

论新时代农村基层矛盾化解的共治能力建设

常 军¹,吴春梅²

(1. 华中农业大学经济管理学院,湖北武汉 430070;
2. 华中农业大学马克思主义学院,湖北武汉 430070)



摘 要 新时代的农村基层矛盾由传统民间私人领域向市场领域和公共领域拓展,呈现出多样化、复杂化、易激化等阶段性特征,化解难度明显加大。农村基层矛盾化解的机制创新,突出体现在由各负其责的分治向多主体协同联动的共治转型,力求破解单主体分而治之的碎片化困境,但多主体间的共治能力建设滞后已逐渐成为农村基层矛盾化解的一大瓶颈。全方位、系统化的能力提升则是应对农村基层矛盾化解共治能力建设滞后的因应方略,旨在通过“自解—他解—共解”并举、“共商—协同—联动”并进、“自治—法治—德治”融合的能力建设来弥补共治能力建设滞后的不足。最终聚合治理资源,凝聚治理合力,协同共促乡村社会和谐稳定发展。

关键词 新时代;农村基层矛盾化解;共治能力建设;因应方略;协同联动

中图分类号:C912. **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2022)04-0160-09

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.04.014

进入新时代,农村改革不断深化、经济结构深入调整,市场经济的深度嵌入一定程度上导致传统农村相对稳定的社会秩序遭受冲击,农村基层矛盾也呈现出了多样化、复杂化、易激化、调解难等阶段性特征^[1-2],愈来愈多的矛盾纠纷由传统的民间私人领域拓展至市场领域和公共领域。以往依靠礼治、法治维护农村社会稳定的基层治理机制部分失灵,引致民间矛盾纠纷异化升级、冲突加剧,依法抗争、依势抗争、好讼、缠讼现象出现,司法场域也逐渐演变成成为矛盾双方的斗气场所^[3]。客观上亟需构建标本兼治的农村基层矛盾化解多元主体共治机制,“坚持和发展新时代‘枫桥经验’……健全社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”^①。这既是习近平共建共治共享新理念在基层治理领域的深度彰显,亦是基层治理体系和治理能力现代化落地落实的重要参照,因而是推动农村改革、发展行稳致远的关键要素。然而,农村基层矛盾化解实践中的共治能力建设却明显滞后,突出表现为协同联动、资源共享、同向合力难以满足现实需要,制约了多主体共治效能的发挥,影响了“将矛盾纠纷化解在基层,将和谐稳定创建在基层”^②、切实做到“小事不出村、大事不出乡”目标的实现。

鉴于此,本文尝试在农村基层矛盾化解由分治向共治转型的实践进路中,以“个体—组织—环境”三个层次的能力建设为抓手,深入探究如何攻克共治能力建设滞后这一农村基层矛盾化解的瓶颈,以真正增进多主体共治的协调性、可持续性和主体凝聚力,着实提高农村基层矛盾化解的效率和质量,促进农村社会和谐平稳发展。

一、农村基层矛盾化解与共治能力建设

1. 农村基层矛盾化解:呼唤共治能力建设的基础支撑

改革开放以来,市场活力的不断彰显引致了农村基层社会结构和利益关系的深刻变革。在创造

收稿日期:2022-03-11

基金项目:国家社会科学基金重大项目“深化基层矛盾纠纷化解共建共治机制及其风险预判研究”(18ZDA166)。

① 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议,https://www.dswxyjy.org.cn/n1/2021/1116/c423712-32284175.html.

② 习近平在经济社会领域专家座谈会上的讲话,https://www.dswxyjy.org.cn/n1/2020/0825/c423712-31835282.html.

中国奇迹的同时,亦出现了一定程度的阶层分化、利益失衡、价值错位、信任缺失等现象。因而,各种新旧矛盾易充斥于利益、文化、权力、权利、结构等方面^[4],具象为家庭纠纷、邻里矛盾、劳资冲突、医疗纠纷、征地拆迁、生态保护、干群冲突^[5-6]等。化解日益复杂多变的民间矛盾纠纷亟须共治能力建设的支撑,以利于实现多元协同联动基础上的科学化和高效化。

既有研究表明,共治和能力建设是提升农村基层矛盾化解效能的突出策略。首先,应对农村基层矛盾中不确定性、动态性和复杂性较强的问题,共治是最合适的治理方式^[7]。要借助提高政府公共事务的治理能力^[8],发挥村庄草根代表^[9]和新乡贤^[10]内生权威优势,以及外部力量的介入^[11]和协商式民主治理优势^[12]来构建农村基层矛盾化解多元主体共同参与的共治机制^[13]。共治的核心要义在于有效的制度安排,其作用的发挥受“政府治理能力、市场与社会组织的发育程度、公民参与意识、社会资本培育等众多因素之影响”^[14]。其次,能力建设有助于增进矛盾化解成效。能力是指作为整体的公众、组织和社会成功管理其面临的事务的技能,能力建设意味着作为整体的公民、组织与社会随着时间的推移,不断释放、增强、创造、适应与保持能力的动态过程^[15]。能力建设包含了“个体—组织—环境”三个层次^[16],三个层次的系统化、体系化建设是提升农村基层矛盾化解质量的有效保障。在基层实践中,以能力建设为核心是“南农实验”成功的一大关键^[17],而基层党组织的政治、治理、群众工作、网络等方面能力建设的强化能够助力基层组织更好应对突发事件,维护基层秩序稳定^[18]。

2. 共治能力建设:高质量化解农村基层矛盾的理想选择

农村基层矛盾化解共治能力建设是指由各负其责的分治向多主体协同联动的共治转型进程中,“个体—组织—环境”能力建设在群防群治、群策群力、同心合力共解矛盾方面的新要求、新举措与新跃升,以利于提高矛盾化解的全面性、协同性、联动性和可持续性。共治能力建设需要从整体系统的视角来审视,“个体—组织—环境”三方面的能力建设是共治能力建设的三个关键要素。个体能力建设是共治能力建设的微观层次,能够为组织和环境能力的有效建设奠定基础;组织能力建设是共治能力建设的中观层次,其上承环境能力建设,下启个体能力建设;环境能力建设是共治能力建设的宏观层次,能够为个体能力建设和组织能力建设的发挥提供制度和资源保障。

个体能力建设在农村基层矛盾化解共治能力建设中居于基础性地位。个体是农村社会生产实践的主体、是矛盾纠纷的主人翁、是农村社会秩序稳定的直接受益者。中国自古就有“皇权不下县”的传统,“双轨政治”模式下自上而下的皇权和自下而上的绅权、族权并行^[19],宋代以后多以“士绅平民”通过宗族自治的方式^[20]来维系农村的和谐安定,其表征着自治的传统乡土根脉属性。传统乡土社会的人伦关系造就的“熟人社会”效应深植人心。基于地缘、血缘、亲缘基因的影响,囿于“面子”“情分”“家丑不可外扬”“低头不见抬头见”的思维逻辑,在道德的约束下,在同理心的影响下,农民遇到矛盾纠纷常会选择传统的自我化解方式。针对复杂性矛盾纠纷也通常多诉诸于“他解—共解”的解决之道,邀请第三者参与其中,共商解决之法。因此,个体的知识、技能、价值观念等因素则会直接影响农民参与矛盾化解的实际效度。农民个体能力建设的增强可以提高农民的知识水平、改善农民参与意愿、强化农民主人翁意识、提升实际参与效能,为组织和环境层面的能力建设夯实群众基础。

组织能力建设在农村基层矛盾化解共治能力建设中居于关键性地位。人力、物力资源以及组织构造和领导者能力是其核心要素。如何发挥基层政府组织、社会组织和自治组织的作用以及发挥到何种程度无疑是对组织能否妥善解决矛盾纠纷的巨大考验。科层制的行政架构决定了“条条统治”始终是中国行政机构运行的主导逻辑,条块联动阻滞、信息孤岛、管理碎片化的缺陷亟待通过组织能力建设予以克服。在属地管理原则的强化下,基层组织维稳压力激增。多主体共治的有效实施,离不开组织间和组织部门间的共商、协同、联动,离不开组织流程的结构优化。基层组织能力建设的增强可以有效落实制度安排、为矛盾纠纷的合力合理合规处置提供现实依托和支持、增进基层政府公信力。因此,居于承上启下的关键位置。相较于个体私人力量而言,组织主要履行协同联动、整合资源、监督管理、保障公平、维护稳定的职责。强有力的组织能力能强化组织管理,促进共治主体的实质性参与,为复杂性的矛盾治理问题提供专业化的治理方案,提高调控社会风险的能力。在促进公

平正义的基础上实现群体利益的最大公约数,进而满足多层次利益群体的诉求。

环境能力建设在农村基层矛盾化解共治能力建设中居于保障性地位。制度和可利用的环境资源是其核心要素,其功能的强化能够为个体和组织的行动注入动力支撑和条件支持。新时代视域下,以自治为关键、以法治为保障、以德治为支撑的“三治融合”已然成为基层治理的重要发展方向^[21],这拓展了环境能力建设的作用范围。自治可以激发农民的自我管理和自我服务功能,培育农民的公共意识和公共精神,增进农民的参与意识和参与热情。法治发挥着社会治理的兜底性功能,对于自治无法调和的矛盾纠纷往往需要法治作为最后一道防线。德治是有效社会治理的润滑剂,是缓解社会矛盾和增强社会凝聚力的粘合剂,熔铸于中华优秀传统文化和社会主义先进文化之中。“三治融合”的有效安排能够为多主体有效参与农村基层矛盾化解拓展作用空间,提供制度支持和资源保障,激发协同联动动力,优化共治边界和限度。

二、农村基层矛盾化解中的共治能力问题

新时代背景下,多主体协同联动基础上的共治为解决日趋复杂的农村基层矛盾问题提供了新思路、新理念,强调多主体间的融合,致力于形成共建共治共享的新型共同体。如何充分发挥多主体作用并强化彼此间的协同联动能力以增强矛盾化解合力,成为农村基层矛盾化解共治能力建设的关键所在。但在农村基层矛盾化解由分治向共治转型的实践探索中依然面临诸多共治能力问题。

1. 条块分治向区域共治转型中的个体能力问题

日益开放的农村社会和频繁的人口流动,逐渐解构了传统封闭性的乡土地缘关系,使条块分治的传统治理向区域共治的现代治理转型。内含公共性特征的矛盾纠纷在进入公共空间后诱使公共空间里平静的社会关系发生变化^[22],失序的社会关系亟需被重构。传统“属地治理”原则下的条块分治往往很难有效应对跨区域的矛盾纠纷,无论是实践中被称为化解矛盾纠纷典范的“枫桥经验”^[23]、南通“大调解”^[24],还是强调民主协商多主体共建共治的“湖滨晴雨工作室”^[25]、解决府际竞争的“苏鲁微山湖边界纠纷治理”^[26]经验,都倡导由分治走向共治。力求借助区域间共治来突破条块分治的局限,实现农村基层治理空间在横向和纵向上拓展深化,多元治理主体在“节点—网络”格局下协同联动、同心聚力。多主体共治格局下,个体本应是矛盾化解的主体参与者和化解成效的监督者。然而从农民实际参与结果来看,由于农民个体正遭受有效参与、有序参与的能力困境,价值理念偏差,个体活力不足,引致政府、社会和农民之间难以形成有效合力,农民参与作用弱化。

农民的有效参与受到参与意愿、参与能力、个体影响力等多重制约。首先,矛盾的有效解决离不开法律、经济、社会等知识的支撑,必备知识的缺失易造成“公说公有理、婆说婆有理”的尴尬困象。在多数情形下,知识传播和资源获取在精英阶层与普通群众之间的分配是不均衡的,在传统的地缘、血缘、亲缘浓厚基因的加持下,农民在矛盾化解中往往缺乏应有的政治素养和全局观念。讲人情、随大流、政治冷漠较为常见,应有的政治立场、社会责任感和公共精神容易被忽视,臣民意识浓厚,个体参与流于形式。其次,农民参与矛盾化解的个体影响力较为有限。农民表达偏好的能力不足,影响他们实质性参与矛盾化解的水平。通常情况下,拥有更多物质资源、消息渠道、聪明才智、眼界卓识等“资源”的人,往往更能充分表达自己的意愿并影响他人,而弱势群体的诉求则易被精英群体的意愿所左右^[27],因而在矛盾化解中的影响力受限。

农民的有序参与参差不齐,时常徘徊于激情参与和参与冷淡之间。不规范的参与机制和参与理念,致使非理性的过度上访、群体抗争、暴力抗争在涉及拆迁、重大工程建设时时有发生,损伤多主体协商联动、合作共治的良好预期,一定程度上影响和谐乡村的形塑。而“善分不善合”式的冷淡参与、漠视公共事务又会割裂农民群体情谊,打破薄弱的社会关联纽带,强化农民个体间的陌生感、距离感,最终引致多主体共治中个体参与流于形式、趋于流产。

2. 各司其职向联控联动转型中的组织能力问题

新时代一些农村基层矛盾越来越具有跨领域、跨地域、跨类型的综合性和复杂性的特点,而传统

各司其职的属地治理原则易产生组织利益内卷、职能交叉、政出多门等现象,影响农村基层矛盾化解的效率和质量。矛盾的有效解决客观上迫切需要组织间联控联动和共商共解的支持,以实现案件的联合会商、联动会办、问题联治、工作联动、平安联创。条块分治下的各司其职向“府际合作”^[28]下的联控联动转型难以阻挡。然而,多主体协同联动的共治实践中作为农村基层矛盾化解关键力量的组织却时常遭遇参与困境,协调机制不畅、业务水平不足、治理实践低效等突出问题一定程度上影响了各级组织的参与效度和公信力。

基层治理制度悬浮现象尚未发生根本性改变。在压力型体制下,农村基层政府尚难实现运动式治理向“适应性治理”^[29]转型,政策的因地制宜和有效落地依然是实践中必须面对的突出难题。纵向而言,农村基层矛盾化解组织对上承接上级政府的任务指标,对下直面群众,上下级政府地位的不平等、可利用资源的不平等,引致部门间一旦面临任务的复杂性、工作的繁琐性、责任的艰巨性和权力的有限性,就会带来如何协同共进和统筹治理的难题,不作为的现象亦难避免。横向来看,部门之间职责不明、权限模糊、部门利益千差万别,不同组织之间联控联动难题的解决尚缺乏有效的制度约束力支持,权力的博弈、责任的推诿和好事争着做、坏事没人做等现象依旧存在,从而导致组织管理无力、治理低效。政府运行过程中,“条条”部门忙于推卸责任,“条块”部门间良性互动难以形成^[30],部门间协同能力、制度执行力亟待在互信合作实践中加以凝聚提升。

矛盾化解制度在“最后一公里”落地落实不力。权责不一、缺乏激励的制度和一线调解资源有限、整合不力等突出问题极易挫伤一线矛盾化解工作人员的积极性,产生“劣币驱逐良币”的结果,引致矛盾纠纷被层层上交,难以实现“将矛盾纠纷化解在基层,将和谐稳定创建在基层”的目标要求。同时,矛盾化解组织工作人员存在本领恐慌、创新不足等问题。基层政府和村级组织普遍存在干部高龄化现象,应对复杂矛盾纠纷时往往法律知识不足,解纷手段固化,现代信息技术难以被有效利用,信息共享受阻。矛盾化解人员解决问题的能力不足,会影响各级组织的公信力,削弱各级组织把控风险的能力。

3. 维稳驱动向三治融合转型中的环境能力问题

乡村治理现代化更多强调三治融合治理,然而传统“中国式”维稳的基层矛盾化解实践策略的跃升依然面临诸多障碍,维稳压力自上而下层层传导至基层政府。在“属地原则”和“稳定压倒一切”的政策导向下,基层政府的维稳压力是空前的,“一票否决”的评价模式有可能引致基层政府维稳目标的偏离和手段的异化。一些农村地区的矛盾处理,不乏使用“胡萝卜加大棒”“人民内部矛盾人民币解决”,甚至运用恐吓压制威胁等简单粗暴的维稳手段,进一步诱致矛盾激化,增加不安定因素。亦不乏使用“头痛医头脚痛医脚”的维稳方式,治标不治本,有可能陷入越维稳越不稳定的恶性循环怪圈,引致维稳的边际效用递减,增加社会风险。实践中,维稳驱动向三治融合转型中的环境能力问题多源于农村公共性的消解与重建滞后。主要体现在:

村民自治活力不足,农民的向心力和凝聚力有限。空心村、精英治村中的集体行动难题亟待通过民主治村来实现蜕变,这是基于传统情理的公共性与基于现代法理的公共性有机契合的关键。对共同体的敬畏是自治具有广泛影响力的前提。问题在于,随着现代性的嵌入,农村包括村规民约在内的地方性共识对农民思想行为的规范作用有限,个体化村庄非正式规则的约束力明显下降。现有维护农村社会和谐稳定的制度有可能因一些地区的村庄空心化、老龄化而被虚化,矛盾化解的传统自治资源弱化而现代自治资源支持相对滞后,影响农村社会的安全治理效能。

法治建设水平难以满足现实诉求,法治意识和法治能力不足。依法治理的诸多现实障碍多是由基于现代法理的农村公共性生产滞后所引致的。对法理的敬畏是法律具有普遍约束力的前提。问题是,矛盾化解中的基层政府组织在政治动员、行政命令中有可能附带以权抑法的倾向,行政权的泛化会影响法治的权威性和公正性。执法者如果对法治精神的理解不到位,就有可能更为注重领导的权威力量而忽视对法律法规的敬畏。农民缺乏法律意识,偏信“找关系”“上访”“群体性抗争”,甚至偏好于借助媒体舆论和期望政府官员直接干预来使矛盾调解的结果更有利于自己一方。

德治建设水平滞后,社会主义核心价值观培育亟待加强。德治的感召力不强多与基于传统情理的农村公共性消解有关。对情理的敬畏是道德具有价值引导力的前提。但是,现阶段的农民往往热衷于发财致富、利益民主、权力平等,对利他奉献、义务民主、责任平等不太感兴趣,德治的作用空间受限。亟需发扬社会主义集体主义精神,使农民能在个体利益、共同体利益、公共利益之间寻找到新的平衡。

三、农村基层矛盾化解共治能力建设的因应方略

新时代的农村基层矛盾日趋复杂化,调解难度大。要实现有效的基层治理,就必须坚持以人民为中心,从“个体—组织—环境”三方面的能力建设入手,增强机遇意识和风险意识,重视源头治理、预防为主,强化多方参与和联调联动,完善公平正义、协调有序、运行有效、执行有力的矛盾化解机制,将矛盾化解前移至潜隐或萌芽状态。要变革基于分治的各负其责的单主体治理模式,构建多主体协同治理模式,合力解决好农村基层矛盾纠纷。要在实践中利用好共治能力建设这一方略,通过结构调整、资源整合、联动支持来实现矛盾化解多主体共治能力的稳步提升,通过培训学习、交流探讨来更新知识观念和提高站位格局意识,持续强化农村基层矛盾化解的主体能力支持,确保农村基层矛盾化解质量。

1. 个体能力建设:“自解—他解—共解”并举

多主体共治效用的有效发挥离不开农民主体的实质性参与。为此,必须明确农民主体的角色定位,强化个体能力建设。个体能力的增强,需要借助现代教育体系,通过培训交流来增长农民的参与知识、参与技能、法治意识和守法水平;需要增进农民参与矛盾化解的意愿和能力,在做强做优自己的同时破解普通农民参与建议被边缘化的窘境,切实强化“自解—他解—共解”并举的个体能力支持。

以培育农民主体性提升农民自我解纷能力和参与理念。自解即矛盾当事人的自我化解,矛盾各方自觉遵循相关法律、法规和原则,同时兼顾实际情况协商解决矛盾纠纷。自我化解不仅有利于矛盾纠纷的源头疏解,还能更好化解内隐性矛盾,解决外力调解下农民有可能“口服心不服”的难题。通过自我选择,自我决策,积极承担相应责任和义务,更好地维护各方合理合法的权益,维护熟人社会下形成的良性社会关系。自解矛盾倒逼培育时代新农民的实质性推进,使农民有更多的机会和内生动力开展自我学习和共同学习,获得矛盾化解所需要的各种知识和好的案例经验,继而结合实际做出更好的策略选择。因此,政府和社会要完善农村法律服务供给,构建法律学习平台,充分利用村民自治实践,激励农民的自主学习兴趣和学习习惯,重视农民学习效果的再巩固,鼓舞农民明辨是非,引导农民学会自我解决矛盾纠纷。农民个体要树立法治观念,提高法律意识,自觉学习相关法律知识,积极投身村庄公共事务,提升参与意识,发挥主体作用,在实践中提高自身参与矛盾化解的意愿和能力。

以强化村庄公共性生产增进“他解—共解”合力。他解即引进矛盾各方之外的第三方进行调解或裁决,共解即矛盾各方和第三方在协商机制的助力下共同协商解决农村基层矛盾纠纷。“差序格局”下的中国农村,村落文化中的农民较为普遍以关系亲疏论是非^[31],重视维持熟人社会下的“情”与“义”,忽视法治规则下的“法”与“利”^[32]。步入新时代的乡村社会结构和利益关系更加错综复杂,传统动之以情的教育和晓之以理的说服、劝说等手段不足以有效解决复杂性矛盾纠纷。新时代,必须借助一定的外力因素,并辅之以配套的协商机制,才能促进“他解—共解”合力化解矛盾效率的提升。这不仅需要优化村级自组织功能,更离不开公权力的规范化建构和有力支持。因此,一要倡导农村内部“话事人”介入,以扩大农民意愿表达的影响力和话语权。充分发挥村庄精英、乡贤的作用,吸纳民间社会组织和人员充当“调解员”,如由离退休干部、教师和医生等乡村知识分子组建调解志愿协会,用以扩大人民调解力量,确保乡贤精英调解、家族亲友调解、村内邻里调解的及时性和有效性。

注重矛盾化解的灵活性、适用性,保护农民合法合理权益,在自愿前提下支持矛盾当事人自主“定纷止争”,使调解成为百姓自觉自愿自为的行为。二要有公权力或自治力量的适度介入,以规范群众有序参与。政府力量或调解组织公正性和强制性功能的发挥能够增强解纷的专业性和权威性。在依托制度规制功能固化解纷能力的同时要注重培育各方合作意识,增强情感文化认同,在明晰矛盾当事人利益诉求的基础上,综合运用法律法规和地方习俗等资源促进矛盾的有效化解。

2. 组织能力建设:“共商—协同—联动”并进

治理实践表明,依靠单一主体或单一机制化解农村基层矛盾困难重重。必须通过重塑组织结构、优化过程管理、加强组织协同、再塑组织文化来加强矛盾化解资源的整合,构建“共商—协同—联动”并进的共治机制,在齐抓共管中彰显组织的动员力和战斗力。共商是共治的基础,是合作治理的逻辑起点,其中能聚合习俗信任和契约信任的信用信任是纽带。协同是共治的关键,是组织优化矛盾化解工作的创新之源。联动是共治在内容和形式上的内化和升华,联动治理强调构建组织共享平台、进行机制创新、加强技术运用、优化治理流程来吸纳多主体参与。实现由单组织各负其责的分治模式向多组织协同联动的共治模式转型,既充分发挥参与组织各自的特色优势、明晰责任分工,又在协商讨论和资源整合基础上实现复杂矛盾纠纷的联合化解、重大矛盾风险的联合控制和平安社会的联合创建,助推矛盾化解参与组织和参与成员形成同向度的价值取向和行为取向。这需要进行与之相适应的理念创新、制度创新和工作创新。

以体系化建设强化合作共赢的矛盾化解新格局。后疫情时代,必须高度重视具有复杂性、突发性、多变性的农村基层矛盾,需要与时俱进地推进多元主体协同合作的矛盾预防机制、排查机制和化解机制的创新。一要优化面向农村基层的矛盾化解布局,压实基层党委政府责任,切实解决制度落地落实落细问题。要统筹规划,合理布局,明确乡镇村组各自的职责权限,建立健全追责机制,细化任务到具体部门、具体工作人员,保证其有序行使权力和认真履行职责。同时要配套制定相应的激励措施,激发各参与主体的责任感和创造力。在此过程中,基层政府要充分发挥乡镇人民调解委员会、乡镇综治中心及乡镇相关职能部门的主体性,强化他们协调化解矛盾纠纷和综合维稳的治理职能,激励他们深入农村基层第一线做实事做好事,监督相关预防、排查、解纷工作在村级单位的实施过程和结果;村级组织要发挥村内党群服务中心的堡垒优势,村调委和村综治中心应认真做好法治宣传活动,自觉接受民主监督,依法履职履责,积极动员村级调解员和小组长深入辖区,实现矛盾化解布局由“中心—边缘”格局向“网络—节点”格局转变。要借助党员代表大会、小组会、群众会的作用,多渠道、多途径深入了解村内实际情况,落实农村基层矛盾化解工作的常态化、长效化,努力将矛盾化解在萌芽之中的同时也要重视回访已解案件,保证群众满意度的可持续性。二要创建高效开放的矛盾化解网络,多途径多中心织密农村基层社会安全网。要强化组组联合、组村联合、村村联合、村镇联合,构建起熟人沟通平台、村内沟通平台、村际沟通平台和网络沟通平台,加强村内、村际沟通交流和知识的分享共享,在协商讨论中共同学习、修复信任裂痕、扩展信任半径、增进互信关系和协同合作理念,突破狭隘的私利观念。网络中的乡镇村组都要坚持问题导向,以信息化支撑联防联控,共同研判分析矛盾苗头及发展走向,及时主动就难解决的事项集中攻关,共商共决共解矛盾纠纷,努力做到固本清源,从源头消弭农村不和谐因素。政府还要注重在与社会协同方面下硬功夫,重大问题要向社会组织和农民征集建议,积极吸纳民智,以协同共解矛盾纠纷。

以优化资源配置增进多元参与的矛盾化解合力。农村基层矛盾化解要加强党建引领,完善人民调解、行政调解、司法调解“三调”联动体系,整合多种资源,确保民调、公调、诉调、访调的无缝对接和非诉讼调解、多元解纷的联动衔接,努力将矛盾纠纷控制在基层、化解在基层。要从根本上改变被动式矛盾化解,引导农民避免采取通过制造群体性事件来给地方政府施压的极端性抗争方式。具体而言:一是对于人民调解无法适用的矛盾纠纷,行政调解和司法调解要勇担其责。要通过行政规范来约束矛盾纠纷的扩大化倾向,采取调解、仲裁、复议和信访等手段防止矛盾激化。要让司法调解成为化解特殊矛盾的最后一道防线和维护公平正义的坚强堡垒。要针对多部门各管各事、分片化解的弊

端,增强参与主体联系制度的驱动力和规范化,避免联而不动的形式化、联而乱动的无序化,优化矛盾化解流程,规避联合行动下“过度逐利”现象的产生,提高矛盾当事人的满意度、获得感和幸福感,减轻人民法院压力。二是政府要重视培养“一专多能”的调解人员。要着力培育多层次、多类型的专业化、复合化人才,在培训交流中提升调解人员的工作本领,增强调解的专业性和有效性,提升基层矛盾化解成效。

3. 环境能力建设:“自治—法治—德治”融合

新时代背景下,塑造动态开放、温情理性、运行有序的农村社会环境离不开“三治融合”的深入推进。要将“自治—法治—德治”熔铸于农民的日常生活之中,以自治求和谐有序,以法治求公平正义,以德治求团结稳定。这有助于实现制度刚性与道德柔性的有机契合,有效降低农村基层矛盾发生的概率和矛盾化解的难度。

以发挥自治优势增进农村和谐。新中国成立之后的农村基层制度建设,尤其是1987年通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》后,村民自治的广度和深度在乡政村治、新农村建设、乡村振兴^[33]中不断拓展深化,蕴含其中的“自治理”优势和内生性治理活力日益彰显。自治在农村基层矛盾化解中独特作用的发挥,依托于“政府—社会—农民”的互构优势。为此,一要强化村民自治章程和村规民约的制度约束力。针对性地完善相关共识性规范,把理性精神注入其中。规范农民思想和行为,落实民主参与和民主监督,增强农民主人翁意识。培育村干部的治理能力和理性思维,促进政治参与的持续优化,抑制不必要矛盾的发生。二要借助政府力量、自治力量和社会力量的全方位协同,强化交流学习,稳步提升农村矛盾化解能力。把现代法治意识嵌套入传统村庄治理的朴素情感当中,提升农民群体的整体知识水平和解纷素养,实现情理与法理的耦合,优化农村社会的安全治理效能。三要推进村庄公共性生产,吸引年轻群体参与公共事务,激活村庄自治活力。拓展基于利益联结和情感联结的公共空间,从农民的生活逻辑出发培育公共精神,增进农民的地方性共识意识和村庄获得感、认同感、归属感,从而提高矛盾化解的起点和张力。

以加强农村法治增进合规水平。法治精神是现代社会治理的基础要素。具有普适性、长期性、强制性和稳定性的法律制度不仅是调节农民行为的规范和标准,更是规范执法权的现实依据。为此,一要增强执法者的守法意识,规范行政权的行使。农村矛盾化解组织要在调解中贯彻法治理念,保障治理主体自觉依法行使调解权力,保证调解过程的程序规范和调解结果的公平正义,积极改进调解模式,引导农民自觉自愿接受高效率低成本的非诉讼调解,帮助农村社会形成知法守法用法的良好法治氛围。二要将法治意识和法治精神熔铸于农民的所思所想所为所盼之中。“治民无常,唯法为治”,需法令先行而民方得守。因此,政府要与时俱进加强农村法治建设,增进农民的守法意识和用法能力。针对一些农村地区的原子化、空心化问题,要优化农村基层治理规范,促进法律法规的有效落实,推进适应本地发展的微观制度创新,强化制度约束力。政府和社会要加大法治宣传力度,借助现代传媒手段、运用农民群众喜闻乐见的形式传播法治知识,培育农民法治素养,增强农民法治意识。同时要注重为农民提供法律咨询和法律援助,引导农民维护合法权益。

以推进农村德治增进乡风文明。传统乡土社会中的德治多依赖于道德教化,使其服务于封建伦理纲常。新时代的德治依赖于社会主义核心价值观引领下的道德规范,以德治滋养法治、涵养自治,让德治贯穿乡村治理全过程。以德治村必须重在以人为本,重视群众利益,彰显公平正义,优化社会秩序,增进乡风文明,发挥文化的感染力和亲和力。为此,一要加大农民社会主义核心价值观的培育力度,强化农民的价值共识和价值追求,提高农民的道德水准。要帮助农民在潜移默化、春风化雨中树立合乎主流意识形态的世界观、人生观和价值观,科学认识到自己作为社会主体在构建和谐乡村中的重要作用。二要挖掘本土资源,重塑乡村社会的温情文化和守望相助传统。要重视借助百家宴、庆元宵等传统习俗来强化村庄凝聚力和村庄文化根基,发扬传统美德、和谐家风、村规民约的规范作用,以道德“在场”助力化解自治和法治难以解决的矛盾解纷。

四、结语

共治能力建设是一项系统性工程,需要多层次、多要素的交互融合才能最终促成农村基层矛盾化解共治能力的全面提升。要将“个体—组织—环境”三者置于统一框架内进行分析,依托“政府—社会—个体”的相互嵌入构建起共同治理机制,强化“全面—开放—联动”的共治平台建设,以形成农村基层矛盾化解共治能力建设的基本载体。个体能力建设要求激励个体的积极性、主体性和创造性,增进个体之间互信合作,凝聚矛盾化解合力。组织能力建设要求基层政府组织、社会组织、自治组织明确共治建设的价值定位,优化乡村治理结构,厘清多主体责任权限,创新和巩固协同联动的矛盾化解格局。环境能力建设要求政府必须完善制度供给,建构起多元主体参与的内生性治理秩序,为多主体共同治理释放更多空间。只有通过“个体—组织—环境”能力建设的整体推进,才能促进共治能力建设的全面提升,提高农村基层矛盾化解效能。

参 考 文 献

- [1] 徐焱,吴春梅.农村基层矛盾纠纷化解共治机制的优化及其治理效能[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2022,42(2):90-99.
- [2] 李亚雄,向雷.乡村民间纠纷解决与有效治理研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(3):90-98.
- [3] 陆益龙.乡村民间纠纷的异化及其治理路径[J].中国社会科学,2019(10):184-203.
- [4] 高千,张长虹.中国农村社区冲突:类型特征、治理困境与路径优化[J].宁夏社会科学,2020(5):116-124.
- [5] 张文汇.法治化语境下的基层矛盾化解路径选择[J].东岳论丛,2019,40(5):183-190.
- [6] 陆益龙.社会主要矛盾的转变与基层纠纷的风险[J].学术研究,2018(6):45-52.
- [7] KOOIMAN J. Governing as governance [M]. London: Sage Publications, 2003.
- [8] 李春根,陈起凤.完善矛盾化解机制开创基层社会治理新局面[J].中国行政管理,2019(4):14-15.
- [9] 应星.草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究[J].社会学研究,2007(2):1-23.
- [10] 黄文记.“三治”结合乡村治理体系中新乡贤的作用研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021,42(1):171-177.
- [11] 王海侠,李行,温铁军.外部力量介入下的农村基层矛盾化解——基于内蒙古GZ村的考察[J].贵州社会科学,2016(1):152-157.
- [12] 孙冲.基层协商式民主自治的实践方式及形成机制实证研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(4):127-136.
- [13] 陈荣卓,颜慧娟.民生法治视域下农村社区矛盾纠纷治理之道[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(1):8-14,128.
- [14] 詹国彬,陈健鹏.走向环境治理的多元共治模式:现实挑战与路径选择[J].政治学研究,2020(2):65-75.
- [15] OECD-DAC. The challenge of capacity development: working towards good practice [J]. OECD journal on development, 2008 (3): 233-276.
- [16] 翟军亮.农村公共服务决策优化:机理与效应[M].北京:人民出版社,2016:49-50.
- [17] 马华.村治实验:中国农村基层民主的发展样态及逻辑[J].中国社会科学,2018(5):136-159.
- [18] 翟军亮,王永杰.基层党组织在重大突发事件中的角色定位与能力建设研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(4):19-27.
- [19] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海世纪出版集团,2017.
- [20] 王海成,张丽君.“三治”结合背景下乡村德治的定位与转型[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(6):112-118.
- [21] 郁建兴.“三治融合”的持续创新[J].治理研究,2020,36(6):8-11.
- [22] 陆益龙.纠纷管理、多元化解机制与秩序建构[J].人文杂志,2011(6):163-171.
- [23] 李振贤.“枫桥经验”与当代中国基层治理模式[J].云南社会科学,2019(2):47-54.
- [24] 孙永生.南通大调解:非诉讼纠纷解决的制度化探索[J].中国行政管理,2015(1):133-136.
- [25] 陈娟.协商视域下的社区治理:杭州“湖滨晴雨”工作室的机制创新与经验启示[J].中共浙江省委党校学报,2012(1):19-26.
- [26] 王义保,谢菁.府际关系视域下的边界治理——以苏鲁微山湖边界纠纷治理为例[J].社会主义研究,2012(5):57-61.
- [27] 吴春梅,翟军亮.协商民主与农村公共服务供给决策民主化[J].理论与改革,2011(4):73-76.
- [28] 李辉,黄雅卓,徐美宵,等.“避害型”府际合作何以可能?——基于京津冀大气污染联防联控的扎根理论研究[J].公共管理学报,2020(4):53-61.
- [29] 石绍成,吴春梅.适应性治理:政策落地如何因地制宜?——以武陵大卡村的危房改造项目为例[J].中国农村观察,2020(1):44-60.

- [30] 赵聚军,王智睿.社会整合与“条块”整合:新时代城市社区党建的双重逻辑[J].政治学研究,2020(4):95-105.
- [31] 吴春梅.新时代农民守望相助的存续[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2019(6):180-186.
- [32] 邓正来.中国法学向何处去[M].北京:商务印书馆,2011.
- [33] 徐勇.民主与治理:村民自治的伟大创造与深化探索[J].当代世界与社会主义,2018(4):28-32.

Construction of Co-governance in Resolving Rural Grassroots Contradictions in the New Era

CHANG Jun, WU Chunmei

Abstract In the new era, the rural grassroots contradictions have expanded from the traditional private sphere to the market sphere and public sphere, presenting the characteristics of diversification, complexity, volatility, and the difficulty in resolving them has increased significantly. In the new situation, the mechanism innovation of resolving contradictions at the grassroots level in rural areas mainly lies in the transformation from the division of responsibilities to the co-governance of multi-agent cooperation in the hope of solving the fragmentation dilemma of the single subject divide and rule. However, the lag in the construction of co-governance among multiple subjects has gradually become a major bottleneck in the resolution of rural grass-roots contradictions. Comprehensive and systematic capacity improvement is the effective strategy to deal with the lag in the construction of co-governance of rural grassroots contradictions. It aims to solve the lag in the construction of co-governance through “solving contradictions by oneself - solving contradictions by others - solving contradictions in cooperation”, “consultation - collaboration - cooperation” and “autonomy - rule of law - rule of virtue”. Finally, we can gather governance resources, unite governance efforts, and jointly promote the harmonious and stable development of rural society.

Key words new era; resolving rural grassroots contradictions; construction of co-governance capacity; coping strategy; collaborative linkage

(责任编辑:金会平)