

引文格式: 孙秋鹏. 城郊土地征收中基层政府与村干部的委托代理机制研究 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2023, 24 (4): 62-74.

## 城郊土地征收中基层政府与村干部的 委托代理机制研究

孙秋鹏

**摘要:** 在城郊土地征收中, 基层政府制定何种委托代理合约来约束和激励村干部的行为和努力程度将会直接影响土地征收效率和土地增值收益分配。通过构建事前村干部筛选模型和事中村干部激励模型得到如下结论: 城郊具有资源密集、基层政府委托事项多和土地征收可能性大的特点, 基层政府倾向于选择“能人”“狠人”等类型的高效率候选人担任村干部; 基层政府满意的候选人可以利用保留效用的私人信息特性从基层政府获得更高的报酬, 但报酬提升空间受到潜在竞争者与基层政府满意的候选人担任村干部的成本差额的限制; 当只将征地完成量作为村干部代理工作绩效的考核依据时, 村干部获得的期望报酬与基层政府的惩罚能力负相关, 与村干部的风险规避程度正相关; 当将征地完成量和冲突量共同作为村干部代理工作绩效的考核依据时, 村干部通过努力获得好结果的难度越大, 取得好结果获得的报酬越多, 没有取得好结果受到的惩罚越少; 在基层政府不具备惩罚能力时, 基层政府要支付给村干部更多的报酬。

**关键词:** 土地征收; 基层政府; 村干部; 委托代理; 基层治理

**作者简介:** 孙秋鹏, 经济学博士, 中国社会科学院马克思主义研究院副研究员。

**基金项目:** 国家社会科学基金后期资助项目“城郊土地征收中的利益分配问题研究”(21FJYB031)。

**中图分类号:** F321.1; F320.1 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2023.04.007

在城郊土地征收委托代理中, 基层政府与村干部之间的委托代理主要是指, 基层政府将土地征收的一部分或全部工作委托村干部执行, 村干部接受基层政府的委托并执行委托, 基层政府依据委托工作的完成情况给村干部支付报酬。基层政府的委托可以是签订协议、合同等正式形式, 也可以是口头约定等非正式形式。基层政府可以将土地征收工作中的某一部分(如协助宣传、走访动员、土地权属确定、土地丈量、地上附属物认定评估等)委托给村干部, 也可以采取发包的形式将全部土地征收工作委托给村干部。委托工作完成后, 基层政府要对村干部进行考核, 并按照约定给村干部支付报酬。报酬形式可以是货币收入、工程承包优先权, 也可以是控制权(如提高土地征收款村集体留存比例, 村集体留存部分土地), 还可以是对村干部留任或晋升的支持。

基层政府和村干部之间存在的信息不对称会引发逆向选择和道德风险。委托代理理论认为, 委托之前产生的信息不对称主要导致的是逆向选择问题, 可以通过设计委托代理合同条款以减少或者避免逆向选择。在城郊土地征收委托代理中, 代理人具有唯一性, 这是因为: 其一, 具体某一项城郊土地征收工作通常只能有一个代理人, 多个代理人会引发代理人之间的冲突; 其二, 可

供基层政府选择的代理人通常为村支书或村主任，也具有唯一性。正因如此，城郊土地征收委托代理无法通过设计委托代理合同条款来减少或者避免逆向选择。委托代理关系成立后，委托人和代理人之间也存在信息不对称问题，譬如，基层政府无法全面了解代理人的努力程度。由于城郊土地征收工作绩效不仅受到代理人努力程度的影响，还受到其他诸多因素的影响，土地征收工作绩效与代理人努力程度之间不存在一一对应关系，因此，代理人就有可能减少委托努力，并将不利结果归因于其他因素。

## 一、相关研究述评

### （一）有关村干部角色定位的研究

有关村干部的角色定位学术界存在不同的观点。杜赞奇<sup>[1]</sup>依据中国近代国家与乡村之间的关系提出了“保护型经纪人”和“赢利型经纪人”两种角色。据此多数学者认为，在农村税费改革之前村干部在充当乡镇政府代理人的同时更多体现的是“赢利型经纪人”特征；在村民自治尤其是在税费改革之后，村干部更多承担“保护型经纪人”角色。由于村干部处于行政管理系统和村民自治系统的边际位置，在两个系统目标一致时，村干部能够较好地履行职责；但当两个系统之间出现不一致或者发生冲突时，出于自身地位、基本身份和长远利益考虑，村干部倾向于向村民自治系统靠拢<sup>[2]</sup>。徐勇<sup>[3]</sup>认为，村干部承担当家人和代理人的双重角色，这是由基层政权设置和农村自治制度安排决定的。基层政府要求村干部更好地贯彻政府意志，村民对村干部的要求也越来越多，使得当家人和代理人两种角色之间内在张力不断上升。吴毅<sup>[4]</sup>则认为，村干部承担何种角色受到宏观二元环境和具体环境背景影响，实践中“双重角色”“经济模式”“守夜人”“撞钟者”等多种角色都存在，但在改革初期村干部更多地承担“守夜人”和“撞钟者”的角色。村干部作为理性人，面对基层政府的政治压力和农民自治对基层行政的抵制，只能充当各方利益的协调角色，在基层政府和农民之间两边摇摆和两头应付<sup>[5]</sup>。申静等<sup>[6]</sup>研究发现，在外来力量侵入时，村干部对村庄的保护能力减弱，转化为“弱监护人”。齐晓瑾等<sup>[7]</sup>研究指出，面对村集体资产转化带来的巨大牟利机会时，村干部会采取与上级政府官员合谋或者在本级组织内部构建利益共同体的方式进行分利，当然主要的利益损失者是普通农民。贺雪峰等<sup>[8]</sup>指出了村干部的三种角色类型：第一种是社会公益为主型，经济收益很少；第二种是正当报酬为主型，公益性收入和灰色收入都较少；第三种是灰色收入为主型。贺雪峰等<sup>[9]</sup>指出，当前乡镇基层政府和村干部都遵循“不出事逻辑”，对容易引发矛盾冲突的事情，通常会采取不作为或消极性的处理方式。孙秀林<sup>[10]</sup>研究认为，在实行村级民主和自治后，村干部开始从“国家代理人”转变为“社区代言人”。付英<sup>[11]</sup>认为，村干部承担了政府代理人、村民当家人和理性经济人三种角色，其中理性经济人占最重要的位置，其次是政府代理人，最后是村民当家人。在土地征收委托代理中，基层政府的利益与农民的利益之间存在冲突，村干部通常会站在基层政府一边，农民的利益会受到侵害。欧阳静<sup>[12]</sup>指出，在后税费时代乡镇和村组织的权威都下降了，村级组织越发呈现出官僚化趋向，村干部已经转变为乡镇政府的准公务员。胡业方<sup>[13]</sup>指出，以自我获利为任职目的的赢利型村干部会导致村干部的“名”和“实”出现严重偏离，但如果通过制度规范来制约村干部的自利行为又会导致村干部不履行应尽的村庄治理职责，出现另一种“名”和“实”的偏离。龚春明<sup>[14]</sup>基于村干部承担的角色提出了“精致利己主义者”的概念，认为村干部从事任何工作完全是从自身得失出发，甚至为了自己的利益牺牲国家、政府和村民的利益。

综合已有研究成果,本文对村干部的角色定位是理性经济人。由于身份地位和所处的周边环境都会对村干部的行为产生影响,村干部的行为会出现一些差异,但村干部以自身利益为决策和行为的出发点不会改变。

## (二) 关于村干部委托代理的研究

有关村干部委托代理的研究成果聚焦地方政府(基层政府)与村干部的委托代理、农民与村干部的委托代理两个方面。宁泽逵<sup>[15]</sup>指出,外部环境变化使村干部由任务替代型代理人向任务互补型代理人转变。余秀江<sup>[16]</sup>指出,村干部努力工作的影响因素主要为非工资收入的其他因素,与直接激励相比间接激励对发挥村干部工作积极性更重要。彭涛等<sup>[17]</sup>指出,乡镇政府、村干部、农民之间形成了一种特殊的共同代理关系,在税费改革之前地方政府为了能够从农村获得资源会严重干预村民自治,在税费改革之后地方政府干预村民自治的动力下降,村民自治得到了改善。陈太明<sup>[18]</sup>分析指出,上级任命的村干部会对上级领导负责,村民选举产生的村干部更倾向于村民利益。乔晓楠<sup>[19]</sup>指出,虽然贿选破坏了选举的公正性,但通过立法方式禁止贿选行为反而降低了村民福利,需要通过制度改革及法律援助来应对。付英<sup>[11]</sup>指出,在土地征收中存在多层委托—代理关系,每一层都可能存在越轨行为,因此村干部和各参与主体的行为都应当受到监管。曾艳等<sup>[20]</sup>研究指出,在农地整理中地方政府是强势委托人,农民是弱势委托人,村干部会与强势委托人合谋,导致农地整理质量低下。孙敬良<sup>[21]</sup>研究得出,地方政府依赖功利型权力和人格型权力在街道办和村社区推进和完成拆迁工作,在这个过程中村干部既是地方政府拆迁的代理人,又能得到村民的信任和授权,这使得村干部最大限度地基于利益进行行为选择。田雄等<sup>[22]</sup>认为,县乡干部和村干部之间是共事和共谋关系,村干部和村民之间存在多种关系,这是因为,一方面村级治理一定程度上受到地方政府控制,另一方面村干部具有“半干部半农民”身份特征。扈映等<sup>[23]</sup>研究指出,在土地征收委托代理中村干部扮演着不同的甚至相互冲突的角色,其行为难以被监督和激励,使得村干部牟取不正当利益成为可能。褚红丽等<sup>[24]</sup>分析发现,在村干部腐败案件的审理中,对“代理人”身份的惩罚力度显著低于对“官”身份的惩罚力度。

村干部委托代理问题的相关研究成果颇丰,但也存在一些不足:其一,描述性和论述性的研究成果较多,构建数理模型进行实证研究的成果较少;其二,现有成果认为在土地征收中村干部天然成为基层政府的代理人,缺乏基层政府事前选择代理人的相关研究成果;其三,现有研究关注了土地征收完成情况和维稳压力,但尚未将这两个变量作为村干部土地征收工作考核指标来展开研究。

基于此,笔者通过构建数理模型将城郊土地征收中基层政府和村干部之间的委托代理问题进行系统化研究,探讨在土地征收之前基层政府如何选择村干部(代理人),并分析单目标和多目标情况下,基层政府和村干部之间的委托代理问题。

## 二、基层政府对城郊土地征收代理人的事前选择

基层政府征收城郊土地的时间与村干部换届选举时间通常不一致,因此在土地征收伊始基层政府没有选择代理人的机会。如果只以城郊土地征收开始时间为界限,基层政府和村干部之间的委托代理关系就会出现这种情况;但如果延长时间,基层政府还是可以事前选择代理人。本部分主要分析在完全信息和不完全信息情况下,在事前基层政府如何选择代理人。

### (一) 主要假设

①本研究中,基层政府是指真正从事城郊土地征收工作的一级政府,多数为乡镇政府,也可

能是区县政府。实践中，乡镇一级政府往往是城郊土地征收的具体执行者，主要是这一级政府与村干部建立委托代理关系。

②本研究中，村干部是指在村庄治理中发挥主导作用的村干部（村干部候选人），主要指村支书或村委会主任，并不是指所有村干部。研究中，不考虑基层政府直接任命的非本村村民担任村干部的情况。同时，村干部是理性经济人，在对现实环境和约束条件进行分析后，会做出利益最大化选择并采取相应行动。

③基层政府决定主要村干部（村支书或村委会主任）人选，关键是两者谁在村庄治理中发挥主导作用。

④基层政府的工作重点是完成上一级政府安排的工作任务，其考核也由上一级政府执行。影响和决定城郊村主要村干部人选的关键因素是能够出色地完成上一级政府的各项任务，而土地征收任务是重中之重。

## （二）完全信息下的事前选择

观点 1：在完全信息情况下，基层政府通过比较成本收益来决定是否干预村干部选举。由于城郊具有资源密集、基层政府委托事项多等特点，尤其是土地征收可能性较大，基层政府倾向于选择“能人”“狠人”担任村干部。

基层政府干预城郊村村干部人选的一个主要原因是工作需要。城郊村通常会被基层政府打造为示范村或模范村，如此一来，诸如项目落地、产业政策执行、村庄建设评比、政府检查等工作就需要村干部配合和执行。这些工作可能使农民获利，也可能直接或间接增加城郊村或村民的负担。如果村干部完全代表城郊村或村民的利益，对基层政府而言这个村干部就“不好用”。城郊村一般为资源密集型村庄，拥有一定的财力，基层政府财政紧张或需要在支出方面得到城郊村支持时，得到基层政府支持而当选的村干部会配合得较好。在缺乏监管的情况下，城郊村村干部可以将大量的集体资产转化为个人收益，村干部职业也因此具有较高的经济价值。基层政府干预城郊村村干部选举的另外一个重要原因就是土地征收。土地征收被基层政府称为“天下第一难”工作，如果能够得到村干部的大力配合，工作推进难度会减小。故在村干部换届选举时，基层政府非常关注村干部人选，并采取各种措施让有能力且愿意支持基层政府工作的候选人当选。

下面将通过构建数理模型的方式来分析基层政府选择村干部的过程。

假定基层政府选择村干部主要是为了更好地开展工作，不存在私人利益。假设在村干部换届选举时存在两位村干部候选人：一位是高效率候选人，即通常所谓的以基层政府或本人利益为主的“能人”“狠人”类型的候选人；另一位是低效率候选人，即通常所谓的以村民利益为主的候选人。村干部候选人效率高是依据完成基层政府安排的工作的效率来判定的。设：高效率候选人的成本函数为  $C_h(q)$ ，低效率候选人的成本函数为  $C_l(q)$ ，两个候选人都是风险中性； $q$  为基层政府委托给村干部的工作，可以是工作数量也可以是工作质量；两个候选人的成本函数都存在边际成本递增情况，即  $C'_h(q) > 0, C''_h(q) > 0, C'_l(q) > 0, C''_l(q) > 0$ ；两个候选人都不存在固定成本，即  $C_h(0) = C_l(0) = 0$ ；高效率候选人具有成本优势，即  $C'_h(q) < C'_l(q), C''_h(q) < C''_l(q)$ 。高效率候选人的村民支持率低于低效率候选人，主要是因为高效率候选人执行基层政府工作会产生外部性，这种外部性一部分由基层政府承担另一部分由村民承担，而低效率候选人不存在这种外部性。设：基层政府承担的外部性成本为  $C_w(q)$ ，其中包括基层政府干预选举产生的成本，且  $C_w(q)$  存在边际成本递增。一方面，高效率候选人以低成本执行基层政府安排的工作，就很可能损害村民利益，这样就会降低村民支持率；另一方面，当利益受到损害时农民就

有可能求助于基层政府, 基层政府就需要支出相应的成本。设: 基层政府支付给两位候选人的报酬分别为  $W_h$  和  $W_l$ 。则基层政府选择高效率候选人和低效率候选人的最大化收益分别为:

$$\max_{W_h, q_h} S(q_h) - W_h - C_w(q_h); \text{ s.t. } W_h - C_h(q_h) \geq 0 \quad (1)$$

$$\max_{W_l, q_l} S(q_l) - W_l; \text{ s.t. } W_l - C_l(q_l) \geq 0 \quad (2)$$

式中,  $S(q)$  为基层政府从委托工作中获得的收益。分别求式 (1) 和式 (2) 最大化条件:

$$S'(q_h^*) = C'_h(q_h^*) + C'_w(q_h^*) \quad (3)$$

$$S'(q_l^*) = C'_l(q_l^*) \quad (4)$$

当基层政府选择高效率候选人为村干部时, 基层政府获得的收益为  $S(q_h^*) - W_h^* - C_w(q_h^*)$ , 高效率候选人获得的报酬为  $C_h(q_h^*)$ ; 当基层政府选择低效率候选人为村干部时, 基层政府获得的收益为  $S(q_l^*) - W_l^*$ , 低效率候选人获得的报酬为  $C_l(q_l^*)$ 。如果高效率候选人能给基层政府带来更多的收益, 即  $S(q_h^*) - W_h^* - C_w(q_h^*) > S(q_l^*) - W_l^*$ , 则选择高效率候选人担任村干部; 反之, 则选择低效率代理人。对比式 (1) 和式 (2) 可知, 影响基层政府选择村干部的一个重要因素是  $C_w(q_h)$ 。 $C_w(q_h)$  由两部分组成: 一部分为由于高效率候选人以低成本执行基层政府委托的工作而引发的需要基层政府承担的成本, 另一部分为基层政府干预选举需要支付的成本。基层政府对委托工作的完成时间和质量要求越高, 就越倾向于选择高效率候选人。基层政府对城郊土地征收工作的时间要求紧迫, 且不希望土地征收工作遭遇村民较为强烈的抵制。相较于低效率候选人, 高效率候选人会站在基层政府的立场, 快速地完成基层政府委托的土地征收工作, 且能有效地化解村民抵制。

### (三) 不完全信息下的事前选择

观点 2: 在不完全信息情况下, 基层政府可以通过只提供高效率候选人能够接受的委托代理合同来选择村干部。由于存在保留效用, 当选的村干部并不一定是基层政府和村民认为的最适合的人选。基层政府中意的候选人可以利用保留效用的私人信息特性获得更高的报酬。

在不完全信息情况下, 基层政府不具备村干部候选人是高效率候选人还是低效率候选人的完全信息, 只知道为高效率候选人的概率为  $v$ , 为低效率候选人的概率为  $1-v$ 。基层政府通过设定委托工作量 (或工作质量) 和报酬的方式来筛选高效率候选人。基层政府最大化收益为:

$$\max_{(W_h, q_h); (W_l, q_l)} v[S(q_h) - W_h - C_w(q_h)] + (1-v)[S(q_l) - W_l] \quad (5)$$

$$\text{s.t. } W_h - C_h(q_h) \geq 0; W_l - C_l(q_l) \geq 0$$

$$W_h - C_h(q_h) \geq W_l - C_h(q_l); W_l - C_l(q_l) \geq W_h - C_l(q_h)$$

式 (5) 的四个约束中, 只有低效率候选人的参与约束和高效率候选人的激励约束是紧约束。将两个紧约束条件 (取等号) 代入式 (5), 并求  $q_h$  和  $q_l$  一阶偏导数, 可得:

$$S'(q_h^*) = C'_h(q_h^*) + C'_w(q_h^*) \quad (6)$$

$$S'(q_l^*) = C'_l(q_l^*) + v[C'_l(q_l^*) - C'_h(q_l^*)](1-v)^{-1} \quad (7)$$

式 (6) 和式 (7) 表达的是基层政府对高效率候选人和低效率候选人都提供委托代理合同时的最优解。对比式 (6) 与式 (3) 可知, 两个式子的形式完全相同, 即基层政府对候选人能力的不完全信息并没有影响最优委托工作量, 也没有影响效率水平, 只影响了高效率候选人能够获得的报酬。基层政府给高效率候选人提供条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*) + C_l(q_l^*) - C_h(q_l^*)]$  的合同。对比式 (7) 和式 (4) 可知, 信息不对称使得基层政府委托低效率候选人的边际成本增加了  $v[C'_l(q_l^*) - C'_h(q_l^*)](1-v)^{-1}$ , 直接导致基层政府委托给低效率候选人的工作减少, 即  $q_l^* < q_l^*$ 。之所以如

此，是因为在信息不完全情况下，为了防止出现偏好转移，基层政府要多支付  $C_l(q_i) - C_h(q_i)$  报酬给高效率候选人，就要减少低效率候选人的工作量。由于委托给低效率候选人的工作量并没有达到最优水平  $q_i^*$  而支付给高效率候选人的报酬又增加了  $C_l(q_i) - C_h(q_i)$ ，因此基层政府与两类村干部候选人之间的委托代理存在效率损失。基层政府给低效率候选人提供条件为  $[q_i, C_l(q_i)]$  的合同，低效率代理人并没有增加收益，获得的报酬仅能弥补成本。

在只能选择一个村干部的情况下，基层政府只提供一个委托代理合同，也就是只能选择高效率候选人担任村干部。在基层政府只提供条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*)]$  的合约的情况下，高效率候选人和低效率候选人的自利选择能够达到分离均衡。低效率候选人不会选择该合同，这是因为选择该合同低效率候选人的净收益为  $C_h(q_h^*) - C_l(q_h^*) < 0$ ；只有高效率候选人能够接受基层政府提供的条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*)]$  的合约，尽管高效率候选人没有增加收益，其获得的报酬仅仅能弥补成本支出。

高效率候选人可以通过提高保留效用水平的方式来增加收益，但会受到两类候选人成本差异的限制。同时高效率候选人保留效用水平也会影响基层政府委托代理合同的选择。以上分析都假定高效率候选人的保留效用为零，放松这一假设，假定高效率候选人的保留效用为  $U_0$ ，且  $U_0 > 0$ ，低效率候选人的保留效用依然为零。下面将分几种情况进行讨论。

当  $U_0 \leq C_l(q_h) - C_h(q_h)$  时，基层政府只会给高效率候选人提供条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*) + U_0]$  的合约，高效率候选人只获得了保留效用。低效率候选人的激励约束没有改变，没有出现偏好转移。

当  $C_l(q_h) - C_h(q_h) < U_0 < S(q_h^*) - S(q_i^*) - C_h(q_h^*) - C_w(q_h^*) + C_l(q_i^*)$  时，基层政府已经无法通过只提供一个委托代理合同来区分两类候选人。其中， $S(q_h^*) - S(q_i^*) - C_h(q_h^*) - C_w(q_h^*) + C_l(q_i^*)$  为两类候选人保留效用都为零的情况下，与低效率候选人相比高效率候选人能够给基层政府带来的最大新增收益额。在此情况下，基层政府可以提供条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*) + U_0]$  和  $[q_i^*, C_l(q_i^*)]$  的备选合同，这两个合同都不能使两类候选人达到分离均衡。在基层政府只提供条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*) + U_0]$  的合约的情况下，由于  $C_l(q_h) - C_h(q_h) < U_0$ ，对于低效率候选人而言，伪装成高效率候选人可以增加收益。在基层政府只提供条件为  $[q_i^*, C_l(q_i^*)]$  的合约的情况下，只有低效率候选人能够接受，高效率候选人不会接受，但高效率候选人和基层政府都有收益提高的空间。由于  $U_0 < S(q_h^*) - S(q_i^*) - C_h(q_h^*) - C_w(q_h^*) + C_l(q_i^*)$ ，基层政府提供条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*) + U_0]$  的合约将会比提供条件为  $[q_i^*, C_l(q_i^*)]$  的合约获得更高的收益，高效率候选人也愿意接受条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*) + U_0]$  的合约。

当  $U_0 = S(q_h^*) - S(q_i^*) - C_h(q_h^*) - C_w(q_h^*) + C_l(q_i^*)$  时，基层政府只会给低效率候选人提供条件为  $[q_i^*, C_l(q_i^*)]$  的合约。基层政府不会提供条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*) + U_0]$  的合约，否则低效率候选人就有动力伪装成高效率候选人，基层政府的收益会减少。

当  $U_0 > S(q_h^*) - S(q_i^*) - C_h(q_h^*) - C_w(q_h^*) + C_l(q_i^*)$  时，基层政府只会给低效率候选人提供条件为  $[q_i^*, C_l(q_i^*)]$  的合约。此时，如果基层政府提供条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*) + U_0]$  的合约，不仅会出现低效率候选人伪装成高效率候选人的情况，而且基层政府获得的收益也会低于提供条件为  $[q_i^*, C_l(q_i^*)]$  的合约情况下能够获得的收益。基层政府提供条件为  $[q_h^*, C_h(q_h^*) + U_0]$  合同时的收益为  $S(q_h^*) - U_0 - C_h(q_h^*) - C_w(q_h^*)$ ，提供条件为  $[q_i^*, C_l(q_i^*)]$  的合约时的收益为  $S(q_i^*) - C_l(q_i^*)$ ，两式相减可得  $S(q_h^*) - S(q_i^*) - C_h(q_h^*) - C_w(q_h^*) + C_l(q_i^*) - U_0$ 。由于  $U_0 >$

$S(q_h^*) - S(q_l^*) - C_h(q_h^*) - C_w(q_h^*) + C_l(q_l^*)$ , 因此基层政府提供条件为 $[q_h^*, C_h(q_h^*) + U_0]$ 合同时的收益水平将低于提供条件为 $[q_l^*, C_l(q_l^*)]$ 合同时的收益水平。

通过对以上四种情况的分析可知, 基层政府提供何种条件的委托代理合同受到高效率候选人的保留效用水平的影响, 高效率候选人提供给基层政府的保留效用水平也受到两类候选人成本差额的限制。

在村干部换届选举中, 基层政府只提供高效率候选人能接受的委托代理合同的情况也确实存在。在村干部换届选举中, 通常会有两类候选人: 第一类候选人紧密跟随基层政府, 能够认真贯彻执行基层政府的工作安排; 第二类候选人站在村民的立场, 维护村民的利益。在基层政府看来, 第一类候选人相当于上文中的高效率候选人, 第二类候选人相当于上文中的低效率候选人。在村干部选举中, 基层政府并不会直接给出委托代理合同, 但是通过以往基层政府和村干部之间的联系和工作关系, 候选人通常会意识到存在这种委托代理关系。这种委托代理关系使得第二类候选人意识到, 如果当选村干部将会造成收益损失, 明智的做法是退出村干部竞选。

对基层政府而言, 最终成为村干部的候选人并不一定是最适合的人选, 给予村干部的报酬水平也存在弹性空间。在城郊村干部选举中也存在与高效率候选人保留效用分析中相对应的情况。在城郊村中, 可能会出现某位或某几位“精英”, 他们是基层政府和村民公认的村干部的最佳人选。但由于担任村干部会耗费较多的时间和精力, 降低了“精英”的效用水平, 即上文中高效率候选人保留效用水平过高的情况, 这些“精英”就会拒绝担任村干部。愿意担任村干部职务并且基层政府也满意的候选人, 可以通过与基层政府进行讨价还价来争取更多的报酬。讨价还价的空间也是有限的, 村干部职位的潜在竞争者与基层政府满意的候选人之间的成本差额是限制讨价还价空间的主要因素。

### 三、基层政府与村干部之间的委托代理

基层政府对村干部的努力程度不具有完全信息, 村干部在委托代理中可以偷懒。如果委托工作完成情况完全取决于村干部的努力程度, 基层政府对村干部的努力程度就无须具有完全信息, 但委托工作完成情况不仅取决于村干部的努力程度, 还取决于很多其他因素。

#### (一) 主要假设

①假设基层政府对村干部的努力程度不具有完全信息, 基层政府能够获得的信息仅是所委托的工作的完成情况。

②村干部的努力程度与最终结果之间具有不确定性, 并不是完全的一一对应关系。

③村干部能完成基层政府的委托工作, 将会得到奖励, 反之, 将会受到惩罚。

④在单目标委托代理中, 基层政府对村干部的考核标准是土地征收完成量; 多目标委托代理中, 基层政府对村干部的考核标准是土地征收完成量和土地征收引发的冲突数量。

#### (二) 单目标激励问题

观点 3: 当基层政府仅将土地征收完成量作为村干部工作绩效的考核依据时, 基层政府支付给村干部的报酬受到基层政府惩罚能力和村干部风险规避程度的影响。当村干部没有完成基层政府要求的土地征收数量时, 基层政府对村干部的惩罚能力越强, 则支付给村干部的期望报酬越低; 反之, 则越高。村干部风险规避程度越高, 基层政府支付给村干部的期望报酬越高; 反之,

则越高。

在城郊土地征收中，基层政府最为关心的是，同意基层政府土地征收条件并在征收协议上签字的村民的数量。通常，基层政府需要村干部协助的或委托给村干部的主要工作就是让农民同意基层政府的征收条件，并在征收协议上签字。在单目标委托代理中，本研究设定基层政府委托给村干部的工作是同意政府土地征收条件的土地数量 ( $q$ )，此处的  $q$  为上文的  $q$  的具体化。对于基层政府委托的工作，村干部可以采取  $e$  的努力水平。为了简化分析，设定  $e$  只取 0 和 1，0 代表村干部不付出任何努力，1 代表村干部付出努力。村干部不付出努力将不会有成本支出，付出努力将会有  $\Phi$  的成本支出。在委托代理结束后，同意基层政府土地征收条件的土地数量  $q$  有两种结果：高数量  $q_H$  和低数量  $q_L$ ，且  $q_H > q_L$ 。 $q$  的具体结果不仅受到村干部努力程度的影响，还受到其他因素的影响。村干部的努力程度会影响  $q$  的最终结果的概率，如果村干部付出努力，得到  $q_H$  的概率为  $P_h$ ，得到  $q_L$  的概率为  $1 - P_h$ ；如果村干部不付出努力，得到  $q_H$  的概率为  $P_L$ ，得到  $q_L$  的概率为  $1 - P_L$ 。显而易见  $P_h > P_L$ ，即村干部的努力能够提高得到  $q_H$  结果的概率。基层政府从村干部完成的  $q$  中能够获得的收益水平为  $S(q)$ ， $S(q)$  是  $q$  的单调递增函数。基层政府依据  $q$  的最终结果支付村干部报酬，当结果为  $q_H$  时支付  $\omega_h$ ，当结果为  $q_L$  时支付  $\omega_l$ 。村干部的收益函数 ( $u(\omega) = \omega$ ) 具有单调性，基层政府需要村干部付出努力，其收益最大化可以表示为：

$$\begin{aligned} \max_{(\omega_h, \omega_l)} & P_h [S(q_H) - \omega_h] + (1 - P_h) [S(q_L) - \omega_l] \\ \text{s.t.} & P_h \omega_h + (1 - P_h) \omega_l - \Phi \geq 0 \\ & P_h \omega_h + (1 - P_h) \omega_l - \Phi \geq P_L \omega_h + (1 - P_L) \omega_l \end{aligned} \quad (8)$$

式 (8) 中的两个约束条件都是紧约束，将两个约束条件取等号并整理可得：

$$\omega_l = \Phi P_L (P_L - P_h)^{-1} \quad (9)$$

$$\omega_h = \Phi (1 - P_L) (P_h - P_L)^{-1} \quad (10)$$

由于  $P_h > P_L$ ，因此式 (9) 为负值，代表当委托工作的结果为  $q_L$  时，基层政府将对村干部进行处罚。在最终结果为  $q_L$  时，基层政府之所以能够对村干部进行处罚，主要原因是基层政府能够影响或决定下届村干部人选、村庄转移支付规模和年底奖励。如果取得了  $q_L$  的结果，基层政府可能会认为村干部工作不努力，就会对村干部进行惩罚。惩罚的方式主要有三种：一是在下届村干部选举中支持其他候选人，二是减少村庄能够获得的转移支付或减小项目的规模，三是减少村干部能够获得的奖励资金的数额。

基层政府对村干部支付的报酬受到惩罚能力和村干部风险偏好程度的影响。当出现  $q_L$  结果时，如果基层政府对村干部实行  $\Phi P_L (P_L - P_h)^{-1}$  的处罚，即让村干部承担全部风险，基层政府将会获得最大收益，并且能够有效解决村干部的道德风险问题；如果基层政府对村干部的处罚达不到  $\Phi P_L (P_L - P_h)^{-1}$ ，基层政府就要支付给村干部更高的报酬。在基层政府不能够对村干部实行完全处罚的情况下，即村干部有保留收益  $U_1 > \Phi P_L (P_L - P_h)^{-1}$  时，村干部的参与约束和激励约束将是紧约束。比较基层政府能够对村干部进行完全处罚和不能完全处罚情况下，村干部付出努力的期望收益。

$$\Phi P_h (1 - P_L) (P_h - P_L)^{-1} + \Phi P_L (1 - P_h) (P_L - P_h)^{-1} = \Phi \quad (11)$$

$$P_h [U_1 + \Phi (P_h - P_L)^{-1}] + (1 - P_h) U_1 = U_1 + \Phi P_h (P_h - P_L)^{-1} \quad (12)$$

式 (11) 和式 (12) 分别为基层政府能够和不能够对村干部进行完全处罚情况下村干部的期望收益。由  $U_1 > \Phi P_L (P_L - P_h)^{-1}$  可推算出  $U_1 + \Phi P_h (P_h - P_L)^{-1} > \Phi$ ，其经济含义为：由于基层

政府不能对村干部进行完全处罚,村干部在弥补努力的成本之后能够获得正收益。如果基层政府对村干部不能实行惩罚,则保留收益为 $U_1=0$ ,出现 $q_L$ 和 $q_H$ 结果时村干部获得的报酬分别为 $w_l=0$ 和 $w_h=\Phi(P_h-P_L)^{-1}$ ,村干部的期望收益为 $\Phi P_h(P_h-P_L)^{-1}$ 。与基层政府能够对村干部进行完全处罚相比,基层政府支付给村干部的报酬将增加 $\Phi P_L(P_h-P_L)^{-1}$ 。接下来讨论 $U_1$ 的取值范围。

首先考虑的条件是基层政府从村干部的努力中获得的收益大于从村干部不努力中获得的收益。

$$P_h[S(q_H)-w_h]+(1-P_h)[S(q_L)-w_l]\geq P_L[S(q_H)-w_h]+(1-P_L)[S(q_L)-w_l] \quad (13)$$

式(13)左端为村干部努力情况下基层政府的期望收益,右端为村干部不努力情况下基层政府的期望收益。设 $w_l=U_1$ ,则 $w_h=U_1+\Phi(P_h-P_L)^{-1}$ ,将其代入式(13)并整理可得:

$$(P_h-P_L)[S(q_H)-S(q_L)]\geq\Phi \quad (14)$$

在式(14)中没有 $U_1$ ,说明满足基层政府从村干部的努力中获得的收益大于从村干部不努力中获得的收益的条件并不会对 $U_1$ 的取值形成限制。

考虑另外一个条件,基层政府从村干部努力中获得的收益大于支付给村干部的报酬,设立不等式并整理可得:

$$U_1\leq P_h S(q_H)+(1-P_h)S(q_L)-\Phi P_h(P_h-P_L)^{-1} \quad (15)$$

下面比较不等式(15)右端值与等式(9)右端值的大小。将两个数值相减可得:

$$P_h S(q_H)+(1-P_h)S(q_L)-\Phi P_h(P_h-P_L)^{-1}-\Phi P_L(P_L-P_h)^{-1}=P_h S(q_H)+(1-P_h)S(q_L)-\Phi \quad (16)$$

式(16)的右端与满足式(8)最大化条件时基层政府的期望收益相同,即 $P_h S(q_H)+(1-P_h)S(q_L)-\Phi\geq 0$ ,亦即 $U_1$ 的取值范围为 $(\Phi P_L(P_h-P_L)^{-1}, P_h S(q_H)+(1-P_h)S(q_L)-\Phi P_h(P_h-P_L)^{-1}]$ 。

村干部的风险厌恶程度也会对基层政府支付给村干部的报酬产生影响。取消村干部风险中性的假设,假设村干部具有风险规避特征,村干部的收益函数为 $u(w)$ ,则存在 $u'(w)>0$ 和 $u''(w)>0$ 。村干部收益函数的反函数为 $m(u)$ ,即 $m(u(w))=w$ 。将村干部的收益函数和反函数代入式(8),可得村干部获得两种报酬的收益分别为 $u(w_l)=\Phi P_L(P_L-P_h)^{-1}$ 和 $u(w_h)=\Phi(1-P_L)(P_h-P_L)^{-1}$ 。由于村干部存在风险规避特征,即 $P_h u(w_h)+(1-P_h)u(w_l)<u(P_h w_h+(1-P_h)w_l)$ ,亦即风险规避型的村干部将会要求更高的期望收益。

### (三) 多目标激励问题

观点4:在基层政府采取征地完成量和冲突量两项指标作为村干部绩效考核标准时,村干部通过努力获得好结果的难度越大,获得的报酬越多。当出现最差结果时,村干部将受到基层政府的惩罚程度与通过努力使得最好结果发生概率提高的程度正相关,与不努力情况下最好结果发生概率和努力成本负相关。在基层政府不具有惩罚能力时,村干部付出努力获得的期望收益将大于其努力的成本,村干部获得了正的净收益。与基层政府具有惩罚能力相比,基层政府不具有惩罚能力时支付给村干部的报酬更多。

在城郊土地征收中,基层政府还关注由于土地征收引发的冲突。为了控制土地征收中的冲突,基层政府可以对委托的土地征收工作设定两项目标,征地完成量( $q$ )和冲突量( $q_c$ )。基层政府的收益函数为 $S(q, q_c)$ , $S(q, q_c)$ 为 $q$ 的增函数和 $q_c$ 的减函数。假设:村干部执行征地量目

标可以选择 0 和  $e_1$  的努力水平,  $e_1$  努力的成本为  $\Phi_1$ ; 执行冲突量目标可以选择 0 和  $e_2$  的努力水平,  $e_2$  努力的成本为  $\Phi_2$ ; 存在两种征地量结果, 高征地量  $q_H$  和低征地量  $q_L$ , 且  $q_H > q_L$ ; 存在两种冲突量结果, 高冲突量  $q_{ch}$  和低冲突量  $q_{cl}$ , 且  $q_{ch} > q_{cl}$ 。假设: 村干部付出  $e_1$  的努力水平得到  $q_H$  结果的概率为  $P_{1h}$ , 得到  $q_L$  结果的概率为  $1 - P_{1h}$ ; 村干部在征收量方面不付出努力得到  $q_H$  结果的概率为  $P_{1l}$ , 得到  $q_L$  结果的概率为  $1 - P_{1l}$ , 且存现  $P_{1h} > P_{1l}$ 。假设: 村干部付出  $e_2$  的努力水平得到  $q_{cl}$  结果的概率为  $V_h$ , 得到  $q_{ch}$  的概率为  $1 - V_h$ ; 村干部在冲突量方面不付出努力得到  $q_{cl}$  结果的概率为  $V_l$ , 得到  $q_{ch}$  的概率为  $1 - V_l$ , 且存现  $V_h > V_l$ 。为了简化分析, 假定各概率之间不存在相关性。基层政府依据最终结果向村干部支付报酬, 出现结果  $(q_H, q_{cl})$ ,  $(q_H, q_{ch})$ ,  $(q_L, q_{cl})$  和  $(q_L, q_{ch})$  时, 基层政府支付给村干部的报酬分别为  $\omega_{11}$ ,  $\omega_{10}$ ,  $\omega_{01}$  和  $\omega_{00}$ 。在此依然假定村干部是风险中性的, 即  $u(\omega) = \omega$ 。由于基层政府更重视征地量的完成情况, 因此可以假定村干部在取得  $(q_H, q_{ch})$  结果时获得的收益大于在取得  $(q_L, q_{cl})$  时获得的收益。基层政府选择让村干部在两项目标上都付出努力, 则基层政府的最优规划为:

$$\begin{aligned}
 & \max_{(\omega_{11}, \omega_{10}, \omega_{01}, \omega_{00})} P_{1h} V_h [S(q_H, q_{cl}) - \omega_{11}] + P_{1h} (1 - V_h) [S(q_H, q_{ch}) - \omega_{10}] + \\
 & \quad V_h (1 - P_{1h}) [S(q_L, q_{cl}) - \omega_{01}] + (1 - P_{1h}) (1 - V_h) [S(q_L, q_{ch}) - \omega_{00}] \\
 \text{s.t. } & P_{1h} V_h \omega_{11} + P_{1h} (1 - V_h) \omega_{10} + V_h (1 - P_{1h}) \omega_{01} + (1 - P_{1h}) (1 - V_h) \omega_{00} - \Phi_1 - \Phi_2 \geq 0 \\
 & P_{1h} V_h \omega_{11} + P_{1h} (1 - V_h) \omega_{10} + V_h (1 - P_{1h}) \omega_{01} + (1 - P_{1h}) (1 - V_h) \omega_{00} - \Phi_1 - \Phi_2 \geq P_{1h} \underline{\nu}_1 \omega_{11} + \\
 & \quad P_{1h} (1 - V_l) \omega_{10} + V_l (1 - P_{1h}) \omega_{01} + (1 - P_{1h}) (1 - V_l) \omega_{00} - \Phi_1 \\
 & P_{1h} V_l \omega_{11} + P_{1h} (1 - V_l) \omega_{10} + V_l (1 - P_{1h}) \omega_{01} + (1 - P_{1h}) (1 - V_l) \omega_{00} - \Phi_1 \geq \pi_1 V_h \omega_{11} + \\
 & \quad \pi_1 (1 - V_h) \omega_{10} + V_h (1 - \pi_1) \omega_{01} + (1 - \pi_1) (1 - V_h) \omega_{00} - \Phi_2 \\
 & P_{1l} V_h \omega_{11} + P_{1l} (1 - V_h) \omega_{10} + V_h (1 - P_{1l}) \omega_{01} + (1 - P_{1l}) (1 - V_h) \omega_{00} - \Phi_2 \geq P_{1l} V_l \omega_{11} + \\
 & \quad P_{1l} (1 - V_l) \omega_{10} + V_l (1 - P_{1l}) \omega_{01} + (1 - P_{1l}) (1 - V_l) \omega_{00} \quad (17)
 \end{aligned}$$

式中, 第一个约束为村干部两个目标都付出努力的参与约束, 第二个约束为村干部两个目标都付出努力的激励约束, 第三个约束为只在征收量目标上付出努力的激励约束, 第四个约束为只在冲突量目标上付出努力的激励约束。式 (17) 中的四个约束都是紧约束, 故对四个约束取等号可得:

$$\omega_{11} = \Phi_1 (1 - P_{1l}) (P_{1h} - P_{1l})^{-1} + \Phi_2 (1 - V_l) (V_h - V_l)^{-1} \quad (18)$$

$$\omega_{10} = \Phi_1 (1 - P_{1l}) (P_{1h} - P_{1l})^{-1} - \Phi_2 V_l (V_h - V_l)^{-1} \quad (19)$$

$$\omega_{01} = -\Phi_1 P_{1l} (P_{1h} - P_{1l})^{-1} + \Phi_2 (1 - V_l) \quad (20)$$

$$\omega_{00} = -\Phi_1 P_{1l} (P_{1h} - P_{1l})^{-1} - \Phi_2 V_l (V_h - V_l)^{-1} \quad (21)$$

可见, 在得到最好结果  $(q_H, q_{cl})$  情况下, 村干部获得的报酬  $\omega_{11}$  与通过努力使得最好结果发生概率提高的程度负相关, 与努力后最差结果发生概率和努力的成本正相关; 在得到最差结果  $(q_L, q_{ch})$  情况下, 村干部获得的报酬  $\omega_{00}$  与通过努力使得最好结果发生概率提高的程度正相关, 与不努力情况下最好结果发生概率和努力成本负相关。下面分析各种结果对应的报酬的离散程度和出现差结果村干部受到的惩罚程度。用式 (18) 分别减去式 (19)、式 (20) 和式 (21) 可得:  $\omega_{11} - \omega_{10} = \Phi_2 (V_h - V_l)^{-1}$ ,  $\omega_{11} - \omega_{01} = \Phi_1 (P_{1h} - P_{1l})^{-1}$  和  $\omega_{11} - \omega_{00} = \Phi_1 (P_{1h} - P_{1l})^{-1} + \Phi_2 (V_h - V_l)^{-1}$ 。以最好结果获得的报酬  $\omega_{11}$  为标准可以得到如下结论: 在征地量取得好结果而冲突量没有取得好结果的情况下, 村干部受到基层政府惩罚的程度与村干部在冲突量方面付出努力的成本正相关, 与努力能够提高好结果发生概率的幅度负相关; 在征地量没有取得好结果而冲突量取得好结果的情况下, 村干部受到基层政府惩罚的程度与村干部在征地量方面付出努力的成本正相关, 与努力能够提高好结

果发生概率的幅度负相关;在征地量和冲突量都没取得好结果情况下,村干部受到基层政府惩罚的程度与村干部付出努力的成本正相关,与努力能够提高好结果发生概率的幅度负相关。

下面分析基层政府不能对村干部进行惩罚的情况。基层政府不能惩罚村干部时,也就是村干部获得的收益不能为负数时,基层政府让村干部在两项目标都付出努力的最优规划与式(17)类似,只是村干部都付出努力的参与约束(第一个约束)转换为出现最差结果( $q_L, q_{cH}$ )报酬不能为负数的约束,即  $\omega_{00} \geq 0$ 。通过计算可知:村干部的报酬分别为  $\omega_{11} = \Phi_1(P_{1h} - P_{1l})^{-1} + \Phi_2(V_h - V_l)^{-1}$ ,  $\omega_{10} = \Phi_1(P_{1h} - P_{1l})^{-1}$ ,  $\omega_{01} = \Phi_2(V_h - V_l)^{-1}$  和  $\omega_{00} = 0$ 。因此,在基层政府不具有惩罚能力时,村干部付出努力获得的期望收益将大于其努力的成本,村干部获得了正的净收益;村干部获得的收益与付出努力的成本正相关,与通过努力提升好结果发生概率的幅度负相关;与基层政府具有惩罚能力相比,基层政府不具有惩罚能力时支付给村干部的报酬更多。

#### 四、结论与建议

通过构建基层政府和村干部事前选择和事中激励的委托代理模型,本文得到一些结论。基层政府会在土地征收之前选择村干部,选择的时点是村干部换届选举期间,采取的方式是干预村干部选举使中意的候选人担任村干部。城郊村具有资源密集性特点,土地征收可能性大,基层政府需要村干部协助和执行的工作数量多,基层政府有动力干预村干部选举。在城郊村村干部选举中,基层政府倾向于推举“能人”“狠人”类型的高效率候选人担任村干部。由于基层政府对候选人能力不具有完全信息,基层政府通过提供“只有中意候选人才能接受的委托代理合同”的方式来选择村干部。基层政府中意的候选人可以利用保留效用的私信信息特性来获得更高的报酬,但报酬提升空间受到潜在竞争者与基层政府满意的候选人担任村干部的成本差额的限制。当只将土地征收量作为村干部工作绩效考核依据时,基层政府对村干部的惩罚能力强,村干部风险规避程度低,支付给村干的期望报酬低;反之,则高。当同时将征地完成量和冲突量作为村干部工作绩效考核依据时,村干部所获报酬与通过努力使得好结果发生概率的提高幅度负相关,与努力后坏结果减少的幅度负相关。村干部获得的期望报酬与基层政府惩罚能力负相关,即基层政府惩罚能力越强,村干部获得的期望报酬越低。

通过本研究可以给出如下政策建议。

第一,在有条件的地区,要将村干部纳入准公务员管理体系以加强对村干部行为的监督和约束。就村民自治制度的实践而言,村民自治效果并不理想。尤其在那些城郊资源密集型村庄,村干部主要由“精致利己主义者”“能人”“富人”“狠人”和大家族利益代表担任,这些人看重个人利益和小集团利益,较少考虑村民利益。可见,如果乡村社会完全实行自治,则村庄治理很容易沦为少数人对多数人的控制。因此,世界上大多数国家乡村社会的行政管理职能由基层政府履行,行政管理官员也不是由选举产生,而是由上级政府任命。

第二,在土地征收中增加基层政府人力资源投入,减少基层政府对村干部的依赖,控制村干部自由裁量的权利空间。土地征收工作推进的最重要影响因素是土地征收程序、征地补偿标准和相关管理制度是否公平公正公开。在监督机制和惩罚机制尚不健全的情况下,如果土地征收工作主要依赖村干部和外聘人员,征地补偿标准和征地程序等就难以严格执行,这就会给利益相关者留下博弈空间。在土地征收实践中,基层政府过度依赖村干部协调村民关系,会增加村干部向基层政府讨价还价的筹码,进而会引发基层政府和被征地村民间的矛盾和冲突。在城郊土地征收

中，基层政府不可避免地要寻求村干部的协助，但要以合同的形式明确村干部协助的具体内容和范围，并建立多方联合监督机制以强化对利益关键点的监控，要禁止基层政府将土地征收工作整体发包给村干部。

第三，加大对土地征收中权钱交易等腐败行为的查处力度。在土地征收中，基层政府和村干部之间、村干部与村干部之间、村民与村干部之间，都有可能存在为了自身利益的“合谋”行为或权钱交易。“合谋”行为或权钱交易是以牺牲政府利益和村民利益为代价的，也会增加被征地村民的被剥夺感，不仅会降低被征地村民对基层政府的支持和认同，也会激起被征地村民与基层政府的对抗。已有研究成果显示，在国家反腐行动深入基层之后，土地征地中的农民抗争情况有所减少<sup>[25]</sup>。

#### 参考文献：

- [1] 杜赞奇. 文化、权力与国家：1900~1942年的华北农村 [M]. 王福明, 译. 2版. 南京：江苏人民出版社, 2003：2.
- [2] 王思斌. 村干部的边际地位与行为分析 [J]. 社会学研究, 1991, 6 (4): 46-51.
- [3] 徐勇. 村干部的双重角色：当家人与代理人 [J]. 二十一世纪 (香港), 1997 (8).
- [4] 吴毅. “双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”：来自田野的学术札记 [J]. 开放时代, 2001 (12): 114-117.
- [5] 吴毅. 双重边缘化：村干部角色与行为的类型学分析 [J]. 管理世界, 2002 (11): 78-85.
- [6] 申静, 陈静. 村庄的“弱监护人”：对村干部角色的大众视角分析：以鲁南地区农村实地调查为例 [J]. 中国农村观察, 2001 (5): 53-61.
- [7] 齐晓瑾, 蔡澍, 傅春晖. 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 [J]. 社会, 2006, 26 (2): 115-135.
- [8] 贺雪峰, 阿古智子. 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 [J]. 学习与探索, 2006 (3): 71-76.
- [9] 贺雪峰, 刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑” [J]. 学术研究, 2010 (6): 32-37.
- [10] 孙秀林. 村庄民主、村干部角色及其行为模式 [J]. 社会, 2009, 29 (1): 66-88.
- [11] 付英. 村干部的三重角色及政策思考：基于征地补偿的考察 [J]. 清华大学学报 (哲学社会科学版), 2014, 29 (3): 154-163.
- [12] 欧阳静. 村级组织的官僚化及其逻辑 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2010, 10 (4): 15-20.
- [13] 胡业方. 村干部“名”与“实”的历时性嬗变：基于浙江赵村的实地调查 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2018 (1): 99-105.
- [14] 龚春明. 精致的利己主义者：村干部角色及“无为之治”：以赣东D镇乡村为例 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2015, 15 (3): 27-33.
- [15] 宁泽逵. 中国村干部激励机制研究 [D]. 杨凌：西北农林科技大学, 2005.
- [16] 余秀江. 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 [J]. 学术研究, 2007 (8): 71-77.
- [17] 彭涛, 魏建. 村民自治中的委托代理关系：共同代理模型的分析 [J]. 学术月刊, 2010, 42 (12): 76-82.
- [18] 陈太明. 农村选举中提名方式与声誉激励机制研究：基于委托代理视角的一个理论分析框架 [J]. 东北财经大学学报, 2009 (1): 3-8.
- [19] 乔晓楠. 村民自治中贿选现象的法经济学分析 [J]. 制度经济学研究, 2009 (1): 166-182.
- [20] 曾艳, 杨钢桥, 吴诗嫚. 农地整理的委托代理关系研究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25 (1): 112-119.
- [21] 孙敬良. 经纪选择：“城中村”拆迁过程中的委托代理关系研究：对豫中前河村拆迁的政治社会学考察 [D]. 武汉：华中师范大学, 2016.
- [22] 田雄, 王伯承. 单边委托与模糊治理：基于乡村社会的混合关系研究 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2016, 16 (2): 64-73.
- [23] 扈映, 宋燕敏, 陈伟鑫. 农村征地拆迁中村干部的行为逻辑及制度基础：兼论村庄治理中管理与监督环节的缺陷与改进方向 [J]. 中共杭州市委党校学报, 2016 (1): 63-70.
- [24] 褚红丽, 魏建. 村干部双重身份的腐败惩罚差异 [J]. 中国农村观察, 2019 (5): 110-126.
- [25] 周娟. 农村征地拆迁中“钉子户”的产生机制及其治理 [J]. 华南农业大学学报 (社会科学版), 2019, 18 (3): 35-43.

## On the Principal-Agent Mechanism for Grassroots Governments and Village Cadres in Suburban Land Expropriation

Sun Qiupeng

**Abstract:** In suburban land expropriation, what kind of agency contract the grassroots governments set to constrain and motivate the behaviors and efforts of village cadres will directly affect the efficiency of land expropriation and the distribution of land value-added benefits. By constructing a village cadres selection model beforehand and an incentive model throughout the process for village cadres, it is found that suburban villages have the characteristics of resource density, multiple entrusted tasks from grassroots governments, and high possibility of land expropriation. Grassroots governments tend to choose efficient candidates such as “capable” and “ruthless” ones to serve as village cadres; candidates that grassroots governments are satisfied with can use the private information characteristic with retaining utility to obtain higher rewards from grassroots governments, but the space for reward increase is restricted by the cost variance between potential competitors and candidates that grassroots governments are satisfied with as village cadres; when only the completion of land expropriation is used as the evaluation basis for village cadres’ agency work performance, the expected reward received by village cadres is negatively correlated with the punishment ability of grassroots governments, and positively correlated with the degree of risk avoidance of village cadres; when the amount of land expropriation completed and the amount of conflicts are jointly used as the evaluation basis for village cadres’ agency work performance, the greater the difficulty for village cadres to achieve good results through hard work, the more reward they receive for achieving good results, and the lower the punishment they receive for not achieving good results; when grassroots governments do not have the ability to punish, they need to pay more reward to village cadres.

**Keywords:** land expropriation; grassroots governments; village cadres; principal-agent; grassroots governance

(收稿日期: 2023-05-06; 责任编辑: 沈秀)