

乡村振兴视域下武陵山区农村基层法治化调查及对策研究

孙樱其

吉首大学法学与公共管理学院

DOI:10.12238/ej.v4i3.677

[摘要] 农村基层法治化是我国依法治国方略在实践中的具体应用,对于维护国家发展稳定以及现代化建设均有极其重要的意义。在乡村振兴战略背景下,我国农村基层法治化现状不容乐观,存在着治理规范不完善、治理主体之间权责混乱、缺乏有效的监督机制、法治文化宣传不到位等问题。我国农村基层法治化应完善治理规范、明晰治理主体权责、完善监督机制、改善农村法治文化运行环境,助推乡村振兴。

[关键词] 乡村振兴;法治化;基层治理

中图分类号: F03 **文献标识码:** A

Investigation and Countermeasures on Law-based Rural Grassroots Governance in Wuling Mountain Area from the Perspective of Rural Revitalization

Yingqi Sun

Law and Public Management College, Jishou University

[Abstract] The law-based rural grassroots governance is the concrete application of China's rule by law, it is of great significance for the maintenance of national development and stability and modernization. Under the background of rural revitalization strategy, the current situation of the law-based rural governance in China is not optimistic. There are some problems, such as imperfect governance norms, confusion of rights and responsibilities between governance subjects, lack of effective supervision mechanism and inadequate publicity of the rule of law. The law-based rural governance in China should improve governance norms, clarify the rights and responsibilities of governance subjects, improve the supervision mechanism, improve the operating environment of rural rule of law, and boost rural revitalization.

[Key words] rural vitalization; rule of law; grassroots governance

引言

农村基层法治化是我国依法治国方略在实践中的具体应用,是国家治理、政府治理、社会治理的重要组成部分,对于维护国家发展稳定以及现代化建设均有极其重要的意义。武陵山片区是精准扶贫战略思想的首倡地,也是全国脱贫攻坚的总战场,被《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》列入14个集中连片特困区之一。该地处湖北、湖南、重庆、贵州四省(市)毗邻地区,跨省交界面大、少数民族聚集多、贫困人口分布广,具有“老、少、边、穷、山”连片特困区的典型特点。在打赢脱贫攻坚战的

历史进程中,不仅要重视经济脱贫、教育脱贫、生态脱贫、医疗脱贫等,新时代农村基层治理的“法治脱贫”也要齐头并进,用法治保障脱贫成果,实现地区腾飞。

1 武陵山区农村基层法治化的现状分析

1.1 多元化治理主体分析

伴随着乡村振兴战略实施,我国农村地区在政治、经济、文化、基础设施等方面取得了迅猛发展。农村地区合作社经济蓬勃发展、流动人口增多、社会秩序混乱等,一元治理主体已难以满足农村地区新的发展需求,多个乡村主体

共同参与农村基层治理的模式应运而生。多元共治化模式下,乡村治理主体呈现出类型与利益诉求双重多元化的特征^[1]。

我国农村治理主体类型多元。延续我国行政主导管理的历史经验,乡镇政府占据主导地位,细化执行我国农村治理工作,是国家政权在基层的体现。乡镇党委是权力枢纽,领导农村治理工作。村委会一方面协助基层政府工作,将上级政策落实到位;一方面也是基层群众性自治组织,维护群众利益。基层司法机构是农村治理工作的协助者。在乡村振兴战略引导下,乡贤、民间组织作为重要一

员,在乡村治理中发挥着重要作用。多个乡村主体参与到农村治理工作带来便利的同时,也导致了各个主体为了最大程度保障自己利益,争夺管理权的局面。具体表现在乡镇政府侵犯村委会的自治权;乡镇政府、村党委管理权限不明;村党委、村委会管理村级事务的界限不清;村民对政府不信任,矛盾深等。

1.2 多元化治理方式分析

农村治理坚持法治、自治、德治相结合是实现“治理有效”目标的必然要求,也是构建法治乡村的题中应有之义。村民自治是农村治理的核心,通过村民自治让人民真正当家作主,进一步实现还政于民,充分调动乡村社会的积极性和创新性,推动农村地区实现良性运作,构建美丽乡村^[2]。再者,农村地区长期受家族观念以及舆论力量的约束,法律下乡以及政权下乡并未完全冲击这种观念,农村社会在治理环境上呈现出来一定的独特性。在这种独特环境下,德治的教育引导作用凸显出来。通过模范人物的表彰以及乡风文明的宣传,促使个人自觉自省,培养农村社会高于法律的内心道德。最后,自治和德治都应该在法律的框架内进行,任何组织和个人不得有超越法律的特权。在农村治理中,自治、法治、德治相互融合,形成了三股并行不悖的治理力量,服务于农村基层治理。

2 武陵山区农村基层治理法治化存在问题研究

2.1 农村基层治理规范不完善

现有的农村基层治理法律规范存在不足。从内容上讲,有关农村基层治理的法律规范过于笼统,原则性强,在实践中操作困难,且存在滞后性,没有地方特色或者地方特色不突出,难以应对农村城镇化、老龄化、产业化过程中出现的新问题。从数量上讲,有关农村基层治理的立法严重不足,法律规范数量少,质量不高,一些领域出现无法可依局面或者多法规定不一的局面。同时,有关农村治理的乡规民约存在不足。从制定主体来看,

农村缺乏合适的制定主体,大多村民年纪大,法律知识匮乏,文化水平低,同时年轻村民外流,不关心农村发展,大多乡规民约没有全方位体现民意,在实践中很难实施。从制定内容来看,其中保留着农村旧俗,未得到更新,与现有法律相抵触。

2.2 农村基层治理主体之间权责混乱

为了满足农村社会发展需要,多元治理主体格局已经形成。但在实践中治理主体之间关系混乱,职责不清。首先,乡镇政府过于强权,没有认识到与村两委之间指导与被指导的关系,在实践中对村两委发布命令、干预村两委人员任免、将村级财务收归政府管理等,严重影响自治。其次,村两委之间权责界限不清,二者应当是领导与被领导的关系,但在实践中出现了村党委一权独大或者村委会独当一面的不良局面,影响自治开展。再有,其他主体未充分参与治理。农民长期受“政府单中心”治理模式的影响,参与治理积极性不高。青年人才外流,人口老龄化,精英群体缺乏,限制了农民的参与作用。

2.3 农村基层治理缺乏有效的监督机制

一切有权力的人,都容易滥用权力。在当下农村基层治理中,监督机制尚待完善,治理成效受到影响。当下监督机制是上对下的单方面监督,即乡镇政府监督村委会治理行为、审批财务使用情况、查摆违法违规行为、决定基层干部工资收入等情况。作为下级的村委会则无权监督乡镇政府,这种现状在一定程度上导致村委会沦为乡镇政府的附属。同时,在涉及村民监督方面,村委会公开的内容不够全面,透明度不够,公布内容过于晦涩难懂,多数数据堆积,监督渠道较少,信息来源单一,村民难以进行实质监督。

2.4 农村基层法治文化宣传不到位

在我国农村基层治理推进法治化的

过程中,法治文化宣传是“送法下乡”的重要步骤,是引导人民学法、懂法、守法、用法的风向标。但在实践中,农村法治文化宣传形式老套,宣传简单通过展板陈设、发放宣传单的形式应付了事,难以调动村民学法的积极性。其次,宣传内容难以实际应用。我国法律体系健全、法律纷繁复杂,在实践中,宣传部门在进行法治宣传时并未考虑农民的实际需求进行推送,宣传一些与农民生活联系微弱无关的法律全盘推送,影响农民学法意愿。再有,宣传并未实现常态化,经常在特定节日时加大宣传力度,其他时间则忽视宣传。

3 乡村振兴视域下武陵山区推进农村基层治理法治化的对策研究

3.1 完善农村基层相关治理规范

良法是善治之前提,构建系统、科学的治理规范体系,保证有良法可依是切实推进农村基层治理法治化的关键一环。为了保障乡村治理实现效益最大化,一方面,立法机关应当着力完善相关法律规范,制定专门针对农村基层治理的法律。首先,在法律中要明晰多元治理主体的法律地位,理顺各个主体之间的关系,促使多元化主体更好得为人民服务。再者,进一步规范、细化治理过程,针对治理决策制定、执行、监督、反馈、考核、评价等全过程作出具体规定,科学引导农村治理。最后,根据农村的发展现状与特性,修订现有法律规范中与实践不相吻合、有歧义的部分,保证法律的实用性。另一方面,我们要完善乡规民约,发挥其本土价值。首先,规范乡规民约的制定和修改过程,乡规民约的制定和修改应当结合本村的实践情况和民俗习惯,充分考虑民意,从村民中来到村民中去。其次,为了保证乡规民约的科学性,村两委在组织时可以引进法律专家,在听取民意的基础上寻求合理的解决办法。最后,加强法律对乡规民约的引导作用,消除乡规民约中与道德、法律不相符的落后部分。

3.2明晰基层治理主体权责

农村基层治理法治化一大要义就是多元治理主体通过功能互补实现合作共治,实现治理成效最大化。理顺治理主体之间的关系,明晰治理主体权责是实现治理法治化的重要前提。首先,乡镇政府应当转变职能定位,进一步优化工作方式。实践中,乡镇政府“行政管理”观念根深蒂固,侵犯自治权的行为时有发生。立法机关应当打造乡镇政府权力清单,确保其对职责范围内的事情保质保量完成,对自治事项不插手干预。同时要转变工作方式,将服务理念牢记于心,引导、监管、服务村民自治。其次,基层党组织是农村治理的领导核心,在工作中应当立足农村实践状况,落实党中央的决策部署,加大宣传力度,调动村民自治的积极性。为村民全心全意提供针对性服务,畅通意见反映渠道,广泛听取民意。再有,村委会实行自治不是高度自治,应当在基层政府、党组织的指导下进行,积极配合乡镇政府落实工作任务。

同时应当创新工作方式,邀请村民献言献计,组织村民自治,落实民主,严禁形式主义。最后,明确乡贤、民间组织参与治理的地位与职能,创造性建立乡贤调解机构、培育乡贤文化等引导其参与治理^[3]。

3.3完善农村基层治理法治化的监督机制

近年来,农村地区基层干部横行乡里,侵害村民利益的案例屡见不鲜,建立有效的监督机制刻不容缓。首先,我们要推动各个治理主体自省自查,同时发挥多元治理主体力量进行互相监督,建立自我监督和外部监督、上下级双向监督有机统一的监督体系。其次,阳光是最好的防腐剂,自治机关对涉及村民自治的事项均应当进行公开,拓宽公开内容、加大公开力度,对于一些晦涩难懂的数据应当向村民进行解释说明,杜绝形式公开。同时创新监督形式,改变以前单一的张贴形式,将公开事项发送至互联网、抖音、微信群聊等平台,自觉接受多元治理主体的监督。

3.4改善农村法治文化运行环境

真正的法律应当刻在人的内心。加大法治宣传力度,改善农村法治环境是推进农村治理法治化的根本措施^[4]。首先,要积极开展特色法治宣传活动,通过身边的实践案例释案说法、拍摄通俗易懂的趣味普法视频、组织法律知识竞赛、组织专家进行社区讲解、发送手机短信、微信、微博等方式向村民推送法治宣传信息。其次,加大法治宣传内容的针对性,选择与村民生活密切相关的法律条款进行推送,例如《民法典》、《刑法》等,并附上通俗易懂的解释语言帮助理解。最后,将法律宣传常态化,把宣传工作落实到日常工作中。

4 结语

在乡村振兴战略的要求下,农村治理法治化是全新的治理方式,遵循法治价值、践行法治理念、追求法治目标,致力于推动乡村事务发展的制度化、程序化、规范化,是实现国家治理现代化的必然要求。乡村治理法治化是一个复杂、渐进的过程、是一个全面统筹的系统工程,不可能一蹴而就。本文以武陵山区为例,提出一些浅薄建议,希望为我国农村发展有所贡献。

[基金]

2020年吉首大学人文社科研究项目,吉首大学校级课题资助;项目名称:乡村振兴视域下武陵山区农村基层治理法治化调查及对策研究;项目编号:20SKY51)。

[参考文献]

- [1]苏力.法治及其本土资源[M].北京:北京大学出版社,2015.
- [2]王人博.中国特色社会主义法治理论研究[M].北京:中国政法大学出版社,2016.
- [3]陈寒非.乡规民约在乡村治理中的积极作用实证研究[J].清华法学,2018,12(01):62-88.
- [4]陈湘清.乡村振兴战略背景下的农村治理法治化问题研究[J].湖南行政学院学报,2019,116(02):83-87.