

【庆祝新中国成立 70 周年】

乡村治理 70 年：国家治理现代化的视角

吕德文

(武汉大学 社会学系,湖北 武汉 430072)

摘 要:70 年来的乡村治理实践是在中国特色社会主义制度框架内进行的,它是中国特色社会主义制度实践不可分割的一部分。新中国成立 70 年来,乡村治理体制经历了多次变革,形成了人民公社、乡政村治和“三治”结合三种乡村治理模式。这三种乡村治理模式,都是国家在特定时期根据治理的目标、任务而建构的,它们因治理主体、内容和方式的差异而呈现出不同的治理特征。然而,在国家治理现代化过程中,一些富有中国特色的乡村治理机制,如压力型体制、运动式治理机制得以延续下来。当前,乡村治理实践面临国家与农民关系失衡、乡村治理内卷化和去政治化等挑战,构建自治、法治和德治相结合的乡村治理新体系,既是国家治理现代化的内在要求,也是解决乡村治理问题的必由之路。

关键词:国家治理现代化;乡村治理;人民公社;乡政村治

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)04-0011-09

党的十八届三中全会明确了国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标。习近平强调:“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成。”在这个意义上,推进国家治理现代化的实质是实现制度现代化^[1]。中国是一个有丰富治国理政经验的国家,有悠久的乡村治理传统。尤其是新中国成立 70 年来,乡村治理体制经历了多次变革。总结有中国特色的乡村治理体系,对实现国家治理现代化的改革总目标具有重要意义。

作为一个学术名词,“乡村治理”的概念历史并不长。20 世纪 90 年代,“治理”一词在经济学、公共管理学、社会学以及政治学等诸多领域兴起。按照全球治理委员会 1995 年发表的《我们的全球伙伴》的定义,区别于“统治”,治理是各种公共的或私人的个人或机构管理其共同事务的诸多方式的总和。因此,治理往往被阐释为“没有政府统治的治理”、多中心治理、合作治理等。1987 年《中华人民共和国村民委员会组织法》试行后,国内村民自治研究逐渐将相关概念如村治、村政、村级治理等与治理理论相融合,形成了“乡村治理”概念。

因此,乡村治理的内涵并不是西方理论的简单移植,而是融合了中国乡村治理实践和认识,既包含基层政权管理农村社会的含义,也包括群众性自治组织管理公共事务的内容。具体说来,乡村治理是国家与乡村社会接触过程中所形成的各种关系的总和,影响乡村治理现代化的两个重要变量是乡村社会本身和乡村管理体制^[2]。从国家治理现代化的视角看,乡村治理具有双重性。它既是国家治理的基础,表现为国家治理体系的一部分,又是乡村自治能力的运用,表现为农村公共事务的自我管理。

一、新中国乡村治理的三种模式

中国是一个地域辽阔、历史悠久的超大型国家,需要处理维护领土完整、民族统一、文化多

收稿日期:2019-04-26
作者简介:吕德文,男,武汉大学社会学系研究员。

样、区域均衡发展等诸多问题,形成了一以贯之却又灵活多样的国家治理模式。中国国家治理的显著特点是,在处理中央与地方政府关系中,实现了大一统模式,在保持中央权威的同时充分发挥地方治理的多样性;在处理国家与民众关系中,注重民本思想却又保持基层自治的完整性。

乡村治理是国家治理的基础,它在应对乡村社会内部不同群体、不同阶级民众之间,以及不同领域中的各种事务,实现国家治理目标时,形成了相对稳定的结构。学术界通常用“士绅模式”或“地方精英模式”来描述帝制时代中国乡村社会的治理模式。其基本特点是“皇权不下县”。政府政令通过中央自上而下的政治轨道到达县一级;在县以下,则通过乡约、差人等特殊机构到达自下而上的政治轨道,士绅可以利用一切社会关系将压力传导到上层,这便是官民两便的“双轨政治”^[3]。

近代以来,乡村治理被纳入国家政权建设的轨道,但这一进程在清末民初并不顺利,一度因为国家政权建设的内卷化而产生乡村治理危机^[4]。新中国成立以后,才通过建立基层党组织、基层政权和各种群众性组织,完成了真正意义上的国家政权建设。这主要表现在三个方面:一是国家权力下沉。乡村治理不再是单纯的基层自治,而是服务于“权力下乡”,农村事务被纳入国家权力的监控范围。二是规划性变迁。乡村治理不再是“无为而治”,农村资源的汲取、基础设施建设、公共服务供给等,都被纳入“赶超型”国家战略。三是制度化。乡村治理不再主要依赖于地方性规范,而是被纳入制度化轨道。在相当一段时间内,制度化是以官僚化和行政理性化的形式呈现出来的。随着实践需要,乡村治理的制度化有了更为丰富的内涵,着力于建立自治、德治、法治相结合的乡村治理新体系。

新中国 70 年的乡村治理实践,经历了人民公社、乡政村治和“三治”结合这三种模式,见表 1。

表 1 新中国乡村治理模式

模式	人民公社	乡政村治	“三治”结合
治理主体	政治机构主导下的群众参与	基层政权,村级组织	基层政权,村级组织,社会组织
治理内容	资源汲取,组织生产,村庄事务	资源汲取,村庄事务	资源下沉,公共服务,村庄事务
治理方式	主要依靠国家权力	正式权力的非正式运作	自治、法治、德治相结合
主要特征	全能主义	简约治理	协同治理

这三种模式,在治理的主体、内容和方式上,既相互区别,又相互联系。1958 年,经过土地改革、合作化运动,人民公社制度成为真正意义上的基层政权组织。它以汲取资源和改造基层社会为主要治理目标,塑造了政治机构的权力渗透到每一个角落的全能主义治理形态^[5]。而改革开放后逐渐形成的“乡政村治”模式,意味着乡镇政府与村委会的关系不再是领导与被领导关系,而是指导与被指导关系。它虽承担着向农村汲取资源的任务,却不再干预村庄生产和生活领域,具有鲜明的简约治理色彩^[6]。而党的十九大提出建构自治、法治、德治相结合的乡村治理新体系,主要是服务于“乡村振兴,治理有效是基础”这一目标。因此,这一新的治理体系,更加注重多重治理机制的协同性。

二、乡村治理变迁的轨迹

从历史视角看,新中国的乡村治理变迁本身就是国家治理现代化的产物。乡村治理处于特定的环境之中,不同区域、不同历史时期,乡村治理实践也不尽相同。一方面,乡村治理嵌入国家建设进程,国家性质、国家能力以及国家发展阶段的差异,都会形塑不同的乡村治理实践;另一方面,乡村治理嵌入特定的乡村社会结构,乡村社会结构的差异、乡村社会变迁的速度,也会形塑不同的乡村治理实践。

新中国成立后,中国确立了单一制的国家治理体系,实行中央集权是实现国家一统性的前提。因此,维护中央权威,加强中央政府的各项能力是中国特色央地关系的根本特征。但在实践中,中央集权在不同领域、不同历史时期,其程度并不相同。换言之,在中央集权和地方分权之间,始终处于变动过程中,这在根本上决定了乡村治理变迁的轨迹。

以央地关系为观察视角,新中国70年乡村治理体系变迁大致可分为三个阶段:第一阶段,改革开放前30年(1949—1978年)乡村治理服务于中央集权的过程。这30年,中国逐步确立的计划经济体制,中央对地方人权、事权和财权都有较大的支配力。也正是在这个背景下,人民公社体制主导了这一时期的乡村治理实践,其显著特点是乡村治理服务于国家资源的汲取,用以实现工业化建设。第二阶段,改革开放初期乡村治理“放权”的过程。中国的改革开放事业是从农村改革开始的。本质上,源自安徽小岗村大包干的农村改革,自始至终都是一场对基层、对农民的“放权让利”改革。改革开放初期,承包制从农村拓展到城市,国企改革纷纷采用承包制,实际上也遵循了“放权让利”的逻辑。在农村家庭联产承包责任制推行以后,对中央、地方和农民三者关系的经典表述是“交足国家的,留够集体的,剩下都是自己的”,其落脚点是充分调动地方和农民的积极性。深入其中可见,微观上的“放权让利”改革,建立在以地方分权为特征的宏观体制改革基础之上。第三阶段,20世纪90年代以后乡村治理逐步“均权”的过程。20世纪90年代以来,中央和地方关系呈现出明显的“均权”特征,即在某些领域加强集权,在某些领域又进一步放权,集权与分权并行,复杂互动。比如,在财权领域,逐步形成了复杂“均权”体系。一方面,中央政府在1994年进行分税制改革,极大地强化了中央汲取资源的能力;另一方面,地方并未因此而失去积极性,通过税费征收、乡镇企业及土地财政等方式,加强了地方财政的自主性。概言之,20世纪从90年代到十八大之前的央地关系,经过“复杂且灵活的动态调整”,其明显趋势是,国家在资源汲取、制度调控等方面的能力得到了加强,使其在宏观调控及地区均衡之间的统筹能力也得到了提升。但是,地方的自主性并未受到影响。地方政府无论是在经济发展、社会管理及人事安排方面,都拓展了诸多空间。在乡村治理实践中,也呈现出极其复杂的景象:一方面,乡村治理呈现出鲜明的“积极行政”特征;另一方面,过于积极的乡村治理实践也制造了危机,成为世纪之交“三农”问题的主要症结。

具体而言,新中国乡村治理变迁轨迹主要表现在三个方面:一是治理主体的变迁。大致而言,新中国治理主体呈现出多元化的变迁轨迹。在人民公社时期,乡村治理主体比较单一,严重依赖于政社合一的政治机构及群众动员机制。在“乡政村治”模式下,乡村治理主体逐渐多元化。一方面,基层政权的形态复杂多样,不仅有乡镇党委政府,还有由七站八所组成的数量庞大的事业单位;另一方面,村级组织也逐步多元化,村干部、党员和村民代表成为村治主体。而在“三治”结合的乡村治理新体系中,不仅乡镇党委政府和村两委是乡村治理的主体,各类社会组织也将是乡村治理的重要力量。二是治理内容的变迁。总体上,乡村治理的重心逐渐从“政务”转向“村务”。乡村治理内容包括“政务”和“村务”两个方面,前者指执行国家法律、法规、政策规定的各项行政任务,后者指自主管理村庄公共事务。大体上,人民公社时代的乡村治理内容,主要是服务于农业剩余的汲取,“政务”主导“村务”;在“乡政村治”模式下,“政务”和“村务”既分而治之,又相互配合;在自治、法治、德治相结合的乡村治理新体系下,“村务”成为乡村治理重心,大多数“政务”如民政、社保、计生等都是服务于村庄事务的,从村庄汲取资源的行政任务已经越来越少。三是治理方式的变迁。概言之,乡村治理方式变迁具有鲜明的制度化特征。制度化主要有两个方面:一是乡村治理的制度体系不断完善;二是乡村治理的制度执行能力也不断提升。人民公社时期,乡村治理主要依靠国家权力,尤其依赖于政治动员和基层干部的工作经验,制度化程度比较低;而在“乡政村治”模式下,虽然行政理性化不断加强,但其制度执行能力较差,在很多情况下依赖于正式权力的非正式运作。十八大以来,乡村治理现代化被

提到议事日程,建立“三治”结合的乡村治理新体系,也意味着乡村治理能力的提升。

乡村治理处于国家治理体系的最基层,嵌入乡村社会需要广泛接触民众。因此,乡村治理的变迁轨迹是在国家与社会关系的支配下进行的。

一方面,传统国家代表特定的统治阶级利益,国家治理能力不足,国家汲取农业剩余的动力也不强,再加上传统的乡土社会具有较为完整的村落共同体,乡村社会变迁的速度较为缓慢,乡村治理具有鲜明的“无为而治”的特点。现代国家的国家治理能力较强,乡村社会急剧变迁,使得乡村治理实践更为复杂。如上所述,新中国成立 70 年来,乡村治理体制经历过多次变革,这和国家建设的历程是相互匹配的。人民公社制度之所以存续,主要是服务于“赶超型”国家发展战略,服务于建立完整的工业体系和城市建设。而改革开放时期的“乡政村治”模式,主要是农村改革驱动下的产物^[7]。这个时候的国家建设,主要是通过市场转型来实现的,而村民自治是释放农民自主性的具体表现。进入新时代,中国启动了乡村振兴战略,自治、法治、德治相结合的乡村治理新体系便应运而生。

另一方面,不同的村庄社会形态,对乡村治理实践会产生明显影响,产生不同的乡村治理类型^[8]。原生秩序型的乡村治理,村庄具有较强的内生秩序生产能力,村干部是村民的“当家人”,基层行政权力难以干预村庄事务。次生秩序型的乡村治理,村庄缺乏内生秩序生产能力,但国家正式制度能够有效落实,村干部按章办事,基层行政权力可以安排村庄事务。乡村合谋型的乡村治理,村庄没有内生秩序生产能力,正式制度也无法有效落实,村干部是谋利型的,乡镇政府通过灰色利益换取村干部的合作。无序型的乡村治理,则指村务无人打理、政务也无法落实的乡村治理状况。

总的说来,三种乡村治理模式是由特定的乡村治理环境塑造而来的,它们之间并无优劣之分。可以这样认为,它们都较好地完成了各自的历史任务,却又有难以克服的内在矛盾。人民公社制度成功地实现了国家和社会制度的重组,真正意义上完成了国家政权建设,并为工业化建设立下汗马功劳,但它无法调整日益紧张的国家与农民关系,最终导致这一模式的瓦解。“乡政村治”模式有效地调动了农民积极性,但它难以解决分散的小农与国家、市场对接的问题,引发了 20 世纪末的“三农”危机^[9]。某种意义上,“三治”结合的乡村治理新体系,就是为了解决“乡政村治”模式的固有矛盾而来的。

三、中国特色的乡村治理机制

在 70 年的乡村治理实践中,虽然乡村治理模式几经变化,但一些独特的乡村治理机制却延续下来,至今仍发挥着极其重要的作用。这些机制都是在实践经验中得以遵循的相对固定的工作方式,它具有制度内涵,是一种可以预见的规律。大致而言,这些治理机制都是在党政统合制和科层制的共同作用下形塑而成的,是中国特色社会主义制度的重要表现。乡村治理中比较成熟的治理机制主要包括两个:

一是压力型体制。压力型体制是指一级政治组织为了完成上级下达的目标,将这些目标分解为数量化的任务和物质化的指标体系,层层量化分解,派给下级组织和个人。为了保证实现目标,一般配以目标管理责任制,重要的指标则实行“一票否决”制。在这一体制下,每一级政治组织都在这些评价体系的压力下运行^[10]。

尽管压力型体制的经验概括来自县乡两级政治体制,但也适合分析乡村治理体制。它较为准确地概括了乡镇政府的运作逻辑。乡镇政府是最基层的政权组织,处于目标考核体系的末端,上级政府的所有政务都会派发下来;乡镇政府又是治理资源最为匮乏的一级政权,缺少人力、物力和财力来执行上级决策。因而,乡镇政府的运转始终处于压力之下。另外,它部分解释

了乡村关系,尽管乡镇政府与村委会的关系在不同乡村治理模式下略有差异,但在党政统合制度中,乡镇党委与村党支部却始终是领导与被领导的关系,再加上“村财乡管”等制度化建设,乡镇政府也可以将压力下移给村干部。

很显然,压力型体制是科层制逻辑在基层治理实践中的具体化,它本质上是政府机构内部上下级关系的具体运作。概括而言,压力型体制的运转大致包括五个步骤:第一,明确目标。乡镇政府和领导对相关工作进行目标定位。一般情况下,先进工作要继续保持,落后工作需迎头赶上,确保关键工作合格过关。第二,分解任务。将目标分解为数量化的任务和物质化的指标体系,分解给各村、各部门。依据工作的重要程度,其在指标体系中的比重也不一样,工作越是重要,所占比重越高。第三,签订目标责任书。乡镇党委政府和各村各部门之间签订合同,以此作为考核依据。第四,工作实施。对中心工作会采取特殊措施,由重要领导亲自抓,甚至成为“一把手工程”,动员专门行政力量实施工作任务。第五,建立奖惩机制。根据目标责任对各村各部门和所有乡村干部进行奖励和惩罚。对一些未完成的关键任务,实施“一票否决”制,相关责任单位和责任人不能参与各个方面的先进评选。

二是运动型治理机制。基层运动型治理是一种常规化的治理机制,它和科层制等治理结构有机结合,成为推动中心工作的重要抓手^[11]。这一机制在中国共产党早期的群众工作中萌芽^[12],成型于新中国初期的土改、剿匪等建政工作;在人民公社体制中,基层运动型治理机制得以发展,如在农业生产和兴修水利等过程中,借用军事化的管理技术,动员群众参与“大会战”。

改革开放后,大规模的政治运动和群众动员虽然不再进行,但运动型治理机制在乡村治理中得以延续。其缘由是,乡村治理环境复杂多变,基层治理资源也有限,决定了它只能围绕特定时期的中心工作临时调配力量,“集中力量办大事”。20世纪90年代,乡村治理的中心工作是计划生育和收取税费,乡村两级组织就此重新调配力量;进入新时代,乡村振兴、脱贫攻坚、环境治理等成为乡村治理的中心工作,运动型治理机制仍是治理有效的保障。

进一步分析可以发现,无论是压力型体制还是运动型治理机制,其基础都是“中心工作”机制,这是由乡村治理的特殊性决定的。乡村治理具有鲜明的季节性、事件性等特点,而基层治理资源又相对匮乏,纯粹的科层制运作并不适合,而必须依据农村地区的历史条件和环境条件,决定每一个时期的工作重心和工作秩序。如毛泽东在《关于工作方法的若干问题》中所言,“在任何一个地区内,不能同时有许多中心工作,在一定时间内只能有一个中心工作,辅以别的第二位、第三位的工作”^[13]。压力型体制通过加重某些工作任务在目标考核中的权重,辅以“一票否决”“一把手工程”等政治举措,确立这些工作的中心地位;运动式治理一般是在执行中心工作的过程中采取的具体措施,即最大程度地动员既有行政力量和群众参与治理。

压力型体制是科层体制自上而下运作的动力机制,以目标责任制为中心,促使下级有效落实上级行政意图。运动型治理则是官僚体系内部门联动的动力机制,以政治动员为核心,打破部门壁垒,加强部门间合作,集中力量办大事。这两个治理机制的背景、核心制度和解决的问题虽各不相同,却相互补充、相互支撑,构成了中国特色的乡村治理机制。

四、当前乡村治理面临的挑战

乡村治理具有双重功能,既是实现国家治理目标的重要手段,又是维护乡村秩序的基础;反过来说,乡村治理也嵌入国家权力与乡村社会结构之间,国家与社会关系的变化直接影响到乡村治理变革。本质上,乡村治理体系是国家治理体系的一部分,国家治理体系的调整必将影响乡村治理实践效果。具体而言,央地关系的调整直接影响乡村治理实践逻辑。

十八大以来,央地关系发生了较大改变,尤其是十八届三中全会提出国家治理体系和治理

能力现代化以来,以“理顺关系”作为主要特征的新型央地关系正在形成。具体表现是:第一,从基层创新到顶层设计。改革开放前30年的农村改革,其方法论基本上都是“摸着石头过河”,强调基层创新和地方积极性在改革过程中的关键作用。在全面深化改革的背景下,地方自主性仍得到了充分发挥,基层创新亦是新时期央地关系的显著特点。但是,中央通过建立全面深化改革领导小组,强调改革和各项制度建设的顶层设计,实现“全国一盘棋”。顶层设计作为一项改革方法论,具有与基层创新同样的地位。第二,从党政分开到党政分工。十八大以来,中央明确提出要加强党对各项工作的领导,只有党政分工,没有党政分开。客观上,党中央通过“小组治理”等方式,强化了党对各项工作的领导,极大地强化了中央权威。而新一轮的党和国家机构改革方案也表明党政分工而非党政分开是基本原则。第三,央地关系从调整到稳定。自十八届三中全会以来,中央和地方均在各个领域进行了全面改革,诸多改革都涉及中央和地方间的权力配置。就改革的基本原则看,新确立的权力配置均具有极强的制度化和规范化特征,其主要目标均是建立较为稳定的央地关系。

当前,央地关系正处于全面深化改革过程之中,需要从各个方面理顺关系。同时,这也意味着,新型的央地关系并未完全建立起来。事实上,从“理顺关系”的角度看,当前的乡村治理面临着诸多挑战,包括国家与农民关系失衡、乡村治理内卷化,以及乡村治理去政治化等问题。

第一,国家与农民关系的失衡。从宏观上说,国家与农民关系可以分解为中央、地方与农民的关系,乡村治理是在这三层关系中展开的。在一个相对稳定的乡村治理模式,运转较为成熟的乡村治理机制中,国家、地方与农民的关系较为均衡。它主要表现在三个方面:一是中央可以有效地监控地方政府行为,国家意图得以落实;二是地方政府在中央充分授权下,顺利开展乡村治理活动;三是农民有较为顺畅的渠道与中央接触,防止自身权益受到损害。从微观上看,国家与农民关系可以分解为乡镇政府、村干部与农民之间的三层关系,三者之间也构成复杂的均衡关系:一是乡镇政府可以有效监控村干部行为,乡镇意图得以落实;二是村干部是乡镇政府的“代理人”,合法实施相关行政管理事务;三是村干部还依据村民自治和地方性规范要求,担当村民“当家人”角色。然而,当前乡村治理实践中,国家与农民关系并不均衡。一方面,基层政权受到有效约束,在提高治理规范化的同时,其治理能力也在一定程度上弱化了。导致的结果是,乡村治理能力不足,农民需求无法得到有效回应。另一方面,尽管农民权益得到了有效保护,但因个体权利过于伸张导致乡村治理无序的现象越来越多。

第二,乡村治理内卷化。所谓乡村治理内卷化,指的是乡村治理模式、机制停滞不前或无法转化的现象,表现为乡村治理行政成本的增长速度远远高于乡村治理绩效的改善速度,导致乡村治理仍在低水平运转。乡村治理内卷化有两个途径:一是在国家从农村汲取资源的过程中,大部分资源在乡村治理过程中耗费,并未进入国家财政;二是在国家向农村转移资源的过程中,大部分资源并未进入农村,在乡村治理中耗费。20世纪前期,乡村治理内卷化主要表现为国家政权建设的“内卷化”,乡村治理领域出现了政权的正式机构与非正式机构同步增长,国家徒有扩张却没有收益。当前,乡村治理内卷化主要表现为通过项目制向农村输入资源过程中出现了资源耗损。项目制是近十年来中国乡村治理的一个重要机制。农业税费改革以后,乡村两级组织运转主要依靠国家财政转移支付。为了获取更多的财政资源,基层政府会不断向上级争取专项资金,并在执行项目过程中重新动员既有的行政资源。因此,项目的制定、申请、审核、分配、变通、转化、检查与应对等一系列的环节和过程,重新形塑乡村治理机制。从本质上看,项目制是央地关系调整过程中“条条专政”的产物。它虽然加强了专项资金的监控,却客观上在基层塑造了分利秩序。简单而言,专项资金的分配具有竞争性,项目实施也引进了市场化机制,但项目实施的一系列环节和过程伴随着利益再分配,存在诸多变通、转化,这创造了灰色利益空间,乡村干部、项目承包商、少数农民之间就有可能形成分利秩序。

第三,乡村治理去政治化。乡村治理既是通过各种行政方式得以实现的,又是由一定的规则、理念构成的。作为国家治理的一部分,它必须体现特定的意识形态和政治原则,作为乡村社会秩序的基础,它也必须符合地方性规范。乡村治理实践是政治和行政的统一,既坚持原则性,又体现灵活性。乡村治理去政治化是指,乡村治理片面强调行政效果,忽视甚至违背政治伦理;只讲究策略运用,而违反原则。乡村治理的去政治化主要表现在三个方面:一是基层组织奉行实用主义,只要能解决问题,可以不择手段。“摆平就是水平、搞定就是稳定、无事就是本事、妥协就是和谐”已成为很多地方基层干部的共识。二是少数农民谋求私利不择手段,置国家、集体的公共利益于不顾,乐于充当“钉子户”“上访户”。三是一些上级政府存在官僚主义、形式主义问题,不具体问题具体分析,在一些原则问题上充当“老好人”。

当前,如何在充分吸收新中国70年来乡村治理优良传统的基础上,重构乡村治理新体系,既是国家治理现代化的内在要求,也是有效应对当前乡村治理挑战的必由之路。

五、乡村治理新体系的历史延续与演进

党的十九大提出了建立自治、法治、德治相结合的乡村治理新体系的目标。我们认为,“三治”结合的乡村治理新体系是中国特色社会主义制度的有机组成部分,是国家治理体系和治理能力现代化的具体成果。习近平指出,“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果”。“三治”结合的乡村治理新体系,是在传统的“双轨政治”和新中国建立的乡村治理体制和机制的基础上演进而来的,具有深厚的历史基础,也有极强的现实意义。

自治。传统时代的乡村治理主要依靠宗族、宗教、乡约等组织,本质上是一种自治体制。只不过,传统的基层自治与国家治理体系之间很难形成有机结合。因此,近代以来启动国家政权建设以后,乡村治理普遍面临危机。直到新中国成立后,尤其是1983年10月,《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》正式宣告人民公社解体,取而代之的是在乡镇一级建立人民政府,在村一级实行村民自治,进而确立了“乡政村治”模式,村民自治在国家治理体系中的地位得以巩固。概言之,村民自治既是村民自我管理、自我服务的一种方式,也是国家治理基层社会的宪政设置。“三治”结合的乡村治理新体系仍然将“自治”置于首位,既是因为自治在乡村治理实践中具有悠久传统,又是因为新体系是在继承和发展新中国乡村治理特色的基础上建构起来的。

法治。党的十九大为乡村治理现代化指明了方向,法治化是其中的重要维度。乡村治理是国家治理的基石,亦是依法治理的薄弱环节,没有乡村治理法治化,就不会有国家治理现代化^[14]。事实上,村民自治的制度设置,也是以法治的形式得以确立的。1988年,《村民委员会组织法(试行)》颁布;1998年,《村民委员会组织法》正式颁布。可见,没有法治保障,村民自治在乡村治理体系中的地位就难以确定。自1985年全国性的普法工作开展以来,一场以法制建设的“现代化方案”为主要特征的“送法下乡”运动持续开展,并延续至今。

德治。德治在乡村治理中具有深厚基础。传统乡村治理被称作“士绅模式”,形成了长老统治、礼治秩序,事实上是德治主导的秩序。在乡村治理新体系中,德治具有全新内涵。它意味着,乡村治理不仅要依靠法律、法规、政策、纪律等法治规范,还意味着它要充分运用村治内生秩序,让地方性规范、人情面子、道德教化等占据一席之地。在“治理”理念下,德治还意味着乡贤和其他社会组织参与下的协同治理。

在过去的乡村治理实践中,自治、法治和德治分别主导了各种治理模式,也就不可避免地带

来治理的局限性。比如,单纯强调德治的无为而治,已经不适合现代国家。20 世纪初,中国面临全面危机,既面临亡国灭种的危险,也遭遇各种社会制度和组织的解体,只有运用政治团体的权力才能重建国家与社会,由此诞生了全能主义的治理模式。在人民公社制度下,政治和行政的力量代替了自治、德治和法治,成为乡村治理的主导因素。人民公社制度成功地将一盘散沙的农民组织起来,在农田改造、水利建设等农业基础设施建设中取得了举世瞩目的成就,并在教育、卫生、文化等公共事业中取得了突出成绩,还低成本地为国家建设贡献了大量的农业剩余。然而,这也不可避免地制造了国家与农民关系的紧张。在这个意义上,“乡政村治”模式重新找回了自治传统,是对国家与农民关系的重新调整。只不过,在村民自治实践中,行政和自治之间始终存在矛盾,自治、法治和德治并未产生应有的效果。在这个意义上,“三治”结合的乡村治理新体系实际上是对过去治理经验的总结和创新。

当前,一些行之有效的乡村治理创新正在构建“三治”结合的乡村治理新体系。党建引领基层治理已经成为构建乡村治理体系的重要抓手。客观上,通过党的政治统领,发挥党组织动员、组织群众的优势,是实现自治、法治、德治相结合的有效途径。很多地方正在借助于技术治理,不断提高乡村治理的规范化水平,从而将自治、法治和德治有机整合起来。概言之,当前的乡村治理新体系的建构,在一定程度上是以拓展乡村治理空间的形式呈现出来的^[15]。“三治”结合的乡村治理新体系是一个富有弹性的乡村治理空间,既是国家治理现代化的有机组成部分,又回应了乡村振兴的内在要求。因此,“三治”结合的乡村治理新体系并不意味着对原有治理体系的简单替代,而是对原有治理体系的再造。

六、结论

乡村治理是一个历史范畴,不同历史时期,乡村治理所处的环境、历史使命有所不同,导致其主体、对象、方式也不尽相同,它们之间组成的关系、结构、机制也不一样。新中国的乡村治理实践是一个伟大的历史进程。它承接了近代以来国家政权建设的任务,真正意义上完成了现代国家建构,并在此过程中为工业化和城市化作出了难以估量的贡献。同时,它也开启了治理现代化的历程,为乡村治理现代化提供了自治、法治、德治等诸多制度选择。尤其重要的是,70 年来的乡村治理实践是在中国特色社会主义制度框架内进行的,是中国特色社会主义制度实践不可分割的一部分。

中国具有悠久的乡村治理传统,当前却又处于前所未有的巨变时期。社会原子化、农民个体化趋势越来越明显,使得建立在村落共同体和村庄集体基础上的乡村内生秩序趋于瓦解,这对自治、德治等治理方式都提出了挑战,乡村治理曾一度出现危机。总结乡村治理 70 年的实践历史,根本是要加强党在基层的领导。近些年来,中央和地方各级党委政府加强了党建引领基层治理的工作,乡村治理的有效性大大加强。因此,在乡村振兴过程中,应该旗帜鲜明地加强党的领导,并通过党建引领来实现治理有效。

构建乡村治理新体系的核心是调整国家与农民的关系,让中央、地方和农民,以及乡镇政府、村干部和农民三者之间回归到合理的平衡关系。其中关键是,激活地方自治传统,让农民真正参与村治;加强基层政权的治理能力,更好地服务于农村,回应群众需求;还要加快乡村治理法治化进程,让乡村治理纳入法治轨道,最终实现自治、法治和德治相结合。

构建乡村治理新体系,对国家治理现代化亦有非常重要的作用。中国长期以来保持了大一统,是中央集权和灵活多样的乡村治理实践相结合的结果。简单说来,以郡县制为代表的中央集权制度,保持了政策统一性;而各种类型的乡村治理体制机制,则为政策的灵活执行提供了空间。在历史上,皇权和绅权相互合作的“双轨政治”是乡村治理有效的基础,即便是在国家建设

已然成功,国家能力大大增强,政策一统性空前强大的今天,各级地方政府仍然保留了诸多政策空间。一方面,中央在制定统一政策时,本来就考虑到了地区差异,为政策的差异化执行提供了制度空间;另一方面,地方在政策执行过程中,事实上拥有自由裁量权,增强了政策的灵活性。因此,自治、法治和德治相结合的乡村治理新体系,仍然要在发挥中央和地方两个积极性的视野下审视,它既是国家政策执行的高效体系,也是地方事务自我消化的有效机制。

参考文献：

[1] 包心鉴. 制度现代化：国家治理现代化的实质与指向[J]. 社会科学研究, 2015(2): 6-10.

[2] 贺雪峰. 乡村治理现代化：村庄与体制[J]. 求索, 2017(10): 4-10.

[3] 费孝通, 刘豪兴. 基层行政的僵化[M]//费孝通. 乡土中国. 上海：上海人民出版社, 2007.

[4] 杜赞奇. 文化、权力与国家：1900—1942 年的华北农村[M]. 王福明, 译. 南京：江苏人民出版社, 2010.

[5] 邹谠. 二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看[M]. 香港：牛津大学出版社, 1994.

[6] 黄宗智. 集权的简约治理：中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代, 2008(2): 10-29.

[7] 吕德文. 农村改革 40 年：社会主义制度实践及其启示[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018(6): 5-14.

[8] 贺雪峰, 董磊明. 中国乡村治理：结构与类型[J]. 经济社会体制比较, 2005(3): 42-50, 15.

[9] 贺雪峰. 试论 20 世纪中国乡村治理的逻辑[C]//黄宗智. 中国乡村研究(第五辑). 福州：福建教育出版社, 2007.

[10] 荣敬本, 崔之元. 从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M]. 北京：中央编译出版社, 1998.

[11] 欧阳静. 论基层运动型治理机制——兼与周雪光等商榷[J]. 开放时代, 2014(6): 180-190.

[12] 吕德文. 群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991—2001) [J]. 开放时代, 2012(6): 116-129.

[13] 毛泽东选集：3 卷[M]. 北京：人民出版社, 1991: 901.

[14] 吕德文. 乡村治理法治化的实践过程——基于 P 县砂石盗采治理的分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(2): 110-116, 168.

[15] 吕德文. 乡村治理空间再造及其有效性——基于 W 镇乡村治理实践的分析[J]. 中国农村观察, 2018(5): 96-110.

(责任编辑：宋雪飞)