

加强法治乡村建设 夯实乡村治理根基

——江苏省法治乡村建设路径探析

潘长胜 季开云 郑红霞

乡村振兴是实现中华民族伟大复兴的一项重大任务，必须充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，推进法治乡村建设。为深入学习贯彻习近平法治思想，加强法治乡村建设，助力全面推进乡村振兴，笔者先后赴太仓市、兴化市、滨海县、新沂市、盱眙县等地深入调研，全面了解各地推进法治乡村建设的做法成效，研究分析当前乡村法治建设存在的难题和原因，探讨加快法治乡村建设路径。

法治乡村建设的制度要求

本文所称法治乡村，是指乡村社会治理法律制度稳定健全、执法司法公正规范、法律服务体系完善、治理方式完备有效、公众法治意识较强的乡村治理模式。近年来，法治乡村建设制度逐步得到建立完善。

中央关于法治乡村制度的顶层设计。党中央、国务院高度重视法治乡村建设。2018 年中共中央、国务院《关于实施乡村振兴战略的意见》首次提出“建设法治乡村”。2020 年 3 月中央全面依法治国委员会《关于加强法治乡村建设的意见》提出“到 2035 年，乡村法治可信赖、权利有保障、义务必履行、道德得遵守，乡风文明达到新高度，乡村社会和谐稳定开创新局面，乡村治理体系和治理能力基本实现现代化，法治乡村基本建成”的奋斗目标，为全面推进法治乡村建设明确了时间表、确立了路线图。2021 年 6 月 1 日，《中华人民共和国乡村振兴促进法》正式施行，在法律层面上规定了乡村产业发展、人才支撑、文化繁荣、生态保护、组织建设以及城乡融合发展等方面的促进措施，是实施乡村振兴战略的法治基石、法治保障和法治利器。2021 年 5 月，司法部印发《关于开展“乡村振兴法治同行”活动的通知》，决定两年采取四项行动，即：以宪法、民法典为主题的普法宣传、“民主法治示范村（社区）”创建、实施乡村“法律明白人”培养工程和创新乡村法治文化建设行动，以法治助力乡村振兴。2021 年 7 月，农业农村部、司法部印发《培育农村学法用法示范户实施方案》，提出到 2025 年实现农村学法用法示范户行政村全覆盖。

江苏省关于法治乡村建设的制度安排。2019 年 9 月，省委依法治省办、省委组织部、省委宣传部、省农业农村厅、省民政厅、省司法厅等六部门在全国率先出台《法治乡村建设三年行动计划》，提出用三年时间建成百个示范村、千个品牌村、万个标准村，引领带动全省法治乡村建设。2020 年 8 月，省委全面依法治省委员会《关于加强法治乡村建设的实施意见》提出，到 2035 年法治乡村建设水平居于全国领先行列；9 月召开的全省法治乡村建设推进会进一步明确提出打造“123”的江苏法治乡村建设模式，即：坚持党的领导“一个总揽”，落实党政主要负责人履行法治建设第一责任人职责，将法治乡村建设纳入乡村治理总体规划和法治建设总体规划；抓住农村党员和社会组织“两个关键”，推行“两委”成员交叉任职和无职党员法治建设岗位定职；实施“三个联动”项目，联动社会组织开展共建法律服务社、共创普法公益品牌、共帮农民法律所需互动合作项目。

为培育农村法治人才，畅通法律服务“最后一公里”，2020 年 7 月，省委宣传部、省法宣办、省司法厅、省农业农村厅、省民政厅五部门印发《关于在全省农村培育“法律明白人”的实施意见》。2021 年省政府将农村（社区）法律明白人培育工程列入民生实事项目和法治惠民项目；9 月，省农业农村厅、省司法厅印发《江苏省农村学法用法示范户培育工作实施方案》，提出以推进乡村治理体系和治理能力现代化为主线，以增进农民群众法治获得感、幸福感为目标，广泛开展农村学法用法教育，力争到 2025 年实现行政村学法用法示范户全覆盖，为全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化营造良好法治环境。

江苏法治乡村建设的主要成效

近年来，江苏省各地各有关部门多措并举，综合施策，扎实推进法治乡村建设，建设内容逐步充实，治理手段不断创新，工作体系进一步完善，农村社会保持和谐稳定，工作取得明显成效。

涉农法规制度体系不断完善。顺应法治乡村实践的时代要求，省人大及其常委会按照符合实际、有效管用的标准，秉持“不抵触、有特色、可操作”的原则，制定修订涉及农村集体资产管理、农村土地承包经营权保护、城乡供水农村水利建设等 50 多部地方性法规。省政府制定修订《江苏省城乡网格化服务管理办法》《江苏省蚕种管理办法》等规章。各设区市也加大涉农立法力度，《徐州市农业机械管理条例》《苏州市食用农产品安全监督管理条例》等相继出台，进一步健全了具有地方特色的涉农法规体系。

乡村治理改革试点取得成效。2019 年，全省 7 个县（市、区）获批承担全国乡村治理体系建设试点示范任务，初步形成党建引领、自治法治德治智治融合、村级集体经济充分发展的“1+4+1”乡村治理模式，探索出一批可推广、可借鉴的做法经验，主要包括：突出农民主体地位，推进治理重心下沉；坚持从实际出发，乡村治理模式选择与经济社会发展水平相适应；力求务实惠民，从“小切口”入手，统筹社会治理与产业发展、人居环境、美丽乡村建设；注重手段创新，推行“大数据+网格化+铁脚板”治理模式，加快建设“数字乡村”，汇聚社会多方资源，形成共建共治共享格局，有力推动了乡村治理现代化制度创新发展。目前，全省 6 个镇、61 个村入选全国乡村治理示范村镇名单，占比 6%左右，居全国前列。太仓市积极推进非讼纠纷解决机制建设，2020 年人民调解委员会排查纠纷 8850 件，高出法院一审民事受理案件数 19.75%。新沂市马陵山镇高原村从派出所干警中选聘法治书记，该村成为远近闻名的无上访、无刑事案件、无民事诉讼、无警情“四无村”。

乡村公共法律服务体系逐步健全。江苏省 12348 法律服务热线实行全天候响应，实现省市县镇村五级服务全覆盖，特别是在村（居）法律顾问方面，将聘请法律顾问列入政府购买公共服务财政支出项目，明确了主体责任、职责内容、服务方式和考核标准。2020 年基本做到一村（居）一法律顾问。各地结合实际探索法律顾问制度运行模式，新沂市、滨海县和兴化市规定 1 名律师可受聘担任 3 个行政村的法律顾问，1 名基层法律服务工作者可受聘担任 1 个行政村的法律顾问，建立法律服务微信群，由法律顾问推送法律资讯、解答群众咨询、发布典型案例，线上线下联动，为纾解群众在法律方面的急难愁盼问题发挥了积极作用。

民主法治示范村（社区）创建提档升级。通过政策引领、实践突破、由点带面，至 2021 年 10 月，全省近一半的行政村（居）获评“省级民主法治示范村（社区）”，171 个村（社区）被命名为“全国民主法治示范村（社区）”。调研中发现，绝大多数村委会、居委会建立了“两单一图”监督机制，即：小微权力清单、监督责任清单、流程事项图。新沂市高原村、兴化市唐庄村等村设立了德法讲堂、新乡贤工作站、纠纷调解室、道德红黑榜、孝善基金等学法用法阵地。在乡村治理方面，溧阳市埭头村探索出包括“参事制”“票决制”和“双评制”的基层民主制度，密切了党群干群关系，强化了村级民主监督考核，乡村治理效能明显提升。

农村“法律明白人”队伍得到培育壮大。近两年来，江苏省累计培育农村“法律明白人”9.9 万名。这些“法律明白人”活跃在乡村田间地头，担任法律法规“讲解员”、矛盾纠纷“调解员”、社情民意“传递员”、法治活动“组织员”、法治创建“监督员”和法律援助“引导员”，成为推动法治乡村建设的重要力量。南京市栖霞区从村（居）“两委”干部、村民代表、法律服务工作者、人民调解员、网格员、“五老”人员等人群中遴选懂法律、有文化、爱公益、有威信的人作为骨干培养，2021 年上半年培育 1107 名“法律明白人”，为基层治理注入法治效能。常州市武进区“法律明白人”2020 年参与普法宣传 200 余场，有效化解矛盾 1200 余件。

乡村法治文化活动多姿多彩。以“法治惠民润三农”为引领，结合重大任务、重要节点、热点事件和传统节日组织开展有特色、有影响的活动，组织开展“送法进乡村”“乡村振兴法治先行”“普法助民村居行”“法治服务农民丰收节”等系列活动。各地根据乡土文化特色，创作了内容丰富、形式多样的接地气、贴百姓的法治文化活动。淮安市结合淮海戏、金湖秧歌、淮剧、

淮海琴书等地方非物质文化遗产创作剧本。南通市镇（街）、村（居）法治文化阵地建成率 90%以上。省农业农村厅围绕长江禁捕、耕地保护、种业发展、农村土地承包、农产品质量安全等重点工作，开展“乡村振兴与普法守法”“法治助力脱贫攻坚”“长江禁捕退捕”等法治宣传，连续五年举办“情暖三农·送法下乡”活动，受到农民群众好评。

法治乡村建设存在的问题和原因分析

调研发现，当前法治乡村建设还存在着一些突出问题和薄弱环节。

一是一些地方对乡村法治建设重视不够。一些镇村没有将法治乡村建设摆上应有位置。相对于那些事关百姓衣食住行等民生工程以及经济发展、乡村建设、社会治理等工作来说，一些地方的法治乡村建设常常陷入“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的窘境。

二是部分群众法治观念仍然比较淡薄。如新冠肺炎疫情发生时，少数村民罔顾“不聚集、少出门”的防疫要求，囿于“讲人情、要面子”的想法，仍然走亲访友，拜年请客，组织宴请、打牌等聚集性活动，甚至刻意隐瞒旅居史等，还有人明知亲戚邻居从高风险地区回来，却不做任何防护措施，反映了少数农民的群众法治意识和社会责任感缺失。

三是农村法律公共服务体系相对薄弱。法律服务基础建设陈旧比较落后，宣传长廊、宣传广场、公示栏橱窗等设施老化，字迹剥落，信息陈旧。有些地方虽然建立了“一村一法律顾问”的队伍，但队伍不稳，活动较少，法律服务不及时，一些地方还停留在“纸面名单”层面。

产生上述问题的主要原因有：

一是对法治工作的认识存在偏差。少数基层干部认为法治工作不是刚性任务，没有摆上应有位置，个别地方甚至常年没有活动。部分人认为只要把农村经济发展上去、把农民收入提高上去就行了，法治建设工作得过且过，只要不出问题就行；还有人认为农民普遍文化水平低，接受法律知识比较困难，即使花大力气进行宣传，效果也不明显。

二是守旧观念影响。我国是熟人社会，讲人情、讲关系的传统思想普遍存在，有的人往往认为法律比不上权力、关系好用。

三是基层干部能力跟不上法治要求。当前，农民群众对法治的需求已经更多地从“有没有”转变为“好不好”，这对法治供给能力提出了更高要求。现实中不少农村干部法治知识储备不足，对法治知识的理解深度不足，运用法治解决问题存在畏难情绪。

四是报酬过低难以留住法律人才。目前驻村法律服务人员每人每年收入在 6000—10000 元，这对专业法律人才缺乏吸引力。乡镇司法所同工不同酬，编制外与编制内人员待遇相差近 3 倍，导致一些司法所成为“铁打的营盘流水的兵”。新沂市某镇司法所三年更换了 14 名工作人员，影响了工作有序开展。

推进法治乡村建设的对策建议

法治兴则乡村兴。法治建设在乡村振兴中起着“导航”和“护航”作用。江苏省要实现全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化走在前列，法治乡村建设应当得到全面加强。

加强涉农立法，强化制度供给。切实推动法律落细落实，注重吸收实践中的成功经验做法，突出地方立法的针对性和可操作性，重点在维护农民权益、规范市场运行、农业支持保护、农村生态环境治理、化解农村社会矛盾等方面加强地方立法和制度建

设。严格执行立法调研论证、风险评估和立法前评估与立法后评估等程序规定，切实提高立法质量。加快《江苏省乡村振兴促进条例》立法进程。

加强执法司法，护航“三农”发展。依法打击侵犯农民利益、破坏农村稳定、侵占集体资产、侵犯土地承包权等违法犯罪行为。依法审理农村土地“三权分置”纠纷案件，保障农村土地经营权有序流转。实行最严格的耕地保护制度，开展农村乱占耕地建房专项整治行动，加大长江禁捕以及农业生态保护力度，依法惩治伪劣农资违法犯罪。落实“放管服”措施，开展便民惠农服务，推进农村电子政务建设，实现农村党务、政务、村务在法治轨道上运行。

加强普法宣传，营造法治环境。深入宣传贯彻习近平法治思想，开展“宪法进农村”主题活动。落实“谁执法谁普法”责任制，加大以案普法、以案释法和案例指导力度，深入宣传与群众生产生活密切相关的法律法规。利用乡村现有文化设施，推进法治广场、长廊、农村文化礼堂、农家书屋等宣传阵地建设，为群众搭建有效学法平台。在“12·4”国家宪法日、宪法宣传周、中国农民丰收节等时间节点和农贸会、庙会、各类集市等，组织开展法治宣传教育活动。推动法治文化与民俗文化、乡土文化融合发展，组织创作具有乡土文化特色、群众喜闻乐见的法治文化作品，广泛开展群众性法治文化活动。加强对村干部法治培训，提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力。实施农村“法律明白人”培养工程和农村学法用法示范户培育工程，发展壮大农村“法治带头人”。

完善法律援助，扶危助弱济困。健全乡村公共法律服务体系，坚持普惠均等，将乡村法律服务列入民生保障工程，为群众提供“零距离”便民服务。进一步加强乡村法律顾问工作，推动“一村（社区）一法律顾问”制度落地落实。充分发挥基层法律服务工作者在提供公共法律服务、促进乡村治理中的作用。加强涉农法律援助工作，做好农村困难弱势群体的维权工作。加强乡镇司法能力建设，提高工作人员待遇。鼓励公证、司法鉴定、仲裁等法律服务主动向农村延伸。完善农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系，健全残疾人帮扶制度。

化解纠纷矛盾，建设和谐乡村。完善预防性法律制度，从源头上减少诉讼增量，努力将矛盾化解在基层，做到“小事不出村、大事不出乡”。整合矛盾纠纷化解资源力量，促进调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接。深化平安乡村建设，建立健全农村社会治安防控体系、公共安全体系，提升乡村治理智能化、精细化水平。抓好乡村治安，净化社会环境。加强对农村特殊人群的教育监督和服务管理。健全完善村级心理咨询室。

推进乡村治理，夯实法治基础。坚持用法治思维引领乡村治理，让依法办事成为习惯和自觉。畅通群众参与基层社会治理的制度化渠道。注重发挥家庭家教家风在乡村治理中的作用。开展形式多样的村级议事协商，探索村民小组协商和管理的有效方式，组织村民开展民主协商。科学编制并动态调整村级小微权力清单，公开清单内容、运行程序、运行结果。强化用权监督，构建群众监督、村务监督委员会监督、上级党组织和有关部门监督与会计核算监督、审计监督等全程实时、多方联网的监督体系。