

CUNJIZHILIZHIDUYUJIXIAO

村级治理：制度与绩效

马宝成等◆著

学者文丛·和谐农村与农民权益书系



中国社会出版社
China Society Press

村级治理：制度与绩效

——村级治理的法制基础与现实运作

马宝成等 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

村级治理:制度与绩效/马宝成等著. —北京:中国出版社,2010.1

(学者文丛)

ISBN 978-7-5087-2985-5

I. ①村… II. ①马… III. ①农村—群众自治—研究—中国

IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 220604 号

书 名:村级治理:制度与绩效

著 者:马宝成等

责任编辑:张国洪

出版发行:中国出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话:(010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部:(010)66060275 电 传: (010)66051713

网 址:www.shcbs.com.cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:170mm×240mm 1/16

印 张:19

字 数:278 千字

版 次:2010 年 4 月第 1 版

印 次:2010 年 4 月第 1 次印刷

定 价:38.00 元

目 录

导 论	(1)
一、村级治理的基本含义	(1)
二、从制度演进的过程看村级治理的政治诉求	(6)
三、国家权力进入乡村社会的必然性	(23)
第一章 村级治理理念的演进与乡村秩序的重建	(40)
一、理念演进与制度演进	(41)
二、传统社会和乡村自治	(43)
三、外部冲击、现代国家构建与乡村自治	(49)
四、“革命”、大众参与和乡村阶级关系	(56)
五、人民公社与一元化治理结构	(63)
六、“自由化”的乡村与“法律化”的国家	(69)
七、开放状态下的乡村治理	(79)
八、整体制度框架下的单个制度完善	(90)
九、结论：现代国家构建与村级治理	(96)
第二章 村级治理的法律框架	
——《村委会组织法》颁布实施以来的村级治理法制建设 ...	(99)
一、国家层面有关村级治理的基本制度	(99)
二、省级地方法规	(106)
三、地方执法规定	(119)

四、村级规约	(121)
五、村级治理法律法规体系建设的基本经验	(124)
六、村级治理法制建设存在的问题	(130)
第三章 村级治理的理想结构与现实结构	(141)
一、村级治理的理想结构	(142)
二、村级治理的现实结构	(157)
第四章 村级治理的制度绩效	(169)
一、村级治理的绩效	(169)
二、村级治理在实际运作中的主要问题	(187)
三、村级治理的影响因素分析	(201)
四、提高村级治理制度绩效的对策	(217)
第五章 村级治理与现代民主的内生	(231)
一、民主的理念与理想形态	(231)
二、村级治理与乡村政治发展	(246)
三、中国乡村现代民主政治的生成	(253)
结论	(265)
一、转变治理观念，实现从村民自治到村级民主的转化	(266)
二、提升村级治理的制度设计水平	(269)
三、优化村级治理结构	(276)
参考文献	(289)

导 论

一、村级治理的基本含义

村级治理是近年来中国农村问题研究过程中出现频率比较高的一个新词汇。有些学者也称之为乡村治理。^① 尽管人们都在使用这个词汇，但是对于什么是村级治理，学界还没有一个统一的界定。村级治理是从治理的角度来审视中国农村村民自治制度的具体实践成效的理论探讨，这一概念的提出与近期兴起并在当下正在成为学术研究热点之一的治理理论具有密切关系。

在英文中，治理（governance）一词源于拉丁文和古希腊语，原意是控制、引导和操纵。长期以来它与统治（government）一词交叉使用，并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。从 20 世纪 90 年代开始，西方相关研究赋予治理以新的含义。治理不再局限于政治学领域，而是被广泛应用于社会经济领域。相关的理论研究也都对治理做出了不同的定义。其中，联合国全球治理委员会对治理做出了如下界定：“治理是个人和公共或私人机构管理其公共事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括人民和机构同意的或以为符合其利益的各种非正式的制度安排。”这是有关治理概念最具有代表性和权威性的定义，它体现了治理所具有的四个特征：治理不是一整套

^① 项继权《集体经济背景下的乡村治理》，华中师范大学出版社，2002 年版；刘晔“治理结构现代化：中国乡村发展的政治要求”，《复旦学报》，2001 年第 6 期。

规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^①

格里·斯托克把各种治理概念概括为以下五种观点：第一，治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。第二，治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。第三，治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。第四，治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。第五，治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力，不限于政府的发号施令或运用权威。^②

在中国国内，也有学者对治理理论做出了积极的探索。有学者认为，治理主要是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。治理作为一种政治管理过程，也像政府统治一样需要权威和权力，最终目的也是为了维持正常的社会秩序。但二者也有重要区别：首先，治理虽然需要权威，但这个权威并非一定是政府机关；而统治的权威则必定是政府。统治的主体一定是社会的公共机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。所以治理是一个比政府更宽泛的概念，从现代的公司到大学以及基层的社区，如果要高效而有序地运行，可以没有政府的统治，但是不能没有治理。其次，管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同，治理则是一个上下

① 《我们的全球伙伴关系》，牛津大学出版社，1995年版，第2-3页，转引自俞可平：“治理和善治引论”，《马克思主义与现实》，1999年第5期。

② 格里·斯托克“作为理论的治理：五个论点”，《国际社会科学杂志》（中文版），1999年第2期。

互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。它所拥有的管理机制主要不是依靠政府的权威，而是合作网络的权威。其权力向度是多元的、相互的，而不是单一的和自上而下的。^①

还有学者认为，治理理论的主要内容包括以下三个方面：第一，对社会管理力量多元化格局的关注，对社会组织群体势力的重视和关切。管理社会并不只有政府一个公共权力中心，除政府外，社会上还有一些志愿性的或属于第三部门的机构，如志愿组织、非政府机构、社区互助组织在负责维持秩序、参加政治、经济与社会事务的管理与调节。它们分别致力于种种社会和经济问题的解决，把传统上属于政府的一些责任和职能都接收过去。第二，治理理论在关注社会管理力量多元化的同时，对政府的角色给予重新定位。一方面，政府在当代社会中与其他社会组织一样，发挥着重要功能，但政府不能成为全能政府，政府必须进行改革成为“有效政府”；另一方面，治理理论还提出了“元治理”概念，突出了政府的重要地位。政府在各种治理主体中充当元治理的角色，在社会管理网络中被视为“同辈中的长者”，虽不具有最高绝对权威，却承担着建立指导社会组织行为者行动的共同准则和确立有利于稳定主要行为主体的大方向和行为准则的重任。第三，在社会公共管理领域内，政府与其他社会组织群体势力共同构成了相互依存的治理体系。这种管理体系的运作逻辑是以谈判为基础，强调行为者之间的对话与协作。通过行为者之间持续不断的对话，加强沟通，降低冲突，增加相互合作，从而有利于消除相互依存却又独立运作、关系松懈的组织间的隔膜，突显出治理理论的民主特征。^②

或许是有意识，或许是潜移默化，从 20 世纪 90 年代末开始，有关村民自治的研究就开始与治理这一概念结合起来。相关的研究成果不断涌现

① 俞可平“治理和善治引论”，《马克思主义与现实》，1999 年第 5 期。

② 汪向阳、胡春阳“治理：当代公共管理理论的新热点”，《复旦学报》，2000 年第 4 期。

出来，为中国农村问题研究提供了一个新的视角。^① 尽管许多学者在使用村级治理这个概念时并没有对此做出明确的界定，但也都表达出了基本相同的理解，从而赋予村级治理以基本一致的内涵。

目前，学界有关村级治理的定义大同小异。张厚安等在《中国农村村级治理——22个村的调查与比较》中对村级治理做了如下定义：“村级治理是通过公共权力的配置与运作，对村域社会进行组织、管理和调控，从而达到一定目的的政治活动。”^② 肖唐镖认为：“‘村级治理’（简称‘村治’）是指村民委员会社区内公共事务的组织、管理和调控。……所谓‘公共事务’，则指村民个人和农户家庭不能完成而应依靠某种社会力量来管理的事务。”^③ 有些学者尽管使用了乡村治理，但是这一概念所表达的意思与村级治理基本相同。项继权认为，“治理是一定区域里公共权力对社会进行组织、管理和调控的过程，这一过程的效能不仅有赖于人们的社会合作或一定的合作组织，它在本质上也是人们社会合作（组织）的一种方式，并维系着人们的社会合作（组织）。……对于农民个人或者国家来说，社会合作成为两者共同的需求和生存的基础。”^④ 刘晔认为：“乡村治理是乡村公共权威运用乡村治理权力，处理乡村社会公共事务，借以调控与影响乡村社会。在乡村治理的逻辑结构中，乡村治理权力是最为核心的概念，它不能简单地等同于社会自治权力，更不能将它直接与国家权力划等号，它是国家公共权力与乡村社会自治权力共同作用的产物。”^⑤ 吴毅和贺雪峰在对村治概念的梳理过程中，具体分析了这一概念的内涵。他们认为，“村治”就是乡村治理，之所以把乡村治理称为村治，是试图借以体

① 张厚安等《中国农村村级治理——22个村的调查与比较》，华中师范大学出版社，2000年版；项继权《集体经济背景下的乡村治理》，华中师范大学出版社，2002年版；肖唐镖等《当代中国农村宗族与乡村治理——跨学科的研究与对话》，西北大学出版社，2002年版；贺雪峰 何包钢“民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响”，《中国农村观察》，2002年第6期。等等。

② 张厚安等《中国农村村级治理——22个村的调查与比较》，前引书，第8页。

③ 肖唐镖“村级治理的过程分析——江西省华村调查”，载张厚安等《中国农村村级治理——22个村的调查与比较》，前引书，第759页。

④ 项继权《集体经济背景下的乡村治理》，华中师范大学出版社，2002年版，第44页。

⑤ 刘晔“治理结构现代化：中国乡村发展的政治要求”，《复旦学报》，2001年第6期。

现当前农村研究环环相关的整体特征，并能充分关照到“村治”一词的历史资源。治理的本义是指公共权力对社区事务的组织、管理和调控。一般来说，公共权力包括国家权力和社会自治权两个部分。就当前中国农村已普遍实行联产承包责任制和正在逐步推行村民自治的现实，国家对农村的控驭形式正在发生变化，即公共权力中社会自治的比重正在扩大，农民政治参与的广度和深度正在增加。因此，“村治”之“治”，便包含着国家权力和农村社区公共权力在乡村场域中的配置、运作、互动及其变化。^① 全志辉认为：村级治理“是指村庄公共管理者和管理机构这样通过其职能来影响村庄这一小型社会。村级治理强调在处理一村公共事务中公共权力的运用方式。”^②

从上述不同的定义中，我们可以归纳出村级治理这一概念所具有的基本要素：第一，村级治理的主体是乡村公共权力（权威），它不仅包含乡村社会自治权力，也包含国家权力。第二，村级治理的客体（对象）是乡村社会公共事务。第三，村级治理的基本方式乃是组织、管理和调控。第四，村级治理的目的是实现乡村社会的秩序和现代化。

在把握村级治理的这一概念的内涵时，必须注意以下几个问题。第一，“村级治理”、“乡村治理”或“村治”这些不同词汇中的“村”并非指代“自然村”和“行政村”，而是泛指“农村社会”或“乡村社会”。因此，我们在此所谓的村级治理的研究范围也并不是局限在“自然村”、“行政村”，否则，将不利于乡村研究的整体推进。第二，就村级治理的主体——乡村公共权力而言，它并不是单指乡村社会中的国家权力或者是村庄范围内的自治权力，而是包含国家权力（主要是党的权力和基层政府）以及村庄公共权力在乡村社区中的配置、运作、互动及其变化，如两委关系、乡村关系等。第三，乡村社会事务的多样性和复杂性决定了村级治理的内涵的广泛性，几乎所有农村社会事务都与村级治理相关。村级治理这些特性，在一定程度上决定了我们可以从不同的角度来对它进行研究，如

^① 吴毅、贺雪峰“村治研究论纲——对村治作为一种研究范式的尝试性揭示”，《华中师范大学学报》，2000年第3期。

^② 全志辉《乡村关系视野中的村庄选举》，西北大学出版社，2002年版，第8页。

政治学、社会学、人类学、经济学、历史学以及法学等。从这一层意义上说，村级治理研究是一个跨学科的研究领域。

二、从制度演进的过程看村级治理的政治诉求

（一）村级治理制度演进

1980年，广西宜州市合寨村村委会诞生，这是中国第一个村委会，它的出现标志着中国农村村级治理的开始。截止到2003年，中国农村村级治理已经走过了23个春秋。回顾这一历程，我们看到，村级治理无论是在形式上，还是在内容上，都得到了极大的丰富和发展。从形式上看，村级治理由自发阶段的单一的村委会换届选举制度，逐步扩大到与村民代表会议制度、村务公开制度等有机结合的制度体系。从内容上看，村级治理也由初始阶段的民主选举的单一内容扩展为与民主管理、民主决策和民主监督相辅相成的全方位体系，形成了村级治理的主要制度架构。这一制度变迁的过程不仅揭示了理想治理与现实治理的有机统一，而且揭示了政治治理的科学内涵。

村级治理首先发轫于村民委员会直接选举制度。村委会直接选举由自发阶段上升到由国家法律法规依法推进阶段，标志着村级治理由民间行为上升为国家法律行为。村民委员会的最初功能是协助政府维持社会治安，后来逐渐扩大为对农村基层社会、政治、经济、文化生活中的诸多事务的自我管理，其性质也逐步向群众性自治组织演变。1982年底，全国不少地区的农村都出现了村民委员会这种农村自治组织。^①为了规范这种农村自治组织，从1984年起，政府有关部门就着手有关立法工作。1986年4月，在2年大量调查研究的基础上，民政部完成了《村民委员会组织条例（草案）》的起草工作并上报国务院审议，同年10月，国务院以议案的形式将《村民委员会组织条例（草案）》提交全国人大常委会。全国人大常委会于1987年11月24日通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》

^① 白钢“中国村民自治法制建设平议”，《中国社会科学》，1998年第3期。

(以下简称《村委会组织法(试行)》)。^① 经过长达 10 年的试工期, 1998 年 11 月 4 日, 全国人大常委会正式通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村委会组织法》), 不仅使中国农村村级治理取得了正式的法律地位, 提高了村级治理的权威性, 而且也使村级治理向更加规范化、制度化方向迈进。

经过 20 多年的探索和发展, 村委会直接选举已经取得了重大进展。概而言之, 主要表现在以下几个方面。第一, 有关村委会直接选举的法律法规体系日趋完善, 规范功能不断增强。1998 年《村委会组织法》正式颁布实施后, 截止到 2002 年底, 全国已经有 28 个省份制定了村委会组织法实施办法, 在全国 31 个省级单位中, 只有青海、吉林和西藏 3 个省区未制定。^② 在这一宏观法律框架下, 各省份还着手制定了单独规范村委会直接的选举办法。2002 年 1 月 20 日, 随着《西藏自治区村委会选举办法》的出台, 全国省级村委会选举地方性法规制定任务胜利完成。^③ 第二, 村委会直接选举的范围不断扩大并日益制度化。1998 年《村委会组织法》正式颁布实施之前, 虽然村委会直接选举在全国绝大多数省份得到全面推进, 但是仍然有少数省份的村委会直接选举工作进展缓慢。《村委会组织法》正式颁布实施之后, 这些少数省份立即着手村委会的换届选举工作, 村委会直接选举制度真正在全国范围内全面推行。第三, 村委会直接选举的基本程序正式确立, 村委会选举更加规范化。2001 年 10 月, 民政部基层政权和社区建设司出版了《中华人民共和国村民委员会选举规程》, 明确规定了村委会选举的具体程序, 包括: 选举准备、推选村民代表与村民小组长、选举机构、宣传动员、选民登记、提名确定候选人、竞选演讲、正式选举、选举监督与观察、另行选举与重新选举、选举违法与处罚、罢免辞职与补选, 等等。第四, 村委会换届选举的民主水平明显提升。随着村委会选举的实践锻炼和相关法律法规的不断完善, 村委会选举的民主化程度

^① 王振耀等《中国农村村民委员会法律制度》, 中国社会科学出版社, 1996 年版。

^② 全志辉“各省实施《村民委员会组织法》办法比较”, 《基层政权和社区建设工作简报》, 2003 年 5 月 15 日。

^③ 余维良“31 个省级村委会选举地方性法规之比较”, www.chinaelections.com, 2003-5-30。

得到显著提高。各地在上述村委会选举的各个环节的具体操作日益透明和民主，一些地方还把竞选方式引入到村委会选举过程中，使得村委会换届选举更加民主化。

村民代表会议制度的引入，为村级治理注入了民主决策、民主管理和民主监督的内容，村级治理结构开始从选举式的直接民主向间接民主转变，不仅体现了民主的实质，而且扩展了民主的内容。这一制度创新是人们对村级治理实践不断认识和思考的结果。

随着村级治理的不断发展，人们逐步认识到，就村级治理来说，仅仅依靠村委会民主选举并不能真正保障民主的落实。如果不对村委会的决策、管理等行为进行制约和监督，村委会这个民选的村级公共权力机构就会出现背离村民意志的可能性。为了确保村委会能够真正代表村民的利益，必须对村委会进行有效的制约和监督。可是，这种对村委会的制约和监督职能通过何种机构和制度来实现呢？《村委会组织法》规定了村委会要向村民会议负责，但是村民会议的成本很大，在现实生活中，凡事都要通过村民会议来表决是办不到的。在这种情况下，许多地方如河北省正定县、四川省乐山市、山东省招远市等地的农村开始通过召集村民代表会议的方式来完成村民会议承担的任务和职能，参与有关村级事务的民主决策，对村委会的行为实施监督与制约。

这一制度创新很快就得到了官方的认可。1990年9月民政部发布了《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》，把村民代表会议作为村级治理的主要内容之一，要求各地大力推行。与此同时，大部分省份制定的村委会组织法（试行）实施办法中，都确认了这一制度创新，并对村民代表会议的产生、组织构成、议事规则等作了相关规定。1993年前后，村民代表会议制度在村级治理实践过程中在全国范围内基本确立。^① 1998年11月通过的《村委会组织法》对村民代表会议制度做出了规定：“人数较多或居住分散的村，可以推选产生村民代表，由村民委员会召集村民代表开会，讨论决定村民会议授权的事项。村民代表由村民按每五户至十五户

① 王振耀等《中国农村村民代表会议制度》，中国出版社，1995年版。

推选一人，或者由各村民小组推选若干人。”

从具体承担的功能来看，村民代表会议制度体现出了代议制的性质，是推动村级治理的有力保障。村级治理的最初制度设计旨在体现直接民主，但是这种直接民主主要体现为村民享有直接选举权和创制权、复决权，并非所有村级事务都要由全体村民开会议决。更多的村级事务是由村民代表会议或村委会来完成的。在这一局面下，村民代表会议在村庄公共权力结构中的定位是问题的关键。按照政治治理的有关理论，村民代表会议应当是村民会议闭会期间，行使村民会议所赋予的决策权和监督权的常设性机构。这一点在《村委会组织法》中也得到了大体规定。这样，从结构上讲，村民代表会议制度就成为村级治理的内在约束机制，可以对村委会的工作及村委会成员的行为进行有效的监督。不过，就当前村民代表会议制度在具体实施过程中遇到的一些问题来看，相关法律法规还有对其进行统一规范的必要，特别是要对村民代表产生的程序、方式等关键问题应当做出具体的规定，同时，还要对村民代表会议的性质、地位、职权、内部构成及议事规则等也需要加以明确的法律规定。

村务公开制度的确立，使得民主管理和民主监督的内容更为具体和明确，这一制度与村民代表会议制度有机结合，提高了村级治理的制度化水平。随着村级治理的不断深化，人们发现，要想真正提高民主管理和民主监督的水平，仅仅依靠村民代表会议制度是不够的，还必须依靠广大村民来加强民主管理和民主监督。村务公开就是把事关村民利益的重要事项、重大决策等向全体村民公开，让村民对村委会的行为进行监督。

1989年5月14日，河北省藁城县委、县政府总结推广藁城镇公开办事制度的经验，发布了《关于在全县农村实行“八公开、一参与、一监督”的决定》，正式建立村务公开制度。1990年12月13日，中共中央关于批转《全国村级组织建设工作座谈会纪要》的通知提出，要“增加村务公开的程序，接受村民对村民委员会的监督。”1994年12月8日，民政部发布《全国农村村民自治示范活动指导纲要（试行）》，把“建立村务公开制度和村民监督机制，实行民主监督”作为村级治理的目标和任务提出来，村务公开制度正式在全国农村普遍推行。1998年颁布的《村委会组织

法》也对这一重要的村级治理制度做了规定，各省份有关村级治理的地方性法规大都对村务公开做出了规定。村务公开的范围和具体内容，大都涉及村委会干部的产生、村务大事的决策、村内财务管理等，主要包括以下方面的基本内容：财务收支；计划生育的罚没款的使用；农民负担；电费收缴；土地征用和宅基地划分；救灾款物和奖售物资发放；经济项目承包；村干部责任目标。这些举措涉及村民的日常生活，与他们的利益密切相关，一些地方在具体的执行过程中贯彻得好，化解了农村的热点和难点问题，解决了干群之间的矛盾，促进了乡村社会的稳定和发展。

村务公开制度的目的是加强民主监督和民主管理的力度，从这一角度看，它无疑是对村民代表会议制度功能的有益补充。在具体实践上，村务公开制度为村民的政治参与提供了渠道，增加了村级治理的透明度。村务公开的一项功能就是经济和财务监督，它要求村委会的经济行为必须具备公开性和透明度。在这一制度约束下，村内的财产是公共的、公开的，村委会对公共财产的使用必须是民众同意和认可的，必须是有章可循的。这从根本上减少了村委会以权谋私的机会，有效地遏制了基层政治的腐败现象。例如在重庆市，村民监督村民委员会主要是通过设立村务、财务公开栏，召开村务发布会等形式来制约村委会，将村民最为关心的热点问题定期向村民公布，村民还通过制定村干部的工作职责、办事细则、任期目标责任制等条例，促使村干部接受村民全方位的监督。而且村委会干部还要定期作述职报告，接受村民评议，以此作为考察干部的依据。^① 河南省民政厅要求在推行村务公开、民主管理的过程中，要实现“四个一”和“六个规范”。“四个一”是：一个领导组织、一个固定公开日、一套村务管理制度、一套检查落实制度。“六个规范”是：规范公开内容、规范公开时间、规范公开阵地、规范公开程序、规范对村务公开的管理、规范对村务公开的监督。^② 这些措施将会在很大程度上减少基层政治的腐败，有效地提高了村级治理的水平。

① 邹春举“建立民主机制是贯彻《村委会组织法》的核心”，载《实践与思考——中国基层政权建设研究会1991年年会论文集》，1992年版，第294页。

② “加强村民自治法制建设笔谈”，《政治学研究》，1998年第2期，第39页。

村级治理制度不断演进的过程，就是它自身的内容不断丰富和扩展的过程。随着村委会直接选举制度、村民代表会议制度和村务公开制度的有序确立，村级治理的内容也随之逐步有序扩展，实现了民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的有机统一。

民主选举是指村民直接选举产生村级公共权力机构——村民委员会组成人员。《村委会组织法》明确规定，村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生，任何组织或个人不得指定、委派或撤换村民委员会成员。村民委员会每届任期为3年，任期届满要及时举行换届选举。村委会成员可以连选连任。在村选举中，凡年满18周岁的村民，除依法被剥夺政治权利的以外，均享有选举权和被选举权。村委会成员的当选必须在本村有选举权的村民过半数参选、在参选村民中获得过半数的选票。村选举采用无记名投票、设立秘密写票处、公开计票、当场公布选举结果的方式进行。民主选举的主要步骤包括成立选举委员会、宣传动员、选民登记、接受候选人提名、确定候选人、介绍候选人、候选人在正式投票前开展竞选活动、选举投票、公布结果等一系列具体环节。

民主决策是指有关村民利益的村内重大事务由村民参与决定，这一内容主要是由村民会议和村民代表会议来完成的。《村委会组织法》规定，由村民会议决定的事项主要包括：乡统筹的收缴方法，村提留的收缴和使用；本村享受误工补贴的人数及补贴标准；从村集体经济所得利益的使用；村办学校、村建道路等公益事业的经费筹集方案；宅基地的使用方案；村民会议认为应当由村民会议决定的涉及村民利益的其他事项。除此之外，民主决策还体现在村民会议制定、修改村民自治章程、村规民约等方面。在实际运作中，以上大部分内容是通过村民会议授权给村民代表会议来完成的。

民主管理是指村民通过一定的法规制度，参与农村事务的管理。它表明，村民是农村公共事务和村民个人事务的主体，村民委员会是村民行使农村公共事务管理权的组织载体。村庄内部事务的管理权并不只是属于少数村干部，而是属于全体村民。

民主监督，指村民对村民委员会的组成人员及行为进行监督。《村委

会组织法》规定的民主监督形式包括：村委会向村民会议负责并报告工作，村民会议每年审议村委会的工作报告，评议村委会的工作；经村民会议或村民代表会议讨论决定的事务的实施情况、结果，由村委会向村民公布并接受村民监督；实行村务公开制度，主要包括：国家计划生育政策的落实方案；救灾救济款物的发放情况；水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项；本村五分之一以上有选举权的村民联名，可以罢免村委会成员。

通过以上描述，我们不仅看到了村级治理制度不断演进的进程，而且也认识到了村级治理内容的逐步深化。从民主选举到民主决策再到民主管理和民主监督，这一顺序体现的是一种关于村级治理的深思熟虑。民主选举是村级治理的开端，民主决策体现了村民在村级重大事务上的决定权，民主管理反映了村民在村级公共事务上的参与权，而民主监督则体现了村民对于自己的代理人的监督权。可以看出，这三项制度与四个民主是相辅相成的。这些不同的内容之间固有的逻辑顺序表明，这些村级治理内容的扩展不是随意的，而是根据村级治理的实际要求做出的，是对中国农村村级治理的认识升华的结果。

综上所述，村委会直接选举制度、村民代表会议制度和村务公开制度的分步实施，体现了村级治理深入发展的客观要求。制度设计的演进不仅扩充了村级治理的内容，而且也反映了治理结构的逐步优化，而这种变化所反映的理论蕴涵则是治理理念的不断转变。

（二）村级治理制度框架体现的基本治理理念

村级治理的制度变迁所体现的，并不仅仅是形式上的法律法规的不断完善，在制度变迁的背后，还蕴涵着深刻的治理理念的转化和提升。20多年村级治理制度变迁的历程至少揭示了治理理念的两个转变。第一，无论人们承认与否，三项制度和四个民主更多揭示的是间接民主。第二，所谓民主，并不仅仅是直接选举公共权力机构这一政治参与行为所能够代表的，民主还包含有制约、监督等更为广泛和深刻的内容。对于广大民众来说，选举代理人仅仅是民主的前提和开端，创新一种机制对自己选出的代理人进行持久和有效的制约和监督才是民主的精要。萨托利认为：“直接