

“三治融合”视野下法治乡村建设的 实践机理与理想图景 ——基于湖北宜都试点的讨论

朱政¹

【摘要】党的十八大以来,中国特色社会主义跨入新时代,中国法治建设也进入新的历史阶段。2018年,经由《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》的颁行,“法治乡村”在政法话语体系中正式得以确立。湖北宜都试点表明,当下的法治乡村趋近于一种“治理型法治”;法治乡村建设的基层创新机制,既是传统的政策实验和社会创新工具,也可以被视为中国特色社会主义法治建设的构成性制度配套;而在法律制度建设方面,回应需求、搭建体系与符号标定渐次展开,层层递进,遵循基层治理的实践逻辑。乡村振兴战略勾勒了法治乡村的理想图景,以“三治融合”的基本要求,观照宜都试点的现有实践,可能获得一些具有普遍意义的理论启示。

【关键词】法治乡村 三治融合 基层治理 宜都试点

【中图分类号】 D035.5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000—8691(2021)02—0077—07

一、问题的提出

党的十八大以来,中国特色社会主义跨入新时代,中国法治建设也进入新的历史阶段。十八届四中全会在“全面推进依法治国”重大战略中提出“推进基层治理法治化”的命题。十九大明确指出“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命”,并依托乡村振兴战略提出“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”。2018年,经由中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》的颁行,“法治乡村”¹在政法话语体系中正式得以确立。可见,在党中央的战略布局和顶层设计中,广大乡村地区的法治建设已成为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

在这个背景之下,全国各地地方皆以著名的“枫桥经验”“桐乡经验”为参照,围绕基层社会治理和“三治融合”,因地制宜地开展试点,以期在实践中借鉴、积累和创造易操作可推广的做法和经验。2019年,湖北省以打造基层社会治理现代化“湖北样板”为目标,选择在宜都市开展“双基强化、三治融合”⁽²⁾的试点工作。其中,在法治乡村建设方面,从制度设计到实际运作,颇多创新值得关注。更重要的是,深入剖析宜都经验,可以通过地方试点洞察新时代国家战略、宏观的中国特色社会主义法治在基层是如何落地、塑造和持续创新的,法治作为“三治融合”的子系统在乡村社会发挥着怎样的现实效用,以及从现有实践出发什么样的法治乡村理想图景是可能的和值得期待的。

¹作者简介:朱政,男,湖北民族大学法学院教授,中南财经政法大学基层法治研究所研究人员,主要从事社会学、基层治理研究。
²基金项目:国家社会科学基金西部项目“全面依法治国背景下基层政法委的体制机制创新研究”(项目号:18XFX002)的阶段性成果

国内学术界的相关研究，大致集中在两个主题之下。其一，作为中国法治建设特殊领域的基层法治或农村法治的研究。一般来说，这类研究多采用基层视角，注重挖掘基层法治的复杂性和特殊性，⁽¹⁾关心真实生活场景中的基层执法⁽²⁾、乡村司法⁽³⁾等问题。其二，关于“三治融合”体系中“法治”子系统的研究。这一类研究，往往以乡村生活和社会治理的整体视角切入，重点探讨法治乡村建设面临的诸多困境，⁽⁴⁾以及“法治”与“自治”“德治”的结构关系。⁽⁵⁾与之相关的，还有大量研究聚焦基层治理“法治化”问题。⁽⁶⁾

既有研究堪称细致、深入，颇具启发性，但也存在一些不足。一方面，大量关于“三治融合”的研究，仍停留在政策解读层面，或者仅仅从理论上探讨治理体系的结构功能，而对现有基层实践缺乏全景式的理解。从某种程度上说，有些研究有意无意地忽略了法治乡村建设的诸多细节，甚至低估了基层法律实践的非规则性。另一方面，“三治融合”在全国各地的试点和具体做法差异相当大，并且省、市、县和乡镇各层级的工作也难以合并讨论，这使得对于法治乡村的经验描述和理论解释呈现出碎片化的形态。既有研究存在的这些问题，不仅可能影响学术界对当下法治乡村建设乃至“三治融合”形成整体理解，而且可能间接影响到基层试点工作。有鉴于此，本文拟采用法律经验研究的方法，以湖北宜都试点为经验素材，聚焦乡镇和村庄，透过纷繁复杂的制度实验和创新，在乡村振兴战略和“三治融合”的视野下，探讨法治乡村建设的实践机理与理想图景，致力于提炼和阐发具有一定普遍意义的理论启示。

最后，需要简单交代。2020年7月，笔者所在研究团队在湖北省宜都市委市政府、市政法委、陆城街道、五眼泉镇和王家畈镇，进行了为期30天的田野调查。遵循田野工作的“饱和经验法”⁽⁷⁾，主要运用了深度访谈、参与观察和文献资料查阅等方法；访谈对象为宜都市政法口的各级干部、乡镇干部、村干部、乡镇企业业主和村民代表。

二、法治乡村何以可能

中国广大的乡村始终是中国法治建设的疑难和薄弱之处。这不仅是因为城乡二元蕴含的传统与现代观念、地理空间的中央与边陲，以及法律文化的国家法与习惯法，构成多维度的内在紧张；与此相关的，还在于改革开放40年，乡村地区法治建设的内涵与重点，随着国家战略、社会结构和制度生态的变迁而不断变化。

简略地说，“一五普法”时期，法治建设需要解决的主要矛盾是基层社会“无法可依”的问题。同时，“送法下乡”⁽⁸⁾还隐含着构建现代民族国家的政治功能，亦即通过法律供给将国家权力延展至共和国的每一个角落。至20世纪末，处于社会转型期的乡村社会发生了空前的巨变，传统内生型权威逐渐衰退，已不足以维系乡村秩序；因而，“乡村社会与国家法律日益趋于亲和”，形成了“迎法下乡”⁽⁹⁾的态势。进入21世纪，三农问题突显，税费改革、乡镇体制改革和新农村建设的战略渐次铺开，伴随着大量国家资源下乡，利益分配型的社会矛盾不断激化，维护基层社会稳定的压力陡增，而法治则开始以治理工具和制度的形态出现，成为国家治理体系与治理能力现代化的核心要素。从这个意义上说，法治乡村的最新提法，“它以乡村振兴战略为时代背景，以提供乡村‘有效治理’为历史使命。”⁽¹⁾

（一）法治乡村：一种“治理型法治”

当下“三治融合”视野中的法治乡村，趋近于一种“治理型法治”。所谓“治理型法治”，以追求基层社会的善治为根本目标，将“法治”视为基础性的治理策略和治理工具；同时，在不断开发、灵活运用多种治理技术手段的过程中，强调“依法而治”的底线思维和保障功能。实践中，呈现出显著的实用工具主义法治取向，亦即“法律在本质上是一种且仅仅是一种实现目标的工具（means）。”⁽²⁾

从某种意义上说，这从根本上规定了法治乡村建设的总体样态。一方面，“治理型法治”内嵌于国家战略之中，肩负极具时代性的治理目标和任务。因而，推动法治进程的内在驱动力很大程度上来自于政治决断和政治规划。法治乡村建设，必然由党中央统揽全局，并不断提出和更新战略目标。另一方面，“治理型法治”对治理效能的追求，又要求基层党委政府因地制宜，

不断探索制度实践的新方案和新做法。因而，法治乡村建设便不太可能出现全国性的“标准答案”或“一揽子方案”。归结起来，法治乡村建设是在政治规划与基层探索彼此嵌套和循环反馈中得以形成、塑造并不断推进的。

（二）基层创新：法治乡村建设的运作机制

基于基层视角，在法治乡村建设中，地方党委政府通过广泛试点，推动制度创新的“锦标赛制”，不断打造典型、激励先进，促成乡镇、村庄“为创新而竞争”^③；并将在竞争中脱颖而出的零散经验进行区域整合和理论提炼，形成某种具有鲜明特色的法治主题和制度方案；进而，在区域推广中进一步观察和完善；最终，通过各种渠道向上推介和广泛宣传，希冀获得上级党委政府的肯认。总之，在党中央高度重视基层治理和社会稳定的情势下，地方政府从单一的 GDP 竞争逐渐转向“经济增长”与“社会创新”两条战线同时发力。因此，法治乡村建设的运作机制或可概括为“基层创新”。

湖北宜都的“双基强化、三治融合”，总体框架由省、市两级党委政府给定；作为省内唯一试点城市（县级市）的宜都市，负责组织实施，并在辖区内层层分解任务，由上至下开展“分级试点”；而各试点乡镇、村庄则在实践中大胆摸索和总结经验，以制度创新参与竞争。具体地说，在乡镇和村庄层面，基层创新的试点模式可以分为以下几个环节。第一，选择试点。市委市政府选择试点，决定资源投入的总量和优先级，通常综合考虑村庄的产业结构、区位优势、干部能力等基础条件，历史文化、党建资源等特色亮点，以及征地拆迁、土地流转等现实需求。生产先进经验的试点村庄，通常具备较好的基础条件和组织动员能力，各类村庄治理问题（如矛盾纠纷、信访）皆处于可控状态。第二，打造试点。伴随着资源的集中投入，试点村庄深入挖掘法治乡村的内涵，初步提炼制度创新和典型经验。例如，宜都市 M 村主推“全国民主法治示范村”，H 村则重点投入“五美之星”的精神文明建设。第三，推介试点。试点打造成形，随即转向推广阶段，亦即逐级向上级党委政府推介，并争取官方媒体的宣传和报道。第四，依靠试点。试点的优胜者，还可能不断积累竞争优势，获得其他方面的资源投入，例如以试点的名义争取各类“项目”，改善村庄基础设施等；而各方面良好的基础，又会成为乡镇、村庄参与后续其他方面竞争的有利条件。此外，试点竞争对基层干部的考核与晋升，也具有实质性的影响力。这些无疑都构成推动法治乡村建设的重要激励。

（三）小结

“分级试点”蕴含的制度创新“锦标赛制”是全国范围内法治乡村建设遍地开花、不断推陈出新的内在驱动；而基层创新则构成法治乡村建设的运作机制，深刻塑造着它的实践形态，影响深远。德国学者韩博天（Sebastian Heilmann）曾指出：“在中国制定政策的方法中，‘试点’和‘以点到面’对中国政治的分类具有重要意义。”^④更重要的是，对于“治理型法治”这个特殊领域，基层创新的意义不仅在于检验政策工具的有效性和控制政策实施的风险，而且在于通过激励创新竞争去挖掘、调动基层的治理资源和法治资源，搭建基层法律制度体系。因而，借由基层创新机制型塑的“治理型法治”，具有更强的地方适应性和制度韧性，更可能面向中国广大乡村社会，将高度规则取向的法治模式与主要依托基层民主生成的“软法”之治有机结合起来。例如，宜都试点就高度重视村规民约的制定与实施。

如此，法治乡村便可能构造为一种双层结构，内核是党中央提出的“依法治国”国家战略与顶层设计，省、市党委政府拟定的法治规划，以及原理性的“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”^①的抽象原则、准则；而外部则通过基层创新，不断生产和调试具有适应性、回应性的法律制度体系，并致力于将制度优势切实转化为治理效能，第一时间接受实践的检验。从这个意义上说，法治乡村建设的基层创新机制，既是传统的政策实验和社会创新工具，也可以被视为中国特色社会主义法治建设的构成性制度配套。

三、重塑基层法律制度体系

党的十九大之前，地方党委政府少有高投入、成体系的法治乡村建设探索；虽然，乡村社会从来都不缺乏纷繁复杂的涉法事务及其制度设计。“三治融合”发源地的“桐乡经验”^②，可以作为辅证。桐乡市越丰村 2013 年前后开始自发摸索，直到

2016—2017 年才将“三治融合”统领下“一约两会三团”的制度框架固定下来。其中，“三团”中的法律服务团，代表法治的“份额”。换句话说，在全国范围内，依托“三治融合”建设法治乡村，仍是一项具有挑战性和探索性的事业；甚至，法治乡村的内涵、核心要素乃至制度体系，都不是清晰和没有疑问的。当然，从基层创新的运作机制来看，法治乡村建设必然经历这样一个探索阶段，最终可能也难以形成一个“放之四海而皆准”的普适模式。

仅就重塑基层法律制度体系而言，宜都试点的具体做法值得关注。首先，是厘清和挖掘乡村社会不同主体的法律制度需求；其次，基于现有制度实践，重点打造基层公共法律服务体系，力求制度供给匹配需求；再次，整合基层创新的零散经验，提炼法治乡村的象征性符号，如宜都试点重点打造的“法治村主任”“驻村律师”等；最后，贯彻党的十九大报告精神，围绕乡村振兴战略，以地方经验阐发“三治”的内在关联，促进三者的有机融合。在笔者看来，当下中国的法治乡村建设，蕴涵着回应需求、搭建体系与符号标定等多重面向，并由此牵引复杂而多维度的制度试验。

（一）回应需求

宜都试点的重要经验之一，正是在于回归社会生活本身，强调制度创新回应基层需求。在当下乡村社会，村庄之间、农民之间已高度分化，不同主体的法律需求显然是多元的，甚至可能存在内在紧张。其一，农民。从最低限度的维护基本权利到矛盾纠纷调解，再到务工、经商等参与市场经济而生成的权益保障，当下中国普通农民对公共法律服务的需求，正处在全方位提升的阶段。近几年，司法所（局）正逐渐成为基层政府的核心部门。其二，村庄（村集体经济）。一方面，乡村振兴战略中的项目下乡、资本下乡、土地流转等高度复杂的涉法事务，远远超出村干部的能力范围，村庄对法律服务的需求具有内生性的一面；另一方面，随着村级治理越发“行政化”^③，作为乡镇政府延伸的村组织，同样受到官僚科层体制和依法行政的刚性约束。笔者在宜都调研中也发现村集体经济（合作社）签订合同，必须经过驻村律师（法律顾问）合同审查的程序。其三，乡镇政府。面对社会转型期乡村社会内部的激烈冲突，如群体性事件、谋利型上访等，基层政府将重大矛盾纠纷导入司法轨道予以化解的意愿甚为迫切。某种程度上说，在当下全面推进依法治国和“乡村治权逐步弱化”^④的背景下，法治乡村建设不仅要求规范国家权力的运作，同时也“因法之名”保护基层政府。宜都试点的典型做法是“律师进村”，即基层政府以购买社会服务的方式聘请驻村律师，将法律服务送到村委和农户门前。不难看出，对于基层政府，法治乡村建设亟须回应的主要还是各类社会治理性质的制度需求。

（二）搭建体系

长久以来，乡村社会的法律制度供给主要依赖“条线”部门各司其职，如乡镇一级的派出法庭、派出所、司法所等，而乡镇党委政府在“块块”上通常重点主抓综治、维稳工作。相对而言，当下的法治乡村建设更注重搭建区别于“自治”和“德治”的法律制度体系。这要求乡镇党委政府突出重点，整合各方面的涉法要素，形成具有地方特色和亮点的法治建设方案。在广大乡村社会，主要表现为建立和完善全覆盖、普惠式的公共法律服务体系。值得注意的还在于，2019 年施行的《中国共产党政法工作条例》明确要求，“乡镇（街道）党组织配备政法委员，在乡镇（街道）党组织领导和县级党委政法委员会指导下开展工作。”这无疑强化了基层政法工作的归口管理，必将进一步推动围绕基层党委政府展开法治乡村的制度建设。

（三）符号标定

法治乡村建设的体系化是“三治融合”的前提。换句话说，即便实践中难以将“法治”与“自治”“德治”决然剥离，例如村规民约的制定与实施，天然地兼具“三治”因子；但在基层创新的过程中亦有必要以符号化的方式标定和突出“法治”子系统。在宜都试点中，为村两委配备法治村主任，被视为法治建设的重要创新和显著标识。法治村主任主要从宜都市司法机关退休党员干部中选任，一般具有较高的政治理论水平、法律专业知识和群众工作经验；主要职责是协助开展法治宣传教育、组织村两委带头学法、协助健全完善各项制度、参与村集体经济重大决策、指导和参与处理矛盾纠纷、接受村民法律咨询等。实践证明，这样一批具有丰富法律实务经验和奉献精神的老党员的确能够发挥重要作用。同样的，驻村律师、社区（村庄）民警

也具有法治符号的象征意义；而法治广场、法治长廊、党员带头学法等内容，皆被列入法治建设的任务清单。相对而言，常规的法律援助、社区矫正、人民调解等，因为不具有显见的创新性，反而少被提及。

法治乡村建设的符号标定，还隐含着另一层意思，或可称之为“法治在场”，即在公共事务或重要场合，以各种方式有意识地嵌入法治符号。例如，选举的组织特别强调法治村主任全程参与，并在选举过程中穿插宣讲《中华人民共和国选举法》。再例如，H村存在数十名50至70岁之间长期无证驾驶摩托车的村民。由于超龄或文化程度不高，无法参加电子化驾考，并获得驾照。因而，成为H村法治工作的重大隐患。彻底解决这一涉法疑难问题，显然超出了村干部的能力范围。最终，只能通过乡镇政府协调，由派出所民警分片执勤，把守通往境内国道的路口，并由村干部上门劝说这部分村民放弃摩托车，改用电瓶车。对于广大的人民群众来说，“法治乡村”“三治融合”这样的“大词”，只有借助日常生活中法治村主任、驻村律师、社区（村庄）民警的“在场”方可得以具化和感知。显然，法治乡村的符号标定是有意义的。在村庄这样一个熟人社会或半熟人社会，那几张熟悉的面孔，即为一套庞杂法律制度体系乃至法治乡村的鲜活象征。

（四）基层法律制度建设的实践逻辑

从原理上讲，宜都试点中的制度重塑，并不完全是法治规划、刻意设计的结果，而更接近于某种实践理性的自然呈现。或者说，当下中国法治乡村建设必然蕴含着某些基本规律，而全国各地在高密度的基层试点中，总能不同程度地把握住这些规律的线索，进而以制度建设的方式予以回应。在笔者看来，宜都试点尚处在持续探索阶段，还难以准确评价，但有限的经验仍值得认真对待。具体地说，重塑基层法律制度体系，回应需求、搭建体系与符号标定渐次展开，层层递进，遵循基层治理的实践逻辑。

其一，面对乡村社会的现实状况，法治乡村建设自然会设定制度回应的优先等级，尽力满足影响重大、甚为迫切的法律制度需求，如维护社会稳定、服务地方经济发展等；而通过基层创新的高强度竞争，能够激励乡镇、村庄深入挖掘当地的多元法律需求，哪怕是不那么普遍和重要的。随着试点铺开，资源密集投入，法律制度建设便能够做到充分供给和精准匹配。其中，尤须合理搭配市场性供给和政府供给两个方面。宜都试点中，驻村律师属于购买社会服务，而法治村主任则属于行政资源配置。

其二，当法律制度供给大致覆盖多元、多等次的基层需求，将零散的制度设计整合为一个内部协调、分工有序的体系，便成为可能和必要。更重要的是，搭建体系能够极大地化解多元主体法律需求之间的潜在冲突，并形成多层次的矛盾纠纷化解机制。以群众信访为例，一方面，要保障农民通过信访渠道反映问题、维护权利和开展社会监督的正当权利；另一方面，又要有效区分谋利型信访、缠访、闹访，恰当运用司法、人民调解等多种资源，力求做到分类治理。考虑到部分群众信访的对象正是基层政府，那么，作为多元主体的农民、村庄和乡镇，对法律制度供给的关切，便可能既高度交织又暗含紧张。因此，以地方党委政府为核心，统筹基层政法工作的“条块关系”，搭建法律制度体系就可能同样需要经历一个相当艰难的调试过程。

其三，为了争取广大群众的支持、拥护和配合，法治乡村还需要适度表达；而地方党委政府在争取高级别试点和向上推介的过程中，亦需要宣传主题和宣传载体。因而，符号标定即成为制度建设不可或缺的重要方面。

总而言之，宜都经验的确呈现出某些规律性，而这可能要归因于某种实践之知或实践理性。因而，这也要求法治乡村建设，必须对乡村社会的整体变迁和微妙的地方特性保持敏感，不断回应人民群众对法治的期待。

（五）小结

基于长时段田野调查的法律经验研究，有助于全景式地把握当下“三治融合”视野下法治乡村建设的实践样态，进而理解其运作的内在机理。一方面，基层创新机制表明，国家战略的顶层设计只能给出总体性框架——如党建引领、“三治融合”等，以及一些抽象原则——如依法行政、矛盾纠纷就地化解、公共法律服务均等化等；而全国范围内各地方的具体做法，则主要依

赖最基层的乡镇、村庄自主开展实践探索和经验总结。另一方面，从重塑基层法律制度体系的角度，法治乡村建设显然具有某些共性和规律性。此外，还应当认识到，这种“治理型法治”的生成路径，可能深刻影响和持续塑造中国乡村社会，并一定程度上规定着法治乡村建设的未来走向。

四、法治乡村建设道路通往何方

2018年的中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》首度采用了“法治乡村”的全新表述，并勾勒出广大乡村法治建设的理想图景。近两年，法律实务界和学术界皆以不同的形式参与进来，对法治乡村进行政策解读或理论阐释，令人欣喜。但也应当认识到，党中央顶层设计中的法治乡村，还只是一种“应然”；而道路通往怎样的“实然”，很大程度上取决于现有实践。因而，以乡村振兴战略和“三治融合”的基本要求，观照宜都试点的现有实践，目光在“应然”与“实然”之间往返流转，或许能够获得一些具有普遍意义的理论启示。

（一）挖掘法治乡村的丰富内涵

当下法治乡村建设的核心是基层治理法治化，以及强化乡村振兴战略的法治保障。诚如张文显教授所言：“依法治理，就是要重视法治在社会治理中固根本、稳预期、利长远的作用，运用法治思维和法治方式凝聚社会共识、化解社会矛盾、维护社会稳定、增强社会活力，提高社会治理法治化水平，确保在法治轨道上推进社会治理现代化。”^①显然，“治理型法治”具有实用工具主义的面向。基于中国后发现代化和法治建设的历史与国情，“实用主义事实上成为中国法治实践主要取向”^②是可以理解的，甚至具有很大程度的必然性。但另一方面，法治乡村建设不能仅仅具有工具性的面向，还应当超越“治理型法治”，并以基层实践和基层智慧丰富中国法治的内在规定性和主体性意涵。简言之，一是，将“三治融合”内含的“良法善治”视为乡村振兴的本质属性，拓展乡村法治的理想维度，从而一定程度上超越阶段性的治理目标与任务。二是，在将“法治”视为维护社会秩序、特别是维护社会稳定主要工具的同时，应当强调规范和证成权力运作的合法性和正当性。在基层治理中，以“法治思维”替代“摆平思维”。“妥善处理国家权力运作的合法性与有效性的冲突问题，有效应对基层法治的复杂性，有助于在实质意义上促进基层法治的生成。”^③也就是说，在中国广大乡村社会，“法治国家、法治政府、法治社会一体化建设”是通过法治乡村建设实现内部构造、复杂运作与符号表达的。

（二）创新法治乡村建设的体制机制

事实上，宜都试点呈现出的基层创新机制，暗含了对广大乡村不同经济发展水平、区域产业结构和社会结构变迁等重要约束条件的考量，以及运用“锦标赛制”的竞争实现制度创新。或者说，“发挥中央与地方两个积极性”、因地制宜和鼓励创新，本身就构成法治乡村建设的最重要经验。但仅仅如此，可能并不足够。还应当认识到，一是，基层创新机制蕴含的高度激励，可能导致“过度创新”，加速生产脱离农民实际生活的“制度上墙”，造成一种制度建设的“内卷化”。二是，“分级试点”打造先进的模式，也可能影响基层政府对不同村庄的资源投入，从而加剧不同自然禀赋的村庄之间进一步分化，人为制造新的不公。三是，基层试点主要依托基层党委政府“块块”牵头，而“条线”上的司法、执法显然更为复杂和专业化。因而，在加强基层党委政府统筹协调的基础上，政法部门深化综合行政执法改革、建立健全基层司法保障等方面的探索，应当同步推进。最后，但并非不重要的，如果把视野放宽，新时代法治中国建设，还需要在法治乡村的命题下，处理好城乡法治建设的一体与二元问题。当然，这已经超出本文的论题，在此不再展开。

（三）有效促进“三治融合”

党的十九大对“三治融合”提出了总体性的要求，乡村振兴战略更加详尽地阐述了“三治”之间的关系，亦即“自治为基、法治为本、德治为先”。事实上，脱离具体时空的制度实践，很难理解这一高度概括和抽象的官方表述；相对应的，与经验素材相结合，以宜都试点进行解读，乡村法治的面貌随即鲜活起来。概而言之，在乡村社会，基于共同生产生活发生的大量村庄

公共事务，需要集体协商和集体行动，缺乏高水平“自治”，村委工作和村庄生活就会陷入无序。不仅如此，对于庞杂而琐碎的治理事务，基层政府无论如何都无法完全覆盖；且不说，国家权力高度介入农民生活需要付出何等的高成本。另一方面，“法治”与“自治”“德治”又深度交织。举例来说，宜都试点中有一项典型经验，即通过“自治”“德治”开展移风易俗。各村庄自发成立“红白理事会”，规范人情往来，倡导厉行节约、限制攀比和控制大操大办；更是为了治理人情异化，杜绝少数人借“整酒”之名敛财。问题的关节点在于，“红白理事会”的决议何以具有约束力和正当性，又如何执行？那么，将广大群众的“协商”与“共识”上升为村规民约，使得“自治”“德治”背后的“法治”轮廓逐渐清晰起来。同时，以“自治”“德治”约束村庄中的少数人，往往会遭遇恰当运用强制措施的问题，而“法治”显然为此划定了必要的限度。之所以说“法治为本”，端在于“法治”内嵌于“自治”“德治”之中，通常隐而不现，但又能够将群众拥护等政治性话语建制化，赋予其规范性和约束力。当村庄事务越出“自治”“德治”的范畴，涉及基本权利保障，乡村法治则主要以公共法律服务供给的方式予以回应。换句话说，作为治理策略和工具的“法治”，与“自治”“德治”既有分工，又具有为后两者兜底的重要功能。

（四）小结

法治乡村建设道路通往何方？在笔者看来，这至少不纯粹是一个理论问题；它更是一个实践问题，甚至是政治问题。诚如苏力教授所言：“中国法治的实践形态和经验一定是驳杂的，一定不符合诸多据称是法治的天经地义在这里，都没有一个标准的答案，或变得与书本上的标准答案无关，只能从创造性的具体法治实践中重新构建出来。”^①作为一项法律经验研究，本文试图解读宜都试点，将勾勒法治乡村建设的多维“图景”^②（vision）作为理论课业；而任何解释性的经验描述和理论提炼，都可能在转瞬间“溶解”于不规则的乡村生活之中，成为中国法治实践的一部分。面对中国社会的剧烈转型，这或许是法律经验研究的宿命；当然，学术研究也因此获得了一种特有的关于中国法治的感受力和参与感。

注释：

1 2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》首次采用了“法治乡村”的表述，《国家乡村振兴战略规划（2018—2022年）》在“三治融合”部分，更详尽地阐述了“推进乡村法治建设”。

2 “双基强化”是指强化全民思想政治基础、强化现代化信息平台 and 治理队伍基础；“三治融合”是指建设“自治为基、法治为本、德治为序”的基层社会治理体系。

3 陈柏峰：《无理上访与基层法治》，《中外法学》2011年第2期。

4 朱政：《基层执法的形态、运行机理与法治径路——以E市控制违章建筑执法为例》，《云南社会科学》2017年第4期。

5 郑智航：《乡村司法与国家治理——以乡村微观权力的整合为线索》，《法学研究》2016年第1期。

6 李牧、李丽：《当前乡村法治秩序建构存在的突出问题及解决之道》，《社会主义研究》2018年第1期。

7 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》，《社会科学研究》2018年第4期。

8 彭澎：《基层治理法治化的逻辑构成与结构范畴研究》，《政法论丛》2017年第2期。

9 贺雪峰：《饱和经验法——华中乡土派对经验研究方法的认识》，《社会学评论》2014年第1期。

-
- 10 苏力：《送法下乡：中国基层司法制度研究》，北京：中国政法大学出版社，2000 年，第 53 页。
- 11 董磊明、陈柏峰、聂良波：《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》，《中国社会科学》2008 年第 5 期。
- 12 张帅梁：《乡村振兴战略中的法治乡村建设》，《毛泽东邓小平理论研究》2018 年第 5 期。
- 13[美]萨默斯：《美国实用工具主义法学》，柯华庆译，北京：中国法制出版社，2010 年，第 49 页。
- 14 何艳玲、李妮：《为创新而竞争：一种新的地方政府竞争机制》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 1 期。
- 15[德]韩博天：《通过试验制定政策：中国独具特色的经验》，《当代中国史研究》2010 年第 3 期。
- 16 习近平：《习近平谈治国理政》，北京：外交出版社，2014 年，第 144 页。
- 17 2020 年 8 月，笔者所在研究团队在宜都调研之后，紧接着奔赴浙江省桐乡市越丰村，对“三治融合”的浙江经验进行专题调研。
- 18 印子：《村级治理行政化的演化过程与治理效果——基于苏北 C 镇调研的分析》，《求实》2020 年第 4 期。
- 19 申端锋：《乡村治权与分类治理：农民上访研究的范式转换》，《开放时代》2010 年第 6 期。
- 20 张文显：《新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新》，《法商研究》2020 年第 2 期。
- 21 顾培东：《当代中国法治共识的形成及法治再启蒙》，《法学研究》2017 年第 1 期。
- 22 朱政：《基层法治的实践生成——以鄂西地区仪式性人情异化的治理为切入点》，《法商研究》2016 年第 4 期。
- 23 苏力：《崇山峻岭中的中国法治——从电影〈马背上的法庭〉透视》，《清华法学》2008 年第 3 期。
- 24 Biao Xiang, Theory as vision, Anthropological Theory, 2016, Vol. 16(2-3), pp. 213-220.