

论投票选举作为控制乡村代理人的一种方式*

谭秋成

内容提要：国家通过党的领导、行政命令和指挥，以及财政转移支付来控制和支配村委会，村委会本质上是国家在农村基层的代理人。投票选举可视为国家挑选和控制农村基层代理人的一种方式，这一方式由于可以将乡村社区信任网络纳入国家行政控制体系、部分实现对村干部问责、减少基层干部之间专用性投资和裙带关系，因而能显著降低国家治理乡村的成本。村委会选举制度的效果目前因村级集体经济和上级政府对农村专项资金的控制而大打折扣，因此需要将村集体产权落实到个人，在乡镇一级成立村民议事会等改革措施来进一步完善和加强。

关键词：乡村治理 村委会 选举 代理人控制

村民选举自实行以来一直受到质疑。或者认为这只是国家树立的一个“政治样板”，或者认为在集权体制的大环境下，基层选举不仅与民主没有必然联系，而且也没有确保社会稳定、促进经济发展的工具价值；更有甚者指出，选举将导致基层组织村委会被恶人、黑帮和宗族势力控制¹。然而，从 20 世纪 80 年代提出，到 20 世纪 90 年代推行，再到本世纪初全面铺开，村民选举已在全国 98% 的行政村得到实施，并具备坚实的法律基础²，成为基层负责人产生的主要方式。如果村民选举只是做秀，国家为什么有激励长期推行且被村民广泛接受？基层选举是否完全与中央集权体制不相兼容而一无是处？

本文根据 46 个行政村的调查数据研究村级治理的现状及村民选举的功能。46 个村分别来自东部的浙江省宁海县、山东省莱山县和烟台市芝罘区，中部的河南省许昌县和沁阳县、河北省馆陶县和清县、安徽省阜南县，西部的甘肃省宁县和通渭县、四川省崇州市和都江堰市和云南省新平县。有关数据通过中国社会科学院农村发展研究所“乡村公共服务”创新团队成员于 2012 年和 2013 年以问卷调查的方式获得，46 个被调查村庄的基本情况见表 1。本文的基本观点是：行政村本质上是国家政权在农村基层的延伸，因此不应该用标准的民主或

*感谢党国英、冯兴元研究员、李人庆、陆雷、罗万纯、杨一介副研究员在调查上的帮助，对文章的观点和可能出现的错误，作者负全部责任。

¹关于村民选举和自治的讨论可见 Daniel Kelliher（1997）和沈延生（2003）的评述。

²1987 年第六届全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，1998 年第九届全国人民代表大会常务委员会正式通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》，2010 年第十一届全国人民代表大会常务委员会对该法作了修订。

自治理论来评判村民选举的作用和效果。投票选举可视为国家挑选和控制农村基层代理人的一种方式，这一方式由于可以将乡村社区信任网络纳入国家行政控制体系，部分实现对村干部问责，减少县、乡、村基层干部之间关系专用性投资和裙带关系，因而能显著降低国家治理乡村的成本。而且，投票选举使村委会集官治与民治于一身，大大降低了政府权威被滥用的风险，减少了农村基层发生道德风险和逆向选择的可能性。

表 1		被调查村庄的基本情况			
基本指标	样本村个数	平均值	标准误	最小值	最大值
农户（户）	46	564.17	379.30	102	1485
人口（人）	46	2142.76	1454.36	426	5964
劳动力（个）	40	1162.78	803.96	180	3210
人均纯收入 （元）	45	6583.67	3587.58	1700	20000
人均耕地（亩）	46	1.75	1.27	0.48	5.28

文章后续结构安排如下：第一部分从党组织领导、与乡镇政府行政关系及财政收入来源三方面，说明目前的村委会为什么仍以国家垂直控制为主；第二部分解释为什么投票选举可以降低治理成本，从而可作为国家控制农村基层代理人的一个手段；第三部分说明乡村基层代理人控制的难题及历史经验；最后是简单的总结。

一、村委会目前仍以国家垂直控制为主

（一）党组织领导

在乡村基层，目前存在着并行的两个重要治理机构，其一是村党支部，其二是村委会。在有数据的 45 个被调查村，村委会成员数平均为 3.3 人，其中，1 个村村委会只有村主任，而无其他成员，村委会成员有 2 人的为 10 个村，有 3 人的为 15 个村，有 4 人的为 14 个村，有 5 人的为 5 个村；党支部成员数平均为 3.6 人，其中，党支部成员只有支书 1 人的为 2 个村，有 2 人的为 5 个村，有 3 人的为 16 个村，有 4 人的为 7 个村，有 5 人的为 15 个村。党支部的人数略多于村委会，且其成员在各村之间的分布与村委相比略为不平均（见表 2）。

按照《村民委员会组织法》，村委会是一个“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。在被调查的 46 个村，只有 1 个村明确回答现在村委会不再进行选举，其余 45 个村的主任或村委会其他重要成员都是通过投票选举产生的。在有数据的 44 个村中，参与村委会竞选的候选人只有 1 人的有 9 个村，候选人数为 5 人及以上的有 13 个村；有 43 个村在选举时公开唱票并当场宣布结果；44 个村投票率平均为 80.18%，最高达 100%；44 个村主任得票率平均为 77.64%，最高达 100%。考虑到相当部分村民外出打工，村委会选举的实际参与率是较高的，而村主任较高的得票率也说明村委会是有民意基础的。

村党支部是“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权”³。在被调查的有数据的 45 个村中，村支书和村主任得到的收入补助是完全相等的，村党支部并不存在一个任命或考核村委会干部的组织部门。此外，被调查的有数据的 164 个党支部成员的平均年龄为 49.34 岁，145 个村委会成员的平均年龄为 48.04 岁；45 个村支书的平均年龄为 50 岁，村主任的平均年龄为 48.76 岁。虽然村党支部成员和村支书的年龄平均要高于村委会成员和村主任的年龄，但这一差别极少。这就说明，在村一级，党支部和村委会在实际权力上并不存在明显的等级差异，因而也就不存在“干好村主任再提拔为村支书”的现象。这是村与乡及乡以上行政组织在管理上最重要的差别。

党对村委会的“领导”、“支持”，首先是通过成员之间交叉任职方式实现的。在被调查

³见《中华人民共和国村民委员会组织法》第四条。

的 45 个村，有 8 个村实行“两委合一”，村支书同时担任村主任。在有相关数据的 165 个党支部成员中，同时任职村委会的有 73 人，占 44.24%；其次是通过政治身份认同方式来实现。被调查的 45 个村主任中，具有中共党员身份的为 39 人，所占比例高达 86.67%。在有相关数据的 143 个村委会成员中，具有中共党员身份的为 114 人，占 79.72%。由于共产党这一政党组织实行垂直领导，村党支部必须接受上级组织的指示和命令。

表 2 被调查村村委会和党支部在人员和年龄方面的比较						
指标	对象	观察值(个,人)	均值	标准误	最小值	最大值
人数	党支部	45	3.62	1.19	1	5
	村委会	45	3.27	1.01	1	5
年龄	党支部成员	164	49.34	8.48	25	65
	村委会成员	145	48.04	8.68	28	69
	村支书	45	50.0	7.79	35	64
	村主任	45	48.76	8.53	35	64

(二) 乡镇行政指挥

对村委会的直接控制主要来自乡或镇一级政府。在被调查的 46 个村中，41 个村有驻村干部，这些驻村干部平均每月待在村里的时间为 16.27 天，其中待 10~20 天的有 10 人，21-30 天的有 14 人。在有调查数据的 41 个村中，乡镇干部平均每月下乡 12.37 次，其中来 1~5 次的有 8 个村，来 6~10 次的有 5 个村，来 11~20 次的有 6 个村，来 21~30 次的有 11 个村，只有 1 个村乡镇干部每年只来一次检查防火（见表 3）。村主任因公事去乡镇的频率很高，平均每月 13.93 次，其中去 6~10 次的有 17 个村主任，去 11~20 次的有 21 个村主任。

在乡镇政府与村委会的关系中，乡镇政府以领导者、监管者自居，而村委会只是命令接受者和服从者。乡镇政府甚至直接将村委会纳入自己的考核范围。在被调查的有数据的 43 个村中，只有 4 个村的村委会认为没有来自乡镇政府的考核，1 个村的村委会认为有考核但具体指标并不明确。其余 38 个村中，4 个村的村委会认为乡镇政府实行综合考核，内容包括政治、经济、社会多方面，34 个村的村委会则具体列出了乡镇政府对村委会的考核指标，有的达到 12 项之多。且全部都提到了计划生育这一指标，28 个村的村委会提到了社会治安综合管理，24 个村的村委会提到了越级信访，22 个村的村委会提到了安全生产，20 个村的村委会提到了环境保护，17 个村的村委会提到了村务公开，其他被较多村庄的村委会提及的依次是合作医疗和廉政建设。不过，乡或镇政府对村委会的考核比较宽松，因为村委会成员毕竟没有被纳入行政干部序列。对于考核不合格的村委会成员的惩罚方式，只有 1 个村提到村主任会被开除，1 个村提到会被警告、处分，1 个村提到会被通报批评，2 个村提到乡镇政府会找村委会主要成员进行诫勉谈话。对大部分村村委会的奖惩方式主要是金钱上的奖励即年终时，考核结果排在前列或一等的村委会可得到奖金，数额则根据各乡镇的经济状况从 1000 元至 10000 元不等，而考核结果排在后面或末等的村委会则得不到绩效奖。这一点与处于高强度考核状态的乡镇政府明显不同，多数乡镇政府仍实行干部“一票否决”制，否决的内容包括计划生育、安全生产、廉政建设、信访维稳、农民减负、环境保护等。

表 3 驻村干部每月待村天数和乡镇干部下乡、村主任汇报次数					
类别	村样本数	1~5	6~10	11~20	21~30
驻村干部每月待在村里的天数 (天)	41	8	9	10	14
乡或镇干部每月下乡次数(次)	41	18	5	6	11
村主任因公每月去乡镇次数(次)	44	3	17	21	3

(三) 财政收入控制

收入是任何组织自治的基础。税费改革前，村级组织可以向农户征收三项提留款。2006

年农村取消税费后,实行的是村财乡管政策。由于没有集体经济,大部分村失去了自己的收入来源,其自治能力被严重削弱。在被调查的46个村,28个村没有任何集体经济收入,7个村的集体经济收入为0.05万~1万元,5个村的集体经济收入为1万~10万,6个村集体经济收入在10万以上。集体经济收入较高的村庄主要位于城市郊区,这些村庄或者有自己的企业,或者有可出租的厂房和店面。

大部分被调查的行政村的收入目前主要依靠上级政府转移支付。在被调查的46个村,2012年度村财务收入总计2175.76万元,平均每个村47.30万。其中,上级转移支付838.44万元,占38.54%;集体经济收入909.75万元,占41.81%;“一事一议”收入96.20万元,占4.42%;其它收入331.37万,占15.23%。虽然集体经济收入总体上在46个村要超过上级政府的转移支付,但由于分布极不均衡,它掩盖了大部分村庄收入严重依赖于上级转移支付的事实。实际情况是,46个村中,有35个村的转移支付收入占总收入比重超过了一半。其中,17个村的收入完全来自转移支付,另有7个村转移支付收入所占比重在90%以上。

上级政府对村的转移支付分两部分:一是村组干部工资和水电报刊等办公费,二是用于农村基础设施建设的专项资金。“一事一议”收入主要是村委会当年从农户收取的用于道路、水利等公益事业方面建设的费用。从财务总收入中扣除用于农村基础设施建设的专项资金、“一事一议”费用、债务和捐赠等,余下的集体经济收入以及上级政府转移支付的工资和办公费构成了村委会财务的经常性收入。46个村的经常性收入总计1143.81元,平均每村24.87万元。各村之间经常性收入的差距甚大,最少的村只有1.5万元,而最多的村高达822.1万元(见表4),其差异主要来自各村集体经济收入的多寡。上级政府转移支付的工资及办公费234.06万元,虽然只占村经常性收入的20.46%,但这种转移支付却是绝大多数村庄收入的主要来源。46个村中,有39个村上级政府转移支付的工资和办公经费占经常性收入的比重超过了一半,其中28个村的经常性收入完全来自转移支付,另有4个村的这一比重在90%以上。

上级政府不仅可以通过支付工资、办公费来支配村委会,而且能通过专项资金直接干预村级公共事务。在被调查的46个村,2012年上级专项补助总计604.38万元,相当于当年村集体经济收入的66.63%、“一事一议”费用的6.28倍、转移支付的工资和办公费用的2.58倍。“乡村公共服务”创新团队调查了自新农村建设运动开展以来村庄近5年的投资情况,46个村总投资39604.37万元,其中政府投资23661.43万元,占60%;村集体投资4296.98万元,占11%;企业投资1692万元,占4%;农民投资5449万元,占14%;借款和捐款4495万元,占11%。非常明显,村一级投资建设是由政府主导的。

财政转移支付可以弥补地方收入不足,保证居民均等地享受到基本的公共服务。但上级转移支付也可能侵蚀地方民主和自治的基础。Diaz-Cayeros et al.(2006)发现,在制度不健全的墨西哥,在1930~1990年,执政的革命制度党充分利用中央政府的财政转移支付来换取地方支持。对那些投反对党票的地区或城市,执政的革命制度党以显著减少这些地区或城市的转移支付的方式进行惩罚。Bardharn and Mookerjee(2006)认为,在发展中国家,当地方公共服务依靠中央政府转移支付时,由于缺乏信息交流及稽查不完备,掌握转移支付资金的官员可以从中索取租金,只给那些甘愿贿赂的地区提供财政资金,结果导致地区之间基础设施建设和公共服务严重不均等。目前,村委会在申请专项资金时不仅缺乏信息,而且不具备与上级政府谈判的能力。专项资金分配中掺杂了大量利益交换、突出政绩、私人关系等因素,致使以公共服务均等化为目标的财政转移支付在分配时极不公平。在被调查的46个村,近5年上级政府下拨的专项资金合计23661.43万元,平均每个村514.38万元(见表4),但其中有8个村在近5年里没有分配到任何专项资金,有6个村仅得到1~10万元,有12个村分配到了10.5~100万元;超过平均值的只有7个村庄,其中4个村得到的专项资金多于2000万,最高者达8560万。这种不平等进而导致了农村基础设施建设和公共服务提供上的

不平等。46个村近5年用于公共建设的资金为12324.54万元，平均每个村267.92万元，但有6个村5年没有开展任何公共建设，16个村公共建设投资为1~100万元，超过平均值的只有12个村。

表4 46个被调查村2012年各类收入、投资、公共建设等一般统计指标 单位：万元

收入类别	均值	标准差	最小值	最大值
总收入	47.30	176.99	1.70	1198.78
其中：经常收入	24.87	120.34	1.50	822.10
工资及办公费	5.09	4.20	0	18
转移性收入	18.23	36.71	0	164.68
近5年政府投资	514.38	1425.15	0	8560
近5年公共建设	267.92	403.91	0	1605.2

二、投票选举作为控制代理人的一种方式

（一）投票选举的前提

村委会目前的功能以执行国家政策为主，接受政府各种命令和指示，并被上级政府考核，大部分村委会的人员工资、办公经费、基础设施建设资金也来自财政转移支付。但是，村委会成员一般来自本村，由村民投票选举产生。既然上级政府在事务上如此倚重村委会，为什么不将村委会改为完全垂直领导的行政机构，将村委会成员纳入国家行政官员序列？毕竟，在科层组织中，人员任命、解雇和升迁是上级激励下级组织、实现自己意图最有效的一种手段。

除执行上级政府政策外，村委会亦处理村内大量公共事务，如调解纠纷、维护治安等。对于问题“近5年本村发生土地纠纷多少起”，46个村庄中，有28个村回答“发生过”，次数最多的达150起；对于问题“近5年本村因林地、森林发生纠纷多少起”，10个村回答“发生过”，次数最多的达60起；对于问题“近5年本村因水利发生纠纷多少起”，8个村回答“发生过”，次数最多的达56起；对于问题“近五年本村发生偷盗事件多少起”，28个村回答“发生过”，次数最多的达60起；对于问题“本村是否有联防队”，31个村回答“有”。村民之间的纠纷主要靠村内权威来调解，村内治安也主要靠村民自己组织维持。选举投票更可能将村民公认的权威推选出来，节省村内解决事务的组织和协商成本。在被调查村，大部分村委会在社区内部是权威的。对于问题“您与别人发生民事纠纷时，一般找谁解决”，942个回答者中有58.28%选择了“村委会”（见表5）。

但是，推举村民权威不是投票选举成立的充分条件。村负责人由投票选举是国家做出的正式制度安排，如果国家政策与农民利益不一致，代表村民利益的权威可能成为政策执行的阻碍者。这时，权威及权威产生的民主制度必被国家按住、挤压甚至摧毁。投票选举产生村委会这一制度被广泛推行并越来越正规化的主要原因是，本世纪初以来，国家一方面取消了农业税费，另一方面在农村教育、医疗、低保、养老、道路和水利建设等方面投入了大量资金，国家需要村民监督资金使用，提高利用效率，防止贪污挪用，从而让更多的农民受益，巩固执政者的社会基础。这就是说，国家利益与农民利益一致是投票选举村委会的前提。

表5 “您与别人发生民事纠纷时，一般找谁解决” 答项的分布情况 (n=942)

选项	人数(人)	占答卷人比例(%)	选项	人数(人)	占答卷人比例(%)
私了	315	33.44	派出所	32	3.40
族人	36	3.82	司法调解员	19	2.02

中间人	128	13.59	法院	26	2.76
村委会	549	58.28	其他	22	2.34
乡政府	25	7.31			

（二）将乡村社会网络纳入行政控制体系

大部分农村政策、尤其是中央政府制定的政策，为了适应地方自然、经济、社会条件的特殊性，内容常常大而化之。政策的目标、涉及的人群、准入条件、需要动用的资源、采用的手段等都需要乡镇政府和村委会对农民进行细致的解释。对那些促进所有或大部分村民福利的普惠政策，如粮食直补、合作医疗、新农保等，村委会主要是将政策通知到户，解释政策内容，据实上报数据等；而那些针对特定人群、存在准入条件和指标限制的政策，如退耕还林补助、农民最低生活保障、牲猪养殖补助等，由于同一村庄内部可能发生利益争执，因而需要村委会不断进行解释、沟通、协调。

投票选举具有甄别村委会成员、尤其是村主任能力的功能，能防止发生平庸者充当代理人这一“逆向选择”事件。作为村民选出的村庄精英，村主任及其他成员的能力是毋庸置疑的。而且，他们来自当地，了解当地的自然、经济条件和风土人情，对每一农户的资源状况、生产生活条件也知根知底，农村政策由村委会负责执行，可以大大降低信息交流、讨价还价、缓解冲突、平息争执等方面的交易成本。不过，村委会一般只有 3~5 人，成员的个人能力也是有限的。作为农村政策执行者，村委会的优势主要在于，他们可以将村民内部构建的信任网络嵌入村庄治理中。

在被调查的 46 个村，村庄规模平均为 564 户，2143 人。有数据的 39 个村的東西或南北向的最长距离平均为 3.67 公里，其中有 20 个村的最长距离未超过 2.5 公里，有 30 个村的最长距离未超过 4 公里。在村庄这一较小的地理范围内，村民一起耕作，一起生活，一起交流经验和信息，一起防御自然风险，建立了比较牢固的合作和信任关系。对于问题“总体说来，你觉得本村村民和当地熟人绝大部分是否值得信赖”，943 个回答者有 861 人选择“是”，比例高达 91.3%（见表 6）。但是村民之间这一信任关系严格局限于村庄之内。在另一问题“总体说来，你觉得村外的陌生人绝大部分是否值得信赖”的回答中，927 个回答者答卷人中只有 15% 的回答“是”，回答“否”的比例高达 85%（见表 6）。村委会成员来自村庄内部，以选举的方式产生，这就意味着当选者获得了多数人认可的、可动用村民之间信任网络的权威。凭借这一信任网络，村委会更容易与村民沟通，平衡村民之间的利益关系，大大降低国家农村政策的执行成本。

表 6 被调查村庄农民的信任网络状况

问题	样本数	是		否	
		人数（人）	比例（%）	人数（人）	比例（%）
“本村村民绝大部分是否值得信赖？”	943	861	91.30	82	8.70
“村外陌生人绝大部分是否值得信赖？”	927	139	14.99	788	85.0

（三）对村委会干部可实现部分问责

根据《村民委员会组织法》，“村民委员会每届任期三年，届满应当及时举行换届选举。村民委员会成员可以连选连任”。在有数据的 43 个村，村主任已担任这一职务的平均年限为 7.91 年，其中，担任村主任年限为 1~3 年的有 13 个，4~6 年的有 12 个，7~9 年的有 3 个，10 年及以上的有 15 个。在有数据的 91 个村委会成员中，担任村委会成员年限为 1~3 年的有 36 人，4~6 年的有 26 人，7~9 年的有 9 人，10 年及以上的有 20 人，其平均年限为 6.76 年。可见，无论是村主任还是村委会成员，半数以上的任期还没有超过两届。民主选举、能上能下，村委会的这一监督机制迫使其成员必须考虑社区内农民的利益，认真为村民办一些实事。

村民对村委的问责并不只有投票一种方式。作为村庄中的一员，村委会成员既利用村内信任网络开展村务，执行上级政策，同时也要受这一网络的约束、监督。村民对村委会的日常监督包括以闲言碎语形式开展的私下批评或夸奖，执行上级政策时是否提供准确的信息，安排任务时是否故意找茬甚至抵抗等，这些评价和参与态度直接影响村委会成员的名誉、权威和动用资源的能力。此外，由于村委会主要成员都来自村庄社区内部，其工作能力、是否公正等直接影响他们从社区信任网络可获得的资源及利益。在对问题“你家与谁交往最密切”的调查中，917 位回答者中，有 564 位选择了“邻居”，261 位选择了“亲戚”，13 位认为“邻居和亲戚同等重要”，选择“邻居”的比重达 62.92%。在对问题“需要借钱时，谁是首选借款人”的调查中，931 位回答者中有 258 位选择了“邻居”，524 位选择了“亲戚”，22 位认为“邻居和亲戚同样重要”，选择“邻居”的比重为 30.07%。可见，村民对村委会成员的监督是有手段的，也是实实在在的。

（四）减少关系专用性投资和裙带关系

村委会成员从其职务得到的工资并不高。有数据的 38 个村的村主任月平均工资为 815.32 元，最低的为 360 元，最高的为 2300 元，月工资低于 660 元的村主任有 19 个；其他村委会成员的工资一般比村主任低，或者根本就没有。有数据的 79 个村的村委会成员的月平均工资为 446.2 元，其中 5 位没有工资，最高的为 1200 元；月平均工资低于 400 元的村委会成员占 50.63%，低于 500 元的占 73.42%。村委会多少个成员可领取工资、各成员的工资标准多少等都由上级政府规定。除非完全退出，基层村委会在这方面没有讨价还价余地。

2006 年新农村建设运动以来，中央、省、市及大部分县都增大了对农村的转移支付，村委会的事务明显增加，权力亦随之扩大。当然，部分财政资金完全不经村委会之手，如粮食直补和农村养老保障金由财政直接打入农户存折，合作医疗的缴费和报销标准由省统一规定。但是，对于低保、农机补贴、良种补贴、养殖大户补助、母猪补助、灾害救济、修路、水利建设、饮水工程、村部修建、卫生室建立、垃圾处理、文化大院、图书室等补助及建设专项资金，村委会提供的信息非常重要，部分项目甚至必须由村委会在村内分配资金或直接参与工程建设。村委会成员是否会利用手中的权力，歪曲信息、谎报预算为自己或亲朋好友谋取利益？

村委会是否进行政策套利，取决于县、乡政府是否对其进行严格的监督，而这又取决于村委会主要成员与县、乡政府的关系，即取决于村干部与县、乡政府能否就利益分配达成一个稳定、风险较低、且各方都能接受的合约。根据无名氏定理（Fudenberg and Tirole, 1991），在无限重复博弈中，只要博弈双方未来贴现率不是太低，合作剩余的任何一种分配方案都构成子博弈精炼均衡。对于有限重复博弈，子博弈精炼纳什均衡也是存在的。这就是说，村干部在任时间越长，政策套利的收益越高，与县、乡干部一起合谋的可能性越大。而且，在任时间越长，交易频率将越高，村与县、乡干部双方越有动机进行 Williamson（1985）所说的关系专用性投资，越容易达成默契，相互庇护，分享利益。当村委会成员定期由村民选举产生时，村与县、乡干部交易的利益减少了，不确定性和合谋的风险却增加了，长期重复博弈变成了短期博弈，这就势必减少双方的关系专用性投资和裙带关系的可能性。

三、乡村代理人控制的难题及历史经验

（一）乡村代理人控制的难题

根据标准的委托代理理论，因为代理者与委托人的效用函数不一致，在信息不完备和社会、政治、经济条件必然存在不确定性的情况下，代理者不会严格按委托人的意志办事，而是尽可能追求自己的私利，产生道德风险。就乡村治理而言，由于公共政策的目标不易度量，行政部门激励不足，委托代理链条过长而导致信息失真等原因，地方政府或村级组织产生的

道德风险更加严重（谭秋成，2008）。结果，中央制定的农村政策被有意扭曲或遭漠视（谭秋成，2012）。道德风险既是公司和行政部门等科层组织中出现的普遍现象，也存在于通过契约联结的一般合作关系和市场交易中。在私人领域，个人拥有财产和人力资本所有权，合作者可以设置合适的激励机制以取得次优结果，分享合作剩余，道德风险导致的最坏结局是所有者退出合作和交易。但是，由政府官员控制的公共部门则不同。政府行使的是公共权威，背后有国家暴力支撑（Moe，1990）。一旦社会授予政府管理公共事务的权利，个人无法单独退出、收回自己那份权利，只能服从并接受公共政策带来的任何结果。因为大部分公共政策的结局属于零和博弈，当公共权威被滥用时，部分人群的利益可能严重受损。

因委托代理问题带来的一般道德风险使中央政府制定的农村政策大打折扣，而基层代理人对公共权威的滥用则可能引起官民对立，削弱统治者的合法性和执政基础，进而导致社会治理成本大增。乡村治理存在的另外两个难题是：第一，如何使中央制定的农村政策和提供的公共服务符合底层农民的需求？在集权型政治体制中，缺乏将社会成员相互冲突的各种偏好汇总为社会对公共政策需求的机制，农民没有表达呼声的直接渠道。结果，农民的声音在政府决策层极为微弱，其对政治、经济权利的诉求很难引起重视。第二，如何将那些有能力、办事公正的人推上执行农村政策和管理公共事务的领导者岗位，淘汰那些庸碌、偷懒、投机取巧、假公济私、滥用权威的机会主义者，从而避免挑选乡村治理负责人时可能存在的逆向选择问题。

（二）乡村代理人控制的历史经验

秦统一中国后，废分封，置郡县，县下设乡，乡下有亭、里、聚、落。汉承秦制，据《汉书》记载，秦汉时期“大率十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化。嗇夫职听讼，收赋税。游徼徼循禁贼盗”。隋朝初期，农村基层设族、闾、保三级组织。唐朝恢复了乡，实行乡、里、村三级治理，但政府更侧重于里，乡的功能被弱化（赵秀玲，1998）。《旧唐书》载：“百户为里，五里为乡，两京及州县之郭内，分为坊，郊外为村。里及坊村皆有正，以司督察”。北宋初期，掌课输的有户长、里正及乡书手。宋神宗熙宁六年，保甲制在全国开始实施，一般是五户为一保，五小保为一大保，十大保为一都保。据《文献通考》：“令州县坊郭择邻户三二十家排比成甲，迭为甲头，督输税赋苗役”。元朝一方面承袭唐宋，乡治采用乡和里制，同时改乡为都，改里为图；另一方面沿用金朝的社制，劝课农桑。明朝政府在初期推行里甲制，中期实行保甲制。洪武四年，政府设立粮长制，负责税赋征收，防止胥吏侵贪农民利益。清朝于顺治五年在全国范围内实行里甲制。雍正四年，清政府实行保甲制。据《清世宗宪皇帝实录》，其主要做法是：“保甲之法，十户立一牌头，十牌立一甲长，十甲立一保正。其村落畸零及熟苗熟僮，亦一体编排”。

为减少代理人，降低治理成本，防止政府权威滥用，历代王朝统治者的首项措施便是实行无为而治，将农村公共服务和公共建设降至最低限度，同时开辟了官治和民治两条通道（费孝通，2007）。前述乡、亭、里、保、甲、粮长主要行使政府职能，如编户齐民、缉盗贼、课赋税、听诉讼等。这些机构或者隶属于官府，或者替官府当差，属于官治。乡村治理的另一端便是民治，主要是兴教化，敦和睦，息诉讼，劝农耕，邻里相助、相守等。秦汉时期的三老、孝弟、力田属于民治。北宋神宗年间，陕西蓝田吕大临和吕大防兄弟创立了“吕氏乡约”，乡约重视教化，提倡惩恶扬善。元朝鼓励农民成立了调剂劳力、相互合作的锄社。明朝朱元璋于洪武二十七年设立老人制，“命有司择民间高年老人，公正可任事者，理其乡之词讼”（贺长龄、魏源，1992）。清朝推行乡约，规定由约正、约副进行宣讲，每月朔望召集百姓进行听讲，并对乡里百姓的善恶进行记录。民治领导者主要来自村庄内部精英，他们富有，德高，能率众，虽然得到国家支持但未被直接纳入官僚行政体系。

降低代理成本、防止权威滥用的另一途径便是将基层代理人职役化。秦汉时期，有秩是郡的属吏，嗇夫、游徼、亭长由县遣派。有秩、嗇夫、游徼、亭长属官职，有位有禄（严耕

望, 1990)。唐朝时期, “诸里正, 县司选勋官六品以下, 白丁清平强干者充”。可见, 里正属官。至宋朝保甲制后, 保长为“主户有干力者”, 都保正为“众所服者”; 明朝的里长、甲首由“丁粮多者”为之, 粮长由“粮多者”为之; 清朝的里长、甲长及保长则由“丁多者”担任。这就是说, 自宋朝以后, 乡村组织主要负责人保长、都保、里长、甲首、粮长等来自村民, 已被完全排除在官僚等级制之外。他们地位卑微, 没有固定的薪金, 成为县及上级政府驱使的职役(白钢, 1993)。乡村组织向职役化转变固然与隋唐以来、通过科举取士将社会精英吸引至统治集团内部的官僚体系建设有关, 但主要原因是: ①王朝统治者为了降低组织系统的运行及代理成本。统治者为了获得最高租金, 需要将部分精英招入集团内部, 管理社会, 维持秩序, 征收税赋。但是, 增加一个代理人意味着整个统治集团可获得的租金水平可能下降。随着人口迅速增加, 农业规模变小, 作物产量仅够维持农户基本生存, 国家征税成本显著提高。统治集团逐渐发现, 将乡村代理人纳入官僚体系已得不偿失。②在监督成本高昂的情况下, 为了防止基层代理人滥用国家权威, 需要将和底层农民直接打交道的保长、里长、粮长等与官僚体系保持一定距离。这样一方面减少其可倚仗的势力, 另一方面当这些代理人渎职、贪赃、欺压百姓时, 可以撇清国家和他们的关系。

乡村组织职役化后, 各朝各代统治者对担任保长、都保、里长、甲首、粮长等人在财产、人力、甚至道德等方面都有较高要求。统治者希望利用村民之间的相互监督, 免去县上胥吏的盘剥, 达到“此以良民治良民, 必无侵渔之患矣”⁴的结局。然而, 职役化后, 作为民的乡村组织负责人与官府之间存在着一条无法逾越的鸿沟。处于强势地位的官员及代表官府办事的胥、吏、役可以随意支使这些乡村领袖, 这就极大地损害了乡村精英的尊严。而且, 随着社会环境和经济条件变化, 人口和土地占有情况都发生了变更, 具体掌管赋税征收和劳役摊派的胥、吏和力役便有机会操纵税收和其他费用征收, 并以国家的名义随意向农民摊派。完成这些额外摊派容易导致乡村领袖与村民对立, 破坏他们长期建立起来的信用和社会资本。结果, 与统治者的预期相反, 职役化后, 富裕的大户及德高望重的社区精英对乡村组织负责人这一职位唯恐避之不及, 最终担任里长、保长、粮长的常常是一些贫穷且奸巧、刁顽的无赖。也就是说, 乡村组织职役化虽然节省了运行和组织成本, 但导致了基层代理人的逆向选择, 进而还是破坏了国家在农村的权威。

(三) 乡村代理人控制方式的变化和改进

上世纪六十年代, 为了从农村索取剩余、积累工业发展资本, 国家政权再度从县延伸至乡镇, 在农村建立了“三级所有、队为基础”的人民公社体制。人民公社体制政社合一, 其中, “公社管理委员会, 在行政上, 相当于原来的乡政府, 受县人民委员会的领导”; 生产大队和生产队虽然接受公社的生产计划和行政指挥, 但都是独立经营、自负盈亏的经济和生产组织。这期间, 部分社队干部看到了进入政府官员行列的希望。为了突出政绩、迎合上级的政治意图, 他们欺上瞒下, 弄虚作假, 故意夸大生产能力和生产成绩, 随意平调农民和生产队的财产, 对底层农民作风恶劣, 成为“大跃进”和“刮五风”的帮凶。为减少基层干部胡作非为, 保证其严格执行政府意志, 《农村人民公社工作条例(修正草案)》将大队干部定位于由社员选举的集体干部, 切断了他们进入国家干部的通道。

1983年, 人民公社体制被废除, 农村成立乡镇政府, 在基层行使国家政权; 成立村委会, 管理村民事务。村委会虽被表述为村民自治机构, 但主要接受政府指令, 承担上级分派的各项任务, 其成员来自本村, 不进入行政升迁序列。自成立至本世纪初, 村委会虽然要承担征收税费和计划生育等繁重任务, 但是其成员并无稳定的收入, 完全成为政府驱使的职役机构。由于“三提五统”等农业税费超出了当时大部分农民的承受力, 乡村基层干部与农民发生了持久的冲突, 村委会主任被视为无利且得罪人的高风险职业。直到2006年免除农业税费后, 村委会的职役性质才有所改变。与历史上的里、甲、保、粮长制等职役机构相比,

⁴ 《明太祖实录》, 卷68, 台湾中央研究院历史语言研究所1963年校印本。

目前的村委会具有以下三点显著不同之处：①尽管以接受上级政府委托任务为主，但这些任务一般有资金配套，传统的征粮、收税、催役等苦差被免除；②有比较稳定、透明的收入补贴和办公费用；③村委会主要成员来自本村，由村民选举产生。其中，正是投票选举大大降低了政府权威被滥用的风险，减少了农村基层的代理成本和逆向选择行为，而税费免除和稳定的收入来源为有效控制基层代理人提供了条件。

村委会选举的效果目前因两方面因素被削弱。首先是村内的集体经济。集体经济使村干部成为可以谋利的职业，这就容易导致贿选、帮派和家族控制等现象，而乡镇政府也有激励干预村级选举进行寻租。因此，有必要将集体产权落实到个人，村委会成为真正管理村内公共事务的组织。其次是村委会须接受乡镇政府的领导，也就是说村委会不具备与乡镇政府平等地协商事务的条件。乡镇政府可以通过控制诸如水利、道路等专项资金干扰选举。结果，村民选出的可能不是办事公正、热心公益的德者，而是那些在乡镇或上级政府有熟人、能跑项目的捐客。解决这一问题可以考虑在乡镇成立议事会，讨论那些涉及全乡镇公共事务及专项资金分配、使用等问题。议事会成员来自各村，1000人以下的村2人，1000~2000人的村3人，2000~3000人的村4人，其余依此例推。各村议事会成员1人为村委会主任，其余由全体村民选举、且不在村委会任职的村民代表组成。

四、结论性评论

国家通过党的领导、行政命令和指挥、以及财政转移支付来控制和支配村委会。村委会的主要任务便是执行国家政策，是国家在农村基层的代理人。村委会主要成员来自本村，由全体村民投票选举产生，这种投票选举代理人的方式只有当国家利益与农民利益吻合时才可能被真正推行。投票选举可以将乡村社区信任网络纳入国家行政控制体系，可以部分实现对村干部问责，可以减少基层干部之间的专用性投资和裙带关系，从而降低国家治理乡村的成本。笔者认为，不应以标准的民主和自治制度来审视目前的村级治理，贬低投票选举村委会这一制度的实际价值。笔者更不赞成“两委合一”的做法和主张。如果将村委会并入村党委，等于放弃了一种行之有效的选举和监督代理人的手段；如果在村委会的基础上成立村党委，要求村委会成员具备党员身份，则限制了候选人资格，选出的村委会成员不一定具有民意基础。

集权制社会因为委托代理链太长，中央政府很难监管基层代理人，乡村治理中容易产生严重的道德风险问题，如懈怠、官僚主义行为、扭曲国家政策、以权谋私、滥用国家权威等，社会也缺乏将德才兼备的乡村精英挑选为基层代理人的制度保证。王朝统治者为了缓解道德风险难题，采取了无为而治、官治民治分离、将基层代理人职役化等制度安排，结果使农民得不到有效的公共服务，并加剧了代理人的逆向选择问题。投票选举使村委会集官治与民治于一身，大大降低了政府权威被滥用的风险，减少了农村基层的代理成本和逆向选择的可能性。因此，有必要进一步将投票选举推行到乡镇政府一级。目前村委会选举制度的效果因村级集体经济和上级政府对农村专项资金的控制而大打折扣，因此，需要采取将村集体产权落实到个人以及在乡镇一级成立村民议事会等改革措施。

参考文献

- (1) Bardham, P. and Mookerjee, D.: Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries, *The Economic Journal*, 116(508): 101-127, 2006.
- (2) Kelliher, D.: The Chinese Debate over Village Self-government, *The China Journal*, 37: 63-86, 1997.
- (3) Diaz-Cayeros, A.; Magaloni, B.; and Weingast, B.: *Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico*, Working Paper, Hoover Institution, February, 2006.
- (4) Fudenberg, D. and Tirole, J.: *Game Theory*, The MIT Press, 1991.

(5) Moe, T.: Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6(Special Issue), 1990.

(6) Williamson, O.: *Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, 1985.

(7) 白钢:《中国农民问题研究》, 人民出版社, 1993 年。

(8) 费孝通:《乡土中国》, 世纪出版集团、上海人民出版社, 2007 年。

(9) 贺长龄、魏源:《清朝经世文编》, 中华书局, 1992 年影印本。

(10) 沈延生:《关于村民自治及村民自治研究的述评》,《当代中国研究》2003 年第 2 期。

(11) 谭秋成:《农村政策为什么在执行中容易走样》,《中国农村观察》2008 年第 4 期。

(12) 谭秋成:《惩罚承诺失信及农村政策扭曲》,《中国农村观察》2012 年第 3 期。

(13) 严耕望:《中国地方行政制度史甲部, 秦汉地方行政制度》, 台湾中央研究院历史语言研究所专刊之四十五 A, 1990 年。

(14) 赵秀玲:《中国乡里制度》, 社会科学文献出版社, 1998 年。

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)(责任编辑: 李腾飞)