

“三治融合”乡村治理体系的“法治”进路

徐 婧

(厦门大学 法学院,福建 厦门 361005)



摘 要 在乡村振兴战略的推进过程中,我国逐渐形成了“自治”“法治”“德治”相结合的“三治融合”乡村治理体系。其中,“法治”作为“三治融合”的中坚力量,在我国乡村治理体系的“自治”与“德治”之间起到了承上启下的作用。由于乡村法治体系在立法、执法、守法等方面均存在客观局限性,使得在推进乡村治理体系建设的过程中存在“法治”薄弱化、虚置化、边缘化的困境。要解决上述问题,必须完善中国特色社会主义乡村法律体系,提高乡村治理主体法治能力,加强乡村法治文化建设,充分发挥“法治”的衔接作用,实现“三治融合”的协调统一。

关键词 乡村振兴;三治融合;乡村治理体系;乡村法治;法治建设

中图分类号:D 92 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2022)01-0053-11

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.01.006

在建设中国特色社会主义的征程中,我国坚定不移地探索具有中国特色的社会主义乡村治理模式,乡村建设的规模不断壮大、结构持续优化^[1]。“三治融合”乡村治理体系的科学内涵发轫于 2013 年浙江省先试先行的“法治、德治、自治”基层治理模式,党的十九大的报告中正式对“三治”的顺位排序进行了权威界定,厘清了三者的领域规划、位次逻辑、分工方向:在中国特色社会主义农村治理体系应当遵循“自治、法治、德治”^[2]。“三治融合”乡村治理体系对推进乡村振兴战略具有重要意义,能够满足十九大报告中所提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五个方面的内在要求,激活经济要素、土地要素、人才要素,实现《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》中所明确的“推动乡村产业、人才、文化、生态和组织振兴”的发展目标,与我国发展中国特色社会主义事业所提出的“两个布局”^①的总体要求同符合契^[3]。

一、“三治融合”的中坚力量——“法治”

在“三治融合”的乡村治理体系之中,“三治”之间相互作用、相互协调:“自治”充分发挥了自治主体的灵活性,是乡村治理体系的基础;“法治”提供了强有力的法律约束力,为乡村治理体系的稳定性提供了可靠保障;“德治”确保乡村治理体系良性运转和稳定发展,引领乡村治理走向和谐。将“法治”要求置于“自治”与“德治”之间,这种承上启下的制度安排,是对“法治”作为“三治融合”的中坚力量的肯定。欲实现乡村治理体系的“善治”,必须以“良法”为前提。

1.“三治融合”中的“法治”定位

从国家政策的走向上看,随着习近平法治思想的正式提出,依法治国方略有了更加丰富、科学的内涵,“法治”路径已然成为我国长治久安的根本保障。伴随着建设中国特色社会主义、实现“两个一

收稿日期:2021-10-12

基金项目:福建省委新型智库 2021 年重点课题“持续优化福建省营商环境的市场化、法治化、国际化研究”(21MZKC18);福建省社会科学基金 2021 年省人大常委会委托项目“习近平法治思想在福建的孕育研究”(FJ2021TWRD001)。

① “五位一体”总体布局是指经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设五位一体,全面推进。“四个全面”战略布局是指全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。

百年”奋斗目标征程的持续推进,乡村建设进入了新时代和新阶段,“法治”的重要性同样体现在解决我国“三农”问题的过程中。根据中央出台的《关于加强法治乡村建设的意见》,特别强调了“法治”是乡村建设的重要环节,并全面分析了乡村法治化建设所蕴含的 9 个方面的内容^①。“法治”为乡村振兴提供了重要保障,覆盖了新时代中国特色社会主义乡村建设和发展的全过程。“建设法治乡村”的理念渗透所有与乡村振兴有关的政策文件的核心要义之中,乡村治理体系中“法治”建设任务的发展路径和根本遵循逐渐清晰。

从治理体系的逻辑上看,无论是“自治”还是“德治”,都应当在“法治”的框架下进行。自治主体需要依靠法律规范的引导,实现治理手段合法有序;德治主体需要以法律规范为基础,框定基本的道德准则,确保一切秩序均在法律界定的范围之内。对于自治主体和德治主体来说,通过加深对法律的理解并灵活运用,一方面能够加强乡村治理主体的法律意识和道德素养,提高乡村治理主体的法治意识和依法行事的能力;另一方面能够提升乡村治理主体的执政能力和治理水平,依靠法律条款的文本规范和法律制度的体系性架构,对乡村事务进行监督管理。“法治”在乡村治理体系中的重要性愈发凸显,通过“法治”实现乡村有序治理,是“三治”之中的有形规则,是农村发展和乡村振兴过程中的“硬道理”,也是实现乡村治理体系“三治融合”的基本保障。

2.“法治”之承上:维护“自治”的公平正义

“法治”位列“自治”之后,应当承接“自治”的要义,维护“自治”的公平正义。由“自治”迈向“法治”,是社会发展迈向文明的重要体现。“自治”是农村主体遇到各类纠纷时首选的治理路径,其中所要面临的一个重大问题就是处理好自治手段与实现公平、公正、民主的纠纷解决之间的差距和矛盾,这个调试的过程就需要“法治”的补充和协助。

其一,“法治”为“自治”提供了有力保障。“法治”对“自治”过程中出现的不规范的行为做出了及时的补充。完善的法律制度具有强制力和约束力,能够调节乡村治理主体之间的行为方式,保障农村居民的合法权益,同时要求违法的行为主体承担相应的法律后果,以此维护社会秩序。法律通过对各类乡村治理主体的治理行为与治理方式的规范和约束,预防不当行为,纠正治理偏差,强调了赏罚分明的自治体系中“罚”的权威性。其二,“法治”为“自治”提供了价值指引。在注重“自治”的乡村治理体系中,法律抑制行为人的主观恶性的威慑作用更为明显。将法治观念渗透进乡村治理主体的工作理念当中,能够将现代法治要素纳入村民自治的过程,将社会主义核心价值观融入乡村法治实践过程中,切实维护中国特色社会主义乡村社会的公平正义,正确区分群己界限,逐步树立新时代乡村法治信仰。其三,“法治”为“自治”提供了基本遵循。在激活乡村的资源要素的过程中,法律制度充分发挥引导和规范的作用,尤其是要健全和完善涉及农村金融、土地产权等相关法律制度,及时地把有关的乡村治理实践经验总结上升到国家立法的层面进行规定,或就实践急需急缺的投融资制度、人才发展等问题进行前瞻性的立法。

3.“法治”之启下:守住“德治”的基本底线

“法治”位列“德治”之前,应当强调“德治”的内核,守住“德治”的基本底线。法律体系和道德标准均具备维护社会稳定、提供行为准则的功能,这两个体系之间既有交叉重合,亦有内涵差异。“法治”与“德治”之间相互作用,构成了乡村治理体系“良法善治”的终极要义:一方面,“法安天下”,法律是道德最为基础的底线,注重强制性和威慑性,又因法律的成文性和体系性,使得行为主体可以掌握评判自身行为合法与否的合理限度,形成一定的法律预期,充分发挥法律的警示威慑作用。另一方面,“德润人心”,高尚品德的教育和普及能够提升村民的基本素养。“德治”涵盖了“法治”的评价体系,是实现“良法”设立的基本准则,亦是推进“善治”施行的最终目标。“德治”超越了“法治”的边界束缚,突破了法律的滞后性和有限性,是一种以法律体系为基础的理想模式,是实现和谐社会的重要因素。

^① 包括涉农领域立法、涉农行政执法、乡村司法保障、法治宣传教育、乡村公共法律服务、乡村矛盾纠纷化解和平安建设机制、乡村依法治理、数字法治·智慧司法、法治乡村示范建设等 9 个重要任务。

“法治”的完善是乡村治理通往“德治”的基本条件、制度保障和必经之路，“德治”本身就蕴含“法治”的科学内涵，“法治”为“德治”的推行提供了坚实的后盾：一是依法治乡与以德治乡的协调。社会道德的形成是人文环境综合作用的结果，具有时代特性。社会主义核心价值观是引领中国特色社会主义发展的主流思想，“法治”和“德治”的科学内涵均蕴含其中。道德本身并不完全意味着绝对的权威性、正确性、科学性，尤其是在一些边缘地区，对道德的界定模糊，带有封建色彩，“法治”是实现公平正义的基本保证，是“德治”的最低标准，也为广大人民群众设定了基本行为准则。二是依法治乡与以德治乡的衔接。乡村法治建设必须承载着社会道德的准则，符合社会公序良俗的标准，满足法律良善性质的要求。在法律的制定过程中，将道德理念融入乡村法律制度的立法设计当中，实现道德的法治转化；在法律的实施过程中，进一步彰显核心价值观，满足乡村地区发展的基本道德要求；在法律的惩戒过程中，法律的强制力和约束力确保农村居民坚守道德底线，为德治提供基础保障。

综上所述，在深入贯彻落实乡村振兴战略的进程中，“法治”是实现“自治”、通往“德治”的制度保障，是完善中国特色社会主义乡村治理体系的必然要求。乡村治理体系应充分把握法律制度在推动乡村振兴中的重要作用，有序、审慎地把农业农村政策中稳定、长期实施的部分及时法治化，并在农业农村法律和政策的相互制约与共同促进中寻求我国乡村治理体系“三治融合”的最佳进路，乡村振兴战略内外协调发展进路见图 1。

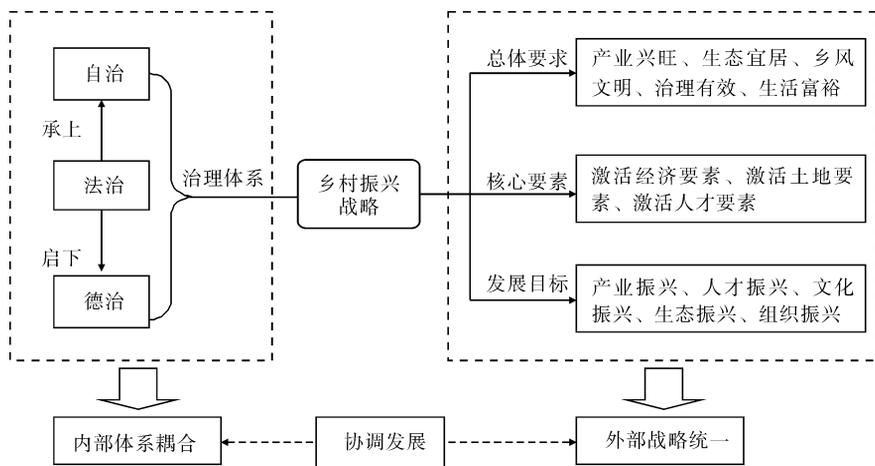


图 1 乡村振兴战略内外协调发展进路

二、乡村治理体系中的“法治”困境与成因分析

在全面推进乡村振兴战略有关政策的指引下，乡村建设大有可为，处于多机遇、高质量的发展过程当中。然而，虽然农村法治文化的建设和推广已成规模，但是实现依法治乡的道路依然艰难而漫长。现阶段，我国乡村法治化建设仍然存在乡村立法、乡村执法、乡村守法等环节的“法治”困境（见图 2）。

1. 乡村“法治”薄弱化：立法缺乏权威性

在我国乡村法治化建设的立法环节中，乡村治理未充分发挥“法治”的权威性。由于我国城镇和乡村之间实行的二元体制，城乡发展存在差距，还未实现共同富裕，单一的法律体系以及松散的监管标准无法满足农村社会发展需求。在农村法治化建设的现阶段，针对农村的社会运行特点的专门法律的数量较少，乡村治理立法体系的不足和配套制度的欠缺，无法涵盖农村社会的各个方面，也无法对农村居民的生活做出全面的回应，难以应对农村建设过程中的实际问题。尤其是对乡村基层治理问题的监督法律和管理机制的缺失，使得在乡村治理的过程中，经办部门间相互推诿的现象时有发生，无法充分发挥农村法治的积极作用。

现有的法律规章制度较为宏观，制度更迭缓慢，条文笼统且政策性强。相较于城镇地区，由于经济水平、生产能力受限，农村地区不具备法治化建设的优良环境。乡村法治体系并未完全建立，乡村

法治能力也有待加强,发展不平衡的问题是客观存在的。一味强调法律制度的强制力,在以“自治”为基本治理手段的乡村地区,可能会激起政府与村民之间的冲突,无法实现乡村“法治”的根本目的。在法律制度的覆盖上,需要更加与农村居民的安身立命之本关联和契合,在经济发展层面,缺乏制度调控往往会导致供求关系失衡,以农村土地等要素为核心的农村金融的改革需要进一步加强;在社会保障层面,需要构建农村居民的养老、医疗、教育等方面与农村居民生活息息相关的法律制度保障;在生态环境保护层面,缺乏环境保护基础设施的配置,缺少监管机构的设置和具体的法律评价体系。这些问题均有待通过乡村法治化途径加以解决。

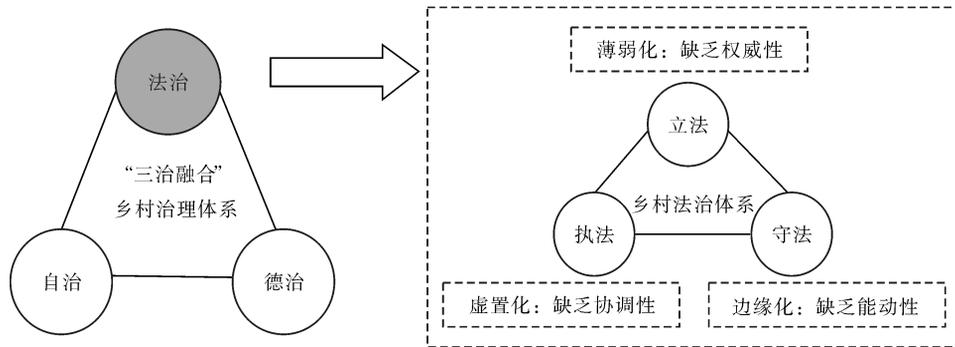


图2 乡村治理体系中的“法治”困境

2. 乡村“法治”虚置化: 执法缺乏协调性

在我国乡村法治化建设的执法环节中,乡村治理未充分发挥“法治”的协调性。由于农村地区往往都是人际关系较为紧密的熟人社会,使得村民在解决实际问题时,往往遵循“晓之以理、动之以情”的思维逻辑,而非“以事实为依据,以法律为准绳”的法治思维,从而陷入“情法两难、有法不依”的法治困境。囿于乡村基层自治主体的法治教育不足,专业知识匮乏以及执法水平较低等现实问题,乡村治理主体的现实状况存在治理关系错乱、治理主体不突出、社区事务繁重复杂等诸多问题。乡村基层干部在处理日常事务的过程中,常以风俗习惯或道德标准为依据,未真正形成法律意识,“法治”的渗透能力不够,乡村治理的单一自治渠道难免会陷入极端和困境。

作为嵌入整体政治格局中的乡村治理主体,虽然其自主性的权力有限,但也肩负着为人民服务的重责。一方面,政府在乡村治理过程中的主导地位制约了乡村法治的发展。责任类型的不明确,必然导致承担责任范围的不确定性,缺乏合理论证的“权力下放”,是对基层法治能力的透支。基层政府组织的行政权与村民自治组织的自治权责任界限不够清晰。基层政府用行政命令对乡村社区组织和资源进行行政指挥、干涉,以达到政府预设的治理目的,致使乡村自治组织依附行政权力,在各个方面都受到严格管控,在承接方面存在能力不足。另一方面,乡村治理缺乏人才。乡村地区的专业法治人才匮乏,且后备干部储备总量也不足。法治工作的不严谨性严重影响了专业人才队伍的壮大,在开展乡村法治工作时,相关经办人员往往把法治理念停留于乡村治理工作的表面,而未真正严格遵守相关的法律制度。

3. 乡村“法治”边缘化: 守法缺乏能动性

在我国乡村法治化建设的守法环节中,乡村治理未充分发挥“法治”的能动性。在乡村法治建设的进程中,农村居民不仅是受益主体,更是参与者和建设者。由于农村地区的法治资源相对不足,缺少相关的法律专业人士和法律援助机构,农村居民法律知识欠缺、法治意识缺乏:一方面存在对违法行为的识别困难,当受到不法侵害时,农村居民无法及时、准确地对违法行为进行认定,并采取相应的自我保护措施;另一方面存在维权手段的行使困难,农村居民缺少“法治”维权方式的主动意识,亦缺乏对相关有效的“法治”维权渠道的了解,无法充分发挥乡村法治体系对农村居民的权利保障作用。

乡村法治的体系架构、制度设计和机制运行成为影响乡村治理的关键因素,同时也与乡土社会文化、治理习惯、民间习俗和群众认知等有着密切的联系。其一,未形成农村居民进行治理监督的有效

渠道和有利组织。法治建设不仅需要专业的执法人员来捍卫法律的权威,更需要广大农民群众的监督与参与。农村居民因缺乏相关的法律教育,监督权利意识淡薄,无法依靠完善的乡村法治体系实现对公权力的监督。其二,农村居民参与乡村社区治理的方式和制度体系不健全。村民委员会发挥的作用有限,存在态度轻慢、水平不足、滥用职权等问题,在一定程度上妨碍了乡村治理主体的能力提升,影响了农村居民对法治化建设的理解和认识。其三,乡村普法宣传教育不到位。现有的法治宣传活动较少且内容空洞,不切合农村居民的日常生活实际。乡村地区多为年迈或幼小的弱势群体,传统的生活习俗以及思想认识偏差,使得他们对有关的乡村法治事物表现出漠不关心或盲目依赖的态度,民主权利意识和参与治理意愿不足,对新理念的接受程度较低。

三、树立乡村立法权威性:完善中国特色社会主义乡村法律体系

面对乡村治理体系中立法层面“法治”薄弱化的困境,究其根本要增强乡村法治的适配性和融合度,解决好“法治”与“自治”“德治”之间的协调与衔接,着眼于补齐全面依法治国进程中的乡村法治短板,不断提升法律法规的威慑效用,以期切实保障村民权利、维护市场秩序、消解农村社会矛盾等^[4]。关注“三治融合”中的乡村法律体系建设,重点在于夯实乡村治理的法律基础、完善乡村治理的法律体系^[5]。

1. 宪法框架下“以人民为中心”的基本遵循

目前,乡村法治领域已经形成以《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国乡村振兴促进法》为基本法律制度,涵盖国家、地方、村级三个层面的乡村法治体系。其中,《中华人民共和国宪法》作为我国的根本大法,确认了“以人民为中心”等若干原则性规定,为乡村法治化建设提供了框架规范。

在乡村法治化建设的进程中,应当始终以保障农村居民的基本权利、使农村居民过上幸福生活为根本的立法宗旨。其一,发展“社会主义市场经济”。习近平总书记曾提出“法治是最好的营商环境”,经济发展是实现农村居民生活水平提升的重要途径,而乡村法治化建设则是实现乡村经济发展的根本保障。乡村法治体系需致力于盘活农村生产资料,促进小农经济的发展,实现现代农村市场经济与各项法律制度之间的衔接与调试。其二,“依法治国,建设社会主义法治国家”。作为统领我国社会主义全面发展的政策,“依法治国”同样适用于乡村治理体系的建设当中。在乡村治理过程中,上述宪法精神细化为“依法治乡,建设社会主义法治乡村”,实现了从宏观到微观的演变。其三,“国家尊重和保障人权”。鉴于乡村文化的固有性和乡村治理手段的特殊性,应当从“以人民为中心”、保障农村居民的基本人权出发,因地制宜地构建具有中国特色的社会主义乡村法律体系。任何与农村居民基本人权相冲突的法律制度均违背我国宪法宗旨,不具备法律正当性。

2. 涵盖经济、社会、生态保护等多维度的乡村法治保障

伴随国家大量支农资金的注入,集体所有的资源被盘活,新时期乡村治理要应对快速城镇化带来的冲击。乡村法治建设必须从农村居民的基本权利和需求出发,涵盖并解决农村居民所关注的重点领域的问题。

其一,注重对乡村地区经济发展的规划与监管。社会主义基本经济制度是激发农村地区内生动力最基本的前提。发展农村集体经济、构建基本经营制度,也属于宪法确认的稳定脱贫、振兴乡村的底层制度,是实现共同富裕目标的必然要求。在生产力发展持续加快之际,广大农村居民难以适应经济高速发展的市场竞争,一方面要强化职业农民的权利保障机制,健全外出劳动力返乡创业服务机制,为回流劳动力提供创业支持和法治保障^[6];另一方面,由于土地政策调整、土地价值上升、人口变动等多重因素,带来村庄空间变革和治理边界的变化,需要通过法治的手段解决乡村地区有关土地问题的争议^[7]。尤其针对农村宅基地的问题,需要通过明晰“三权分置”、调整治权半径的法律制度^[8],使得“治权”与“产权”对等,从而更好地发挥产权在乡村治理过程中的社会功能。

其二,法治建设同样也是乡村地区社会保障制度发展的基石。实现乡村振兴,农民生活安居乐业,要从法治层面着力推进基本公共服务在内的社会保障制度均等化。将保障和改善民生作为建设

乡村的根本旨归,统筹做好农村教育、医疗、养老等方面的制度保障和资源倾斜,维护乡村社会的公平正义,保证农村居民学有所教、病有所医、老有所养^[9]。要同时兼顾法律的纲领性与可行性,以规范农村资源利用机制运行、化解乡村社会矛盾为价值目标,在立法的精细化与可行性上下功夫。同时注重立法的科学性与民主性,开展涉农法律立法后的评估工作,制定涉农法律配套制度,努力用高质量立法推进高质量乡村法治的建设。

其三,根据《乡村振兴战略规划》所指明的方向,生态环境建设是具有普惠性的造福子孙后代的民生福祉,要将建设整洁优美的乡村生活环境、健康稳定的乡村生态系统作为美丽乡村的评价和考核的标准。由于乡村地区的经济发展水平落后、科技水平受限,在农村居民之中还未大规模形成良好的生态环境保护意识。在此前提下,乡村生态文明建设必然离不开“法治”的作用,“法治”为乡村生态环境建设提供了统筹处理好社会公共利益与农村居民个人利益之间关系的利益平衡点。与此同时,良好的法律制度能够确保利益受损方得到补偿和抚慰,并实现已遭破坏的生态环境的修复。针对农村居民提出的与生态环境损害所造成的现实问题和困难,乡村治理主体根据有关的政策法规提出具体的优化补偿方案和完善保障措施,能够合理引导、帮助农村居民找到情绪出口,定分止争。

3.“软法”与“硬法”相结合的多元治理

“三治融合”乡村治理体系对“法治”提出了更高要求,需要兼顾内化于乡村治理的“软法”规范与国家法律成文法体系的“硬法”规范。“软法”是自治组织内部基于平等沟通、民主协商所达成的具有普遍认同性的适用于内部成员的制度规范,依靠舆论评价体系、道德评价体系,形成一定的农村居民自治组织之间的内部压力,既包含了类似于村民规章的成文规定,亦包含了乡村文化的法治氛围。新时代的乡村软法氛围意味着要强调“乡规民约”在乡村治理中起到的积极作用^①,形成村民之间“自愿履行、自我约束、自我管理”的民间公约。将合理的乡村礼治规则纳入法律体系,有利于“法治”和“德治”在乡村现代化进程中互动整合,使法律体系得到村民的广泛认可;也能够减少不符合乡村朴素正义观判决的出现频率,提升乡村法治的公信力。“硬法”是国家公权力的象征,是通过严格的立法程序所形成的具有强制性、威慑性、普适性的法律制度,常见的法律规范、规章制度、行政条例等均属于硬法的范畴。在国家法律的宏观框架之下,“自治”与“德治”中民主决策的过程与内容必须接受国家法的约束,需要在国家法的框架之下进行,不能逾越国家法的规定。

如果把乡村社会法治化进程比作一辆稳稳前行之车,“软法”和“硬法”则为车之双轮,缺一不可:一方面,“软法”规范可以弥补“硬法”在乡村社会中适用的缺陷,二者融合有利于提高乡村社会对硬法的接受和认可程度;另一方面,“硬法”也可以对“软法”的“重实体、轻程序”的不足之处进行补充,从而形成一种“双轮动”的制度交叉模式。要充分发挥“法治”在乡村治理体系中上承“自治”、下接“德治”的衔接作用,必须将“软法”优势与“硬法”固有特点相结合,实现“三治融合”中“软法”与“硬法”的协调统一,逐步推进乡村法治化建设,促进乡村治理体系建设的现代化发展。

四、实现乡村执法协调性:提高乡村治理主体法治能力

面对乡村治理体系中执法层面“法治”虚置化的困境,在国家治理框架内,有必要提高乡村治理主体法治能力,作为基层政权力量的补充和协助。从“枫桥经验”^②来看,乡村社会在自身缓慢的发展过程中因地制宜、因时制宜产生了符合其发展规律的运行机制^[10]。乡村治理主体是政策的接受者、转化者、执行者^[11]。基于此,乡村法治化建设需要为乡村治理主体提供更多的制度支持和人才支援。

① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出:“发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。”

② 20世纪60年代初,浙江省绍兴市诸暨县(现诸暨市)枫桥镇干部群众创造了“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决,实现捕人少,治安好”的“枫桥经验”。

1. 协调基层行政主体与乡村治理主体的关系

乡村治理要遵循宪法确定的分工负责、互相配合的一般原理,避免介入其他国家机关依法独立行使职权的范围,也要避免对乡村自治的不当干预。村委会职能的“行政化”将引发行政权与自治权的冲突,即使是在适用乡规民约的软法环境下,权力也必须规范行使、程序必须严谨恰当。乡村法治体系需致力于解决行政权与自治权之间的冲突,对政策落地过程中出现的法律问题及时做出立法和制度上的完善。

一方面,需要将“法治”精神贯穿于乡村治理的科层制运行的全过程。“自治”不是“人治”,即便权力只处于乡村治理的微观层面,只要涉及管理层面的权利运行,就离不开权力的“法治”规范与约束^[12]。国家宏观制度要注重全局性,地方层级制度要注重承接性,村级制度要注重针对性;国家从立法层面制定宏观的部门法律和规章制度;省、市各级建制主体应将法律法规进一步明晰化;村民自治组织制定符合各自治理体系的规范性管理规定和综合性制度。乡村治理主体对法律制度及政策规定的承接和转化效果,决定了乡村治理科层制运行的有效性。近年来各地普遍推行的农村党组织书记的专职化、村委会主任助理等制度,就是强化科层制的组织尝试。乡村自治组织依法行政也是乡村法治发展的应有之义,应当推进建立以乡镇府为核心的,包括村级组织、村干部等执法机构与执法人员在内的综合治理体系。

另一方面,注重基层政府的行政行为与农村居民自治行为之间的有效衔接。基层政府的关注范围应当涵盖乡村法治的监督保障、政策传达等方面,以我国长期以来乡村社会发展中总结出的“法治”经验为基础,协调乡村基层政府的权力扩张以及农村自治组织之间产生的管理冲突和管理异化。以“法治”理念作为开展基层政府工作、简政放权的基本准则,给予农村地区自治主体应有的治理空间,减少行政权力对自治主体的干预,实现权利平衡;以“法治”原则作为管理乡村事物的基本准则和实践路径,尤其是面对涉及农村居民基本利益和农村地区共同财产的问题,乡村治理主体必须严格遵守有关的法律制度和村规民约,保证农村法治化渗透农村居民生活的方方面面。

2. 促进乡村法治化建设的人才培养和组织建构

乡村法治化建设需要培养专业的乡村法治人才,为乡村治理体系不断输送新鲜血液。乡村法治人才不仅能够发挥应有的工作能力,还能在广大农村居民之中起到模范表率的作用。要将乡村法治人才安排在乡村建设的各个环节,深化乡村治理中管理、教育、服务、监督的一体化自治模式。村干部被纳入与乡镇干部相似的管理模式中,如岗位目标责任制、系统培训、备案管理等。要加强村干部的纪律教育和作风建设,牢牢确立起宗旨意识,提升村干部的规矩意识和服务意识,加强业务培训,提升办事能力,通过开展各项培训提高村干部的信访、党建等多项治理工作的业务水平。

乡村法治组织的建设是推动乡村法治化进程的核心力量,发挥着不可忽视的作用。乡村基层社会组织的健全程度和执法力度是衡量法治乡村建设的重要指标之一。社会运行系统的结构化状态和社会文明进步的系统性力量会影响到政治共同体的形成,其中社会力量的组织化程度是决定政治共同体形成的关键因素。乡村基层社会组织是各类基层主体的利益代表,是平衡乡村基层集体利益与农村居民个人利益之间的有效载体。因此,乡村法治组织的建设与完善是实现法治乡村稳定、有序、健康发展的重要保障。乡村社会的组织化程度又深受活跃于乡村社会内部的农村居民对乡村法治组织的支持和参与影响,乡村法治组织需要有其专门的管辖部门、制度规范和运行模式,才能够充分融入乡村治理体系和体制框架,实现对乡村法治体系中法治人才的行为规制。

3. 增强乡村治理主体的法治意识

其一,增强乡村治理主体的自主意识。在坚持党的领导这一大前提下,中央与地方的关系以及层级之间的关系具备足够的弹性调整空间,提升基层自主能力并不会对政治稳定和法治统一构成潜在风险。在权责分明的基础之上,乡村治理主体能够在国家及省市地区既定的法律规则和制度政策的框架之下进行自主决策并具体执行。地方自主的目标是提升乡村地区的政策预期性和行为主动性。为此,应当进一步赋予乡村治理主体明确且稳定的权力和权利,同时注重权责统一,要求乡村治理主体能够以自己的名义做出决议并承担相应的法律责任^[13]。根据国务院办公厅发布的《关于支持贫困

县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》，各级财政涉农资金的审批权限已经下放到县级部门，涵盖了责任、权力在内的职权范围，这一制度的运行是提升地方自主能力的有效实践。随着乡村治理主体的“三治融合”治理能力的增强，进一步发挥乡村一级的自治主体在法定程序下的治理权限，或将成为我国乡村治理未来的发展趋势之一^[14]。

其二，增强乡村治理主体的程序意识。当前的乡村治理过程中，已然暴露了乡村治理主体“重实体、轻程序”的工作弊端。上级行政部门下达的任务通常具有一定的时限要求，而由于规定的程序步骤多、周期长，基层容易产生“走捷径”、省略某些工作步骤的惯性。一些地方对“法治”的追求仅停留在实质正义层面，即认为只要结果上符合民主的预期，形式和程序并不重要。然而，这会带来形式违法的后果，不利于形成持久有效的规范化治理体系。法治结果的实现必须经由适当的程序流程，这是乡村治理主体程序能力的核心目标所在。要形成乡村法治社会的长效久治，就必须按照法定标准和程序进行乡村治理，强调相关人员的程序意识，将程序正义的有效性与实体正义的合法性置于同等重要的地位，确保“重程序”与“守法律”并重。

五、增强乡村守法能动性：加强乡村法治文化建设

面对乡村治理体系中守法层面“法治”边缘化的困境，只有营造健康有序的乡村法治文化环境，才能更有效地发挥基层治理体系的作用和功能。农村传统文化根植于农村社会，世代相传且生生不息。从辩证的角度来看，农村文化的传承既有利于中国传统文化的继承与发展，亦制约着新时代农村建设的突破与创新。面对乡村治理过程中传统文化与现代理念的交汇，人情意识与法律体系的交融，培育和建立乡村法治文化、实现“良法善治”是一个潜移默化的规训过程，需要重新建立乡村地区的秩序意识与规则意识。

1. 充分发挥基层党组织的优势

乡村治理体系的有序运行离不开党的领导。在推进法治乡村建设的进程中，必须加强对乡村基层党组织的建设，巩固乡村基层党组织的领导地位，正确认识党的领导和乡村法治之间的关系，充分发挥党的组织优势和思想优势，引领乡村法治建设。

一方面，需要通过发挥党的组织优势，实现乡村法治建设主体利益的平衡性。一是充分发挥基层党组织的模范带头作用，党员领导干部应当时刻铭记遵纪守法、以身作则，对于政府在乡村振兴战略下提出的制度创新，亦需要发挥优秀党组织先试先行的表率作用。从“以人民为中心”的理念出发，保障乡村治理体系的多元主体的合法权益，对乡村治理工作中出现徇私舞弊、贪赃枉法的行为做出相应的处罚。二是应由基层党委牵头，由纪委监委、人民法院等机构参与，完善乡村治理法治化考评制度，形成完整的监督体系，结合平时与实时、动态与静态的考评标准，对乡村党员干部、群众的法律意识、社会治理法治化的满意度等进行调查评估，检验乡村法治工作的成效^[15]。三是建立以基层党组织为中心的综合协商机构，基层党组织的权威性能够为综合协调机制的稳定有序运行提供良好的保障，在确保行政执法行为合法公正的同时，以稳定和长效的沟通协调机制保障多元主体的合法权利，树立并强化了法律的公信力。同时充分利用第三方评测机制、智库研究成果，增强民主协商机制评价的客观独立性。

另一方面，需要通过发挥党的思想优势，保证乡村法治建设发展路径的先进性。乡村法治建设必须以中国特色社会主义核心价值观为思想指引，为乡村治理体系提供更为全面、柔性、平和的纠纷争议解决理念及方式^[16]，形成农村居民的法律信仰和法治认同。具体来说，在建设乡村法治体系的过程中，要逐渐引入民主、平等、公平、正义等价值观念，用向上向善的理念引导乡村建设的发展，实现乡村治理水平的提升。并以基层党组织为“立党为公，执政为民”“不忘初心，牢记使命”“与时俱进，依法治国”等先进思想理念的宣导者，用马克思主义中国化的成果、新时代中国特色社会主义思想引领乡村地区的建设和发展，实现思想水平的整体进步，维护乡村社会秩序的稳定，完善乡村法治体系，形成良好的乡村法治氛围。

2. 关注广大农村居民的合法权益

农村居民是乡村治理体系中不可缺少的自治主体,应当加强农村居民的自治参与,让农民群众真正成为乡村治理的主体。始终坚持乡村治理的初心是为更好服务广大农村居民,从而不断提升农村居民的获得感和幸福感,切实解决好农村居民在日常生活中的最关心、最关注的问题。

其一,应拓宽农民群众利益表达的渠道和法治参与的路径,广泛听取农村居民的意见和建议,提升农村居民的法治“认同感”。随着城镇化的发展,现阶段仍然居住于农村的大多数为文化程度受限的“留守人员”,其参与乡村治理积极性不高的原因源于自信心的不足与安全感的缺失,无法充分意识到参与乡村治理的重要性。一方面,乡村治理主体需要主动作为,健全农民诉求收集机制,保障农村居民的话语权,及时与群众进行治理事宜和行政决定上的沟通和交流,积极教育、鼓励农民自觉参与。另一方面,可以尝试设立“乡贤参事会”等组织机构,形成以基层乡村党组织为核心、村民自治组织为基础、其他组织为补充的新时代乡村治理的稳定格局。只有增进各主体之间的协商决议,增强农村居民的参与感和使命感,才能有效解决群众的正当诉求,使乡村治理决策更加科学化和民主化,促进乡村法治建设趋于良性发展。

其二,应强调对农村居民的普法宣传。要想提高乡村法治建设的效果,需要优化农村法律的发展环境,提高农村居民整体的法律意识与维权意识。农村的普法工作必须将农民的接受能力和理解程度考虑在内,选择农民喜闻乐见的方式进行普法宣传。一方面,创新普法宣传的方法。随着广大农民群众获取信息的能力逐步增强,应当充分运用信息化基础设施,用贴近实际、贴近生活的法治宣传方法,满足群众对法治文化的需求。另一方面,创新普法宣传的形式。由于农村居民的受教育水平普遍较低,乡村普法宣传应跳脱于书面、纸面的宣传,进而采取更为通俗易懂、丰富多彩的活动形式。以杭州为例,其将“民主法治”作为乡村法治化建设的重点,通过开展“宪法进万家”“千村万户学法日”等培育活动,为农民提供了学习法律的平台,提高了农民学习法律的积极性和参与度。

3. 实现乡村法律服务体系的分层、深入与下沉

乡村法律服务体系是践行乡村“法治”思维的重要基础。完善的乡村法律服务体系需要科学分析不同主体力量的特征,遵循法治社会的思路,合理设置乡村治理运行的场域空间和运行环境。突出并强调法律服务体系在乡村法治体系当中的功能与作用,能够从根本上杜绝出现乡村治理主体权力的越位和缺位,从制度上保障各种乡村治理力量的优化配置和良性运行。

一是乡村法律服务体系的分层。发扬法律援助活动自下而上、层层递进的制度优势。法治化的乡村治理方法是内容翔实、具体可行的制度设计,能够体现法治化的乡村治理运行机理。大力推广农村法律服务循环制度,探索设置农村法律服务的巡查办公室,在区县司法局的组织下选派政治立场坚定、业务能力扎实的法律人才担任村集体的法律顾问。这种分层式的小微治理单元相比于过去的乡镇、行政村等较大的治理单元,更能使治理力量有效地渗透到村级治理的细微之处,提升农村法律服务水平的广度和深度,使得农村居民能够真正树立起运用法治手段、法治思维、法治途径解决纠纷和困难的法律意识。

二是乡村法律服务体系的深入。乡村地区应着重培养乡村法治建设的法律专业人才,建设农村法律援助志愿者团队,由专业律师、院校师生等定期进入农村提供法律普及与法律咨询服务,深入推进农村法律援助工作机制。尤其是在基层法律服务站的建设上,应当为农村居民当中留守老人、农民工等的特殊群体设立专门的法律服务渠道和咨询途径,切实维护广大农村居民的权益,简化流程,特事特办。落实“点对点”法律服务制度,开展“送法下乡”以及司法联动等公共法律服务活动,村民可以向法律专业人才咨询日常遇到的法律问题。通过政府组织、社会群体的共同努力,为农村地区的弱势群体提供全面的法律支援,打通法律援助的最后一公里,助力健全乡村公共法律服务体系。

三是乡村法律服务体系的下沉。法治乡村建设的重要内容和核心元素是法治化的乡村治理方法,它是实现乡村治理法治体系发挥作用功能的基本载体。乡村法律服务体系要求在具体的乡村治理行为中糅合现代法治的工作方法、理念规则和操作流程。通过信息化科技的运用,整合农村居民的基本信息,形成完整的管理体系以及信息信用体系。从而有利于地方政府与相关企业依法行事,以此

提高农村居民的权益意识,降低矛盾纠纷发生的可能性,充分维护农村居民权益。乡村法律服务体系的下沉在治理上更贴近村庄需求,满足村级治理灵活多变的需要,拉近治理者与农村居民之间的关系,使“法治”的权威性能够在乡村治理的过程中更加及时有效地彰显。乡村法治化建设的发展路径见图 3。

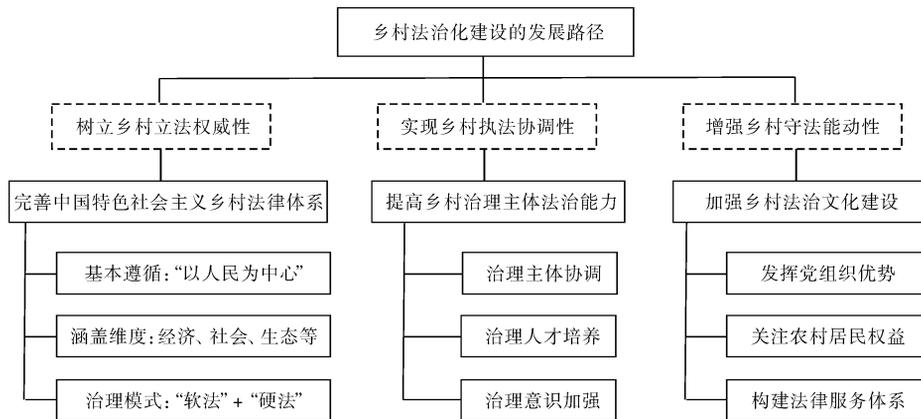


图 3 乡村法治化建设的发展路径

六、结 语

新时代中国特色社会主义乡村建设的“法治”路径涵盖了内、外两个维度:从“法治”的外在关系看,它包含了向外向上的相互关系,与中国特色社会主义法治大环境相互交融,亦包含了向内向下的元素构成,与城乡一体化的发展过程相互呼应。从“法治”的内在机理看,它涵盖乡村法律体系立法完善、乡村治理主体执法严格、广大农村居民全面守法等内涵。实现乡村法治建设的外在关系与乡村法治体系的内在机理之间的有机融合,是建设中国特色社会主义法治乡村的必然要求,是实现乡村地区长治久安、农村居民安居乐业的根本保障。乡村法治体系在立法原则、执法行动、守法实践上,都必须严格遵循全面依法治国的基本方略,将社会主义法治精神融入乡村法治建设的全过程,确保“法治乡村”的发展路径与“法治中国”的建设目标在总体要求、根本理念、战略目标上的协调统一。

一方面,乡村法治建设包含了对治理体系的“定序”,解决乡村治理中的混乱;另一方面,乡村法治建设致力于为治理体系“增能”,强化治理主体的权威性。在“三治融合”的乡村治理体系中,以“法治”为轴,“三治”在实践层面呈现出“你中有我,我中有你^[17]”的样态:“法治”之下行“自治”,“自治”运行循“法治”;“法治”之上践“德治”,“德治”发展含“法治”;“三治融合”终达乡村治理体系的“良法善治”^[18]。在推进我国乡村振兴战略的进程中,应当继续发挥“法治”中流砥柱的作用,持续优化乡村治理体系,建立系统治理机制,实现“三治”之间的目标协同;充分发挥“自治”的灵活自主性、“法治”的强制威慑性、“德治”的教育引导性,实现刚柔并济的乡村治理体系健康有序发展,助力我国新的百年奋斗目标早日实现。

参 考 文 献

- [1] 王丽敏.乡村振兴战略视域下乡村自治、法治、德治“三治融合”的实践探索——基于河南省先进村镇的实证分析[J].领导科学, 2019(14):110-113.
- [2] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2017:26.
- [3] 张占斌.科学把握“两个布局”的战略机遇和总体要求[J].人民论坛,2019(5下):27-29.
- [4] 邓大才.走向善治之路:自治、法治与德治的选择与组合——以乡村治理体系为研究对象[J].社会科学研究,2018(4):32-38.
- [5] 谢忠洲,彭强.法政策视域下乡村振兴战略的制度供给[J].农村经济,2021(6):69-78.
- [6] 柳建坤,何晓斌,王轶.乡村振兴背景下特殊信任对返乡创业过程的影响[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(5):82-91.

- [7] 王晓莉.“十四五”时期推进乡村治理现代化的若干思考[J].国家治理现代化研究,2021(2):80-84.
- [8] 邓大才.中国农村产权变迁与经验——来自国家治理视角下的启示[J].中国社会科学,2017(1):4-24,204.
- [9] 张来明,李建伟.促进共同富裕的内涵、战略目标与政策措施[J].改革,2021(9):16-33.
- [10] 马宇蕾.乡村治理现代化的法治路径及其优化[J].理论导刊,2021(7):79-87.
- [11] 周庆智.基层治理:一个现代性的讨论——基层政府治理现代化的历时性分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(5):78-90.
- [12] 张慧瑶,李长健.多元主体参与乡村治理的风险防范研究[J].农业经济,2019(3):6-8.
- [13] 于文豪.论建设社会主义法治国家中的地方[J].法学家,2020(4):52-60.
- [14] 习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020:141.
- [15] 张艳芳.完善乡村治理法治化建设的新路径[J].人民论坛·学术前沿,2020(19):106-109.
- [16] 何哲.从硬治理到软治理:国家治体系完善的一个趋势[J].行政管理改革,2019(12):16-23.
- [17] 郁建兴.法治与德治衡论[J].哲学研究,2001(4):11-18.
- [18] 孙冲.村庄“三治”融合的实践与机制[J].法制与社会发展,2021(4):5-23.

The Rule of Law Path for the Rural Governance System with the Combination of “Self-Governance”, “Rule of Law” and “Rule of Virtue”

XU Jing

Abstract In the process of pushing forward the rural vitalization, China has gradually developed a rural governance system with the combination of “self-governance”, “rule of law” and “rule of virtue”. In this system, the “rule of law” is the main part which combines the “self-governance” and the “rule of virtue” in the rural governance system. However, the limitation of legislation, law enforcement and law-abidingness in the rural system of rule of law leads to weakening, absence and marginalization of the “rule of law” in the rural governance system. To tackle these problems, we have to improve the rural system of socialist rule of law with Chinese characteristics, enhance the ability of rule of law and enrich the culture of rule of law for the rural governance. Specifically, the function of connection of the “rule of law” has to be put to good use in order to coordinate the combination of “self-governance”, “rule of law” and “rule of virtue”.

Key words rural vitalization; the combination of “self-governance”, “rule of law” and “rule of virtue”; rural governance system; rural system of rule of law; the development of rule of law

(责任编辑:金会平)