

规则化自治的实践机制 和内在逻辑*

——基于“四议两公开”工作法的考察

张丹丹 杨 华

【摘 要】当前，基层治理面临村民自治虚化的现实困境，具体体现为在组织结构上行政吸纳导致村治主体缺位、在组织过程中社会脱嵌导致村民参与不足。“四议两公开”工作法将村级公共事务决策纳入组织程序，通过制度化设置激活基层民主政治，以组织动员制度化、村庄社会组织化、村级权力规范化和公共表达常态化四个机制，实现治理主体的多元化、治理过程的公共性和治理结果的公共利益最大化。“四议两公开”工作法是行政激活自治的有效形式，能够实现基层民主制度化和基层民主实体化，呈现全过程人民民主的实践过程。

【关键词】基层民主 四议两公开 规则下乡 全过程人民民主

【作者简介】张丹丹，社会学博士，南方医科大学马克思主义学院讲师；杨华，社会学博士，武汉大学社会学院教授、博士生导师。

【中图分类号】C911 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097-1125 (2024) 03-0068-18

一、问题的提出

党的二十大报告指出，“人民民主是社会主义的生命，是全面建设社会主义现代化国家的应有之义”，“我们坚持走中国特色社会主义政治发展道

* 本文系教育部人文社会科学研究青年项目“全面从严治党视域下基层‘小官贪腐’治理机制研究”（18YJC710086）的阶段性成果。

路，全面发展全过程人民民主”。^① 而以村民自治为主体的农村基层民主，正是全过程人民民主的重要体现，也是中国特色社会主义民主政治实现方式和农村基层治理方式。^② 探索和总结各地民主治理的实践经验、推动实现乡村治理体系和治理能力现代化，是现阶段推进农村基层治理的关键所在。如何通过基层治理体制创新完善基层民主制度，也是转型期农村基层民主实践需要深入探究的问题。

中国基层民主进程，实际上是农村社会的民主需求和国家的民主建设双向互动的过程。^③ 在国家与社会二元关系的视角下，关于农村基层民主的既有研究主要存在社会基础和制度建构两种研究取向。其中，第一种取向强调基层民主内生性的社会结构和政治逻辑，主张现代社会的权利伸张和公共参与。^④ 该研究取向将农村基层民主简化为村委会的竞争性选举，希望通过直接选举赋予村民政治参与权利，^⑤ 然而在实践中村庄选举产生了一系列问题，^⑥ 甚至演变为少数精英参与的权利格局。^⑦ 以村庄选举为载体的村民自治，在实质上是精英主政，^⑧ 而非村庄公共权力的民主运行。民主是人民享有的参与国家事务和社会事务管理或发表意见的权利，民主的过程是听取每个人的意见以找到最大公约数，按大多数人的意见即公共利益办事。该研究取向并未完全贯彻村民自治，未能实现大多数人的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，从而可能导致基层民主失序。

第二种取向则强调制度建构下的村民自治成长和国家赋权下的市民社会

① 习近平：《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》（2022年10月16日），《人民日报》2022年10月26日。

② 参见于建嵘：《村民自治：价值和困境——兼论〈中华人民共和国村民委员会组织法〉的修改》，《学习与探索》2010年第4期，第73~76页。

③ 参见马华：《村治实验：中国农村基层民主的发展样态及逻辑》，《中国社会科学》2018年第5期，第136~137页。

④ 参见何包钢：《协商民主和协商治理：建构一个理性且成熟的公民社会》，《开放时代》2012年第4期，第23~36页。

⑤ 参见景跃进：《村民自治与中国特色的民主政治之路》，《天津社会科学》2002年第1期，第42~46页。

⑥ 参见贺雪峰：《富人治村与“双带工程”——以浙江F市农村调查为例》，《中共天津市委党校学报》2011年第3期，第70~77页。

⑦ 参见仇叶：《富人治村的类型与基层民主实践机制研究》，《中国农村观察》2017年第1期，第52~66页。

⑧ 参见章荣君：《从精英主政到协商治理：村民自治转型的路径选择》，《中国行政管理》2015年第5期，第74~77页。

发育,^①主张将农村基层自治组织进一步纳入制度性框架,通过规则之治提升村庄治理的规范化和制度化水平。^②该研究取向在一定程度上缓解了民主失序,却难以克服基层自治组织的行政化倾向。比如,规则下乡压缩地方性规范进而形成“被困的治理”,^③权力下乡使村委会成为基层政府的科层化延伸导致“控制的自治”,^④以及国家资源下乡带来村干部职业化和村级治理行政化。^⑤在该研究取向国家权力延伸至基层社会,打破了国家规范化管控和村民自治活力之间的平衡,可能导致村级治理的行政化吸纳和村民自治不充分,产生基层民主的形式主义。

两种研究取向在国家与社会二元关系的范式下,充分探讨了基层民主的发展进程及实践样态,为本文研究提供了理论基础和思考视角。社会基础取向强调现代社会多主体参与的民主形式,但充分放权导致村委会竞争性选举和村庄精英垄断,未能践行大多数人的真正意义上的村民自治,导致基层民主异化。^⑥制度建构取向则强调村级组织规范化运行,但行政化倾向压缩村民自治空间,导致民主政治不活跃,甚至导致基层民主的形式主义。经对比发现,两种研究取向虽存在观点上的分歧,但都隐含了一个共同的前提假设,即基层民主的实践形态取决于国家公权力的介入程度,进而产生放任下的民主异化或者规范导向下的民主形式化,与此同时,政府是村民自治的积极实践主体,通过制度建构的方式完善基层民主制度,所以制度建构在一定程度上是对基层民主异化的纠偏与调适,但由于基层治理本身的实践性和复杂性,又陷入了行政消解自治的基层民主困境。

基于此,本文聚焦影响基层民主实践的核心变量,从国家公权力介入出发,探讨国家制度建构基层民主的实践机制,试图破解现阶段行政化导向下民主政治的发展困境,并尝试在两个方面提供经验启示:其一是有限的介入

① 参见徐勇:《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》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2005年第2期,第2~8页。

② 参见冷波:《村庄规则之治何以实现?——基于华北里村的考察》,《北京社会科学》2018年第3期,第70~76页。

③ 参见狄金华:《被困的治理——一个华中乡镇中的复合治理(1980—2009)》,华中科技大学博士学位论文,2011年,第225~226页。

④ 参见王丽惠:《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,第57~68页。

⑤ 参见贺雪峰:《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)2019年第6期,第1~5页。

⑥ 参见申端锋:《村委会选举中的异化现象及其治理——基于组织社会学的分析》,《中州学刊》2013年第10期,第78~83页。

程度，在行政干预和内生自治之间寻求有机平衡；其二是有效的介入机制，通过具体治理机制实现国家制度建构与村庄内生秩序的有效衔接。

本文的问题意识来源于对各地基层民主实践的田野调查，其中河南省邓州市的“四议两公开”工作法，为现阶段的基层民主政治建设提供了可资借鉴的经验。“四议两公开”工作法作为不同于无序民主或制度建构的基层民主实践的“第三条道路”，其特点在于将国家制度规则转化为村庄内部规范，在保证乡村自治空间的同时能够积极适应规则化和规范化要求。笔者2021年10月在山西省临猗县北景乡C村做了为期20天的田野调查，为本文提供了充分的经验支撑。

二、村级组织自治虚化：基层民主的现实困境

新中国成立以来，农村基层治理大致分为四个阶段——集体时期、农业税费时期、税费改革后的基层治理悬浮期和基层治理现代化时期，目前基层治理正处于从悬浮期向现代化时期转变的阶段。当前阶段，村民自治虚化的现实困境具体体现为，在组织结构上行政吸纳导致村治主体缺位，在组织过程中社会脱嵌导致村民参与不足。

（一）基层治理现代化与村级组织转型

在税费改革以后，国家权力全面退出村庄共同生产事务，基层政权悬浮于村庄社会，^① 村级组织仅仅维持基本的秩序。在“项目进村”背景下，国家资源输入村庄，导致村庄治理事务密集，同时，为了解决基层干部行政惰性的问题以及消除基层组织的贪腐空间，国家在输入资源的同时还向乡村输入规则，通过程序合法、办事留痕等方式，加大对基层组织的行政化考核力度。因此，在基层治理现代化背景下，行政权力在乡村社会延伸，基层组织被纳入科层化体系。村级组织行政化是通过组织结构上的行政吸纳实现的，具体体现为科层体制对治理架构、治理事务和治理方式的行政化改造。首先，为了满足科层体制的行政化要求，村级组织出现向乡镇科层制过渡的形态，在治理架构上通过职务分工对接职能部门的条线工作，如扶贫专干、社保协理员等，甚至在东部发达地区，依托高密度事务和强集体经济，村级组织具有类政府化的特点。其次，村级治理事务的行政化转向。传统治理事务主要是邻里纠纷、婆媳矛盾等社会性事务，而现在主要是政策信息的上传下达，如优抚、社保、医保

^① 参见周飞舟：《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》2006年第3期，第1~38页。

等方面的通知工作，以及回应行政事务文牒化要求的台账资料等。最后，为打通为民服务的“最后一公里”，将村委会办公室改造为便民服务中心，实行村干部坐班制，村级治理方式从入户开展群众工作转变为办公室坐班。

传统农业社会的集体灌溉和生产互助反映了村庄共通性的利益诉求，村社单元是一个紧密的利益共同体。同时，传统社会的流动性较低，宗亲、姻亲、邻里和朋友等各种关系高度嵌入村庄内部，人情、面子和家族等传统性社会关联仍然发挥作用，能够产生具有集体认同功能的价值体系。然而，在打工经济兴起后，农村劳动力外流，农民家庭城镇化，传统社会的利益统合和价值认同逐步瓦解，社会关系趋于个体化和理性化，村民和村集体之间的互动较弱，由此导致的问题是，村庄社会的组织化程度降低，基层治理面临着乡村脱嵌的困境。具体体现如下。其一，社会关系去在地化，出去的年轻人与村庄的关系是一种弱关系，由日常性的社会交往转变为特定时间和节点的短暂性接触。其二，村集体不再是具有认同和统筹功能的村社共同体，而是以村“两委”为载体的实体组织，在乡村脱嵌的基础上进一步被行政吸纳。其三，村庄公共事务与村民关联不大。一方面，村庄公共品供给方式主要是自上而下的项目制，在需求表达、资源分配和项目落地等环节都不需要村民参与，导致自上而下的资源分配和自下而上的需求表达不匹配；另一方面，项目制之外的小微公共品供给也需要国家或集体兜底，村集体无法组织村民筹集资源，导致村庄公共性弱化。

（二）村级组织自治虚化的现实困境

村级组织的行政吸纳和乡村脱嵌使村级治理处于自治虚化状态，即健全的村民自治制度无法发挥实质性的民主政治效能，村级组织的自治属性缺失，村庄社会的内部治理和组织动员弱化。在此基础上，行政力量介入实现村级权力规范化运行，事实上政府想要积极推进民主制度建设，但最终的实践效果并不理想。基层民主建设的问题在于行政消解自治，导致村级组织自治虚化，具体体现在村治主体缺位和村民参与不足两个方面。

第一，在组织结构上，行政吸纳导致村治主体缺位。首先，村级组织是科层体制对接乡土社会的关键节点，在资源下乡和制度下乡的背景下自然成为向上承接行政任务的最优载体，基于对上负责的原则，村干部没有多余的时间和精力向下回应村民诉求，村级组织的自治属性弱化。其次，传统的村干部主要是乡土社会的内生精英，往往有多年的基层工作经验，并且在村庄社会中威望较高，然而这部分群体年龄大、文化程度不高、电脑操作不熟练，对接文字、图片、报表等台账资料的能力较差，无法满足科层制的工作需要，只能通过村干部职业化来对接行政管理体制。一方面，要求老干部坐

班和使用电脑办公，导致一部分干部工作适应性差、工作积极性不高；另一方面，年轻村干部的选拔、招聘和晋升主要按照乡镇科层制的标准，而这部分年轻化、知识化的干部缺乏基层工作经验和与群众打交道的能力。再次，为了精简机构、减轻地方财政负担，大部分地区大力推行合村并组，甚至取消小组长。例如，2020年3月山西省临猗县北景乡的行政村数量从40个削减至29个，人口少于800人的村庄被撤销，就近并入附近村。这会引发地方社会的应激反应，短时期内矛盾难以消化，如裁撤村干部导致的班子整合问题、基于村组边界的公共品分配矛盾等。从长时期来看，更深层次的问题在于破坏村庄社会的自治基础。这是因为每个行政村或自然村都有其独特属性，只有处于关系节点的关键人物才能担任村治主体，原有的村组干部对每家每户的熟悉程度较高，深谙地方规范以及村民心理，合并后大村的干部远远不如小村的干部了解情况，导致村庄治理效能低下。最后，党员和村民代表的公共性身份弱化，无法积极参与到村庄治理中。在村级组织体系中，除了村干部和小组长，党员和村民代表也具有制度性身份，在村庄公共事务中担任重要角色，然而这部分群体的公共性身份弱化，无法真正参与基层组织体系、发挥自治主体的功能。

第二，在组织过程中，社会脱嵌导致村民参与不足。在村庄自治组织中，除了组织结构中的村治主体，还包括组织体系中的村民参与，这部分群体不像村干部、小组长、党员和村民代表等拥有体制性身份，却代表着大多数人的根本利益，是基层民主政治的重要实践主体。在基层治理实践中，村民参与不足主要体现在两个方面，其一是有权威有公心的内生精英缺失，其二是普通村民边缘化。其中，村庄的内生精英大多在关系网络中处于节点位置，如家族内的权威人物、红白喜事的理事、建筑行业的包工头或者农资领域的经理人等。这个群体虽然没有村组干部的体制性身份，但因为人情、面子、声望等社会性激励，能够积极参与公共事务，传统社会的村民自治主要是依靠这个群体实现的。而且，这个群体具有代表性广、群众互动深入等特点，将这个群体组织起来是村庄公共空间生产和民主政治建设的重要内容。然而，在社会转型背景下，利益主体多元化和利益诉求差异化使村庄社会的激励机制弱化，村庄中的精英群体难以成为热心公共事务的有权威、有公心的积极分子。除了有权威、有公心的精英群体，在村级治理中需要组织动员和积极参与的主要是普通村民。这个群体是村庄社会中的绝大多数，是达成集体一致利益共识的基础，对集体事务却表现出不参与、不知道和不关心的态度，仅仅是“各吃各的饭，各过各的日子”，特别是在外出打工以后，普通村民对集体事务的参与度较低，村庄的公共性和自治基础弱化。此时，容易产生无公德的个人

人，因为没有人愿意站出来说公道话，难以对牟私利者进行集体约束。

综上，当前阶段基层民主的困境在于村民自治虚化，但村民自治虚化不是行政抑制自治的结果，而是行政吸纳和乡村脱嵌共同导致的。因此，村民自治虚化的破解之道不在于重塑自治单元的层级和边界，如强化村民小组议事会、^① 加强村庄社会微自治等，^② 以探索自治单元下沉对村民自治推进的积极意义，而是要突破行政干预自治的研究视角，寻求行政和自治的有机平衡，通过某个治理机制或者组织程序，将国家制度下沉与村庄内生基础有效地对接起来。在地方治理实践中的“四议两公开”工作法，作为国家制度规范与村庄内生规则相对接的嵌入机制，将制度输入和资源投入转化为自治组织的内部事务，组织动员农民积极参与村庄公共事务，实现自己的事情自己办，进而激活村庄内生活力。

三、规则化自治：村民自治实体化的实践机制

在基层治理现代化时期，国家行政权力在乡土社会延伸，使基层治理程序化、规范化和规则化，进而导致村级组织自治弱化。事实上，行政不一定会消解自治，也可以激活自治，正如俞可平教授提出的，衡量国家治理体系现代化的标准在于公共权力运行的制度化、规范化、民主化、法制化、效率与协调五个方面。^③ 在基层治理中的“四议两公开”工作法，以村级自治功能实体化的方式激活了基层民主政治，使全过程人民民主的制度化、规范化、程序化水平进一步提高。

（一）“四议两公开”工作法：规则化自治的实践形式

“四议两公开”工作法起源于河南省邓州市，当时是为了解决机动地的分配和发包问题。2010年这一地方性的制度创新被写入中央一号文件，并在全国农村推广，成为基层治理现代化阶段基层民主治理的一般性经验。“四议两公开”工作法具体指农村所有村级重大事项都必须在村党组织领导下，按照“四议”和“两公开”的程序决策实施，其中“四议”包括党支部会提议、村“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议

^① 参见杜鹏：《村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例》，《中州学刊》2016年第2期，第68~73页。

^② 参见赵秀玲：《“微自治”与中国基层民主治理》，《政治学研究》2014年第5期，第51~60页。

^③ 参见俞可平：《论国家治理现代化》，社会科学文献出版社2014年版，第231~239页。

决议，“两公开”包括决议过程公开、实施结果公开。^①

山西省临猗县 C 村共有 705 户 2906 人、12 个村民小组、9858 亩土地，土地资源充裕，人均土地 3 亩、户均土地 15 亩，家家户户种植苹果。C 村是典型的中西部农业型村庄，其村级民主治理的实践及经验具有一般性意义。在“项目进村”之后，涉及村庄公共品分配以及其他村级公共事务的决策，都要通过“四议两公开”工作法展开。以农村污水管网建设项目为例，首先，由村书记领导下的党支部会议提出建议，这次会议解决的是“干与不干”的问题；然后，村书记召集村“两委”班子会议共同商讨大致方案，这次会议解决的是“怎么干”的问题，如具体修哪几条巷道、大致涉及多少农户等；之后，由党小组长为首的党员大会集体审议，C 村共有 104 名党员，平均每个村民小组有 8 名到 10 名党员，所以党员对自己所在的巷道或小组较为熟悉，这次会议让党员群体进一步丰富和完善项目方案，充分探讨在项目执行中可能会遇到的问题等；最后，由村民代表大会最终决议，但凡有一定比例的代表有意见或认为不合理，则重启“四议两公开”的组织程序，直到村级决策达成共识。

在“四议两公开”工作法实施之前，村民集体参与程度较低，村级组织自治能力较弱：一方面，村级决策权主要掌握在村“两委”班子甚至主职干部手中，自上而下的村级决策是封闭性的；另一方面，对村级权力的监督主要由乡镇一级完成，如村账镇管、乡镇纪委监察等，所以自上而下的权力监督也是封闭性的。然而，“四议两公开”工作法将以前封闭性的村级决策体系转变为集体积极参与的公共空间，通过连续四次不同层级、不同主体的商讨，形成了公共决策和组织动员，进而形成集体参与的民主政治。在此过程中，村庄中的每一次公共事务都是对村民集体参与意识的强化，能够增强村庄的公共性基础，村民的自治能力被激活。而且，在村级公共事务的决策过程中将群众的意见吸纳进组织程序，在强化对村干部权力监督的同时，能够改善干群关系，将基层治理悬浮期的“不信任”转变为基层治理现代化时期的“不怀疑”。所以，“四议两公开”工作法通过制度设置强化了基层民主协商，是制度化、程序化和规范化的基层民主实践形式，^②也是全过

① 参见中共河南省委办公厅：《“四议两公开”：农村基层组织建设的新探索》，《求是》2010 年第 1 期，第 42~43 页。

② 参见赵晓峰：《后税费时代的村级民主自治机制创新研究——对河南省邓州市“四议两公开”工作法的实证分析》，《学习论坛》2011 年第 6 期，第 67~70 页；赵翠萍：《“四议两公开”：村民自治的程序性制度创新——基于河南邓州个案》，《湖南农业大学学报》（社会科学版）2011 年第 5 期，第 38~43 页。

程人民民主的实践过程。

本文将“四议两公开”工作法的内在机制概括为规则化自治，即通过一定的组织程序将村级事务的协商、决策、参与和监督过程确立下来，以保证村庄公共事务经过集体讨论形成公共规则。规则化自治的实质内涵应当包括两个层面：一是治理过程的规则化，对村民自治过程提出程序化和规范化的规则要求；二是治理结果的公共性，村民自治以形成村庄公共规则为导向，进而激活村庄公共政治空间。“四议两公开”工作法在实质上是制度化规范和组织化参与相结合的村级民主治理机制，旨在建构有序民主的实践路径。

“四议两公开”工作法作为一个相对完善的民主制度，在全国范围内推广，然而各地农村的基层民主实践效果不一。山西省临猗县C村的治理实践，较好地揭示了农村基层民主的实质内涵，即并非通过一定的制度规则取代村庄公共政治，而是要通过“四议”和“两公开”的组织程序，重塑村庄公共政治的过程，进而激活村庄内部的规则生产能力，使“干部讲公心、群众讲自觉”。“四议两公开”工作法能够缓解当前国家权力下沉背景下“行政挤压自治”或者“行政干预自治”的基层民主困境，通过制度规则和集体参与相结合的方式强化村级治理的实质民主。在某种程度上，“四议两公开”工作法不仅是地方治理创新中的典型经验，更是国家积极推进农村基层民主的制度举措，将规则化自治的理论内涵落实到中国基层民主进程中。

以“四议两公开”为组织程序的规则化自治，与农村基层民主的发展进程及其转型相契合。近年来，农村基层民主的治理问题逐渐凸显，^① 学界和政界重点关注“乡村民主的治理化”，^② 认为村民自治从村庄选举向治理有效转变、^③ 从治理主体向治理规则转变、^④ 从选人到议事转变、^⑤ 而“四议两公开”工作法解决的就是村级公共事务民主科学决策的问题。基于此，村民自治不再强调民主参与导向下的村委会选举形式，而是在结果端输出村

① 参见陈剩勇：《村民自治何去何从——对中国农村基层民主发展现状的观察和思考》，《学术界》2009年第1期，第42~50页。

② 参见全志辉：《“后选举时代”的乡村政治和乡村政治研究》，《学习与实践》2006年第5期，第70~76页。

③ 参见付建军：《从民主选举到有效治理：海外中国村民自治研究的重心转向》，《国外理论动态》2015年第5期，第82~89页。

④ 参见狄金华、钟涨宝：《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》，《社会学研究》2014年第5期，第73~97页。

⑤ 参见徐勇：《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》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2005年第2期，第2~8页。

庄善治与农村基层民主政治。^①换言之，农村基层民主开始强调村庄公共规则的重塑。在传统治理结构中，村庄社会的规则生产能力取决于地方社会基础，如南方宗族性村庄讲伦理、中部原子化村庄讲利益、北方小亲族村庄讲政治，^②进而形成了嵌入村庄社会结构的村民自治能力。随着市场经济的发展和城镇化进程的推进，村社单元解体，村庄社会关系松散化，国家在通过行政权力下沉来重塑村庄民主政治的同时，又进一步导致行政消解自治。在此基础上，“四议两公开”工作法是国家试图通过制度设置的方式，重塑村庄公共规则，激活农村基层民主政治，也是中国基层民主进程中社会治理体制创新的一次有意义的尝试。

在“四议两公开”的基础上，C村每年大年初二将在外的成功人士组织起来开茶话会，通过这部分精英群体的积极参与，能够解决村庄公共决策问题、村庄发展问题、项目资源输入和公益事业建设等问题。C村的新年茶话会在本质上是村庄公共空间再造，通过一系列的吸纳和整合机制，使各种类型的资源主体被纳入村级治理体系，强化了村庄公共性的政治空间，并产生一定的价值生产能力。以在外的成功人士为例，首先，村委会在大年初二这个时间节点将大家组织起来，此时是当地人返乡上坟的时间，在外的成功人士几乎都要回村，并参与村庄交往；其次，在茶话会的开会场域中形成一个公开性和竞争性的场所，此时村干部就村庄发展规划和建设需要向成功人士谋求建议及资源，是基于公共关系和公共需要的表达，而非个体化的私人关系运作，对参与的乡村精英而言，这是熟人社会的公开展演，具有一定的社会竞争面向，因此这个群体只要能够帮上忙，基本上也不会拒绝；再次，这些能够为村庄发展带来资源的政治精英和经济精英，也能够村庄中获得一定的回馈，因为参与村庄社会性竞争本身可以获得面子、声望等价值激励，父母或兄弟姊妹在村里面能够赢得一定的好名声；最后，村庄社会的资源吸纳和公共性再造具有一定的再生产能力，在形成相对固定的机制之后，可以继续维持和传承。

（二）规则化自治的实践机制

“四议两公开”工作法通过组织程序的制度输入，重塑了村庄民主政治的公共空间。其核心在于公共规则的内部化，即将国家制度规则转化为村庄内部规范。“四议两公开”工作法在村级公共事务的决策程序中实现

^① 参见桂华：《竞争性选举、党的领导与农村基层民主实践：对我国东部沿海两地经验的比较分析》，《南京社会科学》2018年第8期，第64~73页。

^② 参见贺雪峰：《论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角》，《开放时代》2012年第10期，第108~129页。

组织结构和组织过程一体化运转，进而实现制度输入和内生规则的相互转化。一方面，通过“同意传递”的组织动员制度化和“精英吸纳”的村庄社会组织化，重塑村民自治的组织结构；另一方面，通过“村务公开”的村级权力规范化和“议事民主”的公共表达常态化，重构村民自治的组织过程。

首先，基于“同意传递”的组织动员制度化。通过“四议两公开”工作法实现的规则化自治，促使村级组织的动员方式从基于私人关系的个体性动员向集体参与的制度化动员转变。早期村级公共事务的决策和执行也需要村干部进行组织动员，村干部作为村级治理主体会积极地建构人情关系，以增强村庄治理能力。但早期的村级组织动员是针对少数人的个体性动员，是一种临时性和策略性的非正式治理，动员力度和动员效果主要取决于村干部的私人关系网络。而“四议两公开”工作法则通过“同意传递”建构了组织动员的制度化机制。组织动员的目的是征得同意。克兰德尔曼斯提出“共意动员”的概念，^①也被译为“共识动员”，指行动者有意识地去建构认同并达成共识，甚至有学者提出“同意的治理”。^②“四议两公开”工作法在征得村民的认同和同意时，并非借助个体干部的人情关系来劝服村民，而是以制度设置的方式确立了公共表达和集体参与的组织程序，村民支持的意见或反对的主张都可以经过反复讨论，最终才达成共识。此外，“四议”的过程还体现了同意的层级传递，党支部会议、村“两委”会议、党员大会和村民代表大会等，分别代表了不同的层级和不同的主体，使村级决策能够在各层面充分听取意见。因此，“四议两公开”工作法通过“同意传递”的方式，实现了村级组织动员从个体化动员向制度化动员转变，村庄治理规则从私人规则向公共规则转变。在基层治理现代化背景下，村级治理方式实现规范化和程序化，村干部的人情治理只能起到辅助作用，更重要的是村庄公共规则的重塑。

其次，基于“精英吸纳”的村庄社会组织化。党员和村民代表不仅是村庄政治中的积极分子，而且是村庄社会中的精英人士，大多是有能力、有面子、在家族中说话有分量、在村庄中私人关系发达的人士。因此，党员、村民代表兼具制度性身份和社会性权威，在村庄社会关系网络

① 参见 [美] 克兰德尔曼斯：《抗议的社会建构和多组织场域》，[美] 艾尔东·莫里斯、卡洛尔·麦克拉吉·缪勒主编：《社会运动理论的前沿领域》，刘能译，北京大学出版社2002年版，第93页。

② 参见袁方成、李会会：《“同意的治理”：理解政策认同的实践逻辑——Y县宅基地改革观察》，《探索》2020年第3期，第142~155页。

中处于结构性的位置，村级组织体系将这部分群体动员起来，意味着将村庄社会重新组织起来。C村的“四议两公开”工作法运转有效的关键在于村级组织建设将村庄中的精英群体识别出来，吸纳为党员和村民代表，如将果库老板、猪场老板等致富带头人发展为党员，将红白喜事的理事、庙会活动的组织者选为村民代表，这样能够赋予社会精英“公”的身份，让其在村庄公共事务中作为组织中的一员发挥制度约束作用。此外，村级组织体系的“精英吸纳”，还可以通过精英群体的社会性身份调动社会中的结构性力量，进而激活村庄内生性的自组织能力。一方面，由于精英群体深度嵌入村庄社会结构，村级组织体系的“精英吸纳”意味着将社会层面的自治力量纳入村级组织体系；另一方面，正式的组织体系无法对党员、村民代表进行标准化考核和物质激励，而面子、声望等社会性激励能够提供动力机制。基于此，村级组织体系的“精英吸纳”在实质上是村治主体再造和民主政治激活的过程，将村庄社会中的精英群体吸纳进村级组织体系，并赋予其制度性身份，会产生扩大化和实体化的组织，亦是社会重新组织化的过程。

再次，基于“村务公开”的村级权力规范化。在笔者调研时有村干部提到，在党的十八大以前，基层治理有一个混乱时期，村庄竞选激烈，村干部行为不受控制，村委会办公场所空置，甚至有的村“两委”将办公场所租给村民养猪。在基层治理混乱期，村委会竞争性选举并不意味着村级权力规范化运行，而在党的十八大以后，基层民主政治从选举向治理转变，村级组织运行实现规则化和程序化。最关键的是，村级组织通过“四议两公开”工作法，打造了集体参与的开放性的村级权力空间，具体体现如下。其一，村级权力公开化和透明化。这能够实现村级小微权力监督，有效地消除了村级组织的寻租空间和藏污纳垢的可能性。其二，村级组织实体化运行。选出来的村干部能够作为村庄熟人社会的当家人，为老百姓办实事，村民自治从简单的民主参与形式向实质性的治理结果迈进。其三，村级民主政治激活。村庄治理开始强调村庄公共规则的建立，即通过需求表达、决策参与、利益统合等形成公共性秩序。因此，“四议两公开”工作法能够真正做到“村务公开”和村级权力规范化，进而激活村民自治。一方面，与以往形式化的村务公开不同，“四议两公开”并非在固定的时间和场所张贴公示，而是在“四议”中实现决策过程公开，因此公开的过程即民主政治参与的过程；另一方面，传统的熟人社会是一个利益共同体，具有天然的监督性，“四议两公开”深度嵌入村庄社会结构，将社会内生自治激活，一旦做到村级权力规范就能实现村庄善治。

最后,基于“议事民主”的公共表达常态化。“四议两公开”工作法为村级民主科学决策提供了组织程序和制度保障,所有村级重大事项都要经过一个完整的公共议事的过程才能达成决策结果,因此村庄公共决策不是结果导向而是过程导向的,并非达成共识就可以,而是要在决策过程中真正体现公平正义,所以村民公共表达的常态化才是村级民主治理的重点。“四议两公开”工作法为村民政治权力和公共需求的常态化表达提供了制度化渠道,在公共事务决策中提出批评和表达意见不会引发私人矛盾,而是基于制度设置的程序正义的需要。此外,在“四议两公开”治理实践中,公共表达常态化建立在集体参与式民主协商的基础上,“四议”和“两公开”都是为了实现集体参与,即将村民公共表达纳入集体决策过程,所以“四议两公开”公共表达制度化的特殊意义在于将以往自上而下的推动式民主协商转变为集体参与式民主协商。^①

(三) 规则化自治的实践效果

“四议两公开”工作法通过治理主体多元化实现了从精英主政向集体协商转变,^②进而建构出一种扩大化民主的实践样态。传统的自治单元是村委会自治,而现在“四议两公开”通过村级组织体系建立了多主体、多层级的立体式自治结构,村干部、党员、村民代表,以及非体制性的村庄精英和普通村民都能积极参与,并表达自己的公共需求。所以,“四议两公开”工作法实现了从村委会自治向村民自治的转变,是现代农村基层民主政治的超越式发展,^③是一种均质化和整体性的政治权力表达与参与过程,进而形塑出一种制度化和常态化的村级治理结构。在C村的治理实践中形成“四议两公开”的制度设置后,村“两委”班子的战斗力整体增强,能够充分发挥党员干部的带头作用,激活现有的治理资源。一方面,通过组织的方式来引导村干部,如实施每周例会制度,对上一周的工作进行总结,并计划和安排下一周的工作;另一方面,普通村民积极参与村庄集体决策,关心村庄公共事务,将村级自治实体化。在目前的治理实践中,C村通过“四议两公开”工作法能够实现较好的治理效果。

“四议两公开”工作法不仅确立了村民自治的制度形式,更重要的是提

^① 参见袁方成、张翔:《使协商民主运转起来:技术如何可能——对“开放空间会议技术”及其实践的理解》,《甘肃行政学院学报》2015年第4期,第55~71页。

^② 参见章荣君:《从精英主政到协商治理:村民自治转型的路径选择》,《中国行政管理》2015年第5期,第74~77页。

^③ 参见赵翠萍:《“四议两公开”:村民自治的程序性制度创新——基于河南邓州个案》,《湖南农业大学学报》(社会科学版)2011年第5期,第38~43页。

供了一种制度化的参与平台，建构治理过程的公共性，实现有序民主。也就是说，不是仅在组织形式或特定环节实现公共性，而是形成贯穿村级治理全过程全场域的制度化的公共性，村庄每件重大事项的公共决策都有一个制度化讨论的过程。“四议两公开”工作法更侧重治理的实践过程，立足具体的治理事务来协商村级治理的公共规则，建构公众有序参与的民主政治实践形式。“四议两公开”工作法将基层民主政治从组织形式的制度化推向治理机制的制度化，是以治理有效为导向的基层民主政治实践。在C村的治理实践中，“四议两公开”工作法除了提供村级公共决策的制度化参与平台，还在经济上将集体资产公有化，重塑公共性质的集体经济组织。目前C村在推行“收荒除树”，将之前分到户的荒地重新收归集体，在明确公私边界的基础上进行集体资产公有化，同时，集中起来的土地资源可以用来发展集体经济，甚至纳入城乡整体性的发展规划，实现集体经济实体化。此外，在文化上通过文明创建活动将妇女、老人和儿童组织起来，形成集体参与的村庄文化建设，以广场舞、儿童读《论语》等活动作为村庄公共平台，在加强村民之间的关系互动和情感表达的同时，可以增强村民的社区认同感和归属感，将村集体实体化。

无论是在组织结构上的村治主体再造，还是在组织过程中的民主政治激活，“四议两公开”工作法最终都是为了实现村民政治权利的参与和表达，即在治理结果上实现公共利益最大化，实现实质民主。一方面，国家推行村民自治的初衷是运用地方资源维持村庄内生秩序，“四议两公开”工作法重塑了村治主体，实现了“自己的事情自己办”，是村庄治理事务内部化的过程；另一方面，“四议两公开”工作法还将公共事务的相关受益户全部纳入村级组织体系，村级组织参与的过程即村民权利伸张的过程。“四议两公开”工作法通过制度设置激活了村民自治，是基层治理有效和实质民主的实践路径。在C村治理的实践中，早期低保指标分配方式为村民申报、村委会评选，产生了很多低保乱象，并引发村民上访问题。为了解决这一问题，C村通过“四议两公开”的方式来评选低保户，将低保候选人置于村庄熟人社会中公开评选，解决了申请人刻意隐瞒导致的信息不对称问题，同时实现了以村委会为主体的村级权力开放，将低保评选过程中的干群关系从“不信任”转变为“不怀疑”，实现了村庄公共性再造。

“四议两公开”工作法作为村“两委”组织法的实践方式，能够充分发挥村民代表会议制度的优势，其关键在于不仅提供了村民自治的组织载体，更重要的是建构了全过程人民民主的实践“过程”。党的二十大报告指出：

“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。”^①“四议两公开”工作法在保证民主协商和最大多数人利益的同时，建构了全过程人民民主的“过程性”，具体而言，通过在村社共同体内部建构合作治理的过程，在集体利益一致的情况下形成村民集体参与的共建共治共享。在此基础上，村“两委”组织不仅是一种组织设置，更重要的是具有一定的价值生产能力，能够生产村庄公共性，实现扩大化、程序化和规范化的基层民主。

四、规则化自治的内在逻辑

农村基层民主是中国民主政治的实践方式，也是人民当家做主的具体形式，旨在建构村庄社会的自治体系和内生秩序。在基层治理现代化背景下，国家行政权力在村庄社会延伸，将村民自治落到实处需要处理行政和自治的关系，探讨在基层民主实践中国家行政权力下沉的边界和限度问题。

（一）基层民主制度化

在村“两委”组织中，村干部在国家与村庄社会的关系节点中扮演着国家代理人 and 村庄当家人的双重角色。^②因此，村干部权力的合法性来源，关系到村庄社会的内生活力以及村民自治的实践效果。在基层治理实践中，村干部的权力其实是一种合法化的社会性权力，即国家制度赋予的民主政治权力。一方面，村干部的权力要获得行政赋权。村委会作为国家建制的一部分，特别是在基层组织被纳入科层制体系之后，村干部的权力实际上是行政权力在村庄社会中的延伸，通过制度设置赋予村干部体制性权威。另一方面，村干部的权力也来自老百姓的同意，通过村民选举获得合法性权威。由于村庄的社会结构和内生基础，^③村干部的权力也是一种社会性权力，是村庄内生秩序的实践结果。因此，合法化的社会性权力实际上是行政权和自治权相结合的产物。

“四议两公开”工作法通过制度设置的方式，实现了行政权力约束和

① 习近平：《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》（2022年10月16日），《人民日报》2022年10月26日。

② 参见徐勇：《村干部的双重角色：代理人与当家人》，《二十一世纪》（香港）1997年8月号，第151~158页。

③ 参见贺雪峰：《乡村治理的社会基础——转型期乡村社会性质研究》，中国社会科学出版社2003年版，第287页。

自治权力表达相结合，是规则下乡背景下基层民主政治的实践方式，建构了基层民主的制度化过程。首先，“四议两公开”工作法为村级公共决策提供了组织程序，使村级权力在规范化和程序化制度框架内运行，能够实现行政对自治的有效干预。相较基层治理悬浮期的自治失范或民主异化，“四议两公开”工作法能够提供制度约束。其次，“四议两公开”工作法为村级公共事务的民主科学决策提供了制度化渠道，使村级民主政治具有运行载体，能够缓解规则下乡时期行政消解自治的现实困境，从而通过制度设置进一步强化了基层民主政治。

（二）基层民主实体化

村民自治是在现代民主国家建构中产生的，应当实现传统治理资源和现代治理体制之间的有效衔接、民主实体化和行政公共性的共同彰显。其中，民主实体化指基层民主建设扎实推进，切实实现村庄善治，是村民自治发展的实际指向；行政公共性指政府进行公共管理、提供公共服务等一切行政活动都以增进公共利益为价值取向和最高目标，^①是理解村级组织行政化的新视角。^②基于此，“四议两公开”工作法为强行政权力介入下的基层民主困境提供破解之道，通过“四议”和“两公开”的组织程序，形塑国家制度建构与村庄社会自治之间的嵌入机制，进而重塑基层民主实体化的民主政治过程。

在税费改革以后，国家通过自上而下的项目制实现地方财政转移支付，在利益输入的同时，为了消除村级组织的贪腐空间和行政惰性，通过程序合法、办事留痕等规范化考核推动村级组织积极运转。近年来，政界和学界较为关注规则下乡的消极后果，大都认为规范化考核导致基层治理陷入形式主义困境，特别是在治理事务稀少的中西部农业型地区。事实上，国家规则下乡正是为了回应村级治理的内生性需求，通过引入国家权力为村级治理提供资源支持和制度支撑，以减少村级治理乱象。“四议两公开”工作法将村庄公共议事过程以组织程序的方式固定下来，并在具体的组织环节实现自上而下的制度化、规范化、程序化与自下而上的知情权、参与权、监督权相对接。在“四议两公开”的过程中，需要村干部落实的工作没有变化，重点是决策过程的变化，将村“两委”封闭化决策放在“四议”中公开讨论，形成公共性决策，并将在工作落实中可能存在的困难放

^① 参见王雅琴：《治理视野下的行政公共性》，《中国行政管理》2015年第9期，第129～133页。

^② 参见仇叶：《行政公共性：理解村级治理行政化的一个新视角》，《探索》2020年第5期，第153～167页。

在会上解决。因此，“四议两公开”看似增设了组织程序，实则客观上减少了村级治理成本。“四议两公开”工作法作为一种治理机制，能够弥合村级组织官僚化与村级自治能力弱化之间的张力，实现国家制度化下沉与村庄内生需求相匹配。

“四议两公开”工作法是为了实现村庄公共议事以及民主科学决策而设置的村级民主治理机制。传统社会的公共事务主要是土地调整、集体灌溉和生产互助等，这些事务基于共通性的利益诉求，对个人行为的吸纳程度较高，因此社会内生的自组织能力较强，能够及时生产村庄公共规则。然而，在社会转型背景下，随着村庄生产生活共同体解体，村级公共事务主要是自上而下的项目资源输入导致的公共品分配和落地的问题。基于此，“四议两公开”等村级公共事务决策过程对村级治理至关重要。“四议两公开”工作法在公共议事的过程中将各部分主体吸纳进来，经过“四议”程序充分讨论，最终形成公共规则。“四议两公开”看似输入了组织程序，实际上输入了公共规则生产能力，能够将国家项目资源转变为村庄公共事务，将国家制度输入转变为村庄公共规则。“四议两公开”工作法在资源下乡和规则下乡的基础上，实现了国家制度建构与村庄内生秩序相结合。一方面，在资源投入有效的基础上增强了国家的合法性基础，因此村干部在政策执行中具有充分的制度性权威；另一方面，规则下乡并不是“给钱管死”，而是充分调动基层组织的主体性和能动性，村干部也并非只承担跑腿工作的被动的政策执行者，而是村级治理中完整的政治主体。

五、结论

既有研究在“国家-社会”二元对立的理论预设下，将现阶段村民自治虚化的基层民主困境归结于行政干预自治。但既有研究无法解释强国家政府为何积极主张村民自治，以及在基层治理实践中各地为推进基层民主制度建设进行的有益探索。基于此，本文立足“四议两公开”工作法这一地方性的民主治理经验，突破“国家-社会”二元对立的理论预设，强调国家与社会之间的相互依赖，即在国家制度建构和社会内生秩序之间的接续环节，探讨村民自治的制度化机制。研究发现，“四议两公开”工作法为村级公共事务决策和村庄公共需求表达提供了制度化渠道，塑造了集体参与的公共空间以及全过程人民民主的实践过程，是行政激活自治的有效形式。

在社会转型背景下，中国基层社会治理面临着高流动性与低组织化的双重挑战，^① 传统社会的内生性秩序逐渐瓦解，需要公共规则输入以实现乡村社会的行政化塑造。^② 因此，国家行政权力在乡土社会延伸有其历史合理性，应当正视村级组织规范化的积极治理功能。问题在于国家公权力的介入程度以及具体的介入机制，一方面，国家制度下沉是为了增强村级组织的自治能力，以及引导、规范和拓展基层民主政治，而非行政权对自治权的挤压、抑制甚至替代；另一方面，国家制度下沉还要通过具体的治理机制，即在村庄公共事务的治理过程中实现公共规则输入，否则国家规则无法转变为村庄内部规范，外生性的制度规则输入最终会导致村民自治虚化。

“四议两公开”工作法为国家公权力介入村庄社会提供了组织路径，通过制度设置的方式将村级公共事务纳入决策程序，经村民集体协商形成公共秩序。因此，“四议两公开”工作法作为国家制度规则与村庄内生秩序对接的嵌入机制，能够解决在国家资源输入和制度下沉背景下农村基层民主政治如何激活的问题，实现国家治理现代化和基层治理民主化的整体性推进。基于此，本文主要有以下两个方面的贡献。其一，重新审视在规则下乡背景下行政和自治的关系，为村级组织行政化及相关研究提供新的思路。其二，丰富了基层民主治理的实践经验和理论探讨，为当前阶段的基层民主困境提供破解之道，切实解决村民自治虚化的问题，将基层民主政治落到实处。从理论上讲，制度设计及其内在机制都是积极有效的，然而具体的实践效果则取决于政策落实情况。我们在调研中发现，很多切实执行“四议两公开”工作法的村庄能够维持较高的村治活力，然而也有很多村庄由于形式化地执行，仍然停留在制度空转的层面。

(责任编辑：温莹莹)

① 参见刘炳辉：《高流动性与低组织化——中国社会危机治理的双重挑战》，《文化纵横》2020年第2期，第47~54页。

② 参见张静：《现代公共规则与乡村社会》，上海书店出版社2006年版，第44页。