

村级组织负责人“一肩挑”对农村公共服务供给的影响

魏素豪

(吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 全面推行村级组织负责人“一肩挑”的乡村治理模式在国家政策层面已经达成共识,然而“一肩挑”如何影响农村基层治理效能仍然是一个长期存在争议的理论 and 实证问题。基于行政村层面的微观数据,考察了“一肩挑”对农村公共服务供给的影响及其作用机制。结果表明,村级组织负责人“一肩挑”显著提高农村公共服务供给水平。从作用机制来看,“一肩挑”的协调功能有助于提高村庄资源配置效率,促进村庄集体经济发展,进而提高村集体的农村公共服务供给能力;“一肩挑”的控制功能通过重构乡村治理组织权责,推动农村公共事务管理效率提升,进而提高农村公共服务供给效率。此外,在城市郊区、人口规模较大或村干部主体素质较高的行政村,“一肩挑”的农村公共服务供给效应更加明显。据此提出完善“一肩挑”制度设计、优化“一肩挑”推行策略、健全“一肩挑”监督机制的建议。

关键词: “一肩挑”; 公共服务; 集体经济; 乡村治理

中图分类号: D422.6; D262.3

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2024)05-0078-10

The impact of the policy of “One Shoulder Pole” on the supply of rural public services

WEI Suhao

(School of Public Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: The “One Shoulder Pole” of village organization leaders has reached a consensus at the national policy level. However, how “One Shoulder Pole” affects the effectiveness of rural grassroots governance has been a controversial theoretical and empirical issue for a long time. Based on the micro-data at the administrative village level, this paper tests the impact of “One Shoulder Pole” and its mechanism. The results indicate that “One Shoulder Pole” of village organization leaders can improve the supply of rural public services. Through the triple supervision and restraint mechanism, the coordination function of “One shoulder Pole” helps to improve the efficiency of village resource allocation, promote the development of village collective economy, and thereby enhance the supply capacity of village collectives for rural public services; the control function of “One Shoulder Pole” reconstructs the rights and responsibilities of rural governance organizations, promotes the efficiency of rural public affairs management, and thereby improves the efficiency of rural public service supply. Furthermore, the positive impact of village party secretaries serving concurrently as village directors on the supply of rural public services is more obvious for administrative villages which are close to cities, have large population and high quality of village cadres. Finally, this paper proposes suggestions from three aspects: improving the design of the “One Shoulder Pole”, optimizing the implementation strategy of “One Shoulder Pole”, and improving the supervision mechanism of “One Shoulder Pole”.

Keywords: “One Shoulder Pole”; public service; collective economy; rural governance

收稿日期: 2024-03-19

基金项目: 吉林省教育厅科学研究项目(JJKH20231247SK); 吉林大学人民政协理论研究中心2022年度专项研究课题(2021zx03016); 国家自然科学基金青年项目(72303077)

作者简介: 魏素豪(1992—),男,河南通许人,讲师,博士生导师,主要研究方向为乡村治理、农业经济理论与政策。

一、问题的提出

长期以来,城市偏向的发展战略,造成了中国城乡基本公共服务供给水平的较大差距^[1]。党的二十大报告明确要求,到2035年,基本公共服务要实现均等化,农村基本具备现代生活条件。

2004—2024 年,连续 21 个中央一号文件强调,要保障农村基本公共服务供给,逐渐缩小城乡公共服务差距。以农村党组织和农村村民委员会为核心的治理组织是承担农村公共服务供给的最底层组织单元^[2,3]。然而,在乡村治理体系的发展和完善过程中,村党组织和村民委员会工作相互交叉、权责界定不清、班子成员内耗等问题逐渐突出,严重制约乡村治理效能的提升,甚至危及乡村公共服务供给,损害农民福利^[4,5]。为了克服农村党组织和村民自治组织分设造成的党建工作与经济工作脱节的困境,中央开始倡导和鼓励村党组织书记兼任村民委员会主任,村级组织负责人“一肩挑”(以下简称“一肩挑”)的乡村治理模式逐渐得到推广和完善。

“一肩挑”并不是一个严格、规范的概念,而是一种形象、比喻的说法,但其内涵比较明确,是指村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任^[6]。“一肩挑”最早是 1988 年湖北省谷城县冷集镇为化解村党组织和村民委员会矛盾开展的一种尝试,20 世纪 90 年代在部分地区得到一定程度的推广,并探索形成了从书记到主任的“顺德模式”和从主任到书记的“威海模式”^[7]。2002 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》,中央首次在文件层面肯定了村级组织成员交叉任职的乡村治理实践。2018 年中央一号文件明确提出,积极推动村党组织书记通过选举担任村委会主任。同年印发的《中国共产党农村基层组织工作条例》规定,村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人。此后,关于“一肩挑”的工作部署多次出现在国家政策文件当中。《国家乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》提出,到 2020 年“一肩挑”比例达到 35%,2022 年“一肩挑”比例达到 50%,这标志着“一肩挑”被正式升级为国家政策。

尽管全面推行“一肩挑”的乡村治理模式在国家政策层面已经达成共识,但学术界对其在乡村治理和乡村振兴当中的作用依然存在分歧。一些研究肯定了“一肩挑”在乡村治理和乡村振兴中的积极作用。“一肩挑”作为精简农村基层管理人员的重要手段,既能够有效解决村级组织分立带来的派系矛盾,提高村级层面集体决策的效率^[8],又能够通

过资源整合减少村级财政支出,提高乡村治理绩效^[9]。另外,“一肩挑”有助于稳固村党组织的领导核心地位,能够为国家乡村振兴战略的实施提供强有力的制度保障^[10]。但是,也有研究对“一肩挑”的作用表示担忧,认为“一肩挑”可能会破坏村级组织原有的横向监督关系,造成基层权力过于集中,容易滋生村级层面的“微腐败”,增加农村事务的寻租机会,降低乡村治理效率^[11,12]。如果“一肩挑”的村干部自身能力不足、威望不高,反而会降低农村公共事务的决策效率,甚至抑制乡村治理效能的提升^[13]。此外,一些研究针对“一肩挑”能否产生预期效果以及相关的机制和异质性进行了实证检验。这些研究发现,“一肩挑”通过增强村庄集体行动能力、改善干群关系和壮大村庄经济等方式提升农村居民生活满意度^[14];受教育水平高的“一肩挑”村干部显著促进了村集体灌溉设施供给^[15]。“一肩挑”通过提升行政管理效率促进农村集体经济发展^[9]。“一肩挑”能够通过集体行动机制、组织动员机制和政治关联机制提升村“两委”的集体行动能力、组织动员能力和凝聚共识能力,进而提升乡村治理效能^[4]。

现有研究还从制度层面深入探讨了农村公共服务供给的影响因素。无论是人为设计的正式制度还是自发产生的非正式制度,都会对农村公共服务供给产生重要影响^[16]。正式制度层面,财税制度、项目化运作的一事一议财政奖补制度、农村民主选举制度等制度安排,对完善农村公共服务投入机制、提升村民和村干部参与公共服务供给的积极性以及提高公共服务供给效率具有促进作用^[17-20]。非正式制度层面,宗族关系、社会资本、道德习俗、地方惯例等显著影响村干部和村民参与村庄公共服务供给的积极性,进而影响旨在促进农村公共服务供给的村庄集体行动^[21-24]。

既有研究验证了“一肩挑”对集体经济、行政效率的积极影响,从理论上讲,集体经济是村级统筹资金的重要来源,有助于提升村集体的村庄公共服务供给能力。提高行政效率则有助于提高公共服务供给效率,供给能力和供给效率是促进农村公共服务供给的先决条件。本文试图基于已有研究,结合“一肩挑”的运行机制与本质特征,探究其对农村公共服务供给的影响及其理论逻辑,进而在农村

公共服务供给效率最优目标下,为“一肩挑”政策的调整提供理论支撑。本研究可能存在的边际贡献一方面在于基于“一肩挑”的运行机制与本质特征,从权力关系的视角分析了“一肩挑”对村集体经营能力和管理能力的提升机制;另一方面在于从村集体经营能力和管理能力的双重视角揭示了“一肩挑”对农村公共服务供给的影响及其作用机制,进而揭示“一肩挑”这一新型乡村治理模式与农村公共服务供给的内在逻辑关系。

二、理论分析

(一) “一肩挑”的协调功能与农村公共服务供给

公共组织绩效评估理论认为,协调与控制两个维度是影响组织绩效的核心^[25]。基于该理论,本文从协调与控制两个维度分析“一肩挑”对农村公共服务供给的影响。“一肩挑”协调功能主要表现为以村庄集体经济为依托的对村庄内公共资源配置的协调能力。1994年的税制改革和2006年的农村税费改革削弱了基层乡镇政府对农村公共服务的投资能力,这被动提高了村级组织在公共服务供给上的自主性^[26]。与城市公共服务供给模式不同,农村地区公共服务供给除了依靠政府转移支付外,村集体自有资金和村民自筹在公共服务供给当中扮演着重要角色^[27]。尤其是村集体作为全体成员的“家长”和“全能管家”,不仅需要辅助政府投资公共服务,还需要依托自有资金协调资源配置。

“一肩挑”在提升村庄内公共资源配置效率当中发挥重要作用。除了村庄自身禀赋条件的比较优势外,村书记和村主任的企业家才能往往决定了村庄禀赋资源的配置效率和村庄对外来资源的协调能力,进而成为影响村集体经济成功与否的关键因素^[28]。然而,村党组织与村委会之间的领导与被领导的关系,可能会引发村书记和村主任在发展集体经济上权责界定不清,反向制约村庄集体资源配置效率的提升,阻碍村庄集体经济发展。同时,由于产权虚置、财务机制不透明等因素,村集体资产存在被村干部侵占、挪用的风险,由此产生的寻租行为限制了集体经济发展。“一肩挑”实施后,村党支部书记,除了需要接受全体党员和上级党组织的监督外,由于兼任了村主任,还需要接受全体村民

的监督,党员、村民和上级党组织的三重监督能够对村级层面的“微腐败”形成更强的约束。因此,“一肩挑”既能够有效规避村两委在村庄集体经济发展方面的权责界定不清问题,提高集体资源协调与配置效率,又能够有效减少“一肩挑”主体在集体经济发展过程中的寻租行为,进而推动村庄集体经济发展。

集体经济发展带来村集体收入增长,是村级组织统筹村庄公共服务供给的经济基础^[29]。村集体收入和利润的增长,一方面通过集体资产股份制改革,提高了村民收入水平,这将有助于提升公共服务供给过程中村民资金自筹的能力。另一方面,集体经济组织能够通过利润提留的方式提高村集体收入,而村集体收入的增长将进一步提高村级组织的农村公共服务供给能力^[30]。因此,从协调功能来看,“一肩挑”通过促进村集体经济发展,提高了村集体收入和村民分红收入,增强了村集体对公共服务的投资能力和统筹协调能力,进而促进农村公共服务供给水平的提升。

(二) “一肩挑”的控制功能与农村公共服务供给

“一肩挑”的控制功能表现为对村庄内公共事务的管理能力。农村党组织书记权力来源于本村全体党员,并受上级党组织领导,村委会主任权力来源于全体村民,并接受乡镇政府的指导、支持和帮助。村民自治是党领导下的自治,村党组织是农村工作的领导核心,并依照宪法和法律支持村委会开展村民自治活动^[31]。但是,由于村两委负责人权力来源不同,在农村事务管理中,不可避免地发生摩擦、相互推诿,甚至演变为派系斗争,影响农村事务的管理效率^[32]。“一肩挑”通过加强党的全面领导,使得分属两个组织的权力合二为一,避免村级组织因权力来源不同而卷入权力斗争^[33],有助于提农村公共事务供给的决策效率。此外,“一肩挑”能够增强村级组织对村党员和全体村民的号召力,增进党员和村民对村级组织的信任,避免村庄公共性衰退,并提高村民对村级组织权威的认同。因此,“一肩挑”实现了村书记和村主任的权责重构与功能重组,通过权力整合有效提高了两委权责的分工协调能力,有助于化解村两委分治引发的组织失灵和集体行动困境,进而提高村庄公共事务管理效率。

较高的公共事务管理效率有助于提升农村公共服务供给水平。一方面，村级组织公共事务管理效率的提升，能够加强村级组织与上级党组织和基层政府的联系，帮助农村基层治理组织摆脱与政府部门脱嵌的治理困境，进而提高村级组织对政府公共服务转移支付的承接与协调使用能力，提高政府公共服务投资效率，增加农村公共服务供给数量与质量^[34]。另一方面，村级组织公共事务管理效率的提升，能够加强村级组织与村民的联系，帮助农村基层治理组织摆脱与乡村社会脱嵌的治理困境，进而提高村级组织在农村公共服务供给过程中对党员、村民、集体成员、合作社成员的动员协调能力，增加农村公共服务供给数量与质量。因此，“一肩挑”的控制功能通过提高公共事务管理效率，提升农村公共服务供给水平。

但是，也应看到“一肩挑”可能会破坏村级组织原有的横向监督关系，带来因权力高度集中于一人而引发的“一言堂”负面影响^[11]。“一肩挑”通

过对村干部监督机制的重构，能够有效解决上述负面影响。党员、村民、上级党组织形成的三重监督机制，能够有效监督“一肩挑”村书记的道德风险，并约束其公共事务管理行为更符合法律法规和全体党员、全体村民的诉求，进而弱化“一言堂”的消极影响。

(三) “协调-控制”理论分析框架

基于以上分析，构建“一肩挑”对农村公共服务供给的“协调-控制”理论分析框架(图 1)。首先，重点检验“一肩挑”的农村公共服务供给效应是否存在，即考察“一肩挑”能否促进农村公共服务供给水平的提升，以及村庄资源禀赋、决策者素质等因素的影响，这种供给效应是否存在异质性。其次，从协调功能层面，考察“一肩挑”能否通过促进村庄集体经济发展推动农村公共服务供给水平的提升。最后，从控制功能层面，考察“一肩挑”能否通过提高公共事务管理效率推动农村公共服务供给水平的提升。

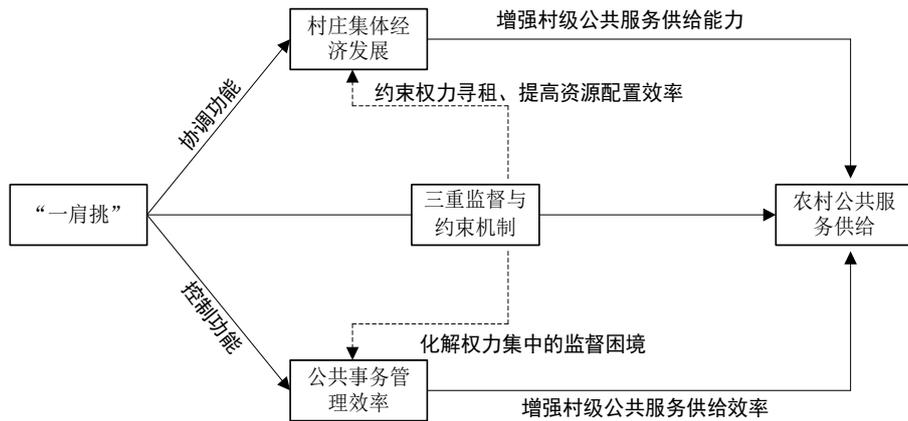


图 1 理论分析框架

三、数据、变量与模型

(一) 数据来源

本文所用数据为 397 个行政村的混合截面数据，包括两部分，一是 2021 年在吉林省调查的 91 个行政村数据，二是 2020 年中国乡村振兴综合调查(China Rural Revitalization Survey, CRRS)的 306 个行政村数据。吉林省样本数据采取分层随机抽样的方法，从 8 个县 29 个乡(镇)获得 91 个行政村调查数据。CRRS 是由中国社会科学院农村发展研究所开展的追踪调查，采取分层多阶段等距随机抽样方法，从 10 个省(自治区)50 个县(市)

156 个乡(镇)获得 306 个行政村调查数据。行政村的数据主要包括村庄基本信息、集体经济发展情况、农村公共事业发展情况等。在剔除存在数据严重缺失的样本之后，本文使用 371 个行政村数据进行分析。

(二) 变量选取

1. 被解释变量

本文被解释变量为农村公共服务供给水平。根据已有文献确定的农村公共服务需求优先序^[35,36]，本文将排序靠前的生活垃圾、污水两项最核心的人居环境类公共服务作为农村公共服务供给水平的衡量对象，用本村是否实现生活垃圾集中清运、是

否实现生活污水集中处理表征农村公共服务供给水平。

2. 核心解释变量

本文核心解释变量为村级组织负责人“一肩挑”。采用村党组织书记是否兼任村委会主任来表征,如果村党组织书记兼任了村委会主任,则取值为1,否则取值为0。在本文使用的371个行政村样本中,57.95%的行政村实现了“一肩挑”,高于《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》中提及的到2022年达到50%的比例要求。

3. 中介变量

一是集体经济发展水平。考虑到不同村庄禀赋状态下集体经济总量的巨大差异,本文从人均角度来衡量集体经济发展水平,表征变量为按户籍人口计算的人均村集体经营性净资产。二是公共事务管

理效率。借鉴已有研究^[9],采用行政管理成本来代表农村公共事务管理效率,用村级人均社会治安支出来表征。村级人均社会治安支出越少,行政管理成本越低,表明公共事务管理效率越高。

4. 控制变量

本文从村庄基本特征、村庄发展特征和村庄干部特征三个维度选择控制变量。第一,村庄基本特征层面,包括户籍人口数、常住人口数、是否为城市郊区、距离乡镇距离、距离县城距离、地形条件。第二,村庄发展特征,包括是否为贫困村、本村个体工商户数量、常年外出务工的劳动力数量占比、是否完成集体产权制度改革,这些变量从侧面反映了村庄发展水平、方向和模式的差异。第三,村庄干部特征,包括村党组织书记性别、年龄和受教育水平等。变量的描述性统计如表1所示。

表1 变量描述性统计结果

变量名称	变量定义	均值	标准差
生活垃圾清运服务	本村是否有专人负责垃圾清运:是=1,否=0	0.741	0.439
生活污水处理服务	本村是否有生活污水管网设施:是=1,否=0	0.480	0.500
“一肩挑”	村党组织书记是否兼任村委会主任:是=1,否=0	0.580	0.494
户籍人口	千人	2.392	1.689
常住人口	千人	2.053	1.893
城市郊区	是否为城市郊区:是=1,否=0	0.210	0.408
距离乡镇距离	村委会距离乡镇政府距离(千米)	5.538	5.412
距离县城距离	村委会距离县政府距离(千米)	24.008	18.486
地形条件	平原=1,丘陵=2,山区/半山区=3	2.003	0.878
贫困村	是否为贫困村	0.287	0.453
工商户数量	本村个体工商户数量	3.542	14.381
外出务工状态	常年外出务工的劳动力数量占比	0.177	0.452
产权制度改革	是否完成集体产权制度改革:是=1,否=0	0.609	0.489
性别	村党组织书记性别:男=1,女=0	0.946	0.226
年龄	村党组织书记年龄(岁)	49.741	8.700
受教育水平	村党组织书记受教育水平:未上过学=1;小学=2;初中=3;高中/职高/技校/中专=4;大专及以上学历=5	3.175	0.791
村庄集体经济	村集体人均经营性净资产(万元/人)	0.255	1.074
公共事务管理效率	上一年度村级人均社会治安支出(元/人)	2.182	8.140

(三) 模型设定

1. 基准模型

为了考察“一肩挑”与农村公共服务供给之间的量化关系,本文构建基准模型如下:

$$Rpservice_i = \alpha_i + \beta_i Mtask_i + \sum_{j=1}^n \gamma_{ij} X_{ij} + \eta_i Area_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

式(1)中, $Rpservice_i$ 为第*i*个行政村的农村公共服务供给水平; $Mtask_i$ 为第*i*个行政村是否实

行村级组织负责人“一肩挑”; X_{ij} 为控制变量,包括村庄基本特征、村庄发展特征和村庄干部特征; $Area_i$ 为地区虚拟变量; ε_i 为随机误差项。

2. 纠正自选择性偏误

根据是否实施“一肩挑”可以将样本分为两组,即实施了“一肩挑”的样本组(处理组)和未实施“一肩挑”的样本组(控制组),然而行政村进入控制组还是处理组并不是随机的,可能是行政村“自

我选择”的结果，由此带来基准回归的样本自选择性偏误。本文采用倾向得分匹配方法（PSM）构建反事实分析框架来纠正选择性偏误。第一步，估计倾向得分。根据“混淆变量”，运用 Probit 模型预测行政村实施“一肩挑”的概率。第二步，根据前一步计算的倾向得分值，采用不同匹配方法进行匹配，以消除自选择性偏误。第三步，比较处理组和控制组行政村的平均差异，即平均处理效应（ATT）：

$$ATT = \frac{1}{M^H} \sum_{i \in H} \left(Rpservice_{li} - \sum_{j \in C} \frac{Rpservice_{0i}}{M_i^N} \right) \quad (2)$$

式（2）中， H 为处理组，代表实施了“一肩挑”的行政村； C 为控制组，代表未实施“一肩挑”的行政村； M_i^N 为与行政村 i 匹配成功且实施了“一肩挑”的行政村数量； $Rpservice_{li}$ 为实施了“一肩挑”的行政村的农村公共服务供给水平； $Rpservice_{0i}$ 为实施“一肩挑”的行政村如果没有实施“一肩挑”，其公共服务供给水平，即此时为反事实假设，替换为与其匹配最为接近的控制组中的农村公共服务供给水平。

3. 纠正内生性偏误

基准回归除了可能存在自选择性偏误外，还可能存在遗漏变量与互为因果的内生性问题。首先，一些难以观察的变量，例如村级组织负责人的个人偏好、村民偏好等因素，可能同时影响“一肩挑”的实施与农村公共服务供给，导致出现遗漏变量的内生性问题。其次，农村公共服务供给水平较高的行政村，其承接的政府转移可能更多，更有可能在政府的倡导和要求下实施“一肩挑”，即可能反向影响行政村实施“一肩挑”的决策，导致互为因果的内生性问题。本文选择行政村所在区/县所有行政村当中实施“一肩挑”的比例（以下简称“地区‘一肩挑’比例”）作为行政村“一肩挑”的工具变量。一方面，政府推动是“一肩挑”模式快速推广应用的重要动因，同一区/县内不同行政村可能同时受到政府的鼓励而实施“一肩挑”，具有“同群效应”。因此，某行政村所在区/县的地区“一肩挑”比例越高，其实施“一肩挑”的概率也越高，满足工具变量的相关性条件。另一方面，地区“一肩挑”比例并不会直接对单个行政村公共服务供给水平直接产生影响，满足工具变量的外生性条件。由于内生

变量为二值选择变量，基于连续变量的 2SLS 等常用方法不再适用，因此，本文选择条件混合过程方法（CMP）来纠正内生性偏误。

4. 作用机制检验

本文需要实证检验村庄集体经济发展、公共事务管理效率在“一肩挑”与农村公共服务供给之间的中介作用。中介效应检验模型设定如下：

$$\begin{cases} Rpservice = \alpha_0 + \alpha Mtask + \sum_{j=1} \sigma_j X_j + \eta Area + \varepsilon_1 \\ Interv = \beta_0 + \beta Mtask + \sum_{j=1} \kappa_j X_j + \lambda Area + \varepsilon_2 \\ Rpservice = \omega_0 + \alpha' Mtask + \gamma Interv + \sum_{j=1} \rho_j X_j + \tau Area + \varepsilon_3 \end{cases} \quad (3)$$

式（3）中， $Interv$ 为中介变量，包括村庄集体经济发展水平和公共事务管理效率， ε_1 、 ε_2 、 ε_3 为随机误差项。其他变量符号含义与式（1）相同。鉴于单一检验方法适用性较低，本文同时采用 Sobel 和 Bootstrap 两种中介效应检验模型检验作用机制。

四、实证结果分析

（一）基准回归分析

本文采用 Probit 模型做基准回归分析，结果如表 2 所示，“一肩挑”与生活垃圾清运服务和生活污水处理服务的相关系数在 1% 的水平下显著为正，表明实施“一肩挑”显著提高了农村公共服务供给水平，这一结果支持了本文理论分析结论。在控制变量方面，第一，村庄基本特征方面，户籍人口和常住人口数量越多，农村公共服务供给水平越高；城市郊区的行政村公共服务供给水平更高；丘陵、山地相较于平原地形的行政村，公共服务供给水平更低。第二，村庄发展特征方面，由于扶贫资源与项目的倾斜，贫困村相较于非贫困村的公共服务供给水平反而更高；完成集体产权制度改革的村庄，公共服务供给水平更高。第三，村庄干部特征方面，村党组织书记年龄越大，村庄公共服务供给水平越低；村党组织书记受教育程度越高，村庄公共服务供给水平越高。需要强调的是，考虑到控制变量可能存在潜在的内生性问题，本文不再对控制变量结果做过多的讨论。

表2 “一肩挑”对农村公共服务供给水平的影响

变量	生活垃圾清运服务	生活污水处理服务	变量	生活垃圾清运服务	生活污水处理服务
“一肩挑”	0.228*** (0.050)	0.102*** (0.032)	工商户数量	0.009 (0.011)	0.132 (0.220)
户籍人口	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	外出务工状态	-0.195 (0.142)	0.132 (0.220)
常住人口	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	产权制度改革	0.161*** (0.055)	0.235*** (0.053)
城市郊区	0.258*** (0.061)	0.037*** (0.011)	性别	0.255 (0.318)	-0.660 (0.501)
距离乡镇距离	-0.020 (0.104)	-0.049 (0.039)	年龄	-0.016* (0.009)	-0.011*** (0.003)
距离县城距离	-0.000 (0.004)	-0.006 (0.005)	受教育水平	0.196* (0.104)	0.250** (0.100)
丘陵①	-0.116*** (0.035)	-0.072*** (0.027)	县域虚拟变量	控制	控制
山地②	-0.323*** (0.094)	-0.233*** (0.067)	常数项	1.308 (0.832)	0.700 (0.810)
贫困村	0.152** (0.072)	0.022* (0.011)	<i>Pseudo R</i> ²	0.594	0.717
			样本观察值	371	371

注：①②对照组为“平原”地形；***、**、*分别表示1%、5%、10%水平下显著，括号内为标准误。下同。

(二) 稳健性检验

1. PSM 估计结果分析

本文采用 PSM 纠正自选择性偏误。在匹配策略上，为了确保匹配结果的稳健性，采用最小近邻匹配（1对1）、最小近邻匹配（1对4）、半径（卡尺）匹配、核匹配、局域线性回归匹配五种匹配方法开展 PSM 估计，结果如表 3 所示。无论是采用

最小近邻匹配（1对1，1对4）、半径（卡尺）匹配，还是采用核匹配、局域线性回归匹配，生活垃圾清运服务和生活污水处理服务估计的 ATT 结果均为正，且均在 1% 的统计水平下显著。在纠正可能存在的样本自选择性偏误之后，“一肩挑”依然显著促进了农村公共服务供给水平的提升。

表3 不同倾向得分匹配估计下的平均处理效应

匹配方法		处理组	控制组	ATT	标准误
最小近邻匹配（1对1）	生活垃圾清运服务	0.319	0.102	0.217***	0.044
	生活污水处理服务	0.245	0.085	0.160***	0.035
最小近邻匹配（1对4）	生活垃圾清运服务	0.319	0.113	0.206***	0.037
	生活污水处理服务	0.245	0.081	0.164***	0.023
半径（卡尺）匹配	生活垃圾清运服务	0.319	0.098	0.221***	0.039
	生活污水处理服务	0.245	0.087	0.158***	0.031
核匹配	生活垃圾清运服务	0.319	0.104	0.215***	0.042
	生活污水处理服务	0.245	0.085	0.160***	0.037
局域线性回归匹配	生活垃圾清运服务	0.319	0.107	0.212***	0.045
	生活污水处理服务	0.245	0.086	0.159***	0.028

注：最小近邻匹配选择有放回匹配；半径（卡尺）匹配的卡尺设定为 0.01；核匹配核函数采用二次核函数，宽带设定为 0.06；局域线性回归匹配核函数采用三三核，宽带设定为 0.8。

2. CMP 估计结果分析

基于工具变量的估计结果如表 4 所示。首先，生活垃圾清运服务 CMP 第一阶段估计结果的内生

性检验参数 atanhrho_{12} 未通过显著性检验，表明生活垃圾清运服务基准回归并不存在显著的内生性问题，基准回归结果稳健可靠。其次，生活污水处理

服务 atanrho_12 通过了 1% 统计水平下的显著性检验, 表明生活污水处理服务基准回归的内生性问题确实存在。第一阶段的地区“一肩挑”比例与行政村是否实施“一肩挑”的相关系数在 1% 显著水平下为正, 工具变量满足相关性条件。CMP 第二阶段估计结果表明, 在纠正内生性偏误之后, “一肩挑”显著提高了农村公共服务供给水平。

表 4 CMP 估计结果

变量	生活垃圾清运服务		生活污水处理服务
	第一阶段	第二阶段	第二阶段
“一肩挑” \hat{IV}^*		0.257*** (0.058)	0.135*** (0.036)
地区“一肩挑”比例	0.483*** (0.108)		
atanrho_12		0.029 (0.034)	0.177*** (0.049)
控制变量	已控制	已控制	已控制
地区效应	已控制	已控制	已控制
样本观察值		371	371

(三) 异质性分析

本文从地理位置、人口规模和“一肩挑”主体受教育水平三个角度检验异质性。第一, 依据村庄所处地理位置, 将行政村区分为城市郊区行政村和非城市郊区行政村。第二, 由于尚未形成按人口规模划分村庄类型的统一标准, 借鉴北京市《村庄规划标准》(征求意见稿) 的区分标准, 将常住人口在 600 人以上的村

庄界定为中小型村庄, 600~1000 人的村庄界定为大型村庄, 1001 人以上的村庄界定为超大型村庄。第三, 按村干部受教育水平将行政村分为低、中、高三组, 分别对应初中及以下组、高中/职高/技校/中专、大专/本科及以上学历。

首先是村庄地理位置的异质性。城市郊区行政村的“一肩挑”对农村公共服务供给水平的提升作用大于非城市郊区行政村, 这一结果表明在城市郊区推行“一肩挑”的乡村治理模式, 对农村公共服务供给水平的提升作用更大。可能的原因是, 城市郊区的行政村依托地理位置优势发展特色采摘或农业观光旅游业, 这些特色乡村产业往往需要匹配较高水平的农村公共服务, 以满足城市人口的休闲消费需求。其次是村庄人口规模的异质性。对于大型村庄和超大型村庄, “一肩挑”均显著提高了农村公共服务供给水平, 但中小型村庄“一肩挑”的公共服务供给效应不显著, 且超大型村庄的增长效应大于大型村庄。可能的原因是, 当村庄本身的人口规模较大时, “一肩挑”模式能够带来规模经济, 而在人口规模较小的情况下, 规模经济效应不明显。最后是村党组织书记受教育水平的异质性。高等受教育水平的村党组织书记所在行政村推行“一肩挑”, 对其公共服务供给水平的正向促进作用大于中等受教育水平的行政村。这一结果表明“一肩挑”主体的受教育水平越高, 供给效应越大。

表 5 异质性分析结果

分组依据	分组	生活垃圾清运服务	生活污水处理服务	样本观察值
村庄地理位置	城市郊区	0.359*** (0.082)	0.216*** (0.027)	78
	非城市郊区	0.146*** (0.035)	0.074** (0.036)	293
村庄人口规模	中小型	0.143 (0.091)	0.030 (0.074)	66
	大型	0.119** (0.054)	0.086*** (0.031)	97
	超大型	0.255*** (0.041)	0.128*** (0.043)	218
村党组织书记受教育水平	低等受教育水平	—	—	89
	中等受教育水平	0.158*** (0.042)	0.083*** (0.011)	128
	高等受教育水平	0.315*** (0.117)	0.140*** (0.026)	154

(四) 作用机制分析

本文采用 Sobel 和 Bootstrap 两种模型检验中介机制,其中 Bootstrap 方法中的重复抽样次数设置为 1000 次。中介效应检验结果如表 6 所示。首先,村庄集体经济发展的中介效应检验结果显示, Sobel 检验和 Bootstrap 检验结果保持一致,“一肩挑”→村庄集体经济→生活垃圾清运服务和“一肩挑”→村庄集体经济→生活污水处理服务两条机制均通过了 1%水平下的显著性检验,且 Bootstrap 检验 95%置信区间均不包含 0,表明中介效应成立,“一

肩挑”协调功能通过推动村庄集体经济发展,促进了农村公共服务供给水平的提升。其次,村庄公共事务管理效率的中介效应检验结果显示,尽管“一肩挑”→公共事务管理效率→生活垃圾清运服务的中介效应结果未通过显著性检验,但“一肩挑”→公共事务管理效率→生活污水处理服务的中介效应结果通过了 1%水平下的显著性检验,这一结果基本支持了“一肩挑”控制功能通过提高农村公共事务管理效率,促进农村公共服务供给水平提升的结论。

表 6 中介效应检验结果

作用路径	Sobel 检验—间接效应	Bootstrap 检验—间接效应	95% Conf. Interval (BC)
“一肩挑”→村庄集体经济→生活垃圾清运服务	0.086*** (0.019)	0.086*** (0.019)	[0.158,0.422]
“一肩挑”→公共事务管理效率→生活垃圾清运服务	0.025 (0.130)	0.027 (0.128)	[-0.119,0.150]
“一肩挑”→村庄集体经济→生活污水处理服务	0.035*** (0.011)	0.034*** (0.010)	[0.078,0.216]
“一肩挑”→公共事务管理效率→生活污水处理服务	0.017*** (0.003)	0.017*** (0.003)	[0.094,0.313]

五、结论与启示

“一肩挑”的新型乡村治理模式,是全面加强党的领导、完善国家乡村治理体系的重要机制创新。基于行政村的微观数据,本文系统考察了“一肩挑”对农村公共服务供给的影响。研究表明,第一,“一肩挑”的乡村治理模式显著提高了农村公共服务供给水平,这一结论在纠正内生性偏误后依然成立,在纠正样本自选择偏误后依旧可靠。第二,受制于地理位置、人口规模、村干部个人素质,“一肩挑”对农村公共服务供给水平的正向促进作用存在异质性,城市郊区行政村、人口规模较大的行政村和村干部主体素质较高的行政村,“一肩挑”对其农村公共服务供给水平的正向促进作用更大。第三,从作用机制来看,“一肩挑”通过协调功能和控制功能推动农村公共服务供给水平提升,一方面“一肩挑”的协调功能有助于提高村庄资源整合与配置效率,促进村庄集体经济发展;另一方面“一肩挑”的控制功能通过乡村治理组织权责重构,能够化解集体行动困境,推动农村公共事务管理效率提升。

本文得出如下政策启示:第一,“一肩挑”的

推广应结合村庄具体发展特征和实际需求,因地制宜、因时制宜,地采取弹性化、差异化的措施,梯度推进,例如在城市郊区、人口规模较大、村干部受教育水平较高的行政村可优先推行“一肩挑”。第二,加强对“一肩挑”村干部的培训。提高“一肩挑”村干部的个人素质,有助于提高政策实施效果,尤其需要侧重对村干部的公共事务管理能力、集体经济经营能力的培训,充分发挥“一肩挑”模式示范效应。第三,建立健全“一肩挑”人才选拔、储备与晋升机制,通过政府补贴、职位晋升等方式构建针对“一肩挑”人才的激励机制,积极吸纳具有从商经历的经济精英、退伍军人和具有丰富管理经验的管理精英进入“一肩挑”储备队伍,借此提高“一肩挑”主体的集体经济经营能力和公共事务管理能力。第四,积极推动包括村党支部、党员、村委会、村民、村集体经济组织、村领办合作社、合作社成员等多个主体的协同共治,重塑乡村共同体的理念,建立健全“一肩挑”模式的长效监督机制。

参考文献:

- [1] 林万龙. 中国农村公共服务供求的结构性失衡:表现及成因[J]. 管理世界, 2007(9): 62-68.
- [2] 李华胤. 公共服务优先安排视域下农村基层治理体制

- 的重构路径[J]. 中州学刊, 2020(3): 92-99
- [3] 王亚华, 舒全峰. 中国乡村治理中的领导力与公共服务动机[J]. 公共管理与政策评论, 2019, 8(5): 23-31.
- [4] 崔宝玉, 王孝璠. 村书记村主任“一肩挑”能改善中国村治吗? [J]. 中国农村观察, 2022(1): 71-90.
- [5] 曹志立, 曹海军. 全面推行村级组织负责人“一肩挑”的基层实践与优化策略——基于北省 L 镇的考察[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2022, 24(2): 62-70.
- [6] 唐鸣, 张昆. 论农村村级组织负责人党政“一肩挑”[J]. 当代世界社会主义问题, 2015(1): 3-26.
- [7] 陈涛, 吴思红. 村支书与村主任冲突实质: 村庄派系斗争——兼论支书主任“一肩挑”的意义[J]. 中国农村观察, 2007(6): 53-61.
- [8] 桂华. 村级组织负责人“一肩挑”的优化路径[J]. 人民论坛, 2021(24): 58-61.
- [9] 张洪振, 任天驰, 杨纳华. 村两委“一肩挑”治理模式与村级集体经济: 助推器或绊脚石? [J]. 浙江社会科学, 2022(3): 77-88.
- [10] 易新涛. 村党组织书记“一肩挑”的生成逻辑、内涵解析和实施指向[J]. 探索, 2020(04): 111-120.
- [11] 姚锐敏. 全面推行村“两委”负责人“一肩挑”面临的潜在风险及其防范[J]. 中州学刊, 2021(05): 7-14.
- [12] 王立峰, 孙文飞. 农村“微腐败”发生的诱因及治理对策——基于全国 38 个案例的定性比较分析[J]. 社会科学战线, 2022(4): 217-226.
- [13] 陈军亚. 农村基层组织“一肩挑”的制度优势与现实障碍[J]. 人民论坛, 2019(11): 99-101.
- [14] 杨义武, 芦千文. 村级组织负责人“一肩挑”能否提升农村居民生活满意度——基于中国乡村振兴调查数据的经验证据[J/OL]. 中国农村观察, 2024 (1): 161-1839.
- [15] 胡新艳, 陈文晖. 公共物品供给: 村干部“一肩挑”的制度绩效考察[J]. 学术研究, 2022(7): 84-90.
- [16] 温莹莹. 制度认知及其影响: 农村公共物品供给参与意愿实证研究[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2021(3): 16-26.
- [17] ZHANG X B, FAN S G, ZHANG L X, et al. Local governance and public goods provision in rural China[J]. Journal of public economics, 2004, 88(12): 2857-2871.
- [18] LUO R, ZHANG L, HUANG J, et al. Elections, fiscal reform and public goods provision in rural China[J]. Journal of comparative economics, 2007, 35(3): 583-611.
- [19] MENG X Y, ZHANG L. Democratic participation, fiscal reform and local governance empirical evidence on Chinese villages[J]. China economic review, 2011, 22(1): 88-91.
- [20] 李秀义, 刘伟平. 新一事一议时期村庄特征与村级公共物品供给——基于福建的实证分析[J]. 农业经济问题, 2016, 37 (8): 51-62, 111.
- [21] CHEN J, Huhe N. Informal accountability, socially embedded officials, and public goods provision in rural China: The role of lineage groups[J]. Journal of Chinese political science, 2013, 18(2): 101-116.
- [22] 费钧. 经济基础、民主促进、非正式制度——农村公共物品供给的三个分析视角[J]. 教学与研究, 2017, (6): 106-112.
- [23] 梁劲松, 王征兵. 宗族结构对农村公共品供给水平的影响效应——基于当选者意愿与能力的中介效应检验[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2019, 20 (5): 45-54.
- [24] 邱丽. 宗族网络在农村公共品供给中的作用机制——基于对江西沙湾村的考察[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2020, 21 (1): 44-48.
- [25] LI P, LU Y, WANG J. Does flattening government improve economic performance? Evidence from China[J]. Journal of development economics, 2016, 123(11): 18-37.
- [26] 安百杰. 乡村公共服务供给侧改革视域下村级组织运转经费保障政策研究[J]. 山东社会科学, 2018(7): 165-170.
- [27] 吴其阳. 农村公共产品协同供给逻辑与路径探究——基于协同治理视角[J]. 农村经济, 2021(6): 104-111.
- [28] 张义博. 农村集体经济发展中能人作用机制研究——基于甘川三个村的田野调查[J]. 贵州社会科学, 2021(9): 155-161.
- [29] 杨秀勇, 曹现强. 公共服务与社会发展机会的脱贫效应[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20 (2): 30-40.
- [30] 孙雪峰, 张凡. 农村集体经济的富民效应研究——基于物质富裕和精神富裕的双重视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22 (6): 183-194.
- [31] 许晓, 程同顺. 中国共产党引领乡村治理的百年回望与经验启迪[J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11(2): 74-86.
- [32] 程同顺, 史猛. 推进村级组织负责人“一肩挑”的条件与挑战——基于 P 镇的实地调研[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2019(4): 76-86.
- [33] 张新文, 张龙. 村支两委“一肩挑”与乡村治理——基于复合科层式治理的阐释[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022, 22(5): 20-30.
- [34] 苏志豪, 何慧丽. 乡村建设背景下新乡贤参与农村公共服务研究——以闽南三村为例[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(4): 72-84, 171-172.
- [35] 高萍, 徐天群. 基于城乡比较的农村公共产品政府供给优先序分析[J]. 中南财经政法大学学报, 2013(4): 116-123.
- [36] 刘昌宇, 孙继琼, 彭兰凌. 西部民族地区农村公共产品需求类型及优先序识别——基于 Kano 模型的实证[J]. 财经科学, 2019(11): 121-132.

责任编辑: 黄燕妮