



完善我国农村纠纷多元化解决机制的思考

宋智敏 胡正昌

摘要：我国农村正在经历着从“乡土社会”向“现代社会”的转型。农村纠纷呈现出主体多元化、规模群体化、内容多样化和解决方式极端化的发展趋势。面对不断频发的农村纠纷，传统宗法组织逐渐解体，乡村自治组织日趋弱化，基层行政组织捉襟见肘，基层司法机关力不从心。这要求我们立足农村现实，完善以基层法院为核心的司法解决制度，构建以民调组织为平台的民间调解制度，健全以乡镇司法所为基础的行政解纷制度，建立以当事人为主体的协商和解制度，促进农村纠纷多元化解决机制的形成。

关键词：社会转型；农村；纠纷解决；多元化

一、当前我国农村纠纷的新趋势

经过 30 多年的改革开放，我国农村经济持续发展，社会结构不断变迁，利益关系走向多元。与此同时，农民的行为意识和价值判断标准日趋变化，农民的利益诉求呈现出多样化的特点，导致农村纠纷也呈现出鲜明的时代特征。具体表现为：

1. 纠纷主体多元化。在计划经济时期，国家权力渗透到我国乡村的每一个角落并深刻影响着每一位农民的命运，绝不允许农民个人利益与国家 and 集体利益存在对立现象，农村社会矛盾一般只发生在邻里之间，并且往往只是一些细小的口角矛盾，无关利益冲突。但随着市场经济的发展和社会的急剧变迁，农村已经存在着多元主体间的利益矛盾与冲突。这种利益矛盾与冲突主要体现在乡镇政府与村级组织、村民个体之间，村庄精英与普通村民之间，村民与非公有制经济组织之间及村民与村民之间^①。面对这种纵向与横向交错的多方利益冲突，在计划经济时期建立起来的农村纠纷解决机制日显羸弱，客观上要求建立一套新的调处机制。

2. 纠纷规模群体化。在农村社会结构转型和利益重组过程中，农民思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性不断凸显，必然使得更深层次矛盾的进一步暴露。从农村联产承包引起的农田、山林、水塘承包等纠纷，到因乡镇企业改制导致职工下岗引起的纠纷；从企业用地产生的利益冲突，到农村城市化进程中的大规模的土地征收、房屋拆迁引发的矛盾，等等。这些矛盾往往涉及多数农民的利益，如果处理不当，很容易激化，进而演变为群体性事件。在 2010 年中国 10 大群体事件中，有 7 件就发生在农村，其规模之大、涉及人员之多、危害程度之高，远非农民个体层面的矛盾可比。

3. 纠纷内容多样化。随着农村经济社会转轨步伐的加快，农村纠纷已由过去单一的民事纠纷发展为涉及民事、经济、行政、刑事等多方面的纠纷。其中，农村民事纠纷已由过

^①唐绍洪等：《构建化解“乡域政治”中多元利益冲突的法治机制》，载《云南社会科学》2011 年第 1 期，第 5~7 页。

去的婚姻家庭、邻里关系、房屋、宅基地纠纷为主,扩展到了农民生产生活的方方面面;农村经济纠纷则涉及到各类生产、经营承包、债权债务、经济赔偿等领域;农村行政纠纷则涉及到行政自由裁量权行使不当、行政裁决不公、不履行或拖延履行法定职责及行政赔偿等。由于农村纠纷形成的社会因素多,生成过程复杂,解决的难度很大。而一旦得不到及时解决,极容易激化,最终导致伤害案、纵火案、投毒案、杀人案等刑事案件的发生。

4. 解决方式极端化。农村纠纷出现之初,当事人一般都能通过正当的方式寻求党政组织和有关部门加以妥善解决,以维护自身的合法权益。但是,那些重大、复杂、疑难的纠纷往往很难在基层组织与部门得到及时解决。当事人就会采取上访、上诉等方式寻求上级组织与部门的解决。而当体制内所有的途径都不能妥善解决当事人的正当的利益诉求时,群体围攻、暴力对抗等解决方式就会一而再、再而三地发生,并逐渐成为他们谋求利益的常态途径,这势必影响整个农村社会的和谐与稳定。

二、现有农村纠纷解决机制存在的缺陷

新中国成立 60 多年来,我国农村虽然通过继承传统和不断创新,形成了调解、行政处理、仲裁、诉讼等多种纠纷解决方式,但它们之间缺乏统一协调、良性互动、功能互补、程序衔接,无法适应农村矛盾日趋多样化、复杂化的新趋势,难以促进农村纠纷的顺利解决。

(一) 民间宗法组织逐渐解体

解放前,农民长期聚族而居,为了应对外族侵犯和解决本族纠纷,一般都建立了较完备的宗法系统。当来自不同家族的村民发生矛盾时,村民各方会各自请本家族的“族长”或“头面人物”出来谈判。族长们都是道德高尚之辈,他们在解决农村纠纷时依靠摆事实、讲道理,对村民实行道德教化。通过这种方式,农村纠纷往往能得到较好的解决。解放后,随着党在乡村基层政权的建立,地方乡绅阶层消亡,宗法系统开始解体。随后,我国农村经历了互助组、初级农业合作社、高级农业合作社、人民公社的发展过程,国家权力渗透到乡村的各个角落,一体化行政权威得以形成。在这样高度一统的局面下,生产队作为一种权威性力量嵌入村民的日常生活,生产队长成为正式权力系统的“家长”,村民们行动一致,生活水平一致,来自个人利益的冲突基本没有,个人的生存与发展空间极窄,民间潜在的宗法权力系统的调解功能逐渐消失^①。特别是经过 30 年的现代化洗礼,城乡间的频繁流动,交通通讯的快速发展,大众传媒的长驱直入,传统的人际交往模式被打破,熟人社会的道德伦理被置换,村民逐渐形成了以利益关联为纽带的新型生存结构体系。如此一来,以亲情为基础、以传统为导向的宗法组织趋于瓦解,也就自然在农村纠纷解决中丧失了原有的权威性和有效性。

(二) 乡村自治组织日趋弱化

改革开放以后,家庭联产承包责任制导致了农村社会结构和权力一体化解体。在乡村治理的进程中,虽然国家权力日益深入农村,但由于国家能力的限度,不得不采取法律授权下的村民自治管理模式。村委会干部作为国家政权在农村的“代理人”,具有浓厚的“科层权威”色彩,在传统的农村解纷中保持较高的权威。然而,随着农村经济结构的变迁和乡镇经济的发展,特别是农业税废除后,村委会及其干部往往因缺乏调解纠纷应有的权威和资源,无法有效地开展工作,从而导致他们对纠纷介入的程度不断减少,调解纠纷的能力不断下降。正如学者陈柏峰在皖中葛塘村的调查表明的那样:由于“村庄缺乏原生型内生权威,而乡村组织体系日益松弛,村干部日益退出村庄纠纷解决的场域。”^②由于纠纷在村庄内无法得到有效的解决,农民权利无法得到切实的保障,上访急剧增加。

(三) 基层行政组织捉襟见肘

行政性调解是村民寻求的最主要的纠纷解决方法,在整个纠纷解决体系中起着举足轻重的作用。目前,承担着维护农村社会稳定、调处民间纠纷的基层行政组织主要有乡镇司法所、乡镇信访办,但二者

①刘作翔:《转型时期的中国社会秩序结构及其模式选择——兼对当代中国社会秩序结构论点的学术介评》,载《法学评论》1998 年第 5 期,第 43 页。

②陈柏峰:《村庄纠纷解决:主体与治权——皖中葛塘村调查》,载《当代法学》2011 年第 3 期,第 25 页。

没能切实履行好自身的职责,法治的规则和理念并未在农村开花结果。

1. 乡镇司法所解纷的程序化倾向导致农村纠纷的积压。司法所是国家处理农村矛盾纠纷最基层的司法行政机关,之前主要依靠地方性规范和日常权力技术解决农村纠纷。随着中国法制现代化和司法改革的深入,农村司法所规范化建设日益受到重视。司法部在1996年下发的《关于加强司法所建设的意见》中强调司法所要制度化、规范化。1998年,司法部再次下文强调,司法所在工作上要实行职责、程序、结果三公开,严格依照法律和处理程序,运用疏导教育和依法定程序处理的方式解决民间纠纷。与此同时,司法所的纠纷解决工作机制也在悄然发生变化。有学者把这种变化归纳为“从前以解决问题为目的,通过‘炕上开庭’、‘软硬兼施’、摆事实讲道理等为表现的基层纠纷解决模式变换成为在正规调解庭内进行,通过程序运作的规范化、程式化的法院式审判模式^①。由于乡镇司法所在调处纠纷时,往往以履行程序、完成任务而不是以解决纠纷为目的,致使大量纠纷得不到及时、有效解决,由此导致了农村社会纠纷的大量积压和恶化,违背了党和国家将“纠纷解决于基层”的工作方针。

2. 信访机构的行政化趋势导致农村纠纷解决效果不明显。在社会转型中,农村社会成员受益不均都是产生纠纷的基本原因,突出表现为一方主体凭借权力资源和强势地位侵害另一方的合法权益。因此,为保障纠纷解决的公正性,必然要求化解纠纷的主体保持超然的地位。但现行的解纷机构并非如此。如信访机构本就属于政府的组织,它所代表的利益主体当然是政府,如果让它去解决村民与政府之间的利益矛盾,就违背了一条重要的法治原则——“禁止自己做自己的法官”。所以,当公权力侵犯私权力的情况下,村民的诉求很难通过信访途径得到满意的解决^②。

(四) 基层司法机关力不从心

面对农村社会日益严峻的结构变迁和秩序稳定,国家通过“送法下乡”的方式推进法治化进程,意在重建国家在乡村社会的公共权威。但面对农村社会纷繁芜杂的纠纷和冲突时,司法却显得力不从心。

1. 现有法律因不能与乡土社会的内在制度相契合,难以获得村民信仰。一种行之有效的法律制度,只有与所在社会的习俗、观念等制度紧密联系在一起,才能真正被人们认同和接受。与法理社会人们主要依据法律规范不同,乡土社会更多地将本土的风俗和习惯作为行为规范,我们称之为“习惯法”。我国在法制现代化的过程中,没有足够重视农村社会的特质,试图用现代法律来改造甚至取代民间法,将理想超前的法治模式强行向农村输入。这样,不仅加剧了现代法律与农村社会的实际差距,而且引发了国家法与民间法的冲突,从而使得国家法无法有效实施。

2. 基层司法机关因其行政化倾向严重,难以获得村民信任。独立而有权威的司法机关是公正解决纠纷的前提条件,也是人们选择司法程序解决利益冲突的主要原因。尽管确保司法机关依法独立审判是当前司法改革的大趋势,但基层司法行政化现象依然非常严重。一方面,体现为基层法院内部机构设置和运作机制的行政化。基层法院一般在院长之下依次设立副院长(若干),审判委员会,审判庭(设庭长、副庭长等)。这样的机构和职务设置,使得法院内部形成了一个体系严密的权力金字塔,体现了强烈的行政化属性。另一方面,由于基层法院的财政拨款是由地方政府决定的,在某种程度上使法院成为了政府的附庸。在涉及“民告官”的案件中,法院往往迫于政府的压力,无法杜绝“权力案”、“关系案”、“人情案”,致使村民对法院产生了“官官相护”、“权权交易”的不良印象。因此,对原本具有“厌诉”情结的他们来说,司法不仅不是保护,反而是一种暴虐。

3. 现有诉讼制度自身的缺陷不利于纠纷解决,甚至还会引发新的矛盾。国家设立司法机关的根本目的在于公正解决纠纷,但不同生活背景、不同文化程度的人们对公平、正义的理解往往不尽相同。当国家的诉讼制度一味强调程序,甚至用程序正义作为衡量司法公正的标准时,农村社会的一般正义观却保持着浓厚的“情理成分”。由于公平、正义的价值观念的差异,使我国的法院尤其是基层法院在面对人民群众对实质正义的高度期盼时,往往陷入圆满解决纠纷与严格适用法律的矛盾纠结之中。当以“国家

① 田先红:《乡镇司法所纠纷解决机制的变化及其原因分析》,载《当代法学》2010年第5期,第36页。

② 唐绍洪等:《构建化解“乡域政治”中多元利益冲突的法治机制》,载《云南社会科学》2011年第1期,第7页。

强制力”为基础的“依法判决”遭遇纷繁复杂的民风民俗时,有时不但不能定纷止争,反而导致矛盾激化,催生新的矛盾,进而引起不断上诉、上访,严重影响司法效率和司法权威。

三、完善我国农村纠纷多元化解决机制的构想

“社会越复杂,纠纷解决的方式、手段也越丰富,构建多元化的纠纷解决机制就越重要。”^①在完善农村多元化纠纷解决机制的过程中,我们除了要在观念上明确各种纠纷解决机制的价值取向,还要在制度上建立起类型与方式多样的衔接机制,努力实现各种纠纷解决机制的互动。

(一) 完善以基层法院为核心的司法解决制度

如何实现从书本上的法向实际生活秩序规范的转变,是我国法院尤其是基层法院必须面对的重大问题。在农村社会转型的过程中,基层法院应立足于农村,寻找适合乡土中国的司法运行模式。

1. 在纠纷解决中实现规则的治理。规则之治与纠纷解决,作为法院的两种职能,在通常情况下是协调统一的。但在我国农村,追求实质正义的法律传统与熟人社会的游戏规则,常常使基层法官们陷入纠纷解决与法律适用的两难选择中。因此,将法律规则所蕴含的普遍公正转化为基层民众容易接受的具体个案的公正,是摆在基层法官面前的现实课题。一方面,基层法官要在司法中立与司法能动中保持动态的平衡。充分认识到自身的职责并非主要落实法律规则,为当事人提供司法意义上的合法判决,其更为重要的一项是完成国家和社会交给他的治理任务,顺便才是提供一种模糊的法律产品,一种衡平利益冲突的转型正义^②。另一方面,基层法官应在司法实践中促进纠纷解决与规则治理的良性互动。具体个案的纠纷化解过程本身就是一个普及规则,并对纠纷按照法律规定进行梳理的过程。因此,基层法官在认定事实中,不仅要结合法律、情理和村规民俗进行综合权衡,还要深入探究行为人的行为动机和行为之间的因果关系,在规范与事实间保持动态的平衡^③。

2. 在拓展法院内部解纷机制的同时,实现法院与诉讼外纠纷解决机制的互动。鉴于基层司法资源和判决效果的有限性,建立和完善基层法院多元化纠纷解决机制已迫在眉睫。一方面,通过建立行政案件的协调机制、刑事案件的和解机制及完善民事案件的调解机制,实现法院内部纠纷解决功能的拓展。另一方面,通过建立以基层法院为主导的,乡镇调解委员会和村民调解委会参与的三级纠纷解决服务网络机制、基层人民法院支持和业务指导人民调解机制、委托调解或邀请协助调解机制,实现法院与诉讼外纠纷解决的有效对接。

(二) 构建以民调组织为平台的民间调解制度

人民调解制度是民间纠纷解决机制中最富中国特色的一种,被西方誉为化解社会矛盾的“东方经验”。作为维护社会稳定的“第一道防线”,人民调解制度曾在我国农村纠纷解决中发挥了重要作用。但随着社会转型的加剧,农村纠纷形态发生了很大变化,人民调解制度一度受到冷落。2011年施行的《人民调解法》开启了人民调解,在强调国家和政府对人民调解的责任、坚持人民调解的宪法定位、明确人民调解协议的法律效力、实现人民调解的现代转型方面取得了突破性的进展,但由于城乡差异,人民调解在农村和城市表现出不同的风格。因此,建立一种适合我国农村的调解制度非常必要。

1. 健全农村调解组织。根据《人民调解法》的规定,农村调解组织的真正主体是村民委员会内的调委会。基层调委会能否正常发挥作用,不仅取决于基层组织的自治情况和村庄环境,还取决于村民的素质和基层政府的重视程度。近年来,很多地方司法行政机关将工作重心放在乡镇一级调解机构的正规化、专业化建设上,却忽视了基层民调组织的建设,从而导致任命调解网络松散、地位下降,功能弱化的局面。因此,广大农村应建立司法部门指导下的乡镇、行政村、村民小组三级人民调解网络。在乡镇一级建立人民调解办公室,设首席人民调解员;在自然村建立人民调解办公室并设专职人民调解员;在村民、居民小组设兼职人民调解员,形成比较完整的农村人民调解体系。另外,在农村集贸市场、旅游景点

① 吴英姿:《乡下锣鼓乡下敲——中国农村基层法官在法与情理之间的沟通策略》,载《南京大学学报》2005年第2期,第60页。

② 方乐:《超越‘东西方’法律文化的司法——法制现代化中的中国司法》,载《政法论坛》2007年第3期,第29页。

③ 王静:《基层法院的纠纷解决与规则治理之路——对陈燕萍工作方法的法理解读》,载《人民司法》2010年第7期,第34页。

和外来人口聚集区还应建立专门的调解组织,最大限度地扩大人民调解工作的覆盖面^①。同时,调委会组成人员不仅应包括村干部、村小组长,还应包括热心公益、德高望重的村民、村庄精英、退休干部等。

2. 提高农村调解员素质。调解是一种来源于实践的经验和艺术。人民调解并不能单纯依靠法律的推动,而需要每一个调解员的实践。他们的能力和素质决定着人民调解的质量、社会效果和未来^②。《人民调解法》第14条规定:“人民调解员应当由公道正派、热心人民调解工作,并具有一定文化水平、政策水平和法律知识的成年公民担任”。人民调解员必须既要具备良好的道德、心理素质,又要知晓法律政策、掌握明法析理的技巧。基于农村社会的传统,农村调解员还要了解农村的风土人情,更要谙熟农村社会规则。因此,司法行政部门应进一步完善农村调解员培训机制。

(三) 健全以乡镇司法所为基础的行政解决制度

乡村基础司法工作从之前的以解决问题为宗旨的实用主义走向以履行手续、完成程序为目的的程序主义^③,不利于农村纠纷的有效化解,违背了基层政府与民众的期待和要求,应进一步完善。

1. 乡镇司法所应成为国家法与民间法互动的桥梁。乡镇司法所是政府主导下农村纠纷解决的主要力量,生存于国家法与民间法交汇的夹缝中。如何既尽量遵循国家法的要求,又兼顾乡土社会的风俗习惯,确保司法行为得以顺利实现将成为今后基层司法所改革的着力点。为此,乡镇司法所工作人员要秉承“从群众中来,到群众中去”的工作原则,深入农村、调查研究以获取纠纷当事人的详细信息。纠纷发生时,能善于根据案件情况、背景的不同,当事人的身份、性格的差异,有所侧重地采取不同的对策措施,在法、理、情之间寻求最佳结合点。

2. 乡镇司法所应从注重法律程序的引入到法律精神贯彻的转变。如果说乡镇司法所的规范化建设是国家“送法下乡”的重要举措的话,那么这种举措仅仅停留在形式层面,无法真正实现法律理念在乡村的培育。因此,乡镇司法工作人员应根据乡土社会的特点,借助习惯情理与善良风俗对民众进行说服教育,用百姓心中的那杆秤来阐释民间法,并适时地培养民众的法律意识和程序观念,努力达到“案结、事了、人和”的理想状态。

(四) 建立以当事人为主体的协商和解制度

纠纷解决的过程也是当事人合意和交涉的过程。缺乏当事人主导的纠纷解决往往导致纠纷解决的过程和结果并不为当事人所认同,各种矛盾仍弥散在社会中。我国农村纠纷的方案和过程几乎由解决机构或人员所控制,即使有当事人之间的协商与交涉,往往也不对纠纷的最后结果产生实质性的影响。在当事人无法主导纠纷解决过程的情况下,不仅当事人的主体地位无法彰显,而且容易导致当事人失去发表意见的机会和场所,从而使整个纠纷解决的过程和结果带有强制性。这正如日本学者棚濑孝雄所言:“如果不是以当事人自己推动程序的形式,纠纷的解决怎样都会变成被强加的东西的危险。”^④由此,应在纠纷解决主体的协助和引导下,充分尊重当事人合意在解决纠纷中的主导地位。首先,有必要在制度层面创造出当事人沟通的程序空间,提供当事人充分阐述自己想法的机会和场合。其次,为了避免当事人之间的沟通陷于无序与漫无目的,在制度上还应赋予解纷主体一定的控制权。解纷主体可以根据当事人交涉的具体情况适时调整,尽可能使当事人的沟通聚焦在特定问题上^⑤。

■作者简介:宋智敏,湖南科技大学法学院讲师,法学博士;湖南 湘潭 411201。

胡正昌,湖南科技大学法学院教授。

■责任编辑:车 英

①赫荣平:《新时期和谐农村视角下的人民调解机制》,载《农业经济》2010年第7期,第65页。

②范 愉:《〈中华人民共和国调解法〉评析》,载《法学家》2011年第2期,第12页。

③田先红:《乡镇司法所纠纷解决机制的变化及其原因分析》,载《当代法学》2010年第5期,第36页。

④小島武司、伊藤真:《诉讼外纠纷解决法》,中国政法大学出版社2005年,第16页。

⑤左卫民:《常态纠纷的非司法解决体系如何和谐与有效——以S县为分析样本》,载《法制与社会发展》2010年第5期,第56页。