

# 利益密集、制度创新与乡村治理现代化

## ——基于浙江“宁海36条”的实践分析<sup>1</sup>

杜鹏

**【摘要】**：从浙江“宁海36条”的制度创新实践出发，基于制度创新的内部过程，文章讨论制度创新的有效性基础和基层治理现代化的实现路径。制度创新不仅是地方政府的内部决策，而且需要经过制度动员并最终落实到基层社会之中。利益密集不仅形塑了“规则之治”的制度创新方向，而且为复杂制度的嵌入和运行提供了动力和支撑。制度创新中的群众路线不仅是制度的文本形式与实践内容统一的基础，而且赋予制度创新过程以开放性，以适应复杂多变的治理形势。“宁海36条”代表了利益密集型地区基层治理现代化的实践探索，在制度推广过程中，须立足乡村治理的社会基础，避免制度创新中的形式主义。

**【关键词】**：制度创新；利益密集；规则之治；群众路线；治理现代化

**【中图分类号】**：D422.6;D63-3 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1671-7023(2019)05-0123-10

### 一、问题的提出

村民自治是基层治理的基本制度，以此为基础形成的“乡政村治”是中国基层治理最为基础的制度安排。但是，村民自治蕴含的自下而上的民主化诉求赋予其突出选举的实践倾向。以选举为中心的村民自治制度不仅未能实现基层“善治”的目标，反而导致基层治理陷入困境，从而促发了村民自治的转型<sup>[1]</sup>。近年来，各地围绕基层治理和村民自治展开的制度创新层出不穷，尤其是东部发达地区在快速发展和治理转型过程中产生了大量的制度创新，引起了广泛关注。

地方政府的制度创新实践推动了地方治理变迁和基层治理转型<sup>[2]</sup>。制度创新的方向与路径深深地影响了基层治理现代化的路径。目前，围绕地方治理制度创新的相关研究主要集中于以下两个方面：第一，制度创新的动力机制研究。有研究认为，作为创新者的地方官员的“政治企业家”精神是制度创新的内在动力<sup>[3]</sup>，而外在危机情势和治理困境则构成了创新行为发生的诱因和契机。纵向晋升激励激发了地方官员的创新动力<sup>[4]</sup>，而在横向的地方政府竞争中，这种动力进一步释放<sup>[5]</sup>。创新者的“竞争一激励一能动”效应是理解地方政府制度创新动力的主要范式。第二，制度创新的扩散与持续。创新扩散关注一项新制度的平面迁移和层级迁移过程。现有研究大多将地方政府视为府际关系中的行动主体和网络节点，创新制度的扩散程度和扩散范围于是构成了衡量制度创新持续力和有效性的重要标志<sup>[6]</sup>。

总体来看，既有研究对“创新”决策之能动性的关注超越了对“制度”有效性的关注。作为“创新”的对象，“制度”本身及其实践方式在地方政府行为研究中被边缘化了。制度创新主要表现为“试点一推广”<sup>[7]</sup>的政策逻辑和“创新一扩散”的外部过程。事实上，在地方政府强有力的创新驱动之下涌现出的创新制度面临着差异化的命运：一些制度就此扎根，但也还有相当多的创新制度要么无法推广，要么推广后制度运转效果不佳。有学者称之为制度创新中的“孤岛”现象和“烟花”现象<sup>[8]</sup>。新制度

<sup>1</sup>作者简介：杜鹏，南开大学周恩来政府管理学院助理研究员

基金项目：国家社会科学基金重大项目“新时代中国马克思主义社会学的理论创新和意识形态建设研究”  
(18ZDA163)

收稿日期：2019-05-11

的不同命运说明，基层治理中并不存在抽象的、普遍适用的好制度。制度创新是治理制度和治理机制在特定基层治理目标下和治理基础上的适应与创新，只有进入制度实践的地方场域，理解制度创新由文本话语转化为生动实践的內部过程，才能真正理解制度创新的有效基础和限制条件，进而理解基层治理现代化的复杂路径。

浙江省地处我国东部发达地区，基层社会具有利益密集的特征，地方政府治理创新中的“浙江现象”已经引起学界的关注。自2014年以来，浙江省宁海县开始推行被称为“宁海36条”（下文中简称为“36条”）的“小微权力清单”制度，以促进基层权力的规范化运行。巢小丽从乡村治理的现代化视角入手，对“36条”的政策绩效进行了分析和评估，发现随着该项政策的推行，宁海乡村社会治理的十八项指标在程度和质量上都有明显提升<sup>[9]</sup>。蔡长昆基于“36条”的制度变革揭示了地方政府创新的核心制度逻辑<sup>[10]</sup>。不过，有待进一步回答的问题是，作为政府推动的乡村治理制度创新，“36条”何以能够在基层社会扎根进而实现有效运转？为了深入理解“宁海36条”的制度创新逻辑，笔者随同所在团队对宁海多个乡镇、村庄进行了驻村调研。本文的经验材料主要来源于M镇和Y镇，其中，M镇属于城关镇，处于城市化推进的前沿地带；Y镇属于偏远乡镇，以农业为主。调研发现，利益密度不同的乡镇在“36条”的实践效果方面存在较为显著的差异，这反映了利益密度之于基层治理制度创新的重要性。利益密集是新制度运转起来的基本条件，也是制度扩散和制度持续的根本保证。

## 二、制度创新的内部过程与社会基础

### （一）制度创新的内部过程

新制度主义是当前地方政府制度创新研究的主要理论资源。诺斯认为，制度是一个社会的博弈规则。这构成了新制度主义分析的基本出发点。制度包括人类设计出来的、用以形塑人们相互交往的所有约束<sup>[11]</sup>。制度主义分析始于个体的理性人假设，个体间的博弈不仅是制度形成的基本条件，同时也受制度的约束。制度内在的激励结构与机会结构决定了个体的反馈方式与策略选择，进而决定了制度变迁的路径。在这一理论范式下，地方政府的主要官员在特定的激励机制与约束条件之下，基于收益与成本的理性权衡进行制度创新。但是，作为地方政府创新行为产物的创新制度仍然面临一个“实施”过程。“实施”不仅涉及政府层级的动员和协调，而且涉及实施对象的反馈。一个能够顺利实施的制度才是一个好制度，否则就会陷入“制度空转”。在这个意义上，创新制度的实施可以视为多元主体参与的“治理”过程。

为了清晰地展示基层治理制度创新的实践逻辑，本文提出“过程—机制”的分析框架，对制度创新的内部过程进行操作化。具体而言，地方政府的制度创新实际上包含“制度设置—制度动员—制度运行”三个有机关联的环节，它们构成了基层治理制度创新的完整过程。制度设置主要指制度文本和制度框架的创制，它是制度创新的基本条件，决定了制度创新的方向和内容。制度动员指制度通过特定的政策工具和组织结构实现社会化的过程。它是新制度的文本形态向实践形态转化和落实的重要媒介。制度运行指的是新制度嵌入基层社会，并且改变、重构原有治理规则，最终实现有效运转。在上述三个环节中，制度设置是基础，制度运行是保证，制度文本与制度运行的张力分别通过自上而下和自下而上的压力聚焦于制度动员过程。制度动员不仅仅是上传下达的行政过程，而且是一个勾连决策和落实的政治过程。一项新的制度不可能完全束缚在地方政府领导的内部决策过程之中，而是在与现实社会的紧密互动中才能完善自身和实现自身。“制度设置—制度动员—制度运行”的过程兼有理论分析意义的完整性与实践过程的开放性，是制度创新的基本框架和基本周期<sup>[12]</sup>。

在基层治理体系中，县域是相对自主的治理单元，基层治理中大量的制度创新也主要由县级地方政府推动。在“县—乡—村”关系的视野下，县级地方政府是新制度创制的主体，乡镇则是新制度的执行、传达和反馈的主体，村庄则构成了制度运行的微观场域。因此，制度创新过程是贯穿县乡村联动的治理过程。“36条”是由宁海县纪委推动的基层治理制度创新，其核心是乡村治理事务的流程化。因此，在——“36条”的制度创新过程中，制度设置包含了县域部门权责关系的协调与统合，制度动员包含了“36条”自上而下的传播和扩散的过程，制度运行则凸显了“36条”在村庄社会运行的可能条件。

<sup>2</sup> ①现实的制度创新过程往往更为复杂，地方政府之间、地方政府与上级政府（包括中央）之间也存在各种互动。由于篇幅和精力所限，笔者主要考察县级政府内部的制度创新过程。

## （二）利益密集的治理基础 ——

地方政府的制度创新并非凭空产生，制度创新的方向、动力和路径不仅来自于考核压力、竞争动力和制度空间，而且也要面对现实且具体的地方治理场域。资源密度是理解基层治理制度创新的基础性变量，在地方治理场域中，利益密集具有鲜明的政治社会学意义，利益密度的差异导致治理秩序的差异。例如，中西部地区一些村庄依托“资源下乡”形成了“分利秩序”，导致了基层治理的内卷化<sup>[12]</sup>。与中西部地区的“外生性”利益密集类型不同，浙东农村属于“内生性利益密集型”地区<sup>[13]</sup>。宁海县地处于浙江东部沿海地带，近几年来，县城发展速度加快，基层利益日趋密集，它集中表现为土地利益的增值。利益密集导致基层社会利益主体之间的激烈博弈，进而引发治理失范。其普遍特征是：村庄权力斗争激烈，选举参与率高，达到90%，村干部班子不稳定，村干部权力乱用，小官巨腐。在利益竞争和利益冲突中释放出的政治能量不仅构成了乡村社会运行的动力，而且形塑了利益密集基础上的基层治理结构。具体而言，从如下两个方面塑造乡村治理的基础。

第一，富人治村。富人治村正成为东部利益密集型地区村治的普遍图景<sup>[14]</sup>。伴随着经济社会的发展，村庄社会出现明显的利益分化，涌现出一批富人精英群体。这些富人精英主要是通过办厂、经商的方式积累财富，为了拓展其产业发展空间，富人精英群体倾向于进入村庄政治舞台，以扩张其资源支配能力。然而，富人治村具有“私人治理”<sup>[15]</sup>的特征，造成了不可控的“能人政治”，极大地弱化了村民的政治效能感，造成了对绝大多数普通村民的政治排斥。

第二，派性政治。派性政治是利益密集的另一重要治理特征，也是“富人治村”的伴生物。派性既存在于在任村干部之间，也存在于在任与在野的村干部之间，同时还普遍存在于体制性精英与非体制性精英之间。派性产生于村庄选举过程中以“选票”为目标的社会动员。密集的利益不仅催生了派性的形成，也导致了派性结构的不稳定性。派性政治由村庄富人精英主导，但派性在村庄场域中往往也具有自我演化的相对自主性。派性政治的基本特征是“对人不对事”，村庄的“泛政治化”扭曲了村民自治。

能人政治与派性政治消解了基层“简约治理”的基础，导致基层治理规则失效和基层权力失控。在“36条”出台前的宁海各村，“贿选”成风，一张选票卖到1万是常有的事情，对于资源密集的村庄，关键选票甚至高达10万/张<sup>[16]18-21</sup>。花费巨额资产竞选而上的村干部必然要通过各种敛财的方法收回竞选成本，同时还要满足所代表的派性成员的利益诉求。谋利型的理念和行为主导了村级权力的实践逻辑，村庄政治陷入恶性循环。

案例1 宁海县纪委干部ZGH谈及对村庄能人的看法：“‘能人’实际靠不住，‘能人’只能靠一阵。靠人治永远是靠不住的，人都是有贪欲的，若不把权力控制了，人治就变成了专制。‘能人’治村的时代已经过去了，以前大家都吃不饱，谁能带领大家致富就是‘能人’；现在，大家都吃饱了，需要的是正义。‘能人’其实是反制度的，要创新、打破原来的格局，才能成为能人。革命时期需要能人，和平时期也需要‘能人’，但现在需要的能人是要懂得如何团结人、如何做转化工作。以前的‘能人’是搞经济的，现在的‘能人’是搞政治的。村里是一个社会，而不是一个企业，用搞企业的方式来搞社会，是不行的”<sup>[3]</sup>。

‘能人政治’不确定的实践效果说明，选举取向的村民自治并不必然导向基层民主。利益密集的乡村社会是基层治理制度创新的动力之源，它不仅影响了制度创新的方向，而且构成了制度嵌入的动力和制度运行的支撑，因而是制度创新过程有效运行的基础。在这个意义上，利益密集的基层社会是浙江宁海基层治理现代化的制度创新过程有效展开的真实基础，资源的密度是决定“36条”能否有效立足和扎根基层社会的关键变量。在下文中，笔者将结合“36条”的制度实践，阐述制度创新的内部过程与内在逻辑。

## 三、制度设置的内核：规则之治

县级地方政府是基层治理制度创新的“第一行动集团”<sup>[17]</sup>，主导了制度创新的方向与制度设置的内容。县级政府制度创新

<sup>3</sup> ①来自于宁海县纪委干部ZGH的访谈材料。

的动力主要始于村民自治的“半拉子民主”导致的基层治理困境<sup>[18]</sup>。伴随着经济发展与利益分化，选举制度不仅未能有效地约束“能人政治”，反而为基层社会内部政治能量的无序释放提供了制度化通道，导致了公共政策进村的“最后一公里”难题。缺少公共政策和公共规则的存在，利益分配势必导致利益冲突，进而引发基层社会内部矛盾的滋长。利益冲突通过派性不断集聚，通过“上访”而外部化，从而创造了地方政府回应基层治理难题的契机。

基于此，我们可以建立资源密度与制度创新动力的正相关关系：利益越是密集，围绕利益的博弈和争夺则越是激烈，矛盾越容易产生，也越容易超出原有村民自治框架的规则供给能力，从而进入政府治理的视域，地方政府回应问题的动力越强。进一步看，利益越密集，县乡村之间的联动性越强，地方政府对基层矛盾和问题的感知越敏锐和细微。但是，从当前各地涌现的基层治理制度创新的实践情况来看，虽然同属于“问题驱动型”<sup>[19]</sup>创新，但制度创新的焦点略有差异。总体来看，东部发达地区侧重于权力规范化运行，强调村民自治“四个民主”中的“民主监督”，聚焦于权力监管。中西部地区侧重于公共服务的有效供给，强调“民主决策和民主管理”，其中比较典型的是四川成都市的“村民议事会”模式和湖北秭归县的“幸福村落建设”，这些探索较好地实现了村民的需求表达与政府公共服务供给的有效对接。因此，“36条”的制度设置需要放置在东部发达地区的具体情境中。在下文中，笔者将对“36条”进行解剖，揭示制度设置的内在逻辑。

“36条”的全称是“宁海县村级权力清单三十六条”，其内容涉及村级重大决策事项、村级招投标管理事项、村级财务管理事项、村级工作人员任用事项、阳光村务事项、村级集体资产资源处置事项、村民宅基地申请事项、村民救助救灾款申请事项、村民用章管理事项、计划生育事项和村民服务其他事项等一共十一个方面的内容<sup>[4]</sup>，其核心目标是规范村级权力，改善干群关系，提升基层治理能力。从本质而言，“36条”的制度设置并非制度内容的发明，而是制度整合的过程，即对散落在各类文件中的与村务工作相关制度的整合。

当然，作为一项制度创新的制度整合并非资料的简单聚合，其关键在于将零散的制度要素整合为统一的制度系统，彰显了制度的公共价值<sup>[20]</sup>。同时，在地方治理结构中，制度整合不仅是制度文本的整合，而且也是对制度相关部门的协调和县乡村关系的梳理。部门协调与层级联动构成了制度设置的内在过程，它是县级党委政治领导权的体现，从而打破部门之间的利益壁垒，最终奠定制度整合的基础。因此，地方政府既是制度创新的主体，同时也是制度创新的对象。

“36条”本质上属于国家正式制度。从制度内容而言，它明显地指向公共利益和公共事业；从制度的归属来看，它摆脱了部门行政的局限，因此，它呈现为一般性、普遍性和规律性的制度形态。其合法性建立在既有法律规章的基础上，因而不同于一般意义上的“村规民约”等地方性规范。“制度化”是制度整合的核心特征，即“将权力关进制度的笼子”<sup>[21]</sup>。“36条”的制度创新实践体现了以“规则之治”为内核的制度创新过程，同时也体现了以“现代化”为目标的基层治理转型方向。相对于乡村社会富有伸缩性的人情规则，“36条”致力于探索建立刚性的制度规则。自上而下的制度规则与乡村社会内在的人情规则产生碰撞交融，在一定程度上将村庄治理从人情负担中释放出来。

案例2 M镇L村干部说：“以前说他违规，就说你不给他面子，现在规定死了，就不是面子不面子的问题，关系变得更理性了。有规定，不叫冷酷无情，关系也没疏远，求干部的人也会理解，也会懂得这个事情怎么办。”<sup>②</sup> 作为创新主体的地方政府

<sup>4</sup> ① “36条”的具体内容主要以“流程图”的形式呈现，其涉及事项列举如下：村级重大事项“五议决策法”；物资、服务采购；微型工程；财务开支；出纳现金支取；非村干部报酬补贴发放；招待费支出；团、妇、民兵组织人员任用；治调、计生等其他工作人员任用；文书、出纳任用；临时用人、用工；党务公开；村务公开；财务公开；集体资产资源处置；财产物资管理；集体土地征收及征收款发放；农村宅基地审批；低保（五保）申请；救灾救济款物发放；办理被征地农民养老保障；大病救助申请；党内关爱基金申领；印章管理；户籍迁移流程；分户手续证明；殡葬管理；水电开户申请；计划生育办证；流动人口婚育证明办理；计划生育家庭奖励扶助金发放；入党申请；党员组织关系签转；矛盾纠纷调解。

②来自于M镇L村村委委员的访谈材料。

③在宁海调研中，有村干部将派性非常严重的村庄戏称之为“政治村”。由于派性斗争激烈，派性的裂痕深入村庄日常生活，使得村庄最为基本的公共秩序也难以维持。在这种敏感的氛围中，一点芝麻小事也可以迅速的转化为外显的冲突。

必须正视作为客体的治理结构和社会基础，以明确其制度创新的定位、方向和路径。浙江宁海等利益密集地区的基层治理面对的问题主要不是村庄的“去政治化”<sup>[22]</sup>，而是村庄的“泛政治化”<sup>③</sup>，权力和利益的竞争撕裂了村民自治，难以形成相对持久和稳定的政治均衡。按照张静的观点，公共规则之所以重要，原因是它们与社会竞争和冲突有关。但是，由于能人主导村庄政治，群众利益表达的正常渠道遭遇现实政治结构排斥，从而压缩了农民政治参与的制度空间，阻断了国家与基层社会和农民之间良性互动的渠道，村庄社会内部的政治能量通过“阶层上访”的形式表达<sup>[23]</sup>。因此，政府面临的不是农民动员问题，而是行动规制的问题。这意味着制度创新的重点是通过建立公共规则，引导和约束政治能量的有序释放，恢复基层社会中的政治均衡，重新建立国家与基层社会的“制度性关联”<sup>[24]</sup>，从而实现法治与自治的结合。

## 四、制度嵌入：规则之治的实现基础

“皇权不下县”是关于传统中国基层治理格局的共识。国家基础性权力不足为地方社会内部的非正式治理提供空间。李怀印将这种官民两便的日常非正式治理方式称之为“实体”治理，以区别于官僚制的“形式主义”治理<sup>[25]</sup><sup>15</sup>。后者主要依靠系统的法律法规。现代法律规则与传统地方规则之间的“语言混乱”<sup>[26]</sup>导致了种种不适应，二者之间的冲突、张力及其调试是理解中国基层治理的基本框架。国家政权虽然重构了基层的权力网络，但距离在乡村社会中建立“公共规则”的目标尚有一定的距离。公共规则规范着社会成员对资源—权力、财富、机会、地位的追求和竞争<sup>[27]</sup><sup>3-12</sup>。

作为国家制度的集合，“36条”内在的普遍性和国家性与村庄社会的特殊性和地方性存在一定的张力。只有当一个制度能够真正嵌入村庄社会并实现常态运行，地方政府的制度创新才能获得持久的生命力。那么，以“规则之治”为核心精神的基层治理制度创新如何实现制度下乡和制度落地？在此，笔者将进一步讨论新制度的运行机制，阐释制度创新的底层实践。

### （一）利益激活与制度援引

董磊明通过对转型时期基层法律实践分析发现，由于基层社会的结构混乱，乡土社会与国家治理出现亲和性，表现为农民的“迎法下乡”<sup>[28]</sup>。当基层社会缺乏内生秩序供给能力时，诉诸法律成为一种理性选择。“迎法下乡”体现了“形式主义”治理的实践逻辑，它指涉的是权利主体与司法部门之间的关系，意味着国家治理框架对村民自治框架的替代。

“36条”是对村民自治的制度完善和机制创新，在这个意义上，“36条”的制度内容虽然来源于地方政府的制度设置，体现了国家意志，但仍然以村民自治为运行框架，并完善了村民自治。其创新之处恰恰在于，将本来附属于各个行政部门的涉农制度转化为与农民利益紧密相关的规则。规则的利益相关性为村庄社会内部多元主体的利益表达提供了动力支撑，利益表达和利益竞争的实践激活了新的制度规则。农民不再是村庄公共事务的旁观者，而是村庄事务的实际参与者。

首先，在利益密集的前提下，因利益分配事关每个村民，农民具有参与村庄政治的天然动力。但是，这种参与动力往往因为缺乏有序的参与渠道，可能走向无序表达。“36条”包含了公共事务与公共服务的流程化再造，并通过“五议决策法”的原则重构了乡村治理机制，实现了操作规则的清晰化和公开化，为农民的政治参与和权力监督提供了切口，打破了权力运行的“黑箱”。其次，在派性政治的运行中，派性竞争双方往往通过援引“36条”的制度规则向对方施加压力。“36条”因而卷入派性政治，成为派性竞争中各方主体积极援引的“尚方宝剑”，派性竞争成为利益相关方依托规则和运用规则的竞争。借助村庄派性激发的政治能量，新制度作为派性竞争的资源而被工具性激活。新制度的嵌入同时也再造了派性政治的运行逻辑：规则对派性的规训扭转了村庄政治无序运行的状态。

案例3 工程项目招标一般是微腐败的重灾区，通过选举竞争上来的干部在涉及工程项目时一般会尽可能地将项目交由其支持者。按照规定，资金投入在200万以下的村一级工程项目，招投标法并无规定，而是地方政府自己规定。市里的规定是5万以上需要招投标。严格来讲，5万以下的工程，由村里直接找泥水匠的价钱更便宜。“36条”则进一步明确了招投标的程序和标准，招投标并不是为了省钱，而是为了过程的监督、工程造价的控制和资源分配的公正。对于5万以下工程，村两委成立工

---

程小组。在这个过程中，民众的监督非常重要，以至于“有派性的村（有反对党的村），监督得不敢做手脚”<sup>⑤</sup>。

依托派性竞争孕育的村庄政治动能，“36条”的制度规则获得了进入乡村社会的动力和路径。然而，在利益密度较低的情况下，“36条”缺乏承接的政治结构，制度运行可能呈现出不一样的效果。

案例4在Y镇W村调研时，不少村民对于“36条”的态度比较冷淡：“（有三十六条之后）村里看上去差不多，平平常常，有没有三十六条没什么区别。有贪污的地方，三十六条有用，没有贪污的地方，管你三十六条还是四十六条”。W村是一个农业村，由于村庄内部利益机会较少，“36条”在该村发挥作用的机会很少，其中主要涉及的是该村养殖塘承包，其他事项则涉及很少<sup>②</sup>。

对于利益密度较低的村庄而言，村庄权力结构一般比较稳定，治理事务相对较少，村庄事务也难以引发村民的关注和参与。事实上，在相对传统的乡土社会中，制度规则以非正式的状态隐伏在日常生活之中，人们按照“日用而不知”的习俗行动。文化塑造的主体构成了“简约治理”的重要基础。伴随着乡土社会的转型，主体的利益分化与利益竞争为“制度下乡”提供了重要契机。换句话说，制度下乡之所以可能或许在于“制度的发现”，后者指的是农民在特定的场域结构中逐渐意识到了制度的工具性效能，制度越来越成为农民相互交往和利益互动的框架。作为一种利益博弈工具，制度逐渐嵌入基层社会之中。

## （二）利益支撑与制度持续

一项新制度的持续力是地方政府制度创新成功与否的重要指标。学界通常将时间延续和空间扩散视为制度持续的标志。相对而言，制度设置过程主要取决于地方政府行为的主动性，制度的契合性则与治理的有效性紧密相关。关于地方治理创新的研究，往往考虑制度创新决策的收益与风险，却相对忽视了制度实施过程中的制度运行成本。制度成本包括两个方面：第一，制度嵌入基层治理结构，自上而下输入的新制度在既定结构中的运行必定涉及制度与外部系统的互动和调试，从而产生摩擦成本。正式的制度规则与不规则的乡土社会之间存在的张力，必然产生更大的摩擦成本。第二，制度的闲置成本。制度的复杂程度不仅需要与治理内容的丰富程度匹配，而且需要依托特定的支撑体系，以充分发挥制度效能，但基层治理事务的或然性和非常态性可能限制制度运转的效能，限制制度实践的规模效应，导致制度运行产生闲置成本。相对于“简约治理”的低成本性，“36条”具有更高的制度运行成本，呈现为基层治理中的复杂制度。

基层社会的政治能量构成了复杂制度的嵌入动力，但政治能量并不能消化复杂制度的运行成本。“36条”的成功经验表明，基层社会的利益密集是支撑复杂制度运行的丰沃土壤。村级组织虽然不是制度创新的决策者，却可以决定创新制度的实际运转效果。比较典型的是“36条”关于村级工程招投标的规定，要求4万元以上的项目均需要走公开招标的程序，这必然会产生额外成本。在利益密集的情况下，利益分配过程引发激烈竞争，相对于可预期的制度收益，制度的成本不是问题。但是，在利益密度较低的情况下，由于缺乏了利益的有效支撑，“36条”制度运行的成本可能超越制度的收益，从而影响制度实践的效果。

案例5 Y镇是一个农业镇，该镇W村的干部认为：“‘36条’对村里没有什么大影响，就是（村干部）做事情比以前麻烦了，做事情不好做了。按照‘36条’来，事情很难做，真按这个来，事情做下来后，天都亮了。以前（村干部）做事情好做一点，以前都是乡里领导说一下，就可以做了。现在难做，要开会，意见不统一，有的想做，有的不想做，事情很难搞下来。村民代表多，每个人的想法都不一样。”此外，“36条”还面临如何激发村民代表的积极性问题。村民代表的素质有限，很多村民代表都不去参加会议，或者是“与我有关的我就去参加，与我无关的我就不要去参加”，并且村民代表本身是没有工资的（只有误工补贴），如果考察严格，那么就更没有人愿意当了<sup>①</sup>。

可见，如果村庄社会内部没有多少利益，作为一项复杂制度的“36条”缺乏充分有效的运转动力，复杂制度的运行就会耗

---

<sup>5</sup> ①来自于M镇乡镇干部的访谈材料。

②来自于Y镇W村干部的访谈材料。

损有限的治理资源。当制度运转的收益小于制度运行的成本，复杂制度的运行势必走向形式化，成为“墙上制度”<sup>⑥</sup>。

案例 6 Y 镇的乡镇干部表达了对“36 条”制度的不满：“‘36 条’，是自己找自己麻烦，村干部被捆住了手脚，什么事都做不了。城郊有利益的地方，应该有‘36 条’，因为有利益，争夺的人多，就会很乱，不用制度进行规范，就很麻烦，容易出问题。但在一般的农业型村庄，‘36 条’就没什么作用。制度重要，但关键还是在人，在于村干部的素质问题。制度是死的，但人是活的”<sup>⑦</sup>。

综上所述，利益密集是制度嵌入的基础，它不仅为制度的工具性卷入提供了契机，而且为制度的持久运行提供了支撑。因此，利益密集构成复杂制度运行的基本条件。诺斯总结了制度变迁的两种路径，一种是供给型主导的强制性制度变迁，另一种则是需求主导的诱致型制度变迁。前者主要来自于国家力量，后者主要来自于个体的理性选择。但是，诺斯关于制度变迁路径的动力学解释在一定程度上忽视了制度创新的实践过程。笔者关于“36 条”制度创新过程的分析呈现了政府主导的制度设置逻辑与村庄场域中的制度嵌入和制度运行机制，这很难通过诺斯的两种路径进行解释：从制度设置层面来看，地方政府虽然表现为制度的设计者、输出者与供给者，然而地方政府推动的治理制度创新的真正实现又与基层社会中多元化治理主体的主动援引和制度收益成本的权衡密切相关。创新制度的“文本形式”只有进入利益密集的基层社会，才能获得“实践内容”。事实上，制度的文本形式与实践内容能否统一的关键在于地方政府的制度创新是否遵循了群众路线。

## 五、制度创新过程中的群众路线

“宁海 36 条”的制度创新体现了复杂制度在基层社会中的嵌入。如上所述，基层社会中的密集利益固然是复杂制度的重要支撑，但问题在于，乡村治理转型导致制度创新存在两个风险：首先是在制度创新过程中的制度设置与制度激活这两个环节能否有效对接？其次，如果能够有效对接，复杂制度的嵌入是否可能导致复杂制度的锁定，这反而会束缚治理能力的提升？因此，在地方政府推动的制度创新过程中，制度文本与治理实践之间存在一定的或然性，这是诸多制度创新丧失生命力且难以持续的重要原因。

基于此，一个可以有效化解或然性且具高度弹性化的制度动员机制就成为完整的制度创新过程之必不可少的环节。从“36 条”制度创新的实践情况来看，规则之治的制度创新方向与利益密集的基层社会具有较高的契合性。具体而言，“36 条”的制度设置与制度运行嵌套的重要原因在于制度创新过程中的群众路线，群众路线是撬动复杂制度并保证其有效运转的重要杠杆，它不仅使得制度创新决策“接地气”，而且也有效地防止了制度实践中的目标偏离，同时也为创新制度的持续调整提供了空间。群众路线是党的基本路线，群众路线体现了政治伦理化的党群关系，构成了制度动员的核心框架。

一些研究过于注重地方政府制度创新的决策过程与理性动机，制度创新效果往往被归因为新制度的执行力度和执行效果，然而，制度动员并非简单地自上而下的制度执行问题，而且也包括了下自而上的反馈机制。群众路线包括群众观点和群众方法，“一切为了群众，一切依靠群众”即群众观点，“从群众中来，到群众中去”即群众方法<sup>[29]3-8</sup>。群众路线的目的是在党与群众和基层社会之间建立具体、广泛和深入的联系，它强调的是认识在领导与群众之间的循环往返过程。在这个往返过程中，新制度逐渐完善，同时党也逐渐获得群众认可。群众路线贯穿了“36 条”的制度创新过程。

第一，制度设置中的群众路线。“36 条”是宁海地方党委政府积极回应地方治理难题的产物。面对农村社会转型和利益日趋密集带来的治理形势，2014 年 2 月，在宁海县委统一部署之下，县纪委会同二十多个涉农部门，通过访谈群众、召开会议和听

<sup>⑥</sup> ①来自于 Y 镇 W 村干部的访谈材料。

②即使在宁海县不同区域，“36 条”的制度运行效果也存在一定的差异。2014 年 7 月，笔者所在团队赴宁海县三个街道（乡镇），且各选择一个村进入深入调研。三个村的区位条件和发展程度具有明显差异，“36 条”的运行效果也呈现出明显的差异。其中一个村因相对偏僻，仍以农业为主，村庄内部利益和村级公共事务较少，“36 条”的运行效果因而不如另外两个村庄。

③来自于 Y 镇乡镇干部的访谈材料。

取群众意见，初步汇总的各项涉农法规政策多达 248 页。但是，县委认为，单纯的文件汇编难以被群众理解，因此，经过上下联动与反复协商，删繁就简，才最终出台“村级权力清单 36 条”。“36 条”的内容均是让群众切身利益相关的村级公共事务。同时，“36 条”是“四位一体”（即聊天长廊、群众事马上办、走村不落户、36 条）制度创新的重要内容<sup>⑦</sup>。政府在制度推行过程中也充分考虑制度的接受性和传播性，通过简单通俗的文字和图片进行宣传，以方便群众掌握和运用。

第二，制度动员中的群众路线。“36 条”制度的社会化不仅仅是官僚体制内部的传达过程，而且是群众方法的典型呈现。在制度动员过程中，县一级通过下派“第一书记”、乡镇一级通过“联村干部”<sup>⑧</sup>的方式，深入千家万户中做工作。从宁海各乡镇（街道）的情况来看，几乎所有的乡镇干部都是联村干部，“联村干部”制度改变了乡镇政权的科层化运作模式，促进了乡村之间的紧密关联。“联村干部”制度为“36 条”深入人心提供了强大的组织基础，也为创新制度运行效果的及时反馈提供了重要渠道。

第三，制度运行中的群众路线。不同于法律实践，制度的运行主要依靠群众的表达、监督和参与，政府并不直接介入制度的具体运行之中。在这个意义上，政府为基层社会留下了自主运转的“模糊空间”。通过制度化的监管和服务平台，利益分化的群众被引导进入村民自治的框架，群众的政治参与为制度运行提供了持续的能量。

由此可见，伴随着基层治理转型和党群关系变迁，群众路线的实践方式也发生了变迁。在利益政治时代，利益分配问题日益成为党群关系的核心环节<sup>[30]</sup>。利益分配的民主不同于资源动员的民主，分配利益的制度规则也就不同于汲取资源中的群众动员。利益密集地区的群众并不缺乏参与的动力，因此，如何协调多元主体的利益分配和利益协商，从而为群众意志的凝聚和群众需求的表达创造制度化平台和通道，便成为基层治理现代化的重点，这就为制度建设与群众路线的结合创造了基础。

“宁海 36 条”的制度创新实践展现了规则之治与群众路线的结合，在促进基层治理的规范化与现代化的同时保留了制度的伸缩性。事实上，基层治理现代化不可能一蹴而就，而是一个循序渐进的制度创新过程。在治理现代化的推进过程中，规范化的复杂制度与灵活性的群众路线并不是“非此即彼”的选择。“国家-社会”关系与党群关系是理解基层治理和国家治理的双重维度。制度创新不能成为地方政府内部的“孤立”决策，需要通过“共识性决策”<sup>[31]</sup>的方式推行。创新制度的运行也不能变为行政动员和行政主导，而是要充分引导群众形成协商民主和参与治理的格局。制度创新的内部过程因而具有高度的开放性，贯穿其中的群众路线不仅推动了新制度的落地，而且也避免了复杂制度可能带来的治理僵局。“36 条”本身是回应基层治理需求的产物，也是当地多重制度创新中的一个片段，这也就意味着“36 条”并非制度创新的终点，在群众路线的支撑下，基层治理的问题仍然能够持续不断地激发地方政府的制度创新实践，避免了创新制度的低效锁定，为未来的制度调试和制度创新留下了空间。

因此，只有通过群众路线，才能有效地串联“制度设置—制度运行”的过程；同时，面对快速转型社会的治理现实，“制度化设置—制度运行”也必定是一个反复且长期循环的过程，制度创新过程在“接地气”的同时保持了开放性。由此可见，群众路线是宁海基层治理制度创新内核贯穿于基层治理现代化的渐进过程。

## 六、制度推广的限度与反思

在《使民主运转起来》一书中，帕特南基于民主制度差异化的实践效果，认为社会资本是基层民主——运转的有效条件，

<sup>7</sup> ①除“36 条”以外，其他三项的内容具体如下：（1）聊天长廊，是在茶余饭后了解村情民意的契机，谈论村里的事、村干部的事，及时收集村情民意。（2）百姓事马上办，将收集信息反映给有处置权的有关部门，登记处理之后反馈处理结果，比如宅基地审批的过程，在体制层面，将国土所设置到乡镇、街道，命名以街道冠之，让老百姓知道，工作顺畅起来。（3）走村不落户。干部走了哪一户，用手机传到网上，用 PPT 放出来，让干部回答该户姓名、需求等，这种考试要街道间比赛，由组织部、宣传部来出题，主要考联村干部。医保、养老保险、宅基地审批、计划生育落实等政策，乡镇干部也要懂。

②联村制度与目前乡镇治理中广泛存在的“包村”制度并不相同。联村制度的责任要求和工作内容也更为明确，可以将其理解为“做实”了的包村制度。

而社会资本存量的差异导致了民主制度的不同实践效果<sup>[32]190-206</sup>。制度的发明、设计与制度的实践、效果之间可能的背离意味着在制度创新的过程中必须纳入社会的复杂性因素。制度创新绝非一个纯粹理性的展开过程，制度与现实的互动方式在相当程度上决定了制度创新的绩效。

随着“宁海36条”引入基层社会，利益分配和利益竞争逐渐进入制度化轨道，从而形成了基层治理中的复杂制度与复杂治理。当然，复杂制度的有效运行存在限制性条件，即只有当基层社会具有密集利益的情况下，复杂制度才能持续运转。制度运行条件的限制最终影响了地方政府制度创新的治理效能和创新制度的扩散能力。从根本上讲，基层治理的制度创新不仅局限于地方政府内部的决策与执行，而且是面对基层社会、并最终落实到基层社会的过程。作为制度变迁的重要方式，制度创新是强制型变迁与诱致型变迁的融合，缺乏基层社会的有效回应和反馈，制度创新必然蜕化为话语创新和概念创新。在当前基层治理实践中，东部发达地区涌现了大量的制度创新。作为制度探索的“先行者”，东部发达地区的制度创新往往具有强大的扩散效应。东部发达地区与中西部地区之同“先行者”与“后来者”的差异奠定了后者向前者学习的正当性。问题是，东部发达地区的创新制度在中西部地区的基层社会往往存在“水土不服”的现象。在密集利益的基础上催生出的复杂、精细的制度，向中西部地区简单移植、扩散的后果很可能是政府花了相当大的力气和精力，最终却事与愿违，制度难以落地。制度创新如果忽视其社会基础则不可避免地走向形式主义。

在当前中西部大部分农村地区，由于乡村社会利益密度较低，县级政府制度创新的动力较弱，而政策创新的动力较强<sup>⑧</sup>。制度创新具有更强的制度化和规范化追求，而政策创新表现出更强的策略性和事件性特征。制度创新的实践逻辑表现为复杂制度支配下的规范化治理，而政策创新的结果是短期性政策主导的策略性治理，二者分别植根于不同的治理资源和治理基础。在这个意义上，制度推广的限度需要引起地方政府的审慎思考。

税费改革以来，基层政府的“硬工作”越来越少，“创新”以及创新制度的推广越来越成为党政领导谋求政治晋升的重要依托。然而，转型时期的基层社会复杂多变，作为制度创新的主要推动者，地方政府需要立足于基层社会的现实，探索制度设置、制度运行与群众路线结合的方式。“规则之治”的实现并非一蹴而就，只有以党委政府领导和群众广泛参与为基础，创新制度才能真正在基层社会中运转起来，并且在持续的制度调试中推进基层治理的现代化。

#### 参考文献：

- [1]杜鹏：《村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例》，载《中州学刊》2016年第2期。
- [2]陈家刚：《地方政府创新与治理变迁——中国地方政府创新案例的比较研究》，载《公共管理学报》2004年第4期。
- [3]包国宪、孙斐：《演化范式下中国地方政府创新可持续性研究》，载《公共管理学报》2011年第1期。
- [4]周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，载《经济研究》2007年第7期。
- [5]刘强、覃成林：《地方政府竞争与地区制度创新：一个制度分析的视角》，载《中州学刊》2009年第6期。
- [6]韩福国、翟帅伟、吕晓健：《中国地方政府创新持续力研究》，载《公共行政评论》2009年第2期。
- [7]周望：《如何“先试先行”？——央地互动视角下的政策试点启动机制》，载《北京行政学院学报》2013年第5期。

<sup>8</sup> ①“资源下乡”背景下，中西部地区的地方政府为了实现自上而下项目资源的有效利用，往往采取项目“打包”的政策性创新方式，达到资源集中投放的目标，这就塑造了特定的利益密集型村庄，村庄利益集聚恰恰是地方政府的政策创新的产物。地方政府显然不可能基于这样的少数村庄进行制度创新，而且，这种政策性创新往往也难以持续。

- 
- [8]卢福营:《论农村基层社会治理创新的扩散》,载《学习与探索》2014年第1期。
- [9]巢小丽:《乡村治理现代化的建构逻辑:“宁海36条”政策绩效分析》,载《中国行政管理》2016年第8期。
- [10]蔡长坤:《整合、动员与脱耦:地方政府创新的制度逻辑——以浙江省N县“小微权力清单”改革为例》,载《复旦公共行政评论》2015年第2期。
- [11](美)诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社2008年版。
- [12]陈锋:《分利秩序与基层治理内卷化:资源输入背景下的乡村治理逻辑》,载《社会》2015年第3期。
- [13]贺雪峰、谭林丽:《内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例》,载《政治学研究》2015年第3期。
- [14]魏程琳、徐嘉鸿、王会:《富人治村:探索中国基层政治的变迁逻辑》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2014年第3期。
- [15]王海娟:《论富人治村的“私人治理”性质》,载《地方治理研究》2016年第1期。
- [16]贺雪峰:《治村》,北京:北京大学出版社2017年版。
- [17]何显明:《地方政府创新实践的生成机制与运行机理——基于浙江现象的考察》,载《中国行政管理》2009年第8期。
- [18]郑菊琴:《创新村级治理机制破解“半拉子民主”难题——基于武义“村务监督委员会”六年探索的经验与启示》,载《现代经济信息》2012年第10期。
- [19]陈雪莲、杨雪冬:《地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察》,载《公共管理学报》2009年第3期。
- [20]牛月永:《论制度创新的模式——基于党内基层民主建设的视角》,载《马克思主义与现实》2014年第2期。
- [21]李法泉:《把权力关进制度的笼子里》,载《求是》2013年第9期。
- [22]贺雪峰:《乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论》,载《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2012年第1期。
- [23]田先红:《阶层政治与农民上访的逻辑——基于浙北C镇的案例研究》,载《政治学研究》2015年第6期。
- [24]吕德文:《制度性关联的消解及其对乡村社会的影响》,载《西南石油大学学报(社会科学版)》2009年第4期。
- [25]李怀印:《华北村治——晚清和民国时期的国家与乡村》,北京:中华书局2008年版。
- [26]朱晓阳:《“语言混乱”与法律人类学的整体论进路》,载《中国社会科学》2007年第2期。
- [27]张静:《现代公共规则与乡村社会》,上海:上海书店2006年版。

- 
- [28]董磊明、陈柏峰、聂良波：《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》，载《中国社会科学》2008年第05期。
- [29]吕德文：《找回群众：重塑基层治理》，北京：生活·读书·新知三联书店2015年版。
- [30]刘磊：《“刁民”的兴起：以党群关系的变迁为视角》，载《文化纵横》2016年第5期。
- [31]樊鹏、王绍光：《中国式共识型决策：“开门”与“磨合”》，北京：中国人民大学出版社2013年版。
- [32]（美）罗伯特·D·帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，南昌：江西人民出版社2001年版。