

---

# 国家助推“三治融合”的路径与机制： 基于四川中心村的考察

赵晓霞 邝良锋<sup>1</sup>

(四川农业大学，四川 成都 611130)

**【摘要】**：“三治融合”的关键在于农村主体性再造。农村治理资源不足需要国家赋权和增能。在国家力量与农村主体性之间维持恰当平衡，真正发挥治理主体的内在力量和作用，需要国家项目支撑与党建赋能、选择性激励以及公共空间打造密切结合。国家力量表现的是助推，助推目的就是农村主体性再造。

**【关键词】**：国家助推 三治融合 主体性再造

## 一、问题的提出

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”<sup>1</sup>。为落实党中央这一决定，各地进行了不少有益探讨。总体来看，主要表现在：一方面从完善主体功能入手，认为村委会要发挥“自治平台”的主体功能，通过加强其主体自治能力来实现乡村自治的内生力<sup>2</sup>；另一方面从机制建设入手，形成外生力量有效参与，内生力量有效主导的“三治融合”机制<sup>3</sup>。总之，就是要发挥“治理主体的自觉性”<sup>4</sup>，推进基层治理现代化<sup>5</sup>，期望建设一个“自觉社会”来推进“三治融合”。

然而，“当代中国社区治理的核心问题是社区中治理资源的缺乏”<sup>6</sup>。因此，要培养治理主体的自觉性，首先得为其提供治理资源。为此，“重新找回国家”的回归国家学派由此提出为基层赋权和增能的主张。但这种赋权和增能的方式在增强农村社会治理能力的同时，还有进一步完善和提高的空间。一方面，村委会为了获取政府资源而可能“硬凑”项目。比如政府下达扶贫项目并不一定完全契合本村需求，但有的村委会为了获取资金而不顾实际争取。另一方面，村民参与村庄事务的主动性与项目需求密切相关。参与项目的村民可能会因为有利可图而积极参与村庄事务。

由此形成一个讨论：一方面村庄需要上级政府提供更多的治理资源，以增强其治理能力；但另一方面上级政府提供的治理资源越多，村庄主体性如何进一步发挥就必须认真考量。如何解决这个问题就成为“三治融合”迫切需要解决的课题。在这方面，四川部分中心村在探索国家资源助力“三治融合”时，实施了巧妙的“助推”，即在项目支撑和主体性再造之间维持恰当平衡。

## 二、研究方法 with 案例说明

本研究以四川省雅安市三个中心村落的“三治融合”建设为案例，来透视中国独特的国家与社会关系，并分析国家力量在

---

<sup>1</sup>作者简介：赵晓霞，女，四川农业大学马克思主义学院院长、教授；

邝良锋，男，博士，四川农业大学马克思主义学院副教授。

**基金项目**：国家社科基金项目“现代学徒制背景下高职高专院校思政课‘实践人’育人模式研究”（项目编号：20VSY095）

---

农村“三治融合”中的促进作用,更好地发挥人民满意的服务型政府的职能。在笔者看来,这三个中心村落是研究国家助推“三治融合”的合适案例。

首先,三个中心村一定程度上反映了中国目前三种不同的村落类型。芦山县龙门镇隆兴村是一个典型的传统村落,系全县11个省级精准扶贫重点村之一,村民以从事农业、林业和外出务工为主。名山区百丈镇解放村由银木村和月岗村合并而来,合并之后并没有改变原有的村落形态,代表了当前合村并居的一种村庄形态。天全县始阳镇凤翔社区将原始阳社区、光荣村和新民村1组、8组整体搬迁至新址而成,属于典型的移民新村。三个案例既有传统的中国村落,也有村改居村落,更有完全改变村落形态的移民新村,可以在一定程度上代表当前的村落形态。

其次,三个中心村的“三治融合”代表了国家助推的多种形式。隆兴村属于资源匮乏型村落,因此在“三治融合”上主要依靠上级政府项目来推进;解放村由于自身拥有茶场和月亮湖景区等集体企业,在“三治融合”上表现为以党建带动乡风文明来推进;凤翔社区由于属于整体搬迁村落,上级政府为了打造一个“三治融合”样板,构建了现代化的治理体系。可见,从三个中心村的“三治融合”经验可以大致了解国家力量在其中的不同助推形式。

最后,三个中心村的“三治融合”表现出不同的融合效果。凤翔社区由于构建了现代化的治理体系,因此,在“三治融合”上效果较好,基本实现了让群众“住上好房子、过上好日子、养成好习惯、形成好风气”的目标<sup>(1)</sup>;隆兴村的自治、德治和法治等各种规范的执行是建立在熟人关系的“面子”约束和“积分超市”等物质刺激基础上,但也部分出现了有些事“合理不合法”,有些事“合法不合理”<sup>(2)</sup>的现象;解放村由于集体经济比较发达,国家助推主要通过党建引领乡风文明来推进“三治融合”,因此在内生力方面发挥比较好<sup>(3)</sup>。

本研究立足以上三个典型村落的“三治融合”经验,分析“三治融合”需要国家助推的原因以及国家助推的形式。

### 三、国家助推发轫：农村主体性再造的困境

对于什么是主体性,学界看法不一,这里不作概念上的探讨。本文主题是“三治”规范,因此,对主体性的理解仅仅从规范制度角度分析。从规范制度角度来看,主体性表现为各种规范制度能够自动实施,而不是被动实施。对于好的制度不能自动实施的原因,弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)指出,当“缺乏适当的社会结构支撑”时,好的制度也将无法顺利实行<sup>(4)</sup>。从个体的行动理论看,个体行动首先受一定价值观指引,然后基于自身利益考量是否遵守价值规范,最后要保证个体自觉遵守规范就得存在一定的制约规则。从基层实践来看,农村主体性再造的困境主要体现为三个方面。

#### (一)缺乏主体价值的支撑

学者认为,主体价值是体现并确证了人类自我发展的生存方式,本质上属于现代的或富有现代性的价值论,由此可见主体性价值的作用和功能。价值规范越有权威,越能有效调节社会秩序<sup>(5)</sup>，“三治融合”实现的首要之处就是以“三治”规范为主体性价值的社会结构。

那么,“三治”规范目前是否已成为中国农村社会的主体性价值呢?显然还有一定距离。快速城市化的进程以及伴随而来的信息多元化,使中国农村在价值建设方面,出现了一些值得警惕的新问题。表现为:一方面,与村民自治相关的秩序价值还没有真正成为农村共享的价值规范;另一方面,部分农民漠视法律、歧视法律现象仍然较为普遍<sup>(6)</sup>;最后,部分村民对乡规民约的遵守更多的是基于利益考量,而不是从内心对这些传统规范的信仰和遵从。

#### (二)缺乏互利关系的支撑

---

所谓互利关系就是符合双方共同利益的关系。按照集体行动的逻辑，集团成员之所以愿意自动遵守集体行动规范，主要在于遵守这些规范符合其共同利益，而抛弃这些规范则不符合其共同利益。因此，当遵循“三治”规范不能对自己更有利时，不遵循便可能是村民的“理性选择”。因为通过搭便车行为，行动者反而会获得更大的利益，比如钻制度漏洞等。显然，从经济的逻辑看，这造成了互利关系的断裂，即存在明显的失利方和获利方。

阎海军在考察崖边村时谈到，“人口多势力大的人家会为自己的家族谋利，而人口少势力小的家族则得不到权利保障”<sup>(7)</sup>。这种互利关系断裂的根本原因在于村民犯规成本相对较低。中纪委在2017年3月和8月总共曝光了17起有关扶贫领域的腐败典型案例，其中9起是村干部腐败案件。

### (三) 缺乏亲密关系的支撑

亲密关系的缺失也会导致主体性再造的困境。按照集体行动的逻辑，集团越小越容易产生有效的集体行动。之所以如此，就是因为小集团存在“面子”压力。从这个角度来看，熟人社会比陌生人社会可能更能够使得某些规范实施。

费孝通笔下的“熟人社会”随着人口外流和合村并居改革逐渐向“半熟人社会”和“陌生人社会”转变。一方面，高度的“人口流动性”创造了一种临时感，认同和共同体建设变得相对更难<sup>(8)</sup>；另一方面，合村并居拉大了村民之间交往的直线距离，近距离交往变得相对更难。公共空间的缺失，村民之间原先“抬头不见，低头见”式的熟人交往模式不再成为农村社会的主要交往模式，取而代之的是“点头之交”。

这种疏离的社会关系有时候还会走向对立。正如马克·布洛赫(Marc Bloch)所描述的12世纪的法国农村，乡村社会出现了明显的阶级分化，而且分界线随着时代变化也不可避免地发生波动<sup>(9)</sup>。改革开放以来，中国农民逐渐从过去均质化和同质性转变为差异化和异质性。由于群体分化，村民之间的隔离进一步加剧，以至于基层治理的冲突隐患有可能增多。

由于陌生人社会中的社会关系失去了强大的熟人社会压力，在各项制度如果不健全的情况下，村民之间互相约束和政治参与效能感都将弱化<sup>(10)</sup>。因此，这种“集团也不会通过成员自发的理性行动组织起来实现集团目标”，因为“社会压力和社会激励只有在较小的集团中才起作用”<sup>(11)</sup>。可见，当缺乏亲密关系的支撑时，“三治”规范体系将因缺乏一定的“面子”压力而实施压力增大。

## 四、国家助推实践：四川经验分析

当国家在以治理资源助推“三治融合”时，必须解决主体性再造所面临的各种困境，以便在项目支撑和农村主体性之间维持恰当平衡。在解决主体性再造的困境上，四川省三个中心村的做法为我们提供了一些可资借鉴的经验。

### (一) 项目支撑与党建赋能相结合再造主体价值

要在项目支撑和农村主体性之间维持恰当的平衡，首先要解决项目支撑与主体价值之间的冲突。这种冲突主要表现为部分村民个体自利意识与规范意识的冲突。

凤翔社区通过基层党组织全面下沉来确保村委会自治功能的落实。一方面是确保党对各类自治组织的全面领导。凤翔社区“推行党总支全面领导各类组织，整合社区现有自治组织、经济组织、驻社区单位一并服务管理”。通过党对各类自治组织的全面领导，凤翔社区首先从组织程序上保证了党的政策的垂直贯通。另一方面是将党对自治的领导落实在具体程序上。凤翔社区实行了“居民代表说事、党总支会收集议题筛选提事、社区‘两委’商事、党员大会审事、居民代表大会决事的社区议事机制”，这从执行程序上确保了党的自治方针的落实。

村民个体自利意识与规范意识的冲突，主要表现为村民因为参与项目的无序竞争而丧失基本的道德意识和法律意识。为此，凤翔社区和解放村通过党员力量全面下沉来提升村民道德意识和法律意识的涵养。一方面，凤翔社区4个党员志愿服务队通过政策宣传、矛盾化解、村务监督等形式助推村民规范意识形成；另一方面，解放村还通过“党员公开承诺”和“党员积分卡”的精准管理，具体量化党员服务内容。党员力量的彻底下沉主要是围绕村民关心的难题和村中棘手的问题进行精准化和常态化治理。比如解放村村支书提到：“对于村中难以解决的棘手问题，包村党员上门做思想工作，一次不行就两次三次，直到做通为止，上门次数多了，也感化了他们。”党员力量下沉的效果非常明显。如始阳社区“经过开展治社、民主管理，实现了无一人越级上访，无一例重大刑事案件，真正实现了大矛盾不出社区，小矛盾不出组”的良好局面。

## (二) 项目支撑与选择性激励相结合协调互利关系

由前可知，互利关系断裂的重要原因在于集体行动中的搭便车现象。因此，为了让“三治”规范成为村民自动遵守的规范，就必须解决这种搭便车问题。而解决搭便车问题的根本途径是实施选择性激励<sup>(12)</sup>。通常来说，选择性激励有惩罚和奖励两种机制。根据有关学者的研究结论，奖励机制更能有效提高行动者的积极性<sup>(13)</sup>。三个中心村都采取了项目支撑与选择性激励相结合的方式协调互利关系。

一方面是将项目内容与自治内容直接挂钩，以解决自治中存在的搭便车现象。由于自治主要体现为村民对公共事务的参与，因此通过公共项目激励成为主要手段。项目内容既包括村民关心的现实问题，也包括村落的长远发展规划。如解放村的“洁美家庭”评选项目就属于现实问题，凤翔社区的“特色农业”项目则属于村落长远发展规划。这些项目最初都是上级部门直接注资运转。但经过一段时间的运行之后，最后经费投入就变成了村民自筹。如凤翔社区的垃圾分类项目采取“居民自筹、受益主体付费”的经费保障机制。在项目激励下，村民自治活动开始实施。

另一方面是将项目内容与村民个体行为规范挂钩，以解决德治和法治中存在的搭便车现象。在遏制法治和德治中普遍存在的搭便车问题方面，隆兴村的“积分超市”具有代表意义。其一是项目资金来自于政府帮扶。隆兴村的“积分超市”以村集体经济投入建设运营为基础<sup>(14)</sup>。但“这些渠道背后都离不开政府力量的牵线搭桥，有时候是上级政府直接推进”<sup>(15)</sup>。其二是项目均是直接针对村民日常道德和法律行为。隆兴村的“积分超市”，“以户为单位建立家庭积分档，在善治银行存取积分”<sup>(16)</sup>，“积分超市”按照“基础清单、加分清单、减分清单”三个方面的13项内容对村民日常行为进行评价<sup>(17)</sup>。这些日常行为涉及道德和法律等内容，是法治和德治在乡村社会的具体化。其三是考核结果直接与村民利益挂钩。在隆兴村的“积分超市”里，商品均以积分标价，每个村民可凭“善治银行积分卡”直接兑换相应商品<sup>(18)</sup>。这样做的目的“就是为了发挥‘道德银行’评议指标牵引作用，引导群众转思想、懂感恩、促发展”<sup>(19)</sup>。

## (三) 项目支撑与营造公共空间相结合再造熟人社会

农村是否为熟人社会的关键在于农村是否存在一个交流互动的公共空间。当农村缺乏自主生成的公共空间时，如果有外力打造一个公共空间，熟人社会亦将形成。凤翔社区通过党建项目打造多种社交平台，助力社区由陌生人社区向熟人社区转变。

首先，通过正式组织和非正式组织互相嵌入强化熟人关系。一方面，社区党支部领导成立了群团组织社会服务中心、网格化管理服务中心、关心下一代工作委员会等各类正式组织。另一方面，社区积极引导始阳企业商会、始阳汽修业协会、老年协会、凤阳艺术团等民间组织与社区“两委”共建，实现公共服务活动全覆盖<sup>(20)</sup>。这样，村民对社区的归属感大大增强。其次，通过公共活动为村民提供互动平台。凤翔社区在党支部和共青团引导下，每逢重大节庆日均有大型演出，“文体活动要求每个组派员参与，既可以一起娱乐，又可以增进邻里关系”<sup>(21)</sup>。这在一定程度上促进了村民之间的人格化交往，使村民由陌生人向熟人或半熟人转变。

随着熟人社会的形成，“三治融合”的治理共同体也逐渐形成。一方面，熟人社会创造的“公共空间”可以诱发人们的社

交需求和参与动机<sup>(22)</sup>。凤翔社区由于居民来自于不同村落，互相之间是陌生的，因此互帮互助现象不明显。据社区书记介绍，最初在垃圾回收上，大家不配合，乱扔现象很严重。但自从“搭建居民说事平台后，大家开始把社区当作自己的家园，垃圾清理都是自动解决”。另一方面，熟人社会的“面子压力”促使村民对村规民约和法律法规有一定敬畏之心。因为“大多数人看重朋友和熟人的友谊，并且很看重社会地位、个人声望和自尊”<sup>(23)</sup>。调研的三个村支书都有一个共同观点，即通过多次思想工作可以形成“面子”压力来说服违规村民。可见，正是顾忌于熟人社会的“面子压力”，村民法治和德治水平也能够得到提升。如凤翔社区就获得了“全国民主法治示范社区”的称号。但需要指出的是，这里的熟人社会并不是传统意义上的熟人社会，而是现代法治社会基础上的熟人社会。或者说，是人际和谐、交往有序的社会。

## 五、国家助推价值：意义及其功效

国家助推“三治融合”的四川经验可以给我们带来如下启示。

### (一) 党建赋能具有普遍意义和价值

阎云翔认为，中国农村社会的价值多元化不同于西方市场推动的多元化，始终是“国家管理下的多元化”，国家内化了农民个体发展的方向<sup>(24)</sup>。因此，农村社会价值可以由国家进行整合。在农村基层能够有效承担这个整合任务的是农村基层党建。这是因为农村党建具有草根性和社团性的双重属性<sup>(25)</sup>。草根性表明农村党建可以与农民有效链接；社团性又可使主流价值观传导给农村基层。这种特点决定了农村基层党建在整合社会价值上的有效性。

三个中心村的基层党建通过组织群众和服务社会既实现了“自上而下”的价值传递，又实现了“自下而上”的价值认可。其中，党建组织群众功能将一盘散沙的“原子化”农民有效纳入国家管理的轨道上；党建服务社会功能则通过“公开承诺”等服务实现了农民对党的全面领导内化于心的过程。正如阎云翔所言，“最无拘无束的青年都知道他们可以在个人领域做他们想做的，但是他们必须在国家划定的边界内行事”<sup>(26)</sup>。三个中心村先后取得平安先进村和法治先进村以及民主法治示范社区称号，表明农村基层党建在整合社会价值上具有普遍性。

### (二) 选择性激励需要契合内在需求

以选择性激励解决搭便车的行为既有物质激励，又有精神激励，具体哪种效果较好取决于行为主体的利益需求。以选择性激励推进“三治融合”，需要契合村民内在需求才能达到最佳效果。

三个中心村中，隆兴村由于地处偏远，村民谋求生活相对于其他两个地处城郊的中心村来说较为困难。因此，该村村民在物质利益渴求上要比其他两个村的村民更为强烈。隆兴村的“积分超市”运行效果较好，村民对于超市中的物品较为看重，因而该项目通过兑换商品进行奖励的激励措施在助推“三治”落实方面是效果最好的。相反，解放村由于经济较为发达，村民除了追求物质利益以外，还看重精神层面需求，比如党代表、人大代表、政协委员的身份等。因此，解放村的“道德银行”除了有物质激励以外，更重要的是进行身份、荣誉等精神层面的激励。两个村落根据村民不同需求选择了不同的激励方式，主要原因在于契合了村民的不同内在需求。只有契合了行为主体的利益需求，这样的项目助力才会达到最佳效果。

### (三) 营造公共空间效果最直接

当社区营造了一个利益共同体时，才是制度规范自动实施的最佳境界。三个中心村中，凤翔社区是“三治融合”效果较好的，获得过全国“民主法治示范社区”称号。之所以如此，就是因为凤翔社区营造了一个社会生活共同体。2015年，搬迁而成的社区全面建成之后，村民由以前的散居到现在的聚居，完全成为一个熟人社会。后来，将“感恩、廉政、法治、道德、文明”等内容有效融入村规民约中，形成健康文明的生活方式。在这样一个生活共同体中，“聚居点群众自我管理、自我服务、自我

---

教育、自我监督”,较好地满足了社区居民对公共空间的需求。

以上是中心村“三治融合”的基本经验,但要使其经验更具有推广价值,还需要解决好以下三个问题。

一是助推的资金成本问题。名山区红军村的“道德银行”和芦山县隆兴村的“积分超市”之所以运转良好,很大程度上是得益于上级政府持续提供项目资助。因此,如果要助推经验进行一定的推广和复制,首先需要解决好的是助推资金问题。

二是助推的人力资源问题。三个中心村以党建整合“三治”价值取得了比较好的效果,是基于一个基本前提:党员数量比较稳定,特别是年轻党员占据了较高比例。由于村中各类企业比较发达,年轻人外出务工较少,党员数量较为庞大,三个村年轻党员均在100人以上。这三个中心村的党建助推工作提供了优质人力资源。

三是助推的长效机制问题。在合村并居的大趋势下,营造村落公共空间的难度相对加大。一方面,合村并居后,村民之间的直线距离可能较之以前更大,导致村民之间的社交难度相对扩大;另一方面,合村并居后,原来集中一个熟人空间的村民开始在一个相对陌生的社区中交往,会面临一个新的适应过程,村民之间的无形距离也需进一步弥合。因此,在建立助推的长效机制时,要进一步注重村落公共空间的营造。

#### 注释:

1 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日。

2 邓建华:《构建自治法治德治“三治合一”的乡村治理体系》,《天津行政学院学报》2018年第6期。

3 郁建兴:《深化“三治融合”提升基层治理水平》,《浙江日报》2018年11月13日。

4 张文显、徐勇、何显明等:《推进自治法治德治融合建设,创新基层社会治理》,《治理研究》2018年第6期。

5 杨华:《农村基层理事务与治理现代化:一个分析框架》,《求索》2020年第6期。

6 李威利、马梦岑:《党建赋能的城市社区发展治理:成都经验》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2020年第5期。

7 凤翔社区党总支书记经验交流材料。

8 隆兴村村支部书记访谈资料。

9 解放村村支部书记访谈资料。

10 [美] 弗朗西斯·福山:《落后之源》,中信出版集团2015年版,第195页。

11 [美] 弗朗西斯·福山:《大分裂》,中国社会科学出版社2002年版,第115页。

12 郝亚光、张建国:《多元回归分析下的中国农民法治观念现状研究——基于全国31个省市8054户农民的实地调查》,《江汉大学学报(社会科学版)》2015年第6期。

- 
- 13 阎海军：《崖边报告——乡土中国的裂变记录》，北京大学出版社 2015 年版，第 208 页。
- 14 熊易寒：《国家助推与社会成长：现代熟人社区建构的案例研究》，《中国行政管理》2020 年第 5 期。
- 15[法] 马克·布洛赫：《法国农业史》，商务印书馆 2003 年版，第 212 页。
- 16 贺雪峰：《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》，《政治学研究》2000 年第 3 期。
- 17[美] 曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，上海人民出版社 1995 年版，第 70—71 页。
- 18[美] 曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，上海人民出版社 1995 年版，第 41 页。
- 19 王文宾、达庆利：《再制造逆向供应链协调的奖励、惩罚及奖惩机制比较》，《管理工程学报》2010 年第 4 期。
- 20 该资料由芦山县龙门镇组织委员杨小霞提供。
- 21 该资料由天全县组织部党建办主任杜俊杰提供。
- 22 该资料由芦山县龙门镇组织委员杨小霞提供。
- 23 该资料由芦山县龙门镇组织委员杨小霞提供。
- 24 该资料由芦山县龙门镇组织委员杨小霞提供。
- 25 该资料由天全县组织部党建办主任杜俊杰提供。
- 26 始阳镇凤翔小区“354”自管委管理模式案例(内部资料)。
- 27 始阳镇凤翔小区“354”自管委管理模式案例(内部资料)。
- 28 熊易寒：《国家助推与社会成长：现代熟人社区建构的案例研究》，《中国行政管理》2020 年第 5 期。
- 29[美] 曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，上海人民出版社 1995 年版，第 71 页。
- 30 阎云翔：《中国社会的个体化》，上海译文出版社 2016 年版，第 16—17 页。
- 31 熊易寒：《国家助推与社会成长：现代熟人社区建构的案例研究》，《中国行政管理》2020 年第 5 期。
- 32 阎云翔：《中国社会的个体化》，上海译文出版社 2016 年版，第 17 页。