

中国共产党乡村治理政策的 演进逻辑与内在机理

汤蕤蔓

(重庆工商大学高等教育研究所,重庆 400067)

摘要:乡村治理历久弥新。自中国共产党成立以来,对乡村治理的探索已历经百余年。基于间断—均衡模型,使用政策文本分析方法,将建党以来(1921—2021年)的乡村治理政策变迁历程划分为3个均衡期和1个间断期。研究发现,建党以来乡村治理政策呈现出非线性的、长时期的均衡状态和偶尔的、由危机或自主改革所引起的突变状态相交替的变迁态势。乡村治理政策图景经历了由以“农民革命主导”、政治全能主义、乡政村治到多元共治四个阶段的历史调整,在乡村治理政策的演进过程中,党中央决策的注意力分配和焦点事件的触发成为影响政策变迁的关键性因素,被形塑后的新理念决定了新时期乡村治理政策发展的总体方向。研究进一步拓展了理解中国乡村治理政策变迁的视角,验证了间断—均衡理论在乡村治理政策变迁中的适用性和本土化运用路径。

关键词:乡村治理;政策变迁;演进逻辑;间断—均衡

基金项目:国家社会科学基金一般项目“健全乡村治理体系的路径选择研究”(19BZZ051)。

[中图分类号] C911

[文章编号] 1673-0186(2022)009-0035-015

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2022.009.003

在中国,乡村社会素来被称为社会发展的“稳定器”,乡村社会的稳定发展是保障我国经济持续增长、社会和谐的根本前提。党的十九大以来,党中央提出乡村振兴战略,并在此基础上发布了《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,印发了《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,于2021年4月的十三届全国人大常委会表决通过了《中华人民共和国乡村振兴促进法》。由此可见,乡村治理业已成为当前国家治理的核心内容和基石保障。在乡村振兴这一背景之下,系统梳理建党以来乡村治理政策的演变及其背后逻辑,不仅是对现实发展的热切回应,更是新时期建设乡村、振兴乡村的应有之义。建党百余年来,乡村治理几经变迁,不同历史时期的乡村政策呈现出不同的发展态势,中国共产党始终重视并持续推进乡村工作,努力维护乡村人民的切实利益、为广大乡村人民群众谋福祉。

一、问题的提出:社会变迁中的乡村治理

近年来,国内学者围绕“乡村治理”“乡村振兴”等主题展开研究,如孙德超等对共产党百

作者简介:汤蕤蔓,重庆工商大学高等教育研究所(社会学西部研究基地)助理研究员,管理学博士,研究方向:城乡基层治理。

年乡村治理的演进脉络进行了梳理^[1],指出乡村社会的善治经历了由“引导”到“协调”的转变,乡村社会的回应则表现出从“接受”到“配合”的转变。李志强基于城乡融合演进的视角,提出“进一步完善乡村振兴主体性发展的制度供给”^[2]。解安等对我国农村政策演变的逻辑进行深入分析,发现“农民权益”是贯穿始终的核心价值理念^[3]。曲延春等以中央一号文件政策演进为视角,将改革开放后的乡村治理划分为五个阶段,并以此透视 1978—2018 年这四十年间乡村治理的政策效果和发展逻辑^[4]。现有研究对我国乡村治理的政策变迁和推进乡村振兴战略进行了诸多讨论,并得出了较为丰富的成果,但目前已有研究大多基于静态视角对乡村治理政策变迁过程进行阐释,难以突破“碎片化”的研究困境,更难以从整体上全面、准确把握乡村治理的动态逻辑演进。

本文试图回答如下问题:建党以来,乡村治理政策发生了何种变化?其政策变迁是否遵循间断—均衡逻辑?呈现出何种特征?政策变动背后的内在机理是什么?只有厘清上述问题,明确不同时期乡村治理政策的进展和不足,才能进一步优化政策设计,建构具有中国特色的间断—均衡乡村治理政策本土化分析框架。本文运用间断—均衡理论(Punctuated-Equilibrium Theory, PET)考察建党以来乡村治理政策的演变历程,探讨不同历史时期乡村治理面临的主要问题及应对措施,剖析政策变迁背后的逻辑动因,以期更好地回应乡村振兴背景下乡村治理政策的未来走向和发展趋势。

二、研究设计与分析框架:间断—均衡理论模型及在中国的运用

“公共政策话语是政治系统中最重要的话语信息输出,由于这种信息输出可以转化为固定的文本形式,从而为研究提供了有形的分析对象”。^[5]乡村治理政策作为政治、经济与社会发展等因素综合作用的结果,势必能够清晰反映乡村治理的时代性和变动性。本文采用政策文本分析方法(Policy Documents Analysis),并结合 NVivo 12 数据分析软件梳理建党以来至今(1921—2021)党中央、国务院及国家部委层面在乡村治理领域所颁布的主要政策文件,呈现不同历史阶段的政策特征和演变趋势,将政策的颁布、实施与运行效果放置于历史维度中进行分析,揭示出建党以来乡村治理政策变迁的根本动因和逻辑链条。

(一)样本选择

本文选取了 1921 年来中国共产党关于乡村治理的各类政策文件作为典型样本进行分析,文本主要来源于中共中央、国务院和农业农村部等网站公开的政策性文件以及关于农村农民的政策文本汇编^①。在对建党以来我国乡村治理的政策文本进行梳理后发现,按照发文主体的标准分类,大致可分为:(1)党中央的文件;(2)政府部门的文件,如国务院和农业农村部等;(3)党和政府联合印发的文件。一般而言,党中央印发的政策文本往往具有高度的政治性和权威性,承载着党对农村发展的战略规划,包含了总体战略、路线和方针等。政府部门所发布的

^①1921—1949 年的政策文本主要来源于由中共中央文献研究室和中央档案馆所编的《建党以来重要文献选编(1921—1949)》,2011 年 5 月中央文献出版社出版。

政策文本更具操作性,大多针对某一领域的具体工作进行部署和安排,与执行层面联系颇为密切。基于此,本文共选取包含《农民政权与土地革命》《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》以及《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等在内的130余份典型政策文本作为分析对象,这些文本既包括农村改革的法律法规和“红头文件”,不同时期乡村工作的指导性文件及乡村治理专项事务的规范性文件,即各时期国家乡村战略高度概括性的纲领性文件,还包括了以通知、指示、条例等为表现形式的管理类行政文件,对纲领性政策文件的具体解读和规划类政治文件细化后的具体实施手段措施。概而言之,本文所提及的政策文本指的是党和政府为实现特定意志和政治目的所颁布的规范性文件,其在科层系统内部主要以“红头文件”的形式下达,在国家治理过程中扮演着重要角色,构成了基层秩序的规范来源和规范形式^[6]。

(二)分析框架

间断—均衡理论最初由美国学者弗兰克·鲍姆加特纳和布莱恩·琼斯所提出,致力于解释政策变迁过程中的稳定和变迁问题,他们认为,政策变迁在长时间内处于停滞和渐进变革的状态,而在短时间内可能会出现政策垄断被打破的大规模突变^[7]。间断—均衡理论共有两个基本前提:一是该理论假定宏观政治系统和政治子系统处于不同层面,共同解释了政策渐进过程或间断的发生;二是该理论模型假定具备一个有决定政策议程权威的机构或组织,并形成了一个封闭性的政策场域,透过价值理念的传达使国家政策进一步被强化,达到政策的渐进式平衡^[8]。

在间断—均衡理论模型中,政策图景(Policy Image)、政策场域(Policy Venue)和政策垄断(Policy Monopoly)等因素是影响制度变迁的核心变量。政策图景(Policy Image)构成政策行动的“观念结构”,是经验信息(Empirical Information)和情感呼吁(Emotive Appeals)的混合,泛指某项政策在公众和媒体中被怎样理解和讨论。政策场域(Policy venue)指的是政策在议程商议过程中拥有权威的机构或组织团体。政策垄断(Policy monopoly)指的是在政策制定过程中的重要行动者们所组成的一种封闭的稳态结构体系^[9]。此外,间断—均衡理论还引入物理学中摩擦力概念,提出“黏滞—滑动”模型(Stick-slip Dynamics)以解释制度变迁的根本动因,即制度本身存在的“制度性摩擦力”,当阻力处于主导地位时呈现出“稳定”状态,克服阻力的力量占据主导便会呈现出“变迁”状态^[10]。

近年来,间断—均衡模型理论运用在预算、应急、农村环境、医疗、公共卫生、教育等领域解释政策演进变迁取得了较丰富的研究成果,为该理论模型在我国情境的适应性提供了一定的解释基础。但将西方理论应用于解释我国现实国情可能存在“水土不服”问题,对我国某领域的公共政策变迁分析阐释需要进一步结合具体情形进行本土化修正。在乡村治理政策研究领域,以间断—均衡理论展开的研究还较少,由此,基于间断—均衡理论的视角对建党以来乡村治理政策变迁演进研究具有一定的学术价值。

三、建党以来乡村治理政策变迁的间断—均衡解释

总的来看,建党以来乡村治理政策变迁历经四个重要阶段。

(一)探索均衡期:以“农民革命”为主导的政策均衡(1921—1949)

这一阶段的乡村治理政策文本词频搜索结果如图1所示。这一时期的高频词主要体现了以下三个方面的特征:首先,“农村、土地、革命、运动、中国、帝国主义”等高频词表明此阶段正处于革命战争时期,中国共产党的革命重心深植于广袤的农村大地,带领广大农民群众开展革命;其次,“农民、群众、组织、政权”等高频词表明了中国共产党进入乡村社会、组织基层政权的过程,团结广大农民群众,构建以党组织为中心的乡村组织体系;最后,“发展、教育、领导”等高频关键词显示了在这一时期,共产党高度重视农村教育工作和农民在乡村治理中的主体性作用。



图1 1921—1949年乡村治理词频及词语云

在传统乡土中国,乡村治理基本延续着“皇权不下县”的“双轨政治”,即自上而下直达县级的官僚体系吏治和自下而上依托乡绅、宗族和社会伦理的自治^[11]。到了清末民初,传统的乡土秩序遭到破坏,现代国家政权建设一开始便陷入“内卷化”,国家与村庄的连接机制发生变异^[12]。大革命失败后,中国共产党深刻总结城市革命的经验教训并结合当时中国具体国情和历史,逐步开辟了“农村包围城市、武装夺取政权”的正确道路,实现了革命重心从城市向农村的战略性转移。从政策图景来看,在“解决土地问题”这一核心理念上先后颁布了《井冈山土地法》《兴国土地法》《为督促分配土地及宣布土地所有权》三布告和《关于土地问题的指示》等政策,极大满足了农民的土地诉求,调动了农民的革命积极性,为根据地的发展壮大奠定了坚实基础。纵观这一时期的政策特点,一方面,该阶段中央政府的主要任务是解决农民最关心的土

地问题、保障农民权益,通过“打土豪分田地”“减租减息”“分田分地分浮财”等有效政策手段,有效动员了农民支持共产党参加革命;另一方面,中国共产党还十分重视对农民的教育和农村的宣传动员工作,教导农民打破传统价值观念和思维方式,塑造革命性和批判反思精神,培养农民独立自主的人格。共产党通过大力推行土地改革、重新组织乡村权力机构以及重塑以基层党组织为中心的乡村组织体系三大措施,不仅彻底改变了广大农民群众的经济地位,激发了农民参与无产阶级革命的决心和热情,实现了对传统乡村社会关系的重塑与调整,为此后的乡村治理提供了一定物质基础保障^[13]。

(二)强势间断期:“全能主义”政治图景下的强势间断(1949—1982)

这一阶段乡村治理政策文本词频搜索结果如图2所示。从这一时期高频词分布来看,可分为两个主要阶段:一是以“土地改革、互助组、合作社”等为核心的土地革命和农业合作化时期;二是以“生产队、人民公社、社会主义”等为核心的人民公社时期。



图2 1949—1982年乡村治理词频及词语云

新中国成立初期,国家建设百废待兴,经济基础薄弱、社会动荡,彼时的中国仍是一个落后的农业国家。在农村,“少数人占有大部分土地”的封建土地所有制严重束缚农村生产力的发展。1950年,党中央先后通过《中华人民共和国土地改革法》《农民协会组织通则》,完成土地革命,成功地将过去封建的地主所有制变为农民个体所有制,生产力得到极大发展。作如是观,中国共产党领导下的土地改革自一开始便被赋予了双重属性:一是激发农民的主体意识,增强农民参与意识和思想觉悟;二是通过构建包含农民协会组织在内的各种基层组织,建立健全广大农村中的组织基础,为农村治理现代化提供土壤。1953年12月,中共中央印发《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》并由此确定了将农业合作社认定为新中国成立初期我国实现对农村社会主义改造的必经途径和主要载体。从合作社的性质来看,其不仅具备生产功能还兼顾一定的治理作用。1958年8月,《中共中央关于在农村建立人民公社

问题的决议》(以下简称《人民公社决议》)从政治上正式确立了人民公社制度在我国广大农村地区的实施。《人民公社决议》下发后,农村人民公社在全国范围内迅速推行开来。在人民公社化初期,各地过于追求“一大二公”,加之“上动下不动”的并社方法,造成“共产风”盛行,影响了农民的生产积极性。1962年9月通过的《农村人民公社工作条例(修正草案)》提出将农村人民公社分为公社、生产大队和生产队三级,并最终确定了人民公社的性质、规模、人事安排及党组织建设等,完成了国家权力对农村资源的整合,极大地加强了国家对乡村的控制。

这一时期,党中央对乡村治理的基本政策呈现出间断波动的状态,党中央政策的注意力聚焦于国家工业化建设和社会主义改造,农业和农村始终未能成为国家发展的“首选”。一方面,高度集中的政治体制使得关于乡村治理的决策系统较为封闭,政策场域主要集中于党中央和国务院,乡村社会被强力整合成一个“整体性社会”,难以对决策产生影响;另一方面,“整体性社会”的最终形成使党和国家的渗透力不断增强,在社会动员过程中形成的自愿服从促使人们对人民公社体制的正向反馈,反过来稳定了原有政策子系统的垄断,维持了政策的长期均衡。到了20世纪70年代末期,乡村中“吃大锅饭”“搭便车”等现象日趋严重,农民参加集体劳动的积极性不足,农业和农村问题的严重性和紧迫性愈来愈成为影响社会主义现代化建设的主要障碍之一。在实际的政策操作层面中,以安徽凤阳县小岗村为代表的农民率先包产到户,各地纷纷探索新的生产方式,说明原有的政策均衡状态出现偏移。随着党的十一届三中全会的召开,“一大二公”“共产主义”“以阶级斗争为纲”等旧理念迅速瓦解,取而代之以“解放思想,实事求是”“包产到组、包产到户”“一切按照自然规律和经济规律办事,按照群众利益办事”等为核心的农村发展理念。概言之,无论是决策群体意志还是社会大众的舆论,对原有的乡村治理政策的负向反馈已十分明显,以家庭承包制为核心的农村改革彻底引发了国家对乡村的重大政策突破,不仅颠覆了既有的社会主义理念,更是带来了全新的治理理念和治理体系的方向性转变^[14]。

(三)探索均衡期:“乡政村治”背景下的探索均衡(1983—2012)

这一阶段乡村治理政策文本词频搜索结果如图3所示。“农村、农业、农民、机制”和“贫困、扶贫、发展、建设”等成为这一时期的高频词,表明随着乡镇政权的重建和村民自治的实施,乡村治理的体制机制发生根本性转变,并围绕着乡镇基层政权重建、新农村建设、农业发展等方面展开治理。

1983年10月,中共中央、国务院联合印发《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》,标志着人民公社制度的正式解体。全国范围内重新恢复乡镇政权建制,意味着国家与乡村社会的关系迎来新转向,从人民公社时期自上而下由国家政权总体性支配走向以“乡政”为载体的国家政权和以“村治”为载体的乡村社会自治之间的双向互动^[15]。1987年11月,第六届全国人大常委会第二十三次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》对村委会的性质、地位、职责、组织结构等方面均作出规定,指出“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我

服务的基层群众性自治组织”^[16]。由此,乡村社会中的村民自治初步形成制度化的管理机制。自2004年起,中央一号文件先后九次提到关于村民自治相关内容,基于政策层面对村级基层民主的制度建设、运行程序、党建等方面修正、补充,并提出“健全和完善村务公开和民主管理制度”,村民自治建设进入关键时期。2010年10月,第十一届全国人大常委会第十七次会议对《中华人民共和国村民委员会组织法》再次修订,基于法律层面对村民民主议事制度、民主评议以及村务监督等内容进行修改,持续推动“乡政村治”体制进一步完善。



图3 1983—2012年乡村治理词频及词语云

这一时期,随着家庭承包经营制度在农村中的广泛推行,与之相适应的乡村治理理念被提出。理念的转变进一步塑造了全新的政策图景:“促进农业增收,增进农民福祉”,建立完善“乡政村治”乡村治理体制。基于这一政策图景,农村、农业和农民在国家治理中占据越来越重要的位置,从“基础地位”上升到“首要地位”。特别是在1982年到1986年这五年间,中央连续发布一号文件指导农村工作,基本精神均围绕着“团结农民、鼓励生产、解放思想、制度创新”这一主线^[17]。实际上,20世纪80年代的决策体系依然处于较封闭的状态,尽管展开了“真理标准的大讨论”,但政策的议定场所仍主要集中于党中央。因此,乡村治理政策的彻底转变并非体制的变化,而是封闭的政策子系统中主要力量发生了变化,即决策体制中秉持“发展”“改革”理念的领导者在决策话语权中占据上风。进入21世纪后,党中央采取了以“少取”“多予”“放活”等为核心的系列政策措施,一方面,取消了延续2600多年的农业税,改善了国家与农民的关系;另一方面,在基础设施、教育、医疗等领域大力开展“新农村建设”,进一步改善乡村治理的制度环境和政策环境。不仅如此,包含产业经济政策、市场流通政策和农民办企业政策在内的多重政策极大地拓宽了农民的就业渠道和范围,政府主导下的城乡统筹思想逐步确立,城乡关系得到一定程度的改善。进入“乡政村治”这一阶段,乡村治理政策呈现出稳步提升持续完善的态势,政策场域和政策图景均未发生突变性、根本性变迁,而是处于平缓上升状态,整

个变迁过程具有政策发展变迁均衡期特征。

(四)发展均衡期：“多元共治”背景下的发展均衡(2013—)

这一阶段乡村治理政策文本的词频搜索结果如图4所示。这一时期，“农村、乡村、农业、农民”和“发展、完善、振兴、机制、体系”等为高频词，表明此阶段党和国家不仅仍将乡村发展建设置于核心位置，同时，也更加重视乡村治理的体系建设。



图4 2013年至今乡村治理词频及词语云

党的十八大以来，乡村治理开始进入多元共治时期。针对乡村中出现的不同程度的法治失灵和自治失灵等问题，全国各地开始探索由基层党组织、新型农村社会组织以及“新乡贤”在内的多元主体的乡村自治、法治、德治建设。在党的十八届三中全会提出“完善社会主义制度、全面推进国家治理体系和国家治理能力现代化”这一总目标下，2014年初，中共中央、国务院联合下发《关于全面深化改革农村改革加快推进农业现代化的若干意见》中再次提出要“改善乡村治理机制”，并将其作为全面深化改革的重要内容专门予以规定。2017年，党的十九大报告明确提出实施乡村振兴战略，要“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。2021年4月，第十三届全国人大常委会第二十八次会议正式通过了《中华人民共和国乡村振兴促进法》，从产业发展、人才支撑、文化繁荣、生态保护、组织建设和城乡融合等维度全面大力发展振兴乡村。在乡村治理多元共治新时期，不仅更加强调完善自治化、法治化道路，还更加注重培养社会主义核心价值观、乡风文明和农村优秀文化建设。

党的十八大以来，乡村治理逐步呈现出新格局。纵观本阶段的乡村治理政策，表现出“治理主体多元、治理手段多样及治理效能显著”等新时代乡村治理特征，乡村治理政策在快速发展过程中走向更加均衡。不仅如此，村民自治意识的觉醒、新乡贤的回归以及乡村中各类组织的价值倡导等因素都成为推动乡村治理政策创新的有效途径。乡村治理体制在完善“建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”新治理格局下更加趋于多元化，政策子系统的开

放性也得到了前所未有的提升,越来越多的主体参与到乡村治理的决策环节之中。乡村社会和村民参与意识及能力均不断提升,在乡村治理领域的话语权和影响力不断增强。换言之,众多决策主体形成的价值观念在政策子系统中相互博弈,借助自我平衡和纠正的负反馈机制消减外部环境因素对乡村治理政策的负面影响,使得既有的正向的乡村治理政策图景始终处于动态平衡并稳步提升,保持了这一时期乡村治理政策的稳定发展。

四、建党以来乡村治理政策演变的总体趋势与内在机理

通过对建党以来乡村治理政策的梳理发现,乡村治理的政策图景完成了由“农民革命主导”到“多元共治”的彻底转变,政策目标从以“完成社会主义改造”为核心向“建立健全自治法治德治的乡村治理体系”转变,乡村治理政策呈现出长时期的均衡状态和偶尔的、由危机或自主改革所引起的突变状态相交替的变迁态势,演进过程符合间断—均衡理论模型的特点。如前文所述,间断—均衡理论的提出主要是基于西方的公共政策和制度背景,而西方的制度环境和政治实践中的诸多因素(如反对者进入政策议程、政策企业家游说等)在解释我国政策变迁实践过程中存在着不适配的问题,因此,必须依照我国具体的政治实践对其进行适当修正,才能更合理地分析阐释我国的政策变迁和演进。结合建党以来乡村治理政策变迁的四个阶段可以发现,当政策问题性质产生变化且进一步导致政策图景转变时,其主要原因在于焦点事件推动和由危机所触发的中央政府决策注意力分配转移,其中,政策场域的变化是乡村治理政策变迁的前提,而焦点事件的触发、中央政府决策注意力分配成为导致政策场域发生变化的核心变量。具体而言,建党以来乡村政策演进的主要特征和内在机理如下:

(一)政策图景经历了“农民革命”主导—“政治全能主义”—“乡政村治”—“多元共治”的转变

政策图景的变化主要源于焦点事件的触发和中央决策注意力转移所带来的理念转变,焦点事件的驱动和中央决策注意力的转移是乡村治理政策变迁共同作用的结果。政策图景的转变都会相应地引起政策的演进,不同历史时期的乡村治理政策都是基于当时占据主导意志的中央决策群体政策图景形成的。在建党初期,基于我国革命的现实情况,党的工作重点迅速从城市转移到农村,先后颁布《井冈山土地法》《兴国土地法》《为督促分配土地及宣布土地所有权》三布告和《关于土地问题的指示》等政策解决土地问题,调动农民革命积极性,并通过各种类型会议、标语口号、墙报等加大在广大农村地区的宣传力度,教导民众要有革命性和批判反思精神,剔除狭隘的小农思想,着力培养农民的阶级意识,解构乡村社会原有的意识形态^[18]。新中国成立初期,以毛泽东同志为核心的党中央指出我国存在着国内国际两种主要矛盾,认为“实现农村工业化是农村伟大光明的前途”,先后进行土地改革、农业合作化再到人民公社制度的建立和曲折探索,党和国家的政策图景均围绕着“完成社会主义改造”,农业和农村未能成为国家发展的首选,而是通过农业实现原始积累以进一步服务于国家的工业化建设。随着党的

十一届三中全会的召开,面对社会主义初级阶段的现实国情,党中央指出这一时期我国社会的主要矛盾转变为“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”,农业作为国民经济的基础,农业和农村发展、农民生活水平提高成为这一时期社会主义建设的重心,并将其视为“党和人民事业发展的全局性和根本性问题”,在此基础上形成的“乡政村治”基层治理体制为社会主义新农村建设提供了制度保障。构建完善“乡政村治”治理机制成为这一时期乡村治理最为核心的政策图景。“国家治理体系和国家治理能力现代化”的提出,客观上为构建新型的乡村治理体系提供了一定的政策导向。进入到中国特色社会主义新时期,我国社会主义矛盾转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,对乡村发展和乡村治理提出更高要求,全面覆盖乡村社会的政治经济文化及公共服务各方面,进一步完善乡村治理的制度框架和政策体系。《关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》《关于实施乡村振兴战略的意见》等重要文件多次指出要“建立健全乡村治理机制,健全党组织领导下的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。

由此,党中央对不同时期乡村治理政策图景的理解根源于党中央对社会主要矛盾的基本判断及该时期社会主义建设内涵的认识。我国乡村治理的政策图景大致经历了四次重大变迁:一是以农民革命为核心政策图景的革命时期,通过将权力下沉到农村地区,实现对农村地区的整治,为红色革命政权的发展壮大提供了革命土壤,更是彻底打破传统乡村的治理格局;二是以“政治全能主义”为核心政策图景的社会主义改造时期,从土地革命到农业合作化,再到人民公社制度,通过农业和农村资源实现原始累积服务于社会主义工业化;三是以“建立完善‘乡政村治’体制”为核心政策图景的“乡政村治”时期,乡镇基层政权的重建、村民自治的实施理顺了基层治理的组织关系,明确了基层政权和乡村自治的权力边界,乡村治理开始向制度化、法治化和现代化的方向发展;四是以“多元共治”为核心政策图景的乡村治理新时期,明确体现了当前党和国家对于乡村治理的总体方向和乡村振兴的发展目标。

(二)党中央决策的注意力分配是影响乡村治理政策变迁的根本原因

注意力分配(Attention Allocation)作为一个跨学科的研究主题,在心理学、经济学、管理学、社会学等多个学科均有不同的研究视角。管理学倾向于将注意力分配看作一个计划统筹的过程,个体通过某种良性的计划管理过程实现注意力的转移和优化配置^[19]。以党中央为核心的决策情境与其相似,强调决策者审时度势的统筹计划过程,但中央决策者的计划统筹受到多重因素的限制和制约,具有一定程度的被动性。中央决策机构的政策注意力分配呈现被动回应的状态,当政策问题未能在政策次级系统里得到有效解决或消化时,便会引发宏观政策系统中的决策者们关注,在某种危机或焦点事件的冲击下及其他限制性约束条件下共同影响政策的注意力分配,推动政策变迁。

新中国成立初期,围绕“实现国家社会主义改造”这一宏观价值目标经历了由土地改革、农业合作化到人民公社制度的曲折探索。这一时期,农业和农村始终未能成为中央政府注意力的“首选”,而是通过农业实现原始积累以进一步服务于国家工业化建设,这也为人民公社

制度长时间存续提供了合理解释。党的十一届三中全会之后,农业和农村工作逐步成为全国工作的重点,党和国家更加重视“三农”问题,其明显标志便是自1982年起连续五年的中央一号文件均是关于农业、农村和农民,主题都围绕着“促进农业增收,增进农民福祉”这一主线,农业、农村和农民在国家治理中占据着越来越重要的位置,并从“基础地位”上升至“首要地位”。从1983年1月中共中央印发的《当前农村经济政策的若干问题》肯定联产承包制是党领导下农民的伟大创造,到2005年底中共中央、国务院印发的《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出建设社会主义新农村的重大历史任务,再到2012年以后乡村治理政策密集出台的演进过程充分说明,建立健全新型乡村治理体系、全面推进乡村振兴已然成为新时期中央决策者持续关注重中之重。乡村治理政策颁布的数量、质量和频次较过去有了大幅提升,与中央政府决策的注意力转移密切相关,中央决策群体政策注意力的固定是进行持久政策行动的前提和基础。

(三) 焦点事件成为诱发乡村治理政策变迁的前因性条件

历史制度主义认为,由危机、焦点事件所触发的关键节点的选择将会持续影响或制约未来的路径选择,打破政策或制度均衡状态的第一步往往是由危机或焦点事件所触发的。无论是危机或焦点事件,都承担着吸引和转移公众及政治家注意力的功能,并在一定制度环境下成为打破旧政策图景的关键^[20]。焦点事件作为触发政策变迁的重要机制,在政策图景和政策场域互动过程中发挥着“摩擦”功能,阻止政策议程的进入。“危机”是诱发关键行动者们推动政策变迁的“窗口”,焦点事件则是诱发政策变革调整的前因性条件和判断政策变迁结果的依据。

在乡村治理政策变迁具体实践中,20世纪六七十年代国家层面的政策变迁过程中,农业生产基本处于停滞状态,农产品增幅缓慢、农民生产生活陷入困境,农业发展状况严重滞后于其他产业并成为国民经济的薄弱环节。不仅如此,“全能”的人民公社制度因管理成本高、效率低使得乡村治理问题频发、社队基层涣散等问题突出,加重了治理危机。在实践中,依靠焦点事件推动公共政策的剧烈变革还需要相同类型事件发生的频度、范围、强度和时间^[21]。首先是焦点事件的频度,即某一类焦点事件在一个时间段内所发生的次数。一度严重挫伤农民群众参加集体劳动的积极性、农村广泛存在着“瞒产私分”“借粮”等行为、安徽省小岗村农民四次探索“包产到户”等一系列焦点事件的高频发生,折射出人民公社制度长期存续过程中的各种问题,打破中央政府的“注意力瓶颈”(Bottleneck of Attention),开启政策议程设置中的“机会之窗”已成为必然选项。其次是焦点事件的范围和强度。1978年12月,《人民日报》第一版发表社论文章《解放思想,实事求是,团结一致向前看》对过去制度政策中各种问题、“左”倾思想错误等提出质疑;1980年1月1日,《人民日报》头版文章《迎接大有作为的年代》对党的十一届三中全会作出经验总结,提出“一个伟大的历史转折开始了”。由此,官方媒体及社会大众同样认识到治理危机的存在、改革的紧迫性以及“转折的到来”。最后是焦点事件触发的时间节点。在某一时间段内,议题的界定、政策建议和政治可接受度实现有机融合,意味着议程设置中的“机会之窗”将会打开,相关政策调整的可能性大大增加^[22]。党的十一届三中全会对农业

相关问题的探讨,指出过去在农业发展战略上长期存在着“左”倾错误,“农业问题的严重性、紧迫性必须引起全党同志的充分注意”,这为人民公社制度的废除提供了政治上的可接受性。如前所言,党中央对特定政策领域的注意力分配转移是导致政策间断式变迁的根本原因,而作为焦点事件之一的党的十一届三中全会则在决策群体中引发了政策宏观系统的变化,以党中央为核心的关键行动者们从主观上意识到治理危机的存在,将其认定为可能影响政权稳定性的关键因素时,焦点事件成为诱发政策变迁的前因性条件。

(四)由危机或焦点事件触发的新理念决定了乡村治理政策发展的总体方向

当治理危机爆发,为维护政权的合法性和稳定性,中央决策者们不得不将解决治理危机放在首要位置,因此,危机的出现成为诱发关键行动者们推动制度和政策变革的“窗口”。当危机出现并获得决策者们足够的注意力,该领域范围内的核心问题被提上日程、开启政策变迁的机会之窗,新旧理念将在旧有制度中展开竞争,旧理念被瓦解、新理念在该领域范围内达成共识并整合,新的理念将成为主导政策变迁的显性力量。在乡村治理政策变迁的具体实践中,政治精英和社会大众对旧有政策结果的反思是导致政策变迁的主要因素之一。新的理念往往来源于以党中央为核心的政治精英们对治理危机的认识、政策环境的分析、社会主要矛盾和利益关系重新认知的过程,政治精英们对旧有政策理念进行修正或重塑,并形成新时期更适合制度环境和制度安排的总体性目标。

研究发现,建党以来乡村治理政策变迁呈现出非线性的、长时期的均衡状态和偶尔的突变状态相交替的变迁态势,其中,总体性目标对整体政策变迁方向起着决定性作用,次级政策系统中的目标变迁可能会引起乡村社会一定范围、幅度的波动,但在总体性目标维持不变的情况下,仍旧能够回归原本路径之中。值得注意的是,党的领导始终贯穿于乡村治理实践的始终,在不同时期的治理理念深刻地对应着不同时期的历史诉求和使命,映射着党在不同时期对社会主义制度建设的理解。以“全能主义”政治图景下的人民公社制度向“乡政村治”范式转变为例,在以邓小平同志为核心的党中央对过去人民公社时期乌托邦式的治理理念进行深刻反思之后,重新提出“解放思想、实事求是”“对农业指导一切从实际出发、按照自然规律办事,按群众利益办事”“加强农村基层政权建设,实行村民自治”等与改革后农村经济体制更适合的新理念,引领了 20 世纪 80 年代后我国乡村治理制度安排和政策体系的总体方向及发展路径。

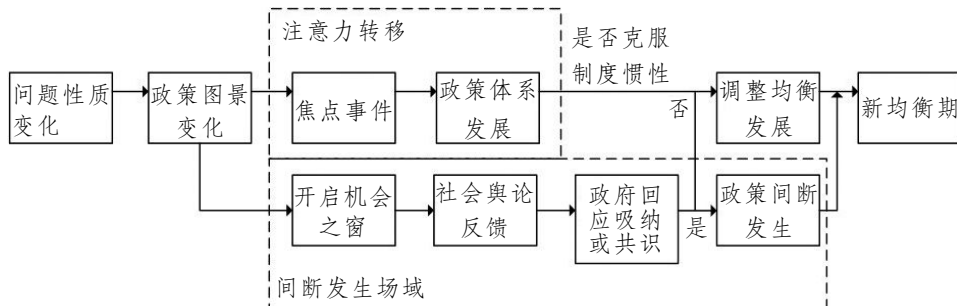


图 5 修正后的政策—间断均衡变迁过程

五、结论与启示

本文引入间断—均衡理论模型并进一步将其本土化,系统地分析了建党百余年来乡村治理政策的变迁历程、演变趋势和内在机理。研究发现,首先,建党以来乡村治理的政策变迁呈现出长时期的均衡状态和偶尔由危机或自主改革引起的突变状态相交替的变迁态势。政策图景的变化对乡村治理的政策变迁具有十分重要的影响,当政策图景趋于稳定时,政策垄断就容易维持,某一时期内的乡村治理政策进入均衡状态。反之,当政策图景多样且发生剧烈变动时,政策垄断就会趋向瓦解,政策发生突变。其次,在我国特殊的制度环境中,乡村治理政策变迁主要受到党中央决策注意力转移和焦点事件触发这两种关键因素的影响,其中,中央政府决策者的意志在乡村治理政策变迁动力中占据着支配地位,凭借强制力直接推动政策变迁,而无论是治理危机抑或是焦点事件,都承担着转移公众和政治家注意力的功能,并在一定的制度环境下成为打破旧制度均衡的关键诱因。最后,经过广泛讨论、得到中央决策者们认证的新理念在新的制度环境中成为主导政策变迁的显性力量,并对此后很长一段时间内的整体政策变迁方向起着决定性作用。经本研究验证,本土化的间断—均衡分析框架对建党以来乡村治理政策变迁实践有较强的解释力,一定程度上验证了间断—均衡理论模型在中国场景的适用性。

第一,自中国共产党成立以来,乡村治理政策变迁过程经历了3个均衡期和1个间断期,不同历史阶段乡村治理政策的更替保持了一定的政策惯性和制度黏性,伴有间断与均衡的具体特征,但并未沿着政策间断与政策均衡相交替的变迁路径。党中央对乡村治理领域的注意力分配呈现出日渐增强的趋势,其中,焦点事件在政策场域变化中处于十分重要的位置,共同构成了影响乡村治理政策变迁的关键变量。

第二,中国共产党作为中国唯一的执政党,对乡村治理的理念变化及对政策图景的塑造也具有十分深远的影响。当焦点事件所引发的危机出现并获得中央决策者的足够注意力,该领域范围内的核心问题将被提上日程,由此开启政策变迁的机会之窗。新旧理念在旧制度中展开竞争,当旧理念瓦解、新理念在该领域范围内达成共识进一步整合,新理念成为主导制度变迁的显形力量。新理念和新政策图景的形成往往基于中央决策者群体对社会矛盾的重新认识 and 注意力的转移,决策者们将新理念注入政策场域,在该理念引导下进行一定的制度调整。作如是观,尽管理念决定了制度变迁的大致方向,但理念并不直接作用于制度,而是在政策场域和实施过程中影响制度和政策变迁。

第三,历史制度主义在解释政策变迁时强调历时性和制度脉络的重要性,将事件或行为起因放置于历史脉络中去理解和解释。乡村治理的政策演进与国家制度变迁有着密切关联。在新中国成立之初,完成“社会主义工业化改造”成为当时的“主旋律”,农业、农村和农民始终未能成为党和国家的“首选”。“大跃进”“人民公社化运动”“农业学大寨”等使人民公社制度的运行呈现长期的低效状态,未能对农民生产生活和农村发展起到正向反馈。党的十一届三中全

会之后,国家的发展重心发生转移,经济体制的转轨和政治领域的松动使得政府更加关心“三农”问题。进入新时代,社会主要矛盾已然转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,“乡村振兴”“新型乡村治理体系”等话语理念的提出,进一步提升了乡村治理在国家治理中的重要性。党的十八大以来,党和政府多次出台关于乡村治理和乡村振兴的重大决议和政策,不断推进乡村治理体系和治理能力现代化建设。

第四,坚持党的领导是百年来乡村治理历久弥新的根本保障。历史经验证明,中国共产党的领导能力随着乡村治理体系变迁不断增强,成为乡村治理政策和体制机制创新的根本前提。建党以来,中国共产党以不同方式深深嵌入乡村基层工作中,不断巩固其在乡村基层工作中的领导作用,走出一条具有中国特色的、阶段性特征明显的中国乡村发展道路。党中央作为我国乡村治理各项政策措施的制定者,把控着当前及未来乡村治理的总体方向。改革开放以来,党中央连续多年发布数个中央一号文件聚焦“三农”问题,不仅仅及时地对乡村中各类社会、经济、政治问题“对症下药”,更是我国农村改革、农业发展、农民增收和乡村振兴的伟大见证。农村基层党组织作为党在乡村工作中的战斗堡垒,承担着党在乡村治理中路线方针政策的有效传达和具体执行,是各类乡村社会组织的领导核心,要进一步完善“党组织+”协商体系,加强村党组织的先进性、合法性和有效性建设,发挥党员干部的先锋模范作用,实现党对乡村基层治理的思想引领。

参考文献

- [1] 孙德超,钟莉莉.中国共产党领导百年乡村治理的演进脉络、逻辑理路与价值意蕴[J].学习与探索,2021(9):61-69+2.
- [2] 李志强.城乡融合演进历程的乡村振兴:阶段特征、动力逻辑与发展导向[J].贵州社会科学,2020(9):162-168.
- [3] 解安,侯启缘.以“农民权益”为核心的农村政策演变的内在逻辑与启示[J].理论与改革,2021(5):129-139+156.
- [4] 曲延春,王成利.政策演进与乡村治理四十年:1978—2018——以中央一号文件为基础的考察[J].学习与探索,2018(11):66-74.
- [5] 王婷.建国以来我国城乡关系重要政策文本的语用学分析[J].学海,2014(6):23-29.
- [6] 谢岳.文件制度:政治沟通的过程与功能[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2007(6):15-23.
- [7] 李朔严,张克.中国计划生育政策变迁研究(1956—2015)——基于间断均衡模型的视角[J].公共管理与政策评论,2016(4):32-42.
- [8] 高新宇,吴尔.间断—均衡理论与农村环境治理政策演进逻辑——基于政策文本的分析[J].南京工业大学学报(社会科学版),2020(3):75-84+112.
- [9] 李文钊.间断—均衡理论:探究政策过程中的稳定与变迁逻辑[J].上海行政学院学报,2018(2):54-65.
- [10] 李文钊.认知、制度与政策图景:间断—均衡理论的三重解释逻辑[J].南京社会科学,2018(5):63-74.
- [11] 吴晗,费孝通.皇权与绅权[M].天津:天津人民出版社,1988:138.

- [12] 杜赞奇.文化、权力与国家[M].王福明,译.江苏:江苏人民出版社,凤凰出版传媒集团,2010:182.
- [13] 滕明君,张昱.建党百年来乡村治理范式的嬗变逻辑及新时代启示[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021(3):189-194.
- [14] 赵树凯.乡村治理的百年探索:理念与体系[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021(4):11-28.
- [15] 韩俊,宋洪远.新中国70年农村发展与制度变迁[M].北京:人民出版社,2019:141.
- [16] 全国人大常委会.中华人民共和国村民委员会组织法(试行)[EB/OL].[2022-01-12]<https://www.pkulaw.com/CLL1.3583>.
- [17] 杜润生.杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实[M].北京:人民出版社,2005:100.
- [18] 张海荣.中国共产党百年乡村文化治理的逻辑演进[J].人民论坛,2021(10):72-75.
- [19] 练宏.专栏导语:中国政府行为的注意力分配研究何以有特色?[J].公共行政评论,2020(1):41-42+194.
- [20] 陈霖.焦点事件与我国环保政策变迁——基于间断—均衡理论视角[J].法制与社会,2015(28):150-152.
- [21] 拉雷·N·格斯顿.公共政策的制定——程序和原理[M].朱子文,译.重庆出版社,2001:25.
- [22] 王雄军.焦点事件与政策间断——以《人民日报》的公共卫生政策议题变迁为例[J].社会科学,2009(1):45-50+189.

The History of Changes, the Internal Logic and the Evolution of the Rural Governance Policy since the Founding of the Communist Party of China

Tang Ruiman

(Institute of Higher Education, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400000)

Abstract: Since the founding of the Communist Party of China, the exploration of rural governance has gone through a hundred years. Based on the punctuated equilibrium theory model and the method of policy documents analysis, the change of the rural governance policy in China from 1921 to 2021 has divided three equilibrium periods and one punctuated period. It is found that the policy change is characterized by non-linearity, accidental mutation. The policy image of the rural governance has experienced four stages: revolution-led, totalism, township-village governance and multiple co-governance. In the evolution of rural governance policy, the attention allocation of the central government decision-making and the trigger of the focus events have become the key factors affecting the policy change through the policy venue. The study has further expanded the perspective of understanding the change of rural governance in China, and textured the adaptability and localization application path of punctuated equilibrium theory in the change of rural governance policy.

Key Words: rural governance; policy changes; evolution logic; punctuated equilibrium theory

(责任编辑:易晓艳)