

# 新时代乡村治理中法治建设存在的问题及路径探微

[摘要] 党的十九大报告中首次提出了乡村振兴的战略口号。健全乡村法治建设，既是实施乡村振兴战略的重要举措，也是推进国家治理体系现代化的必然要求。进入新时代以来，国家战略布局的调整乡村法治建设提供了外部契机，农村社会结构的变革也产生了乡村法治建设的内部需求。然而，在农村经济及其特有的伦理社会结构等因素的影响下，新时代的乡村法治建设依然存在村民对法治认知不清、法治运行的实践性不高、法律适用不平等等。面对新时代国家发展战略的要求，加强乡村法治建设应当依托乡土特色，因地制宜加大普法力度；应当创新法治方式，发挥法治实效；应当完善机构设置，健全法治督查，为新时代乡村法治建设创造良好条件。

[关键词] 依法治国；乡村振兴；小康社会；法治建设

[中图分类号] D920 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129(2019)10-0084-07

党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央的领导下，我国开创了全面依法治国的新局面。党的十九大首次提出了乡村振兴的战略口号，竭力为全面建成小康社会补齐短板，其中法治建设是实现乡村振兴战略的重要抓手。深入研究新时代乡村法治建设，对全面推进依法治国、实现乡村振兴、决胜全面建成小康社会意义重大。

## 一、新时代乡村治理中法治建设的萌生

党的十八大以来，农村的整体面貌发生了前所未有的变化。一方面，在依法治国基本方略引领下，国家对农村的发展政策有所倾斜，很多地区都已实现大规模机械化生产，这使得农村的整体经济实力显著增强，极大地提高了农民的收入水平。另一方面，大规模的生产导致农村很多年轻劳动力奔赴城市寻找生计，而城市对外来人口控制的政策也不如以往那样严格，这些举措都在不自觉地驱动着农村人口涌向城市，打破了原有乡村中以家庭伦理关系为主的社会结构。新时代农村的种种变化逐渐萌生了巩固与加强乡村法治建设的需要。

### （一）国家战略布局的调整催生乡村法治建设的需要

第一，全面推进依法治国基本方略，要求加强农村法治建设。党的十八大以来，习近平总书记在多种场合强调依法治国的战略布局，提出要把我国建设成为法治国家、法治社会、法治政府，开创了法治建设的新局面。党的十九大报告明确提出：“全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。”<sup>[1]</sup> 19新时代加强农村治理中的法治建设即是对这一基本方略的呼应。

农村作为国家建设的一个重要领域，其法治建设的进程直接影响法治国家建设的大局。从法治建设的历程来看，我国历来主推自上而下的法治化模式。这种模式在具备明显优势的同时，也存在不够灵活的缺陷。尤其农村一直是法治建设的薄弱地区，如果忽视农村的特性，缺乏法律应用的灵活性，就会产生各种弊端。因而，全面推进依法治国的基本方略，需要加强农村地区的法治建设。

第二，全面实施乡村振兴战略，要求加强农村法治建设。“三农”问题历来是关系着国计民生的根本性问题，一直是全党工作的重中之重。党的十九大报告中首次提出乡村振兴战略，并将其作为全面建成小康社会的重大战略之一。2018年中央一号文件对乡村振兴战略的重大意义、总体要求、治理体系等方面都做出了具体规定，并指出，建立自治、法治、德治相结合的乡村治理体系是实现乡村振兴的基础。有效的治理离不开人们自觉的激励约束，更离不开法治的强制规范。乡村法治秩序是构成我国法治整体的一个重要部分，而法治建设是构建乡村法治秩序的一种重要方式。因而加强农村地区基层法治建设，不仅顺应了国家战略布局的需要，也是实现乡村振兴战略的基本要求。

## （二）农村社会结构的变迁催生法治建设的需要

第一，农村以家庭伦理结构为基础的社会关系逐渐疏远。近年来，农村青壮年劳动力大多外出务工，早已脱离了土地生产。忙碌的生活逐渐淡漠了人与人之间的情感联系，村民之间的陌生感逐渐增加。此外，随着信息技术时代的变化，人们获取的外界信息更加冗杂，农村的生活日益丰富多彩而不再仅仅局限于劳动生产，这些都导致了村民对村庄的认同感呈现整体下降的趋势。原有的“老规矩”或“老习惯”等对维持农村社会秩序、化解矛盾所起的作用逐渐削弱。在解决自身与他人的利益纠纷时，法律成为越来越多人的选择[2]。

第二，新时代背景下农民的理性观念有所提高。这种提高主要表现在两个方面。首先，农村年轻一代受教育的范围更广、层次更高。绝大部分都会接受九年义务教育，很少有少年辍学的情况。不论贫富，家长都意识到了教育的重要性，基本上都会将适龄的孩子送进学校接受教育。教育是启发心智、培养理性思维的重要方式。这也从一个方面反映出农民理性观念整体提升。其次，新科技应用在农村越来越普及，这在更大程度上解放了人们的思想，特别是新型农业技术、智能产品的运用，不仅帮助年轻人，甚至中老年人都获得了更多关于村庄之外的各方面信息。人们的眼界不再仅仅局限于自己周边，国家大政方针、社会民生等与自己息息相关的问题都逐渐进入他们的视野，这些都潜移默化地提高了他们的理性认知，为农村法治建设的有序进行作了良好铺垫。

## （三）新时代农村新矛盾的解决需要加强法治建设

党的十九大报告指出，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”[1] 11。目前，我国已总体上达到小康水平，十几亿人口的温饱问题已得到解决，但发展不平衡不充分的现状依然存在。在物质发展的同时，农民对文化生活提出了更高的要求，对社会主义民主法治、公平正义的需求越来越大。因而建设法治乡村，是乡

村发展不平衡不充分现状的基本解决之道。

目前，农村发展不平衡不充分的问题依然很突出，主要有农产品的供给需求与供给质量问题、农业现代化问题、农产品的市场竞争力问题、新时代农村主要劳动力需求与素质问题、农村基础设施建设与工程承包问题、农村社会治理问题、农村生态环境问题，等等；而这些问题的解决都不同程度地依靠乡村法治的发展[4]。通过对农业、农产品的规划等建立相应的法律法规、组织机构等，将法治的深度和广度融入到各项改革措施中，使各方力量协调发力，有序进行，是解决新时代乡村发展新矛盾的重要举措。

## 二、新时代乡村治理中法治建设的突出问题

新时代背景下，农村的生活方式、生产方式、经济结构都发生了巨大的变化，也正是这些变化催生了加强农村法治建设的需要。在新的历史条件下加强农村的法治建设，一方面，既要看到过去几年农村法治建设取得的显著成就，农民的民主意识、法治思想较之以往更加浓厚；另一方面，也应切实立足于农村法治建设的基本现实，特别应厘清农村中乱用法律、有法不依等问题产生的根源，以推进农村法治建设获得新发展。具体而言，这些问题主要分为以下三类。

### （一）法律意识薄弱，法治认知不清

根据刘金海2015年对全国范围内269个行政村3675位村民的调查研究来看，目前在中国大部分的农村中，很多村民抱有官员权力高于法律之上的错误认识（其中有34.9%的村民认为权力大于法律的现象着实存在，而有31.3%的村民则认为权力大于法律的情况可能存在或者差不多存在），另外在金钱与法律的关系上，有34.1%的村民认为法律问题是可以用金钱来摆平的[4]。此外，在母法与子法问题上，很多人只听说过宪法这一国家根本大法，对刑法、经济法可能还尚有耳闻，而对于行政法、民法等这些概念闻所未闻，对这些法律之间的关系、使用范围一无所知。对于一般的违法人员，人们只知道其有违法行为，却不知道他们所犯何法，而将所有这些违法行为都称之为“犯法”。凭借自己在法律上的一知半解，对周边发生的违法犯罪行为妄加猜测、评论。

从以上数据分析中，我们可看出，相较于以往新时代农民的法治观念有所提升，不再是人们常说的“法盲”，能使用一些比较简单的法律用语评述某些法律事件，而不再仅仅依靠道德伦理。但总体上还是处于较低的水平，对法律与权力、各法律之间关系的认识模糊，乱用法律现象横生，这些都表明新时代中国乡村地区法治观念的薄弱。

### （二）法治运行的实践性不高

党的十八大以来，在全面依法治国基本方略的指引下，我国法治进程正在有序推进，各领域的法治建设都取得了阶段性的成果，出台了相关政策措施。但在具体落实上，乡村地区则还有很大的提升空间

。在解决利益纠纷时，越来越多的乡民更加信任法律的权威性，相较于调解和仲裁，诉讼逐渐成为人们解决利益纠纷的首选方式。但由于基层法治机构的配置不足，由此也出现了基层法院面临诉讼“爆满”的情况，使得乡民们的利益诉求不能得到及时有效的解决。由于农村地区特殊的民俗风情，在其他城市范围内使用的法治建设措施，在农村中运用的效果并不理想，真正应用的范围并不广，实践性不高。

### （三）法律的适用性不平等

进入新时代以来，虽然农村社会中的法治建设取得了一定成效，人们的法治意识有所提高。但几千年来中国传统家庭伦理社会的影响并未完全消失。“熟人关系”在村民的社会交往中仍然占据着重要位置，仍对人们的行为选择产生着重要影响。

从整体上来看，目前中国很多地区的部分农民还认为权力大于法律，个人在权力面前是渺小的，因而在解决利益矛盾纠纷时总习惯于拉关系找熟人，以便事情更好更快地得以解决。正是这种“无法拒绝”的请求，使得农村中存在着部分基层领导、村干部、基层法院工作人员以权谋私、干预司法的现象，妨碍了司法公正，使得农村中同等的法律不能公平地适用于每一个人，造成了法律适用的不平等性。这种法律适用的不平等性扭曲了人们对法治的正确认知，容易误导农民们滋生权钱交易的错误认识，动摇他们对法律权威的信仰，对社会法治产生怀疑。

## 三、新时代乡村治理中法治建设的现实路径

补齐乡村法治建设的短板是我国全面推进依法治国基本方略的必然选择，对实现国家治理能力现代化起着重要作用。“法律不以民情为基础，就总要处于不稳定状态”[5]。因而，乡村地区的法治建设必须始终立足于乡村社会基础，因地制宜地加强法治教育，创新法治服务方式，完善法制督查，才能最终取得良好效果。

### （一）依托乡村特色，因地制宜地加强法治教育

立法的目的在于维护人们的合法利益和主体权利，只有符合农民需要的法律才能真正起到作用。总的来说，农民的文化程度整体上低于城镇居民，掌握的消息相对闭塞，时间也会滞后，对国家出台的众多法律的实施情况、应用程序尚不能基本掌握，因而有必要根据各地乡村的实际情况，因地制宜地、有组织地加强对广大农民的法治教育，使他们及时掌握这方面的信息，减轻农民运用法律的负担，真正实现法治目的。

目前在中国大部分农村地区，几乎每个村庄都会设置类似大礼堂、大祠堂等公共场所以便开会、举行仪式之用。可以在这些地方配置大屏幕、电脑等电子设备，为有组织地开展全村普法教育提供条件。定期在这些公共场所播放有关法治教育、宣传的视频，特别是关乎农民切身权益的节目。及时张贴、

更新有关法治的海报，组织村民抽空前来观看，从而潜移默化地提高他们的法治意识，纠正他们落后的法治观念。同时，还要立足于乡村地区特有的伦理道德规范，在处理矛盾利益纠纷时，要采取大众化的解说方式，深入浅出地向村民解释具体的条款、原因，将冷硬严谨的法律规范融入乡村地区的风俗民情中，使村民更容易接受和理解。

## （二）创新服务方式，发挥法治实效

在农村地区，人们在选择以何种方式解决利益矛盾纠纷时，除分析自己与他人的社会关系外，最主要的还是考虑其中的经济利益成本。如果为了维护一项权益而失去其他相应的权益，那只会使法律援助成为海市蜃楼，失去其真正的实用价值。因而，在不违反法律的情况下，乡村法治建设应尽可能地实现其维护农民利益的价值，应充分考虑村民们实际的收入、思想文化水平等各种因素而相应地转变法律服务方式，使其发挥真正效用[6]。

依据农村的实际情况，转变法治服务方式。相较于城镇而言，农村地区的交通条件较差，人们收入较低，因而在法治建设过程中可以酌情考虑，尽量简化一些不必要的诉讼程序，降低诉讼成本，适当给以补贴，以降低人们对于诉之法律的畏惧，使人们养成应用法律的自觉。同时，也可实现村庄与法院的对点帮扶，在村民自治委员会的全力支持下，可安排法院人员定期前去宣传辅导，特别是对与农民生活利益切身相关的问题，提供咨询、调解、立案等服务。村民自治委员会与法院相互配合，不仅可以减少农民运用法律的盲目性，同时，村民之间相互传播、告诫，也可提升整个村庄的法治素养，使人们的生活逐步法治化，更符合新时代的要求。

## （三）完善机构设置，健全法治督查

如果法律不能维护公共利益，成为了个人维护私利的有利工具，那么这不仅会破坏法律的运行机制，而且会大大折损法律的权威，使人们对其失去信任。农村地区执法、司法部门的所作所为直接关系到农民的切身利益，特别是对农民所认为的“关系案”的处理，更是有着深远影响。

当前，我国社会正在进行全面而深刻的司法改革。不论是在机构设置、责任主体，还是人员配置上，都进行了大刀阔斧的改革。但对于农村地区而言，这种改革必须建立在农民需要的基础上，符合农民实际的需要，否则就起不到任何实质效果。因而，在农村地区的法治改革，应该建立和完善相应的法治监督机构，更加注重对人情关系的处理，逐渐消除特权现象产生的土壤，使人们看到法治的真正效用，而并非是人情关系网在起作用。

加强农村法治监督机构建设，不仅要完善机关体制的内部监督，健全监察体系，还应鼓励广大农民群众自觉地建立外部监督，机构与机构间互相严格审查，农民与官员之间敢于检举、监督，建立有效的督查机制。同时，还应当摒弃各种特权思想，严格遵照司法程序，公平、公正、公开处理各类案件，确保将乡村地区法治建设引向正确的轨道，农民的法治诉求得到公正处理。只有这样，农村地区的法治改革才有扎实的群众基础，才能取得良好的效果。

[参考文献]

- [1]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].北京：人民出版社，2017.
- [2]李牧，李丽.当前乡村法治秩序构建存在的突出问题及解决之道[J].社会主义研究，2018，(1).
- [3]中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL].中华人民共和国政府网站，2018-02-04.[http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04-content\\_5263807.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04-content_5263807.htm).
- [4]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).
- [5]托克维尔.论美国的民主：上[M].董国良，译.北京：商务印书馆，1991.
- [6]习近平.习近平谈治国理政：第2卷[M].北京：外文出版社,2017.

[责任编辑：李利林]

[作者简介] 唐克军（1965-），男，湖北荆门人，华中师范大学马克思主义学院教授，博士生导师，历史学博士，主要从事比较思想政治教育及比较公民教育研究；但钰（1994-），女，湖北鄂州人，华中师范大学马克思主义学院2017级硕士研究生。