

# 论法治乡村建设中村级组织的纠纷解决能力

印子

**摘要** 在法治乡村建设中,村级组织的纠纷解决能力体现为综合运用多种解纷资源有效化解乡村日常社会纠纷的能力。从纠纷解决的法治实效看,村级组织的纠纷解决能力面临挑战,不少乡村纠纷的解决效果并不理想。在乡村社会关系松弛的背景下,乡村治理形态的科层化不利于村级组织解纷治权的累积,削弱了村级组织解决纠纷的能动性。在解纷能力的构成上,村级组织的纠纷解决能力应包含契合乡村纠纷特性的解纷适配能力、满足乡村纠纷解决需求的解纷回应能力和促成解纷资源有效供给的解纷供给能力。为此,村级组织纠纷解决能力的建设不仅要充分发掘蕴藏于乡村社会内部的本土资源,还应当着力增强对解纷资源的统筹和整合,具体包括建构有助于激活解纷资源的解纷治权累积机制、提高多元解纷资源供给与解纷需求之间的适配度、以综合统筹为公共法律资源增效赋能。如此,村级组织的纠纷解决能力才能获得实质性提升,法治乡村建设中社会矛盾有效化解在基层的治理目标才有望达成。

**关键词** 法治乡村建设;乡村纠纷;村级组织;纠纷解决能力;解纷资源;治理有效

**中图分类号** D90 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2025)06-0178-09

**基金项目** 中央高校基本科研业务费资助项目(CCNU25ZZ008)

2020年,《中央全面依法治国委员会关于加强法治乡村建设的意见》明确提出要健全乡村矛盾纠纷化解机制,努力将社会矛盾纠纷化解在基层。2021年,《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出要加强基层治理能力建设,并重点部署了农村基层组织建设和乡村法治建设。在法治乡村建设中,健全乡村矛盾纠纷化解机制是核心内容,村级组织层面的法治建设具有不可替代的基础性意义<sup>[1]</sup>(P42-63)。2024年,党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,提出完善推进法治社会建设机制,健全社会治理体系,这进一步凸显了将社会矛盾化解在基层的战略意义。在乡村纠纷解决体系中,村级组织位于基底位置,理应在社会矛盾纠纷化解中发挥基础性作用。因此,村级组织解决纠纷能力的高低成为衡量法治乡村建设成效的标尺。基于乡村纠纷解决案例的呈现,本文将分析村级组织纠纷解决能力的法治实效,着重辨析村级组织纠纷解决能力的构成,提出提高村级组织纠纷解决能力的建设方案。

## 一、问题的提出

在法治乡村建设中,纠纷解决能力属于基层治理能力的核心范畴。如果充分考虑村级组织在乡村纠纷解决体系中的基础性位置,村级组织的纠纷解决能力建设在乡村社会秩序建构中具有必要性和紧迫性。党中央历来高度重视村级组织建设,将村级组织放置于基层治理体系建设的核心位置,将村级组织作为维护社会稳定、解决社会矛盾的基本抓手<sup>[2]</sup>(P91-107)。关于村级组织的纠纷解决能力,学界缺乏深入的系统性研究,相关研究主要秉持的是国家政权建设的理论思路和乡村司法的理论思路。

国家政权建设理论思路的代表性观点源于苏力的著作《送法下乡：中国基层司法制度研究》。苏力指出，在国家权力下乡的过程中，村干部因具备地方性知识而成为国家权力得以发挥作用的载体。村干部不仅为国家权力的落地提供必要的辅助，也顺带获得了体制性权力，进而有助于促进乡村纠纷的化解<sup>[3]</sup>(P27-53)。显然，苏力秉持的是村庄外部视角，并未深入乡村社会内部观察纠纷解决的过程。在“送法下乡”时期，乡村社会具有较强的封闭性，人口流动的规模和速率远不及现在。这意味着，绝大多数纠纷的解决集中在乡村社会内部，宗族的房头、小亲族的门头、村民小组成为纠纷解决的基本单元。可见，小事不出村是当时纠纷解决的常态，很多乡村纠纷的解决并未上升到行政村层面。这意味着，由于乡村社会内部存在较强的化解社会矛盾的能力，村级组织的解纷功能尚未充分凸显出来。

进入21世纪后，有学者提出乡村司法的理论思路。这种理论思路主张从乡村社会内部理解纠纷的解决要素。乡村司法理论认为，乡村社会处于快速变迁中，纠纷的控制单位从房头、小亲族、自然村、村民小组扩大为行政村，乡村纠纷的解决日益需要国家力量的介入<sup>[4]</sup>(P87-100)。在乡村纠纷解决中，村干部背靠国家所赋予的体制性权力，综合运用人情、面子等方式开展调解，有效化解了大量纠纷，确保了乡村社会秩序的稳定。从这个角度看，村级组织的纠纷解决功能逐渐凸显出来，村级组织具备更加独立的治理功能，成为乡村纠纷化解中不可替代的核心治理主体<sup>[5]</sup>(P34-46)。

当前，村级组织在纠纷解决中处于尴尬境地。农业税费取消后，村级组织的运转一度面临困境，村干部对农民的权威也随着国家权力的后撤而持续减弱。近年来，为了加强基层组织建设，国家开始向农村输入大量公共资源，不断提高村级组织的运转能力，提升了村干部参与村级事务管理方式的正规化程度<sup>[6]</sup>(P82-96)。然而，村级组织在乡村社会中的权威却并未获得重塑<sup>[7]</sup>(P197-204)，村级组织综合运用多元方式解决纠纷的能力有所弱化，这凸显出提升村级组织纠纷解决能力的紧迫性。

在法治乡村建设中，村级组织如何发挥纠纷解决的功能，无疑成为以治理有效为目标的基层法治问题。为此，本文将首先结合实地调查的案例，呈现和分析村级组织纠纷解决能力的法治实效；其次，将归纳村级组织纠纷解决能力的构成；最后，提出强化村级组织纠纷解决能力的制度方案。为便于研究的展开，笔者及其所在研究团队于2023年7月5-24日在鄂中G镇开展驻点调研，收集了丰富的纠纷解决案例，深入了解了乡村纠纷解决的过程<sup>①</sup>。需要说明的是，下文的表述和分析将以上述调研经验所获得的素材作为基础。

## 二、村级组织纠纷解决能力的法治实效

当前，乡村纠纷的形态发生较大变化，这给村级组织的纠纷解决能力带来挑战。以下，本文将基于纠纷解决的个案分析，呈现村级组织化解纠纷的法治实效，并借助纠纷解决实质要素理论来加以解释。

### （一）村级组织的解纷能力面临挑战

在乡村纠纷解决体系中，村级组织因在基层治理体系中的独特位置而发挥重要作用。村级组织之所以能够在纠纷解决中发挥重要作用，不仅是因为村干部掌握了一套乡土知识，也得益于村干部始终身处纠纷解决的“一线”。这里通过一个社会纠纷案例用以说明。

张墩村村民张某前些年因涉罪被法院判了缓刑，事后，张某在村里遭人歧视，他的儿子和妻子也不理他。有一天，张某在自己家门前被邻居王某谩骂。张某听到王某的谩骂后非常生气，便和王某发生了肢体冲突。这时村干部听说后，便立即赶到纠纷现场开展调解。在调解过程中，村干部先是找到了张某的妻子和儿子，积极做通两个人的工作，希望张某的妻儿能够原谅张某，让张某的心态平稳一些。其次，村干部再对王某在言语上的刺激行为进行了说服和教育，并让张某立即对王某进行了道歉。最终，张某得知自己的妻子和儿子开始原谅自己，很快便向王某道歉，这起纠纷便很顺利地得到化解。

<sup>①</sup> 根据学术惯例，文中对地名、人名进行了匿名处理。

这起纠纷从发生到解决,前后总共只用了不到五个小时的时间。对于村干部而言,村级组织化解纠纷的终极目标是促成纠纷的实质性化解,而解决问题的具体过程则需要找准社会矛盾的“牛鼻子”。当村干部回忆自己调解这起纠纷的细节时,他认为最重要的是能够尽快熟悉纠纷事实的前因后果,并且预判纠纷演化的走向及其可能导致的严重后果,然后再因地制宜地运用调解策略来化解纠纷。可见,相比于正式的纠纷解决方式,村级组织在解决纠纷中很容易找到解决问题的关键,并且能够快速援引和整合各种解纷资源,从整体性法治的角度来促进纠纷的实质性解决。

然而,村级组织的纠纷解决能力在基层治理转型过程中面临很大挑战,村干部的制度化权力在纠纷解决中并不能很好地发挥作用。很多时候,村干部可以及时介入纠纷,却无法促进纠纷的实质性化解。例如,张墩村的刘某和李某是邻居,刘某的房子建在李某房子的后面,并处于较高的地势。某年雨季,刘某门前的台面被雨水冲垮。李某便让刘某把冲垮的台面修好,但刘某却坚持认为李某的房屋后门距离台面其实还有半米多的距离,排水沟并没有被堵住,拒绝修建台面。于是,李某便冲进刘某家中,对其进行打骂并砸坏了刘某家中的家具。村干部多次调解无果。后来,刘某自己花了5000元修建了台面,并在门口修建了一面矮墙,意思是眼不见为净。从此至今,两家断交,再也没有任何往来。

乡村社会中出现难以化解的纠纷较为常见,这些纠纷往往因无法快速解决而陷入无解的境地<sup>[8]</sup>(P184-203)。实际上,对于这类纠纷,需要尽可能将其化解在基层。一旦纠纷发生演化,社会矛盾反而会持续升级,等到纠纷进入司法体系后变为疑难案件,则为时已晚。显然,乡村社会中存在的难以化解的纠纷,凸显出村级组织纠纷解决能力存在不足。

## (二) 村级组织解纷能力不足的缘由

想要理解村级组织解纷能力的不足,需要将村级组织的解纷实践放置于基层治理体系的运行过程中加以分析。一般来说,纠纷获得解决包含的实质要素是权威要素、交换要素和说服要素。纠纷获得实质性化解往往是权威要素、交换要素和说服要素综合作用的结果。在三种实质要素中,权威要素是纠纷解决手段成立的前提,这里的权威要素既包括解纷主体对纠纷当事人的权威,也包括解纷过程和纠纷解决结果的权威<sup>[9]</sup>(P92-111)。因此,村级组织的纠纷解决能力理应包含这三种实质要素,且需要足够的权威要素作为支撑,以此来激活不同的交换要素和说服要素来对纠纷当事人产生实质性影响。

在基层治理实践中,村级组织因在乡村社会事务中具有管理性权力,能够对村民形成体制性权威。但是,抽象的体制性权威要在纠纷解决中形成相对于特定个体的权威形态,并能够对纠纷关系中的人和事发挥实质性影响,需要村干部在日常工作中累积足够的治权,获得运用各种资源化解纠纷的能力<sup>[10]</sup>(P22-31)。在具体的纠纷解决场景中,村干部要让村民觉得自己是公正的,村民才能够在内心接纳村干部。这种内心的认同只能依靠村干部在平时工作中积极做事,形成良好的社会声誉,才能得以实现。在此基础上,村干部才能逐渐累积治权,对村民形成足够的权威。

在乡村纠纷解决的过程中,村干部促成纠纷当事人握手言和或各退一步的主要方式是说服。然而,村干部说服纠纷当事人的过程本身就充满不确定性。这意味着,说服的有效性取决于村干部说理的方式,有时村干部一句话就能抓住要害,有时不当的讲理则可能适得其反。在说服过程中,村干部讲理的内容不仅包含了情感、事实和道理,也包含了利益、关系和规则。很多时候,纠纷当事人往往是在村干部澄清利弊后,内心才认同了村干部的一套说法,其中或多或少都包含了纠纷当事人基于功利的考量。

总体上,村级组织解决纠纷能力的不足,可以归结为乡村治权的弱化。当村级组织无法依托村级事务管理形成解纷权威时,纠纷解决的实质要素便难以形成。当前,乡村纠纷发生后,村干部也会及时介入并参与调处,但村干部从纠纷当事人那里得到的反馈往往是:“我为什么要听你的?”这句话实际上意味着村干部在纠纷解决中对村民的权威已经非常羸弱。由于村民在纠纷解决中对村级组织的依附性大大降低,导致村干部无法有效回应纠纷当事人的诉求。此外,村级组织所掌握的物质性资源不足导致其无法有效开展有助于纠纷化解的利益协调,这也极大地妨碍了其自身化解乡村纠纷的能力。

村级组织在纠纷解决中出现的治权不足，源于基层治理形态所发生的结构性变化。当前，乡村治理形态具有村干部职业化、村务工作去人格化的特征<sup>[11]</sup>(P133-146)。在基层治理中，村级组织的运作主要围绕乡镇政府的行政目标来完成。在村级组织科层化的结构下，行政事务变得极为繁杂且很多工作都成为中心工作，这需要村干部耗费大量精力去应对<sup>[12]</sup>(P78-89)。即便村干部主观上希望和村民保持更多互动，客观情况却是村干部根本就没有足够的时间深入乡村社会去和村民开展紧密的联系。易言之，乡村治理形态的变化使得乡村纠纷解决成为村级组织的专门业务工作，而并非嵌入乡村治理之中的综合性工作，这使得村级组织在纠纷解决中越来越脱嵌于乡村社会，导致纠纷解决能力出现严重不足。

### 三、村级组织纠纷解决能力的构成

面对村级组织纠纷解决能力的不足，亟须厘清村级组织纠纷解决能力的构成，以为分析村级组织纠纷解决能力的建设路径奠定基础。在应然层面，纠纷解决能力应该符合乡村纠纷的基本特性，有效回应纠纷解决的基本需求，实现纠纷解决资源的有效供给。以下，本文分别从纠纷特性、纠纷解决需求、解纷资源供给三个方面，归纳和辨析村级组织纠纷解决能力的构成。

#### (一) 契合乡村纠纷特性的解纷适配能力

村级组织的纠纷解决能力不应无的放矢，应该确保村级组织对乡村纠纷的解决能够适配乡村纠纷的基本特性。如果充分考虑到乡村纠纷所具备的琐碎性、风险性、季节性、政策性等基本特性，村级组织的纠纷解决能力构成便包含了如下的契合乡村纠纷特性的解纷适配能力。

第一，村级组织应具备应对带有“琐碎”属性的纠纷的能力。从纠纷发生的事由和冲突的过程看，乡村纠纷很少属于重大、疑难纠纷，很少会牵扯复杂的利益关系，绝大多数纠纷都属于家长里短的小事。相比于需要耗费大量行政资源、司法资源来加以解决的重大纠纷，乡村纠纷总体上是琐碎的。纠纷在基本形态上的琐碎性意味着这类纠纷特别适合运用具有乡土色彩的方式来加以解决。有时候，村干部说出一句带有威慑力的话，便能够快速解决一起乡村纠纷。因此，村级组织应该能够根据乡村纠纷所具备的“琐碎”特性，有针对性地开展纠纷的调处。

第二，村级组织应具备化解纠纷中累积性社会风险的能力。乡村社会纠纷时常和生活中的社会关系裹挟、纠缠在一起。就此来看，某些纠纷的起因并不在纠纷事实之中，而往往在纠纷事实之外。这意味着，乡村纠纷在形成、发展和演化上具有极强的延伸性。因此，有些纠纷即便获得了解决，也只是表面性的，纠纷的症结并没有获得实质性解决。某些乡村纠纷如果长期得不到解决，就会累积在乡村社会之中，并在特定的社会条件下转化为某种社会风险。因此，村级组织的纠纷解决能力应兼顾乡村纠纷所蕴含的社会风险生成特征，有效应对乡村纠纷中的累积性社会风险。

第三，村级组织应具备处置季节性纠纷的能力。乡村纠纷因农业生产、自然灾害等因素而具有明显的季节性。当前，农业生产类纠纷尤其是农地边界方面的纠纷已经大量减少，但是农田灌溉、农业机械作业等方面仍然存在不少纠纷，这些纠纷主要发生在特定的农业生产时节，例如，农民在耕种时节容易因农地边界被侵占而发生口角，农田管理中因病虫害防治缺乏统一性而容易发生争吵，农作物收割时容易出现农机作业上的矛盾，等等。不少乡村纠纷的发生还和特定的自然季节联系在一起。当雨季来临时，山区农村容易发生房屋之间的排水纠纷，往往是居住在地势较低方位的农民会遭受损失，而居住在地势较高方位的农民需要进行赔偿。一旦无法达成共识，便很容易发生口角甚至是肢体冲突。由此，村级组织的纠纷解决能力应当兼容乡村纠纷发生的季节性，具备灵活调整解纷资源以集中应对季节性纠纷的能力。

第四，村级组织应具备处理政策执行类纠纷的能力。乡村纠纷因国家公共资源的输入而表现出较强的政策性。在公共资源落地的过程中，由于资源配置结果的差异化而容易累积社会情绪，例如，申请最低生活保障指标而没有通过的农户会对村级组织有所不满；而在特定公共资源落地的过程中，如垃圾

站建在家附近,又会遭到个人利益受损农户的激烈反对。国家向乡村社会输入公共资源时,理应为乡村治理提供有效的配置性资源,为乡村治权的累积提供基础;一旦公共资源输入不当,反而会有损乡村治理的公共性,甚至催生出难以化解的治理型纠纷<sup>[13]</sup>(P81-93)。这些纠纷都和国家政策的供给高度关联,可以将其归纳为乡村纠纷的政策性特征。所以,村级组织的纠纷解决能力需要适应乡村纠纷发生的政治因素,能够妥善处理乡村社会中的各种政策执行类纠纷。

### (二) 满足乡村纠纷解决需求的解纷回应能力

村级组织在纠纷解决中需要满足乡村纠纷解决的需求。总的来看,乡村纠纷事实的复杂性凸显出解纷手段的综合性需求,纠纷主体在乡村社会生产生活中的相互依存性衍生出解纷效果的实质性需求,而乡村社会的风险化则蕴含着解纷目标的预防性需求。由此,村级组织的纠纷解决能力应当包含满足乡村纠纷解决需求的如下三种解纷回应能力。

第一,村级组织应具备满足解纷手段综合性需求的能力。单个乡村纠纷在体量上可谓微乎其微,但这些纠纷却涉及乡村社会的方方面面,尤其会影响到乡村社会秩序的底层架构。从乡村纠纷的特性看,很难采用明辨是非的调解方式,也很难指望运用单一的解纷方式去化解纠纷。这意味着,纠纷事实的综合性衍生出解纷手段综合性的需求。曾有研究者细致分析过华北农村社会中的牲畜侵害纠纷,牲畜侵害纠纷的发生所产生的社会后果并不仅仅在于农户遭受的牲畜损失,而是涉及纠纷主体的社会地位变化、边缘人的越轨行为等诸多相互纠缠的因素<sup>[14]</sup>(P31-41)。在理想状况下,这类纠纷要想获得解决,必须整合多种解纷资源,尤其需要村级组织引入国家力量并协调村庄内部的解纷资源,才有可能惩罚乡村社会中的越轨者,压制冲击乡村社会主流秩序的边缘力量,修复遭受损害的乡村社会秩序。但是,研究表明,这类纠纷很难进入派出所、司法所的正规化解纷视野之中,而村级组织对于这种纠纷也束手无策。最后,只能任由这类纠纷陷入死结。这意味着,村级组织所运用的纠纷解决手段需要对纠纷事实发挥综合作用,不仅要协调某些实际的物质性利益,还要有效回应社会个体的本体性需求。

第二,村级组织应具备满足追求解纷效果实质性需求的能力。所谓社会纠纷的实质性化解,意味着纠纷主体之间能够在内心谅解对方,真正握手言和。实质性化解在乡村社会中至关重要,是因为乡村社会中的纠纷多因社会关系的变动而引起,纠纷的解决状况最终会影响到人与人之间的关系。对于纠纷解决而言,只有真正做到对立情绪的消解、认知误会的消除,人与人的关系才有望经过修复后达到和谐状态。对于一些涉及人的思想工作的纠纷,纠纷的解决很难直接运用规范的解纷方法,反而有赖于社会权威人士的出场,通过居中协调以化干戈为玉帛。从这方面看,村级组织在纠纷解决中需要通过有效的调解策略,真正作用于纠纷主体的认知层面,以促进纠纷获得实质性化解。

第三,村级组织应具备满足解纷目标预防性需求的能力。当前,乡村社会治安环境持续好转,却依然存在不少治安风险隐患。在乡村社会中,安置帮教人员、社区矫正人员容易遭遇社会排斥甚至是自己家人的冷漠对待。这类社会成员在日常生活中可能会和他人产生矛盾,甚至会因过激行为引发治安案件。在农忙时节,农业生产环节紧张且持续时间长,容易出现农业生产矛盾,甚至可能由此引发社会治安案件。同时,很多看似琐碎的社会纠纷难以一次性化解到位,复杂的情绪容易累积并在后续纠纷中形成不稳定性力量,这些也会给社会治安带来一定的风险。因此,乡村纠纷解决体系需要在治理风险控制层面设定预防性纠纷解决目标,以回应以预防为主的社会治安治理战略要求。

### (三) 促成解纷资源有效供给的解纷供给能力

在乡村社会中,村级组织全面承接了各项治理事务,理应对乡村纠纷承担必要的治理责任。从这个角度看,村级组织应具备促成解纷资源有效供给的解纷供给能力,具体包括以下三个方面。

第一,村级组织应具备调动村级合法资源并加以转化的能力。在基层治理实践中,村级组织不仅承接了来自基层行政体系的大量治理事务,还在资源下乡过程中掌握着一定的政策执行权和公共资源的配置权。此外,村级组织的主职干部大多数是地域社会中的能人,不少村干部的社会关系广度远远超出

村庄范围，能够在乡村纠纷化解中妥善协调各种利益关系。从纠纷解决的角度看，村级组织在纠纷解决中应能有效调动公、私层面的各种合法资源，并能够将其整合、转化为可用的解纷资源。

第二，村级组织应具备善于综合运用多元方式激活解纷资源的能力。乡村纠纷并不是由单一的原因导致的，更多的是多因一果、多因多果的关联模式。乡村纠纷不仅涉及父子、婆媳、夫妻、兄弟、妯娌之间的家庭伦理关系，而且很多看似简单的财产关系也裹挟在复杂的社会关系中。这带来了纠纷解决过程的复杂性、动态化以及解纷方式的多样性、灵活性。因此，村级组织需要采用多元的纠纷化解方式，综合运用不同的解纷资源，提高解纷资源供给的有效性、准确性、综合性。

第三，村级组织应具备以综合统筹方式整合解纷资源的能力。村党组织是村级治理的政治领导力量，村级组织的治理行为需要接受基层党组织的领导。综合统筹的作用不仅在于为纠纷解决提供坚实的政治保障，更在于为纠纷解决提供正确的政治方向。在纠纷解决实践中，纠纷解决的方式或手段往往具有单一性，不同的解纷资源、解纷方式之间通常会呈现出碎片化的状态。为了促进纠纷的有效解决，村级组织需要在综合统筹下开展纠纷研判，根据不同纠纷的实际情况开展具体分析，以便有针对性地运用不同的纠纷解决方式。

#### 四、村级组织纠纷解决能力的建设路径

在法治乡村建设中，化解乡村纠纷是基层治理能力的基本要求。为有效应对乡村纠纷，建构系统且有效的乡村纠纷解决体系，需要把握纠纷发生和演化的基本规律。面对社会纠纷，希望从总量上予以控制、意图直接减少纠纷的规模几乎是不可能的。在乡村纠纷解决体系建设中，应尽量发掘、扩充和整合解纷资源，促进纠纷解决手段和纠纷解决需求的高度配适，从整体上提升村级组织的纠纷解决能力。

##### (一) 发掘有助于提升解纷能力的本土资源

解纷资源是构筑乡村纠纷解决体系的基本材料。如果希望有效解决乡村纠纷，首先需要解决的是解纷资源供给上的问题。应着重考虑的是，在乡村社会中哪些社会资源可以成为有助于纠纷解决的力量。从实质性化解纠纷的角度看，凡是有助于促进纠纷解决的各种社会、经济资源，都可以被视为不可或缺的解纷资源，都能够成为建构村级组织纠纷解决能力的重要材料。

之所以提出要重视发掘乡村社会内部的解纷资源，主要是基于两个方面的考虑：一是在寻求纠纷解决的可靠路径中，很容易对既存的解纷资源视而不见。如果秉持实用主义法治观，社会规范可能比法律、政策更有助于解决某些特定的纠纷<sup>[15]</sup>(P58-73)。因此，发掘乡村社会中的解纷资源，最重要的是厘清既有解纷资源的存量，对乡村社会中的传统解纷资源的状况形成清晰的认知。二是放宽视野以便于寻求新的解纷资源。应充分认识到，进入乡村社会的各种现代性力量也应该成为扩展解纷资源的重要方面。即便是那些暂时无法直接构成解纷资源的社会资源，也蕴含着不少有助于建构解纷资源的基本要素，应该通过治理机制创新对这些社会资源加以激活和转化，以服务于乡村纠纷解决体系的建设。基于此，笔者认为有助于提升村级组织纠纷解决能力的本土资源及其所具备的解纷效应包括以下四个方面。

第一，乡村社会脸面机制及其约束效应。在乡村社会中，社会声誉体系体现为人们对脸面的在乎。在脸面机制的驱使下，处于社会纠纷中的个体需要考虑自己的行为所带来的后果，不仅包括自己利益受损时所带来的颜面扫地，也包括过于追求利益不顾脸面带来的社会声誉受损。正因为脸面对农民日常生活的重要意义，脸面机制的约束效应依然构成了纠纷解决的本土资源。在纠纷解决中，村干部习惯于运用脸面机制开展调解，缓和社会利益冲突，促进社会关系的修复。乡村社会秩序的重构需要重新确立农民在日常生活中的脸面观和社会声誉感，以提升村级组织的纠纷解决能力。

第二，乡村民间权威及其说服效应。当前，乡村社会中存在着社会时事所造就的民间权威，很多返乡农民依靠自身的知识、经济能力获得了费孝通所说的“时势权力”<sup>[16]</sup>(P77)。这些具有社会号召力的农

民积极参与乡村社会建设,在乡村社会发展中具有重要影响力,能够在关键时刻挺身而出,主持乡村社会的公道。如此,在乡村社会中,民间权威依然构成了乡村纠纷解决的重要资源。

第三,乡村社会萌发的现代法治意识及其引导效应。纠纷解决资源中最为隐秘的是人的规则意识。当前,农民的规则意识发生很大变化,现代法治意识逐渐在农民心中居于重要地位。改革开放以来,数以亿万计的农民进入城市务工,农民在城市中的工作和生活体验,逐步形塑了农民的现代规则意识,农民逐渐学会以现代规则看待自己遭遇的各类纠纷。当农民在内心中逐步接受以法律为核心的现代公共规则时,现代法治意识会对农民选择纠纷解决的方式发挥潜在的引导效应。从这个角度看,乡村社会中日益生长的现代法治意识构成了潜在的纠纷解决资源。

第四,乡村社会内不断增长的公共法律服务资源及其导流效应。当前,国家持续推动公共法律服务体系,积极推动公共法律服务的城乡融合<sup>[17]</sup>(P24-34)。总体来看,深入乡村社会的公共法律服务不仅包括日常的普法工作,也包括大量与村级治理紧密相关的法律服务方面的工作。这些扎根于乡村社会的公共法律服务资源不仅可以为村级组织化解纠纷提供丰富的法律咨询服务,还能够针对难以化解的纠纷提供有效的法治衔接方案,有助于化解村级纠纷中的难点、堵点。因此,乡村社会内的公共法律服务资源在发挥基础性公共法律服务效用的同时,还发挥着在整个乡村纠纷解决体系中分流纠纷、促进乡村纠纷化解的导流作用。在此意义上,公共法律服务资源构成了村级组织需要重视的重要解纷资源。

## (二)统筹和整合有助于扩增解纷能力的解纷资源

纠纷解决的资源只有被适当地运用在纠纷解决过程中,才能形成纠纷解决能力。为此,在村级组织纠纷解决能力的建设过程中,应当着力增强对解纷资源的统筹和整合,主要包括以下三个方面。

第一,建构有助于激活解纷资源的解纷治权累积机制。在统筹和整合解纷资源中,最为重要的是形成有助于解纷治权累积的治理机制。纠纷解决是村级组织最基本的乡村治理工作。从乡村治理工作的特点看,无论解纷资源是否丰沛,解决纠纷最核心的其实是做人的工作。做人的思想工作,最基础的是要保证村干部得到村民的信任。要做到这一点,村干部就需要有足够的治理空间和农民保持联系和接触,要能够依托日常工作在农民心中累积威信。如此,解纷资源才能够被充分激活,纠纷资源才能真正为村干部所用。依此乡村纠纷解决的原理,要盘活乡村社会中的解纷资源,需要适当调整乡村治理形态的某些结构性要件,推动解纷治权的快速累积,这构成了整合解纷资源的重要前提。

当前,尤其需要认真考虑的是,要将村级组织从愈加固化的科层治理形态松绑,适度平衡科层治理和简约治理两种乡村治理形态。在法治乡村建设中,国家向乡村社会积极推动的法治资源——如“一村一律师”“一村一辅警”等制度安排——要想转化为实在的解纷资源,离不开村级组织所发挥的中介作用;而有效的简约治理方式有助于促进村级组织对国家所供给的各种解纷资源的转化。为此,应当让村级组织在乡村治理中拥有更多自主空间,通过积极有为的乡村治理工作加强解纷治权的累积,为国家所提供的法治资源在纠纷解决中的有效运用提供基本的乡村权威保障。

第二,为提高解纷资源供给与解纷需求之间的适配度提供复合的保障条件。在理顺乡村治理形态二元结构的基础上,应积极探索提高解纷资源供给与解纷需求之间适配度的可行方式。在具体的解纷机制设计上,可以考虑在纠纷解决实践中创造性运用“三治融合”机制<sup>[18]</sup>(P85-97)。在乡村纠纷解决中,通过德治滋养人心,通过自治提高基层民主活力,这可以为法律资源在纠纷解决中的效能释放提供良好的社会基础。在治理资源条件允许的情况下,还可以通过体系化的村规民约建设强化乡村社会公共道德水平建设。此外,在村级组织解决纠纷的过程中,除了由村干部亲自介入之外,还应当充分动员乡村社会力量,以组织化的方式整合社会力量助力纠纷化解。如此,便有望在不断拓展解纷资源格局的基础上,动员更多社会力量加入乡村纠纷解决体系的建构之中,不断提升解纷资源与解纷需求之间的适配度。

第三,通过综合统筹为公共法律资源增效赋能。当前,乡村纠纷解决对法治资源的需求日益增强,

这需要优化公共法律资源对接乡村纠纷解决机制的具体方式。所谓综合统筹就是要通过综合协调的方式,提高法律资源供给的效率,可行的举措包含以下两点:其一,统筹治理资源不断提高村干部的法律素养和政策能力。在纠纷解决过程中,村干部的法律能力和政策解释能力在很大程度上决定了纠纷解决的方向和效果。这意味着,要提高村干部的法律素养和政策能力,不仅需要依靠村干部自身的学习能力,还需要乡镇党委、政府统筹多方治理资源,建立以派出所、司法所、人民法庭为核心主体的乡村法治培训机制,通过实际的纠纷解决案例,切实提升村干部依法调解纠纷的能力。其二,协调律师、司法所工作人员参与乡村重难点纠纷的解决。面对涉及专业法律知识的纠纷,要适度借助专业法治力量,充分评估社会矛盾纠纷的法治风险,积极协调专业法律人士参与村级组织主导的纠纷解决,确保纠纷解决方向不偏离法治轨道,纠纷解决方案不出现法治漏洞,纠纷解决结果不出现法治偏差。

## 五、结 论

乡村纠纷的有效化解是法治乡村建设的基本目标。如果充分考虑村级组织在乡村纠纷解决体系中的特殊位置及其所应当承担的治理功能,村级组织的纠纷解决能力自然指向了运用多种解纷资源,实现乡村纠纷在基层的有效解决。研究发现,村级组织化解纠纷的法治实效并不理想,这背后的深层原因并不完全在法治体系内部,而在于乡村社会结构层面和乡村治理形态层面。

长远来看,城市经济的快速发展会推动乡村人口进一步向城市聚集,这将使得乡村纠纷在整个社会纠纷结构中的比例不断下降。然而,乡村社会在中国社会的发展和稳定中具有重要的基础位置,这使得乡村纠纷的解决依然成为我们必须认真对待的基层法治问题。从村干部运用治理资源化解纠纷的具体方式看,村级组织的纠纷解决能力并未突破乡村司法理论所论及的“双二元结构”<sup>[5]</sup>(P34-46),村级组织的纠纷解决能力依然属于乡村司法理论中治理化形态的重要构成。不过,村干部在处理纠纷时并不只是运用乡土策略来化解社会矛盾,而是日益在法治化轨道上综合运用法律知识、政策知识解决纠纷。从这个角度看,村级组织的纠纷解决能力早已兼容了法治与治理两个方面的能力,这种学理认知显然扩展了原有的乡村司法理论。

乡村纠纷解决体系的完善,仅仅从法治体系内部视角开展制度建设远远不够,需要从法治体系运行的外部视角加以着手。村级组织的纠纷解决能力无疑是乡村纠纷解决体系建设的核心内容,应当从社会建设和乡村治理体系建设的角度出发,充分发掘蕴藏于社会中的解纷资源,理顺科层治理和简约治理之间的关系,为村级组织纠纷解决能力的培育提供足够的自主性空间。值得说明的是,在为乡村治理提供法治方案的过程中,需要将基层法治建设的视野放置于复杂的社会经济环境中,充分考虑到规则、制度发挥法治功用所面临的约束条件,以促成乡村社会建设法治目标的实现。

## 参考文献

- [1] 高其才,张华. 乡村法治建设的两元进路及其融合. 清华法学,2022,(6).
- [2] 张林江. 从“送法下乡”到“法治乡村”——中国乡村法治建设的社会学考察. 政治与法律,2023,(2).
- [3] 苏力. 送法下乡:中国基层司法制度研究. 北京:中国政法大学出版社,2000.
- [4] 董磊明,陈柏峰,聂良波. 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读. 中国社会科学,2008,(5).
- [5] 陈柏峰,董磊明. 治理论还是法治论——当代中国乡村司法的理论建构. 法学研究,2010,(5).
- [6] 印子. 村级治理行政化的演化过程与治理效果——基于苏北C镇调研的分析. 求实,2020,(4).
- [7] 贺雪峰. 村级治理现代化与治理有效. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2023,(6).
- [8] 陆益龙. 乡村民间纠纷的异化及其治理路径. 中国社会科学,2019,(10).
- [9] 顾培东. 国家治理视野下多元解纷机制的调整与重塑. 法学研究,2023,(3).
- [10] 陈柏峰. 村庄纠纷解决:主体与治权——皖中葛塘村调查. 当代法学,2010,(5).
- [11] 董磊明、欧阳杜菲. 从简约治理走向科层治理:乡村治理形态的嬗变. 政治学研究,2023,(1).

- [12] 仇叶. 行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础. 政治学研究, 2021, (1).
- [13] 李祖佩, 钟涨宝. 分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持. 中国农村观察, 2015, (2).
- [14] 印子. 乡土正义的法治困境: 田野纠纷的启示. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, (6).
- [15] 吴元元. 认真对待社会规范——法律社会学的功能分析视角. 法学, 2020, (8).
- [16] 费孝通. 乡土中国 生育制度. 北京: 北京大学出版社, 1998.
- [17] 陈柏峰, 马乐瑶. 论健全覆盖城乡的公共法律服务体系. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2024, (5).
- [18] 石建. 基层信用治理如何促进三治融合? ——基于鄂西Y市“诚信档案”的经验研究. 甘肃行政学院学报, 2022, (5).

## On the Dispute Resolution Capacity of Village-level Organizations in Strengthening Rule of Law in Rural Areas

Yin Zi (Central China Normal University)

**Abstract** In strengthening rule of law in rural areas, the dispute resolution capacity of village-level organizations is reflected in their ability to effectively resolve daily social disputes by comprehensively utilizing various dispute resolution resources. Judged by effectiveness of rule of law in dispute resolution, village-level organizations face challenges in their dispute resolution capability, with some of them far from satisfactory. Under the background of loosening social relationships in rural areas, the hierarchical model of rural governance is not conducive to the accumulation of dispute resolution authority for village organizations and undermines their initiatives. In terms of its composition, the dispute resolution capacity of village-level organizations should include the dispute resolution capacity tailored to the characteristics of rural disputes, the dispute resolution responsiveness meeting the needs of rural dispute resolution and the dispute resolution supply capacity facilitating the effective provision of dispute resolution resources. Therefore, the strengthening of dispute resolution capacity of village-level organizations should not only tap into the local resources within rural society, but also strengthen the overall planning and integration of those resources. Specifically, it includes building the accumulation mechanism of dispute resolution authority to activate dispute resolution resources, improving the alignment between diversified supply of dispute resolution resources and actual needs and enhancing the efficiency of public legal resources through Party-government coordination. Only in this way, can the dispute resolution capacity of village-level organizations be substantially improved and the governance goal of effectively defusing social conflicts in strengthening rule of law in rural areas be achieved.

**Key words** rule of law in rural areas; rural disputes; village level organization; dispute resolution capacity; dispute resolution resources; effective governance

---

■ 作者简介 印子,华中师范大学法学院副教授,湖北武汉 430079。

■ 责任编辑 李媛