



中青年经济学家文库
ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中国村干部 激励机制研究

宁泽逵 / 著

ZHONGGUO CUNGANBU
JILI JIZHI YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

中青年经济学家文库

中国村干部激励机制研究

宁泽遼 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国村干部激励机制研究/宁泽逵著. —北京: 经济科学出版社, 2011. 3

(中青年经济学家文库)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0343 - 4

I. ①中… II. ①宁… III. ①农村 - 干部教育 - 研究 - 中国 IV. ①F325.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 009022 号

责任编辑: 段 钢

责任校对: 郑淑艳 王苗苗

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

中国村干部激励机制研究

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 8.625 印张 230000 字

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0343 - 4 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

一个人需要激励才有工作的动力。没有激励，人就没有积极性。激励就如同汽车的发动机，汽车要运行必须有发动机。村干部是农村经济最底层、最具体的管理者，其管理效率往往更有现实意义。我国有 60 多万个行政村，400 多万村干部。他们没有行政级别，却做着许多行政事务，管着数百人、甚至数千人的方方面面；他们不是公务员，却拿着国家财政发的工资（补贴），虽然工资标准并不高；他们在村民的眼里是一群不同凡响的人物，但他们的身份依旧是农民。这是一个饱受争议的群体，又是一个神秘的群体。

2002 年，我申请到了国家自然科学基金课题“村干部在农村经济管理中的激励与制约机制研究”（项目编号：70273035），使我有一定的经费去研究和探寻这个神秘的群体。虽然我从小就生活在农村，但依然有许多不解之谜：当年文弱的小学生如何变成今天霸气的村长，“羊”是如何变成“狼”的？为什么文质彬彬、以理服人的村官总是很“短命”，无法长久“执政”？虽然有中饱私囊的村干部，但为什么有的村官一贫如洗还要一如既往继续当村干部？……抱着一颗探究之心，我把自己大部分研究时间都投入到了村干部问题的研究之中。当然，我并不是孤军奋战，而是组成一个研究团队在攻关。在这个研究团队里，宁泽逵不仅是其中的一员，而且是优秀的一员。

宁泽逵是我招收的第一个硕士研究生，即开门弟子。为了让他专心研究村干部问题，经与他本人协商，将他的毕业论文题目定为“中国村干部激励机制研究”。他依靠自己的勤奋和智慧取得了优秀的成果，在同龄人中是出类拔萃的。他的毕业论文被答辩委员会评为优秀论文。在读期间，他的论文就发表在农业经济管理专业的权威期刊《中国农村观察》，该期刊也是列入西北农林科技大学 A 类期刊的学术刊物。硕士毕业以后，他又发表了多篇有关村干部问题的论文。

宁泽逵的这本专著是在其硕士论文的基础上修改而成的，主要是增加了许多后期的研究成果。所以，这本专著集中反映了他从上硕士研究生至今的主要研究成果。这本书给我们揭示了很多很有意思的现象，也研究出一些令人意外的研究结果，例如，我们一般认为提高村干部的待遇是调动其积极性最有效的措施，但宁泽逵通过研究发现：村干部工资报酬因素对提高村干部工作积极性虽有贡献，但影响作用比较低。另外，人们一般认为对村干部监督越多，其工作积极性会越低，但宁泽逵研究出的结论与此不同：民主理财制度、村务公开制度、村民代表大会制度以及这些制度运行效果有利于提高村干部的工作积极性。正是由于他的这些独特的观点，使这本专著具有了学术价值。一本研究专著不是同类资料与观点的堆积，而是在纷杂的现象背后寻找新的规律。宁泽逵的这本专著不仅有新发现和新规律，而且正是这些新发现和新规律使读者阅读的时候常常因此而获得惊喜，从而使读书不再是一件枯燥的事情，而是变得有趣和期待。书中还有许多新的认知和观点，我不再一一列举，希望读者去发现，也是让读者有一种读书的渴盼。

当然，宁泽逵的这些新观点不是凭空想象出来的，而是深入农村，通过与村民、村干部同吃、同住，进行面对面的多次交流以及发放问卷调查的方法，并利用科学的分析手段研究出来的。他的调查方法和分析手段都呈现在这本书里，如果读者认为这些方法和手段有不妥之处，可以与他商榷。

宁泽逵的这本专著不仅在理论上做出了新的探索，而且也提出了一些具有实践指导价值的建议，如他在书中提出的强化村干部的荣誉激励和延长村干部任期的建议很有价值。近日，我去陕北调研，就发现一些煤老板、油老板，携巨资回乡当村干部，用他们自己的资金无偿建设家乡。他们担任村干部不是为了挣钱，而是为了荣誉，足见荣誉激励之大。村干部现在的任期为三年，而农业生产周期往往比较长，较短的任期使其无法做较长的发展规划，所以将村干部任期延长到五年左右可能更好。

宁泽逵以及我的研究团队对村干部的激励机制做了多年研究，发表了数十篇论文，但也引来很多争议。如我们曾提出“村党支部书记和村委会主任的年薪应为当地农民人均纯收入3倍”的观点，有人就质疑：村干部已经贪污、受贿很多钱了，你们为什么还主张提高村干部的待遇？你们应该好好研究一下如何提高农民的收入。当然，首先感谢他们对我们研究的关注，因为作为一个研究者的最大悲哀不是别人批评你的观点，而是你的研究如石沉大海般毫无反响；其次，我非常欢迎读者畅所欲言，因为只有不断的争执与讨论，我们才能找到终极真理。

确实有一些村干部有贪污和受贿的行为，其实不光是村干部有这种行为，从科级干部到省部级干部都曾经有人因此而锒铛入狱，但不能因一部分人贪污、受贿，而否定给予这个群体以合理、适当的报酬。无论一个人的官大还是官小，都应给他合理的报酬，至于他的非法收入，应由党纪国法去处置。

关于如何提高农民收入肯定是一个值得研究的问题，研究的人已经很多，我们希望有更多的人去研究它，但不能因为这个问题重要，就否认研究村干部激励机制的作用和重要性。其实，这两个问题同等重要，都需要研究。我们致力于村干部激励机制的研究，但我们从没有否认研究提高农民收入问题的重要性，只是一篇论文或一本专著往往只能研究一个问题，而无法将所有值得研究的问题都纳入研究的范畴。

其实，研究什么不重要，重要的是研究出了什么。

王征兵

国务院学位委员会学科评议组成员

西北农林科技大学经济管理学院教授 博士生导师

2010年12月19日

摘 要

目前村干部在农村社区治理、农村集体经济发展管理以及促进农民增收致富中发挥着重要作用，同时也暴露出许多诸如贪污、受贿、挥霍等违法违纪问题。因此，针对村干部设计一套有效的激励机制成为农村管理实践的迫切需要。通过对村干部角色定位的历史演进分析，村干部角色从“原生角色”历经“异化角色”最终向“回归原生角色”转换。其中村干部“异化角色”中的“双重代理角色”是当前广泛接受的关于村干部角色的理想构建，但“双重代理角色”理论始终面临着因潜在的村干部角色失败而带来的村干部激励失败的危险。通过嫁接委托—代理激励理论的最新成果“共同代理”理论，从理论上分析了“双重代理角色”潜在激励失败的原因，可以为中国村干部激励机制设计建立一个较为完整的思路框架。随着社会经济的发展，中国农业已经初步进入免税时代。这种外部或宏观的政策环境的变化引起了村干部共同代理博弈规则的变化：村干部的共同代理人角色必然从任务替代向任务互补转换，从而使构建关于村干部任务互补型共同代理激励机制成为可能。

基于陕西省长武县的农村调查数据，首先分析了各个激励要素对村干部激励作用的贡献份额问题，如：（1）村干部工资报酬因素对提高村干部工作积极性有明显的正贡献，但相对影响作用比较低。（2）村干部的党员面貌对村干部工作激励效果不明显；随着村干部的社会威望降低与乡村干群关系恶化，他们的工作积极性将显著下降。（3）民主理财制度、村务公开制度、村民代表大会制度以及这些制度运行效果有利于提高村干部工作积极性。（4）给

村干部创造学习、进修的机会对村干部工作积极性的提高作用比较有限。

然后依据共同代理激励机制设计思路与360度全员参与原则对村干部各项具体激励机制进行了系统分析与初步设计,具体包括:(1)界定村级主要干部合理基本工资与浮动工资(奖金)标准,提出村干部基本工资应该由政府财政负担,村干部的浮动工资由村民评定与负担,条件成熟的地方村干部基本工资可以实行年薪制。(2)关于村干部声誉机制方面:必须重视社区声誉机制,强化信息披露机制与信息沟通机制,延长村干部任期。(3)在规范化村治制度机制方面提出,为保证规范化村治制度在村干部激励机制建设中发挥重要作用,目前亟须做的工作是落实与农村社区文化传统相适宜的制度,而不是忽视制度设立成本,匆匆忙忙替村民创立新制度。(4)在发展机制建设方面,提出建立村干部发展机制要从农业和农村社会经济发展和村干部群体特征出发,提供多渠道、多内容、有重点的培训机会。(5)为保证上述机制能卓有成效地运行,提出建立旨在保证政府、村民以及村干部三方全部参加的且信息尽可能公开的保证机制。

本书分为正文和附录两个部分。第1章为绪论,主要指出论文选题背景、意义和目的,国内外研究动态,以及研究思路和方法等。第2章为村干部角色定位,界定论文研究对象和探讨村干部角色定位及其历史演进问题。第3章为激励理论研究,建立村干部的共同代理激励理论,并从理论的角度分析了外部环境的变化必然使村干部由任务替代型共同代理人角色向任务互补型代理角色过渡。第4章和第5章为实证分析,分别分析了村干部激励因素的贡献度和具体机制设计。第6章为结论。附录部分集合主体内容密切相关的后续研究成果,进一步细化了主体内容尚未回答或细化的相关问题,如村干部绩效测评体系设计、村干部职业发展、村干部交叉任职内在逻辑演变、村治绩效等。

目 录

第1章 绪论	1
1.1 选题背景	1
1.2 选题目的和意义	2
1.2.1 选题目的	2
1.2.2 选题意义	3
1.3 国内外研究动态综述	4
1.3.1 国外激励理论研究动态	4
1.3.2 国内村干部激励机制研究动态	8
1.4 本书的研究思路和方法	12
1.4.1 本书的基本思路	12
1.4.2 本书的研究方法	13
1.5 本书可能创新之处	14
第2章 村干部的角色定位	15
2.1 村干部界定	15
2.2 村干部角色的历史演进	17
2.2.1 角色理论	17
2.2.2 村干部角色定位的争论与变革	19
2.3 村干部在农村经济管理中的作用	31
2.3.1 村干部在农村社会中的作用	31
2.3.2 村干部在农村经济管理中的地位	34
2.3.3 村干部在农村经济管理中存在的问题	38

2.4 小结	39
第3章 村干部激励机制探析	40
3.1 激励及激励理论	40
3.1.1 激励词源考	40
3.1.2 激励理论考	42
3.2 共同代理激励机制设计	44
3.2.1 从“双重代理”角色到共同代理	44
3.2.2 共同代理理论	49
3.2.3 村干部的共同代理问题分析	54
第4章 村干部激励因素贡献分析	68
4.1 变量选择、调查资料简介及基本假设	68
4.1.1 激励因素贡献分析变量	68
4.1.2 调查资料来源	70
4.1.3 基本假设	75
4.2 实证分析	76
4.2.1 研究方法说明	76
4.2.2 基本模型及变量描述	77
4.2.3 模型估计与假设检验	79
4.3 进一步论证：模拟实验	87
4.3.1 模拟实验说明	87
4.3.2 模拟数据分析	88
第5章 村干部激励机制设计	91
5.1 村干部激励机制设计的目的与原则	91
5.1.1 设计目的	91
5.1.2 设计原则	92
5.2 机制设计	93

5.2.1 报酬机制	93
5.2.2 声誉机制	112
5.2.3 村治制度机制	114
5.2.4 发展机制	115
5.2.5 保障机制	117
第6章 结论	118
6.1 基本结论	118
6.2 有待进一步研究的几个论题	120
附录	121
S1 村干部绩效测评体系设计	122
S2 村干部向何处去	158
S3 村干部交叉任职制度的博弈分析	174
S4 村干部角色代理权重的实证分析	194
S5 农民视野中的乡村治理绩效与农民权力实现	200
S6 激励因素对落后地区村干部的激励效果 及其排序	212
S7 农村访谈提纲与调查问卷	230
参考文献	243
后记	262

第 1 章

绪 论

1.1

选题背景

如果将村民自治实践从 1980 年第一次诞生于广西宜州合寨村算起，她已历经 30 余年沧桑。在这 30 余年里，作为村民自治实践的重要组织者的村干部，为促进中国农村社会经济发展、农村社会治理做出过卓越的贡献。但就全国而言，在这 30 余年的时间里，作为村级管理者角色的村干部在各地出现了比较明显的分化：一部分村干部以个人能力、魅力和强大的责任感，带领全村人民走上致富之路，如华西村、南街村、窦店、袁家村、方家泉村等全国知名的优秀村集体（潘劲，1999；项继权，1999；郭正林，2003；刘会荪、李汉铃和新望，2003）；一部分村干部却走上贪污腐败之路，行为粗暴，滥用村治权力，致使民愤顿起、干群关系僵化、村民集体上访、村官罢免，甚者发生群体过激事件，村级组织名存实亡；一部分村干部疲于处理错综复杂的且相互冲突的“村务”与“政务”，以至于角色失败，或“辞职”不干，或“尸位素餐”无所作为（项继权，1999）。此外，一些村庄竞选村干部职位异常激烈，如拉选票、高价买选票、贿选、作假票等作弊行为常常发生（龙香玖，2003），而一些村庄村干部无人问津，以至于村委会组织常

年瘫痪、名存实亡（林晨和张运，1996；潘宁，1998；胡雪城，2001）^①。

然而，要改变“原子化”中国农民在参与和市场或政府博弈时的劣势境遇，必须将他们组织起来。就目前中国对农民组织的管理政策取向和农村可利用的组织资源来看，村民委员会组织是最经济可行的，因为她曾一度由农民自己创造并在国家主导下发展30余年，已经具有浑厚群众基础、历史基础和政治基础（宁泽逵和王征兵，2004；宁泽逵等，2005）。因此，当前必须要解决好中国村民自治实践，尤其是村民委员会组织所出现的各类问题。而针对村干部的管理（即对村干部实行有效的激励与约束）必然成为化解各类问题的关键。

1.2

选题目的和意义

1.2.1 选题目的

通过系统分析中国村干部在农村经济管理中所面临的外部社会环境的变迁，重新定位村干部的社会角色，并在此基础上建立关于村干部的共同代理激励机制，激发其为村级经济和社会发展服务的

^① 这类现象时常见于报端，如山西老窑头村有人不惜花费190万元经费以竞选村主任。而我们课题组在陕西省蒲城县调查中，发现该县65个村三四年没有村长，占全县总村数的28%，原因是村干部工资微薄，工作难度大，没有人愿意当村长。最根本的原因是工资低，一般每月只有几十元钱，低收入使其缺乏足够的动力去面对和克服众多困难。另一方面，有96个村（占全县41%）的村干部许多人抢着当，甚至采用一些不道德和违法的方法，是不是这些村干部工资高呢？不是。巨大的动力来自上任以后运用权力获取的“灰色收入”。这些村一般都有广泛的“灰色收入”渠道，如集体资产较多，可供其支配、挥霍；村上的土地常被征用，可从中渔利等等。如果没有这些灰色收入途径，这些村的村干部很可能同样无人愿意当。

积极性。在激励的同时，建立严格的制约机制，以防止贪污、受贿、挥霍等败德现象的发生，用制度来构建村民对村干部的信任。

1.2.2 选题意义

(1) 村干部作为联系国家政权与农村基层群众自治的桥梁，决定了村干部的激励制约的重要性。自人民公社体制解体后，国家政权从农村基层退出，为了实现对农村基层的管理（特别是对农村剩余的抽取），从管理运营成本角度比较，村干部是最佳人选。有人形象地称村干部是乡镇政府在农村的“脚”。而在村民自治推行过程中，出现了村干部不听乡镇政府的话的案例，乡镇政府立即抱怨自己成了“无脚的螃蟹”。同时，单个农户在与政府的交易、谈判中往往处于劣势，他们也极希望村干部成为他们自己利益的代言人，向政府反映他们自己的心声（徐勇，1997a；项继权，1999）。

(2) 村干部作为农村社区的“当家人”，决定了村干部在农村经济发展中起着重要作用。对已有的经济强村研究发现（潘劲，1999），“能人”村干部对村级经济发展往往起着决定性作用。并且已有研究表明村干部对农村社区公益福利事业也起着重要作用，如农村社会养老保险的覆盖面与乡村领导班子的强弱正相关（薛兴利、史建民和靳相木，1997）。

(3) 已出现的村干部贪污腐败问题，已经严重影响到农村基层干群关系与民主建设。村级组织的不良行为主要表现在，村务公开、村级财务混乱、吃喝贪占事件频频发生以及不负责行为泛滥等方面（陈桂棣和春桃，2004）。为抑制此类现象的发生，设计一套有效的村干部激励制约机制也是必要的。

(4) 农村基层管理人才匮乏，导致基层村干部队伍老龄化严重（潘宁，1998）。通过建立合理村干部激励制约机制可以激励农村青年俊才参与村级治理的实践，为农村基层管理后备用之不竭的优秀人才。

(5) 村民自治为中国社会民主建设提供了难得的实验机会。因此,为村民自治设计一套合理的村干部激励制约机制,能为中国社会民主化建设起到添砖加瓦之功效,即可以为中国公务员激励制约机制建设提供初步的设想和实验。

1.3

国内外研究动态综述

1.3.1 国外激励理论研究动态

激励问题狭义地说就是调动人的积极性的问题,这个问题一直是经济学家所关注的焦点(钱颖一,1999),已经成为经济学的核心(拉丰和马赫蒂摩,2002)。但纵观国外激励理论研究成果,其思路基本上是沿着经济学和管理学两个不同学科方向,因而所研究的激励尤其是具体激励对策方面存有明显差异(吴云,1996)。但需要说明的是,本节对激励理论的引用是功利主义的,旨在为后文的分析研究奠定方法论基础,因而对激励文献的述评不可能系统与全面。

1. 经济学激励理论综述

拉丰和马赫蒂摩(2002)认为,激励最终决定了资源配置的效率。但是从亚当·斯密到熊彼特,从瓦尔拉斯到阿罗-德布鲁,在经典的经济学理论和主流的一般均衡分析框架中,都没有激励理论的地位。或许,这主要归因于古典主义与新古典主义分析框架中关于经济人行为的简单理想假设:即完全竞争和完备信息的市场。以冯·诺依曼和摩根斯坦(Von Neuman and Morgenstern, 1944)为代表发展起来的博弈论,为经济学家分析不确定性下的经济人行为提供了强有力的工具,主流经济学也顺利地发展进入主体行为与组织等领域,从而使得古典主义和新古典主义关于市场行为的两个

理想假设首先被击破，于是就有了信息经济学的诞生（阿克洛夫，1970；斯彭斯，1974）。阿罗（Arrow，1963）在关于管理中的控制问题（处理激励契约的不安全性所带来的问题）正式引入了道德风险问题。尔后，威廉姆森（Williamson，1975）在管理学家西蒙（Simon，1951）提出的“有限理性”假说的基础上发展了他的交易费用理论以解释契约双方处于对称的但不可验证的信息时的道德风险问题。此后，由于信息经济学、契约理论或委托—代理理论在微观经济学领域的突破，激励问题成为现代企业理论中非常重要的研究课题。因此，现代经济学中关于激励的问题已衍生出从不同角度出发的理论模型，其中最具代表性的有交易成本激励理论、产权激励理论和委托—代理激励理论（惠双民，2003；陈银娥，2003；张跃平和刘荆敏，2003）。

其中委托—代理激励理论所指的委托—代理关系泛指在非对称信息条件下所结成的一切契约关系（陈银娥，2003）。委托—代理激励理论的产生和发展被认为是近二十年来现代企业理论发展的最重要标志之一（拉丰和马赫蒂摩，2002）。同时，委托—代理问题的激励研究是现代经济学中最重要、最基本，也是最困难的问题之一，这是因为委托—代理激励理论中牵涉到人的利益冲突和不对称的信息问题。随着信息经济学、新制度经济学、博弈论等现代微观经济学研究前沿知识与传统委托—代理激励理论的融合，委托—代理激励理论已由20世纪70年代阿罗等人创造的静态委托—代理理论发展到拉丰等人建立的动态的契约理论（陈志俊和邹恒甫，2002；陈银娥，2003；杜传忠，2003）。正如拉丰所指出，无论是信息经济学还是机制设计理论，它们所要解决的根本问题就是不对称信息下的激励问题。借助于机制设计理论，委托人（或组织设计者）可以设计一组激励机制以减少或避免效率损失。激励机制设计的核心问题是委托人在设计一组机制以最大化社会福利时必须考虑两个基本约束：即激励相容约束（IC）和参与约束（IR）。

迅速发展的委托—代理理论，至少已取得了三方面的成果（弗