

# 治理现代化导向下的社区法治文化研究

陈华阳<sup>1</sup>, 王 慧<sup>2</sup>

<sup>1</sup>扬州大学法学院, 江苏 扬州

<sup>2</sup>西北政法大学行政法学院, 陕西 西安

收稿日期: 2023年11月27日; 录用日期: 2023年12月26日; 发布日期: 2024年2月29日

## 摘 要

社区处于社会结构最末端的位置, 其治理现代化的程度, 直接影响社会治理现代化的推进。社区治理现代化必然要通过法治社区的途径得以实现。先进的社区法治文化培育, 不仅是构建法治社区的应有之义, 也是现代化在思想文化方面的体现, 社区法治文化的提升对于实现法治社区进而达到社区治理现代化都具有重要的价值。目前的社区法治文化的滞后性体现在了社区法治文化与德治文化结合困难、多元化纠纷解决文化难以深入人心、居民作为主力的治理文化与居委会自治文化的缺失等方面。未来社区法治文化的提升应围绕构建现代化的三治社区、无讼社区、以居民为治理主力的共治社区展开, 通过社区法治文化的提升带动社区治理现代化的实现。

## 关键词

社区治理现代化, 社区法治文化, 法治社区

# Study on Community Legal Culture under the Guidance of Modernization of Governance

Huayang Chen<sup>1</sup>, Hui Wang<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Law School, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

<sup>2</sup>School of Administrative Law, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an Shaanxi

Received: Nov. 27<sup>th</sup>, 2023; accepted: Dec. 26<sup>th</sup>, 2023; published: Feb. 29<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

The community is located at the end of the social structure, and the degree of modernization of its

文章引用: 陈华阳, 王慧. 治理现代化导向下的社区法治文化研究[J]. 法学, 2024, 12(2): 1173-1179.

DOI: 10.12677/ojls.2024.122171

**governance directly affects the promotion of modernization of social governance. The modernization of community governance must be achieved through the approach of rule of law communities. The cultivation of advanced community rule of law culture is not only a necessary part of building a rule of law community, but also a reflection of modernization in terms of ideological and cultural aspects. The improvement of community rule of law culture is of great value for realizing the rule of law community and achieving modernization of community governance. The current backwardness of community rule of law culture is reflected in the difficulties in combining community rule of law culture with moral culture, the difficulty in deepening diversified dispute resolution culture, and the lack of governance culture and neighborhood committee autonomy culture where residents are the main force. The improvement of future community rule of law culture should revolve around the construction of modern three governance communities, non litigation communities, and co governance communities with residents as the main force of governance, and drive the modernization of community governance through the enhancement of community rule of law culture.**

## Keywords

**Modernization of Community Governance, Community Legal Culture, Legal Community**

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

党的二十大报告在提出深化完善社会治理体系的重要战略、将社会治理抓手进一步下沉到基层的同时,更是针对城市治理问题专门提出要求。报告中指出要健全城乡社区治理体系,加快推进市域社会治理现代化,提高市域社会治理能力,通过城市治理现代化推进社会治理效能[1]。习近平总书记曾多次指出社区治理的重要性:“社会治理的重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了。”、“社区是基层基础,只有基础坚固,国家大厦才能稳固。”社区作为城市架构的基本单元与社会治理神经末梢,其治理现代显得十分重要。

在社区治理当中,具体到社区领域,在中国最主流社区分析的仍然是基于国家和社会关系的视角[2]。国家通过社区,将市民有序地组织起来,由此构成了一个市民社会。但这一视角也存在固有的弊端——长期强调政府对社区的治理作用,放任行政权力的掌控边界,却忽视了居民作为的权利主体地位。因此,如何调整国家传统的行政管理角色,形成合理适当的公权力控制机制,实现社区居民的自我管理与发展,发挥市场主体社区治理的活力,是社区治理转型的目标。而社区现代化的转变,也要求其从不同角度分别展开现代化的进程,不仅仅社区物质设施、经济的现代化更新;更应当包含社区道德文化培育、治理思维转变等软实力升级。

一个现代化治理的社会,最重要的特征就是高度的法治化。实现社区的治理现代化,必然离不开法治化的社区的建设。目前法学领域的社区治理研究,大都从法规范角度,尝试以具体的规则来保障社区治理现代化。但是,以法治化保障治理现代化的研究范式中,却鲜有从法律文化维度展开分析,并且目前社区法治文化的建设工作亦与社区高速发展的物质条件不相协调。提升社区法治文化文,是实现法治社区建设与社区治理现代化不可或缺的一环。

## 2. 社区法治文化的概述

### 2.1. 社区法治文化的含义

从概念来看, 社区法治文化可以从法治与社区两个部分展开阐述。法治是相对于人治而言的, 是指依照法律治理, 是一种治理方式。法治文化则指包含法治观念、法治思维、法治价值的文化, 是一种观念文化, 也是现代国家治理的重要组成部分[3]。法治与文化存在天然的相通性。文化渗透进人类生活各个领域并指引人们行为举止, 对人类活动发挥外部影响。而法治通过依法治理的手段, 本身亦具有对人们行为产生指引的作用。社区, 是指居住于某一地理区域, 具有共同关系、社会互动及共同服务体系的一个人群。从这个角度看, 社区法治文化指在一定区域内的人群, 因共同生活的原因, 相互之间进行活动从而形成的一种法律思维方式和行为方式, 并以建构新型社区模式与维护社区居民权益为宗旨的一种文化类型[4]。

### 2.2. 社区法治文化的特征与价值

法治文化属于文化的一种类型, 与文化同样具有对人们行为的指引作用。但法治文化一词不是法治的替代词, 也不是法治与文化二者简单的拼凑。其既有文化的共性特征, 又法治独特的价值向度, 包括以下几个方面。第一, 法治文化所蕴含以权利义务为核心特有内涵。第二, 法治文化蕴含着诸如公平、自由、和谐、公开、参与、民主等和法有关的价值追求。第三, 法治文化具有历史传承性。现代的中国法治文化中的不少内容, 都可以在古老的中华法律找到依据。第四, 法治文化可以被看作是现代化的、文明性的文化样态。法治文化本质是以法治作为社会治理主要方式的价值观念及行为模式, 其通过价值判断指引人们的行为决策, 使之符合法治的要求[5]。而法律文化是一个中性词, 是一段特定历史时期下法律制度及其运行所形成的思想观念与价值判断, 并非所有的法律文化都可以成为法治文化。

社区法治文化是弥补社区精神文化现代化滞后的重要手段。思想文化的现代化是治理现代化的应有之义。当下现代社区的物质文明现代化与精神文明的现代化发展进程是不相匹配的, 一味追求社区物质文明建设而滋生的个人利益至上主义、道德虚无主义, 以及社区关系陌生化、社区纠纷大量诉讼等现象。社区法治文化作为先进文化的一种类型, 是改善社区治理中因精神文化欠缺而产生的治理困境的重要手段。另外, 社区法治文化的建设有助于社区治理法律制度的完善。法治社区离不开一套成熟的社区治理法律体系, 但目前基层治理的治理仍然存在主体单一化、自治组织权能与居民自治权被忽视、多元社区纠纷处理机制难以落实等诸多问题。制度作为法治文化的显性存在方式, 法律文化对其的形成、实施变更等环节都产生了重要的影响。加强社区法治文化建设, 就可以发挥文化在相关制度完善过程中的积极影响, 指引社区治理制度规范符合现代化的、中国特色的基层治理规律。

## 3. 社区法治文化建设中的困境

### 3.1. 法治文化与德治文化结合困难

费孝通认为, 不变更法治观念而机械化地推行法律, 容易导致“法治秩序的好处未得, 而破坏礼治秩序的弊病却已先发生了。”[6]实际上, 在当下法治化社区推行中, 同样应当注意到这样的问题。一方面需要变革居民的法治观念, 另一方面也要避免因机械地推进法治而破坏掉中华民族优秀的伦理道德, 更重要的是将现代的法治观念与传统的优秀道德精神相结合共同治理。但实践中的法治与德治的结合却存在困难。

第一, 现代法律对传统的伦理道德构成挑战的同时, 又因其不完善而无法满足法治社区的要求。一方面由于受数千年基层治理文化的影响, 道德观念在居民心中的位置是优于法律的。但随着法治建设的

推进,“基层治理越来越排斥情理力,而只强调法[7]。”法律的评价体系显然不可能与道德的评价体系完全相同。这就导致了法律在处理社区治理纠纷时,其裁判结果与居民内心道德审判存在相悖的情况。这时居民就会对传统道德产生怀疑。另一方面,社区治理的法律仅有2018年出台的组织法性质《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,但缺乏有关规范哪些主体可以参与社区治理、社区居民如何自我治理、不同治理主体间的权利义务如何划分等社区治理的立法,这显然难以应对现代化社区治理中的要求以及治理中出现的各种新问题。

第二,诸如居民公约之类的社区软法缺乏德治的落实环境,又存在着与法律相冲突的情况。陌生人性化的社区产生的物质基础就是经济快速发展带来的人员流动大。而经济发展给传统社会风气带来的负面冲击不可忽视,最主要的表现是个人主义、拜金主义的泛滥以及传统道德的缺失。这些观念直接导致了居民公约赖以生存的集体利益、和谐团结、守望相助、个人内心仁义道德等资源受到排挤。同时,由于受居民公约制定者自身法律素养不高,缺乏专业的法律人才,以及社区所在地区习惯的影响,亦会有和国家法律相冲突的情况,加剧了社区治理中法治与德治结合的困境。

### 3.2. 社区多元纠纷解决文化不足

构建多元化的纠纷解决机制是一个现代化社会应之意。我国虽已经形成了构建包括调解、仲裁、诉讼在内的多元化的纠纷解机制,但在实践中,却存在不同的纠纷解决方式间发展严重不均衡的问题。最典型的表现就是司法机关仍然是基层纠纷解决的主力。在矛盾双方协商不成的情况下,基层百姓多会偏向于选择象征国家权力的司法机关进行调解或者诉讼,而人民调解、行业组织调解等等级较低的调解主体却日渐式微。其背后的原因有许多,诸如基层百姓对公权力机关的信任大于民间组织,民间调解缺乏相关政策支持,调解员从业资质和任职标准不清、专业培训不足,因经费保障不足而缺乏积极性,调解协议效力不确定,司法确认制度不完善等等。这些现实原因导致了民间调解组织很难实现其设立的初衷。

司法改革之后,随着社会不断发展,新的矛盾纠纷增多,司法机关(尤其是基层法院)所面临的案多人少压力逐年加剧,司法机关所面临的基层纠纷调解与审判压力更是与日俱增。我国人口基数巨大国情决定。以及追求以和为贵的文化传统,导致了我国不能成为诉讼大国。多元化纠纷解决机制提出的初衷就是为了缓解司法机关巨大的审判与调解压力,让包括行政机关、律师、群众组织、社会组织、行业组织等在内的多元主体发挥自身优势,将矛盾化解在初始阶段。但从目前落实情况看,多元化纠纷解决机制并没有从实质上建立起来。

### 3.3. 居民治理与自治文化缺失

我国的基层自治底层逻辑偏向于大陆法系国家的“钦定主义”,即地方自治的权利不为地方人民所固有,而由国家主权所赋予,国家可随时撤回这种权利[8]。由此带来的影响就是社区居民对自己作为社区主体享有的治理权的不信任感,以及参与与自己相关的社区事务中的消极心理。在我国社区居民的普遍认知当中,社区治理很大程度上需要官方自上而下的推进,而与居民自身关系不大。一方面,大部分社区居民只有经过相关工作人员的动员或者强制性要求,才会被动参与到社区治理当中,其并不会主动积极地履行对公共事务的决策、执行、监督等权利。另一方面,即便有部分居民希望积极参与社区治理,却囿于参与渠道的缺失,这也导致了客观上居民参与治理的困难。

而居民自治组织则常变成政府的权力随时进入社区居民生活方方面面的工具。这种现象偏离了自治组织的基本属性。在《城市居民委员会组织法》第2条当中,严格划分了作为自治组织的居委会与基层政府机关之间的指导、支持、帮助与协助关系,但在实践当中,指导关系却变相成了领导关系。正如有研究指出,居民自治组织已经成为基层行政治理模式的一个组成部分[9]。尽管有国家基本法律制度和相



关基层自治的文件规定,但从当前的基层治理结构来看,基层自治组织有自治空间,但没有自治权<sup>[10]</sup>,可以说,目前的社区自治组织的存在,更多的是政府公权力的下沉的,而非为了实现社区居民的自治权。

## 4. 提升社区法治文化的设想

### 4.1. 构建新时代三治社区

当务之急是修复遭到破坏的优秀传统道德,实现社区治理中法律与道德并存。法治社区的推行需要立足于数千年形成的基层礼治文化现实,认识到法律在基层社区中治理的并不能高效地解决所有基层问题,反倒是当地的社会风俗、伦理道德更加容易被居民接受。既然无法在短期内改变基层民众“道德优于法律”的评价标准,不如将社区基层治理的法治轨道向优秀伦理道德靠拢,在法律实施过程中“入乡随俗”,实现基层社区法治结果既合法又合情。同时不断丰富社区治理法律体系,一方面针对治理主体领域展开立法,重点关注居民参与社区治理权利的法治保障,明确基层政府与居委会的治理权能范围。另一方面,在相关治理规范制定过程中加入对优秀社会习惯、伦理道德的考量与衔接,从而做到法治与德治并存的和谐社区。

针对居民公约这类软法,首先是要将社会主义核心价值观以及家风和睦、诚信和善、邻里团结互助等优秀传统文化有机注入社区软法之中,让社区软法成为社会道德的重要载体。同时要关注社区居民个体的内在道德性意识的培养,通过个体道德素养的提升来带动整个社区乃至社会的道德意识提升,为软法实施制造良好的道德环境。其次是规范社区软法的制定修改程序,避免出现居委会单独制定或是简单沿用上级文件的情况。社区软法应当对本社区诸如生态保护、人口老龄化、社区养老、就业等现实问题做出回应,避免所有社区千篇一律而丧失软法的可针对性与操作性。须保障软法能够反应居民心声、保护居民利益,是居民有效行使自治权的产物。最后是将社区软法纳入规范审查范围中,赋予基层政府对软法的事前审查权,从而极大程度上减少软法在出台后与硬法相冲突的可能性,或是聘请专业的法律人员,参与社区的软法制定审核工作,以提升其内容的合法性。

### 4.2. 打造现代无讼社区

第一,现代无讼社区的溯源解决纠纷要从法治与德治两个维度展开。既要借鉴传统无讼文化中重视道德教育的优点,又要立足于当下的法治现状,培育居民的法治理念。一方面应当在纠纷的处理过程中以潜移默化的方式教导居民“宽容”、“互助”、“友善”、“和睦”、“诚信”等符合社会主义文化主流的价值观念,避免“赢了官司输了感情”的情况。另一方面更要培育社区居民崇尚理性、崇尚规则、遵守契约的法治意识。同时还要破除打官司与缺乏教养之间的等号关系。现代无讼社区不等于不存在诉讼,对于违反法律原则与底线违法行为,切忌通过“和稀泥”式的方式处理,须从法律上予以根源性整治,方能避免后续由此产生的纠纷。

第二要重视民间调解,做到多元纠纷处理主体间的有机互动。传统无讼思想中的注重多种民间调解的做法,与新时代枫桥经验中发动群众就地解决基层矛盾的做法,有着历史文化上的传承性。基层社区中的大部分纠纷都是婚姻家庭、小额债务、邻里关系、轻微侵权等一般民事纠纷,其大多可以通过民间主体的调解方式,动之以情,晓之以礼,最终达到良好的社会效果。有时单纯依靠司法判决,反而难以得到双方的认可与落实。

在具体手段上,首先是要加强民间调解的权威性,完善司法确认与民间调解协议的共享、对接、确认机制。对调解协议及时确认效力,对于无法达成调解合意的纠纷,及时分流进入诉讼程序。其次是加大政策与资金的支持力度,政府可以尝试设立专项调解基金,以经济资助的增长来吸引有能力、有专业素养的调解人员参与其中。最后由各省级行政区设立统一的,囊括各类民间调解主体的入职资格考试,

并且在调解人员任职后对其进行定期的法律知识培训。

### 4.3. 形成以居民为主力的共治社区

在社会主义民主政治下, 广大的社区居民是我国社区治理现代化最深层次的主体, 他们既是社区治理最主要的参与者, 须维护各个社区居民作为本社区治理主力军的地位。为了达成这个目的, 一方面需要弘扬新时代枫桥经验当中“坚持人民主体”、“坚持共建共享”基层治理经验, 构建社区统一的信息事务公示平台, 提前公布社区事务议程并鼓励居民通过多种方式参与。决策结果凝聚居民的共同意志, 反应居民共同利益, 切忌让居民大会成为少数人的民主。同时建立起奖励机制, 对于积极参与并且为社区治理有实质性贡献的居民, 给予其经济奖励。通过这种方式使居民认识到社区事务与自身利益存在密切关联, 从而调动居民作为社区主人翁的积极参与意识。另一方面, 需要防止因行政权“事无巨细”的渗透而消减居民参与治理的积极性。

居民自治组织的居委会应当回归自治的本质。从目前宪法结构看, 对居民自治权与居委会的规定位于“国家机构”的章节, 容易使人误认为居民委员会是我国的一级基层机构。但自治组织从来就不属于国家机关。因此, 应当将宪法第 111 条单独列出来, 或是放入公民基本权利义务章节, 以彰显居民自治权的法律地位。部门法中, 一方面应当尽快审议表决《城市居民委员会组织法》, 保障基层自治组织的自治权落实。另一方面, 应当出台《社区居民自治法》或是《社区居民自治条例》, 明确自治事项范围、细化居民主动参与治理的具体流程与方式, 给予居民参与治理的经费支持等等。

在此基础上, 还应吸纳各类社会组织、市场主体参与社区治理, 形成在社区党组织领导下的各类组织、市场主体与国家机关、社区居民的协调共治格局。当前的社会组织于社区治理中的重视程度明显是不够的。重点针对社会组织自身的行政化色彩浓厚、对政府的依赖性强、独立参与社区治理能力较弱的问题, 以及涉及各类市场主体经营的制度不完善加以整改。未来的社区治理中, 应当推进社会组织通过行业规范的自治能力, 同时强化政府的依法监管能力, 从而与政府形成社区治理的合力。政府也应当主动培育和发展社区社会组织, 应当完善政府购买社会组织服务机制, 规范购买的程序, 强化对政府购买过程的监督力度, 使政府的角色定位从现在的“全能型”转变为真正的“服务型”[11]。还应当加快修改完善涉及劳动就业、医疗卫生、文化教育、住房征地、食品安全等与公共利益有关的法律法规, 实现对所有治理主体的全面制度覆盖。并且完善各类市场主体与执法与司法衔接的机制, 为各类市场主体提供专业服务、参与社区治理创造稳定有序的法律环境。

## 5. 结语

社区法治文化建设不仅可以打造和谐社会、促进社会稳定、长治久安, 还可以加强社会主义民主政治建设。建设社区法治文化, 是一项具有持续性、系统性的工作, 需要通过以构建现代化的三治社区、打造现代无讼社区和形成以居民为治理主力的共治社区为基础而展开社区法治文化, 当然, 这也只是这个系统工程中的一部分, 我们仍需要进一步探索、细化和挖掘, 共同促成社区治理的现代化。

## 基金项目

本文系扬州大学法学院“创新工程”项目阶段性成果, 课题名称: 社区治理现代化的研究——以扬州市康乐社区为例。

## 参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 54.

- [2] 顾朝曦, 王蒙徽. 社区治理现代化探索研究[M]. 北京: 人民出版社, 2015: 49.
- [3] 徐颖, 郭学兰. 新时代法治文化解析[J]. 濮阳职业技术学院学报, 2023, 36(5): 62-66.
- [4] 杜明翀. 社区法治文化建设之出路[J]. 吉林省教育学院学报, 2018, 34(2): 159-162.
- [5] 张清. 区域法治文化比较研究[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 18.
- [6] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 上海人民出版社, 2019: 100.
- [7] 贺雪峰. 治村[M]. 北京: 北京大学出版社, 2017: 173.
- [8] 郑贤君. 地方自治学说评析[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2001(2): 53-59.
- [9] 张清. 基层自治制度的理论阐述与路径选择[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2020, 38(2): 45-53.
- [10] 周庆智. 论基层社会自治[J]. 社会科学文摘, 2017(5): 14-16.
- [11] 张清, 武艳. 包容性法治社会建设论要[J]. 比较法研究, 2018(4): 117-127.