

论乡村治理法治化的转型困境及破解之策

谢忠华

(华中师范大学政治与国际关系学院 湖北武汉 430079)

【摘要】 完善乡村治理法治化建设对推进国家治理能力现代化具有重要意义,是国家治理能力现代化、实现依法治国战略目标的重要环节,符合乡村振兴战略的要求。在论述当前乡村治理法治化面临诸多困境的基础上,有针对性地提出要建设完善乡村法律制度规范体系、创新乡村法治宣传的途径和方式、提升基层干部的法治教育以及加强乡村法律服务等对策,对推进乡村治理法治化的进程具有重要意义。

【关键词】 乡村治理;法治化;转型困境;破解之策

DOI: 10.18686/jyfzyj.v3i7.47404

今年是我国实施乡村振兴战略真正意义上的开局之年,乡村作为国家治理体系的重要阵地之一,关系着我国能否实现社会主义现代化国家的目标,因此如何有效推进我国的乡村治理是值得深思的问题,而法治化建设作为国家治理的重要组成部分,既是实现乡村治理有效的重要保障,又是现代乡村管理中存在的较大困境。因此,探讨乡村治理法治化过程中遇到的困境,并在此基础上有针对性的给出破解之策,则显得尤为必要。

1、乡村治理法治化的转型困境

在乡村振兴的大背景下,研究发现我国乡村治理法治化建设过程中主要存在以下几个问题:

1.1 乡村法律法规制度体系不够完善

由于乡村的教育相对较为落后,村民的法治意识比较薄弱,法治建设不够,因此在乡村治理中,法治化进程推进受阻。主要原因是因为不完善的农村管理的法律规定。虽然也出台了《村民委员会组织法》,但其中涉及的原则和功能都相对比较浅显。另外因为农村土地管理的法律规定不合理。随着我国的经济体制改革以及社会的快速发展,一些长期积累的问题和矛盾也逐渐暴露出来。然而因为现行法律没有及时跟进,因此在处理这些问题时,没有相关的法律条文来指导方向和解决争端。法律法规体系和内容的不完善,使得基层干部在对乡村进行治理的时候,有法难以甚至无法可依,导致乡村治理的法治化难以推进。

1.2 乡村治理主体的法治意识缺乏

为了推进乡村治理法治化进程,必须要对乡村治理的主体加强法治教育,提高乡村干部和村民的法治意识。第一,必须要加强乡村基层干部的法治意识。受乡村社会的特殊性的制约,乡村治理的基本逻辑一直是基层干部通过劝说、胁迫、人情等手段解决乡村冲突,没有通过法律武器来解决问题,这种情况下,乡村基层干部因为缺乏法治经验和影响,法治意识淡薄,法治能力低下,在村民群众要求合法的情况下,许多基层干部也很难站在法治的角度作出反应和互动。第二,村民对法律知识的认识不足。当前,农村发展的主要目标仍然是满足基本生活需要,而由于乡村处于落后地区,农民对法律的认识、理解和适用缺乏足够的动力。第三,基层法治小组的法治能力不足。当前,地方一级的律师和法律援助组织的许多工作岗位都缺少专职法律人员,农村案件法律服务无法落实到位,从而导致了乡村治理法律保护缺乏持久性,减缓了农村治理法治化进程^[1]。

1.3 乡村治理机制法治化程度较低

实现乡村治理法治化必须立足于完善的乡村治理机制。如果治理机制不够完善,公共权力运行不受限制,私有权利的行使不受保障,这些都对乡村治理的规范化发展形成制约。第一,关于乡村治理单位的权利和义务的规定不够明确。当前,我国农村实行“乡政村治”的管理模式,但法律并没有明确划分基

层政府与村委会的职权范围,导致基层政府的职责、权力和利益之间的不平衡。村务管理主体权利义务的明确是实现管理标准化的基础。行政主体的权利义务不明确,必然会引起问题,从而引发各种社会矛盾,影响农村社会的和谐稳定。第二,农村治理机制不完善。乡村治理法治化建设主要是摒弃了传统乡村社会法治制度,消除因为人情关系带来的各种问题,它体现了现代法治理念,通过完善的制度原则和健全的问责机制对基层政府行为进行规范化管理。就目前情况而言,农村土地管理机制的制度原则还不健全,利益表达、民主参与、纠纷解决等机制的发展较为随意,机制的正常功能无法发挥。制度化的权利表达、参与和保护渠道的缺乏及其功能的失调,进一步加剧了农村居民的不满,使得农村治理偏离了规范发展的轨道,难以形成良好的治理生态。

1.4 乡村治理环境的法治氛围不足

法治氛围尤其重要,试想如果周围的亲戚朋友,邻里乡亲都能够具备法制观念,形成良好的法治氛围,那么在基层干部推进法治化管理进程的时候也就能更加顺利。但是实际上,由于乡村地区的教育相对比较落后,农村法治氛围恶劣,法律资源不足,极大的阻碍了农村法治的发展。第一,因为现代化的法治观念没有渗透农村地区。传统的农村社会虽然得到了一些改善,但大多数农村居民由于长期居住于此,无法在短时间内摆脱传统观念的束缚。许多基层干部在解决乡村的问题和冲突的时候,依然需要考虑人情、习俗、村里的规矩等。而这导致了許多村民不愿意相信乡村干部,解决问题的方式主要是依赖人与人之间的人情关系,导致许多不公的现象在现实中不断发生,而这也导致法治观念很难融入乡村文化。第二,缺乏人才和资金的支持。实现农村经济法治转型需要法律人才的支撑。但农村经济发展水平低,难以吸引专业人才在地方扎根,人才的缺失严重制约了乡村治理的法治化进程。此外,市政一级法治建设资金不足,也使公共法律服务的供应、现有法治工作人员的培训以及普及法律的力量和效力大为减少^[2]。

2、推进乡村治理法治化的破解之策

综上所述,在推进乡村治理法治化的过程中遭遇重重困难,下面就破解当前乡村治理法治化转型困境提出相关的对策。

2.1 建设完善乡村法律制度规范体系

为了能够加快乡村治理的法治化进程,就必须完善农村法律法规体系,第一,必须健全农村法律法规的相关内容。当前,民主监督、行政管理、权利保护等关键领域仍然缺乏有效的法律指导和有力的保障,制约乡村法治化的发展。各有关部门应该深入到基层进行调研,并且在原有的规定基础上及时做出调整,进一步明确村支部、村委会与基层政府三者之间的关系,明确其职权范围、操作程序等,这样才能推动乡村治理的转型,并且提供有效法律依据。第二,必须要完善村规民约的相关内容。构建农村法治社会并不要求村民的所有行为都要受到正规法律的制约,这在理论和实践上都有悖于乡村社会的特点的。

根据乡村治理的法律法规,应根据当地习俗、文化、道德规范来制定区域制度化的规则体系,指导村民的社会行为,从而为农村治理提供规范框架。第三,将村规民约与法律法规有效融合起来。村规民约是农村居民行为的基本规范。村级治理中的法治可以通过村级立法所体现的法治来实现。故此,必须正确认识和充分利用村规民约,制定乡村治理的程序,严格规范提交和审查的流程,有效衔接乡村治理法治制度。

2.2 创新乡村法治宣传的途径和方式

乡村治理中的法治化进程也是传统的乡村治理观念瓦解、现代法治氛围逐渐形成的过程。第一是使法制教育活动因地制宜,宣传教育的形式和方法现代化。从一方面来说,要结合农村的实际情况,利用农村居民相对集中的开会时间,为了达到宣传法治教育的目的,采取大众容易接受的形式,如相声小品、微电影的形式,让乡村居民能够潜移默化地接收到法治教育。另一方面完善“谁执法,谁普法”的问责机制,并在个案中及时传播法律解释机制,这样才能有效规避违法行为的发生^[3]。第二是增加投资和扩大传播法治教育的互动平台。法治文化的形成是一个春风化雨的过程。为了能够达到法治宣传的效果,可以建立其法治公园、法治文化走廊、法治信息板、法治出版物角落、法治咨询办公室等。在农村地区,由于部分村民的教育程度不高,也可以利用漫画的形式向村民宣传法治教育,让村民能够提高其法治意识。第三是培养“守法人民”,充分发挥新乡市农村精英特殊群体的法治教育作用。村社管理有其特殊性,当冲突和纠纷发生时,由于对原有的乡村秩序的依赖,村民自然会寻求村委的帮助。故可以从村委会干部、农村企业家、退役军人、乡村教师中选择和培养“法律意识”较高的群体,发挥其在村务管理中的声望,在解决村民的问题时对其进行教育,并为村民提供法律咨询,以逐步消除传统观念的影响。

3、提升基层干部的法治教育

国家政策和准则的落实,践行国家法律法规都离不开基层干部,因此,基层干部的法律知识水平也直接影响了农村治理法治化的转型。第一,对基层干部进行有针对性的法律教育非常有必要。培训内容一方面要根据农村社区的特点,从实际工作需要出发,合理设计近年来征地拆迁、民众纠纷、子女教育等热点难点问题的培训方案;而在训练方法方面,结合学员的

年龄特点、接受的教育和原有的工作经验,将进行现场观察、案例教学、模拟教学等,并在理论教育的同时,通过拓展学员的直接经验,提高他们依法解决问题的能力,对其法治认识进行了深入探讨。第二是完善制度建设,提高基层干部的法治能力。要严格控制基层干部的入职门槛,加强人民选拔录用的法治建设。关于以法治能力作为考察基层干部、选拔任用干部重要指标,通过群众访谈、法治考试、后续监督等方式,全面了解基层干部的法治能力,以及基层干部在个人档案中的法治工作记录,作为今后晋升、任用、降级和罢免的重要依据。其次就是要严格把关考核机制,加强年度评估的法律层面。对基本干部进行年度评估时需要对工作法治效能进行综合评估,应逐步探索建立“三位一体”的工作报告、诚信和法律评价体系。

4、加强乡村法律服务

为了能够留住法治化建设人才,第一要促进农村公共法律服务的发展。推动基层法治资源的建设,进一步加强法制工作岗位和法制服务机构建设,依法为基层组织的法制管理和群众参与提供专业的法律援助。此外,考虑到乡村法律服务的特点,应促进建立农村公共法律服务的特殊援助渠道。对于农民工、老年人等群体,应该适当简化一些繁琐的流程,将目光着眼于处理具体问题上,充分发挥法律法规保护权益的作用。第二是为农村治理法治化的发展培养人才,并考虑到农村经济欠发达,为了保证农村法治专业人才的供给,探讨了促进高校互动人才培养的途径。一方面,每年在已开设法律专业的有关高校,通过有针对性和有任务的培训,开展基层法治人才培训,以提高地方法治的整体水平;而另一方面出台政策措施鼓励大学生利用休假签字、毕业实习等基层法治实践机会弥补基层人才的不足^[4]。

5、结论

综上所述,在论述乡村治理法治化转型困境的基础上,提出相关的破解之策,有助于推进乡村治理法治化进程,营造均衡的乡村法治文化环境,以期更好地全面实现法治化的乡村治理模式,实现中华民族的伟大复兴。

参考文献

- [1] 刘贞伟. 乡村治理法治化的困境分析 [J]. 山西农经, 2020:138-139.
- [2] 罗国建. 探索化解乡村治理困境的路径 [J]. 丝路视野, 2018:82-82.
- [3] 韩梦娟. 乡村振兴战略下乡村治理转型的实践困境及出路 [J]. 现代管理科学, 2020:59-61.
- [4] 苏庆国, 阎露方. 法治视野下乡村治理的困境及应对策略研究 [J]. 河北工程大学学报: 社会科学版, 2020:51-55.[1].