政府”的动态演化博弈模型，求解达到系统稳定的利益均衡状态，发现多元主体互动的前提是资源要素需求的驱动，且只有在各利益主体均采取积极行动策略的情况下，博弈局面才会逐渐趋于稳定。

其次，本文借助数值仿真模拟实验预测影响多元主体博弈均衡的主要因素，为村企利益联结机制的稳定提供如下实证依据：初始意愿、农村集体经济组织的集体收益、工商企业的投资收益、地方政府的社会收益和适度财政补贴等影响因素对村企利益联结机制的形成具有重要的促进作用；较高的农村集体经济组织资源要素成本、工商企业投资成本和地方政府管理成本等影响因素对村企利益联结机制的稳定具有明显的抑制作用。

最后，上述发现及本文构建的村企利益联结机制与案例分析中所呈现的村企联动发展逻辑相符。李晓河村的新农村集体经济发展经过资源要素盘活流动、利益主体博弈决策以及利益联结机制动态稳定的发展过程，有效验证了前文所揭示的村企利益联结机制的生成逻辑和运行机理。

进一步，基于上述逻辑本文获得如下实证证据：第一，农村集体经济组织的资源整合能力和异议处理能力是村企利益联结机制形成的核心要件，也是强化工商企业初始投资意愿的动力支撑；第二，外部资源嵌入和村集体收益提高能够帮助村民达成利益联结共识，有效实现农村集体经济组织“上接下联”的纽带作用；第三，政策扶持和工商资本嵌入在一定程度上为农村经济发展注入外源动力，促进城乡资源的有效流通，使得村企利益联结机制趋于稳定。但也要警惕发展悖论的发生，即财政补贴本意是促进农村经济发展，但过度补贴反而抑制了市场活力，形成“越补越弱”的负向循环。

（二）政策启示

本文的研究发现为实现新型农村集体经济的长效发展提供了以下几点启示。第一，农村集体经济组织应提高自身经营管理能力，实现乡村资源要素整合与统筹管理。农村集体经济组织应不断提升自身资源整合能力，在不违背农户意愿的前提下，加强农村内部资源整合，通过土地流转、综合整治、直接经营、资产重组等方式，促进适度规模经营，实现资源要素的优化配置。此外，农村集体经济组织应因地制宜发展具有资源优势的农村特色产业，推动不同农村集体经济组织间的差异化发展。第二，地方政府应积极优化乡村营商环境，健全市场机制与监管体系，为实现共同富裕提供环境保障。地方政府应重视发展新型农村集体经济的职责和任务，积极引导工商企业和农村集体经济组织从“政策汲取”向“自力更生”转变。此外，营商环境是“筑巢引凤”的基础，是吸引社会资本投资农业农村的重要前提，应识别并把握稀缺资源的流动规律，在结合村庄自身优势的基础上，有针对性地优化村庄的制度、服务、人文环境，以增强村庄对工商企业的吸引力和承载力。第三，工商企业要重塑社会责任意识，共建互惠互利目标。工商企业应提前评估自身资源以及相关利益主体的资源禀赋，锁定关键优势并做好要素条件匹配，以实现村企利益联结机制的可持续发展，降低投资农业农村的盲目性。此外，工商企业需要有效平衡现代规则下的经济理性目标与村庄“资源共用、利益共享”互惠目标之间的张力，有意识地履行社会责任，从而保障双方从零和博弈走向互利共生，并实现乡土传统规范与市场经济发展间的互融互嵌。简言之，各地区资源禀赋的差异性决定了包括地方政府在内的单个主体无法解决新型农村集体经济发展的可持续问题，多元主体协同的集体行动更有可能实现低成本、高效率、可持续的农村集体经济长效发展。

参考文献

- 1.蔡晓梅、苏杨，2022：《从冲突到共生——生态文明建设国家公园的制度逻辑》，《管理世界》第11期，第131-154页。
- 2.陈健，2024：《新质生产力赋能新型农村集体经济的内在逻辑与路径优化》，《社会科学辑刊》第5期，第61-69页。
- 3.初钊鹏、卞晨、刘昌新、朱婧，2018：《基于演化博弈的京津冀雾霾治理环境规制政策研究》，《中国人口·资源与环境》第12期，第63-75页。
- 4.甘宇、王璐，2024：《脱贫地区紧密型农业产业利益联结机制的构建与运行——基于行动者网络理论的分析》，《四川师范大学学报（社会科学版）》第5期，第99-108页。
- 5.高鸣、江帆，2024：《新型农村集体经济促进农民共同富裕：理论机理、实践成效与政策构想》，《改革》第3期，第142-155页。
- 6.葛宣冲、杨丽溶，2024：《欠发达地区新型农村集体经济治理现代化：逻辑定位与实践指向》，《经济问题》第4期，第99-105页。
- 7.郭韬、罗成飞、张洪宇，2024：《基于多主体博弈的区域军民科技协同创新生态系统演化研究》，《科研管理》第4期，第83-92页。
- 8.胡颖廉，2023：《市场和社会共塑：新型农村集体经济发展路径——基于51位县委书记访谈文本的扎根理论研究》，《经济社会体制比较》第5期，第54-64页。

- 9.黄政、张金萍、胡元涛、程叶青, 2023: 《行动者网络视角下农村产业融合过程与机制研究——以海口市施茶村为例》, 《地理研究》第10期, 第2759-2778页。
- 10.吉登斯, 2011: 《现代性的后果》, 田禾译, 南京: 译林出版社, 第132-135页。
- 11.孔祥智、魏广成、许光清, 2024: 《新型集体经济与内源式发展: 基于江苏省苏州市的案例研究》, 《经济理论与经济管理》第3期, 第135-146页。
- 12.雷丽霞、张应良, 2023: 《资本下乡背景下的村企合约选择: 固定租约与分成合约》, 《西南大学学报(社会科学版)》第6期, 第172-184页。
- 13.李海金、刘凤萍, 2024: 《资本嵌入、村社自主与乡村产业发展的实践路径——基于中西部农村地区的多案例比较分析》, 《求实》第5期, 第83-95页。
- 14.李小玲、余红玉、凡婷婷、杨俊, 2024: 《政府和市场如何助推跨平台流动? ——基于中小商家的平台市场决策分析》, 《管理世界》第6期, 第132-150页。
- 15.梁海兵、姚仁福, 2024: 《乡村特色产业主体利益联结: 理论框架、脱钩逻辑与复联路径》, 《农业经济问题》第9期, 第41-53页。
- 16.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。
- 17.吕丹、薛凯文, 2021: 《农村集体经营性建设用地入市收益的分配演化博弈: 地方政府角色与路径》, 《农业技术经济》第9期, 第115-128页。
- 18.米加宁、吴佳正、李大宇、董昌其, 2024: 《数字政府与新质生产力耦合协同发展的理论构建》, 《电子政务》第9期, 第2-14页。
- 19.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。
- 20.曲海燕、张斌、王真, 2023: 《村企合作助力乡村振兴的典型模式与风险防范》, 《改革》第6期, 第95-104页。
- 21.瞿皎皎、赵宜萱、赵曙明, 2021: 《国企员工组织政治知觉下的行为选择——基于中国政治文化—人情社会内洽情境的整合性解释》, 《管理世界》第8期, 第143-162页。
- 22.沈权平, 2021: 《韩国乡村振兴社会政策的起源、演进及政策路向》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第5期, 第49-57页。
- 23.孙淑惠、张晓、刘传明、陈晓楠, 2024: 《中国新型农村集体经济发展水平的地区差异及分布动态演进》, 《中国农村经济》第12期, 第65-86页。
- 24.孙泽南、庄晋财、李娟, 2023: 《市场化运营下乡村旅游目的地的品牌提升路径研究》, 《运筹与管理》第12期, 第226-232页。
- 25.万莹莹、吴文俊、王玉斌, 2025: 《农地连片经营的理论逻辑和实践探索——以淮南市“小田并大田”为例》, 《经济学家》第3期, 第118-128页。
- 26.王先甲、全吉、刘伟兵, 2011: 《有限理性下的演化博弈与合作机制研究》, 《系统工程理论与实践》第S1期, 第82-93页。

- 27.谢治菊、黄美仪, 2025: 《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》, 《中国农村观察》第2期, 第3-25页。
- 28.许中缘、肖佳欣、夏沁, 2025: 《共同富裕视角下农村集体经济利益联结机制重构: 实践模式、运行机理与保障路径》, 《农业经济问题》第2期, 第24-39页。
- 29.杨帅, 2020: 《社区网络组织》, 北京: 人民出版社, 第34-56页。
- 30.岳晓文旭、王晓飞、韩旭东、周立, 2022: 《赋权实践如何促进乡村新内源发展——基于赋权理论的多案例分析》, 《中国农村经济》第5期, 第36-54页。
- 31.张维迎, 2004: 《博弈论与信息经济学》, 上海: 上海人民出版社, 第11-97页。
- 32.张艳楠、邓海雯、王磊, 2022: 《多元参与主体视角下生态脆弱区旅游开发的利益联结机理与价值共创机制研究》, 《旅游科学》第4期, 第56-74页。
- 33.赵哲耘、刘玉敏、梁晓莹、王宁, 2024: 《考虑内部人吹哨的产品质量监管四方演化博弈》, 《中国管理科学》第2期, 第43-53页。
- 34.周晓阳、赵凡、刘莹、汪寿阳, 2022: 《政府补贴和成本共担如何影响平台和企业策略选择——基于三方演化博弈》, 《控制与决策》第2期, 第293-302页。
- 35.朱立龙、荣俊美、张思意, 2021: 《政府奖惩机制下药品安全质量监管三方演化博弈及仿真分析》, 《中国管理科学》第11期, 第55-67页。
- 36.Chiang, C., and M. Chuang, 2024, "Effect of Sustainable Supply Chain Management on Procurement Environmental Performance: A Perspective on Resource Dependence Theory", *Sustainability*, 16(2): 586-602.
- 37.Fink, M., D. Maresch, R. Lang, R. Richter, and G. Chatzichristos, 2024, "How Production Cooperatives Operating a Sharing Economy Business Model Innovate in Rural Places", *R&D Management*, 54(5): 1213-1233.
- 38.Friedman, D., 1991, "Evolutionary Games in Economics", *Econometrica*, 59(3): 637-666.
- 39.Jamie, A., and S. Petra, 2021, "International Determinants of Asymmetric Dependence in Investment Returns", *Journal of International Money and Finance*, 122(4), 102576.
- 40.Kohtamäki, V., 2023, "Performance Agreement Through the Lens of Resource Dependence Theory", *Journal of Education Policy*, 39(4): 541-563.
- 41.Ritzberger, K., and J. W. Weibull, 1995, "Evolutionary Selection in Normal-Form Games", *Econometrica*, 63(6): 1371-1399.
- 42.Sagheim, K. B., and T. Nilsen, 2021, "Blessing or Curse for Regions and Firms? Narratives of the Sharing Economy as an Innovative Practice in a Rural region in Norway", *Norsk Geografisk Tidsskrift-Norwegian Journal of Geography*, 75(3): 127-141.
- 43.Sheng, J., and M. Webber, 2017, "Incentive-Compatible Payments for Watershed Services along the Eastern Route of China's South-North Water Transfer Project", *Ecosystem Services*, 25: 213-226.
- 44.Tripathi, N., 2021, "Reverse the Lens, Set Focus on the Followers: A Theoretical Framework of Resource Dependence, Upward Influence, and Leadership", *Frontiers In Psychology*, 12, 699340.

The Construction of Village-Enterprise Interest Linkage Mechanism in the Development of New Rural Collective Economy: Generation Logic, Operating Mechanism and Practical Test

WANG Jin¹ FENG Renli²

(1.School of Economics and Management, Yan'an University;

2.School of Politics, Law and Public Administration, Yan'an University)

Summary: The rural collective economy has made some achievements in promoting the development of agriculture, rural areas and farmers, but there are still practical problems such as strong policy dependence, sustainable profit and poor investment ability, which lead to the unsustainable predicament of the village collective economic income. As the rural reform has entered a new historical period of comprehensive deepening, the market force with industrial and commercial enterprises as the main body plays a key role in the process of developing and expanding the new rural collective economy, and becomes the power support to promote the long-term development of the new rural collective economy. From the perspective of the interest connection of multiple subjects, this paper builds the analysis framework of “resource–action–network”, and tries to explore the generation logic and operation mechanism of the interest connection mode in the new rural collective economy development.

It is found that the resource integration and handle objections of rural collective economic organizations are the core hub formed by the construction of the interest connection mechanism between villages and enterprise, the key support to strengthen the initial investment intention of industrial and commercial enterprises, and have a more positive effect on maintaining the stability of the interest connection relationship. In addition, policy support and industrial and commercial enterprise embedding inject external power into rural economic development to a certain extent, but the paradox of economic development may be generated under the situation of insufficient endogenous power and excessive resource dependence in rural space.

Then, under the background of the new round of rural collective property rights system reform, rural collective economic organizations need to change their development thinking and comprehensively improve the overall organization ability; local governments should actively play a strategic leading role, further optimize the rural business environment, and provide institutional guarantee for the construction and optimization of the interest connection mechanism between villages and enterprises connection mechanism; industrial and commercial enterprises should reshape the sense of social responsibility, actively participate in rural construction, and actively promote the transformation of new rural collective economy to sustainable development.

Keywords: New Rural Collective Economy; Village-Enterprise Benefit Linkage Mechanism; Resource Dependence; Evolutionary Game; Actor Network

JEL Classification: O16; P32; Q13

(责任编辑：黄 易)

妙手仁心：情感劳动视域下乡村医生的情感实践

钟宇 王瑜

摘要：乡村医生是最贴近农村群众的健康守护者，对其进行情感劳动分析，有助于更好地呈现乡村医生群体的工作样貌，完善基层医疗卫生服务体系建设。基于对乡村医生的案例研究，本文发现乡村医生的工作既要“妙手”又需“仁心”，具有丰富的情感内涵。具体来看：首先，乡村医生情感劳动的职业运用兼具主动性与乡土性，超越了单纯的物质动机；其次，乡村医生劳动过程中情感关怀与医疗知识并重，体现了“软硬兼施”的特点；再次，乡村医生在与农村居民的互动中产生了情感共鸣，展现出陪伴感与共情力并举的风格；最后，乡村医生在劳动过程中达成了职业认同与自我认同的协调统一。本文通过构建“情感维度—劳动情境”分析框架，拓展了情感劳动理论的本土化解释维度，并进一步揭示了情感要素在基层医疗中的增效作用。基于此，建议重视乡村医生劳动过程中情感因素的作用和农村居民就医选择的情感需求，持续加强基层医疗卫生人才队伍建设，识别和确认乡村医生情感劳动的价值，在提升乡村医生基本待遇和养老保障水平的基础上，减少职业倦怠，合理分配公共卫生服务任务，使乡村医生更好地服务乡村，助力健康中国建设。

关键词：乡村医生 情感劳动 职业认同 健康中国

中图分类号：C913.4 **文献标识码：**A

一、引言

乡村医生是中国农村医疗卫生服务网底，是最贴近亿万农村居民的健康守护者。乡村医生队伍建设不仅直接影响农村医疗卫生事业的可持续发展，还关系到乡村振兴战略与健康中国建设的协同推进。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终把人民健康放在优先发展的战略地位，高度重视乡村医生队伍建设，通过深化改革持续推进乡村医疗卫生体系健康发展。党的二十届三中全会提出，实施健康优先发展战略，健全公共卫生体系，强化基层医疗卫生服务。然而，受乡村医生经济收入偏低、工作负担较重、工作环境艰苦等多重因素制约，乡村医生队伍的稳定与优化已成为提升基层医疗卫生服务质量的难点。据统计，2015—2022年，村卫生室人员总数减少了5.6%，村卫生室数量减少

【资助项目】 国家自然科学基金项目“防止返贫与促进共同富裕的长效机制及政策评估”（编号：72442020）。

【作者信息】 钟宇，清华大学社会学系，电子邮箱：zhongy23@mails.tsinghua.edu.cn；王瑜（通讯作者），中国社会科学院农村发展研究所，电子邮箱：wangyu_cn@126.com。

了8.2%，乡村医生规模从96.3万人减少到63.9万人，减少了33.6%^①。为加强乡村医生队伍建设，自2020年起，国家卫生健康委在部分省份实施医学专业高校毕业生免试申请乡村医生执业注册政策。2023年，中央机构编制委员会办公室、国家卫生健康委等部门联合印发《关于做好大学生乡村医生专项计划编制保障工作的通知》，结合此前提出的“十四五”期间在部分省份实施大学生乡村医生专项计划，表明国家在充实优化乡村医生队伍方面加大了激励和保障力度。

面对持续强化的政策引导和支持，充分理解乡村医生的工作样貌、完善乡村医生支持保障体系，已成为稳定乡村医生队伍的重要基础。区别于一般的专科医生，乡村医生的服务范围和服务对象相对固定，其工作情境具有独特性，还包含了复杂、微妙的情感表达。乡村医生通过情感劳动实现的情感实践，正是补齐基层医疗卫生服务“最后一公里”、提高农村居民健康获得感的关键要素。因此，对乡村医生情感劳动展开分析，不仅有助于呈现乡村医生的工作过程与群体特征，还可深化理解当前乡村基层医疗的实践困境，从而为医疗健康的情感“软基建”提供新思路和新路径。

关于乡村医生的学术研究主要集中在历史学、公共卫生、公共管理等领域，围绕乡村医生的发展历程、工作状况等展开讨论。现有研究从研究内容和研究范式来看，主要从两个层面展开：一是着眼于宏观层面，关注“国家制度体系中的乡村医生”，从城乡二元结构下农村医疗资源匮乏这一基本事实出发，主要讨论乡村医生的历史变迁和角色转型（张开宁等，2002；李斌，2011；李德成和陈慧，2022）、传统医学与现代医学的关系（杨念群，2006）、国家权力与现代医学的关系（方小平，2024）、乡村医生与国家的关系（张雨薇等，2020；杨晓婷等，2021）等；二是着眼于个体层面，聚焦“作为行动个体的乡村医生”，主要关注乡村医生队伍建设与职业发展困境，重点分析乡村医生的工作满意度（刘宇和康健，2019）、收入水平（王林等，2009）、离职倾向（董香书等，2013）等。以上两种分析路径在宏观与微观层面上互为补充、相互印证，共同呈现了国家政策与基层医疗卫生事业发展以及个人职业生涯之间的微妙张力，描绘了历史和制度变迁中的乡村医生群体画像及其所承担的社会角色。但不可否认的是，无论是宏观层面还是个体层面的讨论，目前都缺少对社会情境与宏观制度如何影响个体劳动过程的深入分析，尤其缺乏基于情感劳动视角的研究。已有文献在强调乡村医生角色时，未充分认识到其情感劳动的重要性，学术界普遍忽视了乡村医生的工作远不止于提供基本的诊疗业务和公共卫生服务，他们的情感劳动同样构成了其职业活动的重要组成部分。因此，有必要引入情感劳动视角，以更好地呈现乡村医生群体的工作样貌。

情感劳动是指劳动者通过对自身情感的管理和表达，在社会互动中为他人创造某种特定“情感状态”的劳动过程（Hochschild，1983）。随着现代服务业的兴起，情感劳动成为社会生活中广泛存在的劳动形式，医务工作者也一直被认为是典型的情感劳动者。然而，考虑到特殊的乡村社会情境和基层卫生政策的转型，有必要将乡村医生与其他医务工作者区分开来单独讨论。为此，本文基于江西、贵州、云南三省38名乡村医生的田野调查资料，从情感劳动的理论视角出发，探究乡村医生情感劳动的过程与特点。本文试图回答以下问题：其一，乡村医生是否存在情感劳动，其情感劳动的动

^①资料来源：根据《中国卫生健康统计年鉴2023》数据计算。

机与内容主要是什么；其二，在特殊的乡土情境下，乡村医生的情感劳动呈现怎样的风格和特点；其三，相较于其他医务工作者，乡村医生的工作具有明显的公共服务属性，这会对情感劳动的结果产生何种影响。本文旨在通过对乡村医生情感劳动的分析，更好地揭示乡村医生真实的工作内容与劳动特点和风格，为理解当前乡村医生队伍建设及乡村医生职业价值等问题提供一个情感劳动的分析视角。同时，本文通过对新时期基层医疗卫生服务情感实践的探讨，旨在加深对乡村医生在提升人民群众医疗健康领域获得感和幸福感过程中所发挥的情感效能与服务作用的理解，从而为政府优化基层医疗卫生服务体系、完善乡村医生激励保障机制提供情感靶向的决策依据。

二、文献回顾与分析框架

讨论乡村医生的情感劳动，既要将其置于基层医疗卫生的制度情境和乡土中国的社会情境中进行系统性剖析，又要从情感劳动的理论发展中找准分析视角。为此，本文从乡村医生和情感劳动两个维度对已有文献进行梳理，并以此构建起本文的分析框架。

（一）从宏观到个体：独特情境中的乡村医生

乡村医生的职业发展折射了社会、国家、职业的变迁。按照制度改革的节点，中国乡村医生的发展大致可以划分为以下三个阶段：中华人民共和国成立至改革开放前（1949—1978年）、改革开放时期（1979—2002年）、医疗改革时期（2003年至今）。在不同时期，乡村医生的行为逻辑、工作重点存在较大差异，这些差异体现了乡村医生生存空间的变化，也是乡村医生适应基层医疗制度变迁的结果（李斌，2011；张雨薇等，2020）。不同时期的乡村医生在工作上有不同侧重，赤脚医生时期强调集体性，市场转型期的乡村医生呈现个体性，新农合时期的乡村医生则包含变通性（李斌，2011）。在乡村医生与国家关系的变迁轨迹及逻辑中，更强调一种制度变化下乡村医生队伍的被动调整与主动适应。其中，医疗机构改革、农村合作医疗、农村基本公共卫生服务、家庭医生签约服务、分级诊疗等方面的医药卫生体制改革与变迁都规制并影响着乡村医生队伍（顾昕，2009）。

医疗卫生制度的变迁深刻影响着乡村医生个体的职业发展。农村医疗服务领域不彻底的制度化安排，不仅影响了公共医疗卫生的公益性质，也限制了乡村医生的收入市场化（顾昕，2009），还造成了乡村医生工资收入较低、离职率高等问题（董香书等，2013；刘宇和康健，2019）。同时，医卫结合模式在实际运作过程中也陷入了形式化运转的困境（吴志鹏和姚泽麟，2023）。正是政策目标、政策工具与社会进程之间存在的“目标偏差”与“工具偏差”（杨晓婷等，2021），导致了目前乡村医生薪酬水平较低、人才流失严重等问题的产生。随着人口老龄化的加剧与疾病谱系的变化，以乡村医生为主体的农村公共卫生服务的重要性愈加凸显（王晶和王晓燕，2018）。然而，从供给情况来看，乡村医疗卫生基础设施落后、卫生人才匮乏，难以满足日益增长的健康需求（张雨薇等，2020）。这又进一步导致农村居民趋高就医现象普遍、村级诊疗服务规模不足等问题，进而加剧了乡村医疗卫生服务运转的困境。

总的来说，当前以乡村医生为对象的研究明确了几个基本事实：其一，乡村医生是具有历史纵深性的医疗群体，促进了现代医疗的普及，提升了农村居民的健康水平（张开宁等，2002）。而且，随

着农村改革的深化和医疗卫生制度等的变革，国家与乡村医生的关系也经历了深度嵌入、脱嵌、偏差嵌入的过程（张雨薇等，2020），乡村医生的角色也在不断转型。其二，乡村医生始终是中国医疗卫生系统中的最基层队伍（顾昕，2009）。尽管基层医疗制度与政策几经变动，但乡村医生与村卫生室一直是乡村医疗卫生服务的重要一环，可以说乡村医生及其病人构成了中国医疗从业者和医疗服务对象的主体（方小平，2024）。其三，乡村医生队伍仍是乡村医疗卫生服务体系的薄弱环节。一方面，乡村医生难以满足农村居民日益增长的医疗卫生服务需求；另一方面，乡村医生面临待遇低、社会保障缺乏、工作条件较差等问题，导致了严重的人才流失（董香书等，2013；杨晓婷等，2021）。

更为重要的是，现有研究暗含着乡村医生劳动的两个特殊情境——制度情境和乡土情境。在乡村医生的劳动过程中，行政机制、市场机制和社会机制相互交融，共同影响着乡村医生的角色定位与劳动特点。乡村医生的身份可以在（政府的）受雇者与（市场的）自雇者之间切换，也可以在（职业身份的）医生与（户籍身份的）村民之间转换。可以说，制度和职业上的道德情感，以及身份和关系上的乡土情感，共同构成了乡村医生所处的制度情境和乡土情境的底色。因此，研究乡村医生的情感劳动不能脱离相应的情境。这不仅是对已有研究视角的补充，而且是以一种更为聚焦的方式，来讨论那些原本隐而不显的因素。

（二）从动机到后果：职业研究中的情感劳动

20世纪70年代，美国社会学家霍克希尔德在戈夫曼拟剧理论的影响下提出了“情感劳动”概念，情感劳动由此成为与体力劳动、脑力劳动并行的“第三种劳动”，并引发了大量关于情感劳动概念、策略与影响等方面的研究（Steinberg and Figart, 1999）。正如霍克希尔德（2020）所言，情感劳动观念的流行主要源于服务部门的急剧增长，包括医院在内的诸多工作场所中，雇员们都在从事着情感劳动。当前社会比以往更加强调服务体验，情感劳动已经成为职业研究中重要的研究概念与对象，情感劳动的职业属性仍处于上升期（彭昱剑和孟飞，2023）。其中，情感劳动的动机与后果也在不断被延伸和讨论。

从动机角度来看，霍克希尔德（2020）认为，获取物质或精神上的补偿是服务业从业人员付出情感劳动的主要动机，她侧重于揭示的是服务业的剥削性和压迫性。而英国学者 Bolton（2000）则将情感劳动的动机分为物质型、规范型、表现型和慈善型四种类型：物质型动机强调获取薪资福利；规范型动机是指依据组织和职业要求调节情感，满足他人对自己的专业期待；表现型动机主要是寻求个人价值感和成就欲的满足；慈善型动机则来自对他人的关怀和共情。例如，在美容美发行业，美容师就通过经营感情与顾客建立起熟络的关系，以获得更多的物质和精神回馈，这是一个从“钱”到“情”再到“钱”的过程（施芸卿，2016）；在安宁疗护护士的照护工作中，超越了治愈性医疗中的身体照料与护理范畴，存在表意型、慈善型等多层次的情感劳动（张晶和李明慧，2022）。乡村医生作为公共卫生服务的提供者，其劳动本质上是一种公共产品，具备公共产品不可分割性、非排他性、非竞争性等基本特征（王晶和王晓燕，2018）。而公共服务提供者的动机往往由公共服务的使命感、强烈的目标和承诺感、自我牺牲精神等组成（Simeone, 2004）。这种动机本身就超越了单纯的物质导向，带有强烈的情感属性。

情感劳动理论也关注情感劳动的后果。早期的研究主要关注情感劳动的消极后果与负面影响（Wharton, 1999），认为情感劳动中的“表层扮演”和“深层扮演”都包含着对劳动者“自我”的攻击，会使劳动者失去人的自我表达，从而带来消极体验，引起情感失调（霍克希尔德，2020）。这种失调与异化实际上是通过将“社会性自我”与“个体性自我”割裂开来实现的（张杨波，2022）。例如，粉丝群体情感劳动中存在围绕商品消费和明星营销产生的共识制造与劳动剥削，其背后是资本对粉丝情感的利用和剥削（庄曦和董珊，2019）。但也有学者认为，情感劳动也可能产生积极影响。研究者们发现劳动者具备自主选择策略以推动建立平等而有意义的社会关系的能力（Lan, 2003; Larson and Yao, 2005; 梅笑，2020），能在劳动实践中收获自我满足与自我享受（胡鹏辉和余富强，2019）。情感劳动的后果还会涉及劳动者内心的“情绪劳动”。例如，卡车司机内在的自我心理体验始终贯穿于其驾驶劳动中（传化公益慈善研究院“中国卡车司机调研课题组”，2018）；教师也会牺牲自己的时间、精力和心血去帮助学生，对学生形成额外的关心和照顾，以体现自身价值（田国秀和张璠瑄，2023）。更加细腻的情感劳动分析有助于更加仔细地观察和理解劳动者在劳动过程内外的心境（沈原，2020）。因此，在讨论乡村医生情感劳动时，不能忽视劳动者面对自身的情感体验。

同样地，无论是从情感劳动的动机还是后果切入研究，都要立足于相应的社会背景与职业情境。有学者认为，当前国内相关研究多借用西方劳动过程理论和情感劳动的批判分析框架，专注于解释互动情境中的情感现象，却忽略了宏大的社会结构背景（成伯清，2017），偏离了中国社会转型和独特传统文化的本土情境，导致本土化不足的问题尚未得到解决（李晓菁和刘爱玉，2017；梁萌等，2022）。因此，不能脱离时代的社会结构背景来抽象地谈论情感（成伯清，2017）。回到乡村医生的研究中，即要注意结合农村人口老龄化、农村疾病谱系变化、基层医疗制度改革等社会背景与社会情境，才能更好地分析和揭示乡村医生情感劳动的逻辑。

（三）分析框架：情感维度与劳动情境

通过对乡村医生研究和情感劳动理论两方面的文献梳理可以发现，要更好地理解乡村医生群体，需要将其置于特殊的劳动情境中对其情感劳动展开深入分析。需要说明的是，本文讨论的情感劳动并不等同于霍克希尔德所提出的情感劳动概念。按照霍克希尔德（2020）的理论，情感与体力、脑力共同构成了服务业劳动的三个基础要素。情感劳动指的是劳动者按照组织要求对自我内在情绪、外表神态等进行管理，向消费者传递相应的情感以提高服务效果（Hochschild, 1983）。但是，霍克希尔德提出的这一概念是基于西方社会文化背景，而宏观社会文化和制度对于情感的表达与认知具有重要影响，在不同国家和文化背景下，情感劳动会呈现较大差异（梁萌等，2022），故而需要立足本土化情境来使用情感劳动理论。基于上述分析，结合霍克希尔德（2020）的理论并参考梁萌等（2022）的界定，本文认为乡村医生的情感劳动是一种基于乡土情境自然生发的模式，更多来自乡村医生与村民之间的互动关系，而非外部组织的强制要求。这不仅凸显了原有乡村医生研究中隐而不显的情境与情感因素，也克服了现有情感劳动理论专注于解释纯粹商业领域中的情感现象、忽略社会结构和本土情境的不足，从而更有助于理解乡村医生职业认同和主体能动性形成的独特原因。

图1展示了本文的分析框架，主要突出了两方面的核心内容：第一，围绕情感这条主线，从动机、

过程、后果等维度描绘乡村医生情感劳动的内在动力、工作过程与劳动后果。基于乡村医生的劳动实践，探讨一种不同于西方商业性质情感劳动的可能性，以更好地描绘和理解隐匿在医疗工作背后的情感逻辑。第二，强调特殊的劳动情境对乡村医生情感劳动的影响，其中，包括乡土社会的熟人关系、制度改革带来的乡村医生角色转型以及人口老龄化等社会背景因素。本文尝试超越霍克希尔德预设的“资本—劳动者—客户”三元分析框架，强调中国社会独特的社会基础和文化背景对情感劳动的影响。在具体分析中，本文结合情感维度与劳动情境，从职业运用、表达形式、日常风格和精神意义四个层面进行探讨。职业运用侧重于乡土情境下情感劳动的工作动机与属性^①，在这一层面上，乡村医生的情感劳动和其以医疗服务、公共卫生服务等为基础的技术劳动交织在一起；表达形式、日常风格则倾向于劳动过程中的情感表现，即乡村医生在何种表现与表达里呈现情感；精神意义则强调劳动者情感劳动后的个体精神体验。

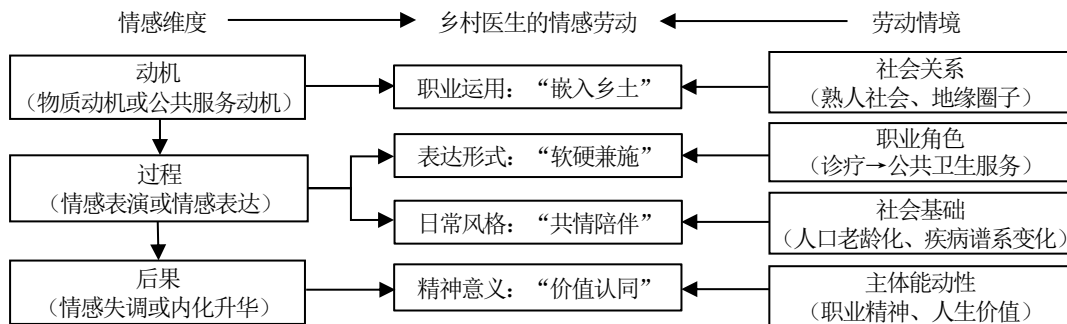


图1 基于情感维度与劳动情境的分析框架

三、研究方法 with 情境基础

（一）研究方法

本文的调查资料来自清华大学社会学系“中国乡村医生社会调查”项目。课题组于2023年7—8月在江西省遂川县、贵州省织金县、云南省泸水市3地开展田野调查，对30个行政村卫生室实施参与式观察，对38名乡村医生进行半结构化深度访谈，记录乡村医生的劳动过程。此外，为进一步还原乡村医疗情境，课题组对云南省泸水市76户农村常住居民的就医选择展开调查。

之所以选择江西、贵州、云南3省作为调查点，主要是基于以下两方面的考虑：一方面，中西部地区基层卫生健康服务相对薄弱，乡村医生作为基层医疗的“守门人”，肩负着巩固基层医疗、维护基层健康的重要职责。以江西、贵州、云南3省作为调查点，可以较好地反映中国乡村医生的工作情况。另一方面，近年来国家卫生健康委、国家发展改革委等部门持续加大对脱贫地区和偏远地区基层

^①需要注意的是，情感劳动所产生的情感一定是以劳动发生作为前提条件的。本文明确了乡村医生情感劳动是一种基于乡土情境自然生发的模式，其诊疗服务与公共卫生服务等医疗工作是其情感劳动形成的重要基础。只有在完成医疗工作的基础上，才有后续讨论的情感劳动的过程、特点与结果等。因此，关于情感劳动的讨论始终是以劳动为基础的，乡村医生的角色始终是以其职业劳动为底色。

医疗的支持力度，旨在巩固拓展健康扶贫成果，推动健康乡村建设。江西省遂川县、贵州省织金县、云南省泸水市分别是革命老区县、少数民族县、陆地边境县，在反映脱贫地区和偏远地区基层医疗状况方面具有较好的代表性。

项目资料以信息收集达到饱和状态为标准，主要内容涉及乡村医生的基本情况、职业经历、收入状况、专业培训、工作内容、日常管理、医患关系等，村卫生室的基本情况、设施设备、经营状况、人员组成等，农村居民的家庭情况、收入状况、就医选择、医疗需求等。需要说明的是，本文重点关注乡村医生情感劳动过程，主要使用了乡村医生工作内容、收入状况、医患关系等方面的访谈资料。课题组在受访者的同意下对访谈过程全程录音，并将录音转化为文字记录，共形成 60 余万字的访谈文字资料。为保护受访者隐私、遵守学术研究伦理规范，本文对访谈对象进行了匿名化处理^①。

（二）农村居民就医中的情感需求及乡村医疗情境

为了更加全面地理解乡村医疗的特殊情境和乡村医生的情感实践，本文在正式考察乡村医生情感劳动之前，对农村居民的就医需求开展预分析。预分析的内容有助于从需求视角呈现乡村医生情感劳动的特殊价值及必要性，并为后文关于乡村医生情感劳动过程与特点的探讨奠定基础，进而构建完整的医患互动场景。对云南省泸水市 76 户农村常住居民就医选择和评价的分析，展现了村民在就医过程中的普遍情感需求：

“村医（乡村医生）每次上门随访，就来问问你、看看你，如果有高血压，她就给你量血压，也经常问你哪里不舒服……很好的，什么都很详细，会经常主动来找。只要在她负责的医疗范围内，她都会问，大大小小的，感冒伤风还是什么，她都问。每当出现健康问题，你告诉她症状后，她就会告诉你要吃什么药，很详细地告诉你。”（访谈记录：202307SXCM05）

“对两位村医都很熟悉，他们很好，对我们村每个人的情况都很了解，也都很关心，平等地对待每个人。我有胃病，他们就告诉我胃病应该吃什么药，哪些药能吃得好，开的药一个疗程就能治好。”（访谈记录：202307SXBS21）

表情、姿态、语言、语气都属于情感劳动表达的一部分（李晓菁和刘爱玉，2017）。从上述访谈记录中可以看出，情感因素在乡村医疗情境中扮演着不可或缺的角色。村民对乡村医生的评价包括“主动”“详细”“关心”等，这一方面表明村民感受到了乡村医生的情感表达和关怀，另一方面也显示乡村医生的这种情感表达获得了村民的认可，二者之间形成了一种默契的互动机制。这种互动基于乡村医生与村民双方之间秉持着平等、信任的意识，使得双方能够得到持续、和谐的情感卷入。作为乡村医生服务对象的村民，既有对乡村医生情感劳动的需求，也会对乡村医生情感劳动做出回应：

“如果没有村医，就医就会不方便，就必须去镇里的医院了。”（访谈记录：202307SXBS21）

“家庭医生的话，他们是有专门的人负责……以前这些服务都是城里有，农村根本没有，农村是这几年才实行的。他们上门服务都很和气，（我）很满意。”（访谈记录：202307SXCM06）

^①课题组对所有访谈记录进行了整理和编号，访谈记录编号前 6 位代表访谈时间（访谈的年份和月份信息），第 7~8 位代表田野地点，后 4 位为课题组统一采用的记录编码。

“到了一定时候，村医就会提醒，并提前通知预约时间，等我们下班后再上门。我觉得他们的医术还是可以的，服务也很好，都很到位。还有村医来给老人检查，孕妇也归村医管。这都是以前没有的。”（访谈记录：202307SXBS15）

对于农村居民来说，享受到专人定时定点上门进行健康检查服务，感受到有人经常关注和守护自己的身体健康，这都是“以前没有”的体验。从老人、小孩到妇女、孕妇等，农村居民在村里就可以实现“病有所医”“幼有所育”“老有所养”，享受逐步改善的公共卫生服务，并获得“被关心和关怀”的情感价值，他们的情感需求也得到了满足。农村居民的这种获得感既体现了中国民生问题的改善，也从侧面验证了国家在保障国民基本健康权益、缩小城乡民生差距、推动医疗和公共卫生服务均等化方面的持续努力。

从村民的描述中，可以发现以下两方面的情况：一方面，乡村医生的工作已然构成国家医疗健康网络的基础，其承担的基层医疗工作是国家保障和改善民生的重要环节。在广袤的农村地区，乡村医生通过诊疗业务担负起最基础的医疗健康供给，让农村居民能够实现“病有所医”。同时，通过公共卫生服务，农村居民得以享受覆盖全生命周期的健康管理。另一方面，随着经济社会的发展，农村居民对健康的重视程度逐渐提高，就医选择日益多元，也开始关注乡村医生的服务态度等情感需求。这也进一步证明了本文研究乡村医生情感劳动的现实必要性：当情感劳动成为乡村医生职业活动的重要组成部分时，从这一视角出发，可以揭示乡村医生的真实工作内容、劳动特点和风格，从而更加全面地呈现乡村医生群体的工作样貌。这也有助于更好地理解在中国基本医疗卫生制度下，人民群众在健康领域的获得感和幸福感如何不断增强。

四、乡村医生的情感劳动：过程与特点

（一）“嵌入乡土”：乡村医生情感劳动的职业运用

乡村医生独特的劳动情境影响了其劳动动机。霍克希尔德（2020）的情感劳动理论认为，利用感情这种与生俱来的能力，已从私人目的拓展到日益普遍的工具性立场，并且在落实这种立场时受到了大型组织的操控和管辖。霍克希尔德（2020）的理论强调了情感劳动的物质动机。在这一理论框架下，情感变成了一种组织竞争和商业利益的工具，于是自然或自发的情感在这个“心灵整饰”的时代被赋予了前所未有的价值（田林楠，2022）。但是，在乡村医生的情感劳动中，有两种情境使其超越了情感的工具性运用：一是乡土性的医疗情境，二是乡土性的社会情境。医疗情境的乡土性体现在乡村医生的岗位相对固定、中西医结合及全科服务等工作特点上。乡村医生是农村居民健康的“守门人”，主要从事健康宣教、健康咨询、疾病预防以及常见疾病的初级诊疗等服务，这与大型医疗机构专门化、精细化、模块化的就诊活动有很大的区别。而社会情境的乡土性体现在，乡村医生置身于乡村熟人社会、关系社会，其医疗卫生服务范围和服务对象基本确定，并且自身及其家庭成员也是村集体的一员。

关系始终是情感劳动的关键维度之一。中国社会是乡土性的（费孝通，2007）。在课题组所调查的乡村医生中，大部分人“生于斯、长于斯”，长期服务本地群众。村民可能流动，但作为医务工作者的他们一直在场，终老是乡也终老事乡。此外，他们既是村卫生室的乡村医生，也是村集体的成员，

与村民同属一个血缘、地缘圈子，他们与村民之间的关系不仅仅是医患关系。由于乡村医患主体之间具有相同的文化血脉，熟人社会中人情交换仍发挥着重要作用（焦思琪和王春光，2022）。长期共同生活所形成的人际关系也有利于加深医患之间的认同（张开宁等，2002）。这种亲密的共同生活经历增进了乡村医生与村民之间的情感交流与依赖，这种依赖甚至通过多代乡村医生的传承得以延续：

“爷爷和爸爸都是赤脚医生，他们一直都在村里面。我也就跟着他们在村里面跑，天天跟着他们出诊……去住得远的村民家，现在骑摩托车需要30~40分钟。他们平常也会电话咨询病情，我们也会上门检查。”（访谈记录：202307SXXY12）

“我们这里交通不便，老百姓对于村医出诊有一定的依赖和期待。患者重病或一般感冒、发烧，他起不来了，就希望你能出诊。这也和老村医们曾经的工作方式有关。”（访谈记录：202307SXXY09）

在双方交流与服务过程中，情感交流扮演着一种关键的促进角色（吕小康等，2024），相处时间较长、有交流需求、有正面情感回馈的服务对象也会获得服务者更好的情感付出（梅笑和涂炯，2021）。因此，源于熟人社会的情感模式在某种意义上构成了服务者发展的支持性资源（梁萌等，2022）。村民之间的熟悉就是从长期、多方面、经常性的接触中所形成的亲密的感觉，这种熟悉会产生一种可靠性和信任感。哪怕这位村医并非村子里的原住居民，也会因为与村民日益密切的交往而熟络起来，这种熟悉营造了一种和谐的医患关系：

“我之前不是这个村子里的人，但村卫生室主要由我一个人负责，包括公共卫生服务。因为服务次数多了，我现在已经和村民很熟了，也能够说一些俚俚语。”（访谈记录：202307SXXY06）

“村民与村医非常熟悉，他们基本上都会保存我们的电话号码……当然，有时候村民会因为买不到他们想要的药而觉得我是故意不卖，但即便表达不满，也带有开玩笑的味道，不会产生冲突。”（访谈记录：202307SXXY13）

乡村医生自身及其家庭也是村集体的组成部分，而作为医师群体中最基层的一环，乡村医生与普通农村居民一样面临收入偏低、社会保障缺乏等困境。尤其是改革开放后，国家对乡村医生的管理逐渐放宽，更强调村卫生室的自力更生、自负盈亏（李斌，2011；张雨薇等，2020）。尽管随着新一轮医药卫生体制改革的推进，国家对乡村医生的管理再次加强，但本质上没有改变补贴式的政策模式，乡村医生的收入水平和社会保障水平仍然偏低。许多乡村医生也强调自己就是“会一点医术的村民”。因此，他们更能理解和体会村民在就医选择中的经济考量、求医心理和治疗需求，进而与村民产生一种超越医疗能力和服务质量本身的情感共鸣：

“我就是村民，大家都是一起的，就是我会看点病，学历也不高。毕竟当村医有20年了，有感情，我老家的村子与村卫生室相距六七公里，但我现在都住在村卫生室。”（访谈记录：202307YDXY06）

“从我们村到县里有100多公里，开车快的话也要两个小时。距离乡镇35公里。我们对村里的人都很熟悉了，谁家有什么毛病实际上也都知道。如果有一些比较难的疾病，大家会先打电话来咨询一下我，我能医的话我就医，如果医不了就建议他到乡镇或县里去看。”（访谈记录：202307SXXY02）

在日常常见病的治疗和健康管理的过程中，乡村医生与村民之间产生了丰富的情感联系和情感记忆，彼此相互尊重、体贴。例如，乡村医生上门体检时会充分考虑村民的工作时间，通常会选择农闲

或是等到村民下班之后再上门服务。而当村民遇到医疗问题时，他们通常会第一时间打电话给乡村医生咨询，或者请求乡村医生上门服务。部分在外务工的村民，甚至仍然会通过远程方式咨询乡村医生，认可、依赖他们提供的就医建议：

“有时候村医会在晚上八九点钟，等县城里打工的人回家后再来给我们（村民）上门体检。”（访谈记录：202307SXBS07）

“还有好多在外边打工的年轻人，他们都有我的微信，他们有时候哪里不舒服就会打电话问我怎么处理，类似的情况经常发生。”（访谈记录：202307HSYL02）

“有人直接在家里给你打电话，然后你就得过去。白天黑夜我们都是不分的，晚上他们突然有问题，觉得自己处理不了，就会打电话给我们，我们也会去看，不区分什么上班下班。他们能够打电话找到我，其实是对我的认可。村里的老百姓也是挺体贴的，没有什么特殊情况，他们一般不会说非要把我们找过去。”（访谈记录：202307YDXY10）

西方学者认为，当个体内心的情感规则与外部规定的情感规则相冲突时，便产生了情感劳动（Grandey et al., 2013）。然而，从乡村医生的情感劳动中可以看出，乡村医生在乡土情境下的情感劳动具有主动性与乡土性，并非单纯受到组织、机构的操纵与要求。因此，这种情感劳动超越了基于物质动机的工具属性。乡村医生通过乡土性的情感劳动与村民建立了深厚的情感联系和情感记忆，这种联系超越了单纯的医疗行为，成为乡村医生与患者之间信任和尊重的基础。

（二）“软硬兼施”：乡村医生情感劳动的表达形式

每种职业主要表达的情感不尽相同：空姐、售货员需要让对方感到温馨愉快，收债者则需要让对方感到害怕，还有一些职业则可能需要“软硬兼施”（霍克希尔德，2020）。孙立平和郭于华（2000）以华北地区定购粮收购为例，分析了在正式行政权力运作过程中，基层干部将人情、面子、常理等日常生活原则与民间观念融入正式行政权力的行使，这种“舍硬求软”“软硬兼施”的方式，将正式权力嵌入本土社会与文化，促进了棘手问题的解决。在民众健康追求的普遍性与医疗知识的专业性之间存在天然鸿沟的情境下，乡村医生的情感劳动呈现“软硬兼施”的表达形式。

高度专业的职业不仅依靠职业带来身份伦理，更通过发展专业化知识、构筑专业壁垒来维持权力（Hughes, 1955）。拥有专业医疗知识的医生与非医学专业的患者之间的差异，使得作为“外行人”的大众在知识层面与医生群体存在较大距离（Hughes, 1955）。乡村医生面对村民需求，既需要基于专业知识做出分析和判断，又往往在面对质疑时将专业知识作为“挡箭牌”，以回避那些不合理要求：

“有一些村民干活的时候不小心软组织挫伤了一点，流了血。来到我们跟前，他就说要输液。我们告诉他说其实根本没有必要输液，但他就觉得我们不给他输液是不帮他处理。我们就得和他们讲道理，这可能跟他们的意识有关，还是要进行健康宣教。”（访谈记录：202307SXXY01）

“在我们做公共卫生服务的时候，也有少部分不愿意做检查的村民，特别是不愿意抽血的，他们会说‘我吃了好多补品都没补上，你还抽我两管（血）’，他们不理解血液检查这个事情。我刚开始做这项工作时，这种情况更严重。这时候你就要和他耐心解释，现在有些人也接受了。”（访谈记录：202307YDXY17）

“有时候我们也会组织一下健康宣教，提高村民的健康意识。那些比较听从医生建议的村民，他们的血压、血糖也控制得确实比较好。”（访谈记录：202307HSYL24）

近年来，国家一直强调通过临床进修、专业培训、对口支援等多种方式提高乡村医生专业化程度。本文调查的乡村医生普遍已获得执业证书，部分乡村医生还取得了执业（助理）医师证书和专业技术资格证书，保证了乡村医生队伍建设的专业性。医生的专业知识权威带来了专业性权力，使他们在面对患者时具有绝对的临床自主性（焦思琪和王春光，2022）。除了利用专业性处理医疗问题和向农村居民普及医疗知识并开展健康宣教外，乡村医生大多更倾向于用“医术”说话，用专业能力赢得信任：

“（我们）村子太偏僻了，离镇上有 17 公里，30 多分钟的车程。村民如果是不太严重的病，通常会选择到我这里（村卫生室）就诊。如果我判断他的病有点严重，就会建议他转诊。我们跟村民的关系也是非常紧密的。来找我并且我给他看好病的人会更加信任我，还是要靠医术说话、用事实说话。”（访谈记录：202307YDXY09）

按照霍克希尔德（2020）的定义，情感劳动一般具有三个特征：首先，需要与公众进行面对面或是声音相闻的接触；其次，要求劳动者在他人身上催生出一种情感状态；最后，雇主或组织可以通过培训和监督对雇员的情感活动产生一定的控制。相较于在村卫生室看病诊疗，公共卫生服务、家庭医生签约服务等对乡村医生的工作提出了更高要求。这些工作要求乡村医生对辖区内居民进行持续性、周期性的健康检查，并保持长时段的互动。在健康管理过程中，乡村医生同时提供专业知识和情感劳动，已经成为普遍现象。

以云南省乡村医生碧晨（化名）入户健康管理的劳动过程为例加以说明。每当进入农户家中，乡村医生碧晨一般会先询问健康管理对象是否在家，并根据不同村民的年龄和性别使用不同的称呼，通常称老年女性为“嬢嬢”、老年男性为“叔叔”、稍年轻女性为“阿姐”等。访谈当天，碧晨医生的健康管理对象是一位 76 岁的老人，她询问老人最近在吃什么药、怎么吃，近期是否测过血糖等。当得知老人服用降压药一天三次，每次三颗时，她建议可以减少药量：“这个药吃完之后一段时间内，体内药物浓度相当高，对身体不好。”（访谈记录：202307SXXY07）随后，她一边询问老人最近的睡眠情况，一边测量血压，并拍照记录血压数值，再将数据录入电子健康档案保存。她还询问老人是否吃过早饭、吃了什么、何时吃的。由于测量血糖时发现老人血糖非常高，她建议老人控制好饮食、多运动。接下来，她用听诊器检查老人的心跳，并再三向老人确认近期是否有心慌心跳或其他不适症状。整个过程大约持续了 20 分钟。在此过程中，乡村医生不仅展现了专业的医疗技能，更表现出对健康管理对象的关心、体贴和理解，这些情感付出同样构成其工作的重要组成部分。

这种劳动过程展现了“软硬兼施”的特点。乡村医生通过主动提供健康服务、上门健康监测等方式，与服务对象建立起良好的关系，营造了一种热络、关怀的情感氛围，促进了农村居民对医疗知识的理解，以及对自身工作的认可，推动了基层医疗工作的顺利开展：

“我在我们村已经很多年了，即使没有家签（家庭医生签约服务），很多村民还是有我的电话。我觉得家签对于老百姓来说，更多是一种关怀。通过组织这项工作，村民们得到了系统的服务。我们并不是说光是把家签给签了，医生拿起他的设备就行。我们是做了很多工作的，包括为他们做 B 超、

血常规、体检等。一开始村民也觉得家签没有必要，不是很配合，但经过长期地做工作，再加上宣传，这两年他们还是很配合的。”（访谈记录：202307SXXY09）

“如果说我今天看到（村卫生室门口）来了几个人坐在一起，我就把茶泡上，大家围坐着顺便聊聊（健康知识），也不是特意安排的。或者就在微信上跟大家打声招呼，问问哪天下午要不要过来喝茶。”（访谈记录：202307HSYL24）

Humphrey et al.（2008）将情感劳动按照不同职业主要的情绪表达分为客户服务工作、关怀职业、社会控制工作三大类。乡村医生作为基层医务工作者，身兼诊疗、公共卫生服务、健康宣教等多项任务，具有丰富多样的情感表达。对于乡村医生而言，情感劳动展现了医疗专业技术与乡村社会情感的交织和融合。在情感劳动过程中，他们巧妙地利用专业医疗知识、技术之外的情感资源来开展工作，例如，营造情感场景、讲求合情合理以及长期持续付出等。乡村医生将科学的医疗知识通过“软硬兼施”的方式传递，注重以“情”入“理”，在很大程度上促进了健康知识的普及，强化了基层医疗工作者的“守门人”作用。

（三）“共情陪伴”：乡村医生情感劳动的日常风格

霍克希尔德认为，情感劳动会受到来自资本方的情感法则的指引，这种法则是引导情感活动展开的控制规则与具体要求（淡卫军，2005）。然而，乡村医生的情感劳动能力并非来自类似空乘人员的组织化训练、制度化学习（霍克希尔德，2020），而是源于日常交往中的互动和对患者处境的共情。乡村医生的情感劳动呈现陪伴感与共情力并举风格，并不是依靠“想象与建构自身与病患之间的关系，以建立某种身份连接”的刻意表演（张晶和李明慧，2022），而是一种陪伴式、日常性的拉家常，在日常聊天中感受村民的心情、理解他们的处境：

“有一些家庭现在就剩老人在家，年轻人、孩子们都打工去了，孙子孙女也到外面读书去了，家里连跟他们聊天的人都没有。我们去了陪他们说说话，他们就感到一种心理上的安慰，就会跟你拉家常。”（访谈记录：202307SXXY09）

“有些七八十岁的老人行动不便，并且长期服药。每两三个月有人来监测血压，来家里看看他们，老人会感到踏实和高兴。”（访谈记录：202307SXXY13）

随着中国人口老龄化进程的加速，农村地区在养老、医疗等方面的压力相较于城市更加突出，尤其是在西部地区和贫困地区（彭希哲和胡湛，2011）。老龄化带来的医疗保健和公共卫生服务需求会对农村现有医疗卫生服务体系形成巨大压力。而且，农村公共卫生服务工作并未因青壮年人口的外流而减轻，反而愈加重要（王晶和王晓燕，2018）。目前，乡村医生面对的疾病治疗与健康管理对象以留村老人、儿童为主，更需要以一种日常性的陪伴进行情感劳动。在需要上门随访时，乡村医生会遵从村民的生活习惯和务农时间安排来开展工作，并非单纯为了完成任务指标而入户。在这一过程中，乡村医生不仅提供了健康检查等公共卫生服务，也实现了情感上的共情陪伴：

“像现在天亮得比较早，我早上七点多就出门了。然后有一些村民体力比较好的，我们要入户的话，头一天晚上要跟他们预约一下，不然好多村民都已经到地里面干活去了。我一般早上七点半已经到村民家里面了，随访到差不多中午十一点半，大概4个钟头，平均每个人10多分钟。花时间多的

情况，一般是病情不稳定，平时血压、血糖变化幅度比较大的这种（病人），或者是想给老人一些情感上的陪伴，我也会跟一些独居老人多聊两句。”（访谈记录：202307SXXY01）

近年来，农村疾病谱系也发生了重大改变，与中华人民共和国成立初期农村居民主要受传染病和营养不良类疾病困扰的情况相比，目前农村地区慢性病的患病率快速上升，以高血压、脑血管病和糖尿病为代表的慢性病已经成为困扰农村居民的主要健康问题（余成普，2019）。对于慢性病的管理更需要一种“家”的方法与逻辑，乡村医生在工作中会像家人一样叮嘱、督促，诸如倡导农村居民健康合理饮食、鼓励慢性病患者坚持服药并定期体检等。以当前农村地区最常见、最多发的高血压、糖尿病等慢性病管理为例，乡村医生的劳动是一种医防融合的服务模式，需要熟悉服务对象的基本健康情况、用药习惯等。这样的健康管理更强调乡村医生劳动过程中陪伴的情感属性：

“35岁以上（的村民），我们每年都会进行一次血糖检测，还要测量血压。我们的工作最主要的就是健康教育，还有就是帮助村民了解自己可能未曾意识到的健康问题。像你测出他的血压偏高、血糖偏高，你就要督促他，在生活上要注意，要去医院再进一步筛查治疗。”（访谈记录：202307SXXY01）

“高血压多少人，糖尿病多少人，你把这些人群服务好就可以，（上级领导）并没有要求我们一定要去做多少。其实随访的话都是按季度随访的，但有时候我们去给村民测量血压是不会特别记录的，这些工作尽管不在我们的规定范围内，可我们也会去做，并不是说要等到季度随访时我们再去，平常村民有需要我们也会去。”（访谈记录：202307YDXY10）

目前，乡村医生承担的职能发生了由“治”向“防”的转换（杨晓婷等，2021），工作重心也逐渐从门诊治疗向公共卫生服务过渡。国家一直强调转变乡村医生的服务提供模式。在课题组的调查中，乡村医生承担的疾病治疗职能不断弱化，而以开展基本公共卫生服务为代表的健康管理、疾病预防的职能持续强化。国家基本公共卫生服务政策不断更新扩充，在2017年修订的《国家基本公共卫生服务规范（第三版）》中，保留并且细化了大量针对老年人、儿童和慢性病人群的服务项目^①。在农村人口结构变化的背景下，农村公共卫生服务的作用愈加突出。乡村医生从“治病”到“预防”的工作重点转变，更强调乡村医生劳动的情感属性，特别是在农村人口老龄化和农村疾病谱系变化的双重影响下，乡村医生的陪伴感与共情力显得尤为重要。

（四）“价值认同”：乡村医生情感劳动的精神意义

霍克希尔德（2020）的情感劳动理论有一个重要观点，即情感劳动中包含着对劳动者“自我”的攻击，会使劳动者失去人的本真性与自主性，带来人性与心理上的代价，从而引起情感失调。然而，

^①依据《国家基本公共卫生服务规范（第三版）》，基本公共卫生服务内容包括居民健康档案管理、健康教育、预防接种、0~6岁儿童健康管理、孕产妇健康管理、老年人健康管理、高血压病患者健康管理、2型糖尿病患者健康管理、严重精神障碍患者管理、肺结核患者健康管理、中医药健康管理、传染病及突发公共卫生事件报告和处理、卫生计生监督协管等13类项目。显然，这些项目大多要求更细致、更日常、更密集的交流、服务和管理，进一步凸显了乡村医生情感劳动的重要性。参见《国家基本公共卫生服务规范（第三版）》，<http://www.nhc.gov.cn/ewebeditor/uploadfile/2017/04/20170417104506514.pdf>。

情感劳动也可能产生积极影响，劳动者具有自主选择策略以推动建立平等而有意义的社会关系的能力（梅笑，2020），能在劳动实践中收获劳动主体自我满足与自我享受（胡鹏辉和余富强，2019）。在课题组的调查中，乡村医生在情感劳动过程中并未出现情感失调，他们反而从这一过程中汲取了职业认同与自我认同，并将其内化和升华。

乡村医生的情感劳动不仅体现在对患者的关怀和同情上，还体现在他们对乡村医生这一职业的认同和对个人价值的追求上。每个人的情感都会受到来自职业群体与社会文化的塑造，如医生职业的道德规范和乡村社会对卫生健康的期待，都形塑了乡村医生情感劳动的过程，也影响了他们对职业成就、人生意义的评价。医务工作既有关乎生死的责任，又能收获病人康复的成就，这也是乡村医生区别于其他职业的特点之一。在乡村医生的劳动过程中，责任心和情感回报都是其职业价值的主要来源，乡村医生的服务对象也成为自我职业认同过程中的“有意义的他人”^①。访谈中，许多乡村医生都感慨，能够治病救人、救死扶伤是一种满足与欣慰：

“村医的这份工作能够为老百姓服务，给我带来了充实感。”（访谈记录：202307YDXY06）

“虽然我们村卫生室也是自负盈亏的，但与小卖部、小商店有很大区别。治病救人的事要很小心，要有一种责任心，没有责任心就干不了这个事情了。我做这份工作，就要对别人负责。”（访谈记录：202307HSYL22）

“小时候天天跟着爷爷、爸爸，他们也都是村医，我正好就喜欢上医生这个职业了。现在当村医一个月加上医疗收入三四千元，我这收入在本地属于中等水平。（在从医过程中）我都没有发生过（和病人）争执的情况……做村医，能治病救人，能得到他人的感谢，就很满足。”（访谈记录：202307SXXY12）

“说实话，这样一个卫生室在一个村里面起到了很大的作用。人家老表^②有点小感冒的，到你这里拿点药也比较方便，小病基本上在村里面就给他处理了。”（访谈记录：202307HSYL02）

在任何职业生涯中，都会存在消极和积极的关键决定点，例如，行医资格的获得、工作的变动等（Hughes，1955）。乡村医生的劳动过程和劳动成就所带来的满足感与喜悦感，激发了他们的职业认同与自我认同，起到职业关键决定点的重要作用。从这个角度来看，当前乡村医生的职业倦怠并非由“刻意的”情感劳动表演策略导致情感耗竭所造成的。相反，这种职业认同与自我认同在一定程度上缓解或化解了乡村医生劳动过程中所遭遇的辛苦和面临的困难：

“这几年村医工作的话确实很不容易，因为直接面对基层的工作真的很难做。如果你不熟悉这个村的情况，工作就更难做……村医基本保障方面只有每年一次的工作意外险，而且也没有编制，很多工作其实和村干部是差不多的。所以，我们这些基层村医会有抱怨，希望能够提升基本待遇。不过，作为本村人，当一名村医服务老百姓我还是很有成就感的，虽然工作比较烦琐，都需要自己全程投入参与，但还是很满足。”（访谈记录：202307YDXY05）

^① Hughes（1955）认为，在成为医生的过程中，医学生会从医生的视角出发，思考如何更好地掌握技能、完成任务、扮演角色。医生职业生涯声誉积累所依赖的病人、同辈、同事等群体，会成为其职业角色塑造过程中的“有意义的他人”。

^② “老表”是江西、湖南等地对同省老乡的称呼。在下文的访谈记录中出现时，同义。

霍克希尔德（2020）认为，获取物质上的补偿是服务业从业人员付出情感劳动的主要动机，也有学者提出超越物质的表现型、慈善型等动机类型（Bolton, 2000）。所谓“情感”，其实已然标志着具有无法由利益视角和理性思维所把握的价值维度与变动特征（吕小康等，2024）。此外，公共服务提供者的动机也包含超越物质与补偿的使命感和自我牺牲精神（Simeone, 2004）。职业角色包含了对自己和对他人的两种期待（Hughes, 1955）。作为乡村基础医疗和公共卫生服务的提供者，乡村医生的职业认同和自我认同的内在价值动机发挥着重要作用，具有不可忽视的影响。乡村医生付出的情感劳动超越了物质型的工具性使用，他们并非“为了挣钱而出卖情感”，也不会计算自己情感投入的经济价值，而是表现出关怀他人、积极投身卫生事业、满足个人价值感和成就欲的特征：

“在我心里，医疗是要源远流长下去，不能淘汰的。留在家里的老表说实在的，不管人多人少（都需要有人来提供医疗服务），老表来（村卫生室）就是支持我们，信任我们。只要我们在岗位上坚持下去，无论是否有更好的选择，也不管有没有生意（指医疗服务），医疗事业都不能被毁掉。我都曾经想过，自己花1000来块钱给会来（健康体检）的老奶奶、老爷爷，送把雨伞、送点什么东西，给他们做个纪念……所以（觉得自己）还是做了点有意义的事情，人生就该做点有意义的事情，这会带来一种开心和快乐，是能够帮助到别人的。”（访谈记录：202307HSYL25）

在此过程中，“劳动”一直作为基础在场，只是这种劳动随着情感的变化而带有越来越多的人格化特征。从非人格化的劳动到人格化的劳动，作为劳动主体的乡村医生更能理解自己工作的意义与价值，这或许就是情感劳动对于劳动者的一种“回馈”。于是，乡村医生达成了职业认同意识与自我认同感受之间的协调统一，其情感的主动性和能动性突破了为迎合职业、组织要求而进行的“表层扮演”或“深层扮演”^①，进而在劳动过程中获得了职业成就感和自我人生价值。这种成就感和满足感，超越了一般意义上的职业伦理道德与专业素养，赋予了一种使命担当的意味。

尽管如此，乡村医生情感劳动背后仍存隐忧，他们在劳动中所面临的挑战与困境同样不容忽视。这种挑战与困境按主体划分主要表现为以下两类。一是从乡村医生的角度来看，他们的情感劳动付出与所获得的劳动报酬并不匹配。乡村医生通常身兼多职，既要提供医疗服务，又要承担公共卫生服务任务，工作量大且烦琐。而且，随着数字化技术的引入，数字化健康管理和过程管理的要求对部分年龄较大的乡村医生来说，构成了新的挑战。调研中有乡村医生对此解释道：“做村医，第一，你要对村里的情况比较熟悉；第二，你要具备一定的专业知识；第三，相对来说，我们这个地方的待遇还是有点低，有时候真的很多人是不愿意做的。”（访谈记录：202307YDXY05）这种“不愿意”体现了他们对乡村医生这份工作感到荣誉之余的担忧与无奈。乡村医生既要熟悉基层情况，又要不断提升专业知识和服务水平，但往往得不到相应的待遇和保障。而一旦劳动付出与物质获得过于失衡，情感耗竭与职业倦怠的风险就会增加，这反过来又会降低乡村医生情感劳动的水平。二是从农村居民的角度

^①在霍克希尔德（2020）的阐述中，“表层扮演”和“深层扮演”都是对情感自我调整，但二者也有区别：前者指的是员工仅调节情感表达，以与组织的要求相符，其表情、动作展示的情感与内心的真实情感之间存在疏离；后者则是指为表达组织所期待的情感，员工对自身真实情感进行调整，使其与外在表现一致，以融入表演。

来看，乡村医生的情感劳动容易流于表面。悬浮的项目包^①（徐陈晰和焦长权，2023）、电子化填报^②（吴志鹏和姚泽麟，2023）等压缩了乡村医生与村民之间的情感互动，使得乡村医生的情感劳动碎片化、浅层化。需要注意的是，即使是较为简单的互动，仍能为在村的村民，尤其是留守家中的老年群体提供情感慰藉。这也反映出乡村医生情感劳动的重要意义。

总而言之，乡村医生是医师群体中最基层的一环，他们和普通农村居民一样面临收入偏低、社会保障缺乏等困境。物质回报的缺乏、公共卫生服务任务的繁重等都是乡村医生在情感劳动中需要克服的难题。这些问题不仅影响了乡村医生的工作满意度和职业稳定性，也对乡村医疗卫生服务质量构成了潜在威胁。因此，需要通过政策支持、心理援助和职业发展等措施来加以缓解。

五、结论与讨论

本文以乡村医生作为研究对象，基于对江西、贵州、云南3省38名乡村医生的田野调查，对乡土情境下的乡村医生情感劳动进行了探索性研究。本文研究发现，乡村医生的工作既要“妙手”又需“仁心”，具有丰富的情感内涵。具体而言，本文的研究结论主要包括以下几点：第一，乡村医生的情感劳动是职业性与乡土性交织的产物，在乡土性的医疗情境和社会情境下，超越了工具性的物质取向。第二，乡村医生劳动过程中医疗知识与情感关怀并重，呈现“软硬兼施”的特点，营造了一种亲切、关怀的情感氛围。第三，乡村医生的情感劳动具有陪伴感与共情力并举的风格，在农村人口老龄化和农村疾病谱系变化的双重影响下，这种陪伴式、日常性的劳动风格更有利于基层医疗卫生服务的开展，具有提高农村居民健康获得感的增效作用。第四，乡村医生在劳动中获得了职业成就感，实现了自我人生价值，达成了职业认同意识与自我认同感受之间的协调统一，从而突破了单纯的表演与扮演，赋予了其使命担当的意义。

基于以上发现，本文从以下两个维度对当前情感劳动的理论进行回应和拓展：一是特殊情境下的情感劳动。本文强调特定社会情境对于情感劳动的影响，并探讨其在本土化背景下的独特面向。本文将乡村医生的情感劳动置于乡土性的医疗情境和社会情境下加以考察，乡村医生既是乡村医疗卫生服务的提供者，也是乡村社会的成员。乡村医生的情感劳动承载着医务工作者的专业性与村庄成员的情感性之间的张力，超越了简单的服务者与消费者之间的物质关系。在劳动过程中，乡村医生与村民建立起深厚的情感联结，营造了和谐、尊重、信任的乡村医患关系。而且，在农村人口老龄化、农村疾病谱系变化、医疗健康服务由“治”向“防”转变的背景下，乡村医生在开展工作时需要投入大量且细微的情感，更强调与农村居民的情感互动和情感交流，进而构建起国家医疗体系与乡土社会的情感

^①项目包是指在国家基本公共卫生服务中，乡村医生承担的医疗服务被打包划分为一个个具体承担的项目，既包含具体的服务内容和要求，也与财政补贴分配紧密相关。然而，现实中出现了项目意图与群众需求偏离等问题，造成了项目包的“悬浮”。

^②电子化填报是指将居民健康管理过程进行电子化、科学化、规范化记录，这对乡村医生数字素养和填报的真实性等提出了更高要求。

纽带和健康保障。二是情感劳动的动机与后果。中国基本医疗卫生制度是作为公共产品向全民提供的，而作为一种公共服务，尤其是具有公益性和公平性的乡村基层健康卫生事业，其性质与商业性、消费性服务行业截然不同。因此，应当从公共服务的情感动机角度来理解乡村医生的情感劳动，进而揭示其劳动过程、职业发展与人生价值之间的内在关系。作为情感劳动的从业者，乡村医生能够获得积极的劳动体验、职业认同和自我价值等，他们提供的公共服务不仅有助于提高基层健康水平、维护社会稳定与和谐，还可以实现自我人生价值，进而达成职业认同与自我认同的协调统一。

从本文的研究发现可以看出，乡村医生的情感劳动构成了弥补农村医疗资源配置不足的替代性方案，为破解乡村振兴战略推进与健康中国建设中的健康服务非均等化难题提供了情感实践路径。为此，本文提出以下建议：其一，重视乡村医生劳动过程中情感因素的作用和农村居民就医选择的情感需求，以及二者之间的情感互动，强调在基层医疗卫生服务实践中既要“妙手”又需“仁心”；其二，持续加强基层医疗卫生人才队伍建设，提高乡村医生的专业技能和情感劳动能力；其三，优化绩效考核体系，识别和确认乡村医生情感劳动的价值，提升乡村医生的基本待遇和养老保障水平，从而降低情感劳动的负担，促进其突破物质动机向公共服务动机转变；其四，加强人文关怀，通过合理的工作安排和情感支持，减少乡村医生的职业倦怠；其五，合理分配公共卫生服务任务，适当减轻乡村医生的行政负担，让其有更多时间、精力专注于医疗服务与健康管理，更好地满足农村居民的健康需求。

最后，需要说明的是，以上的研究发现都是基于乡村医生这一群体展开的。然而，劳动情境、劳动者的主动性和能动性等在不同职业群体中是有不同体现的，限于水平本文只能挂一漏万。此外，较短时间的田野调查也可能造成对乡村医生劳动的多样性和复杂性描述不足等问题。当然，本文的逻辑出发点也不是罗列全部可能，而是以一种“理想类型”的角度分析问题，以情感劳动为视角来揭示乡村医生真实的工作内容与劳动特点和风格，从而更好地呈现乡村医生群体的工作样貌，并由此尝试对情感劳动理论进行本土化拓展。

参考文献

- 1.成伯清，2017：《当代情感体制的社会学探析》，《中国社会科学》第5期，第83-101页。
- 2.传化公益慈善研究院“中国卡车司机调研课题组”，2018：《中国卡车司机调查报告 No.1 卡车司机的群体特征与劳动过程》，北京：社会科学文献出版社，第116-120页。
- 3.淡卫军，2005：《情感，商业势力入侵的新对象 评霍赫希尔德〈情感整饰：人类情感的商业化〉一书》，《社会》第2期，第184-195页。
- 4.董香书、Proochista Ariana、肖翔，2013：《中国农村医生离职倾向研究——基于工作收入、医院管理与医患关系的实证分析》，《经济评论》第2期，第30-39页。
- 5.方小平，2024：《赤脚医生与中国乡村的现代医学》，董国强、干霖、王宜扬译，北京：社会科学文献出版社，第5-8页、第218-221页。
- 6.费孝通，2007：《乡土中国》，上海：上海人民出版社，第6页。
- 7.顾昕，2009：《当代中国农村医疗体制的变革与发展趋向》，《河北学刊》第3期，第1-6页。

- 8.胡鹏辉、余富强, 2019: 《网络主播与情感劳动: 一项探索性研究》, 《新闻与传播研究》第2期, 第38-61页。
- 9.霍克希尔德, 2020: 《心灵的整饰: 人类情感的商业化》, 成伯清、谈卫军、王佳鹏译, 上海: 上海三联书店, 第2页、第53-79页、第128-147页、第171-190页。
- 10.焦思琪、王春光, 2022: 《农村多元医疗体系的型构基础与逻辑研究》, 《社会学研究》第1期, 第46-67页。
- 11.李斌, 2011: 《村医行为、农合制度与中国经验》, 《湖南师范大学社会科学学报》第5期, 第24-28页。
- 12.李德成、陈慧, 2022: 《社会变迁中的农村赤脚医生群体研究》, 北京: 中国社会科学出版社, 第20-41页。
- 13.李晓菁、刘爱玉, 2017: 《资本控制与个体自主——对国内空姐情感劳动的实证研究》, 《妇女研究论丛》第5期, 第24-36页。
- 14.梁萌、李坤希、冯雪, 2022: 《资本之矛与劳工之盾——我国家政工情感劳动的本土化模式研究》, 《社会学研究》第2期, 第23-44页。
- 15.刘宇、康健, 2019: 《乡村医生离职倾向: 综合保障水平、工作满意度和职业承诺的影响——来自藏羌少数民族聚居地的实证证据》, 《农村经济》第12期, 第130-136页。
- 16.吕小康、王丛、汪新建, 2024: 《照护的手艺: 医方情感支持如何促成患方信任》, 《社会科学》第3期, 第141-152页。
- 17.梅笑, 2020: 《情感劳动中的积极体验: 深层表演、象征性秩序与劳动自主性》, 《社会》第2期, 第111-136页。
- 18.梅笑、涂炯, 2021: 《效率与温情: 大病照护中的情感劳动何以可能》, 《妇女研究论丛》第3期, 第53-67页。
- 19.彭希哲、胡湛, 2011: 《公共政策视角下的中国人口老龄化》, 《中国社会科学》第3期, 第121-138页。
- 20.彭昱剑、孟飞, 2023: 《西方情感劳动理论研究30年: 概念、布展与趋势》, 《理论月刊》第11期, 第98-110页。
- 21.沈原, 2020: 《劳工社会学三十年》, 《社会学评论》第5期, 第3-17页。
- 22.施芸卿, 2016: 《制造熟客: 劳动过程中的情感经营——以女性美容师群体为例》, 《学术研究》第7期, 第60-68页。
- 23.孙立平、郭于华, 2000: 《“软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究》, 载清华大学社会学系(编)《清华社会学评论: 特辑》, 厦门: 鹭江出版社, 第21-46页。
- 24.田国秀、张璠瑄, 2023: 《“为承认而斗争”: 初任教师情感劳动的动机探究——基于14位初任教师的访谈研究》, 《教育科学研究》第5期, 第52-58页。
- 25.田林楠, 2022: 《情感劳动的“两副面孔”——从霍克希尔德到哈特与奈格里》, 《社会学评论》第2期, 第88-103页。
- 26.王晶、王晓燕, 2018: 《中国村级公共卫生服务供给研究——以政策环境为视角》, 《北京社会科学》第3期, 第77-83页。
- 27.王林、李晓凤、杨竹, 2009: 《乡村医生收入水平及影响因素——以重庆市为例》, 《社会科学家》第11期, 第102-105页。
- 28.吴志鹏、姚泽麟, 2023: 《乡村“医卫结合”何以走向形式化? ——电子健康档案的应用及其社会后果》, 《社会发展研究》第2期, 第57-75页。

- 29.徐陈晰、焦长权, 2023: 《悬浮的项目包: 中国农村基本公共卫生服务的制度演进与实践逻辑》, 《管理世界》第11期, 第115-133页。
- 30.杨念群, 2006: 《再造“病人”: 中西医冲突下的空间政治 1832—1935》, 北京: 中国人民大学出版社, 第175-299页。
- 31.杨晓婷、廖睿力、毕怡琳, 2021: 《“目标偏差”与“工具偏差”: 乡村医生长效发展机制探究》, 《中国农村观察》第4期, 第90-106页。
- 32.余成普, 2019: 《中国农村疾病谱的变迁及其解释框架》, 《中国社会科学》第9期, 第92-114页。
- 33.张晶、李明慧, 2022: 《“向死而生”: 安宁疗护专科护士的情感劳动层次及其转化》, 《社会学评论》第2期, 第104-123页。
- 34.张开宁、温益群、梁莘, 2002: 《从赤脚医生到乡村医生》, 昆明: 云南人民出版社, 第1-25页。
- 35.张杨波, 2022: 《情感劳动理论的贡献、局限与拓展——引入关系向度理论的分析》, 《中国社会科学评价》第3期, 第32-41页。
- 36.张雨薇、武晋、李小云, 2020: 《村医与国家: 从深度嵌入到偏差嵌入》, 《湖北社会科学》第4期, 第44-54页。
- 37.庄曦、董珊, 2019: 《情感劳动中的共识制造与劳动剥削——基于微博明星粉丝数据组的分析》, 《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》第6期, 第32-42页。
38. Bolton, S., 2000, “Who Cares? Offering Emotion Work as a ‘Gift’ in the Nursing Labour Process”, *Journal of Advanced Nursing*, 32(3): 580-586.
39. Grandey, A., J. Diefendorff, and D. Rupp, 2013, “Bringing Emotional Labor into Focus: A Review and Integration of Three Research Lenses”, in A. Grandey, J. Diefendorff, and D. Rupp (eds.) *Emotional Labor in the 21st Century: Diverse Perspectives on Emotion Regulation at Work*, New York: Routledge, 3-27.
40. Hochschild, A., 1983, *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*, Berkeley: University of California Press, 3-35.
41. Hughes, E., 1955, “The Making of a Physician—General Statement of Ideas and Problems”, *Human Organization*, 14(4): 21-25.
42. Humphrey, R., J. Pollack, and T. Hawver, 2008, “Leading with Emotional Labor”, *Journal of Managerial Psychology*, 23(2): 151-168.
43. Lan, P., 2003, “Negotiating Social Boundaries and Private Zones: The Micropolitics of Employing Migrant Domestic Workers”, *Social Problems*, 50(4): 525-549.
44. Larson, E., and X. Yao, 2005, “Clinical Empathy as Emotional Labor in the Patient-Physician Relationship”, *Jama*, 293(9): 1100-1106.
45. Simeone, A., 2004, “The Ideal of Public Service: The Reality of the Rhetoric”, PhD Dissertation, Virginia Polytechnic Institute and State University, 146-163.
46. Steinberg, R., and D. Figart, 1999, “Emotional Labor Since: The Managed Heart”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 561(1): 8-26.
47. Wharton, A., 1999, “The Psychosocial Consequences of Emotional Labor”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 561(1): 158-176.

Healing Hands and Benevolent Hearts: The Affective Practice of Rural Doctors from the Perspective of Emotional Labor Theory

ZHONG Yu¹ WANG Yu²

(1. Department of Sociology, Tsinghua University;

2. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: As the primary healthcare guardians for rural populations, rural doctors play a pivotal role in integrating the Rural Revitalization Strategy and the Healthy China Initiative. Analyzing their emotional labor not only sheds light on their work processes and group characteristics but also helps identify practical challenges in rural primary healthcare and enhance the development of grassroots medical service systems.

Based on field investigations and case studies of 38 rural doctors in Jiangxi, Guizhou, and Yunnan provinces, this study finds that their work demands not only “healing hands” but also “benevolent hearts”, embodying profound emotional dimensions. Specifically: The professional practice of rural doctors’ emotional labor integrates agency and local embeddedness, transcending purely material incentives. Their labor process balances emotional care with medical expertise, demonstrating a dual emphasis on both soft and hard skills. Interactions between rural doctors and rural residents cultivate emotional resonance, characterized by companionship and empathic understanding. Ultimately, they achieve a harmonious integration of professional identity and self-actualization through their labor.

By constructing an “emotional dimension–labor context” analytical framework, this study enriches the localized interpretation of emotional labor theory from two perspectives: contextualized emotional labor practices and the motivational drivers and outcomes of emotional labor. It further highlights the facilitative role of emotional factors in primary healthcare delivery. The emotional practice realized through rural doctors’ emotional labor bridges the “last mile” of grassroots medical services and serves as a key element in improving rural residents’ sense of healthcare accessibility. Their emotional labor functions as a compensatory mechanism for scarce rural medical resources, providing a practical pathway to address health service inequities within the frameworks of the Rural Revitalization Strategy and the Healthy China Initiative.

Accordingly, this study recommends: Recognizing the emotional dimensions in rural doctors’ labor processes and the affective needs of rural healthcare-seeking behavior, advocating for a primary healthcare system that integrates both technical competence and humanistic care. Acknowledging and validating the value of emotional labor performed by rural doctors. Enhancing their basic remuneration and pension security to reduce occupational burnout, enabling them to serve rural communities better and advance the Healthy China Initiative.

Keywords: Rural Doctors; Emotional Labor; Professional Identity; Healthy China

JEL Classification: I18

(责任编辑：王 藻)

规模经营背景下的农业多元用工行为探析

——基于鄂中涂家垸镇的案例考察

梁 伟

摘要：发展适度规模经营是中国农业现代化的必由之路。在农村劳动力转移与农业经营规模扩张的双重背景下，规模经营主体如何解决用工困境成为一个重要问题。本文借助组织与环境关系的相关理论，构建“情景—路径”的农业用工分析框架，以湖北省鄂州市梁子湖区涂家垸镇为例，探讨规模经营主体解决用工困境的实践过程及其内在逻辑。研究发现：由于生产环节的特殊性和用工需求的差异性，规模经营主体需要面对两类用工情景，即日常性用工情景和季节性用工情景。规模经营主体大多选择以低组织成本的用工方式适配用工情景，这不仅体现了规模经营主体的适应性策略，而且反映了不同的劳动力控制方式。在日常性用工情景下，规模经营主体选择分散型用工路径，并通过关系本位的运作机制实现对劳动力的有效控制；在季节性用工情景下，规模经营主体选择组织型用工路径，并以嵌入市场的运作机制实现对劳动力的有效控制。规模经营主体的多元用工行为体现了其经营自主性，即对农业用工情景的适应、对地方社会资源的动员以及对劳动力控制权分配方式的调适，这种自主性深深植根于具有关系本位特征的乡村社会。本文的研究为更好地理解规模经营背景下的农业用工问题提供了有益的参考和借鉴。

关键词：规模经营 农业用工行为 用工情景 控制权分配 经营自主性

中图分类号：F326.6 **文献标识码：**A

一、问题的提出

长期以来，人口与土地之间的紧张关系是中国社会发展的基本矛盾，由此形成了小农经济“过密化”困境（黄宗智，2021）。20世纪80年代以来，伴随着城镇化和工业化快速发展，大量农村劳动力向城市转移，中国农业也迎来快速转型（张建雷，2023），并体现在土地流转市场发育和农业规模经营发展上。据统计，截至2023年底，全国家庭承包耕地土地经营权流转总面积为5.91亿亩^①，规模

【资助项目】 国家社会科学基金青年项目“农民土地权益保障与二轮延包政策衔接的社会学研究”（编号：24CSH129）。

【作者信息】 梁伟，北京工业大学社会学院，电子邮箱：liangwei1813@163.com。

^①农业农村部政策与改革司，2024：《中国农村政策与改革统计年报（2023）》，北京：中国农业出版社，第113页。

农业经营户的总量已经达到 446.9 万户^①。在农村劳动力大规模转移、土地流转加速的背景下，国家也在支持农业适度规模经营发展。2023 年中央“一号文件”提出，引导土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营。伴随着农业规模化发展，规模经营主体^②不断涌现。与小农户不同，规模经营主体在生产要素配置方面的重要特征是存在较大规模的农业雇工行为（熊小林和杜鑫，2023）。在农村劳动力持续转移而农业雇工需求增加的背景下，劳动力成为制约农业发展的关键因素。研究发现，中国 60% 的农场平均雇用 4 名常年雇工，80% 的农场雇用临时雇工（郜亮亮等，2020）。为了保证生产效率和经营效益，规模经营主体必须采取适宜的农业用工行为^③，从而维持农业用工稳定性。在上述背景下，作为规模经营之基础的劳动力组织方式，也成为农业转型的基础性问题。

关于规模经营背景下农业用工问题的探讨，学者主要基于以下两大视角展开研究。

其一，从要素配置的视角，探讨农业用工的现实困境及其破解之道。在农村劳动力大规模向城市转移的背景下，中国跨越了第一个刘易斯转折点，并且将持续面临农业劳动力紧张和非农部门劳动力供给不足的双重困境（王庆芳和郭金兴，2021）。由于特色产业对于劳动力技能的要求较高，劳动力技能与用工需求之间的张力是当前农业劳动力紧张的表现之一（陈航英，2024）。为应对农业劳动力不足的问题，规模经营主体借助农业机械实现对劳动力的替代（张苇锷和郑沃林，2022）。尽管农业机械化生产可在一定程度上替代劳动力，但仍存在局限性：一方面，当经营规模达到一定程度时，部分生产环节依然需要雇工完成，以抢占农时（何奇峰，2021）；另一方面，为突破劳动力的总量约束，满足规模经营的用工需求，规模经营主体必须雇工生产（陈昭玖和胡雯，2016）。即便是已实现机械化生产的生产环节，也需要辅助性劳动力（徐宗阳，2016）。农业雇工既提高了劳动力成本，同时也带来了劳动监督难题（孙新华，2013）。随着农业劳动力稀缺性的上升，雇工为了提高获取工作机会的效率和与雇主的议价能力，在雇工内部形成合作关系，从“参与分工”走向“参与生产”（苏会等，2025）。对于上述问题，规模经营主体通常采取三种方式应对：一是与地方政府结成紧密的利益关系，借助行政力量实现降低交易成本的目标（赵晓峰，2022）；二是从生产者属性、生产方式、生产关系和社会结构等方面改造传统农业生产体系，从而获得雇工管理的自主权（望超凡，2024）；三是通过各种方式提高合约激励（王颜齐和郭翔宇，2011），如计件工资、分包经营和合伙经营等（陈航英，2020；桑坤，2020）。

其二，从社会关系的视角，探讨不同规模经营主体的用工方式。在农业用工问题上，外来经营主体与本地经营主体之间存在较大差异。外来经营主体大多是资本化农场，为了追求效益和方便管理，大多采取统一组织生产的模式，并使用公司化管理方式监督劳动力（徐宗阳，2016）。这种管理模式带来的效果往往是经营不佳，主要原因有两个：一个原因是企业管理模式可能不完全适用于农业经营，

^①农业农村部政策与改革司，2024：《中国农村政策与改革统计年报（2023）》，北京：中国农业出版社，第4页。

^②在本文中，规模经营主体指的是经营规模在 50 亩以上、通过雇工方式生产的农业经营主体，包括种植大户、家庭农场、专业合作社和农业公司等。

^③在本文中，农业用工行为指的是在农业生产中劳动力被雇用的方式以及被雇用的劳动力在生产过程中的组织方式。

另一个原因是外来经营主体遭遇了乡土社会的抵抗。外来经营主体的雇工主要由中介介绍，年迈者或“磨洋工”者较多，劳动效率低下（陈义媛，2019）。外来经营主体与雇工是雇佣关系，相互之间存在理性算计（孙新华，2016）。在交易不确定和信息不对称的情况下，雇工的道德风险极易出现（赵祥云，2019）。为了追求农业雇佣合约的事前和事后效率，外来经营主体大多选择“关系治理合约”，尽可能优化农场的生产和管理（杨柳和万江红，2019）。具言之，外来经营主体充分利用乡土社会资源，一方面将土地分包给本地农民，使其利用地方社会资源解决劳动监督问题（徐宗阳，2016；陈义媛，2019）；另一方面依托乡土关系和乡土伦理，实现在地化雇工和在地化管理，从而降低生产过程的监督成本（贺亮和张翼，2021；管兵和曾曼佳，2024）。此外，外来经营主体还雇用外来劳动力。部分外来经营主体雇用“家乡人”并以家庭为单位分包经营，或以包工制为基础招募外地劳工并实行双重管理（陈航英，2021）。相较于外来经营主体，本地经营主体内嵌于乡村社会，他们利用社会关系雇工，可降低雇工难度与雇工成本（何奇峰，2021）。本地经营主体也更容易克服监督难题，例如，他们以“工资+人情”的方式对工人进行柔性监督，或通过发掘“领队”的方式对工人“分而治之”（陈义媛，2023）。基于此，有学者提出“关系劳动”的概念，以此揭示乡村社会内部农业用工的“强关系、弱监督”特征（孙泉雄，2023）。还有学者提出“关系控制”的概念，以此理解乡土社会的雇工行为（任宇东和王毅杰，2020）。

既有研究从要素配置和社会关系的视角出发，对规模经营主体的用工来源、组织形式和劳动监督等问题进行了深入探讨，为理解规模经营主体的农业用工行为提供了重要启示。但是，这些研究仍然存在进一步探讨的空间：第一，既有研究缺乏对规模经营主体用工行为的整体性认识。要素配置视角更加关注农业劳动力如何获取与控制的问题，社会关系视角则重点关注农业雇工监督问题。农业用工同时包含劳动力获取、劳动过程监督和劳动力资源控制这三个维度，孤立地考察其中一个维度无法对农业用工行为形成整体性认识。第二，既有研究大多将农业用工视为规模经营主体与个体劳动力的互动，重点探讨规模经营主体如何对个体劳动力进行有效管理，但劳动力并非全部以个体化的形式被雇用。随着乡村产业的多元发展和规模经营的持续推进，劳动力的组织形式出现了新的变化，劳务经纪人逐渐成为劳动力资源整合的重要主体（苏会等，2025），这是被既有研究所忽视的重要变化。第三，既有研究侧重于考察外来经营主体的劳动力组织方式，并且认为用工方式与经营主体性质高度关联，但忽略了一种可能性——不同经营主体可能选择同样的劳动力组织方式，因为他们均需要考虑组织成本与用工稳定性。因此，更为重要的问题是，规模经营主体如何确定劳动力组织方式，从而达到低成本获取劳动力、监督劳动过程及稳定劳动力资源的目标？

鉴于此，本文试图深入考察规模经营主体用工行为的微观过程，从劳动力组织方式的角度探析其用工行为及内在逻辑。研究表明，能够雇用的劳动力数量决定了生产规模，劳动力的组织管理方式则对生产成本产生深刻影响（何奇峰，2021）。如果能够以较低的组织成本获取、监督和协调劳动力，规模经营主体就可以获得更高的经营效益。因此，规模经营主体在何种情形下采取何种劳动力组织方式，才是农业用工的根本问题。综合上述分析，本文将聚焦以下几个问题：第一，规模经营中的农业用工有何种特殊性，会对规模经营主体获取劳动力、监督劳动过程、稳定劳动力资源产生何种影响？

第二，规模经营主体是如何选择劳动力组织方式的？第三，规模经营主体用工的内在逻辑是什么？

二、分析框架与研究方法

（一）“情景—路径”：一个分析框架

组织与环境关系是管理学、社会学等多个学科长期关注的问题。在管理学领域，权变理论是认识组织与环境关系的重要工具。权变理论又称情景理论，强调组织对环境的依赖性组织形式的重要决定因素，因而组织既要对环境开放，还要主动与环境匹配（Burns and Stalker, 1961; Donaldson, 1988）。在权变理论中，环境是自变量，组织的管理观念和技术则是因变量，并随环境变化而变化，组织必须紧密贴合外部环境的变迁（刘洋和杨晓静，2024）。Burns and Stalker（1961）指出，由于外在环境的不确定性，组织应当采用不同的组织形式以适应环境变化。Lawrence and Lorsch（1967）进一步完善了权变理论，提出由于子环境不同，即使在同一组织内部，组织各子系统也应该具有不同类型。在既有研究的基础上，Luthans（1973）发展出一个包含环境变量、管理技术和二者权变关系的分析框架。综合既有讨论，可以发现权变理论的核心思想如下：其一，组织是开放系统，需要精心管理以平衡内部需要并适应环境；其二，不存在最佳的组织方式，组织的适当形式取决于任务或所处环境的类型；其三，在同一组织中，完成不同的任务需要不同的管理方式（陈国权，2001；费显政，2006）。概言之，权变理论强调组织应当根据所处的内外部情景随机应变，针对具体条件寻求最合适的管理方式（陈国权，2001）。由此可见，“情景”与“管理方式”是权变理论的核心分析概念。

权变理论关于组织与情景关系的探讨，对于理解规模经营主体的用工行为具有启示意义。由于规模经营主体绝大多数是新型农业经营主体，其核心目标是通过优化用工路径的方式实现经济利益最大化，在一定程度上与企业组织具有相似性。因此，本文在权变理论的基础上，构建“情景—路径”的农业用工分析框架，以此理解规模经营主体的用工行为。在农业用工过程中，“情景”与“路径”是一对关键变量。情景是指规模经营主体所处的外部环境，包含社会情景与技术情景两个维度。前者是规模经营主体所处的稳定性社会结构、制度环境和市场环境，后者是农业生产中不同环节对应的技术要求。在社会情景方面，由于部分村庄出现“空心化”现象，劳动力供给与农业用工需求之间存在一定张力，从而形成了现代农业发展的用工困境。与此同时，由于农业经营嵌入地方社会（孙新华，2016），农业用工必然受到村庄社会结构、文化观念和地方劳务市场等外部情景的影响。在技术情景方面，由于生产技术的差异，不同生产环节对农业用工的需求存在差异，这正是农业用工不规则性特征的生成原因（陈航英，2024）。在粮食作物生产过程中，由于农业生产的季节性特征，部分生产环节必须由人工完成且存在短时间内大量使用劳动力的情况，从而导致用工强度较大；部分生产环节则可以利用机械替代人力或用工需求较少，因而用工强度较小（何奇峰，2021）。规模经营主体高度依赖雇工，用工强度越大，规模经营主体需要雇用的劳动力越多。伴随着农业用工强度的变化，规模经营主体获取劳动力和监督劳动过程的难度也将发生相应变化（王海娟，2024）。

综合上述分析可知，由于农业生产环境的不确定性，规模经营主体将主要面对两类用工情景——日常性用工情景和季节性用工情景。前者指的是规模经营主体为满足其长期、持续的生产活动而雇工

的情景，后者指的是规模经营主体根据农业生产的季节性特点而雇工的情景。在日常性用工情景下，生产环节对劳动力的技术要求较低且用工量小，规模经营主体需要利用自身的社会资源获取和监督劳动力，农业用具有碎片化、灵活性和高频率特征。在季节性用工情景下，生产环节对劳动力的技术要求较高且用工量大，规模经营主体必须在短时间内获取大量劳动力并且有效监督劳动过程，农业用具有临时性和紧迫性特征，此时规模经营主体无法单纯依靠关系资源解决用工问题。

路径是指在情景变动的背景下，规模经营主体所采取的劳动力组织方式，反映了规模经营主体的适应性策略与劳动力控制权分配方式。结合实践来看，规模经营主体主要选择分散型用工路径和组织型用工路径这两种用工路径（王子阳，2023）。前者指的是以分散雇工的方式组织劳动力生产，后者指的是通过雇用务工队的方式组织劳动力生产。两种用工路径的运作机制存在较大差异，体现了不同的劳动力控制权分配方式。农业用工隐含着非正式的雇佣合约过程，规模经营主体为了保证雇佣合约履行，需要对劳动力控制权进行合理分配。在组织内部运行过程中，“控制权”包含目标设定权、检查验收权和激励分配权三个维度（周雪光和练宏，2012）。组织之间或组织内部采用何种控制机制，主要取决于组织活动中的控制权分配方式（张建雷，2024）。在农业用工过程中，规模经营主体与工人的互动包括劳动力获取、劳动力监督管理以及劳动力资源控制等方面，因而劳动力控制权可细分为劳动力整合权、监督管理权和资源控制权。劳动力整合权指的是经营主体获取和整合劳动力从而开展生产的能力，这是农业用工得以展开的前提。监督管理权指的是经营主体对劳动力进行有效监督与管理的权力，包括检查验收成果和管理劳动力等内容。资源控制权指的是经营主体能够稳定获得劳动力的能力，这是保障农业用工稳定性的必要条件。

在分散型用工路径下，规模经营主体依靠社会关系在村庄范围内雇用劳动力，并将劳动力组织起来开展生产。在这一过程中，规模经营主体通过关系本位的运作机制实现对劳动力的有效控制。首先，规模经营主体依托熟人关系筛选劳动力，并将可靠的劳动力组织起来为自己服务。其次，规模经营主体在组织生产时，需要借助熟人社会中的情面原则对劳动力进行监督，从而保证劳动效率。最后，规模经营主体通过维系人情关系的方式实现对劳动力资源的控制，以此保障农业用工稳定性。

在组织型用工路径下，规模经营主体在地方劳务市场中通过雇用组织化的务工队开展生产，而规模经营主体只需要对接劳务经纪人，便可获得数量较多的雇工。务工队的出现既意味着农业生产逐渐迈向专业化，也标志着农业用工市场的出现（孙泉雄，2023）。在这一过程中，规模经营主体必须嵌入地方劳务市场，以此实现对劳动力的有效控制。一方面，规模经营主体根据自身生产需求，在地方劳务市场中寻找合适的劳务经纪人，并将生产环节委托给劳务经纪人。另一方面，规模经营主体将监督管理权委托给劳务经纪人，劳务经纪人需要监督劳动过程并对工人进行管理，以回应规模经营主体的用工需求。在该用工路径下，劳务经纪人主导分散化劳动力的组织整合过程，这改变了规模经营主体与劳动力之间的交易关系。因此，规模经营主体需要积极经营与劳务经纪人的关系并获得资源控制权，以保证农业用工稳定性。

总体来看，规模经营主体倾向于降低农业用工的组织成本，在满足农业用工需求的前提下降低生产支出。在不同的用工路径下，劳动力组织成本存在差异，规模经营主体需要灵活调整用工行为。在

用工强度增加的背景下，两种用工路径的成本呈现相反的运动轨迹。随着用工强度增加，规模经营主体越来越难以利用社会关系获取足够的劳动力资源（孙新华和吴楠，2022），且分散型用工路径的组织成本也在不断增加。随着组织成本增加，规模经营主体更多地选择组织型用工路径，以降低劳动力的组织成本。这是因为，随着用工强度增大，农业用工走向专业化分工，形成了“规模经济”（徐志刚等，2024）。概言之，在日常性用工情景下，由于用工强度不大且利用社会关系解决用工问题的成本较低，规模经营主体更倾向于选择分散型用工路径；而在季节性用工情景下，则因用工强度较大且通过劳务经纪人解决用工问题的成本较低，规模经营主体更倾向于选择组织型用工路径。无论农业用工情景如何变动，规模经营主体都倾向于选择组织成本较低的用工路径，从而降低农业生产成本（如图1所示）。

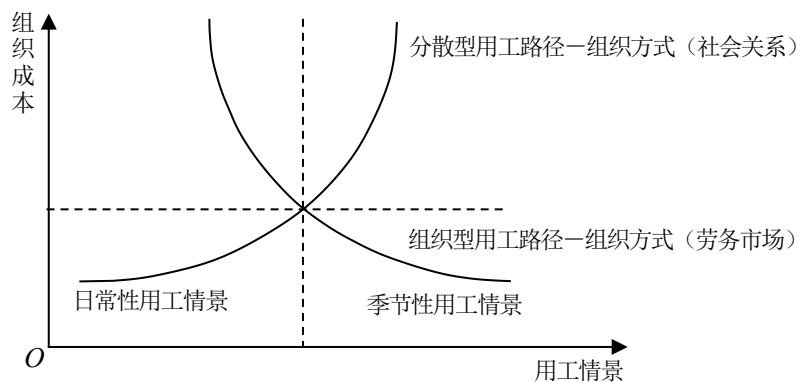


图1 规模经营主体的劳动力组织方式

注：本模型是一个理想化模型，其前提假设是农业经营规模与劳动力供给之间能够实现平衡。因此，本文将经营规模、劳动力供给能力等变量设定为控制变量。

综上所述，“情景—路径”的农业用工分析框架的内涵是，在用工强度和组织成本的双重约束下，农业规模经营主体必须根据用工情景确定组织成本更低的用工路径，从而在降低组织成本的同时，满足用工需求并实现对劳动力的有效控制。换言之，规模经营主体需要实现劳动力组织方式与农业生产过程的适配，促使用工行为在低成本模式下有序展开。

（二）研究方法 with 资料说明

本文是关于规模经营主体用工行为的经验研究，采用案例研究方法。案例研究通过深入考察某个（或几个）案例，从而形成对某一类现象的深刻认知，它追求的并不是对总体现象的认识，而是追求典型性之上的类型代表性意义。案例研究的重点在于对实践现象进行深度、细致的描述，优势是能够系统地展现因果机制和关联过程，它所产生的知识在相关知识体系中占据累进性位置（张静，2018）。农业用工行为涉及多元主体，包含信息获取、资源整合、市场交易等多个环节，具有一定的复杂性，适合采用案例研究方法。鉴于此，本文采取案例研究方法，通过深入探讨案例的内在特性，力求归纳农业用工行为的一般性规律。

本文的经验材料来自笔者2022—2024年在湖北省鄂州市梁子湖区、湖北省沙阳县、河南省西平县、甘肃省临泽县等地开展的专题调研。笔者在重点关注规模经营主体用工行为的同时，还考察了地方劳

务市场、村庄结构、家计模式等方面的内容，这为理解农业用工行为奠定了良好的经验基础。为了便于分析，本文将湖北省鄂州市梁子湖区涂家垹镇作为重点研究案例。涂家垹镇位于湖北省鄂州市梁子湖区西南部，地形以丘陵山地为主。全镇共有 27 个行政村，耕地面积约 10.232 万亩，户籍人口 12.4 万人。自 2000 年以来，由于武汉市的“虹吸效应”，涂家垹镇的劳动力不断向武汉市转移，农村人地关系迎来重构，小农户逐渐退出农业经营，土地向留守村庄的农民以及外来经营主体集中。截至 2022 年，涂家垹镇的土地流转面积已逾 70%，流转后的土地大多集中在农业公司、家庭农场、种植合作社以及种植大户等规模经营主体手中，这些主体普遍借助雇工开展农业生产。对于地处市场中心及半市场中心区域的农村地区而言，涂家垹镇的经验具有一定的借鉴意义和参考价值。

三、农业规模经营用工的情景实践：以涂家垹镇水稻种植为例

（一）涂家垹镇的农业规模经营发展

涂家垹镇地处武汉市辐射地带，具有村庄“空心化”与人口老龄化特征。涂家垹镇农民较早进入城市劳动力市场，非农就业比例较高，在村人口不足 20%。留守村庄的农民主要分为两类：一类是具有劳动能力的中老年人，年龄大多在 50~75 岁，他们出于各种原因无法外出务工，仅在村庄中寻找收入机会；另一类是在村养老的老年人，年龄大多在 75 岁以上。在村庄“空心化”和人口老龄化的背景下，涂家垹镇的农业经营已完成从小农户经营向规模经营的转型。

涂家垹镇的农业发展大致可分为三个阶段：第一阶段是从分田到户至 2000 年。在这一时期，小农户经营是主要的经营形式。小农户经营的特点是以家庭劳动力为基础开展自耕经营，具有耕作面积小、劳动力投入多的特点。第二阶段是 2001—2015 年。在这一时期，青壮年劳动力外出务工，难以外出的中老年人留守村庄。中坚农民和老年人成为农业经营的主体力量，小农户经营逐渐转变为“老人农业+中坚农民”的适度规模经营格局（贺雪峰，2015）。第三阶段是 2016 年至今。伴随着城镇化进程的加快，农村人口持续向城市转移，农村“去农业化”趋势加快。在这一时期，地方政府积极推动土地流转，外出农户纷纷将土地流转出去，中坚农民的经营规模持续扩大，部分农户的经营规模已达到 400~500 亩。乡村振兴战略全面实施以来，地方政府高度重视产业振兴与人才振兴，采取了一系列措施推动农业农村现代化，一方面积极动员本地农民返乡创业，另一方面引导外来资本投入农业，进一步推动了农业规模经营发展。

在上述背景下，涂家垹镇出现了两个重要变化：一是农业劳动力的组织化程度提高，表现为本镇范围内出现多支务工队；二是新型农业经营主体不断涌现，其中包括不少经营规模在 500 亩以上的外来主体。据涂家垹镇农业农村办统计，2022 年涂家垹镇规模经营面积占全镇耕地面积的 60%~70%，经营规模超过 100 亩的新型农业经营主体达到 123 个，其中，农业公司 2 个、种植合作社 18 个、家庭农场 6 个、种植大户 97 个。这表明，农业规模经营已成为涂家垹镇的主流农业经营形式，并呈现规模化、机械化和雇工化等特征。

（二）农业规模经营中的两类用工情景

涂家垹镇是梁子湖区的水稻主产区。水稻种植涉及耕地、育秧、插秧、管水、追肥、除草、打药、

收割等8个生产环节。在小农户经营时期，上述环节全部由家庭劳动力完成。伴随着农业规模化发展，规模经营主体的农业用工需求越来越大，单一用工方式已无法满足作物生长周期内所有生产活动的作业需求，必须综合利用机械化生产、农业社会化服务和农业雇工。

结合涂家垵镇的实践来看，在耕地和收割环节，规模经营主体大多选择购置农业机械抑或购买农机服务。在育秧环节，由于育秧具有一定的技术要求，大多数规模经营主体选择购买秧苗。也就是说，上述生产环节基本不涉及雇工。在管水、追肥、除草、打药、插秧等生产环节，规模经营主体则需要通过雇工的方式开展生产。不过，上述生产环节的用工需求存在显著差异。管水、追肥、除草等环节对劳动力的需求较小，因为这些环节相对简单且工作效率较高，劳动力可借助小型机械来开展生产。上述生产环节虽然用工量较少，但具有非固定性、分散性和长期性的特点。以管水为例，灌溉时间与水稻生长情况、降雨情况高度相关，遇到长时间干旱天气时，规模经营主体每天都要雇工灌溉。而在春播季节，规模经营主体对劳动力的需求就尤为集中。涂家垵镇地处丘陵山区，水利条件较差，规模经营主体大多采取手工插秧的方式播种。手工插秧具有很强的时效性，往往前一天施完肥料，第二天就要开沟、灌水和插秧，否则田里的水就会渗到地下，影响作物生长。为了不误农时，规模经营主体必须在7~8天内完成插秧工作。打药环节亦是如此，规模经营主体需要在1~2天内完成打药作业，否则防治效果就会大打折扣。然而，与插秧和打药的时效性要求相悖的是，农业雇工的工作效率较低。根据雇工劳动能力，1名壮劳动力每天最多完成0.5~1亩水田的插秧工作和10~20亩水田的打药工作。基于上述原因，在插秧和打药环节，绝大多数规模经营主体都需要雇用大量劳动力。

本文以超越种植家庭农场为例，呈现规模经营主体的用工特征（见表1）。超越种植家庭农场共有480亩农田，其中320亩采取手工插秧的方式播种，并且全部种植中稻，5月初开始打田下秧，9月底收割结束。在不同情景下，超越种植家庭农场选择的用工方式存在显著差异：在日常生产中以灵活用工为主，全年灵活用工时间大约为25天；在特殊季节以集中用工为主，全年集中用工时间为10~12天。虽然集中用工的天数少于灵活用工，但由于集中用工的雇工规模较大，其用工成本远远高于灵活用工。

表1 超越种植家庭农场的用工情况

用工情景	日常生产				特殊季节	
	管水	追肥	除草	日常管理	插秧	打药
生产环节	管水	追肥	除草	日常管理	插秧	打药
用工人数	2人	6人	5人	1人	60人	15人
用工时段	4-9月	5-7月	5-7月	5-9月	5月	5-8月
用工天数	不确定	5天	不确定	不确定	7-8天	3-4天
用工特征	灵活用工	灵活用工	灵活用工	灵活用工	集中用工	集中用工

综上可知，农业规模经营存在两类用工情景：第一类用工情景下，用工量少、农时约束小且技术难度较低，但用工相对碎片化、时间高度灵活且使用频次较高。上述情景不需要依赖青壮年劳动力，60~75岁的低龄老人完全可以胜任。第二类用工情景下，用工量大、用工时间紧且技术难度较高，但持续时间短、雇佣关系更为市场化。本文将上述两类用工情景分别归纳为日常性用工情景和季节性用

工情景，以具象化理解规模经营主体的用工问题。不同用工情景对劳动力的需求存在显著差异，因此，如何将劳动力组织起来开展农业生产，亦即选择何种方式回应农业用工需求，成为规模经营主体必须考虑的关键问题。规模经营主体大多由新型农业经营主体构成，作为理性的农业生产组织，这些主体必须在特定的用工情景下，选择合理且低成本的用工路径。

四、日常性用工情景与分散型用工路径的应用

（一）日常性用工情景下的用工路径选择

结合实践经验来看，在日常性用工情景下，规模经营主体需要考虑两个问题。一是用工稳定性。农业用工覆盖作物生长的整个周期，但用工时间具有不确定性，规模经营主体必须保证有用工需求时，能够及时获得所需劳动力。然而，乡村社会中可用的劳动力较为有限，规模经营主体通过市场化方式长期雇用劳动力并不现实。为了强化农业用工稳定性，规模经营主体往往寻找关系较为紧密的劳动力，确保雇工随叫随到。换言之，规模经营主体需要与雇工保持一种长期的、便于随时调用的雇佣关系。二是组织成本。日常性用工情景下，规模经营主体需要的劳动力较少但更加关注劳动力是否认真劳动。与此同时，规模经营主体在雇工时必须对劳动力十分熟悉，并能以较低成本获得劳动力。因此，规模经营主体往往选择分散型用工路径应对用工需求，即以分散雇工的方式组织劳动力生产从而回应日常性用工情景的用工需求。

分散型用工路径具有两个特征。一是用工灵活性较高。在日常性用工情景下，规模经营主体对劳动力的年龄要求不高。因此，规模经营主体可以根据用工需求灵活雇用劳动力，例如，雇用闲暇较多且缺少务工机会的老年劳动力。二是用工稳定性较高。规模经营主体大多选择雇用本村劳动力，甚至是亲戚或邻居，这些劳动力可以长期为规模经营主体服务，契合日常性用工情景的用工需求。此外，本村劳动力更易于管理，有助于提高农业生产效率。由于规模经营主体与雇工形成了长期的合作关系，在出现用工机会时规模经营主体也要优先考虑熟人。在农业规模经营发展初期，分散型用工路径受到外部环境限制：一方面，由于农地流转处于自发流转阶段，大部分小农户仍然从事农业经营，规模经营主体虽然能雇用小农户为自己生产，但无法保障用工稳定性。另一方面，规模经营主体大多通过市场化方式雇用劳动力，这不仅增加生产成本，且影响生产质量，致使农业经营遭遇困境。随着土地流转的加速推进，土地逐渐向规模经营主体集中，一些小农户逐步退出农业经营或缩小经营面积，闲暇时间增加。此时，本村劳动力更倾向于寻求稳定的务工机会，从而愿意与规模经营主体合作。在此过程中，从农业经营中退出的老年劳动力逐渐转变为农业雇工，能够满足规模经营主体的用工需求。

概言之，在日常性用工情景下，规模经营主体面临用工不确定性和分散性的内部约束、农业人口老龄化的外部约束以及市场化用工成本较高的市场约束。为应对这些挑战，规模经营主体借助分散化雇工的方式，获取和整合劳动力资源，并对劳动过程进行有效监督和管理，从而以较低的组织成本解决用工问题。

（二）关系本位：分散型用工路径下的用工行为实践

分散型用工遵循关系本位的运作机制，规模经营主体与雇工之间的社会关系是分散型用工的基础，

也是规模经营主体实现劳动力组织的关键。结合实践经验来看，无论是外来经营主体还是本地经营主体，普遍采取关系筛选的方式获取劳动力，并通过情面约束实现对劳动力的监督管理，同时通过维护人情关系来保障劳动力资源的稳定性。

1.关系动员与劳动力获取。劳动质量深刻影响农业生产过程，规模经营主体必须雇用那些态度认真、工作踏实的劳动力，以实现精细化管理。在分散型用工路径下，规模经营主体选取的雇工基本是相对熟悉的本村人，并且大多数雇工与经营主体之间存在亲缘关系。如果实在找不到合适的劳动力，规模经营主体还可以通过熟人介绍的方式来获取劳动力。

案例1：徐连村的友农农机服务专业合作社，经营规模达到了1000亩，日常用工依赖本村劳动力，每天的工资为150元。由于雇工时间比较长且用工时间灵活，合作社社长更倾向于雇用本村劳动力，他们都是常年给合作社做事的熟人，部分劳动力还是社长的本家。这些劳动力的年龄普遍在60~75岁，虽然体力有限，无法进行重体力劳动，但他们能够随叫随到，并且做事认真。每次请人干活时，合作社都要给这些工人准备午饭，把他们招待好。

在上述情景下，规模经营主体与雇工之间不仅是雇佣关系，还是熟人关系甚至是亲戚关系。为了满足自身的用工需求并调动雇工的生产积极性，规模经营主体主动淡化雇佣关系，强化社会关系，从而实现有效整合和情感激励。

具言之，规模经营主体主要通过两种方式对雇工进行整合：一方面，规模经营主体主动强化与雇工之间的情感关联。从经营主体的角度来看，他们并未将雇工视为“给自己打工”的普通工人，而是主动将其纳入“自己人”的关系圈，建构紧密的关系共同体，加深与雇工的情感联系。只要有农活需要完成，合作社就会召集雇工参与农业生产。在合作社社长看来，召集雇工不仅是为了满足自身用工需求，也是带着他们（雇工）赚点钱，“照顾他们一下，毕竟他们也不好找活干，你照顾他们，他们也讲感情，也会照顾我，想着给我省钱”。另一方面，规模经营主体经常为雇工提供额外的福利，以增进雇工对规模经营主体的认同感和亲密感。这些福利通常超出了市场关系的范畴，如提供午饭、发放红包和组织聚餐等。正因为这种特殊的雇佣关系，雇工在农业生产过程中也不会单纯视自己为工人，而是以亲戚或朋友的身份来为规模经营主体提供“帮助”。在与雇工的相处上，合作社社长特别注重和雇工处好关系，时常在干活的时候关心他们一下，有时候把他们留在家里吃饭，拿一些水果给他们吃。正因如此，许多雇工告诉笔者：“都是低头不见抬头见的关系，不好好弄说不过去，而且人家（合作社社长）对咱们也不错，能多出份力就多出一份力，尽量干好。”

外来经营主体无法像本地经营主体一样对工人知根知底，但他们可以借助本地的熟人关系对劳动力进行筛选，以此保证劳动力的质量。来自梁子湖区太和镇的种植大户刘幸运^①，经营面积达300亩，日常管理主要依靠4位60多岁的本村低龄老人，他们都是与种植大户刘幸运关系较为紧密的村干部介绍过来的。刘幸运表示：“雇工不能随便找，如果找来的人都是‘磨洋工’的，地就没法种了，肯定要找靠谱的工人。如果是熟人介绍工人，肯定要介绍那些会干活的（工人），不然面子上也过不去。”

^①依据学术惯例，本文中所有人名均系化名。

2.情面约束与劳动力监督管理。情面原则是熟人社会中的基本原则，它要求人们在社会行动过程中要顾及人情和面子（陈柏峰，2011）。正是在情面原则的约束下，人们能够通过“互相给个面子”来完成社会交往，从而实现关系的缔结与互助的稳定性。在村庄社会中，规模经营主体同样借助情面约束机制实现对劳动力的监督管理。

一方面，情面原则要求规模经营主体与雇工之间长期互惠。对于规模经营主体来说，如果有用工需求，通常会优先考虑自己的亲戚和朋友，为他们提供增加收入的机会。熟人之间知根知底，“干多干少不用太计较”，而且雇工之间也相互熟悉，有利于分工协作从而提高生产效率。反过来，如果规模经营主体有用工需求，出于维护关系的考虑，雇工也理应帮忙。基于上述两方面的原因，规模经营主体与雇工之间形成了相对稳定的合作关系，大多数雇工都是常年给规模经营主体工作的劳动力，规模经营主体可以保证自己的生产用工，雇工的工作机会也更具稳定性。这种稳定的合作关系，正是人情、面子等因素相互作用的结果。

另一方面，规模经营主体与雇工之间的雇佣关系兼具熟人关系的特征。情面原则促使雇工形成自我监督的意识，雇工会自觉地将劳动监督内部化，避免出现“磨洋工”的现象。面子象征着社会声望和社会评价，是一种在社区内部得到认可、能够流通的“社区性货币”（董磊明和郭俊霞，2017）。面子的背后是各种形式的社会资源、非正式的社会支持以及一定的日常权威（翟学伟，2004）。在为规模经营主体工作的过程中，雇工大多认为要把工作完成好。这是因为，如果干活拖拖拉拉或者劳动质量比较差，大家就会认为他“不会种地”，从而“丢了面子”。而且，如果干活时偷懒被规模经营主体发现，雇工也会觉得“没面子”。换句话说，在以熟人关系为基础的农业用工过程中，雇工消极怠工的现象较少。除此之外，规模经营主体会通过各种方式关照雇工，从而将雇佣关系转化为更为复杂的社会关系，促使雇工在生产过程中尽心尽力。也就是说，规模经营主体与雇工之间不仅是雇佣关系，还是熟人关系。这种社会关系促使雇工在劳动过程中受到激励，以“自己人”的身份主动融入农业经营，从而具有更强的劳动意愿。

案例2：徐连村的种植大户彭易书，出生于1954年，自2015年开始租地种植水稻，现种植规模已达120亩，日常管理主要依靠雇工。彭易书常年雇用的3名劳动力，都是本组近70岁的老人。自从彭易书开始租地种植水稻，这3人便一直为其帮工。彭易书之所以选择他们，不仅因为他们做事细致、不爱计较，还因为他们与彭易书关系比较好，不会伤了彼此的情面。而且，他们正好在村中赋闲，可随时投入劳动。

从彭易书的案例中可以看出，由于雇佣关系受到乡土社会规则的约束，雇佣双方都需要考虑“人情”和“关系”。正是出于情面原则的考虑，在农业生产过程中，规模经营主体与雇工之间都不会斤斤计较，因为双方之间形成了互惠互利的关系，而这种关系具有长期性和稳定性。由此，规模经营主体也将劳动监督管理问题内化于乡土社会规则。

3.人情维护与农业用工的个体性控制。费孝通（2007）在《乡土中国》中指出，“亲密社群的团结性就依赖于各分子间都相互地拖欠着未了的人情”。人情机制是维系社会关系的重要途径，借助人情关系的“礼尚往来”以及“无法一笔一笔地清算”的内在关联，规模经营主体可以建立与乡土社会

的社会关系和情感联结。在乡土社会中，规模经营主体在日常生活中注重维系关系，以便在今后的生产过程中发挥积极作用（孙新华和吴楠，2022）。

为了保证雇工长期为自己工作，规模经营主体需要保持日常性的人情往来，具体包含两个方面：一是红白喜事时送礼。规模经营主体通过红白喜事送礼，以此拉近与雇工之间的关系，增进双方的情感联系。例如，遇到雇工家中办红白喜事，规模经营主体都会去送人情。正如种植大户彭易书所言：“多走动走动，别搞得那么生硬，人家才愿意跟着你干。”二是日常性人情馈赠。例如，在逢年过节时给雇工发红包和生活物资，或平时请客吃饭等。在这个意义上，雇佣关系卷入人情关系，并伴随着人情往来进入村庄社会关系的再生产过程（陈义媛，2019）。

案例3：梁子湖区的陈老板，曾于2016年成立农业公司，在涂家垸镇流转1100亩土地种植水稻，请了4户代管户。由于田间管理高度依赖代管户，陈老板非常注重与代管户之间的关系维系。每当代管户有红白喜事，陈老板都会亲自参加并且送礼。如果代管户家里遇到困难，陈老板也会主动帮忙。曾有一户代管户因家中妻子生病急需用钱，陈老板主动借了2万元。陈老板还在农场院子里安置了一个流动板房，内设床铺、空调和食品，代管户可以随时来休息。

农业公司高度依赖雇工进行生产，雇工是否尽力劳动在很大程度上影响其收益。因此，陈老板特别重视人情维护。一般来说，规模经营主体不需要为雇工提供早餐和午餐，这对规模经营主体而言是额外的用工成本。然而，陈老板不仅愿意提供，还会在工人下班较晚时主动为他们准备晚餐来表示感谢。陈老板说：“把工人招待好了，人家给你干活才更积极。”当然，其他规模相对小一些的经营主体也同样重视人情维护。原因在于，长期为规模经营主体工作的雇工通常是比较可靠的劳动力，规模经营主体希望这些雇工继续为自己做事，所以需要通过人情维护的方式增进彼此之间的关系，促使雇工形成“亏欠感”，从而更加积极地为其服务。

综上所述，在日常性用工情景下，规模经营主体倾向于选择组织成本更低的分散型用工路径。这种用工路径遵循关系本位的逻辑，规模经营主体以社会关系为基础获取劳动力，以情面约束为原则推动劳动监督内部化，通过人情关系维护实现对劳动力资源的个体化控制。换言之，规模经营主体深度嵌入村庄社会，通过熟人社会内部的运作机制，强化了与雇工之间的社会关联，从而服务于农业生产。

五、季节性用工情景与组织型用工路径的应用

（一）季节性用工情景下的用工路径选择

在季节性用工情景下，农业用工量大、劳动强度高、用工时间紧且技术难度高，但持续时间较短，且劳动力结构性不足的问题较为明显。例如，手工插秧、打药等环节，通常需要大量用工，但在特定季节或时段，往往难以找到足够数量且具备相关技能的劳动力。换言之，季节性用工超过了规模经营主体自主安排劳动力的能力限度。在季节性用工情景下，规模经营主体同样需要考虑用工稳定性与组织成本的问题。在用工稳定性方面，季节性用工情景需要应对短时间内的大量用工问题，规模经营主体不仅要保证能在短时间内找到足够的劳动力，还需要保证劳动力的工作质量。在组织成本方面，规模经营主体需要尽量降低组织劳动力的成本，从而避免农业用工成本过度挤压农业经营收益。结合涂

家垵镇实践经验来看，规模经营主体普遍选择组织型用工路径，即规模经营主体通过在本地劳务市场雇用组织化的务工队来解决劳动力结构性不足问题，并对劳动力进行有效监督。组织型用工通过农业用工的市场化委托与劳动监督的外部化运作来应对农业用工的外部限制。

其一，规模经营主体通过市场化委托的方式解决用工困境。在季节性用工情景下，规模经营主体对劳动力的需求较大且有一定技术要求。例如，在插秧期间，规模经营主体最多有7~8天的用工时间，因此，经营规模越大，用工量就越大，规模经营主体难以通过分散型用工路径满足用工需求，需要寻找其他路径解决用工问题。实践中，逐渐发展壮大的务工队为规模经营主体回应季节性用工需求提供了条件。务工队专门为规模经营主体提供服务，其成员大多是40~50岁的劳动力，队伍规模一般在10~40人。当规模经营主体需要用工时，只需要联系管理务工队的劳务经纪人。相对而言，将农业用工事宜委托给务工队，要比规模经营主体自己联系劳动力更方便，且组织成本更低。鉴于此，规模经营主体在季节性用工情景下普遍雇用工队，并规定完工时间和技术细节。例如，案例3中的农业公司每年都在插秧和打药环节雇用工队开展生产。部分规模较大的经营主体可能同时雇用2~3支务工队。在务工队的选择上，规模经营主体拥有一定的自主空间，因为务工队之间也存在市场竞争，务工队需要提高劳动质量从而获取竞争优势，维持自身的收入机会。如果务工队表现不佳，规模经营主体就可以更换务工队。当然，在用工需求最旺盛时，可能会出现“一队难求”的情况，所以规模经营主体需要提前预约务工队，否则劳务经纪人难以及时安排工人。有些规模经营主体着急用人，不得不主动提高薪酬，“不加钱人家不来”。

其二，规模经营主体通过将监督与管理责任下沉到劳务经纪人，解决劳动监督问题。务工队一般由1名劳务经纪人和若干名工人组成。劳务经纪人主要负责寻找务工机会和对接规模经营主体，以及组织工人开展生产。在对接规模经营主体之后，劳务经纪人按照规模经营主体的要求，为工人分配劳动任务，组织工人开展农业生产，同时监督工人的劳动质量。一般情况下，工人需要服从劳务经纪人的安排，如果工人不听从指挥或者偷懒，劳务经纪人可以将其移除出务工队。在工人劳动过程中，规模经营主体通常不直接参与具体的生产作业，只需要在现场巡视一下，针对工人的劳动情况提出自己的要求。务工队按照规模经营主体的要求，在规定的时间内完成生产任务，规模经营主体根据工人数量和工作天数统一支付工资。除了支付工人的工资外，规模经营主体还需要支付劳务经纪人一定的报酬，俗称“买烟钱”，一般是每次支付100~200元，少数用工量较大的规模经营主体每次会支付500元。换句话说，在组织化用工路径下，规模经营主体将寻找劳动力、监督劳动过程的工作外包给劳务经纪人，并向其支付一定数量的报酬，从而有效解决用工问题。

务工队虽然仍属于非正式用工，但出于以下原因，具备了明显的组织化特征。第一，务工队是联结规模经营主体与劳务市场的重要中介。务工队是土地流转加速、地方劳务市场发育和农业分工深化的产物，它的出现使得规模经营主体与劳动力的直接交易关系转变为“经营主体—劳务经纪人—劳务市场”的三方交易结构，同时也提升了规模经营主体对接劳务市场的能力。第二，务工队基于劳务经纪人的有效管理实现了组织化运作。在务工队内部，劳务经纪人是劳动力组织化的枢纽，承担着组织与管理工人、对接规模经营主体的重要职责。与此同时，工人服从于劳务经纪人的统一管理，以相对

标准化和组织化的方式回应规模经营主体的用工需求。第三，劳务经纪人与工人之间、劳务经纪人与规模经营主体之间达成了非正式的口头协议，具有相当于正式劳动合同的约束力。一方面，劳务经纪人在吸纳工人进入务工队时，大多会与工人达成关于工作安排、劳动管理和用工报酬的口头协议，工人在跟随务工队劳动时需要遵守上述约定。另一方面，劳务经纪人与规模经营主体之间虽然没有签订正式的用工合同，但只要达成口头协议，一般都会严格履行约定。

（二）嵌入市场：组织型用工路径下的用工行为实践

在组织型用工路径下，规模经营主体通过与务工队形成合作关系，以应对季节性用工的需求。在此过程中，规模经营主体借助劳务经纪人实现对劳动力的有效组织，具体包括生产外包、监督下沉和关系经营等方面。

1. 生产外包与劳动力的组织化。在组织型用工路径下，规模经营主体将部分生产环节外包给务工队，从而应对短期内大量用工需求。在务工队内部，劳务经纪人扮演着重要角色。劳务经纪人既是劳动力资源整合的枢纽，也是市场信息汇集的枢纽，具有整合市场资源与劳动力资源的双重功能。

其一，劳务经纪人是地方社会中劳动力资源得以整合的关键。在农村劳动力外流、部分村庄“空心化”的背景下，留守在村庄中的劳动力较少，并且分散在不同村庄。当规模经营主体需要大量用工时，往往由于信息不对称和精力有限而难以获得足够的劳动力。劳务经纪人便成为联结劳动力供需两端的组织节点，通过组建务工队来响应规模经营主体的用工需求。劳务经纪人大多是具有一定经营能力、社会关系较广的地方能人，具备组建务工队的客观条件。组建务工队是一个循序渐进的过程，劳务经纪人需要在各个村庄打听，或者通过熟人介绍工人，从而将闲散劳动力召集起来。加入务工队的劳动力，也会将身边有务工意愿的劳动力吸纳进来，促使务工队规模逐渐壮大。当然，在吸纳劳动力的过程中，劳务经纪人通常优先在熟人社会中选择劳动力，从而筛选出符合要求且可靠的劳动力。

其二，劳务经纪人拥有丰富的市场资源，能够保证务工队长期运转。绝大多数劳务经纪人都是常年在本地务工的村民，经常为不同的规模经营主体服务，所以对本地的用工需求较为了解。因此，劳务经纪人能够确保在农忙时有工可干，从而保障务工队的相对稳定性，这是普通工人难以做到的。大多数情况下，规模经营主体会与劳务经纪人保持长期合作，除非务工队的工作效率不及预期。前文中提到的种植大户彭易书，前几年他主要与熊易村的务工队合作，但由于工人做事较慢，彭易书在2023年更换了一支务工队，效率提升了不少。一般情况下，劳务经纪人会根据自己的市场资源控制务工队人数，从而保证工人常年有事可做。正如一位劳务经纪人所言：“（务工队人数）既不能太多，又不能太少，太多了养不住人，太少了无法满足需要。”除此之外，劳务经纪人之间也存在共享市场信息的情况。劳务经纪人的业务集中于本乡镇及周边地区，如果对接的规模经营主体用工量较大，而自己的务工队无法满足时，劳务经纪人通常会协调其他务工队共同完成任务，以确保用工需求得以满足。这样，劳务经纪人之间、务工队之间就形成了一种既竞争又互补的市场关系。

也就是说，在组织型用工路径下，劳动力整合权从规模经营主体向劳务经纪人转移。劳务经纪人需要将分散的劳动力组织起来对接不同的规模经营主体。对于规模经营主体而言，劳动力整合权的转移不仅大大提高了劳动力获取与整合的效率，也降低了劳动力组织化的成本。

2. 监督下沉与非正规组织的自主管理。在组织型用工路径下，规模经营主体还将监督管理权委托给劳务经纪人。规模经营主体在支付工人工资时，一般要验收务工队的劳动质量和工作效率。如果规模经营主体不满意，务工队就要返工；否则，规模经营主体就要扣减报酬，并且不再与该务工队合作。

案例4：徐连村兴荣种养殖合作社每年插秧时都要请三四十人的务工队，雇工成本为每人150元/天。合作社的负责人表示，自己并不担心工人“磨洋工”，因为劳务经纪人要保证务工队的劳动质量，而且做得不好当场就能发现，况且务工队常年与合作社保持合作关系。除此之外，规模经营主体和劳务经纪人有一定的默契，即每名工人每天需完成0.7~0.9亩的插秧任务，即便在天气炎热的情况下，也需要保证每天作业量不少于0.6亩。一般达到上述作业量，规模经营主体才会认为务工队工作效率。

在上述案例中，规模经营主体将监督职责外包给务工队，这意味着作为非正规组织的务工队，需要在内部构建一套相对有效的管理模式，从而保证工人的劳动质量。从劳务经纪人的角度来看，劳动质量和工作效率越高，务工队在地方劳务市场中就越容易获得务工机会。而从工人的角度来看，他们完全可以通过“磨洋工”的方式劳动，因为工人按天计算工资，“干多干少都是一样的”。因此，如何有效地进行劳动监督，成为劳务经纪人必须解决的问题。

劳务经纪人主要通过两种方式解决劳动监督问题。一是劳务经纪人对工人的监督。劳务经纪人必须保证农业生产的质量和效率，所以具有较强的监督动力。如果工人不好好干，劳务经纪人完全可以不再招募该工人。对于工人而言，脱离务工队意味着务工机会减少，因此，绝大多数工人都会服从劳务经纪人的管理。二是工人之间的相互监督。务工队是一个整体，如果某些工人“磨洋工”导致了务工队返工或者被扣工资，其他工人就会有意见。出于维护自身利益与务工队整体利益的考虑，工人也会相互监督。正是因为处于相互监督的整体环境之中，个体工人往往需要保持良好的工作态度和“说得过去”的工作效率。为了保证生产效率，规模经营主体可能会采取同时雇用多支务工队的策略，以此激发务工队的攀比心和自觉性（陈义媛，2019）。在此情形下，规模经营主体就可以利用务工队之间的竞争降低劳动监督的难度。当然，务工队之所以能够形成劳动竞赛，还在于务工队需要凭借良好的声誉获取市场资源。

3. 关系经营与劳务市场的整体性控制。大多数情况下，规模经营主体倾向于与务工队保持长期合作。当然，规模经营主体仍然需要通过关系经营来维持这种长期合作的关系，从而实现对劳动力资源的有效控制。

关系经营主要体现在两个方面。第一，维持社会性关联。规模经营主体更倾向于提前“锁定”务工队，以便在用工高峰期能够及时获取所需的劳动力资源。然而，经常出现的情况是，规模经营主体预约务工队时，劳务经纪人却表示没有足够的工人。正如前文中农业公司的负责人所说：“你跟他说过两天要插秧，劳务经纪人要么说这两天没时间，要么答应你了但派来的工人效率不高，劳务经纪人自己不管。在这种情况下，你要么换个劳务经纪人，要么就凑合用，不过其他劳务经纪人也差不多，到处都是找务工队的，你不给他点好处而且关系也不近，人家凭啥给你调人。”因此，规模经营主体必须在非农忙时节与劳务经纪人维持社会交往，例如，相互之间走人情，农闲时请劳务经纪人吃饭等。有些用工量较大的规模经营主体，还会在年末时给劳务经纪人准备红包。第二，保持日常性关系互动。

相较于务工队，规模经营主体更为重视劳动质量，因此，更倾向于通过日常互动维系与劳务经纪人的关系，从而促使劳务经纪人尽心尽力管理工人。如果规模经营主体与劳务经纪人是熟人关系，劳务经纪人甚至可以动员工人多干一些活。例如，到了下班时间还剩下少量工作，劳务经纪人碍于熟人关系，会动员工人继续完成规模经营主体的农活。作为回报，规模经营主体会在日常互动中偿还人情，抑或额外发放报酬来表达谢意。

综上所述，在季节性用工情景下，规模经营主体倾向于选择组织成本更低的组织型用工路径。规模经营主体遵循嵌入市场的逻辑，以市场化雇佣为基础获取组织化的劳动力，借助务工队的内部管理将劳动监督职责向外转移，并通过经营关系来稳定劳务市场中的劳动力资源。换言之，规模经营主体利用劳务经纪人这一特殊的组织中介实现了对劳动力的有效控制。

六、农业用工中的经营自主性：基于两种用工路径的分析

（一）经营自主性的内涵与基础

农业劳动力紧张已成为农业规模经营发展的主要制约因素之一，然而这并不意味着农业规模经营将陷入困境。在涂家垸镇的案例中，规模经营主体通过主动调整农业用工组织方式，有效应对了不同情景下的用工问题。这表明，规模经营主体具备一定的经营自主性——能够根据用工情景与外部资源条件调整劳动力组织方式，实现用工需求与劳动力组织方式相适配，从而巧妙地化解用工困境。规模经营主体的经营自主性蕴含在分散型用工路径与组织型用工路径下。要充分理解经营自主性的内在意涵，需要对两种用工路径进行解构与对比，从而揭示经营自主性的深层次内涵。

首先，经营自主性是规模经营主体对农业用工情景的适应。由于农业生产的特殊性，农业规模经营对劳动力的需求具有两个特征：一是不确定性，即农业用工具有偶然性，规模经营主体在配置劳动力资源时无法与劳动力形成长期合约关系，这在很大程度上影响了用工关系的稳定性。二是非均衡性，即农业生产对劳动力的需求存在较大差异，部分生产环节对劳动力需求量较小、技术要求较低但需求频率较高，部分生产环节对劳动力需求量较大、技术要求较高但持续时间较短，从而形成了日常性用工和季节性用工两类用工情景。规模经营主体必须调整劳动力的组织方式，推动农业用工在低组织成本模式下顺利展开。在日常性用工情景下，规模经营主体既要降低用工成本，又要保障用工稳定性，因而选择在熟人社会中雇用成本更低、用工时间更灵活的低龄老人，从而形成分散型用工路径。在季节性用工情景下，规模经营主体需要在短时间内完成高强度的劳动作业，因而通过将生产活动外包给务工队的方式解决自身用工难题，从而形成组织型用工路径。

其次，经营自主性是规模经营主体对地方社会资源的动员。规模经营主体之所以能够灵活调整劳动力组织方式，核心在于其对地方社会资源的有效动员。一方面，在分散型用工路径下，规模经营主体充分调动熟人社会中的社会关系，既通过社会关系获取和监督劳动力，又通过社会关系稳定雇佣关系。另一方面，在组织型用工路径下，规模经营主体的用工行为激活了地方市场资源。规模经营主体的季节性用工需求对劳务经纪人形成强激励，促使地方劳务市场不断发育，推动了本地劳动力资源的高效配置。在实践过程中，分散型用工路径体现了规模经营主体与工人之间的个体性交易关系，这种

交易关系高度融入社会关系之中；而组织型用工路径则体现了规模经营主体与工人之间的组织化交易关系，涉及劳务经纪人对分散劳动力进行再组织的市场化过程。通过动员社会关系资源与市场资源，规模经营主体的用工方式才得以互为补充，并呈现多元化特征。

最后，经营自主性是规模经营主体对劳动力控制权分配方式的调适。对于规模经营主体来说，如何低成本地获取、监督和协调劳动力是一个重要问题，这不仅影响用工成本，还深刻影响农业用工的可持续性。在乡村社会场域中，规模经营主体根据自身需求对劳动力控制权分配方式进行调适，从而实现了对劳动力的有效控制，进而保障农业用工稳定性。从分散型用工路径来看，社会关系是劳动力控制权分配的关键，这种劳动力控制权分配方式具有鲜明的“强社会、弱市场”的特征。在分散型用工路径下，规模经营主体更加强调社会关系的控制作用，并将市场化的雇佣关系融入乡土社会的关系运作，促使规模经营主体与雇工之间形成了紧密的社会联结，弱化了雇佣关系的市场交易属性。尽管分散型用工也具有市场雇工的色彩，但其核心逻辑仍然是社会关系，原因是社会关系在劳动力的获取和使用中扮演重要角色，一旦脱离社会关系，分散型用工便难以为继，从而引发诸如“磨洋工”这类问题。相较而言，从组织型用工路径来看，劳务经纪人是劳动力控制权分配的关键，这种劳动力控制权分配方式具有“弱社会、强市场”的特征。在组织型用工路径下，规模经营主体遵循利益最大化与成本最小化的市场逻辑，雇用劳动力并将劳动力组织问题外包给劳务经纪人，从而降低了劳动力组织成本。与此同时，规模经营主体仍然需要利用社会关系保障用工稳定性。尽管社会关系在劳动力的获取和使用中仍然起到一定的辅助作用，但市场分工才是组织型用工的核心逻辑，即随着用工需求的不断增加，农业用工逐渐走向专业化分工，并产生了“规模经济”。概言之，通过对劳动力控制权分配方式进行调适，农业规模经营能够更好地嵌入乡村社会，实现可持续发展。

综合上述分析，本文认为，具有不完全市场特征的“关系社会”，为农业用工的经营自主性奠定了基础。“关系社会”是周飞舟（2018）提出的概念，他认为以关系形态为主的日常生活构成了中国社会基本的民情和行为方式，成为国家和正式制度的社会基础。与此同时，“关系社会”也构成了农业用工的社会基础。在乡村社会中，关系是人们开展经济社会活动的行为自觉，因而不同的农业用工路径都与社会关系有关。正是在这个意义上，中国乡村社会场域并非经济学家所设想的完全市场，而是具有乡土社会特色的不完全市场。当理性化的市场力量进入关系本位的乡村社会时，二者之间并非全然是对立与冲突的关系，而可能是共融式发展的关系。不同之处在于，市场与乡村社会的融合方式具有多样性。正因如此，农村劳务市场与乡村社会才有可能形成相互支撑、互为补充的合作关系。正是在市场与社会的动态互动过程中，规模经营主体逐渐探索出一条适合乡村社会的用工路径。

（二）经营自主性的限度

涂家垌镇的经验体现了规模经营主体在农业用工方面的经营自主性，这也是尽管乡村社会劳动力存在结构性不足而农业规模经营仍持续发展、规模经营主体依靠雇工生产且劳动效率不低的根本原因。然而，由于社会关系的内在约束和地方劳务市场的有限性，农业用工的经营自主性受到一定限制。如图2所示，分散型用工路径和组织型用工路径的劳动力组织方式存在显著差异，这些差异反映了规模经营主体在实际运作中所面临的复杂挑战。

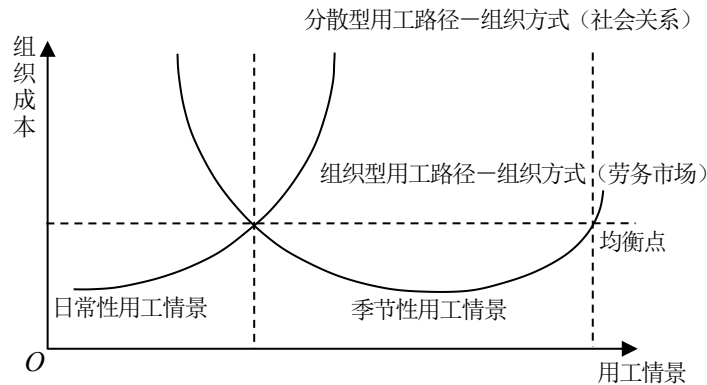


图2 分散型用工路径和组织型用工路径的劳动力组织方式比较

注：图中的“均衡点”是规模经营主体雇用劳动力的上限。当用工强度达到均衡点时，获取、监督和协调劳动力的组织成本将达到最大值，超过均衡点将出现的情况是，经营主体获取、监督和协调劳动力产生的成本高于农业经营收益。

在分散型用工路径下，规模经营主体依靠社会关系获取、监督和协调劳动力，但这种组织方式存在局限性。第一，社会关系对个体的约束属于软性约束，只能在一定程度上解决农业用工问题。规模经营主体依靠社会关系雇用劳动力，并未与雇工形成稳定合约关系，因而雇工具有较强的自主性，容易受到其他因素的影响而无法为规模经营主体提供服务。前文中提到的种植大户彭易书，每次需要用工时都要反复打电话确认工人的时间安排，即便如此仍然会出现意外情况。与此同时，随着市场经济的发展，经济理性对雇工的影响越来越大，社会关系对雇佣关系的牵制作用也越来越小。第二，社会关系具有先赋性特征，因此，天然地更适用于本地经营主体（孙新华和吴楠，2022）。本地经营主体长期生活在村庄，与村庄中的雇工高度熟悉，二者之间存在千丝万缕的联系。因此，规模经营主体与雇工之间的雇佣行为更加受到社会性关联的影响。本地经营主体也更容易获取劳动力，并有效避免“磨洋工”问题。相比之下，外来经营主体虽然可以扎根乡土，但由于其“外来人”的身份，往往难以在短期内与雇工建立起深厚的社会关系，可能在招工时和管理上遇到信任障碍，雇工的工作积极性和稳定性也可能受到影响。第三，无论是外来经营主体还是本地经营主体，在日常性用工情景下能够获取的劳动力大多是60~75岁的低龄老人。低龄老人大多已从劳动力市场中退出，除了耕种承包地之外很少有其他收入机会，所以拥有更多的空闲时间。对于60岁以下的中坚农民，他们仍能在地方劳务市场中找到就业机会，或者通过土地流转发展农业规模经营，通常不会在日常生产中为规模经营主体服务。第四，分散型用工最大的缺陷在于雇用劳动力的数量受限。一方面，随着经营规模扩大，经营主体需要雇用的工人越来越多，农业用工的组织成本也会随之升高。另一方面，分散型用工难以应对短期内大量用工的季节性用工情景。如果继续依靠社会关系获取劳动力，规模经营主体将不得不动用更多的社会关系资源，导致农业用工的组织成本显著增加。

组织型用工路径的主要作用是应对季节性用工情景，但这并不意味着组织型用工路径可以无限满足季节性用工需求。一方面，在组织型用工路径下，规模经营主体高度依赖劳务市场，因而也受到市场本身的制约。只有当乡村社会中存在一定数量的劳动力，并且用工需求能够维持劳动力的生计时，

劳动力才会在市场需求的刺激下组织起来对接经营主体。然而，随着农业规模经营的发展，一些原来的经营主体正在退出或向外转移，加之村庄常住人口进一步老龄化，地方社会中的劳动力供给可能呈现下降趋势，组织型用工路径也将遭遇更大挑战。另一方面，虽然组织型用工路径通过外包生产环节的方式解决用工问题，在季节性用工情景下相较于分散型用工路径而言组织成本更低，但随着经营规模的扩大，规模经营主体必须招募更多的务工队才能解决用工问题。当用工需求达到一定规模时，规模经营主体也难以单纯依靠组织型用工路径解决用工问题。而且，随着用工规模越来越大，规模经营主体需要对接更多的务工队，与之相对应的是，组织成本不降反升。

分散型用工路径和组织型用工路径不同程度地嵌入了当地的社会关系网络，因而均属于不完全市场化的农业用工方式，且在应对规模经营主体的用工困境方面存在共性问题。其一，两种用工路径都是在农业发展过程中自发生成的，某种程度上缺乏政府政策的支持与制度监管。虽然中央政府和地方政府通过推动土地流转释放了部分农村劳动力，也通过鼓励农民工返乡创业增加了农村劳动力供给，但土地流转释放的劳动力大多是老年劳动力，大多数返乡创业农民工也需要雇工生产，这在一定程度上弱化了相关政策的实践效果。除此之外，无论是分散型用工路径还是组织型用工路径，规模经营主体大多没有与劳动力或劳务经纪人签订劳动合同，地方劳务市场规范化程度较低，劳动力的权益保障依托于乡土规则与规模经营主体的道德自觉，这对于劳务市场的长期发展是一个不利因素。其二，在当前的政策环境和市场条件下，规模经营主体尚能通过分散型用工路径和组织型用工路径化解用工困境，但随着农业生产规模的持续扩大和劳务市场的日益商业化，如何保持这两种用工路径的长期稳定将成为一个挑战：一方面，随着经营规模持续扩大，规模经营主体的用工强度不断提高，两种用工路径可能都无法有效回应规模经营主体的用工需求；另一方面，随着劳务市场日益商业化，农业生产中的雇佣关系更加理性化，规模经营主体将越来越难以借助社会关系解决农业用工问题。当规模经营主体的用工需求不断增加时，通过社会关系抑或劳务经纪人解决农业用工问题都将面临更高的成本。

七、结论与讨论

适度规模经营是中国农业发展的必然趋势。与之相伴而来的是以雇用劳动力为基础的农业生产，这一现象引发了学者关于农业用工问题的讨论。既有研究探讨了规模经营主体的用工差异及其社会基础，但囿于主体视角而忽视了新兴的以务工队为核心的用工路径，因而无法对规模经营主体的用工行为进行整体性理解。本文基于鄂中涂家垴镇的实践经验，尝试从劳动力组织方式的角度探讨规模经营主体的用工行为，从而更加深入地揭示农业用工问题的复杂性。

研究发现，规模经营主体的用工行为受到用工情景的深刻影响。规模经营主体主要面对两类用工情景：第一类是日常性用工情景，具有用工量少、农时约束小且技术难度较低的特点，但用工相对碎片化、时间高度灵活且使用频次较高。上述情景不需要依赖青壮年劳动力，60~75岁的低龄老人可以胜任。第二类是季节性用工情景，具有用工量大、用工时间紧且技术难度较高的特点，但持续时间短、雇佣关系更为市场化。由于在选择用工路径时必须考虑组织成本问题，选择更低组织成本的用工方式匹配用工情景，就成为规模经营主体的共同选择。面对第一类情景，规模经营主体普遍选择分散型用

工路径，并通过关系本位的运作机制实现对劳动力的有效控制。规模经营主体以社会关系为基础获取劳动力资源，以情面约束为原则推动劳动监督内部化，同时通过人情关系保障劳动力资源的稳定性。这种用工路径相对灵活，并且易于回应长期性、非固定的用工需求。面对第二类情景，规模经营主体普遍选择组织型用工路径，并通过嵌入市场的运作机制实现对劳动力的有效控制。规模经营主体一方面以市场化雇佣为基础获取组织化的劳动力，另一方面将生产环节中的监督管理权委托给劳务经纪人。在此基础上，规模经营主体通过经营与劳务经纪人的关系来稳定劳务市场中的劳动力资源，从而以较低的组织成本解决农业用工问题。

涂家垵镇的经验表明，在农业用工过程中，规模经营主体具有一定的经营自主性。规模经营主体可以根据用工情景与外部资源情况灵活调整劳动力组织方式，实现用工需求与劳动力组织方式相适配，从而巧妙地化解用工困境。这种自主性主要体现在三个方面：一是对农业用工情景的适应，二是对地方社会资源的动员，三是对劳动力控制权分配方式的调适。农业用工中的经营自主性之所以有效实现，核心在于中国独特的村庄社会性质——“关系社会”。在乡村社会中，关系是人们开展经济社会活动的基本行为自觉。正是在这个意义上，中国的乡村社会并不是由经济理性主导的完全市场，而是具有乡土特质的不完全市场。从农业用工的角度来看，理性化的劳务市场与乡村社会关系紧密相连，二者相互支撑、互为表里，共同形塑了当前农业用工形态。然而，农业用工中的经营自主性具有一定的限度。在分散型用工路径方面，社会关系对个体的约束属于软性约束，且社会关系具有先赋性特征，天然更适用于本地经营主体。与此同时，无论是本地经营主体还是外来经营主体，所能获取的劳动力大多是老年人，这导致分散型用工无法回应季节性用工需求。组织型用工路径依靠劳务经纪人获取和监督劳动力，这是一种高度依赖地方劳务市场的用工方式，因而也受到市场发育程度的制约。随着经营规模的扩大，规模经营主体必须招募更多的务工队，这也意味着更高的组织成本。除此之外，上述两种用工路径均是规模经营主体应对用工困境的权宜之计，存在政府的政策支持与制度监管不足、短期用工需求与长期用工稳定性难以平衡等问题。

值得注意的是，规模经营中的农业用工行为不仅涉及微观层面的规模经营主体用工情景问题，还与宏观层面的农业经营体制息息相关。当前，规模经营主体之所以能够解决农业用工问题，得益于两个宏观条件：一方面，以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，为小农户家庭经营和中坚农民发展提供了制度空间。随着农民家庭的青壮年劳动力外出，老年人成为农业经营的主体，他们的年龄普遍在60~75岁。由于耕种的土地较为有限，老年人拥有较多空闲时间，从而可以为规模经营主体打工。在这一过程中，老年人并未将劳动力等同于商品，而是抱着“能干一点是一点”的心态打工。与此同时，乡村社会中仍然存在一定数量的中年劳动力，他们往往是出于各种原因而无法外出务工的中坚农民，需要建立多元生计体系来增加家庭收入，从而能够在规模经营主体的用工需求激励下组织起来。这部分中年劳动力既通过流转其他农户的土地发展适度规模经营，也在农闲时为规模经营主体打工，以拓展收入来源。正是因为中坚农民的存在，乡村社会才能有效回应规模经营主体的用工需求。另一方面，中央政府与地方政府对土地流转和新型农业经营主体培育的大力支持，驱动着农业用工逐渐走向市场化。进入21世纪后，中央政府加大了对土地流转和新型农业经营主体培育的政策支持，不

断健全土地承包经营权流转市场，推动了种植大户、家庭农场、专业合作社以及龙头企业等新型农业经营主体的发展。在上述宏观背景下，传统的小农用工体系逐渐难以应对农业规模经营的用工需求，地方劳务市场逐步发育并成为主导性的劳动力组织方式。由此可见，农业用工不仅是劳动力利用问题，更是农业经营体系建设和土地利益分配问题。只有建立起“小农户+中坚农民+规模经营主体”的农业经营格局和公平的土地利益分配模式，乡村社会才能持续拥有一批相对稳定的劳动力，来满足规模经营主体的用工需求。

为了有效解决规模经营主体的用工困境，需要从宏观制度层面为规模经营主体提供政策支持。首先，逐步建立健全农村劳务市场的规范管理体系，促进农村劳务市场规范化，同时加强对农村劳务市场的监管，保障农业雇工的合法权益，为农业劳动力创造一个稳定的就业市场，从而为规模经营主体提供充足的劳动力资源。其次，政府在推动土地流转和农业规模经营发展的过程中，应当注重构建以小农户为基础、新型农业经营主体为重点、社会化服务为支撑的现代农业经营体系，从而推动农业规模经营长效发展。规模经营主体在面对农业生产的技术限制、农业发展的政策约束以及地方劳务市场的局限时，能够借助分散型用工路径与组织型用工路径予以解决，但前提是乡村社会中仍然存在一定数量的中老年劳动力。因此，政府应当平衡小农户经营与农业规模经营发展的关系，在发展农业规模经营的同时，也要为村庄人口保留农业经营机会，使其愿意留在村庄发展。最后，构建短期用工需求与长期用工稳定性的平衡机制。一方面，政府应当借助各种政策性工具，改变农村劳动力结构性不足的困境，例如，加大对农民工返乡的政策支持力度，鼓励在村劳动力和返乡农民工进入劳务市场，以增加农村劳动力的供给。另一方面，畅通农村劳动力的流动渠道，促进劳动力的跨区域流动，促进农村劳动力供需关系的区域平衡，从而更好地解决农业用工问题。

参考文献

- 1.陈柏峰，2011：《熟人社会：村庄秩序机制的理想型探究》，《社会》第1期，第223-241页。
- 2.陈国权，2001：《组织与环境的关系及组织学习》，《管理科学学报》第5期，第39-49页。
- 3.陈航英，2020：《田野里的工厂：资本化农业劳动体制研究——以宁夏南部黄高县菜心产业为例》，《开放时代》第3期，第168-187页。
- 4.陈航英，2021：《土客结合：资本下乡的用工机制研究》，《社会》第4期，第69-95页。
- 5.陈航英，2024：《现代农业产业发展的用工困境及其人力基础》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第1期，第33-47页。
- 6.陈义媛，2019：《资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员》，《中国农村经济》第8期，第128-144页。
- 7.陈义媛，2023：《嵌入性劳动管理：农业中的雇工监督机制》，《吉首大学学报（社会科学版）》第1期，第113-123页。
- 8.陈昭玖、胡雯，2016：《农业规模经营的要素匹配：雇工经营抑或服务外包——基于赣粤两省农户问卷的实证分析》，《学术研究》第8期，第93-100页。
- 9.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。

10. 费显政, 2006: 《组织与环境的关系——不同学派述评与比较》, 《国外社会科学》第3期, 第15-21页。
11. 费孝通, 2007: 《乡土中国》, 上海: 上海人民出版社, 第68页。
12. 郜亮亮、杜志雄、谭洪业, 2020: 《家庭农场的用工行为及其特征: 基于全国监测数据》, 《改革》第4期, 第148-158页。
13. 管兵、曾曼佳, 2024: 《资本下乡与农民进厂——双重嵌入性与S镇桑蚕产业发展》, 《中山大学学报(社会科学版)》第4期, 第165-174页。
14. 何奇峰, 2021: 《适度规模经营中的劳动力因素——基于中部地区三个水稻种植户的案例研究》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第6期, 第17-30页。
15. 贺亮、张翼, 2021: 《在地化: 资本农场中的农业雇工管理实践——基于湖北李村金川农场的实地调研》, 《农村经济》第2期, 第1-11页。
16. 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。
17. 黄宗智, 2021: 《资本主义农业还是现代小农经济? ——中国克服“三农”问题的发展道路》, 《开放时代》第3期, 第32-46页。
18. 刘洋、杨晓静, 2024: 《城市社区情感治理差异化的生成机制及其深层逻辑——基于对W市社区多案例的比较分析》, 《城市发展研究》第12期, 第117-125页。
19. 任宇东、王毅杰, 2020: 《“关系控制”: 农业生产中的劳动过程研究——以鲁东地区A村烟草产业为例》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期, 第83-93页。
20. 桑坤, 2020: 《合伙共包: 一种中间类型的农业经营形式——基于华北一个家庭农场联合体的个案研究》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第6期, 第11-24页。
21. 苏会、曹冉、刘华、王琳, 2025: 《农业转型时期劳动力农内配置的内在逻辑与社会效应——基于中西部传统农村的实践》, 《农业经济问题》第1期, 第107-118页。
22. 孙泉雄, 2023: 《关系劳动: 农业生产中的用工秩序——以胶东瓜果产业为例》, 《农业经济问题》第4期, 第41-51页。
23. 孙新华, 2013: 《农业经营主体: 类型比较与路径选择——以全员生产效率为中心》, 《经济与管理研究》第12期, 第59-66页。
24. 孙新华, 2016: 《农业规模经营的去社区化及其动力——以皖南河镇为例》, 《农业经济问题》第9期, 第16-24页。
25. 孙新华、吴楠, 2022: 《关系化用工: 农业规模经营的社会基础》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第3期, 第90-97页。
26. 王海娟, 2024: 《不完全市场: 政府购买农村公共服务的市场困境及其摆脱路径》, 《中国行政管理》第8期, 第80-92页。
27. 王庆芳、郭金兴, 2021: 《中国农村剩余劳动力估计: 2010—2018年》, 《经济理论与经济管理》第12期, 第93-110页。
28. 王颜齐、郭翔宇, 2011: 《农地规模化流转背景下的农业雇佣生产合约: 理论模型及实证分析》, 《中国农村观察》第4期, 第65-76页。

- 29.王子阳, 2023: 《组织化用工: 农业规模经营用工模式转换及运行机制——基于鄂州市梁子湖区涂镇的田野调查》, 《农村经济》第5期, 第106-114页。
- 30.望超凡, 2024: 《从适应到自主: 资本下乡背景下农业雇工管理模式变迁》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第134-143页。
- 31.熊小林、杜鑫, 2023: 《家庭农场土地流转与农业雇工决策——基于中国乡村振兴综合调查的研究》, 《调研世界》第6期, 第39-47页。
- 32.徐志刚、章丹、程宝栋, 2024: 《中国粮食安全保障的农地规模经营逻辑——基于农户与地块双重规模经济的分析视角》, 《管理世界》第5期, 第106-122页。
- 33.徐宗阳, 2016: 《资本下乡的社会基础——基于华北地区一个公司型农场的经验研究》, 《社会学研究》第5期, 第63-87页。
- 34.杨柳、万江红, 2019: 《家庭农场的雇佣合约: 结构、特征及其治理》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期, 第106-116页。
- 35.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。
- 36.张建雷, 2023: 《中国农业规模化转型的动力机制及内在困境——基于农民家庭发展的视角》, 《开放时代》第1期, 第189-204页。
- 37.张建雷, 2024: 《农业合约何以稳定? ——关系结构中的农业产业化组织机制》, 《社会学研究》第4期, 第23-44页。
- 38.张静, 2018: 《案例分析的目标: 从故事到知识》, 《中国社会科学》第8期, 第126-142页。
- 39.张苇锟、郑沃林, 2022: 《土地转入对农业兼业经营的影响: 基于用工需求的异质性分析》, 《农业经济与管理》第5期, 第50-63页。
- 40.赵祥云, 2019: 《嵌入性视角下新型农业经营主体的适应性调适》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期, 第93-100页。
- 41.赵晓峰, 2022: 《从合约治理到行政统合——资本下乡过程中治理策略转换的案例研究》, 《社会学评论》第4期, 第222-239页。
- 42.周飞舟, 2018: 《行动伦理与“关系社会”——社会学中国化的路径》, 《社会学研究》第1期, 第41-62页。
- 43.周雪光、练宏, 2012: 《中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论》, 《社会学研究》第5期, 第69-93页。
- 44.Burns, T., and G. Stalker, 1961, *The Management of Innovation*, London: Tavistock, 10-30.
- 45.Donaldson, L., 1988, "In Successful Defence of Organization Theory: A Routing of the Critics", *Organization Studies*, 9(1): 28-32.
- 46.Lawrence, P., and J. Lorsch, 1967, "Differentiation and Integration in Complex Organizations", *Administrative Science Quarterly*, 12(1): 1-47.
- 47.Luthans, F., 1973, "The Contingency Theory of Management: A Path out of the Jungle", *Business Horizons*, 16(3): 67-72.

Analysis of Diversified Employment Behaviors in Agriculture Under the Background of Large-Scale Management: A Case Study of Tujianao Town in Central Hubei Province

LIANG Wei

(School of Sociology, Beijing University of Technology)

Summary: Developing moderate-scale agricultural management represents a pivotal pathway for China's agricultural modernization. Under the double background of rural labor migration and the expansion of agricultural-scale management, addressing the labor challenges faced by large-scale managers has emerged as a critical issue. Based on the theoretical framework of organizational-environmental dynamics, this study constructs a "scenario-path" analytical framework for agricultural employment. Taking Tujianao Town, Liangzihu District, Hubei Province as an example, this paper discusses the practical process and internal logic of scale operators to solve the employment dilemma.

This study reveals that due to the specificity of production processes and variations in employment demands, large-scale agricultural managers face two distinct employment scenarios: daily employment and seasonal employment. Most managers adopt low-organizational-cost employment approaches to navigate these scenarios, a strategy that not only reflects the adaptive mechanisms of scale management entities but also embodies differing modes of labor control rights allocation.

In the daily employment scenario, agricultural employment is characterized by technical intensity, flexibility, and high engagement frequency. Large-scale managers adopt a decentralized employment pathway, organizing production through fragmented labor arrangements to address employment challenges. Within this pathway, managers achieve effective labor control through a relationship-driven governance mechanism, which operates through three dimensions: First, labor selection via acquaintance networks: Relying on kinship or local familiarity to recruit reliable workers, ensuring a trustworthy labor pool; Second, supervision through relational norms: Leveraging emotional bonds and social expectations in close-knit communities to maintain labor efficiency; Third, resource retention through nurturing social connections, that is, sustaining interpersonal relationships to ensure stable employment and prevent labor turnover.

In the seasonal employment scenario, agricultural employment is characterized by high technical complexity, temporariness, and urgency. Large-scale managers adopt an organizational employment pathway, addressing labor demands by engaging organized labor teams in the local labor market. Within this pathway, managers achieve effective labor control through a market-embedded governance mechanism, which operates in three interconnected phases: First, according to their own needs, they look for labor brokers in the local labor market and entrust the production link to labor brokers; Second, the right of supervision and management is entrusted to the labor broker, who supervises the labor process and manages the workers; Third, actively manage relationships with labor brokers and control labor resources.

The multi-employment behavior of the large-scale manager reflects its operational autonomy, that is, the adaptation to the agricultural employment situation, the mobilization of local social resources and the adjustment to the distribution of labor control rights. This autonomy is deeply rooted in the rural society with the characteristics of relationships. This paper is of reference significance for a better understanding of agricultural employment under the background of large-scale management.

Keywords: Large-Scale Management; Agricultural Employment Behavior; Employment Situation; Allocation of Control Rights; Operational Autonomy

JEL Classification: Q19

(责任编辑：王 藻)

监督下乡的制度基础、运行机制及法治实效

——基于监督成本视角的分析

印子

摘要：在基层法治建设中，监督下乡是党和国家监督体系建设在基层落地的过程，体现了政党引领下基层治理体系的重塑。在运行机制上，监督下乡通过系统而多元的监督方式，建构了问责权主导的约束行政权力的治理模式。由于基层监督在不同的基层治理领域存在不同的成本，监督下乡的法治实效存在明显的差异性。监督下乡的法治实效主要体现在可监督性较强、合规成本较低的基层治理领域，治理规范化和治理有效性具有同构性。在模糊性治理领域，监督下乡的法治实效不够显著，基层治理在制度层面趋于合规，治理有效却难以达成，凸显出一定程度的法治形式主义。基层法治的生成过程具有渐进性特征，这意味着基层监督体系的运行需要在复杂的基层治理环境中经历制度化调适，具体包括：准确把握基层治理中的法治风险类型，科学设计基层监督体系的预警机制、启动机制和问责机制；强化基层监督的分类治理属性，用好政治监督的不同形态，用准、用活不同的监督方式，确保基层监督力量真正形成监督合力；提升基层监督资源配置的科学性，通过监督机制创新改进监督方式、优化基层监督举措，不断提升基层监督的法治效能。如此，有助于促进基层治理合法性与有效性的统一，推动实现更高水平的基层治理法治化。

关键词：基层法治 监督下乡 监督成本 法治实效 基层治理法治化

中图分类号：D630.9; D422.6 **文献标识码：**A

一、问题与进路

权力监督是基层治理能力建设的重点，也是基层法治建设的难题。基层作为权力监督体系的末梢，不仅集中体现了以权力监督为核心的法治建设成果，也集中反映了权力监督实践的复杂性。党的十八大以来，国家积极推动权力监督向基层延伸，监督下乡已经成为基层治理的常态，基层治理的规范化、法治化面貌逐渐彰显。党的二十届三中全会提出，要健全政治监督具体化、精准化、常态化机制，深化基层监督体制机制改革。这进一步凸显了在基层法治研究中，“考察监督下乡的法治实效”这一课题的重要性。

【作者信息】 印子，华中师范大学法学院，电子邮箱：yinzi_1988@126.com。

国家开展监督体制机制改革，大力推动监督下乡，有其特定的现实基础。近代中国的国家政权建设一直受困于“国家政权内卷化”（杜赞奇，2018）。中国共产党通过革命的方式完成了社会动员和社会组织，建构起强而有力的“权力的组织网络”（强世功，2003），重建了社会的国家性。农业税费时期，国家依托农业税费体制联结亿万小农，维持了整个乡村社会的生产、生活秩序（吕德文，2010）。项目下乡时期，国家通过项目制向乡村社会分配公共资源，希望以此来调适国家与农民关系（折晓叶和陈婴婴，2011；周飞舟，2012）。然而，公共资源下乡并未完全促进乡村有效治理，反而催生出顽固的乡村利益共同体结构（贺雪峰，2011），形塑出低度法治化的基层治理形态。无论是在脱贫攻坚时期，还是在乡村振兴战略实施过程中，各种政策资源、项目资源的落地带来了一系列权力寻租问题（王建芹和张钦，2024），在一定程度上冲击了国家政权的合法性。新时期基层治理出现诸多困境的背后（李祖佩，2017），实质是基层治理的策略主义运作逻辑的延续（欧阳静，2011），这在相关研究中被表述为“乡村制度诸问题”（张静，2019），即中国的基层治理缺乏基本的公共规则，这无疑指向了基层法治建设中的权力监督问题。

近十年来，随着监察体制改革的深化，各项监督制度不断趋于完善（李辉，2023），监督技术日益丰富（杨建军，2022），基层监督体系的建设取得长足进步。毋庸置疑，党和国家监督体系的建设是具有重要战略意义的法治工程，基层监督体系的运行则是其中的核心组成部分。基于对已经成为普遍趋势的监督下乡的观察，学术界从运行机制、治理功能、治理后果等诸多方面展开丰富解读，研究发现主要集中在两个方面：一方面，不少研究认识到监督下乡实现了对基层治理权力结构的全面调整，认为基层监督体系的运行形成了较强的制度纠偏功能，提升了基层治理效能，促进了基层治理的规范化，提升了基层治理的法治化水平（李元珍和吕德文，2020；冷波，2021；罗昊，2022；吴春来，2025）。另一方面，也有不少研究认为，监督下乡在基层建立了一套防止权力寻租的公共规则，却降低了基层治理的弹性，提高了基层治理的制度成本，在一定程度上弱化了公共资源的治理效能（贺雪峰，2019；仇叶，2022；冯川，2022；卢丛丛，2024）。这些研究从不同面向刻画了监督下乡的过程与机制，考察了基层监督实践的效果，但对于基层监督在促进基层治理法治化方面的影响及其作用机制，尚未形成清晰、统一且具有足够说服力的解释框架。

如果说法律的生命在于实施，那么法治的效能需要实证（李林，2019）。在法治建设中，国家在基层投入数以亿计的公共资源（唐虎梅，2021），以支撑法治体系的运作。法治体系的运作情况决定了法治的效能。这意味着，考察基层监督的法治实效，不仅需要从制度层面检验监督体系的科学性，还应关注国家治理体系所付出的制度运行成本（吕德文，2022）。也就是说，在基层监督实践中，不仅要看到各项监督举措所推动的基层治理规范化，还要看到在实现基层治理规范化过程中所产生的各种制度投入，这不仅包括监督资源的投入，也包括基层为了应对监督所投入的各种治理资源。如果制度成本适中，基层监督促进了基层行政权力的规范行使，而公共权力运行的规范化又能够获得社会认可，带来显著的社会福利增长，那么监督下乡就实现了治理合法性与有效性的统一。但是，如果制度投入过大，制度成本过高，基层治理规范化仅停留在形式上合规（陈辉和陈晓军，2019），基层治理效能不升反降，甚至在某些治理领域遭遇否定性的社会评价，那么权力监督实践就需要进行适度的自

我调适。因此，可从基层治理监督成本的角度，深入考察监督下乡在推动基层治理的规则之治上所取得的法治实效。

推进法治建设要“干在实处，注重实效，反对形式主义、做表面文章”^①。面对复杂的基层治理形势，基层监督能力还存在一定程度的不足，导致监督下乡过程中产生了一些深层次的治理张力（王勇，2023），甚至在基层治理中愈加存在不同程度的避责现象（倪星和王锐，2017），这显然妨碍了权力监督法治成效的制度化生成。因此，面对基层监督的法治实践，亟须探究的问题便是，监督下乡在基层治理过程中是如何运行的，以及基层监督的法治实效究竟如何？为了回答上述问题，首先，本文将依据基层治理事务的确定性程度，界定和区分不同类型基层治理领域中的监督成本；其次，本文将梳理和介绍监督体系在基层的建设情况，结合实地调研剖析基层监督体系的运行机制；最后，本文将结合基层监督实证案例，分析基层治理中监督下乡的法治实效，并就提升基层监督法治实效提出相应的对策建议。

为了推动研究的深入，调研组先后在全国开展了5次田野调查，时间跨度将近6年。2019年4月，调研组在江苏省徐州市丰县常店镇开展了为期28天的驻点调研，通过综合调研的方式获得了初步的问题意识。2022年11月，调研组在湖南省宁乡市大成桥镇开展了为期20天的驻点调研，通过乡镇治理专题调研形成了理解监督下乡的初步框架。2024年3月，调研组在广东省中山市东风镇开展了为期10天的驻点专题调研，进一步深化了对基层监督体系运行机制的认识。2024年7月，调研组在贵州省铜仁市万山区高楼坪乡开展了为期20天的综合调研，对监督下乡的法治实效形成了更为系统性的认识。2024年12月，调研组在湖北省天门市岳口镇开展了为期7天的补充调研，对基层监督在提升基层治理法治化水平方面的重要作用形成了更加全面的认识。在循序渐进的田野调查中，调研组深入访谈了县级纪检监察机关的工作人员、乡镇党委和政府主要领导、负责纪检工作的分管领导、基层工作人员、村“两委”干部和大量农民，对基层治理领域中的法治建设实践进行参与式观察。需要说明的是，选择基于多点调研所获得的监督下乡案例展开讨论，主要是考虑到来自基层的法治经验个案固然无法反映宏观法治进程的全貌，但扩展个案之后的理论分析（卢晖临和李雪，2007；朱晓阳，2024），却具有透视法治建设内在机理的重要意义。

二、基层治理中的法治风险及监督成本

（一）基层治理中的法治风险

基层治理中的法治风险无处不在。凡是偏离法律规定、政策要求的各种治理偏差行为，都可以视为基层治理中的法治风险。国家加强基层监督体系的建设和完善，是为了加强对基层治理事务的监管，以防范基层治理的法治风险并有效应对基层治理出现偏离法治轨道的情况。从当前基层治理环境看，基层治理的法治风险因公共资源的流量密集度较高而大量存在，这可以从行政体系、行政限权、社会基础三个层面加以理解。

^①习近平，2013：《干在实处 走在前列》，北京：中共中央党校出版社，第362页。

第一，在行政体系层面，政策实施的“委托—代理”过程蕴含着法治风险。基层治理中面临的各种法治风险，可以参照经典的“委托—代理”理论来加以理解：当代理人缺乏约束时，各种治理偏差行为就会出现，进而导致委托事项的完成出现各种偏差（华生等，2019）。结合基层调研经验，可以做出一个政策执行过程的实证假设：县农业农村局给乡镇政府发放优质种子，让乡镇政府组织农民参与并完成种植试验任务。接到通知后，乡镇政府需要自行组织农民开展这项政策实施工作。然后，县农业农村局再进行验收。从“委托—代理”关系看，县农业农村局是委托方，而乡镇政府为代理方，前者行使监管权，后者需对委托方负责。然而，县农业农村局在行政工作中承担着大量政策任务，在种植试验政策监管上缺乏动力和足够的监管资源。最终，乡镇政府的工作人员将县农业农村局下发的种子私自售卖，在验收中则通过数据造假以应付过关，而县农业农村局对此并未严格核实。实际上，在基层治理中，这类政策执行方面的假设性案例并不鲜见，政策执行上的监督盲区往往成为基层治理法治风险的高发地带。

第二，从权力监督的法律规范视角看，行政系统内部的限权机制存在局限。法律的基本作用是约束和限制权力，这使得权责法定原则成为现代行政体系运行的基本准则。在中国，限制行政权力的主要做法是强调合法性原则，比较典型的如缩小行政裁量权范围、明确行政裁量基准、完善行政纠纷解决机制、推行权力清单制度等（朱新力和余军，2018）。法律是调节权力关系的重要方式，然而，权力裁量在基层治理中存在不少灰色空间，使得行政系统难以单靠法律规定实现自我监管，进而难以形成对公共权力的有效制约。面对基层治理中存在的权力寻租空间，如若不从行政体系外部着手开展权力监督，基层治理效能将大打折扣。因此，在政策系统运行过程中，为了实现有效的权力监督，需要在行政体系之外通过设置相对独立的权力监督体系，以加强对政策实施过程的监管。可见，基层治理的各个环节所蕴含的不同程度的法治风险，正反映了单纯依靠法律限权机制的局限性，凸显出基层监督体系建设的必要性。

第三，在社会基础层面，乡村社会的社会结构和社会成员的行动逻辑会诱发基层治理的法治风险。一方面，乡村社会盛行的庇护主义和特殊主义会侵蚀公共权力。当前，尽管乡村社会正逐步由熟人社会变迁为“半熟人社会”（贺雪峰，2000），但乡村治理中的公共权力依然难以摆脱乡村社会中熟人关系网络属性的影响，亲属关系、同学关系、朋友关系等各种社会关系都会影响公共资源的配置。在此意义上，乡村社会依然存在关系社会的特性，容易滋生权力运行中的各种不良风气。乡村基层干部大多是土生土长的本地人，“一人得道，鸡犬升天”的社会文化依然存在。在这样的环境下，基层干部要在工作中公正透明地履职尽责会面临一定挑战。另一方面，乡村社会成员缺乏足够的民主监督意识。当前，社会成员的法治意识普遍提高，法律能力也有所提升。但是，乡村社会中依然存在较多的法律弱势群体（顾培东，2008）。面对公共资源配置中存在的不公，一些社会成员缺乏基本的民主抗争意识和为权利斗争的法治精神，容易成为沉默的大多数。这就导致基层治理中难以形成有效的社会监督力量，从而难以对政策实施中的庇护主义和特殊主义构成有效的制衡。

（二）基层治理事务的法治风险与监督成本关系分析

任何制度体系的建设和运行都需要耗费公共资源，基层监督体系也不例外。一方面，基层监督体

系的建设意味着在行政体系之外建立一套完整的专门服务于权力监督的科层系统，其间所搭建起的常规化的发现问题、甄别问题和解决问题的机制，都需要花费大量的人力和物力。在编制资源极为紧张的情况下，基层监督体系的发展和扩充，便意味着对既有体制资源的腾挪和占用^①。另一方面，在基层监督中，接受监督的一方在面对监督时，为了满足监督标准，往往需要投入大量的治理资源，以补齐各种短板，这同样也构成了基层监督体系运作的成本（吕德文，2022）。

监督存在制度成本，这意味着监督资源具有稀缺性。监督资源只有投入适当的治理领域，才能产出可观的监督绩效。在基层治理中，治理事务所涉及的信息并非完全统一，客观上存在不同的标准化形态（冷波，2025）。当前，技术治理已经成为基层治理的常规方式，几乎所有的治理事务都需要通过档案、图表、数据的形式呈现出来。也就是说，治理技术与治理事务之间的适配度成为衡量治理事务的标准化程度的重要依据。具体来看，有些治理事务的标准化程度较高，可以通过格式化的治理方式加以处理；而有些治理事务的标准化程度较低，难以通过格式化的方式加以处理（吕德文，2019）。进一步来说，在治理事务标准化程度较高的基层治理领域中，政策实施是否偏离了规范是比较明确的，容易通过技术治理的手段及时发现。因此，这些基层治理事务所面临的法治风险是相对确定的。而在治理事务标准化程度较低的基层治理领域中，政策实施是否偏离了规范则是相对模糊的，治理事务所面临的法治风险也具有模糊性。如此，基层监督作用于不同的基层治理领域，便会具备不同的法治逻辑，从而产生不同的法治实效。

从治理事务的确定性程度来看，基层治理中的法治风险决定了基层监督所需投入的成本。对于确定性法治风险，相关治理事务很容易通过技术治理的手段进行监管，即可以按照一套标准化的方式开展监督和问责。在权力监督过程中，监督主体查明问题也较为容易，开展问责的制度依据也较为充分。同时，监督中的责任方也容易按照制度规定提升治理事务的合规化水平，基层监督具体实施的制度成本较低。这就使得标准化程度较高的治理事务更加具有可监督性。对于模糊性法治风险，治理事务往往边界不清，依靠单一的技术治理方式开展监管，反而会造成基层治理秩序的紊乱。在权力监督过程中，监督主体通常较难查明问题，监督问责的责任主体也并不一定准确。同时，基层责任主体为了规避问责压力，往往选择投入大量治理资源以达到形式上的合规。据此，当基层治理中的法治风险比较确定时，监督的成本总体上是偏低的；而对于模糊性法治风险，相关治理事务涉及多方责任主体，开展问责的制度依据存在较大的模糊空间，可监督性较弱，此时，监督的实施需要投入较多治理资源，监督的成本总体上是偏高的。上述逻辑的归纳如表 1 所示。

表 1 基层治理事务类型及其法治风险与监督成本

基层治理事务的标准化程度	法治风险的类型	问责标准化程度	可监督性	监督成本
高	确定性法治风险	高	强	低
低	模糊性法治风险	低	弱	高

^①实地调研中发现，纪检监察机构在成立之初，除了接收检察院反贪职能转隶后的检察人员，还从各个党政部门尤其是行政执法部门抽调了不少精干的基层干部。

从基层治理法治风险的类型看，基层监督体系的运行特点及其实效需要在具体的监督过程中予以考量。通过上述分析可知，不能理想主义地假定，只要基层监督付诸了实践，监督主体采取了强有力的监督方式，对基层治理中的责任主体进行了问责，就一定能够产生较好的监督效果，基层治理的公共性就必然会获得提高。由于基层监督的成本是客观存在的，监督成本的高低会深刻影响基层监督的效果。那么，面对国家自上而下推动的监督下乡，需要充分考虑基层治理事务的标准化程度，通盘权衡基层治理事务的可监督性，以监督成本为标尺，评估监督下乡的法治实效。

三、监督下乡的制度基础和运行机制

监督下乡是党和国家监督体系建设在基层落地的过程，体现了政党引领下基层治理体系的重塑（冷波，2021）。从基层治理法治化的角度看，监督下乡的核心意涵在于在基层行政体系之外设置相对独立的权力监督体系，以推动基层治理体系运行的规范化。因此，在开展监督下乡的法治实效分析之前，需要回顾党和国家监督体系建设的制度成果，并厘清基层权力监督体系的运行机制。

（一）监督下乡的制度基础

在制度逻辑上，党和国家监督体系中的一系列制度设计构成了监督下乡的制度基础。党和国家监督体系的发展经历了由表及里的过程。2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将强化权力运行制约和监督体系作为深化改革的重大问题之一，不断完善党的纪律检查体制。2014年，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》初步明确要增强监督合力和实效。在党的二十大报告中，党中央明确提出，要健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，完善权力监督制约机制，以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调。经过十余年的体制改革和制度建设，中国已经构建起了以党内监督为主导，人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督贯通协调的十大监督体系（王锐和倪星，2022）。在党和国家的权力监督体系中，政治监督发挥主导作用（谭家超，2025）。权力监督体系主要通过纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督（以下简称“四项监督”）发挥政治引领作用。

“四项监督”的制度建设在权力监督实践中逐步完成。纪律监督一直贯穿于党的建设。党的十八大以来，纪律检查委员会（以下简称“纪委”）的监督职能持续强化，2017年修订的《中国共产党章程》首次将监督作为纪委首要职责，予以制度性确立。《中国共产党纪律处分条例》自2003年正式印发以来，经2015年、2018年、2023年三次修订，已成为纪律监督最重要的制度依据。在纪律监督的基础上，还有针对全体公职人员及相关人员的监察监督，即由国家和地方各级监察委员会（以下简称“监委”）依据《中华人民共和国监察法》和相关法律法规，行使监督调查处置等职能^①。此外，派驻监

^①2018年3月20日，第十三届全国人民代表大会第一次会议于2018年3月20日审议通过《中华人民共和国监察法》，这是深化国家监察体制改革的重大制度成果。2024年12月25日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议表决通过《关于修改〈中华人民共和国监察法〉的决定》，修改后的《中华人民共和国监察法》于2025年6月1日起实施。

督则是通过派驻纪检监察组，依据《中国共产党党内监督条例》，对驻在单位的党员领导干部实行监督。巡视监督则是巡视办依据《中国共产党巡视工作条例》，对被巡视单位的党员领导干部实行监督。总之，在“四项监督”中，纪律监督和监察监督是核心内容，在监督下乡中发挥绝对的政治引领作用，而派驻监督和巡视监督则构成了落实纪律监督和监察监督的扩展与延伸（李辉，2023）。

当前，在党和国家权力监督体系的整体制度框架下，基层监督体系逐渐构建起政党引领下的监督协同机制，形成了较强的基层监督能力（王锐，2024），构成了推动基层法治建设的重要权力监督力量。在基层法治建设中，党和国家权力监督体系成为监督下乡的制度支撑，为权力监督在基层治理中的落地奠定了良好的制度基础，主要体现在以下三个方面：

首先，基层纪检监察机构的组织地位得到强化和提高。以广东省中山市东凤镇乡镇纪检监察机构为例，上级纪检监察机关加强了对乡镇纪检监察机构的领导，进而推动了乡镇纪检监察机构运行机制的变化。其中，最明显的就是乡镇纪委书记的职务实行单列，乡镇纪委书记除了负责基层的纪检监察工作外，不再承担其他专职工作，就连乡镇政府的其他重点工作也不再参与。在此基础上，乡镇纪检监察工作的组织保障也更为充分，乡镇纪委书记之下还设有乡镇纪委副书记1名、乡镇纪委委员5名、纪检干事数名。由于沿海地区经济发达，乡镇政府的财力较为充沛。鉴于监督事项体量较大，经过向上级纪检监察机关报备，由乡镇党委组织办公室负责审核、招聘，乡镇纪检监察机构配备了数名长聘制编外人员，使得纪检监察工作的人力资源得到更加有效的组织保障。职务排序方面，乡镇纪委书记已被列入乡镇党委委员前列，在参加乡镇党政班子会议时，纪委书记能够对会议上的几乎所有事项提出看法和建议，从而强化了基层权力运行中的同级监督。此外，乡镇纪委可以在日常工作中对基层治理中的各项工作予以监督，对其中可能存在的问题进行质疑，如果发现违纪线索便可以直接向上级纪检监察机关汇报。在监督下乡的过程中，基层监督体系彻底摆脱了原有的同级监督中一直存在的“监督软化”问题（董强和李小云，2009），通过强化基层纪检监察机构的垂直领导，明确基层纪检监察监督主职工作，实现了监督权力的“一竿子插到底”。

其次，基层监督体系对基层权力的行使主体实现监督全覆盖。从制度设计上看，纪检监察的对象不仅包含党内领导干部和党员，也将公职人员纳入监察范围。通常来说，权力监督的对象主要是党和政府的领导干部，权力监督还存在不少盲区，出现了一些“小微权力”行使中的腐败问题。为此，基层监督体系建设着重强化对基层普通干部、党员的监督，通过扩大监督对象范围不断提升基层监督的效能。从实地调研的情况看，几乎所有基层监督体系均已将村居“两委”成员纳入纪检监察范围，将权力监督深入基层民主换届、“三资”管理等村级治理的关键环节，对基层权力的行使主体形成了无死角式的全方位监督，真正实现了“权力的监督网络”^①在乡村社会中的落地和扎根。

最后，基层监督体系全面介入政策实施过程。在国家监察体制发生重大改革之前，政策系统中的

^①“权力的监督网络”在语词上参照了“权力的文化网络”和“权力的组织网络”两个经典分析性概念，前者指的是传统社会中权力赖以生存的文化及其合法性（杜赞奇，2018），后者指的是中国共产党构建的新的乡村社会的动员机制和治理乡村社会的有效机制（强世功，2003）。

目标设定权占据主导地位，上级往往通过设定政策目标，实现对下级的权力控制。以目标设定权为基础，延伸出检查验收权和激励分配权（周黎安，2014）。在监督下乡过程中，基层监督体系所推动的权力监督改变了既有的政策过程，在政策系统之外设定了问责权，通过问责权主导检查验收权，通过政治化的检查验收权统领目标设定权和激励分配权（何艳玲和肖芸，2021）。在监督实践中，“一岗双责”和“一案双查”可以实现决策监督，专项督查则可以保障对政策执行的监督，专项巡察则实现了对政策实施结果的监督（李元珍和吕德文，2020）。这实际上就是通过相对独立的监督权力的顶格化设置，实现了对基层治理中权力结构的重新配置，将权力监督内化为政策实施的组成部分，以尽可能弱化政策实施中的治理风险，从而提高基层治理的法治化水平。

（二）监督下乡的运行机制

在运行机制上，监督下乡通过系统而多元的监督方式，建构了约束行政权力的治理模式。从字面含义上看，监督下乡容易给人一种权力短期运行的刻板印象，即权力监督在基层治理中产生了不错的制度纠偏效果，却较难产生可持续的制度力量，导致基层治理的规范化难以摆脱波动性和周期性等固有不足（陈家建和张琼文，2015）。实际上，基层监督体系建设是基层治理体系和治理能力现代化建设的内在构成。基层监督实践属于基层治理实践的基本内容，这决定了监督过程和行政权力运行过程呈现高度融合的状态。

基层监督体系的运行机制可以归纳为问责权主导的政治统合制。政治统合制一般是指党组织对行政体系的统领和整合，运用压力机制、激励机制、问责机制克服科层体制的弊端（欧阳静，2019）。监督下乡中的政治统合制侧重于政治引领和行政理性的高度统一（李元珍和吕德文，2020），寓“监督”于政策实施过程，以权力监督推动政策的有效实施和制度化建设，实现对行政权力的制度化约束。

在基层监督中，资金、人事和项目是日常监督的三大重点。基层政权运作中最容易出现的问题就是涉及“钱”的问题，最普遍的问题就是公共资金属性和资金具体用途出现偏离，在资金使用上脱离财务制度约束。借助苏北丰县常店镇的基层监督案例，正好可以对此加以说明。在徐州市委巡察组开展巡察的过程中，市委巡察组面向党政机构和社会面设置了专门的举报端口，用于接收线索和收集问题^①。在巡察期间，市委巡察组接到了关于资金使用违规方面的举报。接到举报后，市委巡察组召开专题工作会议，对被举报的乡镇政府违规使用资金的问题进行分析和研判，发现资金违规使用问题可信可查后，立即向县纪委转交。后经县纪委查实，丰县常店镇在没有专门财政预算的情况下，存在对村“两委”老干部违规发放补贴的问题，并且以多次发放的方式，向村干部支付所谓的“退休金”。

乡镇政府之所以违规发放补贴，实际上是为了解决基层治理中普遍存在的历史遗留问题。20世纪80年代，乡镇政府为了调动村“两委”干部的积极性，发布红头文件对村“两委”干部进行了所谓的“任命”，将这些村干部聘任为乡镇工作人员，并许诺未来将提供“退休金”。如此，当时的村“两

^①根据《中国共产党巡视工作条例》第八章第四十七条规定，“党的市（地、州、盟）和县（市、区、旗）委员会建立巡察制度，设立巡察机构，在一届任期内，对所管理的党组织实现巡察全覆盖”。参见《中共中央印发〈中国共产党巡视工作条例〉》，https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6932866.htm。

委”干部才有动力积极工作，为乡镇政府完成农业税费收缴和计划生育等基层重难点工作。等到这些村“两委”干部“退休”后，乡镇政府的财政预算中并没有这笔专项经费来为这些老干部发放“退休金”。于是，乡镇政府只得通过违规的方式，重复发放补贴来解决这一历史遗留问题。县纪委调查此事后，要求乡镇政府整改，停发了相关经费。但是，县纪委发现这个问题并非商店镇所独有，而是在全县范围内普遍存在。因此，县纪委向县委作专题汇报后出台文件，在全县范围内开展了专项监督行动，组织和协调财政、审计、民政等多个部门，集中解决了此类问题。在此基础上，县纪委向县委汇报后由县政府进一步加强制度建设，出台了加强涉农资金监管的方案，并要求乡镇党委和政府采取妥当的方式对确有生活困难的村“两委”老干部予以妥善的安置和帮扶。

基于上述案例分析可见，基层监督体系的运行具有很强的政治统合制下的制度化特点：

其一，基层监督以制度化动员的方式发现违规违纪问题。基层监督中对违规违纪问题的发现并非随机获得，而是建立了一整套的制度化动员方式。从表面上看，很多违规违纪问题的线索源于举报，这看似具有很强的随意性，但实际上，纪检监察举报平台的建设本身就是执政党在领导监督体系建设过程中着重推行的制度化举措。正是通过制度化的纪检监察举报平台的运作，大量的举报信息得到有效汇集、筛选和分流，而这都是纪检监察机构开展“制度动员”的结果（李振和冯阳雪，2018；冷波，2021）。通过纪检监察举报平台，基层监督体系能够确保监督过程可以获得足够广泛的信息来源，便于纪检监察机构以简易而高效的方式发现问题，以降低基层监督成本、提高基层监督效率。

其二，基层监督以组织化方式查明问题。经历多年的制度建设和监督实践，基层监督已经在持续推进监察体制改革和机制创新中逐渐形成组织化的运转方式。在组织机构模式上，党委的纪律检查委员会和同一层级的监察委员会合署办公，实行一套工作机构、两个机关名称，履行党的纪律检查和国家监察两项职责，实现纪委监委领导体制和工作机制的统一融合。在工作模式上，纪委监委实行集中决策、一体运行的原则，坚持纪严于法、执纪执法的贯通。以县级纪委监委为例，内设机构包括办公室、干部室（纪检监察干部监督室）、党风政风监督室、信访室、案件监督管理室、纪检监察室、案件审理室、派驻纪检监察组。这种模式使得基层纪检监察机构形成了分工有序、有效协作的组织结构。基层监督体系带有极强的科层组织属性，能够对通过各种端口汇集过来的违纪违规问题实现有效的甄别、及时的查明和快速的反馈，最终使得各种监督力量在基层监督的法治实践中形成监督合力。

其三，基层监督过程具有鲜明的制度建设指向。基层监督多从个案着手，查明个案中的问题，明确个案中的责任主体，开展监督问责。但是，基层监督目标并非仅仅针对违纪违规的个案，而是通过个案的办理来“挖出萝卜带出泥”，实现权力监督的“以点带面”，查找基层治理领域中的制度漏洞，促进公共权力运行的规范化，推动依法行政水平的提升^①。因此，基层监督包含了明确的在基层治理体系内部“建章立制”的指向，其作用并非局限于以单向度的问责、处罚了事，而是通过制度化的监

^①在湖北省天门市的调研中发现，当地纪委监委通过对“校园餐”领域涉及的腐败问题开展专项监察，不仅发现个别学校后勤保障领域中存在的权力寻租现象，更通过案件办理，推动教育主管部门切实履行职责，强化了对包括“校园餐”在内的学校后勤管理领域的有效监管。

督方式，对基层治理体系的运行进行查漏补缺和及时纠偏，推动基层治理体系在权力约束方面不断完善相关制度，推动基层治理体系运行向规范化、法治化方向发展。

四、监督下乡的法治实效

基层法治建设必须追求实效。在国家监察体制改革的背景下，基层监督体系建设日趋成熟，监督下乡的法治实效亟待检验。虽有学者主张运用实验方法考察法治实效（方桂荣和钱弘道，2017），也有学者提出法治评估方面的理论学说（钱弘道等，2012），但要厘清基层监督的法治实效，仍需要克服法治评估可能存在的“伪精确”局限（伍德志，2020）。这就需要深入了解基层监督的法律经验，依托具体的基层监督法治个案展开分析和讨论。如此，基于法律经验田野调查的法治实践考察，无疑成为分析法治实效的更优路径。如前所述，基层治理事务存在确定性程度的差异，带来基层监督中制度成本的不同，进而形塑了基层权力监督的法治实效。接下来，本文将结合实地调研获得的基层法治经验样本，分析监督下乡的法治实效。

（一）监督下乡取得法治实效的逻辑

按照基层治理事务的确定性程度，监督下乡的法治实效主要体现在可监督性较强、合规成本较低的基层治理领域。所谓基层治理领域的可监督性较强，指的是基层监督体系能够运用一套明确、稳定的规则和标准，对基层行政权力运行中的偏差及时加以纠正。合规成本较低意味着监督体系运行的成本较低，被监督的对象在提供用于“自证清白”的合规化证据方面，不需要花费大量的时间和精力（吕德文，2022）。以下将以贵州省铜仁市万山区高楼坪乡农民最低生活保障政策实施为例，呈现和讨论监督下乡取得法治实效的逻辑。

最低生活保障（以下简称“低保”）政策是社会救助法治体系的重要组成部分，对于保障困难群众的基本生活具有重要意义。按照政策规定，低保指标以“户”为单位进行申报，即需要对家庭成员的收入进行全面核算，以评估农户是否符合低保政策的申报要求。然而，在基层监督体系并未有效建立之前，基层政府往往难以精准掌握农民家庭经济收入情况，导致这项社会救助政策在实施中出现了较为普遍的政策执行偏差，产生了社会救助资源配置不精准等问题，其中，最典型的偏差形态是各种“关系保”“人情保”“治理保”，带来了社会救助资源配置的严重不公。

低保政策是典型的可监督性较强、合规成本较低的基层治理领域。在低保政策实施上，乡镇政府曾因难以准确掌握农民家庭经济收入情况，在低保指标的确定上由于缺乏监管而出现权力寻租问题。但实际上，对农民家庭经济收入情况的评估并非难事，可以采用简易的量化估值和质性判断相结合的方式，尤其是借助乡村社会内部的舆论监督机制，可在较低成本下实现对救助对象的有效识别。从基层监督的角度看，只要严格落实相关政策规定，定期深入农户家中核实，那些经济条件明显较好、不符合低保政策规定的情况就很容易被发现，进而确保低保指标在落地过程中不发生明显偏差。这意味着，在问责成本上，围绕低保政策开展的监督工作是较为容易实施的，低保政策领域的权力监督并不需要投入大量的监督资源。在基层监督中，一旦发现低保政策实施中存在法治风险，相关责任主体便可被迅速明确，进而促使乡村两级政策实施主体及时解决问题，基层需要完成的政策整改措施也相

对容易达成。因此，通过制度化的监督和问责，低保政策的实施便能较快实现规范化。而这也意味着，基层监督会带来较高的社会认同，基层治理的规范化和治理有效性具有同构性。

为了解决低保政策实施中出现的问题，贵州省铜仁市万山区纪委专门在乡镇政府的社会事务办公室设置举报信箱和举报热线，安排专人负责收集和汇总举报信息。在此基础上，万山区纪委组成专班开展调查工作，很快就发现低保政策实施中的问题主要集中在以下三个方面：一是乡镇政府对于低保政策的执行缺乏有效监管。在低保政策实施中，虽然乡镇政府是政策执行的主体，但实际上低保政策的申请名单主要是由行政村来负责。这就使得村“两委”干部可以借此掌控低保申报，利用职权将自己的亲戚朋友违规纳入低保申请名单。二是村干部通过输送低保指标来巩固“权力—利益”网络。在基层换届选举中，经常会出现利益置换的问题——“你投我一票，我当选了给你一点好处”。一些村干部就曾将低保名额作为“好处”来构建利益网络。三是基层治理资源匮乏导致低保指标被作为治理资源来使用。在基层治理中，出于各种复杂原因，信访案件时有发生。部分乡镇政府为了平息社会矛盾，不得不向无理上访者提供低保指标，以确保不出现越级上访、进京上访等危及社会稳定的事件。

针对低保政策实施中存在的问题，基层的权力监督并没有简单地“就事论事”，而是以综合治理思维，从低保政策执行过程中暴露的治理问题着手，开展一系列基层法治建设。首先，加强对乡镇政府实施低保政策的监管力度。为了克服低保政策实施中频发的错保、漏保等弊端，万山区纪委督促乡镇政府严格落实低保政策规定，定期开展低保核查，对低保名单实行动态管理，利用大数据对比发现政策风险点，全面提升低保政策执行的准确性与公平性。其次，打造清正廉洁的基层治理生态。为防止村“两委”利用低保政策资源构建“权力—利益”网络，预防公共救助资源遭受侵蚀，万山区纪委不断强化村“两委”换届选举中的党纪作风建设，严格查处拉票、贿选等行为。最后，通过“清理”低保推动基层信访工作法治化。在“清理”低保过程中，对低保对象进行排查与核实，并依托信访工作机制，依法应对涉及社会救助的无理访、越级访等信访问题，减轻基层信访治理压力，不断提升信访工作机制的规范化水平。

贵州省铜仁市万山区高楼坪乡的案例并非个例，全国各地的低保政策实施都在监督下乡过程中很大程度上实现了规范化。更为重要的是，通过推动低保政策实施的规范化，加强村级“小微权力”监督机制建设，可以协同推动村级组织建设、信访工作、综治维稳工作等诸多基层治理领域的规范化。总的来看，在低保政策的基层监督中，所需投入的监督成本并不高。基层干部表示，低保政策中只要真正做到下乡核查和动态监管，低保名单中的不实情况就能大大减少。而且，一旦低保名单的公开能够做到常态化，社会监督便能充分发挥作用。如此，低保政策实施就能够以较低的成本实现合规化。也就是说，对于可监督性较强、合规成本较低的基层治理领域，基层监督不仅能够解决个案中的法治问题，而且能够通过个案治理来带动整个基层治理“面”上的法治化。

在此意义上，低保政策实施方面的基层监督，在基层治理的多个层面产生了法治实效：第一，基层监督促进了社会救助方面法律制度、国家政策的落地。基层监督可以帮助基层法治体系克服公共规则实施中遭遇的困难，为法律制度和国家政策的实施提供强大的推动力量。第二，基层监督推动了基层组织建设的规范化。基层监督并非仅限于解决个案问题，而是能够查明问题的根源所在。基层治理

中的问题大多涉及基层组织建设，而基层监督则能够举一反三，从完善基层治理体系着手，推动基层治理的规范化。第三，基层监督推动了社会治安综合治理的法治化。基层监督的过程往往会触及基层的利益关系结构，客观上会产生一定的社会稳定风险。在通过“监督”来实现基层治理时，需要在促进公共规则落地的过程中兼顾社会稳定。基层治理主体综合运用情感安抚、法律引导等多种治理方式化解社会稳定风险，不断优化社会稳定风险治理机制，促进社会治安综合治理机制持续完善。与低保政策基层治理领域相类似，基层中存在大量的可监督性较强、合规成本较低的治理领域，如农村“三资”管理、养老保障、危房改造等涉农政策实施领域，这些治理领域都在监督下乡中较快实现了治理的规范化，基层治理的法治化水平也由此大幅提升。

（二）监督下乡出现法治低效的逻辑

在模糊性治理领域，治理事务的可监督性并不强且问责成本高，这导致基层监督并不一定能够在实质上带来基层治理的规范化。为了应对问责压力，基层往往需要付出较高的合规成本，却难以达到问责标准的要求。以此来看，监督下乡在模糊性治理领域中的法治实效并不明显。以湖南省宁乡市大成桥镇为例，乡村社会中各种名目的人情酒宴层出不穷，人情攀比现象突出，给群众造成了严重的社会负担，导致了大量社会资源的浪费，乡村社会中几乎人人为人情所困，却难以从人情中摆脱出来^①。而且，人情酒宴的大操大办，也会产生大量乡村垃圾，成为乡村环境卫生治理中的突出问题。以下将以湖南省宁乡市大成桥镇移风易俗政策实施为例，呈现和讨论监督下乡中法治低效的逻辑。

为了推动乡风文明建设，国家一直倡导要开展移风易俗工作^②，然而，治理效果却不够明显。主要原因可归结为以下三点：

第一，以仪式性人情治理为代表的移风易俗政策并未指向明确、清晰的违法问题。农民按照家庭发展情况操办人情酒宴，属于农民私人生活范畴，若不触及公共安全、公共卫生或其他法律明文禁止的事项，就不构成对国家法律规定的违反。因此，当乡镇政府以仪式性人情治理介入时，往往缺乏足够的法律依据，这也导致移风易俗政策的实施情况难以被精准测量。调研中，有不少农民表示，办人情酒宴并不在法律管辖范围之内，政府无权干预，自己根据风土人情操办酒宴并没有违法。

第二，地方政府在人情治理中采取的综合治理方式涉及多个行政职能部门，治理责任往往难以确定。仪式性人情的管控不仅关乎乡风文明问题，还涉及乡村治安、乡村环境卫生、乡村食品安全等多个社会治理领域。在移风易俗政策实施中，当国家试图通过正式的行政管理方式直接干预时，往往难以清晰界定行政职能部门的治理责任，这使得在具体政策执行中较难形成可持续的治理合力，从而导致治理效果并不明显。

第三，以村规民约为核心的“软法”之治难以见效。为了推进移风易俗，国家自上而下推动村规

^①在湖南省宁乡市农村地区，人情负担主要体现为人情名目繁多、人情范围广泛和人情酒宴操办成本过高等（印子，2025）。

^②2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，提出“全面推行移风易俗，整治农村婚丧大操大办、高额彩礼、铺张浪费、厚葬薄葬等不良习俗”。参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于加强和改进乡村治理的指导意见〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/23/content_5402625.htm。

民约建设，希望借此来加强对农民社会行为的约束。但实际上，一些行政村制定村规民约主要是为了完成乡镇政府的工作要求，很多村规民约只是一种“制度上墙”，基层治理中形式主义问题严重。这意味着，通过“软法”来提升基层治理规范化水平的制度目标，要想在复杂的社会治理环境中得以实现，通常会面临不小的挑战。从这个角度看，以基层监督的方式推进移风易俗，意图实现乡风文明方面社会治理领域的制度化，即便投入了较高的治理成本，治理效果往往也并不会十分显著。

实地调研发现，仪式性人情问题的产生具有复杂的社会根源。首先，农民家庭的经济水平在乡村社会发展过程中出现了差异。经济生活条件较好的农民家庭往往希望通过大操大办人情酒宴，凸显自己的经济实力和社会地位，进而使得乡村社会的仪式性人情带有消费主义色彩。其次，乡村社会中“脸面机制”起到了强烈的激励作用。生活在乡村社会中的农民在日常生活中存在很强的面子竞争，即便是经济条件一般的农民家庭也不甘示弱，宁可“打肿脸充胖子”也要在人情酒宴操办中“跟得上节奏”。最后，乡村社会中存在通过操办人情酒宴来敛财的逻辑。当仪式性人情竞争在乡村社会中达到一定程度时，突破人情规范、随意添置人情名目的行为便时有发生，仪式性人情的社会整合功能被收敛钱财的功能所替代。

在这种情况下，如果对移风易俗政策实施开展督查和问责，过度追究基层治理主体的责任，并不能够产生很好的法治实效。从实地调研情况看，当乡镇政府通过行政权力直接介入农民的私人生活，虽然能在短期内抑制人情酒宴的操办，缓和人情竞争的形势，但随着人情治理压力的缓解，乡村社会中的人情风气又会卷土重来，不少农民甚至会跑到相邻的乡镇操办人情酒宴。这充分说明，即便是存在自上而下的监督问责，也较难在移风易俗上实现制度化的社会治理效果。从法治社会秩序原理看，法治社会的核心内涵是公权力运作系统之外的社会生活的法治化（陈柏峰，2019）。在社会生活领域，社会规范主导着社会秩序，社会成员的诸多行为都在社会规范的引导和制约之下（印子，2022）。不过，社会规范在变迁中容易出现“规范失灵”（戴昕，2017），这往往会导致社会生活秩序的紊乱，给社会成员带来沉重的社会负担。为了帮助社会成员实现美好生活的愿望，国家意图借助各种方式对社会规范进行干预，但有时却未能达到理想的法治效果，移风易俗方面的政策实施便是如此。

移风易俗政策是典型的可监督性较弱的基层治理领域。在监督实践中，监督的问责压力往往只能传导到党员领导干部和公职人员身上，却难以作用于乡村社会。在移风易俗政策实施中，由于涉及乡村社会的几乎所有成员，这一政策在许多农村地区并未得到有效落实，表现出政策执行“悬浮化”的特征。如果监督举措加强，往往也只会导致基层干部被问责，却难以通过问责的强化来推动治理的规范化。调研中，不少基层干部反映，如果乡镇党委施加压力，很多时候就只能做点台账方面的表面工作，并不会轻易下乡制止农民操办人情酒宴。在类似于移风易俗政策的基层治理领域，基层治理的规范化更多呈现为达标式合规，即基层治理形式的合规化、制度建设的文本化，甚至是为了应付上级的监督而专门整理资料、制作台账，至于真实的治理效果则并不理想。在此意义上，监督下乡所带来的治理规范化和治理有效性并不具有同构性。

如果将法治理解为一套现代秩序，公共规则之治便成为现代法治的核心。在社会治理中，社会成员的行为依靠公共规则来实现引导，社会成员以有序的方式参与社会生活、开展社会交往，这就是一

种法治社会的微观形态。但是，如果所谓的公共规则只是文本意义上的，而没有融入社会生活，那所谓的法治实效便成为空谈。概括而言，在模糊性治理领域，基层监督所推动的治理规范化具有一定的表象性，带来的后果便是制度层面看似产生了变化，但这些制度往往并没有在基层治理过程中真正落地，反而滋生出一定程度的法治形式主义。因此，当基层监督作用于基层治理领域时，对于可监督性较弱、合规成本较高的基层治理领域，监督不仅难以产生预期的法治实效，反而可能给基层平添意外的“法治”负担。

五、结论与讨论

在基层法治建设中，基层监督成为推动行政权力运行规范化的重要力量。研究发现，监督下乡构成了基层法治生成的必要环节，基层监督体系成为基层治理体系的重要组成部分。监督下乡之所以能够极大地推动基层治理的规范化，主要原因是执政党通过纪检监察体制改革，在行政体系之外设立了相对独立的权力监督体系。随着基层监督体系在组织结构、工作程序规范上日渐完备，基层监督本身已经具备了较强的行政理性，能够按照科层式的方式确保权力监督的常规化运行，进而成为推动基层治理法治化的重要力量。

国家推动监督下乡与改革开放初期国家所推行的“送法下乡”相类似（苏力，2000），均具有重要的国家治理层面的战略意义。苏力（2000）指出，国家之所以在改革开放初期推动“送法下乡”，很大程度上是因为国家权力在基层处于分散而羸弱的状态，“送法下乡”则有助于帮助国家在乡村社会中重建权力，以进一步推动国家政权建设。与此类似，监督下乡也是为了促进基层政权运行的规范化、法治化，以建构具有现代意义的国家权威及合法性基础。当然，监督下乡并非意味着国家对监督体系自上而下地单向度推动，反而是基层治理对具有独立性的监督力量已经形成了强大的内在需求。这一逻辑与董磊明等（2008）基于农村纠纷解决经验做出的“迎法下乡”的学理判断高度类似，即乡村社会中已经内生出对于现代公共规则的法治需求，乡村社会秩序的维系愈加依靠国家所提供的现代法律。随着数以亿万计的公共资源下乡，基层治理过程中面临着各种法治风险。正是为了应对和防范基层治理中的权力寻租问题，监督下乡开始成为基层治理体系现代化建设的核心内容，也构成了基层法治建设的题中应有之义。

从法治实效的角度看，监督下乡和“送法下乡”（苏力，2000）、“行政下乡”（徐勇，2007）一样，均面临着制度预期与制度实效之间的张力。在治理确定性程度较高的治理领域，治理事务的可监督性较强，基层监督的制度预期更容易达成；而在模糊性治理领域，治理事务的可监督性较弱，基层监督的制度预期更容易落空。因此，监督下乡的法治实效在可监督性较强的基层治理领域实现了不错的法治实效，而在可监督性较弱的基层治理领域则呈现一定程度的法治形式主义。

在治理有效的意义上，监督下乡的微观法治实践，并不必然会在所有政策实施领域都能够推动基层治理的法治化，监督下乡的法治实效主要集中于可监督性较强的基层治理领域。需要指出的是，基层监督在某些基层治理领域的法治实效不佳，并非意味着基层监督是非必要的。这实际上说明，基层法治建设的逻辑往往具有顶层制度设计所难以预料的复杂性和不确定性，权力监督即便必要，也需要

在具体的治理情景中与其他治理方式有机结合，通过对监督机制的调整和优化，更有效地嵌入基层治理体系的现代化进程。

从宏大的法治战略层面看，基层法治建设实质上是法治国家、法治政府、法治社会“三位一体”建设法治战略在基层的落地、延伸和扩展。这决定了基层法治的生成具有渐进性，需要经历漫长的历史演进过程。因此，监督下乡不可能一蹴而就，而是需要在复杂的基层治理环境中经历制度化调适，以促进基层治理合法性与有效性的统一。当前，基层监督体系建设已经取得丰硕的制度成果，成为基层治理体系不可或缺的内在构成，是驱动基层治理现代化的强大治理引擎。针对基层监督中在法治实效方面存在的不足，未来基层监督体系完善和优化的重点主要集中在以下三个方面：

其一，应当准确把握基层治理中的法治风险类型。面对基层治理中不同的治理领域可能存在的法治风险，需要树立科学的法治风险观，形成对基层治理法治风险的理性认知。应当充分认识到，基层治理中的法治风险存在多个维度的形成机制，不应以单一化的视角来加以看待。针对基层治理领域中的不同法治风险，需要构建更加精细化的法治风险预警系统，即依据基层治理事务具体事项的重要性、清晰化程度及其所可能带来的法治风险后果，分层级、分类型地标注不同的法治风险等级；依据基层治理的法治风险的确定性程度，科学设计基层监督体系的预警机制、启动机制和问责机制。

其二，强化基层监督的分类治理属性。以分类治理的理念为指引，细化不同治理事务的监督方式，依据基层治理事务的确定性程度，科学划分基层监督的重要领域、重点事项和重点对象，确保基层监督的重心置于可监督性较强、合规成本较低的基层治理领域。对于可监督性较弱、合规成本较高的基层治理领域，应当减少问责频次、降低问责强度，以适度问责、弱处罚的监督方式实现特定基层治理领域的制度化、规范化。此外，还需要积极探索柔性治理方式，培育社会治理共同体，激活多元治理主体建构社会秩序，促进特定基层治理领域的法治化转型。此外，应结合不同基层治理领域的实际情况，用好政治监督的不同形态，用准、用活不同的监督方式，确保基层监督力量真正形成监督合力，全面提升基层监督在基层治理各个领域、各个环节的法治效能。

其三，提升基层监督资源配置的科学性。在基层法治建设中，基层监督资源无疑是高度稀缺的法治资源，有效发挥基层监督资源的法治效能意义重大。为此，需要充分认识基层监督资源在基层治理环境中的稀缺性，通过监督机制创新改进监督方式、优化基层监督举措，确保基层监督资源集中投放在重点治理领域，防止基层监督资源被过度使用、不当使用。为此，要进一步提高基层监督资源投放的准确性，加大党政统筹力度，克服基层监督体系运行的科层弊端，确保监督资源配置与基层治理需求相适配，充分发挥监督资源的治理效用，不断提升基层监督的法治效能，切实推动实现更高层次的基层治理法治化。

参考文献

- 1.陈柏峰，2019：《中国法治社会的结构及其运行机制》，《中国社会科学》第1期，第65-88页。
- 2.陈辉、陈晓军，2019：《内容形式化与形式内容化：精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源》，《中国农村观察》第3期，第52-63页。

- 3.陈家建、张琼文, 2015: 《政策执行波动与基层治理问题》, 《社会学研究》第3期, 第23-45页。
- 4.戴昕, 2017: 《“守法作为借口”: 通过社会规范的法律干预》, 《法制与社会发展》第6期, 第90-104页。
- 5.董磊明、陈柏峰、聂良波, 2008: 《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》, 《中国社会科学》第5期, 第87-100页。
- 6.董强、李小云, 2009: 《农村公共政策执行过程中的监督软化——以G省X镇计划生育政策的落实为例》, 《中国行政管理》第12期, 第77-81页。
- 7.杜赞奇, 2018: 《文化、权力与国家: 1900—1942年的华北农村》, 王福明译, 南京: 江苏人民出版社, 第21-23页、第53-56页。
- 8.方桂荣、钱弘道, 2017: 《论法治实效》, 《浙江大学学报(人文社会科学版)》第1期, 第121-136页。
- 9.冯川, 2022: 《监督泛化与县域治理困境的形成逻辑》, 《人文杂志》第11期, 第72-81页。
- 10.顾培东, 2008: 《中国法治进程中的法律资源分享问题》, 《中国法学》第3期, 第141-149页。
- 11.何艳玲、肖芸, 2021: 《问责总领: 模糊性任务的完成与央地关系新内涵》, 《政治学研究》第3期, 第114-126页。
- 12.贺雪峰, 2000: 《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》, 《政治学研究》第3期, 第61-69页。
- 13.贺雪峰, 2011: 《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》, 《开放时代》第2期, 第86-101页。
- 14.贺雪峰, 2019: 《规则下乡与治理内卷化: 农村基层治理的辩证法》, 《社会科学》第4期, 第64-70页。
- 15.华生、蔡倩、汲铮, 2019: 《简政放权的边界及其优化》, 《中国工业经济》第2期, 第5-22页。
- 16.冷波, 2021: 《监督下乡: 乡村监督体系重塑及其效应》, 《中国农村观察》第4期, 第79-89页。
- 17.冷波, 2025: 《督查下乡的可监督性难题及其改进路径》, 《中国行政管理》第1期, 第146-153页。
- 18.李辉, 2023: 《从机制设计到能力提升: 基于地方纪检监察“协同监督”的案例研究》, 《政治学研究》第3期, 第128-141页。
- 19.李林, 2019: 《新时代中国法治理论创新发展的六个向度》, 《法学研究》第4期, 第3-20页。
- 20.李元珍、吕德文, 2020: 《县域治理中的纪检监察监督: 过程、机制与功能——基于A县的经验研究》, 《探索》第4期, 第51-63页。
- 21.李振、冯阳雪, 2018: 《动员常规化与技术赋权: 以纪检监察信访为案例的研究》, 《经济社会体制比较》第1期, 第90-97页。
- 22.李祖佩, 2017: 《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》, 《中国农村观察》第6期, 第116-129页。
- 23.卢丛丛, 2024: 《监督下乡、分责秩序与乡村关系重构》, 《公共管理与政策评论》第2期, 第101-116页。
- 24.卢晖临、李雪, 2007: 《如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究》, 《中国社会科学》第1期, 第118-130页。
- 25.罗昊, 2022: 《功能性嵌入: 新时期乡村监督体系的组织运行机制——基于鄂东南S镇纪检监察机构改革的实践考察》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第74-86页。
- 26.吕德文, 2010: 《基层治理中的国家与农民的关系: 一个文献综述》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第1-7页。
- 27.吕德文, 2019: 《治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度》, 《探索与争鸣》第6期, 第59-67页。

- 28.吕德文, 2022: 《监督下乡与基层超负: 基层治理合规化及其意外后果》, 《公共管理与政策评论》第1期, 第34-42页。
- 29.倪星、王锐, 2017: 《从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究》, 《政治学研究》第2期, 第42-51页。
- 30.欧阳静, 2011: 《策略主义: 桔镇运作的逻辑》, 北京: 中国政法大学出版社, 第234-241页。
- 31.欧阳静, 2019: 《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》, 《开放时代》第2期, 第184-198页。
- 32.钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟, 2012: 《法治评估及其中国应用》, 《中国社会科学》第4期, 第140-160页。
- 33.强世功, 2003: 《法制与治理: 国家转型中的法律》, 北京: 中国政法大学出版社, 第97-110页。
- 34.仇叶, 2022: 《以督促统: 督查制度的政策层级统筹机制及其实践》, 《探索与争鸣》第7期, 第96-106页。
- 35.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。
- 36.苏力, 2000: 《送法下乡: 中国基层司法制度研究》, 北京: 中国政法大学出版社, 第27-53页。
- 37.谭家超, 2025: 《强化政治监督的法治逻辑》, 《荆楚法学》第2期, 第96-110页。
- 38.唐虎梅, 2021: 《人民法院经费保障面临的形势与对策研究》, 《人民司法》第4期, 第59-66页。
- 39.王建芹、张钦, 2024: 《监察体制改革背景下村干部“微腐败”行为治理: 成效与路径》, 《治理现代化研究》第1期, 第30-40页。
- 40.王锐, 2024: 《基层权力监督体系的协同机制与优化路径——基于S省Y市C区打通监督“最后一公里”的案例研究》, 《经济社会体制比较》第2期, 第140-150页。
- 41.王锐、倪星, 2022: 《政党引领的权力监督模式: 生成逻辑与内在机制》, 《政治学研究》第1期, 第70-81页。
- 42.王勇, 2023: 《“点到”即可“为止”? ——数字监督下乡的治理情境、效应及张力》, 《电子政务》第9期, 第77-89页。
- 43.吴春来, 2025: 《通过监督进行治理: 县域政府治理的监督机制及其效能——中部T县的案例分析》, 《公共管理与政策评论》第2期, 第155-168页。
- 44.伍德志, 2020: 《论法治评估的“伪精确”》, 《法律科学(西北政法大学学报)》第1期, 第3-15页。
- 45.徐勇, 2007: 《“行政下乡”: 动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期, 第2-9页。
- 46.杨建军, 2022: 《纪检监察机关大数据监督的规范化与制度构建》, 《法学研究》第2期, 第19-35页。
- 47.印子, 2022: 《乡村社会诚信建设中的连带责任机制》, 《中国农村观察》第6期, 第38-55页。
- 48.印子, 2025: 《基层治理中的“动员—参与”模式及其优化》, 《求索》第2期, 第181-188页。
- 49.张静, 2019: 《基层政权: 乡村制度诸问题》, 北京: 社会科学文献出版社, 第316-325页。
- 50.周飞舟, 2012: 《财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目治国”》, 《社会》第1期, 第1-37页。
- 51.周黎安, 2014: 《行政发包制》, 《社会》第6期, 第1-38页。
- 52.朱晓阳, 2024: 《从“扩展个案法”和“地方知识”发现“地方世界”——法律人类学进路新探》, 《民族研究》第2期, 第56-69页。
- 53.朱新力、余军, 2018: 《行政法视域下权力清单制度的重构》, 《中国社会科学》第4期, 第109-131页。

The Institutional Foundation, Operational Mechanism, and Legal Effectiveness of Supervision in Rural Areas: An Analysis from the Perspective of Supervision Cost

YIN Zi

(School of Law, Central China Normal University)

Summary: In the process of constructing the rule of law at the grassroots level, the extension of supervision to rural areas represents the implementation of the Party and state supervision system at the grassroots level. This process reflects the reshaping of the grassroots governance system under Party leadership. The extension of supervision to rural areas exhibits institutionalized features within the political integration framework. Grassroots supervision identifies violations of discipline and regulations through institutionally embedded mobilization and organizational mechanisms. This process is guided by a clear orientation toward systemic institutional construction. In terms of operational mechanisms, the extension of supervision to rural areas employs systematic and diversified supervisory approaches to construct a governance model that restrains administrative power, with rights and responsibilities serving as its core framework.

The research finds that from the perspective of the certainty of governance affairs, the rule of law risk in grassroots governance determines the cost of grassroots supervision. For deterministic rule of law risks, relevant governance matters can be monitored and held accountable in a standardized manner. For the fuzzy rule of law risk, the boundary of governance affairs is often unclear, and it is not easy to rely on a single technical governance method to carry out supervision. Because of the cost of grassroots supervision in different areas of grassroots governance, there are obvious differences in the effectiveness of the rule of law under supervision. The effect of the rule of law under supervision is mainly reflected in the field of grassroots governance with strong supervision and low compliance cost, and the standardization of governance and the effectiveness of governance are homogeneous. In the field of fuzzy governance, the effectiveness of the rule of law under supervision in the countryside is not significant enough, and grassroots governance tends to be compliant at the institutional level, but effective governance is difficult to achieve, highlighting a certain degree of rule of law formalism.

The generation process of the grassroots rule of law is gradual, which means that the operation of the grassroots supervision system needs to undergo institutionalized adjustment in the complex grassroots governance environment. The specific contents include: First, it is essential to accurately identify the types of legal risks in grassroots governance and scientifically design the early warning mechanism, activation mechanism, and accountability mechanism of the grassroots supervision system. Second, strengthen the attributes of categorized governance in power supervision, leverage different forms of political supervision, and adopt differentiated supervisory approaches to ensure that grassroots supervisory forces truly form a synergistic supervisory effect. Third, enhance the scientific allocation of power supervision resources, improve supervision methods through supervision mechanism innovation, optimize grassroots supervision measures, and constantly enhance the rule of law effectiveness of grassroots supervision. These measures contribute to achieving the integration of legitimacy and effectiveness in grassroots governance and advancing the realization of grassroots governance at a higher level of the rule of law.

Keywords: Grassroots Rule of Law; Supervision in Rural Areas; Supervision Cost; Effectiveness of the Rule of Law; Legalization of Grassroots Governance

JEL Classification: Z10

(责任编辑：王 藻)