

制度过密化:村民自治不能承受之重

——以广东 FB 村为例的实证分析*

蒋达勇 王金红

摘要:本文以广东 FB 村为案例,从制度供给是否超过实际制度需求、外生性制度是否对内生性制度造成挤压这两个分析向度出发,通过对国家层面、地方政府以及村级组织村民自治制度建设情况的考察,分析认为制度过密化是村民自治制度建设的一种实然状态,已成为影响村民自治健康发展的不能承受之重,并进一步分析了造成村民自治制度过密化的原因,防止村民自治陷入更为严重的制度过密化陷阱。

中国农村村民自治在经历了 20 年发展之后目前进入发展的瓶颈阶段。对此,不同的学者从不同的视角提出了颇有价值的理论解释。^①在实地调查和分析大量材料的基础上,我们提出了“制度过密化”的理论假设,认为村民自治的发展瓶颈是村民自治在追求制度化的过程中大量嵌入性制度供给超过实际制度需求,出现制度过剩和内在冲突,并最终导致村民自治制度边际效用递减的结果。^②为了对这一问题做更为深入的研究,本文试图通过对广东省 FB 村村民自治制度建设实际情况的案例分析,对这一理论假设进行验证。

2006 年 7 月以来,我们在某大学驻村工作组的协助下,先后四次在广东省 YD 市(县级市)H 镇 FB 村及周边村庄调查。YD 市地处广东省的中北部,是珠江三角洲与粤北山区的结合地带,经济发展以农业为主。该地区经济社会发展居广东全省的中下水平。FB 村位于 YD 市西部,总面积 21.76 平方公里,总人口 4256 人,共 738 户农户。全村共有 27 个村民小组。FB 村有两个特点:一是人多地少,土地质量差。这种客观情况使得村民很少能依靠农业致富。二是村集体经济薄弱,农民收入偏低且贫富差距大。村民多数依靠外出种菜或打工,留在村里务农的大部分农户都比较贫困。就 FB 村的经济社会发展总体水平而言,该村与发达的珠江三角洲地区农村存在较大差距,而与广大内地农村更为相似和具有可比性。因此,选择将 FB 村作为研究案例,对于研究农村村民自治问题,具有广泛的代表性和普遍意义。

* 本文是王金红主持国家社科基金项目“地方政府涉农政策同农民参与的互动研究”(项目编号:05BZZ007)的相关成果。

① 参见李凡主编《中国基层民主发展报告 2004》,知识产权出版社 2005 年版,第 1-11 页。

② 王金红、蒋达勇:《制度过密化:解释村民自治发展瓶颈的一种理论假设》,《华南师范大学学报》2008 年第 2 期。另见《制度过密化对村民自治发展的影响》,《中国社会科学文摘》2008 年第 9 期。

一、村民自治制度过密化的评判标准

所谓村民自治“制度过密化”，是指各种外生性的制度嵌入超过了村民自治实践对制度的实际需求，形成了对内生性制度空间的挤压，从而导致制度边际效益递减，并最终对村民自治实践形成阻碍的情形。讨论村民自治是否存在“制度过密化”，其判定标准主要包括：(1)制度供给是否超过实际制度需求；(2)外生性制度是否对内生性制度空间形成挤压。

第一个标准，制度供给是否超过实际的制度需求。所谓制度均衡，就是人们对既定制度安排和制度结构的一种满足状态或满意状态；从供求关系来看，当影响人们的制度需求和制度供给的因素达到一定时，制度的供给适应制度的需求，亦即现有的制度安排和制度结构已达到了理想的境地，再也没有调整的必要性了。

与制度均衡相对应的另一种制度需求与供给结构关系，就是制度非均衡。所谓制度非均衡，就是人们对现存制度的一种不满意或不满足，欲改变而又尚未改变的状态。在实际社会经济发展过程中，制度非均衡是“常态”。它主要有两种类型：制度供给不足和制度供给过剩。

制度供给不足是指新制度服务需求的产生往往先于制度实际供给的形成，从而造成制度有效供给不足。制度供给过剩则是指制度的增长超过了制度的实际需求而形成的制度剩余状态，导致制度的增长与制度的边际效益递减同时存在，这种现象就是本文所说的“制度过密化”。

第二个标准，外生性制度是否对内生性制度空间形成挤压。新制度主义认为，从规则的起源来看，制度可以分为内生性制度（又称内在制度）和外生性制度（又称外在制度或嵌入性制度）两类。内生性制度是从人类经验中演化出来、体现着过去曾最有益于人类的各种解决办法，如习惯、伦理规范、良好礼貌和商业习俗等。我们日常生活中占有重要地位的规则多数是在社会中通过一种渐进式反馈和调整而演化、发展起来的内生性制度。^①外生性制度是由统治共同体的政治权力机构自上而下地设计、强加于社会并付诸实施的制度规范。它们被清晰地制订在法规和条例之中，并由一个诸如政府那样的、高居于社会之上的权威机构来正式执行，对社会成员的行为具有规范性影响。^②

目前运行于我国村民自治实践中大量的制度设计，同样可以分为内生性制度和外生性制度两大类。所谓村民自治制度体系中的内生性制度，是指源于村落共同体中村民长期共同生活经验积累，与村民自治中“自我管理、自我教育和自我服务”精神自然契合的习惯、习俗和规则等。这种内生性制度既包括在实行村民自治以前一直存在于乡村治理结构中的那些“自治”性资源，也包括村民自治制度实施以后，村民们基于自治需要而拟订的共同章程和达成的共同协议。村民自治中的内生性制度大致可以分为习惯、内化规则、习俗和礼貌、正式化内在规则。这种规则的具体表现就是正式的村规民约，^③它既包括成文的村规民约，也包括村民们

^{①②③} 参见[德]柯武刚、史漫飞《制度经济学——社会秩序与公共政策》，商务印书馆2004年版，第32-37、109-145页。

基于共同生产和生活需要而形成的共同约定,还包括在长久邻里生活中形成的类似于“守望相助”的“道义约定”。这些村规民约虽然形式不同,但它们的一个共同特征就是属于“生活在一定区域内的村民共同讨论制定的,由全体村民及有关人员共同遵守的行为准则”。从制度的衍生角度来看,它们都是内在而自然生成的。

所谓村民自治制度体系中的外生性制度,是指由国家、政党与社会组织(在极少情况下也包括个人)设计,并通过一定的正式方式嵌入村民和村落共同体之中的制度形式。村民自治中的外生性制度主要可以分为三种类型:一是外在行为规则,如村民在民主选举过程中应当遵守的如选举法等各项法律和制度规定等;二是具有特殊目的的指令,如党组织在村民委员会的选举过程中,通过对党员的要求以及对村民的教育引导等方式,确保村民的民主选举工作在符合党的政策和国家法律范围内运作等。三是程序性规则或元规则,如在关于民主选举的村民委员会主任与村党支部书记的关系处理,以及乡镇政府与村民委员会的关系处理中的诸多规定等。外生性制度最突出的特点是制度并不是村民和村落共同体的自愿达成,而是由外部“嵌入”,通过一定形式的强制力作保障,并由村民非自愿贯彻与执行的。

内生性制度和外生性制度在规则的制定和执行方面分别具有不同的优势与缺陷,因此,新制度主义特别强调两类制度在实际运行中的协调与匹配。外在制度的有效性在很大程度上取决于它们是否与内在演变出来的制度互补:例如:司法系统是否支持一个社会的道德、文化习俗、惯例和礼貌。如果由外在权力部门基于自身提供新的制度安排的能力和意愿而设计产生的大量外生性制度没有从深层次上同那些经过长久生活冲刷、筛选后形成,具有持久生命力的内生性制度契合,则容易导致外生性制度对内生性制度空间的挤压,导致外生性制度与内生性制度之间出现严重的矛盾和冲突,这就构成本文所界定的“制度过密化”。

二、村民自治制度建设的宏观分析与微观考察

从农村目前的实际状况来看,围绕村民自治所形成的制度体系究竟有哪些?制度供给是否超过了实际的制度需求?外生性制度是否形成对内生性制度空间的挤压?村民自治是否出现制度过密化?这是需要我们用经验事实验证的问题。

1. 国家层面的一般性制度供给

在国家对农村村民自治的制度供给体系中,主要包括宪法、法律、行政规章、部门规章、司法文件和党的文件六大类。

从法律规定来看,以《村民委员会组织法》为例,该法规定全国农村必须建立的制度就包括“村民委员会组织设置”、“村民委员会的工作职责”、“民主选举制度”、“民主决策制度”、“民主管理制度”、“民主监督制度”、“村民会议制度”、“村民代表会议制度”、“村务公开制度”等9个相关的制度规定。

从行政法规来看,以中办、国办联合下发的《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》为例,该《通知》围绕“村务公开”和“民主管理”问题,在《村民委员会组织法》的基础上,进一步明确全国农村必须建立的制度包括“党员议事制度”、“村党支部、村民委员会按

期换届选举制度”、“村党支部、村民委员会年终总结报告制度”、“民主评议党员、干部制度”、“财务管理、财务审计制度”、“财务公开、财务监督制度”、“村干部离任审计制度”等等。同时,该《通知》还明确要求,“凡是需要公开的村务工作和被列入民主管理范围的工作,都要依法建制,有制可依,按制办事”。

从党的文件来看,以《中国共产党农村基层组织工作条例》为例,该《条例》侧重从农村基层党组织的建设角度明确了全国农村必须建立和实行的制度、组织机构设置。《条例》规定,“有正式党员3名以上的村,应当设立党支部;不足3名的,可与邻近村联合成立支部。党员人数超过50名的村,或党员人数虽不足50名,但村办企业具备成立党支部条件的村,因工作需要,可以成立党的总支部。党员人数100名以上的村,根据工作需要,经县级地方党委批准,可以成立党的基层委员会”。配合这一组织设置,《条例》规定了全国农村应当实行的相应制度,如“党员大会制度”、“党内民主选举制度”、“党小组制度”、“党员组织生活制度”、“党课制度”、“党员联系户制度”等。

2. 地方政府的扩展性制度供给

就地方层面的村民自治制度建设而言,因为我国幅员辽阔、各地农村差异很大,国家层面的法律、行政法规、部门规章和党的文件在规定全国农村必须建立实行的制度和组织设置的同时,又为各地党委、人大、政府及相关职能部门结合本地实际留下了制度创新与扩展的空间。如前文所列举的《村民委员会组织法》明确,“省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以根据本法,结合本行政区域的实际情况,制定实施办法”。这样,每一级制度规定基本都是在上位制度基础上的因循与贯彻,同时也为下位制度的扩展留下了空间,而恰恰就是在这种制度的因循、贯彻与扩展过程中,村民自治制度往往迅速“裂变”成为一个内容庞杂、形式多样的庞大的制度体系。以下资料以广东省YD市为例,呈现了地方各级政府及相关职能部门对农村村民自治的制度供给状况。

(1) 省级政府的制度供给。主要包括《关于在全省农村进一步推行村务公开,加强民主管理的通知》(1998年7月)、《广东省村民委员会选举规程》(1998年10月)、《广东省村民委员会选举办法》(1998年11月通过,2001年7月修正)、《广东省理顺农村基层管理体制工作指导小组办公室关于在村委会选举中严格执行计划生育“一票否决”政策的通知》(1999年6月)、《广东省理顺农村基层管理体制工作指导小组办公室关于认真查处村委会选举中违法事件的通知》(1999年6月)、《广东省村民自治示范活动方案》(1999年8月)、《广东省村务公开条例》(2001年5月通过,2001年7月1日起施行)、《广东省村务公开条例》(2001年6月)、《广东省村务管理办法》(试行)(2001年12月)、《〈广东省村民委员会选举办法〉实施细则》(试行)(2002年1月)以及《广东省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》(2002年5月)等。

(2) 市(县)级政府的制度供给。主要包括《中共YD市委、YD市人民政府关于加快社会主义新农村建设的实施意见》(2006年3月)、《中共YD市委组织部,关于在全市自然村建立关工组织的意见》(2005年12月)、《YD市民政局,关于转发民政部关于做好普通高等学校困难毕业生救助工作的通知》(2005年3月)、《YD市民政局,YD市村级组织制度上墙内容规

范》、《YD市农田水利基本建设指挥部,宣传标语》(2005年11月)、《YD市关于成立村级水管会的通知》、《YD市06年度农村合作医疗实施方案》、《YD市村民会议、村务公开、村民代表会议议事规则》(2006年8月)、《YD市村务公开和民主管理工作督查要点》、《YD市村务公开和民主管理工作量化考评制度》以及《YD市关于当前开展村务公开工作有关问题的意见》等。

(3) 镇政府的制度供给。主要包括《HH镇人民政府关于“广东省百万农村青年技能培训工程”HH镇农村青年技能培训转移就业扶持优惠政策的通知》、《HH镇农田水利基本建设工作责任制》(2005年12月)、《HH镇06年度农村医疗收缴进度表》、《HH镇党委关于印发HH镇政府驻村干部职工、村委会干部工作岗位责任制的通知》(2007年3月)、《HH镇政府关于转发中共YD市委组织部〈关于在全市自然村建立关工组织的意见〉的通知》(2005年12月)、《HH镇政府关于转发YD市民政局〈转发民政部关于做好普通高等学校困难毕业生救助工作的通知〉的通知》(2005年3月)、《HH镇农田水利基本建设工作责任制》、《HH镇村帐镇管制度》(2007年3月)、《HH镇2005年村(居)委会换届选举工作实施方案》、《HH镇村(居)党支部换届选举工作实施方案》、《HH镇信访工作责任制度》(2006年4月)、《HH镇2006年度农村合作医疗实施方案》、《HH镇政府驻村干部职工、村委会干部工作岗位责任制》以及《HH镇殡葬管理办法》(2007年3月)。

从上述材料可以看出,就地方层面的村民自治制度供给而言,按照我国现行行政管理体制,在纵向上包括省、市、县和乡镇四级制度供给者,在横向上包括每一级党委、人大、政府及其所属职能部门的制度供给者。

以省级为例,从制度形式上分析,地方的这种供给行为大致可以分为三种类型:一是制定《〈村民委员会组织法(试行)〉实施办法》和《〈村民委员会组织法〉实施办法》等综合性法律法规。二是围绕村民自治中民主选举这一环节制定关于村民委员会选举办法、规定、条例等专项性法规。三是就村民自治中除民主选举以外的民主决策、民主管理和民主监督和一些具体操作性问题出台的行政指导性文件。从制度内容方面分析,各地对村民自治制度的扩展主要呈现出三种类型:一是对国家法律和相关规定的个别条款的具体化;二是适应国家及民政部等有关部委文件部署制定的贯彻实施意见;三是国家未明确规定而地方根据本地村民自治实践中暴露出来的问题而出台的专门规定。

遵循宪法的基本立意,《村民委员会组织法》不仅确立了村民会议的地位,而且将村民会议的议事内容确定为8个方面。广东省在贯彻实施办法中,在《村民委员会组织法》的基础上将村民会议的议事内容具体化为操作性较强的10个方面。YD市又在《村民委员会组织法》和广东省的实施办法基础上,将村民会议的议事内容更加具体、细化为16个方面。应当看到,除村民会议议事制度以外,其他制度也同样经历了这样一个逐级扩展的过程,如在“村民委员会的主要职责”方面,《村民委员会组织法》只作了3方面规定,而广东省在实施办法中就将其细化、扩展为10个方面;在选举办法方面,目前各地的选举办法对很多具体问题的规定也不尽一致。^①这方面的制度建设出现了越来越追求地方化、具体化、繁杂化的趋势。

^① 参见唐鸣《村委会选举法律问题研究》,中国社会科学出版社2004年版,第10-11、149-163页。

3. 村级制度体系与制度绩效

村民自治在国家层面的一般性制度供给之后,省、市、县和乡镇各级地方政府对农村的制度供给呈现逐级扩展与累积过程。那么,这些制度又是如何嵌入农村的呢?它们对农村的村民自治实践产生了什么实际影响呢?FB村的情况为我们提供进一步分析的空间。

据我们的调查统计,仅在2004年12月至2007年7月不到3年的时间里,应各级党委、政府及相关职能部门的要求,FB村就迅速建立起11大类共50项工作制度。如果按制度供给主体分类,各种制度的来源如下:

(1)YD市民政局提供:村务工作三年任期目标;村级组织建设“五个好”目标;村委会成员岗位职责;会议制度;学习制度;检查监督制度;廉政制度;村务公开制度;财务管理制度;村民代表会议制度及职权;民主管理及民主监督制度;民主决策制度;村干部考评制度;村民公约;村民自治章程;村民农田水利自治章程;村农田水利财务制度;市镇管水利工程供用水合同。

(2)HH镇党委、政府提供:党务工作三年任期目标;三会一课制度;民主生活会制度;党员联系户制度;发展党员工作制度;民主评议党员制度;村党支部主要职责和任务;村党支部书记工作职责;村党员联系村务工作责任制;村委会工作分解;村两委会和村民代表会议议事程序;村计生办工作制度;计划生育协会工作制度;村委会计划生育公约。

(3)驻村工作队和包村干部提供:文明村标准;文明户标准;FB村支部、村委会及其成员党风廉政建设责任目标和岗位职责;FB村村民小组公约;FB村村民委员会会议事规则;村“两委”会议记录;FB村村民代表会议记录;村“两委”成员、村民代表会议报到册;FB村村民计划生育自治章程;村林事用火管理规定;村进山作业用火管理规定;村农事用火管理规定;村管水利工程供用水合同。

(4)帮扶机关提供:发展党员程序;投票前准备工作应注意的有关事项;党员电教化教育工作人员职责;党员电教设备使用保管制度;基层组织播放党员电教片制度。

需要特别指出的是,FB村建立的这些制度,并不是由村民会议或者村民代表会议共同讨论制定的,大多由YD市民政局和HH镇政府在一次关于“村级组织制度上墙内容规范”活动中制定或提供的样本^①;其他一些制度则或者由驻村工作队和包村干部制定,或者由帮扶机关提供样本。这些制度,并没有真正经过村民会议或者村民代表会议讨论。在这次“村级组织制度上墙内容规范”活动中,YD市规定,哪些制度规范必须上墙^②,且进一步规定,“各镇、村在实行制度上墙时,应根据所提供的目标、职责、制度、村规民约等各项参考样式,进行玻璃镜框制作。对镜框的制作和安装,要结合本地办公场所的实际,尽可能克服制约因素,做到宏观规范、客观真实、美观大方”。^③

从上述案例我们可以看出:就内生性制度与外生性制度的关系来看,对于FB村村民自治而言,一方面,无论是国家层面的制度建设框架还是省、市、县、乡镇各级的制度扩展,无疑都是依靠外在的强制性力量嵌入FB村的外生性制度,即便是以FB村名义建立的50余项工作制

① 这些制度在原文件中均用“样式”二字标示,表明这些制度是政府统一要求每个村必须建立的制度。

② 即在范本中标有“样式”的制度均为必须上墙的制度。

③ YD市民政局下达的《YD市村级组织制度上墙内容规范》,2005年11月。

度,仍然是由市、镇各级政府或有关部门提供。而真正由村民会议或者村民代表会议共同讨论的,基本上是些没有形成文字的制度规范。另一方面,事实上,在调查中,部分村民和村干部反映,“光应付上级的任务就够忙的了,哪还有空制定什么新的制度”。涉及日常生活中一些需要由村里协商讨论的事情,“基本上都是大家在会上或者口头上说了算”。这无疑表明:大量外生性的村民自治制度的确造成了对内生性制度空间的挤压。就制度的供需关系来看,本来是“自我管理、自我教育、自我服务”为主的FB村村民自治,却承载着来自通过各种途径经由国家、省、市、县、乡镇逐级制定并嵌入FB村的法律法规、行政规章等各种形式的制度规定。这些制度规定可谓内容纷繁、体系庞杂。就以FB村名义建立的制度来看,仅“基层党组织建设”方面就制定了7项制度,“领导班子建设”方面更达到10项制度,甚至连“党员电化教育”这么一个具体微小的工作,居然也有3项制度。经由国家、省、市、县、乡镇的制度供给和村一级的制度接纳,一个基本的趋势是制度规定越来越细致,同时制度的积累也越来越多,并最终导致FB村的制度建设完全成为国家和各级政府、部门主导下的外在工作任务,甚至是为了制度文件上墙以后的“统一、规范、美观”,而非基于村民们本身意愿的内在需求。在这种情况下,短时期内大量、频繁地从外部嵌入FB村的各类制度,无疑是过多、过密、过剩。

尽管制度供给出现了过剩,但是,从农村治理的实际绩效来看,这些由外来因素嵌入农村的制度并不能够有效解决村级治理的基本问题。一方面,农村自身没有能力运用这些制度解决问题,反过来更加依赖这些制度的供给者;另一方面,这些制度供给者也许能够解决农村治理中的具体问题,但他们并不是运用他们供给的这些制度,而往往是靠制度以外的非制度因素,这就造成了制度供给与制度选择的背离、制度供给与制度绩效的背离。

三、讨论与结论

1. 村民自治制度建设是否存在制度过密化

黄宗智先生在构建其关于中国传统农村“过密化”增长的分析模型时,对于如何能判定中国传统农村的经济增长究竟是单纯的密集化,还是发展,抑或是过密化时,其主要的依据在于两个方面:一是单位工作日的劳动力投入量;二是单位工作日边际报酬的增减情况。“产出或产值以与劳动投入相同的速率扩展”,即为“单纯的密集化”;“产出扩展快于劳动投入,带来单位工作日边际报酬的增加”,即为“发展”;而“总产出在以单位工作日边际报酬递减为代价的条件下扩展”,即为“过密化”。^①

与黄宗智先生所进行的经济分析相比,关于政治运行过程中制度的需求与供给的分析则更为复杂。受黄宗智先生分析视角的启发,结合美国学者罗伯特·D·帕特南教授在其《使民主运转起来》一书中研究成果^②,本文认为,检视政治运行过程中制度的供给与需求关系,究竟是制度均衡还是非均衡,以及在非均衡状态中究竟是制度供给不足还是过密过剩,主要的视角

^① [美]黄宗智:《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,中华书局2000年版,第13页。

^② 参见[美]罗伯特·D·帕特南《使民主运转起来》,王列、赖海榕译,江西人民出版社2001年版,第195页。

有三个：一是时间的维度，即在一段特定时间里制度投入的频密程度；二是空间的维度，即在一定的地域范围内制度投入的繁杂程度；三是绩效维度，即在一定时间和一定的地域范围内投入的制度产生的实际效用。其中，制度绩效是关键。

从时间维度来看，短短 20 年间，以 FB 村为例，以各种形式，通过各种渠道输入、附着在该村的关于村民自治方面的制度起码超过 100 项以上，而且经由国家、省、市、县、乡镇，最后到村庄，制度投入越来越细致、越来越频密。从空间维度来看，一方面，村民自治制度体系在纵向上涉及国家、省、市、县、乡镇以及村，在横向上又涉及各级党委、人大、政府及其所属相关职能部门。

这些繁杂的制度因制定主体及实施效力的不同，或者在全国范围内，或者在一定的地域空间运行。另一方面，村民自治的制度内容既包括民主选举、民主决策、民主管理和民主监督这“四个民主”的核心层面，并由此而向外扩展、衍生，最终形成庞大复杂的制度体系。从绩效维度来看，虽然各类制度纷繁复杂，但就村庄变化情况而言，FB 村及邻近村庄近几年在经济社会发展、村容村貌以及村民素质方面并没有发生比较明显的改观。就村民参与情况而言，绝大部分村民反映对近年来开展的活动“没有什么印象”，上述一系列的活动并没有得到村民的广泛认同，自然也无法吸引村民的广泛参与。从村民的满意度来看，对近几年来开展的各项活动的随机抽样调查中，大多数村民表示这些活动“意义不大”，“没什么效果”。

从 FB 村的情况来看，一方面，短时间内、从外部嵌入的大量纷繁复杂的外生性制度，导致村民们无暇根据村庄共同体内在的、自然的需要制定相关的村规民约。另一方面，尽管这些制度仍然在不断累积和增长，但村民们始终没有多大的参与热情，村庄的治理并没有发生多少实质性的改变。

事实表明，村民自治的制度供给的确超过了实际的制度需求，许多无谓的外生性制度嵌入使村民自治背负着沉重的包袱在相互抵牾中蹒跚行进，制度过密化已经成为影响村民自治健康发展的不能承受之重。

2. 村民自治制度过密化的原因是什么

究竟是什么因素导致村民自治出现“制度过密化”的状态？又是什么因素导致这种“过密化”的制度体系始终不断累积和增长？本文认为，主要有以下几个方面的原因。

第一，制度迷信是制度过密化的思想基础。在村民自治的建构中，一些制度设计者对制度寄以过高的期望，倾向于将村民自治中民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的每一个环节、每一个细节都通过详尽的制度进行规定和约束，这样似乎村民自治就能按照制度设计者的初衷在规范的框架下运行。正是这“制度迷信”，导致了在实践中大量制度的制定和出台，并最终导致制度的供给超过了村民自治对制度的实际需求。

第二，地方创制是制度过密化的诱发因素。我国目前总的政治体制仍然是中央集权体制下的地方适度分权，在这一体制下，各级、各地、各部门官员考核和进退流转的权力主要集中在上级部门，这种权力向上集中的形态导致每一个下级部门、政府都处于压力型体制之下。在这种体制下，各地、各部门官员在创造政绩时，主要的参照标准是上级部门的认可，主要的方法是除了完成上级布置的“规定动作”之外，还要根据自身的实际开展大量的“自创动作”，在村民

自治制度建设方面,突出的表现就是,各省、市、县、乡镇以及村都必然会根据自己对上级精神的理解,结合本地实际制定出台一系列的文件规定。

第三,绩效偏低是制度过密化的强化机制。忽视制度的真实需求而一味地“加强制度建设”,往往导致制度供给的单向度增长,而这种制度增长的背后却是制度执行的低效率和制度绩效的低下,但是,在制度迷信的影响下,这种低效率和低绩效的制度却往往又不断地得到强化,并进一步产生新的制度,这就更进一步导致制度过密化。导致目前运行的许多村民自治制度绩效偏低,同时在制度处于低效甚至无效状态下却能不断地增长和累计的主要原因在于以下两个方面:一是“摸着石头过河”式的制度尝试。这种探索式的制度建构过程,在避免出现大的制度震荡的同时却往往因为难以适应快速发展变化的形势而导致制度过时、过多、过密,造成制度的绩效偏低。二是基层干部群众素质不高导致制度绩效偏低。

第四,部门政治是制度过密化的行政根源。现代国家职能是通过具体的职能部门实现的,只有这些部门充分履行了自己的职能,才能保证国家和政府的整体性,最终实现公共利益最大化。然而,“每一个部门的成员都倾向于把那个部门看作一种组织上完整的最终状态,而不是一个更大的政府体系的组成部分。”^①权力往往易使权力占有者腐化,对公共权力的掌握很容易使处于国家机构这张巨网“节点”的职能部门形成本位利益与意识,从而影响其公共职能的履行。而政府职能又是由具体的个人执行的,个人利益也会在公共权力的实现过程中膨胀,甚至超越法律的限度。部门利益和个人利益的追求便可能影响公共责任的履行和公共利益的实现。在我国农村村民自治领域同样存在着部门政治的痕迹,无论是近几年在许多地区农村相继出现的选举困境,还是农村组织建设与制度建设的多头管理现象,其深层的原因就在于各地有关部门争夺村民自治主导权而展开的部门政治利益竞争,这种竞争在农村选举中导致规则混乱,造成制度供给的繁杂,带来了村民自治制度中外生性制度嵌入的过密化和内生性与外生性制度冲突的复杂化。

※ ※ ※

在村民自治制度建设过程中,一方面是制度积累不断增加,另一方面却是制度绩效处于不断的减损和降低之中,这样一种制度悖论与杜赞奇揭示的 20 世纪初期中国国家政权建设中的政权过密化极为相似。要摆脱这种困境,一个重要的选择就是谨守国家与社会的边界,尊重制度供求均衡的规律,减少各级政府对农村无序的制度嵌入,按照“适度制度化”的原则清理现有制度,将跟村民自治“四个民主”关系不密切的形式主义制度予以清除,增强制度供给的实际效用,防止村民自治滑入更为严重的“制度过密化”陷阱。

^① [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书(修订版)》,中国政法大学出版社 2002 年版,第 206 页。