

新中国农村基层治理变革的三重逻辑*

李燕凌¹ 高猛^{1,2}

摘要：如何将中国特色社会主义制度优势更好地转化为农村基层治理效能，是全面推进乡村振兴的关键问题，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重大课题。从系统思维出发，农村基层政权、村民自治权、农村土地产权的“同构”与“共变”，是新中国农村基层治理变革的显著特征；新的功能需求与旧的结构安排之间的矛盾运动，成为牵引变革的历史逻辑。新中国成立以来，农村基层治理经历了四个阶段，在“结构—功能”关系上依次呈现“中均衡—低效能”（1949—1952年）、“低均衡—低效能”（1953—1977年）、“中均衡—中效能”（1978—2011年）、“中均衡—高效能”（2012年以来）四种形态，总体上呈现从“低效均衡”向“高效均衡”的螺旋上升趋势。国家建制、社会创制、产权改制的相互交错、彼此借用，成为驱动新中国农村基层治理变革的深层制度逻辑。进入新时代，农村基层治理势必立足“权制互动”的实践逻辑，通过在经济、政治、社会领域统筹推进以人为核心的农民增权赋能，走中国特色社会主义乡村善治之路。

关键词：农村基层治理 变革逻辑 农村基层政权 村民自治权 农村土地产权

中图分类号：F320.3 **文献标识码：**A

一、引言

“十四五”时期是中国“乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年”^①。党中央深刻认识到，“全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛最深厚的基础依然在农村”，明确要求“把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重，把全面推进乡村振兴作为实现中华民族伟大复兴的一项重大任务”^②。农村基层治理既是乡村振兴的基础，也是国家治理的基石。“治理有效，是乡村振兴的重要保障”^③，

*本文系国家社会科学基金重点项目“数字化视角下推进以县城为重要载体的城镇化建设研究”（编号：21AZD049）、国家社会科学基金后期资助重点项目“我国农村公共产品供给标准理论与实践研究”（编号：20FGLA001）阶段性成果。

^①参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《人民日报》2020年11月4日第1版。

^②参见《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，《人民日报》2021年2月22日第1版。

^③参见习近平，2019：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》第11期，第4-10页。

“基层强则国家强，基层安则天下安”^①。因此，必须“创新乡村治理体系，走乡村善治之路”^②，努力实现“让农村既充满活力又和谐有序”^③的双重愿景，继而在乡村振兴的田野上为中国式现代化开辟新通途。

新中国成立以来，在中国共产党的坚强领导下，农村发生了翻天覆地的变化，农村基层治理取得一系列重大成就和历史经验。加强农村基层政权建设、健全农村基层群众自治制度、完善农村集体产权制度，共同构成中国农村基层治理变革的“三驾马车”。但是，农村基层治理仍面临治理“内卷化”（杜赞奇，2003a；贺雪峰，2011；陈锋，2015；李祖佩，2017；黄宗智，2020）、国家治理统一性与基层社会活力之间的“张力”（郁建兴，2019）、村民自治的“失落”（徐勇和赵德健，2014）、农地产权的“诺斯悖论”（黄涛和朱悦衡，2018；诺斯，1994）和“治理性残缺”（黄涛和朱悦衡，2018）、产权单位与治理单位的“错位”（邓大才，2015）等挑战。作为一个时空耦合的复杂系统，农村基层治理具有整体性、结构性、功能性、演化性等特征。从系统思维出发，上述挑战是一定历史阶段中农村基层政权、村民自治权、农村土地产权之间的结构性矛盾所导致的功能性问题。因此，必须以“三权”的结构性变革为主轴，不断推进中国制度优势更好转化为农村基层治理效能。

农村基层治理变革可谓历史逻辑、制度逻辑、实践逻辑相互作用的产物。党的十八大以来，“许多领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构”，“国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高”^④。这表明：“一个国家、一个民族要振兴，就必须在历史前进的逻辑中前进、在时代发展的潮流中发展”^⑤；制度的设计和发展“必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一”，应当“扎根本国土壤”^⑥。由此引出的三个关键问题是：如何把握新中国农村基层治理变革的历史动因及其必然性、规律性？如何理解这一过程中涉及农村基层政权、村民自治权、农村土地产权的制度安排和制度变迁？如何将中国特色社会主义制度优势更好转化为农村基层治理效能？这三个问题内在融贯、环环相扣，必须运用系统思维整体思考。为此，本文建构并运用“三权—三制”分析框架，系统梳理新中国农村基层治理变革的历史逻辑、制度逻辑、实践逻辑，以期探寻新中国通往“乡村善治”的“密钥”，助力明晰新时代农村基层治理变革的“靶向”。

^①参见习近平，2021：《向全国各族人民致以美好的新春祝福 祝各族人民幸福吉祥祝伟大祖国繁荣富强》，《人民日报》2月6日第1版。

^②参见习近平，2018：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第407页。

^③参见习近平，2019：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》第11期，第4-10页。

^④参见习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》10月26日第1版。

^⑤参见习近平，2018：《开放共创繁荣 创新引领未来——在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》4月11日第3版。

^⑥参见习近平，2014：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》9月6日第2版。

二、“三权一三制”：文献回顾与分析框架

农村基层治理已然成为一门“显学”^①。20世纪90年代以来，随着治理理论和“国家—社会”二元分析框架、“国家—经济—社会”三元分析框架引入中国学界，治理概念越来越成为无所不包的“伞状术语”（臧雷振，2021）。然而，学者们在共用“治理”概念时，对新中国农村基层治理变革的研究对象、研究进路存在较大分歧，对其变革逻辑的认识也有所不同。

首先，从研究对象看，20世纪八九十年代的研究中，具有政治学或社会学背景的学者多将农村基层治理研究化约为“乡政”和“村治”研究，即乡镇一级基层政权和乡镇以下村民自治的研究。进入21世纪后，“乡政”研究向上至少延展到“县乡政府”。一些学者指出，虽然在恢复乡镇政府早期的改革设计中，乡镇政府本来是按最具有独立意义的基层政府来设计的，但在后来的政府演变中，不论是财权，还是事权，乡镇政府已不具备一级政府的真正属性，而是越来越成为县级政府的从属组织或代理机构（赵树凯，2013）。“村治”的实践进程和研究焦点则经历了三个阶段，即以自然村为基础自生自发的村民自治、以建制村为基础规范规制的村民自治、在建制村以下内生外动的村民自治（徐勇和赵德健，2014）。在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下，2021年7月，《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出，以加强基层政权建设和健全基层群众自治制度为重点，以基本实现基层治理体系和治理能力现代化为目标，加强基层政权治理能力建设，进一步夯实党的执政根基^②。越来越多的学者认识到：“乡村治理”话语不是“乡政村治”的简单重复或终结，而是“乡政村治”在国家政权建设中的功能拓展和延续（陈军亚和肖静，2022）。

与“乡政”和“村治”研究有所不同的是：一些经济学家从经济史梳理入手，将农村土地产权制度作为解读农村基层治理变革的切入点（周其仁，1995）。这类研究深受制度经济学的影响，提出了诱致性和强制性制度变迁论、互动博弈论、路径依赖论、制度黏性论等观点，倡导建立和完善归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农村集体产权制度。

其次，从研究进路看，相关研究存在“自上而下”与“自下而上”两种典型进路。前者主要采用国家化视角（徐勇，2019），把农村基层治理视为国家为社会订立规则并获取服从的过程。后者则强调农村基层治理的社会基础和动力机制（贺雪峰，2011）。有学者认为，中国的社会变革“主要不是依靠正式制度的变更，而是依靠名实分离的基层实践”，渐进转型的巨大动力和稳定性来自调动传统资源、整合社会力量、运用非正式规则（张静，2018）。然而，两种进路都存在一些问题：“自上而下”进路

^①中国语境的农村基层治理研究肇始于20世纪二三十年代的乡村建设运动。20世纪80年代，时值人民公社解体、村民自治制度推行，激起官学两界共同寻找农村基层治理现代化之路，如张厚安等“先行者”的农村基层政权研究、徐勇的城乡政治比较研究、政府职能部门推行的相关政治试验以及适应形势变化的农村政治稳定与发展研究，等等。进入20世纪90年代，农村基层治理研究转向广阔的社会基层，进入一个言必称乡村民主、村民自治的“草根时代”。参见张厚安（2001）、徐勇（1992）、吴毅和李德瑞（2007）、张厚安和徐勇（1995）。

^②参见《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，《光明日报》2021年7月12日第1版。

未能充分回答的是，即使国家为农村基层治理提供了制度场域，为何无法将不同地方的村庄捏成一种模样？而对于“自下而上”的进路，有学者批评其只见“社会”不见“国家”、只见“树叶”不见“树林”、只见“描述”不见“解释”、只见“传统”不见“走向”（徐勇，2019）。上述两种进路都难以摆脱“到底是‘鸡生蛋’还是‘蛋生鸡’”的诘问。

最后，从研究论点看，对新中国农村基层治理的变革逻辑主要有三种认识。第一种是“国家建构论”，认为农村基层治理变革由国家政权组织体系及其意志的扩张和渗透所主导。也有学者指出，随着国家的现代转型，国家政权建设也需要通过提供农村公共服务来稳固其根基（陈军亚和肖静，2022）。第二种是“社会建构论”，认为社会力量具有各种规避国家秩序的手段，会修改或抗争国家规则，因而是农村社会秩序的主要行动者（张静，2000）。第三种是“产权建构论”，认为农地产权制度是中国农村基层治理变革的核心线索。例如，有学者指出，“由国家法律赋权、社会认同和农民行为能力三个维度所表达的产权强度及其差异，是导致不同乡村治理模式的内在根源”（罗必良和耿鹏鹏，2022）。

总体上看，既有研究从不同侧面刻画出新中国农村基层治理变革的逻辑，但仍面临四个方面挑战：

其一，结构分析中关键变量的遗漏。如果仅从农村基层政权、村民自治权、农村土地产权中的某个方面或某些方面来理解新中国农村基层治理的变革逻辑，而将其他重要变量“背景化”为不言自明的“潜在假设”，有可能将“理论中的现实”演绎为“想象中的现实”，无法完整准确地揭示变革中的共性、规律和必然。治理强调多元主体及其互动互赖、民主协商、信任合作的关系（Torfing et al., 2012）。在实践中，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度^①，是近年来中国社会治理创新的基本目标和主要方向。结合中国国情，只有将研究视野拓展至农村基层党组织、基层政府、村民委员会、集体经济组织、社会组织等，才有可能还原当前中国农村基层治理中“共建共治共享”的本相。

其二，功能分析中认知维度的差异。结构决定功能，功能需求牵引结构变革。只有将中国特色社会主义制度优势更好转化为农村基层治理效能，使农村既充满活力又和谐有序，才是彰显中国式现代化意涵的农村基层治理变革。但难点在于：一方面，当国家以调节不同主体间权力关系的方式来促成不同治理机制合作时，就需面对更复杂的权力“收放”两难抉择问题（黄晓春，2021）；另一方面，“究竟是国家政治决定农民行为还是农民行为塑造国家政治抑或二者之间相互影响和型构，也是值得深入探讨的重大问题”（刘金海，2022）。能否在“自上而下”和“自下而上”研究中寻求共识的“最大公约数”？这就需要在“结构—功能”视域下重新认识农村基层治理中结构性变量的属性及其功能。

其三，制度分析中互构研究的不足。新中国农村基层治理变革不仅受到治理主体行为的影响，还受到农村基层政权、村民自治权、农村土地产权之间结构性关系变迁的影响，这种关系及其变迁取决于各种正式制度与非正式制度的共同影响。在学理上，治理强调各种制度之间的协调、互动和平衡，倡导国家、社会、市场等复合机制的综合运用。当前，国家倡导“共建共治共享”和“三治结合”，对相关制度互构关系研究提出了更高要求。

^①参见《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日第1版。

其四，历史分析中叙事话语的缺位。西方治理理论建立在理性人假设以及“社会是善的，国家是恶的”基础上，似乎“没有政府的治理”才是好的治理（罗西瑙，2001）。然而，治理绝非可用一套普适的标准来衡量。新中国成立后，既有新中国成立初期的“政权下沉”、集体化和人民公社时期的“政社合一”，也有改革开放之后国家对农民逐渐实现由“取”向“予”的转变，以及乡村振兴进程中“党委领导、政府负责”与“社会协同、公众参与”的制度同构。因此，必须立足中国场景和农村场域建立本土分析框架，透过新中国农村基层治理变革来把握中国之路、中国之治、中国之理。

为了回应上述四个方面的挑战，本文建构出一个兼具结构性、功能性、互构性、本土性的分析模型——“三权—三制”分析框架（见图1），用以考察新中国农村基层治理变革的逻辑。

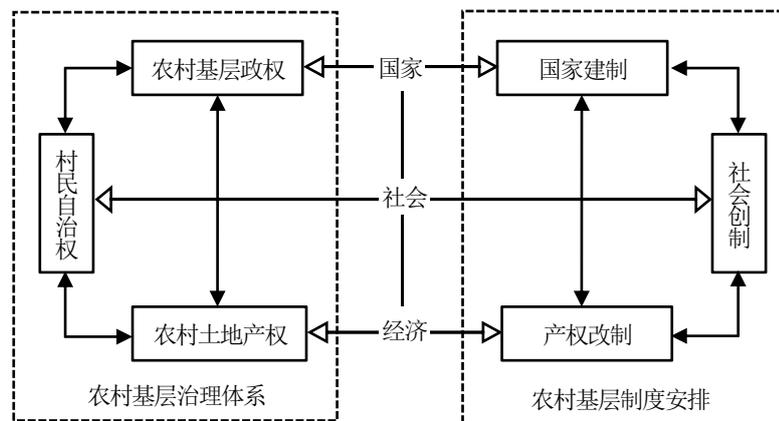


图1 新中国农村基层治理变革的“三权—三制”分析框架

在这一分析框架中，“三权”被视为农村基层治理体系的三个关键变量，即农村基层政权、村民自治权、农村土地产权。结合现有研究成果，笔者认为，上述“三权”均具有“权力”和“权利”两个维度的含义。

其一，农村基层政权在本质上是一种“权力”，属于国家政权建设（State building）的范畴^①，是国家权力向农村基层渗透和扩张的产物，彰显着国家的对内主权。一方面，国家为获得这种实质性的对内主权，需要通过设置基层政府并借助具有一定“行政化”意味的自治组织，代表其对农村基层社会开展治理。唯此，国家才能具备实质性的治理“权能”。但另一方面，农村基层政权建设及其治理效能，又依托于政权“自主性”与“合法性”的统一、“权力”与“权利”维度的互嵌。近代以来的政治合法性理论将民本之说转变成一个具象化的、以权利性制度安排为内核的、以公众制度认同为现实目标的概念。现代国家的自主性建构与合法性建构之间是一体两面的关系——“一是渗透与扩张的过程，一是证明此种渗透与扩张过程的合法性”（杜赞奇，2003b）。农民通过对制度的感知、对比、评价和施以

^①学界不少学者已对“国家政权建设”（State building）这一概念在西方的形成、发展及其在中国的“旅行”过程展开梳理，并认为国家政权建设可以从国家权力的“边界”与“效能”两个方面加以考虑。其中，“边界”指国家对社会的渗透界限以及由此形成的国家与社会关系，而这些需要由规范、科学、可持续的规则与制度来保障；“效能”指国家制定、执行公共规则与制度，贯彻政策的能力和效率，以及提供公共产品与服务的水平。参见汪雪芬和王博（2017）。

影响，“从一种被决定的力量逐渐解放为一种决定性的力量”（林尚立，2013）。只有获得基层更大范围内的民众支持，国家治理才能卓越有效，国家政权方可行稳致远。

其二，村民自治权同样具有“权力”和“权利”双重含义^①。从来源上看，村民自治权是法律赋予村民自治主体的一种权利，本质上是一种社会自治权，因而不属于“国家政权”的范围。但需注意的是，村民自治主体在行使村民自治权时，对构成村民自治主体的每一位村民来说，村民自治权又是一种具有内部管理色彩的公共权力。在现实中，村民自治权的主体既包括村民，也包括村民会议、村民代表会议、村民委员会、村民小组等村民自治组织；村民自治权的内容既包括选举权、决策权、管理权、监督权，也包括收益权、经营权等经济性自治权利。

其三，农村土地产权首先是产权主体对财产所拥有的权利束，与此同时也具有“权力”范畴——“权利”在所有制里反映了经济主体的“相互关系”，即权利关系，这个权利能否实现，则取决于“所处的地位”，这个地位是决定权利大小和能否获得的关键（杨继国和黄文义，2017）。农村土地产权中的“权利”和“权力”两大功能属性既有相互统一、相互转化的一面，又有相互排斥、相互冲突的一面。前者主要体现为国家对农民的土地产权的厘清和保护，后者则主要体现为国家对农民的土地产权的限制及其造成的农民的土地产权的残缺。只有当农村基层社会与国家权力在对话、协商以及交易中形成一种“均势”，才可能出现一个对国家和农村基层社会均有利的结果。

与“三权”相对应，分析框架中的“三制”指向制度，即决定不同治理主体间关系的博弈规则和安排，在本文中主要涉及农村基层治理中的国家建制、社会创制和产权改制。

“三制”及其关系的变化将导致多元治理主体互动和博弈规则的重新选择，但问题是：影响农村基层治理变革的“制度”，到底是国家外部建构的，还是社会建构的抑或自我演化的？如前文所述，以往的研究对这一问题给出了迥然相异的答案：主张国家建构论的学者所理解的制度主要是国家政权体系供给到农村社会的法律、法规与政策等正式制度；主张社会建构论的学者所理解的制度则更多触及农村基层社会的习俗惯例、文化传统、道德准则、意识形态等非正式制度。

在本文中，笔者将在国家治理的实践背景下理解制度，聚焦于上述“三制”之间包括正式制度与非正式制度之间的协调、互动、平衡和综合运用。从学理上看，其一，制度的本质不是控制，而是协调。其二，制度既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排（World Bank, 1989），因而是正式与非正式制度持续的互动。其三，若要实现善治，就需要在政府和社会之间实现良好的平衡（杨光斌，2019）。其四，治理视域中的制度具有复合性特征，即科层机制、社群机制、市场机制的综合运用（Bowles, 2004）。从政策上看，近年来，中央“一

^①学界关于“村民自治权”的性质问题主要存在三种具有代表性的观点：一是权利说，主张村民自治权是一种自治权利，而不是权力。持此类观点的有王德志、肖立辉等。二是权力说，主张村民自治权是村庄范围内的公共管理权力。持此类观点的有潘嘉玮、周贤日等。三是双重属性说，主张村民自治权具有权利和权力的双重属性。持此类观点的有崔智友、何泽中、刘志鹏、唐鸣等。近年来，双重属性说得到学界不少赞同，渐有成为通说之势。参见崔智友（2001）、何泽中（2002）、刘志鹏和唐鸣（2011）、王德志（1999）、肖立辉（2008a）、周贤日和潘嘉玮（2003）。

号文件”鼓励“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”^①，党的十九届四中全会强调“完善群众参与基层社会治理的制度化渠道”^②，党的十九届五中全会提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^③，均映射出上述制度意涵。纵然是以“国家化”为主要视角的学者也指出，在新中国农村基层治理变革中，“农民的一系列自主行为，不只是改变了自己的命运，而且引发了整个政策和体制的变迁”（徐勇，2009）。因此，有必要将这种起初带有非正式制度特征的“社会创制”及其与“国家建制”和“产权改制”的关系纳入研究视野。

基于“三权一三制”分析框架，下文将通过对中国农村基层治理中农村基层政权、村民自治权、农村土地产权同构共变的历史叙事，厘清三者的关系特征、变化趋势，进一步解析国家建制、社会创制、产权改制这三种相互交错、彼此借用的制度逻辑，为推进中国农村基层治理的“结构”与“功能”相互适配、“体系”与“能力”同步优化、“制度”向“效能”持续转化提供智力支持和决策参考。

三、“三权”同构：新中国农村基层治理变革的四个阶段

（一）第一个阶段（1949—1952年）：政权下沉、治权吸纳、地权归农

新中国成立初期，为了在错综复杂的国内国际环境中站稳脚跟，中国共产党人将重建农村基层治理体系作为推进社会主义革命和建设的一项重要内容，积累了宝贵的经验，证明了“中国人民不但善于破坏一个旧世界、也善于建设一个新世界”^④。

其一是以“地权归农”增进国家认同。“土地和人民是国家的基本要素”（徐勇，2019）。1950年，中央人民政府颁布《中华人民共和国土地改革法》，废除地主阶级封建剥削的土地所有制，建立起“耕者有其田”的农民土地所有制。1952年底，土地改革基本完成。土地改革使民众更加拥护和支持党的领导，不仅为巩固社会主义新生政权奠定了思想基础，也为推进农村基层治理汇聚了内生动力。

其二是以“政权下沉”稳固执政根基。新中国成立伊始，中国共产党人就认识到，“基层政权搞好，国家政权就有了巩固的基础”（杜润生，1999），“不要把土地改革与建政打成两极，那样将走弯路、费力多，而应该是土地改革过程即是建政过程”^⑤。1950—1951年，政务院相继颁布《区各界人民代表会议组织通则》《区人民政府及区公所组织通则》《乡（行政村）人民代表会议组织通则》《乡（行政村）人民政府组织通则》。至1952年，除西藏外，全国县以下设区18330个，乡（行政村）284626个（金

^①参见《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编（1982—2014）》，人民出版社2014年版，第289页。

^②参见《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日第1版。

^③参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《人民日报》2020年11月4日第1版。

^④参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，《人民日报》2021年11月17日第1版。

^⑤参见《中央人民政府内务部谢觉哉部长关于人民民主建政工作报告——一九五〇年七月十七日在第一届全国民政会议上》，《湖南政报》1950年第9期，第14-18页。

太军和施从美，2002），普遍建起农村基层政权组织。乡一级建起党支部，为日后建立行政村党支部打下基础。

其三是“治权吸纳”动员社会参与。所谓“治权吸纳”，就是将社会内生的治理主体纳入正式的制度链条，并为其留下一定程度的弹性生长空间，从而促进正式制度与非正式制度衔接、“秩序”与“活力”双重目标实现。根据1950年颁布的《中华人民共和国土地改革法》和《农民协会组织通则》的规定，农民协会是农村土地改革的合法执行机关，也是农民自愿结合的群众组织，主要任务是保护农民利益、保障农民的政治权利、参加人民民主政权的建设工作^①。农民协会协助国家将权力的触角延伸到社会最基层，同时有效吸纳了一大批贫雇农积极分子，成为农村基层社会新的领导力量。此外，1952年起以行政村为单位建立治安保卫委员会^②、1954年起在行政村下按自然村划定居民组进行工作^③等制度探索，为改革开放后的村民自治提供了有益经验。

（二）第二个阶段（1953—1977年）：政社合一、治权统合、产权总有

根据1953年中国共产党正式提出的过渡时期总路线，新中国于1953—1956年通过农业合作化运动完成对农村土地所有制的第二次变革，农村集体产权制度由此建立。农业的社会主义改造完成后，人民公社化运动席卷全国，农村基层政权、村民自治权和农村土地产权愈发呈现强烈的“总体性”特征。

其一是以“产权总有”集聚治理资源。农业合作化运动经历了互助组、初级社、高级社三个阶段。在高级社阶段，除宅基地、坟地和部分自留地外，生产资料全部无偿转为合作社集体所有，取消土地报酬、按股分红，实行统一劳动、按劳分配。随着1956年的波兰和匈牙利事件以及1956年下半年至1957年国内经济社会生活中出现的问题^④，党更加关注社会主义政权巩固和工业化建设。从农村汲取资源、保障工业发展的国家意志，造就了集体所有、集体经营的公社所有制。这种排他性受到严格限制的产权体系，弱化了剩余合约和剩余收益的激励功能（陈剑波，1994），故而可称为“产权总有”。

其二是以“政社合一”贯彻国家意志。事实上，在农业合作化运动初期，国家与社会之间主要是一种良性互动。互助组起初是在农民自愿的基础上建立的，主要作用是恢复和扩大再生产，符合农民的自身利益，使农业切实得到了发展。真正改变农民合作社“自愿”性质、导致激进化问题的是1954年第二次全国农村工作会议对合作社数量的盲目制定。基层“比着干”的加码执行进一步刺激国家对计划的盲目扩大，形成恶性循环。进入人民公社时期，农村基层政权进一步呈现“一大二公”、“政社合一”和“三级所有、队为基础”特征，其结果就是国家权力向农村基层社会的深度渗透和扩张。

^①参见《中华人民共和国土地改革法》，《人民日报》1950年6月30日第2版；《农民协会组织通则》，《福建政报》1950年第7期，第50-51页。

^②参见《治安保卫委员会暂行组织条例》，《江西政报》1952年第8期，第15-16页。

^③参见《中央人民政府内务部关于健全乡政权组织的指示》，《山西政报》1954年第3期，第56-58页。

^④从1956年下半年至1957年初，由于社会主义改造的急速完成带来的深刻变化，以及党在工作中的某些问题，经济和社会生活中出现一些紧张状况，主要包括：一些城市出现粮食和日用品供应短缺，一些农村地区出现农民闹退社、分社风潮，一些学生、工人、复员转业军人在升学、就业和安置等方面遇到困难，发生了群体性上访事件。参见张启华（2007）。

其三是以“治权统合”固化社会秩序。由于“产权总有”、“政社合一”以及严格的户籍管理与城乡二元分割制度的影响，农民在基层治理中的活力受到限制。尽管如此，基层社会的非正式制度依然没有“离场”。这一时期“集体经济的劳动生产率下降，人均收入水平长期停滞不前”，且治理成本上升，“国家控制农村系统的费用指数比收益指数增长得更快”（周其仁，1995）。这意味着，农村社会内生的非正式制度冲击着“政社合一”体制，成为农村基层治理再次变革的重要因素。

（三）第三个阶段（1978—2011年）：乡政转型、村民自治、“两权”分离

改革开放和社会主义现代化建设新时期，中国共产党面临的主要任务是，“解放和发展社会生产力，使人民摆脱贫困、尽快富裕起来，为实现中华民族伟大复兴提供充满新的活力的体制保证和快速发展的物质条件”^①。以经济建设为中心、实行改革开放的历史性决策，为农村产权制度的再次变革提供了契机，也为“乡政村治”的农村基层治理格局奠定了制度基础。

其一是以“两权”分离重组治理能力。从1978年安徽凤阳县小岗村实行“大包干”，到1982年和1983年两个中央“一号文件”明确家庭联产承包责任制的合法地位，再到1983年底全国实行联产承包的队数达81.3万个，占生产队总数的99.5%（蒋永甫，2017），实现农村土地集体所有权与农户承包经营权的分离。此后，由于农村基层组织管理者与集体成员之间因发包、承包以及流转、征地等问题出现利益冲突，国家对农村基层组织管理者的土地控制权加以规制，并实行村民自治，由此走上一条不断稳定和保障土地承包经营权之路。可见，这一时期的农村产权改制并非一个单纯的国家被动撤出和顺应民意的过程，而是一个治理能力被加以重组、置换并得到巩固和再生产的过程（李洁，2016）。

其二是以“乡政转型”强化服务职能。这一时期的乡政转型经历了“重建—扩权—缩权—职能转变”等发展阶段。首先是乡政重建阶段。1979—1981年，四川、吉林和甘肃的几个县，率先进行了撤销人民公社而重建乡政府的试验（王振耀，1987）。1983年10月，中央发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，此后不到两年时间全国基本完成了建立乡政府的工作。其次是乡政扩权阶段。1987年党的十三大以后，以扩权放权为方向的县乡政府改革成为潮流，乡镇开始建立独立财政，出现县乡财政“分灶吃饭”的基本格局。在“乡镇企业热潮”中，乡镇政府在经济发展中甚至起到投资主体、风险主体、信誉主体的作用（马戎等，2000）。再次是乡政缩权阶段。随着1992年中央提出构建社会主义市场经济体制、1994年实施分税制改革，一些已经下放到乡镇政府的权力被县市政府收走，乡镇政府对基层社会的规制能力也迅速下降。乡镇在财权和事权上已不具备一级政府的真正属性，越来越像县级政府的从属组织或代理机构（赵树凯，2013）。最后是乡政公共服务职能转变与基层政权“悬浮”阶段。进入21世纪，国家着力通过农村税费改革和强化基层政府公共服务职能来解决“三农”问题，实现对农民“少取”到“多予”的根本转向。然而，农村税费改革的一个意外后果是，基层政府的财政来源越来越依靠上级转移支付，基层干部的行为模式也从过去的“要钱”“要粮”变为“跑钱”和借债，基层政权从“汲取型”变为与农民关系疏离的“悬浮型”（周飞舟，2006）。这也意味着乡镇政府的公共服务职能转变任重道远。

^①参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，《人民日报》2021年11月17日第1版。

其三是“以村民自治”激发社会活力。村民自治是“社会自主创制”与“国家有意吸纳”良性互动的结果。新中国最早的村民委员会于20世纪80年代初由广西罗城县、宜山县的农民自发成立，起初称谓不一，除了“村委会”外，也有称“村管会”、“议事会”或“治安领导小组”的。村委会“这种自发组织刚开始只是维护社会治安和维护集体的水利设施，后来逐步扩大为对农村基层社会政治经济生活中诸多事务的村民自我管理”（肖立辉，2008b）。1987年7月，邓小平指出，“把权力下放给基层和人民，在农村就是下放给农民，这就是最大的民主”^①。时任全国人大常委会委员长彭真提出，农民群众“把一个村的事情管好了，逐渐就会管一个乡的事情；把一个乡的事情管好了，逐渐就会管一个县的事情，逐步锻炼、提高议政能力”^②。自1987年颁布《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》以来，全国各地在村民自治的具体形式和运行机制上，探索出“海选”“组合竞选制”“两票制”“一肩挑”等创新经验。但是，20世纪90年代以来，村委会出现的“行政化”现象、村民自治制度与村“两委”架构之间不协调等问题，共同构成村民自治的深层张力。

（四）第四个阶段（2012年至今）：党建引领、治权协同、“三权”分置

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。中国共产党面临的主要任务是，实现第一个百年奋斗目标，开启实现第二个百年奋斗目标新征程，朝着实现中华民族伟大复兴的宏伟目标继续前进。2013年，党的十八届三中全会提出，将“推进国家治理体系和治理能力现代化”^③作为全面深化改革的总目标。农村基层治理成为国家治理、政府治理、社会治理共同指向的关键领域。

其一是以“党建引领”实现强基固本。党的十八大以来，党组织在农村基层治理体系中的“元治理”角色进一步凸显，“党建引领”成为中国特色社会主义乡村善治之路的显著特征。2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》提出，“坚持和加强党对乡村治理的集中统一领导”^④。2021年7月，《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》强调，“完善党全面领导基层治理制度”^⑤。在实践中，各地建立选派第一书记工作长效机制，大力推行村党支部书记、村委会主任“一肩挑”，以及村“两委”干部交叉任职，全面实行村委会向村党支部报告重大事项制度，强化农村基层党组织的领导核心作用。与此同时，农村基层自治越来越成为一种国家形态的自治，而如何激发内生动力，实现乡村有效治理，成为新的研究和实践议题。

其二是以“治权协同”提升治理效能。党的十八大以来，初步形成党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与，自治、法治、德治相结合的农村基层治理体系。2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》提出，“建立健全党委

^①参见《邓小平文选》（第3卷），人民出版社1993年版，第252页。

^②参见《彭真文选（一九四一——一九九〇年）》，人民出版社1991年版，第608页。

^③参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日第1版。

^④参见《中办国办印发〈指导意见〉加强和改进乡村治理》，《人民日报》2019年6月24日第1版。

^⑤参见《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，《光明日报》2021年7月12日第1版。

领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制”^①。同年，党的十九届四中全会强调“完善群众参与基层社会治理的制度化渠道”^②。2020年，党的十九届五中全会提出“社会治理共同体”概念，要求“完善基层民主协商制度，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^③。各地从完善党全面领导基层治理制度、加强农村基层政权治理能力建设、健全农村基层群众自治制度、推进农村基层法治和德治建设、加强农村基层智慧能力建设等方面，统筹推动农村基层治理体系建设。乡镇行政执行能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力和平安建设能力逐渐增强，村民委员会规范化建设持续推进，村民自治机制、村组织动员能力、村服务格局不断优化。一些发达地区推进“放管服”改革向基层延伸，打通基层政务服务的“最后一公里”，农村地区也逐步实现“最多跑一次”和“最多跑一地”。

其三是“三权”分置促进共享共治。党的十八届三中全会明确提出农村集体产权制度改革，强调“赋予农民更多财产权利”，指出“产权是所有制的核心”，要“健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”^④。2015年，农业部、中央农办、国家林业局确定在全国29个县（市、区）开展农村集体产权制度改革试点，按照中央部署，农村集体产权制度改革聚焦农村集体资产清产核资和经营性资产股份合作制改革两大重点任务^⑤。中央沿着权利细分的产权制度变革路径，从法律维度逐步实现农村集体农用地从“两权”分离到“三权”分置的产权结构重塑，在权利细分的基础上逐步赋予土地经营权流转、抵押、入股权能。这一改革的本质在于“增权赋能”，一方面通过“增权赋能”促进“共享”，增加农民财产性收入，维护农民合法权益，引领农民逐步实现共同富裕；另一方面通过“增权赋能”促进“共治”，引导农民在基层治理中更好地发挥积极性、主动性、创造性。

四、“三权”共变：新中国农村基层治理变革的历史逻辑

新中国农村基层治理变革具有“结构变革”与“功能变迁”两大维度。就结构变革而言，农村基层政权、村民自治权、农村土地产权呈现不同组合形态和均衡程度，能够满足不同治理功能需要。就功能变迁而言，农村基层治理实际发挥的功能亦即效能是结构形塑的结果，因而可以用“三权”各自的效能及其均衡度和“三权”的总体效能来反映农村基层治理结构的合理性。

为深入论证这一逻辑，笔者先采取纵向研究，按“强”“中”“弱”三区间划分方式对农村基层政

^①参见《中办国办印发〈指导意见〉加强和改进乡村治理》，《人民日报》2019年6月24日第1版。

^②参见《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日第1版。

^③参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《人民日报》2020年11月4日第1版。

^④参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日第1版。

^⑤参见《农村集体产权制度改革试点扩大：扩面、提速、集成，今年吉林、江苏、山东3省全省开展》，《人民日报》2018年6月20日第10版。

权、村民自治权、农村土地产权在不同历史时期的综合效能进行评价。区间的定性划分依据均以前文的历史梳理和相关史料支撑为准。然后，采取横截面研究，根据“三权”实际效能划分的组合样态，大体勾画出不同历史时期农村基层政权、村民自治权、农村土地产权的内部功能构造及其均衡程度。在此基础上，洞察和解释新中国农村基层治理变革的趋势及其历史逻辑。

（一）农村基层政权：“弱—强—中—强”的功能变迁

结合前文的历史梳理可知：其一，1949—1952年的“政权下沉”阶段，国家初步设立了农村基层政权，并通过土地改革和政治动员，使农民对基层政权产生了强烈认同感。但是，新中国成立之初的农村基层政权体量较小，国家权力的渗透和扩张有限，因此农村基层政权的效能总体上处于弱区间。其二，1953—1977年的“政社合一”阶段，农村基层政权向社会渗透和扩张的力度很大，其效能总体上处于强区间。其三，1978—2011年的“乡政转型”阶段，农村基层政权先是在20世纪80年代到90年代初经由“乡村治”体制的确立以及扩权放权的县乡政府改革而得到强化，但随后一些已经下放到乡镇政府的权力被县市政府重新收走，乡镇政府的财权和事权有所弱化，农村税费改革后基层政权与农民的关系有所疏离，“三农”问题引发的社会矛盾依然突出。因此，这一阶段农村基层政权的效能总体上处于中区间。其四，2012年以来的“党建引领”阶段，随着农业农村优先发展、农村基层党建工作强化、县乡政府职能改革和农村公共服务改善，农村基层政权效能提升，总体上处于强区间。

综上所述，新中国成立以来，中国农村基层政权的效能呈现“弱—强—中—强”的变迁轨迹。需要注意的是：其一，每个阶段效能的划分区间所呈现的是农村基层政权在“权力”和“权利”两个维度上的综合情况。例如，1953—1977年“政社合一”阶段的强区间效能主要源自权力维度，而2012年以来“党建引领”阶段的强区间效能则源自权力和权利两个维度上效能的总体增长。其二，在不同阶段，农村基层政权在权力维度上的效能实现形式也有所不同。例如，1953—1977年“政社合一”阶段的组织基础是“党政合一”。相比之下，1978—2011年“乡政转型”阶段，行政科层制的作用有所增强。2012年以来，党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇（街道）管理体制^①成为支撑和保障农村基层治理现代化的重要载体。其三，农村基层政权效能在每个阶段的“趋强”或“趋弱”，主要是相对上一阶段而言的，这反映出制度变迁中存在的路径依赖效应。

（二）村民自治权：“中—弱—中—中”的功能变迁

结合前文的历史梳理可知：其一，1949—1952年的“治权吸纳”阶段，农民协会在人民民主政权建设中发挥了重要作用，农民在基层治理中的活力得以体现。但是，关于村民自治权的实现问题，在法律层面上尚未做出明确规定，因此其效能总体上处于中区间。其二，1953—1977年的“治权统合”阶段，农民在基层治理中的活力受限，村民自治权的效能总体上处于弱区间。其三，1978—2011年的“村民自治”阶段，村民自治权的实现形式在法律上得到确认和保障。但是，随着农村社会日益分化、内生联结机制弱化和消解，村民自治制度在运行过程中出现村民实际参与缺乏、村级民主治理异化、基层干群关系紧张、农民集体行动危机等问题。因此，这一阶段村民自治权的效能总体上处于中区间。

^①参见《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，《光明日报》2021年7月12日第1版。

其四，2012年以来的“治权协同”阶段，共建共治共享格局初步形成，村民自治权得到实质性增强。但是，村民自治仍面临村委会“行政化”、村干部与村民的日常联系不够紧密、村民自治从制度条文向实践行为的转化需要进一步加强、村民自治的实现形式较为单一等现实问题。中央不断强调要健全村民自治制度体系、丰富村民议事协商渠道、发挥村规民约的自律规范，倡导各地探索不同情况下村民自治的有效实现形式。“村民自治作为一项制度，关键在于‘有效’，核心在于实现形式。村民自治体现了自治和民主精神，但作为一项国家制度，属于上层建筑领域，需要不断适应新的形势、新的情况和新的要求而发展变化”（徐勇，2015）。因此，目前村民自治权的效能总体上仍处于中区间。综上所述，新中国成立以来，村民自治权的效能呈现“中—弱—中—中”的变迁轨迹。

（三）农村土地产权：“弱—弱—中—强”的功能变迁

结合前文的历史梳理可知：其一，1949—1952年的“地权归农”阶段，农民在“均田”原则下获得一定数量的私有土地，产权主体明晰，土地所有权和使用权高度统一，调动了农民的生产积极性。然而，这一产权制度具有两大局限性：一方面，建立在生产资料私有制基础上的分散的小农经济弊端显露，即单个农户的生产能力不足，特别是大型农具和牲畜不足等困难在小农户中普遍存在，影响了土地的产出价值和农民的实际收益。另一方面，土地改革之后，农户之间因为生产能力差异而快速分化，“均田”和“均贫富”所带来的生产激励效能不持续、不稳定，这被认为是国家很快于1953年推行农业合作化运动的主要原因（徐琴，2006）。因此，这一时期农村土地产权的效能总体上处于弱区间。其二，1953—1977年的“产权总有”阶段，模糊的产权制度使国家对村庄的管制达到前所未有的全面覆盖，农村土地所有权与控制权被收归集体或国家。农村土地产权与农民经济剩余的分享出现严重的激励弱化，因此，其效能总体上处于弱区间。其三，1978—2011年的“两权”分离阶段，以按人口平均承包、农户家庭经营为特征的制度安排，既打破了“大锅饭”、调动了农民生产积极性，又保障了农户的基本生存发展权利，兼顾效率和公平，推动了农村经济发展。但是，“两权”分离在实践过程中遭遇生产分散、组织化程度低、农地闲置现象普遍、土地权益纠纷频发、农地经营权无法放活流转等问题。因此，这一阶段农村土地产权的效能总体上处于中区间。其四，2012年以来的“三权”分置阶段，农村土地集体所有权进一步明确，农户承包权内涵更加清晰，经营者被赋予独立的土地经营权。这不仅推进了农业现代化进程，也激发了农民参与基层治理的积极性、主动性、创造性。因此，这一阶段农村土地产权的效能总体上处于强区间。综上所述，新中国成立以来，农村土地产权的效能呈现“弱—弱—中—强”的变迁轨迹。

（四）变化趋势：从“低效均衡”到“高效均衡”的螺旋上升

综合上述分析，不同历史时期农村基层政权、村民自治权、农村土地产权“三权”共变的组合形态及其变迁轨迹如表1所示。

表1 新中国农村基层治理“三权”共变的“结构—功能”样态

阶段	农村基层政权	村民自治权	农村土地产权	“结构—功能”样态
1949—1952年	政权下沉	治权吸纳	地权归农	中均衡—低效能
1953—1977年	政社合一	治权统合	产权总有	低均衡—低效能

(续表 1)

1978—2011年	乡政转型	村民自治	“两权”分离	中均衡—中效能
2012年以来	党建引领	治权协同	“三权”分置	中均衡—高效能

首先，就结构变革而言，农村基层政权、村民自治权、农村土地产权呈现不同组合形态和均衡程度，能够满足不同治理功能需要。1949—1952年，新中国以“政权下沉”稳固执政根基，以“治权吸纳”动员社会参与，以“地权归农”增进国家认同。“三权”效能相当，共同对农村基层治理发挥影响，呈现“中均衡”结构。1953—1977年，“政社合一”之下，国家权力向农村基层社会深度渗透和扩张，而农村土地产权的激励功能弱化、农民在基层治理中的活力受限，“三权”呈现“低均衡”结构。1978—2011年，农村基层治理主要依托“两权”分离和“乡政转型”，村民自治权的实现形式在法律上得到确认，但又面临诸多深层张力，因此，“三权”呈现“中均衡”结构。2012年至今，农村基层政权、村民自治权、农村土地产权相关改革稳步推进，“三驾马车”逐渐协同发力，但不同情况下村民自治的有效实现形式问题还有待进一步探索，因此，“三权”呈现“中均衡”结构，并逐渐向“高均衡”方向发展。

其次，就功能变迁而言，“三权”效能之和在一定程度上能够代表农村基层治理体系的整体效能。结合前文按“强”“中”“弱”三区间划分方式对于农村基层政权、村民自治权、农村土地产权在不同历史时期的效能评价，1949—1952年“农村基层政权+村民自治权+农村土地产权”的效能可表示为“弱+中+弱”，1953—1977年“三权”的效能可表示为“强+弱+弱”，1978—2011年“三权”的效能可表示为“中+中+中”，2012年至今“三权”的效能可表示为“强+中+强”。综合来看，这四个阶段“三权”总体效能分别对应于低效能、低效能、中效能、高效能，整体上呈现上升趋势。

再次，从“三权”结构均衡性与总体效能的组合样态看，1949—1952年为“中均衡—低效能”组合，1953—1977年为“低均衡—低效能”组合，1978—2011年为“中均衡—中效能”组合，2012年以来为“中均衡—高效能”组合。需要强调的是，矛盾运动永无止境，“三权”之间不平衡是绝对的，而平衡只是相对的。农村基层政权、村民自治权、农村土地产权，正是在“平衡—不平衡—新的平衡”的矛盾运动中螺旋上升，不断接近“高效均衡”的理想构造。

最后，当前，村民自治权的效能激发程度仍低于农村基层政权和农村土地产权。“国家—社会”范式下的研究已经指出，在现代化进程中，国家政权与社会自治权之间具有竞争、冲突、独立、依赖、协同、合作等形态。中国的国家与社会关系总体上呈现“互嵌”与“合作”态势，从而保持了政治上的总体稳定（樊鹏，2019）。然而，“中国基层出现了普遍的村级治理行政化现象”（贺雪峰，2019）。未来应在完善农村基层政权建设、推进经济领域增权赋能改革的同时，持续探索村民自治的有效实现形式，发展多层次多类型多样式的村民自治体系，构建共建共治共享格局的基层治理共同体。

五、“三制”并进：新中国农村基层治理变革的制度逻辑

新中国成立之初，中国共产党就通过强制性制度变迁，对农民在经济、政治和社会身份上赋权，由此，在“原点”上产生了国家建制、社会创制、产权改制这三种相互交错、彼此借用的制度逻辑。

在新中国农村基层治理变革进程中，一方面，农村基层政权、村民自治权、农村土地产权“三权”的归属、配置及运行，是国家建制、社会创制、产权改制“三制”并进的结果；另一方面，“三权”同构的既有样态又成为制度变迁的起点和约束条件。

（一）以“国家建制”为节点的制度逻辑

农村基层治理中的国家建制遵循整合性逻辑，旨在使农村基层的各个组成部分形成相对协调的一致性，融入国家完整和稳定的政治共同体。在这一过程中，国家的整合方式发生了重要变化。

其一是以“乡政村治”实现“有机整合”。改革开放之后，党和国家的工作重心转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来，与此相匹配的是激活农村经济活力的农村土地集体所有权与农户承包经营权“两权”分离和以效率为追求、以法治为导向、以科层制为基础、以村民自治为延伸的“乡政村治”，逐步实现从“强制整合”到“有机融合”的历史转型。

其二是以“党建引领”促进“协同高效”。以往，“政治与行政的二元对立视角遮蔽了乡村治理结构的辩证统一性”（杜鹏，2019）。党的十八大以来，“党建引领”在构建优化协同高效的农村基层治理体系过程中凸显“元治理”功能，不仅形成“政治主导行政、行政支持政治”的良性状态，也为农村基层公共性的有序生长发挥重要助力，还为化解秩序与活力的兼容问题提供制度支撑，已然成为中国特色社会主义乡村善治的显著特征。

其三是以“公共服务”增进“制度认同”。农村基层治理的重心逐渐转移到公共服务上来，使农民共享发展成果，不断增进制度认同。当然，也应该看到，中央政权与地方政权的纵向关系成为其中关键约束条件。如果国家的纵向治权体系的运行机制设置不合理，有可能导致其公共服务功能的退化。例如，农村税费改革之后，乡镇政府财政自主权不断收缩，在项目权责配置中的弱势地位凸显。在“逐级代理”的压力体制下，乡镇主要领导往往不是在“抓项目”就是在“跑项目”的路上。因此，向基层放权赋能、提升农村公共服务高质量供给能力，是增强农村基层治理效能的一条重要路径。

其四是以“农民为本”提升“内生动能”。当前，中央倡导各地因地制宜地探索村民自治有效实现形式。在这一过程中，基层政府与社会的横向关系成为关键约束条件。在实践中，许多地方不再“先验”地决定农民需要，而是充分考虑农民的真实需求，让农民由公共事务管理客体转变为管理主体。正所谓“路在脚下”，农村基层治理创新之路仍需在农村基层干部和农民的实践中开拓出来。

（二）以“社会创制”为节点的制度逻辑

在新中国农村基层治理变革的四个阶段中，基层社会始终“在场”。在村民自治方面，如前文所述，新中国最早的村民委员会于20世纪80年代初由广西罗城县、宜山县的农民自发成立。在新农村建设中，广西河池市的农村基层创造出“屯级党群理事会”治理模式；湖北姊归县在农民创造的基础上，以利益相关和地域相近为标准，将建制村以下的村落作为自治单位，建设“幸福村落”（徐勇和赵德健，2014）；福建厦门市海沧区将农村社区自治重心下移，以村民小组为自治单元展开地方试验，形成符合当地实际情况的“微自治”范式（赵秀玲，2014）。此外，“社会创制”事实上也影响了农村产权制度改革。在安徽凤阳县小岗村包产到户结出“成果”前，早在1956年，广东、四川、湖北、浙江等省部分农村地区的农村基层干部和群众就已在生产责任制的探索中率先创造出包产到户责任制（张海荣，

2015)。改革开放之后，家庭联产承包责任制从一种“非法”的农民创造，成长为国家认可的重要的农村制度创新。正如邓小平指出的，“我们农村改革之所以见效，就是因为给农民更多的自主权，调动了农民的积极性”^①。已有研究表明，制度改革对中国农民增收的贡献最大，而制度改革的价值在于尊重了农民的自由选择（林毅夫，2005）。事实上，包产到户、乡镇企业、进城打工等被称为中国农民伟大创造的创举^②，都是农民在相应的制度结构中自由选择的结果。

将制度分为国家创制的正式制度与社会创制的非正式制度，为理解新中国农村基层治理变革的实践逻辑提供了一条认知路径。当非正式制度与正式制度融合度高、诉求趋向一致时，正式制度延续或变动的阻力较小，成本较低。当非正式制度与正式制度融合度低、诉求趋向矛盾时，正式制度延续或变动的阻力较大，成本较高。只有在非正式制度的灵活性之下，正式制度才能集聚社会资本，提升执行效能，获得制度创新更广阔的空间。总之，正式制度与非正式制度之间应该保持协调与互动，减少农村基层治理体系运转的阻力和成本。

（三）以“产权改制”为节点的制度逻辑

新中国农村土地产权制度是由国家、集体、农民共同构造出来的。农村土地集体所有制糅合了公法层面的治理功能、生存保障功能以及私法层面的市场化私权功能，国家发挥主导作用，但并非唯一作用主体。换言之，这一变迁过程兼具强制性和诱致性特征。

以人民公社集体所有制为分野，农村产权制度的变迁总体上经历了两个阶段：前一阶段总体是伴随政治运动、意识形态的不断深入而进行的，其特点是取消个人产权甚至较小的集体产权利益，建立“一大二公”的人民公社所有制，所有制的性质发生了根本改变，总体上属于强制性的变迁；在后一阶段，集体产权体制在达到其高度集中的历史“顶峰”后逐步放松，实质上是受到较小范围的集体利益以及农户利益的诱致而发生的渐变（黄涛和朱悦衡，2018）。如前文所述，“三级所有”和“包产到户”早在20世纪五六十年代就已经出现，因而总体上看属于诱致性制度变迁。这是与渐进式改革和市场经济发展相适应的，体现了不同利益主体相对平等的“合作式博弈”和“同意一致性”，是增进制度变迁效率的有效途径（黄涛和朱悦衡，2018）。

“同意一致性”的实质在于制度对参与博弈的各方利益的均衡构造。例如，以家庭联产承包责任制为标志的农村产权制度变迁，形成了“交够国家的、留足集体的、剩下都是农户自己的”的利益均衡构造，创造性地获得了不同经济当事人的同意一致性，因而取得了显著的创新绩效。无论是实践还是理论研究都表明，农村产权制度改革中对农民的增权赋能，在很大程度上推动了中国经济社会现代化进程，无论是国家、地方政府抑或是村集体、农民，都通过制度变迁获得了额外收益。

^①参见《邓小平文选》（第3卷），人民出版社1993年版，第242页。

^②参见仲农平，2021：《大跨越，中国历史乾坤再造——中国共产党与中国农民（中）》，《农民日报》6月22日第1版。

六、“权制互动”：新时代中国农村基层治理变革的实践逻辑

综合前文分析，本文得到以下结论：其一，农村基层政权、村民自治权、农村土地产权，共同构成农村基层治理体系的三个关键变量。与这“三权”相对应，包括国家建制、社会创制、产权改制在内的“三制”为农村基层治理体系中的关键变量提供了互动规则和框架。其二，新中国农村基层治理变革具有“结构变革”与“功能变迁”两大维度。新中国农村基层治理经历了四个阶段，总体上呈现从“低效均衡”向“高效均衡”的螺旋上升趋势。新的功能需求与旧的结构安排之间的矛盾运动，成为牵引变革的历史逻辑。其三，国家建制、社会创制、产权改制的相互交错、彼此借用，成为驱动新中国农村基层治理变革的深层制度逻辑。首先，以“国家建制”为节点的制度分析表明，国家建制对农村基层治理整合的方式发生了重要变化，主要体现在：以“乡政村治”实现“有机整合”、以“党建引领”促进“协同高效”、以“公共服务”增进“制度认同”、以“农民为本”提升“内生动能”。其次，以“社会建制”为节点的制度分析表明，村民自治制度是“社会自主创制”与“国家有意吸纳”良性互动的结果，正式制度与非正式制度之间的协调、互动、平衡和综合运用，有助于减少农村基层治理的运转阻力和成本。只要坚持把依法维护农民权益作为出发点和落脚点，通过增权赋能来提升农民主体性地位，农民就会创造出惊人的历史奇迹。最后，以“产权改制”为节点的制度分析表明，新中国农村土地产权制度是由国家、集体、农民共同构造出来的。与渐进式改革和市场经济发展相适应，经由国家、集体、农民的“合作式博弈”，实现三方利益的“均衡构造”，将是未来农村产权制度改革与基层治理体系现代化的一个重要演进方向。

随着中国特色社会主义进入新时代，已有学者指出，“70年乡村治理的内在逻辑体现在四个方面：实现乡村现代化的目标、多组织共同参与、克服乡村现代化的主要矛盾、制度法律政策的变革与创新”（丁志刚和王杰，2019）。笔者认为，农村基层治理势必立足“权制互动”的实践逻辑，通过在经济、政治、社会领域统筹推进以人为核心的农民增权赋能，走中国特色社会主义乡村善治之路。

（一）夯实农村国家建制，推进农村民生服务领域增权赋能

农村民生服务领域的增权赋能是农村基层治理现代化的内在要求。要把抓基层、打基础作为长远之计和固本之举，把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒，使党建引领基层治理的作用得到强化和巩固。发挥“党建引领”的“元治理”功能，为农村基层公共性的有序生长提供重要支持，为化解秩序与活力的兼容问题提供制度支撑。要构建“党委领导、党政统筹、简约高效”的乡镇管理体制^①，通过向基层放权赋能，增强乡镇行政执行能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力和平安建设能力。要将增进农民福祉作为推进农村基层治理变革的出发点和落脚点，坚持以人民为中心的根本立场，促进农民自由全面发展，在城乡融合发展中推进城乡公共服务均等化进程，在权利保障视野下满足农民多层次多样化需求。要围绕全面推进乡村振兴、巩固拓展脱贫攻坚成果、扎实推进农民农村共同富裕等任务，把“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、

^①参见《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，《光明日报》2021年7月12日第1版。

弱有所扶”作为基层政权公共服务能力建设可观可感的目标向度。

（二）激发农村社会创制，推进农村社会治理领域增权赋能

农村社会治理领域的增权赋能是农村基层治理现代化的关键所在。要在党建引领下构建农村基层治理共同体，促进党委、政府、市场、社群、技术等各种力量在共建共治共享新格局中发挥积极作用。党委和政府可以通过“公益创投”和“社会组织孵化器”等方式建立“授权治理”单位，通过购买方式扶持社会力量，激发农村基层社会活力。释放市场领域自治元素，可以采取“非公党建”和“引导社会资本投资”等方式，促进政府机制与市场机制的有效联动。健全基层群众自治制度，探索不同情况下村民自治的有效实现形式，为农村基层公共性的有序生长创造条件。因地制宜地开展农村智能治理应用场景试验，持续加强农村基层智慧治理能力建设。

（三）深化农村产权改制，推进农村市场经济领域增权赋能

农村市场经济领域的增权赋能是农村基层治理现代化的必由之路。对此，不仅要坚持建立和完善归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农村集体产权制度，还要进一步认识产权与治理的关系，着力完善“五个机制”：其一是完善利益治理机制，促进城乡利益主体之间、农村不同利益主体之间以及主体不同方面之间的利益平衡。其二是完善契约治理机制，建立自治、法治、德治相结合的契约治理机制，增进乡村治理的民主性与法治性。其三是完善合作治理机制，推动农村基层民主协商制度创新，构建以共建共治共享为主要特征的新秩序。其四是完善市场治理机制，创造条件赋予农民更多财产权利，为激活农村基层治理活力奠定经济基础。其五是完善均衡治理机制，推动国家、集体和农民等多元产权主体利益结构的均衡构造、集体产权内部权能结构的均衡构造、城乡之间要素价格及交易关系的均衡构造。

综上所述，新中国农村基层治理变革是一场以“增权赋能”为主旨的系统性变革。除了国家政权要走向“善政”、多元治理要走向“善治”，还必须考量“农民主体性”和“社会参与性”的问题。归根结底，就是要在中国共产党的坚强领导下，坚持以人民为中心，提高农民主体地位，充分尊重农民意愿，善于调动农民的积极性、主动性、创造性。在此基础上，综合发挥国家建制、社会创制、产权改制“三制”并进的制度优势，推进农村基层治理“结构”与“功能”相互适配、“体系”与“能力”同步优化、“制度”向“效能”持续转化，接续谱写中国特色社会主义乡村善治的壮美图景。

参考文献

- 1.陈锋，2015：《分利秩序与基层治理内卷化：资源输入背景下的乡村治理逻辑》，《社会》第3期，第95-120页。
- 2.陈剑波，1994：《人民公社的产权制度——对排它性受到严格限制的产权体系所进行的制度分析》，《经济研究》第7期，第47-53页。
- 3.陈军亚、肖静，2022：《从“乡政村治”到“乡村治理”：政权建设视角下的农村基层政治变迁——对“乡政村治”框架的再认识》，《理论月刊》第6期，第21-28页。
- 4.崔智友，2001：《中国村民自治的法学思考》，《中国社会科学》第3期，第129-140页、第206-207页。
- 5.道格拉斯·C. 诺斯，1994：《经济史中的结构与变迁》，陈郁、罗华平等译，上海：上海人民出版社，第20-34页。

- 6.邓大才, 2015: 《产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑》, 《中国社会科学》第7期, 第43-64页、第206页。
- 7.丁志刚、王杰, 2019: 《中国乡村治理70年: 历史演进与逻辑理路》, 《中国农村观察》第4期, 第18-34页。
- 8.杜鹏, 2019: 《乡村治理结构的调控机制与优化路径》, 《中国农村观察》第4期, 第51-64页。
- 9.杜润生, 1999: 《新区土地改革的回忆——农村变革回忆之一》, 《百年潮》第10期, 第40-48页。
- 10.杜赞奇, 2003a: 《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》, 王福明译, 南京: 江苏人民出版社, 第54-55页。
- 11.杜赞奇, 2003b: 《从民族国家拯救历史: 民族主义话语与中国现代史研究》, 王宪明、高继美、李海燕、李点译, 北京: 社会科学文献出版社, 第86页。
- 12.樊鹏, 2019: 《互嵌与合作: 改革开放以来的“国家-社会”关系》, 《云南社会科学》第1期, 第29-36页、第186页。
- 13.何泽中, 2002: 《当代中国村民自治》, 长沙: 湖南大学出版社, 第68-72页。
- 14.贺雪峰, 2011: 《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》, 《开放时代》第2期, 第86-101页。
- 15.贺雪峰, 2019: 《行政还是自治: 村级治理向何处去》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第6期, 第1-5页、第159页。
- 16.黄涛、朱悦衡, 2018: 《农村产权制度变革与乡村治理研究》, 北京: 商务印书馆, 43-64页。
- 17.黄晓春, 2021: 《党建引领下的当代中国社会治理创新》, 《中国社会科学》第6期, 第116-135页、第206-207页。
- 18.黄宗智, 2020: 《小农经济理论与“内卷化”及“去内卷化”》, 《开放时代》第4期, 第126-139页、第9页。
- 19.蒋永甫, 2017: 《让农地流转起来: 集体产权视角下的农地流转机制主体创新研究》, 北京: 人民出版社, 第39页。
- 20.金太军、施从美, 2002: 《乡村关系与村民自治》, 广州: 广东人民出版社, 第69-70页。
- 21.李洁, 2016: 《农村改革过程中的试点突破与话语重塑》, 《社会学研究》第3期, 第100-124页、第244页。
- 22.李祖佩, 2017: 《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》, 《中国农村观察》第6期, 第116-129页。
- 23.林尚立, 2013: 《现代国家认同建构的政治逻辑》, 《中国社会科学》第8期, 第22-46页、第204-205页。
- 24.林毅夫, 2005: 《制度、技术与中国农业发展》, 上海: 上海人民出版社, 第30-92页。
- 25.刘金海, 2022: 《“一体两面”: 对中国农民政治行为的整体性理解》, 《中国农村观察》第3期, 第49-61页。
- 26.刘志鹏、唐鸣, 2011: 《法理学视野下的村民自治权: 争议、歧见与解析》, 《中州学刊》第3期, 第17-21页。
- 27.罗必良、耿鹏鹏, 2022: 《乡村治理及其转型的产权逻辑》, 《清华大学学报(哲学社会科学版)》第3期, 第188-204页、第219-220页。
- 28.马戎、刘世定、邱泽奇, 2000: 《中国乡镇组织变迁研究》, 北京: 华夏出版社, 第167-187页。
- 29.汪雪芬、王博, 2017: 《“国家政权建设”的概念旅行: 从西方到中国》, 《中共杭州市委党校学报》第2期, 第25-31页。
- 30.王德志, 1999: 《村民自治权的完善和保障》, 《当代法学》第4期, 第13-18页。
- 31.王振耀, 1987: 《农村基层政权的职能分化态势与政策选择》, 《政治学研究》第4期, 第29-33页。
- 32.吴毅、李德瑞, 2007: 《二十年农村政治研究的演进与转向——兼论一段公共学术运动的兴起与终结》, 《开放时

代》第2期，第90-105页。

- 33.肖立辉, 2008a: 《论村民自治的权利救济》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第6期, 第8-12页。
- 34.肖立辉, 2008b: 《改革开放以来村民自治的历程》, 《百年潮》第8期, 第53-56页。
- 35.徐琴, 2006: 《新中国农地制度: 绩效与变迁》, 《学海》第5期, 第17-21页。
- 36.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, 第343-466页。
- 37.徐勇, 2009: 《农民改变中国: 基层社会与创造性政治——对农民政治行为经典模式的超越》, 《学术月刊》第5期, 第5-14页。
- 38.徐勇, 2015: 《积极探索村民自治的有效实现形式》, 《中国乡村发现》第3期, 第20-23页。
- 39.徐勇, 2019: 《国家化、农民性与乡村整合》, 南京: 江苏人民出版社, 第1-61页。
- 40.徐勇、赵德健, 2014: 《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)》第4期, 第1-8页。
- 41.杨光斌, 2019: 《发现真实的“社会”——反思西方治理理论的本体论假设》, 《中国社会科学评价》第3期, 第13-26页、第141页。
- 42.杨继国、黄文义, 2017: 《“产权”新论: 基于“马克思定理”的分析》, 《当代经济研究》第12期, 第5-14页、第97页。
- 43.郁建兴, 2019: 《辨析国家治理、地方治理、基层治理与社会治理》, 《光明日报》8月30日11版。
- 44.臧雷振, 2021: 《治理研究的多重价值和多维实践——知识发展脉络中的冲突与平衡》, 《政治学研究》第2期, 第149-159页、第191-192页。
- 45.詹姆斯·N. 罗西瑙, 2001: 《没有政府的治理》, 张胜军、刘小林等译, 南昌: 江西人民出版社, 第32-62页。
- 46.张海荣, 2015: 《20世纪五六十年代毛泽东对“包产到户”的认识和态度》, 《毛泽东研究》第3期, 第47-54页。
- 47.张厚安, 2001: 《三个面向, 理论务农: 社会科学研究的反思性转换——华中师范大学中国农村问题研究中心20年回顾》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期, 第11-15页。
- 48.张厚安、徐勇, 1995: 《中国农村政治稳定与发展》, 武汉: 武汉出版社, 第141-586页。
- 49.张静, 2000: 《基层政权: 乡村制度诸问题》, 杭州: 浙江人民出版社, 第287-295页。
- 50.张静, 2018: 《社会变革与政治社会学——中国经验为转型理论提供了什么》, 《浙江社会科学》第9期, 第11-19页、第155页。
- 51.张启华, 2007: 《构建社会主义和谐社会的重要理论探索——纪念毛泽东〈关于正确处理人民内部矛盾的问题〉发表50周年》, 《求是》第12期, 第18-21页。
- 52.赵树凯, 2013: 《县乡政府治理的危机与变革——事权分配和互动模式的结构调整》, 《人民论坛·学术前沿》第21期, 第14-30页。
- 53.赵秀玲, 2014: 《“微自治”与中国基层民主治理》, 《政治学研究》第5期, 第51-60页。
- 54.周飞舟, 2006: 《从“汲取型”政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》, 《社会学研究》第3期, 第1-38页、第243页。
- 55.周其仁, 1995: 《中国农村改革: 国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾》, 《管理世

界》第3期，第178-189页、第219-220页。

56.周贤日、潘嘉玮，2003：《论村民自治权与国家行政权》，《华南师范大学学报（社会科学版）》第1期，第26-34页、第148-149页。

57.Bowles, S., 2004, *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, Princeton: Princeton University Press, 474-501.

58.Torfinn, J., G. Peters, J. Pierre, and E. Sørensen, 2012, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 14-15.

59.World Bank, 1989, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-term Perspective Study*, Washington D.C., 60.

（作者单位：¹湖南农业大学公共管理与法学学院；

²浙江海洋大学经济与管理学院）

（责任编辑：王 藻）

Three-dimensional Logic of Rural Grassroots Governance Transformation in New China

LI Yanling GAO Meng

Abstract: How to better transform the advantages of the socialist system with Chinese characteristics into the effectiveness of rural grassroots governance is a key to comprehensively promote rural revitalization, and a major issue in the process of promoting the modernization of national governance system and governance capacity. The "isomorphism" and "covariation" of rural land property rights, grassroots regime and villagers' autonomy are remarkable features of the rural grassroots governance reform since the founding of New China. The contradictory movement between the new functional requirements and the old structural arrangements has become the historical logic that drove changes. Since the founding of New China, rural grassroots governance has experienced four stages successively. In terms of relationship between structure and function, it has successively presented four forms, namely, "medium equilibrium and low efficiency" (1949-1952), "low equilibrium and low efficiency" (1953-1977), "medium equilibrium and medium efficiency" (1978-2011), as well as "medium equilibrium and high efficiency" (since 2012). On the whole, it has shown a spiral upward trend from "low efficient equilibrium" to "high efficient equilibrium". The reform of rural property rights, the construction of rural grassroots regime and the creation of rural social forces were intertwined and borrowed from each other, which became the institutional logic driving the reform. In the new era, rural grassroots governance is bound to be based on the practical logic of "interaction between rights and systems" and take the road of socialist rural good governance with Chinese characteristics by comprehensively promoting people-centered farmers' empowerment in the economic, political and social fields.

Key Words: Rural Grassroots Governance; Reform Logic; Rural Grassroots Regime; Villager's Autonomy Right; Rural Land Property Right