

适度规模经营农业补贴的执行问题 与弱回应型村治*

——基于政策壁垒视角的分析

陈文琼 董欢

摘要：农业补贴政策是中国农业政策体系的重要组成部分。实践中，政府投入了大量补贴资源，然而，补贴政策的落实却面临复杂且多变的现实情况。在中部地区的三个省份，适度规模经营农业补贴政策的执行还出现了政府施补、农民弃补的情况。本文以三个省份的经验事实为基础，探讨了农业补贴政策执行中的这一情况及其生成机理，并就解决对策作出延伸性分析。研究发现，三个省份的适度规模经营农业补贴政策在与政策对象的对接过程中存在明显的政策壁垒，包括政策文本壁垒、政策准入壁垒和政策执行壁垒。打破政策壁垒，需要推进强回应型村级治理，包括通过主动转化政策话语、加强政策宣传来化解政策文本壁垒，通过积极反馈基层现实使政策准入壁垒与各地实际情况相匹配以及通过担当作为、为民办事来消解政策执行壁垒。然而，村级治理存在明显的弱回应性，表现为缺乏回应群众诉求的治理压力、监督压力和资源压力。弱回应型村治不仅未能打破政策壁垒，还进一步强化了政策壁垒。本文认为，在政策制定上降低政策壁垒和重塑强回应型村治是更好发挥相关农业补贴政策作用的关键。

关键词：政策壁垒 农业补贴政策 弱回应型村治 适度规模经营

中图分类号：F320.1 **文献标识码：**A

一、引言

2004年以来，中央“一号文件”连续聚焦“三农”主题。2023年的中央“一号文件”明确指出，继续提高小麦最低收购价，合理确定稻谷最低收购价，稳定稻谷补贴，逐步扩大稻谷、小麦、玉米完全成本保险和种植收入保险实施范围。中国逐步构建了以最低收购价、目标价格支持和农业支持保护补贴为主的农业补贴政策体系（辛超丽，2024）。2020年12月28日，习近平在中央农村工作会议上

*本文系国家社会科学基金青年项目“城乡融合背景下农村土地资源整合机制研究”（编号：21CSH012）的阶段性成果。

的讲话强调，要稳定和加强种粮农民补贴^①。实践中，农业补贴政策的落实面临着复杂多变的现实情况。这些情况会深刻影响补贴政策的执行效率（王许沁等，2018；左喆瑜和付志虎，2021；王新刚和司伟，2021），甚至出现政策对象瞄准偏差（陈海江等，2019）、政策目标难以实现（尚旭东和朱守银，2017）等问题。

农业补贴政策瞄准困难一直是学术界和政策界高度关注的问题。例如，原则上种粮补贴要按照种粮农户的实际种植面积进行补贴，但在政策实施中为了操作方便，基本上变成了依据承包地的面积进行补贴，实际种不种粮、种多种少与拿不拿补贴、拿多少补贴不直接挂钩，大量非农业经营者领取种粮补贴（许庆等，2020）。又如，向种粮大户发放补贴的政策在执行过程中存在不公平和效率损失，骗补、套补、漏补、错补等乱象时有发生（李立清和江维国，2015）。而且，规模流转过程中发生的土地租金上涨使得补贴难以由实际种粮者所得（耿仲钟和肖海峰，2018）。此外，耕地地力保护方面的相关补贴也同样存在非经营者领取补贴的问题，各地在执行时对“地力不降低”这一政策要求有虚化倾向（冷博峰等，2021），补贴政策的耕地地力保护与提升目标难以实现。由此，有学者建议通过法律构建利益约束机制，从而规范和监督农业补贴政策落地过程中各利益相关者的行为（黄建红，2022）。在此背景下，政府也出台了相关文件，以通过自上而下的监督在补贴申领的各个环节促进农业补贴资源的善治^②。

事实上，农业补贴政策瞄准困境的存在，在某种程度上具有客观性。农业补贴政策的这种瞄准困境与农村低保制度的瞄准困境具有同源性。具体来说，首先，农业补贴政策是下乡资源的一个具体类型，对同类下乡资源瞄准困境的考察可以为分析农业补贴政策的瞄准困境提供参考。从学术界对下乡资源的分类看，既有研究主要以提升基层治理效率为目标，或者将下乡资源分为普惠性资源和竞争性资源（王海娟和贺雪峰，2015），或者将其分为专项资金和灵活资金（陈家建，2013）。不过，当考虑是否需要与政策对象精准对接时，还可以对下乡资源进行新的分类，即与抽象整体对接的资源与与具体个体对接的资源。前者指与行政村对接的项目资源，后者则指与具体农户或农业经营组织对接的农业补贴政策和农村低保制度等。后者对瞄准的精准性有更高的要求。其次，农村低保制度的瞄准困境是客观存在的，即便经历了“从配额到认证”（仇叶，2018）、“从基于量的精准到基于质的精准”（陈文琼，2020a）的转变，“错保”“漏保”问题仍然没有完全避免。瞄准困境客观存在的根源在于制度的规则性和标准化与基层现实情况的复杂性和多变性之间的矛盾。这一矛盾在农业补贴政策与其对象精准对接的过程中有着非常深刻的体现。

与同公共主体对接的项目资源相比，农业补贴政策是与私营主体对接的政策资源，按照政策对象的实际属性可将其细分为三种类型。第一类是行为达标型补贴，例如农机购置与应用补贴，针对大豆、稻谷、烤烟、特定中药材等农作物的补贴。实践中，各地根据自身适宜耕作的作物类型和具体发展目

^①习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第9页。

^②参见《农业农村部办公厅 财政部办公厅关于进一步加强农机购置补贴政策监管强化纪律约束的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/15/content_5439957.htm。

标的差异，在此类补贴的发放依据和要求上多有不同。同时，此类补贴会涉及多个上级部门，发放程序也比较复杂（范宝学，2011）。因此，与政策对象的精准对接高度依赖村干部的积极性，因为政策对象对政策文件的获取、对自身所购农机和所种作物是否达到补贴标准的判断等都依赖村干部的上传下达（孙乔婧和刘武根，2023）。第二类是面积达标型补贴，例如过去的规模经营补贴和当下的适度规模经营补贴。此类补贴的执行困境集中在对面积达标的认定方面（周静，2020），存在假大户得补贴、真大户得不到补贴、错报漏报、标准不一等现象。第三类是普惠性补贴，例如政策对象最为广泛的粮食直补以及耕地地力保护补贴。无论政策本身是如何要求的，从具体实践看，一些省份已然将第三类补贴从给种粮者发放补贴转变为按照承包地的面积对承包权的拥有者发放补贴。某种程度上可以认为，第三类补贴是由前两类达标型补贴转化而成的普惠性补贴。

本文着重关注的是特定农作物的适度规模经营农业补贴政策（以下简称“适度规模补贴政策”），包括为响应国家粮食安全战略目标在南方有条件省份实施的双季稻适度规模经营补贴政策，各地为鼓励特定农业产业发展设置的特定果蔬或中药材适度规模补贴政策等。适度规模补贴政策具有上述第一类和第二类农业补贴政策在实施上面临的复杂性特点。有研究表明，前述复杂性在地权细碎化（陈文琼和刘建平，2018）、农作物类型变动频繁（黄祖辉等，2014）的湖北省、湖南省和江西省被进一步强化。而且，补贴政策的实施效果对更熟悉这些复杂性的村级治理存在较强的依赖。笔者的调查表明，在中部地区的上述三个省份，针对特定农作物的适度规模补贴政策遭遇了效率困境，本文将对此展开深入分析。

与现有研究相比，本文试图通过两个转向解释适度规模补贴政策的效率困境。第一，研究着力点的转向。本文从关注补贴制度的规则性与基层实际情况的复杂性的矛盾转向一定程度上能被克服或扭转的包括村级治理在内的基层治理和政策壁垒等结构性要素。虽然前述矛盾和结构性要素都是影响适度规模补贴政策效率的关键，但是，后者更易成为效率提升的突破口。第二，研究问题的转向。本文从关注瞄准困境转向分析农业补贴政策执行中政策对象参与积极性不高的问题。二者都是适度规模补贴政策在执行过程中遇到的现实问题，都具有充分挖掘和研究的价值，笔者认为，对相关农业补贴政策对象参与积极性不高的研究将为理解瞄准困境提供新的启发。

二、概念界定与研究思路

（一）分析工具：政策壁垒的含义及其面向

壁垒指旧时兵营四周的墙壁，泛指防御、戒备的工事，常指互相对立的事物或界限。现在，壁垒一词多被用于经济领域，形成了贸易壁垒、技术壁垒等分析概念。例如，技术贸易壁垒指一个国家或区域组织以维护经济安全、保护人类和动植物生命和健康、保护环境、防止欺诈行为、保证产品质量为由，采取的强制和非强制的技术性措施（夏友富，2001）。根据政策实践和前述概念界定的启示，本文将农业补贴政策壁垒界定为阻碍农业补贴政策与其对象精准对接的中间因素，包括准入壁垒、文本壁垒和执行壁垒三个面向。

准入壁垒指的是，农业补贴政策本身设置的、将一定的种植规模或特定作物类型等作为满足发放

补贴的门槛，作物类型越不符合当地实际、种植规模设置得越大，准入壁垒就越高。文本壁垒指的是，农业补贴政策的文本规定对政策对象而言的可获得性和易理解程度，可获得性越差、易理解程度越低，文本壁垒就越高。执行壁垒指的是，农业补贴的申领往往需要政策对象与多个部门和多个层级的不同政策执行者进行互动和沟通，互动和沟通越不顺畅，执行壁垒越高。总体而言，准入壁垒是农业补贴政策在政策制定阶段形成的，文本壁垒则更多发生于政策宣传阶段，执行壁垒则发生于政策对象申请补贴和获取补贴的过程中。因此，上述三类壁垒是具有互斥性的政策壁垒，对三者的分析也构成了分析农业补贴政策执行的相对完整的过程。

（二）从效率困境到政策对象参与积极性不高：农业补贴政策执行问题的具体所指及其实践面向

农业补贴政策从 20 世纪 50 年代在中国开始施行至今，其演变过程包括两个特征显著的阶段。一是农业“四项补贴”^①阶段，所涉及时期为 2016 年之前，尤其是 2004—2016 年；二是“三项补贴”改革^②阶段，所涉及时期为 2016 年以来。两个阶段的共同点是，都致力于促进耕地保护、保障粮食安全和提升农民收入；两个阶段的不同点是，后一阶段更重视生态保护、更倾向于推动适度规模经营。

关于农业补贴政策的既有研究，主要有三种讨论视角：一是从政策或制度变迁的视角出发，讨论农业补贴政策的变迁逻辑；二是从政策执行的视角出发，讨论农业补贴政策执行偏差的生成机理，并指出偏差的典型表现是政策目标难以实现；三是从政策目标的角度出发，评估农业补贴政策的执行效果。从研究成果的数量上看，第三个视角的研究是三个视角中最多的。从农业补贴政策的目标实现来看，既有研究至少达成了以下共识：首先，农业补贴政策实施在一定程度上增加了农民收入，但是这种增加并不显著（王亚芬等，2017；孙博文，2020）。其次，与农业补贴政策的财政投入相比，政策的执行效率事实上并未得到有效提升（涂正革等，2019；高鸣和王颖，2021）。

研究表明，“趋粮化”、非农收入的拉力因素、不同类别补贴政策之间的张力以及对荒地开垦补贴力度的不足等因素都是农业补贴政策目标难实现的具体原因（李守伟等，2019；孙博文，2020）。在一些地方，虽然政策的要求是“谁种粮谁受益”，但是，在实践中却是“谁的土地谁受益”（吕悦风和陈会广，2015）。结果，“粮食补贴即租金”认知下土地流转中的价格寻租行为（尚旭东和朱守银，2017）、福利式农业补贴（陈美球等，2014）等现象时有发生。

本文认为，农业补贴政策执行至少存在两个维度的问题。根据问题涉及的政策执行具体环节的不同，本文将其概括为政策执行结束之后的“效率困境”和政策执行过程中的“政策对象参与积极性不高”。毋庸置疑，两类问题存在密切关联，对后者的研究可以为理解前者提供有力的补充。既有研究通常集中以政策执行效果来判断适度规模补贴政策是否存在问题，其基本共识是：效率困境意味着补贴政策的“高投入、低效率”。不过，本文认为，还可以从政策执行者和政策对象对补贴政策的感知或态度来判断适度规模补贴政策的执行效果。如果从政策执行过程中的态度这一角度来审视补贴政策执行效果，可以发现，适度规模补贴政策与 2015 年左右农村低保政策面临的遭遇相似：当时的农村

^① “四项补贴”指良种补贴、农机购置补贴、种粮农民直接补贴和农业生产资料综合补贴。

^② “三项补贴”改革指将良种补贴、种粮农民直接补贴和农业生产资料综合补贴合并为农业支持保护补贴。

低保政策在个别地区遇到了政策对象和政策执行者的双重不满，本文所分析的中部三个省份的适度规模补贴在政策对象中“遇冷”的现象也不鲜见。这种现象集中表现为政府发放补贴而政策对象放弃申领补贴，本文将其简称为“施补一弃补”问题。

既有研究对“施补一弃补”这一问题的关注较少。在基层实践中，此类问题主要有两种不同的表现：一方面，即便有农业补贴政策，农民依然放弃农业生产。这是农民在权衡利弊之后进行的选择（马晓河和蓝海涛，2002）。全面取消农业税费以来，此类问题的产生可以从非农收入的拉力因素角度得到解释。不过，由此引发的土地撂荒问题则可以通过土地流转予以化解。另一方面，虽然有相关农业补贴、农民也还在从事农业生产并且符合申领相关补贴的条件，但是，农民却选择放弃补贴申请。显然，这种“弃补”行为与第一种有明显差异。

少有研究提及第一种“弃补”行为。取消农业税费以来，基本上可以将此类行为理解为农民对不同劳动机会的理性选择。因此，本文所说的“施补一弃补”问题特指第二类放弃行为。有必要说明的是，“施补一弃补”问题在中国中部三省的适度规模补贴政策执行过程中均一定程度上存在，因此，本文的分析主要针对的是这三个省份的具体情况，并不涉及对其他省份的讨论。例如，湖南省新化县的一个猕猴桃种植大户在申请了一年的补贴后发现得不偿失，第二年便开始不再申请补贴了；湖南省宁乡市的数十个种粮大户因为提交的材料被第三方公司认定存在失真问题而被定为“假大户”之后，便不再申请种粮大户补贴了；湖北省沙洋县的部分种粮大户，不愿主动联系基层干部、填写申请材料、查证各方政策，因而从未申请过适度规模补贴；江西省鄱阳县和章贡区也存在符合条件的农户因申报材料制作费过高、自证程序太复杂、要求提供的材料太多等而放弃申领补贴的现象。本文认为，这种放弃争取补贴收入的行为并不单纯是个体的行为选择问题，有必要对这一“弃补”行为的生成逻辑和如何解决这一问题进行分析和讨论。本文试图以农业补贴政策壁垒为分析工具，系统探讨农业补贴政策执行过程中的有关问题。

（三）回应型村治：形成和突破“施补一弃补”问题的理论视角与研究思路

1. 回应型治理理论视角与打破政策壁垒的回应型村级治理。回应型治理理论是在“技术—经济—社会”发生系统性变革的背景下被提出的，该理论尤其强调对社会需求的响应。在回应型治理理论下，既有研究认为，传统的政府治理范式存在主动性不足导致的回应滞后、靶向能力不足导致的“政策—需求”鸿沟以及治理主体反应能力不足导致的政府行为失据等问题（李大宇等，2017）。既有研究主张的回应型治理是能动性、包容性和灵活性较大，能够平衡多主体利益冲突、调和形式正义和实质正义的矛盾、容纳多种治理手段和治理资源，且能以社会问题为中心的治理样态（郭春镇和马磊，2020）。

回应型村级治理（以下简称“回应型村治”）是在回应型治理理论的框架内，相对于村级治理行政化而被提出的一个概念。虽然学术界并未给出明确的定义，但综观已有研究可以发现，在以下方面能够达成一定共识：首先，回应型村治未强调也未否认村干部应该“眼光向上”，完成自上而下布置的行政任务；其次，回应型村治明确强调村干部应该“眼光向下”，回应群众的合理诉求；最后，在回应型村治下，村干部应该致力于在自下而上的群众诉求与自上而下的政策主张之间搭建桥梁，从而强化自上而下的政策主张对自下而上的群众诉求的回应性。总之，回应型村治是一种以回应群众现实

诉求为本位的村级治理模式。

在村级治理事务方面，适度规模补贴政策有三个方面的特征：首先，该补贴是自上而下的行政任务；其次，该补贴是自上而下与具体农户对接的符合群众需要的分配型资源；最后，该补贴致力于实现资源使用效率的最大化，实现这一目标的基本前提之一是推动政策安排与群众诉求的有效衔接，即打破政策壁垒。笔者认为，回应型村治是适度规模补贴政策有效落实的基本前提，可以帮助补贴政策的对象打破相关政策壁垒，进而实现政策执行效率的提升。

适度规模补贴政策的“施补一弃补”问题，是农民对本可以为自己争取的补贴的一种主动放弃。解释这种行为，可以从政策本身及其执行过程中对农民诉求的回应性不足中寻求突破。农民诉求的集中体现就是打破政策壁垒。在诸多治理层级中，村级治理是最贴近农民真实诉求的治理环节，是衔接自上而下的政策落实过程和自下而上的群众诉求回应过程的重要环节，在增强农业补贴政策的回应性、提高补贴政策执行效率过程中起着不可或缺的基础性作用。

综上所述，打破政策壁垒、解决申领补贴积极性不高的问题，必然要依赖回应型村治。具体原因包括以下三个方面：第一，行政村是适度规模补贴政策的最终执行者，既是直面政策对象的主体，也是最了解农村现实情况的主体，因此，在适度规模补贴政策的执行中，行政村的作用不容忽视。第二，回应型村治能够倒逼出一个回应型的基层治理体制。村级治理是国家治理不可或缺的一个环节，回应型村治也是回应型国家治理的必要环节。第三，对广大政策对象尤其是广大普通农民而言，村级治理和村干部是他们与正式体制互动的交易成本最低的桥梁。因此，强回应型村治对打破适度规模补贴政策的政策壁垒、解决“施补一弃补”问题至关重要。

可以肯定的是，当前的村级治理具有突出的弱回应性特征，既有研究总结的村级治理行政化、群众缺位、连带式制衡的式微都是弱回应性的有力印证。具体来说，第一，掌握着治村资源及其配置权的基层政府，在相当程度上能够根据行政任务的落实情况来配置资源，以此调动村干部在落实行政任务方面的积极性（刘建平和陈文琼，2016）。这是学术界对村级治理行政化生成机理达成的一个共识。第二，群众缺位体现在两个方面：一方面，在当前的资源配置方式下，多数村民是治理资源的被动接受者，缺乏参与村庄公共事务的热情（杜姣，2023）与路径（贺雪峰和桂华，2022）；另一方面，当前表现出来的较强的群众去组织化倾向，也限制了群众诉求的组织化表达能力、降低了群众诉求被重视的可能性。第三，连带式制衡是指，乡土社会中的村干部可以通过将各种资源以利益连带、责任连带、情感连带等方式进行分配来管理村民，村民反过来也能以责任连带的方式对村干部进行反向制衡。不过，自全面取消农业税以来，此种连带式制衡模式的效果也大大降低（陈锋，2012）。那么，这种弱回应型村治在农民个体与适度规模补贴政策的对接过程中，是能够积极打破政策壁垒，还是进一步强化了政策壁垒进而使适度规模补贴政策在实施过程中出现了“施补一弃补”问题？这是本文要解答的重要的学理性问题，下文将对此展开深入分析。

2.弱回应型村治与适度规模补贴政策“施补一弃补”问题。基于在湖北省、湖南省和江西省三个省份的田野调查，本文发现：第一，适度规模补贴政策在与政策对象的精准对接中面临着明显的政策壁垒，包括准入壁垒、文本壁垒和执行壁垒。第二，在存在政策壁垒的情况下，补贴的政策对象要顺

题比较突出。同时，该县大部分地区地形崎岖且不宜大型机械耕作，留村劳动力在缺乏农业机械的条件下无法实现对耕地的充分利用，导致一些行政村耕地的抛荒率超过 70%。从这一层面看，双季稻适度规模补贴政策的适度规模经营导向或许不符合新化县大部分地区的情况，因为当地的客观条件仅适合小规模耕作，面积达标要求无疑提高了当地农民申请双季稻适度规模补贴的准入门槛，不利于改变该县耕地抛荒的局面。

再以新化县实施的黄豆适度规模补贴为例。2023 年，当地的政策文件规定，给予黄豆种植规模在 30 亩及以上的农户每亩 200 元的补贴。但是，全县大部分农民的黄豆种植规模都在 3 亩左右，单个农户难以获得黄豆的适度规模补贴。为了提高农民种植黄豆的积极性，该县有些行政村策略性采取了“化零为整”的方法，将多户农民家庭的黄豆种植面积进行整合，以达到规模补贴的门槛条件。在成功领取相关补贴后，各户再按种植面积重新分配所得到的补贴。但是，此类策略化的操作总体上还要依靠村干部的积极组织，否则，大部分种植黄豆的散户会被排除在该补贴政策之外，只有极少数种植大户才能达到政策要求的面积门槛。根据新化县的客观耕作条件，在大部分乡镇，真正能达到补贴面积门槛的农户占比不超过 5%。

（二）适度规模补贴政策的文本壁垒

1. 传播壁垒：政策可获得性差。笔者的调查表明，农业补贴政策有关信息的传播主要存在三个方面的问题。

第一，传播途径有限。农业补贴政策下乡缺乏稳定的、双向的、有效的信息传播渠道。从现行的传播途径来看，县、乡、村主要还是通过“文件下发+开会宣传”的传统路径。虽然也可以通过政府官网、政府微信公众号、各村村委会告示栏和各村组建的村民微信群等平台传递信息，但很难奏效。一方面，政府在这些平台公布的相关政策信息比较有限；另一方面，能够熟练使用这些平台进而获取农业补贴政策相关信息的农民数量也很有限。

笔者及所在团队在调研过程中发现，想要完整收集或获得各县的农业补贴政策信息较为困难。就具体的补贴政策而言，村民不清楚、村干部不清楚、乡镇相关干部也不清楚，只有县一级干部才能知道部分信息。这一现象的产生原因具体来说有以下三个方面：其一，大部分县、乡镇和行政村都没有归纳汇总农业补贴政策文件的要求，也缺乏相应的主动性。没有汇总的材料，查找不同类型的政策信息就非常麻烦，农民在查找或咨询补贴政策时就会遇到很多困难。其二，官方网站和微信公众号鲜有此类信息的公告。即便有公告，相关公告也会因政策的调整而过一段时间就被撤下。因此，即使是掌握现代化传播渠道的农民也很难随时查到相应的政策文件，就算找到了，也不知道该文件是否还适用。其三，农业补贴政策从乡镇到各个村民的传播效果，对各村的村干部有着极强的依赖性，但是，村干部对宣传此类政策的积极性并不高。

第二，传播的文本数量有限。并非所有的农业补贴政策都会在确定后得以传播，部分政策并未形成正式文件，或者在文件下发后仅供内部传阅。在与湖南省新化县的县、乡两级政府相关负责人员多次沟通后，笔者仅得到 6 份该县 2023 年度的农业补贴政策文件。从文件数量来看，笔者得到的文件数量明显少于新化县正在实施的农业补贴政策的数量。工作人员给出的解释是，有些文件不宜公开传

播。同样，在与江西省赣州市章贡区、鄱阳县和湖北省荆州市沙市区、荆门市沙洋县以及湖南省宁乡市等地相关干部沟通后，笔者也仅得到少量可公开的农业补贴政策文件。与这些地区正在实施的数量众多的农业补贴政策相比，笔者能获得的政策文本数量仍然不多。

第三，传播内容有限。农业补贴政策尽管是以红头文件形式出台的，但是不一定会将具体的政策内容完全公开。这也是部分政府部门的策略性行为，其目的在于，用文本的模糊性应对实践中可能会遇到的复杂性，从而增加县级部门的自由裁量权。由于县级政府分管农业的主要领导的意见、产业总体规划、财政转移资金的额度与类别等内容几乎每一年都在变动，农业补贴政策也会随之发生相应调整，因此，乡镇政府在传达上级部门的政策文件时就需要审慎对待，避免政策公开传播后再发生变化可能引发的群众的不理解或其他麻烦。在笔者的调研过程中，村民普遍表示，很少有村干部主动在微信群、村委会告示栏传达政策文件。笔者也试图通过县、乡两级的政府官网、微信公众号等途径检索当年及往年的农业补贴政策相关文本，但是发现较难获取相关信息。对于不能熟练使用互联网的大部分村民而言，他们能够获取的政策内容更加有限。

2.理解壁垒：政策适读性不强。农业补贴政策适读性不强，具体表现在以下几个方面：首先，政策用语书面化。对于受生存环境、经济状况、文化程度、能力素质等因素影响的农民群体而言，理解书面化的政策用语难度较大。笔者前往中部三省调查时，多位村民表示“看不懂政策”“从上到下不清楚讲了什么”。与政策文本相比，他们更想听村干部逐字逐句地对政策文本进行解释。其次，缺乏对政策内容的配套解读。只有接地气的农业补贴政策解读，才能帮助政策对象及时、有效地捕捉补贴政策的对象范围、补贴标准、申请流程和时间节点等关键信息。在笔者调研的中部三省县、乡两级政府的官方网站和微信公众号上，均难以找到对政策制定目的、政策适用对象等相关政策信息的解读。有关部门在传达补贴政策时比较被动甚至相对机械，通常的做法是，政策文本怎样写的就怎样宣读，甚至都不宣读只让群众传阅。而且，基层干部在农业补贴政策宣传过程中也很少主动思考政策讲了什么，以及怎样解释才能让村民更好地理解政策。

（三）适度规模补贴政策的执行壁垒

就实现公共政策的目标而言，政策方案的功能也许只占10%，其余90%则来自政策的有效执行（王家峰，2009）。农业补贴政策执行壁垒的存在促成了政策对象的“弃补”行为，农业补贴政策能否有效执行关系到该政策本身的成败。适度规模补贴政策的有效执行不仅需要县级层面各部门之间的高效协调，也需要乡、村两级干部有足够的落实政策的积极性。

1.协调壁垒：部门分割与高执行成本。现有的条块关系虽然有助于农业补贴政策在执行过程中更好地整合各部门的资源，但是，各个组织也存在职能的交叉重叠。这会使涉农政策项目因部门职能的交叉重叠而出现管理缺位、错位等问题，进而提高政策执行成本、降低政策执行效率（魏姝，2012）。有研究表明，“政出多门”的设计人为切割了农业项目，降低了政策的执行效率，同时还提高了各部门推诿扯皮的风险（刘景景，2015）。

各地涉农部门众多，包括农业农村局、林业局、水利（水务）局、畜牧局等多个单位。当某项农业补贴政策由多个部门负责时，常会出现由部门之间要求不一致和部门多而导致的程序复杂等现象，

从而增加了政策对象补贴申领的难度。在笔者调研的中部三省，一定程度上均存在农业补贴申领者因材料不合格而反复在各个部门奔走的情况。据村民反映，跑十几次的情况并不少见。常见的材料不合格原因是格式不规范、材料不齐全、签字不完整、盖章不完整等。有些时候，甚至存在符合这个部门的要求却不符合另一个部门要求的情况。总之，在同一项农业补贴政策由多个部门负责的情况下，复杂的程序耗费大量人力、物力，无形中给补贴申领者增加了很多要在形式上自我证明的负担，大大提高了政策的执行成本。

2.治理壁垒：村级治理的弱回应性与农业补贴政策的高执行难度。首先，与对农业产业发展的重视程度相比，当前大部分地方政府更重视招商引资和土地开发，更重视打造示范点、积极向上级部门争取财政资源，村干部也是如此。农户的补贴申领诉求与地方政府打造示范点和争取上级部门财政资源等需求关系不大，农户的诉求较难得到村干部的积极回应。其次，基层治理转型以来，村级工作存在一定程度的形式主义问题（陈文琼，2024a）。在农业补贴政策执行过程中，严格的过程管理办法不仅对适度规模补贴的申请者提出了很高要求，还对村干部的政策落实行为提出了很高要求。村干部回应政策对象的农业补贴申领诉求成了一件非常复杂的事情，需要证据齐全方能“自证清白”。从“不出事”的行为逻辑出发，村干部积极性不高是可以理解的，多数村干部希望“多一事不如少一事”，农业补贴政策执行难度大。

笔者在与中部三省村干部的多次访谈中得知，村干部对向上“跑关系”“跑项目”“争资源”更感兴趣，对乡镇政府强调的美丽乡村建设、厕所革命、环卫工作等也更加关注。然而，他们对近几年农业补贴政策的了解程度则较低。而且，很多受访村干部表示并不看好本村农业的发展前景。笔者在与数十户种粮大户的访谈中得知，村干部在农业补贴申请方面并不积极主动，甚至需要农户直接到乡镇甚至县里有关部门咨询办理事项。这对农户而言既耗费人力与时间，又增加了心理成本，农户害怕碰到“门难进、脸难看”的情况。

四、以强回应型村治打破适度规模补贴政策壁垒

作为再分配性的政策，农业补贴政策必须特别重视公平的价值导向，因此，必须制定明确、严谨、标准的规则与分配程序以确保公平目标的实现。然而，农村社会具有复杂性和多变性。这会给农业补贴政策的执行带来挑战。改革开放以来，农民群体已然发生社会分层（吴宗友和管其平，2024）。有学者指出，在工业化和城镇化的发展趋势下，农民分化成不在村农民、中坚农民、贫困农民等利益诉求存在明显差异的群体（贺雪峰，2010）。当前，有农村户口的居民因生活场所、经济状况、受教育水平、职业发展、文化素质、区域状况等条件的变化而产生了不同的政策需求，统一的政策标准难以满足他们多样化的政策需求。而且，村庄的原子化和村民的低组织化倾向削弱了村民组织化表达意愿的能力，村民分散的需求难以直接反映到上级政府部门并进入政策议程。分化的村民与弱化的诉求表达能力，使农业补贴的政策要求和政策实践存在与村民对补贴政策的诉求之间的张力。村民利益诉求的分化和村民的去组织化在农业补贴政策与政策对象之间构筑了明显的政策壁垒，打破相关政策壁垒必须依赖强回应型村治。

（一）通过回应型村治打破政策壁垒的必要性

通过提升村级治理水平打破农业补贴政策壁垒，存在以下三个方面的必要性。

首先，村级治理是国家治理的重要环节，打破农业补贴的政策壁垒，对村级治理有着必然的依赖性。乡村始终具有浓厚的传统面向，具有独特的社会整合功能。激活这种社会整合功能，有助于提升村庄的公共品供给水平，提高国家向农村供给公共品的效率（董磊明，2015）。而且，乡村治理也是国家正式权力运作的重要辅助。当国家权力下沉到社会条件和社会结构复杂的乡村时，国家的权力建设难以直接转化为乡村治理的能力。此时，国家权力和公共资源需要通过乡村社会的本土社会关系网络进入乡村社会，乡村社会的特殊性质决定了正式的国家权力进入乡村社会需要乡村力量的辅助和支持（印子，2020）。

其次，高水平的村级治理既便于处理农村实践的复杂性，也便于农业补贴申领者通过村干部的及时回应熟悉农业补贴政策相关信息。在补贴政策执行过程中，作为国家代理人和村庄当家人的村“两委”扮演着重要角色。他们既是直接与村民打交道的政策执行者，也是全体村民中的一员，本身可能也是政策对象，因此，他们具有了解村情民意的天然优势。而且，村干部要承担落实政策下乡与资源下乡“最后一公里”任务的职责，他们是自上而下传达各项工作和相关文件精神末端环节的末端环节，也能够及时获取相关补贴政策的信息。这意味着，村干部是协调农业补贴政策的规则性与农村社会复杂性的中间枢纽。

最后，村干部是村民与基层政府干部低成本互动的桥梁。对村民而言，村干部有着特殊的重要性，核心在于村干部是村民与整个行政体制内干部低成本互动的中间人（代办人）。具体来说：其一，作为国家权威的代理人的村干部常年在村，某种程度上可以将他们视为国家权威的“在场”。这是降低村民与行政体制内干部互动时由空间距离产生的时间和交通成本的关键。其二，村民与村干部的联系具有非正式性。他们彼此随时都可以打电话，在村内也会经常碰面，从而大大降低村民与行政体制内干部互动时因需要遵守互动的正式规则而引发的心理成本。其三，村民与村干部所处的生产生活情境基本相同，很多时候村民与村干部的沟通“不需要过多言语”，村民通过更能理解其意图的村干部与行政体制内干部互动能够降低沟通成本。其四，如果村干部有回应村民诉求的积极性，村干部就可以成为村民最方便的适度规模补贴申领的“代办人”。

上述三个方面的分析表明，村级治理在打破农业补贴政策壁垒方面具有重要作用。当然，必要性（应然性）和实然性不同，将应然变为实然需要村干部将上述应由其承担的职能转化为切实的村级治理行动。

（二）回应型村治打破适度规模农业补贴政策壁垒的方式

1.政策制定：民意的上传下达。过去的农业补贴政策存在“撒胡椒面”和“福利化”等问题（彭超，2017），被认为难以顾及适度规模经营主体。2016年的“三项补贴”改革旨在将补贴资金统筹用于耕地地力保护和粮食适度规模经营（杨芷晴和孔东民，2020）。这意味着，农业补贴政策本身也是在实践中逐渐实现对现实需求的适应的。

适度规模补贴与当地现实情况并非天然匹配，强回应型村治可以改变这种不匹配情况，弱回应型

村治则相反。以湖南省新化县为例，该县黄豆适度规模种植补贴要求单户的种植面积要大于或等于 30 亩。然而，该要求并不符合当地的实际情况。不少群众反映这一面积要求设置得过高，绝大部分农户难以达标，但是，这并未推动补贴政策的相应调整，因为缺乏从农民反映情况到政策调整的中间环节。强回应型村治可以填补一定的中间环节。在强回应型村治中，村干部会及时表达民意、反映民情，在日常工作交流、专项会议或上级调研时会向乡镇、县市级政府有关部门汇报情况，借助自身优势反映现有的农业补贴政策在标准制定、申报流程与方式、文字表述方式等方面与农村实际的不匹配情况，力争从政策源头打破政策壁垒。从这个层面来讲，强回应型村治在一定程度上有助于从政策制定环节着手，解决适度规模补贴政策与农村实际情况不匹配的问题，从而打破政策壁垒。

2.政策宣讲：接地气与亲民化。好的公共政策的制定多采用自下而上与自上而下相结合的方式，将经由村委会和基层政府收集而来的农民意愿与需求层上传到省级政府和中央政府，在政策制定后又逐级下发，层层传达至基层政府和政策目标群体，最后才是政策的落实环节（谢来位，2010）。实践中，农民在获取当地农业补贴政策的相关信息上存在各种主客观困难，而且对政策的理解程度也是有限的。上述局面是客观存在的。对村民而言，村干部是其最重要的获取政策信息的渠道。在政策宣讲过程中，村干部应当熟悉文件具体内容，并在政策文件下达后以广播、在村公开栏张贴文件、发放宣传单、入户讲解、微信群转发等形式对政策进行宣传，或发动年轻干部、党员等对政策文本进行接地气的解读，使村民能够理解政策要点、防止错过补贴申报的时间节点等。而且，村干部应该主动回应村民对理解农业补贴政策的诉求。村干部的解释可以提高补贴政策信息的可信度，从而大大降低村民反复求证补贴信息真伪的一系列成本。因此，强回应型村治对于打破农业补贴政策的文本壁垒具有重要意义。

3.政策执行：“最后一公里”的落实。在农业补贴政策的执行过程中，行政村理应为相关政策对象提供服务。完善的村级治理链条可以保障补贴政策的上传下达与有效执行，从而降低政策执行阻力。适度规模补贴政策与其对象的精准对接，对强回应型村治的依赖主要体现在以下三个方面：首先，需要村干部积极主动根据政策要求寻找符合规定的政策对象，尽可能实现应补尽补。因为政策对象在相关信息的获取上往往存在一定的滞后性和理解上的困难，他们不确定自己是否属于相关补贴的目标群体。其次，需要村干部主动作为，为符合补贴政策要求并正在申请补贴的所有对象尽可能解决申请补贴过程中可能遇到的困难。最后，村干部还应不断总结在政策执行过程中遇到的普遍性难题以及政策程序的不合理之处，不断改善政策执行方式，以便农业补贴政策能够更好地落地。总之，村干部应主动协助农业补贴申请者填写文件材料，收集整理相关佐证材料，充当政策对象与乡镇政府甚至县级相关部门对接的“引路人”或“代办人”，化解和分担农业补贴政策对象在与政策对接过程中产生的各种成本。

五、弱回应型村治及其对适度规模补贴政策壁垒的强化

适度规模补贴政策的规则性与农村社会的复杂性和多变性存在矛盾，该矛盾将长期、客观存在。在这一现实情况下，适度规模补贴政策的执行便离不开熟悉基层社会复杂性的村干部。村干部是否积

极作为并回应村民需求在很大程度上决定了政策执行的效果。然而，资源下乡和精英俘获共同形成了村级治理的行政化现象，也使得村级治理缺乏回应村民诉求的结构性压力。而且，村级治理还强化了政策壁垒。这直接促成了适度规模补贴政策执行过程中出现的“施补一弃补”问题。

（一）弱回应型村治与“施补一弃补”问题的形成

一定程度上，弱回应型村治的出现与村干部缺乏回应村民诉求的结构性压力高度相关。弱回应型村治状态下，一些地区本不应该出现的现象反而成为基层工作的常态。例如，有的县在落实双季稻种植时，先分配指标到各乡镇，乡镇再把指标分给各村，指标分配过程并没有切实考虑村民的诉求。因为双季稻种植工作得不到村民的响应，乡镇很难切实完成指标任务，就只能将应付检查作为完成工作的手段。村级治理的弱回应性以及结构性压力的缺乏主要表现在以下三个方面。

1. 村级治理行政化与村干部缺乏回应村民诉求的治理压力。村级治理是国家治理体系的重要组成部分。同时，村级治理相对于国家治理而言具有自身的独特性与自主性（桂华，2022）。既有研究概括的村级治理行政化有三个方面的表现。其一，国家行政力量下沉，具体体现为国家对乡村事务的积极管理和直接干预（杜姣，2019）；其二，村级治理任务的行政化，具体体现为村级治理以自上而下的行政任务为主，疏于回应群众诉求（刘建平和陈文琼，2016）；其三，村级治理过程的行政化，具体体现为规则下乡，村干部必须照章办事（刘丽娟，2021）。

湖南省、湖北省和江西省的村级治理模式从经验上完全印证了村级治理的行政化倾向。从经验层面看，村级治理行政化主要表现在四个方面。其一，村级治理资源的行政化。2006年全面取消农业税以来，广大中西部地区农村的治村资源主要来自自上而下的财政供给，除村干部津贴或工资、各村运转经费等常规开支外，各村所获治理资源的多少在很大程度上取决于其完成行政任务的积极程度和质量。在这一背景下，村庄治理主体将绝大部分注意力都用于完成行政任务，忽视了与项目资源获取关系不大的群众诉求。其二，村干部身份及其工作方式的行政化。2017年起，湖南省村干部的待遇由“补贴”转变为“工资”，标志着村干部职业化的开始。与职业化同时发生的是坐班制，村干部需要在村委会坐班，按照规定时间上下班。这一转变在湖北省和江西省同样存在。其三，村级治理事务的行政化。从笔者调研的中部三省各村村级治理内容看，现有村级事务以自上而下的行政事务为主，例如美丽乡村建设、厕所革命、环境整治、医保收缴等。其四，村级治理过程的行政化。当前的过程导向型治理与过去的结果导向型治理（田先红，2020）存在明显的不同，目前的村级治理在国家治理体系和治理能力现代化的要求下逐步趋于规范化和标准化。受访村干部表示，村里的党支部活动、日常会议等各项工作必须有相应的图片、文字等记录，要做到办事留痕以便上级部门检查。

在村级治理行政化的背景下，村级治理的治理对象并非全体村民，而只是少数村民。大部分村民在村级治理的过程中是“沉默的多数”，因而不会增加村干部的治理压力。这一点主要可以从以下几个方面来理解。首先，在基层实践中，治理资源的获取与绝大多数村民关系不大。保障村庄日常运转的治理资源多遵循相对平均的分配办法，回应村民公共品诉求和带动村庄发展的治理资源则来自少数精英撬动资源的能力（李祖佩，2015）。其次，行政事务完成的程度和效果与绝大多数村民的关系不大。村级治理事务大致包括如下两种：一种是运动式治理任务。此类工作有硬性指标，具有阶段性和

强制性。另一种是常规性工作，保证日常运作即可（朱战辉，2019）。运动式治理任务通常由政府财政资源兜底，一般通过广泛的行政动员来保障任务的落实，群众是否支持对工作能否完成所起的作用并不大。常规性工作对群众支持的依赖度更低。此类工作不是上级部门考察的重点工作，村干部通常是应付式完成，大部分此类工作都是在“纸上”落实的。最后，对村庄治理效果的评价与群众满意度关系不大。这一结果的出现，一方面由于群众对村庄公共事务的冷漠态度，另一方面则与普遍存在的以检查结果代替治理效果的做法有关（陈文琼，2024b），而检查结果在一定程度上又取决于村庄精英应付上级部门检查的能力。

2. 资源下乡、精英俘获与缺乏回应村民诉求的资源压力。在资源下乡过程中，不同类型的精英会形成利益联盟，以获得下乡资源和农村发展带来的诸多公共利益，在村庄中形成固化的利益排斥。有学者将此类基层治理现象称为“精英俘获”，并将农村精英分为体制精英、经济精英和社会精英三类（李祖佩和曹晋，2012）。他们结成了相对稳定的关系网络，在主动争取或被动接受上级分配的项目后，精英直接或间接获得了承包项目和获利的机会。湖南省新化县的村干部在访谈中表示：“村子里为了发动全村的力气争取上面的项目资源，特意定了个规矩，项目是谁争取来的，该项目涉及的工程就可以由谁承包。”这在很大程度上激发了村内精英“争资跑项”的主动性。而适度规模补贴政策不能明显增加村干部的个人收益，甚至还会给其带来非常繁重的治理负担，村干部对落实这一政策的积极性并不高。

取消农业税之前，村庄要承担的两项基本任务分别是征收农业税费和提供村庄公共品。为完成税费任务和维持村庄秩序，村级组织需要有效动员村民，因此，必须尊重村民的公共意见，并保证村庄公共治理与利益分配的相对公平，由此形成了村级组织与村民的制衡关系（贺雪峰，2023）。资源下乡以来，村庄发展更加依赖上级政府的分配型资源。在由财政支持的资源下乡方式下，村干部对上负责、对村民选择性忽视的治理逻辑已然形成。随着既得利益集团的形成，村庄精英内部的关系日趋稳固，村级治理也会在政治上排斥缺乏“争资跑项”实力的普通村民，进一步固化现有的村庄政治参与格局。正如一位受访者所言：“不能为村里争取资源的人很难得到群众的支持。”

笔者在中部三省调查的实际发现也为村级治理缺乏来自村民的压力进而不重视村民诉求提供了印证。受调查村的村干部热衷于争取县、乡政府的项目资金，为了村里的绩效考核评优而忙于农村人居环境整治工作，并不重视在考核体系之外的农业补贴申请工作。上述行为主要表现在两个方面：首先，缺乏回应村民诉求的积极性。例如，因补贴分配问题，湖南省新化县一位种田大户 WXH 在申请黄豆适度规模种植补贴时与流转土地给他的几位村民发生纠纷，但 WXH 所在村的村干部本着“多一事不如少一事”的原则，并未主动出面解决纠纷。其次，不积极回应村民的诉求，并不会影响村干部向上争取资源的能力。即便在一些工作的推进过程中可能会遇到不合作的村民，也不会对村级治理工作产生决定性的影响。对村干部而言，在村里做好工作，抓住关键少数就可以了。

3. 监督下乡、监督悖论与缺乏回应村民诉求的监督压力。监督对于国家各项建设而言具有重要意义，是现代国家扩充权威性资源的关键因素（吉登斯，1998）。研究表明，监督下乡能够给乡村治理带来双重效应。一方面，监督下乡可以有效规范乡村干部的权力运作方式，促进乡村治理的制度化与

规范化发展；另一方面，过多、过频的监督可能诱导乡村干部的消极避责行为（冷波，2021），削弱监督效果，形成监督悖论（田先红，2023），甚至引发监督失灵。

从中部三省受调查村的实践看，监督悖论具体表现在三个层面。第一，以形式主义应付自上而下的监督。在实践中，部分乡村干部选择以表面的规范性作为应对上级部门检查的策略。笔者的实地调研表明，绝大部分受调查村都存在应付检查的行为。村庄会在形式上准备好全村各种项目的材料，在程序上符合规定以便应付检查。第二，打造迎检典型，做足面子工程。基层部门为应付上级部门的检查，要么着重建设某一部分（例如，主动带上级党委和政府部门的检查人员前往提前打造好的双季稻田，以应付检查），要么在易被重点检查的区域“好好表现”，或者让属地主要领导陪同上级领导一同检查，以显示对检查工作的高度重视。第三，村民的集体沉默致使自下而上的监督缺位。笔者在受调查村发现，村民监督的缺位是客观存在的，主要表现在监委会的形同虚设和大部分村民的政治冷漠两个方面。在笔者所调研的中部三省，由于监委会的成员要么直接是村干部的“自己人”，要么可以通过“利益笼络”使其成为“自己人”，“自己人监督自己人”使得监委会形同虚设。在大部分村民的政治冷漠方面，村庄公共事务被自上而下的项目资源包揽，村庄与村民很难建立直接的利益关联，村民参与监督的积极性和村干部组织动员村民的必要性都难以激发。而且，由于村民的组织化程度很低，单个村民难以对村干部的权力与行为形成有效制约，村民参与村治的效能感很弱。

（二）弱回应型村治堆高政策壁垒

弱回应型村治不仅无法打破政策壁垒，还会进一步强化相关政策壁垒。主要体现在以下三个方面。

首先，难以有效消解适度规模补贴政策的准入壁垒。在农业补贴政策面积达标门槛的设置上，湖南省新化县的规定与辖区内农村的耕作条件在很大程度上是不匹配的。以油溪乡为例，油溪乡全乡19个行政村，仅2个行政村有双季稻种植规模在30亩及以上的农户。在其他行政村，地形限制了机械化的普及，加之大量劳动力外出务工，耕地大面积抛荒，小农户成了当地农业生产的绝对主流。再以油溪乡的龙车村为例，全村唯一公认的种粮大户是WQZ，现年57岁，经营的土地面积为10亩。因为无法实现机械化耕作，这个面积是WQZ夫妻俩能够种植的规模极限。非农忙时节，为了最大化利用家庭的劳动力，他们还养殖了多种家禽，养殖规模也不大。不过，即便是当地公认的大户，也并非政策认证的大户，因此，大部分农业补贴都和他们没有关系。政策准入壁垒的合理化，离不开熟悉农村情况的村干部，需要村干部对农民细致的、复杂的、差异化的诉求有充分的了解，并积极向上反映有关情况。但是，村干部缺少回应村民补贴申领诉求的积极性，也并未采取切实行动。

其次，难以有效消解政策的文本壁垒。村干部对农业补贴政策掌握和了解的程度往往没有农业补贴申领者高，原因有两点：其一，越来越多的村干部没有关注适度规模补贴政策的内在动力。在笔者调研的中部三省，不少村干部的家庭经济收入已经实现了非农化，有研究将这种现象称为村干部的“非农化”（陈文琼，2020b）。村干部待遇从“补贴”转变为“工资”、工作方式从“不固定时间、地点”转变为“固定时间、地点”，以及要求具备“争资跑项”意愿和能力的年轻人担任村干部等变化，都是推动村干部“非农化”的关键因素。其二，村干部缺乏帮助村民了解农业补贴政策的动力。如上所言，大部分村民在村干部开展治村工作过程中是“沉默的多数”。而且，大多数时候村干部都是机械

化、形式化执行上级部门的规定动作。由此可见，在弱回应型村治状态下，村干部很难成为农业补贴政策对象打破政策文本壁垒的推动力量。

最后，强化政策执行壁垒。适度规模补贴政策通常涉及多个部门的联合认定工作，还需要补贴申领者出具自证材料。这个过程往往是劝退许多补贴申领者的关键环节。在中部三省个别地区，由于与政府打交道存在较高心理成本，加上准备材料的时间成本、经济成本以及与相关干部打交道的人情成本，补贴申领者在整个申请过程中常感到“越努力越麻烦，成本越高”。这也是笔者在中部地区三个省份农村调研时，“弃补”者反映最多的问题。弱回应型村治状态下，在政策对象申请农业补贴的过程中，村干部不仅未积极充当代办人角色，在中部三省个别地区，帮助申请者降低心理、时间和经济成本的做法反而在一定程度上提高了人情成本，进一步强化甚至堆高了政策执行的壁垒。最终，申领者因为“得不偿失”而放弃申领补贴。

六、结论与讨论

由于政策目标群体的非同质性、政策执行环境的复杂性等，适度规模补贴政策在政策制定和政策执行中存在显性或隐性的壁垒。政策本身具有的规则性与农村社会的复杂性和多变性存在一定的矛盾。这些矛盾形成了具体的适度规模补贴政策壁垒。打破农业补贴政策壁垒，需要依赖熟悉基层社会复杂性或多变性的村干部。他们要充分了解和回应村民的诉求，在补贴政策与政策对象之间发挥衔接作用，提升政策适配度。也就是说，适度规模补贴政策的有效执行在很大程度上依赖强回应型村治。然而，村级治理的行政化、资源下乡造成的精英俘获、村庄监督失灵等因素共同形成了弱回应型的村庄治理格局。这一格局不仅难以打破既有的适度规模补贴政策壁垒，反而还强化甚至堆高了政策壁垒。结果，出现了符合政策条件的政策对象主动放弃申领适度规模补贴的情况，即“施补—弃补”问题。

政策壁垒和弱回应型村治是形成上述情况的双重结构性因素。解决“施补—弃补”问题进而实现补贴政策与其对象的有效衔接，需要从破除这两个结构性因素方面着手。破除政策准入壁垒、政策文本壁垒和政策执行壁垒，都需要相关部门在政策制定时就主动考虑“降壁垒”，使政策更加适应农村复杂的现实情况，尽可能让政策本身易懂、易传播、相对稳定、符合实际。只有这样，才能更好发挥政策的激励作用。

本文的分析表明，强回应型村治也是打破政策壁垒的关键。首先，强回应型村治的构建本身便意味着对适度规模补贴政策执行壁垒一定程度的消解。村干部积极充当“代办员”、以解决村民的难题为本职工作，可以在相当程度上控制和降低政策执行成本。其次，村干部能通过回应村级层面就能解决的村民诉求和自下而上反馈村级层面无法解决的村民诉求，降低政策文本壁垒。最后，村干部可以通过对村民诉求和基层现实情况的积极反馈，使政策向着更贴合各地实际情况的方向发展。因此改善适度规模补贴政策执行中符合政策条件的政策对象主动放弃申领适度规模补贴的情况，关键在于构建强回应型村治。

笔者认为，构建强回应型村治的关键在于重塑干群之间的连带式制衡关系。事实上，形成村级治理行政化的因素并非资源下乡本身，而是资源下乡的具体方式。资源下乡的确可以成为重塑干群连带

式制衡关系的契机，前提是需要在一定程度上改变当前资源下乡“包办代替”的方式（贺雪峰和桂华，2022）。各个地方均在开展打破资源下乡“包办代替”的探索和尝试，例如，四川省成都市的“公共服务资金”，江苏省南京市的“为民服务资金”，湖北省的“共同缔造模式”，湖南省宁乡市的“三三制”。这些实践在深层逻辑上有一个共同点，即通过在某种程度上赋予村庄对一定数量资源的自由支配权来促成基层的协商型民主，通过在资源与村民之间建立更为直接的利益关联调动村民参与村庄公共事务的积极性。只有将村民动员起来，并且将村干部对村民诉求的回应程度与村干部的工作成效挂钩，才能向村干部施加回应村民诉求的结构压力，解决适度规模补贴政策执行中的“施补一弃补”问题。

参考文献

- 1.陈锋, 2012:《连带式制衡:基层组织权力的运作机制》,《社会》第1期,第104-125页。
- 2.陈海江、司伟、赵启然, 2019:《粮豆轮作补贴:规模导向与瞄准偏差——基于生态补偿瞄准性视角的分析》,《中国农村经济》第1期,第47-61页。
- 3.陈家建, 2013:《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》第2期,第64-79页。
- 4.陈美球、钟太洋、吴月红, 2014:《农业补贴政策对农户耕地保护行为的影响研究》,《农林经济管理学报》第1期,第14-23页。
- 5.陈文琼, 2020a:《基于质的精准与农村低保瞄准偏差的矫正》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第4期,第120-129页。
- 6.陈文琼, 2020b:《富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱?——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示》,《中国农村观察》第1期,第29-43页。
- 7.陈文琼, 2024a:《基层治理转型视角下的过程内卷与形式主义困境》,《理论月刊》第5期,第103-114页。
- 8.陈文琼, 2024b:《风险制造与风险规避:基层政府的行为逻辑》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第3期,第132-140页。
- 9.陈文琼、刘建平, 2018:《城市化、农民分化与“耕者有其田”——城市化视野下对农地制度改革的反思》,《中国农村观察》第6期,第26-40页。
- 10.董磊明, 2015:《农村公共品供给中的内生性机制分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第5期,第69-75页。
- 11.杜姣, 2019:《服务型政府转型中的技术治理实践——以12345政府服务热线的乡村经验为例》,《西南大学学报(社会科学版)》第6期,第37-44页。
- 12.杜姣, 2023:《基层治理转型背景下农民不合作行为的产生及其应对》,《西南大学学报(社会科学版)》第5期,第66-76页。
- 13.范宝学, 2011:《财政惠农补贴政策效应评价及改进对策》,《财政研究》第4期,第18-21页。

- 14.高鸣、王颖, 2021: 《农业补贴政策对粮食安全的影响与改革方向》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第5期, 第14-26页。
- 15.耿仲钟、肖海峰, 2018: 《我国农业支持保护补贴效果与问题——基于浙江、山东两省调研》, 《地方财政研究》第4期, 第80-86页。
- 16.桂华, 2022: 《国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村“治理有效”的实现路径》, 《政治学研究》第5期, 第27-38页。
- 17.郭春镇、马磊, 2020: 《大数据时代个人信息问题的回应型治理》, 《法制与社会发展》第2期, 第180-196页。
- 18.贺雪峰, 2010: 《地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去》, 北京: 北京大学出版社, 第157页。
- 19.贺雪峰, 2023: 《乡村治理中的公共性与基层治理有效》, 《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第1期, 第166-174页。
- 20.贺雪峰、桂华, 2022: 《农村公共品性质与分配型动员》, 《开放时代》第4期, 第51-61页。
- 21.黄建红, 2022: 《基层政府农业政策执行悖论与应对之策——基于“模糊—冲突”模型的分析》, 《吉首大学学报(社会科学版)》第2期, 第116-124页。
- 22.黄祖辉、王建英、陈志钢, 2014: 《非农就业、土地流转与土地细碎化对稻农技术效率的影响》, 《中国农村经济》第11期, 第4-16页。
- 23.吉登斯, 1998: 《民族—国家与暴力》, 胡宗泽、赵力涛、王铭铭译, 上海: 生活·读书·新知三联书店, 第2页。
- 24.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。
- 25.冷博峰、李谷成、冯中朝, 2021: 《从不种地农民也能领取农业补贴谈起——兼论农业“三项补贴”改革后的补贴发放方式》, 《农业经济问题》第5期, 第54-65页。
- 26.李大宇、章昌平、许鹿, 2017: 《精准治理: 中国场景下的政府治理范式转换》, 《公共管理学报》第1期, 第1-13页。
- 27.李立清、江维国, 2015: 《我国粮食补贴政策体系优化研究——基于新型种粮主体培育视角》, 《现代经济探讨》第1期, 第38-42页。
- 28.李守伟、李光超、李备友, 2019: 《农业污染背景下农业补贴政策的作用机理与效应分析》, 《中国人口·资源与环境》第2期, 第97-105页。
- 29.李祖佩, 2015: 《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》, 《政治学研究》第5期, 第111-122页。
- 30.李祖佩、曹晋, 2012: 《精英俘获与基层治理: 基于我国中部某村的实证考察》, 《探索》第5期, 第187-192页。
- 31.刘建平、陈文琼, 2016: 《“最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析》, 《中国行政管理》第2期, 第57-63页。
- 32.刘景景, 2015: 《行政管理视角下的我国“三农”政策执行阻滞因素分析——基于山东省G县调研》, 《经济研究参考》第37期, 第53-59页。
- 33.刘丽娟, 2021: 《村级治理行政化形成机制、治理绩效及路径重构》, 《湖北社会科学》第7期, 第32-40页。
- 34.吕悦风、陈会广, 2015: 《农业补贴政策及其对土地流转的影响研究》, 《农业现代化研究》第3期, 第362-367页。

- 35.马晓河、蓝海涛, 2002: 《加入 WTO 后我国农业补贴政策研究》, 《管理世界》第 5 期, 第 66-75 页。
- 36.彭超, 2017: 《我国农业补贴基本框架、政策绩效与动能转换方向》, 《理论探索》第 3 期, 第 18-25 页。
- 37.仇叶, 2018: 《从配额走向认证: 农村贫困人口瞄准偏差及其制度矫正》, 《公共管理学报》第 1 期, 第 122-134 页。
- 38.尚旭东、朱守银, 2017: 《农地流转补贴政策效应分析——基于挤出效应、政府创租和目标偏离视角》, 《中国农村观察》第 6 期, 第 43-56 页。
- 39.孙博文, 2020: 《我国农业补贴政策的多维效应剖析与机制检验》, 《改革》第 8 期, 第 102-116 页。
- 40.孙乔婧、刘武根, 2023: 《乡村治理视域中的村级组织建设》, 《人民论坛》第 8 期, 第 80-82 页。
- 41.田先红, 2020: 《从结果管理到过程管理: 县域治理体系演变及其效应》, 《探索》第 4 期, 第 26-36 页。
- 42.田先红, 2023: 《督查悖论: 监督下乡中的基层避责行为》, 《求索》第 5 期, 第 159-166 页。
- 43.涂正革、甘天琦、王昆, 2019: 《基于绿色发展视角的农业补贴政策效率损失的探究》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第 2 期, 第 39-49 页。
- 44.王海娟、贺雪峰, 2015: 《资源下乡与分利秩序的形成》, 《学习与探索》第 2 期, 第 56-63 页。
- 45.王家峰, 2009: 《作为设计的政策执行——执行风格理论》, 《中国行政管理》第 5 期, 第 40-44 页。
- 46.王新刚、司伟, 2021: 《大豆补贴政策改革实现大豆扩种了吗? ——基于大豆主产区 124 个地级市的实证》, 《中国农村经济》第 12 期, 第 44-65 页。
- 47.王许沁、张宗毅、葛继红, 2018: 《农机购置补贴政策: 效果与效率——基于激励效应与挤出效应视角》, 《中国农村观察》第 2 期, 第 60-74 页。
- 48.王亚芬、周诗星、高铁梅, 2017: 《我国农业补贴政策的影响效应分析与实证检验》, 《吉林大学社会科学学报》第 1 期, 第 41-51 页。
- 49.魏姝, 2012: 《府际关系视角下的政策执行——对 N 市农业补贴政策执行的实证研究》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 3 期, 第 94-101 页。
- 50.吴宗友、管其平, 2024: 《城镇化快速推进背景下新乡村的空間分化及其治理转向》, 《中州学刊》第 1 期, 第 72-80 页。
- 51.夏友富, 2001: 《技术性贸易壁垒体系与当代国际贸易》, 《中国工业经济》第 5 期, 第 14-20 页。
- 52.谢来位, 2010: 《惠农政策“自上而下”执行的问题及对策研究》, 《经济体制改革》第 2 期, 第 74-79 页。
- 53.辛超丽, 2024: 《农业“三项”补贴改革对粮食自给率的影响研究》, 《东岳论丛》第 8 期, 第 107-115 页。
- 54.许庆、陆钰凤、张恒春, 2020: 《农业支持保护补贴促进规模农户种粮了吗? ——基于全国农村固定观察点调查数据的分析》, 《中国农村经济》第 4 期, 第 15-33 页。
- 55.杨芷晴、孔东民, 2020: 《我国农业补贴政策变迁、效应评估与制度优化》, 《改革》第 10 期, 第 114-127 页。
- 56.印子, 2020: 《村级治理行政化的演化过程与治理效果——基于苏北 C 镇调研的分析》, 《求实》第 4 期, 第 82-96 页。
- 57.袁鹏、张宗毅、李洪波, 2024: 《分散土地渐进流转何以实现规模化经营——基于苏北 Z 村“渐进规模户”的案例考察》, 《农业经济问题》第 1 期, 第 1-10 页。
- 58.周静, 2020: 《农业支持保护补贴对稻作大户投入行为的激励作用实证分析》, 《经济地理》第 7 期, 第 150-157 页。

59.朱战辉, 2019:《村级治理行政化的运作机制、成因及其困境——基于黔北米村的经验调查》,《地方治理研究》第1期,第43-56页。

60.左喆瑜、付志虎, 2021:《绿色农业补贴政策的环境效应和经济效应——基于世行贷款农业面源污染治理项目的断点回归设计》,《中国农村经济》第2期,第106-121页。

(作者单位: 中南大学公共管理学院)

(责任编辑: 马太超)

The Dilemma of Implementing Agricultural Subsidy for Moderate-scale Farming and Weak Responsiveness of Village Governance: An Analysis from the Perspective of Policy Barriers

CHEN Wenqiong DONG Huan

Abstract: Agricultural subsidy policy is an important part of China's efforts to ensure food security. In practice, the government has invested a lot of subsidy resources, but the implementation of the subsidy policy is actually faced with complex and changeable reality. In the three provinces in the central region, the implementation of the moderate scale agricultural subsidy policy also encountered the condition of the attitude of the government to give subsidies and farmers to abandon subsidies. Based on the empirical facts of the three provinces, this paper discusses the condition of the implementation of agricultural subsidy policy and its formation mechanism, and makes an extended analysis to solve this question. The study found that the moderate scale agricultural subsidy policy in the three provinces encountered prominent policy barriers in the process of docking with policy objects, including policy text barriers, policy access barriers and policy implementation barriers. To break down policy barriers, strong responsive village-level governance is needed, including resolving policy text barriers by actively transforming policy discourse and promoting policy publicity, matching policy access barriers with local actual conditions through positive feedback on grassroots reality, and dispelling policy implementation barriers by taking actions and working for the people. However, village-level governance has obvious weak responsiveness, which is manifested as the lack of governance pressure, supervision pressure and resource pressure to respond to the demands of the masses. Weak response village governance not only fails to break policy barriers, but also further raises policy barriers. This paper holds that reducing policy barriers and reshaping responsive village governance are the key to better play the effect of relevant agricultural subsidy policies.

Keywords: Policy Barriers; Agricultural Subsidy Policy; Weakly Responsive Village Governance; Moderate scale operation