



社会学丛书

Policies Operating Mechanism of Rural
Women's Participation in Village Governance
— Based on Ostrom's IAD Framework

农村妇女参与村级治理的 政策运行机制研究

——基于奥斯特罗姆的IAD框架

李 琴 著

中国社会科学出版社



社会学丛书

Policies Operating Mechanism of Rural
Women's Participation in Village Governance
— Based on Ostrom's IAD Framework

农村妇女参与村级治理的 政策运行机制研究

——基于奥斯特罗姆的IAD框架

李 琴 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村妇女参与村级治理的政策运行机制研究：基于奥斯特罗姆的
IAD 框架 / 李琴著. —北京：中国社会科学出版社，2015. 12
ISBN 978-7-5161-7428-9

I. ①农… II. ①李… III. ①农村—妇女—参与管理—群众
自治—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 309475 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2015 年 12 月第 1 版
印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 20.5
插页 2
字数 326 千字
定价 75.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

谨以此书向埃莉诺·奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom)
致敬!

本书研究和出版得到中国博士后科学基金特别资助
(2014T70744)、国家社科基金青年项目 (14CSH028)、
教育部人文社会科学研究青年项目 (13YJC810007) 资
助。

Abstract

Needless to say, rural women's participation in village governance is very important, and local governments' supporting policies are abundant. Based on fieldwork in Guangshui city in Hubei, Handan city in Hebei and Heyang county in Shanxi Province, supplemented with interviews of 50 female village cadres, this book seeks to answer the following questions: in the legal framework of the Organic Law of Villager Committees in 1998 and its revised version in 2010, what's the operating mechanism of rural women's participation in village governance and what are the actors' logics and strategies in the process of policy implementation?

Adopting Ostrom's IAD Framework, I categorize actors into three groups: State policies at the level of national policies, local governments at the level of implementation, and villages and individuals at the level of operation. In addition, in accordance with the two main lines of village elections and village governance, the situations of the village - level governance action can be divided into three types: election situation, governance situation and voting situation. I try tentatively to analyze the interactions between different actors in each situation, summarize ten logics at the level of implementation and three logics at the level of operation in election situation, six logics at the level of implementation and seven logics at the level of operation in governance situation, and three logics of voters in voting situation. Conclude that different policies supporting rural women's participation in village governance have different modes of interactions, but the differences are not random as actors have their own logics and strategies, and proportional representation is just the first step towards women's substantive

political representation, which in turn depends on the establishment of diverse supports on the basic of “gender – friendly” political environment.

In accordance with the institutional analysis and development framework, the dissertation is divided into six chapters:

Chapter I presents “Exogenous Variables of Policy Operation”, which aims to analyze the institutional environmental of rural women’s participation in village governance. Against the background of China’s macro rural development, this chapter sorts out village governance structure in two dimensions, namely power structure and governance model, and tries to summarize the evolution of rural China’s social structure as follows: the modernization of rural society, the atomization of village, the nuclearization family structure, the rationalization of reproductive behavior, and the fragmentation of rural women, all of which pave the way for the problems and development to be shown later in this book.

Chapter II presents “Communal Attributes of Policy Operation”. Rural women are the main actors in policy operation in this context, as they are either in voting situation or cadres in governance situation or candidates in election situation. The aim of policy is to encourage more rural women to participate in village governance and upgrade the quality and level of their participation. This chapter aims to analyze the characteristics of Chinese rural women in comparison to western countries.

Chapter III presents “Rules – in – use of Policy Operation”. Three sites of my fieldwork are introduced: as Township C in Guangshui City in Hubei Province, Township Y in Handan City in Hebei province and Township G in Heyang County, in Shanxi Province. I first theoretically analyze the model of the rules – in – use, and then describe the main policies supporting rural women’s participation in village governance, which are the institutional bases of the following discussion.

Chapter IV presents “Action Situation of Policy Operation”, which elaborates on my main arguments in this dissertation as a result of my seven years of research. This chapter is based on empirical research in three sites and tries to analyze the action situation in the three sites from the micro perspective rather

than the macro perspective in the previous three chapters, and analyze election situation, voting situation, and governance situation in the three places during policy operation.

Chapter V presents “Interactions of Policy Operation”, which is the core of this dissertation, it follows two logics when analyzing. One is Ostrom’s theory, by which I classify social actors into three types: state policies at the level of national politics, local governments at the level of implementation, and villages and individuals at the level of operation. Another classification depends on three situations in village governance, namely, election situation, governance situation and voting situation. I argue that there is a relatively complete institutional design at the level of national politics in all three situations. And logics and strategies of villages and individuals are often directly subject to the implementation level’s behavior, so the key difference of policy operating mechanism lies in local governments at the level of implementation. no matter what kind of villages, the way local governments promote rural women’s participation in village governance is in a top – down manner, but there are still differences in attitudes and intensity. Q village in Hubei province is an example of the moderate level, and it demonstrates local governments’ response to pressures from higher levels of governments. Y village in Hebei province is an example of low level and it demonstrates local governments’ response to catch – up pressure in relation to its competitors. H village in Shanxi province is an example of high level, and it demonstrates local governments’ positive and proactive response. Why different governments have different response mechanisms? It is related to exogenous variables, including political, economic, cultural and social factors that affect governments’ response.

Chapter VI presents “Performance and Reflection of Policy Operation”. The main measure of the policy performance is proportional representation, I argue that proportional representation is just the first step towards promoting rural women’s participation in village governance, and a prerequisite for gender equality. The ultimate goal should be the substantive political representation, which depends on diverse supports in the “gender – friendly” political environment.

So how to build a diverse support system for rural women's participation in village governance? I propose the following four policy suggestions: Firstly, organizing women based on the faith in gender equality. Secondly, the "gender - friendly" political environment. Thirdly, local government policies and supporting programs. Fourthly, national policies.

In theory, a universal framework integrating a variety of theories to deal with specific problems, has been tried in this dissertation during the analysis. To be precise IAD framework and a number of other theories are used to explain and analyze rural women's participation in village governance, which is quite innovative in this field of research.

In practice, three cases from Hubei, Hebei and Shanxi provinces are selected in this dissertation, which are not only represent China's central, eastern and western regions respectively, but also middle, low and high levels of rural women's participation in village governance. The Guangshui city in Hubei province present nationwide medium level. Handan city in Hebei province exemplifies low level because 80% villages don't have female cadres in village committees. "Heyang Model" is the most famous and successful model of rural women's participation in village governance in China, and exemplifies high level. These three levels also happen to reflect the changes and development trends of rural women's participation in village - level governance. A comparative study of the three cases are of significance for the practice of village governance.

Keywords: rural women, village governance, policy operating mechanism, Institutional Analysis and Development Framework

目 录

Abstract	(1)
导论	(1)
一 问题提出	(1)
二 文献综述	(2)
(一) 农村妇女参与村级治理的制度研究	(3)
(二) 农村妇女参与村级治理的组织研究	(4)
(三) 农村妇女参与村级治理的个案研究	(4)
三 分析框架：制度分析与发展框架	(6)
(一) IAD 框架的缘起	(7)
(二) IAD 框架的应用范围	(7)
(三) IAD 框架的核心要素	(9)
四 理论工具	(14)
第一章 政策运行的外生变量	(16)
一 乡村治理结构的演进	(17)
(一) 权力结构的变化	(19)
(二) 治理模式的变化	(22)
二 农村社会基础结构	(26)
(一) 乡土社会现代化	(27)
(二) 村庄原子化	(27)
(三) 家庭结构核心化	(29)
(四) 生育行为理性化	(29)
(五) 农村妇女碎片化	(31)
三 农民价值	(33)

(一) 本位性价值	(33)
(二) 社会性价值	(34)
(三) 基础性价值	(34)
(四) 社会性别视角下的农民价值	(35)
四 农村妇女参与村级治理的历程梳理	(36)
(一) 形成政策问题	(38)
(二) 进行政策推广	(41)
(三) 寻求政策创新	(46)
五 本章小结	(63)
第二章 政策运行的共同体属性	(65)
一 政策运行的主体分层	(65)
二 性别与社会性别意识	(67)
三 性别与政治代表意愿	(72)
(一) 政治意愿表达上的性别考察	(73)
(二) 政治精英与大众的态度考察	(77)
(三) 大众和精英的性别平等态度	(80)
四 农村妇女的群体特征	(84)
(一) 个体符合理性人假设	(84)
(二) 群体并不具有同质性	(85)
(三) 政治身份与性别认同的权重	(85)
五 本章小结	(86)
第三章 政策运行的应用规则	(88)
一 应用规则的理论根基	(88)
(一) 边界规则 (Boundary Rules)	(90)
(二) 职位规则 (Position Rules)	(91)
(三) 选择规则 (Choice Rules)	(91)
(四) 聚合规则 (Aggregation Rules)	(91)
(五) 范围规则 (Scope Rules)	(92)
(六) 信息规则 (Information Rules)	(92)
(七) 偿付规则 (Payoff Rules)	(92)
二 农村妇女参与村级治理的主要政策	(93)

(一) 主要政策	(93)
(二) 政策缘起	(98)
(三) 政策目标	(100)
三 应用规则模型下的现实分析	(101)
(一) 边界规则：村干部的“角色”和“期待”	(104)
(二) 职位规则：村委组织的职位结构和职数要求	(108)
(三) 选择规则：村庄治理的“先例”与“分工”	(111)
(四) 聚合规则：村庄类型和参与者自身资源的合力	(115)
(五) 范围规则：社会空间超越性别分工	(118)
(六) 信息规则：信息不完全	(120)
(七) 偿付规则：交易费用的存在	(121)
四 现有选举模式的典型分析	(124)
(一) 直接竞选制	(124)
(二) 妇代会直选进入制	(131)
(三) 性别两票制	(133)
五 本章小结	(134)
第四章 政策运行的行动情境	(137)
一 行动情境的外部系统	(140)
二 行动情境的内部变量	(141)
(一) 行动者 (Actors)	(142)
(二) 行动者的职位 (Positions)	(143)
(三) 容许行为 (Actions)	(144)
(四) 潜在结果 (Potential Outcomes)	(145)
(五) 控制程度 (Control)	(146)
(六) 信息 (Information)	(147)
(七) 收益和成本 (Costs and Benefits)	(147)
三 行动情境内部变量的相互关系	(148)
四 个案：湖北省广水市 C 乡 Q 村	(151)
(一) 村庄概况	(151)
(二) 村庄经济状况	(152)
(三) 村庄政治情况	(153)

(四) 性别视角下的村庄特色	(160)
(五) 村庄中的女干部——国珍	(169)
五 个案：河北省邯郸市魏县 Y 乡 Y 村	(176)
(一) 基本情况	(177)
(二) 问卷分析	(181)
(三) 个案访谈——村里唯一的“女干部”	(198)
(四) 政策探索	(199)
六 个案：陕西省合阳县 G 镇 H 村	(200)
(一) 基本情况	(201)
(二) 合阳女村官协会	(204)
(三) 村庄中的女干部——淑兰	(207)
七 应用规则作用下的行动情境	(211)
(一) 政策运行中的参选情境	(213)
(二) 政策运行中的投票情境	(216)
(三) 政策运行中的治理情境	(216)
八 本章小结	(220)
第五章 政策运行的作用模式	(223)
一 参选情境中的作用模式	(226)
(一) 政治层面	(226)
(二) 执行层面	(227)
(三) 操作层面	(232)
二 治理情境中的作用模式	(240)
(一) 政治层面	(240)
(二) 执行层面	(243)
(三) 操作层面	(245)
三 投票情境下的作用模式	(252)
(一) 投票方式	(253)
(二) 投票逻辑	(254)
四 本章小结	(258)
第六章 政策运行的绩效与反思	(264)
一 比例制的预期及可能影响	(264)

二 政治实质代表性	(267)
三 女性实质代表性的分析框架	(268)
(一) 数量规模	(269)
(二) 性别认同	(271)
(三) 权力空间	(271)
(四) 组织联盟	(272)
(五) 上级政府	(272)
四 悖论与反思	(273)
(一) “性别”与“性别意识”	(273)
(二) “性别”与“职位分工”	(273)
(三) “治理能力”与“搅局能力”	(274)
(四) “数量规模”与“集体低效”	(275)
五 本章小结	(275)
结论	(276)
参考文献	(288)
后记	(295)
附录	(300)

导 论

一 问题提出

2011年底,随着第八届村委会选举帷幕的全面拉开,2010年10月28日通过的新修订的《村委会组织法》(以下简称《村组法》)关于村委会成员中应当有妇女成员、妇女村民代表应当占村民代表会议组成人员的三分之一以上等新规定格外引人注目,2011年5月4日《中国妇女报》发表了《村委会成员中至少有一名妇女纳入新一轮村“两委”换届重要任务》的报道指出:“民政部门进一步完善‘专职专选’的有效办法,努力提高妇女成员比例,为农村妇女参与村委会工作创造更加有利的条件,确保妇女村民代表比例达到三分之一以上,村委会成员中至少有一名妇女,特别是村‘两委’女性正职比例不断提高。^①”有些地方更是提出或者实现了“村村都有女村官^②”的目标,2014年11月3日《中国妇女报》报道山东省蒙阴县女性进村委会(居委会)比例达到100%,并且村妇代会主任(社区妇联主席)进“两委”达到100%^③……,纵观之,支持农村妇女参与村级治理的相关政策一直都有,从原《村组法》中指出的是“妇女应当有适当的名额”到新《村组法》“村委会成员中应当有妇女成员”,此等“比例”政策制定的目标和预期结果是什么?这种制度安排产生的理论渊源和逻辑起点是什么?在实践中会有怎样的产出和效果?其理论构想与实践逻辑是否

① 2011年5月4日《中国妇女报》,《村委会成员中至少有一名妇女纳入新一轮村“两委”换届重要任务》。<http://acwf.people.com.cn/GB/14549135.html>。

② 2011年3月31日《青岛日报》,《莱西:村村都有女村官》。<http://www.xingbie.org/newsdetail.asp?id=2566>。

③ 2014年11月3日《中国妇女报》A1综合新闻版。

存在冲突,存在怎样的差距?影响政策运行的因素有哪些?整个政策运行过程有着怎样的机制?运行机制中存在哪些问题?

在此分析逻辑下,本书试图回答这样一个问题:在《村组法》(1998)以及新《村组法》(2010)的政策进入下,农村妇女参与村级治理有着怎样的运行机制,在政策运行过程中,各主体有着怎样的逻辑和策略?具体而言有如下问题群:

问题群一:农村妇女参与村级治理的政策运行有哪些外生变量?村级治理的制度环境如何?在农民工进城、农业女性化的历史关节点上,妇女参与村级治理有着怎样的特点?

问题群二:村级选举中支持妇女参与的政策有哪些?有着怎样的应用规则?其制度设计目标是什么?实施效果怎样?政策目标与政策绩效是否一致?如否,问题在哪儿?原因为何?如何对现有制度进行性别视角的反思?

问题群三:村级治理的主体有哪些?不同主体的行为逻辑是什么?行动策略是什么?社会性别视角下的差异如何?在村级治理中,性别与性别意识有着怎样的相关性抑或悖论?有性别意识是否就有性别代表性?什么是性别代表性?性别代表性受哪些因素的影响,受哪些条件的制约?有性别意识是不是就有性别代表能力?什么是性别代表能力?有性别意识和性别代表能力,有没有性别代表意愿?什么是性别代表意愿,受什么影响和限制?种种问题中暗含着怎样的逻辑?

问题群四:乡土社会规则作用下的行动情境是怎样的?行动情境作用下的村级治理结果是怎样的?社会性别、制度规则和村级治理有着怎样的作用模式?现有村级治理政策运行机制存在怎样的规律?

对于这些问题的解答无法放在一个静态的政策层面去解读,而需要在政策运行的整个过程中探其究竟。在后文中笔者将以上问题群作为章节需要解答的核心问题,进行一一阐述。

二 文献综述

无数学界泰斗告诫我们做研究偷不得半点懒,回顾自身的选题过程,

这是一种心智历练，是一种对体力、智力和耐力的三重考验，难忘夜不能寐的焦灼、灵感闪现的狂喜和提笔的小心翼翼；这是一次珍贵的转型机会，一篇出色的博士论文可以实现从求学到从教的华丽转身；这也是一个郑重的自我交代，凝结了自己青春岁月和求学经历的心血，笔者倍加珍惜这个机会，所以更加小心翼翼、如履薄冰。正因如此，选题的时候选择了自己硕博期间熟悉的研究领域：农村妇女参与村级治理。

从农村妇女参与村级治理的实践操作而言，大致经历了三个阶段的发展。第一阶段是制度建设，包括政策法规、制度安排等，旨在为农村妇女提供总体政治框架下的性别平等参与机会和平台；第二阶段是组织建设，包括正式组织、准正式组织、非正式组织等，旨在整合处于“碎片化”“离散状态”下的农村妇女；第三阶段是能力建设，包括人力资源开发、培训等，旨在提升妇女参与公共治理的能力与质量。在此三个阶段的实践推动下，涉及如下三个主要方面的研究：制度研究、组织研究、个案研究。

（一）农村妇女参与村级治理的制度研究

关于支持农村妇女参与村级治理的制度研究，学者们从公共政策、选举制度、治理机制、支持网络等方面进行了渐进性的探索。

从公共政策来说，从政策制定到政策执行都与政策目标相距甚远。究其原因，有学者认为是主导政策制定及执行太突出工具理性而忽略价值理性^①、政策的价值目标认识模糊以及政策制定及执行的主体性别结构失衡等（刘筱红 2005）。也有学者根据“政策失败理论”将其原因归为统治者的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治以及参与个体的成本与收益核算等（韩玲梅 2011，黄祖辉 2011）。

从选举制度来说，有学者对具有代表性的六种选举模式，即梨树模式、塘沽模式、湖南模式、迁西模式、磐安模式和广水模式进行了比较分析（李琴 2010，卓惠萍 2010）。

从治理机制来说，有学者通过对村庄的个案研究探讨村级治理的机制

^① 参见刘筱红：《支持农村妇女当选村委会成员的公共政策分析》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2005年第2期。

运作及其效果（董江爱 2010）。

从支持网络来说，有学者从“整体政府”的视角构建了农村妇女参与乡村治理的支持网络，提出了政府在这个网络中处于纲领性位置，它既是领导者、更是服务者，既是催化剂、又是监督人，既是召集者、又是协调人，政府在网络中扮演多元的角色，起着其他组织难以替代的作用（刘筱红 2010）。

多数学者都承认政府在整合妇女资源、组织妇女参与乡村治理中负有重要责任，认为政府必须赋予农村妇女以真实和个体的主体性^①，建构一个“横向”的妇女力量整合机制，使农村妇女能够参与到党和国家的政治体系中，建立起国家与农村妇女的纵向联系^②（潘萍 2006，刘筱红 2007）。

（二）农村妇女参与村级治理的组织研究

关于农村妇女参与村级治理的组织研究，学者们从农村妇女参与村民自治的组织资源、农村妇女组织功能的异化等角度进行了分析研究（刘筱红 2002，陈琼 2008，过军 2008），深刻分析、揭示了农村妇女组织的弱化及在村民自治中的参与无力状况。不少的学者还关注到包括妇联在内的 NGO 组织对农村妇女参与乡村治理的推动作用，认为妇女 NGO 可以通过进行性别意识教育、协助经济发展、推动成立组织等方式提高农村妇女的组织水平和参与意识^③，农村妇女民间组织的出现可以帮助妇女在现有体制内谋求更大发展空间（陈琼 2009，肖百灵 2006，徐宇珊 2006，王凤仙等 2007）。

（三）农村妇女参与村级治理的个案研究

关于村庄的个案研究相当丰富，廖林燕（2008）、时树菁（2008）、刘文玉（2008）、陈琼（2008）等分别观察和研究了云南边区白族、河南南阳、甘肃中川、湖北广水等地的选举过程，对农村妇女参与村委会选举

① 参见潘萍：《试论村民自治中的妇女参与》，《浙江学刊》2007年第6期。

② 参见潘萍：《村民自治制度中的农村妇女参与》，《妇女研究论丛》2008年第1期。

③ 参见徐宇珊：《妇女 NGO 与农村妇女参与意识》，《中华女子学院学报》2006年第3期。