

【乡村治理现代化】

乡村弹性化治理：一个概念性框架及其三重维度

——基于“国家-社会”关系历史演进的考量

孙强强,李华胤

(华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘 要:“国家-社会”关系是理解中国乡村治理的重要分析框架,中国乡村治理模式经历了“弱国家-强社会”的简约治理、“强国家-弱社会”的全能治理和“强国家-较弱社会”威权治理的变迁。其主要特征是国家权力逐渐增强,乡村社会权威逐渐衰弱;国家精英话语主导,乡村大众话语式微;国家正式制度逐渐完善,乡村非正式制度边缘化,导致国家和乡村社会关系呈现周期性矛盾和冲突。为突破传统国家和社会二元对立关系,构建国家和乡村社会共同发展、彼此合作的新型模式,尝试提出乡村弹性化治理,并基于权力、话语和制度三个维度阐释乡村弹性化治理的内涵。同时从国家基础性权力的弹性建设、农户公共话语体系的构建、正式制度和非正式制度耦合三方面探索如何实现乡村弹性化治理,进而为实现乡村治理有效提供一种选择。

关键词:弹性化治理;国家-社会;基础性权力;公共话语体系;非正式制度

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)01-0042-10

乡村治理有效是实现乡村振兴战略的基础,是国家治理体系和治理能力现代化的重要一环。从国家治理现代化视角看,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^[1]。乡村治理双重性带来乡村治理主体的二元性,即乡村社会之外的国家和乡村内部的传统权威,外部国家起整合乡村作用,乡村内部权威起稳定秩序作用。因此实现乡村“治理有效”需要从国家外部建构和乡村内部提升两方面进行考量,也需要将乡村治理置于“国家-社会”关系中考察。回顾中国乡村治理的发展,传统时期国家权力相对较弱,很少干预乡村社会,乡村依靠内生权威稳定秩序,是简约治理;新中国成立后到集体化阶段,国家权力进行乡村社会“国家化”^[2]的过程,全面控制乡村发展,乡村依靠行政权力主导秩序,是全能治理;村民自治制度实行后,国家权力适度退场,乡村无法依靠内生权威维持秩序,呈现“行政吸纳自治”^[3]的威权治理。由此看出,国家和乡村社会始终没有达成良好的调试关系,呈现此消彼长、力量互斥的结果,割裂了两者的合意,出现当国家通过政策、资源、制度对乡村整合时,却引起村民自治空间萎缩、内生治理主体失语和非正式制度弱化等困境。这引起党和政府高度重视,习近平强调:要将乡村治理纳入国家治理体系,并积极完善乡村治理结构。在此背景下,如何协调乡村治理主体间的关系,既保证外部国家的整合效能,也保持乡村的内部活力,以形成国家和乡村社会的互补和合作?为此,需要在“国家-社会”关系中考察国家和乡村治理存在何种不协调因素,并进行结构化修复。

收稿日期:2020-07-11

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡规民约与农村基层法治化的对接机制研究”(16YJC810011);中央高校科研基本业务经费项目“乡村振兴视野下村民自治有效与单元有效的关系研究”(CCNU18XJ010)

作者简介:孙强强,男,华中师范大学中国农村研究院、政治科学高等研究院博士生;李华胤,男,华中师范大学中国农村研究院讲师,硕士生导师。

一、“国家-社会”关系下乡村治理模式的变迁与比较

“国家-社会”关系理论起源于社会契约论,其认为国家从社会产生,公民让渡权利,订立契约,将自我解决冲突的权力让渡给公共权威来保护自身权利。“国家-社会”关系存在两种冲突,学者将整合能力强的国家称为强国家,反之为弱国家;将可以对抗国家权力的市民社会称为强社会,反之为弱社会。“国家中心论”强调“强国家-弱社会”模式,以黑格尔、埃里克·诺德林格等为代表,认为国家高于市民社会,国家是社会存在的前提和发展的关键;国家可摆脱社会控制,独立制定政策。“社会中心论”强调“弱国家-强社会”模式,以洛克、托克维尔等为代表,强调国家是对社会的威胁,国家权力会侵犯市民社会,信奉自由主义,反对政府干预。二元对立的国家社会关系引起西方国家和社会种种发展危机。西方学者重新审视国家和社会的关系,马克思主义社会学家把统治阶级或统治阶级与国家联合而形成的霸权视作对社会的支配^[4];国家回归学派提出国家自主性,认为国家追求的目标不仅反映社会利益,也可以独立于社会而制定政策^[5]。新自由主义理论强调兼顾政府和社会的关系,构建整合能力和控制能力强的强国家、培育自由主义的强社会,实现“强国家-强社会”的新模式。“第三条道路”倡导者提出要突破传统二元对立的国家社会关系,走出一条国家和社会合作共生的新型道路。米格代尔^[6]认为必须平衡看待国家和社会在发展中的作用,把国家看作社会发展的一部分,通过两者合作来实现国家自主性和社会控制的共同发展。

20 世纪 90 年代以来,“国家-社会”分析框架被引入中国,学者由此不断探索国家和乡村的良性互动。主要有两个研究方向:一是自上而下的宏观总体研究,即探讨国家权力对乡村社会治理的影响,如项目制、协商民主制度、精准扶贫、基层建制单元的行政性重组^[7]、基层党建等;二是自下而上的微观研究,探讨乡村内部治理对国家权力的影响,如村规民约、乡贤治理、农民上访、群体性事件等。这些研究总结了国家对乡村社会的整合逻辑,也反映了乡村社会对国家权力下沉的回应,对研究当下中国国家和社会关系提供有益思考。徐勇^[8]认为,在改革开放以后,乡土社会的自治空间越来越大,而且国家政权对乡土社会的渗透与来自基层官员和乡土社会公共利益之间出现了张力。这里的“张力”就是指需要将国家和乡村社会关系进行调适,实现“强国家-强社会”模式的发展。强国家指具有强大整合能力,能有效动员社会、汲取资源并进行价值性分配,有足够的国家能力保障社会成员合法权利的国家;强社会指能够参与国家建设,提供社会智力,凝聚社会力量支持国家公共政策运行的社会。只有在“强国家-强社会”模式中,才不会出现国家力量侵犯乡村社会利益及社会力量对抗国家权力的局面,才能提升国家和乡村社会的张力。

本文在“国家-社会”分析框架下,梳理中国乡村治理模式的变迁(表 1),以构建“强国家-强社会”的弹性化关系为价值导向,探索国家和社会的新型发展模式。

表 1 中国乡村社会治理模式的变迁

类别	传统时期	计划时期	改革开放	目前及未来
国家权力	弱	强	较强	强
乡村权威	强	弱	较弱	由弱变强
国家精英话语	较弱	强	强	强
乡村大众话语	强	弱	较弱	由弱变强
正式制度	弱	强	强	强
非正式制度	强	弱	较弱	由弱变强
治理目标	“收税不造反”	国家建构	村民自治	乡村振兴
治理模式	简约治理	全能治理	威权治理	弹性化治理
弹性化程度	弱	弱	较弱	由弱变强

乡村弹性化治理是“强国家-强社会”关系的一种发展方向,对推进乡村振兴战略具有双重价值:一方面,乡村弹性化治理是一种治理工具,旨在达成国家和乡村社会的力量互补,实现双方彼此合作,促进国家政策的基层执行和乡村社会的善意支持;另一方面,乡村弹性化治理是一种价值追求,即通过乡村振兴战略实施,不断探索实现国家和乡村社会弹性化发展的边界和要素。因此需要将国家权力对乡村社会的整合放在乡村社会发展的基础上,也需要将乡村社会能力的提升放在国家能力增长的视域下,以实现国家和社会的弹性化发展,这样才能更好地推进乡村振兴战略的实施及国家治理能力和治理体系现代化目标的实现。

(一) 弱国家-强社会:简约治理

费孝通^[9]将中国传统乡村治理总结为“双轨政治”,为确保国家意志不随意进入乡村社会,国家设置了自下而上的政治通道以倾听民意。黄宗智^[10]提出“第三领域”,并用“集权的简约治理”阐释帝制时期国家和社会的关系。通过“双轨政治”和“集权的简约治理”形态,可看出传统乡村社会秩序主要依靠内生权威发挥作用,国家权力在乡村呈退场状态,从周朝设置“乡官制”实行国家管理,到隋朝设置“职役制”实行半官半民管理,再到北宋中期至清末推行“保甲制”或“里甲制”,实施皇权不下县的统治技术。这些治理方式属于“弱国家-强社会”的简约治理,弱国家指国家权力不过多干涉乡村社会,与乡村内生权威相比,国家处于弱的态势。强社会指乡村权威在乡村秩序运行中相对退场的国家权力而言,处于强的态势。国家通过赋权发挥乡村内部士绅、族长的积极性,保证乡村社会的稳定运行,同时避免国家权力干预乡村引发“强社会”的反弹。

简约治理得以运行的基础是集权的国家权力得到乡村社会认同,通过“外儒内法”的统治形式表现出来。一方面,国家权力默认乡村内生权威的合法性,士绅、族长等可通过乡村非正式制度管理村庄,实现儒家“礼治”;另一方面,当内生权威无力规范乡村秩序时,国家权力会通过“法治”进入乡村,进行治理干预。简约治理的目标即“收税不造反”,国家治理乡村的方式主要依靠内生权威进行文化培育和税赋征收。

简约治理下的国家和乡村社会缺乏弹性,主要表现为乡村内生权威在乡村治理中凭借强势地位形成稳定的治理秩序,这给国家权力带来挑战,成为国家发展不稳定的因素。一旦国家权力打破乡村权威的边界,乡村治理权威则会理性地选择退出或淡出乡村场域,带来乡村失序,即使有其他权威主体替代,也在短时间内无法实现高效的秩序重建。因此,在传统社会,乡村自治独立于国家治理之外,成为一个自主性较强的体系,其治理的有效性完全依赖于有效的治理主体以及依附于其发挥作用的地方性非正式制度。农民在乡村治理中的参与度较低,话语权较弱,乡村治理形式多样且自主,但缺乏弹性和韧性。

(二) 强国家-弱社会:全能治理

新中国成立后,在计划经济时期实行全能主义的社会治理,政治机构的权力可以侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域^[11]。全能治理运行的基础是国家权力过度扩张带来乡村社会的依附。在组织构架中,国家权力渗透至最边远的乡村,成立人民公社、大队等基层组织,牢牢控制农民的自由和个人发展。在经济运行中,通过国家计划体制,农民的行为依附于国家权力,并通过意识形态宣传强化乡村社会的国家认同,动员农民参与现代化建设。全能治理中,国家和社会的关系是“强国家-弱社会”模式,强国家并不是指国家综合能力强,而是指国家权力无处不在,并牢牢控制着乡村社会,压缩乡村内生权威的发展空间,导致乡村内部自主运行的非正式制度趋向瓦解。国家对乡村的全面干预,短期内可实现国家意志的输入,如开展经济建设,整合意识形态,提升国家认同;但从长远来看,会导致乡村失去发展的内生动力,呈现乡村社会整体弱的态势。

全能治理下的国家和乡村社会缺乏弹性,表现为国家权力全面下乡实现了国家对乡村社会

的整合,但强大的国家权力破坏了乡村社会内生权威的基础,国家行政命令代替乡村传统公共话语,乡村内生的非正式制度被边缘化,乡村社会的发展被国家捆绑,也限制了国家建构的质量。国家和乡村社会的矛盾主要体现在农民对集体化经济模式的抗争上,如 1978 年安徽省凤阳县小岗村 18 位农民签订分田到户的“生死状”引发改革浪潮,为全国推行家庭联产责任承包制奠定了基础,激发了农民生产的积极性。

(三) 强国家-较弱社会:威权治理

十一届三中全会后,党和国家意识到集权化的政治经济和社会管理体制使乡村社会发展停滞,国家资源浪费,无法实现现代化发展。家庭联产责任承包制的推行呼吁国家对乡村松绑,国家如何放权给乡村成为国家和乡村社会关系发展的主基调。为此国家裁撤人民公社,建立乡镇政府,确立村民自治制度,国家权力从乡村退出,实行“乡政村治”^[12]下的村民自治。“乡政村治”也出现了治理困境:一是农村税费改革后乡镇和乡村呈现“悬浮型”^[13]关系,乡镇政府对乡村缺乏有效管理;二是国家权力退出后,村民贿选、恶霸治村、宗族操控等现象增多,损害农民利益;三是农民的政治参与被乡村精英把控,面对利益受损,寻求越级上访、群体性事件解决,增加乡村秩序的不稳定。

为规范村民自治运行,国家权力再度回归:一方面,通过自治组织的行政化提升乡村治理效率;另一方面,以项目制方式增加对乡村治理的资源投入,同时进行乡村法治建构以强化正式制度。但国家权力再次下乡,带来威权治理,即建立在集权型治理权力结构和体制之上,以经济增长和社会稳定作为基层政府首要治理目标和内在驱动力的乡村治理方式^[14]。威权治理机制是压力型的科层制,压力层层传递,压缩村民自治空间;治理手段是政策项目和法律规章。威权治理也缺乏弹性,主要表现为国家权力对乡村社会的压力控制,导致乡村社会依附于国家行政命令,同时乡村政治和经济精英主导乡村话语权,大众话语失去合理表达途径。正式制度和非正式制度出现适应性矛盾,村民自治名存实亡。

“强国家-较弱社会”紧张关系表现为群体性事件频发,农民无法借助乡村内生权威和非正式制度化解利益矛盾,也缺乏利益表达的有效途径,于是通过极端方式向国家抗争。如 2008 年贵州瓮安事件、2011 年广东乌坎事件等,群体性事件是国家和乡村社会紧张关系的缩影,说明了当国家和社会呈现非弹性化关系时,双方利益冲突会导致矛盾扩大化和尖锐化,农民的利益诉求和基层政府的维稳压力成为难以调和的矛盾体。

从中国“国家-社会”关系历史演进可看出,国家和乡村社会存在权力、话语和制度三方面的不均衡,传统时期“弱国家-强社会”的简约治理下,国家权力、话语和正式制度薄弱,社会权威、乡村话语和非正式制度强大,国家的权力、话语和正式制度难以渗透乡村社会,以至于国家权力一旦过度干预,就会引起乡村社会反弹,并可能引起乡村精英领导的农民运动爆发。新中国成立后,在“强国家-弱社会”的全能治理下,国家权力、话语及正式制度发展壮大,社会权威、乡村话语和非正式制度被国家力量整合,乡村社会依附于国家建构,当国家力量退出,乡村内生权威、乡村话语和非正式制度就会面临瘫痪,使乡村陷入失序。改革开放后,在“强国家-较弱社会”的威权治理下,国家权力对乡村失序阶段的内生权威进行改造;行政命令通过科层制下达乡村,内生权威话语减弱;国家送法下乡建构正式制度,乡村非正式制度空间缩小,村民自治陷入困境。那么如何实现国家和乡村社会在权力、话语、制度三方面合作共生,达到“强国家-强社会”的治理模式呢?为此,本文尝试提出乡村弹性化治理的概念,并从权力、话语和制度三方面探讨其具体内涵和实现路径。

二、乡村弹性化治理:一个概念性框架及其理论解释

(一) 乡村弹性化治理的概念解释

厘清弹性化治理的概念,要从弹性的物理、生态和社会领域的研究引入。物理学家霍林最早提出“弹性”概念,工程弹性是“受到短暂冲击或干扰后,能够回归到先前的均衡状态”^[15]。彼得·霍尔和迈克尔·拉蒙特提出社会弹性是“特定组织、阶级、种族、社群或国家中的民众,在面对挑战时团结起来以增进自身福利的功能”^[16]。随后,“弹性”概念被引入政府治理、城市治理和国家治理。盖伊·彼得斯^[17]提出弹性政府,“指政府及其机构有能力根据环境变化制定相应政策,而不是用固定方式回应新挑战”。弹性化的国家治理强调参与主体多元化、治理过程民主化,实质上是一种民主化治理模式^[18]。当前中国学者对弹性治理的研究聚焦于概念界定和社区研究,刘慧^[16]认为,“弹性治理是将适应风险和承认失败纳入治理考量,通过责任下放、去中心化、能力发展、指导性方法、社会资本、大数据方法来适应外部环境,而非主动干预的新治理框架”。杨学科^[19]提出弹性治理“不只是解决基层问题的方法,更是保持基层社会稳定和谐的能力,以及将消极的基层社会问题转化为积极的社会稳定过程的社会治理能力”。唐庆鹏^[20]认为弹性社区“指生活在同一地区或接近相同风险的社会共同体,能在外部风险的冲击和压力下,保持基本结构和功能稳定并迅速恢复原有状态,甚至从改变所带来新的可能性中实现进一步发展”。对于乡村弹性化治理的研究,目前尚不成熟,曹召胜^[21]提出乡村柔性治理是“国家权力介入乡村社会时,通过分散化的集体动员、亲情化的话语体系和多元化的治理技术提升乡村治理绩效”。胡卫卫等^[22]通过权力、话语和技术三重维度阐释了乡村柔性治理的具体内涵。乡村柔性治理为乡村弹性化治理的构建提供了学术基础,更强调国家对乡村社会治理的方式,但没有将乡村内部治理和国家治理进行互补融合。对于此,唐皇凤、王豪^[23]反思传统时期的简约治理和当下的复杂治理,提出可控的韧性治理,以激发乡村活力,构建现代国家秩序。曹正汉^[24]谈到1978年以来国家与社会关系时,认为国家与社会关系的弹性先逐渐增大,后又缩小,同时,提出猜想:在中国,国家与社会关系的弹性与地方政府分权程度存在正相关关系,即地方分权程度提高,将导致国家与社会关系的弹性增大,否则弹性缩小。

基于此,本文提出乡村弹性化治理的概念,乡村弹性化治理是指国家权力和乡村社会权威存在动态平衡,保持两者弹性状态。通过国家基础性权力建设、乡村公共话语体系建设、正式制度和非正式制度耦合,增强国家自主性和乡村社会的发展能力,使乡村能够在遭遇国家权力过度干预和社会冲突时,保持同国家权力的调试平衡,既保证国家建构需要,也保持乡村内部秩序的稳定和活力,并在国家权力退出乡村或风险冲击后,可凭借乡村内部权威、话语和非正式制度,迅速恢复乡村秩序的治理。乡村弹性化治理是实现“强国家-强社会”治理模式的重要选择,即国家和社会之间在“国家权力-社会权威”“精英话语-大众话语”“正式制度-非正式制度”三方面进行弹性化调试,使其均能在各自领域发挥强大作用,走向国家和社会的合作发展。

(二) 乡村弹性化治理的三重维度

权力、话语和制度是理解中国乡村弹性化治理的三个维度。权力维度即乡村弹性化治理的权力主体,强调国家基础性权力和乡村内部权威的弹性发展;话语维度即乡村弹性化治理的沟通体系,强调国家精英话语和乡村大众话语的弹性互动;制度维度即乡村弹性化治理的制度建设,强调正式制度和非正式制度的弹性融合。本文从权力、话语和制度三个维度探讨乡村弹性化治理的理论内涵,及如何实现“国家权力-乡村权威”“精英话语-大众话语”“正式制度-非正式制度”三者的弹性化调试。

1. 权力:基础性权力是乡村弹性化治理的关键变量

马克斯·韦伯^[25]认为现代国家是地域性的强制组织,强制性权力是独裁官僚政治的暴力基础,造成政治权力对社会不可抗拒的进攻,对此韦伯发问:国家权力全面控制社会生活,如何反击国家机器呢?迈克尔·曼^[26]对此回应,他认为权力有两种属性:专断性权力和基础性权力。专断性权力是指针对市民社会的国家单方面权力,依靠国家精英运作,缺乏和市民社会有效协商;基础性权力是中央集权国家的制度能力,通过国家基础协调社会生活,使权力进入社会并落实权力意志。专断性权力依靠国家暴力进行统治,不尊重社会民意,造成国家和社会割裂,是短暂的威权统治;基础性权力依靠国家和社会互动,将国家权力和社会权威合理调试,把协商作为公共利益达成的方式,是协商的民主型治理。以强化专断性权力为基础的国家对社会严密控制并带来社会发展停滞,形成帝国主义和威权主义;以强化基础性权力为基础的国家和社会能进行良好协商,形成基层自治和民主制。

国家基础性权力是双向车道,它通过和社会协商贯穿社会。那么如何保持国家对乡村社会进行有效整合,同时也让乡村社会支持国家呢?国家基础性权力和乡村社会权威的弹性化调试是关键。如果国家基础性权力通过强硬的行政命令进入乡村,就演变为专断性权力,压制乡村发展活力;如果国家基础性权力在乡村社会构建不足,将会造成乡村权威和国家抗衡,影响国家对乡村有效整合。因此,国家基础性权力是实现乡村弹性化治理的关键变量。

乡村弹性化治理是新的治理构架,它不是国家权力和社会权威分离,实行“双轨政治”,也不是国家权力退出乡村社会,实行“社会自治”,而是服务于全面推进国家治理体系现代化的目标,是探索国家和乡村社会良好互动合作的尝试。乡村弹性化治理需要国家权力在场,才能保证公共政策的有效落地,如果没有国家权力保障,国家对乡村社会的整合就变得困难,同时乡村社会权威也将失去外部制约,容易陷入局部的地方主义。

2. 话语:家户公共话语体系是乡村弹性化治理的主要载体

中国乡村社会秩序的运行以家户为基本单位,家户是中国本源性传统,是基本经济单元、社会单元和政治单元^[27]。家户作为寓血缘、生产、政治于一体的基本单位,具有相对独立性,所有人都是国家的“编户齐民”,相互之间不再有人身依附关系^[28]。因此,乡村弹性化治理以家户为单位,从家户公共话语权和公共话语场角度理解乡村话语秩序有理论和实际意义。话语权和话语场来源于哈贝马斯提出的“公共领域”^[29],家户话语权指家户作为一个治理单元和利益共同体,以家户利益为基础进行话语表达,影响村庄公共行动的达成。公共话语场是基于沟通与交往理论产生的公民表达场所,作为平等交流对话的场所,它是一个多层次、多中心、多方向不断扩展的场所^[30]。乡村公共话语场是家户话语权表达的重要场所,是产生家户认同乡村权威的地方,更是家户达成公共意见的场域:一方面,公共话语场是公共话语空间,每个家户、农民都可以自主参与话语场进行利益表达;另一方面,公共话语场是具有弹性的场所,可以容纳乡村治理主体进行讨论,不排斥任何人参加,对涉及乡村公共利益的事务进行对话协商。此外,公共话语场是与时俱进的场所,在“家户分离”背景下,网络话语场也是家户和农民进行利益表达及凝聚意见的公共空间。

乡村公共话语体系构建存在以下问题:一是,家户的参与意识尚未从关注“家户利益”转换到“公共利益”,公共精神不足限制了公共话语场的建设;二是,缺乏宽松的舆论环境,政府构建的话语场常由政府部门的精英话语主导,家户公共话语权缺乏有效保证;三是,公共话语场制度保障不足,家户不能平等参与讨论,享有决策机会不均等,影响大众话语与国家话语的沟通。以上原因导致乡村家户话语权和公共话语场建设滞后,在行政权力主导的模式下,家户话语权失声,话语场形式化,尽管探索出村民“一事一议”制度、协商民主制度,但由于长期缺乏话语体系建设,导致这些制度无法良好运行。在国家资源下乡背景下,作为弱势群体的家户渴望通过公

共话语场表达家户利益,渴望通过公共话语场促进与国家精英的话语的交流。

3. 制度:非正式制度是乡村弹性化治理的内生基础

正式制度是国家在乡村外部构建的规范,包括法律法规、政策条例等,农民违反正式制度,将会受到国家权力的惩罚。非正式制度是乡村内生性惯例,表现为村规民约、人情风俗、价值观念等,村民违反非正式制度,会受到乡村内部道德的谴责和规训。中国传统乡村社会秩序运行依靠非正式制度孕育的绅士、宗族等内生权威进行管理,弥补了国家基础性权力的不足,只有在非正式制度失灵的情况下,农民才会“请官下村”或“告御状”求助正式制度。非正式制度是乡村弹性化治理的基础,具有很强的韧性,内生于乡村社会,是保障乡村有序运行的精神力量。一方面,非正式制度产生了乡村权威,规范各个权威主体运行关系,权威主体只能在非正式制度框架内运作,否则就失去权威合法性;另一方面,非正式制度塑造不同阶层农民的行为方式,农民的语言、行为需遵从非正式制度的宗族规范、人情礼仪、社会价值等,否则会被视为“异类”,被村庄排斥。此外,非正式制度具有自我保护机制,在遭遇国家正式制度压缩时,它往往通过农民的行为进行隐蔽,体现为农民对公共事务冷漠、对基层政府不信任、对自身利益不满足,当正式制度退出之后,非正式制度便会呈现“制度的恶”,扰乱乡村正常秩序。

从历史经验看,中国乡村正式制度和非正式制度处于对立和共生的状态。当国家正式制度对乡村非正式制度过度挤压,乡村会陷入失序状态或失去活力;当国家正式制度和乡村非正式制度进行深度融合时,乡村就会出现稳定状态且充满活力。构建乡村弹性化治理,必须从正式制度和非正式制度两方面进行考察,否则就会带来乡村秩序混乱,也会破坏国家基础性权力建设。同时,国家正式制度要对乡村社会非正式制度加以规范,才能实现国家正式制度的“因地制宜”和非正式制度的现代转型。

三、实现乡村弹性化治理的三个路径

(一) 国家基础性权力的弹性建设

1. 碎片化治理到整体性治理:优化权力嵌入程度

碎片化治理“指有机统一的治理系统被分割为若干局部、自成一体,独立运作,彼此交叉,但缺乏协调与整合的治理状态”^[31]。国家基础性权力在乡村治理中呈现“碎片化”困境:治理机构重复化造成职能交叉、沟通不畅;治理制度重叠化形成自治和行政双轨运行,相互掣肘;治理任务繁杂化导致形式化严重,基层人员流失。乡村治理的“碎片化”可通过整体性治理来应对。整体性治理强调政府各机构要进行充分沟通合作,弥合政策制定和执行中的分歧,使其目标一致,实现整体性发展^[32]。在国家基础性权力弹性建设中,可通过整体性治理实现国家权力自主、适度嵌入乡村社会。一方面,加强乡村治理制度顶层设计和基层部署的统一,从制度上破除乡村治理的碎片化倾向,提升国家权力作用方式的整体性;另一方面,国家权力要把握嵌入乡村的度,聚焦对村民自治、协商民主、“三治”融合等制度的保障,协调乡村治理主体,统筹乡村治理资源,形成国家和乡村的弹性治理体系。

2. 纵向整合到横向合作:优化权力配置内容

以国家权力强制为基础的纵向整合模式,国家权力是单向度运行,基层政府依靠强制的行政命令进行乡村管理,制约了乡村内部治理主体功能发挥,也使国家在乡村的基础性权力有转变为专断性权力的危险,不利于国家和乡村社会关系的弹性构建。因此国家基础性权力的弹性建设需要权力的横向合作,构建国家、农民、社会组织、市场等多主体的治理架构,从而走向乡村多中心治理。首先,国家要从管理思维切换到治理思维,树立放权和民主思想,通过平等对话和集体协商凝聚社会多元资本参与乡村治理;其次,建立责任回应机制,强化治理责任,建立监督

机制,确保治理主体以追求公共利益为目标;最后,引导农民自我管理、自我服务,保证其在多元治理结构中的主体地位,以实现乡村的弹性自治。

3. 刚性管理到柔性治理:优化权力运作方式

刚性管理以国家强制力为手段控制乡村社会,以汲取乡村资源为主要目标,国家权力在乡村容易滥用,破坏乡村内生基础,加深乡村社会和国家的隔阂。提升国家基础性权力的弹性化建设可以引入柔性治理思维。首先,国家权力需要放权,政府在行使权力时将权力授权给多元治理的主体,建立权力分享机制,提升治理主体参与积极性;其次,国家权力需要约束,加强权力约束的制度建设并强化农民及社会力量的监督,对于滥用权力、不作为者要严肃处理以提升权力行使的合法性;最后,国家权力需要转型,从权力目标的维稳化转向目标的服务化,从权力力度的刚性转向力度的柔性。

(二) 家户公共话语体系的重建

家户公共话语场构建是保障家户公共话语权、塑造公共话语人的重要载体,是构建家户公共话语体系的基础。重建家户公共话语场可保障家户对自身利益的表达,激发家户参与乡村治理,重塑乡村公共精神,扩展村民自治空间,实现家户公共话语和国家精英话语的良性沟通。

家户公共话语场重建可从以下两方面着手:一方面,培育家户公共精神。加强乡村精神文明建设,宣传社会主义核心价值观,引导家户树立民主参与思想,摒弃特权思维和贱民思想,激励家户参与话语场讨论;更要进行公共问题讨论的试验,使家户关注乡村发展,进行问题辩论,提升公共意识。另一方面,营造宽松的舆论环境。一是建立公共问题协商机制,完善现有协商民主机制,扩大协商参与规模,形成国家精英话语和乡村话语的均势;二是建立网络话语场,吸纳在外务工农民参与公共问题的讨论,制定网络话语管理办法来保障运行;三是加强公共话语场制度保障,加强话语场的法律建设,保障参与平等性,尊重家户话语权表达,避免出现弱势群体的话语失真和能力失灵。

(三) 正式制度和非正式制度的耦合

在乡村治理中,正式制度与非正式制度的问题本质上是国家与民间社会的关系^[33]。传统的非正式制度具有很强的生命力,内生为和国家正式权力相抗衡的非正式权力。为不使这种非正式权力对抗国家正式权力,就必须在尊重乡村非正式制度的基础上,对其进行规范,以实现国家正式制度和乡村非正式制度的耦合。

首先,尊重乡村非正式制度。国家正式制度落地前,要加强对当地乡村非正式制度研究,只有尊重非正式制度,乡村才会支持正式制度的本土化。如果国家权力强制推行正式制度,会使乡村内生的非正式制度崩溃,带来国家正式制度的适应性困境。当下,国家要注重发挥农民主体性,给予村民自治更广的政治空间,通过培育新乡贤,制定村规民约,挖掘传统治理资源,以发挥非正式制度的规范作用。其次,规范不良的非正式制度。一方面,宣传优秀的非正式制度,如民间协商制度、乡村诚信契约精神等;另一方面,规范改良落后的非正式制度,如农村攀比之风、铺张浪费、丧葬仪式等,改良要有耐心,不能一刀切,不能滥用行政权力。最后,提升非正式制度的合法性。一是用法治思维引导非正式制度现代化转型,使其规范运行;二是赋予非正式制度的法律地位,保障其合法合理使用;三是加强对非正式制度运行监督,弥补国家正式制度的不足。

四、结论和讨论

乡村弹性化治理的提出,是基于“国家-社会”历史变迁中国家权力和乡村社会权威、国家精英话语和乡村大众话语、国家正式制度和乡村非正式制度间存在冲突所做出的回应。本文尝

试通过权力、话语和制度三个维度阐释乡村弹性化治理的内涵,更好地对国家和社会的关系进行调适,提升两者的张力,不至于当国家和社会某一方出现危机时,造成对方的治理崩溃。构建乡村弹性化治理要加强国家基础性权力的建设,同时保持乡村内生权威的独立性;要构建乡村公共话语体系来实现和国家精英话语的良性沟通;要加强正式制度和非正式制度的耦合来实现正式制度的因地制宜和非正式制度的规范合法。目前,国家和乡村社会的关系呈现出弹性化治理趋势,比如在新时代,乡村开展了新一轮村规民约的制定和实施,民政部开展的基层协商治理实验,乡村振兴实施中“三治”融合体系的建设等。但是对乡村弹性化治理的研究还存在一些不足,比如相对于整体性的国家来说,乡村社会是分散的,两者存在弹性强弱的关系,既有的权力、话语和制度的分析框架是否还有补充?又比如,本文聚焦于乡村弹性化治理的分析框架和理论阐释,缺乏乡村弹性化建设案例,有待学界同仁加以补充完善。此外,要实现乡村弹性化治理,除了从权力、话语和制度等方面进行构建外,还要考虑乡村社会的异质性,乡村弹性化治理的实现,可能也是多层次多类型的,这有待于在实践中探索。

参考文献:

- [1] 吕德文.乡村治理70年:国家治理现代化的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(4):11-19.
- [2] 徐勇.国家化、农民性与乡村整合[M].南京:江苏人民出版社,2019:4.
- [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”[J].北京工业大学学报(社会科学版),2020,20(1):34-40.
- [4] 郭忠华,郭台辉.当代国家理论基础与前沿[M].广州:广东人民出版社,2017:111.
- [5] 埃文斯,鲁施迈耶,斯考克波.找回国家[M].方力维,莫宜端,黄琪轩,等译.北京:三联书店,2009:10.
- [6] 米格代尔.强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力[M].张长东,朱海雷,隋春波,等译.南京:凤凰出版传媒集团/江苏人民出版社,2009:10.
- [7] 李华胤.走向治理有效:农村基层建制单元的重组逻辑及取向——基于当前农村“重组浪潮”的比较分析[J].东南学术,2019(4):89-97.
- [8] 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):4-9.
- [9] 费孝通.中国绅士[M].北京:三联书店,2009:62-73.
- [10] 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.
- [11] 席晓勤,郭坚刚.全能主义政治与后全能主义社会的国家构建[J].中共浙江省委党校学报,2003,19(4):15-20.
- [12] 张厚安.乡政村治——中国特色的农村政治模式[J].政策,1996(8):26-28.
- [13] 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,2006,21(3):1-38.
- [14] 廖业扬,李强彬.乡村威权型治理:一个概念性框架及其解释[J].行政论坛,2012,19(4):11-16.
- [15] 朱德米,林昕.建设弹性的社会治理体系[J].上海行政学院学报,2017(5):48-58.
- [16] 刘慧.弹性治理:全球治理的新议程[J].国外社会科学,2017(5):17-25.
- [17] 彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱明,夏宏图,译.北京:中国人民大学出版社,2013:61.
- [18] 陈平.国家治理的二维关照:规范性与弹性[J].重庆社会科学,2015(9):23-30.
- [19] 杨学科.弹性治理:枫桥经验生发的阐释[J].治理研究,2018,34(5):27-34.
- [20] 唐庆鹏.风险共处与治理下移——国外弹性社区研究及其对我国的启示[J].国外社会科学,2015(2):81-87.
- [21] 曹召胜.从“力治”到“柔治”——基于武陵民族地区Y村治理实践的考察[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2018,36(5):113-119.
- [22] 胡卫卫,杜焱强,于水.乡村柔性治理的三重维度:权力、话语与技术[J].学习与实践,2019(1):20-28.

[23] 唐皇凤,王豪.可控的韧性治理:新时代基层治理现代化的模式选择[J].探索与争鸣,2019(12):53-62.

[24] 曹正汉.国家与社会关系的弹性:1978 年以来的变化[J].学术界,2018(10):5-13.

[25] 韦伯.经济与社会(下卷)[M].北京:商务印书馆,1997:731.

[26] 迈克尔·曼.社会权力的来源(2卷·上)[M].陈海宏,等译.上海:上海人民出版社,2018:69.

[27] 李华胤.家村关系:中国村落社会异质性认识的新视角——基于“深度中国农村调查”材料的分析[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2019(1):127-134.

[28] 徐勇.用中国事实定义中国政治——基于“横向竞争与纵向整合”的分析框架[J].河南社会科学,2018,26(3):21-27.

[29] 哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].曹卫东,王晓珏,刘北城,等译.上海:学林出版社,1999:55.

[30] 李水金.论公共话语场[J].理论导刊,2011(9):7-9.

[31] Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer, et al. Towards Holistic Governance: the New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave Press, 2002:33.

[32] 叶璇.整体性治理国内外研究综述[J].当代经济,2012(6):110-112.

[33] 张爱军,张媛.迈向善治:制度与乡规民约的契合逻辑与建构理路[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2019,46(5):1-7.

(责任编辑:宋雪飞)

Rural Flexible Governance: A Conceptual Framework and Three Dimensions: On the Historical Evolution of “State Society” Relationship

SUN Qiangqiang, LI Huayin

Abstract: “State-society” relationship is an important analytical framework for understanding rural governance in China. The governance model of rural areas in China has experienced the simple governance of “weak state-strong society”, the omnipotent governance and authoritarian governance of “strongstate - weak society”. The changes of the above three governance modes show the gradual strengthening of state power and the gradual weakening of social authority; the dominance of state elite discourse and the decline of rural mass discourse; the gradual improvement of state formal system and the gradual marginalization of rural informal system, leading to periodic contradictions and conflicts between the state and society. In order to break through the binary opposition between the traditional “state-society” and construct a new model of mutual development, mutual dependence and cooperation between the state and society, this paper attempts to put forward the concept of “flexible governance in rural areas”, and interprets the connotation of flexible governance in rural areas from three dimensions of power, discourse and system. This paper explores how to realize rural elastic governance from three aspects: the elastic construction of national basic power, the construction of household public discourse system, the coupling of formal system and informal system, so as to provide an effective choice for rural governance.

Keywords: Flexible Governance; State-Society; Basic Power; Public Discourse System; Informal System