

胡 荣 / 著

理性选择与制度实施

中国农村村民委员会选举的个案研究

YUANDONG WENKU · BAINIAN ZHONGGUO

LIXING XUANZE YU ZHIDU SHISHI

ZHONGGUO NONGCUN CUNMIN WEIYUANHUI

XUANJU DE GEAN YANJIU

远东文库 · 百年中国

SHANGHAI YUANDONG CHUBANSHE

上海远东出版社

理性选择与制度实施

中国农村村民委员会选举的个案研究

胡 荣 / 著

YUANDONG WENKU · BAINIAN ZHONGGUO

LIXING XUANZE YU ZHIDU SHISHI

ZHONGGUO NONGCUN CUNMIN WEIYUANHUI

XUANJU DE GEAN YANJIU

上海遠東出版社

理性选择与制度实施

中国农村村民委员会选举的个案研究 远东文库·百年中国

著 者/ 胡 荣

特约编辑/ 施正康

责任编辑/ 葛海萍

装帧设计/ 范峤青

版式设计/ 李如婉

责任制作/ 晏恒全

责任校对/ 汪 晓

出 版/ 上海远东出版社

(200336) 中国上海市仙霞路 357 号

<http://www.ydbook.com>

发 行/ 新华书店上海发行所

上海远东出版社

排 版/ 南京展望照排印刷有限公司

印 刷/ 上海长阳印刷厂

装 订/ 上海长阳印刷厂

版 次/ 2001 年 12 月第 1 版

印 次/ 2001 年 12 月第 1 次印刷

开 本/ 850 × 1168 1/32

字 数/ 187 千字

印 张/ 7.75

插 页/ 2

印 数/ 1 - 3100

ISBN 7 - 80661 - 441 - 9

C·2 定价: 16.80 元

目 录

第一章	导论.....	1
1.1	研究问题与意义	2
1.2	有关村民委员会选举的研究	5
1.3	研究方法 with 资料收集	13
1.4	村民自治的制度背景	17
1.5	小结	26
第二章	概念框架	27
2.1	理性选择制度学派	27
2.2	特定社会背景下的行动抉择与制度实施	40
2.3	小结	45
第三章	作为理性行动者的选民	47
3.1	村民在选举中的参与	48
3.1.1	前任村干部的表现	53
3.1.2	选举的公正性	54
3.1.3	经济发展程度	55
3.1.4	农村社区村民的居住特点	57
3.1.5	弃权者	60
3.2	村民对候选人的选择	62

	3.2.1 地域因素的作用	62
	3.2.2 候选人的知名度、能力及品德	71
	3.2.3 把票投给有希望当选的人	79
3.3	参与村务	81
	3.3.1 村民代表会议	81
	3.3.2 乡村精英的非正式参与	87
	3.3.3 对不法干部的检举揭发	88
	3.3.4 廉政监督员	91
3.4	小结	93
第四章	作为理性行动者的候选人	98
4.1	候选人参选的动机	99
	4.1.1 经济利益	100
	4.1.2 “招干”	106
	4.1.3 派别利益	108
4.2	候选人的竞选策略	113
	4.2.1 竞选演说	115
	4.2.2 大字报和小字报	120
	4.2.3 拉票	121
4.3	村委会干部争取连任的策略	124
	4.3.1 多为村民办实事与“得罪人把握分寸”	124
	4.3.2 处理好与乡镇的关系	130
4.4	小结	134
第五章	乡镇选举指导组和村选举领导小组	138
5.1	乡镇政府与乡镇选举指导组	139
5.2	村党支部与村选举领导小组	148
5.3	指导组和领导小组在选举中的策略抉择	152
	5.3.1 对选举结果的影响	152

	5.3.2 对选举规定的实施	157
	5.4 小结	173
第六章	讨论与结论	176
	6.1 研究发现	176
	6.2 制度实施的过程与机制	183
	6.3 有待进一步研究的几个问题	190
附录一	访谈对象	193
附录二	访问提纲	198
附录三	中华人民共和国村民委员会组织法(试行)	202
附录四	中华人民共和国村民委员会组织法	206
附录五	福建省实施《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》 办法	212
附录六	福建省村民委员会选举办法	218
参考文献		225
中译英文人名索引		238
后 记		240

第1章

自《中华人民共和国村民委员会组织法》(试行)颁布实施以来,三年一度的村民委员会换届选举先后在全国各地展开。^[1]村民委员会的选举引起了中国和西方学者的广泛兴趣。有关研究表明,《村委会组织法》(试行)在各地的实施情况有很大不同,各地村委会的选举做法也很不一致(参看王振耀、汤晋苏等,1994;Thurston, 1998)。有关村委会选举的制度规定究竟在多大程度上得到了实施呢?换言之,有关部门“说”和“写”出来的规定在多大程度上变成了在实际中具有约束力的制度规范呢?这是本项研究所要探讨的主要问题。本项研究选取福建省经济发展水平存在差异的三个类型的行政村,探讨《村委会组织法》(试行)及有关村委会选举的规定在实际的选举过程中是如何得到实施的。根据理性选择制度学派的理论框架,我们把与村委会选举相关的村民、村干部以及乡镇干部都看作是理性行动者,他们在选举中权衡利弊,选择能最大化自身利益的策略性行动。当然,这些行动者的策略选择是受他们所处的社会结构中的位置的影响和已经确立的相关制度的限制的。这三方行动者的策略选择有意或无意地促使

[1] 以下简称《村委会组织法》(试行)。《村委会组织法》(试行)于1987年通过后开始试行,直到1998年11月第九届全国人大常委会第五次会议才通过正式的《中华人民共和国村民委员会组织法》(参看附录4),《村委会组织法》(试行)同时废止。在1997年进行本项研究时,实施的仍是《村委会组织法》(试行)。

了村委会选举制度的实施。

研究村委会制度的实施过程有着重要的理论意义。理性选择制度学派是在继承传统理性选择理论的基础上结合对制度作用的肯定发展而来的。理性选择制度学派虽然也谈到了制度变迁,但作为制度变迁一个重要环节的制度实施却没有引起足够的理论重视。一项已经制定的制度是如何得到实施的,这是本研究所要回答的问题,也是本项研究面临的挑战。通过弄清村委会选举制度实施的因果机制,将可以丰富和发展理性选择制度学派有关制度变迁的理论。

1.1 研究问题与意义

本项研究的主要问题是弄清村民委员会的换届选举制度是怎样得到实施的。村委会换届选举制度的制定和实施涉及从中央到地方的许多部门,但本研究把重点放在行政村这一层次,探讨在实际的选举中上级的有关规定是如何得到执行的。具体说,本项研究的问题是:

第一,村委会组织法及相关政策法规中有关村委会选举的制度规定在多大程度上在实际中得到了执行?村民委员会组织法规定村委会的成员是由村民直接选举产生的,各省也先后出台村民委员会的选举办法。此外,地方政府还有许多有关村委会换届选举的政策规定。那么,这些规定在多大程度上在实际的选举中被执行了呢?也就是说,有关的规定哪些得到完全的执行,哪些被打折了扣,哪些没有得到执行,哪些在执行中走了样,哪些又是由村民提出而得到上面的认可的?

第二,村民、候选人、选举领导小组以及乡镇干部在村委会选举制度实施的过程中起着什么样的作用?与村委会选举直接相关

的行动者是村民、候选人、村选举领导小组以及乡镇干部。不同的行动者由于他们所处的地位不同,他们在选举中的利益是不一样的,因此他们对选举的态度、反应也就不一样。这些行动者都会从各自的利益出发,选择最佳策略来维护他们自身的利益。村委会换届选举制度的实施过程,也就是这些行动者利益相互作用的过程。

第三,影响村委会换届选举制度得到实施的社会因素有哪些?在村委会的选举过程中,相关的各方行动者都从各自的利益出发作出策略选择的。而行动者的利益又与他们所处的地位密切相关,他们的利益和选择都与他们所“嵌入”(embedded)的环境中的制度、社会及文化层面的因素相联系的。那么,具体影响选举制度实施的社会因素是哪些?诸如经济发展、农村社区结构以及家族观念等在选举制度的建立中起什么样的作用?

本研究在理论框架的指导下选取个案深入研究村委会选举过程,以期在现有研究的基础上取得新的突破和进展。本研究对制度建立过程的探讨将有助于丰富理性选择制度学派的理论(有关理性选择制度学派的观点详见第二章)。从理论贡献的层面上说,本研究的意义是:

第一,通过研究村委会选举制度的实施过程,丰富理性选择制度学派有关制度变迁的理论。理性选择制度学派的一些学者都谈到制度变迁(North, 1990b; Levi, 1990; Knight, 1992; Knight and Enslinger, 1998),诺思(North)认为制度变迁是由要素价格比率的变化(土地/劳动,劳动/资本,资本/土地等)、有关制度的偏好和信息成本的变化、技术的变化所导致的。列维(Levi)认为,当寻求变迁的个体的有效性增加以及那些从现存制度安排中得益的个体的阻止权力减弱时,变迁更可能发生。奈特(Knight)则把制度的变迁看作是相关各方行动者追求自身利益和相互冲突的过程。但是,现有的理论并没有谈及作为制度变迁

一个重要环节的制度实施问题,即已经制定出来的制度条文是如何成为现实中能够约束相关行动者的制度规范的。为了研究村委会选举制度的实施过程,我们把制度的条文与现实的制度区分开来。我们认为,有关法规、政策和文件所规定的换届选举制度与在实际的选举过程中通过村民、村干部以及乡镇干部等相关行动者的行为表现出来的村委会换届选举制度是不同的。也就是说,在被“写”或“说”出来的制度与被“做”出来的制度之间是存在差异的。本项研究并不打算探讨村委会选举制度变迁的整个过程,也不研究村委会选举的制度规定是如何被制定出来的,而只是研究已经制定的选举制度是如何得到实施的。对村委会选举制度实施过程的研究无疑可以丰富理性选择制度学派的制度变迁理论。

第二,在肯定制度对个体理性选择行动的限制的同时,强调行动者的选择对制度的影响。行动者与制度之间的关系应是双向的。也就是说,一方面是制度对行动者的作用,即制度对行动者偏好形成的影响以及制度对理性选择行为的限制。另一方面是行动者的行为结果对制度产生的影响和作用。行动者对制度的作用具体表现为他们的行动结果促使旧的制度的变迁或一种新的制度的形成。诺思(North, 1990:3)把制度定义为“一个社会中的游戏规则,或更正式一点说,是人们为规范人类互动而设计的限制”。这一定义充分表明人与制度的关系是双向的,即一方面是制度对人的行为进行限制,另一方面是人对制度的设计和选择。要充分了解制度,单了解制度对个体行动限制的一面是不够的,还要弄清个体行动如何建立和改变了制度。如果说确定了制度更多地表现为制度对个体的影响和限制的话,那么,在制度变迁过程中则更多地表现为个体选择对制度的影响。只强调制度对个体的限制是片面的,探讨个体对制度形成过程的影响将有助于对制度的全面了解。

第三,强调行动者的策略互动在决定政治结果中的作用。传统的政治学方法很大程度上根据诸如社会经济发展水平、教育程度或物质不满意度等结构变量来解释政治结果。理性选择制度学派把人的目的性在决定政治结果中的作用(以策略算计的形式)与结构的变量(主要以制度的形式)结合起来。在本项研究中,我们既要弄清经济发展水平等结构性变量对村委会选举制度实施的影响,也要研究村民、村干部和乡镇干部三方行动者的策略互动对选举制度实施的作用。

1.2 有关村民委员会选举的研究

中国广大农村进行的村民委员会选举引起了中国和西方学者的重视,他们在这方面进行了研究(参看王旭,1997;王振耀、汤晋苏,1994、1995、1996;包心鉴、王振海,1991;徐勇,1997a;郑永年,1996;Dearlove, 1995; Kelliher, 1997; Lawrence, 1994; Manion, 1996; O'Brien, 1995; Oi and Rozelle, 1997; Oi, 1996; White, 1992)。这些研究中相当一部分都或多或少地从不同角度涉及到村委会选举制度的实施问题。这些研究可以分为如下几个方面:

第一,《村委会组织法》(试行)贯彻实施过程的研究。《村委会组织法》(试行)于1987年11月通过,但它的贯彻实施并不是十分顺利的。李连江、欧博文(1998)谈到从省到村的各级干部以各种方式表达他们对村委会选举的保留或反对。省级官员对村民自治的保留态度表现在省人大制定村委会组织法实施细则时的动作迟缓;县级党政主要干部则对组织法的实施敷衍了事;乡镇干部更是对选举持反对态度。与地方官员的抵制态度相反,村民对民主选举表现出强烈的要求。

凯利赫(Kelliher, 1997)更为详细地叙述了中国官方围绕村委会组织法的实施而展开的争论。1980年以来基层组织涣散,上级的方针政策无法在农村得到贯彻实行。赞成村民自治和村委会选举的人认为,选举是改进农村领导的有效办法。如果要想使年轻、受过教育和有一技之长的能人进入村级领导班子,就要进行选举。因为村民们基于自身的利益,会把有经济头脑的能人选举出来。支持村民自治的人还认为,通过选举产生的村委会可以有效地贯彻实施诸如征购粮食、税收和计划生育等不受欢迎的政策,因为村民自治“并没有允许人民改变国家的要求,而只是让他们决定如何满足国家要求”(Kelliher, 1997: 73)。村民自治的拥护者还声称,村民自治有助于改变中国的形象,搞好对外宣传。如果说赞成村民自治者都是从国家的立场来考虑问题的话,来自农村基层的官员却对此抱怀疑态度。与村民自治拥护者的观点恰好相反,地方官员们认为,选举不仅不能产生理想的领导班子,而且会把好干部赶下台,取而代之的是一些不三不四的人,因为村委会要贯彻实施那些不受欢迎的国家政策。他们认为农民的政治和教育素质太低,不适合搞民主。许多地方官员使村民自治选举流于形式,以对抗村民委员会组织法的实施。作者认为,对村民自治的另一个威胁来自地方的党组织,因为村委会是在村党支部的领导之下开展工作。不少地方出现乡党委和村党支部操纵选举的情况,有的地方则党支部成员与村委会成员交叉任职,选举产生的村委会主任往往同时兼任村党支部书记或副书记。这场关于是否实施村民自治的争论表明了呢?作者认为,从短期来看,情况并不乐观。因为地方官员的抵制和党支部的干预都会使村民自治大打折扣。而村民自治的拥护者也有一个弱点,他们只是把民主当作手段,当作一种有效贯彻国家政策和维护农村社会稳定的手段,而没有将其作为一种目标。从长期看,这种暂时的、工具性的措施也可能促成真正的民主。

梅尼恩(Manion)在他的《中国农村的选举联系》(1996)一文中对村委会选举的真实性进行了探讨。文章根据1990年对4个县中的20个乡镇的56个村庄的样本调查资料,分析了对国家在经济中的作用的看法方面村干部与村民之间的关联。作者将村干部的观点与乡镇干部及村民的观点进行比较,发现:1)村干部的观点与作为其上级的乡干部和下级的村民的观点有很大的一致性;2)这种一致性不是共同地域、非正式影响或社会化的结果,而是与选举的过程密切相联的;3)中国农村的这种选举联系后面的因果机制是,具有较多选择的选民能够选择在观点上与他们较接近的候选人。梅尼恩指出,尽管乡镇党委和政府候选人的提名和审查方面具有很大的影响,但候选人要当选必须获得足够的选票。据此梅尼恩断定,选民通常选择在某些方面与自己相近的候选人,因此竞争性的选举能够产生一致性。村委会选举能够让村民有一定范围的选择,选民就可以选择那些与他们具有相近观点的候选人。

各地贯彻村委会组织法的做法多种多样。牛铭实(1998)谈到各地不同的选举办法。候选人的提名办法有自荐、海选、联名等9种,确定正式候选人的办法有依据提名时的得票数确定、预选、民主协商以及党支部决定四种。选举的投票程序和计票方法各地也很不相同,有的实行村主任制,新当选的村委会主任差额提名村委会副主任和委员候选人,由村民选举产生村委会干部;有的主任、副主任和委员三种职位一次投票,一位候选人只能竞选一项职位;有的分次投票,落选高职位的候选人可竞选较低职位;有的则实行三种职位一次投票,竞选高职位的候选人同时也是低职位的候选人。

第二,村民自治及村委会选举制度的探讨。与西方的研究者不同,中国一些学者则从另一个角度对村民自治和村委会选举制度进行了探讨。这种探讨包括两个方面:一

是根据《村委会组织法》(试行)及相关法律规定进行的研究;二是把相关规定与实际实施情况相结合的研究。包心鉴、王振海(1991)探讨了村民委员会的自治性质、职能与任务、地位与作用,村民委员会的产生与规模,村民委员会办事机构的设置,自治组织成员必须具备的条件,基层自治组织开展工作的原则与方法,村民会议,以及村委会与党支部及上级政府的关系等问题。包心鉴、王振海指出,村民委员会是中国共产党十一届三中全会以来农村改革的产物,村民委员会选举是发展社会主义民主的重要措施。王振耀、汤晋苏等人的《中国农村村民委员会法律制度》(1996)则重点研究了从中央到省、地、县、乡、村各级组织有关村委会的法律、法规和规章制度。有关村民委员会和村民自治的法律、法规和规章制度很多,主要由四大部分组成:一是关于村民委员会组织的基本法律、法规;二是关于实施村民委员会组织法的地方性法规;三是关于村民委员会组织法和地方性法规贯彻实施的地方行政规章、规定;四是基层村民自治组织实施实行自治的规章制度。王振耀、汤晋苏等谈到(1996:2),1985年开始起草的关于村民委员会的组织条例在1986年的全国人民代表大会上引起了激烈的争论。这场争论持续了两年时间,直到1987年底,才由六届人大常委会通过了带有“试行”性质的组织法。

与这些纯粹从相关法律法规的角度研究村民自治制度的做法不同,一些研究者把相关的法律条文与实际实施的情况结合起来进行研究。1992年,在民政部基层政权建设司的直接领导下,中国基层政权建设研究会决定组建中国农村村民自治制度研究课题组,共同合作开展对村民自治制度的系列研究。在第一份研究报告《中国农村村民委员会换届选举制度》(王振耀、汤晋苏等,1994)中,他们重点研究了村委会换届选举的具体程序。根据各地经验,他们把选举工作划分为建立选举机构、进行选举动员与选民登记、确定选举方式、候选人的产生、投票选举这几个阶段。报告还谈到

村委会选举的历史进程以及与选举过程相关的一些问题,诸如竞争选举、选举结果、村民参与、罢免与补选、违法与纠偏等。报告综合采用全国各地的有关材料,并综合分析了课题组直接对一些调查点的实地调查结果,同时还参照了一些问卷调查的结果。该课题组的第二份研究报告是《中国农村村民代表会议制度》(王振耀、汤晋苏等,1995)。村委会组织法规定,村民会议是村民自治活动中的最高决策机构,村中的重大事务都由村民会议决定。但是,村民会议在实际运行中遇到了许多问题,难以发挥作用。与此同时,一些地方的村民创造了村民代表会议这种形式,代替村民会议实行民主决策。这种民主决策的形式,由于符合大部分农村地区的实际情况,因而在它产生不久,就迅速地显示出独特的优势和生命力,在全国各地农村普遍建立起来。该报告描述了村民代表会议制度的产生发展历程,着重分析了村民代表会议的组织制度结构、运行程序及规则,并在此基础上提出完善村民代表会议制度的立法建议和政策建议。该报告的材料来自三个方面:一是课题组在全国各地考察获得的资料;二是全国各地民政部门提供的调查报告和统计资料;三是地方各人大常委会和政府颁布的有关村民代表会议制度的规章制度和文件。

徐勇(1997a)的《中国农村村民自治》也对村委会组织法贯彻实施的情况进行了分析。在该书的上篇“制度分析”中,作者对村民自治制度的各个方面都作了较为全面的分析。作者把村民自治的立法或建制主体分为三个层面。一是国家层面,即国家权力机构及有关行政机构;二是地方层面,即各级地方权力机构及有关行政机构,包括省、地(市)、县、乡四级;三是村级层面,即村民自治组织。各地根据村民自治的基本原则精神,创造出不同的形式并加以制度化,不断丰富村民自治体系,使之呈现出多样性。村民自治的不同还表现在村民自治组织体系中权力机构与工作机构的结构形式。在村民会议与村民代表会议的关系上,一种形式是强村民

会议、弱村民代表会议,一种是弱村民会议、强村民代表会议。村民自治权力机构与工作机构的组合形式也可分为两种:一是强权力机构、弱工作机构;二是强工作机构、弱权力机构。

第三,影响村民自治制度实施的社会经济因素。

影响村民自治制度实施的因素多种多样,既有社会、文化方面的因素,也有经济方面的因素。徐勇(1997a)探讨了影响村民自治多样性的一些因素:在经济方面,影响村民自治的因素包括经济体制、经济发展水平及经济结构;在政治方面,主要包括政府推动、政策输入和政治结构;与村民自治相关的社会因素包括社会分层、社会组织和社会流动;影响村民自治的文化因素包括文化思想、政治文化和传统习俗。

另外一些学者着重探讨了经济发展与村民自治之间的关系。劳伦斯(Lawrence, 1994)在对河北省赵县北王村的村民代表会议进行的研究指出,以农业为主比较贫穷的村庄在实行村级民主方面走在前面。她是在1992年10月对该村进行为期两天的访问中收集到有关资料的。劳伦斯的研究发现,北王村由41位成员组成的村民代表大会拥有很大权力。他们每月开会一次,所有会议决定都在村中的黑板上公布。村民代表会议的权力包括:对村中重大事务作出决定,监督村委会工作(尤其是村财支出),撤换不称职的村委会成员,否决村党支部的“错误”决定。劳伦斯指出,尽管北王村村委会选举过程不很完善,但村民代表会议的存在使得村干部比过去负责多了。

与劳伦斯不同,欧博文(O'Brien, 1994:47—48)认为在拥有效益良好的集体企业的富裕村庄提倡村民自治比较容易。欧博文对执行村委会组织法的不同结果进行了分类(参看表1.1)。他发现,那种既有较高政治参与度、又能完成国家任务的村委会,往往是村办集体企业较发达的村庄。这一方面是因为村办集体企业经营好坏与每个村民的利益相关,从而为民主自治提供了利益基础;

另一方面是因为在村办企业较好的地方村干部不太担心在选举中失去权力。

表 1.1 欧博文对执行村委会组织法不同结果的分类

政治参与 完成国家任务	高	低
	有 效	无 效
有 效	达标村委会	“威权”型村委会
无 效	“独立王国”村委会	瘫痪型村委会

资料来源：Kevin O'Brien, 1994。

戴慕珍(Oi, 1996: 140)则认为“经济发展水平与村民自治的实施具有一种反比关系”。她认为,推行村民自治的一个重要目标就是维护中国农村的稳定和促进经济的发展。经济的发展与好的领导相联系,但经济的发展并不一定与民主的治理相联系。高度工业化的村庄的经验表明,在经济发展水平与民主的村庄治理之间有一种反比关系。尽管她声称这一观点在多大程度上适用还有待进一步研究,但在另一篇文章中她和罗泽尔(Rozelle)则断言,“在较高的收入与竞争性的选举或参与代表会议之间没有正相关。相反,一些证据表明,随着收入的增加,竞争性的选举和对代表会议的参与减少了”(Oi and Rozelle, 1997: 17)。她们是根据 1996 年一项对 200 个村庄的抽样调查得出这一结论的。她们根据收入水平的高低和工业化的程度把所调查的村庄分为较穷的村庄与较富的村庄两组,较穷的村庄进一步分为“有私营企业的”、“外出打工者多的”以及“大部分依靠土地进行农业生产的”几种类型。她们的发现是:在较穷的几个类型的村庄中,个体户越多,越少选举和召开村民代表会议;外出打工的人越多,越少选举和召开村民代表会议;依赖农业生产的人越多,选举和参与的程度越高;土地的市场化程度越高,选举和参与的程度也越高。在较富裕的村庄中,随着在村办企业就业人数的增多,通常导致竞争性选举和参与程度