



农村基层治理体制实践与发展70年:有效的视角

李华胤

[摘要] 新中国成立70年来,农村基层治理体制不断转换和发展。其中,既有农村寻求高适应性治理形式的村庄逻辑,也有国家建设目标在农村落实的国家逻辑。国家是农村治理体制创新实践的关键变量,有效是治理体制转换中国家与农村的共同追求。国家建设目标既通过治理体制得以实现,也直接反映在体制所要实现的有效性内涵上。现代化的阶段性不同,国家建设目标不同,治理体制也具有不同的特点,运行机制也不同,所实现的有效性内涵也不同。从有效视角审视70年来农村治理体制的实践,经验丰富、成就巨大,农村治理体制与国家建设高度同构。新时代建构乡村善治体制强调有效,有效的内涵包括行政、自治、组织、服务等多方面。有效的农村治理体制既要有效适应农村实际,也要有效实现国家建设目标,是一种功能复合性的、多元内涵式的治理体制。

[关键词] 农村治理体制;创新实践;有效;国家建设

农村是国家的重要组成部分,农村基层治理体制是国家治理的基础性体现。新中国成立70年来,农村基层治理体制在实践中不断创新、深化和发展,既维系了农村社会的稳定,也推动了农业农村的现代化进程。着力提升乡村治理体系和治理能力现代化,更是新时代深化农业供给侧结构性改革,实施乡村振兴的重要内容。2019年6月5日,农业农村部也向全国发布了20个全国乡村治理典型案例。回顾和梳理新中国成立70年来农村基层治理体制的发展历程,分析不同时期农村基层治理体制的功能内涵,有助于我们理解和深化“乡村善治体系”的实践。

一、有效视角与70年来农村治理体制实践

农村基层治理体制是一个复杂的治理系统,与国家经济、社会、文化等体制息息相关,并受其影响。1949年新中国成立后,一方面开启了现代化进程,一方面加强了对农村社会的整合并建立了与以往完全不同的治理体制。但是,在国家现代化发展过程中,农村基层治理体制并不是一成不变的,而是一个不断创新实践、前后相继、不断发展的过程。之所以是动态发展的,受到三个方面因素的影响:一是国家治理、国家现代化的重点以及国家政策的变化带来国家对农村治理体制的调整;二是农村经济、社会、文化等方面的体制变革带来农村治理体制的转型;三是市场化、城镇化等外部环境因素变化导致以往的治理体制无法适应新的需求,急需农村治理体制创新。农村社会、农民群体以及国家对农村基层治理体制的创新发展均有着较高的需求。纵观70年来的农村治理体制,有一个共同点:无论是国家,还是乡村社会,农村治理体制创新发展都是为了追求更加有效的农村治理。

治理是一个复杂的、多层次的体系,包括行政单元、协调和服务单元及自治单元。^[1]作为一种制度体系的农村基层治理体制,也具有多种属性和功能,既有行政功能、服务功能,也有自治功能,

[收稿日期] 2019-07-01

[基金项目] 本研究得到教育部人文社科研究青年基金项目“乡规民约与农村基层治理法治化的对接机制研究”(项目编号:16YJC810011)、中央高校科研基本业务经费项目“乡村振兴视野下村民自治有效与单元有效的关系研究”(项目编号:CCNU18XJ010)的支持。

[作者简介] 李华胤,华中师范大学中国农村研究院讲师、硕士生导师,邮编:430079。

更有组织建设和整合的功能。这些功能既体现了国家治理的职能和目标,也体现了农村社会治理的需要。农村是国家的重要组成部分,也是国家现代化的重要构成。在国家现代化的不同阶段,国家对农村社会的整合目标、发展重点以及农村社会现代化水平也存在差异,这也导致农村基层治理体制表现出不同的特点,承担着不同的功能,运行机制也不相同,也实现着不同层面的有效。换句话说,在不同的历史阶段,农村基层治理体制实现的治理有效的内涵是不同的。

从有效治理的视角来看农村基层治理体制,其内涵蕴含着“国家目标—体制功能—机制运行”这样一组关系。结合新中国70年来农村基层治理体制的变迁来说,这一组关系有三层含义:(1)国家目标:每一个阶段的农村基层治理体制反映着该阶段国家对农村社会的整合目标,内含国家建设的总体目标。国家建设是农村基层治理变迁的国家内部动力^[2],因为国家的农村建设目标必须由农村基层治理体制承载并予以落实。(2)体制功能:每一个阶段,农村基层治理体制内含国家目标,所承载的具体功能与国家目标相一致,这种功能也具体体现为所要实现的有效治理。(3)机制运行:每一个阶段,农村基层治理体制要有效实现国家目标与体制功能,必须有一套特定的运行机制和治理手段。因此,在谈及农村基层治理有效时,不能片面地从体制本身出发,而要把体制与国家建设目标、功能、运行机制结合起来审视。也即是说,必须在相对应的历史发展阶段中看治理体制实现了何种有效。在每一个特定的历史阶段,农村基层治理体制都有其特定的属性和目标。

当进入现代民族国家建构进程,农村基层治理体系总是在国家治理的总体框架下建构和创新,与国家治理同力同构。国家治理体系现代化内含治理有效,也要求农村基层治理体制的现代化与治理有效。历史具有延续性。下一阶段的农村基层治理体制实践总是在前一阶段基础上的创新发展,前一阶段的体制也为下一阶段的体制创新提供着极为有益的借鉴。但是,创新发展的目标和路径一直是有效,这也是农村基层治理体制发展的定律。有效的农村基层治理体制是实现农村治理体系现代化的制度基础。立足农村社会,从有效视角审视农村基层治理体制变迁70年,将农村治理体制视为国家治理体系的重要构成,将农村治理体系现代化视为国家治理体系现代化的重要内容,可以在宏观和微观相结合的框架下准确认识和把握农村基层治理体制70年的实践脉络以及未来的发展趋势。

二、集体化时期:组织化治理体制与管理有效

1949年新中国成立后,为了有效整合分散的农村社会,巩固新生的国家政权,党通过土地改革这一经济改革方式,推动国家对农村社会的政治整合。农民获得土地,国家获得农民。在土地改革和婚姻法运动中,不仅废除了封建落后的家庭伦理体系,也直接导致传统的乡村治理秩序和规则体系的解体。取而代之的则是以新生国家政权为核心的新秩序。在逐步实现国家制度重构的基础上恢复秩序与建构秩序是国家生活的重心。^[3]对此,中央也出台了一些农村基层治理体制重构的指导文件。如1952年的《治安保卫委员会暂行组织条例》规定:“农村以行政村为单位建立治安保卫委员会,受村政府、村公安员领导。”^[4]1954年的《关于健全乡政权组织的指示》规定:“一般以自然村或选区为工作单位,必要时在自然村或选区下亦可划定若干居民组。”^[5]这些指导文件为1949年之后在农村基层探索建立全新的治理体制提供了政策指导。但是,土地改革之后,土地仍然分散于亿万农民手中,农户是土地经营单位,并未完全在农村建立起社会主义公有制经济体系。因此,在农村建立社会主义公有制经济制度,进一步稳固政权并建立有效的治理体系,是党面临的两大任务。

“要想建立一个完整的国家政治体系,政府就必须以一种前所未有的方式渗入到社会的各个角落。”^[6]在经济建设、政治建设双重任务导向下,二者同步进行,一个国家与社会高度一体化的组

织体系逐渐形成,经过互助组、初级社、高级社,并最终形成了人民公社。人民公社既是经济组织,也是政治组织。在公社体制下,农民被高度集体化,是国家化的农民,并按照统一的标准接受管理。人民公社实行“政社合一”的体制,“乡党委就是社党委,乡人民委员会就是社务委员会”^[7]。作为一种组织体系,人民公社一方面承担着国家在农村基层的政权组织建设功能,是社会主义政权在农村的基础单位;一方面也承担着组织农村群众、整合农村社会、维系经济社会文化秩序的功能。在组织管理上,公社实行统一领导、分级管理的制度,具体体现为“公社—生产大队—生产小队”三级管理体制。这种体制既是政权组织体系,也是经济管理层级,更是农村基层治理体制;由此,农村治理与政治组织、经济管理三者高度一体化。^[8]

人民公社组织是集体化时期农村基层治理体制的基本体现,这种体制结构按照“三级所有、队为基础”的原则运行。三级所有指的是农村生产资料所有制形式,农村生产资料为公社、大队、小队三级共同所有。公社是农村政权单位,拥有法定的国家权力,统管农村工作;生产大队是村级组织,负责执行公社指令,组织和监督生产小队;小队是基本的生产经营单位、核算单位,也是基本的治理单位,这也是“队为基础”的集中体现。公社、大队、小队三级权力层层管理,在政治、生产和生活上,层层受到上级的严格管理,形成“三级管理制度”的组织结构^[9]。虽然公社治理体制高度集中化、统一化,但在管理上“也充分地实行管理民主化”^[10]。如《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》《农业生产合作社示范章程》《农村人民公社工作条例修正草案》等文件均强调了“民主办社、民主办队、社员参与和监督”等方针。

总之,在集体化时期,农村基层治理体制依托于“政社合一”的人民公社组织,是一种组织化的治理体制,囊括了农村经济、政治、社会、文化等方方面面的治理。组织功能是这一治理体制的重要任务,既有政权组织建设,也有社会主义公有制经济组织建设。因此,无论是哪方面的治理,在运行中均体现为高度的组织化方式,治理形式单一而高度集中。组织需要管理,管理即为治理。三个层级的组织体系,三级管理,彼此之间既有隶属关系,也有一定的自主权。集中化管理与民主化管理,相互协调,既稳固了政权组织,维系了秩序,也建立了经济组织,组织了生产,实现了公社组织的管理有效。

三、改革开放后:以自治为基的治理体制与动态有效

20世纪80年代初,伴随着人民公社体制的解体,三级管理的组织化治理体制也退出了历史舞台。农村社会出现了短暂的“治理真空”,农村经济体制改革催生并激发了农村基层治理体制向自治体制的转型。但是,自治体制也呈现出三个不同的发展阶段,每个阶段的体制特点以及有效性内容也不同。

(一) 制度试行:自治性治理体制与自治有效

土地承包到户之后,农村农民从高度集体化的治理体制中脱嵌出来,家户重新成为独立的经营单位,农村社会重归分散。公社治理体制解体后,并无新的治理体制替代,导致农村社会陷入秩序困局。在这样的背景下,广西合寨村在强烈的安全需求刺激下,以自然屯为单位,所有家户联合起来,成立了自治性组织,共同维护安全,并将这种组织命名为“村民自治委员会”。这一创举很快受到了党中央的重视。经过长时间的讨论和论证,在1982年修订宪法时第一次出现了“村民委员会”的概念,并明确了“村民委员会是基层群众自治性组织”。到1987年,制定并通过了《中华人民共和国村民自治组织法(试行)》(以下简称《村组法》)。至此,村民自治作为一种制度开始在全国实施。

按照《村组法》的规定,村民委员会一般设在自然村;几个自然村可以联合设立村民委员会;大的自然村可以设立几个村民委员会。可见,在村民自治试行阶段,村民自治以自然村为单位展开。村委会是群众自治组织,也是整合农村社会的组织。乡镇则是国家政权在农村的基础性政权单位,是国家的基层行政建制,指导和规范村民自治的运行。虽然设立村委会的“村”也是村民自治的立法或建制主体之一^[11],但村实行群众自治,没有国家权力机构,是由若干农户组成的农村基层组织单位。可见,公社解体后,国家权力收缩至乡镇一级,农村实行村民自治;由此就形成了“乡政村治”的治理格局。在这样的格局之下,农村基层治理的主要特点是自治,是一种自治性治理体制。从集体化到包产到户,农户个体化经营,乡村依然分散,如何用新的组织形式去整合和组织农村群众,是国家面临的难题。而村委会这一自治组织在某种程度上也迎合了国家整合和组织农村的政治目标。国家借助自治体制,将带有民主理念的法律制度输入农村,通过村委会这一自治组织,把分散的农户组织起来,整合进自治组织,使其积极、有效地参与到村庄公共政治生活中去,从而建立了新秩序。

自《村组法》实施以来,一直到20世纪90年代,以自治为基的自治性治理体制,最大程度地整合了农村社会,弥补了去集体化之后的村庄治理“真空”,维系了村庄秩序,实现了自治有效。如彭真所言:“八亿农民实行自治,自我管理、自我教育、自我服务,真正当家作主,是一件很了不起的事情,历史上从来没有过。”^[12]

(二) 自治建制化:行政化的自治体制与行政有效

在村民自治的试行阶段,“村委会—村民小组”的两级自治体系基本由原来的“生产大队—生产小队”直接转化而来。但是,1998年对《村组法》进行了修订,在法律上取消了“村民委员会一般设在自然村;几个自然村可以联合设立村民委员会;大的自然村可以设立几个村民委员会”的规定,增加了“村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组”的法律规定。也就是说,新修订的《村组法》规定,设立村委会的村不再是自然村,而是建制村。建制村,也叫行政村,是国家统一规定设立并基于统一管理需要的村级组织。^[13]因此,1987年村民自治试行期,自治单元大多数是自然村,规模相对较小。1998年之后,自治单元有所扩大,规模较大。根据中国农村研究院“百村观察”数据显示,2014年全国每个行政村的平均面积是8.13平方米,每个村平均人口2278人,在这样的建制规模下,村民知道村干部住址的比例低于30%,村民之间的熟知度也不足15%。可见,与自治试行时期的“自然村”单元自治相比,自治建制化之后,基层治理单元有所扩大。

虽然这个时期治理格局仍然体现为“乡政村治”,但“村”已发生变化,以村委会为组织载体的自治性治理体制已经慢慢向行政性治理体制转变。村委会依然作为自治性组织存在,但是设立村委会的建制村单元规模大,与自然村、农户的距离较远,村民参与成本高、参与积极性降低。加之乡镇政府赋予了村委会更多的行政属性,村委会承担着乡镇下派的多项行政任务,在形式上是自治组织,但实质上已经转变为乡镇的派出组织。乡镇总是自觉不自觉地把村委会当作自己的下属机构^[14],村委会的自治属性越来越向行政属性转变。仅仅是法律规定和赋予的行政职能就有100多项,加上乡镇下达给村委会并予以落实的行政任务,村委会越来越“行政化”。尤其是21世纪初,全国各地掀起“合村并镇”浪潮,进一步上移行政村单元、村民小组单元,行政村、村民小组的单元规模进一步扩大。无论怎么合并,设立村委会的行政村始终是农村基层治理的基本单元,农村基层治理体制仍然是以自治为基础。但是,村民自治所承担的行政功能却远远高于自治功能。^[15]

20世纪90年代末,国家发展重点在城市,走的是“以农支工”道路,要使农村要素和资源向城

市流动,就需要加强对农村的统一管理,以便于国家的政策和行政命令顺利地 向农村输送并予以落实。而且,1998年修订之后的《村组法》增加了“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的内容,将村民自治作为国家民主政治在农村基层的民主体现形式。因此,国家统一的行政管理需要、民主价值在农村基层的体现共同导致了自治性治理体制的行政化。行政成为自治性体制的主要功能,这种以自治为基的体制在某种程度上也实现了农村基层的行政有效,自治有效有所弱化。

(三) 回归自治:创新实践形式与自治有效

农业税费取消之后,乡镇行政权力逐渐从农村回缩,村委会的行政功能逐渐减弱,但是已经行政化的自治体制很难推动自治。随着三农问题的突出和农村失序,党和国家开始将三农工作作为国家发展重点。2005年,党的十六届五中全会通过《十一五规划纲要建议》,提出了社会主义新农村建设的 发展战略。在新农村建设中,大量惠农资金向广袤的农村输入。如何用好惠农资金,成为农村基层治理的紧迫任务。在这样的背景下,地方实践者们开始回归并关注村民自治的治理价值。惠农资金只能经由农村基层治理体制进入农村,重构以村委会为基的自治性体制,成为新农村建设的体制性手段。基于此,全国各地开始重构农村基层治理体制,创新自治形式,如四川成都市创新建立了村民议事会、广东云浮市建立了村民理事会、广东清远建立了自然村自治、广西河池建立了自然屯自治、浙江武义县后陈村建立了全国第一个村务监督委员会。

在国家发展农村、推进农村现代化的战略下,以往形成并固化的行政性体制很难适应新的发展需要,因而要回归自治性体制并进行创新、重构,激活其治理活力。2014年中央一号文件提出“探索村民自治有效实现形式”的重大命题,2015年、2016年的中央一号文件提出了“探索村民自治基本单元”的重大命题。在实践中,各地结合实际,挖掘自治体制落地运行的影响条件,创新探索自治体制的有效实现形式。如湖北秭归县的“自然村单元自治”、四川都江堰市的“院落单元自治”、山东东平县在探索集体经济有效实现中推动自治落地、湖北巴东县利用现代信息技术探索服务有效。

从新农村建设到探索村民自治有效实现形式,农村基层治理格局虽依然表现为“乡政村治”,治理体制依然是自治性治理体制,但与之前的自治体制有所不同的是,体制重归自治,自治的有效实现是基层治理体制实践的重要特点。自治有效是创新探索时期农村基层治理体制的主要功能,也是国家农村建设的重要目标。在回归和找回自治的农村治理体制下,关注的焦点不再是“民主”,关注的范式不再是“制度—价值”范式,而是在“条件—形式”“规则—程序”或“治理—有效”的范式下关注并聚焦于自治的有效性以及自治的有效实现形式或内在机制。由此,以自治为基的自治性体制下,治理形式也是多样性、多单元、多类型的。

四、新时代:善治体制与多元治理有效

2017年10月,党的十九大报告提出了“乡村振兴”战略。这是中国进入现代化中后期提出的重要战略,旨在提升农业农村现代化水平,消除城乡差距。在农村治理方面,战略强调在治理有效的原则下着力提高农村治理现代化水平,构建乡村善治体系。虽然目前建构农村治理有效还处于探索和实践阶段,但一些地方政府也进行了一些有益的实践。

浙江桐乡高桥街道越丰村以2013年“自治、德治、法治”建设为起点,成立了村级道德评判团,专门评判村内事情的对错和村民德行的好坏,让村民自己教育自己、规范自己、管理自己。为进一步创新实践“自治、法治、德治”的融合,桐乡发动群众智慧制定了村规民约、社区公约,并建立了百姓议事会、乡贤参事会,依托百事服务团、法律服务团、道德评判团,最终形成了以“一约两会三团”为载体的“三治融合”的善治体系。三治融合的基层治理体制以自治为载体,融入法治、德治,推进

了农村基层治理体系和治理能力的现代化。对此,十九大报告以及2018年中央一号文件均强调指出:“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。”^①

2019年6月5日农业农村部新闻办公室发布了“20个全国乡村治理典型案例”,如北京市顺义区的“村规民约推进协同治理”、浙江宁波市象山县的“村民说事”、宁夏回族自治区吴忠市红寺堡区的“规范村民代表会议制度”、湖北省秭归县的“村落自治”、湖南娄底市新化县吉庆镇油溪桥村的“村级事务管理积分制”、湖北大冶市的“党建引领·活力村庄”等。明显可见,新时代各地农村在探索善治体系的实践中,关注的焦点是有效,一是创新治理的机制、规则、程序、参与、单元等,二是创新与农村实际相适应的治理形式。有效而不必在意形式,在乎内容。农村基层治理有效的形式也必然是多种多样的,但无论何种形式,“有效”始终是新时代农村基层治理探索实践的重要价值和原则,通过有效推进善治,提升农村基层治理现代化,也是国家在乡村振兴战略下通过治理整合和振兴农村社会的重要目标。

治理有效是乡村振兴的基础,实现治理有效的基础在于进一步推进村民自治有效^[16],自治是善治的基础;但在现代化中后期,构建现代化的农村治理体系,也应该与国家社会治理有机结合起来,在国家社会治理的大格局下,凸显乡村社会的有效治理^[17]。农村基层治理是国家治理的重要组成部分,农村基层治理体系的现代化也是国家治理现代化的重要构成。在治理有效下探索农村善治体制,要注意做好四个方面的工作:第一,以自治为基,要注意激活传统的“德治”资源、注入现代治理的“法治”要素。第二,现代化的农村治理体制表现为善治体制,以有效为标准,但实现的形式、机制一定是多样的,因为中国农村社会的异质性带来农村有效治理机制也具有差异性。第三,善治体制强调农村农民、国家、社会的多元协同,更加注重协调、合作和协商。第四,农村基层治理体制兼具农村治理、国家治理二重属性,因而农村治理体制具有多重目标和功能,包括自治、行政、服务、组织等。由此,新时代农村基层治理体制要实现的是一种现代性的善治体制,这种体制也必须实现包括自治、行政、服务、组织在内的多种功能的多元有效,而非单一功能有效。

五、结论与讨论

农村基层治理体系的现代化是一个过程,与国家治理能力现代化紧密相连,但也与农村经济社会变革紧密联系。任何体制的创新发展都必须建立在前一阶段的基础上,吸取和总结经验,不断推进。在新中国成立70年的历史节点,回顾和梳理农村基层治理体制变迁,对新时代建构更加有效的治理体制具有重要的现实意义。

(一)农村基层治理体制70年来的基本经验与成就

70年来农村基层治理体制的实践历程,积累了丰富的经验,取得了巨大的成就。

第一,中国共产党领导下的社会主义道路是根本经验。在中国共产党领导下的新中国,农民获得平等的政治身份,当家作主,积极参与社会主义建设。社会主义道路强调以人民为中心,党一直将农村工作视为社会主义现代化建设的重心。70年的体制实践中,既强调了农民的中心主体性,也将中国特色社会主义政治民主价值观、国家观融入体制建设与运行中,农村进入现代化国家建设进程,并成为国家建设的重要部分。从人民公社体制到村民自治,再到治理有效,均体现了农村农民的中心性,这也是农村逐步走向社会主义现代化的关键所在。

^① 习近平:“决策全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”,《人民日报》2017年10月28日。

第二,农村基层治理体制发展的主体动力是农民。农民是现代化的贡献者,也是文明传承的载体。^[18]农民理性的扩张在农业文明向工业文明转换的关节点上发挥了巨大作用。^[19]人民公社的治理体制虽然表现出较高的集体化,统一标准的管理下,生产小队单元治理依然具有较高的自主性空间。村民自治这一治理形式原本就源自于农民的理性创造,而后才上升为制度化的治理体制。进入新时代,有效的治理体制更强调农民的主体参与,强调农民、社会与政府的多元协同。总之,70年来的农村治理体制变迁中,农民始终是体制创新发展的主体动力。也只有继续突出农民主体地位的治理体制才具有较高的适应性和持续性。

第三,创新试验基础上的制度建设是农村治理体制发展的基本保证。从农村基层治理体制70年来的发展历程看,每一个阶段的体制确立有两个共同点:一是离不开国家鼓励农村社会的创新实践,二是国家的制度化建设。农村现代化的过程也是农村改革的历程。农村治理体制的改革实践是为了寻找到适合农村的有效体制。只有内生于农村社会的体制才具有较高的适应性。但任何一种源于农村的创新实践,尤其是一种体系化的治理机制,必须“用法律和制度将改革创新的成果固定下来,才能用来规范治理行为与实践”^[20]。国家鼓励农村体制创新,给农村治理体制的发展提供了相对比较自由的生长空间,伴随着国家现代化前进,生发于农村土壤的治理体制也可以自我调整和发展,保证了治理体制的韧性与活力;而国家的制度建构不仅可以将农村治理的创新实践上升为全国性的、一般性的制度安排,也可以为体制创新提供了合法性保障。

第四,农村基层治理体制与国家建设目标紧密相连。农村基层治理体制是国家治理的基础性体现,构成国家治理体系的基础。农村基层治理体制是距离农村农民最近的体制,带有自身的目标,即维系农村秩序,最大程度实现农村的善治。但是,农村治理体制变迁发生于国家现代化历程之中,体制的转型的节点也是国家现代化转型的历史拐点。因而农村治理体制也带着很强的国家目标性,每一阶段的体制无不反映着此一时期国家对农村建设的目标。国家建设的目标也体现在农村治理体制上,并依托农村治理体制向农村社会灌输、渗透和实现;农村治理体制所实现的有效性内涵,也蕴含着国家建设属性。

(二)农村基层治理体制的比较与趋势展望

有效是一个相对概念。在有效视角下去审视70年来农村基层治理体制,必须在其特定的历史背景下去考察体制所承担的功能以及与国家建设目标的对称性关系。

如表1所示,在人民公社时期,国家建设目标是整合农村并稳固新生政权、推进农村公有制经济建设,政治组织建设、经济组织建设同步,建立了以“公社—生产大队—生产小队”为单元体系的组织化治理体制,主要依靠统一的标准化管管理,“军事、公安以及地方贸易、财政、税收、会计、统计和计划工作等职能,所有人力,都受党的控制,大规模地提高了农村的工作效率”^[21],某种程度上促进了管理有效。自治试行时期,国家目标是尽快恢复各种秩序、重新整合农村,内生于农村社会的村委会作为自治性组织,满足和迎合了国家农村建设目标的需要,很快上升为正式制度,自治性组织与党组织建设合二为一,以自治为主要治理手段,实现了农村基层的自治有效,保证了农村改革的有序推进。伴随着国家改革的重点从农村转向城市,城市现代化需要农村的支撑,在权力下渗、民主建设、资源汲取的国家目标下,自治性体制开始承担着某些行政职能,具有准政权组织的意味^[22],体制的行政化带来治理手段的行政化,行政有效强于自治有效,行政压抑自治。农村税费取消之后,乡镇行政功能从自治性体制中脱嵌,三农工作成为国家建设的重点,在加强农村建设、缩小城乡差距的国家目标下,自治回归主体,国家和地方政府重拾自治性体制的自治功能,弱化行政功能、民主功能,结合实际,探索自治的有效实现形式。进入新时代,为了全面实现小康,在农村现代化的国家目标下,全面振兴乡村,以治理有效建构乡村善治体系。乡村振兴是农村全面的振兴,有

表1 新中国成立70年来农村基层治理的变迁与特点

发展阶段	农村基层治理体制	国家建设目标	体制功能	运行手段	有效内涵
人民公社时期	组织化体制 (公社—大队—小队)	组织整合、统一 管理	组织	管理	管理有效
自治试行时期	自治性体制 (乡镇—村委会—村民小组)	组织整合、恢复 秩序	组织+秩序	自治	自治有效
自治建制时期	行政化的自治体制 (乡镇—行政村—村民小组)	民主建设、权力 下渗	行政+民主	行政	行政有效
回归自治时期	自治性体制	农村建设	自治	自治	自治有效
新时代	善治体制	农村现代化 (乡村振兴)	自治、行 政、服务	自治、德治、 法治	多元内涵的 有效

效的治理体制是基础,也是保障。在治理振兴的新时代,治理体制也具有多种功能,包括自治、行政、组织、服务,体制运行有效的手段也将结合自治、德治、法治等多种手段,以实现多元的内涵式有效,而不是单一功能的有效。

总的来说,70年来农村基层治理体制的转换,发生于中国现代化进程之中,从现代化初期到中后期,农村基层治理体制的转换逻辑,一方面是农村基层寻求能够有效运行体制的农村逻辑,一方面也是国家农村建设目标有效实现的国家逻辑。国家与乡村社会的关系是中国农村基层治理转换的基本逻辑。^[23]国家农村建设是治理体制转换的关键变量,有效则是体制转换的落脚点和终极追求。国家农村建设目标的有效实现依托于有效的治理体制,但每一个历史时期,国家农村建设目标有所不同,体制特点也不同,体制运行机制也不同,所实现的有效内涵也不同。新时代,在乡村振兴战略下,国家农村建设的目标是农业农村的全面现代化,治理有效的体制必然是能够有效承载和推进包括经济、文化、治理等在内的多维度的多元现代化。这是一种集行政、自治、组织、服务等多种功能于一体的复合性治理体制,有别于以往实现单一功能有效的单一性治理体制。在有效视角下去探索和创新新时代的治理体制,其形式、层次、类型也必然是多样性,只有多元协同的治理体制才能实现新时代内涵式的治理有效。

[参考文献]

- [1] 邓大才. 中国农村村民自治基本单元的选择:历史经验与理论建构. 学习与探索, 2016(4):47-59
- [2] 黄冬娅. 多管齐下的治理策略:国家建设与基层治理变迁的历史图景. 公共行政评论, 2010(4):111-140
- [3] 公丕祥. 新中国70年进程中的乡村治理与自治. 社会科学战线, 2019(5):10-23
- [4] 建国以来重要文献选编(第3册). 北京:中央文献出版社, 2011
- [5] 中华人民共和国法规汇编(1953—1955)(第2卷). 北京:中国法制出版社, 2005
- [6] 费正清, 麦克法夸尔. 剑桥中华人民共和国史(1949—1965). 王建朗, 等译. 上海人民出版社, 1990
- [7] 张培田. 新中国法制研究资料通鉴(第5卷). 北京:中国政法大学出版社, 2003:56-57
- [8] 李华胤. 我国乡村治理的变迁与经验探析. 毛泽东邓小平理论研究, 2019(5):58-66
- [9] 冯石岗, 杨赛. 人民公社时期乡村治理模式透析. 沈阳大学学报(社会科学版), 2013(5):655-659
- [10] 建国以来重要文献选编(第11册). 北京:中央文献出版社, 2011
- [11] 徐勇. 中国农村村民自治. 武汉:华中师范大学出版社, 1997
- [12] 彭真文选. 北京:人民出版社, 1991
- [13] 徐勇, 赵德健. 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014(4):1-8

- [14] 吴理财. 中国农村社会治理40年:从“乡政村治”到“村社协同”——湖北的表述. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2018(4):1-11
- [15] 徐勇. 实践创设并转换范式:村民自治研究回顾与反思——写在第一个村委会诞生35周年之际. 中国社会科学评价,2015(3):4-12
- [16] 李华胤. 乡村振兴视野下的单元有效与自治有效:历史变迁与当代选择. 南京农业大学学报(社会科学版),2019(3):55-62
- [17] 刘金海. 村民自治实践创新30年:有效治理的视角. 政治学研究,2018(6):67-77
- [18] 徐勇. 农民与现代化:平等参与和共同分享——国际比较与中国进程. 河北学刊,2013(3):86-91
- [19] 徐勇. 农民理性的扩张:“中国奇迹”的创造主体分析——对既有理论的挑战及新的分析进路的提出. 中国社会科学,2010(1):103-118
- [20] 陈家刚. 基层治理:转型发展的逻辑与路径. 学习与探索,2015(2):47-55
- [21] 费正清. 美国与中国. 张理京,译. 北京:世界知识出版社,1999
- [22] 金太军,施从美. 乡村关系与村民自治. 广州:广东人民出版社,2002
- [23] 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(1):48-57

The Practice and Development of Rural Grassroots Governance System in the Last 70 Years: based on the Effective Perspective

LI Huayin

Abstract Since 1949, rural grassroots governance system changes continuously. The logic of system transformation includes the rural logic of seeking highly adaptive governance form in rural areas and the national logic of achieving national construction goals in rural areas. The state is the key variable of innovation practice of rural governance system, and effectiveness is the common pursuit of country and countryside in the transformation of governance system. The goal of national construction is not only realized through the governance system, but also directly reflected in the effective connotation of the system. The stage of modernization is different. The goal of national construction is different. The governance system has different characteristics. The operation mechanism is different. And the effective connotation is different. From practice of the effective perspective of 70 years of rural governance system, rich experience, great achievements, rural governance system and national construction is highly isomorphic. The construction of rural governance system in the new era emphasizes effectiveness, which includes administration, autonomy, organization, service and other aspects. Effective rural governance system not only wants to be adaptive to rural reality effectively, but also wants to realize national construction target effectively.

Keywords Rural governance system; Innovative practice; Effective; National construction