

县乡治理:理解乡村振兴的中观视角

颜昌武

【摘要】全面推进乡村振兴是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务。当前对于乡村振兴的研究或着眼于宏观层面的政策阐释和学理挖掘,或着力于微观层面的具体事项与技术操作,缺少更具洞察力和有效性的中观维度。立足县乡的层级作用与场域特色,以县乡为分析单元,视县乡为一体,将县乡治理建构成为理解乡村振兴的一种中观视角,有助于彰显县乡的主体性与能动性,揭示制度架构与运行机制之间的辩证关系,推动中国特色县乡制度优势更好地转化为治理效能。

【关键词】县乡治理;乡村振兴;制度优势;运行机制

【作者简介】颜昌武,男,暨南大学公共管理学院教授、博士生导师,研究方向为行政理论、基层治理(广东 广州 510632)。

【原文出处】《理论学刊》(济南),2024.1.96~103

【基金项目】本文系国家社科基金项目“基于数据赋能的重大突发公共卫生事件基层协同防控机制创新研究”(项目编号:20BGL217)的阶段性成果。

一、问题的提出

实施乡村振兴战略是我们党从中国式现代化建设全局出发,深刻把握现代化建设规律和城乡关系变化特征,顺应广大人民对美好生活的向往而作出的深远谋划。习近平总书记强调:“实施乡村振兴战略是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务”“没有农业农村现代化,就没有整个国家现代化。”^①当前,我国正处于以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的重要关口,如何做好乡村振兴这篇大文章,是一个亟待探讨的时代课题。

乡村振兴蓝图一经绘出,就引发了实务界与学术界的广泛关注。实践中,各地因地制宜,积极谋划如何推进乡村振兴战略,如广东省就着力实施了“百县千镇万村高质量发展工程”,以期促进

城乡区域协调发展。而在学术界,来自政治学、公共管理学、社会学以及农林经济、农村发展、城乡规划等不同学科和领域的学者,依托各自学科特色与优势,对乡村振兴战略的意义、内核、机制与路径进行了广泛而深入的探讨,并就一些关键议题展开了持续性的学术对话与争鸣^②。以“乡村振兴”作为篇名在中国知网(CNKI)数据库进行检索可以发现,2017年之前其每年收录的文章都只是个位数,2016年达到峰值,也仅为9篇。随着党的十九大首次提出实施乡村振兴战略,发文数量遂成“井喷”之势,2017年当年知网收录的相关文章就达到了465篇,随后逐年递增,2022年和2023年,每年所收录的文章都达到了2万篇以上。

由研究内容来看,现有研究或从历史层面将乡村振兴视为乡村研究的一个新的历史阶段,着

力梳理乡村振兴的历史脉络与时代意蕴^③,或从理论层面对乡村振兴战略予以政策阐释和学理发掘,或从经验层面探讨乡村振兴的实践逻辑与推进路径^④。这些研究的热点词汇不仅包括“新时代”“十九大报告”和“乡村振兴”等政策词汇,还涵括乡村治理、城乡融合、农业农村现代化、城乡关系等研究议题^⑤。可以看到,更多的研究是将乡村振兴作为一种叙事背景,从微观视角探讨与乡村振兴相关的某一具体领域的议题,如空心村治理、小农经济发展、农村基层党建、乡村旅游、特色小镇发展,等等^⑥。总的来说,既有研究取得了丰硕的成果,为我们理解乡村振兴提供了多元切入视角和多样研究进路,但现有成果要么偏重于从国家层面或宏观政策层面看待乡村振兴,将乡村振兴作为战略目标或叙事背景进行规范性的“应然”探讨,即从政策阐释或价值维度探究乡村振兴的意义、内涵、问题与前景,表现出明显的方法论上的整体主义;要么将视角局限于“实然”性的技术操作层面,偏重于探讨乡村振兴的微观主体与具体策略,表现出明显的方法论上的个体主义。在此视角下,地方情景、乡村特色、执行者个体特征乃至某项治理技术等,都可能成为探讨乡村振兴成效的重要因变量。

宏观视角和微观视角在解释现实时都略显不足^⑦,正如默顿所言:“社会系统的一般理论由于远离特定类型的社会行为、社会组织和社会变迁而难以解释所观察到的事物,而对细节的详尽描述则完全缺乏一般性的概括。”^⑧研究视角过高,对乡村振兴的探讨就会脱离现实场景而流于纸面,“句句正确”但“句句没用”,对乡村振兴实践行动的指导意义较为贫乏,对现实的解释力度也较为有限;研究视角过低,则容易局限于微小事物和单一关系的探讨,“见木不见林”,难以从整体上把握乡村振兴的制度性框架与结构性议题。因而,有必要

跳出“非实即虚”或“非虚即实”的视角约束,引入一种中观视角,突破乡村振兴研究的既有瓶颈,真正为乡村振兴战略的实施提供智力支撑。有鉴于此,本文尝试借鉴刘岳的提法^⑨,以县乡为分析单元,将县乡治理建构成为理解乡村振兴的一个中观视角,以期形成某种或几种更具洞察力和有效性的分析框架。

二、县乡何以能作为一个分析单元

默顿在阐释社会学中层理论时说:“中层理论既非日常研究中广泛涉及的微观但必要的工作假设,也不是尽一切系统化努力而发展出来的用以解释所能观察到的社会行为、社会组织和社会变迁的一致性的统一理论,而是指介于这两者之间的理论。”^⑩依此可以推论,中观视角之“中”,就在于能够将宏观价值与微观现实联结起来。本文旨在将县乡治理建构成为理解乡村振兴的一个中观视角,由此面临的第一个挑战就是,县乡治理何以能够承担这一重任呢?应该说,这一提法并不是一种学术噱头,而是有着深厚的实践依托和理论根基的,并能为乡村振兴研究提供全新的分析视角。

(一)为什么是县乡:来自实践的考察

首先,县乡治理是中国之治的基础所在。郡县治,天下安。我国县的建制始于春秋时期,自秦以降,郡县即成为中国治理的基本单元。两千多年来,县一直是我国国家结构的基本单元,稳定存在至今^⑪。传统社会中,县以下实行士绅自治,县一级由此构成中央政策与乡规民约的“接点”之处^⑫。清末民初,全国掀起了地方自治的浪潮,国家权力首次延伸至乡村社会,形成乡政自治模式。1909年,清廷颁布《城镇乡地方自治章程》,对“城”“镇”“乡”作了较为清晰的区分,乡镇由此成为基层政权组织^⑬。新中国成立后,随着国家权力进一步向基层社会扩展,乡镇凸显成为最基层一

级政府单元,县乡治理因此成为国家治理体系中的重要和基础层面。在当今中国,县是国家政治体系的最基本构成单元和末梢,真正扮演了国家政治生活中的“元治理”角色。习近平总书记指出:“在我们党的组织结构和国家政权结构中,县一级处在承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。”^⑧县乡向上承接国家的宏观管理,向下对村社予以微观指导,是连接城市和农村的重要枢纽。县乡政府的主要任务在于将上级的路线、方针、政策转化为具体的操作步骤和执行计划,是中央和上级各项政策由书面走向实践的重要环节。毫不夸张地说,县乡治理的状况在很大程度上影响着整个国家治理的实际效能,影响着国家治理现代化进程的总体格局。

其次,县乡治理是中国之治的难点所在。县乡治理之难,表现在纵向和横向两个维度。从纵向来看,县域在整个国家治理体系中占据着举足轻重的位置。作为国家治理体系中承上启下的重要节点,县域一级组织要素齐全,同时连接着高层与基层、国家与社会,是中国之治的“接点”所在,即如习近平总书记所说:“如果把国家喻为一张网,全国三千多个县就像这张网上的纽结。‘纽结’松动,国家政局就会发生动荡;‘纽结’牢靠,国家政局就稳定。国家的政令、法令无不通过县得到具体贯彻落实。因此,从整体与局部的关系看,县一级工作好坏,关系国家的兴衰安危。”^⑨县乡治理有着与国家治理相关但又不尽相同的特性,既有与国家治理体系相一致的统一性,也有与地方需求相契合的相对独立性;既有对应承接国家各项发展战略与政策的执行性,也有自主决策的灵活性。它既要体现中央大一统的传统,又要体现地方多样性的现实;既要展现国家强大的统合能力,又要展现超大规模国家治理的复杂性。要言之,

治理场域的特殊性使得县乡治理充满了生机,也充满了挑战。而从横向来看,作为一个幅员辽阔的大国,中国鲜明的地域差异孕育了各种难以想象的治理挑战。在广袤的疆域上,各县在人口、面积和经济发展水平等诸方面差距甚大。例如,2021年,同样是县级行政区划单位,广东省普宁市户籍人口高达251.5万人,而新疆维吾尔自治区阿拉山口市户籍人口只有0.4万人,两者相差近629倍;如果只以县为统计单位,安徽省临泉县则是户籍人口第一大县,人口高达228.4万人,而西藏自治区札达县户籍人口只有0.8万人,两者相差286倍。从行政区域面积来看,最大的县当属新疆维吾尔自治区的若羌县,面积为20.23万平方公里,最小的县则是浙江省嵊泗县,面积为97平方公里,两者相差2086倍。再从经济数据来看,排名第一的江苏省昆山市,其GDP总量为4748亿元,超过了宁夏(4522.31亿元)、青海(3346.63亿元)和西藏(2000+亿元)三个省份的GDP,而排名最后的青海省玛多县,GDP总量只有3.62亿元,两者相差1313倍^⑩。当前,我国社会主要矛盾表现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,而“我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡,最大的不充分是农村发展不充分”^⑪。从上面的数字对比可以看出,县域发展不平衡、农村发展不充分仍然是突出的治理难题。

最后,县乡善治是中国之治的特色所在。坚守以人民为中心的治理理念,赢得广大人民的衷心拥护,凝聚起国家治理的磅礴力量,是中国之治的特色与优势。县乡身处国家治理一线,作为党和政府与人民群众之间的桥梁,直接面对公众,是国家治理体系中和公众互动最为频繁、最为密切的治理层级,其服务意识、服务效率、服务水平,攸关整体为民服务品质,其工作态度、办事作风、执法能力,直接关乎党和政府的威信。因而,县乡不

仅是政府形象的塑造者,更是政府能否赢得人民支持的关键。在国家治理架构中,县乡上“接天线”,下“接地气”,是上下承接的纽带;既是宏观之末,又是微观之始,是从微观链接宏观的节点;既要彰显法治思维,形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾用法的浓厚氛围,又要讲人情,体现鲜明的情感治理的特色。在中国的治理场景中,县乡不只是个行政单位,更是一种文化、社会组织和符号。中国人见面喜欢问“你是哪里人”,对方的回答一般会落到某省某县上面,这表明县域是中国人的社会共同体,是最基本的老乡认同基础。之所以如此,是因为县域有其独特性,有着独特的社会结构、社会关系、社会行为规范以及独特的生活方式、文化和语言传统^①。与县域的这种独特性相适应,我国县乡治理呈现出明显的社会性和非正式性。所谓社会性,是指县乡处于国家与民众的界面上,与民众的联系较其他更高层次的政府层级更为直接和密切;所谓非正式性,是指县乡运作机制掺杂着个人能力与情感因素,导致制度、规范、契约的人格化。县乡治理的这种特征,可以说既遵循了行政运作的制度逻辑,也遵循了行政运作的生活逻辑^②,彰显了依法行政与情感治理的双重优越性——既能充分展现理性官僚制的科层特色与专业优势,又能充分展现乡土社会中正式权力非正式运行过程所独有的“软硬兼施”^③与张弛有度。

(二)为什么是县乡:理论路径的拓展

县乡治理是一个极具中国特色和丰富内涵的概念,吸引了国内不同学科的学者和国际汉学界的广泛关注,形成了各具特色的若干分析范式^④。改革开放以来的县乡治理研究起步于村治研究,随着1978年起县级人民代表大会制度的逐步建立,乡镇基层政权着手改革,基层民主自治得到推进。此后十余年间学者们研究的重点主要与我国

行政体制改革的实践相关联,偏重探讨县级政府的运行体制、决策过程、行政生态与职能转变等^⑤。这一时期最重要的作品,当属荣敬本等的《从压力型体制到民主合作型体制——县乡两级政治体制改革》,该书最突出的贡献是提出了一个影响深远、极富解释力的学术概念——压力型体制^⑥。进入21世纪,学者们致力于确立以县为分析单元的中观视角。杨雪冬较早提出将县作为研究中国国家治理的一个“微观分析单位”,并提出了县域研究的基本框架^⑦。周庆智则将县级政府视为一个“政治单位”^⑧,为我们了解县级政府的结构与运行提供了系统而详尽的基础性资料。此后,胡伟等以县为分析单元,以较为丰富的第一手资料为基础,从制度分析、功能分析、主体分析等多维度对县级政府运作进行了极富启发意义的探索性研究^⑨。新时代以来,中央对县乡治理给予高度关注。习近平总书记高度重视县乡工作,对县乡治理作出了一系列重要论述^⑩。一些学者也为我们理解县乡治理提供了整体性进路、官员行为进路、战略性群体进路等多重理解视角,并形成了国家—市场—社会分析、结构—功能分析、行为—制度互动分析、过程—事件分析等多种主流分析方法^⑪。

总体而言,关于县乡治理的研究取得了丰富的成果,呈现出不断繁荣发展的态势。一是在研究旨趣上,立足中国县乡治理实践,对建构中国自主知识体系作出了有益的探索。既有研究有着深厚的中国关怀和鲜明的问题导向,始终沿着“中国性问题”展开,为构建中国自主知识体系奠定了坚实的基础^⑫。二是在研究特色上,立足理论自觉进行原创性探索,初步形成了特色鲜明的中国学派。一些学者提出了一系列具有原创性的概念和观点,并逐渐在学科体系、学术体系和话语体系等方面展现出了不同的特色、风格和气派,形成了各

具特色的生长点^③。三是在研究内容上,对县乡政府行为进行深描,推动了关于县乡政府组织现象和官员个人行为的深入研究。既有研究把更多的注意力投放在县乡政策执行过程以及政府官员在其中的行为表现上,通过深描事件与过程,形象地展现了各种利益间的博弈和冲突,形成了“事件—过程”分析范式^④。四是在研究方法上,实现了从文本向田野的转型,使得县乡治理研究建立在扎实的田野观察基础上。

县乡作为一个具有独特意蕴的治理场域,受到了越来越多学者的重视。但是,要将县乡建构为一个独立的分析单元,仍然任重而道远。首先,就研究领域而言,现有研究较为缺乏公认的核心概念。在目前的县乡研究领域,各种概念的使用眼花缭乱,反而“县乡治理”本身并未成为一个普遍接受的概念。比如,以“县乡治理”为篇名在中国知网(CNKI)进行检索可以发现,截至2023年底,只有3篇文献,其中1篇是书评,1篇是法律硕士论文。如果换成“县级治理”进行搜索,也只能获得7篇文献。换成“县域治理”,可得文献343篇。换成“县政”,则是348篇。换成“基层治理”,则可获得文献7836篇。核心概念的纷繁芜杂造成了学术对话的屏障,不利于知识的累积性发展,结果可能是“各说各话,各执一端,最后不了了之”^⑤。其次,就研究对象而言,现有研究主要集中在乡镇与村社两个层级。当前对“基层治理”概念的使用,存在学术研究与政策文本上的差异。在2021年发布的《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中,基层治理被明确为乡镇(街道)和城乡社区治理两级,但在学术研究中,基层治理一般涵盖县、乡、村三级,既有研究大都集中在乡村治理两级,原因在于,乡村两级与社会互动更为频繁,进入现场较为方便,也易于研究者近距离观察,而县级的研究准

入相对要高一些,获取资料并不容易,这就带来了研究的不平衡发展,以至于县域层次的研究相当匮乏,远不足以反映制度架构的多维性和运行机制的丰富性。再次,就研究内容而言,亟需丰富有关县乡治理制度与机制的基础性知识。当前大多数研究工作集中在事件—过程方面,与此相比,有关县乡治理的制度与机制的基础性知识尚有待丰富。例如,部门间交流与协调的渠道机制是什么,党政部门间关系以及功能领域内部门互动的实际状况是怎样的,同一功能领域中不同部门间协调机制如何^⑥,对这些问题的回答亟须更深入的研究。最后,从研究体系看,不同学科之间的县乡治理研究亟待有效的科际整合。县乡治理本身是一个开放的复杂系统,各学科百花齐放,交叉成果日渐增多,在充实和壮大县乡治理研究队伍的同时,也使得县乡治理研究的完整体系受到了不同程度的肢解,相关研究整体上呈现为碎片化、零散化的状态。各个学科的研究成果尚需进一步交融,尤其要避免囿于自身的学科语言和思维视角各说各话。

三、县乡治理视角下的乡村振兴

以县乡作为方法,意味着我们要跳出乡村两级,立足于县域对乡村振兴战略作出整体性解释。习近平总书记指出:“党的十九大提出实施乡村振兴战略,就是为了从全局和战略高度来把握和处理工农关系、城乡关系。”^⑦县域作为工与农、城与乡的“接点”,“自然会成为乡村振兴的主战场和基本单元,成为战略展开平台”^⑧。因此,我们既要充分挖掘县乡整体性,又要充分挖掘县乡独特性,在真实而非想象的概念基础上,形成以县乡为单元的分析框架,推进基于县乡视角的乡村振兴研究。

(一)一体的县乡:基本意涵

本文选用“县乡治理”的概念,而不是用“县域

治理”或“县级治理”,就体现了对于分析单元的慎重考量。这里的“县乡”,不限于一个行政区域的概念,也不限于一个行政层级的概念,而是将“县乡”作一体化处理,透过“县乡”这样一个观察窗口去理解乡村振兴。

一是透过县乡治理来看待乡村振兴,彰显了一种方法论意蕴。以县乡治理为中观视角,并不只是研究领域的扩展或研究层次的提升,更意味着从县乡的视角来看待中国国家治理现代化,从县乡治理的运作层面观照中国、理解中国,进而认识和理解中国之治的独特价值。这或许是作为方法的县乡的基本意涵所在^⑥。以县乡治理为中观视角,也不只是将县和乡简单地叠加在一起,而在于“其可能呈现既有的单个田野研究单位无法洞悉的维度和图景”^⑦,比如同属基层的范畴,乡镇始终摆脱不了日常运作的情景性和权宜性,表现出更多的“被动应付”与“策略主义”^⑧,而县则是一个“政治化的场域”,在其治理过程中,存在着大量不为乡镇所具有的“程序性、仪式性、符号性的行动”^⑨。

二是突出了行动主体的能动性,即县乡不只是国家治理链条的最末端,其自身也是一种积极的、主动的角色。主体的视角强调县乡治理中人的作用,强调治理主体的能动性和能力,强调在同一结构条件下,不同能力和不同意愿的行动者的行动可能会带来完全不同的结果。在实践中,县乡发挥自身能动性,对国家制度灵活执行,极大影响着治理效能的发挥。海贝勒等在研究地方层面的政策执行时,曾把当代中国的县乡领导干部称为“战略性群体”,认为他们在贯彻上级政策指令时具有创新性执行的动力与倾向^⑩。因而,有必要在宏观政策指导框架下,根据各地实际情况因地制宜,制定可操作性的政策执行方案,提升县乡政府的政策转化能力,进而将政策文件转化为县

乡治理的具体实践。同时,理解县乡的自主性与能动性,有助于理解大国治理中权威体制与有效治理之间的张力^⑪。

三是县乡这一组合也表明,本文的研究对象不是行政层级意义上的县乡这两级行政区域,而是与“三农”问题等紧密相关的广大农村地区。我国县级行政区划单位构成较为复杂,截至2022年底,我国共有县级行政区划单位2843个,包括977个市辖区、394个县级市、1301个县、117个自治县、49个旗、3个自治旗、1个林区和1个特区^⑫。我们的研究始终基于县乡是传统与现代、乡村与城市、农业与工业、公共秩序与乡土规则的“接点”这一特质展开,这就意味着我们的研究对象是以乡土性为主但兼具城乡双重特征的“城乡中国”而非“城市中国”^⑬,因而我们并不将市辖区和县级市同等地纳入主要分析对象之列,这也就使得我们的研究能够始终基于乡村振兴战略的主战场而展开。

四是虽然我们多次强调县乡一体,但在县乡这一组合中,不能否认县更具有战略性、权威性和主导性地位。县作为领导者和主要实施者,对于乡村振兴战略贯彻的重要性毋庸置疑。这不能简单地归因于县的行政层级高于乡,而是因为乡镇政府还不是一级完全政府,其权力和功能都不尽完整,而县则拥有独立财政和规划权,集架构齐全与功能完整于一体,既是一个要素最完备的基层治理场域,也是中国国家治理体系中最完整的制度单位,可谓认识中国政府制度的基础所在^⑭。

(二)乡村振兴:把中国特色县乡制度优势转化为治理效能

乡村振兴的成效实质上取决于两方面因素:一是制度架构内部诸要素的合理组合;二是运行机制的灵活协调,并恰当地作用于管理对象的功能效应^⑮。“将县作为一个中观分析单元,有助于把

对制度的结构性分析与制度运行的能动性分析有机地结合起来。”^⑧本文的初衷正是探讨如何以县乡这样一个中观视角,透视县乡在将中国特色县乡治理制度优势转化为治理效能中的“接点”作用,从而推进乡村振兴战略落地。这就要求我们恰当地理解制度架构与运行机制之间的逻辑关系。

发挥县乡在落实乡村振兴战略中的“接点”作用,制度起着根本性、全局性和长远性的作用。习近平总书记强调:“我们要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新,坚持和完善现有制度,从实际出发,及时制定一些新的制度,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。”^⑨制度架构是否系统完备、科学规范、运行有效,是实现县乡有效治理、推动乡村振兴战略的关键所在。所谓制度架构,是指乡村振兴战略实施中所有制度安排的总和,是实施乡村振兴战略的根本依据。制度架构具有立体性和多维性,大体可以分为三个层次,分别是制度环境、正式制度和非正式制度。其中国家治理的宏观制度构成了乡村振兴战略实施的制度环境,是乡村振兴战略具体运行的基本框架。国家关于乡村振兴和基层治理的方针政策构成正式制度,通常表现出成文的、非人格化的、明确而可预期的等特征。而非正式制度则指向乡村振兴实践中的治理理念、习俗规范、组织文化、非正式约束和人格化运作等,虽不成文但影响着乡村振兴战略实施中个体的行为选择。本文将乡村振兴战略的制度架构分为三个层次,只是出于分析上的便利,方便聚焦战略实施中各种制度安排间“上下”“左右”和“内外”的关系结构、互动过程及其功能,其实三个层次之间的区分并不是绝对的。比如非正式制度自始至终贯穿于制度环境和正式制度中,而制度本身也能成为社会伦理的固定形式,通过代际传递下去,

为人们提供行为预期和道德激励,因而也蕴含着精神层次的伦理品格^⑩。

如果说制度架构是“魂”,运行机制则是“体”。“魂”是内核与根本,决定了治理行为的基本框架和根本方向,“体”则表现为具体的运行机制和治理行为。乡村振兴的实质是县域的全面振兴^⑪,县乡治理和乡村振兴的实践过程既蕴含着丰富的治理机制,也为治理机制的创新提供了充分的空间。县乡治理总是在一定的制度架构中运行的,制度架构具有根本性、统一性和稳定性,问题在于:同样的制度架构下,为什么有的县乡治理得好,有的县乡治理得不好?这就需要我们突破制度架构决定论,而拥抱治理主体能动论。“中国善治经验的核心,就是不变体制变机制,即在保持体制稳定的前提下进行机制创新,增强体制的适应能力。”^⑫一定程度上,县乡治理“低效”或“无效”的深层原因,在于县乡治理的结构性紧张关系与运行机制的失效。体制层级越高,运行越制度化,则机制创新越少;而越是在基层治理一线,就越需要通过机制创新来实现治理目标^⑬。在县乡这两个层级,治理的灵活性与多变性较之其他行政层级更为显著,这就要求我们必须因地制宜,进一步增强乡村振兴的县域自主性,重视运行机制的守正与创新,重视治理过程中的变通性与选择性,重视发挥战略性群体的主动性与创造性,形成多样化的乡村振兴路径和模式^⑭。正如习近平总书记所说:“党中央已经明确了乡村振兴的顶层设计,各地要解决好落地问题,制定出符合自身实际的实施方案。……要科学把握乡村的差异性,因村制宜,精准施策,打造各具特色的现代版‘富春山居图’。要发挥亿万农民的主体作用和首创精神,调动他们的积极性、主动性、创造性,并善于总结基层的实践创造,不断完善顶层设计。”^⑮

四、结语

分析单元的转换往往意味着分析范式的拓展。乡村振兴是一个内涵极其丰富、外延极其宽广的议题,泛泛地从国家视角或具象地从乡村层面来讨论乡村振兴,忽视县乡作为能动主体在推动乡村振兴战略实施中的关键性作用,容易造成对现有研究的低水平重复,无益于知识积累与实践进步。本文尝试以县乡为方法,以县乡为分析单元,立足县乡的层级作用与场域特色,突出县乡的一体性,彰显县乡的主体性与能动性,从而确立起一个理解乡村振兴的中观视角,进而积累有关县乡治理的基础性知识,并引发更多的学者一起关注县乡治理。这一视角有望兼顾结构分析与过程分析,在宏观的制度框架与具体的运行机制之间搭起一道桥梁,弥补宏观层面过于概括和抽象、微观层面过于具体和个体化的不足,即在保留制度分析的优势时能够从具体的运行机制出发,探讨机制背后的价值来源、认知来源等更深层次的问题,在行为、价值、认知之间建立起有机联系,也能够帮助我们摆脱纯粹思辨的抽象推理和零碎的经验研究的路径束缚,致力于为具体的经验分析提供一般性的理论指引,从而有助于我们将中国特色县乡制度优势转化为治理效能。

注释:

①习近平:《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》,《求是》2019年第11期。

②刘娟、张森、卜斯源:《乡村振兴研究述评与反思》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2022年第4期。

③叶敬忠:《乡村振兴战略:历史沿循、总体布局与路径省思》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2018年第2期。

④郭俊华、卢京宇:《乡村振兴:一个文献述评》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期。

⑤严华东、丰景春、蒋松凯、魏星、薛松:《中国乡村振兴领

域的战略演变、研究现状及述评:一个文献计量分析》,《图书馆》2020年第5期。

⑥葛笑如、刘硕:《十九大以来的乡村振兴研究文献综述》,《山西农业大学学报(社会科学版)》2019年第1期。

⑦李姚姚:《治理场域:一个社会治理分析的中观视角》,《社会主义研究》2017年第6期。

⑧⑩[美]默顿:《社会理论和社会结构》,唐少杰等译,南京:译林出版社,2015年版,第60页。

⑨刘岳:《作为方法的县》,《文化纵横》2019年第5期。

⑪⑭习近平:《做焦裕禄式的县委书记》,北京:中央文献出版社,2015年版,第2页。

⑫徐勇:《“接点政治”:农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2009年第6期。

⑬狄金华:《再造县政:中国现代国家兴起中的县政治理》,《清华社会科学》2021年第1辑。

⑮习近平:《摆脱贫困》,福州:福建人民出版社,1992年版,第24页。

⑯国家统计局农村社会经济调查司:《中国县域统计年鉴2022(县市卷)》,北京:中国统计出版社,2022年版,第103—405页。

⑰习近平:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,2022年版,第275页。

⑱王春光:《县域社会研究的学科价值和现实意义》,《中国社会科学评价》2020年第1期。

⑲董磊明、李健民:《制度实践中的生活逻辑:非正式运作的社会基础与运行机制》,《开放时代》2022年第5期。

⑳《清华社会学评论特辑》,厦门:鹭江出版社,2000年版,第21—46页。

㉑狄金华:《中国农村田野研究单位的选择——兼论中国农村研究的分析范式》,《中国农村观察》2009年第6期。

㉒樊红敏:《县域政治:权力实践与日常秩序——河南省南河市的体验观察与阐释》,北京:中国社会科学出版社,2008年版,第7—10页。

㉓杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期。

㉔杨雪冬:《市场发育、社会生长与公共权力构建:以县为微观分析单位》,郑州:河南人民出版社,2002年版,第

52—63 页。

⑤周庆智:《中国县级行政结构及其运行——对W县的社会学考察》,贵阳:贵州人民出版社,2004年版,第9页。

⑥胡伟:《制度变迁中的县级政府行为——对A县个案的分析和研究》,北京:中国社会科学出版社,2007年版,第1—6页;樊红敏:《转型中的县域治理:结构、行为与变革——基于中部地区5个县的个案研究》,北京:中国社会科学出版社,2013年版,第1—4页。

⑦许宝健:《习近平关于县域治理的重要论述及其实践基础》,《行政管理改革》2022年第8期。

⑧赵茜:《政策过程视角下的县域治理——一个文献综述》,《理论界》2023年第10期。

⑨徐勇:《从田野政治学看中国自主的知识体系建构》,《开放时代》2023年第1期。

⑩徐勇:《世界·实践·田野:中国特色政治学的构建——以华中师范大学120年政治学发展为依据》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2023年第5期。

⑪陈那波、张程、李伟:《城市化进程中的县域治理个案:基于电白的调研》,上海:东方出版中心,2021年版,第2页。

⑫徐勇:《国家化与地方性背景下的双向型县域治理改革》,《探索与争鸣》2009年第11期。

⑬陈那波、张程、李伟:《城市化进程中的县域治理个案:基于电白的调研》,上海:东方出版中心,2021年版,第2—4页。

⑭习近平:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,2022年版,第275页。

⑮⑯⑰刘岳:《作为方法的县》,《文化纵横》2019年第5期。

⑱狄金华:《县域发展与县域社会学的研究——社会学的田野研究单位选择及其转换》,《中国社会科学评价》2020年第1期。

⑲欧阳静:《策略主义——桔镇运作的逻辑》,北京:中国

政法大学出版社,2011年版,第8—14页。

⑳托马斯·海贝勒:《作为战略性群体的县乡干部(上)——透视中国地方政府战略能动性的一种新方法》,舒耕德、刘承礼译,《经济社会体制比较》2013年第1期。

㉑颜昌武:《刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架》,《中国行政管理》2019年第4期。

㉒《中华人民共和国行政区划统计表》,http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/2022.html。

㉓狄金华:《县域发展与县域社会学的研究——社会学的田野研究单位选择及其转换》,《中国社会科学评价》2020年第1期。

㉔陈那波、张程、李伟:《城市化进程中的县域治理个案:基于电白的调研》,上海:东方出版中心,2021年版,第1—2页。

㉕张成福、李丹婷、李昊城:《政府架构与运行机制研究:经验与启示》,《中国行政管理》2010年第2期。

㉖杨雪冬:《论“县”:对一个中观分析单元的分析》,《复旦政治学评论》2006年第1辑。

㉗习近平:《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神》,《人民日报》2012年11月19日。

㉘张静:《制度的品德》,《开放时代》2016年第6期。

㉙杨华:《论以县域为基本单元的乡村振兴》,《重庆社会科学》2019年第6期。

㉚田先红:《中国基层治理:体制与机制——条块关系的分析视角》,《公共管理与政策评论》2022年第1期。

㉛杨华:《“不变体制变机制”:基层治理中的机制创新与体制活力——以新邵县酿溪镇“片线结合”为例》,《公共管理与政策评论》2022年第1期。

㉜田先红:《论乡村振兴的县域自主性》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第3期。

㉝习近平:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,2022年版,第281页。