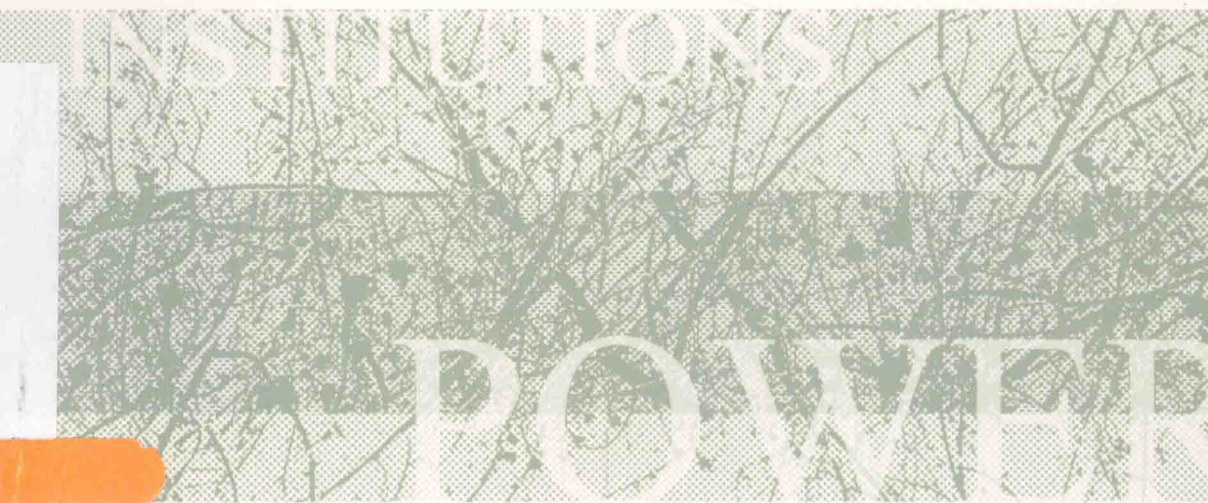


RURAL GOVERNANCE IN CHINA

制度的力量：

中国农村治理研究

王新松 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

制度的力量：

中国农村治理研究

王新松 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

制度的力量:中国农村治理研究 / 王新松著. —北京:社会科学文献出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7203 - 4

I. ①制… II. ①王… III. ①农村 - 社会管理 - 研究 - 中国 IV. ①C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 048044 号

制度的力量:中国农村治理研究

著 者 / 王新松

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高 雁

责任编辑 / 颜林柯

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社(010)59367226

地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.25 字 数: 170 千字

版 次 / 2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7203 - 4

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

目 录

第一章 导论	1
一 中国的村级民主	4
二 研究问题	9
三 章节介绍	14
第二章 制度与治理的理论	16
一 政治学中的制度	17
二 选举参与	21
（一）选民参与的动机	21
（二）选举制度	24
三 村庄治理	30
（一）国家、社会 and 治理	30
（二）善治	32
（三）村委会选举制度和村庄治理	36
（四）村级监督制度和村庄治理	38
四 小结	41

第三章 研究方法 with 数据收集	43
一 方法论	43
二 数据来源	47
三 变量	52
第四章 村委会选举质量 with 选举参与程度	59
一 村委会选举参选率	61
二 村委会选举方法变量	63
三 控制变量 with 描述统计	71
(一) 个体层面的社会经济变量	71
(二) 个体层面的主观动机	78
(三) 集体层面的社会经济变量	80
(四) 外部动员变量	81
四 结果和讨论	82
五 小结	88
第五章 基层民主制度会促进善治吗	90
一 村级治理变量	90
二 控制变量 with 描述统计	94
三 村委会选举方法变量	100
四 村委会选举方法对治理的影响	102
五 村级监督制度变量	106
(一) 村民代表会议及其召开的频率	106
(二) 村民代表会议的否决权	108
(三) 民主理财小组	108

(四) 村委会向村民大会或村民代表会议的工作报告	109
六 统计结果及讨论	111
第六章 中国农村的经济条件、民主制度与善治	116
一 中国农村的经济和政治变迁	118
(一) 集体化时期	118
(二) 集体化瓦解时期	120
(三) 沉重的税费负担	122
(四) 后税费改革时期	123
二 比较案例研究	128
(一) 民主制度对村级治理的影响：穷村的经验	129
(二) 民主制度对村级治理的影响：富村的经验	138
三 小结	146
第七章 结论	147
一 让基层民主运转起来：选举制度、参与和善治	148
(一) 选举制度对参与的影响	148
(二) 真实投票还是橡皮图章：选举如何促进善治	149
(三) 农村的权力制衡会带来善治吗	151
二 发挥制度功能：经济条件的作用是什么	151
三 启示	153
(一) 对比较政治学的启示	153
(二) 对政策的启示	154
四 挑战及下一步的研究	155



参考文献	157
------------	-----

附录一 村级治理的 Ordered Logit 和 Logit

回归：村委会选举的质量	179
-------------------	-----

附录二 村级治理的 Ordered Logit 和 Logit

回归：村级监督制度	182
-----------------	-----

附录三 本书所使用的村民调查问卷

附录四 本书所使用的村干部调查问卷

回归：村务公开	209
---------------	-----

第一章 导论

西方民主研究将制度视为维护民主品质的重要因素,相关的制度包括:一部尊重基本自由理念、限制政府权力的宪法,一个能保护公民自由权利、监督国家行为的有效的公民社会,一套能确保对政府平行问责和垂直问责的制度,一个允许公民自由参与、各个政党公平竞争的选举制度等。^① 传统研究大多聚焦于民主国家中不同类型的政治制度,如今越来越多的文献开始对非民主国家的民主制度功能进行研究。有人认为,独裁政府为了美化权力,也会建立诸如选举、立法、司法等民主制度,例如通过全国选举使国内外民众认为独裁统治更加合法。^② 也有研究发现,建立民主制度可以延长独裁政权的执政周期,因为通过在全国性选举中获得压倒性胜利,执政

① Dahl, Robert A., *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven, CT, US: Yale University Press, 1971); Linz, J. J., Stepan, A. C., "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy* 7 (2), 1996, pp. 14-33; Stepan, Alfred C., *Arguing Comparative Politics* (New York: Oxford University Press, 2001) .

② Linz, Juan J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000); Brownlee, J. M., "Low Tide after the Third Wave: Exploring Politics under Authoritarianism", *Comparative Politics* 34 (2), 2002, pp. 477-498; Schedler, Andreas (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 2006) .

党可以阻止反对派力量挑战其当前的统治。^① 还有研究表明，尽管威权国家的有限选择的选举（Limited Elections）并不会改变威权政体本身，但是它们逐渐改变了这些国家的政治生态，甚至在某些情况下真正带来了民主转型。^② 也有人反驳说，像政治文化这类背景因素需要多加考量，因为作为西方产物的“民主”可能永远也无法与其他社会的本土文化相适应。^③ 然而到目前为止，只有少数研究关注了在非民主国家里，民主制度究竟是否可以发挥其在民主国家中的相同职能。例如，威权国家的民主选举是否可以提高政治参与程度？威权国家的选举和监督制度是否可以更有效地问责政府工作人员，使他们对公共需求有更多的回应，促使他们提供更好的公共服务？

尽管我国尚未在国家层面实现政治自由化，但是在人口数量最集中的农村实现了有限选择的选举。^④ 1980年以来，村委会选举成为中国农民参与政治的主要方式。村委会选举作为有限选择的选举存在许多缺陷和问题，但是，有限选择的选举通过鼓励农民的政治参与以及培养更多负责任的村干部，的确改变了中国的农村政治。在实行选举的同时，我国政府在农村还施行了其他制度来限制村委会的权力、监督村委会的行为。中国农村逐渐出现一种民主治理模

① Gandhi, J., Przeworski, A., "Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships", *Economics & Politics* 18 (1), 2006, pp. 1-26; Gandhi, J., Przeworski, A., "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats", *Comparative Political Studies* 40 (11), 2007, pp. 1279-1301.

② Schedler, Andreas (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 2006), p. 15.

③ Eckstein, H., "A Culturalist Theory of Political Change", *American Political Science Review* 82 (3), 1988, pp. 789-804; Pye, Lucian, *The Mandarin and the Cadre: China's Political Cultures* (Ann Arbor: Center for Chinese Studies, 1988).

④ Oi, Jean C., *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government* (Berkeley: University of California Press, 1989); O'Brien, Kevin J., *Reform without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change* (New York: Cambridge University Press, 1990).

式，它包括经由选举产生的行政组织和一套权力制衡机制。在等级制度被奉行千年的中国，西方模式的制度安排在中国的本土环境下能够发挥作用吗？这些制度能否产生某些政治动力，为中国的政治发展带来重大变化？这是一个我们应该思考的问题。

本书讨论的重点不在于村委会选举是否将促进中国民主化进程这类重大问题，而在于农村选举和监督机制在改变中国农村的政治生态中所具有的意义。本书将回答两类关键问题。第一，村委会选举的质量和农民参与选举的程度有什么关系？如果村委会选举更自由、更公平，村民的参与积极性是否更高？第二，村委会选举和监督制度对村庄治理的质量有何影响？选举质量的提高能够使村干部对村民的要求更负责任吗？像村民代表大会这样的村民监督机构是否可以让村干部更具有可问责性？这些民主制度是否能够使村委会加强公共服务？只有厘清这些疑问后，我们才可以更好地理解威权国家中政治制度的功能和农村社会中“善治”的制度视角，并且可以对农村政治发展的前景有所启示。

本章将对本书所研究的基本问题做一些介绍。首先，本章通过回答以下问题来介绍农村政治的背景。20世纪80年代，村委会选举是在怎样的情况下被引入农村的？村委会选举遭遇了哪些挑战？其又是怎样在农村扎根的？农村建立了怎样的监督制度？为什么要建立这样的制度？农村当前的政治生态是怎样的？其次，笔者将界定并讨论此前关于农村研究的尚未回答的一些重要问题，继而进一步介绍笔者在此项课题中研究的问题。最后，笔者将讨论研究计划并对其他章节的主要内容进行简略介绍。

一 中国的村级民主

20 世纪 80 年代，中央政府在农村引入村委会选举，从而控制了当时出现的一些社会混乱。1980 年代初期，人民公社制度瓦解，并被乡镇一级政府所取代。同时，实行了很久的农村集体生产模式被“包产到户”的制度所替代。农民承包土地后，生产积极性高涨，他们辛勤劳动以获得最大的生产效益。由于基层干部对集体财产的控制减弱，其自身的垄断权力也在逐渐消失。随着村民对基层干部的依赖逐渐减弱，他们对某些政策更加敏感，例如计划生育、增税、收费等。

1987 年，中央政府（中共中央政治局、全国人民代表大会、民政部）深入讨论了上述问题，制订了一个解决方案——建立村委会，并允许村民选举产生村委会的领导班子。该方案的设想是，如果农民可以选出自己的村干部，并通过投票把腐败分子赶下台，就不会与政府对抗。而且，该方案还希望提高村委会的合法性，有利于其执行国家政策。^① 1987 年，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》在全国人民代表大会上通过，确立了村委会功能和选举程序的法律框架。

村委会通常由 3~7 人组成，中央政府放权让其自治。村委会

^① 关于我国最高领导人就实施村委会选举和有关村委会的立法的讨论，参见 O'Brien, K. J., "Implementing Political Reform in China's Villages", *Australian Journal of Chinese Affairs* 32 (July), 1994, pp. 33-59; Shi, T., "Villagers Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy", *World Politics* 51 (3), 1999c, pp. 385-412; O'Brien, K. J., Li, L., "Accommodating 'democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China", *The China Quarterly* 162, 2000, pp. 465-489.

不是一级国家政权，但实际上，他们协助国家政权最基层的乡镇政府来执行国家和地方政策，例如计划生育、税收、征兵以及推广国家和地方的思想方针（例如“三个代表”、“和谐社会”和“社会主义新农村建设”等）。村委会还负责村里的一切行政事务，包括土地分配、修路架桥等公共福利配给，甚至调解家庭矛盾。^①正因为村委会关系到村民日常生活的方方面面，村委会选举对农民来说至关重要，可以保护农民的切身权益。在《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《组织法》）的指导下，全国约60万个行政村每3年进行一次换届选举，大约6亿农民投出神圣的一票。

各省份的村委会选举时间不尽相同。根据民政部（负责指导村委会选举工作）提供的数据^②，1982年，福建省举行了第一届村委会选举；截至2006年，福建省共计举行过9次村委会选举。全国最后一个开始村委会选举的省份是云南，直到2001年才开始实行全省的村委会选举；截至2007年，云南省共计举行了3次换届选举。中国社科院2005年^③的调查数据显示，截至当年全国98%的行政村举行过至少一次村委会选举。

村委会选举的发展曾遇到很多困难和问题，主要归因于《组织法（试行）》颁布执行之后的最初十年里，地方政府没有贯彻落实。首先，乡镇政府试图阻挠村委会选举，因为其不愿意分权给村委会，

① 村委会的基本职能在《中华人民共和国村民委员会组织法》中进行了明确规定，《中华人民共和国村民委员会组织法》，中华人民共和国中央政府门户网站，http://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content_1732986.htm，2014年12月26日登录。

② 引自《2005~2007年全国村民委员会选举工作进展报告》，民政部基层政权和社区建设司。

③ 2005年，卡特中心和民政部共同资助了一项关于村民自治的全国性调查，并由中国社会科学院来具体执行。有关该项调查的详细内容可参见本书第3章。

更重要的是担心农民选出来的村委会不听指挥，毕竟乡镇干部还要依靠村干部推动国家政策的落实。^① 其次，村党支部抵制村委会选举，同样是因为不想把权力分给民主选举出来的村委会，而村党支部通常是由乡镇党委任命的。^②

由于种种障碍，村委会选举走过了一条曲折的道路。最开始某些地方根本就不举行村委会选举，村干部仍旧由当地政府指派任命。在其他一些地方，由于缺乏一部村委会选举的全国性法律，选举的规则由地方政府决定，这就导致了乡镇政府和村党支部能够操控选举。有些时候，选举委员会由现任村领导组成，候选人由乡镇政府或村党支部决定，选民们被迫在众目睽睽之下填写选票，选举结果不当场宣布。^③ 更有甚者，经选举产生的村委会成员往往被控制着公章和账目的党支部消解其实权^④，甚至是

① Shi, T., "Villagers committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy", *World Politics* 51 (3), 1999c, pp. 385-412; O'Brien, K. J., Li, L., "Accommodating 'democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China", *The China Quarterly* 162, 2000, pp. 465-489.

② 关于村委会和党支部的冲突问题的论述可参见 Lianjiang Li, Kevin J. O'Brien, "The Struggle over Village Elections", *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, ed. Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999); Guo, Z., Bernstein, T. P., "The Impact of Elections on the Village Structure of Power: the Relations between the Villagers Committees and the Party Branches", *Journal of Contemporary China* 13 (39), 2004, pp. 257-275.

③ Zhenyao Wang, "Villagers committees: The Basis for China's Democratization", *Cooperative and Collective in China's Rural Development between State and Private Interests*, ed. Eduard B. Vermeer, Frank N. Pieke, and Woei Lien Chong (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1998); Pastor, R., Tan, Q., "The Meaning of China's Village Elections", *The China Quarterly* 162, 2000, pp. 490-512; International Republican Institute. "Election Observation Report: Fujian, People's Republic of China, May 1997"; Carter Center. "The Carter Center Delegation to Observe Village Elections in China, 4-16 March 1997"; Carter Center. "Village Elections in China and Agreement on Cooperation with the Ministry of Civil Affairs, People's Republic of China, 2-15 March 1998".

④ 例如，2001年，山东省栖霞市四个镇的57个村委会主任全体辞职来抗议村党支部的独断专权。崔士鑫：《“村官”为何要辞职——对山东57名村委会成员集体要求辞职事件的调查与思考》，《人民日报》2001年3月21日。

被当地政府解职^①。

虽然推行村委会选举在最初阶段阻力很大,但这无法阻挡村民们对选举的兴趣。农民们逐渐意识到选票代表的潜在权力,他们有时借助集体行动,向县级、省级甚至中央政府等上级部门反映情况,请求调查选举黑幕或撤换腐败的村领导,选出他们支持的干部。有些时候,村民们甚至用《组织法》和省选举条例手册与乡镇和村干部争论,要求按照选举规定组织公平、自由的选举。^②在出现选举舞弊的情况下,村民们有时也会集体拒绝投票。

《组织法(试行)》颁布十年后,村委会选举在中国农村逐渐落地生根,中央政府视其为维持农村稳定和贯彻落实国家政策的一项有效措施。鉴于村委会选举的成功和选举过程中存在的一些问题,国家修订了《组织法》,将一些具体的规定纳入其中,包括选举规则、村务管理、乡镇-村庄关系,等等。1998年,修订后的《组织法》由全国人大通过,成为正式的、全国性的法律。^③

与此同时,另外一个重要问题浮现,挑战了村委会选举的重要意义。在一些村里,被选举出来的村干部行为腐败,缺乏可问责性。事实上,有些村干部亏空公款,用于私人奢侈消费、赌博,甚至行贿、受贿,他们滥用职权,欺压村民,把公共工程承包给自己的亲戚,在村务上武断专横,等等。中央政府很快意识到,农村这种缺乏问责的情况,可归因于缺乏事后制衡机制。为了使选举产生的村

① 从1999~2002年,湖北省潜江市57%的当选村委会主任被乡镇政府撤职,黄广明、何卫红:《三年撤了187名民选村官》,《南方周末》2002年9月12日。

② Li, L., O'Brien, K. J., "Villagers and Popular Resistance in Contemporary China", *Modern China* 22 (1), 1996, pp. 28-61; Li, L., "Elections and Popular Resistance in Rural China", *China Information* 16 (1), 2002.

③ 《组织法》于2010年再次修订,对候选人资格条件、委托投票行为、村务监督机构、罢免程序等做了进一步规定。

干部更具有可问责性、更负责任，中央政府制定了一系列制衡制度。^① 1998 年和 2004 年，中央和国务院先后两次发布了关于“四个民主”的通知，即民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，将其作为政治要求在农村施行。^② 这两项通知聚焦于后三个“民主”，要求村庄建立监督制度，检查和监督村干部的领导权。

1998 年，中办 9 号文件《中共中央办公厅、国务院办公厅关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》颁发，要求地方政府在农村实行民主治理，尤其是要求村务透明管理并改善村庄治理的监督制度。村民会议和村民代表会议是基层两个重要的群众组织。根据 1998 年的《组织法》，18 岁以上的村民都是村民会议的成员。但是，如果一个行政村里的村民人数太多，或村户之间相隔太远，召开村民会议就不方便（比如在一些山区）。在这种情况下，村民就可以选出他们的代表组成村民代表会议，监督村委会。^③ 村委会需要就其处理的大事向村民会议和村民代表会议报告，在预算和公共项目方面需要获得村民代表会议的认可。

为了进一步巩固村级民主并增强对村委会的问责，中办 17 号文件《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》于 2004 年颁布，中央政府要求在村庄建立另外

① 参见张静《基层政权：乡村制度诸问题》，浙江人民出版社，2000。

② 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》中办发〔1998〕9 号，1998 年 4 月 18 日颁布，中国选举与治理（链接参见：<http://www.xuanju.org/NewsInfo.asp?NewsID=16556>），登录时间：2007 年 3 月 8 日；《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》（中办发〔2004〕17 号），2004 年 6 月 22 日，中国选举与治理，（链接参见：<http://www.xuanju.org/NewsInfo.asp?NewsID=68996>），登录时间：2007 年 3 月 8 日。

③ 《组织法》中没有详细规定组成村民代表会议的必需人数。实际上，每个村庄都是在基层政府的指导下建立村民代表会议。近年来，为了缩减行政成本，中央出台了村庄合并的政策，这更加促使每个村庄成立村民代表会议。

两个组织来指导村庄治理：村务公开监督小组和民主理财小组。这两个小组都要向村民会议和村民代表会议报告，属于志愿性质的小组成员由村民们从村民代表中选举产生，并且不能是村委会成员或其直系亲属。

村务公开监督小组的职责是确保村委会通过公共宣传栏、通信、广播、有线电视和公众听证会等方式向村民报告工作。一般情况下，村务公开监督小组要求村委会每3个月就日常村务进行报告，比如住宅用地的使用情况、赈灾款项的分配和村干部的工资，等等。在处理诸如出租农田用于工业开发这类重大事务时，村委会应该立即向村民会议或村民代表会议汇报。一旦发生村委会没有按要求报告工作的情况，村民会议、村民代表会议或村务公开监督小组就可以通过向乡镇政府或县政府投诉来寻求解决之道。

民主理财小组拥有财权。该小组由5名成员组成，和村委会共同起草村级财政预算。每项名目的支出预算都要获得民主理财小组的认可，并由其负责人签字确认。该小组可以代表村民会议或村民代表会议对村委会的财务收支进行审计，可以要求村委会对任何不清楚或可疑的支出名目做出解释。该小组还和村务公开监督小组合作，确保定期公开村级账目和收支情况。

二 研究问题

如今，全国大部分省份已经举行了多届村委会选举，很多学者对于这项政治发展的起源以及对包括选民在内的各个政治主体的影响有着浓厚的研究兴趣。到目前为止，对中国村委会选举的学术研究集中在以下3个方面。第一，研究者们对村委会选举中的经济决定因素很感兴趣。

他们检视了村级经济发展情况和选举竞争情况的因果关系，但其研究结果很混杂。有些人发现，在富裕的村子里，选举的竞争更激烈^①；其他人认为处于中等经济发展水平的村子，在选举方面的竞争性最强^②；还有人发现，关于选举的竞争在低收入的村子里更激烈。^③

第二，许多学者重点研究在一党制国家中村委会选举的起源，同时也在思考，村委会选举是否可以成为一种起点，是否能够带来更高层面的选举和民主？^④ 学者们认同，中国政府引入村委会选举是将其作为改善村干部和村民关系的手段，从而使乡镇政府更有效率地执行工作，使农村社会在经历经济转型的同时更加稳定。就村委会选举的意义而言，一些人认为，被选票赋权的村民将会要求对乡镇领导实行普选。^⑤ 有些人觉得，村委会选举是“潜移默化的民主”^⑥ 和“民主的特洛伊木马”的开端。^⑦ 但是也有人反驳说，村委会选举对

① O'Brien, K. J., "Implementing Political Reform in China's Villages", *Australian Journal of Chinese Affairs* 32 (July), 1994, pp. 33 - 59.

② Amy Epstein, "Village Elections in China: Experimenting with Democracy", *China's Economic Future: Challenges to U. S. Policy*, ed. Joint Economic Committee, Congress of the United States (Armonk: M. E. Sharp, 1997); Shi, T., "Economic Development and Village Elections in China", *Journal of Contemporary China* 8 (22), 1999a, pp. 425 - 442.

③ Jean C. Oi, "Economic Development, Stability and Democratic Village Self - Governance", *China Review* 1996, ed. Maurice Brosseau, Suzanne Pepper, and Tsang Shu - ki (Hong Kong: Chinese University of Hong Kong, 1996) .

④ White, T., "Reforming the Countryside", *Current History* 92 (566), 1992, pp. 273 - 277; O'Brien, K. J., "Implementing Political Reform in China's Villages", *Australian Journal of Chinese Affairs* 32 (July), 1994, pp. 33 - 59; O'Brien, K. J., Li, L., "Accommodating 'democracy' in a One - Party State: Introducing Village Elections in China", *The China Quarterly* 162, 2000, pp. 465 - 489.

⑤ Zhenyao Wang, "Villagers committees: The Basis for China's Democratization", *Cooperative and Collective in China's Rural Development between State and Private Interests*, ed. Eduard B. Vermeer, Frank N. Pieke, and Woei Lien Chong (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1998) .

⑥ Pei, M., "Creeping Democratization in China", *Journal of Democracy* 6 (4), 1995, pp. 65 - 79.

⑦ Schubert, Gunter, "Village Elections in the PRC: A Trojan Horse of Democracy?", Project Discussion Paper No. 19. Institute for East Asian Studies/East Asian Politics, Gerhard - Mercator - University Duisburg, Germany, 2002.