

乡村振兴战略背景下农村普法的困境及 路径研究

李宁宁, 庄梦竹

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年5月17日; 录用日期: 2023年6月6日; 发布日期: 2023年7月21日

摘要

农村普法作为我国社会主义法治化进程中的重要内容, 一直备受关注。在乡村振兴战略背景下, 开展农村普法工作, 能够帮助提高农民法治意识, 促进农村工作法治化, 优化农村法治环境。因此, 在当前及今后的一个时期, 我们仍然需要加大对农村的普法力度, 从普法的实施机制、内容和环境三方面, 不断推进普法工作改革创新, 构建农村普法新格局, 促进农村治理现代化。

关键词

乡村振兴, 农村普法, 法治宣传教育, 普法优化

Research on the Dilemma and Path of Rural Legal Popularization under the Background of Rural Revitalization Strategy

Ningning Li, Mengzhu Zhuang

School of Marxism Studies, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: May 17th, 2023; accepted: Jun. 6th, 2023; published: Jul. 21st, 2023

Abstract

Rural legal popularization, as an important part of the process of socialist rule of law in China, has always been of great concern. In the context of rural revitalization strategy, carrying out rural legal popularization work can help improve farmers' awareness of the rule of law, promote the legalization of rural work, and optimize the rural legal environment. Therefore, in the current and fu-

ture period, we still need to increase the efforts of law popularization in rural areas, continuously promote the reform and innovation of law popularization work from three aspects: the implementation mechanism, content, and environment of law popularization, construct a new pattern of rural law popularization, and promote the modernization of rural governance.

Keywords

Rural Revitalization, Rural Legal Education, Legal Publicity and Education, Popularization Optimization

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

党的十九大会议中提出了乡村振兴战略这一重大发展战略, 其中农村普法作为其中的重要内容, 也是构建社会治理秩序的关键环节。2018 年中共中央发布的《关于实施乡村振兴战略的意见》指出, 要“建设法治乡村, 加大农村普法力度, 提高农民法治素养, 引导广大农民增强尊法学法守法用法意识”, 党的二十大以来也强调, 要“扎实推进乡村发展、乡村建设、乡村治理等重点工作”, 继续“加强乡村法治教育和法律服务”。对此, 本文以新时代乡村振兴的要求为目标, 理清在乡村振兴战略背景下农村普法的重要意义, 并通过对其限制因素的分析, 提出构建农村普法工作新格局的对策, 为推进农村治理现代化提供借鉴。

2. 乡村振兴战略背景下农村普法的重要意义

2.1. 农村普法有利于提高农民法治意识, 保护农民合法权益

我国普法工作已经开展了三十多年, 取得了显著的成效, “农民逐渐形成自身独有的法律意识” [1]。但是受中国落后传统文化的影响, 农民的法律意识仍然较为薄弱, 自身正当权益易受侵害。尤其近年来, 随着现代农村经济的不断发展, 城镇化的不断扩张, 也存在一些严重侵犯农民合法权益的情况。此外, 随着市场经济的急速发展, 休闲农业、乡村旅游及农村电商等新兴产业迅速崛起, 面对这些新兴产业, 大部分农民缺乏相应的法律知识, 法律意识也较为淡薄, 如果遇到相关纠纷, 往往不懂得运用法律来保护自己的权益, 很容易遭受经济损失或者商业纠纷。因此, 只有农村基层做好普法工作, 开展相关领域的法律教育宣传, 帮助农民了解自己的合法权益, 才能更好地引导农民利用各种法律途径维护自身合法权益, 提高农民学法用法的积极性和主动性, 不断提升法治素养, 为乡村产业发展助力, 对实施乡村振兴战略也具有重大意义。

2.2. 农村普法有利于促进农村工作法治化, 深化村民自治实践

将各项农村工作纳入法治化轨道, 是乡村振兴战略中提出的建设法治农村的重点要求。建设法治乡村, 深化村民自治实践, 必须提高农村普法实效, 有效地提升农民的法治观念, 以此形成良好的社会法治氛围, 为农村工作法治化提供保障。农村工作内容丰富, 一方面是农村农业生产经营, 由于农业生产经营的分散性较大, 难以实现集中化管理, 监督起来比较困难, 因此引导农民树立依法从事农业生产和经营活动的意识至关重要。另一方面是非农业生产管理工作, 这包括各种管理类工作, 主要是村民自治

方面。《关于实施乡村振兴战略的意见》中指出,“我们必须加强群众性自治组织的建设,规范选举办法,健全决策程序,健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制,同时还要积极发挥自治章程、村规民约的作用。”要达到此要求,深度贴合的普法内容必不可少。如果农民缺乏行使自身合法权利的意识,那么村民自治制度便成为了一纸空文。只有不断的加强法治宣传教育,详细为农民讲述依法参政的重要性与必要性,帮助农民理解相关政策知识,才能深化村民自治实践。因此,农村普法作为培养法治意识的基本方式,对引导农民形成法治意识,主动用法意识具有重要意义,对促进农村工作法治化,深化村民自治实践具有重要作用。

2.3. 农村普法有利于优化农村法治环境, 促进农村和谐发展

乡村振兴战略的施行离不开和谐稳定的社会环境。随着经济社会的发展以及农村各项改革的推进,农村中的土地纠纷、经济纠纷等纠纷也日益增多。但是受农村长久传统的社会环境影响,大部分村民在选择解决纠纷的方式时,会依赖于各种约定俗成的规则。而这些传统的解决方式又因缺乏规范性,容易激化农村的社会矛盾,对农村普法环境的稳定具有负面影响。因此,通过强化农村普法宣传教育工作,帮助他们知法用法,提升法治意识,增强法律认同感,对解决农村当前存在的实际纠纷具有重要作用,也能够有效维护农村社会的和谐稳定。此外,一些较为落后地区的农村还存在着黑恶势力,宗族恶势力等,针对这些问题,建设平安乡村、开展扫黑除恶专项斗争是必不可少的手段,同时还应加强精神文明建设,提高农村社会道德水平。总之,只有依靠法治,加强农村普法教育,根据实际情况强化普法宣传,净化农村法治环境,提升农村主体法治意识,才能保障农村社会和谐发展,促进乡村振兴。

3. 乡村振兴战略背景下农村普法的限制因素

3.1. 普法实施机制的影响

为了更好地实现乡村振兴,必须加快推进乡村治理法治化的进程。当前,“八五”普法规划进一步指出“充分运用社会力量参与公益普法,壮大社会普法力量”[2]。但由于我国的国情和社会历史发展状况,我国的普法机制依旧是“政府主导型”为主,即普法是由政府策划、领导、组织和实施,自上而下分步骤、分重点逐步推进,在这种普法机制的作用下,“政府承担了绝大部分的主体责任,其他社会力量的参与意识并不强,致使我国农民法治观念培育呈现出‘大政府、小社会’的失衡格局”[3]。因此从目前我国普法的机制来看,仍然具有较大的进步空间。

首先在基层政府方面,乡村振兴要求普法要深入农村实际,抓住农民主体地位,因此农村普法工作的安排重点必须是从农村实际出发来激发农村发展的内在活力。但现阶段,乡村基层组织严重缺乏工作的主动性和积极性,沦为与农民关系更为松散的悬浮型政权,但目前这种基层政权的特性引导下的普法工作与农村生活脱节,使得农村普法的实际效果难达预期。一方面,农村各地区发展情况各有差异,上级领导对当地各个农村实际发展情况缺乏深厚了解,因此决定普法内容时有些统一化,使得普法的实际效果并不理想。另一方面,基层工作人员在选择普法地点时,容易忽略村民的需求,地点的选择上可能与大部分的村落和乡镇存在一定的距离,导致大部分村民不方便接受普法,影响了他们参与普法的热情。同时,“在农村地区,行政体系难免呈现出‘倒三角’的组织结构问题,上面做组织工作的人多,但农村基层具体实际操作的人少之又少”[4]。因此,随着基层发展的不断推进,农村基层工作变多了,任务变重了,要求变高了,为了能更好地推进基层发展建设,农村干部往往身兼数职从而无法平衡多种工作之间的关系,导致基层普法工作难以开展。

其次,有研究表明,政府及其职能部门在激发社会力量参与普法的引导力仍然不够[5]。政府承担民法治观念培育的主体责任无可非议,但是过于强调政府的主体职责,忽视社会各行业各单位的主体职

责, 导致其他各类社会主体参与度不足, 会造成普法培育成本大大提高。同时, 农村普法在推进过程中仍面临着组织机构不够健全、人员配备不够合理、行政效率低下等问题, 对普法工作的开展也造成了一定的阻碍。

3.2. 普法内容与方式的影响

在普法内容的与普法方式方面, 有学者对过去三十多年的普法教育进行总结, 并指出“我国政府在实施普法教育制度三十余年的历次中, 前半段过程里更加重视对法律条文知识的普及和强调知法守法的观念, 并未认识到培养法治观念的重要意义” [6]。因此, 从当前来看, 深入研究农民的实际法律内容需求, 创新普法宣传教育方式, 培养农民法治意识仍然任重道远。

首先, 在普法内容上, 一方面, 农村基层在普法宣传时, 往往只重视实体法教育而轻视了程序法教育。有很多普法教育的内容只是针对具体的权利义务, 让农村人民知道会有哪些权利, 但真的遇上问题, 却不知道“如何得到, 使用或保护权益”。在有关调研中, 也证实了村民即使知法也不知道如何用法, 亟需更加细致具体的程序法内容。另一方面, 当前的农村普法未能体现乡村振兴战略特色需求。各地在推进农村普法中, 应当充分发挥农村本土资源, 将普法与农村农民紧密结合, 不仅要普及对村民实用的法律, 而且应加强基层自治的宣传教育, 深化自治实践。另外, 乡村振兴战略中提出要巩固和完善农村基本制度, 推动制度改革。因此, 必须确保农民们都熟悉这方面的法律, 使其主动地参与到农村全面振兴的工作中, 而目前, 对该方面的法律的宣传仍存在不足。

目前, 在进行农村普法工作时, 大部分农村地区仍采取讲座或分发传单等方式来宣讲法律知识, 这一方式虽然容易操作但实际教育效果并不佳, 多数宣传员在过程中仅仅是照本讲读法律条文或政策规定, 这对农民来说是非常空洞乏味的。不仅无法将法律条文背后的法律精神传达到位, 让村民从心理上对法律和法治产生认同感。而且, 这些方式忽视了农民的主体个性, 未能关注到当下农民主体性已基本完成了从“人的依附关系”向“物的依赖关系”的转化[7]。此外, 由于村民只是被动地接受学习这些法律知识, 并没有提出自己想法的方法和途径, 缺少相应的普法效果的反馈机制, 对村民接受普法的积极性造成了一定的打击。基于此, 目前普法内容与方式无法适应于现在普法所要求的强度, 使得普法的实际效果大打折扣。

3.3. 普法环境的影响

农村普法工作真正要解决的问题, 不只是将法律术语、知识在社会中传播那样简单, 而是让法治精神融入农村原生的价值体系和文化体系之中。因此在推进农村普法工作的过程中, 农村社会环境和当地经济发展状况也会影响普法的实际效果。

中国传统文化对人们的思维方式和行为准则有着深厚的影响, 因此在我国建设社会主义法治社会的过程中, 必然涉及对我国传统文化的扬弃。而“农村是传统文化积淀最深厚的地方, 相应的农民也是受传统文化熏陶最多的人群” [8]。目前我国很多农村地区仍然受传统落后、闭塞观念的影响, 在一定程度上制约着农村普法工作的发展。一方面, 农村社会仍是一个有着浓厚宗族、家族情结的“礼”性社会, 农民习惯于以远近亲疏为基础处理各种社会关系。费孝通先生曾指出: “在这种社会中, 一切普通的标准并不发生作用, 一定要问清了对象是谁, 与自己什么关系之后, 才能决定拿出什么标准来” [9]。因此在这种情况下, 农民对法律的需求相对来说比较少, 不会积极主动参与到普法当中。另一方面, 受“官尊民卑”传统思想的影响, 大部分农民面对部分村干部以权谋私的行为时, 会选择忍气吞声, 造成了部分官员腐败行为愈演愈烈, 形成了不良社会风气, 严重打击了村民对法律的信任感, 进而影响了普法的实效。此外, 也有学者指出, “书本上的法指由立法机关制定或者认可的法律规范, 而行动上的法则指

实践中实际有效的行为规范或书本上的法在社会空间中的运用”[10]。因此,当法律条文与农村当地习惯或村规民约存在冲突性,就会使书本上的法与行动上的法在普法过程中存在偏差。在农村大环境下,由于农民自身政治素养较低,即使知道某种行为可能是违法的,也可能不以为然,这种情况这也对农村普法的实施带来了一定难度。

长久以来的城乡二元结构也给当前的农村普法带来不少困难。经过长期的分化,这不仅导致城市与农村经济发展差距大,还导致两者在社会思想上存在巨大差距,尤其给普法工作带来了难处。现如今农村的公众组织力量相对薄弱,在分配普法资源方面容易出现不平衡现象,这不仅阻碍了农村普法工作的开展,同时会使得村民出现不平衡的心理。同时,受农村经济发展状况的影响,农民的教育程度不高,导致其法律意识较为缺乏,给普法工作也带来了一定的难度。

4. 乡村振兴战略要求为目标构建农村普法新格局

4.1. 完善农村普法实施机制

农村普法机制的改进主要在于人才,即从政府内部以及外部社会两个方面解决农村基层普法主体的问题,改善基层普法人员配置,增强普法的主体力量。首先在基层政府方面,现阶段农村社会受经济条件以及地域差异影响,实际进行基层普法的专职人员较少,难以满足普法工作的需要。对此,在普法人才的扩充补足方面,当地基层政府可以通过提高基层司法部门的待遇吸引人才常驻。在人才选拔方面,可以适当考虑愿意在基层长期工作的,或者选拔本地符合条件的人员参与普法。此外,其他基层部门也应提升对普法工作政治站位的认识,把普法落实到日常工作的点滴之中,加强普法工作的队伍建设,形成完善的制度体系,实现对普法工作的规范化和程序化管理。其次在社会力量方面,当地基层部门可以大力招募普法志愿者,吸引法律工作者、法律专业学生等到基层开展普法宣传服务。同时加强人民调解员队伍的扩充,加大对现有社会普法服务人员的培训力度,提升他们的普法能力,提高普法宣传效果。此外,还可以在村里发掘和培养法律人才,例如返乡大学生,退休干部等等,充分发挥村法律顾问的作用,扩充农村普法队伍。

针对农村普法工作“悬浮化”的问题,当地普法部门可以实际情况出发,结合农民切身的法律需求开展宣传教育,实现普法力量的真正下沉。农村普法干部应当先对当地村民的实际需求进行调研,通过调研考察以及数据分析,从村民的实际需求出发,因地制宜的将普法宣传工作落到实处,帮助农民解决实际困难。上级政府部门也应逐步重视普法工作,设置农村普法专项经费并及时进行监督,有序推进普法工作开展。

4.2. 改进农村的普法内容及方式

构建农村普法新格局,必然要结合农村地域特点充实普法内容,优化普法方式。现阶段要对普法内容进行调整,加大涉及农村地区、农民问题方面的法律内容,完善普法内容体系。首先在内容方面,应区分政策和法律,将工作重心转移到急需普法的法律内容上。有研究表明,“普法过程中公民的学法需要与学法动机呈正相关关系,可以通过提高公民的学法需要而促进普法实效”[11]。针对新时代农村发展中的实际需要,加大对经济、网络等方面的普法宣传教育,同时也应当加大对各种程序法的普及力度,从农民的实际需要出发帮助农民依法维权,提高其对法律的理解和信仰。其次,农村普法要重视法治文化精神的宣传。乡村振兴,乡风文明是保障。重视法治精神的宣传,关键在于增加农民对法律的认同感,从而引导他们自觉遵守法律,提升法治素养。对此,基层干部可以组织开展与农村生活内容相关的普法教育主题活动,围绕社会治安、扫黑除恶、环境保护等方面的主题,开展系列法治教育活动。此外还可以充分利用文化宣传栏等设施,宣传实施乡村振兴战略方面的法律和政策,解答农民法律问题,营造良

好的农村法治文化氛围。最后, 与时俱进改进法律普及方式, 注重农民的需求表达。基层政府在设计宣传方案及具体实施中, 应充分分析和考虑群众的实际需要、可接受性等各方面因素, 制定特定的宣传教育方式。例如结合当地的生产生活习俗以及传统节日, 将相应普法材料编成顺口溜、说唱、民歌等。再比如利用网络媒体等普法平台, 让普法进入生活的方方面面。同时, 基层政府应注重农民的需求表达路径的建构, 将普法与问题结合, 可以通过召开普法座谈会或网络征求普法意见的方式, 为下一步的普法决策做好调研工作。

4.3. 优化农村普法环境

农村特定的文化氛围, 是影响普法实施和效果的重要因素, 对此必须创造性的利用农村传统文化资源, 缩小农村与城市法治实践的环境差距。农村普法不能简单地、教条地告诉人们“依法办事”, 首先针对农村传统文化, 我们必须取其精华去其糟粕, 促进乡村“法治”和“德治”相互融合, “中国的法治之路必须注重利用中国本土的资源, 注重中国法律文化的传统和实际”[12]。例如, 在普法宣传教育的过程中, 将法律法规与优秀传统思想相结合, 借助乡贤等有力乡村文化资源, 在他们的帮助下为乡村老人开展普法教育, 继而加快推进现代化乡村治理的步伐。其次, 城市与乡村之间的差距严重地阻碍农村治理法治化的进程。对此, 我们必须要坚持城乡融合发展的理念, 构建农村基层法律公共服务平台。由政府来主导, 积极鼓励社会力量参与, 为农村提供相适应的公共法律服务体系。此外, 农村自身的普法建设也要重视, 不能直白的“依样画葫芦”, 而应结合自身的发展特点、优势资源, 学习城市普法的经验, 因地制宜探索适合农村普法工作的路径, 构建乡村普法建设。新时代在全面依法治国背景下, 坚持乡村振兴战略中关于城乡融合发展的理念, 以必要的法治发展眼光、宽广的法治发展视野探寻新时代乡村自治、法治、德治多种治理资源的内在新动能, 为优化农村普法环境提供新动力[13]。

5. 结语

乡村振兴需要制度和精神全方位发力, 而普法作为社会转型时期的重要手段, 是助力乡村振兴必不可少的工具。本文在乡村振兴战略的背景中探讨农村普法的重要意义, 分析农村普法的困境, 探索农村普法的路径, 从而构建以乡村振兴战略要求为目标的农村普法新格局, 希望对于提高农民法治素养, 促进农村治理现代化提供一定参考价值。

参考文献

- [1] 刘金海. 现阶段农民法律意识的调查研究——基于 269 个村 3675 个农民的问卷分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2015(1): 68-74.
- [2] 王中共中央国务院转发《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划(2021~2025 年)》[EB/OL]. 中国政府网. https://www.gov.cn/zhengce/2021-06/15/content_5618254.htm, 2021-06-15.
- [3] 李丽. 新时代中国农民法治观念培育研究[D]: [博士学位论文]. 武汉: 武汉理工大学, 2020.
- [4] 郑欣, 王英. 农村普法的传播渠道研究[J]. 当代传播, 2013(5): 84-87.
- [5] 龙婧婧, 何沐阳. 社会力量参与普法机制的基本构成、问题检视及完善路径[J]. 中国司法, 2022(8): 49-55.
- [6] 程艳芳, 孔洪刚. 开展农村法治宣传教育存在的问题及对策[J]. 法制与社会, 2017(30): 140-141.
- [7] 李晓广, 朱楷文. 新时代农民思想政治教育的重构[J]. 吉林师范大学学报(人文社会科学版), 2020, 48(1): 98-103.
- [8] 王正中. 中国农民现代化及其推进策略[M]. 河北: 合肥工业大学出版社, 2008: 156.
- [9] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 42.
- [10] 朱景文. 法社会学[M]. 第三版. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 97.
- [11] 王晓烁, 刘庆顺. 影响我国普法实效的因素分析[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2011(2): 47-53.

- [12] 苏力. 法治及其本土资源[M]. 第三版. 北京: 北京大学出版社, 2015: 6.
- [13] 陈思明. 以法治思路抓住新时代农村基层依法治理的关键问题[J]. 中国司法, 2019(8): 32-33.