

## 乡村治理的维度透视与善治选择

[摘要] 新时代乡村治理现代化是实现乡村振兴战略和国家治理现代化的根基与支撑。自治活力、法治秩序、德治精神和技治赋能是透视新时代乡村治理的主体维度、功能维度、价值维度和科技维度的理论之窗。从自治、法治、德治三治融合走向自治、法治、德治、技治四治合一是新时代乡村治理的必由之路。自治为体、法德两用、技术赋能是新时代乡村治理因应新时代中国社会主要矛盾转化的理性选择，也是乡村善治的最优组合。

[关键词] 乡村治理；乡村善治；自治活力；法治秩序；德治精神；技治赋能

[中图分类号] D422 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129(2019)10-0091-09

习近平总书记在《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》中指出：“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。”<sup>[1]</sup> 32 继而，国务院又出台了《关于加强和改进乡村治理的指导意见》。意见中正式提出了自治、德治和法治三治合一的乡村治理新思维，这是对转型中国乡村治理实践需求的准确把握和积极回应，意味着新时代乡村治理开启了新起点。自三治融合提出以来，学界对于自治、法治、德治的研究如火如荼地开展起来，产出了一系列新思想、新观点和新成果，充分体现了中国学者的学术自觉和学理追求。在国家治理体系和治理能力现代化的背景下，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，推进新时代乡村治理的学理探讨百尺竿头，更进一步。要在自治、德治、法治三治合一的基础上利用大数据、物联网、人工智能等互联网科技为新时代的乡村治理赋能升级，从主体维度、功能维度、价值维度和科技维度对乡村治理进行全景透视，实现自治、德治、法治和技治四治融合，发挥自治活力、法治秩序、德治精神和技治赋能的整体效用以求乡村善治的最优组合，这是新时代乡村治理深度研究的着眼点和切入点。要在乡村振兴视域下更加注重治理有效、在乡村善治话语中更加注重协同治理、在治理变迁中更加注重乡村综合现代化建设，从统治走向治理、从单一治理走向复合治理、从单一现代化到综合现代化的理念创新，这是新时代乡村治理深度研究的转折点和支撑点。在对乡村治理进行维度透视和理念创新的基础上进行路径优化，塑造四治融合的乡村治理格局，推进乡村综合现代化建设，摸石过河与顶层设计协调推进，这是新时代乡村治理全面推进的落脚点和着力点。

### 一、新时代乡村四治融合的维度透视

## （一）自治活力：新时代乡村治理的主体维度与内源动力

相对于“他治”而言，自治在中外都是一个绵延的话题。古罗马和古希腊的城邦自治、中世纪的城市自治、近代美国的乡镇自治和日本的町村自治都是自治的典例，可以说任何一个地区、一个国家的治理都是包含着自治的混合式治理，即由自治、法治、德治和技治组合而成的混合模式。人的类本质和主体性内在地决定了自治是人类治理的关键和核心，并且随着文明的推进不断从自发走向自觉、自主和自力。一般认为，在自治、德治、法治构成的乡村治理体系中，自治为本是核心，是一种内生性约束；法治为要是保障，是一种外生刚性约束；德治为基是支撑，是一种内生外生交杂的柔性约束。中国的传统社会有着丰富的乡村自治经验，相关研究文献汗牛充栋，以费孝通为代表的学者对于中国传统社会的乡村治理进行了广泛深入的研究。纵横治理组合（纵向治理包括自上而下的国家治理和自下而上的村庄自我治理；横向治理包括横暴的权力、同意的权力、长老的权力和时势的权力）、正式与非正式治理组合（法与礼）、上下分层治理组合（帝制中国与士绅治乡）以及村落与氏族治理组合（非法典化的村落、氏族规则）是乡村治理的主要形式[2]。不难发现，在传统中国社会的乡村治理之中已经可以感受到自治、法治、德治的脉动，如“皇权不下县，县下皆自治”，而乡土中国的差序格局更是鲜明地体现出乡村治理中的自治传统。新世纪以来，关于自治、法治和德治的讨论持续升温，三治融合呼声日高，直到党的十九大报告正式提出要三治融合，加强基层基础建设。

在国家治理体系和治理能力现代化的背景下，在新时代乡村治理中自治作为主体维度，是推进乡村治理现代化的内源动力。自治从“个体-组织-制度”三个层面为乡村治理赋权增能，促发村民的主人翁精神，增进村民自我发展、自我服务、自我管理、自我完善的自觉自主自力意识，是推进治理改革，发扬治理民主，实现治理覆盖，推动治理创新的动力机制和活力源泉[3]。新时代乡村自治意味着村民本身并非仅仅是被治理的对象和客体，也是治理的主角和主体。由党、政府、村民组织和社会组织等构成的多元主体是乡村自治的治理主体。大量研究表明，由于村民个体、村民组织和社会组织治理主体角色的认知模糊和参与缺位，乡镇政府和村委会越位、错位，导致乡村自治的组织化程度不高，制度体系内卷化严重，个体形态和组织形态的社会参与权利虚化、效能低下，客观上导致了乡村治理低效乃至无效。

乡村自治是新时代乡村治理的主旋律，是新时代乡村治理的核心和本体，自治为体、法德两用、技术赋能是新时代乡村治理因应新时代中国社会主要矛盾转化的理性选择，也是乡村善治的最优组合。新中国成立以来，中国的乡村治理经历了从土地改革到乡村振兴的六个时期。随着新时代社会主要矛盾的转化，对于乡村治理中的矛盾要从二元结构到全景观照，运用好历史唯物主义和辩证唯物主义的方法论，促进乡村治理范式转换，要以乡村现代化主要矛盾为靶向，在制度供给、法律安排、政策规范上作出适应性调整、总体性建构、整体性重塑，做到将乡村治理的内生性演化和创造性转化相结合，形成自治为体、法德两用、技术赋能的乡村治理体系和治理能力现代化格局。在乡村自我治理中要坚

持奥斯特罗姆提出的自主治理的八项原则，包括清晰界定边界的原则、一致性原则、集体选择安排原则、监督原则、分级制裁原则、冲突解决机制的原则、对组织权的最低限度认可原则和推行分权制组织的原则，以增量改革的方式打破制度垄断和制度锁定，在摸石过河中完善顶层设计[4]。要以完善的自我治理体系及要素打破农民原子化、碎片化的生存困境，激发村民参与活力，打破乡村制度内卷化、悬浮化失范困境，激发乡村治理体系的规则活力，打破乡村组织的专业化和组织化低下的脆弱困境，激发乡村治理能力的协同合力，全面统筹推进农民农业现代化，实现农村经济建设、政治建设、生态文明建设、文化建设、社会建设和党的建设齐头并进，稳中向前促进乡村振兴[5]。

## （二）法治秩序：新时代乡村治理的功能维度与公共理性

法治就是依法治理。法治是现代国家治理的主要方式，法治秩序是在系列秩序中具有优先性和基础性的，是高阶秩序。“国无常治，又无常乱，法令行则国治，法令弛则国乱”，法治兴则国兴，法治强则国强。法治是维护国家稳定、促进经济发展和推动社会变革的权威保障，同时又以法治秩序承载着自由、民主、平等、公正等价值诉求，因此法治秩序既蕴含着新时代乡村治理有效的功能维度，也彰显出公共理性的成熟。在保护性功能层面，新时代乡村法治要求在乡村治理实践中自觉运用法治思维和法治方式解决问题，借鉴“枫桥经验”，推进法治乡村、清廉乡村、平安乡村、和谐乡村建设，加大乡村普法力度、健全乡村基本公共法律服务体系以培养村民的法治思维，让法律规范公共权力变为乡村治理的常态，解决乡村治理中公共权力失范和村民维权失序的两个“老大难”问题。在建设性功能层面，法治秩序是协调内生秩序（原生秩序和次生秩序）和外生秩序的基准和润滑剂，法治是乡村共建共治共享格局塑造的保障，是打破乡镇政府一元化管理体制机制的突破口，是解决基层群众自治组织弱化和功能变异的切入点，是防范政府治理和社会治理失范失序的支撑板，以法律形式明确规定和厘清乡镇政府、基层党组织、村庄、基层市场共同体和农民合作组织的权、责、利、能之间的关系，有利于降低村民生产生活的交易成本，提高乡村经济协作能力。

新时代乡村法治不仅具有理性层面的建设性和保护性功能，而且还有利于促进公民社会的良性发育，促发公共领域的成长，增进公共理性，以良法促善治。“现代公共理性不是国家理性，而是横跨国家、政党、政府、利益集团和个人之间，并以成熟自律的公民社会为基础的整合的能力和机制”[6]。乡村治理既不能只有自上而下的国家的治理，也不能只有自下而上的村庄自我治理，也就是说既不能只有国家（政府）理性，也不能只有个体理性，而要培育公共理性。培育公共理性就要在国家与社会之间培养具有批判精神和监督功能的弹性第三域——现代公共领域，通过建设基于人民主权上的现代法治和基于公共精神的现代公共舆论，以公共理性为桥梁和纽带将个体理性、精英理性、大众理性、政府理性以及政党理性等串联起来，打破乡村政治异化（去政治化、政治弱化、极端政治化）的困境，促进公民社会成长，推进乡村政治现代化。可以说，没有法治现代化就没有政治现代化，没有政治现代化的乡村治理现代化也是不完整的，新时代乡村治理现代化必须加强政治建设，把法治建设摆在

重要位置。

新时代乡村法治是实现乡村治理体系和治理能力现代化的关键所在。要明晰乡村法治秩序构建的障碍和症结，推进乡村法治平衡充分发展。随着改革开放进程的推进，由工业化、市民化、城镇化为基本内容的乡土结构的迅速变迁对法治建设提出了新的要求，乡村法治权威的衰减也对基层政府提出了新的要求，这也是送法下乡的出场逻辑[7]。面对法治权威信仰的丧失和现有法治规范与乡村治理实践脱节的现实困境，新时代乡村法治秩序的建构势在必行、时不我待。新时代乡村法治建设，既要形成科学高效的村民维权机制，更要形成乡村公共权力的规范制约机制。推进乡村法治建设要立足乡土情景进行合理的法律机构设置和制度创设；要以法治思维引领消除官本位心态并结合扫黑除恶专项斗争克服乡村特权现象，重塑法治权威；要健全乡村基本公共法律服务体系，转变法律服务方式，利用互联网技术推广普及法治教育，以基层司法工作者、驻村干部宣传教育和在线教学等形式推进法治秩序建构。重构乡土规范，既要重视法律法规的刚性约束，也要重视道德伦理的柔性约束，做到软约束与硬约束共发力、软治理与硬治理相融合。

### （三）德治精神：新时代乡村治理的价值维度与公共责任

中国向来是一个注重以德立国、以德治国的国家，乡村德治彰显的既是价值维度，更是公共责任。德治即以德治国，相对于作为显性治理的自治和硬治理的法治而言是一种隐性治理和软治理。乡村德治的涵义就是以道德为标准在追求内在价值的同时形塑一套公共行为规范，在自治和法治的基础上来实现乡村治理现代化。“法治是准绳，任何时候都必须遵循；道德是基石，任何时候都不可忽视”[8]。在乡村治理现代化中法治与德治是相互补充、促进和相得益彰的关系，都具有规范行为、调节关系、维护秩序的作用，在乡村治理现代化过程中法治与德治不可分离、不可偏废，要发挥德治作为一种非正式治理的灵活性，增强乡村自治的有效性，弥补乡村法治的不足，强化道德对法治的支撑作用，把道德要求贯彻到法治建设中去。

当下乡村德治存在多重困境，一方面，在工业化、市场化、城镇化的过程中，乡村人力资源流失严重，空心化现象突出，优秀传统文化难以有效传承。市场经济理念对乡村传统文化的冲击导致了乡村阶层的急剧分化和价值取向的多元化，从熟人社会到半熟人社会再到陌生人社会，以血缘关系、宗族关系、共同道德伦理为纽带的道德体系不断消解、文化共识日益消减。另一方面，乡村意识形态分散化倾向明显，在封建专制的官方意识形态退出历史舞台的同时，宗教迷信等文化糟粕又趁虚而入，在经济快速发展过程中商品拜物教、资本拜物教和货币拜物教在乡村社会的蔓延又导致了乡村德治的退化和异化，乡村社会诚信缺失、重利轻义、道德滑坡、违法乱纪等现象在一定程度上成为乡村振兴建设中面临的客观现实，西方国家的意识形态侵入更是见缝插针，这些旧有或新生的非主流、不健康的意识形态阻碍了中国特色社会主义主流意识形态的传播，对乡村德治提出了挑战。

德润人心，德治扬正气。乡村德治建设要以主流意识形态重构乡村公共规则，以公共责任激发乡村公

共精神，多措并举形成以德化人的公序良俗。乡村德治首要在于正确处理道德之继承与变革的关系，道德分为可变的道德和不可变的道德，也就是说道德有常亦有变，因此要把握道德的恒常性，也要把握道德的时代性，在乡村德治实践中积极挖掘优秀传统道德文化，积极培育和汲取符合新的社会之理、维持新的社会存在的新道德、新风尚[9]。在乡村德治中要发挥基层干部在以德治村中的关键表率作用，乡村干部要提高自身道德素质，争做道德建设的倡导者、示范者，以德修身、立威服众，践行社会主义核心价值观，以官德建设引领民德建设。乡村德治的落地畅行，还要建立健全有效的道德激励约束机制，党和政府要出台具有普遍性的乡村道德建设规范文件，发动乡村组织的建设带动作用，同时立足乡土、乡风、乡情的道德特殊性。既发挥村规民约的公共规范约束作用，也重视建立健全乡贤治理和大学生村官参与等多元主体参与的激励机制，发挥社会成员的公共责任精神，让遵守公序良俗成为自觉行为，形成乡风文明的社会景象，让乡村德治成为乡村治理现代化的底色、亮色和特色。

#### （四）技治赋能：新时代乡村治理的科技维度与治理延展

科技支撑是《关于加强和改进乡村治理的指导意见》中明确提出的关于现代乡村治理体制建设的指导思想内容，由人工智能、物联网、大数据等系列先进科技构成的乡村技治是现代乡村治理体制的科技维度，技术赋能是现代乡村治理延展和升级的必由之路。科学技术日新月异，治国理政要与时俱进，具有升级思维。乡村治理现代化不仅仅包括自治、法治、德治，还必须包含技治，技治是实现自治、法治、德治的加速器和凝合剂，自治、法治、德治、技治四治合一是现代乡村治理体制的应然要求，也是乡村治理现代化的实然要求（见图1）。

科技支撑在乡村治理现代化中的重要性随着人工智能、大数据、物联网等互联网技术的发展日益显现。人工智能、大数据和物联网等技术变革创新对传统线下多层国家权力结构和单向治理模式产生了巨大的冲击，现代政治的发展也已无法回避技术变革对治理结构和治理方式带来的变迁[10]。乡村治理信息基础的完整性、时效性、准确性以及乡村重大决策制定的科学性、政策执行的协同性、政策评估的精准性都将因乡村技术治理大大改善、大大提高。乡村技治为智慧乡村建设提供了机会和空间，乡村技治有利于推动乡村社会治理的专业化、智能化水平，促进治理延展和治理升级[11]。

科技支撑要求将科技治理的思维、方式和运行机制贯彻到乡村治理的实践之中，以技治整合自治、法治和德治的合力，发挥协同效应。乡村治理现代化内在地规定了运用科技治理的思维、方式和机制进行创新性的治理。现代乡村治理体制建设恰逢新的科技革命大潮，乡村治理并不是闭门造车，而是要解放思想、实事求是、与时俱进，利用新技术、新理论、新方法攻克乡村治理的顽瘴痼疾，覆盖乡村治理的真空盲区，降低乡村治理时间成本、经济成本和社会成本，乡村技治有利于增强自治活力、助力法治秩序、弘扬德治精神，以技术赋能来更快更好地推进乡村治理升级。

## 二、新时代乡村治理的善治选择

### （一）新时代乡村善治的要素与类型

善治是政府与公民之间的积极而有成效合作、达到公共利益最大化的治理，由合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效、参与、廉洁、稳定、公正十个基本要素构成，是有效的、健全的、良好的、理想的总体性治理[12]。乡村善治是善治在乡村治理场域的实践，乡村善治是由自治、法治、德治、技治构成的组合框，既有单一的善治，又有复合善治，最优的乡村善治是四治合一的协同治理。结合新时代乡村治理的理论与实践，合并同类项后乡村善治的基本要素可以分为参与性、秩序性、回应性、成本性、效率性、稳定性六个基本要素。按照高、中、低的方式对自治、法治、德治、技治在六个方面进行检视，可以发现只有协同治理才能发挥整体效应（见表1）。

对自治、法治、德治、技治进行不同的组合，理论上可以得到善治的不同类型，单一式为主的善治包括单一的自治善治、单一的法治善治、单一的德治善治和单一的技治善治四种类型；两两组合式为主的善治包括自治法治组合式、自治德治组合式、自治技治组合式、法治德治组合式、法治技治组合式以及德治技治组合式六种类型；三治复合式为主的善治包括自治法治德治复合式、自治法治技治复合式和法治德治技治复合式三种类型；此外还包括自治、法治、德治、技治四治融合式善治。要实现乡村善治，必须朝着发挥乡村治理高参与性、高秩序性、高回应性、低成本性、高效率性和高稳定性方向不断努力，实现最优组合。由于单一式善治现实性不大，因此善治组合主要分为两两组合式、三治复合式和四治融合式，可以将其视为基本型善治、改进型善治和最优型善治。最优型善治就是要形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的现代乡村治理体制，形成共建共享共治的格局。

### （二）综合现代化与乡村治理善治选择

中国的现代化建设是一种综合现代化，中国的乡村治理也要以综合现代化的方式推进。现代化是由工业革命开启的，从18世纪开始计算至今已经有几百年的历史。现代化既是一个世界现象，又是一种文明进步，更是一个发展目标[13]。中国现代化的开启比西方晚了约1个世纪，西方18世纪开启的工业革命拉开了现代化的序幕，中国直到清朝末年才开始现代化，民国时期进行了局部现代化的建设。新中国成立以来全面推进四个现代化建设，进入新时代现代化又增加了新的内容。根据现代化问题研究专家何传启的观点，由于中国现代化建设具有人口规模大、发展不平衡、后发赶超、粗放发展等特点，截至2014年中国的发展阶段处于第一次现代化（从农业社会到工业社会）的成熟时期，发达国家都处于第二次现代化（从工业社会到知识社会）。现代化具有阶段性、非线性、创新性与科技革命紧密相关的特点，中国的现代化建设是第一次现代化和第二次现代化同步协调建设的综合现代化过程[14]（如图2）。

在综合现代化视域下，乡村治理体系和治理能力现代化必须要符合现代化建设的规律。乡村治理的模

式选择上,要坚持自治、法治、德治、技治四治合一的善治模式,明确多元主体的角色定位、发挥公共文化的价值塑造功能、优化乡村治理的制度环境,集聚多种治理的整体效能,在自治、法治、德治三治融合在理论和实践上不断推进的同时,更加注重技治,这是从工业社会向知识社会过渡的题中之义。塑造四治合一的现代乡村治理格局,要始终坚持以党性、人民性、公共性为原则,以人民为中心,落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。在乡村治理的重点选择上,强化制度供给,解放关键要素,抓好工作部署,提高治理质量,实现从生产发展到产业兴旺、从村容整洁到生态宜居、从生活宽裕到生活富裕、从管理民主到治理有效,因地制宜,梯度推进,行稳致远实现乡村振兴。在乡村治理的短板处理中,要注重优先级,既要一以贯之地重视和优先解决乡村治理中的秩序性、回应性和稳定性的问题,克服无序、劣序保持良序;也要精益求精地改进参与性、成本性和效率性问题,实现从基本型善治向改进型善治迈进;更要发挥自治的主体性功能、法治的保障性功能、德治的规范性功能、技治的整合性功能,以功能优化提升治理效能、克服治理短板。

#### [参考文献]

[1]习近平. 决胜全面建成小康社会

夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].

北京:人民出版社,2017.

[2]邓大才.走向善治之路:自治、法治与德治的选择与组合——以乡村治理体系为研究对象[J].社会科学  
研究,2018,(4).

[3]夏志强,李天云.国家治理现代化的多维解读与推进[J].成都大学学报(社会科学版),2019,(1).

[4]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海译  
文出版社,2012.

[5]姜晓萍,许丹.新时代乡村治理的维度透视与融合路径[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2019,(  
4).

[6]史云贵.现代社会中的理性与公共理性[J].江苏社会科学,2007,(4).

[7]王露璐.伦理视角下中国乡村社会变迁中的“礼”与“法”[J].中国社会科学,2015,(7).

[8]习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017.

[9]高力克.“旧邦新命”:冯友兰的中国现代化论[J].史学月刊,2019,(1).

[10]王谦,李天云,杜钰.政府在大数据产业发展中的作用机制分析[J].电子科技大学学报(社会科学版),  
2019,(4).

[11]王谦,李天云.大数据产业高质量发展的政策建议[J].决策咨询,2019,(3).

[12]俞可平.治理和善治:一种新的政治分析框架[J].南京社会科学,2001,(9).

[13]何传启.现代化强国建设的路径和模式分析[J].中国科学院院刊,2018,(3).

[14]何传启.现代化科学:国家发达的科学原理[M].北京:科学出版社,2010.

[责任编辑：李利林]

[作者简介] 王谦（1958-），男，四川成都人，四川大学公共管理学院教授，博士生导师，四川省科技厅战略咨询专家，主要从事乡村治理、物联网及大数据研究；李天云（1995-），男，云南曲靖人，四川大学公共管理学院2015级本科生；杜钰（1997-），女，云南大理人，四川大学经济学院2015级本科生。