

设立村务监督委员会能否改善村庄治理绩效*

——基于“千村调查”数据的实证分析

徐超¹ 周彩¹ 吴一平²

摘要：推动监督下沉、打通监督“最后一公里”已成为基层治理研究领域的重要课题。基于2019年具有代表性的全国抽样调查数据，本文探讨了中国乡村地区一种自下而上的民众监督模式——村务监督委员会的治理绩效。实证分析发现：设立村务监督委员会显著改善了村庄治理绩效，表现为村民对村干部的满意度和对规章的遵从度的提升。采用工具变量等方法克服内生性问题后，回归结果依旧稳健。规范村庄财务管理、提升村民村务参与度是通过设立村务监督委员会提升村庄治理绩效的关键渠道。进一步研究发现，村务监督委员会设立带来的村庄治理绩效具有持续性。平均而言，村务监督委员会设立年数每增加1年，村民对村干部的满意度会提升0.3个百分点，对规章的遵从度会上升0.6个百分点。本文为自下而上监督模式的有效性提供了来自村一级的经验证据，对推进基层治理现代化具有一定的参考价值。

关键词：村务监督委员会 乡村治理 村干部满意度 规章遵从度

中图分类号：F325.2 **文献标识码：**A

一、引言

监督是治理的内在要素和重要环节，起着纠正违法违规行为、保障人民合法权益、促进社会公平正义的关键作用，是国家制度和治理体系有效运转的重要支撑。自党的十九大以来，党和政府高度重视监督治国，不断推进监督治理现代化。习近平在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上指出，要继续健全制度、完善体系，使监督体系契合党的领导体制，融入国家治理体系，推动制度优势更好转化为治理效能^①。党的二十大报告着重强调：“健全党统一领导、全面覆盖、权威

*本文研究得到山东省高等学校“青创人才引进计划”（财政研究创新团队）、中央高校基本科研业务费专项资金和上海财经大学“千村调查”项目（编号：2020110529）的资助。本文通讯作者：周彩。

^①资料来源：《解读中央纪委四次全会精神之五——完善监督体系，推动制度优势转化为治理效能》，<http://dangjian.people.com.cn/big5/n1/2020/0217/c117092-31589784.html>。

高效的监督体系，完善权力监督制约机制，以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调，让权力在阳光下运行。”^①实际上，通过高质量监督促进国家治理提质增效，充分发挥监督保障执行、促进完善发展作用，一直是各级政府推进高质量发展的重要工作和关键环节。

中国的监督体系建设在发展层面表现为两个典型特征。第一，注重自上而下的监督体系建设，向注重自上而下的组织监督和自下而上的民众监督相结合的方向转变。第二，以建立权威高效、集中统一的监督体系为目标，不断推动各项监督模式的制度化，并沿着“条条”控制的“下乡路径”，将监督触角向基层治理领域伸展。现有文献发现，中国在多个领域的监督制度发挥了显著的治理效能。在土地配置领域：陈晓红等（2019）针对国家向地方派驻土地督察机构这一事件进行研究，发现中央派驻机构驻地地区的土地违法涉案面积明显低于非驻地地区；Wang et al.（2021）考察了自然资源执法监管制度对土地利用的影响，研究发现该项制度提升了自然资源监管机构所在城市的建设用地利用效率。在环境保护领域：王岭等（2019）基于中央生态环境保护督察制度展开准自然实验分析，验证了中央环境监督制度对于城市空气质量的改善作用；Zhang et al.（2018）借助“国家重点监控污染企业”政策评估了中央监督在提升地方环境执法方面的有效性，发现该政策使工业化学需氧量排放量至少减少了26.8%。在财政管理领域，吴一平等（2022）检验了审计署驻地方特派员办事处的驻地效应，结果显示中央审计监督能够扩大对地方财政违规行为的查处规模。在国企改革领域，盛丹和刘灿雷（2016）研究发现，作为重要的中央监督部门，国有资产监督管理委员会通过发挥对国有资产的监管职能，能够改善国有企业的经营绩效，提高企业的盈利能力。

不过，这些文献多以自上而下的监督模式为研究对象，重在评估行政监督的治理绩效，对自下而上监督模式治理绩效的探讨则相对不足。尽管自上而下的行政监督在国家治理中发挥着主导作用，然而，以民众监督为核心、自下而上的监督模式同样不可或缺。俗话说“群众的眼睛是雪亮的”，自下而上的民众监督在信息获取、问题发现等方面具有天然优势。与此同时，自下而上的民众监督通过将群众力量纳入监督渠道，可以有效缓和或化解基层社会矛盾，促进治理效能的提升（卢福营和高健，2019）。从某种意义上讲，自下而上的民众监督要比自上而下的行政监督更加有效。然而，由于普通民众在知识、权利上的弱势地位，加之缺乏行之有效的制度保障机制，自下而上的民众监督难以取得实效。而日益增长的民众参与需求与制度供给不足之间的矛盾，不可避免地会使基层治理和发展陷入危机（卢福营和孙琼欢，2006）。因此，促进民众监督向治理绩效的转化，既要引入对自下而上的民众监督的利益保障机制，解决民众反馈无回音和官员不作为的问题，也需要畅通普通民众进行民主参与的渠道，解决政府和民众信息不对称和地位不对等的问题。结合这两大方面，本文认为，中国在农村基层治理领域引入的村务监督委员会制度就是一项典型的改革举措。村务监督委员会的创建初衷是解决村干部在村务决策管理中的行为失范问题，遏制农村基层干部的违规与腐败行为，促进村庄的有效治理（卢福营和高健，2019）。这是中国在村庄治理领域引入的重要的民众监督制度，为研究自下

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第66页。

而上民众监督的治理绩效提供了难得的契机。

从理论层面看，村务监督委员会的设立能够提升村务监督的信息化、公开化和民主化水平，强化约束机制，规范农村经济秩序（梁军峰，2012；董丽，2017）。从实践层面看，村务监督委员会的设立在多个方面均显现独特成效。例如，首个村务监督委员会诞生地后陈村，创造了干部“零违纪”、村民“零上访”、工程“零投诉”、不合规支出“零入账”的“四零”记录，并荣获“全国民主法治示范村”称号^①。文献梳理发现：一方面，现有关于村务监督委员会治理绩效的研究多以理论分析或案例分析为主，缺乏系统性的实证分析，设立村务监督委员会在乡村治理方面的有效性尚需进一步验证。另一方面，现有研究聚焦于从上访率、行政负担、收入增长率等单一维度刻画设立村务监督委员会的村庄治理绩效，难以反映制度的综合治理绩效，尤其缺乏从民众主观感知及其行为角度刻画村庄治理绩效的分析。村民是村庄治理的直接受益者和参与者，能够亲身体验和感受不同治理措施对他们生活的影响，评价治理的成效是否符合他们的期望和需求，是否改善了他们的生活质量。因此，村民的主观评价和反馈可以较好地反映治理绩效的实际情况。

本文采用村民对村干部的满意度和对规章的遵从度综合反映村庄治理绩效，并基于2019年上海财经大学“千村调查”数据，实证考察设立村务监督委员会的村庄治理绩效及其作用机制。与既有文献相比，本文的贡献主要体现在如下几个方面。第一，采用具有全国代表性的微观调查数据，评估设立村务监督委员会的村庄治理绩效。本文关注的村务监督委员会制度，是中国自下而上的监督模式在基层治理中的一次重要尝试，本文的实证工作不仅为检验这一具体制度的有效性提供了来自微观层面的经验证据，而且推进了实证评估自下而上监督模式治理绩效的研究进程。第二，借助外生政策冲击克服因果识别中的内生性问题。实证考察设立村务监督委员会的村庄治理绩效，将面临反向因果、遗漏变量等内生性问题的挑战。例如：在反向因果方面，治理绩效较好的村庄往往容易催生新的制度，因此，村务监督委员会的设立概率也更高；在遗漏变量方面，由于缺乏村庄文化的有效度量指标，难以排除村庄文化对因果关系的干扰。在截面数据条件下，本文借助2010年修订《中华人民共和国村民委员会组织法》（下文简称“《村民委员会组织法》”）这一事件构建设立村务监督委员会的工具变量，并采用两阶段最小二乘法进行稳健性检验，克服因果识别中的内生性问题。第三，探究设立村务监督委员会影响村庄治理绩效的具体机制。在基准回归分析的基础上，本文进一步考察规范村庄财务管理与提升村民村务参与度的中介效应，厘清设立村务监督委员会影响村庄治理绩效的具体传导路径，这一做法也有助于增强本文结论的可信性。

二、制度背景与研究假说

（一）制度背景

在村级集体经济不断壮大的背景下，部分村干部以权谋私、违法乱纪事件时有发生。这些现象引

^①资料来源：《村务监督新追求 再访诞生新中国首个村务监督委员会的后陈村》，https://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/jhnews/201709/t20170918_5118537.shtml。

起了村民的强烈不满，成为危及农村社会稳定与和谐发展的隐患。这是设立村务监督委员会的重要原因。一方面，农村干部经济违法、违规现象多发。例如，几个村干部可以贪污私分拆迁补偿款 180 万元，一个村党支部书记伪造各种身份骗取现金 70 万元并挥霍一空^①，某村党支部书记利用职务便利，套取村集体资金 16 万余元^②。另一方面，村务民主管理中存在监督缺位。在村级民主和权力架构的设计上，由于缺乏村民对村干部的制约机制，民选出来的村干部依然可以不对选民负责（周功满和曹伟，2012）。因此，需要提供一种制度化的解决方式，把农民的知情权、决策权、参与权和监督权真正落到实处。以问题为导向，经过群众和基层干部的智慧创造，村务监督委员会应运而生。

村务监督委员会是村民对村务进行民主监督的机构，负责受理和收集村民有关意见建议、监督村务公开或财务管理等的落实情况。全国第一个村务监督委员会于 2004 年 6 月 18 日在浙江省武义县后陈村产生，当时的村务监督委员会在《村民委员会组织法》中无章可循，曾遭到法律和可行性层面的双重质疑。随后，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发出了《中共中央办公厅 国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》。该文件提到，强化村务管理的监督制约机制，设立村务公开监督小组^③。此文件的发布为村务监督委员会的设立提供了依据。2010 年 10 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订后的《中华人民共和国村民委员会组织法》第三十二条明确规定，“村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构”。2017 年 12 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》，村务监督委员会从治村之计上升为治国之策，由此可见村务监督的重要性。

村务监督委员会独立行使监督权，对村民会议、村民代表会议负责并向其报告工作，不从事具体的村务工作，其基本定位、人员构成、职责权限、工作方式等内容详见表 1。村务监督委员会的权责定位为村务监督委员会发挥治理效能提供了制度保障，对从源头上遏制群众身边的不正之风和腐败问题具有重要作用。同时，村务监督委员会的设立和运行也为强化基层权力监督制约、密切干群关系、加强农村基层党风廉政建设等提供了现实路径（姬超，2017）。特别地，根据《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》的规定，“村务监督委员会是村民对村务进行民主监督的机构……提倡由非村民委员会成员的村党组织班子成员或党员担任主任，原则上不由村党组织书记兼任主任。村务监督委员会成员由村民会议或村民代表会议在村民中推选产生……村民委员会成员及其近亲属、村会计（村报账员）、村文书、村集体经济组织负责人不得担任村务监督委员会成员，任何组织和个人不得指定、委派村务监督委员会成员”。这些规定赋予村务监督委员较强的独立性，能够保证其相对有效地发挥

^①资料来源：《不可小觑的“乡村硕鼠”——青海农村基层干部违纪违法典型案例启示录》，<http://fanfu.people.com.cn/n/2015/1013/c64371-27693514.html>。

^②资料来源：《深化整治重点领域腐败·罪名与案例 | 村基层组织中从事管理的人员占有挪用行为辨析》，https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202311/t20231101_304201.html。

^③资料来源：《中共中央办公厅 国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62862.htm。

民众监督的作用。

表1 村务监督委员会的基本情况

基本定位	村务监督委员会是村民自治机制和村级工作运行机制的完善，是村民监督村务的主要形式
人员构成	一般由3~5人组成，设主任1名。提倡由非村民委员会成员的村党组织班子成员或党员担任主任，原则上不由村党组织书记兼任主任。成员由村民会议或村民代表会议从村民中推选产生
职责权限	主要包括：①知情权。列席村民委员会、村民小组、村民代表会议和村“两委”联席会议等。②质询权。对村民反映强烈的村务、财务问题进行质询，并请有关方面向村民作出说明。③审核权。对民主理财和村务公开等制度落实情况进行审核。④建议权。向村“两委”提出村务管理建议，必要时可向乡镇党委和政府提出建议。⑤主持民主评议权。村民会议或村民代表会议对村民委员会成员履行职责情况进行民主评议，由村务监督委员会主持
工作方式	一般按照以下方式实施监督：收集意见；提出建议；监督落实；通报反馈

资料来源：中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》。

（二）研究假说

村务监督委员会的主要职责是对村务和财务进行有效监督，受理和收集村民有关意见建议。从村委会角度讲，村务监督委员会发挥的监督效能将起到规范村庄财务管理的作用，因此会促进村庄财务支出的合理化。同时，对村民而言，村务监督委员会为村民获取村务信息、参与村庄事务提供了渠道和平台，有助于在村庄治理中形成村干部与村民联合共治的局面。由此可见，规范村庄财务管理和提升村民村务参与度是通过设立村务监督委员会改善村庄治理绩效的重要渠道。

1.规范村庄财务管理的机制分析。财务管理的规范化是实现村庄高质量发展的必要前提和基本路径，有助于促进村庄财务资金的合理配置和高效利用，从而为村庄经济发展和民生建设提供更为有力的财力支撑。在中国的基层治理实践中，村庄财务资金普遍存在配置不合理现象。特别是在基础设施、加工产业等重点发展的领域，财务资金投入明显不足，环境保护、增收减贫等优先发展领域缺乏足够的资金保障（刘知林，2007），这些现象的存在将影响村民生活质量的提升和村庄发展的可持续性。规范的财务管理要求村委会在进行财务决策时，要充分考虑村庄的经济状况、发展需求以及决策的长期效益，并遵循明确的指导原则和程序，以便尽可能保障决策的科学性与公正性。合理的资金配置计划可以将有限的财务资金应用到村庄的重点民生领域和优先发展领域，推进村庄的社会稳定、经济繁荣和发展的可持续性。与此同时，现行村级财务管理普遍存在村党组织与村委会权力过度集中、制衡缺失问题，使集体资产被贪污、挪用、挥霍、无偿占用、低价出包等财务侵害案件频频发生，村庄财务管理失序、大量公共资产流失（董丽，2017；卢素文和艾斌，2021），严重侵蚀了农村的经济根基，挫伤了村民增产创收的积极性。财务管理的规范化可以减少不必要的村庄经费开支，防止村干部的腐败和资金滥用等违法违规行为，确保财务资金发挥最大的社会产出效能。可见，规范的财务管理对提升村庄治理绩效至关重要。

作为一项常态化的基层监督制度，村务监督委员会的一项主要职责是对村庄的财务收支情况进行全面监督。本文认为，这种监督有助于建立健全村级财务管理流程，推进村庄财务管理的规范化。长久以来，不少村干部为了掩盖对自身不利的信息，在财务信息公布方面选择不公布、少公布，甚至发

布虚假信息。高洪贵和张永杰（2020）的实地调研发现，许多村庄村务公开栏的内容没有涉及具体的财务支出项目，即只有总数而无流水，以致村民难以了解集体资金的最终去向，只能感叹“人家不公布，你有啥法子”。村务监督委员可以通过列席村民委员会和村“两委”联席会议，对村民反映强烈的财务问题进行质询以及审核财务公开落实情况等工作内容，打破村委会对财务信息的垄断权，推进信息公开在财务管理领域的有效落实，从而限制村干部挪用、占用、挥霍财务资金的操纵空间，倒逼村委会规范财务管理行为。通过收集和受理村民有关村庄财务管理的意见，并向村“两委”和乡镇“两委”提出工作建议，村务监督委员会充当了村民和村庄管理者之间的桥梁与纽带，尤其是畅通了“自下而上”的政见传递渠道，为村庄财务管理制度的改革与完善提供了方向指引和强力推动。

此外，村民对财务管理缺乏主动监督意识，这使得许多村庄仅有事后的财务监督。在这种监督模式下，只有在发现村庄财产被非法侵占或挪用时，村民才会关注村庄财务的收支情况并对其提出疑问，从而大大降低了财务监督的有效性（李友梅等，2012；董丽，2017）。村务监督委员会的设立增加了财务监督的事前和事中环节，实现了对财务的全过程监督，弥补了事后监督的滞后性。与此同时，由于村务监督委员会被赋予问责的权限，一旦经由信息反馈机制发现财务收支账目中的问题，村务监督委员会可以及时提请上级组织进行相应的问责。通过全过程监督与问责机制，村务监督委员会可以增加村干部在财务管理中面临的工作压力，促使其更加谨慎和认真地履行财务管理职责，由此推动村庄财务管理的透明化与合规化。

2.提升村民村务参与度的渠道分析。随着社会的发展和进步，民众参与公共决策和管理的重要性愈加凸显。理论上，提升村民村务参与度有助于发挥村委会与村民联合治理村庄的共治效应，增强村庄治理效能（冷波，2021；崔宝玉和马康伟，2022）。具体而言，村民村务参与的作用主要体现在以下方面。一是提供多元化的意见与建议。当参与村庄事务决策时，村民可以提出不同的意见和建议，帮助决策者更全面地了解村庄发展过程中出现的问题，从而制定和推行更加符合实际需求的治理政策与发展计划，减少偏颇与失误的可能性。二是分担村委会的工作负担。村民参与村庄事务，如环境保护、土地规划、农产品销售、邻里纠纷化解等，实际上分担了村委会的管理职责，减轻了村委会的治理压力，促进村庄事务的高效运转。三是优化村庄的公共资源配置。作为直接使用村庄资源的人群，村民更加了解自身的实际需求，能够提供准确的需求信息，引导财务资金、基础设施、公共安全资源、耕地和宅基地等公共资源的合理化配置。四是加强对村庄事务的监督与问责。通过村务监督委员会等基层自治机构，村民可以对村委会的治理决策和村干部的行为进行监督和评价，发现问题并提出批评和建议。这种监督与问责机制迫使村干部行事更加谨慎，使其严格遵守管理制度，认真履行管理职责。此外，村民村务参与通常会使得村务决策过程更加公开、透明，有助于消除村干部的腐败、惰政等不当行为，提升村务决策的执行效率和落地效果。

村务监督委员会在提升村民的村务参与度方面发挥了重要作用。首先，村务监督委员会为村民参与村庄事务决策提供了制度化平台。作为一项自下而上的基层监督制度，村务监督委员会突破了传统自上而下的监督模式对村民参与村庄事务的限制。一方面，通过召开会议、接待来访、上门走访等形式，村务监督委员会为村民参与村庄事务决策和管理提供了多元渠道；另一方面，凭借《村民委员会

组织法》《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》等文件，村务监督委员会能将村民参与村庄治理制度化，并为村民行使监督权与问责权提供法律保障。其次，村务监督委员会促进了村务信息的公开。在缺乏监督与问责的制度环境下，可能会存在村委会信息垄断的情况。这会使村民对村庄事务缺乏了解，降低其参与村庄事务的可能性。村务监督委员会要求村委会及时有效公开村务信息，打破了村委会与村民之间的信息壁垒。这让持有更多政务信息的村民可以适时参与村庄事务的决策和落实过程。与此同时，政务公开还能消除信息不对称引发的误会和矛盾（Grimmelikhuijsen et al., 2013），增强村委会的公信力，进而提高村民村务参与意愿。最后，村务监督委员会提供了村民意见的反馈机制。对村民提出的问题缺乏重视和回应，挫伤了村民参与村庄事务的积极性。村务监督委员会通过组织或参与群众听证会、设立意见箱以及个别访谈与沟通等形式，广泛征询村民意见与建议，并将接收到的意见与建议向村“两委”和乡镇“两委”进行传达，同时要求相关方面对村民反映强烈的村务问题进行合理解释。这种反馈机制有助于增强村民对基层治理的信任感，强化村民的“主人翁”意识，进而激发村民主动参与村庄事务的积极性。

根据以上分析，本文提出如下研究假说。

H1: 村务监督委员会的设立有助于改善村庄治理绩效。

H2: 村务监督委员会的设立可以通过规范村庄财务管理和提升村民村务参与度两条渠道改善村庄治理绩效。

三、研究设计

（一）数据来源

本文分析所用的数据来源于上海财经大学于2019年开展的“千村调查”项目^①。此次的调查项目采用随机抽样定点调查和学生返乡调查相结合的调查方法。其中，定点调查团队由30位老师和300名学生组成，调查范围覆盖全国22个省份的30个县（市、区）。定点调查采取如下步骤确定调查对象。首先，根据与人口规模成比例的入样概率随机抽取30个县（市、区），从每个县（市、区）随机抽取具有代表性的2个乡镇。其次，从入选的每个乡镇分别随机抽取10个行政村。最后，从入选的每个行政村随机抽取5~10户农户。返乡调查则是利用大学生暑假返乡的机会，要求每位返乡的学生完成1~2个村的调研调查任务^②。本文所用数据主要来自村庄问卷和农户问卷。其中，村庄问卷是基于样本村的调查，调查内容包括相关村庄的基本信息、人口情况、集体财务状况、乡村治理情况等多个方面。农户问卷是基于农户家庭的调查，涉及家庭基本信息、家庭收支及资产情况和对村庄治理绩效的评估等方面的信息。在删除村庄经济特征、农户特征等主要变量缺失的观察值后，用于实证分

^①调查数据年份为2018年。

^②为了确保调研的质量，在开展“千村调查”之前学校对调研人员进行了严格的培训：学校团委与学生处组织富有调研经验的教师对参与调研活动的学生进行专业的培训；由问卷设计者对暑假带队“千村调查”的教师进行培训。具体详见“千村调查”数据平台：<https://qiancundiaocha.sufe.edu.cn/m/?Ucx7U9PTU3zV=1688985976163#/>。

析的样本包括 861 个行政村的 13110 户家庭。数据总体代表性较强，2018 年，样本地区农村居民人均可支配收入为 14771 元，农村居民人均消费支出为 13014 元。同年份，全国农村居民人均可支配收入为 14617 元，农村居民人均消费支出为 12124 元，样本数据与全国统计值相仿^①。

（二）变量说明

1. 被解释变量：村庄治理绩效。村庄治理涉及多个方面和层面的目标，例如社会稳定、经济发展、环境保护、公共服务等。这些目标往往具有不同的衡量标准，单一指标难以有效度量村庄治理的整体绩效。作为村庄治理的直接受益者和参与者，村民能够亲身体验和感受到不同治理措施对他们生活的影响，评价治理的成效是否符合他们的期望和需求，是否改善了他们的生活质量。因此，村民的主观评价及其行为反馈可以较好地反映村庄治理绩效的实际情况。有鉴于此，本文使用村民对村干部的满意度（以下简称“村干部满意度”）和村民对各项规章的遵从度（以下简称“规章遵从度”）作为村庄治理绩效的代理指标。来自政治学领域的研究表明，对组织的支持会随组织行为有效性的增加而增加（Levi, 2006; Flückiger et al., 2019）。通常情况下，村干部的治理成效直接关系到村庄的发展和村民的福祉。如果村干部能够有效推动村庄的发展，例如改善村庄基础设施、提升村民收入水平、解决村民之间的矛盾纠纷、促进村民民主参与等，且村民能够切实感受到这些成效，那么，村干部的治理能力和工作努力往往会赢得村民的认同和赞赏，村干部满意度会相应提升。反之，治理水平较差的村干部，可能无法识别和解决村民所面临的现实问题，难以推动村庄经济的发展和村民生活水平的提升，相应地，村干部满意度会较低。实际上，在基层治理缺乏“对下负责”约束的背景下，村干部满意度通常会被纳入基层干部的评估体系（陈钊和徐彤，2011）。与此同时，村民对村委会的治理能力和治理绩效越认可，他们往往越愿意遵守村委会公布和实施的各项规章制度（Shah, 2004）。总而言之，村民对基层干部的主观评价和对各项规章的遵从行为提供了村庄治理绩效的反馈机制，能够较好地捕捉村庄治理绩效的变化。

本文所用村庄治理绩效的代理变量来自“千村调查”数据中的“治理有效”模块。该模块中的问题由户主或其他家庭成员回答。有关基层治理情况的问题是“您对目前在任的‘村官’感觉如何？”和“您认为村规民约等各项规章制度公布施行后，村民遵守执行情况如何？”。对这两个问题的回答的取值范围分别为 1~4 和 1~5，取值越大，说明村干部满意度和规章遵从度越高。由于选择“不清楚”的群体存在很大的态度差异，对村干部的评价界定不明确，因此，本文剔除了选择该选项的农户^②。

^①相关数据来源于《中国统计年鉴 2019》。样本地区与全国的农村居民人均可支配收入、农村居民人均消费支出的 t 检验结果分别为 -0.58 和 0.06，均拒绝了样本地区与全国水平存在显著差异的原假设。

^②对于村干部满意度指标，选择“不清楚”的群体仅占全部样本的 8.59%；对于规章遵从度指标，并无选择“不清楚”选项的样本，因此，剔除这些观察值对实证结果的影响较小。此外，本文还采取了工具变量法进行稳健性检验，尽可能克服由样本选择的非随机性引发的内生性问题。

2.核心解释变量：村务监督委员会设立。本文的核心解释变量是村务监督委员会设立^①，将设立村务监督委员会的村庄赋值为1，否则赋值为0。《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》指出：“村务监督委员会是村民自治机制和村级工作运行机制的完善，是村民监督村务的主要形式。”因此，村务监督委员会设立与否，可以直接反映民众监督水平的变化。考虑到村务监督委员会设立的滞后效应，设立时间较短的村务监督委员会对村庄各个方面的贡献不能得到充分反映。借鉴杨婵和贺小刚（2019）的做法，本文剔除了于2018年设立村务监督委员会的观察值，并使用剩余样本进行稳健性检验。

3.机制变量。本文主要检验村务监督委员会的设立影响村庄治理绩效的两条路径：规范村庄财务管理和提升村民村务参与度。其中，规范村庄财务管理以财务收支公开与否、村民对财务支出信息的知晓度以及财务支出合理度等指标测度，提升村民村务参与度以主要村务的村民参与度、是否参与村务纠纷调解、是否参与各项规章制度建设等指标测度。

4.控制变量。本文的控制变量主要包括农户、村主任以及村庄的其他个体或经济特征变量。农户层面的控制变量包括党员户、少数民族户、信教户、家庭规模以及家庭收入。村主任个体层面控制变量包括村主任性别、村主任年龄以及村主任任期。村庄层面的控制变量包括户籍人口数、人均耕地面积、到最近公路距离、是否为城市郊区、是否为工矿郊区以及是否为平原地区。

对主要变量的说明及其描述性统计如表2所示。

表2 主要变量说明及描述性统计

变量	变量说明	观测值数	平均值	标准差
被解释变量				
村干部满意度	村民对目前在任的“村官”感觉如何：很满意=4，比较满意=3，基本不满意=2，非常不满意=1	11736	3.391	0.639
规章遵从度	村民认为村规民约等各项规章公布施行后，村民遵守执行情况如何：很好=5，比较好=4，一般=3，不太好=2，很不好=1	12724	3.807	0.843
核心解释变量				
村务监督委员会设立	本村已经设立了村务监督委员会：是=1，否=0	13110	0.888	0.316
机制变量				
财务公开化	本村的财务收支信息对全村人公开：是=1，否=0	958	0.911	0.284
信息知晓度	村民对村委会的财务支出都清楚吗：非常清楚=2，基本清楚=1，不清楚=0	10561	0.756	0.790
支出合理化	村民觉得村委会的财务支出合理吗：非常合理=2，基本合理=1，不关心=0，不合理=-1	10680	0.826	0.829

^①需要说明的是，全国第一个村务监督委员会于2004年6月18日在浙江省武义县后陈村经选举产生，但本文所用样本中有69个村在此时点之前设立了村务监督委员会。出现这一反常现象的原因可能是：这些村庄在更早时期设立了功能类似村务监督委员会的监督机构，回答问题的村主任误将其当作村务监督委员会。不过，考虑到这些早期设立监督机构与村务监督委员会具有较高的同质性，将其纳入处理组并不会对研究结论产生实质性影响。

表2 (续)

主要村务的村民参与度	村民认为村里的主要事务由谁决定：全村人表决决定=4，村民代表决定=3，村干部和村民代表讨论决定=2，村党组织书记、村干部单独或讨论决定=1	11577	1.718	0.803
是否参与村务纠纷调解	村民是否参与了村民事务纠纷调解工作：是=1，否=0	13110	0.612	0.487
是否参与各项规章制度建设	村民是否参与了村规民约等各项规章制度建设活动：是=1，否=0	12857	0.361	0.480
控制变量				
党员户	是否为党员户：是=1，否=0	13110	0.106	0.307
少数民族户	是否为少数民族户：是=1，否=0	13110	0.094	0.292
信教户	是否为信教户：是=1，否=0	13110	0.045	0.207
家庭规模	2018年家庭户籍人口数（人）	13110	4.107	1.720
家庭收入	2018年住户家庭总收入（元）	13110	84313	171166
村主任性别	村主任性别：男=1，女=0	13110	0.838	0.368
村主任年龄	村主任年龄	13110	48.93	10.332
村主任任期	村主任任期	13110	9.035	8.919
户籍人口数	2018年末本村户籍人口（人）	13110	2723	2986
人均耕地面积	2018年本村耕地面积与户籍人口的比例（亩/人）	13110	0.762	0.552
到最近公路距离	本村与最近的公路的距离（千米）	13110	2.739	24.529
是否为城市郊区	本村是城市郊区：是=1，否=0	13110	0.370	0.483
是否为工矿郊区	本村是工矿郊区：是=1，否=0	13110	0.027	0.161
是否为平原地区	本村的地势：平原=1，其他=0	13110	0.562	0.496

注：家庭收入、户籍人口数、到最近公路距离的描述性统计是对该变量原值所做的描述，在后文的回归中则进行取对数处理。

（三）计量模型设定

为了考察村务监督委员会设立对村庄治理绩效的现实影响，构建如下计量回归模型：

$$Governance_{v,i} = \alpha \times Guide_v + \sum_{j=1}^N \beta_j X_{v,i} + Province_p + \varepsilon_{v,i} \quad (1)$$

（1）式中： v 表示村庄； i 表示农户； $Governance_{v,i}$ 代表村庄治理绩效，用村干部满意度和规章遵从度测度； $Guide_v$ 是村务监督委员会设立的虚拟变量； $X_{v,i}$ 表示控制变量，包括农户、村主任个体特征和村庄经济社会因素； $Province_p$ 为省份虚拟变量，用于控制各省份固有特征对回归结果的影响； $\varepsilon_{v,i}$ 为误差项。

在基准回归的基础上，本文还将对设立村务监督委员会影响村庄治理绩效的作用机制进行识别。根据理论分析的结果，村务监督委员会可以通过规范村庄财务管理和提升村民村务参与度间接影响村庄治理绩效。对应的计量模型如下：

$$Management_{v,i} = \alpha \times Guide_v + \sum_{j=1}^N \beta_j X_{v,i} + Province_p + \varepsilon_{v,i} \quad (2)$$

$$Participation_{v,i} = \alpha \times Guide_v + \sum_{j=1}^N \beta_j X_{v,i} + Province_p + \varepsilon_{v,i} \quad (3)$$

(2) 式和 (3) 式中, *Management* 和 *Participation* 为机制变量, 分别代表规范村庄财务管理和提升村民村务参与度, 具体测度指标见变量说明部分。其他变量和符号的含义同 (1) 式。

(四) 描述性分析

图 1 呈现了样本中村务监督委员会设立年份的分布情况。可以看到, 设立村务监督委员会的村庄数量在 2010 年前增长缓慢, 在 2010 年后则增长迅猛, 2010—2018 年每年平均增长约 109%。这与村委会换届选举的村庄数量激增紧密相关。在样本中, 截至 2018 年, 约有 89% 的村庄已经设立了村务监督委员会, 表明村务监督委员会在基层民主治理中发挥着越来越重要的作用。



图 1 村务监督委员会设立年份分布

资料来源: “千村调查”项目 (2019 年)。

图 2 和图 3 分别描绘了村干部满意度和规章遵从度在不同村庄的分布情况。可以看到, 在设立村务监督委员会的村庄, 约 44% 的农户对在任村干部表示很满意, 约 23% 和 42% 的农户分别认为规章执行状况很好和比较好。在未设立村务监督委员会的村庄, 仅有约 36% 的农户对在任村干部表示很满意, 约 16% 和 39% 的农户分别认为规章执行状况很好和比较好。以上直观性描述初步说明, 村务监督委员会设立与村干部满意度和规章遵从度之间存在一定的正向关联。不过, 由于存在其他因素的干扰, 明确两者之间的因果关系, 仍需要借助严谨的多元回归方法进行有效识别。

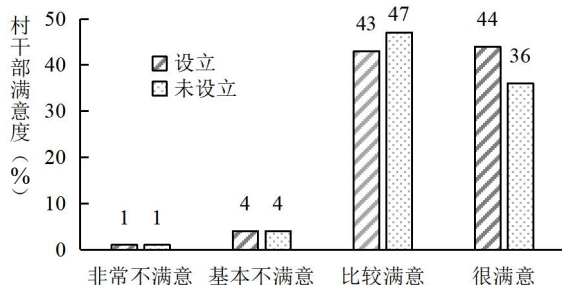


图 2 村务监督委员会设立与村干部满意度

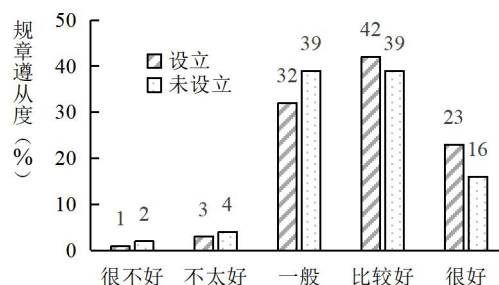


图 3 村务监督委员会设立与规章遵从度

四、实证结果

(一) 基准回归结果

表 3 报告了设立村务监督委员会对村庄治理绩效的影响的基准回归结果。表 3 (1) ~ (3) 列对应设立村务监督委员会对村干部满意度的影响。(1) 列控制了省份固定效应和农户层面特征变量, 可以发现, 村务监督委员会设立的估计系数为正, 且在 1% 显著性水平意义上显著。为排除村庄层面的发展因素对实证结果的干扰, (2) 列进一步控制了户籍人口数、人均耕地面积、到最近公路距离、是否为城市郊区、是否为工矿郊区、是否为平原地区等特征变量, 设立村务监督委员会对村庄治理绩效的正向影响依然存在。由于村庄领导人在村庄治理中发挥着不可或缺的作用, (3) 列进一步控制了村主任个体特征, 结果表明, 村务监督委员会设立的估计系数依然为正。相比未设立村务监督委员会的村庄, 在设立村务监督委员会的村庄中, 村干部满意度平均高 9.65 个百分点。此外, 设立村务监督委员会对村庄治理绩效的影响也反映在更高的规章遵从度上。表 3 (4) ~ (6) 列对应设立村务监督委员会对规章遵从度的影响。在逐步加入控制变量后, 村务监督委员会设立的回归系数皆为正, 且均在 1% 的显著性水平意义上显著。平均而言, 村务监督委员会的设立使规章遵从度提高了约 20 个百分点。因此, 表 3 的结果支持了研究假说 H1。

表 3 村务监督委员会的设立影响村庄治理绩效的基准回归结果

变量	村干部满意度			规章遵从度		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
村务监督委员会设立	0.1022*** (0.0374)	0.1044*** (0.0370)	0.0965*** (0.0372)	0.1979*** (0.0455)	0.2020*** (0.0451)	0.1965*** (0.0452)
党员户	0.0033 (0.0227)	0.0115 (0.0228)	0.0145 (0.0225)	0.0009 (0.0294)	0.0118 (0.0296)	0.0151 (0.0294)
少数民族户	0.1136*** (0.0397)	0.1273*** (0.0393)	0.1171*** (0.0390)	0.0745 (0.0585)	0.0867 (0.0579)	0.0825 (0.0574)
信教户	-0.0416 (0.0392)	-0.0378 (0.0387)	-0.0383 (0.0378)	-0.0761 (0.0525)	-0.0692 (0.0511)	-0.0680 (0.0505)
家庭规模	0.0122*** (0.0042)	0.0116*** (0.0042)	0.0109*** (0.0041)	0.0194*** (0.0054)	0.0185*** (0.0053)	0.0181*** (0.0053)
家庭收入	0.0051 (0.0069)	0.0050 (0.0065)	0.0043 (0.0065)	0.0048 (0.0091)	0.0049 (0.0086)	0.0047 (0.0086)
户籍人口数		-0.0283 (0.0177)	-0.0337* (0.0176)		-0.0665*** (0.0240)	-0.0698*** (0.0241)
人均耕地面积		0.0339 (0.0233)	0.0301 (0.0230)		0.0123 (0.0328)	0.0083 (0.0325)

表3 (续)

到最近公路距离	0.0049 (0.0153)	0.0051 (0.0154)	0.0188 (0.0218)	0.0181 (0.0217)
是否为城市郊区	-0.0043 (0.0263)	-0.0147 (0.0259)	-0.0300 (0.0342)	-0.0349 (0.0342)
是否为工矿郊区	-0.0275 (0.0984)	-0.0177 (0.0923)	-0.1325 (0.1204)	-0.1214 (0.1197)
是否为平原地区	0.1418*** (0.0312)	0.1465*** (0.0314)	0.2036*** (0.0381)	0.2093*** (0.0382)
村主任性别		0.0720** (0.0298)		0.0691 (0.0436)
村主任年龄		-0.0058*** (0.0014)		-0.0031* (0.0017)
村主任任期		0.0042*** (0.0015)		0.0032* (0.0019)
省份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值数	11736	11736	12724	12724
R ²	0.0419	0.0496	0.0554	0.0568

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平。②括号内为聚类到村庄层面的标准误。

(二) 稳健性检验

1. 基于模型设定的考察。第一，使用倾向得分匹配方法。尽管基准回归控制了部分特征变量，但仍无法完全排除由村庄经济或村干部特征导致的村务监督委员会设立的非随机性。为了缓解这一潜在选择偏误，本文使用倾向得分匹配方法重新估计设立村务监督委员会的村庄治理绩效。平衡性检验结果显示，经过倾向得分匹配后，村庄和村主任的特征变量在有村务监督委员会和无村务监督委员会的样本中不存在显著差异。基于倾向得分匹配样本的回归结果显示，村务监督委员会设立依旧显著且系数为正，支持了基本结论的可靠性^①。

第二，采用 ordered-Probit 方法。在估计设立村务监督委员会对村庄治理绩效的影响时，本文对村干部满意度和规章遵从度的测度均以从“非常不好”到“非常好”的尺度衡量，选项之间并非相互独立，而是按照程度大小排列的。考虑到选项之间的有序性，本文采用 ordered-Probit 方法重新考察村务监督委员会的设立对村庄治理绩效的影响，结果保持稳健。

第三，对主观评价指标重新赋值。被访者可能不诚实地报告村干部满意度或规章遵从度，例如，出于免费搭车动机而策略性低报，或出于讨好访谈者、维护本村形象等的考虑而选择高报。为了消除虚报村干部满意度或规章遵从度造成的测量误差，本文参照高琳（2012）的做法，对主观评价指标进

^①篇幅所限，未报告除工具变量方法以外的稳健性检验结果。

行重新赋值。对于村干部满意度,当出现低报时,将“很满意”、“比较满意”和“基本不满意”合并为“满意”并赋值为1,将“非常不满意”视为“不满意”并赋值为0;当出现高报时,将“很满意”视为“满意”并赋值为1,将“非常不满意”、“基本不满意”和“比较满意”合并为“不满意”并赋值为0。对规章遵从度亦做类似处理。使用 Probit 模型进行再估计,结果发现,无论是低报还是高报情形,村务监督委员会的设立均显著提高了村干部满意度和规章遵从度。

2.其他稳健性检验。第一,剔除于2018年设立村务监督委员会的样本。考虑到村务监督委员会设立的滞后效应,设立时间较短的村务监督委员会对村庄各个方面的贡献可能得不到充分的反映。借鉴杨婵和贺小刚(2019)的做法,本文剔除于2018年设立村务监督委员会的样本,并使用剩余样本进行稳健性检验,结果支持了村务监督委员会的设立能够提升村庄治理绩效的研究假说。

第二,排除精英村干部的干扰。在有村务监督委员会的村庄,村干部可能自身拥有较强的专业技术能力和更先进的管理经验。根据精英政治理论,村民更倾向于支持比较能干和知识水平较高的村干部(Xu and Yao, 2015; 郭云南和王春飞, 2020),且往往表现出对此类村干部更高的满意度和对村规更高的遵从度。换言之,基准回归结果可能捕捉到的是精英村干部的作用,而非设立村务监督委员会的效应。为了排除这一竞争性假说,本文采用村委会成员中德高望重成员比例、村里能人成员比例以及文化人成员比例作为精英村干部的代理变量^①,通过控制这些变量排除精英村干部的混淆影响,基本结论保持不变。

第三,排除民主选举的干扰。根据 Martinez-Bravo et al. (2011) 的研究,村级选举将降低中央政府密切监督地方官员的必要性,选举对政策结果的影响与增加地方领导人问责制的预期效果是一致的。那么,实行民主选举的村庄本身就会增加对村干部的问责,从而提升村庄治理绩效。因此,如果实施民主选举的村庄更有可能设立村务监督委员会,那么基准回归结果捕捉的可能是民主选举的作用。为了排除这一竞争性假说,在基准回归基础上进一步加入“是否民主选举”这一变量^②。结果显示,“是否民主选举”变量的加入并未使村务监督委员会设立的回归系数发生根本性变化。

第四,排除村庄合并经历的干扰。相比没有合并经历的村庄,有合并经历的村庄在治理理念上可能存在更大的分歧,因而更容易推动村务监督委员会的设立。与此同时,合并村庄的居民对村干部的主观评价往往更加复杂。很可能出现的情况是:村民对同源村干部(来源于同一原始村庄的村干部)的主观评价更高,而对非同源村干部的主观评价更低。如果合村经历同时影响村务监督委员会的设立和村民对村干部的主观评价,实证结果便会存在偏差。为了排除村庄合并经历的干扰,本文在回归中进一步控制“是否经历合村”这一虚拟变量,相应结果同样支持前文的基本结论。

3.工具变量估计。尽管基准回归中控制了农户、村干部、村庄特征和省份固定效应,并考虑了可能存在的精英政治、民主选举和合村并组等竞争性假说的威胁,但仍不能排除因遗漏其他变量而产生

^①变量的取值根据对问卷中村委会成员中有多少德高望重的人、有多少村里能人和有多少文化人等题项的回答计算得出。

^②这一变量由对问卷中“本村最近一次村委会选举中,候选人主要是如何产生的?”这一问题的回答形成。本文将回答“由群众直接提名产生”作为民主选举的代理变量。如果候选人由群众直接提名产生,则将该变量赋值为1,否则为0。

的内生性问题。为使实证结论更加可信，本文采用工具变量方法进行稳健性检验。工具变量借助 2010 年修订《村民委员会组织法》这一政策冲击进行构建。具体来讲，如果设立村务监督委员会的年份在 2010 年及以后，则工具变量取值为 1，否则取值为 0。理由在于，2010 年 10 月修订的《村民委员会组织法》新增了“村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构”的规定，极大推动了村务监督委员会的设立与发展。这一点可以从图 1 中得到证明，设立村务监督委员会的村庄数量在 2010 年后迅速增长。可见，工具变量满足相关性条件。与此同时，修订《村民委员会组织法》为中央层面的改革事件，不受单个村庄治理绩效的影响，满足工具变量的外生性条件。表 4 报告了工具变量估计结果。可以看到，各列中 Cragg-Donald Wald F 统计量和 Kleibergen-Paap rk Wald F 统计量均远大于 Stock-Yogo 弱工具变量识别的 F 检验在 10% 的显著性水平上的临界值 (16.38)，拒绝了工具变量是弱工具变量的原假设。第一阶段的估计结果表明，工具变量对村务监督委员会的设立具有较强的预测性，两者之间呈显著的正向关联。在第二阶段的估计结果中，表 4 (1) 列和 (2) 列显示，村务监督委员会设立的系数及显著性与基准回归结果基本一致，同样支持了假说 H1。

表 4 工具变量估计结果

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
		村干部 满意度	规章 遵从度	村干部 满意度	规章 遵从度	村干部 满意度	规章 遵从度
第二阶段	村务监督委员会设立	0.0874** (0.0373)	0.1833*** (0.0465)	0.0872** (0.0376)	0.1848*** (0.0469)	0.1044** (0.0482)	0.1240** (0.0612)
	村委会换届			0.0095 (0.0282)	-0.0415 (0.0366)	-0.0231 (0.0432)	-0.0327 (0.0574)
第一阶段	工具变量	0.3594*** (0.0088)	0.3657*** (0.0085)	0.3576*** (0.0086)	0.3623*** (0.0083)	0.3636*** (0.0093)	0.3723*** (0.0090)
	控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
	村委会换届			已控制	已控制	已控制	已控制
	省份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
	Cragg-Donald Wald F	3858.1610	4169.2180	4000.8530	4269.6070	1428.0050	1585.9440
	Kleibergen-Paap rk Wald F	1675.5690	1863.4240	1735.4320	1907.2100	1525.3240	1719.7240
	观测值数	11736	12724	11736	12724	5663	6172

注：①***和**分别表示 1%和 5%的显著性水平。②括号内为聚类到村庄层面的标准误。③控制变量与表 3 相同。

村务监督委员会一般在村委会换届选举后设立^①。如图 1 所示，村务监督委员会设立的年份多在 2015 年之后，而这段时间村委会换届的村庄数量也出现了同步增长。由此可见，村委会换届与村务监督委员会设立高度相关。如果工具变量在一定程度上反映了村委会换届的可能性，而换届引致的村庄领导风格和治理模式的变化反过来又影响村庄治理绩效，那么工具变量方法也难以保证结论的可信性。

^①资料来源：《[村居民自治]村务监督委员会如何推选产生？职责是什么？》，https://smzt.gd.gov.cn/dawenku/cjmzz/content/post_2588721.html?ivk_sa=1025922q。

为了排除村委会换届带来的影响，本文进行了如下检验。其一，使用问卷中“村民委员会近期是否发生换届”题项构建虚拟变量，以此度量村委会换届冲击，并将其作为控制变量加入回归模型。表4（3）列和（4）列报告了对应的工具变量回归结果，表明村务监督委员会的设立可以改善村庄治理绩效的作用依然存在。其二，由于2015年后进行村委会换届的村庄数目激增，本文剔除了村务监督委员会设立年份在2015年之后的样本。表4（5）列和（6）列的结果显示，村务监督委员会设立的回归系数依然为正。

（三）机制分析

1.规范村庄财务管理。村务监督委员会可以通过规范村庄财务管理提升村庄治理绩效。考虑到数据的可得性，本文主要借助3个变量识别这一渠道：财务公开化、信息知晓度和支出合理化。对3个变量的说明和描述性统计见表2。其中，财务公开化和信息知晓度两个变量可以从村民主观层面反映村委会在财务管理方面的努力，支出合理化则从可以村民主观层面反映村委会规范财务管理的直接效果。

首先，探讨村务监督委员会设立与村财务收支信息有效公开之间的关系。表5（1）列报告了村务监督委员会设立对村委会财务收支信息公开行为的影响。可以看到，核心解释变量的回归系数为正，且在1%的显著性水平意义上显著，表明村务监督委员会设立的确提高了村庄财务收支信息公开的概率。尽管村委会主动进行信息披露能够显著改善管理层与村民之间信息不对称的状态，但信息披露只是信息的单向流动，无法反映信息接收方的信息掌握程度。显然，财务收支信息只有被村民充分接收和利用才能体现其披露价值。为了明确村财务收支信息公开后，财务收支信息是否能够有效传递给村民，表5（2）列进一步考察了村务监督委员会设立对村财务支出信息知晓度的影响。回归结果显示，村务监督委员会的设立显著提高了村民对村委会财务支出情况的知晓度，表明村务监督委员会的设立能够促进村庄财务支出信息的公开化，确实产生了信息传递效果。

表5 村务监督委员会的设立影响村庄财务管理的估计结果

变量	(1) 财务公开化	(2) 信息知晓度	(3) 支出合理化
村务监督委员会设立	0.1507*** (0.0377)	0.1623*** (0.0475)	0.1599*** (0.0474)
控制变量	已控制	已控制	已控制
省份固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值数	866	10561	10680
R ²	0.0982	0.0743	0.0777

注：①***和*分别表示1%和10%的显著性水平。②括号内为聚类到村庄层面的标准误。③控制变量与表3相同。

其次，探讨村务监督委员会的设立与村财务支出合理化之间的关系。理论上讲，村务监督委员会的设立可以规范村委会的财务管理行为，从而提升村财务支出的合理化程度。村财务支出的合理化程度越高，财务资金的治理效能越能够得到发挥。表5（3）列报告了村务监督委员会的设立对村财务支出合理化程度的影响。可以看到，村务监督委员会设立的回归系数为正，说明村财务支出确实因为村

务监督委员会的设立而变得更加合理。总之，表 5 的回归结果支持了“规范村庄财务管理”这一传导机制。

2.提升村民村务参与度。通过提升村民村务参与度，设立村务监督委员会可以产生村委会与村民在治理村庄方面的共治效应。为了识别提升村民村务参与度这一重要机制，本文采用 3 个指标作为村民村务参与度的代理变量，这 3 个指标分别是主要村务的村民参与度、是否参与村务纠纷调解、是否参与各项规章制度建设。表 2 给出了相关变量的说明及描述性统计。

参与村庄主要事务的决策是村民村务参与的重要内容。为此，表 6（1）列检验了村务监督委员会设立对主要村务的村民参与度的影响。结果表明，村务监督委员会设立的系数为正，且在 1% 的显著性水平意义上显著，说明该机构的设立能够提高村民参与村庄主要事务决策的概率。为了进一步验证该渠道的存在，本文从具体的村庄事务出发，捕捉村务监督委员会设立前后村民村务参与度的变化情况。理论上讲，如果村务监督委员会的设立提高了村民村务参与度，那么对于具体的村庄事务而言，村民的参与概率也会明显提升。结合调查问卷所涉及的问题，本文选取村民对村务纠纷调解和各项规章制度建设的参与情况作为研究对象，考察村务监督委员会设立对村民参与具体事务的概率的影响。回归结果见表 6（2）列和（3）列。不难发现，村务监督委员会设立的估计系数均为正，且通过了显著性检验，说明村务监督委员会的设立有效提升了村民参与村务纠纷调解和各项规章制度建设的概率。表 6 的结果验证了“提升村民村务参与度”这一渠道。

表 6 村务监督委员会的设立影响村民村务参与度的估计结果

变量	(1)	(2)	(3)
	主要村务的村民参与度	是否参与村务纠纷调解	是否参与各项规章制度建设
村务监督委员会设立	0.1316*** (0.0467)	0.0703* (0.0406)	0.0283** (0.0132)
控制变量	已控制	已控制	已控制
省份固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值数	11577	13110	12857
R ²	0.0296	0.1455	0.0609

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平。②括号内为聚类到村庄层面的标准误。③控制变量与表 3 相同。

（四）进一步分析

一个值得关注的问题是，设立村务监督委员会对村庄治理绩效的改善作用是否持久？如果设立村务监督委员只能在短期内改善村庄治理绩效，而在长期却效果不佳，那么就需要重新思考实施这样一项基层监督制度的必要性。反之，如果设立村务监督委员会的村庄治理绩效具有持久性，甚至能够随着时间推移而不断增强，那么就更加积极地推进该制度的普及程度。为此，本文进一步检验了设立村务监督委员会提升村庄治理绩效的时效性。

由于仅采用截面数据，无法获取其他年份村干部满意度和规章遵从度的数据，本文主要考察村务监督委员会的设立年数与当前村庄治理绩效之间的关系，以此揭示村务监督委员会设立带来的基层治理的持续改善效应。村务监督委员会的设立年数等于村务监督委员会设立年份与调查年份的差值。表7报告了对应的实证结果。表7（1）列和（2）列是OLS模型的回归结果，可以看到，设立年数的回归系数分别为0.0032和0.0056，且通过了显著性检验，表明村务监督委员会的设立年数每增加1年，村干部满意度和规章遵从度将分别提升0.3个百分点和0.6个百分点。表7（3）列和（4）列是ordered-Probit模型的回归结果，可以看到，设立年数的回归系数依旧为正，说明设立村务监督委员会改善村庄治理绩效的作用随着时间的推移而不断增强。表7的结果表明，村务监督委员会设立带来的对村庄治理绩效的改善作用具有持续性。

表7 村务监督委员会设立影响村庄治理绩效的时效性

变量	OLS 模型		ordered-Probit 模型	
	村干部满意度 (1)	规章遵从度 (2)	村干部满意度 (3)	规章遵从度 (4)
村务监督委员会设立年数	0.0032* (0.0018)	0.0056** (0.0024)	0.0065*** (0.0017)	0.0074*** (0.0017)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
省份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值数	11388	12313	11388	12313
R ²	0.0536	0.0527	0.0311	0.0232

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平。②括号内为聚类到村庄层面的标准误。③控制变量与表3相同。

五、结论与政策启示

推动全面从严治党向基层延伸，打通基层监督“最后一公里”，实现监督下沉、监督落地，是完善党和国家监督体系的重要环节。在此背景下，本文借助2019年上海财经大学“千村调查”数据，用村干部满意度和规章遵从度刻画村庄治理绩效，进而考察中国乡村地区一项自下而上的民众监督制度——村务监督委员会的设立对村庄治理绩效的影响。回归结果发现，村干部满意度和规章遵从度在村务监督委员会设立之后均出现了明显提升，表明村务监督委员会的设立显著改善了村庄治理绩效。为了消除可能存在的内生性问题，本文巧妙借助2010年修订《村民委员会组织法》这一历史事件构建工具变量，并使用两阶段最小二乘法进行回归分析，得到的结果与基准回归保持一致。机制分析发现，规范村庄财务管理和提升村民村务参与度，是设立村务监督委员会改善村庄治理绩效的中间路径。进一步，本文考察了村务监督委员会的设立对村庄治理绩效的长期影响。实证结果显示，村务监督委员会的设立对村干部满意度和规章遵从度的影响程度呈逐年递增态势，表明设立村务监督委员会对村庄治理绩效的改善作用具有时间上的持续性。

基于以上研究结论,本文得出如下政策启示。第一,推进村务监督委员会等民众监督机构的全面覆盖。自2010年修订《村民委员会组织法》以来,设立村务监督委员会的村庄数量大幅增长,村务监督委员会已覆盖全国大部分村庄。但仍有少部分村庄尚未建立村务监督委员会或类似的监督机构,这不利于村庄治理绩效的有效提升和村庄之间的均衡发展。为此,应加快推进村务监督委员等民众监督机构的全国覆盖。一方面,要加大对相关政策文件、法律法规以及代表性案例的宣传力度,让村民了解建立监督委员会的重要性和具体流程;另一方面,可以派驻专门人员对村民进行培训和指导,帮助那些尚未建立村务监督委员会的村庄在法律框架内成立相应的监督机构,并在起步阶段协助安排监督和管理工作的。

第二,进一步完善制度设计,保障和提升村务监督委员会的治理效能。相关制度的优化与完善是村务监督委员会持续改善村庄治理绩效的重要前提。尽管《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》规定了村务监督委员会的基本框架,但在村务监督委员会的人员选拔、能力建设、运行机制以及绩效考核等制度建设方面,仍有较大的细化空间。本文认为,在人员选拔方面:可以设立由政府、村民以及社会组织组成的选拔委员会,确保多元参与和权力平衡;通过村民代表会议、民主评议等形式,让村民对候选人提出意见和建议,参与对候选人的评估和选择过程;建立村务监督委员会成员任期制度,避免成员长期占据职位从而挫伤其他村民的参与积极性。在能力建设方面:可以由乡镇政府牵头,定期举办具有针对性的培训和教育活动,同时,将提升成员的组织协调、沟通交流以及财务分析等能力作为培训的重点目标;积极组织不同村庄之间的交流活动,使其能够相互借鉴和学习工作经验。在运行机制方面:要进一步细化村务监督委员会的具体职责,为其履行监督职责和参与村庄治理提供制度依据与保障;明确村务监督委员会的工作流程,包括议事规则、决策程序、信息报告和沟通机制等方面的内容,提升村务监督委员会的运行效率。在绩效考核方面:应设计更加科学的考核指标,将村民的主观评价、参与度以及规章遵从度等内容纳入其中,定期进行绩效评估,以便为实施奖惩办法提供现实依据。

参考文献

- 1.陈晓红、朱蕾、汪阳洁,2019:《驻地效应——来自国家土地督察的经验证据》,《经济学(季刊)》第1期,第99-122页。
- 2.陈钊、徐彤,2011:《走向“为和谐而竞争”:晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁》,《世界经济》第9期,第3-18页。
- 3.崔宝玉、马康伟,2022:《合作社能成为中国乡村治理的有效载体吗?——兼论合作社的意外功能》,《中国农村经济》第10期,第41-58页。
- 4.董丽,2017:《农村财务监督机制有效性检验》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第2期,第102-109页。
- 5.高洪贵、张永杰,2020:《村务监督委员会制度的建立动因及其发展实态研究》,《黑龙江社会科学》第6期,第26-33页、第166页。
- 6.高琳,2012:《分权与民生:财政自主权影响公共服务满意度的经验研究》,《经济研究》第7期,第86-98页。

- 7.郭云南、王春飞, 2020:《第一大姓当选是否会促进创业?》,《经济学(季刊)》第4期,第1355-1374页。
- 8.姬超, 2017:《中国村务监督机制运行评价及其制度优化路径——基于21个省846个村4625个村民的调查研究》,《农业经济问题》第1期,第21-30页、第110页。
- 9.冷波, 2021:《监督下乡:乡村监督体系重塑及其效应》,《中国农村观察》第4期,第79-89页。
- 10.李友梅、肖瑛、黄晓春, 2012:《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》第4期,第125-139页、第207页。
- 11.梁军峰, 2012:《村民监督委员会:以权力制约权力的新机制》,《科学社会主义》第2期,第68-69页。
- 12.刘知林, 2007:《村级财务治理新机制:村务(财务)监督委员会及其制度的学理解析——基于浙江武义县后陈村的调查》,《审计与经济研究》第3期,第77-82页。
- 13.卢福营、高健, 2019:《村务监督委员会制度的局限与拓展——写在后陈村村务监督委员会诞生15周年之际》,《浙江社会科学》第7期,第66-72页、第157页。
- 14.卢福营、孙琼欢, 2006:《村务监督的制度创新及其绩效——浙江省武义县后陈村村务监督委员会制度调查》,《社会科学》第2期,第98-107页。
- 15.卢素文、艾斌, 2021:《资源依赖与精英权威:农村社会组织与基层政府的双向依赖和监督》,《中国农村观察》第4期,第50-66页。
- 16.盛丹、刘灿雷, 2016:《外部监管能够改善国企经营绩效与改制成效吗?》,《经济研究》第10期,第97-111页。
- 17.王岭、刘相锋、熊艳, 2019:《中央环保督察与空气污染治理——基于地级城市微观面板数据的实证分析》,《中国工业经济》第10期,第5-22页。
- 18.吴一平、周彩、杨芳, 2022:《中央审计监督与地方财政违规查处——来自审计署驻地方特派员办事处的证据》,《经济理论与经济管理》第9期,第52-67页。
- 19.杨婵、贺小刚, 2019:《村长权威与村落发展——基于中国千村调查的数据分析》,《管理世界》第4期,第90-108页、第195-196页。
- 20.周功满、曹伟, 2012:《权力结构视域下的乡村权力监督——基于对村务监督委员会的考察》,《经济社会体制比较》第3期,第139-145页、第173页。
- 21.Flückiger, M., M. Ludwig, and A. Sina Önder, 2019, "Ebola and State Legitimacy", *The Economic Journal*, 129(621): 2064-2089.
- 22.Grimmelikhuisen, S., G. Porumbescu, B. Hong, and T. Im, 2013, "The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment", *Public Administration Review*, 73(4): 575-586.
- 23.Levi, M., 2006, "Why We Need a New Theory of Government", *Perspectives on Politics*, 4(1): 5-19.
- 24.Martinez-Bravo, M., G. P. iMiquel, N. Qian, and Y. Yao, 2011, "Do Local Elections in Non-Democracies Increase Accountability? Evidence from Rural China", NBER Working paper 16948, <https://www.nber.org/papers/w16948>.
- 25.Shah, A., 2004, *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise*, Washington, D.C.: World Bank Publications, 1-47.

26.Wang, K., G. Li, and H. Liu, 2021, “Does Natural Resources Supervision Improve Construction Land Use Efficiency: Evidence from China” *Journal of Environmental Management*, Vol. 297, 113317.

27.Xu, Y., and Y. Yao, 2015, “Informal Institutions, Collective Action, and Public Investment in Rural China”, *American Political Science Review*, 109(2): 371-391.

28.Zhang, B., X. Chen, and H. Guo, 2018, “Does Central Supervision Enhance Local Environmental Enforcement? Quasi-Experimental Evidence from China”, *Journal of Public Economics*, Vol. 164: 70-90.

(作者单位：¹ 山东财经大学财政税务学院；

² 上海财经大学公共经济与管理学院)

(责任编辑：马太超)

Does Village Affairs Supervision Committee Improve Rural Governance Performance: An Empirical Analysis Based on “Thousand Villages Survey” Data

XU Chao ZHOU Cai WU Yiping

Abstract: How to promote supervision sinking and get through the “last mile” of supervision has become an important topic in the field of grassroots governance research. Based on data from a representative national sample survey in 2019, this paper explores the governance effects of Village Affairs Supervision Committee System (VASCS), a “bottom-up” model of democratic supervision in Chinese rural areas. The empirical results show that the establishment of VASCS significantly improves the performance of rural governance, which is mainly reflected in the improved levels of villagers’ satisfaction with village cadres and their compliance with regulations. After using many methods such as instrumental variables to address the endogenous problem, the results are still robust. Restricting the financial management of village and expanding public participation are key channels for VASCS to improve governance performance. This paper also finds that the improvement effect of the performance of rural governance brought by the establishment of VASCS is sustainable. On average, every additional year since the establishment of the VASCS increases the level of satisfaction with village cadres by 0.3 percentage points and the level of the compliance with regulations by 0.6 percentage points. This study provides empirical evidence at the village level for the effectiveness of the bottom-up supervision model, which has policy implications for promoting the modernization of grassroots governance.

Keywords: Village Affairs Supervision Committee; Rural Governance; Level of Satisfaction with Village Cadres; Level of Compliance with Regulations