华南农业大学学报(社会科学版)
2023年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第22卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

党建引领“三治融合”的理论逻辑

原 超,马 华

(山西大学 政治与公共管理学院,山西 太原 030006)

摘 要: 从理论谱系和历史变迁中总结梳理新时代基层党建引领“三治融合”城乡基层治理体系的理论逻辑具有重要意义。从杜赞奇的“经纪机制”理论视角切入,中国城乡基层治理体系的历史变迁历经了“保护型经纪”“盈利型经纪”“行政型经纪”“资源型经纪”等几个重要阶段,而“统合型经纪”可被视为新时代党建引领“三治融合”模式的基本特征和理论逻辑,其本质就是将“政党”带回到地方治理场域中,形成以基层党建为统合、培育公共性为目标、协商治理为主要形式的治理模式。在“统合型经纪”作用下,通过党组织权威实现对国家治理的“增权”和对基层组织的“赋权”,实现了地方公共性社会关系和委托-代理关系的重构,有效改善外生权威缺乏和内生权威式微的乡村治理困境。

关键词: 经纪机制;三治融合;国家建设;乡村社区

中图分类号: D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2023)02-0131-10

一、党建引领“三治融合”的时代背景

如何构建现代化的城乡基层治理体系是中国社会发展的现实需要,也是学术研究的时代命题。中国城乡基层治理体系的理论建设和实践工作是一个连续的变迁过程,历经传统中国的“乡绅自治”传统、新中国成立初期的“全能主义”范式和20世纪80年代“乡政村治”的治理格局,逐步形成了有中国特色的乡村治理体系的理论和实践框架。新时代以来,随着乡村治理格局发生较大变化,对围绕乡村治理体系建设的理论研究也提出了新的挑战。党的十九届四中全会提出“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”[1],这是我们党对于乡村治理体系建设的最新政策表述、理论定位和研究总结。

作为一种全新的社会治理理念,学界对党组织领导下“三治融合”基层治理体系进行了广泛研究,主要集中于以下两个方面:其一是治理现代化视域下的“三治融合”理论价值研究。一方面,“三治融合”契合国家治理现代化的发展逻辑,能同各种范畴、层次、形式的自主网络和自治权威相结合[2];另一方面,“三治融合”的乡村治理体系有利于国家治理能力的提升,强化乡村社会对国家治理的基础支持和合法性认同[3]。其二是“三治融合”的具体机制研究。在城乡治理体系建设中,自治、法治、德治是不可分割的整体,各种治理动能在“三治融合”治理框架中的角色认知略有差异,但总体来看,无论是“一体两翼式”[4-5]还是“平行并列式”[6]均承认“三治”结合并非自治、法治与德治的简单相加和组合,而是一种总体论视阈下的组合式善治体系[7-8]。已有研究充分展示了学者们对于党组织领导下“三治融合”研究的理论意义与现实关怀,但是上述工作忽视了从中国基层治理体系的历史变迁和理论谱系中定位“三治融合”的时代特征、发展规律和理论逻辑,如何

收稿日期: 2022-11-21 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2023.02.012

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(20CZZ018);国家社会科学基金重点项目(21AZD077)

作者简介: 原 超(1988—),男,山西太原人,山西大学政治与公共管理学院副教授,主要研究方向为中国政府与基层治理。E-mail:yuannandi@163.com

认识党建引领“三治融合”模式对传统模式的要素承继和理论创新等是新时代以来我国城乡基层治理体系建设中面临的最新挑战。

本文将从理论维度考察乡村社区党建引领“三治融合”的理论逻辑与行动框架。从长时段视域来看，“经纪机制”是一个具有解释力的分析视角。文章将以“经纪机制”为分析框架，梳理中国城乡基层治理体系的历史变迁；进而，文章将比较不同经纪机制的逻辑关联和时代特征，提出“统合型经纪”的概念并探寻乡村社区党建引领“三治融合”在经纪理论谱系中的位置；最后，文章将结合广东省蕉岭县“一核多元、多层共治、全要素联动”的集成式治理模式，具体分析乡村社区党建引领“三治融合”的实践路径。

二、中国乡村基层治理体系的历史变迁：经纪机制的视角

如何构建一个合理有效的治理体系和央地“委托－代理”关系，对于中国这个超大规模国家具有重要意义，也是讨论中国乡村基层治理体系的前提。杜赞奇用“国家经纪”来界定晚清至民国时期处于乡村和地方政府间的中间力量[9]。“经纪机制”则是作为国家与基层社会的代理人处理“委托－代理”关系的核心运作逻辑。在国家政权建设逻辑逐步取代传统的“家－国”双轨逻辑的过程中，国家与社会关系的调整、地方权威的结构性变化等因素深刻影响着不同时空下的国家经纪逻辑[10]，具体可以分为以下几个方面。

（一）传统“家－国”逻辑下的保护型经纪

传统的“家－国”逻辑深刻地影响着封建制国家的统治形式，作为“政统”的基层乡村治理结构受到以“族权”“绅权”为代表的乡村社会宗族结构的影响。在国家与地方之间，士绅是主要的上下沟通渠道，充当帝国政府在地方社会中的代理人[11]。在以增长缓慢的农业税为主体支撑的财政体系下，传统国家很难将官僚制度的触角延伸到村落社会中，士绅成为国家维系社会间关系的重要角色[12-13]；同时，士绅和官僚之间在科举制度上的同质性确保了地方士绅和官僚之间对话渠道的通畅，士绅作为沟通官僚与民众的中介作用得以保障。

这一时期，传统“家－国”逻辑影响下的乡村治理依托于家族伦理的特殊主义道德观，呈现为一种简约主义的基层治理结构和治理方式[14]。然而，在现代化潮流的裹挟下，科举制度的取消冲击了宗族士绅对基层治理的经纪行为和权威影响，传统宗族伦理对乡村社会整合力度逐渐式微。

（二）侵蚀乡村土地控制权的盈利型经纪

随着中国现代化转型的深入，传统“家－国”逻辑被“国家政权建设”逻辑所取代。国家通过官僚机构的下沉加强对基层社会的渗透和控制，从而将原有的以绅权和家族伦理为代表的中心的、割据性的权威体系逐步转变为一个以现代国家组织为中心的权威结构[15]。但是，晚清科举制度的废除极大打击了建立在文化权力网络基础上的传统宗族士绅作为保护型经纪的权威性，同时，以保甲制度为代表的“政统”与乡村社会传统的“血亲”的分离，乡村社会中的胥吏豪强取代宗族士绅，以土地控制权为依托侵蚀了乡村社会的主导权。在这一时期，乡村治理秩序结构呈现出空虚化、无组织化和基层资源被过度汲取的困境。

（三）以农会和村干部为中心的行政型经纪

1949年新民主主义革命的胜利导致了农村权威结构和中国社会的激烈变迁，政党下乡驱动了国家基层政权的构建和乡村社会秩序的变迁。一方面，政党通过地权的变更，乡土社会中家庭作为经济活动基本单位的局面被打破，土地革命摧毁了乡村宗族势力，原有的盈利型经纪被打击；另一方面，政党通过国家政权自上而下地建立起普遍主义的阶级观和以互助组、人民公社等新的权力组织网络，对乡村社会进行整合。基于对乡村土地及工具使用的支配权，由贫下中农构成的农会取代胥吏成为新的农村经纪和国家－社会权力的中介力量。

随着“乡政村治”基层治理格局的确立,村委会成为农民与国家之间的纽带。兼具保护型经纪和盈利型经纪双重属性的村干部成为联通国家与乡村社会的新的经纪。随着农业税的终结,村干部作为权威整合和资源动员的经纪角色也逐渐减弱,乡村治理结构走向了原子化、分散化的治理模式,形成了基层乡村社会的悬浮型政权。

(四)以新乡贤为代表的治理型经纪

近年来,传统治理资源得到广泛重视,各地政府通过成立老人协会、公益理事会、乡贤会等机构,积极培育以经济能人、乡村精英等为主体的社会组织参与到乡村治理中。“新乡贤”被重新纳入基层治理的理论和实践视野中。新乡贤并非传统“家-国”逻辑在乡村治理结构中的重启,而是一种新的治理型经纪。不同于其他经纪机制,治理型经纪通常以社会组织的形态出现,宗族老人、经济能人和村“两委”干部是其主要组成人员,主要呈现为一种资源的反向输入,“国家”通过“乡贤理事会”来培育“社会”,从而对乡村治理结构进行重塑。

对于不同形态的地方经纪而言,如何制定出一套地方调节机制,既能维系地方的社区伦理,重塑传统的公共性社会关系,同时又对上级政府负责,是中国乡村社会治理的关键所在[10]。从传统“家-国”逻辑下的保护型经纪到“国家政权建设”逻辑下的盈利型经纪、行政型经纪和资源型经纪,不同时期的经纪机制都是通过利用时代背景、权力网络或文化资源等建立不同类型的权威结构,进而重建基层社会秩序。

在传统“家-国”逻辑下,科举制度和家族伦理赋予了宗族士绅对乡村社会的治理权威,利用这种文化的权力网络,维系传统乡村社会的简约主义治理。科举制度的取消意味着宗族士绅治理权威的式微以及文化权力网络无法有效应对国家治理的合法化建构,取而代之的是劣绅豪强对乡村资源的支配。新中国成立以来,在乡村社会中建立起一整套基于阶级属性、意识形态和党政体制下的权力的组织网络,“身份”成了重要的权威资源。农业税的取消某种意义上削弱了村干部对乡村社会的税收汲取支配权威,市场经济发展助推下,宗族老人、经济能人和村干部充分利用其宗族权威、经济支配力和体制权威的力量,“资源注入”取代“资源汲取”,形成了以复合型权威为推动力、以乡贤理事会为组织形式的权力治理网络[10]。但这种自发形成的以老人协会、理事会等组织形式的经纪机制在资源的整合、协调方面的稳定性存在一定的不确定性,其经纪绩效更多地体现在一些经济发展程度比较高的村庄,对于经济发展水平一般或落后的村庄,其经纪绩效的稳定性值得商榷。然而,以乡贤理事会等社会组织为代表的治理型经纪虽然解决了资源的输入和整合问题,但是却没有很好地解决自治、德治和法治三治如何协同融合的问题。从经纪机制的视角来看,面对国家现代化转型过程中乡村治理结构中外生权威缺乏和内生权威式微的双重困境,我们需要在乡村社会结构中构建新的有效的地方经纪及其权威要素以重建治理秩序。

三、统合型经纪:党建引领“三治融合”的内在机理

在以族权、绅权、身份权、资源控制权等为核心的乡村治理秩序出现危机之后,如何围绕新的权威要素重建秩序,是中国乡村治理和乡村振兴的重要课题[16]。从党的十九大提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”中对“三治融合”这一“平行结构”的关注,到党的十九届四中全会提出“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”中对党建引领下“三治融合”统合体系的重视,意味着我们不再是孤立地审视自治、法治和德治在乡村基层治理体系中的位置,而是从地方经纪及其权威结构的角度去构建新的经纪结构和治理体系。从历史上看,无论自治、法治还是德治均在由传统中国向现代国家建构过程中的乡村社会治理结构中扮演着重要角色,村民自治的非正式治理与政府行政的正式治理之间的冲突、法治与德治之间的张力等始终是“三治融合”面临的困境之一,也是各种类型权威结构下的乡村社会经纪需要面对和解决的重要问

题。我们将当前党建引领“三治融合”的理论创新和地方创新视为一个在乡村社会结构中主动构建“统合型经纪”以推动自治、法治和德治的融合发展以重建乡村基层治理秩序过程。

不同于诉诸于“文化的权力网络”“资源支配能力”“权力的组织网络”和“权力的治理网络”，将政党引入乡村基层治理场域中，建立其对其他治理要素的统合体系是“统合型经纪”的重要特征和理论逻辑。党建引领下的“三治融合”乡村治理体系作为国家治理资源和治理权力下沉的承载机制，有助于强化乡村社会对国家治理的基础支持和合法性认同，是通过党组织的权威实现再次对国家治理的“增权”和对基层组织的“赋权”过程。

首先，从理论上看，“新权威－治理有效”理论是对“传统自由－治理有效”理论的超越，是“统合型经纪”产生的理论背景，也是党建何以引领“三治融合”的理论基础。面对超大规模的国家形态，中国乡村社会的有效治理取决于是否有一个合理有效的“委托－代理”关系及其治理体系。无论是单一的行政权威、宗族权威还是经济权威等为代表的传统经纪模型无法解释和超越当前乡村治理下的委托－代理困境，需要一个新的权威结构、体系和理念对乡村治理要素进行驱动和协调。换言之，在前述内外部双重权威式微困境下，乡村社会治理效能的提升需要高于社会之上的领导力量对社会自治组织进行有效整合。无疑，依靠党组织的权威统合以自治为核心的乡村治理要素具有明显的制度优势。乡村基层治理体系建设的本质就是通过加强基层党组织——统合型经纪——对城乡社会资源和治理要素的整合，把政党组织领导优势转化为基层治理效能。在整个治理体系中，“统合型经纪”的统合能力和引领作用至关重要。换句话说，在基层治理结构中，政党与经纪具备适恰性。这种适恰性具体可以体现在以下三个方面：(1)政党具有体制上的合法性。在中国党政体制下，党组织拥有超过其他社会组织和社会力量的强大领导能力，能够利用其自身的组织特性将政治势能充分转化为乡村社会治理效能；(2)政党具有结构上的覆盖性。党的基层组织深入渗透在乡村基层治理结构中，较其他社会组织而言，党组织拥有强大完善的组织体系，组织目标能够自上而下地贯穿于乡村社会治理当中；(3)政党具有能力上的权威性。较其他社会组织的松散耦合的组织性质而言，党组织拥有强大的组织能力、资源整合能力和动员能力，能够充分利用体制内资源有效地整合乡村社会的各种力量和现有资源，推动自治、法治和德治的融合发展。因此，无论是从体制上合法性、结构上覆盖性还是能力上的权威性，党组织均具备了在新时代引领“三治融合”，推动基层社会治理结构优化升级的经纪属性和能力。

其次，中国传统治理体制和简约治理惯性，决定了党组织嵌入“三治融合”的特殊方式，是“统合型经纪”运作机制的溯源，也是党建如何引领“三治融合”的理论逻辑。一方面，传统中国治理实践孕育了中国乡村社会的自治基因，“家国同构、家国一体”的儒家传统伦理和“以礼治国、以法治国”的社会礼仪秩序深刻影响着“统合型经纪”的经纪理念。“自治”始终作为乡村社会治理的核心，党建引领的“三治融合”治理体系就是通过党组织嵌入乡村社会的德治与法治结构中，通过将传统德治与“习惯法”下的自治手段和理念进行现代化转化，最终提升乡村社会自治的质量和治理效果。另一方面，党组织在将政治势能转化为治理效能过程中，强化国家权力对乡村社会的覆盖，但并非直接建立政治支配关系，而是支持和培育社会组织的发展，通过内生性的体制能力激活社会自身的自我调节和运转能力，蕴含着简约治理的逻辑取向[17]。党建引领的“三治融合”治理体系的构建的过程，也是以党组织为主要领导力量实现对乡村基层组织、治理平台和治理单位等载体进行“赋权”的过程。

党建引领下的“三治融合”，其关键在于“党建引领”下组织权威的发挥，重点在于构建党建引领下的自治、法治和德治相融合的“一核三驱动”型乡村治理结构，实现乡村治理体系一体化，实现由自治、德治和法治相结合的“平行结构”发展向党建引领“三治融合”的“统合体系”的构建。在党组织嵌入下对现有组织、文化、生态等体系多元整合和重组，通过党建引领实现自治、法治和德

治的结构优化、职能重构、机制重建和资源整合,促使乡村治理组织的职能属性更加清晰、权责配置更加明确、资源统筹能力更强[18]。同时,在党组织搭建的乡贤理事会、协商议事平台、互助社、联系代表制度等各类平台下,村民的自主意识和内在驱动力得以激发和提升,将自治、法治和德治紧密结合,改善了行政村双重权威缺失困境,重塑了乡村基层秩序和公共社会关系。

表 1　乡村治理结构的历史变迁:经纪视角

特点	保护型经纪	盈利型经纪	行政型经纪	治理型经纪	统合型经纪
治理主体	士绅	劣绅豪吏	村干部	乡贤理事会	党组织
制度背景	国家介入社会 资源汲取	国家介入社会 资源汲取	国家介入社会 资源输入	国家培育社会 资源输入	政党介入社会 平台建设
权威基础	文化权力网络	资源支配能力	权力组织网络	自发组合的 复合型权威	政党引领的 统合治理权威
经纪逻辑	儒家伦理 以德服人	庇护关系 以势压人	政府授权 行政命令	政府培育 – 协商治理	政党引领 – 三治融合

四、党建引领“三治融合”的蕉岭样本

蕉岭县地处广东省东北部山区,总面积 960 平方公里,下辖 8 个镇、97 个行政村和 10 个社区,户籍人口约 24 万人,拥有深厚的客家文化底蕴,是全国农村综合改革示范试点县。近年来,随着城乡经济社会发展和农村改革的深入,城乡关系、利益格局、农村生产生活形态深刻变化,原有的乡村治理体系和治理能力面临新的困难和挑战。一是乡村治理目标繁杂,管理和服务的供给与需求错位,对群众意见的反馈和回应不够;二是在空心化和人口外流的乡村社会结构下,群众民主参与乡村振兴发展的内生动力欠缺;三是目前乡村各治理主体呈现碎片化和自发型特征,缺失治理的系统性和稳定性,使乡村治理难度不断加大。

近年来,蕉岭县积极围绕“如何挖掘内生治理资源提升内生治理效能”和“如何提升基层党组织领导力助推乡村治理体系的协同构建”等两大议题开展了系列的制度创新,提出了“六事”模式,即“一个党支部管事、一张清单明事、一套机制议事、一个地方说事、一种方法评事、一个模式强事”综合治理路径,形成了“党支部引领、多元共治、全要素联动”的乡村治理体系[19],以党建引领“三治融合”带动乡村全域式发展。2019 年以来,笔者及所在团队开始承担蕉岭县乡村治理体系建设,围绕乡村治理体系建设的重大理论与实践问题开展一系列探索,合作以来,笔者和其他团队成员多次赴蕉岭调研,基本确立党组织领导的乡村治理体系架构,健全完善了党建引领下“三治融合”的乡村治理体系。

本文主要以蕉岭县的农村综合改革中的“六事”改革为研究对象,重点选取蕉岭县 L 村的“双积分”制度和 M 村的“村民理事会”制度作为个案,主要从三个层面来对蕉岭县党建引领“三治融合”的治理实践进行分析:(1)蕉岭县何以引入政党权威,规范村级权力运行机制,提升村民自治的能力和乡村的组织凝聚力?(2)通过引入 L 村的“双积分”制度的个案,分析蕉岭县在党建引领下,如何通过将文明进行量化的形式,实现“德治”和“自治”的融合发展?(3)蕉岭县是如何通过构建村民议事的平台和党员干部下沉治理单元,实现“法治”和“自治”的融合发展?本文所述案例和相关材料即来自笔者及所在团队长期在蕉岭县驻点跟踪调研、与地方官员和村干部的座谈会、深度访谈、观察日志、政府文件和工作总结等。

(一)统合型经纪:“一核三元”重塑基层党组织权威

面对当前乡村社会双重权威困境,蕉岭县以“党建 + 组织建设”模式出发,充分发挥政党的组

织权威和体制资源,搭建以村党组织为核心,村委会、村务监督委员会、村集体经济组织为主体的“一核三元”组织架构。“一核”即强化党建核心引领作用,创新党建工作方法,切实发挥村党委把方向、支部传帮带、党员强引领作用。“三元”即村委会、村务监督委员会、村集体经济组织在党组织的领导下共同参与实施人居环境综合整治、美丽乡村打造等基层治理。

从经纪机制的视角来看,改革前,蕉岭县各村建立了两层级的乡村经纪:一方面,是以村委会、村务监督委员会和村集体经济组织为主体的行政组织,以“行政型经纪”推动乡村基层和地方政府之间的沟通互动;另一方面,是以老人协会、宗教组织、妇女协会、志愿者协会等各种形式的理事会为主体的社会组织或团体,以“治理型经纪”促进外界经济社会资源的注入与村内资源的整合(如图1)。但是,在“行政型经纪”和“治理型经纪”之间缺少有效的沟通平台。譬如,在地方政府、社会资源进行政策或资金输入时,通常只能通过村干部和相关理事会负责人之间进行个人渠道的沟通和反馈,“行政型经纪”和“治理型经纪”在人员上存在交叉但在治理机制互动方面却存在割裂,村内外资源得不到有效整合。鉴于此,蕉岭县各村构建了以“一核三元”为特征的“统合型经纪”推动“党支部引领、多元共治、全要素联动”的乡村治理体系建设模式。



图1 蕉岭县“一核三元”组织架构

首先,蕉岭县各村依托于党组织的权威性,将党组织(“一核”)嵌入村委会、村民议事会、监督委员会(“三元”),通过党建对“行政型经纪”的嵌入与增权,实现了村民自治组织的有效协商和乡村治理的良性运行。其一,“党建+村民委员会”,推动村务执行的规范化。为解决村里劳动力外流和田地丢荒问题,L村村委会决定运用“党委+村委+企业+农户”的模式,集约村内土地200亩,形成具有L村特色的荷花园产业,不仅解决了村务难题,还促进了农民增收。其二,“党建+村民议事会”,促进村务决策的制度化。村级协商议事工作由村党组书记主持,从议题的确定到协商的过程,充分发挥党组织总揽全局、协调各方的核心作用,使村务决策结果既符合民意,又符合党的方针政策要求。其三,“党建+监督委员会”,推动村务监督的透明化。党组织提名监委会成员并负责主持监事会各类会议,L村党委在村务监督中推广现代信息技术,利用互联网、手机APP和有线电视向村民公开村务、党务、财务,实现了村内决策的公开透明,一定程度上保证了村民的知情权和参与权。

其次,蕉岭县注重党组织对村内社会组织的引导,将党建嵌入村民自治和社会团体的组织体系和治理规则中,通过党建实现对“治理型经纪”的规范与赋权,推动村民有序地参与村内治理事务。蕉岭县各村建立村党组织提名老人协会、妇女协会、普法协会、志愿者协会、理事会等五大社会组织负责人制度,将村党委班子成员、党小组长、党员骨干等选入社会组织,使各组织在村党组织的领导下,依法依规把村民凝聚起来,引导村民有序参与管理自治事务。依托基层党组织的工作体系,引导各组织建立民事民议、民事民办、民事民管的治理机制。其一,“党建+村民理事会”,延伸党组织覆盖面。在“行政村总网络-自然村网络-村小组网络”三级党建网络基础上,L村融合村民理事会建设,以村民党小组长为理事长,负责村小组理事会,组织动员村乡贤、退休教师干部担任理事会成员,并根据成员数量设置网格服务范围,充分发挥党组织的引领带动能力。其二,“党建+老人协会”,有效借助宗族老人的权威提升党组织服务能力。L村党委以党建引领激发出了老人协会的新动能,村党组织将老年协会纳入党建工作,由党组织和村委会为协会提供经费保障,并指导协会规范运转,充分调动了村内老人参与协会管理和活动的积极性,优化了村内老年人的服务质量,实现党组织服务能力的有力提升。

(二)“双积分”制度:以传统文明的现代化改造激活乡村治理内生动力

如何激发村民参与乡村建设的积极性和主动性,如何将乡村社会的德治与自治有机结合,蕉岭县L村已经进行了多年探索。在“六事”改革前,蕉岭县各村的“自治”和“德治”主要体现在:作为农民与国家之间纽带作用的“行政型经纪”,村委会依循自治规则进行治理,通过在治理过程中征求宗族老人的意见、宣传乡风文明建设和传统村规民约的方式推动“自治”和“德治”的融合。同时,“治理型经纪”促进村内“自治”和“德治”作用的发挥则主要体现在老人协会、妇女协会等社会组织和团体在一些村内公共性议题和“孝道”“助学”等特定主题上,通过辅助村委会宣传乡风文明政策、建立助学渠道、评选孝顺好人和记录功德簿的形式开展。但是,在这一过程中,村民的“自治”创新机制和功能发挥作用有限。一方面,“行政型经纪”功能发挥更多地体现在自上而下的政策宣传和村民引导上,对自下而上的村民“自治”创新经验的总结意识和转化能力较弱;另一方面,作为客家文化深厚的蕉岭,传统优秀的“德治”文化需要进一步得以现代化转化和彰显,但明显无论是“行政型经纪”还是“治理型经济”均没有足够的能力和权威去进行要素承继和理念创新。

作为“统合型经纪”,党建引领“三治融合”治理体系就是通过将党组织嵌入乡村社会的德治和自治结构中,作为“行政型经纪”和“治理型经纪”的桥梁,将传统德治理念进行现代化转化并以规章制度的形式固定下来,最终提升乡村社会自治和德治的质量和稳定性。蕉岭县L村推行的村庄、农户“双积分”制度就是这样一种在党建嵌入下以传统文明的现代化改造助推乡村治理内生动力生成的典型案例。L村推行村庄、农户“双积分”制度,通过民主程序,将乡村治理各项事务转化为量化指标,以“村庄积分”作为村庄配套奖补、信用村评定依据来引导发展方向;以“农户积分”来评星定级、荣誉表彰、评选班子后备人员、兑换超市商品来激活内生动力,将纷繁复杂的“文明”问题具象化,让乡风文明建设可量化、有抓手,以激励和约束双重手段实现乡风文明、和谐、稳定的建设目标,推动蕉岭县乡风文明建设提档升级。

L村乡村治理积分制以村党组织为领导,经村民协商议事会制定评分细则,采取“基础评分+加分项+减分项”相结合的方式合理设置积分内容,吸纳各类主体组成评议人员库,以村为单位,每季度进行评测,包片村干部和小组长自动成为评议小组成员。所评积分每季度统计,并张贴公示,实施全过程纳入镇纪委、村监委会监督范围。

L村通过基层党建的嵌入和搭台,在“统合型经纪”机制的运行下,依托于高度稳定党组织权威,推动了传统德治文化和村民自治的高度结合,改变了原有的传统说教式的动员机制,对传统文明进行了现代化改造,以量化的物质和精神激励充分激发村民的小农思维,助推乡村自治的内生动力,实现德治和自治的有效融合。正如L村村委会Z主任所说,“我们把本村村规民约的内容纳入了积分设置,譬如破除陈规陋习、红白喜事简办等移风易俗内容,现在又加入了新冠疫情接种的内容,让群众主动参与到基层治理中来,通过这个乡村治理积分,使村民实实在在知道,自己是乡村治理的参与者也是受益者。”L村以村庄为单位开展自主性治理机制创新和制度建设,培育和提升农民参与意识和有序参与的能力,探索完善党建引领“三治融合”与乡村传统文化资源现代性转化的协同治理机制,推动基层普遍形成“大事一起干、好坏大家评、事事有人管”的社会治理新格局。

(三)“村民理事会”制度:以党建嵌入促进村规民约与现代法治有效融合

在乡村社会治理中,“法治”具有特殊意涵。其既指国家制定法,也包括“习惯法”。换言之,在乡村社会中推动“三治融合”,尤其是以“法治”和“德治”带动“自治”过程中,既要依托于法律规范和法治水平,同时也要充分考虑到一些村内社会规范,如传统村规民约、家规祖训、自治章程等。“法治”和“自治”之间存在一定的张力,单纯“行政型经纪”和“治理型经纪”均无法有效推动法治和自治的融合发展。在乡村社会中,作为“统合型经纪”,基层党组织相较于其他两种经纪主体,拥

有较强的权威和组织网络去统合村内的治理主体和治理要素协助法治和自治的协同。在党建引领下，通过构建村民议事的平台和党员干部下沉治理单元，实现“法治”和“自治”的融合发展。

一方面，在“统合型经纪”作用下，M村通过村民理事会的运作，以村规民约为规范载体，激发法治动能。蕉岭县M村立足民间矛盾自我化解、乡村自治的历史文化传统，以传统宗族组织为基础，依托客家宗亲文化，M村党支部引导自然村（村民小组）群众自愿组建村民理事会。理事会成员由德高望重、具有一定管理能力和较高素质的村民构成。理事会由村民理事会和村民共同商议制定相关村规民约，引导群众共同参与到乡村自治和治理中。在M村村民理事会组织协调下，通过建章立制、完善乡规民约、规范民事民治管理机制等，鼓励和引导村民参与农村社会治理，充分发挥传统村规民约的社会规范作用，切实履行“议事、协调、监督、服务”职责，不断提高村民民主自治能力和水平。立足村民理事会成员“熟人社会”优势，发挥深入了解社情民意、缓冲调解村民邻里矛盾纠纷的作用，配合综治维稳、法制调解等工作，协助涉农矛盾纠纷及时化解。在“统合型经纪”推动下，蕉岭县各级党组织系统整合开发县域范围内以民俗文化等为代表的优秀传统文化资源，搜集整理治理组织、村规民约、乡村文化活动中蕴含的传统治理智慧，推动了村规民约等“习惯法”的现代性转化。通过不断修订完善村规民约，并将“坚持村党组织领导”写入村规民约，M村继续以“民主法治村”的创建为目标，切实把苗头性问题消除在萌芽状态，确保“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的法治治理格局的形成。

另一方面，依托于“统合型经纪”的党组织体制资源，M村构建了三级代表联络站，通过治理组织下沉畅通民意上传下达的渠道，以调解组织为化解载体，发挥法治势能。蕉岭县建立了覆盖县、镇、村三级人大代表村级联络站体系，107个村（居）利用党群服务中心，通过明确党代表行为规范和履职行为标准，增强了其在支持和提升村务监督工作中的功能；同时，以建立健全人民调解制度为契机，吸引党员群众参与纠纷调解。2019年6月，M村设立了人大代表联络站，实现了“六个有”。代表按照蕉岭县“十个一”量化标准进行履职，每月15日、25日为人大代表固定接待选民日，代表进站接待选民群众来信来访，收集民情民意。截至2020年8月，M村共开展接待选民活动34次，开展主题活动2次，组织召开研判会和集中学习15次，收集到选民群众反映的问题和意见建议22件，全部经各级政府部门答复或解决，切实做到事事有回应，件件有着落，确保代表履职活动取得实效。在党组织影响下，社会组织和人民调解员、法律工作者、社会工作者、心理咨询师等专业人员，在农村土地承包经营纠纷、家庭纠纷、邻里纠纷、调解和信访化解等领域逐步发挥作用，有效解决“信访不信法”难题。

五、结论与启示

在中国的现代国家建构中，始终面临着如何正确处理传统治理资源的现代化转化问题。一方面，随着国家转型的深入，国家的发展需要强大的资源汲取能力和动员能力，以将国家触角深入到基层治理结构中，建立稳定而强大的“委托－代理”关系；另一方面，传统文化和治理资源深刻影响着治理现代化的形式和效果。“经纪机制”作为一个具有解释力的理论工具，解释并还原了在晚清以来被现代化思潮所裹挟的国家权力是如何自上而下地渗透至乡村治理结构的历史进程中，如何处理上述传统资源与现代化治理之间的关系和张力。其中，权威结构决定了这种国家权力对乡村社会基层的渗透和汲取效果。无论是权力的文化网络、资源的支配权、权力的组织网络还是权力的治理网络，都是依托于不同权威结构和形式处理“行政力量－传统文化”、“现代法治－传统德治”、“现代政治－传统自治”之间的关系和地位的变化。在原有的经纪机制和权威无法有效整合和维系乡村社会秩序时，如何构建新的权威要素以集聚资源和重塑基层治理秩序和治理结构，对于乡村振兴意义重大。

我们提出把政党带回到乡村治理场域,构建“统合型经纪”,充分发挥基层党组织权威,将制度优势转化为治理效能。将党组织领导与自治、法治和德治的乡村治理体系相结合,从而形成面向未来,具有中国特色且治理有效的新型乡村基层治理体系,是中国乡村振兴战略的应有之义,也是地方治理能力和治理体系现代化的核心要求。无疑,“统合型经纪”就是要充分发挥政党组织在“三治融合”体系构建中的核心作用和引领作用。相对于其他社会组织,政党拥有强大的组织权威,有效聚集社会治理资源。但这并不意味着政党对其他社会组织的直接替代。基层党建通过培育社会组织、建立协商平台、构建议事机制等形式,以党组织为主要领导力量实现对乡村基层组织、治理平台和治理单位等载体进行“赋权”,在党建嵌入下将传统文化和治理资源进行现代化转化,以激发传统资源的内生价值和乡村社会的内生动力,通过优化治理机制和治理结构,助推自治、法治和德治治理体系的构建和功能发挥,最终营造乡村社会的公共性社会关系和良好秩序。

本文所述蕉岭县的“六事”改革为我们分析和思考党建引领下的“三治融合”提供了具体的行动框架和经验启示,也是未来进一步提升“三治融合”下的乡村社会发展的重要方向。具体包括以下三个方面:

(一)要坚持聚核赋能,完善基层党组织总揽全局、协调各方的现代乡村治理组织体系

进一步优化和创新群众工作机制,构建多元组织协同治理机制建设。以党组织引领作为激发村级各类组织活力的“催化剂”,强化党组织在乡村治理体系中的领导地位,扎实推进抓党建促治理,培育发展村党组织领导下的村民自治组织,优化自治单位设置和形式建立以村党组织为领导,村民委员会执行、村监督委员会监督、村民理事会参与,村民的选举权、决策权、管理权、监督权同步发展的村级治理组织体系。坚持在村党组织和村委会的领导下,在自然村或村民小组规范组建村民理事会,充分发挥村民事务理事会的作用,引导群众实现自我管理服务,进一步丰富基层民主协商的实现形式。

(二)要坚持探索党组织领导的“三治融合”与乡村传统文化资源现代化转化的协同治理机制

强化传统文化资源的利用能力,推动传统治理资源的现代性转化。系统整合、开发县域范围内以民俗文化等为代表的优秀传统文化资源,搜集整理治理组织、村规民约、乡村文化活动中蕴含的传统治理智慧,通过党建引领构造的治理平台和议事平台,有效培育乡村社会的各个治理主体和社会组织的成长,驱动村民自治的动力,实现政府管理和传统自治在乡村场域的有机统一。

(三)推动数字乡村战略落地,构造一网联动的县、乡镇、村三级一体化在线公共服务平台

以数字技术方便各种治理平台和基层党组织之间的信息共享与资源互通,在乡村构建窗口化和一线化的公共服务治理平台,同时,简化“村-镇-县”三级公共服务流程体系,构建清晰化的服务流程清单和权责清单,简化优化群众办事环节,提高行政效能,由此推动公共服务提供方和需求方之间的即时、直接和持续互动,优化并提升乡村公共服务效能。

参考文献:

[1]中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[M].北京:人民出版社,2019:10.
[2]许耀桐.法治 德治 共治 自治 “第五个现代化”独特内涵与历史轨迹[J].人民论坛,2014(10):28-30.
[3]张明皓.新时代“三治融合”乡村治理体系的理论逻辑与实践机制[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(5):17-24.
[4]李博.“一体两翼式”治理下的“三治”融合——以秦巴山区汉阴县T村为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(1):111-120.
[5]陈松友,卢亮亮.自治、法治与德治:中国乡村治理体系的内在逻辑与实践指向[J].行政论坛,2020(1):17-23.
[6]左停,李卓.自治、法治和德治“三治融合”:构建乡村有效治理的新格局[J].云南社会科学,2019(3):49-54.

[7]郁建兴,任杰.中国基层社会治理中的自治、法治与德治[J].学术月刊,2018(12):64-74.
[8]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):32-38.
[9]杜赞奇.文化、权利与国家:1900—1942年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2003.
[10]原超.新"经纪机制":中国乡村治理结构的新变化——基于泉州市A村乡贤理事会的运作实践[J].公共管理学报,2019(2):57-66.
[11]吴晗,费孝通.皇权与绅权[M].天津:天津人民出版社,1988.
[12]SHUE V. The reach of the state: sketches of Chinese body politic[M]. Palo Alto: Stanford University Press,1988.
[13]杨国安.国家权力与民间秩序:多元视野下的明清两湖乡村社会史研究[M].武汉:武汉大学出版社,2012.
[14]李怀印.华北村治[M].北京:中华书局,2008.
[15]郭亮.家国关系:理解近代以来中国基层治理变迁的一个视角[J].学术月刊,2021(5):96-105.
[16]潘建雷,李海荣,王晓娜.权威的构成:乡村治理秩序的古与今[J].社会建设,2015(4):26-37.
[17]何艳玲,王铮.统合治理:党建引领社会治理及其对网络治理的再定义[J].管理世界,2022(5):115-131.
[18]衡霞.组织同构与职能重组:乡村治理体系一体化的实现路径——以彭州市宝山村和兴文县自由村为例[J].探索,2022(3):132-142.
[19]刘杰.创新"六事"治理,打造蕉岭样板[N].农民日报,2021-12-29(5).

Theoretical Logic in Party Building leads the "Integration of Three-governance" System

YUAN Chao, MA Hua
(*School of Politics and Public Administration, ShanXi University, Taiyuan* 030006, *China*)

Abstract: It is of great significance to summarize and sort out the theoretical logic of the grass-roots party building leading the "three governance integration" of urban and rural grass-roots governance system in the new era from the theoretical pedigree and historical changes. From the perspective of Du Zanqi's "brokerage mechanism" theory, the historical changes of China's urban and rural grass-roots governance system have gone through several important stages---"protective brokerage", "profit-making brokerage", "administrative brokerage", and "resource-based brokerage"; while "integrated brokerage" can be seen as the essential characteristics and theoretical logic of the "three governance integration" model; Its essence is to bring the "political party" back to the local governance field, and to form a governance model with grass-roots party building as the integration, cultivating publicity as the goal, and consultative governance as the main form. Under the role of "integrated brokerage", the "empowerment" of national governance and the "empowerment" of grass-roots organizations are realized through the authority of party organization, the reconstruction of local public social relations and principal-agent relations is realized, and the rural governance dilemma of lacking exogenous authority and the decline of endogenous authority is improved effectively.

Key Words: brokerage mechanism; integration of three governance; national construction; village community