制度合法性机制和公共物品供给

——基于北京市村庄调查数据的分析

温莹莹

内容提要:以往的制度视角主要从宏观层面论证了正式制度、非正式制度与公共物品有效供给之间的关联,而鲜有研究关注制度促进公共物品有效供给的具体机制。本研究基于北京村庄问卷调查,试图探讨公共物品供给制度的具体合法性机制和人们参与意愿之间的关系。借鉴新制度主义的制度合法性理论,通过定量数据分析,本文论证了"一事一议"制度、村居时长以及财务公开、邻居信任等分别为公共物品供给制度提供了规制、规范以及文化-认知合法性支撑,共同提高了人们的参与意愿水平。

关键词:公共物品供给;参与意愿;制度;合法性机制

一、公共物品供给的制度分析视角

从制度视角研究公共物品供给问题由来已久。首先,人们关注的是公共物品供给制度本身,即正式的制度设计对公共物品供给的影响。已有研究(张琳,2007)总结了我国公共物品供给制度,认为在我国农村,制度外筹资机制的不合理和供给行政制度的缺失使农村公共物品供给陷入困境。在税费改革之后,中国农村面临新一轮的财政资金困难,国家开始以"项目制"的方式,推进新农村建设,自上而下地依靠"项目化"的资金与分级治理制度,促进村庄公共物品供给(陈家建,2013)。其次,研究表明,外在的民主制度对公共物品供给也有显著影响。如基层民主制度的实施显著增加了村庄公共物品的开支(张林秀等,2005; Tsai,2007;孙秀林,2009)。最后,社会学的研究发现,在正式组织/制度缺失的情况下,社会可发展出不同类型的非

作者简介:温莹莹,中国社会科学院大学社会学院副教授,主要研究方向为农村社会学、政治社会学。感谢编辑和匿名评审专家的宝贵意见,文责自负。

项目基金:国家社科基金青年项目"村庄公共物品供给制度的合法性机制研究"(16CSH040)。

正式组织/制度来履行正式组织的功能(Greif,2006),如有研究论证了村庄非正式制度对公共物品供给具有积极影响(Tsai,2007;温莹莹,2013)。

以上研究主要从宏观层面论证了正式/非正式制度与公共物品供给之间的关联,而关于正式/非正式制度促进公共物品供给的具体微观机制,学界还未有充分的讨论。新制度主义理论在研究制度绩效问题时,提出了合法性的概念(Meyer & Rowan, 1977),即一项制度安排在实施过程中会面临合法性问题。由此,本文试图从微观层面探讨制度实施的具体合法性机制与中国农村公共物品供给之间的关系。

二、制度合法性机制与公共物品供给

新制度主义理论的一个核心观点认为,一种经济实践具有合法性,它就会更加频繁地发生。以迈耶与迪玛吉奥等人为代表的组织社会学新制度学派开启了对组织制度合法性机制的研究转向(Meyer & Rowan, 1977)。他们认为,组织不仅面对技术环境,也面对制度环境。外在两种不同环境对组织制度提出不同的要求。技术环境要求组织有效率,服从理性效率机制原则;而制度环境给组织带来合法化压力,要求组织服从合法性机制原则,采用那些在制度环境下广为接受的组织形式和做法(周雪光,2009)。

事实上,不仅是组织,一项制度在实施过程中同样也面临合法性问题。马克·苏奇曼将社会合法性定义为"在社会所建构的规范、价值、信念以及规定的系统中,关于一个行为主体的行为被视为值得、恰当和正确的一般性理解和设定"(Suchman, 1995:574)。新制度主义理论认为,合法性立足于制度的三个要素,即规制性、规范性和认知性(Scott et al., 1995:34-37)。合法性是一种反映被感知到的与相关规则和法律、规范支持一致的状态,或者与文化-认知性规范框架亲和的状态(斯科特,2010)。合法性是以一种外部可见的方式来展示的符号性价值(Scott, 2003:213-214)。同时,斯科特讨论了制度的三大基础要素为其合法性提供的不同的支撑。他认为,不同的社会理论家先后把规制性(regulative)、规范性(normative)和文化-认知性(cultural-cognitive)系统定为制度的关键要素。三大要素对应的合法性基础分别是法律制裁、道德支配和可理解、认可的文化支持(斯科特,2010:58-59)。关注规制性制度要素的理论强调遵守规则是制度的合法性机制,关注规范性制

度要素的理论，强调制度的合法性机制蕴含在深层的道德基础中，而关注文化-认知性制度要素的理论则强调通过遵守共同的情境界定、参照框架、被认可的角色模板等获得合法性，即通过最深层次的认知一致性与共享价值来寻求合法性（斯科特，2010：69-70）。

托尔博特与朱克比较分析了理性选择和合法性机制的不同理论逻辑，研究了美国公务员制度作为一项新制度观念的传播、渗透以及最终获取合法性的过程（Tolbert & Zucker, 1983）；埃尔德曼关于非工会雇员正式申诉程序建立的研究（Edelman,1992），杜宾等人关于企业内部晋升制度建立的研究（Dobbin et al.,1993），周雪光关于专业许可证制度建立的研究（Zhou, 1993）等，都是关于制度在实施过程中的合法性机制的实证研究。戴维斯等运用合法性机制理论，解释了规制合法性、认知合法性以及规范合法性等因素，如何影响了“毒丸”和“金降落伞”这两类公司收购治理方式的扩散（Davis & Greve, 1997）；施奈普等人分析了39个国家1988—1998年的数据后发现，强调股东权利的公司法律所带来的规制合法性提高，股份交易制度化所带来的认知合法性提高，以及低水平工人运动、对银行的限制和文化上高度的个人主义导致的规范合法性提高，都将提升恶意收购的发生率（施奈普、圭伦，2008）。基于新制度主义理论，我们也认为，规制性、文化-认知性和规范性制度变量反映了村庄公共物品供给动员组织的合法性，在一定程度上影响着人们的公共物品供给参与意愿。斯科特将制度界定为“包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化-认知性要素，以及相关的活动与资源”（斯科特，2010：56）。本研究将村庄公共物品供给的组织情况视为一种制度安排，在制度合法性机制的理论框架下，探讨村庄场域中为公共物品供给提供主要支撑的三大合法性机制对人们公共物品供给参与意愿的影响。

三、制度合法性机制视角下的公共物品供给参与意愿

（一）数据来源与变量定义

本研究的定量数据来源于2016年7—8月，在北京怀柔、顺义等地开展的问卷调查。我们采用分层随机抽样，以北京16个辖区为抽样框，随机抽取

了怀柔和顺义两个区,再从怀柔和顺义区所有乡镇中随机抽取4个乡镇,每个乡镇(以所有行政村为抽样框)随机抽取10个村庄,每个村庄随机抽取10户农户进行入户调查。调查中总共发放了400份问卷,最终回收有效问卷342份 。问卷内容主要包括年龄、性别、文化程度、政治面貌、经济水平等个人信息,也包括对"所在村庄是否实行'一事一议'制度"、"村庄是否有国家资助的公共项目"以及"是否愿意参与村庄公共项目"等各项认知与行为指标的测量。

借鉴新制度主义理论,本文的主要研究假设为:村庄公共物品供给组织动员制度安排的规制性、规范性和文化-认知性等合法性机制,将对人们的公共物品供给参与意愿产生显著影响。在问卷设计中,我们借鉴已有研究对三大制度合法性机制进行以下操作化测量。

1. 规制合法性:"一事一议"制度、项目制

制度的规制合法性,主要是指正式及带有强制性质的规章制度。斯科特认为,规制性过程包括确立规则、监督,必要的话还要实施奖惩制度以图影响个体将来的行为(斯科特,2010:52)。在施奈普、圭伦的研究中,规制合法性被操作化为公司法(正式制度),基于此,在村庄公共物品供给研究中,对于规制合法性的制度力量,我们主要考察的是村庄中与公共物品供给紧密相关的"一事一议"制度与项目制等相关正式制度安排。

"一事一议"制度是中央政府为了应对中国农村自筹公共物品供给数量不断减少(罗仁福等,2006)的挑战,增进农村公共物品供给而提出的一项创新性制度。在"一事一议"制度安排下,村庄内部针对特定的公共物品供给项目召开村民会议,商定该项目实施过程并向村民集资集劳(谢洲,2012)。《村民一事一议筹资筹劳管理办法》第十三条规定:"对无正当理由不承担筹资筹劳的村民,村民委员会应当进行说服教育,也可以按照村民会议通过的符合法律法规的村民自治章程、村规民约进行处理。"由此我们认为,经过全体村民民主协商的"一事一议"制度,作为一项与村庄公共物品供给直接相关的正式规章制度,包含相关规则、监督和奖惩机制,对村民参与公共物品供给可起到一定的规制影响作用,可以增强村庄公共物品集资集劳的合法性,提高村民在村庄公共物品供给中的参与意愿。

当下,中央财政和省级财政每年都会安排大量财政支农资金,项目制运作已经成为国家制度化供给农村公共物品的一种新型运作形式。项目制下

的公共物品供给资金虽然大部分来自高层政府，但为了实现严格的项目绩效考核，项目制的资金补给一般采用事后补助方法，而事实上，只有极少项目采取全额补助办法，大部分的村庄公共物品项目采取定额或按比例补助方法，许多资金仍然需要村民自筹（叶敏，2016）。由于项目制有严格的申报-审批、绩效考核以及专项资金管理制度，尤其是绩效考核对村庄公共物品供给的组织具有一定规制影响，我们认为公共物品供给的项目制度安排同样能增强合法性，并提高村民在公共物品供给中的参与意愿水平。

从理论上讲，"一事一议"制度和项目制这两种与村庄公共物品供给紧密相关的制度安排，可为村庄公共物品供给带来规制合法性。但新制度主义理论认为，任何制度安排若想对行动者产生有效制约，首先需要得到人们的认可、接受与信任（Scott et al., 2000: 237）。制度的规制合法性机制的核心在于对行动者施加强制性暴力、奖惩和权宜性策略等。如果行动者未能意识到制度的实施，制度则难以对其产生有效约束（斯科特，2010:61）。村庄层面的实际情况若未被人们真实认知，则难以对人们的行为产生有效影响[①]。由此，我们提出：

假设1：当人们意识到所属村庄实施了"一事一议"制度或项目制时，其参与公共物品供给的意愿会更强烈。

2. 规范合法性：村庄共同体的价值规范

从规范的角度看，一种经济实践的合法性在于它符合各种行为主体在具体情境下所认同的价值和规范。价值规定了可取的目标，而规范规定了达成这些目标的适当手段。价值和规范是导向性的、评价性的，而且两者相互联系（Scott et al., 1995:37-40）。新制度主义理论认为，个体行为嵌入在社会、政治和文化的结构里（Scott et al., 1995）。在很多社会场景中，社会成员的价值与规范是不同的。施奈普、圭伦的研究认为，研究一个组织的规范合法性机制，有必要分析组织中哪些价值和规范是具有主导性的，所有成员的价值、规范等是否统一等问题（施奈普、圭伦，2008）。这一点往往取决于各种力量的结构和运作过程（Perrow, 1986）。

有公共物品供给的组织中的场景是这样的，并非全部利益相关者都具有

① 现实中确实存在普通村民对村庄情况不熟悉的现象，从后面的数据分析将看到，虽然我们所调研的村庄都实行了"一事一议"制度，但只有39.8%的村民意识到了。

相同的价值和规范，而且他们也没有就主导权形成共识(Guillen, 2000)。在社会学家看来，组织常常困扰于不同的价值规范的冲突(Fligstein, 1996)。早期社会学家常关注诸如亲属群体(宗族)、社会阶层、宗教系统等结构类型，在这些类型中，可能存在共同的信念和价值观，这些信念和价值观即为制度规范性机制(斯科特，2010)。中国农村公共物品供给的组织可能涉及不同行动主体，如国家、基层干部/村干部和一般村民等；还涉及不同结构分化的人群，比如依据姓氏结构、经济水平、社会地位等划分出的群体。在不同结构力量的运作下，人们会产生不同的价值倾向。改革开放以来，城市化进程带来的人口流动加快，以及市场力量不断深入农村，可能使原有村庄共同体统一价值规范分化。在本研究中，我们主要考察亲属群体结构(是否属于大姓)与流动性(就业流动、人们在村庄的年均居住时间)可能带来的分化力量。按照以上理论，当人们属于村庄中的大姓亲属群体且流动性较低时(在村就业、在村庄年均居住时间越长)，其价值规范越可能与村庄整体的价值规范相统一。

规范合法性机制主要强调制度实施范围内群体/共同体价值规范的整合统一。从村庄层面看，价值规范的统一将为公共物品供给提供规范合法性支撑；从村民角度看，村民与村庄整体的价值规范越统一，越能为公共物品供给提供规范合法性支持。由此，我们提出：

假设2：在村庄公共物品供给组织中，当人们的价值规范越与所属村庄相统一(属于大姓或在村庄年均居住时间长、流动性低)，公共物品供给的合法性基础越强，人们参与公共物品供给的意愿则越强。

3. 文化-认知合法性：确定性与日常互动

合法性的规制性要素强调与已经确立的制度规则一致，而文化-认知性要素则强调行为选择被(关于现实的)知识所限制和充实(Scott et al., 1995:51)。认知框架帮助行为主体理解现实，并帮助行为主体展开有意义的行动。意义在行为主体的互动过程中产生，并且在对现实的阐释中被接受而得以延续。

影响认知合法性的两个因素是确定性和参与者的日常互动(施奈普、圭伦，2008)。确定性取决于“游戏规则”的可预见性。例如，在公共物品供给中对组织者以及其他参与者的信任(村庄公共物品供给一般由村干部组织，全体村民参与)；公共物品供给涉及的另一项重要“游戏规则”，即公共财务信息是否公开。在村庄公共事务治理中，村庄财政管理是重中之重。近年

来,村庄财政管理制度进行了许多创新与改革。总的来说,中国农村财政管理制度模式经历了以下变迁:从最早的“村财村管”到“村账乡(镇)管”,再到后来的“农村会计委派制”,现在则是村级会计委托代理服务(黄燕红,2018)。不论哪一种村庄财务管理制度,主要的监督力量都来自乡镇政府部门,并未在制度安排上承诺向村民完全公开财务信息。在公共物品供给中,公共项目的财务信息是人们关注的焦点。因此,在认知合法性的确定性因素层面,本研究主要考察信任与公共项目财务是否公开等变量。

已有研究表明,稳定而长久的日常互动经验有利于促进集体行动(Fligstein, 1996:658;施奈普、圭伦,2008)。所有行动参与者之间会形成一套共同的话语和理解。这种共同的话语和理解是通过制度化在较长的时间内产生、固定并得到强化的。在公共物品供给中,参与者之间的制度化的日常互动经验有利于产生意义和相互协调。经常参与村庄公共活动或其他公共项目,与组织者或其他参与者之间的交往频率高,都可能提高人们在公共物品供给中的参与意愿水平。由此,我们提出:

假设3:相关信息的确定性(公共物品/项目财务公开)与积极的日常互动(社会信任、社会态度、公共活动与社会交往)可以增强村庄公共物品供给组织制度的合法性,从而提高人们参与公共物品供给的意愿。

综上,基于制度合法性理论与相关的实证研究,我们对三大制度合法性机制进行以下操作化测量(见图1)。

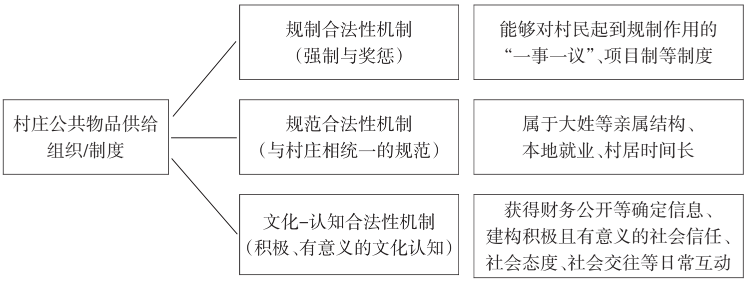

图1　制度合法性机制操作化测量逻辑

(二)数据分析:描述性统计与回归分析

1. 描述性统计

本研究的因变量是人们在公共物品供给中的参与意愿水平,在问卷中

我们用李克特量表来测量,具体问题为"您对我们村庄所开展的各项公共项目的参与(捐资或投入义务工)意愿是",回答从"非常不愿意"到"非常愿意"五个等级,分别赋值1~5分。从表1看到,我们所调查的样本中,人们对公共物品供给参与意愿的平均分数为1.84分,处于较低水平,具体情况参见表1。

表1 主要变量的描述性统计

	最小值	最大值	均值	标准差
变量				
年龄	18	82	49.61	16.206
文化程度(受教育年限/年)	0	19	11	4.806
个人月收入/千元	0	500	23.6958	45.09544
村庄年均居住时间/月	1	12	10.45	3.359
公共项目参与意愿水平(分值)	1	5	1.84	1.231
对村庄公共物品供给的满意度(分值)	1	5	3.43	1.133
对邻居的信任程度(分值)	1	5	4.02	0.887
对村干部的信任程度(分值)	1	5	2.98	1.051
与邻居的交往频率(分值)	1	5	4.31	0.930
与村干部的交往频率(分值)	1	5	2.40	1.238
村庄公共项目财务公开情况(分值)	1	5	1.97	1.563
变量比例情况(%)				
性别(是=男,否=女)	48.7		51.3	
户口(是=农业户口,否=非农户口)	77.2		22.8	
婚姻(是=已婚,否=单身/未婚)	82.3		17.7	
是否中共党员	15.6		84.4	
就业地点(是=村庄,否=不在村庄)	75.6		24.4	
是否属于大姓(所属姓氏占比超过1/3)	54.9		45.1	
村庄是否实行"一事一议"制度	39.8		60.2	
村庄是否有国家专项资金支持的公共项目	65.5		34.5	
是否经常参与村庄民主选举投票	82.9		17.1	

本研究的主要预测变量是规制性、规范性与文化-认知合法性等各项制度变量。(1)规制合法性变量。参考上文的变量定义,在问卷中,我们用"村庄是否实行'一事一议'制度""村庄是否有国家专项资金支持的公共项目"

两个指标来测量规制合法性。表1报告了这几个变量的描述性统计，可以看到，超过1/3的村民认为自己所在村庄实行了“一事一议”制度（占比39.8%），65.5%的村民认为所在村庄有国家专项资金支持的公共项目。

（2）规范合法性变量。参考上文关于规范合法性变量定义，在问卷中，我们用“就业地点”“在村庄年均居住时间”以及“是否属于大姓”等几个问题考察规范合法性。从表1中可以看到，调查对象大部分时间居住在村庄，年均居住时间为10.45月，75.6%的村民就业地点在所属村庄，超过一半的村民（54.9%）的姓氏属于村庄中的大姓。

（3）文化-认知合法性变量。该变量主要操作化为两个部分。一是认知确定性，包括“公共项目财务公开情况”与村民对邻居、村干部的社会信任程度。在问卷中，我们通过李克特量表将公共项目财务公开情况，村民对邻居、村干部的信任情况分为1~5个等级，并用1~5分分别赋值，1为最低分，5为最高分。从表1中可以看到，所调研村庄的公共项目财务公开情况不太理想，平均得分只有1.97分；村民对邻居的信任程度较高，达到4.02分，对村干部的信任程度处于中等水平（2.98分）。二是日常互动，问卷中操作化的问题为“是否参与村庄选举投票”“对村庄公共物品供给的满意度”与社会交往等。从表1中可以看到，村民对村庄公共物品供给的满意度在中上水平（3.43分），近一半的村民参与了上一次村庄选举，人们与邻居的社会交往频率较高（4.31分），与村干部的交往频率（2.40分）明显低于邻居交往。

除了因变量与主要预测变量，我们还加入了调查对象的年龄、性别、文化程度、户口等变量作为控制变量。各项控制变量的主要情况参见表1。可以看到，此次调查对象的男女性别比例相当，差不多各占一半；大部分村民户口类别为农业户口（占比77.2%），调查对象平均年龄为49.6岁，文化程度为中等水平。

2. 回归分析

我们通过回归分析考察影响人们在村庄公共物品供给中参与意愿的主要因素，重点考察制度的规制、规范与文化-认知合法性等主要预测变量对人们的参与意愿是否具有显著影响。考虑到因变量“公共参与意愿”是分为5个等级的定序变量，我们采用有序逻辑回归分析。表2报告了回归分析结果。

表2　有序逻辑回归模型:合法性机制对公共物品供给参与意愿的影响

自变量	模型1	模型2	模型3	模型4
阈值(cut值)	1.876**	1.449	2.728*	2.814#
	(0.756)	(1.167)	(1.088)	(1.632)
	2.525***	2.031#	3.399**	3.512*
	(0.763)	(1.171)	(1.096)	(1.639)
	3.173***	2.594*	4.133***	4.266**
	(0.773)	(1.175)	(1.2107)	(1.647)
	4.804***	4.246***	6.235***	6.274***
	(0.826)	(1.209)	(1.171)	(1.691)
1. 规制合法性机制				
村庄是否实行“一事一议”制度[a]	1.359***			1.028***
	(0.274)			(0.320)
村庄是否有国家专项资金支持的公共项目	0.082			0.081
	(0.153)			(0.175)
2. 规范合法性机制				
就业地点		−0.237		−0.053
		(0.258)		(0.288)
村庄年均居住时间		0.115#		0.073
		(0.064)		(0.072)
是否属于大姓[b]		0.005		0.005
		(0.011)		(0.012)
3. 文化-认知合法性机制				
村庄公共项目财务公开情况			0.494***	0.433***
			(0.101)	(0.108)
对邻居的信任度			0.311#	0.301#
			(0.185)	(0.199)
对村干部的信任度			−0.153	−0.200
			(0.162)	(0.172)
是否参与选举投票[c]			0.662	−0.065
			(0.492)	(0.541)
对公共物品供给的满意度			0.124	0.208
			(0.133)	(0.143)
与邻居的交往频率			−0.279	−0.356#
			(0.183)	(0.192)
与村干部的交往频率			0.138	0.136
			(0.132)	(0.142)
控制变量				
年龄	0.028**	0.012	0.028*	0.026*
	(0.010)	(0.011)	(0.011)	(0.013)
性别[d]	0.077	0.024	0.094	0.031
	(0.268)	(0.266)	(0.280)	(0.304)

（续表2）

自变量	模型1	模型2	模型3	模型4
文化程度	−0.045# （0.027）	−0.014 （0.028）	−0.047# （0.028）	−0.063* （0.031）
户口[e]	0.028 （0.326）	−0.155 （0.334）	−0.082 （0.365）	−0.177 （0.381）
婚姻状况[f]	−0.382 (0.274)	−0.537# (0.238)	−0.574* (0.271)	−0.535# (0.285)
是否中共党员[g]	0.178 (0.352)	0.517 (0.349)	−0.243 (0.396)	−0.698 (0.448)
个人月收入	8.882E−005（0.004）	0.004 （0.003）	0.003 （0.003）	0.003 （0.004）
Sig.	0.000	0.015	0.000	0.000
N	342	342	342	342
伪 R^2	0.136	0.079	0.205	0.233

注: #p<0.1，*p<0.05，**p<0.01，***p<0.001;括号里是标准误。a.“没有一事一议、项目制等制度设置”为参照组;b.“不属于大姓”为参照组;c.“未参与投票”为参照组;d. “女性”为参照组;e.“非农户口”为参照组;f.“未婚”为参照组;g.“非中共党员”为参照组。

从表2中可以看到，年龄、文化程度与婚姻状况均对村民公共物品参与意愿具有显著影响。其中，年龄与人们的参与意愿呈正相关，文化程度与人们的参与意愿呈负相关，相比于未婚/单身者，已婚村民在公共物品供给中的参与意愿较低。从其他影响变量看，模型1-3分别论证了在控制年龄、性别等变量后，我们所考察的主要自变量规则合法性、规范合法性和认知合法性机制，均对人们参与村庄公共物品供给意愿具有显著正向影响。其中，规制合法性机制主要是“一事一议”制度产生的规制性影响，并在统计上具有0.000的显著性水平;规范合法性机制主要来源于人们在村庄的年均居住时间;认知合法性机制主要来自村庄公共项目财务信息公开与对邻居的信任所带来的信息确定性。这些因素均在一定程度上提高了人们参与公共物品供给的意愿水平。模型4是加入了所有自变量的全模型，回归结果表明，“一事一议”制度、村庄公共项目财务信息公开情况、对邻居的信任三个变量与人们在公共物品供给中的参与意愿水平呈正相关。根据以上研究设计，表2的回归模型论证了规制合法性机制、规范合法性机制与认知合法性机制均对人们参与公共物品供给的意愿具有显著的积极影响。

首先，规制合法性机制。规制性制度要素的理论，强调遵守规则是制度的合法性机制，强调制度对相关行动主体的强制性力量。严格依照程序运

作的“一事一议”制度安排将增强村庄公共物品供给组织的合法性,从而提高人们的参与意愿。已有研究表明,“一事一议”制度对农村公共物品供给具有积极影响,如周密等的研究发现“一事一议”显著增加了农村公共物品项目,特别是村级生活性公共物品(周密、张广胜,2010);罗仁福等人的研究论证了“一事一议”制度的实行有助于村集体实施村民最需要的公共物品项目(罗仁福等,2016)。不过,也有一些研究表明,“一事一议”制度村庄精英操控下牺牲大多数人利益的“一致通过”现象,不利于村庄公共物品供给项目的实施(陈潭、刘祖华,2009)。新近的研究指出,“一事一议”制度并未将解决公共物品搭便车难题的希望全部寄托于社会资本的惩罚,其设定的正式解决途径是依靠其赋予村庄的规则与公共权力(王振标,2018)。这与本研究论证的“一事一议”制度带来的规制合法性机制的积极影响不谋而合。以上回归分析表明,人们认识到村庄“一事一议”制度的实施,显著提高了他们在公共物品供给中的参与意愿。然而,人们了解村庄有国家资助的公共项目情况,并不能显著提高他们的参与意愿。这或许与项目制的具体实施情况有关。税费改革之后,农村公共物品主要依靠国家专项资金提供。但有不少研究指出,项目制在实际运作中出现了种种问题与困境。如有研究探讨“资源下乡”过程中国家与社会的关系问题,认为政府主导的项目制实践可能在与村庄社会对接时产生问题,主要的原因在于村庄的缺场(焦长权,2014)。从这一角度来看,我们或许可以理解为何项目制的实施未能显著提高人们在村庄公共物品供给中的参与意愿。

其次,规范合法性机制。在模型2中,我们论证了人们在村庄的年均居住时间长短对其公共物品供给意愿有显著影响。价值观与规范等变量的操作化测量,是本研究的难点所在。以往的研究通常运用大范围的研究单位进行比较,如采用不同国别的数据,将价值规范操作化为“集体主义价值”与“个体主义价值”(施奈普、圭伦,2008)。借鉴这一操作化方式,我们试图通过亲属群体结构(宗族)及流动性(村庄居住时间长短、村庄外就业)考察人们对村庄共同体的归属感。归属感在某种程度上反映了村庄层面统一的价值规范。研究表明,虽然有一半的村民(54.9%)属于村庄大姓,但这一结构特征并未显著影响其公共物品供给参与意愿水平。宗族结构不显著的影响结果,可能在某种程度上说明了当下北京农村社区的“大姓”“宗族”结构,已不如传统时期那样具有保有共同价值规范的能

力了。不过，我们同时期在福建农村的数据分析表明，宗族结构仍是一个显著且重要的影响因素。同时，村居时间长将提高人们的公共物品供给参与意愿。奥尔森的集体行动逻辑理论认为，每个人都依据成本-收益来权衡是否参与集体行动（奥尔森，1995）。人们居住在村庄的时间越长，越能享受公共物品带来的收益，相对成本降低，由此可提高其参与意愿。另外，从重复博弈的角度看（奥斯特罗姆，2012），村居时间长，为免遭将来重复博弈时其他合作者的联合抵制或舆论谴责，人们也会更倾向于选择参与公共物品供给（刘燕，2016）。斯科特指出，规范合法性还包含规范性期待与情感，并为人们在特定情境下确定何为恰当的行为活动。当人们的行为符合规范性期待时，会产生自豪、荣誉等情感；相反，违反规范期待时，则会出现自责、羞愧等情感（斯科特，2010）。当人们居住在村庄的时间越长，在村庄公共物品供给中所受的规范性期待与情感反应就越强，如此，其参与意愿水平则会相应提高。

最后，文化-认知合法性机制。我们通过村庄公共项目财务公开情况来考察人们对获取信息的确定性情况；通过对邻居与村干部的信任水平、参与村庄民主选举投票、对公共物品供给的满意度和与他人的社会交往等指标来考察人们日常互动情况。从理论的角度看，与公共物品相关的信息确定，可以增强公共物品供给组织的合法性，进而提高人们的参与意愿。已有实证研究表明，关键信息的不确定性越强，相关活动的合法性就越弱，人们的公共参与意愿将随之降低（施奈普、圭伦，2008）。我们的数据分析也验证了确定信息对人们公共参与意愿的显著影响。回归分析表明，村庄公共项目财务公开，使人们获得了关于公共物品的确定信息，增强了认知合法性，显著提高了公共物品供给中的参与意愿。 而基于日常互动的文化-认知所产生的影响较为复杂，新制度主义认为，认知是外部世界刺激与个人机体反应的中介，“在这种认知范式中，作为被创造者的人的所作所为，在很大程度上是此人对其环境的内在表象的一个函数”（D’Andrade,1984:88）。换言之，日常互动可能为人们建构出饱含积极意义的共享认知框架，也可能带来消极的意义认知，人们的社会行动将依不同认知而有所不同。以往研究认为，人们会在日常互动中累积经验，并在互动中使用一套标准话语来交换信息，形成人们对活动合法性的积极认知（施奈普、圭伦，2008；温莹莹，2020）。本研究虽然未能论证村干部信任、参与选举投票、公共物品满意度、与村干部的

交往等日常互动对人们公共物品供给参与意愿具有显著影响,但相关数据分析表明,人们与邻里的日常互动对其公共物品供给参与意愿具有显著影响,如人们对邻居的信任可构建出关于公共物品供给的积极意义认知框架,增强其合法性,提高其参与意愿;但与邻居的交往频率和其公共参与意愿呈现负相关,这说明社会交往能否促进人们的合作意愿,取决于社会交往所建构出的关于共同行动的认知框架是积极的还是消极的。正如已有研究指出的,在国家、市场经济力量的影响下,宗族、血缘、地缘等传统因素对村民社会行动的约束逐渐式微,村民越发处在一个非完全信息的复杂博弈场域(陈潭、刘建义,2010),他们在公共物品供给中既非纯粹的搭便车者,亦非纯粹的合作者,而是根据与他人互动所得信息成为有条件的合作者(刘燕,2016)。因此,以往的研究将社会信任、社会交往当成社会资本[①]的重要构成部分,认为其在公共参与中总能发挥促进作用(王霄、吴伟炯,2012)。但从制度合法性机制的角度看,社会交往、社会信任并非完全构成积极的社会资本,其中也可能构建出消极的文化-认知,从而对人们的公共参与意愿产生一定的负面影响。

综上,本研究论证了制度合法性机制与村庄公共物品供给参与意愿之间存在显著的相关关系。

四、结论与讨论

(一)初步结论

借鉴斯科特的制度合法性理论,本研究从制度合法性机制三要素——规制合法性、规范合法性与文化-认知合法性的角度,理解中国农村公共物品供给问题,通过实证研究与数据分析,论证了制度合法性机制能够显著提高人们在村庄公共物品供给中的参与意愿。第一,规制合法性中,"一事一议"制度,尤其是《村民一事一议筹资筹劳管理办法》明确规定了向村民集资集劳的数额、方式,以及相对应的奖惩措施,给村庄赋予了新

① 帕特南基于意大利南北方政府公共治理不同绩效的研究,发展了社会资本理论,并认为基于信任、稠密的互惠规范与公共参与网络的社会资本可有效克服集体行动困境,促进人们在集体行动中的公共参与及合作(Putnam, 1993)。

的规则与公共权力。严格依照程序运作的“一事一议”制度安排增强了村庄公共物品供给组织的规制合法性，从而提高了人们的参与意愿。第二，规范合法性中，村庄年均居住时间越长，人们对村庄共同体的归属感越强，其规范性期待与情感反应越强，为村庄公共物品供给组织带来更多的规范合法性机制支撑，参与公共物品供给的意愿水平则越高。第三，文化-认知合法性中，公共项目的财务公开、对邻居的信任等有助于人们获得公共物品供给的确定信息并产生积极的意义认知，进而提高其公共物品参与意愿。当前，在国家、市场力量影响下的农村逐渐呈现为一个复杂的博弈场域，人们往往根据与他人互动所得信息成为有条件的合作者，在此背景下，提高公共物品供给组织制度的文化-认知合法性显得尤为重要。总之，制度合法性理论为我们理解公共物品供给等集体行动的组织或制度实施效果打开了新思路，而我们的实证研究也为制度合法性理论提供了中国的相关实践经验。

（二）简短的讨论

正如施奈普与圭伦在研究中指出的，“我们的理论和实证研究确认，分析组织的结构、行为以及实践的制度合法性的来源是非常必要的。制度为组织生活提供了基础，它提供了被当作理所当然的那些驱动和塑造行为的规制性、认知性以及规范性制度要素”（施奈普、圭伦，2008）。本研究对今后分析公共物品供给或集体行动具有一定的启发。

首先，人们在公共物品供给中的参与意愿或行为具有较高的可塑性。制度及其合法性机制为驱动和塑造人们的参与意愿/行为提供重要依据。本研究论证了制度的三大合法性机制均可促进人们的参与意愿。在公共物品供给中，人们的搭便车倾向并非天然固定或不可改变，只要经过合理的设计，具备合法性机制支撑的制度可以有效调动人们的公共参与意愿，促成公共物品的有效供给。

其次，具体的合法性机制是组织行为或制度安排有效实施的关键，除了规制合法性，制度的规范与文化-认知合法性机制同样值得关注。以往的研究常常强调正式制度的规制合法性及其强制性，对抑制搭便车现象具有重要作用；除了规制合法性，本研究也论证了规范合法性、文化-认知合法性在公共物品有效供给中的积极作用与复杂影响。尤其是文化-认知合

法性机制提醒我们，人们的公共交往与日常互动并非总能带来社会信任与合作，需要我们深入探讨并引导人们在日常互动中构建积极的共享认知意义，如此才可能促进人们的公共参与。与规制合法性相比，规范合法性和文化-认知合法性更深层地嵌入于人们日常互动环境的文化土壤中，并构成关于社会实在的性质的共同理解，以及建构意义的认知框架（斯科特，2010）。今后的研究可以展开更深入的个案分析，充分挖掘内嵌于村庄已有文化、承载共享价值的规范的文化-认知合法性对人们实践行动的深层影响。

最后，规制、规范和文化-认知三大合法性机制的不同组合对制度有效实施的影响也值得我们进一步讨论。基于斯科特所区分的三大合法性机制理论，本研究分别论证了规制、规范与文化-认知合法性机制对公共物品供给制度的显著影响，但我们不能忽略的一个事实是，现实生活中，大多数制度实施并非某一项合法性机制在起作用，而是三大合法性机制组合在一起发挥作用。三大合法性机制的组合将为制度提供强有力的支撑（斯科特，2010）。如本研究论证了在北京村庄公共物品供给的组织中，"一事一议"制度带来的规制合法性、村庄共同体带来的规范合法性以及财务公开、日常交往、邻居信任等带来的文化-认知合法性，三者结合为提高人们公共物品供给参与意愿提供了有力支撑。但同时，斯科特也指出，在某些情境中，可能存在一种合法性机制单独运行，并支撑整个制度实施的情况；在另一些情境中，某种合法性机制可能被假定为首要的制度要素。更值得注意的是，三种合法性机制之间可能出现错误的组合，并导致不同的选择和行为。正如有学者所指出的："在认知性、规范性和规制性的制度支持没有很好结合的地方，它们所提供的资源可能被不同的行动者用来获取不同的结果"（Strang & Sine，2002:499），如此则可能出现制度安排的失效并极有可能导致制度变迁（斯科特，2010）。规制、规范和文化-认知合法性机制的不同组合可能给制度实施带来哪些深刻影响，值得我们持续关注与研究。

参考文献：

奥尔森，曼瑟尔，1995，《集体行动的逻辑》，陈郁等译，上海：上海人民出版社。

奥斯特罗姆，埃莉诺，2012，《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达等译，上海：上

海译文出版社。

鲍威尔,沃尔特·W.、保罗·J.迪玛吉奥,2008,《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海:上海人民出版社。

陈潭、刘祖华,2009,《迭演博弈、策略行动与村庄公共决策—— 一个村庄“一事一议”的制度行动逻辑》,《中国农村观察》第6期。

陈潭、刘建义,2010,《集体行动、利益博弈与村庄公共物品供给——岳村公共物品供给困境及其实践逻辑》,《公共管理学报》第3期。

陈家建,2013,《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》第2期。

黄燕红,2018,《当前村级财务管理的主要模式以及需要解决的问题》,《经贸实践》第20期。

焦长权,2014,《中国的国家与农民关系研究:“再认识”和“再出发”》,《中国农村观察》第1期。

刘燕,2016,《“一事一议”财政奖补对微观主体的激励效应研究—— 一个理论分析框架》,《财政研究》第5期。

罗仁福、王宇、张林秀等,2016,《“一事一议”制度、农村公共投资决策及村民参与——来自全国代表性村级调查面板数据的证据》,《经济经纬》第33卷第2期。

奈特,杰克,2010,《制度与社会冲突》,周伟林译,上海:上海人民出版社。

斯科特,理查德,2010,《制度与组织——思想观念与物质利益》,姚伟,王黎芳译,北京:中国人民大学出版社。

施奈普,威廉,毛罗·圭伦,2008,《公司的治理、合法性与模式》,弗兰克·道宾主编《经济社会学》,冯秋石等译,上海:上海人民出版社。

舒尔茨,马奇、周雪光,2005,《规则的动态演变——成文组织规则的变化》,上海:上海人民出版社。

渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。

孙秀林,2009,《村庄民主、村干部角色及其行为模式》,《社会》第1期。

王霄、吴伟炯,2012,《情绪机制与公共物品供给决策—— 一项基于社会资本的实验研究》,《经济研究》第11期。

王振标,2018,《论村内公共权力的强制性——从一事一议的制度困境谈起》,《中国农村观察》第6期。

温莹莹,2013,《非正式制度与村庄公共物品供给——T村个案研究》,《社会学研究》第1期。

——,2020,《制度认知合法性与村庄公共物品供给研究》,《宁夏社会科学》第4期。

谢洲,2012,《农村公共物品供给一事一议财政奖补制度研究:以重庆市为例》,西南大学博士学位论文。

叶敏,2016,《农村公共物品的项目化供给及其异化效应》,《新视野》第2期。

张林秀、罗仁福、刘承芳、Scott Rozelle,2005,《中国农村社区公共物品投资的决定因素分析》,《经济研究》第5期。

张琳,2007,《我国农村公共物品供给问题研究综述》,《学术探索》第2期。

周密、张广胜,2010,《“一事一议”制度的运行机制与适用性研究》,《农业经济问题》第2期。

周雪光,2009,《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社。

Biggart, Nicole Woolsey & Mauro F. Guillen. 1999. “Developing Difference.” *American Sociologi-*

cal Review 64(5, October).

D'Andrade, Roy G. 1984. Cultural Meaning Systems. In Richard A. Shweder & Robert A. Levine (eds.), *Cultural Theory: Essays on Ming, Self and Emotion*. Cambridge University Press.

Davis, Gerald F. & Henrich R. Greve. 1997. "Corporate Elite Networks and Govemance Changes in the 1980s." *American Journal of Sociology* 103(1).

Dobbin, Frank. 1993. "Equal Opportunity Law and the Construction of Internal Labor Markets." *American Journal of Sociology* 99.

Edelman, Lauren. 1992. "Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law." *American Journal of Sociology* 97.

Edwards, Bob & Michael W. Foley. 1998. "Social Capital and Civil Society Beyond Putnam." *The American Behavioral Scientist* 42(1).

Ehrenberg, John. 1999. *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York: New York University Press.

Fligstein, Neil.1996. "Markets as Politics: A Political-cultural Approach to Market Institutions." *American Sociological Reviews* 61(4).

Greif, Avner. 2006. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge University Press.

Guillen, Mauro F. 2000. "Corporate Governance and Globalization: Is the Convergence Across Countries?" *Advance in International Comparative Management* 13.

Meyer, John & Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83.

Perrow, Charles. 1986. *Complex Organizations*. New York: Random House.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rose-Ackerman, Susan. 2005. *From Elections to Democracy: Building Accountable Government in Hungary and Poland.* Cambridge: Cambridge University Press.

Scott, Richard & Soren Christensen. 1995. *The Institutional Construction of Organizations: International and Longitudinal Studies.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Scott, Richard. 2003. *Organizations: Rational, Natural and Open Systems* (5thed). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Scott, Richard, Martin Ruef, Peter Mendel & Carol Caronna. 2000. *Institutional Chang and Healthcre Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago: University of Chicago Press.

Strang, David & Wesley D. Sine. 2002. Interorganizational Institutions. In Joel A. C. Baum(ed.), *The Blackwell Companion to Organizations*. Oxford, UK: Blackwell.

Suchman, Mark C. 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches." *Academy of Management Review* 20.

Tolbert, Pamela & Lynn Zucker. 1983. "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform." *Administrative Science Quarterly* 28(1).

Tsai, Lily. 2007. *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Xu, Yiqing & Yao, Yang. 2015."Informal Institutions, Collective Action, and Public Investment in Rural China." *American Political Science Review* 109(2).

Zhou, Xueguang. 1993. "Occupational Power, State Capacities and the Diffusion of Licensing in the American State: 1890-1950." *American Sociological Review* 58.

Legitimacy Mechanism of Institutions and Public Goods Provision: Basic on Data Analysis of Rural Beijing

Wen Ying-ying

Abstract: Most works address that formal or informal institution affects public goods provision and collective action. However, few works focus on how exactly institutions impact public goods provision. Based on data collected from rural Beijing, this work focuses on linking the legitimacy mechanism of institutions to public goods provision in rural China. We adopted the institutions' legitimacy of neo-institutionalism and quantitative methods. As a result, "One Project, One Discussion", permanent residence in rural areas, and disclosure system of finance and trust in neighbors respectively provide regulative, normative, and cultural-cognitive legitimacy to the public goods provision institution, and finally improve the willingness of participation in public goods provision.

Keywords: public goods provision; the willingness of participation; institution; legitimacy mechanism of institutions

(责任编辑:李丁)