

# 乡村治理现代化中的权力结构:形态、归因与逻辑<sup>[\*]</sup>

徐海燕

(中国社会科学院大学 政府管理学院, 北京 102488)

**[摘要]**中国乡村治理的现代化进程如何通过优化治理结构,摆脱结构性困境,让各类权力各司其职,相得益彰,是乡村治理结构面临的挑战。传统乡村遵循“治道”结合的治理结构,经历了治弱道强和治道双弱的时期。进入现代社会后,随着行政权力的逐步下沉,乡村治理经历了社会主义制度建立初期的国家全能主义治村模式,改革开放后的乡政村治与一核多元、取消农业税后的嵌入式集成治理模式。两治结合是中国特色社会主义乡村治理的逻辑底线,应准确认知权力类别及功能,实现“权力—情境”动态平衡,地方精英行为逻辑的转变是治理结构调整的体现,乡村治理现代化的结构样态是双向奔赴的产物。对此,应掌握规律、深度观察,及时建构有中国特色的话语体系。

**[关键词]**乡村治理现代化;权力结构;行政化;逻辑

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2025.01.006

国家想要实现善治,基础在乡村。2023年的“中央一号文件”强调了农业与农村的优先发展,并主张建立一个共建、共治、共享的社会治理制度,提出要夯实“村级基础”。<sup>[1]</sup>由于治理本身离不开一系列组织的相互作用,归根结底是各种公、私机构“管理其共同事务”的“诸多方式的总和”。<sup>[2]</sup>在此视角下,乡村治理作为国家治理的有机组成部分,本身就是一项系统工程,是由“政府机关”和“民间团体及组织”通过特定的“制度机制”协同管理社会事务的过程。<sup>[3]</sup>乡村治理的过程在一定程度上就是“乡政府”与“权威机构”共同合作提供“公共品”,以实现“有序发展”的过程。<sup>[4]</sup>因此,在乡村治理现代化的演进脉络中,应将“乡政府”与村“自治机构”的权力结构关系作为主线,回溯并审视传统的乡村治理权力结构和样态,深刻把握乡村治理的动因与规律,深化治理实践,为新时代全面建成小康社会助力。

## 一、传统乡村治理的理念与结构

作为一个单一制国家,中国很早就树立了“民惟邦本,本固邦宁”和“天下之患,在于土崩”的政治理念,十分重视基层治理,曾产生人治、德治、法治、礼治、术治、无为而治等基层治理方式。但实际上,

---

**作者简介:**徐海燕,法学博士,中国社会科学院大学政府管理学院教授、博士生导师。

[\*]本文系国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于发展全过程人民民主重要论述研究”(21&ZD006)的阶段性成果。

这些都只是理念上的治理类型学上的概括,现实中的基层治理,常常需要不同范式之间的综合运用,如通过“文武并用”<sup>[5]</sup>“德法兼并”“道统结合”等多主体的治理实现垂拱而治。传统社会中,各治理主体因权力关系和力量分布不同,形成了多样化的权力结构。

### (一) 治统弱、道统强的“治道结构”

治统弱、道统强的“治道结构”存在于传统农业社会。尽管在封建君主制下实行了“四封之内,莫非王土;食土之毛,莫非王臣”的集权体制,并建立了以编户齐民为基础的社会结构,但由于治理能力的局限,国家权力难以深入农村基层。<sup>[6]</sup>农村是一个差序格局的社会,“所有文化,多半是从乡村而来,又为乡村而设”,<sup>[7]</sup>形成了自身特有的秩序逻辑。其中,祠堂作为乡村社会的“中枢组织”,其自治性权力由告老还乡的官僚、宗族长以及地主等主体共同构成。他们借助“以理服人”的文化传统,并通过推行“乡规村约”,为乡村社会的“规则之治”提供了价值理念支撑。这种治理机制使得民众不仅服从正式的“制度和规则”,还能够认同“符合其利益的非正式的制度安排”,<sup>[8]</sup>从而为基层社会的稳定提供了一种“超稳定结构”的制度保障。

从治理各主体之间的关系看,“官僚、士大夫、绅士,是异名同体的政治动物”。<sup>[9]</sup>他们在政治功能上相互依存、内外呼应,共同构成了传统社会中“无为政治”或“保守政治”的运作机制,<sup>[10]</sup>从而在治统的相对弱化和道统的相对强化中实现权力的平衡,奠定了传统治理结构的基本特征。

### (二) 治统弱、道统弱的“治道结构”

在近代半殖民地半封建的社会形态中,“治”“道”皆弱的结构逐渐显现。从道统层面看,由于长期承受“兵祸匪乱、苛捐杂税”“外国经济侵略”以及“礼俗、制度、学术、思想的改变”带来的冲击,<sup>[11]</sup>士绅的自治力量虽未完全退出历史舞台,但已明显衰弱。

从治统层面看,民国时期,政党作为中国重要的政治力量开始登上历史舞台,民国政府通过颁布《县组织法》《区自治施行法》和《乡镇自治施行法》等法律,在县级以下设立了乡、区和分区等行政区划,使国家治理得以更深入地延伸至乡村社会。然而,囿于治理能力的低下以及治理资源的匮乏,政党在乡村治理中仅能发挥督促、指导和辅助的作用。<sup>[12]</sup>在此背景下,尽管农村的家族和宗族团体在一定程度上逐渐瓦解,但新的集体认同尚未完全形成,乡村社会仍呈现出高度分散的状态。

## 二、乡村治理结构形态与治理模式

近代以来,随着国家治理能力的增强,规制乡村治理的空间日益扩展,新的治理结构产生,治理效率也在不断提升。经历了国家全能主义、乡政村治、嵌入式集成式等治理模式变迁,乡村治理结构发生了相应改变,但也带来了新的治理难题。

### (一) 一体化结构与国家全能主义模式

中国共产党的集中统一领导及党政统合体制奠定了全能型乡村治理模式的基础,这一模式的形成与中国共产党的组织优势密切相关。通过遵循“三人以上成立党小组或者党支部”的组织原则,党组织得以在乡村基层广泛建立,并依托民众选出的“乡苏代表”“村的委员会”及“民众团体”开展工作。这种组织形式充分彰显了中国共产党在发动基层群众方面的独特优势,最终“使全村民众象网一样组织于苏维埃之下,去执行苏维埃的一切工作任务”。<sup>[13]</sup>社会主义制度建立后,基层党组织在农村地区广泛设立,并在党的集中统一领导下发挥核心作用。以共青团、妇联、民兵连、贫下中农协会等群众性组织为依托,围绕党的中心工作开展活动,形成了中央主导的总体性支配格局。人民公社时期,政治动员、说服教育、行政命令、法律强制以及精神鼓励等多重治理机制被引入农村,使政府能够更加

高效地管理农村经济和社会事务。同时,以“三级所有、队为基础”为原则建立的人民公社,成为农民最基本的生产协作单位和共同生活的组织载体,重塑了国家与农村之间松散的关系,并使村民的日常生活呈现出高度组织化的特征。<sup>[14]</sup>但同时,高度集中的全能主义管理模式和统一而同质的权力结构,削弱了村庄社会本地化的价值归属和自治能力,抑制了村级治理能力的发挥。

### (二)二元结构与乡政村治模式

改革开放后,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,“政社合一”的人民公社管理体制逐渐瓦解,村两委关系、党政关系、干群关系进入乡村治理场域。<sup>[15]</sup>与此同时,乡村社会开始从“熟人社会”向“半熟人社会”、<sup>[16]</sup>“无主体熟人社会”、<sup>[17]</sup>“无主体半熟人社会”<sup>[18]</sup>等多种形态转变。在此背景下,《中华人民共和国村民委员会组织法》的颁布,推动了农村群众性自治机构——村民委员会在全国范围内的广泛建立,<sup>[19]</sup>逐步形成了乡政(行政权)、村治(自治权)相结合的治理格局,为乡村治理注入了新的制度动力。

村委会作为非正式的行政层级,其在组织形态、工作过程和人事任免中较少受到相关制度、程序的严格约束,从而具备了较大的行动空间。然而,随着中国的城市化进程迅速推进,乡村治理环境愈加复杂,治理重心逐渐从处理村庄的内生性事务向应对外生性事务转变。在涉及土地征用、房屋拆迁等领域,治理的复杂性凸显,利益冲突与社会矛盾不断加剧,对农村自治组织和自治精英实现“治理有效”提出挑战。在这一背景下,村干部不仅是政策落实的核心环节,还肩负着在推进政策落地与维护社会稳定之间寻求有效平衡的重任。一方面,村干部以村庄利益代理人的角色示人,将政府、农户、企业、村两委联结起来,形成多元合一的利益共同体,建构复合经纪人机制。<sup>[20]</sup>另一方面,部分村干部在政治精英的角色基础上,逐渐向精致利己主义者的角色拓展,在平衡多元利益过程中牟取个人私利。<sup>[21]</sup>在利己主义的驱使下,这些村干部以实现自身利益最大化作为行动准则,<sup>[22]</sup>通过构建“权力—利益”网络,<sup>[23]</sup>采取“钓鱼式”经营方式,<sup>[24]</sup>或与村庄内其他主体“共谋”,利用寻租空间和监督疏漏牟取私利。<sup>[25]</sup>由此带来了治理效率降低、资源分配失衡、责任划分模糊等问题,同时限制了普通村民的参与度与决策权。尽管乡贤群体的参与在一定程度上弥补了治理中的不足,但其参与方式和权力运作缺乏透明度,加剧了乡村阶层固化和权力结构失衡。这一现象揭示了中国乡村治理在制度层面上的内在矛盾与张力。如何在保证效率与公平的前提下,进一步理顺村干部的职能与职责,推动共建共治共享的乡村治理体系建设,已成为实现乡村治理现代化的关键所在。

### (三)一核多元与嵌入式系统集成治理模式

以农业税取消为标志,行政力量开始形塑乡村基层组织,对分离分散的乡村社会进行横向与纵向联结,村务工作与政务工作呈现职责同构趋势。<sup>[26]</sup>乡村治理模式由此转变为以资源、制度、文化为主要内容的嵌入式集成治理,为乡村治理现代化提供了系统化的解决方案。政党的引领成为实现各类资源有效嵌入的关键。<sup>[27]</sup>其中,资源嵌入为治理提供了坚实的物质基础,制度嵌入规范了治理的行为准则,文化嵌入则为乡土文化融入了社会主义核心价值观体系。基层政府通过推进村“两委”干部“一肩挑”政策、实施“坐班制”等措施,使行政权力与农村多元主体形成合力,建构党领共治型乡村治理模式。<sup>[28]</sup>同时,通过网格员制度的实施,形成了“责任到人”的机制,<sup>[29]</sup>实现了治理的“纵向到底”,增强了乡村治理的韧性。建设数字政府,使得乡村治理实现了信息化和智能化,乡村治理普遍从“德治自治法治”走向“四治融合”。<sup>[30]</sup>

服务型政府理念的提出,标志着政府职能从传统的行政管理向平台建设与服务供给转型。<sup>[31]</sup>在这一背景下,村委会逐步转型为行政综合服务平台,承担更多的社会治理和公共服务功能。2022年,

民政部等 16 部门发布的《关于健全完善村级综合服务功能的意见》,进一步强调了服务供给“下沉”到村,<sup>[32]</sup>旨在解决村民“最后一公里”的服务问题。随着科层化行政规则和秩序的进一步渗透,乡村已成为集政治、社会、行政等功能于一体的复合体。行政吸纳自治的官僚管理模式在提升行政效率和服务供给方面发挥了重要作用,但在实践中也暴露出形式主义严重、“悬浮化治理”等问题,一定程度上限制了村级治理的灵活性与创新性。<sup>[33]</sup>

#### (四) 乡村治理结构行政化的窠臼

现代化乡村治理的演变表明,规制与自治已成为乡村治理的重要构成要素,两者的协同运作是实现善治的关键。在当今社会快速发展的环境下,单纯依靠经验和主观判断的传统治理方式已经难以应对日益复杂的治理挑战,“国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体,后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。”<sup>[34]</sup>因此,现代化治理本质上是规制力量不断扩大的过程。对于现代化国家而言,发达社会与不发达社会之间的区分,不仅体现在各自拥有组织的数量和规模差异上,更反映在管理效率的不同上,而“社团缺乏,组织发展层次低下”<sup>[35]</sup>不仅是“国家能力弱化”的表现,更凸显了集成化治理能力的不足。

由于决策过度集中在行政权力层面,由上至下的资源配置难以精准对接实际需求,导致资源配置不足。在乡村实践中,执法权、人事管理权和财政支配权被截留,而责任和事务被“选择性”下移至乡村,<sup>[36]</sup>引发体制空转、基层治理制度成本增加等问题。<sup>[37]</sup>这一现象尤其易在村情民意摸排不清时出现,使治理陷入“走程序、走过场”的形式主义窠臼。当前,行政化决策模式虽具有集中决策的效率优势,但在进入乡村后,往往无法真正实现“一切为了群众”的目标。面对村民的保守与惰性思想,行政权力有时倾向于大包大揽,将自身定位为“当家人”,以唱“独角戏”的方式代替群众自主参与。此外,自治权力的行政化进一步加剧了这一问题。乡村精英在治理中更多依赖正式规则和程序,降低了自主性和敏感性;部分精英因忙于应付上级行政任务,无暇顾及村庄内部事务,导致村民参与不足,进而使村级治理走向悬浮化。<sup>[38]</sup>离开群众动员基础的基层自治,规则之治难以达到善治。

总之,在乡村治理现代化进程中,形成的结构性治理困境需要通过梳理乡村治理的内在规律,以顺应时代需求,探索一条实现乡村善治的有效路径。

### 三、乡村治理现代化的规律与启示

#### (一) 两治结合是中国特色社会主义乡村治理的逻辑底线

在现代化进程中,以国家—社会权力“对立”为特征的西方治理观曾一度占领理论高地。学者们将国家行政管理权力与乡村自治视为“此消彼长”的零和博弈关系,认为国家管理权力的增强必然导致生活权力被削弱,反之亦然。例如,杜赞奇基于中国乡村的研究提出了“文化权力网络”概念,该理论预设了“国家政权建设失败”的前提。米格代尔的“国家—社会”互动范式同样建立在权力对冲的视角上。此类研究割裂了两者之间的内在“同一性”。

然而,在传统中国的语境中,“民间社会不是只受国家权力支配的非自立的存在,也不是自立于国家之外的自我完善的秩序空间,而是可将民间社会与国家体制,共同视为由持有共同秩序观念的同心圆而连接起来的连续体。”<sup>[39]</sup>中国的治理体系是基于“历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果”。<sup>[40]</sup>从现代化实现路径看,英国和美国选择了社会中心主义的现代化道路,法国、德国和日本则采取了国家中心主义道路,而中国则是走向了政党中心主义的现代化道路。<sup>[41]</sup>因此,乡村治理现代化必须立足于这一特殊性。中国的治理实践表明,规则之治和乡村自

治、法理政治和礼俗社会、权力双轨和制度双轨、宪法之治和基层民主并非对立关系,而是有机统一的治理体系。这一体系更强调“故善者因之,其次利道之,其次教诲之,其次整齐之,最下者与之争”的多层次治理理念。<sup>[42]</sup>在现代化理念的指引下,中国乡村涌现出柔性治理、情感治理、韧性治理、弹性治理、精准治理、微治理等创新模式,不仅丰富了乡村治理的内涵,也显著增强了治理的韧性,为实现现代乡村善治提供了重要的经验借鉴。

### (二)对权力类别与功能的准确认知是优化治理结构的前提

实现中国乡村治理体系的现代化,不仅需要从整体性视角理解治理权力的运行逻辑,还需准确把握权力的类型、功能,并在实践中灵活运用以实现善治。英国历史社会学家迈克尔·曼曾将权力分为专制性权力和基础性权力。专制性权力强调国家权力精英在无需协商条件下“自行行动”的能力,主要依托国家或政府在治理过程中的主导地位,通过制定规则实现对社会的控制与管理。相较之下,基础性权力更注重“国家事实上渗透市民社会”的能力,旨在能有效贯彻政治决策、收集社会反馈,并以此反馈实践经验,推动治理体系的完善。<sup>[43]</sup>专制性权力在解决全局和系统性问题方面具有优势,能够维护社会秩序和层级结构的稳定,体现出“规则之治”的特征。而基础性权力则赋予国家“公共服务者”角色,专注于提供基础设施,提升社会整体福祉。两种权力类型各有侧重,既相互补充又共同构建了现代治理体系的双重功能框架,为实现乡村治理现代化提供了多维度的路径选择。从实践层面看,“规则之治”是乡村治理的基础与保障,能够有效防止治理运行失序,促进权力的良性运作,并提升治理能力。在社会主义现代化的整体蓝图中,农村既是最薄弱的地方,也是实现现代化任务最艰巨的领域,需要在党的引领和政府的主导下进行攻坚克难,逐步破解治理难题。其中,粮食安全作为国之大者,在当前耕地“非粮化”问题日益严峻的背景下,必须确保耕地数量、质量与保护任务的落实。通过实施藏粮于地、藏粮于技战略,提高粮食综合生产能力,保障国家粮食安全。同时,随着我国两轮土地承包工作的陆续到期,各地对于土地调整的期待变得日益强烈,亟需妥善处理人地矛盾与政策要求之间的张力,明确土地“调与不调”“如何调”等核心问题。此外,宅基地“三权”分置改革作为乡村治理中最为敏感、最为复杂的领域,亟待政府在宏观层面上完善“制度设计”,提升集体行动能力,将一张蓝图绘到底,通过精准施策和有力执行,实现振兴乡村的目标。<sup>[44]</sup>从这一层面看,中国政府是一个有为政府、责任政府、使命型政府,充分展现了中国作为负责任大国的底色。正如马克思所言,亚洲农业的衰败与复兴往往随政府统治的不同而变动,“在那里收成取决于政府的好坏,正像在欧洲随时令的好坏而变化一样。”<sup>[45]</sup>结合中国超大规模的国情,单一制的制度设计,自上而下的委托—代理管理模式,虽能强化行政决策链条,但也容易导致治理陷入“兵无常势、水无常形”的困境,出现“水土不服”的局面。一味追求“规则之治”,还会让制度“一天天地繁密化”,<sup>[46]</sup>从而引发行政职责不清、基层参与不足、自治能力弱化等问题,同时增加治理成本,催生形式主义、官僚主义等现象。因此,乡村治理不宜仅以单向度的权力作为治理原则,而应在准确认知权力类型、功能的基础上,在实践中科学运用不同类型的权力,以实现权力的优势互补。这种多维度的权力运用将为乡村善治提供更加科学和系统的治理框架。

### (三)现代化的乡村之治需实现“权力—情境”动态平衡

中国广袤的乡村因地域风俗文化与经济社会结构的多样性,在不同的历史阶段呈现出不同的治理权力结构形态。从传统的皇权与士绅联合到民国时期的政党与乡村精英共治,再到社会主义制度建立初期的全能主义治理模式、改革开放后的乡政村治以及农业税取消后的基层自治权力逐渐行政化的治理格局,乡村治理模式经历了显著的变迁。规治与自治在“相向—对接”的治理结构中呈现出

复杂的互动样态,体现出两者关系的复杂性。随着中国特色社会主义建设进入新时代,改革要更加注重系统性、整体性与协同性。当前,乡村面临空心化、老龄化的双重挑战,同时治理过程中悬浮化、空转化等问题与乡村振兴的目标形成张力。为应对这些挑战,乡村治理不应仅是行政权力附带部门任务对基层的单向输送,而应基于具体情境,实现行政自主权与基层灵活性之间的动态平衡。在健全“共建共治共享的社会治理制度”时,应注重化繁为简、兼容并蓄,让“规则之治”与“乡村自治”双向发力,促进政府、社会组织与公民个人的多元参与。同时,通过法治、自治、德治和智治的相互补充,实现“权力—情境”的动态平衡,为乡村治理提供更为灵活且有效的现代化路径。

#### (四) 地方精英行为逻辑的转变是治理结构调整的体现

乡村精英是基层治理的实践者,其受教育程度、个人素养和治理理念的高低直接影响乡村治理的水平和效率。在现代化治理体系中,规制力量的强化使其行为规则逐步固化,进一步影响了基层治理的灵活性与自主性。传统中国,乡村治理呈现出一种去中心化的结构特点。郡县以下的熟人社会,与“官吏分途”的制度相适应,形成了相得益彰的治理模式。古言“官有升迁,吏无更换”,这说明地方精英,如乡绅和宗族长,虽缺乏通过正途入仕的机会,却能够通过接受官僚差遣获得隐形权力,表现出“位极贱而权甚重”的特点,<sup>[47]</sup>同时,地方精英凭借其社会地位和地方影响力,能够独立行动,在维持社会秩序中发挥不可或缺的作用。这一传统结构为当代乡村治理提供了重要的历史参照,揭示了精英在基层治理中的双重角色:既是规制力量的执行者,又是地方利益的代理人。资源控制是解释不同历史时期精英行为变化的关键。在传统社会中,精英通过管理和分配地方资源维持其权威和影响力。同样,在农业税取消之前,政府控制村级自治组织的主要目的是便于资源汲取、推行政府任务以及维护乡村的基本秩序。在这一时期,村干部在“政府代理人”与“村庄当家人”双重角色间不断摇摆。然而,随着2006年农业税的取消,乡村治理逐渐转向了国家主导模式。传统上依赖社会地位和地方网络掌控权力的地方精英,逐渐更多地依赖政府资源。这种转变使得精英从村庄中的当家人转变为政府的准代理人,其行为逻辑更加反映国家的意志和政策。精英行为逻辑的变化不仅是社会结构调整的结果,也是国家与地方关系重新调整的体现。这一转变揭示了精英角色在不同治理模式下的适应性与灵活性,凸显了资源控制在乡村治理中的核心作用。

行政权力与村自组织权力代表着乡村治理现代化中的关键变量,两种力量的分布与排序,直接决定了乡村治理权力结构样态。两者的关系并非天然耦合,其内在张力在于:一方面有利于整合多方力量,贯彻国家意志;另一方面,也可能引发悬浮化治理、形式主义和官僚主义问题,同时削弱治理的公共性、挤压乡村自治的空间等。在组织相嵌度、思想意识耦合度与政策执行度等方面的不平衡,可能导致权力失衡,进一步在权力配置、目标达成、地域文化的融合上形成张力。因此,需要全面理解乡村治理所面临的复杂问题和挑战,摒弃简单化的思维方式,在国家权力“进场”的过程中,应注重统筹协调,妥善处理各权力主体之间的利益关系,确保权力各司其职和优化配置。

#### (五) 乡村治理现代化的结构样态是双向奔赴的产物

当前,部分学者在探讨行政与自治关系时,往往陷入“非黑即白”的绝对化思维或“稻草人”式的虚假批判。必须认识到,基层政府与乡村社会的关系虽存在一定的博弈属性,但更是一个相互协作和补充的动态过程。例如,黄宗智从传统社会出发,提出中国乡村社会中的“集体”是一种新型的“第三领域”,<sup>[48]</sup>是体制与社会互动的产物。在乡村治理现代化实践中,行政管理体制(官僚制)在国家治理中发挥着越来越重要的作用,其与社会之间也表现出隐秘而又微妙的内在关联。20世纪以来,理性官僚制凭借其精确性、连续性、可靠性和稳定性等优势,取得了巨大成功,实现了个人与权力的分离,摆

脱了传统组织随机、易变、主观和偏见的影响。学术界对于官僚制的讨论呈现出两类观点：一方面，将其视为现代世界理性的化身，认为其构建了人类治理的“伊甸园”。<sup>[49]</sup>当社会组织日益复杂时，稳定的官僚制组织能够高效运转，适应复杂的行政任务和广泛的运作需求。国家治理对官僚制的吸纳主要出于两方面考量：一是基于官僚制自身具备独特优势，其总体特征为拥有严密的组织化形式、专业技能和敬业精神，<sup>[50]</sup>能够“以不变应万变”；二是官僚制能够适应国家治理的复杂情景需求，中国是一个幅员辽阔、人口众多的国家，纷繁复杂且千变万化的国家治理事务需要一个稳定的组织体系加以支撑，并实现“以万变应不变”，以推进国家治理的纵向深入。另一方面，官僚制也被批评为囚禁人类理性发展的牢笼，被视为现代社会的“利维坦”，存在目标置换、机能失调、非人格化和运行成本高昂等问题。但令人深思的是，持这两种截然相反观点的往往是同一批学者。<sup>[51]</sup>作为一种历史悠久、高度成熟的组织形式，官僚制是中华文明的一大独特现象，它是在广袤疆域上数千年国家治理延续至今的核心组织形式，根植于深厚的本土历史与文化基础。<sup>[52]</sup>从皇权统治到辛亥革命，再到共产党领导的现代化国家建设，中国的官僚制在嬗变中体现出与国家治理逻辑的高度相关性、耦合性与交互性。在国家治理现代化进程中，官僚制会一直在场，并在时代洪流中不断实现逻辑自洽与治理哲学的本土融合，形成谐序同构的政治生态图景与特殊治理秩序景观。

中国的官僚制和国家治理之间的关系看似清晰，但实则十分微妙，这种关系不仅体现了制度设计的逻辑一致性，也折射出治理哲学智慧的深层交融与契合。正如美国汉学家费正清所言：“旧中国皇朝的统治是发展得最彻底最巧妙的官僚体制，这一点是了解中华人民共和国的关键之一。”<sup>[53]</sup>从实践样态看，乡村治理现代化的进程不仅是治理能力提升、行政力量不断“下沉”的过程。同时也蕴含着乡村内部向上寻求资源与变革的驱动力。一方面，劳动人口外流、外来人口流入以及村民自治式微，使得城郊村在治理资金、技术和干部等方面的需求不断提高，而只有满足了这些需求，方能实现村庄的有效治理。另一方面，村庄内部也存在渴望变革的推力。随着经济发展和社会进步，一些原本简单的乡镇管理事务逐渐复杂化，需要更多的治理资源和更高层级的组织进行决策、统筹和协调。在这一背景下，政府推行的属地管理、程序管理、精细管理策略，为乡村治理提供了相对明确的工作流程、职能分工、层级架构。通过积极吸纳乡村组织与精英进入基层行政管理体系，能够在行政机制中更有效地实现“民意发包”，反向推动政府职能的优化，助力供给侧结构性改革，将优质服务输送至乡村，实现服务型政府从“政府本位”向“人民本位”的演进。<sup>[54]</sup>这进一步展现了自治权力行政化的多重优势，如防止基层自治运行失序、<sup>[55]</sup>促进权力良性运作，<sup>[56]</sup>从而为乡村治理现代化奠定更加稳固的基础。

更为重要的是，项目制将村庄的公共设施建设和公共服务转化为项目化的运作模式，通过中央“发包”、地方“打包”和基层“抓包”，实现资金自上而下的逐级转移与流动。这一机制不仅调动了地方和基层的工作积极性，也有效缓解了乡村治理中资金不足的燃眉之急。在此背景下，地方和基层争相“上马”项目，形成了激烈的横向竞争。<sup>[57]</sup>项目下沉所带来的利益输送和政策优惠，促使乡村自组织机构积极回应政策号召，主动对标行政标准，从被动的“接项目”状态，逐步转变为主动地“跑项目”，以争取制度红利。为了在“竞标”中脱颖而出，各地纷纷推出“环保村”“小康村”“最美村”，以获取外部的关键性资源，实现自身发展。

#### 四、总结与展望

综上所述，“规治”与“自治”的权力协同构成了现代乡村之治的政治智慧。其中，“规则之治”确保乡村治理在法律框架内规范运行，而“乡村自治”则通过文化与道德的作用，塑造具有公序良俗的乡

村社会,为“规则之治”提供支撑。由于地域、资源与民俗的差异,历史上乡村治理在不同阶段面临着不同的治理情境。实现“基层之治”并非依靠单一而简单化的标准,也不能局限于固有的话语体系和思维框架,需要立足于国情、乡情、村情、民情的具体场域,处理好历史、理论与实践的关系,直面乡村治理中的新挑战与真问题,构建起带有中国印记的治理概念和理论体系,更新话语体系,揭示“中国之治”的深层逻辑。

尽管从历史政治学视角看,乡村治理行政化在一定程度上具有合理性和必要性,但长期维持“强行政、弱自治”的局面,不利于乡村治理内生性秩序的形成和可持续发展。“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”不仅是提升社会治理效能的重要路径,也是维护长治久安、人际关系和谐互惠的共同基础和长期目标。当前,通过集成治理实现权力的科学配置并不能一蹴而就。如何在村委会、村党支部、乡村精英和乡镇政府等治理主体之间建立协作机制,各司其职,将“混治”转化为“协同治理”,是实现乡村善治的关键一步。在治理数字化背景下,如何将法律、协商和伦理道德有机融合,将“管不了、管不好”的琐碎事务交由农民自我管理,激活社会的公共性和村民自治的主体性,充分发挥广大村民更多的在自我管理、自我教育和自我服务中的基础性作用,是推动乡村治理现代化的核心议题。同时,还需努力推动乡村治理从“德治自治法治”向“四治融合”转型,淡化乡村本位主义和离散主义倾向,实现国家与乡村的深度结合,形成“国作为家”的道德观,将村庄从以血缘和族群为中心的“原生单元”转型为以“共同体—国家”为特征的“复合型单元”。这一转变不仅巩固了“大一统”的治理格局,也深化了“家国一体”的治理理念,为实现乡村之治提供了坚实的制度和支撑,并成为实现乡村之治的努力方向。

#### 注释:

- [1]《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,中华人民共和国农业农村部网,<http://www.moa.gov.cn/ztl/2023yhwj/2023nzyyhj/>。
- [2]胡兵:《中国农村基层治理研究》,上海:华东理工大学出版社,2016年,第19页。
- [3]郭正林:《乡村治理及其制度绩效评估:学理性案例分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2004年第4期。
- [4]贺雪峰:《乡村治理研究的三大主题》,《社会科学战线》2005年第1期。
- [5][唐]魏征:《谏太宗十思疏》,《古文观止》(下),北京:中华书局,2011年,第494页。
- [6]秦晖:《传统十论——本土社会的制度、文化及其变革》,太原:山西人民出版社,2019年,第1-4页。
- [7][11]梁漱溟:《乡村建设理论》,北京:商务印书馆,2015年,第10-11页。
- [8][34]俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000年,“引论”,第4、3页。
- [9][10]费孝通、吴晗:《皇权与绅权》,北京:生活·读书·新知三联书店,2013年,第62、55-56页。
- [12]俞可平、徐秀丽:《中国农村治理的历史与现状(续)——以定县、邹平和江宁为例的比较分析》,《经济社会体制比较》2004年第3期。
- [13]毛泽东:《才溪乡调查》,《毛泽东农村调查文集》,北京:人民出版社,1982年,第336页。
- [14]黄宗智:《国家与村社的二元合一治理:华北与江南地区的百年回顾与展望》,《开放时代》2019年第2期。
- [15]贺雪峰:《新乡土中国:转型期乡村社会调查笔记》,桂林:广西师范大学出版社,2003年,第6页。
- [16]贺雪峰:《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》,《政治学研究》2000年第3期。
- [17]吴重庆:《无主体熟人社会》,《开放时代》2002年第1期。
- [18]田鹏、陈绍军:《“无主体半熟人社会”:新型城镇化进程中农民集中居住行为研究——以江苏省镇江市平昌新城为例》,《人口与经济》2016年第4期。
- [19]《中华人民共和国村民委员会组织法》,中国政府网,[https://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content\\_1732986.htm](https://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content_1732986.htm)。
- [20]郑永君、王美娜、李卓:《复合经纪机制:乡村振兴中基层治理结构的形塑——基于湖北省B镇土地股份合作社的运作实践》,《农业经济问题》2021年第5期。



- [21] 梁振华、李倩、齐顾波:《农村发展项目中的村干部能动行为分析——基于宁夏张村的个案研究》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2013年第1期。
- [22] 罗博文、张珩、余劲:《“利村”角色与“利己”角色——村干部职务行为研究的新范式》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2022年第2期。
- [23] 梁伟:《“经营村庄”背景下的村干部行为逻辑》,《农林经济管理学报》2023年第1期。
- [24] 梁晨:《村庄经营者与“钓鱼”经营:项目进村背景下的村干部——以华北P县西水村为例》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2021年第3期。
- [25] 高雨薇、聂腾飞、杜少甫:《扶贫领域中权力寻租行为的政府监督策略与晋升机制研究》,《中国管理科学》2023年第7期。
- [26] 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年第1期。
- [27] 袁方成、杨灿:《嵌入式整合:后“政党下乡”时代乡村治理的政党逻辑》,《学海》2019年第2期。
- [28] 陈毅、杨世平:《乡村治理现代化视域下党领共治型新内生秩序何以促成——以鲁中“乡村振兴示范村”为例》,《秘书》2023年第3期。
- [29] 周飞舟、谭明智:《“责任到人”的治理机制及其作用——以脱贫攻坚战为例》,《学海》2020年第3期。
- [30] 谭志雄、杨玲、韩经纬:《“四治融合”破解乡村治理复合碎片化——基于浙江省桐乡市微观实例》,《公共管理学报》2023年第3期。
- [31] 姜修海:《社会治理共同体建设何以持续推进?——一个迭代“结构—过程”分析框架》,《中国行政管理》2023年第8期。
- [32] 《关于健全完善村级综合服务功能的意见》,中国政府网, [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/27/content\\_5703004.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/27/content_5703004.htm)。
- [33] 王丽惠:《控制的自治:村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》,《中国农村观察》2015年第2期。
- [35] [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海:上海世纪出版集团,2008年,第24页。
- [36] 李忠汉:《治理重心下移的“关系梗阻”及“疏通路径”》,《政治学研究》2021年第6期。
- [37] 贺雪峰:《基层治理正规化与制度成本》,《理论月刊》2023年第1期。
- [38] 高万芹:《村干部职业化的实践、后果及其制度监控——以南京远郊农村经验为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2019年第1期。
- [39] [日] 沟口雄三:《中国与日本“公私”观念之比较》,贺跃夫译,《二十一世纪》1994年2月号。
- [40] 《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社,2014年,第105页。
- [41] 杨光斌:《制度变迁中的政党中心主义》,《西华大学学报(哲学社会科学版)》2010年第2期。
- [42] [汉] 司马迁:《史记》,韩兆琦译注,北京:中华书局,2010年,第7555页。
- [43] 参见英国学者迈克尔·曼(Michael Mann)与约翰·豪(John Hall)有关国家能力、国家权力的分析,引自胡恒:《皇权不下县?——清代县辖区与基层社会治理》,北京:北京师范大学出版社,2015年,第307页。
- [44] 王亚华、苏毅清、舒全峰:《劳动力外流、农村集体行动与乡村振兴》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2022年第3期。
- [45] 《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社,1995年,第763页。
- [46] 钱穆:《中国历代政治得失》,北京:生活·读书·新知三联书店,2001年,第174页。
- [47] 周雪光:《从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度》,《社会》2016年第1期。
- [48] Philip C. C. Huang, “Public Sphere/Civil Society in China? The Third Realm between State and Society”, *Modern China*, Vol. 19, No. 2, 1993.
- [49] [51] [美] 文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,毛寿龙译,上海:上海三联书店,1999年,第1页。
- [50] 王若磊:《巨变时代的政道、政体与治道:改革开放四十年国家治理的制度逻辑》,《政法论坛》2019年第3期。
- [52] 周雪光:《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,《开放时代》2013年第3期。
- [53] [美] 费正清:《美国与中国》,张理京译,北京:世界知识出版社,1999年,第101页。
- [54] 孙柏瑛、周保民:《民意发包:驱动政府工作的新方式——以S县民生实事项目人大代表票决制为例》,《中国行政管理》2023年第4期。
- [55] 韦少雄:《“规则—程序”:当前村民自治研究范式的有效选择》,《湖北社会科学》2018年第7期。
- [56] 秦海燕、王维国:《村级权力生态运行法治化路径探索》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2018年第4期。
- [57] 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期。

[责任编辑:刘 臻]