

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”为切入口

靳永翥 赵远跃¹

【摘要】：建设一个治理有序有效的中国基层，着力应对新时代矛盾和问题交织重叠的现实挑战，是提高国家治理能力、重塑社会治理机制的重要前提。当前中国基层治理面临着内生秩序多元关系谱系的流失与基层民众在公共事务上“失语”等问题，反映出基层治理场域中有效制度供给的阙如，这使得基层治理进程尤其是乡村治理无法均衡推进，呈现出治理“内卷化”特征。本着“小切口打开一个重叠的乡村世界”的认知逻辑，以浙江象山“村民说事”为切入口进行研究，发现以“说、议、办、评”为核心的象山共治运行体系所隐含的制度功能性创设，将在一定程度上为当前基层社会治理中繁复问题的纾解提供“药方”。在这个由多元行动主体构建的光谱中，乡村治理中的议事制度创设可以“见微知著”，以自下而上为出路，走出一条上下协序贯通的基层治理变革之路，构建基层治理新格局，提升基层社会治理能力，从而产生中国基层场景的标志性知识。

【关键词】：乡村治理 乡村振兴 制度创设 “村民说事” 三治交融

【中图分类号】 :D638 **【文献标志码】** :A **【文章编号】** :1007-9092(2021)02-0082-010

一、问题提出与文献回溯：“村民说事”激起基层治理“千层浪”

中国是一个有着璀璨文明的农业大国，在数千年文明碰撞中形构了一套相对严密且富有逻辑张力的制度体系与运转框架。“乡村治则百姓安，乡村稳则国家稳”，在磕磕绊绊的历史演进过程中可以看到的一个事实是，乡村秩序稳定与否时刻影响着国家政权的兴盛和衰落。十几年前，温铁军便在《中国农村基本经济制度研究》中指出，小农经济将依然存在于我国农村经济结构中，使得农村在未来漫长时间内都将面临着农民与土地的内生矛盾。由此，乡村社会基层治理需要探寻恰当的制度安排来应对乡村所出现的问题。¹时至今日，作为国家基层政权的行政末梢和最基本的治理单元，其重要性不言而喻：一方面，乡村治理是否有效直接关乎国家治理现代化的整体质量与水平，是国家有效治理的重要基石；另一方面，乡村治理承载着一代代“以农为本、以地为生、以村为治、根植于土”农民想要实现美好生活的殷切厚望，是时代良序发展的民心所向。²遗憾的是，当前中国基层治理仍面临着内生秩序多元关系谱系的流失与基层民众在公共事务上“失语”等问题，反映出基层治理场域中有效制度供给的阙如。就这点而言，乡村治理领域出现缺口，如何填补这块版图的空白，以及如何找到乡村现实与制度理性对话的立足点，值得深思。同时，根据当前基层社会治理面临的形势，如何从推进制度建设角度提出新思路和新举措，为村民展现一幅共建共治共享的全景式乡村治理图示？这些问题都为研究乡村治理提供了很好的视野。

于实务界而言，2020年11月3日，党的十九届五中全会指出，实施乡村建设行动，需要把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置，健全自治、德治和法治结合的基层治理体系，完善基层民主协商制度，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。³在此基础上，2021年中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》发布，文件中指出全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务依然在乡村，只有治理好乡村，才能真正实现中华民族

¹作者简介：靳永翥，博士，西安建筑科技大学公共管理学院教授；

赵远跃，贵州大学公共管理学院研究助理，四川师范大学党内法规研究中心特邀研究员。

基金项目：国家社科基金项目“乡村疫情防控的中国经验与基层治理体系优化研究”（编号：20XGL020）

伟大复兴。⁽⁴⁾乡村治理是基层治理的微观缩影，常常成为管窥我国基层治理的基本途径之一，作为乡村治理诉求的回应机制，“村民说事”制度形式逐渐成为近几年基层治理方式的探讨热点，如浙江温岭的民主恳谈、贵州长顺凯佐乡的 IDRC 项目议事、湖南省浏阳市的乡村振兴议事会等。微观来看，“村民说事”是乡村治理制度创设的具体形式，自创立起便被委以重任，就价值意义而言，“村民说事”冲破了传统村级、乡镇乃至县级的地域束缚，打破了地方政权对基层事务处理的垄断壁垒，逐渐还原乡村以农民为核心的组织单元本质，根本上避免村民在基层治理过程中被动接受的两难境地。回到学术界来看，过去几十年间，日臻发展的乡村治理研究为我们描绘一幅与其它研究截然不同的生态图景。从基础概念来看，基层治理是乡镇与村委在上面“千条线”牵引下形成的混合型治理体系，包含乡镇治理和村级治理，具有体制的压力性、官僚化特征的同时，又具有基于自治法演化而来的吸附性、耦合性、应景性和混沌性特征。通过对基层治理文献进行梳理，可以看到不同学者的研究各有特色，如乡村制度变迁、⁽⁵⁾乡村资源整合、⁽⁶⁾行政耦合、⁽⁷⁾网格化治理、⁽⁸⁾三治交融、⁽⁹⁾多元共治等等。⁽¹⁰⁾整体看来，各学者的研究重心主要有以下三种分野：

(一)基层治理重心的上移：注重“治”的悬浮式政权

在乡村尺度内，自农业税改革以来，地方政府便不再向农民收取农业税，基层社会由于缺乏经济基础而无法进行有效的服务供给，⁽¹¹⁾地方政府逐渐退出农村领域，加上村一级政府的无所作为，⁽¹²⁾使得地方政府与农民之间的利益关联逐渐趋于碎片化，传统利益共同体被打破，呈现出各自为“利”的分化态势，二者的权利配置与利益结构发生重组。地方政府的内在权威和治理功能逐渐弱化，⁽¹³⁾乡村社会缺少权威整合和动员资源，⁽¹⁴⁾地方政府的治理目标逐渐上移，不再关注农民需求本身，更多地将目光“坚定地”放在上级政府的输入资源(如城镇建设、招商引资和各类项目资源等)和应对上级政府各种形式的检查之上，⁽¹⁵⁾政府官员成为“治官之官”而非“治民之官”，⁽¹⁶⁾政民关系也被喻为“猫和老鼠”关系，小心翼翼，紧张而又微妙。

很明显的是，这种悬浮状态使得政权以孱弱的形式运行，⁽¹⁷⁾这种悬浮式政权注定将造成基层治理领域的真空，造成如前所述的基层治理版图空白，使地方政府丧失亲和力，导致基层治理的“脱嵌”和整个基层治理秩序的紊乱。一个例子便是南京民国政府建立后，试图通过政党整合的方式动员乡村，但由于国家政权与农民社会脱节，致使意图并未取得成功，反而造成“政权内卷化”，深陷泥潭。⁽¹⁸⁾值得一提的是，学术界所讨论的悬浮式政权更贴中性概念，一方面，这使得村委会失去公共服务和产品有效供给的能力，进而导致村落空间被闲置。另一方面，基层治理真空地带孕育着一个缓冲交集区域(也可以称之为“变通”空间)，这个缓冲交集区域就是治理结构可延伸的区域，抑或是基层组织力量可生长的区域，从这层意义上来讲，缓冲过程就是结构调适的过程，结构调适使得基层治理领域的活力竞相迸发。

(二)基层治理重心的下沉：注重“理”的基层自主治理

基层治理重心并非所有都是“内卷化”衍行趋势，在基层治理重心上移成为基层治理研究大势所趋的时候，有学者也开始对其进行反思。申端锋以历史为纵向维度，梳理二十世纪中国村庄权力的理论进路，他发现中国村庄权力的运行轨迹实质是国家政权不断下沉，不断向村庄一级渗透的过程，背后包含各主体之间的权力博弈与制度上的利益碰撞，⁽¹⁹⁾在渗透过程中，这次国家权力是“有备而来”，携带着大量资源入驻乡村社会，促使乡村社会由沉寂走向变革。⁽²⁰⁾村委会作为乡村治理的载体，对上承载着繁重的行政任务，对下要对所管农民有所交代，难以发挥其自主治理功能，上级政府为了能更好地完成行政任务，只能将行政强力“细胞化”地嵌于行政末梢，试图在基层找到自己行走的“腿”。⁽²¹⁾这种行政化下沉与乡村治理形成“机制对冲”，而非良性互动，最终导致基层自发的草根治理空间不断萎缩，甚至连合法性都显得十分暧昧。

随着农民参与意识的不断提高，村委会逐渐进入到“微观”和“细化”的具体层面，自治意识逐渐浮于水面，自治内容更加具体，自治方式趋于细化，赋予农民更多的活动空间和自由度，治理重心落在农民身上，要求自我治理与自我管理，为基层治理奠定坚实的微观基础。⁽²²⁾正如黄君录评价这种治理重心的下移，“划小自治单位将有利于行政村村民自治虚化、弱化等问题的解决”。⁽²³⁾毋庸置疑，基层自主治理模式在理论变迁和实践嬗进的下沉进程中，将工作重心放在提供公共物品之上，顺应基层治理的多元价值诉求，实现基层治理场域下对多元目标追求的包容与整合，正如赵树凯所说，“这是一个令人鼓舞的转变”。

⁽²⁴⁾从近年来基层治理的总体趋势来看，基层治理的中心工作日益向基层聚焦，开始真正把权力下放到基层，激活基层治理的神经末梢，而不是让地方政权成为悬浮于水面的“那一层油”，同时，通过政民之间的互动与磨合，酝酿出一种基层社会契约型默契，促使基层社会由失衡走向融合，⁽²⁵⁾最终营造出基层治理和谐的新氛围。

(三)“村民说事”：“治”与“理”耦合衔接的新模式

有意思的是，从事基层治理研究的学者们明智地选择“基层治理”而非“基层管理”一词来表达这一领域的性质，揭开基层治理的外衣，便可以看到基层治理理念的确根植于基层管理理念，但其范围更广，并且应该更广，基层治理一词还包括官员与民众各种形式的交接与互动，这种互动关系更为集中与微妙。传统式基层治理往往难以摆脱党支部委员会和村民自治委员会二元对立的窠臼，治理工作常常落入顾此失彼、左支右绌的两难境地。

针对以上问题，“村民说事”的实践，打开基层治理的一扇窗，疏通各个层级互动的拥堵之处，破除传统基层治理所呈现出的由政府主导的一元极化态势，通过还权于民的方式，行政条块得以重构，“管放服”“最多跑一次”等改革在农村领域得以延伸，基层组织权利不对等的“顽疾”得到有效改善，并重新形塑了村民对基层政府的“忠诚投入”，真正做到村民的自管自监自服。

传统农耕文明沉淀下的村民有着自己的一套行动逻辑，感性有余而理性不足，村民诉求难以与民主管理制度有效连接，传统村民协商领域面临着“对话无平台，磋商无结果”的困境。将“村民说事”映射到基层治理领域之上，不难看出，这形式传递出的是内在逻辑转变的信息，即由传统的“当官不为民做主，不如回家种红薯”依赖官员逻辑到“自己做主，丰衣足食”的自主逻辑。放在微观层面(相对而言)来说，费孝通在《乡土中国》中关于差序格局的讨论便能深刻说明这逻辑转变，在他看来中国农民有一套“各人自扫门前雪，莫管他人屋上霜”的处世方式，即自己家的事可以做得很好，但凡摊上公事，便与自己无关。⁽²⁶⁾我们可以看到，通过“村民说事”的方式，让农民行动逻辑由“家”走向“村”，⁽²⁷⁾这个“村”的意义可能意蕴着基层治理方式的改变，即村民自治组织能力的增强和村民说事协商形式的丰富，这种改变从某种程度上来说甚至足以成为撬动整个国家治理能力与治理体系现代化的内生源动力。

二、“村民说事”制度创设：实践探索及其价值施展

(一)浙江象山“村民说事”：一个乡村治理范本

1. 象山概览。

象山县是中国浙江省宁波市下辖县，位于东海之滨，居长三角地区南缘、浙江省东部沿海，位于象山港与三门湾之间。象山县陆域面积 1394 平方公里，海域面积 6618 平方公里。全县辖有 3 个街道、10 个镇和 5 个乡，28 个社区居民委员会，19 个居民委员会，490 个行政村，490 个村民委员会，总人口约 55 万人。2019 年 6 月 11 日，全国加强乡村治理体系建设工作会议在此召开，历经 10 年实践的象山“村民说事”制度创造了被誉为基层治理典范的“象山模式”。2019 年 7 月 2 号，象山县出台《关于贯彻落实全国加强乡村治理体系建设工作会议精神进一步做深做实村民说事的实施意见》，该文件指出，要进一步做深做实村民说事，不断完善党建引领、村民主体、三治融合的乡村治理体系，着力打造新时代乡村治理范本，为全国提供更多“象山经验”。⁽²⁸⁾

2. 制度嵌入。

所谓的“象山经验”，就是一项以“说、议、办、评”为核心内容的“村民说事”制度，“说”是“象山经验”的基础，自“村民说事”制度化以来，每个月分别于 10 日和 25 日设置两次固定说事日，无论是秧苗的生长情况，还是田块的排水情况都

可以说，并把说事内容记录下来，村民提出问题，把问题都摆在桌子上来，没有“一言堂”，打消“得罪官了路难走”的顾虑心理，大家有事一起说，村民们知无不言，言无不尽，村干部平时也会主动去村民家中听取意见，并时刻与村民保持交流；“议”是“象山经验”的重要一环，根据村民们所提事务的规模、轻重缓急等分为小事和大事，小事由村党支部书记召开村务会议共同商议，能解决则马上去解决，不能解决的事务才选择继续商议或者上报，而大事则召开党员大会、村民代表会商议，共同商议解决问题。“议”的形式打破村民与村干部沟通隔阂，凝聚起乡村发展合力，走出一条集民意疏导、科学决策、合力干事和效果评估为一体的农村基层治理发展新路；“办”则是将讨论的解决方案付诸于实践的过程，是“村民说事”制度的生命力所在，有事马上办，有需马上回，把村民的需求落到实处，民事村办，确保事事有回音、事事可办妥、事事能落实，而非将大家商议的结果“高高举起而又轻轻放下”，仅搞表面工程，徒留形式；“评”是所有办事的成果都需要村民的评估，并成立“民间评价团”对村里的大事进行专项评估，做到即办即评，建立起对村干部的一种责任制度，使其与“四张报表”考评相结合，⁽²⁹⁾增强村干部对村民需求的回应性，真正把“还权于民”的理念贯彻到治理活动中，促使基层治理制度化、规范化和程序化。

3. 新气象。

乡村治理建设不是一蹴而就的，要想推动乡村社会的内涵式发展与外延式延伸，必须将其根植于一定的乡村场域之中，才能全面释放其治理价值。象山的每个村，都有一本自己的“明白账”，那就是流转单，每天坐班的村干部，必须记录下百姓的说事内容。政府方面，根据各村议题特点，有针对地派员参与各村的村民说事会，通过在会上讲解政策、调处矛盾和开展服务等，把“最多跑一次”“打通最后一公里”变成“服务零距离”。据统计，“村民说事”制度实施以来，全县累计收到各类诉求4.4万多项，解决率达到93.7%，其中涉及“一户多宅”、农村养老、集体经济等村民关心的焦点问题。老百姓对基层组织满意率达92.9%，农村信访数下降31%。如今，“村民说事”已成象山乡村治理的一张“金名片”。仅在2018年，象山围绕村庄建设、集体经济、基层治理等开展“主题说事”3000余次，参与村民4万余人次、新乡贤1200余人次。⁽³⁰⁾

(二)“村民说事”见微知著：地方样本孕育基层治理新图景

自新中国成立以来，乡村治理制度发生了巨大的变迁，越来越多的乡村村落由“自然村”变成“行政村”，村民的各类诉求与日俱增，呈现出多元、离散和异构的特点，⁽³¹⁾这使得基层治理和服务的重心也逐渐发生转移，转向诉求的回应。在中国基层治理场域，“村民说事”可以捕捉到这些细微但甚为关键转向的脉动，提供了自由发表意见的契机。浙江象山构建起“说、商、办、评”为一体的闭环式“村民说事”制度，把问题都摆在桌子上来，让村民们共同商讨、集思广益，无论大事小事，到“村民说事会”上敞开说、明白说、痛快说。不难发现，“村民说事”制度创设其价值在于融合村民治理理念，一元到多元，化村民“小圆桌”为村干部“办公室”，厘清村民的真实诉求，提高乡村的制度化水平，形成“有事要商量、有事好商量、有事多商量”的理性共识，从而提升乡村各项政策和措施的回应力和村民满意度。

浙江象山的“村民说事”制度使得基层政府官员不再是一个“为民做主”“替民决策”的“父母官”角色，而是一个“由民做主”“问计于民”的“服务者”角色。从“一言堂”到“群言场”的转换减轻了基层政府官员的行政压力，村民们坐到一起“聊一聊”调动了村民有序参与村级各项事务管理、决策和监督等治理活动的积极性与主动性，做到“村民明白，干部清白”，从而形成“官权退，民权进”的互动局面。让村民参与到治理重心下移和治理效能提升的因果链条之中，填补了基层政府与村民之间那道难以逾越的“坎”，实现二者的耦合互通与高效对接，真正做到乡村由村民自己当家做主，村民成为乡村治理的“主人翁”。简言之，“村民说事”已成为基层治理活动的重要一环，使得基层治理不再是政府包办，也不是“剃头挑子一头热”，它潜移默化地改造着以往治理结构体系，并循序渐进地影响着村民之间的关系，于纷繁复杂的社会环境中引导村民行为并促使其积极参与到基层治理活动中来，重新构建起乡村治理新图景。

三、“村民说事”作用机制：乡村社会的政治参与和政府权力的双向互动

(一)互构谐变：“国家—社会”二维视野下的“村民说事”

为了进一步窥探“村民说事”制度创设的价值功能，我们引入“国家—社会”分析框架，试图在“基层治理重心下移”的浪潮中寻觅到乡村治理立足的根基。在上世纪90年代，“国家—社会”二元分析框架引入我国乡村治理场景，在分析框架日益本土化的时候，有学者在“发现社会”的过程中，却意外地发现一个“地方社会”，这为我们研究基层治理提供了一个新的分析视野和场域。⁽³²⁾尽管“国家—社会”为二元分析框架，但两者之间却是相互渗透、彼此形塑，即二元主体之间是良性互动相互增权的“融合互嵌”与“互构谐变”。^{(33) (34)}乡村是联结国家与社会的“最后一公里”，“村民说事”便是国家与社会在乡村场域的交互投影，理解了这一点，便可以将其解构为两个不同层面进行进一步分析。

在国家层面，我国普遍实行代议制式的间接民主，但间接民主其实质不强调直接参与和行使权力，而是强调对权力进行监督与限制，在代议制民主情景下，政治代表可以代表村民进行协商和做出决定，致使所做出的决定往往带有很强烈的个人色彩，而“村民说事”依赖的是群体群策群力、集思广益的力量，而非个人的主观判断或偏好选择，是客观公正反映民意、回应民需和解决民题的重要基层治理形式。不难看出，“村民说事”价值其一便是可以弥补代议制民主的不足，承担着基层由代议制的政治选举向协商式的公民参与转变的衔接重任。在社会层面，在我国努力构建多元基层治理体系的过程中，“村民说事”作为基层治理问题解决的权宜之计，在避免乡村治理内卷化，实现乡村良序治理方面发挥着特殊功效，从权力构造也可以看出，“村民说事”包含正式权力与非正式权力的共同参与，是基层政权与村民百姓在基层治理领域的互动与对话，是一种对“地方社会”观点的回应。

进一步来讲，“村民说事”的每次出场，都带着顶层设计的殷切希望，即治理完善和民主构想。党的十九大提出实施乡村振兴战略，战略中指出实施乡村振兴战略是健全现代社会治理格局的固本之策，社会治理的基础在基层，薄弱环节在乡村，乡村振兴，治理有效是基础。⁽³⁵⁾在我国广阔的基层治理领域，基层治理往往是“政府搭台—村民唱戏”的运行模式和“你方唱罢我方登台”的上台形式，政府在基层社会治理过程中如若不重视村民的意愿倾向，治理无效或治理烂尾等危机就会很快暴露出来。“搭台者”尽管有制定政策，解决问题之责，但“唱戏者”的问题更加复杂，如果治理活动过程中无法反映村民的物质意愿或者精神意愿，村民便失去参与基层治理的兴致，这使得村民对政府治理活动的信任逐渐被消耗，一旦信任高塔坍塌，基层治理程序便无法正常维继，民众也无法将戏唱下去。

诚然，治理失效仅是表征性难题，政府与村民出现裂层才是基层社会可持续治理的深层危机，二者之间的信任联系并非天生“短命”，关键在于如何实现基层社会治理机构中官方与民间二元主体的融合。基层治理是包含村级(如自然村、行政村等)、乡镇乃至县级(有的学术观点认为基层可延伸到县级)的“层级+网络”的复合型治理结构，这种治理结构一方面渗透着国家基层政权的理性权威，另一方面包含着村民与基层官员的沟通互动，它们应该统一于基层治理体系优化的战略议题之中，应该根植于乡村振兴的背景土壤之上，理论上需与管理哲学相交融(如表1所示)，在哲学智慧中汲取养分，促使理论在实践的嬗进过程中展现出坚实的生命力，为治理实践建言献策，为打造共建共治共享基层治理格局提供外生动力，从而以小带大，助推着国家治理体系和治理能力现代化。

表1 顶层设计与治理哲学比较

	分析框架	权力向度	内在价值	驱动路径	融合与自治
顶层设计	宏观：国家——社会	烟囱式、自上而下、单向度	理性权威、满足顶层需要、显性命令	介入、价值中立、制度刚性的刚性	顶层设计并非天才的专利
管理哲学	微观：基层政府——乡村社会	互动式、上下沟通、双向度	将服务寓于管理之中、满足现实需要、隐性渗透	嵌入、以人为本、规则的柔性	管理哲学还需一定的制度安排

(二) 乡村治理制度创设：“三治构建”到“三治交融”的逻辑理路呈现

从“乡土社会”的视角出发，乡村是以相互交往为基础的具有一定程度社会内聚力的区域，是基于血缘、地缘或者亲缘为载体而建立起来的共同体。由于我国乡村独特的历史和政治生态环境，我国基层治理面临着政府主导过强，乡村组织体制落后，村民参与意识薄弱等难题，乡村组织没有得到充分的发育，造成乡村文化、归属感和村民之间感情纽带的缺失，亟需突破性的发展策略来唤回乡土自信。仝志辉教授曾带领课题组在象山考察调研，在他看来，“村民说事”的生命力之一就是“双向构建”成功营造自治、法治、德治合一的浓厚氛围，在自上而下和自下而上两种力量推动下，“村民说事”平台逐步成长为三治融合的新乡村治理体系。⁽³⁶⁾厚植于乡村治理体系之上，不难发现“村民说事”制度中的自治、法治、德治主要发挥着以下作用：

一是自治提供乡村治理结构优化的关键路径。建国之前，我国上级政权仍处于悬浮状态，并没有实现对乡村社会的整合，尽管之前出现过“清末新政”“新县制”等类似改革，但其实质仍在于稳固政权，而不是对基层的治理。1949年建国之后，为了汲取到更多的资源，国家权力逐渐向下渗透，开始触及到现代意义上的“基层”。上世纪50年代，我国进行一系列的农业社会主义改造，使得农民再一次地被卷入现代化的浪潮之中，这时期最主要的特点便是“政社合一”。随着家庭联产承包责任制的推行，人民公社体制逐渐解体，传统“命令一服从”为特征的乡村关系逐渐被“乡政村治”格局所取代。⁽³⁷⁾

时至今日，从“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”五位一体到增加“民主协商和科技支撑”七位一体的治理格局嬗变历程中可以看出，社会基层治理格局不断优化，民主协商的重要性日益凸显。传统的民主协商面临着“对话无平台，磋商无基础”的现实困境，反观浙江省象山县的“村民说事”形式，让村民一起动脑筋、出点子，建立起“一图三表五清单”的运作模式和“一中心四平台”的商议模式，⁽³⁸⁾形成集管理、服务、监督、反馈为一体的闭环运行结构，丰富自治的内涵的同时也拓宽自治的边界。例如，村民侯小成在说事会上提出，“大量游客前来游玩、住宿，给村庄规范管理带来了挑战。

如果不采取措施，我们沙地村将失去洁美环境，失去优美风光。”沙地村60家农家客栈经营户集体讨论决定，以后每接待一名游客，就拿出2元上交村集体，用于村庄环境整治。⁽³⁹⁾“村民说事”制度的自治功能并不局限于此，如石浦镇聘请10名代表成立“乡贤工作室”，⁽⁴⁰⁾弥补党委、政府独角戏的短板，探索出了上下协同的基层治理新模式。在象山县的情景中，要想搭建起政府与村民的对话平台，就要求政府逐步让渡基层的管理权力，真正发挥出村民的自治功能，让基层治理重新迸发生机。乡村治理的说事制度创设所形成的自治场域正提醒着当前基层政府应该确立一个新理念，那就是只要是村民自己就能完成的事，政府尽量靠边站。⁽⁴¹⁾

二是法治需为乡村治理制度创设提供规则保障。法治保障是七位一体社会治理格局中至关重要的一环，乡村基层治理的法治过程是由表及里过程，其实质是一种制度安排与规则供给，其间隐含着“国家权力运行”简约主义的意蕴。⁽⁴²⁾在我国，乡村治理领域法治化的困境在于法治制度运作失效，法治模式难以为继（有限的地方财政“一摊就薄”），法治活动开展形式化，同时，执法“碎片化”⁽⁴³⁾“知情怯魅”等现象也日益凸显。⁽⁴⁴⁾针对这类问题，象山给出了答案。在象山，政法干警可以被聘为村主任助理或村法律顾问，每个村都设置一个法律顾问提供司法服务，实行姓名、电话、照片“三公开”，搭建起“6+X”法律服务平台，⁽⁴⁵⁾并成立“和事顾问团”，⁽⁴⁶⁾“警民说事”“法律下乡”等活动使得村民能就近获得法律顾问服务。

据统计，县政法委和县司法局安排573名政法干警、76名法律工作者担任全县520个村（社区）的法律顾问，发放警民联系卡15万张，还编制《农村（社区）实用法条100则》，实现行政村法律顾问全覆盖和法律服务点全覆盖。2018年，法律顾问共解答法律咨询3709次，开展法制宣传3200次，排查矛盾纠纷3993起、直接化解3871起。⁽⁴⁷⁾吕德文将乡村治理法治化看作乡村治理机制转换和基层法律实践的结果，这个过程并非是“送法下乡”的简单过程，而是将法治思维融入乡村治理实践之中的过程。⁽⁴⁸⁾乡村治理制度创设场域中的法治不同于“头疼医头，脚疼医脚”的被动手段，它具有明确的导向与目的，致力于提供可以实际运行的法治保障制度，而不是进行不切实际的“瞎折腾”。总体来说，就法治而言，乡村治理的说事制度创设是以《中华人民共和国村民委员会组织法》为基点，通过法治外壳包裹基层治理场域的方法，制定村民说事规则，释放出基层治理的法治张力，发挥出法治的保障价值和规制功能，为基层治理活动“保驾护航”，构建起乡村治理三治融合互嵌的运行框架，演绎出国家法治权力与村民自治权力的双向运行轨迹，最终形成良好的基层法治秩序。⁽⁴⁹⁾

三是德治具有推进乡村内生秩序均衡演绎之功效。随着现代化的加速推进,乡村传统的“熟人社会”开始出现裂变,承载乡土社会的村落逐渐分化,以德治和礼制为主的传统乡绅治理模式开始没落,宗族网络趋于边缘化,表现出村落认同式微,行为规范失序等特征。⁽⁵⁰⁾村民之间陌生化,乡村沦为单纯的物理空间,而非记得住“乡愁”的精神家园。乡建派代表人物梁漱溟先生曾说守住乡村道德伦理,就守住了中国人的本。⁽⁵¹⁾在乡村治理领域,德治是与法治和自治不同的治理取向,德治是一种柔性约束,是提升乡村治理软实力的必要手段。⁽⁵²⁾当然,在当下“强乡政,弱村治”格局下,仍然充满着地方政权的政治关怀,以至于这种关怀湮没德治在乡村治理中的走向以及定位,下一步还需将德治与我国七位一体的社会治理格局衔接起来,确保为格局完善与优化提供温厚的土壤环境。

在实际乡村治理过程之中,有一个明显的问题,即德治在运行过程中并没有与乡村实际发展相匹配,无论是德治对象抑或是德治手段都漂浮于实际情景之上(如在经济落后村过分强调德治),使得德治效用被进一步弱化。在这种缺乏情景弥合性的问题上,乡村治理的说事制度创设提供了一种解决机制。回到情景中,涂茨镇旭拱岙村首创“诚信指数”考评机制,通过“村民说事”确立邻里合作、配合发展等19项共性考评指数和9条差异化奖惩措施,每季度为村民评分,并依据积分高低,确定村民是否享有村内补助、公共设施免费使用等福利。同时,象山模式组建“四会”,说“四风”,⁽⁵³⁾针对村里的婚丧礼俗,推行“三个自己”,⁽⁵⁴⁾在尊重农村现有礼仪风俗基础上完善德治,加强村民四德意识建设,⁽⁵⁵⁾将村民说事与村规民约、道德规范、精神文明等德治建设相融合,实施新乡村道德提升行动,增强村民说事的道德底蕴,为自治和法治赢得情感支持、社会认同。⁽⁵⁶⁾乡村治理的说事制度创设可以为德治发展提供适宜性环境和本源性基础,通过重新形塑乡村的内生秩序,增强村民之间以及村民与乡村组织间的社会联结,实现乡村社会内生秩序的均衡演绎,促使乡村基层治理由“良政”迈向“善治”。⁽⁵⁷⁾

四、余论：走向“上下协序贯通”的变革新道路

思考中国乡村社会基层治理的诸多问题,不能“不食人间烟火”,将他人的研究“模板式”“一劳永逸”地嵌套在现实的解释中,还需结合其实际进路过程,把握其内在价值与规律,只有这样,才能产生中国场景的标志性知识与建设性启示。通过“村民说事”这一微小形式,我们试图摸到一只完整的“大象”,从而找到乡村治理问题的位置,并与之进行对话,以期提供一个不至于碎片化的乡村治理图谱。在基层民意“万马奔腾”的今天,金玉良言与泥沙俱下同在,如何激发基层民主参与的主动性与积极性,从而有序推动基层治理变革与创新,是一个值得持续探讨的话题。面对乡村社会“过疏化”和“原子化”双重叠加的困局,⁽⁵⁸⁾民众们倾向于摆脱“委托—代理”的中介范式,希望直接参与到治理过程中来,表达意志、发表看法和评价效果。

从应然层面上来看,乡村治理制度创设作为三治交融的平台,它有潜力把基层政权、乡村系统和现实关怀整合起来。在实然的状态下,在乡村社会治理场域中,乡村治理制度创设发挥的是“扶上马”的作用,而“村民说事”这一微观具象则发挥的是“送一程”效果。我们有理由相信,把乡村治理制度创设变成基层治理变革的历史大舞台,是乡村振兴背景下基层治理有序变革和均衡演绎的必由之路。值得一提的是,这里所指的制度创设不是偶尔地体恤民情,也不是选择性回应民意,而是通过制度的扁平化设计,促使基层治理活力竞相迸发。从这一点来讲,乡村治理中议事的制度创设可以见微知著,以自下而上为出路,实现下情上达与上令下送的双向互动,走出一条“上下协序贯通”的基层治理变革之路,构建起基层社会治理新格局,提升基层社会治理能力,助推乡村全面走向振兴。

注释:

1 温铁军:《中国农村基本经济制度研究》,中国经济出版社2002版,第33-47页。

2 刘守英、王一鹤:《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》,《管理世界》,2018年第10期。

3《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

4《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/21/content_5588098.htm。

5 代瑾:《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。

6 秦晶:《乡村振兴进程中资源整合的现实困境与实现路径》,《云南行政学院学报》,2019年第6期。

7 靳永燾、冷忠燕:《行政耦合、新型关系网络及其于乡村治理的作用机制研究》,《云南大学学报》(社会科学版),2019年第6期。

8 石伟:《乡村网格化治理与村民自治的冲突与融合——基于成都Q村网格化治理实践“离土性”的思考》,《西部论坛》,2019年第6期。

9 丁文、冯义强:《论“三治结合”乡村治理体系的构建——基于鄂西南H县的个案研究》,《社会主义研究》,2019年第6期。

10 张志胜:《多元共治:乡村振兴战略视阈下的农村生态环境治理创新模式》,《重庆大学学报》(社会科学版),2020年第1期。

11 徐勇:《在社会主义新农村建设中推进农村社区建设》,《江汉论坛》,2007年第4期。

12 贺雪峰:《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》,《开放时代》,2011年第2期。

13 刘涛、王震:《中国乡村治理中“国家—社会”的研究路径——新时期国家介入乡村治理的必要性分析》,《中国农村观察》,2007年第5期。

14 原超:《新“经纪机制”:中国乡村治理结构的新变化——基于泉州市A村乡贤理事会的运作实践》,《公共管理学报》,2019年第2期。

15 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》,2006年第3期。

16 田雄、郑家昊:《被裹挟的国家:基层治理的行动逻辑与乡村自主——以黄江县“秸秆禁烧”事件为例》,《公共管理学报》,2016年第2期。

17 高军龙、寇荷超、张海洋:《协同治理:“悬浮”化乡镇基层政权“软着陆”的实现理路》,《理论导刊》,2015年第8期。

18 徐勇:《“政党下乡”:现代国家对乡土的整合》,《学术月刊》,2007年第8期。

19 申端锋:《二十世纪中国村庄权力研究综述》,《学术界》,2006年第4期。

20 景跃进:《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》,《治理研究》,2018年第1期。

21 赵旭东、张洁:《乡土社会秩序的巨变——文化转型背景下乡村社会生活秩序的再调适》,《中国农业大学学报》(社会科学版)

学版), 2017 年第 12 期。

22 赵秀玲:《“微自治”与中国基层民主治理》,《政治学研究》,2014 年第 5 期。

23 黄君录:《协商民主的地方治理模式及其内生机制——基于村民自治地方经验的四种模式》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2019 年第 4 期。

24 赵树凯:《历史性挑战:中国农村的冲突与治理》,社会科学文献出版社 2004 年版,第 55-64 页。

25 周少来:《从失衡到融合:乡村结构之变及其治理转型》,《中国特色社会主义研究》,2020 年第 2 期。

26 费孝通:《乡土中国》,人民出版社 2015 年版,第 25 页。

27 贺雪峰:《农民行动逻辑与乡村治理的区域差异》,《开放时代》,2007 年第 1 期。

28 孙建军:《我县出台实施意见做深做实村民说事》,《今日象山》,2019 年 7 月 2 日第 1 版。

29 四张报表指的是集体经济、村庄环境、社会稳定、干部廉洁。

30 曾杨希:《象山“村民说事”为美丽乡村建设提供新经验》,http://js.zjol.com.cn/ycxw_zxtf/201906/t20190607_10290119.shtml。

31 靳永翥、赵远跃:《辐射型多元诉求与前瞻性权威介入:公共政策如何在公共价值冲突中实现“软着陆”》,《行政论坛》,2020 年第 6 期。

32 刘金志、申端锋:《乡村政治研究评述:回顾与前瞻》,《开放时代》,2009 年第 10 期。

33 靳永翥、赵远跃:《疫情防控的治理效能:国际表现、中国镜鉴与制度补益》,《太平洋学报》,2020 年第 6 期。

34 许源源、左代华:《乡村治理中的内生秩序:演进逻辑、运行机制与制度嵌入》,《农业经济问题》,2019 年第 8 期。

35 中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022 年)》,http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm。

36 顾小立:《乡村治理新范本在哪里?学学“象山模式”》,http://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/201910/t20191017_11202762.shtml。

37 金太军、董磊明:《村民自治背景下乡村关系的冲突及其对策》,《中国行政管理》,2000 年第 10 期。

38 一图三表五清单中的一图指的是“村民说事”工作流程图,三表指的是“村民说事”登记流转表、党员干部(村民代表)联户表、村干部责任分工表,五清单指的是村级集体经济清单、村庄建设清单、为民办事清单、农村稳定清单、干部清廉清单。一中心四平台指的是社会治理综合智慧中心,综治工作平台、便民服务平台、综合执法和市场监管平台。

39 许雅文:《象山“村民说事”创新乡村治理方式大事小事,有事好商量》, http://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/nbnews/201710/t20171031_5487281.shtml。

40 乡贤工作室由“两代表一委员”、社区干部、退休教师、村里德高望重老人等组成。

41 吴锦良:《用“智慧革命”推进我国基层共同体重建——“浙江智慧社区网”对社区建设的价值分析》,《中共浙江省委党校学报》,2012年第6期。

42 周铁涛:《农村基层法治化研究——基于湖南益阳农村的调查与思考》,《领导科学》,2016年第35期。

43 夏柱智:《“条块互嵌”和基层法治化——县域治理创新的角度》,《天津行政学院学报》,2019年第5期。

44 李营:《乡村治理法治化转型困境及破解之策》,《领导科学》,2019年第22期。

45 实体平台建设在功能职责定位上采用“6+X”建设模式。“6”为法律服务、法律援助、人民调解、公证、诉讼、司法鉴定等基本职能,在公共服务中起主导作用;X为拓展职能。

46 和事顾问团由老党员干部、乡贤、公安、法律人士等组成,以评议组身份主动参与信访说事会,依法评判上访人诉求是否合理,共同解决问题。

47 郁进东:《宁波象山乡村治理推行“村民说事”制度》, http://yq.zjol.com.cn/dswlxx/nb_12295/201808/t20180828_8125002.shtml。

48 吕德文:《乡村治理法治化的实践过程——基于P县砂石盗采治理的分析》,《华中农业大学学报》(社会科学版),2019年第2期。

49 郁建兴:《“三治融合”的持续创新》,《治理研究》,2020年第6期。

50 靳永燾、丁照攀:《贫困地区多元协同扶贫机制构建及实现路径研究——基于社会资本的理论视角》,《探索》,2016年第6期。

51 梁漱溟:《中国文化要义》,上海人民出版社2005年版,第35-64页。

52 陈涛、李华胤:《“箱式治理”:自治、法治与德治的作用边界与实践效应——以湖北省京山市乡村振兴探索为例》,《探索》,2019年第5期。

53 四会为红白理事会、家庭联盟会、乡贤参事会、道德评议会。四风为破旧风、传家风、树村风、育民风。

54 三个自己,即吃自己养的、喝自己酿的、吃自己种的,并结合本地农产品特色准备了12套菜单,杜绝铺张浪费。

55 四德意识为村民社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德。

56 应磊、俞莉、陈光曙:《乡村治理看宁波:象山深化“村民说事”建成善治样本》, <http://town.zjol.com.cn/cstts/201906/>

t20190609_10297755.shtml。

57 靳永翥:《从“良政”走向“善治”——一种社会理论的检视》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版),2010 第 2 期。

58 需注意的是并非所有的村庄都呈现出原子化的特征,因为根据农民认同与行动单位这一变量可将全国农村进行区域类型上的划分,共分为宗族、小亲族、户族、联合家庭、原子化等五种村庄类型。相关研究可参考贺雪峰(2009)关于农民行动单位的论述和杨华(2009)在湖南宗族村的调查报告。