

乡村振兴视域下推进乡村治理法治化的现实困境及完善路径研究

陈志伦¹, 郭晴^{2*}

(吉林建筑大学马克思主义学院, 吉林长春 130118)

摘要:【目的】进入新时代,我们逐步走出一条具有中国特色的乡村振兴道路,乡村治理法治化也随之稳步推进,取得了阶段性成果。乡村治理是国家治理的基本环节,是促进乡风淳朴、产业兴旺、社会和谐的重要步骤,对全面推进乡村振兴战略、全面推进依法治国具有重要意义。【方法】本文主要采用文献分析法,搜集和阅读大量关于我国乡村治理、乡村法治、社会主义法治理论等的资料,了解我国乡村治理法治化存在的问题,并提出完善路径。【结果】但目前乡村治理法治化层面仍然存在着法律体系不够完善、法律过程不规范、法治化主体缺位、法律服务相对落后、乡村居民法治意识有待增强等问题。这些问题导致乡村发展缓慢,乡村振兴进程受到阻碍。【结论】因此,在中国特色社会主义新时代,乡村治理法治化必须从治理规范、治理过程、治理主体、法律服务、乡村居民等方面着手,进一步提高乡村治理法治化水平,全面推进乡村治理法治化。

关键词:乡村振兴;乡村治理;法治化;依法治国

我国是一个农业大国,乡村问题历来受到重点关注,乡村治理始终是一项重要法治实践课题,为解决各项乡村问题奠定基础。在全面推进乡村振兴的进程中,法治建设始终发挥固根本、稳预期、利长远的关键作用,是推进乡村振兴重要环节。完善乡村治理法治化必须要以农民为主体,努力完善法律规范和村规民约。既不能采取放任自流的态度,使乡村社会陷入无政府治理的状态,也不能总揽一切、搞“全能政府”,而是要采取“三治”融合的形式,进一步加强乡村治理,促进社会和谐发展。在新时代新征程下,我国乡村治理法治化取得了一系列伟大成就,但这并不意味着已达成目标。相反,我国仍需要经过一系列的努力和创新,才能形成一个法律体系完备、治理主体多元、全民参与的乡村治理法治化体系,为进一步全面推进乡村振兴和加快乡村治理现代化进程提供方向指引。

1 乡村振兴视域下乡村治理法治化的必要性

1.1 全面推进乡村振兴战略的重要保障

全面推进乡村振兴涉及经济建设、乡风文明、

生态保护等方方面面,无一不要求着法律为其保驾护航。乡村治理法治化是确保乡村振兴逐步推进的重要前提。然而,在我国乡村治理进程中还存在许多问题与矛盾,例如法治规范不够健全、法治理念未能深入人心等等。这些问题无不阻碍着乡村社会的有序发展,若没有合适的解决方法,全面推进乡村振兴就难以为继。因此,必须有健全的法律法规来保障乡村振兴的继续推进,用法治的手段保障乡村治理过程得到有效规范,为解决“三农”问题奠定坚实基础,为全面推进乡村振兴提供保障。

1.2 推进全面依法治国的内在要求

我国是一个农业大国。乡村社会是我国整体社会的重要组成部分,是国家实现治理能力和治理体系现代化的最基本的治理单元,其法治化水平直接影响法治中国建设的进程和质量^[1]。推进全面依法治国,必须看到乡村法治这个重要条件和前提,将乡村治理引导至法治化轨道,才能更加高效、规范的解决各项工作,我国才能真正实现全面依法治国。法治为乡村有效治理提供保障,是建设法治乡村的本质内涵,实现国家治理法治化必须以乡村治理法治化为前提,提升乡村治理法治化水平是推动全面依法治国的内在要求。

1.3 推动乡村和谐发展的现实需要

进入新时代,我国乡村传统乡土关系逐渐打破,利益因素在村民交往中逐渐占据主要地位。利益

基金项目:吉林省教育厅社会科学研究规划项目“新时代中国共产党政治建设的复合逻辑和实践向度研究”(JJKH20220253SK)。

作者简介:陈志伦,硕士,教授,研究方向:马克思主义中国化研究。

通讯作者:郭晴,硕士在读,研究方向:马克思主义中国化研究。Email: 1319399811@qq.com

交往的频繁出现,必然会导致社会生活中出现的问题和矛盾更加错综复杂,产生各式各样的利益纠纷,若没有有效的治理方式进行约束和规范,乡村社会将长期处于混乱状态。在新发展阶段,面对乡村社会利益矛盾的冲突,法治无疑是最好的解决方式。通过法治手段能够化解矛盾、维持秩序、解决纠纷,进而保障乡村社会的稳定和谐发展。因此,乡村社会的和谐发展亟须法治给予保障,借助法治手段畅通利益诉求表达渠道,并解决社会矛盾。

2 乡村振兴视域下乡村治理法治化的现实困境

2.1 缺失与滞后:法律规范体系不够完善

首先,乡村振兴战略的实施,需要法治手段的强有力支撑。好的法律能够保障村民根本利益、制约乡村公共权力,公正平等的解决矛盾冲突,乡村有效治理离不开法律的实际运行。而实现乡村治理法治化,必须确保有健全的法律制度,完善和健全法律制度是实现良好乡村治理、推进乡村振兴、实现治理现代化的关键。自乡村振兴战略实施以来,中央和地方虽然已经相继出台了与乡村法治建设相关的法律法规,使乡村各方面治理的法治化程度在一定程度上有所提高,但大部分内容仅在民主选举、民主管理与民主监督制度等较少部分问题做出了规定,除此之外,尚未形成全面系统的乡村治理法律规范体系^[2]。

其次,乡村立法的发展难以与时俱进,相关法律法规的制定滞后性较为严重。乡村振兴的推进使乡村城镇化实现快速发展,然而,城镇化的快速发展并没有消除城乡治理的差距,乡村立法的数量和质量远落后于城市立法,且在实践中所发挥的作用也十分有限,不能对乡村治理中的具体问题做出很好的回应。例如,涉及乡村财务管理、土地流转和房屋拆迁及其补偿等情况时,由于法律的滞后性与不适用性,不同农村区域也会存在着同案不同判的情况,造成社会矛盾激化。

最后,由于乡村法律制度的不健全,使得村民只能按照村规民约来实现自己的利益诉求、参与村务和化解社会矛盾等。但村规民约来源于乡村社会风俗,在价值理念和实现方式上与国家法律存在较大差异,部分约定俗成的村规民约难以适应现实社会,有时甚至出现与国家立法冲突的情况。

2.2 主体权责不明:“三治”难以有效融合

“三治”融合的治理体系是推进乡村振兴、农业农村现代化的有效途径,其中“法治”处于基础性的保障地位^[3]。从乡村治理的发展来看,德治始于传统文化,自治是农民的自觉行为,而法治则发挥约束作用。法治是构建“三治”治理体系的关键,一旦缺乏法治约束力,自治和德治都必将陷入危机。规范社会治理,实现乡村振兴,无疑需要多方面共同努力,要不断坚持“法治”“自治”“德治”三管齐下,共同发挥作用。基层党组织是乡村社会治理法治化进程中的重要实施主体之一,是法治实施的依靠力量,需要依法规范乡村治理的一系列活动。而村民则是乡村自治的基本主体,依法享有民主决策权和选举权,可以根据自身意愿依法选举村委会成员。但目前,乡村治理法治化发展面临着“三治”难以有效融合的困境,治理主体出现缺位、主体之间权责分配不明确等现象不断出现。

在多元共治过程中,主要存在以下两个方面的问题。在基层党组织方面,乡村基层组织治理能力相对落后。城镇化发展过程中,由于农村福利待遇不够优厚,大量农村社会精英和青壮年劳动力选择在城镇发展,而不是选择下乡、返乡助力乡村发展,导致乡村社会人才缺失。而村委会组成成员普遍年龄较大,缺乏活力和创新性,工作能力有限,只能被动地接受和执行基层政府分配下来的任务,难以结合实际、主动开展多元化和有效的乡村治理法治化工作,使得法治难以发挥效果,阻碍乡村治理现代化进程的推进,迫使乡村振兴发展失去活力。

在村民自治方面,乡村治理中普遍存在着村民参与度不足的现象,使得“自治”效果不佳。在实际乡村社会生活中,大部分村民缺乏集体参与意识,对于村事务关注度较低,认为治理乡村是政府和基层组织的责任,而自己仅在有空暇时才会参加村委会议。因此,在召开一些村民会议时,经常会出现参与人数不足的现象,导致很多情况下会议都无法继续进行,甚至有时会出现即使参与度不足会议仍继续进行的程序违法现象^[4]。同样,在行使选举权时,村民对于行使选举权给予的重视度也不够,经常会在选举过程中放弃投票,导致乡村治理过程中很难发现村民参与的痕迹,“自治”程序往往流于形式,严重影响乡村治理现代化进程,阻碍着乡村振兴的进一步发展。

2.3 落后与低效：法律服务无法满足人民需要

为适应国家治理现代化的需求，推动乡村振兴，许多乡村逐步设立了一系列法律服务中心，包括设置人民调解员和创建乡镇司法所等，目的是为村民提供专业的法律援助，解决问题，提高乡村治理法治化水平^[5]。然而，这些措施在实际运行中存在着很多问题。首先，政府对于法律服务的经费分配不适当，乡村律师工作量大但收入较低，导致基层法律人才缺失。虽然政府可以采取一些强制措施，让律师进乡为农民服务，达到“送法下乡”的目的，但律师的免费服务与其商业性质相冲突，在成本和收益不平衡的情况下，律师服务很难产生应有的效果，实际作用并不显著^[6]。其次，缺少法律服务专职人员，服务人员法律素养低下。很多人民调解员和乡镇司法所的工作人员没有经过专业的法律培训，自身法律素养不高，在处理复杂矛盾冲突时仅凭自己先前处理事务的经验劝导村民，无法保证法律服务的质量，难以适应乡村法治的需求。最后，法律服务形式过于单一。传统服务形式咨询效率低下且程序复杂，法律咨询只能通过线下一对一的模式进行。当咨询人数过多，事件较复杂时，咨询进程则会过于缓慢，往往使得村民难以将法律咨询当作解决问题的首选。此外，严格的司法程序因为耗时较长、繁琐复杂等多重因素也使得村民望而却步。乡村居民普遍年纪较大，文化素养较低，许多村民因不清楚繁琐的程序步骤而不选择以司法途径解决问题，使得司法无法发挥作用。综上所述，迫切需要进一步完善公共法律服务，合理配置法律服务资源，以更好推进乡村治理法治化，实现乡村振兴进一步发展。

2.4 信访不信法：法治意识有待增强

在乡村治理过程中，由于乡村法治文化氛围过于薄弱，老百姓通常习惯于通过“找熟人、找关系”等手段处理事务。一旦村民间发生利益纠纷或生活矛盾，也很有可能秉持以和为贵的理念而选择私下协商解决而不通过法律途径来维权，这是导致村民法律意识不足的重要因素，也是阻碍乡村治理法治化的重要原因。也有一部分群众会借助“打官司”等法律手段来进行维权，但是当面临败诉的情形或对法院的判决结果不认同时，他们并不会选择上诉，而是通过信访手段解决问题。以行政手段解决涉诉、涉访信访过程

中，“人”的因素影响较大，有时在满足诉求方面，超越了法律甚至情理范围，不具有权威性和公开透明性，导致信访结果并不可信。

造成这些现象的主要原因在于乡村法治文化建设相对滞后，普法工作不到位。一些基层政府并未充分重视普法宣传工作，普法宣传在质量和数量上都不能满足人民的需求。同时，宣传方式过于单一，内容枯燥且不易理解，脱离于乡村群众的日常生活，这就导致政府和基层组织无论花费多少精力和财力都无法使宣传工作达到明显的效果，乡村法治依然停留在较低水平，以致全面推进乡村振兴进程较为滞缓。

3 乡村振兴视域下乡村治理法治化的完善路径

3.1 健全乡村治理法律体系，确保乡村治理有法可依

保障乡村振兴战略持续有效推进，实现治理现代化，就必须不断完善乡村治理的法律法规。首先，要梳理乡村治理的法律体系，更新相关涉农法律制度，形成覆盖全面的、系统的乡村治理法治规范体系。同时，要把实行过程中效果显著的乡村振兴政策法定化，废止部分不再适用乡村发展情况的法律法规，在进一步满足乡村社会治理的现实需求的同时，使乡村振兴获得稳定的制度性保障，最大限度地确保乡村治理有法可依。其次，在修订与完善乡村法律法规的过程中，要通过调研和论证，不断与实践相结合，增强法律实效性，确保制定出来的法律与乡村群众的现实需求相贴切，为解决农村相关问题提供充足的理论依据和参考，为农村社会发展提供良好的法律环境。最后，要正确看待法律与村规民约的关系。要根据治理形势的变化，对村规民约进行合法性审查与适当调整，对于低俗的违背法律价值的村规民约要予以抵制和废除。完善乡村治理法律体系并不意味着只注重法律数量，而是要根据实际不断更新法律条文，适应发展要求，填补立法空白，关注法律的时效性。

3.2 优化法治化主体，形成多元协同共治的乡村治理格局

乡村社会治理就是在基层党委和政府的领导下，村民自治组织、社会组织和村民等多元主体从乡村社会治理实际出发，坚持互利、互信、协商、合作的基本原则，形成多元协同共治的乡村社会治理格局，确保每个组织都能有效参与治理。为有效解决乡村治理法治化主体缺位问题，明确各主体之间的权责

问题,保障乡村振兴顺利进行,需要为现存问题找出良好解决方式。

首先,推动人才回流,优化基层治理群体。通过发展乡村特色产业,为青年提供更多就业机会和岗位,促进乡村经济进一步发展,形成乡村就业优势,提供高质量就业岗位。此外,进一步配合政策引导,吸引外出乡村学子回归故乡,支持乡村发展,并由此形成裙带效应,让更多青年为乡村治理法治化贡献力量,提高乡村活力和创新力,继而提升乡村治理能力,推进乡村振兴^[7]。

其次,要明确各主体之间的权与责。一方面,应进一步增强基层党组织的组织力,发挥基层党组织的领导作用,以党组织的法治化建设推进乡村治理的法治化建设,使政治力量成为落实法治建设的坚强后盾;另一方面,在乡村振兴背景下,基层政府应当始终充当乡村治理的引导者和服务者,坚持“落实靠基层”的理念,充分发挥乡(镇)政府作为“最后一公里”的强大资源优势和组织优势。同时,通过各种手段协调不同部门和单位之间的关系,更好地解决乡村社会之间的矛盾与纠纷,提高社会治理的效率和质量,为进一步提升乡村治理法治化提供保障。

最后,乡村治理要始终依靠农民的积极参与。乡村治理法治化建设是一个长期的、循序渐进的过程,也是多元主体共治的互动过程。不能过分强调党组织、村委的作用,要凝聚社会团体和村民自治的力量达到共同治理的目的,做到“法治”“德治”“自治”相结合。基层政府要以村民实际需求为着手点来激发村民参与村务的主动性,通过一系列的培训增强其表达能力和政治素养,例如建立村民代表大会、村民小组会议等。让农民参与公共事务,依法行使民主选举、决策、管理等各项权利,增强村民参与感和归属感,以此打造既充满活力又和谐有序的乡村治理法治化体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的治理共同体^[8]。

3.3 完善乡村法律服务,满足群众多元法治需求

相比于信访,法律更具有公正性、平等性。若要让村民足够依赖和信任法律,就要完善乡村法律服务体系。首先,要合理分配法律服务的经费。乡村治理法治化是一项复杂且艰巨的任务,需要充足的资金作为保障。政府要加大对乡村法律服务的支持,加大

法律服务经费投入,为乡村治理法治化奠定坚实的物质基础,在专款专用的前提下,要着重保障法律服务人员的待遇,保证投入的经费与服务机构和人员数量相适应,减少人才流失。其次,要优化基层组织法律素养,提升法律工作人员能力水平,建设一支稳定、高素质的乡村法治队伍,保障乡村群众能够普遍接受高质量的法律服务。此外,要进一步细化乡村法律服务人员的分配问题,从结构上解决乡村公共法律服务人员供给不足的问题。最后,信息科技应用是乡村现代化治理建设的重要助力,开展法律服务应充分运用现代信息技术。可以通过建立数字化管理机制,了解法律服务实际运用效果,实现法律服务资源整合,为村民提供更有针对性的法律服务。同时,利用微信、抖音等线上形式开展法律咨询服务,实现跨区域、跨领域资源整合,为村民提供更便利的服务,促进村民形成遇事“找法律”的意识,减少村民因“怕麻烦”而放弃通过法律途径解决问题的情况出现。此外,还能通过集中开展法律咨询,实现零距离法律服务,使村民在法律服务及法治建设中的获得感。

3.4 提高居民法治意识,自觉捍卫乡村法治

规范乡村治理,实现乡村振兴,需要有丰厚的法律文化底蕴和良好的法治环境。实现乡村治理法治化要培育乡村法治精神,加深村民对法律的了解程度,培养遇事“找法”的意识。政府部门需要创新传统的普法思维,增加普法方式的新颖性与普法内容的吸引力,降低学习法律的门槛,以通俗易懂的方式进行法律宣传,提升普法宣传效率。如今,伴随着网络技术的发展,即使是边远地区的农民接受外部信息的方式也是通过手机、电视和电脑等。因此,政府要充分发挥网络新媒体的优势和作用,通过增加乡村群众与法律的接触,培养其法治理念。在具体实施过程中,要结合群众的实际生活进行宣传,发挥网络、手机等媒体平台的作用,例如在视频号、头条、抖音等新媒体平台上面投放不同种类的法律内容,制作出一批易于理解、能够引起乡村群众兴趣的视频和文章,利用最广泛和有效的方式传播法治理念和法律知识,提升法治宣传效果^[9]。采用网络新媒体与传统媒体相结合的方式进行宣传,是对法制宣传形式的创新,能够更好地实现乡村法制宣传全覆盖,运用好这一方式,将会大大增加法律宣传效率,使乡村群众的法治

意识得到进一步提升,也能使乡村治理法治化得到进一步提升。

4 结语

总体看来,乡村治理法治化是实现治理现代化的必由之路,也是解决乡村社会各类矛盾的有效途径,提高乡村治理法治化水平对于乡村振兴战略的实施具有重要推动作用,并能够使法治中国建设迈出新步伐。解决乡村治理过程中存在的各种问题需经过多方共同努力,要通过法律体系、治理主体、法律服务、法治氛围等四方面着手,建立完备法律体系,落实乡村治理的责任分配,促进“三治”融合和培养村民法治意识,从而实现农业发展、农民进步和农村繁荣,促进乡村振兴战略的稳步落实,推动乡村社会实现高质量发展。

参考文献

[1] 杨紫薇.全面推进乡村振兴背景下乡村治理法治化研究[J].农村·农业·农民(A版),2023(17):38-

40.

- [2] 邓依冰.乡村振兴战略中的乡村治理法治化问题研究[J].辽宁经济,2022(5):58-61.
- [3] 张艳芳.完善乡村治理法治化建设的新路径[J].人民论坛·学术前沿,2020(19):106-109.
- [4] 罗淑娴.乡村治理法治化路径研究[J].乡村论丛,2021(4):47-55.
- [5] 刘凤云.全面提升乡村治理法治化水平研究[J].中国农业资源与区划,2023,44(4):131-149.
- [6] 王海力.新型城乡关系下乡村治理的法治化路径[J].农业经济,2021(4):44-45.
- [7] 王贺强.乡村治理法治化现状分析及实现路径[J].农业经济,2020(7):34-36.
- [8] 屈志一.乡村治理法治化的现实困境及其纾解策略[J].邢台学院学报,2023,38(3):81-85.
- [9] 赵乾.依法治国视域下乡村治理的法治保障问题研究[J].农业经济,2021(9):28-30.

习近平《论“三农”工作》

书写好中华民族伟大复兴的“三农”新篇章①

(二〇一七年十二月二十八日)

“赤脚医生”被国际组织誉为“发展中国家群体解决卫生保障的唯一范例”;乡镇企业曾经是众多国家学习的样板;精准扶贫、精准脱贫被世界银行称为“世界反贫困事业最好的教科书”;我们用占世界百分之九的耕地、百分之六点四的淡水资源,解决了占世界近百分之二十人口的吃饭问题,被国际社会看作是了不起的成就。迄今为止,还没有哪个发展中国家能够解决好农业农村农民现代化问题。我国干好乡村振兴事业,本身就是对全球的重大贡献。

——节选自习近平同志在中央农村工作会议上的讲话,《论“三农”工作》,中央文献出版社,

2022年6月第1版

书写好中华民族伟大复兴的“三农”新篇章②

(二〇一七年十二月二十八日)

第五,实施乡村振兴战略也是为全球解决乡村问题贡献中国智慧和方案。乡村衰退导致的“乡村病”、城市贫民窟是一个全球共同面临的挑战。从世界各国看,在现代化过程中,乡村必然要经历一场痛苦的蜕变和重生。我国农村发展成就举世瞩目,很多方面对发展中国家具有借鉴意义。

——节选自习近平同志在中央农村工作会议上的讲话,《论“三农”工作》,中央文献出版社,2022年6月第1版