

# 改革开放以来乡村治理制度的 发展谱系与价值旨归

戴玉琴 景文清

**内容提要** 追溯改革开放以来乡村治理的制度谱系,进而探究治理制度演化的社会背景与历史脉络,有助于揭示乡村治理形态的实践内涵。国家各级机构分别以法律、行政法规、地方性法规、政府规章和规范性文件等方式,在制度基础与政策空间两个维度对乡村社会治理形态进行了总体部署,包括治理功能的设定、治理主体的嬗变、治理结构的布局、治理单元的调整、治理过程的规范、治理有效的探索等。从政治过程理论的视角看,乡村治理制度演绎的逻辑机理基本表现为参与—回应—责任—善治这一系列过程的循环往复。其中制度演绎的根本动因是经济体制改革,逻辑起点是社会自治的赋权要求和社会自发的改革创新,行动轨迹是国家持续主动赋权社会,重要的内源动力是地方积极自主的创新行为。在这些制度变迁中,国家始终遵循着“人民至上”的价值导向,并在系统整合宏观与微观、纵向与横向多层治理体系的基础上不断推动社会治理走向“共建共治共享”,力求维持国家秩序与社会活力的动态平衡。

**关键词** 乡村治理 制度变迁 以人民为中心 共建共治共享

戴玉琴,扬州大学马克思主义学院教授

景文清,江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心扬州大学基地特聘研究员

DOI:10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.20230919.002

## 一、研究背景

追溯乡村治理的制度谱系,进而探究治理制度演化的社会背景与历史脉络,有助于揭示乡村治理形态的实践内涵。通过制度谱系的追溯来把脉乡村治理主要基于两点考虑:就制度生成而言,乡村治理制度的酝酿、出台与执行的整个过程,贯穿着乡村治理主体的博弈与磨合、乡村治理方式的探索与适配等诸多内容;从治理效度来看,国家在制度基础与政策空间两个维度对乡村社会治理的总体部署,决定着乡村治理的实际走向。借用“政策制度”的解释,“制度视角作为一种描述性方法,可以用来

---

本文为国家社会科学基金重大项目“中国式现代化的历史脉络与推进路径研究”(23ZDA013)的阶段性成果。

构建概念图谱,以分析概念集合、制度安排和处理政策问题时涉及的相关利益”<sup>[1]</sup>。

在以制度视角解析乡村治理之前,有必要先阐述一下乡村治理的内涵。关于乡村治理的内涵,学者们的研究经历了从初步探索到内涵深化再到外延拓展的思想嬗变。徐勇的《中国农村村民自治》较早涉猎这一概念,但当时还没有明确“乡村治理”的提法,书中使用的是“村民自治”一词,且其内涵并未得到清晰表述,只是在界定“治理”这一概念的基础上对自治进行了描述性分析<sup>[2]</sup>。郭正林从管理的角度对乡村治理进行了阐释,即乡村治理是由性质不同的各种组织以一定的制度机制为依据管理乡下的公共事务<sup>[3]</sup>,这一阐释揭示了乡村治理主体是多组织主体,治理内容是乡村公共事务。王长安在其博士论文中进一步明晰了“乡村治理”的内涵,他认为乡村治理从机构职能、组织关系和权力结构来看,可以分为乡镇范围、行政村范围、村庄(村民小组)范围内三个层次之间的纵向治理关系以及相应的横向治理关系;从治理主体来看,包括乡镇政府、村委会和村民;从治理内容来看,包括乡村建设、村民自治、新农村建设;从治理效益来看,要达到社区范围内的规模收益<sup>[4]</sup>。党国英、卢宪英从广义和狭义两个角度界定了“乡村治理”,其中广义的乡村治理包括乡村社会运行的制度安排及公共品保障体系,狭义的乡村治理特指政府或政府通过其他组织对乡村社会公共品保障做出的制度安排<sup>[5]</sup>。这些观点反映了学术界对乡村治理的认识进一步深化。此外,从乡村治理涉及的学科来看,相关研究涵盖了政治学、社会学、法学、人类学、历史学、经济学等,研究范式也由重视自上而下的国家主导转向对乡村本土的兼顾。

随着十九届四中全会做出《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,以制度为切入点乡村治理的研究逐渐从传统的单一政治学科为主转向多元学科联合,且不断发展。从研究视角来看主要有以下两种:一是历史视角,即扎根传统乡村社会场域对制度进行解读。例如,以传统乡村税收制度为切入点对乡村治理三种模式(垂直式、双轨运行式、间接控制式)嬗变的揭示<sup>[6]</sup>;以农村土地产权制度为视角对党推进乡村治理现代化过程中由“单一产权”向“三权分置”演进的百年历程及其经验进行的探寻<sup>[7]</sup>。二是现实视角,从微观和宏观两个方面展开的研究。就微观研究来看,主要是基于个案的解读。例如,基于浙江象山“村民说事”制度,既有对这一制度隐含治理功能的分析<sup>[8]</sup>,也有对这一制度形成、演变与运行机理的解读<sup>[9]</sup>;基于中部地区C县“三治结合”实践对乡村治理制度举措失焦化的特征、生成及优化的探析<sup>[10]</sup>。就宏观研究来看,主要是从面上剖析和探寻乡村治理困境突破的制度路径。例如,针对村落共同体解体后村

[1]彼得·J.梅、阿什利·E.乔基姆:《政策制度视域下的政策、政治及治理分析》,《治理理论与实践:经典议题研究新解》,王浦劬、臧雷振编译,中央编译出版社2017年版,第509页。

[2]徐勇:《中国农村村民自治(增订本)》,生活·读书·新知三联书店2018年版,第18页。

[3]郭正林:《乡村治理及其制度绩效评估:学理性案例分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2004年第4期。

[4]王长安:《转型期中国乡村治理研究》,吉林大学博士论文,2007年。

[5]党国英、卢宪英:《新中国乡村治理研究回顾与评论》,《理论探讨》2019年第5期。

[6]代理:《中国传统乡村治理制度变迁及其内在逻辑》,《甘肃行政学院学报》2019年第4期。

[7]吴江、李怀:《农地产权制度改革演进与乡村治理走向现代化》,《新视野》2022年第3期。

[8]靳永翥、赵远跃:《基层治理变革中的乡村治理制度创设研究——以浙江象山“村民说事”为切入点》,《治理研究》2021年第2期。

[9]郎友兴、万苑:《乡村治理制度形成、演变与运行的机理——基于浙江省象山县“村民说事”制度的研究》,《浙江社会科学》2022年第3期。

[10]余泓波:《乡村治理中的制度举措失焦化:特征、生成与优化——以中部地区C县“三治结合”实践为例》,《求实》2022年第3期。

庄秩序建构的困难,主张完善公益事业合作和公共物品共享方面的制度<sup>[1]</sup>;针对“小官贪腐”现象,主张通过加强国家权力行使和社会权利保障的法治原则和制度化建设来解决<sup>[2]</sup>;为寻求乡村善治,主张从乡村治理的正式制度和非正式制度、制度与乡规民约的耦合性方面来解决<sup>[3]</sup>;针对乡村治理低效,主张通过合理有效的产权制度和相应治理规则的完善来解决<sup>[4]</sup>;针对乡村治理的制度性“纠结”和困境,主张通过破除城乡之间制度性壁垒来解决<sup>[5]</sup>。

从上述研究不难看出,学者们通过挖掘理解乡村治理制度的关键词,进而在关键词的组合中通过类型分析、案例解读形成了特有的分析框架,这些都为相关研究提供了有意义的参考。但这并不意味着从某个层面的解读或某些个案的解剖中就能得出全面系统、具有普遍性的结论,还需要进一步在关照现实性、实践性基础上进行一般性、系统性和整体性研究。同时,上述研究泛化了乡村治理制度的内涵,既包括了国家层面出台的各类涉农政策和法律制度,又包括了乡村治理中由乡规民约、议事规则等组成的制度。有学者将前者称之为正式制度,后者称之为非正式制度。而本文所分析的制度主要指前者,特指由具有公共权力属性的组织或机构,为实现乡村自治民主、治理有效和治理有序等目标,而制定的与乡村治理主体、乡村公共事务管理等有关的需要得到普遍遵守的各类规程或行动准则。

## 二、乡村治理制度的发展谱系

乡政体制的重建和村民自治的规定,是改革开放初期乡村社会治理变革的两大起因。这两大变革发端于1982年宪法、1983年《关于印发〈当前农村经济政策若干问题〉的通知》和《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。如果说这三个政策(法律)文件所带来的乡政体制重建是乡村治理重塑的突破口,那么后续村民自治制度及相关补充政策的制定则为现代乡村治理持续运行提供了基础性载体。1982年宪法就村民自治提出原则性规定,至于如何具体操作、如何防范操作过程中遇到的各种问题等,最终都是由法律、行政法规、地方性法规、政府规章和规范性文件等细化完善的。通过历史梳理,本文将乡村治理制度的发展谱系分为三个阶段。

第一,以“自治”为主要导向,乡村治理制度从试行到“乡政村治”框架的初步建构阶段。乡村自治较早起源于广西壮族自治区宜县(现河池市宜州区)屏南乡合寨村村民委员会的探索,该村村民以无记名投票方式选举产生了第一个村民委员会,开了村民自治先河。虽然这一试点改革在起初几年并未上升到制度层面,但农村体制改革的大背景为其存在、发展提供了合理性。例如,从1982年到1986年的5个“中央一号文件”的内容可以看出,虽然其侧重点是农村的土地承包与经济政策的放开、市场的搞活等,但实际上这一历史进程内的改革已经蕴含了中国“乡村治理”的基本走向和未来发展定位。农村体制上的障碍解除带来的经济自由必然引发对政治赋权的需要,家庭联产承包制的实行将亿万农民从生产队模式中解放了出来,为农民更广泛更深入地参与中国现代化建设提供了主体条件,也为后来乡村自治提供了更多可能性。其中1982年的“中央一号文件”,肯定了多种形式的责任制,

[1] 谭秋成:《村落共同体解体与乡村治理制度建设》,《长白学刊》2022年第3期。

[2] 周庆智:《论“小官贪腐”问题的体制与机制根源——以乡村治理制度为中心》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2015年第5期。

[3] 张爱军、张媛:《迈向善治:制度与乡规民约的契合逻辑与建构理路》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第5期。

[4] 黄涛、朱悦蓓:《农村产权制度变革与乡村治理研究》,商务印书馆2018年版,第39页。

[5] 周少来:《乡村治理:制度性纠结何在》,《人民论坛》2019年第3期。

并提出不同地区、不同条件,允许群众自由选择。这一规定实际上为乡村治理主体提供了一定的自由空间。1985年的“中央一号文件”废除了执行三十余年的农副产品统购派购制度并肯定了家庭联产承包责任制,赋予了农民较大的自主权和选择权。而人民公社体制的解体,在解放生产力的同时也释放了压抑已久的农民主体性,这为后来村民自治制度的推行提供了一定的政治空间。正是在这一社会背景下,1987年全国人大常委会颁发了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》[以下简称《村民委员会组织法(试行)》],预示了中国乡村治理正式进入以试行村民自治制度为主要内容的新阶段。《村民委员会组织法(试行)》在明确村民委员会自治组织性质的基础上,详细规定了村民自治的事务、自治方式、自治单元等。从条文内容来看,一是体现了协商为主的治理特征。虽然在涉及村民委员会的作用和作用范围时使用的还是“管理”一词,但已经内含了现代意义上的治理特征。村民自我管理方式建立在说服教育和互相帮助的双向互动与协商基础之上,而不是单一的服从命令,这强调了村民委员会组织的自治性、地方性和群众性特征。二是确定了村民自治的纵向治理结构,即乡镇政府与村民委员会由原来的领导与被领导关系转为指导、支持和帮助的关系,但村民委员会也需要协助乡镇政府完成相关工作。三是规定了村民委员会的设立、组成、选举方式、决策机制和监督机制等。例如,村民委员会按照群众自治的原则,以居住情况和人口数量为依据来设置。由于法律具有滞后性,针对《村民委员会组织法(试行)》推行中存在的问题,中共中央办公厅、国务院办公厅1998年颁发的《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》及时进行了解决,并重点围绕村务公开和民主管理进行了规定,提出了要求,包括村务公开的内容、形式、方法和时间,村民会议或村民代表会议制度的作用,民主评议程序及评议结果运用的规范等,这些均表明了村务公开和民主管理环节的工作日趋规范和完善。

第二,以“民主”为主要取向,乡村治理制度逐步走向规范化和科学化的阶段。1998年修订出台的《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)在充分总结村民自治制度运行十年经验的基础上,进一步凸显了村民自治的民主特质。例如强调“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”四个民主及村务公开。不仅如此,《村民委员会组织法》还对治理主体的多元性及相互关系进行了细化规定,主体的多元性体现为乡(镇)政府、村党支部、村委会、村民会议(村民代表会议)、村集体经济组织;相互关系主要集中于乡(镇)政府与村委会的纵向关系,村党支部与村委会的横向关系,其中在横向关系上明确规定了村党支部和村委会是领导与被领导的关系。治理单元方面,为了使村民自治的做法更具统一性和规范性,将村委会的设置单位由原先的自然村统一改为建制村,这一规定为后来撤村合并带来了法律空间。建制村相对于自然村而言,不仅管理的区域面积扩大了,而且承载的国家行政事务更多了,建制村因此也通常被称为“行政村”<sup>[1]</sup>。这次修订还补充规定了“任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员”“村民委员会每届任期三年,届满应当及时举行换届选举”等。这些补充规定保证了村民选举权行使的自主性和规范性,尤其是“不得”“应当”等词语的使用更体现了其严肃性。与这一制度推行相配套,后续的几个“中央一号文件”围绕村民自治的不同方面,进行了重点部署。例如,2005年的“中央一号文件”首次提出健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制,2007年的“中央一号文件”首次提出促进农村基层民主健康发展这一命题,2008年的“中央一号文件”首次提出村民自治有效性这一主题。虽然有效性问题已被提出,但改革的惯性和解决现实问题的需要使中共中央关注的焦点仍然是村民自治的制度化 and 民主化建设,例如对农民

[1]李华胤:《我国乡村治理的变迁与经验探析》,《毛泽东邓小平理论研究》2019年第5期。

知情权、参与权、表达权、监督权的关注,有效性并没有真正进入相关制度规定。与此同时,围绕四个民主推行中的问题,中办国办也以党政机关公文的形式与时俱进地提出了规范性要求。例如,中办国办针对全国农村许多地方正在或将要进行的新一轮村民委员会换届选举,出台了村民自治实行以来第一个全面规范村委会选举的中央文件——《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》。该文件第一次将村民的选举权分解为“推选权”“选举权”“直接提名权”“投票权”“罢免权”等五权,并首次对“一肩挑”干部提出“拟推荐的村党支部书记人选,在参加村委会选举并获得群众承认后,才可推荐为党支部书记人选”。这种做法既是为了完善村党组织领导下的村民自治,又是为了在尊重民意的基础上将村委会选举嵌入村党支部书记的人选确定程序中,强化了村支书的群众基础,有效回应了乡村“民主政治逻辑”的挑战,确保了村党支部政治权威合法性来源于“自上而下”的党内民主逻辑与“自下而上”的社会民主逻辑的有机结合,由此巩固了作为乡村公共权力核心的村党支部的政治合法性基础。又如,《中共中央办公厅 国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》进一步聚焦村民知情权、决策权、参与权、监督权的健全和完善,在关于村民知情权的规定中首次提出“网络公开”这一形式,在关于村民决策权的规定中增加了决策责任追究制度,还基于空心村和人口流出村的现实情况研究和探索了村级民主决策的有效形式。

由此可见,这一时期,乡村治理的制度化框架已经搭建,民主治理的程序化环节已然明确,基层党组织的领导核心作用进一步凸显,治理方式更强调法律的规制作用,这些都为后续村民自治的发展提供了制度依据。但上述制度规定还存在不太明晰或不太合理的地方,例如组织主体间的关系界定、民主治理的四个环节运行等,规定得都比较笼统,在面对纷繁多样的乡村实践时显得捉襟见肘,为后来村庄治理多样化矛盾的产生留下了隐患,这就预示着制度本身还需要与时俱进地不断完善。

第三,以“民主巩固”和“治理有效”同时兼顾为取向,乡村治理制度日趋完善的阶段。一是表现为与时俱进推进《村民委员会组织法》的修订,以2010年和2018年的两次修订(正)为代表。例如2010年《村民委员会组织法》修订,在治理主体方面首次提到驻在农村的机关、团体、部队、国有及国有控股企业、事业单位及其人员的作用;在治理单元方面在原来“便于群众自治”的基础上增加了“有利于经济发展和社会管理”的规定。同时,针对学界多次提出的流动人口参与村庄治理的问题,将“由本村有选举权的村民直接提名候选人”改为“由登记参加选举的村民直接提名候选人”。这一次修订还积极吸纳了各地的创新实践,如提出成立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构、实行经济责任审计等。可以看出这些规定的更改已充分考虑到乡村治理有效性的提升。2018年的《村民委员会组织法》修正,主要涉及第十一条第二款,即将村民委员会的每届任期由三年延长为五年,这一修正使得村民委员会与中央机构的任期保持一致,由此保证了政策的延续性和策略的长远性。同时,新修正的《村民委员会组织法》在总结村民自治有效试点工作实践的基础上,对村民小组的相关事项也进行了明确而细化的规定。这表明《村民委员会组织法》不再局限于对村民委员会组织的规定和对行政村的规定,还体现了对以村民小组为治理单元的地方探索经验的尊重与肯定。二是“中央一号文件”对相关内容的补充与完善。例如,2014年的“中央一号文件”正式将治理有效作为重要目标纳入村民自治体系,并围绕治理主体的能力建设和治理单元的科学设计探索乡村治理的有效实现形式。文件规定可以试点将村民自治单元下沉到村民小组,允许采取差异性、过渡性的制度和政策安排。继此之后,2015—2017年的“中央一号文件”一直遵循这一运行轨迹探索村民自治的有效治理机制。诸多乡村基于自然村、农村社区和村民小组建立的村民理事会,就是各地在农村基层党组织领导下根据新时代的变化探索充满活力并有效的村民自治实现形式的重要产物,是新时代乡村治理走向精准化、有效化

的重要组织载体。从2018年开始,中央对乡村治理体系的构建有了新的理论认识,2018至2020年,“中央一号文件”连续提出要构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,并围绕这些方面进行了全面部署。例如,基层协商格局多层次的推进、“四个民主”的并重、民主内部结构的调整升级、乡村小微权力的规范等,这些都表明治理有效性已经全过程全方位纳入村民自治进程。2021年“中央一号文件”,在关于乡村治理的论述中,更多体现了对农民、农村的人文关怀,真正把“以人民为中心”的发展理念落到实处。例如,不硬性规定村党组织书记担任村民委员会主任的比例,而是主张有序性、因地制宜性和避免“一刀切”;在提及村庄撤并时总结了一些地方强迫农民上楼的教训,提出要在遵循农民意愿基础上严格规范村庄撤并;在涉及村庄小微权力腐败问题时,进一步强化了村务监督委员会和基层纪检监察组织的沟通协作、有效衔接。这些规定都反映了中国共产党对乡村治理规律认识的深化和推进乡村振兴行动的自觉。2022年“中央一号文件”围绕乡村建设、乡村治理“实效”“有效”问题,强调要“坚持数量服从质量、进度服从实效”<sup>[1]</sup>,2023年“中央一号文件”重申了“强化农村基层党组织政治功能和组织功能”“提升乡村治理效能”<sup>[2]</sup>。这表明提升乡村治理有效性在日益多元化和数字化的新时代显得更为迫切和重要。三是中办国办相关制度规范的颁布。例如《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案〉的通知》(厅字〔2016〕31号),及时总结了各地探索的村民理事会、村民监事会、户主会等多种做法,提出以村民小组或自然村为基本单元探索村民自治。这一规定,既反映了国家对基层社会自主探索治理单元的尊重,也是为了解决过去一段时间内村庄过度合并带来的治理低效难题。又如,2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,是为实现党领导下的政府治理、社会调节、村民自治良性互动,打造共建共治共享的治理格局,促进乡村治理体系和治理能力现代化,进一步落实乡村振兴战略而颁发的文件。该文件从治理体制、治理体系、治理格局、治理结构和治理方式等方面搭建了乡村治理的总体框架,其中科技支撑是在十八大、十八届三中全会、十九大报告(公报)基础上添加的新内容。同时,文件还明确了党组织领导的形式、作用的范围和作用的载体,在原有村民自治的四个民主基础上增加了民主协商的内容。这些都表明国家对乡村社会有了新的理解,对治理规律有了新的认识。2021年,中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,对党全面领导基层治理、基层政权治理能力的构成与建设任务、基层群众自治制度的健全、乡村法治和德治的推进等做了全面部署。这表明了中央对乡村治理规律认识的深化,反映了中国共产党乡村治理能力和水平已经上升到一个新的高度。

从这些政策变迁中可以看出,传统的政府介入乡村治理的模式已发生了根本性的变化。如果说改革开放前,中国的乡村治理还主要是国家权力主动建构的结果,那么改革开放后,隐含于其政策话语背后的是国家主动介入调整建构与乡村社会自身谋求利益表达平衡的结果。虽然在这一平衡体系中,国家仍拥有较强的政策话语权,但不论是两者本身还是两者关系的变迁都呈现出科学化、民主化和法治化趋势。

### 三、乡村治理制度的生成语境

如上文所述,改革开放以来乡村治理制度变迁中划边界、明职责、定主体、限权力的种种举措,始终都遵循着从社会管理走向“共建共治共享”理念下的社会治理这一历史逻辑。在这一历史进程中,

[1]《中共中央国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,人民出版社2022年版,第14页。

[2]《中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,人民出版社2023年版,第16—17页。

改革创新的需求、市场机制的建构、自上而下的赋权和自下而上的探索都是推动乡村治理制度生成与变迁的时空语境。

第一,思想解放与改革创新的理论语境。“思想解放—理论创新—改革突破”是乡村治理制度变迁的理论语境。1978年5月11日,《光明日报》发表了《实践是检验真理的唯一标准》一文,掀起了一场全国性的真理标准大讨论,吹响了改革开放、建设中国特色社会主义的集结号。而政社分开、村民自治的启动就是这一改革航程中的必然产物。随后制度变迁都是随思想解放潮流中的国家意识形态变化和国家治理理论发展而发生的。例如,乡村治理机构的设置与权限规定、对村党支部与村集体经济组织关系的界定、村务监督委员会的设立、“四议两公开”决策法等“中央一号文件”中的体现,都反映了国家与社会关系在中央指导思想上的变化;还有从“人民满意不满意”“人民赞同不赞同”到“以人为本”再到“坚持人民至上”“以人民为中心的发展理念”对乡村治理机制设置的影响;“共建共治共享”理念下的自治、法治、德治体系的提出;等等。这些都是中国乡村治理思想解放与改革创新互动结果在制度层面的反映。

第二,市场机制建构下的实践语境。马克思认为:“全部社会生活在本质上是实践的。”<sup>[1]</sup>中国乡村治理制度变迁也离不开改革开放后中国市场机制的实践变化。中国的市场机制建构启动于1978年的改革开放,此后经历1984年的经济体制改革、1987年有计划商品经济新体制框架的搭建、1992年社会主义市场经济体制的建立、2013年市场决定性作用的提出,这些都反映了中国市场机制建构的主动开拓。社会主义市场经济的发展带来了社会治理空间的释放、社会经济自主性的提升和价值观念的变化。治理制度作为上层建筑的一部分,必然受制于一定的经济基础并反映一定的经济基础。关于这一原理,恩格斯曾进行过充分揭示:“在所有这样的社会里,都是那种以偶然性为其补充和表现形式的必然性占统治地位。在这里通过各种偶然性来为自己开辟道路的必然性,归根到底仍然是经济的必然性。”<sup>[2]</sup>市场机制建构后,市场经济的运行激发了人们的利益需求,市场经济的功利主义改变了村民的价值取向,市场经济的理性理念导致村民个人行为理性化。同时个体在利益实现上不再纯粹依赖于集体供给,这种利益上的相对独立为国家与社会实现一定程度的“分离”提供了可能。个体从国家统一社会管理体制下的成员变成了具有自主性、独立性的社会治理主体,社会生活的空间日趋扩展,行动单位的范围延展到村庄以外的事务,自主决策的权利不断扩大,个体对自身权益的关心和社会公共事务参与的热情空前提高,因利益关联和目标一致而成立的自治社会组织越来越多,社会的自主性和自治能力大大提升。这一切变化必然对乡村治理的民主化和法治化提出要求,进而推动乡村治理制度的变迁。为了回应村民对治理民主化、规范化、有效性的呼吁,乡村治理制度的系列变迁和联动改革就成为必要。

第三,国家权力逻辑主导下的政策语境。“制度的迁移和演进是现行滞后的制度安排不能满足客观现实需要而进行适应性调整的客观过程。”<sup>[3]</sup>面对各种矛盾,面对地方性差异,面对市场经济条件和新时代背景下村民主体不断产生的新政治需求和治理需求,政策制定部门以平等和包容的姿态正面回应了这些变动和诉求,对相关政策进行了调整,包括国家权力开始有意识和选择性地从社会领域退场、给社会“松绑”等举措。例如,党和国家治国理念、策略的变化就体现了这种自我变革的精神,从党的十五大提出依法治国,到党的十六大提出依法治国和以德治国相结合,党的十七大提出加快建设社

[1]《马克思恩格斯文集》第1卷,人民出版社2009年版,第501页。

[2]《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社2012年版,第649页。

[3]金太军、张振波:《乡村社区治理路径研究:基于苏南、苏中、苏北的比较分析》,北京大学出版社2016年版,第119页。

会主义法治国家,党的十八大提出要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的作用,党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化的目标要求,党的十九大提出健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,党的十九届四中全会提出要把我国制度优势更好转化为治理效能,等等,这些都是国家权力逻辑主导下的政策话语创新与治理战略调整,反映到乡村,就是治理制度与政策体系的不断完善。当然,面对地方的自主创新行为,国家不是简单地回应,而是对各种需求和民情变化进行了充分恰当的甄别,并在诸多创新试点中提炼共性内容,然后通过一定程序,将可以普遍推行的地方规则上升为国家意志,使其成为正式制度。

第四,地方自主行为探索下的具体语境。“正式制度与生活领域之间并非简单的对称关系,前者虽以改造后者为谋,却被置入后者构成的环境中。”<sup>[1]</sup>由于制度的出台有一定的滞后性和出台后的制度执行有一定的适应性,正式制度的实践过程就必然表现为一个具有高度地方差异、角色差异甚至个人差异的过程。所以实际治理中各地每次力图突破基层困局所进行的一系列创新及经常出现的变通或架空政策的做法往往都会成为下一次制度变迁的动因,倒逼制度创新。例如,1980年广西壮族自治区宜县(现河池市宜州区)屏南乡合寨村村民自发选举产生的全国第一个村民委员会的行为催生了村民自治制度的诞生;1986年吉林省梨树县首创的“海选”机制,丰富完善了村民自治中的民主选举环节;浙江省温岭市等地开创的民主恳谈会模式和民主听证模式引入了民主协商机制;1988年湖北省开创的党政一肩挑模式为村党组织领导乡村治理体制机制的建立和完善提供了新型路径;2013年起源于浙江省桐乡市的“自治、法治、德治合一”的基层社会治理模式提出了建构乡村治理体系的新时代需求。这些在现有村民自治制度框架下以村民需求和结果为导向,通过非正式制度的再生产,或诠释、或分化、或连接、或整合各种正式制度,或运用村庄整体性治理机制的创新与完善及现代组织机构的优化配置来实现村民利益的最大化和共享化的种种尝试,本身就是中国基层治理制度创新的重要源泉。这些新规则的总结推广,不仅传达了一种更为开放、包容的治理理念,而且在中国制度变迁的历程中已显示出重要的政治意义和社会意义,推动了各项新制度的产生。“人类社会的制度从最初的幼稚形态逐渐成长为结构复杂、形态多元的模式,不仅包含了正式的规则,还囊括了非正式的行为准则、风俗与习惯等一系列柔性的规范。”<sup>[2]</sup>

从上述生成语境不难看出,语境都是相互套嵌的。其中,逻辑起点是社会自治的赋权要求和社会自发的改革创新,这个逻辑起点决定了制度变迁的出发点和价值取向;根本动因是经济体制改革,经济体制改革是对社会需求变化的响应,为后续自治制度的出台提供了前提;重要的内源动力是地方创新行为,各地力图突破基层治理运行困局进行的各种努力,既为乡村治理制度创新补充了新要素,也为乡村治理制度创新提供了新动能;行动轨迹是国家不断主动赋权社会,这也是社会主义国家“人民性”的充分体现,是“坚持人民至上”方法论在乡村领域的具体表现。正是国家对民意的尊重和对地方创新性举措的认可与整合,才使乡村治理制度不断完善。

#### 四、乡村治理制度的价值旨归

如果以政治过程理论为视角,乡村治理制度演绎的逻辑机理基本表现为“参与—回应—责任—善治”这一系列过程的不断循环往复,在这一循环过程中,制度变迁的准则是保持国家秩序与社会活力

[1]肖瑛:《从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换》,《中国社会科学》2018年第5期。

[2]张贤明:《制度与责任融合发展的三重境界》,《云南社会科学》2021年第3期。



的动态平衡。“在现代化的过程中,任何社会所出现的任何形式的转型发展都离不开权威、秩序和活力这三大基本要素。权威力量的存在是转型发展的前提,秩序是转型发展的保障,社会与民众的活力是转型发展的内在动力。”<sup>[1]</sup>从这一逻辑机理中不难发现,乡村治理制度的变迁实际表现为一定价值指导下的行为路径探索与行为准则遵循,即国家遵循“人民至上”的价值导向,在多层治理体系的系统整合基础上不断推动社会治理走向“共建共治共享”。

第一,以人民为中心的价值导向。“任何制度体系的建构都承载着特定的价值取向,这种渗透于制度设计中的价值取向构成了制度选择和制度设计的合法性基础。”<sup>[2]</sup>坚持以人民为中心的价值取向,既是国家权威对人民大众治理需求的回应,也是国家权威作为社会顶层设计者的责任,是中国共产党“执政为民”的价值自觉和价值自信的表现。反映到乡村治理领域,从1982年宪法对村民自治的规定、对农村基层党组织领导核心作用的强调,到《村民委员会组织法》的试行、正式出台及修订完善;从中共中央办公厅和国务院办公厅、民政部、地方政府出台的具体政策再到持续出台的“中央一号文件”,每一次乡村治理制度的设计,每一个乡村治理环节的完善,都秉持着“以人民为中心”的核心价值要求,都是为确保“以人民为中心”的价值理念在乡村治理中的实现。“以人民为中心”的价值追求始终是中国乡村治理制度体系变迁的鲜明特征,乡村治理制度的变迁过程就是“以人民为中心”的价值依据情境变化不断融入乡村治理、趋向治理目标的过程。村民自治从“草根”探索上升为国家正式制度并在全国推行,正是国家政治权威主动关怀乡村社会并以国家行政力量直接推动的结果。而十八大以来党中央对治理有效性的强调及对治理要素的辨析与厘定,对系统性、科学性、稳健性治理制度的设计,在制度供给和落实两端的发力,都是为了及时回应新时代人民群众对美好生活的需要,为了推进乡村治理全过程人民民主的实现。总之,乡村治理制度的变迁彰显了中国特色社会主义制度“人民至上”的政治底色,为“以人民为中心”价值的稳健实现提供了体系化的制度支撑。

第二,多层治理体系的系统整合。中国是一个复杂的社会,这种复杂性在乡村又呈现出典型的区域差异性和同一区域的不同主体间需求的复杂性。不论是实现全国乡村秩序的普遍稳定还是某一个乡村秩序的内在稳定,这些差异性和复杂性都是不可回避的前置条件。所以要实现乡村治理有效,与此同时也实现民主与治理的统一、有效性与合法性的统一,就必须采用多体系整合的方式。体系整合既包括宏观纵向层面乡村治理体系与国家治理体系的整合,又包括微观横向层面乡村内部不同体系的整合。就宏观纵向层面而言,就是要在坚持系统治理观念的基础上将国家治理体系与乡村治理体系有效对接,国家治理体系的整体设计中要包含乡村治理体系的内容,乡村治理体系的设计中也必须关照国家治理体系在乡村延伸的需要,真正解决好统和分、上与下、国家与社会的辩证关系。因此,需要将乡村社会变化带来的治理挑战与应对策略及时上升并整合到整个国家治理体系和治理能力现代化建设战略中。就微观横向层面而言,就是要坚持乡村治理的法治、自治、德治三种治理手段的整合。法治是现代文明的基本标志,在乡村推行法治是乡村文明建设的标志;村民自治是中国农村自主探索的伟大成果,这是乡村治理民主化的直观表征;乡村德治是中国乡村社会的历史传统,这是乡村治理绕不开的现实基础。这三者既是不同的治理手段,也是正式制度与非正式制度的不同呈现方式。从某种意义上来说,法治遵循的是正式制度的治理逻辑,自治和德治遵循的是非正式制度的治理逻辑。在中国乡村社会,有时非正式制度的治理功能要强于正式制度的治理功能,理解非正式制度、

[1]林尚立:《政治建设与国家成长》,中国大百科全书出版社2008年版,第13页。

[2]苑晓杰、林杨:《人民至上:中国特色社会主义制度的根本价值取向》,《科学社会主义》2020年第6期。

研究非正式制度与运用非正式制度,是新时代构建“自治、法治、德治”相结合的乡村治理体系的必然要求,也是构建具有充分弹性又不失民主原则的包容性制度的应然要求。正是乡村场域的这种特殊性,需要将国家的法治体系和乡村的自治、德治体系有机整合起来。

第三,共享目标追求与共建共治责任的有效融合。共享是一种权利体现,共建共治是一种责任担当,这两者是辩证统一的。没有共建共治的责任担当,共享就是索取;没有共享权利的兑现,共建共治就是异化,所以共享权利实现需要制度的守护,共建共治责任则需要制度的保证,“制度建设的核心目标是保障各种责任的实现”<sup>[1]</sup>。中国共产党强调要坚持“以人民为中心”的价值导向,以人民共享发展成果为重要理念,将制度优势转化为治理效能。但是如果“共享”缺少共建共治的支撑,将会出现民意被绑架的两种情况:一种发生在村民原子化的语境中,遭遇共同体瓦解的村民容易将人民政府视为包揽一切的代替者,并基于自身诉求将人民政府窄化为某种众意的聚合,一些不合规矩的“钉子户”以众意绑架民意,单纯强调“共享”而非“共建共治”,从而使共享变成蓄意的占有和无休止的争论,形成公共管理学所说的“公地悲剧”;另一种发生于公仆官僚化的语境中,一些理想信念退化的政府工作人员将“人民”理解为虚幻的概念或虚拟的集合名词,致使民意容易被特定利益集团绑架,如基层政府人员通过“钻空子”进行利益共谋,或通过歪曲政策悬置人民利益,以致无法兑现中国共产党“以人民为中心”的共享发展。例如,国家推进的资源下乡工程,如何使用资源,如何推进项目实施,如何让村民自己组织起来在共建共治中把村民个人利益与村庄集体利益统一起来,都需要有与之匹配的制度安排,以明示的制度告诉人们该做什么不该做什么,“制度在某种意义上讲就是人们所创造的用以限制人们交往行为的框架”<sup>[2]</sup>。而纵观乡村治理制度的变迁,不难发现,不论是对村民知情权、参与权、表达权、监督权的强调,还是对村民自治的民主选举、民主管理、民主决策、民主监督四个环节的设计,抑或是对包含组织主体、个体主体在内的多元主体参与乡村治理格局的打造,协商民主规范化和制度化的要求等,都反映了我国制度变迁对共建共治要求与共享目标并行的遵循,制度本身既内含了对“善治”的诉求,也强调了“责任至上”这一命题。制度嬗变与“共享”权利和“共建共治”责任是以同频共振方式推进的,制度的复杂化对应着责任与权利的多样化。针对乡村治理中多元主体的不同类型责任,制度本身就是不断以法律、规章、政策文件等形式来优化、保障不同主体不同类型的责任实现,不论是组织主体的横向权责配置,还是治理单元的纵向边界划分,都是为了推动不同主体切实履行不同责任。

总之,分析制度演变与逻辑机理是乡村治理研究的一个重要窗口。不论是出于优化国家与社会关系的需求,还是基于秩序与活力统一建构的需要,国家在乡村治理制度的塑造中始终处于绝对主导地位。因此,对乡村治理的理论论证及其实践探索不可能孤立地进行,而是必须纳入国家一体化、作为国家治理体系的重要组成部分进行深度剖析,这样才能更好地理解乡村治理的运行轨迹、更好地预测乡村治理的未来走向。

[责任编辑:史拴拴]

[1][2]张贤明:《制度与责任融合发展的三重境界》,《云南社会科学》2021年第3期。

displays full confidence in history and culture. Since the Song dynasty, Suzhou has been the first to launch five initiatives to explore an endogenous modernized society. For nearly a thousand years, it has become an important pioneer and one of the birthplaces of endogenous modernized societies in exploring the Chinese path to modernization, with the most complete historical records and rich experience of modernization. The new practice of Suzhou sample should become a model for the development of humanities and economy, a demonstration for building a strong chain of modern technology and industrial innovation, an open hub with high global cohesion, a showcase for promoting the construction of modern civilization of the Chinese nation with the spirit of Suzhou in the new era, and a paradigm for building a modern social governance system.

## **The Development Trajectory and Value Orientation of Rural Governance System since China's Reform and Opening-up**

**Dai Yuqin, Jing Wenqing**

Tracing the institutional trajectory of rural governance since China's reform and opening-up, and exploring the social background and historical context in which the rural governance system has evolved help reveal the practical substance of rural governance patterns. Various state institutions have made overall arrangements for rural social governance patterns in two dimensions like institutional foundations and policy space, through national laws, administrative regulations, governmental rules, and departmental documents. These arrangements include defining governance functions, changing governance subjects, designing governance structures, adjusting governance units, standardizing governance processes, and exploring effective governance. From the perspective of political process theory, the logical mechanism in the evolution of rural governance system is manifested as a cycle of participation, response, accountability, and good governance. The fundamental impetus for institutional evolution is economic system reform, with the logic starting point being the empowerment requirements of social autonomy and spontaneous social reforms and innovations, the action trajectory being China's continuous proactive empowerment of society, and the important endogenous driving force being local initiative in innovations. Throughout these institutional changes, the country has always adhered to the value orientation of "people-centered" and constantly promoted the transformation of social management towards "co-construction, co-governance and sharing" on the basis of systematic integration of macro and micro, vertical and horizontal multi-level governance systems, in an effort to maintain the dynamic balance between state order and social vitality.

## **The Path Selection of the Value Realization of Rural Ecological Products to Promote Common Prosperity**

**Zhu Xinhua, Li Xuelin**

The value realization of ecological products based on the ecological resource advantages of vast rural areas constitutes the most effective path to promote common prosperity for rural areas and farmers. Adopting a case study method and taking J Town in Suzhou as the research object, this paper probes in-depth into the role of rural ecological product value realization in enabling "natural substances" to become "natural resources", "natural resources" to become "ecological products", and "ecological products" to become "farmers' wealth" for common prosperity, and designs a policy system to guarantee the advancement of common prosperity through rural ecological product value realization. The research shows that the value realization of rural ecological products is a comprehensive evolutionary process jointly supported by three elements of property rights definition, market mechanism and income distribution, and has a positive role in promoting common prosperity for rural areas and farmers. Clearly-defined property rights are the premise and basis for both the transformation of rural ecological product value and the income distribution; the market mechanism is the core link enabling common prosperity through rural ecological product value realization; and income distribution is the inevitable requirement for promoting the reasonable sharing of ecological benefits through rural ecological product value realization. To this end, appropriate paths for rural ecological product value realization should be explored in terms of optimizing the institutional safeguards for common prosperity, stimulating the endogenous development momentum for