

## 中国特色乡村善治思想及实践:传承与创新

王景新<sup>1</sup> 郭海霞<sup>2</sup>

(1.浙江大学 土地与国家发展研究院,浙江 杭州 310012;2.浙江师范大学 经济与管理学院,浙江 金华 321004)

**【摘要】**中国乡村治理和善治思想有悠久的历史传承,中国共产党在其领导中国革命和建设的近百年历程中,创造性地形成了中国特色社会主义社会治理思想体系。论文在梳理中国传统善治思想历史渊源的基础上,探讨乡村治理制度的历史变迁和新时代的发展创新,认为:中国传统善治思想与实践的历史经验具有强大生命力、珍贵价值和现实意义;乡里自治和善治思想转化为自治和善治制度,加上与之匹配的自治组织体系,是乡村自治达其善治目标的最为关键的要素;中国传统的治理和善治思想与实践的历史经验在新时代中国特色社会主义社会治理体系中占有极其重要的份量、地位和作用,更是新时代乡村善治之路的中国方案和中国经验中的极其重要的组成部分。

**【关键词】**乡村治理;善治思想;传承创新;中国特色

**【中图分类号】**S-09;K207 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-4459(2018)03-0075-11

## Thought and Practice of Good Governance in Rural Areas with Chinese Characteristics: Inheritance and Innovation

WANG Jing-xin<sup>1</sup> GUO Hai-xia<sup>2</sup>

(1. Research Institute of Land and National Development, Zhejiang University, Hangzhou 310012;

2. School of Economics and Management, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004)

**Abstract:** China's rural governance and good governance thought has a long history of inheritance. In the past hundred years of the Chinese revolution and construction, the Communist Party of China has creatively formed a social governance ideology with Chinese characteristics. On the basis of combing the historical origin of Chinese traditional good governance thought, this paper discusses the historical changes of the rural governance system and the development and innovation of the rural governance system in the new era. The article holds that: First, the historical experience of Chinese tradition of good governance thought and practice is of great vitality, valuable value and practical significance. Secondly, the concept of autonomy and good governance in the countryside is transformed into self-government and good governance system, and the self-governing system which matches it is the most important factor for the goal of good governance of rural autonomy. Lastly, the historical experience of Chinese traditional governance and good governance thought and practice occupies an extremely important part, position and role in the social governance system with Chinese characteristics in the new era. It is also an extremely important part of China's plan and Chinese experience in the new era of rural good governance.

**Key words:** rural governance; good governance; inheritance and innovation; Chinese characteristics

[收稿日期] 2018-05-21

[基金项目] 国家社科基金一般项目“中国传统村落的现代转型与空间生产研究”(17BSH092)

[作者简介] 王景新(1953—),男,浙江大学土地与国家发展研究院教授,研究方向为乡村建设、农村经济;

郭海霞(1980—),女,博士,浙江师范大学经济与管理学院副教授,农村研究中心副研究员,研究方向为村落转型、乡村治理。

## 一、中国治理与善治思想的渊源与传承

### (一) 治理概念与治理思想

“治理”一词在中国先秦时期就已经存在。《孔子家语·贤君》就表述过“……崇道贵德,则圣人自来,任能黜否,则官府治理”的道理<sup>①</sup>;《荀子·君道》阐述“至道大行……然后明分职,序事业,材技官能,莫不治理。”<sup>②</sup>在中国长达数千年的文明史中,治理的内涵不断丰富。起初,治理是指官府治理和管理,如前述孔子、荀子所用概念;也有统治疆域、管理边关的意思,如《汉书》载,“赵广汉字自都,涿君蠡吾人也,故属河间。……迁颍川太守……壹切治理,威名流闻,及匈奴降者言匈奴中皆闻广汉”<sup>③</sup>;再拓展为治国理政、治官理民<sup>④</sup>,乃至为理政、谋事、视听、纳言、察疑、治人、理纲纪、奖罚等一整套治理方法体系<sup>⑤</sup>。

就治理内涵的治国安邦、理政爱民、治民理事的思想而言,其内容非常丰富,可以上溯至远古的五帝时期。我国现存最早的上古历史著作经典《尚书·尧典》记载:“曰若稽古,帝尧曰放勋,钦明文思安安,允恭克让,光被四表,格于上下。克明俊德,以亲九族。九族既睦,平章百姓。百姓昭明,协和万邦,黎民于变时雍。”<sup>⑥</sup>这是后代史官对帝尧部落治理业绩和经验的颂扬。《尚书·皋陶谟》展现了皋陶“治官理民”要修养自身、思虑深远、亲近和顺从九族及“亦行有九德”并予以表彰的道理,即“慎厥身,修思永。惇叙九族,庶明励翼,迓可远,在兹。……宽而栗,柔而立,愿而恭,乱而敬,扰而毅,直而温,简而廉,刚而塞,强而义。彰厥有常吉哉”<sup>⑦</sup>。《尚书·洪范》载,周文王十三年,周武王访于箕子(殷纣王的亲属和大臣),问治国方略,箕子乃言曰:“我闻在昔,鲧堙洪水,汨陈其五行。帝乃震怒,不畀洪范九畴,彝伦攸斁。鲧则殛死,禹乃嗣兴,天乃锡禹洪范九畴,彝伦攸叙。初一日五行,次二曰敬用五事,次三曰农用八政,次四曰协用五纪,次五曰建用皇极,次六曰义用三德,次七曰明用稽疑,次八曰念用庶征,次九曰向用五福,威用六极”<sup>⑧</sup>。箕子所述,涉及遵从自然、为君者的个人修养、用人、德治、法治等方面,堪称上古

①《孔子家语·贤君》载:“孔子见宋君,君问孔子曰:‘吾欲使长有国,而列都得之。吾欲使民无惑,吾欲使士竭力,吾欲使日月当时,吾欲使圣人自来,吾欲使官府治理,为之奈何?’孔子对曰:‘……丘闻之,邻国相亲,则长有国;君惠臣忠,则列都得之;不杀无辜,无释罪人,则民不惑;士益之禄,则皆竭力;尊天敬鬼,则日月当时;崇道贵德,则圣人自来,任能黜否,则官府治理’。”(《孔子家语》,王国轩、王秀梅译注,中华书局,2011年,第166页)

②《荀子·君道》说:“至道大行:隆礼至法则国有常,尚贤使能则民知方,纂论公察则民不疑,赏克罚偷则民不怠,兼听齐明则天下归之。然后明分职,序事业,材技官能,莫不治理,则公道达而私门塞矣,公义明而私事息矣。如是,则厚德者进而佞说者止,贪利者退而廉洁者起。”(《荀子》,方勇、李波译注,中华书局,2015年,第199页。)

③《汉书》卷76,中华书局,2016年,第760页。

④《资治通鉴·数黯传》载:“东海太守濮阳汲黯为主爵都尉……其在东海,治官理民,好清静,择丞、吏任之,责大而指己,不苟小……岁馀,东海大治。”见苏双碧:《资治通鉴干部读本》,湖北人民出版社,1996年,第19页。

⑤三国时期,诸葛亮在《便宜十六策》中提出了一系列治国治军原则,其中《治国第一》表述了“治国之政,其犹治家”思想;《君臣第二》提出“君谋其政,臣谋其事”的主张,并系统阐述了“视听之政”、“纳言之政”、“察疑之政”、“治人之道”的要义;《治乱第十二》强调“明君治其纲纪,政治当有先后,先理纲,后理纪;先理令,后理罚;先理近,后理远;先理内,后理外;先理本,后理末;先理强,后理弱;先理大,后理小;先理身,后理人。……此乃治国之道也。”见张长法:《治策通览》,中州古籍出版社,1991年,第350-352页。

⑥《尚书》,吉林人民出版社,1996年,第2页。

⑦《尚书》,第9-14页。

⑧《尚书》,第44-49页。

时期君主治国理政大全。春秋早期政治家管仲的《管子》概括地论述了“治国理政”原则,指出“凡有地牧民者,务在四时,守在仓廩……仓廩实则衣食足,衣食足则知荣辱,上服度则六亲固,四维张则君令行……政之所行,在顺民心;政之所废,在逆民心。”<sup>①</sup> 西汉刘向《说苑》记述先秦至汉初的遗闻轶事,阐明儒家政治思想及治国理政的基本方略,如《说苑》卷7《政理》中就有“政有三品:王者之政化之,霸者之政威之,强者之政胁之,夫此三者各有所施,而化之为贵矣”,以及“季孙问于孔子……孔子曰‘子为政,焉用杀,子欲善而民善矣。’”“卫灵公谓孔子曰‘有语寡人为国家者,谨之于庙堂之上而国家治矣,其可乎?’……子贡问治民于孔子……武王问于太公曰:‘贤君治国何如?’对曰:‘贤君之治国,其政平,其吏不苛,其赋敛节,其自奉薄,不以私善害公法,赏赐不加于无功,刑罚不施于无罪,不因喜以赏,不因怒以诛,害民者有罪,进贤举过者有赏,后宫不荒,女谒不听,上无淫慝,下不阴害,不幸宫室以费财,不多观游台池以罢民,不雕文刻镂以逞耳目,宫无腐蠹之藏,国无流饿之民,此贤君之治国也’”<sup>②</sup>。在我国浩浩历史文献中,此类记录非常之多,所展现的均是中华治国理政、治官理民的传统文化。

近现代以来,中国传统的治国理政、治官理民、治民理事的文化中,融入了马克思主义科学社会主义思想、无产阶级政权、人民民主专政以及自由、民主、监督等理论,改变了中国历史上建立在统治阶级国家政权强制力量基础上的对人民的统治和管理方式,人民当家作主的理论和实践体现在国家和乡村治理的方方面面。

20世纪90年代以来,西方的治理思想不断被介绍到中国,如全球治理理论的主要创始人之一罗西瑙主编,包含九位国际专家所撰的探讨超越权威性统治的治理和研究国际治理理论的论文集《没有政府的治理》;世界银行的《治理与发展》年度报告;全球治理委员会的研究报告《我们的全球伙伴关系》;英国政治学家,同时也是治理理论的另一位代表人物罗茨的《新治理:没有政府的管理》等。上述著述对“治理”作出了新的界定。罗西瑙认为,“与统治相比,治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制,但同时也包括非正式、非政府的机制,随着治理范围的扩大,各色人和各类组织等得以借助这些机制满足各自的需要、并实现各自的愿望。”<sup>③</sup> 罗茨认为治理一词被赋予了时代内涵,“治理意味着统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程……”<sup>④</sup>。《治理与发展》年度报告中阐明:“治理就是建立‘发展的法律框架’和‘培养能力’,其中包括实现法治、改进政府管理、提高政府效率等;支持和培养公民社会的发展,如志愿组织、非政府组织、各种社会团体等都是要发展的对象,实际上也就是归权与社会”<sup>⑤</sup>;《我们的全球伙伴关系》把治理界定为:“治理是各种公共的或私人的个人或机构管理其共同事务的诸多方式的综合”<sup>⑥</sup>。治理内涵的上述变化,意味着“人类政治过程的重心正在从统治走向治理,从善政走向善治,从政府的统治走向没有政府的治理,从民族国家的政府统治走向全球治理。”<sup>⑦</sup> 在这一趋势下,中国特色社会治理思想将向着民主、善治的方向继续扩展。

## (二)善治概念与善治思想

善治与治理同属汉语中的古老的词汇。在汉语中,善治有善于治理、善政、良治等涵义。春秋时期思想家老子在《道经·易性第八》中说:“上善若水,水善利万物而不争,处众人之所恶,故几于道。居善

①《管子》,李山译注,中华书局,2016年,第2页。

②张长法:《治策通览》,第297-310页。

③[美]J.N.罗西瑙:《没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革》,刘小林等译,江西人民出版社,2001年,第5页。

④[英]罗茨:《新治理:没有政府的管理》,《政治研究》1996年第5期。

⑤The World Bank. *Governance and Development*, Washington[EB/OL].DC:The World Bank, 1992.

⑥全球治理委员会:《我们的全球之家》,牛津大学出版社,1995年,第2-3页。

⑦贾建芳:《转轨中的中国政治走向:善治与增量民主——访俞可平研究员》,《科学社会主义》2004年第1期。

地,心善渊,与善仁,言善信,正善治,事善能,动善时。夫唯不争,故无忧”;“正善治,无有不洗,清且平也。”<sup>①</sup>传达出老子无为而治,希望从政者要像水一样行七善,如水般净化污秽,治理国家。法家先驱管仲在《管子 治国》中开宗明义:“凡治国者,必先富民,民富则亦治也,民贫则难治也。……故治国常富,而乱国常贫,是以善为国者,必先富民,然后治之。”<sup>②</sup>这里强调的是善治国者应当遵循的基本原则,先富民、后治国即为善政。

战国时期商鞅在《商君书·农战第三》中论述“善为国者”应当遵循的基本原则:“凡人主之所以劝民者,官爵也。国之所以兴者,农战也。……善为国者,其教民也,皆作壹而得官爵,是故不官无爵。……善为国者,仓廩虽满,不偷于农,国大民众,不淫于言,则民朴壹。……善为国者,官法明,故不任知虑……”<sup>③</sup>。这里的“善为”亦即“善治”。在商鞅看来,农业和军事是治国、强国、富国的根本;教化民众要通过专心务农来得到官职和爵位,粮仓虽然满了也不放松农耕,任命官吏的法规要严明等三项,是善政的基本要求。前文述及《说苑》中的“政有三品,王者之政化之,霸者之政威之,强者之政胁之,夫此三者各有所施,而化之为贵矣。”在这里,作者比较“化”、“威”、“胁”三种治理方式后,最推崇教化、德政方式,视德化之政为上品、为善治。

《资治通鉴·汉纪九》载:汉武帝刘彻于“建元元年辛丑(公元前140年),冬,十月,诏举贤良方正直言极谏之士,上亲策问以古今治道,对者百余人。广川董仲舒对曰:孔子曰‘人能弘道,非道弘人。’故治乱废兴在于己,非天降命,不可得反;其所操持悖谬,失其统也。……窃譬之:琴瑟不调,甚者必解而更张之,乃可鼓也;为政而不行,甚者必变而更化之,乃可理也。故汉得天下以来,常欲治而至今不可善治者,失之于当更化而不更化也”<sup>④</sup>。董仲舒指出了自汉朝得天下以来一直想治理好国家,到现在还没有善治的原因,就在于应当实行变革的时候没有实行变革。这里的“善治”表达的是良好的、有效的治理,董仲舒的理解与当今社会对“善治”的界定基本相同。

当今中国社会的善治,一方面需要大力弘扬中国传统善治思想中蕴含的善于治理、善政、良治等珍贵理念和历史经验;另一方面需要借鉴和吸纳国际社会关于善治的新理念和新经验,在中国传统善治思想和实践经验中植入公民参与、政府与社会协同治理、良治、公共利益最大化等时代内容,从而达到国家治理的理想状态——善治。有专家将这种状态表述为:“善治不同于传统的政治理想‘善政’或‘仁政’,善政是对政府治理的要求,即要求有一个好政府。善治则是对整个社会的要求,不仅要有好的政府治理,还要有好的社会治理,简单地说,善治就是公共利益最大化的治理过程,其本质特征就是国家与社会处于最佳状态,是政府与公民对社会政治事务的协同治理”<sup>⑤</sup>。

## 二、中国乡村治理体制及自治制度的演变

### (一)乡村治理体制的演变

井田制始于商,而乡里制度源于井田制。《尚书大传》卷2记载:“古八家而为邻,三邻而为朋,三朋而为里,五里而为邑,十邑而为都,十都而为师,州十有二师焉”。显然,井田制中的一井八家组成“邻”,是乡村基层组织;三邻成“朋”,即三井24户组成一朋;三“朋”成里,即九井72户组成里。显然,中国乡

①《老子》,饶尚宽译注,中华书局,2016年,第3页。

②《管子》,李山译注,中华书局,2016年,第6页。

③《商君书》,岳麓书社,2015年,第13-16页。

④《资治通鉴》,夏华等编译,万卷出版社,2016年,第158-159页。

⑤俞可平:《走向善治——国家治理现代化的中国方案》,中国文艺出版社,2016年,第105页。

村“邻里制度”由井田制度衍生而来”<sup>①</sup>。《孟子·滕文公上》记载,“滕文公问为国,孟子曰:‘死徙无出乡。乡田同井,出入相友,守望相助,疾病相扶持,则百姓亲睦。方里而井,井九百亩,其中为公田,八家皆私百亩,同养公田。公事毕,然后敢治私事,所以别野人也’”<sup>②</sup>。这几段文字证明“井田者,九百亩,公田居一”的历史存在,说明早在夏商时期,我国先民就创造了“邻”、“里”基层组织,形成“同养公田”共同耕作的原始合作生产形式。张厚安先生的研究也证实,商朝的社会基层组织是家族,民众按族而居,一族居住之地即为“里”,选出“里君”进行管理<sup>③</sup>。这样算来,“里”作为乡村治理的基本单元、由“里君”治理的模式,在中国已有 3000 多年的历史。

西周时期有“里居”职位。据《尚书·酒诰》载,周公颁布的戒酒令,从成汤到帝乙殷商的各代名君贤相到百姓的“里居”,没有人敢酣乐在酒中,透露出古代地方行政官吏次序——侯、甸、男、卫、宗室、贵族、里居等。《汉书》卷 24《食货志第四上》载:“殷周之盛,诗书所叙,要在安民,富而教之。”“理民之道,地著为本。故必建步立亩,正其经界。六尺为步,步百为亩。亩百为夫,夫三为屋,屋三为井,井方一里,是为九夫。八家共之,各受私田百亩,公田十亩,是为八百八十亩,余二十亩以为庐舍。出入相友,守望相助,疾病相救,民是以和睦,而教化齐同,力役生产可得而平也。”“在野曰庐,在邑曰里。五家为邻,五邻为里,四里为族,五族为党,五党为州,五州为乡。乡,万二千五百户也,邻长位下士,自此以上,稍登一级,至乡而为卿也。”<sup>④</sup>这三段记载证明:我国殷周兴盛的原因在于安民,富而教之;始于商的井田制,在西周仍然被沿袭下来;与井田制相适应的基层组织制度,由“里”上延至“族”、“党”、“州”、“乡”。

春秋时期,县以下出现了乡、里等四个层级(各诸侯国的叫法不同)的组织。战国时期,这种组织已经普遍存在于各国乡村。按照美国杜克大学政治系牛铭实教授的研究,中国几千年的帝制,实际上实行封建的只有周代、西汉和西晋等少数几个朝代,其它朝代基本上实行的是郡县制<sup>⑤</sup>。秦统一天下后,县是地方基本行政单位,县以下的基层组织为乡、亭、里,里以下居民则按什伍编制,是为乡里制。汉承秦制,《汉书》载:“县令、长,皆秦官,掌治其县。……大率十里一亭,亭有长;十亭一乡,乡有三老,有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化,嗇夫职听讼,收税赋,游徼循禁贼盗。县大率方百里,乡、亭亦如之,皆秦制。列侯所食县曰国,皇太后、皇后、公主所食曰邑,有蛮夷曰道。凡县、道、国、邑千五百八十七,乡六千六百二十二,亭二万九千六百三十五”<sup>⑥</sup>。这说明秦、汉时期的国家行政体制是深入乡村基层的。郡之下为县,县、道、国、邑为同级行政区划单位,其下的基层行政组织为乡、亭。秦、汉的基层治理体制架构一直沿袭到唐宋。

总之,自秦汉至唐宋,国家行政体系一直达于乡、亭,乡、亭以下一般为里、闾、邻或“什伍”,其主要职责是维持社会治安,编制和监督户口,征收赋役,教化以及组织乡邻患难相恤、互助等事宜。乡村管理者及其职责都是被纳入到地方行政官吏序列和其制度体系的。唐宋时期的乡制,到明清时期已经不再是一级地方建制,但其辖区和称谓尚存。

## (二)乡里自治制度的演变

中国最早的成文乡里自治制度,可能是陕西蓝田吕大钧的“吕氏乡约”。乡约的内容包括“德业相劝,过失相规,礼俗相交,患难相恤”四项。乡约的特点,牛实铭教授概括为:由人民公约,而不是官府命

① 王景新:《村域集体经济:历史变迁与现实发展》,中国社会科学出版社,2013年,第57页。

② 朱熹:《四书集注》,海南国际新闻出版中心,1992年,第337-338页。

③ 张厚安:《中国农村基层政权》,四川人民出版社,1992年,第31-36页。

④ 《汉书》,中华书局,张永雷、刘丛译注,2016年,第157-158页。

⑤ 牛铭实:《从封建、郡县到自治:中国地方制度的演变》,《开放时代》2004年第6期。

⑥ 《汉书》,中华书局,张永雷、刘丛译注,2016年,第107页。



令;成文法则,改变了中国农村的成训习俗向来是世代相续、口头相传的惯例;以乡为单位而不是以县为单位,从小处着手;自愿加入,其来者亦不拒,去者亦不追;民主选举,约正一人或二人,众推正直不阿者为之;以聚会的形式,使乡人相亲,淳厚风俗;赏罚公开,遇聚会,则书其善恶,行其赏罚;议事民主,若约有不便之事,共议更易<sup>①</sup>。吕氏乡约首先在关中推行,但并不理想,没有多久,北宋被金人所灭,乡约也被人遗忘了。后又经南宋朱熹发现、考证,重新编写《增损吕氏乡约》,使吕氏乡约在出世一百年后重又声名远播,到明末发展到顶点。明太祖洪武二十一年(1388),解缙建议仿蓝田吕氏乡约及浦江郑氏家范,率先于世族以端轨,以正风俗。嘉靖时(1522-1566)朝廷推广王阳明的《南赣乡约》。但这是一个“官办”的乡约,与《吕氏乡约》由人民自愿参与、相互约定和遵守的治理制度相去甚远。除了《南赣乡约》以外,明代还有“章潢、吕坤、陆世仪等大儒,都对乡约制度的推广和改良有很多的贡献。到了明末,一套以乡约、社仓、社学和保甲四合一的地方自治制度俨然成型。然而到了清代,上述两个方面的发展不进反退。……使明代完整的乡治系统变得支离破碎,自治的精神冲淡,最后成为一纸空言”<sup>②</sup>。

清朝末年,推行宪政,并将地方自治作为立宪的基础,乡里自治呼声再起。辛亥革命前,孙中山先生就提出了地方自治的主张。1905-1906年,孙中山先生在《同盟会宣言》和《中国同盟会革命方略》中,将革命划分为军法之治、约法之治和宪法之治三个阶段,其中约法之治即“军政府授地方自治权于人民,而自总览国事之时代”<sup>③</sup>。1920年,孙中山先生发表《地方自治实行法》,对地方自治的区域范围、步骤和方法作了具体规划,指出“地方自治之范围,当以一县为充分之区域”,自治区域内“凡成年之男女悉有选举权,创制权,复决权,罢官权”,地方自治机关对地方人民负责,“每年当公布预算决算,并拟举办之事业,以求人民同意”<sup>④</sup>,人民对于地方自治单位应尽义务。孙中山还把地方自治机构举办合作经济看成是改造乡村社会的重要手段,希望通过举办合作经济,培养农民的合作意识与合作观念,实现乡村社会秩序的重建。1928年,南京国民政府成立后,先后颁布《县组织法》《乡镇自治施行法》《区自治施行法》等法规,实行省、县二级制,县下设区、乡(镇)、闾、邻等所谓“自治”组织。区、乡、镇为自治单位,可以在不抵触中央和省、县法令规则的前提下,制定自治公约,选民可以直接行使创制权、复决权、选举权和罢免权等权利;同时要求完善并充实县、区、乡镇各级行政组织,使各类承担行政职能的人员纳入国家官僚体系中。1932年,国民党政府在鄂豫皖三省颁布《剿匪区内各县编制保甲户口条例》。1934年,保甲制度推行到全国。十户为甲,设甲长;十甲为保,设保长。保甲组织的任务是清查户口,抽捐敛税,抽选壮丁,制定保甲规约,实行连保连坐,党化教育,建立地方武装,修筑工事等。至此,国家政权触角伸入到乡村基层,强化对底层民众的控制和征敛,乡村自治的意蕴消失殆尽。

“中国新民主主义革命的第一个时期(1921-1927)”<sup>⑤</sup>,农民协会是中国共产党领导建立的农村基层政权的最初萌芽。中国共产党成立初期已经认识到:乡村中旧有的社会组织“仅为乡村资产阶级所依为保障其阶级的利益的工具,不惟于贫农的疾苦漠不关心,甚且专以剥削贫农为事。在此等组织中,贫农几无容喙的余地。”<sup>⑥</sup>这些旧有的乡村政权或组织代表地主阶级的利益,“包揽一切地方公务,霸

① 牛铭实:《从封建、郡县到自治:中国地方制度的演变》,《开放时代》2004年第6期。

② 牛铭实:《从封建、郡县到自治:中国地方制度的演变》,《开放时代》2004年第6期。

③ 《孙中山全集》第1卷,中华书局,1981年,第298-298页。

④ 《孙中山全集》第5卷,中华书局,1985年,第220页。

⑤ 1945年4月20日中国共产党第六届中央委员会扩大的第七次全体会议通过的《关于若干历史问题的决议》将1921年至1927年归为“中国新民主主义革命的第一个时期”。

⑥ 李大钊:《土地与农民》,载陈翰笙、薛暮桥、冯和法合编:《解放前的中国农村》第1辑,中国展望出版社,1985年,第101页。

占祠堂、庙宇及所谓慈善团体、公益团体的田地财产,欺压乡民,剥削佃农,作威作福。”<sup>①</sup>基于此,从中国共产党第一次代表大会、二大到三大,就把宣传、发动和组织农会,开展农民运动,提高到重要位置,甚至有组织全国“农人总会”的设想。1921年9月27日,衙前农民协会在浙江省萧山县衙前村成立,这是在中国共产党领导下成立的第一个新型农民团体。之后,浙江萧山、绍兴及上虞等县的82个村先后组织了农民协会,并且都开展了激烈的抗租、减租斗争<sup>②</sup>。1922年底,彭湃在广东海丰的赤山、平岗、银镇、青湖等十余个乡都成立了农会,翌年1月海丰总农会宣告成立,当时加入农会者达到数万,几占全县人口之四分之一<sup>③</sup>。同年7月,广东省农民联合会在惠州农民联合会的基础上成立,彭湃等13人为执委,彭湃为委员长、广东省农会还制定了《广东农会章程》,规定:凡属本省贫苦农民,赞成本会纲领,不分男女性别,均得随时加入为会员。省农会设于海丰,仿政府设立了卫生、教育、财政、宣传、农业等部。至此,全省农会会员达到26800户,共计134000人<sup>④</sup>。随着运动的深入,农民协会的性质和职能也在不断发生变化。1927年3月,毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中指出,“地主权力既倒,农会便成了唯一的权力机关,真正办到了人们所谓‘一切权力归农会’”<sup>⑤</sup>。1927年7月20日,中共中央发出的农字第9号通告称:“农民协会已经不是一种职业组织,而是以穷苦农民为主干的乡村的政治联盟。因为农民协会事实上不仅团结了一般农民(耕地的或失业的),包括了手工业者、小学教师和小商人,就是一部分脱离大地主影响而对农会表同情之小地主也经联合在农民协会之内。所以农民协会在现时就是乡村中贫苦农民联合其他小资产阶级的革命的政治联盟,——农会政权。这是乡村政权的一个正确的形式,要开始在各地实现起来。”<sup>⑥</sup>农民协会的任务:(1)组织农民没收土豪劣绅的财产,实现减租、减息和平禁烟禁赌,以至插标分田等经济斗争;“农民协会有会同乡村自治机关议定最高租额及最低谷价之权。”<sup>⑦</sup>(2)参与政权建设,成为乡村权力机关。(3)解决乡村纠纷,“农民的大小事,一概在各级农会里处理”,以致于“县公署的承审员,简直没有事做”<sup>⑧</sup>。(4)由各级农协建立农民自卫军,接收地主武装常备队、团防局等。(5)推翻族权和神权。(6)兴办合作社,开展筑路修桥,开荒造林,发展农村经济和从事农村各项建设。(7)组织兴办小学,举办农民夜校等公益活动,组织农民铲除吸食鸦片、赌博等各种恶习。

土地革命时期(1927—1937),农民协会逐渐发展成为农民代表会议(苏维埃),乡苏维埃便成为中央苏区和其他革命根据地基层政权组织。抗日战争期间(1937—1945),根据“三三制”原则建立的乡政府是抗日根据地的基层政权组织,同时,在部分根据地,乡以下的村民代表会议(权力机关)、村公所(行政机关)则是基层政权组织。解放战争时期(1945—1949),一部分农村基层政权组织定位于乡镇层次(乡镇公民代表大会和乡镇政府),而在东北和华北解放区,基层政权组织则定位于村政府层次(村

① 瞿秋白:《农民政权与土地革命》,载陈翰笙、薛暮桥、冯和法合编:《解放前的中国农村》第1辑,中国展望出版社,1985年,第197页。

② 魏文享:《国民党、农民与农会——近代中国农会组织研究(1924—1949)》,中国社会科学出版社,2009年,第43页。

③ 魏文享:《国民党、农民与农会——近代中国农会组织研究(1924—1949)》,中国社会科学出版社,2009年,第44—45页。

④ 《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》(中国现代革命史资料丛刊),人民出版社,1983年,第174页。

⑤ 《毛泽东选集》第1卷,人民出版社,1991年,第14、15页。

⑥ 《中央通告农字第九号——目前农民运动总策略》,载中央档案馆编:《中共中央文件选集》第3册,中共中央党校出版社,1989年,第218页。

⑦ 《告农民书》(1925年10月),载中央档案馆编:《中共中央文件选集》第1册,中共中央党校出版社,1989年,第513页。

⑧ 《毛泽东选集》第1卷,人民出版社,1991年,第14、30页。

上为区、县人民政府)。可见,中国共产党领导下的革命根据地和解放区的基层政权,国家政权权力也延伸到乡村一级。

自中华人民共和国成立至1983年,农村基层政权设置虽然多次变动,但从乡村治理的角度看,仍然是国家政权对乡村社会控制逐渐强化的阶段。1950—1953年实行乡与行政村同为农村基层政权。1950年12月,中央人民政府政务院颁布《乡(行政村)人民代表会议组织通则》和《乡(行政村)人民政府组织通则》,规定乡、行政村的政权机构是人民代表大会和人民政府,由此确立了乡、村同为基层政权组织的模式。据内务部1952年9月底统计,当时除西藏、台湾外,共有乡级单位284626个(其中东北行政村27848个、华北行政村84732个),平均每乡(行政村)1770人<sup>①</sup>。1954年新中国第一部《宪法》规定“乡、民族乡是农村基层行政区划,乡政权是农村基层政权,是国家政权的有机组成部分”。至此,原有的行政村建制被取消,统一为乡建制,设立乡政权,乡政权以下的管理单位是自然村,村内公共权力由村党支部和上级下派的工作组来行使,这一体制一直沿袭到1958年。1958—1983年人民公社时期,农村基层治理体制机制特点:一曰“大”,范围和规模大于乡建制;二曰“公”,土地等生产资料归公(人民公社三级所有);三曰“政社合一”,公社既是基层政权组织,又是集体经济组织;四是集中领导,公社、生产大队、生产队三级管理;五是各尽所能、按劳分配。总趋势是不断强化资源动员能力和对乡村社会的控制。

村民自治重启,源于广西壮族自治区宜州市宜山县三岔公社合寨大队(今宜州市屏南乡合寨村)。合寨是一个壮族聚居村,1979年,合寨的农民自发地将田地分到农户。随着分田到户,原生产大队的凝聚力和约束力逐渐减弱,合寨大队管理委员会对日益严重的赌博、偷盗等现象束手无策。1980年1月,合寨大队果作屯的125户农户中,有85户每户派出1人为代表,以无记名投票的方式选举产生了村民委员会,时任生产队长韦焕能全票当选村民委员会主任。此后不久,经过民主商议,果作村委会制定了“村规民约”和“封山公约”,实行村民自我管理,在全国率先实行村民自治,揭开了中国农民“直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活”的历史序幕。此后,宜山、罗城各地纷纷效仿。村民自治组织的出现,引起了正在主持宪法修改工作的彭真的重视,1981年下半年,中共中央及全国人大派出调查组,对广西宜山、罗城一带出现的村民委员会进行调查研究。在彭真的支持下,1982年修订的《宪法》规定村民委员会是我国农村的基层群众自治组织,正式认可了村民委员会的合法地位。

与此同时,撤销人民公社,构建“乡政村治”新体制纳入执政党和国家议程。1982年《宪法》规定“省、直辖市、县、市辖区、乡镇设立人民代表大会”,同时规定“城市和农村按照居民居住地区设立的居民委员会和村民委员会是基层群众的自治性组织”。这一规定为构筑农村基层的“乡政村治”体制奠定了宪法基础。1983年的“中央一号文件”提出“人民公社的体制,要从两方面进行改革”。其改革方向是“实行政社分设”。这年10月,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,撤销人民公社、恢复重建乡(镇)人民政府的工作在全国陆续展开。1985年春,全国5.6万个人民公社、镇,改建为9.2万多个乡(镇)人民政府,同时按照宪法规定取消了原有生产大队和生产小队,建立了82万多个村民委员会<sup>②</sup>。1987年1月通过1988年6月1日试行的《中华人民共和国村民委员会组织法》,标志着农村基层“乡政村治”格局正式形成。到1989年底,全国共有乡镇5.5764万个,村民委员会74.6432万个<sup>③</sup>。1998年11月4日,第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过的《村民委员会组织法》正式施行。2010年10月28日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修

① 沈延生:《中国乡治的回顾与展望》,《战略与管理》2003年第1期。

② 《人民日报》,1985年6月5日。

③ 国家统计局:《中国农村统计年鉴1992》,中国统计出版社,1992年,第39页。



订了该法,村民自治逐渐走上规范化、制度化、法制化轨道。

综上所述,中国乡村自治制度具有悠久的历史文化遗产。(1)乡里制度始于商(井田制),盛于西周,延于春秋、战国。这一时期,国家政权较少渗入乡村,乡村自治组织体系逐渐完善。(2)秦、汉、唐、宋时期,国家行政体制是深入乡村基层的。这一时期,是皇权控制下的乡里自治制度的发展时期。(3)到明清,乡(亭)已经不再是一级地方建制,这可能是《吕氏乡约》虽始于宋,但到明末才发展到顶点的一个重要因素。需要指出,清代乡村自治制度不进反退,与清朝中央集权专制高度发展,及其对乡村控制不断加强(如晚清保甲制度的建立)相关,清末“推行宪政,并将地方自治作为立宪的基础”亦是自救;孙中山先生倡导“地方自治”则是反封建统治的革命措施。二者为乡里自治的复兴提供了新的历史机遇。(4)中国共产党在苏区和革命根据地组织“农民协会”并逐渐过渡为“农会政权”的实践,从乡村治理的意义上说,是乡村复兴至于自治组织和制度体系改革的尝试,不过其方式与传统方式不同,是通过革命,首先建立乡村基层农会(基层)政权,然后由农村包围城市,推翻旧政权并建立了中华人民共和国。(5)中华人民共和国前30年,从乡村治理的角度看,仍然是国家政权对乡村社会控制逐渐强化的阶段。农村改革开放,村民自治得以重启,其路径是:劳动群众的首创——基层治理体制改革和法律认可,后者更具根本性。历史经验告诉我们:乡里自治不仅需要理念、思想、制度传承,更需要乡村基层治理体系创新;自治思想转化为自治制度,加上与之相匹配的自治组织体系,是乡村自治达其善治目标的最为关键的要素。未来中国乡村善治之路及“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”目标的达成,仍然依赖于基层治理体制的创新。

### 三、新时代中国特色社会主义善治思想

中国共产党在其领导中国革命和建设的近百年历程中,继承并不断创新中国传统治理文化和善治思想,创造性地形成了中国特色社会主义社会治理思想体系。这一思想体系,是传承和弘扬中国传统的治国理政、治官理民、治民理事的思想文化,融入当代中国马克思主义,紧扣国际社会治理的新理念,不断践行并总结出来的、能够有效促进中国国民经济持续发展、社会公平和谐、长治久安、共同富裕、和睦邻邦与共享发展的政治思想体系;这一思想体系,凸显出中国传统治理和善治思想与实践经验的历史传承及其与当代马克思主义的融合特征,集中体现于《习近平谈治国理政》及《习近平谈治国理政》第二卷中,归纳之,要点如下:

第一,善治道路:走中国特色社会主义社会治理之路,推进国家治理体系和治理能力现代化。2014年2月7日,习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话时指出:“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、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>①</sup>。

第二,善治主体:执政党、国家、人民群众协同共治。习近平强调“必须适应国家现代化总进程,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,提高国家机构履职能力,提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力”<sup>②</sup>。这段话内含着中国社会治理思想和实践经验的历史传承与对国际社会善治理念和方法的借鉴与吸收。

第三,善治目标:社会公平,并确保人民安居乐业,社会稳定有序、国家长治久安。2015年10月29

①《习近平谈治国理政》,外文出版社有限责任公司,2014年,第105页。

②《习近平谈治国理政》,第104页。

日,习近平总书记在中共十八届五中全会上,引用《吕氏春秋》表达“治天下也,必先公,公则天下平矣”的思想;同时引用《汉书·食货志》,指出让广大人民群众共享改革发展成果是社会主义本质要求……决不能出现“富者累巨万,而贫者食糟糠”的现象<sup>①</sup>。2017年9月19日,习近平在会见全国社会治安综合治理表彰大会代表时提出:“要坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路,善于把党的领导和我国社会主义制度优势转化为社会治理优势,着力推进社会治理系统化、科学化、智能化、法治化,不断完善中国特色社会主义治理体系,确保人民安居乐业,社会稳定有序、国家长治久安。”<sup>②</sup>

第四,善治的核心是顺民心、重民生。2013年12月26日,习近平总书记在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上强调,要“坚持和运用好毛泽东思想活的灵魂”。在强调“坚持群众路线”时引用了《管子·牧民》中的经典“政之所兴在顺民心,政之所废在逆民心”<sup>③</sup>。2014年9月21日在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上,习近平再次强调“政之所兴在顺民心,政之所废在逆民心”的观点,并引用《尚书·泰誓》中“天视自我民视,天听自我民听”,要求党和政府“要坚持把实现好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点”<sup>④</sup>。他在不同场合反复强调“保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点”、“解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题”、“集中力量做好基础性、兜底性民生建设。”<sup>⑤</sup>

第五,善治必须是民主政治、有效的治理。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会讲话时特别强调,“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的,主要看国家领导层能否依法有序更替,全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业,人民群众能否畅通表达利益要求,社会各方面能否有效参与国家政治生活,国家决策能否实现科学化、民主化,各方面的人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系,执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导,权力运用能否得到有效制约和监督”<sup>⑥</sup>。

第六,善治必须坚持依法治国和以德治国相结合。习近平总书记在2013年2月23日主持十八届中央政治局第四次集体学习时强调要“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,不断开创依法治国新局面。”2014年10月中共十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,习近平指出,“这次全会部署全面推进依法治国,是我们党在治国理政上的自我完善、自我提高,不是在别人的压力下做的。”强调“必须坚持依法治国和以德治国相结合。”他解释说“法律是成文的道德,道德是内心的法律,法律和道德都具有规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的作用。治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治。”并用北宋王安石的“立善法于天下,则天下治;立善法于一国则一国治”的思想告诫我们“坚持立法先行,坚持立改废释并举,加快完善法律、行政法规、地方性法规体系、完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系,为全面推进依法治国提供基本遵循”<sup>⑦</sup>。2016年12月9日,习近平在主持十八届中央政治局第三十七次集体学习时,再次强调了法治与德治的关系,“法安天下,德润人心。法律有效实施有赖于道德支持,道德践行也离不开法律约束”<sup>⑧</sup>。

①《习近平谈治国理政》第2卷,外文出版社有限责任公司,2017年,第199-200页。

②《习近平谈治国理政》第2卷,第384页。

③《习近平谈治国理政》,第25-28页。

④《习近平谈治国理政》第2卷,第296页。

⑤《习近平谈治国理政》第2卷,第361、364、374页。

⑥《习近平谈治国理政》第2卷,第287页。

⑦《习近平谈治国理政》第2卷,第114、116、119页。

⑧《习近平谈治国理政》第2卷,第133页。

第七,善治的根本在于从严治党、治官。《习近平谈治国理政》两卷本,一方面要求各级党委、政府的领导干部加强自我修养,弘扬中华治国理政、仁政爱民的传统文化,强调坚持马克思主义政党建设理论和思想教育来培养党员和干部;另一方面不断加强党风廉政建设、反腐败和构建国家监察体系与巡视监督制度。2015年1月12日,他在中央党校县委书记研修班学员座谈会上讲话时,引用《礼记》和《论语》,要求县委书记做到“民之所好好之,民之所恶恶之”;“要不断体会和弘扬先人传承下来的传统美德,如‘大道之行,天下为公’、‘不义而富且贵,与我如浮云’、‘君子喻于义’、‘言必行,行必果’、‘德不孤,必有邻’、‘人而无信,不知其可也’等等”<sup>①</sup>。同年12月11日,他在全国党校工作会议上讲话时强调,“我们党是高度集中统一的马克思主义政党,思想上统一、政治上团结、行动上一致是党的事业不断发展壮大的根本所在”;他强调“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里”;强调“巡视是党内监督的战略性制度安排。……必须有权威,成为国之利器、党之利器”<sup>②</sup>。

第八,善治必须推进中国特色的大国外交,“坚持推动构建人类命运共同体”和睦邻邦,为中国持续发展和长治久安营造和平环境。2013年9月5日在二十国集团领导人峰会上提出要“完善全球治理体系,使之更加公平公正。”2016年9月7日,习近平在主持十八届中央政治局第三十五次集体学习时提出了“要提高我国参与全球治理的能力”的要求,他强调“随着国际力量对比消长变化和全球性挑战日益增多,加强全球治理、推动全球治理体系变革是大势所趋。”肯定了“党的十八大以来,我们抓住机遇、主动作为……积极参与制定海洋、极地、网络、外空、核安全、反腐败、气候变化等新兴领域治理规则,推动改革治理体系中不公正不合理的安排”<sup>③</sup>的做法。习近平总书记在国际舞台上不断提出中国“坚持和平发展,促进合作共赢”的主张,包括:“共同构建互信、包容、合作共赢的亚太伙伴关系”;“打造中欧和平、增长、改革、文明伙伴关系”;“共同开启中非合作共赢、共同发展的新时代”;“推动中阿两大民族复兴形成更多交汇”;“共担时代责任,共促全球发展”;“携手构建合作共赢新伙伴,同心打造人类命运共同体”;“共同构建人类命运共同体”;反复申明“中华文明历来崇尚‘以和邻邦’、‘和而不同’、‘以和为贵’”<sup>④</sup>。

综上,中国传统的治理和善治思想与实践的历史经验具有强大生命力、珍贵价值和现实意义;它不仅在新时代中国特色社会主义社会治理体系中占有极其重要的份量、地位和作用,更是新时代乡村善治之路的中国方案和中国经验中的极其重要的组成部分。

## [参 考 文 献]

- [1] 俞可平.走向善治——国家治理现代化的中国方案[M].北京:中国文艺出版社,2016.
- [2] [英]罗茨.新治理:没有政府的管理[J].政治研究,1996,(5).
- [3] [美]罗西瑙.没有政府的治理[M].张胜军、刘小林译.南昌:江西人民出版社,2001.
- [4] 全球治理委员会.我们的全球伙伴关系[R].伦敦:牛津大学出版社,1995.
- [5] 王景新.村域集体经济:历史变迁与现实发展[M].北京:中国社会科学出版社,2013.
- [6] 张厚安.中国农村基层政权[M].成都:四川人民出版社,1992.
- [7] 牛铭实.从封建、郡县到自治:中国地方制度的演变[J].开放时代,2004,(6).
- [8] 王景新、鲁可荣、郭海霞.中国共产党早期乡村建设思想史研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011.
- [9] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社有限责任公司,2014.
- [10] 习近平.习近平谈治国理政(第2卷)[M].北京:外文出版社有限责任公司,2017.

①《习近平谈治国理政》第2卷,第144、148-149页。

②《习近平谈治国理政》第2卷,第157、170、388页。

③《习近平谈治国理政》第2卷,第448页。

④《习近平谈治国理政》第2卷,第40、451、453、537页。