

推进河南农村基层治理法治化的现实思考

◇ 楚向红

一、当前河南农村基层治理法治化建设中的主要障碍

(一)农村基层治理立法存在不足

1.立法上整体相对滞后。伴随着农村现代化进程的不断深化以及新情况、新问题的出现,涉农方面的立法还不能精准实现对农村基层发展的全面支持和保障,一些领域仍然存在着法律空白的现象,在一定程度上滞后于农村基层社会治理法治化的现实需求,导致在农村基层治理中出现找不到适当的法律法规来处理实际问题的现象。

2.缺乏配套性和实操性的规则。一些法律法规的内容多为原则性和笼统性的规定,缺乏具体细化的规定,规范性和可操作性不足。一些地方法规缺乏地域特色,难以发挥因地制宜的指导作用。一些地方没有随着时代的发展出台适应当前农村城镇化、工业化、产业化建设进程的法律法规,导致法律法规在实际运用中还存在着较大的弹性空间。

3.乡规民约效力低下。一些乡规民约生搬硬套、内容雷同,可操作性较低,得不到农民群众的认可和遵从,效力层级低。此外,一些民间规范的内容滞后于新时代的法治精神,甚至部分内容与国家法律相冲突。这种民间法与国家法之间的冲突,在农村土地使用权、老人赡养、遗产继承、邻里关系等方面最为常见。

(二)依法行政能力有待提高

1.依法行政水平有待提高。当前表现最突出的就是治理方式单一、手段粗暴、缺乏民主,偏离了依法执政的方向。更有甚者,少数农村基层工作人员

知法犯法,利用法律制度的漏洞遮掩自己的违法行为,严重损害了党和农民群众的利益。

2.基层干部法治素养参差不齐。少数农村基层干部法治素养较低,民主法治意识淡薄,对法律法规的认知非常有限,更多是直接执行上级文件和工作安排,对矛盾纠纷的处理还停留在讲道理、说情分的层面,遇到事情往往采用传统的方法来解决,如扣留、罚款等,甚至出现误用、滥用执法权的现象。

3.法治工作队伍力量薄弱。一些地方农村基层法治队伍来源比较广泛,相当一部分并不具备专业的法律知识背景,法治思维和法治能力不高,工作中主要依靠上级文件和生活经验、地方传统甚至个人好恶,在推进农村基层治理法治化工作中难以胜任。另外,农村基层工作层级低、待遇差、发展空间有限,难以吸引到真正的人才,一些农村司法所、派出所存在人手严重不足的现象。

(三)农民群众法治意识相对淡薄

1.“人治”观念根深蒂固。河南大部分农村地区依然是人情世故的熟人社会,传统的民间文化和宗族观念仍占据主导地位。这也导致大多数农民习惯于用“人治”方式来解决矛盾纠纷,法治观念不强,法律素养不高,对现行的与其生活密切相关的法律关注较少,对自身权益的认知缺乏,远达不到平均水平的法律意识和法律认知。

2.依法维权的能力较弱。一些农民受教育程度不高,对法律知识缺乏系统学习和认知,对法律程序知之甚少,在其合法权益受到侵害时,缺乏运用法律武器维护自己合法权益的能力。现实生活中,相当一部分农民不愿意通过法律渠道解决矛盾纠纷。他

们有的忍气吞声,有的按照当地风俗习惯找人调解,有的上访告状甚至采用违反法律的过激行为。

3.诉讼成本过高。当前,河南农村地区诉讼手段的应用率还比较低,农民群众的诉讼意识也比较薄弱,其中一个重要原因就是诉讼的成本比较高。相当一部分农民群众,由于诉讼知识缺乏,诉讼程序复杂,诉讼时间过长,有时候还需要投入大量的金钱物质,最后的结果有可能还不满意,成本高且效率低。这导致他们对诉讼缺乏信心,不愿意通过诉讼来解决矛盾纠纷。

(四)农村基层司法公信力不足

1.司法行为易受外力干扰。农村基层司法机构往往面临案件多、人手少,水平能力不高、经费保障不足等实际问题。因此,在其审判裁决过程中,除要考虑案件本身的因素外,还需要综合平衡各方面的情况,从而使司法活动很容易受到外界因素干扰,司法活动的独立性、客观性难以保障。

2.司法腐败损害司法公信力。一些司法人员司法不公、作风不正、执法不严,更有甚者,少数司法机关及其工作人员滥用国家法律所赋予的权力,在行使职权时不依法办案,以权谋私、执法犯法、吃拿卡要、贪赃枉法等。司法腐败不仅严重危害了法律的尊严,更损害了司法公信力。

3.执法监督力量薄弱。因为人手不足,农村基层工作人员有时候一人身兼两职甚至多职,这就在实际上难以明确划分职责权限,再加上牵涉各种利益纠葛,很难对执法权形成真正的监督。农民群众是农村执法监督的最大主体,但是,多数农民受“顺民”思想、明哲保身观念、对政府机关的“敬畏”心理以及权利意识薄弱等因素影响,对基层工作人员的执法行为难以发挥真正的监督作用。

(五)农村基层法治环境较差

1.普法效果不明显。农村地区受地理位置偏僻、交通不便、信息闭塞等因素影响,开展普法教育活动的频率相对较少,存在着比较普遍的滞后性。尤其是针对当前农村居民主体的老年人、留守妇女和留守儿童的普法教育,更是少之又少。同时,普法教育多是采用灌输式教育,方式单一。就教育内容而言,也很难切合农村群众的实际普及宣传与其切

身利益相关的法律知识,普法的效果还不够明显。

2.村民自治程度不高。当前,农村基层政务公开、村务公开的相关法律法规和运行机制还有待健全完善,其规范性和可操作性也有待提高,这也导致一部分农村地区在处理公共事务和进行决策时公开透明度不够,村民参与乡村治理的程度不高。少数村干部以村民自治为幌子,将个人凌驾于自治组织之上,损害了集体利益和村民利益。在少数地区,黑恶势力、家族势力、宗族势力等把持着基层政权,破坏甚至操纵村民自治。

3.公共法律服务不完善。少数农村地区的法律服务理念、服务形式还比较落后,法律援助延伸的效度有限,难以有效满足当前农民群众的法律诉求。再加上一些农村基层对法律公共服务的财政资金投入不够,难以吸引和留住高素质的专业法律人才,使得农村公共法律服务建设面临专业人才匮乏、经费短缺、服务质量不高等突出问题。

二、推进河南农村基层治理法治化的对策建议

推进农村基层治理法治化是一项涉及面广、影响力大的系统性工程。只有党的坚强领导,破解当前存在的主要障碍,才能在现有基础上多个层面深入推进农村基层治理法治化建设。

(一)完善农村基层治理的法制体系

1.加大立法力度。首先,坚持立法先行。根据农村基层社会治理的现状和发展趋势,制定和完善农村基层治理法治化的相关法律法规。其次,加强重点领域立法。对涉及农村宅基地、土地流转、集体收益分配等重点领域,通过法律法规的“立、改、废、释”,加强全面系统的法律保障。最后,扩大立法范围。将立法范围渗透到土地、治安、教育、医疗卫生等农村基层的方方面面,构建全方位全覆盖的农村基层治理法制体系。

2.提高立法质量。首先,提升立法内容的可操作性。坚持问题导向,走精细化的立法之路,切实提高立法内容的针对性和可操作性。其次,尊重农民的主体地位。充分考虑农民的利益诉求,使立法内容能够符合农村的实际和农民群众的根本利益。最后,提升地方法规的有效性。根据各地的实际情况

和发展特色,制定颁布相适应的地方法规,不断提升地方法规的针对性和实效性。

3.提升乡规民约的效能。首先,及时修订乡规民约。在国家法律的框架内,及时修订乡规民约,充分体现农民群众的意愿,及时反映农村社会的新问题和新情况。其次,注重乡规民约和法律的融合。乡规民约是中国传统法律文化的重要组成部分。新形势下,要注重乡规民约和法律的融合,以法律保障乡规民约的约束力,以乡规民约辅助法律的主要功能。最后,突出乡规民约的地域特色。乡规民约制定的过程中要广泛征求农民群众意见,汲取农民群众智慧,体现地域鲜明特色,增强农民群众的认同感。

(二)推进乡村法治政府建设

1.强化依法行政理念。首先,加强法律法规学习。基层政府和工作人员要充分认识到依法办事、依法行政的极端重要性,加强对法律法规的学习,牢固树立法律信仰,自觉用法律法规来约束和规范自己的言行。其次,全面推进依法行政。基层政府必须以依法行政理念为指导,大力推进政务公开,不断提高依法行政的能力和水平。最后,建立法律顾问机制。广泛推行政府法律顾问制,为农村基层工作提供法律咨询服务,确保基层政府和工作人员的行为符合依法行政的要求。

2.提升农村基层干部的法治能力。首先,抓住关键少数。农村基层领导干部要带头学法、尊法、守法、用法,真正将法律内化于心、外化于行,为农民群众做好表率。其次,依托关键阵地。依托党校、干部教育基地、网络平台等,把法治教育纳入农村基层干部教育的必修课,将法律知识学习培训常态化,不断提升农村基层干部的法治观念和服务意识。最后,加大考核力度。将依法办事、依法行政纳入农村基层干部的考核指标,督促和引导他们培育知法用法、依法办事的法治思维。

3.加强法律人才队伍建设。首先,建立法律专业人才库。建立一支法律素养高、法律实践经验丰富的法律专业人才队伍,为推进农村基层治理法治化提供专业高效的法律服务。其次,加强法律知识技能培训。有针对性地对农村基层法律工作者进行

法律知识技能培训,使得他们能够适应形势的发展变化,不断提升法治素养和法治能力。最后,提高相关待遇水平。提高法律人才的工资待遇,强化法律工作者的职业荣誉感,提升他们的职业发展空间,让农村基层能够吸引并留住法律人才。

(三)培育农民群众的法治思维

1.培育法治主体意识。首先,引导多渠道学法。通过播放法治宣传片、法治电影、法治戏剧、举行模拟法庭、以案说法等方式,引导农民群众多渠道学习法律知识。其次,增强法律意识。把法律引导和法律帮助融入到农业生产和农民群众的日常生活中,使他们真正认识到法律的价值和作用,从而不断增强法律意识。最后,提升行为自觉。通过学习、农业生产、生活实践等途径,让农民群众强化对法律的认识和理解,提升对法律的尊重和敬畏,不断提升运用法律的行为自觉。

2.提高运用法律武器的能力。首先,依法推进村民自治。鼓励和支持村民参加农村基层社会管理,扎实推进村民自治。以村民自治为切入点,不断激发农村基层治理法治化的活力。其次,深入开展法律咨询服务。聘请专业的法律人员,定期在农村基层开展现场法律咨询活动,引导农民运用法律武器来解决矛盾纠纷。最后,牢固树立法律权威。严格遵守法律,强化法律实施,充分尊重运用法律解决矛盾和纠纷的途径,坚决捍卫法律的尊严。

3.降低法律维权的成本。首先,提升法律效力。真正落实“有法必依、执法必严、违法必究”的原则,尤其要在执法必严、违法必究上下硬功夫,确保法律的强制执行力。其次,加强法律援助。加大法律援助的经费保障,壮大农村基层公益律师队伍,重点做好农村弱势群体的法律援助工作。最后,打造专职人民调解员队伍。通过政策引导、薪酬激励、职业规划等方式,配齐配强农村基层专职人民调解员,不断健全完善人民调解组织。

(四)提升农村基层司法公信力

1.建立健全多元化纠纷解决机制。首先,树立现代纠纷解决理念。牢固树立“国家主导、司法推动、社会参与、多元并举、法治保障”的现代纠纷解决理念,建立健全诉讼与调解相结合的多元化纠纷解

决机制。其次,充分发挥调解的功能。进一步完善诉讼与调解的衔接机制,不断提高调解工作的规范化水平,帮助和引导当事人在诉讼前通过调解方式来解决矛盾纠纷。最后,完善应急预案。结合农村基层实际,建立健全应对各种突发状况的应急预案,及时有效地控制事态、化解危机,将矛盾纠纷化解在基层。

2.确保司法活动的独立性。首先,明确权责界限。明确基层司法部门的权责界限,确保他们在履行职能的过程中不受外部因素的干扰。其次,强化司法责任制。司法活动,尤其要强化司法责任认定追究制,促进司法人员依法公正履行职责。最后,加大惩处力度。对知法犯法、执法不严及枉法裁判等司法人员,要依据党规党纪从严从重惩处。

3.健全民主监督机制。首先,建立协同共治的多维互动机制。吸纳各方力量,充分激发农民群众参与农村建设和治理的积极性和创造性,实现治理主体齐抓共管。其次,畅通群众监督渠道。通过公布监督方式、设立举报信箱、开通举报热线、设立留言板等,确保农民群众能够积极有效地参与监督。最后,提升监督合力。健全完善党内监督、人大监督、民主监督、法律监督和舆论监督等协同发力的农村基层监督体制,不断提升监督合力。

(五)营造农村基层良好的法治氛围

1.深入开展普法宣传。首先,精准普法内容。重点宣传与农民群众切身利益密切相关的法律知识,如征地拆迁、土地流转等,增强普法宣传的吸引力。其次,创新普法形式。充分利用法律电影下乡、

戏剧、观影、抖音等农民群众喜闻乐见的方式,不断创新宣传方式和传播手段,注重普法宣传的传播力。最后,扩大普法覆盖面。普法宣传要学会和运用群众语言,“飞入寻常百姓家”,使农村基层群众能够听得懂、记得住、用得上,提升普法宣传的影响力。

2.完善村务公开制度。首先,加大公开力度。积极运用和探索村务公开的新形式,如互联网、微信、抖音、电子显示屏等,不断提高村务公开的力度和质量。其次,推行“小微权力清单”。村级重大决策事项、财务管理事项、日常事务等,要逐一编制工作规范和事项流程图,明确职责权限,方便群众办事和进行监督。最后,强化村务监督。健全村务监督机制,不断提高村务监督工作的整体效能,激发农民群众积极主动地投身农村建设和治理。

3.加强农村公共法律服务建设。首先,加大法律服务供给。健全政府主导、行业支持、社会参与的多元化法律服务主体供给体系,加快推进法律顾问全覆盖建设。其次,加大服务经费保障。要随着经济社会的发展,逐步加大公共法律服务经费投入的力度,为加强农村基层公共法律服务建设提供强有力的经济保障。最后,加强法律教育基础设施建设。建立普法教育宣传基地。在农民群众活动比较集中的区域设置普法宣传栏、宣传橱窗或宣传板报,定期更新宣传内容。

作者简介:楚向红,中共河南省委党校党史教研部副主任、副教授。

(摘自:《农村农业农民》2021年第12期)