责编：林娜　E-mail:studytimes4@126.com　Tel:010—62806240　　2014年10月27日

发展之路

信仰法律：现代社会治理的基石

□王道勇

编者按：十八届四中全会提出：“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。”法治的根基在于人们发自内心的认同，法治的伟力源于人们的真诚信仰。现代社会治理是多元共治，全体人民共同参与，只有让包括社会治理者在内的全体人民都信仰法律，都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，在全社会形成厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，社会治理才能在法律框架下运行，现代社会治理模式才能真正形成。

信仰法律是社会治理现代化的必由之路

据10月17日新华社报道，某市委书记被人请托，想让他干预一起法院审理案件，被该书记婉拒，结果对方拍着桌子吼道，“全市都归你管，法院还能不听你的”。这位领导干部叹道，“你说要搞法治，但别人却不信”。“别人不信”这四个字虽然浅显，却一语中的，点出了实现社会治理现代化的关键所在，即对于任何社会行动主体所做出的任何社会行为都应当有唯一的评判标准，这个标准就是法律。可以说，让包括社会治理者在内的全体人民都信仰法律，是现代社会治理的基石。

在管理学中有一个著名的定律叫“100－1=0”定律。在今年年初的中央政法工作会议上，习近平总书记曾用这个定律告诫社会治理者：如果没有法治思维，不运用法治手段来化解社会矛盾，以维护社会稳定、增进社会团结、实现社会和谐，那么一切社会治理行为与结果都将是不确定、不安全的。无论社会治理者为社会有序与充满活力做了多少工作，一旦一项工作造成巨大的破坏作用，他所有的工作都将归零，因为没有形成一个明确的区分标准和区分原则，所有成功的社会治理举措都烙上了人治的烙印，社会治理就完全谈不上“现代”二字。

我国现行宪法已经明确规定，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。但正如西谚所言：“宪法创制者给我们的是一个罗盘，而不是一张蓝图。”党的十八届四中全会在依法治国的顶层设计与具体制度方面都有系统的安排。具体到社会治理方面，最需要做的就是以宪法所提供的这个“罗盘”为依据，将十八届四中全会所强调的严格执法与全民守法等精神贯穿于治理全过程，树立法律在社会治理中的权威地位，从而为社会治理体制机制的创新奠定坚实的基础。

社会治理者要率先笃信法律

社会治理者要实现依法治理必须率先笃信法律，因为只有社会治理者信法守法，依法办事，成为社会正义的守护者，人们才会在道德层面上认同并外化法律行为，从而使社会治理在法律框架下运行。

在社会治理过程中执法者首先要做到的是杜绝各种侵权行为。现实中，社会治理者应当做到“四个警惕”：一是要警惕“以权代法”，不能以权压法，以上压下，否则人们宁愿上访和上网也不愿去法院的社会现象将会长盛不衰；二是要警惕“选择性执法”，即要反对需要时执法而触及利益时不执法的现象，这实际上是既得利益群体在阻碍社会治理的现代化；三是要警惕“扭曲性执法”，即要警惕在保障他人利益和社会利益时，却侵犯了治理对象的相关权利，如暴力违法强拆等；四是要警惕“运动性执法”，即将治理视为运动，需要强力治理时就全力执行，不需要时就得过且过，故而今后诸如“严打”“扫黄”之类的社会治理行为不能时紧时松，让人们无所适从。

在社会治理实践中有公权力者最需要做到的就是“一碗水端平”。正如培根所言：“一次不公的裁判比多次不平的举动为祸尤烈。因为这些不平的举动不过弄脏了水流，而不公的裁判则把水源败坏了。”社会治理要依法公正对待人民群众的诉求，如在执法过程中，不能搞威吓主义，不能搞秘密审判（法律有规定的除外），不能搞“马拉松”审判，不能搞一判了之等等。唯有如此，人民才会由衷感到问题能反映、矛盾能化解、权益有保障，感受到社会正义的无处不在。

在社会治理实践中治理者还需要着力于对弱者的全力救济。在法学界一直流传着一句非常古老的法律格言：“有权利必有救济。”手执代表正义的“摩克利斯之剑”、身负重托的社会治理者应当意识到，人民群众的每一次求告无门、每一次极度抗争，不仅损害了他们个人合法权益，更损害了法律的尊严和权威，使人们对社会公平正义的信心渐减。在权利救济方面有一个优先顺序的问题，首先要做的就是建立和完善违宪审查制度，对各种下行法律和执法过程中存在的违宪现象进行全力救济；其次才是对违反基本法律和具体法规的受害者进行救济。

多措并举让全体人民信仰法律

卢梭说过，一切法律中最重要的法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。法治的根基在于人们发自内心的认同，法治的伟力源于人们的真诚信仰。只有让人们对法律日益敬畏，坚持和信仰法律，法律作为现代社会治理的基石的地位才能不断得到夯实。

形成信仰法律的社会氛围。亚里士多德曾提醒人们：“我们应该注意到邦国虽有良法，要是人民不能全部遵循，仍然不能实现法治。”如果一个社会大多数人对法律没有信任感，维护权利主要是靠越级上访、缠访、群访，靠托关系、找门路，甚至要靠以聚众闹事来强相威逼等，那就会出现“劣币驱逐良币”的现象，不可能在社会上形成依法行事的良好氛围。在形成信仰法律的社会氛围方面，社会治理需要柔性维稳与隐性维稳的全力扶助。一方面，要通过民生立法进行柔性维稳。在立法中着重关注收入分配、住房、教育、医疗制度改革中出现的新问题，以及农村土地征占、城市房屋拆迁、劳动合同签订、农民工权益保护等问题，这些法律能让人们切身感受到法律执行所带来的收益，开始愿意亲近法律并喜爱法律。另一方面，要通过道德建设进行隐性维稳。法律是成文的道德，道德是内心的法律。个人的行为从他律走向自律、从自利走向自为，需要社会层面的正向引导。各种大众化的宣传教育形式，可以逐步在人们中间树立起法律的权威，在潜移默化中让人们逐步相信法不容情、法不阿贵，只要是合理合法的诉求，通过法律程序所得到的就是合理合法的结果。

让人们形成现代的法律意识。其实，无论是以英国和美国为代表的美英法系国家还是以德国和法国为代表的大陆法系国家，其国民对本国到底有多少法律、具体法律都有哪些内容、如何操作等都是一知半解。西方国家数百年来所形成的法治传统并不是把所有国民造就成为法律专家，而是让所有国民长期在法治环境之下，在意识层面甚至是潜意识层面形成“有事找法律”“有事找律师”“法律判决是最后决断”等法律意识。未来，我国也要让人们形成一些类似的法律意识。其中对社会治理意义最重要的就是，让人民形成一种“权利与义务对等”的法律意识，即任何人都有自由，但个体自由的实现以相对的义务存在为前提。因为正如孟德斯鸠所言：“自由是做法律所许可的一切事情的权利，如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不再有自由了，因为其他的人也同样会有这个权利。”譬如，日本法律就明确规定，如有妨碍官厅事务、交通秩序、夜间安静、携带枪支、凶器和其他危险物的，可取消游行。另外，让人们形成现代的法律意识，还要求人们必须放弃“法不责众”的群氓心态，认识到一切社会行为无论是群体性的还是个体性的，只要违反法律，均要承担相应的法律责任。譬如：在2011年英国伦敦“8 · 6”骚乱中，在不到一个月的时间内，伦敦警方依法逮捕了3000多人，把1566人送上了审判席；同年在美国爆发的“占领华尔街”运动中，美国警方在10月1日一天即以妨碍交通为由在纽约和芝加哥依法逮捕近1000人，但英国和美国国内老百姓对法院和警察的这种大规模执法行为并没有太大的异议，人们更多关注的是执法过程中执法者是否有违法行为。

通过群众参与来保障人们持续信仰法律。习近平总书记强调，一定要“坚持国家一切权力属于人民的宪法理念”。要保障一切权力属于人民，就要在权力行使过程中充分体现人民的参与性。只有了解了治理的运作过程和其他相关的治理信息，人们的权利才能得到体现，否则两眼一抹黑，就无法进行权利的保护，认清义务的边界。同时，只有充分地、合法地利用选举、协商、座谈会、论证会、听证会、批评、建议、平面媒体和互联网等等途径和形式，人们才能真正参与社会治理决策全过程，从而感受到自己对国家、对社会、对所在的工作与生活共同体的权利与责任。若再加上表达权的保护和监督权的行使等的配合，人们的各种社会合作行为就会不断结成硕果，从而促使人们更加笃信法律。

《荀子·君道》曰：“明分职，序事业，材技官能，莫不治理，则公道达而私门塞矣，公义明而私事息矣。”要实现社会治理的这一美好愿景，必须让信仰法律这一现代社会治理的基石更加牢固。只有所有人都信仰法律，每个中国人才会真正享有人生出彩和梦想成真的机会，整个社会也才会稳定并走向团结与和谐。

有感而发

乡村社会治理的难点

□张一洲　刘东杰

乡村社会治理作为国家整体治理的组成部分，是国家治理体系与治理能力现代化建设的重要因素。

当前，城市化进程的不断推进，使我国城乡之间之前相对隔绝的状态被彻底打破，农村人口大量涌进城市，带来了城乡之间的密切化交流，不仅在一定程度上弥合了城乡之间的发展差距，还有效地促进了对现代社会治理理念的共同认知，为城乡并轨同治提供了重要前提。同时，也使当前乡村社会治理面临着前所未有的困境。

人口的净流出带来乡村社会治理主体的弱化。新中国成立前，我国乡村基本上是个人口相对稳定的封闭的区域，也即常说的熟人社会。在熟人社会中，以宗族制度为主体，辅以宗教、伦理道德、村规民约的治理机制在乡村社会的有效治理中发挥着重要作用。改革开放后，大规模城市化的出现，使我国乡村人口净流出加剧，这其中包括大量的乡村精英。有学者统计：人口规模的减少在部分村落达到全村人口的60%~70%，一般都在40%以上。乡村经济、政治精英的城市化流动，导致乡村出现治理能人的短缺；非精英乡村居民原本是乡村社会治理的重要参与主体，是乡村精英开展社会治理工作的基础性支撑，他们大量涌入城市，使乡村居民呈现出“386199”的特点，总体上加剧了乡村社会治理主体治理能力的弱化。

集体经济薄弱带来乡村社会治理资源的稀缺。乡村社会治理所必需的资源供给，主要存在三种途径：一是国家财税投入。虽然国家逐年加大了对乡村治理资源的投入，但受制于财力，这种投入目前在大部分地区仍难以成为主体。二是集体经济投入。在当前我国大部分地区，集体经济投入仍是社会治理资源的主要获取途径。三是捐赠。捐赠可能来源于走出去的乡村精英、社会组织及相关的企事业单位。目前还不是普遍存在，且资源获取份额在所有途径中占比较小。

大规模的城市化，使我国城市经济社会得以快速发展，但由于受制于二元体制，乡村集体经济并未得到理想化的发展。其原因主要有：人口的大规模迁移，使乡村集体经济发展缺少必要的人力资源与集中的消费群体；基于效率，集体经济通常会遭遇城市经济的淘汰；规模经济的政策导向等。在我国目前大部分地区，乡村集体经济发展仍然薄弱，甚至于空白。以江苏省淮安市为例，全市1536个村，2006年村集体经济总收入1.51亿元，村均9.87万元，有335个村集体经济收入为零、欠债累累。直至2011年全市1536个村集体经济才实现全部破零，且仍有不少村集体经济低于10万元。基于当前我国总体乡村集体经济较弱的现实，大部分乡村社区仅依靠国家投入尚难以获取充裕的社会治理资源供给，致使乡村社会治理出现“资源缺乏”的疲软症。

文化过渡断层带来乡村社会治理观念的冲突。在市场经济的深度冲击下，城市化进程的加快，乡村新生代更多地接受到现代社会文化，包括政治文化，带来了传承了几千年的乡村文化传统出现代际割裂，以儒家伦理思想为核心的乡村文化传统受到市场平等观念的冲击，使新老代际之间呈现出社会治理观念的冲突。传统乡村文化保守派坚守“宗族”“儒家伦理”与传统惯习在乡村社会治理中的权威性，对民主政治、经济理念持否定态度；接受政治民主与市场经济平等理念的新一代对老调重弹的“伦理”“宗法”“长幼有序”等传统观念严重不满，主张以更加民主的、更为经济效率的理性化方式治理乡村社会。这两种社会治理观念的冲突特别是在经济欠发达地区仍较为普遍存在，已成为掣肘乡村社会治理绩效的重要因素，也成为我国现代治理体系建设不得不面对的价值选择问题。

腐败问题频现带来乡村社会治理合法性削弱。大规模城市化，使得城市规模不断扩张，大量城中村、城郊村出现，在城市的辐射下，这些村落汲取了较多的经济资源，也为乡镇政府、村级基层党组织及村民委员会等基层社会治理主体腐败带来了原始动机。在离城镇较为偏远的乡村，由于人口的空心化与基层政府监督的弱化，也常被腐败问题困扰。最高人民检察院的数据显示：2009年，全国检察机关共立案侦查涉农贪污贿赂犯罪案件8032件10935人，涉案金额13.4亿余元；立案侦查涉农渎职侵权犯罪案件2097件2692人。近些年来，无论从案件数量、涉案金额、人员数量等都呈上升趋势。城市化过程中基层激增的腐败问题，带来乡村治理主体及治理行为的合法性削弱。

针对当前我国乡村社会治理面临的新问题，必须采取多举措吸引人口回流与人才引进，增强乡村主体治理能力；壮大村集体经济与加大财政并举，增强乡村治理资源供给；做好文化的传统与现代过渡接续，消弭乡村治理观念冲突；有效革除基层各类频发的腐败，增强乡村治理的合法性等途径，来强化乡村社会治理能力，推进乡村社会治理、总体社会治理，甚至于国家治理体系与治理能力的现代化。

政策与管理

寻求传统村落和城镇化的平衡与和谐

□王云庆

2014年4月30日，住房城乡建设部、文化部、国家文物局和财政部四部门联合出台《关于切实加强中国传统村落保护的指导意见》，《指导意见》明确了未来3年传统村落保护工作的主要目标——“四基本一增强”，即通过中央、地方、村民和社会的共同努力，使列入中国传统村落名录的村落文化遗产得到基本保护，具备基本的生产生活条件、基本的防灾安全保障、基本的保护管理机制，逐步增强传统村落保护发展的综合能力。《指导意见》中提出要做好村落文化遗产详细调查，按照“一村一档”要求建立中国传统村落档案。统一设置中国传统村落的保护标志，实行挂牌保护。由此可见，如何在当今社会快速城镇化过程中，保存乡村记忆留住乡愁乡情已成为社会各界共同关注的重要课题。

传统村落，又称为古村落，是对我国各民族在悠久的农业文明发展历程中形成的数量众多、分布广泛且充满地域特色的村落的总称。20世纪80年代以后，随着旅游业的发展，“古村落”一词渐渐走入公众视野，2011年，“古村落”这一概念被进一步延展为“传统村落”，受到了社会各界的广泛关注。作为人类“聚落”的一种形态，传统村落以其古老性、地域性和深厚的历史文化内涵著称，是人类征服自然、繁衍发展的有力见证，也是各族人民在长期的生产生活中创造的物质财富和精神财富的集中体现。然而，在传统农业社会向现代工业社会转型过程中，传统村落的生存和发展受到了来自工业化、城镇化和现代化等各方面的冲击，普遍面临着被破坏或渐趋消失的窘境。相关调查数据显示，我国在2000年拥有363万个自然村，至2010年十年间减少到271万个，至2012年又减少到230万个，可见，传统村落的境遇不容乐观，如果任其发展，我们可能将永远失去那些珍贵的历史文化遗产和民族记忆，保护传统村落迫在眉睫。

传统村落的价值定位

我国传统文化深深根植于广泛的农村地区，传统村落在长期的农耕文明发展历程中凝聚了众多的历史信息、文化景观和民族记忆，它是中华民族悠久灿烂文明的重要载体，也是集物质和非物质文化等多种元素于一身的珍贵历史遗产，被誉为“中华民族的DNA”。冯骥才先生认为，传统村落是另一种独特的历史文化遗产，与现有的两大类遗产——物质文化遗产和非物质文化遗产大不相同。传统村落中蕴含的物质和非物质文化遗产相互融合、相互依存，同属于一个文化与审美的基因，共同构成了一个独特的整体。从属性来看，传统村落是乡土社会生产生活中的一种活态遗产，是丰富多彩的传统文化资源，对于社会、历史、经济、文化等多方面都具有很大的价值。

从不同角度和层面来看，传统村落的价值体现各有不同。从社会层面来看，传统村落作为传统民居的聚集地和村民生产生活的社区，它构成了一个独特的乡土社会，是整个社会体系的基层单位。如著名的古建筑专家罗哲文先生所言：“古村落体量虽小但五脏俱全，是完完整整的中国社会最基层的形态。”在乡土社会中，村落居民通过劳动与智慧创造了丰富多样的物质财富和文化财富，为社会的进步和发展提供了资源和动力支撑；从历史发展角度来看，传统村落是农耕文明时期遗留下来的最大遗产，无论是村落建筑、历史文物还是乡风民俗、传统技艺，都记录和反映着社会发展的历史进程和人类文明的进步，是中华民族历史文化发展的鲜明印记；从经济角度来看，传统村落的自然属性、历史属性、文化属性和不可再生性使其成为广泛的乡村地区潜在的旅游资源，合理的开发和推广将带来巨大的经济价值。另外，从文化角度来看，传统村落体现了一种人与自然和谐相处的文化精髓，每一处蕴含传统文化的村落都是活态的文化遗产，充分展现了民族文化的多样性和传统文化的精髓。在社会文化认同视野下，传统村落更是成为维系华夏子孙文化认同的纽带，在维护民族共同记忆和促进民族文化繁荣发展方面具有无可比拟的作用。

城镇化进程中怎样保护传统村落

基于传统村落形成过程和发展形态的特殊性，结合全国各地传统村落保护的实践经验，笔者认为，城镇化进程中传统村落保护必须遵循以下原则。

遵循传统村落形成和发展的历史规律。传统村落在人与自然互动的过程中得以形成和发展，长期以来，人、自然和村落之间已经形成了一定的互动规律，构成了一个有机体系。但村落作为活态的古老社区，其首要功能是服务于人的生产活动和生活繁衍，这也是传统村落区别于静止的文物、遗址等的独特之处。在社会发展进程中，我们不能强求传统村落的居民一直保持一种原始的生活状态，但也不能任其随意大拆大建，将古建筑和原生态的传统文化置于毁灭之境。对于传统村落的保护，只有科学合理地遵循人与村落互动发展的历史规律，才能实现两者的共赢。

因地制宜，突出地域特色。我国不同地域不同民族的文化传统和生产生活方式各有不同，分布广泛的传统村落每一处都是由乡土人民生产生活的智慧创造出来，展现着鲜明的地域特色和深厚的地方文化烙印。从国家相关部门下发的关于传统村落保护的各类文件可以看出，传统村落保护工作可以有共同的目标、原则和方向，但没有统一的套路可循，必须因地制宜，一个村一个办法。在村落保护和开发规划中要注重结合村落形成历史、文化资源和发展状况，突出地域特色和独特的文化内涵。

规划先行，保护与发展同步。传统村落是活的文化遗产，在社会发展进程中，村落的每一次蜕变都需要物质空间的生产与更新和文化精神的培育与传承。在保护中促发展，在发展中加强保护是传统村落在现代文化环境中实现可持续发展的一种理想途径，而保护工作的难点就在于如何通过科学合理的发展规划使村落在社会进步和文化更新过程中留存其原生态的文化内涵和乡村记忆。冯骥才先生认为，传统村落普查完后，要及时确定村落的发展规划，但也要避免类似城市的“规划性破坏”。因此，在规划时，要把村落的传统资源、历史特色、文化形象等充分融入农村建设中，统一考虑、相互协调，使保护与发展的同步进行。

“形、魂”兼备，活态传承。传统村落的选址、格局、建筑、文物等物质遗产共同构成了村落的“形”，村落居民的生产生活方式、乡规民俗、历史传说、节庆礼仪等共同涵养了村落文化的“魂”。“形”与“魂”相互依存、相互融合，形成了一个社会文化基因的整体。因此，传统村落的保护必须是综合了村落文化空间和文化生态的系统性、整体性的保护，是“形、魂”兼备的保护。随着社会的发展，传统村落中的物质形态不断发生变化，永远保持着一种“现在”的状态，其文化内涵在传承中不断融合现代文化元素，历久弥新，这一发展过程正是传统村落物质遗产和非物质文化内涵活态传承和持续发展的体现。

政府指导，村民参与。传统村落是国家和民族共同的文化遗产，在传统村落保护中，各级政府担负着重要职责，包括相关政策和管理机制的制定、财政拨款、技术培训和支持、宣传教育等多方面。近年来，我国政府相关部门通过村落普查、建立名录和档案、加大财政支持等方式逐渐加强了对传统村落的重视和保护力度，有效地带动了全社会对传统村落的关注，起到了很好的导向作用。然而，在政府指导和规划的同时，传统村落保护更需要村民的共同参与。长期聚居在传统村落的居民共同涵养了村落的文化生态和文化空间，是村落传统资源活态传承的重要载体，在传统村落的保护和发展规划中具有发言权和重要责任。

“让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。”这是2013年中央城镇化工作会议提出的要求。城镇化建设既要增添现代亮色，也要留住自然之美，更需要以文化涵养生态，让文化追梦以留住乡愁。社会转型和文明进步是人类社会发展的必然趋势，传统村落必将经历不断更新换代的过程。但传统村落保护与城镇化和现代文化发展不是矛盾的，我们所倡导的传统村落保护是要在社会发展过程中寻求城镇化和传统村落发展之间的平衡与和谐，为传统文化创造更广阔的存续空间。