

摘 要

改革开放以来经济快速发展，人们的生活质量不断提高，随之而来的社会矛盾也更加复杂多样。在农村地区，近几年随着城镇化建设推进以及公路、高铁、产业园区等重大项目的建设，农村集体土地被征用呈逐年上升趋势，因征地补偿款分配引发的纠纷逐年增加，特别外嫁女群体权益保障问题日益突出。乡镇政府处于科层制的最后一个层级，也是接触群众最直接最基础的国家治理权力机关，既要完成自上而下的工作任务，又要直面群众的诉求，这对政府治理能力提出更高要求。一方面，乡镇政府在“有限权力无限责任”的基础下完成政治工作任务，除了做好自身资源配置和人员分工，还需要与基层自治组织之间形成有效互动，才能更好地推进上级政策落实和经济社会发展。另一方面，日益增长的农村矛盾纠纷，呈现出燃点低、沸点高、主体多元化、影响面广的特征，在压力制维稳体制下，理论与现实的冲突、制度与实践的冲突倒逼乡镇政府必须更加充分调动资源、整合各方力量来解决矛盾纠纷，确保社会大局稳定。

本文基于乡镇政府处理农村矛盾纠纷过程中的制度保障和实际运用，对 B 镇四个村子的外嫁女纠纷进行比较案例分析，以小见大，运用资源依赖理论对乡镇政府与村委会之间的关系（乡一村关系）、村内关系进行分析，探索乡一村关系和村内关系相互作用下如何影响了乡镇政府解决农村矛盾纠纷的策略选择，乡镇政府在法治化制度化的框架下选择性运用行政调解、行政决定和司法强制等策略中一种或几种策略，达成维稳目标的同时推动矛盾纠纷的解决，总结归纳乡镇政府在解决农村矛盾纠纷工作中积极探索法治化和灵活的行动策略相结合的多元化解实施路径，并结合实际情况提出具体的策略建议。

关键词：外嫁女纠纷；乡一村关系；村内关系；策略选择

Abstract

Since the reform and opening up, the economy has developed rapidly, people's quality of life has been continuously improved, and the social contradictions that have followed have become more complex and diverse. In rural areas, in recent years, with the advancement of urbanization construction and the construction of major projects such as highways, high-speed railways, and industrial parks, the expropriation of rural collective land has shown an upward trend year by year, and the disputes caused by the distribution of compensation for land expropriation have increased year by year, and the problem of protecting the rights and interests of especially married women has become increasingly prominent. The township government is at the last level of the bureaucratic system, and it is also the most direct and basic organ of state governance power that contacts the masses, which must not only complete the top-down work tasks, but also face the demands of the masses, which put forward higher requirements for the government's governance ability. On the one hand, township governments complete political work tasks on the basis of "limited power and unlimited responsibility", in addition to doing a good job in their own resource allocation and personnel division of labor, they also need to form effective interaction with grass-roots autonomous organizations in order to better promote the implementation of higher-level policies and economic and social development. On the other hand, the growing number of contradictions and disputes in rural areas shows the characteristics of low flashpoint, high boiling point, diversified subjects, and wide influence, and under the pressure system of stability maintenance, the conflict between theory and reality, the conflict between system and practice has forced the township and town governments to more fully mobilize resources and integrate the forces of all parties to resolve contradictions and disputes and ensure the stability of the overall social situation.

Based on the system guarantee and practical application of the township government in the process of handling conflicts and disputes, this article analyzes the disputes of married women in four villages in town B. Using the theory of resource dependence to analyse the relationship between town governments and village committee, which called township—village relationship, and the relationship within the village, and how the interaction between the township—village relationship and the relationship within the village affects the strategic choice of the township government to resolve rural social contradictions and disputes. Under the framework of the rule of law and the institutionalization, township governments selectively use one or more of the strategies such as people's mediation, administrative

decisions, and judicial compulsion to achieve the goal of maintaining stability while promoting the resolution of contradictions and disputes, summarizing the township government's work in resolving rural contradictions and disputes, actively explore the implementation path of diversified solutions that combine the rule of law and flexible action strategies, and combined with the actual situation to put forward specific strategy and recommendations.

Key words:Disputes of married women, township — village relationship, the relationship within the village, tactics selection

目录

第一章 绪论	1
1.1 研究背景及研究意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	1
1.2 目前研究现状	2
1.2.1 国内研究现状	2
1.2.2 国外文献综述	9
1.2.3 国内外相关研究的评述	11
1.3 研究目标、研究内容、研究方法及技术路线	11
1.3.1 研究目标	11
1.3.2 研究内容	12
1.3.3 研究方法	12
1.3.4 研究技术路线	15
第二章 核心概念和理论分析框架	16
2.1 核心概念界定	16
2.1.1 外嫁女	16
2.1.2 外嫁女征地补偿款纠纷	16
2.1.3 乡一村关系	16
2.1.4 村内关系	16
2.2 资源依赖理论	17
2.3 分析框架	18
2.3.1 乡一村关系与村内关系	18
2.3.2 乡镇政府处理农村矛盾纠纷的策略选择	24
第三章 农村矛盾纠纷的现状分析	27
3.1 农村矛盾纠纷的现状与类型	27
3.2 外嫁女纠纷的类型与现状	28
3.2.1 外嫁女纠纷的类型	28
3.2.2 B 镇外嫁女纠纷的现状	28

3.3 本章小结	32
第四章 B 镇外嫁女征地补偿款纠纷的处理过程	33
4.1 L 村的外嫁女纠纷的处理过程	33
4.1.1 L 村外嫁女纠纷的缘起	33
4.1.2 乡镇政府采取的策略：行政调解+行政决定+司法强制执行	34
4.1.3 L 村外嫁女纠纷的处理结果	37
4.2 Y 村外嫁女的处理过程	37
4.2.1 Y 村外嫁女纠纷的发生	37
4.2.2 乡镇政府采取的策略：行政调解	38
4.2.3 Y 村外嫁女纠纷的处理结果	41
4.3 F 村外嫁女的处理过程	41
4.3.1 F 村外嫁女纠纷的发生	41
4.3.2 乡镇政府采取的策略：行政决定+司法强制执行	42
4.3.3 F 村外嫁女纠纷的处理结果	43
4.4 D 村外嫁女处理过程	43
4.4.1 D 村外嫁女纠纷的发生	43
4.4.2 乡镇政府采取的策略：行政决定+司法强制执行	43
4.4.3 D 村外嫁女纠纷的处理结果	44
4.5 本章小结	44
第五章 乡一村关系、村内关系与乡镇政府的策略选择	46
5.1 B 镇政府与四个村之间的关系	46
5.1.1 《村组法》中乡镇政府与村委会之间的关系	46
5.1.2 实际工作中乡镇政府与村委会之间的关系	47
5.2 B 镇四个村的村内关系	50
5.2.1 L 村的村内关系	51
5.2.2 Y 村的村内关系	52
5.2.3 F 村的村内关系	53
5.2.4 D 村的村内关系	53
5.3 乡一村关系与村内关系相互作用影响乡镇政府的策略选择	54
5.4 本章小结	56

第六章 乡镇政府处理农村矛盾纠纷的策略建议	57
6.1 充分发挥制度保障作用，完善村级治理体制机制建设	57
6.1.1 切实发挥村民自治制度的基础性作用	57
6.1.2 积极推动农村集体产权改革和强化农村集体资产监管	58
6.1.3 积极完善社会利益诉求制度和利益协商机制	58
6.2 有效整合社会资源，打造农村矛盾纠纷化解共治格局	59
6.2.1 提升政府化解矛盾纠纷的能力	59
6.2.2 提升自治组织和村民自我化解矛盾纠纷的能力	60
6.2.3 提升社会组织参与化解矛盾纠纷的能力	60
6.3 深入挖掘文化资源，构建新时代乡村文化精神和价值体系	60
6.4 本章小结	61
结论	63
参考文献	64
附录	68
附录 1：访谈提纲（个人访谈，乡镇干部）	68
附录 2：访谈提纲（个人访谈，村干部）	69
附录 3：访谈提纲（个人访谈，外嫁女）	70
附录 4：访谈提纲（集体访谈，村干部）	71
附录 5：访谈提纲（集体访谈，外嫁女）	72
致谢	73

第一章 绪论

1.1 研究背景及研究意义

1.1.1 研究背景

当前部分农村因新农村建设、村集体财务村务管理、农村集体产权改革、项目征地拆迁工作、婚嫁家庭等问题引发一系列矛盾纠纷，而群众日益上涨的维权意识和“主人翁”意识使其采取的维权方式也越来越激烈，乡镇政府面临的维稳压力激增。实现全面小康社会的基本要求是农村社会和谐稳定，这是关系到国计民生的根本问题。总的来说，本文选题主要从三个方面背景展开：

1.当前农村社会矛盾表现形式多样，发生原因复杂多样，涉及主体众多，成为一个治理难题。党的十九大报告指出，加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，加强预防和化解社会矛盾机制建设，正确处理人民内部矛盾。这要求我们，要高度重视农村矛盾纠纷处理化解工作，有效维护农村社会稳定和谐。在压力型体制下，官员一但没有做好维稳工作，即使他在其他工作方面成绩优越，也会被否定。而很多农民在面临合法权益受到侵害的情况时，往往会组织起来进行集体上访和维权，这给乡镇政府造成很大维稳压力。

2.以往对外嫁女问题的研究多聚焦于行政法、基本法、土地法、妇女土地权益及其他切身权益保障等方面问题，但外嫁女纠纷不仅仅只是一个法律问题，还涉及到化解处理、维稳等问题，不能单一依靠某种方式化解，而乡镇政府在其中作出的尝试是值得肯定的。乡镇政府面临外嫁女问题时，在乡一村关系和村内关系的互动作用，采取不同的策略，最终促进维稳目标的实现和矛盾纠纷的解决。

3.外嫁女问题只是农村矛盾纠纷中的一个突出的问题，从外嫁女问题上可以看到，乡镇政府在法治化制度化的框架下充分调动各种资源、社会力量，运用多种策略去推动农村矛盾纠纷的解决，乡镇政府在解决农村矛盾纠纷过程中与村委会之间的关系互动影响其处理策略的选择，并从中探究农村矛盾纠纷解决工作中法治化和灵活的行动策略相结合的多元化解实施路径。

1.1.2 研究意义

1. 理论意义

目前研究农村矛盾纠纷的成果众多，在外嫁女问题上，大部分的学者文献聚焦于行政法规、基本法、土地法、妇女保障、司法救济等法律方面的分析，但鲜少关注到乡镇

政府在处理外嫁女纠纷过程中的实际问题及实践方法。本文基于 B 镇政府在处理外嫁女征地补偿款纠纷的工作过程中的实践与尝试,运用资源依赖理论详细剖析其中乡镇政府与村委会之间的行为逻辑与关系互动,乡镇政府需要推动政策实施,而村委会的目标是维护群众的利益,两者之间因实现其自身目标需要对方提供相应的资源,在此间二者对于对方掌握的资源依赖程度不同产生不同的关系,在乡一村关系与村内关系相互影响作用下,乡镇政府在面对不同村的外嫁女纠纷采取了不同的策略来解决矛盾纠纷,提出有效的解决策略,进一步丰富公共管理者解决农村矛盾纠纷的策略研究。

2. 现实意义

外嫁女问题已经成为农村矛盾纠纷中的突出问题,外嫁女问题从根本上来说就是部分农村仍旧存在村民素质意识不够高,社会分配不公的现实及人民追求平等价值之间的冲突,导致外嫁女问题日益凸显,近几年来更是频频发生农村外嫁女上访维权的问题,无论是对政府的维稳压力还是对社会的稳定都造成了很大的影响。通过分析 B 镇解决外嫁女征地补偿款纠纷案例,乡镇政府在这个过程中针对不同的乡一村关系和村内关系作用下采取不同的策略去解决矛盾纠纷,乡镇政府的尝试与实践是值得肯定的。外嫁女问题是农村矛盾纠纷其中一个问题,面对农村矛盾纠纷,乡镇政府在法治化制度化的框架下,其与村委会之间的关系和村内关系的互动作用影响其采取不同的策略,从而有针对性去解决农村矛盾纠纷,能够更好地推动农村矛盾纠纷的处理和解决,从而达到维稳和解决矛盾两个目标,更好推动法治建设与制度建设。

1.2 目前研究现状

1.2.1 国内研究现状

1. 农村矛盾纠纷

众多学者运用法学、经济学、社会学等理论背景和研究角度对农村矛盾纠纷做了一系列的研究,主要有以下几个角度:

(1) 农村矛盾纠纷现象与特点研究

在现有的文献中,一些学者重点研究分析了农村矛盾纠纷的现状,胡燕佼在其研究中指出,基层社会矛盾的主要有:农村土地承包与土地分配纠纷、征地拆迁纠纷、企业用工纠纷、产品消费与服务纠纷、生态环境污染纠纷。这些矛盾纠纷往往表现出复杂性、群体性、综合性和敏感性^[1]。农村矛盾纠纷涉及主体多元且涉及面广、容易引发群体事件,造成影响甚大^[2,3]。正如周书霞认为,农村基层社会矛盾随着发展呈现出新特点:矛

盾纠纷涉及范围广、类型繁多、容易引起群体性矛盾、矛盾不完全解决、反反复复^[4]。郭志远把农村矛盾纠纷类型主要归纳为：由于文化传统等引起的民事纠纷、经济矛盾纠纷、新型矛盾、领导干部能力问题引发的矛盾纠纷，纠纷内容变得多样化、复杂化^[5]。

（2）农村矛盾纠纷成因研究

学者对于农村矛盾纠纷原因进行了不少分析。唐宏强指出基层社会矛盾的成因多种多样，主要涉及到政治、经济、文化、社会、国家政策、法律法规等因素。具体而言，一是民众日益提高的民主法治意识和维权意识和管理者尚未转变观念引起的冲突。二是多元化的利益主体和多样化的利益诉求与公共服务供给能力之间的不平衡。三是新媒体的发展给民众带来外来文化和价值观的冲击，民众的文化心理和宗教信仰不同带来不同的表现行为。四是部分农村尚受到宗族、家族势力等影响，容易与现代社会管理产生冲突。五是政策不完善、执行力不足及普及不足与法律执行之间的冲突^[6]。万高隆认为，社会矛盾纠纷指的是同一个环境中不同群体、不同组织之间因为不听的权益和利益诉求发生冲突甚至引发矛盾纠纷^[7]。导致农村基层社会矛盾纠纷产生的原因多种多样，农村基层法治的不完善是其重要根源^[8]。

（3）化解机制

在已有文献中，一些学者重点关注农村矛盾纠纷化解机制问题。周书霞指出诉讼解决与非诉讼解决是主要的两种农村矛盾纠纷化解机制。诉讼解决机制即为纠纷进入诉讼程序，司法进行审理和裁判得出结果。和解、民间调解、行政调解和行政裁决是主要的非诉讼解决机制的手段。并指出该两种机制存在的问题，并提出积极发挥农村和解和民间调解的作用、加大人民调解对策支持力度和规范化建设、重视社会协商机制建设、建立完善诉讼解决矛盾纠纷机制等对策^[3]。郭志远认为我国基层矛盾纠纷化解机制存在着几个主要问题：大多依赖于行政机关来化解纠纷、利用不当舆论来干扰司法公正、丧失执行公信力、专业纠纷化解机构发展不良、纠纷解决方式单一、过度强调人民调解等，并提出坚定运用法治思维解决纠纷、构造多元化矛盾纠纷化解机制、完善人民调解制度和社会保障和体系、促进社会公平、加强普法和价值观教育、加强社会防控体系建设等对策^[5]。

2. 农村妇女土地权益问题

农村矛盾纠纷中较为突出的农村妇女土地权益问题，引起了国内众多学者的关注。总的来说，学者对于农村妇女权益问题研究主要有三方面：一是运用社会学角度，详

细分析农村妇女土地权益受侵害案件中呈现出来的类型、特点、成因及产生的问题，部分学者运用社会性别视角来分析造成的男女不平等的原因是约定俗成的村规民约和尚未完善的法律法规；三是运用经济学角度对农村妇女土地流失的现象及原因进行分析，主要从人地矛盾、农业效率、农业规模、农业经营等方面入手，并提出相应的对策。

（1）农村妇女土地问题现象与类型研究

一些学者和机构通过对农村妇女土地权益问题展开现状调研及分析，从当前农村妇女土地权益及其他权益存在问题、妇女土地权益受损呈现出的四个特点及目前解决遇到的困难进行分析^[9]。研究者翟晋晋指出农村妇女的土地承包权和相关经济权益遭受侵害的原因主要是性别、婚嫁或婚变等因素，通过分析农村妇女权益受侵害现状及产生社会后果，现行国家政策的干预和困境，并提出保护农村妇女权益的建议和对策^[10]。柏兰芝等学者调研和研究分析广西、河北、珠三角地区等地发生的农村妇女土地权益问题^[11,12,13]。陈端洪提出“外嫁女”案件实际上是农村集体经济组织成员资格认定的纠纷，即已出嫁女性被原生集体（或因夫妻挂靠加入的集体）他者化^[14]。王景新认为农村妇女土地权益问题的根本原因是法律与现实、起点与过程有着冲突和矛盾，还提出保护农村妇女权益对于中国农村经济、社会的发展具有重要意义^[15]。

（2）关于农村妇女土地权益的法律及制度研究

一是法律与村规民约。现有的文献中，法律为视角的研究占据非常大的比重，一般有以下几种视角：第一，现有的国家立法中没有把性别视角重视起来，这造成尽管保护农村女性土地权益的规定被制定出来，但难以实施到位^[16,17]。第二，现行的法律法规中多数是空洞、抽象的保护性条款，导致实际操作性不强^[18]。第三，村规民约、自治章程与国家法律法规之间的冲突，虽然国家对于农村妇女的土地权益分配已出台了明确的法律法规条款，但在实际中，约定俗成的村规民约、自治章程等“民间法”却与国家相关法律规定存在相互冲突的地方^[17]。具体来说，在村民自治制度下，村民依据党的方针政策和国家法律法规，经过村民大会表决通过的一些把外嫁女排除在外的村规民约跟宪法规定的基本权利相违背^[19]。

三是农村集体产权与集体经济组织成员资格认定。一些农村妇女由于婚姻流动或户籍变动，其成员身份也因此发生改变，这一部分女性很有可能被原生农村集体或是夫妻投靠加入的集体排除在外。周应江认为目前主要有两大法律难题阻碍农村妇女权益问题的解决，一是农村集体产权和农村集体经济组织成员资格的认定；二是村规民约、自治

章程的之间的调整适应^[20]。柏兰芝针深入研究发生在珠三角地区的“出嫁女”土地权益矛盾纠纷发现, 集体经济组织成员权与集体产权关系紧密, 但是在现实中, 由于户籍、村级和地权相互分离, 不能明确确认成员权, 即使可以通过股份化改造方案来确认集体经济组织成员权, 在实际操作中又容易通过村规民约和集体表决方式将“出嫁女”剔除^[11]。

四是土地制度。有学者在其研究中指出, 造农村妇女土地权益受损的原因有很多, 其中重要原因是我国现行的土地制度及政策尚未完善。陈小君认为现行的农村土地承包经营权制度不够完善, 大大影响了农村妇女土地权益的平等分配^[18]。钱文荣、毛迎春指出农村一直以来都有“出嫁从夫居”的传统习俗, 而农村土地承包经营权一经分配, 在一段时间内不会再重新分配, 且农村土地承包政策不稳定、不统一, “人多地少”的现状也使能够分配给农村妇女的土地资源更少, 诸多因素影响作用下, 农村女性的土地承包关系不连续^[21]。

(3) 农村妇女维权

已有的研究及文献中, 学者们更多关注农村妇女土地权益的成因和对策分析, 较少对农村妇女群体的维权行为关注较少。柏兰芝在研究珠三角“外嫁女”土地权益纠纷过程中, 着重分析了“外嫁女”的维权行为, “外嫁女”在维权过程中与村社、政府、司法机关间的“斗智斗勇”过程, 反映了国家与乡村社会关系的变化过程^[11]。王晓莉和李慧英则通过对南宁“出嫁女”土地权益纠纷的描述, 说明该矛盾纠纷的缘起、维权过程和解决方法, 进一步阐述农村妇女土地权益的实践规律^[22]。

3. 乡村关系

学者对农村问题中的乡村关系进行了大量的研究, 他们就乡镇政府与村委会之间是“领导与并领导关系”还是“指导与被指导关系”进行了众多讨论。但在实际操作中, 乡村关系中并不单指乡镇政府与村委会之间的关系, 正如郭正林所提出的乡村的三重关系, 具体来说, 一是乡镇党委与村党支部的“领导与被领导”关系, 二是乡镇政府与村委会的“指导与被指导”关系、三是乡镇政府与农民“管理与被管理”关系^[23]。乡村关系从根本上来看, 是乡政与村治之间的博弈与互动。

(1) 从税费改革角度去探索乡村关系的变迁

研究以农村税费改革为分界线, 论述乡村关系的变化。吴理财认为农村税费改革是导致乡村关系发生根本转型的重要因素, 乡村关系进入新的历史时期^[24]。王立胜认为在

税费改革前乡村关系受到“压力型体制”+“赢利型经纪”的影响，呈现出乡村利益共同体的状态，而农村税费改革遏制了乡镇盲目积极行政的内在动力，良好互动的乡村关系成为可能^[25]。汤红梅在其研究中指出：税费改革前，乡村关系经历了两个阶段：人民公社时期和推行村民自治制度时期。在人民公社时期，村、自然村被纳入基层政权的一级行政组织中，乡村关系属于行政上的领导与被领导关系，此时的乡村关系是一种支配型关系体制。而在推行村民自治制度以来，乡村之间形成“乡政村治”格局，但由于压力型体制下乡村之间呈现出支配型关系，主要表现为乡镇政府在实际过程中仍把村委会当做下一级行政组织来管理。税费改革后，尽管压力型体制仍旧是权力运行的主要逻辑，但民主合作型的乡村关系将成为新趋势^[26]。陈柏峰认为税费改革前，围绕着收取税费这一政策目标乡村两级组织形成了利益共同体，形成以利益运作维持的乡村关系，但税费改革改变了乡村治理的逻辑，由于丧失了利益交换支撑，原本存在的乡村关系无法维持，乡镇干部要推行政策和完成工作任务，只能通过与村干部培养感情，利用双方的私人交情推动工作落实，原本以利益运作的乡村关系变成以感情运作^[27]。殷雄指出：根据乡镇政府与村委会之间利益交换与共享的强弱程度，乡村关系可分为三种时期：汲取型、悬浮型、分利型。税费改革前的乡村关系为汲取型支配关系，具体表现为“压力型体制”和“赢利型经济”；后农业税费时代，基层政府不再使用农业税费形式而是采用转移支付形式支付公共服务，此时的乡村关系为悬浮型关系；税费改革后，乡镇工作因国家资源下乡而导致重心发生调整，乡村关系重新形成了以瓜分国家资源的利益共同体，乡村两级形成“分利型”支配关系^[28]。

（2）以村民自治角度进行阐述

《中华人民共和国村民组织委员法》规定乡镇政府与村委会之间的关系应为“指导与被指导”关系，但在实践中，由于国家政策、法律法规、制度压力，乡镇政府与村委会的关系并不能简单用以上关系概括。学者针对乡镇政府和村委会之间的关系看法不一，主要有以下说法：部分学者认为乡村关系并不仅仅指乡镇政府与村委会的关系，正如郭正林指出乡村关系中有三重关系：乡镇党委与村党支部之间“领导与被领导”关系，乡镇政府与村委会之间“指导与被指导”关系，乡镇政府与农民“管理与被管理”关系^[23]。张东波在其研究中指出：村民自治制度实施以来，乡村关系发生了很大变化，从原来的集中统一的行政管理关系变为行政管理与行政指导相结合的关系。也有部分学者认为乡镇政府与村委会之间在法律上是“指导与被指导”关系而实际上却是支配型关系^[29]。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/337054200102006053>