

# 乡村振兴战略实施背景下村民自治制度的完善路径 与演进逻辑\*

——基于184份政策文本的内容分析

张树旺, 谢小兰, 杨秋婷

(华南理工大学公共管理学院, 广东广州 510641)

**摘要:** 基于对184份村民自治制度政策文本的内容分析, 运用ROST和NVivo软件, 通过关键词筛选、分析维度构建、政策文本编码、编码覆盖率统计, 从四个“民主”、层级和时间维度对1987—2017年间中国村民自治制度演进逻辑进行了考察。结果表明, 中国村民自治制度发展三十年以来对民主管理的关注呈下降趋势, 对民主监督的关注呈上升趋势, 地方层面与国家层面相比更多关注民主选举从而产生了政策执行偏差。

**关键词:** 村民自治; 政策文本; 内容分析; 乡村治理

**中图分类号:** D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2020)100-0088-05

## 1 研究背景

2017年, 党的十九大召开之际恰逢《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》颁布三十周年。三十年来, 《中华人民共和国村民委员会组织法》共进行了两次修订, 各省、自治区、直辖市也根据各自的实际情况制定了《村民委员会组织法》的实施办法, 中国村民自治逐渐走向制度化、规范化。

本文以184份村民自治制度政策文本为研究对象, 运用内容分析法, 通过对不同时期、不同层级出台的村民自治制度进行比较和分析, 试图发现中国村民自治制度的演进逻辑与完善路径, 助力于健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系, 打造共建共治共享的社会治理格局。

## 2 研究方法

内容分析法(content analysis), 最初应用于传播学领域, 是通过“对内容”的分析以获得结论的一种

研究方法,<sup>[1]</sup>具有客观性、系统性、定量性的特点。<sup>[2]</sup>内容分析法的实施主要包括六个步骤:(1)确定研究问题;(2)选择样本;(3)确定分析单元;(4)对研究内容进行编码;(5)编码信度检验;(6)对编码获得的数据进行统计和分析。

## 3 研究过程

### 3.1 样本选取与数据来源

本研究选取了1987年至2017年中央和地方出台的村民自治制度的政策文本共184份: 其中, 来自中央的政策文本为各个时期出台的《中华人民共和国村民委员会组织法》, 包括《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》《中华人民共和国村民委员会组织法(1998修订)》及《中华人民共和国村民委员会组织法(2010修订)》, 共3份; 地方上的政策文本则选取了各个省、自治区、直辖市出台的村民自治制度的地方性法规, 共181份。

### 3.2 建立分析维度

村民自治的核心内容是“四个民主”, 即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,<sup>[3]</sup>村民自治的实现即是通过村级民主选举、村级民主决策、村级民主管理及村级民主监督的实施来实现。据此, 本研究提出的村民自治制度的分析维度包括民主选举、民主决策、民主管理、民主监督这四个方面。

### 3.3 筛选关键词

本研究运用ROST NAT4.6软件对政策文本关键词进行筛选。首先, 将6份政策文本合并为1份

收稿日期: 2020-10-09

作者简介: 张树旺, 博士, 教授, 广东省社会治理研究中心特聘研究员, 主要从事领导学理论及其中国化、乡村治理、公共组织等方面的研究; 谢小兰, 硕士研究生, 主要从事乡村治理等方面的研究; 杨秋婷, 硕士研究生, 主要从事乡村治理等方面的研究。

\* 基金项目: 广东省哲学社会科学“十三五”规划项目“扎根理论、社会资本和社会网多层次视阈下广东省乡村多元协同治理机制研究”(GD17CGL02); 国家社科基金重点项目“共建共治共享社会治理法治化的程序保障机制研究”(20AFX003)。

文本后导入软件进行词频统计,剔除低于总词频 5%的词语,构成高频词库;第二,结合政策文本进行词意分析,去掉无实质意义和有歧义的词;第三,选

取隶属于四个分析维度的词语作为关键词,汇总如下:

表 1 关键词汇总表

分析维度	一级关键词	二级关键词	频次	二级关键词	频次	二级关键词	频次
民主选举	选民登记	选民	1638	登记	740		
	候选人产生	候选人	1744	名额	675	提名	551
	选举工作机构	选举委员会	1061				
	选举程序	选举	4736	投票	1368	选票	1051
民主决策	决策主体	村民会议	1968	换届选举	541	补选	470
	决策内容	讨论决定	429	村民代表	1113	村民代表会议	924
	管理手段	村规民约	204	审议	118		
民主管理	管理事项	村务	401	管理	185	公益事业	165
		经济	163	财务	187	集体经济	132
		罢免	934	计划生育	144	公告	151
民主监督	监督手段	撤销	143	监督	656		
	监督内容	村务公开	195	评议	101		
				违法行为	114		

### 3.4 政策文本编码

在确定分析维度及关键词后,利用 NVivo 11 软件对政策文本进行编码。首先将“民主选举”“民主决策”“民主管理”“民主监督”确立为树节点;在树节点下,将一级关键词确立为子节点;随后对政策文本进行编码,将反映节点信息的词语或句子作为参考点归入相应的节点之下,形成“参考点—子节点—树节点”的编码层级。

### 3.5 统计与分析

#### (1) 四个“民主”维度分析

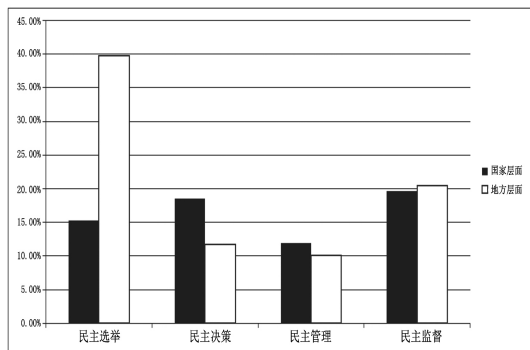


图 1 四个“民主”编码覆盖率统计图

图 1 展示了地方和国家层级政策文本在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督节点上的编码

覆盖率。如图所示,在国家层面,编码覆盖率最高的是民主监督,其次由高到低分别是民主决策、民主选举、民主管理;在地方层面,民主选举的编码覆盖率显著高于其他三个民主,民主监督次之,接着是民主决策、民主管理;不同层级相比,国家法律在民主决策、民主管理节点上的编码覆盖率高于地方法规,地方法规则在民主选举、民主监督节点上的编码覆盖率高于国家法律,尤其是民主选举,地方法规在其上的编码覆盖率显著高于国家法律。

#### (2) 层级维度分析

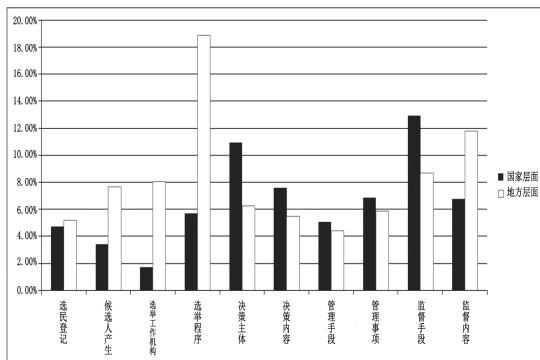


图 2 不同层级政策文本在子节点上的编码覆盖率

图 2 展示了不同层级政策文本在子节点上的编码覆盖率。国家法律在决策主体、决策内容、管理手

段、管理事项、监督手段上的编码覆盖率高于一方法规,而地方法规在选民登记、候选人产生、选举工作机构、选举程序和监督内容上的编码覆盖率高于一国家法律,尤其是在选举程序上,地方法规关注甚多,体现出国家法律的宏观指导性和地方法规的微观实操性特征。

### (3) 时间维度分析

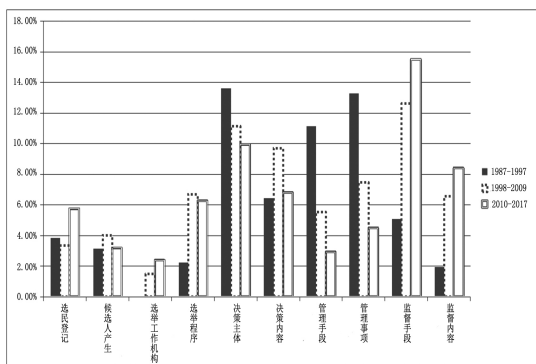


图3 国家层面不同时期政策文本编码覆盖率

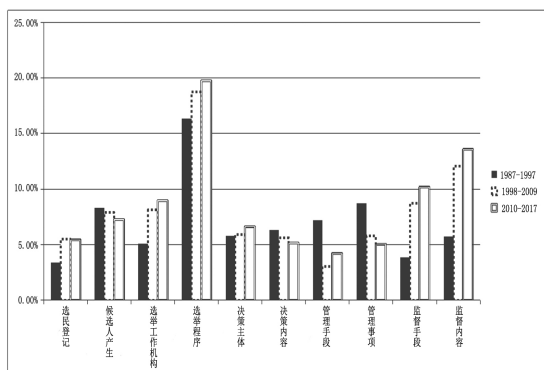


图4 地方层面不同时期政策文本编码覆盖率

图3显示了1987-1997、1998-2009、2010-2017三个时期国家层面村民自治制度在各个子节点的编码覆盖率:选举工作机构、监督手段、监督内容节点的编码覆盖率随着时间推移而逐渐上升,决策主体、管理手段、管理事项节点的编码覆盖率则随时间推移而下降。图4显示了1987-1997年、1998-2009年、2010-2017年三个时期地方层面村民自治制度在各个子节点的编码覆盖率:选举工作机构、选举程序、决策主体、监督手段、监督内容的编码覆盖率呈上升趋势,候选人产生、决策内容、管理事项的编码覆盖率则呈下降趋势。总的来说,村民自治制度实施三十年以来,政策文本对民主选举、民主监督的关

注不断上升,对民主管理的关注则有所下降。

## 4 研究发现

根据1987-2017年村民自治制度内容分析的统计结果,结合乡村治理的实践历程,本文对中国村民自治的实践发展以及制度演进进行了深入探究。

### 4.1 村民自治制度不断完善

按照《中华人民共和国村民委员会组织法》的施行、修订本出台时间以及出台层级,本研究将184份政策文本分为了六份。通过对这六份政策文本的编码覆盖率统计,笔者发现,随着时间的推移,无论是国家还是地方层面的政策文本,其编码覆盖率总体上呈上升趋势,这说明在四个民主的框架之下,中国村民自治制度文本不断丰富,内容不断细化,制度渐趋完善。

### 4.2 村民自治四个“民主”发展不均衡有其制度性根源

在村民自治领域,学者们普遍感觉到“四个民主发展不均衡”“四个民主脱节”,即把重点放在民主选举,忽视了民主决策、民主管理、民主监督,陷入了“选举主义谬误”。通过对1987-2017年村民自治制度政策文本的四个“民主”维度分析,笔者发现,国家在建构村民自治制度时,对民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的关注还是较为均衡的,而地方在依据《村民委员会组织法》内容和精神制定地方实施办法时,却将政策重点放在了民主选举这一环节,一定程度上忽视了民主决策、民主管理和民主监督。中国幅员辽阔,各地实际情况千差万别,国家法律只能具有宏观指导性而无法兼顾各地特殊性,若地方法规未将国家法律的指导性条文进行可操作化和详细化,那么村民自治实践实质上就面临着“无法可依”的局面,民主决策、民主管理、民主监督就无法在村庄“落地”。这或许是四个民主在实践中脱节的制度性根源。

国家与地方的政策偏差产生原因何在?笔者发现,国家直到2009年才发布《中共中央办公厅、国务院办公厅印发关于加强和改进村民委员会选举工作的通知》,<sup>[4]</sup>民政部2012年才出台《村民委员会选举程序》,<sup>[5]</sup>而在此之前已有28个省份出台了《村民委员会选举办法》,这一方面说明地方在民主选举立法上具有先行性,另一方面也证明地方在制定政策时将重点放在民主选举上不是由于国家的规

定,而是地方在按照国家法律制定地方法规时的一种“选择性政策执行”,<sup>[6]</sup>对上负责的体制机制和地方政府的利己动机使得地方在制定政策时产生了目标替代,以地方政府绩效而不是以推广基层民主为第一目标,导致民主选举这种过程明确、易于分解、易操作化、能够量化的任务驱逐了民主决策、管理、监督等难以量化的任务,从而产生了政策偏差。

#### 4.3 村民自治的价值取向转变:从传统民生到现代民主

通过对1987-2017年村民自治制度政策文本的时间维度分析,笔者发现,随时间推移,村民自治制度对决策内容、管理事项、管理手段的关注度逐渐下降,对选举工作机构、监督手段、监督内容的关注度逐渐上升。具体而言,回到政策文本中,决策内容包括宅基地的分配使用、村集体提留的提取使用等涉及全村村民利益的事项,管理事项包括村庄水利、交通、电力、教育、卫生等公共事务和公益事业,管理手段包括设立村委会下属的人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会以及村民小组等形式,以上属于村庄生产生活秩序的传统民生范畴;而选举工作机构包括村民选举委员会,监督手段包括成立村务监督委员会、建立村务公开制度等,监督内容包括对村庄公权力等的监督,更接近于现代文明民主的范畴。

追根溯源,中国村民委员会的出现是为了解决人民公社解体后公共秩序治理的权力真空导致的村庄社会失序问题,目的在于维护村庄生产生活的公共秩序,以保障民生为价值取向,是中国农民自发创造而生的智慧结晶,<sup>[7]</sup>而非始于国家自上而下的建构。因其卓越的治理效果,村委会这一组织形式迅速引起了国家的注意,1987年颁布《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,将这一组织形式在全国范围内推广。时任民政部领导在《关于〈中华人民共和国村民委员会组织条例(草案)〉的说明》中将村委会的功能定位讲得非常清楚:“《草案》是……本着逐步实现农村基层社会生活的直接民主的指导思想起草的。……村民委员会是中国实现高度社会主义民主的最基层的细胞,是人民实行直接民主的组织形式。”<sup>[8]</sup>

由此可知,虽然村委会生发于村庄的民生需求,但国家推广时却将其作为在广大农村推广现代民主的手段,表现在村民自治制度的演进逻辑上,即对决策内容、管理事项、管理手段等属于传统民生领域部

分的关注度逐渐下降,对选举工作机构、监督手段、监督内容等现代民主领域部分的关注度逐渐上升。

#### 参考文献

- [1] 刘伟. 内容分析法在公共管理学研究中的应用[J]. 中国行政管理, 2014(6).
- [2] 杨雪. 探析内容分析法在行政管理学研究中的应用前景[J]. 时代教育, 2015(21).
- [3] 中华人民共和国民政部. 民政部关于印发《全国农村村民自治示范活动指导纲要(试行)》的通知[EB/OL]. 1994年2月4日, [http://www.pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx?Db=chl&EncodingName&Gid=48485](http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&EncodingName&Gid=48485), 2018年10月18日.
- [4] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发关于加强和改进村民委员会选举工作的通知[EB/OL]. 2009年4月24日, <http://www.chinalawinfo.com/>, 2018年10月18日.
- [5] 中华人民共和国民政部. 村民委员会选举程序[EB/OL]. 2012年3月2日, <http://www.chinalawinfo.com/>, 2018年10月19日.
- [6] O'Brien K, Li L, "Selective policy implementation in rural China" [J]. *Comparative Politics*, vol. 31, no. 2, (1999), pp. 167-186.
- [7] 王维博. 中国第一个村民委员会诞生记[J]. 村委主任, 2010(6).
- [8] 中华人民共和国民政部. 关于《中华人民共和国村民委员会组织条例(草案)》的说明[EB/OL]. 1987年1月12日, [http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1987-01/12/content\\_1481512.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1987-01/12/content_1481512.htm), 2018年10月19日.

# Improvement Path and Evolution Logic of Villager Autonomy System against the Backdrop of the Implementation of Rural Revitalization Strategy——Based on the Content Analysis of 184 Policies

ZHANG Shuwang, XIE Xiaolan, YANG Qiuting

(School of Public Administration South China University of Technology, Guangzhou Guangdong Province 510641, China)

**Abstract:** This paper, based on the content analysis of 184 policies concerning villager autonomy system using ROST and NVivo, adopts the method of key word screening, analysis dimension construction, policy text coding, code coverage statistics to analyze the evolution logic of the rural autonomy system from the aspects of four "democracy", level and time dimension. The result shows that over the past three decades, there has been decreasing focus on democracy management, but increasing focus on democracy supervision. More attention is paid to democratic votes on the rural level, and therefore there is an implementation deviation of the policies.

**Key words:** villager autonomy system; policy text; content analysis; rural governance