

多重逻辑下的制度变迁： 一个分析框架^{*}

周雪光 艾云

摘要：强调变迁过程中多重制度逻辑及其相互作用，旨在解释中国社会正在发生的制度变迁现象。制度变迁是由占据不同利益的个人和群体之间相互作用而推动和约束的，而不同群体和个人的行为受其所处场域的制度逻辑制约。因此，制度变迁的轨迹和方向取决于参与其中的多重制度逻辑及其相互作用。需要在多重制度逻辑的相互关系中认识它们的各自角色，在行动者群体间互动中解读制度逻辑的作用，并关注制度变迁的内生性过程。我们以北方一个乡镇中村庄选举制度 2000—2008 年的演变历程来阐述这一分析框架所提出的研究课题、分析概念以及理论思路。

关键词：制度逻辑 制度变迁 村庄选举

作者周雪光，美国斯坦福大学社会学系教授（美国 加利福尼亚州）；艾云，北京大学社会学系博士研究生（北京 100871）。

一、作为新兴制度的村庄选举：研究课题

我们的时代是一个大规模制度变迁的时代。30 多年来，中国社会各领域经历了深刻的制度变迁，而且这些变迁仍在持续深化演变之中。变迁的时代要求相应的社会科学理论和研究方法来分析、解读这些林林总总的变化。但是，社会科学为认识社会变迁所提供的理论范式和分析工具却是苍白无力的。大规模的制度变迁涉及多重过程和多种制度要素间的安排组合。但社会科学主流的研究思路和风格趋向于关注某一种机制并在研究过程中将其“孤立分化”以供解析，而不是从各种机制之间的关系中理解、认识其作用。例如，英文文献中有关市场机制在社会分层中的作用、 地方政府的角色 以及社会网络的作用 对认识中国社会变迁提供了独特的研究

* 本研究得到斯坦福大学 CEAS 和 Hewlett Faculty Fund、上海市高校社会学 E- 研究院（上海大学）及国家留学基金委建设高水平大学公派研究生项目的支持，并得益于美国行为科学高等研究中心的讨论班、刘玉照、王修晓等人以及《中国社会科学》匿名评审人的批评，特此致谢。

Victor Nee, "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism," *American Sociological Review*, vol. 54, no. 5, 1989, pp. 663-81.

Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, vol. 45, no. 1, 1992, pp. 99-126; Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 2, 1995, pp. 263-301.

Lin Nan, "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China," *Theory and Society*,

视角和分析概念。但制度变迁很少只有某一机制在起作用，而常常涉及多重制度逻辑和过程。而且，在与其他机制的相互作用中，某一具体机制影响的程度和方向也可能发生很大变化。社会科学追求简约 (parsimonious) 理论模型的倾向限制了研究者的理论视野和想象，对这些已有模型与实际发生过程之间的偏差和距离视而不见。正因为此，社会科学诸多理论对于正在发生的制度变迁过程没有令人满意的解释能力，也没有对制度变迁研究起到有益的指导作用。这一领域中的学者在其研究中常常不得不勉为其难，临时拼凑分析工具和理论观点来解释这些现象。

针对制度变迁领域中理论贫瘠的状况，本文提出一个“多重制度逻辑”的分析框架，从三个方面克服以往研究的不足。第一，我们的分析框架力主“突破简约”，强调多重制度逻辑之间的相互作用，在此基础上提炼发展理论分析。第二，我们强调这些制度逻辑的微观基础，即它们在某一领域中相应群体行为方式上的体现，从而建立宏观制度逻辑与微观群体行为之间的联系。第三，在上述基础上，我们强调制度变迁是一个内在性过程，即多重逻辑与群体间的相互作用影响和制约了随后的发展轨迹。因此，认识制度变迁必须着眼于对其具体演变过程的深入分析。

我们以一个北方农业乡镇 2000—2008 年间四届村庄选举演变过程的个案研究来具体阐述这一分析框架的研究课题、分析概念和基本命题。从形式上和实践上，村庄选举都可以说是一个新兴的社会制度，按照 1987 年颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《组织法》），村庄选举指村民每三年一轮直接投票选举产生村庄的村委会，作为管理村庄事务的自治领导机构。在正式法规上，村庄选举过程和选举产生的村委会运作都有着一整套明确规定的程序和目标。自 1998 年《组织法》修订正式颁布后，村庄选举的正式化得到进一步落实执行。今天，村庄选举已经成为一个制度化的民主实践，在中国的 31 个省市自治区的 60 万村庄的 6 亿农民中周而复始地实践着。不难看出，一人一票、公开竞选、直接选举和村民自治等制度规定与传统中国乡绅基础上的村庄治理模式迥然不同，也与集体化时代自上而下的集体组织制度大相径庭。换言之，村庄选举在乡土中国引进了一个崭新的治理逻辑。

本研究中有关村庄选举的经验材料主要来自笔者在中国北方 FS 镇的田野观察和访谈。FS 镇是一个农业镇，由 27 个村庄组成。笔者自 2004 年起每年多次回访至今，跟踪观察该镇在农业生产、村庄治理、基层政府诸方面的状况和演变。2000—2008 年期间，该地区的村庄选举经过了早期的政府干预控制、农民抵制抗争等阶段，至今已演变为村民广为接受、积极参与的制度化实践。我们应用“多重制度逻辑”的分析框架来阐释这一制度变迁背后的机制和过程。我们的微观着眼点不是把这个具体研究场所的方方面面说清楚，也不是将有关这一乡镇的研究结论推而广之。我们的目的是通过深入仔细的个案观察对制度变迁内在过程有深入把握，从而帮助我们澄清分析概念，把握因果机制，以便阐述这一分析框架的分析角度和意义。

vol. 24, no. 3, 1995, pp. 301-54.

Albert O. Hirschman, *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, Cambridge: Harvard University Press, 1992.

P. Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, Stanford: Stanford University Press, 1988.

Edward Friedman, Paul G. Pickowicz and Mark Selden, *Chinese Village, Socialist State*, New Haven: Yale University Press, 1991; William L. Parish and Martin King Whyte, *Village and Family in Contemporary China*, Chicago: University of Chicago Press, 1978.

二、制度变迁中的多重逻辑：一个分析框架

提出“多重制度逻辑”的理论分析框架前提是，大规模制度变迁涉及多重过程和机制；而只有在这些过程机制的相互作用中才能恰如其分地认识它们各自的作用和影响，由此对制度变迁提出令人满意的解释。例如，诺斯和托马斯有关西方经济历史中制度变迁的理论有着很大影响。他们的理论特意强调了效率机制——即价格的相对变化——在制度变迁中的作用。但是，诺斯后来承认，“统治者按照他们自己的利益来制定规则；因此交易成本通常导致效率低下的所有权盛行”。在这里，效率机制与既得利益之间相互作用导致了所有权配置不同于效率机制单一影响的演变轨迹。同样地，在研究中国社会转型对社会不平等状况的意义时，倪志伟的“市场转型理论”提出了有关市场机制衍生新的社会分层形态的命题。但倪后来也意识到，国家权力与市场机制的相互作用会导致与单纯市场机制迥然不同的社会不平等形态。基于此，仅仅关注某一机制的研究视角可能导致理论预测和研究设计上的偏差甚至是本末倒置的结论。许多学者呼吁要关注制度变迁过程中的多重过程和机制。

从这一前提出发，我们提出“多重制度逻辑”分析框架。第一，将制度变迁中的多重过程机制及其相互作用作为分析着眼点。制度逻辑指某一领域中稳定存在的制度安排和相应的行动机制。这些制度逻辑诱发和塑造了这一领域中相应的行为方式。例如，在国企改革过程中，不难看到各种制度逻辑的参与——国家对资源控制的逻辑，国有资产分配的逻辑，相关领域中既得利益集团的行动逻辑，以及企业内部员工的行动逻辑。在村庄选举这一制度变迁过程中，我们观察到中央政府、基层政府和乡村社会这三个领域中不同制度逻辑的参与和相互作用。不仅如此，某一制度逻辑的作用是在与其他制度逻辑相互作用的过程中表现出来的，因其他参与的制度逻辑不同而有着不同的作用。例如，虽然市场规律是普遍的，但市场逻辑对社会不平等的影响在很大程度上通过与国家逻辑的相互作用而重新塑造。例如，同是市场制度占主导地位的西方国家，其社会分层的状况也每每不同。因此，如果我们超越具体社会背景或从统计意义上“控制”其他制度逻辑而孤立抽象地讨论某一制度逻辑的作用，常常会导致对其作用的片面认识甚至误读。在这个基础上，我们提出第一个命题：制度变迁涉及多重制度逻辑；我们必须从这些制度逻辑的相互关系中认识它们的作用和影响。

第二，制度逻辑提供了宏观层次上制度安排与微观层次上人们可观察行为之间的联系，从

Douglass C. North and Robert Thomas, *The Rise of the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 7.

Victor Nee, "Social Inequality in Reforming State Socialism: Between Redistribution and Markets in China," *American Sociological Review*, vol. 56, no. 3, 1991, pp. 267-82.

William L. Parish and Ethan Michelson, "Politics and Markets: Dual Transformation," *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 4, 1996, pp. 1042-59; Andrew G. Walder, "Markets and Inequality in Transitional Economies: Toward Testable Theories," *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 4, 1996, pp. 1060-73; Zhou Xueguang, "Economic Transformation and Income Inequality in Urban China: Evidence from Panel Data," *American Journal of Sociology*, vol. 105, no. 4, 2000, pp. 1135-74.

P. Flora and A. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1984.

而为认识制度变迁的微观基础提供了一个分析角度。制度体现在人们在物质和象征性活动诸方面的稳定行为方式之上。这些制度安排导致了特定行为模式的产生和重复存在，而制度逻辑的微观行为意义则体现在人们的日常行为活动中。制度变迁正是这些自愿或不自愿参与其中的群体争取各自利益的过程，体现在这些不同群体的行为形式和相互关系之间的变化之上。例如，在国企改革这一制度变迁过程中，中央政府、地方政府、国有企业管理层、在职职工，甚至已退休职工的行为各自不同，反映了他们所在领域制度逻辑的制约和塑造。因此，我们可以从微观层次即群体行为的相互作用中来观察认识制度变迁中多重制度逻辑的互动过程。换言之，我们需要解读为什么这些行为者有着这样或那样的行为方式，以及这些行为之间是如何互动的，才能对制度变迁提出令人满意的解释。需要指出的是，个人行为并不只是被动地反映了所处场景的社会规范。如分析所示，这些行为可能是理性的、功利的，但它们受制于制度环境，因此是可以分析和预测的。可以将上述思路概括为第二个命题：制度逻辑诱发了具体的可观察的微观行为；因此，对一个特定领域中制度逻辑的认识可以帮助我们把握和预测这些行为。而不同群体的行为方式及其相互作用有助于认识这些制度逻辑，从而使得制度变迁研究建立在实证基础上。

我们对制度逻辑间相互作用的分析着眼点引出了第三个命题，即需要关注制度变迁的内生性过程，才能对制度变迁提出令人满意的解释。不同群体和个人带着各自的利益参与制度变迁的过程，反映了各自领域的制度逻辑；而他们之间相互作用状况和时间性也制约了随后演变的轨迹和途径。例如，虽然中国改革开放的宏观政策和环境相似，但改革过程中的诸多发展模式反映了不同区域内各种制度逻辑以及相应的微观行为方式在相互作用的过程中形成的特有演变轨迹。借用社会学家蒂利的话来说，这些制度逻辑“是一些重复再现的动因，它们在不同的情形和次序排列组合中相互作用，从而导致相去甚远但又循迹可查的结果”。即制度变迁的具体结果可能随制度逻辑之间互动和时间变化而异，但这些结果背后的主要驱动机制和过程是可以分析解释的。我们必须深入分析这一不断演变的过程，才能有力地解释这些制度逻辑的相互作用如何导致制度变迁的结果。因此，多重机制相互作用下的动态过程成为理解制度变迁的一个重要着眼点。值得指出的是，对参与制度变迁的多重过程的取舍、对微观行为方式或内生性过程不同侧面的关注或忽略，取决于研究者的理论抽象和分析视野，而不是一成不变的。

下文将通过一个乡镇中村庄选举的具体个案分析来阐释这一分析框架。研究工作分为两个部分：1. 对参与村庄选举的多重制度逻辑及其微观意义的理论讨论；2. 对制度变迁内生性过程的具体分析。

三、理论讨论：村庄选举的多重制度逻辑及其微观行为意义

我们集中讨论那些参与村庄选举这一制度变迁过程中的具体制度逻辑及其微观行为的意义。

- R. Friedland and R. Alford, "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions," in W. Powell and P. DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 232-63; P. Thornton and W. Ocasio, "Institutional Logics," in R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby and K. Sahlin, eds., *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Los Angeles: Sage Publications, 2008.
- C. Tilly, "To Explain Political Processes," *American Journal of Sociology*, vol. 100, no. 6, 1995, pp. 1594-610.

村庄选举的诞生与发展为研究中国转型社会制度变迁的机制和过程提供了一个十分重要的个案，成为近年来的研究热点。国内学者的研究着重于本土研究，特别是关注村庄选举中家族力量、村庄基础、乡村精英等方面的作用。英文文献中也积累了大量研究工作。英文研究工作大多以西方选举制度为参照框架或某种理想选举框架来评判这些村庄选举，即“从乡村民主的理想类型来测量村庄选举的状况”。但这些研究对村庄选举演变的地点、时间、制度背景以及初始条件却关注不够。

从“多重制度逻辑”分析框架的角度，应该从何处入手来发现、提炼村庄选举演变过程中的制度逻辑呢？作为研究的一个切入点，让我们首先看一看FS镇村庄选举中每每可见的场景。在每个村庄的选举会场，我们看到一群群村民赶来投票。村民参与选举的动员过程和他们的选举行为构成了村庄选举的基本内容。如果我们走近这些场景仔细辨认，会发现镇政府工作队的成员们自始至终参与选举的整个过程，而且占据着选举过程的关键环节——组织选举机构、监护投票场地、维持选举秩序、帮助不识字村民填写选票，等等。在这熙熙攘攘的选举活动背后，又能随时感受到国家和国家政策无所不在的影响——各地选举过程的每个环节，从选举大会的致辞文本、选举委员会组成、选民登记、选举程序，到墙上的标语口号，都依随中央政府制定的统一规定加以实施。在这些嘈杂有时甚至混乱的选举场面中，不难辨认出三个行动主体：作为选民的村民、基层政府官员、国家及其相应政策。这三个行动主体的行为和角色反映了塑造新兴村庄选举制度的三个制度逻辑——乡村的逻辑、科层制逻辑、国家的逻辑；这些制度逻辑及其在制度变迁过程的微观行为意义是下面理论分析的着眼点。

本文的中心命题是：村民、基层政府和国家这三个行动群体的行为受他们身处领域中的稳定制度安排制约，反映了各自领域中的制度逻辑。村庄选举正是在这些多重并存的制度逻辑间相互作用下兴起、演变的。因此，我们必须从它们之间的关系和相互作用中认识、解释这些群体行为，它们所体现的制度逻辑及其对村庄选举的影响。

国家的逻辑

我们把国家定义为包括中央政府各机构以及全国性立法执法机构（如全国人大）的决策部门。村庄选举是国家推动建立的乡村治理制度。在自上而下的立法和实施过程中，中央政府是一个重要的驱动力量：在每一轮选举前，中央政府（有关部委特别是民政部）发布文件指令，

何包钢、郎友兴：《寻找民主与权威的平衡》，武汉：华中师范大学出版社，2002年；胡荣：《理性选择与制度实施》，上海：上海远东出版社，2001年；肖唐镖等：《村治中的宗族：对九个村的调查与研究》，上海：上海书店出版社，2001年；徐勇、吴毅：《乡土中国的民主选举：农村村民委员会选举研究文集》，武汉：华中师范大学出版社，2001年；刘亚伟：《无声的革命：村民直选的历史、现实和未来》，西安：西北大学出版社，2002年；范瑜、贺雪峰：《村民自治的村庄基础：来自全国十个省市的村民自治调查报告》，西安：西北大学出版社，2002年。

K. O'Brien, "Villagers, Elections, and Citizenship in Contemporary China," *Modern China*, vol. 27, no. 4, 2001, pp. 407-35; Jean C. Oi and S. Rozelle, "Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages," *China Quarterly*, vol. 162, 2000, pp. 513-39; Tianjian Shi, "Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy," *World Politics*, vol. 51, no. 3, 1999, pp. 385-412.

He Baogang, *Rural Democracy in China: The Role of Village Elections*, New York: Palgrave, 2007, p. 13.
K. O'Brien and R. Han, "Path to Democracy? Assessing Village Elections in China," *Journal of Contemporary China*, vol. 18, 2009.

设置村庄选举基本框架；而各级地方政府自省、市、县到镇据此部署并制定细节步骤加以实施。如果从狭义上把分析着眼点仅仅放在村庄选举领域中的国家政策（即中央政府关于村庄选举的指令）以及有关部委的推动上，不难发现，这些政策指令多年来持续并且逐步深入地倡导民主选举的实践和制度建设。

但是，这种“狭义上”的分析着眼点的确是过分狭窄而导致片面认识国家在其中的作用。在此，需要关注“国家的逻辑”，即那些有关中央政府和政策决策过程的稳定制度安排。我们的分析始于一个基本的观察：即，中国的国家政权不是铁板一块，而是由有着多重目标和不同利益的各个部门机构组成。谢淑丽指出，中国改革时期的政治逻辑表现在政府各部门间多种利益间的平衡、妥协和达成一致，体现了一种渐进而不是跳跃式的改革道路。因此，国家政策的决定和推行是在各个部门间的相互作用和制约下实现的。这一思路指出了国家逻辑在村庄选举领域中的几个突出特点：第一，有关村庄选举政策的制定过程反映了中央政府不同部门利益间的矛盾、竞争和共识。例如，民政部负责村庄选举的部门一直积极推动这一制度的发展和健全。但是，其他有关部门可能担忧这一制度施行中可能产生的“失控”状况。结果是，有关村庄选举的国家政策难免出现模糊性和内在矛盾。这些模糊性和矛盾在政策执行过程中留下了灵活性的空间，也可能导致摩擦和紧张，从而影响了与其他制度逻辑之间的相互作用。第二，中央政府各个部门由于其任务、责任不同而向地方政府和官员提出不同的、甚至相互矛盾的要求和目标。例如，国家在农村的税收任务需要在村庄中建立有力的政府组织动员能力，这一要求难免与村庄选举的村民自治原则发生冲突。再如，落实计划生育政策是各级政府的重大任务，这些政策的有效执行也需要基层政府与村庄干部有着密切配合的关系，这为基层政府插手村庄选举提供了重要驱动力，从而与村庄自治宗旨相悖。

我们需要在这一背景下认识、解读村庄选举领域中的国家逻辑。如果我们只是狭义地关注某一领域或某一时间点上具体政策的倡导和推行，就恰恰忽略了国家逻辑中最为关键、最为微妙和最需要解读的那些机制过程。具体说来，国家逻辑意味着中央政府对村庄选举的影响在多重不一致、甚至相互冲突的目标间变动不居，在宏观层次上表现出政策的不一致性，在极力推行与谨慎防范两个极端之间摇摆，甚至两者同时存在。对国家的逻辑的分析使得我们从一个更为广阔的视野来认识政府各部门的不同目标和利益，以及其他领域中的国家政策在村庄选举领域中的相互竞争甚至冲突的作用。我们提出以下命题概括上述讨论：

命题 1a：国家的逻辑意味着，有关村庄选举的国家政策和推动力度取决于不同政府部门间多重不一的目标和利益之间的互动、竞争和妥协，所以时常是不一致的，甚至是相互矛盾的。

村庄选举领域中的国家政策并不是遵循某一既定路线持续不变的，而是针对选举过程中出现的紧张和危机而不断调整应对。任何组织中的重大决策通常都是有关部门和利益集团间的协商妥协所达成的此时此地的共识，因此这些决定大多是暂时的，有赖于这一决策背后共识基础的稳定存在。而维系这一共识的一个重要方面是村庄选举实践过程中的反馈机制。如果这些反馈是良性的，例如农村中政治压力和危机得到减缓或解决，这些反馈就会加强这一领域中有关机构的利益联合体及其共识，从而鼓励、推动进一步的制度建设。但是如果这些反馈是负面的，例如农村中的冲突增加，国家意图在乡村难以贯彻，就会削弱甚至瓦解不同部门、利益集团间

K. Lieberthal and D. Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992.

S. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993.

的共识，从而诱导国家政策的转向。因此，我们提出以下命题：

命题 1b：国家政策随执行过程的反馈而不断演变。良性反馈推动国家政策进一步健全选举制度，强化实施过程；反之亦然。

过去 20 年来，国家政策针对选举中产生的问题和危机有着一系列的调整。这种应对实际问题的政策调整可能对制度变迁产生很大的影响。如下所述，针对近年来村支书和当选的村主任之间的矛盾冲突，中央政府倡导“一肩挑”的政策，即由一人同时担任村支书和村主任的两个职务。虽然这一政策只是针对当时问题的应对举措，但它对村庄选举产生了深远的、始未预料的影响。

从国家逻辑这一角度来看，国家法规政策为村庄选举的兴起和运作提供了一个总体框架，但是这一框架本身是松散的，有着内在矛盾。我们不能仅从这一框架本身对村庄选举制度的演变提出令人满意的解释。进一步分析会发现，国家逻辑为村庄选举注入了外在的和内生的动因：不同的甚至冲突的政策（命题 1a）诱发了村庄选举之外其他领域的重要影响，而自下而上的反馈（命题 1b）意味着村庄选举同时是一个内生性的过程，表现出多重逻辑间相互作用下的途径依赖。上述分析表明，我们需要从两个方面加强分析的力度：第一，需要扩展研究关注的范围，即超越村庄选举领域本身，将其他领域中的部门和政策以及它们的利益目标纳入分析视野中，考虑各政府部门间关系及其多重政策的相互作用；第二，需要关注国家逻辑在村庄选举过程中与基层政府和村民这两个行动群体之间的相互作用。下面将讨论这两个行动群体及其背后的制度逻辑。

科层制的逻辑

国家政策是通过各级政府的科层组织体系加以贯彻落实的。虽然《组织法》对基层政府在村庄选举过程中作用的规定十分简要，但是在实际运行过程中，基层政府（特别是镇政府）有着至关重要的、常常是决定性的作用。例如，在 FS 镇，镇政府一直是其辖区中村庄选举的直接组织者，决定村庄选举的具体时间安排和操作方式，并且派出由镇政府工作人员组成的工作队进入每个村庄，直接组织选举过程，并担当维护选举程序规则的责任。

那么，基层政府官员在村庄选举中扮演的角色是什么？地方政府在转型中国的重要作用，特别是激励机制对政府官员行为的影响在中文文献中已有众多研究。许多研究工作揭示了政府行为的多种特点，从强压、操纵、旁观到积极维护程序公正。怎样解释这一领域中差异如此之大的政府行为呢？

我们认为，虽然这些政府行为各异，但它们背后遵循着稳定存在的科层制逻辑。组织管理文献中的众多研究工作指出，组织内部的激励机制和组织外部环境诱导了相应的组织行为；换言之，组织行为是对组织激励机制和组织环境适应的结果。地方官员面临着由自上而下的多方政策和行政指令所构成的任务环境，必须在日常工作活动中加以执行和应对。因此，政府科层

荣敬本：《从压力型体制向民主合作制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社，1998 年；吴毅：《小城喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释》，北京：三联书店，2007 年；周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007 年第 7 期；周雪光：《“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析》，《中国社会科学》2005 年第 2 期。

S. Kerr, "On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B," *Academy of Management Journal*, vol. 18, no. 4. 1979, pp. 769-83; P. Milgrom and J. Roberts, *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1992.

组织的制度逻辑，特别是官员面对的激励机制和任务环境，是解读他们行为特点的关键所在。为了讨论便利，我们以镇政府为例。首先以这样一个观察为起点：镇政府领导干部的主要关注点是他们职业生涯的前景。近年来，一系列的制度安排措施使得这一关注更为突出和紧迫。第一，政府内部集权意味着下层官员的升迁和其他调动更多地依赖于上级官员的考核和评定。第二，人事管理制度中有关晋升的年龄限制使得官员们对他们及时晋升的机会更为敏感关切。政府科层制度中的压力型体制、向上负责制和激励机制使得基层官员对来自上级的指令十分敏感。换言之，科层制的逻辑致使基层官员极力完成上级交代的任务，以期有利于自己职业生涯的晋升或者不被淘汰。

但是，我们并不能从科层制逻辑本身推断出这样的结论：地方官员在村庄选举这一领域中会极力遵循和执行有关的国家政策部署。在这里，我们必须关注基层政府所处的任务环境，即他们所面临的自上而下的不得不应对的各种任务，以及它们之间的相互关系。如上所述，国家的逻辑意味着来自中央政府的政策有着相互矛盾甚至是冲突的多重任务和目标，如计划生育、集体负债、公共项目等各种任务，而村庄选举只是这些诸多任务之一而已。即便我们把注意力仅仅放在村庄选举领域中，也不难看到这里有着多重、相互矛盾冲突的目标。第一，完成村庄选举本身即是一个棘手的任务目标。村庄中已有的矛盾纠纷可能会引起冲突对抗，打断选举过程，使得镇政府无法完成村庄选举这一基本任务。第二，地方官员的一个重要目标是帮助他们中意的候选人当选，以期将来工作配合上得心应手。第三，地方官员的另一重要任务是维护“社会稳定”，即防止选举过程中出现闹事、上访等冲突事件。这些目标之间是相互冲突的。例如，插手干预选举过程帮助中意候选人的举动可能引起村民不满和抵制，从而威胁到“社会稳定”的目标。

因此，基层政府官员必须在任务环境中各种相互矛盾冲突的目标之间加以权衡，在轻重缓急间加以选择。而科层制逻辑意味着，这些官员们会选择那些最为有利于职业晋升的做法，或最大程度上避免那些威胁其职业生涯的做法。具体说来，地方官员只有在有利于他们的仕途升迁的目标利益时才会努力推动村庄选举、积极维护选举秩序。这些思路可以用下面的命题概括。

命题 2a：地方官员对待村庄选举的态度和行为取决于其任务环境中多重政策目标相应的各种代价和收益的总体权衡。

这一命题虽然看上去简单直观，但有着重要意义。它把我们的注意力从宏观制度安排引向地方政府面临的多重任务环境以及相应的微观行为，特别是地方官员所关心的各种选择和相应的收益。就村庄选举来说，地方官员在其中的角色取决于任务环境中所塑造的镇政府和村干部之间的关系。我们用两个虚拟的情形来说明这个观点。在情形一中，镇政府执行国家政策需要村干部的大力协助方能成功，例如落实计生政策时，镇政府官员需要深入农户。没有村干部的配合就无法完成这一工作。在情形二中，镇政府无需村干部协助即可完成自上而下的任务。例如，近年来镇政府的税收任务可以通过工商管理部门完成，与村干部没有关系。不难看出，在前一情形下，镇政府官员有着极大激励去参与村庄选举帮助自己中意的候选人当选，以便今后工作顺利。而在后一种情形下，镇政府在村庄选举中没有利益，也就没有干预的激励。在现实工作环境中，地方官员面临着各种各样的任务，需要村干部的有力协助。村庄选举对于镇政府

这里，一个前提假设是，基层政府官员在村庄选举中的行为体现了镇政府主要负责人的意图和行为。从笔者的田野观察看，这个假设是成立的。这是因为在村庄选举这一高度动员状态时期，镇政府领导人可以通过各种动员机制（奖惩、监督等）来暂时、有效地约束激励下属官员的行为。

干部来说事关重大，而村庄选举自治原则却可能选举出与镇政府不合作的村干部。不难看出，基层政府参与村庄选举的方式和程度与其任务环境密切相关，可以用下面的命题概括。

命题 2b：任务环境所导致的地方政府和村干部之间的相互依赖关系越密切，地方政府干涉村庄选举的激励越大；反之亦然。

因此，虽然科层制逻辑是稳定的，但具体的政府行为随其任务环境不同而异。同样地，虽然在中国政府体制中国家政策对政府行为有着强大的激励机制，但国家逻辑中多重、矛盾的任务目标意味着，地方政府有着很大的灵活性来应对复杂的环境。我们要关注地方政府官员面对的任务环境及其变化，才能理解科层制逻辑导致的基层政府在村庄选举过程中的行为方式。

乡村的逻辑

村庄选举制度赋予村民一个不同以往的崭新角色：每个成年村民都有权利以直接参与、一人一票的方式参与选举村领头人的过程。不难看出，村庄选举的形式和程序是建筑在现代公民权之上的，即每一个人都是一个独立的决策者，有着公民地位所赋予的责任和权利。这一制度实践明显不同于传统的宗族邻里基础上的士绅治理方式或者集体化时期自上而下的国家治理方式。

然而，村民参与公共领域中的行为方式并不总是与公民身份和地位一致的。从根本上说，乡村生活不是围绕独立的个人建立起来的。恰恰相反，乡村的逻辑将村民们编织入各种社会关系特别是家族邻里的网络之中。费孝通用“差序格局”来描述这种乡村逻辑，即人们按照血缘、家庭、家族关系塑造了不同社会距离的“社会圈子”。在历史上，家庭、家族和其他文化基础上的权威在乡村治理方式与国家的互动中有着重要作用。这种传统乡村制度尽管受到了社会主义改造的冲击，但即使在国家强势的集体时期仍然生存了下来，在农民日常生活的实践中不断延续下去，体现在农民家庭在村头田间、红白喜事上的互惠相助。

而改革开放时期的土地承包制重新启动和强化了乡村逻辑。农村土地承包制以农户家庭为单位，突出了家庭而不是个人作为决策者的地位，使其成为农村经济、政治、社会关系的重要基础。国家的农业税收主要是按农户承包土地为计算单位的；集体项目的筹集资源也是以农户承包土地的面积为基础的，而农户内部进行多重任务（农活、子女抚养、外出打工等）劳动分工。村民间社会关系及其动员机制在很大程度上反映了家庭、家族和邻里基础之上的乡村逻辑。乡村逻辑虽然受到国家的逻辑和基层政府体现的科层制逻辑的干预和制约，但它有着很大的独立性，建筑在村庄中具体社会关系和社会制度之上，并在乡土社会的日常生活交往中延续发展。因此，乡村逻辑在村庄选举中成为一个独特的组织机制。

一些学者指出，地方性社会制度可以帮助乡村的经济发展和提供公共产品。但是，乡村逻辑

P. Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, Stanford: Stanford University Press, 1988; Yan Yunxiang, *The Flow of Gifts: Reciprocity and Social Networks in a Chinese Village*, Stanford: Stanford University Press, 1996.

E. Friedman, P. Pickowicz and M. Selden, *Chinese Village, Socialist State*, New Haven: Yale University Press, 1991.

Peng Yusheng, "Kinship Networks and Entrepreneurs in China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, vol. 109, no. 5, 2004, pp. 1045-74; L. Tsai, "Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China," *American Political Science Review*, vol. 101, no. 2, 2007, pp. 355-73.

辑是一把双刃剑，它可以产生村庄内部的凝聚力，也可以加剧不同家族基础上的利益分化。而且，乡村逻辑作为一个特定的组织机制，可能与村庄选举的正式制度发生冲突。比如，以农户或家族为基础的代票选举在村庄选举中普遍存在。从乡村逻辑角度来看，农户是一个决策单位，所以这样的做法是合情合理的。特别是，今天许多农民外出打工，他们的家庭要求代他们投票。但是，村庄选举的正式程序要求一人一票，代票有悖民主选举的基本原则。因此，民主选举的程序与乡村逻辑之间的紧张是难以避免的。

那么，乡村逻辑在村庄选举中起到了什么作用呢？在这里，我们讨论它在不同时间点对选举参与和村庄间差异方面的影响。乡村逻辑并不是静态的，而是随着村庄选举制度的演变不断发展的。在去集体化的早期，乡村逻辑主要局限于社会和经济交往领域——社会交往和农田互助活动，并没有延伸到村庄选举的政治领域中。但随着村庄选举在农民生活中日益重要，乡村逻辑成为村民动员的基础。随着村庄选举的演变，村民学习如何动员资源，协调他们的活动，组织他们的利益，乡村逻辑也随之更为活跃和有效。这些观察可以归纳为以下命题。

命题 3a：随着时间的推移，乡村逻辑从社会和经济领域扩展到政治领域中，在村庄选举中变得更为活跃突出。

这意味着，村庄选举的基本状况——村民参与率和候选人支持率——将逐渐反映村民的意愿，而基层政府干预导致的村庄间同质性状况随之弱化。乡村逻辑的逐渐强大并不意味着村庄治理模式的趋同性；恰恰相反，乡村逻辑往往会塑造和延续村庄间的多元状况。即日益强化的乡村逻辑放大了村庄间在家族、邻里和其他社会关系方面的差异。在那些家族组织不是十分强大的村庄，乡村逻辑常常建立在其他的法团基础之上。例如，历史上的集体传统可能有助于村里党支书的权威地位；或者过去的集体传统与家族制度相结合为新的政治权威提供一个混合的基础。因此，我们提出下面的命题。

命题 3b：随着时间的推移，乡村逻辑的兴盛会延续和加剧村庄间选举活动的差异性。

毋庸置疑，上面的理论讨论以及提出的国家逻辑、科层制逻辑和乡村逻辑的分析概念大大简化了村庄选举的复杂过程，而且我们的讨论仅仅局限在与村庄选举直接有关的领域。但即使这样的理论简化后，我们对这些制度逻辑及其之间互动的关注已经指出了村庄选举这一制度背后的多重机制和相应变化过程的复杂性。我们将具体讨论这些制度逻辑在一个乡镇的村庄选举中的互动过程，以及这一内生性过程的特点和轨迹。

四、FS 镇村庄选举：一个案例研究（2000—2008）

历史背景与选举演变的大趋势

FS 镇是北方山丘地区的一个农业镇，共有 27 个村庄，约 2.5 万人。当地农民以种植玉米、葡萄以及其他水果为主。2005 年人均年收入约 3000 元。这个数字显示，与沿海地区甚至邻边地区相比，FS 镇属于经济不发达地区，但在全国农村中仍属中游偏上水平。即使在同一镇里，各村在农作物种植和劳务活动上也差别很大：那些靠近镇中心的村庄中许多青壮年劳力离开农田，从事商贸活动。在偏远山区的村庄中，大多数劳力都外出到城市里打工谋生。这些村庄间的差异对于村庄治理结构有着重要意义：对于大部分外出打工的农民来说，村庄选举在他们生活中意义甚微；但在另外一些村庄中，大多数劳力依靠农田耕作生存，而村干部负责管理集体资产、水利以及国家农业项目的落实，因此在他们的日常生活中有着重要作用，村庄选举也因此意义

重大。

我们应该使用哪些指标来衡量和评估村庄选举的制度变迁过程呢？在已有研究文献中，学者们从选民投票率、选举竞争程度、程序公正，到当选的村委会的运作情况等不同方面考察了村庄选举这一制度。在下面的实证研究中，我们集中考察这一制度变迁的三个方面：第一，村民的参与程度。民主选举意味着民众的平等参与，所以，选民参与率是民主选举有效程度的一个重要指标。第二，候选人间的竞争程度，即当选村主任的得票率。这个指标的主要意义在于检测村庄选举是否被当地政府或其他势力操纵控制。候选人间的竞争程度越强（即当选村主任的得票率比较低），则选举被操纵的可能性越小。第三，村庄选举的另外一个重要方面是村支书与村主任这两个权威之间关系的问题。按照正式程序村支书由村支部党员选举、上级党委（镇党委）批准正式产生。但在实际运行中，村支书的当选大多为镇党委所左右，而且镇党委可以随时撤销其职务。与此相反，村委会成员包括村委会主任通过村庄选举的多数票产生，镇政府无权撤销这些民主选举产生的职务。我们的讨论集中在村主任这一职位，这是因为在村委会的实际运作中，村主任职位最为重要，也是村庄选举的中心所在。村支书和村主任代表了两个不同合法性基础的权威：前者来自自上而下的政府任命，而后者则基于自下而上的村民投票。在集体化时代，村庄（即生产大队）是人民公社一部分。那时，村庄中的决策大权在村支书手中，村主任只是村支书的帮手而已。这种做法直到后来仍然长期存在。因此，村庄选举制度演变的一个重要指标即是这两个权威之间关系的转变状况。如果村庄选举制度有了实质性进展，村庄权力应该由村支书转移到村主任手中。

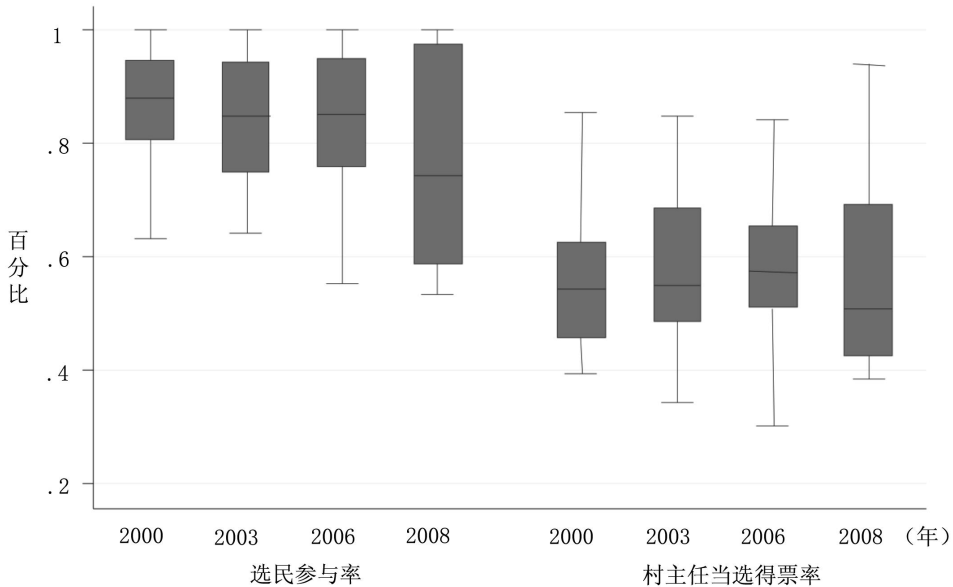


图 1 选民参与率与村主任当选得票率的盒状图

图 1 显示 FS 镇 27 个村庄间选民参与率与候选人竞争率在 2000—2008 年间四轮选举过程中的演变状况。在这里，“参与百分比”指一个村庄中有选举权的村民的投票率；“得票百分比”

当然，竞争性概念的意义并不总是明确无疑。在一些村庄，缺乏竞争性（即村主任高票当选）反映了政府操纵或者家族力量；但在另外村庄里，这可能恰恰反映出当选者的威望，与操纵选举无关。我们使用这一指标在不同时间点的变化来观测村庄选举制度的演变趋势。

测量当选的村主任在全部选民中的得票率。图 1 表明，村民参与程度随着时间推移而有了显著变化。在早期当地方政府有着强大控制能力时，村庄间同质性很强，村民参与率很高而且村庄间差异很小。在前三轮的选举中，村民参与率高达 80%。但是，在后面的两轮选举中，特别是 2008 年，村庄间的选举率发生了显著差异。竞争程度在不同年份也有着类似的趋势：与后期相比，在 2000 年的早期阶段，当选村主任的得票率很低，这表明那些受到政府支持的候选人的群众基础薄弱；但村庄间的差异不大。到了 2008 年的最近一轮，候选人间的竞争性明显增强，而村庄间差异性则随之大大提高了。这些趋势表明，这四轮选举过程中选民参与率和候选人竞争程度都有了显著变化。

图 2 显示，在 2000—2008 年的四轮选举中当选村主任的三个不同类型：1. “一肩挑”，即一个人担任村主任和村支书两个职务；2. 只担任村主任一个职务——通常这标志着独立于村支书的民选领袖；3. 当选村主任，同时担任村支部成员。与图 1 相同，随着时间推移，这些指标发生了显著变化，表现出这两个权威基础相对重要性的转化。因为这些关系变化十分微妙，我们在讨论有关选举具体活动时再详细解读这些变化及其意义。

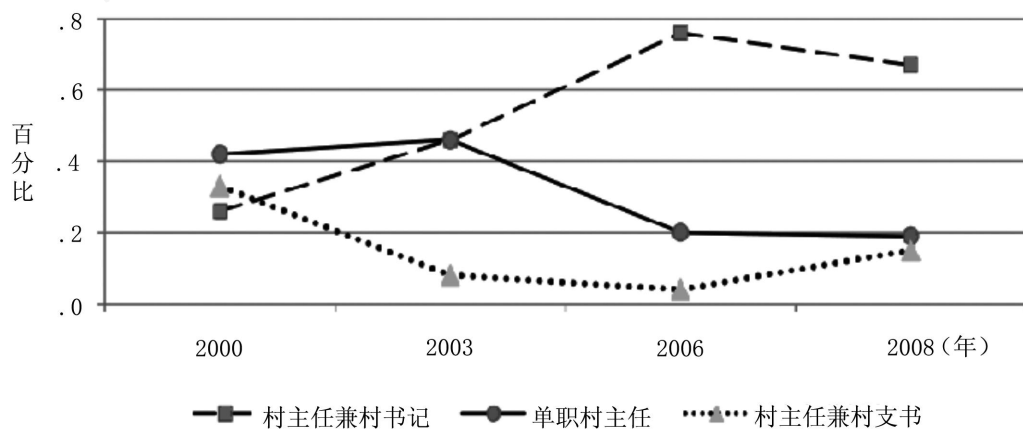


图 2 四轮选举中村庄权威关系的变化

资料来源：FS 镇村庄选举档案。

从以上三个指标的维度来测量，村庄选举制度在这四轮选举过程中发生了显著变化。这些大趋势提出了一系列的研究课题：我们应该怎样解释这些观察到的制度变迁过程？这些演变背后的机制是什么？下面，我们按照时间序列，结合历史背景条件来讨论这一制度变迁过程，特别是上述制度逻辑及其互动在其中的作用。

2000 年：被操纵的选举

2000 年迎来了《组织法》修改颁布后的第一轮选举。至此时，中国农村已经历了 20 年的去集体化过程，农业活动决策权已经归还给农民家庭。集体化时代被压抑的乡村逻辑在经济和社会领域中发挥着活跃作用，如协调农活和社会交往等方面的活动。但是，乡村逻辑还没有延伸至村庄选举的政治领域中，地方政府在落实国家政策过程中起着积极作用。从征收农业税、执行计划生育政策，到兴办各种集体项目，镇政府都是处于直接组织领导的地位。在村庄里，村支书总揽大权，而村委会只是扮演一个协助的角色。在这个大背景下，以村支书为中心的村干部与镇政府有着密切协作、互为依赖的关系。

在村庄选举制度演变的这个历史关头，国家起着什么样的作用？以上讨论的国家逻辑表明国家政策反映了各种不同甚至冲突的目标和利益。实际上的确如此。如果我们把分析视野局限在村庄选举这一领域中的政策文本，会发现国家政策是连贯渐进的。修改后的《组织法》推进了选举过程许多方面的正规化、程序化。伴随着这一推动力，中央政府有关部门制定了相关的详细程序步骤，通过各级地方政府积极推行村庄选举的贯彻执行。从这一角度来看，中央政府的信号是清晰明确的：村庄事务应该以自治方式，通过村民选举产生的村委会加以管理解决。但是，这并不是中央政府的唯一声音。来自中央政府还有诸多其他的声音。这些声音以各种国家政策或上级工作指令部署的形式出现。在这个阶段，中央政府在农村地区征收农业税和其他税费，以及实施计划生育政策的力度也在不断增大，推动着基层政府进入村庄内部去执行落实这些政策。结果是，基层政府官员在实际工作过程中面临着多重的相互矛盾的任务环境。在组织落实村庄选举这一任务之外，他们还有着来自上级的更为急迫的任务——征收农业税、执行计生政策、完成公共项目等；而要完成这些任务都需要村庄干部的积极配合。

那么，基层政府官员是怎样应对任务环境中这些不同要求呢？事实上，基层官员此时此地的选择并不困难。我们从上述三个制度逻辑在这一时期的相互作用中不难解释地方政府官员的行为取向。首先，虽然国家政策推动村庄选举，但国家在其他领域中更为迫切的任务要求镇政府加强对村庄的控制。其次，1990年代中期税制改革的一个结果是把基层政府的财政收入与完成征收农业税任务挂钩，为镇政府干预村庄提供了强大激励。再次，在村庄选举早期阶段，集体化时代延续下来的权力结构仍有着极大影响。村支书仍然是村庄权力中心，选举产生的村委会以及村委会主任只是村支书的助手角色。与此同时，集体化时代受到压抑的乡村逻辑虽然在这时的农业生产和社会交往领域中活跃起来，但还没有在村庄选举的政治领域中发挥作用。这些状况意味着，镇政府干预选举以便选上得心应手的村干部的做法有着极大的好处而且代价甚微。

所以，不难理解为什么在这个时期地方政府官员积极参与操纵村庄选举。据当年参加村庄选举的镇干部回忆，在所有村庄选举中，镇政府都主导策划推出候选人，政府工作队在村民选举大会上极力为这些候选人拉票。此时，村民们大多被动接受政府的号召呼吁。一位参与当时选举的镇干部回忆道：“在选举大会上，政府工作队或者村支书告诉村民，这个候选人为村里做了这样或那样的事情，号召大家投票给他。村民们很容易被说服把票投给他。”

在这种情形下，我们看到了一个与过去集体化时代十分类似的状况，村支书仍然掌握村中大权，而村庄选举只是一个象征意义上的制度形式。在 FS 镇 2000 年选举中，我们可以清楚看到这样的情形。如图 1 所示，各个村庄有着极高参与率而且村庄间差异不大，反映了地方政府控制下高度同质性的状况。与此同时，当选的村主任得票率不高，表明了村民对政府推荐候选人的冷淡态度。图 2 中 2000 年的片段显示，在 27 个村庄中，10 个村庄的村支书根本没有参加村委会选举；在另外 17 个村庄中参加选举的村支书大多只是做个样子，以满足村主任差额选举的程序要求。只有少数村庄有着村支书和村主任职务一肩挑的情况，这通常是人口稀少的小村的传统做法。我们在田野访谈中了解到，村委会和村主任候选人大多是镇政府和村支书事前商量圈定的。有些村支书在第一轮预选中得到高票，但退出竞选，说服村民在正式选举时把票投给政府和村支书推出的村主任候选人。当选的村主任大多也是村支书领导下的村支部成员（见图 2），这也是集体化时代的一个特点。

从更为广阔的背景来解读这些情形，我们不难看到 2000 年的选举反映了集体化时期传统的延续。国家逻辑反映出中央政府各方多重不同的要求，为基层政府的灵活执行留下了极大空间；

乡村逻辑在此时此地寂静冷落，对选举过程没有什么影响；而地方政府延续集体时代的传统，在这个领域中占主导地位。这些大的环境特点确定了地方政府所面临的各项任务以及相应的收益代价，从而决定了他们的轻重缓急选择，即科层制逻辑导致了地方政府积极参与干涉村庄选举，操纵选举结果。现在回顾这个阶段，我们还可以推测另外两个始料未及的重要后果：第一，这一时期的村庄选举显示出强大的制度延续性为推动村庄选举制度的决策者提供了正面反馈，减轻了决策层起初对基层政权失控的忧虑，从而加强了自上而下继续推动村庄选举的共识。第二，虽然村庄选举起初只是一个象征性形式，但随着这些规则程序的制度化，以及相应的社会期待和选举机会的周期性出现，村庄选举为多重制度逻辑的持续互动和进一步演变，提供了一个稳定的场所和机会。

2003年：对抗冲突的选举

到2003年，中国农村进入一个冲突与对抗的时期。税制改革促就了各级政府在农村地区攫取资源的倾向，强化了地方政府和村干部积极干预村民生活的角色，从而激化了地方政府与农民之间的紧张对立。在FS镇，几年前地方政府一次大幅度提高税费征收的举动导致了許多村庄的公开抗税。到2003年，镇政府只能在1/3的村庄中征收到全额农业税，有1/3的村庄只能收到部分税款，另外的1/3村庄则不能收到分文税款。

不难理解，2003年选举反映了这个大背景下的紧张和对抗。在村民们反抗地方官员税费摊派和滥用权力的过程中，村庄选举成为极少的合法机会来公开表达他们的声音，寻找代表自己利益的领头人。农村的紧张对抗状况激活了乡村逻辑在政治领域中的运作，家族和其他乡情关系因此成为村庄选举过程中的重要动员机制。与此同时，地方政府面临来自上级的落实各项政策的强大压力和自下而上的村民抵制力量的双重对立的压力，为他们深入村庄贯彻执行各项任务造成了极大困难。而在这些多重任务中，征收农业税涉及政绩考核和镇政府财政收入的切身利益，仍然是头等任务。因此，地方政府官员竭尽全力地卷入村庄选举，以期可以控制村干部，为今后进村执行任务营造有利环境。在这种情况下，不难预见科层制逻辑和乡村逻辑发生直接冲突，表现在村民与镇政府干部针锋相对的对抗。例如在S村，村支书滥用权力导致了村民不满。村民L带领村民四处上访，终于迫使镇政府将原村支书撤职，村支部和村委会也随之瘫痪。在2003年的村庄选举中，村民L公开对抗镇政府的操纵意图，自己组织班子参加竞选。他公然在大喇叭中向全村宣布，如果他当选的话，会带领全村抗税。结果他以高票当选为村委会主任。

这个故事不是孤立偶然的。类似的紧张和对抗在其他村庄中也有发生。如图1所示，虽然2003年的参与率与2000年类似，但我们看到当选村主任的支持率明显上升。从图2可以看到，2003年的选举中村主任单独当选的比例大幅度上升。在27个村庄中，有15个村庄（56%）的村主任被改选换掉。这些改选中上任的村主任中有一些是政府中意的人选，因为政府为了控制村庄也鼓励村支书竞选村主任，导致了“一肩挑”比例的增加（见图2）。但是如同上述S村的例子那样，大部分独立当选的村主任是政府指定候选人的挑战者，这表明村民对政府干涉的公然抵制。与以前选举相比，2003年选举是一个重要的转折点：村庄选举由象征性仪式转变为激烈竞争的场所，而村民由被动接受者转变为积极参与者。

在这个场景中，我们看到地方政府官员、村干部和村民都积极参与了村庄选举过程。多重制度逻辑的视角可以帮助我们解读这个场景。如上所述，地方政府官员的积极参与是科层制逻辑所致：如命题2b所示，这个时期的国家政策特别是征收农业税和计生等任务强化了基层政府与村干部的密切关系，为基层政府干预村庄选举、操纵选举结果以便把得心应手的候选人选入

村委会提供了强大的激励。另一方面，农村地区的紧张对立激活了乡村逻辑的动员机制，挑战基层政府的操纵企图，村庄选举为村民动员起来维护自己利益提供了合法机会。在这个过程中，一方面，乡村逻辑进一步得到强化，这部分地归因于村庄选举为村民参与政治和集体行为提供了一个公共空间；另一方面，重复出现的选举实践提高了农民参与集体行为的意识。活跃的乡村逻辑诱发公开抗争和上访，严重削弱当地政府的执政能力并威胁官员的职业生涯，提高了政府干预的代价。

值得指出的是，基层政府和抗争农民双方都在国家政策中找到支持。地方政府遵循国家行政部门的强势立场（如征收农业税、执行计生政策）而采取积极干预的行为方式；而村民则以《组织法》规定的程序规则来抵制政府官员的强权干涉。在这一时期，双方经常在村庄选举的场合发生争执。一位基层干部如是说：“这些村民常常比我们这些干部还熟悉选举法规定。如果你说话不小心，他们就会拿出选举法规定来质问你。”由此可见，国家逻辑中的多重的、矛盾的目标和声音加剧了村民、村干部以及基层政府之间的紧张关系，无意间催化了农村地区的政治危机。

2003 年选举的一个重要后果是加剧了村支书和村主任这两个权威之间的紧张冲突。大批独立竞选上任的村主任与自上而下任命的村支书之间难免发生摩擦甚至冲突。这些摩擦紧张以及农村延绵不断的抗争和冲突正孕育着中国农村新的社会变革。

2006 年：程序公正的选举

在 2006 年 FS 镇村庄选举前夕，中国农村发生的一系列变化对村庄选举的制度环境产生了重大影响。中央政府新出台的一系列政策特别是取消农业税、反哺农村的做法极大地缓解了农村的紧张对立状况。这些政策的另外一个始料未及的后果是基层政府与村干部之间的关系也随之大大淡化了。虽然这些政策调整与村庄选举并没有直接关系，但它们对村庄选举这一制度演变有着重大且直接的影响。2006 年选举的另外一个重要变化是，上级政府“提倡”“一肩挑”的安排，即在村庄选举中尽量使村主任和村支书两个职务由一人兼任。这个政策的出台起初是针对村支书和村主任两个权威之间的冲突而提出的权宜解决办法，但是它对村庄选举制度的演变有着深远意义。因为镇政府已经无法控制村庄选举的结果，“一肩挑”政策意味着村民选举出的村主任有了很大可能性成为村支书。换言之，村支书的选择在很大程度上依赖于村庄选举的结果。这一措施给予村庄选举更大的合法性，对那些不能得到村民认同的村支书提出了挑战。而且，它进一步限制了镇政府自上而下选择任命村支书的权力。

这些制度条件意味着地方政府面临的任務环境有了重要改变，从而引起其组织行为的相应变化。取消农业税和其他税费摊派意味着镇政府不再需要依赖村干部在村庄中贯彻执行最为艰巨的税收任务。事实上，任务环境的变化使得镇政府在村庄内执行贯彻的任务寥寥无几。如上所述，计生政策是基层政府面临的另外一个重要任务。但是经过多年的推广执行，此时这一地区的大多数农民家庭已经接受这些政策的基本要求。因此，进村入户执行任务的压力大大减轻，而中央政府强调的“社会稳定”成为各项任务之首。这更减弱了地方政府干预村庄事务的积极性，因为这些干预可能引起村民的对抗和上访，威胁“社会稳定”。

与此同时，活跃的乡村逻辑大幅度提高了政府干预的代价。通过多次村庄选举，村民们逐渐意识到当选的村干部在决策过程中的重要作用；村庄选举成为一个争取自身利益和挑战不信任的干部的机会。在 2006 年的选举过程中，乡村逻辑独立于镇政府运作，在动员活动中十分活跃有效。一位村主任这样说：“如果我愿意，我很容易就可以再选上。这么多年我一直帮助村上

人操办红白喜事。过去三年里，我参加送走了村里几十个老人。每个家庭都有自己家族的 20 多个的亲属，一招呼他们就会投票给我。”

在这一情形下，镇政府对待村庄选举的立场倾向有了一个重要转变：由积极干预选举过程转变到积极维护程序公正。随着这一转变，镇政府也表现出了新的姿态和做法。第一，强调程序公正。现在，“维持程序公正”成为保障“社会稳定”的有效武器。镇政府采用了一系列策略——警车和警察到场维护秩序，对选举全过程录像，派政府工作组等——来威胁和警示那些试图打断选举程序的人们，以确保选举过程顺利完成。第二，虽然镇政府仍然试图帮助自己中意的候选人，他们不愿意直接介入选举过程或者公开的操纵，而且也不惜牺牲自己的候选人而完成选举任务，以免引起纠纷，影响完成选举任务。在选举大会上，政府官员常常说的开场白是：“我们到这里的目的是维护程序公正。我们不在意谁当选，这是你们选民的选择”。

2006 年选举的一个重要结果是村支书和村主任这两个职务之间权威关系的转变。随着乡村逻辑日益凸出，我们观察到在选举参与率和支持率方面的村庄间差异性增大（见图 1）。如图 2 的 2006 年片段显示，许多当选的村主任随后当选为村支书。为了有利于执行“一肩挑”的政策，镇党委有意把村支书选举工作放在村委会选举之后进行，以便根据村庄选举结果来调整村支书的人选。8 个村（30%）的村支书来自独立当选的村主任。在新当选的村主任中，80% 随后成为他们村的村支书。这些变化与镇政府逐渐退出村庄选举的操纵活动以及乡村逻辑的日益强势互为呼应，反映出村庄选举制度变迁的重大变化趋势。在很大程度上，这些变化可以归因于上述多重逻辑之间相互作用，特别是国家政策在其他领域中的演化导致了基层政府的任务环境的重大变化；而日益强势的乡村逻辑则影响了多重逻辑互动的内生性过程。

2008 年：重新调整中的选举

最近的一轮选举按正常时间表应该是 2009 年春季，但按照上级部门部署提前了几个月，结果是在 2008 年 12 月举行。自 2006 年选举以来，政府退出村庄事务的大趋势仍在持续。在这期间，镇政府忙于发展镇中心的商业活动和城镇建设。在 2007 年的一次全镇干部会议上，镇党委书记明确地对村干部说道：“现在国家不再向农村索取什么东西，我们也没有什么任务需要你们配合。你们就管好村里的事情，保持稳定就行了。”由此可见，镇政府与村干部之间相互依赖关系至此已经大大削弱了。

但并不是说，镇政府在村庄选举中只是一个旁观者。镇政府的首要任务是确保村庄选举的顺利完成。选举过程中可能会出现各种意外冲突，打断选举进程，甚至引发上访或抗争。另外，镇政府仍然需要得到村干部的配合来执行许多国家政策（如退耕还林、修路、征地、社会稳定、商业发展等）。如果政府不中意的人当选村主任会对今后的工作配合带来诸多困难。

在这些大环境变化下，2008 年 FS 镇的村庄选举出现了新变化。第一，与前几轮选举中经常出现冲突的情况不同，这一轮选举中没有出现大的冲突波澜，基本平稳度过。一位政府干部用“有序竞争”来概括这一届选举的特点。在早期选举中，镇政府往往操纵选举过程，而心怀不满的村民只能采用打断选举过程的方式来发出不满和抗议的声音。现在，村民们普遍认同村庄选举是一个通过正式程序来竞争和挑战现任村领导的合法方式。至此，村民和基层政府双方都接受了村庄选举这个制度框架。

第二，如图 1 所示，我们看到村庄间选举参与率和竞争程度的显著差异。在一些村庄，候选人毫无悬念地顺利通过选举。而另外一些村里，从候选人的推选到正式选举程序的实施，整个选举过程充满了紧张和竞争。在田野观察中我们时常发现同一选举规则在不同的村庄有着大

相径庭的执行方式。这些执行程度的变化有着明显的规律：凡是那些竞争激烈的村庄，选举程序都得到了严格的执行；而在那些没有竞争的村庄，这些程序常常只是象征性的。如在 D 村庄，两个候选人竞争激烈，极有可能演变成冲突。所以，选举委员会一开始就严格把关，按选举规定逐条落实，以免引起争端或授柄对方来推翻选举结果。例如，严格按委托代理投票的规定办理正式委托手续，而且一人最多只能代理两人投票。而在附近的另一村庄，村民对候选人没有异议和竞争，委托代理投票既没有办理正式委托手续，也没有人数限制。这些村庄间的差异反映了各个村庄权威基础和竞争程度不同，也反映了镇政府影响力衰落和乡村逻辑日益强化的大趋势。

最后，我们也观察到村支书与村主任两个职务之间的紧张状况。一方面，“一肩挑”政策仍在发挥着重要影响，迫使村支书参与村庄选举过程。例如，一个村庄中的老支书参加村委会选举未能入选，选举后不久他辞去了村支书职务。另一方面，靠独立竞争新当选的村主任与镇政府之间的矛盾日益突出。在上届（2006 年），80% 的新任村主任最终成为村支书。但在 2008 年选举后，只有不到 20% 的新任村主任成为村支书。田野观察显示，这一状况主要是因为乡村逻辑主导下的村庄选举产生了那些镇政府不能接受的候选人，例如在一个村庄中经常与镇政府作对的人当选。因此，尽管上级对“一肩挑”有着更为明确的量化规定，但在实际执行过程中“一肩挑”的比例有所下降，只有 67% 的村庄实现了“一肩挑”，低于上级提出的 80% 的指标。这个状况反映了村庄选举制度演变中乡村逻辑与科层制逻辑之间新的冲突摩擦。

在过去 20 年特别是近 10 年来，FS 镇的村庄选举走过了漫长的道路，最终走向程序公正的道路；而在最新的一轮选举中进入了“有序竞争”的新阶段，成为一个广泛接受的制度实践。制度变迁大趋势的一个方面是镇政府逐渐放弃了对村庄和村庄选举的控制；与此同时，乡村逻辑在同一时期不断强化，成为村庄选举的主要动员力量。这两个趋势被不同领域国家政策的变化所推动，又为这些政策的进一步变化提供了重要的反馈机制。关注这些制度背景以及多重逻辑相互作用为我们解读这些变化趋势提供了一个研究视角。在早期当政府传统控制强大时，地方政府可以任意干预村庄选举，而没有任何成本代价。随着时间的推移，国家政策的变化（如停止征收农业税）以及乡村逻辑的强势使得地方政府的任务环境发生了极大变化，其收益成本也发生了相应的改变，导致了这些制度逻辑间新的相互作用，塑造了这一地区村庄选举制度演变的特定轨迹。不难预料，这一制度今后在多重制度逻辑的相互作用中还会进一步演变发展。

五、讨论与总结：从多重制度逻辑解读制度变迁过程

本文提出了一个理论分析框架，把多重逻辑作为分析着眼点来认识和解读制度变迁的过程。我们通过一个北方乡镇中村庄选举的个案研究来阐述这一分析框架所提出的研究课题、分析概念和理论思路。从很多方面来看，村庄选举可以说是中国社会制度变迁的一个缩影。本文讨论的 FS 镇村庄选举状况和问题与已有文献中显示的其他地区情况有许多类似之处。但我们关注 FS 镇这一案例，并不是因为这个乡镇的村庄选举在中国农村有着代表性；我们也不认为这里观察到的事件或行动者间关系一定适用于其他地区或领域。因篇幅所限，我们的个案描述比较简略，未能展现出这些逻辑及其行为表现的丰富内容，也没有讨论这些制度变迁对于基层民主的实际意义。我们的目的是通过个案研究方法的优势来对这些动态过程和参与者有一个深入的了

周雪光：《一叶知秋：从一个乡镇的村庄选举看中国社会的制度变迁》，《社会》2009 年第 3 期。该文对

解把握，澄清研究课题，识别相关的制度逻辑，应用有关的分析概念，以便阐释这个分析框架对解读制度变迁的意义。我们现在对上述个案研究加以总结，阐述“多重制度逻辑”分析框架所提供的新视角。

第一，这一分析框架的核心是关注参与制度变迁的多重制度逻辑，从它们之间的关系中来认识各自的作用。本文的个案分析表明，着眼于单一机制的理论模型虽然有着简约的美感，但可能得出片面甚至错误的结论。不难看到，村庄选举中的三个制度逻辑的作用取决于它们之间的关系。中央政府能否保持持续一致的政策取决于政策贯彻执行过程中科层制逻辑和乡村逻辑之间的相互作用。同样地，如果我们不关注国家逻辑如何改变了基层政府所处任务环境的收益成本参数，如果不关注乡村逻辑如何提高了政府干预的成本，就无法解释地方官员在不同时期行为方式转变的原因。而乡村逻辑在村庄选举中的有效性也取决于国家政策提供的空间和任务环境所诱发的政府行为倾向。因此，不应该孤立分割地看待某一机制，而应该在各种制度逻辑关系中来认识它的作用。

值得指出的是，上述三种逻辑在它们各自领域中是演变着的，它们之间的相互关联在大多时候都是松散的、间断的；而村庄选举提供了一个特定的社会空间使得这些各自不同的制度逻辑在此时此地发生相互作用。以科层制逻辑为例。地方官员对国家政策变化和自上而下的压力反应敏感，但是村庄选举只是他们面临的任务环境中多重目标之一。因此，政府官员的行为并不仅仅为村庄选举的场景所制约，而是为更大范围内的政府组织制度和权力关系所塑造。乡村逻辑在特定领域的活动中，如农田耕作和社会交往中不断得到强化和延伸，并不为选举期间的国家政策和政府官员干预所左右。这意味着，要解释村庄选举，关注背后的多重制度逻辑，就必须超越选举领域，将注意力放在更为广阔的制度背景中。

第二，我们提出的分析框架强调制度逻辑的微观行为意义，从而把研究注意力引到微观层次的社会群体间的行为及互动上，使得制度变迁的研究建立在具体可察的实证基础上。例如，在讨论的这四轮选举过程中，镇政府的角色变化最为突出，从操纵干预转变为维持选举程序的“中立”立场。这些变化在很大程度上归因于任务环境的变化，可以从科层制逻辑上找到答案。在选举早期阶段（2000年），基层政府肩负着征收税费、落实计划生育等国家政策和政府财政收入的任务，使得他们与村干部有着紧密、相互依赖的关系，为他们干预选举提供了强大动力。到2008年，税收压力不再存在，计生政策随时间而制度化，为大多数农民所接受。随着政府的任务环境所发生的重大变化，镇政府与村干部的关系也随之松散开来。对科层制逻辑及其行为意义的分析，和对具体任务环境的考察，使得我们可以对政府行为的变化有一个理论解释，也使得我们的理论命题可以在实证基础上加以验证。

第三，我们对制度逻辑间相互作用的关注也强调了制度变迁的内生性过程。例如，如果我们仅仅局限于国家逻辑本身，就无法解释在村庄选举领域里国家政策和取向在不同时间点的变化。如上所述，这些变化来源于各种制度逻辑间相互作用，特别是由此产生的反馈起了很大作用（如“一肩挑”政策），而这些政策变化又影响了基层官员和村民的行为。因此，需要特别关注这一过程的内生性机制：1. 这些互动的时性对于理解其结果有着重要意义。例如，政府干预的代价在不同时期有着很大变化。近年来中央政府强调“社会稳定”为各级政府首要任务，而乡村逻辑的兴盛意味着政府干预可能导致上访和抗争，从而大大增加了政府干预的代价。2.

2006年该镇村庄选举背景、过程及其前后变化，特别是镇政府的行为变化，有比较详细的描述和讨论，供有兴趣的读者参考。

制度逻辑相互作用的结构本身也随这一过程而不断变化。在村庄选举的早期，自上而下的国家政策和基层政府是村庄选举的重要推动力，而村民是被动消极的。但随着时间的推移，村庄选举的规则和期待逐渐制度化，基层政府的行为随之常规化，因而受到更多的约束。与此相应的，随着村庄选举的制度化，公共场所逐渐扩大，乡村逻辑随之发挥更大的影响。因此，国家、科层制、乡村这三个逻辑之间的相互作用也随时间而发生新的变化。

这一分析框架的一个重要意义是引导我们从更为广阔丰富的社会背景来认识、理解制度变迁的渊源。虽然这些制度逻辑是稳定存在的，它们所诱导的具体行为方式却依赖特定的历史背景和初始条件。如我们所讨论的，风险规避和职业升迁的科层制逻辑可能诱导地方官员积极卷入村庄选举以便顺利完成自上而下进入村庄的任务；但在不同背景下，同一逻辑也可以使得他们积极维护村庄选举的程序公正。这意味着，如果我们只停留在抽象理论概念和逻辑的层次，不关注具体的历史背景、初始条件以及动态变化过程，就无法对这些行为方式的变化以及结果给出令人满意的解释。再如，国家在推动村庄选举过程中的重要积极作用是众所周知的，但我们对国家逻辑的分析把我们的注意力引向村庄选举以外的其他领域（命题 1a）。如上所述，正是其他领域中的国家政策变化提供了村庄选举制度化的重要推动力。同样地，乡村逻辑源于乡土社会农民日常生活中的经济社会交往（命题 3b）。要解释村庄选举过程中制度逻辑的作用，就需要超越这一领域来认识这些制度逻辑生存延续的更为广阔的背景和领域。

我们提出的“多重制度逻辑”分析框架并不是主张或提倡某一具体机制的重要作用。恰恰相反，这一分析框架强调，参与制度变迁的人们和群体背后可能有多重的制度逻辑（例如，市场的效率机制、科层制组织中的权威关系、乡村中的家族制度等等）。在这个意义上，我们在这里提出的不是一个具体的理论模型或因果机制，而是一个有关制度变迁研究取向的分析框架。这一分析框架把我们的注意力引向有关多重制度逻辑相互作用下的内生性变化过程，并提出了相应的分析概念和研究课题。在这一分析框架中，研究者的一个重要任务是识别和解释变迁过程的多重制度逻辑，在理论上把握宏观制度逻辑与微观行为意义之间的联系，从而为研究制度变迁提供坚实的实证基础。对制度背景的关注也呼唤新的研究方法，有助于研究者更为接近和深入变迁过程，从而更好地解读具体历史背景下的多重制度逻辑及其相互作用。正如黄宗智所指出的，只有通过这样近距离的观察和意义解析，才有可能在把握中国社会实际的基础上发展出有关制度变迁的社会科学理论和分析工具。本文是我们在这个研究方向上的一个努力和尝试。

〔责任编辑：刘亚秋〕

Philip C. Huang, "The Paradigmatic Crisis in Chinese Studies: Paradoxes in Social and Economic History," *Modern China*, vol. 17, no. 3, 1991, p. 316.

lacking; we need research on whether and how we can employ this tool in public regulation to construct a theoretical framework for it. Public institutions also seldom adopt an information tool perspective to fully review regulation, resulting in its absence or misuse in the regulatory process. Thus, in accordance with the principles of suitability and matching of tools and goals, we need to widen the sphere in which this tool is used and correct its inappropriate or mistaken use.

(10) Multiple Logics in Institutional Change : Toward an Analytical Framework

Zhou Xueguang and Ai Yun · 132 ·

In this study, we emphasize the role of multiple institutional logics and their interlocking functions in interpreting ongoing institutional change in Chinese society. Institutional change is impelled or constrained by the interaction of individuals and social groups possessing different interests, and the acts of these individuals and groups are governed by the institutional logics. As a result, the trajectory and direction of institutional change are shaped by the interplay among multiple institutional logics. We need to understand these institutional logics in their interrelationships as well as in the interactions among different groups; at the same time, we also need to pay attention to endogenous processes of institutional change. We illustrate the research topics, analytical concepts and theoretical approach raised by this analytical framework with an empirical study of the evolution of the village election system in an agricultural township in North China from 2000 to 2008.

(11) Mobile Paternal Authority : Change in Migrant Farmer Families

Jin Yihong · 151 ·

Sustained large-scale migration has been an important structural force in the change in the Chinese farmer family. The de-localization resulting from migration is eroding and undermining the patriarchal family system, a system marked by the strong congruence of kinship and locality. The resultant changes in the family system, however, represent not just a de-traditionalization but also at the same time a process of reconstructing tradition. The patriarchal family's continuation and reconstruction in the midst of deconstruction is an outcome of the interplay of institutional constraints, market dominance and the need for continuation of patrilineal authority itself. This changing family form not only provides a low-cost basis for the survival and development of migrant farmers "working in the city but rooted in the village" but also, through its peculiarly flexible adaptability, serves as a buffer zone for dealing with conflicts and contradictions arising from the changes in rural society. Under specific historical conditions, it plays a role in relieving social tensions.

(12) The Culture of Calligraphy and Modern Chinese Writers

Li Jikai · 166 ·

Research on modern Chinese literature has achieved results that have attracted wide attention. However, its state of near "saturation" has placed it in a dilemma with no clear way forward. Finding new academic growth points has become exceptionally important and urgent. The relationship between the "culture of calligraphy" and "modern Chinese writers" is virtually a research blank and has so far attracted regrettably little attention. In fact, many modern Chinese writers have had close ties with calligraphy, making important contributions to its collection,

· 223 ·