

乡村治理法治化的现状分析及完善建议

纪雯琪

宁波大学, 浙江 宁波

收稿日期: 2022年11月18日; 录用日期: 2022年11月29日; 发布日期: 2023年1月30日

摘要

乡村作为国家和社会的基层单元,是实现国家治理和基层治理的重要组成成分。然而提升乡村治理水平,缩小乡村治理成本,要大力开展乡村治理法治化建设。乡村治理法治化是实现“两个百年”目标的需要,是实现全面推进依法治国的需要,是实现乡村振兴战略的需要。加快乡村治理法治化需要从我国乡村治理的主体、机制、环境三个方面出发,提出相应的解决方案,积极探索乡村治理法治化的新路径。

关键词

乡村治理, 法治化, 路径

Analysis of the Current Situation of the Legalization of Rural Governance and Suggestions for Improvement

Wenqi Ji

Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Nov. 18th, 2022; accepted: Nov. 29th, 2022; published: Jan. 30th, 2023

Abstract

As the grass-roots unit of the country and society, the village is an important component of national governance and grass-roots governance. However, to improve the level of rural governance and reduce the cost of rural governance, we should vigorously carry out the construction of the rule of law in rural governance. The legalization of rural governance is the need to achieve the "Two Centenary Goals", the need to comprehensively promote the rule of law, and the need to achieve the rural revitalization strategy. To speed up the legalization of rural governance, we need

to put forward corresponding solutions from the three aspects of the subject, mechanism and environment of rural governance, and actively explore a new path to the legalization of rural governance.

Keywords

Rural Governance, Legalization, Route

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

法治是乡村治理的保障，所以法治是乡村治理的重要抓手。在 2019 年 6 月召开的全国法治乡村建设工作会里面，明确说明我们要紧紧跟随中央的重大有关决策，及时思考人民群众遇到事情如何解决，不断加强普法的深度和宽度，形成干部带头群众自觉的守法好习惯，树立法治模范村，致力于让每家每户都能树立法治精神。推进乡村治理法治化包括法治建设的方方面面，必须加强组织领导，加强统筹协调。[1]乡村法治化建设是“两个百年”目标、全面依法治国和乡村振兴战略实现的迫切需要。习近平总书记在 2012 年党的十八大中谈到要实现中国特色社会主义新胜利时，提出了“两个百年”的奋斗目标。现在我们已经实现了第一个百年目标，接下来我们的主要任务是在巩固全面建设小康社会的基础上，向社会主义现代化强国奋进。从党的十五大“依法治国”到十八届四中全会的“全面推进依法治国”，这是我国用法来全面治理国家的一个重大突破。法治是社会治理的基石，乡村是国家和社会的基层单元，因此全面依法治国和乡村法治建设两者密不可分、互相贯通。十九大报告指出，实施乡村振兴战略的总要求是要实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。[2]然而需要法治来实现乡村的稳定，稳定促进乡村的发展，发展才能实现乡村振兴。因此，实现乡村的法治化是实现乡村振兴重要的驱动力。现阶段乡村需要从乡村社会治理主体、机制、环境出发：提高司法的公信力、基层干部能力、村民自治力，加强人才培养、发挥自身职能；完善立法、紧贴乡村实际完善治理关键领域的法律法规、构建国家法律和乡村民间法有效融合发展；尊重乡村风俗习惯、发展乡村经济和文化，形成乡村法治机制常态化。

2. 乡村治理法治化的必要性

2.1. “两个百年”目标的需要

据全国第七次人口普查结果显示，“居住在城镇的人口为 90199 万人，占 63.89%；居住在乡村的人口为 50979 万人，占 36.11%。”¹所以在全国近 14 亿人口中，农村人口占 5 亿多。因此，“三农问题”仍然是党和国家最关心的问题。只有解决好“三农问题”，才能实现乡村的发展，只有乡村发展才能实现“两个百年”目标——在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。在全面建成小康社会的基础上，乡村治理法治化是巩固全面小康社会的内在要求。习近平总书记认为，建成全面小康社会是我国现阶段的战略目标，要“实现科学立

¹第七次全国人口普查 http://www.stats.gov.cn/zjtj/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202105/t20210519_1817693.html.

法、严格执法、公正司法、全民守法”。[3]这十六字方针明确了法治在全面建成小康社会的重要地位。实现社会主义现代化的前提和保障是实现社会主义法治现代化。那么实现乡村社会主义法治现代化的根本要求就是要实现乡村法治化：冲破城乡对立的束缚、打破思想堡垒的禁锢、建立健全农村法治体系。在加快社会主义法治现代化的道路上，我们国家颁布了《中华人民共和国民法典》、党的十九届五中全会公报以及全面依法治国。乡村法治化作为社会主义法治现代化中木桶效应的短板，应加快制度建设，提高治理能力。

2.2. 实现全面推进依法治国的需要

全面依法治国的提出确定了依法治村的范围。全面依法治国的界定范围主要突出于全国，全国意味着不是某一局部，而是要从整个社会全范围出发，所以乡村作为全国的重要组成部分，应包含在全面依法治国之中。乡村法治建设在全面依法治国中的战略地位尤其重要，我们要充分把握好全面依法治国和依法治村两者之间的相互关系，在依法治村中推进全面依法治国，在全面依法治国中保障依法治村。能否实现全面依法治国就要看依法治村的最终成果，我们要相互促进两者之间的关系，最终实现全面依法治国。全面依法治国战略离不开乡村法治化的建成，在其过程中，我们要补足乡村法治过程中的短板强化弱项。在全面推进依法治国的实践中，对乡村法治建设有以下两点要求：第一，加强乡村法治系统的完善，促进乡村法律事务的发展，形成村民自治和法律制约相结合，全方位乡村法治建设。第二，加强乡村法治人才队伍的建设，提高村委法治能力，培养村民法律意识。要更好发挥乡村治理法治化是全面依法治国实现的题中应有之义，乡村法治化为全面依法治国积蓄力量。

2.3. 实现乡村振兴战略的需要

乡村振兴与法治乡村建设的关系主要表现在乡村法治建设是乡村振兴中必不可少的一环。在《乡村振兴战略规划(2018~2022年)》中指出：“实施乡村振兴战略是健全现代社会治理格局的固本之策。社会治理的基础在基层，薄弱环节在乡村。乡村振兴，治理有效是基础。”[4]在古代乡村治理中强调的是“皇权不下县”的社会管理体系。但是，随着新中国的成立，人民成了国家的主人，这便要求法律规章制度等要为民所用。在新时代习近平法治思想的领导下，我们当下急需解决的是推进乡村法治建设中领导干部的法治能力和村民的法治意识，这样才能更好的解决在乡村振兴全过程中出现的各种各样的难点和痛点问题，发挥全面依法治国在乡村振兴中重要作用。在传统的乡村治理模式中，很多问题都是依靠人治而不是法治来解决的，我们要让问题处理起来更规范化就需要法制化的约束，让全面依法治国为乡村振兴保驾护航。法治化是乡村振兴薄弱环节的突破口。在乡村振兴的过程中，针对的是乡村的整体而言，他包含了乡村的政治、科技、经济、生产、文化、社会、道德乃至生态等全方位各领域的振兴。我们需要使法制化融入各个方面，形成整体有规范的制约，使法治为政治稳定、科技进步、经济发展、生产高效，文化繁荣、社会和谐、道德高尚以及生态美丽等来保驾护航。

3. 乡村治理法治化的现状及主要问题

3.1. 治理主体

改革开放以来我国大力发展市场经济，城镇化的进程不断迈进，乡村结构虽然在不断发展的进程中，但发展进程缓慢，这种情况导致城乡差距不断加大。与此同时，在乡村中一些精英人群也不断流入城镇，这种情况导致乡村中人才缺乏严重、领导干部能力不足、村民法治导向广度和深度不够等一系列问题。据相关调查研究发现，我国乡村大多以“代际分工为基础的半耕半工”作为主要家计模式，主要表现为，老年人留守务农、年轻人进城务工，使家庭收入由务农收入和务工收入组成[5]。在乡村这种家庭收入模

式中,我国乡村人口逐渐大规模向城镇流动。在上级任务分配上村两委虽然不属于行政机关序列,但它却要一边承担政府下派的任务,一边要发挥自治职能,做好本村事务的管理,双重功能的需求。在人才流失和能力不足的前提下,使村委应接不暇,无法发挥其真正的优势作用。与此同时村民自治也呈现出弱化现象,自治弱化体现在民主表达的不畅。村民自治发展的历程,也是现代民主完善和发展的历程。

[6]以上治理主体方面的问题,在很大程度上对推动乡村社会治理与法治化建设产生了直接影响。

3.2. 治理机制

当前我国已经建立了相对完善的社会主义法治体系,除了国家所制定的宪法、民法典之外,还有《中华人民共和国村民委员会组织法》等相关法律规定,与此同时,很多地方地区也针对自己的实际情况,出台了相关法律条例。虽然国家的法律体系不断完善,也针对性的对某些地区出台了相关法律,但对于法治社会的整体性要求仍然低于对乡村法治的要求。除此之外,还存在部分“盲区”急需解决,为村民解决问题做好准备。除了立法给予不足以外,乡村立法也滞后于乡村实际发展。例如:比较明显的是当前的农村土地用地的情况,出错了较高的流转,但是还没有相关的法律制度对农村土地的有效利用、农村产业合理发展进行特殊规范。在乡村的发展过程中,很多旅游用地都是闲置的集体用地,这就导致土地在经营过程中出现了权属的分配问题,即土地所有权、承包权和经营权三种不同权利的分置,直到2018年的年底才对土地承包法进行了修正,进行针对性的规范化管理。

3.3. 治理环境

自古以来,我国的乡村都具有自身“乡土特色”的风俗习惯,因为我国幅员辽阔,所以这种特色也纷繁复杂,难以融合到一起。乡村的村民从小就在这种环境里长大,自然就受这种文化的熏陶,由此而来村民自发的生成了一种自然而然的“秩序机制”。这种习俗因为没有得到其他法治的有力量的冲击,所以仍有部分地区存在,例如:“长幼有序”“重男轻女”等传统小农思想观念;以“情义伦理”为本位的主观认知和部分乡村基层干部的“私权滥用”等现象。若是没有得到正确法治思想的引导,此类现象就会更迭不断,让村民不再想信法律,让政府失去公信力。很多村民由于受教育程度不高,日常劳作辛苦,无暇学习法律知识,导致他们不了解宪法和普通法律、犯罪与违法的区别,更没有办法在被侵犯时,及时用法律手段维护自己的权益。除此之外,乡村社会的司法保障和法律援助机制的缺位或不完善,让本就收入微薄的农民家庭难以承担为了诉讼而付出的时间和误工成本,造成村民在处理矛盾纠纷时,不敢也不愿通过法治的方式来行使权利或维护个人利益。

4. 乡村治理法治化的对策建议

4.1. 构建多元主体共治的乡村治理格局

一方面,要解决农村人才流失严重的问题,只有把人才留在乡村、把更专业的人留在乡村,才能实现乡村更专业、更现代化的发展,为乡村的发展注入新鲜的血液。这需要政府的有力政策,努力发展创新型企业,加快乡村的发展,激励青年人回乡创业、回乡发展。其次,利用“乡愁”吸引人才返乡就业。只有吸引更多的青年返乡就业,才能振兴乡村经济,推动乡村法治化建设。另一方面,要强化基层管理者的能力,可以通过考评机制、奖惩机制和监督机制等多样化的机制来规范基层管理者和执法者的作风和行为。基层干部需要定期学习相关的法律知识,学习有关的相关条例,与此同时还要学习乡村的管理模式和现代化思维。执法人员,要定期展开对专业素质的培训,强化法治意识,使执法更加规范。最后要提高村民自治能力,明确村民在法治化中的主体地位、村民要自我监督、严格执行村务公开的标准、加强民主监督的形式。

4.2. 加强乡村治理立法、司法以及执法

乡村治理法治化的最终实现依靠立法、司法以及执法三者的相辅相成有机统一的成果。任何法律体系和司法制度创建的初衷都不该是为了形成一种权威性的意识形态，而应是为了解决现实问题，调节社会关系，达到一种制度上的正义。^[7]解决涉农立法中存在的法律缺失问题，司法宣传力度和范围的问题，转变不合时宜的法治执法观念，推动乡村法治运行的立法、司法以及执法的一致连贯性建设，进而助力乡村治理法治化的实现。中共中央国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018~2022年)》中指出，要“充分发挥立法在乡村振兴中的保障和推动作用”。^[4]要推动相关部门立善法：“法不察民之情而立之，则不成”。紧随其后的就要解决司法问题，此时就要做好解决纠纷，化解矛盾，抓好司法宣传这一重要问题：从乡村司法教育入手、从乡村公开司法审理入手、从乡村司法基础设施建设入手。最后要解决执法问题，在乡村执行法律的过程中，存在着一些思想滞后，有些不合时宜的观念尚未解放。这需要就打破陈旧观念，坚持执法为民。首先，贯彻落实涉农法律，做到执法公平公正。其次，打造乡村执法队伍建设，要建设一支执法能力强劲的专业队伍。总而言之，只有推动乡村法治运行的立法、司法以及执法的一致连贯性建设，才能助力乡村治理法治化的最终实现。

4.3. 乡村治理紧跟时代和实践的发展

建立新时代乡村治理法治体系，首先要协调好法律条文与乡村固有风俗习惯之间的矛盾，让法律更好的与当地治理结合；其次要加大对乡村法治教育投资，使得乡村法治体制机制运行常态化，更要做到充分发挥法治效能，最终建成新时代乡村法治治理体系。费孝通先生提出：“法治秩序的建立不能单靠制定若干法律条文和设立若干法庭，重要的还得看人民怎样去应用这些设备。更进一步，在社会结构和思想观念上还得先有一番改革。如果在这些方面不加以改革，单把法律和法庭推行下乡，结果法治秩序的好处未得，而破坏礼治秩序的弊病却已先发生了。”^[8]一方面，加强国家制定法在乡村法律实践中的效力。坚持批判继承乡村传统风俗习惯，对于落后于时代的乡村风俗，需要及时剔除。在提升乡村经济的基础上，提升乡村文化教育，致力于法治的学习和宣传，提高村民的整体素养和政府的公信力。另一方面，坚持立法与乡村风俗融为一体，使法律变得有温度、接地气，更好地消解和缓和国家法与乡村固有风俗习惯之间的矛盾和冲突。乡村经济和乡村法治是相辅相成的，但由于现阶段乡村经济的发展较为缓慢导致乡村法治也比较落后。因此，想提升农村法治也必须提升农村经济，大力发展乡村经济建设，使得农业增产农村变强农民增收。

参考文献

- [1] 苏力. 法治及其本土资源[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [2] 习近平: 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28(001).
- [3] 习近平: 共建伙伴关系共创美好未来[N]. 人民日报, 2015-07-10(003).
- [4] 中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》[N]. 人民日报, 2018-09-27(001).
- [5] 申家宇. 乡村治理法治化现状及实现路径[J]. 农业经济, 2020(4): 37-39.
- [6] 韩丁. 深翻——中国一个村庄的继续革命纪实[M]. 北京: 中国国际文化出版社, 2008: 22.
- [7] 苏力. 法治及其本土资源[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1996.
- [8] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1985.