

富人治村、制度约束与公共物品供给*

——以农田水利灌溉为例

张志原¹ 刘贤春² 王亚华³

摘要：改革开放后，由乡村企业家担任村干部的富人治村现象出现且普遍化，但对富人治村的效果，研究者各执两端。本文利用2014~2016年27省份756个村庄的治理调查数据，分析了富人治村对以农田水利灌溉为代表的公共物品供给的影响。结果显示，富人治村能够显著提升灌溉设施维护频率，但对整体灌溉状况和集体行动组织影响有限。本文还进一步分析了制度约束产生的交互作用：作为非正式制度的宗族网络规模并不能影响富人治村的治理绩效，但正式的基层民主制度可以显著提升村庄的公共物品供给水平。在劳动力外流、乡村治理衰败的背景下，兼具经济实力与政治权威的富人村干部逐渐超越传统的宗族网络，成为乡村公共事务中的主导性力量，而基层民主的发展则对富人村干部扩张中的权力构成了约束，激励其更好地提供公共服务。

关键词：富人治村 乡村精英 农村公共物品 宗族网络 基层民主

中图分类号：D638 **文献标识码：**A

一、引言

随着中国农村经济快速发展，私营企业主等新兴经济精英在农村迅速崛起，他们竞选村干部参与村庄政治，主导村庄公共权力和公共决策，这一现象被称为富人治村或私营企业主治村(卢福营, 2008)。凭借其资源优势、灵活的思维和强大的动员能力，富人村干部在推动乡村经济振兴、提高农民收入方面发挥了有目共睹的作用。然而，富人村干部能否更为有效地提供公共物品？新世纪以来，尽管连续多年农业增产、农民增收，但农村公共治理能力却面临着严重挑战，公共服务短缺、生态环境恶化、基层组织涣散等问题日益严重。那么，富人治村是否跟上述问题有关？这一群体是重振乡村公共治理的推动力，还是公共物品供给的破坏者？现有研究观点不一：支持者认为，富人村干部拥有领导能力强、效率高等优点(卢福营, 2011；孙琼欢, 2012)；反对者指出，富人村干部过度关注经济发展，反

*本文是国家自然科学基金项目“中国农村集体行动机制与公共事务治理：以灌溉管理为例”(项目编号：71573151)、国家社会科学基金重大项目“中国特色水权市场制度体系研究”(项目编号：15ZDB164)的阶段性成果。同时，感谢清华大学“江村学者”项目对本研究的大力支持。本文通讯作者为刘贤春。文责自负。

而忽视了社会治理和公共服务（陈柏峰，2016；裘斌、卢福营，2011），富人治村会使村干部的私人权力瓦解村庄公共秩序，抑制普通村民的政治参与和公共福利的拓展（欧阳静，2011；贺雪峰，2011；袁松，2015）。

现有文献大多只研究富人治村与公共物品供给的直接关系，却很少关注富人治村影响公共物品供给的特定条件和因果机制。因此，本文将重点关注行动者——富人村干部与制度间的互动关系，这里的制度既包括村民议事会等正式制度，也包括宗族网络等非正式制度。上述制度约束了村干部的选择集合，诱导他们采取不同行为，并最终带来不同的富人治村成效。基于2014~2016年全国756个村庄的治理调查数据，本文研究富人治村对农村公共物品供给的影响，并进一步分析在不同的正式、非正式制度安排下，富人治村效果的差异性。文章的结构安排如下：在引言后，本文在第二部分对现有农村公共物品供给的文献做了回顾，并在第三部分建立起了“制度—行动者—结果”的分析框架。在第四、第五部分，本文说明了分析所需的数据、变量和方法，并对假设进行了检验。第六部分是对本文发现的总结和讨论。

二、文献述评

自农村税费改革以来，以制度外财政为支持的公共物品供给制度创新性不足（王小宁，2005），供给能力受到严重挑战，公共事务治理在部分地域渐趋衰败，出现经济发展与公共事务治理危机的悖论（王亚华等，2016）。在这一背景下，农村公共物品供给的影响因素和机制研究成为学界的焦点议题之一。本文将现有的农村公共物品研究概括为两类：第一类研究从“制度视角”出发，将公共物品供给的优劣归因于各类正式制度和非正式制度；第二类研究则着眼于“行动者视角”，分析行动者，特别是不同特质的乡村政治精英对公共物品供给的影响，富人治村正是这一类研究的热点。

（一）制度与农村公共物品供给

制度可以被视为支配行动者行为的一系列规则（科斯等，1994），既包括正式的法律、政策等，也包括非正式的习俗、文化、惯例（诺思，2008）。自1990年以来，农村村民自治制度成为支撑中国乡村治理的基本政治制度。由村民直接选举产生的村委会，在基层的治理和公共物品供给中发挥了重要作用。经验证据表明，村民自治规则出台越早，制度规范越明确，本地区的治理绩效水平也越高（Huhe，2017）。改革开放以来，农村基层民主制度日益完善，在村民自治制度下，村民代表会议、村民议事会、村务监督委员会等相继成立。一些学者指出，民主制度的引入构成了对村干部的有效监督，增加了乡村精英对社区公共事务治理的投入（孙秀林，2009）。但也有学者对村民选举制度、“一事一议”制度的有效性提出质疑，认为这些正式制度并不足以消除“搭便车”行为，村庄内生供给公共物品的能力仍然不足（贺雪峰，2012）。

此外，也有学者证实了非正式制度在农村公共物品供给中的重要性。在长期以来“皇权不下县”的治理格局下，乡村宗族网络实际上扮演了集体行动组织者和公共物品供给者的角色。这种机制延续至今，宗族网络构成了对乡村精英的“非正式问责”，通过对村干部的行为产生道德压力，督促政治精英更好地提供公共物品（Tsai，2007）。也有学者指出，宗族组织可以自发形成一系列习俗、惯例，对

公共物品的自我供给产生积极的促进作用（温莹莹，2015）。

事实上，在当代中国农村的公共物品供给中，正式制度和非正式制度往往同时存在且互为补充。有研究表明，宗族纽带可以克服集体行动困境，从而在正式制度较弱的情况下也能有效地供给公共物品（Xu，2015）。但也有学者提出，宗族的过度发展反而会阻碍基层民主的实质作用（孙秀林，2011）。特别是当宗族领袖同时担任村干部时，手中权力过大有可能会诱使其出卖村庄公共资源以换取私利（Mattingly，2016）。

（二）富人治村与农村公共物品供给

自韦伯以来，学术界一直在关注，当帝国的官僚制度无法深入到基层时，中国的乡村究竟是由谁来治理。在中国传统社会中，士绅阶层是连接国家与乡村社会的纽带；新中国成立后，政府逐步实施政社合一的人民公社制度，其力量下渗到农村基层。而在改革开放后，经济变迁引发了乡村政治格局的进一步调整，具备致富能力的经济精英崛起并参与到农村治理中，富人治村现象开始出现（肖唐镖，2006）。

富人治村指的是以企业主为代表的村庄经济精英担任村主任或村支书，参与和主导乡村社会治理的现象。富人治村何以产生？这一新型乡村治理形式，内生于改革开放后的经济社会变迁。随着乡村经济发展，私营企业主等新兴阶层出现（万能、原新，2009），他们凭借雄厚的经济实力，在村庄中获取了较高的宗族地位和政治势力。富人治村的兴起也同国家与社会关系的转变有关，农业税取消后，代表国家权力的乡镇政府对农村社会的控制力下降，富人治村的政治空间扩大（饶静、叶敬忠，2007）。此外，富人治村的广泛存在也反映了乡镇企业家的自身意愿。富人竞选村干部的驱动类型多样，包括利益、基层政府支持、村民强烈要求和社会声望等（Yan，2012；郑明怀，2013），而经济利益驱动最为普遍，当选村干部能够为富人提供经济实惠。

富人治村对乡村公共治理是好是坏？学界观点呈现两极化。部分学者持支持态度，他们强调经济精英带来的资源叠加效应。第一，富人治村的最大优势在于推动经济发展，这一群体拥有先进的观念、较强的经营能力和组织动员能力，能够提升村庄经济（卢福营，2008），加速公共基础设施的建设和减少公共事务决策的交易成本。第二，经济精英可以将其拥有的各种资源导流至村庄公共事务中。例如有学者发现，富人村干部会利用社会关系推动项目建设，保护生态环境和强化精神文明建设（杜增艳，2007）。但是，富人治村也产生了一系列副作用。一方面，对村庄公共事务，村民缺乏资金投入，丧失公共治理的话语权，富人村干部则依靠补贴资金投入，形成大权独揽和政治排斥，使基层民主流于形式（陈柏峰，2016）；另一方面，在吸引外资和项目的同时，富人村干部有可能利用权力进行利益分肥，对公共利益构成威胁（贺雪峰，2011）。

上述两类文献展现了乡村公共治理研究中“制度视角”与“行动者视角”间的张力与争论：“制度视角”强调基层民主、宗族网络等制度要素对公共物品供给的影响，而“行动者视角”则主张乡村政治精英在公共治理中居于主导性地位。也有学者主张整合制度性要素和行动者要素，形成统一分析框架。如 Ostrom（1990）将自然物质属性、共同体属性、应用规则以及行动者共同整合在 IAD 框架下解释集体行动下的公共事务治理。Wang et al.（2016）基于该框架，将解释变量划分成社区因素、自然

条件、制度安排、家庭因素等四个维度，识别出十余个变量，用于解释灌溉设施的供给与维护。但这一类研究大多局限于对影响因素的列举，尚不能很好地解释乡村公共物品供给中制度与行动者的互动过程。此外，既有研究在方法上大多是案例研究，虽然逻辑论证清晰，但结论推广性难免受到质疑，缺乏对富人治村效果的代表性分析。下文中，本文将构建理论框架和阐述研究设计，弥补现有研究的局限。

三、理论框架与研究假设

（一）理论框架

“制度”和“行为”是研究农村治理的两种分析视角。“制度视角”认为结构和制度对农村组织的角色扮演具有决定作用，而“行为视角”则认为应将农村问题涉及的行动者放在具体情境中加以考察和分析。在中国传统农村基层治理的研究中，存在着从关注“谁在治理”到注重“如何治理”的转向，即从行动者视角转变为制度视角（狄金华、钟涨宝，2014）。然而，传统农村更像是一个静态固化的社会，现代农村则是一个动态流动的社会，在农村劳动力大量涌入城镇就业、家庭劳动力重配的背景下，传统的农村治理格局难以维系，亟需乡村精英的回归和注入。尤其是对公共物品供给而言，在从“公地悲剧”（Hadin, 1968）向“公地喜剧”（Carol, 1986）的过渡中，精英领导下的集体行动拥有更低的交易成本和更少的搭便车现象（Olson, 1971）。这些变化趋势意味着，在对现代中国农村公共物品供给的研究中，对行动者作用的分析将被置于核心地位。

尽管本文采用以行动者为中心的视角，但也承认制度安排对提高供给效率的重要性，特别是关注制度对行为的约束作用。制度的重要之处在于限制行动者的选择集合，并为监督领导者的决策提供问责渠道。这一机制对富人治村的有效性尤为重要：兼具经济资源与政治权威的富人村干部具有较强的能动作用，既可以成为善治的源头，又会引发权力的滥用与公共利益的流失。而这也解释了为何在现有的案例研究中，富人治村的绩效出现了较大程度的差异，其根源涉及对村庄基本制度设计的考量（仇叶，2017）。

因此，本文结合“制度视角”和“行为视角”，以富人村干部这一行动者作为核心要素，着重探讨制度对行动者的影响，即在公共物品供给中正式制度和非正式制度是如何作用于富人村干部行为，进而影响其在公共物品供给上的决策。具体的分析框架如图1所示：

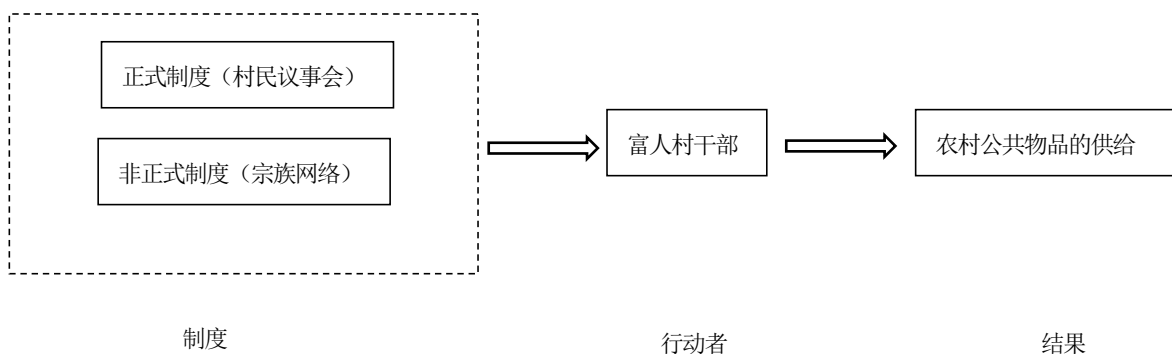


图1 理论分析框架

（二）研究假设

本文将检验富人治村与公共物品供给的关系。本文认为，尽管现有研究对富人治村的效果尚存争议，但较之非富人村干部，富人村干部拥有明显的财力和社会关系优势，利用上述优势可以支持村内产业发展和促进村庄经济增长，树立政治权威，提高集体行动能力，也更有能力向上级政府争取涉农资金，这些特质都有利于乡村公共物品供给。由此产生假设 H1。

H1：富人治村会增加公共物品供给。

本文还将探讨正式制度和非正式制度对富人治村下农村公共物品供给的影响。宗族网络是当前中国农村最重要的非正式制度，现有研究发现，宗族网络可以弥补正式制度的不足，约束乡村政治精英的行为，进而促进公共物品的供给。如果村庄内存在一个势力较大、人数较多的宗族网络，不管富人村干部是否为宗族内部人员，宗族网络都会对富人村干部形成一种强大的道德压力和非正式监督。因此在假设 H2 中，本文预期宗族网络可以发挥正向的交互作用，提升富人村干部在公共物品供给中的效率。

H2：宗族网络规模越大，富人村干部越会增加公共物品供给。

此外，富人村干部也受到正式制度的约束。富人治村的反对者大多担心经济精英大权独揽，将普通村民排挤出公共协商的政治空间，而基层民主制度恰好可以解决这一问题。在基层民主运行较好的村庄，村民能够依托村民代表大会、村民议事会等，监督富人村干部的工作成效，在公共物品议题中对富人村干部问责，从而避免权力集中对村庄公共利益的侵蚀。

H3：有基层民主制度时，富人村干部更倾向于增加公共物品供给。

四、数据、变量及方法

（一）数据来源

本文数据来源于清华大学中国农村研究院于 2014~2016 年连续三年组织的“百村调查”项目。调查由来自清华大学、北京大学、中国农业大学等全国多所高校的几十支调研团队于每年 7~9 月间完成。项目采用分层随机抽样方法，按照省、县、乡镇、村四级依次抽样，共涵盖 22 个省份和 5 个自治区。在当地政府官员的协助下，调查者每年根据经济发展水平对每个省份或自治区抽取 5~15 个代表性村庄，剔除无效样本后，共获得有效村级问卷 756 份，具有全国代表性。村级问卷由了解村庄基本信息的村干部负责填写，调查内容包括地理位置、自然禀赋、经济发展、社会结构、公共治理等详细信息，

（二）概念操作化

1. 因变量：农村水利灌溉状况。本文主要关注以农田水利灌溉状况为代表的农村公共物品。事实上，村级问卷也包含对其他公共物品的测量，如“是否通公路”“是否拥有医疗点”等，但选择水利灌溉的主要原因在于：首先，相比于公路、医疗、教育等公共物品，灌溉设施维护更多由村庄自主决定，上级政府的干扰更少。其次，灌溉直接影响农业生产，是农村地区最为重要的公共物品之一。本文选择三个具体指标：①灌溉设施维护频率：使用问卷中“灌溉设施的维护频率”测量，反映现任村干部

提供公共物品的努力程度。②灌溉设施维护状态：使用问卷中“近三年你们村的灌溉基础设施整体维护情况如何”测量，反映村庄水利灌溉的整体状况。③用水者协会：使用问卷中“建立用水者协会”测量，用水者协会是一种村民自愿建立的灌溉协商、管理组织，反映水利灌溉的集体行动程度。

2.核心自变量：村主任从商经历。富人村干部主要来自于乡镇私营企业主，本文使用“村主任是否有办企业经历”测量。选择村主任而非村支书，是因为公共物品供给是村民委员会的主要职责，而基层党支部和村支书主要负责党务工作。但作为参考，本文也将“村支书是否有办企业经历”作为自变量纳入回归模型。

3.自变量：宗族网络规模。本文还将讨论非正式制度的交互作用，即在不同宗族网络下，富人村干部是否提供差异化的公共物品。在具体指标上，本研究借鉴郭云南等(2012)和阮荣平、刘璐琳(2012)的研究，使用“第一大宗族比例”进行度量。第一大宗族占比越高，意味着宗族网络规模越大，即使村主任并非来自第一大宗族，但由于宗族势力较大，仍能对富人村干部起到强约束作用。

4.自变量：基层民主制度。除了非正式制度外，本文还将探讨基层民主制度的交互作用，使用“本村是否有村民议事会”测量。村民议事会制度发源于成都并已在全国推广，依照制度设计，村干部不再独掌公共治理权力，受到由村民选举出的村民议事员的监督(徐勇、沈乾飞，2015)。村民议事会的建立来源于自上而下的政府推动，以此作为基层民主制度的测量指标可以规避村级公共决策的内生性问题。由于“本村是否有村民议事会”问题只在2015年和2016年的样本中设置，因此本文利用2015年和2016年的村级调查数据对基层民主制度的交互作用进行分析。

5.控制变量。本文参考王亚华等(2016)的研究，考虑诸多可能影响水利灌溉的因素，包括：①村民收入，使用人均纯收入测量；②农田面积，使用村庄年末耕地面积度量；③贫困程度，使用“是否为贫困村”测量；④人口，使用户籍人口数量测量；⑤自然村数量；⑥水资源禀赋，使用“水资源紧缺状况”测量；⑦地形，使用“本村地势情况”测量。

本文所选用的变量信息及描述性统计如表1所示：

表1 相关变量的含义及描述性统计结果

变量名称	测量方式	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
灌溉设施维护频率	灌溉设施的维护频率：2~3年一次=1，每年一次=2，每年至少两次=3	611	1.90	0.748	1	3
灌溉设施维护状态	近三年你们村的灌溉基础设施整体维护情况：差=1，一般=2，好=3	653	2.18	0.733	1	3
建立用水者协会	本村是否有用水者协会：有=1，没有=0	671	0.21	0.40	0	1
村主任从商经历	村主任是否有办企业经历：有=1，没有=0	756	0.27	0.45	0	1
村支书从商经历	村支书是否有办企业经历：有=1，没有=0	756	0.29	0.45	0	1

富人治村、制度约束与公共物品供给

第一大宗族比例	第一大宗族占全村人口比例(%)	660	38.49	26.44	0	100
村民议事会	本村是否有村民议事会：有=1，没有=0	537	0.48	0.50	0	1
人均纯收入	农民人均纯收入(元)	640	19094.54	55678.95	575	1004000
农田面积	村庄年末耕地面积(亩)	712	3327.78	5524.10	0	92410
贫困程度	本村是否是贫困村：是=1，不是=0	718	0.29	0.46	0	1
人口	本村户籍总人口数(人)	730	2315	2099	100	31777
自然村数量	本村下辖自然村数(个)	662	6.20	4.99	1	19
水资源紧缺状况	本村是否存在水资源短缺：完全没有=1，基本没有=2，一般=3，比较严重=4，非常严重=5。	733	2.63	1.05	1	5
地形	本村的主要地形为：平原=1，丘陵=2，山地=3	748	2.02	0.81	1	3

(三) 实证模型

本文主要使用最小二乘线性回归模型估计富人治村的效果，同时控制省份、调查年份固定效应来消除遗漏变量问题。民主选举中可能会产生“富人村主任”实际内生于村庄某些基本特征等问题，本文对自然地理和社会经济因素进行了控制，但仍然不能完全解决内生性问题。以往不少研究忽略了这一点，本文试图通过“倾向值匹配(PSM)”更准确地估计富人治村的治理效应。PSM的原理是：基于反事实的框架，将实验组和控制组进行匹配，找出两两相似的配对，而它们的唯一差别在于是否受到处理(treatment)的影响，通过比较样本结果的差异获得平均处理效应(average treatment effect)。在PSM分析中，匹配的依据是倾向值(Propensity Score)，即某一样本接受处理的概率。具体而言，本文将首先识别一系列既会影响公共物品供给，也会影响村干部选举的协变量，计算出各样本的倾向值，并利用相关的匹配方法，对倾向值相近的控制组和实验组的样本进行匹配，从而得到更加准确的估计值。

五、实证结果

(一) 富人治村与灌溉设施维护

如表2所示，本文检验富人治村与公共物品供给的关系，为了尽可能消除因地域、时间差异而产生的遗漏变量问题，本文控制了省份固定效应和年份固定效应，同时输出稳健标准误以消除异方差问题。在方程(1)中，那些由富人担任村主任的村庄，其灌溉设施维护频率在95%的置信区间上显著高于没有富人治村的村庄。这意味着，相较于那些没有办企业经历的村主任，富人村主任会在任期内更高频率地维护农田水利设施，更倾向于在公共物品的供给上付出更多努力。在方程(2)和方程(3)中，本文先后检验了富人治村对灌溉设施维护状况和建立用水者协会的影响，但富人治村在10%的统计水平上并不显著。灌溉设施维护状况度量了农村水利灌溉供给的基本现状，建立用水者协会测量了在灌溉领域的集体行动组织。尽管方程(1)的结果显示，富人村干部会在水利灌溉等公共物品供给上

投入更多精力，但方程（2）和方程（3）表明，富人治村既不能实质上改善整体灌溉状况，也难以组织起常规化的集体行动。最后，作为对比，在方程（4）本文也分析了富人村支书对灌溉设施维护频率的影响。结果发现，富人村支书并不能显著提升灌溉设施的维护频率。本文认为，这主要是因为村支书与村主任工作职责不同，较少从事农田水利等具体公共物品的供给。

此外，农田水利灌溉也受到一系列经济社会状况的影响。表2显示，人均收入越高，农田面积越大的村庄越有可能建立用水者协会。拥有更多自然村聚落的村庄在灌溉设施的维护频率及状况方面表现更佳，这意味着水利相关的集体行动既依赖于灌溉需求，也受限于经济实力与规模。与此同时，表2的结果也显示了自然条件禀赋的重要作用。例如，水资源紧缺往往伴随着较低水平的灌溉设施维护。相较于主要地形为平原的村庄，山地、丘陵地区村庄在灌溉工作中表现较差。尽管表2的回归结果尚不能构成强有力的因果论断，但仍然可以展现出农田水利灌溉与一系列村庄资源禀赋的相关关系。

表2 富人治村对农田水利灌溉影响的模型估计

	(1)	(2)	(3)	(4)
	灌溉设施维护频率	灌溉设施维护状况	建立用水者协会	灌溉设施维护频率
村主任从商经历	0.177** (0.085)	0.177 (0.085)	0.032 (0.045)	— —
村支书从商经历	— —	— —	— —	0.090 (0.088)
人均纯收入	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000** (0.000)	0.000 (0.000)
农田面积	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000** (0.000)	0.000 (0.000)
贫困村	-0.101 (0.092)	0.022 (0.080)	0.005 (0.045)	-0.102 (0.092)
人口	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
自然村数量	0.015* (0.008)	0.010* (0.006)	0.005 (0.005)	0.015* (0.008)
水资源紧缺状况	-0.035 (0.039)	-0.258*** (0.034)	-0.027* (0.017)	-0.034 (0.039)
地形（参照组：平原）				
丘陵	-0.076 (0.106)	-0.042 (0.086)	-0.021 (0.052)	-0.078 (0.107)
山地	-0.183* (0.117)	-0.146 (0.100)	-0.105* (0.058)	-0.178* (0.118)
省份虚拟变量	控制	控制	控制	控制
年份虚拟变量	控制	控制	控制	控制

富人治村、制度约束与公共物品供给

常数项	2.243*** (0.215)	2.791*** (0.187)	0.244** (0.101)	2.245*** (0.215)
调整后 R ²	0.147	0.263	0.179	0.140
样本量	423	449	455	423

注：*、**、***分别表示在 10%、5%和 1%的统计水平上显著，括号内是稳健标准误。

然而，就本文所关注的核心问题而言，表 2 的处理方式仍不能解决选举富人村干部与公共物品供给的内生性问题。例如，村民期待富人成功当选后能提供更多公共物品，所以他们更倾向把选票投给富人。因此，本文使用倾向值匹配 (PSM) 法对控制组和实验组进行匹配，以消除潜在的内生性问题。匹配的协变量包括人均纯收入、农田面积、贫困程度、人口、自然村数量、水资源紧缺状况、地形，这些变量在现有研究中已被证实会影响村庄选举结果，也与灌溉设施修建和维护高度相关，选择的处理变量仍为村主任从商经历。

表 3 反映了匹配前后实验组和控制组一系列协变量的均值差异。t 检验结果显示，在匹配之前，控制组和实验组在贫困程度、地形等变量都存在显著差异，计算得出的倾向值差异也在 1%的统计水平上显著。而在匹配完成后，这些差异都变得不显著。这一结果表明，匹配取得较好结果，消除了潜在的偏误问题。

表 3 匹配前后的变量描述性统计

变量	匹配前			匹配后		
	实验组	控制组	t 值	实验组	控制组	t 值
人均纯收入	20029	18715	0.27	13833	12508	0.64
农田面积	3472.7	3270.8	0.44	3962.3	3589.6	0.41
贫困村	0.345	0.274	1.84*	0.356	0.340	0.26
人口	2386.1	2287	0.57	2374.4	2190.9	0.76
自然村数量	6.183	6.205	-0.05	6.340	6.313	0.04
水资源紧缺状况	2.625	2.626	-0.01	2.742	2.719	0.17
地形	2.127	1.979	2.23**	2.151	2.146	0.05
倾向值	0.301	0.284	2.98***	0.302	0.299	0.39

注：*、**、***分别表示在 10%、5%和 1%的统计水平上显著。

表 4 呈现了倾向值匹配后的分析结果。为保证结果稳健性，本文先后使用最近邻匹配法、半径匹配法和核匹配法等进行估计。对灌溉设施维护频率，在进行了 PSM 估计后，实验组的维护频率仍然在 99%的置信区间上高于控制组，这进一步佐证了表 2 方程 (1) 的结果：在其他条件相同的情况下，存在富人治村现象村庄的灌溉设施维护频率要显著高于非富人治村的村庄。而对灌溉设施维护状态和用水者协会，无论是在匹配前还是匹配后，富人治村对这两个变量没产生显著影响，这也与表 2 估计结果相符。

表 4 倾向值匹配结果

变量	处理效应	实验组	控制组	差距	标准误	t 检验值
----	------	-----	-----	----	-----	-------

富人治村、制度约束与公共物品供给

灌溉设施维护频率	匹配前	2.008	1.845	0.163	0.081	2.030**
	ATT(最近邻匹配法)	2.008	1.773	0.235	0.087	2.700***
	ATT(半径匹配法)	2.000	1.811	0.189	0.083	2.270***
	ATT(核匹配法)	2.008	1.815	0.193	0.082	2.340**
灌溉设施维护状态	匹配前	2.130	2.170	-0.041	0.076	-0.540
	ATT(最近邻匹配法)	2.130	2.092	0.038	0.082	0.460
	ATT(半径匹配法)	2.131	2.104	0.027	0.078	0.340
	ATT(核匹配法)	2.130	2.116	0.014	0.077	0.180
建立用水者协会	匹配前	0.235	0.196	0.039	0.042	0.940
	ATT(最近邻匹配法)	0.235	0.195	0.039	0.047	0.840
	ATT(半径匹配法)	0.229	0.195	0.034	0.044	0.780
	ATT(核匹配法)	0.235	0.199	0.036	0.044	0.830

注：*、**、***分别表示在 10%、5%和 1%的统计水平上显著。

综上所述，本文分析发现，村主任是否为富人对灌溉设施维护频率存在显著的正向影响，富人当选为村主任的村庄灌溉设施维护频率更高。这一结果证明了假设 H1，即富人村干部可以为村庄带来更多的经济社会资源和提升公共治理能力，有助于提高灌溉设施维护频率。但是，富人村主任既无法提升灌溉设施维护状态，也无法通过建立用水者协会强化集体行动能力，这意味着富人村主任的作用具有局限性。

(二) 非正式制度对富人治村的影响

表 5 中，本文用“村主任从商经历”与“第一大宗族比例”的交叉项检验富人治村模式下非正式制度对灌溉的影响。自 Tsai (2007) 以来，以宗族网络为代表的非正式制度被视为一种对乡村政治精英的“非正式问责”，激励乡村精英提供更多公共物品。在表 5 方程 (1)、方程 (2) 和方程 (3) 中，本文分别以灌溉设施维护频率、灌溉设施维护状态和建立用水者协会为因变量。结果显示，村主任从商经历和第一大宗族比例交叉项的系数均不显著。这意味着，对那些存在着不同规模宗族网络的村庄，富人治村对公共物品供给的影响并不存在显著的差异。本文的假设 H2 并没有被证实。

为何会产生该现象？本文认为，这反映了农村治理模式的变迁过程，即劳动力外流致使青壮年宗族观念意识渐趋淡薄，在公共物品供给中宗族内部号召力弱化，无法对富人村主任构成有效的约束或者支持。相反，富人治村有自身的运行逻辑：由于富人村主任的经济实力强、社会网络资源丰富，村民会更多依托富人村干部解决村庄公共事务问题，他们更不容易受到大宗族力量的影响。

当然，上述论断也受到测量指标的影响。事实上，“宗族网络”的概念内涵十分丰富，经常被学界使用的子概念有：“宗族网络规模”，通常利用大姓占总人口比例来度量；“宗族网络强度”，通常表现为是否拥有宗祠、宗族仪式等；“宗族网络纽带”，例如村干部与宗族间是否存在血缘纽带等。这些概念的内容有重合之处，但又不完全相同。受限于数据内容，本文仅对“宗族网络规模”的有效性做了探讨，而“宗族网络强度”“宗族网络纽带”等其他变量还有待于进一步的检验。

表 5

宗族网络规模对农田水利灌溉影响的模型估计

富人治村、制度约束与公共物品供给

	(1)	(2)	(3)
	灌溉设施维护频率	灌溉设施维护状况	建立用水者协会
村主任从商经历	0.315** (0.148)	0.131 (0.136)	0.113 (0.083)
第一大宗族比例	0.000 (0.002)	0.003** (0.002)	0.001 (0.001)
村主任从商经历×第一大宗族比例	-0.004 (0.003)	-0.004 (0.003)	-0.002 (0.002)
控制变量	控制	控制	控制
省份虚拟变量	控制	控制	控制
年份虚拟变量	控制	控制	控制
常数项	2.177 *** (0.254)	2.772 *** (0.210)	0.129 (0.112)
调整后 R ²	0.167	0.291	0.198
样本量	393	416	428

注：*、**、***分别表示在 10%、5%和 1%的统计水平上显著，括号内是稳健标准误。

（三）正式制度对富人治村的影响

表 6 中，本文用“村主任从商经历”与“村民议事会”的交叉项检验富人治村模式下正式制度对灌溉的影响。既有研究发现，民主制度可以约束村干部的行为，提升乡村治理绩效（孙秀林，2009）。本文则进一步证实，对拥有较强经济实力和关系网络的富人村干部，基层民主制度同样具有正向激励作用。方程（1）中，村主任从商经历与村民议事会交叉项在 95%的置信区间上存在显著的正向影响，这意味着对那些设有村民议事会的村庄，富人治村模式下的村庄对灌溉设施的维护频率要比没有村民议事会的村庄更高。在方程（2）中，因变量为灌溉设施的维护状态，交叉项同样存在显著的正向影响，这意味着民主制度的引入不仅可以激励富人村干部投入更多努力维护灌溉设施，也从实质上改变了灌溉设施的维护状态。这证实了本文的假设 H3。

现有研究对富人治村的批评大多集中在富人村干部权力垄断、缺少制衡，造成了村民政治参与权利的挤出。村民议事会作为一项现已推广至全国的基层民主制度，在很大程度上影响着富人村干部的决策权力，防止在公共事务决策中富人村干部权力独揽，通过选举出具有直接代表性的村务商讨小组，形成一种问责机制，确保富人村干部能够遵从村民意愿，提高公共事务治理能力。

然而需要注意的是，在表 6 的方程（1）和（2）中，变量村民议事会是不显著的，这说明单纯的村民议事会制度并不能够提升灌溉设施的维护频率和维护状况。可见，村民议事会虽然提供了集体协商的场域，但是并不能够充分解决集体行动困境，在日常灌溉设施维护工作中仍然需要一个强有力的领导者，将分散的村民集中起来，提高村民的集体行动能力，成功完成灌溉设施的维护工作。

此外，在方程（3）中，当因变量为建立用水者协时，村主任从商经历与村民议事会的交叉项系数不显著。本文认为，这一不显著的结果可能是由于两方面的原因。第一，一些村级用水者协会的成立

得到上级政府自上而下的推动支持，村干部自发行动的空间仍然较为有限。第二，相较于其他两项因变量，用水者协会拥有更强的集体行动属性，而并非是村干部凭借自身的经济力量就能实现的。这也意味着，在现阶段的农村水利公共物品供给中，更多地是基层民主制度约束富人村干部，督促其更好地维护水利设施，而并非是富人村干部利用基层民主制度，动员村民开展水利灌溉的集体行动。

表 6 基层民主对农田水利灌溉影响的模型估计

	(1)	(2)	(3)
	灌溉设施维护频率	灌溉设施维护状况	建立用水者协会
村主任从商经历	-0.073 (0.153)	-0.171 (0.123)	0.043 (0.071)
村民议事会	-0.214 (0.124)	-0.066 (0.111)	-0.004 (0.059)
村主任从商经历×村民议事会	0.455** (0.201)	0.316* (0.172)	-0.020 (0.102)
控制变量	控制	控制	控制
省份虚拟变量	控制	控制	控制
年份虚拟变量	控制	控制	控制
常数项	2.491 *** (0.269)	2.930 *** (0.254)	0.311 ** (0.142)
调整后 R ²	0.190	0.258	0.191
样本量	283	306	308

注：*、**、***分别表示在 10%、5%和 1%的统计水平上显著，括号内是稳健标准误。

六、结论

富人治村是改革开放后乡村治理变迁中产生的新现象，先富起来的经济精英凭借其资金、能力、社会关系等优势当选村干部，直接参与村庄的公共治理。基于全国范围的村级调查数据，本文对富人村干部、制度约束和公共物品供给间的关系进行了实证分析，主要发现包括以下三点：首先，本文发现富人治村对灌溉设施维护这一重要的农村公共物品具有正向的促进作用，并基于 PSM 方法验证了结论的稳健性。其次，本文通过村主任从商经历与第一大宗族比例的交叉项检验了非正式制度对灌溉的影响，发现宗族网络规模并不能影响富人治村的公共服务绩效水平。最后，本文发现，以村民议事会为代表的基层民主制度，对富人村干部提供公共物品具有正向激励作用。

本研究的意义在于：第一，本研究拓展了对转型期中国富人治村现象的理解，特别是验证了富人治村对农村公共物品供给的影响。近十几年来，在农村经济增长、农民收入水平持续提高的同时，乡村治理却陷入了持续性的衰败，一个重要表现就是农村公共物品供给不足。在劳动力流出、国家渗透减弱、宗族纽带弱化的背景下，村庄难以克服集体行动的困境，内生性供给公共物品的动力严重缺乏。在这种情况下，一些学者开始寄希望于强化村干部的领导力，特别是具有雄厚经济实力、较强组织动

员能力的富人村干部上。本文的结论也证实了这一点，那些拥有办企业经历的村主任，的确能够在一定程度上提升村庄公共服务水平。但是，在动员集体行动方面，富人治村所发挥的作用仍然有限。第二，本文对乡村精英与宗族网络的研究进行了补充。基于2014~2016年的调查数据，本文分析了乡村治理在近几年的变化趋势。研究发现宗族纽带对富人村干部的影响是有限的，宗族网络规模更大，并不意味着有更强的约束或激励作用。第三，本文检验了基层民主的制度绩效。近年来，随着一系列基层民主制度创新的出现，不少学者将目光转向中国基层民主制度及其绩效，然而，尚缺乏足够证据来证明这些制度在乡村治理中的有效性。本文以近年来一项重要制度创新“村民议事会”为例，发现正式的民主制度可以有效规避富人治村存在的权力滥用问题，激励富人村干部提高公共物品的供给。

在对世纪之初中国农村治理的研究中，蔡晓莉（2007）发现宗族纽带为约束村干部行为、满足公共物品需求提供了非正式的制度保障。然后在十几年后，随着劳动力外流、乡村原有秩序遭到破坏，中国乡村治理格局已经发生了深刻的转变：村庄依托宗族等非正式制度组织村民开展集体行动的能力日渐式微，村民面对村庄公共事务时对村委会的依赖程度上升，富人村干部在村庄中的影响力已经超越宗族中的权威者。富人村干部的崛起对乡村振兴既是机遇，又是挑战，由于传统的宗族等非正式制度不能够对富人村干部形成较好的非正式监督，上级政府有必要强化基层民主等正式制度安排，对富人村干部形成制约，从而促进公共治理的提升。

本文的研究也存在着局限和不足。受限于数据来源，本文对宗族网络的测量还较为简单，涉及的公共物品类别也只局限于农田水利灌溉一种。富人治村作为转型期中国的一种重要乡村治理形式，能否成为乡村振兴的关键驱动器？富人村干部与上级政府、村民的互动关系是怎样的？又会如何影响到公共物品的供给？这还有待于学界进一步的研究和探讨。

参考文献

- 1.陈柏峰，2016：《富人治村的类型与机制研究》，《北京社会科学》第9期。
- 2.道格拉斯·C·诺思，2008：《制度、制度变迁与经济绩效》，刘守英译，上海：格致出版社。
- 3.狄金华、钟涨宝，2014：《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》，《社会学研究》第5期。
- 4.杜增艳、陈红艳，2007：《能人治村在经济欠发达地区作用探析》，《社会科学论坛》第3期。
- 5.郭云南、姚洋、Jeremy Foltz，2012：《正式与非正式权威、问责与平滑消费：来自中国村庄的经验数据》，《管理世界》第1期。
- 6.贺雪峰，2011：《论富人治村——以浙江奉化调查为讨论基础》，《社会科学研究》第2期。
- 7.贺雪峰，2012：《乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》第1期。
- 8.卢福营，2008：《治理村庄：农村新兴经济精英的社会责任——以浙江省永康市的私营企业主治村为例》，《社会科学》第12期。
- 9.卢福营，2011：《经济能人治村：中国乡村政治的新模式》，《学术月刊》第10期。
- 10.罗纳德·H·科斯、阿尔钦、德姆塞茨，1994：《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，刘守英

等译, 上海: 上海人民出版社。

11. 欧阳静, 2011: 《富人治村: 机制与绩效研究》, 《广东社会科学》第 5 期。
12. 裘斌、卢福营, 2011: 《能人治理背景下的村民公共参与》, 《社会科学战线》第 12 期。
13. 仇叶, 2017: 《富人治村的类型与基层民主实践机制研究》, 《中国农村观察》第 1 期。
14. 饶静、叶敬忠, 2007: 《我国乡镇政权角色和行为的社会学研究综述》, 《社会》第 3 期。
15. 阮荣平、刘璐琳, 2012: 《农村“宗教热”原因探究: 宗教社会风险假说》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第 11 期。
16. 孙秀林, 2009: 《村庄民主、村干部角色及其行为模式》, 《社会》第 1 期。
17. 孙秀林, 2011: 《华南的村治与宗族——一个功能主义的分析路径》, 《社会学研究》第 1 期。
18. 孙琼欢, 2012: 《派性政治: 村庄治理的隐形机制》, 北京: 中国社会科学出版社。
19. 万能、原新, 2009: 《1978 年以来中国农民的阶层分化: 回顾与反思》, 《中国农村观察》第 4 期。
20. 王小宁, 2005: 《农村公共物品供给制度变迁的路径依赖与创新》, 《中国行政管理》第 7 期。
21. 王亚华等, 2016: 《中国农村公共事务治理的危机与响应》, 《清华大学学报(哲学社会科学版)》第 6 期。
22. 温莹莹, 2015: 《非正式制度与村庄公共物品供给》, 北京: 中国社会科学出版社。
23. 肖唐镖, 2006: 《什么人在当村干部? ——对村干部社会政治资本的初步分析》, 《管理世界》第 9 期。
24. 徐勇、沈乾飞, 2015: 《破解“形式有权, 实际无权”的基层民主难题》, 《探索》第 1 期。
25. 袁松, 2015: 《富人治村: 城镇化进程中的乡村权力转型》, 北京: 中国社会科学出版社。
26. 郑明怀, 2013: 《经济能人竞选村干部的驱动类型分析》, 《广西社会科学》第 6 期。
27. Carol R., 1986, “The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and Inherently Public Property”, *University of Chicago Law Review*, 53(3): 711-781.
28. Mattingly, D., 2016, “Elite Capture: How Decentralization and Informal Institutions Weaken Property Rights in China”, *World Politics*, 68(3): 383-412.
29. Hadin, G., 1968, “The Tragedy of Commons”, *Science*, 162(3859): 1243-1248.
30. Huhe, N., and M. Tang, 2017, “Institutionalizing from the Middle: the Impacts of Provincial Legislation on Rural Grassroots Democracy in China”, *Studies in Comparative International Development*, 52(3): 372-393.
31. Olson, M., 1971, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press.
32. Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
33. Tsai, L., 2007, “Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China”, *American Political Science Review*, 101(2): 355-372.
34. Wang Y., C. Chen, and E. Araral, 2016, “The Effects of Migration on Collective Action in the Commons: Evidence from Rural China”, *World Development*, 88(3): 79-93.
35. Xu, Y., and Y. Yao, 2014, “Informal Institutions, Collective Action, and Public Investment in Rural China”, *American*

Political Science Review, 109(2): 371-391.

36. Yan X., 2012, "To Get Rich Is Not Only Glorious": Economic Reform and the New Entrepreneurial Party Secretaries", *The China Quarterly*, 210(2): 335-354.

(作者单位: ¹香港中文大学政治与行政学系

²清华大学公共管理学院、清华大学中国农村研究院

³清华大学公共管理学院、清华大学中国农村研究院)

(责任编辑: 曙 光)

Villages Managed by the Rich, Institutional Restriction and Public Goods Provision: An Examination of the Case of Irrigation in Rural China

Zhang Zhiyuan Liu Xianchun Wang Yahua

Abstract: After the reform and opening up, the phenomenon of villages managed by the rich has emerged and become nationwide. However, scholars hold different views towards the effectiveness of villages managed by the rich. Using the survey data collected from 756 villages in 27 provinces from 2014 to 2016, this article examines the impact of villages managed by the rich on rural public irrigation provision. The result shows that the rich village leaders can improve the frequency of maintenance on irrigation system, but have limited impact on the overall irrigation situation and collective action organizations. The study further analyzes the interactive effect of institutional constraints. The size of the clan network as an important informal institution does not affect the governance performance of the rich village leaders. Nevertheless, the formal community-level democracy can significantly increase public goods supply of the rich. In the context of labor outflow and rural governance decay, the wealthy cadres gradually surpass the traditional clan network and become the dominant impetus for public goods provision. The findings also denote that formal democratic institutions can restrict the extended power of rich cadres, and motivate them to provide better public goods.

Key Words: Village Managed by the Rich; Rural Elite; Public Goods; Clan Network; Grassroots Democracy