

# 集体资源、宗族分化与村干部监督制度缺失\*

付明卫<sup>1</sup> 叶静怡<sup>2</sup>

**摘要：**村干部监督制度缺失在中国具有普遍性。本文基于乡镇干部、村干部和村民相互博弈的新政治经济学分析框架，从农村集体资源产权界定不清和宗族分化相互作用的角度，为村干部监督制度缺失提供了一个全新的解释。研究发现：村干部掌握农村集体资源的非农用途转让权，故村干部职位具有潜在的租金收益，落实监督制度妨碍村干部获取租金，因而村干部反对落实监督制度；乡镇干部因和村干部分享租金，因而不会促使村干部落实监督制度；村民为了分享集体资源的收益，反对村干部不落实监督制度，但其反对只有村民达成集体行动后才能生效。在存在宗族分化的行政村，本族村干部对本族村民具有天然的正外部性，所以村民都偏好本族村干部。这种偏好和村干部的分而治之政策，导致不同宗族的村民达不成集体行动，结果监督制度缺失成为均衡。村干部监督制度缺失不仅是“资源诅咒”，也是“血缘诅咒”。

**关键词：**集体资源 宗族分化 村干部 资源诅咒 血缘诅咒

**中图分类号：**F062.6 **文献标识码：**A

## 一、引言

在过去的30多年里，日益完善的村民自治制度在改善村庄公共服务、缩小村庄内贫富差距等方面发挥了十分重要的作用（Kennedy et al., 2004；姚洋、高梦滔，2006；沈艳、姚洋，2006；罗仁福等，2006；王海员、陈东平，2012）。然而，近年来触目惊心的村干部腐败现象与村民自治发挥的积极作用形成了鲜明对比。根据笔者对互联网有关村干部贪污腐败公开报道的整理和分析<sup>①</sup>，2005～2014年10年间，涉案村干部共273人，各种职务的都有，但村支书（96人，占35.16%）和村主任（52人，占19.05%）居多；属于村干部集体犯案的有196人，占71.79%；涉案金额最高达5600万元，涉案金额不低于100万元、低于100万元但不低于10万元的分别有34人（占12.45%）和

---

\*本文研究得到国务院扶贫办全国扶贫培训宣传中心“扶贫高级人才培养工程博士论文资助项目”（项目编号：201512）的资助。感谢英国布里斯托大学巴扬同学的助研工作。

<sup>①</sup>笔者在“百度新闻”里键入关键词“村官 贪”进行了搜索。纳入本文分析的村干部都具备如下几个条件：案件已被司法机关立案侦查，其中，有的涉案村干部还处于公开审理阶段，有的涉案村干部已被判刑；新闻报道公布了村干部的姓或者姓名；新闻报道至少公布了村干部所在的县。

62人（占22.71%）；作案对象包括征地补偿款、集体工程和集体资产、种粮补贴、低保金和救灾款等，但以征地补偿款（110人，占40.29%）、集体工程和集体资产（52人，19.41%）为主。上述数据表明，村干部贪污腐败具有主职干部犯案多、团伙犯案多、涉案金额大和涉案领域广的突出特征。村干部贪污腐败问题较为突出，以致最高人民检察院2015年7月决定，全国检察机关从当年7月起开展为期两年的集中惩治和预防村干部贪污腐败工作<sup>①</sup>。

媒体报道均将村干部腐败现象归因于村干部监督制度缺失。但是，国家已经颁布了众多监督村干部的法律法规。这些法律法规主要包括1998年4月发布的《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》，1998年11月颁布的《村民委员会组织法》（下文简称“《村组法》”），2004年发布的《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》。从村民—村干部这一委托代理关系的角度出发，这些法律法规可分为选举制度和监督制度两类（付明卫、叶静怡，2016）。笔者自然要问，为什么制定的监督制度没有得到落实？

本文在下述大背景下探讨村干部监督制度缺失的原因：第一，经济转轨和城市化带动农村集体资源大幅升值。由于中国经济增长具有显著的粗放型特征（吴敬琏，2006），经济增长对资源的需求日益增加。尤其是进入21世纪以来，随着市场机制在资源配置中主导作用的确立和城市化的加速，经济增长对农村集体资源<sup>②</sup>的需求大幅增加。在资源供给不变的前提下，农村集体资源价值大幅攀升，其中最明显的是对农村集体土地的需求急速膨胀，土地价格节节高升。第二，社会主义新农村建设带来国家对农村转移支付的大幅增加，村干部经手的资金也大幅增加。2005年党中央提出社会主义新农村建设后，国家支农惠农的投入稳步增加，涉及通水电、通路和垃圾处理等工程，低保户补助、危房改造补助、退耕还林还草等项目。第三，改革开放以来农村宗族广泛重建，宗族意识在村委会选举中凸显。改革开放以来，尽管国家现代化建设日新月异，但传统性和地方性的宗族在全国很多农村地区得到了普遍性重建（肖唐镖，2010）。村民支持本族人当选村干部的意愿十分强烈。根据肖唐镖（2010）对江西省40村村委会选举的追踪调查，村民给本族正式候选人投票的比率超过六成。

关于监督制度得不到落实的原因，学术界已有一些研究。肖剑忠、尤金福（2007）认为，监督法规本身存在缺陷，导致其难被落实，譬如“罢免村委会成员的村民会议由村委会召开，这是自己罢免自己，导致实践中罢免村干部难”。梁胜初（2009）除了指出监督法规本身存在缺陷外，还提到了村民和乡镇干部的因素：“面子观念”让村民因不好意思得罪村干部而懒得督促落实相关监督制度；乡镇干部要依赖村干部去落实、执行工作任务，故不督促落实相关监督制度。刘成玉、熊红军（2014）认为，“空心化”和老龄化带来村民参与村民自治的积极性下降，导致村干部监督制度得不到落实。章奇等（2004）分析了乡镇干部不督促落实村干部监督制度的深层次原因，认为中央政府要求乡镇

<sup>①</sup>参见《未来两年全国检察机关将集中惩治涉农领域职务犯罪》，

<http://legal.people.com.cn/n/2015/0721/c42510-27337244.html>。

<sup>②</sup>本文所指农村集体资源包括耕地、林地、草地、荒地、滩涂等，不包括农村集体所有的企业。土地通常占据一村集体资源的绝大多数份额。因此，为方便叙述，除了特别说明外，下文分析中农村集体资源都指农村集体土地。

政府完成众多对农村的管制任务，但没有提供足够的行政资金，故默许乡镇干部不督促村干部落实监督制度。本文在已有研究的基础上，基于乡镇干部、村干部和村民相互博弈的框架，从农村集体资源产权界定不清和宗族分化相互作用的角度，为村干部监督制度缺失提供一种全新的解释。

下文结构安排如下：第二部分介绍与本文研究相关的文献。第三部分界定经济环境，即阐述农村集体资源的含义，解释集体资源为什么会成为掠夺对象。第四部分设定行为假设和给出制度安排，讨论农村集体资源升值对乡镇干部和村干部行为的影响。第五部分介绍宗族分化这一制度安排后，讨论村干部和村民间的博弈如何产生村干部监督制度缺失的均衡结果。第六部分是结论和政策启示。

## 二、文献综述

与本文研究相关的文献有两类：一类研究血缘关系与治理水平之间的关系，另一类研究资源与治理水平之间的关系。

就血缘关系与治理水平之间关系（监督制度缺失是治理水平低的表现之一）方面的研究而言，国内文献（例如肖唐镖，2001，2010；郭正林，2002）集中于讨论宗族对村委会选举和村庄权力分配的影响，而没有关注宗族对村干部监督制度的影响。国外文献中与本文最接近的是 Miquel (2007)。他的研究表明，当一个国家存在种族分化且缺乏平稳的领导人换届制度时，某些种族的人口即使受本族独裁者的掠夺，也会支持本种族独裁者，原因在于他们惧怕其他种族的人上台后更严重的掠夺。他把这种机制叫作“惧怕政治术”（the politics of fear）。本文把“惧怕政治术”用于解释中国村干部监督制度的缺失，但与 Miquel (2007) 有两点区别：第一，他文中的国家官员可以征税，而本文中的村干部不能；第二，他没有考虑资源的影响，而本文有考虑。

国外讨论资源丰裕导致治理水平低的文献不少，且都是在国家层面讨论。国家层面的治理水平通常用民主化水平度量。Wantchekon (1999) 基于 141 个国家 1950~1990 年的数据研究发现，一国经济对自然资源的依赖程度（用初级品出口额与 GDP 的比例度量）每增加 1%，该国政府是独裁政府的可能性增加约 8%；自然资源丰裕国家的民主改革更可能失败，或者改革进程更缓慢。Ross (2001) 基于 113 个国家 1971~1997 年的数据研究发现，依赖石油出口或矿产出口的国家，其民主化水平要低。Jensen and Wantchekon (2004) 发现，非洲资源丰裕国家的政府更可能是独裁的，其民主改革的结果更不容易得到维持。在国家层面，资源丰裕导致民主化水平低的原因有四点：第一，资源丰裕国家的政府可以用政府支出政策和低税收政策减小所面临的民主改革压力；第二，资源丰富使得政府能加大对暴力机构的投入，因而限制反对者挑战政府的机会；第三，由于丰裕的自然资源有利于当权者，反对派以违宪的方式（譬如内战）获得政权就变成了理性选择，这不仅会导致当权者实行独裁，而且会导致反对派一旦获得政权也会实行独裁；第四，丰裕的自然资源可能不利于某些社会、文化变迁（譬如教育水平的提高、分工专业化），而这些变迁能促进民主成长（Rosser, 2006）。

国内文献关注到了农村集体资源对村民自治的影响。贺雪峰、何包钢 (2002) 和贺雪峰 (2003) 都指出，丰富的村集体资源增加了村干部说服或压服少数反对派的能力，同时也让村干部可能谋到更多私利。但是，贺雪峰、何包钢 (2002) 关注的是农村集体资源对村干部工作重点（是为公共设

施筹集经费还是分配集体资源)的影响,贺雪峰(2003)强调的是农村集体资源对村委会选举的影响,二者都没提及农村集体资源对村干部监督制度的影响。

总而言之,关于血缘关系和资源影响治理水平的已有研究,虽然都未涉及它们对权利监督制度的影响,但十分有助于本文讨论宗族分化和农村集体资源影响村干部监督制度的传导机制。本文强调宗族分化和集体资源间的相互作用对权利监督制度的影响,跟已有研究有很大不同。

### 三、经济转轨、城市化与农村集体资源升值

#### (一) 产权界定不清的农村集体资源

根据《中华人民共和国宪法》,中国农村地区的资源除国家所有之外,都归农村集体所有。这一所有权安排顺延自人民公社时期,在20世纪80年代初家庭联产承包责任制改革完毕时得以确立并延存至今,是分析经济转轨过程中乡镇干部、村干部和村民行为最基本的制度背景。虽然它顺延了人民公社时期法律意义上的集体所有制——“三级所有,队为基础”,但其经济意义上的产权配置同人民公社时期相比具有重要区别。

人民公社体制下农村集体资源的使用权、收益权和转让权配置具有如下特征:首先,无论是作为村民集体代理人的生产大队干部、生产队干部,还是作为集体成员的村民,虽然都享有集体资源的排他性使用权,但由于国家指令性计划规定了集体资源的用途,生产大队干部、生产队干部和村民所享有的是残缺的使用权。其次,由于村民只能获得部分源自土地的收益、国家独自占有土地收益的剩余,生产大队干部、生产队干部和村民享有的收益权残缺程度更高。最后,由于国家成为农村集体资源唯一事实上的所有者,转让权因为缺乏交易对手而无从谈起。

家庭联产承包责任制的实施极大地改变了农村集体资源的产权配置。最显著的变化发生在村民对耕地享有的使用权和收益权上。随着1984年底家庭联产承包责任制在全国范围内得到普遍确立(蔡昉等,2008),农户享有了较健全的耕地使用权和收益权。但是,由于下述两个原因,耕地的转让权在当时没有明确界定,被置于公共领域:首先,当时耕地一般按照各户人口或劳动力数量承包到户,且农村劳动力除了从事农业生产外并无它用,因此,在人多地少的资源禀赋条件下,农户虽然都有转入耕地的需求,但没有哪个农户有可供转让出去的耕地,故农业用途耕地的转让权无从谈起。其次,耕地非农业用途的需求很少,耕地转让为非农业用途的价值极低。正因如此,当时的经济环境并没有界定耕地转让权的需要。对于耕地之外的其他农村集体资源(譬如荒地、荒沟等),由于当时其使用权、收益权和转让权价值低,界定其产权的收益低于成本,因而这些资源在绝大部分地区并没有被承包到户<sup>①</sup>,因而其产权很大程度上也被置于公共领域。产权被置于公共领域,并不等

<sup>①</sup>当时一些将其他农村集体资源也承包到户的尝试并没有成功。以林地为例,国家于1981年实施“稳定山权林权、划定自留山、确定林业生产责任制”的政策,但由于相关配套政策没到位,此政策导致了一些地区严重的乱砍滥伐现象。为此,国家于1987年禁止继续将集体所有林地承包到户。直到2003年,集体林地的产权配置改革才得以重启(刘于鹤、林进,2007)。

同于没有产权。以某村未承包到户的荒地为例，该村所有村民都有权从此荒地上获取柴禾，有权在此荒地上放牧牲畜，而非该村的村民通常不享有这些权利。

1998年修订通过的《土地管理法》禁止农村集体和农户将农村土地用于经营性的非农建设，但没有规定哪个组织有权将农村土地用于非农建设（周其仁，2004）。2002年通过的《农村土地承包法》确认并保护农户对已承包到户土地的使用权、收益权和农业用途的转让权，但其非农业用途的转让权仍然被置于公共领域。根据1998年《土地管理法》，承包到户的农用地，不得出让、转让或者出租用于非农业建设；承包到户的土地要转为城市建设用地，必须完成从土地集体所有制向国家所有制的转变，即征地。法律明确政府享有独家征地权，明确征地面对村集体（而不是农户），征地补偿金归集体所有；规定了支付给村集体的最高、最低征地补偿标准，但没有规定村集体对失去土地承包权农户的补偿标准。因此，作为村集体的代理人，村干部在参与征地补偿价格谈判时，可以为谋取私利而在补偿标准范围内压低补偿价格，可以截留甚至完全侵吞本应支付给被征地农户的补偿款。无权直接参与征地谈判的农户，只有通过上访、暴力等手段才能增加自己的补偿款。综上所述，对于已承包到户的土地，农户享有使用权、收益权和农业用途的转让权。土地非农用途的转让权和未承包到户土地的使用权、收益权和转让权，很大程度上被置于公共领域。

被置于公共领域的产权一旦因外部经济环境的变化而升值时，譬如城市化使得农村土地转为建设用地的价值巨增等，乡镇干部、村干部和村民就会争相占为己有。由于乡镇政府不再干预农村经济和直接侵犯农村集体产权，具有村民集体代理人身份的村干部通常在争夺中具有优势。实践中，农村集体资源这些被置于公共领域的权利，通常由村干部把持（张晓山等，2015）。

## （二）经济转轨和城市化带来农村集体资源升值

中国1978年以来改革开放的过程，就是经济转轨的过程。在此过程中，农村集体土地升值主要受城市土地资源市场化改革和城市化两个因素的影响。只有土地市场机制健全了，土地价格才能真实反映其资源成本，因而土地市场机制的逐步完善是农村集体土地升值的重要条件。城市化产生的土地需求则会推动农村集体土地升值。由于城市土地出让市场建设进入21世纪后才取得突破和城市化进程在20世纪90年代末开始加速，农村土地在进入21世纪后大幅升值。

土地使用权出让市场完善与否，其主要判断标准是市场能否准确反映土地使用权的真实价值。由于各级地方政府一直是城市国有土地使用权出让市场上的唯一卖方，土地使用权出让交易中买方数量的多少成为影响土地市场价格的关键因素，而这在很多程度上由土地使用权出让方式决定。因此，土地使用权出让方式能够度量市场完善状况。中国目前土地使用权出让方式有协议、招标、拍卖和挂牌四种。在协议出让中，作为出让方的政府与特定的受让方进行一对一谈判，只存在唯一的买方，竞争机制不能发挥作用，且出让过程不公开、不透明，因而成交价格通常低于土地使用权的真实价值（於向平、邱艳，2004）。相对于协议出让，招标、拍卖和挂牌引入了竞争机制，故成交价格能更准确地反映土地使用权的真实价值（雨之，2005；陶坤玉等，2010）。2002年以前，国有土地配置以行政划拨和协议出让为主（雨之，2005）。2002年7月1日，国土资源部开始施行《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》，标志着土地使用权出让市场建设取得突破。此规定第四条要

求，“商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让”。2003年8月1日起施行的《协议出让国有土地使用权规定》第三条要求，“出让国有土地使用权，除依照法律、法规和规章的规定应当采用招标、拍卖或者挂牌方式外，方可采取协议方式”。2006年8月31日，国务院发布了《关于加强土地调控有关问题的通知》，规定工业用地也必须采用招标、拍卖、挂牌方式出让。至此，除了划拨方式之外的城市建设用地都必须采用招标、拍卖、挂牌方式出让。

中国城市化进程从20世纪90年代末开始加速，对转为城市建设用的农地的需求同期开始大幅增加，地价大幅上涨。根据图1，除1984年外，1980~1995年间所有年份城市化率的增长幅度都不足1个百分点，各年平均增幅仅为0.64个百分点；从1996年开始，城市化率的增长幅度每年都超过1个百分点，各年平均增幅达1.38个百分点，是1980~1995年间平均增幅的两倍多。伴随着城市化进程的加速，农地转为建设用地的需求大幅增加，大量农地被征收<sup>①</sup>。根据中国人民大学对全国17省的调查，自20世纪90年代后期以来经历过至少1次征地的农民比例高达43.1%<sup>②</sup>。

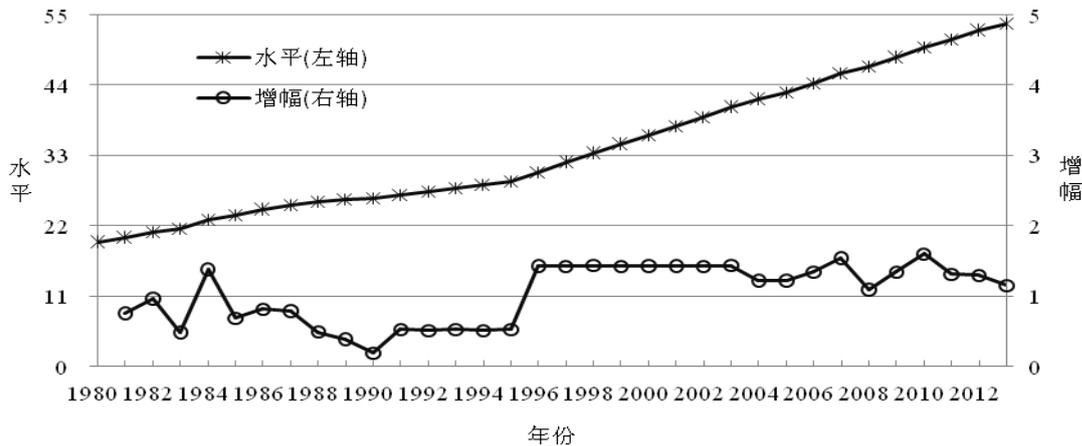


图1 中国城市化率水平及其增幅(%)

注：城市化率=城镇人口/总人口，根据国家统计局数据库 (<http://data.stats.gov.cn/>) 相关数据计算。

#### 四、集体资源升值与乡镇干部、村干部行为

##### (一) 乡镇干部、村干部行为制度背景的变迁

乡镇干部、村干部行为制度背景的基本框架奠定于20世纪80年代中期。20世纪80年代初，随着家庭联产承包责任制在全国农村的普遍确立，原有的基层政权体制——人民公社——陷入了瘫痪状态。为了重建乡村管理体系，中共中央、国务院于1983年发布了《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》。1985年春，建立乡政府的工作全部完成，全国5.6万多个人民公社、镇改建成为9.2

<sup>①</sup>1994年分税制改革后，地方政府“经营城市”的行为进一步放大了征用农地的需求（黄季焜等，2008）。

<sup>②</sup>数据来源：《人民大学完成17省农村土地调查：超四成农民遭遇征地，近二成属强征》，《21世纪经济报道》2012年2月7日第5版。

万多个乡镇人民政府；同时，国家取消了原有的生产大队，建立了 82 万多个行政村（项继权，2002）。乡镇干部、村干部行为制度背景的基本框架就此确立：乡镇干部作为国家依法在农村设立的最低一级政权组织的代理人，执行国家政策，譬如发展本地经济、收缴税费、征购粮棉、落实计划生育、维护社会治安和推行村民自治等；由于乡镇管理的区域较广、人口较多，乡镇干部很难直接跟农村接触以落实国家政策，故一般都需要村干部的协助。尤其是在执行会招致村民反对的国家政策时<sup>①</sup>，由于村干部更接近、了解村民，乡镇干部更需要村干部的协助。对村干部协助的需要衍生出了乡镇干部控制村干部的动机。改革开放以来，随着“划分收支，分级包干”的财政管理体制改革使得基层政权成为一个独立的利益集团，尤其是 1994 年分税制改革使得乡镇政府财政压力大幅增加，乡镇干部虽然仍然执行上述国家政策，但其工作重心已转变为最大化本利益集团的利益，于是不惜利用手中权力与辖内行政村争夺可资利用的资源（杨善华、苏红，2002）。乡镇干部身份的这一转变进一步强化了其控制村干部的动机。在此框架中，乡镇干部、村干部行为的制度背景随着中央政府各项政策优先序和外部经济环境的变化而变迁。这种变迁体现为乡镇政府控制目的和控制方式的变化。

首先讨论控制目的的变化。在 20 世纪 80 年代末至 2006 年取消农业税之前，收缴税费和征购粮棉是乡镇干部最为重要的工作（贺雪峰，2006；贺雪峰、阿古智子，2006）。这是因为高额税费负担使得农民的反抗比较强烈，完成此项工作难度较大。因此，乡镇干部控制村干部的主要目的是高效完成税费收缴和粮棉征购。随着农业税的取消，这一控制目的自然消亡。然而，虽然收缴农业税的国家政策取消了，但以经济增长为主要指标的官员政绩考核体系仍然存在，分权化的财政管理体制也仍然存在，这就使得促进经济增长和最大化本级政府财政收入成为乡镇干部的主要工作。由于掠夺农村集体资源是完成上述工作的有效手段，而村干部通常掌握农村集体资源的实际控制权，因而掠夺农村集体资源就成为乡镇干部控制村干部的新目的。显然，集体资源升值使得乡镇干部为掠夺农村集体资源而控制村干部的目的愈发凸显。

其次讨论控制方式的变化<sup>②</sup>。在《村组法》于 1998 年正式施行之前，乡镇干部的控制方式主要是直接任命村干部（徐勇，1997；项继权，2000）。直接任命方式效率高、成本低。效率高是因为乡镇干部有权挑选最“配合”自己的村干部。成本低有两个原因：第一，由于《村组法》还未正式施行，直接任命不违反国家法律规定；第二，人民公社时期大队干部一般都由乡镇干部直接任命，村民在人民公社解体后的短暂时期内对乡镇干部沿用直接任命方式的抵制还不够强烈。1998 年之后，由于直接任命方式违反国家法律、可能带来很高的政治风险，并且村民民主意识的发育使得村民抵制增强，乡镇干部不得不推行村委会选举，并转而使用干预选举以让“配合”自己的候选人当选的控制方式。最近几年，随着中央政府对村委会选举监督力度的加大，乡镇干部干预选举所面临的政治风险进一步加大，他们转而采用了一种新的控制方式：与村干部合谋。合谋导致乡镇干部默许村

<sup>①</sup>譬如，由于税费负担重、粮棉征收价格低，税费收缴、粮棉征购曾遭受村民普遍反对。

<sup>②</sup>为了分析方便，此处只考虑村委会干部，不考虑党支部干部。乡镇干部对党支部干部的控制方式，在改革开放初期也是直接任命。目前，全国绝大多数村支书实质上仍是由乡镇党委直接任命。

干部不落实村干部监督制度。与落实选举制度体现在选举期间的几个月相比，落实村干部监督制度体现在村干部日常工作中，故中央政府和社会舆论很难监督乡镇干部在落实监督制度中的作为。

国家民政部 2005 年开展的“中国农村村民自治现状抽样调查”结果证实了上述控制方式的变化。该调查使用 PPS 抽样方法抽取了全国 130 个县（区、市）260 个乡镇的 520 个村委会（居委会），最终实收村民问卷 3552 份，村干部问卷 375 份<sup>①</sup>。笔者基于村民问卷所提供的数据计算发现，乡镇政府直接指定或通过其任命的党支部间接指定村民选举委员会成员、村委会成员初步候选人和最终候选人的行政村分别占 35.89%、34.36%和 22.70%，而缺乏村务公开监督小组、民主理财小组、自治章程的行政村分别占 73.01%、72.70%和 43.87%，监督制度缺失的行政村比例远远高于选举被干预的行政村比例。

综上所述，自从 2006 年农业税取消以来，乡镇干部控制村干部的主要目的已经演变为掠夺农村集体资源，控制方式已经演变为不落实村干部监督制度。

## （二）集体资源升值对乡镇干部、村干部行为的影响

集体资源升值对乡镇干部行为的影响在上一小节中已有论述，即集体资源升值会增强乡镇干部控制村干部的动机，促使其与村干部合谋，不落实监督制度。由于中央政府监督基层政府推行村民自治的行为成本巨大，县级政府和乡镇政府的目标函数又高度一致，乡镇干部不督促村干部落实监督制度时几乎不用直接考虑政治上的风险。另外，乡镇干部由于通过村干部间接掠夺农村集体资源，除了防止爆发村民群体性事件外，一般也不用考虑村民的抵制。但是，村干部必须考虑村民可能的抵制行为。

从村干部行为这一角度看，集体资源升值不利于落实监督制度的机制有多个方面。首先，集体资源升值幅度越大，村干部不落实监督制度所能获得的租金收益就越大，故对监督制度的抵制越强。其次，集体资源升值幅度越大，村干部可用于“收买”乡镇干部和村民的资金就越多，监督制度也就越难设立。为了不落实监督制度，村干部需要将集体资源升值的一部分收益用于“收买”乡镇干部和村民，以防止村民达成集体行动，要求落实监督制度或罢免村干部。为了防止村民集体行动，同时尽可能减少村民分享到的租金，村干部的最优对策是只让一部分村民分享租金。通常情况下，这种分而治之的分配沿着宗族关系进行，即只有与村干部同宗族的村民才能分享到租金。最后，由于集体资源升值增加了村干部职位的租金收益，能力更强的村庄精英会参与村干部竞选并获胜。由于能力更强的村庄精英更善于掠夺集体资源、更善于和乡镇干部合谋、更善于分而治之村民，他们的当选导致监督制度更加难以设立。在集体资源价值低而村干部职位带来的租金收益少时，能力强的村庄精英不会竞选村干部，而是从事其他工作（譬如外出务工、创业等）来获得收入。一旦集体资源升值使得村干部职位带来的租金收益大于从事其他工作所获得的收入，能力强的村庄精英就会竞选村干部。

综上所述，从乡镇干部和村干部的行为来看，集体资源升值不利于落实村干部监督制度。具体

<sup>①</sup> 数据来源：中华人民共和国民政部基层政权和社区建设司。

而言，集体资源升值强化了乡镇干部与村干部的合谋，增加了村干部可用来“收买”村民的资金，并吸引能力更强的村庄精英当选村干部。齐晓瑾等（2006）对征地过程中村干部行为的分析证实了上述观点。他们在2005年1~2月对已经取消农业税的浙江省L村、江苏省W村和湖北省B村进行了调查，发现：一是村干部“对信息的把持和控制使得村民不能知道征地的赔偿标准到底是多少”。二是“村干部在积极向上寻求支持和庇护的同时，也在向下精心构建自己的关系网。围绕着村庄权力核心的村庄内部的关系网络通常是建立在血缘和情感基础之上的，它对于村干部的权力维护和资源控制起着重要的支持和保护作用”。三是江苏省W村村民因征地补偿标准和面积问题上访到上级市政府，未得到答复；W村村干部对村民在市政府的上访视而不见，对他们在省政府的上访竭力瓦解。第一点说明表明村干部监督制度缺失，第二点表明村干部对村民实行分而治之策略，第三点意味着村干部不仅与乡镇干部，而且与市级干部达成了合谋。

## 五、集体资源升值、宗族分化与均衡

集体资源升值后，如果有监督制度，那么，村干部在集体资源转让过程中就会代表村民利益，从而村民获得的收益更多。换言之，集体资源升值增加了落实监督制度带给村民的潜在收益，激励村民为落实监督制度付出更多努力。但是，只有当村民的努力达成集体行动时，监督制度才会得到落实。举例而言，村民可以要求罢免不落实监督制度的村委会干部，但“罢免村民委员会成员须经过半数有选举权的村民通过”（《村组法》第十六条）。这种集体行动在有宗族分化现象的行政村很难达成<sup>①</sup>，因而村干部监督制度往往不能落实。

宗族分化指在一个行政村范围内，不同宗族村民在日常生产生活中存在相互隔离甚至对立的状态。宗族在中国有着悠久的历史，宗族意识在湖南、江西、浙江、广东和福建等南方省份农村比较突出（肖唐镖，2010）。某行政村宗族意识突出并不必然导致其农村社会的宗族分化。在宗族意识突出的行政村，虽然村民的生产生活都具有突出的宗族特征，但不同宗族通常都是“井水不犯河水”，

---

<sup>①</sup>中国农民本身就很难达成集体行动，其原因很多，但宗族分化是主要原因，也是村干部能对村民实行分而治之策略的前提。Olson（1980）认为，集体行动困境问题在如下几种情形中比较突出：第一，潜在集团规模较大；第二，难以使用选择性激励机制；第三，潜在集团的成员难以达成一致意见。在呼吁设立监督制度上，中国农村同时具备这几种情形：首先，包括全村村民的潜在集团规模较大。根据民政部的调查，每个行政村平均有593户、2273人。由于设立监督措施带来的村集体资源收益平均分配给所有村民，如此大的行政村规模使得每个村民所得的份额较小，故村民呼吁设立监督措施的积极性不高。另外，村民数量多导致组织成本高。其次，中国农村的平均主义传统使得选择性激励机制难以确立。选择性激励机制指给为实现集团目标做出贡献的成员更高的回报，同时对“搭便车”的成员进行惩罚。但是，在中国农村，一旦监督措施设立，村民会说“集体的东西，大家都有份，就要平均分配”，反对给为此做出较大贡献的村民以更高的回报。最后，每个村民从设立监督措施中获得的净收益不一样，故难以达成共识。村民净收益不一样的原因主要有两点：第一，每个村民呼吁的机会成本不一样。常年外出务工的村民因为生活和工作的空间都不在本村，其呼吁的机会成本比留守村民明显要高。第二，宗族分化，具体分析见正文。

不会形成隔离对立状态。但是，如果不同宗族间历史上曾发生过群体性矛盾，那么，不同宗族村民的生产生活活动就极可能存在相互隔离甚至对立的状态。这种隔离对立的状态有各种各样的表现，譬如红白喜事仅请本族人帮忙操办、不去外族人家“送人情”等，但最具代表性的表现是，一旦不同宗族的两个村民发生纠纷，各自宗族的人都会蜂拥而至来帮本宗族村民的忙，甚至发生群殴。宗族分化现象在两个势均力敌的宗族占主导的行政村里最突出。如果同一行政村中的不同宗族聚居在不同的自然村落，那么，该村更可能出现宗族分化现象，因为地理上的隔离为社会上的隔离对立提供了天然的沃土。在更多宗族<sup>①</sup>势均力敌的行政村，如果某两个宗族处于对立状态，但其他宗族间不存在对立，那么，也不能说该村存在宗族分化。必须指出的是，在由一个宗族的村民组成的行政村里，也可能出现按不同房支形成的宗族分化现象。譬如江西省泰和县苑前乡岱村只有戴姓一族，但分化为尚五、明德、永思、承庆和大本五房（肖唐鏢，2001）。因此，根据上述分析，即使学界相关调查还相对缺乏，但宗族分化现象在中国农村必定称得上一种典型特征。

宗族分化导致村民不能达成集体行动的原因在于，村民对本族村干部具有天然偏好，以及村干部能利用宗族分化对村民实现分而治之。村民之所以天然偏好本族村干部，是因为本族村干部对他们有正外部性。本族村干部的正外部性本质上是本族、外族村干部给本族村民带来的收益之差。这个正外部性主要体现在两个方面：首先，本族村干部在调解村民纠纷时会偏袒本族人；其次，由于聚族而居，村干部以权谋私优先改善自家所享受的公共服务设施（譬如通水、通电、通路）时，必然给本族人也带来外溢效应。这种正外部性源于血缘和地缘，当然从根本上来讲是源于血缘，因为地缘不过是血缘的投影（费孝通，1980）。由于血缘不能改变，这种正外部性也是外生的。

具备了村民对本族村干部的天然偏好和社会的宗族分化这两个条件，村干部就能贯彻“惧怕政治术”，成功实现分而治之，即使不落实监督制度也不会被赶下台。为叙述方便，下面假定一个行政村只存在两个势均力敌的宗族。任何一族村民在外族人当村干部时都享受不到上述正外部性，“惧怕”村干部位子旁落外族，因而对本族村干部的弊政都有一定程度的忍耐。村干部由于知道本族和外族村民都有这种源于“惧怕”的忍耐，故会不落实监督制度，以实现掠夺集体资源之目的。村干部掠夺集体资源时也拿走了本属于本族村民的那一份。本族村民会比较被拿走的那份收益和正外部性收益的大小，然后决定是否和外族村民集体行动来罢免本族村干部。但是，Miquel（2007）已通过建立博弈模型证明，均衡时村民被本族村干部拿走的那份收益即使大于外部性收益（即村干部剥削了本族村民），村民仍会支持本族村干部，其原因在于，假如外族人担任村干部，村民会被剥削得更多。宗族分化这个条件所起的作用是，在某族村干部执政时，外族村民不能变成或者假装成本族村民。以上分析的是只有一个村干部职位的情形。在村里有两大主职干部（村支书和村主任）的情形下，村民的“惧怕”会更严重，对本族村干部弊政的忍耐程度更大，监督制度更难落实，原因如下：在两大主职干部分别由两族把持时，如果一族村民推翻了本族村干部，那么，两大主职干部都将被外

<sup>①</sup>由于缺乏全国性的相关调查，笔者不清楚判断宗族数量的标准。然而，如果一村有不低于十个势均力敌的宗族，那么该村很难形成宗族分化。

族把持，本族村民自身会被剥削得更厉害。综上所述，在均衡时，监督制度缺失、村干部贪污和村民对村干部的支持共存。由于上述两个条件都衍生于血缘，本文把它们导致的村干部监督制度缺失称为“血缘诅咒”。

本族村干部的正外部性越大，即本族、外族村干部给本族村民带来的收益之差越大，村干部实施弊政的可能性空间越大，监督制度越可能缺失。当可供掠夺的集体资源不断升值时，村干部为了维护统治，就要增加上述收益差，故而收买本族村民，即实行分而治之策略。对村干部而言，最好的收买政策工具是上级政府转移支付，包括低保户补助款、危房改造补助款、扶贫款等。由于财政转移支付大都直接划拨入补助对象的银行账户，乡镇以上各级政府对侵占财政转移支付的处罚力度大，因而村干部本身侵占不了这部分资金，但村干部他们有权决定支付给哪些村民和支付多少。正因为如此，下述现象在农村很常见：与村干部同族但算不上穷的家庭享受了低保补助、得到了危房改造补助等。当最好的收买政策工具不够用时，村干部就不得不使用次好工具：让渡部分集体资源收益给本族村民。分而治之政策在扩大上述收益差的同时，也强化了宗族分化现象。总之，当村里存在宗族分化时，财政转移支付和集体资源都强化了村干部的分而治之能力，使得监督制度更难落实。

综上所述，在集体资源升值越大和宗族分化越明显的行政村，越可能缺乏村干部监督制度。由于一个行政村里同姓氏的村民通常属于同一宗族、不同姓氏的村民肯定属于不同宗族，因而存在两个大姓的行政村最可能出现宗族分化现象。为此，在下面的描述性统计分析中，本文用“是否有两个大姓”作为宗族分化的代理变量，根据中国家庭追踪调查（CFPS）2014年数据，比较有宗族分化的行政村和无宗族分化的行政村村干部监督制度的缺失情况。分析结果如表2所示。根据表2，相对于没有大姓的行政村，具有两个大姓的行政村不公布“村集体财务”、“负责人提名”、“集体资产处置”和“重大事件”的比例都要高，表明具有两个大姓的行政村更缺乏村干部监督制度。遗憾的是，由于缺乏集体资源升值方面的数据，本文不能使用计量分析方法为上述结论提供更有力的证据。

表2 村民姓氏结构与村干部监督制度缺失

	村集体财务 (%)	负责人提名 (%)	集体资产处置 (%)	重大事件 (%)	有效行政 村数 (个)
两个大姓的行政村	11.6	38.4	39.5	38.4	86
无大姓的行政村	10.3	31.0	31.0	27.6	29

注：“村集体财务”、“负责人提名”、“集体资产处置”、“重大事件”分别表示未公布相应事项的行政村比例；“重大事件”指征地、拆迁、村居改造等；“大姓”指人口占全村总人口比例不低于10%的姓氏。数据根据北京大学主持的中国家庭追踪调查（CFPS）2014年全国数据计算而得。

## 六、结论

中国颁布了一系列规范和约束村干部权力的法律法规，但这些监督制度落实得不好，导致村干部贪污腐败现象频频发生。本文运用新政治经济学的分析框架研究发现，村干部监督制度缺失既是一种“资源诅咒”，也是一种“血缘诅咒”。具体而言，产权界定不清的农村集体资源升值和农村社会宗族分化，导致村干部监督制度缺失。农村资源实行集体所有制，其非农用途的转让权实际上掌握在村干部手中。村干部职位因此可获得潜在的租金收益。设立村干部监督制度导致村干部不能获得租金收益，故村干部始终都反对落实监督制度。基层政府因和村干部分享掠夺集体资源的收益，故不会促使村干部落实监督制度。村民为了分享集体资源的收益，会反对村干部不落实监督制度，但其反对只有村民达成集体行动后才能生效。在存在宗族分化的农村社会，本族村干部对本族村民具有天然的正外部性，故村民都偏好本族村干部。这种偏好以及村干部实施分而治之的收买政策对此偏好的强化，导致不同宗族的村民不能达成集体行动，结果均衡状态时村官监督制度是缺失的。集体资源升值和转移支付增加不仅为实施收买政策提供了更多资金，而且吸引了更善于分而治之的人当选村干部，导致监督制度更难落实。

本文发现具有十分丰富的政策含义。第一，在集体资源价值大和存在宗族分化的村，财政转移支付资金银行转账方式防止了财政资金成为村官的掠夺对象，但强化了村官分而治之的能力，提高了村干部监督制度缺失的可能性。第二，有学者提议，为了让农民享受现代化和城市化成果，应允许农村集体土地直接进入城乡建设用地市场。然而，对于存在宗族分化的村，如果土地非农用途的转让权没有得到明确的法律界定，那么农村集体土地直接进入城乡建设用地市场，可能受益最大的是村官及其宗族，而普通村民分享到的“成果”很少。

### 参考文献

1. 蔡昉、王德文、都阳，2008：《中国农村改革与变迁：30年历程和经验分析》，上海：格致出版社、上海人民出版社。
2. 费孝通，2007：《乡土中国》，上海：上海世纪出版集团。
3. 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。
4. 郭正林，2002：《中国农村权力结构中的家族因素》，《开放时代》第3期。
5. 贺雪峰、阿古智子，2006：《村干部的动力机制与角色类型——兼谈乡村治理研究中的若干相关话题》，《学习与探索》第3期。
6. 贺雪峰、何包钢，2002：《民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响》，《中国农村观察》第6期。
7. 贺雪峰，2003：《派性、选举与村集体经济》，《中共宁波市委党校学报》第2期。
8. 贺雪峰，2006：《取消农业税如何改变了乡村关系》，[http://www.snzg.cn/article/2006/1030/article\\_318.html](http://www.snzg.cn/article/2006/1030/article_318.html)。
9. 黄季焜、陶然、徐志刚、刘明兴、Scott Rozelle，2008：《制度变迁和可持续发展：30年中国农业与农村》，上

海：格致出版社、上海人民出版社。

- 10.梁胜初, 2009:《村干部监督的路径分析》,《经济与社会发展》第3期。
- 11.刘成玉、熊红军, 2014:《“空心化”、老龄化背景下我国中西部地区村干部监督机制改革与完善探讨》,《江苏大学学报(社会科学版)》第1期。
- 12.刘于鹤、林进, 2007:《一场伟大的变革——集体林权制度改革调研报告》,《林业经济》第11期。
- 13.罗仁福、张林秀、黄季焜、罗斯高、刘承芳, 2006:《村民自治、农村税费改革与农村公共投资》,《经济学(季刊)》第4期。
- 14.齐晓瑾、蔡澍、傅春晖, 2006:《从征地过程看村干部的行动逻辑——以华东、华中三个村庄的征地事件为例》,《社会》第2期。
- 15.沈艳、姚洋, 2006:《村庄选举和收入分配》,《经济研究》第4期。
- 16.陶坤玉、张敏、李力行, 2010:《市场化改革与违法:来自中国土地违法案例的证据》,《南开经济研究》第2期。
- 17.王海员、陈东平, 2012:《村庄民主化治理与农村公共品供给》,《中国农村经济》第6期。
- 18.吴敬琏, 2006:《中国增长模式抉择》,上海:上海远东出版社。
- 19.项继权, 2002:《世纪之初的乡村民主:2000-2001年度中国村民自治的发展》,载李凡主编《中国基层民主发展报告2000-2001》,上海:东方出版社。
- 20.项继权, 2000:《变迁中的农村基层组织》,载熊景明主编《进入21世纪的中国农村》,北京:光明日报出版社。
- 21.肖剑忠、尤金福, 2007:《“老板村干部”监督制约机制建设的问题与对策》,《中州学刊》第6期。
- 22.肖唐镖, 2010:《宗族政治——村治权力网络的分析》,北京:商务印书馆。
- 23.肖唐镖, 2001:《村治中的宗族——对九个村的调查与研究》,上海:上海书店出版社。
- 24.徐勇, 1997:《村干部的双重角色:代理人与当家人》,《二十一世纪》8月号。
- 25.杨善华、苏红, 2002:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第1期。
- 26.姚洋、高梦滔, 2006:《中国农村基层民主惠及穷人》,载顾昕主编《中国社会政策》,北京:北京师范大学出版社。
- 27.於向平、邱艳, 2004:《房地产法律制度研究》,北京:北京大学出版社。
- 28.雨之, 2005:《国有土地使用权招拍挂出让实证分析》,《中国房地产金融》第5期。
- 29.张晓山、苑鹏、陆雷、刘长全, 2015:《关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题》,《中国农村经济》第2期。
- 30.章奇、刘明兴、单伟, 2004:《政府管制、法律软约束与农村基层民主》,《经济研究》第6期。
- 31.周其仁, 2004:《产权与制度变迁:中国改革的经验研究(增订本)》,北京:北京大学出版社。
- 32.Jensen, N., and L. Wantchekon, 2004, “Resource Wealth and Political Regimes in Africa”, *Comparative Political Studies*, 37(7): 816-841.
- 33.Kennedy, John, Scott Rozelle and Yao Jiang Shi., 2004, “Elected Leaders and Collective Land: Farmers’ Evaluation of Village Leaders’ Performance in Rural China”, *Journal of Chinese Political Science*, 1(1): 1-22.

34.Miquel, G. Padroi, 2007, "The Control of Politicians in Divided Societies: The Politics of Fear", *Review of Economic Studies*, 74(4): 1259-1274.

35.Olson, Mancur, 1980, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press.

36.Ross, M., 2001, "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics*, 53(3): 297-322.

37.Rosser, Andrew, 2006, "The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey", *IDS Working Paper* 268, <http://www.ids.ac.uk/publication>.

38.Wantchekon, L., 2002, "Why Do Resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments?" *Journal of African Finance and Economic Development*, 5 (2): 57-77.

## Collective Resource, Lineage Fragmentation and a Lack of Supervision on Village Cadres

Fu Mingwei Ye Jingyi

**Abstract:** A lack of supervision on village cadres is a general phenomenon in China. This article provides a new explanation for this phenomenon, using a new political economy approach that takes into account the interaction among township officials, village cadres and villagers, and that emphasizes the role played by the collective resource and lineage fragmentation. The findings are as follows: on one hand, since village cadres take charge of the collective land and the process to transfer land use rights for non-agricultural purposes, they have opportunities to accept bribes. On the other hand, they tend to oppose the implementation of supervision on them since this would impede them from taking bribes. Moreover, township officials tend to be reluctant to urge village cadres to implement supervision, since they often receive a good share of bribes from the latter. Furthermore, villagers are opposed to village cadres' act of omission in hope of getting their revenue originated from collective resources, but their objection works only when they reach collective action. In a village characterized by lineage fragmentation, village cadres tend to bring positive externality to villagers of the same clan, causing villagers to prefer cadres of their same clan. Villagers' preference, together with cadre's "divide-and-rule" policy, can hinder the realization of villagers' collective action among different clans. This results in a lack of supervision on village cadres in China. Therefore, the study concludes that the lack of supervision is not only a "resource curse", but also a "kinship curse".

**Key Words:** Collective Resource; Lineage Fragmentation; Village Cadre; Resource Curse; Kinship Curse

(作者单位: <sup>1</sup> 中国社会科学院经济研究所;

<sup>2</sup> 北京大学经济学院)

(责任编辑: 鲍曙光)