



THE TRANSFORMATION OF THE RULE
OF LAW AND THE DEVELOPMENT OF RIGHTS
IN RURAL GOVERNANCE

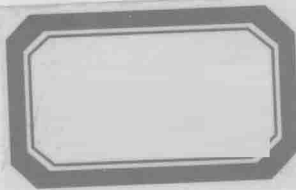
—BASED ON THE ANALYSIS OF VILLAGERS' AUTONOMY

农村社会治理的 法治转型与权利发展 ——基于村民自治的制度分析

李炳炼 著



江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS



江苏大学专著出版基金资助

农村社会治理的 法治转型与权利发展 ——基于村民自治的制度分析

李炳烁 著

THE TRANSFORMATION OF THE RULE
OF LAW AND THE DEVELOPMENT OF RIGHTS
IN RURAL GOVERNANCE
—BASED ON THE ANALYSIS OF VILLAGERS' AUTONOMY



江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS

镇江

图书在版编目(CIP)数据

农村社会治理的法治转型与权利发展:基于村民自治的制度分析 / 李炳烁著. —镇江: 江苏大学出版社, 2013.12

ISBN 978-7-81130-628-6

I. ①农… II. ①李… III. ①农村—群众自治—法律—研究—中国 IV. ①D921.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 299022 号



农村社会治理的法治转型与权利发展:基于村民自治的制度分析
NONGCUN SHEHUI DE FAZHI ZHUANXING YU QUANLI FAZHAN

著 者/李炳烁

责任编辑/米小鸽

出版发行/江苏大学出版社

地 址/江苏省镇江市梦溪园巷 30 号(邮编: 212003)

电 话/0511-84446464(传真)

网 址/http://press.ujs.edu.cn

排 版/镇江文苑制版印刷有限责任公司

印 刷/丹阳市兴华印刷厂

经 销/江苏省新华书店

开 本/890 mm×1 240 mm 1/32

印 张/7.25

字 数/219 千字

版 次/2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-81130-628-6

定 价/35.00 元

如有印装质量问题请与本社营销部联系(电话:0511-84440882)

目 录

第一章 新农村建设背景下我国村民自治的法治转型 与权利发展 001

第一节 新农村建设与我国村民自治的法治转型 003

一、农村社会发展与村民自治法治转型的内在 逻辑 003

二、农村社会治理与村民自治的法治诉求 010

三、我国村民自治法治转型的阶段性特征 014

第二节 法治视域下我国村民自治制度的权利 发展 018

一、我国村民自治发展的权利视野 018

二、我国村民自治发展的权利理念 022

第二章 作为一种法律制度的村民自治:社会空间与 法律结构 030

第一节 从制度性变迁到宪法性结构:村民 自治法律基础的历史演进 030

一、我国村民自治制度发端的社会空间 030

二、我国村民自治制度的法律架构 035

第二节 不同理论视域下的村民自治:制度 主义、民主视角与法律分析 042

一、制度主义 044

二、民主视角 049

三、法律分析 067

第三章 我国村民自治法律制度的组织结构与权利体系	075
第一节 村民自治法律制度的组织结构	075
一、村民会议	076
二、村民代表会议	080
三、村民委员会	082
第二节 村民自治制度的权利体系及法律关系	086
一、村民自治制度的权利体系	086
二、村民自治结构的基本法律关系	096
第四章 新农村背景下我国村民自治发展的权利障碍	103
第一节 我国村民自治进程中的内生性要素分析	104
一、礼治秩序与其存在之现实性	104
二、地方精英的角色与功能	107
三、通过法律的治理	109
第二节 我国村民自治进程中的权利冲突与失范	112
一、村民自治进程中内部权利冲突之表现	113
二、村民自治进程中外部权力冲突之表现	116
第五章 我国村民自治的法律规制：法律困境与司法介入的程序样式	122
第一节 我国村民自治的法律困境与障碍	122
一、选举权行使中的法律障碍	123
二、民主管理权、民主监督权之法律困境	126
第二节 我国村民自治的法律规制：治理结构与司法介入的程序样式	128
一、村民自治的结构缺陷与法律治理的必要性	128
二、村民自治司法介入的程序样式	130

第三节 新型城镇化进程中农民权利的法治保障	135
一、新型城镇化与农民权利问题	135
二、新型城镇化与农民权利的法治保障:从财产性权利到社会性权利	137
第六章 我国村民自治制度权利救济机制的司法模式	146
第一节 从“送法下乡”到“迎法下乡”:村民自治权利救济机制的偏好转换	146
一、权利救济机制偏好转换的影响要素	147
二、传统权利救济力量的弱化与法律权威的兴起	155
第二节 村民自治权利救济的司法过程:基于农村基层法官的视角	159
一、当代中国语境下的能动司法	160
二、农村基层法官的角色扩展	168
三、权利救济的司法实践过程:实用主义路径与方法	171
四、现阶段村民自治权利救济的司法路径之反思	177
第三节 农村基层司法发展的主体性障碍与可能路径	178
第七章 结语:村民自治进程中的权利实现问题——基于司法场域的协同分析	189
一、法律逻辑:农民权利实现的司法场域与技术	189
二、政治空间:司法场域下农民权利实现的政治环境与策略	195
三、社会资本:司法场域下农民权利实现的社会资源与基础	198
附录 我国农村社会治理的大调解格局实践效果调查分析	202

第一章 新农村建设背景下我国村民自治的法治转型与权利发展

作为一个有着久远农业文明传统的国度,中国农村的持续发展和现代转型一直以来是知识界和社会管理者所关注的重点。从纵向角度来看,如何构建乡村和国家两者良性互动的权力空间,建立一种有效的政治治理结构,使其既能提供农村发展所需的公共产品,同时又不窒息广袤乡村发展的自主性,是乡村治理的关键所在。20世纪以来中国乡村治理的理论、实践逻辑,基本上围绕这一主线而展开。

改革开放以后,为填补人民公社制度废除后农村公共组织和公共权力的真空状态,国家在继续发挥和加强执政党基层组织作用的同时,大力推动村民委员会的建立,并将其功能由制定乡规民约、维护社会治安扩大为社区事务的全面管理。村民自治制度作为一种全新的基层社会组织形态开始进入人们的视野。1987年11月,全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》;次年6月,农村村民自治正式启动,民政部开始在全国范围内组织乡村选举。1998年11月正式颁布实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》,代表国家以宪法性法律的方式肯定了村民自治制度的价值。

经过20多年的发展,中国乡村治理的基本格局已经稳定,即形成了以村民自治为框架,以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为核心内容的社会自治体制。这一重大制度创新不仅开启了我国基层民主制度的序幕,为广大农村社会走向民主、法治、文明奠定了坚实的社会基础,同时也开放出了诸如草根民主、乡村治理、基层选举等众多重要的学术研究命题和实践探索空间。为适应21世纪以来我国农村快速变迁的社会趋向,2006年中共中央、国务院发布《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,决定彻底改变新中国成立以来“农业反哺工业”的发展战略,新时期的农村建设开始朝着“生产

发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标迈进。

作为 21 世纪我国农村社会发展的宏伟战略目标,社会主义新农村建设是一项整体性的综合工程,既包含了农村经济发展的物质层面,同时也容纳了教育、卫生、文化、社会保障、幸福感等社会组织、精神层面的内容,是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体的整体性发展规划。村民自治作为我国农村社会基本的民主制度、组织原则,毫无疑问是新农村建设领域的重中之重。如何消除村民自治实践中的各种观念性、体制性障碍,保障农民的自主管理权,成为新时期村民自治发展的重心所在。实际上,早在 2004 年,中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》中就提出,农村基层政治发展必须“进一步健全村务公开制度,保障农民的知情权;进一步规范民主决策机制,保障农民群众的决策权;进一步完善民主管理制度,保障农民群众的参与权;进一步强化村务管理的监督制约机制,保障农民群众的监督权”。《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中也强调,必须“加强农村民主政治建设,完善建设社会主义新农村的乡村治理机制”,尤其是要“维护农民的民主权利。进一步完善村务公开和民主议事制度,让农民群众真正享有知情权、参与权、管理权、监督权”。对上述政策的直观解读即可理解为现阶段我国村民自治的重心已经从早期的组织重建、建章立制开始过渡到如何在实践中完善、保障农民的自治权利上来。进而言之,当下乡村治理的一个重要命题就是以村民自治的权利保障为主线,以国家法治原则为框架,在《村民委员会组织法》的结构下努力实践、完善村民自治的各项制度,使我国农村的基层民主在法治的轨道上顺利发展,从而为社会主义新农村建设构筑良好的法治保障。这既是新时期我国社会主义新农村建设的重要内容,同时也是新农村法律文化构建的重要层面。以民主推进法律意识、法律实践、法律文化的进步,以法律保障、规范民主制度的顺利实施,村民自治和农村法治建设这两个相互关联的方面在新农村建设的背景下获得了统一。

第一节 新农村建设与我国村民自治的法治转型

进入21世纪,我国村民自治的发展面临许多新的机遇和挑战。农村经济的快速发展、农业税制度的废除、社会主义新农村建设战略的提出,都推动着中国乡村从传统农业社会向现代农业社会的快速转型。社会主义新农村建设是一项综合性发展战略,涵盖了经济发展、文化进步、政治生活民主化、社会秩序法治化等多方面内容。对于新时期农村社会的发展而言,国家资金投入、政策扶植固然重要,但更重要的是发掘农村自身资源和组织性力量,构建一个秩序稳定、关系和谐、良性循环的社会环境,为彻底解决“三农”问题奠定基础。所以,对于农村未来的发展图景需要有一个清晰的框架。2008年10月12日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中明确指出:“健全农村民主管理制度。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,发展农村基层民主,以扩大有序参与、推进信息公开、健全议事协商、强化权力监督为重点,加强基层政权建设,保障农民享有更多更切实的民主权利”;“完善与农民政治参与积极性不断提高相适应的乡镇治理机制,实行政务公开,依法保障农民知情权、参与权、表达权、监督权”;“培育农村服务性、公益性、互助性社会组织,完善社会自治功能”;“强化农村社会管理,坚持服务农民、依靠农民,完善农村社会管理体制机制”。这一重大的政治决策再一次表明,在农村社会组织结构领域,我国将仍然以村民自治为核心,发展和完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督四项制度,以社会自治来推动农村社会的未来发展。社会主义新农村建设背景下的村民自治将以法治主义为框架,以权利保障为核心,通过“四项民主”构建一种更加规范化、法治化的乡村治理范式。

一、农村社会发展与村民自治法治转型的内在逻辑

从根本上说,村民自治的法治转型来源于内、外部两个因素。

从内部因素来看,这种转型趋向根源于村民自治的结构特点。村民自治作为强制性的制度安排,具有一种相对封闭的治理结构。虽然在人数相对较少的乡村实施,但也潜移默化地遵循着现代政治的基本规则。现代政治过程(尤其是代议制政治)强调利益代表和公共理性,在协商中达成公共政策,更主要的是政治参与者认同事先预定的游戏规则,富有妥协和宽容精神。这种内蕴丰富的政治文化和传统中国的精神气质有着一定的差距。“以村民个人权利为本位的村治体制,是一个历史性的进步。但是这种民主理念和制度规则在实践中缺乏必要的契约精神的支持。”^①在传统中国社会中,社会公众普遍缺乏公共精神,有家族观念而无公共观念,社会生活在家族血缘的关联下又具有很强的封闭性。新中国成立后,国家以政治动员和集体生产的方式重新整合了农村的公共资源,改变了传统以血缘关系为核心的公共生活,初步建立了由政治权力支配的法理型权威。但是改革开放之后,随着人民公社制度的废止,加之家庭联产承包责任制强化了农民个体的利益追求,农村公共生活的空间结构又出现了向传统文化复归的趋势。许多学者的实证调查显示,转型时期农民参与村民自治的情况并不令人满意,很多地方的乡村治理甚至是令人失望的。^②根据2010年我们在全中国17个省30个村庄的实际考察,村民自治在实践中有诸多被虚置的地方,较为突出的如政治冷漠,村民精力集中在发展经济上,无心关注村庄管理;有集体财产的村庄极易产生宗族、派别斗争;普遍存在村民选举贿选、发放礼物、形式化等现象。而乡村内部政治运作的权力逻辑以及种种复杂的隐秘机制,更远非一种理论或机制所能涵盖。

对于村民自治制度实践中产生的诸多疑难,以及由此引发的乡村治理研究的困惑,以贺雪峰为代表的学者进行了长期艰苦的调查,力图从内部视角分层次、分区域地对转型中国农村的社会性质、政策

① 于建嵘:《失范的契约:对一项示范性村民自治章程的解读》,《中国农村观察》,2001年第1期。

② 吴新叶:《转型农村的政治空间研究》,中央编译出版社,2008年,第161页。

效果、法律机制等问题进行深度阐释,并进而将研究视野扩展到乡村水利、农村医疗、乡镇体制等诸多领域。^① 我们这里所强调的是,由于村民自治所体现的政治文化与当下中国农村社会的意识形态具有相当大的距离,因此此种制度的长期绩效如何还需要耐心观察。从新农村建设的政策指向来看,村民自治制度的未来发展重心在于农民权利保障。固然,村民自治强调“自治”特征,其运作过程体现了一定的封闭性,在理论上排斥国家行政权力的直接干涉,而基层政权在后农业税时代也缺乏强有力的激励机制,但是村民自治实施进程中的种种不规范现象仍然属于国家法律所管辖的对象。以“民主”为关键词的乡村治理需要比程序上的多数规则更多的东西。村民自治的良性发展需要一种理性的法律力量予以平衡,村庄内部的权利调控、保护与救济,农民个体在村民自治进程中的利益诉求,村规民约的合法性审查等内容都应该纳入宪法和法律的视野。在建设社会主义法治国家的时代背景下,以法治精神整合村民自治的各项制度,保证其不偏离制度原旨,在现代法治的轨道上和谐运行,是新农村建设进程中一个亟须解决的理论课题和实践领域。现阶段我国村民自治的重心已经过渡到如何在实践中完善、保障农民的自治权利,进而言之,当下乡村治理的一个重要命题就是以村民自治的权利保障为主线。

从外部因素来看,农村社会发展的新常态也对村民自治治理模式的转换提出了更高的要求。村民自治产生之初,其制度存在的社会基础是改革初期国家权力与社会的相对分离,农村社会获得了自主发展的权利,其经济基础是家庭联产承包责任制所释放的制度优势。所以村民自治在 20 世纪 80 年代的合法性(legitimacy)认同来源于农村自主权与公社制度的比较优势,村民对“选举”“民主决策”“民主管理”的积极参与更多地建立在制度转换的激励机制基础上,与分散的家庭联产承包责任制、封闭固定的人口集聚、大体一致的价值规范等要素具有紧密的关联性。因此早期的中国乡村研究,例如徐勇教授、贺雪峰教授、张静教授、吴毅教授,更多地是以公共治理、

① 贺雪峰:《什么农村,什么问题》,法律出版社,2008 年,第 397 页。

民主理论为分析工具,通过田野调查、个案分析来透视国家与乡村的关系、乡村权力结构、村民自治运作的实践过程等内容,表现出来的是治理范式。经过30年的发展,村民自治制度所依存的社会环境已经发生了巨大的变化,这些不断发生的变化推动着农村经济结构、社会结构、价值观念的发展变迁,进而对村民自治制度的理论基础、运作方式、治理模型等内容产生了深远的影响。

我国村民自治制度法治转型的理论前提是对传统“乡土社会”的反思与解构,这是由传统中国社会结构的基本特征所决定的。“从基层看上去,中国社会是乡土性的。”^①这是费孝通对中国传统乡村社会基本性质作出的精辟判断。他在细致入微的经验观察和高度概括性的历史回顾中,提出“乡土本色”是传统乡村社会的基本特征,层次分明的差序格局、以血缘为纽带的人际关联构成了乡土中国的社会网络,而经过数千年传统习俗变迁形成的多样态的礼治秩序,内在地支配着在这种秩序下生存的农民的行为和思想。在法治现代化的今天,随着农村市场经济和城镇化的快速发展,乡村社会的经济结构、生活与行为方式、价值观念等方面均发生了前所未有的改变,落后的传统文化和观念逐渐被人们摒弃,在乡土的社会空间里渗透了越来越多市场化、现代化的交往规则和行为理念。同时,内生于农村社会结构的秩序格局和法律文化也发生了新的转型。

其一是乡土观念的淡化。

土地是传统乡土社会最重要的生产要素,农民的生计依赖于土地,他们的生活也渗透了泥土的气息和特色。“土”就是闪烁在乡下人背后的标志性符号。靠务农为生的农民世代附着在土地上,有着一一种“耕者有其田”的土地情结,依靠传统种植业生存的乡土人离开了土地便意味着失去了生存的依附。在中国,从女娲用泥土造人的传统神话故事开始,到历代引起社会暴动和反思的农民起义,都与泥、土分不开。“土”,是中国人的根,是中国人身上的烙印,是中国人骨子里流淌的东西。改革开放后,尤其是随着社会主义市场经济

^① 费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社,1998年,第2页。

体制的确立与完善,我国农村产业结构不断调整并逐步过渡到以市场为导向的理性农业经济时代。同时,农民努力在土地之外、村落之外寻找新的谋生手段,大量的农村剩余劳动力流向城镇,在那里从事着工商业和服务业,即使在不发达地区,兼业也是普遍现象。经济学家的研究表明,从20世纪80年代初至今的30年间,农村发生了巨大的变化,农村早已不仅仅是农业的代名词。就全国而言,农村非农收入已经占到全部收入的55%。^①现在的农村人有着越来越强烈的摆脱土地的愿望,农业税废除后许多地区的撂荒现象表明农民对于土地情感的变化。与此同时,新农村建设进程中的农民已经不那么“土气”了,而是具有现代性的形式特征,“这种现代性和理性化的特征突出地反映在农民对泥土的依恋和情怀,转变为努力挣扎着从土地中解放出来的理性实践。他们也意识到,在现代化的背景下,传统农业越来越边缘化、弱势化,因此,他们必须在这种趋势中去追求自我的现代化转变”。^②

其二是农民阶层的不断分化。

聚村而居是中国乡土社会的重要特征之一,又是乡村社会关系和制度的基础。传统的村落无论大小都是较为孤立、隔膜的,村落既是乡土社会的存在形式,又是农民群体的生活空间。村与村之间的流动人口非常稀少,村民们生于斯、长于斯、逝于斯,安土重迁。村落社会的低流动性大大强化了村落内部的关联性。乡土社会中的村落对于外部来说具有显著的地方性或异质性,但在内部却具有高度同质性。村民之间的关系以及他们在社会互动中形成的知识、习俗、规范、组织和制度等,从某种意义上说都是独一无二的。

但是,新时期以来的农村发展却显现出一种异常灵活的弹性空间。相对于传统乡土社会封闭、稳定的社会结构,以及人民公社时期高度同质化的政治管理体制,当前的农村社会逐渐展现出分散性和

① 姚洋:《新农村建设与农村发展观的转变》,《学习与探索》,2007年第2期。

② 陆益龙:《农民中国——后乡土社会与新农村建设研究》,中国人民大学出版社,2010年,第98页。

碎片化的特征,尤其是乡镇企业的异军突起和大规模的人口流动,导致农民的人际交往已远远超出“熟人社会”的范围,传统以血缘和地缘为基础的人际关系模式逐渐被经济利益打破,社会自由空间的扩大使越来越多的农民摆脱了聚村而居以及和土地的天然联系。而且,在外面的世界里,这些流动的村民也在频繁地更换地点、工作单位和职业类型。广大的村民在高频率的流动中,会因为城市机会的多少而处在高度的不确定性之中。因此村民的高流动性是与高不确定性相伴而行的。^① 在社会快速转型中,传统农民正向现代农民转变,农民阶层正在悄悄分化。中国社科院 2011 年《社会蓝皮书》指出,进入城乡统筹阶段的农民阶层分化有三个突出特点:一是部分农民流向非农产业,且就业结构和收入相对稳定,纳入城市社会管理。二是农民阶层变化不仅表现为农业生产者减少,而且表现为务农农民内部的持续分化。农业生产的组织经营形式由传统的农户经营农业为主转变为规模经营农业和农户经营农业并存,农业生产者由传统农民向现代农民转变。三是农民分层受城乡统筹、农村资源配置、农业生产社会化服务水平影响,表现为一种被动的职业变动。因此,当下农民不再是传统的小农,实际上已分化为不同的阶层、不同的职业,有私人企业主、个体工商户、自雇佣者和各行各业的打工者,从农业到制造业再到服务业,都有从村落中流动出去的农民。总体而言,新时期中国农村社会结构的快速变迁,必然使得原有乡村社会主体的生活方式和所依凭的规范体系发生重大的变化。

其三是社会交往观念的变化。

这一变化主要体现为从交往内生性到习俗观念的弱化。农民之间的内生性就是指熟人社会环境下人与人之间的交往及处事特性。以“礼治秩序”或“礼治社会”来概括乡土中国,是认识传统中国社会的国情、洞察中国传统文化特质的重要思路。在流动性较小、较少出现新问题和新变化的传统乡土社会,生活中所遇到的问题基本上可

^① 陆益龙:《流动的村庄:乡土社会的双二元结构与不确定性——皖东 T 村的社会形态》,《中国农业大学学报(社会科学版)》,2008 年第 1 期。

以依靠先辈积累下来的经验加以解决。这些生活经验由于具有有效性,因此逐渐地转变为传统,并进而转化为人们公认的社会规范,即礼。乡土社会的礼治秩序是“无法”的,即不需要依靠外力推进的法律规范,但这并不意味着完全意义上的“无法”。官方的法律在传统社会实际上是存在的,在处理民间纠纷、维护秩序的方式上,有非正式的民间调解制度、正式的官方审判方式和第三领域的半民半官方的解决方式^①,只不过村落社会的居民更倾向于自行处理自己内部的争执。所以,在文化内核上,由乡土社会的内生性延伸出来的礼治秩序能够契合农业文明静态、封闭的社会特征,在漫长的历史长河中深深地浸淫到人们的内心。

在新农村建设过程中,随着农村市场化改革的进一步推进和农村社会结构的不断分化,传统习俗观念的弱化趋势非常明显,特别是在城镇化程度较高的区域,礼治秩序的社会情态已发生了深刻变化,人们的价值观、习俗和社会交往方式均体现出了较为强烈的时代特征。人们更注重自我价值的实现和现时化利益的获取,家族、血缘的宗教意义正在被消解,农民理性化程度日益上扬。这种变化的影响将极其深远,它不仅会改写家庭的结构与意义,重塑社会的联结模式,还会导致他们的生活意义弱化,现时化与自利化,并对村庄乃至整个社会的道德与秩序产生重大影响。^②这其中,传统礼仪观念及礼俗规范约束力必然降低,传统道德和习俗规范不再被人们所重视。当人们开始用现代性的观点来看问题时,就发现有很多礼俗规范都是保守的、落后的,比如长幼有序、男女有别等差序规则。礼俗规范已成为多元行为规则中的一种,人们可以选择也可以不选择。同时,随着法治现代化的推进,法治规则不断为人们了解和利用。法律成为人们处理问题时的一种可选择的、现代化的工具。总体而言,目前的乡土社会已经失去了依靠礼俗来维持“无为而治”秩序的条件,乡

① 黄宗智:《清代的法律、社会与文化:民法的表达与实践》,上海书店出版社,2007年,第42页。

② 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》,《中国社会科学》,2008年第5期。

村居民不一定完全按照礼俗来行事,而是会根据自己的价值观念来加以选择。

因此,虽然乡村作为人们生活的一个社会空间,依然维系着其相应的结构形态以及相关的部分乡土特征,但在市场经济条件下,目前的新农村已具备社会基层的“后乡土性”,是一个多元秩序混合的社会状态。工业化程度的提升弱化了乡村主导性,城乡统筹与互动淡化了城乡二元模式,农民阶层的分化打破了乡村壁垒。城市社会和农业现代化紧密结合的趋势愈加明显。村民自治的法治转型正处于这一深刻变化的背景之下。

二、农村社会治理与村民自治的法治诉求

市场经济的发展、传统道德的弱化使得现阶段农村社会治理成为一个重要的社会问题,依赖国家政策、社区个人权威、道德舆论压力进行社会治理的方式变得难以推行,这在一定程度上提升了法治话语在村民自治进程中的重要性和比重。

人类社会进入现代之后的社会治理已发展为一项复杂的系统工程,其目标不限于政治统治、维持社会秩序,更涵盖了提供公共服务、促进社会公正、保障公民权利等多元价值。从各国经验来看,社会治理的模式已呈现趋同态势。无论是公共选择理论还是新公共管理理论,都强调社会治理的去政治化过程,通过公众参与、广泛沟通来赢得共识,强化公民对公共机构的监督制约,以消解社会各阶层之间的紧张与疏离,降低社会发展的系统性风险,提升社会管理的效能。在治理方式的选择上,“历史上的不同族群、国家尝试了种种治道,其主要表现为尊奉神灵权威的神治,青睐精英睿智的人治,凭靠伦理教化的德治,以及依循规则治理的法治”。^①其中,宪政结构下的法律治理已成为世界各国的共识。需要注意的是,西方国家在全球化、信息化思潮的影响下,基于法治原则衍生出系统的治理理论。这种模式的内涵已经超越了单一法律规则治理的范畴,更多地融入了有限政

① 高鸿钧:《现代法治的出路》,清华大学出版社,2003年,第1页。

府、公共参与、协商民主、公共服务市场化等内容。正如詹姆斯·N·罗西瑙所说:“治理是由共同的目标所支持的,这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责……它既包括政府机制,同时也包含非正式、非政府机制,随着治理范围的扩大,各色人等和各类组织借助这些机制满足各自的需要。”^① 具体来说,治理理论强调解除行政规制、公共服务私有化,以小政府、大市场、公民参与三者的平衡来构建社会治理模式,以市场和法律的双重力量来保证契约精神和效率。这其中又以寻求多元化的社会合作共治,以科学决策与管理创新实现社会善治(Good Governance),追求社会发展中的公平原则和主体权利实现,尤受我国学术界关注。

我国农村社会治理的理念与模式经历了曲折的变迁过程,这种治理体制的嬗变过程,反映出不同历史时期的政治、经济、文化和社会结构特点。在传统中国,皇权长期通过保甲、里正等基层组织,结合地方乡绅、宗族势力,对广袤农村实行控制,实现资源汲取和秩序维持的目的。正如费孝通先生所言,传统农村社会是在血缘和地缘投射基础上构筑起来的“道德共同体”^②,这种以差序格局和家族伦理为纽带的社会关系形成了乡绅或者官绅结合治理模式的社会基础。新中国成立后,虽然传统习俗的影响与作用依然存在,但乡村社会的治理方式逐渐被国家权力所吞噬或替代,以意识形态整合和经济一体化为核心的人民公社制度将农村社区转变为国家权力深度控制的政治共同体。改革开放之后,随着家庭联产承包责任制的确立,农民个体获得了土地经营权,“去集体化”进程加快,家庭重新成为乡村社会网络的基本单元,人民公社制度随之瓦解,这同时也宣告了原本无处不在的国家权力从乡村治理结构中的撤退。1987年《村民委员会组织法(试行)》由第六届全国人大常委会第二十三次会议通过,我国基层社会治理格局中被嵌入具有一定竞争性、民主性和法律

① [美]詹姆斯·N·罗西瑙:《没有政府的治理》,张胜军,等译,江西人民出版社,2001年,第5页。

② 刘同君:《新农村法律文化创新的解释框架》,《学习与探索》,2011年第3期。