

乡村治理现代化中的正式制度与乡规民约：一种制度分析

冯麒颖

摘要：制度建设是乡村治理现代化核心议题之一。以法律法规为核心的正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度在价值共识层面具有契合通约性，二者的耦合衔接质量与乡村治理体系和治理能力现代化水平呈正相关。在乡村治理现代化制度建设过程中，正式制度与非正式制度之间存在“反哺—逆反哺”的复杂关系，既相互竞争，又相互补充，呈现多维交叉、互动博弈的显著特征。在以法治思维奠定乡村治理制度建设底层逻辑的基础上，基于互动视角促进正式制度与非正式制度“螺旋式”融合，不仅有利于推进乡村治理体系和治理能力现代化，也有助于解决乡村治理现代化面临的地方性问题。因此，新时代乡村治理现代化需在遵循“以人民为中心”理念基础上，科学构建正式制度与非正式制度的制度结构，既合理激发非正式制度促进善治的德治功能，又夯实“权在法下”的法治观念，进而形成面向新乡土社会的乡村治理现代化制度体系。

关键词：乡村治理现代化；正式制度；乡规民约；“螺旋式”融合

中图分类号：D422.6 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)03-0074-08

乡村治理现代化是推进我国治理体系和治理能力现代化的重要基础，对国家治理现代化有着重要的支撑作用。党的二十大报告指出，完善办事公开制度，拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道，保障人民依法管理基层公共事务和公益事业^[1]。在乡村治理现代化建设过程中，制度建设对于解决日益复杂的乡村管理问题和规范人的行为具有重大的现实意义。如何通过推动乡村治理现代化，将传统乡村治理经验与城市工业文明有序并轨到多梯度的社会转型过程，使二者有序共存于由城市工业文明主导的国家治理空间，是乡村治理现代化建设的重要课题。非正式制度约束是正式制度的延伸，并在一定程度上诠释及修正正式制度的内涵及缺陷，非正式制度约束的嵌入对正式制度的变迁方式（连续或非连续）具有直接决定作用^[2]。在乡村治理场域中，以法律法规为核心的正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度相互嵌套，互为依存，正式制度依托于非正式制度而得以实现自身在乡村基层社会的

落地和延续。国内学界对正式制度与非正式制度关系的探讨有着显著的观点差异：一方面，有学者认为属于非正式制度的社会习俗、文化传统等对于正式制度的建设具有重要性^[3]，正式制度与非正式制度是互补关系^[4]，非正式制度可以有效弥补正式制度本身的缺陷或不足，而正式制度同时为非正式制度提供合法性的刚性支撑^[5]；另一方面，也有学者认为非正式制度妨碍中国法治化建设^[6]，以乡规民约为核心的非正式制度遮蔽了正式制度的作用^[7]，正式制度与非正式制度是一种替代性关系^[8]。已有研究成果为乡村治理现代化研究奠定了重要基础，但以往研究大多基于平面维度来认识正式制度与非正式制度乡规民约之间的局部性关系，缺少对二者关系的多维度立体考察，如正式制度与非正式制度之间并非单一或单向度的互补或替代关系，而是错综复杂的交叉关系^[9]。正是由于对正式制度与非正式制度的复杂关系认识不足，导致在从理论层面阐释地方治理现代化问题时缺乏整体性解释框架以

收稿日期：2022-10-16

作者简介：冯麒颖，女，江苏师范大学马克思主义学院新时代党史党建研究中心研究员（江苏徐州 221000）。

及有针对性的应用分析。鉴于此,本文基于多维度视角进一步探讨乡村治理现代化中以法律法规为核心的正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度的互动关系,厘清二者学理层面的深层逻辑,构建正式制度与非正式制度的制度结构,以期对推进乡村治理体系和治理能力现代化有所助益。

一、制度视角:作为非正式制度的乡规民约在乡村治理现代化中的制度空间

长期以来,在乡村基层治理中形成了一种与国家正式制度形态相适应的、具有长期连续性的地方治理形态,即乡规民约。正式制度与乡规民约之间不是非此即彼的简单的肯定或否定性关系。为了重新挖掘被遮蔽的基层社会传统管理智慧的现代价值,促进“三治”融合,需要在国家治理现代化视角下,重塑新时代正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度之间的多重交叉关系。

1. 中国语境下正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度的概念爬梳

在中国传统文化中,制度是作为“制”和“度”的合成词出现的,前者指节制,后者为量化。从根本上来说,制度是在社会生活中形成的规范化、系统化、定型化的社会关系体系,并通常表现为社会准则和行为规范^[10]。简言之,制度可以被视为具有某种强制约束性及普遍认同感的社会规则总和。这是因为“每一项制度之推行与继续,也必待有一种与之相当的道德意志与服务忠诚之贯注,否则徒法不能以自行,纵然法良意美,终是徒然。而任何一制度,也必与其他制度发生交互影响。故凡一制度之成立,也绝非此项制度以单独成立的”^[11]。19世纪中期以来,制度研究成为经济、政治与社会等领域的显学,并形成各种形式的制度理论。随着近代西学的传入和影响,中国传统的制度含义发生变化,总体来看,制度可以分为正式制度与非正式制度(如乡规民约)。正式制度是指人们自觉发现并加以规范化的一系列带有强制性的规则,主要包括政治(及司法)规则、经济规则和合约^[12]。而非正式制度“包括行为准则、伦理规范、风俗习惯和惯例等,它构成了一个社会文化遗产的一部分并具有强大的生命力。乡规民约是正式制度的延伸阐释或修正,它是得到社会认可的行为规范和内心行为准则”^[2]。正式制度与非正式制度交织在一起,以各自的观念

和行动逻辑,从不同层面影响和约束社会行为主体的价值观念、处事态度、交流方式等。

相对于正式制度而言,非正式制度是一种约定俗成的不成文规定,它往往与地方长期发展所积淀的文化价值观相结合,并以道德软约束来规范人们的日常行为,最终内化为人们自觉认同的乡规民约,可以说,民间自发形成并为民众所接受的习俗、传统等都属于非正式制度范畴。“正式制度是人们有意识地对社会行为确定的规范,具有一定的强制性,一旦确立就会形成制度刚性,对行为产生深刻的影响。”^[13]我国历来重视人伦礼法在乡村治理中的作用,并以教化的形式将约定俗成的道德规范及社会规则潜移默化地灌输到人们的价值观念当中,现实中一些有着悠久历史的乡规民约历经世代传承积淀仍在当下保持着文化生命力。可以说,通过乡规民约助推形成乡村社会公序良俗,是我国传统社会治理智慧的重要体现。传统社会中的乡规民约形式多样、内容具体,与乡村民众的生产生活息息相关,主要包括乡村生产生活资源的分配、生态保护、育幼助残养老、社会治安、婚丧嫁娶、教育教化、互助互利等方面,其中蕴含的孝亲尊老、相助相恤、和睦和合、勤劳敬业、诚信善良等精神,在今天仍有积极意义。总体而言,乡规民约的来源和构成具有复杂性,在传统乡土社会,农民之所以认同乡规民约主要包含两方面的原因:一是正式制度本身往往存在规制空白,无法事无巨细地深入到乡村社会具体生产生活的方方面面,这为乡规民约的形成提供了制度空间;二是相较于正式制度的强制性,基层民众更乐于接受自身所熟悉的基于人伦礼法、地方性知识等的非正式制度形态。与“刻板”的正式制度相比,乡规民约的“非正式”性以更加柔性、灵活的方式约束基层民众的日常行为,更容易获得他们的认同。乡村治理现代化制度建设吸纳乡规民约,有助于揭示隐藏于正式制度之外的乡规民约长期存在的合理性。从国家治理角度来看,民间社会所自发形成的乡规民约,不仅不妨碍国家正式制度的实施,而且有助于补充和完善地方治理制度体系。如果说正式制度是对地方治理的强约束,那么乡规民约则是带有人情温度的软约束,而且正式制度的宏观普适性也在一定程度上为乡规民约的嵌入留下了制度空间。

2. 正式制度与乡规民约的辩证统一

长期以来,乡规民约是国家正式制度扎根基层社会的重要基础。贵州省贵定县石板乡腊利寨百年寨规碑上记录的“贫穷患难亲友相救”“勿以恶凌

善,勿以富吞穷”“行者让路,耕者让畔”等乡规民约至今仍被当地人广为传颂。在基层治理实践中,如果正式制度所倡导的政治理念符合乡规民约的价值倾向,则乡规民约就会积极推动和支撑正式制度的社会化并深度参与基层治理;反之,乡规民约则阻碍甚至破坏正式制度的落地。乡规民约往往是内化于民众内心的古老信仰或价值观,制度建设需考量如何与这种非正式制度和谐相处,并从中获取合乎民意的经验共识。一方面,国家意志需要以强制性的制度设计方式贯彻落实到乡村治理现代化过程中,并以此为基础实现对乡村社会的有效治理;另一方面,制度的合法性还应合情、合礼以及符合地方的乡土性,这就需要从价值层面寻求正式制度与乡规民约的共通性。在乡村治理现代化建设中,正式制度建设的首要任务是“合礼化”地吸收并融合乡土社会的乡规民约,从制度上为其保留空间。虽然乡规民约并不具有制度上的强制力,但它却能从道德层面规范乡土社会的基本关系,体现着“和”(与自身的和谐)与“礼”(与他者和谐)平衡的乡俗智慧。

而且,正式制度与乡规民约在一定条件下是可以相互转化的。比如,乡规民约融入正式制度,在一定程度上可以增强正式制度在乡土社会的影响力,扩大其制度认同的社会基础。制度变迁可以分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁两种类型。所谓诱致性制度变迁是指一群(个)人在响应由制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁;而强制性制度变迁是指由政府法令引致的变迁,又可分为正式的制度安排和非正式的制度安排^[14]。其中,诱致性制度变迁的实质就是正式与非正式制度的相互博弈,具体到乡村治理场域就是乡规民约自发地在克服旧有正式制度缺陷过程中逐步实现制度化的过程。而强制性制度变迁则是在政府权力的干预下,强制性界定正式制度与非正式制度边界的过程。诱致性的制度变迁符合乡规民约嵌入正式制度的实际需要,通过有意的制度设计将乡规民约中带有普遍公共性的约定嵌入正式制度当中并强制执行。尽管乡规民约作为非正式制度需要政府的强力干预才能导入正式制度,但其价值取向是吸纳而非改造,即尊重乡规民约在乡土社会的某种道德权威。当乡规民约通过诱致性制度转化为正式制度时,就会缩小乡规民约与正式制度之间的距离。就实践过程而言,两种制度变迁并非截然分开的,而是此消彼长、相互作用的辩证过程,通过二者的博弈最终实现制度内部正式要素与非正式要素的均衡。

在乡村治理现代化制度建设中,正式制度与乡规民约两种制度形式既相互补充,也相互替代。乡规民约作为历史上长期支撑乡村社会稳定的秩序积淀和价值共识,是促进正式制度顺利落地必不可少的内推力,而正式制度则是保障乡规民约获得合法性、增强权威性的重要基础。在乡村治理现代化制度建设中,正式制度与乡规民约同样存在相互配合的互补性。若无乡规民约的普遍认同与支持,正式制度体系则难以在乡村治理中真正落地并发挥有效作用;反之,若无正式制度作为制度运行的底线标准和基本要求,则与正式制度有着契合共通性的乡规民约就会失去服众的解释基础和权威力量。在乡村治理实践中,尤其是在正式制度的贯彻落实过程时,乡规民约往往能够发挥维持秩序和凝集民心的作用,以稳定正式制度建设所需要的社会环境和秩序。例如,各个地方的护林公约作为乡规民约的一种,在保护区域生态环境和促进国家生态文明建设方面发挥了重要作用。这里需要指出的是,尽管有时一些正式制度受制于乡土社会的熟人关系和地方性传统而难以有效地充分发挥作用,但这并不意味着正式制度的“失灵”,而仍以某种强制威慑力直接影响着乡规民约。例如,当基层社会发生杀人、抢劫等重大暴力事件时,正式制度介入是直接干预处理的第一选择和唯一选择。从治理效率来说,正式制度与乡规民约的有效互补,还可以通过一定的人伦礼法等社会文化机制来实现,即以乡规民约的可靠稳定性来节约正式制度建设的时间成本,进而提升其治理效度。从治理内容来说,乡规民约大多涉及正式制度鞭长莫及之处,如特殊的道德伦理、地方文化、风俗习惯,从这个意义上说,以乡规民约为核心的非正式制度是正式制度的有效补充。

二、法治与民约:乡村治理现代化 制度建设的基本构成

在乡村治理现代化制度建设中处理好正式制度与乡规民约之间的关系,具体说来就是处理好法治与民约的关系。这两种制度形态尽管因治理方式不一样,存在一定程度的博弈,但其共同性大于差异性。正式制度与乡规民约在本质上都是一种维持某种秩序的制度性力量,也都天然具备“下沉”与“上浮”的制度本能,在执行过程中各自演化出自上而下的“灌输”逻辑与自下而上的“吸纳”逻辑,并以此实现博弈中的融合。

1. 法律与政策：乡村治理现代化制度建构的法治基石

法律与政策是乡村治理现代化制度建设的核心要素。一般来说,政策主要涉及公共领域,它为公共事务处理提供确定的准则,简称公共政策。在法治条件下公共政策通过法定程序上升为国家意志,并最终以法律的形式确定下来。法律与政策既相互区别,又相互联系。一方面,政策和法律在价值基础方面具有同源性;另一方面,二者实施路径不同,这也体现出两者的差异性,即政策的制定、实施与法律相比具有相当大的自主性。政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的这种行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法和条例的总称。按照政策制定主体的不同可分为政党政策、公共政策(或国家政策)及其他非政府组织政策,其中最具影响力的是政党政策和公共政策。具体说来,政党政策按照执政与否,又分为参政政策与执政政策,其中执政政策在国家政治生活中具有更大的影响力,并在某种程度上决定着公共政策的走向。在我国,中国共产党是中国特色社会主义事业的坚强领导核心,党的政策在国家发展过程中具有根本性的指导意义,如党的十九大提出的实施乡村振兴战略。在我国国家治理现代化的制度建设过程中,党的政策和社会主义法律都是治理国家的两个不可缺少的工具。党的政策是法律制定和实施的基本依据,法律是党的政策的规范化、具体化和定型化,是贯彻党的政策的重要措施。二者既是一个相互一致的关系,又是一个相互补充、相互促进的关系。就乡村治理场域而言,党的政策的理性化与法律的合法性相互支持,从决策和法理层面保证了乡村治理现代化进程的顺利推进。“法治国家与民主并非以相同形式,而是以各自独立并且相互补充方式形塑行政法。”^[15]从行政法学视角看,党的政策与法律作为评价政府行为客观性的重要标准既为乡村治理现代化的制度建设奠定了法治逻辑的基本底线,也为其赋予了必要的社会权威。

政策与法律是调节正式制度与乡规民约关系的重要手段,而法治是调节国家、政府和社会三者关系的重要形式。因此,政府在主导乡村治理现代化制度建设的过程中,需要从法治化视角出发,以锻造“民主型政府、有限型政府、善治型政府、责任型政府和平权型政府”^[16]为政策目标。对于身处社会转型期的农民群体而言,法治意味着公民合法权利

的平等实现及其制度保障。政策和法律作为乡村治理现代化建设的正当性依据,为其制度建设准备了条件,并先在地规定了乡村治理现代化制度建设的边界和潜在空间。为此,乡村治理正式制度建设要以保障农民合法权益为核心,尤其关注其基本生存权和发展权。而且,正式制度建设要具有前瞻性,既能够指引乡村治理现代化建设的方向,又能够根据农村居民的现实利益诉求及时制定相关具体政策,并为具有地方特色的乡规民约等民间力量参与乡村治理现代化制度建设提供机会,保障制度建设内涵的延展性。

2. 乡规与民约：乡村治理现代化制度建构的重要因素

乡规民约既属于基层群众自治规范,也蕴含着乡村基层社会的道德要求,是构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的有效抓手。礼法互动是乡规民约的核心要义。正式制度的确立是一种自上而下的制度设计,其设立目的在于为社会各方利益群体提供最基本的行动准则,然而,制度的运行也需兼顾具有广泛群众基础的乡规民约的自治性、针对性和可操作性,唯此,正式制度才能更好地深入乡土社会。在我国,合法与合礼在价值上是同源的,制度建设需要正确处理“合法性”与“合礼性”之间的内在统一关系:一方面,乡村治理现代化制度建设应符合由民意高度浓缩的、遵循社会主义核心价值观的“礼”的标准;另一方面,制度自身的合法性是来源于人民群众自下而上授权而确立的法律规范。从社会文化视角来看,“中国社会的特点之一就是存在一个与官方文化既保持着接触又保持着距离的活泼的民间社会,我们可以在民间社会的变迁中体察国家在场的种种影响,也可以在国家仪式的规范中体察民间社会的种种机智”^[17]。然而,还需认识到,乡规民约具有“非正式”权力的两面性。乡规民约作为一种自发形成的民间权力,在面对乡村治理的公共难题时往往因缺乏强有力的制度刚性而陷入治理效能不足的窘境。而且,作为一种非正式制度的乡规民约,往往有着浓厚的地方乡土文化特征,其异化也会对乡村治理秩序构成潜在威胁。在乡村治理实践中,乡规民约对乡村社会的单向度治理并不足以应对乡村治理的复杂状况以及规避自身异化的风险。因此,引入更具强制力和普遍性的正式制度,是提升乡村治理现代化治理效能的根本制度保障。

从乡村治理现代化制度建设的角度而言,文明有效的法治建设势在必行,而乡规民约以其兼具优

秀传统文化基因和社会主义核心价值观的合乎公共道德的天然属性为乡村治理现代化制度建设提供了重要的文化基础。被群众广泛接受、长期依循的乡规民约往往具有天然道德伦理优势,对基层民众的观念和行为的约束是其权力的源头,而其对正式制度的反哺效应,也在潜移默化地影响乡村治理法律政策的变迁。作为一种非正式制度,乡规民约具有天然低成本的制度优势^[18],其约定俗成的道德认同感能够有效弥补正式制度建设的缺陷,是构成乡村治理现代化制度建设的重要因素。因此,对于乡村治理现代化制度建设而言,最重要的是如何“因地制宜”“因时制宜”地把正式制度植根于乡规民约的文化背景中,同时进一步完善乡规民约,提升其针对性、可操作性,使乡规民约在弘扬社会主义文明新风尚、协调乡村社会关系、保障基层群众利益、约束村民社会行为等方面更好地发挥治理效能。

3. 公共“新”空间:乡村治理现代化制度建构的发生场域

权力下沉是乡村治理现代化制度建构的内核。正式制度建设在下沉过程中有时会遇到乡土观念的阻滞,导致民众对正式制度产生疏离感,难以从心理上产生对正式制度的认同,但这并不意味着基层民众不需要正式制度,而恰恰说明在乡村治理现代化制度建设中正式制度与乡规民约有效衔接的重要性。“要想在乡村社会建立法治秩序,仅靠国家、政府出台法律措施或是设置一些法庭、审判机构是远远不够的,要想在乡村社会建立法治秩序还必须使民众对法律法规产生认同感、愿意从心里接受法律、利用法律。”^[19]化约为规是基层民众接受正式制度的有效方式,尽管乡规民约是乡土社会的产物,但它在功能与价值层面与正式制度本身具有一致性。因此,可从乡规民约的文化心理出发,寻求正式制度与乡规民约之间的公共性,将乡规民约中符合正式制度精神的民约与习俗归整吸纳到正式制度体系中,并以制度形式强化其公共管理职能,使制度建设既符合基层民众的文化心理,又能解决正式制度下沉效度不足的问题。

可以说,乡村治理现代化的制度空间离不开正式制度与乡规民约的合力锻造。正式制度通过根植乡规民约可以汲取民间管理经验和智慧,并为乡规民约中有着广泛民意基础的公共规则“背书”,进而确立乡规民约参与制度建设的合法性。而合理有效的正式制度也同时是乡规民约中各种积极民意要素的提炼和普遍性表达。中国地域差别的多元性塑造

了千差万别的乡规民约的地方性,这在一定程度上形成了正式制度同一性与乡规民约多样性的潜在矛盾,也意味着正式制度与乡规民约的合作是有限的,二者在乡村治理实践中都有彼此不可取代的制度性地位。乡规民约的优势在于它的乡土伦理性,在正式制度框架下它使得人们的各种社会行为更富有人伦色彩和人文关怀,正式制度建设的合法性基础离不开乡规民约中普遍的价值认同。在乡村治理现代化推动原有的传统的乡土社会结构和体制转轨的背景下,乡规民约能以自身的韧性最大程度地弥补制度刚性所带来的缺陷,使得各行为主体不会因为制度的变迁而失去约束,从而保证乡村治理现代化制度建设始终处在以乡规民约为核心的非正式制度因素所制衡的、具有弹性和包容性的制度空间之中。概言之,正式制度为乡规民约划定了法治底线,而在法律所建构的制度范围内,乡规民约为制度建设提供了广阔的公共“新”空间。

三、互动视角:正式制度与乡规民约的深度融合

制度建设的关键在于寻求秩序与成本的平衡点,而信任是达成制度建构目标的核心。“当秩序占据主导地位时,人们就可以预见未来,从而能更好地与他人合作,也能对自己冒险从事创新性试验感到自信。”^[20]在新的历史条件下,推进乡村治理现代化制度建设需要做好正式制度与乡规民约两种制度形态的衔接,促进正式制度与乡规民约深度融合。

1. 强化“秩序”供给:正式制度与乡规民约深度融合的制度共识

乡村治理现代化需要稳定有序的社会秩序,以强化制度性的“秩序”供给。为此,必须实现制度建设中的“软”“硬”互构,使制度建设保持内涵的延展性。尽管正式制度与乡规民约之间具有某种动态的张力,但二者应当围绕公共秩序形成最大程度的制度共识。一方面,可以将传统乡规民约中符合每个人切身利益的“成规”吸收进正式制度,成为每个人必须遵守的社会规范,使乡规民约可以有效地嵌入正式制度当中,增强正式制度的民意基础和社会认同;另一方面,正式制度本身的价值理念与精神指向也需要通过乡规民约的形式内化为个体的道德体认,这就可以在一定程度上纠正乡土社会注重人伦道德而轻视正式制度的倾向,从而淘汰乡村落后的礼法观念,更新现代乡村社会的生活观念。在乡村

治理现代化建设过程中,维护治理过程的稳定性和有序性是正式制度与乡规民约深度融合的关键。为此,需要正式制度先行,以规范引导城乡社会治理现代化的公共秩序,为乡规民约的制度化融合创造有序的制度空间。正式制度与乡规民约的深度融合需要强化“秩序”供给,尤其要在有序治理的前提下寻求各方共赢,最终实现乡村治理现代化建设的民主协商、多元互动以及社会和谐等目标。而且,正式制度与乡规民约的深度融合能够延续并提升现有乡村治理秩序的稳定性,比如正式制度通过地方立法等形式将本地区古老的风俗习惯和道德观念予以制度性保障,既可以强化乡规民约作为“民间法”的规范性和权威性,又可以进一步增强正式制度的社会接受度和认同度。

进而言之,乡村治理现代化制度建设需要正式制度与乡规民约相互“筛选”,以建构制度共识空间。正式制度对乡规民约的“托底”本身就包含对后者的某些秩序性引导,对那些妨碍正式制度建设的乡规民约予以纠正,如当基层社会发生重大恶性事件时,就需要正式制度的强制秩序性来抑制或瓦解乡规民约中“羞于见官”的“私了”传统。正式制度与非正式制度的博弈实际上是一个不断探视、不断接触、不断融合,进而双赢的过程^[21]。正式制度对于乡规民约的秩序保障本身,就是为了防止后者异化破坏乡村治理的稳定性,其融合过程包含着对以乡规民约为核心的非正式制度的引导和规训。真正有用的惯习并非被正式制度所取代,而是超出了乡规民约的地域性,而变成与大世界对话的普遍秩序^[22]。因而,在推进乡村治理现代化制度建设中,正式制度与乡规民约深度融合应当寻求秩序最大化的制度共识,只有在既有制度秩序框架内,乡规民约的延续才能获得某种“善”的属性与自由发展的空间。在这种制度共识引导下,乡村治理现代化既能保留乡规民约参与地方治理的特色,同时还能保持与更高层次世界对话的稳定秩序。为此,应当在强化正式制度“秩序”供给的基础上,给予乡规民约参与乡村治理现代化建设的制度空间。

2. 激活“民约”善治:正式制度与乡规民约深度融合的治理重构

善治是乡村治理现代化制度建设的润滑剂。正式制度的生命力在于不断从基层治理实践中汲取制度化的潜在要素并拓宽其在乡村治理现代化过程中的实践路径。乡村治理现代化以考虑或重视非正式制度为前提,才能使正式制度真正下沉到乡土社会

的各个层面,降低正式制度社会化的阻力。虽然正式制度划定了各种行为主体活动的边界,但社会秩序的运转仍需要乡规民约填充正式制度“空隙”,尤其要依托乡规民约的道德伦理天性以激发乡村善治可能的制度空间。乡土社会是从传统的熟人社会关系发展而来的,“在政治权力的实际运作上,传统人伦关系同样发挥着巨大作用,在一定程度上它构成了一种和国家正式权力相抗衡的非正式的权力”^[23]。现代国家治理方式对乡土社会传统生活方式的冲击,在一定程度上解构了熟人社会关系,但乡规民约在乡村治理现代化正式制度建设中的善治功能仍具有不可忽视的作用。“任何制度所针对的都是常规问题,有常规就有例外,而制度恰恰无法处理那些常规之外的问题。”^[24]乡规民约的善治功能是对乡村治理正式制度治理的有效补充和柔性约束,尤其是面对各种特殊性的区域治理问题,以乡规民约为核心的非正式制度的善治方式更容易被基层民众所接受和遵循。

正式制度与乡规民约的融合需要激活后者的善治功能。乡规民约是传统社会政治、社会、文化等价值要素的长期沉淀和浓缩,也是乡土社会各行为主体长期博弈平衡的产物,其背后稳定的文化心理和生活方式所孕育的善治方式可以有效规避乡村治理现代化“水土不服”的问题。乡村治理现代化需要从乡规民约中寻找善治的可能性,如此才能深度弥合正式制度与乡规民约的治理分歧,“如果农民阶级默认并参与现存体系,那么它就为该体系提供了稳定的基础;如果它积极反对该体系,那么它就变成了革命的载体”^[25]。实践证明,任何制度所架构的稳定的社会秩序都来源于正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度的有效融合,而不少社会危机的爆发则在很大程度上源于正式制度的崩坏损害基层群体的利益或者善治缺失导致乡规民约在乡村治理过程中被边缘化或被摒弃。中国传统基层社会有着以自治为主的良好善治传统,“这种力量一方面来自于宗族长者的道德权威,另一方面则来自于熟人社会人与人之间的道德约束,它甚至构成了传统乡村社会稳定的治理基础”^[26]。在乡村治理现代化制度建设过程中,正式制度需要以某种普遍性原则改造以乡规民约为核心的非正式制度,从而打破乡规民约自身的封闭性和保守性以适应现代乡村治理的公共性需求,但也要注意防范因过度挤压民间社会生存空间而可能产生的社会风险。因此,以正式制度推进乡村治理现代化应以不破坏乡规民约的有

序性为原则,在众多乡村治理的公共议题中寻求共识最大化。

3. 驯化治理权力:促进正式制度与乡规民约深度融合的理念整合

权力是把“双刃剑”,制度建设需要把治理权力关进制度的“笼子”。在乡村治理现代化过程中,正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度的深度融合在一定层面上是国家权力与民间权力的“博弈”,是两种乡村治理权力以各自独有的方式认可对方存在的合理性并自觉将其纳入各自的权力影响范围。“村庄治理需要有村庄传统的支撑,没有村庄传统或与村庄传统相悖的外来制度安排,很难有生存的空间。正式权力的非正式运作,说明了农村权力本身的运作特征与文化及当地共通的地方性知识的关系。”^[23]由此可见,除了国家正式规定的刚性制度外,乡村治理逻辑隐藏着一条基于乡规民约而来的“潜规则”,即以乡规民约为核心的非正式制度与正式制度的契合度直接关系正式制度在乡村基层的实际执行情况。从某种角度来说,乡村治理现代化制度建设就是应对正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度的两种治理权力的结构张力而来的,其关键在于治理权责的配置是否合理。任何权力都具有垄断和腐败的潜质,乡村治理权力来自正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度的双重确认,二者深度融合的过程意味着治理权力的“驯化”,即在现有制度框架内厘清二者权责范围并明确其博弈和转化的法治规则,从而达到将治理权力关进制度“笼子”的乡村治理现代化制度建设的目标。

善法互通是制度建设的治理真意。从制度理性来看,根据我国国情,正式制度需要构建统一的法律政策体系,明确乡村治理法治化的基本原则,制定统一的乡村治理的正式制度体系。具体来说,可以通过明确乡村治理的决策程序、执法程序和监督程序,让正式制度的治理权力服务于乡村治理现代化的现实需要。需要指出的是,这一正式制度体系并非乡村治理的高度政治原则,而是最低和普遍性的制度共识,目的在于约束乡村治理权力不至于失控而危及公共安全。在正式制度统一于法规约束下的基础上,还需要制定满足乡村治理差异化需求的治理政策,具体来说就是将法治的精神和思维方式扎根于乡村治理的具体政策创新,如民生保障、治理参与、政务公开以及风险化解。善治是最高级的法治,现代意义上的善治是法治框架内的软治理,即通过将朴素的乡规民约上升为民法中的公序良俗,从而以法

的形式规范乡村治理过程中各种个体或群体行为。实际上,正式制度与乡规民约的深度融合之所以能“驯化”治理权力,其本质在于使两种相互独立的制度逻辑在“一切为了人民”的理念导向下创造性地整合到统一的乡村治理体系当中,在权责互补、互制过程中达到某种权力制衡状态。总之,乡土社会具有很强的异质性,正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度共同构成乡村治理现代化制度体系的“双螺旋”结构,前者在硬性制度层面约束外在的社会行为,后者在软性制度层面约束个体内在的价值观念,二者相互配合,共同“驯化”乡村治理权力。

结 语

现代治理理论如何实现本土化已成为国家治理理论研究的重要课题。而现代治理理论本土化首先需要解决的就是正确处理正式制度与非正式制度之间的关系。因此,有必要从建设性的角度正视以乡规民约为核心的非正式制度存在的合理性与正当性。从法治角度来看,正式制度与乡规民约是现代法治治理实践的两种具体形态,它们以制度或者道德力量践行法治精神对公平和秩序的追求,以法治精神统合正式制度与乡规民约的关系符合国家治理现代化的根本要求。需要指出的是,乡村治理法治化的根本要求并非要所有农村治理事务一切取决于法,而是以法治思维厘清正式制度和乡规民约的合法性基础,使正式制度与乡规民约在法治规定的制度框架内都能充分享有乡村治理的自主权,即实现以法意为核心的多元治理形态。在乡村治理现代化制度建设过程中,正式制度解决了人民当家做主的程序公平性,但要保证其治理效果还需考虑不同地方的具体情况,重视非正式制度参与乡村治理对正式制度的反哺效应。

此外,在乡村治理现代化的制度建设中,应当承认制度本身以及乡规民约的有限性。乡规民约以其固有的韧性支撑着基层社会的道德伦理基础,但自身的保守性也需要正式制度的有效规制,而正式制度作为一种乡村治理现代化的制度形态,也不可能一劳永逸地解决乡村治理现代化过程中乡土社会的所有内部冲突和矛盾。从法治底线视角看,正式制度应当尊重以乡规民约为主的非正式制度因素的存在,并从中汲取基层社会的治理智慧;而乡规民约则需主动融合正式制度的优势,以正式制度的刚性边界防范自身异化风险。唯有正式制度与以乡规民约

为核心的非正式制度共生共荣,才能建构起推进乡村治理现代化的和谐秩序。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:习近平同志代表第十九届中央委员会向大会作的报告摘登[N].人民日报,2022-10-17(2).
- [2] 诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].韦森,译.上海:上海人民出版社,2014:48.
- [3] 胡珺,宋献中,王红军.非正式制度、家乡认同与企业环境治理[J].管理世界,2017(3):76-94.
- [4] HELMKE G, LEVITSKY S. Informal institutions and comparative politics: A research agenda[J]. Perspectives on Politics, 2004(4): 725-740.
- [5] 崔巍,文景.社会资本、法律制度对金融发展的影响:替代效应还是互补效应?[J].国际金融研究,2017(11):13-22.
- [6] 叶竹盛.非正式规则与法治:“中国难题”的挑战[J].法律科学(西北政法大学学报),2013(3):15-23.
- [7] 陶国根.社会资本视域下的生态环境多元协同治理[J].青海社会科学,2016(4):57-63.
- [8] 阮永锋.宗族网络抑制了农村商业保险的发展吗:基于“千村调查”数据的实证研究[J].华中科技大学学报(社会科学版),2018(2):87-95.
- [9] 李芬妮,张俊彪,何可.替代与互补:农民绿色生产中的非正式制度与正式制度[J].华中科技大学学报(社会科学版),2019(6):51-60.
- [10] 张婉苏.滞纳金制度历史变迁研究[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2013(3):75-79.
- [11] 钱穆.中国历代政治得失[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2001:55.
- [12] 张润君,任怀玉.乡村振兴精神及其培育[J].甘肃社会科学,2020(3):92-99.
- [13] 黄毅.对我国地方政府社会管理创新的理论考察[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2012(6):613-617.
- [14] 科斯,阿尔钦,诺斯.财产权利与制度变迁[M].刘守英,等译.上海:上海人民出版社,2002:18.
- [15] 阿斯曼.秩序理念下的行政法体系建构[M].林明锵,等译,北京:北京大学出版社,2012:47.
- [16] 杨海坤,章志远.中国特色政府法治论研究[M].北京:法律出版社,2009:137-140.
- [17] 王文章.非物质文化遗产保护与田野工作方法[M].北京:文化艺术出版社,2008:307.
- [18] 杨嵘均.论正式制度与非正式制度在乡村治理中的互动关系[J].江海学刊,2014(1):130-137.
- [19] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海三联书店,1998:394-395.
- [20] 柯武刚,史漫飞.制度经济学[M].韩朝华,译.北京:商务印书馆,2002:33.
- [21] 张爱军,张媛.迈向善治:制度与乡规民约的契合逻辑与建构理路[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2019(5):1-7.
- [22] 贺雪峰.新乡土中国:转型期乡村社会调查笔记[M].桂林:广西师范大学出版社,2003:84.
- [23] 孔德永.传统人伦关系与转型期乡村基层政治运作:以南镇为中心的考察[M].北京:中国社会科学出版社,2011:5.
- [24] 杨念群,黄兴涛,毛丹.新史学:多学科对话的图景[M].北京:人民出版社,2003:560.
- [25] 亨廷顿.变动社会的政治秩序[M].张岱云,等译.上海:上海译文出版社,1989:317.
- [26] 桑玉成,孙琳.论政治运行中的人伦关系与道德基础[J].南京师大学报(社会科学版),2012(3):5-11.

Formal System and Village Rules in Modernization of Rural Governance: An Institutional Analysis

Feng Qiying

Abstract: Institutional construction is one of the core issues of rural governance modernization. The formal system with laws and regulations as the core and the informal system with township rules and regulations as the core have the consistency at the level of value consensus. The coupling quality of the two is positively related to the modernization level of rural governance system and governance capacity. In the process of rural governance modernization system construction, there is a complex relationship between formal system and informal system of “back-feeding and reverse-feeding”, which is both competitive and complementary to each other, showing the remarkable characteristics of multi-dimensional interactive game. On the basis of establishing the underlying logic of rural governance system construction with the rule of law thinking, promoting the “spiral” integration of formal and informal institutions based on the interactive perspective is not only conducive to promoting the modernization of rural governance system and governance capacity, but also conducive to solving the local problems faced by the modernization of rural governance. Therefore, the modernization of rural governance in the new era needs to follow the concept of “taking the people as the center”, scientifically construct the institutional structure of formal and informal institutions, not only rationally stimulate the function of moral governance of informal institutions to promote good governance, but also consolidate the concept of “power under the law”, so as to form a modern rural governance system oriented to the new rural society.

Key words: modernization of rural governance; a formal system; village rules and regulations; “spiral” integration

责任编辑:翊明