

我国乡村公共治理空间构建的政治分析

葛传宇 (西南科技大学法学院, 四川 绵阳 621010)

摘要: 乡村公共治理空间的理论构建在学术界有许多种模式。从一些基本的理论模式入手, 在国家和社会的关系背景下来分析和理清乡村公共治理模式的政治逻辑。从治理的主客体方面来说, 任何良好的治理都是主客体一致性的表现, 乡村公共治理的主体只能是乡村社会本身。在这个意义上建立起来的乡村组织化体系才是有可能的, 而以社会资本为基础的自组织系统的构建正是乡村社会建立组织的可靠选择。

关键词: 公共治理; 社会资本; 自组织系统

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1631 (2009) 02-0114-03

Political Analysis of the Construction of Rural Public Governance Space in China

GE Chuan-yu (Department of Law, Southwest University of Science and Technology, Mianyang 621010, China)

Abstract: There are many theoretical models about the construction of rural public governance space in academic circles. Starting with some basic models, the political logic of rural public governance is analyzed and made clear on the background of the relationship of country and society. In terms of the subject and object of governance, any good governance manifests as the consistency of subject and object. The subject of rural public governance can only be rural society itself. In this sense, it is possible to establish rural organizing systems. It is a reliable choice for rural society establishing organization that constructing self-organization system based on the social capital.

Key words: Public governance; Social capital; Self-organization system

目前, 在我国广大腹地农村, 随着国家权力在乡村社会的弱化, 农村基层组织出现了大面积萎缩, 村庄公共物品供给也显得非常困难。在市场经济的冲击下, 农村社会一时出现了“空巢化”现象, 在结构上形成了黄宗智所说的“半工半耕”型社会。农村经济在一定程度上得到了发展, 农民生活也比以前有所提高。但是, 相对城市公共空间而言, 乡村公共空间容易被人们所忽视。乡村的公共治理空间的主体性还没有得以形成, 乡村中自组织能力还相对比较弱小。本文试想从政治学的角度来理清这一问题, 将有助于我们将问题的探讨引向深入。

1 乡村公共治理空间

1.1 乡村公共治理的概念

英语中的治理 (governance) 一词源于拉丁文和古希腊语, 原意是控制、引导和操纵。长期以来它与统治 (government) 一词交叉使用, 并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。20世纪 90 年代以来, 治理一词在学界广泛使用, 已经成为政治发展的 1 个重要的概念。学术界关于乡村公共治理的定义存在着不一致性, 主要体现在对治理主体的界定上: 一部分学者强调其“权威性”, 认为是由政府及其他社会公共权威来完成治理过程; 另一部分学者则强调其“多元

性”, 认为政府或者其他社会公共权威只是治理主体 1 个比较重要的组成部分, 他们只有与其他社会力量协同才能达到乡村治理的目的。我国著名学者俞可平教授认为“治理”一词的基本含义是指官方的或民间的公共管理组织在 1 个既定的范围内运用公共权威维持秩序, 满足公众的需要。可见, 治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动, 以最大限度地增进公共利益。

1.2 乡村公共治理空间的含义

自 20 世纪 50 ~ 60 年代国家对于乡村社会的大规模重构以来, 乡村社会的公共空间实际上经历了暴风雨似的几起几落。由“党建社会”的制度模式到社会的“自发生长”模式, 乡村社会的公共治理也真正走向了内生的发展模式, 乡村社会也因此获得了其自主发展机会。乡村的确在走向发展, 但是这种发展是原子化的发展, 即一家一户的发展, 整个乡村还没有形成 1 个有机的整体, 因为乡村社会整体的公共空间发育还不成熟。作为乡村的公共治理是要体现乡村社会的公共价值和公共精神, 反映出当今乡村社会的民主意识和多元化的公众自觉精神。但它的存在是需要有自己特定的条件, 目前在中国的孕育还不充分, 它只是代表乡村社会结构的 1 种治理模型。

2 乡村公共治理空间中的国家与社会关系模式

2.1 国家与社会关系模式的分析

国家与社会的关系模式问题是政治学理论中的基本

收稿日期: 2008-12-18

作者简介: 葛传宇 (1979 -), 男, 河南信阳人, 在读硕士, 主要从事马克思主义中国化政治方向研究。

问题，其划分的方法也多种多样。其中根据国家与社会权力边界的不同，即国家对社会事务干预程度的差异，可以将当代国家与社会关系模式化分为 5 种类型：（1）最小国家；（2）福利国家；（3）发展型国家；（4）全能国家；（5）极权国家。这一分类着眼于国家对于社会的积极干预，一方面国家促进了社会经济的发展，改善了人民的生活，维护了社会的稳定；但另一方面，国家对社会的过度干预，也造成了许多恶果，国家机构膨胀，财政赤字猛增，个人权利的侵犯等现象引起了国家合法性的危机。但这种分类往往带有意识形态上的区分，不能真实反映国家与社会关系模式。

从政治博弈论来分析，以国家力量与社会力量的互动看，国家与社会关系模式也呈现出另一种结果。强社会弱国家。在这种类型中，社会力量一直是一定区域内社会发展的主导者，比如中世纪封建制欧洲。但是，随着近代民族国家的形成和中央集权的加强，这种关系随之发生了演变。强国家强社会。这种关系模式是 1 种相对均衡态，国家力量和社会力量都能在制度化的制度中有序而合理地发挥作用。现代国家与社会关系普遍都是这种模式。强国家弱社会。在这种类型中，国家力量居于主导地位，而社会力量并没有发育和形成，国家力量在一定程度上抑制了社会力量的发展。

2.2 我国乡村公共治理的实践

建国以来，我国乡村公共治理，前后大致经历 2 个阶段。第一个阶段始于 1958 年农业集体化时代的人民公社化体制。人民公社化体制可以说是建国以来乡村公共治理的初步探索。人民公社时期政社合一体制是在国家主导下产生的高度集权的乡村控制体制，它通过对社会经济生活的统辖而实现了对乡村社会一切领域的控制，极大地强化了国家的社会动员能力，也从根本上破坏了乡村社会秩序的基础。30 a 的集体化可以看出，国家与村落之间的碰撞、冲突、融合、转化和消长，最终国家权力成功地覆盖了整个村落，乡村社会缺少自发生长的机会，这可以看作是一次国家权力对乡村社会的重构；第二个阶段是 1987 年第 6 届全国人大第 23 次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的草案，从而确立了村民自治原则。村民自治原则主张村民实行民主选举，民主决策，民主管理和民主监督的四大民主原则。其中民主管理就是要求村民自己管理自己的事务，自此就结束了“党建社会”的模式。实行村民自治制度使国家卸下了重担，减少了对基层行政的投入。但从实践层面上看，实行村民自治制度以来，还存在着大量问题。村民自治建设没有使村民获得真正的自治，最主要的原因是制度性问题。

3 重构乡村公共治理空间的主客体关系模式

从 2 次乡村公共治理的结构来看，无论是人民公社体制还是村民自治体制，在治理的主客体结构上都不尽

完善，治理的主客体必须是统一的，不然主客体之间无法达到有效地整合。

以村民自治为例，现在村民自治建设没有使村民获得真正的自治地位，主要原因在于主客体之间的错位。在此情况下，村民委员会就成为地方国家的典型代表，地方国家是指“国家在地方的代表，其行为不仅体现着具有普遍性的国家性，而且带有鲜明的地方性。”但实际上，“政府已经意识到，相当部分基层组织的作用，不是连接国家体制与乡村社会，而是起着离间他们的作用”。在乡村的公共治理中，村民自治作为 1 项制度性安排，其主体在农民—国家关系中处于被动、单向、内敛的地位，在党—政关系和乡—村关系的脉络下村民自治面临着深刻的“二元悖论”困境。更有学者指出，村民自治已异化为村民他治。

乡村公共空间总的来说是受国家和社会关系模式的影响。学者吴新叶认为这种公共空间形态应一分为二：“一种是以血缘、情缘为纽带的社群，在长期的历史发展中自然生成，是一种具有相对稳定性的社会结构模型，属于‘社会’属性的空间；另一种是以地缘、权缘为纽带的公共生活共同体，是以国家政治权力影响边界为衡量标准而形成的政治结构模型，具有国家强制力的属性，其稳定程度随国家制度的变迁而发生变化。”因此，他主张乡村公共治理应为政府主导与社会自主并进，实现政府主导的制度化机制与社会自主的动力机制有效的融合。这就意味激活并实现国家权力与乡村社会之间的协调需要新的制度调整。

4 构建基于社会资本为目标的自组织系统

4.1 基于社会资本的构建

社会资本理论是源于哈佛大学政治学教授帕特南出版的《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》一书。目前学术界关于社会资本尚无一致的定义，它旨在探讨社会群体内部成员在相互联系的过程中所产生的信任和规范，有助于提高社会效率，提高投资于物质资本和人力资本的收益。社会资本是信任、规范和社会联系形成的网络。帕特南根据对意大利南部和北部长达 20 a 的跟踪研究，提出了震动学术界的结论：意大利北部之所以比南部发达，民主政治比南部正常，是因为拥有意大利南部所没有的公民参与精神和社会资本。

我国乡村社会在传统上并不缺乏这种社会资本，过去熟人社会里，我们所说的“人脉”大致就是这种社会资本。在乡村的公共治理结构中，应使这种互惠互助和广泛参与的网络组织嵌入社会机体之中，如行会、互助会、经济合作社，乃至俱乐部和识字会等。在这种关系中，社会信任、互惠规范和村民参与的网络是相互加强的。基于社会资本建立起来的组织系统，它能激发乡村社会的活力，培育出乡村社会所需要的组织能力。

4.2 乡村自组织系统的目标

乡村公共治理空间的构建,关键是要培育出乡村的自组织能力。建国以来,2次乡村社会公共治理模式的构建,无论是“党建模式”的人民公社化体制还是“自发生长”的村民自治体制,乡村所需要的自组织能力都没有得到发展。这里,作为乡村的自组织系统,应具备3个目标:

4.2.1 组织多元化 市场经济条件下,市场主体是多元化的。在多元主义看来,随着社会发展,会出现多个利益集团,“治理活动实际上是各个自治性的利益集团通过竞争在公共权力体系中占据主导地位的过程。”只有在多元化的环境下,乡村社会才能形成广泛参与的自组织,这种多元的网络组织才会极大地加强村民的互惠程度。

4.2.2 组织自治化 组织的自治化是要求乡村的公共治理空间的合作性、一致性和整体性,反对国家权力控制性和主导性,强调国家在乡村治理关系中的模糊性。乡村自组织应该是1个自治的实体,而非国家和市场强势下的牺牲品。

4.2.3 组织规范化 这种规范既要遵循国家及地方的各种法律和规章,也要遵循各个行业本身具有的规范和原则。规范的制度本身就是对组织原则的保证,它能使组织建立在1个可靠的制度基础之上,从而保证它的合法性和权威性。

5 结束语

随着乡村越来越大的发展,乡村的公共治理必然体现出它的必要性。而何种模式是乡村的最佳治理模式,答案可能无法寻找。总之,乡村社会的公共空间一定要有其适应的治理模式,要恢复乡村作为治理的主体地位。而基于社会资本构建起来的治理模式是乡村公共治理的可靠选择。在乡村治理体系中,多种主体相互依

存,通过广泛参与和互惠互利的方式来解决冲突,实现1种良好和谐的治理秩序。

作者认为,只有存在这样的乡村社会的公共空间,才能谈得上真正的村民自治建设。一方面,公共空间本身就是1种自治方式;另一方面,公共空间对公共权力的授权和使用都具有独立的约束力量。在我国乡村,并不缺乏发展公共空间的可能性和基础。同时,乡村公共空间也是构建中国乡村和谐社会的基础。乡村公共空间能有效抵制其他诸种权力对村民权益的侵蚀,帮助村民在缺少其他外源性制度支持的情况下,在利益的基础上,通过沟通、协调,在他们所熟悉的历史与文化资源中寻求对于现实生活的意义与满足。

参考文献:

- [1] 甘庭宇.新农村建设中的乡村治理模式重构[J].天府新论,2006,(4):99-103.
- [2] 景跃进.政治学原理[M].北京:中国人民大学出版社,2006.79-82.
- [3] 杨光斌.政治学导论[M].北京:中国人民大学出版社,2000.107-108.
- [4] 杨雪冬.市场发育、社会生长和国家建构——以县为微观分析单位[M].河南:河南人民出版社,2002.53.
- [5] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].杭州:浙江人民出版社,2000.4.
- [6] 程为敏.关于村民自治主体性的若干思考[J].中国社会科学,2005,(3):27.
- [7] 吴新叶.农村基层公共空间中的政府在场——以基层的政治性与社会性为视角[J].武汉大学学报,2008,(2):12.
- [8] 尹利民.协商中的乡村治理——对乡村民主化治理的一项思考[J].江西教育学院学报(社会科学),2006,(1):45.

(上接第49页)

有计划、有步骤地开展耕地地力调查,以促进东北黑土区农业的可持续发展。

参考文献:

- [1] 刘兴士,何岩,邓伟,等.东北区域农业综合发展研究[M].北京:科技出版社,2002.
- [2] 孙艳玲,郭鹏,刘洪斌,等.基于GIS的土壤肥力综合评价[J].西南农业大学学报,2003,4(2):176-179.
- [3] 张炳宁,张月平,张秀美,等.基本农田信息系统的建立及其应用[J].土壤学报,1999,11(4):510-521.
- [4] 傅伯杰.土地评价的理论与实践[M].北京:科学出版社,1991.
- [5] 高向军,马仁会.中国农用地等级评价研究进展[J].农业工程学报,2002,(1):165-169.
- [6] 张海涛,周勇,汪善勤,等.利用GIS和RS资料及层

次分析法综合评价江汉平原后湖地区耕地自然地力[J].农业工程学报,2003,3(3):219-223.

- [7] 王玉丰,赵斌,姜娟,等.辽宁省耕地地力调查点及采样问题与建议[J].辽宁农业科学,2003,(3):27-29.
- [8] 党安荣,贾海峰,易善桢,等.ArcGIS 8 Desktop地理信息系统应用指南[M].北京:清华大学出版社,2003.
- [9] 邢世和,黄吉,黄河,等.GIS支持下的区域耕地质量评价[J].福建农林大学学报,2002,9(3):378-382.
- [10] 侯伟,张树文,李晓燕,等.黑土区耕地地力综合评价研究[J].农业系统科学与综合研究,2005,21(1):43-46.
- [11] 曹志洪,周健民.土壤质量演变规律与持续利用[J].中国科学院院刊,2002,(1):45-46.
- [12] 曹志洪.解释土壤质量与持续环境[J].世界科技研究与发展,2003,(23):28-32.