

我国乡村治理中的“国家-社会”关系分析

——以象山县“村民说事”为例

付翠莲 吴帅¹

【摘要】国家与社会关系的变迁与发展深刻影响着国家和社会的治理体制与治理结构，新中国成立迄今我国农村国家与社会的关系经历了“一体同构”、“有限分离”到“有机互动”的嬗变历程。转型期，我国农村国家与社会关系呈现出复杂的博弈、互构多种形态，要求我们立足于当前社会发展现实对国家-社会关系发展做出新的解释。梳理国家与社会关系的发展脉络和逻辑演变路径，将国家与社会关系的考察放置在具体的“过程-事件”场域中，引入象山县的“村民说事”乡村治理创新机制，分析我国地方治理中“国家-社会”框架下良性互动相互增权模式，是未来我国农村国家与社会互动的方式形态和发展趋势。

【关键词】国家-社会 乡村治理 象山 “村民说事”

【中图分类号】D669 **【文件标识码】**A **【文章编号】**1006-7426 [2019] 04-0072-013

一、问题的提出与研究视角

（一）问题的提出

国家与社会是人类社会生存发展的两大领域，也是学术界关注的一个十分重要且充满争议的话题，在不同的历史发展时期，国家与社会两者的关系表现出不同的形态。对国家与社会关系的深入发展探索 and 解释一直是近些年来中西方学者分析社会问题的有力工具。西方古典自由主义秉持国家与社会二分法，坚持二者二元对立的设定。改革开放前我国学界一直遵循着国家社会同构一体的解释框架，从20世纪90年代西方“国家-社会”的分析框架引入后成为政治学、社会学等学科分析社会问题的一个主导性的理论框架，国内学者结合我国实际做出本土化的解释，研究视角从国家-社会二者间的“大小”到“强弱”、从“管理”到“治理”有机互动的转变过程，研究视角与方式呈现出理论与实际、宏观与微观相结合的特点。

国家与社会关系的变迁与发展深刻影响着国家和社会的治理体制与治理结构。改革开放40年来，处于转型期中的我国国家与社会关系呈现出动态、复杂而又多变的具体形态，这就要求我们立足于当前社会发展现实对国家社会关系发展新形态做出新的解释。乡村作为基层治理的重要部分，同时也是社会稳定发展的基石，将地方治理中的乡村治理秩序构建作为分析国家与社会关系的视角，具有重要的理论与实际价值。

改革开放40年来以基层自治制度为表现形式的我国乡村治理体制、治理机制以及治理功能上面临诸多困境。乡村振兴战略提出并实施以来，村民利益诉求如何更有效的表达？如何丰富基层民主自治制度内涵和创新乡村治理机制？在多元治理格局形成的过程中国家与社会关系发展变化趋势应该做出何种解释？这些都是值得研究和探讨的问题。本文通过梳理我国“国家-社会”关系的发展脉络，引入象山“村民说事”治理创新案例，深入剖析“村民说事”的创新机制，对乡村治理中的“国家-社会”

¹**基金项目：**国家社科基金“基于利益博弈的农民集体行动及乡村治理研究”（项目编号：15BSH072）。

作者简介：付翠莲（1973-），女（汉），内蒙古乌兰察布市人，博士，温州大学法学院教授，硕士生导师，研究方向：地方政府与基层治理；吴帅（1994-），男（汉），安徽阜阳人，温州大学行政管理专业学生，研究方向：基层治理。

关系发展现状和趋势做出新的阐释。

（二）国内治理层面“国家-社会”关系研究文献梳理

通过梳理和分析国内治理层面国家-社会关系的研究，其视角可以分为三类。第一类强调国家与社会发展模式。高秉雄、唐杨分析了六种主要的国家与社会发展模式，认为主流学界对于国家与社会关系的研究认知经历了从“一元论”到“二元论”再到“多元论”的变迁，研究视角也从静态的、模式化转向动态的、过程化。^[1]郭凤英从宏观历史发展变迁的角度来看，针对不同时期的国家与社会关系，从不同角度提出了不同的解释模式，结合了我国的历史经验和现实，试图从“强国家-弱社会”向“强国家-强社会”转变，以此构建本土化的国家与社会关系模式^[2]。

马燕敏认为在传统的宗法社会中国家与社会关系是“弱国家、弱社会”模式；在计划经济时代中国家与社会关系是“强国家、弱社会”模式；在市场经济背景下国家与社会关系是“强国家、强社会”模式^[3]。第二类是从国家与社会治理层面来探析当代国家与社会的关系。

戴长征认为，“国家治理现代化的本质就是指国家的治理形式从占有一掠夺性、统治—管理型向控制—协调型的转变过程”，而要实现这种治理状态，就要聚焦于国家与社会的核心—权力，即必须从法理和制度构建上厘清与合理确定国家与社会的边界^[4]。

郁建兴认为，转型期“中国的国家与社会关系呈现出动态、复杂而又多变的具体形态，尤其是在社会建设领域，这种互动关系更为集中、频繁与微妙”，他指出，“从社会管控到社会治理”的新分析框架可以用于描述当代中国国家与社会关系的新进展，“国家主导下的社会治理”是当代中国国家与社会的互动模式，在走向社会治理的进程之中他认为其根本保障在于制度化与法治化建设，而影响社会治理发展轨迹与竞争的力量主要来自于国家与社会的良性互动^[5]。第三类是从乡村治理层面来探析国家与社会的关系。在已有的文献当中，研究的方向主要有两个，第一个方向是从总体性的乡村治理方面，特别是宏观性的国家即政府的权力渗入乡村秩序的建构，以此来探究国家与社会关系发展；第二个方向是侧重于研究乡村治理中的某一领域的专题性研究，如新乡贤治理、乡村群体性事件等，以此来解析乡村社会治理秩序的形成与国家之间的关系。

徐勇指出，现代国家的建构是一个政治性权力向上集中和向下渗透的双向性过程，通过对比建国以前和建国后国家政权对乡土社会渗透的深刻分析，认为传统社会实行的是“县官治县，乡绅治乡”，国家政权在乡村是“无根的统治”，20世纪下半期由于底层经济社会的两次变革，使得国家政权在乡土社会中逐渐扎根，但在改革开放以后乡土社会中产生了越来越大的自治空间，而且国家政权对乡土社会的渗透与来自于基层官员和乡土社会共同利益之间出现了张力^[6]。

总体而言，这些研究多侧重于从宏观理论和制度的视角进行静态的宏观性讨论，而缺乏具体的和动态性的考察。在社会发展的实际过程中，这种静态与宏观理论上的探究，容易忽略中国国家乡村社会互动关系的复杂图景，因此，很有必要将国家与社会关系的考察放置在具体的“过程—事件”场景中把握。

二、我国乡村社会结构中“国家-社会”关系嬗变轨迹

传统中国社会是一个典型的宗法社会，具有家国同构的特性，国家与社会的统治制度和思想基础密切相关，即国家和家族秉承同质化的管理规则和理念，在中国皇权时代，专制主义中央集权政治延续了两千多年，国家通过皇权与家族对社会进行控制。受到国家疆域辽阔、人口众多和生产力水平较低的影响，传统中的国家与社会结构、职能的发展不完善和不成熟，因而形成了国家官僚体系和乡村社会分而治之的独特治理体系。正如徐勇教授指出，我国传统社会形成的政治权力高度集中的专制体系，无论是权力集中能力，还是权力渗透能力都是十分有限的，特别是国家权力没有直接渗透于乡村社会^[6]，中国乡村社会管理缺位和意识形态教化功能日渐式微。

传统中国社会中“皇权不下县”意味着国家官僚体系只到县一级，但在传统农业社会中，国家履行政治和军事等职能必须从乡村社会汲取资源。费孝通认为传统中国的政治体制中存在“双轨制”，即以官僚制为中心的自上而下的政治轨道和以乡村中的乡绅为中心的自下而上的政治轨道^[7]，通过两者的结合，使得国家权力和社会权利得到联系，以保证国家政策执行的有效执行。传统中国乡村社会的“士绅模式”成为国家与社会的连接纽带，乡绅作为官僚机构与乡村社会的中间人，其本质属于皇权制度下的附属物，但就乡绅而言，一旦建立，受作用于社会环境，其存在和发展具有一定的复杂性。

正如史靖所说“绅权之所以微妙而不易确定其性质者，就因为他具有决定和周旋抗衡这两种不同的运用的姿态”^[8]。乡绅一方面可以充当地方乡土社会的保护人，另一方面又可以转变为官僚机构的合谋者，作为特殊体制的非正式制度的执行者，其治理下的乡村社会秩序具有相当的保守性、非稳定性和随意性。“在传统中国，政权组织体系，并没有将乡村权力有效的集聚起来，也没有有效的向乡村渗透，形成对国家的认同和忠诚”^[6]，从组织结构和治理效力来看，传统中国国家与社会都处于较弱的状态，且国家与社会关系具有相当的隔离性与脆弱性。

（一）改革开放前的农村“国家-社会”一体同构

新中国成立后的新生政权面临着对内和对外的双重性危机，为了改变弱国弱民的社会状态，中国共产党借鉴历史和总结革命时期以及社会主义国家治国的相关经验，通过制定强力措施进一步增强国家能力，使得国家与社会关系的重构成为了现实，国家实施对社会的全面而且严格的控制，国家与社会高度重合。在新中国成立前相对独立于国家的“士绅”社会力量一方面给予控制和取缔，另一方面则被融入国家官僚体制之内成为国家权力机构的组成部分，国家通过在城市建立“单位制”，在乡村实行“合作社制”，从而建构起了一种迥异于建国前的新型社会管理体制，由此国家垄断了全部的重要社会资源，国家的政治权力可以不受监督地渗入社会中集体或者个人生活的领域，而集体和个人的正当权利却没有受到法律、制度的正当维护。

孙立平称之为“总体性的社会”，即“社会的政治中心、意识形态中心、经济中心重合为一，国家与社会合为一体以及资源和权力的高度集中，使国家具有很强的动员与组织能力，但结构较为僵硬、凝滞”^[9]。由于社会整体融入国家权力结构当中，一如邹说所说，新中国成立后到改革开放这一时期的中国社会处于“全能主义”时期，即国家权力与社会空间没有了界限，“政治机构的权力可以随时地、无限制的侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域”^[10]。

“由于中国的国家转型是通过以党建国，以党领国的方针进行的，农村社会的政党化就意味着通过政党组织寻求农民对国家的认同和支持”^[11]，中国共产党在农村发展党组织，以组织农民和汲取乡村资源来支持政治革命并建立政权，这一“政党下乡”实践具有一定的历史渊源，新中国成立后增加了政权对乡村的渗透力这一方式，以此两种路径来加强政党和政府的组织体系与意识形态对社会的高度整合和统一领导，使得社会服从并服务于国家政权的建设，以增强政权的合法性与正当性，最终导致国家对社会侵没，国家与社会形成合二为一、一体同构高度重合的发展态势。

（二）改革开放后农村“国家-社会”关系从“有限分离”到“有机互动”转变

自1978年以来，我国实行的经济市场化和政治民主化的经济体制和政治体制的改革，逐渐改变了原有的国家权力对社会领域无限扩张的局面，国家权力从社会和经济部分领域消退，并推行在经济、社会、行政管理等领域的改革，国家-社会间的关系得到有限分离，社会的自由空间不断形成与扩大。这其中包括社会组织的兴起与发展、基层自治制度的建立与完善、各级协商民主治理制度的探索与推广等等。这一系列变革从中国乡村基层政权的组织形态来考察“国家-社会”关系，可以看出“国家对（乡村）社会的控制关系，经历了一个逐步下移、深入——全面控制——权力回撤的路径”^[12]。受制于我国党政结构政治体制的束缚，这种有限分离的国家与社会的关系，使得中国乡村社会的成长空间呈现出依附性和自主性的双重特性。乡村社会空间的成长一方面得益于国家权力在政治和经济改革中逐渐让渡与后撤结果，另一方面，得益于乡村社会（社会组织、社会个体等）自我觉醒和自我扩权。

当前我国各级政府不断探索新的社会治理机制，逐渐厘清国家与社会的边界，促使由传统的政治管理模式向多元主体共治的格局转变。目前我国的地方治理是以国家权力为主导的治理，地方政府在治理的过程中有绝对领导权，但是中央政府在允许地方政府保证地方政治稳定和经济增长的同时，支持和鼓励地方政府创新地方治理方式和形式，由此地方政府搭建了与社会组织、地方企业共建、共治、共享的平台，破除阻碍社会多元共治格局形成的规章制度，国家与社会之间从管理发展到治理，逐渐形成有机互动的格局。正如郁建兴指出“当代中国的国家与社会的互动关系，呈现出一种‘从社会管理到社会治理’的宏观态势和过渡形态”^[5]。就当前社会参与民间社会和政府机构治理的形式和程度而言，其依附性大于自主性，随着公共事务的不断增长和政府不断地创新地方治理机制，使得社会的空间不断扩大，承担着越来越多的社会责任，在维护公民正当权益和弥补国家治理缺陷的过程中，发挥着不可替代的作用。由此，国家与社会之间的互动呈现出更强的动态性、多样性和复杂性，两者之间的关系朝着良性互动的方向发展。笔者将以象山县乡村实际调查为基础，通过对当地乡村治理创新机制的动态而全面的剖析，以此来讨论国家与社会互动的方式形态和发展趋势。

三、中国乡村治理制度创新：象山县“村民说事”

象山县是浙江省宁波市的下辖县，地处富庶的长江三角洲南缘、浙江中部沿海，位于象山港和三门湾之间，三面环海，陆地总面积为 1382 平方公里，其下辖 3 个街道、10 个镇和 5 个乡。2018 年象山县居民人均可支配收入为 45644 元，同比增长 8.6%，2018 年全县财政总收入为 712828 万元，增长 6.1%，而 2018 年全县财政用于民生方面支出高达 48.7 亿元，占一般公共预算支出 71%^[13]，由此可以看出象山县的经济和民生发展都居于浙江省平均水平之上。象山县的“村民说事”作为一种乡村基层治理的制度性创新与我国东南沿海其他地区的社会治理创新具有相似性，受作用于市场经济的催生，使得原来的乡村治理制度不适用新的公共事务矛盾纠纷的解决，一方面是由于县域经济面临转型，乡村社会经济需要进一步发展，民生工程需要进一步改善；另一方面，村民的公共意识和民主意识不断觉醒和增强，群众的利益诉求更加多元化，使得原本传统的基层社会管理体制难以有效解决更具复杂性的社会矛盾，迫切要求各个治理主体重新构建全新的乡村公共事务协调处治理机制，回应群众不断增长的多元化利益诉求，实现乡村治理的有效性。

（一）“村民说事”案例简介及分析

“村民说事”制度含义较为复杂，有众多不同的表述，王国勤教授概括为“通过‘村民说事、村务公开、村务会商、民事村办、村事民评’等一系列行之有效、务实管用的制度和办法，来形成有事要商量、有事好商量、有事多商量的治理共识和实现村务管理、决策、治理、监督过程全闭环的无缝隙治理，因此是一种集科学决策、合力干事和效果评估于一体的基层民主管理方式”^[14]。浙江省象山县的“村民说事”制度的建立起源于西周镇的一场基层矛盾纠纷。西周镇作为象山最大的镇，而且正处于经济的快速转型期和社会矛盾多发的阶段，2009 年，西周镇的杰下村要修建一座白溪水库引水工程，村集体有一笔工程补偿款，由于村务信息不够透明，群众对村干部缺乏信任，使得村民对这一笔工程补偿款的用处去向产生了将较大的质疑，由此加深了干部与群众的矛盾。

当年的 4 月份在镇党委的指导下，村委会召开了一场针对此次工程补偿款的用处去向的说明会，村委会将每一笔款项的去向拿到了桌面上谈，经过与村民的积极而全面沟通，收到了良好的效果，村民和干部之间紧张的关系得到了缓解。由于此次缓解村民与干部纠纷的方式取得了良好的社会效益，村委会就把这种矛盾化解方式制度化，决定将每个月的 10 日和 25 日定为“说事日”，村民和干部将涉及公共利益的事在村民说事室公开表达和商议，村民的表达要有秩序，会议内容得到全程记录并归档，在商议的过程中，能解决的事情当场做决策给予解决，不能解决的再商议或者报上级，由此，象山县的“村民说事”制度逐渐形成。“‘村民说事’制度实施以来，西周镇主要针对土地征用、村级财务、干部作风等引起的各类矛盾纠纷，首先在 4 个村庄进行‘说事’试点，取得经验以后，在各镇片区选择有代表性的 33 个村扩大试点，取得了良好效果，经过一年多的时间，全镇信访量下降了 53%，信访案件同比下降 21%”^[15]。

鉴于这种化解矛盾纠纷的方式取得了良好的效果，获得了村民和干部的认同，同时也得到了上级部门的肯定与支持，在 2010

年3月“村民说事”制度向全县推开，经过实践的检验，逐渐拓展出“村务会商”、“村事民办”、“村事民评”等环节，丰富和拓宽“说”的形式与渠道，主要有党员联户上门说、面对面现场说、线上智慧说等。一直到2014年，以“说、商、办、评”为基本程序的“村民说事”制度建成，2017年将“警民说事”、“法律顾问”和“网格员队伍”纳入“村民说事”制度中^[15]，经过多年的探索创新，象山县“村民说事”治理制度不断完善，受到了广大媒体和学者的关注。2018年象山“村民说事”制度已在18个乡镇（街道）、490个行政村全覆盖，累计召开说事会8700余次，收到各类议题3.2万多项，解决率93.7%^[16]。2018年8月，象山县召开了“村民说事”和乡村振兴理论研讨会，指出要将“村民说事”的乡村建设的“民主管理”的1.0版，升级到乡村振兴“治理有效”的2.0版，新的治理制度版本将围绕乡村振兴并把“自治、法治、德治”融入其中，开启“村民说事”制度乡村治理创新发展的新征程。2018年12月在浙江杭州举办的第五届公共管理案例创新大赛中象山县“村民说事”制度荣获十佳创新奖。

（二）“村民说事”创新机制

1. 系统再造形成闭环流程

基层民主自治制度作为我国政治制度的重要组成部分，其形成和发展都促进了我国国家与社会关系的良性互动，“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”是村民自治的核心内容，从目前的发展状况来看，在基层民主自治制度运行的过程中，许多人将其理解成民主选举，而对民主决策、民主管理、民主监督的关注度不够，即“四个民主”发展不平衡^[17]，面对乡村公共事务的增多和提供公共产品的压力增长，基层民主自治制度自身的协调性与容纳性已经难以适应新形势。“村民说事”制度在基层民主自治制度之下创新和丰富了“四个民主”形式，形成了“说、商、办、评”为一体的乡村协商民主闭环系统，为推进我国乡村治理理论与研究实践提供了有益探索。

一是“村民说事”中的“说”，通过搭建各种交流平台，充分听取民意，健全民众利益诉求的表达渠道。各村委会根据实际状况选择合适的“说事”场地，每个月固定1—2天为说事日，进行集中说事，表达意见。说事的形式多样，有建立在“党员联户”制度基础之上的上门说事，即村内的一些党员干部根据任务部署在合适的时间主动到村民家中听取民众的意见；有根据特殊情况赶赴现场的说事形式，就是村中负责人如果发现在田间、公园、道路等区域出现了一些纠纷，他们就会到达现场进行说事议事。这些丰富的“说事”形式增加了决策的信息支持，为村民矛盾纠纷的解决提供了一定的民意基础。

二是“村民会商”中的“商”，是效落实商议决策的重要基础。针对“村民提出的事项，召开由村四套班子成员、说事村民和村民代表参加的村务联席会议或议事会，同时邀请涉及相关工作的乡镇科室和站所，发挥集体的智慧，集思广益，共同商讨”^[18]。通过加强国家基层政权与社会的互动关系，来建立行政人员与社会的协商平台进行群策群力，按照所要商议事务规模、等级、涉及利益群体等差异性，划分不同类别的商议形式。第一种是由村两委干部根据需要邀请一些村内党员和村民代表召开村务联席会议进行集中商议常规性事务，并通报上期事务处理状况；第二种是当村内面临重大决策时，村两委会召开村民代表大会并广泛征求村民意见和要求；第三种是根据职权分工的要求，例如在村级两委权限之外的决策需要两委负责人转交上级进行商议和决策，或者邀请基层行政人员在行政村办公处当面商议。通过这些平等且专业对话的方式，有利于利益相关意见的充分表达，形成科学合理的决策。

三是“民事村办”中的“办”，落实“村民会商”的决策，是实现乡村协商民主的重要程序。这一环节重点体现了乡村协商民主的治理实效这个目标，即“官僚体系在落实各种决策事项时要尽可能满足当前国家政策与行政标准，同时要努力在回应民意和有效达成治理目标之间实现平衡”^[15]。由于部分政策是遵从自上而下的运行逻辑，所以一些决策的实施超出基层自治组织的职权范围，这就需联合上级行政司法主管部分联合执行。这其中有涉及群众日常家庭琐事，将由村级的便民服务中心来进行联合代办；而对于涉及村两委主要责任人和超出其职权范围的决策执行，需要建立重大事项督促联办机制，“在村级层面，探索建立村民说事承办情况定期汇报制度，由村党支部书记督促相关承办村干部切实负起责任，抓好重点事项的办理，并在下个村务会商上汇报办理情况。在镇乡层面上探索建立‘一季度一督查一通报’制度，镇乡党委要对各村办理实施情况定期检查，

推动‘村事民办’的有效落实”^[19]。

四是“村事民评”中的“评”，构建了一种协商民主中的问责机制。“评”对说事、商议、执行的评价，对上关系到两委负责人和基层行政人员的工作绩效，影响到他们的晋升和相关利益；对下则关系到村民的切身利益，影响到乡村秩序的稳定，因此，这种评价机制就是要对决策的执行度、民主价值的回应度以及行政权力的正义度进行整体性评价。“村民说事”治理机制中建立了具有立体性的三种评价机制，一是建立群众性评价机制，村民对代办和联办的事务执行结果进行评价，对处理结果满意的需要签字归档，对处理结果不满意的需要重新商议并再决策再执行再评价。二是建立村镇相互评价机制，村干部和乡镇工作人员对各自的职责履行情况进行考评，将考评结果作为个人年度重要考核指标。三是建立组织化的考核机制，由村两委和乡镇党委分别成立一支督察组，分别对“村民说事”制度运行的任意过程进行监督与评估。

以上四个过程为“村民说事”这一乡村协商民主的系统化再造，这四个过程都不是孤立的，是相互联系互为条件和基础的，一件公共事务或矛盾纠纷的处理与解决都有对应的相关流程，如果群众不满意或者评价低都可以进行循环处理，对涉及利益群体给予足够的关注和重视，以保证公共事务或利益纠纷得到有效解决，这就可以规避传统基层民主自治在现实运行中，程序运作相互隔离与衔接不充分的现象。

2. 强调多元主体协商共治

当前我国地方秩序的建立正处于由管理向治理过渡的阶段，而象山县的“村民说事”就是我国地方乡村治理机制创新的典范。孙柏英认为，地方治理就是“在一定的贴近公民生活的多层次复合的地理空间内，依托于政府组、民营组织、社会组织和民间的公民组织等各种组织的网络体系，共同完成和实现公共服务和社会事务管理的过程，已达成以公民发展为中心的面向公民需要服务的积极回应，环境变化的是地方富有发展活力的新型社会管理体系”^[20]。而治理本身就包括治理主体的多元化，对一些公共事务的复杂性和所属的交叉性，需要发挥各行为主体的独特优势，以促进相关群体利益的有效维护。

“村民说事”作为一种创新性的乡村治理机制，发掘和吸纳了乡村社会资源，在这一机制中有效改变了国家权力与社会权利的二元对立与零和博弈状态，演绎的是国家行政司法权力与社会权利的有效衔接和良性有机互动。在“村民说事”制度中有效体现了参与治理的多元性，在国家层面有基层党政干部和相关司法人员，而在社会层面有村委会、村民代表、乡贤和社会组织等。

基层党政干部在“村民说事”中主要发挥领导和监督作用，对村两委开展行政和意识形态上的领导，对国家政策在乡村治理中的落实状况进行监督，以促进国家相关政策能够得到有效实施，而一些司法和公安人员则通过“司法下乡”和“警民说事”为乡村治理提供法律支持。村两委作为基层政权和乡村社会的“中间人”，对国家政策的执行和处理与村民之间的关系具有重要的衔接作用，因此两委干部成为了乡村治理的主要执行者和协调者。村民作为乡村公共事务的直接利益者，在乡村基层自治中享有知情权、表达权、选举权和决策权，其公民意识与参与意识的高低将直接决定了乡村治理的有效性。

新乡贤和社会组织利用其独特的优势参与到乡村治理中，在“村民说事”制度中一方面正在不断挖掘和培养乡贤资源，并成立“乡贤参事会”和相应的陪议团体，将其嵌入“村民说事”制度中，发挥新乡贤建设乡村的引领社会道德与公序良俗的作用，以增进“村民说事”制度运行的公正性和有效性。另一方面，积极组织 and 引进公益性组织走进乡村，参与到乡村环境保护、乡村文化建设等公共活动中，不断提升现代公民的环保意识和维权意识。“村民说事”作为乡村治理的创新机制，实现了参与乡村治理主体的多元性、治理结构的多样性和其他治理机制的有效嵌入，使得乡村治理民主协商更加具有制度性优势。

3. 引入“三治融合”治理机制

“三治融合”是起源于浙江省桐乡市开展的“自治、法治、德治”相结合的乡村治理经验的探索，经过多年的发展完善被

写入了党的十九大报告中，成为了推进我国乡村振兴战略中重要的治理理念和治理方式。“村民说事”对促进乡村振兴有着重要作用，目前象山“村民说事”制度从新农村建设“管理民主”的1.0版，升级为乡村振兴“治理有效”的2.0版，将“自治、法治、德治”融入到“村民说事”治理机制中，以丰富“村民说事”的制度内涵和增添乡村治理的有效路径[21]。象山县自提出乡村振兴“治理有效”的2.0版后，就总结前期乡村治理的有效经验并进行制度性创新，将“三治融合”治理机制科学合理地嵌入“村民说事”的治理制度中。

在自治维度上看，我国基层乡村治理依托于基层民主自治制度，而象山县基层治理主体发挥人民群众的首创精神，在村两委的引领之下不断完善乡村自治机制，大力拓展“说事”的渠道与平台，不断丰富“说事”形式，在群众的现代公民精神不断觉醒之中，村民的个体更加注重自身的正当性权利的运用，积极参与涉及公共利益事务的会商和决策中，村民在“村务会商”、“村事民办”、“村事民评”中实质性的行使自治权，由此使得乡村体制中更加注重回应现代民主自治价值和私权的保护。

从法治维度上看，法治是基层民主运行的根本性制度保障，为维护“村民说事”治理制度在处理公共纠纷中更合法合规，将司法理念与价值贯穿于纠纷化解的始终，通过建立法律顾问制度和“警民说事”，即为象山县每个村都安排一名法律顾问，同时定期开展“法律下乡”活动，在有必要时开展“法官说事、检察官说事”活动，让村民在化解纠纷的过程中感受到法治的公平与正义。据报道，“2017年以来，全县累计开展“警民说事”196场次、“法官说事、检察官说事”47场次、“律师说事”58场次；全县综治调解组织通过说事平台，累计化解矛盾纠纷2369起，成功率98.1%”[22]。

从德治维度上看，德治应归属于现代意义上的道德规范，但迥异于中国传统社会中统治者所倡导的儒家道德，正如郁建兴强调的“德治即是以道德规范来约束人的行为从而形成社会秩序的治理观念和方式，道德规范是一种非正式约束”[23]，“当代德治的目标是性层现代社会秩序，因此当代德治所依据的道德应当是现代性的、与法治精神相契合的新道德”[24]。象山县村民通过建立文化礼堂，同时组建“红白理事会、家庭联盟会、乡贤参事会和道德评议会”，以此开展体现时代道德风尚的文化活动和摒弃一些落后道德规范。此外为加强村民的诚信意识和现代契约精神，通过村民全体会议订立新的村规民约，制定相关考核标准，将个人和村庄纳入乡村文明考核指标当中。

（三）“村民说事”乡村治理机制再思考

象山县“村民说事”乡村治理制度的创新机制，折射出当前我国乡村治理体制正处于不断探索和创新的阶段，乡村治理的自主性愈来愈大，村民的现代公民意识不断觉醒和增强，各主体参与乡村治理的积极性不断提高。

乡村治理作为我国社会治理的重要组成部分，其展开场域不同于快速工业化与商业化的城市，其治理机制的形成依托于乡村社会的独有特质，乡村社会中的矛盾纠纷本身具有一定的伦理性、地缘性和亲缘性，这就需要现代乡村治理机制的创新契合乡村社会关系网络的传统特征，以适应治理所面对的乡村社会矛盾纠纷和公共事务的复杂性，即治理场域的乡土化、治理内容的碎片化与细微化、治理形式的非制度化和治理方式的灵活化。

象山县“村民说事”作为一种内生性乡村治理创新机制，一方面，它通过建立多种听取村民利益诉求的“说事”形式、搭建多样化村民协商的“商事”平台、采取多层次的为民办事途径、建构科学化的评价机制、吸纳多元主体参与村民私人或公共事务的处理来回应村民个人和公共利益最大化的合理诉求；另一方面，主动引入具有现代治理价值和治理理念的“德治、自治、法治”治理机制，为“村民说事”注入新的发展动力与活力。由此，象山县不断创新和发展出符合地域特色的乡村治理机制，并有效连接了国家治理逻辑和乡村治理逻辑，解决了旧有乡村自发调解机制失灵和现有基层民主制度发展不完善的困境，为我国乡村治理机制的创新提供了理论与实践参考价值。

四、我国乡村治理结构中的“国家-社会”关系发展趋势

在传统中国社会中，“帝制时代基层治理是以州县官府为核心、乡里组织为载体、家族宗族为依托、乡绅精英为主持者的治理模式”^[25] 240-241，国家权力渗透到乡村是有限的，县级官府与乡绅经过长期的互动与磨合，形成一种默契性合作，但是这种合作易受到环境变化的影响，并发生很大的变化，从整体上来说，在各自的范围内，国家与社会的服务和汲取能力都较低，其关系处于弱联系的状态中。新中国成立之后，国家通过政府权力和政党权力的双重路径对中国乡村进行全面性的重组，形成国家全能主义，由此加强了国家权力对乡村社会的控制，乡村由此逐渐失去了自主性，整个乡村社会都成为了国家政权和政治目标的一部分。而自改革开放之后，随着市场经济的发展和政治体制的改革，一方面在乡村实行了基层民主自治的政治制度，乡村的治理逐渐获得独立的社会空间；另一方面国家逐渐放松了对社会组织的管制，社会组织的力量逐渐发展壮大，而地方政府又在解决公共事务中创新治理机制，由此逐渐形成了多元协调共治的局面。

象山县的“村民说事”与温岭市“民主恳谈会”以及桐乡市的“枫桥经验”都是我国基层乡村推进社会治理的有益探索，其成果主要表现在突破传统的社会管理体制，不断丰富和创新基层民主自治。当然，这些创新机制能够得到不断的完善与发展，离不开上级政府及党委的支持与肯定。党的十八大以来，把讲政治忠诚和加强意识形态推向了一个新的高度，在一定程度上抑制了地方治理创新；另一方面特别是我国精准扶贫和乡村振兴战略的实施以来，基层政党权力再次渗入到乡村社会，参与到乡村治理当中，国家作为乡村资金、技术、信息等资源的主要提供者和主权者，在相当程度上决定乡村治理的发展方向，但乡村作为行政管辖区域的最底层，其治理自有一套非正式制度网络，国家“在基层治理秩序建构的过程中一直存在着双规运行机制，即乡村社会内生的自律机制和政府主导的他律机制”^[26]。

为了实现政府政策在乡村实施并走出乡村治理困境，基层政权都在通过各种形式使得行政官僚体系融入到乡村非正式制度和社会关系网络之中，主动构建乡村多元协商共治机制。可以说，当前我国乡村治理是以地方政府为主导的治理，但国家与社会的关系不断走向良性互动和相互增权的态势。正如黄宗智所说：“也许未来的中国能够走出一条国家和社会间权力更为均衡以及更为良性互动的新道路，既能够约束国家采用脱离实际的或压制性的政策，也能够形成更大能量的现代国家-社会二元合一的治理体系”。^[27]

五、结论和讨论

从乡村治理延伸到正处于动态变化的地方治理过程来看，当前我国的国家与社会的关系处于一种良性的发展态势，但在国家主导下的地方治理中，国家和社会处于不平等的状态，市场经济的发展对推进社会治理体制的改革具有重大作用，虽然在一些地方出现了创新性的治理机制，社会的空间和自主权进一步扩大，但对于这种现象应当采取一种更大的视角和分类思维来看待。由于我国地区发展差异巨大，在看待我国国家与社会关系时不能忽视地区性的差异。

从影响国家与社会关系的因素中考察，国家的政治体制和中央与地方的关系深刻影响着国家与社会的关系。当前我国实行的是党政体制，“不仅是一个以政党为中心、党的一元化领导的政治统治形态，而且是一个政党、国家和社会高度重叠的社会控制形态”^[27]，地方在支持鼓励创新社会治理机制的过程中需要更大的自主权，因此在地方治理机制创新的过程中要注重观察与研究党政体制的强大整合性与吸纳性，并在实践中不断推进国家政治体制改革，提高国家与社会的调适性。

参考文献:

- [1] 高秉雄, 唐扬. 主流理论视野中的国家与社会关系 [J]. 社会科学动态, 2017, (04): 5-9.
- [2] 郭风英. “国家与社会”关系的发展及理论探索 [J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2013, (06): 76-79.
- [3] 马燕敏. 国家与社会关系演变趋势展望 [J]. 人民论坛, 2014, (26): 58-59+99.

-
- [4] 戴长征, 程盈琪. 国家治理现代化的理论定位和实现路径——以国家与社会关系为中心 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2018, (4): 116-129+206.
- [5] 郁建兴, 关爽. 从社会管控到社会治理——当代中国国家与社会关系的新进展 [J]. 探索与争鸣, 2014, (12): 7-16.
- [6] 徐勇. 政权下乡: 现代国家对乡土社会的整合 [J]. 贵州社会科学, 2007, (11): 4-9.
- [7] 费孝通. 中国士绅 [M]. 赵旭东、秦志杰译. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 2009: 65-73.
- [8] 费孝通, 吴晗等. 皇权与绅权. 上海: 华东师范大学出版社, 2015: 121.
- [9] 孙立平. 转型与断裂: 改革以来中国社会结构的变迁 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2004: 5.
- [10] 邹说. 二十世纪中国政治: 从宏观历史与微观行动的角度看 [M]. 香港: 牛津大学出版社, 1994: 69.
- [11] 徐勇. “政党下乡”: 现代国家对乡土的整合 [J]. 学术月刊, 2007, (8): 13-20.
- [12] 陈益元. 建国以来农村基层政权建设研究述评 [J]. 理论参考, 2009, (4): 53-55.
- [13] 2018 年我县完成财政总收入712828 万 [EB/OL]. (2019-01-28) [2019-03-26]. http://www.xiangshan.gov.cn/art/2019/1/28/art_115835_8441153.html, 2019-01-28.
- [14] 王国勤. 乡村协商民主的系统化再造——以象山“村民说事”为例 [J]. 浙江社会科学, 2018, (12): 26-34+155-156.
- [15] 罗宗毅. 创新完善乡村治理机制 [N]. 学习时报, 2017-12-08 (004).
- [16] 新蓝网. 浙江网络广播电视台. 象山2.0 版“村民说事” 打造“三治”结合乡村治理新样本 [EB/OL]. (2018-05-25) [2019-04-20]. <http://n.cztv.com/news/12915642.html>, 2018-05-25.
- [17] 任中平. 村级民主发展的路径、障碍及对策思考——以四川省为例 [J]. 探索, 2010, (1): 52-57.
- [18] 宁波三农“十二个一批”: 象山县实行“村民说事”制度有效提升农村治理水平 [EB/OL]. (2017-10-09) [2019-05-20]. <http://www.cnluye.com/html/main/cxmsView/2883012.html>, 2017-10-09.
- [19] 宁波市委政策研究室课题组. 创新提升说事规范打造基层治理品牌关于深化推广“村民说事”制度的建议 [J]. 宁波通讯, 2017, (17): 34-36.
- [20] 孙柏瑛. 当代发达国家地方治理的兴起 [J]. 中国行政管理, 2003, (4): 47-53.
- [21] 徐皓. “村民说事”2.0 版: 念好自治、法治、德治“三治经” [N]. 光明日报, 2019-02-01 (004).
- [22] 中国象山港. 孙建军. 大事小事“村民说事” [EB/OL]. (2018-08-17) [2019-05-21]. <http://xs.cnnb.com.cn/system/2018/08/17/011899048.shtml>, 2018-08-18.

-
- [23] 郁建兴. 法治与德治衡论 [J]. 哲学研究, 2001, (04): 11-18+79.
- [24] 郁建兴, 任杰. 中国基层社会治理中的自治、法治与德治 [J]. 学术月刊, 2018, (12): 64-74.
- [25] 景跃进, 陈明明, 肖滨. 当代中国政府与政治 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 240-241, 255.
- [26] 拜茹, 尤光付. 自主性与行政吸纳合作: 乡村振兴中基层社会治理模式的机制分析 [J]. 青海社会科学, 2019, (01): 72-80.
- [27] 黄宗智. 重新思考“第三领域”: 中国古今国家与社会的二元合一 [J]. 开放时代, 2019, (3): 12-36.