

## 乡村基层群众自治研究20年:议题、论争与展望

◎李强彬,龙凤翔

四川大学 公共管理学院,成都 610064

**摘要:**自治是乡村治理的根基,有效自治是乡村基层治理现代化的题中应有之义。自20世纪80年代以来,学界、实务界对乡村基层群众自治的理论逻辑、制度设计、实际运行和有效实现等展开了广泛研究。对于新世纪以来基层群众自治实践所面临的诸多难题,无论宣称“自治已死”,还是呼吁“找回自治”,实际都表明乡村基层群众自治陷入了某种僵局,也显示出相关研究进入了特定的瓶颈期。面向新时代基层治理现代化与乡村振兴战略的推进,通过分析乡村基层群众自治研究的总体状况、议题聚焦,进而揭示相关的论争与分歧,可以直观、全面地刻画乡村基层群众自治研究近二十年来的基本样态,为克服研究议题僵化和深化基层群众自治研究议题提供直接的证据。

**关键词:**基层群众自治;村民自治;乡村治理

中图分类号: D638 文献标志码: A 文章编号: 1000-8594(2021)03-0034-08

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2021.03.005

作为我国民主政治建设的基础性内容和重要组成部分,乡村基层群众自治涵盖民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的全过程,既是推进基层治理现代化中一项十分重要的制度设计,也一直是学界、实务界有关基层政治和基层治理研究的焦点。自20世纪80年代以来,乡村基层群众自治研究经历了“冷门”与“热门”交替性演进,形成了两个基本的研究特点:一是围绕乡村基层群众自治的制度文本、民主价值、政治功能、基本载体、实现形式、运转过程等展开基础性的规范研究;二是从具体的实践案例出发,诊断乡村基层群众自治的现实困境,探索乡村基层群众自治的有效实现模式,进而展开乡村基层群众自治推动乡村基层治理发展的经验研究。近年来,基于乡村基层群众自治的新挑战、新命题与新使命,呈现出诸多乡村基层群众自治研究的新视角,研究的本土化、体系化特征日益明显。尽管有关基层群众自治研究的成果已比较丰富,但面对乡村基层群众自治的实际运转仍显乏力,对现实的有效回应仍然不足,亟须在对乡村基层群众自治研究状况进行充分评估的基础上寻找新的突破点。

### 一、文献总体特征与分析

发文量年度分布、研究力量分布、高被引文献分

布是反映某一研究领域研究热度、演进趋势和成熟度的重要依据。相对于20世纪后20年的基层群众自治研究与实践,1998年至2020年间的研究和实践更加成熟,研究所揭示的实践性问题亦更多。伴随着经济社会的总体性发展和城乡关系的演进,有关乡村基层群众自治研究的关注度呈现出显著的起伏性特征。

#### (一) 文献增长规律

本研究以中国知网(CNKI)数据库中的CSSCI来源期刊为检索源,以“乡村基层群众自治”和“村民自治”为检索主题,共检索到1998年至2020年的期刊文献3,084篇。在手动剔除重复文献、书评、新闻报道等非研究类期刊文献后,最终确定3,025篇研究文献。对其进行统计与整理后,得到1998—2020年间的年度发文量增长趋势图(见下页图1)。从图1可知,1998—2007年间的年均发文量在50篇以上,虽然文献增幅较小且不稳,但发文量总体保持增长,表明这一时期为乡村基层群众自治研究的初步发展期。需要说明的是,之所以1998年有30篇研究文献,这是因为本研究只统计CSSCI来源期刊所刊载文献,导致1998年之前的相关研究未能在图1中呈现出来。2008—2011年间的发文量激增且年均发文量保持在200篇左右,说明乡村基层群众自

收稿日期:2021-02-24

基金项目:四川省软科学项目“加强和深化四川省社会稳定风险评估研究”(2020JDR0043)、四川大学青年学术人才培养项目“协商民主的国家治理逻辑及其实现”(SKSYL201806)阶段性成果

作者简介:李强彬(1980—),男,四川眉山人,教授,博士研究生导师,从事公共政策与社会治理研究;龙凤翔(1997—),男,湖北恩施人,硕士研究生,从事公共政策与社会治理研究。

治研究在这一时期受到了学界的高度关注,是研究的高潮期。2012年之后发文量有回落趋势,这表明乡村基层群众自治的研究热度有所降低。2019—2020年间的发文量又有小幅度增长,这与中共中央、国务院于2018年出台《关于实施乡村振兴战略的意见》和中共中央办公厅、国务院办公厅于2019年印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》不无关系,这两份文件都强调了乡村基层群众自治制度在推进乡村振兴战略和推动基层治理中的重要作用,增强了学界对乡村基层群众自治研究的关注度。

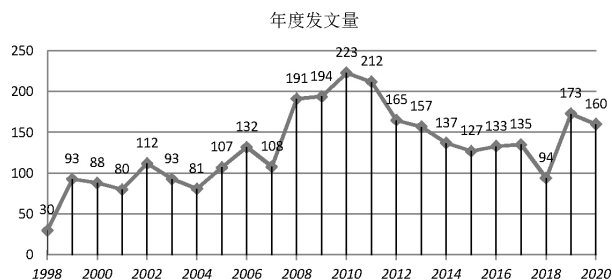


图1 乡村基层群众自治研究年度发文量趋势  
(1998—2020年)

资料来源:作者根据中国知网(CNKI)检索信息整理得出。

## (二) 研究力量分析

发文作者和研究机构是研究力量的基本构成。如表1所示,从作者发文量来看,研究主体主要为高

表1 乡村基层群众自治研究的作者与机构  
发文量列表(前10名)

序号	作者	篇数	序号	机构	篇数
1	卢福营	48	1	华中师范大学	360
2	徐勇	39	2	中国社会科学院	88
3	贺雪峰	32	3	华中科技大学	74
4	唐鸣	31	4	中国人民大学	68
5	董江爱	26	5	武汉大学	65
6	任中平	17	6	浙江大学	54
7	黄辉祥	16	7	南京大学	53
8	戴玉琴	16	8	浙江师范大学	52
9	刘义强	15	9	北京大学	49
10	金太军	15	10	南开大学	48

资料来源:作者根据中国知网(CNKI)检索结果整理得出。

①按照国家将省份划为东中西部地区的标准,以表1中机构所在省份区分东中西部地区。如北京市的中国社会科学院、中国人民大学、北京大学,江苏省的南京大学、浙江省的浙江师范大学等列入东部地区。

校学者。其中,卢福营(48篇)、徐勇(39篇)、贺雪峰(32篇)、唐鸣(31篇)、董江爱(26篇)等学者是该研究领域的高产作者,发文量均在20篇以上。另外,任中平(17篇)、黄辉祥(16篇)、戴玉琴(16篇)、刘义强(15篇)、金太军(15篇)等学者的发文量也较多,能够持续产出研究成果,是支撑起该领域研究的主体性力量。值得注意的是,徐勇、贺雪峰、唐鸣等代表性学者来自华中师范大学、武汉大学,同属于“华中学派”,他们持续的产出成果丰富,均在30篇以上,表明已经形成比较紧密的乡村基层群众自治研究学术共同体。就研究机构力量而言,华中师范大学(360篇)、中国社会科学院(88篇)、华中科技大学(74篇)、中国人民大学(68篇)、武汉大学(65篇)等学术机构的发文量位居前五,与高产作者所在单位基本相符,表明在该领域具有一定的学术影响力。从空间布局来看,发文量位居前10名的研究机构主要为东部地区与中部地区的高校<sup>①</sup>,表明中东部地区的学术机构是支撑起该领域研究的主要力量,而西部地区的研究力量则较为薄弱,空间分布不均衡。

## (三) 高被引文献分析

表2(见下页)显示了国内乡村基层群众自治研究前10名高被引文献。其中,徐勇、贺雪峰、沈延生、金太军等学者是高被引文献的重要作者,进入乡村基层群众自治研究领域的时间较早,其研究成果在很大程度上为该领域的研究奠定了基础,尤其是徐勇与贺雪峰两位“华中学派”的学者在乡村基层群众自治研究方面作出了巨大贡献,早期发文量较多,产生了重要影响。其中,徐勇在《县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换》一文中提出社会转型过程中乡村治理结构的转变,并将市场化、现代化背景下的乡村治理结构归纳为县主政、乡执行、村自治的特征,为理解“乡村政治”的治理结构提供了很好的思路,得到学界广泛认同。从研究方法来看,早期研究主要采取规范研究方法,聚焦乡村基层群众自治对现代国家建构及基层民主政治发展的重要意义、村庄政治的转型与发展等议题。此外,从学科性质来看,高被引文献主要来自社会学、法学、政治学等学科,说明基层群众自治研究为多学科交叉研究领域,涉及乡村政治、乡村社会、基层行政等多方面的研究内容。

表2 乡村基层群众自治研究高被引文献列表(前10名)

篇名	作者	频次	年/期	期刊
县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换	徐勇	862	2002/02	《江苏社会科学》
论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础	贺雪峰 全志辉	771	2002/03	《中国社会科学》
村政的兴衰与重建	沈延生	729	1998/06	《战略与管理》
论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角	贺雪峰	642	2000/03	《政治学研究》
中国村民自治的法学思考	崔智友	415	2001/03	《中国社会科学》
村民自治的成长:行政放权与社会发育——1990年代后期以来中国村民自治发展进程的反思	徐勇	411	2005/02	《华中师范大学学报》 (人文社会科学版)
村庄治理中三重权力互动的政治社会学分析	金太军	388	2002/02	《战略与管理》
中国乡村治理:结构与类型	贺雪峰 董磊明	385	2005/03	《经济社会体制比较》
现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释	徐勇	375	2006/06	《学习与探索》
找回自治:对村民自治有效实现形式的探索	徐勇 赵德健	372	2014/04	《华中师范大学学报》 (人文社会科学版)

资料来源:作者根据中国知网(CNKI)检索结果整理得出。

## 二、乡村基层群众自治研究的议题聚焦

关键词是对一篇文章研究内容和研究主题的高度凝练,关键词出现频率越高,说明该词的研究热度越强。为明确乡村基层群众自治研究的主题分布情况,本研究将从中国知网(CNKI)下载的3,025篇CSSCI来源期刊论文数据导入CiteSpace5.7.R1软件中,时间区间设置为1998—2020年,时间切片设置

为1年,数据抽取阈值设置为“TOP50”,通过关键词共现频次绘制出关键词共现图谱,并得到前30个高频关键词(如表3所示)。结合高频关键词与研究文献的具体内容,可将我国乡村基层群众自治研究归纳为四个主题,即乡村基层群众自治与民主政治研究、乡村基层群众自治的制度设计研究、乡村基层群众自治的实践创新研究、乡村基层群众自治与基层治理研究。

表3 乡村基层群众自治研究高频关键词列表(前30名)

序号	关键词	频次	序号	关键词	频次
1	村民自治	1137	16	基层治理	49
2	乡村治理	244	17	治理	48
3	村民委员会	149	18	对策	43
4	基层民主	128	19	协商民主	42
5	农村	80	20	村委会选举	41
6	新农村建设	72	21	农村社区	40
7	村干部	70	22	民主	40
8	村民自治制度	65	23	村庄治理	38
9	乡村振兴	64	24	社会治理	34
10	村民代表会议	60	25	实践创新	34
11	自治	59	26	乡政村治	34
12	政治参与	57	27	实现形式	34
13	基层群众自治	57	28	制度创新	33
14	农民	51	29	群众自治	32
15	村规民约	51	30	单元	31

资料来源:作者根据CiteSpace软件运行结果整理得出。

### (一) 乡村基层群众自治与民主政治研究

基层群众自治制度是我国基本政治制度之一,是人民当家作主制度体系的重要组成部分,有关“自治”与“民主”之间关系的研究也就很自然地成为基层群众自治研究中的“大问题”。对此,早期研究主要集中于乡村基层群众自治的政治定位问题,主要包括村民自治的性质、基层民主的价值意义与政治功能等。因此,“村民自治”“村民委员会”“村民代表会议”“选举”“基层民主”等关键词涌现并成为早期研究的焦点议题。值得注意的是,近年来不少学者认为,“协商民主”与基层群众自治之间存在高度的价值耦合,是基层民主实践的一种新途径。这是因为基层群众自治中的协调、沟通、参与、议事等机制内含有丰富的民主协商元素<sup>[1]</sup>,也就是说民主协商能够丰富基层群众自治有效实现的方式。具体而言,协商民主嵌入基层群众自治能够有效提升基层群众自治制度的合法性、自治权力来源的合法性以及村庄决策与治理的合法性。此外,有研究特别强调,以协商治理为重心的村民自治不仅能够提升民

众的政治效能感,而且还具有破解村民自治发展失衡、克服村民自治制度化、纠正主体错位等重要作用<sup>[2]</sup>。因此,学者从多个角度提出了“协商民主”嵌入基层群众自治的具体路径,探索基层群众自治中民主协商的适度单元。

#### (二) 乡村基层群众自治的制度设计研究

对此,学界重点探讨了如何从制度设计上完善基层群众自治制度,代表性的观点有“规则论”“价值论”“权力论”等。其中,“规则论”认为,议事规则是基层群众自治有效实现的框架基础,规则的具体性、程序性、中立性是基层群众自治有效实现的决定性因素<sup>[3]</sup>。提出乡村基层群众自治呈现出从“价值型自治”“条件型自治”转向“规则型自治”的发展趋势<sup>[4]</sup>,议事型规则、决策型规则、执行型规则是“四个民主”得以实现的重要保障。“价值论”强调“协商”“善治”“自治”等价值理念之于基层群众自治的重要性,提倡将协商民主理念、善治理念等贯彻到民主选举、民主决策、民主管理及民主监督之中,以解决好基层群众自治中“权力获得”“权力行使”“权力监督”的问题<sup>[5]</sup>。“权力论”则强调对村民自治进行“增权赋能”,以摆脱基层群众在自治实践中“形式上有权、实际上无权”的困境<sup>[6]</sup>。

#### (三) 乡村基层群众自治的实践创新研究

随着基层群众自治研究和实践的深化,学界逐步从理论研究转向实践研究,聚焦乡村基层群众自治实践创新模式的总结、推广与扩散。对此,主要的议题可概括为以下四个方面:第一,民主选举实践创新研究。比如,广西壮族自治区玉林市于2012年创新实践了“村务商议团”形式,推动了村民代表大会“决策难”、民主管理“落实难”、民主“监督难”等问题的解决<sup>[7]</sup>。第二,民主决策实践创新研究。比如,广东省清远市在村和组普遍成立两级议事会,各自有独立的决策权力;河南省邓州市的“四议两公开”制度推进了民主决策的实质化。第三,民主管理实践创新研究。比如,贵州省铜仁市形成了“村两委+乡贤会”的管理与服务模式<sup>[8]</sup>;广东省佛山市实施“网格化管理”推动了民主管理技术创新。第四,民主监督实践创新研究。比如,始于1999年的浙江省温岭市的民主恳谈会、四川省成都市的议事监督委员会,把监督领域从执行、管理推进到了决策范畴。

#### (四) 乡村基层群众自治与基层治理研究

从历程来看,村民自治经历了家庭联产承包责任制改革、农村税费改革、社会主义新农村建设以及精准扶贫等农村改革与发展的重大战略,新发展阶

段的“乡村振兴”战略亦必将对乡村基层群众自治提出新要求。可见,国家的宏观政策与发展背景一直引领和影响着乡村基层群众自治研究的走向与轨迹。面向基层治理现代化的新时代背景,一方面,学界特别关注乡村基层群众自治与基层治理的有效衔接问题,突出强调了实现治理有效的基础在于进一步推进村民自治有效<sup>[9]</sup>。对此,提出了构建“三治融合”的乡村有效治理新格局,以及通过明确权力边界、转变乡镇政府职能和推进政务公开、村务公开等方式来实现基层管理与群众自治的有效衔接。另一方面,学界重点论及了乡村基层群众自治的有效实现形式,以2014年中央一号文件的出台为触发,尤其聚焦于基层群众有效自治的单元、条件、要素、规则等。比如,邓大才提出利益相关、产权相连、地域相近、规模适度、文化相近、群众自愿是对村民自治有效实现的重要条件<sup>[4]</sup>。

### 三、乡村基层群众自治研究的主要论争

从经典文献的具体研究内容来看,学界对乡村基层群众自治的民主价值、基本单元、研究范式、未来走向等所展开的研究充满论争。这一方面表明乡村基层群众自治研究日益走向深入;另一方面,也表明乡村基层群众自治实践亟须在制度设计与实际操作方面针对乡村社会的变迁作出适时调整,以回应现实需求,进一步充实和发展基层群众自治。

#### (一) 乡村基层群众自治是否意味着政治民主化

在乡村基层群众自治制度初创期,学界对其政治民主化的意义给予诸多关注。多数学者认为,村民自治是中国民主政治发展的重要逻辑起点和现实基点,对其寄予很高的民主期待,但是对于“村民自治是否意味着政治民主化”这一问题,一种观点认为,村民自治是一场平静的民主化革命<sup>[10]</sup>,是政治改革上的又一次“农村包围城市”<sup>[11]</sup>,是中国民主政治发展的突破口,有学者提出,村民自治为中国民主政治文化的培训提供了实践平台,有利于村民民主习惯的培育与增强,具有从形式民主到实质民主跃进的民主训练价值;另一种观点则认为,“自治并不等于民主”<sup>[12]</sup>,即选举并不等于民主,有学者认为,自治是一种排他性的概念,并不能与民主画等号,甚至有学者认为,村民自治是一种“理论怪胎”,它与世界典型发展模式背道而驰,可能产生新形势下的“绅治”<sup>[12]</sup>。其中,具有代表性的学者是沈延生和党国印,他们认为,村民自治不是民主政治的起点,乡

村社会仅通过村民自治已经很难推动全社会的政治变革。还有学者保持谨慎态度,比如认为民主从产生、发育、发展到成熟等过程都与基层自治息息相关。村民自治是基层民主的一种实践,但因为政府干预、自治能力不足等困境而尚未成为实质民主。另有极度悲观者认为,村民自治已经走入了死胡同<sup>[13]</sup>,其意义正在消失。对此,彭大鹏在《村民自治已经没有意义了吗?》一文中作出回应,认为村民自治作为一种折中性的制度安排,其权责与功能有限,自治效果受到多方面因素的影响,不能片面地认为村民自治失去了意义<sup>[14]</sup>。

从已有研究来看,有关村民自治的民主价值的讨论在很长一段时间内受到了学界的高度关注,这对于乡村基层群众自治的发展具有理论推进作用。学术观点之间的论争既可以激发学者对该领域的深度思考,也可以为基层群众自治实践提供指引和评价依据。需要说明的是,早期学界对村民自治的民主价值的讨论有其历史局限性。无论在现实还是在理论层面,学界对村民自治民主价值的关注几乎都将其等同于“四个民主”,尤其集中在民主选举上,因而忽视了民主决策、民主管理以及民主监督的价值,并且对实现基层民主的社会基础和个体意识等治理资源关注不够<sup>[15]</sup>。实际上,鉴于民主之“基于人民同意的统治”的本质性意涵,一方面应重视村民自治之于民主化的意义;另一方面,也不宜对村民自治的政治价值作出过多的跨层级强调,以免损伤到村民自治之于村级治理的实际价值。

## (二) 乡村基层群众自治的基本单元如何确定

自2014年中央一号文件首次提出“基本单元”的命题以来,学界关于村民自治单元调整的争论较多。其中,代表性的观点主要有单元上移、单元下移以及单元横向拓展等。在实践中,“单元下移”主要有广东省清远市的“自然村自治”模式、广西壮族自治区河池市的“党群共治”模式、湖北省秭归县的“村落自治”模式、广西壮族自治区融水县的“五会屯治”模式以及广西壮族自治区贵港市的“一组两会”模式。持这一立场的学者认为,将村民自治单元划到村民小组、自然村等微单元,有利于文化认同、政策落地、自治落地。其中,李永萍和慈勤英通过考察川西平原村民小组有效治理的实践,从治理主体、治理资源、治理动力和治理合法性等维度对村民小组的组织动员、秩序维持以及利益平衡能力进行了分析,认为村民小组能够提供有效的农村公共产品并推动国家政策的有效执行,进而提升乡村治理的

绩效<sup>[16]</sup>。余彪在对广西某村进行调查后提出,可将村民自治的重心放到自然村,建立“双层自治”的村级治理体制<sup>[17]</sup>。另外,韩瑞波提出将“片区自治”作为“村”与“组”之间的一种非正式治理单元,从而实现治理单元适度下沉、配置模式重塑以及治理结构层级化和弹性化<sup>[18]</sup>。

主张“单元上移”的学者认为,“单元下沉”并不能解决村民自治困境,自治单元扩大才是民主政治发展的未来趋势,其具体的实践形态是“乡镇自治”<sup>[19]</sup>。持第三种观点的学者注意到了村民自治重心下移的限度,比如可能存在动力机制缺失、人才接续不足、再度被行政化等困境,同时认为单元上移在目前是不现实的,因而主张在坚持以“行政村”为基本治理单元的前提下,构建多类型、多层次和多形式的村民自治单元体系<sup>[20]</sup>。可见,学界关于村民自治单元的争议较多,不论是“单元下沉”“单元上移”,还是“单元重组”,乡村基层群众自治都需要适度规模的自治单元。对此,有研究提出,应把握好“组织规模性较小,利益相关性较强”<sup>[21]</sup>的实践原则,不宜一刀切。

## (三) 乡村基层群众自治研究的范式如何转换

研究范式的嬗变有利于学术研究的提升与创新。目前,学界关于我国村民自治研究范式转变的代表性观点主要有三种。

第一种观点认为,村民自治研究经历了制度文本研究、创新实践研究、社会基础研究、有效实现模式研究等四个阶段。代表性学者如赵晓峰和冯润兵,以1998年《村组法》正式通过和2006年取消农业税为标志,对我国村民自治研究范式的转变提出了上述观点,并从治理主体、治理规则、治理单元等方面分析了村民自治研究的核心论题<sup>[22]</sup>。

第二种观点认为,村民自治研究是“回归自治本体”的发展路径,提出“制度—价值”“条件—形式”“规则—程序”“治理—有效”等四种范式。其中,除了“制度—价值”范式以外,其余三种范式都是2014年之后形成的,分别关注村民自治有效实现的条件与形式、规则与程序以及自治的动力机制、参与机制、制度机制、利益机制等。第二种观点强调村民自治承载着自治、行政、组织、服务等多种功能,主张村民自治应从民主价值向自治有效转变,再向治理有效转变,认为这既是村民自治理论的归属,也是自治实践本体的回归<sup>[23]</sup>。

与前两种观点不同的是,持第三种观点的学者认为,我国村民自治研究仅有“价值—制度”范式到

“形式—条件”范式的转变,代表性的研究者是黄振华和徐勇。他们从村民自治的发展历程出发,将20世纪90年代中后期到21世纪初作为村民自治研究的“黄金十年”,并将其归纳为“价值—制度”范式,主要研究村民自治制度的历史进程、制度体系、组织形式、规则程序、运作模式及其在实践中的问题与困境等相关议题<sup>[24]</sup>。其中,华中师范大学农村问题研究中心于1997年推出的“村治书系”系列成果,是“价值—制度”范式的典型标志<sup>[25]</sup>。2014年,随着中央一号文件“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”的提出,村民自治研究转向“形式—条件”范式。可见,2014年中央一号文件是乡村基层群众自治研究转向的关键点,前后数年间的研究领域及核心议题差异较大。早期研究主要关注“四个民主”和“三个自我”的制度文本及实践创新,后期研究着重于基层民主与治理有效的衔接。尽管学者对研究范式的区分标准不同,但都将有效实现形式研究作为乡村基层群众自治发展的新方向,多数学者认可“形式—条件”范式。当下对村民自治有效实现形式的研究正在不断深入,在关注议题上不再局限于民主选举,而更加注重议事过程的不断拓展以及自治形式的多元化发展<sup>[24]</sup>。可以说,“形式—条件”范式预示着一次重要的理论转向。

#### (四) 乡村基层群众自治走向何方

近年来,为摆脱基层群众自治困境、激发基层民主活力,学术界提出了乡村基层群众自治的两种发展方向。

一是从村民自治走向社区自治。持这一观点的学者认为,村民自治建立在严格的户籍制度和土地边界的基础上,与当前快速工业化、城镇化、市场化、信息化和现代化过程的发展不适应<sup>[26]</sup>。因此,村民自治已碰上“天花板”<sup>[27]</sup>,或者说进入了发展“瓶颈”。与之相对应,随着农村社区建设从典型实验走向全面展开,基层民主治理将步入社区自治的新阶段。还有学者提出,村民自治之所以陷入“行政化”等发展困境,究其原因主要在于共同体精神的缺失,因而提出要重视村民的主体地位,并以共同体精神引领乡村社区自治<sup>[28]</sup>。

二是从管理民主走向治理有效。持这一主张的学者指出,自1998年以来,我国乡村基层群众自治在民主制度建设方面取得了突出成效,但是由于过于强调民主形式,以至于对村民自治的民主价值产生怀疑。所以,在新的时代条件下,村民自治必须进入有效治理的通道,即从“管理民主”向“治理有效”

转向。对此,有学者强调,村民自治本身在乡村有效治理的体系之内,是治理有效的重要基础,民主与治理并不是分离和对立的<sup>[29]</sup>,作为乡村治理现代化图景实现基石的村民自治,需要满足“治理有效”这一要求<sup>[9]</sup>。实际上,无论是发展基层民主,还是推进有效治理,最终都指向基层群众根本利益的实现。具体而言,学者提出了协商治理、网格化治理、单元有效、强制性制度输入等推动有效治理的具体策略。

实际上,上述两种观点都有其合理性:第一种观点由村民自治走向农村社区自治,契合了当前农村社会开放性、流动性不断提高的发展动向;第二种观点从管理无方向走向治理有效,也可以从国家关于乡村建设的政策文件中得到印证。2006年中央一号文件提出的关于新农村建设的20字方针中包括“管理民主”,但在2018年中央一号文件提出的关于乡村振兴战略的20字方针中,已将“管理民主”变为“治理有效”。进而,2019年中共中央办公厅和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“到2035年,党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系更加完善,乡村社会治理有效、充满活力、和谐有序,乡村治理体系和治理能力基本实现现代化”的重要目标。由此可见,从管理民主走向治理有效具有充分的现实背景和依据。不同的是:第一种观点突出了乡村基层群众自治单元的调整,认为农村社区建设是未来农村发展的趋势,强调社区共同体精神对基层民主建设的重要作用;第二种观点聚焦于基层群众自治的实效,并将基层群众自治置于国家和基层治理现代化的视野中予以审视,实际上也包含基层群众自治单元、组织形式等方面的要素和内容。

#### 四、未来研究展望

近四十年来,学术界在乡村基层群众自治的理论阐释、制度设计、实现形式、运行条件、模式提炼等方面的研究取得了重要进展,形成了“价值型自治”“条件型自治”“规则型自治”等研究范式和演替轨迹,产生了一大批具有重要影响的研究成果,但是在求解“乡村基层群众有效自治何以实现”这一问题时,已有研究成果显得并不充分。现有文献大多数集中在乡村基层群众自治制度本身的运行层面,对基层群众自治需求和基层群众自治权利在不同时空背景下得以实现的制度条件和具体机制的研究不够。对基层群众自治实践的关注还主要聚焦在“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”等四个方

面较少从全过程民主的角度探究基层群众自治中新的元素、机制与活力。并且,有关乡村基层群众自治有效实现的对策研究主要遵循“问题—原因—对策”的研究思路,缺乏对基层群众自治运行规律的总体性探讨。同时,受时空条件、学科视角和知识背景的限制,现有研究亦较少在基层治理现代化乃至国家治理现代化的视野中审视基层群众自治的创新与发展。面向未来,基层群众自治研究需要以乡村基层群众自治需求和自治权利的充分实现为根本,在宏观—微观相结合的视角中推进基层群众自治研究议题的多元化,与时俱进地回应基层社会基层治理的重点和难点。

总体上,尽管国内有关乡村基层群众自治的研究成果比较丰富,但并没有从质态角度对乡村基层群众自治制度和有效自治实现展开分析,尤其缺乏从民主本质的协商属性视角对乡村基层群众自治的机理、机制、内容、途径、制度和技术等进行有针对性的分析和论证。关于乡村基层群众有效自治的探讨,亟待摆脱就基层群众自治而论基层群众自治的话语窘境。在社会主义协商民主广泛、多层、制度化发展的背景下,学界需要更多地关注民主协商“为何”和“如何”深入基层群众自治制度运行的内部,进而成为基层群众自治实践中的一种结构性力量和制度性力量。对此,党的十九大报告明确提出,“保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”,首次将“民主协商”作为健全人民当家作主制度体系中的重要内容,为民主协商嵌入基层群众自治创造了政治空间、制度空间和实践空间。并且,党的十九届五中全会明确提出了“完善基层民主协商制度”的重要目标。由此可见,如何将民主协商贯穿基层群众自治并使之成为激活基层群众自治制度的一条主线,值得学界持续关注。

回顾过去,基层群众自治研究已形成民主取向与治理取向两种基本研究路线。民主取向的研究路线已十分成熟,但治理取向的研究路线需要进一步深化。治理取向的基层群众自治研究主要关注治理过程、治理手段和治理技术的选取和运用。目前,“悬浮型治理”“过密化治理”“选择性治理”“网格化治理”等已经受到学界的密切关注,取得了较多的研究成果。在实践中,亦形成了以浙江绍兴村级治理中的“电子政务”改革为代表的技术治理模式,这既有利于推动治理过程的精细化,也有利于消除治理的盲区,但是技术治理本身需要民主化的考量。在未来的基层群众自治研究中,一方面应关切由现代

互联网和通信技术所推动的技术民主的发展;另一方面,也要注意技术治理的“离土性”特性,防止陷入“技术消解自治”<sup>[30]</sup>的困境。

无论怎样,相对于政府的政治性公共权力而言,基层群众自治组织的自治权力在本质上属于一种社会性公共权力,它是基层人民群众的自治权利在民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督等自治过程中的转化,是直接民主的具体体现,也是提升基层社会治理效能的基本力量。基层群众自治所具有的自主性、自力性、自律性、自为性等,必然要求研究者持续关注基层群众的自治需求和权利需求,进而展开系统性研究,在长期和本质的意义上探究基层群众自治的理论创新和制度创新,以防止研究议题的僵化和内卷化,同时推进基层治理现代化与国家治理现代化的发展。

#### 参考文献:

- [1]任路.协商民主:居民自治有效实现形式的运转机制[J].东南学术,2014,(5):58-63.
- [2]厉有国.协商民主嵌入村民自治:价值、挑战与对策[J].政治学研究,2018,(2):36-40.
- [3]李周,徐玉栋.议事规则:村民自治有效实现的框架基础——以蕉岭议事规则为研究对象[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2020,(1):11-17.
- [4]邓大才.规则型自治:迈向2.0版本的中国农村村民自治[J].社会科学研究,2019,(3):39-47.
- [5]章荣君.从精英主政到协商治理:村民自治转型的路径选择[J].中国行政管理,2015,(5):74-77.
- [6]韩瑞波.政策试点与村民自治的有效实现形式[J].理论与改革,2020,(3):147-157.
- [7]汤玉权,黄建荣.后选举民主:村民权利实现与村民自治制度的完善——玉林市福绵区“村务商议团”的实践表达[J].广西大学学报:哲学社会科学版,2017,(3):79-84.
- [8]何建成,任恒熠.创新驱动 激发基层发展新活力——铜仁市探索推行“村两委+乡贤会”乡村治理模式[J].当代贵州,2016,(47):50-51.
- [9]李华胤.乡村振兴视野下的单元有效与自治有效:历史变迁与当代选择[J].南京农业大学学报:社会科学版,2019,(3):55-62.
- [10]徐勇.民主化进程中的政府主动性——四川省达州市村民自治示范活动调查与思考[J].战略与管理,1997,(3):68-74.
- [11]辛秋水.村民自治:第三次农村包围城市[J].荆门职业技术学院学报,1999,(2):13-16.
- [12]沈延生.村政的兴衰与重建[J].战略与管理,1998,(6):1-34.
- [13]冯仁.村民自治走入了死胡同[J].探索与争鸣,

2011 (1): 134 - 136.

[14]彭大鹏. 村民自治已经没有意义了吗? [J]. 探索与争鸣 2011 (1): 137 - 141.

[15]黄博. 乡村振兴战略与村民自治: 互嵌、诉求与融合 [J]. 求实 2020 (1): 74 - 83.

[16]李永萍, 慈勤英. 村民小组: 乡村治理的最小单元 [J]. 武汉大学学报: 人文科学版 2017 (5): 72 - 78.

[17]余彪. 村民自治基本单位再认识与村级治理体系重塑——从广西 W 县 S 村调查谈起 [J]. 西南大学学报: 社会科学版 2015 (6): 46 - 54.

[18]韩瑞波. “片区自治”: 村民自治有效实现形式的新探索 [J]. 探索 2020 (1): 154 - 165.

[19]陈明. 村民自治“单元下沉”抑或“单元上移” [J]. 探索与争鸣 2014 (12): 107 - 110.

[20]黄辉祥, 吴刚. 村民自治的治理单元究竟如何确定? ——基于对既有实践探索与理论争论梳理的思考 [J]. 社会主义研究 2020 (3): 101 - 107.

[21]史亚峰. 规模与利益: 中国农村村民自治基本单元的空间基础 [J]. 东南学术 2017 (6): 38 - 44.

[22]赵晓峰, 冯润兵. 村民自治研究三十年: 回顾与前瞻

[J]. 长白学刊 2017 (6): 110 - 117.

[23]李华胤, 吴开松. 近年村民自治研究的范式转换与趋势展望 [J]. 中南民族大学学报: 人文社会科学版 2020 (1): 161 - 166.

[24]黄振华. 村民自治研究的范式转换与理论提升 [J]. 理论与改革 2015 (6): 188 - 192.

[25]徐勇. 实践创设并转换范式: 村民自治研究回顾与反思 [J]. 中国社会科学评价 2015 (3): 4 - 12.

[26]袁方成. 民主治理如何可能——从村民自治到社区自治的考察 [J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版 2016 (4): 24 - 31.

[27]赵树凯. 从当前“村民自治”看政治改革 [J]. 人民论坛 2014 (22): 56 - 57.

[28]谢安民, 等. 重建乡村共同体: 从村民自治到社区自治 [J]. 浙江社会科学 2017 (9): 98 - 106.

[29]徐勇. 民主与治理: 村民自治的伟大创造与深化探索 [J]. 当代世界与社会主义 2018 (4): 28 - 32.

[30]杜姣. 技术消解自治——基于技术下乡背景下村级治理困境的考察 [J]. 南京农业大学学报: 社会科学版 2020 (3): 62 - 68.

## 20 Years' Research on Rural Grassroots Mass Self - government: Issues, Debates and Prospects

LI Qiang - bin, LONG Feng - xiang

( School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

**Abstract:** Autonomy is the foundation of rural governance, and effective autonomy is the proper meaning of modernization of rural grassroots mass self - government. Since 1980s, academic and practical circles have conducted extensive research on the theoretical logic, system design, practical operation and effective realization of rural grassroots mass self - government. As for the many difficulties faced by the grassroots mass self - government practice since the new century, whether it is declared that “autonomy is dead” or called for “finding autonomy”, it actually shows that the rural grassroots mass self - government has fallen into a certain deadlock, and it also shows that related research has entered a specific bottleneck period. Facing the modernization of grassroots mass government and the promotion of rural revitalization strategy in the new period, by analyzing the general situation and focus of the research on grassroots mass self - government in rural areas, and then revealing the related disputes and differences, we can visually and comprehensively depict the basic patterns of the research on grassroots mass self - government in rural areas in recent 20 years, and provide direct evidence for overcoming the rigidity of research topics and deepening the research topics on grassroots mass self - government.

**Keywords:** Grassroots Mass Self - Government; Village Self - Government; Rural Governance

(责任编辑: 王华薇)