**从送法下乡到规则之治**

**——论法治在实施乡村振兴战略中的重要作用**

王 倩

（全国农业展览馆 北京 100026）

距离费孝通写《乡土中国》已过去半个多世纪了，中国乡村的差序格局不再由封闭的团体构成，乡村的常态由世代定居转为动态迁移，伴随着改革的深入和城镇化的推进，当前中国的乡村正处在前所未有之大变局中，人口迁移、土地改革、粮食收储制度改革使得农村的“人”“地”“粮”三大要素发生着深刻的变革，也冲击着原有的乡村治理格局和秩序，新形势下实现乡村的全面振兴，完善当代乡村治理体系，需要发挥法治的保障作用，不仅要送法下乡，更重要的是在乡村实现规则之治。

一、何为规则之治

本文中的规则即法律规则，是指以一定的逻辑结构形式具体规定人们的法律权利、法律义务以及相应的法律后果的一种法律规范，简单来说，就是权利、义务和责任。长久以来，法律在乡村主要集中于解决纠纷，侧重于法律责任，使得法律所规定的权利和义务在乡村长期缺位。规则之治就是要全面发挥法律在权利、义务、责任方面的规范作用，依照法律规范实现乡村的社会治理。

在乡村实现规则之治，要结合静态和动态两个层面，即在静态层面首先要做到有法可依，在动态层面要做到有法必依。因此，新时代实现乡村振兴，既要送法下乡，又要实现规则之治。

二、乡村为何需要规则之治

**（一）是推进全面依法治国的必然要求**

依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，尤其在新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民对法治、公平、正义的要求日益增长，要更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

农业农村的法治进程关乎整个国家的法治发展，一直以来，乡村都处于法治化的短板上，一方面是因为农业农村法律体系不健全，另一方面是因为乡村长期处于熟人社会治下，法律难以得到规范实施。但是，这一现状正随着乡村结构的变化而变化。

**（二）变革中的乡村需要法治力量维持乡土秩序**

随着城镇化的推进和城乡二元结构的逐步破解，原有乡村的封闭模式受到外部力量的冲击，城乡之间人员的流动逐步瓦解着原有的乡村结构，建立在熟人社会和传统村规民约基础之上的秩序正在逐步瓦解，现在的乡土秩序正处于破立阶段，亟需新的稳定的力量来维持乡土的秩序。

作为社会规范的法具有正式性、国家强制性、普遍性、程序性与可诉性，决定其能够维持更确定更稳定的社会秩序，因而，秩序成为法的价值之一。秩序作为法的价值与当代乡村对秩序的需求相契合，而法所具有的特性也将为新的乡村秩序的形成提供坚实保障。

新时代变化中的乡村，能否在法治的引领下，建立规范的秩序，引领现代乡村的发展在法治的轨道中运行，事关乡土秩序重建和现代乡村治理体系的形成。

**（三）农村的社会关系变得更加多元和复杂化**

法作为一种规范，调整的就是人与人之间的社会关系。随着乡村振兴战略的实施，乡村的资源要素将逐步被盘活，振兴乡村，要引入市场的力量，让市场在资源配置中起决定性作用。目前，围绕农村承包地开展“三权分置”改革，不断放活土地经营权，允许承包土地的经营权担保融资，正是引入市场力量的表现。同时，围绕农村宅基地“三权”、集体产权制度、粮食收储制度进行的改革探索，都将为进一步盘活农村资源，促进资源以市场化方式流动做准备，农村社会关系将发生重大变化。

应当预见到，新的社会关系必须有配套的法律制度体系来调整，以确保改革顺利推进和社会的稳定，法律制度体系要跟得上。如果说之前农村的经济关系主要由经济法纵向调整，那么随着农村改革的深入，基于改革产生的物权和债权法律关系则更应发挥民商法横向调整的作用。

三、如何在乡村实现规则之治

**（一）完善立法，送法下乡**

长期以来，构成我国法律体系的七大法律部门，从宪法到行政法，从民商法到经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法，在乡村的实施相对薄弱甚至与乡村完全脱钩。立足乡村这一法治现状，应当从以下两方面着手。

一是要更好发挥三大实体法在乡村的作用。发挥民法在乡村调整平等民事主体之间人身关系与财产关系的作用，活跃乡村地区的民事活动，构建平等、自由的民事法律关系；发挥刑法在预防犯罪、打击犯罪方面的规制作用，提高人们对违法犯罪的认识程度，引导减少暴力性私力救济；发挥行政法在解决“民”与“官”之间争议的引导作用，逐步引导农民通过法律途径维护合法权利，减少涉诉信访。

二是要完善与当前农村现状不一致的法律法规，重点围绕“人”“地”“粮”三大要素完善立法。从人的角度来讲，要不断完善覆盖乡村的社会法，尤其在城镇化和推进城乡融合的过程中，要有相应的社会保障法发挥兜底作用。从地的角度来讲，要加快完善农村土地集体所有制下的产权法律体系，构建农用地、宅基地、集体经营性建设用地的现代产权体系。如果将“人”和“地”视为基础性、保障性法律，那么与“粮”相关的法律则直接关系农民的收入，关系到国家的粮食安全，因此，要从粮食的生产到流通，建立体系化的法律制度，通过法律明文规定引导农民依法依规开展农业生产和农产品交易。

**（二）加强农业执法，促进农业执法与司法衔接**

农业执法主要通过行政主体作出抽象行政行为和具体行政行为实现，其中，应当重点关注具体行政行为中的行政处罚和行政强制执行，是现行农业执法中相对缺位的部分，也是执法中需要强化的部分，可从以下几个部分着手。

一是要明确执法依据，每一项执法活动都要严格根据法律授权开展执法，遵守“法无授权不可为”原则，从源头上确保农业执法的合法性。

二是要明确执法主体和执法事项，解决谁执法和对谁执法的问题。目前开展的农业综合行政执法改革，通过整合农业行政执法队伍，统一执法主体，确保执法人员的一致性；同时，应该制定统一的农业执法目录清单，对清单内所列事项和所涉及的对象开展有针对性的执法，增强执法的确定性和可预测性，避免过度执法。

三是要明确执法的方式方法。行政处罚和行政强制措施具有一定的强制性，通常处于强势地位，在执法的过程中要注意执法的限度，尤其注意区分行政强制措施与刑事强制措施的界限，行政执法应当具有一定的谦抑性，特别是在农业农村领域执法，要立足乡村的法治现状，执法目的既是为规范行为，同时肩负在执法中普法的重任，维护良好的农业生产经营秩序，要防止因执法方式方法不当引发行政相对人的对抗，导致新的社会矛盾。

四是要促进农业执法与司法衔接。有权力的行使，就有权利的救济。相应的执法对应的权利救济途径主要是行政复议与行政诉讼，面对执法可能引发的行政诉讼，要提前做好应对准备，做好执法与司法的衔接，做好出庭应诉和抗辩，在诉讼中不断完善执法，同时配合司法机关做好农业行政强制执行工作。

**（三）推进守法**

守法是行使法律权利和履行法律义务的有机统一，守法并不限于不违法，不做法律所禁止的事情或做法律所要求做的事情，还包括根据授权性法律规范积极主动地去行使自己的权利，实施法律。

要提高农民的权利意识，积极行使法律权利。受到经济、文化等系列因素的影响，农民群体在社会中处于相对弱势的地位，要逐步培养农民的权利意识，让农民认识到法律具体规定哪些权利，依据具体的权利可以做那些事，如何行使权利。特别是在土地改革中，让农民了解“三权分置”具体内容，尤其是关于土地经营权的行使，要引导农民积极行使权利，不再享有权利而不自知。

要帮助农民树立义务意识，切实履行法律义务，激发乡村内生动力。在当前的脱贫攻坚工作中，应重视发挥义务的规范作用，帮助农民认识到扶贫工作不仅是享受国家保障的权利，同时也需要农民积极履行作为义务，自觉劳动，积极脱贫。

最后，要重视发挥法治的规范作用，依靠法治的力量巩固脱贫攻坚成果，将一系列好经验好做法以权利、义务、责任的形式确定下来，充分发挥法律的指引性和确定性作用。

农业农村的法治化是一项系统工程，是基层治理领域一场深刻的革命，新时代实施乡村振兴战略，要立足当代乡村变革的特点，既要送法下乡，又要实现规则之治，全面完善立法、严格执法、公正司法、推进守法，在乡村建立权利、义务、责任相统一的法治体系，不断推进乡村治理能力和治理体系的现代化。

**作者简介**

王倩，山西人，北京师范大学法律硕士，2018年入职全国农业展览馆，2018年9月至2019年10月借调至农业农村部市场与信息化司，现任助理馆员十二级，研究方向主要为农业法律制度。详细通讯地址：北京市朝阳区东三环北路16号，联系电话13120002663，邮箱地址duflwq@163.com。