

乡村振兴背景下法治乡村建设的路径构建

——基于湖南省乡村的调查与思考

刘满华¹

（中共张家界市委党校，湖南 张家界 427000）

【摘要】：建设法治乡村是乡村振兴战略的一项重点任务，也是推进全面依法治国、建设法治中国的关键所在。自 2018 年建设法治乡村首现中央一号文件后，在各项政策的扶持和各级党委政府的推动下，法治乡村建设全面铺开，并取得了丰硕成果，但诸如乡村治理法律制度不健全、涉农法律实施效能不高、乡村法律服务人才缺乏、建设资金短缺等问题也日益凸显。为此，要进一步加强乡村治理法律制度保障、强化法治文化效用、健全乡村法律服务体系、加大乡村法治建设资金保障，力求法治乡村建设出实效、见真果。

【关键词】：乡村振兴 法治乡村 基层治理 湖南省

【中图分类号】D638 **【文献标识码】**A

建设法治乡村，是党的十九大以来提出的一个全新命题。自 2018 年“建设法治乡村”首现中央一号文件后，党中央对此高度重视，先后出台了《关于加强和改进乡村治理的指导意见》和《关于加强法治乡村建设的意见》两份重要文件，对法治乡村建设的目标、要求、重点任务和基本途径等进行了强调和部署^[1]，并明确要求各地区各部门依据实际严格贯彻落实。

建设法治乡村，是乡村社会转型的必然要求，是推进基层治理法治化的有效途径，是乡村振兴战略的内在任务要求，肩负着实现国家治理体系和治理能力现代化的重任和使命。

1 当前法治乡村建设的主要成就

法治乡村作为新时代党中央提出的全新命题和重大课题，备受各级党委和政府的高度重视，在各项政策的扶持和各级党委政府的推动下，法治乡村建设全面铺开，并取得了丰硕成果。

1.1 法治乡村建设稳步推进

为深入贯彻落实党中央、国务院关于法治乡村建设的决策部署，各级党委政府积极作为，坚持以“全国民主法治示范村”创建为抓手，坚持创新引领、问题导向的工作方法，扎实推进法治乡村建设，不断开创法治乡村建设工作新局面。

湖南省作为中国的“鱼米之乡”，省委省政府历来都高度重视乡村治理建设。为扎实推进湖南省法治乡村建设，省委省政府

¹作者简介：刘满华(1977—)，男，湖南张家界人，副教授，硕士研究生，研究方向：马克思主义基本经济理论。

基金项目：湖南省社会科学联合会基金课题：乡村振兴背景下湖南省法治乡村建设问题研究——以张家界市为例，项目编号 XSP21YBC120 阶段性成果

高度重视，积极部署，2019 年 11 月，全省法治乡村暨民主法治示范村建设现场会在韶山召开，2020 年 5 月，《关于加强法治乡村建设的实施意见》出台并要求各地区严格落实^[2]。此后，湖南省法治乡村建设在全省铺开，并取得了丰硕成果。截止到目前，全省 14 市州已全部制定《关于加强法治乡村建设的实施意见》或相关文件，张家界市已建成 12 个“全国民主法治示范村”和 47 个“全省民主法治示范村”。

1.2 乡村基层公共法律服务体系持续完善

自法治乡村建设全面实施以来，各级党委政府坚持以完善乡村基层公共法律服务体系为抓手，加快推进基层法律公共服务体系建设，不断推动乡村基层公共法律服务体系迈上新台阶。截止到 2021 年 11 月份，湖南率先在全国建成了省级公共法律服务实体中心，统一标准建成 140 个公共法律服务中心、1939 个工作站、2.9 万余个工作点，成为全国第一批实现五级实体平台全覆盖的省份之一^[3]。同时，公共法律服务成效显著。2020 年，湖南省张家界市共受理法律援助案件 2101 件，已结案件总数 1213 件，挽回损失或取得利益 2760.24 万元，接待法律援助来访咨询 11002 人次，12348 热线共接街坊 527 起咨询。全市各级法律援助机构开展集中宣传 21 次，当场受理法律援助咨询 372 人次。

1.3 乡村法治环境不断优化

近年来，湖南省充分利用“送法下乡”“法治宣传月”等活动载体和新信息技术平台，不断创新普法方式方法，着力增强普法力度和实效，农民法治意识不断增强。张家界市充分利用“村村响”法治广播，让法律知识传遍田间地头，让村民处处能学法、时时能学法。通过举办“法治骨干”培训班，大力培育乡村“法治带头人”，法治乡村建设的基层力量不断夯实。2020 年，张家界市共有 1680 人参加培训，并全部合格。同时，全省各地通过深挖地方特色文化、优秀传统文化、红色革命文化等特色内涵，高位推进乡村文化阵地建设，全力打造出了各具地方特色、形式各异的文化阵地，为法治乡村建设营造了良好的法治环境、浓厚的法治氛围。截止目前，湖南省各市(州)、县(市、区)都已建成了具有地方特色的法治文化阵地，其中张家界市已完成 238 个优质法治文化阵地建设。

1.4 乡村治理的新格局初步形成

自党的十九大首次明确提出建立“法治、德治、自治”的乡村治理体系以来，各级党委政府高度重视，依据“三治融合”的基本要求，借鉴“新时代枫桥经验”，相继出台一系列政策，推出了一系列措施，着力推进“三治融合”。经过一年多实践，法治观念逐步深入人心，德治聚力作用愈发增强，自治活力进一步迸发，乡村治理合力逐步凝聚，“三治”有效协同的乡村治理新格局初步形成。

2 当前法治乡村建设面临的主要困境

近年来，经过多方共同努力，我国法治乡村建设虽然取得巨大成就，但仍面临着诸多困境和挑战。

2.1 涉农法律体系不够健全

当前，我国已基本建成了涉农法律体系，但法律体系的建成，并不意味着法律体系的健全。从现有涉农法律体系实施情况来看，还存在诸多不足：一是涉农法律体系不协调、不一致；二是一些涉农法律法规与乡村生产生活实际脱节，时代性、针对性和可操作性不强，使法律的价值和作用难以充分发挥；三是随着乡村经济社会的发展，一些新情况、新问题不断出现，部分领域出现无法可依的窘境；四是现有法律体系与村规民约之间仍存在较多缝隙，两者之间的冲突时常发生。

2.2 财力人力缺乏，法治乡村建设力不从心

目前，在法治乡村建设中，财力人力缺乏是各部门在法治乡村建设中面临的主要难题。据调查，张家界市各乡镇虽然都建立了综合执法大队，但行政执法赋权尚未完全到位，财权事权不匹配，人少事多、责重财少现象突出。目前，除慈利县的乡镇综合执法大队能够保证每支队伍有 2 名以上执法资格的人员外，其他各区县乡镇综合执法大队具备执法资格的人员严重不足，使得很多基层组织在推进法治乡村建设中显得力不从心。

2.3 法治环境不佳，法治实际效用难于发挥

由于受传统乡村社会“情意本位”思想和各种因素的影响，当前我国农民的法律意识还很淡薄，法律在他们心目中只是“万不得已”后的“救命稻草”，被置于边缘化的境地。尽管近年来，在党中央的部署下，全国各地通过送法下乡、普法教育、法治文化阵地建设等项目推进，着实改善了乡村法治建设环境，村民的法治意识有了一定程度的提高，但村民的用法意识却没有明显提升，面对各种矛盾、冲突、纠纷，村民依然倾向于依靠传统的非诉讼方式来寻求解决，法律仍未成为乡村治理的主流话语，法治思维和法治方式还未真正深入到乡村社会场域之中，法治的实际效用难于发挥。

3 新时代推进法治乡村建设的路径选择

3.1 建强基层组织，加强党的领导

党的百年历史证明：只有坚持党的领导，各项事业才会必然取得成功。因此，建设法治乡村，坚持党的领导是关键。当前，由于基层治理体制机制以及各方面因素的影响，党的基层组织还存在诸多问题，比如党组织软弱涣散问题依然存在、治理能力不强、法治思维和法治方式缺失等等^[4]，这些问题的存在，严重影响了法治乡村建设的推进。这就需要不断地建强基层组织，充分发挥基层组织的堡垒作用。

建强基层组织，一要抓好源头，把好基层组织领导者的选拔关。要坚持德才兼备、用人唯贤的原则，把有没有运用法治思维和法治方式的能力作为选拔基层领导的重要依据^[5]，将能为法治乡村建设有所建树的人选拔到领导岗位上来。二要加强对现任基层领导干部法治能力的专项培训，提高他们运用法治思维和法治方式的能力。三要继续完善驻村第一书记制度，加强对驻村第一书记的管理，落实驻村第一书记职责任务，并形成长效机制。四要做好基层组织领导干部后备人才储备工作，通过大力发展村集体经济、加大政策支持等措施，全力吸引能人、贤人和离退休干部回乡、回村，增强基层组织领导干部后备人才力量。

3.2 完善涉农法律法规体系，筑牢法治乡村的治理制度

建设法治乡村，健全的涉农法律法规体系是基础。目前，我国的涉农法律法规体系虽已基本形成，农村一系列改革也基本上都能做到有法可依，但远未达到法律法规体系完善的标准，离法治乡村的要求还有很大差距，这就需要进一步健全涉农法律法规体系。

3.2.1 健全涉农法律体系要对现有法律体系进行完善

坚持“立改废”并举，对现有法律体系中不协调、不一致的条文规定要及时修改，使现有的法律体系更加协调统一，对严重阻碍法治乡村建设、不符合时代要求的条文进行清理废除，为法治乡村建设扫除制度障碍，对新时代农村中出现的新情况、新问题要及时关注，尤其对农民反映最强烈、关注度最高的领域要重点关注，选准选好立法项目，及时创制新法，填补法律制度上的空白。

3.2.2 完善政府立法工作制度，提高立法质量

加强党对涉农立法工作的引导，坚持新时代立法工作新格局，进一步把严地方性法规和政府规章的起草和制定关，拓宽立法渠道，扩大公民有序参与立法的途径，积极推进民主立法，增强立法工作的透明度，提高立法质量。

3.2.3 不断弥合法律法规与村规民约之间的缝隙，促进两者良性共融

长期以来，村规民约在调解村民纠纷、维护乡村稳定方面起着重要的作用，对村民有着根深蒂固的影响。但由于村规民约在制定和实施程序中存在严重失当、失范问题，导致其与法律法规冲突的现象也时常发生，极大地影响了法治乡村建设的推进。因此，要全力推进法律知识宣传教育，树立法律信仰，克服和消除村民认为村规民约至高无上的错误认识^[6]；要完善村规民约的制定与修改程序，让村规民约在国家法律法规规定的范围内进行制定、修改；要利用审查备案机制，加强对村规民约的制定、实施以及内容的审查监督，及时纠正和修改村规民约中不符合法律法规的相关条款，使其与国家法律规定相一致。

3.3 优化法治人文环境，提升法治乡村建设内生力

法治乡村建设离不开良好的法治环境，只有当法律被群众普遍信仰，成为调解村民矛盾纠纷的主要依据，法治乡村才有根基，才能行稳致远。

3.3.1 创新法制教育方式方法，着力提高村民法治意识

一是推动普法教育模式从灌输型转向体验型转变，创新普法教育方式方法，将法律融入到村民喜闻乐见的事件和方式之中，激发村民参与热情，增强村民对法律的直观感受，加深村民对法律的理解，重塑村民对法律的认知。二是大力实施精准普法，要针对乡村社会不同阶层、不同群体对法律的需求，以不同形式不同内容进行法律法规培训教育，增强普法的精准性，提高普法的实效性。

3.3.2 着力推进法治文化建设，厚植乡村法治文化底蕴

一是要继续推进法治文化阵地建设，着力打造一批融地方特色文化、优秀传统文化、红色革命文化等为一体的法治文化景观群。二是要依托节日和民间文化资源，全力开展法治文化活动，激发群众参与法治乡村建设的热情。三是要大力繁荣法治文化产品创作，着力打造高品质、极具地方特色的文化产品。

3.3.3 大力倡导、践行社会主义核心价值观

充分发挥道德的教化作用，涵养村民高尚的思想道德情操，营造明德惟馨的良好村风，为法治乡村建设创造良好的人文环境。

3.3.4 加强对乡村执法的监督

严格规范文明执法，严厉惩处执法不严、有法不依、执法犯法的行为，坚决维护村民合法权益，让村民切实感受到法律的公平与正义，增强村民对法律的信仰，形成乡村法治的新理念。

3.3.5 大力发展村集体经济，夯实法治乡村建设的经济基础

马克思主义认为，经济基础决定上层建筑。法治乡村建设是融立法、执法、守法等为一体的复杂系统工程，其建设过程中需要大量的财力和人力作支撑，失去这些基础保障，法治乡村建设只能成为空谈。因此，各乡村要全力争取政策支持和各级财政扶

持，优化营商环境，大力发展村级集体经济，壮大村集体经济实力，为法治乡村建设提供有力的资金保障。

3.4 完善开放多元的乡村纠纷调解机制

随着经济社会的发展，尤其是市场经济和改革开放的深入推进，我国乡村社会进入转型期，原有的生活生产方式、社会阶层结构和价值观念都发生了不同程度的变化，使得乡村社会纠纷变得错综复杂，这就需要在借鉴传统乡村纠纷调解的经验和智慧的基础上，不断完善开放多元的乡村纠纷调解机制，以适应乡村社会变化的需要。

3.4.1 着力构建“大调解”新格局

以新时代“枫桥经验”为蓝本，坚持创新引领、需求导向、专群结合、预防为先，建立民间调解协议司法审核制度，赋予人民调解协议法律效力，促进人民调解与司法调解、行政调解高效联动对接，着力构建以人民调解为主体的“大调解”新格局。

3.4.2 健全乡村纠纷调解体制机制

搭建各种纠纷解决机制协调平台，加强非讼纠纷解决机制与诉讼纠纷解决机制的有效衔接，充分发挥各类纠纷调解机制的作用^[7]。按需创新建立纠纷调解机构，确保各类纠纷能及时有效得到解决。

3.4.3 提高人民调解员的专业素养，提升服务能力

一是可采取专项培养方式，培养更多高素质的各类法律人才进入人民调解员队伍。二是利用各种方式、途径，加大对现有人民调解员的专业知识、专业技能的培训，提升他们的法治素养以及调解纠纷的能力。

3.4.4 健全公共法律服务体系，打通纠纷调解的“最后一公里”

一是要利用现代化信息技术，进一步优化公共法律服务平台，补齐乡村公共法律服务短板，大力推进乡村公共法律服务工作站标准化建设，着力提升服务水平。二是要进一步整合优化服务资源，推进城乡公共法律服务体系均衡发展，实现城乡公共法律服务资源同建共享。三是要进一步加大法律援助和法律救济力度。

参考文献:

[1]彭澎.法治乡村建设的战略任务与发展进路研究[J].湖南行政学院学报.2021(5):130-137.

[2]刘建强.全省法治乡村暨民主法治示范村建设现场推进会在韶山召开[EB/OL].<https://news.xtol.cn/2019/1121/5292033.shtml>, 2019-11-21.

[3]张斌,陈奕樊,陈昂昂.迎接党代会谱写新篇章·奋进在三湘[EB/OL].<http://www.hunantoday.cn/article/202111/202111080637428796.html>, 2021-11-08.

[4]代瑾,藏鹏,曹义杰.中国乡村社会治理传统及法治化转型[M].四川:四川大学出版社,2020:1117-118.

[5]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.2020(1):50-55.

[6]刘颖. 乡村社会民主法治建设理论与实践[M]. 沈阳: 东北大学出版社, 2011: 199-201.

[7]郭广辉. 乡村法治建设研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2019: 123-124.