

· 马克思主义法学专论 ·

乡村基层执法的空间制约与机制再造

陈柏峰*

内容提要：中国的基层执法深受政治体制和社会生态的影响和塑造，“治理空间”可以同时容纳这两种因素，是理解中国基层执法的新视角。乡村治理空间为基层执法提供具体场景，其“拥挤社会”特性和“权力分散”特性，严重制约着基层执法能力。空间区域化机制通过建立综合治理（执法）体系，实现了执法机构的统合和区域化；通过将村级组织、村干部、网格员等纳入执法体系，实现了执法空间的分界和局部化；通过对时间和资源进行情境化配置，实现了时空分区。区域化机制重构着乡村治理空间，回应了基层执法权薄弱和执法能力不足的问题，通过再造基层执法，提高了基层执法效率。

关键词：治理空间 乡村治理 基层执法 执法权

引言

法律文本与社会实践之间始终存在差距，^{〔1〕}法律实效反映着这种差距。从执法过程来看，政治体制、执法机构、执法人员、执法互动等因素都会对法律实效产生影响。西方的执法研究对政治体制、执法体制和社会生态的关注不多，^{〔2〕}或许是因为其法治系统相对独

* 中南财经政法大学法学院教授。

本文系国家自然科学基金重大项目“新型城镇化建设的法治保障研究”（16ZDA062）的阶段性成果，同时受国家“万人计划”青年拔尖人才支持计划资助。

〔1〕 西方学术传统中有所谓“差距研究”，它关注“书本上的法”与“行动中的法”的“差距”。“差距研究”通常先明确立法意图，然后结合数据或材料说明法律实施效果偏离了立法预期，再对这种偏离进行解释，最后提出缩小“差距”的方法。See Jon Gould & Scott Barclay, *Mind the Gap: The Place of Gap Studies in Sociolegal Scholarship*, 8 (1) *Annual Review of Law and Social Science* 323 - 335 (2012).

〔2〕 西方主流研究范式以执法者（包括执法机构和执法人员）为中心，往往对执法者做“理性人”预设，以执法经济学研究最具代表性；也有一些研究着眼于执法与社会的互动，以街头官僚理论最具代表性。相关文献梳理，参见陈柏峰：《党政体制如何塑造基层执法》，《法学研究》2017年第4期，第191页以下。

立和自洽,规则调整模式较为稳定,受政治体制影响不大,抵御社会生态压力的能力也较强。中国的执法研究大多从经验现实出发,对执法进行具体分析,关注执法背后的体制因素和社会因素。有的研究侧重考察社会因素对执法行为和过程的影响,^[3]有的研究关注执法体制甚至党政体制对执法行为的影响,^[4]有的研究将这两种因素同时纳入执法行为的考察视野。^[5]这种研究状况有其法律现象基础。

中国的法律大多不是从社会中自然“生长”出来的,而主要来源于规划和移植。立法蕴含改造社会的意图,通过行政执法系统贯彻实施,而推动行政执法的常常是党政体制。在此模式下,基层执法机构和人员时常要面对来自社会和体制的双重压力,受到社会和体制的双重制约。完成法律设定的任务,需要调用大量资源,而制度配给的资源往往有限,党政体制和执法机构需要不断“在实践中创新”。于是,执法实践中出现大量未在法律文本中明言的体制创新、机制强化、组织扩展、方法借用等非正式安排。要理解中国法治实践,仅仅观察“前台区域”法律文本上的执法机构、执法权归属、依法行政要求等,还远远不够,还有必要结合“后台区域”的各种成文或不成文的制度、体制、机制、组织、措施、方法等。

在中国的执法研究中,已有不少成果致力于反映法律文本同基层执法实际样态间的距离。不过,这些研究大多将社会因素和体制因素视为影响执法的独立因素,对二者进行的系统性考察较为缺乏。由于社会因素和体制因素都作用于基层执法发生的治理空间,形塑着空间的性质,治理空间将是系统性考察社会因素和体制因素如何影响执法效果、再造执法机制的理想视角。

空间视角在法学研究中较为边缘,但早已有之。例如,布莱克认为,法律在社会空间的不同维度(纵向、横向,文化、组织、规范等)都会变换其位置和方向,法律社会学的核心问题是如何测量法律的“关系距离”。^[6]芝加哥社会学派在生态系统的视角下分析城市、组织、国家、职业等社会空间的形态及其内部主体的互动,^[7]尝试通过建构法律系统的空间全景来分析法律职业实践。^[8]李普斯基的“街头官僚”是一个由空间关系定义的概

[3] 此类研究可参见于龙刚:《乡村社会警察执法“合作与冲突”二元格局及其解释——“互动—结构”的视角》,《环球法律评论》2015年第5期,第18页以下;刘磊:《街头政治的形成:城管执法困境之分析》,《法学家》2015年第4期,第31页以下;陈柏峰:《城管执法冲突的社会情境——以〈城管来了〉为文本展开》,《法学家》2013年第6期,第15页以下;贺欣:《在法律的边缘——部分外地来京工商户经营执照中的“法律合谋”》,《中国社会科学》2005年第3期,第91页以下。

[4] 此类研究可参见刘杨:《“专项治理”科层化的实践机制与制度前景——以鄂中×镇食品药品监督管理局的执法工作为个案》,《法商研究》2017年第1期,第55页以下;何艳玲:《中国土地执法摇摆现象及其解释》,《法学研究》2013年第6期,第61页以下。

[5] 此类研究可参见刘杨:《执法能力的损耗与重建——以基层食药监执法为经验样本》,《法学研究》2019年第1期,第23页以下;刘磊:《执法吸纳政治:对城管执法的一个解释框架》,《政治学研究》2015年第6期,第110页以下;陈柏峰:《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》,《法学研究》2015年第1期,第20页以下。

[6] 参见[美]布莱克:《法律的运作行为》,唐越、苏力译,中国政法大学出版社2004年版,第48页。

[7] 参见何雨:《社会学芝加哥学派:一个知识共同体的学科贡献》,社会科学文献出版社2016年版,第302页以下。

[8] 参见刘思达:《法律的社会形态:法律社会学的“无权力”范式》,邹晴译,《法治现代化研究》2018年第3期,第76页。

念，是空间化思维构建的结果，〔9〕“街面警察”与之类似。〔10〕中国也不乏借助空间视角思考法律问题的学者。有的学者基于抽象的空间提出构想，将空间划分为社区、地区、国家、世界四个层次，对应于习惯法、地区性立法、国家制定法、世界共同法四类法律。〔11〕也有学者从具体的空间场景出发，分析了乡土空间特征对警察执法的影响，〔12〕考察了城管执法空间中城管和小贩的角色互动。〔13〕

基层执法实践发生于特定空间，该空间不仅具有物理性，也具有社会性，既是社会关系展开的空间，也是国家治理社会的空间。体制因素和社会因素在执法空间中同时发挥作用，从空间视角观察和解读基层执法，通过建构“治理空间”的解释框架，同时容纳这两种因素，将有助于增进我们对基层执法的理解。治理空间为基层执法提供场景，执法在其中受到各种制约，各种法律外的创新也在其中发生。治理空间视角可以观察法律文本与实践的差距，也为理解这种差距提供可能性。中国基层的社会生活、社会关系、社会治理高度区别于西方，作为基层执法场景的治理空间，也必然有着不同于西方的特征。中共十九届四中全会作出了加强和创新基层社会治理的重要部署，我们也面临“发展中国特色社会主义法治理论”的艰巨任务，有关中国基层执法的研究需要坚持从实践出发，着眼于经济社会基础和法治运行现实，不拘泥于思维定势，创造性地运用理论工具，提炼总结中国法治的经验和特色。本文的写作也立基于此。为集中论述，文章主要以乡镇执法权运行为中心展开。

一、作为执法场景的治理空间

人类居于其中的空间建立在物理基础上，却并非纯粹物理的，它更是社会的，承载着社会关系。空间蕴含了人的主体性和社会性，既是人的主体性在实践中得以形成的重要载体，也在人类实践过程中被创造和赋予意义。空间有其物理维度，在嵌入人的主体性和社会性后，社会关系和权力运行就成了另外两个重要的维度。空间的物理、社会关系、权力运行三个维度相互作用、相互制约。物理性的空间从根本上制约着生活世界（社会关系）和治理实践（权力运行）；生活世界和治理实践是空间的媒介系统，最终决定并再生产空间。首先，空间是生活的前提和载体，是人在社会生活中汲取资源、消耗资源的场域。在某种程度上，空间能够制约甚至决定生活世界的基本样态，其性质决定了生活世界的性质，其构造塑造了个人生活和社会关系。空间的结构和性质可能随着经济社会条件的变化而变化，继而对生活世界和社会关系产生影响。生活世界则以自身的重复性、稳定性，确认和维护其空间基础。社会关系既是物理空间的衍生物，也以自在的方式再塑空间本身，制约

〔9〕“街头官僚”就是基层政府工作人员，包括警察、社会工作者、公共福利机构的工作人员、收税员等，他们处于最基层和具体工作的最前线，直接和公民打交道。See Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 3.

〔10〕参见〔英〕罗伯特·雷纳：《警察与政治》，易继苍、朱俊瑞译，知识产权出版社2008年版，第111页。

〔11〕参见喻中：《法律与空间》，《山东警察学院学报》2009年第3期，第28页以下。

〔12〕参见前引〔3〕，于龙刚文，第18页以下。

〔13〕参见吕德文：《作为法律隐喻的“猫鼠游戏”——城管执法的另一种观察视角》，《中外法学》2019年第2期，第371页以下。

权力运行的实践。其次，空间是治理展开的物理基础，从根本上制约治理主体和治理机制，影响治理过程与治理效能。治理通过空间发挥作用，既受制于空间的物理性质，也受制于社会关系性质。在治理过程中，权力适应或改变空间的性质和塑造模式，主动改变或被动适应既有的社会关系。

空间为基层执法提供场景，执法者与执法对象在其中相遇、互动，执法权在其中运行。执法空间也由物理空间、社会关系、权力运行三个维度构成，不同空间提供不同的执法场景，在这三个维度上都呈现出不同（如表1所示），执法者与执法对象的关系、执法行为的性质都显示出差异。执法的理想场景是办公窗口。执法办公窗口是有禁制的封闭场所，通常有庄严的国旗国徽、醒目的岗亭门牌、身着制服的保卫，人们进出其中要受到监视、检查和控制。在每个区域，执法者与执法对象多被玻璃、栏杆、吧台隔断。这种物理设置使执法者形成角色意识，使执法对象心生敬畏和惧怕，能够确保执法者对空间的掌控。执法者是办公窗口的主人，掌握事务的信息和流程，有足够的权威确保规则执行。对于执法对象而言，办公窗口是陌生的空间，在其中容易产生担心、焦虑和不安，需要保持服从，甚至需要通过某种刻意的谦恭和谄媚，来回避可能的刁难或“合法伤害”。^[14] 办公窗口场景下，执法者对执法对象比较容易建立支配关系，其他社会关系和力量难以介入，执法的确定性高，通行照章办事，无须支付额外的执法成本。

表1 执法场景的比较

	理想场景	城市执法场景	乡村执法场景
空间原型	办公窗口	街头	村庄和田野
物理维度	受控的封闭空间	半开放，相对狭窄	完全开放，广阔
社会关系维度（日常生活）	执法对象在其中缺乏社会关系，人员流动受控	流动性、陌生性、非排他性	熟悉、亲密、高排他性、社会关系密度高
权力运行维度（社会治理）	职业化、等级化，权力作用于个体	权力分布集中、权力密度高	权力分布分散、权力密度低、权力强度弱

城市执法空间的原型是“街头”，街头空间已成为城市一线执法研究的经典场景。^[15] 在物理上，街头空间由纵横的道路构成，以城市建筑物为边界。它是半开放的，道路通向远方，街头空间因此有开放性，而城市建筑物又阻碍了其开放的无限性。人们可以通过道路封锁、放置遮蔽物、利用地形地貌，甚至运用身体来制造空间区隔或封闭。空间是社会行动和社会关系的场景，社会行动者“利用空间来为互动提供各种场景，反过来，互动的场景又是限定互动的情境性的重要因素”。^[16] 从社会关系去看，街头空间是流动、陌生、非排他的。执法者不是街头的主人，不能排斥其他人进入，更不能对进入者进行选择。街头空间人来人往，路人行色匆匆，只做临时而短暂的停留，各有不同的目的。路人之间、

[14] 参见韩志明：《街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2010年第4期，第586页。

[15] 参见陈柏峰：《基层社会的弹性执法及其后果》，《法制与社会发展》2015年第5期，第154页以下；前引[13]，吕德文，第371页以下。

[16] [英] 安东尼·吉登斯：《社会的构成：结构化理论纲要》，李康、李猛译，中国人民大学出版社2016年版，第111页。

路人与执法者之间都是陌生的，常态是互不关心，缺乏熟人之间的那种善意。喧嚣而杂乱的环境蕴藏着种种不确定性和风险，执法者对此缺乏足够的控制能力。不过，由于空间相对狭窄，可以通过制造临时区隔或封闭来强化执法权的存在。

从物理维度上看，乡村治理空间具有完全的开放性。乡村治理空间的原型是村庄和田野。与城市空间相比，村庄和田野是完全开敞的。乡村空间广袤无边，点缀其中的无数村庄通过道路连接。山川河流可能构成村庄的自然屏障，但这种屏障能够被道路克服。封锁道路可能限制人们在广袤原野中的活动范围，但无法造成空间封闭。从社会关系来看，乡村治理空间具有熟悉性、排他性、社会关系密度高的特征。乡村治理空间是“乡土社会”，人们被束缚在土地上，生于斯、老于斯。地方性的限制造就了“熟悉”和“亲密”的社群。“熟悉是从时间里、多方面、经常的接触中所发生的亲密的感觉。这感觉是无数次的小磨擦里陶炼出来的结果。”〔17〕熟人社会的社会关系具有排他性。村子里被称为“客边”“新客”的寄居者，是不被信任的边缘人物。为回避熟人关系，邻里间的交易往往在街集以“无情”的“陌生人”身份进行。〔18〕

权力运行是治理空间的关键要素。中国传统政治结构是“双轨政治”，包含中央集权和地方自治两层，分别形成自皇权而下至县的“官僚之轨”和县以下依赖于绅士的“乡土之轨”。〔19〕如今，传统双轨政治已成历史，现代性的一切都已下乡。政党下乡、政策下乡、法律下乡、现代观念下乡都已成为现实。〔20〕乡村社会已经没有纯粹自为的政治社会现象，其中既有数千年形成的人生价值和社会规范，也有一百多年来现代性介入的因素；既受市场经济的深刻影响，更受国家权力的强力塑造。在全面依法治国背景下，法律下乡已成为国家权力的常规运行方式。不同的法律规范通过不同的执法机构在乡村社会中实践。乡村社会的执法事务大致有三类：一是公共安全管理，涉及安全生产、乡村道路安全、农机安全、消防安全、社会治安、水政等方面事项；二是人口资源环境监管，涉及城镇管理、村镇规划、人口计生、殡葬、国土资源、林业、水利、环保等方面事项；三是市场监管，涉及医疗卫生、食品药品、农资、动植物检疫等方面事项。相应的法律规范由三类机构贯彻实施：一是乡镇政府，目前在计划生育、城乡规划等领域享有执法权；二是县级政府职能部门的派出机构，即通常所说的“七站八所”；三是县级政府职能部门，这些职能部门对发生在乡镇领域的多数执法事务享有执法权。从基层执法的制度设计来看，国家权力的分布非常广泛，涉及社会生活的方方面面。受制于物理维度和社会关系维度，乡村治理空间在权力运行维度上呈现出鲜明特征：权力分布分散、权力密度较低、权力强度较弱。

二、乡村治理空间对基层执法的制约

执法行为对体制资源和社会条件有极强的依赖性，会受到治理空间中原有社会关系和

〔17〕 费孝通：《乡土中国·生育制度》，北京大学出版社1998年版，第9页以下。

〔18〕 同上书，第72页以下。

〔19〕 参见费孝通：《乡土中国》，上海人民出版社2006年版，第147页以下。

〔20〕 参见徐勇：《“政党下乡”：现代国家对乡土的整合》，《学术月刊》2007年第8期，第13页以下；董磊明、陈柏峰、聂良波：《结构混乱与迎法下乡》，《中国社会科学》2008年第5期，第87页以下。

权力运行的制约。民众生活及其中的社会关系特征，权力在空间中的分布特征和运行规律，构成乡村治理空间的特有属性，制约着基层执法的效度。

（一）“拥挤社会”制约基层执法能力

从社会关系即民众生活的维度去看，基层执法受到乡村社会关系的结构性约束。与西方相比，我国乡村治理空间最大的特征是“拥挤”，乡村社会是“拥挤社会”。由于资源获取方面竞争激烈，资源分配难度大，乡村社会的权利配置通常缺乏明确性和绝对性。乡村人际关系密度高，决定了乡村执法的外部成本也较高。

1. 拥挤的资源空间对执法能力的制约

传统中国是一个资源匮乏的拥挤社会，权利界定很难像西方那么绝对。^[21] 儒家建构了“无讼”的伦理观念并以此教化民众，更加导致基层社会生活缺乏明确的权利界定。随着转型和发展，中国的资源日益丰裕，但相对于巨量人口，基层社会的资源分配仍然紧张，拥挤社会的特征没有完全消失。由于平等观念的普及，大多数人都得以参与社会资源竞争，^[22] 强化了社会的拥挤程度。

拥挤社会的民众在思维方式上更接近传统农民而非现代公民，在生活中首先需要考虑生存问题。一个人在行使权利的时候，不能不考虑他人的生存处境，由此带来法定权利的非绝对性。在生活伦理上，绝对化的权利主张会被认为是“欺人太甚”，往往得不到基层社会民众的认可。在拥挤的基层社会，权利呈现很强的模糊性，执法很难在不同主体间划清界限；权利呈现很强的相互性，不同权利处于共生样态。对权利的界定越明确，越容易引发民众冲突。强行界定权利，未必能提高资源利用效率，反倒会致使资源缺乏整合，引发“反公地悲剧”。^[23] 拥挤社会的特性对基层执法构成挑战。基层社会缺乏制度性装置明确个人权利和利益边界。执法要在此种生活样式和社会环境的基础上界定权利，必然会遇到难题；让执法对象和利益相关者接受执法结果，则更具挑战性。

2. 高密度人际关系对执法能力的制约

就单位土地上的人口密度而言，显然是大城市更高。但大城市居民的人际关系松散，并不局限于特定地域，同一小区的居民在生产和生活中常常无太多联系。在街头空间，人际关系更是高度陌生化。在工作单位，人与人的熟识也不似乡土社会，只是工作上的而非全面的熟悉，更不具备乡土社会中的人际亲密。城市社区的人际关系虽然广泛但多不深厚，在学习、工作、生活、兴趣等方面重叠度不高。与此不同，农村地区单位土地上的人口密度不高，人际关系密度却非常高。村庄甚至乡镇区域构成熟人社会或半熟人社会。^[24] 人们在生产和生活中联系紧密，在亲属网络、日常互助、婚丧仪式、农业生产、就业打工等几乎所

[21] 参见 [日] 寺田浩明：《权利与冤抑——寺田浩明中国法史论集》，王亚新译，清华大学出版社 2012 年版，第 415 页以下。

[22] 参见卢晖临：《集体化与农民平均主义心态的形成——关于房屋的故事》，《社会学研究》2006 年第 6 期，第 147 页以下。

[23] See Michael Heller, *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, 111 Harv. L. Rev. 621 (1998); 陈柏峰、林辉煌：《农田水利的“反公地悲剧”研究——以湖北高阳镇为例》，《人文杂志》2011 年第 6 期，第 144 页以下。

[24] 参见陈柏峰：《半熟人社会：转型期乡村社会性质深描》，社会科学文献出版社 2019 年版，“前言”，第 1 页以下。

有方面，都存在交互的可能。即使当前社会流动加剧，人际关系熟悉化程度有所降低，上述基本特性仍得以保留，与大城市居民的高度陌生化、人际关系疏离化不可相提并论。

首先，密度高的人际关系会在社会效果方面给基层执法带来挑战。针对个人的执法行为，在社区、社群中会产生更多溢出效应，在法律效果之外产生更多社会效果，可能影响社区团结、社会稳定、执法实效与法律权威。例如，进入人际关系密度高的社区拆除违法建筑，或“解救”被村民扣留的小偷或债务人，执法者的处置稍有不妥就可能引发群体性事件。理想的执法空间是办公窗口，能够被执法者完全控制。执法对象进出执法空间完全受控，其行为也不难控制。由于执法对象缺乏在场的社会关系，执法一般只需照章办事。人际关系密度越高的地方，执法行为受社会关系干扰的可能性越大，执法所需的额外成本也就越高。

其次，拥挤社会的特征与现代法律运行预设的社会基础并不一致。现代法律规则成长或借鉴自工商社会，按现代工商社会的理念加以设置和安排。用现代法律规则处理乡村中的人际关系和事务，就是用城市工商社会的理念模型解决问题。基层执法的任务之一，就是由现代科层体系用现代法律规则治理社会，推动社会变迁。然而，拥挤社会中的权利界定存在困难，用工商社会的标准去看，拥挤社会的事务是不规则的。“真正要实行规则之治，一个非常重要的前提条件是规则之治的治理对象本身要具有一定的规则性。”^[25] 拥挤社会中人们的生活和行为方式与现代法律规则预设的理念模型有所不同，用源于城市工商社会的法律规则去治理拥挤社会，势必成本高、效率低。强行的“格式化”还可能引发更多社会矛盾，耗费更多社会资源。

再次，拥挤社会的事务与科层体系常难匹配。现代社会的管理都采取科层制，科层体系的权力来源于法律规范的授权，整个体系依法定程序运作；科层组织内部有明确分工，成员的权力和责任由明确的法律规范调控；组织内部职位分等，下级接受上级指挥；科层组织内部有严格的规定、纪律，排斥私人感情，成员间只是工作关系。科层体系的结构与功能具有分割性，它将社会事务纳入不同部门进行管理。执法的理想模式和图景，是按现代科层体系设置的。但对于拥挤社会的很多问题，不仅要考虑法律规则和部门职权，还要考虑更广泛的民生问题、长期人际关系、社会和谐等因素。我国社会转型过程中问题丛生，它们与拥挤社会的现状存在巨大的关联性和依赖性，按照常规科层制的思路和模式处置，有时不但解决不了问题，还可能激化矛盾，使不同矛盾发生叠加和聚合效应。^[26] 科层体系的常规思路在解决这些问题时常遇到技术性困难。这些问题的产生有着多方根源，通过单一部门设计政策或实施执法处罚，经常徒劳无功。

（二）权力分散制约基层执法能力

虽然从制度设计来看，国家权力在乡村治理空间中分布广泛，涉及社会生活的方方面面，但权力的分布仍然较为分散。^[27] 第一，执法权配置的重心在县级政府，作出执法决定的权限主要在县级政府的职能部门，即其中负责具体执法业务的科、股、队，乡镇政府只有少部分事务的执法权。近年来的执法改革多以横向上的权力集中为主，较少聚焦执法重

[25] 苏力：《送法下乡：中国基层司法制度研究》，中国政法大学出版社2000年版，第193页。

[26] 参见顾培东：《试论我国社会中非常规性纠纷的解决机制》，《中国法学》2007年第3期，第3页以下。

[27] 参见陈柏峰：《乡镇执法权的配置：现状与改革》，《求索》2020年第1期，第88页以下。

心的层级变化。第二, 职能部门的执法权配置在纵向上体现出“查处分离”的特点, 县级政府职能部门大多可以对违法行为作出处理, 基层站所只能进行监督检查, 即使发现违法行为也无权处理。第三, 乡镇政府“权小责大”, 虽然执法权大多未配置给乡镇政府, 乡镇政府却负有责任, 承担了大量工作任务。在安全生产、森林防火、殡葬改革、食品监管等广泛的执法领域, 乡镇政府负有属地管理责任。近年来, 环境保护也逐渐成为乡镇政府需要负责的事务。然而, 这些事务的执法权却归属于县级职能部门。

基层执法权的配置和分布呈现分散性, 缺乏聚合性。基于专业分工的执法权配置, 难以形成啃“硬骨头”的合力, 不能满足应对复杂性、多面性事务的需要。“层级一分工”是基层执法权配置的基本结构, 其中层级结构会影响执法的渗透性, 分工结构会影响执法的综合性。执法事项及与之配套的执法权, 通过纵向层级结构向下渗透, 并在各层级中间依据职权进行划分, 形成一个个“条条”; 同属一级的各个部门又受党委政府的统一领导, 通过“归口管理”形成“块块”。由不同的“条条”(政府部门) 分管不同领域的执法事务, 虽然体现了专业分工, 但又使得执法权从配置到行使各个环节都呈现出分散性。

由于执法事项具有专业性, 且不同执法工作有不同要求, 执法权需要分配给专业的政府部门行使, 一个部门通常只能拥有一个领域的执法权, 这造成了执法权配置上的分散。执法人员需要与执法权相配套, 执法部门往往独立组织专业执法队伍, 这导致了执法人员的分散。执法权背后的财政保障根据执法权的配置分配到各机构, 不能统一供给, 造成执法经费的分散。囿于不同执法领域的专业差异, 执法部门之间知识壁垒极高。执法人员通常只了解自己工作范围内的法律知识或执法策略, 对其他执法领域则不甚了解, 其持有的执法证照也限于本专业领域, 不能从事其他执法活动。此外, 执法权的分散性还体现在对某一专业事务的分段执法过程中。例如, 在食品药品监督管理方面, 食品药品从制造到出售需要经过多个阶段, 各阶段既独立又相互连贯。执法权的分配强调各阶段的独立特征, 根据生产、运输、储存、销售等阶段的事务不同进行分配, 各个阶段由不同执法队伍进行监管和执法, 这又进一步加剧了执法权的分散。

执法权因专业分工呈现分散性, 在城市和乡村其实是一样的。只不过, 城市的人口聚集和空间压缩带来了规模效应, 执法人员、经费、资源的总量大, 执法事务繁多, 执法权的分散不会过度降低权力密度和强度, 反而有利于执法的专业化发展。而乡村治理空间中的执法权配置分散, 相对于治理空间而言, 执法权力的密度更低, 执法权更加稀薄。同时, 由于很多乡村事务是非专业化的, 需要开展综合性治理, 专业化的执法权配置本身就稀释了执法力量。从执法人员数上看, 拥有执法权的主体集中在县级政府部门, 负责某一具体事项的往往只有两三个人甚至一个人, 而执法事务却分布在全县的治理空间中。薄弱执法力量和广阔空间的对照十分鲜明。

首先, 执法权在地域空间上的密度不足。相对于广阔的乡村地域, 执法权的分布非常稀薄, 难以密集作用于治理空间。在城市街头空间, 执法权虽不能实现绝对控制, 但权力密集程度和控制程度要高于乡村空间。半封闭的街头空间, 总是比完全开放的乡村空间便于控制; 相对狭小的街头空间, 总比辽阔无边的乡村空间更易于被权力元素填充。诚然, 在乡村治理空间中, 城镇建成区、村庄和集镇集聚了大多数民众, 容纳了大量的执法事务, 包括几乎所有的乡村市场监管类执法、大部分公共安全管理类执法和人口环境资源管理类

执法。但城镇建成区、村庄和集镇是星罗棋布的。此外，有大量的法律需要在城镇建成区、村庄、集镇之外执行，分布在无法被完全控制的极为广阔的地域空间，典型的有林业行政执法、国土资源行政执法和环境行政执法等。物理空间广阔必然稀释权力，使执法权在治理空间中的支配力有限，难以完全契合此类执法工作的要求。

其次，执法权在治理层级上的渗透力不足。在乡村治理空间中，行政层级涉及县、乡、村三级，县级政府是完整的政权，乡镇政府的权力不完备，却是直面乡村社会的基层政权。执法工作的开展体现为县乡两级政府的权力运行。然而，从治理层级来看，村庄是县乡两级之下重要的治理单元。实践中，“县—乡—村”的三级体制是国家治理乡村社会的基本体制框架，也是乡村治理空间被行政体制形塑的架构。最低层级的执法机构是乡镇政府和基层站所，这限制了执法权能够直接抵达的范围。村庄在社会关系上具有较强的封闭性和排他性，在物理维度上较为广阔，乡镇层级的执法者要进入村庄行使执法权，就会面临许多困难。在“县—乡—村”的行政层级中，执法权在治理空间中的渗透，离不开村级组织的支持，制度安排会敦促村干部成为执法者在村庄的代理人。

三、空间区域化机制对执法权的再造

乡村治理空间的性质以及执法权配置的分散性，给执法任务的顺利完成制造了许多困难。第一，分散的执法权难以解决多属性问题。执法权分散在不同的执法单位和执法阶段，各个执法部门更擅长解决单属性问题，且缺乏互助与合作。乡村治理空间中的执法事务大多掺杂多方利益，容纳多种社会关系，涉及多个专业领域。分散的执法权配置在遇到复杂问题和综合性问题时，难以较好应对。尤其是，社会突出问题时常带有急迫性，执法部门需要具备极强的应急能力，在短时间内集中执法力量，迅速高效处置。第二，分散的执法权难以应对大范围的特定事务。就某项具体执法任务而言，拥有完整执法权的可能只是县政府某部门的两位执法人员，或者还加上乡镇站所的两三位执法人员。面对全县范围的特定事务，他们几乎不可能全面完成执法任务。因此，需要对执法力量进行重组。乡村治理空间也将在这一过程中完成再造。

空间具有生产性，它不仅是生产的结果，其本身也是生产者。空间不仅是社会关系作用下的产物，也作为社会关系发生的前提和基础作用于社会。在分析的意义上，只有通过空间进行解码，才能揭示一个社会的空间实践。^[28]通过对乡村治理空间的解码，将其中隐藏的社会关系揭示出来，才能真正理解基层执法的空间实践形态。村庄和田野不仅是物理空间，也是作为权力运行场所的治理空间，是乡村执法发生的一线场域。权力在空间中的分布和运行，可能反映在空间的格局中；空间的格局往往对应着一定的社会结构、社会关系模式或权力运行机制。在广袤的乡村空间中，权力分布严重不足，权力的支配缺乏可持续性，有必要通过有效的空间区域化机制，对权力分布与权力运行格局加以再造。

相较于办公窗口，乡村治理空间处于边缘地带，是国家权力辐射的薄弱环节，而其恰恰又是治理的“一线”。权力在时空分布上的薄弱特征，可归因于乡村治理空间的物理属

[28] 参见郑震：《空间：一个社会学的概念》，《社会学研究》2010年第5期，第178页。

性。要在权力薄弱地带有效执法，治理空间的区域化机制必不可少。区域化不能仅仅理解为空间的局部化，其还涉及各种例行化行为的时空分区。人们的行为在不同时空分区中产生固定的分化，同一类行为在特定的时空区域内定位，并通过重复，形成一种例行化的固定模式。时空分区在时间跨度或空间范围上千差万别。在那些空间上涵盖广袤、时间上也延续弥久的区域中，空间和时间的范围以各种不同的方式交织在一起，依赖某种较高度度的制度化。^[29] 区域化机制的目标是将社会行为跨越时空进行结构化。

乡村治理空间的区域化机制主要体现在三方面：（1）治理空间中所有执法机构和基层政府的统合及区域化。具体表现为，建立以乡镇政府为中心、以综合治理为核心特征的综合治理（执法）体系。部门职能划分、政府层级的划分，在客观上导致了执法权的分割。综合治理在治理空间中建立了一种统合和区域化的机制，以建构权力集装箱，实现区域内部配置性资源的重组。这一区域化机制中，既有权力的统合与集中，也有权力的边界划分。（2）乡村治理空间的局部化。其在制度上表现为，将村级组织、村干部、网格员等纳入以乡镇政府为中心的执法体系。这些村级组织、村干部、网格员的工作任务有其物理空间范围，将其纳入执法体系的过程就是对执法空间进行分区的过程。（3）时空分区。时空分区主要通过时间和资源的情境化配置实现。

第一，建立以乡镇政府为中心的综合治理体系，实现执法机构的统合和区域化（如表2所示）。执法权配置的重心在县级政府，乡镇政府在多数事务中缺乏执法权，却要承担属地管理责任。乡镇站所虽有部分执法权，但执法力量单薄，面对广阔的乡村治理空间，难有稳定的执法效率。因此，乡镇政府往往将基层站所纳入“统筹”，形成一个整体性的综合治理体系，将各个站所的执法任务也纳入乡镇政府的统一筹划。如此一来，不仅执法力量有所增强，乡镇政府的执法任务也大大增多。

表2 执法机构的统合及区域化

	空间要素	机制内容	空间实践	关联的制度化
执法机构的统合及区域化	层级制与职能划分	科层制：不同职能部门按专业职责行事，同一职能部门上下级遵循“命令—遵从”模式	产生不少边界模糊和职能交叉地带	日常执法遵循科层制下的执法权分割模式
	行政区划与党政体制	党政体制：党委政府作为行政区划内的“权力集装箱”，统合所有机构进行综合治理	通过综合治理解决日常执法的遗留问题	属地管理责任、行政首长负责制、党政同责制

基层站所以对乡镇辖区内的执法事务负有直接的监管职责，但缺乏相应的执法能力来履行职责。作为县级职能部门的基层延伸，基层站所需要落实上级部门下达的工作任务，并对其辖区内的执法事务负责。但基层站所并不具备履行职责的能力。权限不足是一方面原因，即除了公安、工商等部门的基层站所拥有一定种类和幅度的执法权，多数基层站所并不拥有执法权，只能进行监督检查，难以及时有效地处理违法行为。更重要的是，基层站所缺乏必要的人力、物力和财力，在日常执法中缺乏深入社会的渠道和开展工作的组织基础。这些都限制着基层站所的监管强度和工作范围，使其不得不依赖乡镇政府。

[29] 参见前引[16]，吉登斯书，第112页以下。

乡镇政府承担属地管理责任，具体依据有两种：一是行政首长负责制，典型的治理事务如森林防火。乡镇政府没有开展林业行政执法的权力，但要承担辖区内的森林防火工作。“森林防火指挥部”为乡镇政府“获得”执法权提供了组织基础。经由森林防火指挥部，乡镇政府将林业行政管理部门设立在乡镇的基层站所、森林公安派出所吸纳到防火工作网络中，由此获得治理森林消防违法行为的执法权。二是“党政同责”的问责机制，典型的治理事务如食品安全监管工作。“党政同责”的问责机制体现了各级党委政府对食品安全问题的重视，但乡镇并未配备相应的监管执法权力和执法队伍，吸纳、联合有权执法机构就成了乡镇党委政府履行“党政同责”的重要手段。乡镇食品安全委员会为乡镇党委政府履行领导责任提供了组织基础。通过实行委员会制，与食品安全治理相关的执法机构、各村级组织联合成为治理食品安全问题的委员单位，“乡镇领导—有权执法机构参与—村级组织协助”的组织结构使得乡镇党委政府暂时“获得”执法权，以应对“党政同责”的问责压力。

在上述制度压力下，乡镇政府建立了以自己为中心的综合治理（执法）体系。综合治理体系的建立和运转，构成执法机构的统合及区域化。综合治理体系打破了通常的科层制执法权分割模式，不同职能部门不再局限于原有的专业职责。党委政府成为行政区划内的“权力集装箱”，统合所有的执法机构及相关组织。综合治理的对象主要是日常执法的遗留问题，范围主要是科层制下的职能边界模糊地带和职能交叉地带。每一次综合治理中，不同执法机构聚集力量在某一特定空间内同时发挥作用，其实质就是被统合的执法机构的区域化。

第二，将村级组织、村干部、网格员等纳入综合治理体系，实现空间的分界和局部化（如表3所示）。以乡镇政府为中心的综合治理体系，不能完全缓解广阔空间带来的权力薄弱问题，还必须借助村级组织、村干部、网格员等，将治理体系的触角深入村庄内部。当乡镇政府负有属地管理责任时，常常会将责任分解给村级组织。大部分执法事务发生在村庄中，乡镇政府、基层站所需要通过村级组织来开展执法工作，村级组织承担了大量的执法辅助任务。^[30] 村级组织、村干部和网格员不直接行使执法权，但其辅助工作实际上比执法行为本身还重要。首先，他们替代执法机构在乡村社会进行监督检查。这种监督检查并不单纯是发现或举报违法行为，还有长时段的监督与管理，涉及市场监管、安全生产、社会管理、自然资源监管等多领域。其次，在替代执法机构进行监督的基础上，他们还要劝阻、制止违法行为的发生。再次，他们需要花费大量的精力制作文书材料、文件档案，确保基层执法机构的履职留有痕迹。

表3 治理空间的局部化

	空间要素	机制内容	空间实践	关联的制度化
治理空间的局部化	地域与行政区划	分区：将广袤的乡村治理空间局部化	按村级组织地域分配村干部的执法协助范围	村级协助基层政府工作的制度、乡镇考评制度
	地域与网格	网格化：对乡村治理空间做不同于行政区划的另一种分区和局部化	通过聘用网格员重新分配地域空间和管理任务	网格管理制度

[30] 参见李梦侠：《半专业化群众组织与合作治理——以S镇林业管理工作为中心的考察》，《湖北社会科学》2016年第8期，第50页以下。

乡镇政府和村级组织组成的乡村组织体系,具备明显的信息优势、组织资源优势,使得行政权力能够在执法领域深入乡村社会。在这一行政执法体制中,村级组织是体制的末端环节,虽然不是一级政权,却是受基层政权支配的一级组织。村级组织贴近基层社会,在治理中能够掌握相对充足的信息。基层执法的多数工作需要建立在对人口、事务信息及收集和更新的基础上。采集信息最主要的方式是走访调查,乡村组织在这方面具有比较优势。乡村组织采集和更新信息的意义在于,对潜在的执法对象进行监控,为制止可能出现的违法行为做准备。随着外出务工人员数量的增加,信息采集难度进一步加大,不依赖村级组织和村干部,要完成此项工作是不可想象的。

将村级组织纳入治理体系,利用的是组织资源上的优势。在现行的制度安排中,乡镇政府与其行政辖区内的居委会、村委会是指导与被指导的关系,而乡镇党委与社区、村庄的党支部是领导与被领导的关系。借助党的组织关系以及行政绩效激励机制,乡镇能够让村干部协助开展执法工作,使行政权力更加深入社会基层。激励机制包括“责任状”“绩效考评办法”等。村干部的工作与村级组织的资源获得、村干部的个人福利挂钩。激励机制的运行紧扣村级组织所缺乏的资源和村干部的个人利益,从而强化村级组织对执法事务的参与。在压力型体制下,执法事务被层层下放,甚至形成了村级组织对执法事务“兜底”的执法格局。

村干部、网格员在执法中的协助作用不可小觑。首先,他们可以陪同乡镇干部入户走访。对于村民而言,乡镇干部属于“外人”,村干部、网格员能帮助乡镇干部深入村庄。其次,他们可以补充乡镇干部在人力上的不足。相较于乡镇的行政辖区而言,乡镇站所的人力十分有限,与执法事务的巨大规模和体量形成鲜明对比。村干部、网格员可以替代乡镇干部承担收集、更新人口和事务信息的任务。例如,在交警难以深入的地区,村干部常常是乡村、社区内道路的实际管理者。再次,村干部、网格员作为乡镇政府与基层群众之间的纽带,能够缓和乡镇政府与执法对象的矛盾冲突,拓展执法的协商空间。当执法人员与执法对象发生冲突,村干部、网格员居间协调,能尽可能降低工作难度。他们可以一边做执法对象的思想工作,一边向乡镇政府强调执法对象的难处,促使乡镇干部尽可能考虑实际情况。

将村级组织、村干部、网格员等纳入综合治理体系,其重要作用是实现空间的分界和局部化。村级组织和网格都有其地理边界,村干部、网格员参与基层执法都会遵循相应的地理边界,相关管理制度也会按照村级组织、网格的地域范围向村干部、网格员分配执法协助任务。如此,基层执法在乡镇地域范围内被进一步细分,乡村治理空间也就实现了分界和局部化。值得一提的是,在不同执法事务中,网格的范围可能有所不同,且不一定与村级组织的地域范围完全重合,网格是将乡村治理空间做不同于村级行政区划的另一种分界和局部化。

区域化机制的本质在于重构治理空间,即通过重构治理空间中的权力密度,提高权力运行能力和执法权运行效率,最终重构执法权。通过建构以乡镇政府为中心,将村级组织、村干部、网格员等纳入其中的综合治理体系,乡村治理空间中的执法权得以重构。被区域化机制重构的执法权,与法律制度文本上宣示的执法权,分别构成执法权的“后台区域”和“前台区域”。区域化机制提供了时空闭合的区域,产生了某种封闭性,以保证前台区域

和后台区域相互分离。在前台区域，执法权大多归属于县级职能部门及其执法机构；暗藏在后台区域中的，是一套针对治理空间和执法机构的区域化机制。执法权的分配、归属和行使，嵌入在一套庞大而有序的综合治理体系中，变得十分复杂。“区域化的前台部分总是不具有本真性，而隐藏在后台的不论是什么，总是更真切、更实在的东西。”^[31]

四、时空分区与执法权行使的情境化

在微观执法实践中，乡镇政府及每个执法机构还会进行时空分区，使时间和资源在执法活动中获得情境化配置。这同样是探索“后台区域”的重要切口。社会互动和社会实践不仅在特定空间中发生，还与时间紧密联系在一起，发生在时空交织的关系中，构成社会生活、社会行动、社会制度的情境性。“时空分区”是对时间和空间的交织概化出的描述性概念，它指时间和空间交织固定化为社会行动的特定时空结构。^[32]在时空区域中，个人的日常生活和组织的行为呈现出某种规律且反复出现，社会行动者会在特定时间及相应的固定地点从事例行的活动，从而构成时空分区。

执法活动的区域化，不仅仅是执法空间的局部化，还有在其时空边界涉及各种例行化行为的时空分区。执法在不同的时空分区中产生较为稳定的分化，在特定时空分区中呈现出例行化特征。当某种时空因素出现时，执法者将不假思索地进入某一“区域”，采取特定的执法行为。执法活动面临多种时间跨度和空间范围的分区，呈现出各不相同的情境片段。基层执法时空分区的本质，是通过时间或空间的区域化实现执法权在空间中的支配力。

第一，基于日常执法之阶段和特征的时空分区。乡村治理空间中的执法，几乎都不发生在作为科层制理想类型的办公窗口。很多事务被纳入执法视野，源于执法人员的主动巡查。“巡查—处置”是乡村基层最常规的执法模式。当然，基层执法还有其他模式，如“举报—处置”“技术监控—处置”。尤其在东部地区，基于先进技术的监控手段在执法中的使用越来越普及，对执法人员外出巡查的替代程度越来越高。例如，在土地执法中，卫星图片查验已在很大程度上替代了巡查。尽管如此，巡查依然不可或缺。从地域范围相对较小的街镇管理，到地域范围广大的土地违法建设巡查、森林防火防盗执法，执法涉及的地域范围越是广大，巡查越是重要。

巡查涉及两个必要环节：一是对执法地域进行划分和编码，使之成为“可治理空间”；二是制定工作时间表，为执法地域配备相应的执法力量。巡查就是执法人员或协助人员根据工作时间表的时间安排，对业已划分和编码的地域空间进行巡视和检查，这其实是权力作用于空间的过程。巡查使国家执法权在广袤的被治理地域持续存在，使地域成为“受治理空间”。由于需要治理的地域广阔，执法权力始终处于“巡游”状态。一旦巡查发现问题，就需要临时分配执法资源，广泛调配执法人员和聚集执法力量，在空间的某个部位或场所强化执法权存在，实现有效处置。执法资源在空间的某部位或某点聚集，意味着其余部位的权力需求难以得到满足，甚至将在长时间处于权力真空状态。因而，从日常执法的

[31] 参见前引〔16〕，吉登斯书，第117页。

[32] 同上书，第115页以下。

阶段和特征去看,执法呈现出巡查区域(时段)与处置地点(时刻)的时空分区,执法力量和执法资源在时空上的分配并不均衡。

第二,基于乡村生产生活之季节性的时空分区。乡村生产生活受到农业的季节性和周期性影响,县域的城镇建成区因与农村联系紧密也易受到影响。从农业生产环节去看,春季插秧、夏季灌溉(排涝)、秋季收获、冬季农闲,不同季节的执法重心有所不同。春季万物生长,疾病容易传播,食品安全执法压力较大,尤其是中小校园食品安全执法需要被格外强调;夏季抗旱,灌溉、排涝容易带来邻里纠纷,治安执法工作量较大;秋季收获,禁烧农作物秸秆、环境保护的执法压力更大;冬季农闲,容易出现偷盗现象,治安执法压力凸显。乡村社会生活也受制于国际分工背景下农民的家计安排。从农民生活节奏安排去看,腊月回家过年,春节过后外出打工,一年积攒的各种矛盾会在这期间被一一梳理。因此,春节之前是农村纠纷的爆发期,治安执法压力较大。外出打工的农民家庭还会将婚姻仪式安排在春节前后,食品安全执法工作量相对较多。春节前后需要完成育龄妇女的妇检,计划生育执法工作繁重。此外,春节期间和清明期间还是各种安全事故的高发期,安全执法压力较大。

中国农村土地广袤,农业生产效率不如工商业,相关执法往往投入大、收益小,这与城市以及工商领域执法可以带来经济收益大不相同。自然环境条件以及以此为基础展开的生产生活节奏安排,无疑为基层执法带来了超出常规的季节性执法压力。为适应季节性的自然环境制约,基层政府和执法者会对执法事务进行预判,根据季节需求加强执法,执法资源的分配也要根据季节进行调整,从而构成一种时空分区。基层执法的重心在季节循环中也呈现出例行化特征。

第三,基于党政体制“中心工作”模式的时空分区。西方国家严格按照科层制的职能设定进行社会治理,执法事务由具体执法机构承担。中国与之大不相同,党政体制对基层执法起着强烈的塑造作用。^[33]党政体制可能直接介入社会治理,领导众多执法机构统筹处理执法事务,这主要通过中心工作模式实现。地方党委政府根据经济社会发展的总体思路,从众多事务中遴选出最重要的事务作为中心工作,以目标责任的形式下发给下级党政部门,并通过党的组织体系对执法部门进行改造和重组,充分调动和有效整合各个部门的资源。^[34]党委政府从诸多事务中遴选出重要事务作为某段时间内党政系统的中心工作,未被遴选的治理事务仍由职能部门完成。以党委政府为主体的政治机制将重要的治理事务转化为中心工作,再通过压力机制、动员机制和行政包干制等重构科层结构、整合科层资源,完成具有综合性、紧迫性的中心工作,从而克服行政科层制的缺陷与惰性。^[35]中心工作模式能够“集中精力办大事”,是基层政府的“强治理”模式。

基层执法事务嵌入在中心工作模式中,执法事务被分为中心工作与一般工作。已有学者发现,土地执法部门被嵌入在党政体制及其建构的中心工作中,真正完成的并非其职能

[33] 参见前引[2],陈柏峰文,第196页。

[34] 参见杨华、袁松:《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》,《公共管理学报》2018年第1期,第12页以下;杨华:《县域治理中的党政体制:结构与功能》,《政治学研究》2018年第5期,第17页。

[35] 参见欧阳静:《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》,《开放时代》2019年第2期,第184页以下。

目标，而是中心工作目标。^[36] 一般工作多指职能部门的日常事务，党委政府只做一般性指导和监督，大量的具体事务由执法机构完成。中心工作实质是一种政治任务，对执法机构的工作态度和工作投入有更高要求。在行政管理考核中，中心工作在指标体系中占的比重较大，属于硬指标，甚至是“一票否决”指标；一般工作属于软指标，往往是默认的给分项目。硬指标能够凸显政绩，影响领导干部前途，也会影响执法人员的考评绩效和奖金，因而会受到重视，得到更多的精力投入。中心工作常常是党政领导亲自抓的，且超出具体执法机构的事务范围。为完成中心工作，有时需要将不同执法机构纳入同一执法体系中。在领导的重视下，具体执法机构的负责人和执法人员也会随之重视，执法人力和资源的配置相应出现集中趋势。综合治理、计划生育执法等事项，过去长期是乡镇的中心工作。近年来，土地执法、环境执法、安全生产执法等事项逐渐成为中心工作。

中心工作模式在客观上会促成执法机构的时空分区。党委政府通过中心工作与一般工作的区分，引导执法机构区别对待不同执法任务，执法资源会被重点投放到作为中心工作的执法事务中。对于具体机构而言，如果其负责的某项执法任务成为中心工作，就需要将执法力量和资源重点投放于此；如果其他机构的某项执法任务成为中心工作，就需要向自身部门工作之外投入执法资源。中心工作模式不但会影响执法机构的资源投入，还会影响执法人员在时间上的投入和空间上的活动范围。在中心工作上投入的时间多，执法人员在相关空间中出现频率高，执法权在该空间中的分布就相对“厚重”。无论是对具体机构还是对乡镇整体来说，中心工作与一般工作的区分，都会导致一种时空分区，基层执法在面对中心工作或一般工作时，会呈现出例行化特征。

第四，基于特殊时期工作安排的时空分区。基层执法在日常工作之外，还会在一些特殊时期，有针对性地投入更多执法资源。此类特殊时期既包括自上而下的专项行动时期，如全国性的“扫黑除恶”时期，刑事执法力度会加大；也包括迎接上级检查时期，如创建卫生城市的检查时期，环境卫生执法投入会更大；还包括特殊敏感时期，如“五一”、国庆、重大会议召开期间，社会治安执法力度会更大。这些时期的形成往往有体制上的原因，在某种程度上带有中国特色。特殊时期不是基层政府或执法部门决定的，但基层政府不能不重视和面对。基层党政及相关执法机构需要在此类期间加大投入执法资源。特殊时期中，某种特别的执法任务可能会成为临时性中心工作，它在影响执法资源投入方面类似于基于党政体制的中心工作模式的时空分区，在时间上与日常工作存在一定差异，呈现出“运动式治理”的特征。

运动式治理通过动员和配置组织系统内外的人财物资源，突破科层体制的职权配置和部门壁垒，以“短平快”的方式在相对局促的时空中实现治理目标。在突破科层体制的职权配置和部门壁垒方面，它与中心工作模式高度一致，也通过压力机制、动员机制和行政包干制等重构科层结构、整合各种资源。在特殊时期，作为临时性中心工作的执法任务成为重点工作或政治任务，它具有相当的紧迫性，需在短时间内集中资源打“攻坚战”和“歼灭战”，“短平快”地改变局面。根据领域和性质不同，这类执法任务有的需要调动党政体制内众多部门来完成，如农村垃圾专项清理行动；有的只需调动相关职能部门或特定执

[36] 参见前引[4]，何艳玲文，第61页以下。

法机构，如农村交通安全专项行动只需调动交警、交管、安管等部门联合行动。在这些特殊时期，人财物资源被广泛动员起来，投入的时间、精力和资源与其他时期大为不同。与党政体制中心工作模式的时空分区相比，特殊时期的执法，意图在更加局促的时空中实现目标，执法行为的例行化特征更加突出，相应的时空分区更为凸显。

以上四种时空分区模式，也许不能穷尽执法权行使的情境化类型，但可以印证“区域化包含在时间跨度或空间范围上千差万别的分区”，表明“空间和时间的‘范围’都可能以各种不同的方式交织在一起”（通过表4，可以更直观地看出这一点）。虽然同属区域化机制，时空分区与空间的局部化却有所不同。空间的局部化是通过空间的分界解决执法权在空间上支配力不足的问题，时空分区则是通过时间和资源的配置来解决该问题。两者都反映了执法权运行的复杂态势。当然，在时空分区下，执法权在乡村治理空间中的支配力缺乏可持续性。由于执法权在乡村治理空间的支配力较为薄弱，执法者的日常工作难见成效。通过时空分区来加大特定时空中执法权的强度，必然导致其他时空中执法权的弱化，特定时空中集中的资源投入只可能是暂时的，难以长久维系。^[37] 随着时空分区的例行化，执法权的强度呈现明显的周期性。执法权的支配力缺乏可持续性，本身就是其在治理空间中缺乏力度的表现。

表4 执法活动中的时空分区

	时空要素	分区机制	空间实践	关联的制度化
执法活动中的时空分区	巡查区域（时段）与处置地点（时刻）	执法力量不均衡分配：巡查时空间整体处于权力微薄状态；处置则在空间的某部分或某地点强化执法权	基于执法阶段和事务需要，执法资源在时空上的分配不均衡	执法资源的临场分配
	特殊时节与一般时节	季节性加强执法：为适应季节性的环境制约和事务需求，调整重心、加强执法	特定季节和时段在某些事务上加大投入执法资源	执法事务的预判
	中心工作与一般工作	中心工作建构：党委政府通过中心工作/一般工作的区分来控制执法资源的配置，区别对待不同执法事务	重点投放执法资源去保障被纳入中心工作的执法事务	一票否决制度、绩效考核制度
	重点时期（区域）与日常时期（区域）	重点时期加强执法：在迎检、整顿等特殊政策时期，调整执法重心、加强执法力度	根据层级制中上级的政策倾向，重新分配执法资源	执法收益和风险的预判

结 语

乡村治理空间视野下的基层执法，呈现出一套不同于西方也不同于中国法律文本所宣示的执法样态。基层执法的实际样态，既包含执法体系的重构，也包含执法权运行机制的再造，其中有执法机构的聚合，有治理空间的分界，还有时间和资源的配置。这些都具有

[37] 参见于龙刚：《基层执法中的专项行动：原因、实践及后果——以公安专项行动为例》，《湖北社会科学》2016年第8期，第43页。

鲜明的中国基层特色，它们既是治理空间区域化机制的产物，也是执法者和相关主体在治理空间的物理制约、社会关系制约和权力运行制约条件下，主动适应、能动建构的产物。被区域化机制重构的执法权，与法律制度文本上宣示的执法权，分别构成了执法权的后台区域和前台区域。在前台区域，人们能够看到的是执法机构、执法权归属、依法行政的要求；在后台区域，各种相关的制度、体制、机制、组织、措施、方法，构成一套庞大而有序的综合治理体系，它们才是乡村基层有效执法的真正样态。执法研究始终关注实然层面的法律运行效率，不能不关注执法的后台区域。

乡村治理空间中基层执法的机制再造，既反映着经济社会基础对执法的结构制约，也反映了在制约条件下执法权的能动性适应和创造性作为。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”在全世界范围内，能够借鉴西方法律制度的国家比比皆是，尤其是在广大第三世界国家，“抄袭法律”几乎是普遍现象。然而，只有少数国家才有能力使移植来的法律得到有效执行。中国基层执法的成功是显而易见的，它确保了法律总体上的有效性，带有鲜明的中国特色，其中的成功经验值得总结。治理空间的视角就是这种经验总结的理论产物。经此，可以透视基层执法的后台区域，看到基层执法的具体场景及其制约因素，以及制约下的机制再造过程，从而为正确理解中国基层执法实践与法律文本的差异提供可能性。

Abstract: Grassroots law enforcement in China is significantly influenced and shaped by political system and social ecology. “Governance space” is able to accommodate simultaneously both of these two crucial factors, hence has become a new approach to the understanding of and research on grassroots law enforcement. Rural governance space provides specific scenes and atmosphere for grassroots law enforcement, while its characteristics of “crowded society” and “decentralization of power” seriously constraint the improvement of law enforcement ability. By establishing a comprehensive governance system/law enforcement system, the spatial regionalization mechanism realizes integration and regionalization of law enforcement institutions. What’s more, by integrating village organizations, village cadres and grid administrators into the law enforcement system, this mechanism also achieves the boundary division and localization of space. Similarly, it also creates and models varied zoning of time-space on the basis of situational allocation of time and resources. In addition, the regionalization mechanism reconstructs the rural governance space and responds to problems of insufficient law enforcement power and abilities in rural areas. By doing so, it reshapes the grassroots law enforcement and improves its effectiveness and efficiency as well.

Key Words: governance space, rural governance, grassroots law enforcement, law enforcement power
