

新时代我国乡村法治建设面临的困境及对策

季东妮

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年4月24日; 录用日期: 2023年5月9日; 发布日期: 2023年7月12日

摘要

在新时代背景下, 党的二十大报告提出要坚持全面依法治国, 推进法治中国建设, 必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用, 在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。而乡村法治建设作为依法治国战略中重要的一个环节要更加引起重视。经过比较长的一段时间的努力, 乡村法治建设取得了很大成效, 但仍存在乡村法治体系不够完善、乡村权力结构不规范、法律资源配置不均衡等建设困境。对此, 我们必须积极探索乡村法治建设的路径, 找到相应的对策, 用法治建设助力乡村振兴。

关键词

新时代, 乡村, 法治建设

The Difficulties and Countermeasures Faced by Rural Legal Construction in China in the New Era

Dongni Ji

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Apr. 24th, 2023; accepted: May 9th, 2023; published: Jul. 12th, 2023

Abstract

In the context of the new era, the report of the 20th National Congress of the Communist Party of China proposes to adhere to the comprehensive rule of law and promote the construction of a rule of law in China. It is necessary to better play the role of the rule of law in consolidating the founda-

tion, stabilizing expectations, and benefiting the long term, and comprehensively build a socialist modern country on the track of the rule of law. As an important link in the strategy of governing the country by law, the construction of rural rule of law should be given more attention. After a relatively long period of effort, the construction of rural rule of law has achieved great results, but there are still construction difficulties such as imbalanced rural development, non-standard rural power structure, imbalanced allocation of legal resources, and insufficient popularization of rule of law culture. We must actively explore the path of rural rule of law construction, find corresponding countermeasures, and use rule of law construction to assist rural revitalization.

Keywords

The New Era, Rural Areas, Rule of Law Construction

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

党的二十大在 2022 年 10 月 16 日至 10 月 22 日召开。二十大报告指出：“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴” [1]。中国式现代化不仅是人口规模巨大的现代化，更是物质文明与精神文明相协调的现代化。习总书记曾经在浙江考察期间说过：“全面建设社会主义现代化国家，既要有城市现代化，也要有农业农村现代化。要在推动乡村全面振兴上下更大功夫，推动乡村经济、乡村法治、乡村文化、乡村治理、乡村生态、乡村党建全面强起来，让乡亲们的生活芝麻开花节节高” [2]。在建设现代化国家的过程中，更要注重现代化体系的建设，要着重考虑社会治理体系是否与其相适应。自从我国进入新时代，遇到的风险更多，问题也更多，特别是有关乡村法治建设方面的问题更要引起社会关注。因此我们必须意识到乡村法治建设目前存在的困境，积极寻找对策去解决。

2. 乡村法治建设目前面临的困境

2.1. 乡村法治体系不够完善

首先就是农业方面的立法太过于滞后。目前有关乡村治理方面的立法是明显跟不上整个国家的立法进程。在乡村振兴战略推进的同时，有关乡村立法的滞后性问题严重阻碍了乡村振兴战略的进一步发展，同时也阻碍了乡村法治建设的进程。第一个是法律内容所规定的权责比较模糊，村民所拥有的自治权不够清晰，乡村容易过度侵犯村民拥有的自治权。因为有关乡村法治建设的问题比较复杂，涉及到较多的政府部门以及党委组织。由于没有明确各方的权力和责任，且缺乏一些约束性条款，因此在具体实施法律的过程中容易造成政府和党委过多干涉村民的一些内部事务，推脱法律规定的一些对村民的指导义务。第二个就是有关法律法规的建设方面也不够完善。乡村的经济发展本来就落后于城市的发展，法制基础建设也比较薄弱，新时代在乡村经济不断发展的同时，也出现了很多法律空白和法律盲区、法律的覆盖面较窄以及出现无法可依的一些情况。第三个就是法律法规之间会出现冲突。在处理乡村问题的过程中，通常是政策先实施，然后再是立法，这样容易导致乡村的经济关系与薄弱的法治建设不相适应。因此在“三农”问题的立法上面经常会出现各个地方的法规以及各个部门之间的法规出现矛盾的情况。

2.2. 乡村权力结构不规范

我国从改革开放期间到进入新时代以来,随着基层群众自治制度的不断发展和完善,乡村所代表的利益主体呈现出多元化发展的趋势,乡村内部容易产生诸多的矛盾是因为内部的权力结构不够规范,这也导致了乡村内部难以形成统一的领导,这将会对我国的乡村法治建设推进产生一定的阻碍。有学者认为权力主体和权力形态之间的是“乡村社会中的主要权力形态有党权、自治权、行政权和宗族权。党权、自治权和行政权是正式的法定性权力;宗族权是非正式、非法定性权力,各乡村权力主体和权力形态之间有博弈、有合作;既分离,也渗透。在不同的乡村地区,又呈现出不同的特色”[3]。党权主要是由乡村村党委会掌握,行政权是由乡镇政府掌握,自治权主要体现在村委会和村民的权力上面,乡村宗族族长的权力主要体现在宗族权。

乡村权力结构不规范体现在以下三个方面:第一个方面就是形式化的民主选举。所有的村民是通过村民大会来参与到村里的干部选举,但是大部分参与选举的村民的政治素养和法律意识方面都没有达到一个较高的水平,以及他们对于选举村干部的活动的认识不够明确和深入了解。因此大部分参加选举的村民的想法里,他们会更偏向于选举一些村里的权威人士比如说乡村的宗族族长,以及在村里比较社会地位和雄厚经济基础的人。这会造成村民选举出来的候选人只是村民主观意识里想要选的人,而没有能够真正选举出适合管理村庄内部事务的人才。在村民选举的过程中因为缺少外部人员一些监督,导致选举的透明度很低。像我国目前有很多的村民在参加村民大会选举村干部的过程中存在“贿赂村民”、“暗箱操作”、“村委会的内部人员干预选票”等等现象,这严重影响了村民参与民主选举的公平公正性。同时在选举人与被选举人之间也会存在一定的利益互换的情况,很难保证村民们选举出来的候选人是否真正有能力为整个乡村贡献和服务。第二个方面是乡村党支部的权力在逐步减弱。这受到很多因素的综合影响,从经济因素上看,这些年农村集体经济在不断的走下坡路,面对乡村振兴发展的新部署、新要求,乡村的产业结构单一、后劲乏力等问题也日益显现,这严重造成了乡村党支部领导的经济建设职能的下滑。从权力结构因素来看,随着基层群众组织的不断变化发展,权力组织也发生了很大的变化,形成了党权和自治权并列的权力格局,这会造成村党支部和村委会对于日常事务的处理分工不够明确,在处理事务的过程中也会产生很多的利益冲突与矛盾。第三个方面就是其他形式权力也在侵入。除了法律所规定的基础权力以外,各个乡村内部还存在很多非法定权力,比如乡村内部庞大的宗族势力、“钉子户”等等,这些非法定权力会对村民的行为和思维方式产生一定程度上的影响。

2.3. 城乡法律资源配置不均衡

想要推进新时代乡村法治建设的步伐就需要国家分配一定的法律资源给乡村,由于城乡之间经济差距大,城乡发展不平衡导致了国家分配法律资源也是不平衡的。1978年我国进入改革开放后,市场经济体制的建立使得我国工业化、城镇化建设也在蒸蒸日上,城市也日益成为了我国经济发展的中心,由于城市经济发展过于迅速,导致了我国城市和农村之间的经济实力和差距也在不断的扩大。乡村的青年劳动力逐渐转移到城市,留在乡村的大部分是老年人,这进一步造成了乡村经济的衰弱。在乡村法治建设上城乡发展不平衡也有三种表现:第一种表现就是执法力度不够。由于缺少专业的法律知识培训,很多乡村的执法人员在法律素养上面还有所欠缺,因此很难形成完善的个人培训制度和考核制度,这就造成了在执法过程中的有效性很难保证。另外很多执法人员还存在着“大事化小小事化了”的一种执法态度,因此缺乏了“有法必依”的公信力。第二种表现就是司法保障不够公平公正。有学者说:“在建设新农村过程中,司法保障是维护地区农村居住群体个人利益的最后一道防线,但综合群体反馈的信息可知,司法资源在我国存在严重的不公正与不和谐现象,大部分地区存在案例事件多、处理人员少的问题[4]。”

这说明有一部分执法工作人员的作风是存在一定问题的，同时在法律监督方面，司法部门也做的不够全面。第三种表现就是在公共法律服务体系方面还做的不够充分。只有建立比较完善的公共法律服务体系才能更好的去解决乡民们的矛盾和纠纷。因此在公共法律服务体系方面，国家应该发挥一定的作用去积极推进和完善。

3. 新时代推进我国乡村法治建设的实践路径

3.1. 制定完善我国乡村法规村规体系

党的十八届四中全会提出了良法和善治的概念，指出“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。良法指的是能够体现社会的公平正义，能够站在人民的立场上，能够保证人民的根本利益的一部好的法律。善治指得是我们要善于利用法律去治理好、处理好国家和人民的事务。乡村法治建设的立足点就在于规范立法，用法律法规去解决乡民日常生活问题的同时更要保证立法的质量。

一是要划分清楚农户与集体的权责。新时代乡村振兴作为“三农”工作的总抓手，是党和国家为巩固脱贫攻坚成果，推动区域经济社会发展和提高脱贫群众生产生活条件，助力加快形成国内大循环，解决新时代我国社会主要矛盾、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求，具有重大现实意义和深远历史意义。全面推进乡村振兴，需要划分清楚农户与集体的权责，规范基层治理运行模式，从而实现对广大农户的正向激励。也只有让农户成为乡村振兴的主体，让农户自己来建设自己的美好生活，乡村振兴战略才能落地，乡村振兴的伟大目标才能实现。

二是要完善涉农立法。在经济社会迅速发展的今天，想要实现一些政策的法律化以及规范化，就要加快完善涉农立法，在乡村法治建设中把解决涉农问题放在第一位。比如建立健全关于粮食安全问题的立法、关于农村土地的立法、关于农村水资源的立法、关于农村生态保护问题的立法等等，要积极参照《乡村振兴促进法》，完善其他有关涉农的法律法规。

三是要完善乡民在公共生活领域方面的立法。乡村的法治建设离不开我国法律的支撑和支持，因此有关公共生活领域方面的立法更要“接地气和便民化”，这些立法不仅能够解决乡民在生活中遇到的一些问题而且能够使乡民们有更大的积极性去推进乡村的建设发展。比如农村的公共卫生问题、大病医疗问题、儿童的义务教育问题都能得到有效解决，因此要积极推动这些政策的法治化和合理化。

四是要完善村规民约。村规民约赋予了村民自治权力。因为每个农村之间都存在不同的民情特点，所以村规民约在制定上一定要体现出人民民主的原则，如果要能反应出广大的民意就必须要有村民大会搜集村民的意见进行广泛商议再上报上级乡镇政府批准。其次，村规民约的有效执行也体现出村民进行“自我管理，自我教育，自我服务，自我监督”的自治特点。最后，村里的村干部也要起到领头羊的作用，带头去遵守村规民约发挥干部的榜样作用。

3.2. 强化基层政权，优化乡村治理结构

有学者提出“乡村治理结构，是指乡村治理主体在各自权力、职责范围基础上的行为模式以及相互之间的关系”[5]。在解决乡村的立法问题之后，乡村法治建设需要更加强有力的基层政权组织去组织、管理、统筹和协调，这就需要我们明确各个治理主体的权力和职责。

一是要强化乡村的基层政权和党权。法治建设和党的领导是统一的，乡村的法治建设更需要党的领导。在2018年12月，中共中央印发的《中国共产党农村基层组织工作条例》中规定：“应当健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。深化村民自治实践，制定完善村规民约……推广新时代‘枫桥经验’，推进乡村法治建设，提升乡村德治水平，建设平安乡村”[6]。想要保证乡村法治建设的顺利进行，一定要坚持中国共产党在基层政权中的领导。

二是要规范乡村所拥有的基层自治权。村民在乡村管理的事务中是拥有一定的自治权的，这是法律所规定的，但村民的自治权必须要在大的一个法律框架下进行。具体的权力可以参照 2018 年修正的《中华人民共和国村民委员会组织法》。

三是要加强权力的运行和监督。法治它是一种物质，是不以任何人的意志为转移的，这是法治的一个重要特点。因此如何保障权力在阳光下运行和监督就成为了非常重要的一道防线。在乡村进行法治建设一定要充分发动人民群众去进行法治监督，这样村民的正当利益就会受到一定的保护，村民也有了较好的维权途径。因此要积极打击农村的犯罪势力和黑恶实力，给村民们打造一个廉洁清政的法治乡村。

3.3. 整合城市的法治资源，探索城乡法治融合发展

党的二十大报告中指出：“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”，想要构建新发展格局就必须推动经济高质量发展。在城乡融合发展积极推进的过程中，乡村的法治建设也可以从中汲取一些实用的经验。自从我国进入新时代以来，就一直坚持推进经济建设的发展，实现经济高质量和高水平的发展。从本质上来说，法治经济就是社会主义市场经济。我国不断的支持鼓励发展社会主义市场经济，完善社会主义市场经济体制的过程中，同时也带动发展了社会主义法治建设。经济发展和法治建设的发展一直是相辅相成的。城市的经济水平高了，法治建设也会更加完善，城市的发展也会带动乡村的发展，这对于推进乡村的法治建设提供了一条城乡法治融合发展的道路。

城乡法治融合发展可以通过以下几个步骤进行：第一，整合城市的法治资源，提高城市资源的覆盖范围和利用率。如今网络信息技术如此发达，就可以利用网络信息技术去搭建一个城乡公共法律的咨询平台，平台的形式为一个网页或者是一个手机 APP 软件。这样不仅城市能够用到法治资源，乡村也可以共享共用。网络信息技术缩短了城乡之间在法律资源上面的差距，让乡村也能够享受到与城市相同的公共法律服务。第二，可以将城市的经济要素引导流向乡村，在实施乡村振兴的过程中让乡村的经济和法治可以加速发展。产业振兴作为乡村振兴战略中的一块重要内容，不能空谈乡村的法治建设而脱离乡村的经济基础，这样的法治建设必然会是一种形式政策。要使乡村的法治建设转变为实质的法治建设就要通过国家的政策宣传和鼓励支持，让城市资本可以主动流向乡村，有利于打破城乡之间的对立发展格局，整合城乡之间的法律资源以及发展新兴产业，为乡村法治建设提供坚实的基础和保障。第三，要贯彻落实《乡村振兴促进法》，使城乡走融合发展道路成为可能。《乡村振兴促进法》第五十条到第五十七条对城乡融合做出了详细一些计划和部署要求，按照《乡村振兴促进法》开展工作，积极推进新时代我国的乡村法治建设进程。

4. 结语

在新时代的背景下，习近平的法治思想在社会层面的传播上很广泛，同时我国也在积极推进法治国家的建设，特别是努力加强乡村的法治建设以推进乡村振兴战略的实施。乡村法治建设需要整合城市的法律服务资源，共同探索城乡法治融合发展道路；要制定完善我国乡村法规村规体系，深入学习宣传贯彻习近平法治思想；要强化乡村的基层政权，优化乡村治理结构；要建立高质量高效率的法律服务团队，持续乡村服务提供法治宣传和法治服务，从而有效推进乡村的法治建设。

参考文献

- [1] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [2] 习近平在浙江考察时强调: 统筹推进疫情防控和经济社会发展工作 奋力实现今年经济社会发展目标任务[N]. 人民日报: 2020-04-02.

-
- [3] 陈磊. 从乡村权力结构维度看乡村治理现代化[J]. 时代报告, 2019(6): 154-155.
 - [4] 张静. 乡村振兴战略背景下乡村法治建设问题与完善措施[J]. 法制博览, 2021(34): 191-192.
 - [5] 马宝成. 乡村治理结构与治理绩效研究[J]. 马克思主义与现实, 2005(2): 41-47.
 - [6] 中国共产党中央委员会. 中国共产党农村基层组织工作条例[M]. 北京: 人民出版社, 2018.