

【地方政府与基层治理】

从“双轨”到“三治”： 中国乡村治理的现代之变

刘金海 谈晓花

【摘要】中国乡村治理研究中,费孝通提出的“双轨政治”最有代表性。通过分析发现,费孝通在四种角度上使用它,“权力双轨”和“双轨治理”是传统中国乡村的现实表达。历经政权建设、土地革命和体制变革,“权力双轨”和“双轨治理”一直存在并“纠缠”于乡村发展进程之中。20世纪80年代“乡政村治”格局形成后,“双轨政治”又获得了“生机”。然而,改革开放以来中国乡村发展已经超越了“双轨式”总结,新世纪以来中国乡村正在经历着历史之变和时代之变,乡村社会形成了更为复杂但更为有序的权力结构和治理体系。“三治结合”的提出及进一步发展,不仅结束了乡村治理“双轨体系”的“历史传统”,也促进了中国乡村治理的现代之变。

【关键词】乡村治理;双轨政治;三治结合

【作者简介】刘金海,华中师范大学中国农村研究院/政治科学高等研究院教授,博士生导师;谈晓花,华中师范大学中国农村研究院博士研究生(湖北 武汉 430079)。

【原文出处】《党政研究》(成都),2023.3.102~110

【基金项目】国家社科基金重大项目“20世纪中国农村调查不同派别的资料整理与研究”(17ZDA118)。

一、“双轨政治”的提出及省思

诸多研究者认为,费孝通在《基层行政的僵化》中提出了“双轨政治”。有关“双轨政治”的理解或总结主要源于这段话:“政治绝不能只在自上而下的单轨上运行。人民的意见是不论任何性质的政治所不能不加以考虑的,这是自下而上的轨道。一个健全的、能持久的政治必须是上通下达、来往自如的双轨形式。”^[1]《基层行政的僵化》一文甫出,“双轨政治”就引起了热烈的讨论^[2]。

有研究者对此进行了相应探讨。如有研究者运用“双轨政治”来研究中华帝制时代国家与社会关系^[3]及传统中国社会治理结构^[4]等;有研究者认为“双轨政治”在传统乡村的分布是不均衡的,实质是上层士绅的“双轨政治”^[5];有研究者认为“双轨政治”有双重性^[6],后有研究者把它总结为具有社会学概念的抽

象性与理想型特点^[7]。也有质疑,如秦晖对“皇权不下县”提出了质疑^[8],项继权认为传统乡村既非“自治”也非“专制”,而是“官督绅办”体制^[9]。

本文在《基层行政的僵化》《再论双轨政治》两篇文献基础上,结合相关文献的研究后认为,费孝通在四种角度上使用“双轨政治”:第一种是现代政治角度,指自上而下的宪法之治和自下而上的民主之治,在费孝通那里,“双轨”意味着“两道防线”;第二种是传统形态角度,强调专制政治与地方自治在“全部形态”上的全然不同,“双轨”意味着这两种政治形态之间是“并列性”关系;第三种是权力主体和实践场域角度,“双轨政治”名义上是指两类主体和两个场域,但实际上两类主体有着内在“同一性”,专制权力通过绅权“转换”后才能继续“下行”至乡村民众,“双轨”实际上是同一种权力在上下相连两个场域的不

同表现形式;第四种是实践角度,“双轨政治”指两种完全不同的治理活动和治理模式,实为“双轨治理”。

以上四种角度中,第一种角度不适用于传统中国乡村政治研究,后三种角度都曾出现在传统乡村政治和治理的研究中。后三种角度虽然相互之间是内在关联的,但有分别,关注点也不同,在分析传统中国乡村政治时的重要性和学术功能也不同:形态角度的“双轨政治”是对传统中国社会政治结构的经典概括,既可以单独作为议题来研究,也是认识、理解和研究传统中国乡村政治的前提和基础;主体和场域角度的“双轨政治”,关注点集中于“绅士”这一特殊群体或阶层,《皇权与绅权》最为典型;实践角度的“双轨政治”,因不同时代、不同地域、不同群体而有不同的总结,典型的如“上层士绅”自治,还有宗族自治等。不同研究者对“双轨政治”的理解角度不同,就会有相应的关注点和研究领域,研究目标和成果也就因此而不同。

在费孝通研究的基础上,有研究者认为,双轨治理只是中国传统社会的三大治理方式之一,它主要表现为士绅主导下的基层地方自治;在偏远乡村社区,则主要表现为地方自主性更强的宗族自治。^[10]除这两种自治模式外,在云南、贵州、四川等省边远边缘地区还存在着一种村寨长老治理模式,在西北游牧地区还存在着流动性的部落治理,在西藏等地还存在着庄园制的遗留,在东北地区还存在着类似于费孝通所言的“横暴权力”。从这个角度看,“双轨政治”只是中国核心区传统乡村政治的“典型性”总结。

二、“双轨”的发展及思维之辨

(一)历史之变与“双轨”变“单轨”

19世纪末20世纪初,中国遭遇“三千年未有之大变革”。为了增强国家对乡村社会的控制,晚清新政改革中的警察制度下乡,民国时期政权建设逐步下乡,特别是1914年《地方自治实行条例》、1929年《县组织法》、1932年《剿匪区年各县编查保甲户口条例》、1939年《县各级组织纲要》等公布,伴以新式教

育和基础设施建设的国家事权逐渐增多,乡村社会的权力结构和权势开始发生着结构性的变化。曾经“夹缝”中的保甲制度^[11],对上而言把“第二道防线冲破了”;对下而言,保甲长在乡村权力结构中的地位上升,不仅重构了乡村权力结构,改变了乡村治理格局,而且加强了“官”“绅”之间的互动、交流频率与协调空间,“于是官民两套在基层社会开始纠缠”^[12]。

以此再看费孝通四种角度的“双轨政治”,情况各异:现代性的“双轨政治”正处于建设进程之中,“自下而上”的轨道提升至于以县为主的“地方层次”;形态角度上的“双轨政治”正在趋向于“单轨政治”;主体和场域角度的“权力双轨”仍然存在,并有过之而无不及,绅权与绅士研究的兴起是外在表现,正式的专制权力更多时候通过“乡土性”的非正式规则表现出来;实践角度的“双轨治理”依然存在,只不过逐渐向“自上而下”的权力实践靠齐。一个意外的结果是,农村社会内部的治理模式因绅士自我角色的定位而出现“两分化”。

这促使着我们思考另外一种可能,即对“双轨政治”进行分解式的理解,把其中的“双轨”作为一个单独变量“拎”出来。实际上,不论是两种角度上的“双轨政治”还是“权力双轨”“双轨治理”,中间始终没有变化的就是“双轨”。

以“双轨”为视角来看待传统中国政治与社会,确实有它的道理。费正清在分析1949年前中国社会结构时指出,“自古以来就有两个中国:一是农村中为数极多从事农业的农民社会……另一方面是城市和市镇的比较流动的上层……这种分野仍旧是今天中国政治舞台的基础”^[13]。费孝通在《乡土中国》中有“两种社会”(“礼俗社会”和“法理社会”)、“两种社会结构格局”(“差序格局”和“团体格局”)、“两种治理”(“人治”和“法治”)类型划分;在《乡土重建》中有“两种政治”(“专制政治”与“地方政治”,“无为政治”和“积极政治”)的总结。不论是平行结构还是纵向结构,均表现出“两分”及“对立”特性。由此看来,基于“两分法”的“双轨”在分析传统中国社会结构时确

有它的优势和“真实”之处。

中国历史上也确实如此。自秦汉以来,中国基层社会一直存在着两套权力和治理体系:一为正式的乡里(秦)—乡亭(汉)—保(里)甲与职役(唐中期后)—都保(宋)—乡都(元)—里甲(明)—里甲牌制(清);一为家长、村长、族长、地主/绅士制,一直保持着相对的稳定。两套体系不仅在类型上不同,在形态、结构、主体、纽带、实践、结果等方面均不同,在不同历史时期,变化的动力亦不同,于是就有了专制政治与停滞社会之间的“位差”;内嵌于两者之间的“双轨”关系不仅依然存在,而且一直在发挥着效用。

近现代以来的中国农村变化中亦是如此。如:伴随着晚清在地方推行自治的还有“农会”的组织,民国时期与保甲制相伴随的是“农会”“农民协会”的演进;中国共产党在革命过程中一直致力于农会的组织与健全,在1927年一度将农会定性为以穷苦农民为主干的乡村的政治联盟,其后,农会、贫农团等一直伴随着根据地的红色苏维埃政权建设、边区村公所建制;新中国成立后农村实行区乡制,确立了自上而下的政权体系,同时,中央人民政府政务院政务会议通过了《农民协会组织通则》,共同致力于土地改革运动和基层政治建设;随着合作化运动的完成,在乡村建立了两套组织体系:一套是以人民公社为载体的基层政权体系,另外一套是以贫下中农协会等为基础的权力体系,一直持续到人民公社体制的终结。

晚清以来“双轨”动力并行的结果是趋向于“单轨”,但晚清以来的基层政权建设没有完成这一任务。真正摧毁传统乡村“双轨政治”的是中国共产党领导下的土地改革运动^[14]。以农民大会、农民代表会及农民协会委员会等为代表的农民组织团体,集基层政权、群众自治、政治联盟多功能于一体。^[15]土地改革完成后,农民协会便因失去了存在的合理性而悄然隐退^[16],区乡制变为“行政村”,农村与国家在权力体系上开始“一体化”。随着合作化运动,集体化实践逐渐强化了农村与国家在经济和体制上的

“一体化”;人民公社虽然不断强调民主建社,但政社统一、党政合一是主流。20世纪60年代普遍成立的贫下中农协会也一直未如领导人的重视程度那样发挥作用,最终,人民公社体制向“全能主义政治”发展。中国农村最终归于“一体性”的“单轨政治”,以“组织一体化”“制度一体化”和“行动一体化”,重构了乡村政治形态、政治主体、政治关系和政治活动等。

(二)历史再变与双轨政治“研究热”

改革开放以来,随着人民公社制度的废除,乡镇政府取代了原来的人民公社,村民委员会取代了生产大队,成为基层群众性自治组织。1987年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》第三条规定:“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。”1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村组法》)增加乡镇政府“不得干预依法属于村民自治范围内的事项”,更加明确了村民自治有相对独立的自治权力。它导致了两个结果:一是“乡政村治”局面的形成;二是“乡村关系问题”的出现。于是,基于费孝通“双轨政治”的“研究热”重新兴起。

基于“政治”“双轨”的不同理解和运用,形成了一些代表性成果,分为五类。(1)具体化为“乡政村治”。具有代表性的如“乡村关系”研究(此类文献最多,不单独列举),以及“官治—自治”双轨制解释^[17],或是通过发展村级社会组织来重构“双轨政治”^[18]等。(2)基层治理中的“双轨组织体系”。具有代表性的如农村社区建设中的村委会与管委会“双轨共治”^[19],城市化进程中的社区自治和社区经济组织^[20]等。(3)关注于“双轨治理”模式。具有代表性的如基于“行政—村社”强弱对比的四种“新双轨治理”样态^[21],以及以村委会与村落理事会为基础的“双轨治理”^[22]等。(4)基于“第一书记制度”研究的“双轨治理”——国家治理与乡村治理^[23]。(5)其他代表性的研究。如有研究者把它运用到更为具体的县域科层政治与关

系政治结合之中^[24]；有研究者认为，改革开放以来我国政治形态也遵循着“双轨政治”运行逻辑^[25]。

比较费孝通传统“双轨政治”中的“双轨”与现代中国农村研究中的“双轨”，有三个明显变化。一是“双轨”的“重心”多数下移。有的下移了一个层级——可称为“乡村双轨”，有的下移了二级——可称为“村级双轨”，还有的下移了三级——可称为“村内双轨”。二是“双轨”在“区间”上也有了拓展。可以“上”至费孝通现代“双轨政治”中的自下而上轨道，“下”至村委会与民众之间的“双轨”关系。三是“双轨”中的“轨”也出现了多元化。如“乡村双轨”中的乡级政府组织(含管委会)与村委会，还通过“第一书记制度”扩展至国家和乡村；“村级双轨”中“一轨”指村委会，另一轨指居委会等；“村内双轨”中“一轨”指村委会，另一轨指普通民众。

这产生了两个疑问：第一，我们在使用“双轨”作为研究视角或议题时，有哪些需要注意的地方？第二，现代中国农村基层政治和治理中的“双轨”，究竟是在什么基础上使用的？有限制性前提或适用范围吗？一切重新又集中到了对“双轨”的理解之上。

(三)“双轨”的思维之辨

考察费孝通的思想脉络与理论逻辑，“双轨政治”中的“双轨”有五个需要明辨的地方。第一，“双轨”经历了一系列的“迭变”和“转换”。过程如下：“西方政治结构中的双轨”——“中西政治形态的双轨(同时也指中西社会及社会结构、社会治理的双轨)”——“传统中国治理权力的双轨”——“传统中国治理模式的双轨”。第二，“双轨”意味着“平行”。运用到传统中国内部研究时，则是将纵向的权力、结构及治理模式“平行化”。第三，“双轨”之间关系除“平行”外，既有可能是“统一”关系，也有可能是“对立”关系，更多情况是三种关系混合在一起。于是，“双轨政治”研究的重点自然而然地就集中在了“权力”“权力关系”“权力技术”等方面。第四，“双轨”意味着“二元”，是一种“简单化”总结，只能反映传统中国内地农村的典型形式。第五，“自下而上”的研究

路径。费孝通研究重点是“乡土中国”和“乡土重建”，与他主张的社区研究有关，优势在于对“下”可作形象具体的描述分析，但在对“上”的分析及“上”“下”关系的把握等方面，则难免有所侧重。费孝通也明白这一点。“我多年来研究的对象是中国的乡村。乡村只是整个中国社会的一部分，我从这部分的认识中得到的看法自不免亦有所偏。这一点读者必须先知道的。”^[26]

费孝通对“双轨”的理解受社会学认知和学科研究的影响较大。当研究者借鉴费孝通的“双轨政治”“双轨治理”等概念，实际上只是借用了其中的“双轨”，至于“政治”和“治理”，则随着“双轨”主体、场域和关系的变化，早就发生了变化。这意味，“双轨”具有普遍性意义。以上五个方面中，除第五个方面与费孝通学术立场有关外，其他四个方面中的“双轨”均意味着“二元思维”，实际上是一种理解和解释世界的思维方式，或者一般意义上的分析框架，很难成为一种具有固定内涵的概念或理论。

费孝通运用“双轨政治”总结现代民主政治，对中西社会作“比较”，是一种典型的学科化思维方式和认识路径；运用“双轨政治”分析传统中国权力结构及治理模式，也是一种非常自觉的思维方式和研究路径。现代研究者运用“双轨”研究中国农村政治结构和治理模式，同样是一种学科化的研究路径和思维模式，只能部分地反映社会及“历史真实”，甚至是“片面性”地反映社会及“历史真实”。在当代中国农村研究中，“双轨政治”“双轨治理”等研究一直“不温不火”；与此同时，乡村治理呈现出“多元”“多主体”“多权威”“多中心”等特征，“合作共治”“协商治理”及“合作协商”“多元自主”等模式不断出现。2014年“三治”研究开始出现，2018年迅速升温。^①这促使我们把研究重心转到现时代的乡村治理之变特别是“三治”及研究上。

三、现实之变与“三治”的超越

(一)现实之变及挑战

现代中国农村的“双轨政治”“双轨治理”研究，

均以乡级行政与村级自治、村委会与其他各类组织(包括居委会、村落理事会及社区经济组织)、国家与乡村的“两分”为前提,并不能真实地反映改革开放以来的农村社会现实,世纪之交及新世纪以来的农村社会发展更是远远超越了“双轨”总结,表现在三个方面。

第一,实施村民自治后,乡镇与村庄之间并不是“平行”关系。无论“乡村关系”在法律上如何界定,均不能改变以下三个事实。一是乡镇治理权与村庄自治权之间永远不可能是“平行”关系。二是中国乡村永远是国家治下的乡村,两者之间是“包含”和“被包含”的事实;按照《村组法》,乡镇负有“指导”“支持”和“帮助”责任,国家各项事务更需要通过村庄来“协助”执行,村民自治自实施起就一直存在着“行政化”倾向。三是当代中国乡村发展离不开国家政策和上级政府支持,新世纪以来社会主义新农村建设实施及精准扶贫战略、乡村振兴战略等,更是把中国乡村发展与国家建设发展融在了一起。在这种背景下,运用“双轨”视角来研究“乡村关系”本身就是“以偏概全”。

第二,改革开放后的乡村权力体系不是“双轨体系”。现时代乡村治理的权力体系中,正式的权力至少有四种,分别是基层党组织的领导权、乡镇政府的指导权、以村委会为执行主体的自治权,以及各种类型的村民监督权(特别是村务监督权)和参与权(村民的自治权利,在任何时候任何情况下都可以随时“转换”成为参与权或/和监督权)。无论从哪个角度,“双轨模式”无法完全且有效地解释现时代中国乡村的权力体系。

第三,现时代中国乡村权力体系和治理模式很难作简单的模式概括。一个原因是改革开放特别是新世纪以来,中国乡村社会形态变化剧烈,权力体系和治理形态很难作模式化总结。另外一个原因是,中国各地农村亦不同,在乡村权力体系、乡村社会形态、乡村治理模式等方面亦不相同,促使着我们把研究目光转向当代中国农村的治理实践。

(二)“三治结合”及发展

党的十九大报告提出要“加强农村基层基础工作,完善自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”,不仅是现时期乡村治理实践的经验性总结,也对新时代的中国乡村治理提出了明确目标和更高要求。

从目前情况来看,“三治结合”的乡村治理体系已经形成,自治、法治和德治不仅在乡村社会治理中已广泛存在,事实上亦在发挥作用,典型的如浙江桐乡市的“一约两会三团”^[27]。从现实情况来看,“三治结合”是“国家”的“统一性要求”与“地方”的“特殊情况”的结合。如何“结合”则有多种可能。有研究者在对村庄进行类型划分的基础上,提出了不同的“结合”模式,最为典型的如“一体两翼”“三治组合”和“融合平衡”等。比较而言,“融合论”超越了“结合论”,“三治结合”在实践中很快向“三治融合”演进。

“融合”不仅仅反映在“三治”之间,还反映在农村基层党组织建设中。《中国共产党农村基层组织工作条例》专门增加了“乡村治理”一章,强调“党的农村基层组织应当健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”“党的农村基层组织应当加强对各类组织的统一领导,打造充满活力、和谐有序的善治乡村,形成共建共治共享的乡村治理格局”。实践中,各地农村通过各种各样的党组织建设,加强对“三治”工作的组织、领导和引领。有研究者认为,“党建+”已经成为基层治理创新的重要引擎^[28]。

“三治”不仅仅是乡村的事情,它会向上触及乡镇机构改革与职能设置^[29];具体实践中还需要区(县)镇村三级联动,各部门齐抓共管,共同推进乡村治理。近年来中国乡村诸多事务及各种类型的发展战略等,既依赖于上级政府的政策指导和财政支持,更需要加强乡村社会与外部社会的关联。十九大报告提出的“共建共治共享”,目的是加强乡村治理、社会治理和国家治理之间的有机联系,实现治理在中国社会中微观、中观和宏观层面的“融合”。

(三)“三治”对“双轨”的超越

“三治融合”虽然基于乡村治理体系而提出,但

它的前提是当今中国社会的形态与结构之变;与之对应,乡村社会也在结构、权力和治理模式等方面发生了相应变化,乡村与国家的关系等也发生了变化。“三治融合”无论涉及的范畴还是影响的深程度,均远远超越了乡村范畴,也远远超越了“双轨政治”的“历史传统”。

1. 关系之变:从“分隔”到“一体”

“双轨政治”是传统中国政治结构的典型总结,也是政治与社会“两分”的总结,其结果是专制政治和基层社会的“分隔”。基层社会自治体系主要以群体为基础,乡村治理不仅呈现出“政治无涉”的特性,还呈现出各具特色的“地方性”特征,真正意义上的“地方自治”形成。“双轨政治”还意味着国家权力与地方社会之间连接的中介——绅士,不仅“脆弱”(属于“软权力”范畴),而且“易断”(属于典型的“人治”),还难以寻求到替代品,其结果是中国社会结构上层和下层之间的“脆弱平衡”。一旦平衡被打破或破坏,基层社会就会呈现无序状态或回归到暴乱状态。这也是传统时期中国地方广泛存在着“横暴权力”、邪恶势力、极端组织,以及不断发生农民动乱的原因。实行村民自治后也出现了类似的状况。不仅村庄范围内“两委问题”不断,而且“乡村关系”也往往意味着“乡村问题”——某些地区农村“村霸”等黑恶势力主政,导致“问题村”“难点村”。

“三治结合”的提出首先扩展了乡村治理体系,村民自治只是其中之一,且主要限于村庄公共事务;村民自治要与自上而下的法治、德治结合起来,向“三治融合”发展;村庄“三治”“上”(指权力层级而言)有乡镇政府的指导,“同级”有村党组织的领导,“下”有广大村民群众的“全过程”的参与和监督。中国乡村社会已经形成了一个结构完整、功能完备、分工合理、职责明确的治理体系。

2. 权力之变:从“双”到“三+…”

传统中国虽然皇权与绅权“内在一致”,但“权力双轨”意味着“一元化”专制权力在实践中表现出“二元化”结果。在社会发展规律和思维逻辑之中,“二”

为不确定性之源,它源自于“一”,一种发展是“三”,更多种发展的趋势是不确定性。如要保持“双轨”的有序和稳定,两种权力在效能上应该对等或大致差不多,这在传统中国完全不可能;或是其中必有压倒性的“一轨”,这在传统中国政治结构中就是指“皇权”。这说明,“权力双轨”本身就意味着不确定性,由此导致了社会结构、政治结构的双重不稳定性。

传统中国思维中,“三”为确定性之终,不确定性之始。这意味着,“三治结合”既是一种具有稳定性的治理结构,同时也存在着演化的多种可能性,典型的如三治“结合”“融合”方式及类型的研究,也如现实中的各种“创新”模式,有研究者总结为“3+X”模式,具体的更有“四治”模式(“三治”+智治,政治+“三治”),及此基础上的“五治模式”或“六治模式”(再增加了“共治”)^[30]。在以“三治结合”为基础的治理体系之上,可以增加新的治理途径,如乡镇政府指导权和农村党组织的领导权,从而形成“2+3”的治理格局;还可以在其之下增加农民的参与权、监督权等,形成“3+2”的治理格局。当然,可以把这些综合起来考虑,形成诸如“X+(3+Y)+Z”的模型表达式。

不同的治理方式意味着不同的治理权力,特别表现在属性和效能上。如自治权力为社会性权力,有约束力但无强制力;法治权力为“硬权力”,是一种以国家权力为后盾的强制性权力,任何人都得遵循;德治权力为“软权力”,主要靠示范默化和宣传教育来达到。再如智治权力,虽然是“软权力”的重要组成部分,但在运行过程中则表现为一种“强制性”的规则,不遵守则无法运行下去;共治权力为综合性权力,具有统合性特征,主要强调共识性和自我约束性。除此之外,“三治权力”之“上”有乡镇政府指导权、党组织领导权,“三治”之“下”有村民参与权和监督权。中国乡村社会已经形成了领导权、指导权、决策权、执行权、监督权“综合一体”的权力体系,也形成了硬权力、软权力、综合权力“混合一体”的权力体系。传统中国的“权力双轨”格局发生了根本性的改变,现在中国不仅形成了“上下一体”的纵向权力结

构,而且形成了“一体多元”横向权力格局,共同构成了一个“纵横融合”的权力体系。

3. 重心之变:从控制到治理

传统中国政治的目标是“大一统”,然而,囿于组织、财政、交通和信息等因素,“统而不治”是最为适宜的选择^[31]。乡绅自治既体现了皇权意志,更是以巩固皇权为目标,“控制乡村”即为最终目的。

现代国家政治实践的重点是国家治理,乡村治理是国家治理的有机组成部分。十九大报告提出“三治结合”,正式把对农村政治的重心从形态和结构转到了治理及成效上。究其原因,在于每一种“治理”都代表了一种社会秩序的构建方式,每一种“治理”都代表了一种政治理念^[32],每一种政治理念在人类政治社会中都有坚实的基础。在此基础上有研究者认为,“三治结合”的提出,既符合中国乡村社会的“乡情”(德治),又体现了现代社会治理的发展方向(自治和法治)^[33],不仅反映了当前中国乡村发展的现实需求,也将成为未来中国乡村治理的主导模式。

四、中国乡村治理的现代之变

改革开放以来中国乡村治理的变化特别是“三治结合”的提出及进一步发展,不仅结束了乡村治理“双轨体系”的“历史传统”,也促进了中国乡村治理的现代之变。

第一,治理主体与客体的“统一性”。传统中国乡村治理中,乡绅和族长等是治理主体,农民群众是治理客体,前者对后者有绝对的支配权和治理权。现代乡村治理中,村民既是村民自治的主体,也是村庄治理的客体。并且,首先并主要意义上是治理的主体,在于村民是村庄的“主人”,其后并次要意义才是治理的对象,两者之间没有界限,也不能颠倒。农民群众的意志通过国家法律和党的政策等反映出来,同样反映在乡村社会的法治和德治之中;乡镇政府的指导权和农村党组织的领导权,也是服务于人民群众意志这一最终目的。

第二,治理规则的“正式性”。传统中国乡村治理中,绅士代表皇权进行治理,“人治”特征明显。现

代中国乡村社会中,不仅有《村组法》等法律法规,还规定了具体的组织设置和治理规则,就是“小宪法”之称的《村规民约》亦是建立在村民一致同意的基础上。各种涉及到乡村治理的规章制度政策方案等,都经过了提议、形成方案、咨询、讨论、协商、表决等一系列的程序和过程。于是,自治有“规约”,法治有“法律”,德治有“规矩”,决策有“程序”,执行有“规范”,监督有“制度”,领导有“章程”,指导有“法规”,乡村治理的一切都能归入“正式制度”的范畴,“规则之治”成为了现代中国乡村治理的“常态”。

第三,治理目标的“有效性”。传统中国乡村治理中,控制乡村社会不仅是最终目的,也是最高目标,地方政府和绅士的目的均在于此;除此之外,发展农村经济,办理公共事务,提供公共产品,维护社会稳定等,都由乡村自己负责。故此,传统中国乡村一直“停滞不前”。现代乡村治理中,继续推动村民自治,实行阳光村务;大力推进法治下乡进村,建设法治乡村和平安乡村;加强环境综合整治,建设美丽乡村和宜居乡村,在中国乡村“有效治理”的目标驱使下,乡村振兴正在进行进程中,中国农民富裕幸福的生活指日可待。

注释:

①根据中国期刊网(CNKI),以篇名“双轨政治”“双轨治理”合计查得文献(包括报纸,排除不相关文献)48篇,其中2008年1篇,2011-2022年分别有1、3、3、5、3、4、6、3、4、5、4、6篇;以篇名“三治结合”“三治合一”“三治融合”合计查得文献(包括报纸,排除不相关文献)525篇,2014-2022年分别有1、1、3、7、40、107、116、146、125篇。查询时间:2023年2月10日;文献发表截止时间:2022年12月21日(2023年文献没有统计在内)。

参考文献:

- [1][12][26]费孝通.乡土重建[M].北京:北京联合出版有限公司,2021:45,51,153.
- [2]史靖.绅权的继替[A].费孝通,吴晗等.皇权与绅权[C].长沙:岳麓书社,2012:143.

- [3]李坤.论乡土“双轨政治”与县乡行政执法方式的契合[J].西南边疆民族研究,2018,(1).
- [4]黄杰.耦合治理结构与大国治理:对“双轨政治”的重温和拓展性解读[J].浙江社会科学,2012,(9).
- [5][6][14]郑卫东.“双轨政治”转型与村治结构创新[J].复旦学报(社会科学版),2013,(1).
- [7]周丹丹,李若晖.寓封建于郡县:论费孝通“双轨政治”的历史真实[J].史学月刊,2021,(4).
- [8]秦晖.传统中华帝国的乡村基层控制:汉唐间的乡村组织[A].中国乡村研究(第1辑)[C].北京:商务印书馆,2003:39.
- [9]项继权.中国乡村治理的层级及其变迁——兼论当前乡村体制的改革[J].开放时代,2008,(3).
- [10]王处辉,吕福龙.“治理”在中国传统社会存在的样态及其特征——基于双轨、实体以及帝国三种研究模式的分析[J].福建论坛·人文社会科学版,2018,(2).
- [11]胡庆钧.两种权力夹缝中的保长[A].费孝通,吴晗等.皇权与绅权[C].长沙:岳麓书社,2012:115-122.
- [13]费正清.美国与中国[M].北京:世界知识出版社,1999:20.
- [15]唐明勇.试论建国初期的农民协会[J].中共党史研究,2005,(1).
- [16]张举.新中国初期农民协会兴起与隐退原因探析[J].湖南农业大学学报,2002,(3).
- [17]许婷.乡村治理的运行模式:浙江温岭“官治—自治”双轨制的经验研究[D].浙江大学硕士学位论文,2007.
- [18]曾正滋.重建“双轨政治”与社区社会组织参与社会治理[J].甘肃理论学刊,2014,(6).
- [19]陈书平.双轨并治:新型农村社区治理架构及困境——基于河南省东明义社区的个案研究[D].华中师范大学硕士学位论文,2015.
- [20]卢俊秀.从“乡政村治”到“双轨政治”:城中村社区治理转型——基于广州市一个城中村的研究[J].西北师大学报(社会科学版),2013,(6).
- [21]王向阳.新双轨治理:中国乡村治理的旧制度与新常态——基于四地乡村治理实践的考察[J].甘肃行政学院学报,2017,(2).
- [22]冷波.村庄“双轨治理”的特征与效果分析——基于秭归县C村的考察[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2017,(3).
- [23]谢小芹.“双轨治理”:“第一书记”扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,(3).
- [24]樊红敏.双轨政治:关系与县域政治运作——河南省H市观察[J].甘肃理论学刊,2008,(4).
- [25]黄杰.“双轨政治”:对当代中国政治形态的一种尝试性解释[J].太平洋学报,2011,(5).
- [27]李尧磊,李春成.实现乡村有效治理的复合机制——以浙江桐乡“三治融合”治理实践为研究对象[J].农村经济,2022,(10).
- [28]赵秀玲.新时代十年基层治理创新的理论遵循与宝贵经验[J].国家治理,2022,(22).
- [29]郁建兴,任杰.中国基层社会治理中的自治、法治与德治[J].学术月刊,2018,(12).
- [30]唐井环.“三治融合”基层治理的理论意蕴与实践指向[J].萍乡学院学报,2022,(2).
- [31]刘金海.授权式治理:中国乡村治理的基本模式[J].南国学术,2021,(2).
- [32]刘阳.乡村“三治结合”理念内涵初探[J].法制与社会,2019,(35).
- [33]景跃进.“桐乡经验”体现了中国地方创新的新特点[J].治理研究,2018,(6).