

乡村治理法治化的实践过程

——基于 P 县砂石盗采治理的分析

吕德文

(武汉大学 社会学系, 湖北 武汉 430072)



摘要 基于 P 县砂石盗采问题治理轨迹的分析,探讨了乡村治理法治化的实践路径。结果表明,乡村治理法治化的困境主要体现为法治剩余如何处置的问题,乡村治理法治化既是乡村治理机制变换的结果,亦是基层法律实践的结果。这一过程包括三个环节:一是在乡村治理实践中清理法治剩余事务,将治理痼疾转化为法律事实;二是通过乡村治权的重新调配,将执法力量援引到乡村治理实践中,使得乡村治理实践转变为依法治理的过程;三是通过建立公开透明符合程序的绩效考核系统,将科层法治理念融入乡村治理实践中,明确法律裁决的权威性。如此,依法治理就不仅仅是国家“送法下乡”的结果,亦非现代司法理念的自然产物,而是乡村治理实践中规则之治的必然要求。

关键词 乡村治理; 法治化; 送法下乡; 法治剩余; 法律事实

中图分类号: C 915 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2019)02-0110-07

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.02.0013

党的十九大报告提出,要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。法治化不仅是基层治理现代化的内在要求,也是乡村振兴战略的实施内容。自 1985 年全国性的“普法”工作开展以来,一场以法制建设的“现代化方案”为主要特征的“送法下乡”^[1]运动持续开展,并延续至今。然而研究者普遍发现,乡土社会的地方性知识与法制建设的普适性之间始终存在矛盾。因此,乡土社会的法律实践往往借助于本土资源展开,“寻求国家制定法和民间法的相互妥协和合作”^[2]。以此为讨论的起点,学者们对乡村治理法治化路径进行了激烈论争。一种观点认为,乡村法律实践本质上属于治理范畴。从基层司法过程看,它往往呈现出一种“反司法理论”^[3],乡村社会的法律实践并不总是遵循法治程序,而是充斥着各种策略和技术。这一观点获得了诸多经验研究的证实。事实上,乡村治理实践亦可宽泛地理解为是国家政策执行或法律实践,它充满着策略主义特征^[4],到处充斥着正式权力的非正式运作^[5]。但另一种观点却强调,乡村法律实践只属于法治范畴,法治具有普适性。哪怕是从乡村司法的治理理论出发,亦可看到“司法特殊主义”已经无法适应变迁中的乡土社会,反证出普适性的法治轨道的必要性^[6]。近年来“迎法下乡”的法律事实似乎印证了这一观点的预见性^[7]。

客观上,当前乡村司法呈现出双二元结构形态:基层法官的司法有着法治化和治理化两种形态,乡村干部的司法则是治理化形态^[8]。因此,在乡村治理过程中,依法治理和其他治理技术之间并不是非此即彼的关系。事实上,无论是“送法下乡”还是“迎法下乡”,都体现了国家权威与地方性规范之间的复杂互动,都在客观上形塑了乡村治理法治化进程。比如,在乡村纠纷调解的法律实践中,与现代法治相同或相悖的实践并行于其中,形成了奇特的纠纷解决的“丛集”^[9]。需要解释的是,乡村治理法治化的实践路径是怎样的?党的十九大报告为乡村治理现代化指明了方向,法治化是其中的重要维度。乡村治理是国家治理的基石,亦是依法治理的薄弱环节;没有乡村治理法治化,就不会有国家治

收稿日期:2018-12-10

基金项目:国家社会科学基金青年项目“自治、法治、德治相结合的农村微腐败统筹治理研究”(18CZZ038)。

作者简介:吕德文(1981-),男,研究员,博士;研究方向:乡村治理、新中国的国家治理传统。

理现代化。在这个意义上,本文无意介入“本土资源论”和现代司法论在价值理念上的争论;而是将目光转移到这些争论的经验基础上,将乡村治理法治化视作一个社会过程,试图呈现这一社会过程的构成要素和实践机制。

本文以P县砂石盗采治理为表述对象。2018年7月,笔者在P县开展了为期20天的田野调查,访谈了县、乡、村三级的干部群众共32人,收集了该县砂石盗采治理的所有文件和档案记录。位于华北平原的P县,总面积956平方公里,其中山区面积占59.7%,耕地面积11.51万亩。全县共有14镇2乡、4个地区办事处、2个街道办事处,辖272个行政村、30个居民委员会。过去十余年来,P县深受砂石盗采等问题的困扰,乡村治理无序、失序现象严重。2017年以来,P县以法治政府建设为切口,对砂石盗采进行了专项治理,并以此为契机创新了乡村治理法治化的体制机制,不仅有效治理了砂石盗采问题,还有效控制了违建、环境污染等乡村治理痼疾。因此,P县砂石盗采治理可谓是乡村治理法治化的一个典型样本。

一、法治剩余与乡村治理法治化困境

在基层治理中普遍存在法治剩余问题:那种由于缺乏实体法以及程序上的支撑而无法进入法律轨道的矛盾纠纷^[1]。在乡村法律实践中,法律无法细致规范所有已知和未知的社会矛盾,乡村司法亦很难严格按照法治程序解决所有社会问题,基层执法更是受制于客观原因无法有效实施。因此,乡村治理法治化的困境可以通过如何处置砂石盗采问题窥见一斑。

砂石盗采是一个典型的法治剩余问题。根据P县有关部门2016年年底的摸底数据,全县共有88个盗采点,203个堆放点和28个非法搅拌站,分布在全县两个主要河流及13条支流约230多公里范围内,涉及13个乡镇,具有点多、线长、面广的分布特点。P县砂石盗采作为一项法治剩余问题,主要表现在三个方面:

首先,砂石盗采的违法事实具有隐蔽性。就P县的情况而言,砂石盗采场一般有三种类型的合伙人:①合法商人。这一部分人有经营头脑和管理经验,亦有市场渠道,是利润的可靠保证;②地方团伙。这一势力本身就具有动力介入获得一杯羹,更重要的是,砂石盗采要排除各种干扰,离不开他们的“保护”;③村干部。盗采者欲从村集体或农民手中获取经营权,少不得村干部的协调。几乎所有砂石盗采场背后都存在这些利益群体的联盟,因此形成一条若隐若现的基层灰色利益链。但是,这一灰色利益链并不容易认定。这是因为,几乎所有盗采场都是盗采者从村集体或农户手中合法承包而来。哪怕转包者明知盗采者承包耕地和山林是为了盗挖砂石,涉事村干部和村民因有利益牵连其中,通常也会选择睁一只眼闭一只眼。甚至于,有多名村书记、主任涉嫌为盗采点提供保护伞,成了盗采集团的同伙。因此,由于绝大多数砂石盗采行为有合法商人的合法经营外衣,又有村干部的保护,导致人们一般很难知道遍地可见的采砂场、堆放点以及搅拌站涉嫌违法。

其次,砂石盗采的打击存在执行难问题。即便是砂石盗采的违法事实得到了确认,有关部门的打击行动也存在巨大障碍。一方面,如前所述,P县砂石盗采分布具有点多、线长、面广的特点,再加上违法事实具有隐蔽性,使得打击任务比较重;另一方面,受制于既有的执法体制,相关部门的执法力量严重不足,且打击力度极其有限。概括说来,砂石盗采的打击难问题源自:①部门职权不清。砂石盗采是一个灰色产业链,从开采、运输、堆放到加工经营、使用,涉及诸多部门的职权。在实践中,往往容易出现因职权不清所致的部门推诿现象。比如,非法经营砂石料问题,国土部门认为应属工商部门职权,依据“无照经营”查处取缔;但工商部门却认为砂石料属于矿产资源,国土部门应依据《矿产资源法》的相关规定处理。②条块分割。在砂石盗采治理过程中,绝大多数行政执法权都掌握在县级部门手中,乡镇政府几乎不具备任何执法权。但在相关的法律实践中,县级部门都强调乡镇政府的属地责任。如此,因条块分割所致的权责不对称现象甚为普遍:乡镇政府虽容易发现砂石盗采行为,却苦于缺乏执法权而无法有效管理;相关执法部门虽有执法权,却因执法半径过长而效果不彰。

再次,砂石盗采的惩罚效果不彰。2012—2016年五年间,P县国土分局针对砂石盗采行为共实施行政处罚33起,其中移送公安机关2起,但无一起被追究刑事责任。砂石盗采涉及国土、水务、工

商、交通、公安、环保、住建、园林等多部门职权,但从部门履职情况看,绝大多数法律赋予的职权并未得到有效履行,一些法律条文从未被启用。比如,水务部门拥有砂石盗采相关的行政处罚职权有 8 项,但实践中只用过 1 项。原因是除了这一项职权较好使用外,其他 7 项职权主管机关均不清楚如何管辖与适用法律。

事实上,公共事务始终存在两种不同性质的任务,一类是简单易处置的问题;另一类是复杂且不好处理的问题。后一类问题往往不存在固定的处理方案,甚至连定义都很困难;相应地,也不存在一套可以衡量的标准,笔者称之为“剩余事务”^[11]。据此,砂石盗采治理具有以下几个特征:①难以定性。P 县的砂石盗采已习以为常,可谓是随时随地都可能发生。尽管它对生态破坏极大,但普通人并不认为这是一件重要的事。因此,人们对其是否违法、违反了什么法、违法程度如何,并无明确概念。②复杂性。砂石盗采看似只是一个独立的违法事实,但一旦采取措施,将激活一系列相互关联的法律事实,必须依靠各个部门的联合执法才能奏效。③难以处理。在既有的执法体制中,砂石盗采将面临“缺乏手段”而无法有效处置的窘境。属地政府因无执法权,面对盗采者几乎无任何震慑作用;主管部门如国土、水务部门,因无人身强制权和车辆暂扣权,亦无法应对暴力抗法行为。而联合执法又因成本高、反应慢且缺乏长效机制而无法常规化。

可见,一旦形成了庞大的灰色利益链,砂石盗采就会演变成为一个综合性的社会治理问题,单个部门的专业监管难以奏效。将砂石盗采治理纳入法治轨道,使之摆脱法治剩余的约束,是有效治理的前提。

二、法律事实的建构及运动式治理机制

就砂石盗采的治理实践看,不同的治理主体对其认知存在巨大差别。大致而言,村干部习惯于将之看作是村民自治范畴之内的事务,尽量避免政府及执法部门的干预。再加上绝大多数村干部是砂石盗采利益链中的一环,他们在行动上天然具有盗采者的保护伞角色。乡镇政府则习惯于将之视作是一项普通的治理事务。简单而言,它仅仅是乡镇政府诸多治理事务之一种,并不具有紧迫性。再加上乡镇政府不具有执法权,他们习惯于采用综合的策略和权力技术治理砂石盗采行为。执法部门则将砂石盗采行为视作一项严肃的行政执法行为,固守部门职责,遵循法治程序。很显然,正因为砂石盗采具有法治剩余的特征,为不同治理主体采取不同方式建构这一问题提供了空间。从 P 县的砂石盗采治理过程看,有关部门正是将具有多元认知的社会问题转化为法律事实,并重新调配乡村治权来将砂石盗采治理纳入法治化轨道的。

具体而言,P 县对砂石盗采法律事实的建构,通过几个步骤加以实现:

一是确定政府职能。从立法角度看,砂石盗采当然是一项违法行为;但从地方政府的法律实践上看,打击砂石盗采一开始并不是一项“执法”行为,而是一项综合性的治理行为。长期以来,打击砂石盗采并未纳入 P 县地方政府职能,可谓是一件可有可无的治理事务。从 2011 年开始,P 县正式将打击砂石盗采纳入地方政府的工作范围内,为此出台了一系列文件作为制度保障。包括 2011 年《P 县人民政府关于整治非法开采、加工和经营砂石料工作方案》,以及配套的管理办法和举报奖励实施细则。这些文件的制定,一方面援引了中央和上级政府关于砂石盗采治理的权威文件,包括国务院 2005 年印发的《关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》,以及上级政府 2001 年《关于关停本市范围内砂石场的实施方案》,提高了打击砂石盗采行为的合法性;另一方面,通过建章立制,将打击砂石盗采行为纳入政府职能,并由区政府牵头成立“打击办”(查违办)承担此项职能。

二是“问题化”。某种意义上,将打击砂石盗采行为纳入政府职能,只是上级政府职能的自然延伸,P 县地方政府并未将之视作是一件迫切需要解决的治理问题。因此,P 县一开始的治理方法也有强烈的路径依赖,主要依靠“打击办”(查违办)组织相关部门进行联合执法。这种做法虽可短期见效,却难持续。2016 年 P 县发生了“5.14 事件”,数名盗采者作业不当发生矿难,造成了六死一伤。尽管地方政府采取了诸多措施,但直到该年 12 月,仍有盗采现象。这迫使地方政府主要领导重新定位砂石盗采问题。大概说来,P 县政府借助“5.14 事件”的处置,将砂石盗采问题化:①社会化。针对砂石

盗采的违法事实具有隐蔽性的特征,P县主动披露了“5.14事件”的真相,严厉处置相关责任人,并举一反三指出砂石盗采的违法事实。在“5.14事件”的处置中,盗采点所在的属地政府的一名干部以及县护矿队的几名队员,因与盗采者有利益勾结,被查办。如此做法,无疑斩断了砂石盗采的灰色利益链,基层干部再不太敢担当保护伞。^②政治化。由于县委县政府的主要领导高度重视,砂石盗采问题被定性为当地生态环境存在系统性风险的表现。在2016年底召开的党代会上,县委书记指出“生态是P县的生命。抓好生态文明既是我们的职责的本分,也是我们发展的根本”;县长则明确指出,“严厉打击各类非法盗采活动,坚决打击各类破坏生态环境的违法犯罪行为”。据此,打击砂石盗采行为被提升为P县的中心工作。

三是联合执法。从一开始,P县政府即将砂石盗采问题定性为综合性的治理问题,为此成立了“打击办”(查违办)这个工作机构。简言之,“打击办”(查违办)是一个联合执法的协调机构。具体而言,它代表县政府协调国土、住建、水务、工商、公安、交通等部门开展联合执法。2013年和2014年,P县分阶段、有计划地开展了专项打击砂石盗采行为的“亮剑”行动。这些专项行动虽在一定程度上有利于从部门职责的角度建构砂石盗采问题的法律事实,但并不彻底。2017年初,作为砂石盗采“问题化”的应对措施,P县政府启动了“双安双打”行动(全力确保安全生产、安全稳定,打击金矿及砂石盗采,打击其他违法犯罪活动的专项行动),运用运动式治理机制倒逼有关部门破解砂石盗采治理的法律难题。

当前,运动式治理已是地方政府常规化治理机制之一,它被重塑为更为精密的目标责任制和绩效考核等表现形式,以“任务驱动”作为新的动员模式而得到精细化的发展^[12]。本质上,“双安双打”是一场运动式治理。其特点是借助地方最高权威,充分调动协调各职能部门的力量,专项治理某个突出问题。一般而言,问题解决了,治理亦结束了。不过,“双安双打”专项行动通过运动建立了一套行之有效的具有一定普适性的工作机制,使得其具备了常规化治理的特征。主要有三点:一是建章立制。为确保“双安双打”各项工作取得实效,指挥部制定并执行“8+4”工作法,具体包括联防联控、日常管理、突击巡查、废弃矿洞清查等八项工作方案和重大案件会商制、重大问题协调制、周例会制、周巡查制四项工作制度。二是全面摸排,建立各类隐患台账。坚持问题导向,集中乡镇和部门力量,对全镇各类隐患,进行全面摸排,建立隐患台账。针对摸排出的隐患台账,以正式函的形式函告相关职能部门,并全力配合各部门开展执法工作,将各类隐患有计划地逐一清账。三是上下联动,建立执法模式。制定了“乡镇吹哨,部门报到”的联合执法链机制,形成了账单式执法、突击式执法、常态化执法等三种联合执法模式。

从P县砂石盗采的治理轨迹看,“双安双打”专项行动最终完成了砂石盗采法律事实的建构。首先,地方政府的高度重视和执法力量的下沉,无疑向各个治理主体宣示,砂石盗采问题已不是村民自治范畴内的事务,亦非属地政府可有可无的治理事务,而是一项严肃的违法事实。其次,通过建立问题清单,将那些模糊的、难以定性的法治剩余转化为清晰的法律事实。P县各乡镇政府通过细致调查,汇总了全县所有盗采点、堆放点和非法搅拌站的权属关系、地点、规模等信息,法制部门比对相关法律规定,对其违法事实进行了准确定性。再次,通过创新联合执法机制,建立了执法机关之间合理的权责关系。一方面,P县法制办将砂石盗采治理的所有法律条文梳理了一遍,并在此基础上明确了各部门权责;另一方面,为了解决属地政府权责不一致的难题,赋予属地乡镇政府执法召集权。至此,P县通过运动式治理机制,将原本是法治剩余的砂石盗采问题,建构成了具有明确法律内涵的违法事实。这一事实,不仅在地方政府内部获得了广泛共识,还借助政治宣传(如生态保护、反腐败)而获得了普通民众的认可。

三、依法治理与乡村治权配置

2017年年初P县的“双安双打”专项行动持续了117天。行动结束后,全县的砂石盗采行为已经绝迹。直到2018年暑期笔者前去实地调查时,当地仍未发生一起砂石盗采案件。究其原因,“双安双打”并不仅仅是一次简单的联合执法活动或运动式治理,而是伴随着以依法治理为导向的乡村治权

的重新配置。至今,这个源自“双安双打”经验总结的基层治理体制机制创新,不仅在砂石盗采治理中发挥作用,还被 P 县广泛运用于违建、超载、排污等乡村痼疾的依法治理实践中,并取得了明显成效。某种意义上,将法治剩余建构为法律事实仅仅是依法治理的第一步;关键在于,基层执法和司法体制能够有效配置乡村治理资源,对违法事实进行有效认定和规制。从 P 县砂石盗采行为的治理经验看,依法治理得益于乡村治理实践与基层法律实践相匹配(见表 1)。

表 1 P 县依法治理匹配情况

乡村治理实践	基层法律实践
问题清单: 乡镇政府对属地管辖范围内的乡村治理痼疾展开调查,建立台账。	构建法律事实: 由县法制办牵头,对乡村治理痼疾作出法律上的定性,并按照法治要求整理相关问题的违法证据。
权责清单: 县法制办依照问题清单逐条梳理各部门职责,合理划分属地政府与主管部门之间的权责关系。	建立联合执法链: 对照基层执法的实际需要,建立“街乡吹哨、部门报到”“一门主责、其它配合”“部门要求、乡镇落实”的“三协同联合执法管理链”。
绩效清单: 乡镇政府依据联合执法过程中各部门的履职情况制作清单,作为年终部门考核依据。	法律裁决: 执法部门按照权责清单严格执法,实现条块协同及行刑衔接。

P 县在“双安双打”专项行动中留下的重要制度遗产便是建立了以“三个清单”为基础的乡村治理路径;而乡村治理实践的每一个环节,都为基层法律实践创造了条件。这样,在乡村治理实践和基层法律实践之间形成了一种相互塑造的关系,最终构造了依法治理形态。具体而言,乡村依法治理的形塑有三个关键环节:

第一,“问题清单—法律事实”的互塑。“以事实为依据、以法律为准绳”一直是各国法律实践的基本准则。在司法实践中,法律事实的认定通常遵循“道成肉身”的原理,法官的法律识别与事实认定并不能分而治之,而是合二为一的过程^[13]。P 县在梳理重大治理隐患的过程中,一直都由县法制办统筹,试图从问题清理开始即进入法治轨道。之所以如此,是因为过去的专项行动中,没有做充足准备,几乎所有盗采者都因法律事实不清而未承担相应的法律责任,大大降低了打击效果。而县法制办介入后,对问题清单的制作提出了相关要求,并检索相关法律法规做了法律定性。这样,乡镇政府在排查砂石盗采等重大治理问题过程中,即提前进入了收集证据,建构法律事实的工作。客观结果是,一旦按照县法制办提供的标准,乡镇政府根据问题清单所形成的原初事实,就事实上具备了法律事实的属性。

第二,“权责清单—联合执法链”的互构。近些年来,为规范行政行为进而控制行政权力,各级地方政府都在推行权力清单制度。本质上,权力清单制度的逻辑起点在于限制权力而非设定权力^[14]。从 P 县的砂石盗采治理过程看,清理各部门的权力清单,同时也意味着确定其责任清单。其作用在于,根据治理需求将各部门的行政权力吸附到砂石盗采等具体问题上,构建针对具体问题治理的权力网络。一方面,各部门权责清单是根据相关法规制定的;另一方面,权责清单的明确亦为行政执法权的有效实行提供了可能性。P 县创造了“三协同联合执法链”模式:①“部门要求、乡镇落实”。这是一种传统的行政执法模式,即上级主管部门要求属地政府配合执法,属地政府有义务履行属地责任。它适用于那些问题简单、权力界限明确、责任清楚的治理事务。②“一门主责、其他配合”。通常意义上的联合执法指的就是这一模式。只不过,传统的联合执法因为没有明确的权责清单,通常需要政府的综合性协调机构组织调配各部门联合执法。而有了权责清单之后,主责部门即可根据清单自行召集相关部门配合开展联合执法。③“街乡吹哨、部门报到”。这一模式指的是属地政府可以根据需要召集相关部门到辖区内就具体问题展开联合执法,它在一定程度上解决了属地政府权责不一致的问题,对砂石盗采等痼疾的常态治理化起到了保障作用。简单说来,“三协同联合执法链”的构建,让基层执法高效、便捷,增强了地方政府对乡村治理事务的法律回应。

第三,“绩效清单—法律裁决”的互动。P 县在砂石盗采等重大问题的治理过程中,根据问题清单制作了“销号”制度。即,每一个问题点都建立一个专属档案,联合执法成功并具备常态监管的条件后,才能将问题从清单上销号。并且,每一次联合执法均有参与单位的履职情况记录表,以此作为今后部门考核的依据,从而保障执法效果阳光透明,极大减少了不作为乱作为现象。由此可见,绩效清

单本质上也是证据清楚、程序规范的产物,它天然符合法律精神。结果是,新的联合执法模式极大增强了法律裁决的权威性。仅仅是“双安双打”专项行动,P县即共行政立案17起,查扣涉案车辆16辆(台),解除土地承包合同4份,公安局共立非法采矿刑事案件16起,刑事拘留6人,上网追逃1人,条块协同及行刑衔接的效率大大提高。

贯穿于P县依法治理全过程的是乡村治权得到了重新调配。科层体制和现代法治精神之间具有内在契合性,“科层法治理念”中的法律至上的合法性原则、分权制衡的竞争性原则和专职分化的专业性原则,本质上是官僚制的体现。基于行政理性化的路径依赖,当前政府治理必定会走向行政执法化的方向^[15]。在实践中,如P县过去多年砂石盗采问题所彰显的,行政执法化面临着绝对权力的相对腐败以及政法冲突等矛盾,属地政府执法权的缺失以及执法部门之间的权力分割,反而影响了治理绩效。具体而言,各个政府部门的职责界定是自上而下的科层设置所决定的,基层政府无权改变。就砂石盗采问题而言,其执法权分散在多个部门中,哪个部门都无法完全规制砂石盗采行为;乡镇政府作为属地责任单位,更是缺乏执法权。站在属地责任单位的角度看,这些问题的根源在于“权责不一致”;站在部门的立场,则很可能是乡镇政府履职不力,或相关部门不配合所致。可以确定的是,地方政府难以在短期内改变既定的科层设置。

就P县的经验看,其依法治理过程仍然是“科层法治理念”的展现,乃至它并未改变既有的科层体制,但它通过乡村治权的重新配置弥补了行政执法化的不足。这一调配主要依据两条路径展开:①提高部门之间的协同性。从P县的法律实践看,政府权责清单的制定并不单纯是对政府职能的明确,而主要是针对乡村治理中的法治剩余问题,形成治理合力。因此,尽管绝大多数法治剩余事务分布在众多法律规定之中,但权责清单的制定及联合执法链的形成,实际上是根据基层法律实践的需求重新组装了法律,建构了一个符合当地实际的法律事实。基于联合执法链,各执法部门之间的协同性大大提高,极大地弥补了各政府部门之间的行政缝隙。②理顺条块关系。无论是乡村治理还是基层法律实践,都普遍受困于条块分割。条块分割的主要问题在于,它带来了属地管理政府的权责不一致问题,即属地政府往往有监管责任,却无执法权,这导致一些乡村问题演变为治理痼疾。而“街乡吹哨、部门报到”则赋予乡镇监管职能。即,属地管理政府对掌握执法权的部门具有召集权、指挥权、评价权和考核权。

长期以来,我国县乡治理体制一直具有“压力型体制”特征^[16],上级政府将治理目标分解为各个指标,下达给乡镇政府完成。本质上,这一压力型体制的形成是县乡两级政府间控制权分配的结果^[17],县级政府及其组成部门掌握着目标设定权和检查考核权,构成了对乡镇政府的单向度的压力。而一旦赋予乡镇政府对县级执法部门“吹哨”的权力,则事实上是将检查考核的权力配置给了乡镇政府,改变了乡镇政府权责不一致的矛盾。在这个意义上,乡镇政府的属地管理可以便捷引入执法力量,乡村治理实践中的依法治理变得可能。

四、结 论

P县砂石盗采问题的治理轨迹表明,乡村治理法治化既是乡村治理机制变换的结果,亦是基层法律实践的结果。这一过程包括三个环节:一是在乡村治理实践中清理法治剩余事务,将治理痼疾转化为法律事实;二是通过乡村治权的重新调配,将执法力量援引到乡村治理实践中,使得乡村治理实践转变为依法治理的过程;三是通过建立公开透明符合程序的绩效考核系统,将科层法治理念融入乡村治理实践中,明确法律裁决的权威性。一言以蔽之,乡村治理法治化的本质是建立规则之治,以统一的、普适的、稳定的规则来取代相机采用的“权宜之计”。从P县的乡村治理实践看,依法治理不仅适合于砂石盗采治理,还适合其他众多的乡村治理事务。因此,相比权宜之计的小时空范围内的权宜性和灵活性,规则之治有更大适用范围。随着乡村治理法治化的不断深入,规则之治的不断拓展,权宜之计的存在空间被不断挤压,灵活机动的人为因素被不断剔除出乡村治理空间,取而代之的是一套系统的规则体系。

十八大以来,我国的乡村治理正在经历巨大转型^[18]。一是一些积累已久的法治剩余事务严重影响了基层治理生态。如不清理这些问题,乡村治理现代化将无从谈起。二是乡村治理任务发生了巨大变化。当前,乡村治理不仅要维持农村社会的基本秩序,还要完成防范化解重大风险、精准脱贫、污染治理等任务。某种意义上,过去的治理目标是“底线治理”,治理方法可以是为治或采用权宜之计。但以三大攻坚战为代表的乡村治理任务要求高、难度大,过去的治理方式已无法适应。更重要的是,随着治理实践的全面展开,必将触及诸多社会矛盾,这尤其需要规则来保证乡村治理秩序。在这个意义上,依法治理就不仅仅是国家“送法下乡”的结果,亦非现代司法理念的自然产物,而是乡村治理实践中规则之治的必然要求。

参 考 文 献

- [1] 苏力.送法下乡[M].北京:中国政法大学出版社,2000:27-51.
- [2] 苏力.法治及其本土资源[M].北京:中国政法大学出版社,1996:61.
- [3] 赵晓力.基层司法的反司法理论? [J].社会学研究,2005(2):218-225.
- [4] 欧阳静.策略主义:桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2011:8-13.
- [5] 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析:华北 B 镇收粮的个案研究[C]//《清华社会学评论》特辑.厦门:鹭江出版社,2000:21-46.
- [6] 杨力.新农民阶层与乡村司法理论的反证[J].中国法学,2007(6):157-165.
- [7] 董磊明.结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J].中国社会科学,2008(5):87-100.
- [8] 陈柏峰,董磊明.治理论还是法治论——当代中国乡村司法的理论建构[J].法学研究,2010(5):34-46.
- [9] 栗峥.乡村法治的结构变迁与秩序困境[J].河南大学学报(社会科学版),2011(4):53-59.
- [10] 桂华.论法治剩余的行政吸纳——关于“外嫁女”上访的体制解释[J].开放时代,2017(2):164-183.
- [11] 吕德文.兜底部门的运作逻辑[J].南京社会科学,2018(4):53-63.
- [12] 倪星,原超.地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的? ——基于 S 市市监局“清无”专项行动的分析[J].公共行政评论,2014(2):70-96.
- [13] 周赞.“道成肉身”:论庭审过程中法律事实的生成[J].中外法学,2011(3):578-591.
- [14] 罗亚苍.权力清单制度的理论与实践——张力、本质、局限及其克服[J].中国行政管理,2015(6):29-33.
- [15] 凌斌.科层法治的实践悖论:行政执法化批判[J].开放时代,2011(12):78-97.
- [16] 荣敬本.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998:1-82.
- [17] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5):69-93.
- [18] 贺雪峰.城乡二元结构视野下的乡村振兴[J].北京工业大学学报(社会科学版),2018(5):1-7.

(责任编辑:金会平)