治理制度、村干部素质与村级治理能力

李　敏，姚顺波

（西北农林科技大学 经济管理学院，陕西 杨凌 712100）

摘　要：随着乡村振兴战略的推进，如何实现乡村有效治理、提升村级治理能力成为尤为重要的热点问题。从“制度”与“主体”视角出发，探讨治理制度、村干部素质与村级治理能力三者之间的内在作用机理，发现治理制度中的民主选举、民主监督制度及非正式制度因素均对村级治理能力有显著影响；村干部素质中村支书受教育程度与任职年数、村主任受教育程度与特殊经历也是影响村级治理能力的重要因素；民主选举能够通过选举出高素质的、管理经验丰富的村干部，提高村庄资源获取能力及发展村内经济能力进而改善村庄综合治理能力；而民主监督与非正式制度对村干部的约束未能显著提升村级治理能力。

关键词：基层治理；民主制度；宗族规模；村干部

中图分类号：F325.4　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2021)05－0105－13

一、引言

乡村治理作为国家政权在乡村社会的延伸，也是国家治理体系的基石，其治理的好坏和发展方向都将直接影响国家治理体系和治理能力现代化进程。当前农村基层治理实践中，仍存在因为治理主体单一、治理机制不完善、治理方式落后、治理资金不足等问题造成的治理能力明显弱化及基层组织异化的问题[1－2]。为提高基层治理能力，党的十九大报告中提出将“治理有效”作为乡村治理的基本目标。要实现“治理有效”的目标，根本路径是解决基层治理制度和以往偏保守、消极的治理主体不能满足当前农村社会的发展与治理需求对乡村治理能力的制约[3－4]。

已有关于村级治理的研究中，民主管理制度作为当前中国乡村治理的基本政治制度，其实施所带来的影响是学者们研究的热点问题。一方面学者们关注民主制度的实施对村内公共投资增加[5－6]、行政支出占比及上缴税费的减少[7]及村民参与基层治理积极性等方面的影响[8]；另一方面不少研究开始从产权明晰、多元主体共治[9]、组织能力建设、微观组织再造、制度运行[10]、协商民主[11]及国家力量参与[12]等角度探讨如何完善民主制度以实现基层治理有效的目标。

同时，村干部作为村庄治理的重要主体，近年来对其素质与能力的研究中普遍认可村干部的学历水平及管理经验是选拔村干部的重要因素[13]，中国的乡村治理一直体现着精英治理的特征，乡村精英扮演着推动农村社会化的重要角色[14]。从国家政策来看，村干部的文化素质一直是上级部门重点关注的因素，为此国家开始实行“村官制度”，选聘大学生到农村担任村官，并对年轻有为的基层党组织成员进行正规化、系统化的培训，以提升村庄管理人的文化素养[15]；近年来国家进一步深入推进“驻村干部”政策，并倡导有能力有经验的“精英”参与村庄治理以提升治理主体素质[16－17]。不少研究对富人治村展开探讨，认可了富人在经济与社会上的优势对基层治理能力的

收稿日期：2021－04－20　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2021.05.010

基金项目：国家社会科学基金项目(18XJY007)

作者简介：李　敏(1989—)，女，湖南益阳人，西北农林科技大学经济管理学院博士研究生，主要研究方向为乡村治理与农村贫困。E-mail：limin650505@nwsuaf.edu.cn

促进作用[18-19],同时也认识到富人村干部为追求经济利益而无法兼顾村庄公共发展,不利于基层民主良性发展的问题[20]。

随着乡村振兴战略的实施及乡村治理现代化的推进,国家资源不断向农村社会流入,必然要求乡村治理主体快速发育和成长,治理制度不断发展和完善。因此,本文在对村级治理能力概念及内涵进行界定的基础上,从"制度"与"主体"视角出发,重点关注治理制度、治理主体与村级治理能力之间的互动关系,探讨提升基层组织治理能力的有效路径。

二、理论分析与研究假设

(一)村级治理能力的概念及内涵

村级治理作为国家乡村社会治理的延伸,与地方治理存在一定的相同之处也有其特殊性。村级治理的理解可以从两个方面展开:一方面是指由村庄以外的政府、市场与社会主体对村庄公共事务进行的规划、管理和调控;另一方面是指村内公共权力、社会组织和公民等主体参与村内公共事物组织、管理的过程[21]。目前村庄治理主体仍以村党支部与村委会处于主导地位,本研究重点关注村庄层面的村党组织和村委会对村内治理能力的影响,因此本研究中所讲的村级治理是指在村域范围内,村党支部与村委会发挥自身力量,管理村庄内部公共事务的过程。行政村作为中国行政管理体系的最基本单元,是为村民提供公共服务、实现社会职能和经济功能的最基本组织单位,村级组织治理主要致力于提供公共服务、引导经济生产和进行社会管理,因而村级治理能力的衡量可从以下四个方面展开:资源获取能力,是指在经历国家由"资源汲取"向"资源反哺"转变的背景下,村庄作为补贴对象,基层组织获取政府及社会帮扶资源的能力;经济发展能力,指在市场经济条件下,村两委在农村社会经济发展中仍旧扮演着"经济建设"的角色,直接参与或干预村庄经济发展的能力;社会组织能力,指治理主体通过政治权威或管理经验,把多元化的组织体系有效调动起来参与农村公共事务的能力;公共服务能力,指村两委提供公共服务与公共产品以满足居民基本生产、生活需要的能力。

(二)村级治理能力的影响机制及研究假设

对于政府治理效果的评价可以从政府行政体制以及其行政人员能力两个方面出发[22],即通过"制度"和"主体"两种分析视角来研究农村治理。"制度视角"认为治理制度与治理结构因素是决定农村组织在村域内所扮演的角色主要变量,而"主体视角"则是将农村治理主体个体素质及其在不同制度背景下的适应与抉择作为研究治理问题的重点。近年来,已有关于中国农村基层治理的文献中,表现出由关注"谁在治理"转到注重"如何治理"的研究趋势,即从主体向制度转变[13]。虽然当前以"主体"视角为切入点的农村基层治理研究处于主流地位,但关于制度的研究能够更深入地洞察传统研究中所不能揭示的问题。适应农村发展的治理制度设计能够规范治理主体的行为,为上级政府提供问责渠道,而拥有政治权威与经济资源的治理精英,能够将其拥有的资源导流到村庄公共事务中,形成资源叠加效应[17]。只有将制度与主体相结合,综合考虑二者在乡村治理中的作用,才能更全面的分析村级治理能力提升路径。

"制度"是指一系列规范主体行为的规则,既包括正式文本界定的法律、政策等正式制度,也包括人们实际遵循的一些习俗、惯例、规则等非正式制度[23]。民主管理制度是中国乡村治理的基本政治制度。作为民主管理制度的基础,民主选举产生的村委会能够显著改善以往村干部"唯上"的行为方式,开始更多地关注村民的需求与切身利益[24],对于增加村内公共投资具有显著促进作用[4]。民主监督则是在民主选举的基础上,通过对村干部的问责,约束村干部行为,确保村级治理向有利于村庄公共发展的方向推进。因此,提出假设H1。

H1:民主管理制度越完善,越有利于村级治理能力水平的提升。

宗族社会作为中国乡村社会最重要的组成部分,宗族网络的发达对于村内组织效率提高有显著意义。在当代中国农村治理制度中,正式制度和非正式制度往往是相辅相成的,当正式制度作用能力较弱时,宗族网络社会能够克服集体行动的困境进而改善村内公共物品供给状况[25]。当然也存在宗族势力过度发展,尤其是宗族领袖同时任村干部时,会因其权力过大而诱使其谋取私利,反而会阻碍基层民主实质作用的问题[26-27]。由此提出假设 H2。

H2:宗族网络规模越大,越利于提高村内组织管理效率进而改善整体村治水平。

同时,中国的乡村治理一直体现着精英治理的特征,乡村精英扮演着推动农村社会化的重要角色。现有研究中普遍认可村干部的学历水平及管理经验是选拔村干部的重要因素[11]。村干部的个体素质越高,信息搜集能力与项目规划能力越强。经营管理经历越丰富的村干部不仅自身具有经济优势,同时其庞大的社会关系网络以及与上级政府的政治关联对于引进外部投资,支持村内产业发展,带动村内经济增长均有着重要作用。由此产生假设 H3。

H3:高素质与经营管理经验丰富的村干部能够显著提升村内治理水平。

现行基层民主制度作为村庄居民参与村庄公共事务治理的一个重要途径,当执政者无法满足公民对于村庄治理的需求时,民主选举提供了一个相对安全且成本较低的方式来罢免现任官员;民主监督制度能够确保村干部增加公共物品供给、减少管理费用等方式来提升村级治理能力。民主管理制度越完善,高素质村干部更倾向于发挥其正面作用。同时,非正式制度规则在一定程度上能够弥补正式制度的不足,当正式制度不足以对村干部形成较好的约束时,宗族网络所形成的道德压力与非正式监督能够约束村干部,减少损害公共利益的行为,进而改善村级治理能力。由此产生假设 H4。

H4:制度对村干部个体行为的规制能够显著提升村级治理能力。

因此,本文将结合“制度”与“主体”视角,分别考察乡村治理制度与治理主体对村级治理能力的影响,并着重探讨制度如何影响主体行为,进而决定村级治理能力的高低。

三、数据来源、模型构建与变量选取

(一)数据来源

本文数据来源于研究团队 2018 年 4 月利用随机抽样方法对陕西省宝鸡市、咸阳市、安康市、榆林市、商洛市共 5 市 16 个县 154 个乡镇进行问卷调研获得的村级数据。调研过程中每个县选取 6~10 个乡镇,每个乡镇选取 3~5 个行政村,共 566 个行政村样本,剔除数据缺失及存在前后逻辑问题的 20 个样本,最终收集到 546 个有效样本数据作为本文实证研究的数据支撑。调研内容包括村庄农户劳动力、生产、生活情况,村庄基础设施、地理区位特征,村委会选举、办公、财务状况以及村庄参与扶贫项目状况等几个方面。

(二)模型构建

基于上文关于提升村级治理能力的理论分析框架,分析“制度”视角与“主体”视角如何共同作用影响村级治理能力的高低,构建基本模型如下:

$$VGC = \beta_0 + \beta_1 system + \beta_2 subject + \beta_3 Z + \alpha_i \quad (1)$$

其中,VGC 表示村庄的村级治理能力综合指数,system 指代治理制度变量,subject 指代治理主体变量,Z 为其他控制变量,β 为回归系数,α 表示随机扰动项。

为进一步探讨治理制度与治理主体之间的互动关系对村级治理能力的影响,本文将治理制度变量与治理主体变量的交互项纳入基础模型中,以考察二者在村庄治理过程中是否存在相互作用的效果,具体模型如下:

$$VGC = \beta_0 + \beta_1 system + \beta_2 subject + \beta_3 system \times subject + \beta_4 Z + \alpha_i \quad (2)$$

其中,β_3 分别表示制度与主体变量交互项的影响系数,说明在不同治理制度实施效果下治理主体因素对村级治理能力的影响大小。当 β_3 显著为正时,表明治理制度与治理主体之间存在相互促进的效果。

(三)变量选取

1. 被解释变量

村级治理能力。村级治理能力是一个多维度综合性的概念,已有研究关于村级治理能力的评价并没有一个广泛接受的标准或指标体系。本文基于村级治理能力定义及内涵的理解,结合村党支部与村委会在村庄治理过程中的职能,从资源获取能力、发展经济能力、社会管理能力、公共服务能力四个维度14个指标来构建村级治理能力评价指标体系。其中资源获取能力主要考察在政府及社会组织对农村社会进行"资源反哺",投入大量物质资源的背景下,依靠村级组织的能力所能获取资源的多寡;而村干部在为村庄争取政府资源时,其自身与上级政府之间的关联会通过政策倾斜与信息披露等方式在其中发挥着重要作用[28],因而选取包含获得政府及社会关于产业、基建和生活改善等方面的帮扶项目个数及获得帮扶的年平均投资总额、引进外部投资、村干部到上级政府参会次数、上级领导到村来访次数5个指标。发展经济能力则主要考察村级组织通过对村内资源的协调组织能力以及实施生产条件改善措施情况,选取村集体收入水平、引导致富措施及提供支农服务3个指标。社会管理能力通过考察村两委调动村内组织与居民参与生产与公共事务管理的能力,包含村内村民小组会议次数、村民会议平均参会率及村干部参与村内组织情况3个指标。公共服务能力则包含村两委对村内公共基础设施建设、提供社会保障与信息披露等方面的能力,用基础设施投资金额、公共服务投资金额与政务公开程度3个指标来衡量。

为计算村级治理能力综合指数,需要对各指标权重进行赋值,本文采取较为客观的熵值法通过各项指标的变异程度来确定权数。一般变异程度越大的指标,有序性越好,则其熵值越小,最终所赋予的权重越大。具体指标体系的含义及权重赋值情况如下表1所示。

表1 村级治理能力评价指标体系含义及权重赋值

维度	指标赋值及含义	均值	标准差	权重
资源获取能力	获得外部投资项目个数(单位:个)	5.736	2.766	0.057
	获得外部投资项目总金额(单位:万元)	122.557	237.446	0.080
	村组织是否引进项目或投资(是=1;否=0)	0.392	0.489	0.070
	上级领导到村来访次数(单位:次)	11.086	7.823	0.059
	村干部到上级政府参会次数(单位:次)	18.042	12.321	0.059
发展经济能力	村集体经济收入(单位:元)	25239.940	86631.030	0.116
	引导生产致富措施(包含村委会是否提供生产和销售信息、引进农业生产技术、带队外出参观学习、引导特色生产或经营、申请特色产业基地建设等措施,得分0~5分)	2.075	1.344	0.059
	支农服务措施(包含村委会是否提供统一灌溉排水服务、机耕服务、病虫害防治、统一购买生产资料、实行种植规划等措施,得分0~5分)	2.927	1.424	0.057
社会管理能力	村民小组会议次数(单位:次)	7.844	4.195	0.058
	村民会议平均参会率(单位:%)	66.022	15.021	0.055
	村干部是否参与村内企业、合作社或其他组织(是=1;否=0)	0.480	0.500	0.066
公共服务能力	基础设施投资金额(单位:元)	26211.720	111571.300	0.107
	公共服务投资金额(单位:元)	48803.040	186665.400	0.102
	政务公开程度(包含村财务状况、政府政策信息、集体资产处置公示、计划生育执行情况、负责人提名、征拆等重大事件、村内公共事务、扶贫信息,得分0~8分)	5.687	1.978	0.055

2. 核心解释变量

依据上文理论分析框架,本文将以制度因素与主体因素为核心解释变量。其中制度因素中正式治理制度变量主要考察基层民主制度的影响,主要通过民主选举与民主监督制度两个方面来分析。民主选举作为村庄自治的开端,是村民行使自身民主权利、参与公共治理的一个重要途径,其选举质量的高低直接影响村级组织治理能力的好坏[17]。实施民主选举的开始年份越早,制度规范越明晰,越有利于村庄实现民主自治,其治理水平也就越高[29],而最近一次选举的过程将决定现任村主任的治理行为。因此,民主选举使用"民主选举开始年份"、"最近选举年份"、"最近选举主任候选人个数"、"最近选举村民投票率"4 个指标来度量。而基于民主选举选拔出来的村干部,不一定会在当选后会将村民的需求放在首位,需要对村委会行为进行监管避免因权力集中侵蚀村庄治理及公共利益。民主监督选择"是否建立民主监督委员会"及"民主监督委员会成员个数"2 个指标来度量。非正式治理制度变量将重点考察宗族网络规模对村级治理能力的影响,用"村内第一宗族所占人口比重"指代。主体因素中主体素质主要是指村干部个体特征素质对于村庄治理的影响,主要针对年龄与受教育程度两个方面,而主体经历则从村干部的任职年数及非农经历两个方面来体现,主要用以衡量村干部的管理能力及经营能力。村干部的个体素质与经历能够通过其个人能力与经验为村庄吸引外部投资、提供支农服务,同时能力越强的村干部,与上级政府的政治关联度越高,越容易获得政府扶持[11]。

3. 控制变量

考虑村庄基础特征与村委会基本特征中影响村级治理能力的因素,包括指代村庄规模的"村内总户数",村庄地理区位的"是否处于山区"、"到县城距离"。同时,因村委会作为村民自治组织,并未纳入地方财政预算,其治理能力受到村庄的经济基础的限制[30],将村内经济状况纳入因素分析模型,由"耕地出租价格"与"农忙时雇工价格"2 个指标度量。村委会特征指标中由"村委会成员个数"与"行政支出占比"来表示。具体变量的定义及赋值以及其描述性统计情况如下表 2 所示。

表 2　变量定义与描述性统计

变量		变量定义及赋值	Mean	Std
被解释变量	村级治理能力	村级治理能力综合指数	0.136	0.095
		资源获取能力综合指数	0.057	0.050
		发展经济能力综合指数	0.024	0.024
		社会管理能力综合指数	0.039	0.036
		公共服务能力综合指数	0.016	0.027
制度变量	民主选举	实行民主选举初始年份距今年数	31.524	6.760
		最近一次选举距今年数	2.533	0.624
		最近一次选举主任候选人个数	2.286	0.685
		最近一次选举村民参与投票率	79.656	11.960
		最近一次选举是否可以委托他人投票	0.839	0.368
	民主监督	是否成立民主监督委员会	0.976	0.153
		如果成立,有几名成员	3.092	0.957
	宗族网络	村内第一宗族人口所占比重	37.443	24.128
主体变量	村支书素质与经历	年龄	49.575	8.156
		受教育程度:1. 小学以下 2. 小学 3. 初中 4. 高中或中专 5. 大专 6. 大学本科及以上	3.679	0.893
		担任村干部或其他村内职务年数	9.201	7.826
		有无经商、打工等非农经历	0.674	0.469

变量		变量定义及赋值	Mean	Std
主体变量	村主任素质与经历	年龄	48.647	8.286
		受教育程度:1. 小学以下 2. 小学 3. 初中 4. 高中或中专 5. 大专 6. 大学本科及以上	3.504	0.931
		担任村干部或其他村内职务年数	7.013	5.885
		有无经商、打工等非农经历	0.652	0.477
控制变量	村庄基本特征	村内总户数	375.156	183.902
		是否处于山区	0.689	0.463
		村庄到县城的距离	30.848	22.769
		耕地出租价格	231.806	142.965
		农忙时雇工的价格	113.694	28.191
	村委会基本特征	村两委人员数	4.755	1.652
		行政支出占财政支出比重	0.601	0.362

四、实证结果分析

(一)治理制度与村干部素质对村级治理能力的直接效应分析

基于村级治理能力影响因素计量分析模型的构建,通过546个村级样本调研数据,利用stata13.0统计软件进行分析,对计量模型进行OLS拟合检验与估计。考虑到影响村级治理能力的因素中可能存在内部相关而对模型估计进行多重共线性检验,得出5个模型中,方差膨胀因子(VIF)值最高为2.03,未超过一般检测VIF<3的标准,可认为各变量之间的共线程度在可接受范围。其次,本文采用稳健标准误进行估计以消除异方差对模型结果的影响。最后,因被解释变量为综合指数,其数值较小,为更好的展示解释变量的系数值,在不影响系数显著性的前提下将被解释变量进行乘以100的数值变换后再进行回归。关于村级治理能力综合指数及资源获取能力、发展经济能力、社会管理能力、公共服务能力四个维度的回归结果如下表3所示。

1. 村级治理能力综合指数影响因素分析

模型(1)的估计结果显示,民主选举变量中,仅最近一次选举中的"候选人个数"与"选举投票率"两个指标通过显著性检验,其中"候选人个数"在10%显著性水平下正向影响村治能力,表明候选人个数越多,村主任竞选越激烈,对于当选村干部提高村庄的治理水平的激励效果越大;"选举投票率"在5%的显著性水平下正向影响,说明选举投票率越高,村民参与度高,表达自身诉求的欲望越强烈,越愿意参与村庄公共事物的管理。而"选举初始年"指标、"最近选举年"以及"是否能委托投票"均未通过显著性检验,可能的原因是民主选举已经经历30多年历史,初始民主选举制度实施的影响已经比较微弱;而"最近选举年"是针对当今村庄管理者当任年数的一个体现,因当今村委会一般任期为3年,选举时间间隔较短,故影响并不显著;"是否可以委托投票"在一定程度上反映了"贿选"或村干部"共谋"等行为对村庄治理的影响,在本文样本数据中也并未通过显著性检验。民主监督变量中,"是否成立民主监督委员会"未通过显著性检验,主要是因为村庄关于民主监督制度的不断完善,调研样本中97.62%的村庄均已实施民主监督制度,而"民主监督委员会成员数"则在1%显著性水平下正向影响村级治理能力,表明监督成员越多,监督制度越明晰,真正具有监督效力的监督委员会,对于村治能力的提高仍有着重要意义。非正式制度中的"宗族网络"指标也在1%显著性水平下正向影响村治能力,表明宗族社会的非正式规则对于村庄治理的能力提升有一定的正向影响。

村干部个体特征变量中,村支书的受教育程度指标与任职年数均在1%显著性水平下正向影

响村庄治理水平,表明基层党组织干部的文化素质越高,管理经验越丰富,对于村庄管理能力越强,越有利于改善村庄治理环境,但村支书的年龄与特殊经历并未通过显著性检验,表明村支书的年龄、是否有经商或其他非农经历对村庄治理并无显著影响。而村主任特征变量中,村主任受教育程度与特殊经历均在 1% 显著性水平下正向影响村级治理能力,表明基层领导的受教育程度对于村庄治理有着重要意义,文化程度越高的村干部,无论是对村内的经济发展规划还是争取上级政府资源都有一定的优势,而拥有特殊经历的村干部,其个体拥有先进的观念、较强的经营能力对发展村庄经济,带动村内生产有着重要意义。值得注意的是村主任的任职年数却在 1% 显著性水平下负向显著影响村级治理能力,可能的原因是,村主任任职时间越长,对于村级组织内部运作机制越熟练,越偏向于自身"理性人"的角色,通过政治权力谋取个人利益,对村庄公共利益造成损害而不利于整体村治环境。

控制变量中,"是否处于山区"指标通过 1% 显著性水平负向显著影响村级治理能力,表明因山区地带大量劳动力转出造成乡村精英流失以及因交通不便造成的信息不对称等多重因素对村级治理能力存在显著影响。同时,村内"耕地出租价格"与"劳动力雇工价格"两个指标均有正向显著影响,表明村内耕地与劳动力资源利用效率越高,村内经济生产活动越活跃,村民对于村庄治理的参与意愿越强,越有利于村庄公共治理。而村委会行政支出占比越高,则村级治理水平越低,可能的原因有两个,一个是因村委会自身财政收支能力较差,单纯依靠上级财政转移来维持基层组织的正常运转,处于"悬浮治理"状态中,另一种可能是村内寻租问题较为严重导致行政支出占比较高,这两种情况均可能导致村庄治理趋向恶化。

2. 村级治理能力各维度影响因素分析

模型(2)关于村庄资源获取能力的影响因素中,正式制度变量仅"监委会成员数"指标通过 5% 显著性检验水平,表明民主管理制度对于村级组织获取资源的能力影响并不显著,"宗族网络"仅在 10% 显著性水平下正向影响其资源获取能力,说明村内宗族规模越大的村庄,其资源获取能力相对较高一些,可能的原因是因宗族规模越大的村庄,村内人口流入越少,相对环境较为闭塞,贫困程度也将越高,政府帮扶力度相对更大一些。而村干部个体特征中,村支书受教育程度、任职年数与村主任受教育程度均显著正向影响其资源获取能力,得以验证了前文中提出的高素质村干部能够通过其自身社交网络以及政治关联来吸引外部投资进而改善村治水平的假设。

模型(3)中关于村庄发展经济能力的影响因素中,制度变量中仅"监督委员会成员数"这一指标在 5% 显著性水平下正向影响。村干部个体特征变量中,村支书的受教育程度及任职年数均在 1% 显著性水平下正向影响村级组织的发展经济能力,说明村支书受教育程度越高,管理经验越丰富,越有利于村内支农服务措施的提供,农业生产环境的改善,协调村内资源的能力越强,而村主任特殊经历指标也在 1% 显著性水平下正向影响发展经济能力,表明村主任拥有较强的经济经营能力,对发展村内经济有着巨大优势。

模型(4)关于社会管理能力的影响变量中,民主选举制度的影响对比其他维度的影响更为显著,不仅"候选人个数"通过 10% 显著性检验水平,选举初始年份、是否可以委托投票以及监委会成员数均通过 5% 显著性水平正向影响村级社会管理能力,表明民主管理制度实施效果越好的村庄,村级组织的政治权威较高,更利于基层政府开展工作;同时,宗族网络在 1% 显著性水平下正向影响社会管理能力,表明宗族网络规模越大,基层组织的管理能力越高,在传统宗族领导的背景下,村内居民集体组织动员积极性越高。村干部个体特征中,村支书的受教育程度及任职年数以及村主任的受教育程度均有着正向显著影响,说明工作多年的老支书对村内居民及信息了解更全面,在村庄内社会信任度较高,组织动员能力越强,且文化程度越高的村干部,话语权和政治权威更高一些;相反村主任的任职年数却在 1% 显著性水平下负向影响社会管理能力,表明村主任任职时间

越长,村民了解其执政行为后,对其信任度越低,越不利于村庄公共事务管理。

模型(5)关于公共服务能力影响因素模型中,民主选举投票率与监委会成员数均正向显著影响基层组织的公共服务能力,表明民主选举及民主监督制度是实现村民参与村内公共事物管理、督促村级组织提供公共物品的有效路径。而实行民主选举年份越早的村庄,其公共服务能力反而越低,内在原因需要进一步探讨。村干部个体特征变量中,村支书的年龄在5%显著性水平下正向影响公共服务能力,可能的原因是相对于年轻的村支书,年龄越大的村支书因偏好社会威信而提供公共产品,同时,村支书与村主任受教育程度均有显著正向影响,表明村干部受教育程度越高,关于公共产品对农业生产的重要性认识更为深刻,越有利于公共产品的供给。村主任的特殊经历指标在1%显著性水平下正向影响公共服务能力,表明拥有特殊经历的村主任,能够利用其较强的经营能力,将资源引流到村庄公共事物中,提升公共服务供给能力。

表3 村级治理能力影响模型估计结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	村级治理能力	资源获取能力	发展经济能力	社会管理能力	公共服务能力
选举初始年	0.008(0.051)	-0.021(0.029)	0.001(0.014)	0.05**(0.022)	-0.023*(0.014)
最近选举年	0.792(0.537)	0.522(0.325)	0.063(0.13)	0.248(0.223)	-0.024(0.174)
候选人个数	0.913*(0.507)	0.385(0.291)	0.225(0.168)	0.392*(0.212)	-0.138(0.133)
选举投票率	0.05**(0.025)	0.027(0.016)	0.01(0.008)	0.002(0.012)	0.014*(0.008)
选举委托投票	0.416(0.984)	0.343(0.534)	-0.263(0.265)	0.802**(0.389)	-0.509(0.383)
监委会	-1.43(2.09)	-0.994(1.41)	-0.157(0.463)	0.28(0.706)	-0.475(0.524)
监委会成员数	1.56***(0.444)	0.563**(0.251)	0.244**(0.122)	0.369**(0.176)	0.353**(0.149)
宗族网络	0.058***(0.014)	0.016*(0.009)	0(0.004)	0.036***(0.005)	0.005(0.004)
村支书年龄	-0.011(0.051)	-0.014(0.03)	0.002(0.014)	-0.03(0.023)	0.031**(0.015)
村支书受教育程度	2.06***(0.453)	0.644**(0.255)	0.401***(0.154)	0.441**(0.186)	0.507***(0.16)
村支书任职年数	0.169***(0.053)	0.076**(0.032)	0.04***(0.014)	0.075***(0.022)	-0.015(0.013)
村支书特殊经历	-1.02(0.941)	0.04(0.532)	0.014(0.227)	-0.463(0.417)	-0.519(0.419)
村主任年龄	0.08(0.052)	0.038(0.032)	0.013(0.014)	0.02(0.023)	0.003(0.014)
村主任受教育程度	1.64***(0.438)	0.865***(0.266)	0.045(0.127)	0.523***(0.184)	0.21*(0.125)
村主任任职年数	-0.181***(0.066)	-0.056(0.041)	-0.027(0.017)	-0.071**(0.029)	-0.021(0.015)
村主任特殊经历	3.22***(0.862)	0.522(0.52)	0.949***(0.202)	0.482(0.406)	1.18***(0.352)
村内总户数	0(0.002)	-0.001(0.001)	0(0.001)	0.001(0.001)	0(0)
是否处于山区	-2.68***(0.849)	-0.991**(0.481)	-0.991***(0.256)	0.011(0.341)	-0.618**(0.299)
村庄到县城的距离	-0.013(0.014)	-0.008(0.009)	-0.005(0.004)	0.004(0.007)	-0.004(0.004)
耕地出租价格	0.007***(0.002)	0.002*(0.001)	0.002**(0.001)	0.001(0.001)	0.002**(0.001)
农忙时雇工的价格	0.046***(0.012)	0.026***(0.007)	0.004(0.004)	0.008(0.005)	0.008**(0.004)
村两委人员数	0.204(0.237)	0.201(0.133)	0.07(0.088)	-0.066(0.079)	0.01(0.049)
行政支出占比	-6.08***(1.03)	-2.29***(0.588)	-1.07***(0.246)	-0.982**(0.415)	-1.9***(0.372)
常数项	-21***(5.61)	-8.34**(3.37)	-2.42(1.67)	-6.93***(2.42)	-2.82*(1.68)
样本数	546	546	546	546	546
R^2	0.379	0.211	0.232	0.223	0.240
F	13.28	9.43	4.56	11.62	4.20

注:括号内数值为标准差,*** 表明在1%的水平下通过显著性检验,** 表明在5%的水平下通过显著性检验,* 表明在10%的水平下通过显著性检验。

(二)治理制度与村干部素质对村级治理能力影响的交互效应分析

1. 民主选举与村干部素质的交互效应分析

为进一步探讨民主选举制度能否选出高素质的村干部,或者说那些具有高学历且经商管理经验丰富的乡村精英能否通过民主选举成为村干部,进而实现村级治理能力的提升,本文基于上文回归结果,将具有显著影响的"选举投票率"与"村主任受教育程度"、"村主任任职年数"、"村主任特殊经历"3 个指标的交互项纳入村级治理能力回归分析模型,得出回归结果如下表 4 所示。在模型(1a)对村级治理能力综合指数的影响分析中,选举投票率与村主任受教育程度的交互项在 10% 显著性水平下正向影响,选举投票率与村主任任职年数的交叉项也在 10% 显著性水平下正向影响村级治理能力,表明高素质的村干部以及管理经验丰富的乡村精英能够通过民主选举的方式当选,进而改善村级治理能力。而对其他四个维度的影响中,仅选举投票率与村主任任职年数的交叉项对村级组织的资源获取能力与发展经济能力有正向显著影响,表明当大部分居民投票选举出来的管理经验丰富的村主任,能够通过吸引外部投资和发展经济来改善村级治理能力。

表 4　民主选举与村主任个体特征的交互效应检验

	(1a)	(2a)	(3a)	(4a)	(5a)
	村级治理能力	资源获取能力	发展经济能力	社会管理能力	公共服务能力
选举投票率	0.039(0.025)	0.02(0.016)	0.008(0.008)	0.001(0.012)	0.014 *(0.008)
村主任受教育程度	1.65 ***(0.438)	0.869 ***(0.266)	0.046(0.126)	0.524 ***(0.185)	0.211 *(0.126)
村主任任职年数	−0.186 ***(0.066)	−0.059(0.04)	−0.028(0.017)	−0.072 **(0.029)	−0.021(0.015)
村主任特殊经历	3.28 ***(0.864)	0.557(0.521)	0.955 ***(0.199)	0.49(0.409)	1.19 ***(0.354)
选举投票率×村主任受教育程度	0.049 *(0.029)	0.028(0.018)	0.006(0.007)	0.012(0.014)	0.006(0.008)
选举投票率×村主任任职年数	0.007 *(0.004)	0.005 *(0.003)	0.003 **(0.001)	0.001(0.002)	−0.001(0.001)
选举投票率×村主任特殊经历	0.066(0.049)	0.038(0.033)	0.008(0.013)	0.005(0.025)	0.014(0.014)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
常数项	−20.4 ***(5.60)	−7.97 **(3.33)	−2.29(1.67)	−6.83 ***(2.43)	−2.77 *(1.67)
样本数	546	546	546	546	546
R^2	0.385	0.219	0.241	0.224	0.242
F	12.60	8.96	4.28	10.77	3.75

注:括号内数值为标准差,*** 表明在 1% 的水平下通过显著性检验,** 表明在 5% 的水平下通过显著性检验,* 表明在 10% 的水平下通过显著性检验。

2. 民主监督与村干部素质的交互效应分析

为进一步考察民主监督制度是否影响不同素质村干部的治理能力,本文将分析"民主监督委员会成员个数"与 "村支书受教育程度"、"村支书任职年数"、"村主任受教育程度"、"村主任任职年数"、"村主任特殊经历"五个变量的交互项显著性,具体回归结果如下表 5 所示。在以村级治理综合能力为被解释变量的回归模型(1b)中,监委会成员数与村支书任职年数的交互项在 5% 显著性水平下负向影响,可能的原因是村支书任职年数越长,保留着以往制度并不完善时的村治习惯,监督委员会在一定程度上规制村干部治村行动和影响其积极性,故其采用"无为而治"的策略,村庄治理水平反而下降。在对各维度能力进行回归的结果中,监委会成员数与村主任任职年数的交互项对村级公共服务能力在 5% 显著性水平下有着负向影响,可能的原因是民主

监督制度越完善越有利于减少管理经验丰富的村干部通过提供公共物品进行牟利的概率,导致其公共物品供给意愿反而下降。相反,对于具有较强经营能力的村干部,民主监督制度能够提高其公共物品供给水平。而且,在监委会成员数与村主任任职年数的交互项对村庄社会管理能力在5%显著性水平下正向影响,表明民主监督制度能够改善村主任的政治权威与居民信任度,更有利于村主任管理村内事物。然而,民主监督与村干部个体特征的交互作用对于基层组织的资源获取及发展经济能力并不显著,表明民主监督制度对于村干部的监督与约束反而有可能制约村干部行为而不利于采取更为激进的措施来发展经济或引进资源。

表5 民主监督与村干部个体特征的交互效应检验

	(1b)	(2b)	(3b)	(4b)	(5b)
	村级治理能力	资源获取能力	发展经济能力	社会管理能力	公共服务能力
监委会成员数	1.66***(0.448)	0.664**(0.264)	0.235**(0.112)	0.414**(0.186)	0.32**(0.143)
村支书受教育程度	2.11***(0.465)	0.66**(0.262)	0.403**(0.158)	0.429**(0.19)	0.555***(0.165)
村支书任职年数	0.166***(0.053)	0.071**(0.032)	0.042***(0.014)	0.07***(0.022)	-0.01(0.012)
村主任受教育程度	1.58***(0.444)	0.842***(0.27)	0.041(0.13)	0.512***(0.185)	0.182(0.129)
村主任任职年数	-0.174***(0.066)	-0.05(0.041)	-0.026(0.017)	-0.071**(0.029)	-0.021(0.015)
村主任特殊经历	3.02***(0.903)	0.402(0.537)	0.971***(0.211)	0.397(0.415)	1.16***(0.345)
监委会成员数×村支书受教育程度	0.031(0.363)	-0.067(0.218)	-0.073(0.096)	-0.057(0.153)	0.233(0.144)
监委会成员数×村支书任职年数	-0.087**(0.043)	-0.044(0.028)	-0.015(0.013)	-0.015(0.018)	-0.014(0.014)
监委会成员数×村主任受教育程度	-0.158(0.324)	-0.083(0.187)	-0.024(0.076)	0.07(0.131)	-0.12(0.138)
监委会成员数×村主任任职年数	0.041(0.058)	0.025(0.035)	0.002(0.015)	0.047**(0.022)	-0.035**(0.017)
监委会成员数×村主任特殊经历	-0.501(0.704)	-0.568(0.449)	0.165(0.141)	-0.424(0.295)	0.366*(0.196)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
常数项	-19.7***(5.64)	-7.52**(3.38)	-2.36(1.68)	-6.23**(2.44)	-3.16*(1.71)
样本数	546	546	546	546	546
R^2	0.383	0.217	0.235	0.229	0.254
F	12.54	8.30	4.57	11.20	3.81

注:括号内数值为标准差,*** 表明在1%的水平下通过显著性检验,** 表明在5%的水平下通过显著性检验,* 表明在10%的水平下通过显著性检验

3. 非正式制度与村干部个体特征的交互效应分析

究竟乡村社会内的风俗、惯例等“非正式制度”对村干部是否存在约束效力,能否通过对村干部行为的“非正式问责”与道德压力等方式,实现督促村干部更好地为村民提供服务的目的,本文通过“宗族网络”与村干部个体特征指标的交叉项来验证这个问题。表6的回归结果显示在以村级治理综合能力为因变量的模型中,所有交叉项均未通过显著性检验,可能的解释是,宗族规模越大的村庄,素质越高的村干部治理行为反而受村内宗族势力的限制而无法发挥自身优势,导致治理能力提升效果并不显著。在对各维度能力进行回归的结果中,发现宗族网络规模越大的村庄,村干部的社会管理能力要相对更高一些,表明宗族网络社交网络在村干部管理村庄公共事务方面还是有一定的促进作用,且在宗族网络规模越大的村庄,村支书受教育程度越高,其公共服务能力也就越高。

表 6　非正式制度与村干部个体特征的交互效应检验

	(1c)	(2c)	(3c)	(4c)	(5c)
	村级治理能力	资源获取能力	发展经济能力	社会管理能力	公共服务能力
宗族网络	0.058***(0.014)	0.016*(0.009)	-0.001(0.004)	0.036***(0.006)	0.005(0.004)
村支书受教育程度	2.05***(0.451)	0.659***(0.254)	0.411***(0.156)	0.465**(0.186)	0.461***(0.147)
村支书任职年数	0.17***(0.052)	0.077**(0.032)	0.041***(0.014)	0.073***(0.021)	-0.015(0.013)
村主任受教育程度	1.66***(0.442)	0.862***(0.271)	0.044(0.13)	0.482**(0.187)	0.262**(0.115)
村主任任职年数	-0.18***(0.065)	-0.056(0.041)	-0.027(0.017)	-0.072**(0.028)	-0.019(0.014)
村主任特殊经历	3.18***(0.892)	0.528(0.525)	0.954***(0.206)	0.501(0.407)	1.12***(0.348)
宗族网络×村支书受教育程度	0.02(0.019)	0.005(0.011)	0.005(0.006)	-0.005(0.007)	0.013**(0.006)
宗族网络×村支书任职年数	-0.001(0.002)	0(0.001)	0(0)	-0.001*(0.001)	0(0)
宗族网络×村主任受教育程度	0.021(0.016)	0.009(0.009)	0.006(0.004)	0.011*(0.006)	-0.004(0.005)
宗族网络×村主任任职年数	0.002(0.003)	0.001(0.002)	0(0.001)	0.001(0.001)	0(0.001)
宗族网络×村主任特殊经历	0.044(0.028)	-0.001(0.018)	0.004(0.007)	0.028**(0.012)	0.011(0.007)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
常数项	-21***(5.61)	-8.45**(3.4)	-2.41(1.66)	-6.85***(2.42)	-2.76*(1.65)
样本数	546	546	546	546	546
R^2	0.388	0.214	0.240	0.237	0.249
F	10.76	7.78	3.94	9.97	3.75

注:括号内数值为标准差,*** 表明在 1% 的水平下通过显著性检验,** 表明在 5% 的水平下通过显著性检验,* 表明在 10% 的水平下通过显著性检验。

五、主要结论与政策建议

中国乡村治理一直是国家治理的重点,增强基层治理能力是当前发展的必然要求。本文重点从“制度”视角与“主体”视角出发,从资源获取能力、发展经济能力、社会管理能力与公共服务能力四个维度构建村级治理能力度量指标体系的基础上,探讨村级治理能力影响分析框架,利用陕西省村庄调研数据进行实证检验,得出如下几点主要结论:第一,治理制度因素中的民主选举变量中的选举候选人个数与选举投票率、民主监督变量中的监委会成员数以及宗族规模变量均显著正向影响村级治理能力,村干部个体特征因素中,村支书受教育程度、村支书任职年数、村主任受教育程度及村主任特殊经历均对村级治理能力有显著正向影响,而村主任任职年数却有显著负向影响;第二,民主选举能够选出高素质的、管理经验丰富的村干部,通过提高村庄引进资源能力及发展村内经济的能力来提升村庄综合治理能力;第三,民主监督手段并不能显著改善高素质的村干部的治理能力,仅能在一定程度上影响村主任的社会管理能力;第四,以宗族网络为主的非正式制度对村干部的交互影响对提升治理能力效应并不显著,但对村干部管理村内公共事务有促进作用。

基于以上结论,本文提出如下几点建议:

第一,完善民主选举制度,提高村民参与程度。民主选举实施过程中参与竞选的人数越多及村民选举参与度越高越有利于村级治理能力水平的提高。同时,村民参与度越高的民主选举通过使高素质的、管理经验丰富的村干部当选,提升村级组织的引进资源能力及发展村内经济的能力来改善村级治理能力。民主监督制度对村级治理能力的影响分析结果中,也得出行之有效的村务监督制度能够显著改善村级治理水平。因此,不断加强村民参与村庄公共事务管理意识,提高民主选举质量,完善民主监督制度,是提高村民参与村庄公共治理的重要途径。

第二,重视宗族网络的影响,完善协同治理制度。研究发现宗族网络规模能够显著改善村级治理能力,表明在西部偏远地区,国家力量渗透较低的区域,仍能够依靠宗族纽带的影响,克服集体行动困境以提高村庄公共管理效率。因此,在宗族网络发达的区域,应在制度上进一步完善协同治理的可行性与规范性,当部分区域正式制度的影响较弱时,可加大当地多元主体治理的力度,有效利用宗族内合理合法的风俗与规范,促进村干部对村内公共事务的管理效率。

第三,创新村干部激励机制,吸纳精英参与村庄治理。村干部作为基层管理的主体,其文化素质与管理经营综合素质对推动农村经济发展,提高农民收入水平,提升村庄治理效率的作用是学术界普遍认可的。中国农村治理长期处于"精英治理"模式中,乡村社会中的"能人带动"效应也已被大量研究所证实。然而,在发展落后的偏远山区,当地精英流失严重,"驻村干部"与"第一书记"政策的实施,能够在一定程度上缓解贫困地区治理效率低下的问题,但这并非长久之计。只有提升贫困地区村干部任职的奖励机制,才能吸引更多精英投入到当地的农村发展当中,切实做到改善当地村庄治理效率的目的。

本文的研究也存在一定的局限与不足。因数据来源的限制,本文的数据仅为截面数据,对于部分多年化村级治理成果的度量难以做到准确。同时,村级治理作为国家治理的基石,其治理能力的高低对村内产业发展、居民收入等究竟有何关系?村级治理能力的提升是否是实现乡村振兴目标的重要步骤?这些问题都有待进一步深入研究。

参考文献:

[1]李红娟,董彦彬. 中国农村基层社会治理研究[J]. 宏观经济研究,2021(3):146 - 159.
[2]范柏乃, 邵青, 徐巍. 后税费时代村级组织功能异化及其治理研究[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2013(3):177 - 188.
[3]崔盼盼. 乡村振兴背景下的中西部地区能人治村[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021(1):131 - 140.
[4]戴玉琴. 农村民主治理的制度内卷化分析[J]. 江苏社会科学,2017(4):102 - 108.
[5]LUO R, ZHANG L, HUANG J. Elections, fiscal reform and public goods provision in rural China[J]. Journal of Comparative Economics, 2007(35):583 - 611.
[6]张同龙, 张林秀. 从民主选举到公共投资:投票细节与作用机制——基于全国5省100村调查数据的经验研究[J]. 经济学(季刊), 2017(2):293 - 312.
[7]WANG S, YAO Y. Grassroots democracy and local governance: evidence from rural China[J]. World Development, 2007(10):1635 - 1649.
[8]陈荣卓,唐鸣. 农村基层治理能力与农村民主管理[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014(2):11 - 20.
[9]曹萍,王彬彬. 城乡一体化下的乡村治理——以成都为例[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2010(6):120 - 125.
[10]樊红敏. 基层民主建设的基本特征与发展走向[J]. 东南学术,2010(5):51 - 57.
[11]董红,王有强. 农村基层协商民主的困境与对策[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(2):57 - 63.
[12]仇叶. 富人治村的类型与基层民主实践机制研究[J]. 中国农村观察,2017(1):52 - 66.
[13]赵仁杰, 何爱平. 村干部素质、基层民主与农民收入——基于CHIPS的实证研究[J]. 南开经济研究, 2016(2):129 - 152.
[14]狄金华,钟涨宝. 从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J]. 社会学研究,2014(5):73 - 97.
[15]贺雪峰. 论富人治村——以浙江奉化调查为讨论基础[J]. 社会科学研究, 2011(2):111 - 119.
[16]郭小聪, 曾庆辉. "第一书记"嵌入与乡村基层粘合治理——基于广东实践案例的研究[J]. 学术研究, 2020(2):69 - 75.

[17]张欢. 整合型精英结构及其基层治理的有效性——基于苏州市 Y 村的经验考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(4):78 - 86.
[18]卢福营. 经济能人治村:中国乡村政治的新模式[J]. 学术月刊, 2011(10):23 - 29.
[19]张志原, 刘贤春, 王亚华. 富人治村、制度约束与公共物品供给——以农田水利灌溉为例[J]. 中国农村观察, 2019(1):66 - 80.
[20]陈柏峰. 富人治村的类型与机制研究[J]. 北京社会科学,2016(9):4 - 12.
[21]罗志文. 土地产权、村庄治理与征地补偿费分配[D]. 南京:南京农业大学,2015.
[22]弗兰西斯·福山, 郑寰. 什么是治理? [J]. 国家行政学院学报, 2013(6):19 - 27.
[23]张静. 现代公共规则与乡村社会[M]. 上海:上海书店出版社,2006.
[24]孙秀林. 村庄民主、村干部角色及其行为模式[J]. 社会, 2009(1):66 - 88.
[25]XU Y, YAO Y. Informal institutions, collective action, and public investment in rural China[J]. American Politicalence Review, 2014(2): 109 - 117.
[26]孙秀林. 华南的村治与宗族——一个功能主义的分析路径[J]. 社会学研究, 2011(1): 137 - 170.
[27]MATTINGLY D C. Elite capture: how decentralization and informal institutions weaken property rights in China[J]. World Politics, 2016(3):383 - 412.
[28]姚升, 张士云, 蒋和平,等. 粮食主产区农村公共产品供给影响因素分析——基于安徽省的调查数据[J]. 农业技术经济, 2011(2):110 - 116.
[29]HUHE N, TANG M. Institutionalizing from the middle: the impacts of provincial legislation on rural grassroots democracy in China[J]. Studies in Comparative International Development, 2017(54):372 - 393.
[30]高圆圆, 左停. 村委会在提供社会保障类公共品方面的作用[J]. 农业经济问题,2011(3):60 - 67.

Governance System, Quality of Village Cadres and Local Governance Ability

LI Min, YAO Shun-bo
(*College of Economics and Management*, *Northwest A& F University*, *Yangling* 712100, *China*)

Abstract: With the pushing ahead of the rural revitalization strategy in China, exploring how to achieve effective rural governance and improve village governance capabilities has become a hot topic of extensive research. From the perspective of "system" and "subject", this article explores the internal mechanism of the democratic system, the quality of village cadres and village governance capabilities. It is concluded that democratic elections, democratic supervision systems, and informal system factors all significantly positively affect village governance capabilities; the educational level and years of service of the village branch secretary, the educational level and special experience of village directors all have significant positive effects on village governance capabilities. High-quality and experienced village cadres can be elected through democratic elections, and thereby acquire resources and develop the economic capacity of village and improve the village's comprehensive governance capacity; on the other hand, democratic supervision and informal systems on village cadres cannot significantly improve local governance capabilities.

Key Words: grassroots governance; democratic system; clan size; village cadres