

以“三治融合”重塑基层治权

桂晓伟

摘要 创新社会矛盾化解机制是实现国家治理能力现代化的重要环节。对此,国家视角的制度分析往往忽略了社会矛盾产生的复杂逻辑;底层视角的经验研究虽然揭示出了这种复杂逻辑,但没有将其与国家制度创新进行有效衔接。作为上承国家意志、下接民众诉求的关键结点,基层治权视角对深入理解社会矛盾的表现形式、产生原因和解决对策具有重要的理论价值。然而,当前的资源下乡和规范下乡对基层治权赖以运转的价值、组织和社会基础造成了巨大冲击,在推高基层治理成本的同时,也束缚了其化解社会矛盾的能力。为此,重回中国特色的简约治理,并以自治、法治、德治“三治融合”重塑基层治权才是实现基层治理现代化的必由之路。

关键词 社会矛盾;国家治理能力现代化;基层治权;基层政府;简约治理;乡村社会;农民行动;群众工作

中图分类号 D688 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2023)01-0175-10

基金项目 国家社会科学基金项目(19BKS160);司法部2021年度国家法治与法学理论研究课题(21SFB2003)

党的十八届三中全会提出的“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”具有深远的战略意义。然而,恰如习近平总书记《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》中所强调的,如何“让制度更加成熟定型,让发展更有质量,让治理更有水平,让人民更有获得感”是一项需要不断创新的艰巨任务^[1](P13);而实现这一任务的关键又在于如何让国家治理体系的建构能够有效吸纳社会转型所产生的各种矛盾,从而在维持社会稳定的前提下实现国家繁荣发展。实际上,如何实现转型时期国家和社会的良性互动一直以来都是学界讨论的热点问题,不同于既有研究偏重国家或社会一端的解释思路,本文倡导“国家—基层—民众”的三层分析框架,并认为基层治权是上承国家意志、下接民众诉求,从而促使双方良性互动的关键结点。接下来笔者将从国家和社会中心的理论视角的局限切入,论述基层治权在认识和化解社会矛盾上的理论优势,分析其在国家资源下乡和规范下乡过程中遭遇的困境,探讨以“三治融合”重塑基层治权的可能路径。

一、国家视角的社会矛盾研究及其理论局限

亨廷顿认为,“一个政府强大与否,稳定不稳定,全凭它能否在完善其政治制度化的速度与扩大群众参与水平两者之间求得最佳值”^[2](P5)。这意味着当民众的政治参与诉求超出国家政治制度所能承受的限度时,就会出现社会冲突甚至政治动荡^[2](P4)。近年来关于中国社会矛盾的研究,其背后的理论关切恰源于此。然而,关于这一问题的主流研究深受西方社会运动理论的影响,并主要将国家作为研究社会冲突的关键变量^[3](P218)。这种以国家为中心的理论视角忽略了地方社会的复杂性和民众诉求的多样性,因此,虽然有助于理解中国社会冲突的产生原因和表现特征,但难以有效回应其背后更为根本的

国家治理能力建构问题。具体来说,这一理论视角下主要有依法维权和依规维权两种代表性观点,而无论是前者的乐观想象还是后者的保守判断都因为无法真正理解维权者的行动逻辑,从而难以真实展现出基层治理所面临的困境和出路。

第一,依法维权的乐观主义想象。依法维权是指中国的维权者通过官方许可的渠道,创造性地援引国家的意识形态、法律和政策,巧妙地与基层政府的违规者进行博弈以维护自身权益的行动^[4](P2)。在欧博文和李连江看来,这些行动者虽然仍然带有斯科特所指出的机会主义和无组织的特点,但他们已不再回避与地方精英的对抗,也不再认为国家法律是专断、晦涩和难以接触的,而是积极借助这些官方资源,通过“踩线不越线”的方式来捍卫自己的合法权利^[5](P52)。在这个意义上,他们的利益表达行动是现代国家建构的产物,是国家所倡导的平等、权利和法治观念推动下的政治参与。它代表了中国民众正在觉醒的权利意识,并可能带来更为积极的制度变革,从而进一步完善中国的国家社会互动模式^[4](P4)。

第二,依规维权的保守主义判断。裴宜理对这一带有西方色彩的发展主义思维提出了质疑。在她看来,我们今天在中国看到的利益表达行动更像是传统的规则意识在当下的最新体现。这种行动所展示的是一种在中国由来已久的常规政治,而不是什么西方所谓的新变革^[6](P27-28)。这种源于中国传统的治理模式通过对基层官员的有效监督实际上巩固而非弱化了现有的政治体制^[7](P46-47)。

第三,“国家视角”在理解国家治理能力建构时的局限。斯科特在读完依法维权的书稿后,曾经追问欧博文,这些行动者到底是真诚的还是投机的。对此,欧博文无法给出明确回答,只能承认两者皆有可能^[8](P1057);而这实际上已经在很大程度上弱化了他的乐观主义政治想象。究其根源,恰如布兰德斯塔特所批评的,这一概念缺少“农民性”,其“国家中心”的视角遮蔽了地方社会本应具有的理论解释力,结果我们看到的行动者更像是“脱离了情境的个体”,他们所能做的只是利用国家的制度漏洞为自己谋求更大的利益^[9](P712)。欧博文自己后来也反思了这种“用研究者思维推导行动者”的演绎逻辑,并认为应该充分挖掘历史传统和地方社会在解释国家社会互动中的作用^[8](P1052)。裴宜理的“依规维权”虽然对中国基层治理提供了一个更接近现实而非臆想的判断,但她的历史分析也同样因为聚焦于国家,而忽略了地方社会所应具有的理论潜力。因此,这两种理论,因为其共同的国家视角的局限,而难以充分理解那些行动者和他们的现实生活;而“他们究竟是谁,是怎么生活的,又是如何思考的”才是我们进一步推进相关研究所必须思考的关键问题^[9](P712)。

二、底层视角的社会矛盾研究及其理论局限

针对这一问题,另一些学者从“日常抵抗”和“日常政治”出发为我们提供了一个更接地气的理解农民行动逻辑的解释思路,让我们进一步认识到将行动者嵌入本土情境中进行研究的必要性。然而,受限于国家社会的对抗思路,上述研究无法深入挖掘国家社会非对抗一面的丰富经验,进而也难以从更为根本的国家治理能力现代化建构的角度来理解社会冲突及其背后的复杂治理逻辑。

首先,作为小传统的“日常抵抗”和“日常政治”研究。斯科特认为,“大多数底层人民真正关心的并不是改变国家和法律这些宏大结构,而是如何在现有体制下将不利于自身的损害降到最低”^[10](PXV)。因此,他们更在乎的是地方习俗和生存伦理,也更习惯用诸如偷懒、开小差、装糊涂、假装顺从暗中破坏等日常行动来隐晦地表达自己的不满^[11](P22)。尽管日常行动者往往是自私自利的机会主义者,他们也缺乏明确的政治目标,但成千上万的这些微小行动的聚集最终却可能导致国家的治理危机^[11](P20)。长期以来,这些隐蔽的日常行动都被关注公开的集体行动的主流研究所忽略,但它们其实是我们理解底层民众政治意图的关键所在^[11](P5)。毕竟,政治并不只是国家机构、政府官员、政党以及他们的组织行为,也同样渗透在人们日常生活的每一个角落,涉及他们如何谋生、如何处理日常事务、如何与他人互动等各个方面^[12](P227-243)。这种“日常政治”让我们得以窥见人们如何通过生活实践来影响国家的政治制

度。在这个意义上,斯科特和科尔弗列特所代表的小传统有助于矫正“国家中心”研究的不足,并为我们理解国家社会互动提供更为丰富的素材。

其次,国内学者带有本土特色的社会冲突研究。怀着与斯科特和科尔弗列特类似的理论诉求,一些国内学者也为我们揭示了民众利益表达背后的本土逻辑。应星认为在当前的制度环境下,中国农民的群体利益表达仍然带有草根动员的特性,并表现为选择上的权益性、组织上的双重性和策略上的模糊性^[13](P1-23)。吴毅则认为农民的行动策略首先受制于其与国家权力关系的远近,因此地方社会的权力利益网络是相对于宏观制度环境而言更为直接的制约他们行动的结构要素^[14](P24)。此外,应星还引入“气”的伦理视角来解释农民利益表达背后的复杂逻辑,从而拓展了维权就是维护利益的片面观点^[15](P105-108);而另一些学者则提出了运用势^[16](P97-99)、身体^[17](P225-231)、韧武器^[18](P15-22)等手段进行博弈的观点。虽然这些研究讨论的都是农民如何“制造麻烦”这一共同话题,但它们在各自的分析中展现了农民行动的复杂逻辑。

最后,底层视角在理解国家治理能力建构时的局限。不同于“国家中心”的大传统,斯科特指出的小传统让我们听到了更多来自底层的声音,也看到了更多有血有肉的个体,从而丰富了我们对于国家社会关系的理解。然而,这些研究主要聚焦于国家和社会对抗的一面,却忽略了两之间非对抗的一面。换言之,在这些研究中,农民行动的起因就是权益受损,这固然具有一定的代表性,但同时我们也应该看到,还有相当数量的农民行动是“无理”^[19](P229-233)甚至“谋利”^[20](P189-193)的。这很难用经典的国家社会对抗理论来解释,因为国家并非没有能力应对这些无理和谋利行动,而这些行动本身又缺乏挑战国家的组织和资源。显然,要解释这种困惑,需要我们跳出国家与社会对抗的视角,将目光投向更为根本的国家治理能力建构问题。唯有如此,才能打破国家视角与底层视角基于不同的理论预设而形成的研究壁垒,让彼此在更开阔的理论平台上形成有效的对话,从而更好地整合已有研究成果,拓宽社会矛盾研究的理论视野和问题格局^[21](P138-139)。

三、基层治权视角的社会矛盾研究及其理论优势

以贺雪峰为代表的华中乡土派学者的研究成果恰好在这一问题上为我们提供了一个上承国家意志、下接民众诉求的基层治权视角。在《国家与农民关系的三层分析》一文中,贺雪峰提出了“国家—地方政府—农民”的三层分析框架,并认为地方政府是维系国家和农民良性互动的关键结点,它一方面要确保国家各项政策在基层的有效落实,一方面又要做好兼具复杂性和差异性的群众工作,当前社会矛盾激增的重要原因就在于地方政府缺乏有效化解社会矛盾的治理资源,而重塑基层治权则是维系三方关系平衡的关键所在^[22](P68-72)。如表1所示,就拓展国家社会关系研究和推进国家治理能力现代化而言,基层治权视角相对于国家视角和底层视角具有三大理论优势。

表1 基层治权视角的三大比较优势

维度/视角	国家视角	底层视角	基层政府视角
表现形式	理性化的侵权/维权	情境式的侵权/维权	维权/求援的多种表达
产生原因	制度漏洞	生存伦理	治权弱化
解决对策	制度改革	自我保存	重塑治权

我们先来看民众诉求的复杂表现形式。在国家视角下,研究者常常将民众看作脱离情景的个体,并通过自己的理性预设来推导他们的行为逻辑。这是因为这一视角的研究重点在于解释国家如何塑造了民众的利益表达行动,而将后者简化为理性化的侵权/维权并不影响其理论诉求的实现。在底层视角下,研究者开始强调情境的重要性,并充分挖掘了民众利益表达背后的复杂逻辑,但受限于国家社会对抗的思维模式,这一视角所关注的仍然只是较为单一的侵权/维权行动。与之相对,在基层政府视角下,

民众的利益表达则呈现为维权/求援混杂的复杂样态。其中,维权既可能源于地方政府的违规操作,也可能是为了反抗地方强势力量的压迫;而求援既可能是因为无法维持村庄基本秩序、社会治安和公共品供给^[22](P68-70),也可能是因为受到社会排斥、出现经济困难,而无法维系生产生活^[23](P162-182),还可能是因为阶层分化或派系斗争而发泄无处宣泄的怨气和不满^[24](P98-109)。在实践中,掌握民众诉求的复杂表现形式,从而因势利导地做好群众工作,正是基层政府能够有效化解社会矛盾的必要前提,而这也构成了基层治权视角的第一个理论比较优势。

再看社会矛盾产生的主要原因。在国家视角下,民众利益表达行动之所以可能的主要原因在于各种存在于国家官僚体系、意识形态和制度安排中的漏洞^[4](P45-46)。在底层视角下,民众因为利益受损而被危及的生存伦理是他们通过各种隐蔽或公开的方式与政府对抗的主要原因。与之相对,在基层治权视角下,社会矛盾产生的主要原因在于,随着国家治理转型,基层政府原有的各种治理资源逐渐失效,而新的治理方式不仅不足以解决各种社会矛盾,反而常常成为诱发新的社会矛盾的导火索。结果,虽然基层政府意识到了民众诉求的复杂性,也可以如上文所述对其进行更为细致的分类,但却因为自身治理资源和能力的不匹配,而难以进行有效的治理^[22](P71-72)。不可否认,国家视角对各种制度漏洞的精细界定,有助于我们看到国家制度存在的问题,从而有利于改进和完善这些制度,但这种宏观层面的制度建构并无法代替微观层面的制度实践中存在的问题;而底层视角在揭示生存伦理危机的过程中虽然也会涉及宏观制度建构和微观制度实践中存在的问题,但这并不是其研究的重点,因而也不会对其进行深入剖析。与之相对,基层治权视角既能向上反馈宏观制度建构中存在的问题,也能向下洞悉微观制度实践中存在的难题,而这构成了它的第二个理论比较优势。

最后讨论社会矛盾化解的解决对策。在国家视角下,这一问题被简化为语焉不详的政治乐观主义想象或者是传统治理模式的现代轮回。然而,这样的思考过于宏大和抽象,从而不能直接拿来有效化解当下中国的社会矛盾。这是因为国家视角的理论旨趣在于发掘强化社会力量的要素和剖析产生制度漏洞的国家体制,而这些恰恰是激发而非化解社会矛盾的因素。至于这些造成国家社会对抗的因素最终是否真的能够带来预想中的政治发展,则不是这类研究关注的重点。底层视角其实也缺少类似的问题意识关怀,这使其研究常常止步于农民实现自我保护的生存政治,而国家在这个过程中有时甚至是缺位或不必要的,这其实也部分解释了斯科特的无政府主义倾向。与之相对,基层治权视角通过对治理资源和手段不匹配而带来的无力感的反思,必然会指向对基层治理如何重塑的思考,而后者又必然会推动对国家治理能力现代化建设的讨论,而这也构成了这一视角的第三个理论比较优势。

四、基层治理的价值、组织和社会基础嬗变

在完成国家中心工作的同时,能否及时化解群众矛盾并维持社会稳定是衡量基层治理是否有效的一条重要标准。以历史的眼光来看,基层治理的有效运转离不开与之相适应的价值、组织和社会基础。传统中国主要奉行休养生息的国策。毕竟,要推行雄才大略的政治构想,就要供养更多的官僚,征收更多的税赋,进而可能引发更多的官民冲突,而这对于一个经济匮乏且能力有限的农耕国家来说往往是不堪承受的负累^[25](P60-64)。因此,无为而治就成为一种理想的选择。这一治理的价值基础是儒家伦理以及由其衍生的习惯法和村规民约,组织基础是乡绅和宗族长老等地方精英,以及乡保和乡约等准官僚^[26](P40-56)。两者的结合使国家既可以把握总体的治理方向,又能够适应乡村社会的多样性,从而形成了独具特色的自上而下的郡县制与自下而上的乡村自治相结合的“双轨政治”^[27](P46-52)。新中国成立后,中国共产党担负起了实现乡村治理现代化的历史使命,这使其不可能走消极无为的老路,而是采取了一种“积极有为”的简约治理。这一治理的价值基础是为人民服务 and 群众路线相结合的一套执政理念和工作方法,组织基础是党委领导下的“总揽全局、协调各方”的政治统合制。以此为基础,基层政府既低成本高效率地完成了国家各项中心工作,又通过“情理交融”的工作方式兼顾了乡村社会的差异化

需求^[28](P148-155)。然而,取消农业税之后,随着国家资源的大量下乡,乡村治理的逻辑发生了重大转变。为了保证各项资源安全精准地落地,资源下乡的同时也带来了程序下乡、规范下乡、标准下乡和监督下乡;而这套程序导向的规范治理也给简约治理的价值、组织和社会基础带来了巨大的冲击。表2是对这些冲击所带来的变化的概括。

表2 简约治理与规范治理的差异比较

维度/类型	简约治理	规范治理
价值基础	具体分析、强调结果、价值导向	严格刚性、注重形式、价值中立
组织基础	党委统合资源、干部熟悉群众	治理资源稀释、干部忙于填表
社会基础	公私交错、细小琐碎、关系复杂	普遍规则、程序理性、文不对题

一是规范治理对简约治理价值基础的冲击。在资源下乡的过程中,上级部门会制定具体、清晰、可考核的规范和标准;为了确保任务有效落实,上级部门会倾向于按最高标准向基层分解任务。不仅资源下乡如此,社会矛盾纠纷化解也同样沿用了这套逻辑^[29](P171-183)。本质上,这是一种官僚科层制的思维方式,希望通过流程优化和制度优化解决基层治理中存在的问题。但是,这种规范逻辑在从上级部门向下逐级贯彻的过程中,却会被层层加码,变成让基层政府疲于奔命的难题;而后者为了自保,也会援引程序来走过场、做形式、留痕迹,以撇清自己的责任。最终,越来越刚性的考核引发了越来越多的形式主义,并挤压了群众工作真正应该发挥作用的空间。具体来说,群众工作本来应该是有弹性的,要具体问题具体分析,但这就可能会与某些刚性指标相悖。如果这样能够解决问题倒也无妨,但解决不了,就要承担问责风险。更有甚者,即便解决了问题,也会担心有人举报操作过程违规。结果,本来应该是耐心细致并追求良好结果的群众工作,变成了遵照程序按部就班的留痕操作,以至于我们的干部明明在群众身边,却离群众很远。此外,规范逻辑本身是价值中立的,更强调人人平等的程序理性,而群众工作却是有鲜明价值导向的,要区分群众中的积极分子和消极分子,并通过对后者的批评教育真正从心里做通他们的工作^[30](P29-32)。然而,随着规范逻辑的强化,批评教育群众变得有风险起来,反倒是遇事不粘锅,一团和气走过场成了一种理性选择。更有甚者,一些干部为了缓解上级的问责压力,对于会哭会闹的群众缺乏原则地妥协,对于老实巴交的群众却冷漠对待,从而客观上鼓励了更多钉子户的出现^[23](P167-170)。

二是规范治理对简约治理组织基础的冲击。简约治理之所以可能的一个重要原因就是能够发挥基层党委集中力量办大事的政治统合能力^[28](P148-152)。然而,利益由谁分配、怎么分配一直以来都是一个诱发社会矛盾的敏感问题,现实中这样的例子屡见不鲜。有鉴于此,国家才会通过一卡通与项目制等方式严格规范基层政府的资源统筹调配能力。然而,这样虽然规避了之前可能发生的一些矛盾,但也同时弱化了基层治理能力。以前的村干部之所以能做好群众工作,除了可以借助群众路线的价值导向,还有一个重要原因就是手里有调配资源的权力(比如土地调整、农业税征收等),这使其在村民面前能够保有一定的权威;而现在的村干部,能力强一点的还有一些余威,能力一般的就像被拔了牙的老虎。虽然这样可以杜绝一些利益的私相授受,但也同时让其难以摆平一些社会矛盾。此外,过于强调规范治理的另一个后果是干部的专业化,因为只有这样才能更好地对接上级的各种填表考核和材料撰写工作;但同时这些繁重的工作也让他们没有时间真正深入群众,缺乏学习和开展群众工作的机会,从而更加不愿意深入群众,只乐于循规蹈矩地面对各种材料坐班办公。而之前那些拥有丰富群众工作经验的老式村干部,则因为不习惯使用电脑,不善于撰写材料,无法胜任规范治理的需要,而被逐步边缘化;或者干着同样的活,拿着不同的报酬心生不满。这进一步弱化了简约治理的组织基础。

三是规范治理对简约治理社会基础的冲击。规范治理的背后其实是一种追求普遍性的法治思维,然而乡村社会却是复杂多样的。不仅存在南方宗族性村庄、北方小亲族型村庄和中部原子化村庄的区

域差异;同一个村庄内部也有公私领域交汇、细小琐碎事务众多、事务特殊性规范差的特点。这使得基层治理事务大多属于关系嵌入型事务,处理起来不仅涉及事务本身,往往还会牵扯出更加错综复杂的利益情感关系^[31](P96-100)。要想处理好这样的事务,不仅需要确定的规则,也需要通情达理的说服,必要的时候甚至还需要对相关利益主体施加一定的压力。唯有综合运用情、理、法、力等各种要素,才能既解决问题本身,也协调好问题背后的各种延伸性关系;既理顺表面的利益纠纷,也抚平相关各方内心的不满情绪。很显然,这样的工作不是单靠一般性规范就可以解决的,因为后者无法真正理解乡村社会的复杂治理基础。在这个意义上,向乡村社会输入法律思维和规范逻辑的同时,也必须充分考虑乡村社会的特殊性,以及法律规则面对这一特殊性时的局限性。反之,如果一味用正规制度应对乡村社会公私交错、细小琐碎、特殊多样的各种事务,不仅文不对题,而且成本高昂。

综上所述,国家的资源下乡也是国家权力、规则、标准的下乡,而这套形式逻辑的背后其实是一种规范思维。虽然这种思维源于对过去不规范治理所产生的社会矛盾的反思和补救,但它同时也对简约治理的价值基础、组织基础和社会基础带来了巨大的冲击,致使当前的基层治理出现了较为普遍的官僚主义和形式主义现象。在这个意义上,当前中国的基层治理并不是“三治融合”,而是法治独强,并严重挤压了德治和自治发挥作用的空间。而要重塑基层治权,当以此为切入点,重新理顺“三治融合”和简约治理的内在逻辑关系。

五、新时代的“三治融合”与简约治理

“三治融合”就是自治、法治、德治的有机融合。党的十九大报告提出要加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。党的十九届四中全会决议进一步提出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,并将其看作建构基层治理新格局的重要内容。近年来,关于“三治融合”的讨论主要集中在“枫桥经验”和“桐乡经验”上。在学界,关于“枫桥经验”非常重要的一点就是法治与自治和德治的关系。有学者指出“枫桥经验”的核心在于通过不断完善中央立法、地方立法和社会规范的三层治理制度体系,达成自上而下和自下而上相结合的基层社会制度供给状态^[32](P9-16)。基于此,应该将“枫桥经验”法治化,赋予其法治的稳定性和可预测性^[33](P17-27)。与法学界更强调法治在基层治理中的作用不同,政治学、社会学和公共管理学更加重视自治和德治在“三治融合”中的关键作用。有学者指出,桐乡“三治融合”的核心在于村规民约、百姓议事会、乡贤参事会、百事服务团、法律服务团、道德评判团构成的“一约两会三团”;其中百姓议事会和乡贤参事会是体现自治精神、推动自治实践的中坚力量^[34](P11-12)。而贺雪峰在小范围的学术座谈会中指出,上述研究虽不无启发,但也存在两个问题:首先是没有充分考虑乡村社会的多样性和复杂性,缺少对乡村社会基础的深入讨论;其次是忽视了当前乡村治理面临的主要问题,从而导致“三治融合”和乡村治理现实的脱节。据此,应该在充分认识乡村社会基础的前提下理解“三治融合”。当前基层治理最大的困境是“由国家直接面对农户,以法治应对各种琐事”,为此必须简化复杂庞大且成本高昂的基层治理体系,“在国家和农户之间保留社会空间,在法治基础上保留基于德治的自治”。综上所述,“三治融合”所致力于实现的目标虽然是基层治理现代化,但这个现代化并不是盲从西方的现代化,而是应该放置在中国的历史和现实语境中,从传统中国的消极无为的简约治理和新中国的积极有为的简约治理中汲取有益的养分。沿着这一思路,接下来的问题就是,面对资源下乡所带来的规范治理对简约治理的价值、组织和社会基础的冲击,如何在新时代借助“三治融合”强化上述基础,进而重塑基层治权,而这不仅需要我们重新理解自治、法治、德治之间的关系,也需要厘清它们各自在基层治理中所应承担的作用及实现方式。图3是对这一思考的概括性总结。

第一,自治在“三治融合”中的作用及实现方式。自治是实现“三治融合”的前提。自治的作用首先是建立村庄内生秩序。在传统中国,国家很少介入村庄事务,村庄秩序主要由宗族和长老来维系,并通

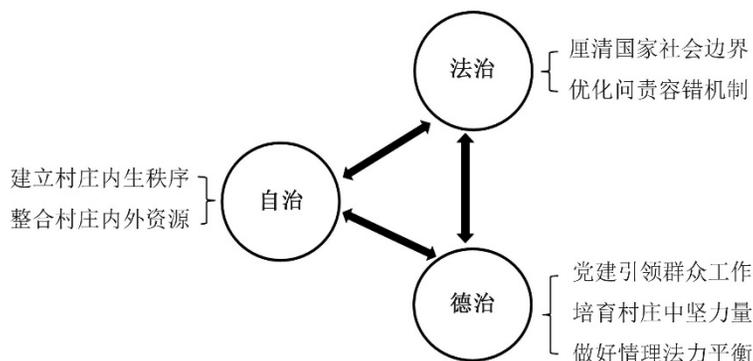


图3 新时代的“三治融合”及其实现方式

过树立道德楷模和惩戒越轨者,在村民之间产生示范和警示效应,以达到维系村庄秩序和教化民众的目的。新中国主要通过党建引领和群众路线将农民组织起来,并通过团结大多数积极分子和孤立打击少数落后分子甚至坏分子来化解社会矛盾。当前农村面临的问题是随着社会流动性的增加,传统的结构性力量大多已经解体;而随着法律下乡,对群众进行区分教育的方式也受到法律面前人人平等观念的约束^[19](P243-247)。基于此,重建村庄内生秩序首先要解决“依靠谁、团结谁以及孤立谁”的问题:在宗族性村庄和东部沿海农村,外出精英和乡贤可以成为村庄建设的重要力量;在中西部农村,“中坚农民”对村级治理十分重要;而在一般农村,“五老群体”也是可以依靠的力量。其次,重建村庄秩序还需要给基层自治留出足够的空间,这进而需要通过法律厘清国家和社会各自的边界,给予村庄一定的自主权,用村庄自己的不违反法律和公序良俗的方式处理村庄内部事务。乡村自治的第二个作用是整合村庄内外资源。村庄内部资源是指村庄依靠自身优势(比如土地、区域市场)所创造的资源。对此,发达地区往往更有优势,而对大部分农村来说,如何盘活村庄外部资源才是提升其治理能力的可能路径。村庄外部资源是指国家向乡村输入的资源。当前的问题是国家刚性的资源管理方式,稀释了地方整合资源的治理能力。这避免了一些矛盾,但又产生了一些新的矛盾。对此,不妨对这些资源进行区分,让国家专注于为村民提供基本公共服务,而将一些常规工作留给村民自治。广东清远将分散的普惠涉农资金进行整合,以激发乡村治理活力和能力的做法就值得借鉴^[28](P160)。而要落实好这类工作,不仅需要通过法律厘清国家和社会的边界,给予村庄更多的自主权;也需要依靠村庄中坚力量和内生资源来行使这种自主权。在这个意义上,自治的两项主要工作(即建立村庄内生秩序和整合村庄内外资源)都离不开法治(即厘清国家社会边界)和德治(即党建引领群众工作和培育村庄中坚力量)的支持。

第二,法治在“三治融合”中的作用及实现方式。法治的作用首先是在基层治理中厘清国家和社会的边界。如上文所述,这主要体现为对基本公共事务和村庄自主事务的区分。当前,国家资源下乡带来的一种较为常见的社会矛盾便是钉子户的搭便车现象及其示范效应。个别对利益较为敏感的村民,利用各种缠闹手段,希望从国家资源中多分一杯羹。因为这些资源与其他村民并无利益瓜葛,因此也无法激发村庄内部力量对其进行约束,反倒是催生了更多的模仿者。在这个意义上,不如将一些国家的非常规事务交给村庄处理。当然,在这个过程中也不能忽略制度和程序的重要性(比如“四议两公开”),但这并不仅仅是国家的法律下乡,同时也是村庄内生秩序的建构尝试。对此,要保有更为开放的心态,要允许失败,而不能总是以维稳思维向钉子户妥协,从而激发更多的社会矛盾。法治的第二个作用是优化问责容错机制,这其实是第一个作用的逻辑衍生。恰如前文所述,目前过于刚性的考核方式导致基层干部不敢放开手脚做实质性群众工作,而选择按部就班的对标对表来保护自己。同时,这种考核方式强化了干部的专业化趋势,且边缘化了那些富有经验、会运用情理法力解决问题,但缺乏技术治理能力的干部。为此,一方面不能轻易放弃已经取得的法制化成果,但另一方面,也需要进一步优化问责容错机制,给予

基层干部做群众工作的空间,并保护和鼓励他们的积极性。既不能让一个群众蒙冤,也不能诱发更多钉子户,更不能让干部成为不敢作为的弱势群体。在这个意义上,法治的两项主要工作(即厘清国家社会边界和优化问责容错机制)也为德治(即党建引领群众工作和做好情理法力平衡)以及基于德治的自治(即建立村庄内生秩序)提供了有力支持。

第三,德治在“三治融合”中的作用及实现方式。苏力认为“真正要实现规则之治,一个非常重要的前提是规则之治的治理对象本身具有一定的规则性”^[35](P193)。其实,今天的基层治理面临的仍然是一个难以完全通过法治实现治理的充满了复杂多样性的基层社会。这样的村庄社会基础是我们在新时代仍然要倡导党建引领下的群众工作的重要原因。在这个意义上,习近平总书记强调要“适应时代要求,创新群众工作方法,善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题,把枫桥经验坚持好,发展好,把党的群众路线坚持好,贯彻好”^[36]。本文主张,德治主要应该做好党建引领群众工作、培育村庄中坚力量和做好情理法力平衡三个方面的工作。这些工作首先应该在法治的框架下进行,但要注意厘清国家和社会的边界,并进一步优化问责容错机制,以为德治提供基本的制度环境;同时,德治还为建立村庄内生秩序和整合村庄内外部资源的自治提供了价值引领和方法支持。在这个意义上,德治既离不开法治提供的制度环境,又为自治的实施奠定了基础。

六、结论

如何进一步推进和完善国家治理体系和治理能力现代化,是党的二十大报告所强调的在新时代不断创新和发展中国式现代化的一项重要工作。要实现这一目标,首先需要扎根中国经验,立足中国国情,理解中国特色,坚持将理论创新同中国实际相结合,既不盲目排外,也不故步自封,而是实事求是地在经验和理论的不断穿梭和反复探索中走出一条具有中国主体性的现代化治理之路。秉承这一思路,本文将“基层治权”作为上承国家意志,下接民众诉求,进而创新社会矛盾化解机制的关键环节,并在此基础上进一步探讨了以自治、法治、德治“三治融合”重塑基层治权的可行性。

关于政治稳定取决于政治参与和政治制度化之间平衡的问题并不存在标准答案,不同国家基于各自的历史文化传统和现实国情,都应该有属于自己的独特的政治现代化方案,处于社会转型期的中国自然也不例外。放眼世界,政治动荡往往发生在经济发展尚可,同时政治体制又较为开放的国家中;而这些国家恰恰更多借鉴了西方的现代化模板,而有意无意忽略了本国的具体国情,从而推动了“经济的发展,集团的分化,利益的冲突,价值观的转变以及民众参与期望的提高,这些急剧的变化远远超过了政治体制的承受能力,导致了社会的紊乱”^[2](P4)。恰如亨廷顿所言,要避免这些问题首先需要“一个能在政治参与和政治制度化之间实现某种平衡的强大国家,但很多国家“在民主呼声(这种呼声实际上只存在于社会总人口中的少数分子中)和西方榜样的压力下,让政治参与跑到政治制度化的前面去了,结果害了政府自身”^[2](P5)。反观中国,在经历了40多年的改革开放之后,虽然也出现了不少社会矛盾,但在维持社会稳定的基础上,渐进推进政治体制改革,并取得了伟大的发展成就。国家和社会的这种良性互动中一定蕴含着某些推进社会矛盾化解和治理能力现代化的密码,而本文则力图对此做出一个尝试性的解释。

对此,既有研究首先从国家视角出发,通过剖析国家内部的制度漏洞和探讨如何利用这些漏洞来强化民众利益表达行动,来理解中国可能的政治发展走向。这种研究虽然有助于我们看到国家制度建构中存在的问题,但也因此存在对社会矛盾背后的复杂逻辑的简单化理解。与之不同,底层视角更强调行动者的本土逻辑以及社会矛盾的复杂发生机制。这虽然一定程度上弥补了国家视角对社会的忽视,但它同时也忽略了国家对社会的多重影响。除此之外,两种视角也都没有跳出国家社会对抗的视野,并因此都没有充分关注到这种对抗之外的更为根本的基层治理能力现代化建构问题。

有鉴于此,本文采用“国家—基层—民众”的三层分析框架,并将基层治权作为理解转型中国社会矛

盾化解和治理能力现代化建构的关键结点。相比国家和底层视角,基层治权视角具有三大理论优势。首先,它揭示了社会矛盾具有维权/求援等各种远比简单的侵权/维权更为复杂的表现形式;其次,它将基层治权弱化看作产生社会矛盾的主要原因,打破了国家和底层视角各自拘泥于剖析制度漏洞或阐释生存伦理的研究壁垒;再次,它将重塑基层治权看作化解社会矛盾改善国家农民关系的主要出路,也为我们提供了一个比国家和底层视角分别聚焦国家政治发展或农民自我保存的更现实可行的改革方案。然而,随着国家的资源下乡,与之相伴的规范治理也对基层简约治理所倚赖的价值、组织和社会基础造成了巨大冲击,致使当前的基层治理出现了较为普遍的形式主义现象,不仅治理成本高昂,而且在应对社会矛盾过程中常常文不对题、力不从心。究其根源,在于规范治理背后的形式逻辑挤压了自治和德治发挥作用的空间。

因此,本文最后重新回到简约治理这一根植于中国历史和现实独特治理模式上,探讨如何充分发挥自治、法治、德治的作用以重塑基层治权。三者之中,自治是前提,致力于建立村庄内生秩序和整合村庄内外资源;法治是保障,致力于厘清国家社会边界和优化问责容错机制;德治是导向,致力于党建引领群众工作、培育村庄中坚力量和做好情理法力平衡。三者的良性互动是实现“三治融合”和重塑基层治权的关键。这种治理更多承袭了中国独特的简约治理资源,并充分考虑了乡村社会的复杂基础和乡村治理的现实困境,从而为我们在新时代探索具有主体性的中国治理能力现代化之路提供了有益的启发。

参考文献

- [1] 习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话(2016年7月1日).求是,2021,(8).
- [2] 塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序.王冠华、刘为、匡榕榕等译.北京:生活·读书·新知三联书店,1989.
- [3] 黄冬娅.国家如何塑造抗争政治:关于社会抗争中国家角色的研究评述.社会学研究,2011,(2).
- [4] Kevin O' Brien, Li Lianjiang. *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- [5] Kevin O' Brien. Neither Transgressive Nor Contained: Boundary-spanning Contention in China. *Mobilization: An International Quarterly*, 2002, 8(1).
- [6] Elizabeth Perry. Popular Protest: Playing by the Rules // Joseph Fewsmith. *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*. Lanhan: Rowman and Littlefield, 2010.
- [7] Elizabeth Perry. Chinese Conceptions of "Rights": From Mencius to Mao- and Now. *Perspectives on Politics*, 2008, 6(1).
- [8] Kevin O' Brien. Rightful Resistance Revisited. *The Journal of Peasant Studies*, 2014, 40(6).
- [9] Susanne Brandtstädter. Book Review of Rightful Resistance in Rural China. *The Journal of Peasant Studies*, 2006, 33(4).
- [10] James Scott. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press, 1985.
- [11] James Scott. Everyday Forms of Resistance // Forrest Colburn. *Everyday Forms of Peasant Resistance*. New York: M. E. Sharpe, 1989.
- [12] Benedict Kerkvliet. Everyday Politics in Peasant Societies (and Ours). *The Journal of Peasant Studies*, 2009, 36(1).
- [13] 应星.草根动员与农民群体利益的表达机制:四个个案的比较研究.社会学研究,2007,(2).
- [14] 吴毅.“权力—利益的结构之网”与农民群体利益表达的困境:对一起石场纠纷案例的分析.社会学研究,2007,(5).
- [15] 应星.“气场”与群体性事件的发生机制:两个个案的比较.社会学研究,2009,(6).
- [16] 董海军.依势博弈:基层社会维权行为的新解释框架.社会,2010,(5).
- [17] 王洪伟.当代中国底层社会“以身抗争”的效度和限度分析:一个“艾滋村民”抗争维权的启示.社会,2010,(2).
- [18] 折晓叶.合作与非对抗性抵制:弱者的“韧武器”.社会学研究,2008,(3).
- [19] 陈柏峰.无理上访与基层法治.中外法学,2011,(2).
- [20] 田先红.治理基层中国:桥镇信访博弈的叙事,1995-2009.北京:社会科学文献出版社,2012.
- [21] 冯仕政.老问题·新视野:信访研究回顾与再出发.学海,2016,(2).
- [22] 贺雪峰.国家与农民关系的三层分析:以农民上访为问题意识之来源.天津社会科学,2011,(4).
- [23] Xiaowei Gui. How Local Authorities Handle Nail-like Petitions and Why Concessions Are Made. *Chinese Sociological Review*, 2017, 49(2).

- [24] 田先红. 阶层政治与农民上访的逻辑: 基于浙北C镇的案例研究. 政治学研究, 2015, (6).
- [25] 费孝通. 乡土中国. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1985.
- [26] 张仲礼. 中国绅士研究. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [27] 费孝通. 中国绅士. 惠海鸣译. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [28] 欧阳静. 简约治理: 超越科层化的乡村治理现代化. 中国社会科学, 2022, (3).
- [29] 田先红. 基层信访治理中的包保责任制: 实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例. 社会, 2012, (4).
- [30] 冯仕政. 国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变. 社会学研究, 2012, (4).
- [31] 杜蛟. 村庄治理现代化的实现路径. 北京: 中国社会科学出版社, 2021.
- [32] 李林. 推进新时代“枫桥经验”的法治化. 法学杂志, 2019, (1).
- [33] 褚宸舸. 基层社会治理的标准化研究: 以“枫桥经验”为例. 法学杂志, 2019, (1).
- [34] 肖滨. 构筑共和国的微观基础: 对桐乡“三治融合”实践经验尝试性的一种理论解读. 治理研究, 2020, (6).
- [35] 苏力. 送法下乡: 中国基层司法制度研究. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.
- [36] 习近平. 把“枫桥经验”坚持好、发展好 把党的群众路线坚持好、贯彻好. 人民日报, 2013-10-12.

Reinforcing Grassroots Governance Through "Three Governance Integration"

Gui Xiaowei (Wuhan University)

Abstract An innovative and effective resolution of social conflicts is important for improving state-society relations and modernizing national governance capacity. In this regard, macro-institutional analysis from the "state perspective" often simplifies the complex logic behind social conflicts; micro-empirical research from the "grassroots perspective" helps to understand farmers' politics of survival, but lacks the theoretical consciousness to connect it with national institutional changes. As a key node for implementing the state's will and understanding people's demands, "grassroots governance" provides a useful perspective for analyzing state-society interactions and thus deepens our understanding of the manifestations, causes, and solutions of social conflicts. However, the normative governance that accompanies the movement of state resources to the countryside has exerted tremendous impacts on the values, organization, and social foundation on which "grassroots governance" is based, which has not only pushed up the cost of grassroots governance, but also made it incapable of resolving social conflicts. To this end, the way to modernize grassroots governance is to return to "minimal governance" with Chinese characteristics and to reshape grassroots governance with the integration of autonomy, rule of law and moral governance.

Key words social conflicts; the modernization of governance capacity; the power of grassroots governance; local government; minimal governance; rural society; farmer actions; mass work

■ 收稿日期 2022-06-06

■ 作者简介 桂晓伟, 法学博士, 社会学博士, 武汉大学社会学院副教授、硕士生导师; 湖北 武汉 430072。

■ 责任编辑 李 媛