

法治 视角

疫情下乡村治理法治化思考

山东省荣成市委党校 迟艳艳

今年年初，一场突如其来的新冠肺炎疫情席卷全国。为有效应对疫情，广大农村地区采取联防联控、群防群治等措施，取得了显著成效，涌现了一批“硬核”防控的好办法。但是，部分地区采取的防控手段却值得商榷，如“断路封村”“渣土堵路”等。

乡村基层治理法治化是国家治理现代化重要环节，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。此次新冠肺炎疫情在带来巨大损失的同时，也给我们留下很多思考空间。

从立法上看，要进一步健全我国法律规范体系。疫情防控暴露出一些现行法律间不协调、不完善的问题。例如，突发事件应对法强调以“块”为主的政府统筹协调和属地管理，传染病防治法则侧重以“条”为主的卫生部门的行业管理，二者需要进一步协调。疫情结束后，要加强法律之间的配套衔接，形成统一健全的法律规范体系。

从执法上看，限制人身自由等措施只能由法律规定，并且由专业执法人员执法，而村委会干部没有执法权，一些做法虽然是为村民生命健康着想，但是却在没有法律规定的前提下创设执法权。

在疫情防控过程中，一些农村地区通过断桥断路封堵外地人口进入的做法超越法律界限，虽然目的具有一定的正当性，但是手段却不合法。法治国家目标的实现不能为追求目的正当性，而忽视手段的合法性。

一旦进入应急状态，为有效防控疫情，公民部分权利会受到限制和缩减。但是，限制公民权利必须具有明确法律依据，严格遵循法律保留原则，不能单纯为了追求立竿见影的疫情防控效果，置法治原则于不顾。

在疫情防控过程中，多地倡议民众不聚集、少出门，最大限度地减少人员聚集。然而，仍有少数村民抱有侥幸心理，存在聚众打牌、串门聚餐的情形，随意公开疫情地区人员的身份信息，有的甚至刻意隐瞒旅居信息、接触史，有些面对警察的批评教育抗拒执法，给防控工作带来严重阻碍。这种情况反映了法治意识和公民责任感的缺失。在疫情期间，少聚集、不聚集不仅是对自己负责更是对他人负责，这也是一个法治社会应有的公民责任感的体现。

由此可见，疫情过后，需要进一步加强农村地区法治宣传和普法工作，提高法治宣传教育的鲜活度。比如，对于非法捕猎野生动物等行为，在疫情防控过程中刻意隐瞒自己的旅居信息，随意公开疫区人员的身份信息等行为，要用在疫情防控中发生的生动鲜活的案例，普及野生动物保护、遵守社会秩序、履职尽责方面的法律知识，逐步提高大家的法治意识。

此外，重视培育乡村法治文化环境也是关键环节。良好的法治文化环境可以促进村民形成正确的价值取向和法治意识，要注重乡村本土文化，因势利导从传统文化中汲取营养，挖掘农村法治文化资源，将农村自然法精神与国家成文法体系有机融合，为乡村法治文化创造良好环境。

此次疫情防控工作中，村“两委”干部积极参与防控，工作强度大，多地探索村民担任志愿者参与疫情防控，取得良好效果。在今后工作中，要继续积极推动村民参与农村事务管理，发挥党员的先锋模范作用，发挥农村乡贤的引领作用，推荐德才兼备的人作为志愿者队伍的领头羊。

疫情下，防控疫情保障人民生命健康是最重要的，但是在防控过程中还要坚持法治原则，在法治轨道上统筹推进各项防控工作，保障农村地区法治工作顺利开展。

行政法治

农业执法区域化 互动互学资源共享

河北省邯郸市农业综合行政执法支队始终坚持以执法改革为导向，以农业综合行政执法规范化建设为重点，以区域协调联动为抓手，扎实推进农业综合行政执法工作。

主动作为，促进改革及早到位。邯郸市农业农村部门相关负责人高度重视，主动入位、勇于担当，把农业综合行政执法改革作为“一把手”工程，深入谋划，积极推进，协调有关部门解决改革过程中存在的重点难点问题，有效推动了农业综合行政执法改革进程。邯郸市农业综合行政执法支队编制80名，是全省第一个明确副局级规格的市级农业行政执法机构，也是全省首个挂牌的农业综合行政执法支队。

补齐短板，提升规范化建设水平。落实三项制度，加强内部工作制度管理。出台了三项制度实施方案，建立健全了投诉举报受理制度、办案责任制度等15项管理制度，并从责任体系、市场检查记录等17个方面进行了细化完善。

规范办公场所建设，满足执法办案需求。支队办公场所独立，设有会议室、

档案室、询问室、罚没物品仓库等功能场所，能满足执法办案需要。并按照规定制作标牌、粉刷墙壁，执法人员公示牌等全部上墙。

强化经费保障，升级执法装备。与财政部门积极协调，将农业综合行政执法运行经费、执法装备建设经费、罚没物品处置经费纳入了同级财政预算，额度满足执法工作需要。目前支队配备执法车辆4台、农业执法移动工作站4台、执法记录仪38部、摄像机7部等执法装备。

创新监管，强化区域协作执法。邯郸市地处河北最南端，与山东、河南、山西均接壤，农业活动往来频繁。为有效打击跨区域违法，邯郸支队与郑州市、济南市、长治市等10个城市签订了合作协议，定期召开联席会议，建立信息资源共享机制，多次牵头组织协作单位开展跨区域联合执法行动，做到互动互学，有效快速打击了辖区内涉农领域违法犯罪行为。同时，对辖区实施网格化执法监管，责任落实到人，及时有效查处农业行政违法行为。

河北省邯郸市农业综合行政执法支队



4月17日，河南省汝阳县人民法院法官到付店镇大山村田间向村民宣传野生动物保护法。汝阳县人民法院组织法官到野生动物频繁活动的重点区域开展野生动物保护警示宣传和普法活动，引导群众从文明餐桌开始，拒食各类野味，共同保护野生动物，增强公民野生动物保护意识。 康红军 摄

特别关注

诉源治理 化解纠纷

——北京房山区探索创建“无诉讼村”扫描

□□ 本报记者 高雅 芦晓春

从北京市中心向西南方向出发，驱车约一个小时，就到了房山区青龙湖镇马家沟村。村子不大，200余户800多名村民生活在这里。2018年5月，房山

精准预判 提高对矛盾纠纷的“敏感度”

作为马家沟村的“常客”，房山区人民法院河北法庭庭长王俊伟每个月都会来到村里，村民看到王俊伟到来，也会像老朋友似的问他吃没吃饭，“没吃饭上家吃点儿去。”

“传统印象中，大部分群众仍然会认为法官是‘坐堂办案’，原告提交起诉书，通知被告，双方来到法院调解或开庭，最后做出判决或者裁定。”王俊伟说。

作为房山区唯一的山区法庭，河北法庭辖区内有7个乡镇，面积820平方公里，分散居住着17万人口，道路交通极为不便。与此相对应河北法庭干警仅有10人，面对道路交通不便、干警人数较少、案件数量递增三重困境，如何在辖区优质高效地开展矛盾纠纷化解工作，成为河北法庭一直以来着力解决的重要问题。

“在审判过程中，我们发现，对于很多来自农村的当事人来说，很多纠纷在最初都只是‘鸡毛蒜皮’的小事，处理不好，矛盾越积越深，会引发双方激烈冲突，最后来到法院，在这个程度再化解的话就很麻烦。”王俊伟介绍说。

如果能在矛盾爆发初期及时发现、及时解决，效果会大不相同。在诉源治

导回机制 案结事了更要“心服口服”

2018年6月，河北法庭就接到这样一起案件：马家沟村村民韩某将白某诉至法庭。原来，韩某与白某是亲属关系，双方早已积怨很深，并且近年来已有多起诉讼案件。此次，韩某再次起诉则是因为白某砍伐了其种植的树木，韩某要求白某进行经济赔偿。

为了彻底化解韩某与白某的矛盾纠纷，同时避免诉讼过程中双方的对立情绪，办案法官在征求双方同意后，及时启动“纠纷导回机制”，将该起财产损害赔偿纠纷导回村里调解委员会进行调解。

由于纠纷复杂，且两人积怨已久，村级层面调解效果并不理想。河北法庭及时组建了由法庭负责诉前工作的人民调解员、青龙湖镇司法所司法助理员以及马家沟村人民调解员组成调解组，共同对双方当事人进行调解。调解组用法律

区人民法院在当地政府支持下，与房山区司法局联合探索推出“无诉讼村”工作模式，作为首个“无诉讼村”试点村，马家沟村涉诉率较前一年下降约90%。如何做到的？有哪些诀窍？记者一探究竟。

理中先建立矛盾纠纷情报信息网络，不断完善信息收集、报送，确保对各类矛盾纠纷的信息反应灵敏、及时处置显得尤为重要。

马家沟村民委员会委员王磊告诉记者，近年来村里推行网格精细化管理，以村委会成员为核心成立网格员队伍，在建立矛盾纠纷情报信息网络工作中起到非常重要的作用。

“我们把全村分成若干片区，每个网格员负责一个，村民间如果出现纠纷，网格员发现情况后随时汇报给村委会，再由村委会出面，第一时间和村民沟通，看问题能否解决，如果涉及法律问题，再请法院或者司法局的工作人员来处理。这样不但可以快速化解纠纷，也提高了村民的法律意识，同时对于村委会工作人员也是一种锻炼。”王磊介绍说。

而对于矛盾极深、无法调解，可能演变为恶性事件的纠纷，则由村委会向辖区党委政府和人民法院发出预警，并在人民法庭、镇司法所等单位指导下管控矛盾，做到矛盾不升级、可管控，避免因矛盾激化发生重大恶性事件，并使人民法庭在受理相关案件前，就对案件具体情况有所掌握。

和亲情对于双方多年来的纠纷，一桩桩、一件件进行分析、调解，功夫不负有心人，最终使双方握手言和。对于本次诉讼，白某认识到自己的错误，并表示愿意给予韩某一定经济补偿，韩某对白某表示了谅解，撤回了起诉。

“导回机制是‘无诉讼村’工作机制中的核心机制，由村级调解组织首先化解一部分矛盾较浅、容易化解的纠纷，对矛盾较深的纠纷可由人民法庭、镇司法所等部门提前介入，对村级调解组织的调解进行指导，积极引导当事人申请‘一站式’司法确认，争取诉前化解矛盾。”房山法院党组成员、政治部主任沈波表示。

一些村民提出疑问，开展诉源治理引导将纠纷通过诉讼以外的方式解决，是不是这些矛盾法院就不管了？落实立案登记制会不会因此而打折扣？



北京市房山区人民法院河北法庭法官韩玉（左一）在河北镇兴元村村委会与村干部共同对一起名誉权纠纷进行调解。 吴卫娟 摄

“这种顾虑大可不必有。”房山区人民法院院长姜宇红介绍，立案登记制是为了保障当事人诉权所推行的一项改革，决不会朝令夕改。推动诉源治理，减少诉讼案件增量，不是通过人为提高立案门槛，把矛盾从法院推出去，而是从源头发力，加强基层社会治理，预防或减少社会矛盾的发生，引导群众选择最合适的方式解决纠纷，并加强对非诉调解的司法指导和保障。

共治体系 司法引导与基层善治服务百姓

诉源治理最直接的目标是从源头上减少诉讼增量。“开展‘无诉讼村’工作对于派出法庭的法官来说，压力和挑战不小。”王俊伟说，原来，对法官的考核主要集中在结案率上，越高越好。而现在，考核则集中在收案率上，越低越好。

考核只是一方面，群众司法需求在哪里，司法服务就跟到哪里。在山区、社区、景区、校区、工业园区设立法官工作站，不定期开展巡回审判、民调指导、诉讼服务、信访化解、法治宣传“五进”活动，将矛盾纠纷化解在初起之地、初起之时和萌芽状态……这些都是房山区人民法院法官的日常工作。

“‘无诉讼村’并不是百姓不打官司，而是把传统的‘和为贵’等观念融入基层诉源治理中，引导乡村运用法治思维和法治方式，依托人民调解，逐步形成司法引导与乡村自治相结合、司法职能与基层善治相结合的基层乡村社会治理体系。”沈波表示。

“自2018年‘无诉讼村’工作启动以来，明显感觉到村民的法律意识有了很大提升。”在房山区人民法院的帮助下，马家沟村定期开展庭审观摩、法律知识宣讲、法治课堂等多形式、全方位的宣传活动，加大对试点村民的法治宣传力度。同时，依托多元宣传模式，

“就农村大部分民事纠纷而言，诉讼并不是唯一和最好的解决方式，相对于调解，诉讼周期长、成本高，通过一纸判决虽然可以定纷止争，但往往令当事人赢了官司、伤了和气，不利于关系修复和后续交往。开展诉源治理，就是为了帮助当事人更快、更好、更彻底地解决纠纷，为诉讼、信访画上句号，是造福社会、造福百姓的有利之举。”姜宇红说。

村民面对矛盾纠纷时，能够选择向相关调解组织寻求帮助而非到法院起诉，逐渐形成“诉讼是解决纠纷的最后环节”的意识。

“基层组织治理水平也有了很大提升。”王磊介绍，基层干部、村级调解员向法官通报纠纷情况，学习专业法律知识，法官向他们请教如何与村民沟通，解决农村纠纷有何“诀窍”。

“无论是纠纷排查预警、联合调处，还是业务指导，均需要在法院、司法所、基层组织间建立灵活有效的沟通机制。”沈波说，房山区人民法院为此进行了有效探索，法院与区司法所、试点村通过召开定期联席会议、随机视频通话以及建立微信群等方式，建立灵活有效的沟通机制。

诉源治理工作是一项社会系统工程，只有得到各级党委政府的支持，才能形成全社会协同、多方参与、齐抓共管的良好局面，才能让基层治理更科学、有效。目前，房山区人民法院已推动出台首个区委审议通过的诉源治理工作意见，其中明确把诉源治理工作纳入“平安房山”建设工作考核体系，将矛盾纠纷增长率、普通商事案件万人成诉率、诉调对接覆盖率、诉前化解率等相关多元化解工作指标纳入乡镇、村级考核。

法治万象

江苏沭阳县司法局 “三项服务”助力人居环境整治

□□ 赵桂珍 程遥

新冠肺炎疫情发生以来，江苏沭阳县司法局瞄准农村人居环境整治工作实际，立足司法行政工作职能，以开展“德法涵养文明·共建绿色生活”活动为契机，将法治宣传、矛盾调解、法律服务“三项服务”落到实处，切实助力农村人居环境“靓”起来、“净”起来、“美”起来。卢某是沭阳县庙头镇东柳村的村民，平时做煤球生意，受疫情影响，煤球一直没什么销路，就一直堆放在自家门口，后因煤球外圈的挡板不结实，致使多数煤球掉落地面。行人、车辆来来往往，将掉落的煤球压成煤渣，卢某家门口的一段路总是黑黑的，一方面影响邻居出行，另一方面影响环境卫生。

邻居张某看不过去，想让卢某将门口及路面清理干净，而卢某则多次以疫情期间不便为由推辞。后来两人激烈争吵，张某一气之下推倒了两个煤球，导致地面更乱，两人有了肢体冲突。

3月2日，庙头镇人民调解委员会调解员仲其武在东柳村排查矛盾纠纷过程中了解情况后，先是稳定双方激动情绪，然后分别做思想工作。

仲其武向卢某介绍了环保领域相关法律知识，引导他树立环保意识和绿色生活理念，卢某认识到自身错误，答应立即清扫干净地面；张某对于卢某生意状况差导致心情不好的状况表示理解，并帮助卢某一同重新整理

散落的煤球，加固了煤球的外围挡板，防止散落，两个邻居的矛盾就此消除。

新冠肺炎疫情发生来，沭阳县司法局一方面做好疫情防控工作，另一方面，针对环境保护工作实际，组织县乡两级调解组织、调解员深入乡村，做好环境污染矛盾纠纷隐患排查，大力化解环保领域社会矛盾纠纷。建立环境污染矛盾纠纷“日分析”研判制度，对于一般环境纠纷则及时调处，及时将矛盾纠纷化解在萌芽中。

对于较为复杂环境矛盾纠纷，则充分发挥专业性、行业性环保调解组织作用并联合相关部门共同化解，促进社会和谐，共同维护生态环境。

“在村里排查矛盾纠纷过程中，我们经常会遇到因倾倒垃圾、废弃物等污染物引发的矛盾纠纷，但经过耐心调解、说理，村民都能很快认识到自身的不足，能够迅速改正，双方达成和解。每调解一个人居环境纠纷案件，都会促进农村人居环境发展。”庙头镇人民调解委员会仲其武感慨地说。

据了解，沭阳县司法局在服务农村人居环境整治中，围绕乡村公厕、治水、治垃圾、治废弃物等公共空间治理，着力破解垃圾分类、乱丢乱堆乱抛等突出问题，将村居公共卫生环境、个人文明实践行为等纳入民主法治村（社区）创建标准，同时组织律师、基层法律服务工作者积极参与村规民约的完善修改，充分发挥村规民约的基础作用。

□□ 贾鹏 张波

“本以为工钱没指望了，没想到在手机上一点，律师就帮我们把钱要回来了，心里压着的石头一下子掉下去了，司法局的法律服务工作有力度，老百姓心里敞亮啊！”从某建筑公司拿回血汗钱的山东省乐陵市农民工李某说。

3月18日下午，李某在家里用手机登录“乐陵掌上公共法律服务平台”咨询农民工讨薪问题，不到一分钟他就得到了在线律师的专业答复，并只通过手机就完成全部申请、咨询、受理等流程，不到3天就把钱讨了回来。

动动手指就能预约律师、办证、约调解，这是乐陵市司法部门打造的掌上公共法律服务平台，由法律援助、人民调解、公证服务、在线学法等13个模块组成，农民可以通过关注微信公众号在线申请相关服务，一个界面可完成学法律、找律师、求法援、办公证、约调解，“一站式”解决群众所需法律问题，实现了公共法律服务“抬头能见、举手能及、扫码可得”。

“农民群众足不出户即可通过手机在线申请、预约公共法律服务，在平台查阅办理相关业务需要提供的材料。”乐陵市司法局公共法律服务中心主任魏延寿说，办事群众还可以与工作人员在线交流互动，完成前期准备工作，仅到市公共法律服务中心办理最终文书，实现“最多跑一次”。同时，掌上公共法律服务平台还可对群众信息进行智能化管理，实现人民调解在线自动分发、法律援助在线实时推送、公证服务一对一匹配等功能。

掌上公共法律服务平台每日自动监管搁置案件，提醒管理人员对案件落实情况进行督促，确保及时对群众的法律服务需求在线接收、回复审批。自上线以来，乐陵市司法局通过法律服务平台受理农民群众法律服务申请750余次，目前已办结570余项。

此外，掌上公共法律服务平台还收录大量普法视频、漫画、文章等内容，通过用户识别、分类功能，根据普法对象的差异，针对用户特点和现实需求，精准推送，供群众学习，提升群众法治意识和法律素养，营造“办事依法、遇事找法、解决问题用法，化解矛盾靠法”良好氛围。

山东乐陵市

农民法律问题「触手可解」