

乡村振兴与基层治理协同发展的价值及实现路径研究

张永利

青海民族大学,青海 西宁 810007

摘要:随着全面依法治国的开展,研究乡村振兴和基层治理的融合发展机制成为建设现代化农村所必不可少的路径。无论是乡村振兴还是基层依法治理都是实现乡村现代化的必然要求和重要组成部分,是乡村生活安定和谐、经济发展迅速与基层法治有序的重要抓手。据此,通过对多个有代表性的地区进行深入的调查分析,总结这些地区在乡村振兴中所采用的治理经验,在法治化已经深入的时代背景下乡村振兴需要走出一条与法治融合的道路,同时阐明振兴的阻碍因素,并提出建议,为完善乡村振兴与基层治理的融合机制提供参考。

关键词:乡村振兴;乡村建设;基层治理

中图分类号:F322

DOI: 10.3969/j.issn.2097-065X.2024.07.003

0 引言

乡村是构成国家的基本单位,乡村振兴是振兴道路上的基石,乡村兴则国家兴。当前,社会进入新发展阶段,但是乡村问题一直存在突出的矛盾,使得乡村振兴成为学界经久关注的话题。原因在于乡村在空间分布上较为分散、农民的文化水平相对不高、地区经济发展差别较大、保留着浓厚的地方习俗等。保障乡村振兴领域各项重大发展任务落实,实现乡村振兴的目标,需要明确权利和义务的法律规范,保障和促进乡村振兴战略的全面实施。探索乡村振兴与基层法治相融合是乡村社会中促进其发展平稳的有效机制。乡村振兴与法治融合发展的目标应是通过法律的规范功能达到不同主体之间、不同权力和权利之间的平衡稳定,让各类权利主体的利益诉求得到保障,实现农村基层的有序治理^[1]。乡村法治化的治理,能够极大地为农村治理结构提供科学有效的秩序保证,改善广大农村中所存在的传统管理模式的不足,从而有助于建立基层治理体系来适应乡村振兴战略,符合新时代农村建设的发展要求。

1 乡村振兴与基层治理协同发展的价值意蕴

农村与城市社区处于国家的基层层面,基层的稳定直接影响国家发展的根基和命脉。基层社会治理包括乡村村落治理和城镇社区治理,基层社会治理是国家治理的基石,依法有序开展基层治理工作对于改善民生,促进基层人民安居乐业具有推动作

用。现如今,法治逐渐深入普及到广大乡村的各个建设环节,乡村宜居、和谐稳定、振兴有序成为在法治保障下可快速实现的目标。法治乡村建设不仅关乎乡村众多老百姓的民生福祉,更关乎乡村振兴的实现。加强乡村法治建设,首先能够强化乡村基层社会治理的规范性和可预期性,有利于优化该区域内的经济环境;其次能够维护乡村社会内的社会治安,促进该区域内社会安全稳定。

社会主义现代化建设需要法治乡村建设,对完善我国社会主义法治建设具有重大意义^[2]。

首先,基层人民群众的权利在基层治理中得到保护,对于需要外出务工的人来说可以保证其家人在乡村或者城市社区中稳定生活和享有的人身财产权利不受侵犯,减少后顾之忧,促进其全身心投入工作,提高生产效率;对于经营者来说,基层依法治理为其提供了一个稳定有保障的经营环境,为扩大营业规模、改进营业模式提供了条件。

其次,法律法规在基层治理中的应用,使得基层群众在法治环境中逐渐增加对法律的理解、提高其法律素养和个人素质^[3],有助于减少违法行为的发生,有利于打造良好的社会环境。保持基层经济的稳定发展和保障人民生活的质量就是在夯实社会主义现代化国家建设的根基。和谐稳定的社会环境带来地区经济的稳定发展,有利于巩固脱贫攻坚成果,是促进共同富裕、实现第二个百年奋斗目标的助推器。

2 乡村建设和基层治理的实践经验

乡村建设和基层治理的实践经验见表1。

基金项目:高校涉农专业“三农”情怀培养路径研究(2023SZZX6)

表 1 乡村建设和基层治理的实践经验

实践做法	地区	实践经验
探索“法治明白人”和“法治带头人”等优秀法律队伍培育工程	池州市青阳县	合理配置人才，发挥人才队伍优势；现代科学技术手段参与全天候村环境检测、污染防治
建立“县＋乡＋村＋组”四级网格，以村民居住的空间区域为标准，在每 20～30 户的村民中间选聘 1 名联户长	甘肃省武威市天祝县	
司法局为全县 92 个村（居）委会至少配备了 1 个法律顾问帮助解决村内纠纷	海南省白沙县	
实行“一三三八”整体工作思路，推进“一个引领”“三个到位”“八项机制”“八种类型”	石家庄市井陘县	扩大人民主体参与基层治理的范围
建立“一委两会三中心”的农村基层治理体系和“行政村党组织－村级党小组－党员中心户”的三级网格引导治理体系	广西省百色市	
扩大村务公开的范围，凡涉及到乡村振兴的村务内容都积极主动通过村媒体向村民公开	张家口市张北县小二台镇德胜村	村务公开智能化、村干部履职透明化
建立起网格长述职制度、履职登记公示制度、群众事项全场代办制度等系列制度	重庆市城口县周溪乡	

根据表 1 来看，各个地区在不同程度上对乡村建设和基层治理进行了一定的探索并产生了良好的治理效果。经研究，可以将地区间实践经验总结为以下 4 点。

2.1 重视基层治理中人才队伍的作用

乡村人才队伍对于基层法治建设具有重要作用，各地区人才培养机制需要围绕法治乡村任务展开，集聚和优化配置法治人才资源^[4]。将人才作为一种资源，科学合理的安排进对应的工作岗位，并对其生活提供一定的经济保障，提高人才参与治理工作的积极性，配置好人才资源，助力实现乡村法律服务质量 and 乡村依法治理的目标。

2.2 人民群众参与基层治理的全过程

乡村社会发展的内生动力在于乡村人民，通过设立考核标准鼓励示范村的创建，鼓励其他村进行示范竞争，为法治乡村建设营造良好的社会氛围。在此过程中，乡村人民积极性被调动起来，村民自治和监督组织的活力也大为增强，人民更加自觉地参与对乡村重大问题和事项的信息公开监督以及决策和管理过程。

2.3 推进数字乡村建设

数字乡村是数字参与赋能的乡村治理模式的创新。随着乡村社会的发展，大数据技术在基层治理过程中的应用可以提高乡村法治的能力和水平。首先，通过大数据、区块链等技术建立乡村治理过程中的信息存储及使用规则来规范乡村信息公开。其次，数据资源体系的建立及其共享机制，能够提高乡村的治理效率和治理质量。

2.4 发挥监督机制的作用

基层权力的行使过程需要受到人民群众的监督，要围绕乡村和社区的财务收支、惠农政策和公共服务等方面强化村务监督机制。基层法治化建设需要重视对乡村小微权力的行使和运行的监督，明确权力行使的依据、主体以及程序，预防和惩治农村基

层微腐败行为^[5]，提高乡村治理法治化水平，维护好村集体和广大农民的合法利益。

3 乡村建设和基层治理融合发展的实现路径

各地区对于法治乡村建设和基层依法治理主要是从建设法治队伍、加强法制宣传、保证治理过程受监督、村务公开等方面开展，却忽略了现实存在的一些共性问题。首先，基层中所固有的传统人情观念阻碍法治的顺利推行；其次，以地方风俗习惯为基础的乡规民约和以契约精神为基础的法律规范之间存在不兼容；最后，基层权力运行过程需要在法律准绳下更加完善。

3.1 乡规民约与法律规范不兼容以及实现路径

乡规民约是一种约定俗成的不成文规定，往往与地方长期发展所积淀的文化价值观相结合，并以道德软约束来规范人们的日常行为，最终内化为人们自觉认同的“乡规民约”^[6]。乡规民约以一定地区所长期存在的风俗习惯为基础，以人们内部的道德标准来约束外部的行为方式。而现代法律则以契约精神为基础，以国家强制力作为约束个体行为的保障力量。由此出现了乡规民约和法律规范的不兼容问题。首先，如果强行推行现代法律进行基层治理就可能会破坏原有的乡村生活秩序；其次两者在适用范围上也存在冲突，法律是具有普遍约束力的行为规范，而乡规民约是地方性的习俗规范，效力范围限于习俗规范所涉及的区域；最后，现代法律规范对公民的权利和义务直接作出了规定，具有明确性和强制性，而乡规民约受地方传统价值观念的影响具有内部灵活性和变通执行性。两者在性质上虽然存在根本不同，但产生的乡村治理效能却存在耦合性，所以需要采取有效的方法尽可能弱化两者之间的不兼容问题，使乡规民约与现代法律规范契合。

首先，需要对现有的乡规民约进行价值审查，对

存在的严重不符合法律精神的乡规民约进行舍弃。法律是最底线的道德,若乡规民约中的内容严重与法律不相符,可以理解为该内容严重背离道德标准,若仍继续适用该乡规民约则会损害乡村公共利益或个人利益,不符合社会稳定的要求和维护人民利益的价值目标。其次,需要建立乡规民约与法律规范并行的治理模式,不涉及乡民重大人身财产利益的小规模、小范围的问题通过乡规民约来处理,涉及乡民重大人身财产利益以及公共利益的应用法律规范来解决。由于乡规民约具有内部执行的灵活性,所以邻里纠纷、熟人纠纷适用乡规民约较为合适,对乡邻之间的“和气”影响较小。但是涉及到重大的人身财产关系时,靠内心道德准则约束的乡规民约来处理往往导致被损害方的合法权益得不到充分有效的救济,不利于社会公平正义的实现。

3.2 基层血缘关系和熟人关系规制的实现路径

利己观念强的人参与到基层治理中时,面对与其有一定血缘或者熟人关系的人,往往优先考虑自己的得失,容易碍于熟人面子或者感情做出不公正的处理结果。乡村社会是人情社会,“办事前请客拉关系”成了一种不成文的规矩。在这种观念的影响下,基层中的办事人员容易滋生腐败,尤其是那些利己性观念较强的人,往往更青睐于个人利益的得失而忽视他人权益是否得到救济或者补偿。

规制基层权力腐败,首先要弱化乡村“人情社会”的观念,需要在乡村中广泛开展素质教育,培养人与人之间平等的观念。对于成年人和老人,由于其受传统思想的影响更为深刻,所以需要以家庭为单位,对其家庭中年龄较小、接受新思想能力较强的人进行素质教育,增强其法律意识和平等观念,然后以其作为示范逐渐改变老一辈人处理问题的方式。其次是鼓励新乡贤参与基层治理工作。新乡贤是指那些在乡村中有操守、有责任心、道德和文化水平都比较高的贤达人士,新乡贤参与基层治理能够有效减少权力腐败,最大可能的秉持公正和平等的价值理念处理日常事务。最后,建立完善的监督机制。首先,基层中有关组织应加强对基层治理过程的指导和监督,督促执法人员严格依照法律规范和乡规民约处理工作。其次,建立执法人员退出机制,随着人才队伍建设的日益发展,我国已经拥有了一大批专业化、高素质的法治人才队伍,可以利用现有的人才资源优势,落实不符合基层治理要求的执法人员退出机制,保证基层治理队伍内部廉洁公正。

3.3 规范基层治理中的权力运行机制

基层治理中的权力运行和村民的私人权利具有最直接的联系,如果基层治理中权力的运行不规范,

造成村民权益的损害,面对法律地位不平等的公权力机关,村民参与乡村治理的自觉性和主动性势必减弱,如此便影响基层治理的质量。造成这一局面的根源在于乡村权力运行中行政代替了村民的自治,没有发挥好自治组织的作用,行政包办取代了社会动员,行政本位虚化了村民参与^[7-8]。对于规范基层执法权力运行方面,应完善基层民主监督的问责机制。首先要保障多元主体既监督决策前的协商过程,也要监督决策后的执行过程和结果,使得执法过程以人民看得见的方式进行。其次,我国不少地区采用评议会、监督会议等形式对农村和社区内涉及群众公共利益的事项进行监督,鼓励人民群众在这一过程中全程行使民主监督,而且还探索了建立专业的第三方监督体系与民主监督相结合的综合评价体系进行全方位监督,以实现群众对提供公共服务的各行为主体进行系统完整的监督。对于农民在基层治理中自治地位的缺失问题,其解决方案是首先增加农民参与基层治理的积极性,提高农民的自治地位。对于积极主动参与基层治理的农民要设置示范表扬和奖励机制,鼓动更多的农民参与到基层治理工作中,避免行政代替自治。其次是要注重基层群众自治的程序,凡是涉及到村民公共利益的重要事务,必须提交村民会议或村民委员会决定,充分发挥村民自我决策、自我管理、自我服务的自治属性,有效避免行政本位虚化农民参与。

参考文献:

[1] 张炜达,李鑫,赵欣云.乡村振兴视域下农村基层法治化研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023,23(2):46-54.

[2] 唐德智.“六治”融合创新党建引领城乡基层治理[J].党建研究,2022(4):43-45.

[3] 赵立波,甘路.基层治理中集权与放权的均衡机制研究:基于青岛市B区骨干下沉机制的实践探索[J].理论学刊,2021(1):95-104.

[4] 崔杨.深入学习贯彻党的二十大精神奋力谱写首都司法行政工作新篇章[J].中国司法,2022(11):37-42.

[5] 郑智航.乡村司法与国家治理:以乡村微观权力的整合为线索[J].法学研究,2016,38(1):73-87.

[6] 冯麒麟.乡村治理现代化中的正式制度与乡规民约:一种制度分析[J].中州学刊,2023(3):74-81.

[7] 任中平.基层民主促进乡村社会有效治理的路径探析[J].中州学刊,2023(4):28-36.

[8] 车铭.乡村振兴背景下乡村治理现代化的现实梗阻与实践路径研究[J].数字农业与智能农机,2024(2):4-7.

作者简介:张永利,男,1999年生,硕士研究生。研究方向为行政法学。