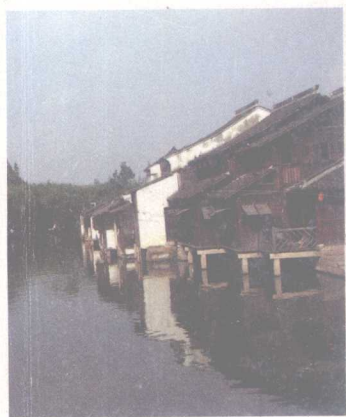




新农村建设丛书



当代浙江 乡村治理研究

卢福营 等◎著

发现和提炼浙江乡村治理的区域特色，丰富浙江精神的理论内涵，为中国其他地区的乡村治理提供可资借鉴的地方经验。



科学出版社

www.sciencep.com

新农村建设丛书

当代浙江乡村治理研究

卢福营等 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

村民自治实质是一种特殊形式的“民治”，是乡村自治的中国化、现代化。因各地的乡村治理环境不同，因而呈现出独特的区域特征。本书以浙江省为区域样本，规范研究与实证分析相结合，从治理制度、治理环境、治理结构、运行机制、地方创新、治理类型、发展走向等层面，对当代浙江的乡村治理作了初步的系统分析，刻画了现阶段浙江乡村治理的多样性状况和发展逻辑，揭示了其具有的时代特色和区域特点，提出了促进浙江乡村治理的对策建议。

本书适合“三农”问题研究者、公共管理理论和实务工作者、高校师生、党政干部、农村干部和村民阅读。

图书在版编目(CIP)数据

当代浙江乡村治理研究/卢福营等著. —北京：科学出版社，2009
(新农村建设丛书)

ISBN 978-7-03-022644-0

I. 当… II. 卢… III. 农村—群众自治—研究—浙江省 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 114167 号

责任编辑：胡升华 牛 玲 苏雪莲 / 责任校对：陈玉凤

责任印制：钱玉芬 / 封面设计：无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

丽源印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 1 月第 一 版 开本：B5 (720×1000)

2009 年 1 月第一次印刷 印张：17

印数：1—2 000

字数：321 000

定价：38.00 元

(如有印装质量问题，我社负责调换〈路通〉)

浙江文化研究工程指导委员会

主 任 赵洪祝

副主任 夏宝龙 王国平 巴音朝鲁 李 强

黄坤明 郑继伟 张 曦

成 员 胡庆国 马林云 陈一新 胡 坚

金兴盛 刘希平 钱巨炎 乐益民

杨建新 钟桂松 陈 荣 林吕建

郑仓元 童 健 胡祖光 梅新林

许 江 邵占维 张金如 陈德荣

孙文友 徐止平 孙建国 梁黎明

张鸿铭 陈荣高

“新农村建设”丛书编辑指导委员会

主 任 黄坤明

副主任 沈立江 陈永昊 胡 坚 陈 荣

成 员 舒国增 陈一新 顾益康 姚先国

史晋川 马力宏 盛世豪 朱家良

葛立成 毛 丹 汪俊昌 曾 骅

浙江文化研究工程成果文库总序(一)

陈永发

有人将文化比作一条来自老祖宗而又流向未来的河，这是说文化的传统，通过纵向传承和横向传递，生生不息地影响和引领着人们的生存与发展；有人说文化是人类的思想、智慧、信仰、情感和生活的载体、方式和方法，这是将文化作为人们代代相传的生活方式的整体。我们说，文化为群体生活提供规范、方式与环境，文化通过传承为社会进步发挥基础作用，文化会促进或制约经济乃至整个社会的发展。文化的力量，已经深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中。

在人类文化演化的进程中，各种文化都在其内部生成众多的元素、层次与类型，由此决定了文化的多样性与复杂性。

中国文化的博大精深，来源于其内部生成的多姿多彩；中国文化的历久弥新，取决于其变迁过程中各种元素、层次、类型在内容和结构上通过碰撞、解构、融合而产生的革故鼎新的强大动力。

中国土地广袤、疆域辽阔，不同区域间因自然环境、经济环境、社会环境等诸多方面的差异，建构了不同的区域文化。区域文化如同百川归海，共同汇聚成中国文化的大传统，这种大传统如同春风化雨，渗透于各种区域文化之中。在这个过程中，区域文化如同清溪山泉潺潺不息，在中国文化的共同价值取向，以自己的独特个性支撑着、引领着本地经济社会的发展。

从区域文化入手，对一地文化的历史与现状展开全面、系统、扎实、有序的研究，一方面可以借此梳理和弘扬当地的历史传统和文化资源，繁荣和丰富当代的先进文化建设活动，规划和指导未来的文化发展蓝图，增强文化软实力，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化提供思想保证、精神动力、智力支持和舆论力量；另一方面，这也是深入了解中国文化、研究中国文化、发展中国文化、创新中国文化的重要途径之一。如今，区域文化研究日益受到各地重视，成为我国文化研究走向深入的一个重要标志。我们今天实施浙江文化研究工程，其目的和意义也在于此。

千百年来，浙江人民积淀和传承了一个底蕴深厚的文化传统。这种文化传统的独特性，正在于它令人惊叹的富于创造力的智慧和力量。

浙江文化中富于创造力的基因，早早地出现在其历史的源头。在浙江新石器时代最为著名的跨湖桥、河姆渡、马家浜和良渚的考古文化中，浙江先民们都以不同凡响的作为，在中华民族的文明之源留下了创造和进步的印记。

浙江人民在与时俱进的历史轨迹上一路走来，秉承富于创造力的文化传统，这深深地融汇在一代代浙江人民的血液中，体现在浙江人民的行为上，也在浙江历史上众多杰出人物身上得到充分展示。从大禹的因势利导、敬业治水，到勾践的卧薪尝胆、励精图治；从钱氏的保境安民、纳土归宋，到胡则的为官一任、造福一方；从岳飞、于谦的精忠报国、清白一生，到方孝孺、张苍水的刚正不阿、以身殉国；从沈括的博学多识、精研深究，到竺可桢的科学救国、求是一生；无论是陈亮、叶适的经世致用，还是黄宗羲的工商皆本；无论是王充、王阳明的批判、自觉，还是龚自珍、蔡元培的开明、开放，等等，都展示了浙江深厚的文化底蕴，凝聚了浙江人民求真务实的创造精神。

代代相传的文化创造的作为和精神，从观念、态度、行为方式和价值取向上，孕育、形成和发展了渊源有自的浙江地域文化传统和与时俱进的浙江文化精神，她滋养着浙江的生命力、催生着浙江的凝聚力、激发着浙江的创造力、培植着浙江的竞争力，激励着浙江人民永不自满、永不停息，在各个不同的历史时期不断地超越自我、创业奋进。

悠久深厚、意韵丰富的浙江文化传统，是历史赐予我们的宝贵财富，也是我们开拓未来的丰富资源和不竭动力。党的“十六大”以来推进浙江新发展的实践，使我们越来越深刻地认识到，与国家实施改革开放大政方针相伴随的浙江经济社会持续快速健康发展的深层原因，就在于浙江深厚的文化底蕴和文化传统与当今时代精神的有机结合，就在于发展先进生产力与发展先进文化的有机结合。今后一个时期，浙江能否在全面建设小康社会、加快社会主义现代化建设进程中继续走在前列，很大程度上取决于我们对文化力量的深刻认识、对发展先进文化的高度自觉和对加快建设文化大省的工作力度。我们应该看到，文化的力量最终可以转化为物质的力量，文化的软实力最终可以转化为经济的硬实力。文化要素是综合竞争力的核心要素，文化资源是经济社会发展的重要资源，文化素质是领导者和劳动者的首要素质。因此，研究浙江文化的历史与现状，增强文化软实力，为浙江的现代化建设服务，是浙江人民的共同事业，也是浙江各级党委、政府的重要使命和责任。

2005年7月召开的中共浙江省委十一届八次全会，作出《关于加快建设文化大省的决定》，提出要从增强先进文化凝聚力、解放和发展生产力、增强社会

公共服务能力入手，大力实施文明素质工程、文化精品工程、文化研究工程、文化保护工程、文化产业促进工程、文化阵地工程、文化传播工程、文化人才工程等“八项工程”，实施科教兴国和人才强国战略，加快建设教育、科技、卫生、体育等“四个强省”。作为文化建设“八项工程”之一的文化研究工程，其任务就是系统研究浙江文化的历史成就和当代发展，深入挖掘浙江文化底蕴、研究浙江现象、总结浙江经验、指导浙江未来的发展。

浙江文化研究工程将重点研究“今、古、人、文”四个方面，即围绕浙江当代发展问题研究、浙江历史文化专题研究、浙江名人研究、浙江历史文献整理四大板块，开展系统研究，出版系列丛书。在研究内容上，深入挖掘浙江文化底蕴，系统梳理和分析浙江历史文化的内部结构、变化规律和地域特色，坚持和发展浙江精神；研究浙江文化与其他地域文化的异同，厘清浙江文化在中国文化中的地位 and 相互影响的关系；围绕浙江生动的当代实践，深入解读浙江现象，总结浙江经验，指导浙江发展。在研究力量上，通过课题组织、出版资助、重点研究基地建设、加强省内外大院名校合作、整合各地各部门力量等途径，形成上下联动、学界互动的整体合力。在成果运用上，注重研究成果的学术价值和应用价值，充分发挥其认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的重要作用。

我们希望通过实施浙江文化研究工程，努力用浙江历史教育浙江人民、用浙江文化熏陶浙江人民、用浙江精神鼓舞浙江人民、用浙江经验引领浙江人民，进一步激发浙江人民的无穷智慧和伟大创造能力，推动浙江实现又快又好发展。

今天，我们踏着来自历史的河流，受着一方百姓的期许，理应负起使命，至诚奉献，让我们的文化绵延不绝，让我们的创造生生不息。

2006年5月30日于杭州

浙江文化研究工程成果文库总序（二）

赵洪祝

浙江是中国古代文明的发祥地之一，历史悠久、人文荟萃，素称“文物之邦”，从史前文化到古代文明，从近代变革到当代发展，都为中华民族留下了众多弥足珍贵的文化遗产。勤劳智慧的浙江人民历经千百年的传承与创新，在保留自身文化特质的基础上，兼收并蓄外来文化的精华，形成了具有鲜明浙江特色、深厚历史底蕴、丰富思想内涵的地域文化，这是浙江人民共同创造的物质财富和精神财富的结晶，是中华文化中的一朵奇葩。如何更好地使这一文化瑰宝为我们所用、为时代服务，既是历史传承给我们的一项艰巨任务，也是时代赋予我们的一项神圣使命。深入挖掘、整理、探究，不断丰富、发展、创新浙江地域文化，对于进一步充实浙江文化的内涵和拓展浙江文化的外延，进一步增强浙江文化的创新能力、整体实力、综合竞争力，进一步发挥文化在促进浙江经济、政治和社会建设中的作用，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

改革开放以来，历届浙江省委始终高度重视社会主义文化建设。早在1999年，浙江省委就提出了建设文化大省的目标；2000年，制定了《浙江省建设文化大省纲要》；2005年，作出了《关于加快建设文化大省的决定》，经过全省上下的共同努力，浙江文化大省建设取得了显著成效。

浙江文化研究工程是浙江文化建设“八项工程”的重要内容之一，也是迄今为止国内最大的地方文化研究项目之一。该工程旨在以浙江人文社会科学优势学科为基础，以浙江改革开放与现代化建设中的重大理论、现实课题和浙江历史文化为研究重点，着重从“今、古、人、文”四个方面，梳理浙江文明的传承脉络，挖掘浙江文化的深厚底蕴，丰富与时俱进的浙江精神，推出一批在研究浙江和宣传浙江方面具有重大学术影响和良好社会效益的学术成果，培养一支拥有高水平学科带头人的学术梯队，建设一批具有浙江特色的“当代浙江学术”品牌，进一步繁荣和发展哲学社会科学，提升浙江的文化软实力，为浙江全面建设惠及全省人民的小康社会和实现社会主义现代化，提供强大的精神动力、正确的价值导向和有力的智力支持，为提升浙江文化影响力、丰富中华文化宝库作出贡献。



浙江文化研究工程开展三年来,专家学者们潜心研究,善于思考,勇于创新,在浙江当代发展问题研究、浙江历史文化专题研究、浙江名人研究、浙江历史文献整理等诸多研究领域都取得了重要成果,已设立10余个系列400余项研究课题,完成230项课题研究,出版200余部学术专著,发表大量的学术论文,产生了广泛而深远的社会影响。这些阶段性成果,对于加快建设文化大省提供了新的支撑力和推动力。

党的“十七大”突出强调了加强文化建设、提高国家文化软实力的极端重要性,并对兴起社会主义文化建设新高潮、推动社会主义文化大发展大繁荣作出了全面部署。为深入贯彻落实党的“十七大”精神,浙江省第十二次党代会提出“创业富民、创新强省”总战略,并坚持把建设先进文化作为推进创业创新的重要支撑。2008年6月,省委召开工作会议,对兴起文化大省建设新高潮、推动浙江社会主义文化大发展大繁荣进行专题部署,制定实施了《浙江省推动文化大发展大繁荣纲要(2008~2012)》,明确提出:今后一个时期我省兴起文化大省建设新高潮、推动文化大发展大繁荣的主要任务是,在加快建设教育强省、科技强省、卫生强省、体育强省的同时,继续深入实施文明素质工程、文化精品工程、文化研究工程、文化保护工程、文化产业促进工程、文化阵地工程、文化传播工程、文化人才工程等文化建设“八项工程”,着力建设社会主义核心价值体系、公共文化服务体系、文化产业发展体系等“三大体系”,努力使我省文化发展水平与经济社会发展水平相适应,在文化建设方面继续走在前列。

当前,浙江文化建设正站在一个新的历史起点上,既面临千载难逢的机遇,也面对十分严峻的挑战。如何抓住机遇,迎接挑战,始终保持浙江文化旺盛的生命力,更好地发挥文化软实力的重要作用,是需要我们认真研究、不断探索的重大新课题。我们要按照科学发展观的要求,全面实施“创业富民、创新强省”总战略,以更深刻的认识、更开阔的思路、更得力的措施,大力推进浙江文化研究工程,努力回答浙江经济、政治、文化、社会建设和党的建设遇到的各种新问题,努力回答干部群众普遍关心的热点问题,努力形成一批有较高学术价值和社会效益的研究成果。

继续推进浙江文化研究工程,是一件功在当代、利在千秋的事业。我们热切地期待有更多的优秀成果问世,以展示浙江文化的实力,增强浙江文化的竞争力,扩大浙江文化的影响力。

2008年9月10日于杭州

目 录

浙江文化研究工程成果文库总序（一）

浙江文化研究工程成果文库总序（二）

导论	1
第一节 中国乡村治理的历史演变	1
第二节 研究的缘由和设想	8
第三节 研究方法和资料来源	13
第一章 当代浙江乡村治理的理想制度	15
第一节 当代浙江乡村治理制度的建构	15
第二节 制度安排中的当代浙江乡村治理结构与功能	27
第三节 制度安排中的当代浙江乡村治理机制	39
第四节 当代浙江乡村治理制度的重要特色	50
第二章 当代浙江乡村治理的环境	53
第一节 乡村治理环境的含义和特点	53
第二节 乡村治理环境的主要构成	54
第三节 嵌入当代浙江乡村治理的重要变量	67
第三章 现实的村庄公共组织体系	82
第一节 村级公共权力组织的构成	82
第二节 村庄公共权力组织之间的关系	89
第三节 村庄公共权力组织的“活动力”与圈层结构	93
第四节 现阶段村庄公共权力组织体系的特点	99
第四章 实践中的村庄公共权力结构	106
第一节 村庄公共权力的配置	106
第二节 村庄领导集团的结构	112
第三节 社会分化背景下的多元精英治理结构	119
第五章 村庄治理的实际运行方式与程序	130
第一节 村庄治理的法定运行机制与实际运行机制	130
第二节 村庄公共权力的授受方式与程序	131

第三节 村庄公共权力的行使方式与程序	138
第四节 村民公共参与的重要方式	145
第六章 村庄治理实际运作与制度的偏离	151
第一节 村庄治理实践与制度偏离的重要表现	151
第二节 村庄治理实际运作偏离制度安排的原因	159
第三节 村庄治理运作偏离制度的类型和影响	167
第七章 当代浙江乡村治理的地方创新	172
第一节 地方创新是促进乡村治理的重要方式	172
第二节 当代浙江乡村治理地方创新的探索	174
第三节 当代浙江乡村治理地方创新的特色	192
第四节 浙江乡村治理地方创新的类型和影响因素	198
第八章 村庄治理的类型与转换	203
第一节 多元化的村庄治理类型	203
第二节 私营企业主主政的能人治理	212
第三节 村庄治理模式的创造性转换	217
第九章 当代浙江乡村治理的遭遇与发展	221
第一节 现代乡村治理的发展目标和主要原则	221
第二节 当前浙江乡村治理遭遇的重要问题	229
第三节 乡村治理的发展思路与对策	239
参考文献	254
后记	258

导 论

第一节 中国乡村治理的历史演变

历史上,中国是一个以农立国的大国,乡村人口在全国总人口中占绝大多数,国家的稳定与和谐、社会的变迁与发展,关键在农村和农民。而农村社会的和谐与发展无疑同乡村治理密切相关。从某种意义上说,乡村治理的状况不仅直接关系着广大乡村居民的生活和命运,而且关系着国家的治理和整个社会的发展。惟其如此,中国的乡村治理一直受到了执政者和知识分子的关注。

“治理是通过一定权力的配置和运作对社会加以领导、管理和调节,从而达到一定目的的活动。”^①所谓乡村治理,主要是指人们通过对公共权力的配置和运作对乡村社会实施组织、管理和调控的过程。在各个历史时期,由于统治者治理乡村社会的特殊目的和所处的具体环境不同,乡村治理的结构和运行机制势必有所差异,从而表现出时代性特色和阶段性特征,形成不同的治理体制。

然而,纵观悠悠五千年中华文明史,我们发现乡村治理体制的变迁并不复杂。从宏观上说,中国乡村治理体制的历史演变大致呈现为三种典型形态。

一、传统乡村社会的乡绅治理体制

乡村治理体制属于国家体制的一部分,是国家进行乡村治理构造的行为模式。在传统中国,乡村治理包含着国家行政权力和社会自治两个方面,乡村社会在这两种权力的相互作用下实现其治理过程,实行费孝通所说的“双轨政治”^②。

中国传统乡村治理的一个重要特点是皇权只达于县。国家的正式政权机构只设在县一级,县以下设置相应的组织与管理机构,承担户籍、税负、治安及教化的责任。由本地有能力、有权威的乡绅担任乡里组织领袖,协助官府办理乡里事务,实行官僚体制下的乡村自治。正是基于这样的历史事实,胡如雷指出:“乡里、保甲等基层政权总是掌握在当地的‘乡贤’、‘望族’手中,成为乡绅地主

① 徐勇.1997.中国农村村民自治.武汉:华中师范大学出版社:22

② 费孝通.1988.费孝通选集.天津:天津人民出版社:125

欺压农民的工具。封建国家就是依靠这些地主绅士，作为政治统治的基础。”^①乡绅掌握着乡村基层社会的公共权力，操控乡村公共权力的运行过程，由此形成了中国独特的乡绅治理体制。

在特殊的治理目标和社会环境下，乡绅治理体制成为传统中国的最优选择。在中国长期的历史发展中，乡村治理的基本制度体系没有实质性变化。秦汉以后，许多朝代的乡里制度结构基本采用“三级制”。比如，北魏的三长制，北齐的党、间、邻里，北周的党、间、里，隋初的族、间、保，宋代的牌、甲、保，以及明、清两代的乡、都、图（或乡、都、里，或乡、都、村）等。

从宏观上分析，乡绅治理体制的特点主要表现在以下几方面。

第一，乡村领袖由乡绅担任。从某种意义上说，这些担任乡村领袖的乡绅是官化了的族人。担任乡村组织领袖的乡绅，一般有以下特点：①多为有钱有势、有知识、有名望者，是乡村社会中的上层人士。乡绅因为具备了财富、势力和知识三个条件，因而成为地方上有威望的人。②乡绅往往上与州、县连通，下与平民百姓熟悉，加上了解本地本乡情况，便于上下沟通，从而充当着联系官民的“中介”角色，是一个介于官府与农民之间的特殊阶层。费正清指出：“旧中国官吏以士绅家庭为收捐征税的媒介。同样，士绅也给农民做中间人，他们在执行官吏压迫农民的任务时，也能减轻些官员的压迫。地方官吏在应付水灾、饥荒或早期叛乱以及众多的次要案件和公共建筑工程时，都要靠士绅的帮助。他们是平民大众与官方之间的缓冲阶层。”^②

第二，乡绅治理是一种地方自治形式。中国历史上的乡绅治理，是一种带有地方自治性的乡村社会自治。这是在国家与地方分权背景下的一种乡村治理体制，自治的主体是乡村地方。古代中国乡村权力体系具有行政权与自治权的二元性特征。但这并非意味着在乡村权力体系中，王朝行使行政权，农民行使自治权，权力主体分别为阶级利益根本对立的两个不同阶级。事实上，行政权和自治权只是掌握在占统治地位的地主阶级的不同成员手里^③，实质是由地方上的少数上层人士实行地方治理，广大农民不可能享有自治的权力。乡村主要由“亦官亦民”的乡绅治理。乡绅治理得到官府的认可，并接受其指导和监督，同时需完成官府交办的任务，如赋税和教化。这实质是一种官绅结合、“官督绅办”的乡村治理体制。

① 胡如雷. 1979. 中国封建社会形态研究. 北京：三联书店：149

② 费正清. 1987. 美国与中国. 北京：商务印书馆：29

③ 徐勇. 1992. 非均衡的中国政治——城市与乡村比较. 北京：中国广播电视出版社：78

第三,乡绅的治理权来自于国家。中国古代的乡绅治理大多与宗族主义密切联系,在相当程度上依托乡土社会的宗族组织,依照乡村的习惯进行治理。但是,乡绅的治理权来自于国家,是统一的君权的一部分。尽管担任乡村领袖的乡绅是由乡民(主要是上层)推选或在乡民中遴选的,但必须经官府认可。换句话说,乡绅作为乡村领袖的治理权力是君授的,而不是民众委托的。乡绅以国家安排的乡里组织为重要依托,依据国家法律和乡里制度办理乡村公共事务。

二、人民公社时期的“政社合一”体制

随着清王朝由盛转衰,外国列强用坚船利炮敲开了封闭的中国大门。1840年,鸦片战争的爆发,标志着中国进入近代社会。外国入侵强行将中国拽入现代化进程之中,由此也开始了传统中国向现代中国的转型。

伴随着传统中国向现代中国的转变过程,乡村治理体制也逐渐实现了根本性转变,即从“皇权不下县”到“政权下乡”。历史地看,中国的“政权下乡”最早始于20世纪初的清末新政。当初,国家政权力图深入乡村基层社会,加强对乡村社会的控制,乡村基层治理开始国家化、行政化、权力化。国民政府时期,实行地方自治性质的县、区、乡、保甲体制。1949年中华人民共和国成立后,开始延续县、区、乡体制。后来,随着农村集体化运动的推进,逐渐建构起一套“政社合一”的乡村治理体制——人民公社制度。国家权力一直延伸到农户,公社社员同时是国家政权体系的一分子,实现了真正意义上的“政权下乡”。

“人民公社体制的一个重要后果是国家权力对乡村的全面渗透,从而打破了千百年来乡村的血缘地域限制。农村社会以生产队、生产大队、公社的层级组织加以组合,生产资料实行‘三级所有,队为基础’^①。”人民公社体制的突出特点是政社合一。正如《农村人民公社工作条例修正草案》所说:公社“是我国社会主义社会在农村的基层单位,又是经济组织,又是政权组织,既管理生产建设,又管理财政、粮食、贸易、民政、文教卫生、治安、民兵和调解民事纠纷及其他基层行政任务,实行工农兵学商结合,成为经济、文化、政治、军事等的统一体”。这种政经不分、高度集中的体制,实质是“把集体经济组织当做国家基层政权的附属品,以政化社,使集体经济完全失去了自主权和独立性”^②。

① 张厚安,徐勇,项继权等.2000.中国农村村级治理——22个村的调查与比较.武汉:华中师范大学出版社:9

② 陈吉元,陈家骥,杨勋主编.1993.中国农村社会经济变迁(1949~1989).太原:山西经济出版社:11

人民公社组织将多种功能集于一身。原来由家族组织负责的社会教育、治安、司法诉讼以及收缴赋税都收归公社，家族功能日渐萎缩。原来由单一家庭负责的私人生产、劳动都归于公社组织。每一位村民被严格地束缚在公社组织内，参加由公社组织安排的统一劳动、统一分配，固着在农村从事集体农业生产经营。国家委派的公社干部把握着党、政、财、文大权，实行统一管理，从而为利用行政手段管理经济提供了组织保障，同时又为行政机构全面干涉农村社会经济生活的各个领域奠定了组织条件，形成了一种全权、全能主义的农村基层治理体系。

应当肯定，“政权下乡”特别是“政社合一”的人民公社制度，推进了国家的一体化，国家的动员和整合能力大大增强。同时，推进了农村的现代化，农村社会被纳入到了国家体系之中。然而，特殊的现代化道路，使20世纪中国的“政权下乡”带有很强的传统国家特性，这就是国家的治理体制仍然是围绕便于从农村汲取资源的总体目的而建构的。而且由于国家的一体化能力增强，其资源汲取能力大大增强，由此遇到了一系列独特的困难和问题，陷入了现代化进程中的“乡村困境”。

三、改革以来的“乡政村治”体制

从某种意义上来说，“乡政村治”体制是20世纪80年代初国家对乡村治理的一种制度安排。

20世纪80年代初，“在农民自发突破和国家自觉领导的双重推动下，农村兴起了以家庭联产承包责任制为主要内容的经济体制改革”^①。家庭联产承包责任制的推行，极大地调动了农民群众的生产积极性，并直接冲击了人民公社体制，导致了人民公社制度的解体。“其结果是不仅农村经济管理体制发生变革，同时也带来农村政治社会体系的重大变动，并产生出新的问题。”^②一方面，家庭联产承包责任制取代了人民公社时期的生产经营方式；另一方面，与新的农村经济体制相匹配的新治理模式尚未建立，由此导致了一系列的新问题。农村社会因长期沿袭的严密控制体系的突变而“失范”，出现了一定程度的失序和混乱。针对这一情况，中共中央1982年1号文件在批转《全国农村工作会议纪要》的前言中指出：“最近以来，由于多种原因农村一部分社队基层组织涣散，甚至陷于瘫痪、半瘫痪状态，致使许多事情无人负责，不良现象在滋长蔓延。这种情况

① 徐勇. 1997. 中国农村村民自治. 武汉: 华中师范大学出版社: 25

② 徐勇. 1997. 中国农村村民自治. 武汉: 华中师范大学出版社: 26

应当引起各级党委的高度重视，在总结完善生产责任制的同时，一定要把这个问题解决好。”^①

与此同时，农民群众在经济体制改革中创造了村民自治的乡村基层治理形式。随着家庭联产承包责任制的兴起和人民公社制度的解体，一些地方的基层组织体系处于基本瘫痪状态，农民群众自发地创造了自己管理自己的组织形式。1980年底，广西宜山和罗城两县的农民在自己推举的带头人的组织下，率先选举成立了中国最早的村民群众自治组织（当时名称不统一，有的叫“管委会”、有的称“议事会”、有的叫“治安领导小组”等），制定了基于民主选举、民主管理和民主监督原则的村规民约。之后，四川、河南、安徽、山东等部分地区也陆续出现了类似的组织形式。

鉴于此，1982年12月，五届全国人大新修改的《中华人民共和国宪法》第95条规定：“乡、民族乡、镇是我国最基层的行政区域。”第111条规定：“城市和农村按居民居住的地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。”“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”由此在法律上确立了“乡政村治”的乡村治理新体制，即在乡镇建立国家政权，对农村实行行政管理；在村庄建立村民自治组织，实行村民自治，自我管理村庄事务。从此，“乡政”与“村治”以多种形式和途径在中国农村社会展开互动，构成一种具有显著的时代特点和中国特色的政治现象和现代乡村治理新格局。

1983年10月12日，中共中央下发了《关于政社分开、建立乡政府的通知》，着重阐述了实行政社分开和建立乡政府的目的、意义和内容等。在中央的重视和支持下，各地逐渐开始了政社分开、建立乡政府的改革。同时，开展了在乡以下建立村民委员会的试点。到1985年，全国完成了“社改乡”、“队改村”的工作。

由此可见，村民自治是农民群众在建设有中国特色社会主义基层民主政治上的伟大创造，“乡政村治”是国家对现代乡村治理体制的理想建构。通过“乡政村治”的制度安排，国家试图让农民群众依法自己办理自己的事情，国家只负责

^① 中共中央文献资料研究室编. 1982. 三中全会以来重要文献选编（下册）. 北京：人民出版社：1061