

“自治、法治、德治”三治融合体系下 治理主体嵌入型共治机制的构建

◇ 侯宏伟 马培衢

一、乡村治理现代化体系的问题意识与理论基础

以往学界对于治理的研究主要聚焦在理论逻辑上的市场与政府双重失灵和微观层面的选举政治两个方面。治理理论兴起的现实背景是市场与政府的双重失灵,治理发挥作用的基础在于多数人的接受,而非依靠政府的强制性权利,它是包括政府在内的多元主体为达到某种目标而协调和互动的过程。治理所要创造的结构或秩序不能由外部强加,要依靠多种进行统治的以及相互发生影响的行为者的互动,其整体性安排呈现多样性的一个源泉是各机制元素之间存在相互支持的互补性关系。微观层面的研究主要聚焦于从选举政治到公共事务。乡村治理是在村民委员会管辖的社区内对社区公共事务的组织、管理和控制,而不仅限于村庄民主选举。乡村治理是指如何对乡村进行管理,或乡村如何自我管理,从而实现乡村社会的有序发展,“熟人社会”、“文化权利网络”等是传统乡村治理的重要构成因素。

乡村治理的研究从内涵上看涉及三个层面——微观个体层面、中观结构层面和宏观环境层面,以往的研究在经验上很好地描述了乡村中不同层面的治理主体对乡村实施的治理机制。但存在如下问题:一是不同层面的解释本身缺乏一个统一的理论框架,最后只能成为一种经验性的解释;二是治理主体在研究中是被视为结构主义的,这使得它很难与以个体选择为出发点的行为理论真正融合。十九大明确提出“自治、法治、德治”三治统一的乡村治理框架。对此,新经济社会学中提出了个体行动—社会结构相“嵌入”的分析视角,并将治理主体分为

关系嵌入(个体嵌入双方关系中)、结构嵌入(双方关系嵌入多主体构成的网络结构中)及嵌入结构(网络结构嵌入更大的社会环境中)三个不同层面。这三个不同层面既包含横向的嵌入性问题,又呈现纵向的嵌入递进问题。也就是说,微观层面治理主体的个体行为相互嵌入双方关系是基础,以此进一步影响和嵌入中观层面的村庄网络结构,最终对宏观层面的社会环境产生影响;而社会环境的改善反过来会回嵌微观层面,促进微观层面治理主体的个体行为升级,以此形成三个层面的嵌入递进循环。

二、三治融合支撑乡村治理现代化体系的内在逻辑

党的十九大提出包含治理有效目标的乡村振兴战略,且三治融合在浙江社会治理实践的成功,为构建乡村治理体系和实现治理能力现代化提供了良好的机遇和社会土壤。在乡村治理资源相对匮乏的现实条件下,特别是在经济社会欠发达地区,通过三治融合寻求乡村治理体系现代化的行动路径以解决乡村治理过程中面临的困境,对于乡村治理有效目标的实现具有重要的理论和现实意义。

(一)三治融合的内在逻辑

三治融合对实现乡村治理现代化的作用显而易见,而乡村治理现代化同样要以三治融合为立足点。三治是内容,融合是方法,三治不是单独支撑乡村治理的现代化体系。单独来看,法治太“硬”,德治太“软”,自治太“任性”。因此,探讨三治融合如何进行十分有必要,无论是自治、德治还是法治都是相互贯穿、相互联系的。自治中可能包含了法治与德治的内容,法治和德治中也可能含有自治的成分。三

治融合的关键逻辑是树立自治的核心地位,将农民作为乡村治理的主体,同时以法治和德治为辅,在自治过程中帮助自治主体提高法治意识和个人道德文化素质,从而促使自治有力、德治有效和法治有序。

自治是指治理主体在合适的治理结构中依靠治理规则进行乡村治理。自治主体在实现多元化的进程中,对于法律的运用和乡村治理法规的认识进一步加深。同时在制定内部规则时,自治主体道德素养的提高,反映了道德伦理对村风的培育作用。

法治依靠法律文本和典范对乡村进行治理,这是一种有形的规则,被称为乡村的“硬治理”。在法治化进程中,法律文本对自治组织的运行规则进行合理规范,对治理主体的行为进行约束,以提高自治主体法治意识,防止出现违法乱纪行为。此外,依靠有形的法律对村规民约的制定和执行进行监督,能防止村规民约的失效和失信。

德治是乡村的“软治理”,是乡村社会存在的无形规则,往往以村规民约的形式存在。在德治化进程中,文明的乡风和认同度高的内部规则在约束治理主体越界行为的同时,无形中也提高了治理主体的道德文化素质。由于德治化的内部规则具有边界性,因此法治作为外部规则必须为内部规则保驾护航。

(二)三治融合对乡村治理现代化的支撑作用

1.以实现自治化促进治理主体多元化。实现自治化是三治融合的核心,有助于提高中国乡村自治化水平,改变传统乡村社会治理主体一元主导或分散的模式,促进治理主体向多元化方向发展。提高自治化水平的关键是充分体现农民的治理主体地位,给予农民充分表达自己意见和想法的空间和权利。将村干部、村干部和新乡贤等新型农村合作组织作为乡村治理主体重要三元,注重新乡贤和新型农村合作组织在农民群体中的权威和说服力,让乡贤机构成为农民表达意见和参与乡村治理的重要渠道,发挥代表农民集中决策但不代替农民参与治理的作用。

2.以实现自治化促进治理结构合理化。提高乡村治理自治化水平有助于乡村形成高效平衡的治理结构,特别是解决当前乡村治理结构中党建功能丧失和纵向治理强、横向治理弱的问题。要想实现高

水平自治必须合理调整乡村治理组织结构,将寻找村民自治有效单元作为核心任务,在规模适中和集体行动能力强的村民自治单元的基础上构建合适的党建单元。但由于中国乡村自治发展经历了“自治——他治——找回自治”的过程,特别是中国幅员辽阔,地区之间资源、区位、交通、文化风貌等千差万别,所以绝不能脱离本地情况对治理模式生搬硬套,要积极探索有效自治单元,在实现自治化时带动治理结构日趋合理和规范。

3.以实现德治化、法治化促进内外部规则现代化。实现德治化有助于构建现代化的内部规则体系。由于德治化的逻辑是治理主体依靠从村民内部获得的权威制定村民所认可的村规民约来进行乡村治理,而村规民约的制定恰恰是当前中国乡村内部规则的主要表现形式。这一治理逻辑的核心是,在自然村级别的自治单元上以伦理道德为引领、以村规民约为形式,形成一套村民认同度高和治理边界清晰的内在行为规范。它最显著的特征是具有边界性且是社会媒体舆论与村民个人修养相结合的“软治理”。此过程提高了村民对内部规则的认同感,明确了内部规则的有效治理范围,并完善了内部规则治理范围有限的缺陷。

实现乡村治理法治化有助于现代化外部规则的构建。法治是悬挂在乡村社会中的有形规则,它诉诸于法律条文和文本,是乡村的“硬治理”。它存在的意义是对超出内部规则边界的乡村治理事务进行管理,或是对仅凭内部规则无法解决的乡村事务进行治理。法治化是为了弥补乡村治理中德治化的不足,对任何越界行为加以制止和惩处。在法治化进程中对自治权进行合法界定,明确治理主体在治理规程中依靠什么样的外部规则进行乡村治理,以带动现代化外部规则体系的形成。

三、乡村治理主体嵌入机制缺失的现状

当前中国乡村无法实现治理有效的根本原因在于治理主体之间相互嵌入机制的缺失。加之因家庭联产承包责任制的实施导致农业经营主体回归到分散的小农经营主体的局面,村治组织的弱化进一步导致乡村自身治理能力的弱化,并使外部规则代表的法规条令并不能完全适用村民自治的现实基础,

严重破坏了乡村治理整体的秩序、规则与社会环境。事实上,这三个层面无论在横向还是纵向上都具备嵌入空间,这也是本文为什么将个体、结构和环境三个层面放入统一框架进行分析的原因。

(一)关系嵌入:治理主体的“缺位”“越位”和“卡位”

1.乡村精英的“缺位”。治理主体困境的核心是乡村精英的“缺位”,主要表现在经济带动方面,乡村本土精英的流失或者说是具有高素质和高能力的人才逐渐走出农村,导致农村治理主体严重弱化,进而引发留守儿童和空巢村问题,造成当前乡村空心化现象。本该成为乡村治理主体的本地村民在参与乡村治理时,要么参与意愿不强,要么参与能力不足,导致治理主体的核心缺失,自治成为空谈,甚至异化为村干部自治。从表1可以看出,2013—2017年农民工流动人口的年龄结构趋于年轻化,年龄在20—40岁的年轻人占据了农民工的主体。农村流动人口年轻化的趋势表明,大量年轻人口走出乡村,不可避免地造成了乡村精英人群缺席乡村治理。

表1 2013—2017年农民工年龄构成(%)

年龄	2013	2014	2015	2016	2017
16—20岁	4.7	3.5	3.7	3.3	2.6
21—30岁	30.8	30.2	29.2	28.6	27.3
31—40岁	22.9	22.8	22.3	22.0	22.5
41—50岁	26.4	26.4	26.9	27.0	26.3
50岁以上	15.2	17.1	17.9	19.1	21.3

表2显示了农民工文化程度构成情况。由表2可知,大专及以上学历外出农民工的比例逐渐上升,说明文化程度较高的人倾向于走出乡村寻求高收益的工作,导致乡村精英在治理主体中缺位。

表2 农民工文化程度构成(%)

学历	农民工合计		外出农民工		本地农民工	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
未上过学	1.0	1.0	0.7	0.7	1.3	1.3
小学	13.2	13.0	10.0	9.7	16.2	16.0
初中	59.4	58.6	60.2	58.8	58.6	58.5
高中	17.0	17.1	17.2	17.3	16.8	16.8
大专以上	9.4	10.3	11.9	13.5	7.1	7.4

2.乡镇政府的行政“越位”。治理主体的“越位”主要表现为乡镇政府职权的越位。2014年,中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,提出乡镇政府的职能应该由“管理”向“服务”转变。然而,在实际实施过程中,乡镇政府的行政化程度并没有降低甚至有加强的趋势。在乡村实际管理过程中,乡镇政府与村两委、农民和新型社会组织之间是领导和被领导的关系,部分地区甚至由上级领导直接委派,造成乡村治理能力严重不足,出现不作为甚至乱作为的现象,最明显的表现就是乡镇政府直接行政干预村两委的人事选用。此类现象反映的是村民自治制度已经受到行政权力的侵蚀,乡镇政府的越位行为干扰到了村民在自治中的主体地位。

3.村两委的“卡位”。村支部和村委会的关系是领导和被领导的关系,然而实际情况比法律规定的复杂得多。两者矛盾的根源在于权力来源不同,村支部是乡党委在农村的代理人,是国家意志的承担者;而村委会由村民选举产生,是公共利益的当家人。村两委之间理论上并不存在领导与被领导的关系,但由于两者治理权力来源与职权范围的不同,必然影响村民自治的有效性。村两委权力性强而功能性弱造成其定位模糊和村级事务管理上的混乱,从而丧失了乡村治理能力。这种“卡位”还严重削弱了基层党组织的核心地位和堡垒作用,村两委之间的矛盾直接体现在村两委换届时的贿选问题,这极大地破坏了村民自治制度,使乡村治理走向无效。

因此,从关系嵌入的角度来看,原本具备经济带动效应的乡村精英的“缺位”,使得其很难从个体行为上嵌入村庄其他治理主体的关系之中,无法影响村庄的治理。而乡镇政府的“越位”在一定程度上进一步客观地限制了村庄各主体的个体行动,使得原本具备治理能力或经济基础的个体无法参与村庄经济的发展与治理,以致无法构建与各治理主体间的信任关系。最后,由于村两委间职能模糊以及相互之间并不是完全意义上的相互嵌入关系,其“卡位”行为严重影响了村级治理的成效。

(二)结构嵌入:村治组织的弱化

西方社会是以个体为基础的文化,而东方社会

是以家庭和村社为载体的文化。家庭内部男耕女织,男劳力保障一家人的生计,而女劳力创造家庭的繁衍生息与稳定。如果以家庭为单位来看,一个家庭的可持续性或者叫做简单再生产的话,其基础是风险最小化。而在一个村社当中,五行八作的多元经营使得经营风险在村社范围内风险最小化的同时实现了收益最大化。因此,人们一般把传统乡土社会中的“家庭”和“村社”内部的这种能够使风险最小化的机制归类为“农户理性”和“村社理性”。

中国的土地改革使传统农业社会回归稳态结构,形成农户和村社两级地权。因土地均分形成的小农经营模式是传统家庭内部男耕女织与村社内部各行各业发展的基础,可以在村社或农户范围内使外部性、特别是负外部性得到内部化处理。但是随着经济的发展,外部经济冲击下造成的负外部性不断改变着农村的内部结构,例如农村劳动力不断由农业部门流向工业部门、城市资本不断进入农村等。于是,传统乡土社会的农户理性与村社理性的内部化机制逐渐弱化,导致农业收入降低,农村逐渐衰败,农民只能通过不断外出辗转打工以维持家庭简单再生产或者扩大再生产。

随着1984年人民公社制度的解体,家庭联产承包责任制全面实施。这虽然提高了农民的生产积极性,但是其延续40年来最大的问题在于,使农业经营主体回归到分散的小农经营主体,即农村组织已经无法承担起乡土社会经济社会发展的重任。

乡村治理组织普遍存在小、散、弱等特点,在强调治理主体多元化的同时,也在要求多元自治组织参与,以求能嵌入多主体的网络结构中。

(三)嵌入结构:治理规则的断层

在乡村治理的过程中,无论是纵向治理还是村民内部自治都需要一套行之有效的治理规则。大体而言,有两套规则,即外部规则与内部规则。当前中国的自治单元基本上以建制村为单位,而建制村自治基本单元的范围超出了治理规则的约束边界,造成治理规则在乡村治理中的约束力日渐式微。而在现实治理的过程中,作为外部规则代表的法规条令并不能完全适用村民自治的现实需求,因此村规民约的制定就显得尤为重要了。然而,在村规民约制

定的过程中,制定者的功利性又往往侵蚀了其公共性,造成村庄内部派系林立,各自谋夺私利,因此形成治理规则的断层和失效。治理规则的断层体现在基层执纪监督力量的薄弱与不足,致使一部分群体游离于法律之外,其所带来的直接恶果是各地“村霸”的出现,严重破坏了乡村治理的秩序和规则。

内外规则所呈现出的双重环境的矛盾,使得具备多元主体的网络结构载体在改善乡村治理的效果上也被客观性所制约。

四、三治融合下三治主体嵌入型共治的路径

中国地域、文化和经济发展水平的复杂性决定了中国乡村结构的多样性,致使针对不同村型需要采取多样化的治理模式。本文选取宗族力量 and 经济发展水平两大因素对中国农村进行划分。按照宗族力量强弱分为团结型村庄和分裂型村庄,前者主要分布在宗族力量强的南方地区,后者主要分布在宗族力量弱的北方地区;按照经济发展水平高低划分为发达村庄和欠发达村庄,前者分布在经济发展水平高的东部地区,后者分布在经济发展水平低的西部地区。两两组合,中国多层次的村庄大致被分为四种类型,即发达的团结型村庄、欠发达的团结型村庄、发达的分裂型村庄和欠发达的分裂型村庄,具体分类如表3所示。

表3 中国乡村的主要类型

村庄类型	发达的 团结型村庄	欠发达的 团结型村庄	发达的 分裂型村庄	欠发达的 分裂型村庄
宗族力量强弱	强	强	弱	弱
经济发展水平	高	低	高	低
分布地区	东南地区	西南地区	东北地区	西北地区

通过三治融合促进乡村治理体系现代化,应以乡村治理主体的多元化和乡村治理组织结构的合理化促进乡村自治化,以外部规则的法治化和内部规则的德治化促进治理规则的现代化。针对中国乡村的四种基本类型,应形成因地制宜的治理路径。

(一)发达的团结型村庄:强化法治和德治以保障自治不越界

在中国的东南地区存在这样一种类型的村庄,

其经济发展水平高,宗族力量强。这类型的村庄处于较为高级的形式,目前数量稀少,不是当前中国村型的主流。首先宗族力量强决定了村民内部利益关联度高,村民集体行动能力强,他们能够自发组织起来配合村两委和乡镇政府进行自治。总体而言,此类村庄自治化水平一般较高,唯一需要担心的是高度的自治化和强大的宗族力量使村民自治组织异化为宗族村霸集团,因此必须通过法律和道德加以规制。一是强调内部规则的德治化,以村规民约的形式重塑乡村文化,通过评选道德模范和好人好事来弘扬社会主义核心价值观;二是强调外部规则的法治化,对村庄的治理行为和治理主体进行法律上的约束和规范。一个很好的实践是开展法律驻村活动,让懂法的办公人员深入乡村基层,引导宗族治理主体在法律允许的范围内对乡村进行有效治理。

(二)欠发达的团结型村庄:强调农民经济合作组织的参与

此类型村庄主要分布在中国的西南地区,具备两大特征:一是经济不发达;二是宗族力量强。此类村庄实现乡村治理体系现代化首先要解决的问题是经济发展问题,而单靠农民自身无法解决农村经济问题,因此有必要让新型农民经济合作组织参与到乡村治理中来,通过专业人才帮助农民解决经济难题,通过资本雄厚的经济合作组织帮助个体农民规避市场风险。与此同时,要做好法治规范,避免合作组织与传统的宗族力量产生冲突,造成乡村治理和经济发展效率低下。

(三)发达的分裂型村庄:注重治理主体多元化和治理结构合理化

这种类型的村庄目前主要分布在中国的东北地区,其特征是经济发展水平高而宗族力量弱。此类村庄发展的关键是缺乏强有效的村民自治组织。由于宗族力量弱,村民内部利益关联度不高,参与乡村治理的意愿低,集体行动能力不强,导致乡村治理结构呈现一盘散沙。想要实现乡村治理体系现代化,核心是提高村民自治化水平。其主要措施有:一是下沉村民自治单元到自然村,确保村民自治单元集体行动能力强、文化关联度高;二是在自然村的基础上设置“距离近一功能强”的党建单元,充分发挥党

组织的核心作用;三是实现治理主体多元化,让村两委和新乡贤共同参与乡村治理,保障农民自治权利。

(四)欠发达的分裂型村庄:村两委+经济合作组织

此类村庄经济发展水平不高、宗族力量弱,是当前中国村庄存在的普遍形式,主要分布在中国的西北地区。此类村庄既要解决经济发展问题,也要解决自治化水平不高的问题。两类问题不必分开考虑,即将村民经济合作组织纳入治理主体范畴来强化自治,核心措施是在自然村级别的自治单元和党建单元的基础上构建集体行动能力强的“村两委+经济合作组织”,形成多元治理主体的构建。其逻辑是,乡村精英大部分是乡村经济精英,通过其可以解决乡村治理中的经济发展问题,并带动村庄其他事务的解决,以促进乡村治理有效。

五、结论及建议

乡村治理是一个复杂而多元的过程,事实证明单凭某个个体或某个组织是无法解决乡村治理问题的,作为乡村治理体系自治化的关键一环的自治主体多元化就显得尤为重要。本文认为,在当前社会状态下,一个多元而有效的治理主体必须融合村干部、党员干部和新乡贤等新型合作经济组织之间的关系,促进乡村治理主体的多元化、乡村治理规则的现代化以及乡村治理组织结构的合理化。

(一)促进乡村治理主体的多元化

多元治理主体在乡村治理中的治理力量来源于村民内部所凝聚的权威,而不是行政所带来的权力。乡村精英可以是个人,也可以是组织,其在乡村治理过程中由于受到国家、乡村和个人三方利益和规则的博弈,其身份由一元向多元转变:作为国家治理权力的承托者,是国家的发言人;作为村民内部的权威者,是集体利益的维护人;而作为个体,又是自私的利益爱好者。新乡村精英作为治理乡村的新生军在治理乡村的过程中,必须平衡好这三者之间的冲突。当前情况,下一个合格的新乡村精英应满足以下两点要求:第一,拥有足够的权威和金钱,权威确保其受村民认可,有真正的治理权力,金钱确保其不至于为私利而侵蚀公利;第二,具备责任心和自制力,责任心确保乡村精英不至于以私利侵蚀公利,自制力确保乡村精英自愿受到治理规则约束,不至于

游离于治理规则之外,成为村霸。

在传统意义上的乡村治理结构中,村两委的行政领导或多或少对村民自治产生影响。村两委在培育新乡村精英的过程中,对乡村精英参事会人员选拔进行合理管控,确保乡村精英参事会是真正高效处理乡村事务的组织,而不是宗族势力把控的村霸组织。也就是说,参事会不是外生的,而是内生的,因此可以规避一些外部性问题。这种治理模式以村两委为主、新乡村精英为辅,确保以高素质人才协助村干部处理乡村事务。

(二)促进乡村治理规则的现代化

本文将乡村治理中的规范称为治理规则,治理规则以“活动”的方式贯穿乡村社会的各个方面,潜移默化地影响着治理主体的行为。治理规则可分为两部分:一是由国家法律力量主导的外部规则;二是由村民内部自发形成的内部规则。实现乡村治理规则现代化的关键是实现外部规则的法治化和内部规则的德治化,并取得内部规则和外部规则的局部平衡。一个关键的逻辑是以内部规则为主、外部规则为辅,前者使治理主体主动向善,后者严厉杜绝治理主体为恶。内部规则是实现乡村治理体系现代化的制度基础,是对乡村治理主体行为做出限制的范本。内部规则规定了乡村治理范围的边界性,其所带来的边际效益随着自治单元规模的扩大而递减,也就是说内部规则要发挥积极作用,需要控制在规模适度的自治单元内。实现内部规则德治化的核心是在自然村级别的自治单元内,以伦理道德为引领、以村规民约为形式,形成一套村民认同度高和治理边界清晰的内在行为范本。中国乡村治理体系中一向讲究以德服人,这正是内部规则德治化的精髓。

总而言之,提高内部规则的德治化水平,必须从两方面入手:一是明确内部规则的边界性;二是提高内部规则的认同度。而实现外部规则的法治化必须

实现村民自治权的合法性、乡村自治权力运行的法治化以及乡村发展政策的法治化。由于内部规则的边界性,以德治为核心的内部规则并不能完全限制治理主体的行为以及村级各项事务的处理,因此需要一套以法治为核心的外部规则来处理内部规则无能处理之事,以及惩处治理主体的越界行为。外部规则在乡村治理过程中的功能主要体现在既为德治和自治划清底线,又为德治和自治提供法律保障。

(三)促进乡村治理组织结构的合理化

实现乡村治理体系自治化的关键是实现治理组织结构的合理化,而改善治理组织结构的关键是对村民自治单元和党建单元进行调整,构建“功能强—距离近”的党建单元和重构“集体行动能力强+文化相连度高”的自治单元。

在对村民自治有效单元探索的基础之上,必须考虑党建如何在村民自治有效单元上发挥堡垒作用。因此必须对党建单元与村民自治单元之间的关系进行探究,使两者适应。自治基本单元也可以称为村民自治利益单元,是农民直接参与的自下而上解决涉及自身利益治理问题的最小单元。村民自治单元的构建是三治融合体系的核心,治理主体多元化和治理规则现代化都是围绕构建合适的自治单元展开的。因此,对村民自治单元的探索关系整个乡村治理体系的命脉,村民自治单元的有效性受到村庄规模、乡风文化、区位因素和村民间利益相关度等因素的影响。

作者简介:侯宏伟,河南师范大学商学院副教授,河南师范大学精准扶贫与区域发展研究院主任;马培衢,河南科技大学经济学院教授。

(摘自《华南师范大学学报(社会科学版)》2018年第11期)