

# 新制度是如何落实的？

——作为制度变迁新机制的“通变”<sup>①</sup>

刘玉照 田青

**提要：**改革开放 30 年，中国社会制度发生了翻天覆地的变化，在这个过程中，比较常见的现象是，一项“自下而上”经过“变通”机制被创造出来的新的制度安排，或者直接由中央或者某级地方政府进行的制度创新，往往要经过一系列大规模的“改革”或“改制”运动“自上而下”推广下去之后，才能最终由“文本”变为“现实”。本文通过对笔者在过去 10 年中所观察过的“改革”运动中的 3 个案例的讨论分析，利用“通变”这一概念，分“形式绩效”和“实质绩效”的达成两个阶段详细探讨了这一现象中所蕴含的制度变迁的具体机制和过程。

**关键词：**制度变迁 通变 形式绩效 实质绩效

改革开放 30 年，中国社会制度发生了翻天覆地的变化。关于中国社会制度变迁的过程和机制，一直是国内外学术界讨论的热点话题，也是学术界在总结“中国模式”时面临的难点之一。在过去的研究中，人们曾经讨论过一个新的社会制度是如何沿着“自下而上”的路径，通过“变通”的机制被创造出来（制度与结构变迁课题组，1997），但是对于一个新的制度如何沿着“自上而下”的路径被逐步落实的，却没有进行很好的讨论。

在过去的 30 年中，我们经常看到的现象是，一项“自下而上”经过“变通”机制被创造出来的新的制度，或者直接由中央或者某级地方政府进行的制度创新，往往要经过一系列大规模的“改革”或“改

<sup>①</sup> 本文是国家社科基金重大招标课题《新时期社会协调机制建设》（05&ZD030）的阶段成果，本文的研究同时受到上海市高校人文社会科学重点研究基地基金资助。本文的初稿曾经先后在台湾政治大学选举研究中心主办的“中国大陆城市基层治理”研讨会（2007 年 11 月）和中山大学公共管理与社会协调发展创新研究基地主办的第五届组织社会学实证研究工作坊“城乡基层政府与社会组织研究”（2008 年 7 月）上宣读，并先后在北京大学深圳研究生院（2008 年 10 月）和香港科技大学社会学学部（2008 年 11 月）进行公开演讲，感谢斯坦福大学周雪光教授、北京大学刘世定教授、台湾政治大学汤京平教授、香港科技大学吴晓刚教授、孙秀林博士、中山大学的张永宏博士和其他与会学者的评议和修改建议。文中仍存在的问题则完全由作者负责。

制”运动“自上而下”推广下去。在这个实施过程中，我们过去经常看到的是新制度实施中的强制、逐级检查、形式主义等等，并且往往我们的学者对此也诟病很多，认为我们的政府搞得这些运动都是形式主义，没有实效。但是，我们往往忽略的一个事实是：在一次次大规模的“改革”或“改制”运动之后，经过几个月、几年的“消化”过程，甚至再重复两到三次这样的运动之后，一个新的制度便会在不知不觉中全部或者部分地落实了。<sup>①</sup>

对于这种制度变迁过程中所呈现出来的新机制，本文称之为“通变”，并通过笔者在过去 10 年中所观察过的“改革”运动中的 3 个案例来呈现这一机制发挥作用的具体过程。

### 一、“变通”与“通变”及其“合法性”机制

1997 年，由刘世定、孙立平等人组成的制度与结构变迁研究课题组最早提出“变通”概念的时候，“变通”既是一种制度运作的方式，也是一种制度变迁的方式（制度与结构变迁课题组，1997）。后来孙立平、郭于华、应星等人对“变通”概念的进一步使用，很大程度上都是延续了“变通”作为一种制度运作方式的含义（孙立平、郭于华，2000；应星，2001），即在制度实施中，执行者在未得到制度决定者的正式准许、未通过改变制度的正式程序的情况下，自行做出改变原制度中的某些部分的决策，从而推行一套经过改变的制度安排。“变通”后的制度与原制度保持着形式上的一致，这种形式上的一致，有时包含明确的操作性内容，有时则仅采用和原制度相同的话语系统，并受与这套话语相联系的意识形态等因素的约束（制度与结构变迁研究课题组，1997）。但是对于作为制度变迁方式的“变通”，既有的研究更多地强调的是一种“自下而上”的制度创新过程，是一种新的非正式的制度安排，通过实绩绩效的取得而获得合法性，最后变为新的正式制度，即“变通”的基本特征是在实施中自行改变某些制度安排，形成准正式制度；这种准正式制度，通过“正式化程度的提升”和“变

---

<sup>①</sup>当然，也有大量的制度被有意或无意地被忽视或悬置，最后变成一纸空文，本文探讨的是那些被全部或部分落实的新的制度安排“落实”的过程和机制，对于为什么有些新的制度安排被忽视或悬置，本文将暂不讨论，更准确地说，本文研究的是一种新的制度安排是“如何”被落实的，而对于什么样的制度容易被落实，什么样的制度不容易被落实，以及为什么有些制度被落实了，而为什么有些制度却得不到落实等一系列问题，本文则不予讨论。

通的扩散”两个环节，最终实现正式制度的变迁（制度与结构变迁研究课题组，1997）。也就是说，在这里，如果我们把制度的实际变迁过程称为“变”，而把制度合法性的获得称为“通”，那么，这种制度变迁实际上就是一个“先变后通”的过程。

本文所要关注的现象是一个已经获得上级政府的认可，合法性已经确立，或者说已经“通”的新的制度安排是如何被逐步落实的？经过“变通”获得合法性的新的制度安排，往往还要经历一个大规模的推广和实施过程之后，最终才能被整个社会所接受，才能变为一个真正有效的制度安排，或者说变为真正的社会事实。从制度变迁的角度来讲，这个过程与前一阶段的制度变迁过程是不一样的，前者是在没有明确目标的情况下，摸着石头过河，经过不断的试错，最后形成一种新的制度安排，并通过实际绩效来获得合法性。而对于后一过程来讲，制度变迁的方向和目标已经基本确定，关键是如何适应不同地区的具体情况，进一步细化制度安排的具体内容，并通过不断的结构调整，最终把制度由“条文”变为“现实”。如果我们把前者称为“变通”在某种意义上表明制度变迁的过程是“先变后通”的话，那么本文提出“通变”的概念则为了进一步凸现后一过程中的“先通后变”特征。

因为我们行政体制独特的运作特征，当一项新的制度安排被“自上而下”强制实施时，作为下级的地方政府，形式上是不能拒绝的，并且由于我们大部分的“改革”都是以运动的形式来实施的，因此作为下级的地方政府必须在指定的时间内把制度落实好。当然，由于各个地区差异很大，一项制度的落实往往需要比较长的时间，并且需要在某种程度上对制度本身进行修正。所以，在运动中的这种“落实”往往是形式的，仅仅实现了“形式绩效”，但是由于一种新的制度安排一旦付诸实施，往往是不可能回头的，因此，虽然这种落实仅仅是“形式”上的，但是，除了其中的一部分被有意或无意的遗忘掉、或者忽视掉之外，大部分最终还是要实现“实质绩效”的。

对于本文关注的这个现象，美国组织社会学的新制度主义做过大量的研究，比如帕梅拉·托尔波特和林恩·朱克（Pamela Tolbert & Lynn Zucker, 1983）关于美国公务员制度改革的研究，劳伦·B. 埃德尔曼（Lauren B. Edelman, 1990）关于非工会雇员正式申诉程序建立的研究，弗兰克·杜宾、约翰·R. 萨顿等（Frank Dobbin, J. R. Sutton, J. W. Meyer & W. R. Scott, 1993）关于企业内部晋升制

度建立的研究, 德克·M. 索恩关于公司中财务总监的兴起的研究(Dirk M. Zorn, 2004), 周雪光(Xueguang Zhou, 1993)关于专业许可证制度建立的研究等。他们关注的核心问题都是一项新的组织形式或制度安排是如何被社会广泛接受的? 他们强调的是在这个过程中法律环境改变所产生的影响以及“合法化”机制的作用。虽然这些研究都在不同程度上强调了强制、模仿和社会期待三种合法化机制的作用, 但是由于美国“弱势”的联邦政府执行力很弱, “管理组织做法的公共政策几乎不采取直接命令的形式”(Frank Dobbin, J. R. Sutton, J. W. Meyer & W. R. Scott, 1993), 因此严格意义的“强制”机制并不明显, 也正是因为这个方面的原因, 几乎所有的研究都把组织层面相关正式制度安排的出现作为新制度得以落实的标志, 并进一步探讨是哪些因素影响了这些组织是否建立这项制度安排。

在中国改革开放过程中, 新制度的实施在某种程度上也带有美国新制度主义学者所揭示的特征, 因为虽然中国的改革是在中央集权的政治体制下进行的, 但是对于绝大部分改革来讲, 中央政府一般也很少采取“一刀切”的强制命令的方式, 而往往是只提供“政策性”的引导, 然后让地方政府通过“竞争”机制的作用来选择是否贯彻实施。但是与美国社会不同的是, 中国的改革往往不是由企业和组织自己来决定和发动的, 而是在地方政府发起的一轮轮改制“运动”中来完成, 从这个意义上讲, 虽然发动改制“运动”地方政府拥有某种程度的“自主性”, 可以选择在什么时候, 或者是否发动某种“改制”运动, 但是作为制度接受者的更下一级政府和企业来讲, 他们却几乎没有太多的选择的自由, 因为我们新的制度安排往往就是在一个相对短的时间内由某中央或者一级以及地方政府通过“强制”推行下去的。当然, 由于运动式“强制”的影响, 大部分改革的结果, 在组织层面可能很容易就建立了相关的正式安排, 但是正如前面已经提出的, 这种安排往往是形式上的, 是一种“形式绩效”, 距离一个制度真正的实施还有比较远的距离。本文的目的就是要通过深入的个案研究来进一步探讨一个制度的“形式绩效”是如何达成的? 实现了“形式绩效”的制度安排是又是如何进一步被“落实”的?

与新制度主义研究不同的是, 本文重点关注的不是影响制度实施的要素, 而是制度实施的过程。也就是说, 本文研究的重点不是发现合法化机制是否发挥作用, 也不是合法化机制通过哪些要素来发挥作用, 而是探讨在中国独特的体制运作背景下, 合法化机制是如何发挥

作用的？从制度变迁的角度来看，它发挥作用的过程会呈现出什么样的特征？

本文下面将首先对 3 个案例做一个简单的介绍，然后分“形式绩效”的达成与“形式绩效”向“实质绩效”的转化两个阶段来看作为制度变迁方式的“通变”到底是如何发挥作用的。

## 二、案例介绍

在本文的 3 个案例中，1997-1978 年发生在山东省济南市清黄镇的乡镇企业改制可以说是搞得轰轰烈烈，经过了 1995-1996 年的反复酝酿，1997 年进行了为期 3 个月“改制”运动，后来经过 1998 年的“二次产改”，还有后续几年的逐步消化，乡镇集体企业私有化、公司化的目的已经基本上实现了。2000-2003 年发生在河北白洋淀淀村的村委会选举则是惨烈的，2000 年的直选，是 1998 年《中华人民共和国村民委员会组织法》正式通过以后，河北省推广直选的第一次尝试，该村的两大企业家及其支持者为了获胜，使尽了各种手段，并冒着企业倒闭的风险斥巨资修路，到 2003 年再次选举时，纷争再起，该村包括全部两委成员在内的 15 名党员被集体开除党籍。2003-2006 年发生在上海的居委会选举则是热热闹闹的，虽然从民主的角度来看，实际的内涵并不多，但是单纯从形式和参与投票的场面上来讲，无疑是十分壮观的，并且也是当年每个村居持续数月的核心工作。下面我们首先简单交待一下几个案例的基本情况。

### (一) “轰轰烈烈”的乡镇企业改制

清黄镇的乡镇企业改制从 1995 年成立村居集团开始。1996 年 5 月，该镇所属的天桥区党委书记带领该镇 41 个村居书记和企业领导共 80 多人，去诸城学习企业改制的经验，回来后，进行了“抓六带三十”<sup>①</sup>的试点，1997 年 7 月份，轰轰烈烈的改制运动全面展开，提出了“大干七八九，企改攻坚战”的口号。

1997 年 7 月 1 日，召开全镇党员大会，进行企业改制总动员，企业改制成为全镇的中心工作。从区、镇、办、村到企业都成立企业改

---

<sup>①</sup> 即从当时的企业中选择了 36 家企业进行试点，其中 6 家为重点改制企业。

制领导小组。全镇上下停止一切周末和节假日，主管领导实行每日一碰头，每周一调度，负责干部到所承包单位直接上班，企业改制全面展开。当时的口号是改制的形式可以多种多样，但不改是不行的。经过 3 个月的大会战，改制工作“基本完成”，按照最后的总结报告：清黄镇时有镇、村居企业 614 家，截止 1997 年 9 月底，共有 557 家企业进行了不同形式的改制。

98 年镇直属的 BY 集团开始运作，全面接管所有镇（处）属企业及镇属经营性资产，经营镇属房产、地产并对镇政府实行资产经营总承包，并对所有的下属企业实行“二次产改”，完成卖（送）瓢租壳企业 97 家，对 150 余家企业进行了股份制、股份合作制和私营企业变更登记和注册，对下属 10 余家集团公司进行了“集团公司改股”的尝试，取得了较好的效果，各项配套改革日趋完善。

### （二）近乎惨烈的村委会选举

河北省白洋淀淀村的选举<sup>①</sup>从 1993 年开始，于 1993 年、1996 年先后进行过两届党支部选举。2000 年 2 月 24 日，新一轮的村委会选举开始，经过第一轮海选，产生了村委会成员的候选人，当时的 6 名候选人正好分为两派。在正式选举的时候，第一轮投票，6 名候选人全部没有过半票。第二轮投票，投票结束后还没有统计结果，选票箱就被人烧毁了。第三轮投票，采取了异常严格的程序，全村 800 多选民先后集中到该村中心小学门口，在 3 架录像机的全程监控下参加了选举工作。选举结束之后，现场唱票，最后的结果是，该村最大企业的老板李温<sup>②</sup>当选为村委会主任。

选举之后，该村举行了大规模的修路募捐活动，把困扰该村经济社会生活十几年的出淀道路修通了，通过这次修路活动，李温进一步打击了反对派的力量，稳固了自己在村内的政治地位，使得他的反对派中有一些核心成员几乎产生了举家搬离该村的想法，但是到 2003 年再次选举时，纷争重起，残酷的斗争使得该村包括党支部、村委会全部成员在内的 15 名党员被开除党籍。2005 年，经过了一年多的过渡之后，新一轮的村两委选举才在相对平和的气氛中顺利完成。

---

<sup>①</sup> 该村的选举是河北省保定市推行全市范围内村委会直选的一个个案，由于在这次调查中，我们重点关注了村级层面的资料，对于全镇和全市直选的推行情况并不是很了解，因此，对于本案例的分析主要集中在乡村个案的层面上。

<sup>②</sup> 为了保护当事人的利益，按照惯例，我们对人名和地名作了技术处理。

### （三）热热闹闹的居委会选举

与竞争近乎惨烈的村委会选举相比，居委会的选举要平和很多，但是也非常热闹。上海的居委会直选从 1999 年开始，首先在 3 个居委会试行了直选，2000 年，53 个居委会试行了直选，占当年全市参加换届选举居委会总数的 1.7%。2003 年，直选开始大面积推行，计划比例扩大至 15%-20%，同时实行了属地化和居委会成员不拿工资的制度。最后直选比例超过了 30%。在这次选举中，大部分村居都严格遵循了选举的基本程序：宣传发动与选民登记、民主提名初步候选人、酝酿协商确定正式候选人、正式选举、总结归档等，这次选举不但动员了社区中所有可以动员的力量，而且在选举过程中的每一步，都是在上级领导的指导下完成的。2006 年，直选比例进一步扩大，在进一步属地化的同时，强调了专职人员的比例和一肩挑制度。

在这些选举中，对民主的理解更多的被直选比例、登记率和投票率等数字所呈现出来。按照一般的规定，居委会选举只要达到 50% 的登记率与 50% 的参选率即可，但是在很多街道和村居的实际选举中，这一要求被提高了，要达到 85% 的登记率和 95% 的参选率（黄荣贵，2004）。

### 三、“形式绩效”的达成：行政强制下的“选择性”完成

在本文的 3 个案例当中，无论是清黄镇 1997 年的乡镇企业改制，还是淀村 2000 年的村委会选举、上海 2003 年的居委会选举，甚至包括清黄镇 1998 年的“二次产改”、淀村 2005 年的选举、上海 2006 年的居委会选举，从形式上来讲，都是非常成功的。清黄镇的两次乡镇企业改制，规模都很大，涉及的村居企业也很多，并且经过两次改制运动之后，大部分村居企业都变更了集体企业营业执照，从镇政府的统计和总结报告来看，改制无疑是很成功的。淀村的村委会选举，作为一个单一的个案，如果从选举规则的落实来看，无疑也是十分到位的。上海市的居委会选举，从形式上来讲，几乎是三个个案当中最成功的，从两次选举来看，几乎每一个统计指标，从直选的比例到选民的登记率和参选率，以及候选人的支持率都是非常高的，远远超过了最初的预期。

在这里，我们首先要看一下，这样一系列的“改革”或“改制”运动，它们很成功的“形式绩效”到底是如何实现的？在实现的过程中会受到那些因素的影响？表现出什么样的特征呢？

### （一）乡镇企业改制：选择性学习

在中国的“改制”运动案例当中，有些是在中央政策还不是很明确的情况下，地方政府响应党中央的号召而进行的“创新”行为。在1997年清黄镇进行乡镇企业改制时，改制运动本身虽然已经成为地方政府的一种时尚，改制的方向也基本明确为“私有制”，但是当时的中央文件还没有明确说明，虽然大家对于即将召开的党的“十五大”，私营企业主政治地位将被确认的消息已经有了比较明确的预期，但是当时的政治环境还不允许把“私有化”明确地在官方文件中表述出来。

对于这次改制，无论从作为发动者的区、镇政府，还是作为直接实施改制的村居、企业，对于企业改制到底如何实施，尤其是最核心的“私有化”问题，到底能够做到什么程度，大家心里面都没有底。在这种情况下，他们采取的做法是选择到一些已经在某种程度上得到党和国家领导人或者舆论媒体认可的地方去取经学习。比如，当时他们就曾经带领村居和企业领导共数十人的代表团先后到山东诸城、辽宁大连、河北大邱庄等地参观学习，并采取现场动员会的形式，要求下属的村居企业必须行动起来，完成乡镇企业改制的硬任务，但是对于怎么改，则完全由下属村居和企业自己来决定。在他们的改制文件中，根据其他地方的经验，先后总结提出了12种改制方式<sup>①</sup>，供下属村居企业选择，他们当时的口号是：改制的形式可以多种多样，但是不改是不行的。在这个过程当中，很多下属村居和企业，也纷纷带领自己的班子成员到全国各地进行参观学习，力图从别人的经验中找到既适合自己村居的实际，又能在改制运动中体现自己特色的改制方案来。

在改制运动的攻坚阶段，区镇领导最重要的事情也不是为每个下

---

<sup>①</sup> 根据清黄镇1995年3月31日出台的《关于加强企业改革的实施意见》，企业改制的形式包括股份合作制、有限责任公司、村级企业化管理、先出售后改制、外资嫁接、兼并、租赁、拍卖和出让产权、破产、公有民营私营、建立商业街和工业园（区）、一村多制一企多制等12种形式，后来负责改制的乡镇领导和村居企业干部在改制过程中，一直讲有12种形式，但是到97年改制的时候，对于12种形式的理解已经发生了很大的变化，已经远远超出了这12中形式的范畴。（参见《关于加强企业改革的实施意见》，1995年3月31日；《清黄镇企业改制总结》，1997年10月）。

属村居企业制订政策方针，而是不停把某些村居和企业改制中提出的企业改制方案作为典型材料印发给其他村居和企业的领导人，让他们根据自己村居和企业的情况去模仿和学习。他们先后召开了多次现场会、经验交流会，并不断地进行检查和督促，目的就在于让所有的村居和企业都行动起来，把不同村居、企业的改制经验及时地传达到其他村居和企业，与村居、企业的领导人一起为该企业量身定做适合他们的改制方案。

最后，按照 97 年底的《企业改制总结》，全镇 557 家改制企业，形成了股份合作制、股份制、出售、卖瓢租壳和让瓢租壳、资产租赁、企业兼并、拍卖破产、摘掉“红帽子”、其他形式的改制和村居集团公司的改制等 10 种不同的改制形式，但是根据我们调查中收集的 15 个企业、19 个村居改制的典型材料来看，其实每个村居和企业的改制方案都不一样，在某种程度上可以说是“一企一制”或者“一村一制”。

在这个过程中，我们可以看到，区县和乡镇政府作为改制的推动者，他们最重要的事情不是告诉下级如何改制，而是为下属村居、企业启动改制提供合法性，并督促他们行动起来，至于最后形成什么样的改制方案，在很大程度上则是由村居和企业领导人根据他们的实际情况，不停的进行“选择性学习”和模仿。

### **(二) 村委会选举：选择性阐释**

与乡镇企业改制运动不同，在村委会选举的案例当中，自从 1998 年《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施以来，新制度的合法性已经没有任何问题了，并且对于选举当中的一系列制度及其操作性的安排，也都有了比较明确的规定。但是由于乡村社会行政运作的“非文本化”特征，在制度实施的初期，无论是作为推行这个运动的乡镇政府，还是在实际中执行这个制度的村庄领导、精英和一般的民众，对于这些制度安排本身，并没有太清晰的认识。根据笔者 2000 年的调查，在淀村第一次进行村委会选举的时候，广大村民除了最朴素的当家作主的观念之外，对于其他的事情几乎一无所知，尤其是“海选”作为一种全新的选举规则，在村庄选举的初期，很多乡镇干部都是不了解的。

在实施的过程中，虽然《村民委员会组织法》已经颁布实施了，大部分乡镇也都有相应的文本文件，但是在没有影响到当事人具体利益的时候，是没有人去认真研读这些文件的。并且，乡镇政府在推广

和实施这项改制措施时，基本上依赖的也是会议传达或者乡镇干部与村干部之间的电话或口头传达。在这个过程中，不但很多乡镇领导的传达是很不全面的，而且作为执行方的村庄领导人，在接受和理解这些规则的时候，也会把自己的很多主观意志强加到相应的规则上面，会遗漏和误解很多规则 and 规定，还会根据自己的利益故意曲解某些规则 and 规定。甚至有的时候，即使乡镇政府发布了正式文件，文件中把细节都讲清楚了，一般村庄领导和村民们在执行的过程中也不会认真的学习文件，他们往往都是在执行过程中遇到问题了，才会进一步向上级领导咨询，或者再进一步到文件中寻找解决问题的办法。并且这种咨询和学习往往也都是应急性的，只要把火燎眉毛的问题解决了就行，至于其他的内容还要等遇到新问题的时候再去咨询和学习。

在这个过程中，我们看到制度运作的逻辑呈现出的是一种“选择性阐释”的过程，无论是乡镇领导在面对村领导时，还是乡镇和村领导面对村民时，大家对于新规则的解释往往带有很大的随意性和选择性，往往会根据当时的需要选择对自己有利的说法，而把对自己不利的规则和解释尽量的忽略或隐藏起来。但是由于关于村委会选举已经有了比较明确的文本规定，并且在竞争比较激烈的情况下，片面地、甚至是错误地“阐释”往往会在各方反复博弈中不断得到质疑和修正。也就是说，虽然竞争的各方会尽量把新规则向有利于自己的方向去阐释，把不利于自己的规则尽量隐藏起来，但是竞争的结果，往往会让各方最后把所有的规则细节都一点一点地搞清楚，最后形成一个近乎是严格和完美的规则实施过程，至少程序上的合法性会得到很好的执行。

在本文的案例中，在选举之初，人们对于什么是海选，如何进行海选，甚至包括哪些人拥有选举权等问题都不是很清楚。比如在这次选举之初，由于并没有明确规定不能使用流动票箱，对于一个人最多可以代替几个人投票，是否需要委托书等问题都没有很明确的说法，因此前两轮的正式投票都是采用的流动票箱，并且存在大量的代投票问题，后来，参加竞选的一方意识到了这个规则中的漏洞，在预计选举结果可能对自己不利的情况下，以选举不公正为由，抢夺并烧毁了票箱。在最后的投票中，不但流动票箱取消了，代投票问题严格了，甚至整个选举过程都被置于广大村民和三架摄像机的全称监控之下。虽然整个选举的结果，由于受到修路事件的干扰而在某种程度上有些意外，但是选举作为一个新的制度安排，无疑在程序上得到了很好的

贯彻和落实。

### （三）居委会选举：选择性执行

居委会选举与村委会选举相比，不但选举的规则更加明确了，而且它所依托的“街-居”制行政体系的运作要比村委会所在“镇-村”体制严密的多，运作中的“文本化”程度也要高很多，参与选举的成员对文本规则的把握能力也要高很多。在这种情况下，参与居委会选举的各方，不但对于规则的学习已经没有太多的选择，而且对于规则进行阐释的选择性空间也已经很小了，在这种情况下，是否规则就会原原本本地得到落实呢？

在 2003 年上海的居委会选举中，我们的区和街道对于选举的形式、日程，包括每个步骤的具体要求，都做了明文规定，有些还以格式文本的形式下达到了相关的村居。在执行的过程中，往往选举每进行一步，区和街道政府都会组织专门的培训，进行同步指导。在选举期间，居委会的领导还要三天两头到街道去开会，接受选举的培训，详细布置每一步工作如何开展，应该达到那些指标的要求。在这种情况下，好像居委会的领导除了严格执行上级命令与文件内容之外，已经没有多少可以改变的空间了。并且在最后的总结中，我们也确实可以看到，不但各个区县直选率远远超过预期，而且每个村居当中的选民登记率、投票率也很高，委托投票、秘密划票间等规定也都得到了很好的执行，但是为什么很多学者都认为我们的选举流于形式呢？

实际上，在居委会的选举中，虽然关于选举的形式、选民登记率、投票率、委托投票、秘密划票间等都做了明确的规定，但是在实际的执行中，并不需要把这些所有的指标都百分之百的达到，尤其是一些在实际执行中比较难于监督的环节和指标。在 2003 年的选举当中，每个区、街道实行直选的比例几乎是确定的，并且只能多，不能少，在这种情况下，被指定进行直选的居委会，就不能选择实行代表选举，但是在实际的执行中，大部分直选都变成了户代表选举，当然，这里的户代表选举不是每户选择一个代表代表家里的所有有投票权的人投一张票，而是家里有几个有投票权的公民，他们就代表他们投几张票，最后统计的结果还是直选，而不是户代表选举。还有在投票率和代投票数两个规则之间，由于投票率是一个比较刚性的指标，不但要达标，而且还要超额完成，而每人最多代投两张，并且必须有正式委托书的规定则是可以变通的，于是在实际的执行中，一个人代投 4-5

张票的现象是非常普遍的，最高的人甚至可以代投 20 多张。<sup>①</sup>

当然，有了这些实际上不达标现象，并不意味着选举形式上的不成功，这里面很重要的原因有两个，一个是实际上不达标的指标往往都是只有在现场观察才能发觉，而在最后的汇总报告中是看不出来的，因此只要当事人没有意见，上级领导完全可以睁一只眼闭一只眼。另外一个更重要的原因在于我们的行政考核特征。按照我们目前的行政逻辑，选举中的先进并不是所有的指标都要达标，而是在不出现漏洞的情况下，在某个方面要做出亮点和特色。那么，什么是选举中的亮点和特色呢？那就是要在选举规定的十几个指标中，把某个指标或者某几个指标做漂亮，比如有的街道会把直选的比例提的很高，有的村居会把选民登记率或投票率提的很高，这样就会起到“一俊遮百丑”的效果。甚至我们前面提到的直选和委托投票中存在的问题，几乎成了选举中的普遍现象，因此，如果某个居委会在实际执行中确实做到了直选，或者在投票率不是很高的情况下控制住了“代投”现象，也会成为他们当先进的重要理由。

这样就产生了一个现象，那就是选举的结果，所有居委会形式上都是成功的，但是每个居委会成功的理由却是不一样的。虽然规则制定的很严格，并且每个村居好像也在严格地执行着这些规定，但是每个村居在执行的过程中都是有选择的，他们会选择那些他们比较容易执行，同时又有可以做出“亮点和特色”的指标来执行，而有意地去忽略那些他们认为几乎没有办法执行，或者说很难执行的指标。在上级面前，他们也会有意识地去渲染那些执行的比较好的指标，从而让大家忽视甚至遗忘那些执行的不好的指标。当然，对于这些事情，我们的上级往往也是心知肚明，但是只要我们的下级给了一个看似合理的理由，我们的上级也乐得把这些理由汇总以下，向他们的上级汇报去了。

#### （四）影响“形式绩效”达成的主要因素

---

<sup>①</sup>按照我们对一个小区选举现场的观察，在 30 分钟内，来参加投票的 10 位选民中，有 2 位选民手中拿了 1 张选民证，2 名手中持了 3 张，剩下的 6 位选民，均分别替 4 位以上的选民投票，最多的竟然达到 26 张，一人代投票数占该小区全部选票的近 5%！当问及“您是代谁投票”时，两位老人均回答“代自己的老伴投票，一家人来一个就可以了”；接受 25 位选民“委托”投票的老人回答：“啊拉是这个楼的楼小组长，楼里的人说没时间，都信任我，让我替他们投了”。（罗秋香，2008）

根据本文研究的 3 个案例，我们发现，“形式绩效”的达成，往往是在行政强制下通过一系列“选择性”过程完成的。在规则不是很明确的乡镇企业改制中，参与改制的村居和企业可以通过“选择性学习”选择适合自己的“新制度”形式。而在“非文本化”特征比较明显的乡村社会，明确的村委会选举规则是通过不断竞争中的“选择性阐释”，而被广大村民逐渐理解和接受的。在运作相对严密的“街-居”体制中，居委会选举的规则则是通过一种“选择性”执行的过程而顺利完成的。在这个过程中，有几个影响因素是非常重要的：

一是制度本身的合法性程度和完善程度。在乡镇企业的改制中，不但作为改制目标的“私有制”在一定程度上还是可做不可说的，而且对于如何私有化，不但作为改制运动推动者的区镇政府，而且作为改制运动主要执行者的村居和企业领导人，都不是很清楚，在这种情况下，乡镇企业改制是一个制度实施过程，更是一次集体的制度创新，当然这个创新不是一个自下而上的渐进改革，而是在行政高压下进行的一次大规模的制度移植，这个大规模的移植过程，是通过集体性的“选择性学习”来实现的。在村委会和居委会的选举当中，选举的规则已经很清楚了，作为制度实施者的村居精英们能做的也就是如何理解和执行了。

二是行政体系的运作特征。在村委会和居委会的选举当中，虽然有待落实的“新制度”都是明确的，但是由于乡村社会的“镇-村”体制与城市社会的“街-居”体制的运作特征不同，它们在实际的执行过程中也是不一样的。可以这么讲，在乡村社会，如果没有村落内部的激烈竞争，可能选举结束之后，参与选举的广大村民，甚至包括村落内部的精英们，还搞不清楚选举到底是怎么回事，因为所有的制度在落实的过程中都是通过“非文本化”的途径，由参与者根据自己的需要和理解部分地传达和阐释的，在这个过程中，人们对于制度本身的认识，在不同的制度参与者之间存在着高度的信息不对称，而这种信息的不对称，只能通过选举过程中的竞争，通过不同参与者之间的“阐释”竞争来弥补。而对于居委会选举来讲，制度的传达几乎没有太大的问题，因此不同制度参与者之间对于规则本身的信息不对称问题也不明显，重要的是他们会选择那些规则去认真执行，而把那些规则有意的忽略或者规避。

三是制度执行者的主动性与自由余地。在本文的 3 个案例当中，从发动改制运动的上级机关来讲，都是非常积极主动的，但是作为制

度执行者的中层参与者，在不同案例中的主动性是很不一样的。在乡镇企业改制中，作为制度实施者的村居和企业领导，他们表面上是在地方政府的推动下被迫改制，但是实际上，在改制之前，他们对于这些集体企业已经形成了非正式的占有权，并且这种非正式的占有权已经侵害了地方政府的利益，地方政府推动改制很重要的动力就来自要摆脱由于乡镇集体企业拖欠上交而形成的财政负担，和由于乡镇企业负债他们承担连带责任而形成的债务负担，改制过程实际上也是这些企业领导人把他们的非正式占有权“制度化”的过程，是他们与地方政府之间的一个交易（刘玉照，2005）。在这个过程中，村居和企业领导人具有非常明显的优势，在1997年的改制中，他们不但可以选择企业改制的形式，而且甚至可以选择仅仅走走形式，等把所有优质资产转移之后，再在“二次改制”时进行实质性的改制<sup>①</sup>。而在村庄选举当中，对于那些想通过选举保持或者夺取主任位置的精英来讲，虽然他们可以通过各种手段来动员村民，甚至在某种意义上可以采取贿选的方式，但是，他们的选举只能在既有规则的指导下进行，虽然他们可以在竞争对手没有警觉地情况下，把选择规则向对自己有利的方向进行阐释，但是一旦对手也明白了，他们只能遵守。在居委会的选举中，由于广大居民参与的积极性并不是很高，因此表面上看来，作为制度执行者的居委会会干部和楼组长们能够造假的空间是很大的，但是由于“街-居”体制运作的规范化特征，他们能够做的也就是选择性的执行某些规定，并做出特色，然后“一俊遮百丑”，使得其他的一些规定可以“折扣”后履行。

#### 四、从“形式绩效”到“实质绩效”

经过了第一轮的运动式“改革”，本文的3个案例在形式上都取得了很大的成功。按照美国新制度主义学派几项研究的标准，这些制度在基层组织的层面都已经落实了。按照本文的说法，这些制度不但在上级领导部门“通”了，而且在基层组织的层面也“通”了。清黄

---

<sup>①</sup> 在这个过程中，地方政府拥有的约束能力已经非常有限了，我们在调查中发现，他们有效的威胁有两个，一个是针对典型的集体企业，通过组织手段来解决，把企业的厂长经理撤职，另一个是针对红帽子企业，利用《乡镇企业法》，把企业所有资产没收。实际上，这两种手段都是地方政府迫不得已才会采取的手段，并且几乎是“撤一个经理，垮一个企业”。

镇的乡镇企业改制，经过了3个月的大会战，已经“基本完成”。淀村的选举也取得了圆满的成功，整个选举过程不但程序合法、逻辑严密、投票率高，而且选举结果也得到了乡镇领导、村居党支部和村民的接受和认可。上海市的居委会选举更是成绩卓著，在2003年的选举中，除了总体的直选比例从最初的20%扩大到了最后的33%，而且几乎每个小区的参与率和投票率都达到了80%以上。

但是这种形式上的成功是否就意味着新的制度被真正落实了呢？答案当然是否定的。正如前面已经说过的，在清黄镇的乡镇企业改制中，据1998年暑假的调查发现，改制的结果并不乐观，按照镇政府改制的最初目的，除了政绩效应以外，实质的甩包袱和增加财政收入的目的都没有达到。淀村的村委会选举，简单的从2000年选举中竞争的激烈程度和程序的严密程度来看，可能很多人会认为这次选举是非常成功的，但是有两个事实我们始终不能忽略，那就是当年当选的村委会主任并不是大多数村民认为最适合的人选，这一点不但广大村民都清楚，而且参选的当事人也很清楚，并一点也不避讳。当2003年再一轮选举开始时，上一次选举中的陈年老账全部被翻出来，导致了15名党员全部被开除党籍。2003年上海的居委会选举就更明显了，除了当时执行选举的街道和居委干部表面上认为选举很成功之外，从实质民主的角度来看，估计很少有人会认为这次选举是成功的。

①

那么是否这些“形式绩效”对于制度变迁没有任何效果呢？答案当然也是否定的。在本文的3个案例当中，除了乡镇企业改制的实质绩效经过后续几年的消化基本已经达成之外，村委会的选举和居委会的选举对于基层政权的运转实际上也产生了很大的影响，这其中也包含了某些在“实质民主”方面的进展。本文下面将结合这3个案例，对在“形式绩效”的达成过程中，以及“形式绩效”达成后，后续“变”的过程对“实质绩效”达成的作用机制做进一步的分析。

#### (一) 教育、唤起与操练：认知结构的改变

一个新的制度安排得以落实，首先要求相关当事人知晓和熟悉这

---

① 对于这一次选举，复旦大学的张乐天教授与上海大学的李友梅教授曾经联合组织复旦、上大与华东师大的十几名老师进行多点的跟踪研究，并在2004年召开了一个成果发布会，在这次会议上，与会的学者们就与街道和村居的领导们发生了严重的分歧，学者们对于这次选举普遍持否定态度，而地方政府的官员们做的很辛苦，对于学者们的指责觉得很难接受。

个安排。实际上，对于大部分制度变迁来讲，在大规模的“改制”运动进行之前，相关当事人对于制度本身并不清楚，对于新制度可能产生的效果，知道的也很少，包括制度变迁中担负着制度实施任务的地方政府官员和遵守新制度的绝大部分社会成员。

在很多情况下，我们在对制度变迁运动中的“形式主义”嗤之以鼻的时候，实际上在某种意义上忽略了这种形式主义所承载的教育意义。其实往往就是这种形式主义的“改革”运动，改变了我们大部分社会成员的认识结构，起到了教育、唤起和操练的作用。

在乡镇企业改制开始的时候，很多乡镇、村居的领导与企业负责人根本搞不清楚股份合作制、股份制、公司制、租赁制等等制度形态的本质内涵与实质差异，但是既然改制运动来了，并且要求他们必须改的时候，就逼迫他们去学习和认识这些问题，并从中选择出对自己有利的制度形式。在改制的过程中，他们中的很多人实际上随时在关注形势的变化，并不断打听和权衡不同的制度形式与组织形态的利弊得失，在调查中我们发现，实际上他们中的有些人表面上对这些东西糊里糊涂，实际上在一些关键的环节上清楚的很。

同样，在村委会和居委会选举的时候，很多村居领导和一般的村民、居民，也搞不清楚直选、海选、代表选举等形式的区别，对于秘密划票间、委托投票、包含法、属地化等具体的要求和安排更是搞不清楚，但是经过一轮选举之后，大部分以“积极分子”的角色参加过选举的人，再讲起这些专有名词，往往都是头头是道，甚至让我们这些号称专家的人都会感到吃惊。

认知结构的改变往往是制度变迁的第一步，他会让当事者首先理解这些制度安排，并明确这些制度安排可能产生的社会效果，以及对他们个人生活产生的影响，并在相关的决策时随时把这些制度纳入到自己理性选择的“备选方案集”中。

### **(二)利益博弈格局的调适**

新的制度安排不但改变了当事者的认知结构，同时，新的制度安排还会改变当事者的博弈结构，使得原来一些既得利益集团在某种程度上丧失优势，而给某些新的利益群体以机会。

在乡镇企业的改制过程中，由于地方政府急于完成改制，把企业出手，那些平时与政府关系并不是很好，经营状况也不是很好，至少在公开的帐面上没有多少净资产和盈利的企业就有了很大的优势。相

反，原来那些一直经营状况很好，账面盈利和净资产都很多，并且与政府关系还不错的企业反而成了改制的难点。因为这些企业家没有办法在短时期内把这么大规模的企业给吃下。<sup>①</sup>

在淀村的选举中，由于原来一直是党员选举，一般村民没有机会参与党支部和村委会的选举，所以是那些在村内政治精英中支持率比较高的人能够当选，但是这次选举规则的改变，使得那些家族规模庞大，在村民中人际关系比较广的人获得了优势。当然，由于修路事件的介入，人头的优势又受到了经济实力大小的修正，最后家族势力大，同时企业经营比较好，能够拿出钱修路的候选人获得了成功。（刘玉照，2004，2006）。

在上海市的居委会选举中，本来一直处于优势地位的现任村居干部，很多人在选举中遇到了属地化政策的限制，没有办法继续参与她或者他一直工作的居委会选举。同时，一些原来在村居工作中一直比较活跃的楼组长，在这次属地化政策的惠顾下，也拥有了入主居委会的机会。这样一种博弈结构的改变，不但直接体现在 2003 年的选举过程中，而且改变了人们对 2006 年新一轮选举的预期结构。

### （三）正式制度的确立与合法化压力

在经过运动式“改制”后确立的新的制度安排，虽然在大部分情况下都是一种形式主义的安排，并且在相关的制度和结构没有发生变化的情况下，新制度发挥作用的空間往往也很小，一些相关人员甚至根本就没有把新制度本身当作一回事。但是在中国目前的环境下，一旦一个新的制度安排被确立下来，它可能在一定时期内会被人有意或者无意的忽视或遗忘，但是重新改回到原有制度安排的可能性却极小。在这种情况下，新的形式主义的制度安排，往往会产生一种无形的“合法化”压力，迫使当事者调整自己的行为方式，来适应新的制度安排。并且，一旦一个新的制度被确立下来，它往往就会成为新一轮制度变迁的基础和起点，更新的制度安排往往要以此为起点来进行设计，这反过来也会强化制度本身的效应。实际上，在很多新制度的

---

<sup>①</sup> 在改制过程中，因为有些企业的规模太大，如果进行改制，需要企业领导人出很大的一笔钱，改制才能实施，但是很多企业领导人即使有足够的资金，并且地方政府官员也确信他有足够的资金，他也不敢出手。原因就在于，一旦他们出了手，就证明他们在集体企业领导人的位子上多拿了钱，按照当时集体企业领导人的收入管理办法，他们的所得还是非常有限的。在这种情况下，地方政府领导往往会在非正式的场合，比如在饭桌上鼓励企业领导人大胆出资购买企业，并且口头承诺，即使他们出的钱超出了他们的收入，地方政府也不会追究他们的责任。

落实过程中，一些地方政府官员已经根据新制度的合理逻辑，预感到了这种压力，并在实施过程中就对相应的安排作了调整。

在乡镇企业改制的案例当中，本来当地政府改制的最直接的目的是在当时经济不景气的情况下，把集体企业的包袱甩出去，摆脱债务危机和财政危机，但是当笔者的朋友在调查的过程中向地方政府官员讲起浙江企业改制的经验时，却引起了他们的高度警惕。当时笔者的朋友是这样提醒地方政府官员的：当年浙江企业改制时，地方政府通过出售企业的确收回来不少资金，但是这些资金很快就被地方政府给花光了，等他们再需要用钱时，企业都已经是私人的了，政府拿企业也没有办法了。仅仅这么简单的一个提醒，让当地政府的官员非常紧张，立马把当年准备改制的几个还算盈利的企业叫停了。当时我这个朋友讲这个事情的时候是很随意的，但是为什么地方政府的领导如此敏感呢？因为他们预感到了正式制度变革之后到底会带来什么样的后果。

村委会选举形式的改变，极大地改变了人们对选举的态度，不但村庄的精英们开始重新评估村落当中家族、宗族、同学、战友等社会关系的意义，而且一般的老百姓也逐渐意识到了手中选票的价值，于是因为投票问题夫妻吵架、父子反目的现象有了，拉选票、贿选、为选举请客吃饭等等现象都出现了。按照当地人的说法，在选举的那段时间内，村里六七个饭馆每天都是满满的，两个竞选的大老板不但自己请人吃饭，而且还雇人请人吃饭，好不热闹。在那段时间，本来宁静的水村，晚上一下子也热闹起来，犬吠声一直会持续到深夜，为什么呢？因为大家在私下进行着各种形式的串联。两个老板为了选举竞相出资修路的事情最后也被老百姓编成了顺口溜：南修道，被修道，为了选举这一票。

在上海的居委会选举中，同样的事情也出现了，严格意义上讲，居委会选举的民主意味并不是很强，并且大部分从事选举的官员也并不认为这个选举真的能够带来民主，但是一旦直选的制度制定出来了，从理想的民主制度安排自然延伸出来的两个问题却让我们的地方政府官员颇费尽了一番脑筋：第一，按照规定，实行民主选举之后，新的居委会要对居民负责了，街道原来通过居委会承担的大量行政任务由谁来承担？第二，新当选的居委会属于自治机构，成员不拿工资，那么原来在居委会上班的人员，如果选不上，怎么来安排？为此，他们费尽心思，最后设计出了“社工站”的制度安排，并提出了“议行

分设”的理论。按照这个制度设计，在一个居委会或者几个居委会联合成立社工站，作为街道的派出机构，承担原来由居委会承担的街道下派任务，社工站的人员由街道直接聘任，并发放工资，这样，不但居委会自治得到了保证，而且街道的工作也不受影响，落选的居委会干部也有了着落。2003年选举之后，我们就看到了这样的现象：有的村居，原班人马全部或者绝大部分参选成功，居委会与社工站基本上是两块牌子，一班人马，以社工站的名义承接街道的任务，领取工资报酬，同时以居委会的名义与居民打交道；有的村居只有少数几个当选，绝大部分原村居人马没有当选，在这种情况下，往往还是当选的原村居干部以居委会干部的身份值班、干活，而没有当选的原村居干部也以社工的名义值班、干活，他们领工资的身份都是“社工”，而新当选的非原村居干部没有地方领工资，也就不需要值班、干活了，成了偶尔去居委会看看，开开会的兼职人员，与没有当选的楼组长实际上差不多；而那些完全两套班子的村居，则成了“议行分设”的典型，还是原来的村居干部以“社工”的身份值班、干活、领工资，而新当选的居委会则成了名符其实的“议事会”，偶尔来居委会聊聊天。在这个过程中，我们可以看到，虽然人们觉得居委会选举中实质民主的内涵并不多，但是对于居委会作为“自治”组织性质的强调已经让我们的基层运作发生了非常重大的调整。

在新制度确立之后，这种压力就变得更加明显了，当然，这种压力的作用更多的体现在人们对相关结构、制度的进一步调整上，也表现在新一轮的改制运动当中。

#### **④相关结构、制度的调整**

在这种大规模的改制运动中，由于时间的紧迫性，一些现有的结构和制度约束来不及调整，因此制度实施过程中的“形式主义”可以说是必然，但是当大规模的改制运动结束之后，由于人们对新一轮改制运动的预期，或者对新制度实施的预期，会对相应的结构和制度进行适当的调整，使得他们能够更好的适应新制度的落实和运行。

在乡镇企业改制过程中，阻碍改制工作最重要的问题在于“坏的企业没人买，好的企业卖不掉”。1997年改制的时候，当时的乡镇企业中净资产在百万元以上的有很多，企业家根本拿不出这么多钱来购买这些企业，按照当时地方政府干部的说法，“别说这些企业家没有

这么多钱，即使他有这么多钱，也不敢拿出来啊<sup>①</sup>”。但是就是在形式主义改制运动被落实后的一年，当1998年进行“二次产改”的时候，绝大部分企业的净资产已经没有几个是正数了，所以到了那个时候，改制已经变得非常容易推进了。<sup>②</sup>

在淀村的村委会选举之后，当选的村委会班子不但利用修路的机会进一步加强了自己在村里的权威，而且还利用这一机会，进一步打击和消解了竞争对手的势力，以至于我在选举后的第二年，再去访谈他的竞争对手时，这位竞争对手已经承认竞争的失败，并准备搬离该村庄外出谋生了。当然，也正是因为他产生了这一想法，使得他在2003年的选举中摆出了鱼死网破的最后一击，使得全村15个党员全部被开除党籍。这个惨烈的结果一方面让该村的村委会选举陷入停顿，同时也为新一轮的选举彻底扫清了障碍，到2005年，新一轮的选举进行的非常平静，老的势力结构和已有的结构性障碍已经几乎全部不能发挥太大的作用了。

在居委会的选举中，社工站的建立以及社工站与居委会灵活多样的组合模式，完全化解了街道与居委会干部的顾虑，部分专职居委人员的退休，以及“一肩挑”政策的出台，都为2006年的第二轮居委会选举奠定了基础，以至于在2006年的选举中，进一步的属地化和50%的直选比例都没有让街道和居委会干部感到为难。

#### (五) 反复性实践

当然，无论是经过认知结构的改变、利益博弈格局的调适，还有合法化压力的作用、相关结构和制度的调整，完全实现从“形式绩效”到“实质绩效”的转变，往往也是不现实的，对于一项全新的制度安排，其最终的落实往往还要经过多次的重复性实践，包括反复的“改

<sup>①</sup> 这句话的言外之意是，按照原来合法的报酬分配方案，乡镇企业领导人的财富积累是非常有限的，如果他们承认他们有那么多的财富积累，就意味着我们的政府就有了追究他“贪污”或者“挪用公款”的可能性。

<sup>②</sup> 在1997年的调查中，有一个属于清黄办事处的企业，效益还不错，根据当年的审计报告，净资产在500万元左右。按照当时办事处的说法，这个企业本来是由现任企业领导人的父亲创办的，办事处和镇政府除了提供地皮之外，几乎没有出钱，后来这个企业传给现任领导人之后，一直效益还不错，给镇政府 and 办事处上交的利润也不少，因此打算参照“红帽子”企业的改制办法，让他象征性的上缴一部分资产，比如2:8分成的方式实行改制。但是在我们跟随办事处领导去这个企业商讨改制方案时，这个企业的领导人却表现得并不积极，并且还显得很迂腐，好像对改制是怎么回事还搞不清楚，一直向我们请教一些看起来很弱智的问题，后来这个企业的改制几乎没有进行。但是等98年二次产改的时候，我再一次去这个企业进行调查，企业经理已经很痛快地要配合办事处进行企业改制了，因为根据新的财务审计报告，企业的净资产已经是负50万元了，因此怎么改他都没有意见了。

制”运动。

清黄镇的乡镇企业改制，比较严格的来讲，应该是经过了 1995 年抓集团，1996 年抓试点，1997 年抓全面，1998 年“二次产改”等四次大的反复，还有 1998 年之后一个相对漫长的消化过程。企业改制工作真正完成，并作为一个话题在该镇最终消失，大约是到 2002 年之后了。而淀村和上海的村居选举，从笔者参与研究的经历来看，都至少经历了两轮以上的选举实践，在这个过程中，人们对于民主的理解、选举的规范等等都有了一定程度上的深化，但是距离学者们一直所期望的真正的“基层民主”，应该说还有不小的距离。但是我们相信，在中国的制度变迁过程中，开弓没有回头箭，虽然近几年关于民主问题的讨论中，业委会、民间社团和党内民主的讨论变得越来越热，在某种程度上大有取代人们对基层选举的期待，但是基层选举所承载的制度变迁过程还会继续下去。

## 五、结论与讨论

本文通过对 20 世纪末 21 世纪初发生在中国社会的三次比较大规模的改制运动的个案分析，揭示了“自上而下”大规模改制运动中，制度变迁是如何发生的。在这些改制运动中推行的制度安排，有的是“自下而上”通过“变通”的机制被创造的，有的则是由中央政府或者某级地方政府直接设计的。但是无论这些制度的来源如何，他们在得到中央政府或者某级上级政府认可后，往往还要经过一个“自上而下”的制度实施过程，才能大面积的推广、落实，并最终变为被整个社会所接受的新的制度安排。对于后面这个过程，组织社会学的新制度主义通过对大量个案长时段的统计分析，揭示了在一个新的制度形式或组织设计实施过程中，制度环境和合法化机制的作用。本文则通过对 3 个个案的分析，分析了一项制度落实的具体过程和机制。

按照本文的分析，一项制度落实的具体过程可以分为“形式绩效”的达成与向“实质绩效”的转变两个阶段。在“形式绩效”的达成阶段，由于受到制度本身的合法性程度和完善程度、行政体制的运作特征、以及制度执行者主动性与自由余地的影响，表现出从选择性学习到选择性阐释和选择性执行的特征。在“实质绩效”的达成过程中，“形式绩效”的达成也不再仅仅是“形式主义”的，它不仅可以改变

当事者的认知结构，调整当事者的利益博弈格局，而且本身还可以对当事者形成一种合法化的压力，促使当事者进行相关结构和制度的调整，使得相关的制度安排能够更好的得以落实。在政府“自上而下”发动的改制运动中落实的社会制度，经过一次运动往往很难完全实现从“形式绩效”到“实质绩效”的转变，最后“实质绩效”的达成，往往要经过一个“反复性实践”的过程。

以上这些过程和机制，本文称之为“通变”，意在强调制度实施的过程与制度创新的过程不同，它往往是“先通后变”，先获得合法性，然后再逐步落实下去，即使到最基层的组织层面，这种制度实施的过程往往也是“先通后变”，先通过改制运动实现“形式绩效”，然后再通过一系列的过程和机制，最后变为现实。当然，单纯从制度运作逻辑来看，这个落实的过程，与原来学者们提出的作为制度运作方式的“变通”有些相似，都是在执行中改变某些要求，实施一种与上级要求不完全一样的制度安排（制度与结构变迁研究课题组，1997），但是从制度变迁的角度来看，这里的“变”又拥有了第二层涵义，那就是说，“通变”的结果，是使得原来没有的一种制度安排部分的得以落实，并成为真正有意义的制度安排，而不是把原有的已经实施的制度安排，通过这样一个过程改变掉。

#### 参考文献：

- 北园镇人民政府，1997，《北园镇企业改制总结》（1997年10月）。
- 陈奕玲，2007，《化被动为主动：中国基层选举参与对政治功效意识之影响》，台湾政治大学硕士论文。
- 陈映男，2005，《论中国大陆城市居民对居民委员会与单位之参与》，2005年中国政治学年会暨“多元社会和解放政治与共识民主”学术研讨会会议论文，台北：中国政治学会。
- 桂勇、崔之余，2000，《行政化进程中的城市居委会体制变迁——对上海市的个案研究》，《华中理工大学学报·社会科学版》第14卷第3期。
- 黄荣贵，2004，《M镇N小区居委会直选调查报告》，“居委会直选理论研讨会”会议论文。
- 刘春荣，2005，《中国城市社区选举的想象从功能分析到过程分析》，《社会》第1期。
- 刘春燕，2004，《传统—现代双层结构中的居委会直选》，“居委会直选理论研讨会”会议论文。
- 刘世定，1996，《占有制度的三个维度及占有认定机制——以乡镇企业为例》，潘乃谷、马戎主编《社区研究与社会发展》（下），天津：天津人民出版社。
- 刘玉照，2004，《集体行动中的结构分化与组织化过程：以白洋淀某村修路与基层选举为例》，《社会》第11期。
- ，2005，《非正式占有的制度化——山东BY镇乡镇企业改制的个案研究》，载王水雄主编，《经济社会学（一）：制度变迁中的行为逻辑》，北京：知识产权出版社
- ，2006，《遭遇修路事件的村庄选举：双重目标的集体行动》，《社会》第5期。
- 罗秋香，2008，《组织传统与集体意识：上海市居委会选举投票率问题研究》，上海大学硕士学位

论文。

- 马戎、王汉生、刘世定主编，1994，《中国乡镇企业的历史发展与运行机制》，北京：北京大学出版社。
- 上海市人民政府办公厅转发市民政局，2003，《关于今年本市居民委员会换届选举工作实施意见的通知》，8月5日，府办[2003]44号。
- 孙立平、郭于华，2000，《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》，《清华社会学评论》（特辑），厦门：鹭江出版社。
- 熊易寒，2007，《社区选举：在政治冷漠与高投票率之间》，《社会》第5期。
- 徐芬芳，2008，《居委会选举流于形式的制度性探析：上海市A区的个案研究》，上海大学硕士学位论文。
- 应星，2001，《大河移民上访的故事》，北京：三联出版社。
- 制度与结构变迁研究课题组，1997，《作为制度运作和制度变迁方式的变通》，《中国社会科学季刊》（香港）1997年冬季卷（总21期）。
- Dirk M. Zorn 2004, “Here a Chief, There a Chief: The Rise of the CFO in the American Firm.” *American Sociological Review*, Vol. 69, no. 3.
- Frank Dobbin, J. R. Sutton, J. W. Meyer & W. R. Scott 1993, “Equal Opportunity Law and the Construction of Internal Labor Markets.” *American Journal of Sociology*, Vol. 99, no. 2.
- Lauren B. Edelman 1990, “Legal Environments and Organizational Governance.” *American Journal of Sociology*, Vol. 95, no. 6.
- Pamela Tolbert & Lynn Zucker 1983, “Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform.” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, no. 1.
- Paul DiMaggio & Walter Powell 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality.” *American Sociological Review*, Vol. 42, no. 2.
- Xueguang, Zhou 1993, “Occupational Power, State Capacities and the Diffusion of Licensing in the American States: 1890-1950.” *American Sociological Review*, Vol. 58, no. 4.

作者单位：上海高校社会学E-研究院（上海大学）（刘玉照）  
上海世纪出版集团格致出版社（田青）

责任编辑：张宛丽

文章来源：《社会学研究》2009年第4期

中国社会学网 [www.sociology.cass.cn](http://www.sociology.cass.cn)