



乡村基层治理的假想科层关系及其法治悖论

——基于“草根—科层”框架的质性研究

吴国邦

【内容摘要】 村治与乡政之间的关系是基层治理及其法治化过程中的一个重要命题。通过建构“草根—科层”二元框架发现，村民委员会的科层性只可能在拟制的意义上成立，因为它本质上是由村民委员会主导者的身份转换诉求、政治权力欲望与乡镇政府的情感控制策略共同促成的假想科层关系。借助新制度主义的“组织场域”理论解读，村民委员会主导者试图在乡村基层治理的“组织场域”中，诉诸三重秩序资源的再生产，而将假想科层关系制度化。但由于“村治”与“乡政”的分离格局具有难以突破的规范和价值理由，这种努力往往难以实现。化解这种假想科层关系是基层治理法治化的题中之义，但受其“后坐力”影响，法治化的相关制度安排会导致村治与乡政展开资源拉锯战，村治与乡政的关系状态会随之走入另一种格局。但就像将“假想”制度化的期待无法实现一样，这一法治悖论也无法成为扭转基层法治化进程的阻碍事由。

【关键词】 乡村基层治理 村民委员会 乡镇政府 假想科层 法治化

【作者】 吴国邦，维也纳大学法学院博士研究生。（奥地利 维也纳 999013）

问题与方法

基层治理的法治化是在法治框架内寻求基层治理的规范状态，它要求用统一的、规范化的行动纲领处理各种复杂的利益转徙与思想分异；它强调基层自治的能动性，要以基层民主的方式强化公共领域对法治化实效的正当性评价。但实践中，村民委员会（村治）与乡镇政府（乡政）之间却似乎正陷入某种偏执的、无规律的空间竞争，在系统萎缩与结构内卷的双重变奏中，完成一次又一次的资源整合与权力施用，甚至演变成某种二元对立博弈的局面而不得不事后矫治。这至少能



够说明,村民委员会与乡镇政府之间的关系并非制度设置时预想的那样符合预期,这衍生出三个重要问题:第一,作为乡村基层治理中最为重要的两个主体,村民委员会与乡镇政府之间的真实制度关系如何?第二,作为乡村基层治理的主要行动者,村民委员会如何看待其与乡镇政府之间的制度关系?第三,村民委员会对其与乡镇政府关系表现出的制度心理和行动预期,会对基层治理的法治化产生何种影响?

受学科特性影响,既有法学研究对上述三个问题的回答,大多从制度层面切入,着眼于具体制度的建构和完善、^①制度运行的规范资源等。^②这导致相关论述和批判缺乏对关键制度事实的描述和反思,往往无法正中靶心。尽管在社会学、公共管理学、行政管理学等领域,学者们有意识地对不同基层治理主体之间复杂、特殊乃至暧昧的关系展开刻画或机制性梳理,^③但这些研究大多未能与法学形成良好的沟通与对话,以致其仅能在有限范围内为基层法治提供经验借鉴。本文以基层法治为旨归,对乡村治理中具有基础性、全局性的事态关系和具有结构性的人物关系、组织关系进行描述,即首先发展出“草根—科层”这一二元概念框架,通过说明表现出属性交叠特征的村民委员会,究竟为何具有“科层性”,引出村治与乡政间存在的“假想”科层关系。其次,结合(制度)规范分析与经验实证,给出村治与乡政分离的刚性理由,继而借助从新制度主义“组织场域”理论中发展出的“身份—利益—(权力)观念”三维叙事框架,探究假想科层关系三重秩序性追求的再生产模式,阐明这种科层关系为什么只能是“假想”而且会持续“假想”下去的根由。最后,结合实证资料,描述了在假想科层环境下,对乡村基层治理进行法治化改造,所必然引致的两重可能削弱法治化实效的“资源拉锯战”,并将其归结为乡村基层治理的“法治化悖论”。

在方法上,本文最主要的技术工具是通过半结构化访谈、座谈获得的实证资料。我国村治与乡政关系的同构化程度较高,^④仅围绕某一地方样本展开叙事并不会显著削弱研究的典型性和代表性,但为求严谨,笔者在属于南方地区^⑤的华东大区、华南大区、华中大区与西南大区各选取了1个行政村(分别编码为HZ、ZJ、WH与PZH),分别就村委会主任(编码为CZ)4人、村支部书记(编码为CZS)4人、随机抽样的村民(编码为CM)8人与随机抽样的基层司法机关一线办案人员(编码为FG)4人共计20人进行访谈或座谈,并依照本文的论证需求,穿插使用了其中7人的访谈稿片段,他们的基本信息见表1。

分析框架：草根性与科层性

(一)“草根”的语义承诺

“草根”系外来词,是对英文中“grass roots”的直译。“grass roots”的说法始于美国的“淘金潮”,最初用于指引埋藏黄金的地理位置标点,后又引申、发展出其他语义。^⑥该语词于19世纪80年代经译介进入中国社会学领域,并被社会学乃至其他学科的学术语用、大众传媒的传播实践语用如“草根文化”“草根演员”等)赋予了独立于源语义的新含义:其一,泛指同官方决策力量相对的势力;其二,泛指同主流阶层、文化相对的势力;其三,泛指同精英阶层、文化相对的势力。^⑦这些已经嵌入日常语用并深刻影响着学术语用的新含义,正是“gross-roots unit”中最常被析取出来的一条话语或理论线索的根由所在。“基层”是一个本土语词,与之对应的译名也为“gross roots”。为了帮助英美世界读者更好地理解“基层”的政治或社会形态学意义、政治文化内涵等,在未突破“gross roots”源语义射程的情况下,学者们赋予了“grass roots”新的、应当被归入学

表 1 访谈稿被作为论据使用的 7 位受访者基本信息

身份编码	性别	年龄	职务 / 身份	基本特征	访谈稿编码
CZ1	男	50 岁	HZ 某行政村村民委员会主任	工作作风与性格较为粗犷 在本村具有较高威望 个人具有较强的政治权力诉求 与镇政府部分工作人员私人关系较差 与本村党支部书记因各种原因产生龃龉	HZ-CZ1-20180610
CZ2	男	45 岁	ZJ 某行政村村民委员会主任	性格直爽 家族荣辱观念较强 个人具有较强的政治权力诉求	ZJ-CZ2-20180718
CZ3	男	48 岁	WH 某行政村村民委员会主任	具有一定的反思精神 具有较强的法治意识 具有一定的法治理论基础（本村第一书记系挂职的、从事法学理论研究的当地某高校法学院党委书记） 个人具有较强的政治权力诉求	WH-CZ3-20221110
CZ4	男	40 岁	PZH 某行政村村民委员会主任	个人荣誉感、仪式感较强 个人具有较强的政治权力诉求	PZH-CZ4-20221115
CZS	男	30 岁	HZ 某行政村党支部书记	性格温和 思维理性 工作认真负责、踏实肯干	HZ-CZS-20180610
CM	女	40 岁	HZ 某行政村村民	热心本村事务 口齿清楚、记忆力较强且思维清晰	HZ-CM-20180610
FG	女	35 岁	HZ 某镇人民法院法官	主张司法应当参与社会治理 思维理性	HZ-FG-20180611

术等特定语用范畴的引申义：一是“群众的，基层的”，二是“乡村地区的”，三是“基础的”，四是“根本的”。^⑧

总结来看，汉语中的“草根”，因语词来源不同，分化出了区隔的语义束：作为英语词“grass roots”之译名的“草根”（笔者将其称为“外来义”）中包含“基层”的义项；而作为被中国社会科学学术语境、大众传媒传播语境化用和发展的独立新汉语词的“草根”（笔者将其称为“本土义”）中则不包含“基层”的义项，它主要用于标识“非官方”“非主流”“非精英”的群体、阶层、组织与文化。除非作特别说明，本文各处所称的“草根”均在“本土义”上成立，也正是在这个意义上，它构成了同“科层”相对的范畴。

（二）“草根—科层”二元框架及其交叠

从中国现行的行政组织形式和基层治理体制来看，乡镇政府处于科层组织的末端，其身负“科层性”无疑，但这并不意味着它与“草根”毫无关联。因草根群体、阶层、文化对乡镇政府的密集渗透，它在利益代表性与意识形态筹划上，也表现出一定的“草根”特征。^⑨作为“基层组织”的乡镇政府实际具有“两个身体”，^⑩其身份亦兼具“草根”与“科层”二重属性，且以“科层性”为主，“草根性”为辅。至于“村民委员会”，它在实践中的自治能效偏弱，以传递、落实官方治理要求为主要职能，很难被认知为典型的“草根组织”。但它在来源、人员构成、运作机制、运行目标等方面又展现出较显著的“草根性”，且这种“草根性”还具有较强的外溢倾向，能够借由同乡镇政府的业务联系向后者传递、输出和渗透。^⑪

从行政学的角度看，“村民委员会”并不处在科层体系内，但以乡镇政府为轴心的“基层管理”模式具有强大的资源吸引力，尤其是“村民委员会”，往往展现出高涨的科层依附欲望。^⑫

村民委员会的科层惯性思维使得一种仅存在于心理层面的支配被建立起来，他们很自然地认为乡镇政府是自己的上级领导机构，应向其汇报工作并听从其指示。^⑬实际上，心理性支配的根源仍在于资源依赖，或者说资源依赖印证和强化了村民委员会的某种心理预期。这种资源依赖在身份秩序、分利秩序、党政秩序中均有体现，并演化成为一种约定俗成的科层关系。如此一来，村民委员会似乎同乡镇政府一样，也获得了“两个身体”与“两种身份”。但村民委员会的“科层性”只能存在于基层自治参与者对乡政、村治日常互动实践，以及其中的资源依赖秩序的主观理解中，而无法得到制度认可，因此只能被称为一种基于管理惯习的假想科层性。

“草根”的科层追求：假想关系的生成

如前所述，村民委员会与乡镇政府之间表现出假想科层关系，即这种科层关系是村民委员会出于对乡镇政府的资源依赖和权力依附，而生成的一种自我想象，它并不存在于制度实践中；通俗地讲，认为自己是“官”实际却不是官。由于基层群众自治制度的刚性需求无法扭转，这种假想的科层关系无法得到制度认可，而只能作为一种心理上的想象存在。

（一）假想科层的三种秩序性追求

假想科层的实质，是在乡村基层治理的组织场域中，将村治与乡政间的关系按照科层模式予以制度化，只不过其成立的前提和操作的口径都诉诸心理层面。根据新制度主义者的定义，“制度包括规制性、规范性和文化—认知性要素，这些要素为人们的社会生活提供各种资源，也为人们提供稳定性和意义，从而使人们得以展开各种活动。”^⑭这种“假想”的科层关系也同样在规制性、规范性和文化—认知性要素三个方面存在三种不同，同时又构成了解释“假想”科层关系生成机理的基本依据与观测“假想”科层关系存在方式的一般框架。

第一，文化—认知性要素上的身份秩序追求。身份的秩序性认同是科层关系“假想”者最为核心、紧要的追求，而在“假想”科层的语境中，这种追求只能通过“文化—认知”性的运作得以实现。新制度主义者认为，制度的文化—认知要素的主要功能，在于塑造人们关于组织关系性质的共同理解，并提供了建构组织行动“意义的认知框架”。^⑮在科层关系“假想”者看来，村民的共同承认、乡政的潜在认可足以将“村长”身份科层化。甚至可以说，他们追求的正是这种能够赋予其作为“村官”开展治理活动以正当化意义的各种机会和情境。

第二，规制性要素上的分利秩序追求。规制性要素“包括确立规则、监督他人遵守规则，以及如果有必要，还包括实施奖惩——奖励或惩罚——以图影响将来的行为”。^⑯就“确立规则”与“监督”而言，在各类涉及公共物品分配的治理场域中，科层关系“假想”者试图通过被压制和约束来确证这种心理拟制的有效性，他们希望那些用以建立分利规则、指引利益追求、裁判利益冲突的控制性机制，皆由作为自己“假想”上级的乡镇政府把握。就“实施奖惩”而言，科层关系“假想”者往往期待乡镇政府能够开展针对分利规则执行情况的绩效评价活动，并通过设立荣誉机制实现激励。这种对激励机制的诉求，内隐了科层关系“假想”者对其治理工作，通过那种“既支持又制约权力实施的规范框架而合法化”^⑰的期待：

以往我们执行项目、分配国家补贴，工作干得好了，镇党委、政府就会表彰村支部；现在年终总结的时候，镇政府也会表彰我们村集体甚至村委会了。这说明我们村委的工作，镇领导也看在眼里并且认可了，这对我们干好以后的工作是个很大的鼓励！（PZH-CZ4-20221115）



第三，规范性要素上的党政秩序(权力秩序)追求。新制度主义者同样强调：“社会生活中的制度，还存在说明性、评价性和义务性的维度，这种制度就是规范性的规则。”^⑧制度的规范性要素既“会对社会行为施加一种限制”，“也会赋予社会行动某种力量，对社会行动具有使能作用”，“它们对于行动者既赋予权利也施加责任，既赋予特权也施加义务，既提供许可也实施命令和操纵”。^⑨村治主导者必然希望自己的科层角色能够得到正式建构，但即便这种科层关系被“假想”出来了，能够给予乡村基层治理行动以一般性评价和限制的规范系统，也无法基于这种想象发生改变。当科层关系“假想”者只能依据《村民委员会组织法》被“选举”，而无法像农村基层组织负责人那样被“任命”时，其心理上的失衡感就会产生。此时，科层关系“假想”者的选择，往往是不合理地介入乡村基层治理权力秩序，即通过各类柔性手段逼迫乡镇党委、政府配合村民委员会的偏好，调整农村基层党组织人员的构成，从而造成一种村民委员会也是乡政配置基层治理“班子”的有机组成部分的假象，最终借由一种“扰乱权力秩序以进入权力秩序”的吊诡逻辑调整前述的失衡心理。

(二)缘何只能是假想

有论者或许会主张应当将“村治”转化为“村政”，视其为“乡政”的一个次级单元。其核心理论点大抵在于，保留村治的原因是基层民主所彰显的符号价值，但在实际运行过程中，村治与乡政的联系方式同科层关系并无二致，将它们共同纳入科层体系加以规范并无大不妥。但实际上这种观点是无法成立的，主要理由集中在以下三个方面：

第一，“村治”具备迥异于科层范式的特殊组织结构。基层治理活动涉及的主体不仅仅包括乡镇政府与村民委员会，还包括各类社会组织、企事业单位等。从政治的角度看，即便我们勉强可以从前两者的关系中发现垂直管理的迹象，民间力量如何在这种垂直关系中获得安排的问题也无法妥善解决。此外，基于组织法律性质、人员选任规则等方面的根本性差异，垂直管理的迹象能否被确证仍要打上问号。即使顶层设计者将“村治”拟制甚至改革为“村政”，继而化约为“乡政”的一个元素，最终归入垂直管理模式，也无法纾解因忽视“乡规民约”“乡土权威人士”等复杂治理要素而面临的阻力。这会导致既有乡村治理中自主自治因素的萎缩和行政管理成本的增加，甚至可能会损害村组织与企业、公益组织间本能依靠自治缔约关系解决问题的灵活性。

第二，“村治”具备区别于科层范式的独特制度价值。“村治”相对于科层制理应处于“局外人”的地位，不过，“局外人”并不当然意味着其对科层制及其治理模式的抵触，而是意味着在治权共享的过程中，可以对科层制及其治理模式加以补充和监督。一方面，“局外人”具有“他者”的拟制视角。对于科层制自身存在的问题，尤其是诸种具体行政行为的不足，作为“局外人”的村民委员会往往能够抱持“当局者迷旁观者清”的独特视角，而若盲目将之吸纳进科层体制，很容易导致这一镜鉴作用的丧失。另一方面，“局外人”未必具有“他者”的反思意识和能力。仔细分析便不难发现，村干部有时也并未对监督、合作、牵制等“局外人”功能具有自觉的认知，而往往是出于一种朴素的、为同乡造福的先天道德情感。

第三，“乡政”与“村治”的合并意味着基层治理能动性的流失。保留基层治理主体的活性是有必要的。首先，就基层治理主体决策自主的原生意义而言，我们可以找到证成其价值排他性的方案。其次，就基层治理主体思维活性的保育价值而言，我们完全可以借助约翰·密尔(John Mill)的相关证成策略加以处理，^⑩那便是不可扼杀任何一种观念体式的思想竞争活性、不容错失

任何一种认知方案的真理符合功能。最后,也是最为重要的一点,碎片化的草根行动阶层源于分异的利益事项,我们完全可以想见,当基层治理的决策事项涉及的共同利益或公共利益,足以遏制草根行动者做出异质化决策的动机时,碎片自然可以复原。这意味着,实体化与否的关窍其实更多地在于制度设计者“议程设置”的方式与力度,因为想要从根本上扭转乡土性的社会心理特征是比较困难的,这便给乡村基层治理制度设计的科学性提出了更高的要求。

草根的科层依赖:假想关系的强化

由前述可知,从我国纵向行政管理体制的设计初衷和合法性等方面考虑,之所以未将“村民委员会”纳入科层体系,乃出于实现基层民主、合理配置行政资源、激发基层治理活性等多方面的综合考量。^②质言之,对于村治而言,获得真实的科层性并不一定是最佳方案,但由于科层性对于基层群众自治组织(村民委员会)主导者心理上的吸引力(身份秩序中的资源依赖),加之村治与乡政间出于事务性管理目的(分利秩序中的资源依赖)与政治性统合目的(党政秩序中的资源依赖)等方面的客观需要而不得不结成的资源依赖,这种“假想”的科层关系才一直被维持了下来。在这样的结构中,“身份秩序中的资源依赖”为假想科层的缔结和维持提供了原初激励,“分利秩序中的资源依赖”与“党政秩序中的资源依赖”则借由己身同科层运行实态的外观耦合性,印证和加强了这种想象,它们由此结成了稳固的动力闭环。

(一)身份秩序中的资源依赖

无论从法律还是从政策的角度来看,村民委员会负责人都无法被定性为科层制之内具有公务员身份的“官”,但“村官”“村长”(村民委员会主任的俗称)这类的惯用表述却给了其“官”的名分。更为重要的是,这并不是出于情感需求的“客套”或“尊重”,也不是某种剧场化的“语言游戏”,而是对“村官”在实质上能够与相当程度的治理资源联动的真实写照,也即,不是“官”的“村官”也能够调配相应人力、财力、物力开展治理活动,这正是“村官”与其他村民最大的不同。以下自述较有代表性地展示了“当村官”的理由:

我们广东人不虚伪的,我听说你也采访了其他地区的村主任,不知道他们怎么回答你的。

既然你问我了,我就坦坦荡荡告诉你,我当这个村主任,一是想为大家做点事,因为我是个做事情的人;二是有点私心,谁不想过过“官瘾”。(ZJ-CZ2-20180718)

在社会评价能够被密集感知的乡土社会中,由官方认可的身份转换及分异成为“殊贵贱”的主要方式。一方面,在部分村民的惯常认知中,“村长”就是官,是国家公务员队伍中的一员,而“当官”正是光宗耀祖最好的方式,“村长”这一身份符号意味着走进了体制,获得了国家的承认和村民的尊重,获得了一定的社会地位,同时也提高了家庭、家族的整体地位。另一方面,村民——包括“村长”本人——对“官”及其权威存在某种仪式性、符号化的认知,譬如拥有财权、掌控事权(决策权),上有领导、下有“员工”,“村长”可以配置并且管理财务人员、宣传人员,组建管理团队,并且自觉或者不自觉地把自己定位成在权力形式上类似于镇长、县长、市长等的“一村之长”,相应地村民在对法律和政策缺乏了解的情况下,面对着村长的“假想”身份及其管理团队,也会加深村长就是“官员”的印象。这些与国家行政体制权力运行的形式耦合成为了反向强化官僚思维与科层关系的推动力,村长、村民只会越来越坚定地认同“村官”的身份,而忽视其“基层群众自治组织负责人”的本质。



(二) 分利秩序中的资源依赖

无论是乡镇政府还是村民委员会，似乎都有一种基于规制行动的心理默契，前者认为后者是自己的部属，后者认为前者是自己的上级，资金给付、项目审批行为也在这种关系结构中被定性为“行政拨付”，而较难体现基层自治的痕迹：

我们申请低保、五保、社保、农合、临时救助、惠农补贴，办理准生证、宅基地证、土地证；老人申请高龄津贴，残疾人申领残疾证，学生申请入学转学，党员申请组织关系变更转接；还有户籍的相关手续，如申领户口本、户口迁入迁出等，都要经过镇政府批准。村里的事情，选举、开会、修路、给水、补贴资金分配也都要上面的审批。我们自然而然会认为政府和村里就是上下级关系，就像区里和镇里的关系是一样的。（HZ-CM-20180610）

在分利秩序之中，乡镇政府对基层乡土社会的治理和服务，都要依赖村民委员会，“村官”自然也就能够获取同“上级政府”打交道的便利，乡镇政府本身也必须依赖“村官”去进行实地考察和治理设计。一方面，乡镇政府的政策落实需要村民委员会的配合，而由于乡镇政府本身的科层思维，难免会把在科层制之内的管理模式转换到与村民委员会负责人的沟通过程之中，通过“项目”“审批”等科层制管理方法对村民委员会进行管理。另一方面，村民委员会本身依赖乡镇政府的财政支持和管理支持，虽然是自治，但是在人力、物力、财力等方面仍然依靠乡镇政府，这就使得政府忽视了契约治理中的服务者定位，而把“村官”视为自己的部属，忽视了村组织本身的治理格局。在这种情况下，村民会认为政府是在对他们进行直接管理，而逐渐丧失自治意识，政府也会把村民视为直接治理的对象，而忽视了村民委员会本身的治理能力，最终形成了一种“政府—村民委员会负责人—村民”的“假想”科层分利秩序，并且不断强化村民委员会对这一秩序的依赖。

(三) 党政秩序中的资源依赖

与严密的科层控制不同，村民委员会往往无法同基层党组织保持稳定的协作关系，甚至可能存在权力资源尤其是话语竞争。一方面，高度重叠的生活空间会削弱个人权威的效能，“过于了解”意味着“无法服从”，甚至“无法配合”。另一方面，放大的民主观念和觉醒的权利意识被投射到基层党组织的人员选任机制之上，激进的自我意识会掩盖甚至消解对民主选举正当性的理性认知，二者关系时常陷入僵局。

此时，整合党政秩序的手段植根于乡土性。诉诸基层民主的责难实际附随于“个人矛盾”，突破人情限制、建立紧密共情，以一种“类卡里斯马”的情结处理党政关系及其中的工作冲突，方能解决上述难题。但是，这种处置方案可能掣肘人员选任规准，对待选任干部能力、修养的考察需参考“班子”协同度加以取舍。表面看，在党政秩序的建构和维持中，基于个人权威汲取和转化的目的，村治（主要是村治主导者）对乡政存在着权力资源的依赖；但党政秩序对制度正当性说理的需求，反而异化了村治主导者的权力欲望，使乡政被村治主导者的个人偏好掣肘，“选贤能”变成了“选人缘”。但只要村治对乡政权力资源的依赖不停，这种权力诉求就不会消减，此时的“资源依赖”就不得不面临异化为桎梏的风险。

总体来说，在基层群众自治的“组织场域”中，草根行动者的自我建构依赖于官方话语认同的身份性资源，他们通过权威模式的转化获取“叙事主导权”，并以此为基准介入分利秩序的操作中。在利益分置的格局中，科层体系的惯性思维“以假乱真”，无论是乡镇政府对“下”，还是村民委员会对“上”，抑或是旁观的草根行动者对前两者，都持有一致的关系评价——科层意义上的“上下级”关系。这种关系上的不协调会抑制基层群众自治的能动性，进而阻碍基层治理法治化的进程。

草根与科层拉锯：假想关系的转徙

为了扭转村治与乡政间的假想科层关系、打破与之相关的资源依赖局面，应当对乡村基层治理进行法治化改造，使基层村民自治组织与乡镇政府各归其位，最终实现由“基层管理”向“基层（法治化）治理”的转型。也就是说，乡镇政府应当作为一个与村民委员会共治的平等主体而存在，它们的关系应当依从基层治理法律制度的安排，而不受科层规则与项目治理规范的约束。但是，在法治化推行的过程中，由于基层法治意识和法治思维的局限性，村民委员会的治理权力觉醒会被不正常地放大乃至泛滥，其主导者会不断地借此发泄法治化改造前累积的不满。这样一来，原本借由假想科层关系维系的乡政、村治间的心理默契被打破，乡镇政府治理权力的施行空间由此萎缩，存在于“政”与“法”之间的资源拉锯战便会拉开帷幕，指向假想科层关系及其支配的乡村基层治理法治化改造的“悖论”由此生成。

（一）第一重拉锯：作为“法”治主体的“村”与作为“政”治主体的“乡”

法治主体意识的觉醒意味着权威服从惯式的失灵，对于村民委员会而言，其必然需要某种图式以证明或昭示其独立地位，因此，作为“法”治主体的“村”与作为“政”治主体的“乡”之间存在着身份资源、社会建设资源与党政权力资源的拉锯和博弈。

第一，身份资源的博弈。原本对“官方认可”的期许为法治安排所替代，草根组织负责人无需再以“准官员”的假想实现光宗耀祖的目标，他们的“自我驯化”逻辑在于：

我们村张书记开了个人法律援助工作室，给我们讲法、普法，我对基层治理法治化也是有一定理解和认识的。在我看来，村民自治在法治的轨道下进行，意思就是，我们跟镇里不（再）是上下级关系了，而是一种共建、共治、共享的合作关系。以前为啥想当村长，因为觉得村长是个官职、是和公务员一样的国家工作人员。为了证明自己属于“官”这个队伍里面的一员，总是自觉不自觉地听从管委会的差遣。不过我现在清醒了、转变了，他们是行政的、我是自治的，他们行使的是国家行政权力，我们是被《宪法》和《村民委员会组织法》赋予的自治权。（WH-CZ3-20221110）

不仅如此，在这种“符号化抗争”^②的局面中，符号的演迁、变异、增殖、泛化也逐渐成为一种常态，任何一个细节都有可能成为抗争的素材，譬如：

我现在都不让他们叫我村长的，我都会告诉他们，“长”是行政系统的称谓，咱们是群众自治组织，要有所差别。所以他们现在都叫我“主任”，我觉得这样蛮好的，也比较规范。（HZ-CZ1-20180610）

不难看出，这些观点中有一对“变与不变”的关系：一方面，变的是光宗耀祖的体历过程与肯认逻辑。它不再来自科层制度，而是直接来自法律。很显然，在这样的思维方式中，来自宪法和法律的身份背书总是比来自乡镇政府的身分背书更加有力。另一方面，不变的是社会身份的符号认知与追求方式。即使在法治思维的支配下，刻意强调“主任”的称谓或者刻意摆脱“官”的形象，也只不过是诉诸“符号化抗争”的方式将“村长”这一符号置换为更加接近法律权威的“村主任”的符号，但实际上，“村主任”也好，“村长”也罢，都是社会身份的符号表象，只不过“村主任”这一符号借由法律的出场获得了社会更高的认可度和正当性。

第二，社会建设资源的博弈。在经过法治化改造前的分利秩序中，由于“假想”科层依赖的掣肘，村民委员会惯于以一种“待哺”或“被施惠（恩）者”的姿态处理同乡镇政府在资金和各类



行政事项审批中的关系，效果自然不佳。也正因此，其发掘外围资源的能动性没有被激发，草根行动者们不会将“走出去”作为一个可行的路径来看待。经过法治化改造后，村民委员会的“公共物品持有者”意识被唤醒，他们往往会强势争取应得资源，并以外部监督者的身份检视“公共服务提供者”的行为绩效，同时外向型的资源开发炙手可热，甚至成为村民委员会自我标榜的话语资本，他们以此为依托同乡政展开分利博弈：

现在才意识到，镇政府是各类资源的“代管者”，明白这个我每次再去镇政府要钱、要粮，腰板儿就直得多了，他们要是有异议，我就把这套理论搬出来、把中央的文件精神搬出来。都说建设服务型政府，他们也得为我们基层群众自治服务。当然了，我们现在也在努力地招商引资，尤其像我们这个地方风景秀美，很多旅游资源、生态资源都能被开发出来，我们肯定都是要在开发项目中占主导地位的。（HZ-CZ1-20180610）

而根据这一观点，我们也可以看到分利意义上的“法治乡村”和“政治政府”间的微妙关系。法治化改造给出的方案与原本的“审批”等资源分配模式存在明显差异，甚至有所对立，其赋予了村组织以极大的财政自主权。然而我们也要看到，社会资源实际还是掌握在政府或企业手里，法治改造的不是资源的归属，而是分配模式。一方面，“代管者”“打工的”“腰板儿直”等说法，在某种程度上可能受主观情绪的影响，我们可以将之视为既有科层制审批模式蕴含的矛盾的外溢，法治化改造使这种矛盾显现，自治尤其是法治也因此获致了对抗性叙事的意涵。另一方面，法治化改造并没有把“钱财物”直接赋予村组织，“要钱”“要粮”“招商”仅仅意味着自治在法律意义上获致了更多正当性，但是要想真正将招商引资、财政拨款等落实到位，仍然绕不开政府这一环。因此就资源来看，法治化改造使得自治意义上的分利机会有所保证，但是如何实现分利，反而要看村民委员会同乡镇政府间如何处理这种关系了。

第三，不同权力资源的关系处理。经过法治化改造，“村主任”与“村支书”的紧张关系在一定程度上被强化。对于村民委员会而言，村支部的“村支书”是乡政的代言人，于是，两者如何分权的博弈愈演愈烈：

其实不只是我们村，周边村域及其他乡镇的许多行政村也存在主任和支书不和的现象。除了身份不一样，支书和主任还可能有日常生活中的矛盾，甚至是“私人恩怨”。不过在我看来，冲突也好、矛盾也罢，两方面肯定是相互作用的。工作上积累的敌意会把生活中的小事放大，生活中的不愉快会加剧工作关系的不和谐。说句实在的，我是比较想修补和徐主任的关系，我们还是没有实质矛盾的。如果这样下去，工作太难开展了……（HZ-CZS-20180610）

受访者作为一名村支书，实际上已经表达了对村主任的意见，尽管他采访时相对温和地指出，不想在村里事务主导权归属的问题上继续争论下去了，但是他对村主任的作风、今后的工作方法均不乐观。就成因来看，如前文所述，村主任在基层群众自治的领域内被法律赋予了较高地位，尤其相对于村支书而言，村主任是由村民选举出来的，因此无论是就民意还是法律而言，他们都会被认作比村支书更具有代表性。但实际上，“自认为”代表了民意和法律的村主任与“被认为”是行政权力延伸的村支书的背后，隐藏着“法治的村”与“政治的政府”之间的博弈。很显然，“自认为”和“被认为”都是一种错误的逻辑，因为村支书是党组织的成员，而村主任则代表了村民委员会，但“党的领导”“人民当家作主”和“依法治国”始终应当是统一而非博弈的关系。因此，村内所谓话语权的争夺，实际上是由基层宣传不到位引发的一个伪命题。

(二)第二重拉锯：作为“法”治主体的基层司法机构与作为“政”治主体的村

村民委员会同基层司法机构间的资源拉锯主要集中在矛盾调处问题上。基本的矛盾点在于，村民委员会倾向于将基层司法机关看作与基层党支部并行的、镇政府的另一位权力代言人。由于基层司法机构绩效评价与基层法治指数评估将“调解结案率”作为重要的考察指标；而中央现阶段推行的基层治理经验又倡行“矛盾不上交”，即期望村民委员会能够成为化解、调处社会纠纷的中坚力量。于是，二者便有了相同的绩效腹地：前者需要以其为支撑展示司法理性化的行为绩效，后者需要以其为资本说明基层治理的实际功用，加之前述权力延伸的符号化身份认知，“群众矛盾在何处化解”成为了两方博弈的焦点。

按照正常的权力运使逻辑，司法的矛盾调处机能应与作为“基层法治名片”的自治组织保持高度一致性，二者至少应当在工作任务的分置上确立和谐平顺的关系。村民委员会似乎也能够意识到己身在身份立场上的自我矛盾，于是选择偷换概念的策略处理与基层司法机构的关系。在他们的“新逻辑”中，村民委员会再度成为“准行政机构”的末端设置，甚至适时与党务部门相捆绑以证成此项，从而呈现出与基层司法机构的实质性对抗。这种带有投机倾向与趋利性质的治理行动策略正是法治化推进过程中亟待重视和解决的问题。同时，司法机关在涉基层群众自治事务的履职过程中也出现了“轻程序重实效”的倾向，或许依照乡土规则和传统程序化解纠纷，能够实现一时一刻、一隅一处的秩序稳定与自治意义上的和谐，但代表国家法治权威、受过法律专业训练的法官也按这样的政治逻辑而非司法的法治逻辑行事，是否会破坏法治的价值根基，需要我们进一步深思和探讨。

总体来看，法治化改造过程中，政府、法院(庭)和村民委员会之间产生了拉锯战：一方面，村民委员会坚持自身的法治立场，在法治化改造后得以对政府行政行为进行监督和把控，但是在纠纷解决上试图阻却国家法对“自治”的具体干预，这就形成了村民委员会本身既守法又不守法的悖论。另一方面，这种吊诡又可能用以下方式化解，即将行政权力和司法权力都视为一种有悖于“自治权力”的“外来者”，继而作独立于内容的整体性拒斥。但无论如何，从宏观层面来看，这种拉锯战都会以表面的自治胜利而实质的两败俱伤收场。

结语：乡村基层治理还需要法治吗？

本文基于“草根—科层”二元解释框架，说明了村民委员会、乡镇政府均处于兼具草根性与科层性的叠加态。不过，乡镇政府的组织二重性是出于治理资源流动、置换过程中草根性外溢的真实叠加，而村民委员会所具有的科层性则是一种基于心理默契生成的拟制产物。“村治”与“乡政”分离定律牢不可破，决定了这种假想科层关系始终只能作为一种“社会想象”而存在。在受假想科层关系裹挟的乡村基层治理“组织场域”中，“村治”主导者、参与者们试图通过文化—认知性要素上的身份资源、规制性要素上的分利资源与规范性要素上的党政权力资源再生产，将“假想”实在化。也正是在此过程中，作为“草根行动者”的“村治”主导者及参与者们对科层治理资源产生了多重不合理的依赖，成为稀释乡村基层治理实效的重要负面因素。

面对上述境况，法治化改造获得了更强的驱动力。经过法治化改造，假想的科层关系虽然在一定程度上得到了清理，但长期被“假想”压抑的个体尊严体验和权力诉求破除后的内心失序与情感失落，都亟需某种强效用的补偿机制加以缓释。于是，走向另一个极端的“村一政”关系展现了出来，“村治”开始利用那种意气化的符号抗争策略处理同“乡政”的关系，以找回“丢失



的尊严”，这必然导致乡村基层治理行政权力施行空间的萎缩，继而强化前述抗争中的多重治理资源博弈，形成恶性循环。不仅如此，在乡村基层治理的矛盾调处方面，作为“法”治主体的基层司法机构与作为“政”治主体的村，也发生了“资源拉锯战”，这同样会削减法治化改造的效度，本文将它们并称为乡村基层治理的“法治(化)悖论”。

本研究揭示出的“法治悖论”，是作为普适性观念的“法治”同作为地方性知识的假想科层关系的一次局部碰撞。这种“碰撞”可能发生在各类多元文化主义的人类学叙事中，它的经典命题包括法治与天理、法治与人情、法治与习惯(地方风俗、民族规约、宗族礼法等)等，由此产生的“法治悖论”不一而足。^⑩这些“法治悖论”的生成机理或许同“假想”科层有差异，但相同的是，它们都不足以撼动和改变法治的基础和内核，更不会扭转法治参与各类治理组织场域的大趋势。因此，如何在这些微观场景中，找到更好的切入点和推进方式，使所谓的“反法治”的社会事实能够妥善地圆融于法治，直至成为法治的助力，应是未来研究的方向。

注释：

- ① 即便是法社会学角度的研究，也只是带有实证味道的乡村法治进路研究。参见高其才、张华：《乡村法治建设的两元进路及其融合》，《清华法学》2022年第6期；张林江：《从“送法下乡”到“法治乡村”——中国乡村法治建设的社会学考察》，《政治与法律》2023年第2期。
- ② 例如，对村规民约等民间软法资源在基层治理中的法治功能进行探讨。参见李敏：《村规民约在基层情境治理中的法治功能分析》，《广西民族大学学报》(哲学社会科学版)2019年第2期。
- ③ 例如，有学者从行政管理的视角对乡村治理结构中的两委关系进行了分析，并以此为核心提出了优化乡村治理结构的策略。参见马宝成：《乡村治理结构与治理绩效研究》，《马克思主义与现实》2005年第2期；有学者从乡镇、村民自治与村委会的关系出发，对乡镇政府与村委会之间的冲突以及协调路径展开了探讨。参见金太军：《“乡政村治”格局下的村民自治——乡镇政府与村委会之间的制约关系分析》，《社会主义研究》2000年第4期。
- ④ 参见张新文、郝永强：《结构—过程视角下中国乡村关系的演进与展望》，《浙江社会科学》2022年第12期。
- ⑤ 与北方地区相比，南方的行政环境表现出相对“弱官僚化”与“强法治化”的指征。如果受访的南方地区都表现出较强的“假想”科层特性与明显的“法治化悖论”，全国的情况更可见一斑。
- ⑥ 参见王振顶：《“草根”、“山寨”为何流行》，《山西师大学报》(社会科学版)2009年第5期。
- ⑦ 参见卢岚、湛晓明：《论中国社会的草根建设》，《学术论坛》2012年第10期。
- ⑧ 参见陆谷孙：《英汉大辞典》，上海：上海译文出版社，2019年，第816页。
- ⑨ 参见吴新叶：《基层治理需要跨越科层制范式的藩篱》，《探索与争鸣》2016年第1期。

⑩ 化用自政治哲学上的经典提法——“国王的两个身体”。

参见恩斯特·康托洛维茨：《国王的两个身体》，徐震宇译，上海：华东师范大学出版社，2018年。

⑪ 参见允春喜、张绪龙：《中国草根组织发展路径探析——基于草根组织与政府关系的视角》，《北京航空航天大学学报》(社会科学版)2013年第1期。

⑫ 与另一基层群众自治组织——居民委员会——相比，村民委员会往往容易展现出更强的科层介入欲望。这是因为，从外观上看，居民委员会与基层政府(街道办事处)间的资源依赖关系，总是围绕人、财、事、物等多种城市管理诉求展开；而村治则可能相反，即表现为“人推事”的状态。关于“内源性建构”的相关论述，可参见马福云：《基层政府与社区社会组织之间的关系探析——基于上海闸北区社区社会组织的实证分析》，《北京科技大学学报》(社会科学版)2015年第2期。

⑬ 参见李占宾：《基层治理的现实困境及法治化路径》，《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)2016年第1期。

⑭⑮⑯⑰⑱ W. 理查德·斯科特：《制度与组织：思想观念、利益偏好与身份认同》，姚伟等译，北京：中国人民大学出版社，2020年，第58—59页，第69页，第62页，第61页，第63页，第63页。

⑲ 参见龚刃韧：《重读密尔〈论自由〉》，《政法论坛》2010年第4期。

⑳ 阐释基层群众自治制度设立动因的文献相对较多，比较新的分析可见周明、许珂：《组织吸纳社会：对社会治理共同体作用形态的一种解释》，《求实》2022年第2期。

㉑ 刘涛：《符号抗争：表演式抗争的意指实践与隐喻机制》，《中国地质大学学报》(社会科学版)2017年第4期。

㉒ 参见刘顺峰：《民间法的人类学范式研究》，《江苏社会科学》2021年第2期。

编辑 孙冠豪