

# 农村基层社会矛盾化解的法治化路径探索

于禄娟

(保定学院 政法系,河北 保定 071000)

**摘 要:**随着改革不断向纵深发展,农村基层社会矛盾也日益凸显出来,且具有群体性和激烈性的发展趋势,成为影响农村和整个社会和谐发展的重要因素。农村基层法治的欠缺是农村社会矛盾纠结的重要根源。有效化解农村基层社会矛盾,必须要重视寻求法治化的路径和方法。

**关键词:**农村;基层社会矛盾;法治化路径;法制建设;法律服务

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1674-2494(2013)01-0033-04

农村和谐是构建社会主义和谐社会的基础和重要内容。然而,当前农村基层社会矛盾日益凸显,且具有群体性和激烈性趋势,不仅严重影响到了农村的稳定与发展,也成为整个社会不和谐的重要因素。构建和谐农村,必须寻求理性解决农村基层社会矛盾的路径和方法,提高有效化解矛盾的能力。农村基层社会矛盾纠结是多因的,而农村基层法治的欠缺是农村社会矛盾突发的重要根源。探根源以求方法,有效化解农村基层社会矛盾离不开法治手段和方法。笔者认为,必须重视法治在化解农村基层社会矛盾中的重要作用,以法治来化解农村基层社会矛盾。

## 一、加强农村法制建设,健全涉农法律法规体系

以法治来有效化解农村基层社会矛盾,首先要把农村置于一个较为完善的法制环境中,使农村各个方面都纳入到法治化的轨道。自十一届三中全会以来,我国农村立法基本上已经形成了以农业法为核心的农业法律体系框架。但就其整体状况来看,仍然存在着立法滞后、薄弱、分布不均匀、缺乏可操作性、质量不高的问题。因此,我们必须重视并加强农村法制建设,健全涉农法律法规体系,在为有效化解农村基层社会矛盾提供法制依据的同时,也将为农村获得更多的发展空间,为建设社会主义新农村奠定基础。

依据我国农村立法工作的现状、法治化的程度和农村未来发展的目标,农村法制建设的基本框架应以“对一切农业和农村经济活动和基本问题作出原则性的规定,用以规范人们从事农业和农村经济活动的基本行为准则”为目标<sup>[1]</sup>,来构建门类齐全、结构协调、层次分明、操作可行、有机结合的农村法律法规体系。在农村立法过程中尤其要做到通盘考虑,合理部署,在对现有的不利于城乡均衡发展的法律法规进行清理的同时,借鉴国外成功经验,合理划分立法权限的基础之上,制定和完善新农村建设的法律法规,通过法治化的途径,来真正维护农业生产经验和农民的合法权益。这将在根本上减少农村基层社会矛盾的产生,一旦纠纷出现,也有法可依,依法解决矛盾,以促进农村经济、政治、文化和社会生活的协调、持续和健康发展。

## 二、加强农村行政执法,实现农村依法行政

依法行政,是推动一个国家法治化进程的重要基础和内容。从根本上讲,政府依法行政既是维护民众合法权益,同时也是维护法律的威严。因此,依法行政的一个非常重要的社会教育意义就是它将逐步树立起整个社

收稿日期:2012-11-07

基金项目:2011年保定市哲学社会科学规划研究项目“农村基层社会矛盾化解的法治化路径研究”(201102162)

作者简介:于禄娟(1976-),女,河北顺平人,讲师,法学硕士,主要研究方向为法律与政治学。

会对法律的信仰。法律至上的信仰一旦确立,民众才能规范自己的行为,这将从根本上减少社会矛盾的产生与激化。反之正如柏拉图曾说:“如果在一个秩序良好的国家安置一个不称职的官吏去执行那些制定的良好的法律,那么这些法律的价值便被掠夺了,并使得荒谬的事情大大增多,而且最严重的政治破坏和恶性也会从中滋生。”<sup>[2]</sup>

在我国依法行政建设进程中,农村基层行政是一个薄弱环节,依法行政仍然存在很多的问题。如农村执法依据不全,权力交叉、执法机构不完善,惯于人治,有法不依、执法不严、违法不究、执法犯法、徇私枉法的现象时有发生。尤其是执法中对农民权益的漠视、地方主义和政策干扰,使得农村行政执法步履维艰。农村行政执法中存在的这些问题不仅恶化了干群关系,侵害了农民利益,滋生了腐败,同时也降低了法律的权威,阻滞了法治进程,并成为农村基层社会矛盾纠结的重要根源。因此,我们必须高度重视农村基层依法行政工作的重要性,针对当前农村行政执法存在的各种问题,创建农村依法行政机制,加快农村行政执法,实现农村依法行政,这已成为有效化解农村基层社会矛盾的根本性路径。

实现农村依法行政将是一个长期而复杂的过程。当前,我们首先要做的基础性工作就是:提高农村行政立法质量,明确界定农村行政管理机关行政权的界限。其次,要调整农村行政执法机构,把综合执法与专业执法有机结合,规范农村行政执法主体,并调整财政支出结构,改善农村行政执法条件。其三,严格准入制度,加强业务培训和建立科学的绩效评价体系,建设一支高素质农村行政执法队伍,严格规范执法人员执法行为,为依法治农,依法行政奠定基础。其四,加强农村依法治理。对煽动群众对党和政府不满的不法分子,蓄意挑起矛盾、制造事端的非法宗教势力,大肆侵吞国家财产的违法犯罪分子,黄、赌、毒等丑恶现象等,都要及时且毫不手软地打击和治理。只有依法整治,才能惩恶扬善,化解矛盾。其五,完善乡镇治理机制,健全村民自治机制,理顺民意表达渠道,依法保障农民的知情权、参与权、表达权、监督权,切实推进依法治村进程,推动农村各项公共社会事务治理走向法治轨道。

### 三、完善农村司法和法律服务体系

完善的农村司法和法律服务体系,是化解农村社会矛盾的基本保障。当前我国农村司法和法律服务体系仍不健全,存在诸多问题:如农村基层司法机构和法律服务机构不健全,许多乡镇尚未建立法律服务所,法律援助中心在农村还是空白等;基层法律服务主体人员量少质弱;各种法律服务机构缺乏必要的合作、协调和沟通,造成原本就很匮乏的农村法律服务资源浪费;基层法院、司法行政机关对农村法律服务支持力度不够;许多农村纠纷案件法院不受理;农村基层司法和执法难以真正独立;等等。农村司法和法律服务的这种现状明显滞后于农村矛盾突发的趋势,在一定程度上说,也使得农村基层社会矛盾更加复杂化,对采用非理性的方法来解决社会矛盾起到了一定的助推作用。因此,完善农村司法机构和法律服务体系就成为有效化解农村基层社会矛盾的重要路径选择。

当前,完善农村司法和法律服务体系应做的主要工作是:第一,加强农村基层政法机构建设,完善农村司法机构,如人民法庭、公安派出所、司法所等。第二,切实保障农村基层司法独立,实现司法公正。法治化的生命源于司法公正。第三,完善农村法律服务体系。如,重组或改建乡镇法律服务所,明确其职责,并拓宽服务范围;放宽条件在农村地区组建个人律师事务所;引导城市的律师事务所以多种形式为农村提供优质法律服务。第四,整合资源,健全农村法律援助制度。如要坚持法律援助向农村和村民倾斜的方针,各级政府对法律援助应给予财政支持,做到专款专用,并简化程序,提高办案效率;加强乡镇司法所建设,使其成为开展农村法律援助工作的重要平台;可以由基层政府牵头协调,组建由基层公安、司法、律师等兼职组成的义务法律援助团,常态化开展农村法律援助工作,引导并切实运用法律来维护农民自身的合法权益。

### 四、构建诉讼与非诉讼相衔接的矛盾解决机制

当前我国农村基层社会矛盾的特点和农村纷繁复杂的社会及法治环境,要求我们必须把诉讼与非诉讼的矛盾解决渠道衔接好,协调好各种矛盾解决方式的相互配合,来充分发挥各种矛盾解决方式的优势,在为群众提供多种矛盾解决方式的同时,使矛盾以最适宜的方式及时解决。因此,构建科学、系统的诉讼与非诉讼相衔接

的矛盾解决机制,就成为当前和今后通过法治化手段化解农村基层社会矛盾的重要路径选择和任务。

构建诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制涉及部门众多,是一项系统的社会工程,必将是一个长期的历史过程。对此,笔者提出以下建议:

第一,完善农村诉讼法律制度。在农村,诉讼仍然是解决农村社会矛盾的重要手段。规范的诉讼法律制度则是其基础和关键。规范农村诉讼法律制度,包括各部门法相关内容的充实,以及农民步入司法程序步骤的详尽化,尤其是降低诉讼门槛,简便诉讼程序,使老百姓能打得起官司。

第二,各级政府和党委要予以高度重视,把诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制建设摆上重要日程,纳入经济社会发展总体规划,并建立健全相应的检查、考评和激励机制。

第三,充分发挥基层人民法院的作用。人民法院在矛盾纠纷解决机制中具有特殊地位与作用。法院可以通过诉前告知人民调解、诉中委托人民调解、加强诉调对接和司法确认工作,有效化解矛盾纠纷。通过推进五个对接,即与人民调解对接、与行政调解对接、与群团维权对接、与专门机构对接和与行政机关对接,来构建诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制。

第四,健全人员经费保障机制,加强人民调解员队伍建设,完善工作制度。要将完善诉讼和非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制工作经费列入财政预算,使人民调解员得到相应的劳动报酬,保证专款专用,确保矛盾纠纷解决机制良性运转。充实基层矛盾纠纷调解队伍,建立调解组织和调解员名册,加强业务培训,提高调解技能。还要规范工作流程,完善工作制度,切实为广大群众提供方便、快捷的服务。

第五,建立社会矛盾纠纷排查调处机构。如成立由分管领导负责的县、乡社会矛盾纠纷调处中心,组建专业调解委员会,完善各村人民调解委员会,基本形成覆盖全县的矛盾纠纷调解网络。

第六,提升行政解纷能力。工会、妇联、劳动和社会保障、建设、国土、规划、房产、环保、质检、商贸等部门应当明确解决纠纷的工作机制,制定和完善纠纷解决程序,依法妥善处理与本部门行政管理职能相关的纠纷。

第七,加强宣传引导。充分发挥电视、广播、网络、报刊等新闻媒体的作用,注重运用群众喜闻乐见的形式,广泛宣传各种纠纷解决方式,真正让群众深入了解和自觉认同,自主选择高效、便捷、低廉的解决方式解决矛盾、化解纠纷。

## 五、选拔培养法治型农村基层干部

农村基层干部是农村社会生态中的重要群体,其法制观念、法律意识和依法办事的能力直接影响到农村的法治化进程。当前,农村基层干部在法律意识、守法和依法办事方面仍然存在不学法、不懂法,轻视农村法治;把“法律看作是管老百姓的利器”;不依法办事,甚至以权违法、以言代法、以权压法、执法犯法、徇私枉法等诸多问题。这种状况在一定程度上成为农村基层社会矛盾频发的重要诱因。因此,选拔和培养法治型农村基层干部是有效化解农村基层社会矛盾的重要路径。

选拔和培养法治型的农村基层干部要从以下几个方面着手:首先,要依靠法律和制度做好农村干部管理工作,要把具有法制意识作为选拔农村基层干部的重要标准。其次,结合农村实际,灵活多样地,通俗易懂地,有针对性地加强对农村干部的法制、政策宣传教育,使基层干部懂法、讲法,依法用法,秉公办事,依法行政,依法治村。再次,切实完善农村基层干部用人机制、考核监督机制和责任追究机制,把村干部的选拔、考核、监督都纳入到制度化的轨道,对于那些不懂法,尤其是以权压法、执法犯法、徇私枉法的村干部要及时清理出农村基层干部队伍。

## 六、加强培养村民法律意识

法律意识是法治的文化心理基础。当前,我国广大农村的法治环境欠佳,农民法律意识整体偏低,使得许多矛盾纠纷由此而生。因此,提高农民法律意识、增强农民法制观念,就成为化解农村基层社会矛盾的有效途径之一。

第一,加强农村法制宣传。法制宣传是提高农民法律素养的基础性工作,地方政府必须要予以高度重视,并统一领导,有计划地组织农村的普法宣传教育工作,使法律真正走进农村,走近农民。实践中我们可以通过文艺演出、漫画、电视、广播、报刊、宣传资料等媒介,借助一些贴近农民生产生活的典型案例开展法律宣传和教

引导农民要遵守法律,要善用法律保护自己的合法权益,使法律知识和法律意识在潜移默化中深入农民心中。

第二,做好农村执法工作,加强执法教育。法律信仰更多来源于公正司法和依法行政的实践。因此,基层政府、基层法院的依法行政和公正司法本身就是对农民的执法教育。实践中我们可以通过“现身说法”的形式,通过办好一件案子来进行普法宣传和执法教育。普法宣传和执法教育的有机融合将为培养和强化农民法律意识创造外在的良好环境。

第三,发展农村经济。商品经济的发展所带来的观念转变的力量是无法抗拒的。因此,推动农村经济的持续、健康和快速发展是提高农民法律意识的坚实基础和内在驱动力。

第四,加强农村学校法制教育。各地基层政府和教育部门要创造条件在农村中小学、职业中学开展农村法制教育课程,对学生进行较为系统的农村法制教育,为培养新一代具有法律素养的农村干部和农业生产者奠定基础。

第五,开展农村法律服务。可以充分发挥现代传媒的作用,如在地方电视台、报刊、杂志等媒体上开设农村法律服务栏目,为农民释解法律问题,提供法律帮助。也可以充分利用社会资源,如组织法官、律师、高校法律教师、学生等组成的义务法律下乡服务团,开展法律咨询、法律问题解答等法律服务和法律政策宣传工作,这将有助于提高村民法律意识和依法化解矛盾纠纷的能力。

#### 参考文献:

- [1]丁关良.农村法制建设的主要问题和解决对策[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2008(1):1-8.
- [2]柏拉图.法律篇[M].张志仁,何勤华,译.上海:上海人民出版社,2001:89.

## On Legalization of Defusing the Rural Social Conflicts

Yu Lujuan

(Department of Politics and Law Administration, Baoding University, Baoding 071000, China)

**Abstract:** The rural social conflicts present a kind of new development situation: group character and fierce, which is the important influence sources of the harmonious development of the rural, even that of the whole nation. The absence of the rule by law is the root resulting in the production of the rural social conflicts. Defusing the rural social conflicts must seek the best way, rule by law.

**Key words:** rural; basic social conflicts; rule by law; construction of rule by law; legal service

(责任编辑 陈 静)

## 本 刊 声 明

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品以及其他数据库以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意我刊上述声明。