

乡村振兴视阈下法治乡村建设研究

李雅丽¹ 杨雪晶² 邢昊³

(1. 中共保定市委党校; 2. 中共保定市委党校; 3. 河北工艺美术职业学院, 河北 保定 071000)

【摘要】法治乡村建设是推进乡村振兴战略的必然要求,是提升乡村治理法治化进程和净化基层政治生态的根本途径,对实现国家治理体系和治理能力现代化具有不可替代的重要意义。然而,在法治乡村建设的过程中还存在着乡村基层党组织依法执政能力不强、群众法治意识偏低和对基层普法工作不够重视等问题,需要通过提升农村基层党组织依法执政能力、加强群众的法治观念和法治意识、创新基层普法形式,落实基层普法责任等方式助力法治乡村建设进程,打造良好的乡村法治环境,实现乡村振兴战略的有效推进。

【关键词】乡村振兴;法治乡村;法治意识;法治宣传

“国无常强,无常弱。奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。”^[1]乡村是施行全面依法治国的重要场域,只有依法管理村级事务、加强乡村法治化建设,才能守好依法治国战略的根基,保证法治国家、法治政府的全面有效推进。2021年6月1日实施的《中华人民共和国乡村振兴促进法》,是我国第一次以“乡村振兴”命名的法律,明确提出了建设法治乡村的任务,也从法律层面确保乡村振兴战略和法治乡村建设的部署与落实,标志着我国全面推进乡村振兴迈入了有法可依的新阶段。乡村振兴,法治必行。全面实施法治乡村建设对保障基层群众权益,巩固拓展脱贫攻坚成果,踏上乡村法治化新征程具有非常重要的意义。

一、实施法治乡村建设的重要意义

(一)法治乡村建设是推动乡村治理法治化进程的有效途径

法治乡村建设是实现乡村振兴战略的有效抓手,是提升乡村治理体系和治理能力现代化的基石。加强乡村法治化建设有利于构建乡村法治化新秩序,实现乡村振兴战略中提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求。“治理有效”是指加强和创新乡村社会治理,促进基层民主化和法治化建设,有效推进法治乡村建设。法治乡村建设与传统乡村建设路径不同,更加突出国家法律法规在乡村治理规范体系中的主导性地位,强调将现代法治观

念、法治思维、法律规则秩序等融入乡村治理全过程。以基层公共法治资源为依托,以施行乡村振兴战略为契机,引导基层政权组织带领基层群众知法、守法、信法、用法,用法治思维和法治方式解决民间纠纷,满足民意诉求,树立人民群众信赖、实力过硬的基层政权组织形象。乡村治理法治化的实现有赖于法治乡村建设,只有通过乡村法治化建设打通法治社会的“最后一公里”问题,才能推进乡村治理现代化的进程。国家发展的根基在基层,基层治理的关键在乡村,法治乡村建设是推动乡村治理法治化的进程关键。

(二)乡村法治建设是净化基层政治生态的内在要求

良好的基层政治生态是促进乡村振兴战略高效率、有序化进展的必然要求。基层政治生态环境的优劣直接关系到乡村振兴战略实施的质量,决定着乡村振兴战略目标的实现。然而,在乡村振兴战略实施的进程中,权力垄断、谋取私利等基层腐败现象时有发生,“基层腐败祸国殃民,从社会最基础最现实层面败坏执政党形象、蚕食政府行政能力、破坏市场竞争规则、损害广大民众利益。”^[2]治国者必先受治于法,乡村法治化建设就是以法律来约束基层政权手中的权力,用法律对政权进行监督和制约,防止利益关系网中的不当交易,维护基层群众的合法权益,构建起良好的政治生态秩序。“以法治思维和法治方式

净化基层政治生态为保障,动员乡村基层官员自觉运用法治思维和方式处理乡村事务和解决乡村问题,确保乡村基层政治生态治理依法依规有序进行。”^[3]把权力关在笼子里,消除基层政权消极懒政怠政、官僚主义倾向,以法治的方式促使基层政权组织的自我净化、自我完善、自我革新和自我提高。

(三)法治乡村建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的根本保证

国家发展的基础在乡村,乡村治理是社会治理的重要环节,“社会治理是国家治理的重要方面”,“必须加强和创新社会治理”^[4]。只有社会治理有效,才能更加快速地推进国家治理体系和治理能力现代化的完成。所以,国家治理的基础在于乡村治理,法治乡村是乡村治理过程中的重要内容,直接影响着社会治理的进步与发展,国家治理的繁荣与稳定。法治乡村建设在建设法治国家、法治政府中发挥着关键作用,在实现国家治理体系和治理能力现代化中占据着重要位置。在长期发展中,乡村经济相对落后,法治化建设基础薄弱,在乡村治理中存在着很大阻碍,只有解决乡村治理问题,国家治理体系和治理能力现代化根基才能稳固。如今国家治理体系和治理能力现代化已见雏形,如何更好地推进乡村法治化进程,完善乡村法治体系,补齐发展短板是重要内容。乡村振兴战略实施进程中,只有提升法治乡村建设的能力和水平,才能更好地推动国家治理体系和治理能力现代化的实现。

二、法治乡村建设中面临的问题和困境

(一)乡村基层党组织依法执政能力有待加强

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。乡村基层党组织是党在乡村全部工作和战斗力的基础,是村级社会治理体系的领导核心,是新时代乡村全面振兴的坚强政治和组织保障。如何在全面依法治国的条件下,坚持基层党组织的领导核心地位,充分发挥出基层党组织的作用和效能,是促进乡村治理现代化必须面对的问题。当前,农村党组织存在着职能虚化、能力弱化、执政边缘化的趋势,执政效率和执政水平得不到有效的发挥。一方面,农村党员干部队伍法治意识不强,法律素养参差不齐。我国农村经济发展水平相对滞后,党员

干部受传统教育和传统思想影响较深,法治思想淡薄,依法执政能力较弱,有的甚至是“法盲”,无法用法治思维和法治方式解决矛盾冲突,基层党组织要求和自身能力素质不相匹配的现象严重,大大阻碍了乡村法治化建设工作的推进。另一方面,农村反腐败斗争依然严峻。党的十九大以来,党中央反腐败斗争取得压倒性胜利,成效显著。但是基层腐败斗争形式依然严峻复杂,基层腐败、谋取私利的想象仍有发生,这不仅损坏了党员干部的自身形象,破坏了党群关系,更损害了群众利益,阻碍了乡村法治化进程。随着惠农政策的落实,农村征地补偿款、惠农补贴等逐年提高,一些基层腐败问题也多次发生,主要涉及征地补偿、惠农补贴、集体资产处置等领域,这表明农村基层“微腐败问题”尚未得到根本遏制,仍然有滋生蔓延的趋势。^[5]

(二)基层群众法治意识整体偏低

法治乡村建设的主力军在于基层群众。基层群众作为农村法治化治理的主体,其自身法治意识和法治思维能力直接反映着法治乡村建设的实际能力和水平,影响着农村治理的实际成效。提高基层群众的法治意识,不仅有利于促进群众自身的思想认知,更能够用法治思维和法治方式处理矛盾纠纷,对后代思维能力的培养起到渗透和教化的作用。在我国,农村就是一个熟人社会,传统思想和文化长期占据主导地位,农民法治意识淡薄,大部分村民对法律的认知只停留在知法的层面,都知道要遵守法律法规,但认为自身的行为只要不触犯法律,自己就和法律没有关系,生活中更习惯于利用“人治”解决邻里矛盾纠纷,使得法治方法与乡土风情有些格格不入。之前虽然在乡村开展过普法宣传与法制教育活动,群众对法的认识和学法的积极性有所提高,也取得了明显成效。但当下基层群众的法治意识仍然不能适应新时代法治乡村建设的要求,无论从农民的法治意识还是法治实践来看,农村地区整体的法治意识水平阻碍着农村依法治理的运行,部分村民在乡村治理过程中并没有充分认识到法治的重要性。

(三)基层对普法工作不够重视

普法宣传教育是法治乡村建设的基本要求。法治

乡村普法教育工作中,存在着少数领导干部普法意识不强,对普法工作不积极、不重视,对普法工作不重视、普法形式单一等问题。基层领导干部对“谁执法谁普法、谁管理谁普法、谁服务谁普法”的责任落实到位,认为只有司法部门负责普法工作,其他部门无责任意识,思想上不重视,组织行动上怠慢,普法宣传人员在工作中经常出现临时性、分散性、阶段性、随意性等问题。基层普法形式相对单一,呈现出覆盖范围窄、缺乏系统性和针对性等特点。在普法任务中只是通过贴宣传标语、播放广播、发放传单等形式进行,对基层群众的吸引力不强,普法效果不明显。没有充分发挥出“以案释法”的作用,宣传形式传统单调、宣传内容专业性强、枯燥难懂,缺乏简单活泼、通俗易懂、贴近生活的鲜活生动案例。另外,“法律明白人”工作推进艰难,在没有准确条件和标准的前提下,选拔的“法律明白人”大都以村干部、村骨干、村党员为主,这些主体大都身兼数职,平时任务繁重,落实上级任务存在困难,难以达到设立“法律明白人”的真正目标和要求。

三、推进法治乡村建设的对策和建议

(一) 提升农村基层党组织依法执政能力

坚持和完善党对农村基层治理的领导,是中国特色社会主义在乡村工作的具体贯彻。^[6]基层党组织作为基层治理的重要保障,在乡村治理中发挥着方向引领与资源整合的核心作用,法治乡村建设内在要求基层党组织切实发挥依法执政效能,其执政水平的高低对法治乡村建设有直接的影响。一方面,加强思想建设,提升党员干部法治意识和法治能力。加强基层党组织建设,必须把政治建设摆在首位,切实发挥党校在思想政治教育和政策方针解读的作用,加大党员干部对国家政治理论和法治理论的认识,切实落实好法治教育,把法律法规纳入党组织学习任务,贯彻依法执政理念,实现基层党组织执政的规范化、法律化。发挥好农村基层党组织在宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展等方面的战斗堡垒作用。^[7]另一方面,加强组织建设,提升农村党支部凝聚力和战斗力。落实国家政策,引导优秀大学生担任村干部,通过公务员遴选录用有经

验人员担任党支部书记,选派优秀干部到乡村振兴一线岗位,确保党支部中一定比例的法学专业干部。在党支部选举中,严把选人用人关,加大监督,选拔德才兼备、以德为先,注重实绩、群众公认的党员成为乡村治理的领导者与带头人。另外,加强基层党员干部廉政教育。通过宣读入党誓词、学习红色事迹、参观教育基地等形式,夯实基层党员干部清正廉洁、规范自律的根基。基层党员干部以法治方式精准服务群众、改善民生,成为法治乡村建设的强大后盾力量。

(二) 加强群众的法治观念和法治意识

群众法治思维的欠缺的重要原因在于传统思想根深蒂固,缺乏良好的法治环境。群众法治意识培育需要在良好的法治氛围中接受潜移默化的熏陶,将法治意识渗透于理性认知,增强法律的服务性和可接受性,能够在生活中自觉主动地依法进行管理和服。第一,加强法治宣传教育。从农民生活实际需要出发,宣传法律小常识,利用抖音、短视频、微信公众号等自媒体进行法制宣传,各乡镇配备普法宣传员,从高校、司法机关等选取优秀法律人才充实普法宣传队伍,以新颖的宣传手段和方式使法融入群众日常生活,形成内化于心外化于行的内心确信,提升法治乡村建设的认同感。第二,设立农村法律援助机构,构建城乡一体化法律服务体系。当前农村受“无讼”“厌讼”传统思想的影响仍较深,除维权成本高、维权程序复杂外,还在思想上认为“涉诉”会影响在当地的口碑和声誉。为了消除村民顾虑,在农村进行法律知识的普及、法律案例的讲解、法律援助的指导是消除村民对法律疏离感最直接的方式。另外,作为法律援助提供者,相关部门应加大法律援助经费投入,降低群众法律服务成本,打通城乡法律服务通道,鼓励和引导法律专业高校毕业生担任乡村公益律师,宣传与群众自身密切的法律常识,着重关注困难群体的“法律脱贫”,用法律服务基层群众的同时促进乡村群众法律思维和法治能力的提高。

(三) 创新基层普法形式,落实基层普法责任

随着新《行政处罚法》的实施,将行政处罚权下移至乡、镇、街道。在乡镇行使处罚权的同时,不仅应展示法律的力度,更应展现出相应的温度,

加强普法责任制的落实,严格贯彻“谁执法谁普法”的普法理念,将普法工作纳入日常会议议程,贯穿到执法的全过程和全方位,融入法治乡村建设的全过程。基层普法的目标在于提高群众对法律法规的基本知识、法治建设的功能以及如何依法处理事务等进行更深的认知,这种认知不限于基本法律法规表面的知识,而是对法治的价值和作用,法治建设的行为和目标以及法治乡村建设过程中的行为规范进行系统全面的知晓。为了落实基层群众的法治认知,需要完全落实“谁执法谁普法”的普法责任制,将婚姻家庭、赡养抚养、民间纠纷调解、民间借贷、生态环境等与群众切身生活相关的法律规范进行普及,带领基层群众形成遇事找法、解决问题靠法的良好习惯。基层领导干部应加强督导普法内容形式、责任监督、考核标准等普法工作,充分利用好“法制宣传日”“传统节日”等重要时间节点,进行普法宣传活动。普法与融媒体平台进行合作,借助自媒体的影响力,发挥法治的教育和引导作用。漫画、顺口溜、短视频等喜闻乐见的方式,提升乡村普法的感召力和影响力,推动以案说法、案例教学试点工作,用生动的语言和鲜活的案例引导群众参与法治宣传,融入法治建设,提高群众法治思维和依法办事的能力。充分发挥“法律明白人”的带头作用,详细了解群众基本情况的前提下,以自荐或推荐等方式,将知识水平和法治素养较高的人员选入“法律明白人”队伍进行培养,制定合理可行的方案与稳定长期有效的培养机制,因材施教进行常态化、精准化的充实普法宣传队伍。

结语:

乡村法治化建设是一项系统性、复杂性、艰巨性的任务。必须始终坚持中国共产党的领导,发挥基层党组织总领全局和协调各方的作用。将对基层群众的法治宣传和法治教育放在首位,落实党员干部“谁执法谁普法”的普法责任制。在依法执政的同时体现法律的力度和温度,教育引导群众知法、守法、懂法、用法,将法治贯穿群众生活的全过程和各方面。在法治乡村建设的过程中,将维护基层群众合法权益和提升群众法治观念作为出发点和落脚点,创新法制宣传

形式,联系群众生活实际,开展以案释法、案例教学法治实践活动。将法治嵌入乡村社会治理新场域,是坚持全面依法治国、提升农村治理能力现代化的必要之举,顺利推进乡村振兴战略,必须一以贯之推进乡村治理法治化。

参考文献:

- [1] [清]王先慎.韩非子集解[M].北京:中华书局,1998.
- [2] 章勇.利益规制:新时代基层腐败治理的制度逻辑[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(03).
- [3] 王超,张红霞.农村基层党内政治生态建设的现实困境及路径突破[J].理论学刊,2018(06).
- [4] 中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06.
- [5] 中国农业大学马克思主义学院.农村基层党建与全面建成小康社会[M].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [6] 张文显,等.推进自治法治德治融合建设,创新基层社会治理[J].治理研究,2018(06).
- [7] 习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020.

课题信息:中共保定市委党校2021年课题“乡村振兴视阈下法治乡村建设研究”项目编号:202107。

作者简介:

1. 李雅丽(1994-),女,汉族,河北邢台人,中共保定市委党校教师,助教,主要研究方向为:宪法学、法理学。
2. 杨雪晶(1994-),女,汉族,天津人,中共保定市委党校教师,助教,主要研究方向为:新媒体传播、公共关系。
3. 邢昊(1983-),男,汉族,河北保定人,河北工艺美术职业学院教师,讲师,主要研究方向为:教育学、历史学。