

基层社会的轻微违法行为及其治理路径

——基于数地考察的实证研究

于龙刚

摘要: 在基层社会的安全监管、环境保护、食药监管等领域,存在较为突出的轻微违法行为。基层执法对象多来自社会底层,他们的生产生活条件比较困难,满足日常需求是其轻微违法的一个重要原因。执法对象也多以正常需求难以满足作为辩护理由,这容易获得社会的同情和理解,从而给基层执法人员带来很大压力,给执法工作造成困难。基层执法能力的不足,法律系统与基层社会之间的张力,以及执法对象和外部力量激发的话语压力,是导致轻微违法行为治理困难的深层原因。治理轻微违法行为,需要在立法环节扩大公众参与,增强法律对于多元社会利益的包容性;在执法环节要下沉执法力量,加强部门协同,强化执法监督;同时要秉持多中心治理理念,动员多种力量参与治理。

关键词: 轻微违法; 执法能力; 立法参与; 执法资源

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2020.06.002

推进法治建设,实现国家治理体系和治理能力的现代化,不仅需要实现对严重违法行为的充分打击,也需要实现对轻微违法行为的有效治理。相比于前者,后者作为日常生产生活中的“小问题”,处于社会的“隐秘”地带,往往被忽略^①。目前,对于轻微违法的研究也相对不足。已有的研究主要受传统行政法控权理论影响,从规范视角来解释轻微违法的发生原因和解决对策^②。而本文试图采用实证研究方法,描述日常生活中各类轻微违法行为的现实形态,分析执法部门面对此类违法行为所采取的策略。在此基础上,探究轻微违法行为治理困难的深层原因,进而为减少轻微违法行为、实现全民守法目标提出对策建议。文章经验材料主要来自笔者在多地基层执法部门的调研,调研方式包括对执法人员、执法对象和村干部的半结构式访谈,以及对相关法律法规和政策文件的收集。

一、基层社会轻微违法行为的表现

轻微违法行为存在于基层社会生产、生活等多个领域。受经济社会发展水平的影响,不同区域的轻微违法行为存在一定差异。根据笔者2014年以来的调研,基层社会的轻微违法行为主要有以下具体表现:

地区	经济社会发展水平	违法行为	涉及部门
浙北H镇	较高	无照小作坊	工商、安监、环保
粤北L镇	较低	农房违建	国土、规划
滇中S镇	中等	农房违建	国土、规划

收稿日期: 2020-04-16

基金项目: 中南财经政法大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2722019JCG031)。

作者简介: 于龙刚,中南财经政法大学法学院讲师,法学博士(武汉 430073; ylongang@163.com)。

① 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。

② 对传统行政法控权理论的概括,可参见沈岷:《监控者与管理者可否合一:行政法学体系转型的基础问题》,《中国法学》2016年第1期。

续表

地区	经济社会发展水平	违法行为	涉及部门
鄂西 C 镇	较低	“黑车”、无照小作坊、农房违建、滥砍滥伐、非法行医	交警、工商、规划、运管、林业、卫生、国土
鄂南 M 镇	中等	“黑车”、车辆超载超限、农房违建	运管、交警、国土、规划、路政
苏南 E 镇	较高	“小散乱污”企业、违规搭建车库、“小飞龙”无照营运三轮车、设施农业超标	环保、安监、运管、交警、城管、乡镇农业服务中心

(一)日常生活领域的轻微违法行为

基层社会的很多轻微违法行为发生在日常生活领域,满足生活需求构成违法的重要原因。以农房违建为例,根据行为人诉求的不同,可以将违建分为“民生型违建”和“谋利型违建”^①。前者是指农户为了满足居住需求,违反法律或政策而进行的打地基、建房屋行为;后者是指农户在居住需求已经满足的情况下,为了最大限度地获得拆迁补偿款,违反法律和政策的新建、扩建行为。谋利型违建主要发生在征迁活动频繁的城镇规划区,民生型违建则广泛存在于农村地区。因为房屋破旧、兄弟分家以及儿子结婚,村民拥有较强的建房需求。但由于农村土地紧张,村集体宅基地管理不善,以及用地指标限制,村民的建房需求很难满足,部分村民会选择在规划外空地修建房屋。

轻微违法行为还发生在日常出行、医疗卫生等领域。例如,部分农村地区存在较为突出的“非法行医”现象。“非法行医”群体主要有“市场医生”和“被分流村医”两类。前者在未取得执业医师资格证的情况下,为牟取利益,非法开展诊疗和药品售卖活动;后者是指部分村医因撤村并组和医疗体制改革而被分流,分流后继续在原有诊疗圈内行医。撤村并组和中心卫生室建设增加了村民就医的物理距离,部分村民基于对原有村医的“人际信任”,仍倾向于就近就医^②。此外,农村地区存在“民间中医”“草医”等群体,他们主要通过师承的方式学习医术,文化水平不高,难以通过医师资格考试,不过他们当中很多人的医术获得周边群众的认可。

因为基层生产生活条件较差,正常的生活需求难以满足,这会成为违法的辩护理由,行为人甚至以此来抵制执法,执法部门则面临严格执法和满足执法对象正常需求难以兼顾的矛盾。笔者在鄂西 C 镇调研期间获取如下一个相关案例:

西冈自然村位于山区,距离集镇有 7-8 公里。因为道路狭窄,出行不便,村民们自发出钱,租了两台面包车来接送在乡镇上学的孩子。只有两台车,学生又多,所以每次都超载。被乡镇派出所前后抓住两次,第一次罚了 200 元,扣 6 分,第二次又罚了 500 元,扣 6 分。司机不愿再继续接送,孩子上学成了难题。当地多名家长到镇政府反映,要求解决出行问题,提出三项要求:(1)修建村村通公路;(2)恢复之前的村小学;(3)让面包车复开。但是,撤点并校已有很长时间了,之前的校舍也拆了,前两项都无法满足。镇政府只好妥协,让面包车继续开。

总体来说,乡村地区的生活环境、出行条件等相对落后,村民收入水平较低,这在中西部偏远地区更为突出。这可能成为导致轻微违法行为的客观原因。不过,由于违法大多与生活需求难以满足有关,违法行为实际也局限于轻微限度内,很少发展为严重违法。但是,因为遭到执法对象的抵制,针对这类违法行为的执法难度较高,执法效果较差。

(二)非正式经济领域的轻微违法行为

非正式经济领域也存在较多轻微违法行为。在基层社会,非正式经济仍占有重要地位。在农业领

① 参见刘磊、王会:《谋利空间的形成:对城管违建执法困境的分析》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2015 年第 4 期。

② 有关村民对村医“人际信任”的研究,可参见房莉杰、梁小云、金承刚:《乡村社会转型时期的医患信任——以我国中部地区两村为例》,《社会学研究》2013 年第 2 期。

域,很多农民仍依靠传统方式耕作;在工业领域,乡镇的企业多以小企业、小作坊为主。而相关法律法规和政策多以规模化的正式经济为预设和参照,非正式经济不符合预设,成为各类轻微违法行为的“聚集地”。例如,在鄂西C镇,存在各类小作坊,包括酿酒小作坊、榨油小作坊、木材加工小作坊等。这些小作坊便利了农民的生活,降低了他们的生活成本。其中,很多小作坊主要依靠传统工艺,具有较长的历史。但此类小作坊大多不符合消防、安监、环保、卫生、食药等方面的法律要求,存在各类隐患。例如,食品类小作坊距离污染源较近,生产面积狭小,生产人员未办理健康证。此类小作坊的投入成本较低,规模不大,利润也不高。依照法律要求扩大经营场所和升级生产设施的投入较高,从业人员的守法意愿较弱。

在非正式经济领域,不同类型的轻微违法行为相互“嵌套”。以长三角地区的乡村小作坊为例,此类小作坊主要承接了本地企业外包的生产任务,从事简易商品的生产。作坊主购买机器,以农房和周边的简易工棚为生产场所,经营面积多小于100m²,用工少于10人,部分小作坊仅依靠家庭劳动力。此类小作坊存在诸多问题:(1)未办理生产经营执照;(2)未办理环评手续;(3)生产场所简陋,不符合职业病防治的要求;(4)私自、超量排放废料,污染环境;(5)存在诸多安全隐患;(6)未与工人签订劳动合同,未制订明确的工资发放、考勤和台账制度;(7)产品质量不合格;(8)工棚属于违建。此类小作坊零散分布于乡村地区,具有一定的隐蔽性,村干部举报违法的动力不强,执法人员难以及时发现和取缔。

农业领域也存在诸多轻微违法行为,如设施农业超标、违法取水等。此类违法行为的整治难度较大,笔者调研期间获取如下一个相关案例:

在苏南E镇,本地农户普遍将土地流转给外来大户。大户主要是来自苏北、安徽等地方的农民,他们种植葡萄、桃、梨等水果和各类蔬菜,面积在10亩左右,年收入有15万-20万元左右。很多大户在地里搭建简易大棚居住,开挖深井或从河里抽水来灌溉。这些设施大多没有在镇农业服务中心备案,也未向相关部门申请“取水许可证”。根据国土部门的文件规定,很多大户实际上也没有达到修建农业附属设施的条件。2018年,镇党委政府开展设施农业整治行动,共涉及796家大户,涉及简易大棚2000多个,简易看护用房16627m²。但是,在执法人员看来,大户前期已投入大量资金,直接退租,或是将非法深井填埋,都不现实。要达标,则需要加大投入,在利润微薄的情况下,大户也不愿意。

非正式经济的就业门槛较低,从业人员多来自社会底层。其中,老年人、低保户、残疾人等特殊群体占较大比重。例如,上文提到的生产小作坊,大多招募60岁以上的老年人打零工。在苏南E镇,大街小巷存在许多“小飞龙”无照营运三轮车。据镇交所执法人员讲述,司机当中有一部分是镇上的无业人员,也有一部分是残疾人,他们不能去企业上班,只能开“小飞龙”来补贴家用。他们生活境遇较差,容易获得社会的同情,因而很难直接取缔。再比如街面上的小摊小贩,也多来自社会底层。鄂西C镇城管执法人员说:“小商小贩不好管,管的都是最穷的人,没有什么钱,也没有什么文化。”

二、基层执法部门的执法策略

轻微违法行为的发现和取缔难度较高。同时,基层执法部门也面临较大的社会压力。执法人员往往会根据违法行为的具体形态采取不同的执法策略,主要表现为“分类对待”“嵌入”“驱赶”三种策略。

(一)“分类对待”策略

针对不同类型的轻微违法行为,执法部门采取的执法方式和力度存在较大差异。以违法目的为标准,轻微违法行为可分为“谋利型轻微违法”与“生计型轻微违法”。前者是指在必要的生产生活需求之外,为牟取不当利益的违法行为;后者是指以满足正常的生产生活需求为内在动力的违法行为。“谋利型轻微违法”会成为执法重点,执法力度相对较强,执法频次较高。对于“生计型轻微违法”,直接取缔可能会影响甚至剥夺执法对象的生计。执法人员需要考虑执法对象正常且必要的生活需求,因而执法力度相对较弱,执法频次较少。以违建执法为例,对于确实存在住房困难,在现有规划范围内找不到合适的地方,不得不在规划外占地建设的农房,城管部门很少强制拆除。而对于具有经营性质的违建,城管部门强

拆的力度相对较大。

以时间为标准,轻微违法行为可分为“历史轻微违法”和“新增轻微违法”。对于“新增轻微违法”,执法人员倾向于加大执法力度,防止违法现象不断累积,影响社会秩序。对于“历史轻微违法”,则根据不同情况,采取不同的对策。部分“历史轻微违法”可以通过补办手续使其合法化;而有些“历史轻微违法”难以补办手续,只能默认,“让时间去解决”。在苏南 E 镇 2018 年开展的设施农业整治行动中,对行动期间及之后新增的违法深井,采取填埋措施;对行动之前已出现的违法深井,大多将之归为历史遗留问题。在镇农业服务中心工作人员看来,此类“历史轻微违法”只能“一步一步解决”。

(二)“嵌入”策略

正式的法律规范与社区内生规范之间存在一定程度的张力。为弥合这种张力,执法部门采取“嵌入”策略,即以维护社区内生规范为由进行执法^①。以农房违建为例,村庄社会存在一系列关于房屋修建的内生规范,包括不得影响前后住户的采光、排水;不得超越左右两邻房屋的高度,如果超过,房屋间需间隔一段距离等。建房农户如违反上述规则,利益受损村民会向村干部及相关部门投诉或举报。类似的情况也存在于乡村客运市场。在鄂南 M 镇,合法营运车辆与“黑车”之间建立了一套互认的“潜规则”,即不得在对方车上及周边主动拉客。“黑车”司机通过“放钉子”“污名化”的方式惩罚违反“规则”的营运司机;营运司机通过向交警、运管部门举报来惩罚违反“规则”的黑车司机。

可以看出,被执法部门发现乃至处理的轻微违法行为大多事先已引发争议,执法也呈现出一定程度的被动性,执法人员将其称为“不告不理、一事一理”,解决争议成为执法的首要目标。这在一定程度上意味着执法活动的“调解化”。在苏南 E 镇,对于争议违建,城管部门很少完全拆除,而是通过“部分拆除”来威慑建房户,以防止矛盾激化。此外,村干部也倾向于上报那些引发争议的违法行为。很多轻微违法行为具有很强的隐蔽性,执法部门难以及时发现,村干部虽然有信息优势,但是基于熟人社会内部的情面规则,他们上报的意愿较弱。上报引发争议的轻微违法行为则避开了情面规则,不用承受村庄舆论压力。

“嵌入”策略可以有效缓解执法的社会压力。由于轻微违法行为的发生具有一定的客观原因,且执法对象多来自社会底层,他们的境遇更能获得社会的同情和理解,执法人员在取缔时往往面临较大的社会压力。例如,对于街头摊贩,有城管队员说:“老百姓总认为,我就做点小生意,又不偷不抢,这是公共地方,为何不让我摆摊?”部分执法对象甚至从生存道义的角度进行辩护,进而反诘执法人员,这会使执法陷入被动。例如,面对农房违建,城管队员无奈地说:“一些人借钱,辛辛苦苦把房子建起来,你怎么去拆?”但是,当执法人员以解决争议为理由,以社区内生规范为依据来介入时,则避开了这些压力。

(三)“驱赶”策略

为了防止轻微违法问题不断累积,影响社会秩序,基层执法部门开展了各类专项行动。在行动期间,通过整合不同部门的资源和力量,对轻微违法行为进行集中整治。专项行动可以在短期内增强执法力度,扭转常规状态下的弹性执法格局^②。不过,基层执法力量有限,执法部门很难将人力物力全部投入到专项行动中,执法人员也很难全天候执法。另外,街头空间和社区空间的执法环境比较恶劣,执法形势较为复杂^③。执法人员对执法现场的控制不是全面的,很多不可控因素都可能会阻碍执法。因而专项行动会有所侧重,不同区域和时段投放的执法资源及采取的执法强度是不同的。

轻微违法行为的“可见度”与地方政府的要求会影响执法资源的投放。不同区域的轻微违法行为的“可见度”存在差别。例如,主次干道的轻微违法行为“可见度”高,大多成为专项行动的重点;街巷路、老旧小区内轻微违法行为的“可见度”低,被整治的频次相对不高。专项行动实际上成为执法部门将轻微违法行为从重点区域和重点时段驱赶出去的一种策略。地方政府也会根据不同时期社会秩序状况,对执法部门作出不同的要求。在某些特定时期,地方政府会下达执法任务,要求相关部门针对

① 有关“内嵌性”的综述,可参见周雪光:《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社,2003年,第119页。

② 陈柏峰:《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》,《法学研究》2015年第1期。

③ 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。

特定类型的轻微违法行为加强执法。

这为执法对象的“游击战”提供了空间。例如,对摊贩的执法偏重于主次干道,街巷路的执法强度较低。在整治期间,摊贩会从主次干道躲入街巷路,或者暂停营业,行动结束后“回流”,从而呈现出一种“驱赶—回流”的样态。不同区域的专项行动也存在时间差,难以充分协同,这进一步扩大了执法对象的“游击战”空间。在鄂南 M 镇,2016 年工商、运管、交警、环保、路政等部门开展“联合治超”行动,在行动期间,很多货运车辆或歇业,或经行周边区域。因此,特定区域的专项行动可能会导致周边区域轻微违法行为的短期内增加。轻微违法行为总量并未单纯因专项行动而大幅度减少。

不过,专项行动会宣示法律的“领地”。“分类对待”和“嵌入”策略会导致违法行为与合法行为之间的边界模糊化,专项行动会使模糊边界再次清晰化,并可以扭转执法对象对违法利益的确认,防止违法行为的不断累积,实现社会秩序的整体可控。

三、轻微违法行为难以治理的原因

基层社会轻微违法行为广泛存在,执法部门的执法策略反映出对轻微违法行为的治理困难。其中,基层执法能力的不足、法律系统与基层社会的内在张力,以及执法对象和外部力量激发的话语压力,是引发治理困难的主要原因。

(一)基层执法能力不足

当前,基层社会治理面临治理能力不足的困难。具体到执法领域,主要表现在以下几个方面:

首先,基层执法力量不足。很多地区基层执法站所人员匮乏,难以完成执法任务。执法力量不足也导致执法部门无法通过主动巡查发现轻微违法行为,及时取缔。在执法人员发现违法行为及入场之后,违法事实大多已经形成,执法难度增大。例如,对于违建行为,为降低执法难度,执法人员倾向于在违建初始状态即进行拆除。但是,执法力量不足导致这一目标难以实现。

其次,执法权力“碎片化”。很多执法活动依靠单个部门很难完成,需要多个部门相互合作,共同参与。但是,行政体制内部的职能分工和层级分化在一定程度上提高了不同部门之间的合作成本,导致执法权“碎片化”。例如,在苏南 E 镇,很多偷捕行为难以有效控制。镇农业服务中心工作人员提到:“对于偷捕行为,我们发现,只能赶走,没有权力采取强制措施,只有区一级才可以。但区一级负责这个事的只有 2 个人,他们同时还要负责太湖的执法。”

再次,很多轻微违法行为背后隐含了深层的治理难题,基层执法部门缺乏足够的权力和资源来解决这些问题。例如,生计型违建的出现主要是因为村集体对宅基地管理不善,没有调整土地的权力,无法为有建房需求的农户提供宅基地。城管部门虽然有强拆权,但是缺乏化解宅基地管理不善问题的能力,从而在严格执法与回应农户正当建房需求之间陷入两难。另外,一些轻微违法行为背后蕴含了不同群体之间的利益纷争,执法人员需要在众多竞争性利益之间进行协调,但是他们大多缺乏化解利益纷争所需要的各类治理资源。

(二)法律系统与基层社会的内在张力

法律系统与基层社会之间的张力也是导致轻微违法行为治理困难的重要原因。

一方面,基层的生产生活方式与法律法规的预设并不完全相同。这会导致部分法律法规缺乏可操作性,从而难以执行。有研究指出,如果政策制定所追求的目标并不存在客观的基础,那么行政专家也就无法通过技术化的手段来作出方案并进行选择^①。以食药领域执法为例,有关经营主体规模、制造技术、生产场所等方面的部分规定主要借鉴或参照现代化、规模化的生产理念和模式。执法的实质是以规模化、现代化的生产理念来改造乡村社会广泛存在的分散的、传统的小作坊模式。对于经营户来说,扩大生产规模、改变生产方式,需要较大的投入,他们的守法意愿因而不高。

^① 王锡梓:《英美传统行政法“合法性解释模式”的困境与出路——兼论对中国行政法的启示》,《法商研究》2008 年第 3 期。

另一方面,基层社会的非正式规范与法律规范之间存在张力。社会非正式规范和法律规范对轻微违法行为的认定并不相同,很多轻微违法行为虽然难以获得法律的认可,但是却可以从社会非正式规范中获得认同。这主要有以下几种:一是基于历史传统而获得认同。在很多人看来,开小作坊、砍伐树木、河道取水等现象一直以来就有,这是乡村特有的生产生活方式。轻微违法行为的历史传统赋予其一定程度的社会认同。二是基于成本投入而获得认同。像违建、摆摊等现象,执法对象投入了较大的成本,并期待从中获得收益。成本投入也赋予违法以一定程度的正当性。三是基于生存需求而获得认同。执法对象认为,为了“活下去”的违法是应当许可的。上述“理由”大多获得其他人乃至执法人员的认可,成为一种“地方性共识”,法律规范的运行反而缺乏充分的社会基础。

(三) 执法对象和外部力量激发的话语压力

基层执法不仅是一项专业的法律实施活动,也是一项十分重要的群众工作。在执法过程中,执法人员需要密切联系群众,积极回应群众的各类诉求,避免因未充分回应群众诉求而导致矛盾升级。轻微违法行为的出现具有客观原因,执法对象也常以生产生活需求难以满足为辩理由。这些原因和理由虽不构成脱责的法定事由,但是却给执法人员带来了实在的压力。

基层执法的“群众工作”属性要求执法部门注重说服教育的工作方法。因而,面对轻微违法行为,基层执法人员和乡村干部偏重采取“做工作”的方式,具体包括情感运作和利益补偿。执法人员依照熟人社会的情面规则来处理其与执法对象之间的关系,双方之间形成“给予”和“亏欠”的面子交换关系。对于因执法产生的利益损失,乡镇政府和村委会会根据不同情况给予执法对象适当补偿,这可以减弱执法对象的抵触心理,降低执法难度。应该说,充分认识基层执法的“群众工作”属性,可以提升执法活动的回应性,增强执法人员对群众利益和诉求的敏感性。但是,执法对象对基层执法“群众工作”属性的不当解读和援引,可能导致轻微违法行为难以治理,甚至产生“道德主义消解法律主义”的后果^①。

另外,执法工作也需要服务于地方经济发展和社会稳定工作。执法部门和执法人员需要综合考虑各方面因素,将“服务大局”的总体要求导入具体的执法活动当中。例如,工商执法人员需要在管理与服务、维护市场秩序与便民利民之间权衡。最终权衡的结果主要取决于执法部门所承受的压力。当执法人员倒向非法律目标时,对轻微违法的治理也就难以完全实现。例如,在再就业问题还未解决的前提下,直接禁止轻微违法行为则可能导致执法对象生计无着,产生社会不稳定的隐患。为避免这种结果的发生,执法人员会选择更为弹性的执法方式。

总体来说,轻微违法行为的治理困难是多种因素共同作用的结果,需要将其放入社会宏观背景下进行解读,如此才能充分理解轻微违法行为难以治理的深层原因。

四、基层社会轻微违法行为的治理路径

推动法治建设,实现全民守法目标,需要完善对轻微违法行为的治理体系,具体可以从以下几个方面着手:

首先,扩大社会公众的立法参与,提升法律对多元社会利益的包容性。一方面,需要建立健全公众参与立法的制度机制,包括立法论证咨询机制、法律草案公开征求意见机制、公众意见采纳情况反馈机制等;另一方面,需要确保已有公众立法参与的制度机制有效运行。参与立法的主体包括社会公众、专家学者及一线执法人员等。其中,需要注重受法律影响的相关基层群体的立法参与,确保他们的意愿能够被充分考虑,他们的利益能够得到有效体现。同时,吸收多领域专家学者的意见,实现立法人员对法律法规调整对象现状的全方位认识,深入了解法律法规可能对不同利益群体产生的影响,避免法律与实践相脱节。充分的公众参与可以平衡部门利益对立法的过度影响,提升法律对多元社会利益的包容性,为之后的法律实施提供坚实的社会基础。

^① 陈映芳:《“违规”的空间》,《社会学研究》2013年第3期。

其次,下沉执法力量,加强部门协同,强化执法监督。根据不同层级执法部门的工作量,合理配置执法力量和资源。基层站所承担了大量的执法任务,因而需要实现执法力量和资源向基层下沉,向一线倾斜。同时,强化不同执法部门之间的协调。现有的部门协调主要表现为临时性的联合执法行动,这难以从根本上解决执法权力“碎片化”问题。需要探索建立规范化、制度化、常态化的跨部门综合执法机制,实现不同领域执法权的充分整合。通过下沉执法力量,充实执法资源,建立跨部门综合执法机制,可以提高基层执法能力,化解轻微违法行为的治理困难。此外,需要增强对执法人员的监督。一方面,加强对执法行为的规制,减少一线弃权、折扣执法等不规范现象的发生;另一方面,完善执法裁量基准制度,规范和引导执法人员的行为,减少非法律因素在执法裁量中的影响权重。

最后,秉持多中心治理理念,发挥各类治理主体的作用,解决轻微违法行为背后的深层问题。轻微违法的治理困难实际上反映出以纵向命令控制为特征的传统治理模式,无法应对治理难题,因而需要借鉴多中心治理理念,动员和发挥市场、社会组织等多元主体的力量参与治理^①。具体到对轻微违法行为的治理,一是,基层党委发挥领导作用,基层政府切实负起责任,动员各种社会力量参与对轻微违法行为的治理;二是,基层政府通过制定公共政策、下拨项目资金等方式为改善基层生产生活条件、提升生产生活水准提供支持;三是,发挥村组干部、网格员、社会工作者、志愿者等主体的作用,采取宣传走访、制定村规民约等方式逐步扭转村民的认知,改变行为习惯。

对于轻微违法行为的治理是一项长期的系统工程,需要动员多个主体的力量。同时,需要在法治之外,更多发挥德治和自治的功效,逐步压缩轻微违法行为的空间,最终实现全民守法的目标。

Minor Violations of Law in Grassroots Society and Its Path of Governance —An Empirical Study Based on the Experience in Several Places

Yu Longgang

(Law School, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, P. R. China)

Abstract: There are prominent minor violations of law in the field of safety supervision, environmental protection, food and drug administration, etc. in grassroots society. Most parties under law enforcement come from the bottom of society, and their production and living conditions are relatively poor, then meeting the living needs become an important reason for illegality. They regard normal needs hard to meet as the defense, which is easy to obtain sympathy and understanding of the public and put excessive pressure on primary-level law enforcement officers. These deep reasons for governance dilemma of minor violations are insufficient law enforcement capacity, the tension between legal system and grassroots society and discourse pressure aroused by offenders and external forces. Some measures could be taken to resolve the governance dilemma of minor violations including expanding public participation in the legislation and improve the legal inclusion of multi-interest, promoting the devolution of enforcement forces, strengthen departmental collaboration and law enforcement supervision, and mobilizing multi-forces to participate in governance according to polycentric governance theory.

Keywords: Minor violation of law; Law enforcement capability; Legislative participation; Law enforcement resource

[责任编辑:李春明]

^① 有关多中心治理的研究,可参见田凯、黄金:《国外治理理论研究:进程与争鸣》,《政治学研究》2015年第6期。