

法治视野下的城郊治理现代化

匡 腾¹, 邹 强²

(1. 甘肃政法大学 丝路法学院, 甘肃 兰州 730070; 2. 昆明理工大学 法学院, 云南 昆明 650500)

摘 要:法治及其现代化,作为当代各国普遍追求的治理模式,代表了国家治理能力的强弱,事关国家治理方式的深刻变革。城郊作为一个特殊地域,既区别于传统的乡土社会,又有别于现代化的都市社会。在这里,社会意识及需求形态多样化,社会交往流动频繁,导致矛盾问题多样。在法治化的时代主旋律下,城郊治理迫切需要整合各种社会治理方式,使其相互协调,形成一个有机结合、层次分明的社会治理系统,以减少各阶层之间以及代际之间的不合理差异,保障公民、企业与其他社会组织的发展权,从而在以和谐社会为本土元素的中国社会主义法治国家建设与治理大背景下提高城郊治理的水平。

关键词:城郊社会关系;城郊多元治理;城郊治理现代化

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-4824(2021)02-0123-06

一、问题的提出

新时代以来,党对经济与社会发展赋予了新的内涵,提出了五大新发展理念,这些契合了当代新形势新变化,反映了时代发展的脉搏,也对国家治理能力提出了更高的要求。法治是国家最基本的治理方式。法治要求国家、社会组织以及个人必须遵守法律,以法律作为自己的行为准则,自觉维护法律尊严。法治现代化是国家治理能力现代化的重大举措与动力源泉。法治是与人治相对应的治理方式。其实质内涵是尊重与保障人权,避免人治的专断、恣意妄为,以更好地反映人民的根本利益,保障公民的基本权利。法治也是相较于德治的治理方式,是具有明确划一的可操作性的法律规范和程序;法治讲究证据,要求任何主体之间的纠纷都必须依程序、依法律、依证据做出合理裁判,对各主体平等的权利保护与救济。城郊作为城市经济生产最为活跃的区域之一,各种信息以及生产要素流动频繁,迫切需要在依法治国的背景下,对传统社会治理方式提出更为精细的治理,对实践中既有社会关系进行繁简分流处理,进

而发挥多元治理方式统合功能,为城郊治理现代化提供法治进路。

二、城郊社会关系

因老家房屋遭强拆,清华大学法学博士王进文在致老家市长的一封信中将此种拆迁评价为斯文扫地;推土机推不出和谐社会,也推不出真正的城市化,反而可能使当地市政府苦心孤诣惨淡经营出来的良好的形象毁于器器众口。^[1]社会规范是对社会关系的客观反映。城郊是城市化发展的必然产物,是乡村向城市发展的过渡阶段。^[2]城郊生产资本活跃,大量生产要素及人力资源集聚于此,正逐步淡化以往单一的熟人关系模式,社会关系愈加复杂化与多元化,矛盾纠纷产生的因素也随之深层次化与连带化,传统的城郊治理形式也因此无法单独发挥作用。城郊成为各种社会关系矛盾交织地,是城市发展中社会矛盾的聚焦地。为此,捋清城郊发展中的各种关系模式可以为城郊治理的现代化提供第一手材料。

1. 城郊社会关系的紧张现状。随着城市精细化规划拓展和国有土地的增值溢价,大量的生产

收稿日期:2021-01-25

作者简介:匡 腾(1992-),男,湖北孝感人,甘肃政法大学丝路法学院硕士研究生。

邹 强(1994-),男,湖北十堰人,昆明理工大学法学院硕士研究生。

功能也随之外溢,向农村转移。城郊作为城市与农村的边缘地带,具有交通便利,基础设施较好,土地价格便宜等得天独厚的优势,这些无疑让城乡结合部成为了城市区域扩张和生产制造的首选之地。城郊生产活动活跃,是劳动价值和资本增殖的主要场所之一,为城市的发展注入了新的活力;同时也是城市今后发展新的前沿地带,具有升值保值的潜在能力。一般而言,每个原子式的个体都需要更好的生存发展,而物质稀缺性要求个体只有在社会准许的条件下获得各种稀缺资源,去满足自己的各项需求。^[3]面对城郊可能产生的巨大经济奶酪,各社会阶层也从自身的立场出发,均想从城市化的发展带来的经济利益中分得自己的一杯羹。每个人的立场和需求的不同激化了个体之间以及阶层之间的巨大利益冲突,各主体以及阶层之间不和谐的一面也应运而生。城郊关系由于其主体利益的不同呈现出多元化,阶层化以及利益交织化,这也使得社会不和谐的因素表现出深层次交联,是经济、社会、政治、家族各种因素共同作用下形成的,但其主要因素可以归纳为如下方面。

(1)地方官员的政治利益与公民个体利益的冲突。地方的主要领导,对地方的经济社会发展负有重要责任。为了个人政绩,部分地方不顾当地的环境承载量,在招商引资中开出各种“优惠政策”和提供“一系列便利”,吸引企业落户本地,在给当地长期可持续发展带来了巨大收益的同时,也可能给当地环境治理埋下潜在风险。尤其是在追求社会经济高速发展时,因战略环境评价的实施明显会妨碍经济主管部门和地方政府编制和审批各类重大开发利用规划等决策。^[4]环评的缺损,可能给当地今后的社会发展徒增不必要的社会负担。这种以效率优先,忽视了公平正义和居住地群体利益的行为,易埋下对立的种子。这与发展的实质相违背,更是与当代公平正义的法治观相冲突,不符合我国宪法规定的尊重和发展人权的精神,也不利于法治社会的实现。

(2)商人经济权利与个体劳动权益的冲突。追求利益是商人的天性,也是商人的职业要求。在城市郊区,中小企业用工单位多,但大多法律观念淡薄。在社会法律意识不强、劳动者权利意识淡薄、社会经济发展不健全的时候,其逐利的本质驱使会萌生投机心理。为转嫁经营风险和成本,一些企业主往往会减损劳动者的合法权利或者排

除劳动者的主要权利,增加劳动者负担。

(3)宗族利益与居民权益的冲突。我国经历了长达数千年“家天下”的封建社会,讲究集体利益,忽视个体利益。新中国成立后,婚姻法将家庭成员进行了更加精细化划分,将家庭单位定义为直系血亲和配偶组成的共同体,摒弃了以往五世同堂的家庭以及六等亲属的划分,将个人从家族中解放出来。然而,现今农村依然以血缘关系远近聚居,形成了各个村落之间宗族姓氏区分。村落里的各宗族分支的成员依血缘关系的远近聚居的地理空间分布格局,具有很强家族意识和宗族意识,各个宗族和家族抱团取火,按照力量强弱和经济能力的多寡形成层级制的地位现状分配社会利益。正如费孝通教授在《乡土中国》一文中言道“一个村庄就是一个山头,中国乡村是个熟人社会,每个人都是他社会影响所推出的圈子的中心”。^[5]与他人所形成的社会关系并非是在同一平面上,“而是像水的波纹一般,一圈圈推出去,愈推愈远,也愈推愈薄”。^[6]在这一圈圈波纹中,“有两个层面是非常重要的。它们区分了社会关系中的家人、熟人和陌生人”。^[7]血缘和地缘的合一是社区的原始状态,而外来务工人员为谋生背井离乡,作为异姓与村民居住在一起。虽然城郊社会关系陌生化是社会发展的整体趋势,但脱胎于传统农村社区的城郊不可能在短时间摆脱熟人文化的影响。在差序格局下,社区本土居民对外来人口有着天然的疏离感与不信任感,外地人很难融入城郊社会群体关系内层,或多或少遭到地域歧视。这种残存的格局不利于人口相对较少的家族实现其合法诉求,也不利于弱小个体个人权利的正常实现。家族抱团的格局固然能增加个体抵御外部风险的能力,可当今社会是高度发达的经济社会,个体只需按照社会规则去获取自己所需的资源。依靠集体力量的征服来获取社会资源,不仅是对法律规则缺乏敬畏之心,更是对绝大多数人权利的侵犯和亵渎。

三、城郊治理现代化

城郊是多种社会关系冲突爆发的集聚地,传统一元化管理方式割裂的局面难免捉襟见肘,无法应对错综复杂的关系网络。多元化治理模式^[8]就是在当前社会背景下为解决郊区发展中的问题的实践中自发产生的基层治理措施,有很强的中国特色和地域特点,对当今郊区的治理发挥了一

定的积极作用。多元化治理可以划分为行政治理、社会治理、行业自治、乡村自治、法人自治、家族自治。行政治理是指具有行政管辖职权的机关及其工作人员依照规范性法律文件对行政相对人进行管理,其主要特点是具有国家保障力,可以就事论事解决纠纷,但其缺点是行政资源毕竟有限,不可能应对并正确处理所有的事情。社会治理为社会组织的治理,社会组织可以利用其专业性知识,开办下午五点钟课堂和老人活动中心等服务,承担起城郊青壮年因工作无法赡养老人、教育小孩等外溢的家庭功能。^[9]社会组织尤其是专业性的社会组织可以发挥社会心理预警机制,对减少犯罪和矫正社区的失足行为有良好的正向效应。行业自治由各行业制定行业从业标准,每个企业违反规范获取不当利益的行为本身就是对自身实力的减损,企业间更容易形成有效地相对监督的关系,来维护行业内利益的合法分配。乡村自治是指乡村自治组织,尤其是指村委,由村民选举产生,代表广大的村民自主管理本村事务,调解各类纠纷。法人自治是指法人依照其章程来管理其内部人员,其特点是工作效率高,缺点是片面追求经济效益,缺乏社会责任意识。家族自治是指家族成员之间本着自愿的原则,共同解决其成员之间的纠纷,由于家族成员血缘关系较近,对各自都有着相当的了解,便于公正合理调解,消除家族成员之间心理的隔阂。传统的治理方式并未整合以上各种治理方式,而是社区“强人”依据各人偏好机械地单一适用其中的某一管理方式。不论“强人”选择哪一种方式,仍旧摆脱不了人治的影子,因为在偏好与利益的驱使下,治理只是其手段并非目的。这一治理方式引发各治理方式的边界模糊,以致可能出现城郊治理失灵,使城乡结合部成为矛盾蓄水池。

城郊地区诞生于宗族文化影响下的农村,不可能在短期内完全排除人治,从根本上消除人治的影响。^[10]法治要求依法办事,依法律程序办事,对村民的文化程度和法律意识要求比较高,而现今城郊居民文化程度相对较低,受过高等教育的比例相对较少,居民的法律权利意识有待提高。其次,受城市化和传统农村社区的交互影响,城乡结合部各主体各方面都有别于城市社区与传统的农耕社区,社会关系呈现出多元化、复杂化,客观需要法治化背景下实现治理制度现代化,以便多种治理模式相互配合来发挥各自的社会功能,调

节城郊社会关系,助力城郊治理能力现代化。

没有最好的治理制度,只有趋向最好的制度,不能简单将西方发达国家的治理制度理论奉为主臬。中国社会发展中产生的问题,不能简单地靠移植外国的法律制度和理论来解决,更不能以外国法学理论作为大前提,以中国的问题作为小前提,来对中国的制度和发展现状轻易进行批判。^[11]城郊作为中国城市化发展的产物,不能脱离中国的社会、经济、文化前提,对其运作过程中出现的矛盾不能简单地以西方价值理论对其提出修正的解决措施,而应从本土的历史文化和实践出发,进行总结分析,找到或者提出解决问题的理论与方法。现有的城郊治理模式呈现出多元化特征,既有治理主体的多元,也有治理方式和治理规范的多元化。法治化要求遵守法律至上原则,社会治理现代化虽然以法治为主题,但并不排斥多元化治理。现代化要求以法治将本土多元化治理进行规范整合,明确现代治理理念下的各治理调整关系范围以及治理体系间适用的层级,发挥多元纠纷解决机制的优势,将矛盾尽可能解决在初始阶段,避免矛盾的扩大化,最大限度地减低对社会财富的减损和对社会秩序的破坏。

1. 城郊治理理念现代化。法治是当代社会治理的主旋律,也为我国城郊各项改革提供制度保障。当前我国城郊改革进入深水区,迫切需从以经济改革为重点转向全方位深化改革,使经济、政治、社会、文化、生态五位一体,全面均衡发展。社会主义公平是法治的伦理依据,构成了法治的根本要义;民主体现了国家对个体人权的尊重,是现代法治文明发展的重要成果。公平与民主体现了主体之间的平等,既是平等化的表现,又是良法善治的精髓所在,还是衡量法治现代化的主要标尺。

(1) 城郊治理现代化的多元价值理念的内涵。城郊治理现代化必须基于特定历史阶段,不能偏离国家法治的轨道,超越特定时空下的社会法治理念发展,照搬域外经验,而应从当代中国理论与法治实践中寻找城郊治理现代化的内涵,体现新时代中国特色社会主义价值理念。

1) 效率。社会的发展离不开一定的物质基础,法治的客观目的是使社会财富增加,为个人生活提供便利。效率价值要求立法上保护最有利的生产方式;保护私人财产及其财产权不受侵犯;要求法律必须基于公共利益,鼓励社会发明创造。

在法律实施上,要求国家机关对权利救济满足适时性,必须在一定的时效期内尽可能地修复违法行为破坏的社会利益以及公民合法权利。

2)公平与民主。中国社会历来追求的是东方智慧所讲求的大同世界,法律所有的价值目的就是要定纷止争,消除原子式个体为追求自身利益而产生的“战争状态”对立关系,确保社会能长期持续健康发展。

3)秩序与和谐。秩序是一切价值的基础,是法治现代化最基本的要义,脱离秩序大谈公平正义等其他价值就是空想主义。和谐是秩序的最佳体现,是法治所追求的终极目的。^[12]和谐是现代法治国家的内涵。因此,中国特色法治下的城郊治理现代化也必须包括效率秩序的价值内涵,并以其作为城郊社会治理方向指引,在社会治理的法治轨道上良性运行。价值理念关系之间是相互联系的动态关系,在交织的多元价值理念中确定层次有序的价值理念体系是城郊治理现代化进程中不可避免的难点。

4)绿色。绿色发展体现了人与自然和谐相济的生态观,是对片面、短视的物质文明观的质疑,更是对片面追求经济发展效益和速度的理性反思。生态文明建设改变了以人类为中心的价值观念,重新定位人与自然界的关系,提出了保护优先、可持续发展的理念。这一新观念将环境保护置于首要地位,有助于减少人类对生态脆弱功能区的干扰,使得其他生物赖以存在的生态系统得以保存,从而使人与自然的具有科学性,使有着经济和内在价值的自然能够在代际间流传保存。将绿色原则定位为法治现代化的要求,是对人们追求生态宜居环境的反映,也是实现代际公平的重要要求。

(2)城郊治理多元价值冲突的解决。城郊社会治理法治化是个系统工程,涉及多元价值观理念。每一种价值理念体现了不同的治理方式。社会治理也是个社会范畴,不同的社会时期反映不同的治理理念与治理方式。封建社会时期的治理理念过于注重秩序和家天下,导致治理方式过于突出人治和宗法色彩,忽视了个体的利益诉求。文艺复兴后,自由与权利观兴起,治理的合法性从此不来自权力本身,而是来自人民主权下的民主理念。当代,人类物质利益与环境利益等发生剧烈冲突,人类不得不对人类中心主义的哲学观进行反思,提出了多元化的社会理念,来应对市场调

控与政府治理的失灵。在多元价值理念模式共存下,如何根据当下的社会背景确定价值之间的优先层级是社区治理乃至国家治理不得不回应的命题。

发展的初级阶段我国过于强调经济发展的单一模式有其合理性,但也导致了生态、社会建设相对滞后。这种发展的不全面已不适应社会矛盾的转变:从发展不充分到发展不均衡的矛盾。城郊作为经济发展的新高地,社会矛盾的变化决定了现行城郊的发展不能再走以前经济优先的老模式,城郊社会治理也不能再走经济优位的老路子。现行社会治理也不得不考虑社会成本,对治理的理念次序也要作出带有时代性的倾向选择。为此城郊社会治理理念必须遵循全面原则以及比列原则来解决城郊当前发展不均衡的问题。

1)全面原则。全面原则,即城郊治理必须全面贯彻秩序、效率、公正、绿色等理念,体现经济理性的同时兼顾社会以及生态理性,全方位考虑治理的方式与手段是否符合多元价值的理念,克服以往“大跃进式”发展下治理的单一化模式,实现社会公正和生态公正。

2)比列原则。比列原则是指为了某一个更高的价值利益,牺牲另一种价值利益时,不得超过必要的限度造成不应有的损害。只重效率的经济增长模式带来了生态恶化、法制意识淡薄等社会阵痛。城郊是新与旧的融合,城郊治理的现代化为传统农村治理理念与新时代治理理念的碰撞与整合提供了时代契机。法治愿景与社会现实之间总是存在情境的差异,现实的法治才是直接影响社会生活方式主要手段。城郊是熟人社会向陌生人社会的过渡,传统的熟人关系尚未完全瓦解,在一定时期内有其存在的现实土壤。城郊治理现代化应当在坚持自由平等、绿色和谐等法治理念的大前提下,逐步实现城郊治理的法治化。

2.城郊治理方式现代化。法治的要义,要求现代治理所追求功能必须在社会治理中实现。法治作为城郊社会治理体系的重要一环,必然会受到其他因素的影响制约。为此,如何实现治理现代化显得尤为重要。治理现代应化合理地确定多元模式的边界,做到“上帝的归上帝,凯撒的归凯撒”,尽可能发挥各自功能实现社会主义现代化的目标。

城郊是社会关系交织的网络,单一的治理模式无法解决所有问题,也无法照顾到各方利益诉

求。多元治理为此必须贯彻全面原则和比列原则,贯彻法治发展理念,兼顾各方诉求,为每一种治理方式找到最佳的适用范围,并形成层次衔接的城郊治理系统,更好地服务国家治理现代化。

(1)厘清法治与城郊其他治理方式的关系。治理现代化是国家治理能力的一场深刻改革,其要旨在于提高国家治理水平,提高人民的幸福感、获得感,推动社会均衡发展。治理现代化的首要目的是厘清各治理方式,对郊区多元治理模式进行繁简划分,划分出各种治理方式适用的范围以及处理的程序,提高纠纷处理的效率和公正性。法治要求严格的程序性和专业性,是最有力的纠纷解决机制,但法律的适用需耗费大量的时间成本和社会成本,无法满足广大人民群众迫切的效率需求。对于轻微简单的邻里纠纷与劳动纠纷,自治下的纠纷解决机制由于便捷、成本低,便于群众维权,能增加普通公民对公共治理参与的积极性,应大力提倡。在社会救济领域中,村干部具有一定的行政职权,在监督制约虚化下,有些村干部难免会不顾实际情况,滥用手中的权力,将救济名额分配给自己亲近的人。因此多元治理要区分案件的繁简,确立诸如利害关系人回避的程序原则,来保障各项治理手段不会异化成某些人牟取利益的工具。对多元治理的各自标准明确化和程序化,有助于实现中国特色法治化。

(2)合理界定城郊多元治理的层级。在我国城市化不断深入的过程中,形成了多元的利益主体,各个利益主体都有自己的利益诉求。城郊社区作为利益集合体,而传统家族色彩的单中心管理模式的一元化、等级性、命令性的特点造成社会公共服务分配失衡,很大程度上解构了这一共同体。城郊多元社会治理,既是对传统乡村治理模式的质疑,更是对复数利益主体诉求的应有回应。城郊多元治理格局,各主体作为理性的经济人,出于部门与个人利益的考虑,必然会选择对己有利的策略与应对方式,逃避自己的治理职责或以挤压其他治理方式适用空间的手段来扩权。法治化不仅是法律现代化,更是将社会治理提到国家治理现代化的高度,以法治化带动基层社会治理规范化,保障人民当家做主的权利,让人民学会行使自己手中的权利,发挥人民群众的智慧力量参与国家治理中,保障各项治理有利于人民的根本利益。城郊多元治理,是一个相互联系但又区分的

独立治理方式组成的统一体。为此,有必要根据其间的客观联系确定适用的层级。这样既能降低人民群众的办事成本,同时也能减少不作为、滥作为的发生,发挥各种社会规范的优势,实现各种治理规范和谐有机的互动。

四、结 语

城郊多元治理规范化不仅是社会发展规律的应然要求,而且也是国家治理现代化下的重要组成部分和现实需求。长期以来,农村治理一直是我国治理现代化的短板,国家治理现代化的关键也应当在农村,其重点区域在城乡结合部。充分地治理好城郊这个矛盾关系冲突多发地,形成规范化的本土元素下多元有效治理范式,对于中国特色社会主义国家治理现代化具有重大意义。与此同时,在城乡共同作用下形成有效的治理经验也可供城乡治理现代化现实借鉴。

[参 考 文 献]

- [1] 李天宇.清华博士家被拆,公开信问责市长[N].新京报,2010-12-01(02).
- [2] 项晓华.城郊结合部社区网格化管理与建设研究[D].南昌:南昌大学,2018.
- [3] 付子堂.法理学进阶[M].北京:法律出版社,2016:1.
- [4] 费孝通.乡土中国 生育制度 乡土重建[M].北京:商务印书馆,2011:73.
- [5] 汪劲.环境法学[M].北京:北京大学出版社,2011:138.
- [6] 陈瑞华.论法学研究方法[M].北京:法律出版社,2016:137.
- [7] 张文显.法治与国家治理现代化[J].中国法学,2014(4):12.
- [8] 曹靖.当代中国法治共识达成的可能与方向[J].湖北工程学院学报,2019(1):106.
- [9] 孙涛,董永凯.利益关系网络变迁与社区治理多元模式的形成[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019,43(5):24.
- [10] 王跃生.中国当代家庭关系的变迁:形式、内容及功能[J].人民论坛,2013(23):9.
- [11] 吕霞,冀满红.中国乡村治理中的乡贤文化作用分析:历史与现状[J].中国行政管理,2019(6):67.
- [12] 杨坚桢.多中心治理:我国城市治理现代化的路径探析[J].湖北工程学院学报,2017(1):99.

Modernization of Suburban Governance in the Context of the Rule of Law

Kuang Teng, Zou Qiang

(1. Law School of Silk Road, Gansu University of Science, Lanzhou, Gansu 730070, China;

2. School of Law, Kunming University of Science and Technology, Kunming, Yunnan 650500, China)

Abstract: The modernization of the rule of law, as a governance model generally pursued by contemporary countries, represents the strength of national governance ability and is related to the profound change of national governance mode. As a special region, the suburbs are different from the traditional local society and the modern urban society. There the social subjective consciousness and demand form are diversified, the social communication flows frequently, and thus causes various contradictions and problems. Under the main theme of the rule of law, suburban governance urgently needs to integrate various social governance modes, makes it coordinate with each other and forms an organic combination and a hierarchical social governance system, so as to reduce unreasonable differences between classes and generations, ensure the development right of civilians, enterprises and other social organizations and improve suburban governance ability under the governance of socialist country ruled by law in China.

Key Words: social relations in the suburbs; suburban multiple governance; modernization of suburban governance

(责任编辑:胡先砚)

简 讯

2020年12月,第十一届“湖北省优秀期刊”和第七届“湖北省优秀期刊工作者”评选活动结束。经专业委员会初评、专家评委会复评、省新闻出版行政管理部门审核,《湖北工程学院学报》被评为第十一届“湖北省优秀期刊”,学报编辑部胡先砚被评为第七届“湖北省优秀期刊工作者”。

《湖北工程学院学报》一直坚持正确的办刊方向,秉承科学严谨的学术精神,倡导诚信创新的学术品格,严把政治关、学术关、编校关,形成了良好的办刊传统。在广大专家学者们的共同努力下,《湖北工程学院学报》先后入选中国人文社科学报核心期刊、RCCSE核心学术期刊(扩展版)、中国人文社会科学期刊AMI综合评价体系核心扩展版期刊,“中华孝文化研究”栏目入选教育部高校哲学社会科学学报名栏建设工程。