

文章编号: 1005—0523(2009)02—0129—06

论我国社会转型时期农村纠纷的解决机制

王 莹, 李余华

(华东交通大学 人文社会科学学院, 江西 南昌 330013)

摘要: 社会转型时期, 新旧制度碰撞, 我国农村纠纷呈现新的特点。农村纠纷对我国社会主义新农村建设产生重大影响, 要保证我国社会主义新农村建设顺利进行, 需要结合社会转型时期我国农村纠纷的新特点, 从预防、处理、善后三个阶段着手建立和完善我国农村纠纷的解决机制。

关 键 词: 社会转型时期; 农村纠纷; 解决机制; 社会主义新农村建设

中图分类号: C912.82

文献标识码: A

社会转型时期, 我国的政治文化形态、经济生活、社会结构产生了重大的社会变迁, 各种社会矛盾呈现新的发展态势, 农村矛盾纠纷有了新的表现。农民依旧是我国人口的大多数, 保证农村的稳定是整个社会稳定工程的重中之重, 也是社会主义新农村建设的必要前提。保证农村稳定, 必须建立和完善有效的农村纠纷解决机制。

1 社会转型时期我国农村纠纷的新特点

1.1 体制外控制手段作用的领域呈现扩大趋势

体制外控制手段指国家以外的个人或组织作为控制主体, 在人们的共同意识和认同感的基础上以非制度化的方式来指导和约束人们行为的控制方式。进入社会转型期之后, 农村社会的宗族势力、非体制精英、地方恶势力等组织和个人通过体制外控制手段作用于农村社会生活, 其控制功效不断加强, 作用范围不断扩大^[1]。他们的作用主要体现在一方面他们辅助在职乡村干部管理村庄事务, 而更为普遍的作用是他们以“反对派”的面目利用村民对现行体制或部分在职村干部的不满, 制造村庄权力斗争。

1.2 征地和占地问题成为农村土地纠纷的焦点

土地问题自古以来是农村纠纷的中心问题。2003年 8 月至 2004 年 6 月, 中国社会科学院农村发展研究所国家社科基金课题组和国家级软科学重大项目课题组, 联合对当前我国农村的社会形势进行了专题调研。该调查结果显示: 目前有关农村土地问题的争议, 主要有征地和占地两大类型, 农村土地纠纷已取代税费争议而成为了目前农民维权抗争活动的焦点, 是当前影响农村社会稳定和发展的首要问题^[2]。

1.3 农民工成为主要的农村纠纷主体

随着中国经济社会不断发展, 农民工开始出现并走向规模化。目前, 我国农村人口转移超过 2.5 亿。

收稿日期: 2009—01—08

基金项目: 华东交通大学女性研究中心资助课题 (08RW 03)

作者简介: 王莹 (1985—), 女, 江西分宜人, 硕士研究生, 研究方向为法律哲学与社会。

据中宣部理论局组织编写的通俗理论读物《理论热点面对面 2006》介绍,中国农民工的数量,已超过了传统上由城镇居民构成的产业工人^[3]。虽然近年来,一系列保障农民工权益和改善农民工就业环境的政策措施陆续出台,但是,农民工还没有真正取得与城镇居民平等的地位并享有相应权益。农民工成为主要的农村纠纷主体,其面临的纠纷主要有与用工单位之间的工资待遇与工伤纠纷、与工作地政府与教育部门的子女教育纠纷、与城市人口因歧视观念产生的纠纷。

1.4 城乡界限依旧是农村纠纷的来源

2005年开始,我国甘肃、新疆等省份开始启动户籍改革,到目前为止,已有 12 个省份取消了农业户口^[4]。由此可见,我国稳健推行城乡户口统一的体系正在建立。但是,户籍制度的改革并没有真正消除城乡界限,居住环境、教育条件、思想观念的不同导致作为城市流动人口大军的农民始终没被纳入有效的城市行政管理体系中,因城乡身份差异造成的社会歧视依旧存在,在城市务工农民的许多权益得不到有效、及时的保障,这也决定城乡界限依旧是农村纠纷的来源。

1.5 村际纠纷具备新的内容

自古以来,村村之间为了生存而进行资源的争夺在所难免。在过去,村级之间争夺的主要是土地、水资源、山林等自然资源。改革开放以来,为了促进当地经济发展,招商投资成为各地农村的工作重点,争取到实力雄厚的投资者也被视为村里经济发展与村民收入提高的机遇。村落之间争取这种机遇所产生的纠纷赋予村际纠纷新的内容,这种村际纠纷的范围也从相邻村落之间扩大到非相邻村落之间。此外,农村兴办厂矿所带来的环境污染、生态破坏等问题,也成为村际纠纷的新内容。

1.6 村民自治组织面临双方面的压力

根据《村民委员会组织法》的规定,村民委员会承载组织村里经济、文化、卫生、等公共事务管理的功能,其主要的目的是通过众人形成的一种核心凝聚力来组织、引导村民为自己的公共福利生活贡献力量。然而,在新形势下,村民委员会却面临来自双方面的压力。一方面,一些农村的村民委员会与党支部职能不明确,工作不协调,以致争权夺利,分庭抗礼,影响了农村各项工作的开展以及农村的稳定。另一方面,一些村民委员会组织的村民会议、村民代表会议、村民理财小组等流于形式,村民的自治权利未得到充分行使,致使村民对其意见较大。

1.7 社会观念变更冲击农村家庭内部纠纷

在城乡一体化进程中,城乡居民的思想观念交流与碰撞更加频繁,由此带来的农村社会观念变更对农村家庭内部纠纷产生冲击。农村传统的婚姻观念受到新的冲击,农村的离婚率不断增加;农村青壮年外出务工,孩子的抚养纠纷呈现新的形式,比如留守儿童问题;养儿防老观念受到冲击与农村养老保障制度不完善之间存在矛盾;家庭暴力和家庭虐待的受害者开始采取法律手段维护权益。

1.8 选择纠纷解决方式时理性与非理性交织

新形势下农民争取权利的文本已经会引用一些法律条文或三个代表之类的话,并且农民开始通过各种渠道向社会求助。在建嵘教授在关于当前我国农村社会形势的一项专题调查中,随机抽取了有关农村土地问题的上访信中的 837 封信件(占总数的 58%),这 837 封上访信中,有 49 封是由律师或其它法律人士撰写的^[5]。由此可见,农民选择纠纷解决的方式开始趋于理性化。但是,农民的抗争方式还存有许多不理性,主要表现为争取权益时的暴力抗议、群起闹事、静坐、自杀等。根据于建嵘教授专题调查的数据,在发生土地纠纷时,农民采取的抗争方式包括到县市政府部门门口或到被征土地上静坐,有的甚至到高速公路、铁路上静坐^[5]。

2 农村纠纷新特点对社会主义新农村建设的影响

我国正在进行的一项伟大事业是社会主义新农村建设,“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”是社会主义新农村建设的总体要求。若我国社会转型时期的农村纠纷得不到妥善的解决,将

阻碍我国社会主义新农村建设的顺利进行。

第一,影响社会主义新农村的安定团结。安定团结不仅是社会主义新农村建设的题中之义,也是和谐社会的目标和基础。在农村,如果纠纷不断,纠纷当事人之间的社会关系处于一种不确定和不稳定状态,就会对农村的安定团结造成冲击。一旦这些纠纷不能得到及时有效的解决,小者影响当事人双方的利益,大者造成矛盾激化,甚至演化为突发事件和公共危机,严重影响到农村的稳定。特别是一些涉及利益范围较大的纠纷,如山林纠纷、水源纠纷,势必对当地农村的安定团结产生消极影响^[6]。

第二,影响社会主义新农村的物质文明建设。若社会转型时期我国农村纠纷得不到妥善的解决,将严重影响农民的生产发展和生活富裕。纠纷一旦出现,当事人的精力都将集中在纠纷上,难以将精力投入到正常的生活和生产上,直接影响作为新农村建设基础条件的生产发展。生活宽裕也是社会主义新农村建设的重要内容,它要求通过盘活农村经济、减免税费和增加财政转移支付、建设完善的农村基础设施和提供良好的公共服务等方式多渠道提高农民收入和改善农民的生存环境。而未解决的一系列农村纠纷,尤其是群干纠纷、村民与当地政府的纠纷,将使当地政府工作重心与建设公共基础设施和提供公共服务偏离,影响农民生活富裕的实现。

第三,影响社会主义新农村的精神文明建设。精神文明也是新农村建设中不可或缺的项目,乡风文明是新农村建设中精神文明的重要标志。若社会转型时期我国农村纠纷得不到妥善的解决,呈现出家庭内部矛盾不断、邻里纠纷常见、群干关系激化、村际争斗频繁等景象,那么给人感觉将是社会风气日渐低下,这与社会主义新农村建设的目标与要求格格不入。

第四,影响社会主义新农村的政治文明建设。农村纠纷影响社会主义新农村建设中管理民主目标的实现,该目标是新农村建设的主题和难题。虽然我国村民自治基本制度已确立,但全国农村地区所实行的村民自治制度差别比较大,一些地方由于村民自治作用发挥不充分,使村委会同时面临来自当地政府与村民的双重纠纷,农村基层民主自治制度的作用大打折扣。另外,群干关系紧张、农村纠纷得不到公正处理和及时化解还将严重损害基层政府的形象,给基层政府的工作带来极为不利的影响,严重的可能会演化为农民与基层政府的公然对抗。

第五,影响社会主义新农村的法制建设。在法治社会的大背景下,农村法制建设是保证社会主义新农村建设的顺利进行的重要条件,也是建设社会主义法治国家的迫切任务,农民亲历亲闻的每一法律事件对他们法律意识的培养都起着至关重要的作用。如果法律能够得到遵守,或者纠纷能够通过法律手段得到有效解决,他们对法律的信任感就会增强。如果纠纷不能通过法律手段得到及时有效、公平公正地解决,就会消减他们对法律的信任。法律信仰的消退与丧失,是社会主义新农村法制建设的极大障碍。

3 建立和完善我国社会转型时期农村纠纷的解决机制

要保证社会主义新农村建设的顺利进行,应结合社会转型时期农村纠纷的新特点,建立和完善我国社会转型时期的农村纠纷解决机制。建立和完善这一机制,主要应从以下几方面着手:

3.1 预防机制的建立和完善

农村纠纷的预防机制包括减少纠纷产生的预防机制和控制纠纷萌芽发展的预警机制,这一机制的建立能够减少农村纠纷的发生,将纠纷尽量控制在萌芽状态。

(1) 建立和完善减少纠纷产生的预防机制

减少农村纠纷的产生,应该从经济、文化、社会多方面着手。

第一,加快农村经济的发展。现阶段我国的主要矛盾仍是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,矛盾的主要方面是“落后的社会生产”,而农村的社会生产尤其落后。经济是基础,加快农村经济的发展,提高农民的生活水平,才能消除农村纠纷产生的诱因,才是治本之策。加快农村经济发展的措施主要包括:促进以粮食生产为主的农业综合生产能力的提高,促进粮食生产稳定发展;通过加

强农产品基地建设等手段大力推进农业产业化经营;大力发展农村第二、第三产业,重视非农产业的发展及其产业链条的延伸;鼓励发展农村各类专业合作组织;解决好农村富余劳动力的出路问题^[7]。

第二,加强农村文化建设。农村中存在的一些不良文化引发纠纷的产生,主要表现为:固守“小富即安,不富也安”的思想,不思进取,游手好闲,惹是生非;道德意识滑坡,精神生活空虚,封建迷信、“黄赌毒”泛滥;宗族势力抬头,把持一方,恃强凌弱,严重干扰村民生活;家庭伦理道德丧失,家庭暴力、离婚、遗弃和虐待老人等问题成为农村比较严重的社会问题^[8];法律维权观念淡薄,“厌讼”心理根深蒂固,采取非理性手段维权^[9]。加强农村文化建设,具体措施包括采取广播、电视、走访、会议等形式宣传民主意识、法治意识、竞争意识等,同时结合典型事例帮村民树立正确的权利义务观念,使村民正确处理个人与个人、个人与集体、个人与国家的关系。此外,还可以有计划组织农民工外出务工、开阔眼界、增长见识,同时抓好农村干部作风建设,给村民树立好的榜样。

第三,保证社会扶助政策落实到位。近几年来,党中央、国务院十分关注“三农”问题,出台了一系列惠农政策,给予农民多项补贴。但是由于各种原因,这些惠农政策在基层的落实大打折扣,引发了农民的不满以及纠纷的产生。因此,要减少农村纠纷的产生,必须认真落实各项惠农政策,保证农民切实享受优惠,安居乐业。此外,还要进一步完善农村社会保障体系,使农民病有所医、老有所养,消除农民的后顾之忧,投入更多的精力到新农村建设中来。

(2) 建立和完善控制纠纷萌芽发展的预警机制

一方面,要在农村建立渠道通畅、网络严密的纠纷监测机制。按照及时、准确、全面的要求,建立灵敏、高效的情报信息网络,切实做到纠纷的早发现、早报告、早控制、早处置^[8]。

另一方面,面对社会的瞬息万变,相关部门需要时刻关注社会经济、文化、政治事件对农民、农村的影响,迅速出台相关政策和采取相关措施。比如,此次由美国次贷危机引发的世界金融危机,使我国许多企业开始裁员与变相减薪,农民工首当其冲的成为被裁减对象。以江西省为例,截止 2008 年 11 月底,江西已有 33.16 万外出务工人员返乡,占外出务工人员总数的 4.86%^[10],这其中,农民工占了绝大部分,而这股裁员风还将持续。在这种经济形势下,农民工与用工企业、政府将产生新的纠纷。针对此,各地政府应迅速反应,出台应对措施。可以说,在社会转型时期,谁把握了时代脉搏,谁掌握了最新信息,谁就能第一时间发现和控制纠纷萌芽。

3.2 处理机制的建立和完善

农村纠纷处理机制的建立和完善,要实现的目标是处理纠纷及时、科学、公平公正。要达成这一目标,可以从政治、法律、民间组织等方面着手。

(1) 政治处理机制的完善

从形式上看,我国公民解决纠纷的政治途径是多元的,包括人民代表大会制度、政治协商制度、信访制度、行政领导接待制度等。根据纠纷内容的不同,人们可以选取不同的政治途径来解决纠纷。但是对农民这种弱势群体而言,既有纠纷政治处理制度大多只是“堂中摆设”,他们很难通过这些制度有效地表达自己的利益^[12]。因此,应该全面深入地完善这些政治处理机制。如通过整合信访资源、完善信访工作制度、树立法治信访观念,统一立法、推进信访工作法治化,建立信访委员制度等手段改革和完善信访制度。

(2) 法律处理机制的完善

法律具有告示、指引、预测、教育、强制等作用。法律的告示和预测作用使民众在纠纷产生前能够预见到不当行为带来的后果,从而规范自己的行为;法律的强制作用使当事人在纠纷实际发生后,考虑将承担的法律后果,尽量将矛盾控制在法律允许的范围内;法律的教育作用使得当事人在承担法律责任后还在内心长鸣警钟,并且能对其他社会成员产生警示作用。因此,要完善我国转型时期农村纠纷的解决机制,在法律方面我们要有所作为。具体的做法是:继续深入开展法制教育,提高农民的法律意识,培养农民对法律的信仰;不断完善现有法并根据社会变化出台新的法律,实现有法可依,保障农民权益的合法性;完善农村法律援助体系,加强乡镇司法所建设;开展法律援助活动,由律师提供免费法律咨询;乡镇司法调解中心

积极探索就地、及时化解矛盾纠纷的有效机制;降低诉讼的物质与时间成本,使农村纠纷主体想通过诉讼手段解决纠纷时,不会因为难以支付诉讼费用与耗时过长而放弃对诉讼手段的选择,真正实现纠纷解决机制选择的公平性与合理性^[12]。

(3) 民间处理机制的完善

虽然国家力量仍是一种强大的、通过正式制度发挥作用的力量,但民间的力量同样不可小视,它已开始介入社会各种重要的活动中,成为独立于国家力量的一种自下而上的力量,对社会的运作产生重大的影响^[13]。在农村纠纷解决机制中亦如此,要完善农村纠纷解决机制,需要完善民间处理机制。主要措施包括:建立健全村民自治制度,保证村民依法行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利,让广大村民享有充分的知情权、参与权、选举权和监督权;建立一些其他群众性自治组织,如调解会、红白喜事会、禁赌会等,充分利用老党员、老村民在群众中的威望,发挥他们对家庭纠纷、邻里纠纷、宅基地纠纷、山林田地纠纷等民事纠纷的调解作用,尽量做到纠纷不出村^[14]。

3.3 善后机制的建立和完善

农村纠纷的善后机制,主要指农民权益受损后的救济机制。农民群体是弱势群体,在现实中话语权有限,因此,要建立强有力的救济机制,保证纠纷发生、农民权益受损后,救济及时到位。

当前,我国农民面对的主要救济问题有:征地补偿款的发放;国家赔偿费用的发放;农民工工伤赔偿发放;农民工工资的及时发放。农村纠纷善后机制的建立和完善,就是需要保证这些款项的确实到位。以国家赔偿为例,国家赔偿对利益受损农民的救济作用不言而喻,然而现实中受害人申请国家赔偿阻碍重重,所获赔偿又少得可怜,国家赔偿费的执行力度更是令人失望,国家赔偿法甚至被人戏称为“国家不赔法”。值得庆幸的是,这部被寄予“大修”期望的法律,近期终于迎来了全国人大的首次审议。对于其他与农民生计息息相关的征地补偿款、工伤赔偿款、农民工工资等,我们也希望立法完善步伐加快,其执行力度得到更有力的保证,早日建立完善的农民权益受损后的救济机制。

除农民权益受损后的救济机制外,建立和完善农村纠纷善后机制的还应该注意以下几点:第一,农村纠纷产生后,即使解决,也容易在当事人心中留下阴影,因此,需要做好纠纷后的心理安抚工作。第二,纠纷的处理往往是治标不治本,纠纷处理完后,还应该分析纠纷产生的深层次原因,对纠纷当事人进行道德、法律方面的教育,尽可能的防止纠纷的再度发生,实现农村社会的稳定和谐。第三,相关部门在发现纠纷萌芽、处理纠纷的过程中会形成一定的经验,这些经验是更好处理今后纠纷的宝贵财富,应该对这些经验进行及时的理论总结与完善。

从预防、处理、善后三个阶段建立和完善农村纠纷解决机制后,在运用时要懂得因地制宜、因时而异,坚持灵活原则,只有这样,才能最有效地解决社会转型时期我国农村的各种纠纷。

4 结语

完善的农村纠纷解决机制是能够迅速应对社会变化的长效机制,该机制的建立可以减少纠纷发生、控制纠纷萌芽发展、公正处理纠纷、将纠纷的不良影响控制在最低程度,是进行社会主义新农村建设与构建和谐伟大工程的必经之路。社会的进步,需要我国农村纠纷解决机制的不断发展,相信通过各方的共同努力,社会转型时期我国的农村纠纷解决机制将不断趋于完善。

参考文献:

- [1] 陈 林·社会转型期农村社会控制体系的薄弱与弥补[J].理论与改革,2004,(6):69—72.
- [2] 于建嵘·土地问题已成为农民维权抗争的焦点[J].调研世界,2005,(3):22—23.
- [3] 中新网·农民工数量已超城镇居民构成的传统产业工人[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/04/content_4917714.htm, 2006-08-04.

- [4] 中国新闻网. 中国户籍改革条件已基本成熟 十二省份“试水” [EB/OL]. <http://news.163.com/07/0509/05/3E1DKVBT000120GU.html> 2007-05-09.
- [5] 于建嵘. 土地问题已成为农民维权抗争的焦点 [J]. 调研世界, 2005, (3): 22-23.
- [6] 陈湘清. 从化解农村法律纠纷入手努力创建和谐农村 [J]. 广西青年干部学院学报, 2005, 15(6): 62-63.
- [7] 陈铁丽. 从三个层面认识加快农村经济发展问题 [J]. 学习论坛, 2007, 23(4): 37-39.
- [8] 永州市政协调研组. 关于农村矛盾纠纷防范与化解的调查报告 [EB/OL]. <http://www.hnyzzx.gov.cn/article.html?id=71725>, 2007-08.
- [9] 宋 梅. 农村纠纷解决方式探析 [J]. 兰州学刊, 2008, (2): 108-111.
- [10] 中国江西新闻网. 江西 17条措施安置返乡农民工 [EB/OL]. http://ce.jxcn.cn/c/1_4/08121109205057048.html 2008-12-11.
- [11] 李 莎. 农民工权益表达中的行动选择研究 [D]. 济南: 山东大学, 2007.
- [12] 杨彦增, 栗远荣. 农村纠纷解决之困境及对策 [J]. 沈阳教育学院学报, 2008, 10(2): 76-78.
- [13] 彭红艳, 刘伦文. 国家与乡村关系视野下的新农村建设 [J]. 湖北社会科学, 2007, (2): 52-55.
- [14] 闫 磊. 关于新形势下农村纠纷多元化解决机制的构建 [J]. 华章, 2008, (8): 56-57.

On Settling Mechanism of Disputes in Rural Area of China during the Period of Social Transformation

WANG Ying LI Yuhua

(School of Humanities and Social Sciences East China Jiaotong University Nanchang 330013, China)

Abstract: In the period of social transformation, due to the conflict of the old system and new system, disputes in rural area of our country take on new characteristics. Disputes in rural area have a great influence on building of a new socialist countryside. To make building of a new socialist countryside of our country go smoothly, we should combine the new characteristics of disputes in rural area of our country in the period of social transformation and establish and improve the settling mechanism of disputes in rural area in terms of prevention, treatment and rehabilitation.

Key words: period of social transformation; disputes in rural area; settling mechanism; building of a new socialist countryside

(责任编辑: 王建华 李 萍)