



中国县乡政府的压力型体制:一个实证分析框架

吕玉霞¹,刘明兴²,徐志刚^{3*}

(1. 山东大学 经济研究院, 山东 济南 250100; 2. 北京大学 教育财政科学研究所, 北京 100871;
3. 南京农业大学 经济管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要:基于一个具有全国代表性的跨年度调查数据,本文在实证上测度了县政府、乡镇政府、村两委之间的“压力型体制”。分析结果表明,“压力型体制”在不同地区之间存在很大差异,乡村两级干部较为普遍地、有选择性地执行上级的考核任务,考核压力在多个行政层级之间的传递呈现明显的衰减特征。农业税费改革之后,财政体制的集权有助于强化县乡之间的控制力度,却没有显著增强乡镇政府对村两委的控制力。

关键词:压力型体制;政府考核;县(乡)政府

中图分类号:F325.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)03-0123-14

一、导言

在中国地方政府的科层体制中,上级政府经常会按照自身的意志来确定下级政府的工作目标,并通过一定的绩效评价以及奖惩措施来确保目标的实现。荣敬本等^[1]将中国地方政府的这种行政管理体制概括地表述为“压力型体制”。具体就县(乡)政府而言,县(乡)政府为了完成上级下达的各项任务,运用任务分解的方式和量化考核指标体系,将这些任务和指标层层量化分解到乡镇政府(村党支部和村委会),然后根据实际完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。在关于中国地方政府和基层治理的研究文献中,“压力型体制”被视为中国地方政府运转机制的重要特点,因此,“压力型体制”的运转方式及其对经济发展和基层治理的影响一直受到了广泛的关注。

关于压力型体制与经济增长的关系,周黎安^[2]考察了省级干部提拔与经济绩效的关系,发现二者存在正相关关系,并推断政治晋升是地方政府发展经济的重要激励;Landry^[3]研究了市级领导的晋升,发现市长并没有因为经济发展不好而处于不利地位;周飞舟^[4]关于“大跃进”案例的研究说明,晋升锦标赛式的绩效考核尽管能够短期内激发地方官员的积极性,却无法持续发挥作用;陶然等^[5]的实证研究提供了省级官员晋升与经济绩效没有统计上显著关系的证据;徐现祥等^[6]认为,锦标赛制的干部考核在促使地方官员致力于发展辖区经济的同时,也加剧了区域间的经济差距。

关于压力型体制和社会治理的关系,文献中也存在各种不同的观点。例如,Edin^[7]认为,基

收稿日期:2015-10-09

基金项目:国家留学基金委项目“权力结构与地方经济增长”(201406225058);中国博士后科学基金项目“财政分权、地方竞争与工业污染排放研究”(2013M531570)

作者简介:吕玉霞,女,山东大学经济研究院博士生,E-mail:yuxialv@126.com;刘明兴,男,北京大学教育财政科学研究所教授;徐志刚,男,南京农业大学经济管理学院教授,博士生导师,E-mail:xgzx@njau.edu.cn。

* 徐志刚为本文通信作者。

层政府通过干部考核,有效地实现了对下级的控制;陶然等^[5]强调,上级政府通过行政压力所贯彻的“硬指标”是基层干部乱收费、乱摊派的制度根源,而章奇等^[8]则指出,贯彻上级的“硬指标”会给基层民主建设带来负面影响;杨瑞龙等^[9]认为,中央对地方官员问责过于严厉反而可能强化地方官员阻碍上访;秦小建^[10]也对目前的压力型维稳体制提出了相似的批评意见;高琳^[11]指出,地方财政分权可以显著改善基层治理的水平,并会提高居民的满意度。

关于压力型体制之下基层干部的行为特征,O'Brien 和 Li^[12]指出,基层干部会按照自身的利益诉求,有选择性地执行上级的考核任务;饶静等^[13]指出,由于乡镇政府承担的工作指标与上级下放的权力并不对称,往往采取“变通”的方式应对上级要求的工作;海贝勒等^[14]认为,当上级考评指标很难完成的时候,下级干部可能共谋来操纵考评结果。欧阳静^[15]的案例研究也得出了类似的结论。

自上世纪九十年代末期以来,中央推行了以“农村税费减免”为核心的基层治理体制改革。这一改革对县、乡、村三级的行政和财政体制产生了重大影响。学术界从不同角度探讨了基层政府的“压力型体制”在这一改革前后的变化特征。周飞舟^[16]认为税费改革以后,乡村基层政权的行为模式正在发生改变,从过去的“汲取型”变为与农民关系更为松散的“悬浮型”;渠敬东等^[17]认为,税费改革以来“压力型体制”的作用机制出现了多方面的变化:加强了对指标完成手段的管理,强化了政府的依法行政;加强了行政问责制,将激励和惩罚结合在一起,从“政治锦标赛”变成了“政治淘汰赛”;加强了量化指标结构的多重化,公共服务和社会稳定指标以及民众满意度指标地位上升。不过,也有部分学者认为,税费改革并没有改变“压力型体制”的基本格局。李芝兰等^[18]指出,基层政府在面临上级压力时,会以“弱者的手段”回应,通过“反倒逼”将压力上移,致使“三农”问题恶化;赵树凯^[19]认为,集权化的改革方式掏空了乡镇政府的管理职能,“压力型体制”对乡镇政府工作提出了过于苛刻的要求;欧阳静^[20]强调,由于乡镇一级政府在税费改革后财政更加困难,压力型体制的固有矛盾更加尖锐;饶静等^[13]认为,税改后乡镇政府沦为县级政府的派出机构,责任大而权力小,使其“上有政策、下有对策”的非正式运作表现得更为突显。

尽管“压力型体制”被广泛关注,但既有文献多为个案研究,尚缺乏系统性的实证研究。基于全国六省 60 乡镇 120 村的调查数据^①,本文针对“压力型体制”提出了一个可比较的测度方法,并以此对“压力型体制”的若干运转特征进行实证分析,根据县、乡、村三级的干部考核与工作职能的调查数据,重点分析如下几方面问题:县乡和乡村之间行政压力的地区差异及演变特征;行政压力在科层组织内部的传导过程,以及基层干部的有选择性实施行为;与干部绩效考核相关的各种激励手段对于落实政策任务的作用;近年来农村基层治理体制改革对于“压力型体制”的影响。

本文其余部分安排如下:第二部分介绍县乡政府的绩效考核;第三部分提出了测度压力型体制的若干指标;第四部分将汇报实证计量结果;第五部分是结论。

二、县乡政府的绩效考核

侯麟科等^[21]讨论了中国地方政府干部考核中的四个类型。第四类考核以地方各级领导班

^① 本文利用中国科学院农业政策研究中心六省连续跟踪调查数据。调查采用分层抽样法选取了样本省、县、乡镇和村。首先,把全国分为 6 个大区,在每个大区内随机选取 1 个省,最终选取的样本省分别是吉林、河北、陕西、四川、江苏和福建;其次,在每个样本省分别把省内所有县按照人均工业产值排序后进行五等分,在每个等分组随机抽取 1 个样本县,最后确定了 30 个样本县;随后,在每个样本县按照农民人均纯收入指标进行了分层抽样,每个样本县抽取 2 个乡镇,一共抽取了 60 个样本乡镇;在样本乡镇,也是按照农民人均纯收入进行分层抽样,每个乡镇选取 2 个样本村,一共确定了 120 个样本村。由于调查中遇到了一定的困难,2000 年和 2004 年样本村是 116 个,2007 年是 119 个村。

子综合指标完成情况为目标。^① 本部分将重点讨论县级政府考核乡镇政府的综合目标责任制(以下称为县乡考核)和乡镇政府考核村两委^②的综合目标责任制(以下称为乡村考核)的基本内容、激励手段及其变化情况。这两个层级的考核无疑属于第四类干部考核。

以县乡考核为例,各个地区和时期具体实施的模式和手段都存在相当大的异质性。通常情况下,县委县政府主要领导制订考核指标及其权重会充分考虑上级安排的工作重点,并综合本县各条线部门的想法。县委办公室通常负责牵头执行考核指标,组织部、县委政研室或机关工委等部门也可能牵头,各专业委办局则负责考核指标的具体解释、统计并计算考核得分。事实上,如果某一专业部门工作受到县委主要领导的重视,那么这一个专业部门通常会负责解释和统计与其工作相关联的具体指标。牵头单位会根据考核指标所占权重,将各专业部门提供的考核得分按百分制换算,以便比较不同类别考核对象的相对表现,并依据考核最终得分进行奖惩。^③

本部分汇报2000年、2004年、2007年县乡和乡村考核的主要指标和激励方式。^④为衡量县乡考核指标的分布变化,表1分别给出了三个调查年度前五项考核指标的频次排名。即在最重要前五项县乡考核工作中,包含该项工作的乡镇个数除以样本乡镇个数,以测度该指标在抽样地区县乡考核中的相对重要程度。其中,招商引资、发展乡镇企业以及基础设施建设类、经济发展类指标和计划生育、税费收缴以及政治组织工作等政治、财政类指标排名比较稳定;社会治安综合治理和农业产业化排位呈现显著上升趋势,农民增收指标的排名则逐步下滑。

表1 县乡考核中前五项指标的频次排序

2000年		2004年		2007年	
指标内容	前五项考核中包含该项指标的样本乡(%)	指标内容	前五项考核中包含该项指标的样本乡(%)	指标内容	前五项考核中包含该项指标的样本乡(%)
计划生育	61	招商引资	79	社会综治	78
招商引资	59	计划生育	60	招商引资	76
农民增收	56	社会综治	57	计划生育	56
社会综治	51	农民增收	50	政治组织工作	46
政治组织工作	47	政治组织工作	48	税费收缴	41
税费收缴	44	税费收缴	35	农业产业化	41
发展乡镇企业	32	发展乡镇企业	26	农民增收	30
GDP增长	25	农业产业化	22	发展乡镇企业	20
农业产业化	18	GDP增长	21	基础设施	20
基础设施	16	基础设施	17	安全生产	17

资料来源:作者根据调查数据整理。以下各表相同。

为落实考核任务,县政府一般都会根据考核结果,对乡镇领导班子进行奖励。激励手段一般分为四种情况:对乡镇领导班子进行物质奖励、对乡镇政府进行财政收入分成和各种政策优惠(如在土地开发和城镇建设方面给予政策鼓励)、对乡镇主要领导进行提拔。如表2,大多数样本县都采取了考核成绩与物质奖励挂钩的方式,超过半数的县乡考核与政治激励(干部提拔)挂钩,且在税改前后的变化不大。但税费改革之后,县政府对乡镇政府进行财政分成和政策

① 上述四类考核之中,第一类考核与干部任用直接相关,但这类考核通常没有具体的指标计算体系,仅侧重于广泛征求某个领导干部的下属及其主管领导对该领导干部的意见(对于一些政府窗口单位或者基层单位,有时也会征求群众的意见),然后汇报给上级党委。当然,组织部门在汇总意见的时候,也会参考第四类考核的结果,但第四类考核在任免中究竟会占多大权重很不确定,也不透明。为了简单起见,我们在对第四类考核的问卷调查中,直接要求被调查的干部回答,该项考核结果是否会影响干部的提拔。

② “村两委”指村党支部委员会和村民委员会。《村民自治法》规定村民委员会是群众自治组织,并非一级政府。但是,在实践中,村党支部委员会和村民委员会都会受乡镇党委和政府的领导,担负一定行政管理职能。

③ 王汉生、王一鸽^[22]对基层政府综合目标责任制考核的具体执行办法有比较详细的介绍。

④ 基于本文的调查样本,有关基层干部考核与工作职能的详细描述,请见侯麟科、刘明兴等^[21]。

优惠的情况大幅减少。考核成绩影响乡镇干部的提拔,这一调查发现与“晋升锦标赛”理论的观点相近。不过,建立这一挂钩机制的乡镇在调查样本中随时间发生了很大变化(尽管总体的比重没有发生显著变化)。例如,许多在2004年存在政治激励手段的乡镇,到2007年就取消了这种做法。这说明,考核绩效在现实中的确影响基层干部的提拔,但是二者之间的关系是不稳定的、非线性的。即考核体制是选择的结果,“晋升锦标赛”理论仅仅反映了干部考核体制的部分特征。

表2 县乡考核的激励方式

2000年		2004年		2007年	
激励方式	实施该激励方式 乡镇的比例(%)	激励方式	实施该激励方式 乡镇的比例(%)	激励方式	实施该激励方式 乡镇的比例(%)
物质奖励	83	物质奖励	81	物质奖励	79
财政分成	52	财政分成	52	财政分成	12
政策优惠	55	政策优惠	53	政策优惠	11
干部提拔	57	干部提拔	57	干部提拔	54

随着县乡考核重点的变化,地方政府对村两委的考核指标在不同时期也出现了显著的结构变化。如表3,在前五项工作指标排名中,计划生育基本保持稳定水平;社会治安综合治理的排名略微有所靠前,但频次大致保持原有水平;税费上缴的排名和考核频次都呈现下滑态势;发展集体经济、政治组织工作以及廉政建设等指标在2004年以后也都不同程度地有所下滑;农民增收和合作医疗两项指标的重要程度在2004年后快速上升;招商引资、安全生产等两项工作的重要性在2000年至2004年间有显著提高,但这一趋势在2004年以后有所改变。

表3 乡村考核中前五项指标的频次排序

2000年		2004年		2007年	
指标内容	前五项指标中包含该 项指标的样本村(%)	指标内容	前五项指标中包含该 项指标的样本村(%)	指标内容	前五项指标中包含该 项指标的样本村(%)
计划生育	74	计划生育	70	计划生育	79
税费上缴	67	政治组织工作	68	社会综治	59
政治组织工作	65	廉政建设	60	农民增收	40
社会综治	58	社会综治	52	政治组织工作	40
廉政建设	48	发展集体经济	42	廉政建设	38
发展集体经济	44	税费上缴	24	合作医疗	26
基础设施建设	18	招商引资	22	招商引资	25
农民增收	17	安全生产	22	发展集体经济	24
土地管理	13	基础设施建设	21	安全生产	21
农业产业化	13	农民增收	16	基础设施建设	16
安全生产	13	土地管理	15	税费上缴	15

乡镇党委政府采用的激励手段与县乡考核有所区别。例如,乡镇政府和村集体之间一般不像县乡政府之间存在财政收入的分成体制。这里重点考虑三种激励方式(见表4):对村两委班子的物质奖励、对村集体的优惠政策(如给予村庄建设和农民经济合作组织各种财政专项补贴)、将村干部提拔到乡镇政府及其下属事业单位任职(即给予村干部国家正式行政或者事业编制待遇)。当然,虽然许多乡镇都对村干部采取了政治激励的手段,但是从实地调查的情况看,真正能够提拔到乡镇政府工作的村干部并不多(相对于村干部的总体数量来说)。

农村税改后,与县乡考核不同的是,乡镇政府加强了对村干部的物质和政策激励。政治激

励在税改初期虽然有所减弱,但是随后又有所加强。乡村考核中加强激励手段与乡村财政集权的趋势并不矛盾。由于税改后村庄集体收入下降而债务规模上升,导致村两委班子涣散,村民没有积极性担任村干部,所以乡镇政府需要加强对村干部的激励,以维系自身的政治控制能力。

县乡这两个行政层级的考核内容与激励方式构成了“压力型体制”的运转基础。将之分别与乡镇政府和村两委的实际工作职能进行对比,就可以分析基层干部在执行上级各类政策目标时的行为特征,进而评估“压力型体制”的实际效果。下文的表 5 和表 6 给出了乡村两级干部的主要工作职能排序。

表 4 乡村考核的激励方式

2000 年		2004 年		2007 年	
激励方式	实施该激励方式村庄的比例(%)	激励方式	实施该激励方式村庄的比例(%)	激励方式	实施该激励方式村庄的比例(%)
物质奖励	65	物质奖励	68	物质奖励	81
政策优惠	42	政策优惠	46	政策优惠	61
干部提拔	41	干部提拔	23	干部提拔	30

三、压力型体制的实证测度

对于县政府所制订的某一项工作目标,如何通过乡镇政府的努力,最终转化为乡村两级干部的实际工作职能?要回答这个问题,我们需要进一步研究“压力型体制”的动态传导过程。

在现实中,下级领导班子的工作职能与上级政府的考核指标通常是不一致的。这反应了两方面的机制,一是上级对下级的控制较为宽松,下级有一定的自主权根据本地的实际情况来确定自身的工作重点;二是下级的工作任务虽然都是上级布置的,但其重要程度排序却出现了很大的变化,即下级的核心工作往往不是上级考核的重点指标。这意味着,下级在有选择性地实施上级的要求。“工作自主权”和“有选择性实施”在现实中的界限是比较模糊的,在实证上区分二者也有一定的困难。为了简单起见,我们定义:如果下级的实际工作内容不是上级布置的(不是上级考核的指标),那么此类工作所占比重越高,则下级的工作自主权越大;如果下级的实际工作内容来源于上级的考核,但是二者在重要程度排序上差异较大,那么二者之间差异越大,则下级越倾向于有选择性地实施上级的意图。

对于县、乡、村三级的关系而言,本文首先构建“重合率指数”,即下级职能中最重要五项工作与上级最重要五项考核工作的重合工作项数。例如,从县乡考核角度,我们可以计算乡镇政府最重要工作与县政府考核的最重要五项工作的匹配数量。重合率在一定程度上测度了上级对下级的控制力度,重合率越高,则说明上级对下级的控制力越强。^①

其次,构造了“负担率指数”,即乡镇政府和村两委干部班子的职能中最重要五项工作中由上级布置的工作占比。负担率越高,说明干部班子成员越是按照上级的意图来确定自身的主要工作职能。逻辑上,如果重合率较低,而负担率较高,则说明相应的干部班子是在有选择地执行上级所布置的任务;如果重合率和负担率都比较低,则意味着干部班子有较为充分的工作自主权。

不过,在调查样本中,乡镇政府领导班子的主要工作无论是否与县政府的考核重点相重合,基本上都源自于上级的意图,各地区之间的变异很小。这就是说,重合率越低,乡镇政府就越倾

^① 当然,这仅仅是一种粗略的测度,在某些情况下可能会高估上级对下级的控制力度。比如,上级考核的工作刚好是下级感兴趣的工作,即使没有考核,下级依然会努力工作。在逻辑上,如果上级意图完全与下级实际需求相吻合,那么我们关于“自主权”和“有选择性实施”的测度指标也会出现一定偏差。

向于有选择性地执行上级的任务。下文不再汇报乡镇政府的负担率指数。但对于村两委来说,我们的抽样数据表明,其在工作的自主权方面明显大于乡镇政府。这体现在,部分工作任务来自村干部的自主意愿,而不是上级的考核。因此,我们有必要同时使用重合率和负担率两个指数,来描述村干部的行为特征。

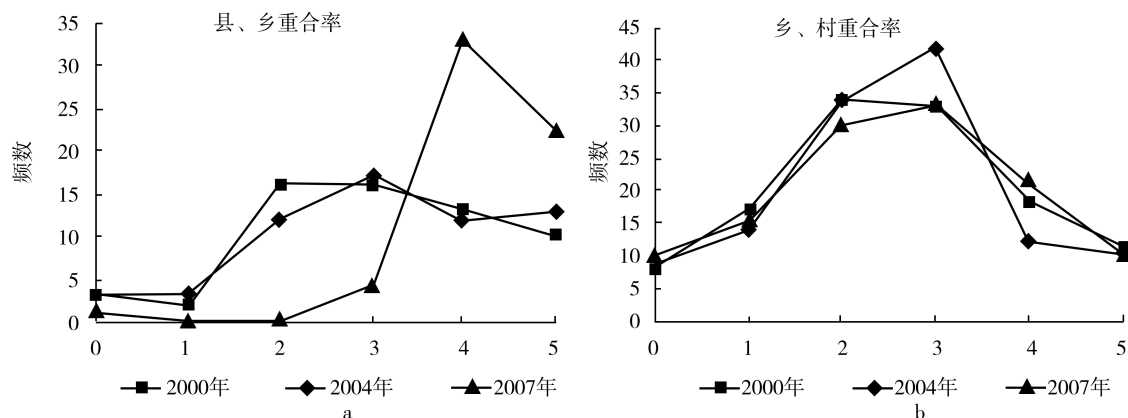


图1 县、乡重合率和乡、村重合率

图1a为乡镇政府的重合率变化情况,b为村两委的重合率变化情况。不难看出,乡镇政府2004年与2000年重合率变化不大,而2007年重合率上升幅度较大。^①伴随着农业税费改革,乡镇财力被大幅度上收,这使得县政府强化了对乡镇政府的行政控制。^②尽管税费后,村财乡管的模式被普遍采取,但与乡镇政府不同的是,村两委的重合率自2000年以来则没有明显变化。根据秩和检验结果,在10%的显著性水平上,2004年相对2000年,2007年相对2004年,2007年相对2000年都没有显著变化。这说明,财政集权对于县乡关系和乡村关系的影响是不对称的。

县政府的压力性任务是否可以传导到村两委?逻辑上,乡镇政府有动力将县政府的考核压力向村两委转移,且县政府对乡镇政府的考核压力越大,相关工作任务就越有可能成为村两委的“工作负担”。在现实中,县政府的考核压力不一定能够传导到村两委的层面,这取决于多方面的因素。一个相对比较客观的因素是,村两委是否有足够的资源和能力来完成县政府的考核任务?例如,“招商引资”对多数村干部来说都超出了自身的能力范围,乡镇政府也就很难将之简单地转嫁给村干部。为了控制各种工作任务在这方面的差异,本文构造了乡镇政府对村两委的“依赖度指数”,即乡镇政府职能中最重要五项工作依赖村两委配合的程度。

本文采取两种不同的方式测度乡镇政府的依赖指数。根据乡镇职能的最重要五项工作任务,若某项任务需要村两委配合,赋值为1;若部分地需要村两委配合,赋值为0.5;若不需要村两委配合,赋值为0。将五项任务赋值得分加总,计算出该乡镇的得分,除以最大可能得分,即得到该乡镇的简单依赖度指数。加权压力指数是根据最重要五项工作任务的位次,赋予了不同的权重。按照乡镇工作职能的重要性顺序,倒序赋以权重,即排在第1位的工作任务得分乘以权重5,排在第2位的工作任务赋值乘以权重4,以此类推。将加权后的得分加总,就得到乡镇的得分;除以最大可能得分,即得到该乡镇的加权依赖度指数。

由图2可以看出,乡镇政府对村两委的依赖度指数在2000—2007年间没有系统性变化。根据秩和检验的结果,仅有2007年相对2000年的加权依赖度指数在10%水平上显著。^③这表

① 根据秩和检验的结果,乡镇重合率2004年对2000年,2007年对2004年,2007年对2000年p值分别为95.09%,0,0,即2007年重合率显著地异于2004年和2000年。

② 在我们的调查样本中,大多数乡镇到了2007年都已经从相对分权的财政体制改变为“统收统支和乡财县管”模式。即,乡镇一级财政不再设立金库,乡镇财政的收入全部上缴给县财政,县财政核定乡镇的支出基数后再拨款给乡镇政府。

③ 根据秩和检验的结果,加权压力指数2004年对2000年,2007年对2004年,2007年对2000年p值为65.54%,17.07%,6.63%。

明,在税费改革后,乡镇政府对村两委的工作总体依赖水平没有太显著的变化。

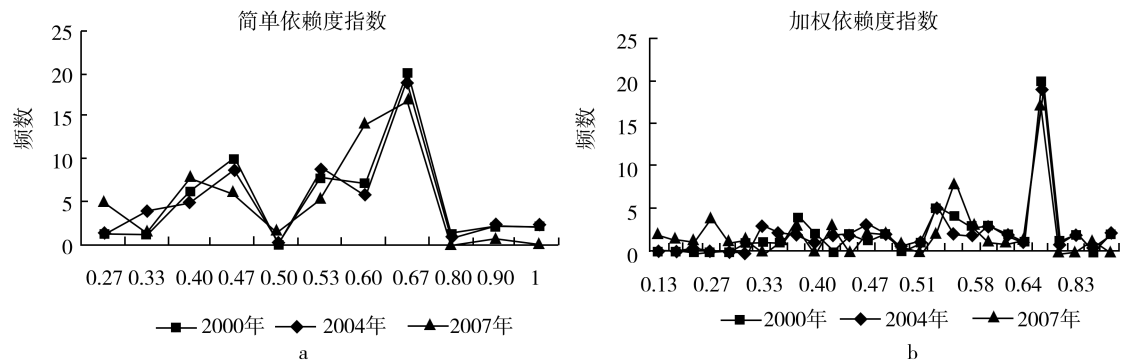


图 2 乡镇政府的简单依赖度指数和加权依赖度指数

表 5 乡镇工作对村干部的依赖程度

年份	工作项目	简单依赖度指数	以该工作为重点的乡镇(%)
2000 年	计划生育	0.96	67.25
	招商引资	0.66	53.45
	税费收缴	0.8	48.3
	社会综治	0.95	48.3
	政治宣传,组织建设	0.89	32.75
	农业产业化	0.97	31.05
	基础设施建设	0.92	31.05
	农民增收	0.97	29.3
	发展集体经济	0.92	20.7
2004 年	招商引资	0.64	65.5
	社会综治	0.96	63.8
	计划生育	0.95	55.15
	政治宣传,组织建设	0.86	36.2
	基础设施建设	0.88	34.5
	税费收缴	0.68	29.3
	农业产业化	0.97	29.3
	农民增收	1	24.15
	安全生产	0.82	24.15
2007 年	社会综治	0.89	84.75
	计划生育	0.88	64.4
	招商引资	0.46	64.4
	政治宣传,组织建设	0.91	50.85
	农业产业化	0.98	40.7
	基础设施建设	0.92	30.5
	税费收缴	0.35	28.8
	农民增收	0.84	28.8
	安全生产	0.91	18.65

表 5 给出了乡镇政府的各项主要工作职能对村两委的依赖程度。^① 总体上看,乡镇对村两

① 按某项工作非常需要、需要和不需要村两委配合,分别赋值 1、0.5 和 0,按该工作组内平均。

委的依赖程度比较高,除了少数几项,如招商引资和2004年以后的税费收缴,其余各项工作任务都在0.8以上。招商引资在2000年、2004年和2007年三个年度都低于0.7,这表明该项工作主要依靠乡镇政府自身完成,村两委从事辅助性的工作。例如,乡镇政府招商引资后,需要征用土地,村两委一般要负责处理征用土地可能引发的村民不满等问题。税费收缴由2000年的0.8下降为2007年的0.35,反映了税费改革后,乡镇政府税费收缴的内容发生变化,从以农业税和“三提五统”为主转向以工商业税收为主,这项工作对于村两委的依赖程度下降。

为了测算村两委工作的自主程度,本文构造了村两委简单负担指数和加权负担指数。根据村两委职能中的五项工作,若某项任务来自乡镇以上政府任务赋值为1,若由乡镇以上政府倡导、村两委自行设计赋值0.5,其余情况赋值0。将赋值加总得到该村两委的得分,除以最大可能得分,即得到该村两委的简单负担指数。加权负担指数是根据最重要五项任务的位次,按重要程度赋予相应的权重。处理方法与前文构造乡镇加权依赖指数类似,可得到村两委加权负担指数。

图3是村两委的负担率指数在2000年、2004年和2007年的分布图。如图所示,村两委负担指数的分布在两种测度下都没有发生显著变化。^①这表明,农业税费改革前后,村两委工作自主程度没有发生系统性改变。

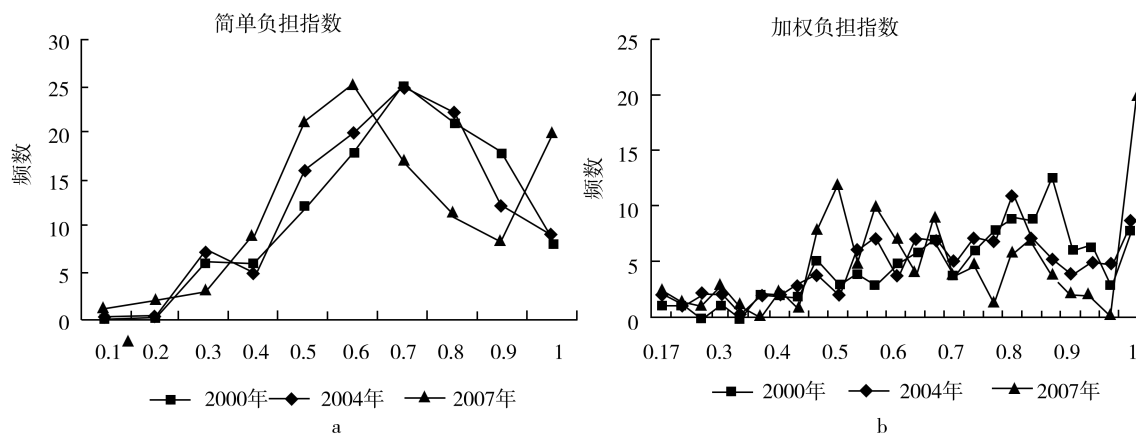


图3 村两委简单负担率指数和加权负担率指数的分布

对比图1和图3,我们不难发现,样本村庄之间的自主程度存在较大程度的差异。如果乡村重合率低,而负担指数高,则说明村干部在有选择性执行上级的任务;如果重合率和负担指数都低,那么就意味着村两委的工作自主权较高。这两种情况在样本中都是存在的。

表6描述了村两委的各项主要工作职能的负担程度。与表5相比,对于同一项工作,村两委的负担率明显低于乡镇政府对村两委的依赖度。即村两委的该项工作职能主要源于自身的主观能动性,而非乡镇的考核压力。相对于其他重点工作而言,村两委的负担率与乡镇政府依赖度匹配较好的是计划生育。负担率较低的工作主要是基础设施建设、发展集体经济和农民增收等几项工作。这说明,相对于一些政治性任务来说,村两委对此类经济发展任务的积极性较高。

一般而言,乡镇政府自身越依赖村两委配合其工作,对村两委的考核压力就越大,则村两委工作的负担率就越高。当然,乡镇的主要工作不依赖村干部,并不意味着乡镇对村干部就没有控制力;乡镇很依赖村干部,也未必就能让村干部听话。一些地区乡镇依赖度低,但乡村考核的

^① 根据秩和检验的结果,村两委简单负担指数2004年对2000年,2007年对2004年,2007年对2000年p值为63.51%,77.37%,54.11%。根据秩和检验的结果,村两委加权负担指数2004年对2000年,2007年对2004年,2007年对2000年p值为35.98%,51.8%,14.57%。

重合率依然很高。即村干部对乡镇来说并不是太重要,但村干部依然听话;还有一些地区,乡镇依赖度低的时候,重合率也偏低,但是负担指数却高。这说明当乡镇不是太依赖村干部的时候,村干部可以有选择性地执行上级的任务。

表 6 村两委工作负担及变异程度

年份	工作项目	以该工作为重点的村比例(%)	负担程度	变异系数
2000 年	税费上缴	73.68	0.95	0.19
	计划生育	65.79	0.91	0.28
	政治宣传,组织建设	58.77	0.74	0.48
	社会综治	51.75	0.6	0.67
	发展集体经济	41.23	0.52	0.6
	基础设施建设	29.82	0.4	1.02
	廉政建设	28.07	0.61	0.45
	安全生产	17.54	0.93	0.2
	土地管理	16.67	0.5	0.94
2004 年	计划生育	64.66	0.9	0.29
	政治宣传,组织建设	56.03	0.75	0.46
	社会综治	53.45	0.65	0.64
	发展集体经济	38.79	0.53	0.64
	基础设施建设	37.07	0.51	0.81
	廉政建设	30.17	0.64	0.52
	安全生产	25.86	0.87	0.3
	招商引资	23.28	0.56	0.63
	税费上缴	22.41	0.92	0.25
2007 年	计划生育	65.52	0.92	0.2
	社会综治	49.14	0.61	0.6
	基础设施建设	40.52	0.34	1.11
	发展集体经济	34.48	0.49	0.59
	政治宣传,组织建设	31.90	0.76	0.46
	农民增收	26.72	0.56	0.68
	安全生产	24.14	0.7	0.49
	合作医疗	20.69	0.85	0.32
	科技推广	19.83	0.63	0.49

为了直观起见,我们在表 7 中描述了在三个调查年度间,县乡考核中出现频率最高的前五项指标在县、乡、村之间的压力传递过程。为了简化起见,我们暂不考虑“乡镇工作依赖度”的影响,因此招商引资虽然属于县乡考核的主要指标,但由于该工作的执行不依赖于村干部,故本表未列该项工作。

以“社会综治”为例,样本中该指标作为县乡考核的前五项指标之一一共出现了 107 次(由于 2000、2004 和 2007 年样本乡镇的数量均为 60 个,因此频数的上限为 180 次)。在被考核的乡镇政府中,“社会综治”作为乡镇前五项工作职能之一一共出现了 83 次,即该单项指标在乡镇一级的重合率为 0.78。同时,在此类乡镇中(对应的村庄频数为乡镇数量的两倍,即 166 次),“社会综治”在乡村考核的前五项指标中出现的频数为 93 次。而在被考核的村庄中,该指标作为村两委五项主要工作职能的频数为 51 次,即在村庄一级的重合率为 0.55。

表 7 县、乡、村主要工作指标考核压力传导情况

	社会综治	计划生育	政治组织工作	农民增收	税费上缴
a. 县乡考核中出现的频数	107	101	78	76	67
b. 被考核同时履行该项职能的乡镇数量	83	83	54	36	47
占比:b/a	0.78	0.82	0.69	0.47	0.70
c. 在履行该项职能的乡镇中,村两委同时也被考核的频数	93	121	56	19	46
占比:c/2 * b	0.56	0.73	0.52	0.26	0.49
d. 履行该职能的村两委数量	51	93	21	10	40
占比:d/c	0.55	0.77	0.38	0.53	0.87

也就是说,当县政府将“社会综治”纳入考核乡镇的前五项指标之时,在其行政辖区内只有 24% 的村庄被重点考核该项指标,并将之纳入到村两委的五项主要工作职能之中(将表 7 中对应的 d 除以两倍的 a 即得到这一比值)。这个压力衰减的幅度是非常显著的。究其原因,主要有三方面:(1)虽然县政府对基层维稳工作进行了重点考核,但是乡镇政府却没有将之作为自己的主要工作任务,即乡镇政府有选择性执行上级的考核任务;(2)虽然乡镇政府按照县政府的意图,将之作为自己的主要工作职能,但是却没有列入对村庄的重点考核。如表 5 所示,乡镇政府在执行“社会综治”任务时,高度依赖村两委的配合。不过,在乡镇的辖区之内,不同村庄的社会稳定状况有很大的差异(如一些地理位置偏僻、集体经济状况较差的村庄,各类上访和群体性事件发生的概率也较低),因此乡镇政府不一定对所有的下辖村庄都会重点考核该指标;(3)尽管乡镇政府将“社会综治”纳入考核村两委的五项重要指标之一,但是村两委却没有将之作为自己的主要工作任务,即村两委也有选择性执行该项任务。

表 7 所列的五项指标中,乡镇政府均存在有选择性实施县政府考核任务的情况。相比之下,“农民增收”的问题最为严重;其次是“税费上缴”,不过这可能是受到了税费改革的影响。而对于乡镇政府的各项考核任务,村两委有选择性实施的变异程度更大。其中,村两委最为积极执行的考核任务是“计划生育”和“税费上缴”,其次是“社会综治”和“农民增收”,最差的是“政治组织工作”。也就是说,乡村两级干部都有较高的积极性执行资源汲取性的考核任务^①,且都相对缺乏执行县政府关于改善民生类考核任务的积极性。与乡镇政府不同的是,村两委对于各种政治、社会控制类的考核任务的积极性都不高。这可能是由于村两委缺乏足够的政策手段(如进行社会维稳和村组干部班子建设),也可能是由于村干部很难从类似任务中获取个人收益(如进行政治宣传、基层党建)。^②

四、计量分析结果

本部分将检验县、乡、村三级考核压力传导机制的影响因素。逻辑上,如果县政府对乡镇政府的考核压力越大,而乡镇政府越依赖村两委配合其自身的主要工作,则乡村考核的压力就越大(乡镇政府将其受到的压力向下分解转移),进而村两委的工作负担程度也就越高。

我们使用了一个 $t=3$ 的面板(panel)模型来检验上述命题。具体模型如下:

① 执行计划生育政策可以为基层干部带来罚款收入,因此有资源汲取的性质。

② 相比之下,如表 3 所示,“基础设施建设”在乡村考核中的地位并不重要,但是其在村两委的工作职能中却较为重要,且该项工作的负担率水平较低(见表 6)。显然,村两委进行基础设施建设的积极性并非源自上级的考核压力,但这并不意味着上级政府的政策是无效的。事实上,自 2000 年至 2007 年,“基础设施建设”在村两委职能中的地位逐步加强,这显然与中央关于新农村建设的各项优惠政策有关。换言之,对于村干部来说,政策引导比行政压力更有效。

$$Y_{it} = X'_{it}\beta + \alpha_i + \nu_{it} \tag{1}$$

其中, i 、 t 分别为截面维度与时间维度, i 表示不同村庄, t 表示不同年份, α_i 表示村庄层面不随时间变化的不可观测因素, ν_{it} 是随机扰动项。对于面板数据, 回归分析通常采用两种模型: 固定效应模型和随机效应模型。当 α_i 与回归变量相关时, 按固定效应回归得到的估计系数是一致有效的。若 α_i 与回归变量正交时, 两种方法得到的估计系数都是一致的, 随机效应的效率更高。笔者用 Hausman-test 检验了下文的四个模型, 发现 α_i 与回归变量都不具有相关性, 所以后文的回归分析均基于随机效应模型。

被解释变量包括乡村考核重合率、村两委的简单负担指数和加权负担指数。解释变量主要包括县乡考核重合率和乡镇依赖度指数。由于乡镇政府的工作职能基本上都来源于县政府的要求, 因此县乡考核重合率既代表了县政府对乡镇政府的考核压力程度, 也刻画了乡镇政府有选择性实施考核任务的行为倾向。考虑到县乡重合率已经综合反映了县政府对于乡镇政府的控制能力, 回归中就不再控制代表县乡考核激励手段的变量。

模型(1)还分别选取了代表村庄特征和乡镇激励手段的两组控制变量。在村庄特征变量中, 村庄人口表示村庄的规模, 人均纯收入表示村庄经济发展程度, 人均村庄集体收入表示村两委掌控集体资源的状况。乡镇政府对村干部的激励手段包括政策优惠、物质激励和政治提拔。

表8给出了回归变量的描述性统计, 是以三个年度的总体样本为基础进行计算的。可以看出, 县乡重合率平均要高于乡村重合率, 即县级政府对乡镇政府的控制能力要强于乡镇政府对村两委的控制能力。简单负担指数和加权负担指数的均值和标准差的差异不大, 这说明两种测度方法比较一致; 简单依赖度指数和加权依赖度指数的情况与之类似。

表8 回归变量的描述性统计

变量名称	均值	标准差	最小值	最大值
乡村重合率	2.57	1.30	0	5
县乡重合率	3.31	1.41	0	5
简单负担指数	0.66	0.23	0	1
加权负担指数	0.67	0.24	0	1
简单依赖度指数	0.55	0.18	0	1
加权依赖度指数	0.54	0.18	0	1
村庄人口(万人)	0.16	0.10	0.016	0.51
人均纯收入(万元)	0.30	0.19	0.02	1.3
人均村庄集体收入(万元)	0.01	0.04	0	0.48
物质激励(1=有;0=无)	0.73	0.44	0	1
政策优惠(1=有;0=无)	0.51	0.50	0	1
政治提拔(1=有;0=无)	0.32	0.47	0	1
样本量	345			

乡镇政府对村两委使用三种激励手段差异显著。物质奖励和政策优惠是主要激励手段, 平均有 73.2% 和 51% 的乡镇政府曾经使用过这两种手段; 而政治提拔的使用率仅为 32.4%。人均村庄集体收入的地区差距非常显著, 其平均值为 110 元, 最小值为 0 元。

表9列出了计量模型的结果。第1-2列被解释变量是乡村重合率, 第3-4列被解释变量是负担指数。县乡考核重合率对测度乡村控制强度的所有被解释变量都没有显著的影响。这意味着, 行政压力在多个科层间的传导过程中会逐步衰退。这主要源于两方面的原因, 一是更高级别政府所制订的工作目标超出了基层干部的执行能力和资源约束; 二是这些工作目标本身与基层干部自身的利益并不相符。

表9 县、乡、村行政压力传导体制的面板回归分析

	被解释变量			
	乡村重合率	简单负担指数	加权负担指数	
关键解释变量				
县乡重合率	-0.132 (1.29)	-0.148 (1.4)	0.016 (0.99)	0.022 (1.3)
简单依赖度指数	2.66 (4.71)***		-0.129 (1.22)	
加权依赖度指数		2.626 (4.49)***		0.197 (1.81)*
控制变量				
物质激励(1=有,0=无)	-0.043 (0.18)	-0.033 (0.14)	-0.027 (0.6)	-0.048 (0.97)
政策优惠(1=有,0=无)	-0.26 (1.25)	-0.217 (1.03)	-0.008 (0.23)	-0.009 (0.26)
提拔(1=有,0=无)	-0.078 (0.34)	-0.074 (0.32)	-0.05 (1.45)	-0.058 (1.71)*
村庄人口(万人)	1.764 (0.68)	1.911 (0.74)	-0.801 (2.35)**	-0.823 (1.64)
人均纯收入(万元)	-1.398 (1.75)*	-1.463 (1.85)*	-0.05 -0.32	-0.008 -0.05
人均村庄集体收入(元)	5.732 (1.78)*	5.7 (1.69)*	0.948 (4.67)***	0.882 (4.35)***
常数项	1.169 (1.53)	1.071 (1.46)	0.95 (5.25)***	1.011 (5.43)***
样本数量	345	345	345	345
村庄数量	115	115	115	115

注:1. 括号内是t值;2. *,**和***分别表示10%、5%和1%的显著性水平。

在多数回归中,乡镇加权依赖度指数和简单依赖度指数都是显著的,因此乡镇政府有能力将工作任务下压。相比之下,依赖度指数与乡村重合率的相关性更高。也就是说,当乡镇依赖度高时,乡村重合率和村干部负担指数都会较高;而当乡镇依赖度低时,虽然乡村重合率也偏低,但是负担指数却没有显著降低。即,当乡镇不是太依赖村干部时,村干部可以有选择性地执行上级的任务,而真正意义上的工作自主权却不高。这既可能是由于村干部还需要依靠上级政府的行政力量来开展工作,也可能是由于那些不需要依赖上级行政力量的工作也不能给村干部带来私人收益,所以村干部也没有积极性去执行此类任务。

在四组回归中,人均村庄集体收入对乡镇的控制力度均有显著的正向影响。也即,如果乡镇政府采取了相对分权的经济体制,容许村庄保留较多的集体收入,那么其对村两委的控制能力会更强。一种解释是,在采取乡村分权体制的地区,乡镇政府制订的任务目标也更符合村干部的利益,因此村干部会更“听话”;另外一种可能是,由于乡镇政府可以影响村两委干部的人选(尤其是村支部),在集体经济较为发达的村庄,为了当上村干部,村庄精英要争取乡镇政府的支持。此外,村两委可控的资源较多,也会使其有更多的手段来影响村组干部和群众的行为选择。而在集体经济欠发达的村庄,由于担任村干部的利益有限,村庄精英要么不愿意当村干部,要么当了村干部也难以执行上级的任务。

究竟哪一种解释正确?回归结果表明,人均收入的提高对乡村控制力度有负向的影响。这

说明,如果基层的经济体制相对分权且有利于经济发展的话,那么人均收入高、经济发达的村庄会更难以控制,即单纯农户经济条件的改善不利于乡镇政府控制村两委。因此,该统计结果支持了后两种机制更重要。无论本地经济贫困与否,乡镇政府只有把部分资源留给村两委集体支配,这样才能更好地控制村两委贯彻考核任务;反之,基于财政集权和政策补贴的体制,围绕考核绩效来激励村干部,不是控制村两委的好办法。

五、结论

本文为县乡政府的“压力型体制”提供了一个新的实证分析框架。根据全国代表性的调查数据,本文构造了一组变量来测度压力型体制的运转,包括县乡考核重合率、乡村考核重合率、乡镇政府的依赖度指数和村两委的负担指数。实证分析结果表明,“压力型体制”在不同地区之间存在很大差异,乡村两级干部较为普遍地、有选择性地执行上级的考核任务。相对而言,村两委在工作自主权方面要明显优于乡镇政府。在部分抽样地区,村两委的重合率和负担率都处于较低的水平,这是县乡政府的社会控制力出现衰退的表征。

不过,就样本村庄的平均水平而言,农业税费改革后,基层政权并没有向“悬浮型”政权转变,乡镇政府对村两委的控制力也没有普遍下降。但税改对于县乡关系和乡村关系的影响是不同的。县政府在税改后逐步实施了对乡镇财政的集权,这有助于强化县乡的行政控制力度^①;但是在乡村之间,财政集权以及各种考核激励的实施却没有显著增强乡镇政府对村干部的控制力。

上述研究结果说明,财政集权并不等同于行政科层组织之间的控制力会同步增强。一方面,尽管中央政府在强化财政集权的同时,提升了对于三农问题的重视程度,然而相关政策目标却在县乡政府的工作职能上显著衰退了。尽管财政集权强化了县乡政府之间的行政控制,但县乡政府却没有执行中央政府的公共政策目标,而是把来自中央层面的政策任务推卸给了村干部。

另一方面,在乡村两级之间必要的财政分权实际上有利于乡镇政府对村干部的行政控制。前文的计量分析表明,乡镇依赖度显著地正向影响乡村重合率和村干部的负担率。这就意味着,当乡镇政府依赖度高的时候,村干部通常还要执行上级的意图。但由于村干部所掌握的资源有限,乡镇政府并不能将县政府对其的考核压力全面分解下压。这也是县政府的政策意图无法有效地向村干部传递的重要原因。这说明,对村庄的经济分权,提高集体经济收入,既可以有效地激励村干部,也有助于增强村干部执行任务的实际能力。该实证发现也有助于理解为什么压力型行政体制的效果在不同地区之间存在较大差异。

从社会治理政策顶层设计的角度,本文认为,国家在同时对于基层政权的资源汲取手段和资源分配动机进行集权化干预的时候,面临着一个两难困境。税费改革前,基层财政的体制安排相对分权,县乡政府在资源汲取方面的压力分散在乡村干部内部。由于征税压力的内在约束,基层干部会比较重视农民增收和干部廉政建设方面的工作,而维稳压力其实并不算高;然而,在财政集权改革之后,尽管农民的税费负担有所下降,但乡村干部不再重视农民增收的工作,此类工作的开展依赖于更高层级政府专项资金的诱导。同时,廉政建设的重要性下降,维稳压力不断攀升。因此,在压力型的体制之下,国家在推动社会治理结构改革的时候,需要考虑到基层政权的资源汲取手段和资源分配动机之间的激励兼容问题。

^① 当然,乡镇干部是否可以向上级布置的任务办好,是另外一回事。在我们的调查样本中,县政府不断加大对维稳工作的考核力度,该项工作在乡镇政府的工作职能排序中也逐步被加强,但是抽样村庄中各种较大规模的集体性上访和群体性事件的频率也在逐年攀升。这表明,单纯依靠加强对下级干部的行政压力,并不能有效地实现工作目标。

参考文献:

- [1] 荣敬本,崔之元. 从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M]. 北京:中央编译出版社,1998:77-98.
- [2] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [3] Landry Pierre. Informal Responses to Decentralization: The CCP's control over Municipal Elites in China[R]. Paper Presented at the Midwest Political Science Association Meeting Chicago, 2004.
- [4] 周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究,2009(3):54-77.
- [5] 陶然,苏福兵,陆曦,等. 经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J]. 管理世界,2010(12):13-26.
- [6] 徐现祥,王贤彬,高元骅. 中国区域发展的政治经济学[J]. 世界经济文汇,2011(3):26-58.
- [7] Edin Maria. State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective [J]. *The China Quarterly*, 2003(173):35-52.
- [8] 章奇,刘明兴,单伟. 政府管制、法律软约束与农村基层民主[J]. 经济研究,2004(6):59-68.
- [9] 杨瑞龙,尹振东,桂林. 上访与对地方官员问责:一个新政治经济学的视角[J]. 经济研究,2010(12):60-69.
- [10] 秦小建. 压力型体制与基层信访的困境[J]. 经济社会体制比较,2011(6):147-153.
- [11] 高琳. 分权与民生:财政自主权影响公共服务满意度的经验研究[J]. 经济研究,2012(7):86-98.
- [12] O'Brien Kevin, Li Lianjiang. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. *Comparative Politics*, 1999(2):167-186.
- [13] 饶静,叶敬忠. 我国乡镇政权角色和行为的社会学研究综述[J]. 社会,2007(3):178-188.
- [14] 托马斯 海贝勒,雷内 特拉培尔,王哲. 政府绩效考核、地方干部行为与地方发展[J]. 经济社会体制比较,2012(3):1-9.
- [15] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较,2011(3):116-122.
- [16] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究,2006(3):1-38.
- [17] 渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学,2009(6):104-127.
- [18] 李芝兰,吴理财. “倒逼”还是“反倒逼”农村税费改革前后中央与地方之间的互动[J]. 社会学研究,2005(4):44-63.
- [19] 赵树凯. 乡镇改革:检讨与展望——10省(区)20乡镇调查[M]. 中国发展研究:国务院发展研究中心研究报告选. 北京:中国发展出版社,2005:68-97.
- [20] 欧阳静. 运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权:以桔镇为研究对象[J]. 社会,2009(5):39-63.
- [21] 侯麟科,刘明兴,陶然. 中国农村基层政府职能的实证分析[J]. 经济社会体制比较,2009(3):58-64.
- [22] 王汉生,王一鸽. 目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究,2009(2):61-92.

(责任编辑:宋雪飞)