

乡土变迁:转型时期农村地区行政诉讼钩沉

王洪用

(淮南市中级人民法院 研究室,安徽 淮南 232001)

摘要:《行政诉讼法》自施行以来,城市中“民告官”案件与日俱增,但在广大的农村地区,行政诉讼远未实现立法预期。民间行政争议增多但进入诉讼渠道的案件较少,更多行政相对人直接通过信访乃至采取过激方式促成行政争议的解决。造成农村行政诉讼困境的社会原因是传统农村正从血缘结合、长老统治、村民权利观念淡薄的熟人社会,嬗变为地缘结合、权威丧失、村民权利观念强化的半熟人社会,农村居民由传统的安贫乐道演变为对当下社会的安排日益不满。另外,行政诉讼法是以城市为模型设计的,它在打破了传统农村的行政秩序时,并未建立起现代行政法治新秩序。因此法院应回归到乡土,同时要打破缘法求治的藩篱,积极建构以转型农村为场域的行政诉讼。

关键词:社会变迁;农村;行政诉讼;本土资源;法治秩序

中图分类号:D922.1

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2020)01-0066-07

法令以当时立之者,明旦,欲使天下之吏民皆明知而用之,如一而无私,奈何?

——秦孝公 《商君书·定分》

一、印象乡村:十年来农村地区行政诉讼的基本情况

《中华人民共和国行政诉讼法》自1990年10月1日起施行以来,涉及行政诉讼的相关法律及司法解释也随之颁布实施。事实上自20世纪70年代末期,理论界和实务界就开始了立法前的理论准备和试点工作。在这场宏大的行政司法叙事中,法院积极开展各类行政纠纷的审判执行工作,切实推动了依法行政的进程,也有力地保护了行政相对人的合法权益。应当讲,伴随着多年行政普法宣传和案件示范,在城市中“民告官”的案件与日俱增。然而,在中国广大农村地区的行政诉讼现状亟需廓清。^①为较为客观地反映农村地区2005年至2015年十年来行政诉讼的现状,特在江西省宜春市、赣州市和山东省济宁市、菏泽市共选取了47个村庄进行调研。其中按照地域划分,处于平原地区的村庄19个、处于山区的村庄24个;按照人口划分,人口在300人以上的村庄32个,人口在300人以下的村庄15个。因问卷调查的方式在农村地区很难实施,本次调研方式主要为访问调查和案卷查阅,通过走访村民、村干部和当地法院的形式进行。调查情况主要如下:

从本次调研的结果分析,十年来农村地区行政诉讼主要呈现出以下特点:

(1)农村地区行政诉讼案件数量较少,但民间行政争议正逐步上升。在47个村庄中,十年来平均每年进入行政诉讼程序的案件仅2.6件,远低于各类案件总数的平均值,但已查明的行政争议却有182件。与城市中“民告官”的案件与日俱增相比较,农民通过诉讼渠道解决行政争议的情况逐渐减少。无论是在江西还是山东、无论是平原还是山区的农村,均明显地呈现这一特点。

(2)农村地区行政案件信访、涉诉信访现象极其严重。十年来共发生的182件行政争议中,直

收稿日期:2019-05-06

作者简介:王洪用(1990—),男,山东曹县人,硕士,安徽省淮南市中级人民法院法官,淮南市党委政法委执法监督特邀专家。

① 本文所称的农村地区是指不同于城市、城镇而以从事农业生产为主的劳动者聚居地,以国家行政区划为准。

表 1 十年来农村地区行政诉讼的具体情况

2005 年至 2015 年进入诉讼途径的 各类案件:1972 件	行政诉讼案件总数:26 件 行政诉讼案件占全部案件比例:1.31%
各类案件上诉总数:151 件 各类案件上诉率:7.64%	行政案件上诉数:22 件 行政案件上诉率:84.61%
各类案件涉诉信访数:93 件 各类案件涉诉信访率:4.71%	行政案件涉诉信访数:17 件 行政案件涉诉信访率:65.38% 行政案件涉诉信访率占全部案件涉诉信访率:18.28%
各类案件当事人对诉讼较为满意:945 件 各类案件当事人对诉讼较为满意率:77.92%	行政案件当事人对诉讼较为满意:2 件 行政案件当事人对诉讼较为满意率:7.69%
各类案件撤诉总数:104 件 各类案件撤诉率:5.27%	行政案件撤诉总数:6 件 行政案件撤诉率:23%

接选择信访的行政案件就有 93 件,占全部行政争议一半以上。十年中进入诉讼渠道的 26 件行政诉讼案件中,涉诉信访的就有 17 件,涉诉信访率达到了 65.38%。且只占全部案件 1.31%的行政案件,涉诉信访率却占了全部案件涉诉信访率的 18.28%,特别是山区的农村信访问题尤为严重。

(3)十年来农村地区行政案件一审息诉情况较少,26 件行政诉讼案件一审上诉的就有 22 件,上诉率竟达到了 84.61%,远远高于其他各类案件的上诉率。但同时以庭外和解、原告撤诉方式结案的比例较高。值得注意的是,纠纷得以良好解决的案件主要动因是法院的协调和行政主体基于维稳而作出的诉讼让步和妥协。

(4)在已决的行政案件中,行政案件当事人对诉讼的满意率较低,仅为 7.69%,大大低于其他各类案件当事人对诉讼的满意度。值得注意的是,在 26 件涉诉行政案件中,当事人(行政相对人和行政机关)双方均对诉讼不满意的情况较为突出,与其他各类诉讼案件相比(特别是民事诉讼),行政诉讼的所谓胜诉方也大多对案件的审理情况不满意。

(5)农村地区行政争议主要集中在以村民委员会、乡镇政府为被告的居多,但也不乏以公安、土地等具有行政管理职权的行政机关为被告的。且多为群体诉讼案件,涉及人员众多,在进入诉讼渠道时,矛盾均已激化。在人口较多的村庄中,群体性行政诉讼案件更加集中也更难解决。

二、本土探微:乡土农村的社会变迁与缘法求治

行政诉讼法的生命力彰显在实施过程中,在总结行政诉讼法实施二十多年以来取得的丰硕成果时,也应看到行政诉讼并未在农村扎根,农民也未能充分感受到它所体现的正义。问题的症结到底在哪里呢?

表 2 十年来农村地区解决行政争议的方式构成

2005 年至 2015 年共发生行政争议:182 件	直接协商解决的:19 件
	直接选择诉讼途径的行政案件:26 件
	直接选择信访的行政案件:93 件
	直接采取过激方式促成行政争议的解决:44 件

表 3 十年来农村地区行政争议的类型构成

2005 年至 2015 年共发生行政争议案件:182 件	因农村房屋拆迁引发的行政争议:36 件
	因土地纠纷引发的行政争议:77 件
	因林业管理引发的行政争议:22 件
	因计划生育引发的行政争议:30 件
	因行政拘留引发的行政争议:11 件
	因其他原因引发的行政争议:6 件

(一)社会变迁:乡土农村正在发生转型

费孝通先生曾作出著名论断:“从基层上看去,中国社会是乡土性的”。^[1]⁶在传统农村社会里,以农为业是农村人的典型特征,农民附着于土地上,以自给自足的生活方式过着稳定而较为封闭的生活。在这种强调以和为贵、尊卑有序的礼治社会中,“无讼”便是常态,作为“民告官”的行政诉讼更无从发生。在乡村长老统治的权力结构中,农民一般也不愿意与官府相抗衡。正如学者所言,“中国法制史有几千年的历史,诉讼制度也有差不多同样长久的历史。但中国法制史主要是刑法史和刑事诉讼史,民法和民事诉讼在中国法制史中的地位很低,行政法和行政诉讼则几乎没有地位”。^[2]

但自中国社会经过多年的发展,特别是改革开放的洗礼,乡土农村发生了很大变化。尽管传统文化顽强的抵抗力使得农民的生活方式并未完全改变,但当下的农村社会与传统相比具有新的特点,这无疑给行政诉讼法实施带来重大影响。

1.传统农村社会正从血缘结合向地缘结合转变。当下农村已经很难看到老舍笔下《四世同堂》的情形,农村传统的大而杂的家庭结构,已逐步演化为小而散的家庭结构。近年来随着农村城镇化、工业化,大量农民主动或被动地背乡离井,“因亲而聚居”转变为“因地而散居”,血缘社会缺乏变动的特征,也因而变得不再稳定。无论是土地问题还是计划生育问题,农村的行政争议一般发生在行政主体与家庭之间,农村由传统的大家庭分散为数个规模不等的小家庭,必然会在行政管理中引发更多的争议,而由人情社会向契约社会的一定程度的转变,使得农村行政关系逐步地疏离,这也很大程度上说明了十年来农村地区行政争议越来越多的原因。

2.传统农村社会正从由长老统治向权威丧失转变。在传统的乡村统治力量中,无论是传统的士绅,还是新中国成立后的来自贫苦家庭、思想觉悟较高的农村党员干部,作为村民的榜样和模范,他们一般能够调动更多的社会资源,具有较高的威望和信服力。但农村社会市场化、信息化程度的提高和公共生存空间的扩大,在很大程度上削弱了长老统治的权威。在处理农民与行政机关的利益纠葛和社会矛盾时,当下的农村干部已经不具备传统的道德权威力量,行政争议也就愈发突出。

3.传统农村社会正从熟人社会向半熟人社会转变。现代交通的便捷、通讯方式的更新以及私营资本的流动,使得农村的人际交往范围和交往方式发生重大改变。城乡之间以及村庄之间联系更加的紧密,农村由原来的“听声就可辨人”的“熟人圈”,演变为不再那么熟悉的“半熟人社会”。生活在农村的人们也由原来基于熟悉所产生的相互信任,演变为难以相互信任。在涉及农用地、宅基地等行政纠纷时,传统农村因相互熟悉而更能促使达成谅解,但在半熟人社会的当下农村,农民不再被“人情的负担”所牵制,使得谅解很难达成,由此引发的行政争议也必然多了起来。

4.传统农村社会正从村民权利观念淡薄向村民权利观念强化转变。传统农村社会里,自给自足的小农经济基础极大地抑制着商业发展,农民所面临的利益格局尚不能促使他们权利的觉醒。儒家传统文化的深远影响,使农民产生了对权力的服从和对权利的陌生,诸多原因导致了农民权利观念淡薄。但伴随着农村城镇化和市场经济的快速发展,农民的权利观念特别是财产权利观念日益增强。本次调研中,因土地、林业及房屋拆迁引发的行政诉讼,在已发生的行政争议中占有极大的比例。

5.传统农村居民正从安贫乐道向对既有社会格局日益不满转变。传统农村经济发展较为落后,除极少数特殊情形外,并不存在普遍较大的贫富差距,农民会因经济困难而感到愁苦,但并没有巨大的心理落差。“除非被逼迫到生活的悬崖,否则,他们极少想着去直接推翻或改变统治体系,他们要在这个统治当中活下去,活过今天,这个星期,这个季节”。^[3]但市场经济的深入推进,打破了传统农村贫富差距小的局面,外出务工的农民难以被城市所接纳,又无法再回到农村土地上谋生。留守儿童和空巢老人的社会保障体系极不健全,当下农民特别是新生代农民群体,不甘于社会为其做出的各项安排,心理无论如何都难以平衡,农村人已从过去的安贫乐道、听天由命,转变为对社会日益不满。而这一切都让农民将不满引向了实施行政管理的乡镇政府及村民委员会,大量的行政群体性事件及行政信访也由此催生。

(二)缘法求治:行政诉讼法下乡的实践悖论

乡土农村的转型与以“送法下乡”为基本路径的中国法制现代化是密不可分的,在“送法下乡”的进程中,农村和农民虽然常处于被动改造的状态,但毋庸置疑,它也使得农民的主体意识及权利观念得到强化,对整个中国法制现代化进程起到重大的推动作用。行政诉讼法在农村推广,也是“送法下乡”的重要内容。但问题在于,由国家主导的行政诉讼法下乡效果并不理想,它在助推农村社会转型的同时,也给农村带来了极大的负面影响,以至于波及到自身的实施。

1.制度逻辑效法西方。国家主导的行政诉讼法下乡活动,其背后的逻辑是通过行政诉讼法的下乡,使得农民的法律意识增强,通过“民告官”在农村的扎根,激励政府依法行政,从而实现农村法制现代化。这一逻辑是有着深刻历史原因的。自1840年鸦片战争以降,但凡忧国之士都在寻求救亡图存、振兴中华之道路,而恰好西方强国提供了榜样示范,那就是通过法制现代化实现民族的现代化,从而达到富国强民。而欲实现中国法制现代化,必须将法律运抵到传统的农村。在这一逻辑背景下,百多年后的以城市为模型的行政诉讼立法成果便向中国传统农村输出。毋庸置疑,“中国几近所有的法律性文件都冠之以中华人民共和国的标签和前缀,但仔细看来,无一不是对他国法律性资源的借鉴乃至照抄照搬”。^[4]

2.本土资源日益式微。以城市为模型设计的行政诉讼法在农村推广,与其他民事、刑事法律下乡一样,它肩负的使命是对乡土农村和农民的改造。在这一使命下,正式制度没有给农村维系官民关系的传统道德、习惯等非正式制度留有余地。这在行政诉讼立法层面就显露无疑,“一个明显的事实是,他们很少表现出对民间习惯一类社会实践的同情的了解,遑论重视和尊重;也不曾组织和进行类似清末和民国时期规模可观的习惯调查”。^{[5]73}但问题在于,“中国正处在从乡土社会蜕变的过程中,原有对诉讼的观念还是很坚固地存留在广大的民间,也因之使现代的司法不能彻底推行”。^{[1]57}尽管农民的权利意识因法律下乡而觉醒,但“耻讼”的观念并没有根本动摇,对“民告官”的行政诉讼明显隔膜甚深,特别是正式制度带给他们的“民告官”的诉讼方式,他们不理解也很难理解。在遭遇行政争议时,他们并不直接诉诸法律,而是更愿意以传统的私了、上访乃至更极端的方式解决,事实上,这些方式比行政诉讼更能满足他们的诉求。反倒是进入行政诉讼程序的案件,却没有给农民一个满意的说法。

3.传统秩序已遭破坏。行政诉讼法被强势地运送到乡村,它告诉农民一个制度的惊喜,那就是在与行政主体的日常交涉中,请不要再做“沉默的羔羊”。尽管广大的农民并不真正清楚什么是行政诉讼以及如何提起诉讼。相应的传统农村所形成的行政关系也遭到了极大的冲击,使得行政当事人之间的关系越来越疏离化,而这些后果“不是因为制度的不完善,而是因为农村传统的被破坏和农村经济的不景气,以及法律下乡的不理想”。^[6]至为紧要的是,行政诉讼法被运送到农村,使得村委会及政府的道德感召力和约束力日渐式微,在农村的行政管理中,自然失去了农民先前的信服,这不但使基层政权化解矛盾能力下降,反而使其与行政相对人的冲突愈发增多。

4.法治秩序并未建立。行政诉讼法下乡的初衷是为了建立或者引进基层行政法治秩序。但“再没有比引进新的秩序着手起来更加艰难、成败之数更难捉摸和操作起来更加危险的了”。^[7]从现实看,在行政诉讼法下乡多年后的今天,正式制度中的行政法治秩序并未在农村建立。当下农民并非基于行政诉讼法律而主张权利,而是基于传统的非正式制度——习惯、乡规民约等,参照非正式制度,使得农民觉得自身遭遇了不公,由此他要找遍可以讨回公道的救济渠道。选择法院也不是他理性的守法结果,在农民看来,法院和其他衙门并无不同,最大的不同或许就是可以打他骨子里厌恶的官司。而对于行政主体而言,特别是乡镇政府及村民委员会,与以前相比法律意识提高了,但传统的管理习惯及信念并未发生根本转变,当然更不愿意在产生争议后,与农民平起平坐在法庭受审。尽管正式制度经过多年的发展,现在在农村也建立了一定的秩序,但“缺乏世代相传的民族心理的支持与认同,无论现行社会秩序受到现行法律规则怎样强化,它也是脆弱不稳定的”。^[8]在发生行政争议后,农民以非行政诉讼的手段来主张权利,行政主体也大多以非行政诉讼的手段来应对。

三、诀别泥沼:法院应对转型时期农村行政诉讼的进路

在国家法的制度逻辑里,作为居间裁判者的法院显然肩负着重大的信托,一方面它要通过裁判监督行政主体依法行政,另一方面又要通过裁判保障行政相对人的合法权益。但从农村十年行政诉讼的审理状况看,一般司法的路径依赖,使得法院在应对处于转型期的农村行政诉讼时,出现了较大的问题。法院如何应对转型期的农村行政诉讼,成为亟需解决的问题。

(一)回归到乡土:植根于脚下的土地

法院是国家审判机关,必然要以国家正式行政诉讼法律来裁决行政纠纷,但“无论过去、现在还是将来,国家法在整个社会秩序的建构和维系过程中作用有限,只着眼于国家法既无法了解和说明复杂的社会现实,也难以有效和令人满意地解决社会问题”。^[5]⁵⁰转型时期的农村地区,尽管农民不再被捆绑在土地上,但土地仍然是农村重要的物质基础。尽管农民权利意识强化,但在权利意识的背后依然是传统的乡村伦理在支撑。尽管农村已逐步由熟人社会转向了半熟人社会,但农村社会仍具有熟人聚居的色彩,与城市相比,农村的交往更容易受人情的羁束。社会正在转型,恰恰也说明其还没有褪去旧秩序的影响。

1.用农村的话语定纷止争。诉讼特别是行政诉讼,对于农民而言,一辈子可能只参与一次,尽管可能只是一件单纯的小案子,但是往往当事人乃至他的村邻都会参与其中。同时农村法律服务市场的不健全及出于经济方面的考虑,农民无法或不愿聘用律师,尽管行政诉讼法下乡多年,但农民很难理解那些所谓的“法言法语”,他们普遍反映法官的话听不明白。诉讼语言交流的阻碍,必然影响当事人对案件结果的信服,更谈不上法院对行政争议很好的解决。在转型时期的农村,无论是立案接待还是开庭审理,法官都应将农村的话语贯穿于行政诉讼的始终,要用农村人听得懂的话去处理行政纠纷。对案件的法律适用、事实认定及程序性规定,应向当事人作出详细的释明和指导,且必须符合法律规定及有利于审判目的的实现。

2.重视农村行政关系的修复。转型时期的农村依然具有熟人聚居的色彩,在农村行政诉讼中,作为被告的往往是村民委员会或者乡镇政府,今后农民还要长期地与其打交道。凡是进入诉讼领域的行政争议案件,大多是农民认为自身无路可走、迫不得已。无论是碍于人情还是怕打击报复,农民在争取满足自己诉求的同时,内心是希望能够与被告恢复关系的。这就要求法官在处理个案纠纷的时候,除依法公正裁决案件争议外,更要注重当事人双方社会关系的修复,积极化解行政争议,尽量促成当事人达成谅解。这不仅有利于当事人,也有利于农村地区行政诉讼的顺利推行。毕竟“这是乡土司法与城市司法最大的差别所在。通过司法来修复当事人之间的社会生产生活关系甚至比解决案件本身还重要”。^[9]

3.重视非正式制度的司法应用。如前所言,以城市为模型设计的正式法律,并未考虑到乡村传统的习惯、乡规民约等,法院在处理农村地区行政诉讼过程中,国家法和民间非正式制度尖锐对立的现象时有发生。在这种情形下,法官在适用国家法处理行政案件的同时,也要寻求农村传统习惯、乡规民约等非正式制度的支持。在认真遵循行政诉讼法的同时,应积极协调两者的关系,寻求司法效果与社会效果的统一。毕竟“对于一个正向法治目标迈进的国度来说,法律是司法机构和法官必须考虑的首要因素,但是中国传统上又是一个‘礼俗’社会,法律不可能成为解决所有纠纷的‘灵丹妙药’,法律以外的因素如道德、情理也是司法过程中不可忽略的”。^[10]换言之,人民法院在审理农村行政诉讼案件时,应当严格遵循国家法律的规定,同时对于农村地区处理行政争议的传统习惯、乡规民约等民间规范,在详细查明确认后,法院也应当遵循和采纳。但以下情况除外:(1)该民间规范与国家法律规定相互冲突,无法协调适用的;(2)经详细查明,该民间规范等已不被当地居民普遍认可的;(3)遵循适用该民间规范会严重破坏社会秩序及给国家、集体或他人带来生命财产危险的;(4)遵循适用该民间规范导致案件处理显失公平,且对方当事人不予认可的;(5)主张该民间规范存在的一方,无相关证据证明且无法查实的。

4.实行农村行政诉讼公众参与制度。在已决的纠纷处理较好的农村行政诉讼案件中,明显的特征是

法院注重了诉讼的社会参与,这既包括吸纳不同群体的人参与到个案的处理中,也包括将公众意见引入到行政判决中。不同群体的人包括诉讼原告的邻居、亲属、朋友乃至共同在外务工的工友,也包括诉讼被告的上级机关等。“中国人具有不把争议的标的孤立起来而将对立的双方——有时进而涉及周围的人们——的社会关系加以全面和总体考察的倾向”。^[11]公众参与到行政诉讼的个案处理中,使得纠纷得以更好的解决。这无形中增强了案件处理的社会认可度,裁决后果也更容易让当事人接受。在处理案件特别是具有重大影响的行政案件时,法院应积极吸纳不同群体的人参与到诉讼过程中,包括与原告有密切关系的近亲属、邻居、朋友等,也包括被告的上级机关等。具体操作中,审判人员应将公众意见及其采纳情况随案卷一并存档。

(二)未竟的使命:打破缘法求治的藩篱

毋庸讳言,行政诉讼法律下乡固然产生了诸多流弊,“以法治的新秩序为目标、以立法的新规则为途径的变法之治,也注定是一项远比常法之治更为艰巨的实践事业”。^[12]但是,经过这些年的推广和实施,农村已不可能再回到原先的传统“礼治社会”了。在这个农村转型的重要关头,人民法院应该也只能继续往前走。

1. 个案的宣示与巡回审判。行政诉讼法下乡多年,农民依然不能理解及接纳它,新的法治秩序未能在农村建立,除却农村固有的民间秩序的深远影响和强大的生命力外,还因送法下乡的方式出现了问题,法院在每年一度的行政法治宣传中发放大量的普法手册,其效果并不理想,因为农民并不愿意花费时间成本去学习它,这也并非农民喜闻乐见的普法方式。事实上,行政诉讼法真正在农村产生“普法的影响”,更多的来源于个案处理中法院的演绎。体验身边一个鲜活生动的行政诉讼案件的解决,农民反而学到的更多。这就要求法院必须注重个案处理的宣示和巡回审判的普法效果。在审理当事人交通不便、群体性行政争议或在该地区具有较大影响的行政争议时,人民法院应就近办案及巡回审理,同时应将案件处理结果在当地公告,但涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私及其他不宜公告的情形除外。

2. 行政诉讼的司法协调。法院在处理农村地区行政诉讼中,要更多地注重司法协调,主要是在当事人之间斡旋,在不损害公共利益和不损害农民合法权益的前提下,主动积极地协调诉讼各方,避免行政纠纷进一步恶化,乃至演变为社会性事件,这也是实质正义的应然要求。其实司法协调本身还具备平息农民诉怨的巨大功能,因法院的积极协调,使得农民更为理性。诚如所言,“研究当代中国乡村社会的集体行动时,发现不少集体上访和群体性事件的发生并不完全是基于利益冲突,而在相当程度上是基于一种伦理的紧张或人格的冲突甚或情绪的爆发。许多积极分子说他们之所以要参与行动,只是因为咽不下去这口气”。^[13]

3. 法官的释明与自由裁量。与城市相比,法官在处理农村行政诉讼案件时,对农民的释明是避免不了的,面对当事人,要对法律适用及案件事实做出较多的解释、说明、询问和指导。尽管行政诉讼实践中,法官的释明遭遇着“有倾向性”的指责,但这确实起到了法制宣传、平衡诉讼的巨大作用。当下农村地区的行政诉讼的现状和条件制约,就要求在案件处理时法官要进行善意的指导。这不仅有利于引导当事人正确、充分地行使权利,也有利于行政纠纷的妥善解决。另外,法官在处理农村行政案件时,要注重自由裁量权的正确适用,这些年农村地区行政诉讼效果的不理想,也与法官消极、拒绝乃至滥用行政自由裁量权有关,最明显的现象是同案不同判,使得农民丧失了法律的预期。在行政审判中正确行使自由裁量权,可以消解成文法与转型农村社会之间的张力,有助于实现个案正义。当然,“必须承认,行使自由裁量权从来都不是绝对的自由”。^[14]无论是裁判依据找寻还是证据认定,法官行使自由裁量权需在合法范围内进行理性选择。

四、结语:建构以转型农村为场域的行政诉讼

乡土农村正在发生转型,农民正处于现代法治黎明的前夜。转型农村蕴含了现代的因素,但依然具

有乡土的气息。农民并未真正理解当代行政诉讼制度,在传统农村辗转相承的非正式制度,仍具有强大的生命力和可适用性。诚如马克思所言,“一切已死的先辈们的传统,象梦魇一样纠缠着活人的头脑”。^[15]在农村社会发生转型、农民行政诉讼司法诉求发生悄然变化时,人民法院应努力将诉讼制度与理念回归到乡土,建构以转型农村为场域的行政诉讼,切实契合当下农村及农民的客观状况。

参考文献:

- [1]费孝通.乡土中国生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998.
- [2]姜明安.中国行政法治发展进程回顾——经验与教训[J].政法论坛,2005(5):10-19.
- [3]斯科特.弱者的武器[M].郑广怀,译.南京:译林出版社,2007:365.
- [4]王洪用.法理与治理窘思:标正主义视野下中国法学研究范式之批判[J].天府新论,2015(3):144-151.
- [5]梁治平.法治十年观察[M].上海:上海人民出版社,2009.
- [6]贺雪峰.新乡土中国:转型期乡村社会调查笔记[M].桂林:广西师范大学出版社,2003:63.
- [7]MACHIAVELLI N. The prince[M]. Chicago: the University of Chicago Press, 1998: 23.
- [8]公丕祥.法制现代化的理论逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,1999:355.
- [9]艾庆平,王宏.转型时期中国乡土司法模式的构建——中国转型时期的“乡土司法”论坛述要[N].人民法院报,2012-08-22(8).
- [10]肖扬.中国司法:挑战与改革[N].人民法院报,2004-10-12(1).
- [11]滋贺秀三.中国文化的考察[M]//王亚新,译.明清时期的民事审判与民间契约.北京:法律出版社,1998:14.
- [12]凌斌.法治的中国道路[M].北京:北京大学出版社,2013:39.
- [13]应星.“气”与中国乡土本色的社会行动[C]//应星,李猛.社会理论:现代性与本土化——苏国勋教授七十年华诞暨叶启政教授荣休论文集.北京:生活·读书·新知三联书店,2012:476.
- [14]POUND R. Individualization of justice[J]. Fordham law review, 1938(7): 153-166.
- [15]马克思.路易·波拿巴的雾月十八日[M]//马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1集.北京:人民出版社,1972:603.

Rural Vicissitude: Basic Situation of Administrative Procedure in Rural Areas During the Transitional Period

WANG Hongyong

(Intermediate People's Court of Huainan, Anhui Province, Huainan 232001, China)

Abstract: Since the implementation of the *Administrative Procedure Law*, the cases of “people suing the government” have been increasing day by day in cities while in the vast rural areas, administrative procedure is far from meeting legislative expectations. The cases of civil administrative disputes are increasing but fewer cases resort to litigation channels. More administrative counterparts directly appeal to higher authorities or even radical methods to settle disputes. This dilemma results from a series of changes in the traditional rural society, including the change from a blood-bonded, elders-ruling, acquittance society with a weak awareness of civil rights to a geo-bonded, authority-disappearing, semi-acquittance society with an increasingly strong awareness of civil rights, and the change from the traditional content to the present growing discontent. In addition, the administrative procedure law is designed with the city as its model. Though it breaks the administrative order of the traditional rural areas, it fails to establish a new legal order. Therefore, the court should play its role in rural areas, and at the same time break the barriers to the rule of law and actively construct administrative procedure that suits the changed rural areas.

Key words: social vicissitude; rural areas; administrative procedure; native resources; legal order

(责任编辑:董兴佩)