

农村集体收益分配中的行政嵌入及其实践逻辑*

——基于农村集体经济组织干部报酬管理的考察

李 强

摘要：本文梳理了农村集体收益分配的双重逻辑，指出了行政权力嵌入其中的基本路径。研究表明，效率逻辑主导下的农村集体收益分配实践，尤其是乡村干部报酬管理，是行政权力积极介入的主要领域。通过对农村集体经济组织干部报酬管理的经验考察，文章发现效率逻辑的应用在不同层级政府之间出现了分化。处于一线的基层政府通过调整报酬构成项目、稳定报酬增长趋势、软化行政考核效力等方式，偏离了根据贡献确定回报的效率逻辑。在这一过程中，基层政府与村级集体经济组织干部通过持续互动与有效合作，共同分解了集体收益固定板块的分配权。最终，干部报酬异化为基层政府完成多元化治理目标的行政资源和满足乡村精英群体需求的特定利益。作为农村集体收益分配的重要项目，干部报酬应提高与工作绩效的匹配度、与集体成员的关联度，以保障集体经济的平稳运行。

关键词：乡村干部报酬 农村集体收益分配 效率逻辑 行政嵌入

中图分类号：F325.4 **文献标识码：**A

一、问题的提出

乡村干部一般是指村“两委”委员，即行政村的党支部委员会和村民委员会成员。工作报酬是塑造乡村干部角色定位的重要因素，其来源可分为上级政府财政资金和农村集体收益两类。在农村集体经济基础薄弱的地区，以财政资金保障乡村干部报酬的运作方式越来越普遍。2008年10月，党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步强化了这一政策导向。与此同时，在农村集体经济相对活跃的地区，乡村干部报酬通常来自稳定的集体收益。

资金来源渠道的不同，决定了乡村干部报酬的不同管理模式。依托财政转移支付的乡村干部报酬是行政主导的刚性结果，报酬管理活动只是政府硬性规定之下的程序化过程。相比之下，来自集体收益的乡村干部报酬是农村集体自筹的结果，意味着更加灵活的操作空间和更加多元的参与主体。一方面，农村集体经济发达地区的自主性探索，催生了乡村干部报酬管理的多样化实践。在长三角、珠三

*本文系国家社科基金青年项目“社会组织参与城市基层治理的路径差异与整合机制研究”（项目号：17CZZ032）的阶段性成果。感谢匿名审稿专家和编辑部老师的宝贵意见，文责自负。

角一些地区，许多农村集体经济组织已经形成了规范化的乡村干部报酬管理模式。另一方面，各级政府、乡村干部、农村集体成员等不同主体频繁互动，客观上增加了干部报酬管理过程的复杂性。

对于乡村干部报酬，已有研究往往倾向于考察其作为“自变量”而产生的外部影响。相关文献主要形成了两种分析视角：一是立足乡村干部群体，讨论工作报酬对其工作动力、行为倾向、职业认同等方面的激励作用（宁泽逵，2006；余秀江，2007；王亚华、舒全峰，2018）；二是聚焦基层治理体制，强调以财政资金支持乡村干部报酬可能侵蚀农村基层自治、导致过度行政化（李勇华，2011；张雪霖，2016；王惠林、杨华，2018）。对于乡村干部报酬管理本身，比如资金来源的渠道、管理主体的关系等，研究者并没有给予足够的关注。在农村集体经济相对活跃的地区，基于集体收益的乡村干部报酬管理已经积累了丰富的实践经验。对此，学术界更是缺乏深入的经验分析和理论探讨。

在发达的农村集体经济条件下，乡村干部报酬本质上是集体收益分配的特殊项目。尽管农村集体在干部报酬管理过程中拥有自主运作的空间，但是行政干预并没有被完全屏蔽，各级政府特别是基层政府^①仍然负有业务指导、监督审查等重要职责。因此需要进一步讨论的是，地方政府特别是与农村集体直接互动的基层政府，究竟以何种方式介入干部报酬管理过程？这一过程产生了怎样的效果？对于集体收益分配乃至集体产权运行意味着什么？此前尽管已有学者分析了行政权力在农村集体收益分配中的独立作用（程宇，2016），但并没有专门指向乡村干部报酬这一领域。因此，本文聚焦珠三角地区“撤村改居”之后独立运作的农村集体经济组织，考察干部^②报酬管理的具体过程，并着力探讨集体收益分配中的行政嵌入及其实践逻辑。

二、农村集体收益分配的双重逻辑

作为一种仅面向集体成员的排他性行动，农村集体收益分配隐含着两种不同的实践逻辑：针对一般集体成员，集体收益分配遵循公平逻辑，以实现“人人有份”的分配正义为目标；针对作出额外贡献的特定集体成员，集体收益分配遵循效率逻辑，注重强化增量激励。

（一）农村集体收益分配的公平逻辑

在农村集体收益分配中，划定集体成员的范围是实现“人人有份”的基本前提，也是落实公平逻辑的关键环节。而设置集体成员资格的认定标准并付诸实施，则是划定集体成员范围的主要方式。

一方面，以公平为原则设置集体成员资格的认定标准，为确定集体成员身份提供了参考依据。在实践中，农村集体成员资格的认定标准一般可区分为两种取向。一是伦理道义取向。集体成员身份反映了农村社区内部共享的文化价值（余练，2017），其认定需要遵循村落共同体的准入规则。因此，利用乡规民约界定集体成员资格的做法在具体实践中普遍存在（方志权，2014）。二是法律规范取向。不少地方立法机关因地制宜地设置了法定标准，以便于判断集体成员资格。但是，差异化的条件设置增加了跨区域司法裁定的难度（马翠萍、郜亮亮，2019）。因此，有学者主张从国家层面以正式法律

^①基层政府一般指区县及以下层级的行政体系，在本文中特指区一级政府的派出机构——街道办事处。

^②农村集体经济组织干部是乡村干部的一种特殊类型，需要面对更多关于集体经济发展的日常管理事务。

对成员权予以规定并制定明确规则（陈小君，2017）。上述两种取向在理念上有所区别，但是都以公平逻辑为基本遵循。其目标是以合乎情理的方式设置集体成员资格的认定标准，进而实现平等意义上的“人人有份”。

另一方面，农村集体内部日益多元化的身份类型，一定程度上影响了上述认定标准的实际应用效果。长期以来，农村集体收益分配以“村籍”制度为依据不断强化利益的自我保护，逐步形成了相对封闭的社会边界（折晓叶，1996）。但是，这种社会边界并不稳定。第一，快速城镇化进程中的大规模人口流动打破了传统乡土社会的封闭性，带来了“全民”与“集体”、“本地”与“外来”、“历史”与“现存”等不同身份类型（刘玉照、田青，2017）。由此，传统的以地缘、血缘为纽带的身份识别模式不再有效（陈晋，2013）。第二，农村集体资产的不断升值显著提高了集体成员权的含金量，引发了利益相关群体对集体成员资格的强烈追逐（郭继，2012），这进一步增加了农村集体内部人口构成的复杂性。在这种背景下，确立利益相关者普遍认可的公平原则及相应认定标准，需要经历更加复杂的过程。

（二）农村集体收益分配的效率逻辑

对于为集体收益增长贡献更多的特定成员，农村集体通常都会给予相应的增量分配份额。相关实践突出了付出与回报对等的原则，反映了农村集体收益分配的另一重逻辑——效率逻辑。

在农村集体经济发展壮大过程中，投入了更多成本的集体成员通常会获得相应回报。比如，一些农村集体经济组织在股份合作制改革初始阶段设置了“原始贡献股”，以补偿农业合作化时期带生产资料入社的原籍村民。又如，不少农村集体经济组织专门设立了“干部贡献股”或“奖励股”，以匹配乡村干部承担的大量日常管理工作（刘玉照、金文龙，2013）。此外，一些原本并非集体成员的特殊群体也有可能通过资本投入而获得相应回报。比如在个别地区，一些外来人口通过出资入股的方式获得了流入地集体成员资格，进而享受了相应的股份分红。

在为农村集体作出增量贡献的各类群体中，乡村干部是比较常见的一类。干部报酬如何分配、报酬水平如何确定，是农村集体经济快速发展地区面临的共性问题。从已有实践来看，落实干部工作报酬主要通过三种方式完成，即设置专门的股权、给予灵活性奖励、发放稳定的工资。近年来，干部报酬越来越多地以规范化的正式工资的形式出现。同时，在村级治理“半行政化”（王丽惠，2015）的背景下，基层政府的考核评价日益成为影响干部报酬的重要因素。因此，干部报酬并非完全由农村集体自主决定的内部议题，行政权力往往会参与其中并施以不同程度的影响。

（三）农村集体收益分配的行政嵌入路径

如前文所述，针对不同类别的集体成员，农村集体收益分配实践沿着公平和效率两种不同逻辑展开。其中，效率逻辑主导下的分配实践，尤其是乡村干部报酬管理，是行政权力深度介入的主要领域。

在以公平逻辑为基础的集体收益分配实践中，各级政府参与其中的意愿并不强烈。长期以来，对于“谁应该分得集体收益”这一问题，不同社会群体给出的答案不尽相同。原因在于界定集体成员资格存在多种不同的规则，包括户籍制度、血缘关系、居住关系等等。这些规则代表着不同的“合法性声称来源”（张静，2003），可供持有不同立场的行动者从中选择其一。差异化的选择，彰显了不同

群体对公平内涵的不同理解。然而，依据不同规则划定的集体成员的范围经常是不同的，由此衍生了不少争议性问题。在这种背景下，地方政府很难确立被普遍认可的主导性权威规则，强行应用某一规则反而会激化矛盾。比如，大量“外嫁女”纠纷经常因无法进入法律渠道而被行政体制吸纳（桂华，2017）。但是，基层政府以“同籍同权”为原则支持其获得股份分红，却引发了很多农村集体经济组织的强烈抗议（柏兰芝，2013）。因此，行政权力往往是在矛盾不可调和时才实施干预。可见，公平逻辑在主观上存在很大的建构空间，在实践中缺乏一以贯之的稳定规则。

相比之下，对于效率逻辑主导下的集体收益分配实践，行政权力介入其中的意愿更为积极。造成这一行动倾向的原因在于，执行效率逻辑的具体实践所遵循的规则相对单一，某种意义上可理解为“多劳多得”。这种单一规则强调付出和回报的对等性，为行政权力介入创造了有利条件。第一，这一规则符合国家现行分配制度的基本导向，强化了政府介入的合法性和正当性；第二，这一规则在集体成员中的接受度更高，减少了政府在操作层面加以落实的阻力。

在执行效率逻辑的集体收益分配项目中，乡村干部报酬是各级政府主动介入的重点领域。这一倾向与乡村基层治理结构紧密相关。在“乡政村治”的基层行政体制下，乡村干部掌握了农村集体正式权力资源，是联结国家与农村集体的关键节点（全志辉、贺雪峰，2002）。针对干部实施有效激励、给予与贡献相匹配的合理回报，是保证政策执行绩效的重要基础。在农村集体经济相对发达的地区，来自集体收益的乡村干部报酬已经成为基层政府用以达成自身政策目标的重要激励机制。

基于以上讨论可知：一方面，效率逻辑及其实践规则为行政权力介入农村集体收益分配提供了有利条件；另一方面，基层社会治理结构又要求各级政府对乡村干部报酬这一重要分配项目给予特别关注。因此，乡村干部报酬同时契合了集体收益分配的效率逻辑和“乡政村治”体制下的激励需求，自然成为行政力量介入集体收益分配的主要领域。图1展示了农村集体收益分配的行政嵌入路径。

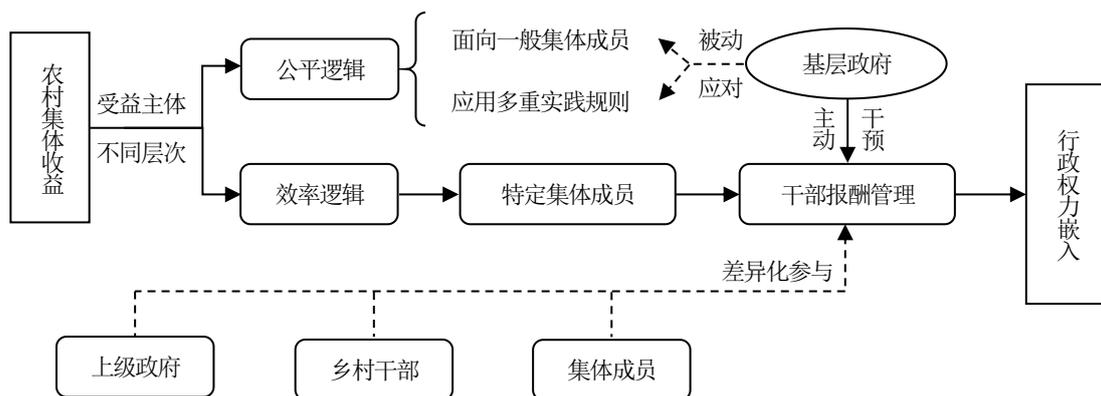


图1 农村集体收益分配的行政嵌入路径

本文重点考察基层政府介入乡村干部报酬管理的具体实践，选取的田野调查点是广州市白云区均禾街道办及辖内的农村集体经济组织。2017年7月以来，笔者在均禾街道办开展了为期一年的挂职锻炼和多次回访。期间，对街道办下辖4个经济联合社（以下简称经联社）干部报酬管理工作进行了持

续跟踪和专门研究。作为街道办经济科工作人员，笔者经历了村级集体经济组织干部报酬管理工作的全过程，并通过参与观察和深度访谈获得了大量一手资料。

三、乡村干部报酬的规范化管理历程

（一）集体经济发展与干部构成情况

均禾街道办辖区地处广州市中心城区的北部，是典型的城乡接合部地区。辖内总面积约 15 平方公里，户籍人口 2.45 万，实际服务管理的常住人口约 25 万。均禾地区借助大城市近郊的地理便利条件，形成了以集体土地和物业出租为主导的租赁型经济。街道办辖内共 4 个经联社，分别是清湖、罗岗、石马、平沙。各经联社是在本世纪初“村改居”转制之后独立出来的村级集体经济组织，下辖数量不等的经济合作社。目前，村级集体经济组织干部主要包括经联社委员会成员和党组织成员。各经联社“两委”干部数量为 5 至 10 人不等，实行交叉任职。经济合作社干部主要是正、副社长，一般为 1 名社长、1 至 2 名副社长。本文主要考察基层政府直接参与管理的经联社干部报酬问题^①。

表 1 各经联社财务收支情况（2017 年）

经联社	总资产	收入	支出	盈余
清湖	17893	4468	1747	2721
罗岗	61070	8582	3904	4678
石马	31524	6944	2922	4022
平沙	27834	6607	3569	3038
合计	138321	26601	12142	14459

资料来源：社务公开信息，单位：万元。

表 1 反映了 2017 年各经联社财务收支情况。总资产是结合第三方评估之后确定的所有集体资产的经济价值。支出主要包括两类：一是集体资产经营中产生的成本，如物业维护费用、基础设施建设费用；二是集体经济组织的日常开支，如日常行政费用、社员福利费用。两级集体经济组织干部报酬也是重要的常规性支出项目。盈余主要用于集体经济组织成员的股份分红。

（二）从街管到区管：干部报酬的规范化管理历程

自均禾街道办成立以来，辖内各个集体经济组织的干部报酬一直由集体收益承担。以 2017 年为界，干部报酬管理可分为“街管”和“区管”两个阶段。在 2017 年以前，街道办经过长期探索逐步形成了相对稳定的管理制度。2017 年 8 月，白云区政府专门出台了《街辖经济联合社干部报酬指导意见》（云委办〔2017〕61 号），从区级层面对街辖集体经济组织干部报酬进行了统一规范。需要说明的是，区管时期相对宏观的指导意见面向全区，各街道办可根据自身实际适当作出微调。

^①经济合作社干部报酬由所在经联社结合自身实际，参照区、街相关规定自行制定和实施考核办法，街道办一般不作直接干预。

表2 不同时期的干部报酬构成项目及其具体内容

构成项目	街管时期		区管时期	
	具体内容	考察方式	具体内容	考察方式
基本工资	保底工资、津贴		保底工资、岗位补助	
行政考核奖励	岗位奖励	绩效考核指标	绩效考核奖	突出中心工作
	单项奖励	重点工作考核		
经济效益奖励	见利提成奖	村社两级收益提成	超利提成奖	村级增量收益提成
	超利提成奖	村级增量收益提成		

资料来源：区、街两级关于干部报酬管理的相关政策文件。

表2反映了不同时期干部报酬管理的政策内容。从区、街两级的政策文本来看，突出效率逻辑是干部报酬管理的基本导向。这集中体现在报酬管理采取了考核计酬、强化激励的基本原则，并形成了行政考核奖励和经济效益奖励两大项目。对比街管和区管两个阶段，尽管报酬构成项目没有根本性差异，但是项目包含的具体内容却发生了一定的变化。一个明显的趋势是，村级集体经济组织干部报酬受到了更高层级行政力量的约束，街道办的管理空间一定程度上被压缩。这一趋势本质上是一个集体收益分配管理权上移的过程。

之所以强化权力上收、以区级指导意见统一干部报酬管理政策，主要是为了弥补街管时期的管理漏洞。首先，此前各街道办大都各自制定了干部报酬的管理办法，在指导原则、实施导向、具体内容等方面不尽相同。差异性规定容易引起不同集体经济组织干部之间进行横向比较，从而引发关于规范性、公平性等方面的争论。其次，由街道办一手实施的干部报酬管理，在权威性、透明度、群众回应性等方面还有进一步提升的空间。因此，区级指导意见以进一步强化效率逻辑为指针，从以下三个方面重塑了街管时期的干部报酬管理模式。

第一，精简报酬构成项目的具体内容。在行政考核奖励方面，仅设置了一项绩效考核奖。街管时期的岗位奖励由弹性收入变成了固定的岗位补贴，并归入基本工资，单项奖励^①被取消。在经济效益奖励方面，仅保留基于村级集体收益增量的超利提成奖^②，取消了基于村社两级集体收益的见利提成奖^③。这意味着只有在本年度村级集体收益高于上一年度的条件下，干部才能获得经济效益奖励。不过，集体收益长期保持正增长的目标很难一直实现，仅设置超利提成奖可能在一些年份大幅减少干部收入。因此，部分街道办在制定具体执行办法时更加谨慎，没有完全采纳这一规定。

第二，提升行政考核的精准度。在街管时期，岗位奖励所依据的考核指标追求的是“大而全”的

^① 单项奖励包括计生奖、综治奖、农业奖、产值奖、安全生产奖、消防奖、出租屋综合管理奖、街道建设统筹费任务奖。

^② 超利提成奖是指从本年度集体收益高于上一年度的增量中，按照一定比例提取的奖金。

^③ 见利提成奖是指从本年度集体收益中，按照一定比例提取的奖金。

体系^①。其目的在于尽可能让指标覆盖基层工作的方方面面，以减少日常工作的盲点。但是，指标选取并没有特别突出全区中心工作的地位。区级指导意见扭转了这种考核倾向，重点围绕区级发展战略设置了相关绩效考核指标。具体来说，指导意见提供了党建工作、征地控违、安全生产及质量监督、集体经济组织管理等九个方面的指标大类。相应的指标内容更加贴近区内重点工作、对接区域发展战略，为街道办制定具体管理办法和实施绩效考核框定了方向。

第三，强化报酬管理的透明度。经济效益奖励是干部报酬占比最大的部分。区级指导意见发布后，要求计算经济效益奖励必须严格以白云区“三资”管理平台提供的数据为依据。“三资”管理平台的2013年正式投入使用的综合性数据库和网络平台，集成了白云区全部集体经济组织的资产总量、财务收支、交易信息等各方面的详实数据。这些数据来自各个集体经济组织财务人员的长期录入，并向本集体的成员开放以供查阅。将经济效益奖励计算与“三资”管理平台直接关联，是白云区规范报酬计算客观依据、提升监管力度的重要方式，有效压缩了农村集体经济组织暗箱操作的空间。

区级指导意见改变了街管时期干部报酬管理的既定模式，但没有改变基层政府作为具体实施主体的地位。在政策落实环节，基层政府仍然保留了灵活处理的空间。事实上，无论是街管时期还是区管时期，街道办在报酬水平、奖惩机制、责任追究等方面一直都有相当程度的自由裁量权。在街管时期，基层政府能够通过自主制定实施办法主导干部报酬管理过程。在区级指导意见发布后，基层政府倾向于将自身特定行为倾向融入正式制度和规范流程。通过运用权宜性操作方法，基层政府完成了对村级集体经济组织干部报酬管理的再建构。

四、基层政府偏离效率逻辑的实践倾向

如前文所述，突出效率逻辑是农村集体经济组织干部报酬管理的基本政策导向，代表更高行政层级的区级指导意见也意在强化这一导向。但是，效率逻辑的应用在不同层级政府之间出现了分化。基层政府在落实上级制度文本过程中形成了特有的行为倾向，一定程度上偏离了效率逻辑。

（一）拓展干部报酬的额外增量

推动农村集体收益发挥更加多元的功能，是基层政府的重要行动策略。集体收益分配的基本目标是增进集体成员物质福利。但是，基层政府更倾向于将集体收益转化为辅助基层治理的行政资源。干部报酬作为集体收益分配的固定项目，就充当了供基层政府有效利用的行政资源。通过对干部报酬管理的方向性引导，基层政府既能强化集体收益分配的规范性，又能激励干部更好地完成各项行政任务。

为推动集体收益更多地转化为行政资源，基层政府倾向于不断拓展干部报酬的额外增量。提高基本工资的水平就是拓展报酬增量的一种方式。2017年区级指导意见出台后，均禾街道办大幅提升了保

^①岗位奖励的考核内容包括36项：国内生产总值、工业总产值、第三产业增加值、农业产值、居民人均收入、税收任务、村社两级收入、资产管理、土地管理、村务公开、绿化、爱卫、整顿经济秩序、科普、蔬菜无公害、基层组织建设、党风廉政建设、宣传、治安综合治理、安全生产防火、计生、精神文明、征兵民兵、信访、妇女、青年、司法、统计、侨务、文体、居民、工会、残联、交管、救济、三防水利。

底工资标准，将“每月不低于2000元”的指导标准具体设置为“每月3500元”。同时，将岗位补助确定为2500元，接近指导意见规定的每月1000至3000元的区间上限。除了提高基本工资水平之外，基层政府还会通过不定期的“自选动作”拓展干部报酬增量。根据不同时期地区经济社会发展的重点任务完成情况，基层政府可能会以额外绩效奖励的形式向干部发放报酬。比如，2017年就有一项针对上一年度重点工作的专项奖励，均禾街道办专门以正式通知形式对此予以确认。

2016年度，在各经济联社的大力支持、主动作为、积极进取、与街道共同努力下，全街经济持续发展、环境面貌明显改善、民生事业不断提升、重点项目顺利推进，特别是开展“干净、整洁、平安、有序”工作成效显著。根据市、区关于进一步加强村社工作绩效等文件精神，结合我街相关工作目标管理责任制、《责任书》拟定，经研究，同意你经济联社按每人3至6万元标准核发2016年度干部绩效奖励。请根据各项工作落实情况召开董事会研究核发，资金由各联社自筹解决。（均禾街道办下发的通知，2017年6月6日）

将干部报酬转化为行政资源，是基层政府对农村集体收益的间接利用。这种方式不同于“村财乡管”模式下基层政府对集体收益的直接支配。从上世纪90年代开始，国内很多地区就已形成了所谓的“村财乡管”模式，即农村集体财务由乡镇政府代管（周珩，2017）。2013年6月，农业部等四部委联合出台的《关于进一步加强和规范村级财务管理工作的意见》继续推广了这一模式。但是在珠三角很多地区，农村集体经济组织普遍对财务管理工作拥有较强的自主权。针对村级财务管理工作的规范和监督，主要是通过委托第三方定期审计的方式来完成。基层政府很少通过干预村级财务管理工作的方式，直接控制或利用集体收益。

（二）设定报酬稳定增长的预期

对于经联社干部报酬水平，均禾街道办一般会将其控制在“本村村民可支配收入的5倍以内的范围”，这是近年来一直沿用下来的惯例。这一不成文规定中的“本村村民可支配收入”，并不是统计各经联社全体社员的收入水平之后得到的准确数据。事实上，它是以地区国民经济和社会发展统计公报中公布的城镇常住居民人均可支配收入为依据。近年来，各经联社干部的年度平均报酬额度都没有超过这一标准。此外，街道办还对报酬年增长率做出了不超过8%的内控要求。表3反映了2017年各经联社干部报酬的发放情况。从近年来经联社干部报酬的发放额度来看，每一年的报酬水平都比上一年度有所增长或与上一年度基本持平。无论各经联社集体经济发展状况如何，近几年都没有发生过报酬水平明显降低的现象。对此，街道办不少干部认为相对于经联社干部所完成的工作量，现有的报酬水平具有“很高的性价比”。尽可能保持报酬水平稳中有升的趋势，并非上级政府的明确要求。对于这种现象，街道办一位干部解释道：

“区里对干部薪酬管理的指导意见，第一个原则就是完善保障、有效激励，要求完善干部待遇的增长机制。我们理解，还是要以正面激励为主。如果联社干部薪酬不稳定，有些年份下降幅度比较大，他们可能会反应比较激烈。比如，2015年街道办计划调整薪酬管理办法，想把单项奖的额度降低。在征求意见阶段几个联社就呈文到街道办提意见了，不太能接受。”

“经济效益增长奖励只设一个超利提成奖不合理。集体收入不可能每年都有增长，这是脱离实际

的。没有增长，就说明村干部工作不力吗？不见得。集体收入增长有时候受经济形势的影响比较大。如果有些联社为了获得更高的超利提成奖，在极端情况下有可能出现数据造假情况，就是把上一年收益做低、本年收益做高的情况。当然现在有统一联网的平台了，就不会发生这种现象了。所以我们建议实事求是，还是要有见利提成奖。”（访谈资料，2018年1月22日）

表3 各经联社干部报酬发放数额（2017年）

项目/村别	清湖	罗岗	石马	平沙
基本工资	195300	308700	384300	270900
岗位补助	139500	220500	274500	193500
绩效考核奖励	148700	145900	144100	139100
经济效益奖励	462553	983477	635742	1001355
金额合计	946053	1658577	1438642	1604855
人均报酬	189210	207322	143864	229265

资料来源：社务公开信息，单位：元。

为了更好地保持经联社干部报酬的稳定性，均禾街道办采取了先计算报酬额度、后形成制度文本的方式。具体来说，先根据以往的经验或按照已有的报酬管理方案计算报酬数额，再看计算结果是否符合一系列“要求”。这些要求包括确保报酬不出现明显降低、但是增幅低于8%，将报酬控制在城镇常住居民人均可支配收入的5倍以内，等等。如果不符合上述要求，则调整相关报酬项目的分配额度或计算方法。具体包括调整基本工资、岗位补贴、绩效考核奖励的额度，重设绩效考核奖励每一个分值所对应的金额，等等。最后，才形成符合报酬增长预期的新的报酬管理办法。这种先计算结果、后出台制度的“逆向操作”，导致街道办制定的干部报酬管理办法的更新频率很高。2017年制定的指导意见专门注明“试行两年”的条款就是明证。实际上，在区级指导意见出台之前，街道办每年实施的考核方案都会出现或多或少的变化。

（三）谨慎执行负向惩治措施

在强化正向激励的同时，均禾街道办对涉及报酬扣减的事项十分谨慎，特别在扣除行政考核奖励方面更是如此。2017年的干部报酬管理办法设置的行政考核的总分为1500分，每分按100元计算，每个经联社最高可得15万元绩效奖金。一般只有发生比较严重的事故并被上级政府通报时，才会扣除相应的分值，且扣分值并不高。如表4所示，2017年四个经联社被扣除的分值分别是13、41、59和109，对应金额分别是1300元、4100元、5900元、10900元。低水平的报酬扣减额度平摊到每名干部身上并不明显。

表4 各经联社绩效考核扣分情况（2017年）

经联社	类别	扣分值	扣分内容
清湖（13分）	环卫保洁工作	11	河涌排渠污染问题被通报
	综治工作	2	
罗岗（41分）	党风廉政建设	5	部分民房周边环境问题舆情扣分
	环卫保洁工作	11	

农村集体收益分配中的行政嵌入及其实践逻辑

	土地管理及规范建房	10	村民房未批擅自加建
	依法用地和报建	10	
	消防与安全生产工作	2	
	劳资纠纷排查处理	1	皮具公司无力足额支付工资，员工上访
	综治工作	2	
石马（59分）	党风廉政建设	5	
	环卫保洁工作	11	辖内高校周边环境问题被通报
	道路交通工作	10	发生交通事故一次，死亡2人
	土地管理及规范建房	10	
	劳资纠纷排查处理	1	皮革厂老板无力支付工资，员工上访
	出管工作	8	征收出租屋综合税低于考核指标
	综治工作	2	
	信访工作	12	发生多次越级上访事件
平沙（109分）	三资管理	15	不配合街道审计工作，三资交易宗数偏少
	环卫保洁工作	13	辖内部分小区周边垃圾堆积问题被通报
	土地管理及规范建房	10	主干路段建房基础塌陷
	依法用地和报建	10	
	劳资纠纷排查处理	1	服装有限公司老板欠薪逃匿，员工上访
	出管工作	18	征收出租屋综合税低于考核指标
	消防与安全生产工作	2	
	信访工作	30	发生越级上访事件
	党风廉政建设	5	
	联合社两委执行力	5	

资料来源：街道办相关文件。

即使面对个别经联社工作不力、配合度低的情况，街道办也不轻易使用扣除绩效奖励的方式加以惩治。在很长一段时期内，平沙经联社对街道办布置的各项任务很少能够充分落实。尽管大量工作长期处于“半瘫痪”状态，但是街道办在干部报酬发放上较少采取严格的惩罚措施。2017年11月，白云区纪委专门以《纪律检查建议书》的形式，要求对平沙经联社违反农村集体“三资”管理规定的有关问题进行整改。在纪检部门的支持下，均禾街道办才正式使用了扣发部分绩效考核奖的惩罚措施。

基层政府在扣除行政考核奖励时采取谨慎态度，主要是出于两个方面的考虑。第一，集体经济组织干部对于个人利益受损的敏感度高，可能提出申诉。这会给基层政府带来后续核实、复查、对质、确认等一系列工作，大大增加了额外的工作负担。第二，行政考核涉及多个不同领域，有时难以清晰确定问题产生的责任所在。由于均禾街道办辖区城市化发展不充分，不少农村集体经济组织承担了辖内市政、环卫等原本应由政府承担的公共事务。政府支持力度长期不足导致城市管理漏洞频发，这是造成表4部分问题的间接原因。在财政资金投入不够的情况下，基层政府若不断以公共事务失责为由严格扣除行政考核奖励，可能引起经联社干部的强烈质疑。因此，街道办看似消极的做法实际上是一

种符合现实的合理选择，有利于避免农村集体经济组织与上级政府之间的紧张关系。

综上所述，基层政府在推进农村集体经济组织干部报酬管理中，一定程度上偏离了效率逻辑。具体表现在三个方面：一是活用集体收益充当干部报酬增量奖励；二是动态调整分配方案以保持报酬稳定增长；三是在行政考核中弱化负向惩治力度。基层政府并没有完全遵循效率逻辑，而是采取了一种逆向的思路，即通过设置具有吸引力的报酬预期来激励干部。这种思路上的转换是基层政府在多元化行政目标压力下的理性选择。在行政力量下沉不足的情况下，基层政府不得不通过持续强化正向激励的方式调动乡村干部的工作积极性。唯有如此，才能更加顺利地完促进集体经济增长、维护社会秩序稳定、推进城市建设更新等多重目标。

五、乡村干部报酬管理中的互惠关系

在农村集体经济组织干部报酬管理中，偏离效率逻辑的实践倾向导致贡献与回报不相匹配的失衡现象。过度强化正向激励、弱化负向惩治措施，助推基层政府与村级集体经济组织干部之间形成了稳定的互惠关系。集体经济组织干部借助熟悉本土的优势，凭借日常管理工作获得了持续的收益。基层政府则通过工作报酬强化了集体经济组织干部的国家代理人角色，从而增进了地方治理效能。二者基于内部协商分解了部分集体收益的分配权，上级政府和集体成员很大程度上沦为“外围角色”。

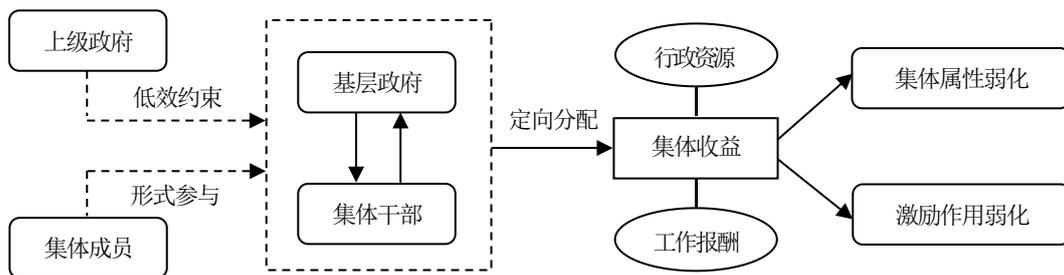


图2 农村集体经济组织干部报酬管理的主体关系

除了互惠关系之外，农村集体经济组织干部与基层政府之间还隐含着一种非对称关系。在村民自治的既有体制下，基层政府仅靠一般性的权力支配不能完全实现对乡村干部的有效动员。只有依托工作报酬与乡村干部完成“利益置换”（狄金华，2019），才能更好地实现行政目标。面对独立进行经济活动的集体经济组织，基层政府同样需要依靠工作报酬实现对干部的有效动员。从这个意义上看，基层政府处于一种相对弱势的地位。造成这种非对称关系的原因有二：第一，农村集体经济组织具有法定的自主权，基层政府无法完全按照行政系统的运作规则对其行使职权；第二，基层政府在推动征地拆迁、区域规划、产业升级等重点行政任务时，经常需要集体经济组织干部的积极配合。

（一）街道办：延续既有报酬分配格局的“引导者”

农村集体经济组织的理想发展方向，是成为专注于自身经济效益增长的市场主体。在珠三角地区，许多集体经济组织发起成立股份制发展公司，就是为了更好地适应市场经济的要求。如果集体经济组织成为成熟规范的市场主体，那么乡村干部担当的角色就近似于职业经理人。相应地，干部报酬分配应成为有制度可依的专业事项，并通过组织内部有效的自我管理来完成。在这种情况下，基层政府就

可退回到外部监管主体的位置而实现“脱嵌治理”（管兵，2019）。但是从近些年的发展历程看，集体经济组织很难成为真正意义上的市场主体，而是变成了基于共同财产关系的过渡型、混合型的“经济社会综合体”（周锐波、闫小培，2009）。由于集体内部监督机制不健全，基层政府不但要充当报酬管理制度的制定者和实施者，还要作为报酬管理过程的矛盾化解者和责任承担者。政府深度介入的首要目标是弥补集体经济组织内部制度的漏洞，避免干部报酬管理过程成为引发廉政风险的“黑箱”。

均禾街道办成立后，逐步完善针对经联社干部报酬的管理办法，压缩了经联社干部自我管理的空间。这种更高程度的主动介入不仅是为了填补集体经济组织内部管理的漏洞，更重要的是利用工作报酬更好地激励干部。在这一目标指引下，延续原有的报酬分配格局、不断挖掘报酬增长潜力成为优先选择。因此，街道办采用了推动报酬水平稳中有增的柔性管理模式，以保障和强化经联社干部的既有利益。在区级指导意见发布之后，这种基调依然没有根本性改变。街道办在因地制宜地落实区级指导意见过程中，通过继续设置见利提成奖、依规发放临时性绩效奖励等方式延续了既有的报酬分配格局。

从实际管理效果来看，经联社干部报酬事实上已经成为一种相对独立的特殊存在。无论是集体经济效益考核还是政府行政考核，都不具备决定性影响。对此，街道办一位干部有感而发：

“我们要为人民群众服务，但是首先要和村干部搞好关系，他们有时也没那么好做。无论集体经济发展得怎么样，只要有收入，村干部就都有见利提成奖。旱涝保收，这样才能保证有人干活。村干部也就是因为上级任务完成不好被扣点绩效，但是一般不会因为集体经济搞得不好被扣钱。现在的集体经济说白了就是出租土地、出租物业，没有什么技术含量。而且就算集体收入减少，干部收入也不能跟着减少太多，基本的经济效益奖励还是要有。”（访谈资料，2020年4月10日）

（二）经联社干部：融入报酬管理过程的“参与者”

有研究者把乡村干部的收入分成三种类型：一是因担任干部所获取的合法报酬，二是利用职务便利获取的“灰色”收入，三是从事与干部角色无关的生产经营活动所获取的正当收入（王征兵，2004）。对于珠三角许多集体经济组织干部来说，相对丰厚的工作报酬是最为重要的合法收入，也是可以合理争取议价空间的收入项目。集体经济组织干部之所以能够有效参与报酬管理，主要出于两个原因。第一，经联社干部不隶属于体制内的科层化管理范畴，具有更加灵活的反馈机制。第二，基层政府主导的干部报酬管理过程通常会主动设置若干征求意见环节，这为经联社干部的常态化参与提供了有利条件。在具体实践中，经联社干部针对征求意见环节的不少反馈都得到了回应。特别是在报酬水平的变化这一敏感问题上，街、社两级互动更加频繁。

考察报酬不同构成项目的管理过程，都能发现集体经济组织干部参与其中的议价实践。首先，在街管时期街道办就提出了降低单项奖励额度的动议，但因为收到部分经联社干部的反对意见而未能成行。第二，行政考核奖励额度的确定吸纳了经联社干部的意见。在区级指导意见取消单项奖励后，干部报酬水平必然受到影响。于是，提高行政考核奖励的金额标准就成为另一种补偿方式。在2017年新的报酬管理实施办法中，街道办结合经联社干部建议、经过初步计算之后，将行政考核奖励正式确定为15万元。第三，经联社干部可对相关行政考核结果提出申诉。在行政考核结果公布后，街道办会对各指标的扣分项作出详细说明，并反馈给各经联社干部以供复核。

在报酬发放的细节上，经联社干部的建议有时也能得到积极回应。比如，报酬的发放需要经过街道办各科室考核、向社员公示、街道党工委讨论、上报区农林局等一系列程序才能完成，耗时一般比较长。由于核算干部报酬的时间点定在每年年底，规定流程常常无法在农历新年到来之前全部完成。因此，经联社干部有时会申请提前预发部分报酬作为年终开销之用，街道办通常也会给予肯定性回应。2017年干部报酬的发放就出现了这种情况，在农历新年之前为每一名干部提前预发了部分薪资。

（三）一般集体成员：处于边缘的“游离者”

集体成员普遍参与集体公共事务，是农村集体经济组织实行民主管理的重要体现。作为集体收益重要分配项目的干部报酬，理应成为集体成员付诸民主讨论的重要事项。但是在干部报酬管理实践中，不少经联社成员的参与权没有得到充分落实。造成这一结果的直接原因在于，社员普遍缺乏主动参与集体公共事务管理的意愿。同时，各级政府的相关举措客观上压缩了集体成员民主参与的空间，主要体现在三个方面：

一是政策制定环节。区级指导意见主要是基于各个镇街的历史经验总结形成，没有充分体现广大集体成员的意志。街道办在制定辖内经联社干部报酬管理的实施办法时，主要参考自上而下发布的规范性文件。在征求意见时，面向的是各经联社“两委”成员和股东代表，并没有扩展到集体经济组织全体成员。这种政策制定的方式既是出于节约成本的考虑，同时也反映了一般集体成员相对较弱的参与意愿和参与能力。

二是民主表决环节。近年来，白云区一直强调农村集体经济组织干部报酬管理各环节要公开透明，明确规定在报酬发放之前必须进行民主表决。但是在具体落实过程中，基层政府采用了灵活变通的做法，以避免因民主表决不达标而导致干部报酬管理工作受阻。主要包括两种方式：

方式一：简化民主表决具体程序。在区级指导意见正式出台之前，白云区部分经联社并没有严格落实对报酬分配结果的民主表决。为了能够顺利发放干部报酬，在不少年份个别经联社甚至直接省去了这一环节。2016年，白云区一个街道办的经济科向所在街道党工委递交了一份书面报告，从经联社干部的角度解释了未进行民主表决的原因。

按照规定，民主表决是干部报酬发放之前的必要程序，但是各个经联社在实际操作中有时并没有严格履行该程序。为此，经济科与各经联社进行商讨，但未能达成共识。经联社方面认为股东代表不能充分了解“两委”干部的管理责任，以股东代表会议的形式通过干部的报酬方案，可能很难形成统一的意见。这很容易伤害到经联社“两委”干部的合法权益，同时也不利于调动“两委”干部的工作积极性和自治工作的开展。（调研资料，2016年7月5日）

方式二：强化股东代表会议功能。区级指导意见出台后，针对干部报酬分配结果的民主表决程序得到了更加严格的执行，采取的基本形式是股东代表会议。股东代表是由村社两级集体经济组织干部和其他部分集体成员组成。与股东大会相比，股东代表会议参加人数相对较少，在干部报酬管理方案和分配结果等方面更容易达成共识。但是，代表性不足也可能造成普通集体成员的意见被忽略和遗漏。

三是信息公开环节。干部报酬虽然已被纳入村级财务公开的范围，但是公开方式和公开内容并不完全契合一般集体经济组织成员的需求。传统形式的公开栏是基层政府着力推广的信息公开方式，也

是落实上级政府要求的举措。但是线下的信息公开栏受众十分有限，很多集体成员并不会特别关注现场公示，因而对公开信息的知晓率并不高。2019年以来，各经联社相继开通了包含社务公开信息的微信公众号。但是考虑到互联网的广泛传播范围及其潜在风险，微信公众号上公示的关于干部报酬的内容并不完整。公众号只能查看保底工资和岗位补助，没有显示经济效益奖励和绩效考核奖励，而后两者恰恰占据了干部报酬的大部分比重。

六、结语

乡村干部报酬来源的差异及其衍生的不同管理模式，一直未能得到学术界的足够重视。在农村集体经济相对活跃的地区，基于集体收益的干部报酬管理形成了丰富的实践经验。因此，需要立足农村集体收益分配这一角度考察乡村干部报酬管理过程，并分析行政权力介入其中的实践逻辑。

根据受益主体的不同层次，本文梳理了集体收益分配的双重逻辑：一是强调一般集体成员“人人有份”的公平逻辑；二是强调特定集体成员增量激励的效率逻辑。在以公平逻辑为基础的集体收益分配实践中，实现“人人有份”的基本前提是确定集体成员的身份。但是不同群体对公平内涵的理解存在差异，导致在确定集体成员身份时很难形成被普遍认可的统一规则，这对行政权力参与其中构成了挑战。相比之下，效率逻辑主导下的分配实践遵循的是“多劳多得”的单一规则，符合现行分配制度的基本导向，在集体成员中的接受度也更高。因此，各级政府更倾向于介入以效率逻辑为基础的集体收益分配实践，特别是乡村干部报酬这一特殊分配项目。

通过对村级集体经济组织干部报酬管理过程的全景式描绘，本文发现，效率逻辑的应用在不同层级政府之间出现了分化。上级政府试图以更加规范的制度化手段，强化集体经济组织干部报酬管理的效率逻辑。但是，处于一线的基层政府倾向于延续既有的报酬分配格局，并在调整报酬构成项目、稳定报酬增长趋势、软化行政考核效力的过程中偏离了效率逻辑。效率逻辑的实践原则是根据实际贡献确定相应回报，而基层政府却转向了另一种思路：通过设置具有吸引力的报酬预期来激发干部投入更多工作精力。由此，基层政府与村级集体经济组织干部在互动过程中形成了稳定的互惠关系，分解了集体收益固定板块的分配权。这种分配模式一定程度上回避了上级政府的原则性要求，也制约了一般集体成员的参与度。

在农村集体经济发展过程中，工作报酬应该成为激励乡村干部的重要因素，并尽可能与实际工作绩效相匹配。但是本研究发现，干部报酬事实上已经独立于集体经济效益考核和政府行政考核，异化为基层政府完成多元化治理目标的行政资源和满足乡村精英群体需求的特定利益。在这种情况下，干部报酬没有充分发挥出预期的激励作用，同时与一般集体成员的关联度也不够紧密。收益权是农村集体产权的重要构成内容，集体收益分配则是集体产权运作中最为敏感的终端环节。乡村干部报酬异化的趋势可能加剧政令不畅、干群矛盾、消极腐败等诸多风险，最终不利于集体经济的平稳运行。

农村集体经济最初是由国家控制、但由集体来承受其控制结果的特定社会主义制度安排（周其仁，2004）。改革开放之后，农村集体经济的非农化转型推动各级政府改变了单一、机械的控制模式，催生了大量的农村集体产权创新实践。尽管集体经济组织获得了更多的自主权，但行政力量的作用仍然

不可忽视。在农村集体产权制度改革不断走向深入的形势下，需要对产权实践过程及其不同环节进行更加清晰的经验梳理，尤其需要关注其中的行政嵌入过程。本文聚焦干部报酬这一特殊的集体收益分配项目，考察基层政府主导的行政权力建构过程及其内在逻辑，就是这样一种尝试。

参考文献

1. 柏兰芝, 2013: 《集体的重构: 珠江三角洲地区农村产权制度的演变——以“外嫁女”争议为例》, 《开放时代》第3期。
2. 陈晋, 2013: 《城镇化进程中农村集体成员资格研究——以征地补偿纠纷为视角》, 《现代经济探讨》第10期。
3. 陈小君, 2017: 《我国农民集体成员权的立法抉择》, 《清华法学》第2期。
4. 程宇, 2016: 《嵌入性政治下的地权配置——基于南县农地产权改革的观察》, 《公共管理学报》第1期。
5. 狄金华, 2019: 《“权力—利益”与行动伦理: 基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析》, 《社会学研究》第4期。
6. 方志权, 2014: 《农村集体经济组织产权制度改革若干问题》, 《中国农村经济》第7期。
7. 管兵, 2019: 《农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例》, 《社会学研究》第6期。
8. 桂华, 2017: 《论法治剩余的行政吸纳——关于“外嫁女”上访的体制解释》, 《开放时代》第2期。
9. 郭继, 2012: 《农村集体成员权制度运行状况的实证分析——基于全国12省36县的实地调查》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
10. 李勇华, 2011: 《自治的转型: 对村干部“公职化”的一种解读》, 《东南学术》第3期。
11. 刘玉照、金文龙, 2013: 《集体资产分割中的多重逻辑——中国农村股份合作制改造与“村改居”实践》, 《西北师大学报(社会科学版)》第6期。
12. 刘玉照、田青, 2017: 《“集体”成员身份界定中的多重社会边界》, 《学海》第2期。
13. 马翠萍、郜亮亮, 2019: 《农村集体经济组织成员资格认定的理论与实践——以全国首批29个农村集体资产股份权能改革试点为例》, 《中国农村观察》第3期。
14. 宁泽逵, 2006: 《村干部激励因素贡献分析——基于陕西省渭北地区W县的调查数据》, 《中国软科学》第10期。
15. 仝志辉、贺雪峰, 2002: 《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》, 《中国社会科学》第1期。
16. 王惠林、杨华, 2018: 《村干部职业化的生成机制及路径创新》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第4期。
17. 王丽惠, 2015: 《控制的自治: 村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》, 《中国农村观察》第2期。
18. 王亚华、舒全峰, 2018: 《中国乡村干部的公共服务动机: 定量测度与影响因素》, 《管理世界》第2期。
19. 王征兵, 2004: 《村干部合法收入标准的确定——以陕西省兴平市西吴镇为例》, 《中国农村经济》第10期。

- 20.余练, 2017: 《地权纠纷中的集体成员权表达》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 21.余秀江, 2007: 《不完全契约条件下的激励机制研究——基于广东村干部激励的实证分析》, 《学术研究》第8期。
- 22.张静, 2003: 《土地使用规则的不确定: 一个解释框架》, 《中国社会科学》第1期。
- 23.张雪霖, 2016: 《村干部公职化建设的困境及其超越》, 《西南大学学报(社会科学版)》第2期。
- 24.折晓叶, 1996: 《村庄边界的多元化——经济边界开放与社会边界封闭的冲突与共生》, 《中国社会科学》第3期。
- 25.周珩, 2017: 《村财乡管的法理悖论及改革路径》, 《法学论坛》第5期。
- 26.周其仁, 2004: 《产权与制度变迁——中国改革的经验研究》, 北京: 北京大学出版社。
- 27.周锐波、闫小培, 2009: 《集体经济: 村落终结前的再组织纽带——以深圳“城中村”为例》, 《经济地理》第4期。

(作者单位: 华南师范大学政治与公共管理学院;
中共广州市委党校公共管理教研部)

(责任编辑: 高鸣)

The Administrative Embeddedness of Rural Collective Revenue Distribution and Its Practical Logic: An Investigation Based on Cadres' Remuneration Management in Rural Collective Economic Organizations

LI Qiang

Abstract: This article examines the dual logic of rural collective revenue distribution and demonstrates the path of administrative embeddedness. The study finds that the administrative power tends to intervene in the practice dominated by the logic of efficiency in rural collective revenue distribution, especially in village cadres' remuneration management. Based on the field investigation of cadres' remuneration in rural collective economic organizations, the study finds that the application of efficiency logic differentiates for governments at different levels. The local government has deviated from the efficiency logic by changing the components of remuneration, stabilizing the growth trend of remuneration and softening the impact of administrative assessment. In this process, the local government and village-level cadres have shared the power of sectional collective revenue distribution through continuous interaction and effective cooperation. Therefore, the village-level cadres' remuneration from collective revenue has become the administrative resources for diversified governance goals and the vested interest of rural elites. As an important project of collective revenue distribution, the cadres' remuneration should be more relevant to job performance and collective will, so as to ensure a stable operation of the collective economy.

Keywords: Rural Cadres' Remuneration; Rural Collective Revenue Distribution; Logic of Efficiency; Administrative Embeddedness