

乡村治理现代化(笔谈一)

任剑涛 姜晓萍 贺雪峰 宋亚平
项继权 陈文胜 唐 鸣 吴理财

编者按:十九届四中全会《决定》提出构建“基层社会治理新格局”,强调“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。”在如何贯彻落实好党中央的战略部署,开创出乡村治理新局面的关键时刻,以“如何实现乡村治理现代化”为主题的第四届中国县域治理高层论坛的召开恰逢其时。该论坛由《华中师范大学学报》编辑部、华中师范大学政治与国际关系学院主办,华中师范大学中国县域发展研究中心、全国民政政策理论研究基地承办,《湖北民族大学学报》编辑部协办。与会专家代表根据会议主题纷纷各抒己见、建言献策,本编辑部特根据会议发言组成一组笔谈,以飨读者。任剑涛教授认为需要克制乡村治理中的浪漫主义冲动,认识到乡村治理现代化的必然性、艰难性与长期性,采取务实的行动方略。姜晓萍教授指出推进乡村治理现代化需要处理好“党的全面领导与参与主体的广泛性”“主体有机互动与权责边界划分”“制度建设的增量优先与存量优化”“顶层设计的普遍性与地方实践的特殊性”等关系。贺雪峰教授指出东部沿海地区农村由于不同的工业化路径分别塑造出浙江市场主导的动员模式、苏南行政主导的动员模式和珠三角村社主导的动员模式。宋亚平研究员认为实现乡村治理现代化就必须通过强化农村土地集体所有制、探索新集体化道路、壮大村社集体经济等途径解决农民一盘散沙的问题。项继权教授指出可以从理顺农村基层组织关系、完善村委会选举办法、资本和股份化管理集体公共投入等措施来解决加强农村基层党组织全面领导的法律和政策衔接问题。陈文胜教授认为要尊重农民的主体地位,尊重基层探索和农民的首创精神,不断增强广大农民的获得感、幸福感、安全感。唐鸣教授认为,我们应当针对问题,权衡利弊,把握基本,不断创新,实行和推进基层直接民主。吴理财教授认为要找到一种民众跟村集体、农村基层政府利益有关联的制度安排,推进民众参与乡村治理现代化。总而言之,要实现乡村治理现代化需要正确认识、务实对待、尊重“三农”、基层创新,以农民为主体,多方调动政府、集体和市场的力量。

关键词:乡村治理 治理体系和治理能力现代化 动员模式 基层党组织 基层民主 民众参与 三农问题

DOI:10.13501/j.cnki.42-1328/c.2020.01.001

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“推进农业供给侧结构性改革的理论”与战略研究”(17JZD017)。

克制乡村治理中的浪漫主义冲动

任剑涛(教育部“长江学者”特聘教授、清华大学政治学系教授)

乡村治理很早就成为中国国家治理体系中的重要事务。这可以从政策制定、社会关注和理论建构三个方面得到印证。一是三农问题成为改革开放

40年中的20年中央“一号文件”的主题。二是三农问题一直是社会各界共同关注的热点问题,这种集中关注度持续40年来不变。农业、农村、农民与农

(居)自治共同体人口众多、地域较广的情况下,在城市和农村人员流动性、居民利益差异性不断加大的情况下,离开了科技支撑,要实现和实行基层直接民主会遇到一些难以克服的困难。而互联网信息技术的发展,已经极大地改变和方便了人们的经济生活,极大地扩大了人们社会交往的范围,也将有可能

使人们的政治生活形态发生深刻的改变。在条件具备和技术成熟的地方,实验村(居)民会议和村(居)民小组会议网上开、城乡社区公共议题网上协商和表决、建立人民群众反映意见和建议的互联网网络渠道等,很有可能使基层直接民主别开生面、顺利实行和完满实现。

推进乡村治理现代化从民众参与开始

吴理财(安徽大学社会与政治学院教授)

什么是乡村治理现代化,似乎没有明确而精准的定义。有学者对“乡村治理现代化”进行了一些描述,例如,肖立辉在《乡村治理现代化的由来与出路》一文中谈到乡村治理现代化至少包括:科学化、民主化、制度化、法治化、理性化、标准化、信息化等内容。并且强调,乡村治理现代化是国家治理体系与治理能力现代化在农村得以实现的重要组成部分,也是基层社会治理法治化的必然要求。此外,桂华在《面对社会重组的乡村治理现代化》一文中认为,所谓乡村治理体系现代化是指用现代治理技术替代传统的治理手段,用精准到人到户的政策替代传统以村庄为单位的模糊政策,用规范化、程序化和规则化的治理体制替代人格化和随意性强的传统治理体制;乡村治理能力现代化则是指提高国家对基层事务的干预能力,更好地实现国家预定的政策目标。乡村治理体系现代化是手段,乡村治理能力现代化是目的,乡村治理体系现代化服务于乡村治理能力提升。我们很容易注意到,在诸多类似的描述性定义中,对“治理”一词的理解,事实上是不相同的,甚至是完全相反的乃至抵触的。即便是同一个人,在使用这个概念时,也不是严谨的。

一般地,当我们谈到乡村治理现代化这个概念时,大多是从国家治理体系和治理能力现代化这个长的概念中引申或演绎出来的。也就是说,它其实是乡村治理体系和治理能力现代化的一种简约说法。然而,我们是否曾经认真地思考过,这样简约的说法难道没有语义的问题么?

从词语本身而言,“治理”(governance)一词,作为一个严谨的政治学概念,它就是一个现代性术语。

从政治学意义上而言,治理不同于“统治”(government)或传统意义上的“管理”。大家都知道,无论是“统治”还是传统意义上的“管理”,政府都是唯一的主体,它依靠暴力为后盾的强制性力量自上而下来实现自身目标。而“治理”则与之不同,它强调国家与社会、政府与公民对公共事务的合作管理,促进社会公共利益的最大化。

从这个意义上来说,将“治理”和“现代化”并置在一起,这个“治理现代化”的概念就不太好理解。何谓治理?一般认同全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》一书中所作出的界定:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。简言之,治理是个合作过程。什么是现代化?胡鞍钢在《中国国家治理现代化的特征与方向》一文中将现代化定义为:全社会范围,一系列现代要素以及组合方式连续发生的由低级到高级的突破性的变化或变革的过程。简言之,现代化是从低级到高级的发展过程。也就是说,“治理”和“现代化”都是一个过程,将二者并置在一起,就十分令人费解。

因此,在“治理现代化”这个概念中,我认为其中的“治理”最好把它理解为一系列公共活动或合作行动,其目的是改善一个社会的公共福利。

除此以外,“现代化”也是一个富有争议的概念。从文字上你可以轻易地将它界定为“由低级到高级的突破性的变化或变革的过程”,问题是什么是“低级的”什么是“高级的”,如何来衡量、测度这个变化的过程呢?进而言之,治理的现代化又将如

何来衡量、评价呢?

胡鞍钢在《中国国家治理现代化的特征与方向》一文中,将国家治理现代化定义为国家治理制度和治理能力的现代化,即治理制度和治理能力作为现代政治要素,不断地、连续地发生由低级到高级的突破性变革的过程。一是国家治理体系更加完备、更加成熟、更加定型,这包括一整套政治的、经济的、社会的、文化的、生态环境的治理体系;二是在这一治理体系下,治理能力的运用能够更加有效、更加透明、更加公平,这包括各种政治的、经济的、社会的、文化的、生态环境的、科技的、信息的现代化手段。这两者相辅相成,构成一个有机整体。

其实,这个定义也经不起推敲。“国家治理体系更加完备、更加成熟、更加定型”就是“国家治理体系现代化”么?难道传统中国的国家治理体系不是完备的、成熟的、定型的!或者说,只要是完备的、成熟的、定型的国家治理体系,就是现代化的?

关于什么是治理现代化,其实有不同的理解。一些法学家认为,治理现代化就是法治化。例如,张文显在《法治与国家治理现代化》一文中就认为,“依法治国、依法执政、依法行政、严格执法和公正司法,决定了推进国家治理现代化本体上和路径上就是推进国家治理法治化”。薄贵利在《推进政府治理现代化》一文中论述了政府治理现代化,他认为,“政府治理现代化虽然表现在方方面面,但更具本质性的则是分权化、民主化、科学化和法治化,其他特征或者是某一本质特征的具体化,或者具有从属性质”。其中,分权化是政府治理现代化的前提。推进政府治理现代化,必须适应现代化建设的基本趋势和基本要求,切实提高政府科学行政、民主行政、依法行政水平,并实现科学行政、民主行政、依法行政的制度化、规范化、程序化。何增科在《政府治理现代化与政府治理改革》一文中则提出,政府治理现代化的评估标准包括民主化、法治化、制度化、高效化等四大标准,前两个标准指向民主治理的面向,后两个标准指向有效治理的面向。

的确,对于何为治理现代化,人们的认识各不相同。当然,如果仅仅从法治化、分权化、民主化或制度化某个单一的方面,或者民主治理、有效治理某个明确的维度来理解,是比较容易把握的。

接下来,我们再来看看乡村治理现代化这个词,到底表示什么意思。正如前面所提到的,包括胡鞍钢等许多学者在内,现代化主要是一种历史进化论

式的理解。从历史进化的角度而言,乡村治理现代化似乎表示乡村治理从一种传统的治理状态转向一种现代的治理状态。问题仍然是,如何来理解和把握这个“现代化”。

还有一种比较典型的理解,乡村治理现代化意味着破除城乡二元治理结构,建立城乡一体化治理体制,其实质乃是乡村治理采取城市化方式。

对于国家而言,乡村治理现代化的主要议题是如何实现“治理有效”。

总之,无论怎么理解乡村治理现代化,都不能没有民众的参与。党的十九届四中全会《决定》提出:“加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”“完善群众参与基层社会治理的制度化渠道。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,……实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础。”无论是从完善乡村治理体系还是建设共建共享的乡村社会治理共同体、构筑乡村社会治理基础而言,现代化的乡村治理,不能没有民众参与。城乡一体化的治理,同样不能没有民众参与;实现治理有效,更离不开民众参与。

不惟如此,当人们讨论推进乡村治理现代化时,更要回归到参与乡村治理中的“人”、乡村民众,这个生动的主体上来,而不要一味地讨论所谓的乡村治理的“制度”“体系”“机制”“组织”“模式”等。没有“人”或者乡村民众这个主体参与的乡村治理,与过往的“统治”或传统意义上的、单向度的“管理”,有什么区别呢?并且,这个“人”,即乡村民众,必须切切实实地参与到乡村治理中来。治理本来就是政府、公民社会组织和私人部门在形成公共事务中相互作用,以及公民表达利益、协调分歧和行使政治、经济、社会权利的各种制度和过程。这怎么可以离开民众的参与呢!只有乡村民众的参与同国家的乡村治理相向而行,才能迈向乡村善治。

有人会说,如今的乡村民众没有多少人愿意参与乡村公共事务,还谈什么乡村民众参与乡村治理呢?!

那么,我们就要进一步追问:为什么这些乡村民众不愿意参与乡村治理?是因为他们天生就不愿意参与吗,还是因为参与的渠道和机制不通畅无法(有效)参与,抑或是参与和不参与效果都一样?这

些需要我们去思考。

我们也注意到,在当下急剧的个体化转型中,的确有一部分乡村民众不太关心公共事务,他们更加注重自身的个体利益,而忽视了公共福利的重要性。

对此,我认为不宜对他们做出过多的价值评判。而是应当认真地去检视某些制度、政策或机制,正是因为它们催生了这些不关心公共事务的个体。在改革之前,我国农村是一种总体性社会,这样的社会是不需要乡村民众进行参与的,因为一切都是国家规划好的,乡村民众只需听从国家的规划去做好自己的生产工作。农村改革之初,一般实行的是均田承包为特征的家庭联产承包责任制。张红宇、刘玫、王晖在《农村土地使用制度变迁:阶段性、多样性与政策调整》一文中认为,这种家庭经营制度存在两大制度缺陷:一是农户对承包使用的土地的期限预期不足,对预期净收益能否实现的顾虑不能形成有效的农业投入和积累机制;二是农户拥有的土地使用权属不充分,无法在更大范围内实现土地的流转,影响资源的配置效率。于是,在20世纪80年代中后期,在贵州湄潭县、山东平度市、安徽阜阳市等地先后开始对农村土地家庭经营体制进行改革创新,形成了富有特色的农村土地经营制度。

由于反对农民定期或不定期地进行土地调整,早在1987年,贵州省湄潭县开始“增人不增地,减人不减地”试验。所谓“增人不增地,减人不减地”,按照当地农民的说法就是“生不增、死不减”——延长土地承包期,同时在土地承包期内,无论人口增减都不再调整土地。这就是后来在全国推行的“增人不增地,减人不减地”和“土地承包关系长久不变”的制度蓝本。几乎与此同时,山东平度市进行“两田制”改革。所谓“两田制”,是将耕田分为两类:一类是口粮自给田,俗称“口粮田”,按照人口平均划分土地;另一类是商品生产田,俗称“承包田”,遵循商

品经济的原则,引入竞争机制,按照劳力和农户所掌握的技能投标承包。湄潭改革,由于稳定了承包关系,不随人口变动的承包田趋向于私有产权,而解决了承包农户对土地的预期问题。平度改革,使土地相对集中,向增加效益的方向流动,实现了集体组织调节下的市场化流转,它在兼顾公平的同时解决了土地配置的效率问题。最终国家选择了湄潭模式,而没有选择平度模式。

我们暂且不去比较这两种农地制度孰优孰劣。但有一点是相通的,无论是采用湄潭模式还是抛弃平度模式,最终都削弱了村集体和基层政府在农地制度中的重要作用,国家跟农民建立了直接的利益关系。也就是说,在现有的农地制度中,乡村民众跟村集体、农村基层政府不再存在利益的关联。这样一种跟村集体、农村基层政府没有利益关联的制度安排,又怎么能激发乡村人民去参与乡村治理呢!

人们之所以参与乡村治理,往往是利益使然。诚如马克思所言,“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”罗敏在《新时代乡村共生治理有效实现的五个维度》一文中认为,“利益是决定乡村治理成效的关键,作为新时代乡村治理场域不可或缺的共生治理,同样是由利益决定的,只不过它是由相关利益和利益相关性决定的。”我同意他的看法。一般而言,一个理性的人,参与公共事务,要么是因为利益驱使,要么是因为利益受损或者由于担心受到不公正对待而抗争。无论是主动或积极的参与,还是被动或消极的参与,他都是基于维护或争取实际的或将来的权益而参与。可是,有些既有的制度、政策、机制却切断/割断了乡村民众与村庄共同体、村集体、基层政府之间的利益关联。如今的状况是,乡村民众与行政村、基层政府之间处于一种看似美好的、和谐的“相安无事”状态之中。如果二者都不能发生联系,进行互动,还谈什么治理!

责任编辑:王敬尧 郭峰