



孙秀林
著

当代中国的 村庄治理与绩效分析

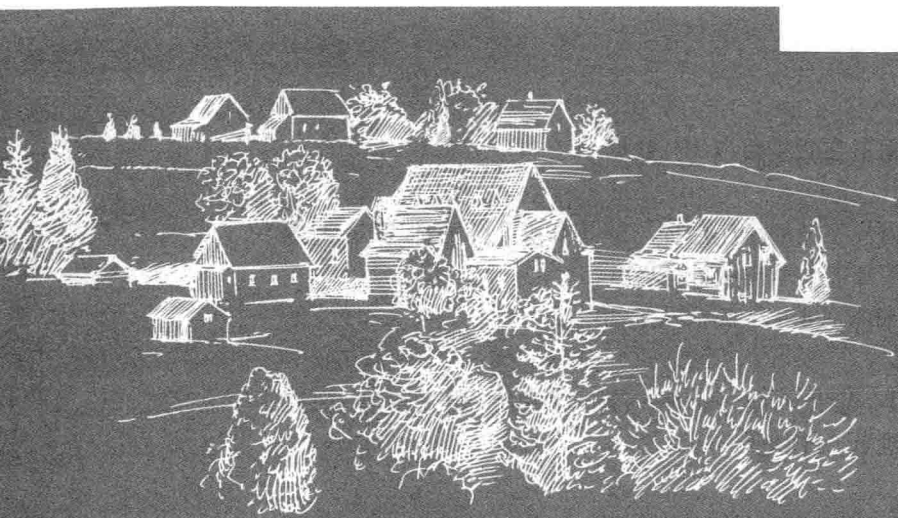
Village Governance
in Contemporary China:
Variations and Outcomes



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

本书出版由上海大学“十二五”内涵建设项目“都市社会发展
本书出版得到上海高校智库“上海大学基层治理创新研究中心



孙秀林
著

当代中国的 村庄治理与绩效分析

Village Governance
in Contemporary China:
Variations and Outcomes

广西师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国的村庄治理与绩效分析 / 孙秀林 著. — 桂林:
广西师范大学出版社, 2015. 2
ISBN 978 - 7 - 5495 - 6340 - 1

I. ①当… II. ①孙… III. ①农村—群众自治—研究—
中国 IV. ①D638



出品人: 刘广汉
责任编辑: 刘冬雪
装帧设计: 程雨廷

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

销售热线: 021 - 31260822 - 882/883

北京东君印刷有限公司印刷

(北京市大兴区黄村镇三间房工业区 邮政编码: 102600)

开本: 690mm × 960mm 1/16

印张: 15.25 字数: 220 千字

2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

定价: 49.80 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷单位联系调换。

前 言

在当代中国,有超过 7 亿人生活在农村地区。村庄社区的治理过程与治理绩效,对于这几亿人的日常生活与未来发展,是一个日益重要的议题。使用一个 2005 年调查的全国随机抽样样本,本书分析了村庄治理的不同类型对于村庄治理过程与治理绩效的影响效果。

按照村民代表的产生情况与一事一议的实施情况,可以划分出不同的村庄治理类型。对于村庄治理过程,本书着重考察村干部在日常治理过程中的时间分配与村民对村庄政治事务的关注;对于村庄治理绩效,本书使用公共品供给作为测量指标。

最后的实证结果显示,不同的村庄治理类型,在治理过程与治理绩效方面具有显著的不同。对于村庄治理绩效而言,实行了民主制度的村庄具有更高的公共品供给水平。对于村庄治理过程而言,村庄民主的影响则较为复杂:首先,村庄民主有利于增加村干部从事社区服务的时间,但不会降低其从事国家任务的时间;其次,村民代表由民选产生可以提高村民对村庄政治事务的关注程度,但在一事一议的村庄则未表现出显著的影响。

目 录

导论	1
一、研究内容	5
二、分析框架与假设	6
三、研究与分析单位	6
四、研究数据与分析方法	7
五、主要发现	8
 第一章 文献回顾与分析框架	9
一、村庄治理	9
二、村庄治理过程中的行动者(I): 村干部	15
三、村庄治理过程中的行动者(II): 村民	24
四、村庄治理绩效: 农村公共品供给	26
五、小结	28
 第二章 假设的提出: 村民自治对村庄治理的影响	30
一、村民自治的制度变迁过程	30
二、假设: 村民自治制度对村庄治理的影响	34
三、小结	39

第三章 实证分析策略	41
一、被解释变量：村庄治理	43
二、解释变量：村民自治	46
三、工作假设小结	53
四、控制变量	55
第四章 数据描述：一个初步的分析	65
一、村庄治理过程	65
二、村庄治理绩效：公共品开支	69
三、小结	73
第五章 村庄民主的影响因素分析(I)	74
一、村民自治的影响因素	74
二、实证分析策略	78
三、实证结果	86
四、小结	89
第六章 村庄民主的影响因素分析(II)	94
一、“一事一议”制度的变迁过程	96
二、“一事一议”的影响因素	101
三、小结	105
第七章 税费改革之后的村庄治理	106
一、村干部的收入与激励	106
二、计划生育管理	110
三、税费改革之后的农村公益事业建设	118
第八章 村干部的角色	128
一、村干部的双重角色	129

二、村庄民主的测量	133
三、实证模型与结果	135
四、小结	138
第九章 村庄民主对村庄治理结构与治理绩效的影响	142
一、村干部的时间分配	142
二、村民的政治关注	146
三、公共品供给	147
四、选择性偏差问题	154
第十章 宗族、民主与村庄治理：进一步的分析	161
一、理论分析框架	162
二、宗族复兴：一个替代性的组织选择	163
三、实证分析策略	169
四、实证分析结果	179
五、小结	190
第十一章 结语	193
一、结论	193
二、讨论	195
三、本书的贡献与不足	197
参考文献	200
附录表格	219
后记	228

正文表格

表 1	调查样本的分布情况 (CGSS2005, 农村地区)	41
表 2	本书的被解释变量	43
表 3	村干部在日常治理过程中的时间分配	44
表 4	村财政支出结构	45
表 5	实行村委会选举的比例 (分省)	46
表 6	村民代表由村民提名选举产生的比例 (分省)	48
表 7	一事一议的实施情况 (分省)	51
表 8	村庄治理的不同类型 (地域分布)	52
表 9	工作假设	55
表 10	模型中所使用控制变量的一个基本描述	63
表 11	控制变量之间的相关矩阵	64
表 12	村干部日常治理过程中的时间分配	65
表 13	村干部日常治理过程中的时间分配 (地域分布)	66
表 14	村干部日常治理过程中的时间分配 (民选代表的影响)	66
表 15	村干部日常治理过程中的时间分配 (一事一议的影响)	67
表 16	村干部日常治理过程中的时间分配 (不同村庄类型的影响)	67
表 17	村民对村委会日常工作与决策的关注程度 (地域分布)	68
表 18	村民的政治关注程度 (民选代表与一事一议制度的影响)	68
表 19	村民的政治关注 (不同村庄类型的影响)	69
表 20	村庄财政支出结构	70
表 21	村庄公共品支出结构	70
表 22	村庄公共品支出结构 (地域分布)	71
表 23	村庄人均公共品支出 (村民自治与一事一议的影响)	72
表 24	村庄公共品支出 (不同村庄类型的影响)	72
表 25	自变量与控制变量的描述	85
表 26	民选代表的影响因素 (Logit Model)	86

表 27	一事一议的影响因素 (Logit Model)	103
表 28	福建某地村干部的基本情况	107
表 29	福建某地村干部的收入情况	107
表 30	福建某村的筹备组名单(前期)	122
表 31	福建某村的筹备组名单(后期)	123
表 32	村干部日常事务	130
表 33	村干部从事不同类型日常事务的分布情况	131
表 34	村干部从事日常事务的不同类别	132
表 35	模型中所使用变量的描述统计	135
表 36	村干部日常事务(绝对数值)的回归结果 (Ordinal Probit Model)	136
表 37	村干部日常事务(相对比例)的回归结果 (OLS)	137
表 38	村干部从事“社区事务”的时间分配 (OLS)	143
表 39	村干部从事“国家任务”的时间分配 (OLS)	144
表 40	村民对村委会日常运作与决策的关注程度 (OLS)	146
表 41	村庄公共品开支总量 (Tobit Model)	149
表 42	村庄公共品开支人均数量 (Tobit Model)	151
表 43	村庄公共品开支比例 (Tobit Model)	152
表 44	村庄公共品开支转换比例 (OLS)	153
表 45	概率指数 (Propensity Score) 的估计	156
表 46	初始效果 (Raw Effect) 与调整后 (ATT) 效果的比较	159
表 47	样本分布情况	169
表 48	宗祠分布情况	172
表 49	现在宗祠与 1949 年以前宗祠的关系	172
表 50	本小组共举行过几次小组长选举	174
表 51	小组长如何产生	174
表 52	选举过程	175
表 53	过去五年的公共设施项目投资情况	176

表 54	项目资金来源	177
表 55	公共项目的管理过程	178
表 56	控制变量的描述	179
表 57	对于是否建立宗祠的事件史分析(Cox Model)	180
表 58	宗族对于民主的回归结果	183
表 59	组织类型	184
表 60	不同组织类型的治理绩效(Raw Effect)	185
表 61	不同组织类型的治理绩效的回归结果	185
表 62	Propensity Score Matching 方程	187
表 63	初始效果与调整后效果的比较	189
表 64	假设的检验结果	194

附录表格

表 A-1	模型中所使用控制变量的一个基本描述	219
表 A-2	控制变量之间的相关矩阵	220
表 A-3	村干部从事“社区事务”时间分配的回归结果(OLS Model)	221
表 A-4	村干部从事“国家任务”时间分配的回归结果(OLS Model)	222
表 A-5	村民对于村委会日常运作与决策关注的回归结果 (OLS Model)	223
表 A-6	村庄公共品开支总量的回归结果(Tobit Model)	224
表 A-7	村庄公共品开支人均数量的回归结果(Tobit Model)	225
表 A-8	村庄公共品开支比例的回归结果(Tobit Model)	226
表 A-9	村庄公共品开支比例转换的回归结果(OLS Model)	227

导 论

在中国,绝大多数的人口生活在农村地区,他们的生活与发展,在很大程度上依赖于在农村社区范围内所提供的公共物品,比如公路、水电、医疗、卫生、教育等公共设施。因此对于农村公共品的研究,不仅对于农村地区具有重要意义,对于整个中国未来进一步的发展也具有重要的意义。在中国,近60%的人口生活在约64万个行政村中。村庄社区的治理过程与治理绩效,对于这几亿人口的日常生活与未来发展,是至关重要的。因此,本书选取村庄治理作为研究题目,不仅具有学术讨论的意义,更期望这是一个有关中国乡土社会的现实关怀。

从历史上来看,农村基层社区在提供公共品方面都发挥了至关重要的作用。在传统中国,水利建设、道路修建、学校等公共设施,主要是通过农村社区内的自治组织(比如说宗族等组织)来实现的(Duara,1988;李怀印,2005)。1949年新中国成立后,国家采取了重工业优先发展的策略,为了实现这一目标,国家一方面把主要资金投入到了重工业部门中,另一方面利用“剪刀差”等方式从农业部门吸取资金,来保证重工业发展的必需资金(林毅夫,1992)。在这种情况下,很少的资金被投入到农村公共品建设中,尤其是村级的公共品建设;农村地区的公共建设,主要是通过农民自己的劳动力投入来实现的,比如新中国成立之后大规模的水利建设(吴理财,2002;Cai,2000)。1978年经济改革后,一系列的制度变迁,主要是中央与地方“分灶吃饭”的财政体制改革,使得政府对农业的总投资进一步下降

(Oi, 1992, 1995; Walder, 1995; Wong, 1997; 张军、何寒熙, 1996), 在这一时期, 非制度化的、随机性的筹资, 成为最主要的一种公共财政收入(樊纲, 1995), 当然这种公共财政的收入是以农民负担增加为代价的。从以上分析可以看出, 农村基层社区, 尤其是村级社区, 在提供公共品方面具有重要的作用。基层农村的治理模式对于公共品提供的作用, 越来越受到政治学、社会学与经济学的关注与研究(张厚安、徐勇、项继权等, 2000; 俞可平等, 2002; 张静, 2000; Zhang, Fan, Zhang & Huang, 2003)。一些个案研究与实证研究都指出, 不同的村庄治理模式, 对于公共品的提供, 具有显著的影响(Tsai, 2002; Zhang, Fan, Zhang & Huang, 2003)。

在过去十多年中, 对于中国村庄治理的研究, 已经成为中国乡土社会研究的一个热点问题, 尤其是在村民自治制度引入农村地区之后, 引起了许多学者的注意。政治学的研究范式出现了从“统治”(Government)到“治理”(Governance)的转变(Jessop, 1998; Stoker, 1998), 并且许多政治学者也试图用这种理论范式来研究中国农村(张厚安、徐勇、项继权等, 2000; 俞可平等, 2002; 徐秀丽, 2004)。具体而言, “农村治理”指的是公共权威在农村社区之内对于公共事务的管理。与以往的“统治”概念相比, “治理”的概念更侧重下面几个方面: (1) “统治”强调“命令—服从”的管理模式, 而“治理”更强调“需要—合作”的可能性。(2) “统治”的权威来源是上级的政治支持, 而“治理”的权威来源则多种多样。(3) 一言以蔽之, “治理”的目标是达到一种“善治”(Good Governance), 它意味着不仅仅要满足国家的需要(比如收取税赋、计划生育等国家目标的实现), 而且也要最大程度地满足农村社区居民的需要(比如修建村路、农村小学, 提供水电设施、医疗卫生设施等)。

从“治理”的概念可以看出, 为了达到“善治”, 需要国家、地方政府、村庄自治组织与普通村民的共同参与。在人民公社的管理体制解体之后, 国家对于农民的日常生活不再进行直接管理, 同时由于经济的发展, 很多村庄兴起了一些民间团体, 比如各种形式的农民协会、老年协会, 甚至宗族组织, 开始介入村庄的治理当中。这些组织是非正式的, 但在很多地方, 却被

认为是农民利益的代表。一些个案研究指出,在许多地方,它们甚至成为农村公共物品的提供者,比如在许多农村地区,老年协会、宗族组织成为传统文化的维护者和传播者(张厚安、徐勇、项继权等,2000;俞可平等,2002)。

村庄中存在这种全村范围的村民组织,对于公共品的提供有显著的影响。通过对4个村庄的个案研究,蔡晓莉发现,仅仅用工业化程度,无法解释她所观察到的4个村庄在提供公共品方面的行为差异。不管富裕还是贫穷,村集体可动用的财力并不是影响村庄公共品提供的首要因素。如果存在全村范围的村民组织,如村民代表大会、户主会议等,不管是富裕的村庄还是贫穷的村庄,都会首先选择通过这些村民组织来提供公共品,而不是首先考虑使用村本级的财力补贴;只有当不存在这些村民组织的时候,村庄才会考虑使用村本级的财力补贴(富村)或者直接从村民中收钱(穷村)(Tsai,2002)。

另一个影响农村治理模式的因素是村民自治。自1998年《村民委员会组织法》的正式实行,村民自治成为农村治理的一种重要模式。在实际操作中,村民委员会既要办理村务,又要执行政务,扮演着双重角色。在很多时候,这双重角色是有内在冲突的。村民委员会作为村民直接选举出来的村民自治组织,当然应当根据村民意愿办理村民自治事务即村务。但与此同时,体现国家意志和公共权力的必须执行的政务也必须由村委会执行,因为政务最终也要落实到农民个人(徐勇,1997)。在这两种角色发生冲突的情况下,那些由村民直接选举出来的村庄领导人会更关注村民的利益,而那些由上级任命的领导人则会更关注国家意志的实现(Rozelle, 1994; O'Brien & Li, 1999; Edin, 2003)。一项近期的实证研究也证明了这一点:利用江苏省一个60个村庄的调查数据,张晓波等人发现,相对于那些村长由上级任命的村庄,那些通过选举产生村主任的村庄为其村民提供了更多的公共品,也较少从村民手中收取税费(Zhang, Fan, Zhang & Huang, 2003)。

从上面的文献我们可以看出,一个村庄的治理模式,比如说是是否存在

全村范围的村民组织,村主任是否由选举产生等,会对农村公共品的提供产生显著的影响。虽然这些研究已经取得了相当大的成果,但是,我们也要看到,以前对于这方面的讨论,多限于个案研究,而缺少系统的实证研究。现在对于这一问题的研究,仍然是非常不完善的。首先,在理论层面,对于中国村庄治理的研究,仍然处于一个比较初步的个案研究、资料收集、类型比较阶段,而对于中国乡土社会情境下村庄治理的理论内涵、概念界定、分析维度等方面,所取得的进展仍然十分有限。其次,更为严重的是,在方法论层面,在这一领域中的研究,其主导范式是田野调查式的个案观察,学者们多采用人类学的“田野观察”、“个案研究”方法,定量的思维非常欠缺;仅有的定量分析,也多是针对某个省份的研究,而无法进行更一般意义上的推论。在这种限制下,这一领域的进一步发展遇到了阻碍。

本书试图在前人研究的基础之上,进行一个比较系统的梳理,并进一步采用严格的数据分析技术对不同的理论假设进行验证,最后给出自己的政策建议。这样的研究,不仅仅对于学术理论有所贡献,对于现实农村的公共品提供也将具有正的现实意义。本书试图通过村民自治制度的引入,来分析当代中国的村庄治理及其绩效。具体而言,本书在下面几个方面有所贡献:

(1) 对于村庄治理的定义与衡量,是这一领域理论与方法上的难题,并在某种程度上成为制约这一题目进一步发展的瓶颈问题。本书对于村庄治理概念的处理,一方面抛弃哲学层面的概念辩论,另一方面脱离微观层面层出不穷的个案差异,而选择从一个中间层次出发,给出研究村庄治理的可操作性强的测量指标。具体而言,村庄治理,可以从治理过程与治理绩效两个方面来进行分析:①对于村庄治理过程的考察,本书着重于村庄社区之内的两个最主要的行动者,即村干部与村民;②如果说村庄治理的最终目的是最大化村民的公共利益,那么村庄范围内提供的公共品,可以作为村庄治理绩效的一个最有效的测量指标。

(2) 村民自治制度的实行,为我们研究村庄治理提供了一个非常有利的分析角度。这种制度一方面是国家行政引入的结果;另一方面也在与中

国乡土社会的本土性组织资源的互动中生发,其结果是形成了不同的村庄治理类型,这种治理类型的差异,为我们研究村庄治理提供了一个分析的手点。

(3) 任何理论都需要验证。在系统化地梳理现有关于村庄治理的研究之后,本书从一个实证分析的角度出发,实证考察村民自治对于村庄治理的效果,并且使用概率指数匹配(Propensity Score Matching)技术控制可能的选择性偏差之后重新检验这种因果性。希望借由这种规范性的实证分析策略,对这一研究领域所发生的争论与未来的发展提供一个可以共同讨论的框架与基点。

一、研究内容

对于中国乡土社会的关注,是政治学、历史学、社会学等社会科学学科历来异常关注的一个研究领域。村庄治理概念的引入,提供了一种新的研究范式,并对中国基层社会的研究产生了积极的启发。本书对于村庄治理的分析,将从两个方面入手:一是村庄治理的过程,二是村庄治理的绩效。

(1) 村庄治理,离不开村庄社区之内的行动者:村干部与普通村民。因此,本书从这两个方面来观察村庄治理的过程。对于村干部,考察其在日常治理过程中的行为模式与角色定位;对于普通村民,考察其在日常生活中对于村庄政治事务的关注程度。

(2) 村庄治理的绩效,本书选取最直接的一个测量指标:村庄范围内提供的公共品开支。在村庄这个“域”之内公共品的提供,是我们最主要的因变量。农村公共产品是相对于农村私人产品而言,是指在农村地域范围内用于满足农村公共需要,具有非竞争性和非排他性的产品。所谓非竞争性,是指增加一个使用者不会对其他当前的使用者造成影响,即使用的边际成本为零。所谓非排他性,是指当前的使用者不可能或没有能力排除其他潜在使用者使用该产品,或者排除其他使用者的成本很高,在这种情况下,搭便车问题容易出现。

从形式上看,农村公共品主要指修路架桥、农田水利、医疗卫生、水电通讯、村庄治安、教育集资等。一一区分这些不同类型的公共品,需要更详细的数据与更多的努力,故本研究不详细区分不同的公共品类型,而是将它们统称为“农村公共品”。

二、分析框架与假设

本书的核心假设是:村民自治的实行,会影响村庄治理的过程与绩效。具体而言,可以从不同研究内容来展开:

(1) 对村干部而言,那些由上级任命产生的干部,会更多地侧重于完成上级布置的任务;而那些经由选举产生的干部,在日常治理过程中则会更多地侧重于那些关系社区村民日常生活的事务。

(2) 对村民而言,在村民自治的制度设计下,村民有了合法的权利监督村干部的行为,并有能力在选举中表达自己的选择偏好。因此,村民会具有更高的政治热情来关注村委会的日常运作与决策。

(3) 对于公共品供给而言,在选举过程中,为了赢得选举,村干部会承诺提供村民需要的更多的、更高质量的公共品;而且,那些未能兑现承诺的候选人,会在下一次选举中被淘汰。因此,村民自治的实行,会促使村委会为村民提供更多的公共品开支。

本书对于村民自治的测量,采取了村民代表选举与一事一议制度两个指标。这两种制度设计,构成影响村庄治理的两个重要维度;按照这两个维度,我们可以划分出不同的村庄治理类型,并分别考察其对于村庄治理的影响效果。

三、研究与分析单位

在本研究中,主要集中于村一级的研究。

许多研究发现,在公共品服务提供比较好的地区,村集体(或者村级政

府)都发挥了重要的作用。比如,在山东邹平县,一项关于预防性医疗体制的研究表明,为了克服市场化所导致的公共品提供下降(在市场化的作用下,村医会更倾向于为自己赚取收入,而非为村民们提供医疗预防这种公共服务),村集体会使用“付费服务”的模式来付钱给村庄医生,激励他们为村民提供预防性医疗服务(Hederson & Troup, 1998)。早期对乡镇企业的研究也发现,那些乡镇企业办得比较好,经济比较发达的村庄,村集体会计拿出一部分企业的利润,来为村民提供免费的公共服务,比如免费的住房、医疗、教育等服务(Oi, 1999)。

另外,从治理的角度来看,村集体也具有十分重要的意义。一方面,它是直接与村民打交道的国家正式组织(虽然严格意义上来讲,村并不是一级政府,但它是由国家正式承认的最基层的政治机构);另一方面,它是各种国家政策在实际执行中的最基层的单位(也就是通常所说的“上头千条线,下面一根针”),所有的国家政策,最终都需要落实到村一级,都需要村干部去实行,从而贯彻国家的意志。

因此,选取村为研究单位,考察村庄这个“域”之内发生的事情,具有重要的理论与现实意义。

四、研究数据与分析方法

本书的研究数据,主要分为两部分:文献部分与数据部分。

任何一项研究,都需要建立在前人研究的基础之上。一个认真详细的文献梳理,是必不可少的,对于我们的研究也会大有益处。

为了检验我们最主要的假设——农村治理的模式对农村公共品的提供具有显著的影响,不仅需要将前人的各项理论假设综合在一起,更重要的是,我们不应该仅仅停留在“纸上谈兵”式的理论争论上,而应该使用实证的方法,来检验这些理论假设。为此,我们将使用一个由问卷调查得到的数据库,建立数据模型,来进行科学的分析。这个数据库将包括我们的解释变量、研究变量,以及各种控制变量。