

乡村社会的多元化纠纷解决机制研究

◆黄千军

(福建农林大学公共管理与法学院, 福建 福州 350002)

【摘要】在经济快速发展的当下,乡村纠纷也逐步呈现出多元化的特点,以前的单一纠纷解决机制已不合时宜。人们尝试着将外在力量的解决方式如法院、司法行政机关、公安系统,与内生动力处理手段如村委会、村干部以及村规民约等相结合,初步构筑了一套较为多元的纠纷处理机制。但其中各组成部分都存在困境需要解决的问题,因此,公众应当探寻创新性思路,使这套多元纠纷解决机制更好地服务于乡村社会。

【关键词】乡村社会;纠纷解决;多元化;困境探索;创新性思路

不同于城市的车水马龙的“陌生人社会”,农村是一种熟人型社会,村民们在生于斯长于斯的土地上抬头不见低头见,平日中接触颇多,难免会产生一些纠纷。但随着时代的进步,相应的乡村社会纠纷解决机制应运而生,从邻里言辞调和的单一模式转变为内外力量结合的多元机制,乡村社会纠纷解决机制在不断地迈向更高的发展阶段。

当今的多元纠纷解决机制是由诉讼机制和非诉讼纠纷解决机制组成的多元化救济手段。其可分为两部分,一部分是如法院、司法行政机关、公安系统这样的乡村外在力量;另一部分是如村委会、村干部、村规民约这样的内生动力,内生与外在的两股力量相辅相成,构成了体系化、结构化的特色纠纷解决机制。但在目前的实践中,仍存在现今的解决机制难以应对的困境,亟需公众结合当今乡村社会现实,提供创新性的思路并加以处理,构筑一套更加理想化的、符合当下实际的纠纷解决机制。

一、乡村社会纠纷解决机制的实践

(一)外在力量

从外在力量方面看,主要有法院系统、司法行政机关以及公安系统三类机制主体。首先是法院系统。其在农村的典型代表是派出法庭,派出法庭是将案件审理的地点搬到了田间村口,将法院的审判力量下沉到乡村的田野之中。本着高效解决村民纠纷的目的,派出法庭针对驻地风土人情与矛盾类型,创新审判方式、优化审判结构,极大地发挥了法治在乡村社会中的调控作用。如江西安义县人民法院的派出法庭创新模式——搭建“一个平台”、织密“两张网”与落实“三化”,“一个平台”是该法院探索服务基层社会治理的新模式,在驻地同时设立调解中心,每周安排一名员额法官进驻值班,为当地村民提供法律咨询服务。同时,提供法院干警服务热线,24小时不间断值班接听,就地化解纠纷与矛盾或引导村民依法提起诉讼。“两张网”是指线上线下两张法治网,线上开启远程调解、网上开庭等一系列

模式,其升级了智慧法庭系统,切实让人们少跑腿,更加便利地接受法律服务。线下设立巡回审判点,并定期开展以案说法的审判服务活动,在村居院落与田间地头释放法治力量。“三化”是优化审判力量、深化审务公开和强化社群服务。优化审判力量方面,着力提高派出人民法庭的法官素质;深化审务公开方面,强化了庭审直播和裁判文书公开;强化社群服务方面,在法庭辖区内进行定期的法律服务者下乡与巡回普法宣传日活动。

其次是司法行政机关。主要通过选任专职调解员,组建矛盾调解小组为主要纠纷调解手段。如山东省寿光市司法局坚持推动纠纷的一站式解决机制,建成集法律热线、纠纷调解、问题咨询等一系列功能于一身的一揽子纠纷解决服务机制,覆盖了乡村矛盾纠纷多发易发的大量领域,是司法行政机关有效调解乡村纠纷的一大典范。

最后是公安系统。公安系统在乡村社会的纠纷解决表现为治安调解。治安调解是公安派出系统在农村的一项传统工作,指的是在公安机关的主持下,以说服教育为手段,疏导治安纠纷的双方当事人互谅互让、达成协议、解决矛盾的活动和结案方式。如山东省青州市的弥河派出所,建立了一支着力于基层治安调解的“夕阳红”调解队,充分发挥基层调解队伍人熟与地熟的优势,深入了解矛盾生成的原因,了解当事人的性格脾气,因人而异地展开调解,真正做到了将矛盾化解在村庄,解决在萌芽状态中。

(二)内生动力

从内生动力方面来看,主要有村委会与村干部、村规民约两个部分。村委会是基层治理中村民自治的主要手段之一,其宗旨就是为村民谋利益。在纠纷调解方面,村委会应当主动动员本村村民参加法治宣传工作。《中华人民共和国村民委员会组织法》第7条也明确规定了村委会的调解职责:“村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等委员会,村民委员会成员可以兼任下属委员

会的成员。人口少的村的村民委员会可以不设下属委员会,由村民委员会成员分工负责人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等工作。”

村规民约是村民世代遵循的农村习惯,潜移默化地影响着村民的行动。村民遵循村规民约有利于培养和谐风,将村规民约引入乡村基层治理中,能够极大地激发人们参与的主动性和积极性。充实乡村调解力量,实现村规民约调解在乡村的全覆盖,能够最大限度地减少不和谐的因素,于情于理于法最大限度地预防和化解矛盾,将乡村矛盾纠纷抑制在基层,消灭在萌芽阶段。

二、多元化纠纷解决机制的困境

(一)外在力量的困境

在外在力量中的法院部分,阻碍法院发挥纠纷解决作用的最大因素是农村法治基础的缺乏。第一,村民生于农村土地上,文化发展程度较之城镇地区较为落后,法律普及也较为缺乏,难有与当今经济发展相匹配的法治意识。常认为诉诸法律,对簿公堂是一件麻烦的事,对法庭、法官存在一种天然的畏惧感,怯于将矛盾纠纷诉至司法系统,反而追求私力解决,彼此难以协商调解,纠纷不断。第二,经济发展的滞后也是乡村法治基础薄弱的原因,一方面,一些农村居民世代居住在相对闭塞、观念落后的乡村环境,仍然保持着传统的纠纷私力解决方式,对法庭的介入缺乏明确的认识。另一方面,乡村的经济发展滞后限制了村民诉诸法院的愿求,其难以负担起律师费、诉讼费、交通费等一系列诉讼派生的费用。第三,目前乡村派驻法庭法官人数较少,办案压力较大,一定程度上影响了法院系统在农村纠纷解决机制中的作用。由于派驻法庭是深入田间地头,路途与时间成本较高,办案法官人数不多,单一案件耗时较长,即使目前有部分地区的派出法庭建设了完善的线上线下相结合的诉讼网络系统,但限于村民的网络系统运用能力,效果也并不理想。

在外在力量中的司法行政机构部分,主要存在的问题是司法行政机构纠纷调解职能和定位的模糊性。宣传普法活动和纠纷调解都有相应其他解决机制的替代,村民们时常不会想到司法行政机构,其在乡村纠纷调解中的主要职责究竟是派出人员调解纠纷,还是普法宣传活动仍需进一步明确。

在外在力量中的公安系统部分,困境主要有三个方面,一是相关法律对治安调解的定义是一种授权性的规定,可能会导致公安机关急于履行治安调解职责。《公安机关办理行政案件程序规定》第178条规定,公安机关“可以”对民间纠纷进行治安调解,“可以”属于一种授权性规定,而区别于“应当”的义务性规定,不具有强制性。公安机关为了减轻压力,可能更乐于引导当事人寻求其他解决纠纷途径,而不愿自己主动成为解决纠纷的主体。二是公安民警的服

务能力亟需进一步提高。随着当下经济的发展,农村矛盾也呈现多元化的趋势,综合了民事、刑事、行政等多方面的因素,对治安调解的行为人——民警提出了更高的素质要求。但针对当下需要更加注重法律运用、调解技巧的治安调解要求,许多民警由于未受到专业训练而缺乏相关的经验,致使调解效果不太理想。三是治安调解的程序较为复杂,容易化简为繁。在治安调解实践中,时常会出现民警将调解程序复杂化的问题,有些事实清楚、证据确实充分的纠纷案件,可以依照《公安机关治安调解工作规范》中的规定直接进行现场调解,不制作卷宗,而民警却要求举证能力薄弱的农村当事人提供证据举证已经清晰明了的事实。

(二)内生动力的困境

在内生动力的村委会部分,容易出现的问题是村干部贿选与村委会服务意识薄弱。村民们因为缺乏足够的法律素养和理性头脑,在选举时会盲目从众,人云亦云,导致村干部贿选现象容易发生。村委会的服务意识也有待进一步加强,有些村委干部缺乏责任心,在乡村调解实践中未尽心尽责,存在懈怠心理和畏难情绪。

在内生动力的村规民约部分,主要存在作为软法约束力不足的困境。乡规民约作为一项习惯,属于软法的范畴,与强制性法律有着明显的差别。在一定程度上能够作为辅助乡村社会治理的规则工具,但其缺乏相应的强制力保障,致使部分年轻人与懒残家庭难以接受其为行为准则,致使纠纷无法通过村规民约予以解决,导致乡规民约的纠纷调解受阻。

三、多元化纠纷解决机制的创新性思路

(一)外在力量——法院的创新性思路

首先,派出法庭在案件审理过程中应积极与其他纠纷解决主体沟通与协作。乡村纠纷多是邻里纠纷,法庭在诉前与村委会等调解主体取得联系,进行有效衔接,争取将矛盾就地化解。同时,在诉中也应充分利用审判的优势,做到应调尽调,避免拖入庭审与判决程序,损害当事人双方的关系,努力做到一个令双方满意而不伤和气的解决后果。在诉后主动回访,接收当事人的反馈以跟进纠纷解决效果。其次,以便利村民为基本原则,完善线上线下相结合的法庭网络系统,指导村民如何正确应用网络系统来参与司法程序。在派驻地同时建立法官工作驻点,由值班法官定期进入田间地头,与农村人近距离接触,了解其法律疑点,耐心为其解答,使其切实感受到法律服务就在身边,能够在纠纷发生时想到法庭这一解决途径。最后,法庭也应给予地方风俗足够的尊重。当前法律法规仍存在未提供成文规范的空白地带,此时,应引入乡规民约作为准绳,只要该风俗习惯没有违反法律的强制性规定与损害公序良俗,就可以适当参考地方习惯以解决纠纷。若明文规定与地方长久形成的

习惯相冲突,法官在断案时也应平衡其中的利弊关系,充分考量各方因素,做出最合适的裁决结果。

(二)外在力量——司法行政机构的创新性思路

司法行政机构也是纠纷调解机制中重要的一环,其承载着纠纷调解和普法宣传两大任务,并没有孰轻孰重之说。司法行政机构应当强化调解功能,实行调解优先的工作机制,同时,深入田间地头,为乡村提供量身定做的公共法律服务;也要与法院等纠纷解决主体积极协调,打造诉调对接平台,畅通纠纷解决渠道。

(三)外在力量——公安系统的创新性思路

应当对民警进行专业的治安调解训练,使其熟知治安管理的相关规定,认识到违反治安管理规定行为才是治安调解的范围,明确界定自身的职责,积极履责,又不逾越权限。如内蒙古的哈毕日嘎镇派出所为在职民警开展治安调解培训班,详细讲解治安调解的重要作用与法律依据,并强调了治安调解的基本原则与适用调解。还有专家现场教授治安调解的基本方法与技巧以及语言艺术,使民警在今后开展治安调解工作时能够主动控制局面,耐心倾听,仔细询问,做好治安调解疏导工作,完备手续。

治安调解程序应当规范化、合理化。民警应按照法律法规的相关规定来履行治安调解职业,按照受理案件,介入调解、促成调解、制作卷宗等步骤逐一进行,但不可过于僵化运用。要主动告知当事人治安调解的基本规则,使其对治安调解程序有一个基本的认知,对于事实清楚、证据确实充分的案件,应当简化治安调解程序,避免当事人陷入无端的举证困境之中;对于不属于治安调解范畴的案件,也应当及时提醒当事人寻求其他途径予以解决。

(四)内生动力——村委会以及村规民约的创新性思路

村委会干部选举必须秉持公正、公平、公开的原则,营造清朗的选举氛围,明确告知村民村委会选举的重要性,加深其对村干部职责的理解,提高法律素养和主人翁意识,选出真正一心为村民着想、有足够服务意识的村委干部,杜绝

贿选现象的发生。针对村规民约缺乏约束力的问题。我们必须充分征求每一位村民的意见,细化并优化村规民约,将村规民约中不合理的部分涤除,更新合理的规范,并坚持在村中按照村规民约进行活动。同时,我们必须鼓励村民积极参与法治讲座,加深其对法律的理解,强调在调解过程中不仅考虑村规民约,还要运用法理解释,培养出一套法理与情理相结合的调解方式,让村民明白纠纷产生的源头,遵守村规民约与法律法规。

四、结束语

随着社会经济的发展,乡村纠纷呈现多元复杂化的趋势,单一的纠纷解决机制显然不能满足当下乡村纠纷解决的需求。只有外在力量如法院、司法行政机构、公安系统,内生动力如村委会、村干部以及村规民约各司其职,充分发挥自身在纠纷解决中的职能作用,构筑一套有序的、体系完备的多元化纠纷解决机制,并不断总结困境难题,探寻合适的机制予以解决,才能逐一化解农村的纠纷。

参考文献:

- [1]张青.乡村治理的多元机制与司法路径之选择[J].华中科技大学学报(社会科学版),2020,34(01):17-27.
- [2]刘锐.乡村纠纷调解机制执行效果研究[D].南宁:广西民族大学,2019.
- [3]纪纳,李秀义.社区社会组织参与村庄治理中村委会的角色定位——基于蒲江县箭塔村的实践案例[J].内蒙古科技与经济,2021(06):13-15.
- [4]赵新颖.略论农村治安调解的问题与对策[J].人民论坛,2014(26):141-143.
- [5]裴佳黛.农村治安调解问题与对策分析[J].河南教育学院学报(哲学社会科学版),2013,32(04):100-103.

作者简介:

黄千军(2002—),男,汉族,福建福州人,大学本科,研究方向:农村法治、网络法学。