

· 学术探讨 ·

村庄管理模式、宗族与选举问责^{*}

叶静怡 韩佳伟

内容提要:在存在信息不对称、上级政府无法完全监督和约束村干部行为的情况下,村民选举制度是对村干部问责和村务监督的基本保障,由选举产生的村干部主事有利于村民对其监督问责和激励提升自治效果。基于民政部2005年“中国农村村民自治现状抽样调查”数据的研究支持了上述结论。由通过村民选举产生的村主任和体现村民选举意愿的“一肩挑”主事的管理模式,显著提高了村民对村干部的问责效果;在宗族文化传统相对较弱的地区,“一肩挑”管理模式对村干部问责的影响最大对村主任主事与村支书主事的影响效果不存在显著性差异。坚持国家提倡的村支书候选人由村民推举和两委成员交叉任职,将发挥选举制度对村干部的问责和激励作用,提升乡村治理水平。

关键词:村庄管理模式 自治效果 问责机制 宗族

一、引言

自20世纪80年代开始实施的村民自治,是党领导亿万农民建设中国特色社会主义制度的伟大创造,在维护农村社会稳定、促进农村经济发展、推动农民共享发展成果等方面发挥着重要作用。村民自治制度是健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的基础,是全面实施乡村振兴战略的制度保证。与传统农村社会由乡绅承担村庄公共事务的管理者不同,与改革开放前人民公社制度下的“政社合一”管理模式也不同,村民自治是通过民主选举产生的村委会代表村民对村庄事务进行管理,管理者不仅拥有村民选举的群众基础,而且村庄群众可以通过选举和相关制度对管理者进行监督,村民委员会制度是社会主义民主在农村最广泛的实践形式之一。村党支部是党在农村中的基层组织,在村庄治理中体现了自上而下的核心领导地位和监督作用。如何发挥村党支部核心领导作用并协调其与村民选举产生的村委会之间的关系,是我国农村治理制度创新过程中需要不断探索的课题。2002年,党中央、国务院曾下达文件提倡拟推荐的村党支部书记人选在参加村委会选举、获得群众承认后再推荐为党支部书记人选,提倡“两委”成员交叉任职^①,这标志着村民参与推举村支书的实践开始进入制度建设的探索性阶段。在这一政策指导下我国村民自治在实践中逐步形成了四种管理模式,即村支书主导型、村主任主导型、村支书兼村主任的单一领导型(即“一肩挑”)、村支书与村主任双重领导型(即共同管理)^②。哪种管理模式能更好地实现村民自治、推动农村社会经济发展,是近年来备受关注的问题。围绕“两委合一”,有学者认为“两委合一”使党支部(书记)的产生直接受

* 叶静怡,北京大学经济学院,邮政编码:100871,电子邮箱:yejingyi@pku.edu.cn;韩佳伟,中国科学技术发展战略研究院,邮政编码:100038,hanjwpku@126.com。本文受国家自然科学基金项目“垂直管理体制下地方政府问责的政治经济学研究”(71603090)资助。感谢王琼、付明卫、赵奎与匿名审稿人的宝贵意见,文责自负。

① 详见中共中央办公厅和国务院办公厅2002年7月14日发布的《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》。

② 村主任或村支书是否主导村庄事务,主要看其是否在事务管理、财务决策和人员任命等方面具有决定权,一方主导村庄事务、进行最终决策,意味着另一方跟随和执行其决策。本文使用是否拥有财务审批权来考察村主任或村支书是否主导事务。

到农民意愿的制约，使党支部能同时“对上负责”和“对下负责”，提高办事效率、减少冲突（邹希元、苗佳，2000；党国英，2001）；持不同意见的学者则认为，“两委合一”或“一肩挑”容易导致权力集中、滋生腐败（张英红，2001；黄海，2004）。“两委合一”对乡村治理的影响在理论逻辑上各有优劣，而实证研究得到的结果也不一致，有的发现共同决策或村委会决策实现了权力分担和相互制衡，有助于提高公共投资比例、降低行政管理费用（张晓波等，2003），有的发现村支书在村委会兼职显著地促进了乡村治理效果（叶静怡、付明卫，2012）。

我国58万多个村民自治委员会分布在幅员辽阔、人文历史具有一定差异性的地区，管理模式对乡村治理效果的影响必然受各种环境和条件制约而可能呈现不同结果，因此对该问题进行更为深入的实证研究的必要和价值不言而喻。与聚焦“两委合一”问题的已有研究有所不同，本文基于已有考察制度绩效的研究，探讨选举制度下四种村庄管理模式对村干部问责效果以及对选择与激励机制的影响。我国四种村庄管理模式在权力来源、利益代表和激励机制上具有不完全一致性，是否由村民选举产生是解释问责差异的重要因素。理论上，由党员选举和上级党组织审批产生的村支书和由村民直选产生的村主任由于权力来源的不同，所面对的激励和约束模式存在差异，由此决定的对村庄公共事务管理的选择偏好和对村民的负责程度也有所不同。由村民选举产生的村干部掌握关键管理权，是选举制度问责机制实现的基础。根据中国科学院农业政策研究中心2005年的调查数据，在116个总样本村中，在差额直选村支书中由党员和村民共同提名候选人的村庄比重，2001年和2004年分别为2%和4%，在差额直选村支部委员中由党员和村民共同提名候选人的比重，2001年和2004年分别为6%和9%（孙昕等，2011），据此，尽管2004年村民参与推选村支书和村支部委员的比重有所上升，但还没有得到普遍推广和执行，这为我们使用民政部2005年调查数据研究不同方式产生的管理者及其行为效果提供了可能。根据村庄民主自治植根于还没有完全解体的传统村落社会，宗族文化和家族关系仍对村落的公共生活有极大影响的具体国情（党国英，2011），为研究宗族文化和家族关系在村庄管理模式和村民自治效果中的可能影响，我们按照宗族文化和家族关系的强弱对样本进行了区别研究。研究发现，在存在信息不对称、上级政府无法完全监督和约束村干部行为的情况下，选举制度对村干部监督问责和自治效果具有重要的制度保障作用，而选举制度对村干部问责和激励机制的作用效果依赖于村庄实际管理模式，由选举产生的村干部主要从事最有利于村民对其监督问责并提升自治效果，而管理模式的作用又受到宗族文化的制约。因此在实践中坚持国家提倡的村支书候选人由村民推举和“两委”成员交叉任职的做法，将提升乡村治理水平。此外，本文使用数据的统计结果显示民主决策和民主监督制度建设相对选举制度建设滞后，因此必须加强村民委员会和村务监督机构建设，以从源头上遏制村民群众身边的不正之风和腐败问题、促进农村和谐稳定^①。而上级政府委派优秀干部作为“第一书记”参与村庄建设是近年来农村管理中出现的新现象，强化了党对农村工作的领导作用，但上级政府对村庄事务的监督仍然存在信息不对称的问题，选举作为村民激励和约束村干部行为的机制是不可替代的，完善以选举为特征的村民自治制度与委派第一书记的新形式相结合，将共同推动村干部负责程度和村民福利水平的提高，推动乡村振兴战略的实施和农村经济的持续发展。

二、文献评述与待检验假说

（一）村民自治制度与村庄管理模式

村民自治制度根植于中国独特的历史文化背景、悠久的治理智慧和基层治理的自治传统，是当代中国特色社会主义建设的重要制度创新。在古代中央正式行政权有限、官僚体制无法完全渗透乡村地区的情况下，以绅权为主导的乡村自治网络和以皇权为中心的官僚体系并存，乡村治理在正式政权组织体系下由非正式社会权力网络完成，“乡绅”成为行政机构和村民的桥梁，在维持乡村社会

^① 详见党中央和国务院办公厅2017年12月7日印发《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》。

正常运转的同时,与行政机构进行协商,负责社区公共事务。虽然学者对乡绅的立场——是代表地方或宗族利益的“地方代表论”,还是作为中央意志体现的“皇权代表论”——存在分歧,但对于乡绅的双重角色的认识是一致的,即乡绅在不损害自身利益的前提下,作为共同体利益的压力集团,需要协调行政官员与村民的利益关系,调停官民矛盾(陈庚生,2017)。虽然乡绅治理模式从未实现也不可能实现完全自治,但这一非正式社会权力网络的存在为乡村自治提供了一定的空间,构成中国村民自治的传统基础。及至近代,农村治理方式几经变化、历经波折,但村民自治的传统仍然对农村社会有着深刻的影响。随着人民公社制度的解体,村庄民主自治制度应运而生并发展成为一项正规制度安排,“村民自治是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义制度的伟大创造”。与传统农村社会由乡绅管理和人民公社制度下“政社合一”管理不同,由村民定期选举产生的村委会代表村民行使管理村庄公共事务的权力,管理者不仅拥有村民选举的群众基础,而且村民可以通过选举和相关制度对管理者进行更好的监督,为村民参与自我管理提供了制度前提。村支部是党在农村中的基层组织,在村庄治理中体现了自上而下的核心领导地位和监督作用。在村民自治制度下,村庄管理权在村民选举产生的村委会与党员选举、上级党组织审批产生的村支部之间进行配置,“两委”对村庄事务管理权力的相对大小在不同地区、不同村庄均存在差异。一些研究表明选举产生的村主任的确拥有一定的实际权力(Martinez-Bravo et al,2011; Mu & Zhang,2014),而另一些研究却发现尽管村主任通过选举获得了管理权,但在部分地区中他们的实际管理权受到很多约束(Oi & Rozelle,2000; O'Brien & Han,2009),村党支部可能对村庄事务有更大的管理控制权(Zhang et al,2004),村委会则成了党支部的代理人(Alpermann,2001)。Tan(2010)归纳出村庄公共管理的五种管理模式:村支书主导型、村主任主导型、村支书兼村主任的单一领导型(即“一肩挑”)、村支书与村主任双重领导型(即共同管理)以及村支书与村主任双重无为型^①。这些研究都印证了村庄管理模式的多样化,虽然村庄都引入了选举制度,但是管理模式的差异改变了村干部面临的激励和约束力度,以及对上级和村民利益的权衡和行为选择。

(二)目标管理、选举与问责

村干部是一类特殊的管理者,受到上级政府和村民的双重委托,既要执行上级政府政策,又要代表村民管理村庄事务。村干部的行为选择直接关系到政府政策的执行和村庄公共事务的有序程度,影响到政府政策目标和村民利益的实现,恰当的制度设计是实现对村干部有效监督的保障。

目标管理责任制是政府对干部进行自上而下监督的重要制度设计。干部在执行政策时具有一定的自由裁量权,上级政府无法对村干部行为进行完全的观测和监督,通过目标管理责任制可以部分地解决信息不对称问题。20世纪80年代后期开始,目标管理责任制开始在地方实行,一些易于量化、容易测度的目标成为上级政府对下级工作的考核依据,在乡、村之间广泛存在(陶然等,2010)。当激励只基于一些可测度指标时,代理人会把努力集中于可测度的任务,而忽略不可测度但同样重要的任务(Holmstrom & Milgrom,1991),因此如果村民不能参与评估村干部的政策执行行为和结果,村干部往往会注重那些可统计的、可能不为村民理解和欢迎的政策(如计划生育、收缴税费等)执行,轻视或忽略那些难以测度的、却为村民欢迎的政策(如教育、卫生、安全、限费、反腐等)执行,不仅破坏了政府乡村政策的完整性,而且降低了其对村民的负责程度(O'Brien & Li,1999)。

定期进行村民选举是实行自下而上监督的基本制度。一方面,村干部对村庄事务管理的代理权来自村民,是否代表村民利益和对村民负责是其当选的基本条件;另一方面,村民更容易观测到村干部的政策执行行为,他们与村干部之间的信息不对称程度相对低,通过投票对村干部行为进行约束和监督可以与自上而下的政府监督形成互补。理论上,选举制度有两个问责机制:第一个是激励机制。政治家或者管理者在选举制度下面临着可能无法继续执政的威胁,定期重新选举激励政治家或管理者要对选民负责,从而降低了道德风险(Barro,1973; Ferejohn,1986);第二个问责机制是选择机

^① 由于双重无为型的现象比较少,本文对村庄管理模式的分类不包括这一类型。

制,选民会选择更有能力、偏好与自己更为一致的政治家或管理者作为自己的代理人(Rogoff,1990; Coate & Morris,1995; Ashworth,2005)。选举产生的管理者面临的问责制约是非选举产生的管理者所不具有的,两者之间的激励和表现差异已被不同背景下的研究所证实。Besley & Coate(2003)构建了一个理论模型阐述选举与政府政策倾向性之间的关系,据此检验了美国公用事业委员会的产生方式对电力价格的影响。他们的研究发现,相较于任命产生的监管者,由民众选举产生的监管者会更偏向于消费者的利益从而住宅用电费率更低。对印度的一项研究发现,相较于传统贵族式管理,选举产生的村务委员会能够增加有利于无地村民的公路建设投资而非有利于地主的灌溉设施建设投资(Foster & Rosenzweig,2004)。一项基于巴西的研究发现,选举产生的市长要比非选举产生的市长的腐败行为更少,不仅获得的非法租金更少,而且把更多资源用于公共品供给(Ferraz & Finan,2011)。

我国村民自治制度下的管理权在村支书和村主任之间配置。权力来源差异不仅决定了他们面临的激励和利益诉求有所不同,也决定了他们所面临的约束和监督力度有所不同。首先,根据《村民委员会组织法》,村主任应由村民定期直接选举产生,这一法定产生方式业已成为农村地区的普遍社会实践,由于村主任最大的激励是村民的认同,因此一方面村主任倾向于代表村民的利益和诉求,另一方面选举对其管理村庄的行为起到了约束和监督作用。其次,根据对农村地区的大范围样本调查,尽管上级党组织直接任命村支书的现象时有发生^①,但多数农村地区的村支书都已经由党员大会选举产生,候选人可以由上级党委提名、党员提名以及党员和村民代表共同提名(孙昕等,2011)。在候选人由上级党委提名和党员提名的情况下,由于村庄人口中的党员比例一般不高^②,再加上上级党委掌握着村支书候选人的审批权,当选者最大的约束和激励来自于上级政府,一方面这激励村支书对上级负责,贯彻落实和完成上级布置的任务是其最优先考虑的,另一方面由于信息不对称的存在,上级政府难以监督村支书是否全面执行上级布置的政策性任务,尤其是那些难以进行测度和量化的部分。但如果村支书候选人由村民代表提名和推举,那么村支书就可能面临双重约束和问责——既要对上级负责也要对村民负责,村民提名和推举有效地弥补了上级政府由于信息不对称所带来的监督缺陷。根据孙昕等(2011)的调查和笔者对黑龙江地区的实地考察,目前我国村支书候选人大都由党员提名,村民代表参与提名的现象只存在少数地区。权力来源差异决定了村支两委代表的利益诉求和受到的约束监督不同,因而负责程度、问责方向不完全相同,这是本文实证研究的理论基础。

(三)村庄管理模式与自治效果

在我国村民自治经历 20 多年的实践后,学者开始考察村庄选举对自治效果和村干部问责的影响并产生了一批有价值的研究成果。经验研究分别以村庄公共品供给、村庄收入不平等程度、管理成本等客观经济指标,以及村民对村干部和村庄事务评价等主观指标,作为对村干部问责和自治效果的代理变量,发现村庄选举能够增加村庄公共品供给(王淑娜、姚洋,2007; Luo et al,2007; Meng & Zhang,2011),降低管理成本、提高行政效率(刘荣,2008; Meng & Zhang,2011),使税收负担从个人转移到企业(Zhang et al,2004),降低收入不平等程度(Shen & Yao,2008; Martinez-Bravo et al,2012),提高村民对村干部和村庄事务(如土地分配)的评价(Kennedy et al,2004; Manion,2006)。

与上述研究聚焦于选举制度建立与否对自治效果的影响不同,一些研究开始关注在选举制度已经普遍建立的情况下,村庄管理模式与村民对自治效果评价之间的关系。叶静怡、付明卫(2012)的实证研究引入村庄管理模式的考虑,发现村支书在村委会兼任一般委员职位显著提高了村庄自治效果,但村支书兼任村主任或副主任则不存在显著影响。Martinez-Bravo et al(2011)虽然把村干部作

^① 根据肖唐镖(2006),2002—2003 年调查的江西两县多为乡镇党委直接任命,2002 年全国抽样的 241 个村有 11.2% 的村支书由乡镇任命;根据孙昕等(2011),2004 年换届的样本村中有 12% 的村支书为上级党委直接指定,其中四川和河北的比例分别达到了 100% 和 86%。

^② 根据 2005 年中国综合社会调查(CGSS),村庄党员数量在村民中的比例为 2.45%。

为一个整体看待而没有对村支书和村主任加以区分,但在理论模型中引入了上级政府偏好、村民偏好和村干部问责,按照村干部是否拥有自由裁量权、上级政府和村民对政策偏好的一致性区分政策类型,检验选举对各类政策执行情况的影响。这两项研究间接印证了选举制度下村庄管理模式和利益关系制约村干部问责和村民自治效果,但尚未直接考察管理权在村支书和村主任之间配置的可能影响,这正是本文所要研究的内容。

实际管理模式关系到村民选举制度对村干部的问责和自治效果。如果村庄事务由党员选举和上级审核批准产生的村支书所主导,村民没有参与推举或者提名,那么在上级政府因信息不对称无法准确监督村支书行为、而村民选举制度又无法发挥自下而上监督功能的情况下,村支书可能会过度执行那些上级政府目标管理责任制下容易观测到却不容易为村民理解和接受的政策任务,忽略受村民欢迎但难以量化评估的政策任务。如果村庄事务由村民直选产生的村主任所主导,选举的激励和选择机制就可能发挥作用,在执行上级政府的政策任务过程中,不仅关注那些上级政府量化管理目标的实现,而且关注那些难以量化管理但为村民欢迎的政策任务的落实,村民对村干部的问责与没有村民参加推举的村支书主导事务相比就可能更有效。在“一肩挑”的管理模式下,“两委合一”的村庄事务决策者既要对党员和上级政府负责也要对村民负责,同时受到上级和村民选举和选择制约,当上级利益与村民利益一致时,双重约束会使村干部对村民更为负责,但当出现全局利益(上级要求)与局部利益(村民意愿)不一致时,服从全局利益的原则有可能让村干部问责的天平向上级倾斜,从而导致在“一肩挑”的管理模式下,村干部对村民的负责程度可能比村支书主导事务要高,但不一定比村主任主导事务高。当村支书和村主任共同协商管理村庄事务时,不同的激励差异和问责倾向会导致两位决策者之间不可避免地存在不同意见,如能通过协商消化矛盾则不会对村庄自治造成不良影响,但如果矛盾无法消除甚至产生严重冲突^①,将对村庄管理产生不利影响,选举制度也难以发挥对村干部的问责作用,因此,共同管理模式下的选举问责效果是比村支书主导事务更好还是更差并不确定。

(四)宗族传统与村庄管理

20世纪70年代末开始的家庭联产承包责任制重新确立了农民家庭在农村社会经济中的主体地位,传统村落宗族文化在一些地区也获得了重生的土壤(郭正林,2002),借助修续族谱和修缮祠堂等活动,家族意识和家族组织得到不同程度的复兴,家族力量在某些地区的农村社会经济中发挥着不可忽视的作用,仍对村落的公共生活有极大影响(秦勃,2010;党国英,2011)。有研究指出,农村宗族借助村民直选制度成为影响农村管理模式的社会因素,家族势力格局在某些地区决定着公共权力在村党支部与村委会之间的分配(郭正林,2002),比如在江西和山西省56个村委会选举中村民给本族正式候选人投票比率超过六成(肖唐镖,2007),村主任来自最大姓的比例逐年上升(郭云南等,2012)。宗族对村庄治理的作用可以从两个方面理解:其一,宗族复兴在一定程度上能够减少国家行政管理的难度,降低国家管理社会所需要的庞大开支,进而降低国家对农村社会的财政汲取要求(秦勃,2010)。宗族文化对村民集体行动的影响,主要体现在来自大姓家族的村主任可以利用非正式权威,说服宗族成员支持其决策,从而提高村主任的工作效率和负责程度(郭云南等,2012;Xu & Yao, 2015),但由于村民对本宗族村干部的天然偏好和村干部的分而治之政策,不同宗族的村民难以进行集体行动而导致监督制度缺失,又会降低村干部的负责程度(付明卫、叶静怡,2017)。其二,在以家庭为主要生产单位的农村地区,家庭利益是农民最基本也是最重要的利益,家(宗)族、党支部和村委会谁能维护其家庭利益,村民就会认同谁,从家庭利益出发得到的这种认同感会影响到家族和村支两委的互动关系,并进而决定村庄自治效果和对村干部的问责程度(郭正林,2002)。因此,宗族和宗族文化在村庄管理模式形成中的作用是本研究不可忽略的,即大姓家族或宗族影响的存在,可能影

^① Guo & Bernstein(2004)指出,村支书和村主任之间经常会在经济资源、财务决策和人员任命上出现冲突,但由于村支书对上级政府有更高的响应性,上级政府可以通过各种方式来支持村支书,可能会加剧冲突,这也会造成村干部负责程度降低。

响村干部(特别是选举产生的村主任)为获取其支持而采取侧重其利益的选择,或影响村干部所能调动的关系资源,进而影响了村干部的负责程度和村民对自治效果的评价。

(五)待检验假说

由此可见,在存在信息不对称、上级政府无法完全监督村干部行为的情况下,选举制度是对村干部问责、约束村干部行为和提高自治效果的重要制度保障,但这一作用的发挥依赖于村庄实际管理模式。不同村庄有不同的管理模式,管理权在村支书和村主任之间进行配置,权力来源差异不仅决定了他们面临的激励和利益诉求有所不同,也决定了他们所面临的约束和监督力度有所不同,由选举产生的村干部主事将有利于发挥选举制度的激励和约束作用,推动村民对村干部问责,提升自治效果。此外,村庄管理模式对村干部问责和自治效果的影响也会受到宗族文化的制约,宗族和家族利益的存在影响了选举制度下村干部对不同家族、家庭利益的考量和平衡,因而在宗族文化传统强弱不同的地区,村庄管理模式对村干部负责程度和自治效果的影响存在差异。待检验假说如下:

假说 1:相较于村支书主事,村主任主事和“一肩挑”的管理模式会提高村民对自治效果的评价,且村主任主事的效果大于“一肩挑”,而共同管理模式的影响不确定。

假说 2:相较于村支书主事,村主任主事和“一肩挑”的管理模式有利于选举的选择机制和激励机制发挥作用,而共同管理模式的影响不确定。

假说 3:村庄管理模式对村民自治效果评价的影响在宗族文化传统不同的地区存在差异。

三、数据来源、变量选择与描述统计

(一)数据来源

本文所使用数据来自民政部于 2005 年开展的“中国农村村民自治现状抽样调查”项目,抽样以 2000 年第五次全国人口普查的区市县资料为基础设计抽样框,采用分层多阶段抽样方式,使用 PPS 抽样方法抽取 30 个省 130 个区市县中的 260 个乡镇的 520 个村/居委会。入户调查访问于 2005 年 10 月至 2006 年 3 月间进行,最终合格的村民问卷和村干部问卷分别为 3499 份和 368 份。由于只研究村庄自治现状,且由于相关变量的缺失,本文基准回归所使用样本包括 27 个省 340 个村的 2276 份村民问卷。

(二)变量选择

1. 因变量。本文以村民对自治效果的主观评价作为对村干部问责的代理变量。村民对自治效果的评价分为 5 种,数值 1~5 分别表示“很不好”、“不太好”、“一般”、“比较好”和“很好”。相较于客观评价指标,一方面,主观评价指标同时包含了对不可度量的村干部行为和努力程度以及可以度量的村干部行为带来的结果的考察,更具有整体性和全面性;另一方面,主观评价指标从制度所服务的人出发,体现了村民对村庄自治制度效果和从中得到的福利改善情况的整体感知,这种感知包括了村民对村干部能力、工作责任心和管理水平的综合判断。

2. 关键解释变量。本文关键性解释变量是村庄公共管理模式,以问卷中的“村财务开支由谁审批”作为代理变量,这是因为财权是最重要的实际权力资源,对村财务开支的审批权在很大程度上体现了村庄实际管理权的配置。样本中由村财务开支审批权所体现的管理模式有四类,分别是村支书主导、村主任主导、“一肩挑”和村支书与村主任共同管理,在回归中,以村支书主导事务的管理模式为基准,分别考察另外三种管理模式的相对表现。样本中还有由其他人员审批财务的情况,由于这样的样本极少且不具有代表性,本文对这些观察值采取了剔除处理。

3. 控制变量。本文控制变量包括个人和家庭特征、村庄经济社会特征和村庄制度特征三个方面,并加入县虚拟变量,具体如下:

(1)个人和家庭特征。村民的个人特征和家庭背景会影响到村民个体对村民自治制度的理解和对自治效果的体验,因此要对个人和家庭特征变量加以控制,包括:性别,男性=1,女性=0;年龄;受教育程度,数值 0~3 分别表示不识字或从未上过学、义务教育、中专或高中、大专及以上;是否是中共党员、共青团员或民主党派成员;在村里的家庭相对经济地位,数值 1~5 分别表示低、中下等、中

等、中上等、富裕户;是否担任村内职务;是否在家乡工作;是否属于大姓。

(2)村庄经济社会特征。由于关键自变量来自村庄层面,无法控制村庄固定效应,因此需要对村庄的经济社会特征进行控制,包括人口数、人均纯收入及其平方、人均耕地面积。此外,还控制了两个由村民问卷加总到村庄层面的变量,以减少可能的遗漏问题:其一,根据村民关于村委会与乡镇政府关系的评价,取均值作为村庄与政府关系的代理变量。一般而言,村支书主事或“一肩挑”可能会带来更好的乡村与上级镇政府间关系,而村庄与政府关系的好坏则可能决定乡镇政府是否会推动村支书主事或“一肩挑”。其二,数据中没有直接表示宗族关系的指标,但是村民问卷中询问了村民认为亲戚、宗族对村委会选举的影响程度,我们取均值作为村庄里亲戚或宗族对选举的影响的代理变量。需要说明的是,这一变量包括了亲戚而没有独立考察宗族的影响,而且,这一变量反映了亲戚和宗族因素对选举过程的影响,更多地体现了选举过程中家庭之间或家族之间的利益关系。

(3)村庄自治制度特征。村民自治制度的建设和完善程度是村庄善治的前提,制度的完善性会直接影响村民对自治的参与,同时直接影响村民对自治效果的评价,而且也会影响权力在村支书和村主任之间的配置。本文控制的村庄制度变量包括选举规范性、决策民主性、监督规范性及其他制度变量。前三个控制变量通过对村庄选举、决策和监督制度的总体评分得到,具体地,每项制度分别包含一些具体的子制度,村庄如果执行了某个子制度,赋值为1,否则为0,对子制度得分加总得到该项制度的总分。村民和村庄层面的问卷都包含制度执行的问题,分别由村民和村干部回答,本文以村民回答为准,原因有二:第一,各项自治制度是由上而下贯彻执行的,执行情况直接关系上级部门对村干部的考核,村干部存在隐瞒不足或夸大成绩的激励,村民则不具有这种激励;第二,各项制度在形式上的建立不等于实际执行,村民的回答不仅具有更大代表性,而且更能反映出制度执行情况。此外,由于种种原因,同一村庄的村民对某个制度在本村是否已经建立起来的回答也不完全一致,本文参照已有文献的处理方法(胡荣,2005;付明卫、叶静怡,2016),采用多数原则把个人数据加总到村庄层面,当一个村庄至少一半的受访村民认为建立了某个子制度时,则认为该村庄存在该子制度。具体指标的构建如下:①选举规范性指标,包括选举委员会是否由民选产生、初步候选人是否民选产生、正式候选人是否民选确定、村主任是否由差额选举产生、是否设立秘密写票处、是否公开计票等6个方面,最低得分为0,最高得分为6;②决策民主性指标,该指标来自村民对7项村庄事务^①决策方式的回答,民主决策赋值为1,村干部决定赋值为0,得分最低为0,最高得分为7;③监督规范性指标,包括是否有民主理财小组、村委会是否每年报告工作、是否有村务公开监督小组、是否实行民主评议村干部制度等4个方面,最低得分为0,最高得分为4;④其他制度指标,包括是否成立村民代表会议、是否有自治章程。

(三)描述性统计

表1是各变量的描述性统计,从中可以发现:第一,村民对自治效果的评价均值为3.557分,介于“一般”与“比较好”之间。回答“很不好”、“不太好”、“一般”、“比较好”和“很好”的比例分别为1.44%、6.52%、42.95%、33.10%和16.00%,如果把“一般”以上定义为及格、“比较好”以上定义为良好的话,那么对村庄自治效果评价的及格率为92.05%,良好率为49.10%。第二,管理模式差异较大。在354个村庄中,由村支书、村主任、“一肩挑”及共同审批的村庄数量分别为60个(16.95%)、108个(30.51%)、100个(28.25%)和86个(24.29%),其中财权由村主任掌控的村庄比例最高,而由村支书掌控的比例最低。第三,村庄自治制度得分反映出制度建设的不均衡性。选举规范性得分均值为4.189,民主选举制度执行情况较好,但决策民主性得分和监督规范性得分的均值分别为1.523和1.116,中位数分别为1和0,偏度分别为1.335和1.02,大部分村庄在这两项制度

^① 这7项村庄事务包括:乡镇统筹款的收缴办法和村提留款的收缴使用,享受误工补贴人数和补贴标准,集体经济所得收益的使用,村公益事业的经费筹集方案,集体经济项目立项承包方案和公益事业建设承包方案,土地承包经营方案,宅基地使用方案。

建设上得分较低。相比民主选举制度来说,民主决策和民主监督制度建设相对滞后。第四,从分样本的描述性统计来看,根据 t 检验,宗族文化传统较强和宗族文化传统较弱的地区在村民对自治效果的评价、村庄管理模式和村庄制度特征等方面存在显著差异^①。首先,宗族文化传统较弱的地区村民对自治效果评价的均值为 3.701,高于宗族文化传统较强的地区的评价均值(3.395)。其次,在管理模式方面,宗族文化传统较弱的地区村主任主事的比例显著低于宗族文化传统较强的地区,“一肩挑”的比例显著高于宗族文化传统较强的地区,村支书主事与共同管理的比例没有显著差异。最后,宗族文化传统较弱地区的村庄在选举规范性方面的得分显著低于宗族文化传统较强的地区,但在决策和监督制度方面的得分均显著高于宗族文化传统较强的地区,且拥有村民代表会议和村规民约的概率显著高于宗族文化传统较强的地区。

表 1 描述性统计

变量	全样本		宗族弱的地区		宗族强的地区		
	观测值	均值 (标准差)	观测值	均值 (标准差)	观测值	均值 (标准差)	
对自治效果的评价	2438	3.557 (0.885)	1293	3.701 (0.882)	1145	3.395 (0.861)	
村庄管理模式	村支书主导	354	0.169 (0.376)	190	0.168 (0.375)	164	0.171 (0.377)
	村主任主导	354	0.305 (0.461)	190	0.289 (0.455)	164	0.323 (0.469)
	一肩挑	354	0.282 (0.451)	190	0.305 (0.462)	164	0.256 (0.438)
	共同管理	354	0.243 (0.429)	190	0.237 (0.426)	164	0.250 (0.434)
村庄自治制度特征	选举规范性	354	4.189 (1.762)	190	4.111 (1.887)	164	4.280 (1.607)
	决策民主性	354	1.523 (2.086)	190	1.779 (2.269)	164	1.226 (1.814)
	监督规范性	354	1.116 (1.460)	190	1.337 (1.611)	164	0.860 (1.218)
	村民代表会议	354	0.588 (0.493)	190	0.637 (0.482)	164	0.530 (0.501)
	自治章程	354	0.562 (0.497)	190	0.584 (0.494)	164	0.537 (0.500)
村庄经济社会特征	人口	354	2246 (1617)	190	2311 (1521)	164	2171 (1723)
	人均纯收入	349	2715 (2012)	187	2610 (1871)	162	2835 (2164)
	人均耕地面积	348	1.620 (3.823)	186	1.458 (2.890)	162	1.805 (4.673)
	村镇关系	353	4.092 (0.530)	190	4.112 (0.513)	163	4.068 (0.550)
	亲戚宗族对选举影响	354	0.766 (0.645)	210	0.750 (0.643)	144	0.790 (0.649)

^① 关于分样本的依据和考虑在“异质性”部分有详细说明。

续表 1

变量	全样本		宗族弱的地区		宗族强的地区		
	观测值	均值 (标准差)	观测值	均值 (标准差)	观测值	均值 (标准差)	
个人和家庭特征	性别	2489	0.519 (0.500)	1326	0.522 (0.500)	1163	0.516 (0.500)
	年龄	2488	45.65 (14.10)	1325	46.18 (14.22)	1163	45.04 (13.95)
	教育	2487	0.857 (0.554)	1325	0.844 (0.562)	1162	0.873 (0.545)
	政治面貌	2489	0.096 (0.295)	1326	0.096 (0.294)	1163	0.096 (0.295)
	经济地位	2462	2.373 (0.944)	1312	2.367 (0.962)	1150	2.380 (0.923)
	职务	2489	0.035 (0.185)	1326	0.036 (0.187)	1163	0.034 (0.182)
	工作地点	2487	0.916 (0.277)	1324	0.921 (0.270)	1163	0.911 (0.285)
	大姓	2417	0.573 (0.495)	1282	0.571 (0.495)	1135	0.574 (0.495)

四、实证分析

(一) 村庄管理模式对自治效果评价的影响

1. 基准回归。由于因变量是村民对村庄自治效果的评价,数值仅表示评价排序,所以相较于OLS,采用 Ordered Logit 模型能够保证估计结果不受赋值大小的影响。此外,一个村庄可以被视为一个聚类,同一聚类里的观测值可能存在相关关系,所以本文设定村庄为聚类变量,采用聚类稳健标准误进行回归。表 2 报告了 Ordered Logit 模型的回归结果。

首先,关于村庄管理模式对自治效果评价的影响。在控制了村庄制度特征、经济社会特征以及个人和家庭特征后,与以村支书为主导的管理模式相比,村主任主事和“一肩挑”的管理模式都显著提高了村民对村庄自治效果评价高的概率,前者的上升程度和显著性水平都比后者高,说明村民对村主任为主导的管理模式的认同度更高;虽然村主任与村支书共同管理的管理模式也提高了评价高的概率,但并不显著。假说 1 没有被证伪。

其次,关于村庄制度特征对自治效果评价的影响。选举规范性、决策民主性和监督规范性分别在 10%、1% 和 15% 的显著性水平上提高了村民对自治效果评价高的概率,但村民代表会议和自治章程的影响不显著,这说明制约着村庄自治发展和村民评价的主要因素是相对滞后的民主决策制度。

再次,关于村庄经济社会特征变量对自治效果评价的影响。其一,村庄人口数越多,村民对自治效果评价高的概率越低,这可能是因为村庄人口越多,村庄内部村民偏好的异质性越大,村干部越难以协调村民之间的偏好差异。其二,村民关于村委会和乡镇政府关系的平均感知对自治效果评价有显著正向影响,这可能是因为乡镇政府拥有国家用于支农惠农、农村基础设施建设和农村社会公共事业发展的各种投入的分配权,也可能是因为乡镇政府在村的发展中发挥了很好的作用,村民感知到的村镇关系状态直接关系到他们自身的利益。其三,亲戚或宗族对村委会选举影响越大,村民对自治效果的评价越低,这可能是因为在竞争性选举过程中,亲戚或宗族往往会因为拉票、打压对方等行为带来冲突和不稳定,抑制村民个人意愿的表达,降低了选举要求的公平公正性。其四,其他村庄经济社会特征变量的影响均不显著。

最后,关于个人和家庭特征变量对自治效果评价的影响。其一,政治面貌显著提高了村民对自治效果评价高的概率,这可能是有党员或其他党派身份的村民对于国家政策有更高的认同感和服从度。其二,家庭经济地位对自治效果的评价有显著正向影响,经济地位高的村民在村庄管理中一般有较大的话语权和影响力,村庄事务决策结果可能与个人目标更为接近,因而对自治效果的评价可能更高。其三,其他个人和家庭特征变量的影响均不显著。

表 2 基准模型(Ordered Logit)回归结果

村庄管理模式		村庄制度特征		村庄经济社会特征		个人和家庭特征	
村主任主导	0.379** (0.178)	选举规范性	0.122** (0.054)	人口数	-0.115*** (0.044)	性别	0.082 (0.095)
一肩挑	0.334* (0.172)	决策民主性	0.146*** (0.042)	人均纯收入	0.175 (0.116)	年龄	0.002 (0.004)
共同管理	0.039 (0.195)	监督规范性	0.095 (0.065)	人均纯收入平方	-0.012 (0.013)	教育	0.124 (0.092)
		村民代表会议	0.099 (0.168)	人均耕地面积	-0.011 (0.014)	政治面貌	0.449*** (0.154)
		自治章程	0.081 (0.168)	村镇关系	0.583*** (0.132)	经济地位	0.187*** (0.049)
				亲戚宗族对选举影响	-0.491*** (0.092)	职务	0.291 (0.232)
						工作地点	0.178 (0.166)
						大姓	-0.069 (0.089)
切点 1	0.111 (0.733)	切点 2	1.983*** (0.703)	切点 3	5.043*** (0.710)	切点 4	7.134*** (0.722)
pseudo R ²	0.139	观测值	2275				

注:(1)限于篇幅,省略县虚拟变量估计结果的报告;(2)人口数单位为千人和人均纯收入单位为千元;(3)括号中数字为聚类稳健标准误;(4)*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著。

Ordered Logit 模型的回归系数只能显示解释变量对因变量的影响及影响的显著性,为进一步观察管理模式对村民选择每一类自治评价概率的影响程度,我们给出了村庄管理模式变量对自治效果评价影响的边际效应(表 3)。在控制其他变量后,与村支书主事的管理模式相比,“一肩挑”和村主任主事显著降低了村民对自治效果评价为“很不好”、“不太好”和“一般”的概率,显著提高了评价为“比较好”和“很好”的概率,而且在程度和显著性上,村主任主导的管理模式的影响均大于“一肩挑”的影响;尽管共同管理的管理模式对各类评价概率影响的方向与“一肩挑”和村主任主导村庄事务一致,但均不显著。

这些结果支持了本文在文献评述基础上归纳的理论逻辑和假说 1,即由党员选举和上级党组织审批当选的村支书由于缺少村民的直接约束和上级政府的完全监督,而更倾向于向上级负责、执行容易测度但不受村民欢迎的政策,而由村民直选产生的村主任则更倾向于考虑村民的利益诉求、在执行政策时同样重视那些不易测度但受村民欢迎的政策,其结果是村民对村主任主事下的村庄自治效果评价比村支书主事高。“一肩挑”管理模式决定了主事人需要兼顾上级政府和村民的利益,与村支书主事的管理模式相比,村民利益诉求得到实现的可能性会高一些,但没有村主任主事的管理模式下高。村主任与村支书共同管理村庄事务,村民利益诉求的实现程度应该比村支书主事要高,但由于村主任与村支书所代表的利益诉求不完全相容,这种影响是不确定的。

表3 管理模式对自治效果影响的边际效应

	Pr(y=1)	Pr(y=2)	Pr(y=3)	Pr(y=4)	Pr(y=5)
村主任主导	-0.005** (0.003)	-0.018** (0.009)	-0.049** (0.023)	0.031** (0.015)	0.042** (0.020)
一肩挑	-0.005* (0.003)	-0.016* (0.008)	-0.043* (0.023)	0.027* (0.014)	0.037* (0.019)
共同管理	-0.001 (0.003)	-0.002 (0.009)	-0.005 (0.025)	0.003 (0.016)	0.004 (0.022)

注:(1)限于篇幅,省略其他变量的估计结果;(2)计算边际效应时,收入平方的均值用收入均值的平方代替,其他变量取均值;(3)括号中数字为聚类稳健标准误;(4)*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著。

2. 稳健性检验。我们首先采用不同计量模型进行稳健性检验。Ordered Probit与Ordered Logit模型的区别在于对随机扰动项的分布假设不一样,表4第(2)列采用Ordered Probit模型,结果与基准回归结论(第(1)列)一致,即与村支书主导的管理模式相比,村主任主导和“一肩挑”显著提高了村民对自治效果的评价,而共同管理的影响不显著。

然后,采用改变控制变量的计算方法进行稳健性检验。由于基准回归中的村庄自治制度特征变量是使用多数法则(majority rule)加总得到的制度完善性得分,这一数据处理方法会影响到控制变量的取值,并进而影响到关键自变量的回归系数,改变控制变量的选取和数据处理方法有可能会改变结果。按照Shi(1999),加总方法还有另外两种,一是两倍多数法则(majority-plus-one rule),即肯定回答的人数至少是否定回答人数的两倍,二是一致法则(consensus rule),即所有受访者必须给出肯定回答。我们采用这两种加总方法检验稳健性(见表4中第(3)(4)列),进一步地,以各项子制度作为控制变量代替基准模型的制度加总评分(第(5)列),结果与基准回归结论(第(1)列)基本一致。

接着,通过排除样本量过少的村庄、缩小样本总量进行稳健性检验。一方面,如果一个村庄中的受访村民数量太少,个体村民的回答可能难以体现全体村民意见的分布情况;另一方面,由于在构造村庄制度特征变量时使用了多数法则,受访村民数越多,多数法则越有效,因此剔除受访人数过少的村庄样本更能保证有效性。表5中第(2)~(4)列的样本分别来自至少有5个、6个和7个受访村民的村庄,结论与基准回归(第(1)列)基本一致。

最后,通过敏感性分析进行稳健性检验。对人口和人均纯收入取对数,并剔除人均纯收入的平方进行回归,结果与基准回归(第(1)列)一致,即与村支书主导的管理模式相比,村主任主导和“一肩挑”显著提高了村民对自治效果的评价,而共同管理的影响不显著。

表4 稳健性检验(1)

	基准回归	改变模型			改变控制变量	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
		ologit	oprobit	多数法则2	多数法则3	制度分项
村主任主导	0.379** (0.178)	0.218** (0.099)	0.333* (0.184)	0.423** (0.186)	0.394** (0.178)	
一肩挑	0.334* (0.172)	0.174* (0.094)	0.345** (0.169)	0.379** (0.174)	0.332** (0.168)	
共同管理	0.039 (0.195)	0.002 (0.108)	0.057 (0.198)	0.114 (0.201)	0.101 (0.194)	
pseudo R ²	0.139	0.136	0.136	0.131	0.140	
观测值	2275	2275	2275	2275	2275	2275

注:(1)限于篇幅,省略其他变量的估计结果;(2)括号中的数字为聚类稳健标准误;(3)*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著。

3. 内生性问题。本文可能存在的内生性的第一个来源是遗漏变量问题,由于本文使用数据是横截面数据,且管理模式变量是村层面的特征变量,无法在回归中控制村庄固定效应,因此尽管本文在基准回归中尽可能控制了村层面的特征变量,但仍有可能存在某个无法观测的村庄特征变量,同时影响到管理模式和村民对自治效果的评价。比如当上级政府与村民之间存在较大的利益冲突时,

一方面可能引起村民对自治效果评价的变化,另一方面可能引起村庄层面管理模式变动,即上级政府倾向于推动村支书主事或“一肩挑”,而村民倾向于推动村主任掌握部分或全部管理权。如果这样的内生性确实存在,则基准模型的估计结果可能不一致。

表 5 稳健性检验(2)

	基准回归	改变样本容量			敏感性分析
		(1)	(2)	(3)	
		ologit	N≥5	N≥6	
村主任主导	0.379** (0.178)	0.424** (0.178)	0.348** (0.177)	0.839*** (0.299)	0.359** (0.180)
一肩挑	0.334 * (0.172)	0.375** (0.174)	0.366** (0.175)	0.460 * (0.270)	0.353** (0.175)
共同管理	0.039 (0.195)	0.049 (0.194)	0.109 (0.194)	0.194 (0.290)	0.074 (0.190)
pseudo R ²	0.139	0.139	0.139	0.150	0.138
观测值	2275	2254	2211	1332	2266

注:(1)限于篇幅,省略报告其他变量的估计结果;(2)括号中的数字为聚类稳健标准误;(3)*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著。

针对上级政府与村民间发生利益冲突所带来的内生性问题,我们认为需要区分两种情形和影响结果。一种情形是村民影响力相对于上级政府更大,村主任主事的可能性更高,因此遗漏冲突变量将低估村主任主事的影响程度;另一种情形是上级政府影响力相对于村民更大,虽然存在上级政府支持村支书主事的可能性,但是为了维护村民自治制度、协调“两委”冲突,上级政府提高征地面积的可能性更大,这也正是征地面积政策出台的背景,因此遗漏冲突变量可能会低估“一肩挑”对自治效果的影响程度、高估村主任主事的影响程度。为检验这一推测,我们以数据中“最近10年村里是否被国家征用土地”作为衡量上级政府和村民之间利益冲突的代理变量加入回归方程。土地问题是农村问题的核心,村民希望能够保留土地或尽可能从征地中获取最大利益,而政府则希望以最小的成本完成征地任务,因此征地过程成为上级政府和村民利益冲突的聚焦点。表6是加入“是否征地”这一变量后的回归结果,与基准模型相比,基本结论不变,但村主任主事和“一肩挑”的系数变大,“一肩挑”的显著水平也有所提高,在这一情形下,基准模型对村主任主事和“一肩挑”的影响程度略有低估,遗漏冲突变量造成的内生性问题并不严重。

表 6 遗漏变量导致的内生性问题

	基准模型	加入冲突变量
村主任主导	0.379**(0.178)	0.422**(0.182)
一肩挑	0.334 * (0.172)	0.344** (0.175)
共同管理	0.039(0.195)	0.024(0.195)
是否征地		0.116(0.142)
pseudo R ²	0.139	0.139
观测值	2275	2266

注:(1)限于篇幅,省略其他变量估计结果的报告;(2)征地面积单位为千亩;(3)括号中数字为聚类稳健标准误;(4)*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著。

内生性问题的第二个来源是反向因果,即如果村民对自治效果不满意,可能会要求改变管理模式、推动主事权的移交。我们认为这种反向因果在本研究中的可能性不大。首先,如果村庄管理模式有很强的历史延续性,由历史文化因素形成而成为一种传统,那么村民对自治效果的评价并不会改变村庄管理模式。其次,如果管理模式是在村委会换届改选时决定,那么当期村民对自治效果的评价会影响到下一期的管理模式,却不会影响当期的管理模式。最后,如果在一届村委会的任期内出现了村治效果很不好、与村民意愿形成极度反差的情况,村民可能会通过自发的集体要求或通过上访借助上级政府的压力来推动管理权在村支书和村主任手里的转换。根据对样本的进一步观察,

我们认为在本研究中这一可能性较低。其一，在样本数据中，51.37%的村民并不知道村支书还是村主任掌握财务审批权，剩余48.63%的村民对这一问题的回答与村庄的实际情况也不完全相符，说明多于半数的村民并不看重谁掌握财务审批权，要求在村支书和村主任手里转换审批权的动力不强。其二，村民在最近3年内没有向村干部提过意见或建议的比例达到74.09%，而经常提意见的比例仅占4.78%，选择把意见憋在心里的村民比例达到34.63%，由此可见多数村民对村干部工作不满意并要求改变审批权的可能性不大。其三，村民愿意借助向上级反映的方式来表达对村干部意见的比例仅有11.73%，因此，村民如果对村干部不满意、也不愿意向村干部直接提意见，而向上级反映问题并借助上级政府力量来改变村庄管理模式的可能性也不大。

4. 异质性：宗族文化传统的影响。为考察村庄管理模式对自治效果评价的影响在宗族文化传统不同地区的可能差异，我们首先根据村民对问卷中“你觉得家族（宗族）、亲戚这些因素对村委会选举有影响吗”问题的回答，取均值作为该村宗族和亲戚对选举影响的代理变量，然后根据高于或低于全部村庄影响程度的均值把村庄分为强和弱两类，以此作为分样本1。由于问卷中的这一变量同时包含了亲戚和宗族的影响，在体现宗族文化传统影响上存在一定的噪音，因此，本文还依据肖唐镖（2011）的研究，对总样本进行了另一种划分，即把总样本划分为宗族文化传统较弱和较强的地区两个子样本，以考察不同宗族文化传统强度下村庄管理模式对村民自治效果评价影响的系统性差异。由于本文数据覆盖的省份多于2002年调查的省份，本文采用了两种方法选取回归样本，其一，把按照平均而言宗族文化传统较强的华南、西南和华东地区的省份分为一组，宗族文化传统较弱的中原、西北和东北地区省份分为一组（分样本2）^①；其二，在上述两组中剔除掉2002年调查中没有涉及的省份（分样本3）。此外，山西虽然属于宗族文化传统平均而言较弱的中原地区，但无论是根据肖唐镖（2011）的族谱姓氏拥有比例的统计，还是根据肖唐镖（2006）2002—2003年对山西的专项调查，山西的宗族文化传统都较强，因此，我们从样本中剔除山西的样本^②。另外一种处理方法是把山西从宗族文化传统较弱地区的子样本中剔除，加入宗族文化传统较强的地区子样本中，这种处理方法并没有改变基本结论。

表7给出了宗族文化传统强弱不同村庄或地区的回归结果，分样本1~3分别对应上面所指出的三种样本选取方式。宗族文化传统强的样本呈现出与总样本相似的特征（第(2)(4)(6)列）：与村支书主导的管理模式相比，村主任主事显著提高了村民对村庄自治效果的评价水平，让村民感受到了更好的自治效果，且村主任主事的影响程度大于“一肩挑”。与之相对应地，在宗族文化传统较弱的地区（第(1)(3)(5)列），“一肩挑”的在影响程度和显著性上却大于村主任主事。假说3没有被证伪。

我们首先用郭正林（2002）提出的由家庭利益决定的农民理性来解释这种差别。在宗族文化传统和大姓影响力较强的地区，村庄自治往往受强族和大族的左右，选举中最终大姓成员胜出的概率较高（郭云南等，2012）。大姓家族出任的村主任为了获得连任，往往通过平衡大家族利益来平衡村庄主要社会关系，在村庄事务处理和发展中向本姓或大姓家族倾斜并导致小姓村民权利受到忽视甚至侵害，与此密切相连的就是村民对利益的认同和对村干部的评价就容易受到家族利益的影响。但作为上级党政代理人的村支书，在保证国家政策贯彻落实时不能仅考虑大家族利益，还要适当照顾和保护其他小姓家庭的利益。结果是，在宗族文化和大家族参与下，村民平均意义上对代表大姓家族利益的村主任及其主事下的村治评价就会更高。而在宗族文化传统较弱的地区，由于不存在大家族利益的制约，村主任当选的基础是家庭或小家族的支持，必须通过照顾个体家庭的利益才能平衡各种社会关系并保证在下届改选中再次胜出。从这个角度看，村主任与村支书都需要采取平衡个体家庭利益的行动，因而村民对他们主事下的村治效果评价差异较小。

^① 根据肖唐镖（2011）的划分，华南地区包括广东、福建、江西、湖南、海南，华东地区包括上海、江苏、安徽、浙江、山东，中原地区包括河南、河北、山西、湖北、北京、天津，西南地区包括四川、重庆、贵州、云南、广西，西北地区包括新疆、甘肃、宁夏、青海、陕西，东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古。

^② 另外一种处理方法是把山西从宗族文化传统较弱地区的子样本中剔除，加入宗族文化传统较强的地区子样本中，这种处理方法并没有改变基本结论。

其次,我们从村庄集体行动问题的角度,对宗族文化传统强的地区村主任主事优于“一肩挑”、宗族文化传统弱的地区“一肩挑”优于村主任主事给出一种解释。根据 Xu & Yao(2015)的研究,在宗族文化传统影响较强的地区,宗族关系资源有助于解决集体行动问题、增加村庄公共投资。而在不存在宗族关系资源的情况下,在集体行动和公共投资问题的解决上,由于村支书或者“一肩挑”的村主任拥有与上级党委和政府联系的社会资源从而比村主任主事更有优势。

表 7 异质性:宗族传统的影响

	分样本 1		分样本 2		分样本 3	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	宗族弱地区	宗族强地区	宗族弱地区	宗族强地区	宗族弱地区	宗族强地区
村主任主导	0.547* (0.295)	0.634* (0.350)	0.127 (0.366)	0.397* (0.208)	0.092 (0.441)	0.524** (0.207)
一肩挑	0.687*** (0.253)	0.220 (0.401)	0.695** (0.305)	0.337 (0.226)	0.955** (0.378)	0.361* (0.218)
共同管理	-0.379 (0.271)	0.360 (0.284)	0.269 (0.320)	0.075 (0.233)	0.444 (0.347)	0.104 (0.238)
pseudo R ²	0.156	0.155	0.166	0.126	0.155	0.131
观测值	1206	1069	894	1358	588	1261

注:(1)限于篇幅,省略其他变量的估计结果报告;(2)括号中数字为聚类稳健标准误;(3)*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著。

(二)村庄管理模式对选举问责机制的影响

选择和激励是选举影响问责的两个机制,选举产生的政治家是否具有实际权力,关系到选举制度影响问责机制的有效性,进而影响到选举问责效果。在村庄自治制度下,如果民选产生的村主任能够主导村庄事务,那么选举制度就能激励村民去选择既有才能、又有资源、并代表自己家庭利益的人担任村主任;选举制度中的罢免规定和定期改选制度,迫使主持村庄事务的村主任要对村民负责、争取村民在下届选举中的支持。如果村主任不具有相应的权力和责任,村民就可能对选谁持无所谓态度,对当选者的问责也由于责任不清、依据不足而无从进行。可以说,实际管理模式决定了选举问责的有效程度,我们在这部分中检验村庄管理模式对两个问责机制的可能影响。

1. 选择机制检验。受限于数据可获得性,本文无法对村干部的综合素质和类型,如管理能力、可动用的经济和社会资源等进行度量,只能对不同管理模式下的村主任的年龄、受教育程度以及村委会与乡镇政府的关系进行简单比较。根据 t 检验,不同管理模式下,村主任的年龄、村委会与乡镇政府的关系并没有显著差别,但是村主任的受教育程度却存在显著差异,“一肩挑”管理模式下的村主任受教育程度最高,其次为共同管理,再次为村支书主事,而村主任主事为最低。村主任主事下的村主任受教育水平相对最低,这在一定程度上说明村主任受教育程度在村民选择中并不重要,从这个意义上说选择机制可能没有发挥作用,与 Martinez-Bravo et al(2011)的研究结论一致。那么,为什么“一肩挑”主事下、既当村主任又当村支书的村主任受教育程度会最高呢?一方面可能是党员的平均受教育水平比非党员高,村支书的受教育水平也就比较高,另一方面可能是因为“一肩挑”是在双重选举下产生,年轻化和知识化是近年来党的干部选用标准之一,因此受教育水平相对高的党员当选书记的概率可能更高。

2. 激励机制检验。村委会每三年改选一次,为获得连任,村主任在任期内需通过努力获得多数村民对其能力和管理效果的认同和支持。为考察激励机制的作用效应,采用诸如公共品供给等客观经济指标来度量村主任的负责和努力程度是最为理想的,但受限于数据可获得性,本文以村民关于村干部公布事项真实可靠度的评价作为代理变量,该主观评价指标反映出村民对村干部工作和公布信息的信任程度,也能反映出激励机制的效果。村干部之所以可以利用手中权力采取机会主义行为(道德风险),是因为他们与村民之间存在信息不对称,作为代理人的村干部比其委托人村民拥有信息优势,村民需要通过村干部公布的信息了解其工作情况。公布信息的真实可靠不仅是村干部调动资源、履行选举承诺的重要前提,而且是对村民负责的重要体现。我们采用的问卷问题是“您觉得村

干部公开的事项真实可靠吗”,选项1~4分别代表“不真实可靠”、“部分真实可靠”、“基本真实可靠”和“真实可靠”。表8是对管理模式关于公布事项真实可靠度的回归结果和边际效应,相较于村支书主事的管理模式,村主任主事、“一肩挑”和共同管理的村庄管理模式均在5%的显著性水平上显著提高了村民对村干部公布事项真实可靠度的评价水平;从边际效应上看,村主任主事显著提高了村民认为村干部公布事项“基本真实可靠”和“真实可靠”的概率,降低了认为“不真实可靠”和“部分真实可靠”的概率。这一结果与选举制度的激励机制理论逻辑的预期一致,即只有选举产生的村主任掌握实际权力时,选举对道德风险问题的解决才更为有效。

总体来看,选举制度的选择机制可能并没有发挥作用,但激励机制是有效的,所以,假说2得到了部分证实。

表8 管理模式对选举激励机制(公布事项真实可靠度)的影响

	公布事项 真实可靠度	边际效应			
		Pr(y=1)	Pr(y=2)	Pr(y=3)	Pr(y=4)
村主任主导	0.544** (0.213)	-0.030** (0.012)	-0.067** (0.027)	0.017** (0.008)	0.080** (0.031)
一肩挑	0.387** (0.169)	-0.021** (0.009)	-0.047** (0.021)	0.012** (0.006)	0.057** (0.025)
共同管理	0.398** (0.186)	-0.022** (0.010)	-0.049** (0.023)	0.012** (0.006)	0.059** (0.027)
pseudo R ²	0.125	观测值	2189		

注:(1)限于篇幅,省略其他变量的估计结果报告;(2)括号中的数字为稳健标准误;(3)*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著。

五、结论和政策启示

村民自治是实施乡村振兴战略的关键要素,以选举为重要特征的村民自治制度对推动农村经济发展、提高村民福利水平具有重要的意义。本文根据选举问责理论提出村民选举是对村干部进行监督问责的基本制度保障,由选举产生的村干部主事的村庄公共事务管理模式有利于村民对村干部监督问责和提升自治效果,基于民政部2005年“中国农村村民自治现状抽样调查”数据对这一理论预测进行了检验;为考察宗族文化传统在其中的可能作用,把样本分为宗族文化传统较强和较弱村庄或地区两个子样本分别加以研究。以村民对自治效果的评价作为对村干部问责的代理变量,以“村财务开支由谁审批”构建村庄公共事务管理模式的代理变量。本文的基本结论和政策启示如下:

第一,与没有村民参与推荐推举的村支书主导的管理模式相比,由通过村民选举产生的村主任和体现村民选举意愿的“一肩挑”主事的管理结构,显著提高了村民对自治效果评价高的概率,也就是提高了村民对村干部的问责效果,且在程度和显著性上,村主任主事的影响均大于“一肩挑”,呈现出权力来源与问责的一致性,而且,选举产生的村主任掌握实际管理权显著提高了村民对村干部公布事项真实可靠度的评价,与选举激励机制的理论逻辑一致,但是选择机制的作用并未发挥。该结论支持了由村民选举产生的村干部主事可以有效发挥选举问责作用的理论预期。在存在信息不对称、上级政府无法完全监督和约束村干部行为的情况下,村民选举制度对村干部问责和自治效果具有重要的制度保障作用,因此在实践中坚持国家提倡的村支书候选人由村民推举的做法,把村庄自治选举制度延伸到村支书的产生过程中,将不仅能够达到协调两委在村庄自治中作用的目的,而且能有效完善村党组织领导的村民自治机制,实现村支部代表党对村庄事务的指导和村民群众对党支部的有效监督,提升乡村治理水平。

第二,管理模式对村庄自治效果和村干部问责的影响存在异质性。在宗族文化传统较强的村庄或地区,管理模式的影响与总样本回归的结果基本一致;但在宗族文化传统较弱的村庄或地区,“一肩挑”影响的程度和显著性大于村主任主事的影响,而且村民对村主任主事下的自治效果评价与村支书主事没有显著差异,这可能是因为一方面,“一肩挑”既受到上级政府自上而下和村民自下而上的双重监督问责,对上级政策任务的贯彻落实更为全面、村务工作受到村民的认同度更高,另一方

面，较弱的宗族文化传统使得村干部要平衡个体家庭利益而非侧重于大家族利益，为村民对村委会和党支部工作更为客观的评价提供了基础。这一研究结果说明，在以家庭而非家族为社会关系单元的村庄社会中，“两委”间对村庄事务管理的协调更容易通过“一肩挑”实现，得到村民的认同度最高，同时也支持了由村民选举产生的村干部主事可以有效地发挥选举问责作用的理论预期。

第三，决策民主性和监督规范性对村庄自治具有重要影响，分别在1%和15%的显著性水平上提高了村民对自治效果评价高的概率。尽管基于2005年的样本统计显示我国村民自治制度中的民主决策和民主监督制度建设相对滞后，但近年来我国政府已经相继出台了一系列政策文件，旨在加强和完善农村社区的民主决策和民主监督制度，这对于从源头上遏制村民群众身边的不正之风和腐败问题、促进农村和谐稳定已经产生并将继续发挥重要的作用。

随着社会经济的发展，农村出现了许多新现象和新特征，但在信息不对称仍然存在、上级政府无法完全监督村干部行为的背景下，本文的研究结论仍然有效且具有建设性的意义。其一，随着城市化的快速推进和劳动力的加速流动，村民参与村庄管理的能力受到限制，但村民在村庄里所拥有的耕地和宅基地，又决定了其有权利和义务参与村庄管理，一些适应性的调整（如选举时间安排在春节务工人员返乡之际等）保证了村民选举制度的顺利实施，选举制度下的村庄管理模式仍会继续影响着村民的福利和村庄的发展。其二，农村出现了上级政府委派优秀干部作为“第一书记”参与村庄建设的新现象，一方面，在上级政府仍然不能完全监督村庄事务的情况下，以选举作为村民激励和约束村干部行为的机制，与“第一书记”的制度安排相结合，将共同促使村干部对村民负责、提高村民的福利水平；另一方面，把选举制度的作用延伸到对第一书记的委派过程中，基于村民反映和群众基础决定第一书记的任期和激励，将能够有效发挥第一书记对农村发展的推动作用和党对农村治理的领导作用。

参考文献：

- 陈庚生,2017:《古代乡绅治理的特点及对现代农村治理的启示》,《齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 党国英,2001:《“两委合一”乡村民主政治的重要发展》,《中国改革》第5期。
- 党国英,2011:《试论建立村民监督委员会的重要意义——基于对陕西农村建立村民监督委员会制度的调查》,《毛泽东邓小平理论研究》第5期。
- 付明卫 叶静怡,2016:《选举质量和村干部监督制度对村民自治效果的影响》,《广东财经大学学报》第2期。
- 付明卫 叶静怡,2017:《集体资源、宗族分化与村干部监督制度缺失》,《中国农村观察》第3期。
- 郭云南 姚洋 Foltz Jeremy,2012:《正式与非正式权威、问责与平滑消费：来自中国村庄的经验数据》,《管理世界》第1期。
- 郭正林,2002:《中国农村权力结构中的家庭因素》,《开放时代》第3期。
- 胡荣,2005:《经济发展与竞争性的村委会选举》,《社会》第3期。
- 黄海,2004:《农村两委“一肩挑”模式应慎行》,《农民日报》。
- 刘荣,2008:《中国村庄公共支出与基层选举：基于微观面板数据的经验研究》,《中国农村观察》第1期。
- 秦勃,2010:《村民自治、宗族博弈与村庄选举困局——一个湘南村庄选举失败的实践逻辑》,《中国农村观察》第6期。
- 孙昕等,2011:《中国农村党支部民主选举进展及其区域差异》,《经济社会体制比较》第3期。
- 陶然 等,2010:《经济增长能够带来晋升吗？——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》,《管理世界》第12期。
- 王淑娜 姚洋,2007:《基层民主和村庄治理——来自8省48村的证据》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 肖唐镖,2006:《什么人在当村干部？——对村干部社会政治资本的初步分析》,《管理世界》第9期。
- 肖唐镖,2007:《农村宗族与村民选举的关系分析——对赣、晋两省56个村选举的跟踪观察和研究》,《北京行政学院学报》第4期。
- 肖唐镖,2011:《宗族在重建抑或瓦解——当前中国乡村地区的宗族重建状况分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第2期。
- 叶静怡 付明卫,2012:《村支书在村委会兼职对村民自治效果的影响——基于民政部全国村民自治抽样调查的分析》,《学习与探索》第6期。
- 张晓波 等,2003:《中国农村基层治理与公共物品提供》,《经济学(季刊)》第3期。
- 张英红,2001:《“两委合一”岂能推广》,《中国改革》第8期。
- 邹希元 苗佳,2000:《关于村两委一把手“一肩挑”的思考》,《中国民政》第8期。
- Alpermann, B. (2001), “The post-election administration of Chinese villages”, *China Journal* 46:45–67.

- Ashworth, S. (2005), "Reputational dynamics and political careers", *Journal of Law, Economics, and Organization* 21(2):441—466.
- Barro, R. J. (1973), "The control of politicians: An economic model", *Public Choice* 14(1):19—42.
- Besley, T. & S. Coate(2003), "Elected versus appointed regulators: Theory and evidence", *Journal of the European Economic Association* 1(5):1176—1206.
- Coate, S. & S. Morris(1995), "On the form of transfers to special interests", *Journal of Political Economy* 103(6):1210—1235.
- Ferejohn, J. (1986), "Incumbent performance and electoral control", *Public Choice* 50(1):5—25.
- Ferraz, C. & F. Finan(2011), "Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments", *American Economic Review* 101(4):1274—1311.
- Foster, A. D. & M. R. Rosenzweig(2004), "Democratization and the distribution of local public goods in a poor rural economy", Economics Department Working Paper, Brown University.
- Guo, Z. & T. P. Bernstein(2004), "The impact of elections on the village structure of power: The relations between the village committees and the party branches", *Journal of Contemporary China* 13(39):257—275.
- Holmstrom, B. & P. Milgrom(1991), "Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design", *Journal of Law Economics and Organization* 7(S): 24—52.
- Kennedy, J. J. et al(2004), "Elected leaders and collective land: Farmers' evaluation of village leaders' performance in rural China", *Journal of Chinese Political Science* 9(1):1—22.
- Luo, R. et al(2007), "Elections, fiscal reform and public goods provision in rural China", *Journal of Comparative Economics* 35(3):583—611.
- Manion, M. (2006), "Democracy, community, trust the impact of elections in rural China", *Comparative Political Studies* 39(3):301—324.
- Martinez-Bravo, M. et al(2011), "Do local elections in non-democracies increase accountability? Evidence from rural China", NBER Working Paper, No. 16948.
- Martinez-Bravo, M. et al(2012), "The effects of democratization on public goods and redistribution: Evidence from China", NBER Working Paper, No. 18101.
- Meng, X. & L. Zhang(2011), "Democratic participation, fiscal reform and local governance: Empirical evidence on Chinese villages", *China Economic Review* 22(1):88—97.
- Mu, R. & X. Zhang(2014), "Do elected leaders in a limited democracy have real power? Evidence from rural China", *Journal of Development Economics* 107:17—27.
- O'Brien, K. J. & L. Li(1999), "Selective policy implementation in rural China", *Comparative Politics* 31(2):167—186.
- O'Brien, K. J. & R. Han(2009), "Path to democracy? Assessing village elections in China", *Journal of Contemporary China* 18(60):359—378.
- Oi, J. C. & S. Rozelle(2000), "Elections and power: The locus of decision-making in Chinese villages", *China Quarterly* 162(S):513—539.
- Rogoff, K. (1990), "Equilibrium political budget cycles", *American Economic Review* 80(1):21—36.
- Shen, Y. & Y. Yao(2008), "Does grassroots democracy reduce income inequality in China?", *Journal of Public Economics* 92(10):2182—2198.
- Shi, T. (1999), "Economic development and village elections in rural China", *Journal of Contemporary China* 8(22):425—442.
- Tan, Q. (2010), "Why village election has not much improved village governance", *Journal of Chinese Political Science* 15(2):153—167.
- Xu, Y. & Y. Yao(2015), "Informal institutions, collective action, and public investment in rural China", *American Political Science Review* 109(2):371—391.
- Zhang, X. et al(2004), "Local governance and public goods provision in rural China", *Journal of Public Economics* 88(12):2857—2871.

(责任编辑:杨新铭)

(校对:何伟)