



.....
..... NONGCUN JICENG ZHILI FAZHIHUA DE
LILUN YU SHIJIAN

农村基层 治理法治化 的理论 与实践

曹贤信 何远健 左群

著



● 教育部人文社会科学重点研究基地项目（17JJD77020）资助

农村基层治理论法治化的 理论与实践

曹贤信 何远健 左群 著



◆ 江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村基层治理法治化的理论与实践/曹贤信,何远健,左群著. —南昌:江西高校出版社,2018.1

ISBN 978-7-5493-6624-8

I. ①农… II. ①曹… ②何… ③左… III. ①农村—法治—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 006862 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
总编室电话	(0791)88504319
销 售 电 话	(0791)88511423
网 址	www.juacp.com
印 刷	虎彩印艺股份有限公司
经 销	全国新华书店
开 本	700mm×1000mm 1/16
印 张	12.25
字 数	180 千字
版 次	2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5493-6624-8
定 价	28.00 元

赣版权登字-07-2018-50

版权所有 侵权必究

图书若有印装问题,请随时向本社印制部(0791-88513257)退换

前 言

法治是治国理政的基本方式。习近平总书记指出：“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”全面推进依法治国是为了推进国家治理体系和治理能力现代化，法治是国家治理体系和治理能力的集中体现和重要依托。在我国法治建设全局中，基层的依法治理具有基础性的地位和作用。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。十九大报告指出：“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。”必须大力推进基层治理法治化，这对于全面推进依法治国、维护人民群众合法权益、实现基层社会和谐稳定、实现国家治理体系和治理能力现代化，都具有重要意义。

农村基层治理的实质就是实现农村社会纠纷的消解，其核心是克服农村利益失衡，以达到保障农民权益、构建和谐农村的治理目标。农村基层治理的对象是农村公共事务，其可分为农村公共物品、公共资源、公共服务三类事务。在治理农村公共事务的过程中，必然会出现各种不同的纠纷。以纠纷内容的不同为标准，可将农村公共事务治理中出现的纠纷细分为公共物品、公共资源、公共服务三类纠纷。当前，农村基层治理既有成功经验，也存在政府权力失范、农村权利贫困与政社沟通缺乏等问题。在推进依法治国的当下，农村基层治理更应体现法治思维和法治

方式。首先,基层是全面建设法治国家的根基,实现农村基层治理法治化是大势所趋。就当前我国社会发展的现状来看,社会纠纷更加集中地体现在基层。农村基层治理法治化直接关系到法治国家的建设以及国家的长治久安。其次,由于农村经济利益多元化与阶层结构多样化格局的形成,传统的“熟人社会”逐渐被“陌生人社会”代替,这进一步瓦解传统社会的人治基础,倒逼农村社会推进依法治理。再次,随着农村市场经济的壮大,悄然改变着“乡土中国”,这就必然使得基层司法转而追求普适化的法治。最后,在农村市场化程度提高的同时,纠纷也将随之增多,农村基层治理法治化内含着保障公民权益及程序正义等价值的法治方式,为实现农村善治提供了可靠选择。农村基层治理的法治化,既要体现出其区域性、长期性、基础性,也要契合法律至上、良法之治、保障人权、司法公正、依法行政等应然目标。

在大力推动“法治中国”建设的大背景下,积极探索加快实现农村基层依法治理的合乎实际、科学合理的路径是当务之急,尤其要注意选择实体权利分配和程序保障双管齐下的法治化路径。因为消解农村社会纠纷,既要推动农村实体权益保护的法治化,同时也离不开程序法治的支持。在实体上,通过采取夯实农村基层治理的公共物品基础、盘活农村基层治理的公共资源收益、保障农村基层治理的公共服务供给等多方面的措施,实现对农村公共事务的依法治理,做到扩大农民权益“蛋糕”、克服农村利益失衡,从而有效地消解农村社会三大纠纷。在程序上,需要完善农村基层治理的多元解纷机制,通过积极发挥农村党政机关引领作用、完善农村多元便民调解与土地纠纷仲裁制度、建立农村便民诉讼联系机制、建构农村纠纷行政化解机制等多方面的措施,切实维护农民权益。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》从“创新社会

治理体制”的高度,提出了“改进治理方式”“激发社会组织活力”“创新有效预防和化解社会矛盾体制”“健全公共安全体系”等四方面的措施。从层级划分角度看,要实现农村基层治理的法治化,就必须落实农村基层依法治理的县域实践,即以县域社会治理规划为中心,深入贯彻落实党中央对“创新社会治理体制”的措施要求,通过明确县域社会治理的“四个最”、确立县域社会治理的“5+2”框架、全过程体现社会治理的县域经验等原则和措施,努力消解社会纠纷、回应农民最关心的利益问题,以达到保障农民权益、维护农村和谐之治理目标。

综上所述,本书在剖析农村基层治理对象、治理方式及治理法治化必要性的基础上,从实体权益保护和程序保障两个方面提出了推进农村基层治理法治化的路径和对策,并就其县域实践提出了具体建议。如何“推进基层治理法治化”的研究应是多方位、多角度的,本书的这种研究只是尝试性的,希望对以后此类选题的理论研究和实践操作有所裨益,欢迎读者批评指正(联系邮箱:caoxianxin88@163.com)。

需要说明的是,本书系2017年度教育部人文社会科学重点研究基地赣南师范大学中国共产党革命精神与文化资源研究中心重大项目“习近平总书记社会治理思想与我国乡村社会治理创新研究”(17JJD77020)阶段性成果,亦系赣南师范大学重点学科协同创新团队项目和赣南师范大学应用法学研究中心项目成果。

著 者

2017年11月

目 录

绪 论	(1)
一、研究目的与研究意义	(1)
(一) 研究的目的	(1)
(二) 研究的意义	(2)
二、研究视角与研究对象	(4)
(一) 以法治中国理论为研究视角	(4)
(二) 以农村公共事务为研究对象	(7)
三、国内外研究现状述评	(9)
(一) 国外研究现状述评	(9)
(二) 国内研究现状述评	(13)
 第一章 农村基层治理的理论剖析	(18)
一、农村基层治理的实质与核心问题	(19)
(一) 农村基层治理的实质:消解社会纠纷	(19)
(二) 农村基层治理的核心:克服利益失衡	(21)
(三) 农村基层治理的目标:保障农民权利	(23)
二、农村基层治理对象的界定与划分	(26)
(一) 农村基层治理的公共物品纠纷	(27)

2 农村基层治理法治化的理论与实践

(二)农村基层治理的公共资源纠纷 (28)

(三)农村基层治理的公共服务纠纷 (29)

第二章 农村基层治理的现状审视与法治诉求 (32)

一、农村基层治理的现状审视 (32)

(一)失范的政府权力 (33)

(二)贫困的农民权利 (35)

(三)缺失的政社沟通 (37)

二、农村基层治理的法治诉求 (39)

(一)全面推进依法治国的内在要求 (39)

(二)应对农村社会变化的基本需要 (41)

(三)实现农村持续发展的必然要求 (42)

(四)化解农村社会纠纷的坚强保障 (44)

(五)生成农村法治价值的应然之举 (45)

第三章 农村基层治理法治化的困境与应然面向 (47)

一、不彻底的村民自治 (47)

(一)村民自治权内容不清晰 (48)

(二)“两委”关系不协调 (50)

(三)“乡村”关系不协调 (51)

二、不坚定的法治信仰 (52)

(一)法治信仰的基层意义 (52)

(二)农村依法治理的障碍 (53)

三、不给力的不动产权益 (55)

(一)不动产统一登记与农村基层治理法治化 (55)

(二)农村不动产统一登记的困境及原因分析	(56)
四、不到位的生态环境保护	(59)
(一)农村环保法律不彰	(60)
(二)村民环保意识不强	(61)
五、农村基层治理法治化的应然面向	(62)
(一)农村基层治理法治化的应然特征	(62)
(二)农村基层治理法治化的应然目标	(63)

第四章 农村基层治理法治化的路径与对策

一、夯实农村基层治理的公共物品基础	(73)
(一)深入推进农业法治建设	(74)
(二)健全农村利益协调机制	(78)
(三)完善农村利益表达机制	(80)
(四)引导农民自觉践行法治	(82)
二、盘活农村基层治理的公共资源收益	(84)
(一)落实农村土地依法登记	(85)
(二)改革农村集体产权制度	(88)
(三)完善农村土地征收制度	(90)
(四)积极推进农村环境治理	(92)
三、保障农村基层治理的公共服务供给	(96)
(一)加强农村自治组织的制度建设	(96)
(二)提高农村民间组织的服务能力	(104)
(三)完善农村法律服务的体系建设	(106)
四、完善农村基层治理的多元解纷机制	(108)
(一)发挥农村党政机关引领作用	(109)

4 农村基层治理法治化的理论与实践

(二)建立健全农村纠纷预警机制	(115)
(三)完善农村多元便民调解机制	(117)
(四)建立农村便民诉讼联系机制	(118)
(五)完善农村土地纠纷仲裁制度	(120)
(六)建构农村纠纷行政化解机制	(121)

第五章 农村基层治理法治化的县域实践

——以县域社会治理规划为中心	(125)
一、明确县域社会治理的“四个最”	(126)
二、确立县域社会治理的“5+2”框架	(129)
(一)关注民生,夯实社会治理基础	(129)
(二)以人为本,创新政府善治体系	(133)
(三)激发活力,形成社会共治体系	(139)
(四)促进参与,健全基层自治体系	(143)
(五)化解矛盾,促进社会安定有序	(148)
(六)推行法治,提升依法治理能力	(159)
(七)完善措施,强化社会治理保障	(164)
三、全过程体现社会治理的县域经验	(168)

结 论	(171)
--------------	-------

参考文献	(174)
------------	-------

绪 论

一、研究目的与研究意义

(一) 研究的目的

1. 使农村更加和谐有序

十八大以来,党中央越发鲜明地突出法治作为治国理政基本方式的意义,主张积极加快法治国家建设,实现国家各项工作的法治化。在此大背景下,理所当然应推进农村基层治理法治化。事实上,以法治代替人治的方式治理经济新常态下的农村地区,将更加有利于实现农村和谐有序。原因在于,随着改革的深入推进,农村地区利益多元化趋势越发明显,构筑在利益关系和契约关系之上的“陌生人社会”逐渐形成。这意味着传统上崇尚个人权威的人治方式已不足以解决较之以往更加复杂的纠纷,农村急需一种更为公正、稳定的裁决机制。因此,意欲保持农村和谐,就需要引入具备定纷止争功能的法律机制,并将其置于有效治理农村的地位固定下来。总之,法治将不仅为社会成员平等地参与社会治理设定具体的准则,而且为众多的纠纷提供化解依据与规则,是推进社会和谐的有效武器。就此来看,不管是化解农村纠纷抑或是增进农村和谐、保持农村稳定,都内含着实现依法治理的要求。

2. 让法治观念深入人心

在传统的中国农村地区,国家正式法律从未成为社会控制的唯一途径,而蕴含在乡村社会之中的民间法(礼俗、习惯、族规等)则成为最主要的调整方式。因此,实现农村基层依法治理,使法治成为人们解决纷争、平衡利益的标准,将有助于改变农村地区“信访不信法”的局面,进而有利于摆脱法律在农村被束之高阁的境地。此外,在利益多元化、复杂化趋势日益明显的背景下,农村法治建设进程的加快,不仅有助于化解农村纠纷、增进农村和谐,而且具有这样的效果:法治维护人们正当利益的实例将对他人产生示范、激励的作用。长此以往,由于人们法治意识的普遍增强,法律将理所当然地发挥主导作用,实行法治必然成为治国理政的最优选择。^①农村基层治理亦然,人们将日益形成加快农村法治进程并自觉践行法治的共识。我国正在通往法治,不管国人对国家政治法律实际或趋势怎样评价、做怎样的预测,“法治”已然化身为人们的信仰,正如以往国人对“革命”、如今对“改革”的信仰一样。^②

(二)研究的意义

“推进基层治理法治化”是党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》做出的重大战略部署,也为学界研究农村法治问题提供了更全面的对象。本书对农村社会治理中产生的法治问题展开研究,具有理论上的法治解构意义和农村社会治理模式的法治建构意义。

^① 张文显:《法治化是国家治理现代化的必由之路》,载《法制与社会发展》2014年第5期,第9页。

^② 苏力:《送法下乡:中国基层司法制度研究》,中国政法大学出版社2000年版,第1页。

1. 农村法治问题的理论解构意义

基层法治建设是依法治国方略的基础,与国家法治的成败密切相关。^①其中,农村作为其中的薄弱一环,应当得到更多的关注。农村是否稳定对国家的政治状况意义重大,因为假若将城市喻为政治现代化的源泉,那么农村则是政治稳定的根本。^②在农村经济社会转型时期,保持农村稳定的秩序离不开推进农村法治建设,而农村法治建设应着重解决阻碍农村法治建设的突出、核心问题。农村基层治理的实质是各类纠纷的防范及化解,而消解社会纠纷的核心在于保持农村利益的大体均衡。进一步讲,保持农村利益的大体均衡又在于实现农民的权益得以满足。因此,如何满足农民的权益需求就在很大程度上构成了农村法治建设的突出问题。实现依法治理就能够有效地协调农村社会的各种权益关系,进而解决农村各类问题与纠纷。

2. 农村治理模式的法治建构意义

随着农村地区市场经济的逐渐发展、壮大,农村纠纷也必将随之增多,这是客观规律的体现。正是此客观现象的存在,使得如何解决农村纠纷成为一个不容忽视、影响重大的问题。在此之前,基于农村经济落后、结构单一、人员稳定等特性,人治手段足以解决发生于农村地区的纠纷,并能维持社会稳定。这一局面随着农村经济的进一步发展而越发无以为继,人治手段解决农村纠纷的方式逐渐让位于法治。而产生这一变化固然有农村经济发展的原因,但人治相较于法治的劣势更是造就该变化的“罪魁祸首”,因为相较于人治,法治在明确、稳定性等方面优势明

^① 李占宾:《基层治理的现实困境及法治化路径》,载《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2016年第1期,第18页。

^② [美]亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社2015年版,第361页。

显。正因如此,使得它成为契合当今社会特点的基本治理模式。^①应当看到,推进农村基层治理法治化有助于扭转农村传统上重人治、轻法治的局面,具有构建新的农村基层治理模式的重大意义。这是因为从实践经验来看,法治就被证明为人类社会的经过长时间发展后摸索出来的一类科学的社会治理方式。因此,推进农村基层治理法治化对于治理新模式的构建具有重大意义。

二、研究视角与研究对象

(一)以法治中国理论为研究视角

法治中国是人类法治文明在当代中国的重大实践和创新发展,是传承复兴中华法文化优秀传统文化的历史新起点,是中国特色社会主义和中国梦的重要组成部分,是推进国家治理现代化和法治化的重要内容,是对改革开放以来法治建设“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”基本方针以及依法治国、建设社会主义法治国家基本方略的全面继承、战略升级和重大发展。^②作为指引我国法治建设的指向标——“法治中国”,自提出以来,广大学者对其内涵展开了深入的研究并取得了丰硕成果。学者们主要从整体、主客体、时空等角度出发来理解“法治中国”的内涵,^③在很大程度上为本书更好地理解该内涵提供了便利。基于现有学说,本书拟采“整体状态说”来理解“法治中国”,其内涵具体体现在两个词的使用和搭配上:其一,“法治”二字是法律处于完备状态的体现,其表

① 王利明:《中国为什么要建设法治国家?》,载《中国人民大学学报》2011年第6期,第62~63页。

② 李林:《依法治国与推进国家治理现代化》,载《法学研究》2014年第5期,第16页。

③ 赵媛媛、黄迪民:《“法治中国”建设中的基层治理法治化》,载《青海社会科学》2015年第4期,第88页。

明具有普遍性、规范性效力的法代替了人情世故已成为驻在人们心中的“神”。当解决纠纷、处理问题时,人们不再试图“走关系”“找熟人”。其二,“中国”二字则是范围、领域的整体表征,其揭示出前述的状态为发生、出现在“中国”范围、领域内,它是涵盖了各行业、部门、区域等的整体概念。法治中国就是遵循宪法法律的规定治理国家与社会事务。^①因此,“法治中国”是一种在中国各领域出现的自觉依靠、运用法律来解决各类纠纷、处理各类问题,同时法治理念根植于人们心中且被人们高度信仰的状态。当然,要达至这一状态,离不开农村基层治理的法治化。只有农村的治理实现了法治化,才能建成完整意义上的“法治中国”。将“法治中国”理论作为研究视角,就必须充满法治意识。中外法治建设的实践证明并且将继续证明,法治是一项庞大的系统工程,除了需有完备的正式法律制度外,还务必在全社会形成法律至上、权利与权力依法行使等法律观念。^②这与实现农村基层依法治理的主张不谋而合。我国作为一个农业大国,决定了农村基层依法治理在“法治中国”建设进程中有着特殊的地位。此外,受历史和现实等因素的影响,“法治中国”建设的重难点都在农村。因此,接受“法治中国”理论的引导,加快农村法治进程,促成和谐的农村法治系统,维护广大农民的正当权益,进而建设和谐农村,必然是“法治中国”建设的重要任务。综合而言,农村基层治理法治化是“法治中国”建设的基础,实现“法治中国”的瓶颈在于农村基层。

1. 农村基层治理法治化是“法治中国”建设的基础

基础不牢,地动山摇。在建设“法治中国”的过程中,尤其应当夯实基础工作。建设“法治中国”是一项宏伟的工程,它不仅要求城市实现法

① 李昌麒主编:《中国农村法治发展研究》,人民出版社2006年版,第9页。

② 张文显主编:《法理学》,高等教育出版社1999年版,第184页。

治化,更注重农村基层治理法治化的实现。假若将“法治中国”看成一幢高楼大厦,那么农村基层治理法治化就是撑起这幢大厦的地基。“推进基层治理法治化”特别需要推进农村基层治理法治化,因为相对城市而言,农村基层治理法治化的实现更具难度和挑战。农村生存环境相对封闭,人治传统观念浓厚,易导致法治进村的宣传工作成效甚微。在此背景下,扭转农村的人治现状,实现农村基层治理法治化,理所当然地成为“法治中国”建设过程中的基础性工作。此外,由于目前我国大半人口依然居住在农村,且这一趋势在未来较长时间内仍将延续,而法治建设的落脚点就在于以人为本、促进人的全面发展,因此,这也决定了“法治中国”建设的基础必然在农村。总之,农村基层治理法治化是支撑起“法治中国”大厦的地基,它若缺失,必将导致“法治中国”建设成为无源之水、无本之木。

2. “法治中国”建设的瓶颈是农村基层治理法治化

“法治中国”是一种法治高度发展后呈现出来的状态,但它并不是一蹴而就的,而是经过长时间孕育、质变的结果。根据马克思主义关于量变和质变关系的方法论可知,在事物变化发展的过程中,人们应当重视量的积累、不失时机地促成飞跃,从而实现它的质变。由于“法治中国”是我国法治建设质变的结果,就此而言,积极促成它的实现离不开量的积累,夯实基础之后寻求质的突破。在建设“法治中国”伟大征程中,所谓量的积累除要求构建完善的法制外,还注重法律的执行、适用、遵守等方面的效果,而实现这一目标的基础或瓶颈就在农村。这意味着我国的法治建设务必高度重视农村法治建设情况,积极寻求农村基层依法治理的途径、方式,并着力解决阻碍农村法治建设的突出、核心问题。

受多方面因素的制约,农村法治建设已然成为“法治中国”建设的基

础部分,除此以外,其亦是建设“法治中国”的主要问题和瓶颈所在。农村是全面推进依法治国进程中矛盾和问题的集中爆发区,其法治建设面临诸多的困难和问题。在这一建设过程中,首先应当注重发挥法治信仰的引领作用,^①以加快法治建设的进程。应当看到,农村法治建设与农村基层治理法治化在内涵上是同义的,因为法治建设的目的就在于使人们持续、自愿地遵守法律,法治最终到达一种被人信仰的程度,从而实现依“法”治理。综上所述,农村基层治理法治化不但是“法治中国”建设的基础,还是实现“法治中国”的瓶颈所在。

(二)以农村公共事务为研究对象

公共事务是政治学、公共管理学及社会学等学科的专属概念。应当看到,公共事务是社会治理的对象,农村基层治理亦然。关于公共事务,它是一个与私人性事务和营利性事务相对应的总体性概念。^②有学者认为,它是指为了满足社会绝大多数成员需要,使其共同利益得以彰显并普遍受益的事务。^③当然,以它的性质为标准,可划分为国家、政府及社会三类公共事务。毫无疑问,农村基层治理的对象即为公共性、社会性特征明显的社会公共事务。就此而言,这些事务都不是纯私益的问题,而是超出农村个体或家庭范畴、带有可能影响农村整体和谐的公共性色彩,本书的研究对象亦体现于此。应该说,公共事务在农村社会生活中居于中心地位,其与农民直接利益联系紧密,它的有效治理是保持农村和谐的关键因素。目前来看,农村法治发展中暴露出的问题主要是农村

① 陈冀平:《谈谈“法治中国”建设——学习习近平同志关于法治的重要论述》,载《求是》2014年第1期,第15~18页。

② 李延均:《公共服务及其相近概念辨析——基于公共事务体系的视角》,载《复旦学报(社会科学版)》2016年第4期,第169页。

③ 周义程:《公共利益、公共事务和公共事业的概念界说》,载《南京社会科学》2007年第1期,第80页。