

# 新农村建设的法治需求

张居盛 (四川大学, 四川成都610064)

**摘要** 社会主义新农村建设是一个庞大的系统工程, 法治建设是其内在要求。新农村建设中需要法治协调城乡关系、促进经济建设, 引导基层民主政治建设, 确保农民的主体地位。为此, 必须通过培植民众法律信仰、畅通民意表达机制、加强农村立法、完善纠纷解决机制等措施来满足新农村建设的法治需求。

**关键词** 新农村; 法治; 需求; 定位

中图分类号 F320.3 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)17-4422-02

## Demand of Law for the Reconstruction of New Rural

ZHANG Ju-sheng (Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064)

**Abstract** The reconstruction of new socialist rural is a huge systematic engineering and during the procedure, the construction of law system is its intrinsic request. In the new rural reconstruction, the coordinative relation between the city and countryside needs to be supported by law system in order to promote the economic development, to guide democracy construction and to guarantee the farmer as main body status.

**Key words** New rural; Law; Demand; Localization

## 1 社会主义新农村建设的法治定位

**1.1 社会主义新农村就是要建设文明法治的农村** 建设社会主义新农村是一个庞大的系统工程, 法治是新农村建设的主要内容。在农业基础薄弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出的今天, 要实现新农村建设的目标, 就必须把农村、农业、农民置于一个新的法治环境当中, 并以有力的法治保障和优质的法律服务为新农村建设提供更多的发展空间与动力。

**1.2 法治是社会主义新农村的内在要求** 建设社会主义新农村, 必须加强农村法治建设, 以法律手段来规范、引导、保障农业和农村持续稳定协调发展, 逐步把农村经济、政治、文化和社会建设纳入法治化轨道。加强农村法治建设, 是维护农村稳定、促进农村和谐的迫切需要, 是提高农民素质、培养新型农民的迫切需要。

**1.3 法治是社会主义新农村建设的基础和保障** 安定与秩序是新农村建设的前提, 法律作为一项人类生活的工具, 它的基本理念之一是为人的安定服务。法治通过调节各种利益关系来维护和实现公平正义, 为人们之间的诚信友爱创造良好的社会环境; 法治为激发社会活力创造条件, 为维护社会安定有序提供保障; 法治为人与自然的和谐提供制度支持。因此, 法治建设是农村社会有序运转的重要保障, 是推进农村经济持续稳定发展的必由之路, 是解决“三农”问题、促进城乡协调发展、全面建设小康社会的根本途径。

**1.4 法治确保农民的主体地位** 农民是农村法治的重要主体, 是新农村之本源。改革开放以来, 中国农民创造了村民自治、依法治村这种适合农村经济社会发展状况的管理形式, 使中国农村逐步由“政治秩序”向“法治秩序”取向转变。在这一转变过程中, 进一步提高农民的法律意识和素质, 努力改变其缺乏适应现代民主法治需要的主体意识和缺乏独立人格的自主能力等状况, 已成为农村法治面临的重大挑战。

## 2 社会主义新农村建设的法治需求

**2.1 新农村建设需要法治来协调农村和城市、农业和工业的关系** 20世纪80年代中期以来, 我国城乡差距呈现出扩

大趋势, “三农”问题日益突出。由于长期以来的城乡二元治理结构, 我国在城市和农村的法治资源不尽相同。中国的法治不是也不应只是满足中国城市人口的司法需求, 新农村建设应当充分满足农村对法治的需求。建设社会主义新农村是落实科学发展观, 统筹城乡发展的必然要求, 是探索建立以工促农、以城带乡长效机制的重要体现。要运用法治力量推进城乡协调发展, 充分发挥城市和工业优势, 在积累反哺“三农”实力的同时, 促进城乡关系良性互动, 控制差别扩大, 建立工业反哺农业、城市支持农村的长效机制。

**2.2 新农村的经济建设要以法治建设为基础** 发展经济是新农村建设的中心任务。随着农业市场化程度的不断提高, 越来越需要依靠法律来协调和处理错综复杂的权利义务关系, 并以此来促进新农村经济建设的发展。无论是农业结构调整、农村公益事业建设, 还是土地流转、征地拆迁等, 都要充分尊重广大农民群众的意见和承受能力, 坚决维护农民群众的利益。一是要保护农民的土地财产权, 坚持土地基本经营制度不动摇, 坚持最严格的土地管理制度, 建立土地征收征用的合理补偿机制和农民的生计安置办法, 切实保护农民的土地承包收益权。二是要推动法律服务向促进农村经济建设和农村社会生活的各个领域拓展, 为推进农村产权制度、农产品流通体制改革、农村土地征用制度改革、税费改革以及发展民营经济等方面提供法律支持。

**2.3 新农村建设的发展导向要通过法治建设来确立** 城乡二元的户籍制度、就业制度、教育制度、公共投入制度带来了诸多社会矛盾, 贫富差距的拉大和一些干部的腐败更把潜在的社会矛盾推向了临界点。严峻的发展形势告诉我们: 建设社会主义新农村离不开法治的引导, 和谐农村建设需要通过法治建设来确立发展导向。要通过法治来加强农村的民主法制建设和精神文明建设, 倡导诚信守法和弘扬真善美的新风尚, 营造良好的社会公德和法治氛围; 要通过法治建设全面提高农民的法律意识和法律素质, 树立法律的权威性, 形成良好的社会秩序和社会环境; 要通过法治建设来治理农村社会, 做到有章可循, 有法可依, 有效预防和减少矛盾纠纷; 要通过法治的正确引导, 严厉打击制假、贩假、走私等违法犯罪行为, 引导农民走正道、发正财, 端正经济发展的导向。

**2.4 基层民主政治建设依靠法治建设来促进** 长期以来,

农民法律意识低下和基层干部法律素质不高成为制约农村基层民主政治建设的“瓶颈”。因此,必须进一步深化农村的普法和依法治理工作。要把宣传教育与农村民主政治建设紧密结合,与解决农村中的难点、热点问题紧密结合,与人民群众的生活、生产紧密结合,与调处民间纠纷紧密结合,使群众真切地感受到法律就在身边,从而调动学法用法的热情,提高遵纪守法的自觉性。一是要创造性地运用法治手段推动农村社会依法治理。二是要切实增强农民的法制观念,提高农民依法行使权利和履行义务的自觉性。三是要强化基层乡镇、村干部的民主法制意识,增强“村官”们的法律意识和法制观念,提高基层干部依法行政、依法办事的能力,同时帮助基层干部掌握依法处理矛盾纠纷的技能,打好基层依法行政的组织基础。

**2.5 新农村的社会稳定离不开法治建设的加强** 当前的农村,多年来累积的社会矛盾日益凸显。严峻的形势要求我们努力把握好维护群众利益与维护社会稳定的结合点,及时化解纠纷、缓解矛盾和疏导情绪、理顺心气,为建设和谐农村提供一个矛盾不积累、不膨胀、不激化的社会环境。一是必须充分发挥人民调解预防和化解矛盾纠纷的基础性作用,要善于用改革的思路和发展的办法开展人民调解工作,要立足农村的实际,充分发挥人民调解“化解千家怨,排除万户难”的功能优势,努力排解农村经济体制改革、税费改革以及实行村民自治过程中出现的纠纷,着力解决农村各类不和谐、不稳定问题,保护农民发展生产的积极性,维护农民的合法权益,保障广大农村群众心平气顺,安居乐业。二是必须确保农民诉权得以落实,要保障务工农民的合法权益,同时要进一步完善法律援助机制,把法律援助机构延伸到乡村。三是必须充分发挥劳动教养和安置帮教工作的社会矫正功能,把好“转化关”和“安置关”,防止重新犯罪,促进农村籍劳教人员和刑释人员的顺利转化,使他们顺利回归社会,融入社会主义新农村的建设。

**2.6 新农村管理体制创新需要法治建设为先导** 建设新农村必须要有与之相适应的社会管理体制,为此,必须要探索社会管理的基本规律,并尊重这些规律。按照这些规律的要求,建立和完善农村管理的法律体系,从而完善农村管理体制。要通过立法来整合农村管理资源,更新管理理念,创新管理方式,拓宽服务领域,形成新的农村管理格局。要运用法律来规定和协调基层自治组织、社会团体、行业组织,以及社会中介服务机构在农村管理中的作用。要使社会各阶层社会成员的诉求得以反映,权益得以保障,行为得以规范,形成良好的新农村管理状态。

### 3 推进社会主义新农村法治建设的对策

**3.1 树立以人为本的法治观念,培植民众法律信仰** 在新农村建设中应坚持以人为本,把人民群众的利益放在第一位,营造每个人都能全面发展的体制环境。同时,注意培植农民的法律信仰。法律信仰是指人们对于法律的一种尊崇敬仰的态度,是对自愿接受法律统治的一种信仰的姿态<sup>[1]</sup>,一种大众对于法律的忠诚,是对法律之下生活的德性的一种

确信。法律信仰是法治的精神要件,是法治的内在构成要素之一<sup>[2]</sup>。在顽强的乡土秩序所控制的农村生活中,村民道德信仰浓厚、法律信仰淡薄,当自身的权利受到侵害时,往往寻求道德、族规解决,甚至“以暴制暴”,陷入违法犯罪。因此,培植村民的法律信仰,在新农村建设过程中,具有重要的意义。

**3.2 建立和完善畅通的民意表达机制** 当前,农村稳定中所存在的各类问题大多是由人民内部矛盾引发的群体性事件,有相当一部分是因农村土地征收、移民搬迁安置、各种工程建设用地补偿标准不一、部分司法不公、社会治安处置不力、应该要关怀的切身利益得不到关怀、部分工作部门处理问题不及时等引发的,对于这些问题我们一定要正确对待,不得漠视。要建立和完善充分的民意表达机制,一是对于涉及农民利益的大小决策,应注重调查研究,广泛听取群众意见,减少和防止随意性,让决策和政策的制定得以更加科学合理。二是拓宽民意表达途径,民情反映渠道,鼓励农民定期进行执法检查,保障农民的监督渠道通畅。

**3.3 完善新农村法律体系,为维护农民利益提供制度保障** 多年来,农村与城市在经济、政治、文化、社会生活等多方面的差别,决定和影响中国法治建设的二元状态。国家立法主要反映城市社会经济发展要求,较少涉及农民利益,农民在国家立法中缺乏话语权,这是由当前农村和农民的特殊现状决定的,因此,新农村建设应当立法先行,发挥法律的引导作用。加强农村的基本政策、农产品质量安全、农业生产环境,促进农业持续发展方面的立法,同时消除国家法与民间法的矛盾,并使之纳入到国家法律体系之中去。新农村的法治实践,既不应理解为是国家法律制度或秩序对农村非正式制度或秩序的简单吞并、改造,也不应理解为农村非正式制度、秩序的完全自治,以及对国家法律制度或秩序的对抗,而应当理解为是两者在农村社会中的相互分工及民间法的良性互动的过程<sup>[3]</sup>。

**3.4 建立健全纠纷解决机制,帮助农民利用法律武器维护自身合法权益** 正确处理新形势下人民内部矛盾,是现阶段建设社会主义新农村,构建和谐农村的必然要求。因此,必须认识到,社会的和谐总是相对的,而不和谐是绝对的,任何社会都是在矛盾中前进和发展的,克服和解决矛盾的过程就是不断促进社会和谐与发展的过程。伴随着我国经济进入新的发展阶段,一些社会矛盾也日益凸显出来,从性质上来看,这些矛盾大都属于人民内部矛盾,必须采取正确的方式妥善处理,而要真正处理好各种利益关系,关键在于完善正确处理各种利益关系的有效方法和手段。必须畅通群众各类利益矛盾的诉求渠道,健全社会利益协调和社会纠纷调处机制,依法及时、合理地处理群众反映的问题,维护农民合法权益。

#### 参考文献

- [1] 季卫东.宪政的复权J.二十一世纪(香港),1998(6):32.
- [2] 陈金钊.论法律信仰——法治社会的精神要素J.法制与社会发展,1997(3):2.
- [3] 梁治平.清代习惯法:社会与国家M.北京:中国政法大学出版社,1996.