

传统乡村迈向现代化治理中存在的法治困境以及对策分析

肖中元

(云南大学滇池学院 650000)

摘要:随着我国社会全面步入小康社会,基层社会治理得到快速推进。经济的飞速发展,社会的现代化、法治化等,尤其是传统的还处于相对封闭而稳定状态的乡村受到前所未有的改变,传统的乡村社会里单一的规则、传统的治理方式、熟人社会模式就不能再维护乡村的稳定性。本文基于当下法治中国建构的背景,针对转型时期乡村治理所面临的全新变化,从村干部能力素质需要提升,经济发展中落后因素的长期存在,乡村群众法治意识需要增强等方面的问题分析法治中国进程中乡村治理面临的一些具有一定普遍性情况的困境并提出相应对策。

关键词:乡村治理;法治化;法治意识

一、乡村治理中存在的问题分析

(一) 转型期治理面临全新的变化课题

随着我国社会全面步入小康社会,基层社会治理得到快速推进。但在偏远的乡村发生的农业农村现代化转型,与传统农村生产、农村生活所形成的共同劳作、共同生活,因地缘、血缘、泛亲缘关系而形成的家族、村寨治理方式不同,农业生产方式,农村社会结构、人文精神也都发生了变化,转型时期乡村治理面临着全新的变化。比如,在工业化、商业化的大环境下,传统乡村逐渐走向社会化,具有了巨大人员的流动性。乡村人口的大量流动,不同程度减少了农民对农业生产和乡村生活的依赖,是一种历史的进步。有些乡村实施撤村并居、农民集中居住,在改善人居环境、条件,整合乡村土地资源等方面起到了积极的促进作用,与之相随的是在一定程度上也减弱了原有村民的地域链接和情感纽带。传统农业的人口向工业化、商业化的城市流动也使得一些欠发达地区村寨变成了空村空寨,留在村寨里更多的是年迈的老人和适龄孩童,农村生产、生活方式、发展方向发生了巨大改变。在社会治理和精神文化方面,代表时代精神主体的青壮年人口离开乡土场域的传承,乡村文化和传统以血缘、亲缘为基本纽带联系传统精神以及美德在逐渐丧失。如空巢儿童的教育关心不到位,不赡养老人的事情在一些村寨中也时有发生,有的甚至沦陷了道德的底线。总之,生产生活方式多样化,各种现状使转型期的乡村相对封闭之下的完整性的传统不断地弱化,乡村治理呈现一番新的图像,面临着全新的变化。

(二) 村干部职责能动性不足

随着我国乡村法治的推进,村民自治体现出了较以往更大的公平公开性,有别于以往传统乡村的“强人”“能人”的引领作用,村委会组成人员更加具有代表性和多元性,这是乡村治理现代化的必由之路。但与之相随的一些现象应该引起重视。一方面,在乡村治理转型过程中,本该体现更具有代表性的一些村干部,在实际工作中,因认识、能力等原因,不同程度地存在着被动地执行上级政府的任务安排或者完全是一种应付状态对待工作,缺乏自身的能动性,有时候奉行不做事就不会做错事的理念,老好人思想,“乡愿”观念有所回潮,主动性、创造性的缺失,必然阻碍乡村发展;另一方面,村委会作为官方角色在进行村民自治过程中,政府各项职能在农村地区逐步下沉,村委会有限的工作人员要因对众多的对上事务,如日常调解工作、治安巡逻工作、金融扶贫工作以及近年的防疫的工作等日常事务严重束缚着村委会干部促发展、带发展的精力;再一方面,村委会干部素质能力的有限,对政策的理解和把控不一定能到位,导致一些村干部对乡村群众反映的问题、诉求重视

不够,处理不及时,还认为是乡村群众小题大做、斤斤计较,最终导致矛盾的激化,扩大化;或者对乡村群众反映的问题不做了解开始介入,本身对法律法规的学习理解不透彻,在调解纠纷适用法律时反而使当事人误解,最终好心办坏事,久而久之,便会使得村干部职业荣誉感、自豪感、归属感缺失,“得过且过”的现象不断出现,最终向上延伸到村民对政府行政机关的信任受到影响。

(三) 乡村群众法治意识较弱

在我国社会主义制度优势之下,我国近年来经济、文化、教育等取得了突飞猛进的发展,从城市到农村,基本实现了“富起来”目标,但由于长期的经济、文化等落后历史原因,使得一些传统乡村的教育不到位,文化水平低,法律教育更是缺失,直接导致法治基础还较薄弱,法治信仰未完全树立,法治意识不够浓厚。国家的普法工作依然任重道远,乡村群众在办事、解决问题、化解矛盾没有想要找法、用法、靠法的行为和惯性。比如,某地村民因砍伐自家自留地的树被定滥伐林木罪并处以刑罚。据当地的律师反映,这样的案子在哪里是经常发生的,他每年代理此类案件非常多。村民其实是有一些法律意识的,但是他们的知识只停留在表面,知其一无知其二,碰到问题没有想到应该去找法律途径,反而一意孤行,让自己、让家人陷入困境。法律意识取决于法律知识,法律知识取决于受教育程度,取决于法治教育。乡村群众文化水平较低,大部分只接受过九年义务教育,没有接受法律有关知识的学习。法治宣传脱离以案说法的生动性,宣传的法律与群众生活相差甚远,警醒性不足,因此,乡村群众普遍知道有法,但往往不经意间在自己的行为是否违法,自己的权利应受法律保护等具体方面处于模糊状态,尚未形成运用法律方法解决问题,运用法律手段维护自己的权利的社会惯性。

二、针对乡村治理中出现问题的对策

(一) 建立公开透明的规范体系

1. 通过治理规则和观念的转变重塑乡村治理权威

乡村内部千百年来传承下来的“约定俗成”由有“威望的村长”治理体系已不适应新型的农村社区正常运转,现代乡村的治理,必须建立起以相关法律、法规、条例等正式规则、公开透明的规范体系。一方面有助于新型的乡村治理模式的建立,提高基层行政效率以及权威;另一方面,也有利于乡村干部或者工作人员明确权责,在与上级政府沟通对接中,更加专注于工作主业部分;再者,公共规范的体现,有利益提升对乡村干部监管效能,建立廉洁高效的乡村,从而以规范为引领,树立新型治理权威。

在重构乡村治理体系中,非常重要的一点是,新型农村社区治

理理念则由传统的“管治”变为公共事务和民众急难愁盼具体问题的“服务”，村干部治理权威的树立也应该通过为乡村居民提供高效优质的服务来积累和获得。那么，这对村干部个人素质、业务能力要求就较高，既要能对接和执行上级政府下达的各项任务；又要能迅速了解和满足转型中农村社会各类群体产生的多元化公共服务需求。更重要的是，这种权威的获得要以放弃个人对传统社会权利意识的“权威感”为前提。这既是现代乡村治理中权威重塑的要求，也是加强党对乡村基层全面领导的要求。这实际上是从传统倚重人到倚重制度和治理理念的重大转变。

另外，国家或者上级政府要努力为人才培养和提升平台建立完善的人事制度和机制，给优秀村干部提供优先选拔上升的通道和渠道，这实际上也是在基层治理的鲜活经验中，为政府对乡村治理现代化提供方法和人才的源源不断的活水。

2.在法治基础上灵活运用村规民约

在推进乡村现代治理过程中，除了统一的法制教育、引导、实践之外，作为一种在特定乡村区域范围内，为了调节乡村社会关系和规范村民的行为的村规民约，因其基于既定法律和社会道德，经过一定程序共同做出意思表示后形成的本村村民必须遵守维护的规则及其实现机制。在现实行为引导中具有伦理、民俗、道德等传统优良价值观。村规民约中传统优秀因子的现代化运用，是传统乡村治理中需要认真分析和理性运用的重要课题。

村规民约是传统乡村日常生活中日积月累逐渐形成的，涉及到村民们的生活的方方面面，比如婚姻家庭、纠纷的解决等，对村民的行为由引导、管制作用，对村民的思想由教育作用，因此要兼顾灵活运用乡规民约、道德人情等非正式乡土性规则，实现柔性管理，对推进乡村现代治理可以起到重要的辅助作用，甚至可以通过传统村规民约的创造性转化和创新性发展，植入新时代现代法治因素、价值观念、道德要求，形成新的村规民约，促进传统乡村走向文明，走向现代化具有重要的推动作用。

（二）用权责明晰的治理体系加强村干部的责任感和荣誉感

前文论及，乡村社会的现代化离不开治理的现代化，而治理的现代化关键在于管理者管理意识、观念、能力、方法等综合素质的现代化。而要提高传统乡村干部的观念、能力、效率，首先就要破除当下存在的村干部人手少、工作多，权力小、责任大，待遇低、任务重，考核事项多、追责压力大、重罚轻奖成了不少村干部的心病。而与众多追责事项相比，村干部的待遇保障、激励措施则相形见绌。不少村干部面临在任待遇低、干好晋升难、离职保障弱等境况，导致自家致富有心无力、干事创业分身乏术、培养新人困难重重。甚至在一些地方，让年轻人当村干部，存在不好找、留不住、劝不回现象，基层治理面临较大挑战。

要破除此类比较普遍的困难，一方面需要建立明晰的村干部职责边界，明确责任和权利，在日常工作中，不能无限制下延政府公共服务职能，努力为村干部减负，从而为乡村干部营造干事的精力和空间，让村干部围绕乡村振兴主业谋发展、带发展；一方面要建立良好的竞争和奖惩、社会保障机制，为乡村干部安心谋事干事；另外，建立人才培养机制，应大力育人才、引人才、留人才，让人才在乡村实现价值，提高乡村干部的责任心和自豪感，带动乡村治理良性循环。

（三）用法治和规则助力经济发展

传统乡村经济的落后，既有客观物质条件的落后因素，不可忽视的还有法治条件、环境的制约。传统乡村在历史发展中遗留的熟

人社会关系网，甚至宗族、家族互保意识，一定程度上是营造公平正义的乡村社会的阻碍之一。这种阻碍体现在一定的排外思想，和对法治的漠视，对现代商业经济中契约精神的不重视有关。这种内附于亲邻，外失信于社会的现象往往在商业交往中呈现。

只有用法治思想中现代社会规则意识的建构，以及社会主义核心价值观中社会公平正义观念重塑，在城乡一体化、农工商一体化的人物流大循环中，乡村经济才能在尊重法制和规则的前提之下蓬勃发展，这也是建设社会主义新农村的重要前提。

（四）持续加强基层法律工作者队伍的建设

1.加强村干部法律知识，成为依法用法的引领者

首先，充实法律知识。全面依法治国的前提是全体干部要尊法、学法、知法。从广义意义上说，不管人在何岗、身居何职，夯实法律知识，深化法治认识，强化法治思维是工作的前提。从传统乡村来看，每一名村干部都应具备基本的法律知识，甚至可以说是法律常识，而且不仅要领悟法律精神、法律原则和法律规范，也要对法治内涵、法治文化和法治体系深入了解，才能自觉承担起尊法、学法、知法、用法、普法的重任，为乡村现代化治理打下坚实的基础。

其次，培养法治思维。村干部要提高运用法治思维能力，必须先养成法治思维习惯。自觉运用法治思维和法治方式探索破解发展难题，主动破解传统乡村中存在的熟人社会的难题，才能积极营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的惯性，为乡村发展创造优良的社会环境。

再次，接受法律监督。习近平总书记强调，各级领导干部要“做到心中高悬法纪明镜、手中紧握法纪戒尺，知晓为官做事尺度”。村干部不仅依法应受监督，更要自觉接受监督，把自己的履职言行放在阳光下接受检验，切实增强依法办事和依法行政的法治责任意识。防止权力失控和滥用，坚决杜绝以言代法、以权压法、徇私枉法，严格落实有权必有责、用权必担责、滥权必追责的问责制度，坚决维护法治的严肃性和权威性，成为建设廉洁乡村的示范者。

2.全面树立法制精神，加强培养“法律明白人”

全社会、尤其是传统乡村地区，只有确实树立法治精神，培养“法律明白人”，筹建法治宣传队伍，全面提升法律工作者的法律素养，是传统乡村步入现代化的重要前提。让基层公共法律服务触角进一步延伸，发挥其应有的作用，让村民有法律问题可以就近咨询、有法律援助需求可以及时联络、有纠纷可以有效化解。在乡村形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，全面扭转制约乡村治理的深层次困境。

良好的法治环境就是培养“法律明白人”，目的就是解决村民日常生活中的法律问题，能更切实际的是为群众服务，甚至乡村治理过程中出现的问题也通过法律的途径来解决。当全社会形成“法律明白人”切实通过法律手段解决问题时，基层社会治理至少已经走在的坚实的法治基础上。

参考文献：

- [1]李莹，《论乡村治理面临的问题与对策》，《农业经济》，2019年11期。
- [2]学习强国：《准确把握乡村治理新要求》，《经济日报》，2019年12月9日。
- [3]沈峰，《培养“法律明白人” 激发乡村治理机制及其作用》，《珠海特区报》，2021年12月9日第004版
- [4]周明，张锐：《村规民约对乡村振兴的影响研究》，《安徽行政学院学报》，2022年2期。