

规则落地与村民自治基本单元的选择

吴昊^{1,2}, 郑永君^{1*}

(1. 华中师范大学 人文社会科学高等研究院/中国农村研究院,湖北 武汉 430079;
2. 湖北师范大学 政法学院,湖北 黄石 435000)

摘 要:规则属性、规则落地程度与村民自治基本单元具有关联性:规则的内生性与具体性越高,则规则落地程度越高;规则落地程度越高,则以规则落地单元为自治基本单元的有效性越高,进而村民自治的效果更好。通过对规则落地与村民自治基本单元的变迁与实践的分析,研究发现:第一,能够内生出具体规则的单元就是有效的自治基本单元;第二,规则落地单元与自治基本单元匹配性越高,则村民自治效果更好;第三,将自治基本单元划定到距离农户更近的地方,有利于更好的回归自治;第四,村民自治基本单元具有多样性,需要因地制宜的划定,其标准是单元的历史延续性和自然生成性。

关键词:规则落地;村民自治;自治基本单元;规则内生性;规则具体性

中图分类号:D638;C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)02-0066-11

一、提出问题与文献回顾

村民自治是发展农村基层民主、保障村民合法权利的制度选择。村民自治制度的实施对于村庄的有效治理具有重要的促进作用。二十一世纪以来,以村委会为自治主体的村民自治在实践中遇到了很多困难和问题,处于发展的瓶颈状况。但是,近几年,村民自治以其内在的价值和力量不断在实践中为自己开辟道路,“失落的自治”显示出新的生机和活力^[1]。2014 年中央一号文件首次提出:“探索不同情况下村民自治的有效实现形式,农村社区建设试点单位和集体土地所有权在村民小组的地方,可开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点。”其后,2015、2016、2017 年中央一号文件对“村民自治基本单元”问题给予持续性关注,引起学术界较多的研究和讨论。

对于自治“单元”问题,以往的村治研究形成了较多研究成果。前期研究主要关注单元与村治研究的治理面向。贺雪峰、董磊明分析了以村民小组为认同和行动单元对村庄治理的影响^[2]。以农民行动单元为切入点,贺雪峰对村级债务的区域差异^[3]、农民行动的逻辑特征^[4]进行研究。申端锋考察小亲族这一农民行动单元对村庄治理的影响^[5]。田先红从农民行动单元视角研究上访行为逻辑的区域差异^[6]。

近年来,随着村民自治实践的复苏,学术界向村治研究的自治面向转向,以村民自治基本单元为核心议题形成了较多研究成果。主要包括两个方面:第一,基本单元划定对村民自治的影响。行政自治单元与自治共同体基础脱节^[7],行政村与自然村基础脱节^[8],村民自治基本单元

收稿日期:2017-06-01
项目基金:教育部人文社会科学研究青年基金项目“政府治理中的‘试点制’研究”(15YJC810024)
作者简介:吴昊,男,华中师范大学人文社会科学高等研究院博士生,湖北师范大学政法学院讲师,E-mail:wuhao1982_law@163.com;郑永君,男,华中师范大学中国农村研究院助理研究员,博士生。
* 郑永君为本文通信作者。

与农村社会结构的不适应^[9],造成村民自治的悬空,应当建立一种自治与行政功能兼顾的双层自治或多级自治的治理模式。第二,有效村民自治基本单元的条件。群众参与是主体基础^[10]、政策落地是现实因素^[11]、资源集中是功能基础^[12]、规则自觉是制度基础^[13]、集体行动是主体因素^[14]。邓大才从历史经验和理论建构视角对中国村民自治基本单元的条件进行总结,包括产权相同、利益相关、血缘相连、文化相通、地域相近五方面^[15]。

回顾以往研究,主要呈现如下特点:一是研究范式从“价值—制度”到“形式—条件”的转向。“形式—条件”范式依据我国自身的政治实践创设,并进一步实现了范式的转换和超越^[16],拓展了村民自治基本单元研究,形成村民自治研究新的理论增长点。二是研究方法从规范研究到实证研究的转变。规范研究更多的是从理论到理论的逻辑推演,而实证研究则是从实践到理论的归纳和总结。将实证研究方法纳入到村民自治基本单元研究中,一方面回应当前村民自治实践的新现象和新发展,另一方面,从实践出发总结村民自治的经验和理论,并指导村民自治制度和实践的发展。

农村治理秩序的实现是村民自治制度的根本目标,村民自治基本单元的划定需要从秩序的维度进行研究。规则是为了维护秩序而设立的制度,包括正式规则、非正式规则,他治规则、自治规则;内生规则、外生规则等等不同的类型。村民自治基本单元的秩序的实现需要自治规则的有效落地。规则落地是从秩序维度探索村民自治基本单元的关键变量。以往研究中虽然涉及到从规则维度探索村民自治基本单元^[13],但并未建立相关变量间的因果逻辑关联。因此,本文将基于“形式—条件”范式,从秩序和规则的维度,通过构建规则落地与自治基本单元关联性的分析框架,对村民自治基本单元进行探索和研究。具体而言,本文需要回答以下问题:第一,什么样的规则能够有效维护村民自治基本单元的秩序?第二,什么样的规则更能够有效落地?第三,规则落地与村民自治的关系如何?第四,规则落地单元与村民自治基本单元的关系如何?

二、规则落地与村民自治基本单元的有效性

(一)乡村规则类型与村民自治的关联性

吉登斯认为,规则是行为的规范和表意性符码,是在社会实践的实施及再生产活动中运用的技术或可加以一般化的程序^[17]。制度经济学认为,规则主要是指对行为许可和禁止的规定,以及不遵守规则时会受到什么制裁的规定^[18]。根据本文的研究情景,我们认为规则是维持秩序设立的正式或非正式的制度。

秩序包括很多维度,例如:从个人秩序到公共秩序,从原始秩序到扩展的秩序,从封闭的秩序到开放的秩序;只具有具体价值、具体规则和具体人格的秩序,具有抽象价值、抽象规则和抽象人格的秩序^[19]。村民自治制度实质上是为了实现村庄的原始秩序,即通过血缘、地缘、情缘,或者时间的原因,人与人之间形成一种比较熟悉的、复杂的、带有很多情感因素的关系,进而在原始秩序的基础上实现村庄的公共秩序。

在村庄场域中,有多种不同的规则,维持着不同的秩序。具体而言,村庄中的规则包括家法、家规、祖训、族规、村规民约、政府法规、国家法律等等。从规则属性的角度讲,家法、家规、族规以及村规民约都属于自然法和习惯法,具有内生性;政府法规和国家法律则属于成文法,具有外生性。从规则形式的角度讲,家法、家规、祖训以及族规更多的是口耳相传、只言片语的非文本化的形式,是一种惯习性的约束;政府法规、国家法律则通过文本化的形式,正式化的渠道颁布实施;而村规民约介于两者之间。从规则约束的范围讲,家法、家规是为了维持家庭中的秩序;族规、祖训是为了维持宗族中的秩序;村规民约是为了维持村落中的秩序;政府法规和国家法律则是为了维持整个国家的统治秩序。从规则效益的角度讲,家法、家规解决问题的成本低,

效益更高;家训、族规的约束成本较高,效益次之;村规民约的约束成本居中,效益居中;国家法律法规的约束成本最高,效益最低。从约束效力的角度讲,家法、家规、家训以及族规都是一种软法,执行更具有弹性,其约束效力传统时期较强,现代时期则式微了;国家法律法规是成文法,是硬法,具有刚性执行的特征,其约束效力最强;而村规民约介于两者之间。从规则约束的内容看,家法、家规管理家中事务,家训、族规管理族中事务,这些事务都是属私人领域的事务,这时的规则具有私人性;村规民约管理村落中的事务,国家法律法规管理国家中的事务,这些事务都是公共事务,这时的规则具有公共性。

村庄场域中的哪种规则与村民自治和村庄治理具有显著的关联性呢?我们认为上述因素之中,规则范围和规则效益是回答这一问题的两个关键性变量。规则范围指的是,规则需要在一定的范围内发挥作用。规则效益与规则执行和实施所需要的人力、沟通、程序等等成本相关,成本越低则效益越高,成本越高则效益越低。对于村庄场域中的规则,从逻辑上推演,规则范围越大,规则效益越高,则越有利于村民自治落实和村庄有效治理。而规则范围和规则效益两个因素之间存在反比例关系,表现为规则范围越大,约束人口规模越大,熟人社会和乡土性特质更少,规则落地的成本更高,规则的效益越低;规则范围越小,约束人口规模越小,熟人社会和乡土性更多,规则落实的成本较低,规则的效益较高。依据上述分析,可将村庄中的规则分为:A 规则范围小,规则效益高;B 规则范围与规则效益均衡;C 规则范围大,规则效益低三种类型。村庄规则中的 A 类和 C 类都处于非均衡状态,而 B 类处于均衡状态,能够达到规则范围和规则效益的最优解,所以 B 类规则与村民自治和村庄治理具有更大的关联性。

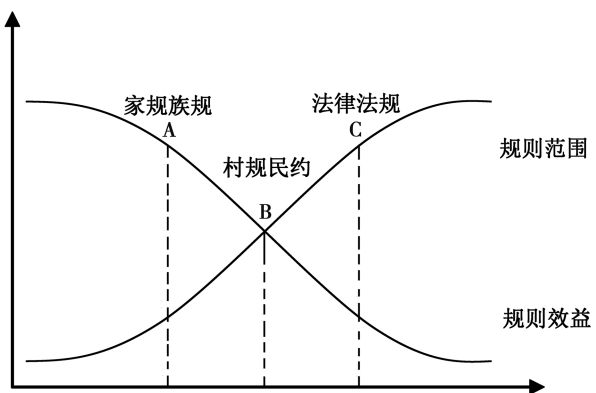


图 1 规则范围、规则效益与村庄规则的分类

依据上述分类原则,具体到村庄之中,家法、家规、家训、族规属于 A 类规则,规则范围小,但规则效益高;国家法律法规属于 C 类规则,规则范围广,但规则效益低;而以村规民约为核心的村庄自治规则属于 B 类规则,规则范围和规则效益都适中,是一种均衡状态的最优解。因此,以村规民约为主要构成的解决村庄公共事务的自治规则与村民自治和村庄治理具有显著的关联性。因而,从自治规则的角度探索村民自治基本单元具有理论上的可行性。

依据上述分类原则,具体到村庄之中,家法、家规、家训、族规属于 A 类规则,规则范围小,但规则效益高;国家法律法规属于 C 类规则,规则范围广,但规则效益低;而以村规民约为核心的村庄自治规则属于 B 类规则,规则范围和规则效益都适中,是一种均衡状态的最优解。因此,以村规民约为主要构成的解决村庄公共事务的自治规则与村民自治和村庄治理具有显著的关联性。因而,从自治规则的角度探索村民自治基本单元具有理论上的可行性。

(二) 规则落地与村民自治基本单元的关联性

村民自治基本单元,指适合于人们自治的最小单元。这个单元既不能太小,太小没有能力应对公共事务;也不能太大,太大无法自治^[15]。村民自治的基本单元位于能够参与自治的最大单元和能够进行公共合作的最小单元之间。自治规则与村民自治显著相关,因而规则落地的规则指的是以村规民约为主要构成的自治规则。规则落地与村民自治基本单元具有关联性,表现为规则有效落地能够促进有效的村民自治基本单元的形成,而传统习惯规则的失效和正式制度规则的难以落地,则会造成村庄治理的困境^[20]。从单元对称性理论视角^[21]来看,规则有效落地单元能够促进有效的村民自治基本单元的演化成型。当规则有效落地单元与设置的村民自治基本单元相互匹配、协调、耦合时,即满足了单元对称性,此时的村民自治基本单元是合适的和有效的;但规则有效落地单元与设置的村民自治基本单元不匹配,即单元不具有对称性,此时的村民自治基本单元是低效的。

在村庄中,规则落地程度受到规则本身属性的影响。第一,规则的公共性。公共性是与私人性、个人性、私密性等概念相对而言的,它强调的是某种事物与公众、共同体(集体)相关联的

一些性质^[22]。规则落地之规则,本身就是指自治规则,是对村庄公共事务治理的规则,规则具有公共性,故公共性对规则落地程度不产生显著影响。

第二,规则的内生性。内生性是外生性、外部性等概念相对而言,强调从内部产生和发展而成的^[23]。规则的内生性则是对规则产生和发展的动力机制的描述,也可称之为内生动力。自治规则一般意义来讲,是从自治主体,即农民,内部生发而成的,具有内生性。但在我国的基层民主自治实践中,自治规则既有从内部生发而成的,也有外部制定向下推行的,内生性并非所有自治规则都具备,因此内生性对规则落地程度产生显著影响。规则内生性强,由农民内部生发而成,凝聚了共同的价值和理念,能够有效动员农民的参与和监督,利用村庄的内生性资源,能够促进规则有效落地。规则内生性弱,由外部制定向下推行,一方面对于村庄的具体状况的不了解而不能做到因地制宜,另一方面农民未能参与到规则制定也不愿遵守,进而导致“纸上的规则”“墙上的规则”等规则难以落地的状况。

第三,规则的具体性。规则是较为具体还是大而化之,这对于规则落实产生影响。例如“乱丢垃圾一次,罚款十元”和“保护环境卫生”两条规则,前者具体,而后者模糊。具体的规则能够很好地落地实施,而模糊的规则因为没有明确的界限难于实施。自治规则的具体性如何呢?在不同的时期、不同地区、不同的村庄,其自治规则的具体性各不相同。规则具体性越强,具有明确的约束边界和效力,便于执行和实施,有利于规则的落地。规则具体性越弱,同一条规则不同的人可能有不同的解释,会造成规则内部的冲突和矛盾,不便于实施,不利于规则的有效落地。因此,具体性对规则落地程度产生显著影响。

第四,规则具体性与内生性的关系。具体性和内生性是规则自身的两个重要属性,两者不存在显著关系。一方面,由农民自己制定的内生性自治规则可能是比较具体的,但也可能是纲领性的、意向性的、较为模糊的。另一方面,外部制定向下推行的规则,并非都是不具体的、模糊的,也可以是具体的。选取具体性和内生性两个不具有自相关关系的变量,更有利于我们分析规则落地的影响因素。

通过上述分析,我们认为规则落地程度受到规则内生性和规则具体性两个因素的影响,具体而言:规则内生性越高,规则具体性越高,则规则落地程度越好;规则内生性越低、规则模糊性越高,则规则落地程度越差。同时,规则落地的有效性能够促进有效的规则落地单元的形成,进而促进有效的村民自治基本单元的形成。那么规则落地程度越好,则自治单元有效性越高;规则落地程度越差,则自治单元有效性越低。总结起来,规则落地与村民自治基本单元的关联性可表述为:能够内生出具体自治规则的单元即是有效的村民自治基本单元。

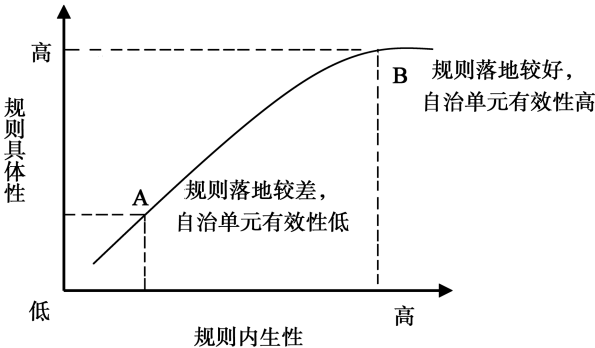


图 2 规则内生性、具体性与村民自治基本单元的关系

(三) 规则落地、自治基本单元与村民自治的有效性

规则内生性、规则具体性影响规则落地程度,进而影响村民自治基本单元的形成。在能够内部生发出具体的自治规则的地方建立规则约束单元,有利于自治规则的有效落地。以规则落地单元作为自治基本单元,建立单元对称性,则有利于村民有效自治和村庄有效治理。

规则落地、自治基本单元与村民自治的基本逻辑关系如图 3 所示。其关联机制是:规则内生性越强,具体性越高,则规则落地程度越好;规则落地程度越好,越容易形成有效的规则落地单元,进而越容易形成有效的村民自治基本单元;自治基本单元有效性越高,规则落地程度越好,则进一步能够形成有效性较强的村民自治形式。反之,规则内生性越弱、模糊性越高,则规则落地程度越差;规则落地程度越差,有效的规则落地单元难于形成,进而难以形成有效的村民自治基本单元;自治基本单元有效性越弱,规则落地程度越差,则成为无效和空转的村民自治。

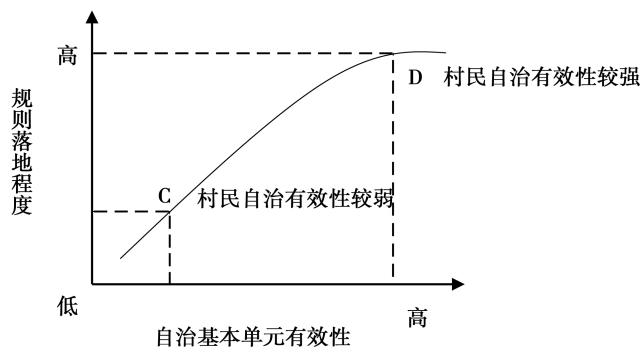


图 3 规则落地程度、自治基本单元有效性与村民自治的关系

三、规则落地与村民自治基本单元的变迁及实践

(一) 传统时期:自然村落单元自治与规则有效落地

我国传统时期的村庄治理是一种无为而治的治理。传统国家权力在人民实际生活上,是松弛和微弱的,是挂名的,是无为的^[24]。迈克尔·曼称之为“高专制权力—低基层渗透性权力”的权力结构^[25],进而形成了皇权无法深入农村基层的状况。那么,在“皇权不下县”的状况下,广阔的乡村地区是如何实现自我治理和基层秩序的呢? Philip 认为传统时期中国采取了集权的简约治理模式,即在地方行政实践广泛地使用了半正式的行政方法,依赖由社区自身提名的准官员来进行县级以下的治理^[26]。这些从村庄中生发而出的治理主体即是士绅和地方精英,在“皇权到县,士绅治村”的治理实践中,士绅是国家与乡村社会之间的中介和缓冲,同时扮演着政权代理人 and 村庄当家人的双重角色,在社会变迁中起到平衡作用。

传统时期以士绅为代表的村庄治理主体又是运用什么样的规则进行治理呢? 传统中国乡村社会不仅是由村社构成的村民生活的区域共同体,而且还是共享同一性“惯例”与“村规”而形成的道德共同体^[27]。梁治平认为,形构乡村社会秩序的主要不是国家的法律与政策,而是乡土社会日常生活的内在逻辑,是乡民们所了解、熟悉、接受乃至视为当然的知识^[28],是乡村社会之中的“民间法”^[29]。李怀印认为乡村秩序的维护,不仅依靠自有一套调节其成员之间相互权利与义务的惯例或村规,更重要的还有一个维持这一村规日常运作的村社“话语”。话语反映的是村社成员对规定其权利、义务关系的村规的一致的认知和态度,它强调村规在村社内部至高无上的地位,亦要求村社内部的每个成员接受村规的约束。所有成员都有义务维护村规,任何破坏村规的行为都必须受到谴责^[30]。杜赞奇认为乡村秩序的维护更多地依靠“权力的文化网络”^[31]。

传统时期的乡村治理单元设定上,包括延续较长时期的“乡—里”制和民国后期推广的“保—甲”制,最靠近家户的组织是自治的基本单元,传统时期自治基本单元的划定比较尊重历史和习俗,基本单元要么是甲,要么是自然村或者与自然村相类似的如铺、庄等单元。因此,传统时期的自治基本单元是自然村落或自然村落类似单元。自然村落是中国乡村社区生活的基本单元,由若干个家庭在长期生产生活中逐渐联结而成。在一个特定地区,村庄的数量、大小、

组织程度和个别村庄社区活动的数量,视当地人口密度、区域大小,特别是当地的地理和经济条件的不同而有别。村庄规模从几十户到几百户不等^[32]。

从规则落地的视角考察,传统村庄中的自治规则,包括惯例、村规以及保证其规则有效运行的话语,都是从村庄内部生发而成的,因此规则的内生性较高。同时,这些自治规则来源与村民的日常生活和交往互动之中,能够较好地把握村民的需要和诉求,因地制宜,对于村庄中最为重要的公共事务都能够兼顾,较少出现规则的漏洞和空档,因此规则的具体性较高。传统时期自治规则的内生性和具体性都较高,使得规则落地程度较好。而传统时期自治规则的落地单元就是自然村,以能够内生出具体的自然村单元作为自治基本单元,使得自治基本单元的有效性较好。同时,自治基本单元与规则落地单元相互匹配,对称性较高,使得以自然村为单元的自治有效性较高,自治效果较好,实现村庄有效治理。

(二) 人民公社时期:生产小队单元自治与规则强制落地

1949年建国后的政权建设将国家权力深入到乡土社会基层,通过外生性的强制力量将乡村社会传统的社会结构和组织体系进行打散和重组,建立起以“生产集体化”为核心的村庄治理体系,将每一个农民都纳入到国家的管控体系之中^[23]。此时的村庄治理是一种总体性治理模式。这种国家对农民的“总体性支配”是我国改革前的社会结构的一个基本特征,即国家几乎垄断着全部重要资源,这种资源不仅包括物质财富,也包括人们生存和发展的机会及信息资源^[33]。这一时期的村庄治理中,治理主体包括人民公社、生产大队以及生产小队中的干部,这些干部更多的是国家权力任命的,而不是村庄中的内生性权威。依据韦伯的权威理论,人民公社时期村庄治理主体更多的是法理型权威,而不同于传统时期的卡里斯玛权威和传统型权威。这些治理主体中,公社干部一般为拿国家薪金的国家干部;生产大队干部虽然不拿国家工资,但一般不直接参与生产;生产小队的干部与社员一样参与生产,既是生产的直接组织者,又是生产的直接参与者。生产小队的干部具有更多的农民性而不是国家性^[34]。此时的治理规则更多的是自上而下下达的政令、政策、法规、法律等等,规则的推动实施来自于自上而下的村庄外部的国家政权建设的强大力量。国家权力深深地嵌入到农村基层之中。

从治理单元和层级体系的视角来看,建国初期仍然沿袭民国时期的传统。同时,为了应对当时的农业生产需要,开始推行农业互助组。1954年推行初级社,1956年发展为高级社,1958年发展成为人民公社,并将生产体制扩展到基层治理领域,村庄所有事务都依托于人民公社体制来开展。人民公社体制包括人民公社、生产大队和生产小队三个不同层次的治理单元。其中人民公社由生产大队构成,而生产大队由生产小队构成,生产小队大多以过去的自然村为基础,是生产单元和生活单元的重合体。人民公社体系实行“三级所有,队为基础”的土地集体所有制,其中“队为基础”中的“队”指的是生产小队,而不是生产大队^[35]。毛泽东强调:“要承认三级所有,重点在生产队所有制,‘有人斯有土,有土斯有财’,人、土、财都在生产队。”^[36]1962年2月,《中共中央关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》再次强调,生产小队是公社的基本核算单位,直接组织生产,负责收益分配,内部实行独立核算,自负盈亏^[37]。生产小队是直接生产单元、财务核算单元,也是基本生活单元,在“生产集体化”为核心的村庄治理体系中,是基本的治理单元。

进一步从规则落地的角度进行分析。公社体制实行科层制和标准化管理,公社内部分公社、大队、小队三级并以数字加以排序,实行“命令—服从”式治理^[34]。人民公社时期村庄治理规则,更多的来源于自上而下的外部推动,包括国家的政策、地方的规定以及基层政府的命令。而自然村落中内生的惯例、村规受到抑制,让位于外部的国家权力推行的规则。此时,村庄治理规则的内生性较低。自上而下推行的规则,必然面临中央统一性和地方复杂性,中央总体控制和地方自由裁量之间的矛盾和张力。在规则制定过程中,也难以考虑到每个地方的具体状况,

并不能做到因地制宜。自上而下的规则并不能做到巨细靡遗,便于实施,而只能是较为模糊,来适用于更为广泛的区域。因此,村庄治理规则的具体性也较低。人民公社时期,治理规则的内生性和具体性都较低,使得规则难于落地。通过外部强制性的国家权力和“命令—服从”式的类科层治理模式,形成了治理规则的强制性落地。规则落地以生产小队为基本单元,而此时的基本治理单元也是生产小队,规则落地单元和基本治理单元相匹配。但是由于规则的外生性和模糊性导致了规则的强制性落地,生产小队作为自治单元的有效性并不高,更多的是作为一种管控性的统治单元。因此,人民公社时期以生产小队为治理单元的基层自治有效性较低。

(三) 包产到户时期:行政村单元自治与规则难以落地

人民公社时期的农业生产集体化是为解决当时农民生产工具不足的困境。随着经济与社会的发展,生产工具不足的困境不复存在,但是农户激励和农业效率问题凸显。生产小队作为生产单元与农民传统的家户习惯和家户经济理性不一致,造成了农户的激励困境。“大锅饭式”的生产方式导致了农业低效率。1980年代,以包产到户为核心的双层经营体制,通过家庭联产承包责任制将生产小队的生产功能归还给家庭,使家庭成为具有生产、生活、消费和分配功能的完整的经济单元^[15]。生产单元与核算单元、消费单元的一致性,一方面解决了农民的激励问题,另一方面也提高了农业生产效率。包产到户制度的实施使得人民公社和生产大队的功能迅速弱化,并深刻地改变了乡村社会的组织方式。国家权力逐步从乡村社会退场和上移,以村民自治制度为核心的治理体系开始建立和实践。改革开放后,市场化的影响与社会流动的加剧对乡土社会产生了深刻的影响,社会转型时期的乡村治理发生了从“权力的文化网络”到“权力的利益网络”的变化^[38]。农村的税费改革,使基层政府从“汲取型政权”转变为“悬浮型政权”^[39]。基层治理更多地依靠村民自治体系,村庄治理最主要的承担主体也从国家行政主体变为村民民主选举出的村两委组织。

从治理单元和层级体系的视角考察。家庭承包经营使人民公社、生产大队功能迅速弱化,人民公社体制解体。国家权力的退场,农村基层社会面临治理“真空”。为缓解广大农村地区的治理困境,1982年新宪法明确“农村按村民居住地区设立村民委员会”,由村民委员会管理农村基层事务。1983年中共中央和国务院发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,宣告了农村人民公社体制的终结。1987年,第六届全国人大常委会通过《村民委员会组织法(试行)》,在乡镇下设立村民委员会,并在农村实行村民自治,规定“村民委员会根据村民居住状况、人口多少,按照便于群众自治的原则设立。村民委员会一般设在自然村,几个自然村可以联合设立村民委员会,大的自然村可以设立几个村民委员会”。1998年,修订后的《村民委员会组织法》,规定“村民委员会根据村民居住状况、人口多少,按照便于群众自治,有利于经济发展和社会管理的原则设立”。按照上述法律,包产到户时期,农村基层治理实施“乡一村”两级管理,虽然村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等在村以下分设若干村民小组,但是村民小组并没有法定地位。此时的村民自治基本单元是以村委会为核心的村,村的设立从强调便于自治参与的自然村单元,变为强调经济发展和社会管理的行政村单元。2004年的农村税费改革后,出于减轻农民负担和财政供养压力等原因,对村、组进行了大规模的合并^[40]。合村并组使得农村村委会大量减少,据民政部的统计,我国农村村委会在1999年到2015年间,由80.1万个^[41]减少到58.1万个^[42],总数减少了四分之一。合村并组进一步扩大了行政村的范围,使得村民自治基本单元更大,距离自然村更远。

从规则落地的角度看,包产到户时期,以行政村为单元的自治,其规则来源于村委会制定的村规民约以及基层政府自上而下推行的规定。《村民委员会组织法》规定,村委会召开村民会议,可以制定和修改村民自治章程、村规民约,但需要上报乡镇基层人民政府备案。同时,村委会的建立是依靠国家行政权力,村委会运行的资源来自于中央和地方政府的供给,村委会更多

地扮演了国家行政体系“末梢”的角色^[43],其行政化程度越来越高。来源于村委会的自治规则的内生性较低,更多的成为“纸上的规则”“墙上的规则”,难于落地。另一方面,由于行政村的规模较大,不同自然村和村民小组的情况不尽相同,农户的利益诉求和需要也各不相同,为了体现规则的统一性,在规则制定时不可能做到面面俱到,否则规则内部将形成矛盾和冲突,因此规则更多的体现为模糊性,其具体性较低。包产到户时期,以村委会为核心的自治规则内生性较低,同时具体性较低,因此规则落地程度较差。规则落地单元和自治基本单元都落实到行政村层面,虽然单元匹配,但是较差的规则落地程度导致自治基本单元的有效性低,进而形成有效性低的自治。

国家权力从乡村的退场,给村庄更多的自治空间。包产到户时期,行政村内部的自然村或村民小组也可以形成自治规则,例如惯例、习俗等等。这些规则的落地程度如何,对自治基本单元和村民自治的作用又如何呢?自然村和村民小组形成的惯例、习俗等规则,由乡土内部生发而成,内生性较高。同时来源于村落熟人社会中的日常生活,解决村民的具体问题,故而规则的具体性也较高。在自然村或村民小组层面上,自治规则的内生性高,具体性高,所以以自然村或村民小组为单元的规则落地程度较高。但此时规则落地的单元是自然村或村民小组,而村民自治基本单元却是行政村,自治的范围大于规则的约束范围,规则落地单元和自治基本单元存在错位和不匹配,此时行政村自治基本单元有效性低,村民自治的有效性较低。

(四)探索调整时期:多单元自治与规则有效落地

新时期的村民自治虽然面临困境,但其内在价值和力量在实践中开辟了新的道路。2014年以来,在中央文件的指导下,清远、蕉岭、秭归等地区积极开展以自然村、村民小组、村落为单元的自治探索,村民自治显示出新的生机和活力。

1. 清远的自然村自治。清远市位于粤西北地区,自然形态上包括低山和丘陵,条件较差。行政村直接由人民公社时期的管理区转换而来,因此村庄规模较大,人口少则上千,多则上万。同时村面积大,下设村民小组非常多,一个自然村就是一个村民小组,也是一个同姓宗族。村庄的土地产权在自然村,但法定治权在村庄。村庄自治难于开展,但自然村中的宗族活动却搞得红红火火。村庄层面的自治规则难于落地,自然村层面的自治规则落地程度较好,但由于规则落地单元与村民自治单元的不匹配,也难以形成有效的村民自治。因此,清远探索“自治下移”,将村委会、党支部设立到自然村,承担自治功能,将原有的行政村设立片区,承担公共服务供给的职能。“乡镇一村”的两级管理、一级自治模式变为“乡镇一片区一村(原自然村)”的三级管理、一级自治模式。清远将自治基本单元划定到自然村后,内生规则有效落地单元与自治基本单元相互匹配,具有协调性和对称性,达到了较好的村民自治效果。

2. 蕉岭的村小组自治。蕉岭县位于粤东北山区,呈现“八山一水一分田”的自然形态,是典型的客家宗族村庄。蕉岭行政村的规模较大,小的村庄有3~5平方公里,大的村10~18平方公里。行政村下辖村民小组数量较多,平均每个行政村有十多个村民小组,拥有20个以上村民小组的行政村有35个。行政村规模过大带来的治理困境,包括自治规则难以落地,村民权利难以保障。为解决这些问题,蕉岭县以村民小组为单元开展自治。利用宗族传统,首先在村民小组单元设立村民理事会;然后明确村民理事会的职责;第三制定村民理事会章程;第四让规则进村、上墙、入户、落地,实现村民有效自治。“乡镇一村”的一级自治模式变为“乡镇一村一村民小组”的两级自治模式。

3. 秭归的村落自治。秭归县位于鄂西大山地区,山高、路远、人稀。一个村庄两千人左右,但是占地面积十几平方公里。这样的条件使得村民出村难、办事难,自治规则难以落地,村民自治难以落实。为了解决自治落地的问题,2013年秭归县根据地域相近、规模适度、利益相关、共建共享、文化相连、便于凝聚等原则,取消村民小组,将全县186个行政村划定为2055个自然村

落,每个村落居住 30 到 80 户、一二百人的村民,占据 1 到 2 平方公里的地域面积。将村民自治基本单元下沉到村落后,在村落设立村落理事会,并设立“两长八员”^①,依托十个岗位对村落公共事务进行分类治理。原有的“乡镇一村”两级管理、一级自治的治理模式变为“乡镇一村一村落”三级管理、两级自治的治理模式。村落具有地域相近、利益相关、文化相连的特征,是能够内生出具体的有效的规则落地单元。将村民自治基本单元划定到村落,实现了规则有效落地单元与自治基本单元的匹配,此时的自治基本单元有效性高,进而达到了有效的村民自治。

上述三个案例具有如下特征:一是将自治基本单元划小和下沉到距离家户更近的单元,包括自然村、村民小组以及村落等自然生成单元,回归自治的本质属性。二是村落自然生成的单元更能够内生出具体的自治规则,以村落自然生成的单元作为自治基本单元,有利于实现规则有效落地单元和自治基本单元的匹配性,提升自治基本单元的有效性,进而促进村民自治有效实现。三是村民自治基本单元的划定不具有唯一性,可以是自然村、村落,也可以是村民小组,单元的历史延续性和自然生成性,才是自治基本单元划定的标准。四是治理层级上,行政单元与自治单元的联结与匹配,可以是“三级管理、两级自治”的治理模式,也可以是“三级管理、一级自治”的治理模式,应当根据地方具体状况因地制宜的选择。

表 1 不同历史时期规则落地与村民自治基本单元的关系

历史时期	自治基本单元	规则内生性	规则具体性	规则落地单元	单元匹配性	规则落地程度	自治有效性
传统时期	自然村落	高	高	自然村落	高	有效落地	高
人民公社时期	生产小队	低	低	生产小队	高	强制落地	低
	行政村	低	低	行政村	高	难于落地	低
包产到户时期	行政村	高	高	自然村、村民小组	低	有效落地	低
	自然村、村民小组	高	高	自然村、村民小组	高	有效落地	高

四、结论与讨论

确定有效的村民自治基本单元对于村民自治和村庄治理具有促进作用,因此探索村民自治基本单元具有重要的理论和实践意义。本文从历史变迁和现实实践的视角,在“形式—条件”研究范式内,从规则和秩序的维度,对村民自治基本单元进行研究。

规则属性、规则落地程度与村民自治基本单元具有关联性。首先,规则属性中的内生性和具体性影响规则落地程度,表现为规则内生性和具体性越高,则规则落地程度越高。其次,规则落地程度越高,那么以规则落地单元为自治基本单元的单元有效性就越高。表现为规则落地程度越高,那么规则落地单元就越能够内生出具体的规则,进而促进有效自治基本单元的形成。最后,自治单元有效性越高,同时规则落地程度越高,则村民自治的有效性越高;反之亦然。

不同历史时期,规则落地与村民自治基本单元的关系呈现出不同特征。传统时期“皇权到县,士绅治村”的治理模式下,自治基本单元为自然村落,规则是来源于村落中的惯例、习俗、村规、话语等,此时规则内生性、具体性都较高,规则能够有效落地,同时规则落地单元与自治基本单元相匹配,自治基本单元有效性高,进而自治的有效性高。

人民公社时期的“总体性治理”模式下,治理基本单元为生产小队,规则来源于自上而下的国家权力推动,此时规则内生性和具体性都较低,规则不能够有效落地,而是通过国家权力强制推行,此时规则落地单元与治理基本单元虽然都为生产小队,但村庄自治有效性较低,村庄治理是一种外生强力的统治。

① “两长八员”包括党小组长、村落理事长,经济员、宣传员、帮扶员、调解员、监督员、管护员、环卫员、张罗员。

包产到户时期采取以村委会为核心的村民自治模式,治理基本单元为行政村,规则包括自上而下推动的外生行政性自治规则,也包括自然村或村民小组中内部生发的自治规则。前者的内生性和具体性都较低,规则落地程度较低,虽然规则落地单元与自治基本单元匹配,但是自治基本单元的有效性低,进而村民自治的效果也比较有限;后者的内生性和具体性都较高,规则落地程度较高,但是规则落地单元与自治基本单元不匹配,造成自治基本单元有效性低,进而村民自治有效性也较低。

当前的村民自治创新实践,通过划小自治基本单元促进村民有效自治。通过对清远、蕉岭、秭归三个案例的比较分析,可得出如下结论:第一,将自治基本单元下沉到距离农户更近的单元有利于回归村民自治的本质属性。第二,村落自然生成的单元更能够内生出具体的自治规则,以村落自然生成的单元作为自治基本单元,有利于实现规则有效落地单元和自治基本单元的匹配性,提升自治基本单元有效性,进而促进村民自治有效性实现。第三,村民自治基本单元的划定不具有唯一性,可以是自然村、村落也可以是村民小组,单元的历史延续性和自然生成性,才是自治基本单元划定的标准。第四,治理层级上,行政单元与自治单元的联结与匹配,可以是“三级管理、两级自治”的治理模式,也可以是“三级管理、一级自治”的治理模式,应当根据地方具体状况因地制宜的选择。

需要说明的是,由于历史传统和村庄底色的差异,以自治基本单元下沉促进村民自治具有其限度。例如,北方农村,集中居住,行政村与自然村往往合为一体,对外边界清晰,对内凝聚力强,村庄是地域社会关系的重要单位;而南方村庄,居住分散,行政村与自然村二分分立,对外边界模糊,对内凝聚力弱,村庄很难成为农村基层组织^[44]。因此,南方村庄能够有效地采取自治基本单元下沉的方式促进村庄有效自治,但是在行政村和自然村合一的北方则难以实施。因此,在探索村民自治基本单元时需要从历史、现实、区域等多个维度进行考察和分析。

参考文献:

- [1] 徐勇,赵德健.找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(4).
- [2] 贺雪峰,董磊明.村民组与农民行动的单位——安徽肥西县小井村调查[J].中国农史,2005(4).
- [3] 贺雪峰.论村级负债的区域差异——农民行动单位的视角[J].管理世界,2005(11).
- [4] 贺雪峰.行动单位与农民行动逻辑的特征[J].中州学刊,2006(5).
- [5] 申端锋.农民行动单位视域中的小亲族——以鲁西南S村为表述对象的个案呈现与理论阐释[J].江海学刊,2007(4).
- [6] 田先红.农民行动单位与上访行为逻辑的区域差异——一个解释模型[J].人文杂志,2012(4).
- [7] 张茜.在共同体视阈下寻找有效的村民自治单元[J].华南农业大学学报(社会科学版),2014(3).
- [8] 张茜,李华胤.村民自治有效实现单元的讨论与研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2014(4).
- [9] 余彪.村民自治基本单位再认识与村级治理体系重塑——从广西W县S村调查谈起[J].西南大学学报(社会科学版),2015(6).
- [10] 李松有.群众参与:探索村民自治基本单元的主体基础[J].山西农业大学学报(社会科学版),2016(4).
- [11] 李华胤.政策落地:探索村民自治基本单元的现实因素[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016(3).
- [12] 李松有.资源集中:探索村民自治基本单元的功能基础[J].山东社会科学,2016(7).
- [13] 白雪娇.规则自觉:探索村民自治基本单元的制度基础[J].山东社会科学,2016(7).
- [14] 侣传振,李华胤.集体行动:探索村民自治基本单元的主体因素[J].内蒙古社会科学(汉文版),2016(6).
- [15] 邓大才.中国农村村民自治基本单元的选择:历史经验与理论建构[J].学习与探索,2016(4).
- [16] 徐勇.实践创设并转换范式:村民自治研究回顾与反思——写在第一个村委会诞生35周年之际[J].中国社会科学评价,2015(3).

- [17] 安东尼·吉登斯.社会的构成[M].李康,李猛,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1998:85.
- [18] 奥斯特罗姆·埃莉诺,罗伊加·德纳,等.规则、博弈与公共池塘资源[M].王巧玲,任睿,译.西安:陕西人民出版社,2011:39.
- [19] 毛寿龙.人类秩序、小区治理与公共参与的纯理论[J].江苏行政学院学报,2016(4).
- [20] 韩庆龄.规则混乱、共识消解与村庄治理的困境研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(3).
- [21] 邓大才.产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑[J].中国社会科学,2015(7).
- [22] 康保锐.市场与国家之间的发展政策:公民社会组织的可能性与界限[M].北京:中国人民大学出版社,2009:113.
- [23] 郑永君.农村传统组织的公共性生长与村庄治理[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(2).
- [24] 费孝通.乡土中国[M].北京:人民出版社,2008:78.
- [25] Mann Michael. The Autonomous Power of the State[J]. Archives Europeennes de sociologies,1984(2).
- [26] Philip C C Huang. Centralized Minimalism: Semiformal Governance by Quasi-Officials and Dispute Resolution in China[J]. Modern China, 2008(1).
- [27] 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[J].社会学研究,2014(5).
- [28] 梁治平.乡土社会中的法律与秩序[M]//王铭铭,王斯福.乡土社会的秩序、公正与权威.北京:中国政法大学出版社,1997:43.
- [29] 梁治平.清代习惯法:社会与国家[M].北京:中国政法大学出版社,1996:36.
- [30] 李怀印.二十世纪早期华北乡村的话语与权力[J].二十一世纪,1999(5).
- [31] 杜赞奇.文化、权力与国家:1900-1949年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2003:24.
- [32] 萧公权.中国乡村:论十九世纪的帝国控制[M].台北:台北市联经出版社,2014:11.
- [33] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6).
- [34] 徐勇.政权下乡:现代国家对乡土社会的整合[J].贵州社会科学,2007(11).
- [35] 中共中央文献研究室.建国以来毛泽东文稿(第八册)[M].北京:中央文献出版社,1993:111.
- [36] 罗平汉.农村人民公社史[M].福州:福建人民出版社,2006:129.
- [37] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第十五册)[M].北京:中央文献出版社,1997.
- [38] 郑永君,张大维.社会转型中的乡村治理:从权力的文化网络到权力的利益网络[J].学习与实践,2015(2).
- [39] 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[J].社会学研究,2006(3).
- [40] 吴理财.合村并组对村治的负面影响[J].调研世界,2005(8).
- [41] 民政部.1999年民政事业发展统计报告[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/200801/200801000093969.shtml>.
- [42] 民政部.2015年社会服务发展统计公报[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201607/20160700001136.shtml>.
- [43] 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[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2005(2).
- [44] 徐勇.区域社会视角下农村集体经营与家庭经营的根基与机理[J].中共党史研究,2016(4).

(责任编辑:宋雪飞)