

乡村软治理:一个新的学术命题

刘祖云 孔德斌

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要 “农民的终结”催生出了“乡村软治理”的学术命题。乡土文化日渐式微背景下的乡村软治理,在治理主体、法理基础、治理手段、治理对象、治理效果等方面都相对于传统乡村硬治理模式发生了根本性的变化。乡村软治理强调政府的“官治”与村民的“自治”相结合,在协商民主的平台上倡导多中心治理模式,重视农村合作组织等第三部门的“黏合剂”作用;政府权力从基层向上收缩,公共物品和公共服务“下移”到农村社区;软法和软权力成为乡村软治理的法理基础;更多地采用心理疏导、人文关怀等“柔性”执法手段;治理的对象从有形的物、制度等向无形的“人心”转变;最终在农村实现党的领导、依法治村、村民当家做主的有机统一,将新农村社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

关键词 乡村软治理; 软法; 软权力; 地方治理; 社区发展

“十二五”规划提出,要“弘扬科学精神,加强人文关怀,注重心理辅导,培育奋发进取、理性平和、开放包容的社会心态”^①。将培育社会心态写入五年规划,这在新中国历史上是第一次,意味着中国共产党已经将社会综合治理的注意力从有形的物质设施向无形的“社会心态”转变,这就向学术界提出了“乡村软治理”的全新学术命题。所谓乡村软治理,就是多元乡村治理主体在协商民主的治理平台上,以软法和软权力为主要治理手段,以农村社区文化、人心和价值观为重点治理对象,更多地运用调解、协商、讨论、指导、说服、心理疏导和人文关怀等柔性执法手段,形成治理合力,不断满足社区共同体成员的物质、精神、文化、社会、生态等各方面需求,共同治理好乡村社会各种公共问题的治理方式的总和。

一、农民的终结:乡村软治理的时代背景

当前中国的乡村治理与过去乡村治理的最大的不同在于:当前的乡村治理是在“农民的终结”加速进行的时代背景下展开的,而过去(2011年之前)的乡村治理是在“乡土中国”的时代背景下展开的。这就决定了目前的乡村治理是一种“乡村软治

理”,而过去的乡村治理则可划归“乡村硬治理”的范畴。

在封建社会以及新中国成立之后的相当一段时间内,整个中国都是“乡土本位”的,是一个农业人口占多数、以农业生产为主导的农业大国。从“乡”的角度看,采取家族聚居形式农村,本质上是一个“熟人社会”,人们之间通过血缘、姻亲、宗族等纽带紧密联系在一起,周边的人都是“我”的“父老乡亲”,村民高度同质化,尊重“长老权威”,认同家元共同体的生活方式。从“土”的角度看,农民对土地有一种特殊的依赖和感情。种田不需要太多复杂的技术,只需要世代相传的经验即可,男丁成为家庭的绝对主导力量。“族田”或“公田”的存在,为家元共同体的存在和发展壮大提供了坚实的经济基础,进而养成了农民“安土重迁”、“落叶归根”的传统。如果土地兼并严重,农民失去了安身立命的依靠,沦为无业游民,就会引发周期性的农民起义,甚至威胁到皇权的统治。于是,传统的乡村治理就简化为两项基本工作:一是不断强化农民与土地之间的固定联系。通过户籍制度,使“农民”成为一种代代相传的“身份”,不得随意抛弃和改变。通过稳定农民的土地所有权,将农民固定在土地上,禁止

收稿日期 2012-10-11

基金项目 南京农业大学高校基本科研业务费项目“后农业税时代乡村治理关系与模式的实证研究——基于苏南、苏中与苏北的调研”(KYZ201007)

随意流动。通过精英回流农村,有效组织农村社区公共物品供给,换取农民对国家的忠诚和对家元共同体的认同与支持。二是不断强化宗法制度,维护封建礼教的神圣地位,巩固维系家元共同体的精神纽带。通过宗法礼仪同化“媳妇”、“异姓”等外来人口,消弭共同体内部张力,使家元共同体不至于因为个体利益的觉醒而陷入自我分裂。

2011年,中国的人口、社会结构发生了决定性的变化,城市人口占总人口的比例达到51.27%,这标志着我国已经从一个古老的、农业人口占绝大多数比例的农民大国进入以城市社会为主的新成长阶段。这种变化具有历史性的转折意义,它意味着人们的生产方式、职业结构、消费行为、生活方式、价值观念都将发生极其深刻的变化。农民的终结,不再是一个遥远的话题,而是当下中国每天正在发生的活生生的现实。

法国社会学家孟德拉斯于1967年出版了《农民的终结》一书,他通过观察20世纪五、六十年代法国农业转移人口向城市流动的历史性转变,在深刻思考的基础上,提出了“小农经营模式将逐渐消失”的大胆判断。最初,孟德拉斯的观点是非常激进的,他说:“凭什么要迫使农业劳动者继续生活在过时的生产结构中呢?这种结构使他们无法得到劳动分工的好处,注定要走向贫困。”^②但富有戏剧性的是,过了20年之后,孟德拉斯就改变了自己的观点,在该书出版20年后再版的跋中,孟德拉斯注意到小农的终结并不意味着农业的终结或乡村社会的终结;恰恰相反,法国经验显示在经过30年的转轨之后,乡村社会经历了惊人的复苏。他承认,“乡镇在经过一个让人以为已死去的休克时期之后,重新获得了社会的、文化的和政治的生命力。”“乡村重新变成一个生活的场所,就像它同样是一个农业生产的场所。”^③换句话说,“小农的终结”宣告了传统农业文明的死亡,工业化必然导致农村社区的去农民化、异质化和多样化。这就启示我们:随着“农民的终结”,乡村治理必将从“乡村硬治理”向“乡村软治理”转变,乡村社会在经历了现代工业文明的洗礼之后,将会从家元共同体经历族闾共同体而最终转变为合作共同体。

农民已经不再是过去高度均质化的“身份农民”,而是内部正在发生激烈分化的“职业农民”。正如孟德拉斯所形容的那样,“农民是即将消亡的群体”^④。我们应该用“社会化小农的研究范式”取代传统乡村治理研究中的理性主义、结构主义和文化理论三种范式。也即:用动态研究取代静态研

究,从小农社会化的时代背景出发,研究乡村治理各主体之间的复杂互动关系。既考虑个体,又考虑群体,既考虑农民与村庄、国家的关系,又考虑农民与市场、社会的关系,从理性、文化、结构、社会化等多种因素出发考察乡村治理的模式变迁。^⑤

“农民的终结”对乡村治理的影响直接体现在两个方面:一是富余劳动力向城市的大规模转移,使得农村内部的空心化趋势更加严重,随着农村土地流转的日渐兴盛,传统的小农生产方式正在被现代化的农业生产方式所取代;二是大量外来民工涌入集镇、城市及其持续不断地向市民转化,正在瓦解传统意义上乡村治理的“差序格局”,工业文明正在摧毁家元共同体的社会、文化基础。建立在“国家——社会”分析框架基础上的“硬治理”理论对正在演变的乡村治理关系缺乏解释力,必须发展出一种建立在“社区——农民”分析框架基础上的“乡村软治理”理论。

二、后农业税时代:乡村软治理的政策背景

2006年,我国正式取消了农业税,这使得政府与农民的关系发生了根本性的变化,进入了全新的“后农业税”时代。乡村治理呈现出明显的“权力上收、服务下移”的新格局。

首先,从乡村秩序演进的视角来看,新中国成立前,国家与农民之间是简单的“保护”和“纳税”关系,士绅阶层充任农民的“保护型经纪人”并承担乡村公共物品供给的主要义务,由此构成了国家意识形态支撑、士绅精英组织领导以及宗族自治共同作用的“内生型”乡村秩序。1949年至2005年,通过执政党的强大力量以及土改、破“四旧”等,国家权力下沉到乡村一级,“外生型”乡村秩序取代了“内生型”乡村秩序,形成了乡村公共物品供给的“国家统合”模式,但由于城乡二元分割体制的存在,农民实际上通过“三提留五统筹”的形式承担了乡村公共物品供给的主要义务,国家还通过“剪刀差”等方式过度汲取农村资源支撑工业化发展,从而导致了严重的“三农”问题,乡村外生秩序陷入了十分脆弱的境地。2006年取消农业税之后,国家权力开始从乡村“退场”,财政转移支付不足以承担全部乡村公共物品供给的义务,但乡村两级行政或准行政组织“谋利型经纪人”的冲动依然存在,从而导致内生与外生秩序的“双弱”,乡村“一事一议”的筹资酬劳制度在实践中陷入了“事难议、议难决、决难行”的三难困境。因此,后税费时代的乡村治理,应注重增强国家的统合能力、提供乡村基层组织的治理能

力以及培育农民组织的合作能力,重塑乡村秩序,以国家与村社接合的模式实现乡村公共物品供给模式的创新。^⑥

其次,从国家与农民的关系来看,随着农业税的取消,国家和农民之间的关系从“汲取型”向“服务型”转变。取消农业税之前,乡镇政府和村委会大部分的精力都放在“收粮催款”上,干群关系持续紧张,乡村治理社会生态日趋恶化,进而在世纪之交以严重的“三农”问题的形式凸显出来。取消农业税之后,国家实行了包括种粮直补在内的各项支农惠农政策,但财政转移支付力度远远不能满足村社日益增长的公共物品需求,而补充国家财力投入不足的“一事一议”制度运转不畅。根据调查,税费改革后,57.5%的村还没有通过“一事一议”的方式办过一件事。^⑦乡村公共建设事业艰难使得村民享受的公共服务仍然与城市居民存在相当大的差距。2006年,中央出台了“农村社区建设”政策,作为取消农业税后乡村治理改革的配套措施,农村社区成为乡村公共服务的直接供给者,中央决定“积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务机制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的农村生活共同体。”^⑧截至2008年10月底,民政部已经确定了304个“全国农村社区建设实验县(市、区)”,占全国2862个县级单位的10.55%,共有20400个村作为农村社区建设试验村,占全国64万多个村的3.19%。截至2009年9月,全国已有11%左右的村庄开展了农村社区建设实验工作,涉及约1亿农村居民。^⑨因此,应该发展出一种“乡村软治理”理论用以指导蓬勃开展的新农村社区建设。

最后,随着国家取消农业税以及随之而来的“权力上收、服务下移”的乡村治理格局变迁,村民与国家的直接互动逐步被村民与社区的直接互动所取代。按照民政部的规划,全国农村农村社区建设实验县(市、区)的主要任务有六项:推动农村社区管理体制和工作机制创新;制定农村社区发展规划,探索农村社区建设的主要内容;推进公共服务向农村延伸;开展农村社区互助服务;组织农村社区建设宣传和培训;进行农村社区社会工作人才队伍建设政策研究,积极推进农村社会工作发展。其中,重点在于管理体制创新和广泛提供公共服务,在农村社区管理体制和工作机制上要“按照地域相近、规模适度、群众自愿的原则,科学界定农村社区的区域范围,明确农村社区的定位,理顺乡镇政府、基层党组织与村民自治组织之间的关系,构建适应

社会主义新农村建设需要的农村社区组织体系……加强以村党组织为核心的村级组织配套建设……明确各级政府及其职能部门在农村社区建设中的职责和任务,引导农民在自愿的基础上建立各类社区民间组织和中介服务组织,探索完善农村社区建设的领导体制、工作机制和经费投入机制,不断增强农村社区建设的活力。……明确农村社区建设与新农村建设、与城市社区建设、与村民自治的联系和区别,探索推进农村社区建设的不同模式、工作思路和政策措施。”^⑩在加强农村社区公共服务方面,要“积极推进为民服务代理制度,改进服务方式,探索引导社会救助、社会福利、医疗卫生、计划生育、社会治安、科技教育、文化体育、劳动保障、法律服务等公共服务进农村社区的机制,使政府公共服务覆盖到农村……从解决农民关注的热点、难点问题入手,以社区服务中心或服务站为基础,以志愿服务活动为抓手,把社区服务逐步向农村延伸,探索推进农村社区服务的方式、方法和途径,组织动员村民和社会各方面力量参与农村社区服务和社区建设活动,探索引导社会力量共同参与农村社区建设的有效机制。”^⑪也就是说,随着农村社区建设的全面推进,传统乡村硬治理中的“国家汲取资源、控制社会并被社会监督”的“国家——社会”分析框架已经丧失解释力了,应该代之以“社区服务农民并多主体协商合作、民主治理”的“社区——农民”的分析框架,而这一新的分析框架正是乡村软治理理论所极力提倡的。

三、多元化:乡村软治理的主体结构

我国传统的乡村硬治理是一种“单中心”治理模式,乡镇政府(实行村民自治之前叫“人民公社”)垄断了公共资源的配置和实现公共权力的单向度运行。单中心政府所具有的权力扩张的天然倾向不断蚕食村民自治的法理基础,使得“乡政村治”的传统乡村治理模式陷入运行不畅的困境,严重压抑了村民主体性的发挥。同时,上级领导决策、技术部门规划、专家进行论证、农民负担成本(主要表现为“一事一议”和“出义务工”)的公共资源配置模式效率低下、供给不足,基层政府提供的公共产品难以满足村民的真实需求。某种意义上来说,单中心的乡村治理模式是酿成“三农”问题的制度性根源。

三十多年的改革开放,我国的经济和社会结构发生了巨大的变换,“公民社会”初露端倪,这与世界范围内公民社会的蓬勃发展是一致的。“如果说代议制政府是18世纪的伟大发明,而官僚政治是

19 世纪的伟大发明,那么,可以说,那个有组织的私人自愿性活动也即大量的公民社会组织代表了 20 世纪最伟大的社会创新。”^⑩在我国农村,除了传统的村党支部、村委会和乡镇政府外,还出现了各种经济合作与互助组织、农民协会甚至家族组织等第三部门组织,它们作为市场、政府之外的一股独立的力量登上了乡村软治理的历史舞台,成为乡村软治理的重要主体之一。

所谓多中心,就是多个权力中心和组织机制治理公共事务,提供公共服务。它涉及广泛的公共领域,在公共治理中主要指生产的多中心和治理体制的多中心。在多中心治理机制中,需要借助多样化权力和政府单位,以解决不同范围的公共治理问题。^⑪以乡村软治理的典型例子——农村社区治理为例,其治理的主体结构是典型的多中心治理结构,主要体现为政府(包括乡镇政府、村委会、村党支部)、社区管理与服务部门、私人部门(一般指各种乡村精英)和“农村第三部门”(包括各种农村经济合作组织与互助组织)的“协同治理”。

乡镇政府、村委会通常被看成是“政府”在农村的代表,尽管从法理上来讲村委会是村民自治组织,和乡镇政府并没有上下级隶属关系。但由于压力型的行政体制,在“乡政村治”的硬治理模式下,乡镇政府对村委会进行全方位的行政控制,使得村委会异化为“拿村民钱,办政府事”的半行政化组织。在软治理模式下,随着自治层级的提升和农村社区建设的加速推进,乡镇政府、村委会的作用将逐渐被农村社区所取代,农村社区组织成为乡村软治理的重要主体。实践中,有的农村社区采取了将村委会和社区管理部门合二为一的做法,也有的农村社区依然保留了村委会组织,另行组建社区管理与服务部门。

农村社区建成之后,社区党支部等党的基层组织依然存在,且在乡村软治理中发挥着主导作用。在乡村软治理理论中,公共治理遵循道德规范、科学规范和法律规范,社区党支部(村党支部)主要依靠软权力治理农村社区公共事务,实现一种伦理化的公共治理。目前在党的基层组织中开展的“创先争优”活动、先进性纯洁性教育以及党对新农村公共文化建设的的高度重视,实际上是在增强农村基层党支部的“软权力”。实践中,政党软力量既表现为政党价值观念的吸引力和同化力,也表现为政党组织方式和行为方式的包容力和亲和力,还表现为政党所主张的社会发展的制度模式的感召力和凝聚力。^⑫政党软力量可以极大地加强和改善基础党支

部的公众形象,而良好的公众形象又会为政党软力量的进一步发挥奠定良好的前提和基础,重视和发挥基层党支部的“政党软力量”有助于促进乡村治理模式从“硬治理”向“软治理”的转型。

目前农村的各种经济合作组织和互助组织力量还很弱小,只是在某个领域、某段时期的乡村软治理中享有一定的话语权,但农村第三部门对于实现乡村软治理意义重大。在转型时期,在乡村社会传统行政权力式微的情况下,农村第三部门的发展对乡村社会各种力量的发展是一个良性的约束因素,可以有效地避免乡村政治社会的混乱。农村第三部门活动越是广泛深入,政府活动的成本就越少。^⑬实践证明:农村第三部门在组织动员农民参与、保护农民利益、提高农民素质、开发农村志愿资源、维护农民权益和农村社会稳定方面起着其他组织无法取代的“黏合剂”和“润滑剂”的作用。取消农业税后,农村社区居民对公共物品的需求相比税费改革之前有增无减,而基层政府财力有限,转移支付力度远远不能满足农民对公共物品的需求,在这样的大背景下,想建立一个公共物品供需基本平衡的乡村治理结构,只能引入更多的供给主体,鼓励各种专业合作社、民间志愿组织、村民互助组织等各类农村第三部门更广泛地参与农村社区公共物品供给。可以预计,农村第三部门在不久的将来,将会成为与农村社区居委会、农村社区党支部、乡村社会精英并驾齐驱的乡村软治理的主体。

新中国成立之前,我国乡村社会秩序是一种典型的“内生型秩序”,士绅阶层是国家在乡村的“保护型经纪人”,乡村社会秩序的维持和公共产品的供给主要依靠士绅的志愿精神及其对家族和农户的动员与汲取能力。在乡村软治理理论中,乡村精英包含了政治精英、经济精英和文化精英。其中,政治精英和农村社区居委会、农村社区党支部时而合一时而分开,这是因为政治精英本质上是乡村社会的“赢利型经纪人”,当党和政府在农村的方针政策与乡村政治精英的利益诉求一致的时候,他们会成为政策的宣传者与执行者;反之,当两者不一致的时候,乡村政治精英会成为政策的反对者与阻挠者,甚至会加入各种农民维权组织,与政府进行或明或暗的对抗与博弈。大部分乡村经济精英在成为“致富能手”后,会倾向于参选农村社区居委会成员,获取政策制定和执行的话语权,寻求从“致富能手”向“社区能人”或“能人村官”的转变。文化精英则执掌农村社会文化建设的话语权,凭借其个人魅力型权威参与农村社区治理,经验表明,文化精英

的志愿精神和意志坚定程度往往会超越政治精英和经济精英,文化精英更类似于历史上的“士绅阶层”。但如果在农村社区出现政治精英、经济精英、文化精英的结盟,则对普通居民而言并非福音。官商勾结或合一的结果有可能导致经济能人向霸痞经济人蜕变,从而误导乡村是非观、危及农村基层政权稳定、降低政治认同度,使得乡村治理面临运转不畅或名存实亡的困境。^⑥

协商民主是多中心乡村治理结构在实践中常见的运转平台。自20世纪末协商民主理论引入我国乡村治理实践后,逐渐形成了咨议质询式、民意测验式和民主审议式三种模式,三种模式下的协商主体都具有广泛的包容性,通常对协商主体没有名额限制,几乎所有的利益相关者无论性别、年龄和职业,只要有时间、精力和兴趣,都可自由参加进来并有机会发表自己的见解。但作为一种非传统、非常规政治框架的形式,协商民主的实际效果很大程度上取决于政府领导人的民主意识,换言之,协商民主中的参与者能获得的主要是无形的影响力,而不是实质性的政治权力,这说明多中心治理主体的权力分享关系还没有完全理顺。协商民主在西方兴起的实质是要由“民主”走向“协商”,从而追求更真实的民主,从我国协商民主的实践困境出发,我们认为,我国农村社区协商民主的发展思路应该是从“协商”走向“民主”,单纯的协商民主只能依靠平等合作和进一步合作的可能性形成对政府的软约束,如果协商民主能与其他民主形式比如村民自治等相结合,则能从伦理层面、制度层面形成对政府更强的硬约束。^⑦

四、软法和软权力:乡村软治理的法理基础

软法最早被应用在国际法领域,由于国际法主要以协议、条约和惯例存在,它们的约束力更多地凭借缔约双方或多方的自愿与协作,而不是靠国家强制力保证实施,因此被称为“软法”。后来,软法概念被应用到国内法领域,专指与国家制定、由国家强制力保证实施的“硬法”相对应的其他社会规范。所谓“软法”,是指独立于国家制定法之外,在社会中衍生,为社会所接受的,在社会中实际起到维护社会秩序的作用、指导人们行为的社会规范的总称。^⑧

软法具有三个特征:第一,主体多元化。硬法是由国家制定的,软法主要由超国家组织和次国家组织制定。国际上,软法的制定主体主要有UN(联合国)、EU(欧盟)、WTO(世界贸易组织)等超

国家组织;在国内,软法的制定主体有律师协会、医师协会、注册会计师协会、高等学校、村民委员会、居民委员会等次国家共同体。第二,软法不具有国家强制力,主要由人们的承诺、诚信、舆论或纪律等保障实施。行为人违反了软法往往会受到舆论谴责、纪律制裁、共同体成员的一致排斥、或者其他某种形式的外部社会压力。第三,软法的争议一般不是由法院裁决,而是由民间调解、仲裁机构处理或争议当事人自行协商解决。

软法的约束范围只限于共同体成员内部,彼此之间没有明显的效力层级。各种各样的村规民约是软法的典型表现,此类软法是在农村社会组织、村民与行政机关沟通、协商的基础上,共同体成员自愿制定并遵守的行为规则,不仅体现了行政机关与公民之间地位之平等,而且体现了公民参与治理和自我自治的精神。软法是乡村软治理的法理基础,从传统的“田水之争”、“邻里之争”到现代的产权之争、劳资纠纷、经济合同纠纷、拆迁征地矛盾等,各种各样的农村社会纠纷和矛盾都可以适用软法去调节和化解。在乡村治理中,我们需要高度重视“硬法”和“软法”的互补。硬法、硬权力形成的是一种硬治理,主要通过国家的强制力来实现对社会的全面控制,具有较强的管制特征。硬治理在农村社区中主要表现为国家权力的下沉和对农村社区公共事务管理的独家垄断。软法、软权力形成的是软治理。软治理模式主要通过调解、协商、讨论、指导、说服等柔性手段来进行社会治理,具有较强的协商引导特征,软治理在农村社区中主要表现为农村社区建设的合作共同体化。

实践证明,建立在软法基础上的软治理在化解社会矛盾、实现乡村“善治”方面具有独特的作用。村民参与制订软法的程度越高,对软法的遵从就越自觉,乡村软治理的效果就越好。这方面的典型表现是“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的“枫桥经验”。浙江省全面推广“枫桥经验”,在乡村治理中形成了各具特色的村规民约(“软法”),如诸暨的“村务简报”、绍兴县的“夏履程序”、嵊州的“八郑规程”、新昌的“乡村典章”、上虞的“警示公约”等,实现了从“善政”向“善治”的转变。

软权力起初是一个应用在国际政治领域的概念,一般认为与文化、意识形态、政策吸引力等多种因素有关。约瑟夫·奈把权力分为两种:一种是“硬权力”,指的是与军事、经济力量等具体资源相关的“硬性命令式权力”;一种是“软权力”,指的是与文化、意识形态和制度等抽象资源相关的、决定

他人偏好的“软性同化式权力”。^⑨他在《软力量：世界政坛成功之道》中提出，软权力主要包括四个方面：一是文化的吸引力；二是意识形态和政治价值观念的吸引力；三是塑造国际规则和决定政治议题的能力；四是文化的生产和向世界输出的能力。后来，国内学者将“软权力”这一概念移植到国内治理领域尤其是党建领域，由此形成了“政党软力量”的概念和理论。

在我国，执政党的硬权力在形式上表现为通过使用军队、警察、监狱、法庭及其相应的法律制度规范进行强制性控制；执政党的软权力则是一种吸引力，表现为通过文化、教育、大众传媒、执政党的魅力及其意识形态的吸引力等对社会秩序和社会风气进行调节、控制与引导。我国坚持“党指挥枪”的原则，军队绝对服从于党的领导，加上脱胎于战争年代的“军事动员型”的行政体制和硬性“维稳”的统治需要，长期过度频繁使用“硬权力”的结果是形成了“硬治理”的行政习惯。而“政党软力量”的本质属性是具有“非强制性且非诱惑性”，它既不同于依靠强大军事、政治后盾而产生的命令式权力，也不同于凭借雄厚的经济实力而产生的诱惑性力量，而是政党组织依靠自身的价值观念、行为方式以及政策主张所具有的吸引民众支持、获得民众认同的“非强制性且非诱惑性影响力”。优良的“党的作风”和正面的“政党公众形象”就是政党软力量诸多形态最终汇集的结果。政党只有始终保持理论、路线与政策的与时俱进，切实实现政党功能的转换和回归，全面理顺党与大众媒体的关系，同事塑造具有良好个人魅力的政党领袖，并纯洁党员队伍、严厉整治党内官僚主义作风和腐败现象，才能从根本上转变党的作风和美化政党形象，营造良好的党内政治生态和政党软力量基础。^⑩培育和治理社会心态，应该高度重视和利用“政党软力量”。

需要说明的是，软法和软权力虽然是乡村软治理的法理基础，但乡村软治理本身绝不排斥硬法和硬权力的运用。纯粹的软法和软权力，是无法对那些违反社会规范和法律的行为进行有效制裁的，其结果只会导致“无法”和“无力”。良好的乡村软治理从来都是把软法和硬法、软权力和硬权力结合起来使用的。

五、柔性化：乡村软治理的执法手段

在传统乡村硬治理模式下，执法手段主要是行政强制手段、法律手段和经济手段，侧重惩处和管制，思想政治教育手段间或也有运用，但不是主流，

个别地区和部门甚至陷入了“以罚代管”的泥淖而不能自拔。随着城镇化步伐的加快，部分地区出现了暴力强拆的现象，过于强硬的执法手段容易激起民众的反感和反抗，激化干群矛盾，助长了农村群体性事件。

在乡村软治理模式下，虽然不绝对排除法律、经济和行政强制手段等硬性执法手段的运用，但主要的执法手段已经转变为调解、协商、讨论、指导、说服、人文关怀和心理疏导等柔性化执法手段。限于篇幅，本文仅就调解、人文关怀和心理疏导等手段略作分析。

“调解”是处理人民内部矛盾的主要方式，在中国，调解的种类很多。因调解的主体不同，调解有人民调解、法院调解、行政调解、仲裁调解以及律师调解等。在乡村治理中，最常见的是人民调解。我国各乡镇普遍设置了人民调解委员会，它是一种在乡镇或街道办事处或城市社区居委会或农村村民委员会或基层企事业单位下设的调解民间纠纷的群众性组织，负责调节发生在公民与公民之间、公民与法人、其他社会组织之间涉及民事权利义务争议的各种纠纷。经调解达成的协议具有法律效力，但当事人如果对调解结果不服，仍可向人民法院提起诉讼。由此形成了我国法制建设中独特的人民调解制度。所谓人民调解，又称诉讼外调解，是指在人民调解委员会主持下，以国家法律、法规、规章和社会公德规范为依据，对民间纠纷双方当事人进行调解、劝说，促使他们互相谅解、平等协商，自愿达成协议，消除纷争的活动。

《人民调解工作若干规定》第22条规定：“人民调解委员会不得受理调解下列纠纷：（一）法律、法规规定只能由专门机关管辖处理的，或者法律、法规禁止采用民间调解方式解决的；（二）人民法院、公安机关或者其他行政机关已经受理或者解决的。”实践证明，人民调解是人民群众自我管理、自我教育的好形式，它对增进人民团结，维护社会安定，减少纠纷，预防犯罪，促进社会主义“两个文明”建设发挥了积极作用，已经并将继续在乡村软治理中发挥更加积极的促进作用。

人民调解在城市和农村中呈现出明显的“人法同治”特点。一方面，调解主持人或主持机关的威信越高，达成调解协议的可能性就越大，当事双方自觉遵守调解协议的积极性就越强；另一方面，城市社区中的人民调解委员会倾向于更多地运用法律、法规、规章乃至社区公约作为调解依据，而农村社区中的人民调解委员会更偏爱依据传统习俗、社

会公德、村规民约等来处理村民间的纠纷,这在农村通常请家族德高望重的老者主持“分家”或“遗产继承”中表现得最为明显。大部分的“分家”和“遗产继承”协议并不是平均分配的,而是向年幼者、未婚者和男性明显倾斜。以经济最为发达的江阴市长江村为例,在村民福利分配中,每人分得黄金100克、白银100克,但男丁一人可分得一套别墅,而女孩子就只能跟父母同住。^④

人文关怀和心理疏导是近年来执政党反思硬性执法弊端后提出的行政执法创新手段。党的十七大报告指出:“加强和改进思想政治工作,注重人文关怀和心理疏导,用正确方式处理人际关系。”^⑤这意味着党开始高度重视思想政治工作方法的创新,并将“人文关怀”和“心理疏导”作为一种新型执法手段首次写入党代会报告。

所谓“心理疏导”,就是要遵循心理活动规律,通过解释、说明、沟通、理解等方式,疏通人们的心理障碍。“疏导”不同于教导,也不同于指导。在传统的思想政治工作方法中,教导往往耳提面命,缺乏亲和力;指导常常高高在上,不能真正解决教育对象内心的疑虑。而“疏导”不仅建立在对对象的尊重上,而且贴近对象的实际需求,思想政治工作可以收到事半功倍之效。当前我国社会进入了发展的关键期、改革的攻坚期、矛盾的凸显期,各种各样的心理疾病和心理障碍层出不穷,由此引发的社会问题也日益突出。十七大强调注重心理疏导,具有十分重要的现实指导意义。

人文关怀侧重满足人们多层次、多方面的感受和需求,心理疏导侧重解决人们的心理障碍问题。两者相辅相成,互为补充,既见物又见人,既见形又见神,把解决人的实际问题和思想问题有机统一了起来。有效的乡村软治理,必须建立起“人文关怀和心理疏导的工作机制”,重点包括以下几方面机制:

第一,建立健全社会舆情汇集和反应机制,加强社会心态的监测、评估和预警。基层党和政府要密切与村民的联系,为村民寻求“出气”的路径,促进社会情绪交流渠道畅通,引导社会心态的良性变化,帮助人们在潜移默化中达到心理和谐。现代传媒已经成为政党宣传自身价值理念、塑造政党形象、发挥政党软力量的重要工具和平台,随着互联网和微博等新型传媒工具在农村的推广和普及,基层党支部应拓宽社会舆情收集的渠道,既要用好广播、宣传栏等传统工具,又要用好互联网、微博等新型工具,更要加强与群众面对面交流与沟通,通过

谈心、闲聊等方法倾听群众的真实心声与建议。

第二,建立健全人文关怀和心理疏导的全方位渗透机制。在关注“民生”的同时关注“民心”,健全农村心理咨询网络,在“润物细无声”中把人文关怀和心理疏导贯穿、渗透、体现于家庭教育、学校教育、新闻宣传、文化消费、志愿服务、专业咨询、心理医疗等各个方面。在农村各基层组织内部,加强组织与成员、成员与成员之间之间的交流沟通,及时帮助人们解决思想情绪和心理健康方面的问题。可以在条件具备的农村社区先行建立心理咨询台和辅导站,在民间纠纷、自然灾害、群体性事件等情况发生时进行心理干预和矫治,通过心理疏导缓和矛盾、消弭纷争、培育社区认同意识与志愿服务精神。

第三,以人为本,从经济、政治、文化、心理等方面建立起关爱人、凝聚人、教育人、疏导人的长效机制。高度重视解决群众的生产生活问题,是人文关怀的首要任务。要围绕保障群众的根本利益,建立关爱人的机制。从群众最关心、最现实、最直接的利益问题入手,多为群众办好事、办实事,统筹兼顾全体社会成员的利益,有效平衡各阶层的具体利益诉求。要围绕满足群众的政治需求,建立凝聚人的机制。在村民自治中充分保障全体民众的知情权、参与权、表达权、监督权,引导村民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。对村干部实行民主监督,创造人人平等、共同参与、均衡发展的基层民主局面。要围绕满足群众的精神需求,建立教育人的机制。大力开展“创先争优”活动,加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设,发挥道德模范榜样作用,引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任,形成男女平等、尊老爱幼、互爱互助、见义勇为的社会风尚。要围绕满足群众的心理需求,建立疏导人的机制。在农村社区建立和完善社会心理救济体系,引导人们的思想和行为更加合法合理合情,以和谐的思维方式认识事物、处理问题,正确对待自己、他人和社会,正确对待困难、挫折和荣誉。加强人文关怀和心理疏导,培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。^⑥

六、得人心:乡村软治理的对象转换

改革开放前,国家通过土改、社会主义改造、文革等各种政治运动,反复向农村和农民灌输社会主义意识形态,尽管方式存在问题,但效果颇佳,农民对国家主流意识形态始终抱有高度认同感。^⑦应当

说,当时的社会心态还是比较好的,“人民公社时期农民相对平均的生活水平,不仅抑制了农民发家致富的积极性,而且迎合了农民‘不患寡而患不均’的传统心理。相对平均的生活水平,使农民在对比中大大减轻了被剥夺感。”^⑤改革开放后,我国贫富差距迅速扩大,基尼系数早在上世纪末就已突破 0.4 的国际警戒线。近年来,随着 CPI 的节节攀升,弱势群体生活艰难,贫困群众遭受着“绝对贫困”和“相对贫困”的双重困扰。腐败和“炫富”行为不时发生,导致“仇富”、“仇官”等不良社会心态迅速发酵和恶化。“民心”是乡村软治理的头号关注对象,乡村软治理理论的重要任务之一就是建立和完善社会心态治理机制。

自古以来,“得民心者得天下”。过去我们认为只要给农民土地承包权和足够的财政补贴,就能收获民心,即所谓的“人民内部矛盾要用人民币来解决”。然而,单纯的物质刺激不能确保百姓对党和政府的忠诚。要想收获民心,必须诚信建设、物质刺激、政治参与和意识形态引导多管齐下,建立起良性的社会心态培养和治理机制。

首先,要全面推进政府信用系统建设。政府是社会诚信的组织者和领导者,是诚信行为的示范者。对政府而言,就是要高度重视依法行政与以德行政的统一。一方面,必须加强政府行政管理的制度和程序建设,“使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。^⑥这样人民就能对党的方针政策形成稳定的心理预期,减少机会主义行为,转而寻求与行政机关的长期互信与合作,从而增强政府的公信力和合法性。另一方面,诚信在本质上属于道德问题,在行政组织及行政人员行使自由裁量权的时候,仅靠法律是难以得到完全约束的,必须依靠行政人员的职业伦理和道德自觉。正所谓“上有所好,下必甚焉”(《礼记·缁衣》),政府官员的“官德”对公民个人的“私德”有强烈的影响和示范作用,必须用“三个代表”重要思想对官员高标准、严要求,牢记“两个务必”,永远保持共产党员先进性。基层政府尤其要以建设“责任政府”、“服务政府”、“阳光政府”为目标,全面推进政府信息公开和绩效承诺制,在吸收民众参与监督的基础上,完善行政问责制度,不仅“东窗事发”的贪官要问责,完不成绩效承诺的庸官也要问责。政府要通过实实在在的行动取信于民,增强政府的公信力和权威。^⑦

其次,必须实现“包容性增长”,从强调“让一部

分人、一部分地区先富起来”转变为强调“共同富裕”。要抓紧进行分配方式改革,让发展的成果由全体人民共享而不是由少数强势群体独占或“拿大头”。这一点邓小平看得很清楚,他说:“分配的问题大得很。我们讲要防止两极分化,实际上两极分化自然出现。要利用各种手段、各种方法、各种方案来解决这些问题。中国人能干,但是问题也会越来越多,越来越复杂,随时都会出现新问题。少部分人获得那么多财富,大多数人没有,这样发展下去总有一天会出问题。分配不公,会导致两极分化,到一定时候问题就会出来。这个问题要解决。过去我们讲先发展起来。现在看,发展起来以后的问题不比不发展时少。”^⑧因此,我们要勇于解决发展起来以后的问题,加快构建社会保障网络,解决群众“看病贵、上学难、房价高”等现实利益问题,贯彻“限高、提低、扩中、打非、保困”的收入分配改革思路,千方百计扩大就业和创造条件让群众拥有更多的财产性收入,遏制贫富差距进一步扩大的趋势,形成公平合理的收入分配结构。

再次,必须畅通政治参与途径。要在农村各项公共事务治理中彰显群众的主体性地位,广泛征求民意、集中吸纳民智、珍惜使用民力。要构建当事双方、民众与政府之间的协商交流机制,允许官民之间、干群之间“讨价还价”,学会使用政治妥协技巧。要强化村务公开,村干部自觉接受民众监督和评议,以群众满意率作为评判基层政府工作成效的重要标准。要完善法律制度,明确业主委员会、农民协会在农村社区中的法律地位,赋予农民集体诉讼权。要鼓励协商民主的实践创新,允许农村社区管理部门、乡村精英、普通村民、各种农村第三部门、农民经济合作组织在协商民主的平台上与乡镇政府展开平等的协商、对话与合作,并将各地的先进经验及时加以概括和总结,以村规民约、地方法规等形式固定下来,为多中心治理的主体参与开辟更多的制度化路径。

最后,要在农村文化建设中灌输主流意识形态。加大财政投入,增加农村文化服务总量,推动媒体办好农村版和农村频率频道,做好主要党报党刊在农村基层发行和赠阅工作。坚持马克思主义新闻观,在农村“加强和改进正面宣传,加强社会主义核心价值观宣传,加强舆情分析研判,加强社会热点难点问题引导,从群众关注点入手,科学解疑释惑,有效凝聚共识。做好重大突发事件新闻报道,完善新闻发布制度,健全应急报道和舆论引导机制,提高时效性,增加透明度。加强和改进舆论

监督,推动解决党和政府高度重视、群众反映强烈的实际问题,维护人民利益,密切党群关系,促进社会和谐。”^②

本文主要探讨的是行政学视角中的乡村软治理问题,任何理论都有自己的目标归宿,和谐村就是乡村软治理的目标归宿。从政治的视角观之,和谐村就是要在乡村软治理的具体过程中实现党的领导、依法治村、村民当家做主的有机统一。

首先,党是乡村软治理的绝对主导力量。在众多的乡村软治理主体中,基层党支部的主导地位毋庸置疑,她发挥着重要的但不一定是决定性的作用,引领着乡村公共治理网络的前进方向。党在新农村建设中的领导作用是通过她的先进性和政党软力量来实现的。基层党支部必须带头践行科学发展观,为农村社区建设“掌好舵”,与村民同呼吸共命运,支持村民行使各种当家做主的民主权力,与其他治理主体平等对话、协商与协作,共同治理好农村社区各项公共事务。农村党员及其他乡村精英分子,应该具有高度的历史责任感和为人民服务的志愿奉献精神,带头勤劳致富,带头扶危济困,带头遵纪守法,带头乐善好施,努力成为引领乡村脱贫致富的经济能手和繁荣农村社区文化的精神导师。

其次,必须依法治村。这里的法既包括《村委会组织法》等“硬法”,也包括各种各样的乡规民约等“软法”。在一些乡村软治理开展的比较好的地方,软法也被称为“小宪法”,是全体村民共同遵守的行为规范,对农村社区的村务管理、邻里关系、精神文明建设等起着重要的调控作用。基层党支部可以和全体村民共同制定软法,并带头遵守软法,强化软法在乡村软治理中的积极作用,完善人民调解制度,创建和谐社区。

最后,要创设条件,确保村民顺利行使选举权、知情权、参与权、监督权等当家做主的各项民主权利。村干部完全可以采取“海选”的方式,上级党委和政府不指定任何候选人,只是对选举的过程进行监督,制止和纠正各种选举违规现象。完善村干部、村委会、村民代表会议、村民大会的议事程序和治理结构,确保村干部对全体村民负责,加大村务公开力度,做到财务透明、决策透明,自觉接受村民监督。

总之,乡村软治理是一个宏大的、全新的学术命题,本文只是在时代与政策背景、治理主体、法理基础、治理手段、治理对象、治理效果等方面进行了

一番“概述”,很多方面还有待于进一步的深入研究。我们坚信,学界应抓住小农社会化的关键因素,从“社区——农民”的视角重新审视乡村软治理,认真观察、研究和剖析各地农村社区综合治理创新的生动实践,对于充实乡村软治理的理论宝库是不无裨益的。

注释

①《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,新华网,2011-3-17。

②③④孟德拉斯:《农民的终结》,李培林译,北京:社会科学文献出版社,2010年,第251页,第279页,第269页。

⑤邓大才:《中国乡村治理研究的传统及新的尝试》,《学习与探索》2012年第1期。

⑥⑦刘祖云、韩鹏云:《乡村社区公共品供给模式变迁:历史断裂与接合》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2012年第1期。

⑧王锐、李煜章:《后税费时代的乡村治理困境》,《理论观察》2009年第3期。

⑨中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议:《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,北京:2006年10月18日。

⑩夏周青:《中国农村建设:从乡村建设运动到农村社区创建的兴起》,《云南行政学院学报》2010年第2期。

⑪⑫中华人民共和国民政部:《关于印发〈全国农村社区建设实验县(市、区)工作实施方案〉的通知》,北京:2007年3月29日。

⑬莱斯特·萨拉蒙、赫尔穆特·安海尔:《公民社会部门》,载何增科主编:《公民社会与第三部门》,北京:社会科学文献出版社,2000年,第257-269页。

⑭王兴伦:《多中心治理:一种新的公共管理理论》,《江苏行政学院学报》2005年第1期。

⑮⑯崔保锋、孙秀民:《软力量视域下的政党理论研究——论“政党软力量”概念的提出》,《学习与实践》2012年第1期。

⑰党国英:《废除农业税条件下的乡村治理》,《科学社会主义》2006年第1期。

⑱张益刚、厉翠菊:《乡村治理的困境:经济能人向霸痞经济人的蜕变》,《当地世界与社会主义》2009年第5期。

⑲吴兴智:《协商民主与中国乡村治理》,《湖北社会科学》2010年第10期。

⑳韩永红:《本土资源与民间法的成长——基于浙江“枫桥经验”的实证分析》,《中共浙江省委党校学报》2008年第4期。

㉑Joseph S. Nye. “Soft Power.” *Foreign Policy* (Fall 1990).

㉒《江苏长江村“发黄金”调查 村民称男丁可分别墅》,中国广播网,2012年4月2日, http://www.cnr.cn/gundong/201204/t20120402_509373373.shtml

⑳胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2007年10月24日。

㉑㉒十七届六中全会:《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,《人民日报》2011年10月26日。

㉓贺雪峰:《论乡村社会的秩序均衡》,《云南社会科学》1999年第3期。

㉔邓小平:《邓小平文选》(1975—1982),《解放思想,实

事求是,团结一致向前看》,北京:人民出版社,1983年,第133页。

㉕孔德斌:《和谐行政模式与政府可持续发展》,《行政论坛》2009年第1期。

㉖中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(1975—1997)》(下卷),北京:中央文献出版社,2004年,第1364页。

责任编辑 王敬尧

Rural Soft Governance: A New Academic Proposition

Liu Zu-yun, Kong De-bin

(Public Management School, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095)

Abstract :“The end of peasants” inspired the academic proposition on “rural soft governance”. Under the background of the declining of rural culture, rural soft governance has fundamental changes from the traditional rural hard governance, such as governance subject, legal basis, governance means, governance object and governance effect, ect. Rural soft governance emphasizes the combination of government’s management and the villagers’ autonomy, advocating the polycentric governance mode based on the platform of deliberative democracy, attaching great importance to the adhesive role of rural cooperative organization. Governments draws power back from grassroots while the responsibility of public goods and public services is passed down to rural communities. Soft law and soft power are becoming the legal basis of rural soft governance. Governance object changes from tangible objects to the intangible “human hearts”. With the organic unity of the leadership of the CCP, the rule of law in rural communities and the villagers’ autonomy, the new rural community is becoming a social life community of orderly management, perfect service, civility and harmony.

Key words : rural soft governance; soft law; soft power; local governance; community development