
基层政府 社会稳定治理的 法治反思与制度构建

何跃军 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本书系教育部人文社会科学研究青年项目“基层政府维稳的法治反思与制度构建”（编号：12YJC820035）的最终结题成果

基层政府 社会稳定治理的 法治反思与制度构建

何跃军 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

基层政府社会稳定治理的法治反思与制度构建 / 何跃军著. -- 北京: 法律出版社, 2017
ISBN 978 - 7 - 5197 - 1649 - 3

I. ①基… II. ①何… III. ①地方政府—社会稳定—行政管理—研究—中国②地方政府—社会主义法制—建设—研究—中国 IV. ①D625②D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 280836 号

基层政府社会稳定治理的法治反思与
制度构建
JICENG ZHENGFU SHEHUI WENDING ZHILI
DE FAZHI FANSI YU ZHIDU GOUJIAN

何跃军 著

策划编辑 何海刚
责任编辑 何海刚
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法律应用·大众读物出版第一分社
开本 A5
印张 10.375
字数 241 千
版本 2017 年 9 月第 1 版
印次 2017 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线

咨询电话

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

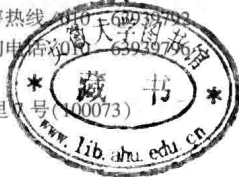
第一法律书店/010-63939781/9782

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636



书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 1649 - 3

定价: 45.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

本书是何跃军博士主持并完成的教育部人文社会科学研究青年项目的结题成果。从2012年开始至今,历经4年时间,随着研究背景不断变化与深入,何跃军博士从一开始的“基层政府维稳的法治反思与制度构建”逐渐转向“基层政府社会稳定治理的法治反思与制度构建”。从“维稳”到“社会稳定治理”并非词汇上的简单变化,更意味着研究者必须依循新的时代背景、新的社会实践和新的理论,对原来的研究思路、研究内容进一步深化,其研究难度可想而知。

作者沿着理论思考—实证调研—理论反思—制度构建—对策建议这样一条理论与实践相结合的研究思路,较为深入地分析了社会稳定治理这一话题的中国特色。为了更清晰地分析中国语境下的社会稳定治理现状,作者将基层政府社会稳定治理按场域划分为城市和农村的社会稳定治理,并分别针对城市与农村进行实证调研,在调研基础上进行法治反思与制度构建。因此,我们可以看到,书

中既有社会实证调研的成果,也有结合法治理论进行反思的成果,这样的写法,符合从实践中来到实践中去的应用特色,也是科学研究应当大力坚持的研究传统。

在城市社会稳定治理中,作者选取曾被列为社会管理创新综合试点城市的某一代表性区域进行调研,对该区社会治理与社区治理的基本现状与主要问题进行分析,从法理上指出这种社会治理体系中存在的权力与权利的互动关系以及可能的结果。同时,作者在文化建设方面提出建构社区公约,以塑造社区和谐稳定的心理基础;在制度建设方面提出整合已有的律师顾问制度、律师调解制度,建构社区律师制度,以塑造社区和谐稳定的物理基础。

在农村社会稳定治理中,作者在通过调研明确当下农村社会总体稳定但仍有冲突可能性的同时,特别指出当下国家制度在维护农村社会和谐稳定方面存在的主要问题,并以农村失地农民参与赌博为个案,指出建构农村法治文化的重要意义,这为进一步从法治方面分析农村社会稳定和建构相应制度奠定了基础。在法治反思部分,作者对农村社会稳定治理最为关键的主体——村民委员会(以下简称村委会)的职权进行了详细分析,认为应当还原村委会职权的私权属性,以私权作为设置村委会职权的原点,并以信托义务作为处理村民与村委会两者之间关系的法律制度基础。在维护农村社会稳定的法律制度层面,作者从建构和完善农户参与制度、继续完善村民监督制度这两大制度层面提出对策建议,并且以专章形式对农村社会稳定的心理要素——农村法治文化进行了阐述。如此制度与文化配合,有望在农村形成内外协调稳定的社会秩序。

除了以区域划分社会稳定治理的阵地外,本书还专门论述了城市和农村需要共同面对的难题——基层信访问题。作者将基层信访分为基层行政信访和基层涉法涉诉信访,并对这两类信访提出了共

同的解决方案:信访诉求的高效表达和依法解决。在对基层信访进行法治反思时,作者再次提出基层信访应当以诉讼为终局,这是基层信访的最终解决方案,也是最符合法治内涵的解决方案。针对目前信访制度的去向问题,作者从基层实践出发,认为不宜废除信访制度,而应当整合信访制度的社会稳定功能,以法治化方式实现信访制度的社会稳定功能。

作者延续其一贯的风险社会学的分析方法,首先,对当下较为影响社会稳定的环境群体性事件进行了风险社会学分析,对环境风险认知、环境风险测量、环境风险沟通、环境风险决策中的公众参与等一系列过程进行了系统性论述。其次,对基层政府社会稳定治理中的公众参与进行了专门分析,并特别指出公众参与对于基层政府社会稳定治理的特殊功能:民主化功能与基本权利保障功能,进一步设计了基层公众的直接参与方式。此外,书中还对基层政府事关社会稳定的重大决策构建风险评估制度进行了分析,提出了制度构建的具体建议。

从整体来看,作者的研究视角具有综合性的特点。这种综合贯穿管理学、社会学、法学等学科视角,并尝试在特定主题下将三者加以融合。本书作者的这种综合性、交叉性的尝试值得肯定。从研究思路来看,我们还能够感受到其“接地气”与“理性”的特点。作者尝试从实证调研出发进行法治反思,从法治反思构建法律制度,从法律制度引入法治实践。这样的研究思路,说易行难,必须在调研上有较多的付出,在学理论证上有较深入的思考。

值得指出的是,本书仅仅是一项课题研究的最终成果,远不足以涵盖全部社会稳定治理工作的实践与理论问题。我相信,跃军博士也已经认识到这一点。我希望作者未来能够在地方治理领域的法治化上更深入一些,并且产出更多更好的研究成果,为当下中国社会治

理体系的现代化研究做出自己更大的贡献。同时,作为他的导师,我也乐于看到他的成长与进步。

谨以此为序。

张德森

2017年6月于武汉南湖

目 录

导言 1

- 一、研究背景 2
- 二、研究意义 6
- 三、研究内容 9
- 四、研究方法 9
- 五、主要创新 10
- 六、基本概念 11
- 七、研究综述 20

第一章 基层政府社会稳定治理的法理反思 37

第一节 社会稳定治理是历史问题 38

- 一、中国历史上的维稳 39
- 二、西方国家历史上的维稳 41

第二节 社会稳定治理是共有问题 43

- 一、“二战”后美国的社会稳定治理 43
- 二、“二战”后西欧国家的社会稳定治理 46
- 三、当下西方国家的社会稳定状况 50

第三节 社会稳定治理是权利问题 54

- 一、稳定的好社会应有的权利状态 55
- 二、不稳定社会的权利问题 56

三、权利贫困与社会稳定治理 58

第四节 社会稳定治理是公平问题 60

一、社会稳定治理中公平的重要性 60

二、社会稳定治理中公平的界定 64

三、社会稳定治理中公平的实现 68

第二章 基层政府城市社会稳定治理的基本
现状 74

第一节 基层社区治理的现状与问题 75

一、基层社区治理模式和基本格局 75

二、基层社区治理的主要问题 78

三、基层社区治理创新的主要建议 84

第二节 基层政府城市社会稳定治理的
分析样本 85

一、社会矛盾纠纷治理机制的历史演进 86

二、社会矛盾纠纷治理体系的运行效果 87

三、社会矛盾纠纷治理体系的运行特点 89

四、社会矛盾纠纷治理体系的主要经验 91

五、社会稳定治理工作的最新变化 96

第三章 以社区为核心的城市社会稳定治理 99

第一节 以社区公约为基础的基层社区
稳定治理 100

一、基层社区治理理念的变更 100

二、基层社区公约的含义与分类 102

三、基层社区公约的效力与作用 104

四、基层社区公约的制定与实施 105

第二节 基层社区公约典型样本分析 107

一、基层社区公约的典型样本 107

二、基层社区公约的主要问题 111

三、基层社区公约制定与实施建议 115

第三节 律师参与社区治理的制度设计与

主要问题 119

一、基层社区律师调解制度的发展历程 119

二、基层社区律师调解制度的主要内容 121

三、基层社区律师调解制度的主要问题 122

四、基层社区法律顾问制度的主要问题 124

第四节 基层社区专职律师制度的构建与工作

方式 126

一、构建基层社区律师制度的必要性 127

二、基层社区律师制度的法律性质 128

三、基层社区律师制度的主要内容 130

第四章 基层政府农村社会稳定治理的基本

现状 134

第一节 农村社会稳定的整体调研 135

一、调查方法与调研样本 136

二、农村社会稳定的基本现状 137

第二节 国家冲突解决机制在农村的供给状况 141

一、司法途径:存在实现需求的阻碍 141

二、调解途径:作用与范围有限 143

三、上访途径:农民的“抗争” 143

第三节 农村社会稳定的个案调研 145

一、失地农民参与赌博的基本现状 145

二、失地农民参与赌博的社会危害性 148

三、失地农民参与赌博的主要原因 149

四、建设农村法治文化的重要意义 151

第五章 基层政府农村社会维稳治理的法治反思 154

第一节 农村社会稳定研究综述 155

一、对农村社会稳定现状的研究 155

二、对影响农村社会稳定的因素的研究 157

三、对维护农村社会稳定的对策的研究 158

四、农村社会稳定研究总结 159

第二节 基层村委会职权的重新厘定 160

一、Z省村委会公司化治理模式初现端倪 161

二、村委会公司化治理模式的法律难题 163

三、村委会公司化治理职权的自治属性 167

四、以信托义务为基础重构村委会职权 170

第三节 村民监督制度的创新与完善 173

一、村民监督制度的实践革新 174

二、村民监督制度的弱化与虚化 175

三、村民监督制度的完善建议 178

第四节 农户参与制度的创造与反思 181

一、农户参与制度的具体实践 182

二、农户参与制度的完善建议 183

三、农村制度创新的法理反思 184

第六章 以法治文化为核心的农村社会稳定 治理 190

第一节 社会主义法治文化的主要内容 191

一、法治文化概念界定 191

二、现代法治文化的核心内容 193

三、社会主义法治文化的四项内容 196

第二节 法治文化的实践机理与建设路径 200

一、法治文化的实践机理 200

二、法治文化建设的阻碍因素 204

三、法治文化的建设路径 206

第三节 农村法治文化的现状与建设路径 209

一、农村法治文化的分析样本 209

二、农村法治文化建设的主要问题 210

三、农村法治文化建设滞后的原因 212

四、农村法治文化建设的基本路径 214

第七章 基层信访治理的现状与对策 219

第一节 基层行政信访的现状与问题 220

一、基层行政信访的分析样本 220

二、基层行政信访处置的三大难题 223

三、基层行政信访制度的主要问题 224

第二节 基层涉法涉诉信访的现状与问题 226

一、基层涉法涉诉信访的内涵界定 226

二、基层涉法涉诉信访的基本现状 227

三、基层涉法涉诉信访的主要成因 229

第三节 基层信访的诉求表达与依法解决 234

一、信访利益诉求表达和解决现状与问题 235

二、信访群众利益诉求的高效表达 239

三、信访群众利益诉求的依法解决 240

第八章 基层政府信访治理的法治反思 243

第一节 信访和诉讼的冲突与协调 244

一、信访的概念与社会意义 244

二、诉讼的概念与社会意义 246

三、信访对诉讼的内在损害 248

四、确立诉讼终局性原则 251

第二节 信访制度的社会稳定功能 255

一、信访问题不同于信访制度的问题 255

二、社会稳定治理需要信访制度 257

三、信访制度实现和维护社会稳定 259

第三节 信访制度的功能整合 260

一、信访制度功能的研究现状 260

二、信访制度的政治稳定功能 262

三、信访制度的社会秩序稳定功能 264

四、信访制度的社会心理稳定功能 270

第九章 基层政府社会稳定治理的风险社会学 分析 274

第一节 环境群体性事件的风险社会学分析 275

一、环境群体性事件中的风险认知 275

二、环境群体性事件中的风险测量 280

三、环境群体性事件中的风险沟通 283

四、环境群体性事件中的公众参与 289

第二节 基层政府维稳中公众参与的风险社会学
分析 292

- 一、风险社会对基层政府维稳的启示 293
- 二、风险社会基层政府维稳的核心议题 295
- 三、公众参与对于基层政府维稳的特殊功能 300
- 四、公众参与在基层政府维稳中的特殊方式 305
- 五、基层政府维稳中公众决策的特殊领域 308

主要参考文献 311

导 言

当下中国正在全面推进依法治国,在前所未有的以法治国家为目标的建设过程中,必然会面临法治目标与社会发展实际状况的深入调试。这种调试容易与原先的社会秩序和社会利益产生冲突,其典型问题便是当下备受关注的社会治理问题,其主要表现为社会矛盾纠纷频繁爆发。有学者总结当前我国社会治理的主要问题有:利益主体和利益诉求日趋多元导致社会矛盾日益复杂;群众的权利意识迅速崛起导致政府公信力和权威降低;风险社会的特征日益凸显导致社会安全感下降;信息化、网络化时代来临导致其“双刃剑”效应的显现。^{〔1〕}可以说,正在成长并逐渐成熟起来的中国法治与社会,其所面临的各种利益纠葛和社会矛盾,正在形成一张张大网,层层覆盖在当下中国社会的“肉身”上,并通过政府与公民之间的不断互动逐渐转化为一种“灵魂”上的举动——民主、法治与权利

〔1〕 郑杭生、黄家亮:《当前我国社会管理和社会治理的新趋势》,载《甘肃社会科学》2012年第6期。

意识的抗争与提升——这是一场灵与肉、心与身的洗练和升华。

一、研究背景

本书是2012年教育部人文社会科学研究青年项目的最终结题成果,原题为“基层政府维稳的法治反思与制度构建”。本书在申报研究之初,乃是国内维稳(维护社会稳定)工作不断出现侵犯基本人权并被严厉批评之时。本书起初的主要目的在于通过深入反思当下基层政府维护社会稳定的基本做法及其存在的法治问题,构建有助于实现维稳法治化的相应法律制度并力图确保维稳法治化的长期运作。

但“每一个时代的理论思维,以及我们时代的理论思维,都是一种历史的产物,在不同的时代具有非常不同的形式,并因而具有非常不同的内容”。^[1]在本书研究过程中,随着社会治理形势的快速发展变化,尤其是随着第十八届党政领导成功执政,新的社会治理理念、治理方式被不断提出;重要的党政文件,如党的十八大报告,十八届三中、四中全会决定等,对社会稳定、发展与改革提出了更深刻的要求,对法治国家建设提出了更全面的推进方案,同时也为本书研究提供了全新的背景。因此,深化本书研究背景,提升本书研究意义,并在原有内容基础上继续深入本书研究,也是必须重视的问题,这也是本书延宕至今才结题的重要原因。

本书深受以下重要概念的影响:维稳、社会管理、社会治理与法治中国。就法学层面而言,维稳、社会管理与社会治理,均非纯粹的法学话语,这些话语从政治话语转变为法学话语,经历了一个特殊的语用学变化。法学界在承接这些政治话语时似乎并未有较为充分的理论准备,是在不断的理论探索与实践检讨的过程中才形成相应的

[1] 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯选集》(第3卷),人民出版社1972年版,第465页。

成果,这是当下法治中国建设最典型的特点——法治建设首先缘于政治理念的变迁,依循政治理念,并经法治理论论证后转化为法治理念,而后以具体法律制度的构建加以实现,由此形成一个政治与法律之间的良性互动。

维稳话语与社会管理、社会治理的话语联系最权威的体现是在党的重要文件中。从党的十六大报告第一次单独论述“维护社会稳定”这一重要内容后,党的十六届六中全会决议进一步明确“积极预防和妥善处置人民内部矛盾引发的群体性事件,维护群众利益和社会稳定”。这说明,当下中国在快速进化和发展的社会内部,不断出现的社会矛盾纠纷已经严重影响到稳定、发展与改革的平衡,这种情况引起了党政高层的高度重视,在分析研判之后将社会形势表述在最具权威性的党的文件中,并将社会稳定治理工作的主要内容确定为社会矛盾纠纷的化解和维护群众合法权益上。

从党的十六大开始,维稳工作的内容不断获得重视和表述,并在政治权威话语体系上不断获得完善。党的十七大报告将“完善社会管理,维护社会安定团结”放在一起论述,将维护社会稳定的工作与社会管理并列,并将前者视为社会安定团结的重要保障。必须认识到的是,在党的十七大报告中,维护社会稳定的工作已经不仅仅是政治领域高度重视的工作,它已经逐渐转化为社会建设领域的具体工作,这种从政治领域到社会建设领域的重要转变,充分说明了维护社会稳定工作所具有的长期性和艰巨性。

遗憾的是,这种转变并未被更深刻地挖掘内涵和具体转化,此后一段时间内反而是在强化维稳工作的政治内涵。党的十七届四中全会通过决议提出“发展是硬道理、稳定是硬任务”,这两个“硬”成为地方各级党政部门和领导干部的双层“紧箍咒”,地方各级党政领导干部必须“切实抓好发展这个第一要务、履行好维护稳定这个第一责