

农村软法与软法治理

——基于对浙江省金华市 W 村的个案调查

王德强, 周 豪

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)



摘 要 软法治理已成为社会公共治理的重要路径。在社会转型时期,为能全面反映公民的多元诉求,需要广泛的民众参与以及互动的平等协商。基于对浙江省金华市 W 村的个案研究,结合对农村软法实施授权的阐释、农村软法资源和软法治理面临问题的现状分析,考量了村规民约、社会团体章程、村“两委”制度和党政机关文件等四大类的农村软法的治理实践。软法治理,弥补了硬法的不足,规范了农村社会治理体系,提升了公民的民主参与意识,更有效地推动了村民自治和农村法治化的进程。

关键词 软法; 农村软法; 软法治理; 村民自治; 协商民主

中图分类号: DF 3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2014)05-0075-08

国家制定的法规范(硬法)一直在我国农村治理中发挥着稳定的作用,而作为村民自治的一个外在缩影,农村社会中大量的村规民约、社会团体章程等乡土治理规则(软法)也蕴藏着巨大的能量。尤其在当下社会转型时期,研究农村软法不仅可以进一步认识硬法,还能更充分地透视乡土中国的法治实践。那么,农村软法实施的授权从何而来? 农村社会存在哪些软法资源? 农村软法治理面临的问题和治理实践的现状又是如何? 本文拟结合对浙江省金华市 W 村的实证调查予以答复,以期对农村社会治理提供基层经验支持。

一、农村软法实施的授权

所谓软法,是指那些不能运用国家强制力保证实施的法规范。软法现象在我国虽早已存在,我国乡土社会亦含有大量软法资源,但仍有部分学者对“软法亦法”“软法治理”等观点提出异议^[1],因此,本研究首先必须阐释农村软法实施的授权问题,即软法在农村治理中的合法性基础。

依据创制主体的差异,农村软法可分为内部软法和外部软法。前者均由农村共同体内部成员参与制定,包括村规民约、村“两委”制度、村级社会团体章程;后者则是以各级党政机关为主、村民为辅协商制定的党政机关文件(村党委文件除外)。在混合法

的治理结构下,同硬法一样,所有软法都应经过国家认可而形成,受制于法治精神和国家意志。在行政法体系内,政府机关制定的软法规范被称之为“行政规范性文件”,一般指硬法范畴以外的其他具有约束力的非立法性文件。我国《立法法》规定了各级政府及其部门均可依法制定规范性文件。同时,我国实行党委领导下、政府负责的公共治理模式,党的政策制度在现实中的效力往往上升到国家层面。党政机关文件主要用以处理社会公共管理、公共服务的问题,而无论哪一级党政机关,行使国家权力、制定规范性文件都依据相关法律法规或党的章程制度,其意思表示体现着国家意志。

此外,村规民约、村“两委”制度、村级社团章程这三类自治组织创制的软法,国家同样通过立法层面的认可,授权开展农村治理,保证公共意志与国家意志的统一。《村民委员会组织法》第 27 条规定:“村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约,并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。”同时该法第 4 条和第 29 条还规定了“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作”和“村民委员会应当实行少数服从多数的民主决策机制和公开透明的原则,建立健全各种工作制度”。可见,《村民委员会组织法》对于村规民约和村“两委”制度这两类软法规范都赋予了实施的法律效力。成立社会团体是公民行使宪法赋予的结社权利,同样国家

认可是社团组建和开展工作的前提,且《社会团体登记管理条例》规定社团“应当自登记管理机关批准筹备之日起 6 个月内召开会员大会或者会员代表大会,通过章程”并“保护社会团体依照法律、法规及其章程开展活动”。

国家通过顶层设计授权软法的创制实施,但农村软法在实施中必须明确一定的疆域:首先,各软法制定组织要严格遵守国家法,确保对国家法的服从;其次,这些组织还要遵守法律精神和公共道德;最后,禁止这些组织开展超出自治规范范围的活动。

二、W 村软法资源和软法治理面临的问题

1. W 村概况

W 村隶属浙江省金华市婺城区,位于距市区 24 km 的北山南麓,四周群山环绕,海拔多在 600~700 m,东临国家级风景名胜“双龙”。中部分布着

长达 25 km 的带状石灰岩层,石灰石矿产丰富。该村下辖 5 个村民小组,有农户 145 户,人口 582 人,其中男性 314 人,女性 268 人,农业人口 482 人。此外,W 村还拥有 19.33 hm² 耕地和 341.80 hm² 林地。

受益于丰富的矿产资源,W 村于 20 世纪 80 年代末兴办了村办企业,主营石灰矿石开采,全村因此脱贫致富。但随着矿产资源的日益衰竭、周边环境的不断恶化以及交通信息业的快速发展,当下 W 村 50 岁以下的青壮年多数已不在村办企业工作,更多的是选择外出经商和务工,留在村办企业及务农的基本上是 50 岁以上的乡民。

2. W 村软法资源现状

本次 W 村调研的时间为 2013 年 7 月上旬,选取一年的中间点调查取材具有一定的归纳效果。依据对农村软法的分类,并通过资料收集,整理出 W 村软法资源的概况(见表 1)。

表 1 W 村软法资源现状

软法类型	数量	名称
村规民约	2	① W 村村规民约 ② W 村计划生育村规民约
村“两委”制度	4	① 村“两委”工作制度 (村党支部工作职责、村民委员会工作职责) ② 村务监督委员会工作制度 ③ 会议制度 (村务联席会议制度、村级重大事务决策“两务三公开”制度) ④ 其他制度 (矛盾纠纷排查调处制度、群众说事议事恳谈制度等)
村级社团章程	3	① W 村老年协会章程 ② W 村社区服务中心系列制度 (包括综合治理服务、社会救助与保障、公共卫生服务、文化体育服务、环境保护服务等 5 类) ③ W 村经济合作社章程
党政机关文件	近 5 年多达 100 余份	每一年份均有多个文件下发,且均在实施的有效期内。一般而言,各级党政机关的文件最后由乡镇一级具体下发至各个行政村。内容涉及基层党组织建设、党务和村务公开、社区服务中心建设、产业发展、社会保障、文化教育、医疗卫生、环境保护等各个领域。

从表 1 的数据可以得出,在软法的数量上,各级党政机关的文件是最多的,近 5 年发布且还在有效期内的就多达 100 余份,涉及的领域也是多方面的;村规民约的数量最少,只有《W 村村规民约》和《W 村计划生育村规民约》,足见能被上升到视为农村政治生活“小宪法”的村规民约的制度除了提纲挈领的综合性规约外,只有在当下农村依旧是法治关注重点的“计划生育”领域的规约;而其他关系到农村经济、社会、文化以及生态等方面的具体事务则均包含在了一系列村“两委”制度和社团章程中。前者在具体规范中往往会存在重叠的区间,这就牵扯到村“两

委”职责分工不明确的现实问题。总之,纵观 W 村的软法资源,规范的内容基本已涵盖了从经济发展到民生保障等村级大小所有事务。

3. W 村软法治理面临的问题

通过调研,发现 W 村软法治理主要面临村民自治、纠纷化解、空巢老人和环境污染四类问题。可见,与我国大部分农村地区的百姓更关心社保问题不同,W 村因物质条件较好,且所在的浙江省农村社会养老保险和新型农村医疗保险已覆盖全村,村民进而会争取更多的与自身发展有关的权利,如村民自治权和环境发展权。

(1)村民自治问题。村民自治是现代民主国家在建构中孕育产生的。然而与西方地方自治经过长期自然产生并得到法律认可的路径不同,我国村民自治由国家立法授权得以起始,更多地体现了基层行政权下放的特点。新中国成立后,在经历人民公社“政社合一”体制的失败后,为了扩大村民自治的空间,国家立法颁布《村民委员会组织法》,通过试点推广新的自治组织形式以实现农民通过村民委员会实行直接民主的目的。然而现实却存在各级政府希望村委会贯彻自己的意愿而影响村民自治的现象,如干预村委会选举,随意撤换、训诫村委会成员,对村财政实行“村财乡管”等,以上种种越权行为在对W村村民的调查中得以印证。与立法目的的背道而驰不断地挑战着村民自治,而背后则是基层政府的经济发展压力和自身利益在作祟。让人更为担忧的是,实际是否存在村委会成员与地方政府行政人员利益的勾结?对此,必须防止村民自治的空壳化。

(2)纠纷化解问题。在W村调查中发现,农村涉农纠纷有琐碎性、多样性和复杂性的特点。农村百姓通常会因生活中的细枝末节起纠纷,如自家的菜地被他家占用,他家的房屋建造影响自家的采光、排水等等。随着社会的发展,涉农纠纷不再像以前那样单一,出现了诸如民工欠薪纠纷、土地征用纠纷,甚至民间集资诈骗、非法吸收公众存款等犯罪现象也时有发生。涉农纠纷的多样性往往伴随着纠纷解决的复杂性。受制于农民受教育程度较低、法律意识淡薄的特点,眼下培育农村法治环境显得尤为迫切。反思过去,在封建社会,有“皇权不下县”一说,即国家一般不介入地方事务的处理之中,农村社会的矛盾纠纷一般均由内部自身解决。加之宋代以来南方的战乱较少,农村的宗族势力不断稳固,形成

了一套维持农村社会运作的内部秩序规则。农村社会作为一个共同体,基于互相信任,由村中能人、长辈化解纠纷的方式一直起着有效作用。因此,在当今新形势下必须重新深入思考如何处理涉农纠纷的问题。

(3)空巢老人问题。空巢期因农村青壮年大量外流而出现,并随着计划生育政策的影响和老龄化不断加剧而越发凸显。据统计,截至到2010年末,浙江省户籍人口中,60岁及以上老年人口为789.03万,占总人口的16.60%。其中,农村老年人达541万,占老年人的68.60%,农村老年人家庭实际空巢率达59.56%。W村60岁以上老年人共65人,占全村农业人口的14.50%。经统计,W村的实际空巢率达60.50%,略高于浙江省平均水平。浙江省农村养老保障体系相对完善,老人养老在经济支持上的后顾之忧已然很小。然而空巢老人现象的出现不仅仅是一个经济问题,如在生活照料、精神抚慰等方面,现实都存在诸多的不确定性,具有广泛的社会和政治影响,关系着社会和谐稳定。

(4)环境污染问题。党的十八大报告提出了“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局”,美丽乡村与美丽乡村的建设息息相关。W村不仅拥有矿石开采基地,且森林和水资源也十分富足。其中全村尚未开发的341.80 hm²林业资源均纳入了省级生态公益林保护项目,实行全面禁封,由镇一级的公益林监管站负责管理。然而W村水污染和空气污染却一直未能得以有效控制。贯穿全境的M溪供应着全村百姓的生产和生活用水,然而工农业污水的注入和化学成分复杂的垃圾倾倒致使水体污染不断恶化。同样,石灰矿开采基地生产期间每天因爆破产生的大

表2 W村农村软法治理面临的四大问题

问题	产生原因	导致结果
村民自治	① 乡土社会的复杂性 ② 行政放权 ③ 社会团体组织的发育	① 农村治理问题的解决需因地制宜 ② 给村民委员会提供了自治平台 ③ 村民自治意识觉醒、开始组织化参与
纠纷化解	① 小农心理影响 ② 法律意识淡薄 ③ 市场经济发展	① 清官难断“家务事” ② 纠纷预防和维权意识薄弱 ③ 新型涉农纠纷大量出现
空巢老人	① 青壮年劳力外流 ② 计划生育政策持续 ③ 人口老龄化加快	① 老人缺少生活照料和精神慰藉 ② 家庭规模小型化,农村缺少劳力 ③ 空巢老人数量不断增加
环境污染	① 工业排污 ② 生活排污	① 村办企业产生的工业废水和废气 ② 生活污水和垃圾

量粉尘随风飘扬,加之村落的凹地地形不易使粉尘扩散,全村空气污染严重。水污染和空气污染在 W 村上上演着人与自然的角力,给生态文明敲响了警钟。

表 2 显示, W 村软法治理面临的问题,产生原因是多方面的,每一项原因导致的结果也不同。随着物质生活水平的不断提高,越来越多的老人开始注重精神层面的需求,2012 年新修订的《老年人权益保护法》第 18 条规定:“家庭成员应当关心老年人的精神需求,不得忽视、冷落老年人。与老年人分开居住的家庭成员,应当经常看望或者问候老年人。”“常回家看看”被写进法律。同时,在农村社会治理中,不仅要处理好人与人之间的矛盾,更应当重视人与自然之间的矛盾。而村民自治作为一项社会自治权,它是国家还权力于社会,由社会自己处理自己事务的具体权利表征。

三、W 村软法治理的实践

农村治理是农村公权力对村庄共同体公共事务的组织与管理,其治理目标是在各种不同的关系和制度中去引导、规范村民的各种行为,最大限度地促进村社区的公共利益和社会发展^[2]。当下我国的基层治理体系尚不完善,在面对诸多农村问题时显得治理手段匮乏,这也给予软法治理一个契机。

1. 村规民约的软法治理

村规民约在农村软法体系中居于最高的地位,是规范了村民权利义务等行为准则的最根本的软法。从我国历史上第一部成文的村规民约——北宋嘉祐年间著名学者吕大钧在陕西蓝田制定的《吕氏乡约》(亦称《蓝田乡约》)^[3],一直到新中国《村民委员会组织法》实行后的第一部村规民约——《山东省章丘县埠村镇埠西村村民自治章程》的制定(1991 年 6 月 7 日村民会议通过),村规民约历经了一个逐步民主化的过程。W 村最新修订的《W 村村规民约》颁行于 2011 年 8 月 5 日,共 5 章 40 条,除总则和附则两章外,分别从村民组织、村民权利义务、纠纷化解 3 个方面做了规范。

“村民组织”一章主要是对农村公权力进行约束,在软法治理上比较有代表性的制度有:村务联席会议制度和村级重大事务决策“五议两公开”制度。村务联席会议是为讨论研究和商议村日常工作,对应当由村民(代表)会议表决的重大事项提出意见和具体方案的制度。会议由村委会主任召集并主持,村务监督委员会主任和村经济合作社社长列席。其

中参加会议人数必须超过应到会人数的三分之二。联席会议实行民主集中原则,赞成票超过应到会人数的半数,决定方为有效。“五议两公开”制度是指党员群众建议、村党支部提议、村务联席会议商议、党员大会审议、村民(代表)会议决议、表决结果公开、实施情况公开。仔细研究,会发现《W 村村规民约》该部分的很多规范实际上是对《村民委员会组织法》规定的细化,可见,作为软法规范的村规民约对硬法起到了很好的补充作用,使硬法规范在软化后得以因地制宜地实行。

“村民权利义务”一章主要是对村民的行为进行规范,这是村规民约的主要内容,也是条款最多的部分。我国地域幅员辽阔,各地区有着千差万别的风土人情,寄希望于硬法一刀切地调整各地农村乡民的生产生活方式是不切实际的。所以多样性的软法能大展拳脚,村规民约的制定主体是村集体组织内的全体成员,他们也最了解本共同体内的地理特点和风俗民情。具体看《W 村村规民约》的规定,该部分有原则性的条款,如“尊敬长辈,严禁虐待、打骂、遗弃老年人,子女必须履行赡养义务,赡养支出不得低于本村村民基本生活水平”,“严禁未经批准私自砍伐林木,严禁损害他人的庄稼”等;也有具体奖惩措施的条款,如“对按规定的期限内参加放环孕检者补助 30 元,产后 50 天内落实结扎手术者补助 500 元”,“多生一胎及以上的家庭,多生的子女取消村集体分红及村优惠政策待遇,同时该户 14 年内不安排建房指标”等。相较之义务性条款,权利性的条款在村规民约中体现的较少,然而正因如此,柔而不弱的奖惩性规范促使软法的约束力和效力得以在共同体内部实现。

“纠纷化解”一章主要是对村民纠纷的调处进行规定。相较于农村,城市邻里间引发的纠纷,如果私下和解不了,诉诸司法程序的可能性很大。然而在农村,人们或出于羞耻心,或出于抬头不见低头见的人际关系,或出于成本的考虑,抑或本身就对司法的不信任,诉讼这一纠纷化解方式还未产生有效作用^[4]。根植于乡土社会的依旧是传统熟人社会的纠纷化解方式。W 村村规民约规定“在农村实行治安保障调解制度”,该制度明确“治保调解室”每周召开一次工作例会,排查辖区内各种矛盾纠纷和不稳定因素。矛盾纠纷调处遵循 3 项原则:依据法律、规章和政策及社会主义道德调解;在双方当事人自愿、平等的基础上调解;尊重当事人的诉讼权利,不得因未

经调解或者调解不成而组织当事人向人民法院起诉。同时调解室实施规范化管理,建立各项工作登记台账,重大事项、重点人物要一事一档和一人一档,且每起矛盾纠纷调处后要及时跟踪回访,并确保信息反馈渠道畅通。可见在纠纷化解上,W村已建立起一套较为完善的工作制度。当然对于诸如农村社会出现的非法吸收公众存款等犯罪现象,村两委必须及时向政府部门反映,让硬法及时介入。但总体而言,基于道德舆论的约束和利益成本的考量,村规民约相对于硬法在化解农村社会纠纷上效果更为理想。

此外,《W村村规民约》的形成过程充分体现了软法治理协商民主的精神。起初,W村村委主张通过召开村民会议的方式进行公决投票,但是由于众多村民常年在外务工,因此最终取消这一相对“劳民伤财”的方案,而采纳了村民小组长走访或电话联系各户征求意见,然后召开小组长会议、村民旁听的方式。从而使《W村村规民约》具有了形式上的民意基础,且最大效率地通过实施。

2. 村“两委”制度的软法治理

村党支部委员会和村民委员会制度,更多的是对两组织内部事务的规范,如工作职责、会议制度等。此处重点介绍两项软法制度——村务监督委员会工作制度^①和群众说事议事恳谈制度。

村务监督委员会诞生的历史很短^②,但村务监督在农村治理中的作用已十分重要。它是防止个别利益危害整体利益、维护村庄正常治理秩序、实现有效的村务管理而对村庄公共权力实施的一种必不可少的调控措施^③。村务监督委员会的工作职责主要有3项:对应当向社会公开的党务实行监督,对村务、重点是村财务进行监督以及参与协调村级其他事务。其他村级事务包括哪些?W村村务监督委员会工作制度明确规定的其他村级事务有:①村务监督委员会主任列席涉及群众利益的重要村务会议;②参加村重大工程项目的招投标,并全程进行监督;③建议村两委就有关问题召开村民代表会议;④参与镇政府对村干部的年终述职考评;⑤根据多数村民和村民代表的意见,对不称职的村委会成员提出罢免建议,提请村党支部,报镇党委、政府后,依法启动罢免程序。在行使各项职责的过程中,村务监督委员会务必承担起村两委和村民之间的沟通桥梁作用,一方面要支持村两委的正常工作,及时消除村民对村两委工作的误解;另一方面也要主动联系群众,广泛听取村民意见,定期向村两委反映民意。

群众说事议事恳谈制度的出现并非偶然,从传统农村社会的精英权威型治理到民众协商型治理,我国基层民主政治制度不断创新,积累了丰富的经验。最典型的案例是1999年在浙江温岭松门镇出现的“民主恳谈会”,它被当地村民形象地称为松门的“焦点访谈”^④。W村的群众说事议事恳谈制度在设计理念上与民主恳谈会有着异曲同工之妙——将公民参与、协商民主的精神切实贯彻到农村治理中,赋予其外在的决策形式。在具体制度的实施上,设立“群众恳谈室”,村干部轮流值班,随时接待说事群众,当面听取群众反映的矛盾纠纷和疑难问题,以及对村务工作的意见或建议。对当场不能解释的问题,村干部要和群众说清原因,并明确答复的期限,恳谈后交由村两委集体研究。如遇村级组织确实无法解决的问题,应向说事人说明情况,并逐级反映,争取上级党组织或有关政府部门协同解决。除去涉及机密信息的,对所谈所议之事还需及时在党务或村务公开栏上公示,逐列清办措施、办理责任人、办理时限和办理结果等事项。最终,对村干部“办事”态度和效果组织群众定期进行评议,对重大事项办理结果群众满意率达不到80%的,要再议再办。

无论是村务监督委员会工作制度,还是群众说事议事恳谈制度,蕴含两者其中的一个共同点就是对农村公权力的监督。如果我们将村务监督委员会的设置比作组织间的权力制衡,那么群众说事议事恳谈制度则是民众对于权力的监督。

3. 村级社团章程的软法治理

实现国家的善治,离不开社会多元主体的共同参与。社会团体作为连接国家和个人纽带的自治组织,在当下社会治理转型过程中扮演着关键的角色。如何使社团组织高效地运作起来,并使之在公共治理中形成一股强大的力量,首先必须从社团内部规则的创设和完善入手。章程,社团共同体内部成员在平等的环境下,以民主协商的柔性方式制定的内部自治制度,是建构社会团体结构、调整组织内部成员行为准则的软法规范。社团章程之于社会团体的重要性恰如村规民约之于整个村庄。社团的组织和管理离不开章程,正如凯尔森所言:“说社团是一个联合或一个共同体只不过是表示秩序的统一体的另一种方式而已。人们只是在他们的行为受联合的秩序所调整时,才‘属于’这一联合或组成这一联合”^⑤。

W村主要有3类社会团体:老年协会、经济合

作社和社区服务中心。其中老年协会和经济合作社是单一的社团组织,而社区服务中心则下辖多个内部社团,社团服务内容涉及综合治理、社会救助与保障、公共卫生、文化体育、环境保护等 5 个方面。结合 W 村村庄治理面临的空巢老人和环境污染问题,我们重点研究老年协会和环境护绿队的章程是如何开展实施的。

在当今社会转型期建立农村老年协会很有必要,它将成为重建农村社区的一种充满柔性和韧性的治理力量^[8]。老年协会,在 W 村被形象地称为“星光老年之家”。家家有规,《老年协会章程》就是一家的规范。首先从内容上看,协会章程分为总则、组织机构、会员、附则四部分。总则主要是对老年协会的性质和创设协会的目标、宗旨做了规范;组织机构则规范了协会负责人的产生与罢免,协会、协会负责人的职权、议程以及资产的管理办法;会员部分的内容包括入会条件和会员权利和义务。社团有了章程,只能说在应然层面有了规范效力,实际效力如何则需实践检验。章程效力的实现方式在缺少了国家强制力的情况下,需依靠社团内部成员将章程内容的规制予以内部化。即主要是会员基于自身情感上对社团和章程的认可,或是在社团内因名誉、心理压力等而以自愿或自我约束的方式去遵守章程^[9]。同时,协会还建立了一套激励和奖惩机制,以保证内部管理的有序性,如对遵守章程的优秀会员给予一定的物质或精神奖励,对于违章的会员则进行通报批评或者停止其享受社员权利等。此外,配合章程,协会还创设了文娱活动管理制度和谈心维权室工作制度。由村两委牵头,协会不定期组织文化娱乐活动,包括棋牌赛、乒乓球赛、健康知识讲座等,以此增强协会的凝聚力以及会员对于协会的认同感,丰富了会员的精神生活,也减少了空巢老人的孤独感。谈心维权室的工作人员主要是村两委干部,寒暑假期间也会招募大学生志愿者,设置的主要目的是帮助解决老年人的生活困难和疏导老年人的心理问题。无论是老年协会章程还是配套制度,在实施中无疑都体现了软法的自治精神,而实然的效力也肯定了软法治理的价值。

环境的优劣和可持续性关乎一个地区的生态发展。为应对日益恶化的环境污染问题,W 村社区服务中心专门成立了一支“环境护绿队”,由分管环保事务的村委会副主任担任队长,组织社区服务中心干部和村民志愿者定期开展环境整治工作,并制定

了“环境护绿队工作章程”。从环境保护的法律法规、政策宣传到具体的社区卫生清洁行动,从带领群众植树造林到监督检查环境污染行为,护绿队严格按照工作章程开展活动。公德见于心,文明见于行。要根本上改变一个地区的环境状况,必须从源头上遏制污染源,治标更要治本。W 村建立环境护绿队的举措值得借鉴,但具体就 W 村的个案而言,还需做到以下 2 个方面:①提升村民的生态意识,树立环境发展可持续理念,每个个体努力践行环境保护的义务;②加快村级支柱产业的转型升级,树立经济发展的可持续理念,企业务必承担起环境保护的社会责任。从软法的角度思考,企业具体可以在内部尽快制定和完善相应环境保护的章程和配套实施制度。生态文明建设关系人民福祉、关乎民族未来,农村治理必须高度重视。

4. 党政机关文件的软法治理

党政机关文件的软法制度主要包括:除村党委外的各级党委的政策制度和各级政府的规范性文件。作为制定主体主要为农村社会的外部力量,涉及农村治理各级党政机关的软法种类和数量十分庞大,以行政机关为创制主体举例,纵向上看,分为国务院发布的软法、国务院部委发布的软法和地方各级政府及其所属部门发布的软法。横向上看,涉及产业发展、社会保障、科技创新、教育扶贫、生态建设等诸多领域。具体的表现形式有办法、决定、规划、指导、建议等等。

近些年,农村社区建设快速推进,被视为落实我国城乡统筹发展规划的重要举措,也是破除我国城乡二元结构的关键之路。据统计,到 2010 年底,金华市已建成 2 280 个村级社区服务中心。2012 年金华市又连续发布 2 个重要文件《金华市采取四项举措扎实推进农村社会服务中心建设》和《金华市城乡社区服务业发展“十二五”规划》,为进一步加快农村各项事业的发展、提升农村百姓的生活质量、改善农村社会管理面貌规划了蓝图。如在《金华市城乡社区服务业发展“十二五”规划》中针对提升农村社区公共服务提出了“加强社区公共服务组织、专业服务机构建设,发挥社区基础平台作用,就近就便为社区居民提供公共服务”的任务。而对于“发展新型社会福利服务”则不仅明确了“机构养老服务床位数年均增长 10% 以上,占老年人总数 3% 左右,实现城乡社区居家养老服务基本覆盖”的具体目标,同时还“鼓励、扶持社区慈善公益组织,实施各类公益服务项

目。推动慈善超市建设,促进社会捐助经常化。”以W村“社区服务中心”为例,目前硬件上除建成了老年活动室、慈善超市外,且在社区服务中心配置了卫生服务室、农情信息服务站、帮扶救助服务站以及成立了一支以党员、团员、妇女、老人为主体的志愿者服务队。

行政规范性文件的内容相较于法律法规,与农村民众的生产生活联系更为紧密。此类软法规范的有效实施,不仅对促进农村社会发展,而且对提升政府形象也有着积极的作用。同样,对于执政党,政策制度能否切实地落实到百姓身上,关乎党的群众基础和生命力。当前,我国已在多个领域引入了公众听证制度,但是在实际的执行过程中并不理想,诸多文件的发布依旧是政府机关的单方面行为。也许大量单方面发布的文件在施行过程中并没有遇到很大阻碍,但缺乏前期民众的声音,难免在制定过程中会百密一疏。因此,规范性文件和党的政策制度在创制的方法和程序上一定要民主化。具体而言,此类软法由于涉及国家力量,更需要加强多元主体的参与互动,一方面建立公众参与机制,给予民众参政的合法性基础,提升规范制定的透明度;另一方面,建立互动协商机制,发挥协商民主在公众参与过程中的作用,提升规范制定的科学化。

5. 软法治理的成效

(1)弥补了硬法资源的不足,推进了农村治理体系的形成。我国有着两千多年的封建专制历史,“强干弱枝”的国家本位主义思想仍然存在于社会治理之中。在当下改革的攻坚期和社会的转型期,农村社会各种问题凸显,迫切需要大量法律来调整。但国家的硬法供给远远满足不了现实需求,W村多元的软法治理,弥补了自身硬法资源的不足和立法滞后性带来的缺陷,节约了大量国家资源。同时,面对软法治理存在的问题,将规范化制度引入村治,逐步推进W村建立民主化、体系化的管理制度和治理机制,并通过村规民约等软法规范固定下来,使混乱、松散的农村社会治理纳入有序的轨道。

(2)有效地监督了权力的滥用,提升了干部群众的政治素质。硬法——从一开始的制度设计上就存在着一种排他的单向性,强调通过国家对公民的规制来维护公共秩序的稳定,因此在农村治理中容易诱发权力滥用,加剧法律制度深层次中公权和私权的消极对立。软法治理“四两拨千斤”,有着更为广泛的公众参与,实施程序更加透明和公开,对于硬法

在运行过程中可能出现的权力本位起着有效的监督和制约。W村的实践证明,软法治理活动开展得越深入,农村干群之间的信任度就越高。干群关系的理顺,间接提升了基层干部的政治素养和业务能力,促进了农民民主意识、权利意识的觉醒,也有力地推动了农村公民社会的构建。

(3)促进了社团组织的成长,推动了村民自治和农村法治化进程。村民委员会给予了各类农村社会团体活动的平台。W村各类社团的设立,将分散的个人组织起来,开展集体行动,参与公共事务,影响着公权力和村民自治^[10]。而组织内在的软法治理制度则赋予了社团更多的成长空间。社会法治化目标的实现依赖于立法、行政和司法三者之间的分工协作,而将三者结为整体可以是硬法,也可以是软法^[11]。软法的崛起,意味着农村社会的法治化不再单纯依靠国家强制,而是寻求更为多元的公共制度资源。W村软法治理不仅降低了农村社会法制治理成本,更为重要的影响是最大化地集中了民意和民智,推动着村民自治和农村法治化进程。

四、结 语

亚里士多德将法分为“良法”和“恶法”,认为法治之法应为良法。同理,软法本身也有善恶之分,农村治理中的软法是指通过广泛的公共参与和民主协商形成的、体现公共意志的“良软法”。但在现实制定和实施过程中,受制于各方面的局限,软法也存在被恶化的可能,由此产生诸多问题,如软法的自由裁量权问题。软法的创制过程相比较于硬法较为简单,规范文书的表达往往会出现模糊化的概念或俚语,一方面农村语言的表达有其特殊性,但正因此便赋予了农村公权力极大的自由裁量。加之农村软法中对村民行为准则的规范通常义务性条款多于权利性条款,那么村委会奖惩的自由裁量空间若过大,村民个体被侵害的情况就似乎难以避免。因此,当农村软法规范的内容与硬法相抵触,条款的不正当性侵犯了村民的合法利益时,国家强制力保证实施的硬法必须介入,审查农村软法的合法性,给予受害者权利救济的途径。其中,合法性审查的机关需为行政村所在地的县一级的人大及其常委会,以避开乡镇政府和村公权力的利益链。

可以说,在农村治理中,很多时候自身自发的行为规则会比制定法的作用要大得多^[12]。尤其是在村民自治越发成熟的今天,这些规则制度更符合乡

土社会的人情冷暖。软法作为共同体成员内部协商创制的自身自发的制度,在农村治理中充分体现出了其旺盛的生命力。当然,我们不能一叶障目而不见泰山,世间万事都有两面性,农村软法也同样存在缺陷,因此如何在重视软法、推动软法发展的同时,更有效地将其同硬法结合,形成互动机制,“软硬”兼施,“刚柔”并济,农村软法治理的成效就一定会更加耀眼!

参 考 文 献

- [1] 杨海坤,张开俊.软法国内化的演变及其存在的问题——对“软法亦法”观点的商榷[J].法制与社会发展,2012(6):112-119.
- [2] 陶学荣,陶甄.走向乡村善治——乡村治理中的博弈分析[M].北京:中国社会科学出版社,2011:276.
- [3] 安广禄.我国最早的乡规民约[J].农村发展论丛,1998(4):374-382.

- [4] 李敏.“枫桥经验”发新芽——浙江省诸暨市利用村规民约与人民调解定纷止争见闻[J].中国审判,2007(6):4-7.
- [5] 卢福营.农民分化过程中的村治[M].海口:南方出版社,2000:178.
- [6] 郎友兴.商议式民主与中国的地方经验:浙江省温岭市的“民主恳谈会”[J].浙江社会科学,2005(8):33-38.
- [7] [奥]凯尔森.法与国家的一般理论[M].沈宗灵,译.北京:中国大百科全书出版社,1996:111.
- [8] 赵晓峰,付少平.通过组织的农村社区文化治理:何以可能,何以可为[J].华中农业大学学报:社会科学版,2013(5):93-98.
- [9] 罗豪才.软法的理论与实践[M].北京:北京大学出版社,2010:244.
- [10] 徐勇.村民自治的成长:行政放权与社会发育[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2003(2):2-8.
- [11] 罗豪才,宋功德.软法亦法——公共治理呼唤软法之治[M].北京:法律出版社,2009:391.
- [12] 苏力.法治及其本土资源[M].北京:中国政法大学出版社,2004.

注 释:

- ① 村务监督委员会工作制度严格讲不属于村“两委”的工作制度体系,本文为了研究的对比性和直观性,将其纳入村“两委”制度。
- ② 从2004年6月18日在浙江省武义县后陈村第一个村务监督委员会被选举产生,到2010年10月28日最新修订的《村民委员会组织法》第三十二条的规定:“村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构,负责村民民主理财,监督村务公开等制度的落实,其成员由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生。”村务监督委员会合法性的讨论才尘埃落定。

Village Soft Law and Soft Law Governance

——Based on the Case Study of Village W in Jinhua, Zhejiang Province

WANG De-qiang, ZHOU Hao

(School of Humanities & Social Sciences, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Soft law governance has become an important path of social public governance. In the period of social transformation, in order to fully reflect the multiple demands, citizens need extensive public participation and equal consultation. Based on the study case of Village W in Jinhua, Zhejiang province, this paper illustrates the implementation of soft law in rural areas, analyses the village soft law resources and problems for soft law governance, examines the practical situation of the village regulations, articles of association in social organizations, village “two committees” system and the documents issued by the party and government. Soft law governance complements the deficiency of the hard law, regulates the rural social governance system, improves citizens’ awareness of democratic participation, and effectively promotes the autonomy of villagers and rural legalization process.

Key words soft law; village soft law; soft law governance; villagers’ autonomy; consultative democracy

(责任编辑:刘少雷)