

“枫桥经验”视野下的基层社会治理 制度供给研究

汪世荣^{*}

内容提要 基层社会治理现代化需要遵守基层社会治理的内在逻辑,并从制度供给的角度,提供充足资源。“枫桥经验”的基本做法是完善中央立法、地方立法和社会规范的三层治理制度体系,形成自上而下和自下而上相结合的基层社会制度供给状态。“枫桥经验”健全完善的各类社团组织章程、村规民约(社区公约)、风俗习惯等社会规范,在基层社会治理中扮演着不可替代的角色。在“枫桥经验”的治理实践中,充分发挥了社会规范的作用,实现最大限度整体性预防化解矛盾纠纷的效果。“枫桥经验”在制度供给方面的启示,一是充分发挥村规民约在社会规范中的主体地位,二是发挥各类社团章程作用,三是进行习惯调查,推动社会规范显性化。

关键词 村规民约 制度供给 基层治理 枫桥经验 制度体系

基层社会治理的具体内容千头万绪,首先需要明确治理逻辑,并实现重点突破。确立“契约化治理”的逻辑思路,调动多元社会力量参与,发挥国家、社会、个人多元主体的积极性,形成多元主体治理的合力,必须重视制度供给。“契约化治理”是协商型治理内涵的体现,“现代社会的治理是一种平权型、多中心治理,社会各主体地位平等,以契约为平台,运用平等自主协商确定议事构架和行动进程”,最大限度地吸取社会意愿。^①诸暨市提出“党政领导,综治协调,公众参与,社会协同,法治保障”的基层社会治理方式,突出了法治的重要性。“枫桥经验”重视制度供给,发挥社会规范的作用,^②通过村规民约(社区公约)建设,保障公民直接行使民主权利,参与社会事务的决策、管理和监督,其体现的基本精神和蕴含的价值,对基层社会治理具有普遍的指导意义。

^{*} 西北政法大学教授,博士生导师。本文系中国法学会“‘枫桥经验’理论总结和经验提升”重大课题的专项委托课题(课题编号:CLS(2018)FQJYX13)以及国家社科基金重大项目“法治文化的传统资源及其创造性转化研究”(项目批准号:14ZDC023)的阶段性成果。

^① 参见刘旭:《社会治理构成及法治保障》,载《北京交通大学学报》(社会科学版)2015年第4期。

^② 参见社会规范有广义和狭义之分,广义的社会规范包含了法律、道德和习惯等内容,狭义的社会规范是与法律、道德相对的概念,仅指非正式的行为规范。本文在狭义上使用“社会规范”的概念。

一、基层社会治理制度供给的研究背景

基层社会治理是整个社会治理的核心,“基层社会是社会治理的关键支撑,是国家治理的重要基石”^③。基层社会治理问题的研究,实证方法具有独特的优势,“基于中国社会的高质量实证研究,有助于进一步推动治理理论的发展和深化”^④。当然,推动基层社会治理实践,也需要对类似“枫桥经验”等典型的实践作法进行总结、提炼和推广,克服“碎片化”治理,“积极转变执政理念,推进整体性治理,高度重视顶层设计、深化综合治理、坚持依法治理”,“形成党委领导下多方参与、互动协作、共同治理的运行机制和制度体系”,加快基层社会治理体系和治理能力现代化。^⑤

基层社会治理现代化的重要推动方式是建立并完善“契约化治理”理念。“契约化治理”指以一定区域(基层村、居)为单元,以平等、意志自由为条件,通过社区居民广泛参与、民主协商、充分沟通,建立以村规民约(社区公约)为主体的社会规范,并遵循法治原则,依循公开程序,贯穿直接民主形式,自治、法治和德治结合,由此形成的治理方式。这里,“三治”结合的内涵,有学者将之概括为:“自治是目标,法治和德治是轨道,是实现自治的两种基本方式。只有沿着法治与德治的轨道,才能正确推进基层的社会自治。”^⑥“契约化治理”中的“契约”不同于民商事契约,非交易双方的合意,而是指特定地域、行业等范围内公众群体的合意,对“本村(本居)事务”即村务(居务)进行决策、管理、监督。“枫桥经验”中的“契约化治理”表现为:村规民约是村民公共意志的体现,是基层社会治理特质的反映,以此为主体构建社会规范体现了基层社会治理的原则、精神和愿景,通过基层群众自我管理、自我教育、自我服务,相互尊重、相互监督、相互帮助,形成新时代共建、共治、共享的社会治理格局。

契约化治理不仅是崭新的社会治理方式,而且是制度化的基层社会治理方式。“契约化”并不强调契约的形式,而是强调蕴含于契约中的实质即通过谈判达成合意,有学者将之称为“契约制”,并进而提出了行政分权类型的“契约制模式”和“等级制模式”。运用契约制模式观察央地关系,“央地契约”的概念便应运而生:其属于一项长期性契约(long-terms contract),经过反复协商、谈判、博弈形成,是相互妥协格局的固定化;属于一种“关系性契约”(relational contract),契约的履行并非纯粹的利益交换而包含了双方的角色期待和信念分享;是一种契约经济学意义上的“不完全契约”(incomplete contract),当事人不可能签订一个包罗万象的完备性契约,而仅仅是搭建一个模糊的治理框架,明确谁享有最终的“剩余控制权”(residual right of control),即对可能的漏洞和遗漏进行解

③ 牟盛辰:《治理现代化视阈下新时代“枫桥经验”创新进路研究》,载《公安学刊》2018年第3期。

④ 田凯、黄金:《国外治理理论研究:进程与争鸣》,载《政治学研究》2015年第6期。

⑤ 参见李德:《从“碎片化”到“整体性”:创新我国基层社会治理运行机制研究》,载《吉林大学社会科学学报》2016年第5期。

⑥ 俞可平:《自治与基层社会治理现代化》,载《党政视野》2016年第7期。

释和填补。^⑦另外,运用契约精神、契约原理和契约文化进行社会治理,或者在社会治理过程中强调契约及其蕴含的谈判、协商、博弈等原则,尊重主体双方的意愿,实现治理的契约化,也被学者应用到我国国有企业治理领域,提出了“国有企业治理的契约化”建议,将国有企业治理方式由计划控制下的行政命令治理转变为市场体制下的契约治理机制,以体现企业作为市场主体独立自主参与市场活动的性质,尊重企业的意愿。国有企业治理的契约化,内容包括政府与国有企业关系契约化、企业内部治理机制契约化、各利益相关者的治理机制契约化等内容。^⑧应当说,契约化治理理念对解决国家治理中的困境,诸如央地关系问题,具有极强的针对性。对保证国有企业作为市场主体参与市场活动,发挥市场在资源配置中的决定性作用,提出了建设性意见和建议。同样,契约化治理理念应用于基层社会治理,强调了治理中的多元主体充分参与、平等协商和相互尊重,对推动基层群众自治制度的实施意义深远。重视制度建设,发挥村规民约(社区公约)等社会规范的作用,都体现了依法治理的内在要求,由此,制度供给成为必不可少的治理环节。

基层社会治理中的制度供给问题受到学者重视。“民主法治村(民主法治社区)”创建就是围绕村落事项的民主管理进行的一系列制度建设,是村落文化(社区文化)建设和村落事务(社区事务)管理的制度化:“村级组织和村民在党委、政府的指导下,以一定的经济社会条件为基础,通过民主和法治的手段,调整农村的政治关系、经济关系、社会关系,依法建制、以法治村,实现‘民主选举、民主决策、民主管理、民主监督’的农村基层依法治理实践过程。”^⑨基层社会治理中的制度有其自身的特点,必须立足于地方性知识,立足于当地的历史文化传统:“如果一种法治、社会管理体制能够有效地实施,不仅仅是由于其‘权威’的性质,还因为与特定法治、社会管理体制相适应的价值观念、伦理道德、风俗习惯、意识形态等非正式制度给这种有效的实施提供了社会心理学的基础。”^⑩基层社会治理的制度供给,应当针对特定而非一般社会主体、特定而非一般社会行为、特定而非一般社会事务,体现当地独特的人文环境特点,反映经济、社会发展的状况和水平,回应村民诉求和愿望,与当地风俗习惯相适应。学者将规范分为价值规范、一般规范和制度规范,其中,一般规范即社会规范,表现形式为风俗习惯、村规民约和社团章程。^⑪在社会规范的三种形式中,村规民约处于主体地位。

基层社会治理的制度资源不同于国家和政府治理的制度资源。前者主要依靠宪法、法律,后者主要依靠社会规范。学者关注到了法律与社会规范在执法机制和产生方式方面的不同:法律由政府、法院或专门的机构执行,社会规范的执行机制是多元的,即“多方执行”;法律是由立法和政府机构制定、颁布的,自上而下发生,社会规范是一种

⑦ 参见丁轶:《等级制下的契约化治理重新认识中国宪法中的“两个积极性”》,载《中外法学》2017年第4期。

⑧ 参见郭金林:《我国国有企业治理的契约化》,载《天府新论》2000年第4期。

⑨ 戴雨薇:《“枫桥经验”与中国特色法治模式关系探讨》,载《公安学刊》2013年第3期。

⑩ 陈立旭:《地方性知识与现代法治建设》,载《公安学刊》2013年第3期。

⑪ 参见刘颖:《论社会规范在法治建设中的作用》,载《暨南学报》2016年第3期。

“自发形成的秩序”,由下而上演变形成。^⑫ 作为非正式制度的社会规范与作为正式制度的法律在作用上具有互补性,前者是在社会内部实施的行动标准,是通过社会制裁执行的行为规范(socially sanctioned norms of behavior)。后者则对政治决策的科层结构、产权界定以及契约的条款等进行了规定,二者共同发挥着形塑人们行为的作用。^⑬ “枫桥经验”贯穿的自治、法治和德治结合的治理格局,保证了制度供给的上下互动,使基层社会治理的制度供给独具特色,实现了治理的有效性。

村规民约为主体的社会规范构成了基层社会治理的主要制度资源:“‘枫桥经验’追本溯源,就是一个如何加强基层基础的经验,它发端在基层,作用发挥在基层,反过来又指导基层的工作,并在基层得到坚持发展。”^⑭但是,其“似乎又不能算是严格意义上的民间法或习惯法,因为从一开始,它就有国家权力的介入,而且,也由国家权力向全国推广。但它肯定更不是国家法,因为它产生于民间,而且主要是基于民间已经形成的习惯、惯例基础上的。因此,从严格意义上说,它应该是以‘小传统’为基础,由‘大传统’介入,而形成的一种法的‘小传统’与‘大传统’相互结合的产物。”^⑮在预防风险、化解矛盾、促进和谐、引领风尚、保障发展、维护权益等目标实现的过程中,只有充分发挥社会规范的作用,基层社会治理的规范体系才得到全面构建,也才能有效服务基层社会治理目标,实现制度的功能和价值。

村规民约作为成文的社会规范,经过民主讨论、村民大会决议得以建立并实施,涵盖了村内自治事项的重要方面,是基层社会治理的主要依据,成为了社会规范的主体,为基层社会治理提供丰富的制度资源,是基层社会治理实践提出的客观需求。围绕基层社会治理进行的制度供给设计和改革,对法治理论、制度建设和法治文化提出了巨大的挑战。基层社会治理必须完善中央立法、地方立法和社会规范的三层治理制度体系,并以社会规范为基础。“枫桥经验”重视村规民约的制定、实施,将村规民约作为村民行为的准则,村务管理的依据,充分发挥村规民约的作用。社会规范建设不仅丰富和完善了国家治理的制度体系,而且对改善法律治理的效果也有重要的促进作用。“枫桥经验”基于自治、法治、德治结合的治理格局,构建完备的基层社会治理制度体系,发挥村规民约、市民公约、各类社团章程等的作用,并进一步推动民商事习惯的显性化。

二、完善中央立法、地方立法和社会规范的三层治理制度体系

传统的立法学只将范围限定在中央立法和地方立法两个领域,形成了“一元多层”

^⑫ 参见张维迎《法律与社会规范不同》,载《文汇报》2013年4月23日。

^⑬ 参见郭春镇、马磊《对接法律的治理——美国社会规范理论述评及其中国意义》,载《国外社会科学》2017年第3期。

^⑭ 马永定、戴大新《“枫桥经验”的创新与发展研究——五年来绍兴坚持发展“枫桥经验”的实践与思考》,载《绍兴文理学院学报》2013年第6期。

^⑮ 尹华广:《法的“大传统”与“小传统”相互结合的实证分析——以中国重要报纸对“枫桥经验”的报道为对象》,载《公安学刊》2010年第2期。

立法体制:地方立法作为对中央立法的“实施细则”,“有一些规范,其完整的逻辑结构在某个特定的立法层面(通常是处于上位的立法层面)体现不出来,而需要将一元多层立法体系作为一个整体来观察,这时法律规范的完整逻辑结构方能呈现。”^{①⑥}“社会治理”代替“社会管理”,是执政方式的一次飞跃,首当其冲需要更新立法理念,实现中央立法、地方立法、社会规范的三层治理制度体系构建。^{①⑦}制度体系包括正式规范与非正式规范、国家法与民间法等多元结构。“社会管理”强调国家法、正式规范的作用。“社会治理”语境下,非正式规范和民间法显得尤为重要。从基层社会治理角度看,中央立法与地方立法的范围存在重复问题,一方面地方立法抄袭、重复上位法的现象严重存在,另一方面地方立法主体较窄,不能完全满足基层社会治理需要。同样,社会规范体系尚未健全,亟待创新完善。建立行之有效的三层治理制度体系,为基层社会治理提供丰富的制度资源,已经刻不容缓。

(一) 设定中央立法和地方立法各自合理的调整空间

宪法是国家治理的总章程,宪法制度构成了法治体系的核心内容。对宪法关于地方立法的相关制度设计,必须进行审视。缺乏宪法依据的地方立法,可能成为无源之水、无本之木。设计出科学合理的地方立法范围,对实施基层社会治理极为重要。

《立法法》的修订完善,标志着国家立法结构的重大调整。地方立法机构范围的扩大,对公众通过立法行使民主决策权利、参与国家治理有了新的推动。立法决策是社会治理的重要领域,公众有效参与地方事务的管理,是基层社会治理现代化的应有之义。国家立法和地方立法如何合理分工,形成相互补充、相互支撑的制度体系,成为决定国家和社会治理成效的关键因素。

从宏观上设计中央立法、地方立法和社会规范各自的调整领域,必须创新立法文化,一方面真正将立法作为公众民主参与社会治理的渠道,另一方面提升制度资源的公信力,大力提高立法质量,推动国家治理现代化进程。中央立法应当围绕社会治理的顶层设计,着重解决全局性、整体性的“国家事项”;地方立法则结合各自区域的特点,着重解决“地方事项”;社会规范解决基层群众“自治事项”。立法文化要求合理设计不同性质的立法主体、不同主体的职能范围,各负其责,相互配合,发挥合力。中央立法、地方立法调整范围重叠、上下一般粗的状况,浪费立法资源,制约地方立法机关职能的发挥,影响公民参与立法的途径和渠道,难以满足国家和社会治理的客观需要。

国家治理主要解决事关国家发展的战略性、全局性问题,即“国家事项”,主要包括:公民权利均等化问题,物质资本、人力资本、知识资本产权同等保护问题,基本公共服务均等化问题,社会管理的政府职能与社会组织的有效参与问题,以及政府不同层级在社

^{①⑥} 谢勇:《概念的成长:破解地方立法“不抵触”、“有特色”的理论困境》,载《求索》2017年第12期。

^{①⑦} 2014年10月23日通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动,深化基层组织和部门、行业依法治理,支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。”

会管理中纵向分工与责任分担问题。^⑮明确地方立法调整的“地方事项”,赋予地方政府治理职能,发挥地方政府的积极性、主动性和创造性,才能有效发挥其社会治理的作用。基层社会治理实践的深化,亟待建立、健全科学合理的中央、地方二元立法体制。

(二) 扩展地方立法主体满足基层社会治理的需要

地方立法先后形成了省、较大的市、设区的市立法体系。省级立法权最早设置,发展比较成熟。设区的市立法权形成最晚,发展也相对滞后。“‘枫桥经验’主要是镇域治理的经验。作为我国行政权力体系的末端,乡镇要直接面对来自基层的各种矛盾纠纷和社会问题,但由于自身权力的局限,在一镇的范围内遇到的许多问题并非是乡镇自身所能解决的,它需要上一级部门的积极配合。从权力配置的角度看,我国县域权力机关才是地方治理的基本单元。因此,作为一个相对独立、完备的治理系统,以县域为单位比以镇域为单位在各种治理资源的配置上要优越得多。”^⑯但是,县(市)不具有立法权,一定程度上制约着基层社会治理的推动进程。因为,县(市)实际从事大量繁重、具体的管理活动,通过市委(县委)文件、市府(县府)文件的形式发布相关规定,形成了红头文件治理基层社会的现象。这些文件执行力强,但不是立法文件,公众难以参与制定过程。

建议适时开展地方立法改革的试点,将县(市)纳入地方立法主体。这能够有效扩大公民的立法参与渠道,大幅度推进立法的民主化进程。地方立法权的设定,应当基于地方治理的实际需要,与时俱进。县域是中国传统社会的基本单元,“郡县治,天下安”。社会治理实践中,县域也是最具特色的治理单元,将之提升为立法主体,能够有效满足基层社会治理的制度供给需求。

(三) 充实社会规范内容创新完善国家治理制度体系

村规民约在一定程度上显示了村民创制、实施和维护规范的能力,也体现了村民自治的发展水平。各地经济、社会、文化发展不均衡,针对性和适应性强的基层社会治理规范,中央和地方立法难以有效供给。因此,村规民约的规范化、系统化建设存在着巨大的发展空间,同时也为村规民约进入法治轨道提供了重要契机。村规民约涵盖了村民对生产和生活秩序的共同追求及由此而形成的价值认同,是村民共同意志的体现,通过社会规范的形式具体表达。村规民约“不仅有利于农村社会实现‘民主法治村’建设目标,也会对依法治国的总体战略带来积极意义”^⑰。

当然,社团章程和习惯的作用也亟待重视。各类组织的章程,其社会规范的性质未能得到强化,作用没有得到有效发挥。这些章程大部分经过起草、讨论、通过、备案等程序,但是在管理活动中没有发挥应有作用,往往被束之高阁。章程起草过程中“扎扎实实走过场”的现象,反映的是“人治”模式下制度的尴尬。民商事习惯的调查、整理、甄

^⑮ 参见姚先国《社会管理的效率原则——“枫桥经验”的经济学视角》,载《公安学刊》2013年第3期。

^⑯ 吴锦良《“枫桥经验”演进与基层社会治理创新》,载《浙江社会科学》2010年第7期。

^⑰ 范忠信《民主法治视野下的村规民约建设研究》,载《公安学刊》2013年第3期。

别、研究,也未能提上议事日程,习惯对基层社会的规范作用有待加强。

制度不仅是一种资源,而且是可再生的资源。加强制度供给能够为基层社会治理提供有效依据。形成中央立法、地方立法和社会规范的三层治理制度体系,需要加大顶层设计,实现制度兼容性、整体性和有效性。“规范冲突的实质是社会权力的变异、法律权威的弱化。”^①制度是无形的财富。优质制度资源不仅造福当代,还将泽被后世。经济全球化时代,文化、制度、服务的创新和产品、技术的创新,应当一视同仁受到重视。加强和完善制度供给,为基层社会治理创制优质、完备的制度资源迫在眉睫。

三、建立以村规民约为主体的乡村社会规范体系

村规民约调整的对象是村民“自治事项”,是村民日常从事的社会行为、社会事务和社会活动,构成了社会规范的主体。社会规范具有地域性,对特定地域的主体起约束作用,主要靠基层群众自治组织监督实施。只有建立健全社会规范,才能丰富基层社会治理的制度资源。村规民约的制定和实施,调动了村民参与社会事务的积极性,体现了村民对公共事务的共同意志,大大拓展了其生存空间、欣赏空间和创新空间。促进人的全面发展是马克思主义理论的要义。村规民约的制定、实施,满足了村民能力发展和个性发展的需要,改善了其思维方式和行为方式。“枫桥经验”重视村规民约建设,确立了以人为本的工作理念。^②关注人的全面发展,调动了积极性,解放了生产力。通过村规民约规范村内事务,既是中国传统文化、中国共产党红色优秀文化的传承,更是“枫桥经验”基层社会治理实践的突出特色。

(一) 村规民约是中国传统社会信任机制的基础

保存于陕西省韩城市博物馆的《梗村里》碑和《里规》碑,系清光绪元年所立。根据《梗村里》记载,韩邑共计二十八里,《里规》即“里”的行为规范,勒碑日期为光绪元年三月十五日,勒碑主体为十甲户首并值年里长。从性质上看,其类似于现在的村规民约。《里规》共计20条,是村民对村内事务“议”定的管理规则,详细约定了乡村自治的主要内容。

一议合里每年定于三月十五日敬神,先期十日,里差须得先传各甲户首一名,同公商议,并议执事坐柜日期;一议合里敬神费用,每户首一名摊钱三百之谱,不准多派;一议合里收抵软差,每年前季定于四月十五日托柜,后季定于十月十五日托柜,俱要三日内抵清,不得有违;一议合里各甲粮石,不准里书、里差带管,须得公议户首应承或亲身认名亦可;一议合里坐柜收抵软差,里差须得前二十日先传十甲户首商议,派钱多寡,即写传单一张,速传各里众户首,临期抵差,准三日内抵齐,分销清楚,若里差有传不到者,同公议罚;一议功德祠皇差如出钱一百千文,准里长先垫钱四、五十千文,即传各甲户首

^① 郭星华、石任昊《社会规范:多元、冲突与互动》,载《中州学刊》2013年第3期。

^② 参见叶寒冰《“枫桥经验”蕴含的人本思想》,载《公安学刊》2004年第4期。

一名,同公商议,托柜收抵,传单亦必须前半月到各甲户首门前,至于里长所存差钱,不得过于百千文,既差大亦然,若有犯规者,共同议罚;一议凡抵皇差,里长并十甲户首坐柜,限三日内要收齐,坐柜一切使费,准在软差事内出账,皇差不准多收分文,每一柜准里长二人、户首十人、里书一人、里差一人、房主一人,每人每日出盘费钱一百文,至于水烟、火纸、茶叶,准柜上公买,若里差传不到,以及传到不来者,俱准里长、户首同公禀官究治;一议凡收软差,准十甲户首共拈执事,准十人公办,后季仍准原十人公办,不得争论;一议凡收软差俱限三日内抵齐,坐柜准里长二人、户首十人,每人每日出盘费钱一百文,至于水烟、火纸、茶叶,准其公买,若有传到不来,以及来不抵齐者,公同议罚;一议凡遇合里公事使费,准值年里长先垫钱文,然后在软差内摊派,每遇公事一次,或里长或户首,每人每日准盘费钱一百文,不得争论;一议凡抵软差,每户首一名与黄酒五壶,不得争论;一议凡抵皇差、软差,不准里差拨兑、捐取钱文,里书、房主按上,亦不得拨兑钱文,违者,同公议罚;一议里差满年,号草、席皮、钉夫、门公、茶叶、催头、总催等项,出银五十两,受比出钱五十千文,公食银二两,热席出钱二十千文,合里并里长毡二条,出银二两,催差每出传单一张,出盘费钱三百文,每遇托柜,一天出钱一百文,满年公食钱四千文;一议房主满年出钱三十千文,按上出钱四千文,公食出钱二千文;一议里书满年大计常行册礼钱五十千文,逢全书册,出银十两,公食银二两;一议完粮大势,完过十里,即传十甲户首定完粮之期,至期一名不到者,合里公完,完过准一正二荒,再照粮石大小议罚,不遵者禀究;一议凡抵软差,完后,坐柜者需要清算帐项,开出使费清单,以备大众观览,不得推诿;一议户房收粮礼银六两,吊单礼银四钱,口儿钱八千文,里长户首认名钱四百五十文;一议北城门钱四百文;一议值年里长在功德祠坐柜,若有私情私弊,查出,合里罚戏三天,不遵者禀。

“公共事务”“公益服务”“公共利益”构成了《里规》的核心内容。围绕这些事务的完成,《里规》约定了敬神、当差、纳粮等“自治事项”,对于事项范围、完成方式方法、成本支出和经费管理等,作出了详细明确的约定。《里规》的实施机制,是对明确约定的事项“不得争论”。处罚方式是“私了”和“公了”结合,“私了”手段主要是“共同议罚”“合里罚戏三天”,“公了”一概称之为“禀官究治”,充分体现了其作为自治规范的属性。“民不举,官不究”,也从一个侧面印证了民事活动的最高准则是意思自治,对侵犯村民权益的救济方法,民事赔偿途径优先,补偿修复作为首选。发现“私情私弊”,首要的救济方式是追回原物、赔偿损失,不能使贪腐企图得逞。中国古代以舆论、信誉尤其是信任作为规范实施的基础,并由此建立了基于信誉的信任,“过去的中国是一个高度信任的社会,因为它有很好的制度保证。”^②“罚戏”即出资搭台唱戏,将不端行为昭告天下。村规民约之所以是社会规范的主体,主要在于其通过公众参与共同议定,采取的是社会性的救济措施和途径,辅之以官府的坚强后盾,发挥着基础性作用。

^② 张维迎《重建信任》,载《世界经济》2002年第10期。

(二) 陕甘宁边区政府重视发挥村规民约的作用取得了积极成效

抗日战争时期,陕甘宁边区政府大力推动社会建设,包括鼓励村民通过制定村规民约提升乡村文化氛围,改善乡村人际关系,建设和睦美好家园。谢觉哉在其日记中,摘录了《张家圪崂村民公约》,展现了当时村规民约的风貌:

全村人,勤生产,丰衣足食,生活美满;不吃烟、不赌钱,人人务正,没个懒汉;不吵嘴,不撕斗,邻里和睦,互相亲善;多上粪,仔细搂,人畜变工,大家方便;秋地翻,锄四遍,龙口夺食,抢收夏田;婆姨们,多纺线,不买布匹,自织自穿;多栽树,多植棉,禾苗树木,不准糟践;识字班,好好办,不误生产,又把书念;抗工属,优待遍,吃的又饱,穿的又暖;公家事,认真干,公粮公款,交纳在先;生产事,议员管,服从检查,接受意见;好公约,要实现,谁不遵守,大家惩办。^{②4}

《公约》同样以公共事务作为主要内容,通过倡导的方式,发挥社会建设的积极引领作用,表现了独特的规范功能。《公约》的实施,采取倡议形式之外,对违反者,采取“大家惩办”的方式。充分的自治是《公约》的特点,也是其亮点。与《里规》不同,《公约》没有明确关于村民与政府在惩治违法犯罪行为方面的衔接机制与渠道。

(三) 诸暨市村规民约构成了当地治理规范的核心内容

诸暨市 467 个行政村全部制定有村规民约。以枫源村为例,《枫源村村规民约》共 7 条,高度凝练,《枫源村村规民约实施细则》共 28 项,具体明晰。村规民约及实施细则的修订,程序严格:其一,村干部挨家挨户征求意见;其二,村干部拟定草案,再向全体村民征求意见,这是枫源村村级重大事项“三上三下”民主决策机制中的重要一环;^{②5}其三,方案要重新修订,经民主恳谈会讨论、完善,再经党员会议审议,最后由村民代表投票表决通过才能实施。^{②6}

最新版《枫源村村规民约》(2017 年 5 月 20 日经村民大会表决通过)规定:“为推进法治建设,促进经济发展,建设富强、民主、文明、和谐的社会主义新农村,形成优良村风,规定本公约,望全体村民共同遵守,如有违反,将黑榜公布。凡发生破坏村集体形象、损害村集体利益、影响村内稳定的,按《枫源村村规民约实施细则》给予相应处罚。一、爱国敬业守法,不损坏公共设施,不侵占集体财物,不拖欠集体款项,不偷盗劳动果实。二、诚信友善待人,不虐待老人儿童,不伤害夫妻感情,不辱骂诽谤邻里,不拒绝守望相助。三、积极开展五水共治。四、垃圾分类做得好,分门别类要牢记,残羹剩饭瓜果皮,菜叶内脏绿桶进,其他垃圾灰桶进。五、门前屋后整洁,不乱丢乱倒垃圾,不乱搭乱建乱葬,不焚烧秸秆杂物,不阻碍道路通行。六、青山绿水,不乱砍滥伐林木,不乱排生活污水,不在绿化带种菜,不散养家禽家畜。七、小事不出村,不造谣传谣滋事,不参加

^{②4} 参见谢觉哉《谢觉哉日记》(上卷),人民出版社 1984 年版,第 471 页。

^{②5} “三上三下”是枫源村创立的全民参与民主决策的一项制度,详细的讨论参见何超群《村公共事务村民说了算——枫源村推行“三上三下”全民决策机制》,载《绍兴日报》2014 年 10 月 30 日。

^{②6} 参见周天晓、周智敏、梁国瑞、高驰弘、翁均飞、吴飞坚、张幼华《“枫桥经验”历久弥新——诸暨枫桥镇提升基层社会治理水平纪实》,载《浙江日报》2017 年 9 月 11 日第 1 版。

迷信活动,不忽视消防安全,不参与越级信访。”

《枫源村村规民约》早在20世纪70年代就已经制定,实践中不断修改完善,内容简洁明了,体现了鲜明的时代性特点。例如,最新修订的《村规民约》,包含了“五水共治”“垃圾分类”“不参与越级信访”等内容。《枫源村村规民约实施细则》包括总则、乡风文明、美丽家园、民主自治、平安建设、附则等6个部分28条具体操作规范,将《村规民约》的内容具体化,使之具有较强的操作性,更具实用性。例如,《实施细则》第1条规定:“为全面深化法治建设,培养村民法治素养,倡导用法治方式解决农村治理中的实际问题,促进乡风文明、家园和美、自治有序,根据《村民委员会组织法》和有关法律法规,经广泛征求意见,村民会议表决通过,制定本村规民约(实施细则)。”第2条规定:“全体村民应当遵守本村规民约。党员干部要带头遵守,率先垂范。居住在本村的外来人员,也应遵守本村规民约(实施细则)。”为了保证实施效果,新修订的《实施细则》规定,每年年底以村级网格为单位推荐评选美丽庭院,并进行表彰公布;同时通过网格员的日常检查,对违反美好家园建设的行为,在村务公开栏以照片形式实时曝光。《实施细则》内容翔实、紧贴村情,可操作性强,实施的效果明显。

《村民委员会组织法》第20条规定:“村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表讨论决定的事项不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触,不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。”可以看出,当前国家法律法规没有对村规民约的性质、效力和地位从正面予以明确规定。在基层民主自治进程中,对村规民约究竟扮演什么样的角色、发挥怎样的功能缺乏一个统一的、公认的界定。^{②7}村规民约的内容之一是传承当地的传统风俗习惯,其与村民生活息息相关,包括饮食、婚姻、丧葬、祭祀、交易等。有学者依民间习惯的调整范围和调整对象,将其主要分为家族法规、村规民约、宗教法规、行业规章、其他习惯。^{②8}《枫源村村规民约实施细则》较好体现了传承传统风俗习惯的内容,诸如规定“倡导谦和礼让”“子女应尽赡养义务”“夫妻共同承担家庭事务”等等。重视村规民约与法律的衔接,例如,《实施细则》第9条规定:“对违反本章内容的村民,应及时予以批评教育。拒不改正的,在村务公开栏黑榜公布,取消当年入党资格。情节严重的,报告相关部门处置。”第25条规定:“发生安全生产事故的村民,取消入党资格五年,不宜作为村级各类组织候选人;发生四违管理行为的,暂缓宅基地、拆改建等住房审批二年以上,取消村级各类组织候选人资格,党员列为警示党员。发生越级信访、非法信访的,取消当年集体收益分配,暂缓宅基地、拆改建等住房审批二年以上,取消入党资格五年,取消村级各类组织候选人资格,已当选村级各类组织成员的应主动辞职。违反本实施细则的,一经查实,给予批评教育,如果造成损害的,承担相应的经济赔偿责任;拒不赔偿的,在集体收益分配时扣除;情节严重的,由村委会提请相

^{②7} 参见杭州市司法局课题组《杭州市村规民约的特点、问题与对策》,载《长沙民政职业技术学院学报》2010年第3期。

^{②8} 参见高其才:《中国习惯法论》,湖南出版社1995年版,第76页。

关执法单位依法处理。”

四、发挥社会规范最大限度整体性预防 化解民间矛盾纠纷的作用

运用社会规范实现矛盾纠纷的全息化解是“枫桥经验”的重要特征。以村规民约(社区公约)为主体的社会规范,对于矛盾纠纷的预防化解、及时化解、彻底化解具有重要的作用。反之,纠纷的有效化解对强化社会规范、促进社会和谐具有积极作用。社会规范不仅是化解矛盾纠纷的有效依据,还是社会行为具有预见性的机制。村规民约规范的对象是村民的日常生活和行为,体现了浓厚的地域特征。“社会治理侧重于纠纷的化解和预防,不仅对当前的矛盾和冲突进行针对性地‘治疗’,还要强调纠纷的‘全息’,即最大限度和最彻底的整体性,‘理顺’和‘修复’纠纷中受损的社会关系,彰显了其化解与预防并重的特征。”^{②9}全息化解重在效果,追求事了人和。

(一)发动群众力量成功改造轻微违法犯罪

“枫桥经验”的内容之一是“化早、化小、化苗头”,注重轻微违法犯罪的矫治,防止矛盾纠纷性质转化,避免“民转刑”案件的发生。“四前工作法”^{③0}重视矛盾纠纷的预测、预防,追求治理的成效。人民调解讲清法理、情理和道理,珍惜亲情、友情和乡情。“枫桥经验”重视发挥多元主体的作用,群策群力,源头治理。

案例1:骆某“破缸而逃”案例

20世纪70年代的骆某,年轻好偷,有一次被抓了现行。村民没有将其扭送公安机关,而是根据当地的风俗习惯进行教育,气愤的村民用水缸把他倒扣在地上,还在上面压了一个大石块。一位村民担心会闷死他,于是在缸下垫了一块石头,留下缝隙。谁知半夜,骆某把石头抓了起来,砸破水缸逃走了。这一年,派出所把几进几出拘留所的骆某领了出来,和大队党支部商量后送回村里,又指派民警杨钟湃做好帮教工作。大队把骆某安排在猪场劳动,让贫协委员尉清槎做他的“导师”,并发动广大社员共同关心他、帮助他。骆某渐渐变好了,学会了自食其力,学会了打拼创业。晚年的骆某生活富足,儿孙满堂。^{③1}通过深入、细致、耐心改造,变消极因素为积极因素,变被动为主动是“枫桥经验”的重要传统。设立在诸暨市枫桥镇的“枫桥经验展览馆”中,“破缸而逃”案例通过漫画加文字的形式予以公开展示,给人留下了深刻印象。

作为“枫桥经验”的典型案列,对骆某的教育改造主要体现在两个方面。一是帮教制度,即对有轻微违法犯罪的行为人、劳改劳教释放归正人员、判处缓刑、假释的人员,

^{②9} 任建通、冯景:《纠纷解决与基层社会治理——以“枫桥经验”为例》,载《社会科学论坛》2016年第1期。

^{③0} “四前工作法”即组织工作走在预测前,预测工作走在预防前,预防工作走在调解前,调解工作走在激化前。关于“四前工作法”的具体内涵,参见汪世荣主编《“枫桥经验”:基层社会治理的实践》,法律出版社2008年版,第136-139页。

^{③1} 参见吴坚:《枫桥细节》,载《今日浙江》2013年第17期。

由党员、村委会成员、亲属等组成帮教小组,进行帮扶教育,使其彻底转化,将消极因素转变为积极的社会建设力量。“枫桥经验”的帮教不仅构成了当地社会治安综合治理基本内容,还成为全国推广的成功经验。“三帮三延伸”使帮教成为一种工作机制,在基层社会治理中发挥着重要作用。^⑫二是,“枫桥经验”强调以人为本,要求关注当事人纠纷解决之后的生产和生活,重视矛盾纠纷的化解效果。本案中骆某不仅改掉了恶习,最终发家致富,家庭和谐美满,实现了“枫桥经验”系统治理的目标。

发挥群众作用,运用风俗习惯、村规民约,预防和处理纠纷,往往能够起到意想不到的效果:“村里组织禁赌协会、帮教帮扶组和护村队等自治组织,并不断完善被王水方称之为‘小宪法’的村规民约,同时充分发挥村民代表大会这个‘小人大’作用,把个小山村治理得风清气正,经济也迅速发展起来。”^⑬调动群众积极性,激发其参与基层社会治理的热情,释放多元主体参与社会治理的活力,对维护城乡社会安全稳定意义深远。

(二) 发挥调解组织作用多元化解矛盾纠纷

调解矛盾纠纷是基层群众自治组织的重要任务。对于家庭矛盾、邻里纠纷、民间借贷等纠纷,通过人民调解解决具有明显的优势。发挥各类组织、社会主体的作用,预防化解矛盾纠纷,“枫桥经验”实现了矛盾纠纷的多元化解,发挥了基层群众自治制度的作用和功能,取得了积极的效果。

案例2:程某诉村委会婚俗纠纷案例

程某是枫桥镇某村村民。20世纪90年代中期,程某向枫桥法庭提起诉讼,起诉其所在的村委会,要求废除该村村民代表大会关于婚嫁的相关决议条款。

枫桥法庭收到程某的诉状后,根据纠纷劝导制度,将该案移送枫桥镇人民调解委员会调解处理。枫桥镇调解委员会认为,程某不服的该村民代表大会决议是70年代后期作出的:“婚姻实行女到男家,除非无儿户才可以招赘,但在有两个及两个以上女儿时,只允许一人招赘。”这一规定与当地“男婚女嫁”的风俗习惯完全一致,已经在村规民约中明确规定并实行了近20年,希望程某能够遵守村规民约,劝解并妥善安排两个女儿的婚事。调解过程中,有一次调解员发现程某神情沮丧,问其缘由。程某说:原来两个女儿都希望招赘,因为程某所在村的集体经济较好,村民收入相对较高。现在,看到自己与村委会打官司,两个女儿怕程某与村委会关系闹僵,纷纷表示愿意嫁出村,程某担心没有女儿愿意招赘,在为养老送终的事情忧心忡忡。

看到这个情况,枫桥镇调解委员会认为程某与该村村委会之间的纠纷已经成功化解,于是将程某的纠纷移送该村调解委员会调解,希望协调处理好程某女儿出嫁事宜。村调解委员会对两个女儿关心老人的行为,进行了充分肯定,并指出以前两人都希望招赘,现在两人都希望出嫁,都是在给父母出难题。由于事先征求过程某的意见,村调解

^⑫ “三帮”指帮人要帮心、帮人要帮富、帮人要帮到底。“三延伸”指事前向监所延伸、事中向生活延伸、事后向生产延伸。关于“三帮三延伸”的具体内容,参见前引^⑩汪世荣主编书,第95-96页。

^⑬ 前引^⑩吴坚文。

委员会通过劝说,大女儿愿意出嫁,二女儿招赘,由二女儿承担日常照顾程某夫妻生活的责任。

根据该村惯例,入赘到村落户的男子,在享受村民待遇的同时,必须在村委会见证下,由入赘女婿与岳父、岳母签订《赡养协议》,明确约定入赘后履行孝敬老人、养老送终等义务,并由村委会监督实施《赡养协议》的内容。尽了赡养义务者才能取得对被赡养人的财产继承权。否则,一旦离婚,入赘者将不再享受村民待遇。这一作法延续至今。

结婚习俗全国差异巨大,程某所在村的村民为了维护较高的集体收益,实行传统婚嫁习俗,有效控制人口增长。如果村民代表大会决议的效力不能得到维护,以前嫁出去的该村女性,可能拖家带口全部返回,那样,村民收入将大幅下降,较好的村民福利必然无以为继。既然出于村民利益制定了村规民约,调解委员会肯定其效力也是实现村民利益最大化的客观需要。

(三) 调动各方力量消除矛盾纠纷的根源

矛盾纠纷的发生,都有一定的原因。矛盾纠纷的化解,除坚持针对性,有效化解之外,消除根源,从源头上化解,才能取得良好的效果。对矛盾纠纷“源头治理”是“枫桥经验”的鲜明特点。

案例3:陈老太家庭纠纷调解案例

这是2014年的调解案例。枫桥镇某村的陈老太当时已经50岁有余。20年前,儿子10岁时丈夫去世,自己独自守寡把儿子李某抚养成人,并为其娶妻,李某婚后育有一子,一家四口其乐融融。但是,2013年初,有些人租赁朝街一楼房屋开店,一间房屋租金高达每月3000元。陈老太家的房子是三间平房,朝向街面,当时陈老太自己住一间,儿子、儿媳合住一间,7岁的孙子住一间,住宿宽敞。陈老太的儿媳张某提出将陈老太住的房屋腾空出租,增加家庭收入,让陈老太和孙子合住,陈老太没有答应,于是双方经常发生口角。陈老太的儿子李某,一方面心痛老母,劝妻子不要过分,另一方面也向老母解释妻子是为了增加家庭收入,夹在中间,充当着“受气包”的角色。2013年底,陈老太主动退让,搬到孙子的房间,陈老太的住房交由儿媳张某出租赚钱。但是,张某认为陈老太搬迁延误时间,影响了家庭收入,双方关系并未好转,陈老太经常以泪洗面。枫源村调解委员会得知情况后,主动来到陈老太家劝解,无奈张某恶语相加,毫不退让。调解委员会研究对策,认为一定要找到能够说服张某的人,那样才能让其心平气和,处理好纠纷,这个人就是张某的母亲骆某。大家认为:骆某也有儿子,且儿子已经结婚成家,骆某与儿子同住,生活和睦,她一定能够帮助张某端正认识,协助调解委员会化解陈老太的家庭矛盾。

调解主任来到骆家,说明来意。骆某对女儿的行为深感愧疚,当日与调解员一起来到女儿家。见面后,二位老人抱头痛哭。骆某向亲家母陈老太表达了歉意,同时,语重心长,要求女儿张某向婆婆道歉,痛改前非。经过母亲的教育,张某认识到了自己的错误。调解员认为,事情的起源是出租房屋,要彻底消除矛盾,还得从房屋着手。调解委员会经过慎重研究后提出:陈老太的住房权必须得到保护,陈老太有早睡早起的习惯,

孙子一般写完作业很晚,祖孙住在一起互相影响。最主要的,陈老太的儿子李某兴办企业,家境丰厚,每月3000元的房租对家庭生活影响甚微。在作好租户工作和张某思想工作的情况下,解除了租赁合同,陈老太搬回了自己原先住的房间。调解委员会明确:陈老太作为老年人,住房权利必须得到保护,陈老太去世后房屋是否出租,完全由张某决定。

根据回访制度,调解成功的纠纷,调解员定期、不定期走访当事人,巩固调解成果。调解员坚持每年走访陈老太,其家庭纠纷已经彻底化解,婆媳关系和好如初。陈老太表示,自己的晚年生活非常幸福。^④

人民调解受欢迎的主要原因,是贴近群众生活,纠纷的解决“接地气”。枫桥镇各级、各类调解组织注重源头治理,通过劝导和说服,彻底化解矛盾纠纷。其独特的回访制度,保证了纠纷化解之后当事人的生活仍然受到调解员的关注,矛盾不复发、不反复,真正建立了长效机制。作为城市版“枫桥经验”典范的诸暨市江新社区,其“江大姐调解室”以主打“亲情牌”为特色,自主解决社区矛盾。^⑤

诸暨市传承、创新“枫桥经验”取得了积极的效果,从其2015年至2017年有关统计数据管中窥豹:三年新收刑事案件数(8442、8094、6686)、强制执行率(13.29%、10.96%、11.27%)、万人起诉率(0.40、0.35、0.31)等几组数据均有下降,相反,委托调解成功率(55.80%、60.82%、72%)明显上升,说明多元主体参与、矛盾纠纷多元化解取得了实效。学者指出:“需要在治理实践中坚持以人为本、服务为先,注重关口前移、源头治理,把解决民生问题、提高服务水平作为出发点和落脚点,以人民满意为根本标准,以群众工作为基本方法,从源头上、根本上解决社会领域的各种问题,促进社会长治久安。”^⑥可见,“枫桥经验”体现了最大限度整体性预防化解各类矛盾纠纷的特点,为基层社会治理提供了成功范例。

五、“枫桥经验”对基层社会治理制度供给的启示

基层社会治理中的制度供给必须坚持自治、法治和德治结合,发挥自治的基础作用,重视村规民约作用的发挥。重视各类社团章程的规范作用,形成多元主体参与基层社会治理的合力。推动习惯显性化,降低纠纷化解成本,追求良法善治目标,保障公民各项权利的实现。

社会规范的作用和功能在于侧重采取积极的建设性措施,建立和谐、友善、积极、健康、乐观、向善、向上的社会风气,“风物长宜放眼量”,防患未然,防微杜渐,未雨绸缪。

^④ 参见陈善平:《“枫桥经验”的历史传承》2018年4月15日在西北政法大学讲座。

^⑤ 参见褚宸舸:《新时代“枫桥经验”的深刻内涵探析——对浙江诸暨市江新社区治理创新实践的调研总结》,载《国家治理》2018年第29期。

^⑥ 前引⑤,李德文。

重视对细小矛盾和纠纷的化解,正如诸葛亮在《出师表》中所言:“勿以善小而不为,勿以恶小而为之”小处入手,以小见大。正如《孟子·梁惠王上》所谓:“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”推己及人。重视引导社会成员参与纠纷的化解,参与公益活动,“天下兴亡,匹夫有责”形成公民的主体意识、主体责任和主人翁精神。承认并尊重多样性,重视多元诉求表达,努力满足不同需要,在多元文化基础上,构建多层治理制度体系,充实社会规范制度内容,并将之作为解决社区环境卫生、社区治安、社会消防等矛盾纠纷,维护社区和谐稳定的主要依据。社会规范建设的成就,有助于为中央立法和地方立法体制机制建设奠定坚实基础。社会规范建设中的民主参与、充分讨论、协商、博弈等实践和经验,能够为中央和地方立法创造良好环境。基层社会治理中充分发挥基层群众的作用,包括积极吸纳群众参与基层司法的马锡五审判方式,其最大的特点是公众参与,是审判与调解结合,只有实践才能更好培养参与意识,锻炼参与能力,形成参与的志趣,达成广泛的共识。

(一) 充分发挥村规民约的作用

村规民约建设是实现自治、法治和德治“三治”结合的重要举措,是落实共建、共治、共享社会治理格局的载体,是基层群众自治制度这一中国特色社会主义政治制度、宪法关于基层群众自治制度的体现,是贯彻实施村民委员会组织法的需要,也是实现基层民主、回应最广大基层群众当家作主强烈愿望的有效途径。村规民约集中体现了“契约化”治理的基层社会治理逻辑,是属于村民对“自治事项”领域内“自己的事情”的合意。通过村规民约,基层群众依法依规处理本村的公共事务,发展公益事业,实践基层民主,推动物质文明和精神文明的协调、健康、全面、可持续发展。

从性质上说,村规民约是社会规范,内容主要是“村民自治范围内的事项”。^{③7} 这些事项包括公共事务和公益事业两个方面,前者主要包括:集体资金、资产、资源“三资”的经营、管理、利用,村民(居民)资格认定,民间矛盾纠纷化解,社会治安保卫,等等。后者主要包括:公益组织、志愿服务组织的建立及活动开展,互助互济、扶贫、救灾、拥军优抚等活动,公共交通、通讯、水源等公共设施的建设、管理和维护;公共卫生保健、环境保护、合作医疗开展、计划生育政策落实,文化体育娱乐活动的组织,等等。村规民约的内容应当涵盖自治事项的所有领域和方面,使其真正成为基层群众开展自治活动的准则、生产生活的行为规范、预防和化解矛盾纠纷的依据。

村规民约的建立健全,倒逼自治事项的明确化和政府服务管理的界限,不仅是实施自治的要求,也是落实法治和德治的前提。村规民约的效力范围不仅及于本村村民(居民),而且实行地域原则,“入乡随俗”。《村民委员会组织法》第38条规定:“驻在农村的机关、团体、部队、国有及国有控股企业、事业单位及其人员不参加村民委员会组织,但应当通过多种形式参与农村社区建设,并遵守有关村规民约。”《居民委员会组织法》

^{③7} 《村民委员会组织法》第5条规定“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预属于村民自治范围内的事项。”

第15条也作出了类似的规定:“居民公约由居民会议讨论制定,报基层政府备案,由居民委员会监督实施。居民应当遵守居民委员会的决议和居民公约。”

村规民约的实施机制主要依靠村民委员会。《村民委员会组织法》第10条规定,村民委员会及其成员遵守并组织实施村民自治章程、村规民约,执行村民会议、村民代表大会的决定、决议。另外,该法第27条设定了村规民约的备案程序,村规民约如果与宪法、法律、法规、国家政策相抵触,包含有侵犯公民人身权利、民主权利和合法财产权利的内容,由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。司法审查的范围仅仅限于具体管理行为,该法第36条规定:“村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害村民合法权益的,受侵害的村民可以申请人民法院予以撤销,责任人依法承担法律责任。”人民法院对于涉及村规民约的案件,审查的范围应当限于是否“自治事项”,并维护自治事项范围内村规民约的效力。

(二) 发挥各类社团章程作用形成多元主体参与基层社会治理的合力

多元主体参与是基层社会治理的特征,完善的制度必不可少。“新时期党和政府在基层社会治理工作中,始终贯彻法治精神和法治理念,坚持运用法治思维和法治方式解决矛盾和问题,依法出台制度规则、依法参与民主管理、依法化解矛盾纠纷、依法打击违法犯罪、依法维护社会稳定。”^{③⑧}基层社会治理中各类社会组织的充分参与,是“枫桥经验”的重要特征。截至2017年底,诸暨市各类社会组织1800余家,在诸暨市民政局正式登记注册的社会组织共计745家。2013年9月成立的诸暨市志愿者服务中心,注册志愿者5.7万人。诸暨市重视社会组织的孵化,重视社会组织章程建设,并通过社团章程监管其正常开展活动。“从性质上讲,团体法作为介于国家法与民间法之间的一种独立的、特殊的规范分类,其正当性基础、法律位阶也处于两者之间,在具体的行业领域内,团体法的实效性往往最为直接,但效力范围却最小。”^{③⑨}实际上,章程是社团成员的“宪法”,充分发挥章程的作用,有助于形成社团成员的共识,规范其权利义务关系,形成多元主体参与基层社会治理的合力。

“基层治理中政府承担有限责任,国家保障基层群众依法享有自治权,基层自治开启了中国社会走向民主政治的通道。”^{④⑩}自治本身是一种新型的政治文化。^{④⑪}基层社会治理能力提升中,基层司法能力提升也成为了问题的焦点,需要认真研究和回答。“整个传统中国社会的价值观念、行为规范、道德标准都是多元、充满矛盾的。……研究一个多元的、矛盾的文化体系,一定要有更为辩证、更加超越的思维方式。”^{④⑫}基层社会治理中只有实现广泛社会参与,充分发挥多元主体的作用,才能满足多元需求,取得应有的成效。

^{③⑧} 前引①④,马永定、戴大新文。

^{③⑨} 郭星华、石任昊:《社会规范:多元、冲突与互动》,载《中州学刊》2014年第3期。

^{④⑩} 江治强:《当前基层社会治理机制的建构途径》,载《社会治理》2015年第2期。

^{④⑪} 参见高苑、钟哲:《基层社会治理中政治文化整合机制建构的前提思考》,载《社会科学战线》2017年第7期。

^{④⑫} 傅依凌:《中国传统社会:多元结构》,载《中国社会经济史研究》1988年第3期。

(三) 通过民商事习惯调查推动社会规范显性化

社会规范最大的特点是吸纳风俗习惯。实际上,习惯也是连接中央立法、地方立法和社会规范的桥梁。“枫桥经验”通过乡规民约对善良风俗习惯的吸纳,实现了习惯的显性化。当然,中央立法和地方立法对习惯效力的肯定,也有助于拓展乡规民约(社区公约)的内涵,并从整体上促进基层治理制度体系的建设。习惯的特点是不成文性,纠纷解决过程中当事人可能对其有无、内容及其适用范围发生分歧,由一方当事人承担证明责任,社会成本巨大,不仅不利于纠纷有效解决,甚至可能扩大分歧。为此,一方面,基层法院在法律适用中应当采取积极措施,重视发挥习惯的作用,“尽可能地扶持、培训民间纠纷解决机制(包括人民调解),鼓励当事人通过协商和调解参照适用民间社会规范。”^⑬另一方面,适时开展民事、商事习惯的调查,为纠纷的解决提供制度文本支持,使习惯尽可能显性化,是基层社会治理制度供给的客观需要。民商事习惯调查可以基于三种不同功能展开:立法功能、司法功能和综合功能。清末民初,为了配合民法典的起草,先后进行过大规模的民商事习惯调查,迄今为止,完整保留的《民商事习惯调查录》就是立法功能的实例。抗日战争时期,陕甘宁边区高等法院进行过民事习惯调查,属于司法功能的实例。2017年3月15日通过的《民法总则》第10条已经将习惯作为法源予以确立。及时开展民商事习惯调查,属于综合功能的实例。进行民商事习惯调查,属于立法论证环节,有助于将善良风俗习惯及时吸纳进入村规民约,充分发挥村规民约的作用,提高村规民约的质效。而且,民商事习惯调查对于民法分则具体内容的设计,对科学立法也具有重要的推动作用。民商事习惯调查、收集、整理和甄别等显性工作,还有助于有效消解制度内部的张力,优化制度供给,充分发挥制度的效能。

结 语

社会治理对制度供给提出了新的要求,实践过程中,还需“稳步推进依法治国战略,杜绝法治浪漫主义”^⑭。因为,“枫桥经验”也存在制度供给不充分的问题:“统筹基层社会治理的综合政策体系(Comprehensive Policy System)尚未形成,‘两新’组织、流动人口、境内外NGO、乡村治理、网络规制等领域缺乏位阶较高、效力较强的法律政策支撑,化解‘条块分割、资源稀缺、应急迟滞’等问题的政策供给仍然匮乏,社会团体、基层治理受制于地方法治进程,以权责界定、资源整合、激励约束等为基础的长效机制亟待建立,政社之间、央地之间、区域之间、城乡之间、部门之间的协同机制欠缺。”^⑮法治国家建设如果不能以法治政府和法治社会建设为推力,尤其不能以基层社会治理现代化为前提,

^⑬ 范愉《民间社会规范在基层司法中的应用》,载《山东大学学报》(哲学社会科学版)2008年第1期。

^⑭ 侯启缘《“依法治国”背景下基层综治工作模式的改革前瞻——以“枫桥经验”为考察对象》,载《经贸实践》2015年第12期。

^⑮ 前引③,牟盛辰文。

就难以取得实效。有效的制度供给是社会建设的重要推动力,社会规范是基层社会治理的核心制度资源。村规民约是社会规范的主体内容。丰富基层社会治理制度体系,是基层社会治理现代化、进而实现国家治理体系和治理能力现代化的基础。制度的有效供给,也是中国法治健全和完善的重要标志,并将极大推动基层民主法治进程。

“枫桥经验”55 周年发展历程是基层社会治理不断创新探索的实践样本,虽然面临着需要进一步创新发展的诸多领域,但“枫桥经验”重视制度供给,自治、法治和德治结合,形成多元主体共建、共治、共享治理格局,解放了生产力,丰富了群众精神文化生活,扩大了政治参与,发展了社会经济,激发了基层社会活力,实现了地方的繁荣稳定。以“枫桥经验”为基础,破解制度供给难题,是实现基层社会治理现代化的现实选择。

Abstract: To realize the modernization of grassroots society governance, we should abide by the internal logic of grassroots society governance, and provide sufficient resources from the perspective of institutional supply. The basic practice of Fengqiao Experience is to improve the three-layer governance system of central legislation, local legislation and social norms, and form the supply condition of grassroots social system by combining the laws and rules stipulated by the upper and lower legislators and the communities. The social norms improved by the Fengqiao Experience, such as various regulations of associations and organizations, village rules and non-governmental agreements (community conventions) and local customs, have played irreplaceable roles in the grassroots society governance. In the governance practice of Fengqiao Experience, we should give full play to the roles of social norms and realize the effect of maximizing holistic prevention and resolving contradictions and disputes. The enlightenment of Fengqiao Experience in institutional supply is as follows: firstly, giving full play to the main position of village rules and non-governmental agreements in social norms; secondly, making various corporate regulations play roles; thirdly, carrying out customary investigation and promote the process of the emergence of social norms.

(责任编辑:李小明)