

城市社区治理中的软法之治

——基于鄂东地区居民公约的考察

杨姿 范毅萍 王凯 肖梦瑶

(湖北师范大学经济管理与法学院, 湖北黄石 435002)

摘要:近年,鄂东地区居民公约在规范居民日常行为、维护公共秩序、保障权益、调解纠纷和引导民风民俗等方面成效显著。然而,该地区居民公约大多由社区居委会主导,居民参与度不高,制定程序不够规范,少有法律专业人士参与。一些社区公约内容雷同,修改过频,条文缺乏实际操作性。居民公约实施缺乏监督机制。在软法治理视野下,规范制定程序,明确效力位阶,构建软性激励机制将成为居民公约的完善路径。

关键词:居民公约;社区治理;软法;鄂东地区

近年,国家越来越重视居民公约在城市社区治理中的功效,倡导政府治理、社会调解和居民自治的良性互动。各地居民公约的制定出现了高潮,其在城市基层治理中意义重大。首先,居民公约是以社区民众为主体自发制定的规范,有利于实现社区居民自治。其次,政府将部分权力下放,让居民发挥聪明才智制定居民公约,处理城市基层治理中的“细事”,这大大减轻了政府的工作压力。再次,基层社会中很多纠纷可以通过居民公约中约定的一些纠纷解决机制及时化解,不必诉诸国家公权力机关。

一、鄂东地区居民公约的现状

(一)鄂东地区居民公约制定情况

1.居民公约制定程序

一是征集民意环节。鄂东地区大部分社区在制定居民公约前以多种方式通知本社区居民,广泛征集意见,充分体现了民主性和公开性。多数社区能进行面对面线下沟通的都采取了当面交流的形式(黄冈罗田县平湖社区),考虑到部分老人行走不便以及公众自愿参与度低,还专门设置了上门征求意见的组织(鄂州华容区蒲团乡石竹社区),无法当面交流的综合运用微信(黄石铁山区铜鼓地社区)、公告栏(鄂州鄂城区凤凰街道文汇社区)等进行意见征集。

二是拟定草案听取意见环节。按照相关规定,拟定居民公约草案后需要听取驻村或社区党代表、人大代表、政协委员、机关干部、法律顾问、妇联执委等意见建议。社区部分居民就居民公约草案提出了自己的看法,有利于提升公约的科学性和合理性。

三是提请审核环节。汇集居民意见,进一步对居民公约修改完善后,社区工作人员会将本社区公约报政府、街道党工委、办事处审核把关。

四是审议表决环节。社区党组织、居民委员会根据政府街道党工委、办事处的审核意见,进一步修改形成审议稿,提交居民会议审议讨论,根据讨论意见修订完善后提交会议表决通过。

五是公布环节。在居民公约表决通过后,会在社区公告栏张贴,予以公布。不同社区在居民公约普及方面各显身手,如社区居民签名(黄石铁山区矿山路社区)、播放视频宣传(黄州区民政局联合东湖街道六福湾社区)、志愿者发传单宣传(黄石市西塞山区)等。

整体上,居民公约制定程序的民主性比较充分,但科学性不足。社区干部对居民公约的制定秉持着不受干涉的想法,基本上都是由社区工作人员牵头,在制定公约过程中没有法律专业的人员进行把关,难以从形式和实质内容上判断是否与上位法相冲突。

2.居民公约重点内容

通常居民公约的内容涵盖规范日常行为、维护公共秩序、保障群众权益、调解群众纠纷、引导民风民俗等方面,不但注重解决社区居民生活中的种种实际问题,还回应了国家所倡导的精神文明建设。有的社区公约不乏自身特色。例如,黄冈黄梅县柳林

社区充分发挥红色元素,将革命历史与居民公约结合,对居民进行倡导。黄石西塞山区居民公约倡导丧葬从简,不但有“严禁请道士和尚,搞封建迷信;每桌酒席不得超过500元”的规制,还倡导“居民亡故,一律安葬在社区公益性公墓”。

(二)鄂东地区居民公约的实施成效

鄂东地区居民公约在宣传国家政策、移风易俗和化解纠纷方面等方面成效显著。在宣传国家政策、移风易俗方面,黄冈市黄梅县柳林社区的居民公约规定:“红事白事、不攀不比、勤俭节约、抵制彩礼。庭院整洁、天天整理、不乱搭建、物放整齐……”。该社区居民也感叹,现在风气变好了,喜事白事不再大操大办,一切从简。在化解纠纷方面,黄石港区沈家营街道创建“三三”工作法,探索矛盾纠纷化解“最优解”,一是信息员及时报,二是网格员入户找,三是居民主动报,累计排查发现信息线索近5000条,多达11%的隐藏类矛盾纠纷被精准发现、甄别,切实推动“被动处置”向“主动解纷”的转变。

二、鄂东地区居民公约现存的问题

虽然近年鄂东地区居民公约在基层治理中取得了良好的成效,但是其现存的问题也不容忽视。

(一)居民公约内容存在的问题

第一,居民公约内容严重雷同,自身特色不足。公约制定者没有从本社区的实际出发,未以现存的突出问题为导向,提出针对性强、具有操作性的条款。社区名称虽然不同,但居民公约内容上高度相似。

第二,居民公约数量繁多,更改频繁,效力不明确。随着社区治理任务变化的不断增加以及治理主体的多元化,各类居民公约层出不穷,同一社区的会出现几个不同版本的公约。这是因为有的居民公约修改频繁,或者在已经投入使用的居民公约不方便更改的情况下又补充了其他规定,从而造成多个居民公约并行的状态。

第三,居民公约规范的内容不具体,有泛道德化倾向,缺乏操作性。例如鄂城区凤凰街道文汇社区居民公约:“爱国爱家爱社区,敬业诚信守法纪;尊老爱幼夫妻和,助残济贫献爱心;邻里团结讲礼貌,守望相助齐参与……”。

(二)居民公约制定存在的问题

第一,少数社区居委会以“干部”自居主导公约制定,居民因工作繁忙等主客观因素参与度不高,弱势群体发声难。第二,公约的制定程序缺乏规范性,各自不一。鄂东地区大多数社区在征集民意、备案公布这个环节上积极探索各种民主方式,充分凸显基层自治的强大魅力。但是与外部沟通交流的程序缺乏规范性。有的社区在征集居民意见后直接公布,跳过了提请备案这一步。第三,缺乏法律专业人士指导,公约效力冲突,质量难保证。这不仅存在与硬法相冲突的情况,居民公约与楼栋公约与也容易冲突。

另外,社区居民公约实施除了依靠居民自觉遵守和社区内部舆论压力等方式外,并没有更好的监督机制保障实施。社区中居民公约实施的内部监督和外部监督缺失严重。

三、居民公约的软法治理机制

居民公约属于软法的一种。软法不得违反硬法所设定的各类法律规则,而只能在硬法的基础上进行可操作性的细化规定,或规范硬法尚未调整的领域。虽然软法不具有国家强制力,但是得益于它的强协商性,遵守主体能对其施加影响,反而得到了更好的遵守。

(一) 居民公约的理论基础

1. 法律多元理论

法律多元理论肯定在国家法之外存在其他法律规范,更强调在国家法治理社会的同时,重视非国家主体制定的法律。社会自治组织所制定的用于约束其成员行为的章程和规定等都属于法律一元主义之外的法律。在国家法体系外,软法是有存在空间及合理性的,社区自治组织、社会组织及居民制定的软法规范始终发挥不可忽视的作用。

2. 基层自治理论

政府的人力、物力、精力有限,在无法提供完善的公共服务时,就需要将这些职能部分转移给具备提供公共服务能力的基层自治组织或群体,基层自治应运而生。从政府规制的视角看基层治理,意味着法律规范从具体规则向抽象原则转化,体现了公权力对私权利的妥协。居民公约作为基层自治的治理工具,满足了其制度诉求。社基层治理的许多工作,更多地具有社会性和公共性,而不是以往相对单纯的商业性。

3. 协商民主理论

协商民主理论强调在多元社会背景下,通过普通公民参与,就决策和立法达成共识。我国间接参与制度无法充分实现公民参与,城市社区治理中的各类软法由于涉及的公共利益范围较小,其参与人数也较为有限,可以最大限度实现社区居民参与及在小范围内最大限度的实现利益的协调。在我国基层社区建设发展中,协商民主理论早已取得显著的实践成效,在收集民意的过程中,协商民主原则使得公共理性成为规范对话、交流和沟通的主要基础,从而找到公民意见的“最大公约数”,达成民主共识。协商民主理论能够为居民公约的制定及实施提供坚实的理论基础。

(二) 居民公约的实践基础

第一,主体认同感。相对于硬法制定,居民公约的制定程序更简单,群众的参与度更高。在制定时就获得了居民的认同,形成了一种精神上的约束,可能比通常的法律能得到更有效的执行。在居民眼中,居民公约是一种契约,对于自己充分参与并同意的约定,比被动接受的条文要容易执行得多。若违反了约定内容,一定程度上就是否认自己的意愿。居民公约不仅律己,在他人违反约定的情况下,居民也有更强的责任感去捍卫。

第二,激励机制。认同感的来源多种多样,最直接的一种就是利益诱导。没有人愿意仅仅承担义务,而没有任何实际利益。社区公约要设置一定的物质奖励或精神奖励,激励居民自觉遵守。黄冈市东湖街道六福湾社区为鼓励居民执行居民公约,将每户居民执行情况设置成积分,以额定积分到积分超市兑换米、油、洗衣服等生活用品。在精神奖励方面,较为常见的是设置红榜。麻城南湖街道万家堰社区定期开展最美系列评比活动,在卫生清洁、志愿服务、标杆形象等对突出个人进行奖励,获得精神奖励的居民会增加较多的积分,与物质奖励形成了良性互动。

第三,内部压力。社区的内部压力分为群体压力和个人压力,群体压力体现在末位披露,采取反向约束的方式,设置黑榜晾晒,将态度恶劣的个人行为进行“张榜公布”。在社区这种小社会,熟人多,信息流通极快,居民不愿因违反居民公约而成为茶余饭后的谈资。此外,社区中德高望重的“主事人”,也会对违反公

约的居民施加压力,督促其行为。鄂州梁子湖区梧桐湖社区推选德高望重、热心服务、有一定礼仪特长的“五老”担任红白理事,制定章程,引导居民自我管理。

第四,“软处理”熟人社会的管理“软办法”有时能达成意想不到的效果。黄石下陆区团结社区组建了志愿服务队,承担治安巡逻、邻里纠纷调处和文明劝导。“亲身示范”“好言规劝”成为见效的“软办法”。其成功不仅需要志愿者的示范与规劝,更需要居民的自律意识。

四、软法治理视野下居民公约的完善路径

(一) 规范居民公约的制定程序

一是征集民意。在居民公约制定前,应当实现信息的完全公开,能做到当面沟通的尽量当面沟通意见,对于不便集中的场合,适当采取上门的方式,不能当面沟通的积极使用社交软件收集需要规范的内容和解决的问题。

二是拟定草案。社区党组织、居民委员根据群众意见拟定居民公约草案,广泛听取各方面意见建议,尽可能保证每户至少有一人对居民公约大致内容知情。此外,还得邀请法律专业人士对居民公约的形式和实质内容进行指导。

三是提请审核。社区党组织、居民委员将草案修改完善后,报相关组织审核把关。审核不仅是形式上的,更应该注重实质。

四是审议表决,社区党组织、居民委员会根据审核意见,进一步修改形成审议稿,提交居民会议审议、表决。投票环节采用不记名投票方式,避免跟票。

五是备案公布。社区党组织、居民委员会应当于居民会议表决通过后十日内,将居民公约报请备案。居民公约经合法性审查、出具准予备案通知书后予以公布,让群众广泛知晓。

(二) 明确居民公约的效力位阶

法律效力的冲突在实践中是不可避免的,在软法与硬法产生冲突时毫无疑问应当使用经过严格法定程序制定的国家法。而非国家立法主体制定的软法,如“小区公约”“楼栋自治公约”等“微公约”虽然有利于居民在更小自治单位内实现自我教育、自我管理、自我服务、自我监督,在一定程度上属于同位法,但彼此之间也会存在冲突。它们虽然是同位法,但保护的利益关系侧重点不同。一旦发生冲突,哪类软法更侧重保护特定居民利益、社区整体利益,提出更完备的解决措施,就应该更适用哪类居民公约。

(三) 构建居民公约的软性激励机制

居民公约是城市基层自治的范畴,政府部门过于干涉反而影响自治的效果,除了内外部监督,还可以采取软性监督激励机制,鼓励相关人员进行监督。社区可以建立履约评议和公示制度,强化居民公约的遵守与落实。对各方面突出执行的居民颁发证书奖励自不必说。内部监督不仅仅是居民委员会的责任,也是每一位居民的权利。还可以借助微信群、公众号等方式对居民公约得内容予以公开,

参考文献:

- [1] 廉睿,孙长壮.整合与共治:“软法”与“硬法”在乡村振兴中的互动机制研究[J].湖北工程学院学报,2023,43(04):108-113.
- [2] 邢鸿飞.软法治理的迷失与归位——对政府规制中软法治理理论和实践的思考[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版),2007,(05):126-133+144.
- [3] 许利平.疫情防控中社区软法治理的多维考量[J].商丘师范学院学报,2020,36(11):89-93.

基金项目:湖北师范大学2024研究生创新科研项目(2024Y053)。本文荣获第十二届长江中游城市群法治论坛征文评选三等奖。

作者简介:杨姿(2023级),范毅萍(2022级),王凯(2022级),肖梦瑶(2024级)均为湖北师范大学法律硕士生。