

“枫桥经验”与乡村复合治理

□ 余钊飞

乡村治理是一场意义深远的变革,需要将“自治、法治、德治”三治融合,熔于一炉、融为一体,共同推进。中共中央、国务院《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》明确提出要“坚持自治为基、法治为本、德治为先”的治理机制,建设“党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”成为乡村治理的重要基础体系。历经实践中的不断创新和理论研究的不断丰富,“党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”在理论研究中被习惯称为“三治融合”,具有鲜明的复合治理特色。

作为“三治融合”的发源地,浙江省桐乡市高桥镇在2013年率先摸索出自治、法治、德治相结合的基层治理工作模式。有学者基于对浙江桐乡“三治融合”的治理实践,认为“三治融合”的有效性根植于其内在的复合治理机制。复合化治理主体意味着通过政治、行政助推自治,逐渐形成由党、国家、社会所共同组成的以彰显自治为本的乡村治理共同体;复合化治理规则是指在乡村治理过程中发挥德治与法治的治理效力,实现彼此功能的优势互补。

纵观“三治融合”的历史发展和总体框架,可以发现,基层群众自治制度是“三治融合”体系中的根基。从基层党建管理的角度而言,乡镇党委政府指导村民自治稳健发展,是整个乡村治理体系中最为核心的内容。所谓乡村治理中的“三治融合”中的“自治”,明确指向基层群众自治制度中的村民自治,法治、德治则更多的是从治理方略而言。从复合治理的视角出发,考察“自治、法治、德治”在乡村治理中如何结合,是理论界和实务界共同关注的焦点。乡村治理中的自治、法治、德治不能割裂,在村民自治过程中包含大量的依法治村和以德治村的内容,法治乡村建设中包含大量群众自治、社会组织、市场主体的依法自治内容,乡村德治建设中包含大量群众自治智慧和法治精神。从乡村治理系统内外部环境上审视,乡村治理既要重视内部治理环境的优化,也要重视外部环境的因势利导,在内外结合中不断优化治理系统。从乡村治理结构上看,既要深刻认识基层党组织的核心作用,也要高度重视自治组织、社会组织、市场主体、社会成员等不同的治理主体在各自领域的自主性、创造性作用,在统分结合中不断优化治理结构。从乡村治理规则及其运用上看,既要遵守

底线意识重视法治规范在乡村治理中的基础保障和刚性治理作用,也要充分发挥道德规范的柔性治理作用,在刚柔结合中不断优化治理规则和取得治理成效。

内外结合优化“三治融合”治理系统

当代中国乡村治理无论从政治、经济、社会、文化、生态各领域而言,都具有相当的复杂性和多变性,与之相应的治理系统同样具有复杂性的特征。就自治、法治、德治相结合的角度而言,其主要作用的领域核心价值观,特别是乡村社会治理领域,这个领域可以说是“枫桥经验”运用最为广泛的领域。自治、法治、德治相结合的第一个重要结合点可以从治理系统的内外结合去思考,其本质是要求治理系统的内外协同。

从“枫桥经验”的发展主线中可以发现,乡村治理从党政管理为主逐渐走向党政、群众、市场主体、社会组织、社会成员等治理主体多元共治,进而激发乡村治理的活力和效能。从乡村治理系统看,村民自治是其内核制度和实践,德治有赖于乡村治理共同体长期以来凝聚而成的共同生活经验和规则;相较于村民自治和乡村德治的内生性,源于国家治理层面的法治则更多体现出外部性。如村民自治在本质上是面向村庄内部的治理方式,但其运行有赖于法律规范的明确指引。法治作为治理的重要方式,以其工具性的特征推动着村民自治的发展。2020年,中央全面依法治国委员会印发《关于加强法治乡村建设的意见》,在推进乡村依法治理部分明确提出要求:全面推行村级重大事项决策“四议两公开”制度,即村党组织提议、村“两委”会议商议、党员大会审议、村民会议或者村民代表会议决议,决议公开、实施结果公开。开展形式多样的村级议事协商,探索村民小组协商和管理的有效方式,组织村民就村公共事务、重大民生问题开展民主协商。从上述文件可知,村级内部治理有赖于一系列来自外部的法律规范予以调整,其中的确定性、程序性、公正性等特征鲜明。村庄内外结合的协同治理要求在乡村治理过程中各方协同合作,其逻辑在于协商民主、共同决策。乡村治理多元共治的“结构化安排”,意味着组织、结构和制度



图为枫桥镇杜黄新村。

王灵杰 摄

对传统科层制层级机制的一种突破。

在协同治理过程中,强调各主体之间的自愿平等与协作,意味着乡镇党委政府、村两委会、市场主体、社会组织等组织与村民以及其他社会成员个人充分运用协商对话、相互合作等方式,建立良性互动关系来治理乡村事务。协同治理制度机制是纵向和横向的交集,国家在制度上作出相应的设计和安排,最大限度地统筹国家治理体系的公共资源(纵向结合)以及公民、企业以及社会组织(横向结合)等一切积极因素解决公共问题。内外结合的乡村治理有赖于“共建共治共享”的价值导向塑造,有赖于乡村治理内外要素的科学配置。在乡村治理进程中,内外信息交互平台建设显得极为重要,枫桥等乡镇为破解内外信息交互瓶颈,在数字化改革驱动下广泛建立以“党建统领、经济生态、平安法治、公共服务”为主要内容的“四个平台”,有力促进了乡镇党委政府与村两委会、群众、市场主体、社会组织之间的信息的流通与共享,使各方能够了解彼此需求和期望,整合社会资本形成多元治理主体之间的协同治理,推动政治力量、自治资源、法治规范、德治传统的有力融合,进而提高乡村治理效能。

统分结合优化“三治融合”治理结构

乡村治理的核心力量是中国共产党,乡村两级党组织,党建统领是基层党组织整合社会力量推动乡村治理的

核心工作机制。乡村干部能依据乡村社会的季节性、差异性和复杂性,对治理事务的属性 and 繁简进行归类,再依据干部个人能力和特长进行分工合作,合理安排和选择治理的时机、方式和方法;在面对综合性和边界模糊的基层治理事务时,基层党组织又能重构组织资源,统筹协调人力资源,节约组织间的协调和交易成本,使治理具有灵活性和弹性。实践中,乡镇党委在乡村治理中决策执行一体化特征明显。党中央关于乡村振兴战略的有效实施,需要乡镇党委能够从纵向上全面理解吸收县级以上党组织层层决策意图,更要全面集成本乡镇范围内的有效信息并在总体评估基础上作出最为细致可行的执行措施。为防止执行偏差并实现决策目标,乡镇党委政府在乡村治理等重大问题上需要前瞻思考、反复思考、换位思考以不断调整相应的政策。

作为乡村治理组织实施的核心主体,乡镇党委依法决策、指导村民自治、弘扬社会主义核心价值观和中华优秀传统文化,是构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的关键力量。因此在乡村治理结构中,重大决策由乡镇党委统一制定,重大工作由乡镇党委统一部署,村级党组织纵向接收乡镇党委指令并实施。基于村级事务的多样性和复杂性,乡村两级党组织按照中国共产党内法规和政策法规履行相应职责。村级党组织作为神经末梢,其贯彻执行上级党组织作出具体部署的能力事关乡村治理决策目标是否实现。因此,构建村级事务统分结合的乡村两级党组织,权责清晰的分工协作体系至关重要。为实现相应的村民

自治依法运行,村级权力分工、村级权力边界、村级权力监督、村级权力运行不断制度化,村级依法治理的水平逐渐提升。

刚柔结合优化“三治融合”治理方式

刚性与柔性相统一,实质上是坚持法治与德治相统一。刚性与柔性相统一,是“枫桥经验”一直秉持的治理特色。在法治与德治之间,“枫桥经验”在遵循法治的过程中,又充分重视德治在社会治理过程中润物细无声的重要作用。枫桥当地十分重视发展社会主义先进文化,弘扬社会主义核心价值观,塑造与新时代相适应的新风尚、新气象;正民心、树新风,营造基层的德治氛围,维护基层德治秩序。枫桥丰富的德治传统和新型德治对于民风的塑造和淳化起到了重要作用,对基层社会治理的发展起到了极大的助推作用。差异化的治理规则在一定程度上决定了治理方式的选择,法治有赖于法律规范,德治有赖于道德规范,法律与道德差异明显、交叉不少。乡村治理规则最为核心的是法律规范,主要由宪法法律和党内法规制度体系组成,这也意味着乡村治理是一个不断运用法治思维和法治方式的动态过程,其目标是有力化解乡村社会矛盾与社会风险、维护乡村社会稳定发展。在乡村治理规则中,作为社会规范的村民自治章程、村规民约融合了大量法治精神和德治文化,是乡村社会治理操作性强、应用效果好的重要治理规则。因此在自治、法治、德治相结合的乡村治理体系中,村民自治章程、村规民约、村庄公序良俗、家风家教等社会规范的重要性不断上升,也成为“枫桥经验”与乡村治理研究范畴中的重要内容。

基于不同规则的差异,其执行方式亦存在显著差异。“刚柔并济”贯穿于乡村治理的全过程,凸显于法治乡村建设之中。法治是乡村治理中的规范力量。当前,我国实行全面依法治国,着力于建设法治国家、法治政府和法治社会,意味着要将“法治”这一方式贯彻于乡村治理的全过程,乡村治理中的每一个政策、每一项创新都必须遵照宪法法律刚性实施,其中以宪法、民法典在乡村的有效实施亦显得极其重要。此外,在法治乡村建设过程中,需要在执法司法领域的严格公正,在办案中注重发扬“枫桥经验”中“捕人少、治安好”的精髓,积极贯彻宽严相济的刑事政策,坚持法治原则,该严则严,当宽则宽。早

在“枫桥经验”诞生之初,诸暨县(现诸暨市)人民法院就认识到:在特殊的历史条件下,如何最大限度地调动一切积极因素为社会主义建设服务,巩固新生的人民民主政权,唯有牢牢依靠党的领导。诸暨县人民法院在《春耕生产期间的司法工作安排》中指出,司法工作的主要任务是在各级党委的统一领导下,与公安、检察机关密切配合,着重抓好继续严厉地打击敌人的现行破坏活动,切实妥善地处理好群众性纠纷,以保障社会主义教育运动和春耕生产的顺利进行。在刑事审判工作方面,人民法院及时有力地打击了现行反革命和重大刑事犯罪活动,主要是反革命集团、造谣煽动、行凶报复、破坏集体经济以及杀人抢劫、盗窃、强奸、诈骗等。对这些案件,人民法院通过公开审理和选择典型案件召开宣判大会的方式,充分运用这些反面教材,把打击现行和预防犯罪结合起来,对震慑敌人、教育群众、维护治安、保卫生产起了显著的作用。

进入新时代,司法保障乡村治理的重要作用日益凸显,“枫桥式人民法庭”“枫桥式检察院”的具体实践便是其重要探索,同时也是保障宪法、刑法、民法典等法律法规在乡村有效实施的重要力量,推动社会主体养成“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的法治素养。相较于刚性特征明显的法治,德治则柔性特征鲜明。从乡村治理的微观实践看,法治本身的刚性有余、柔性不足的特点导致其在乡村治理过程中会产生一些无法覆盖的盲区。因此,要刚柔相济、法德并举,坚持以社会主义核心价值观为引领,充分发挥德润人心的作用,着力推进乡村依法治理,以德治扬正气、树新风的重要性不言而喻。

(本文为浙江省诸暨市法学会委托课题《新时代“枫桥经验”的基本理论与发展创新研究》课题成果)

(作者单位:杭州师范大学)

全国报纸副刊最佳专栏

法文化解读

责任编辑 林森

见习美编 武凡熙

联系电话 (010)67550745

电子邮件 linmiao@rmfyb.cn

中华优秀传统文化法律文化在司法裁判中适用的三重路径

□ 肖普娥

在全面推进依法治国的新时代背景下,司法裁判面临着本土资源与现代法治的衔接问题。如何将中华优秀传统文化法律文化中的治理智慧转化为司法效能,既是文化传承的历史命题,也是法治中国建设的现实课题。以“创造性转化、创新性发展”为方法论,探索将中华优秀传统文化法律文化融入司法裁判的实践路径,是传统文化传承的必然要求,也是当下司法实践的迫切需要。具体来说,中华优秀传统文化法律文化在司法裁判中的适用主要有价值引导型适用、规范补充型适用、制度构建型适用三重路径:

价值引导型适用,将中华优秀传统文化法律文化的精神和原则转化为当代司法裁判的价值判断依据,融入司法裁判全过程,实现“法理情”的统一

出礼入刑、隆礼重法的治国策略,民惟邦本、本固邦宁的民本理念,天下无讼、以和为贵的价值追求,德主刑辅、明德慎罚的慎刑思想,援法断罪、罚当其罪的平等观念,保护鳏寡孤独、老幼妇孺的恤刑原则等等,都彰显了中华优秀传统文化法律文化的

智慧。将中华优秀传统文化法律文化中的伦理观念、价值追求转化为当代司法裁判的价值判断依据,可以增强司法裁判的伦理正当性及社会认同感。特别是在裁判说理时,加强情理法交融的说理和表达,可适时引用历史典故类比使用或引用经典文献转译适用,以增强裁判说服力。

规范补充型适用,将中华优秀传统文化法律文化的精神和原则融入立法或司法解释中

在立法上,可以将中华优秀传统文化法律文化中的部分精神和原则转化为成文法规则。如《中华人民共和国老年人权益保障法》第十八条第二款“常回家看看”条款的规定,就是“矜老恤幼”原则的具体体现,也是传统孝道文化的法律化表达。又如《中华人民共和国民法典》第一千零四十三条明确规定,家庭应当树立优良家风,弘扬家庭美德,重视家庭文明建设,正是对中华优秀传统文化法律文化中家国观念的具象表达和要求。

在法律解释方面,在进行文义解

释和续造解释时,充分吸收中华优秀传统文化法律文化的内涵。一方面,在文义解释中注入中华优秀传统文化法律文化中的价值判断。如对民法典第八条“公序良俗”的解释,可结合“礼法合一”的传统,将家风建设、邻里互助等传统美德纳入考量。另一方面,在通过续造解释填补法律漏洞时充分传承中华优秀传统文化法律文化。运用以上解释方法阐释中华优秀传统文化法律文化,既能保持法律体系的稳定性,又能增强法律适用的文化适应性。

在司法解释方面,可以通过司法解释明确传统法律概念的适用标准,实现司法解释的衔接性建构。如《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释(一)》第五条对“彩礼”问题的规定,吸收传统婚俗中“六礼”的合理成分,同时禁止借婚姻索取财物。

制度构建型适用,将中华优秀传统文化法律文化的精神和原则融入中国特色社会主义司法制度的设计中

司法程序方面,在庭前调解、立

案、庭审、裁判文书制作、执行等全流程中融入和运用中华优秀传统文化法律文化。如江苏省淮阴县法院结合法庭实际,在辖区镇村一线设立12家“乡贤审务工作站”,聘请当地具有较高威望、公道正派的“乡贤”力量参与矛盾纠纷化解,搭建矛盾纠纷多元化解新平台,努力实现“小事不出村,大事不出镇”,将“无讼”理念转化为“调解优先”程序机制。

在典型案例指导制度方面,可将情理法相融合的传统有机地融入其中。如江苏省高级人民法院、中国法学会案例法学研究会江苏研究基地通过定期编发弘扬中华优秀传统文化典型案例,通过解读案例背后的文化价值和社會教化功能,促进传统文化与法治理念的融合,彰显为行善者撑腰,让失德者失利,引导向好、向善、向善的社会风尚。在法治轨道上明规则、扬正气、树新风,使司法审判成为传承和弘扬中华优秀传统文化的生动实践。

在将中华优秀传统文化法律文化适用于司法裁判的过程中,以上三个方面的路径应形成“理念——规则——机

制”的三层联动结构,纵向上指导支撑、横向上协同配合。价值引导型路径提供司法裁判的文化价值内核,是顶层理论;规范补充型路径补充立法或辅助法律解释,是规则工具;制度构建型路径则是通过司法制度设计将价值理念与规则工具固化为长效实践机制,是机制保障。

中华优秀传统文化法律文化的司法适用,本质上是将“心中的理”转化为“纸面上的法”和“行动的法”的文化解码过程。这种转化不是简单的搬运,而是通过创造性转化和创新性发展,使司法裁判成为连接传统与现代、本土与全球的意义之桥。从价值引导到规范补充再到制度构建的三重路径,不仅是对中华优秀传统文化法律文化的创造性转化和创新性发展,更是对“马锡五审判方式”所蕴含的“群众路线”司法传统的时代回应。正如沈家本先生所言:“夫法之善者,仍在于有用之法。”新时代的司法者更需运用这种“鉴古知今”的文化自觉,在裁判中实现法律逻辑与传统智慧的共鸣,从而推进司法审判工作高质量发展。

(作者单位:湖北大学法学院)

文化启示

党的二十大报告指出:“中华优秀传统文化源远流长、博大精深,是中华文明的智慧结晶,其中蕴含的天下为公、民为邦本、为政以德、革故鼎新、任人唯贤、天人合一、自强不息、厚德载物、讲信修睦、亲仁善邻等,是中国人民在长期生产生活中积累的宇宙观、天下观、社会观、道德观的重要体现,同科学社会主义价值观主张具有高度契合性。”而中华优秀传统文化法律文化作为中华优秀传统文化的重要组成部分,也是习近平法治思想的重要理论渊源和组成内容。

中华优秀传统文化法律文化植根于中华民族绵延五千年的文明之中,彰显了中华民族的伟大创造力和中华法制文明的深厚底蕴,承载着中华民族独特的法律智慧与治理经验,在当代司法场域中展现出独特的规范整合力。