

法学理论

我国农村法治的困境与解决方略研究

李长健

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

[作者简介] 李长健(1965-), 男, 苗族, 湖南湘西人, 华中农业大学文法学院副教授, 武汉大学法学院博士生, 主要从事国际经济法和“三农”法律研究。

[摘要] 农村法治在我国法治进程中具有重要地位。鉴于我国是一个传统农业国家、农村人口众多和农村社会主体法治意识不强等原因, 农村法治在社会整体转型的特殊时期面临着法治困境, 需要我们从整体性和差异性着眼探寻现代农村法治的建立, 找出现代农村法治的解决方略, 以期建立现代整体法治社会。

[关键词] 农村法治; 困境分析; 方略; 维护机制

[中图分类号] DF6 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)05-0622-05

一、现状剖析: 我国农村法治现状的理性思考

由于长期以来的城乡二元治理结构, 我国法治在城市和农村的外延资源不尽相同, 我们需要在法治整体性的基础上, 区别认识其各自特殊性。农村是人们最基本生活资源的终极来源地, 农业是整个国民经济的基础产业; 我国农村面积占全国领土的90%, 农村人口占全国总人口的70%以上。如此特殊性可以看出农村法治建设的重要性, 可以看出如果没有我国农村这个最大社会区域的法治化也就没有整个国家的法治化。因此, 对农村法治现状的分析是农村法治走出困境的基础性工作。法治是国家严格依法治国所形成的理想状态, 是法律在国家领域内和国家意义上的现实化。法治社会是在法治国家基础上所追求的一种理想社会状态, 它需要相应的基础: 主体意识、经济基础、民主政治、现代文化、社会和谐等。我们分析农村法治现状也要从这几个相关方面入手。

(一) 农民法治主体的不足——农村法治的主体障碍。法治主体是实行法治必需解决的理论与实践前提。就我国而言, 法治的主体只能是广大人民群众, 在农村, 就是广大农民。农民是中国社会最大的群体, 是中国法治主体的基础。作为法治主体的农民存在的不足, 已成为农村法治推进的阻碍因素。

1. 农民法律意识的淡薄。农民的法律意识是农民关于法律的心理、知识、观念和思想的总和, 体现农民对法律现象的认知与评价。改革开放以来, 我国农民法律意识的增强与经济发展水平的提高没有形成合理的正相关关系。一些地区农民法律意识没有随经济的增长和我国立法步伐的加快而明显增强, 表现于农民对权力的崇拜、权利义务的模糊、主体意识的淡漠和法律知识的缺乏等。当自身权利被侵害时, 要么浑然不知, 以“法盲”、“法愚”的形态展现于社会; 要么屈从于权威, 忍气吞声; 要么置法律规定而不顾, “以暴制暴”。“哀其不幸, 怒其不争”, 往往成为法律工作者给农民“法盲”的真情告白。农民法律意识是农民法律行为的直接支配因素, 是法治舆论力量的基本来源。其法律意识的状况已成为农村法治进程的硬约束。

2. 农民法律知识的缺乏。法律知识就是法治力量。在法治化过程中,在预先的良法规范下,人们对法律知识掌握的多少,既影响对自己权利的合法维护,又影响自己对法律的遵守。农民缺乏法律知识,不仅严重影响其法律意识的增强,而且严重影响其行为。农民依赖于各类权威的维权活动模式与信任法律权威所要求的现代法律裁决方式迥然不同。农民很少知道自己的权利;在对权利义务系统的理解中,义务是主词,少有权利的知识 and 观念,“权大于法”是农民心中的“图腾”,他们往往感到需要“关系”、“金钱”和“权力”,而很少需要法律,甚至视法律为外物,崇尚“无讼有德”,无视或排斥法律权威。农民法律知识的缺乏,使农村宗法势力有了生存空间,强化了农村法治的障碍。

3. 农民法律能力的不强。农民法律能力是指农民运用法律知识,借助法律制度维护自己权利,履行法定义务,实现自己利益的能力。如果说农民法律知识改变农民法律命运的话,那么农民法律能力将在一定程度上决定农民法律命运。“书本里的死法”要变成“现实中的活法”,需要法治主体在现实中很好地运用法律。农民法律能力不强集中表现在:法律意识淡薄导致的漠视法律,法律知识缺乏导致的无视法律,以及法律实践的缺乏导致害怕法律。

(二)经济发展的落后——农村法治的物质障碍。现代法治社会的基础是市场经济。换言之,只有市场经济才是法治社会发展的经济基础和经济动力。农村法治的基础就是农村经济,农村经济的状况决定着作为上层建筑的组成部分——农村法治的演进。目前,我国农业正处在由自给自足的自然经济向社会主义市场经济的转变。在从传统农业向现代农业的转变过程中,农村经济还相当薄弱,远远落后于市场经济的需要。在此状况下,人们过着较封闭的自给自足的生活,对法律需求不高,对法律调节社会生活的要求不高、不迫切。薄弱和落后的经济基础决定了农村法治进程处于先天需求的不足和后天发展的障碍。大多数农民对法律不了解,法制教育匮乏。法制教育的匮乏源于农民文化知识的匮乏,农民文化知识的匮乏源于农民文化水平的低下(目前,占全国90%以上的文盲和半文盲在农村,农村九年制义务教育在大多数农村仍无法真正落实),农民文化水平低下源于农村经济的落后。如此看来,农村法治尚缺乏茁壮成长的土壤,缺乏法治社会所要求的市场经济基础。农民对纠纷的解决途径往往普遍选择村干部调解或和解的方式。农民的低收入和贫困阻碍了农民选择成本较高的诉讼程序,使人们对诉讼望而却步,不到万不得已决不“告官”。

(三)村民自治制度实践的缺陷——农村法治的民主政治障碍。法治是以政治民主作为基础的,法治建设需要社会绝大多数成员的共同参与。我国农村政治民主的标志是《村民委员会组织法》。《村民委员会组织法》为农村实行民主管理、民主决策、依法治村提供了法律保障。农村基层由群众按照法律规定设立村委会,自己管理自己的基层事务,已成为我国解决农村基层直接民主的一项基本政策,成为一项农村基层民主的重要制度,是农村政治民主的具体体现。随着《村民委员会组织法》的颁布,我国农村政治民主程序从制度上得到了根本性改变,取得了一定成功,积累了相当的经验。但从农村法治要求的标准来看,这种好的制度安排在实践中尚有较大的缺陷,已成为农村法治进一步推进的障碍。主要表现在:(1)基层政权对村民自治制度的“过度侵蚀”和“权力干涉”,使村民自治的民主制度无法真正实现。(2)村民委员会的法律地位仍然不太明确,且无法依法保障,导致“以政代民”的问题十分严重。(3)村民委员会的议事、决策民主程度仍不高,对村干部没有硬约束,使村民自治流于形式。(4)村民自治在一些地区超越了经济发展的水平,成为“乱哄哄的民主”,出现“贿选”、“家族控选”等不和谐的现象。(5)村民民主自治的积极性、主动性不高。目前,我国村民的民主意识走向两个极端,其中有村民自治带来的好处不明显的原因,也有经济原因导致农民参与基层民主的途径和能力有限等多种原因。

(四)传统农村文化的不足——农村法治的思想障碍。中国的传统文化以儒家学说为思想根基,强调人治而轻视法治,漠视法律的地位和作用,把治理国家的好坏寄希望于“清官”、“圣君”、“贤达”。我国农村深深受到中国传统文化的影响。这种农村一直以来以宗法观念为中心,强化“人治”传统,视法律为统治工具,与法治所要求的全社会树立法律至上、权利本位、权力制约和公正、平等等法律理念相违背。长期以来,大量的制定法在农村被“宗法”、“土政策”所规避,众多纠纷游离于法院之外,轻视法治、漠视

权利观念盛行。民间文化、宗教信仰、传统宗法组织等在农村社会生活中不断表现出强大势头。

(五)法治秩序的缺位——农村法治社会环境基础的障碍。法治社会是高层级社会,需要相应的社会秩序为基础,需要一种现代和谐社会秩序相呼应。法治化不仅意味社会治理结构的变化,而且带来社会秩序的变化,这种社会变迁的顺利实现,伴随旧秩序的打破和新秩序的建立。但在我国农村,新的秩序尚未建立。依法而治,维护和发扬人类美德,追求和谐有序的社会秩序,仍是人们奋斗的目标。

二、困境分析:我国农村法治困境的合理解读

法律是维护社会秩序的制度,一直以来中国农村依靠的是熟人社会的宗法以及村干部的权威等形式去解决社会生活中的问题。一位美国的诺贝尔经济学奖获得者曾说过“中国不缺少经济学,缺的是法律”^[1](第 11 页),可见法律在中国的重要性。我国农村一般都属于经济发展相对落后、生活水平差的地区,通常人们首先都会想到先发展这些地区的经济,然后才会有其他的诸如法律意识、社会结构等因素的考虑。因此,我们在分析农村法治的困境时,应首先从经济方面去解析。

(一)农村法治成本与收益的经济学分析——经济困境解读。我国自改革开放以来,相继制定了许多法律,为经济建设给予了良好的制度支撑,然而这些制度一直都无法在农村很好地实施,不能发挥其应有的社会效益,很重要的一点就是守法的收益小于成本。首先从成本与收益角度分析。成本与收益是经济学考虑的重点问题,在实行法治的时候也必须考虑,因为人都是社会经济人,人们在进行社会活动时总会对成本和收益进行一番盘算,如果守法的成本大于收益,则必然会选择其他途径解决问题。选择法律的成本包括:社会成本、经济成本以及可能的司法腐败所带来的成本^[1](第 11 页)。我国农村面积广大,居住较为分散,村民的接触面也相对狭窄,通常发生的纠纷在群族邻里之间,彼此之间熟悉,而且可能有一定的连带关系。“熟人之间一般不需要法律,或者需要很少的法律”^[2](第 110 页)。因此,村民之间诉诸法律会承受相当大的社会成本,而其承受的其他成本也是非常大的。在成本与收益权衡之间,村民往往选择眼前成本小的非讼方式。其次从制度基础分析。法经济学认为法治应以市场经济、财产权制度和完善的契约等为基础。按照亚当·斯密的观点,实现人们安居乐业、民富国强的法律条件是建立完备的财产权制度、契约制度和保障公民自由、适当政府形式^[3](第 48 页)。20 世纪 70 年代末,中国农村改革才实行了家庭联产承包责任制,农民才有了一定相对的财产权,而我国的财产权制度仍旧是极不完善的,如现行的农村土地承包制,由于相应财产制度的缺失,往往导致许多地方农村土地的不稳定性,甚至公权力的滥用,影响了法律的权威。从自然经济和计划经济发展而来的农村经济自然缺乏市场经济生存的土壤,即使政府在大力推进市场经济,其作用也是十分有限的。我们知道:市场经济是以“契约”为基础的;我国农民所具有的非市场个体性限制了其成为“契约”的一方主体;以其他诸如血缘、宗亲等关系为基础建立的社会关系,抑制了中国农村的法治化。通过以上简单的解析,我国农村实现法治化存在的生产力、经济、制度等方面的困境整体影响了农村法治的建设,使农村法治成为我国法治的桎梏。

(二)乡土自生秩序与现代法律秩序的冲突——社会困境的解读。哈耶克把秩序区分为三种:一是纯自然的自生秩序,二是理性设计的人造秩序,三是人之行为但非人之设计的社会自生秩序^[4](第 81 页)。我国乡土自生秩序受传统文化的积淀,已经深深植根于人们心中,遇见纠纷问题通常寻求私力的救济或者家族的权威等形式成为农民自然而然的选择,而目前社会发展需要进行法治建设,这就必然对原生社会秩序产生冲击。如果一种法律制度发生急剧的变化,随之必然会出现关于法律权威性的渊源的合法性问题,法律中大规模的革命性变化实际上是“不自然”的^[5](第 11 页)。这里有一个理性设计的人造秩序嵌入自然秩序中的问题。中国特色的法治进程更体现出人造秩序与自生秩序的互融问题,人造秩序向自生秩序合理转化问题。真正的法律其实是构成一个有序化的社会所遵循的规则,从根本上来说是那些由一系列习惯、惯例、礼仪等组成的规则体系,它们才是一个内部秩序生成所要遵循的^[4](第 92 页),哈耶克的思想在我国农村现实中得到充分的体现。社会的发展对原生秩序进行改变,也即第三

种秩序,人之行为但非人之设计的社会自生秩序,需要对乡土自生秩序进行协调引导,最终产生一种乡土内生的现代法律秩序。目前,在我们社会转型的特殊时期,城乡交流的增加、国际间交往频繁、农村生产力急速发展、许多农民进城成为农民工,均会加速他们接受法治思想,进而提速农村法治秩序的建立。

(三)法文化与法制度的双重不足——文化与制度困境的解读。法文化是社会文化整体中的重要组成部分,主要包括潜于人内在的隐文化和嵌于社会外在的显文化。隐性法文化是指人们的法律思想、意识。其包括不同的层次内容,法律意识应是主要的表现层次。法治社会需要人们不仅要守法,而且应该从运用法律保护自己的权益发展到运用法律主动维护社会公共利益,这一点在我国农村尤其缺乏。显性文化则表现为法律制度、法律设施和法律组织等。我国相继制定了一些治理农村的法律制度,这些制度与深根于农村的潜规则往往会发生冲突,进而会影响其效力。与此同时,我国有关农村的法律又以行政法规或地方性法规形式出现的较多,层级较低。这些法律制度不能一次性改变隐性文化层面的潜规则,需要经过多元、长期的竞争,反复、不断的博弈,使这些法律制度获得正当性的认可,并被农村社会所遵守。这将是一个漫长的过程。法律制度如果不能与潜在的隐性文化相吻合则会导致法律正当性的否定。从另一个层面看,法治化还需要司法的独立、法律组织的健全、相应监督体系的制度完善,而我国农村法律服务所极为缺乏,法院也基本建立在县级及县级以上,其经费也十分缺乏,需要当地财政拨款支持运作,这些必然影响法院审判的独立性和公正性,进而影响人们对法律的评价,使农村法治文化的生长不断受到其他因素的挟持,导致其从内、外两个层面上走入文化困境。

三、路径选择:我国农村法治困境的解决方略

法治是中国社会转型的必然选择,也是世界发展趋势的必然要求。在我国农村社会正处于转型的特殊时期,我们应抓住这个关键时期,做好法制的实施工作,建立和健全农村法治。

(一)农村法治主体的培育。农民是农村法治的重要主体,是农村法治实现基础的基础。改革开放以来,中国农民创造了村民自治、依法治村这种适合农村经济社会发展状况的管理形式,使中国农村逐步由“政治秩序”向“法治秩序”取向转变。在这一转变过程中,进一步提高农民的法律意识和素质,努力改变其缺乏适应现代民主法治需要的主体意识和缺乏独立人格的自主能力等状况已成为农村法治面临的重大挑战。农村法治与农村其他建设一样,没有农民的参加是不可想象的。实践中,我们应按法治的标准要求,在提高农民教育水平的同时,进行必要的法制教育,不断培养其法治主体意识,增加其法治主体的知识,强化其法治主体的能力。

(二)农村法治的模式选择。模式的选择对实施的结果具有决定性意义。首先我们需明确中国农村法治的实施模式。诸多学者对中国法治模式做过多角度的探讨,其中:有学者认为中国法治建设应选择政府推进型与社会演进型的法治;有学者认为中国法治只能是政府推进型,也有学者认为只能是社会推进型;还有学者认为中国法治应该走政府推进型与社会推进型相结合的道路,以政府推进法制的改革为主导,辅之以社会民间自然生存的具有现代法制精神的制度、规范和力量;可谓见仁见智。我们认为农村社会有其自身的特点,必须以整体性和差异性的眼光去审视这个问题,就目前而言政府推进肯定是必要的。因为我国农村社会受“人治”思想影响深远,对“政府权力”往往较为敬畏,通常这样的模式推进效果也较为明显。但仅靠政府推进是不够的,农村社会有其自身的秩序和发展规律,我们需要培养法律在农村生存的现实基础,实现法治秩序与社会自身秩序的融合,这需要一个漫长的过程。因此,我国农村法治应走政府推进为基础,结合社会与民众内在推动演进的道路。

(三)农村法治基础的加强。建立法治社会需要相应的基础,包括经济基础、民主政治、现代文化和社会和谐。如果没有良好的基础,即使政府强力推行,效果也是暂时的。据调查,农村人员无视法律直至犯罪的原因许多是由于贫富悬殊,从而产生了“仇富”心理,并在此心理推动下走向法治社会的反面。另外还应包括宽容,法治社会要求社会道德维护,法治社会也是以发扬社会美德为目的。这四个基础是

相互的,其中以经济基础为起点,以社会和谐为落脚点,最终构建一个和谐的法治社会。

(四)农村法治维护机制的完善。一个和谐的社会需要一定的机制维护,法治社会更是如此。首先,约束政府权力、依法行政,完善行政执法制度。政府代表国家行使权力,其权力既便是由法律授权也需要由法律来限制,同时政府又为法律提供强力支持,政府必须为全民树立守法形象,从而维护法律的权威。农村还有村干部问题,村干部某种程度代表着政府和法律的形象,必须提高村干部的法律意识。其次,坚持司法独立,完善司法制度。法治社会里只有坚持司法的独立性,才能维护法律的公正、公平。我国一般法院设在县上,几个乡镇合一个法院,经费又由当地财政拨款,这样就势必使其地方权力与法院建立千丝万缕的联系,必然干扰司法独立判案,从而使农民寻求法律救济的成本加大。为保证司法独立、维护法律权威、提高司法效率,对农村基层司法组织的合理架构是必需考量的问题。一些如巡回法庭、临时法庭的措施可进一步完善实施。最后,完善法律监督体系。法律监督包括司法对其他机构的监督,也包括外部对司法监督,还需相应的社会监督。法律监督应制定或完善相应的监督制度,如完善冤假错案责任追究制度、行政执法责任制度和考核评议制度,尽快出台监督法以完善监督体系。

[参 考 文 献]

- [1] 周林彬. 法律经济学论纲[M]. 北京:北京大学出版社, 1998.
- [2] 费孝通. 乡土中国与乡土重建[M]. 北京:时代风云出版社, 1993.
- [3] 张乃根. 法经济学——经济学视野里的法律现象[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2003.
- [4] 高全喜. 法律秩序与自由正义[M]. 北京:北京大学出版社, 2003.
- [5] 伯尔曼. 法律与革命——西方法律传统的形成[M]. 贺卫方,等译. 北京:中国大百科全书出版社, 1993.

(责任编辑 车 英)

On the Dilemma and Strategy of Rule of Law in Chinese Countryside

LI Chang-jian

(School of Law and Literature, Huazhong Agriculture University, Wuhan 430070, Hubei, China.)

Biography: LI Chang-jian (1965-), male, Miao Nationality, Associate professor, Doctoral candidate, School of Law and Literature, Huazhong Agriculture University, majoring in international economic law.

Abstract: Rule of law in the countryside plays an important role in the process of rule of law in China. Rule of law in the countryside has been experiencing many difficulties at the social transformation. It is necessary for us to go from the whole and diversity to search the strategy of the establishment of rule of law in the countryside, so that we can form the society of rule of law on the whole.

Key words: rule of law in the countryside; analysis of dilemma; strategy; maintaining system