

复合型法治:破解乡村治理难题的一种制度性框架

王 勇^{*}

摘要:自改革开放以来,我国的乡村治理取得了可喜的成绩,但是,也存在“乡村隔阂”的问题。其先后表现为“乡政压倒村治”和“乡政疏离村治”,乡村治理现代化和法治化持续地存在“结构难题”和“抽象难题”两个问题。前者表现为政府管理与村民自治之间的权力和组织错位,后者表现为国家立法主导的成文法与乡土社会的相互乖离。基于对乡村治理的权力结构、治理策略、治理规范等综合分析,复合型法治模式的构建,在乡村治理层面提供了一个具有包容性和实效性的制度框架,在依法治理和有效治理的导向下处理国家、社会与公民之间的关系,处理国家法与非正式规则之间的关系。基于“乡政”与“村治”的复合治理结构,基于正式规则与非正式规则的复合规范体系,基于复合型法治的乡村治理能够有效弥合“乡村隔阂”,重新激活“乡政”与“村治”两个内生动力,推进乡村治理的法治化和现代化。

关键词:基层治理 乡村治理 村民自治 复合型法治

一、乡村治理法治建设中的待决问题及其发生背景

自改革开放以来,我国的国家治理和社会治理取得了一系列成就,学者将其概括为“主权的统一性建设、政府的功能化建设、政权的制度化建设”,^①以及“党政关系运作一体化”“政府与市场关系边界清晰化”“中央与地方关系事权责任规范化”等。^②虽然以上两种表述在视角方面有所不同,但是都强调制度化和规范化的建设。“以‘现代化治理’代替‘传统治理’,其实就是一个

^{*} 大连海事大学法学院教授、博士生导师

基金项目:国家社会科学基金一般项目(15BFX004)

^① 参见燕继荣:《中国治理:经验、问题与挑战》,载王浦劬主编:《国家治理现代化研究》(第3辑),中国社会科学出版社2019年版,第11页。

^② 参见唐亚林:《新中国70年:政府治理的突出成就与成功之道》,《开放时代》2019年第5期。

向法治化治理转型的过程”,^①改革开放以来基层治理发展的总体趋势表现为“经由依法治理实现有效治理”的制度选择。在乡村治理领域,上述成就集中表现为村民自治制度的制度定型与实践发展以及由此形成的“乡政村治”治理模式。2020年12月,中共中央印发的《法治社会建设实施纲要》(2020—2025年)明确提出:“加强基层群众性自治组织规范化建设,修改城市居民委员会组织法和村民委员会组织法”。2021年4月,中共中央、国务院发布的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》再次强调:“完善基层治理法律法规,适时修订《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》),研究制定社区服务条例”。强化基层治理的法律供给,提升基层治理的法治化水平,成为基层治理体系和治理能力现代化的主要途径。

村民自治制度确立了国家权力与基层群众权利的边界,确认了政府、社会与公民共同参与的“乡政村治”模式,实现了基层治理的结构定型和功能划分。在治理方式上展现了从灵活多变的政策治理向稳定的规范治理、依法治理的转变趋势。以2018年修正的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第111条关于城乡基层自治的规定为依据,以《村民委员会组织法》等基本法律为主干,辅之以国务院相关法规政策以及民政部和各地区制定的规章与相关实施细则,我国村民自治规范体系日趋完善。但与这一过程并存的是,在“乡政”与“村治”之间持续地、稳定地存在一些问题,致使行政管理和村民自治都没有实现治理效能的最大化,笔者将这一问题概括为“乡村隔阂”。

所谓“乡村隔阂”,指的是近40年来作为乡村治理体系之两翼结构,乡镇政权的行政管理(“乡政”)与农村自治单元的村民自治(“村治”)之间持续地处于相对隔阂的状态。2006年之前的“乡村隔阂”表现为在压力型治理体制下,以“汲取型政权”形象出现的乡镇政府的行政管理形成对村民自治的全面控制,表现为“乡政”压倒“村治”。2006年国家废除农业税之后,乡镇政府因失去此前征税、计生等控制性指标,故而也失去主动接触村庄、农民的内在动力,此时的“乡村隔阂”转变为“乡政”远离甚至抛弃“村治”。

“乡村隔阂”的长期性、稳定性存在真实地反映了乡村基层治理中存在一系列基础性和体制性难题,表明这种状况的发展有着深刻而又顽强的动力源或发生机制。对此种发生机制的探究是寻找替代性制度方案的前提工作。笔者将这种难题概括为具有互动关系的两个方面。

第一个可以称之为“结构难题”,意在说明国家权力的基层配置结构对乡村治理,特别是乡镇一级的权力配置对村民自治的结构影响。乡村治理的组织模式在基础上取决于权力/权利的配置,取决于享有治理权力/权利的相关主体之间的关系,取决于国家治理的权力结构组成和运行。“乡政村治”模式是国家行政建制在下沉过程中形成的一种新的“上下分治”的管制结构。“乡政”这一级,在形式上表现为乡镇政府对乡村基层社会的管理与治理,在实质功能上则代表国家行政职权在基层社会的组织存在和功能存在。“村治”则是基于农村集体单元而实施的村民自治,是基层民主建设的主要形式,表现为“自我管理、自我教育、自我服务”。基于资源调配和稳定秩序的绩效要求,“乡政”与“村治”的关系状态与国家治理在控权与放权的长期探索进程中形成共振。聚焦于秩序稳定 and 经济发展两大核心指标的压力型体制缺乏权力收放的稳定性和制度性的渠道,“乡政”与“村治”长期处于疏离状态,公权力的配置和运行与治理法治化建设目标存在较

^① 周佑勇:《推进国家治理现代化的法治逻辑》,《法商研究》2020年第4期。

大的差距。

第二个是“抽象难题”,主要是指成文法律规则不能覆盖乡村社会的复杂状况。基于规范性、普遍性的要求,以“提取公因式”的方式构建的法律规范体系会出现规则覆盖空白地带以及由于认知困难而形成的效力真空地带。这在乡村基层社会表现得尤其明显。面对乡村在我国东部、中部、西部等地域的不同面相以及制度建设所特有的概括性或共性吸纳要求,法治化的治理模式要为微观具象颇为不同的乡村社会提供一个规范性的制度设计,从而在城乡一体化建设以及中央与地方事权调整的背景下(经由省、市、县治理层级而下达)实现“乡政”与基层自治单元之间关系的稳定与畅通。同时,法治体系要为复杂的基层社会留有必要的弹性空间,使“纸面法”与“行动法”之间保持为现代法治所允许的协调性,实现依法治理对有效治理的制度性支撑。

在这两个“难题”中,“结构难题”是基础性的,也是实质性的,它表现的是国家治理在纵向组织结构上的设计,集中表现在权力/权利在不同层级机构和群体中的配置状况。在推进国家治理现代化的语境下,代表国家的“乡政”表现出从纵向支配性管理向协同治理的转型,由此带动治理规则的变化,这种变化将表现在治理理念、治理体系(权力结构、治理规范)等方面。在此意义上,“结构难题”是“抽象难题”的背景和成因,它集中反映了国家在基层治理领域奉行的权力观,并决定了权力的清单内容及权力的运行方式,决定了权力与权力、与法治之间的关系状况。

在笔者看来,破解“结构难题”和“抽象难题”,推进乡村治理法治化,需要理顺3对基本关系:第一,坚持党的领导与作为国家治理主体和责任主体的政府治理之间的关系。这涉及两者在基层治理结构中的权力架构和管理职能的分工与协作。第二,国家治理所追求的整体治理与基层治理所呈现的多元治理(多元主体、多元规范、多元机制等)之间的关系,具体表现为在权力划分和制度设计上的中央与地方的关系。第三,在具体治理实践中表现出来的政府管理、社会参与、群众自治之间的关系,表现为权力与权利、责任与义务的规范化、法治化状况。基层治理中的“党政关系”“央地关系”以及“国民关系”的规范化过程就是“乡政”与“村治”关系在制度和功能方面的重新理顺过程。这是乡村基层治理法治化和现代化建设的关键所在。限于研究旨趣和篇幅,本文主要讨论第三个关系,集中于“结构难题”“抽象难题”与构建乡村治理法治模式之间的关系,在此基础上,提出一种“复合型法治”的建设思路。这一思路坚持“经由依法治理实现有效治理”的路径,试图通过对乡村治理中的权力结构、治理规范的分析,立足于“乡政”与“村治”的复合治理结构,以及正式规则与非正式规则的复合规范体系,以期能够为通过依法治理实现有效治理提供一个制度框架,打造基于“共建共治共享”的“社会治理共同体”。^①

二、权威稀释与制度阙如:乡村治理中的“结构难题”

从历史变迁看,乡村基层治理的巨大变迁深刻反映出国家公权力治理扩展与收缩的具体样态,其主要通过国家治理在基层社会的功能定位和结构嵌入来完成。我国乡村治理的结构性转变源于伴随国家政权建设推进而形成的乡村基层行政管理体制的变化:它经历了一个“国家权力下沉”到“村民自治权利确认”,经历了乡镇政府从“汲取型政权”“经纪型政权”向“悬浮型治理”的转变,经历了从“乡政压倒村治”到“乡政疏离村治”的转变,而在诸多转变中则是“乡村隔阂”状态

^① 参见张文显:《新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新》,《法商研究》2020年第2期。

的长期存在。

改革开放之前,我国乡村治理体制大体经历了两个阶段的演变:(1)新中国成立后,以行政村和乡镇政府为国家基层政权组织单位,国家权力下沉至基层社会,建立了总体控制型的行政管理体制。(2)从 1958 年开始到“文化大革命”结束,“党政合一”与“政社合一”相结合的人民公社体制成为农村治理的基本形式。迟至改革开放之前,农村治理的突出特点是国家权力下沉以及农民被整合进国家控制的组织体系之中。通过户籍控制、组织化生产、资源配给等一系列制度安排,国家取消了作为中间机制的传统分治体系中的地方权威系统,直接面对农民,农民也因失去中间组织的屏障而直接面对和接受国家的整体性治理。^①

改革开放之后的乡村治理也分为两个阶段:(1)从改革开放之初到 2006 年前后,乡镇政府的管理和村民的自治组成了“乡政村治”模式。基于汲取农业剩余的需要,通过高度的行政依附,乡村治理出现“行政抑制自治”和村民委员会“行政化”的趋势,^②乡村基层治理的实际状况表现为“乡村合流”或“乡政”压倒“村治”。^③ 在家庭联产承包责任制下,家庭成为组织单位的同时,农民个人从集体束缚中独立出来,以个体方式进入各种新型法律关系——婚姻、雇佣、买卖,等等,带动法律关系属性的多样化,推动法律从规则文本走向具体实践。但在“划分收支、分级包干”的财政管理体制下,作为“谋利型政权经营者”的乡镇政权基于其自身的利益诉求,^④“乡村基层工作人员部分出现了‘劣绅化’趋势,并与地方政府形成‘劣绅+精英’结盟;进一步形成乡村治理中的‘精英俘获’,和‘扈从关系’”。^⑤ 在高度的行政依附下,行政管理的“乡政”压倒村民自治的“村治”,基层政权与农民之间关系持续紧张,乡村基层治理持续陷入疲弱境地。(2)在 2006 年农业税被废除之后,乡镇政府失去与农民密切接触的动力,代表国家的基层政权及其行政职能迅速“远离”农民,乡村治理旋即又陷入另一种非意图的状态中——作为国家与农民关系的一个侧面体现,干群关系由废除农业税之前的密集性接触迅速转为全面性疏离,不再承担征税职能的乡镇政权立即显现空转化和“悬浮化”的倾向。同时,“总体性控制”的迅速消散引发新的问题——因为缺乏培育自治能力的缓冲期,村民及其组织无法立即递补国家行政力量实质性撤出所空余出来的治理空间,导致乡镇基层政权“空心化”与村民自治制度“空转化”并存状况的持续。

从整体看,晚近 40 年来的乡村治理变迁,期间发生的转向是非常明显的,有学者将其概括为从“汲取型政权”向“悬浮型治理”的转变。^⑥ 随着农业税被废除以及大规模的合乡并镇,国家力量的实质性退出与市场经济的规模性渗入催生了乡镇政权与农民的双重“悬浮”,导致“乡政”与“村治”一起陷于空转状态,村庄的自组织与再生产能力迅速萎缩,农民与国家之间关系的疏离成

① 参见徐勇:《国家化、农民性与乡村整合》,江苏人民出版社 2019 年版,第 50~61 页。

② 参见徐勇:《中国农村村民自治》(增订本),生活·读书·新知三联书店 2018 年版,第 359 页。

③ 参见陈云松:《乡政村治的总体分析》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2004 年第 4 期。

④ “谋利型政权经营者”是指 1980 年代“划分收支、分级包干”的财政管理体制改革后,得到重建的乡镇政府为增加本级财政收入而发生的积极立场转变,它所针对的是计划经济时代的乡镇政权对财政收入的消极立场。参见杨善华、苏红:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”:向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》2002 年第 1 期。

⑤ 董筱丹、温铁军:《宏观经济波动与农村治理危机:关于改革以来“三农”与“三治”问题相关性的实证分析》,《管理世界》2008 年第 9 期。

⑥ 参见应星:《农户、集体与国家:国家与农民关系的六十年变迁》,中国社会科学出版社 2014 年版,第 137~139 页。

为乡村治理中的常态性问题。

从外观看,国家权力下沉趋势止于人民公社制度的废止和乡镇政权建制的恢复。在法制建设方面,随着1982年《宪法》关于基层群众自治制度的规定以及《村民委员会组织法》的颁布实施,村民组织建设和村民自治实践获得了法律依据和前所未有的制度空间,基层治理的结构性转换得到启动,“村治”成为基层治理的一级,“保障农村村民实行自治”成为一个新的指标,由此形成基层治理领域“乡政”与“村治”结合的双层治理体制。这是国家与社会关系变迁在基层社会的具体体现。徐勇教授指出:“重视农民群众的参与,体现了国家与社会的分权原则。”^①但从自治的实际效果看,宪法和法律关于村民自治所确认的技术性规范及其承载的自治理念并未完全实现从“纸面法”向“行动法”的转化。其中的主要问题在于,汲取资源和稳定秩序等乡村治理的绩效指标在整体上来自经济发展与政治建设的驱动,来自稳定秩序和发展经济的压倒性需求。这种状况恰如有的学者所指出的:“在权力充分而资源缺乏的情况下必须完成一些紧迫任务的话,就会产生一种压制的可能性”。^②由此,乡村治理呈现以下两个突出的问题。

第一,基于主体共识缺失而引发的权威稀释。乡镇政权“悬浮化”、农民疏离化状况在一段时期内表现得较为突出,基层治理在主体层面缺少凝聚力和向心力。从组织架构方面看,这些问题源于既有治理体系的疏松与运行机制的不畅:作为国家治理之一翼的县、乡政权出现权力体系的结构性偏置和功能性减损,作为基层自治之一翼的村民自治表现为组织空转和动力、能力不足。乡镇政府从“汲取型政权”转变为与农民关系更为松散的“悬浮型政权”,公共服务供给能力严重弱化,基层政权的公共权威被稀释。取消农业税剥夺了乡镇政权截留税款的“权力”,削弱了乡镇政权的组织和动员能力,在客观上减少了乡镇政府与农民的接触意愿和频率;而剥夺乡镇政府的控制权、直接抵达农户的“项目制”专项治理,又削弱了乡镇基层政权的组织权威和动员能力。^③两侧能力的削弱导致乡镇一级政府的公共产品供给意愿和供给能力低下。在农民这一侧,随着村庄自我生产能力贫弱,农民的主体意识和家园归属感也日渐稀薄。“农村社会日益多元化、异质化,地方性共识逐步丧失加速了村庄内生秩序能力的丧失,村民对村庄的主体感日益稀薄,农民对农村失去了利益关联、情感眷恋和价值归属”,^④正如贺雪峰教授所指出的,在“国家与农民关系”“农村基础结构”和“农民价值”等方面都出现了农村社会的基础性巨变。^⑤

第二,利益错位和规范空转导致乡村制度阙如。这里的制度阙如是指由法律政策所确认的乡村治理制度体系并未充分发挥其应有的治理作用,甚至存在制度空转的现象。这种状况的产生有两个层面的原因:一个原因是,面对生动具体的乡村生活,与基层政权建设同步嵌入乡村社会的国家成文法表现得生硬、僵化,规范与制度的低效和空转导致制度效果缺失;另一个原因在于,由法律所确认的乡村“权力—权利”结构在乡村治理实践中存在失衡。乡镇政权的行政管理

① 徐勇:《中国农村村民自治》(增订本),生活·读书·新知三联书店2018年版,第26页。

② [美]诺内特、[美]塞尔兹尼克:《转变中的法律与社会:迈向回应型法》,张志铭译,中国政法大学出版社2004年版,第40页。

③ 参见折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑》,《中国社会科学》2011年第4期;渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期;周雪光:《项目制:一个“控权论”理论视角》,《开放时代》2015年第2期;等等。

④ 王勇:《村民自治40年:基层治理法治化变迁的学理分析》,《社会科学战线》2018年第9期。

⑤ 参见贺雪峰:《新乡土中国》,北京大学出版社2013年版,第9页。

与村民自治相结合形成的“乡政村治”治理模式被认为是“新的历史时期我们找到的农村最好的治理模式,最好的组织形式”。^①在权力结构上,这种模式“表现为党的政治领导下乡政府的行政管理权”,以及“蕴含于农村社会中的村民自治权”。^②在2006年以前,在支配性治理体制下的乡镇一级政府具有很强的自主性和自利性,它既能够选择性地执行中央政策,又会根据自身利益直接介入利益博弈现场与民争利,由此形成“汲取型政权”。^③“实际运行中的村治与乡政,主要表现为合流与冲突的关系,并且村治与乡政的合流最终占据主导地位,使村民自治正在逐渐丧失其本有的自治意义,在很大程度上衰变为‘乡政’的统治”。^④以“谋利型政权经营者”形象出现的“乡政”形成对“村治”的吸纳与控制。基于治理成效的成本核算,乡镇基层政府能够策略式地应对制度约束,缓解公共产品的供给压力。废除农业税后,依托征税、计生等日常管理工作的乡村密切性接触机制消失,乡镇政府缺少深入村庄接触农民的动力,行政吸纳的结束也意味着“乡政”抛弃了“村治”。农民在市场化机制中主动或被动地选择自谋出路,农民行动趋于原子化、农村社区濒于碎片化。“村治”无法自主地成为塑造新农村和凝聚新农民的制度机制,作为乡村治理之一翼的村民自治无法展示其自我治理的能力和效果,^⑤乡村治理陷入另一种“隔阂”状态。

关于“结构难题”的发生机理,学界的分析集中于国家政权建设与国家治理逻辑的展开。把“国家政权建设”视为基层治理变迁的解释性变量,以国家权威为中心的组织体系、权利体系、动员体系、责任体系以及强化现代化建设的发展主义导向决定了基层治理的结构与功能输出。^⑥对此,张静教授指出:“事实上,这些‘建设’并没有导致现代意义上的基层(公共)政权产生,它并没有建立起真正意义上的公共关系——公共权威和村民的现代性关系,没有把村民身份转变为公民身份,从而成功地将人民的认同从地方层次转向国家”。“国家政权建设”所带来的结构重组和权力调配,“没有发展出制度化的方法,使国家权力的象征地位稳定地转变为实际意义上的管治地位”;由于国家治理对基层政权的依赖,“国家不得不容忍基层政权的不当行为对于国家权威在道德和治理原则上的损害,来换取基层社会的象征性服从,以便使通过它们的中间控制得以持续”。^⑦这种乡村疏离持续存在于“汲取型政权”和“悬浮型政权”时期。有学者明确地指出:“2006年,中国农业税全面取消,基层政府的活动内容和日常行为发生了重要变化。但是,基层政府的制度环境没有改变,基层政府的行为逻辑没有改变,政府运行机制未发生根本变革。”^⑧“乡政”与“村治”的疏离以及由此导致的“乡村隔阂”,无论是表现为扈从关系还是表现为疏远状态,都根源于乡村治理的结构错位。进入“后农业税”时期,积极国家观的隐退,国家从乡村社会

① 张厚安:《乡政村治——中国特色的农村政治模式》,《政策》1996年第8期。

② 参见徐勇:《中国农村村民自治》(增订本),生活·读书·新知三联书店2018年版,第161~162页。

③ 参见赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,商务印书馆2018年修订版,第4~7页;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》,《社会学研究》2006年第3期。

④ 蔺雪春:《当代中国村民自治以来的乡村治理模式研究述评》,《中国农村观察》2006年第1期。

⑤ 参见吴理财:《中国农村社会治理40年:从“乡政村治”到“村社协同”》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2018年第4期;姚锐敏:《“乡政村治”行政体制的利弊分析与改革出路》,《行政论坛》2012年第5期。

⑥ 参见应星:《农户、集体与国家:国家与农民关系的六十年变迁》,中国社会科学出版社2014年版,第137~139页;于建嵘:《岳村政治》,商务印书馆2005年版,第438~440页。

⑦ 参见张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,社会科学文献出版社2019年版,《2006年再版前言》第15页。

⑧ 赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,商务印书馆2018年修订版,第1页。

的实质性撤退又进一步加剧了问题的复杂性与严重性。^①“乡政”与“村治”之间的结构错位和功能异化,凸显了乡村法治建设的必要性。

三、规范缺失与效果不彰:乡村治理中的“抽象难题”

除“结构难题”之外,“乡村隔阂”还与基层法治的建设方式有关,集中于法治从抽象转向具体场景过程中所呈现的规范缺失和效果不彰等状况:既表现为法律规范的体系性不足,也表现为法律实施的机制性阻碍;既表现为规范与条文的缺失,也表现为在行动与结构的互动下,在由“纸面法”向“行动法”转换的过程中,法律面对行政权力、经济诉求以及乡民意识等因素时的贫弱无力;还表现为国家法与村规民约等非正式规范之间关系的失衡问题等。在村治领域,这些“抽象难题”的产生有着较为稳定的表现和诱发机制。

首先,法律的抽象化、概括性与乡村社会的具体性、差异民间之间存在矛盾。在法律规范和法律体系建构的过程中,如何实现对农民权利的有效表达和固定,是法治乡村建设的基础性问题。农业、农村和农民“三农问题”对应经济、政治、社会等类型或属性。法律与法治作为一种转化性机制,要把属性不同、内容不同的具体利益转译为法律规则,就会产生法律的概括性、规范性和普遍性与乡村社会的具体性、特别性和非抽象性之间的紧张关系,不同程度地导致成文法无法覆盖复杂的乡村社会状况。一般认为,法治需要高度类型化和同质化的基础和条件,而这些基础和条件在当前我国乡村基层是较为缺乏的。乡村社会并没有转化为同质社会,相反,碎片化、空心化的村治现实距离抽象社会越来越远。对此,立法及乡村治理的法治化路径,要警惕对基层社会的过度抽象化和简约化处理,警惕国家成文法的“法条单边主义倾向”,^②为基层社会治理提供相对多元的规范形式和相对宽阔的规范伸缩空间。这里的主要问题在于,法治化的基层治理所需要的不同类型的治理规范或治理渊源之间的协同。这种协同包括实体和程序两个方面,既要实现公权力内容的清单管制和权力行使的程序控制,合理配置权力与权利,又能够保障农民权利的真实化并配套利益变现机制。

其次,法律治理的强标准性、强约束性与基层自治的可协商性、可妥协性之间存在矛盾。把基层治理之“法”完全等同于正式规则,将放大有效治理与依法治理之间的紧张关系。作为一种排他性的仪式和标准,法律的确定性和普遍性要求严格程序并经常追求非此即彼式的结论。把乡土社会中发生的事情推入正式规则所适配的法律程序“加工厂”而得出的结论,并不完全契合当事人的真实意图。在细密琐碎和经常性的熟人可持续交往层面,国家正式的成文法有时候会显示某种程度的功能冗余。由此,农民实体权利以及程序性的自治权利的清单化定制,在一定程度上意味着国家权力以及作为“硬法”的国家成文法的收缩与克制,在规范层面为基层社会的自治留有必要的弹性空间,使“纸面法”与“行动法”保持为现代法治所允许的协调性。当然,这不意

^① 参见王勇:《农村治理中的农民与国家》,《读书》2017年第12期。

^② 马长山教授指出,国家“构建主义”的法治模式,“一方面出现了以法条为核心的、形式化的、从上而下的人为设计努力,用以规划底层生活、雕塑人们行为和‘构建’社会秩序;另一方面则又出现了以国家意志化的法条规则,来或隐或显地抑制或排斥道德、宗教、习惯等非正式规范,形成明显的法条单边主义倾向”。马长山:《国家“构建主义”法治的误区与出路》,《法学评论》2016年第4期。

味着正式规则的退出。一方面,农民的独立意识日益增强、个体利益观日渐成熟,农民在现代法律主体型塑上趋向分野、独立,农民与法律日益相互契合;另一方面,区别于常规性的公民权利,基于乡村社会的利益结构,附着于集体财产和集体治理上的村民利益经常性地以权利凝聚或“权利束”的形式呈现,它无法像西方社会那样完全以原子化的形式通过个人主张来实现。所以,从权利和利益实现的角度看,在准确处理与成文法关系的基础上,认可和充分发挥村治中非正式规则的作用就显得非常重要;否则,农民利益清单化和成文化地转化为法律权利,未必能够持续带动利益实现的稳定性机制与实质性能力的成长。

最后,由“抽象难题”引发的法律与乡村社会之间疏离状况的发生,与“工具论”或“功能论”法律观的影响也有着千丝万缕的关系。“工具论”的法律观,既表现在立法和执法层面,也表现在民众层面。就前者而言,张清教授指出:“在基层社会组织自治发展的法律体系构建过程中,过于强调法律规范特别是国家法的立、改、废作为社会组织法治秩序生成的条件,造成法律规范体系的封闭与僵硬……另一方面,基层社会组织自治发展的立法结构单一,立法内容的工具主义色彩浓厚……更侧重程序、强调义务……行政管理的规定占据立法的绝大多数,而有关基层社会组织自治发展、内部财产关系等实体权利问题则极少涉及”。^①而在民众层面,对法律含义和效果不够了解和确信,以及由此对法律形成某种选择性使用的策略,尽管这种情形不为农民群体所独有,但受前面两项因素的影响,这一情形会在村治领域得到放大。在前述“结构难题”的具体背景下,一方面要解决成文规范在沦为工具与捍卫自主之间的摇摆问题;另一方面,还要基于当前乡村社会的“非抽象社会”实际,构建一个能够经由依法治理实现有效治理的法治化乡村治理模式。

更深层的问题是,“抽象难题”的上述表象及其深层因素与法律体系的建构模式也存在紧密的关系。梁治平教授指出,现代法律制度的产生与现代国家政权建设是同一个过程,“在这一过程中,现代法律制度扮演着重要角色,因为它不仅是新型国家实现上述目的的一个不可或缺的工具,而且其本身就是这种新的知识形态的一个重要部分”。^②事实上,70余年的国民经济建设和国家政权建设,在很大程度上就是一个全面推进“抽象社会”建设的过程。在此过程中,国家权力持续下沉,行政管理系统在组织化的科层体系建设过程中全面嵌入城乡基层社会。国民经济以及市场经济建设,无论是在观念系统方面还是在交易规则方面,都表现为非人格化和中立性行为模式的抽象性塑造。在当代中国,尽管费孝通先生所描述的“乡土社会”已经发生翻天覆地的变化,但“后乡土社会”或“新乡土中国”内在的复杂差异表明,在相当长时期内我国的乡村社会仍将是一个“非抽象社会”:科层制和现代组织及其相关运行机制并未成为乡村社会的有机组成部分,事关利益传导和秩序生成的各种差异性、个别性要素在不同地域的乡村基层中广泛存在,并缺乏统一、有效的处理机制。^③由此,从更深层意义而言,“抽象难题”的核心在于调处普遍性、规范性与地方性、多元性这一对应性或矛盾性问题;在于处理超大型国家与社会状况下的“非抽象社会”中的法律治理模式建构问题;在于对乡村社会中的琐碎与繁复状况进行深描,从利益结构、治理

① 张清:《基层自治制度的理论阐述与路径选择》,《法律科学》(西北政法大学学报)2020年第2期。

② 梁治平:《乡土社会中的法律与秩序》,载王铭铭、王斯福主编:《乡土社会的秩序、公正与权威》,中国政法大学出版社1997年版,第432页。

③ 参见贺雪峰:《新乡土中国》,北京大学出版社2013年版,第46~48页;王启梁:《乡村社会中的多元社会控制:“分裂的整体”》,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版)2011年第1期。

术和治理运作形式等方面正视乡村治理的毛细管状况,有效地处理法律的抽象性与行为的差异性之间的关系问题。分析法律规范在实践场景中的具体运行状况,分析此间博弈、妥协、变通等选择性策略或常态化非正式机制,虽然并非我国本土法治建设的原生性问题,但是在与“超大型”和“非抽象社会”交织之下,我国乡村法治建设中“抽象难题”的复杂性越发明显。

第一,关于乡村社会与“抽象社会”。从社会条件看,建构型法治体系的运行需要一个“抽象社会”的存在。^① 这个“抽象社会”具有程序性、中立性和非人格化的特征:程序性意味着具体行为的互动过程是在程式化和类型化的操作流程中实现的,利益导向性的行为与固定格式的市场规则相互匹配,现代治理术和治理行为与科层化的组织体系融为一体、相互支持;中立性意味着利益交互的具体行为需要基于超越具体情境、超越个人价值偏好的立场进行沟通和调处,这种价值超越或中立意味着治理规范对利益调处要素的技术性提炼和去除个人立场的抽象化处理;非人格化不是否定人的伦理学和社会学属性,而是意味着注重利益主体的共同属性。在“抽象难题”长期存在的状况下,强化乡村基层社会治理的法治机制,就法治秩序观念而言,“在于强化社会成员、尤其是公权力的规则意识,把遵循法律规则作为践行法治的最基本的要求”。^② 在规则运行方面,应真实地认识法律运行本身的过滤机制——在由“纸面法”向“行动法”转换的过程中,基层治理的人和事会适时地对成文法体系所输送的价值观进行竞争性解释或选择性吸收;在权力与权利的场景式交流过程中进行便宜式翻译和规范语义补充;在启用规范依据时,对成文规则之“硬法”与村规民约等“软法”进行穿插式的座次排列与援用;等等。这种法的“运行”状况要求一种具有足够容纳能力的全新类型的法治治理模式。

第二,关于形式法治、建构型法治与乡村法治建设。在法治建设的过程中,对形式合法性的推崇常误导人们把法治等同于一种绝对自足的成文法系统。这个系统被认为具有强大的系统自主性控制能力,以及社会需求转译或包容覆盖能力。就乡村法治建设来说,国家主导型的建构型法治模式预设存在一个同质性或可同质化处理的乡村基层社会,同时预设存在一个有待建构及完善的整体性法治框架,把乡村社会置于这一整体性的法治乡村规范体系,提取公因式般地进行类型化处理,实现抽象规范对具体乡村事实的覆盖。但是,这种法治方法论很容易因其注重体系性和抽象性设计而忽略对乡村基层细密关系和权力具体运行方式的微观把握,特别是在我国乡村社会因传统、区域等因素呈现巨大差异的现实背景下,通过法治建构“抽象社会”需要进行全方位的考虑。因为当国家以制度供给方式介入基层治理时,乡村社会的利益变量会更趋复杂。法治化治理模式的建构,需要对基层法律治理体系的容纳能力和转译能力作出全面评估。

从一般意义上说,现代法律与社会之间的关系是一种双向作用的关系。“法律发展并非仅仅看作是法律规范、法律原则和基本法律概念的展开,而是取决于各种社会力量、机构限制、组织结构和(最后的但不是最不重要的)概念潜能之间能动的相互影响。”^③ 在法治的结构与实践方面,基于形式法治观以及建构论法治的“普遍法治观”存在一些可以商榷的前提性认识:(1)普遍法治观预设存在一个同质化的法治本体,意味着存在一个标准化或公理性的法治框架,通过法律

① 关于抽象社会的理论分析,参见李猛:《论抽象社会》,《社会学研究》1999年第1期。

② 顾培东:《当代中国法治共识的形成及法治再启蒙》,《法学研究》2017年第1期。

③ [德]图依布纳:《现代法中的实质要素和反思要素》,矫波译,载《北大法律评论》编委会编:《北大法律评论》(第2卷第2辑),法律出版社1999年版,第588~589页。

移植、国家主导型立法和法治评估可以设计和“审计”一国的法治,实现一国之具体法治与普遍法治的一致;(2)普遍法治观预设均质化的法治结构,假定法治在主体、时空、内容等方面是整齐划一的,预设区域与事项上的法律差别只是例外和临时的,通过规范整合和程序过滤可以消灭区域差异,实现法治地图的均匀分布;(3)普遍法治观预设静止化的法治状况,意味着存在一个法治发展的“历史终结”时刻,法律被视为一个自足性和自主性功能系统,任何新事物都能够被转译进入既有的法治系统进行处理,同时法律系统对其他外在系统形成逻辑自主和实践自主。

基于“结构难题”和“抽象难题”的表象与成因,乡村治理的法治化路径,要在法律与社会双向互动的基础上准确处理法律与治理、国家法与地方性规范之间的关系。一种基于复合型法治的乡村治理框架能够有效地回应这些问题。

四、复合型法治的概念与内容

(一)复合型法治的概念分析

从问题意识上看,复合型法治的提出,一方面因应纵线治理结构中政府与社会、中央与地方关系等有待系统性理顺的事实与要求,^①另一方面也是克服国家“构建主义”法治建设策略之缺点的需要。^②另外,复合型法治这一概念的提出,除了导因于前述“结构难题”和“抽象难题”,还与学界有关“简约治理”和“复合治理”的论述有关。

对于“简约治理”,黄宗智教授指出,简约治理的框架“不仅试图指出政府正式机构的组织方式,而且试图阐明在官方政府和民间社会之间的灰色领域内运作的半正式行政实践”。^③在考察新中国成立以来乡村治理的运行模式后,黄宗智教授提出:“新时代对福利国家的需求当然会使旧有的简约治理传统的部分内涵成为过时,但是简约主义中的半正式行政方法以及国家发起结合社会参与的模式,也许仍然可能在中国起一定的作用,在其追求自身特色的政治现代性中扮演一个角色”。^④狄金华教授指出,乡村治理中的简约治理的内涵体现在两个方面:“其一,就机构的延伸而言,国家正式的官僚机构并没有深入到乡村社会内部,而是赋予乡村生活既有的权力体系一定的合法性,以此来实现对乡村社会的低成本治理,即国家通过地方权威而不是企图取代他们来实现乡村社会的治理;其二,就治理乡村的规则而言,国家并没有将官僚制中的制度规范推进到乡村社会治理之中,即不是以外在村社的规则作为村社治理的依据与准则,而是依托村社内部既有的地方性规范进行治理”。^⑤狄金华教授认为,就当代我国的乡村治理而言,黄宗智意义上的“简约治理”的基本条件已经发生变化:基层治理的规则系统不再是单一的传统规范体系,也不是现代法律体系,而是公共规则与地方性规范在共同发挥作用。并且,在实践中,“农民通过有

① 参见何艳玲:《理顺关系与国家治理结构的塑造》,《中国社会科学》2018年第2期。

② 参见马长山:《国家“构建主义”法治的误区与出路》,《法学评论》2016年第4期。

③ 黄宗智:《经验与理论:中国社会、经济与法律的实践历史研究》,中国人民大学出版社2007年版,第428页。

④ 黄宗智:《经验与理论:中国社会、经济与法律的实践历史研究》,中国人民大学出版社2007年版,第435页。

⑤ 狄金华:《被困的治理:河镇的复合治理与农户策略(1980—2009)》,生活·读书·新知三联书店2015年版,第292~293页。

选择的情境建构和引入规则,使得乡村治理因为规则/话语的混乱而陷入种种困境”。^①由此,他提出“复合治理”这一概念用以描述和解释当代乡村治理的规范体系和治理逻辑。

笔者提出的复合型法治,是指基于治理权力与权限的关系与体制理顺,以及基于治理规范中国家成文规则与村规民约等地方性非正式规范的稳定性协同而形成的复合式、法治化的基层治理模式。复合式表明基层治理的权力架构建立于国家治理与社会治理在组织结构和功能分化的复合界分之基础上,建立在不同类型的治理规则在存在形态和适用范围彼此容纳的基础上。事实上,复合型法治也是建立在经由过往多年探索而形成的治理经验之基础上,比如在治理纵线结构方面所体现的中央与地方的控权与分权实践,国家治理与基层自治的边界划分以及在治理规范方面对村规民约等非正式规范的重视,等等。就此而言,复合型法治针对两个相关概念所指称的现象或模式:一个是整体主义的治理观,一个是建构主义的法治观。复合型法治回应复合型权力结构和规范系统的交织与角力。法律等现代公共规则的引入,改变了传统乡村社会治理中的“简约治理”模式,这个过程就是乡村治理规范多重化和混乱化的变迁过程,也是基础政权治理资源以及乡村组织凝聚治理资源能力的重组过程。

(二)复合型法治的结构与内容

第一,在主体层面,复合型法治及其治理模式不是“简约治理”的对立性和替代性模式,复合型法治不追求“复杂治理”,不尝试事无巨细地提供微观规范,无论是建构意义上的规则植入还是整合意义上的规范协调。

首先,在权力结构上,与整体主义的法治建设路径相比,复合型法治在理顺中央与地方关系方面提供了制度创新的空间。“绝大多数与政治、经济统一性无关的管理权力也应当下放给较低层级的政治主体,这样才有利于充分发挥地方的积极性,提高治理效能。”^②基于地方法治竞争或锦标赛式的“承包型法治”,在立法和法律治理过程中合理分配“地方性事务”给乡村基层,通过法治的赋权与控权机制建立国家公共权力的分工与约束机制,国家治理中的体系建设和能力建设通过基层法治体系得以下达,治理绩效通过基于法律程序而形成的稳定秩序得以反馈。在这种复合架构下,中央和地方的创造性能够得到充分发挥,有利于“明确中央和地方之间、上下级地方之间的权力责任关系,保障地方对法治建设和各项政策创新的期待可能”。^③与前述建构论法治模式相比,复合型法治坚持国家与社会二分的治理理念和制度框架,通过多元主体协同治理,多元规范支撑治理,克服地方政府层面在推进法治建设时容易陷入“体制内回应型”路径的缺陷,避免基于政府主导建设而最终把法治建设“蜕化成上下级政府间的工作事项”的结果,^④从而实现行政管理与基层自治的权力平衡。^⑤

其次,在规范组成上,复合型法治不是推行简单的“程序法治”或对形式合法性的单向度推

^① 狄金华:《被困的治理:河镇的复合治理与农户策略(1980—2009)》,生活·读书·新知三联书店2015年版,第282页。

^② 俞祺:《论立法中的“地方性事务”》,《法商研究》2021年第4期。

^③ 于文豪:《论建设社会主义法治国家中的地方》,《法学家》2020年第4期。

^④ 参见丁轶:《地方法治扩散的原理与限度》,《法学家》2021年第1期。

^⑤ 汪世荣教授指出,从基层社会治理的角度看,建立行之有效的中央立法、地方立法、社会规范三层治理制度体系,为基层社会治理提供丰富的制度资源,已经刻不容缓。参见汪世荣:《“枫桥经验”视野下的基层社会治理制度供给研究》,《中国法学》2018年第6期。

崇。复合型法治在国家法提供上位框架和一般性原则的基础上,通过对多元主体、多元规范和多元机制的制度确认来提供协同治理的合法性空间。复合型法治不仅提供了权力的复合型分工框架,而且提供了多元规范协同治理的协调机制。正如高其才教授所指出的:“乡村治理依据的规范是多元的,主要包括国家法律、政策、党内法规、上级党政部门规范性文件、村规民约、道德规范及乡村自组织规范等。”^①同时,复合型法治还为多元规范提供了整合机制和冲突解决机制。“按照自治、法治、德治相结合的原则优化整合多元规范结构,构建出以正式规范(国家法律、政策、党内法规等)为基础,以非正式规范(村规民约等)为补充的多元规范合作治理结构。”^②

第二,在方法层面,复合型法治具有两种意义:一方面,它是一种反思传统乡村治理问题研究的理论框架。从“乡政”与“村治”的结构性耦合维度来解释“乡村隔阂”的发生和改变机理,避免了“强国家”理论和经济决定论视角的单向度要素强化;从村庄内生规范与正式规则的功能性分工维度来解释治理减损之规范缺位的表现及成因,有效解释制度缺失的社会性因素。另一方面,针对传统的乡村治理模式,复合型法治是一种乡村治理法治化的探索性方案。复合型法治对乡村治理复合型权力架构(国家与社会、乡政与村治),以及复合型规范系统(成文法与非正式规范)给予法治确认。复合型法治要对一系列基础性的权力(权利)结构作出制度性安排,涉及党的领导与政府负责的职能分工和组织形式,政府治理中的中央与地方事权关系的理顺,以及国家建设、公共治理、现代社会成长与公民权利保障等方面。同时,基层社会规范系统不是单一规则体,它既不是传统体制下为国家所默认的地方性规范体,也不是韦伯意义上的法理型秩序中的科层制和单一的成文法系统,而是两类规范的混合性存在,复合型法治为乡村社会治理提供了本地化制度框架与实施方案。

第三,在架构与功能方面,复合型法治主要体现在以下3个方面:(1)在治理结构上,以法治的形式界定国家治理与社会治理的双层结构,在乡村治理领域规范基层政府的权力职责,界定确认基层自治单元的权利,实现“乡政”与“村治”在权力结构上的平衡;^③(2)在治理策略上,实现法律治理的优先性和常规化,在保持规范稳定性、普遍性的基础上实现法律治理与政策治理的协同,同时积极实现基层治理非正式规范与正式规范的协调、融合和转化,“把社会治理的好理念、好经验和好做法上升为‘制度’,推进社会治理体系制度化法律化”;^④(3)在治理规则上,实现正式规则(国家法)与非正式规则的平衡和协调,促进法律规则与村规民约、村社章程等民间规范的有序使用。^⑤

第四,在规则体系方面,复合型法治为调适正式规则与地方多元规范提供了制度框架。这一框架通过村民自治体制机制的健全以及“加强村规民约建设”等形式来实现。通过构建具有包容属性的复合型法治模式,避免成文规则的硬性置入(“送法下乡”),克服单向度的法律移植和法律形式主义的陌生与僵化。从治理结构看,复合型法治把体现国家行政管理和公共服务一端的“乡

① 高其才:《健全自治法治德治相结合的乡村治理体系》,《光明日报》2019年2月26日。

② 高其才:《健全自治法治德治相结合的乡村治理体系》,《光明日报》2019年2月26日。

③ 张文显:《新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新》,《法商研究》2020年第2期。

④ 如何看待乡规民约的性质和作用,是基层治理规范体系建设的重要工作。有学者指出:“乡规民约有四重含义:一是指村庄共同体成员的行为规范;二是指基于村民自治而形成的自治规范;三是指调整乡村社会关系的社会规范;四是指村民基于协商民主而达成的社会契约。”陈寒非、高其才:《乡规民约在乡村治理中的积极作用实证研究》,《清华法学》2018年第1期。

政”与体现基层社会公民自我管理一端的“村治”统一在由国家正式规则所确认和保障的法律体系上,以国家正式规范制度体系提供一个由多元主体、多元规范和多元机制构成的基层治理系统,破解总体性治理体制下的绩效合法性压力困局。复合型法治模式下的法律观,强调对传统的法律工具论和法律形式主义的改进。在维护社会秩序目的的基础上,缓解基于“维稳”等绩效压力而对法律作为压制性权力工具的倚重。同时,从“行动法”的维度改变成文法对程序和实体规则的教义学隔离与封闭效应。就此而言,复合型法治下法律规则的属性及功能,概括性地表现在如下几个方面。

首先,规则的包容性。张静教授指出,国家进入乡村秩序的方式有两种:一种是“立法进入方式”,另一种是“仲裁进入方式”。前者即现代法律规则的构建,后者则在于国家“不直接干预基层的管制规则……地方在管制方面有相当的(虽然并非法律明确规定的)‘自主权’”。^① 规则的包容性表现在作为上位法和顶层设计的法律规则为基层治理提供具有较强调整能力的治理规范体系方面。包容性的规则体系能够有序处理正式规则之间以及正式规则与非正式规则之间的关系。从正式规则方面看,国家法规范设定不同的类型,通过充分发挥法律在价值引领、行为指引等方面的功能,强化基层治理的宏观导向、组织规划与价值观供给,从而为具体行为与社会关系的判断提供裁判标准和程序机制。^② 从非正式规则方面看,在乡村社会中,非正式规则至今仍然发挥着作用,“总体上,以道德、风俗、习惯、习惯法来表述的非正式规范仍然不断变迁并广泛存在于社会生活。并且,基于村民自治法律框架的乡村生活中不仅大量存在着村规民约这类与乡村传统紧密联系的准正式规范,还因‘一事一议’等制度设置使一些乡村能够不断生产着规范”。^③ 从国家法与地方性规范的关系看,国家法要为地方性规范提供效力空间,在此基础上提供最终的合法性判断机制(通过地方立法权或个案诉讼来实现)。规则的包容性不仅保障了治理规则的有效性,而且提供了乡村治理的再生产机制。正如有的学者所指出的:“社会形成独立的、自治的结构性领域,在于社会治理一定是社会组织参与形成的多元自治秩序,因为,社会自治由社会组织自行提供规则,通过自主选择、自主组织和集体行动,来治理公共事务。”^④

其次,规则的有限性。复合型法治意义上的规则,无论是法律等正式规则,还是村规民约等非正式规则,其规范内容和作用范围都有其限度。刚性的国家法和成文法尽管强调对共性特征的覆盖,但是由此也导致其在对个案行为进行判断时裁剪了判断该行为意义时本应考察的特殊情境,使得规则不能充分发挥调整效能的作用。除了基于抽象程度和适用范围的限制导致的规则发生作用具有特定限度之外,组织社会学的研究也表明,规则的产生和作用还始终受到自我演变过程的控制。规则在运行过程中产生了创造新规则的需要,引发规则的循环增长,当然也可能产生规则的边际回报递减的结果。^⑤ 规则覆盖不能和规则运行过程中所引发的规则生长,表

① 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,社会科学文献出版社2019年版,第72页。

② 例如,在农村集体经济组织的功能以及集体产权制度改革方面,法律和政策为保护集体经济组织成员的权利提供了较为系统的规范。参见韩松:《论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使》,《法商研究》2021年第5期。

③ 王启梁:《国家治理中的多元规范:资源与挑战》,《环球法律评论》2016年第2期。

④ 周庆智:《中国基层社会秩序变迁及其建构涵义》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2018年第1期。

⑤ 参见[美]詹姆斯·马奇、[美]马丁·舒尔茨、周雪光:《规则的动态演变——成文组织规则的变化》,童根兴译,世纪出版集团、上海人民出版社2005年版,第14页。

明正式规则不是一个封闭和自足的系统。法律规范体系的有限性要求社会治理的规范体系保持必要的开放性。这在乡村治理领域表现得尤为明显。在这个过程中,无论是正式规则还是非正式规则,都表现出规范内容和作用范围的有限性,复合型法治在提供一个具有包容性特征的规范整合机制的基础上,要避免“规则至上”和“规则万能”的倾向,允许治理规范和治理效能的某些溢出效应发生。

“乡村治理中的规范资源各有侧重地体现乡村的自治、法治与德治形态,其在乡村治理中的功能及效力呈现出一定的差异。如正式规范主要承载法治功能,非正式规范主要承载自治功能和德治功能。”^①当前,乡村治理的社会基础已经发生重大转变。此前大规模的村庄合并虽然从数字上减少了村民自治的组织成本,但是在客观上推动了村庄之间“陌生人社会”的形成。因应此种状况进行的村民普选与现代法治所倡导的代表制自治虽然方向一致,但是与前述各种疏离性因素交织,在很大程度上降低了村民参与选举和参与日常治理的积极性和效率,减弱了“代表性自治”的效果。在这种背景下,乡规民约等非正式规则就有了针对性。“乡规民约主要不是调节个人间关系的规则,它的一个现实功用是调节个人和集体间的权益关系,特别是确立村乡权威作为‘公共’组织的管治权。”^②从此种意义上讲,以协调乡间公共秩序为己任的非正式规则,与表现为现代法律组成要素的“硬规则”有着很大的差别,它是一种存在于有限成员之间的“特殊主义”标准,在外观上具有“模糊性和非形式化”的特点,在作用范围上可以扩散至当事人的其他相关权益领域(“弥散性”)。

最后,规则的有效性。承认治理规则的有限性不是放任规则留有空白和允许规则空转。复合型法治所提供的由正式规则、非正式规则组成的包容性规则体系有效地解决了规范不能问题(无法通过正式规则加以覆盖,无法通过正式规则加以实现,或者无法通过非正式规则确保其公共性、共识性要求)。在规则创制方面,基于正式规则与非正式规则的差异,建立规则制定主体联动工作机制,最大限度地扩大多类型主体的公共参与,制定符合两种规则自身结构和功能属性的规则。在规则运行层面,基于多层级治理、多主体治理、多规范治理的实践,基于特定的作用方式实现不同规则的规范作用和社会作用。例如,此前因大规模村庄合并而形成的大行政村扩展了村民自治单元的地理面积,但在不同村庄或村组之间也引发了村民利益关联性的不断降低甚至清零的情形,村民自治中的“自我”利益联结密度越发淡薄,甚至“自我管理”的客体 and 动力有消失的可能性。村民自治一端的有效治理,一方面要控制村庄合并规模或扩展村民自治的自治单元(如由村向组扩展),使得村民自治所倚重的规则体系能够在其效力空间内发挥作用;另一方面,基于基层治理实际需求的规则供给,要界定基层治理组织单位(“乡政”与“村治”)的职能边界,通过对权利、责任和义务的有机配置来促进政府、社会与村民之间的关系整合,实现村民自治与乡镇行政管理的协调。

五、结 语

从宏观层面看,城乡基层治理的体系设计与规范供给属于整体性的国家治理体系建设和法

^① 高其才:《健全自治法治德治相结合的乡村治理体系》,《光明日报》2019年2月26日。

^② 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,社会科学文献出版社2019年版,第107页。

治国家建设的组成部分,能够为后者所吸纳并作出相应的体制性应对。具体到乡村基层社会层面,治理结构即治理权力的纵线展开,以及治理规范运行的具体性和场景化却呈现一系列问题。近年来,国家提出推进乡村振兴战略、加强和改进乡村治理以及实现基层治理法治化等系列举措,为系统地解决上述问题提供了顶层设计和富有探索性的制度空间。乡村治理的根本性变革,要求构建具有高效回应能力的法治化治理体系,加强制度供给,规范乡村基层治理的权力结构,建立政府、社会与公民之间的良序关系;建立富有规范效力的乡村规范系统,实现国家法与村规民约等地方性规范的功能协调。在权力结构和规范系统方面,一种基于现代治理理念和本土法治模式的复合型法治能够有效处理乡村治理中的“结构难题”和“抽象难题”。要破解“结构难题”,重点在于解决“国家治理”与“村民自治”的关系问题,其核心在于如何规范权力配置,约束公权力,强化公共产品和服务供给,给村民自治以更宽阔的空间。破解“抽象难题”的核心是解决“法律治理”与“乡村治理”的关系问题,其关键在于如何理解和处理乡村治理中法律与非正式规范的关系。通过系统构建和完善基层自治法律体系,有效发挥复合型法治的作用,有利于实现“基于依法治理实现有效治理”的制度预期,有效地推进治理现代化与治理法治化的统一。

Abstract: Since the reform and opening up, China's rural governance has made remarkable achievements. At the same time, there has always been the problem of "rural separation", which has been successively manifested as "township government overpowering village governance" and "township government segregating village governance". That is to say, "structural problems" and "abstract puzzles" persist in the modernization and legalization of rural governance. The former is manifested in the dislocation of power and organization between government management and villager self-governance, while the latter is manifested in the mutual deviation between national legislation and "local social rules". Based on a comprehensive analysis of the power structure, governance strategies, and administrative norms of rural governance, the construction of a compound rule of law model provides an inclusive and effective institutional framework at the level of rural governance. Under the guidance of law-based and effective governance, We can deal with the relationship between the state, society and citizens of rural community, as well as the relationship between state law and informal rules in rural society. Only a composite governance structure based on "township administration" and "village governance", a composite normative system based on formal and informal rules, and a village governance based on a compound rule of law can effectively bridge the "rural gap" and finally reactivate the two endogenous driving forces of "township administration" and "village governance", thereby promote the legalization and modernization of rural governance.

Key Words: rural governance, autonomy of rural residents, compound rule of law, grass-roots governance
