

乡村振兴视域下乡村治理法治化建设路径探析

李晨曦

贵州大学马克思主义学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年5月15日；录用日期：2023年5月26日；发布日期：2023年7月20日

摘要

推进乡村治理法治化建设，不仅有利于深入推进乡村振兴战略，而且也是依法治国基本方略中的重要一环。随着乡村治理相关法律法规的不断规范和成熟，在推进乡村治理法治化制度方面取得了一定成就。同时，在实践层面也开始凸显一些问题。具体来说，主要是现有的乡村治理规范尚未系统化体系化、基层治理主体缺乏相应权责意识，以及在推进基层治理法治化的实际中仍然持有“重人治、轻法治”的观念。因此，必须坚持法治与自治、德治相结合，尊重村民在推进乡村治理法治化建设中的主体作用，完善相关法律规范，增强法治保障，同时也要注重文化建设建设和人才队伍的培养，实现对乡村有效治理的法治化建设。

关键词

乡村振兴，乡村治理，法治化建设，路径探析

Analysis on the Path of Rural Governance Rule of Law Construction from the Perspective of Rural Revitalization

Chenxi Li

School of Marxism, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: May 15th, 2023; accepted: May 26th, 2023; published: Jul. 20th, 2023

Abstract

Promoting the rule of law in rural governance is not only conducive to the in-depth promotion of the rural revitalization strategy, but also an important part of the basic strategy of governing the country according to law. With the continuous standardization and maturity of laws and regula-

tions related to rural governance, certain achievements have been made in promoting the rule of law system of rural governance. At the same time, some problems have begun to be highlighted at the practical level. Specifically, the main reasons are that the existing rural governance norms have not been systematized and systematized, the grassroots governance entities lack the corresponding awareness of rights and responsibilities, and the concept of "emphasizing the rule of man over the rule of law" is still held in the actual situation of promoting the rule of law in grassroots governance. Therefore, we must adhere to the combination of rule of law with autonomy and rule by ethics, respect the main role of villagers in promoting the construction of the rule of law in rural governance, improve relevant legal norms, strengthen the guarantee of the rule of law, and at the same time pay attention to cultural construction and the cultivation of talent teams, so as to realize the rule of law construction of effective rural governance.

Keywords

Rural Revitalization, Rural Governance, Rule of Law Construction, Path Analysis

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

2020 年，中央全面依法治国委员会印发《关于加强法治乡村建设的意见》(简称《意见》)，提出要坚持法治与自治、德治相结合。以自治增活力、法治强保障、德治扬正气，促进法治与自治、德治相辅相成、相得益彰。《意见》高瞻远瞩地指出了乡村治理的建设要重视法治、德治和自治的有机统一。“三治融合”是党中央着眼于党和国家事业发展全局，对有效推进乡村治理工作做出的重大决策部署。

2. 深入推进乡村治理法治化的重要意义

深入推进乡村治理法治化，既是促进维护村民合法权益、促进乡村社会发展的具体举措，也是推动乡村振兴战略、推动全面依法治国、加快推进乡村治理体系和治理能力现代化的阶段性目标，是措施和目标的有机统一体。

2.1. 有效维护村民合理合法权益

不同于城市日趋成熟完善的法治体系，乡村在法律法规的普及和建设方面仍有许多不足。因此乡村中多出现贪污腐败、执法不当的情况，农民也成为财产受损、权益受侵的高发群体。要解决上述问题，就要加强法律权威，让法律切实成为保护村民合理合法权益的工具，增强村民的维权意识，把抽象的法律精神落实到具体的村民个体。因此只有深入推进乡村治理法治化，才能保障村民依法享有权利和自由，有效维护村民的合理合法权益。

2.2. 有效促进乡村社会发展

随着我国政治建设的不断推进，党和国家也越来越重视开展乡村基层的法治建设。考虑到乡村整体性的法律意识欠佳，党和政府多次牵头基层单位，开展“法律下乡”活动，教授农民切身利益的法律知识，以期保障农民之间的合法权益，推动乡村的和谐发展。然而在政府“送温暖”行为的背后，我们也要关注到部分村民法律意识的淡薄，在实际解决问题中仍然倾向于“乡土社会”的行事逻辑，即只相信

权利而不相信法律，这种固有的“人治”方式，会让他们逐渐远离现有法律体系。长此以往，会在社会上形成不良风气，影响乡村治理法治化的平稳推进。因此只有深入推进乡村治理的法治化道路，把“人治”和“法治”的比例加以平衡，才能长效推动乡村环境的和谐稳定，有效促进乡村社会的发展。

2.3. 有效推进乡村振兴战略

乡村治理法治化的终极目标是营造乡村振兴的良好法治环境[1]。从二者的关系上看，乡村治理法治化的贯彻和落地，是基于乡村振兴框架下的具体措施；而乡村振兴的顺利实施也为乡村治理法治化建设提供政策助力。因此只有深入推进乡村治理法治化建设，满足经济、政治、文化、民生、生态等各方面的法治化需要，才能实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，有效推进乡村振兴战略。

2.4. 有效推动全面依法治国

乡村是国家治理的最小单位，因此深入推进乡村治理法治化建设也是全面推进依法治国的基础性要求。但是在实际推进法治化建设的进程中，行进地并不平稳。归根到底，还是乡村整体发展的相对滞后和村民整体素质的低下。为了切实推动村民学法、知法、守法、用法的积极性和参与度，党和国家发布各项规定、意见及法律，高度推进法治化建设进程，让村民的侵权行为得以维护、维权成本得以降低、法律认可得以加强，同时也有利于保障国家的权威性。因此只有深入推进乡村治理法治化建设，提高乡村的法治化治理水平，依法保障村民的权利，才能逐步在乡村形成“依法治理、有法可依、违法必究”的氛围，有效推动全面依法治国。

3. 深入推进乡村治理法治化的现实困境

乡村是国家推进社会治理的重要组成部分，法治化建设也是国家推进社会治理的重要内容。现有的乡村治理主要依靠国家法和习惯法，能倾向于法治化建设的规范化，能够提升乡村治理法治化水平。但是结合实践，会发现仍然有一些问题出现。这些在实践中暴露出来的问题，会阻碍乡村治理法治化的推进。因此，我们要正视在推进乡村治理法治化过程中存在的难题与困境。

3.1. 现行治理体系不细

3.1.1. 乡村治理法治建设尚未规范化

一般来说，拥有良好与完备的法律规范是乡村治理法治化的基本前提[2]，因此国家也出台了不少跟“三农”问题相关的法律法规以维护农民在种植、土地、水利等宏观方面的利益。但是涉及到乡村治理方面，只能从《村民委员会组织法》中找到村民会议和村民的民主选举、民主管理、民主监督等较少的相关内容。因此，从法律的数量和内容可以发现，乡村治理法治化是随着乡村振兴战略的提出而不断被重视的主题。从实际来看，乡村治理法治化只是被零星地有所提及，还没有形成比较完整的体系。

3.1.2. 村规民约制定仍然模糊化

村规民约的制定一般都以国家法律为指导，同时最大程度吸纳传统习惯法内容，也会制定一些新的规约改变传统习惯，从而形成新的习惯，糅合了国家法与习惯法两种秩序[3]。村民会议自发制定的村规民约可以对本村村民起着自我管理、自我约束、自我监督的作用，能在国家法律没提及的地方补充好一些细节问题，对国家法律起着一定的完善作用。也正是因为村规民约的补充性，在制定和执行的时候会出现一些和国家法律相背离的情况。村规民约的制定往往是村干部带头，对具体的事务规定带有主观性。同时村民群体也会潜意识认为这是“当官的”事情，自己只需要依规执行。制定者的主观性和执行者的

无关性就会使得村规民约在实际的落实中发挥不好本身应有的价值导向作用。

3.2. 现行治理主体不明

3.2.1. 村委会出现权力越位

基层政府向广大乡村地区传达政令的时候，通常都会把这些政策文件分解给各级村委会，让村委会充当中间作用。因此，村委会不仅仅是村民自治的行政中心，往往还充当了部分基层政府的角色。政府角色带有的权力属性，会使得部分村委会在实际中扮演强权身份，部分侵害广大村民的合法利益。因此村委会在行使部分村民事务代理的时候，很容易延伸出政府的强权属性，难以做到真正的民主决策。

3.2.2. 村民出现权力缺位

由于村民教育水平的普遍低下和法治观念的淡薄，村民普遍缺乏现代法治意识和民主观念，认为治理村务是政府和村干部的事情，所以“村民自治”只是空有其表。另外，封建旧思想的荼毒也会让村里的富人在选举过程中出现贿赂行为。多数村民对村民自治缺乏了解，认为村委选举与己无关，所以会有“谁给钱谁当选”的错误倾向，完全和村民自治的初衷相背离。

3.3. 现行治理理念不强

3.3.1. 缺少法治人才

近年来，虽然有各行各业的优秀人才不断加入乡村治理法治化的建设队伍，但是由于农村地区公共基础设施尚不完善，吸引乡村治理法治化人才的激励机制尚不健全，不利于充分调动法治人才投身于法治化普及和建设的热情。因此乡村治理法治化的人才流失，究其根本是乡村整体基础设施建设、就业发展前景等问题所引发的。

3.3.2. 缺乏法治意识

乡村治理的主体应该是广大的村民群体，深入推进乡村治理法治化，需要广大村民群体的踊跃参与。一方面，在实践中广大村民的法治意识淡薄，当自身的权益受到侵害的时候，村民要么本着“多一事不如少一事”的心理选择“吃哑巴亏”，要么就是村民只有模糊的维权意识，但是却不知道如何合理合法地表达自身的诉求，更不知道用法律去正当维护自身的权益。另一方面，村民持有法治的主体是国家机关，人民群众是法治的客体，依法治国就是依法治民观念^[4]的错误观点。在多数村民的观念里，他们模糊地认识国家政策、司法资源等内容，认为这是政府、村委会的事情；而且村民们片面地夸大了法律的强制性，简单地把涉及法律等同于惩罚，因此他们对于主动运用法律会有一种害怕和畏惧。村民们法治意识的淡薄和片面认识法律，不利于他们自身合理权益的保障，也会阻碍乡村治理法治化的推进。

4. 深入推进乡村治理法治化的路径探析

持续推进乡村治理的法治化建设这项工作的出发点和落脚点都是为了给广大乡村群体提供更高质量的服务、更为有效的治理。所以，在广大农村地区开展法治化治理，必须紧扣乡村群众“急、难、愁、盼”的问题，将自治、法治、德治三种治理方式密切结合，取长补短^[5]，提出更加人性化的治理方式，使三者各自发挥自身的优势，最终推进乡村治理法治化的善治。

4.1. 完善自治的核心作用

4.1.1. 合理保障村民自治权力

首先，完善村民自治，推进乡村治理能力的高质量发展，离不开村民法治意识的提高。一方面是要

加大对村民法治观念的进一步普及和教育，让村民在一系列的法治教育中增强法律知识和依法维权的意识。另一方面就是村集体、村干部要做好带头作用。第一是村集体、村干部要带头守法、知法、用法，要在自身的生活中培养法治意识和践行法治行动。只有村集体、村干部起到了带头作用，让广大村民切身感受到了法律意识、法治理念和日常生活息息相关，他们才会有法治观念的觉醒。第二是村集体、村干部在治理本村事务的时候也要带头执法。村干部在推进村集体建设的过程中，运用法律很好地保障了广大村民的利益，也会对法律知识产生信任，从而形成村民自治和依法治理的良性互动，起着优化乡村治理法治化路径的作用。

其次，需要根据各村实际，合理地完善村民自治制度，使得村民在参与村务的各个环节都能有法可循、有规可依。例如针对村民普遍关心和广泛参与的村支书选举，就可以在事前、事中、事后三个时间段进行完善。第一是事前阶段。在公开选举村支书之前，应该提前介绍各位候选人情况，同时可以就选举程序以及选举中可能存在的潜在法律问题征询相关法律人士，为各种突发情况做好预案处理。第二是事中阶段。在选举村支书的过程中，村集体要对各位候选人的候选资格进行合法审查，以确保各位候选人的合法性，也是为了最终保障广大村民的利益得到维护。第三是事后阶段。村支书的选举结束以后，要第一时间公开结果，在有必要的情况下，还应该公开各位候选人的票数。这既能让广大村民提高参与村务自治的积极性，也是对村民知情权的合理保障。同时，村集体还要自觉接受村民的民主监督。要合理回答村民的问题、妥善解决村民的存疑。

最后，要平衡好基层政府和村民自治的权力。例如，在监督保障、政策引导和资金扶持等方面，基层政府要不断增强自身的职能作用，准确定位自身在乡村治理的位置，给予乡村自治应有的空间，减少不必要的行政干预。一方面，基层政府要在政策导向、资金扶持等方面给予村民支持，如帮助村民及时了解乡村法治化建设的政策动向，以及提供专业法律人士以解决村民自治的问题，及时调整自治方式等。另一方面，基层政府也要给予村民自治以自主权，把乡村治理法治化建设的权力下放给广大村民，让乡村治理法治化建设的主体是广大村民，而不是基层政府。因此，在推进法治化建设的过程中，要妥善处理基层政府和村民自治的关系，既要防止基层政府的权力膨胀，作为过大；又要避免村民自治的不作为。

4.1.2. 充分发挥村规民约作用

村规民约作为一种民间的法律保障，通常都结合了本地的风俗习惯和生活方式，和村民的生活密切关联，能被多数村民认同。因此我们在推进乡村治理法治化的建设中，要做好民间规则体系与国家法律法规的有效衔接[6]，充分利用好村规民约对本村事务的高适应性和村民易于接受的特点，增强村民对村规民约的正确认识，充分发挥出村规民约的作用，以村规民约带动村民自治，实现乡村治理法治化建设的覆盖。一方面，要把村规民约的制定权下放给本村村民，让村民的意见能够被听到，不至于处于“失语”状态，同时也积极讨论、踊跃参与。实现在参与过程中灵活结合本村村务和法律标准，突出村民自治的法律性。另一方面，也要把村规民约中不符合时代发展、不利于维护多数村民利益、不能增进村民自治的部分进行修改和剔除，让村规民约能够真正反映村民诉求、体现村民自治。

4.2. 夯实法治的保障作用

4.2.1. 适当调整不合理部分

针对尚未体系化的乡村治理和仍需完善的村规民约，国家和政府应该进行相应完善，以确保乡村治理在法律框架内运行，因此我们应该适当调整法律规定和实践操作有矛盾的地方，让法律的出台能够更精准地服务乡村治理法治化推进。同时，也需要完善村委会、村集体那些不合时代要求的相关章程，依法保障乡村治理，夯实法治在村民利益落实的保障性作用，使得村民能更好地信法、懂法、用法。

4.2.2. 适当增添“乡村守则”

传统来说，乡村社会仍然是熟人社会，这种延续几千年的治理方式留下来很多契合本村事务的“乡村守则”。因此，在以国家法律推进乡村治理的同时，也要适时添加更符合村民习惯的“乡村守则”。把那些符合时代发展、符合法律规范和流程的部分融入到法治之中，让村民从习惯的“乡村守则”逐步过渡到法治建设。这种过渡方式，能让村民更快接受法治建设，也能适当防止国家法律和民间规则出现排斥，在操作过程中出现“水土不服”的情况。

4.3. 落实德治的基础作用

4.3.1. 完善乡村法治文化建设

以德化民，即在潜移默化中将道德规范内化于民众个人的思想、品性中，进而扩展到社会生活的各个领域，既有助于乡村秩序稳定，又巩固了国家和政府治理的群众基础，对自治和法治形成最佳的补充和促进作用[7]。

第一，完善乡村治理法治化建设的基础设施。村集体要借助政府力量和社会力量完善乡村剧院、图书馆、文化广场等配套设施，打造集文化宣传、普法教育于一体的综合性文化服务中心，方便开展各项文体活动不断提高村民的道德修养和法治理念。第二，发挥道德模范的引导作用。村委会要加大对道德模范的宣传，尤其是身边的道德模范，充分发挥他们的行为示范和教化劝导作用，让他们以榜样的力量带动其他村民对标真善美，激发村民个体参与乡村治理法治化的行动自觉。第三，充分挖掘优秀传统文化。基层干部要从内心深处根植乡村治理法治化的责任意识，把牢社会主义方向，使文化根基中的优良部分能够更好地顺应时代发展。

4.3.2. 构建乡村法治人才队伍

第一，就地取才，培养造就乡村本土人才。既要注重挖掘手上有绝活、身上有本事的“土专家”“田秀才”，又要着力培育一批拥有丰富法律知识，能够为乡村治理提供法律咨询的高端法治人才，打造乡村治理的“领头雁”，形成乡村治理法治化的“人才雁阵”。第二，多方聚才，鼓励各界人才投身乡村治理。要不断壮大乡村人才队伍，就必须推动城乡义务教育一体化发展，逐步建立以大病统筹为主的城镇居民基本医疗保险制度，消除回乡人才的后顾之忧。第三，重用贤才，引导新乡贤助力乡村发展。要积极培育和管理好新乡贤队伍，建立农村新乡贤吸纳机制，健全乡贤理事会、乡贤议事会等乡贤组织，让退休干部、社会贤达、农民工和创业者等乐于“载誉还乡”，让他们的知识、资金和思想观念为乡村治理法治化添砖加瓦。

5. 结语

村民自治是推动乡村治理法治化的基本内容，灵活性高，可以根据本村具体情况开展，但是在实际开展中容易被有心人利用，偏离其初衷。因此需要有法律的保障，需要法治的强制性确保一些原则的运行。德治是随着乡村的发展而不断完善的，和乡村联系密切，但是德治需要依靠村民的自制力，因此约束力较差。因此，德治的引导作用需要和法治的稳定作用结合起来，确保法律的刚性和道德的温情共同推动乡村治理法治化的平稳运行。总之，村民自治、依法治理、以德规训要密切结合，在实际工作中取长补短，最终达到良法善治的作用，能更好推进乡村治理法治化建设。

参考文献

- [1] 张帅梁. 乡村振兴战略中的法治乡村建设[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2018(5): 37-43+107.
- [2] 覃晚萍, 王世奇. 新时代多元主体推进乡村治理法治化路径探讨[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2019,

- 41(3): 97-101.
- [3] 陈寒非. 乡村治理法治化的村规民约之路: 历史、问题与方案[J]. 原生态民族文化学刊, 2018, 10(1): 79-87.
 - [4] 张文显. 论中国特色社会主义法治道路[J]. 中国法学, 2009(6): 5-14.
 - [5] 季丽新, 陈冬生. 自治、法治、德治相结合的乡村治理体系生成逻辑及其探索[J]. 中国行政管理, 2019(12): 71-74.
 - [6] 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.
 - [7] 周毅敏. 新时代乡村治理法治化现状、困境与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆工商大学, 2021.