

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,不能被认为是纯粹的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（刘远风，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。

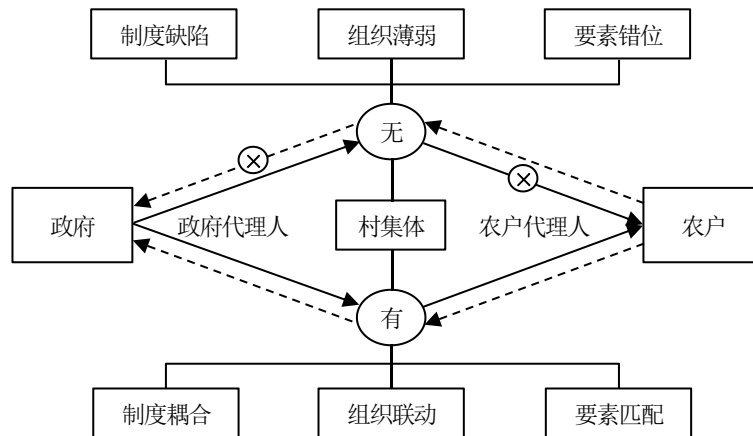


图1 村集体发挥双重代理作用推进自上而下政策下沉与自下而上基层善治相融合的逻辑框架

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。

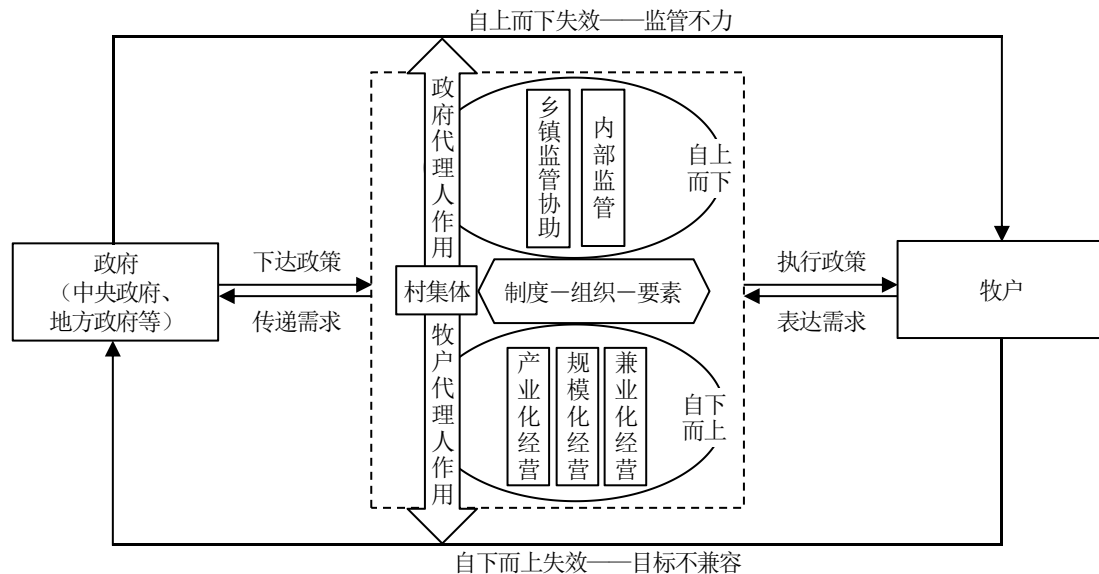


图2 村集体在草原生态补奖政策落实中发挥双重代理作用的逻辑框架

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为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，将从事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。

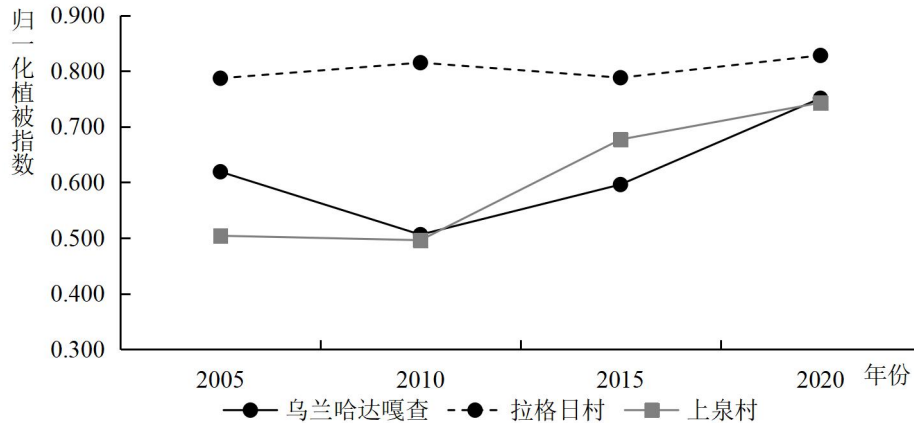


图3 三个草原村庄的归一化植被指数变化情况

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、迫切需要通过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)