

乡村基层执法的生态塑造及优化路径

于 龙 刚^{*}

摘 要:乡村基层执法受到社会生态的影响和塑造,理解乡村基层执法的实践逻辑,探讨执法的优化路径,需要结合其所处的社会生态。社会生态具体包括生产生活模式、社会关系和空间形态。乡村非正规化的生产生活模式会对执法产生压力,乡村特有的社会关系和空间形态也会制约执法目标的充分实现。执法一线的策略和机制创新具有疏解生态压力、消除生态制约的现实功能,是执法部门和人员面对社会生态影响所做的能动调适,但也存在诱发执法不规范现象、损伤法律权威等风险。优化乡村基层执法,既需要加强对一线执法的规制,也需要改善执法所处的社会生态,减少和消除个体达致守法状态的限制因素,营造普遍守法的舆论和氛围。

关键词:社会生态 基层执法 执法策略 普遍守法

“书本的法律”与“运作的法律”之间存在很大的差别。^①这一点在基层执法领域表现得尤为突出,在基层执法一线会出现各类机制创新和策略运用现象,这有助于充分实现执法目标,提升执法效度,但同时也可能诱发选择性执法、执法不严等后果。党的二十大报告提出“全面推进严格规范公正文明执法”,要实现这一目标,需要充分约束和规范执法一线的机制创新和策略运用,并从整体上减少基层执法部门和人员对于机制创新和策略运用的过高依赖。从学术层面来说,则需要对执法的实践逻辑进行充分阐释,以揭示出执法机制创新和策略运用的生成机理。

执法实际上蕴含和反映了法律与社会之间的相互影响和作用。从这一论断出发,执法会受到社会的影响和塑造,执法一线的机制创新和策略运用实际上也是执法部门和人员面对社会影响所做的能动调适。近年来,已有不少研究者从这一思路出发来分析基层执法。例如,有学者提出,为避免激烈冲突及其带来的社会压力,交警往往会根据情势选择严格执法、折扣执法或一线

^{*} 中南财经政法大学法学院副教授

基金项目:中南财经政法大学科研创新平台能力建设资助项目(2722023EZ013)

^① 参见贺欣:《街头的研究者——法律与社会科学笔记》,北京大学出版社2021年版,第8页。

弃权。^①也有学者指出,由于法律规范与具体社会情境之间存在矛盾,因此严格执法会产生巨大的执法成本,执法部门则会通过选择性执法来降低执法成本。^②围绕执法一线的能动调适,有学者指出,执法部门和人员不仅会采取灵活执法的策略,而且会为执法对象设立“信用”机制,将执法对象的违法违规行为纳入信用档案,以减少执法成本、提高执法收益。^③不过,上述研究多偏重于对某类社会因素影响执法的分析,未能全面、系统地分析社会经济形态、关系格局、空间形态等因素对执法的影响;另外,对于执法部门和人员如何适应社会环境的分析也相对不足。

借鉴社会生态的理论和方法,有助于全面深入分析社会因素对执法的影响,以及执法部门和人员的能动调适。社会生态是由人类及其环境所组成的生态关系或者生态环境,人类赖以生存和发展的自然环境特性、生态对于经济和社会诸领域的渗透与影响都构成社会生态的内容。^④基层执法受到社会生态的影响和塑造。一方面,社会生态是执法压力的主要来源之一。执法部门和人员所面对的违法行为和执法对象都来自基层社会,社会生产生活的实际形态会影响乃至决定违法行为和执法对象的具体形态和特征,进而执法部门和人员在发现和查处违法行为、与执法对象互动过程中也会相应面临一系列压力和挑战。另一方面,社会生态会影响执法目标的实现。执法活动发生于特定的社会生态中,执法活动的顺利进行、执法权的充分施展、执法目标的有效实现,既取决于执法部门所拥有的人财物等体制性资源,也取决于执法活动是否获得来自社会公众的充分认同与支持,更取决于所处的社会空间与环境是否有利于资源的聚集和运用。

执法一线的策略运用和机制创新具有适应社会生态的客观功能,但这些执法策略和机制要反思性地看待,以防范其中可能存在的法治风险,继而影响到严格规范公正文明执法目标的实现。因此,不仅需要加强对执法行为的监督和约束,而且需要改善社会生态。我国很多基层执法活动发生在乡村地区,乡村基层执法构成执法的重点和难点。^⑤当前,我国乡村社会正处于快速转型过程中,社会形态更为复杂多样,执法部门和人员也积极推动机制创新、采取多种策略来适应乡村社会。因此,笔者拟以乡村基层执法为研究对象,结合近年来在多地乡村调研的经验,探讨社会生态的塑造以及执法部门和人员所做的能动调适,并由此提出优化乡村基层执法的具体路径。

一、乡村基层执法所处的社会生态

学界对于社会生态的认识经历了一个不断深化的过程,在这一过程中,有关社会生态的内涵与范畴也在不断变化。社会生态的概念最早由美国学者帕克和伯吉斯于1921年提出,他们借鉴生态学理论来研究人类群体在城市环境下的行为。其中,帕克提出,城市是由它所包含的区域、人口以及相应的各种体制、行政管理设置有机结合在一起的。城市根植于其居民的习惯和风俗

① 参见陈柏峰:《基层社会的弹性执法及其后果》,《法制与社会发展》2015年第5期。

② 参见黄锴:《为什么选择性执法?制度动因及其规制》,《中外法学》2021年第3期。

③ 参见刘福元:《城管柔性执法:非强制框架下的效益考虑与路径选择》,《中国法学》2018年第3期。

④ 参见叶峻:《社会生态学的基本概念和基本范畴》,《烟台大学学报》(哲学社会科学版)2001年第3期。

⑤ 根据执法场域的不同,可以将基层执法分为乡村基层执法与城市基层执法。在城乡二元结构的大背景下,城市与乡村执法的类型、资源投入、成本和风险,以及所面临的社会环境和所处的社会空间都存在一定程度的差异。

之中,它在具有一种物理机制的同时,还保有一种道德机体。^①他们主要运用社会生态的方法来研究城市社区。后来,社会生态分析拓展到组织运行、政治社会学和职业社会学等领域,生态系统也不再单纯指具体的物理性空间,而是用来描述抽象的隐喻性空间。^②我国学者对于社会生态的界定更为复杂,有学者指出,社会生态是集自然、社会和经济三重属性为一体的客观现实存在,社会生态也被称为“社会—经济—自然复合生态系统”。^③

具体到基层执法,影响和塑造违法行为、执法对象具体形态和特征的生产生活模式,影响和塑造执法社会认同和支持的社会关系形态,以及执法活动所发生的社会空间,都构成基层执法所处的社会生态。对于乡村社会的调研发现,乡村地区的生产生活模式具有较强的非正规性特征,绝大多数违法行为来自非正规的生产生活模式,执法对象也多为此类模式的从业人员。乡村社会关系具有熟悉化特征,社会规范、社会舆论以及社会力量是引导和约束个人行为、维护社会秩序的主要因素。这意味着社会舆论的充分认同,以及社会规范和社会力量的有效支持,是实现执法目标的关键因素。另外,乡村社会空间也具有特殊性,执法对象在其间有多重优势。

(一)乡村社会的生产生活模式

生产生活模式是社会生态的构成之一。在一定程度上,特定的生产生活模式与特定类型的违法行为之间具有十分紧密的关系。在乡村振兴战略的推动下,我国乡村地区经济快速发展,传统的生产生活方式也逐渐现代化。不过,应当看到,在很多地区乡村的生产生活依然比较传统,呈现出较强的非正规性特征。在农业生产方面,很多地区仍以小农种植为主,经营的规模化程度不高。分散的小农难以对接专业化、规模化的农技和农资服务体系,因而很多农民仍主要依靠零散的售卖点和代销点购买农资,并按照传统方式从河道或者在田地开挖深井来取水灌溉,以及搭建简易大棚来看护农田。在工业生产方面,乡村地区的厂家多以小企业、小作坊为主,主要生产简易商品,或者承接大企业外包的生产任务。很多正规企业部门往往会通过灵活雇佣、产品分包给非正规部门等“非正规”运营方式来降低成本,以规避制度约束。^④乡村地区的生产模式之所以呈现出很强的非正规性特征,既是因为这种生产模式成本较低,可以有效抵御市场风险,也是因为乡村地区在区位、交通等方面的劣势使其难以发展和维持现代化、规模化的生产模式。

另外,乡村地区个人的生活模式也呈现出较强的非正规性特征。以医疗服务为例,在以医院为主的正规医疗体系以外,乡村地区还存在由“民间老中医”“药医”“草医”组成的非正规医疗体系。相比于前者,后者虽然存在一定的就医风险,但是在就医距离、成本等方面具有一定的优势,因而获得很多人的青睐。不过,非正规医疗体系的从业人员既有退休的村医,也有之前的“赤脚医生”,他们大多不具备行医资格。并且,非正规的生活模式会与非正规的生产模式相互嵌套,从而形成具有一定稳定性的生产生活体系。以小作坊生产为例,很多村庄存在酿酒小作坊、榨油小作坊、木材加工小作坊,这些作坊的生产和运营是季节性的,作坊主也大多将之作为副业。周边农民或直接从作坊主手中购买生活资料,或在乡镇集市购买,此类作坊其实也是乡镇集市商品的

① 参见[美]罗伯特·E.帕克、[美]欧内斯特·W.伯吉斯:《城市:有关城市环境中人类行为研究的建议》,杭苏红译,商务印书馆2016年版,第6~8页。

② 参见刘思达:《割据的逻辑:中国法律服务市场的生态分析》,译林出版社2017年版,第261页。

③ 参见马世骏主编:《中国生态学发展战略研究》,中国经济出版社1991年版,第430页。

④ 参见庞娟:《城市非正规性治理反思、空间转向及策略选择》,《学术界》2019年第3期。

主要来源之一。这显著缩短了农民的购物距离,也降低了他们的生活成本。乡村地区的违法行为与非正规的生产生活模式之间具有紧密的关系。受到非正规生产生活模式的影响和塑造,乡村地区的违法行为也呈现出特定形态,进而执法事务与城市地区也具有一定的差异。

另外,执法对象也呈现出特殊的社会形态和特征。很多执法对象收入水平不高、维系生计的能力较差,一部分执法对象还属于社会弱势群体。事实上,非正规的生产生活模式与社会底层存在一种双向锁定的关系。一方面,社会底层人群在就业市场上缺乏竞争优势、就业面窄,因而大多进入非正规经济领域,接受此正规经济少的薪资和福利以及较为恶劣的工作环境。另一方面,非正规就业的收益较低,从业人员也大多选择成本更低的非正规生活模式。乡村地区的区位和资源禀赋劣势则会进一步加固这种双向锁定关系。

(二)乡村社会的关系形态

由于乡村社会不同于城市社会,其中,乡村社会内部个人之间的关系较为亲密,城市社会个人之间的关系则较为松散,因此,可以用“熟人社会”来指称和阐明乡村社会的关系形态。“熟人社会”的概念由费孝通提出,他认为乡土社会“是一个‘熟悉’的社会,没有陌生人的社会”。^①“熟人社会”也是学界认识和判断乡村社会关系形态的主要依据。近年来,我国乡村社会处于快速转型过程中,个人之间的关系日渐疏离,社会关系形态已不同于费孝通所说的“熟人社会”。不过,相比于城市社会,亲密和熟悉仍是乡村社会关系的主要特征。因而,有学者使用“半熟人社会”“无主体熟人社会”等概念来指称当前的乡村社会。^②

乡村社会内部个人之间的关系之所以比较熟悉,是因为受多个因素影响。首先,村民在日常生产生活方面存在诸多交集。绝大多数村民的日常生活、生产、娱乐等活动都在村域或者乡域范围之内完成,相互之间存在诸多交集。而城市社区只是个人的生活和居住空间,他们的生产、娱乐等活动主要在社区之外完成,人们相互间的交集较少。其次,个人在日常生产生活过程中存在诸多合作。对乡村调研发现,大部分村民在农田灌溉、红白喜事仪式等方面相互合作,这些事务一家一户难以完成,需要获得其他村民的帮助。虽然近年来不少事务可以通过从市场购买服务来解决,但是其他村民的协助仍是不可缺少的。最后,村民之间存在多重的血缘和地缘纽带。在城市社区,个体之间的血缘和地缘关联薄弱,社会关系也比较松散和陌生。而在村庄,不少村民大多同属一个姓氏、宗族或者房头,相互之间具有深厚的血缘关系。另外,同处一个村民小组、屋场或者湾子的村民拥有社区集体记忆且相互之间经常走人情,具有紧密的地缘关系。

在关系亲密且熟悉的共同体内部,社会规范、社会舆论和社会力量更能发挥出调控个人行为、维护社会秩序的作用。因而,在乡村社会内部,调控个人行为的规则不仅有法律规则,还有道德规范、村规民约等社会规范。这些社会规范的实施主要依靠村庄社会舆论和社会力量。由于相互之间的关系十分紧密,因此村民会在意其他村民对自己的评价,会主动按照村庄舆论和社会规范的要求来行事。村组干部、家族长辈、红白喜事仪式的总管等社会力量也具有一定的社会资本,大多数村民也会听从和接受他们的劝解与安排。正是由于社会规范、社会舆论和社会力量发挥出较强的作用,因此乡村社会才拥有生产内在秩序的能力。法律进入乡村社会,不可避免地会

^① 参见费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社 2008 年版,第 9 页。

^② 参见贺雪峰:《新乡土中国》,广西师范大学出版社 2003 年版,第 1~4 页;吴重庆:《无主体熟人社会及社会重建》,社会科学文献出版社 2014 年版,第 169~177 页。

与原有的社会规范产生冲突,法律的实施也可能会对乡村社会的内生秩序带来影响。^① 进一步来说,执法能否获得社会舆论的认可以及社会规范和社会力量的支持,对于执法目标的实现十分重要。因此,乡村基层执法需要充分吸收社会力量的参与,积极培育和激活社会的内生秩序。

(三)乡村社会的空间形态

人与空间的关系是社会生态学所关注的重要内容。^② 空间为个人活动提供了物理场所,空间的具体形态会影响乃至决定个人的行为选择。具体到执法领域,社会空间是执法的工作界面,执法活动的进行、执法权的施展、执法目标的实现,以及执法人员和执法对象的互动都发生在具体的社会空间。社会空间会对执法产生影响,执法也需要积极适应社会空间。根据空间形态的不同,执法的社会空间可以分为窗口空间、街头空间和社区空间。在窗口空间,执法人员居于主导地位,执法目标容易实现;在街头空间,执法人员的控制能力有限,一些意外因素会导致执法中断;在社区空间,执法对象居于主导地位,执法人员需要通过和执法对象的共同协商来实现执法目标。^③ 上述对社会空间的分类其实是一种理想模型,与现实社会的空间形态并不完全对应。大体来说,乡村社会空间主要接近于社区空间,执法对象在空间内部更具优势。同时,乡村社会空间还具有较强的特殊性,因而会进一步增强执法对象的优势地位。

首先,乡村社会空间是一种边缘空间。与城市相比,乡村处于边缘地位。人口和资源主要集中在处于中心地带的城市,而乡村的人口和资源相对较少。执法权力和资源的配置也遵循同样的逻辑。我国执法权配置的重心在县级政府,作出执法决定的权力主要在县级政府的职能部门,乡镇政府只拥有少量的执法权限,各执法职能部门派驻在乡镇的机构大多也只有监督检查的权力。^④ 并且,派驻乡镇的执法部门与乡镇政府之间没有行政管辖和人财物管理关系,乡镇政府因而难以充分调动和整合不同执法部门开展联合执法活动。另外,执法人财物资源的配置也以城市为重点,城市地区的执法资源较多,乡村地区的执法资源相对较少。例如,乡村很多执法派出机构拥有正式执法权限的人员数量在数名以内。乡镇政府内部拥有执法权限的人员数量也不多,并且在完成执法工作之外还要承担乡镇政府下派的各类行政事务。

其次,乡村社会空间是一种模糊空间。在社区空间的模型中,执法对象之所以居于主导地位,主要是因为社区空间是一种没有被国家机构改造过的空间,执法权的施展缺乏充分的依托和凭借。相比较而言,窗口空间和街头空间被国家机构改造过的程度较深。例如,城市基层执法大多发生在街头和社区,在街头空间,执法部门会通过时空分区、区域化等策略来改造空间,以强化自身对空间的控制力。^⑤ 另外,在城市社区,人们的居住更为密集,空间形态也更为齐整,权利义务关系也更加明确。与城市社区不同,乡村个体的居住更为分散,空间未经细致规划,大多是自发形成的。因而,在邻里与村组之间会存在很多利益未经明确划分、权利义务关系不明确的模糊地带。这些模糊地带滋生了大量的民间纠纷以及由此演化的违法行为,给执法带来很大的挑战。

最后,乡村社会空间还是一种开放空间。空间的开放性是基层执法所面临的普遍难题。不

① 参见苏力:《法治及其本土资源》,中国政法大学出版社 1996 年版,第 3~13 页。

② 参见何雨:《社会学芝加哥学派:一个知识共同体的学科贡献》,社会科学文献出版社 2016 年版,第 302 页。

③ 参见韩志明:《街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版) 2010 年第 4 期。

④ 参见陈柏峰:《乡村基层执法的空间制约与机制再造》,《法学研究》2020 年第 2 期。

⑤ 参见吕德文:《作为法律隐喻的“猫鼠游戏”:城管执法的另一种观察视角》,《中外法学》2019 年第 2 期。

过,城市基层执法主要发生在街头和社区,其中,街头是一种半开放的社会空间,执法人员会借助街头设施和“人墙”策略来制造出相对封闭的执法界面,以阻隔外部影响,这种策略在城市社区也容易奏效。而乡村社会空间的原型是村庄和田野,这是广阔且完全开放的,执法人员也很难制造出封闭的执法界面。在开放空间内,原本已经稀薄的执法资源会被进一步“摊薄”,执法人员对空间的控制能力有限,很难有效反制执法对象逃避、阻挠和抗拒执法的行为。并且,开放社会空间为这些行为提供了诸多条件。执法活动面临集中执法与分散巡查难以兼顾的困境。为了充分控制执法现场,执法部门需要在特定时段集中力量,但这会增加执法监管和巡查的缝隙;而如果增加执法巡查的频次,那么执法现场的力量势必会减少,执法效度难以得到充分的保障。

二、社会生态对乡村基层执法的影响

乡村基层执法受到所处社会生态的影响和塑造。一方面,乡村社会特有的生产生活方式在一定程度上塑造乃至决定了乡村违法行为和违法人员的社会形态和特征,执法部门和人员在发现、认定和处理违法行为,以及与执法对象互动的过程中会面临多重压力;另一方面,乡村社会的关系形态会削弱执法的社会认同和支持,乡村社会的空间形态也不利于执法资源的聚集与运用,从而可能会制约执法部门和人员的执法能力,不利于执法目标的充分实现。

(一)乡村生产生活方式加重执法压力

乡村基层执法的压力既来自党政体制内部,也来自其所处的社会生态。面对具有一定特殊社会形态和特征的违法行为和违法人员,执法部门和人员在执法过程中会面临多重压力。

第一,认定违法行为面临较大的压力。执法部门认定违法行为的依据既包括相关法律规定,也包括地方党委政府制定的相关政策。这是因为乡村执法涉及面广,既涉及安全生产、乡村道路安全、社会治安、水政等公共安全管理事务,人口计生、殡葬、国土资源、林业等人口资源监管事务,也包括医疗卫生、食品药品、农资等市场监管事务。^①对于这些事务,法律的规定有时并不明确和细致,很多时候需要依赖地方党委政府制定相应的政策,以及执法部门制定具体的操作规则。而地方党委政府的相关政策会受到地方经济社会发展目标的影响。这意味着一部分生产生活方式之所以被认定为违法违规,更可能是因为其违背特定期内地方党委政府所设定的经济社会发展目标。随着地方经济社会发展目标的转变,对于相关行为的认定和执法力度也可能发生变化。这最终会导致和加剧执法部门和人员认定违法行为的困难。

第二,满足相关人员生产生活需求的压力。很多违法行为背后蕴含相关人员特定的生产生活需求,执法部门和人员在取缔违法行为的同时,也需要主动或被动满足执法对象及相关人员的实际需求。这需要多个部门的共同参与以及相关政策的制定和物质资源的投入;并且,可能还有遗留问题需要处理,这都超出了执法部门和人员的职权和能力。以违建执法为例,笔者调研发现,部分农户之所以在规划外占地建房,是因为正式规划很难满足他们的建房需求,并且在正式规划内用地和建房的申请门槛过高、时间较长。村集体组织管理和分配宅基地能力较弱,无法为有居住需求的农户调换或者提供新的宅基地;同时,村干部调解纠纷的能力不强,无法有效化解邻里矛盾,导致有居住需求的村民因邻居阻碍而难以获批建房。执法部门和人员虽然具有认定

^① 参见陈柏峰:《乡镇执法权的配置:现状与改革》,《求索》2020年第1期。

和拆除违建的权利,但是缺乏解决宅基地供给和分配困境、满足农户实际需求的职权和能力。

第三,依照法律和政策要求调整执法对象生产生活方式的压力。从客观方面看,执法在一定程度上意味着调整个人现有的生产生活方式,使其符合法律和政策的相关要求。在乡村社会,受到实际环境和条件的限制,按照法律和政策要求调整个人生产生活方式的难度较大、成本较高,甚至很多时候并不现实。从执法对象的角度看,他们很多人缺乏按照法律和政策要求来安排生产生活方式的意愿、动力和能力。以小作坊生产为例,笔者调研发现,多地乡村存在季节性的榨油小作坊,为周边农民提供榨油服务,此类小作坊生产场所简陋,不符合食品监管和环境保护领域相关法律和政策的要求。不过,如果严格按照法律和政策要求,那么往往需要投入较大成本来改扩建厂房、采购新设备,很多农户收入不高,且将之作为副业,因而缺乏投资的意愿和能力。

执法对象的生产生活方式往往关联到他们的生计,调整执法对象的生产生活方式在客观上有可能产生剥夺他们生计的后果,执法也容易陷入严格执法与生计保障难以兼顾的困境。很多执法对象受其个人和家庭条件的限制,就业面比较狭窄,维持生计的方式过于单一,面对这类群体,执法部门和人员面临的压力更大。有研究者发现,非正规经济模式的从业人员大多不具备进入正规经济的身体、年龄、知识、技能以及学历条件,非正规经济成为他们的“避难所”。^① 笔者在调研时也发现,很多小摊小贩、“黑的”车主,以及各类“民间老中医”“草医”“药医”多来自社会底层,且多为老年人、低保户、残疾人,他们维系生计的能力较弱,严格执法往往可能意味着将他们从“避难所”驱赶出去。对于执法部门来说,他们既缺乏足够的权力和资源来满足执法对象的生活需求,也因诸多客观条件与现实环境的制约而使得赋予执法对象新的生计往往不具有可能性。

第四,改变具有一定普遍性的生产生活实践的压力。在部分领域,违法行为存续的时间较长,违法行为人和相关人员对此都形成了根深蒂固的习惯利益。^② 这在农业经济领域表现得较为突出。在部分领域,违法行为虽然存续时间不长,但是具有较强的扩散性,这在农房建设领域表现得较为突出。在这两种情况下,违法现象可能成为具有一定普遍性的生产生活实践,违法利益也可能固化为具有一定稳定性的社会利益格局,违法风气成为具有一定稳定性的社会文化心理。^③ 在这种情况下,执法往往意味着改变普遍性的生产生活实践,调整已经固化的社会利益格局,扭转人们长期以来的生产生活习惯,而这都会给执法部门和人员带来很大的压力。

(二)乡村社会关系和空间形态制约执法能力

乡村社会的关系形态有可能会削弱执法的社会认同和支持,从而制约执法部门和人员的执法能力。首先,法律规范与乡村社会规范对违法行为的评价和认定存在分歧,部分违法行为基于多重理由获得一定程度的社会认可。例如,乡村社会的一部分违法行为来自农户传统的生产生活习惯,行为的存续时间较长,如从河道取水灌溉、搭建农田看护用房、散养生猪,以及经营各类酿酒、榨油小作坊等。历史传统赋予此类行为一定程度的社会认同。一部分违法行为是农户维系生计的主要方式,而基于朴素的正义观念,维系生计具有最高的优先性。反之,执法行为则可能被认为是“剥夺生计”,因而难以获得一些社会公众的肯定性评价。这背后实际上是法律规范

① 参见庞娟:《城市非正规性治理反思、空间转向及策略选择》,《学术界》2019 年第 3 期。

② 参见郭亮:《法律之外的秩序:土地的“习惯性利益”及其治理——基于两个社区的讨论》,《学术月刊》2022 年第 7 期。

③ 参见李娜:《“积习难返”:日常性违规的生成机理及其后果》,《思想战线》2018 年第 3 期。

和社会规范对相关行为的评价和认定存在分歧,一部分违法行为基于多重理由获得了社会规范的支持,而执法却难以获得充分的社会认同。

其次,对于一部分违法行为的社会危害性认识比较有限。乡村社会很多违法行为主要是执法对象为了满足特定生产生活需求,如农户未经审批从河道取水灌溉、违规搭建车库、违规建房,以及为了建房未经审批砍伐林木、从河道采砂等。从单个违法行为来看,因为都是服务于特定需求,取水量、违建面积、砍伐量、采砂量也都比较有限,所以违法行为的情节普遍比较轻微,社会危害性不大。但是,此类违法行为具有很强的扩散性,当行为成为具有一定普遍性和规模化的社会实践时,则可能对乡村经济发展和社会稳定带来不利的影响。很多执法对象和相关人员倾向于从单个违法行为出发认知和评价行为的社会危害性,因而很难充分理解严格执法的正当性和必要性。从宏观层面看,目前我国立法主要移植的是适用于陌生人社会和工商社会、为市场经济服务的西方国家的形式法律。^①而受到传统生产生活习惯的影响,很多执法对象和相关人员对现代社会理念缺乏深入的认识和理解,进而对于行为违法性的认识也就相对不足。

最后,一部分执法对象因其个人处境容易获得社会舆论的同情,他们的违法行为也容易获得谅解。在乡村社会,很多执法对象维系生计的能力较弱,收入水平较低,他们的居住、饮食、出行方式等都可能十分简陋。一部分执法对象可能还身患慢性疾病或者身有残疾,医疗负担繁重。同时,年龄、身体、家庭、收入、文化水平等因素也会限制他们职业选择的机会和空间。执法对象的实际处境容易获得社会舆论的同情,从而他们的违法行为也容易获得谅解甚至是认同。这直观体现为舆论对执法双方的强弱判断。执法对象因为其实际处境容易被贴上“弱者”的标签,基层执法部门和人员则容易被贴上“强者”的标签。

社会认同不高会制约基层的执法能力。一方面,社会认同不高有可能减弱执法人员的执法意愿和动力。执法人员可能会同情执法对象,接受并认可违法行为的诸多理由;而他们对于执法目标的认可则可能弱化,执法意愿和动力也会随之下降。另一方面,社会认同不足有可能增加执法对象逃避、抵制和抗拒执法的动力,进而增加执法难度,提高执法风险。在乡村基层执法实践中,执法对象逃避、抵制和抗拒执法的问题还比较突出,背后的重要原因是执法对象对自身违法的认识不足,对执法的认同有限。面对执法对象的逃避、抵制和抗拒,为了实现执法目标,执法部门和人员有可能选择采取强制措施,而这可能导致执法矛盾激化,出现执法冲突,执法冲突在网络空间发酵后会演变为舆情事件。这些都构成执法部门和人员所面临的风险。

社会认同不高也会限制和削弱执法的社会支持。一方面,乡村社会规范有可能会制约和限制执法的社会支持。乡村社会内部遵循“内外有别”的行动逻辑,村民之间的交往遵循人情面子规则,举报违法,参与、配合与协助执法的行为都可能被认为违背“内外有别”的行动逻辑,违反人情面子的交往规则。^②另一方面,乡村社会舆论也有可能会制约和限制执法的社会支持。村民举报违法行为、配合与协助执法,容易遭受村庄舆论的批评和指责,进而难以获得其他村民的帮助,甚至可能陷入孤立无援的境地。

另外,乡村社会的空间形态也可能会制约执法部门和人员实现执法目标的能力。(1)乡村社

① 参见张洪涛:《法律洞的司法跨越——关系密切群体法律治理的社会网络分析》,《社会学研究》2011年第6期。

② 参见费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社2008年版,第24~30页。

会特有的空间形态限制了执法部门和人员及时发现违法的能力。在乡村社会,执法部门和人员主要依靠流动性巡查来发现违法、进行执法,这种流动性巡查存在诸多缝隙和漏洞,这为违法行为的存续和扩散提供了很多的机会和空间。以违建执法为例,笔者在调研时发现,很多执法人员为减少阻力,大多希望在违建萌芽和初始状态即进行拆除,但由于巡查空间过大,因此等执法人员发现和入场之后,违建大多已基本形成,这时强拆难度过大,执法人员只能选择做柔性处理。(2)乡村社会空间还限制了执法权的有效施展。执法权的有效施展离不开资源的充分集中。乡村社会空间会稀释执法资源,进而可能限制和妨碍执法权的有效施展。以执法专项行动为例,很多执法部门通过专项行动来聚集执法资源、实现执法目标,不过,乡村社会空间为执法对象躲避执法提供了很多机会。笔者在调研时发现,在执法部门开展专项行动期间,很多流动摊贩、“游医”、无照营运三轮车主会流入周边区域或暂停营业,在“行动”结束后,他们会流回或重新营业。这最终导致专项行动虽然声势浩大,执法力度增强,但是实际效果并不理想。(3)乡村社会空间还会导致执法成本和风险增加。在乡村社会空间内部,执法对象拥有多重优势,执法部门和人员很多时候则处于不利态势,对于执法现场的控制能力也比较有限。因此,在执法过程中执法对象的逃避、抵制和抗拒,以及周边人员的介入都可能导致执法失败,甚至还可能激化执法矛盾、加剧执法冲突。为了消除执法现场的不确定性,增强对现场的控制,执法部门需要投入大量的人力、物力和财力;同时,不同执法部门之间还需要通力合作,统筹采取多种执法手段,而这都会使得执法成本迅速攀升,很多时候也难以实现。

三、社会生态影响下的乡村基层执法实践

社会生态会加重乡村基层执法的压力,同时也会制约执法部门和人员实现执法目标的能力。作为具有较高能动性的行动群体,执法人员会采取积极行动,运用丰富的策略和技术来提高执法的适应性,以疏解来自社会生态的压力,从而避免执法陷入困境。^① 执法部门也会积极进行机制创新,以消除社会生态对于执法能力的制约。不过,执法一线的策略和机制虽然有助于疏解生态压力、消除生态制约,但是也存在诱发执法不规范现象、损害法律权威等风险。

(一) 执法一线的策略运用与机制创新

乡村基层执法人员会采取多种策略来疏解生态压力。首先,在与执法对象互动时采取“柔性互动”策略。这意味着执法人员会遵循日常生活的交往规则来处理其与执法对象间的关系,包括主动与执法对象讲情面,充分考虑执法对象的情绪和心理,积极回应他们的个性化需求。此外,执法人员还倾向于采取做工作的方式来获得执法对象的配合,减少对强制措施的使用,很多时候强制措施只是一种威慑。《法治政府建设实施纲要(2021—2025 年)》要求广泛运用说服教育、劝导示范等方式,让执法既有力度又有温度。柔性互动策略符合纲要的要求。不过从客观方面看,这还蕴含执法人员减少矛盾、疏解压力的现实考量,是他们对乡村社会生态的主动适应。

其次,根据违法行为和执法对象的不同情况采取“分类对待”策略。一线执法人员类似于街头官僚,拥有广泛的自由裁量权,会根据违法行为和执法对象的不同情况,采取灵活的执法方式

^① 参见刘杨:《执法能力的损耗与重建——以基层食药监执法为经验样本》,《法学研究》2019 年第 1 期。

和手段。^①这主要表现为以下3种情形:(1)根据违法的政策理由进行“分类对待”。在执法人员看来,一部分违法行为系法律、政策不完善所致,执法对象并无主观恶意,且行为的社会危害性不大。对于存在此类情形的违法行为,执法人员会慎重采取强制措施,甚至还可能通过“套政策”的方式将违法行为合法化。(2)根据违法的社会理由进行“分类对待”。一部分违法行为以满足正常生产生活需求为主要目标,且存在执法对象家庭困难、身患疾病或身有残疾等情况,为避免强行取缔违法行为可能导致执法对象生活陷入困境,执法人员会主动降低执法力度。很多执法人员认为,此类违法行为与民生相关,要慎重对待。(3)根据违法行为的发生时间进行“分类对待”。在相关法律和政策制定并实施以后,由于受多种因素影响,执法效果往往不理想,因此很多违法行为并未被取缔。面对这一现状,很多执法部门会通过组建临时性的执法机构、开展执法专项行动等方式来加强执法、提升执法效果。不过,在调研时发现,执法人员往往会以开展专项行动或成立临时执法机构为时间节点,将违法区分为“存量违法”与“新增违法”,后者是执法重点,而前者则主要通过更为多样的方式来逐步消化。

最后,在执法的整体强度和范围上,执法人员倾向于采取“有限介入”的策略。法律进入乡村社会后会与原有的社会规范发生冲突,对社会秩序产生不利的影响。为缓解这一冲突,身处一线的执法人员会以调解纠纷和维护社会规范的理由来介入。以违建执法为例,笔者在调研时发现,很多村庄内部存在关于建房的地方社会规范,如不得影响四邻日常出行、采光、房屋排水,以及房屋整体高度需要与邻居保持适度一致等。因违反上述要求而引发相邻纠纷的违法建筑会成为执法重点,而解决相邻纠纷,既是执法人员介入的重要理由,也是开展执法的核心目标。在其他执法领域也存在类似的情形,如基层卫生监督管理人员在整治非法行医时,那些存在医患纠纷的违法活动会成为整治重点。这实际意味着面对大量的违法行为,执法人员的介入是有限度的。

从宏观层面来看,执法部门还会积极推进机制创新,以消除社会生态对于执法能力的制约。第一,通过行政整合机制来聚集执法资源。执法权的有效施展离不开充分的资源支持。为了增强执法能力,提高执法效度,乡镇党委政府会通过行政整合的方式来统一调配辖区内相关部门的人财物资源,统筹协调不同执法部门之间的职权。具体包括:成立协调组织来整合不同执法部门开展联合执法活动;依托党委归口管理体制,统合相关执法部门、非执法部门,以及村社组织的人财物资源;将执法设定为“中心工作”,将充分聚集的执法资源在特定时段投入特定领域;以及设定执法包保责任,实现对相关人员的充分激励和对资源的高效调动。上述措施有助于打破部门“孤岛现象”^②,实现执法资源的充分聚集,而执法资源的聚集则有助于执法部门和人员稳控执法现场、管控执法矛盾、防范执法风险、化解执法难题,以及回应执法对象的多元诉求。

第二,依靠社会诚信机制来制衡执法对象及相关群体。执法是执法部门和人员依靠相关资源施展执法权力以实现特定目标的专业活动。执法对象的服从与配合是实现执法目标的关键。受社会生态的影响,乡村基层执法能力不足,突出表现为面对执法对象的逃避、阻挠和抗拒,执法部门难以有效应对。近年来,部分地区党委政府大力推进社会诚信建设,成为制衡执法对象、提

^① 参见韩志明:《街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2010年第4期。

^② “孤岛现象”是指不同政府机构在职能、资源、信息、利益等方面,不能满足充分整合、及时交流、高效利用的一种状态。参见马伊里:《合作困境的组织社会学分析》,上海人民出版社2008年版,第2页。

高执法能力的一项重要探索。例如,在湖北省宜都市调研发现,乡村两级组织以户为单位建立家庭诚信档案,依法依规对村民的诚信守法行为和失信违法行为进行记录并实时公开,且进行奖优惩劣。其中,村民是否遵守法律和政策,是否配合、服从和协助执法是诚信评价的重要内容。这一制度创新为执法注入了权威性资源,增强了执法部门和人员制衡执法对象的能力。

第三,通过执法辅助机制来弥补正式执法力量的不足。为破解正式执法力量不足、执法能力不强的困境,多地乡镇党委政府和执法部门还通过各类制度和组织来扩大执法辅助人员队伍。其一,乡镇党委政府组建各类非正式执法机构,如“两改一拆办公室”“控违办”等。机构人员从社会招募,主要由退休村组干部、退伍军人等组成。其二,基层执法部门面向社会大量招募执法辅助人员,主要承担日常巡查、违法上报、执法现场稳控等职责。执法辅助人员多来自本地,对乡村社会的风俗习惯、传统观念更为熟悉,而这有助于他们更好地履行职责。

(二) 执法策略与机制的法治风险

执法一线的策略运用虽然有助于疏解来自社会生态的压力,但是也存在诸多法治风险。

首先,执法策略有可能演化为执法懈怠。执法策略是执法人员适应社会生态以提高法律实效的能动调适,不过,在执法现场,部分执法策略与执法懈怠的界限并不明晰,如果缺乏有效规制,那么将会演化为执法懈怠。以“柔性互动”为例,执法人员采取说服教育的方式来获得执法对象的认可与配合,以减少对强制措施的依赖。然而,当前执法人员所面临的风险不断增多,为规避风险,部分执法人员有可能过多依赖说服教育而忽视强制措施;当出现需要采取强制措施的情形时,仍旧依赖说服教育。这不仅无助于化解执法矛盾,而且有可能放纵违法行为。执法懈怠会让执法对象产生侥幸心理,部分执法对象在这种心理的作用下采取各种策略与执法人员抗衡,这反而会加剧执法矛盾。

其次,执法策略还有可能演化为选择性执法。很多执法策略属于执法人员基于实际情况所做的自由裁量,但有时候容易超越法律的规定,从而演化为选择性执法。以“分类对待”策略为例,在乡村执法现场,此类策略与选择性执法的界限其实很模糊,其中,在整治非法行医的执法实践中,对于退休村医在家开办诊所的现象,不少地方的基层卫生监督人员会慎重直接取缔,但此类人员大多并不具备行医资格。在违建执法实践中,部分地区的执法人员将执法重点放在专项行动开始后出现的“新增违建”上,对于之前的“历史违建”执法力度较小,事实上,很多“历史违建”同样存在违法占用耕地、林地,未取得建筑和规划许可等问题。“分类对待”策略会显著降低执法的力度,很多执法专项行动会因为执法人员的“分类对待”策略而效力有限。

最后,对于执法策略的过高依赖有可能模糊违法与合法的界限,损害法律的权威。无论是柔性互动、分类对待,还是有限介入策略,实际上都意味着执法不再以减少和消除违法行为、改变和调整违法的利益格局和行为模式为目标,而是转变为防止违法行为继续扩散、避免引发民间矛盾。虽然这有助于缓解法律规则与乡村生产生活实践之间的矛盾,尤其是当一部分法律规则和公共政策并不适宜于乡村社会时,这些执法策略也有助于降低由此产生的不利影响,但是这会在客观上降低法律对于乡村社会的影响力,损害法律的权威。有研究者称其为“道德主义消解法律主义”。^①一些执法策略会强化部分执法对象对违法行为的习惯利益认知,对增强个人法治观念、营造全民守法的社会氛围也会产生不利的影响。

^① 参见陈映芳:《“违规”的空间》,《社会学研究》2013 年第 3 期。

另外,执法部门所推动和运用的执法机制虽然有助于减少或者消除社会生态的制约,从而改善执法效果、提升执法效度,但是也需要警惕其所带来的法治风险。

第一,执法机制有可能诱发执法地方化的风险。执法地方化是指执法部门被嵌入到地方行政体制及其建构的中心工作中,执法目标也随之转变为地方行政体制的目标。^①一方面,很多执法部门的执法辅助人员主要由乡镇财政支持,执法部门与乡镇政府之间形成了紧密的利益关系;另一方面,乡镇政府整合不同部门的资源开展各类专项行动,在这个过程中,乡镇政府自身的目标也会嵌入其中。以违建执法为例,处于城市规划区的乡镇政府为降低征地拆迁成本,会严控辖区内的违建,定期组织拆除行动;处于远郊区的乡镇政府为通过“增减挂钩”获得财政收入,会严控辖区内的新增建筑,也会定期组织拆除行动,将拆除面积转化为新增耕地指标进行拍卖。

第二,执法机制还有可能存在权责不对等的风险。在部分地区,承担执法包保责任的相关组织和个人实际上并无相应的执法权限,却承担了稳控执法矛盾、劝服执法对象的任务。由于正式执法力量不足,因此执法辅助人员承担了大量的执法任务。从形式上看,执法辅助人员并未获得相应的委托或授权,因而不具有正式执法权,他们所承担的大多也是巡查、报告、劝阻等协助性或者辅助性活动。不过,从实质上看,部分地区的执法部门将大量执法工作交由执法辅助人员来承担,并通过“现场联合执法”“正式人员署名”等策略来解决他们参与执法的合法性问题。从这个角度看,执法辅助人员虽然在形式上不具有正式执法权,但是在实际上却行使了执法权。

第三,执法机制有可能产生侵犯村民合法权益的风险。以社会诚信机制为例,该机制也是近年来多地乡镇基层执法部门应对执法难题的一个重要手段。社会诚信机制主要依靠积分管理和奖优惩劣来增强个人遵守法律 and 政策的内在动力。为了更有效地发挥社会诚信机制的制衡功能,积分规则以“户”为评价单位,这意味着个人的减分行为有可能导致其他家庭成员行使法律权利、享受公共服务受到限制,从而可能会有违现代法治所强调的责任自负原则。另外,村组干部是认定违法失信、实施奖惩的主要力量,借助社会诚信机制所赋予的权威性资源,村组干部在实质上也拥有了部分执法权力,如果缺乏充分的规范与约束,那么他们的一些行为也可能偏离法律的规定,进而会侵犯村民的合法权益。

四、乡村基层执法的优化路径

乡村基层执法受到社会生态的影响和塑造,执法策略运用和机制创新是执法面对社会生态所做的能动调适,具有疏解生态压力、消除生态制约的功能,但也存在法治风险。因此,优化乡村基层执法,既需要加强对一线执法的规制,以保障和提升执法的规范化水平,也需要改善执法所处的社会生态,具体包括消除个体达致守法状态的限制因素,营造普遍守法的舆论和氛围。

(一)完善对于乡村基层执法的规制体系

规制一线部门和人员的行为是法治建设的重要任务。一方面,绝大多数法律的实施都依赖一线部门和人员;另一方面,一线部门和人员直接与公众接触,他们的行为对于维系公众对法治的信心具有决定性的影响。在法治建设背景下,基于乡村基层执法较强的特殊性和复杂性,对于乡村基层执法的规制体系还有待完善。

^① 参见何艳玲:《中国土地执法摇摆现象及其解释》,《法学研究》2013年第6期。

首先,精准甄别执法一线的各类策略,抑制和减少超出裁量范围的策略行为。乡村基层执法现场的各类策略具有不同的情形。对于超出执法裁量范围的策略行为需要进行规范。现有对于执法裁量的规制路径主要有内部规制和外部规制,前者有裁量基准制度、绩效评估制度、层级监督制度等。^① 内部规制在监督和制约乡村基层执法方面具有比较优势,因而需要充分发挥内部规制的作用。另外,由于乡村基层执法活动具有低可见性,监管部门对于隐藏在执法裁量背后的滥权或者懈怠行为难以及时发现,因此还需要运用互联网、卫片执法等新型技术以加强监管。其中,卫片技术在土地执法检查领域得到广泛应用,消除了信息不对称所带来的监管障碍。^② 《法治政府建设实施纲要(2021—2025 年)》就推进“互联网+”监管执法、加强信息化技术的应用作出部署,这既有助于解决基层执法力量不足的难题,又可以实现对执法的全流程监管。此外,还需要探索更为灵活的新型规制措施,如以执法指南的方式规定执法机关及其人员的执法程序和操作流程。^③ 在执法指南中,可以根据本地情况,结合综合收益、执法领域等标准对不同执法策略进行选择 and 排序,为一线执法裁量提供更为精准和动态的指引。^④

其次,加强对执法辅助人员和相关群体的制约与监督。当前执法辅助人员的执法不规范现象比较突出,对于他们的规制有待加强。在立法层面,目前有关执法辅助人员招募、权限、责任等方面的规定都比较明确,这为监督执法辅助人员提供了基础,但是,现有规定大多针对正式化程度较高的执法辅助人员,当涉及非正式性较强的执法辅助人员时,如由村干部、村民担任的各类“协管员”“辅助员”,相关规定则较少,需要完善。在执行层面,目前很多执法辅助人员虽然在名义上并不具有执法权限,但实际上却在行使执法权力。要消除这种“名实分离”的现象,需要采取多种措施。一方面,需要加强内部监管;另一方面,还需要增强群众监督、主动公开执法辅助的各项工作、建立第三方监管制度等。而在更根本的层面,则需要推动执法编制资源向乡村基层倾斜,同时鼓励从上往下跨层级调剂使用编制,以充实一线执法的正式力量。

再次,增强对于一线执法的激励与保护。很多执法不规范现象实际上是执法人员面对过大风险和压力的避责行为。这在基层治理实践中比较突出。有研究者发现,在我国的基层治理实践中,一线部门和人员的避责倾向正在成为影响国家治理能力和绩效的一个重要问题。^⑤ 因此,需要加强对执法的支持与保护,优化对执法人员的激励和约束。^⑥ 《法治政府建设实施纲要(2021—2025 年)》提出坚持激励和约束并重,要求防止问责泛化、简单化,并提出建立健全担当作为的激励和保护机制。这给增强执法激励和保障指明了方向。从目前乡村基层执法现状来看,问责泛化、简单化现象仍比较突出,执法人员的风险与压力依然过大。因此,需要采取针对性措施,确保纲要的部署落到实处,以减少执法人员的避责倾向,提升他们的执法积极性。

最后,加强对于基层执法创新的法治引领。当前推动执法方式和机制创新日益成为乡村基层执法部门适应社会生态的主要选择。不过,一些执法创新方式和机制有违相关法律的规定,存在各种风险和隐忧,需要加以引导和规制。一方面,创新执法方式需要融合法律与情理,兼顾宽

① 参见崔卓兰、刘福元:《论行政自由裁量权的内部控制》,《中国法学》2009 年第 4 期。

② 参见甘霖浩:《资源依赖与保护性执法:基于基层土地执法机构运作的解释》,《思想战线》2017 年第 4 期。

③ 参见宋华琳:《基层行政执法裁量权研究》,《清华法学》2009 年第 3 期。

④ 参见刘福元:《城管柔性执法:非强制框架下的效益考虑与路径选择》,《中国法学》2018 年第 3 期。

⑤ 参见倪星、王锐:《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》2018 年第 5 期。

⑥ 参见马怀德:《论习近平法治思想中的法治政府理论》,《政法论坛》2020 年第 6 期。

与严,避免过度偏重说服教育而忽视行使执法权力;另一方面,创新执法机制需要坚持法治思维,确保相关举措符合法律规定以及法治的相关价值、原则和精神。目前基层执法机制创新还处于法律评价和监管的模糊或者空白地带,有关行政决策的制度和规定可以作为借鉴,如听取法律顾问、公职律师和相关专家的意见,严格履行合法性审查和集体讨论决定程序,加强评估,等等。

(二)减少和消除个体达致守法状态的限制因素

由于执法一线的策略和机制是执法部门和人员面对社会生态所做的能动调适,因此,优化乡村基层执法还需要改善执法的社会生态,其中关键是要减少和消除个体达致守法状态的限制因素。有研究者发现,个体是否守法主要取决于其所拥有的相关资源。^①受乡村社会生态的影响,很多村民缺乏达致守法状态所需的现实条件和资源。这也是违法行为多发的深层原因。

首先,需要加强对于乡村特殊群体的社会保障。乡村基层执法所面临的执法对象较为特殊,执法也面临严格执法与保障执法对象生计难以兼顾的难题。化解这一难题的关键是加强对于乡村特殊群体的社会保障。近年来,通过持续的制度建设和财政投入,我国已逐步建立起完善的社会保障体系。不过,在乡村地区,社会保障力度还比较薄弱,覆盖范围还不够大,尤其是对于特殊群体的社会保障亟待加强。社会保障不足会制约相关群体的守法能力。为消除由此产生的违法风险,需要加强对相关群体的社会保障。一方面,加大乡村地区的社会保障投入,提升特定群体的社会保障标准;另一方面,结合不同执法领域的现状,采取有区别的支持和扶持策略,具体包括医疗救助、教育救助、就业援助、最低生活保障等,以提升执法对象的守法能力。^②

其次,还需要充分满足相关群体正当合理的生产生活需求。乡村违法行为的多发既是因为执法对象法律意识薄弱,也是因为其通过正当合理的途径难以满足自身生产生活需求。因此,从源头减少违法,还需要充分满足相关群体正当合理的生产生活需求。这会涉及规范法律 and 政策的实施,调整相关制度,化解违法行为背后的民间纠纷,等等。例如,受到土地规划、用地指标、用地审批制度、邻里纠纷的影响,农户建房申请困难,用地需求难以满足。因而,从根源上减少违建,既需要在配置建设用地指标和编制农村土地规划过程中,为村民建房占地预留充足的空间,又需要增强村集体分配宅基地和解决纠纷的能力,为有用地需求的村民提供宅基地,同时有效化解相邻纠纷,减少或避免出现四邻阻挠农户占地建房的情形。

最后,通过多种方式逐步改变乡村地区非正规的生产生活模式。乡村地区非正规的生产生活模式是妨碍个体达致守法状态的根源。从源头减少违法,需要统筹运用法律、政策、项目等手段和资源,逐步改变乡村地区非正规的生产生活模式。一方面,通过地方立法对非正规经济加以监管和引导,防止出现无序竞争,维护公共空间秩序,相关立法需要遵循“目的正当性”和比例原则的要求;^③另一方面,依托项目进行财政专项转移支付。近年来,项目制成为一种新的国家治理体制,项目制可以突破科层体制的束缚,遏制市场所造成的分化效应,从而实现民生和公共服务的有效投入。^④项目制在改造生产生活模式、减少违法行为方面也具有显著的优势。以小作

① 参见刘本:《合规:从法律和社会学角度的解读》,载蒋姮主编:《合规:全球公司发展新趋势》,中国经济出版社2012年版,第98页。

② 参见李娜:《守法社会的建设:内涵、机理与路径探讨》,《法学家》2018年第5期。

③ 参见江雪松、赖秀兰:《市域社会治理法治化中的空间权利冲突与调适——非正规经济的样本观察》,《安徽师范大学学报》(人文社会科学版)2022年第2期。

④ 参见渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

坊生产为例,部分地区的执法部门与当地党委政府积极沟通与协调,采取多种方式对小作坊式的落后生产模式进行改造,由此产生的设备购置、房屋基建等相关费用,按照一定比例由地方党委政府或者相关职能部门通过项目配套的方式予以解决,并且在技能培训、设备采购等方面提供多种政策便利。这显著减少了当地小作坊的数量与规模,进而减少了相关违法行为的发生。

(三)营造普遍守法的舆论和氛围

改善执法所处的社会生态,还需要积极营造普遍守法的舆论和氛围。在这样一个舆论和氛围中,个体就违法行为的危害性、执法的正当性与必要性拥有较高的共识,对于支持、配合与协助执法具有较强的意愿。普法是塑造个体法治观念、营造守法舆论和氛围的主要方式,不过,普法的针对性不强,在此之外还需要采取其他措施。

首先,加强社会规范建设。在当代我国的规范体系中,社会规范是重要构成部分。社会规范在调节社会生活、民间生活,规范公民日常生活交往过程中发挥着不可替代的作用。^① 在乡村社会,社会规范所发挥的作用更为突出。社会规范包括居民公约、村规民约、行业规章等。在乡村地区,村规民约在营造守法舆论和氛围方面具有重要的作用。^② 例如,部分地方的乡镇党委政府指导村集体制定村规民约,将遵守法律以及服从、配合与协助执法作为村规民约的重要内容。村集体组织在制定村规民约过程中,坚持“四议两公开”,组织村民多次讨论,以形成共识。依靠村规民约,既可以改造那些制约与妨碍执法的传统观念和风俗习惯,也可以引导村民积极守法。

其次,强化舆论的积极引导。有研究者发现,传统社会个体对习惯法的遵循主要是靠当地公众舆论,由舆论建构出的“脸面”和“报应观”构成个体守法的心理机制。^③ 当前,减少乡村违法行为,实现普遍守法,也需要发挥舆论的引导作用。一方面,在村庄内部营造主动守法、配合执法的舆论。例如,部分地区村组干部组织“百姓议事会”对违法行为进行讨论,组织群众志愿服务队开展法律宣传等,这些都有利于营造守法的村庄舆论。另一方面,在全社会营造守法光荣、违法可耻的舆论。《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》提出建设社会主义法治文化,形成守法光荣、违法可耻的社会氛围。这构成营造守法舆论的方向和路径指引。在此之外,还需要加强舆论报道的引导作用,减少报道中的“泛道德化”解读。^④ 当前,自媒体和网络媒体是舆论报道的新兴力量,需要加强对自媒体和网络媒体的引导与管理,发挥其在营造守法舆论方面的积极作用。

最后,充分吸收社会力量参与执法。这既有助于提升执法效度,也有助于减少对执法辅助人员的过度依赖,还有助于营造普遍守法的社会舆论和氛围。因为执法社会参与的扩大可以监督和带动其他村民积极守法,守法人群在乡村人口中所占比例的增加,守法也会逐渐成为舆论的主流。参与执法的村庄力量主要有两类:一是具有一定社会资本村庄精英,如退休村组干部、退休教师、红白喜事仪式总管、“网格员”“党员中心户”等。他们可以承担宣传法律和公共政策、化解执法矛盾等职责。二是普通村民。组织普通村民成立“治安联防队”“平安巡防服务队”定期巡查,发现、举报和劝阻违法行为。这也有助于营造守法的舆论和氛围。

① 参见刘作翔:《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,《中国社会科学》2019年第7期。

② 参见高其才:《通过村规民约的乡村治理——从地方法规规章角度的观察》,《政法论丛》2016年第2期。

③ 参见曹刚:《法治、脸面及其他——中国人的传统守法观》,《山东社会科学》2015年第12期。

④ 参见陈柏峰:《社会热点评论中的教条主义与泛道德化——从佘祥林冤案切入》,《开放时代》2006年第2期。

五、结 语

借助社会生态的理论和方法可以充分解释执法一线的策略运用与机制创新,进而更好地理解我国基层执法的实践逻辑。执法受到社会生态的影响和塑造,社会生态既可能加重执法压力,也可能制约执法能力,执法一线的策略运用和机制创新体现了执法部门和人员面对社会生态影响所做的能动调适。我国的法治道路与西方国家的不同,法律制度和法治观念不是自然生长而成的,而是一种舶来品。^①因此,法律与社会的适配性不高,在具体执行过程中,不可避免地会存在法律与社会规范相冲突、与社会情境不匹配、与社会实践相背离等问题。处于一线的执法机构和人员也会不断进行创新,以减少法律与社会之间的距离。对于社会生态塑造与执法能动调适的研究即是对这一实践样态的理论提炼,进而也为理解我国基层执法的实践逻辑提供了可能性。

“法律的生命力在于实施。”^②推动法治中国建设,实现严格规范公正文明执法是其重要目标。实现这一目标,不仅需要加强对一线执法的制约与监督,而且需要改善社会生态,从根本上减少执法一线对于策略运用和机制创新的过高依赖。因此,执法实际上是经济社会管理的重要一环,需要将其放入经济社会发展和运行的整体视域来理解,并统筹运用多种手段来化解执法背后的经济社会管理难题。^③

Abstract: Law enforcement in rural areas is deeply influenced and shaped by social ecology. So it is necessary to understand the practical logic of law enforcement in rural areas and explore the optimal path of it in combination with social ecology. Social ecology specifically includes production and living pattern, social relation and space pattern. Informal production and living patterns in rural areas will increase the pressure of law enforcement. The unique social relations and space patterns in rural areas will also restrict the realization of the goal of law enforcement. Law enforcement personnel have taken various strategies to reduce conflicts and prevent risks, and law enforcement agencies have formulated some policies to enhance law enforcement capacity and improve the effectiveness of law enforcement. However, law enforcement strategies and policies have the risk of causing non-standard behavior and damaging legal authority. Therefore, the specific path to optimize law enforcement in rural areas includes regulating law enforcement strategies and mechanisms to guarantee the standardization level of law enforcement, eliminating obstacles to compliance and create a law-abiding public opinion and atmosphere.

Key Words: social ecology, rural law enforcement, law enforcement strategy, universal compliance

责任编辑 王虹霞

① 参见陈金钊:《法治中国建设与法理学研究》,《社会科学战线》2015年第1期。

② 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第20~21页。

③ 参见梁永成:《论基层执法衍射效应:基于生态学视角的考察》,《法学家》2020年第6期。