

# 新时代农村法治的实践障碍与制度逻辑

◇ 王建国 郝 洁

法治中国建设作为国家层面的战略实则是从宏观上对于国家整体的法治建设设计的宏伟蓝图。中国农村地区法治建设的具体实践,亦是这一蓝图不可或缺的有机组成部分,因而法治中国建设必须对农村法治建设的治理功能予以充分的关注。农村治理法治化不仅是法治中国建设事业的有机组成部分,而且农村治理法治化对于执政党获得民众持续支持赞同维护政权合法性也具有极其重要的现实意义。因此,法治中国建设不仅要关注先发区域城市的法治建设和发展,而且更要注重农村地区的法治建设水平和协调均衡发展。

## 一、新时代转型期农村法治建设的障碍因素

其一,经济发展方面的障碍性因素。从法治发展的社会条件而言,农村经济发展较之城市相对滞缓,导致法治发展的物质保障与社会基础相对薄弱。考察法治发展的历史,可以说现代法治的勃兴是与近代以来的市场经济相伴而生和发展的,市场经济构成了现代法治生成和发展的经济社会基础。然而,改革开放之前中国农村社会的经济形态更多地表现为自给自足的农业经济。即使是改革开放以来,社会主义市场经济建设取得一定成效,乡镇企业经济也一度有所发展,但最终由于竞争的激烈而改观不甚显著,农村市场经济的发展仍旧处于相对受限制的境地。加之城镇化发展的滞缓,城乡二元化的社会仍然束缚和制约着农村现代化和法治化的发展,使得中国农村经济与城市经济的飞速发展形成鲜明的对比。一方面,由于农民社会生活的相对封闭与熟人社会的结构模式,传统宗法观念仍然根深蒂固,使得农村生活对法律的需求度相对不高,社会矛盾纠纷的解决更多地依赖自我救济的方式;另一方面,农产品价格偏低导致农民经济收入较低,也间接影响农村法律发展的经济支撑和社会保障。由于

经济能力有限,农民解决矛盾纠纷通常拒绝成本较高的诉讼程序,诉求司法裁决方式的维权在大多数时候沦为一种迫不得已的选择。因此,农村相对淡薄的社会经济基础在很大程度上制约和阻滞农村法治的发展进度。

其二,农民法治意识淡薄客观存在。从社会主体的法治意识角度而言,农民法治意识相对淡薄、法律能力不强、法律知识匮乏对农村法治发展有着重要影响。法治发展最强大力量在于人民参与,农民群体是中国农村社会法治实施和实现的主体,农民个体法治意识的复苏和主体权利的觉醒对法治农村建设具有推动作用,关键在于农村法治主体的积极参与。然而就现实而言,中国农村地区农民的主体意识尚不足以支撑法治发展,这是因为农民的法治观念、法律知识、法律能力客观存在不足。从法治观念的角度而言,中国农民尚未形成与经济发展和民主政治相适应的法治观念,主体意识缺失、权利意识模糊薄弱一定程度存在,奉行“饿死不打官司”“无讼有德”的观念,遇到纠纷往往求助乡邻族长调解息事宁人或者采取“以暴制暴”的私力救济;从法律知识的角度而言,大量农民缺乏对国家立法现状的认知、对浩如烟海的法律无所适从、对自身的法定权利认识不足;从法律能力的角度而言,农民缺乏运用法律知识和法律程序维护法定权利的能力,在发生权利侵害时,不能有效地运用法治手段加以解决。即使是市场经济和法治建设发展了二十余年,农民本身仍未形成同现代法治相匹配的法治素养,这一现实已然成为农村法治发展的现实障碍性因素。由是观之,普法教育的法制宣传任重道远,法治农村建设需持续加大推进农村法治教育的普法工作。

其三,农村法治建设的制度体系欠缺完善。多年来,党和国家先后制定了不同部门领域的法律制

度,形成中国特色社会主义法律体系,应当说已经实现了社会生活有法可依的理想状态。然而,从农村法治发展的制度层面而言,由于中国当前的法制体系是针对现代化的法治模式设计,难以对传统习惯仍然根深蒂固的农村法治发展形成全方位的制度支撑。与城市地区法律制度实施的良好情况不同,农村地区的法治实践情况不容乐观。伴随着农村机械化和城镇化发展,传统相对封闭的农村社会结构逐渐破冰,农村社会的外在交互性越来越强,由此而来的是农村剩余劳动力长期外出务工人员数量增加。农村外出务工人员增多不仅推动了农村经济的发展,也给农村社会生活带来新的治理问题,诸如留守儿童教育、孤寡老人养老、土地权利流转以及因征地拆迁失地农民权益维护等社会问题,这显然不是传统的礼法关系与单纯的乡规民约所能解决的。由此所产生的后果在于,原本在农村社会生活中发挥重要作用的宗族伦理逐渐丧失了既往的有效性,从而需求法律制度的填补。随着农民法律意识的逐渐增强,利益格局的多元化促使农村诉讼纠纷日渐繁多。与此相对应的,则是中国农村立法体系的不完善。一方面,对于农村社会的诸多新生问题,涉及农村发展的立法尚不能实现现代化背景下对传统农村的改造和良好实施,反映出中国农村立法愿景与实践之间的分离;另一方面,农村村民自治制度缺乏足够的法治保障。虽然《村民委员会组织法》为农村的基层民主政治奠定了基本的法治和必要的法律支撑,但就农村自治的运行状况而言,村民委员会法律定位不清晰、村民民主决策形式化表面化、宗族主导农村基层社会、“贿选”等问题仍不同程度存在。诸如此类的现象表明,中国农村法治发展显然有待于法律制度的进一步完善。

其四,农村法治文化相对薄弱阻碍农村法治发展。中国农村深受传统文化洗礼,民间文化或是宗族理念在农村乡间处于主导地位,但民间文化或宗族理念有时与现行法律不一致。农民保有对权力的高度信赖,“青天老爷”人治思维仍旧根深蒂固。随着经济日渐发展,农村纠纷层出不穷、种类花样繁多,“人治”思想导致村民有“讼”不通过法院而是依靠村委会或村大队等解决纠纷。农村法治发展的现

实状况急需政府深入探究农村法治困境产生的内在机理,进而科学制定对农村法治发展的指导性举措。从现实来看,中国农村地区显然缺乏与现代法治相适应的法治文化土壤。中国农村社会通常表现为一种熟人社会,村落内部成员之间往往存在着一定的宗族血缘关系,彼此熟悉,崇尚“无讼有德”。这种独特的社会结构使得成本较小的内部调解成为村民解决纠纷的主要手段,而法律作为一种规范化的秩序手段则由于较高的社会成本,农民较少选择。农民遇到纠纷和需要维护权利时,比较各种救济渠道和方式,综合考量后选取诉讼方式往往是迫不得已或者在人命关天之际的最后一种选择。以儒家学说为根基的宗法思想在中国农村地区仍旧较为根深蒂固,这种思想显然与现代法治所追求的法律至上、权利本位、权力制约思想相去甚远,进而导致农村对法治的轻视。

## 二、新时代推进农村法治建设的实践路径与制度完善

破解农村法治建设的现实困境,消除阻碍农村法治建设的障碍性因素,实现农村社会生活的法治化,需要以法治化的建构路径推进农村各项社会制度的不断完善。农村法治的建设与完善并非单纯的制度建构,而是要在已经制定的法律体系基础上,形成人人遵法、信仰法治的法治文化氛围,形成法治的良性运转。综合而言,中国农村法治建设的实践道路必然包含多个向度的制度合力协作。

其一,立法完善农村法治建设的制度体制。农村法治建设要建立在完善的法律制度体系支撑之上,亦即通过进一步的科学民主立法工作,完善中国农村法治实践的制度依据。作为法治的逻辑起点,制度体现着特定社会利益群体的秩序化要求。对于农村地区的立法而言,要重点完善涉及民生、教育、医疗、最低生活保障、留守妇女儿童老人权益等与农民切身利益相关的法律制度。通过完善法治以制度化保障和促进农民生活幸福以及农村社会稳定发展,让广大农民能够真正感受到法治建设的安全感,分享体会到国家社会发展的成果效益,进而提升农民参与农村法治建设的主体性和积极性。与此同时,政府要积极实施法治,坚持党领导下的良法善

治,实现立法为民保障农民权益的理想目标。针对农村地区司法救济成本高、诉讼难度大的问题,要致力于形成农村基层司法组织的合理架构,坚持并完善中国农村地区巡回法庭、临时法庭等相应的纠纷解决模式。

其二,培育农民参与治理维护权利的法治意识。农村法治建设需要确立村民法治意识,形成良好的法治氛围,为农村法治建设提供意识支撑。作为法治建设在意识形态层面的基本依托,法治意识集中体现着特定社会群体内部成员对社会生活的美好向往。法治意识不仅对农村法治建设有着重要的引导与耦合功能,而且直接构成衡量农村法治建设状况的一把标尺。中国要推动农村社会由人情社会向法治社会转变,必须加强村民法治意识的培育与确立,进而实现中国农民对于自身权利的理性认知。理想愿景下的法治意识应当包含权利意识、主体意识、责任意识与规则意识,进而形成整体意义上的农村法治文化。借助法律意识的确立,不仅有助于外在的法律制度内化为村民自身的思维理念,而且在很大程度上助力于村民提升法治建设的认同感。因此,中国农村地区法治建设必须致力于加强农村地区的普法教育,提升农民的法律知识与法律技能,进而养成学法、懂法、守法、用法的法治习惯,强化农民作为农村法治建设主体的法治意识。

其三,完善农民维权的法律保障制度。现实生活中农民维权成本高、维权难的现象普遍存在,要从制度上完善吸纳法律人才参与保障农民维权的措施。公益律师制度是国家保障弱势群体权利维护和实现的一项法律制度,农村法治建设需要积极发挥公益维权律师的法治功能,引导公益维权律师参与农民维权。农村法治发展落后于城市法治发展在很大程度上与法律人才的缺失有关。由于区域间的社会经济不平衡发展,更多的优秀法律人才倾向于选择城市作为工作地点。而对于占据中国人口大多数的农村地区,优秀法律人才则处于严重缺位的状态。当前,中国基层法律服务团队不仅在数量上远远落后于城市地区,而且这些团队本身也呈现出参差不齐的法律素养,难以保证优质的法律服务。在矛盾纠纷逐渐增多的背景下,法律服务力量的乏力

所造成的后果是显而易见的,那就是农村内部的社会矛盾难以得到及时妥当解决,村民难以寻求合理的解纷途径实现利益的保障,这一现实严重破坏了农村地区的法治发展。在此背景下,中国公益维权律师制度的确立在很大程度上有助于缓解法律资源的供求紧张,为中国农村法治建设提供重要力量。公益维权律师显然更加强调公益,在一定程度上摆脱了商业化的运作规则,它通常以对公民权利的维护作为法治使命,契合中国法治发展与社会进步的规律和趋势。显然,对于社会经济相对落后的农村地区而言,公益维权律师制度的确立和发展有助于农民获取国家层面提供的低成本的法治服务,对于农村矛盾纠纷的解决和法治发展有着重要的现实意义。

其四,法治、德治、自治协同推进农村治理。农村法治建设要依法治规范农村基层自治,以德治引领农村基层自治,坚持政府推动与社会自治相结合的法治发展模式。在哈耶克看来,人类法治的发展模式无非两种,一种为“人造的秩序”,另一种为“自生自发的秩序”。前者相信人类能够凭借道德禀赋与智识实现社会文明秩序的型构,而后者则认为人类法治发展更多地来自社会本身的自我演化。循沿这两种不同的逻辑思路,法治发展路径也被具体化为政府推进型与社会演进型两种。这两种类型的法治发展模式之间并非绝对的不相容,实际上两种模式可以成为相互补充的关系。也就是说,国家法治发展应当在强调国家立法推动的同时,充分观照和尊重社会本身所孕育的自治因素。对于国家立法的强调并不意味着对农村自治规范的否定与抛弃,恰恰相反,中国农村法治的制度依据应当是国家立法与自治规范的结合。这是因为社会中经过历史演进形成的习惯、道德、惯例、风俗等社会规范都会固化为这个社会的秩序和制度的内在部分,因而构成以维护社会秩序为使命的法治的不可缺失的构成部分。考虑到中国农村地区法治后发的现实,必须借助政府对法治的推动作用,这对于“人治”思想较为浓厚的农村地区而言,能够显著提升农村法治发展的效率。与此同时,基于人类智识的有限性,仅有政府的理性建构显然不足以实现农村法治化。因此,中国农村法治发展应当走建构型与演进型相结合的