

《民法典》下农村法治建设问题探析

王嘉慈

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年12月24日; 录用日期: 2024年1月5日; 发布日期: 2024年2月29日

摘要

随着我国进入新时代, 农村法治建设是我国重要的社会治理内容, 也是实现乡村振兴的重要环节。本文根据《民法典》的颁布与实施情况, 探讨法典对农村法治建设的现实意义, 发现了我国农村法治建设受到村民法律意识不强、执法人员职业素质不高、法治宣传形式单一、法律服务供给不足的影响。因此, 要增强农民的法律意识, 加强普法队伍建设, 推动农村法治思想宣传多样化, 完善农村法律服务供给体系, 进一步促进农村治理体系的现代化。

关键词

《民法典》, 农村, 法治建设, 基层治理

Analysis on the Construction of Rural Rule of Law from the Perspective of China's Civil Code

Jiaci Wang

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Dec. 24th, 2023; accepted: Jan. 5th, 2024; published: Feb. 29th, 2024

Abstract

As China enters a new era, the construction of rural rule of law is an important part of social governance in China and an important link to achieve rural revitalization. Based on the promulgation and implementation of the Civil Code, this article explores the practical significance of the Code for the construction of rural rule of law. It is found that the construction of rural rule of law in China is affected by the weak legal awareness of villagers, the low professional quality of law enforcement personnel, the single form of law propaganda, and the insufficient supply of legal

文章引用: 王嘉慈. 《民法典》下农村法治建设问题探析[J]. 法学, 2024, 12(2): 1273-1279.

DOI: 10.12677/ojls.2024.122186

services. Therefore, it is necessary to enhance the legal awareness of farmers, strengthen the construction of the legal publicity team, promote the diversification of rural rule of law propaganda, improve the supply system of rural legal services, and further promote the modernization of rural governance system.

Keywords

China's Civil Code, Rural Area, Construction of Rule of Law, Grassroots Governance

Copyright © 2024 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

随着我国进入新时代，习总书记在党的二十大报告中提出全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。农村由于人口基数大、经济文化相对落后，要想实现农业农村的现代化，必须全面实施乡村振兴战略。2023 年中央一号文件《中共中央国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出“要健全党组织领导的乡村治理体系，提升乡村治理效能。”[1]《民法典》中涉及了很多农村问题，满足了人民群众对社会热点的关注和法治需求，为农村基层社会治理体系和全面乡村振兴提供了坚实的法律支撑。因此，本文从《民法典》出发，研究现阶段农村法治建设实践中面临的困境，并提出科学可行的对策。

2. 《民法典》对农村法治建设的意义

《民法典》是新中国自成立以来首部以“法典”来命名的法律，也是新中国立法史上首次采取法典编纂这一形式的立法活动[2]。《民法典》的编纂与出台符合了新时代中国特色社会主义法治建设中科学立法、民主立法、依法立法的要求，坚持了以人民为中心的发展思想，推动了农村治理体系的现代化，为农民良好和谐的社会环境奠定了法律基础。

2.1. 保障村民合法权益

《民法典》的出台保证了农民和市民的平等，强调了农村土地权利和城市土地权利的平等，推动了城乡融合一体化。国家以前低价征收大量土地来促进城市经济的发展，长此以往，出现了城市土地资源浪费、失地农民利益受损等情况。因此，出台的《民法典总则编》规定了征收农地必须给以公平合理的补偿，低价剥夺农民利益的行为不再具有合法性，并且在《民法典物权编》中进一步强调了对耕地实行特殊保护，征收农地必须支付农民的社会保障费用和土地承包利益的损失[3]。这些规定体现了《民法典》的平等理念，促进城乡资源的公平交易，保障村民的合法权益。

2.2. 推动农村土地制度变革

在新的历史条件下，农村土地所有权、承包权和经营权三权分置是农村土地制度的重大创新，而《民法典物权编》对“土地承包经营权”的相关内容进行了修正，规定了土地承包经营权人依照法律规定，有权将土地承包经营权进行转让或者通过出租、入股等其他方式向他人流转土地经营权[4]。《民法典》对农村土地“三权分制”制度的变革，可以有效激发农民和企业参与乡村振兴建设，实现农村经济发展。《民法典》中颁布的发条，推动了农村土地制度是变革，土地的“三权分置”可以有效地管理土地资源，

提高资源的效率，增强农民们建设农村的热情，加快农业现代化进程。

2.3. 促进农村政治文明建设

党的二十大提出要健全共建共治共享的社会治理制度，增强完善社会治理体系的向心力和执行力，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。自治、法治和德治是农村治理体系中的重要组成部分，实现三治的融合是乡村振兴的重要保障。首先，《民法典》的推出促进了村民自治，加快了“五民主三公开”制度建设进程，即实现民主选举、民主决策、民主管理、民主监督、民主协商和党务、村务、财务公开[5]。其次，《民法典》又以法律的形式规范了“五民主三公平”的基本规则，规定了重大民事活动应当实行民主决策，既体现了民主原则，又具有法律约束力。最后，《民法典》以社会主义核心价值观为指导，将我们生活中默认的道德规范上升为民法规范，确保了公序良俗这一基本原则，主动融入了农村基层治理，预防和化解各类纠纷。因此，《民法典》的出台及实施，大幅提高了村民在法治建设中的参与度，完善村规民约，健全自治、法治、德治的城乡治理体系。

3. 《民法典》下农村法治建设存在的问题

当前，《民法典》的出台与实施为全面推进乡村振兴战略提供了良好的法律保障，各级党委、政府也在积极主动推广《民法典》，为乡村振兴培育创造良好的社会法治环境，努力完善和构建乡村民众法律咨询和维权服务体系，提高乡村振兴法治保障水平。但依然存在着乡村执法能力和水平不高、法治思维意识淡薄、法律服务供给不足、普法学法针对性不强等问题。

3.1. 村民法律意识淡薄

在我国法治建设的理论研究与实践过程中，我们一直强调了法律意识和法治观念的培养。法律意识是人们对于法律和有关法律现实的观点、知识和心理态度的总称。法律意识作为一种观念的法律文化，是法治建设的关键一环。因此，法律意识淡薄是制约农村治理法治化的重要因素。在当前普及《民法典》的过程中，我们可以发现很多农村村民对法律的了解知之甚少，法律意识并没有与时俱进。探讨村民法律意识淡薄的原因，首先，我们可以发现村民的文化程度有限，虽然农村的教育水平整体提升，但是与城市相比仍有一定距离，受教育的程度影响了农村基层干部和群众对法律的认识水平不高。其次，官本位、权力至上的思想仍然影响着农村村民，村干部和村民处于管理者与被管理者的角色定位中，部分村民对村干部的话言听计从，即使威胁到自身的合法权益，也不会拿起法律武器来保护自己。最后，村民受到小农经济思想的影响，重情轻法。由于我国的农村文化属于地缘文化，祖祖辈辈都生活在同一个村子里，有着密切的人情往来，当自身的权益受到侵犯时，会优先考虑到“自己的面子”和邻里关系，选择忍一忍或者用人情去私了的方式。如果私了不能解决问题，矛盾进一步激化，村民就会通过上访、拉横幅等形式来解决自己的问题，甚至诉诸于用暴力来解决，而法律则是上述途径无效时采用的方式。但由于农村地区大量人员外流，农村空心化严重，留守的大部分是老人、妇女和儿童，懂得用法的人非常少，容易被一些别有用心的人利用，从而损害自身的利益。时间一长，上述原因造成了村民的法律意识淡薄，也制约了村民利用法律来维护自己的合法权益。

3.2. 农村执法人员的职业素质不高

法律的效力和权威性在执法的过程中体现，只有公正司法，才能够完整地体现法的正义性，才能保护全体人民的根本利益，公正司法是实现法正义性的本质要求[6]。但是，在《民法典》的推广过程中，可以发现我国农村部分执法人员的职业素质不高，使得基层群众受到法律援助不及时，执法效果大打折扣。首先，因为乡镇机关作为基层机关，职能部门划分相对简单，工作人员数量相对较少，此外，受教

育水平影响,农村执法人员缺乏必备的法律素养和职业素质,综合能力有限,存在比较明显的人治思维,工作中以言代法、以权代法,容易引起“有法不依、执法不严、违法不究、监督乏力”等问题,随意处罚的现象常常发生,所以使得农村的执法效果大打折扣[7]。其次,农村执法涵盖范围广,涉及的部门多,各执法部门之间职责权限不清,容易出现扯皮现象。这时候基层执法人员在实践中何时执法、如何开展执法等行为都取决于上级执法部门。农村执法人员大部分都是本地人,在执法过程中容易受到亲缘关系的影响,讲人情、给面子等心理削弱了法律的权威性,一些不规范的行为应用于执法过程中,直接影响到了司法与执法过程中的公平公正性。最后,我国的司法资源分配侧重于城市,农村的司法资源相对有限,这也影响了农村法治建设的进程。自党的十八大以来,不断推进法律法规的立改废释工作,其中涉及“三农”问题的法律法规也在不断根据实际情况更新。但是农村执法人员忙于处理日常事务,缺少学习机会,对变化后的法律法规了解不多,因此仍然按照以前的惯性思维来判断新情况,难以实现决策的完全合法化与科学化,不利于依法治国工作的有效开展。

3.3. 农村法治宣传形式单一

在农村的实际调研中,可以观察到农村关于《民法典》的宣传形式比较单一,大多数是以宣传橱窗、黑板报、标语、小册子等形式向村民普法。尽管这些资料内容十分详细,又会随着法律法规的修改来更新,但是村民们文化程度有限,难以理解这些宣传资料中的内容,并且这些宣传形式比较单一枯燥,难以激发村民们主动学法的热情与积极性。司法部门会定期向村委会发放法律知识宣传手册,再由村委会提供给村民,但是这些宣传手册的内容往往比较严谨枯燥,很难吸引村民的阅读兴趣。对于不识字的村民来说,这些宣传方式对他们了解法律知识提供不了帮助。农村中大多没有形成接地气、全方位覆盖的法律宣传体系,这种单一的宣传形式难以营造浓厚的法治氛围。

3.4. 农村法律服务供给不足

随着经济的发展和人民生活水平的不断提高,特别是在当前全面实施乡村振兴战略的背景下,村民们的维权意识不断增强,对法律服务的需求也随之增强。《民法典》的出台很大程度上给村民日常生活中遇到的问题提供了法律基础,但仍需要法律服务的提供与帮助。虽然当前法律服务已经逐渐向农村普及,但农村人口分布相对分散,并且有些农村在偏远的山区,服务农村群众的“最后一公里”仍然不够畅通,难以满足农村群众的基本法律需求。首先,面向农村的法律服务专业人才供给严重不足,根据2022年律师、基层法律服务工作统计的数据来看,全国共有执业律师65.16万人,全国民事案件代理697.5万多件,提供各类公益法律服务141.3万多件,为60多万个村担任法律顾问,但仍未覆盖所有乡村[8]。当前,律师城乡分布不均衡,大部分律师都集中在经济比较发达的城市,乡村和经济欠发达地区仍然缺乏法律专业人才。尽管司法部门在不断推进基层法律服务工作,法律服务人员数量仍然难以满足乡村的需求。其次,各级政府没有将法治建设类等服务纳入财政支出范围里,但是农村经济难以维系法律服务的长期供给,难以给法律服务人员提供有效的培训,导致法律服务资源供给方式单一,不利于农村法律服务体系的建设。最后,农村法律服务涉及的内容过于宽泛,需要随着乡村振兴战略的推进来调整法律服务资源的调配,如果农村地区一味照着过往的经验去开展法律服务工作,不仅影响了法律服务资源的有效利用,还难以满足农村群众的需求,影响法律服务体系建设的有效推进。

4. 《民法典》下农村法治建设的新路径

4.1. 增强农民的法律意识

加强农村法治建设,就必须增强农民的法律意识,在日常生活中要做到信法、学法、用法、守法。

首先，要加强农民对法律的信任感，在《民法典》的推行和普及过程中，收集群众运用《民法典》成功维权的案例，以事例为基础向村民宣传法律知识，并在法治宣传教育的过程中提高法治意识的传播力度，帮助农村居民明确“人治”和“法治”的区别，增强法律意识，树立法律信仰。

其次，要拓展学法渠道，营造普法学法氛围，调动农民学法的积极性。结合法治建设与依法治国的基本要求，政府机关和基层党组织应积极开展依法治理与农村普法工作，邀请律师事务所的从业人员在村委会或文化礼堂等地开展公益普法、公益讲座、公益咨询等活动，宣传并讲解《民法典》的法律条文，营造学法氛围，丰富农民的法律知识。

再次，在学法的基础上，鼓励农民遵法、守法与用法。乡镇机关通过法律宣传、法律教育的方式，帮助农民掌握法律法规，当农民自身的合法权益受损时，鼓励农民运用法律来维护。同时，加强法治文化建设，提高法律援助的覆盖范围，给有需要的村民提供法律服务。

最后，加强全社会的法治建设力度，增强乡村法治服务的供给力度。乡镇机关应积极构建法律咨询处，便于法律从业人员给村民答疑解惑，更好地帮助村民学习《民法典》。村里可以定期开展法律知识讲座活动，开展各类法律咨询活动，加强农村居民的法治意识，让普法惠民零距离。在具体工作开展过程中，为了方便村民们获取相关法律信息，可以采取线上咨询与线下讲解有效结合的方式，有利于解决农村居民日常生活遇到的各种难题，体现了法律咨询的实效性和有效性，促进法律知识的传播，增强了村民的法律意识。

4.2. 加强普法队伍建设

习近平总书记将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，把“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”确定为全面依法治国的工作布局，推动中国特色社会主义法治体系建设^[9]。在全面依法治国的过程中，不管是普及《民法典》，还是加强农村法治建设，都必须加强普法队伍建设。

第一，培养农村普法骨干。农村的普法人员大多数是由村干部兼任的，但受到村内行政事务多、参加法律培训时间较短、法律知识不够完备等原因的影响，难以保证普法工作的高效性和权威性。所以，各级司法行政部门应该加强农村普法骨干的培养，需要逐步建立健全区、镇、村、组四级法制宣传教育网络，选拔具有法律知识的人才担任农村普法人员，努力增强农村普法队伍的综合素质，将他们培养成热爱法律宣传、熟悉法律知识、工作勤恳、乐于奉献的普法骨干。

第二，加强农村基层法治人员教育培训力度。法律条例并不是一成不变的，是随着社会的发展和实践在与时俱进的，《民法典》的推出就是为了更好地维护社会和经济秩序。我们在普法的过程中，必须加强对农村基层法治人才的培训工作。首先，需要加强理想信念教育，将思想政治教育和法律学习结合，培育基层治理人才的责任意识和担当意识。其次，定期组织基层法治队伍集中学习法律法规知识，使执法人员可以运用法治思维和法治方式来解决村民纠纷，确保基层法治人员在行使公共权力的时候能够做到自觉维护法律的权威性。最后，增强与高校法律专业师生的联系，定期开展有关《民法典》的普法讲座，促进基层干部的学习，也可以鼓励师生参与乡村普法的社会实践活动，将实际知识运用到乡村的法治建设中，实现“送法进乡村”。

第三，制定并执行农村基层法治人才的考核标准。首先，适当增加基层法治人员的编制数量，坚持凡进必考、逢考必严的原则，进行资格审查并且严格把握上岗标准，对于要求不达标的人员不予录用，对于工作期间考核要求不达标的人员进行教育肃清，构建高素质的农村基层法治人才队伍。其次，制定人才引进政策，多开展有关法律的学术交流活动，努力吸引专家、学者型人员深入农村一线，为基层治理法治化建言献策。最后，要切实落实“谁主管谁负责、谁执法谁普法”责任制，将基层法律业务引入

考核标准体系中，努力提高农村基层干部的法治意识和法治观念。

4.3. 推动农村法治思想宣传多样化

党的二十大提出了要全面推进国家各方面工作法治化，全面依法治国关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长治久安。在此背景下，在农村地区普及《民法典》的法律知识刻不容缓，同时努力推动农村法治宣传教育多样化，有利于完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。法治教育是精神文明建设体系中不可或缺的一环，面向农村群众的法治宣传形式并不能单单停留在线下的普法讲座、分发法治宣传册等法治文化活动形式，应该利用好网络技术及新媒体平台在普法过程中的技术性创新，完善媒体公益普法机制，有效提升普法工作实际效果。

首先，农村的法治教育应针对不同年龄阶层的群众制定相应的宣传方式。面对青少年，可以将法治教育融入课堂中，开展与法律有关的主题班会，设置校园法治月、模拟法庭等形式，让《民法典》等法律条文更具有趣味性地走入校园。面对中年人，可以在周末或假期开展线下法律咨询活动，也可以通过微信公众号、抖音等新媒体平台推送相关法律知识，便于空闲时间学习。面对老年人，可以定期在村委会或者村文化礼堂开展法律知识的线下讲座，设计通俗易懂的法律知识宣传册进行分发，构建农村普法的志愿者队伍，为腿脚不便的老年人提供上门服务。通过对不同年龄阶段的人群提供多元化的法律服务，覆盖范围广，满足群众的需求，增强法律知识的传播范围，提高村民们的法治素养。

其次，农村的法治教育宣传要实现渠道多样化，宣传内容接地气，更加通俗易懂。在普及农村法治教育的过程中，应推进普法责任制的贯彻落实，构建法官、行政执法者、检察官以及律师等主体的以案释法机制，积极构建普法讲师队伍和普法志愿者团队^[10]。在开展法治教育宣传的过程中，农村应积极与相关部门、律师事务所、当地高校联系，邀请他们来实地参观并开展法律知识的宣讲，与村民们实际交流答疑解惑，使晦涩难懂的法律条文“飞入寻常百姓家”。线上也可以通过网络直播与咨询、公众号文章、小程序等形式方便村民及时获取有效的法律信息，了解与自身密切相关的法律条文。

最后，农村的法治教育宣传要因地制宜。各农村应坚持建设法治文化与提高法治素养并重，将法治文化融入于平台建设中，积极动员社会各方面的力量，根据本地的实际情况和特色，因地制宜地打造一批法治文化载体，培育一批法治文化示范点，将法律文化与当地特色进行有效结合，便于群众在日常生活中将法治精神内化于心，外化于行。农村的法治教育宣传应多样化，给基层群众们互动式、融入式、推广式的新体验，将法律条文与人们的日常生活紧密联系，切实有效提升人民群众的法治意识，促进农村的法治建设。

4.4. 完善农村法律服务供给体系

在普及《民法典》的过程在，需要配套并完善农村法律服务供给体系，提高乡村振兴战略的法治保障水平。首先，深化司法责任制综合配套改革，努力推动法律援助与司法救助向乡村延伸，提高司法机关的办事效率，降低司法成本，增强涉农案件执法力度，妥善审理诸如农村承包地、农村宅基地“三权分置”、农地征收征用等涉及到农民重大利益的案件，保障村民的合法权益。

其次，建立健全城乡公共法律服务体系，合理调控法律服务机构的布局、结构和规模，努力在乡镇和村分别配套法律服务所和法律服务工作室，合理配置法律服务人员，建立律师事务所对乡村的帮扶机制，让村民们在日常生活中遇到矛盾纠纷和法律问题时，能就近、及时得到解决，从而避免小矛盾升级为大矛盾、恶化为刑事案件。

最后，建立农村法律服务体系建设考核机制，按照农村设置的法律服务机构数、从业人数、服务业绩等内容进行综合考核，并将其考核结果纳入各级党委或政府的年度考核，以此促进乡村法律服务体系

建设。每年组织村民对农村里的法律机构、从业人员及其提供的法律服务进行年度考核评价，对考核评价为优秀的法律服务机构及从业人员给予一定的物质奖励或精神奖励，激励他们提高服务水平和执业能力，为乡村法律服务体系建设、乡村振兴战略提供法治保障。

5. 小结

《民法典》的颁布与实施是我国法治社会建设进程中的关键举措，有利于我国法治思维和法治观念深入人心，维护人民群众的合法权益。就农村地区而言，《民法典》的推广与普及有利于改变农民的传统思维模式，能够运用法律武器维护自身的合法权益。对农村基层执法机关和政府而言，增强法治队伍的人才建设，完善法律服务供给体系，有利于改善社会的治理体系，维护社会和谐与稳定，最终实现法治社会和法治国家的建立与完善，实现社会治理体系现代化。

参考文献

- [1] 中国政府网. 中共中央国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm, 2023-10-23.
- [2] 中国人大网. “典”范 | 民法典编纂, 这六个字很重要[EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c513/c15935/202103/t20210312_310239.html, 2023-11-02.
- [3] 孙宪忠. 从《民法典》看乡村治理中急需关注的十个法治问题[J]. 中州学刊, 2021(2): 41-48.
- [4] 房绍坤. 《民法典》物权编用益物权的立法建议[J]. 清华法学, 2018, 12(2): 59-73.
- [5] 陈婉馨. 民法典为实施乡村振兴战略提供法治保障[J]. 农业经济, 2022(1): 86-88.
- [6] 石先钰. 公正司法: 党领导司法工作的重要原则[N]. 中国社会科学报, 2022-02-09(004).
- [7] 汪恭礼. 乡村振兴: 法治保障问题探析[J]. 石河子大学学报(哲学社会科学版), 2021, 35(5): 20-30. <https://doi.org/10.13880/j.cnki.cn65-1210/c.20211015.003>
- [8] 司法部官网. 2022 年度律师、基层法律服务工作统计分析[EB/OL]. http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgwapp/zwgk/tjxxApp/202306/t20230614_480741.html, 2023-11-12.
- [9] 坚持走中国特色社会主义法治道路, 更好推进中国特色社会主义法治体系建设[N]. 人民日报, 2022-02-16(001). <https://doi.org/10.28655/n.cnki.nrmrb.2022.001675>
- [10] 王志涛. 依法治国背景下的农村法治建设问题思考[J]. 山东农业工程学院学报, 2022, 39(6): 24-27. <https://doi.org/10.15948/j.cnki.37-1500/s.2022.06.019>