

从“送法下乡”到“法治乡村”

——中国乡村法治建设的社会学考察

张林江

【摘要】乡村法治是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,也是乡村治理模式转型的关键一环。当代中国的乡村法治包含着现代民族国家构建、现代乡村社会构建、乡村治理现代化三个并行交互的进程,但三者呈现不同步、不协调的内在张力。鉴于中西古今的多重话语体系影响,乡村法治在理论上呈现出内生与外嵌,自主发展与外来思想、制度引入的角力与融合等多重景象;在实践层面上表现出对发展焦虑以及治理困局的积极应对和艰难探索。为此,对我国乡村法治的考察和实践推进,需放在中国式现代化、“三农”或乡村振兴这两个大的框架下进行,最终实现法治与“民情”的内在契合。对此既不能无视“民情”用强制的方式来实行乡村法治,也不能坐等“民情”的自然变迁,而应在建设社会主义现代化国家的总体目标下,积极推动现代乡村社会的构建和乡村治理现代化转型,实现“强国家—强社会—强治理”的内在统一。

【关键词】乡村法治;现代民族国家构建;现代乡村社会构建;乡村治理现代化

【作者简介】张林江,中共中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部副教授、社会学博士(北京 100089)。

【原文出处】《政治与法律》(沪),2023.2.91~107

【基金项目】本文系国家社会科学基金重大项目“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”(项目编号:21ZDA109)的阶段性成果。

一、问题的提出和研究方法的选取

党的二十大报告将“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”进行专章论述、专门部署,这在我们党的代表大会的历史上还是第一次。报告强调:“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,关系党执政兴国,关系人民幸福安康,关系党和国家长治久安。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。”^①对我国法治现代化的考察,只有从乡村法治进程入手,才能得出全面、客观、准确的认识和判断。这是因为,一方面,乡村有着数量众多的人口,没有农业农村现代化就没有整个国家的现代化。其中,建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,是实现乡村良序善治和长期稳定发展的关键。另一方面,我国经历过长期的封建社会,有着悠久的农业文明和超稳定社会结构。^②到了近代,被西方列强用坚船利炮轰开了国

门,国家受到内乱与外侮,传统社会瓦解,旧的道统失序,呈现一盘散沙的状态。如何实现民族独立、人民解放并建立新的道统、政统和治统,实现有效控制基础上的社会整合和政治整合,是当时迫切需要解决的问题。理由是,法治作用凸显,但法治又受到经济基础、社会结构、民众认知、政治实践等多元因素的影响。特别是,在西方,法治内嵌于工业化、城市化和**社会分化的进程。我国的社会转型晚起步了一百五十多年。1949年,城镇化率只有10.64%。直到1978年,全国9.63亿人口中,乡村人口仍然占到82.08%,随着城镇化步伐加快,2021年我国城镇化率达到64.72%。^③可以说,法治一定程度引领、引导着乡村社会的工业化、城市化和**社会分化。因此,乡村法治的进程,在很大程度上反映着全国法治的实际进展。

中国法治建设植根于“乡土中国”的历史与现实,^④总体看,中国乡村法治道路是在现代民族国家

构建、现代乡村社会构建、乡村治理现代化的三重逻辑进程中展开的,隐含着对中国历史文化传统、革命传统、社会主义改造与建设传统、改革开放传统的贯通与融会,也包含着对域外国家、地区在现代国家治理、国家制度建设等方面的参考与借鉴。

“中国共产党对依法治国问题的认识经历了一个不断深化的过程,法治实践也贯穿于党领导人民进行革命建设的全部历史。”^⑤对乡村法治的讨论,既可以有效回应中国现代化进程中的认知与实践,也可以为中国道路、中国模式提供思考与素材。自改革开放以来,我国法治建设不断取得新进展。特别是自党的十八大以来,法治建设步伐明显加快,中国特色社会主义法治道路日渐清晰稳健,中国特色社会主义法治体系日趋公正权威。那么,在法治建设进程中,国家法治与乡村旧的礼制传统、国家法律统一性与地方性知识本地适应性的张力如何?乡村治理是法治和传统礼制共同发挥作用,还是依靠法治的强制?也就是说,法律真正进入乡村生活了吗?乡村法治的未来图景何在?本文希望对上述问题做出回答。

在很大程度上,本文可以说是在社会学经典的国家—社会二元互动理论视角下展开的。国家维度上,在总结已有研究“送法下乡”“送秩序下乡”基础上,提出了国家进一步推进法治以实现“送权利下乡”的观点;社会维度上,则希望透过数以亿计的农民主体“面纱”,看到农村、农民作为行动者,与既有制度、与社会结构进行互相磨合的策略和行为及其结果。正是在国家—社会的各自行动逻辑和权力(利)互动中,我国乡村法治进程中现代民族国家构建、现代乡村社会构建、乡村治理现代化三条线索逐步清晰浮现。在行文上,本文力图采用历史叙事和白描的方法,展现我国乡村法治进程的历史逻辑和生动场景。“结构/机制叙事和事件/时间叙事是人类在描述和分析社会现象时所采用的两类最为基本的叙事形式。”^⑥在这个意义上,本文的研究方法仍然采用的是社会学中基于社会结构—社会行动这对基本概念的理论范式。

二、乡村法治的理论构建:“拿来”与自主化

乡村法治的理论探讨由乡村和法治这两个维度

展开。一方面,与城市社会不同,乡土特质的“民情”,经过革命洗礼但长久积淀的治理方式、惯习依然潜移默化、若隐若现地在发挥作用。另一方面,法治本身有其内在和独特的展开逻辑,社会学意义上的乡村“法治”研究,从对法律规范的制度品性转向对乡村治理实践的观照,关涉“正义体系”构建^⑦和法治社会建设的现实。^⑧乡村法治的理论思考经历了一个“拿来”向自主的转变过程,“拿来”主要体现在对中国的传统治理资源调用,以及吸收西方国家成熟的法治经验;自主则是在确立社会主义法治理念和法治框架之后,结合中国的实际情况,用自己的治理经验重构了乡村法治模式,推进中国乡村的现代化进程。在否定之否定的螺旋式上升过程中,中国特色的社会主义乡村法治理论逐渐生长和完善。

(一)中国乡村法治理论的“拿来”特点

出于对国情世情认知、理论视野、个人经历等复杂因素,在吸纳传统资源和借鉴西方经验上,先贤们对乡村法治产生了不同看法,也提出了中国法治的不同路径。

在近代法治的制度实践上,中国人对于西方法治曾经抱持积极的拥抱态度。从清末的“预备立宪”“修订法律”,到沈家本等学者型官员改革旧律、创设新律,再到梁启超提出以西欧大陆法系为蓝本建立中国法律体系以取代封建时期诸法合体的中华法系,乃至孙中山先生提出革除传统专制法治引入西式民主法治,以及民国时期模仿西方建立权力分立、议会制等政治架构,吸收各国立法原则、体例形成“六法体系”,在当时,引入、学习、借鉴西方发达国家的法治是重要的政治主张、社会行动和治国实践。虽然这一时期法治进程多次被政治社会事件打断,但总体上借西方法治经验来解决中国治理难题的思路是大方向。有异于制度探索,学界并不完全认同这些做法。

其中,费孝通的观点是比较有代表性的,他提出需要尊重和观照中国的乡土特点。“从基层上看去,中国社会是乡土性的。”^⑨这是因为,数千年的农耕文明导致乡下人的生存、生活都是与土地紧密联系在一起。为此,安土重迁、空间上的不流动性、村落单位、熟人社会、差序格局、男女有别等特征因乡土而自然生发,而与这种社会内在适应的行为规范则

是礼治。对于脱离社会基础强力推进法治的做法,费孝通持批评的态度。“现行的司法制度在乡间发生了很特殊的副作用,它破坏了原有的礼治秩序,但并不能有效地建立起法治秩序。法治秩序的建立不能单靠制定若干法律条文和设立若干法庭,重要的还得看人民怎样去应用这些设备。更进一步,在社会结构和思想观念上还得先有一番改革。如果在这些方面不加以改革,单把法律和法庭推行下乡,结果法治秩序的好处未得,而破坏礼治秩序的弊病却已先发生了。”^⑩在他看来,法律是外生于乡土社会并背离乡村生活实际的,强行植入犹如牛头安在马身上。晚近苏力等学者关于电影《秋菊打官司》的法社会学分析、^⑪贺雪峰在专著《最后一公里村庄》^⑫中的研究基本上都基于这个逻辑展开,都强调了中国乡村情况的特殊性以及旧有秩序打破重建的复杂性,并对法律等外来治理资源能否落地生根发挥作用保持了高度警醒。

在现实中,改革开放以来,社会主义市场经济体制的确立、大规模的城乡人口流动、社会利益的分化、社会结构的解构与重构等,极大地摧毁了礼治依赖的社会基础。^⑬党和政府对新的历史条件下依靠法治来组织、治理社会的主动追求,使乡村法治建设和秩序重塑面临着本土资源匮乏、制度机制缺失的问题,因此引入“移植”域外的治理经验、实现现代化过程中的跨越式发展成为必然选择。在“送法下乡论”或曰民族国家建构论中,苏力在展示当时我国基层司法生动图景的同时,想找出影响司法行动者背后那只“看不见的手”。他的结论是,“由于种种自然的、人文的和历史的原因,中国的现代国家权力至少对某些农村乡土社会的控制仍然相当孱弱,‘送法下乡’是国家权力试图在其有效权力的边缘地带以司法方式建立或强化自己的权威,使国家权力意求的秩序得以贯彻落实的一种努力”。^⑭在他看来,“中国共产党为了建立强大的民族国家,就势必要‘送法下乡’,作为一种秩序来整合基层的力量”。^⑮因为“中国近代以来一直进行的民族国家建立虽然总体已经完成,但在许多局部地区尚未实现,这至少部分是法治未能或不能在中国农村真正建立的一个基本制约”。^⑯苏力的这些研究和其《法治及其本土资源》在

法学界特别是法理学界、公法学界、社会学界产生了广泛而深远的影响。^⑰

随着送法下乡和乡村秩序的转型,“迎法下乡论”或曰“乡村失序论”^⑱将法治内在的秩序追求与社会情境联系起来,指出了21世纪初乡村法治得以推进的社会动因。即,进入21世纪后,社会流动加快、农民原子化、家族内部合作能力削弱、农村原生性内生权威淡出纠纷解决,部分地方的乡村混混成为村庄内影响力很大的势力,而且对村民生活的介入越来越深。在这样的情况下,乡村社会的内生权威和秩序已经衰微,根本无法应对村庄中的“积习性”越轨者。这种混乱状况不是格尔兹意义上因法律实施与地方秩序拮抗而产生的“语言混乱”,^⑲而是一种村庄共同体瓦解、乡村社会面临解组的“结构混乱”。结构混乱的背后是两套甚至多套正义观和价值系统,这些观念和价值在结构上势均力敌,村庄秩序因之缺乏保障。乡村社会对法律所代表的公平正义和社会秩序渴求,导致国家一厢情愿的“送法下乡”转变为乡村社会“迎法下乡”。一送一迎之间,体现着相关社会实践主体的主观意愿和主动态度。上述研究敏锐察觉到了21世纪初我国农村在社会层面已经发生的变化,以及乡村治理的情势和场景变迁,并明确指出法律下乡已经超越了用现代司法手段来定分止争、化解矛盾纠纷,更多的是体现公正、秩序的国家权威进入乡村社会并实现再造的过程。

(二)中国乡村法治理论的自主化探索

由于中国社会变迁的超大规模性、超级复杂性、时空压缩性,当代中国乡村法治的建设需要面对当下实际并契合总体国家建设目标。从21世纪初开始,乡村法治开始本土化理论探索,涉及的议题从乡村整体发展和乡村社会环境变迁、乡村社会权力结构变化等,逐渐推进到乡村法治模式的确立。

乡村法治应当在乡村整体发展和乡村社会环境变迁上立足于中国乡村实际状况。在这方面,陈锡文、陆学艺、赵树凯等继承了费孝通先生“志在富民”的学术理想,坚持“用脚步丈量中国大地”,认为乡村法治要放在“三农”的框架下甚至放在整个国家发展稳定的大盘子里来探讨。陈锡文提出完善乡村治理,发挥乡村保证粮食安全、提供生态屏障、传承传

统文化的功能要靠生活在乡村的居民。^③陆学艺的研究直指城乡二元结构背后不平等的社会制度。他提出,“城乡分治、一国两策”的二元体制是一种不平等的体制,在这个体制内,农村、农民的经济、社会、政治地位都不如城市、市民。如果这个体制和相关的制度不改变,农村、农民就不可能获得平等的权利,农村就不可能治理好。^④赵树凯的表达更为直接,他提出,“乡村治理的基本问题,是如何认识 and 对待农民。如何认识农民,关乎治理理念;如何对待农民,关乎治理体系。以土地为核心、以农民为目标的政策制定、制度安排和组织建设,构成乡村治理体系的基本框架”。^⑤也就是说,乡村法治既要见物(法律文本)更要见人(行为主体),需关注农民等法治行为主体的法律实践和法治体验。

乡村法治建设的背后,是社会结构变化和一系列权力、权利的制度性安排。为此,需要在权力、权利的获得、保护、行使过程中寻找内在逻辑。从20世纪90年代到21世纪前十年,我国在快速发展的过程中,因计划生育、农村税费征收、征地、拆迁等诱发的社会矛盾不断凸显,形成了一个信访和群体性事件的高潮。应星的研究发现,在类似上访之类的依法抗争行动中,行动者不但会充分运用有利于自身利益的法律和政策,而且经常使用各种策略和技术把自己面临的困境建构为国家需要重视的问题。^⑥行动者的说、闹、缠等“问题化”技术,与国家治理的社会稳定需求、官员的维稳考核压力形成一对内在矛盾,迫使双方行动在微观权力的互动中缠绕周旋。由是塑造出当时“信闹不信法”和“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的畸形社会心态,以及“拔钉子、开口子、揭盖子”的维稳技术。在此过程中,“法律治理并没有成为主导的治理手段,甚至其独立性也大打折扣……在对抗争政治的治理中,仍是行政力量占据着绝对的主导地位,而行政法不过是一种政治控制机制。这样一来,法律所本应具有的稳定的、理性的、规范的、程序化的治理效应就无从发挥”。^⑦另外,社会学界还有关于面子、人情、关系等在基层治理中的运用、功能及形态的研究。这些研究关注普通人在面对公权力时如何自我生产权力、使用权力来达到自己的目标。这种“过程—事件分

析”^⑧因接近治理的真实态,以社会学、民族志、人类学“讲故事”的方式生动真实反映社会行动者的行为逻辑、行动策略和权力(利)互动,从而将制定于庙堂上、书写在书本上、悬挂在高墙上的法律条文以鲜活的方式展现出来,提醒我们绝对不能单纯依靠文本、文件和正式报告来理解法治在中国乡村的运作。

(三)中国乡村法治理论的创新与升华

乡村法治发展是在整体国家建设的道路上展开的,制度的约束机制特别是国家的政治制度安排既是中国道路和中国模式的组成部分,也是法治得以统一的内在保证。

从“压力型体制”^⑨“技术治理”理论,^⑩到“行政发包制”^⑪“政治锦标赛”,^⑫以及“项目制”^⑬“运动式治理”^⑭的研究,虽然并不直接提及乡村法治问题,但为加深对乡村法治问题的制度环境和政治规定性理解拓展了多样化思考空间,即如何破解“一统体制与有效治理”这一对矛盾难题^⑮,这离不开对中国特色政党制度的讨论。在我国,中国共产党是最高政治领导力量,是国家治理中影响最大的变量。但长期以来,在一些规范性学术研究中,多数是将政党作为无须讨论的外部条件。直到近几年,学术界才主张在国家与社会关系的学术研究中“将政党带进来”。^⑯党的十八大以来,党的建设全面加强,管党治党宽松软状况得到根本性改变,党的凝聚力和战斗力空前增强。在乡村法治的研究框架中引入党建这个变量是非常必要的。

总体看,在既有的相关理论研究中,乡土特质的“民情”、域外法治的移植和引入、中国特色治理体制构成了我国乡村法治的“古”“外”“中”三重背景和三种范式。然而,要更为深入地理解当代中国(“今”)的乡村法治,我们还需要更为历时性、主体性、时代性的研究视角。为此,下文将从国家、乡民、基层干部等多维行动视角展示丰富的乡村法治图景,以深化相关问题的理论探讨。

三、乡村法治的历史逻辑:民权扩展、农村增利与治理体系重构

“乡村治理现代化表现于基层,但受制于宏观的国家治理体系。”^⑰我国的乡村治理是在党的领导下、政府的组织下进行的,是紧紧围绕党的治国理政总

体部署开展的。因之,中国乡村法治的内涵远超行政执法、司法审判、法律援助等专业活动,而是大体按照乡民权利的实现(特别是对农民赋权赋能)、给乡村社会增利和建构现代乡村治理体系的三维路径展开的。由此,乡民权利的有效性与制度的合法性成为乡村法治建设的两轮,乡村法治进程与党和国家的治理重心、“三农”工作思路实现了紧密结合。

(一)乡民权利的实现和扩展

改革开放的过程,也是全体人民权利实现和扩展的过程,乡村法治也在这个大逻辑下展开。总体来看,乡民权利的实现经历了一个以土地权利为核心,由经济权利逐渐扩展到其他权利的过程。20世纪70年代末到80年代初的农村改革,以家庭联产承包责任制为突破口,对乡村发展甚至我国的改革开放事业都具有开创性意义。一九七八年十二月,邓小平在中共中央工作会议闭幕会上的讲话中提出,“当前最迫切的是扩大厂矿企业和生产队的自主权,使每一个工厂和生产队能够千方百计地发挥主动创造精神。一个生产队有了经营自主权,一小块地没有种上东西,一小片水面没有利用起来搞养殖业,社员和干部就要睡不着觉,就要开动脑筋想办法”。^⑤农村联产承包责任制作为我国农民的伟大创造,得到党中央的认可、总结和全面推广,逐步以政策和法律的形式固定下来,成为我国农村的基本经营制度。1984年的中央一号文件允许农民自理口粮到小城镇落户,为农民工的出现和跨区域流动创造了条件。1985年,中央一号文件规定,除个别品种外国家不再向农民下达农产品统购派购任务,开始实行合同定购和市场收购制度,农民由单纯的农业生产者角色转变为真正意义上的市场主体。乡镇企业也是亿万农民的伟大创造。这种“离土不离乡,进厂不进城”的发展模式,既有利于繁荣城乡经济、促进农民就业、增加农民收入,也促进一批小城镇涌现和崛起,改变了中国的城乡布局。中央和地方都鼓励发展乡镇企业,还制定了《乡镇企业法》。农村集贸市场的放开,便利了生产生活资料的交换,方便了农民群众的消费,促进了农村产业结构的调整。这一系列政策法律的落实,使农民由被动的生产参与者成为生产的主体、市场的主体,激发了农民的生产积极性和创造性。

在农村经济发展后,乡村社会的组织化问题被提出,乡村治理体制改革也进入议事日程。旧的人民公社—生产大队—生产小队的乡村治理结构不再适应新的情况。1980年6月四川广汉县向阳人民公社换上了“乡人民政府”的牌子,同年广西宜州合寨村自发成立了村民委员会。在群众实践的基础上,党中央经过调查研究和慎重考虑,1982年《宪法》确立了“政社分设、建立乡(镇)人民政府”的基层体制,规定了村民委员会的基本职责。1987年11月,全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,将村民委员会规定为村民“自我管理、自我教育、自我服务”的群众性自治组织,将村民自治用宪法和法律形式予以确认。1994年11月,中共中央印发《关于加强农村基层组织建设的通知》,对农村基层组织建设作出了战略部署,多个省市对实施《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,出台了实施细则、规定或办法。1998年11月,经过约十年的实际运作和经验总结,全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》,进一步完善了村民自治制度,将村民自治的内容概括为“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。同时,明确了村党组织对村民自治的支持和保障作用,规定村党组织在村级组织中处于领导核心地位。

20世纪90年代中期,改革重点开始“进城”,国有企业改革全面启动,“三农”发展面临新的困难。一方面,乡镇企业生产经营出现瓶颈、农民工外出受到各种限制,农民群众就业机会减少、增收缓慢。另一方面,1994年分税制后事权下移,农村基层“事多钱少”。为发展各项农村事业,农民税费负担持续加重。当时,农业四税(农业税、屠宰税、牧业税、农林特产税)、村级三项提留(公积金、公益金和管理费)和乡级五项统筹(教育费附加、计划生育费、民兵训练费、乡村道路建设费和优抚费),农民必须缴纳。为了兴修农村水利、道路以及修建学校,以及为了给不断增加的基层冗员发放工资,农村“三乱”(乱集资、乱摊派、乱罚款)现象十分普遍,各种达标评比收费、搭车收费、统计造假加重农民负担的现象屡禁不止,被称为“头税轻,二税重,三税是个无底洞”。因税费负担和计划生育而诱发的基层矛盾不断增多,还出

现粮仓扒粮、牛棚牵牛、上房揭瓦、封门堵窗等极端做法。因大量国家基础设施建设导致的征地拆迁也开始增多。1992年起农民工外出再现高潮。1994年,劳动部印发《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》,要求对农民工跨地区流动实行就业证卡管理。1995年,中央社会治安综合治理委员会印发《关于加强流动人口管理工作的意见》,推出统一的农民工就业证和暂住证制度。1997年6月,国务院批转公安部制定的《小城镇户籍管理制度改革试点方案》(即国发[1997]20号文件),提出“允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的乡村人口在小城镇办理城镇常住户口,以促进农村劳动力就近、有序地向小城镇转移”。2001年3月,国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,县以下放开户口限制,我国小城镇户籍制度改革全面展开。^⑤不过,小城镇户籍改革关注的还是那些已在小城镇工作、生活的人口,当时改革还未指向农村城镇化。另外,还有不少部委办局和地方政府出台了一系列名为规范农民工管理实为限制农民工流动的政策法规,甚至出现了数量巨大的外出农民工强制收容遣返。这一时期的农村治理以完成上级政府及相关部门交办的任务为主,农村干群关系一度非常紧张。

(二)调整利益关系给乡村社会增利

农村情况的变化和农村治理结构的改变也推动了国家与农村利益关系的调整。2005年党的十六届五中全会提出,按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,推进社会主义新农村建设。2006年1月1日起全面取消农业税。村级组织代表国家为村民提供基本公共服务和社会管理的责任不断明确。党中央及时调整“三农”政策,提出对农业农村农民“多予、少取、放活”。这是国家和农村农民关系的一次重大调整,对于农村发展乃至我国现代化进程都产生了深远的影响。

农村税费取消的同时,农村电网改造改由国家负担,农村中小学教师工资改为县级统筹,农村校舍改由国家统一建设。相关部门还出台大量关于种粮、种子、农机补贴等惠农措施,农村开始建立最低生活保障制度,推进义务教育“两免一补”,全面推行新型农村合作医疗。从2003年起农民工政策也发生重大变

革,废止收容遣送法规,国家就取消农民工流动卡证管理、改善农民工工作条件、保护农民工工资收入等权益连续发文。2008年起实施的《就业促进法》明确规定,农村劳动者进城就业享有与城镇劳动者平等的劳动权利,不得对农村劳动者进城就业设置歧视性限制。2010年十一届全国人大三次会议修改《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》,明确城乡按相同人口比例选举人大代表。2011年2月,国务院办公厅《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的意见》指出,要引导非农产业和农村人口有序向中小城市和建制镇转移,逐步满足符合条件的农村人口落户需求,逐步实现城乡基本公共服务均等化。

农村基础设施(如各种形式的村村通工程)和基本公共服务的推进,极大改变了农村面貌。但与此同时,乡镇和村“两委”干部觉得失去了需要管理的农村事务,也失去了“管”农民的手段。不少基层干部抱怨说,“村民是没事不理你,有事才找你,办不好还骂你”。多予少取期望达到的将国家—农民的“汲取型”关系转变为“服务型”关系未能完全实现,有研究称其为“悬浮型”政权。^⑥同时,农村“空心化”、集体经济“空壳化”、农村居民老龄化的情况日趋严重。有些地方鼓励“能人治村”,想方设法让外出务工经商的村民、在外贤达回村担任村“两委”干部。在村民自治和管理民主的旗号下,一些村庄摆不正基层党组织和自治组织关系,出现了村书记、村主任两个“一把手”面和心不和甚至公开闹矛盾的现象。

(三)建构与新时代相适应的现代乡村治理体系

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代。在“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局下,农村发展先后围绕脱贫攻坚、乡村振兴两件大事展开,我国法治建设也进入新阶段,各项纲领性文件、标志性事件频现。总体看,我国农业供给侧改革迈出新步伐,粮食生产连续登上新台阶,农民收入连续正增长,农村改革取得新成效,农村面貌持续改善。与此同时,我国乡村法治建设也进入新阶段。2013年2月,十八届中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习。2014年7月,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,取消农业户口和非农业户口区分,建立城乡统一的户口登记

制度。2014年10月,党的十八届四中全会通过《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,全会提出180多项重大改革举措,涵盖依法治国各个方面。这是党的历史上第一次专题研究全面依法治国的中央全会。2016年10月开始,我国开始推进农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”改革,组织开展了全国的承包地确权工作。同年12月,中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,农村集体产权制度改革向全国推开,清查核实了农村集体资产和集体土地等资源的底数,确认了农村集体成员。2017年底的中央农村工作会议上,习近平总书记强调,法治是乡村治理的前提和保障,要把政府各项涉农工作纳入法治化轨道,加强乡村法治宣传工作,完善乡村法治服务,引导干部群众尊法学法守法用法,依法表达诉求、解决纠纷、维护权益。2018年初,中共中央、国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》,明确提出坚持法治为本,强化法律在维护农民权益、规范市场运行、农业支持保护、生态环境治理、化解农村社会矛盾等方面的权威地位。2018年3月,中央全面依法治国委员会成立,这是党的历史上第一次设立这样的机构。根据党的十九届三中全会关于深化行政执法体制改革的要求,整合成立了包括农业在内的5个综合执法队伍。年底,修改《村民委员会组织法》,决定将村委会任期由3年改为5年。2020年11月召开中央全面依法治国工作会议,确立了习近平法治思想在全面依法治国工作中的指导地位。2021年初党中央、国务院印发《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,对包括乡村治理在内的工作作出部署,并首次对培育学法用法示范户作出要求,提升农民群众法治素养。2021年4月党中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》。

按照治理有效和建设社会治理共同体的要求,各地农村不断健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。全面加强了农村党建,持续夯实党在农村工作的基层基础。新一轮村“两委”换届中,各地都开展了村“两委”候选人资格审查,提高了村干部的质量,确保了村干部的纯洁性。普遍实行村党组织书记和村委会主任“一肩挑”和村“两委”成员交叉任

职。加大力度从致富能手、外出经商务工人员、高校毕业生、退伍军人等群体中培养选拔村干部。同时,向乡村下派了大批第一书记、驻村干部和大学生村官,缓解农村管理能力不足的压力。许多地方创新村民自治和基层民主方式,组织开展了村民议事会、村民代表会、民情恳谈会等形式多样的活动。推广运用村务工作清单制,着力解决村级组织负担重、运行不规范等问题。将人力、物力、财力向农村基层倾斜,提高农村干部收入待遇和保障水平,加强村“两委”干部培训学习,给基层放权、赋能、配置资源。运用村规民约、红白事理事会等方式,推进农村移风易俗,解决高价彩礼、厚葬薄养、人情攀比等突出问题。优化农村公共文化产品供给,开展形式多样的文体活动,组织农村道德模范、身边好人、五好家庭和好邻居、好婆媳等精神文明创建活动,促进形成文明乡风。全国绝大多数行政村建立了村务监督委员会。司法行政系统推进乡(镇)、村司法服务,广泛建立乡村法律服务中心(站、室),一些地方推行一村一律师。农村基层行政执法力量得到加强和整合,基层逐步建立综合执法体系。深入开展扫黑除恶专项斗争,打击农村黑恶势力和干扰、操控基层政权行为,严厉打击诈骗、非法集资、邪教等农村高发刑事犯罪。运用“新时代枫桥经验”,采取多元化机制及时发现并化解农村矛盾纠纷。

从上述国家治理议程和农村治理关系的粗线条勾勒不难看出,我国的农村发展始终是中国式现代化的有机组成部分,农村治理是国家治理体系和治理能力现代化、全面依法治国进程的重要工作内容。从改革开放之初的扩大农村农民自主权到全面推进农业农村现代化,乡村法治的形式和内涵早已经超越了“送法下乡”“迎法下乡”,生成了新的逻辑。

第一,党始终是推进乡村法治的决定性力量。无论是制定出台农村重大政策(比如,1982年至1986年连续五年、2004年至2022年连续十九年,共出台二十四个中央一号文件,又如,提出新农村建设、脱贫攻坚、乡村振兴等重大发展战略),还是组织、推动涉及“三农”的法律法规立改废和实施、执法、监督;无论是推进行政、司法、自治组织等的体制改革和职能转换,还是领导开展各项法治具体工作和专项行动,抑或是

为农村治理配置资源、宣传发动群众,党中央都是乡村法治的领导核心,党的各级组织都是推进乡村法治的首要力量。党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势,也是我国乡村法治建设的最大优势。

第二,我国现代民族国家构建的任务接近完成,法治已经成为国家治理的日常形态。“民族国家的政治理想产生于中世纪末期的西欧,是民族主义追求民族界线与国家界线‘统一’的理想的国家形态。”^⑧“对于处于现代化全球化浪潮中的当今中国来说,更主要的任务仍然是建构,是建构一个民族—国家与民主—国家相对均衡的现代国家。”^⑨目前,我国宪法和法律法规中涉农立法基本齐备,农村基层政权全面建立、工作全面覆盖,农村执法、司法和法律服务不断向乡村延伸,使得法律“边缘地带”基本消失。现代民族国家的有效治理不再需要通过法官扛着国徽下乡、坐在炕上开庭来宣示,而是以体制化、机制化的方式真实嵌入乡村生活中。法治原则贯穿于立法、执法、司法、守法等法治全过程,使我国在具有中国治理特色的同时也更具备了现代国家治理特点。虽然法律执行中依然存在变通或违法现象,但毫无疑问,我国宪法、法律实现了在全部国土空间上的空前统一性和可执行性。

第三,乡村法治支持服务于乡村发展、国家发展的大局。法治和发展是现代化的一体两翼,农村的法治道路一直服务支持于农村、农业、农民的发展。全面建设小康社会成就卓著,全面打赢脱贫攻坚战,农民群众收入持续增加,农村社会保障和社会服务全面加强,农村环境和村容村貌明显提升,农民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续,其中,法治“伴行”或者说本身就是乡村发展的内生性内容。在这一过程中,中国也借鉴西方农业和乡村社会现代化经验,但由于自身国情又无法完全模仿西方,必须走出自己的新路。^⑩“走出自己的新路”是更具本质性、更深层次的现代民族国家构建,其中,实现以现代法治为基本形态的治理体系和治理能力现代化是当然的题中之义。

第四,国家在推进现代法治进程的同时,有效地吸纳、改造和借鉴了基层社会因传统而留存的治理资源。毋庸置疑,传统礼制直到今天对我们的生活

仍然具有一定影响。中国人之所以成为民族就因为“礼”为全体人民树立了社会关系准则。^⑪礼制的内核是一套“修齐治平”的伦理道德,其外部展开则是系统完备且彼此榫卯扣合的个人—家庭—国家的一整套行为规范。我国建立人民主权的现代国家后,建构起“新德治”体制。^⑫主要内容包括:一是建立“人民”概念为核心的共同体,二是彻底颠覆了传统社会地位结构,三是贯穿一整套“塑造新人”的治理技术。为了保持治理手段、方法与社会基础的合拍,中国的法治进程并不排斥、拒绝传统优秀文化和历史治理经验,而是有意识地继承了延续数千年的道德基因和具体措施。比如,尊重地方、社区小传统和社会惯习,肯定和支持群众在公共讨论和决策、乡规民俗制定、私下约定权益等活动中采用不违背现行法律法规和公序良俗的规则和做法。

第五,从国家推进法治的进程看,并非一帆风顺,而是在曲折中不断前进的。总体看,我国法治建设消除了因“山高皇帝远”而产生的“边缘地带”,也克服了法治作为乡村外来文化和规则的“水土不服”。立法的民主化、执法司法机关的在地化、以党组织为核心的乡村治理常态化,都让法治不再是完全外来的物种,而是在体现国家意志的同时带着与地方能够彼此嫁接的基因,从而大为减少了异体排斥。但是,恰如前述乡村法治进程的梳理所表明的一样,由于乡村治理的社会基础仍在发生着巨大变化,乡村社会的转型仍未完成,乡村法治仍将面临新的挑战。目前,村庄的开放性不断加强,极大增强了与外部的联系,村民之间异质性增加、同质性减少,乡村内部的血缘地缘业缘联系弱化了。农村人口大量外流,村庄人口老龄化、空心化趋势加剧。农村居民生活水平提高,基本民生得到保障,精神文化需求日益凸显,权利意识不断增强。^⑬农民群众理性化特别是利益倾向意识提升,基于自我和家庭(而非家族、村庄等传统的血缘地缘共同体)考虑来参与市场交易和社会交往,原子化和流动性大大加强。随着收入多元化、生活流动化而对土地依赖和共同体依赖大为降低。农民生活的改善、农民长远发展能力的增强和城乡发展差距缩小带来乡村社会结构和思想观念的变革,对新时代法治也提出了新的挑战和要求。

四、“送权利下乡”:法治全面渗透与基层法治实践的演化

从国家视角看,现代民族国家建构让法治下乡,绵密地嵌入乡村生产生活各个方面。在国家大力推进农村基层治理、推行基本公共服务的同时,法治产品及其供应方式与乡民的内在诉求之间呈现什么样的关系呢?

(一)农村党群服务中心:法治寓于日常服务之中

农村基层的治理场域和公共生活中心有一个变迁过程。改革开放前生产大队一级普遍有固定办公场所,有的还附属建有戏台、电影场、体育场等设施。这些办公场所因各地、各村情况而硬件存在差异,大多面积不大,相对比较简陋,能提供的服务功能比较单一。改革开放之初,村党组织、村民委员会自然继承了这些场地和设施。在联产承包责任制“分地”(事实上还包括分牲畜、分畜力车等生产资料)的大形势下,不少地方连农村集体场院、办公场所等也一分为之或一卖了之。此后,相当长一个时期,由于国家对农村公共事务投入相对不足,加之绝大多数农村都缺乏持续的集体经济收入来源,很多地方的农村办公场所年久失修、无人打理,有些村甚至将公章和财务账本等都分由村书记、村会计带回自己家保管。同时,村里能够提供的管理和服务事项很少,有些村干部直白地将村庄管理事务简称为“催粮催款(指征收公粮和交涉农税费)、刮宫流产(指计划生育)、其他不管”。这一时期村民涉及的法律事务以邻里纠纷和家庭矛盾为主,解决方式多为村干部或者家族长辈、村里有名望且爱管事者居间调解。法律或者说国家治理的“边缘地带”“空白地带”就是在这种多元因素下出现的。在此情况下,送法下乡、背着国徽到农村开庭在很大程度上也是通过政治活动、政治符号来宣示国家权力以实现国家有效治理的过程。

随着农村经济社会情况的变化,以及国家治理的推进,如何在基层建立一套与时代发展相适应的常态化机制变得非常必要。因为“现代国家必须在合法性建设、共同体意识的建设、国家能力建设和权力关系建设中,‘寻求一个……新的符号框架’来实现人们头脑中的国家观念的构建”。^④在这样的背景下,党群服务中心作为乡村治理的新载体快速普及

开来。目前,全国50多万个行政村基本普及了“党群服务中心”,它整合了农村党组织、村委会、村监会以及各个政府部门在农村设置的机构、牌子、平台、工作力量和阵地资源,是党和政府在农村基层的领导平台和执政阵地,为农村党员和群众提供教育、培训、管理、宣传、服务等多元化功能,是新时代我国农村公共生活的中心。农村党群服务中心的出现和普及,与前述现代民族国家构建的进程是一致的,它以鲜明的标志标识(如党徽、党旗、国徽、国旗、公务标牌等)、标准化的官方建筑风格、严格规范而又方便的多元化开放服务等,将“国家”输送、注入到了乡村,而又以农村唯一权力中心(同时也是公共服务中心)的方式将乡村聚集、团结到“国家”周围。

从农民主体角度看,这个新公共空间在宣示国家权力的同时,也成为农民法定权利得以实现的场所,是农民与国家机制化、常态化互动的日常空间。法治的要义之一是保护公民的合法权利,但权利的实现需要一定的基础——相关人应当准确知晓自己的权利内容,而且具有保护和实现自己权利的客观条件和能力。农村党群服务中心提供民政、就业、社保、综治、计生、物业、党群等多项服务内容,农村居民不但可以通过党群服务中心墙上的公示栏、桌上的明白卡、免费发放的小册子等准确了解自己享有的法定权利,而且还可以就近、随时、无限制地向“坐班制”工作人员咨询相关内容、办理相关事务。对于远离治理中心(城市)的乡民来说,国家改变了高高在上的形象,以主动趋前俯身的服务姿态让管理相对人真正变成权利的主人,而不只是被赋权的对象。当然,这对于老年人、残疾人、农村低保人员等特殊困难群体权益实现的社会意义就更大了。在这里,党和政府“以人民为中心”的政治主张和行动宣示,不再是口头的空洞宣传,而从写在纸上的政策和法条变成了民众可获得的实际权利,法律权利变得前所未有的可知、可感、可用。

农村党群服务中心的普及,还承担了基层社会整合和再组织的社会功能。这让因联产承包责任制而导致的乡民原子化、离心化倾向,让因计划生育、征粮征款而导致的干群关系紧张化趋势,让后农业税时代的农村治理无力干事、基层治理“悬浮”状况

得以改观。这既是国家治理“向基层前进”的过程,也是促进农村居民履行公民义务、维护社会团结的过程。中国的本源性传统是家户制,这个独特的传统构成了中国农村发展的制度底色。^⑤农村联产承包责任制因深度契合这一传统,极大提高了农业生产效率。但随着农村人口外流增多,多数村庄人口老龄化、家庭规模小型化,原本由家庭内部承担的养老、教育、生活照料等社会功能虚化。农业科技进步和信息社会的到来,又进一步弱化了家庭的生产组织和共同消费功能。今天,家庭在农村社会生活中仍然扮演着重要角色,但其功能缺失和作用下降让家庭这个“锚”的稳定价值受到冲击。村集体(以及背后的国家)再次成为每个农村居民、每个家庭的重要依靠。另外,农村党群服务中心除了给村民提供办理各项法定事务外,往往还组织各种文体娱乐活动,提供农村红白喜事的操办场地,有的还有老年人免费理发、免费体检、办生日宴、百家宴、节庆等活动项目。由是,农村党群服务中心以具象化的物质存在、具体化的活动组织,实现了将农村社会成员组织、团结在村“两委”(事实上是党和国家在基层的代表)周围的效果。农村居民在获得感、幸福感、安全感提升的同时,对党和国家的政治认同大为提高,对社会制度和法治的信心大为提升,遵守宪法和法律以及对国家的忠诚义务就在这种空间和时间的秩序安排下得以潜移默化。

(二)乡村法治的治理本意与实践演化

农村普遍建立的党群服务中心弥补了农村居民在用法、实现法定权利能力上的不足,这符合国家主导推进型的法治社会建设希图建立的“自觉守法、遇事找法、解决问题靠法”的法治格局取向。但是,乡村社会生活的复杂性——人际关系的前现代性、资源相对匮乏、社会事务的非规则性、与科层管理的内在冲突等,导致基层特质对法治社会建设形成制约,^⑥仔细观察会发现,乡村社会的法治实践还存在着很大的非现代性甚至反法治化特征。这既体现在法律的进场带来乡村纠纷解决的异化,^⑦进而影响乡村法治秩序的生成;也更广泛地体现在法治的本意和实践中的偏离,从而对乡村法治建设形成潜在的负面影响。

第一,对法律价值认同上的“消极守法”。公民遵守法律至少得有三个前提,即能力上了解法律、意愿上尊崇法律、行动上循法而动。由于知识传播的特点,使得法律知识的获取和分布是非均衡的。我国许多农村地区在人口持续外流的情况下,留下来的多为老人、妇女、儿童,他们多数文化水平不高。而农村地区的普法,还有不少是采用出墙报、发传单、开会宣讲等传统方式,农民居民实际参与程度低,对法律知识获取的效果差。从一定程度上说,农村居民不是守法,而是基于其朴素的生活常识(不能干坏事)、长期的行为习惯(如在处理相邻关系时的互相谅解)不违法而已。在法治尊崇维度上,即使是受市场理性和法治规则浸淫时间较长的浙江余杭地区,在2007年至2018年的12年间,“普通群众眼中的基层民众法治尊崇水平变化不大”。^⑧而且,这种尊崇往往不是对于现代法治发自内心的认同和信守,而更多地表现为害怕违法犯罪引发的法律惩罚和社会负面评价。这种心态,与古代社会“冤死不问讼”的守法观并没有本质上的区别。在“解决问题靠法”这个维度,中央党校(国家行政学院)2021年“全面实施乡村振兴战略研究”课题全国调查表明,在近3年曾经遇到矛盾纠纷的农村家庭中,解决矛盾纠纷的办法以找村干部调解最多,占比39.2%;其次是没有采取行动,占比25.7%;再次是司法途径,占比13.5%,找熟人朋友占比8.1%。^⑨与此同时,我国信访数量长期保持高位,“信访不信法”“信闹不信法”的现象有所遏制但仍未根本改观。农村居民涉诉涉访的目的多为自我利益的保护,相当部分当事人以自己认为的应得权益能否实现为最终评判标准,而法律的规定、程序的要求等都被认为无足轻重,依法抗争^⑩的“法”只是用以抗争、维权的正当性理据,是工具而不是价值。^⑪这与现代法治社会建设所希望建立的所有公民内心尊崇法律、生活中自觉守法、行动上依法行事的目标是存在较大偏差的。

第二,法治建设和民主进程上的“弱参与”。公民能够广泛地参与国家治理,是现代国家的基本特征,也是现代法治的基本要求。我国实行中国共产党领导下的全过程人民民主,社会民主的广度和深度远超以“竞争性选举”为标配、实质是利益群体和

精英统治的西方民主。但民主、法治的实现是一个渐进的过程,要受到国情、社情、民情的制约。随着市场经济的深入,人们的社会交往和参与行为趋向“弱参与”。^③这既体现在参与的抑制效应,也体现在生产网络中的互助和信任能力下降。前述中央党校(国家行政学院)2021年“全面实施乡村振兴战略研究”课题调查还表明,被访者在实际参与的公共活动中(多选),选择最多的是村居委会干部选举,占比85.4%;其次是村中的红白喜事,占比58.0%。而对农村公共生活更具有实质意义的村公共事务讨论决策、村环境治理、村文化娱乐活动组织、村务公开等实际上的村务治理参与比例都不高,基本都在50%以下。

第三,治理主体的身份“拉锯”。让农村居民从治理的对象(客体)变为治理的主体,从而形成“共建共治共享”治理格局,是走向现代治理的内在要求。调动群众积极性、促进群众在参与中实现权利、实践民主,也是党和政府历来的主张。当前,我国农村已经普遍建立了党组织领导下的村民协商议事平台和渠道,对于实现农村居民权益、提高民主决策水平、增进认同和共识都起到了重要作用,而且涌现出了一大批典型案例和经验做法。农村治理正由传统的自上而下管理转变为自上而下的管理与自下而上的参与相结合。这一转变的实质,是农村居民由传统的被管理对象变为治理主体,但这个转型并不容易。基层干部经常会以农村居民知识少、能力差、眼界窄为理由而“代民做主”,从善良的意愿出发干出可能违背农村居民意愿的事情。农村居民受认知、能力和时间等方面的限制,不愿、不会、不能参加乡村公共事务的讨论、决策和监督的情况更是长期、普遍地存在。

五、结论与讨论:中国特色乡村法治道路的生成逻辑

我国乡村法治是在中国式现代化的宏阔背景下展开的,乡村法治是乡民权利的生成与扩展过程,也是乡村秩序重塑与再造过程,更是乡村法治建设中国道路和中国模式的形成过程。在这个艰难的探索与选择中,中国乡村法治摸索出了一条具有中国特色、体现社会主义初级阶段社会发展特点的法治建设之路。作为走向现代国家过程中的自觉选择,中

国的乡村法治建设同时也在三个层面向前推进。

第一,在现代民族国家构建上,以实践形态将国家法律制度推行到全部国土范围、全体民众生活,确保国家政权的稳固和国家意志的实现。农村作为曾经的法律“边缘地带”、礼治和人治传统兴盛地区、在交通、通信等基础设施条件持续改善,国家管理资源和管理能力大为提升的情况下,现在已经不再有法治盲区 and 禁区。换言之,当年费孝通提出的对法治进入乡村的担忧、苏力提出的国家权力借助乡间的地方性知识和民间惯习来实现的客观现实,在今天几乎都已经不再是问题了。在法治的政治正确话语下,国家权力渗透进乡村空间和时间,实现了对民众日常行为以及思想意识的有效规训和控制。虽然这几乎是当代所有现代国家采取的普遍治理样态,但由于各个国家社会制度的不同、政治伦理的差别,这种治理样态服务于不同的统治阶级(群体)和统治目的。

第二,在现代乡村社会的构建上,乡村法治的推进与乡村社会的嬗变同步进行。托克维尔在讨论西方民主制度的形成时,曾提出政治制度应当与“民情”相适应的问题。^④在托克维尔看来,一方面民主最深刻、最彻底地改变了“民情”,另一方面“民情”又反过来构成了民主最坚实、最根本的基础。^⑤当前,乡土中国的基础或者说“民情”已经发生巨大变化——农村的物质生活日益发达,农村居民的消费水平明显提高;农村的生产生活条件不断改善,农业生产逐步实现机械化、电气化;传统小农经济走向解体,社会分工越来越细,社会流动性加强;大量农村剩余劳动力外出务工,农村居民原子化,社会关系趋于淡漠,农村熟人社会、慢生活形态正在消亡;农村居民对外部世界了解得越来越多,思想观念持续更新……当代中国乡村社会已无法用乡土社会的礼俗来应对,法治已经融入乡村社会,制度化成为国家推进“三农”工作的主要方式。但由于社会变迁是一个缓慢的历史进程,传统乡土社会的印迹不可能被完全抹去,它仍然以思想认知、生活习惯、公共空间等软硬件形态寄存、寄生在农村社会生活中,一些与现代法治背道而驰的现象仍会在中国农村时不时冒出来。可以说,乡村法治的最终实现根本上取决于“民情”的彻底改变。如果乡村社会生活不能完全纳入

法治进程,自觉守法、循法而行不能成为全体农村居民的日常行为方式,那么我国现代乡村社会的建构就没有完成。

第三,在乡村治理现代化上,乡村法治是乡村治理模式转型和乡村现代化的具体体现。法治成为乡村主导治理模式(三治融合中的自治、德治也都以法治加以确认和保障),代表着礼治、人治等非法治作法逐渐脱离乡村生活,这个进程与国家治理体系与治理能力现代化、与依法治国同步推进,其进程仍然远未结束。“法治乃是一套社会治理术,乃是‘一种迂回而节省的治理技术’。因此,我们不能把法治意识形态化或神圣化,而必须考虑法律与社会治理之间的内在关系。”^⑥从乡村基层干部的工作实践看,在党纪国法约束下,其行为的规范性和合法性比以前大为提高。但由于所面对的农村居民意识、农村发展现实,加之需要解决的“三农”问题的任务艰巨性和复杂性,以及既有体制和制度运行的惯性、乡村治理场景的特殊性、技术治理不可避免出现的异化现象等,使得传统乡村治理向法治转型的过程并非一帆风顺,甚至经常出现一些偏离法治的咄咄怪事。

上述现代民族国家构建、现代乡村社会的构建、乡村治理现代化三个并行的进程,总体构成了当代中国版本的乡村法治图景和中国特色法治理论谱系。实践中,乡村法治推进的三个方面是不同步的。现代民族国家构建的进度很快,相关的立法、司法、执法体系较为健全,并处于持续的改进和完善中。现代乡村社会的构建上,除维护乡村良好秩序之外,其他各方面都滞后于现代民族国家构建的进程。而真正落实法治的乡村治理现代化、基层管理服务行为以及民众守法状况,又落后于现代乡村社会构建。三者实践进度不一致,成为当前我国乡村法治的重要特征,也是乡村法治深入推进的现实障碍。

更进一步,我们还要追问,何以乡村法治是从现代民族国家构建、现代乡村社会构建、治理模式现代化转型三个维度展开?不难看出,这个从实践中提炼出的乡村法治进程的理论分析框架脱胎于经典的“国家—社会”二元分析,与当代中国发展的逻辑相统一。即法治要促进强国家、强社会“双强”结构的形成,但“双强”结构并不必然导致和谐的运行效果,

为此需要以法治为依托的强治理来促进“双强”结构的良性互动而非彼此冲突,以期形成“强国家—强社会—强治理”格局。由是,乡村法治回应了两个交叉的国家发展主题。其一是中国式现代化的主题。中国走向现代化是一场非常罕见的巨大社会变迁,有着区别于其他国家现代化的独特之处。^⑦西方国家工业化、城市化、全球化、信息化呈现一个渐次进行的过程,而我国以压缩时空式的方式同时经历多种社会转型。西方个人主义的文化倾向、主张以社会制约权力的历史传统、长期市场浸淫形成的规则意识,为西式民主和法治提供了社会基础。我国的政治结构、经济形态、文化意识、社会观念都与西方国家存在很大的差别,乡村法治绝非有了法律体系就能自觉实现,“送法下乡”的司法实践和“迎法下乡”的秩序追求都只能完成法治理想的某个方面或者某个环节,只有回答好了现代民族国家构建、现代乡村社会构建、现代治理模式转型三个难题,乡村法治的大厦才可能实实在在地建起来。其二是农业、农村、农民这一具有典型中国特色的“三农”发展主题或者说乡村振兴主题。因为,乡村法治的具体实践不仅包括对农村秩序的维护、社会活力的激发、文明乡风的形成、农村居民现代意识的提升等狭义的“社会治理”,也包括要把乡村经济发展、生态保护等广泛的治理内容纳入法治的范畴,让“三农”各项工作都踏上现代法治轨道。为此,同样需要用乡村治理模式现代化转型为纽带,一头挑起现代民族国家构建,一头挑起现代乡村社会构建。

中央全面依法治国委员会印发的《关于加强法治乡村建设的意见》提出,到2035年,“乡村法治可信赖、权利有保障、义务必履行、道德得遵守,乡风文明达到新高度,乡村社会和谐稳定开创新局面,乡村治理体系和治理能力基本实现现代化,法治乡村基本建成”。^⑧可以说,乡村法治未来发展的时间表和路线图都已明晰。但是,中国乡村法治是一个复杂的系统工程,是现代民族国家构建、现代乡村社会构建、现代治理模式转型三个任务同步开展的历史进程,需要我们摒弃单打一、急于毕其功于一役的心理,保持足够的历史耐心,脚踏实地、锲而不舍地加以推进。

注释:

①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第40页。

②参见金观涛、刘青峰:《兴盛与危机:论中国社会超稳定结构》,法律出版社2011年版,第1页。

③参见国家统计局编:《中国统计年鉴2022》,中国统计出版社2022年版,第31页。

④参见费孝通:《乡土中国》,人民出版社2008年版,第1页。

⑤冯玉军:《党领导法治建设的百年征程与经验》,载《检察日报》2021年7月7日,第3版。

⑥赵鼎新:《什么是社会学》,生活·读书·新知三联书店2021年版,第4页。

⑦黄宗智:《中国的新型正义体系:实践与理论》,广西师范大学出版社2020年版,第1页。

⑧参见陈柏峰:《中国法治社会的结构及其运行机制》,载《中国社会科学》2019年第1期。

⑨费孝通:《乡土中国》,人民出版社2008年版,第1页。

⑩费孝通:《乡土中国》,人民出版社2008年版,第72页。

⑪参见苏力:《法治及其本土资源》(第3版),北京大学出版社2015年版,第30页。

⑫参见贺雪峰:《最后一公里村庄》,中信出版社2017年版,第10-15页。

⑬参见陆益龙:《乡村民间纠纷的异化及其治理路径》,载《中国社会科学》2019年第10期。

⑭苏力:《送法下乡——中国基层司法制度研究》,北京大学出版社2011年版,第23页。

⑮吕万:《新形势下的“送法下乡”——评苏力〈送法下乡〉十年》, <https://www.civillaw.com.cn/bo/t/?id=34384>, 2022年10月3日访问。

⑯苏力:《送法下乡——中国基层司法制度研究》,北京大学出版社2011年版,第37页。

⑰参见陈顾:《秋菊二十年:反思“法律与文学”》,载《读书》2016年第9期。

⑱参见董磊明、陈柏峰、聂良波:《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》,载《中国社会科学》2008年第5期。

⑲[美]克利福德·吉尔兹:《地方性知识:阐释人类学论文集》,王海龙、张家宣译,中央编译出版社2000年版,第278页。

⑳参见陈锡文:《民族文化的根脉在乡村》,载《北京日报》2021年1月25日,第17版。

㉑参见陆学艺:《走出“城乡分治,一国两策”的困境》,载《读书》2000年第5期。

㉒赵树凯:《乡村治理的百年探索:理念与体系》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

㉓参见应星:《“田野工作的想象力”:在科学与艺术之间——以〈大河移民上访的故事〉为例》,载《社会》2018年第1期。

㉔应星主编:《中国社会》,中国人民大学出版社2015年版,第230页。

㉕孙立平:《“过程—事件分析”与中国农村中国家—农民关系的实践形态》,载《清华社会学评论》2000年第1辑,鹭江出版社2000年版,第1-20页。

㉖参见《县乡人大运行机制研究》课题组:《县乡两级的政治体制改革,如何建立民主的合作新体制——新密市县乡两级人民代表大会制度运作机制的调查报告》,载《经济社会体制比较》1997年第4期。

㉗参见渠敬东、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》,载《中国社会科学》2004年第2期。

㉘参见周黎安:《行政发包制》,载《社会》2014年第6期。

㉙周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,载《经济研究》2004年第6期;周飞舟:《锦标赛体制》,载《社会学研究》2009年第3期。

㉚渠敬东:《项目制——一种新的国家治理体制》,载《中国社会科学》2012年第5期。

㉛周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,载《开放时代》2012年第9期。

㉜参见周雪光:《中国国家治理的制度逻辑》,生活·读书·新知三联书店2017年版,第9页。

㉝景跃进:《将政党带进来:国家与社会关系范畴的反思与重构》,载《探索与争鸣》2019年第8期。

㉞赵树凯:《乡村治理的百年探索:理念与体系》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

㉟邓小平:《解放思想,实事求是,团结一致向前看》,载《邓小平文选》(第二卷),人民出版社1994年版,第146页。

㊱参见卢汉龙:《新中国社会管理体制研究》,上海人民出版社2015年版,第221页。

㊲参见周飞舟:《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海三联书店2012年版,第99-120页。

㊳张会龙、朱碧波:《中华国家范式:民族国家理论的省思与突破》,载《政治学研究》2021年第2期。

㊴徐勇:《“回归国家”与现代国家的建构》,载《东南学术》2006年第4期。

㊵参见李培林:《中国式现代化和新发展社会学》,载《中国社会科学》2021年第12期。

㊶参见[美]邓尔麟:《钱穆与七房桥世界》,社会科学文献出版社1998年版,第8-9页。

㊷参见魏沂:《中国新德治论析——改革前中国道德化政治的历史反思》,载《战略与管理》2001年第2期。

⑬参见龚维斌:《全面推进乡村振兴中的基层治理》,载《行政管理改革》2022年第3期。

⑭薛洁:《国家建设:符号系统政治功能的转向》,载《浙江社会科学》2020年第7期。

⑮参见徐勇:《中国农户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》,载《中国社会科学》2013年第8期。

⑯参见陈柏峰:《中国法治社会的结构及其运行机制》,载《中国社会科学》2019年第1期。

⑰参见陆益龙:《乡村民间纠纷的异化及其治理路径》,载《中国社会科学》2019年第10期。

⑱钱弘道、窦海心:《基层民众的法治尊崇状况研究——基于余杭法治指数12年的数据》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2021年第2期。

⑲本部分数据来自中央党校(国家行政学院)2021年“全面实施乡村振兴战略研究”课题问卷调查。2021年2月,中央党校(国家行政学院)设立校(院)年度重大委托课题“全面实施乡村振兴战略研究”。课题组织开展了全国性的调研,除对县、乡、村三级书记和部分熟悉乡村振兴工作的在校学员270多人进行访谈外,还按照规范抽样调查研究方法,在全国11个省(区、市)进行了村民入户问卷调查,共计获得2520份有效

调查问卷。

⑳参见李连江、欧博文:《当代中国农民的依法抗争》,载吴国光编:《九七效应》,太平洋世纪研究所(太平洋世纪出版社有限公司)1997年版,第141-169页。

㉑参见肖唐镖:《中国农民抗争的策略与理据——“依法抗争”理论的两维分析》,载《河海大学学报(哲学社会科学版)》2015年第4期。

㉒陈福平:《强市场中“弱参与”》,载《社会学研究》2009年第3期。

㉓参见[法]托克维尔:《论美国的民主》,董果良译,商务印书馆1993年版,第700-837页。

㉔参见应星:《“三农”问题新释——中国农村改革历程的三重分析框架》,载《人文杂志》2014年第1期。

㉕强世功:《“法治中国”的道路选择——从法律帝国到多元主义法治共和国》,载《文化纵横》2014年第4期。

㉖参见李培林:《中国式现代化和新发展社会学》,载《中国社会科学》2021年第12期。

㉗《中央全面依法治国委员会印发〈关于加强法治乡村建设的意见〉》,http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/qmyfzg/202003/t20200325_150392.html,2022年10月3日访问。

From "Sending Law to the Countryside" to "Rule of Law in the Countryside": A Sociological Investigation of Advancing the Rule of Law in the Countryside of China

Zhang Linjiang

Abstract: The rule of law in the countryside is a significant part of the modernization of China's system and capacity for governance and also a key link in the transformation of the model of rural governance. The rule of law in the countryside of contemporary includes three processes: the construction of modern nation-state, the construction of modern rural societies, and the modernization of rural governance. With parallel and interactive relationships, such three processes also present internal tensions of being unsynchronized and uncoordinated. In view of the impacts of multiple discourse systems, i.e. the Chinese one, the western one, the ancient one and the modern one, the rule of law in the countryside in theory presents multiple scenes of battle and integration between endogeneity and exogeneity, independent development and the introduction of foreign ideas and systems, and in practice shows the positive response and hard-working exploration of countermeasures to development anxieties and governance predicaments. Therefore, it is necessary to place the investigation and practical advancement of the rule of law in the countryside of China under two big frameworks of the Chinese path to modernization and "agriculture, rural areas and farmers" or rural vitalization, ultimately achieving the internal coherence between the rule of law and the "public sentiment". We can neither ignore the "public sentiment" to realize rule of law in the countryside by compulsory means or wait for the natural change of "public sentiment". Instead, we should actively promote the construction of a modern rural society and the modernization transformation of rural governance and realize the internal unification of "strong country-strong society-strong governance" under the overall goal of building a modern socialist country.

Key words: rule of law in the countryside; the construction of modern nation-state; the construction of modern rural societies; the modernization of rural governance