

区隔化的异质性： 乡村治理双重张力视域下的清单制

李 辉

摘要：当前各地的乡村治理清单制因关系与过程区隔表现出典型的异质性。透过关系—事件分析与过程—事件分析的嵌套视角，行政与自治的张力通过村庄权力谱系、多元主体博弈、社会资本等关系元素对清单的选择、运行和调适施加直接影响，同时在过程面向上又借由目标对接、行动逻辑、资源依托的合意性关联，转化为技术治理与民主管理的张力并贯穿于清单的输入、行动者、方法、资源、评估、输出等全过程。沿循治理有效的分析理路，异质性与适配性事实上构成清单治理的一体两面，同一治理情境下的单一清单适配性更高，不同治理情境下的组合清单适配性各异。清单制的后续优化既要顺势而为，钝化关系区隔，又要因势利导，钝化过程区隔。具体而言，一方面，在清单酝酿时辨识治理情境，在清单导向上直击治理痛点；另一方面，在执行层面全方位优化主体动能，全周期优化政策引导，全链条优化资源支撑。清单制究其本质是运用国家与集体两种公共资源来重塑以中国式乡村治理现代化为内核的新秩序，对力推清单制的基层政权而言，引领而非掌控、“神合”而非“貌合”，理应成为实际执行中恪守的准则。

关键词：乡村治理 清单制 区隔化 基层政权 乡村治理现代化

一、问题的提出

乡村治理中的清单制，是指在国家治理现代化背景下，基于农村治理场域中权责不明、边界不清、流程不畅、监督不力等功能障碍，经基层政权指导，将各类管理服务事项细化为清单，编制操作流程，明确办理要求，建立监督评价机制，形成制度化、规范化的乡村治理方式。2019 年首批全国乡村治理典型案例就囊括了上海市金山区漕泾镇护塘村的村务工作标准化管理、浙江省宁波市宁海县小微权力清单“36 条”、安徽省滁州市天长市“积分+清单”防治“小微腐败”等多个清单制样本。2021 年，《农业农村部 国家乡村振兴局关于在乡村治理中推广运用清单制有关工作的通知》（农经发〔2021〕4 号），更以政策驱动的方式掀起各地乡村治理清单制的浪潮。实践与理论的相互观照同时引

〔作者简介〕李辉，中共南京市委党校副教授，研究方向：乡村振兴。 江苏南京 210046

〔收稿日期〕2025-01-06

〔基金项目〕国家社会科学基金项目“乡村振兴战略背景下村级‘小微权力’运行的规范路径研究”（编号：20BZZ048）

发学界对这一问题的关注，相关研究由表及里，沿循以下三条路径渐次展开。

一是乡村治理清单制的功能赋予及价值证成。作为脱胎于地方创新治理的经验总结，对清单制的功能剖析伴随运用领域的不断拓展，呈现出梯次演进特征。最初的小微权力清单强调重构村社权力场域，规范小微权力运行路径^①，着眼于具体的清单内容，并未触及清单制本身。其后随着自治事项清单、协助政府工作事项清单、便民服务清单、减负清单及其他特色清单的引入，作为集合概念的清单制逐渐走向前台，相应的价值分析延伸出信息公示导向与关系建构导向的不同路径。前者通过信息集成的可视化与精细化，规范和监督权力配置和运行^②，侧重提升乡村治理的透明度与公平性；后者则立足于主体间关系的建构，帮助厘清“政府—市场—社会”三方的治理边界^③，成为政府遵循行政规律、市场规律、社会规律依法行政的制度符号^④。据此，学者们普遍认为，清单制所内蕴的明确信息、规约权力、重构关系等特定功能，有助于克服传统治理模式存在的权责不清、界限不明、无章可循等弊端，实现事理、学理、法理相统一，从而在公平、效能、法治等向度上全面提升乡村治理水平。^⑤

二是清单制与其他乡村技术治理工具的关联分析。清单制自出现伊始便带有浓烈的精细化治理烙印，因而被视为技术治理的一个锚点，深嵌于国家治理现代化的话语体系中。然而，完全聚焦清单制的研究成果并不多。大多数时候清单制与其他技术治理工具相结合，以工具包的方式成为基层治理的政策选择。例如，清单制与积分制就是一对常见的工具组合。也有学者将清单制与乡村治理中的项目制相勾连，认为双方均遵循“行政吸纳政治”的治理逻辑。其中，项目制通过管理方式和机制的创新与技术化以达成治理目标，属于“软”的技术治理，清单制则是软硬结合的融合型技术治理，主要涉及现代信息技术与机制创新的融合。^⑥还有学者关注到清单制对基层纪检监察组织下沉及微腐败治理的影响，认为清单化有助于明确监督内容、监督方式、完成时限，做到监督具体化、项目化、可视化^⑦，从而把微权力关进制度的笼子里，使微腐败难以发生^⑧。

三是乡村治理清单制的实践短板与补足。清单制的技术治理光环并不足以掩盖其实践中的短板：首先，各类清单之间的“割裂”态势明显，如权力清单、责任清单之间难以配套，权责清单和负面清单之间缺乏协调^⑨；其次，清单制的制定和执行机制高度封闭，仍然沿袭以政府为中心的管理逻辑，缺乏市场和社会的参与；最后，清单制与乡村治理的场景事实可能出现适配异步，导致形式化、内卷化、碎片化、越界化^⑩，最终沦入“泛技术化”的现实困境^⑪。针对上述问题，学界认为在治理实践中纳入清单制度，需避开单一的工具理性，将其与治理场景的动态调适作为制度预设^⑫，同时确保各类清单的衔接和融合在同一层面与统一语境中进行。在清单制定环节，必须打破由政府主导的封闭式路径，实现对市场与社会主体的实质性赋权，防止改革以标签化、形式化载体来沿袭旧制度惯习。^⑬

① 李人庆：《依法治村如何可能——浙江宁海小微权力清单改革的案例研究》，《中国发展观察》2014年第12期。

② 程文浩：《国家治理过程的“可视化”如何实现——权力清单制度的内涵、意义和推进策略》，《人民论坛·学术前沿》2014年第9期。

③ 付建军：《当代中国公共治理中的清单制：制度逻辑与实践审视》，《当代世界与社会主义》2016年第5期。

④ 石亚军：《当前推进政府职能根本转变亟需解决的若干深层问题》，《中国行政管理》2015年第6期。

⑤ 韩洁、王俏：《“三治”结合筑乡村振兴研讨综述》，《农业农村部管理干部学院学报》2022年第3期。

⑥ 解胜利、吴理财：《从“嵌入—吸纳”到“界权—治理”：中国技术治理的逻辑嬗变——以项目制和清单制为例的总体考察》，《电子政务》2019年第12期。

⑦ 黄武、黄文芳：《看好管住小微权力》，《中国纪检监察》2022年第16期。

⑧ 李海涛：《微腐败易发难治的原因及治理机制构建》，《领导科学》2020年第10期。

⑨ 王湘军、李雪茹：《从“碎片化”到“整体化”：清单管理制度健全路径探论》，《行政论坛》2019年第2期。

⑩ 钱全：《基层清单治理的价值证成与适配异步》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2022年第6期。

⑪ 吕德文：《治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度》，《探索与争鸣》2019年第6期。

⑫ 叶良海、吴湘玲：《清单式治理：城市社区治理新模式》，《学习与实践》2018年第6期。

⑬ 石亚军、王琴：《完善清单制：科学规范中的技术治理》，《上海行政学院学报》2018年第6期。

在执行环节,要建立健全目标责任制,通过量化指标和统计数据统合清单制执行的任务体系和考核标准。^①此外,需深入研判法律约束、改革盲区和未来限度,从而把握清单制改革脉络。^②

总体而言,当前乡村治理清单制的研究尚有两点不够周延:一是表层化,过度强调问题导向,掩盖了清单制背后复杂的制度背景与行政伦理,导致研究视野囿于技术操作层面;二是碎片化,对不同清单间的关联度研究不足,大多聚焦于某一特定清单,对同类清单在不同地域实施时内容和形式上的差异同样缺乏有说服力的解释,往往以地区差异一笔带过,对其中的作用机理阐述不清、分析不透。有鉴于此,本文立足于文本梳理与现场调研,期望以乡村治理清单制的比较分析为切口,诠释并验证基于地域和村(社区)属性所引致的关系与过程区隔如何缔造出相应的异质性,进而管窥清单制与当前乡村治理双重张力之间的逻辑勾连,并据此设计后续优化路径。

二、分析框架与样本选取

(一) 分析框架:关系—事件分析与过程—事件分析的嵌套视角

德勒兹(Deleuze)认为,任何一个事件总是作为关系被把握,而任何一种关系又并不是化减(或凝固化)为结构,而总是将之视为事件,各种关系—事件构成了一个个“根茎”(rhizome),彼此间存在“微妙差别”(nuance)。国内学者运用关系—事件分析,“更多受到了后现代主义尤其是福柯(Foucault)的微观权力学说和谱系学分析的影响”,“试图通过对于关系背后的微观权力的在场及其运作的揭示,来有效表明不同行动者所采用的权力资源及其使用逻辑”。^③综观乡村治理各类清单制的制定与实施,其间衍生的异质性无论基于何种因素,均与清单制背后复杂的权力谱系相关,与乡村治理多元主体间的博弈相关,与村庄特定社会资本相关。换言之,正是上述种种(关系)的相互叠加与耦合,映射于清单制的全链条,由此形塑关系意义上的异质性(事件)。沿循这一理路,就能以小事件因果关系的诠释来为清单制异质性的形成诱因与内在机理提供一个更具解释力的框架。

然而,关系—事件分析过度聚焦细节,缺乏对宏观社会结构的洞察,往往导致碎片化的经验总结,对事件因果关系呈现的多线程、非线性特征更加难以归因,具体到清单制的异质性生成,则缺乏由应然到实然的立体式展示与具象化演证。这就需要引入过程—事件分析,即围绕事件发展的时间链进行动态演绎,发掘其中的逻辑关联并揭示背后复杂而微妙的运作机制,进而避免个案研究与总体关怀之间的割裂。乡村治理清单制既贯穿国家意志,是国家建构的重要组成部分,又涉及格尔茨(Geertz)所说的“地方性知识”,与血缘格局、宗族宗教、地域文化等地方权力网络密切相关,偏颇任何一方都无法窥见清单制全貌。过程—事件分析之所以能把两者结合起来,兼顾正式规则与非正式规则,缘于其注重“事件性过程”的深度个案研究,“这种研究策略和路径,所要起的作用不是推断,而是发现逻辑,实践的逻辑”^④。而本文借助过程分析的乌龟图^⑤来剖析清单制实施过程中的异质性这一关键事件,正是对时刻处于实践状态的清单治理活动进行“切口”(cut)式叙事性再现,由此展示其间各类关系要素在过程面向的多重连续共变,同时补足异质性生成的行动逻辑,如此则能达成关系—事件分析与过程—事件分析的相互观照,全面增进对乡村治理清单制的理解。

① 杨宏山:《超越目标管理:地方政府绩效管理展望》,《公共管理与政策评论》2017年第1期。

② 程文浩:《国家治理过程的“可视化”如何实现——权力清单制度的内涵、意义和推进策略》,《人民论坛·学术前沿》2014年第9期。

③ 丁轶:《结构—制度分析还是关系/事件分析?——读〈调解、法制与现代性:中国调解制度研究〉》,《师大法学》2018年第2期。

④ 孙立平:《现代化与社会转型》,北京大学出版社,2005年,第427页。

⑤ 乌龟图是国际汽车工作组(International Automotive Task Force, IATF)推荐用来分析过程的一种工具,主要通过形体语言来表示被识别过程的六个关键问题(输入、行动者、方法、资源、评估、输出)的图示,该图分别以乌龟的头部、尾巴、四只脚表示六个关键问题。

(二) 样本选取

本文选取 11 个村（社区）作为样本时兼顾以下三点：一是在清单制的创新推进与社会影响上具有显著的标杆价值，如率先制定村级小微权力清单并辐射周边的 J 省 N 市坚持“小切口大纵深”、“小清单大赋能”，G 省 S 市打造全链条清单制治理，S 市 J 区通过“网格化党建+四张清单”打通基层治理“最后一公里”等，部分村（社区）入选我国农业农村部、国家乡村振兴局联合发布的全国乡村治理典型案例；二是在空间集成上具有广泛性与地域性，11 个样本覆盖东、中、西不同地域且在清单内容、推进路径、实施效果等方面存在差异；三是清单制运行始终处于激活状态，能够切实嵌入乡村治理的实践，而不是仅成为挂在墙上的制度。

三、清单制异质性的区隔展现：乡村治理中的双重张力

通过样本梳理与比较后发现，清单制这一同质化名称难以统摄各地实际施行中的诸多差异，这种貌似与生俱来的异质性往往与地域及村（社区）属性的区隔密切相关，但又远非简单的区隔效应可以归因。从治理视角来看，它是多元治理资源、政府规制、社会资本在村（社区）这一节点上集中交汇、碰撞、融合所带来的复杂折射，更是当前乡村治理中的双重张力在关系和过程面向上区隔化释放的隐性镜像。

(一) 关系区隔——行政与自治的张力

学界关于乡村治理中行政与自治关系的描述极其丰富。在现实中，行政或自治不仅是一种路径选择，更是村庄生活的情景展现。近年来，随着乡村振兴战略与乡村治理现代化的目标确立，国家政权力量向下渗透与强化已然不可逆，“国家权力进入乡村社会一直是贯穿于国家建设与乡村社会之间关系的主题”^①。然而，正如有学者所指出的，在中国国家治理实践中，“国家并非一个高度逻辑化的行动者，情境而非逻辑是国家治理的行动依据”^②。乡村治理场域中充斥着各种非正式规则与隐藏文本，行政力量的运行不仅有限度，而且有效度，与植根于村庄日常生活的自治传统的碰撞不可避免，由此衍生的张力外化为三种典型的治理情境——行政吸纳自治^③、自治弱化行政^④、行政嵌入自治^⑤，其间内蕴的权力谱系、多元主体博弈、社会资本等关系元素各不相同，对清单选择、运行、调适等具有直接影响。详见表 1。

表 1 行政与自治张力下的关系区隔

关系情境	多样态权力谱系 (清单选择)	多元化主体博弈 (清单运行)	多维度社会资本 (清单调适)
行政吸纳自治 4 个村（社区）	国家权力强势主导，清单行政色彩浓厚	基层政权完全掌控，科层制方式推进	社会结构单一、人际交往不活跃、集体行动能力弱，基层政权主动调适清单
自治弱化行政 2 个村（社区）	以社会权力为中心，便民服务清单与依法协助政府工作事项清单并重	村“两委”主导，基层政权引导、协调、监督实施	社会结构复杂、组织化程度高、集体行动能力强，清单一旦制定具有稳定性
行政嵌入自治 5 个村（社区）	国家与社会权力均衡，清单种类最全	基层政权授意村“两委”制定，多方协同推进	社会结构复杂有序、多元协作制度化开展，清单调适最为频繁

① 陈军亚：《“合意性行政化”：何以生发，如何发生》，《求索》2024 年第 2 期。
② 董伟玮：《国家治理现代化的基层行政基础》，《理论探讨》2020 年第 2 期。
③ 陈义媛：《国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的“行政吸纳自治”》，《北京工业大学学报（社会科学版）》2020 年第 1 期。
④ 陈晓莉：《城中村治理中基层政府管理与村民自治关系探究》，《社会主义研究》2010 年第 5 期。
⑤ 陈柏峰：《行政嵌入自治：乡村治理的“苏南模式”》，《上海师范大学学报（哲学社会科学版）》2020 年第 4 期。

1. 清单选择中的多样态权力谱系。透过国家—社会二分视角，当前乡村治理的权力谱系囊括了国家层面的专制权力与基础性权力，社会层面的村“两委”、集体经济组织、宗族、乡贤等基于各自资源占有、交换与互动所拥有的权力。国家专制权力与基础性权力的同步增强有目共睹，社会层面的权力分布及其与国家权力的力量对比在三类治理情境中又有所不同：在行政吸纳自治的情境下，国家权力对社会权力形成碾压态势，完全掌控村庄治理的主导权，因而清单的选择通常具有浓重的行政色彩，政府主导下的权责清单成为优选，同时由于社会权力的缺位，行政力量难以贯穿厚重且不规则的乡村治理场域，唯有借助各色清单实现刚性政策任务的隐性转换，进而强化对半行政化的村“两委”的控制，由此带来“村部的正规化，村干部的坐班化、脱产业、职业化，村一级越来越成为乡镇政府的下级”^①；自治弱化行政的情境则截然相反，村庄运行以社会权力为中心展开，国家权力的触角并不深入，这倒并非社会权力的膨胀无法抑制，而是国家权力主动收缩的结果，在清单选择上，多倾向于出台满足村民生产生活需要的便民服务清单和旨在抵制行政权力渗透的依法协助政府工作事项的清单；相较于前两种情境，行政嵌入自治致力于达成国家与社会权力在村庄这一节点的力量均衡，即通过目标输入、规则嵌套、资源整合、组织动员实现“‘自上而下’的政府治理与‘自下而上’的农民参与双轨道有效耦合”^②，在清单设计上，这类村（社区）清单种类最全，涉及面最广，需要调整的关系也最为复杂。

2. 清单运行中的多元化主体博弈。“村庄治理是国家与社会相互博弈、相互构造的一个权力过程”^③，也是两者张力之下多元治理主体竞逐村庄公共权威的过程，而清单运行的全流程恰恰是这一博弈的微观缩影。在行政吸纳自治情境下，基层政权完全掌控清单的制定权，依据行政目标设计清单并以创新推广的名义在短时间内实现迅速覆盖，村级自治组织与普通村民可能就清单具体条目被征求意见，但缺乏足够话语权，基本处于被动参与的境地，清单实施由基层政权以科层制方式通过行政推进和制度勾连凝聚合力，辅之以监督考核，清单文本表达与工具手段也一并被纳入统一规则体系，从而最大化确保清单运行效果。在自治弱化行政情境下，村级自治组织（包括村民委员会、宗族组织、“两新”组织等）占据优势地位，清单的运行带有典型的自组织特征，与之前的行政力量掌控清单制定不同，这类村（社区）的清单由村“两委”主导且大多源于外部驱动，即制定清单是基于处置某类问题的强烈需求，通常与村庄利益分配密集直接相关。在我们的调研中，符合这一情境的两个村（社区），一个涉及征地拆迁和大额惠农资金分配，另一个涉及城中村改造和村集体资产分红。村庄内部利益博弈激烈，正因如此，清单内容均经过字斟句酌，反复权衡，耗时较长。基层政权不再扮演主导者，而是审核清单内容是否合法合规，引导其与政策目标保持一致，同时监督清单实施，协调各方冲突，使其保持在可控的容限范围内。行政嵌入自治情境既强调行政力量的总体控制，又重视自治力量的自主空间，因而基层政权与各类村级自治组织间的博弈复杂而微妙，体现在清单运行上，通常率先由基层政权授意村“两委”制定清单，但具体条目和内容设计保持开放性，在村庄内部征求各方意见并达成共识后再交由上级政府最终审定，清单实施虽纳入基层政权工作部署，但主要仍由村“两委”组织发动，其他自治组织协助执行，各方诉求在制度框架内交流互动，基本能做到利而不害、争而不伤。

3. 清单调适中的多维度社会资本。清单调适能最直观地反映其落地状况，本次调研的11个村（社区）均在3年内对清单进行过调适，但在具体的调适频率、原因与方向上差异明显，这与村庄社

① 贺雪峰：《规则下乡与治理内卷化：农村基层治理的辩证法》，《社会科学》2019年第4期。

② 孔令英、陈思羽：《互惠共生：政府与农民互构式治理机制》，《华南农业大学学报（社会科学版）》2022年第5期。

③ 林辉煌：《村庄治理：一种“权力谱系社会学”》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2023年第4期。

会结构、人际交往、集体认知等多维度社会资本密切相关。行政吸纳自治情境下的村（社区）在社会结构上相对单一，各类自治组织机制不健全、功能不完善，彼此间联结松散，村庄治理内生动力不足，村民人际交往不活跃，传统的熟人社会甚至半熟人社会趋于瓦解，公共精神发育缓慢，集体行动能力偏弱，政府规训深入人心。正因如此，这类村（社区）的清单调适以基层政权的主动调适为主，具有极强的行政依附性，通常随行政目标的转换而迁移。自治弱化行政情境下的村（社区），社会结构复杂且组织化水平较高，集体行动能力强，或者自治组织、集体经济组织高度发达，或者宗族、小亲族力量异常强大，村民不再原子化，但又极易被小团体利益裹挟，各类清单的制定要经过多轮反复磋商和协调，方能达成各方利益的均衡，因此一旦出台就具有三种情境下最强的稳定性和最冗长的调适程序。在行政嵌入自治情境下，行政与自治共生的正效应被激发，村（社区）社会结构复杂但有序，村级自治组织与基层政权的合作在制度化框架内规范展开，这不仅保证了清单实施的效果，也为清单调适预留了空间，由于对清单反应灵敏且反馈渠道畅通，兼之体制性阻力较小，这类村（社区）的清单调适最为频繁。

（二）过程区隔——技术治理与民主管理的张力

上文列出了行政与自治张力下村庄治理不同情境的清单特征。客观来说，这种区隔化是静态观察的结果，而非动态演绎的过程。质言之，这种张力如何作用和传导进而塑造清单的异质性，仍欠缺由应然到实然的实践证成。事实上，沿循清单制定、运行、调适的过程视角，行政与自治的张力并非直接作用，而是经过制度性转换表现为技术治理与民主管理的张力，即乡村治理中的清单制究竟是倾向技术治理的工具还是民主管理的载体。前者坚持事本主义，后者立足人本价值，不同导向贯穿于清单制的全链条，从而在过程面向上呈现实质区隔。

1. 传导：行政与自治张力衍生的合意性关联。严格来说，清单制定与实施过程中并不存在完全意义上的技术治理或民主管理选择，但两者确因行政与自治的张力衍生出与之各自合意的关联，在行政或自治单方主导即行政吸纳自治和自治弱化行政的情境下更加明显。结合过程分析的乌龟图，这种合意性关联具体表现在以下三个方面。

一是目标对接合意。清单过程中的输入（制定清单的初衷）与输出（清单文本及相关规范性文件）往往与特定治理情境的目标设定相契合。在行政吸纳自治情境下，清单输入主要服务于各级政府部门各类治理任务，重点在于以行政手段贯彻国家意志，进而确保基层治理的安定有序，清单输出除了正式的清单文本外，还囊括了以任务分解的技术治理方式附着于清单过程各功能节点的方案、计划、通报等一系列制度文件。在自治弱化行政情境下，清单输入受问题驱动，往往源自村庄公共事务与集体生活中的难点和痛点，目标在于聚合民意、回应民声、激活自治，更好地发挥农民主体的民主参与功能。与此相适应，清单输出有意识地构建村民自治的内生秩序，因而鲜见清单以外的关联性制度文本。

二是行动逻辑合意。不同治理情境下清单实施的主体与方法同样大相径庭。在行政吸纳自治情境下，清单的制定、实施、调适由基层政权掌控，与乡村振兴具体工作同部署、同推进、同考核，在工具手段上全链条遵循技术治理的行政思维和科层制，制度化、规范化、文牍化是其典型特征。在自治弱化行政情境下，清单制主体以村“两委”为核心，同时融合了其他村级组织与普通村民等多元主体，村民自治制度框架下的自主管理、自主决策、民主监督等原则成为其基本行动准则。

三是资源依托合意。清单实施所依赖的资源及对该资源实际利用效果的评估也有差别。在行政吸纳自治情境下，技术治理与行政资源同频共振，清单实施过程中的政策指导、方案拟订、任务分解，包括组织动员、考核督察、约谈通报等技术治理活动，均与体制内自上而下的制度和组织资源密切关

联,相应的评估程序与标准也带有浓重的行政色彩,由监督管理机构依据既定规则展开。在自治弱化行政情境下,清单实施则更倚重村庄内生资源,着重运用地方性知识、宗族民俗、村规民约等各类乡土资源,在评估组织与标准上多借助非正式权威,更强调大范围满意度调查基础上的村民切身感受。

2. 证成:同类型清单实施的异质性过程。诚如上文所言,在行政或自治单方主导的情境下,另一方属性被极大遮蔽,清单制围绕既定的锚点沿循与之合意的规则展开,这就使得即便是同一类清单,在两种导向下也具有迥异的过程链条,样本 A1 的 X 村(行政吸纳自治)与样本 B1 的 C 村(自治弱化行政)作为村级小微权力清单的标杆便是典型例证。这两个村的基本情况如下:

样本 A1: X 村位于东部沿海 J 省 N 市,村庄面积约 0.1 平方公里,共 168 户、470 人,距城区约半小时车程,生态旅游业发达,3A 级旅游乡村,集体经济强大,来自上级政府的资金支持充裕,被列入全国乡村治理示范乡镇名单和全国民主法治示范村(社区)。

样本 B1: C 村地处华南 G 省 S 市,为革命老村,也是 S 市扶贫村,全村 140 户,总人口 604 人,耕地面积近 200 亩。历来以农业收入为主,集体经济薄弱,但宗族力量强大,全村大多为黄姓和陈姓,近年来重点打造花卉主题,入选 G 省“美丽庭院”示范村。

根据过程分析的乌龟图,两者的异质性区隔明显,如图 1 所示。(1) 输入。X 村每年围绕上级政府拨付的大额强农惠农资金分配多有纠纷,有村民选择上访举报,但经上级政府协调处理,总体可控,这可视为出台清单的潜在原因。真正的契机在于 N 市大力推进的乡村治理创新五年行动及全国乡村治理示范乡镇评选,这是清单迅速成型并在短时间内推广实施的最直接动力。C 村的情况要简单得多,主要缘于 G 省投资近 3 亿元的某省道改扩建工程涉及 C 村部分集体土地的征用,村民对村民委员会关于征地款(土地补偿费、安置补助费)的标准及分配方案不满,出现群体性上访,并经媒体报道后引发舆情。(2) 行动者。X 村小微权力清单从最初的酝酿到制定、实施,再到协调、监督和调适,完全由乡镇政府一手主导,驻村工作组与村“两委”起辅助作用。C 村清单的出台虽因舆情而起并由政府部门最初推动,但村“两委”具有极强的议价能力,全程主导清单制定与实施,黄、陈两族同样具有相当影响力。(3) 方法。X 村的清单由乡镇政府以行政手段推进,步骤如下: N 市根据基层治理目标和省内其他地区成功经验拟定清单方案→召集相关职能部门、X 村驻村干部、村“两委”干部参加联席会议→传达工作要求并分工→复核清单内容并进行合法性审查→督促村“两委”按程序落实清单内容并定期检查反馈。C 村的清单实施则更符合协同推进的特征,沿循以下步骤:村“两委”就清单内容向村集体经济组织、村民代表征求意见→村“两委”牵头拟定清单初稿并公示→根据村民意见修改后交由村监会审议→报送上级部门进行合法性审查→召开村民大会形成决议。(4) 资源。X 村清单实施的制度与组织资源均来自体制内,先后印发了 7 份清单工作方案和意见,召开了 3 次不同层次的清单专项工作推进会、3 次多部门联席通气会、2 次清单工作专题培训会、2 次情况通报会。C 村的清单实施则依托村“两委”及村集体经济组织、宗亲会、老人组、村民理事会、村务监事会等村民自治组织,通过“四议两公开”“小微权力清单面对面”等程序和活动展开。(5) 评估。X 村主要通过上级政府对村委会的绩效考核与专项巡查督查来测评清单,强调程序严谨,与小微权力相关的信访量是重要参考指标。C 村则依托线下村务监事会的实时反馈与“监督一点通”线上小微权力监督平台的满意度调查,重视村民的实际感受。(6) 输出。X 村的清单实施按照规范留痕的要求,在完整的清单条目之外,另有行动方案、任务分解、督查通报等一系列规范性文件,在清单宣传上也实现了广播、宣传单、口袋书、公开平台和公开栏等形式的全覆盖。C 村则要简单得多,主要将清单相关事项增写入村规民约及村务监事会职责范围,清单宣传除了公开栏外,更多通过村民小组长走村入户进行点对点通知。

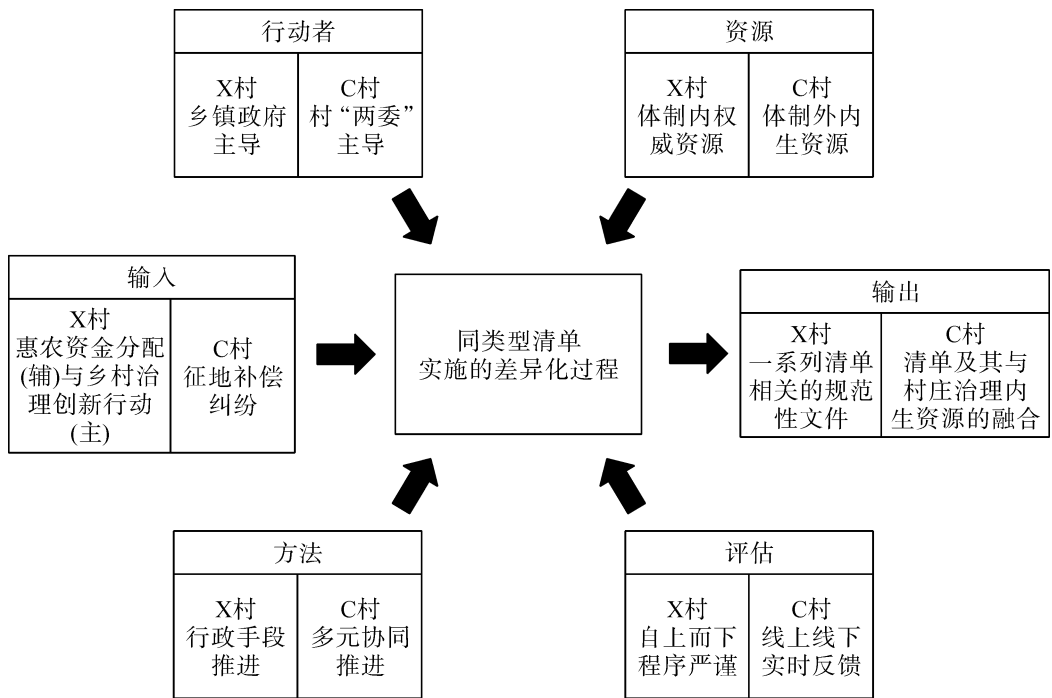


图 1 同类型清单实施的异质性过程

四、治理效能：乡村治理清单制异质性的分析理路

由前文分析可知，基于乡村治理的双重张力，各地施行的清单制因关系区隔和过程区隔衍生出异质性。那么，这种异质性是否合理，又该如何应对？对此需纳入乡村治理现代化的宏大战略中统筹考量，以清单实际治理效能为切入点，探寻其与异质性表征的相互关联，从而为清单制后续优化提供依据。

按照学界之前的研究，行政与自治的张力在一方占优的情境下更易激发，导致村庄治理或者陷入“行政化”僵局，或者存在政府力量介入不足问题。受此影响，清单的异质性不仅更为彰显，且在制定、执行中亦多有阻滞，其实际效能应逊于行政与自治相互嵌套的村（社区）。然而，根据对 11 个村（社区）的清单制调查反馈问卷（共向村“两委”干部、村“两新”组织以及普通村民投放问卷 330 份，回收 322 份，有效问卷 320 份），将其与线上的满意度测评进行综合平均，结果却与预想的并不一致。三种治理情境下的清单满意度并无明显差异，反倒与清单类型存在关联。相较于组合清单，单一清单的满意度更高；同为组合清单，行政嵌入自治情境下的满意度更高。详见表 2。

表 2 11 个村（社区）清单制满意度

三种治理情境	村（社区）清单类型	满意度（%）
行政吸纳自治情境	A1（单一清单）	94.5（93/96）
	A2（单一清单）	96.5（95/98）
	A3（组合清单）	89（87/91）
	A4（组合清单）	87.5（85/90）
自治弱化行政情境	B1（单一清单）	94.5（92/97）
	B2（组合清单）	88（86/90）

表2(续)

三种治理情境	村（社区）清单类型	满意度（%）
行政嵌入自治情境	C1（组合清单）	90（87/93）
	C2（组合清单）	92（90/94）
	C3（组合清单）	93（91/95）
	C4（组合清单）	91（90/92）
	C5（组合清单）	94（93/95）

（一）异质性与适配性构成清单治理的一体两面

通过为期 21 天的现场问卷调研及多场访谈座谈，清单满意度测评背后的合逻辑性逐渐显现，适配性则是关键词，其与异质性共同构成清单治理的一体两面，是顺应治理效能的自然选择。调查发现，单一清单之所以满意度高于组合清单，并不在于清单本身，而是因为这与特定治理情境的适配性密切相关，换言之，不同类型清单与不同治理情境的适配性差异明显。

1. 同一治理情境下的单一清单适配性更高。以清单满意度最高的 A1、A2 和 B1 为例，三者均为单一清单。前两个村（社区）处于行政吸纳自治情境，分别施行村级组织自治事项清单与村级组织协助政府工作清单；后一个村（社区）处于自治弱化行政情境，出台的是小微权力清单。之所以它们的清单满意度均高于各自治理情境下的组合清单，正是因为其在优先序治理上具有更高的适配性。

乡村治理致力于乡村社会活力与秩序的有机统一，但实践中的优先序则更多地聚焦于对治理痛点的破解与对治理效能的补足。在行政吸纳自治情境下，行政权力的强势渗透导致“基层组织的自主性越来越小，应对上级政府的任务越来越多，村庄治理的有效性逐渐式微”^①。如此一来，治理的优先序必然落脚于重构国家与社会的关系，厘清基层政府与村级自治组织的职能边界，承载这一使命的村级组织自治事项清单与村级组织协助政府工作清单凭借高适配性，自然成为优先选择。这不仅是治理系统的自发调适，也是对基层自治组织减负呼声的最直接回应，最终出现高满意度也就在情理之中。在自治弱化行政情境下，政府规制被抑制，而乡村自身在面对社会阶层分化、价值观念多元化和利益格局复杂化的社会生态时缺乏自主的秩序生产能力^②，治理的优先序在于培育与乡村振兴相契合的公共伦理，促进村（社区）内生秩序良性运转。村级小微权力清单明确权力事项、规范权力流程、监督权力越界，有利于避免村庄治理脱序，同样因高适配性获得高满意度。

2. 不同治理情境下的组合清单适配性各异。对业已成为主流的组合清单而言，这种适配性在不同治理情境下的作用要更为复杂。

一方面，组合清单的适配性天然弱于单一清单。清单与所处治理情境的适配性主要体现为行动方的意愿与能力。前者随治理的优先序呈线性递减。以行政吸纳自治情境下的 A4 村（社区）为例，主导清单制定的基层政府官员坦承：该村三年来出台的三个清单，除了最初的村级权责事项清单（依法履行职责、依法协助基层政府工作、依法依规组织开展监督活动）外，其他清单多为配合上级政府完成相关工作拟定，形式大于实际，被动多于主动。后者则与清单跨度相关，性质相近、内容相合、执行相通的同类型清单执行便利，效果可控，而一旦清单数量过载且跨度较大、彼此间连接松散，目标取向与执行要求也就各不相同，清单适配性随之迅速衰减。

另一方面，组合清单在行政嵌入自治情境下适配性相对更高。这一情境下的行政与自治张力隐而不彰，治理系统承载能力强，清单相关主体不仅有意愿而且有能力通过制度化渠道提出诉求并映射于具体的条目，这就使得清单因厚实的社会基础避免被虚化的可能，亦不至沦为某强势一方借以谋取私

① 贺雪峰：《乡村治理中的公共性与基层治理有效》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2023 年第 1 期。

② 刘雪姣：《乡村社会变迁背景下村级治理的局限与出路》，《中州学刊》2021 年第 7 期。

利的工具。此外，组合清单的异质性愈明显，执行的难度与不确定性愈高，必须依赖一个规则清晰的制度框架来实现对资源和机构的整合，从而确保清单实施的效果。行政嵌入自治显然又是三种治理情境中条件最为成熟的，因而与清单具有更高的适配性。

（二）清单治理必须坚持顺势而为与因势利导的灵活思维

上述结果表明，清单处于何种治理情境并不构成其效能优劣的价值判断，这就使得问题讨论由预想的如何缔造与清单制相适应的治理情境转化为如何在特定治理情境下提升清单运行的适配性。亦即乡村治理双重张力所带来的关系与过程区隔，在塑造清单异质性的同时又暗含了某种适配性，在尊重异质性的基础上提升适配性，就必须坚持顺势而为与因势利导，由此廓清优化清单制的双重路径。

1. 以顺势而为钝化清单制的关系区隔。乡村治理场域中基于行政与自治的张力所带来的权力谱系、多元主体博弈、社会资本等关系区隔，往往复杂、敏感且相对稳定，清单制的实施并非要打破这种区隔，而是要在客观体认的基础上钝化区隔产生的负效应，这就必须摒弃“一刀切”的做法，以政策引导和鼓励的方式推广适用于不同治理情境的特色清单。

一方面，清单酝酿需辨识治理情境。在制定乡村治理特色清单之前，需深入了解乡村的基本情况，包括村庄所处地理位置、人口结构、经济水平、文化习俗、基础设施等，重点关注村庄既有权力格局、治理资源与权威分布、社会资本等关系要素，由此判断村庄所属治理情境。在此基础上，系统梳理村民对与自身利益相关的日常事务、村务重大决策、财务管理、村务公开等事项的治理需求，并将其与相应的治理情境进行契合度分析，分析结果不仅能为清单制定指明方向，也足以提前洞察和防范清单实施过程中可能遭遇的障碍因素，从而有效提升针对性和可操作性。

另一方面，清单导向应直击治理痛点。不同治理情境下权力谱系的成分、结构差异明显，权力运行容易偏颇，亟需清单制发挥补足与平衡的功能。当国家权力碾压性掌控村庄治理的主导权，村级组织的自治活力往往会被抑制，减负松绑的诉求随之与日俱增，清单选择应更多着眼于合理界定权限的村级组织自治事项清单、依法协助政府工作清单等；而在村庄运行以社会权力为中心展开的村（社区），大多伴有基层政权悬浮与村级党组织软弱涣散的风险，在清单设计上应注重压实村“两委”在承接党和政府政策、贯彻国家意志方面的责任；当国家权力与社会权力处于基本均衡的状态，政府治理与村民自治要实现全方位互嵌耦合，必须依赖清单制来重构村庄政治格局，那么如何协调错综复杂的利益矛盾，迈向真正意义上的共同体治理，就应该成为这类村（社区）制定清单的首要考量。

2. 以因势利导钝化清单制的过程区隔。在上述各种关系元素所构建的治理情境已经确定的情况下，因势利导实现技术治理与民主参与相结合，通过执行层面的主体、政策、资源等过程要素的优化，可以极大提升清单的适配性。

首先，全方位优化主体动能。要推动角色定位清晰化，明确清单制各参与主体的角色定位，包括基层党组织的核心领导作用、基层政府的指导监督职能、村民委员会的自治管理功能、社会组织与企业的服务支持角色，以及广大村民作为治理主体的积极参与，确保清单相关主体能依据法定职责与治理目标做到各司其职、各尽其能；要推动权力划分精细化，根据主体角色定位对清单制运行流程中涉及的各类权力进行科学划分与合理配置，明确其适用范围、操作程序及监督机制，既保障权力行使权威有效，又防止权力滥用与越界，使各色清单始终在法治轨道上平稳运行；要推动责任分配具体化，构建与权力划分相匹配的责任机制，尤其要明确清单实施各个环节的责任主体，通过规范性文件压实责任，同时以联席会议、联合督导等方式在矛盾协调、难点攻克等方面建立责任共担与追责机制。

其次，全周期优化政策引导。在清单正式出台前，各级党委、政府应加强对清单工作的指导和支持，包括提供样板示范、组织学习观摩、召开清单专项工作推进会等，提前对清单内容进行民意收集与测评，同时做好合法性审查；在清单执行过程中，需规范操作流程，因地制宜将清单融入村“两委”议事决策、村级财务管理、便民服务等经济社会事务，以村民主体作用发挥为导向统筹组建清单监督检查专班，以督促改、以改提效；在清单运行一段时间后，对清单是否落地落实落细进行政策

评估，评估结果一方面纳入基层政府与村“两委”考核，作为党员干部评先评优、选拔任用的重要依据；另一方面自动链接清单动态调整机制，确保清单效果始终契合村庄经济社会发展目标。

最后，全链条优化资源支撑。要夯实清单制人才链，通过教育、培训、引进等方式，提高清单相关人员的专业素养和执行能力，重点针对基层政府工作人员与村“两委”干部出台正面激励机制和容错纠错机制，鼓励其担当作为，同时引导社会组织和普通村民通过制度化渠道参与清单的实施和监督；要确保清单制资金链，设立乡村治理清单制专项经费，一方面用于支持清单制的宣传推广，提高群众对清单制的知晓率和认可度，另一方面用于加强乡镇行政综合服务中心、农村综合服务站等硬件设施建设，为清单制的实施提供载体支撑；要创新清单制技术链，利用互联网、大数据等信息技术，搭建乡村治理各类清单的线上平台，对清单内容、流程图、责任主体等信息进行数字化展示，在提高信息透明度的同时，方便村民随时查询、了解相关事项，将多项清单均涉及的村级组织议事决策、财务管理等统一纳入线上平台进行实时监测和预警，通过数据自动分析排查，及时发现并解决潜在问题。

五、结 语

清单制作为当代乡村治理的一项重要的创新制度，究其本质是运用国家与集体两种公共资源来重塑以中国式乡村治理现代化为内核的新秩序。其困难之处在于，不同性质的公共资源会“形成两种不同的公共物品供给方式，以及两种不同的村级治理模式”^①，且清单制需要重塑的新秩序也不单指强制性秩序，还包括人们在日常生产、生活和交往中产生的秩序，即徐勇所说的基础性秩序^②。这就使得清单制不仅需直面乡村治理中的多重张力，更要基于对治理效能的追求，或主动或被动地融入其中以提升适配度，最终外化为区隔不一的异质性，从而构成当前清单治理最真实的图景。对于力推清单制的基层政权而言，引领而非掌控、“神合”而非“貌合”理应成为实际执行中恪守的准则。毕竟，在这片广袤且正处于变革中的中国乡村，过于整齐划一的制度安排往往难以达到预期效果，更可能偏离既定方向，造成政策的误判。

（责任编辑：邝彩云）

① 贺雪峰：《资源性质如何影响村级治理》，《学海》2024年第2期。

② 徐勇：《日用而不觉：基础性秩序与治理资源开发》，《学术月刊》2024年第8期。