
基层治理制度创新是如何可能的

——基于浙江宁海“36条”的调查

罗兴佐¹

(西南政法大学, 重庆 401120)

【摘要】: 基层治理制度创新是地方政府创新的重要内容。浙江宁海通过细化和实施村级小微权力清单, 村级权力运行进一步流程化、透明化, 农民的权利得到了有效保障。这一制度创新之所以能顺利推行并取得成效, 主要源于政府的强力推动, 而制度的完善还需重塑村庄政治的公共性, 大力培育“中坚农民”, 健全村民代表会议和村民小组会议制度, 夯实农村社会的基层基础, 以实现制度效益的可持续性。

【关键词】: 基层治理 权力清单 制度创新 村庄政治 “36条”

一 引言

基层治理制度创新是地方政府创新的重要内容, 也是许多重大制度变迁的经验基础。近 20 年来, 地方政府创新引起了理论界的高度关注, 已有研究在创新主体、内容、方式、效果、动力等方面均有涉及, 尤以创新的动力问题研究为甚。在创新动力研究中, 有学者强调了创新的现实紧迫性, 认为政府创新是各级政府针对面临的社会经济问题所做的创造性回应, 事件性动力所发挥的作用最为明显⁽¹⁾; 另有学者认为地方政府创新源于政绩驱动, 是地方官员在追求政绩和政绩竞争的驱动下开展的政府创新工程⁽²⁾; 还有学者从较为综合的角度进行了探讨, 认为地方政府创新受结构性因素、个性化因素、事件性因素的影响, 只有在这三种因素合力并举的情况下, 创新的种子才会生根发芽、茁壮成长⁽³⁾。很显然, 这些研究或侧重于单一因素的论证, 或强调多因素之间的机械统合, 对创新的本质和动力机制认识相对不足。基层治理制度创新的动力究竟源于哪些因素? 为何创新会发生在某些地方? 哪些因素推动了这些地方进行制度创新? 其机制是什么? 创新对地方治理产生了怎样的影响? 对其他地方的治理是否具有启发意义? 在理论上能给人们怎样的启示? 回答这些问题, 在理论与实践上均具有一定的意义。事实上, 创新是一个连续的过程, 在此过程中, 各种因素相互作用, 有效激活了地方政府的创新意愿、活力与智慧; 创新亦是制度变迁过程, 地方政府创新不是“完全不同于”现有制度框架的“全新”创造, 而是对既有制度框架的改善、纠正、发展和添加⁽⁴⁾。

基层治理制度创新本质上是一个制度变迁过程。制度变迁理论肇始于 20 世纪 70 年代初, 其核心进路是将制度作为重要变量引入经济分析, 探讨制度变迁对经济增长的影响。此后, 这一分析路径逐渐扩展至其他学科论题的讨论。林毅夫是制度变迁理论的代表人物, 他以制度变迁的主体与诱因为标准, 把制度变迁分为强制性变迁与诱致性变迁, 并指出诱致性变迁是指现行制度安排的变更或替代, 或者是新制度安排的创造, 它由个人或一群(个)人, 在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。与此相反, 强制性变迁由政府命令和法律引入、实行⁽⁵⁾。本文借用这一理论框架, 以浙江宁海“36条”的制度创新实践为个案, 探讨制度创新的动力机制及创新成果的可持续问题。

本文的经验材料来自笔者 2015 年 7 月和 2016 年 7 月在宁海的两次田野调查及之后与宁海相关工作人员的电话访谈。2014

¹作者简介: 罗兴佐, 男, 博士, 西南政法大学政治与公共管理学院教授。

基金项目: 教育部哲学社会科学重大项目“完善基层社会治理研究”(项目编号: 14JZD030)。

年初,宁海县委县政府在充分调研、多方参与的基础上,制定并出台了《宁海县村务工作权力清单 36 条》(简称“36 条”),细化和实施村级小微权力清单。“36 条”主要分为两大类:一是村集体民主管理方面的权力,包括村级重大事项决策,物质、服务采购,微型工程招标投标管理,中小型工程招标投标管理,大型工程招标投标管理,财务开支等;二是村集体便民服务事项方面的权力,包括农村宅基地审批,低保、五保申请,救灾、救济款发放,被征地农民养老保障办理,慈善大病救助申请等。“36 条”出台后,在县纪委的统一协调下,基层党政部门和村级组织通过会议、家访、漫画、流程图、宣传册等方式,让全县干部、村组干部和村民广泛知晓,并严格执行。自“36 条”出台以来,宁海的村级治理上了一个大台阶,村干部用权更规范了,权力寻租现象减少了,对村干部的违规问责更严厉了,村级权力运行流程化、透明化了,农民的权利得到了有效保障。“36 条”的创新实践也引起了人们的广泛关注。截止 2017 年底,全国到宁海来学习、交流“36 条”改革创新经验的政府机构、组织达 300 多批、3000 多人次。

二 “36 条” 出台的背景

改革开放以来,我国农村基层治理得到快速推进。其中,以村民自治为核心的村级民主建设取得巨大进步,广大农村地区不仅普遍实行了村民直选村干部,而且农民积极参与村级管理,体现了一定的民主热情与参与意识。然而,与民主选举相比,民主管理、民主决策与民主监督相对滞后,这也在一定程度上制约了村级治理民主化的进一步发展。村级治理民主化的核心是村级重大事项决策、管理与监督的民主化。在国家大量惠农资金进入农村的背景下,如何在进一步规范民主选举的基础上,推进民主管理、民主决策与民主监督的发展,成为当前推进农村基层治理现代化的迫切任务和重要内容。民主管理、民主决策与民主监督的核心在于通过村民的制度化参与规范村级权力的运作。近年来,随着国家支农力度的加大,大量惠农资金进入农村,确保这些资金得到合法有效地使用,是政府部门的一项重要工作。

村庄是基层治理的基础单元,它们是国家涉农资金的受惠者。村级组织与村干部是国家惠农政策的承接者与实践者,各项惠农资金能否得到合理有效地使用,村庄和农民能否真正得到实惠,村级组织和村干部的作为十分关键。村级组织具有凝聚力,村干部规范用权,国家惠农政策的意图就能真正落地,村庄和农民就能真正得到实惠,农村就能得到快速发展。村干部的权力看起来不大,但在国家大力推进城镇化和资源下乡的背景下,村庄的利益急剧增加,这些利益如何分配,资源使用是否合理有效,村干部如何用权十分关键。因此,如何对村级权力运行进行有效治理和监督,成为当前推进我国农村基层治理民主化的重大问题。

村级治理中权力违法违纪现象的发生不单单源于缺乏相关制度。事实上,无论项目资源、土地征用,还是其他涉农项目,有关部门都曾出台相关制度予以规范,问题的根本在于这些制度没有得到认真贯彻,没有起到它们应该起到的作用。

已有制度之所以没有起到应有的作用,关键在于制度设计不科学,相关部门缺乏贯彻制度的强大能力,且制度的实施缺乏民众参与。制度“是一个社会的博弈规则”,“是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束”^①。制度不会自动起作用,制度要起作用必须具备一定的组织基础和社会基础;在缺乏相关配套制度的前提下,制度所规范的对象也不会自愿遵循制度,而总是倾向于寻找制度的漏洞,钻制度的空子。因此,制度条文多,不等于制度体系完整,其关键在于制度是否简明,不同的制度能否构成一个有机系统,它们各司其职又相互衔接。同时,制度的实施也需要发挥民众的政治参与功能。一项涉及民众利益的制度,倘若民众都不知晓,或制度设计很复杂,极其技术化,民众难以明白,民众对过程的参与就极其有限,而民众一旦发现结果损害了自身的权益,将不得不通过上访等渠道来维权,必然激化社会矛盾。

在宁海,农村干部违法违纪现象亦不少。宁海纪委的相关材料显示,近年来,涉农资金和项目的违法案件频发,且呈增长趋势,平均涉案金额逐渐增长,“小官巨贪”现象屡见不鲜,尤其在征地、财务管理等领域,违反程序操作,违反财经纪律现象突出,导致干群矛盾加剧,信访量居高不下。要规范权力就必须要有明确的权力清单,就必须明晰村干部在村务管理中究竟有哪些权力,这些权力该如何运行?其运行的依据是什么?如何让普通农民知晓、参与监督、维护自身权益?责任如何追究?同时,要提高服务水平,就必须清晰地告诉民众享有哪些权利,如何维护,具体流程如何,等等。正是在此背景下,2014 年初,宁海县纪委通过深入调研,动员乡镇、村干部和农民广泛参与,以“规范村级权力的行使,方便群众办事,落实群众对公共事务的参与权、知情权、决策权、监督权”为核心,梳理出权力清单,经过上上下下的多次讨论,形成了规范村集体民主管理方面的权力 19 条,村集体便民服务方面的

权力 17 条的《宁海县村级权力清单 36 条》，并通过多种形式做到家喻户晓，在全县全面推行。“36 条”的核心便是规范村干部的权力运作，回应基层治理中的难题。

三 “36 条”的创新机制与实践

俞可平在总结中国地方政府创新奖活动时曾指出，地方政府特别是基层政府出现了一种制度创新的强大动力，在许多党政机关中，创新成为一种自觉的行为^②。不过，更重要的是，制度创新要想成功并取得实效，创新过程就一定是一个政治参与过程，是宏观与微观、政府与民众及政治动员与策略行动、破与立的互动过程。在强制性制度变迁中，政府的主导、动员和策略行动至关重要。

如前所述，“36 条”是在基层治理面临新问题、新挑战的背景下，县级党委政府对现有制度进行整合，通过试点进行总结，并对之进行通俗化表述，然后通过落实责任，发动群众，严格考核，强力推进的。对于这一强制性的制度变迁，我们可以总结其内在逻辑：问题丛生→政府焦虑、民众不满→县委牵头、整合制度→乡镇试点、总结经验→完善制度、新制度出台→党委政府强力推动、民众广泛参与→新制度产生效应。

在这一逻辑链条中，几个关键要素值得讨论：第一，制度创新的前提是现实需要。杨雪冬在分析第四届和第五届中国地方政府创新奖获奖项目时发现，分别有 72.9%和 81.2%的项目是源于“解决当时工作中出现的突出问题”^①。应该说，近年来各级政府出台了大量的涉农制度，宁海县纪委通过调查、梳理，汇集的涉农制度文本曾达 280 页。但这些制度文本庞杂、分散，交叉、重复甚至矛盾现象突出；同时，原则性规定较多，可操作性较少；官方话语表达较多，群众喜闻乐见的表述较少。对于这样一个制度文本现状，不要说村干部和村民难以了解、弄懂，就是县乡干部知道的也极其有限。表面看起来制度很多，但真正有用、管用的却很少。为此，宁海县纪委将已有制度对应的事项分为两大类，一类为农村管理类，这类制度主要在于规范村级权力运作，如项目招标、集体财产处置等；另一类为农村服务类，如低保、救灾救济等，这类制度主要为农民提供便民服务。然后，将以上两类制度分成若干条，将每一条制度的流程简单、清晰、通俗易懂的呈现出来，让人一看就懂。这一创意契合了现实需要，它不仅十分清晰地明确了村干部有哪些权力、如何用权，而且明确了村民有哪些权利、如何维权，从而有助于村干部和村民明确各项制度的意义与流程，提高他们对制度的认识，判断制度实施的现状及运用制度的能力。

第二，制度创新的关键是党委政府强力推动。“制度是对个体行为产生影响的结构性的制约因素”^②。制度整合与创新不可避免要触及既有的利益结构，由此必然给制度创新与实施带来阻力。如涉农资金项目方面，其制度来源于不同的政府部门，每一项制度对应的是不同部门的权力，制度整合无疑会削弱部门权力。对于乡镇政府而言，由于有些制度的混乱及存在的模糊空间，乡镇干部可以将有些项目作为治理手段加以运用，或者以给项目换取村干部对乡镇工作的支持，一旦项目实施过程阳光化，原有做法行不通了，乡镇少了与村干部进行交换的筹码，乡镇干部也有一定的抵触情绪。尤其是村干部，制度的整合及清晰化的流程，不仅增加了村干部的工作量，而且大大压缩了他们的谋利空间，特别是那些通过贿选上台的干部，其通过上台来赚回选举投入的希望将落空，他们必然想方设法为制度的实施设置障碍。面对这些阻力，县委县政府将推进“36 条”作为基层治理的“中心工作”，通过“上下互动”和“左右联动”来推进制度创新。为此，由县纪委牵头，整合其他相关部门，组织专门力量深入乡镇和村庄，听取干部群众意见建议，梳理村级组织和村干部权力清单，厘清权力边界，制定权力运行规范流程，边试点边总结，逐级施压，运动式推进。

第三，制度创新的基础是民众的广泛参与。制度是社会中的制度，其要能真正产生作用，民众的参与是一个不可或缺的因素。首先，民众要了解制度。以往，政府部门也出台了许许多多的制度，但这些制度要么挂在墙上，要么展在橱窗内，不要说普通村民，就是村干部也了解得很不够，这其中除了不重视制度教育、老百姓缺乏了解制度的途径外，还有一个原因是制度文本太技术化，老百姓难以读懂。当下农村，青年人大多外出务工，很少关心村庄事务，也缺少关心村庄制度的理由与时间，留在村中的大多为中老年人，他们的文化素质不高，理解能力有限，很难读懂制度的内容，也就谈不上运用好制度。“36 条”尽管内容也不少，但表述十分条理化，且形式多样，老百姓一看就懂，这就为老百姓了解制度用好制度提供了便利。其次，民众要参与。要让制度发挥作用，民众

就应参与到制度的运作之中,就应当为民众的参与提供渠道。如土地征用。在当前农村土地集体所有、分户经营的背景下,土地征用必须征得集体和承包经营户的同意,必须依据《村民委员会组织法》的要求召开村民会议或村民代表会议进行讨论、决定,任何人、任何组织均无权代替被征地集体和农户作出决定。村级组织认真组织好会议,通知所有当事人参加,在平等、开放讨论的基础上作出决定,这样的决定才能为老百姓所接受。再次,相关部门对于民众的参与要有一个科学的回应机制。由于制度运行涉及不同人的利益,而不同人的利益存在差异,在制度运作中,难免会出现这样那样的问题和不满,能否有效化解这些问题与不满,关系到制度的权威性与可持续性。比如宅基地分配问题,在当前国家严格保护耕地和建设用地偏紧的背景下,供需矛盾十分突出,即使程序合法,但因总量有限,不可能满足所有农户的建房需求,从而极易引发农民的不满,并可能因此而出现上访。此时,农户的需求能否满足,他们是否知晓相关政策及流程,相关部门只有认真调查,弄清事实,厘清不同人的诉求及相关政策规定,才能进行有效回应。不同部门只有正确回应了制度实施中的问题及老百姓的诉求,制度的实施才有扎实的社会基础。

第四,制度创新的核心是配套机制建设。“制度是关于博弈如何进行的共有信念的一个自我维系系统”⁽¹⁾。不可否认,在涉农领域,我们出台了大量制度,为何这些制度没有完全发挥应有的作用?在基层治理领域,全国各地也有大量的制度创新,为何有些制度持续时间不长,实践效果不好,示范效应不强?一个重要原因是人们对于制度的目的、要求远未达成共识,配套机制没有跟上,制度建设缺乏系统性。宁海县出台“36条”后,村民对“36条”的认同感强满意度高,村干部的权力得到了有效的监督和制约,原先激烈的干群矛盾得到了有效化解,村级集体资产得到了有效保护和保值增值,等等⁽²⁾。“36条”的实施之所以能取得明显效果,源于配套机制建设。“36条”颁布后,宁海县就研究制定了《宁海县农村干部违反廉洁履行职责责任追究办法》《宁海县农村集体三资和财务管理责任追究办法》《宁海县村干部辞职承诺实施办法》等制度。与此同时,为强力推行“36条”,县委县政府将贯彻落实36“条”作为全县的中心工作,县纪委制定了详细的考核标准和考核办法,将“36条”的执行情况作为年终考核的一部分。正是由于有配套制度且强力推行,“36条”才能落地生根,开花结果。

可见,现实需要是诱因,而制度创新过程则是在政府主导和强力推动下,体制内压力与体制外动员、先行试点与系统推进、政治逻辑与治理逻辑等多重要素相互关联,整体联动的过程。在此过程中,党委政府的中心工作机制是贯穿始终的主线。通过这一机制,党委政府不仅将自己的意志、愿望、策略、行动贯穿到制度创新全过程中,而且通过政治动员,凝聚体制内外的强大力量,强制性制度变迁才得以可能。

四 “36条”面临的问题及解决对策

“36条”自2014年开始实施以来,已经初见成效。据笔者调查,“36条”实施后,村干部用权更规范了,小微权力腐败现象得到了有效遏制,因村级治理导致的农民上访数量大幅下降;村民办事更方便了,村民对村干部的认同有了明显提高;制度的威信逐渐提高,按制度办事逐渐成为人们的共识,等等。然而,“36条”的创新不仅具有制度创新意义,也带有很强的价值导向性,比如民主、参与、法治、公开、透明等符合中国政治发展方向的价值,正是这种倡导性和方向性,创新也自然面临着诸多阻力和困难,可持续性和制度化水平都需提高。同时,即使是强制性制度变迁也存在失败的可能,只有消除政策失败的原因,强制性变迁的有效供给才可改进⁽³⁾。因此,“36条”的实践也面临一些问题,这些问题能否解决好,关系到制度实施是否具有可持续性。

根据“36条”的要求,村级重大事项要实行“五议决策法”(村党组织提议、两委联席会议商议、党员大会审议、村民代表会议决议、两委会组织实施决议),由此会议次数明显多了,开会就要给参加会议的代表发误工补贴,村级负担就增加了;另外,项目工程招标需要村级组织做一些前期工作,这些工作也有一些开销,等等。对于经济条件好的村庄,这些开支或许不是问题,但经济条件差的村庄,其压力就相当大。经济条件差的村庄,为了减少开支压力,就可能简化程序,或在程序上造假,这势必又将回到过去的“制度游戏”之中,即乡村干部合谋造材料以获取上级政府的项目、虚构村民代表签名应付上级政府检查,表面上看起来每一环节都按制度要求提供材料,但实际上这些材料都是造出来的,与村民无关⁽⁴⁾。制度若陷入此种游戏中,制度的效果也就无从谈起。

制度推进的动力也是一个不容忽视的问题。“36条”之所以能快速见效,关键在于县委县政府将推进“36条”作为基层治

理的“中心工作”，动员体制内的所有力量及体制外一切可能的力量来共同推进，并辅之以相关配套制度，从而构建起强有力的制度实施氛围。但是，党委政府的中心工作迟早会转移，基层治理的重点也早晚会发生变化，创新的制度就需要一种结构性力量来支撑和推动。已有研究在解释创新实践无法推广，创新出现标签化、内卷化问题时，比较多地关注创新活动的个性化问题，尤其是地方个别领导受政绩推动所致，这种解释很难为深化基层治理创新提供有益的政策建议。事实上，创新是否可能、创新效益能否长效化，这不是简单的个性和动力问题，而是一个制度性问题，制度性问题总是表现为结构性问题。显然，对于“36条”这种以规范乡村社会小微权力的制度来说，乡村社会是否有政治及这种政治是否具有公共性，这是制度持续性发挥作用的重要基础和结构性力量。

戴维·伊斯顿认为，政治是一个互动系统，通过这些互动为一个社会权威性地分配价值⁽²⁾。一个社会中的政治互动构成了一个行为系统，因此，村庄要有政治，就必须要有公共性的事件，且村民必须不同程度地参与公共性事件。在当前资源下乡背景下，资源分配成为村庄政治的重要内容，村庄内部对资源形成激烈的竞争，在农民缺位的情况下容易形成分利秩序⁽³⁾，甚至出现小官巨贪现象，小微权力清单所要回应的正是这一问题。村庄政治要有公共性，就要激发村民参与村庄政治，资源分配就应当公开、公平进行，而要实现这一目标，就必须筑牢村庄的结构性力量。从当前农村的实际来看，可以从两个方面来培育这种结构性力量。一是大力培育“中坚农民”，二是进一步完善各种会议制度。从前一方面来看，“中坚农民”是当前农村社会中有力量的行动主体，他们的生产生活在村庄，人际关系、意义世界也在村庄，年龄在四、五十岁左右，精力充沛，经济条件较好，有一定的文化水平，具有关心村庄事务的意愿与能力，把他们的力量调动起来、组织起来，并进行一定的培训，他们便具有参与村庄政治、维护村庄公益的能力。从后一方面来看，会议是村庄政治的重要舞台，开好各种层次的会议，健全各层次的会议制度，村民才可能有效表达自己的诉求，村民之间才可能形成平等、公开、公平的讨论，村庄才可能形成基于民主协商之上的共识，村庄政治才具有公共性。当前，尤其要健全村民代表会议和村民小组会议制度。

村民代表会议是村级治理中一项十分重要的制度。“36条”实施后，村民尤其是村民代表在村级治理中的地位更加重要，如何开好村民代表会议，如何教育和引导村民代表会用权、用好权，是“36条”能否真正发挥作用的重要基础。当前，组织村民会议难度大、成本高，召开村民代表会议则比较方便。一是村民代表是各村民小组村民推选出来的，具有代表性；二是村民代表中的大多数为村庄中的“中坚农民”，具有一定的政治参与能力；三是一个行政村村民代表的总人数在30人至50人左右，组织起来较为方便。因此，村民代表会议可以在村庄政治中发挥重要作用。建设好村民代表会议制度，首先是要选好村民代表，将那些富有公益心、有一定的参政能力的村民推选出来当代表；其次，村民代表要熟悉相关制度，善于联系村民，了解村民的诉求；再次，凡涉及重要议题，一定要进行充分讨论，在讨论的基础上形成共识，作出决定。村民代表勇于担当，会议组织有序，村民代表会议制度就能在村级治理中发挥出应有作用。

村民小组会议之所以重要，其原因在于村民小组是一个“熟人社会”，规模小，组织起来成本低；村民小组是农民生产、生活、娱乐的公共空间，村民之间有着高密度的社会互动；尤为重要的是，当前农村土地的集体所有制，这个集体实际上是村民小组，涉及土地的权益主要是同一村民小组内村民之间的利益，因此，在村民小组内部，村民具有集体行动的理由。村民小组会议制度建设好了，村民首先能在村民小组层面进行充分的讨论，形成共识，村级治理所面对的就不再是单个的农民，而是一个组织化了的行动体，这样可以大大降低村级组织的工作难度；同时，村民小组会议亦有助于提高村民小组的组织化程度，从而能更加有力地监督村干部的工作，推动村级治理民主化。

五 结语

基层治理制度创新是改革开放以来我国基层治理体系改革与发展的重要内容，它实质性地完善了基层治理制度体系，推动了基层民主发展，提高了基层治理绩效，化解了基层社会矛盾。制度创新过程就是制度变迁的过程，“因为现有制度的修正同时也是一种创新活动，新制度的采纳也必须随着旧制度的改变”⁽⁴⁾，因此，即使是强制性的制度变迁，其变迁过程亦是渐进的，是一个政策试点过程，这或许是“36条”制度创新最明显的特点和最大的智慧。

党的十八届三中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化,十九大报告提出实施乡村振兴战略,强调要加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。自治着眼于确立农民在基层治理中的主体地位,法治保障农民的制度化参与,德治则弘扬治理的人性化、生活化。因此,乡村治理体系和治理能力的现代化,就是要通过基层治理制度创新完善基层民主制度,保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权,将基层治理中的问题公正地、有效地解决在基层。浙江宁海“36”条的创新体现的是一种实践性智慧,它超越了过于技术化的制度文本,赋予制度以通俗化、人性化、生活化的表现形式,使制度成为农民触手可及、简便易行的监督权力运行、维护自身权利的工具。同时,“36”条的创新实践亦表明,发挥党委政府的主导作用,将制度创新作为中心工作并强力推动,新制度才能落地;而新制度要能落地生根,开花结果,还需重塑村庄政治的公共性,激发农民参与,尤其是要发挥“中坚农民”的作用,夯实农村社会的基层基础。

注释:

1 杨雪冬:《过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价》,《公共管理学报》2011年第1期。

2 陈家喜、汪永成:《政绩驱动:地方政府创新的动力分析》,《政治学研究》2013年第4期。

3 陈朋:《地方政府创新的影响因素分析》,《中共中央党校学报》2016年第4期。

4 杨雪冬:《过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价》,《公共管理学报》2011年第1期。

5 林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,载[美]R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第384页。

6 [美]道格拉斯·C. 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海格致出版社2008年版,第1-2页。

7 俞可平:《中国地方政府的改革与创新》,《经济社会体制比较》2003年第4期。

8 杨雪冬:《过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价》,《公共管理学报》2011年第1期。

9 [韩]河连燮:《制度分析:理论与争议》,中国人民大学出版社2014年版,中文版序。

10 [日]青木昌彦:《比较制度分析》,上海远东出版社2001年版,第28页。

11 中国人民大学课题组:《村级权力清单与依法治村——宁海县破解落实公共政策“最后一公里”困境的模式创新》(未出版)。

12 林毅夫认为,导致政策失败的原因有:统治者的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治、集团利益冲突和社会科学知识的局限性,只有消除这些原因,新制度安排才能建立起来。林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,载[美]R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第397-400页。

13 罗兴佐:《制度是如何被实践的》,《中国乡村发现》2011年第4期。

14 [美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,华夏出版社1999年版,第26页。

15 李祖佩:《分利秩序——鹤镇的项目运作与乡村治理(2007-2013)》,社会科学文献出版社 2016 年版,第 279-291 页。

16 Justin Yifu Lin. “An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change”, *Calo Journal*, vol. 9, 1989, pp. 1-34.