



2

# 法律资讯

乡村振兴

上海市律师协会乡村振兴专业委员会

2 0 2 5 年 6 月 刊 总 第 10 期

主任：李鹏飞

副主任（按姓氏笔画）：权威、沙佳伟、戴天骁

执行主编：戴天骁

本期责任编辑：刘在宇

## 目 录

一、 法规速递 .....	2
《中华人民共和国农业农村部公告 第 919 号》 .....	2
《种畜禽生产经营许可管理办法》 .....	22
农业农村部印发《关于加强农作物品种全链条管理的若干措施》的通知 .....	29
关于印发《上海市农业农村行政执法裁量规则》的通知 .....	35
关于印发《上海市农业农村委员会农业防汛防台应急预案（2025 年）》的通知 .....	48
二、 实务研究 .....	63
制度激励视角下的乡村建设内生动力生成机制 .....	63
三、 案例剖析 .....	86
孙某琴诉吉林省长春市朝阳区人民政府不履行征收安置补职责案——户籍并非认定村集体经济组织成员资格的唯一考量因素 .....	86
郭某花诉山东省寿光市侯镇人民政府不履行法定职责案——如何把握乡镇人民政府对违法的村规民约“责令改正”落实的标准 .....	92

## 一、法规速递

### 《中华人民共和国农业农村部公告 第 919 号》

根据《兽药生产质量管理规范(2020 年修订)》第二百八十五条规定,现将《计算机化系统管理的特殊要求》、《确认与验证管理的特殊要求》作为《兽药生产质量管理规范(2020 年修订)》附录发布,自 2026 年 1 月 1 日起施行。

特此公告。

附件:

1. 计算机化系统管理的特殊要求
2. 确认与验证管理的特殊要求

农业农村部

2025 年 6 月 16 日



## 附件一

### 《计算机化系统管理的特殊要求》

#### 第一章 范 围

**第一条** 本附录适用于在兽药生产质量管理过程中应用的计算机化系统。计算机化系统由一系列硬件和软件组成,以满足特定的功能。

#### 第二章 原 则

**第二条** 计算机化系统代替人工操作时,应当确保不对产品的质量、过程控制和其质量保证水平造成负面影响,不增加总体风险。

**第三条** 风险管理应当贯穿计算机化系统的生命周期全过程,应当考虑数据完整产品质量。作为质量风险管理的一部分,应当根据书面的风险评估结果确定验证和数据完整性控制的程度。

**第四条** 企业应当针对计算机化系统供应商的管理制定操作规程。供应商提供产品或服务时(如安装、配置、集成、验证、维护、数据处理等),企业应当与供应商签订正式协议,明确双方责任。企业应当基于风险评估的结果提供与供应商质量体系和审计信息相关的文件。

#### 第三章 人 员

**第五条** 计算机化系统生命周期中所涉及的各种活动,如验证、使用、维护、管理等,需要各相关的职能部门人员之间的紧密合作。应当明确所有使用和管理计算机化系统人员的职责和权限,并接受相应的使用和管理培训。应当确保由适当的专业人员对计算机化系统的设计、验证、安装和运行等方面进行培训和指导。

## **第四章 验 证**

**第六条** 计算机化系统验证包括应用程序的验证和基础架构的确认,其范围与程度应当基于科学的风险评估。风险评估应当充分考虑计算机化系统的使用范围和用途。

应当在计算机化系统生命周期中保持其验证状态。

**第七条** 企业应当建立包含兽药生产质量管理过程中涉及的所有计算机化系统清单,标明与兽药生产质量管理相关的功能。清单应当及时更新。

**第八条** 企业应当指定专人对通用的商业化计算机软件进行审核,确认其满足用户需求。在对定制的计算机化系统进行验证时,企业应当建立相应的操作规程,确保在生命周期内评估系统的质量和性能。

**第九条** 数据转换格式或迁移时,应当确认数据的数值及含义没有改变。

## **第五章 系 统**

**第十条** 系统应当安装在适当的位置,以防止外来因素干扰。

**第十一条** 关键系统应当有详细阐述的文件(必要时,要有图纸),并须及时更新。此文件应当详细描述系统的工作原理、目的、安全措施和适用范围、计算机运行方式的主要特征,以及如何与其他系统和程序对接。

**第十二条** 软件是计算机化系统的重要组成部分。企业应当根据风险评估的结果,对所采用软件进行分级管理,评估供应商质量保证系统,保证软件符合企业需求。

**第十三条** 在计算机化系统使用之前,应当对系统进行全面测试,并确认系统可以获得预期的结果。当计算机化系统替代某一人工系统时,可采用两个系统(人工和计算机化)平行运行的方式作为测试和验证内容的一部分。

**第十四条** 只有经许可的人员才能进入和使用系统。企业应当采取适当的方式杜绝未经许可的人员进入和使用系统。应当就进入和使用系统制订授权、取消以及授权变更的操作规程。必要时,应当考虑系统能记录未经许可的人员试图访问系统的行为。对于系统自身缺陷,无法实现人员控制的,必须具有书面程序、相关记录及相关物理隔离手段,保证只有经许可的人员方能进行操作。

**第十五条** 当人工输入关键数据时,应当复核输入记录以确保其准确性。这个复核可以由另外的操作人员完成,或采用经验证的电子方式完成。必要时,系统应当设置复核功能,确保数据输

入的准确性和数据处理过程的正确性。

**第十六条** 计算机化系统应当记录输入或确认关键数据人员的身份。只有经授权人员,方可修改已输入的数据。每次修改已输入的关键数据均应当经过批准,并应当记录更改数据的理由。根据风险评估的结果,可以在计算机化系统中建立数据审计跟踪系统,用于记录数据的输入和修改以及系统的使用和变更。

**第十七条** 计算机化系统的变更应当根据预定的操作规程进行,操作规程应当包括评估、验证、审核、批准和实施变更等规定计算机化系统的变更,应经过该部分计算机化系统相关责任人员的同意,变更情况应有记录。

**第十八条** 对于电子数据和纸质打印文稿同时存在的情况,应当有文件明确规定以电子数据为主数据还是以纸质打印文稿为主数据。

**第十九条** 以电子数据为主数据时,应当满足以下要求:

- (一) 为满足质量审计的目的,存储的电子数据应当能够打印成清晰易懂的文件。
- (二) 必须采用物理或者电子方法保证数据的安全,以防止故意或意外的损害。日常运行维护和系统发生变更(如计算机设备或其程序)时,应当检查所存储数据的可访问性及数据完整性。
- (三) 应当建立数据备份与恢复的操作规程,定期对数据备

份,以保护存储的数据供将来调用。备份数据应当储存在另一个单独的、安全的地点,保存时间应当至少满足本规范中关于文件、记录保存时限的要求。

**第二十条** 企业应当建立应急方案,以便系统出现损坏时启用。应急方案启用的及时性应当与需要使用该方案的紧急程度相关。例如,影响召回产品的相关信息应当能够及时获得。

**第二十一条** 应当建立系统出现故障或损坏时进行处理的操作规程,必要时对该操作规程的相关内容进行验证。包括系统故障和数据错误在内的所有事故都应当被记录和评估。重大事故应当进行彻底调查,识别其根本原因,并采取相应的纠正措施和预防措施。

**第二十二条** 当采用计算机化系统放行产品时,计算机化系统应当能明示和记录放行产品人员的身份。

**第二十三条** 电子数据可以采用电子签名的方式,电子签名应当符合相应法律法规的要求。

## 第六章 术 语

**第二十四条** 下列术语含义是:

(一) 电子签名:指电子数据中以电子形式所含、所附用于识别签名人身份并表明签名人认可其中内容的数据。

(二) 电子数据:也称数据电文,指以电子、光学、磁或者类似



手段生成、发送、接收或者储存的信息。

(三) 基础架构:为应用程序提供平台使其实现功能的一系列硬件和基础软件,如网络软件和操作系统。

(四) 计算机化系统生命周期:计算机化系统从提出用户需求到终止使用的过程,包括设计、设定标准、编程、测试、安装、运行、维护等阶段。

(五) 数据审计跟踪:是一系列有关计算机操作系统、应用程序及用户操作等事件的记录,用以帮助从原始数据追踪到有关的记录、报告或事件,或从记录、报告、事件追溯到原始数据。

(六) 数据完整性:指数据的准确性和可靠性,用于描述存储的所有数据值均处于客观真实的状态。

(七) 应用程序:安装在既定的平台/硬件上,提供特定功能的。

## 附件 2:

### 《确认与验证管理的特殊要求》

#### 第一章 范 围

**第一条** 本附录适用于在兽药生产质量管理过程中涉及的所有确认与验证活动。

#### 第二章 原 则

**第二条** 企业应当确定需要进行的确认或验证工作,以证明有关操作的关键要素能够得到有效控制。确认和验证的范围和程度应根据风险评估的结果确认。确认与验证应当贯穿于产品生命周期的全过程。

#### 第三章 验证总计划

**第三条** 所有的确认与验证活动都应当事先计划。确认与验证的关键要素都应在验证总计划或同类文件中详细说明。

**第四条** 验证总计划应当至少包含以下信息:

- (一) 确认与验证的基本原则;
- (二) 确认与验证活动的组织机构及职责;
- (三) 待确认或验证项目的概述;
- (四) 确认或验证方案、报告的基本要求;

- (五) 总体计划和日程安排;
- (六) 在确认与验证中偏差处理和变更控制的管理;
- (七) 保持持续验证状态的策略, 包括必要的再确认和再验证;
- (八) 所引用的文件、文献。

**第五条** 对于大型和复杂的项目, 可制订单独的项目验证总计划。

## 第四章 文 件

**第六条** 确认与验证方案应当经过审核和批准。确认与验证方案应当详述关键要素和可接受标准。

**第七条** 供应商或第三方提供验证服务的, 企业应当对其提供的确认与验证的方案、数据或报告的适用性和符合性进行审核、批准。

**第八条** 确认或验证活动结束后, 应当及时汇总分析获得的数据和结果, 撰写确认或验证报告。企业应当在报告中对确认与验证过程中出现的偏差进行评估, 必要时进行彻底调查, 并采取相应的纠正措施和预防措施; 变更已批准的确认与验证方案, 应当进行评估并采取相应的控制措施。确认或验证报告应当经过书面审核、批准。

**第九条** 当确认或验证分阶段进行时, 只有当上一阶段的确

认或验证报告得到批准,或者确认或验证活动符合预定目标并经批准后,方可进行下一阶段的确认或验证活动。

上一阶段的确认或验证活动不能满足某项预先设定标准或偏差处理未完成,经评估对下一阶段的确认或验证活动无重大影响,企业可对上一阶段的确认或验证活动进行有条件的批准。

**第十条** 当验证结果不符合预先设定的可接受标准时,应当进行记录并分析原因。企业如对原先设定的可接受标准进行调整,需进行科学评估,得出最终的验证结论。

## **第五章 确 认**

### **第一节 设计确认**

**第十一条** 企业应当对新的或改造的厂房、设施、设备按照预定用途和本规范及相关法律法规要求制定用户需求,并经审核、批准。

**第十二条** 设计确认应当证明设计符合用户需求,并有相应的文件。

### **第二节 安装确认**

**第十三条** 新的或改造的厂房、设施、设备需进行安装确认。

**第十四条** 企业应当根据用户需求和设计确认中的技术要求对厂房、设施、设备进行验收并记录。安装确认至少包括以下方面:



- (一) 根据最新的工程图纸和技术要求,检查设备、管道、公用设施和仪器的安装是否符合设计标准;
- (二) 收集及整理(归档)由供应商提供的操作指南、维护保养手册;
- (三) 相应的仪器仪表应进行必要的校准。

### **第三节 运行确认**

**第十五条** 企业应当证明厂房、设施、设备的运行符合设计标准。运行确认至少包括以下方面:

- (一) 根据设施、设备的设计标准制定运行测试项目;
- (二) 试验/测试应在一种或一组运行条件之下进行,包括设备运行的上下限,必要时选择“最差条件”。

**第十六条** 运行确认完成后,应当建立必要的操作、清洁、校准和预防性维护保养的操作规程,并对相关人员进行培训。

### **第四节 性能确认**

**第十七条** 安装和运行确认完成并符合要求后,方可进行性能确认。在说明充分理由情况下,性能确认可与运行确认或工艺验证结合进行。

**第十八条** 应当根据已有的生产工艺、设施和设备的相关知识制定性能确认方案,使用生产物料、适当的替代品或者模拟产品来进行试验/测试;应当评估测试过程中所需的取样频率。

## 第六章 工艺验证

### 第一节 一般要求

#### **第十九条** 工艺验证应当证明一个生产工艺按照规定的工艺

参数能够持续生产出符合预定用途和注册要求的产品。工艺验证应当包括首次验证、影响产品质量的重大变更后的验证、必要的再验证以及在产品生命周期中的持续工艺确认,以确保工艺始终处于验证状态。

#### **第二十条** 企业应当有文件确定产品的关键质量属性、关键

工艺参数、常规生产和工艺控制中的关键工艺参数范围,并根据对产品和工艺知识的理解进行更新。

#### **第二十一条** 采用新的生产处方或生产工艺进行首次工艺验

证应当涵盖该产品的所有规格(兽用灭活疫苗、卵黄抗体、兽医体外诊断制品可选择一个规格)。企业可根据风险评估的结果采用简略的方式进行后续的工艺验证,如选取有代表性的产品规格或包装规格、最差工艺条件进行验证,或适当减少验证批次。

#### **第二十二条** 工艺验证批的批量应当与预定的商业批的批量一致。

#### **第二十三条** 工艺验证前至少应当完成以下工作:

- (一) 厂房、设施、设备经过确认并符合要求,分析方法经过验证或确认;
- (二) 日常生产操作人员应当参与工艺验证批次生产,并经过

适当的培训；

（三）用于工艺验证批次生产的关键物料应当由批准的供应商提供。

第二十四条 企业应当至少进行连续三批成功的工艺验证。

对产品生命周期中后续商业生产批次获得的信息和数据，进行持续的工艺确认。

第二十五条 工艺验证方案应当至少包括以下内容：

- （一）工艺的简短描述（包括批量等）；
- （二）关键质量属性的概述及可接受限度；
- （三）关键工艺参数的概述及其范围；
- （四）应当进行验证的其他质量属性和工艺参数的概述；
- （五）所要使用的主要的设备、设施清单以及它们的校准状态；
- （六）成品放行的质量标准；
- （七）相应的检验方法清单；
- （八）中间控制参数及其范围；
- （九）拟进行的额外试验，以及测试项目的可接受标准，和已验证的用于测试的分析方法；
- （十）取样方法及计划；
- （十一）记录和评估结果的方法（包括偏差处理）；
- （十二）职能部门和职责；

(十三) 建议的时间进度表。

**第二十六条** 如企业从生产经验和历史数据中已获得充分的产品和工艺知识,工艺变更后或持续工艺确认等验证方式,经风险评估后可进行适当的调整。

## **第二节 持续工艺确认**

**第二十七条** 在产品生命周期中,应当进行持续工艺确认,对商业化生产的产品质量进行监控和趋势分析,以确保工艺和产品质量始终处于受控状态。

**第二十八条** 在产品生命周期中,考虑到对工艺的理解和工艺性能控制水平的变化,应当对持续工艺确认的范围和频率进行周期性的审核和调整。

**第二十九条** 持续工艺确认应当按照批准的文件进行,并根据获得的结果形成相应的报告。必要时,应当使用统计工具进行数据分析,以确认工艺处于受控状态。

**第三十条** 持续工艺确认的结果可以用来支持产品质量回顾分析,确认工艺验证处于受控状态。当趋势出现渐进性变化时,应当进行评估并采取相应的措施。

## **第三节 同步验证**

**第三十一条** 对进行同步验证的决定必须证明其合理性、并经过质量管理负责人的批准。



**第三十二条** 如同步验证批次产品的工艺和质量评价尚未全部完成产品即已上市,企业应当增加对该验证批次产品的监控。

## **第七章 运输确认**

**第三十三条** 对运输有特殊要求的物料和产品,其运输条件应当符合相应的批准文件、质量标准中的规定或企业(或供应商)的要求。

**第三十四条** 运输确认应当对运输涉及的影响因素进行挑战性测试,且应当明确规定运输途径,包括运输方式等。长途运输还应当考虑季节变化的因素。

**第三十五条** 除温度外还应当考虑和评估运输过程中的其他相关因素对产品的影响,如湿度、震动、操作、运输延误、数据记录器故障、使用液氮储存、产品对环境因素的敏感性等。

**第三十六条** 在产品运输过程中可能会遇到各种不可预计的情况,运输确认应当对关键环境条件进行连续监控。

## **第八章 清洁验证**

**第三十七条** 为确认与产品直接接触设备的清洁操作规程的有效性,应当进行清洁验证。应当根据所涉及的物料,合理地确定活性物质残留、清洁剂和微生物污染的限度标准。

**第三十八条** 在清洁验证中,不能采用反复清洗至清洁的方法。目视检查是一个很重要的标准,但通常不能作为单一可接受

标准使用。

**第三十九条** 清洁验证的次数应当根据风险评估确定,通常应当至少进行连续三次。

清洁验证计划完成需要一定的时间,验证过程中每个批次后的清洁效果需及时进行确认。必要时,企业在清洁验证后应当对设备的清洁效果进行持续确认。

**第四十条** 验证应当考虑清洁方法的自动化程度。当采用自动化清洁方法时,应当对所用清洁设备设定的正常操作范围进行验证;当使用人工清洁程序时,应当评估影响清洁效果的各种因素,如操作人员、清洁规程详细程度(如淋洗时间等),对于人工操作而言,如果明确了可变因素,在清洁验证过程中应当考虑相应的最差条件。

**第四十一条** 活性物质残留限度标准应当基于毒理试验数据或毒理学文献资料的评估建立。如使用清洁剂,其去除方法及残留量应当进行确认。可接受标准应当考虑工艺设备链中多个设备潜在的累积效应。

**第四十二条** 应当在清洁验证过程中对潜在的微生物污染进行评价,如需要,还应当评价细菌内毒素污染。应当考虑设备使用后至清洁前的间隔时间以及设备清洁后的保存时限对清洁验证的

影响。

**第四十三条** 当采用阶段性生产组织方式时,应当综合考虑阶段性生产的最长时间和最大批次数量,以作为清洁验证的评价依据。

**第四十四条** 当采用最差条件产品的方法进行清洁验证模式时,应当对最差条件产品的选择依据进行评价,当生产线引入新产品时,需再次进行评价。如多用途设备没有单一的最差条件产品时,最差条件的确定应当考虑产品毒性、允许日接触剂量和溶解度等。每个使用的清洁方法都应当进行最差条件验证。在同一个工艺步骤中,使用多台同型设备生产,企业可在评估后选择有代表性的设备进行清洁验证。

**第四十五条** 清洁验证方案应当详细描述取样的位置、所选取的取样位置的理由以及可接受标准。

**第四十六条** 应当采用擦拭取样和(或)对清洁最后阶段的淋洗液取样,或者根据取样位置确定的其他取样方法取样。擦拭用的材料不应当对结果有影响。如果采用淋洗的方法,应当在清洁程序的最后淋洗时进行取样。企业应当评估取样的方法有效性。

**第四十七条** 对于处于研发阶段的药物或不经常生产的产品,可采用每批生产后确认清洁效果的方式替代清洁验证,并能够证明设备已被清洁干净。每批生产后的清洁确认应当根据本附录

的相关要求进行。

**第四十八条** 如无法采用清洁验证的方式来评价设备清洁效果,则产品应当采用专用设备生产。

## **第九章 再确认和再验证**

**第四十九条** 对设施、设备和工艺,包括清洁方法应当进行定期评估,以确认它们持续保持验证状态。

**第五十条** 关键的生产工艺和操作规程应当定期进行再验证,确保其能够达到预期效果。

**第五十一条** 应当采用质量风险管理方法评估变更对产品质量、文件、验证、法规符合性、校准、维护和其他系统的潜在影响,必要时,进行再确认或再验证。

**第五十二条** 当验证状态未发生重大变化,可采用对设施、设备和工艺等的回顾审核,来满足再确认或再验证的要求。当趋势出现渐进性变化时,应当进行评估并采取相应的措施。

## **第十章 术 语**

**第五十三条** 下列术语含义是:

(一) 安装确认:为确认安装或改造后的设施、系统和设备符合已批准的设计及制造商建议所作的各种查证及文件记录。

(二) 关键质量属性:指某种物理、化学、生物学或微生物学的性质,应当有适当限度、范围或分布,保证预期的产品质量。



(三) 工艺验证:为证明工艺在设定参数范围内能有效稳定地运行并生产出符合预定质量标准和质量特性兽药的验证活动。

(四) 模拟产品:与被验证产品物理性质和化学性质非常相似的物质材料。在很多情况下,安慰剂具备与产品相似的理化特征,可以用来作为模拟产品。

(五) 清洁验证:有文件和记录证明所批准的清洁规程能有效清洁设备,使之符合兽药生产的要求。

(六) 商业批:指兽药获准上市后,采用生产规模生产并用于商业销售的批次。

(七) 设计确认:为确认设施、系统和设备的设计方案符合期望目标所作的各种查证及文件记录。

(八) 同步验证:在商业化生产过程中进行的验证,验证批次产品的质量符合验证方案中所有规定的要求,但未完成该产品所有工艺和质量的评价即放行上市。

(九) 性能确认:为确认已安装连接的设施、系统和设备能够根据批准的生产方法和产品的技术要求有效稳定(重现性好)运行所作的试车、查证及文件记录。

(十) 用户需求:是指使用方对厂房、设施、设备或其他系统提出的要求及期望。

(十一) 运行确认:为确认已安装或改造后的设施、系统和设备能在预期的范围内正常运行而作的试车、查证及文件记录。

(十二) 最差条件: 在标准操作规程范围内(或超出), 由工艺参数的上、下限和相关因素组成的一个或一系列条件。与理想条件相比时, 最差条件使产品或者生产工艺失败的几率为最大, 这样的条件不一定导致产品或生产工艺的失败。

## 《种畜禽生产经营许可管理办法》

（自 2025 年 7 月 1 日起施行）

**第一条** 为了加强种畜禽生产经营许可管理，规范种畜禽生产经营秩序，促进畜禽种业高质量发展，根据《中华人民共和国畜牧法》，制定本办法。

**第二条** 种畜禽生产经营许可证的申请、核发和监督管理，适用本办法。

**第三条** 从事种畜禽或者商品代仔畜、雏禽生产经营，应当取得种畜禽生产经营许可证。

农户饲养的种畜禽用于自繁自养和有少量剩余仔畜、雏禽出售的，农户饲养种公畜进行互助配种的，不需要办理种畜禽生产经营许可证。

**第四条** 从事家畜卵子、精液、胚胎等遗传材料和祖代以上种畜禽（含品种和配套系）生产经营的，种畜禽生产经营许可证由所在地省级人民政府农业农村主管部门核发。

从事父母代种畜禽（含品种和配套系）和商品代仔畜、雏禽生产经营的，种畜禽生产经营许可证由所在地县级以上地方人民政府农业农村主管部门核发，具体核发权限由省级人民政府农业农村主管部门确定并公布。

**第五条** 申请取得种畜禽生产经营许可证，应当具备下列条件：

（一）生产经营的种畜禽是通过国家畜禽遗传资源委员会审定或者鉴定的品种、配套系，或者是经批准引进的境外品种、配套系，来

源清楚且符合种用标准；

（二）生产经营规模符合种畜禽养殖场规模标准（从事家畜卵子、精液、胚胎等遗传材料生产经营的除外）；

（三）有与生产经营规模相适应的繁育饲养、疫病防控等专业的畜牧兽医技术人员；

（四）有与生产经营规模相适应的繁育饲养、生产性能测定等设施设备；

（五）具备法律、行政法规和农业农村部规定的种畜禽防疫条件，并取得动物防疫条件合格证；

（六）有完善的质量管理、育种记录制度；

（七）法律、行政法规规定的其他条件。

**第六条** 从事家畜卵子、精液、胚胎等遗传材料生产经营，除符合本办法第五条规定外，还应当具备下列条件：

（一）有与生产经营规模相适应的家畜饲养、繁育、治疗场地和家畜遗传材料生产、质量检测、产品储存、档案管理场所；

（二）有与生产经营规模相适应的家畜饲养和遗传材料生产、检测、保存、运输等设施设备；

（三）饲养的种畜符合种用标准，并达到农业农村部规定的数量；

（四）体外受精取得的胚胎、使用的卵子来源明确，三代系谱清楚，供体畜符合国家规定的种畜健康标准和质量要求；

（五）符合有关国家强制性标准和农业农村部规定的其他技术要



求。

**第七条** 申请取得种畜禽生产经营许可证，应当提交以下材料：

- （一）种畜禽生产经营许可证申请表；
- （二）生产经营者基本情况说明，营业执照复印件，法定代表人（负责人）身份证复印件；
- （三）种畜禽生产群存栏规模情况说明；
- （四）畜牧兽医技术人员情况说明及证明材料；
- （五）生产经营场所平面图；
- （六）设施设备情况说明；
- （七）质量管理、档案记录、销售台账等制度材料；
- （八）种畜禽来源说明及系谱档案复印件；
- （九）动物防疫条件合格证复印件；
- （十）农业农村部规定的其他材料。

**第八条** 县级以上地方人民政府农业农村主管部门对申请人提出的申请，应当根据下列情况分别作出处理：

- （一）不需要取得种畜禽生产经营许可的，应当即时告知申请人不受理；
- （二）不属于本部门职权范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知申请人向有审批权限的部门申请；
- （三）申请材料存在可以当场更正的错误的，应当允许申请人当场更正；

（四）申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在五个工作日内一次告知申请人需要补正的全部内容，逾期不告知的，自收到申请材料之日起即为受理；

（五）申请材料齐全、符合法定形式，或者申请人按照要求提交全部补正申请材料的，予以受理。

**第九条** 县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当成立专家组，对申请人的种畜禽来源、品种代别、饲养规模、技术人员条件、设施设备、档案记录等进行现场评审。专家组由三至五名专家组成，从种畜禽生产经营许可证评审专家库中随机抽取，实行组长负责制。

种畜禽生产经营许可证评审专家库由省级人民政府农业农村主管部门建立并报农业农村部备案。

**第十条** 申请家畜卵子、精液、胚胎等遗传材料种畜禽生产经营许可证的，省级人民政府农业农村主管部门应当自受理申请之日起六十个工作日内（含现场评审时间）作出许可决定。

申请其他种畜禽生产经营许可证的，农业农村主管部门应当自受理申请之日起五个工作日内完成书面审查，书面审查合格的，应当在二十五个工作日内完成现场评审，并自收到评审意见后十五个工作日内作出许可决定。

农业农村主管部门作出的准予核发种畜禽生产经营许可证的决定，应当依法向社会公开。不予许可的，应当书面通知申请人并说明理由。

**第十一条** 种畜禽生产经营许可证应当注明许可证编号、生产经

营者名称、生产经营地址、法定代表人（负责人）、生产经营范围、生产经营类型、生产经营畜禽种类和品种、有效期、统一社会信用代码、生产经营主体代码、发证机关、发证日期等内容，具体样式由农业农村部制定并发布。

种畜禽生产经营许可证由农业农村部统一印制。

**第十二条** 种畜禽生产经营许可证有效期为五年。有效期届满需要继续生产经营的，申请人应当在期满六个月前重新申请。

**第十三条** 有效期内有下列情形之一的，应当向原发证机关申请变更许可证并提交变更申请表及证明材料，符合条件的，原发证机关应当在十五个工作日内予以变更：

- （一）变更生产经营者名称；
- （二）变更法定代表人（负责人）；
- （三）从事父母代种畜禽（含品种和配套系）和商品代仔畜、雏禽生产经营，需要变更其生产经营的畜禽品种。

**第十四条** 有效期内有下列情形之一的，应当重新申请种畜禽生产经营许可：

- （一）变更生产经营类型；
- （二）变更生产经营畜禽种类；
- （三）变更生产经营场所；
- （四）从事家畜卵子、精液、胚胎等遗传材料和祖代以上种畜禽（含品种和配套系）生产经营，变更其生产经营的畜禽品种。

**第十五条** 种畜禽生产经营许可证有下列情形之一的，发证机关应当注销并予以公告：

- （一）有效期届满未延续；
- （二）依法被撤销、撤回、吊销；
- （三）法律、法规规定应当注销行政许可的其他情形。

**第十六条** 种畜禽生产经营许可证的申请、受理、审核、核发，在中国种业大数据平台办理。

**第十七条** 种畜禽生产经营者应当建立生产经营档案。

生产经营档案应当包括以下内容：

- （一）畜禽种类、品种（配套系）名称、繁育生产记录、兽药使用及疫病检测记录、场内生产性能测定记录、种畜禽系谱等；
- （二）种畜禽销售对象姓名及地址、品种（配套系）名称、销售数量、销售时间、销售票据以及检疫证明、种畜禽合格证明；
- （三）生产经营遗传材料的，还应当包括生产时间地点、加工包装规格、标签标注说明、出入库数量、质量检验报告等。

种畜禽生产经营档案应当至少保存两年，档案记载信息应当连续、完整、真实，保证可追溯。

**第十八条** 种畜禽生产经营者应当在每年 1 月 31 日前登录中国种业大数据平台填报年度种畜禽存栏量、销售量及种畜禽生产性能等信息。

**第十九条** 申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请种畜禽生

产经营许可证的，县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当不予受理或者不予行政许可并给予警告；申请人在一年内不得再次申请种畜禽生产经营许可证。

申请人以欺骗、贿赂等不正当手段取得种畜禽生产经营许可证的，县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当撤销种畜禽生产经营许可证；申请人在三年内不得再次申请种畜禽生产经营许可证。

**第二十条** 县级以上人民政府农业农村主管部门应当加强种畜禽质量安全监督管理工作，组织开展种畜禽生产性能测定和遗传材料质量检验检测等监督抽查工作。发现有违法行为的，按照《中华人民共和国畜牧法》有关规定进行处理。

**第二十一条** 种畜禽养殖场的养殖规模标准和生产经营许可证审查规范，由农业农村部另行制定。

**第二十二条** 本办法自 2025 年 7 月 1 日起施行。原农业部 2010 年 1 月 21 日发布、2015 年 10 月 30 日修订的《家畜遗传材料生产许可办法》（农业部令 2015 年第 3 号）同时废止。

本办法实施之前取得的种畜禽生产经营许可证有效期不变，届满需要继续生产经营的，按照本办法办理。



## 农业农村部印发《关于加强农作物品种全链条管理的若干措施》的通知

各省、自治区、直辖市农业农村（农牧）厅（局、委），新疆生产建设兵团农业农村局，各有关单位：

为贯彻落实习近平总书记关于健全品种审定和知识产权保护制度的重要指示精神，深入实施种业振兴行动，采取针对性硬措施，进一步加强农作物品种全链条管理，严格监管品种试验，严把品种审定关口，严防同质化修饰性育种，坚决打击套牌侵权等违法行为，加快突破性新品种培育推广，我部制定了《关于加强农作物品种全链条管理的若干措施》（以下简称《若干措施》），并决定开展加强品种全链条管理专项行动，层层压实责任，推动措施落实，力争用 3 年时间在解决品种同质化问题上取得实质性进展。现将《若干措施》印发给你们，请结合实际认真落实。

农业农村部

2025 年 5 月 16 日

### 《关于加强农作物品种全链条管理的若干措施》

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，深入实施种业振兴行动，进一步加强农作物品种全链条管理，严格监管品种试验，对弄虚作假的一律取消试验资格，严把品种审定关口，提高审定标准，对来源不清数据

不真实的一律不予审定,严防同质化修饰性育种,坚决打击套牌侵权等违法行为,实质性解决品种同质化问题,加快培育突破性新品种,强化重大品种示范推广,持续提升粮食等重要农产品供给保障能力,现提出如下措施。

## 一、加快种质资源改良利用

**(一) 收集引进种质资源。**常态化收集种质资源,加快第三次普查收集资源编目入库。加快引进高油高产大豆、耐密抗病抗逆玉米、优质专用抗病小麦、糖料、特色设施蔬菜以及热带作物等资源,丰富育种研发种质资源基础。

**(二) 推进种质资源精准鉴定。**建设高通量资源鉴定平台,以大豆、玉米、水稻、小麦、油菜和花生为重点,部省协同开展种质资源基因型和三年多点表型鉴定,2025 年底前完成库存大豆、玉米资源精准鉴定,加快推进水稻、小麦、油菜、花生等作物资源鉴定,挖掘一批优异种质和基因资源。

**(三) 实施种质资源改良计划。**深入推进玉米种质资源改良计划,范围由东华北、黄淮海产区拓展到西南、西北主产区,研究启动大豆、油菜等作物种质资源改良计划,加快创制一批目标性状突出、遗传背景清晰的优异新种质。

**(四) 加强种质资源交流共享。**建成国家农作物种质资源信息化综合管理平台,以优势科研单位和育种企业为重点,健全资源分类管理和共享利用机制,发布可供利用资源目录,加大种质资源公益性分发力度,更好服务育种创新。

## 二、深入推进育种创新攻关

**(五) 加快选育突破性新品种。**统筹推进农业重大科技项目,持续开展育种联合攻关,聚焦粮油作物大面积单产提升和产业急需,加快突破性优良品种选育。优化科研育种成果评价机制,完善项目验收管理措施,突出品种原创性、创新性、实用性考核。

**(六) 促进科研与产业紧密衔接。**研究制定重大突破性品种研发推广衔接专项工作方案,优化科技攻关产出标志性成果推广措施,建立科技成果与产业应用无缝对接机制。实施重大品种研发推广应用一体化项目,将大面积单产提升中表现突出的苗头性品种纳入支持范围,加快品种更新换代。

## 三、严格品种试验监管

**(七) 推进自主试验常态化整治。**加大绿色通道、联合体和特殊类型品种试验及 DUS(特异性、一致性、稳定性)自主测试检查力度,采取田间考察、交叉检查、飞行检查等方式,核查试验实施质量、规范性和数据真实性等,从严查处弄虚作假等行为,及时通报处理结果。对违规情节严重的试验主体,一律取消其涉及生态区 3 年品种试验和审定资格。

**(八) 严格参试品种资质审核。**加强品种参试条件审核把关,严查品种选育报告和 DNA 指纹检测报告的真实性,对来源不清、育种过程不详的品种一律不安排试验。同步提高绿色通道、联合体和特殊类型试验品种参试要求。

**(九) 提高自主试验主体资质要求。**严格审查绿色通道、联合体和特殊类型品种试验以及 DUS 自主测试主体资质,不具备相应条件和能力的一律不得开展自主试验。压实自主试验牵头单位主体责任,成员单位违规的,与牵头单位一并纳入农业科研诚信档案。

**(十) 完善品种试验管理机制。**制定出台品种试验管理办法,完善 DUS 自主测试管理规定,从试验主体资质、申请受理、组织实施、结果评价和监督管理等环节强化品种试验全过程管理,加大违规处罚力度。

#### 四、严把品种审定关口

**(十一) 严格品种来源核查。**完善品种审定申请受理规范,加强品种选育报告真实性审查,品种申请审定前应提交亲本 DNA 指纹,确保品种名称、亲本来源、选育单位等信息真实准确。对来源不清、育种过程不详的一律不予审定,对故意隐瞒、弄虚作假的依法查处并通报。

**(十二) 优化品种试验方案。**围绕大面积单产提升需求,完善国家和省级审定品种试验方案,分区域逐步提高玉米、大豆等作物品种试验种植密度,优化试验小区面积、株行数和栽培技术等田间设计,强化病虫害、抗逆性等鉴定指标要求,适时更新对照品种。

**(十三) 完善品种审定标准。**突出生产需求导向,修订完善国家级和省级品种审定标准,合理设定品种产量、品质、DNA 指纹位点差异性指标等要求,提高耐高低温、病虫害等抗性要求。

**(十四) 健全部省协同审定管理机制。**强化省级品种审定监督指导,



保持国家和省级品种审定标准紧密衔接,做到国家与省级品种试验审定一把尺、一盘棋。规范同一适宜生态区省际审查尺度和品种试验要求,严格引种备案管理,严防同质化修饰性品种跨省引种。

## 五、健全品种跟踪评价和撤销退出机制

**(十五) 开展品种展示评价。**依托国家和省级品种展示示范平台,分作物、分区域开展品种展示,做好品种跟踪评价,及时筛选出苗头性优良品种,发现品种存在的生产风险。

**(十六) 加强优良品种推介。**定期编制印发国家优良品种推广目录,分类遴选一批骨干型、成长型、苗头型和特专型优良品种,同步推介当年农作物主导品种。指导各地立足实际发布一批优良品种,举办看禾选种和现场观摩活动,指导农民科学选种用种。

**(十七) 加大品种撤销退出力度。**制定品种撤销退出规范,全面梳理品种审定和推广应用情况,以存在明显缺陷或生产风险、审定 10 年以上没有推广面积的品种为重点,依法撤销品种,让品种审定“有进有出”成为常态。

## 六、加强品种知识产权保护

**(十八) 贯彻实施植物新品种保护条例。**加快修订植物新品种保护条例实施细则、侵权案件处理规定和复审规定等配套规章。开展条例进企业、进院校、进展会、进基地活动,做好普法宣传解读,营造保护种业知识产权的良好氛围。

**(十九) 加快实施实质性派生品种制度。**发布首批实质性派生品种



制度实施目录,明确实施作物范围。制定实质性派生品种判定指南,分作物研制完善鉴定技术标准,确定一批鉴定机构,组建咨询专家库,强化技术支撑。

**(二十) 严厉打击套牌侵权等违法行为。**持续开展种业监管执法年活动,加快实施以“一品种、一名称、一标样、一指纹”为核心的品种“身份证”制度,联合公检法等部门加大违法违规案件查处力度,重拳打击假冒伪劣、套牌侵权等违法行为,定期公开通报典型案例,以案示警、以案促治,全面净化种业市场,营造保护创新、激励创新良好环境。

## 七、强化组织保障

农业农村部从 2025 年起开展加强品种全链条管理专项行动,强化部省联动、部门协同,层层压实责任,推动措施落实,并将专项行动实施情况作为种业振兴任务落实重要内容,推动纳入省级党委和政府落实耕地保护和粮食安全责任制考核范围,力争用 3 年时间在解决品种同质化问题上取得实质性进展。各级农业农村部门要按照专项行动安排,坚持问题导向,全面梳理品种管理和推广工作中存在的薄弱环节,结合实际细化措施,明确责任主体,清单化闭环化推进,确保各项措施落到实处。要指导科研单位和种子企业加强自身管理,做到依法依规、

诚实守信,尊重原始创新,保护知识产权,引导种业协会强化行业自律和信用评价,共同营造公平竞争、保护创新的良好种业生态。

农业农村部办公厅 2025 年 5 月 19 日印发

## 关于印发《上海市农业农村行政执法裁量规则》的通知

发文机关：上海市农业农村委员会

主题分类：市农业农村委规范性文件

发文字号：沪农委规〔2025〕2 号

发布日期：2025-05-19 失效日期：2030-06-01

各区农业农村委，各相关执法单位：

现将《上海市农业农村行政执法裁量规则》印发给你们，请认真组织实施。

上海市农业农村委员会

2025 年 4 月 30 日

## 《上海市农业农村行政执法裁量规则》

### 第一章 总则

#### 第一条（目的依据）

为提升本市农业农村行政执法机关规范行使行政裁量权能力，更好保护农业经营主体和人民群众合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》以及国家和本市有关规定，制定本规则。

## **第二条（适用范围）**

本市农业农村领域的行政检查、行政处罚和行政强制裁量权行使工作，适用本规则。

## **第三条（告知义务）**

农业农村行政执法机关在作出执法决定前，应当告知行政相对人具体执法行为的依据、内容、事实、理由以及行政相对人依法享有的权利。

有裁量基准的，应当在执法决定书中对裁量基准适用情况予以明确。

## **第四条（农业农村部基准）**

对同一行政执法事项，农业农村部制定行政裁量权基准的，原则上应当直接适用。

## **第五条（调整适用基准）**

行政裁量权基准适用的客观情况发生变化，或者适用行政裁量权基准可能出现明显不当、显失公平的，可以按照国家相关规定调整适用。

## **第二章 行政检查的裁量**

### **第六条（行政检查定义）**

本规定中的行政检查是指本市农业农村行政执法机关依照法定职权，对公民、法人和其他组织（以下称检查对象）遵守法律、法规、规章和执行行政决定的情况进行强制性了解、核查的行为。

本规定中的行政检查不包括依法利用电子技术监控设备收集、固

定违法事实的活动，也不包括行政管理过程中收集信息、统计数据、风险监测、约谈提示等活动。

### **第七条（检查类型）**

农业农村领域行政检查分为有计划检查和触发式检查。

有计划检查是指根据行政检查计划实施的行政检查，主要包括：

- （一）日常检查；
- （二）专项检查。

触发式检查，主要包括：

- （一）根据投诉、举报发起的检查；
- （二）根据上级行政机关交办案件或者线索发起的检查；
- （三）根据其他机关移送案件或者线索发起的检查；
- （四）根据数据监测、企业申请发起的检查。

### **第八条（行政检查计划）**

农业农村行政执法机关应当制定年度行政检查计划，报同级司法行政部门和上级主管部门备案，并于每年 3 月底前向社会公布。

行政检查计划及制定过程应当科学、合理。行政检查计划中的事项不得超出权责清单范围，通过区分不同监管条线、不同监管业态的特点和风险程度，明确检查事项、检查依据、检查主体、检查对象范围、检查比例、检查频次、检查方式、检查项目、检查必要性等内容。鼓励细化检查任务实施时间段、列明重点监管内容。

市区两级行政检查计划分别制定，市农业农村委执法总队应当按

照以区为主的原则做好统筹和指导，确保计划合理衔接。

农业农村行政执法机关应当严格执行年度行政执法检查计划，除实施触发式检查外，原则上不另行增加计划外行政检查，确有必要增加的，应当经负责人批准。检查计划备案后因故调整的，调整后的计划应当重新备案。

### **第九条（分级分类检查）**

在农业农村部分级分类检查制度基础上，根据检查对象“风险+信用”综合评价，实施差异化监管：

（一）对综合评价高的检查对象，由其主动提供合法经营承诺及有关材料，一定时期内不对该类主体实施主动检查。

（二）对综合评价较高的检查对象，适当降低检查频次。

（三）对综合评价一般的检查对象，保持常规检查频次。

（四）对综合评价较差的检查对象，要求其整改并适当提高检查频次。

### **第十条（入企检查程序）**

进入检查对象营业场所、住所实施行政检查，应当按照本市规定应用“检查码”，并按照下列程序实施：

（一）由两名以上农业行政执法人员实施，实施前应当经本单位批准，与检查对象有直接利害关系的应当回避；

（二）出示执法证件，表明身份；

（三）通知被检查个人或者单位的法定代表人、现场负责人到场；



（四）告知行政检查的依据、内容、要求、程序以及检查对象依法享有的权利和义务，依法开展飞行检查或者事先告知可能妨碍检查过程中获得真实情况的除外；

（五）听取检查对象意见；

（六）制作现场检查笔录，并根据程序规定进行音像记录；

（七）现场检查笔录由被检查个人或者单位的法定代表人、现场负责人和农业行政执法人员共同签名或者盖章，拒绝签名或者盖章的，在笔录中予以注明；

检查对象可以对行政检查情况进行评价。

### **第十一条（专业技术协同）**

农业农村行政执法机关根据工作需要，可以邀请检验检测机构、科研院所、行业专家等对行政检查予以协助，为检查任务提供专业参考意见。

### **第十二条（合规指引）**

农业农村行政执法人员应当在行政检查过程中履行“谁执法谁普法”义务，为检查对象提供行业合规指引。鼓励拓展普法宣传的内容。

### **第十三条（检查后的处理）**

经检查发现农业农村领域行政违法行为的，应当依法责令检查对象立即停止违法行为；属于本农业农村行政执法机关管辖的，依法立案查处；不属于本农业农村行政执法机关管辖的，应当在 30 个工作日内移送有管辖权的行政执法部门；涉嫌犯罪的，按照《行政执法机关

移送涉嫌犯罪案件的规定》办理。

#### **第十四条（联合检查）**

行政检查可以采取跨部门、跨层级合并检查、联合检查等方式进行。鼓励拓展跨部门综合监管事项。

同一执法主体同一时期对同一检查对象实施多项检查的，应当合并进行。不同行政执法主体需要对同一检查对象进行多项检查且内容可以合并完成的，原则上应当组织联合检查。

### **第三章 行政处罚的裁量**

#### **第十五条（裁量模式）**

本市农业农村行政执法机关实施行政处罚裁量采用划分裁量阶次模式，根据违法行为设定裁量因素，按照裁量因素将处罚幅度划分为若干阶次，同时考虑从轻、减轻、从重等情形给予过罚相当的处罚。

#### **第十六条（裁量因素）**

裁量因素是指实施行政处罚裁量时，关系到违法行为事实、性质、情节、社会危害程度等的因素。主要包括：

- （一）当事人过错程度；
- （二）违法行为手段方式；
- （三）当事人性质；
- （四）违法行为发生次数；
- （五）违法行为持续时间；
- （六）涉案产品货值金额；

（七）危害对象；

（八）危害后果；

（九）其他可用于评判违法行为情节轻重的因素。

### **第十七条（裁量基准表）**

各细分条线的行政处罚裁量基准表（见附件，下称《基准表》）是根据本市农业农村执法实际和违法行为特点，以若干裁量因素为标准，对具体违法行为情节轻重进行阶次划分，在法定范围内设置对应幅度的处罚内容，是本市农业农村行政执法机关实施行政处罚裁量的重要依据。

### **第十八条（不予处罚情形）**

对符合《长江三角洲区域农业农村领域轻微违法行为不予行政处罚清单》《上海市农业农村领域轻微违法行为依法不予行政处罚清单》所规定情形的违法行为，不予行政处罚；对清单未作出规定，但符合《中华人民共和国行政处罚法》等法律、法规、规章和行政规范性文件规定的不予处罚情形的违法行为，不予行政处罚。

农业农村行政执法机关应当坚持处罚与教育相结合的原则，对依法不予行政处罚的当事人，通过批评教育、指导约谈等措施，促使其遵守法律、法规和规章的规定。

### **第十九条（从轻或者减轻处罚情形）**

当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻处罚：

（一）主动消除或者减轻农业农村领域行政违法行为危害后果的；

（二）受他人胁迫或者诱骗实施农业农村领域行政违法行为的；

（三）主动供述农业农村行政执法机关尚未掌握的农业农村领域行政违法行为的；

（四）配合农业农村行政执法机关查处农业农村领域行政违法行为有立功表现的；

（五）已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有农业农村领域行政违法行为的；

（六）法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。

上述情形具备两项以上，或者上述情形具备一项且按照《基准表》规定适用违法情节较轻细化阶次中最低一档的，原则上应当减轻行政处罚。

尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人有农业农村领域行政违法行为的，可以从轻或者减轻行政处罚。

## **第二十条（从重处罚情形）**

当事人有下列情形之一的，应当从重处罚：

（一）责令改正拒不改正的，该情形属于农业农村领域行政违法行为构成要件的除外；

（二）一年内实施二次以上同种农业农村领域行政违法行为的；

（三）妨碍、阻挠或者抗拒执法人员依法调查、处理其农业农村领域行政违法行为的；

（四）故意转移、隐匿、毁坏或者伪造证据的；

（五）对举报投诉人、证人实施威胁、辱骂、殴打或者打击报复的；

（六）胁迫、诱骗或者教唆未成年人实施农业农村领域行政违法行为的；

（七）违法行为引发重大群体性事件或者造成重大不良社会影响的；

（八）法律、法规、规章规定其他应当从重行政处罚的。

### **第二十一条（减轻罚款的确定）**

决定减轻罚款的，应当在法律、法规、规章规定的最低罚款数额以下确定最终罚款金额，且减去的金额一般不超过法定最低罚款数额的 50%。

### **第二十二条（从轻、从重以及不具有相关情形罚款的确定）**

从轻处罚的罚款数额应当为《基准表》细分阶次对应罚款的下限与上下限差值的 0%-30%（不含 30%）之和。

从重处罚的罚款数额应当为《基准表》细分阶次对应罚款的下限与上下限差额的 60%-100%之和。

不具有减轻、从轻或从重情形的罚款数额应当为《基准表》细分阶次对应罚款的下限与上下限差值的 30%-60%（不含 60%）之和。

### **第二十三条（裁量步骤）**

农业农村行政执法机关按照下列步骤实施行政处罚裁量：

（一）适用《基准表》。根据违法事实，对照《基准表》相应细



化阶次情形，确定适用的处罚内容。

（二）阶次调整适用。在充分论证 2 个以上《基准表》细分阶次中未载明的裁量因素情况，可以调整适用上一档或者下一档细分阶次对应的处罚内容，已是最低档或者最高档的除外。

（三）判定是否减轻、从轻或者从重处罚。根据本规则第十九条至第二十二规定，判定案件是否减轻、从轻、从重处罚，并在已明确的处罚内容中确定拟罚款金额。同时具有减轻、从轻、从重等情形的，应当根据整体案情以及各类情形所占权重等进行综合衡量，适当地进行裁量。

#### **第二十四条（未列入基准表行政处罚的裁量）**

对未列入《基准表》的农业农村领域行政违法行为进行行政处罚裁量，应当通过论证 3 个以上裁量因素确定违法情节是“较轻”“较重”还是“严重”，再结合是否具有“减轻”“从轻”“从重”情形，综合得出行政处罚裁量结论。

### **第四章 行政强制的裁量**

#### **第二十五条（实施行政强制措施的原则）**

农业农村行政执法机关应当严格按照《中华人民共和国行政强制法》规定实施查封、扣押、隔离、禁止离港等行政强制措施。相关法律、法规未赋予行政强措施的，不得实施。

实施行政强制措施应当遵循适当和损害最小原则。

#### **第二十六条（行政强制措施实施人员）**

行政强制措施应当由具备行政执法资格并取得行政执法证件的执法人员在法定职权范围内依法实施，不得委托。

### **第二十七条（不采取行政强制措施的情形）**

同时符合下列情形的，可以不采取行政强制措施：

- （一）当事人主动配合执法，积极改正违法行为、履行法定义务；
- （二）有关涉案物品不属于禁止持有、使用的物品，也不属于危险物品、有毒有害物品或者易灭失、损坏、隐匿、转移的物品；
- （三）不采取行政强制措施，不会有造成人身伤亡、财产损失或者资源环境破坏等风险。

坚持教育与强制相结合，鼓励运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制性手段，通过非强制手段可以达到行政管理目的的，不得采取行政强制措施。对违法行为已停止且不会再继续、相关危害不会再次发生、相关危险不会再扩大，且当事人积极配合调查的，不采取行政强制措施；对涉案合同、账簿等书证，能够通过其他方式有效固定证据的，不采取行政强制措施。

### **第二十八条（查封扣押顺序）**

查封、扣押措施要按照查封财物、扣押财物、查封设施、查封场所的先后顺序选择，实施范围要按照由小到大的先后顺序确定。

不得查封、扣押与违法行为无关的场所、设施或者财物，不得查封、扣押公民个人及其所抚养家属的生活必需品。

## **第五章 附则**

## 第二十九条（参照适用）

法律、法规、规章作出修改，在《基准表》作出对应修改前，可以参照适用表中相关条款对应的细分阶次，法条含义发生重大变化的除外。

## 第三十条（以上以下的含义）

本办法中的“以上”“以下”包含本数。

## 第三十一条（实施日期）

本规则自 2025 年 6 月 1 日起施行，有效期至 2030 年 5 月 31 日。  
《关于印发农作物种子管理等 11 部行政处罚裁量基准的通知》（沪农委规〔2020〕4 号）同时废止。

## 附件：

1. 农作物种子管理行政处罚裁量基准表
2. 兽药管理行政处罚裁量基准表
3. 渔业船舶、渔港、渔业船员管理行政处罚裁量基准表
4. 农业机械行政处罚裁量基准表
5. 渔业行政处罚裁量基准表
6. 饲料和饲料添加剂管理行政处罚裁量基准表
7. 农产品质量安全管理行政处罚裁量基准表
8. 农业转基因生物安全管理行政处罚裁量基准表
9. 动物防疫行政处罚裁量基准表

10. 肥料管理行政处罚裁量基准表

11. 水生野生动物保护行政处罚裁量基准表

12. 农药管理行政处罚裁量基准表

## 关于印发《上海市农业农村委员会农业防汛防台应急预案（2025 年）》的通知

发文机关：上海市农业农村委员会办公室

发文字号：沪农委办〔2025〕1 号

发布日期：2025-06-13

各区农业农村委，机关各处室，各有关单位：

为深入做好农业防汛防台工作，根据《中华人民共和国防洪法》《上海市防汛条例》《上海市防汛防台专项应急预案》以及市防汛指挥部办公室《关于做好 2025 年防汛防台专项应急预案修编工作的通知》等规定要求，我委修订了《上海市农业农村委员会农业防汛防台应急预案（2025 年）》，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施相关工作。

上海市农业农村委员会办公室

2025 年 5 月 22 日

## 《上海市农业农村委员会农业防汛防台应急预案（2025 年）》

### 1. 总则

#### 1.1 目的

为进一步加强本市农业防汛防台应急管理，高效有序开展防灾救灾工作，最大限度减轻灾害造成的损失，确保人民生命财产安全，确保



农业生产稳定和农产品安全供应，根据《上海市防汛条例》和《上海市防汛防台专项应急预案》，结合本市农业实际，制定本预案。

## 1.2 原则

### 1.2.1 以防为主、防抗救相结合

牢固树立以人民为中心的发展思想，围绕“不死人、少伤人、少损失”总目标，坚持底线思维，不断增强农业防灾减灾救灾意识，扎实开展各项防御工作。注重平时预防和灾害规避，加强监测分析和预警预报，强化应急防范，提高农业防灾减灾能力。

### 1.2.2 分级负责、部门协作

本市农业防汛防台工作，在市政府的统一领导下，由区政府负责本辖区农业防汛防台具体工作，市农业农村委负责联络协调各相关委办局，根据职责分工，加强协作，做好防御救灾工作。

### 1.2.3 快速反应、果断处置

一旦发生灾情，各级部门应迅速反应，果断处置，包括灾前的防范措施，灾后的突击修复农业设施，尽快恢复农业生产措施，尽最大努力，减少灾害损失，保护农民正常的生产生活秩序。

### 1.2.4 规范程序、提高效能

本着因地制宜、急事急办的原则，实行资源整合，信息共享，形成应急处置合力，提高农业防御救灾工作效能。同时，积极完善相关制度，按照规定程序和要求，实施保险理赔和政府补助。

## 1.3 适用范围

本预案适用于发生在本市范围内，确定对本市农业生产造成影响的气象灾害，包括台风、暴雨、洪涝灾害等方面。冰、雹、雪等重大自然灾害应急处置参照执行。

## **2. 组织机构和职责**

### **2.1 指挥系统**

市农业农村委防汛防台指挥系统由委领导与相关职能处室同志组成，主要领导为总指挥，分管领导为副总指挥，指挥部办公室设在安全和信访办公室，各职能处室按照职责分工，根据本预案，具体做好相关应急处置工作。

### **2.2 部门职责**

2.2.1 安全和信访办。负责防汛防台牵头协调工作，联系市防汛办，督促涉农区落实各项防汛防台措施。并指导系统直属单位做好防汛防台安全生产相关工作。

2.2.2 办公室。负责防汛防台的灾情发布与统一口径，协调委领导的救灾工作。负责农业农村委机关的日常值班和应急车辆等后勤保障。

2.2.3 农田建设处。负责指导涉农区农田防汛防台、防灾救灾工作，指导涉农区加强农田抗灾能力建设、做好农田排水畅通、灾后农田基础设施损毁修复工作。提出防灾减灾和灾后恢复生产的建议并指导实施。

2.2.4 种植业管理处。负责指导涉农区粮食、水果等种植业生产

防汛防台、防灾减灾救灾工作，提出防灾减灾和灾后恢复生产的建议并指导实施，保障本市种植业正常生产。

2.2.5 蔬菜办。负责指导涉农区蔬菜生产防汛防台、防灾减灾救灾工作，提出防灾减灾和灾后恢复生产的建议并指导实施，保障本市蔬菜特别是绿叶菜正常生产。

2.2.6 畜牧兽医处。负责指导涉农区畜禽养殖业防汛防台、防灾减灾救灾工作，指导涉农区做好死亡畜禽的无害化处理，及时开展消毒灭源和紧急防疫工作。提出防灾减灾和灾后恢复生产的建议并指导实施。

2.2.7 农机和智能装备处。负责指导涉农区农机防汛防台、防灾减灾救灾工作，提高农机防汛防台能力，保障人身和财产安全。提出防灾减灾和灾后恢复农机服务能力的建议并指导实施。指导、调动农机做好抢险救灾、抢收抢种、灾后重建等工作。

2.2.8 渔业处。负责指导涉农区渔业生产防汛防台、防灾减灾救灾工作，提出渔业生产防灾减灾和灾后恢复生产的建议并指导实施。协助海事、救助、气象等部门做好海上救助、气象预警工作，组织作业渔船及时返港避风，确保渔民生命财产安全。

2.2.9 种业管理处。负责做好救灾备荒种子的储备和调拨工作。

2.2.10 计划财务处。做好防汛防台资金保障、保险理赔等工作。

### 3. 预警和应急响应

#### 3.1 预警级别划分

按照可能造成的危害性、紧急程度和发展态势，我市农业防汛防

台灾害预警级别分为四级：一级（特别严重）二级（严重）、三级（较重）、四级（一般），依次用红色、橙色、黄色、蓝色表示。当自然灾害发生在重要地段、重大节假日、重大活动和重要会议期间，应当适当提高应急响应等级。

### 3.2 应急响应分级与行动

#### 3.2.1 四级（蓝色）预警响应标准与行动

一次灾害过程出现下列情况之一的，达到四级响应标准：

- （1）上海中心气象台发布台风蓝色预警信号；
- （2）上海中心气象台发布暴雨蓝色预警信号；
- （3）造成一般等级灾害的其它汛情（农田受淹或农作物及设施受损 1000 亩以上、1 万亩以下）。

应启动四级响应行动：

- （1）密切关注台风、暴雨、汛情动态和灾情；
- （2）通知各区农业农村部门做好相应防范准备；
- （3）要求各区农业农村部门检查各项防御措施的落实情况，如清沟理沟，棚舍防护等。

#### 3.2.2 三级（黄色）预警响应标准与行动

一次灾害过程出现下列情况之一的，达到三级响应标准：

- （1）上海中心气象台发布台风黄色预警信号；
- （2）上海中心气象台发布暴雨黄色预警信号；
- （3）造成较大等级灾害的其它汛情（农田受淹或农作物及设施

受损 1 万亩以上、5 万亩以下）。

应启动三级响应行动：

（1）市农业农村委各专业部门提出防御意见和方案，委分管领导结合形势需要，视情主持会商。必要时，将情况报告市政府和农业农村部；

（2）通知各区农业农村部门台风预警的级别和相关内容，做好相应防范准备；

（3）要求各区农业农村部门检查各项防御措施的落实情况，动员相应农产品提前采收工作；

（4）停止户外农业机械作业等服务，加强农机设备设施的安全防护工作。

### 3.2.3 二级（橙色）预警响应标准与行动

一次灾害过程出现下列情况之一的，达到二级响应标准：

（1）上海中心气象台发布台风橙色预警信号；

（2）上海中心气象台发布暴雨橙色预警信号；

（3）造成重大等级灾害的其它汛情（农田受淹或农作物及设施受损 5 万亩以上、10 万亩以下）。

应启动二级响应行动：

（1）市农业农村委主要领导或分管领导主持会商，相关处室负责人参加，及时将情况报告市政府和农业农村部；

（2）加强汛情全时监测，严密掌握汛情变化，提出救灾意见和



措施，指导和督促各区农业农村委、各直属单位做好相关防御工作；

（3）根据实际情况，加强检查各项防御措施的落实情况，指导农业防汛防台工作；

（4）停止所有农业机械作业等服务，加强农机设备设施的安全防护工作；

（5）视灾情严重程度，研究提出支持灾区农业生产恢复意见。

### 3.2.4 一级（红色）预警响应标准与行动

一次灾害过程出现下列情况之一的，达到一级响应标准：

（1）上海中心气象台发布台风红色预警信号；

（2）上海中心气象台发布暴雨红色预警信号；

（3）造成重大等级灾害的其它汛情（农田受淹或农作物及设施受损 10 万亩以上）。

应启动一级响应行动：

（1）市农业农村委主要领导主持会商，相关处室负责人参加，及时将情况报告市政府和农业农村部，重大问题报请市政府组织协调，有关部门予以支持；

（2）加强汛情全时监测，严密掌握汛情变化，提出救灾意见和措施，指导和督促各区农业农村委、各直属单位做好相关工作，在确保人员安全的前提下，尽可能减小损失；

（3）根据实际情况，加强检查各项防御措施的落实情况，指导农业防汛防台工作；

(4) 停止所有农业机械作业等服务，加强农机设备设施的安全防护工作；

(5) 视灾情严重程度，提出政府支持灾区恢复农业生产的政策意见。

## 4. 应急处置程序

### 4.1 值班

市农业农村委值班电话确保 24 小时有人值守。值班人员收到来自气象部门或防汛办的灾害性天气预警信号后，应立即向各区农业农村委、委内相关处室发送预警信号，告知预警的相关内容和级别。

当接到四级预警响应后，委安全和信访办公室负责人根据预案要求，落实相应措施；三级预警响应后，委分管领导进岗到位；二级和一级预警响应后，委主要领导进岗到位。

四级、三级预警由委安全和信访办公室负责人向分管领导汇报，二级及以上预警，由委分管领导直接上报委主要领导。

防汛期间应在值班室配备防汛通讯录，委相关领导和有关部门负责人、防汛工作联络员应将通讯工具置于开机状态，确保信息渠道畅通。根据灾害性天气影响情况，启动二级以上预警相关处室负责人加强值班。

### 4.2 处置

因灾害性天气引发三级（较重）、四级（一般）农业突发灾害时，主要由相关职能处室按照职能处置，并按委分管领导要求，及时查明

情况，形成处置方案，并妥善处理。

因灾害性天气引发一级（特别严重）、二级（严重）农业突发灾害时，按照委主要领导的要求，有关职能部门要及时查明情况，会商形成处置方案，会同有关区、有关单位做好各项应急处置工作。

#### **4.3 情况报告**

一旦发生农业灾情，各区农业农村委防汛防台办公室按照有关要求，及时将受灾情况和处置方案报本委安全和信访办公室汇总。

#### **4.4 发布**

按照本市信息发布工作有关规定，可通过电视、广播、政务微博、微信、互联网、报纸及统发新闻稿、接受记者采访、举行新闻发布会、通气会、组织专家解读等多种途径和方式，主动、及时、准确、客观向社会持续动态发布自然灾害造成的人员伤亡、财产损失以及自然灾害救助工作动态、成效、下一步安排等情况，回应社会关切，澄清不实信息，正确引导社会舆论。市农业农村委办公室负责收集统一口径，经分管领导审核，委主要领导审批同意后对外发布。

#### **4.5 响应终止**

工作结束后，根据市防汛指挥部有关响应终止通知，终止救灾应急响应状态，转入常态管理。

### **5. 善后处置**

**5.1** 加强与市水务部门沟通，及时调动机电排灌设备和农业机械，进行外围河系预降水位，堵口复堤、农田排涝，疏浚渠道、修复损毁

农田、养殖水面和各类农业基础设施。加强与市商务部门沟通，尽快恢复本市绿叶菜等农产品的平稳供应。

**5.2** 根据灾区需求，及时协调有关部门，按照程序及时组织区域种子、化肥、地膜、农（兽、渔）药、柴油等各种农业生产资料的调剂、调拨。

**5.3** 指导灾区农户和农业生产经营组织加强农作物田间管理，及时抢种、补种、改种各类应时农作物；指导受灾农户和畜禽养殖单位做好畜禽棚舍加固维护和死亡畜禽、水产品的无害化处理，及时开展消毒灭源工作。

**5.4** 协调农业保险机构及时对投保报案的农民和农业经营组织损失情况进行勘损，并对损失情况进行调查评估，确定理赔方案，及早拨付理赔资金。

附件：相关条线防汛防台应急指导措施

附件

### 种植业条线防汛防台应急指导措施

四级响应行动。密切关注台风、暴雨、汛情和灾情等信息，提示各涉农区（单位）加固生产设施，认真检查和清理“三沟”，适时对可上市的林果、瓜果提前采收储藏，落实好相应防范措施。

三级响应行动。根据台风、暴雨、汛情和灾情等影响情况，提出防御意见和方案，提示各涉农区（单位）加强对种植业生产设施加固、“三沟”清理、林果和瓜果抢收等相应防范措施的现场检查。

二级响应行动。加强应急值守和灾情调度，密切关注灾情变化，跟踪各涉农区（单位）种植业生产防范措施落实情况，视灾情严重程度，研究提出灾后田间分类管理和恢复生产相关建议。根据灾区救灾工作的需要，派出救灾工作组或专家指导组，并组织有关人员开展救灾复产指导。

一级响应行动。加强应急值守和灾情调度，密切关注灾情变化，视灾情严重程度，及时调优种植业救灾意见和措施。派出救灾工作组和专家指导组，深入一线组织动员、指导各地常态化农机应急作业服务队、农业机械参与实施排涝救灾复产工作。配合研究政府支持灾区恢复农业生产的相关政策意见。

### 蔬菜条线防汛防台应急指导措施

四级响应行动。密切关注台风、暴雨、汛情（灾情）等信息，提示蔬菜生产经营主体及时排查隐患、加固温室大棚等设施，清理排水沟渠，适时采收、储藏、销售可上市蔬菜，落实好相应防范措施。

三级响应行动。根据台风、暴雨、汛情（灾情）等影响情况，密切关注天气动态，做好相应防范准备。督促蔬菜生产经营主体抓好隐患排查、设施加固、沟渠清理、蔬菜抢收等相应防范措施，组织有关人员赴重点生产基地检查防御措施落实情况。

二级响应行动。加强应急值守，密切关注灾情变化，及时调整各项防范措施落实的基础上，视灾害影响情况提出恢复蔬菜生产的建议，并组织有关人员开展救灾指导。

一级响应行动。加强应急值守，及时掌握灾情变化，视情况调优



蔬菜防灾救灾措施，指导督促各项措施落实。灾后立即开展救灾减灾和蔬菜应急生产工作，保障我市蔬菜特别是绿叶菜生产供应。

### 畜牧兽医条线防汛防台应急指导措施

四级响应行动。密切关注台风、暴雨、汛情和灾情等信息，做好应急物资储备，提示各涉农区（单位）排查畜禽养殖场隐患，落实加固畜禽棚舍、加强用电防火检查等相应防范措施。

三级响应行动。密切关注台风、暴雨、汛情和灾情等信息，做好应急物资储备，提示各涉农区（单位）排查畜禽养殖场隐患，落实加固畜禽棚舍，检修维护好电力、通风设备、排水系统、沼气工程沼液池、畜禽粪污处理设施设备等相关防范措施。

二级响应行动。加强应急值守，根据台风、暴雨、汛情和灾情等信息，做好应急物资储备，提示各涉农区（单位）排查畜禽养殖场隐患，落实加固畜禽棚舍、检修维护好各类设施设备、加强动物疫情监测、切实抓好基础免疫等相关防范措施。按要求做好灾情信息统计工作。

一级响应行动。加强应急值守，及时掌握灾情变化，调整本行业救灾措施，做好应急物资储备，并指导各涉农区（单位）实施，加强重大动物疫情监测和防控，做好病死畜禽无害化处理，按照《畜牧业应对汛期灾害防灾减灾技术指导意见》《畜牧业应对台风灾害防灾减灾技术指导意见》落实各项灾后综合防治措施。按要求做好灾情信息统计工作。关注和预防次生灾害。

### 渔业条线防汛防台应急指导措施

四级响应行动。密切关注台风、暴雨、汛情（灾情）等信息，及时通报提醒海上作业渔船做好安全防范；做好水产养殖场、渔港（渔船集中停泊点）码头系泊、养殖设施等防范措施；协助海事、救助等部门做好海上救助工作。

三级响应行动。根据台风、暴雨、汛情（灾情）等信息，提醒各涉农区渔业主管部门做好相应防范措施，通报所辖作业渔船及时避风，加固系泊缆绳；指导水产养殖户池塘预降水位、疏通排水设施。协助海事、救助等部门做好海上救助工作。

二级响应行动。加强应急值守，及时掌握灾情变化，提出本行业救灾意见和措施，要求海上作业渔船及时避风，加强渔港码头（渔船集中停泊点）及养殖场所隐患排查，加固港内停泊渔船缆绳、养殖棚舍等安全设施；指导水产养殖户池塘预降水位、疏通排水设施；做好灾后水产设施设备

检修、病害防控、恢复生产等工作。协助海事、救助等部门做好海上救助工作。

一级响应行动。加强应急值守，及时掌握灾情变化，及时调整本行业救灾措施，并指导各涉农区组织实施。在确保人员安全的前提下，配合属地政府及时转移人员和渔船，尽可能减少灾害损失。协助海事、救助等部门做好海上救助工作。指导和支持各涉农区（单位）做好灾后水产设施设备检修、病害防控、恢复生产等工作。

### 农机条线防汛防台应急指导措施

四级响应行动。密切关注台风、暴雨、汛情和灾情等信息，提示

各涉农区（单位）落实好农机库房、烘干房等设施的加固。统计在外作业的农机具与农机手数量，并保持联系，通知做好防汛防台准备。

三级响应行动。根据台风、暴雨、汛情和灾情等影响情况，提出本行业防御意见，提示各涉农区（单位）落实好农机库房、烘干房等设施的加固。停止户外农业机械作业等服务，将农机具安全转移到机库内。指导应急服务队做好应急物资和机具准备，应急服务队相关人员保持通讯畅通，随时待命。

二级响应行动。加强应急值守，密切关注灾情变化，提出本行业救灾意见，跟踪各涉农区（单位）农机设施加固落实情况。停止所有农业机械作业等服务，做好安全防护。视灾情需要，指导应急服务队支持灾区救灾和农业生产恢复工作。

一级响应行动。加强应急值守，及时掌握灾情变化，调整本行业救灾意见和措施，跟踪各涉农区（单位）农机设施加固落实情况。停止所有农业机械作业等服务，做好安全防护。在确保人员安全的前提下，视灾情需要指导应急服务队支持灾区救灾和农业生产恢复工作，尽可能减小损失。

### 农田建设条线防汛防台应急指导措施

四级响应行动。密切关注台风、暴雨、汛情动态和灾情，要求各涉农区（单位）检查各项防御措施的落实情况，及早组织疏通田间沟渠，确保疏浚及时，清沟排渍，降低农田湿度等。

三级响应行动。要求各涉农区（单位）检查各项防御措施的落实情况。停止农田建设户外施工，撤离所有施工人员，加强在建农田项

目的安全防护工作。

二级响应行动。严密掌握汛情变化；要求各涉农区（单位）检查各项防御措施的落实情况。停止农田建设户外施工，撤离所有施工人员，加强在建农田项目的安全防护工作。要求各涉农区（单位）及时统计农田灾损水损情况。

一级响应行动。严密掌握汛情变化；要求各涉农区（单位）检查各项防御措施的落实情况。停止农田建设户外施工，撤离所有施工人员，加强在建农田项目的安全防护工作。要求各涉农区（单位）及时统计农田灾损水损情况，配合研究政府支持灾区修复灾损农田的相关政策意见。

## 二、实务研究

## 制度激励视角下的乡村建设内生动力生成机制

石欣欣

**摘要：**为了解答乡村建设内生动力如何生成的问题，本文从制度激励视角出发，融合新内生式发展和新制度经济学相关理论，构建“资源力—主体力—认同力—三力循环互促”的乡村建设内生动力生成机制的理论分析框架，阐释制度通过改变利益结构从而发挥激励作用的内在逻辑，进而运用单案例研究法对四川省成都市郫都区柏木村的实践经验进行剖析，提炼乡村建设内生动力生成机制及行动指引。研究发现，制度因素在乡村建设资源力、主体力、认同力的生成以及三力循环互促环节均起到重要的激励作用：宏观制度变革能够重塑激励结构，整合资源力；微观制度创新能够降低合作的交易成本并提高合作的相对收益，汇聚主体力；有效制度干预下的村庄公共品合作博弈使得集体利益超越个人利益，凝聚认同力；长期重复博弈使得合作的远期利益超越眼前利益，并且资源力、主体力、认同力得以循环互促集成乡村建设持续动力。本文的研究在丰富和完善乡村建设内生动力理论内涵的基础上，为激发乡村建设内生动力提供政策参考，为推动乡村建设实践发展提供行动指引，对于促进城乡要素双向流动、实现可持续乡村建设、推进乡村全面振兴具有重要现实意义。

**关键词：**乡村建设 内生动力 制度激励 公共品供给

**中图分类号：**D422.6；F323.6 **文献标识码：**A

## 一、引言

乡村建设<sup>①</sup>一直是中国现代化进程中的核心议题，从2006年“十一五”规划纲要正式提出推进社会主义新农村建设以来，中国通过连续推进多种形式的乡村建设运动，调动国家资源、社会资源持续输入乡村以改善乡村基础设施和人居环境，努力解决城乡发展不平衡、乡村发展不充分问题并取得显

**【资助项目】** 重庆市教育委员会人文社会科学研究项目“乡村人居建设中激发内生动力的制度机制与创新路径——基于成渝地区的案例研究”（编号：23SKGH318）；重庆文理学院塔基计划引进人才项目“乡村人居建设内生动力的制度逻辑与靶向策略研究”（编号：R2023MS16）。

**【作者信息】** 石欣欣，重庆大学法学博士后科研流动站、重庆文理学院文化传播与设计学院/非物质文化遗产研究中心，电子邮箱：419431094@qq.com。

<sup>①</sup>梁漱溟（2018a）首次提出“乡村建设”这一概念时，主要涵盖了政治建设、组织建设和经济建设三项内容。本文所讨论的乡村建设，包含了制度建设、组织建设、基础设施建设、人居环境建设等内容，属于相对广义的研究范畴。



著成效。在此过程中，外部力量对乡村建设的推动作用不断增强，而乡村建设内生动力不足问题日益凸显。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视内生动力在脱贫攻坚和乡村建设中的作用（李海金和陈文华，2022）。当前，中国式现代化的乡村振兴进入新阶段（李培林，2023），迫切要坚持城乡融合发展、畅通城乡要素流动。在乡村建设方面，需要从农民需求出发并完善农民参与和长效管护机制<sup>①</sup>，调动乡村内部力量对接国家资源和社会资源，通过多元主体共建共治共享为乡村建设开源节流、赋能增效。在此背景下，如何激发内生动力已成为推进可持续乡村建设的关键问题。

改革开放是决定当代中国命运的关键一招<sup>②</sup>。改革开放初期的“包产到户”通过制度变革激发乡村建设内生动力，乡镇企业则是激发乡村建设内生动力的又一个伟大创造。党的二十届三中全会进一步总结“中国式现代化是在改革开放中不断推进的”，提出了“坚持以人民为中心，尊重人民主体地位和首创精神”的重要改革原则，并部署了完善城乡融合发展体制机制的具体任务和要求<sup>③</sup>。可见，中国式现代化的乡村建设，迫切需要深化以人民为创新主体的城乡融合发展体制机制改革，持续激发动力与活力。从制度激励<sup>④</sup>视角探索乡村建设内生动力问题，既具有合理性，也具有必要性。

乡村振兴战略提出以来，“内生动力”作为一个重要的政策表述引起了学术界的广泛关注。在乡村建设内生动力理论内涵研究方面，学术界在研究思路上存在狭义与广义之分：狭义的内生动力研究聚焦其主体性，认为农民作为行动主体是乡村建设的主要内驱力（韩喜平和王晓兵，2020）；广义的内生动力研究注重其系统性，认为内生动力是推进乡村振兴的内因或内部条件（刘晓雯和李琪，2020）。可见，相关研究拓展了对“内生动力”这一政策表述的理论认知深度，但对其理论内涵和构成要素尚未形成清晰界定和共性认知，仍有进一步讨论的空间。在乡村建设内生动力的实现路径研究方面，学者从文化复兴（Ray，2001）、精英动员（马荟等，2020）、产业振兴（黄效茂和张登国，2022）、技术革新（吴海琳和曾坤宁，2023）等视角，为激发乡村建设内生动力提供了相对宏大的发展理念与较为多元的实现路径。但宏大的发展理念在实践中面临难以落地的困境，而碎片化的实现路径则难以提炼出一般化的行动指引。

近年来，学术界对于近百年中国乡村发展动力的阶段性变化进行了充分讨论，发现制度变革释放的巨大能量和农民的伟大创造是最根本、最深刻的动力（张晓山，2018），而农民作为行动主体的驱动力则有赖于某些外部条件的变化得以实现，例如，通过改革和发展战略的调整来促使这种驱动力的作用成为现实（李培林，2023）。已有研究表明，制度变革能够通过改变占有权、使用权、收益权等产权的具体规定，进而影响人们在社会、经济等方面发生交换的激励结构（诺思，2014），而激励结

<sup>①</sup>《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，《人民日报》2024年2月4日01版。

<sup>②</sup>《习近平总书记全面深化改革开放金句》，《人民日报》2023年12月18日02版。

<sup>③</sup>《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，《人民日报》2024年7月22日01版。

<sup>④</sup>柯荣柱（2005）认为，对于制度激励的研究要关注人们的利益所在是什么，有什么样的激励就会导致人们采取什么样的行为，即利益激励会引导人们的行为选择。

构会引导人的行为选择。因此，制度激励视角从乡村建设主体的共同利益基础切入，既能够在宏观层面讨论利益结构调整的问题，又能够在微观层面探讨行为偏好引导的问题，有助于结构化<sup>①</sup>地克服乡村建设内生动力落地性、操作性困境。然而，当前从制度激励视角展开的乡村建设内生动力研究还较为缺乏，比较有代表性的有刘欣（2020）、高万芹（2023）等学者从“文化—制度”视角分析了文化与制度因素如何互促互补并影响农民的行为选择；毕凌岚等（2017）、马荟等（2020）等学者从“社会—制度”视角考察了村规民约、人情机制等非正式制度对于村民参与和多元主体互动的影响；苏毅清等（2023）、谢治菊（2019）等学者基于自主治理理论、诱致性制度变迁理论探讨了乡村内外部力量动员的实现路径。这些研究在很大程度上呈现了制度因素对于乡村建设主体行为偏好的影响机制，但仍然缺乏对于制度激励内在逻辑的深入探讨，且对宏观层面的利益结构问题关注不足，尚未形成系统性的行动指引。

鉴于此，本文将围绕制度通过何种激励机制促进乡村建设内生动力生成问题展开讨论，并从以下几个方面进一步丰富这一领域的研究：首先，融合新内生式发展和新制度经济学相关理论，构建乡村建设内生动力生成机制的理论分析框架，阐释制度通过改变利益结构从而发挥激励作用的内在逻辑；其次，对案例实践进行深度剖析并提炼乡村建设内生动力生成机制及行动指引，其中，包括对资源动员、主体参与、社会认同三大要素互动机制的剖析，为完善新内生式发展理论提供来自中国基层的智慧经验；最后，分析和总结乡村建设内生动力的理论内涵与构成要素，并结合现实问题，为推进可持续乡村建设与乡村全面振兴提供有益启示。

## 二、乡村建设内生动力生成机制的理论分析框架构建

### （一）新内生式发展理论为乡村建设内生动力生成问题提供分析基础

1.新内生式发展理论是阐释乡村建设内生动力内涵的本源理论。乡村发展和建设动力问题的理论研究大体上经历了“外生式发展—内生式发展—新内生式发展”的演变脉络。第二次世界大战之后，外生式发展模式成为全球乡村发展和建设的主流思想（李培林，2023）。尽管外部力量主导的乡村建设效率较高，但外生式发展模式的演变也可能导致对乡村资源的掠夺并加剧乡村衰落（张文明和章志敏，2018）。20世纪80年代初期，主张农民作为发展主体并重视培育本地发展能力的内生式发展模式（张环宙等，2007）逐渐成为替代性解决方案，被广泛运用于欧洲中部欠发达地区的乡村建设实践。但是，内生式发展过多强调地方权力而忽视了与外部的关联，面临本地力量对资源调动能力有限以及难以应对复杂外部环境挑战等困境（Bosworth et al., 2016）。1999年，Ray（1999）提出了新内生式发展理论，该理论强调地方力量与超地方力量互动的逻辑，与中国城乡融合发展的政策导向和现实需求高度契合，可作为阐释乡村建设内生动力内涵的本源理论。

2.新内生式发展三大要素构成乡村建设内生动力生成机制分析的基本架构。新内生式发展的三大核心要素——资源动员、主体参与和社会认同（张文明和章志敏，2018），为判断乡村建设内生动力

<sup>①</sup>吉登斯（2016）提出的结构化理论核心在于结构与行动的二重性原理，强调社会结构与个人社会行动之间的相互作用。

是否被激活提供了明确的衡量标准（苏毅清等，2023）。对这三大要素的研究构成了本文理论分析的基本架构。资源的开发利用是触发乡村建设启动的重要契机（Bosworth et al., 2016）。乡村外部的各种超地方因素，如人力资源、技术资源、财政资源、社会资本等，对资源开发起到了重要的催化作用（Gkartzios and Scott, 2013）。然而，农民的主体性不足会造成内部资源动员的障碍（黄家亮，2023），内外部资源整合的着力点则在于重建村庄共同体（杨锦秀等，2023）。因此，资源动员需要资源所有者积极参与才能实现。针对如何调动本地主体的积极性以及多元主体如何形成有效互动问题，学术界提出了文化激励（梁漱溟，2018b）、需求激励（张琦和李顺强，2021）、发展激励（王杰森，2021）、精神激励（韩喜平和王晓兵，2020）等路径，并强调社会认同对于激发多元主体参与具有重要作用。

3.新内生式发展理论解释力的局限。新内生式发展理论以社会学理论为根基（Ray, 2001），侧重于运用文化认同、社区、权力等概念构建对乡村发展的认知逻辑（张文明和章志敏，2018）。在现有的新内生式发展理论分析基础上，三大要素的相互关系遵循“社会认同促进主体参与，主体参与促进资源动员”的基本逻辑链条，易将激发内生动力问题根源锁定在本土社会认同唤醒方面。然而，从文化、精神等方面唤醒社会认同从而激发内生动力的路径过于理想化，“软性”激励始终难以改变“号称乡村运动而乡村不动”（梁漱溟，2018a）的困境。近年来，学者开始关注利益结构变化对主体参与和社会认同的影响：一方面，为村民和村集体赋利、赋权、赋能可以有效激发本地主体参与乡村建设的积极性（黄家亮，2023；岳晓文旭等，2022），构建利益联结机制有助于实现超地方主体之间的有效互动（石欣欣等，2021）；另一方面，共同利益基础有助于实现多元主体的社会认同（苏毅清等，2023）。虽然新内生式发展理论素来重视行动者利益协同的研究，但对于利益结构如何优化、共同利益基础从何而来等经济领域问题以及关于内源发展的“非合作条件”分析等方面缺乏充沛的解释力（方劲，2018），需要利用其他理论工具加以补充。

## （二）新制度经济学理论对乡村建设内生动力生成问题具有解释力

新制度经济学是运用现代微观经济学的分析方法，研究制度、制度体系及其变迁的学科领域，其本质是关于制度如何影响人的行为的研究。运用新制度经济学相关理论开展乡村建设内生动力生成问题研究，既能够在宏观层面讨论利益结构调整的问题，又能够在微观层面探讨行为偏好引导的问题，从而系统性探究乡村建设内生动力生成机制，弥补新内生式发展理论解释力的不足。

1.新制度经济学理论能够解释宏观制度变革所带来的利益结构变化。在宏观层面，乡村建设内生动力的激发首先要讨论利益结构调整的问题，利益结构的调整需要通过产权变革来实现。产权是一种重要的社会工具，能够帮助人们在进行资源交易时形成合理的收益预期（德姆塞茨，2014）。产权的界定即对资源权利束<sup>①</sup>的界定，权利束的变化会对资源价值和价值实现途径产生影响，并对产权人利用资源的动机产生影响。而产权理论与交易成本理论相结合，则能够分析产权制度所产生的外部性问题及其对产权制度运行效率的影响，进而解释产权制度变革的内在规律。新制度经济学理论对于中国

<sup>①</sup>权利束既是一个“总量”概念，也是一个“结构”概念，即不同权利束的排列与组合决定了产权的性质和结构。资源权利束是指资源的权利集合，包括所有权、使用权、收益权、转让权等。



的经济制度变革也具有解释力。例如，周其仁（2017）借助产权理论和交易成本理论剖析了中国改革开放初期包产到户制度创新激发乡村建设内生动力的成功经验，揭示了包产到户及随后的家庭联产承包责任制改革通过调整利益结构调动资源要素、激发农民参与乡村建设积极性的内在逻辑<sup>①</sup>。

2.新制度经济学理论能够解释多元主体行为决策的微观机制。在微观层面，乡村建设内生动力议题本质上是关于乡村内外部多元主体合作或博弈行为的研究。新制度经济学的交易成本理论以及公共事务治理理论，提供了一套分析主体行为决策逻辑以及了解真实世界经济社会运行规律的微观案例经验研究方法。借助合作的交易成本和收益分析，可以准确把握多元主体之间差异化的行为决策逻辑，从而采取有针对性的制度干预，引导多元主体选择合作。此外，运用合作博弈的逻辑对乡村建设实践中多元主体的行为决策过程进行分析解读，有助于客观呈现多元主体长期重复博弈的实现过程，并进一步归纳微观制度创新能够为长期重复博弈的实现创造哪些必要条件。

3.理论融合链接三大要素循环互促的逻辑闭环。在新内生式发展理论的基础上引入新制度经济学分析逻辑，有望链接三大要素——资源动员、主体参与和社会认同，循环互促形成逻辑闭环，从而增进新内生式发展理论的解释力。其一，制度变革通过改变乡村内外部资源产权和主体资格，调整利益结构，为资源所有者参与乡村建设提供初始激励；而资源所有者在参与乡村建设的过程中若能充分分享资源增值收益，则有望进一步激发社会认同，呈现“资源动员促进主体参与，主体参与促进社会认同”的逻辑链条。其二，社会认同的形成又将进一步促进主体的广泛参与，广泛的主体参与将引发更广泛的资源动员，从而链接“社会认同促进主体参与，主体参与促进资源动员”的新内生式发展基本逻辑链条。由此，资源动员、主体参与、社会认同三大要素循环互促形成完整的逻辑闭环。

需要说明的是，中国乡村社会的特殊情境决定了不能完全从经济学视角去解释中国农民的行为选择问题，应结合中国乡村社会情境与实践经验对相关理论进行必要修正。一方面，中国乡村社会存在着乡土习俗、传统文化和观念等内部化制度（温铁军等，2011），农民的行为选择会受到扎根于血缘和地缘关系的乡土社会内部化制度以及宏观制度规则的共同影响。因此，本文所研究的制度包括正式制度和非正式制度<sup>②</sup>。另一方面，中国社会是圈层化的关系网络社会（费孝通，2013），最紧密的社会关系构成了人们最可靠的社会资源。生活在乡土社会中的人们为了积累社会资本而具有互惠、利他倾向，通过互惠行为扩展熟人关系圈子。因此，在乡村建设活动中人们的利他倾向有时会超越利己逻辑，从而作出看似“非理性”的行为决策。

<sup>①</sup>改革开放之前，中国农村土地所有权归村集体，土地的产出由村集体统一支配；改革开放之后，中国农村土地所有权依然归村集体，而土地的承包经营权属于农户。由此，农村土地资源产权结构发生了变化，农民在一定程度上拥有了对农村土地资源的支配权，其身份资格也发生了变化。周其仁（2017）指出，包产到户这一“增加的产量归农民”的合约在集体化大生产末期彻底改变了农村土地资源的支配方式，调动了村集体的资源整合能力以及农民扩大农业生产和发展乡村工业的积极性。

<sup>②</sup>正式制度是人们以正式方式加以确定的各种制度安排，包括法律、政治规则、经济规则和契约等；非正式制度是人们在长期社会生活中逐步形成的对人们行为产生非正式约束的规则，包括乡土习俗、传统文化和观念等。详见石欣欣（2024）。

### （三）乡村建设内生动力生成机制的理论分析框架

本文以新内生式发展所强调的地方和超地方互动的逻辑作为乡村建设内生动力理论内涵的认知基础,构建“资源力—主体力—认同力—三力循环互促”的乡村建设内生动力生成机制的理论分析框架。运用新制度经济学相关理论,从制度重塑、偏好引导、合作博弈、长期博弈四个方面,阐释制度通过改变利益结构从而发挥激励作用的内在逻辑,剖析乡村建设资源力、主体力、认同力的生成机制,以及三力循环互促集成乡村建设持续动力的作用机制。

1.制度重塑。资源是乡村建设的基础和主体参与的前提。乡村内外部资源的有效协同和充分利用,能够为乡村建设带来资源增值收益并推动乡村建设持续运转。资源力是乡村建设启动和持续运行的基础力。既有相关研究已经关注到政府资金、社会资本、技术等要素对乡村资源调动的作用,然而极少有学者关注宏观制度变革对乡村资源调动的影响。本文认为,宏观制度变革<sup>①</sup>通过重塑乡村资源产权结构和主体关系秩序,能够改变乡村资源的价值以及主体之间的利益关系,提供资源动员的新激励,增强村庄内部主体对资源的整合能力。

首先,宏观制度变革能够通过调整乡村资源产权结构,拓展乡村资源价值化途径,从而影响资源价值,提供资源利用的新激励。例如,集体经营性建设用地入市改革拓展了农村集体经营性建设用地使用权的市场化、价值化合法途径,提高了农村闲置土地和空间资源的潜在价值,为集体经营性建设用地的利用提供了新激励。其次,宏观制度变革能够改变村庄内外部主体的身份和资格,并通过保障内部主体的财产收益权,来增强内部主体对资源的控制力,提高资源的利用率。例如,“三变”(“资源变资产、资金变股金、农民变股东”)改革将集体资源产权明晰到组(组织)、股份明晰到人(孔祥智,2020),并保障了村集体和村民的资产增值收益权。集体资源产权明晰到组(组织)调动了村集体整合资源的积极性;村民变股东之后,村民与集体经济组织的关系由原来的福利分配转变为按股分红,村民由原来对集体经济组织漠不关心转变为踊跃参与监督(孔祥智,2020),村集体对村民的动员能力和对资源的整合能力得到增强。最后,制度变革可以为外部资源下乡提供新激励。例如,城乡融合体制机制的建立、农村金融制度改革为村庄外部人力资源、金融资源注入乡村建设提供新激励。

2.偏好引导。参与是乡村建设内生动力的核心议题。多元主体的参与行为所汇聚成的主体力,是实施乡村建设的核心行动力。从新制度经济学的理论视角来看,村民参与、多元主体互动的阻力源于具有异质性利益诉求的多元主体之间合作的交易成本,而通过微观制度创新<sup>②</sup>降低交易成本,能够提高集体行动的相对收益,引导村民由独立行动转变为集体行动,促进内外部多元主体协同合作,最终汇聚成乡村建设的主体力。

多元主体之间的合作阻力源于交易成本。乡村建设会涉及大量的人与人之间资源、权利的交易。科斯(2014)认为,交易过程中的意愿沟通、多轮谈判、契约签订、履约监督等为了确保交易顺利进行而开展的活动,是需要花费时间、人力、物质等成本的。交易成本就如同相互作用的物体之间粗糙

<sup>①</sup>本文中的宏观制度变革是指以国家或地方政府正式发布的政策文件为依据的、国家或地方社会层面的全局性制度变革。

<sup>②</sup>本文中的微观制度创新是指由村民、村干部及其他相关主体针对乡村社会具体情况进行的乡村社会组织运行规则设计。



的表面一般，是多元主体互动过程中摩擦力的源头（石欣欣，2024）。行为偏好是个体对具有不确定性的制度收益和成本的评估结果（奥斯特罗姆，2012）。一般情况下，只有合作带来的收益大于交易成本时人们才会选择合作。据此，在乡村建设中多元主体之间之所以无法合作，其原因在于参与主体认为制度安排不易于实施，或者制度运行难以实现日常化。他们采用模糊评价的方法判断出合作的交易成本太高，以至于预期合作收益无法对其产生足够的激励。因此，要促成乡村建设多元主体之间的合作并形成主体力，关键在于通过微观制度创新，降低多元主体之间合作的事前交易成本和事后交易成本<sup>①</sup>，并增加符合多元主体共同诉求的合作收益，实现对主体行为偏好的有效引导。

在乡村建设活动中，多元主体合作的事前交易成本主要来自明确合作意向以及签订正式或非正式合作契约需要花费的成本。因此，通过微观制度创新控制事前交易成本的关键在于：第一，明确多元主体共同诉求，引导多元主体确定合作意向；第二，创造便捷的信息交流渠道，确保多元主体之间能够进行高效率协商。在乡村建设活动的启动阶段，首要任务是找到促成多元主体合作的聚点。乡村建设多元主体的诉求具有高度的异质性，如何在异质性中找到共同点是实际操作难题。谢林（2019）认为，多元主体的效率曲线上存在利益诉求的交叉点，即聚点。围绕聚点开展乡村建设活动，能够吸引多元主体的注意力，聚焦多元主体的共同利益，进而化解潜在的矛盾冲突。此外，创造便捷的信息交流渠道也是关键。在乡村建设活动的启动阶段，便捷的信息交流渠道能够确保每一位参与主体及时反馈诉求，并了解合作收益的存在，从而增强各方的合作意愿。根据 Williamson（2000）关于交易成本来源的论述<sup>②</sup>进行推断，乡村建设活动中多元主体合作的事后交易成本主要源于两个方面：一是个体因素，多元主体难以避免的有限理性和投机主义特征会引发“搭便车”问题；二是环境因素，多元主体之间的信息不对称导致互不信任的关系氛围。因此，在乡村建设活动中，通过微观制度创新控制合作的事后交易成本，关键在于：一是建立有效的监督惩罚机制，尽量避免个体有限理性和投机主义引发的“搭便车”问题；二是增强合作的可信度，营造互相信任的氛围。

3.合作博弈。认同是乡村建设参与主体对合作行为以及合作结果的认可和肯定，是乡村建设内生动力被充分激活的重要标志，也是促成多元主体深度合作的心理纽带。认同力是一种维持多元主体持续合作和推动乡村建设持续运转的精神力。然而，认同并非天然存在于合作团体之中。因此，需要以村庄公共品自主供给为契机<sup>③</sup>，在有效制度干预的前提下，通过多元主体的合作博弈创造村庄公共品，

<sup>①</sup>威廉姆森（2020）在科斯的基础上进一步提出了事前交易成本和事后交易成本的概念。事前交易成本是契约签订之前，人们在谈判、拟订合同等过程中耗费的成本。事前交易成本的高低决定了合作是否能够顺利启动，以及乡村建设的参与者能否形成对合作收益的预判。事后交易成本是契约签订之后，人们在履约过程中发现契约不完善而需要改变契约条款的成本，以及督促人们严格履行契约的成本。事后交易成本的高低决定了合作是否能长期续存。

<sup>②</sup>Williamson（2000）认为，交易成本的来源主要包括以下五个方面：第一，个体的有限理性；第二，个体的投机主义；第三，交易的不确定性和复杂性；第四，信息不对称；第五，互不信任的氛围。

<sup>③</sup>本文探讨的村庄公共品供给主要指乡村建设活动，包括基础设施建设、村容村貌整治、公共空间打造等方面，不涉及公共服务领域的讨论。

并在此过程中积累社会资本，最终实现集体利益超越个人利益，凝聚乡村建设的认同力。

奥尔森（2014）认为，在大集团的情况下，有限理性的、寻求自我利益的个人，不会为了集体利益而采取合作行动。然而，Cason and Khan（1999）研究发现，人群由极少数的“天生合作者”“天生搭便车者”以及占大多数的可能“左右摇摆”的“对等者”组成。乡村社会中也天然存在一定数量的“天生合作者”，他们具备超越追求物质利益的利他主义行为决策逻辑，但由于缺乏将其外显化的契机，这种决策逻辑常常隐匿于现代乡村社会的日常生活中，成为一种隐性行为决策逻辑。而村庄公共品供给活动恰好提供了将这种隐性逻辑外显化的契机。“天生合作者”是完全利他者，在人群中是宝贵的“极少数”。需求激励和精神激励等“软性”激励对于“天生合作者”是有效的。一旦村庄公共品供给能够充分满足他们的迫切需求，这些“天生合作者”会展现出极强的合作意愿。“搭便车者”的出现是无法避免的，需要通过日常化、低成本的监督准确识别“搭便车者”，并通过劝解机制、惩罚机制进行行为引导，降低“搭便车”的发生率。占绝大多数的“对等者”的权变决策<sup>①</sup>是决定合作博弈成败的关键。“对等者”的权变决策一方面受到合作者数量和能力的积极影响，特别是“天生合作者”利他主义行为决策能够感召观望中的“对等者”；另一方面受到“搭便车者”行为决策的消极影响，需要通过有效的监督惩罚机制确保“搭便车者”受到应有的惩罚，帮助“对等者”确认自己不会成为“受骗者”，这一重要的制度干预能够为“对等者”提供博弈对局以外的相关信号（Aumann, 1974）<sup>②</sup>。此外，需要通过日常化的信息交流渠道保障相关信号能够在村民之间便捷传播，从而确保“对等者”能够清晰判断合作以及“搭便车”行为决策的成本和收益。通过监督惩罚机制和信息交流机制的干预，可尽量扩大合作行为结果的积极影响，降低“搭便车”行为的消极影响，进而引导“对等者”放弃计较个人得失，作出参与集体行动的决策，实现合作博弈。而合作博弈的实现是认同形成的基础。

在乡村建设中实施村庄公共品自主供给，一方面，能够为参与主体创造符合切身需求的有形产品，从而增加合作收益；另一方面，合作者互惠、利他的行为决策逻辑能够被充分展现出来，通过熟人社会圈子不断向外扩展并获得他人赞誉，从而积累社会资本。合作者通过参与集体行动而获得的公共品收益、社会资本收益与成就感，最终凝聚成为认同力。

4.长期博弈。乡村建设的资源力、主体力、认同力之间的关系并不是相互割裂的。资源力是乡村建设启动的基础和主体参与的前提；主体力是乡村建设的核心力，起到链接资源力和认同力的核心作用；认同力是主体参与乡村建设的结果以及内生动力被激活的重要标志。而且，乡村建设的资源力、主体力、认同力之间并非单向线性关系，长期重复博弈使得三力循环互促得以实现并集成乡村建设持续动力。

<sup>①</sup>利瓦伊（2010）提出，人们对遵守规则的承诺具有“权变”的性质，“对等者”是否遵守承诺是权变的，当他们在确定其他人也能作出类似的承诺并依此行事时，“对等者”才能保证遵守承诺。

<sup>②</sup>Aumann（1974）提出“相关均衡”的理论，认为相关均衡是参与博弈对局的人们根据博弈对局之外的有关信号进行决策，并最终实现的均衡。例如，交通信号灯就是一种有利于实现交通参与者之间博弈均衡的相关信号。

然而，第一阶段合作博弈的成功并不意味着村民必然会参与长期合作，村民是否参与长期合作在很大程度上取决于其贴现率<sup>①</sup>，只有贴现率低的村民才有可能为了远期利益而放弃眼前利益。在村庄公共品供给活动中，村民贴现率的高低受到以下因素影响：第一，村民是否考虑长期在村庄生活或长期坚持城乡双栖生活，这决定了村民对于环境改善是否具有迫切需求；第二，村民是否拥有稳固的经济来源，生计困难的村民是否能够得到其他村民或村集体的帮助；第三，村庄是否具有内部规范使得“搭便车”行为会受到社会非议甚至惩罚，并确保相关信息能够在村民中及时传播。在相对封闭的传统熟人社会中，村民难以退出村庄生活，村民信息完全公开，并且具有共同认可的道德伦理等内在规范的约束，村民的贴现率低，村民之间的博弈均为长期重复博弈（贺振华，2006）。现代乡村社会的村庄边界日益开放，熟人社会演变为“半熟人”社会，村民拥有多样化的外部机会，甚至可以选择退出村庄生活，村民之间信息不完全，乡村道德伦理约束力被削弱。这些情况都会引发村民贴现率升高，单次合作博弈难以自动演变为长期重复博弈。而长期重复博弈的实现需要针对性的制度干预。首先，制度设计需要持续聚焦热点问题，围绕村民最迫切的共同利益需求展开村庄公共品供给，并为合作者提供可观可感的持续回报，引导合作行为演变为一种行为习惯。其次，制度设计要给予生计困难的村民一定的关照，从而避免生计困难的“对等者”因经济条件限制而放弃合作。再次，制度设计应重视重建道德伦理等内部规范的约束力，并提供有力的监督惩罚机制作为补充，确保“搭便车者”会受到社会非议甚至惩罚，使得被边缘化的“搭便车者”只能获得更低的收益，从而不得不加入合作。最后，通过信息交流机制确保相关信息能在村民中及时传播。总之，只有降低“对等者”的贴现率，才能确保“天生合作者”愿意持续合作，并引导“对等者”参与长期合作。

长期重复博弈确保了三力循环互促得以实现。一方面，只有在长期重复博弈的条件下，认同力才能够在熟人社会网络中不断扩大影响，“天生合作者”的利他主义行为决策逻辑才能够得到持续显化并获得更多主体认可，从而感召更多村民和其他主体参与乡村建设。更重要的是，长期重复博弈使得“对等者”可以从他人行为中获取更多准确信息和更稳定的合作预期，降低信息不完全对合作可信度的不良影响，从而降低多元主体合作的交易成本，提高主体集结的效率，增强主体力。另一方面，随着多元主体互动的增加，合作团体能够调动、整合的乡村内外部资源数量、类型不断增加，资源利用效率不断提高，乡村建设的资源力也得以增强。

### 三、研究方法 with 案例介绍

#### （一）研究方法 with 案例选择

本文采用单案例经验研究方法，从典型案例的真实情境中观察和剖析制度因素对乡村建设资源力、主体力、认同力的影响。改革始于乡野，智慧源于乡民。对于典型案例的详细剖析，能够实现对宝贵的地方性知识以及农民首创精神的记录和传播，并结合中国乡村社会情境与实践经验对相关理论进行

<sup>①</sup>奥斯特罗姆（2012）指出，贴现率等同于折现率，是指将未来有限期预期收益折算成现值的比率。具有高贴现率的村民更在意眼前利益，具有低贴现率的村民更注重长远利益。



必要修正,呈现具有本土特色的乡村新内生式发展智慧经验。

本文以四川省成都市郫都区柏木村为研究案例,该案例在激发乡村建设内生动力方面具有典型性、普遍性和代表性。第一,案例具有典型性。柏木村位于成都市西北郊区,距离成都市中心约45千米,下辖16个村民小组,共有农户1010户3075人。柏木村的村庄规模较大,空间布局分散,呈现典型川西林盘“大分散、小聚集”的复合型乡村居住环境形态。柏木村在启动乡村建设活动之初,村庄干群关系不佳,村民合作难度较大,其激发内生动力经验具有典型性。第二,案例具有普遍性。柏木村主导产业是农业和以外来企业经营为主的农副产品加工业,部分村民能够就地就业。柏木村的乡村建设活动没有大规模财政资金和社会资本注入,这样的普通村庄案例更能反映大多数村庄在激发内生动力过程中的普遍状况和问题。第三,案例具有代表性。起初,柏木村村级道路、入户道路狭窄且未硬化,夜间照明设施缺乏,村庄环境卫生也未得到日常维护。难能可贵的是,柏木村借助宏观制度变革与微观制度创新,并以村庄公共品自主供给为契机,逐步激活乡村建设的资源力、主体力、认同力,实现三力循环互促,最终集成乡村建设持续动力。近十年来,柏木村坚持循序渐进、久久为功,实施乡村人居环境自主更新,取得了显著成效。

## （二）资料来源

本文的研究资料主要来源于课题组在田野调查中收集的各类信息,包括调查记录、半结构化访谈资料、线上回访记录以及整理的内部文件和公开报道等。课题组分别于2019年12月、2021年1月和2023年1月赴柏木村进行田野调查,持续跟进该村的乡村人居环境自主更新活动并对相关情况进行日常记录。在此期间,课题组共组织了3次集体座谈会,课题组成员对成都市郫都区唐昌镇政府工作人员、柏木村第一书记以及村委会干部、村民小组长、本地企业家、柏木村村民和邻村村民等开展了42人次的半结构化访谈,获得了超过30小时的访谈录音,整理出近10万字的访谈资料。除了实地调查,课题组成员还与村干部、村民等受访者建立了长期联系,利用电话、微信等通信方式进行多次线上回访,掌握最新进展。除田野记录和座谈访谈资料外,课题组成员还收集了相关二手资料,包括从成都市郫都区统计局、唐昌镇政府获得的与柏木村及其所在地区乡村改革和发展有关的政策文件、统计报表,从柏木村村委会获得的村民自筹自建相关档案文件和部分过程记录,以及从网络上收集的相关学术文献和资料等,为深入的制度分析提供了丰富的细节支撑。

## （三）案例背景

1.允许改革与探索的制度环境调动求变精神。自2007年6月7日设立国家级统筹城乡综合配套改革试验区以来,经过10余年的改革探索,成都市试验区难能可贵地探索了集体经营性建设用地经由非国家征地模式合法流转的多种实现途径,农民的自主性在成都市的改革实践中逐渐发育起来(周其仁,2017)。同时,在相对宽松的允许变革、允许创新的制度环境下,成都市基层干部和村民的实干精神与主动求变精神被调动起来。

2.跨村选拔任用第一书记为村庄增添领导力。柏木村是由两个行政村合并而成的大型村庄,村内不同姓氏和家族之间形成不同派系并常有利益争端,村庄组织结构松散,人心涣散。为改变合并后的柏木村治理失序的局面,2013年,唐昌镇为柏木村跨村选拔任用了第一书记,这成为村庄进行微观制

度创新、激发乡村建设内生动力的重要力量。但是，部分村民对第一书记的跨村选拔任用心存不满。柏木村第一书记李某，原是一位兼具乡土情怀和实干精神的企业家。上任第一年，李书记投入大量时间挨家挨户走访村民并耐心听取他们的意见。通过持之以恒地记录并解决问题，李书记逐渐建立起与村民之间相互信任的关系，并清晰掌握村民的基本情况。在收集村民意见和问题的过程中，李书记发现改善乡村人居环境已成为大多数村民的共同诉求，这为后续有针对性的微观制度创新奠定了基础。

#### 四、柏木村乡村建设内生动力生成机制分析

##### （一）宏观制度变革重塑主体资格与合约关系——整合资源力

1. “‘一事一议’与财政奖补”和“村级公共服务与管理资金”制度为村庄发展注入新动能。在成都市，普通村庄在人居环境建设中想要获得地方政府的财政支持，需通过“一事一议”村级民主议事制度（以下简称“一事一议”）争取财政奖补资金。中央财政对村民筹资筹劳行为给予适当补助，具体奖补标准由省级人民政府制定。“一事一议”作为一种村级民主决策制度安排，可调动村民主体筹资筹劳开展村庄公共品合作供给。此外，成都市实行“村级公共服务与管理资金”制度，为村庄提供每年20万元的资金支持，但需要由村民议事会协商确定资金的使用方式（杜姣，2017）。“‘一事一议’与财政奖补”和“村级公共服务与管理资金”两种制度相互补充、相互促进，构成柏木村资源整合的制度背景。

2. 宏观制度变革改变参与主体的身份、资格和利益关系。与单纯的项目制不同，村庄想要通过“一事一议”获得财政支持，就需要村委会干部、村民和地方政府达成合作，并按照筹资筹劳、财政奖补的实施机制开展乡村人居环境建设。村委会干部必须承担起动员者和组织者的角色；而村民无法再“袖手旁观”，需要积极参与村庄公共事务的讨论和实施，承担起乡村人居环境设计者和实施者的角色；地方政府无须直接介入乡村人居环境的具体建设事务，避免了“政府干、群众看”的尴尬处境，地方政府与村民之间由执行者与监督者的关系转变为项目审批者与项目申报者的关系。

3. 主体身份、资格的转变带来潜在合作契约的变化。在项目制下，地方政府与村民、村干部之间存在着一种潜在的外部合约关系；而在“一事一议”制度下，合约关系发生了内部化转向，只有向内构建以村民和村干部为主体的合作秩序才有可能向外对接财政资源。同时，主体之间的交易成本也发生了内部化转向。在项目制下，地方政府无法规避与分散村民之间的高额交易成本。而在“一事一议”制度下，乡村建设变成村庄内部事务，内部主体之间的交易成本可以借助乡土社会内部化制度来进行控制，从而提高制度运行效率。

4. 筹资筹劳、财政奖补的实施机制调动村集体对资源的整合力。筹资筹劳、财政奖补的实施机制要求村集体必须具备对村庄内部资源，特别是村民自有资金的整合能力。凡是自筹资金都会涉及道德风险和监督问题，柏木村通过“理财小组”制度实现自筹资金有效管理的经验将在下文进行详细分析。而一旦村庄具备了自筹资金的整合能力，将重新获得“财权”。这是比获得财政资金、社会资金支持更可靠、更持久的一种宝贵能力。在此基础上，村干部和村民可以针对亟须解决的人居环境问题开展自主建设并向地方政府申请财政奖补资金，从而实现村集体与外部资源的有效对接。柏木村的道路改



造项目体现了村集体对内外部资源的整合力：在入户道路改造项目中，村民自筹资金 61.2 万元，申请财政奖补资金 227 万元，完成了 9.17 千米院落入户道路改造；柏木河绿道建设项目获得了多元主体的资金支持，村民筹资 59.6 万元，本土企业筹资 20 万元，地方政府奖补资金 130 万元，村民全程主动投入劳动力，自主修建完成了 5 千米柏木河绿道。

## （二）微观制度创新降低主体合作的事前、事后交易成本——汇聚主体力

从项目制到“一事一议”制度，宏观制度变革为乡村建设提供了一种新的激励结构和运行机制，村庄内部主体对资源的整合力增强。可是，在“一事一议”制度下进行乡村建设的村庄有很多，并非所有村庄都能够充分调动主体行动力并有序运行。柏木村成功激发乡村建设内生动力的核心环节在于调动村民集体智慧、运用本土知识经验，通过微观制度创新，降低主体合作的事前、事后交易成本，提高合作的相对收益，进而实现对参与主体行为偏好的正向引导。

1. 聚点机制、交流机制降低事前交易成本。其一，围绕共同诉求建立聚点机制。对于柏木村而言，想要在“一事一议”制度下改善人居环境，就必须改变村庄组织结构松散且人心涣散的不利状况，让村民愿意关心公共事务并切实参与“一事一议”。为了找准关切问题、明确共同诉求，柏木村创建“问题账单”制度，村委会干部根据挨家挨户走访调查时村民反映的诉求，建立柏木村人居环境“问题账单”，并按照“村民关注度高、受益广、解决可行度高”三个标准筛选出乡村人居环境整治三大重点问题：入户道路改造、夜间照明改善、环境卫生整治。这些迫切需要解决的问题事关大多数村民的共同利益，而这些问题的解决将为村民创造大量合作收益，是能够将大多数村民聚集、发动起来的聚点。

其二，创造体系化与常态化的交流机制。除了找到聚点之外，事前交易成本控制的另一个关键在于创造便捷的信息交流渠道，体系化、常态化的信息交流渠道为多元主体提供协商平台，让合作的参与者能够事先知晓合作收益的存在，并在协商过程中确定合作方式。然而，柏木村“大分散、小聚集”的空间特征导致面对面信息交流非常困难，村民与村干部之间的沟通成本极高。为此，柏木村建立了“议事会成员直接联系群众”制度，全村选举出包括党员、村民小组长、致富能手、村庄权威在内的 51 位议事会成员，确保每个村民小组有 3~5 位议事会成员，每个议事会成员联系 10~20 户村民。如此一来，原本由村委会干部承担的与分散村民沟通、联络的成本被分解成 51 份。在总成本不变的情况下，每位议事会成员所承担的沟通、联络成本显著降低，村民与村干部之间传递信息的效率显著提高。同时，柏木村还创建了“村长茶馆”制度，“村长茶馆”是村民与村干部进行日常化沟通交流的空间，也是收集村民问题的途径之一。起初，柏木村利用村民日常聚集的场地安排了 13 个“流动茶馆”，在这些空间定期安排村干部与村民座谈。近年来，柏木村通过自筹自建的方式在党群服务中心、4 社和 8 社分别建成了三个固定的“村长茶馆”，为随时接收村民意见和反馈信息提供了场所。此外，柏木村还通过林盘环境整治将村民日常聚集的场地打造成“院落微广场”。村民既可以在“院落微广场”观看露天电影、拉家常，通过生活化场合完成信息互换；又可以参与知识讲座或村民议事会，在轻松的氛围中实现村民与村干部的常态化交流和问题反馈。

柏木村创造的聚点机制、交流机制降低了村民合作的事前交易成本，引导了村级民主议事的顺利开展以及内部主体合作的顺利启动。

2. 监督机制、互信机制降低事后交易成本。其一，建立内部化与日常化的监督机制。多元主体难以避免的有限理性和投机主义特征引发的“搭便车”问题，以及由此产生的互不信任氛围是导致高额事后交易成本的主要因素。为了尽量避免潜在的“搭便车”和道德风险问题对合作长期存续的负面影响，必须建立能够有效遏制违规情形出现的监督和惩罚机制。然而，监督和惩罚也是需要付出成本的，多元主体之间内部化、日常化的监督惩罚机制交易成本最低（奥斯特罗姆，2012），对于控制合作的事后交易成本而言尤为重要。柏木村通过以下两个方面的制度创新实现了内部化、日常化的监督。一方面，柏木村创建“理财小组”制度，实现自筹资金的自主监管。村干部不介入资金监管，而是让参与自筹资金的村民推选“理财小组”成员负责资金的核算、收支统计和财务公示等，确保项目实施和监管的公开透明。“理财小组”中至少包含由不同村民推选出的3位成员，每位成员代表了不同的姓氏和家族，从而实现“理财小组”内部的日常相互监督。此外，“理财小组”成员一定是具有利他精神的“天生合作者”，他们能够精打细算地为村民自筹自建项目节约实施成本。总之，“理财小组”制度设计能够实现村民自筹资金的内部化自主监管，能够提高自筹自建项目的可信度，有助于增强村民参与自筹自建的心理意愿。另一方面，柏木村重树村庄权威，织补熟人社会网络，增强内部化监督的约束力。中国乡村熟人社会天然具有内部化监督机制。其中，面子和声誉机制能够降低违规行为的发生概率（马荟等，2020）。但柏木村面临的是大都市近郊村庄经济分化、人口外流所带来的熟人社会网络瓦解的困境。为此，柏木村发挥议事会成员、党员在乡村人居环境建设活动中的行动表率作用，重树村庄权威，重建差序格局。此外，柏木村利用村民返乡的时机，为村民创造相互了解的机会，织补乡村熟人社会网络。例如，柏木村在春节、清明节等村民返乡的重要节假日举办村庄运动会、游园会，每年定期举办最美林盘、最美院落、最美村民、道路命名评比等活动。

其二，构建多元主体之间的互信机制。互信是降低事后交易成本、实现合作长期存续的关键因素，而互信氛围的形成是聚点机制、交流机制和监督机制对多元主体进行行为偏好引导的良性结果。柏木村从以下三个方面构建村民之间、村民与村干部之间的互信机制。首先，柏木村通过建立人居环境“问题账单”，明确参与主体的共同利益诉求，为互信的形成提供共同利益基础。其次，体系化、常态化的信息交流渠道为多元主体提供固定、可靠的协商平台，这有助于多元主体在频繁的沟通中相互了解，增进互信的氛围。例如，“外来”的第一书记通过“村长茶馆”等信息交流渠道，了解村民诉求并为村民解决实际问题，逐渐与村民建立起相互信任的关系；村民之间通过“院落微广场”等生活化场合完成信息互换，增进相互信任。最后，柏木村通过创建“理财小组”制度并加强内部化监督的约束力，最大限度地减少违规情形对互信氛围的不利影响。

得益于微观制度创新对村民行为偏好的引导，柏木村每个林盘院落的村民组成了最小合作单元，每个合作单元又由“议事会成员直接联系群众”制度联结成网络，进而汇聚成乡村建设的主体力。

### （三）制度干预促成村庄公共品合作供给——凝聚认同力

1. 村庄公共品供给的小团体合作博弈试验。微观制度创新引导主体力的形成，而主体力需要在村庄公共品供给中发挥作用，多元主体在制度干预下的村庄公共品合作供给中完成集体利益与个人利益的博弈。柏木村的村庄公共品供给活动是从6社黄家院子入户道路自筹自建的小团体合作试验开始的，

黄家院子通过以下实践创新和制度干预实现对多元主体参与合作博弈的行为引导。

第一，小团体博弈试验引导“天生合作者”启动合作。在柏木村众多林盘院落中，6社黄家院子的村民议事会成员、党员等“天生合作者”占比较大，村民之间依然拥有血缘和地缘认同且相互知根知底，是一个信息相对完全的熟人社会，存续的道德伦理和声誉机制有助于促进合作的启动。而入户道路硬化已成为黄家院子村民积压已久的需求，“‘一事一议’与财政奖补”等宏观制度的干预，意味着参与合作的村民只需付出少量的资金成本和劳动力成本，就可以换来出行条件改善的直接收益，这能够给“天生合作者”带来强大的需求激励。

第二，“理财小组”制度降低入户道路改造的实施成本并保证成本的公平分摊。入户道路改造启动后，“理财小组”成员先核算出实施成本并根据自筹资金标准对成本进行分摊，再协调和安排农户的出工时间，尽可能平衡各家各户投入的资金、时间成本并降低合作的总成本。黄家院子村民通过反复协商确定了一个大多数人都能够接受的自筹资金标准：农户按照每人200元的基本标准出资；家中有三轮车、小轿车的农户需分别额外增加150元、300元；困难户每户出资100元，也可自愿增加劳动投入抵扣出资款。为了解决自筹资金监管问题，村民集思广益，创造了“理财小组”制度。黄家院子村民事前总共筹措入户道路改造资金13900元，修建了3米宽、490米长的入户道路，其中，路基和边沟由村民自筹自建完成。得益于“理财小组”成员的精打细算，最终建设成本仅11735元，结余的2165元按出资比例返还给了村民，进一步增强了集体行动的可信度。对于此事，黄家院子村民老刘是如此描述的：

“我家当时是按照标准出了550元，包括两个人共400元，一辆三轮车150元，其实算下来也没多少钱，开始的时候都担心这么少的钱这个路修得好吗……后来我们院子的劳动力轮流出工，前后差不多干了一个多月吧，我们把路基和边沟修完，没想到凑的钱还没有用完，老黄他们（‘理财小组’成员）还退了我85.6元，我们也很意外。”（受访者：村民老刘，访谈时间：2021年1月9日）

第三，分级调解和制裁机制引导院落内“搭便车者”参与合作。黄家院子的试验经验表明，村民是可以接受少数“搭便车者”的，如那些长期不在村内居住的“搭便车者”。对于真正的冷眼旁观者，院落会先启用亲属劝解、长辈劝解等内部调解机制，只有在劝解失败的情况下，才会对“搭便车者”进行惩罚。例如，柏木村规定无故不参加筹资筹劳者不允许参与村内各类投资分红型经营项目。如此一来，“搭便车者”会面临个人收益下降的情况：一是“搭便车者”在追求个人利益的同时对集体合作造成消极影响、损害集体利益的行为会受到社会非议，导致其声誉受损；二是“搭便车者”将失去参与旅游开发等投资分红型项目的机会，这对于大都市近郊的柏木村村民而言，意味着将会损失一笔非常可观的持续收益。在黄家院子的合作博弈中，在上述微观制度的干预下，除了长期不在村内居住的村民不参与合作外，并未发生典型的“搭便车”事件。

第四，交流机制引导“对等者”进行权变决策。在项目建设期间，黄家院子的“理财小组”成员每周举行一次院落会，公开资金筹集、资金使用以及各户出工情况等，并安排下一阶段的实施进度。参加会议的既有黄家院子村民也有其他院落的旁观者。院落会的定期召开确保所有人都能够了解合作的资金成本、劳动力成本和时间成本分摊情况，并了解“搭便车者”的调解情况，从而给予“对等者”关于合作的稳定预期和信心，有效引导观望中的“对等者”选择合作而非“搭便车”。



在有效的制度干预下，黄家院子的合作博弈试验取得成功。柏木村其他院落也陆续启动自筹自建试验，不断扩大村民的合作范围<sup>①</sup>。此过程中，集体利益超越了个人利益，体现了村庄公共品供给合作博弈的制度激励，并为认同的形成打下基础。

2.合作产生的有形与无形收益凝聚认同力。继开展入户道路改造之后，柏木村又通过自筹自建的方式开展了“我为柏木点盏灯”的村庄光明工程以及院落环境卫生整治，实现了道路硬化、夜间亮化、环境美化。这些可观可感的有形公共品切实回应了村民的迫切需求，收获了村民的广泛认同<sup>②</sup>。而且，认同的力量还召唤了一批村民返乡创业。4社返乡青年小李曾跟笔者分享过他返乡的动机，可见其对村庄人居环境改善的认同：

“2015年之前，（柏木村的）道路都是泥土路，夜晚没有路灯，环境卫生跟城市里面的小区没法比。那时候我只想出去做生意，不想待在村里。这两年我们搞了自筹自建之后，院子的环境发生了很大变化，入户道路硬化了，（柏木河绿道）入口的水塘还改造成了小花园，环境明显比以前好了很多。而且，我们院子的人心都很齐，你看这些（入户）道路边的花卉，都是我们从自家院子搬出来种的，隔三岔五地种几棵，现在相连成带……成都的乡村旅游市场一直比较好，我看村里面环境好了，人与人的关系也改善了，我又有经营餐馆的经验，后来就下定决心举家返乡开农家乐了，现在游客的车子可以开到院子里停放，实在是非常方便。”（受访者：返乡青年小李，访谈时间：2019年12月24日）

村庄公共品自主供给除了产生有形收益外，还积累了无形的社会资本。例如，4社村民金阿姨是在“我为柏木点盏灯”活动中最早自愿安装院灯的村民之一，在日常生活中她自觉维护院落周边环境卫生。院落周边的空旷场地逐渐成为村民日常聚集的场所，最终被改造成“院落微广场”。在这个过程中，金阿姨作为“天生合作者”，赢得了四邻的认同和赞誉，积累了社会资本，也鼓励了更多“对等者”转变为合作者。得益于“我为柏木点盏灯”活动的全面实施，柏木村与邻村的夜间照明状况形成鲜明对比，邻村村民看到柏木村的夜间亮化效果后，晚饭后相约到柏木村散步、跳坝坝舞，激发了柏木村村民的成就感、自豪感。笔者曾就“我为柏木点盏灯”活动采访过村民金阿姨，她是这样描述的：

“我家一次性在院墙外安装了2盏灯，后来其他村民发现夜晚有路灯是真的好，也陆续安装了院灯。你看现在我们村晚上是亮的，对面村是黑的，差别真大。到了晚上，隔壁村的人都喜欢来我们这里跳舞，这件事让大家都很很有成就感……装了灯之后，电费也没增加多少，现在我们又筹资安装了太阳能

<sup>①</sup>在柏木村6社黄家院子入户道路自筹自建试验成功之后的3年内，该村1社戚家院子、3社方家院子、7社彭家院子等16个林盘院落陆续开展入户道路自筹自建，4社完成全社入户道路改造，5社、6社完成村道改造，7社完成2条耕作道路改造。涉及改造的道路总长度为9.17千米，自筹资金61.2万元。

<sup>②</sup>柏木村公共品自主供给创造的有形收益主要包括三个方面。第一，村庄道路硬化，提升出行品质。2016—2018年，村民筹资61.2万元，申请财政奖补资金227万元，自主完成9.17千米入户道路硬化；2019年，村民筹资59.6万元，获得企业资助和财政奖补资金150万元，自主完成5千米柏木河绿道建设。第二，村庄夜间亮化，改善夜间照明。2016年柏木村开展“我为柏木点盏灯”活动，村民自发在院墙外安装路灯；2020年，村民筹资6.9万元安装太阳能路灯。第三，院落环境卫生整治，美化村庄环境。村民筹资22.8万元，申请财政奖补资金10万元，自主完成7个林盘院落环境卫生整治。

路灯，更节能了。”（受访者：村民金阿姨，访谈时间：2021年1月8日）

通过参与集体行动，柏木村的村民不仅获得了有形的公共品收益，还收获了无形的社会资本以及成就感、自豪感，最终凝聚成认同力。

#### （四）长期重复博弈推动三力循环互促——集成持续动力

1.降低贴现率引导长期重复博弈。正如前文所述，第一阶段合作博弈的成功并不意味着村民必然会参与长期合作。柏木村持续通过一系列的实践创新和制度干预克服“半熟人”社会对村民贴现率的不利影响，引导村民开展长期合作。第一，聚焦村民迫切需求。得益于“问题账单”制度，柏木村持续开展入户道路改造、夜间照明改善、环境卫生整治等事关村民共同利益的公共品供给活动，为合作者提供可观可感的持续回报，引导合作演变为一种行为习惯。第二，关照生计困难群众。例如，在入户道路筹资过程中，困难户按照每户100元的最低标准执行，还规定困难户可以通过增加劳动投入抵扣出资款，引导生计困难的“对等者”愿意持续参与合作。第三，实施分级调解和制裁。通过选举村民议事会成员和“理财小组”成员，柏木村重树村庄权威，重建差序格局，充分发挥声誉机制的约束力，设置分级调解和制裁机制。特别是关于“搭便车者”不允许参与旅游开发等投资分红型项目的规定，将村民的远期利益与近期责任挂钩，并且对于柏木村而言，这类远期利益能够兑现的可能性极大，对村民具有极强的利益激励，从而引导村民为了获得远期利益而愿意承担近期合作成本，降低贴现率。第四，加强信息交流。柏木村充分利用林盘院落空间打造“院落微广场”，定期召开院落会，使得村民能够在轻松的生活化场合完成信息交流，逐步改善村民之间信息不完全状况，确保“对等者”能够及时了解各方情况，增强“对等者”持续开展合作的信心。柏木村在自筹自建过程中总共出现过4次利益争端，都借助分级调解机制得到解决。最典型的一次是柏木村绿道建设需要挪动4社一户党姓村民的几棵珍贵苗木，笔者就此事采访过村民小党，他是这么描述的：

“当初我确实很不能理解这个绿道为什么要经过我的苗圃，我种这些树也不容易，所以我就想让他们改线。后来小组长跟我解释了这个选线的事情，我哥哥（村民议事会成员）也来劝我，周围邻居也很想尽快把绿道修好，他们要搞农家乐。我犹豫了很久，后来觉得因为几棵树影响了大家也不好，就把树挪了。但我还是担心树会死掉，村里面就请了园艺专家来帮我看了，没出什么问题。你看现在，我这几棵苗木在这绿道边还成风景了。”（受访人：苗木种植户小党，访谈时间：2021年1月8日）

除了上述做法以外，柏木村客观存在的一些特殊情况也使得村民的贴现率较低，从而使得长期合作更容易实现。一方面，柏木村属于城郊融合类村庄，距离成都市中心仅45千米，所处的成都市郫都区特色农业及农产品加工业实力雄厚，柏木村本地的豆瓣、醪糟等农副产品加工企业解决了400余名村民的就业问题。村民跨省务工的少、就近就地就业的多，因此，他们能够长期在村庄生活或者长期坚持城乡双栖生活，对村庄环境改善具有迫切需求。另一方面，柏木村村民的经济实力普遍较强，早在2018年，村民的人均可支配收入就已达到20822元。

2.形成持续动力稳步推进乡村建设。近十年来，从改造入户道路到修建景观道路，从添置简易路灯到安装太阳能路灯，从整治人居环境到开发空间资源，柏木村从易到难、由点及面、循序渐进地推进村庄公共品供给。在长期重复博弈过程中，矛盾纠纷能解决、环境建设有成效，“对等者”进一步



确认合作的可靠性，凝聚了强大的认同力。村民对村庄公共品自主供给的认同力能够进一步增强主体力，而主体力的增强又进一步调动了资源力。柏木村4社通过实施“三变”改革进行空间资源开发就是一个典型的例子。2020年初，柏木村4社疫情服务队成员协商组建了乡村旅游合作社，整合了4社的林盘、院落、建设用地、水系、农田等空间资源，编制了简单实用的乡村休闲旅游规划设计方案。2020年3月，合作社成员自筹资金100万元，成员以资金或资源折价入股进行空间资源开发。村庄空间资源的统筹开发能够整体改善村民的居住环境，并且后续项目的持续运营将会为村民带来股份分红收益和自主经营收益，成为动员村民参与空间资源自主开发的有效激励。

李书记曾在线上访谈中向笔者详细介绍柏木村4社空间资源开发的经验：

“今年我们采用村、社、村民三级联动模式打造柏木河公园小环线旅游项目。村集体利用成都市水务局‘水美乡村’项目的60万元资金做好环境治理与基础建设，本地企业赞助硬件设备30万元；4社集体按照每亩1500元/年的价格租赁43亩农田整体营造柏木大田景观；在4社项目实施区域，采用村民入股的方式众筹100万元原始股金。村民对于股份的认领非常积极，众筹进展顺利。未来我们还会根据项目实施需要持续开展资金众筹。”（受访者：李书记，访谈时间：2020年3月13日）

对于此事，村民是如此描述的：

“这次是我们村第一次筹资开发旅游项目，投资有风险我们也是晓得的。这次我家只投了2万元，不多也不少，但我不担心经营问题，因为即使旅游没有搞成，环境肯定会改善，我家要是自己花2万元可能院子都搞不好，大家不一起搞哪里会有这样的（规划设计图）效果。”（受访者：返乡青年小张，访谈时间：2021年1月8日）

在循序渐进的村庄公共品自主供给活动中，柏木村村民确认了合作的可靠性，逐渐形成牢固的互信和坚定的认同。而且，合作过程中利他主义行为决策逻辑得到了持续显化并在熟人社会网络中不断扩大影响，能够感召更大范围的村民参与合作。更重要的是，在“三变”改革这一正式制度的有力保障和有效激励下，村民有勇气、有底气尝试更大范围的合作，“三变”改革构建的利益联结机制，使得柏木村单个合作团体的规模从院落扩大到村民小组，主体力显著增强。得益于主体的广泛联结，合作团体单次筹集的资金从万元扩大到百万元，资源调动的类型从自筹资金扩展到空间资源，资源利用的方式和目的也从筹资改善人居环境扩展到通过空间资源开发获取经营收益，资源力极大增强。坚定的认同力、积极的主体力、活跃的资源力，三力循环互促推动着柏木村乡村建设有序进行，持续改善村民的生活环境和发展环境。

## 五、乡村建设内生动力生成机制及行动指引

前文将新内生式发展和新制度经济学相关理论相融合，构建了乡村建设内生动力生成机制的理论分析框架，并对激发乡村建设内生动力的典型案例进行了深入剖析。基于上述分析，本文将进一步总结制度激励视角下乡村建设内生动力生成机制及行动指引。

### （一）宏观制度变革重塑激励结构整合资源力

资源是乡村建设的基础和主体参与的前提。宏观制度变革通过重塑乡村资源产权结构和主体关系

秩序，能够改变乡村资源的价值以及主体之间的利益关系，提供资源动员的新激励，增强村庄内部主体对资源的整合能力。“‘一事一议’与财政奖补”和“村级公共服务与管理资金”制度重塑了柏木村资源整合的激励结构，改变了村委会干部、村民、地方政府的身份、资格及相互关系，并促使潜在合作契约和交易成本发生内部化转向。在新的激励结构下，柏木村只有实现向内构建“一事一议”村级民主议事秩序，才能对接财政奖补资金等外部资源。在筹资筹劳、以奖代补的实施机制调动下，在“理财小组”制度保障下，柏木村重新具备了自筹资金整合能力，并与“村级公共服务与管理资金”等地方财政奖补资金有效对接，初步实现对村庄内外部资源的整合。

在行动指引层面，在乡村建设的启动期应重视并巧妙发挥宏观制度变革对资源和主体动员的促进作用，强化农村集体产权制度改革等有力举措并集成增效，拓展农村集体资源价值化合法途径，提高农村集体资源的价值，充分保障村集体和村民的财产权益，调动村集体对村庄内外部资源的整合力。

## （二）微观制度创新降低交易成本汇聚主体力

参与是乡村建设内生动力的核心议题。村民参与、多元主体互动的阻力源于具有异质性利益诉求的多元主体之间合作的交易成本。通过微观制度创新，可有效降低交易成本，提高合作的相对收益，引导村民从独立行动转变为集体行动，并促进内外部多元主体协同合作，最终汇聚成乡村建设的主体力。柏木村通过建立“问题账单”制度，明确村民的共同利益，将村庄人居环境整治重点问题作为将村民发动起来的聚点；通过发展“议事会成员直接联系群众”制度，提高信息自上而下传递的效率；通过创建“村长茶馆”制度和打造“院落微广场”，实现多元主体之间低成本信息交流，引导合作顺利启动。为了降低事后交易成本，柏木村创立了“理财小组”制度并加强了内部化监督的约束力，营造了多元主体之间的互信氛围。乡村建设的多元主体合作“始于聚点、成于互信”，而互信是降低事后交易成本、实现合作长期存续的关键因素。聚点机制为互信提供共同利益基础，交流机制为互信提供协商平台，监督机制则为互信提供正向信号。互信氛围的形成是聚点机制、交流机制、监督机制对多元主体进行行为偏好引导的良性结果（如图1所示）。

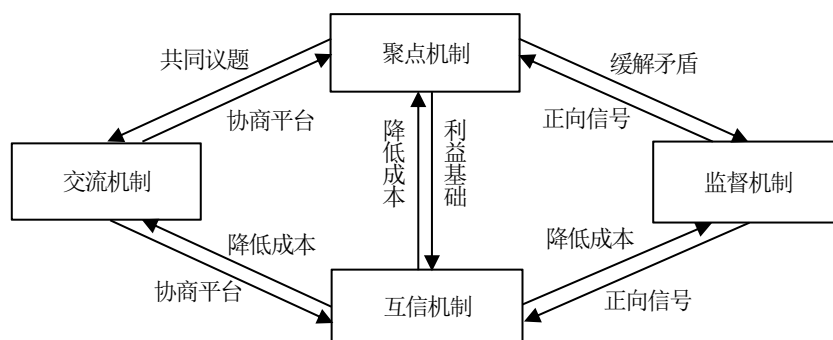


图1 聚点机制、交流机制、监督机制与互信机制相互作用关系示意

在行动指引层面，乡村建设过程中应准确把握多元主体的行动逻辑，进行村庄微观制度创新。首先，村干部以及参与乡村建设的有识之士应发挥制度组织者的作用，调动集体智慧，善于发现多元主

体的共同诉求，并找到合作聚点。其次，应注重多元主体之间的沟通与交流，在传统面对面交流的基础上，利用现代通信技术构建体系化、常态化的交流机制。最后，需善于利用村规民约等内部化规范，形成低成本日常化的监督机制，提高合作的可信度。

### （三）村庄公共品合作供给凝聚认同力

认同是乡村建设内生动力被充分激活的重要标志。认同的形成需以村庄公共品自主供给为契机，在有效的制度干预下引导多元主体开展合作博弈，有形的公共品收益和无形的社会资本收益能够激发乡村建设的认同力。柏木村的村庄公共品合作博弈始于入户道路自筹自建的小团体合作试验，在试验过程中确定了自筹资金标准，创造了“理财小组”制度。在此过程中，通过实践创新和制度干预给予观望中的“对等者”正向引导，最终集体利益超越了个人利益，合作者通过参与集体行动获得公共品收益、社会资本收益和成就感，进而凝聚成认同力。

在行动指引层面，普通村庄可以动员村民议事会成员、党员等“天生合作者”占比较大的小团体进行村庄公共品自主供给的合作博弈试验，将利他主义行为决策逻辑外显化，加强对“天生合作者”的赞誉和奖励，落实对“搭便车者”的监督和惩罚，并对村庄公共品自主供给成效进行宣传。在创造有形村庄公共品的同时，不断积累无形社会资本，凝聚社会认同。

### （四）三力互促集成乡村建设持续动力

乡村建设的资源力、主体力、认同力并非相互割裂，长期重复博弈使得三力循环互促得以实现，进而集成乡村建设持续动力。具体而言，宏观制度变革所激发的资源力为多元主体参与乡村建设提供了共同利益基础；微观制度创新所引导形成的主体力确保了多元主体能够有序开展村庄公共品供给活动；有效制度干预下的村庄公共品供给所带来的有形与无形收益凝聚了认同力；在村庄公共品供给的长期重复博弈中，认同力进一步发挥感召作用扩大主体参与范围，并增强主体力；主体参与范围的扩大又进一步增强了合作团体对内外部资源的调动能力。

在行动指引层面，普通村庄可以充分关注村民贴现率的情况和影响因素，动态调整并改进微观制度设计，将村民的远期利益兑现与近期责任分担挂钩，降低村民的贴现率，确保长期重复博弈从易到难、由点及面有序开展，实施“三变”改革构建利益联结机制，逐步扩大参与主体的类型和数量，实现超地方主体和资源的良性互动，推动乡村建设持续运行。

## 六、结论和启示

### （一）结论

1. 乡村建设内生动力的理论内涵与构成要素。理论和案例研究表明，乡村建设内生动力并非一个狭义的内部力量概念，而是以乡村内部因素为主导，由资源力、主体力、认同力循环互促集成，具有地方和超地方互动特征的乡村建设持续动力。其中，资源力是村庄内部主体对村庄内外部资源的整合能力，是乡村建设启动的基础，为主体力的激发提供新的利益激励；主体力是以村民合作为基础、内外部多元主体协同互动的集体行动力，主体力是乡村建设的核心力，资源力和认同力的运作目标都是增强主体力；认同力是源于多元主体对制度结构和合作行为的充分认可而形成的精神动力，认同力是



乡村建设内生动力被激活的重要标志，是维持多元主体持续合作的动力源泉。资源力、主体力、认同力以村庄公共品供给的长期合作为契机循环互促集成乡村建设持续动力。

2. 乡村建设内生动力生成的制度激励内在逻辑。基于制度激励视角，本文构建了乡村建设内生动力生成机制的理论分析框架。研究发现，制度因素在乡村建设资源力、主体力、认同力的生成以及三力循环互促环节均起到重要的激励作用：宏观制度变革能够重塑激励结构，改变乡村资源的价值以及主体之间的利益关系，提供资源动员的新激励，整合资源力；微观制度创新能够降低合作的交易成本，提高合作的相对收益，汇聚主体力；有效制度干预下的村庄公共品合作博弈使得集体利益超越个人利益，并带来有形与无形收益，凝聚认同力；长期重复博弈使得远期利益超越眼前利益，引导村民持续合作，并且三力实现循环互促集成乡村建设持续动力（如图2所示）。

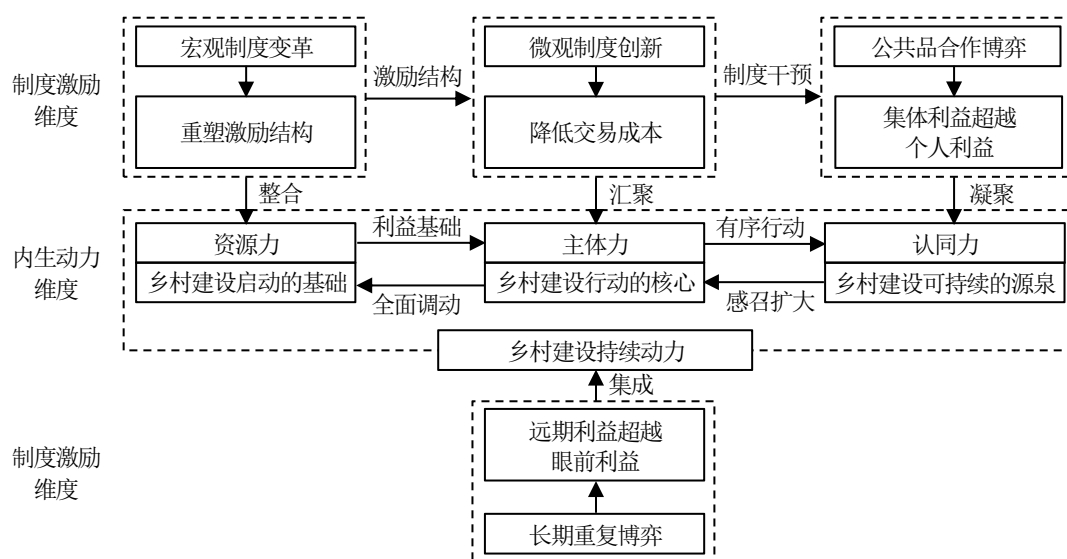


图2 乡村建设内生动力生成的制度激励机制示意

制度激励视角下，乡村建设内生动力的生成本质上是一个从改变制度结构到改变主体行为的过程。改变制度结构体现在宏观制度变革和微观制度创新两个方面。一方面，宏观制度变革重塑激励结构并为激发主体行动提供初始激励；另一方面，微观制度创新致力于降低主体合作的交易成本，并在村庄公共品供给中对多元主体行为决策进行有效干预和引导，实现单次合作博弈向长期重复博弈的转变。

## （二）启示

城镇化、现代化的发展进程，决定了中国乡村地区未来仍将面临乡村人口外流以及随之而来的乡土文化消弭、内部规范消解的现实困境。然而，乡村地区虽然普遍存在主体性有待加强和认同感相对薄弱的现象，却拥有丰富的生态空间、文化遗存等资源。习近平总书记关于“绿水青山就是金山银山”的重要论述提出以来，这些资源所蕴藏的巨大价值潜力已日益显现。改革之所以能够对乡村建设动力产生最根本、最深刻的影响，正是因为其彻底改变了资源价值及其实现途径，产生了新的利益激励。而当下恰恰有机遇、有条件从乡村资源动员的利益激励切入，循序渐进、久久为功，逐步提升乡村建设的资源力、主体力、认同力。第一，应对乡村资源动员问题，地方政府应建立促进农村产权制度改

革和城乡资源要素双向流动的政策体系,鼓励多元主体构建利益联结机制,推动乡村资源合作开发。在此过程中,应充分保障村民的合法财产权利,避免乡村建设目标与村民真实需求错位偏离。基层干部应提高对宏观制度变革的敏感性,在充分落实耕地保护、生态和历史文化资源保护政策的前提下,通过深化农村产权制度改革举措,盘活村庄的生态空间、文化遗存等资源,重塑资源利益结构,重获村庄空间发展的主动权。与此同时,要为村民创造更多的兼业机会,提高村民的财产性收入,从而激发他们参与乡村建设的积极性。第二,应对乡村主体缺乏问题,应鼓励多元人才下乡驻村,重视第一书记的选拔任用,鼓励以第一书记为代表的驻村人才发挥乡村经营者和制度组织者的作用,充分调动村民的集体智慧,积极开展微观制度创新。第三,应对乡村认同缺失问题,应鼓励从“天生合作者”占比较大的自然村开始,在微观制度的干预下引导多元主体由点及面地开展村庄公共品合作供给,为村民持续创造有形村庄公共品和无形社会资本,持续提升村民的获得感和认同感。与此同时,要加强村庄文化建设,促进村民日常交流,重树村庄权威,重建乡土社会内部规范的约束力。最终,通过宏观制度变革和微观制度创新重启内生于村社体制的低成本、高效率的制度优越性(徐嘉鸿和贾林州,2014),从而继承和创新以“勤劳革命”<sup>①</sup>为基础的乡村建设中国模式。当乡村建设的多元主体广泛联结成具有超地方行动力的共同体,就能够在充分调动乡村内部资源的同时对接注入乡村的国家资源和社会资源,共同推进可持续的乡村建设与乡村全面振兴。

#### 参考文献

1. 奥尔森, 2014: 《集体行动的逻辑》, 陈郁、郭宇峰、李崇新译, 上海: 格致出版社、上海人民出版社, 第2页。
2. 奥斯特罗姆, 2012: 《公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进》, 余逊达、陈旭东译, 上海: 上海译文出版社, 第40-45页。
3. 毕凌岚、刘毅、钟毅, 2017: 《多方互动的乡村营建中乡规民约作用机制研究》, 《城市规划》第12期, 第82-89页。
4. 德姆塞茨, 2014: 《关于产权的理论》, 载科斯等(著)《财产权利与制度变迁: 产权学派与新制度学派译文集》, 刘守英等译, 上海: 格致出版社、上海人民出版社, 第70-82页。
5. 杜姣, 2017: 《资源激活自治: 农村公共品供给的民主实践——基于成都“村级公共服务”的分析》, 《中共宁波市委党校学报》第4期, 第100-106页。
6. 方劲, 2018: 《内源性农村发展模式: 实践探索、核心特征与反思拓展》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第24-34页。
7. 费孝通, 2013: 《乡土中国》, 北京: 生活·读书·新知三联书店, 第28-31页。
8. 高万芹, 2023: 《文化抑或制度: 农民主体乡村建设模式的实践形态——基于湘、川两地乡村建设实践的案例分析》, 《天津行政学院学报》第1期, 第67-76页。

<sup>①</sup>以劳动和管理协调投入替代资本投入的内在机制是中国村社体制的核心, 该机制是在中国农耕文明变迁进程中自发演进的结果, 被学者称为“勤劳革命”。详见韩毓海(2009)。



- 9.韩喜平、王晓兵, 2020:《从“投放—遵守”到“参与—反馈”: 贫困治理模式转换的内生动力逻辑》,《理论与改革》第5期,第61-71页。
- 10.韩毓海, 2009:《五百年来谁著史: 1500年以来的中国与世界》,北京:九州出版社,第164-189页。
- 11.贺振华, 2006:《转型时期的农村治理及宗族: 一个合作博弈的框架》,《中国农村观察》第1期,第24-29页。
- 12.黄家亮, 2023:《赋利赋权赋能: 农民参与乡村建设的动力再造》,《江苏社会科学》第2期,第97-104页。
- 13.黄效茂、张登国, 2022:《乡村现代化内生动力的激发与维系——以曹县淘宝村为例》,《山东社会科学》第7期,第21-29页。
- 14.吉登斯, 2016:《社会的构成: 结构化理论纲要》,李康、李猛译,北京:中国人民大学出版社,第1-4页。
- 15.柯荣柱, 2005:《制度分析的基本技术》,载张曙光(编)《中国制度变迁的案例研究》第4辑,北京:中国财政经济出版社,第555页。
- 16.科斯, 2014:《企业、市场与法律》,盛洪、陈郁译,上海:格致出版社、上海人民出版社,第162页。
- 17.孔祥智, 2020:《产权制度改革与农村集体经济发展——基于“产权清晰+制度激励”理论框架的研究》,《经济纵横》第7期,第32-41页。
- 18.李海金、陈文华, 2022:《激发乡村发展的内生动力——学习习近平总书记关于乡村振兴内生动力的重要论述》,《毛泽东邓小平理论研究》第6期,第32-39页。
- 19.李培林, 2023:《乡村振兴与中国式现代化: 内生动力和路径选择》,《社会学研究》第6期,第1-17页。
- 20.利瓦伊, 2010:《统治与岁入》,周军华译,上海:格致出版社、上海人民出版社,第54-56页。
- 21.梁漱溟, 2018a:《乡村建设理论》,北京:中华书局,第7-25页、第467页。
- 22.梁漱溟, 2018b:《乡村建设大意: 答乡村建设批判》,北京:中华书局,第16-21页。
- 23.刘晓雯、李琪, 2020:《乡村振兴主体性内生动力及其激发路径的研究》,《干旱区资源与环境》第8期,第27-34页。
- 24.刘欣, 2020:《内生偏好与社会规范: 脱贫内生动力的双重理论内涵》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期,第33-40页。
- 25.马荟、庞欣、奚云霄、周立, 2020:《熟人社会、村庄动员与内源式发展——以陕西省袁家村为例》,《中国农村观察》第3期,第28-41页。
- 26.诺思, 2014:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社、上海人民出版社,第4-8页。
- 27.石欣欣, 2024:《乡村人居建设内生动力的理论与实践》,北京:中国建筑工业出版社,第23页、第44页。
- 28.石欣欣、胡纹、孙远赫, 2021:《可持续的乡村建设与村庄公共品供给——困境、原因与制度优化》,《城市规划》第10期,第45-58页。
- 29.苏毅清、邱亚彪、方平, 2023:《“外部激活+内部重塑”下的公共事物供给: 关于激活乡村内生动力的机制解释》,《中国农村观察》第2期,第72-89页。
- 30.王杰森, 2021:《后扶贫时代脱贫内生动力培育的长效机制研究——基于马克思人的全面发展理论》,《内蒙古农业大学学报(社会科学版)》第4期,第1-5页。

- 31.威廉姆森, 2020:《资本主义经济制度:论企业签约与市场签约》,段毅才、王伟译,北京:商务印书馆,第37-40页。
- 32.温铁军等, 2011:《解读苏南》,苏州:苏州大学出版社,第19-43页。
- 33.吴海琳、曾坤宁, 2023:《激活“附近”视域下的数字乡村可持续发展》,《理论与改革》第6期,第115-128页。
- 34.谢林, 2019:《冲突的战略》,王水雄译,北京:华夏出版社,第59-83页。
- 35.谢治菊, 2019:《诱致性制度变迁视角下乡村振兴的实现路径——基于塘约经验的分析》,《探索》第6期,第173-182页。
- 36.徐嘉鸿、贾林州, 2014:《从“村社理性”到“村社制度”:理解村庄治理逻辑变迁的一个分析框架》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第2期,第92-100页。
- 37.杨锦秀、刘敏、尚凭、吴晓婷, 2023:《如何破解乡村振兴的内外联动而内不动——基于成都市蒲江县箭塔村的实践考察》,《农业经济问题》第3期,第51-61页。
- 38.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。
- 39.张环宙、黄超超、周永广, 2007:《内生式发展模式研究综述》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第2期,第61-68页。
- 40.张琦、李顺强, 2021:《内生动力、需求变迁与需求异质性:脱贫攻坚同乡村振兴衔接中的差异化激励机制》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》第3期,第65-72页。
- 41.张文明、章志敏, 2018:《资源·参与·认同:乡村振兴的内生发展逻辑与路径选择》,《社会科学》第11期,第75-85页。
- 42.张晓山, 2018:《改革开放四十年与农业农村经济发展——从“大包干”到城乡融合发展》,《学习与探索》第12期,第1-7页。
- 43.周其仁, 2017:《改革的逻辑》,北京:中信出版社,第153-175页、第236-245页。
- 44.Aumann, R., 1974, “Subjectivity and Correlation in Randomized Strategies”, *Journal of Mathematical Economics*, 1(1): 67-96.
- 45.Bosworth, G., I. Annibal, T. Carroll, L. Price, J. Sellick, and J. Shepherd, 2016, “Empowering Local Action Through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England”, *Sociologia Ruralis*, 56(3): 427-449.
- 46.Cason, T., and F. Khan, 1999, “A Laboratory Study of Voluntary Public Goods Provision with Imperfect Monitoring and Communication”, *Journal of Development Economics*, 58(2): 533-552.
- 47.Gkartzios, M., and M. Scott, 2013, “Placing Housing in Rural Development: Exogenous, Endogenous and Neo-Endogenous Approaches”, *Sociologia Ruralis*, 54(3): 241-265.
- 48.Ray, C., 1999, “Endogenous Development in the Era of Reflexive Modernity”, *Journal of Rural Studies*, 15(3): 257-267.
- 49.Ray, C., 2001, “Culture Economies: A Perspective on Local Rural Development in Europe”, <https://www.ncl.ac.uk/mediav8/centre-for-rural-economy/files/culture-economy.pdf>.
- 50.Williamson, O., 2000, “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic Literature*, 38(3): 595-613.

### 三、案例剖析

## 孙某琴诉吉林省长春市朝阳区人民政府不履行征收安置补偿职责案——户籍并非认定村集体经济组织成员资格的唯一考量因素

来源：人民法院案例库 入库

编码：2025-12-3-021-001

### 关键词

行政 不履行征收安置补偿职责 村集体经济组织成员资格

土户籍 征收补偿职责 长期居住 土地

### 裁判要旨

农村集体经济组织成员资格认定，是确定是否享有集体经济组织权益的基础。征收部门在履行安置补偿职责过程中，应当全面考虑被征收人的户籍关系、农村土地承包经营关系、对集体经济积累的贡献，并结合实际生产生活情况、当地村民委员会的意见等因素，综合作出判断认定，对照征收补偿方案规定，依法保障被征收人的合法权益。不能仅以户籍迁出为由，将户籍关系作为判断是否具有村集体经济组织成员资格的唯一因素。符合《中华人民共和国农村集体经济组织法》第十一条“户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系，以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障的居民，为农村集体经济组织成员”规定的，应当依法认定具有该成员资格。

## 基本案情

原告孙某琴位于吉林省长春市朝阳区永春镇的房屋在“永春新区二期土地一级开发项目”征收范围内。原告因房屋被拆除后未得到补偿安置，于 2021 年 1 月 26 日以邮寄方式向被告长春市朝阳区人民政府递交安置补偿申请书，请求被告依法对其进行补偿，被告于 2021 年 1 月 27 日签收该邮件后将此件批转永春镇人民政府办理。永春镇人民政府接到申请书后由于时值本市发生疫情，所有机关、企业停止运转，未在法定期限内对原告作出相关答复。原告对被告不履行征收补偿安置职责向长春市人民政府提出行政复议申请，行政复议期间，永春镇人民政府于 2021 年 6 月 20 日对原告作出答复意见书并留置送达，该答复意见书认为永春镇人民政府无征地补偿安置职责。

2022 年 6 月 29 日，长春市人民政府作出长府复[2022]220 号《行政复议决定书》，复议认为永春镇人民政府虽在行政复议期间于 2022 年 6 月 20 日向原告作出《答复意见书》，但答复中说明永春镇人民政府没有征收安置补偿职权，意味着被告朝阳区政府始终未履行征地补偿安置处理职责。依据土地管理法律法规的规定，原告的安置补偿问题，无论其房屋是否符合安置补偿条件，被告均应依法作出是否予以安置补偿的决定，从而保障原告依法行使行政救济的权利。责令被告朝阳区政府依法对原告的安置补偿申请予以处理。

2022 年 11 月 8 日，被告长春市朝阳区人民政府再次向原告孙



某琴作出《答复意见书》，答复内容如下：1. 《长春市朝阳区人民政府关于新春新区二期土地一级开发项目土地及房屋等附着物征收补偿安置方案》第六条第一项规定，有效证照的范围是：集体土地使用证、私有房屋产权所有证、宅基地使用证、建设用地审批表、建设用地缴费票据。依据孙某琴提供的现有材料以及朝阳区永春镇人民政府调取的你及配偶李某秋的房屋档案材料，未有上述有效证照，在规划部分也未查询到你在朝阳区永春镇义和村的登记、审批等相关土地档案。为此无法按照有证照住宅房屋对你进行补偿。2.

《长春市朝阳区人民政府关于新春新区二期土地一级开发项目土地及房屋等附着物征收补偿安置方案》第七条第一项规定，对无证照住宅房屋的认定应符合下列条件，其中条件之一为：本村村民，已婚（结婚时间为征收补偿安置方案发布之前），有独立户口，夫妻双方集体土地上唯一住房且长期居住（夫妻双方户籍所在地村委会提供证明）。条件之二为：本村村民，已婚（结婚时间为征收补偿安置方案发布之前），无独立户口，但夫妻双方户口均在本村，在集体土地上唯一住房且长期居住（村委会提供证明）。依据你提供的身份证信息显示，住址为长春市南关区全安街道天乐胡同委141组，无法认定你为长春市朝阳区永春镇义和村村民，由此也无法按照认定房屋对你进行补偿。综上，由于你不符合安置补偿条件，无法与你签订征收补偿协议。原告对被告作出的上述《答复意见书》不服，向长春市中级人民法院申请予以撤销。

另查明，原告因孩子上学，于2005年将户口迁至长春市南关区



全安街道天乐胡同委 141 组。

长春市中级人民法院于 2023 年 8 月 9 日作出（2023）吉 01 行初 56 号行政判决：一、撤销被告吉林省长春市朝阳区人民政府于 2022 年 11 月 8 日向原告孙某琴作出的《答复意见书》；二、责令被告长春市朝阳区人民政府于本判决生效后六十日内对原告孙某琴作出安置补偿处理决定。宣判后，被告长春市朝阳区人民政府提出上诉。吉林省高级人民法院于 2023 年 12 月 28 日作出（2023）吉行终 449 号行政判决：驳回上诉，维持原判。

### 裁判理由

被告于 2022 年 11 月 8 日向原告作出的《答复意见书》对原告权利义务产生了实际影响，具有可诉性。《答复意见书》事实依据不足、形式不正确，依法应予撤销。

（一）根据原告提供的长春市朝阳区永春镇义和村民委员会于出具的《情况说明》《朝阳区永春乡义和村第十一届村民委员会选举参选证（序号 2732）》及其他相关证据，可以证实原告所在的义和村村委会认可原告是该村村民，且在该村五社分有土地并长期生活居住。被告答复意见认为原告不具有村民资格，与村委会证明内容相互矛盾。我国现有的法律、法规并未授权政府部门可以确定农村集体经济组织成员的资格。此外，关于村民资格的认定，中共吉林省委办公厅、吉林省政府办公厅印发的《吉林省农村集体产权制度改革试点方案》第三条第三项规定，村集体经济组织成员确认依据有关法律法规，按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原

则，统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素，协调平衡各方利益，全面开展农村集体经济组织成员身份确认工作，解决成员边界不清的问题。由此可见，原告是否具有村民资格，户籍所在地固然是考量的重要因素但并非唯一因素。因此，被告答复意见认为原告不具有村民资格，继而不符合征收安置补偿条件，缺乏事实根据和法律依据。

（二）按照原告陈述，其房屋建设于 1992 年左右，原告全家一直生活居住且经查询无其他住房，在本村有承包地并获得征收“两费”补偿。因此，在对原告房屋征收过程中，对于此种因历史原因形成的没有建设审批手续和产权证照的房屋，行政机关应当在征收之前依法予以甄别，作出处理，不能简单将无证房屋一律视为违法建筑不予安置补偿，且被告并未提供证据证明该房屋系违法建筑。因此，在案涉房屋未被认定为违法建筑的情况下，被告答复认为其对原告房屋不具有安置补偿职责，缺乏事实判断依据。

（三）被告作出的案涉《答复意见书》形式不符合长春市人民政府作出的长府复[2022]220 号《行政复议决定书》要求。根据市政府复议决定要求，原告的安置补偿问题，无论其房屋是否符合安置补偿条件，被告均应依法作出是否予以安置补偿的决定，从而保障原告依法行使行政救济的权利，并责令被告朝阳区政府依法对原告的安置补偿申请予以处理。因此，被告应当对原告的申请作出补偿处理决定，而非作出答复意见。综上，被告作出的案涉《答复意见书》事实依据不足，形式不正确，依法应当予以撤销。

### 关联索引

《吉林省农村集体产权制度改革试点方案》第 3 条第 3 项

《中华人民共和国农村集体经济组织法》第 11 条

一审：吉林省长春市中级人民法院（2023）吉 01 行初 56 号行政判决（2023 年 8 月 9 日）

二审：吉林省高级人民法院 2023 年 12 月 28 日行政判决（2023 年 12 月 28 日）

本案例文本已于 2025 年 6 月 17 日作出调整

## 郭某花诉山东省寿光市侯镇人民政府不履行法定职责案

### ——如何把握乡镇人民政府对违法的村规民约“责令改正”落实的标准

来源：人民法院案例库 入库

编码：2025-12-3-021-002

#### 关键词

行政 不履行行政职责 责令改正 法定监督职责 村规民约

#### 裁判要旨

1. 村规民约虽属于村民自治事项，但必须符合法律规定，不得侵犯村民的合法权益，乡、民族乡、镇的人民政府对违法的村规民约有责令改正的法定职责。
2. 乡镇人民政府在具体履行对违法村规民约责令改正职责时，应当对村规民约进行合法性审查并可以通过对村民自治程序性事项的监督、对村委会工作的指导等方式确保违法村规民约得到改正。
3. 乡镇人民政府对违法的村民自治章程、村规民约等，应当实质性履行“责令改正”的监督职责，督促违法村规民约得到改正，否则属于未全面履行法定监督职责。

#### 基本案情

2022 年 9 月 15 日，郭某花向山东省寿光市侯镇人民政府（以下简称侯镇政府）提交书面调查处理申请，主张第三人寿光市侯镇某岔河村委会（以下简称某岔河村委会）以村规民约的规定，非法剥夺其集体经济组织成员权



益及土地承包经营权益，并依据《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十七条的规定，请侯镇政府纠正某岔河村委会侵犯郭某花集体经济组织成员权益以及土地承包经营权权益的违法行为，并督促某岔河村委会出具书面文件就该事项向郭某花赔礼道歉，将郭某花户口解除空挂状态，立即清偿拖欠的郭某花应当享受的村民待遇、农村保险待遇，并赔偿侵害其土地承包经营权损失。侯镇政府经调查，于 2022 年 11 月 1 日作出并向第三人某岔河村委会送达《关于村规民约的限期整改通知书》，认为该村《村规民约户籍管理》第六条的规定不符合相关法律规定，要求某岔河村委会收到该通知书 10 日内，对不符合相关法律规定的村规民约内容进行整改。因某岔河村委会并未作出整改，郭某花提起本案诉讼，诉讼请求为：1. 确认侯镇政府未依法履行法定职责违法，判令侯镇政府限期依法履行法定职责；2. 依照法定程序撤销某岔河村委会违法剥夺或限制集体经济组织成员权益、土地承包经营权权益的相关决议；3. 判令被告限期处理原告与第三人就集体经济组织成员福利款、缴纳城乡居民基本医疗保险、停止侵害土地承包经营权、恢复村民福利等纠纷事项。

山东省寿光市人民法院于 2023 年 3 月 29 日作出（2023）鲁 0783 行初 17 号行政判决：驳回郭某花的诉讼请求。判决后，郭某花提起上诉。山东省潍坊市中级人民法院于 2023 年 5 月 30 日作出（2023）鲁 07 行终 221 号行政判决：驳回郭某花的上诉，维持原判。郭某花不服，申请再审。山东省高级人民法院于 2024 年 2 月 26 日作出（2023）鲁行申 2832 号行政裁定，决定提审本案；山东省高级人民法院于 2024 年 6 月 19 日作出（2024）鲁

行再 19 号行政判决：一、撤销山东省潍坊市中级人民法院 2023 年 5 月 30 日（2023）鲁 07 行终 221 号行政判决；二、撤销山东省寿光市人民法院 2023 年 3 月 29 日（2023）鲁 0783 行初 17 号行政判决；三、责令山东省寿光市侯镇人民政府继续履行法定监督职责，督促潍坊市寿光市侯镇某岔河村民委员会落实《关于村规民约的限期整改通知书》并协调处理申请人郭某花与第三人之间因集体经济组织成员资格认定引起的纠纷事项；四、驳回申请人郭某花的第二项诉讼请求。

### 裁判理由

本案的争议焦点为：侯镇政府是否已依法履行其法定监督职责。

村民委员会组织法第二十七条规定：“村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定违反前款规定的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。”由此，村规民约虽属于村民自治事项，但必须符合法律规定，不得侵犯村民的合法权益，乡、民族乡、镇的人民政府对违法的村规民约有责令改正的法定职责，以保证村民自治事项依法进行。上述“责令改正”，虽然在具体的履职方式、履职程度、法律后果等方面无明确规定，但职权之所在，即义务之所在，也即责任之所在。乡镇一级人民政府在具体履职时，应当对村规民约进行合法性审查并可以通过对村民自治程序性事项的监督、对村委会工作的指导等方式确保合法性结果的落实，同时还要平衡行政权力和村民自治权利的关系，恪守权力边界，督促村民自治组织作出最

终决定。

本案中，从形式上看，针对郭某花的申请，侯镇政府作出了要求某岔河村委会整改的处理意见并将处理结果告知郭某花，形式上已经履行了其监督职责。但截至本案再审审理时，该村规民约的违法条款依然没有被废止，即侯镇政府并未实质性履行其责令改正的监督职责。具体来说，侯镇政府，不应仅限于作出并送达该责令通知，还应及时跟进督促某岔河村委会对责令整改内容的落实执行。但案涉限期整改通知书已于 2022 年 11 月 1 日作出，直至郭某花提起本案一审诉讼时，侯镇政府无任何有效证据证明其对某岔河村委会就相关村规民约问题进行过约谈、协调、督促等可以保障落实到位的相关措施，致使监督流于形式，这属于未充分履行监督职责的情形。侯镇政府虽提交了发生在本案二审、再审审理期间某岔河村委会相关党员大会会议记录、村民代表会议记录等证据材料，但就会议召开程序是否完备、与会人员资格和人数是否合法、会议记录是否存在篡改伪造、村规民约违法条款是否纠正等事项，均缺乏证据支撑，无法认可。据此，侯镇政府并未全面履行其监督职责。同时，根据《中华人民共和国妇女权益保障法》第七十五条第一款“妇女在农村集体经济组织成员身份确认等方面权益受到侵害的，可以申请乡镇人民政府等进行协调，或者向人民法院起诉”的规定，郭某花在相关文书中已就农村集体经济组织成员身份确认等权益受侵而申请侯镇政府协调，侯镇政府据此应对其申请事项进行协调处理，原审认定郭某花提起的第三项诉讼请求缺乏法律依据，系法律适用错误，亦应纠正。申请人的第二项诉讼请求，即要求被申请人直接撤销相关决议，与村民委员会组织法第三十六条第一款的规定不符且缺乏法律依据，不予支持。

## 关联索引

《中华人民共和国村民委员会组织法》（2018 年修正）第 27 条

《中华人民共和国妇女权益保障法》（2022 年修订）第 75 条第 1 款

《中华人民共和国行政诉讼法》（2017 年修正）第 89 条第 1 款 2 项

一审：山东省寿光市人民法院（2023）鲁 0783 行初 17 号行政判决  
（2023 年 3 月 29 日）

二审：山东省潍坊市中级人民法院（2023）鲁 07 行终 221 号行政判决  
（2023 年 5 月 30 日）

再审：山东省高级人民法院（2023）鲁行申 2832 号行政裁定（2024 年  
2 月 26 日）