

农村社会治理丛书



A series on the governance of rural society

中国乡村治理的 制度化转型研究

李松玉 张宗鑫 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

农村社会治理丛书
A series on the governance of rural society



中国乡村治理的制度化 转型研究

李松玉 张宗鑫 著

山东人民出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

中国乡村治理的制度化转型研究/李松玉,张宗鑫
著. —济南:山东人民出版社,2014.12
ISBN 978-7-209-06859-8

I. ①中… II. ①李… ②张… III. ①农村—群众自
治—制度化—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 200766 号

责任编辑:崔 萌



中国乡村治理的制度化转型研究
李松玉 张宗鑫 著

山东出版传媒股份有限公司
山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

莱芜市华立印务有限公司印装

规 格 16 开(169mm×239mm)

印 张 16.5

字 数 245 千字

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 次 2014 年 12 月第 1 次

ISBN 978-7-209-06859-8

定 价 36.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。 电话:(0634)6216033

《农村社会治理丛书》总序

改革开放以来，中国农业与农村发展取得了巨大成就。

农业经济持续增长。1978—2012年，农业生产总值由0.10万亿元增加到5.24万亿元。2004—2012年，粮食生产实现“九连增”；2012年，全国粮食总产量达到5.90亿吨，农业综合生产能力迈上新台阶。

农民收入快速增长。1978—2012年，农民人均纯收入由133.60元增加到7917元，按可比价格计算，增长了10.77倍。2010—2013年，农民人均纯收入增幅连续四年超过城镇居民人均增幅。

农民福利日益改善。随着国民经济综合实力的日益增强，政府先后实施了新型农村合作医疗、农村免费义务教育、农村社会养老保险、农村居民最低生活保障、农业和农村基础设施供给均等化等制度，极大地促进了农村社会建设事业的大发展和农民生计的持续改善。

农村社会管（治）理持续创新。随着乡镇机构改革的深入推进，村民自治组织功能强化，农民合作社等多种农村新型经济和社会组织发育并日益发挥作用，农村社会管（治）理发生了重大的制度化转型和创新。

这些成就的取得，得益于国家与农民关系的重大调整以及政府制定和实施的“多予少取放活”、工业反哺农业、城市支持农村的重大强农、惠农、富农政策，得益于国家所构建的农业生产经营、农业支持保护、农村社会保障、城乡协调发展的制度框架。特别是2004—2013年中央连续十年发布的“一号文件”，对于促进农业与农村的快速健康发展起到了至关重要的推动作用。

尽管如此，中国农业和农村发展中仍然存在许多问题，例如：农产品供求结构性矛盾突出，人多地少水缺的矛盾加剧，农业资源要素流失加快，农业竞争力下降，传统农村社区急剧分化，农村社会保障体系尚不健全，政府对农村社会的管理体制以及农村社会内部的治理机制尚不完善，老人、妇女、儿童等最需要得到关注的弱势群体已成为农村的常住居民和农业生产及农村建设的主力军，农村发展后继乏人，等等。此外，一些地方剥夺农民土地等财产权利的情况时有发生，群体性事件在一些地方的农村还很严重。

当前，伴随工业化、城镇化的深入推进，中国农业和农村发展正在进入新的阶段。保障国家粮食安全、食物安全、重要农产品有效供给的任务仍然很艰巨，缩小城乡区域发展差距和居民收入分配差距仍然任重道远；农村社会结构加速转型，城乡发展加快融合，农民利益诉求日益多元。党的十八大报告指出，“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重”，要“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。

因此，中国农业和农村的进一步和可持续发展，必须顺应阶段变化，遵循发展规律，加大强农、惠农、富农政策力度，加强和创新农村社会管理和内部治理。为此，党的十八大报告提出，“要围绕构建中国特色社会主义管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”，“加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设”，这对加强农村社会管理体制建设提出了明确的任务和要求。

党的十八届三中全会进一步指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，“要创新社会治理体制，改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制”。从社会管理到社会治理，体现了党治国理政理念和思路的重大转变。这为加强和创新农村社会治理方式，提高农村社会

治理科学化水平，加快形成科学有效的农村社会治理体制，提供了战略上的思想指导、政策上的调整纲要、科学研究上的学科视角。

山东师范大学公共管理学院成立时间不长（成立于2011年4月）。他们在深入研究和分析“三农”学科发展进展的基础上，本着服务大局、前沿切入的学科发展思路和定位，成立之初即将农村社会治理问题研究作为重点，积极探索中国农村社会治理理论和现实问题。循着这样的学科定位，全院教职工紧紧围绕党的十八大报告、十八届三中全会公报精神开展研究，并在农村社会治理相关研究领域取得了一些初步研究成果。《农村社会治理丛书》是该院老师们近年研究成果的集中展现。

这套丛书选择的十个研究主题涵盖了农村社会治理的主要方面，从不同视角对中国农村社会治理领域中的制度化转型、社会管理体制创新、村干部领导力等问题进行了深入探讨。

《中国乡村治理的制度化转型研究》重点阐述了中国乡村制度化治理的当代内涵，分析了中国乡村制度化治理的现实可能性，设计了中国乡村制度化治理的可行模式，提出了中国乡村制度化治理的基本路径。

在中国乡村治理呈现制度化转型的态势和现实背景下，《中国乡村治理模式研究》则基于对历史进程中乡村治理模式的梳理归纳、对当前实践中乡村治理模式的系统与比较分析，前瞻了未来中国乡村治理的三种有效模式，即压力与机遇并存的“乡政村治”模式、勃然兴起的社区化管理模式和全面城市化模式，并对未来中国乡村治理模式可能的选择路径进行了分析和探讨。

在中国乡村治理制度化转型的过程中，农村社会保障和乡村文化建设取得了明显进步；包括农民专业合作社在内的农村经济合作组织发展势头强劲，覆盖范围扩大，已经成为农业产业化经营和农村社会发展中的重要组织形态，体现了鲜明的时代特色。《农村社会保障制度建设与发展研究》通过深入剖析中国农村社会保障制度建设和发展过程中的重点、难点问题，探讨了一种可持续的适合城镇化、城乡一体化发展要求的农村社会保障制

度体系和框架。《当代中国乡村文化建设问题研究》重点分析了当代中国乡村精神文明建设、乡村政治文化建设、乡村法律文化建设、乡村教育、乡村习俗等问题，并提出了当代乡村文化的建设路径。《农村经济合作组织发展研究》从国家与社会互动关系的研究视角，深入考察了政府在农村经济合作组织发展中的权力配置与角色变迁，探究了农村经济合作组织拓展行动空间的行为方式和策略选择，提出了促进农村经济合作组织可持续发展的政策路径。

国际货币基金组织（IMF）的统计数据显示，2012年，世界国内生产总值71.28万亿美元，其中，美国国内生产总值15.65万亿美元。中国的国内生产总值8.25万亿美元，占世界国内生产总值的11.57%，跻身于世界经济大国行列，也为“中国梦”的实现奠定了坚实基础。同时，这也表明，当前中国经济发展正处于“黄金时期”，但也是一个“社会转型期”、“利益调整期”和“矛盾凸显期”。这要求在农村治理的制度化转型过程中，要进一步创新农村社会治理体制机制。

由此，《农村社会管理体制创新研究》重点探讨了公共服务型政府建设、农村社会矛盾治理、农村社会组织发展、农村精神文明建设、农村弱势群体保护、农村公共安全体系建设等问题。《县乡财政问题研究》以财政分权理论以及其他国家财政分权经验为依据，重点分析了中国县乡财政问题的原因与解决途径和制度变革。《中国乡镇政府与村委会关系研究》借鉴国内外实践经验，构建了乡镇政府管理与村委会治理关系的分析框架，探讨了乡镇政府与村委会之间协调运行机制的思路和措施。《新生代农民工问题研究》以新生代农民工介于城市和农村的双重身份为切入点，以新公共服务理论和包容性发展理论为研究思路，重点研究了新生代农民工在农村与城市两方面的权益维护问题。《社会转型时期村干部领导力问题研究》以农村社会的领导力需求为逻辑出发点，重点研究了村干部的组织角色与生存状态、村干部的领导力状态及其形成机制、村干部领导力提升的技术空间等问题。

《农村社会治理丛书》的立意明确、材料丰富、论证有力、分析有理、方法科学、结论得当，对于“三农”问题的解决，对于政府部门的相关决策以及其他方面的深入研究必将有所裨益。但是，从发展的眼光看，农村社会治理涉及诸多领域，丛书所涉研究主题，从体系上讲还不很全面、不够系统，需要今后不断完善和补充；丛书的选题和研究内容本身也可能存在诸多方面的不足。

但瑕不掩瑜。我个人认为，这套丛书的出版将能促进农村治理问题研究同行的学术交流，同时也能呼唤更多关于农村社会治理方面的优秀成果的问世。

是为序。

中国社会科学院农村发展研究所副所长
博士生导师



2014年8月

目 录

《农村社会治理丛书》总序 / 1

第一章 绪 论 / 1

一、制度与制度化治理 / 2

二、中国乡村制度化治理 / 8

三、中国乡村制度化社会治理的研究状况 / 14

第二章 中国乡村制度化治理的历史发展 / 19

第一节 建立在自然权威基础上的制度化治理 / 24

第二节 建立在人的权威基础上的制度化治理 / 28

第三节 建立在物质崇拜基础上的制度化治理 / 37

第四节 建立在乡村和人的全面发展基础上的制度化治理 / 45

第三章 中国乡村制度化治理的价值分析 / 49

第一节 中国乡村发展的全局性价值需求 / 50

第二节 中国乡村发展的内涵需求 / 56

第三节 中国乡村自身发展的治理模式需求 / 64

第四章 中国乡村制度化治理的时代背景 / 71

第一节 中国经济社会发展及其治理模式的转变 / 72

第二节 城市化对乡村发展的冲击 / 75

第三节 中国乡村主体多元化及其利益诉求渠道的多元化 / 81

第五章 中国乡村制度化治理因素分析 / 97

第一节 制度因素 / 98

第二节	程序因素 / 104
第三节	组织因素 / 113
第六章	中国乡村制度化治理模式设计 / 125
第一节	多元主体的角色设计 / 126
第二节	政策制定的博弈程序设计 / 132
第三节	公共组织的职责设计 / 137
第四节	乡村成员利益诉求渠道设计 / 145
第七章	中国乡村治理中的制度权威和个人权威 / 151
第一节	中国乡村治理中的制度权威 / 152
第二节	中国乡村治理中的个人权威 / 157
第三节	中国乡村治理中的制度权威与个人权威的关系 / 163
第八章	中国乡村制度化治理的同一性与多样性 / 169
第一节	中国乡村发展的非均衡性 / 170
第二节	中国乡村制度化治理的同一性 / 173
第三节	中国乡村制度化治理的多样性 / 177
第九章	中国乡村制度化治理的经验借鉴 / 193
第一节	典型案例介绍 / 194
第二节	典型案例剖析 / 213
第十章	中国乡村制度化治理的路径分析 / 221
第一节	乡村成员公民意识的培育 / 222
第二节	基层政府公共意识的再造 / 228
第三节	乡村组织多元化重构 / 234
第四节	政策制定程序化强化 / 240
	参考文献 / 245
	后 记 / 254



第一章 CHAPTER 1

绪 论

- ◇ 制度与制度化治理
- ◇ 中国乡村制度化治理
- ◇ 中国乡村制度化社会治理的研究状况

中国乡村的制度化治理问题既具有一般意义上的制度化治理的特征，又具有其特殊的内涵。这一特殊内涵是由中国乡村特殊的制度主体、客体以及主、客体之间的特殊关系所决定的。同时，中国乡村的制度化治理又具有历史性和时代性相统一的特征。制度和制度化本身的自然性和历史性决定了中国乡村的制度化治理必须遵循其自身发展的历史逻辑。任何主观的制度设计都是对这一历史逻辑的尊重。当然，客观的逻辑性必然体现在人的因素、物的因素以及人们之间关系的因素自身发展的基础之上。在此意义上，考察中国乡村制度化治理问题必然要从一般意义上的理论分析入手，剖析现实的制度因素。

一、制度与制度化管理

制度即规范，是人们行为的规则或规范。诸多学者分别从不同角度对制度进行了界定和说明。老制度学派的主要代表人物康芒斯认为，制度本质上讲是“集体行动控制个体行动”^①。新制度学派的主要代表人物 D. C. 诺斯说：“制度是一系列制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在为书行为主体福利或效用最大化的个人利益行为。”^② 上述两位学者的解释是从经济学的角度做出的，具有较为明显的利益关系色彩。

马克思·韦伯和哈贝马斯以及斯科特等人从社会学和社会管理学意义上也给出了关于制度的说明和解释。哈贝马斯认为制度是“人际关系的秩序”^③，韦伯则更明显地从社会管理学意义上给出了解释：“一个规范团体行为的制度，应该叫做行政管理制度；一个规范其他社会行为并保证给行为者提供通过这种规范所开创的机会的制度，应该叫做调节制度。”^④ W. 理查德·斯科特对

① 康芒斯：《制度经济学》（上），商务印书馆 1962 年版，第 87 页。

② D. C. 诺斯：《经济史中的结构与变迁》，上海人民出版社 1994 年版，第 225 - 226 页。

③ 哈贝马斯：《后形而上学思想》，译林出版社 2001 年版，第 86 页。

④ 马克思·韦伯：《社会科学方法论》，华夏出版社 1999 年版，第 80 页。

制度定义为：“制度包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化——认知性要素，以及相关的活动与资源。”^①应该说，上述三位学者对制度的界定更为宽泛、宏观，从而更接近管理学意义。

20世纪80年代初期，中国的社会实践对体制、模式等问题的考问和追究，体现在思想、学术领域便是对制度问题的探究和思考。人们先是在经济发展体制、模式问题上进行了探讨，后来，伴随着改革的不断发展和深入，人们逐渐将对制度问题的探讨至更为广泛的领域。尤其到中国的改革进入到21世纪，伴随着经济全球化和经济一体化的深入和发展，关于制度的设计问题日益成为涉及社会公民利益的核心问题。于是，关于制度问题的研究逐渐转入到社会的公共领域，深入到社会公民的生活领域。在此背景下，人们关于制度内涵的探讨也逐渐转变为对制度设计问题的探讨。尽管关于制度内涵本身的研究属于纯粹理论的问题，但是人们关于制度问题的探讨始终无法回避这一基础性工作。基于上述背景，我国理论界关于制度内涵的说明主要表现为两个视角：一是从传统的生产力与生产关系、经济基础与上层关系基本矛盾出发界定作为上层关系范畴的制度的内涵。该视角认为制度是“组织存在和发展的内在结构与逻辑形式，也是维护组织存在于发展的规范体系，它体现的是生产关系和上层建筑体系的存在形态和发展水平”^②。二是从强调制度的主观设计以及由此强调和重视制度设计的重要性出发界定作为调节社会关系功能的制度的内涵。该视角认为“制度仅指正式规则”^③。

学术界对于某一范畴的界定至少受到两个方面的影响：一是作为个人的学者分析问题的既定知识结构、学术倾向性以及由此决定的视角因素，二是特定社会时代的实践影响。应该说，上述学者对于制度内涵和本质的界定在一定程度上反映了两个方面的印象因素，因而显示了对于制度内涵界定的差异性。但我们也发现了他们之间的内在一致性——揭示了现代制度的共同特点：规范性，即约束社会或组织成员的行为；保障性，即保护社会或组织秩序的有序性

① W. 理查德·斯科特：《制度与组织——思想观念与物质利益》，中国人民大学出版社2010年版，第56页。

② 陆江兵：《技术·理性·制度与社会发展》，南京大学出版社2000年版，第32页。

③ 鲁鹏：《制度与社会关系发展研究》，人民出版社2002年版，第11页。

和合法性；调节性，即通过制度设计及其权威调节社会或组织成员之间的关系；权威性和合法性，即制度设计的公平性、制度设计主体的公共性、制度客体的广泛性和无差别性。

通过上述分析，笔者坚持关于制度的如下界定：制度是以一定社会的物质生产状况为基础，建立在一定的经济、政治、交往、思想政治文化状况之上的相对稳定的行为规范，它能够约束行为主体（个体或组织）的行为使之符合某种要求，以达到维护特定的社会或组织秩序的目的。^①

作为规范人和组织行为的制度表现为两种基本形式——正式制度（外在制度或显制度）和非正式制度（内在制度或隐制度）。新制度主义的代表柯武钢和史漫飞说：“外在制度是被自上而下地强制和执行的。它们由一批代理人设计和确立。这些代理人通过一个政治过程获得权威。它们的一个例子就是司法制度。外在制度配有惩罚措施。这些措施以各种正式的方式（如遵循预定程序的司法法庭）强加于社会并可以靠发行暴力（如警察）的运用来强制实施。”“内在制度是从人类经验中演化出来的。它体现着过去曾最有益于人类的各种解决办法。其例子既有惯例、伦理规范，也有盎格鲁——萨克森社会中的自然法。违反内在制度通常会受到共同体中其他成员的非正式惩罚，例如，不讲礼貌的人发现自己不再受到邀请。”柯武钢和史漫飞区分正式制度和非正式制度是“依据规则的起源而定”的。^②

实际上，早在 20 世纪初期，马克思·韦伯就对制度的基本形式作了探讨。他说，“在依据章程进行统治的情况下，服从有合法章程的、事务的、非个人的制度和它所规定的上司——根据他的指令的正式合法性和在他的指令的范围内服从他即在传统型的统治情况下，在传统范围内，他是由于尊敬而服从传统所授命进行统治并受传统（在其范围内）约束的统治者个人。在魅力型的统治情况下，服从具有魅力素质的领袖个人，相信在他的这种魅力范围内，由于个人信赖默示、英雄主义和楷模而服从他”^③。在这里，韦伯将制度的基本形

① 李松玉：《制度权威研究——制度规范与社会秩序》，社会科学文献出版社 2005 年版，第 27 页。

② 柯武钢、史漫飞：《制度经济学》，商务印书馆 2000 年版，第 36 - 37 页。

③ 马克思·韦伯：《经济与社会（上）》，商务印书馆 1997 年版，第 214 页。

式（或统治的基本形式，或权威的基本形式，或服从的基本形式）区分为三种，一是理性的（依据章程），二是传统（依据习惯），三是信仰（依据个人魅力）。我们认为，依据章程而形成的服从关系是正式制度有效性的表现，由此所依据的规则是正式的规则或制度。依据习惯而形成的服从关系是传统有效性的表现，由此所依据的规则是非正式的规则或制度。依据个人魅力所形成的服从关系，尽管不是严格意义上的非正式制度有效性的表现，但是当个人追随、信仰某一个人的时候，总是深深打上传统的、习惯的烙印。在此意义上，我们可以把韦伯的三种制度关系理解为正式的制度形式和非正式的制度形式两种。尽管这种理解可能对韦伯的观点不够严格，但对于我们关于制度问题的解释能够成立。

韦伯对制度类型的考察是与社会或组织管理的统治类型结合在一起的。在这里，制度和统治的方式或类型本质上都是表明了一种服从和被服从的关系，也就是社会成员或组织行为的规范性问题。

实际上，制度问题的产生首先是宏观意义上的社会规范问题，无论中国传统的礼仪纲常还是西方传统的城邦规则，都是从宏观的、社会性意义上的界定。近代以来，制度问题与微观组织紧密结合，被赋予了更为丰富的内涵。在此意义上，制度与组织发生了更为密切的关系。由此，制度化治理问题也就变得更为明确和重要。当代，制度化治理无论在理论上和实践上均被认为是经济社会稳定与发展的基本前提。

制度化治理是以既定的制度规范作为组织和社会管理基本准则的治理方式，它包含了两个方面的基本内涵：一是治理行为的基本准则不是个体的或者少数人的意志，而是既定的制度规则，这些制度规则是人为制定的、组织和社会成员熟悉和知晓的正式规则，不是习俗、惯例等非正式的制度规范；二是治理行为的标准化、规范化和常态化，它能够使组织和社会成员理解、认可和认为合法。在这一制度化治理内涵的界定中，实际上区分了治理的制度和制度化治理两个相互联系的范畴。治理制度化就是我们上述界定中的第一个方面的内涵，它是社会组织管理水平提升的根本途径，是社会稳定和持续发展的基本前提，也是社会文明程度的重要标志。制度化治理既包含第一层含义，又包含第二层含义，它强调制度在组织和社会管理中的基础性、有效性和权威性作用。

作为以制度为权威基础的制度化治理是和以个人意志为基础的人的管理相对而言的，它具有以下特点：一是权威性。在管理行为中，无论组织和个人始终要以既定的制度规范为准则，任何组织和个人的意志不能凌驾于制度之上。二是刚性。制度化治理的刚性原则是由于制度的刚性原则产生。制度化治理的刚性原则是它的令行禁止的强制性和外在约束性，它与道德规范的自律性和内在约束性截然不同，是一种非情感的约束。三是开放性。制度化治理的开放性体现在它摒弃了以个人意志为准则的管理方式的不确定性，克服了以传统的习俗、惯例为准则的管理方式的封闭性。它以正式的制度规范为准则，这些制度规范能够使人知晓并且鼓励人们知晓并遵循。这种开放性特征成为社会治理中以传统的以人的权威为主导形式的治理方式向现代社会以制度的权威为主导形式的治理方式转变的关键。因为，现代社会是以市场交往为主要交往形式的开放的社会。四是秩序性和稳定性。新制度主义认为，制度能够消除远期无知和信息悖论，能够将人与人之间的矛盾转移到人与制度的矛盾上。^① 制度化治理使人们能够明确规范性行为的预期，消除“搭便车”的投机心理，使组织和社会规范有序、稳定发展。五是公正性。制度化治理以既定的制度为准则，消解了以人的意志为准则带来的利益倾向性。当然，由于制度设计的合理性问题，在制度实施的结果上可能出现不平等，但这种不平等可以通过人们一定意义上的自由选择得以改变。制度能够提供独立于人的意志之外的客观标准。六是滞后性。制度化治理的滞后性是由它的客观性决定的。制度化治理是以制度为准则的，而制度的设定具有前置性，正是这种前置性保证了它的客观性和公正性，同时也带来了其负效应——滞后性。

制度化治理是当代社会治理的主要特征之一，是经济社会现代化的主要标志，也是经济社会发展与稳定的必要前提和保障。许多学者从不同角度对现代社会的主要特征进行了梳理和界定，我们从制度化治理的角度审视当代社会，可以发现诸多现代社会或社会现代化的制度化治理条件。

首先，现代社会的交往空间进一步扩展、深度进一步加强，社会整体化趋势日益明显。近代以来的人类社会经历了两种类型的根本的交往活动：一是伴

^① 柯武刚、史曼飞：《制度经济学》，商务印书馆 2000 年版，第 142 - 147 页。

随着工业化和资本扩展产生的大规模的殖民运动，它改变了不同民族国家的独立发展轨迹，使民族的历史转变成世界的历史，使不同的国家加入到了以西方工业化国家为主导地位的交往领域。二是二次大战以后，特别是 20 世纪 70 年代末期开始的许多社会主义国家的改革运动，改变了世界范围内的冷战状态，以经济方式开始的世界范围内的交往得到了发展。以中国为代表的新的经济体的出现，促使世界范围的交往不断深入。当今世界，国家之间的经济、政治方面的区域合作使人类的交往得到了丰富和发展。国家内部在应对国际竞争的同时，不断调整国内经济模式和发展结构，使国内不同区域之间的联系进一步密切。

交往的扩展和深入要求交往主体之间的行为认同，要求不同区域社会治理制度规范的明确和严格，达到交往主体预期的确定。

其次，现代社会合作与治理的制度规范进一步统一、明确，社会治理制度规范的认同感日益明显。自 20 世纪 50 年代美国主导的诸多国家合作协定的开始，至今呈现日益发展的趋势。国际化的协定作为制度发挥的作用越来越明显，一方面促使国际交往主体行为的规范化，另一方面促使不同国家和地区社会治理的制度化。在此意义上，国际化就是制度化。在不同国家内部，由于法制化和民主化进程的加快、非政府组织的发展、利益主体多元化趋势的增强、公民主体意识的提高，社会治理制度化的水平和要求日益提高。

最后，现代社会中非正式制度越来越得到尊重，但非正式制度对正式制度的遵从程度越来越高。随着社会交往和文明程度的提高，不同民族、习俗、惯例等非正式制度越来越得到人们的尊重，这种尊重实际上是对人性的尊重、对文明的尊重。但是，各种非正式制度在得到尊重的同时，人们也越来越重视把它纳入到正式制度的约束之下。非正式制度对正式制度的遵从实际上体现了个体对整体的尊重、局部对全局的尊重。现代社会治理必须建立在公开、开放、刚性的正式制度的基础之上，这是社会交往、发展、稳定的要求。在这里，作为具有相对封闭性特征的非正式制度只有在正式制度的约束之下，才能体现自身的合法性。