

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

郎友兴 万莼

【摘要】浙江省象山县围绕经济发展、村庄建设、社会和谐稳定、基层组织建设等内容，历经十多年探索实践，形成并逐步完善了一种组织发动群众参与村级事务管理、决策与监督的“村民说事”制度，探索出一个更有效的村级治理模式，为乡村治理的创新提供可资借鉴的经验。“村民说事”制度经历了分散式和探索式的自发构建、系统化与集成化的制度优化以及提升三个阶段。本文从一个整合性的制度主义框架分析该制度形成和演变的内在逻辑，在此基础上探讨了制度运行与维系的三个机制及其对制度转型实践的贡献。

【关键词】村民说事 乡村治理 制度演化 象山

绪论

近年来，农村治理强化了对制度性的追求，期望运用制度优势应对风险挑战，实现国家与社会关系的良性互动。目前村级治理的制度化建设呈现出丰富的实践样态，再造了制度运行的环境与基础，推进了乡村治理体系和治理能力现代化。象山“村民说事”制度就是农村治理改革中的典型经验，该制度以民主议事为主抓手，以“说、商、办、评”为核心内容，构筑了村务管理、决策、治理、监督的全闭环，创造性地走出了一条共商共信、共建共享的治村理事新路子。对该制度形成和维持的机制进行分析，可以了解制度化的基本逻辑和运作机理，明晰制度运行存在的问题与制度安排的最优状态，规避制度改革面临的风险，回应民主自治在基层深入发展的现实关切。

学术界也逐渐意识到这种以民主议事为形式的治理制度的价值，对其产生了兴趣和讨论。有学者关注“村民说事”制度的本身，阐述该制度的形成与发展过程，如何在多年实践中实现了多向度的拓展；¹也有学者从乡村协商民主的系统化再造角度去论述该制度的创新价值；²还有部分学者将其当成个案，从不同视域去探讨乡村社会的治理机制创新。³学术界对于“村民说事”制度的相关问题虽然已有一些研究积累，但对该制度所关联的改革路径、运行逻辑、制度集成、程序设计、技术运用等问题还缺乏系统性的研究。目前已有研究大多是对“村民说事”制度的描述，或是从合理性及有效性加以论证该制度的作用，或是以此为个案进行某个视角的剖析，呈现出碎片化和分散化的研究状态，无法为实践领域提供一般性的理论供给。

一、制度运行与演变：一个三重维度的分析框架

制度这一概念在现代社会科学的视野里就有经济学、政治学、社会学这三种学科意义上的不同解释，这也被称为制度研究中的“铁三角”⁴，制度这一概念可以基本理解为“一个社会的博弈规则，或者更规范一点说，它们是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束”。⁵事实上，有很多关于制度概念的理解只是停留在制度环境的层面，也就是将制度理解为一系列与政治、经济和文化有关的法律、法规和习俗。这种定义下的“制度环境”往往被认为是一系列的基础规范（规则），具有相对稳定性，这显然是从宏观的层面来解读制度的内涵。就治理制度来说，这是属于更微观层面的概念，可以基本认定是“制度”（制度环境）给定了“治理制度”的环境，两者虽然都具有演化发展的起源，但是它们的衍生结果却是截然不同的，在这一微观层面的制度可以被抽象理解为治理机制，⁶也就是说对“治理制度”的解读可以围绕机制来展开。从这个定义来说，制度的性质会决定治理方式，治理则是制度的实践，治理的目的就在于通过机制实现公序良俗。因此，分析治理制度也就是在分析治理的内在逻辑和基本

型构，明确制度形成和运行的机制。

农村社会秩序（规则）的重构是传统社会向现代社会转变的基础，其核心内容就是如何建构基层社会秩序的基础性关系，也就是在“官治”与“民治”之间确立一种现代权力关系，这样一种权力关系的重塑不仅涉及了正式结构或非正式结构的创建形态，也包括了制度化形式与非制度化的实现形式。事实上，在传统至当今中国基层社会公共性关系中，“官治”与“民治”并非是对立的两个系统，而是一种官民相互依存和互嵌性关系系统。⁷目前的农村治理转型在谋求从“官治”走向“民治”渐进的增量改革过程中，会经过“官民共治”的发展阶段，这种治理转型需要过渡性的制度安排，同时更需要进行综合配套的制度建设。⁸通过解读制度的演变过程来理解某地区的治理结构，有助于理解农村社会的基本秩序、制度的运行方向以及改革所需要解决的主要命题，这也是本文的主要目的。

中国农村治理制度的变迁可以从三个维度加以分析，维度的划分基于分析的层次，分别为微观、中观和宏观。在西方学术界，尽管新制度主义各流派的侧重点有所差异，但随着时间的发展，各流派的观点已经逐渐产生改变，不同流派的学者已经意识到彼此之间开展沟通和交流的必要性，试图解决各自的理论困境，虽然不可能整合出统一的制度理论，但是对相关概念的理解、变迁路径的阐释、原因的剖析逐渐出现了一些共性。单一的理论只有有限的解释力，综合各流派理论观点，在微观、中观和宏观这三重维度上建立一个综合分析框架，分别从表层、中层、深层去深入分析制度变迁背后的路径逻辑与方向选择，才能更全面地理解治理模式的变迁轨迹。理性选择制度主义强调个人，善于运用微观的技术分析，而历史制度主义则是一种中层意义上的综合解释，社会学制度主义则更擅长于对宏观背景的深入探讨，如果放宽这三种分析路径各自的核心假设，就可以将其整合成一个综合性的理论分析框架，⁹并且历史制度主义从其研究的视角、内涵与趋向来说，是一个中层意义上的综合分析框架，它能够将其其他两个流派所考察的变量纳入自己的分析视野。具体来说，理性选择制度主义遵循“成本—收益”的计算路径，可以在微观层面凸显出个体在制度变迁中的影响与作用；历史制度主义则强调权力的非对称性，对于制度变迁的研究着眼于“竞争和博弈”的冲突路径，力图从中观层面研究制度变迁与个人竞争行为间的相互关系；而对于重点关注“文化、观念与认知”变迁路径的社会学制度主义而言，从宏观层面分析制度变迁面临的制约因素——“环境与文化的相互作用”显得尤为重要。因此，通过对这三种不同分析路径的整合，可以构成一个联结微观、中观、宏观的新制度主义初步分析框架，在三重维度上为制度的演化提供全面的分析，挖掘出制度变迁背后的有关规律和内在逻辑。

二、“村民说事”制度形成演变的阶段、路径和逻辑

一项制度的成熟和定型需要经历一个长期不连续的、有意识的过程，解析制度的演变历程有助于更好地理解该制度的构成、功能与意义，以期找出规律性的东西用来科学地解决社会治理实践中的问题。“村民说事”制度历经了十年的探索实践，最终形成了以民主议事为主要形式，集科学决策、合力干事和效果评估于一体的基层民主治理模式。该制度作为乡村治理现代化的有效样本，已在宁波全市复制推广，取得了显著成效，积累许多的创新经验，具有很高的研究价值。

（一）“村民说事”制度的主要内容

“村民说事”制度主要围绕农村经济发展、村庄建设、基层组织建设和党风廉政建设、社会和谐稳定等内容展开，该制度来源于基层实践，本质上是由一系列民主规则和程序组成的，村民、村干部、党员团结合力，进行自我管理、自我教育、自我服务的新型农村治理机制。这一套制度体系包含了“村民说事、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，具体做法如下：¹⁰

1. 村民说事。

立足农村实际，因地制宜地采取各种形式来组织、引导和动员村民充分表达意见、诉求和想法。主要有以下三种做法：一是集中说。每月设立1-2个固定说事日，每村设立说事室来开展集中说事，并依托村干部坐班制度由坐班干部统一梳理收集村民意

见。二是上门说。依托“党员联户”制度，村级党员干部主动上门听取群众诉求。三是现场说。根据群众需求，党员干部随时赶赴田头地角、村庄庭院、新区园区、街道商店及纠纷现场等一线进行说事议事。

2. 村务会商。

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，共同商讨。具体涉及以下四种做法：一是民情会议。对一些简单的问题当场进行答复解释，对一些复杂的村民诉求，由村四套班子共同商议解决方案。二是决策会商。对农村小微权力清单的日常管理类事项，由村四套班子集体讨论决策；对重大决策类事项，经村四套班子讨论后，再按“五议两公开”程序会商决定。三是财务会签。通报资金使用情况，明确每笔收支日期、来源和用途等，由村四套班子进行联合审签。

3. 民事村办。

依托县、乡镇（街道）、村三级为民办事综合服务平台，以专兼职民事代办员队伍为主体，及时回应民主诉求，办理群众的“烦心事”。一是全程代办。对农村小微权力清单上的便民服务类事项及群众生活琐事、日常家事等，由民事代办员全程代办。二是领衔包办。村级矛盾纠纷、应急事件和涉及村庄发展的重点民事诉求，由村干部或联系党员包办。三是组团联办。村级难以处理或处理不了的重大民事诉求，由乡镇（街道）村干部组团联办，必要时由联片领导或县级有关部门联动办理。

4. 村事民评。

挑选威望高、素质好、有公心的乡贤人士组建村级“民间评价团”，对村干部进行民主评议，对重点工作实行效果评估，对存在问题督促整改。主要涉及以下评价流程：一是常态式评价。对村内各类办结事项，可由联村干部、“民间评价团”或村民等提出，按照“一事一评”或“多事一评”方式开展评价。二是主题式评价。围绕村内重大事项、重点工程、中心工作、舆论焦点等，选择1至2个专项工作开展评价，每年不少于1次。三是综合式评价。年底结合“双述双评”活动，对全年度各项工作开展综合性评价。

（二）“村民说事”制度形成演变的历程与路径

在一个开放、民主的治理体系中，做深入的制度分析除了要试图理解制度的规则外，还需要研究制度的运行路径（变迁路径）及其特征，以便后续为理解和分析影响“村民说事”制度形成与维系的机制打下基础。

“村民说事”制度大致经历了三个发展阶段：一是制度的初步探索阶段（2009—2010年）。该制度最初是基层工作中一个创造性实践，早在2009年4月，面对由征地补偿、集中安置等重点项目造成的信访矛盾问题，西周镇率先在部分试点农村开展由镇村干部牵头的“村民说事会”，搭建了一个村民与村干部的沟通协商机制，解决了许多矛盾纠纷。小小的说事会显现出巨大威力，西周镇党委随后就在全镇进行推广，当年全镇信访量下降53%，信访案件同比下降21%，取得了较好的实践成果。2010年3月，象山县委系统总结了西周镇、茅洋、泗洲头、定塘等地的经验，将“说事会”的相关做法总结凝练，正式命名为“村民说事”制度，并在全县490个村全面推广。二是制度的系统化再造阶段（2010—2014年）。早期单纯地解决信访问题的“村民说事会”发展遇到瓶颈，产生运行不够规范、民主决策不够到位、干群关系紧张等诸多问题。2014年象山县吸取多个地区的经验教训，及时总结和提升，打造了村务管理、决策、治理和监督的全闭环，将“村民说事”逐步发展成以“说”为基础，“说、议、办、评”四个环节并重的一套集民意收集、回应、落实、反馈为一体的基层民主治理制度，极大提升了基层治理工作的规范化和制度化水平。此时，象山的经验和做法已得到国家层面的高度重视，时任浙江省委书记车俊予以肯定批示并来象山进行专题调研，中央农办、中央深改办还专题刊发了象山经验。三是制度的集成化创新阶段（2014年至今）。该阶段制度的转型注重系统集成，力图把实践过程中涌现出的各项创新举措系统集成，形成集“说议办评”四个环节，融自治法治德治于一体，组织发动群众制度化

参与村级事务管理、决策和监督的村级治理制度体系。2017年起，“村民说事”制度在宁波全市乡村得到全面推广，同年根据“打造村民说事2.0版”要求，按照“党建引领、三治结合”方向，逐步丰富“村民说事”制度的内核，催生出三治融合的组织形式和工作机制，促进村、镇、县三级资源联动，推进“一中心四平台”、小微权力清单、“一村（社区）一法律顾问”、新乡贤参事等改革举措与“村民说事”有机融合，以期成长为三治融合的乡村治理新体系（见图1）。

“村民说事”制度的演化经历了一个渐进的连续性的过程，从单纯为了化解农村矛盾的分散式探索，逐步发展成一套“集民意疏导、科学决策、合力干事和效果评估为一体”的治理体系。制度的变迁先是从创造性的生成，随后过渡到系统化的改造，最后升华到集成化的创新，整个制度运行呈现出系统化、法治化、智能化、动态性、联系性和整体性的特征。

（三）制度演变的逻辑

新制度主义理论各个流派对于制度变迁的分析各有侧重点，研究的视角与思路不尽相同，因此可以考虑构建一个综合理论分析框架来进行全面的分析，增强理论解释力。据此，可以从微观、中观和宏观的角度出发，提出以下5个理论假设，挖掘出其变迁背后的表层、中层及深层的思维与逻辑。

第一，宏观层面。

形势与政策的变化是变迁的关键性因素。历史制度主义者主要考察旧制度、行动者和环境三个变量之间的关系，认为在制度断裂的关键时期，制度的变迁将成为可能，正如上节所述，环境的变化如重大事件的发生，也会打破原有制度的均衡，促成新制度的产生。社会结构和制度环境会限定改革路径的选择范围，进而影响制度的变迁，这一因素造成的影响更多地体现在“村民说事”发展的中后期。近年来，国内外形势正在发生深刻复杂的变化，农村面临着老龄化、空心化、贫富差距、人口流失、农业资源短缺和生态环境脆弱等威胁，发展仍处于艰难的爬坡阶段。零敲碎打的改革显然难以化解目前的系统性矛盾，灵光一闪的创新不可能解决全局性问题，国家正在不断通过政策改革，力图让各种治理机制发挥作用，以此来保障农民的基本生活，提升农民的生活质量，例如“八八战略”、“乡村振兴战略”、“最多跑一次”改革的推进。为了更好地适应当前的政策氛围和形势，全面提升治理效能，拥有行政管理权和大量资源的政府会主动牵头进行制度改革，强化系统性思维和集成化改革，以期发挥出制度优势，持续增强发展的动力活力。

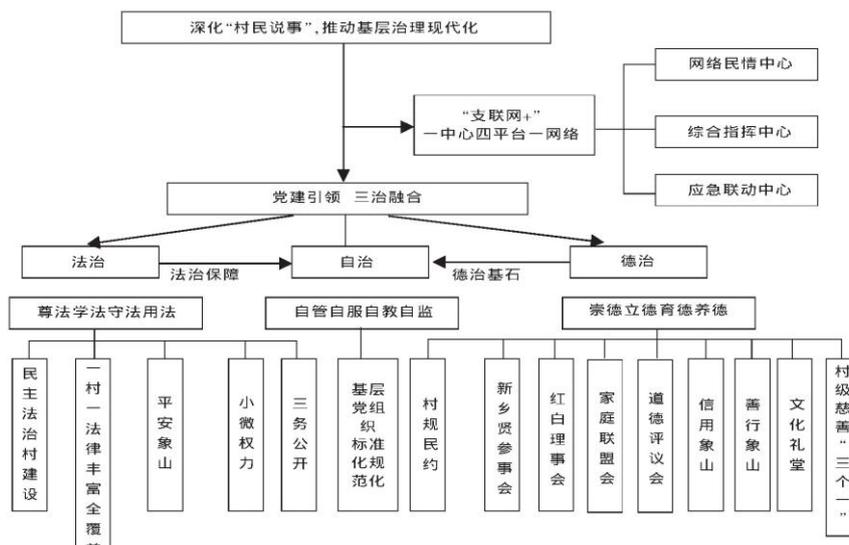


图1 “村民说事”制度的2.0版本

文化认同的合法性是变迁的决定性因素。社会学制度主义认为制度不仅仅只是正式的组织规范、决策与规则，当文化、认知、价值与观念成为具有规范个人行为力量的社会普遍共识时也应被归为制度的范畴，¹¹因此，在解释制度变迁时，这一理论流派给出的是一种文化路径的解释。即使在利益驱动下，某一制度实现了某种结构化的制度形式，但其价值或者意义无法为所有社会群体所认可，这样的变革依然是不完全的。因此，文化—认知因素奠定了制度的合法性基础，这才是制度变迁成功并持续发挥作用的决定性因素。这一因素在“村民说事”制度中具体起了以下作用：

其一，“村民说事”制度历经了持续稳健的长期实践，逐渐形成了有事要商量、有事好商量、有事多商量的文化氛围，基层协商民主的意识在基层支部落地开花，这一共同的价值观念使得“村民说事”制度得到很好的理解与支持，促成了制度的平稳运行。例如，自2010年以来，定塘镇叶口山村“村事民评”、茅洋乡李家弄村“村务会商”、泗洲头镇墩岙村“民事村办”等经验做法相继产生。其二，“村民说事”制度通过乡村治理共商共信，构建了党群干群责任共同体、发展共同体和命运共同体，从而重塑起了村民对乡村、乡土文化的归属感，这一集体归属感的塑造能反过来奠定该制度发展过程中的合法性基础。其三，由于分户承包和大量农村劳动力外出流动等原因，村庄共同体逐步分化和涣散，“村民说事”提供了一种公开公正环境下村民直接参与村务治理的平台，打造了村庄层面的人心共同体，重新凝聚起分化和涣散的村庄共同体，使得乡村的政治秩序得到重构。其四，“村民说事”制度是象山人民的首创，体现出象山百姓代代相传的价值观和整体生活方式，极大地唤回了人们的乡土自信。没有仁义理智的人本传统，乐善好施关心公共事务的村民，就不会有“村民说事”制度的产生，这样一种文化传统和自信会反过来助推制度的优化和整合。

第二，中观层面。

权力的博弈与互动是变迁的动力机制。围绕稀缺资源而展开竞争的各个利益集团之间的冲突构成了政治过程的核心要素，这也是历史制度主义的基本假设，即强调在制度产生和运作过程中权力的非对称性。农村社会情况较为复杂，多方之间的博弈和互动，对具体的政治产出产生影响，提供了制度演化“源源不绝”的动力。因此，可以用权力的博弈与互动来解释制度自身的塑造问题。乡镇政府属于国家权力的末梢，拥有行政管理权，而党支部和村委会则是村民自治中同时存在的两个村级治理的政治组织，分别拥有政治领导权和村民自治权。在具体实践过程中，党支部、村委会、乡镇政府以及村民之间的关系是一种动态调整的约束关系，当它们之间的关系不协调时，制度的正常运行必受影响。

“村民说事”制度创立初期，农村政治和经济形势发生了深刻变化，农民的村民权利意识觉醒，逐渐打破传统的政治冷漠状态，转而积极与基层政府围绕资源分配展开各种利益博弈，与基层政权之间产生了种种张力，双方都已意识到应通过制度的建设来规范社会冲突。及至“村民说事”制度发展到中后期阶段，由于需求日益多样化和复杂化，各个权力主体之间的冲突与博弈也进入了新的阶段。村民在公共服务提供方面对基层政权和村治组织提出了更高要求，同时随着改革的深入，基层政权的性质与职能逐步转变，治理时可依赖的权力资源减少，不再是处于绝对优势地位的治理主体，治理能力逐渐虚化。又由于乡镇政府与村党组织的权力与村民的自治权力之间没有贯通性，在制度实际运行中产生了以下三类权力冲突：乡镇政府与村民自治组织之间的功能冲突、村民自治组织的政务与村务的角色冲突、村党组织与村民自治组织之间的权力冲突，¹²导致群众参与程度不高、民主决策不够到位、社会组织的发育程度低、干群关系紧张、基层服务和政策落实不到位、运行机制不够规范等新问题频发。甚至，除了上述的公权力之外，乡村的宗族权力为了维持自身的权威，也频繁插手全村公共性事务，影响着乡村秩序，乡村关系的调整迫在眉睫。由此，为了有效化解社会治理中新的利益冲突，达成一种相对均衡和稳定的合作秩序，制度变迁开始向着系统性、整体性、科学性、协同性的方向迈进。

第三，微观层面。

有限理性个体的计算路径是变迁的基础。理性选择制度主义采用计算的路径（calculus approach）去分析制度变迁，行动者在有限理性下不断追求最大化利益，他们基于各自的偏好而对制度做出不同的解读，行动主体只要预期能够获得利益或避免损失，就会选择遵循或改变甚至是创造新的制度。本质上来说，制度是互动个体之间节约交易成本的一种设置。¹³“村民说事”

制度的产生是基于相关行为者的自愿共识，即“有意识的设计”，新制度能有效地解决集体行动的困境，为行为者带来合作的好处。因此，受新制度获利机会的引诱，村民与乡镇政府自发倡导、组织和实现了制度的变迁。具体来说，自“十二五”以来，西周镇逐渐迈入社会转型阶段，迎来发展的黄金期，城镇建设重点项目纷纷落户，但同时发展过程中也暴露出诸多问题，由于土地征用、农村财务、集中安置、干部换届管理等引起的矛盾层出不穷，且农村社会阶层分化日益明显，利益诉求日渐多元化。由于村民相对分散且数量众多，个体在农村利益争夺中处于弱势地位，权益受到损害、表达渠道不足、维权路途艰难，大多数人对现行制度和领导组织的不满日益增加却无力改变现状，以至于出现非理性的行为。为了减少自身损失，增强话语权 and 处事权，村民们需要一个能解决集体困境的新制度。对于政府层面来说，此时的基层党组织相对软弱涣散，且基层操作务实不够高效便捷，存在运行机制不规范、重权轻责思维惯性、回应效能低、服务不到位等诸多问题。面对村民日益高涨的举报热情，大幅增加的信访量，村干部往往疲于应对，正常工作的推进也因此受到拖累，治理的成本大幅度提升。因此，考虑到治理的成本与效益、晋升压力、缓解干群关系，需要对制度进行重新设计。由此，基于村民和政府的需要，一个程序性、规范性的协商讨论和利益博弈平台被创造出来，“村民说事会”初具雏形。

行动者对制度的遵守是经过计算认为符合自身利益的“结果性逻辑”，等到制度发展至中后期阶段，由于情境的变化、行动者偏好的改变、信息不对称、利益分配矛盾等，造成均衡状态被打破，现有制度不能满足行动者从交易中获利的需要，个体将通过制度的创新来提高收益水平。“村民说事”制度执行过程中的问题如群众参与度不足、管理的缺位越位问题、“两委”矛盾凸显、选举“乱象”、村民代表会议难以召开、村务公开存在盲点、自治权与行政权冲突以及制度本身的缺陷如形式主义的制度和组织叠床架屋、监管和问责机制不健全等，证明了单纯解决上访问题的说事平台已不适应当前的发展，并且随着农村改革的深入，新的利益群体例如投资者、农民合作组织、社会团体、农村精英阶层、下乡大学生等也加入了乡村治理的舞台，农村社会的利益格局日益多元和复杂。单一的制度运行满足不了不同利益群体的复杂需求，地方政府已经意识到一个系统化、集成化、精细化的制度体系不可或缺。为了提高治理效率，夯实基层治理组织基础，营造清廉的基层政治生态，推进县域治理现代化的需要，政府成了制度改革的主力军，以政府命令和法律形式去强势引导和实行制度改革，坚持制度变革的系统性、整体性和协同性，打造共商共治共享的县域基层治理现代化改革的“象山样本”。

个体在组织中的学习是变迁的重要性因素。以诺斯等人为代表的理性选择制度主义在解释制度变迁的时候，着重关注了个体单位的学习活动，专门指出了组织中的学习在制度变迁中发挥着重要作用。¹⁴学习活动可以产生新制度的构想，进而成为解释制度变迁的起点。竞争压力的存在将迫使组织持续不断地在知识和技能方面进行投资、更新以求生存；这些知识和技能在被个人或组织习得后，将促使他们形成对机会和选择的感知，进而产生新制度的构想，并逐渐地改变原有制度。在“村民说事”制度的变迁期间，多方主体进行了学习活动去获取“养分”，具体来说，一是模仿的学习，为了更好地优化和提升“村民说事”制度，走乡村善治之路。象山县政府专门开展了关于“党建引领打造‘美丽乡村’升级版”的主题教育案例，从桐庐县的有关做法中获取经验，探索如何走出一条具有象山特色的绿色崛起和转型跨越之路。同时象山还专门联合省内乡村治理实践中成效比较明显的桐乡、诸暨、武义等地，成立了乡村治理联盟，及时共享乡村治理实践的创新做法，推动互学互鉴、互动融合，极大地提升基层治理能力水平。二是加强理论研究的深度，为制度的变革提供理论指导。象山充分发挥清华大学中国农村研究院实践基地、人民大学乡村治理研究中心教科基地等作用，组建“两院一盟”，成立乡村治理研究院，并定期组织开展论坛和其它学术活动，切实提升村民说事的理论化水平。

三、“村民说事”制度运行与维系的三个机制

一项治理制度是由多个机制共同作用来形成与维系的，这不仅决定了制度的基本型构，也直接影响了制度的绩效变化。如果将机制理解为一套自然生成或人工设置的装置合乎原理地依次发生作用的系统，¹⁵那么“村民说事”制度变迁的背后就是多个机制在发挥作用，其中比较关键的三个机制可以描述为国家的统筹与扶持机制、自发性创新机制与农村（社区）的配合机制。笔者认为这些机制背后的推动力来源于政府（公权力）与村民（民权）之间的张力，具体来说，在村级治理中党支部、村委会、乡镇政府以及村民之间的关系是一种动态调整的约束关系，它们之间的关系变化会影响制度的正常运行和改革路径。

国家的统筹与扶持机制。国家将对农村治理的基本要求与期望贯穿到治理制度中，希望通过各项措施来实现国家的治理逻辑和意图。统筹主要是指基本的政策环境和其他强制性的诉求，扶持是为了配合和推广试点地区的改革举措，这一机制更多地带有强制性变迁的色彩。地方政府在前期的试点工作中通常处于观望状态，一旦制度运行有效且取得优异成效，会加大力度投入力量去维护该制度的运行与推广，如果制度的发展呈现僵滞状态，政府则会利用自己的公权力和资源优势，进行大范围的自上而下的改革，以期维护制度的良好发展。就“村民说事”制度而言，为了化解信访矛盾、推进项目建设，象山政府在制度形成的前期主要起到牵头和扶持作用。制度执行初有成效，地方政府也随之意识到了该制度的重要性，主动加强对试点工作的指导和政策支持。及至发展的中后期，由于国内外经济、政治形势的转变、政策的导向和农村治理的多重难题，象山政府为了破解困局，开启乡村治理新格局，以政府命令和法律形式来强势引导和实行改革，全面提升治理成效。在整合乡村优势资源的基础上，主动牵头进行系统化、集成化、精细化的改革，通过打造“村民说事”制度的2.0、3.0版本，推动制度优势转化为治理效能，增强发展的动力与活力。

自发性创新机制。这一机制发挥作用的来源是行为主体的自发创新能力。在村级治理中，为了有效地解决集体行动的困境，带来合作的好处，出于村民、现代乡贤及其组织等相关行为者的自愿共识，行动者们会有意识地主动寻求制度的“自主设计”。就地方政府和基层组织来说，基层操作实务不够高效便捷，存在重权轻责思维惯性、回应效能低、服务不到位等诸多问题，基层治理陷“高成本陷阱”，需要发展灵活有效的治理举措来降低行政成本和基层组织压力。由此，基于多方行为主体的需要，“村民说事会”这个协商议事平台被创造出来。随着制度的发展，新的运行问题与现行制度中的薄弱环节逐渐暴露，阻碍了制度的良好运行。与此同时，新的利益群体如投资者、农民合作组织、社会团体、农村精英阶层、下乡大学生等加入了农村治理舞台，这些新利益群体在社区治理和建设发挥出各具特点的功能与价值，也在公共服务提供方面对基层政权和村治组织提出了更高要求。显然单一的制度满足不了不同利益群体的复杂需求，为了打破制度运行的僵滞状态，行为主体们互相合作，谋求制度的改革来满足自己的需求。

农村（社区）的配合机制。这一机制发挥作用的前提是国家为了更好地传达治理意图，减少不必要的行政成本和资源浪费，对农村（社区）不进行过于严密的组织管理，留给其一些自行处理的空间。村民、社会组织、乡贤等行为主体，对于宏观形势的变化，应对能力相对较弱，出于自身利益的需要，会主动地与政府配合，或是自行维持现有制度运行，或是积极参与制度的改革。“村民说事”制度有效提供了诉求表达的新渠道，群众的参与热情高涨，越来越多的农民“从信访转向信法”，数据显示仅2018年全县镇村三级商议解决村民说事类事件就有8963件，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，而且同年象山全县化解各类矛盾纠纷800余起，全县农村信访量下降28%。这一套制度化的公共参与途径，凝练和培育了村民的民主意识，增进了村民的政治认同，也提升了乡村治理的民主化程度。

结语

农村治理制度运行的背后是国家的统筹与扶持机制、自发性创新机制与农村（社区）的配合机制，这三种机制并存，决定了制度的运行方向、基本特征以及改革所需要解决的主要问题。就“村民说事”制度的演变过程而言，在制度形成的前期，相较于国家的统筹与扶持机制，自发性创新机制发挥的作用显著，而在制度发展的中后期，国家的统筹与扶持机制更为强势地起到引导作用。由于基层治理的自主空间存在，虽然农村（社区）配合机制的作用比较弱隐，但是贯穿于制度变迁的全过程，帮助制度的改革平稳过渡，起到稳定和支撑作用。“村民说事”证明了制度变迁要想取得较好的成效，三种机制缺一不可，需要长期互相配合，以便顺利地进行综合配套的制度建设，而且在自发性创新机制与国家的统筹与扶持机制的运用过程中需要把握好尺度，不然容易走入改革创新的误区。

事实上，这些机制是所有社区关系和规则的体现，机制背后的推动力主要来源于公权力（官治）与民权（民治）之间的张力，本质上是行为主体间为了资源博弈而产生的张力，进而影响制度的发展状态与内在机理。基层党组织、乡镇政府、村委会、村民、乡贤、社会组织等行为主体之间的关系是一种动态调整的约束关系，就象山案例而言，村民等行为主体的权利意识觉醒，逐渐打破传统的政治冷漠状态，转而积极与地区政府和基层组织围绕资源分配展开各种利益博弈，与基层政权之间产生了种种张力，从

而影响了制度的形成与运行。象山这一案例也证明了只有一种良性的动态调整的权力关系才有助于建构良好的基层社会秩序，保持制度的生命力，实现政党、国家与社会之间的良性互动。

在“村民说事”制度发展的中后期，政府的理性设计显然较好地引导了制度的有序发展，通过改革措施的配套衔接形成了有序运转的乡村治理体系：一是横向上将“村规民约”、“小微权利”、“平安象山”、“信用象山”等涉及政治、经济、社会、文化不同领域的制度进行有效衔接和相互支撑，共同构成这一民主协商平台的基石。二是纵向上实现不同行政层级（政策制度执行机关）之间的有序联结，完善“村民说事”流程图和相关机构规章制度，各职能部门各司其职，实现标准化操作、规范化运行。三是平面上实现制度规划、执行和反馈机制之间的有机链接。在时间维度上做好问题识别、协商谈论、执行产出、干部评议之间的前后相继和反馈影响关系。这样的经验也表明，制度改革存在系统配套的问题，到了依靠系统集成来破题的时候了。¹⁶在村级治理中，制度化创新的可能性路径在于改革要注重制度的系统配套问题，实现制度体系的有机整合，将制度优势转化为治理优势。

注释：

- 1 董建华：《浙江宁波创新“村民说事”制度》，《中国国情国力》2019年第1期。
- 2 王国勤：《乡村协商民主的系统化再造——以象山“村民说事”为例》，《浙江社会科学》2018年第12期。
- 3 石磊：《社会资本视域下的乡村社会治理创新——以浙江省X县“村民说事”为例》，《党政干部论坛》2019年第1期。
- 4 杨立华、杨爱华：《三种视野中的制度概念辨析》，《中国人民大学学报》2004年第2期。
- 5 [美]道格拉斯·C. 诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，格致出版社、上海三联书店2008年版，第5页。
- 6 Oliver E. Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, 1999.
- 7 周庆智：《在官治与民治之间：关于基层社会秩序变革的一个概括》，《学术交流》2019年第7期。
- 8 何增科：《农村治理转型与制度创新——河北省武安市“一制三化”经验的调查与思考》，《经济社会体制比较》2003年第6期。
- 9 周光礼：《大学治理模式变迁的制度逻辑——基于多伦多大学的个案研究》，《高等工程教育研究》2008年第3期。
- 10 关于“村民说事”制度的材料与数据来源于本文作者的实地观察与访谈、实地调研资料以及象山县政府所提供的资料。
- 11 郭丽君、蒋贵友：《高校教学同行评议的制度化困境研究——新制度主义视角的分析》，《湖南师范大学教育科学学报》2019年第3期。
- 12 曹永森：《村民自治下农村中权力冲突的表现及对策》，《经济与社会发展》2002年第4期。
- 13 朱德米：《当代西方政治科学最新进展——行为主义、理性选择理论和新制度主义》，《江西社会科学》2004年第4期。
- 14 李振：《制度学习与制度变迁：新制度主义进展》，《比较政治学研究》2013年第1期。

15 毛丹：《中国城市基层社会的型构——1949-1954 年居委会档案研究》，《社会学研究》2018 年第 33 期。

16 郎友兴：《以“集成”改革方法论打造“重要窗口”》，《浙江日报》2020 年 11 月 16 日。