

百千万工程视域下肇庆乡村法治现代化研究

刘宇雯

(广东工商职业技术大学,广东肇庆 526040)

[摘要]“百千万工程”为肇庆乡村法治现代化提供了制度窗口与实践场域。当前肇庆乡村正处于熟人社会向法治社会转型的过渡阶段,面临村民自治能力不足、治理规范性缺失、法治意识薄弱及法治氛围稀薄等困境,深层原因在于乡土逻辑与法治逻辑的结构性张力、人才外流导致的治理空心化及法治资源配置的城乡失衡。破解之道在于三维路径的协同推进:主体层面建构基层党组织、基层政府与村民权责明确的共治格局;规则层面推动村规民约法治化修订并健全监督闭环机制,实现软法与硬法协同;文化层面实施精准靶向普法,依托高校资源构建校地合作长效机制。同时需从人才、财政、评估三方面构建长效支撑体系。在此基础上,本文进一步提出法治现代化不仅是制度移植,更是治理秩序的重构,需在法治普遍性原理与乡土特殊性经验之间寻求制度接口,生成兼顾法治精神与乡土人情的复合治理秩序。肇庆作为粤港澳大湾区腹地与岭南文化根脉交汇之地,其乡村法治实践对于中国式法治现代化在乡村场域的路径选择、制度调适与文化融合,具有重要的样本意义与政策启示。

[关键词]百千万工程;乡村法治现代化;村规民约;基层治理;法治文化

[作者简介]刘宇雯(1993—),女,广东兴宁人,广东工商职业技术大学财经政法学院教师,律师,硕士,研究方向:民商法、诉讼法学。

[基金项目]本文系肇庆市科技局2024年度肇庆市科技创新指导类项目“百千万工程视域下肇庆乡村法治现代化研究”(项目编号:241223230090611)。

[DOI] <https://doi.org/10.62662/llyj0204012>

[中图分类号] D920.0

[本刊网址] www.oacj.net

[投稿邮箱] llyj2025@163.com

一、百千万工程视域下肇庆乡村法治现代化研究背景及意义

基层法治化治理是我国全面依法治国工作的重要基础,而乡村正是基层社会的重要组成部分。我国传统的乡村社会呈现出“熟人社会”的特征,纵然乡村经济不断发展,人口流动日益频繁,乡村群众也更加注重个人利益,但乡村社会目前依然是人情社会,不同于城市社区的特殊社会背景决定了乡村矛盾纠纷多元化解机制的特殊性。

随着社会的不断发展,矛盾纠纷也呈现出日益激烈的趋势,村民更倾向于选择诉讼作为解决纠纷的最佳方式,但是经过实践得出,诉讼并非万能的,尤其是结合我国农村的实际情况,依然要注重非诉讼纠纷解决方式的发展。在我国乡村地区,村民若直接选择诉讼方式解决问题,选择诉讼手段往往是无奈之举,而诉讼可能会导致家庭、邻里关系破裂。因此,在乡村法治化治理当中,应该穷尽各种救济

渠道,充分赋予当事人选择的机会,从中通过对比得出最为合适的方法。

二、百千万工程视域下肇庆乡村法治现代化发展面临的困境及原因分析

(一)村民自治能力不足

随着经济的增长,乡村社会矛盾日益复杂化。在法治现代化治理过程中,肇庆乡村地区青壮年劳动力大量外流,劳动力流失,导致乡村整体发展疲软。留守人口以老年人和儿童为主,导致乡村法律人才匮乏。而法律专业人才更倾向于在城市就业,乡村法律服务机构(如司法所、调解委员会、综合治理中心)逐渐面临无人可用的困境。部分乡村甚至出现法律真空,村民遇到纠纷仍依赖人情关系而非法律途径解决。在乡村产业中,目前以低附加值农业为主,缺乏现代企业、合作社等市场主体,导致法治需求集中在土地山林纠纷、征地矛盾、家庭矛盾等传统领域,而合同纠纷、知识产权保护等现代法

治需求较少。

(二)乡村法治治理过程缺乏规范

在乡村熟人社会里,纠纷难以彻底解决,矛盾根深蒂固,村民的固有思想很难改变。农村地区调解依赖乡贤、家族权威,但乡贤外流导致调解权威性下降,农村地区矛盾以土地、征地、继承、赡养等问题为主,村民往往寻求村民委员会、派出所进行调解,但是加害人或侵权人不愿遵循调解的方案,因此调解往往收效甚微。尽管肇庆鼓励乡贤返乡,但整体上乡村调解及综合治理仍面临“后继无人”问题。

(三)治理主体法治意识薄弱

村民自治是中国式法治现代化新道路的“乡村表达”。在乡村发展和治理中,村民缺乏对法律的认识,无合理途径求助。村规民约内容仍存在大量“非法化”情形,“出嫁女”“离婚女”群体被排除在集体收益分配之外的现象依然普遍。对村规民约的监督存在立法制度空白,乡镇人民政府责令改正职责的实施和救济缺乏明确的法律规范。例如,仍存在某村民小组在发征地款、分红款的时候,公然损害未成年人及妇女权益,当妇女或未成年人的监护人提出异议的时候,村民小组往往以“以往一贯是这样做的”来搪塞有异议的村民,并未从法律角度进行解释,村民小组某些表决程序也未遵循相关法律规定。受到损害的妇女、儿童由于缺乏法律知识,无法找到合理途径摆脱困境。乡村治理中如出现纠纷,村民的解决方式大多依赖村民委员会居中调解,当问题未能得到有效解决的时候,容易出现斗殴事件,不利于乡村治理的长远而稳定的发展。

(四)缺乏法治环境氛围

在肇庆部分乡村,法治氛围的缺失仍是客观现实,主要体现在四个层面。一是“信人不信法”的习惯依然普遍。村民遇到纠纷时,第一反应往往是找村中长者、宗族头面人物或村干部说和,而非咨询法律或寻求调解组织。这不是村民的错,而是长期以来熟人社会解决路径的惯性使然。二是村民法治意识薄弱、基层法治人才紧缺。农民认为完成九年义务教育后掌握的知识已经“够用了”,进一步深造的意愿不强;金融诈骗在乡村地区频繁发生,被骗后村民运用法律手段维权的意愿不强。在法治人才方面,教育体系不健全、法律专业人才流动性弱、职业发展空间有限、培训机制不健全四重因素导致基层法治人才紧缺。三是法律知识获取门槛

偏高。普法宣传多停留在挂横幅、发传单、集中讲座等形式上,与村民日常生活的嵌入度不够。村民对土地承包、婚姻继承、邻里侵权等与自身利益密切相关的法律条款,了解程度普遍偏低。四是法治服务的可及性有限。虽然乡镇设有司法所、驻村律师等制度安排,但实际覆盖频次和响应速度难以满足乡村日益发展的需求。村民往往想找律师但是找不到,一旦找到了律师又怕其收费贵,久而久之便放弃了法治路径。

三、百千万工程视域下肇庆乡村法治现代化实施路径

(一)建构权责明确的治理主体关系

中国式法治现代化是中国式现代化在法治领域的体现,党领导下的乡村治理体系是在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的重要构成。因此,应突显基层党组织核心领导力,明确基层政府职能定位、提升村民自治能力。所谓的领导力是指基层党组织如何行使核心的权能。党组织作为统筹带领者,可通过法律顾问审核村内三资合同,通过法治宣讲,将党的意图转化为合法合规的村委决议或者村规民约。而党的领导力应通过各项机制,如邻里先锋、村级共建理事会等,将党员嵌入到具体的乡村法治服务网格中。如封开县的“党建引领‘肇’亮邻里+”项目,就是党组织领导力在法治服务末梢的延伸。

基层政府需要通过法治手段明确部门的责任边界,充分强调政府作为裁判员和兜底者的角色,将行政执法权通过法定程序下沉,解决土地纠纷、违建等难点。因此基层政府的定位应是制度的供给者、法治保障者,而不是万能保姆。同时应提升村民自治能力,培养村民遵守契约、遵循制度的习惯。如肇庆鼎湖黄布沙村的实践中,通过积分制和祠堂议事,不仅解决了环境问题,更培养了村民按照程序表达诉求的习惯。法治是连接党的领导与村民自治的桥梁,基层党组织可通过法治化渠道将政治优势转化为治理权威。基层政府通过职责法定化从繁杂的微观管理中抽身,从而专注于公共服务与底线执法。村民则通过制度化的参与和契约化的村规民约,真正成为治理的局内人。

(二)建立健全乡村治理监督机制

乡村治理监督机制是“百千万工程”在肇庆落地落实的法治保障,其核心在于实现监督有主体、公开有内容、参与有渠道的三位一体闭环。首先完

善监督机制。村民委员会中普遍存在不愿得罪人的困境,如果村委出示了某项证明,某些时候会导致村民与村委会关系对立,因此单纯赋予权力往往落空。更务实的路径是引入外部法治体检,由乡镇纪委或驻村律师定期对村级账目进行抽查复核,以第三方介入的方式缓解内部监督的人情压力。同时,对审计或审查发现的问题进行分类处理,轻微问题则约谈整改,严重线索依法移送。其次强化村务公开,聚焦征地补偿、集体资产发包、惠农资金发放等矛盾高发领域,实行定点公开。公开方式可线下公示与微信群同步,但也要接受公开了但村民看不懂的现实,逐步培养村民的问询习惯,此项工作并非一步到位。最后提升村民参与,对积极参与监督的村民给予一定的荣誉或物质激励,逐步培育参与文化,而非指望觉悟立竿见影。

(三)建立健全乡村法治现代化治理规则体系

修订更新村规民约,重在可执行。当前许多村规民约流于形式,条款空泛、罚则缺失。修订时应聚焦本村真实痛点,例如乱搭乱建、垃圾乱倒、不赡养老人等问题,设置具体、可操作的行为规范与阶梯式约束措施,如公示批评、暂缓福利等,但需避免与法律抵触。肇庆部分村庄推行的“红黑榜”制度即是一种低成本的柔性约束,值得借鉴。

同时将村规民约和法律进行衔接,关键在于不抵触、能兜底。村规民约不能代替法律,但可以成为法律落地“最后一公里”的润滑剂。一方面对村规民约无法解决的严重纠纷(如土地权属争议),明确引导至调解、仲裁或诉讼渠道,避免“村内私了”掩盖矛盾。另一方面是将村规民约中有效的约定,如邻里纠纷先调后诉程序,纳入人民调解的依据范围,赋予其程序性效力。村规民约的价值不在于“法外立法”,而在于以本土化、低成本的规则填补法律不宜介入的日常治理缝隙。

(四)加强乡村普法宣传活动

通过普法工作,综合社会各界的力量,引导乡村群众自觉遵守法律法规、村规民约。在农村地区普法中,改变以往大水漫灌的方法,需要针对不同的人群,进行重点人群靶向普法。例如,针对村里的留守老人,各村民委员会可以通过村广播方言普法、老年活动中心的“法律茶话会”等形式,以老年人能接受的方法进行普法宣讲,聚焦养老诈骗、土地继承等实用内容。针对农村留守儿童的普法工作,可以联合职业院校、本科院校开展“法治第二课

堂”,用漫画、情景剧演绎《未成年人保护法》。近年来,肇庆乡村出现很多返乡创业青年,针对返乡创业青年,普法工作可以基于电商、合作社等开展,开设“乡村振兴法律微课”,如微信小程序推送合同范本、税务合规指南等;还可以通过对特殊群体定制服务,例如为残障人士提供手语或者盲文版《法律援助指南》,在村级便民中心设置“法律无障碍通道”,方便特殊群体进行法律咨询,为其开设法律援助绿色通道。

肇庆地区目前有十余所高校,可以针对乡村普法成立校地合作普法联盟。肇庆学院、广东工商职业技术大学、广州应用科技学院等院校承包“普法责任田”,师生定期驻村开展“法律体检”,如审查村规民约合法性、村委经济合同合规性等,可为村里经济发展提供充分的法律支持。通过以上措施,肇庆乡村普法可从“大水漫灌”转向“精准滴灌”,真正实现法律条文从纸上走进心里,为乡村法治现代化奠定认知基础。

四、百千万工程视域下肇庆乡村法治现代化的路径展望与长效保障

前文从治理主体的权责关系、治理监督的闭环机制、治理规则的村规民约体系以及普法宣传的精准化转型四个维度,勾勒了百千万工程视域下肇庆乡村法治现代化的实施路径。为乡村治理的法治化转型提供兼具操作性与前瞻性的行动框架。更重要的是,路径的持续运行,有赖于人才、财政、评估三根支柱的稳固支撑。

(一)人才保障

肇庆乡村法治现代化最根本的约束条件,是人的问题。准确地说,是愿意扎根乡村、熟悉乡土逻辑、具备法治素养的复合型人才严重不足。国家试行的“法律明白人”制度是新时代具有中国特色的乡村法治人才建设制度,要植根乡土、立足于乡村地区“重人情、讲亲情”的中国传统文化底蕴,打造一支扎根基层、人熟地熟事熟的普法队伍。当前各县(市、区)普遍面临“法律明白人”数量达标但质量参差、驻村律师流动性大、基层法治工作人员身兼数职等困境。保障机制应从三个层次展开。

第一层次是专业力量的常态化下沉。上文提出了高校与地方合作普法的方向,但这一模式需要进一步制度化。建议将高校法学师生、律师事务所、公证机构与乡村进行结对,从阶段性活动转化为年度固定任务,纳入高校社会服务考核与律师执

业年度考评体系。肇庆10余所高校的资源尚未被充分激活,为避免高校普法运动成为短暂的工作,关键在于建立稳定的对接机制。

第二层次是系统化培育本土力量。在法律明白人基础上,应扩展培育法治带头人,带头人建设主要面向村干部和学法用法示范户(面向村民家庭),形成梯次化的人才队伍。市级层面应建立统一的培训、考核、激励体系,使本土法治人才能够选得出、留得住、最后用得上,而不是仅靠简单的量化考核来维持运转。

第三层次是志愿力量的广泛化动员。鼓励退休法官、检察官、司法行政人员等具有法律知识和司法经验的人员返乡发挥余热,支持大学生暑期“三下乡”法治实践常态化,引导乡贤中的法律从业者为家乡法治建设贡献力量。三层力量各司其职、互为补充,方能形成专业引领、本土为主、志愿补充的稳定人才格局。

(二) 财政保障

乡村法治建设长期面临投入随意、保障不足的困境,其根源在于法治被视为“软任务”。与修路、建桥、招商引资等刚性支出相比,法治建设往往被挤压缩减,经费来源多依赖临时性项目拨款而非制度化安排。破局之道在于将乡村法治经费纳入百千万工程的刚性预算体系。

建议在市级或者县级层面设立乡村法治现代化建设专项资金,按村庄规模与人口数量制定差异化的拨付标准,明确用于普法活动开展、村规民约修订论证、调解员补贴、法治文化设施建设等经常性支出。同时探索以奖代补机制,对法治建设成效突出、村民满意度高的村庄给予额外奖励,形成干得好、补得多的正向激励。此外,还可引导本地企业、乡贤通过捐赠或冠名方式支持乡村法治基础设施建设,形成政府主导、社会协同的多元投入格局。财政保障的核心原则,是将乡村法治从锦上添花的弹性支出转化为刚性托底的公共服务成本。

(三) 评估保障

没有评估就没有管理,没有量化就没有改进。当前肇庆乡村法治建设的一大短板,是缺乏一套科学、可操作的成效评估体系。各项工作干了没干看得见,但干得好不好说不清,导致资源投入缺乏依据、成效好坏无从比较、经验教训难以总结。

建议构建覆盖投入、过程、产出、效果四个环节的全链条评估指标体系。在投入端进行考核,考核

经费保障水平、人员配备情况、设施覆盖程度等基础条件。在实施过程中,考核村规民约修订完成率、法律顾问参与村务决策的频次与深度、村务公开及时性、可读性、普法活动的覆盖面和精准度。在结果及产出处,考核纠纷调解成功率、法律援助申请满足率、涉农信访案件下降率等直接效果指标。在收益和成效上,则通过年度村民满意度调查、村民法治素养抽样测评等方式,衡量法治建设在深层社会效益层面的表现。这套评估体系既可用于市级层面对各乡镇的横向比较与工作督导,帮助发现先进典型和薄弱环节;也可用于各村庄的自我诊断与改进参照,使其清晰看到自身短板和努力方向。

五、结语

肇庆的乡村法治现代化,本质上是让法治在中国的乡土社会中,成为一种被需要、被信任、被遵循的生活方式。百千万工程为这一问题提供了前所未有的制度窗口。在推进百千万工程中,法治资源下沉、规则导入、主体激活、文化重塑,正在以前所未有的力度改变着乡村社会的运行逻辑。但法治进入乡村,从来不是一套规则对另一套规则的简单替代,而是对法治秩序的重构。现代法治的普遍性原理必须与乡土社会的特殊性经验相互翻译、相互调适,最终生长出一种既不失法治精神、又不违乡土人情的秩序形态。在法治建设中,需要不断满足农民群众对民主法治的美好生活需要,以法治长效机制解决相对贫困问题,最终为乡村治理现代化提供制度供给与法治支撑。

肇庆的独特价值在于她既是大湾区的腹地,又是岭南文化的根脉,既有融入现代化的迫切冲动,又有守护传统的深厚自觉。这种两面性恰恰构成了乡村法治现代化最真实的实验场。当包公和解的传统智慧与现代调解制度相呼应,当祠堂议事的自治传统与村民代表大会相衔接,当村规民约的柔性约束与法律法规的刚性底线相补充,肇庆乡村的法治现代化便有望成为中国式法治现代化在乡村场域的一个生动注脚。

参考文献:

- [1] 苏海平. 中国式法治现代化新道路的乡村表达[J]. 兰州学刊, 2024(4): 90-105.
- [2] 魏小雨. 以法治政府建设推进乡村治理现代化的价值取向、重点问题及实现路径[J]. 决策科学, 2024(3): 35-48.

[3]高艳慧.乡村振兴视域下内蒙古乡村治理法治化问题研究[J].山西农经,2024(22):169-171.

[4]刘佩,陈晓冲.“三治融合”乡村治理体系的法治现代化意蕴研究[J].河北民族师范学院学报,2023,43(2):

6-11.

[5]万钧.习近平法治思想视域下乡村法治现代化路径研究[J].华北水利水电大学学报(社会科学版),2023,39(3):64-70.

A Study on the Modernization of the Rule of Law in Rural Zhaoqing from the Perspective of the “Hundreds, Thousands and Myriads” Project

LIU Yu-wen

(Guangdong Business and Technology University, Zhaoqing Guangdong 526040, China)

Abstract: The “Hundreds, Thousands and Myriads” Project provides an institutional window and practical field for the modernization of the rule of law in rural Zhaoqing. Currently, rural Zhaoqing is in a transitional phase from an acquaintance society to a rule-of-law society, facing dilemmas such as insufficient villagers’ self-governance capacity, lack of normative governance, weak legal awareness, and a thin legal culture. The underlying causes lie in the structural tension between local social logics and rule-of-law logics, governance hollowing due to talent outflow, and urban-rural imbalance in the allocation of legal resources. The solution requires coordinated progress along three pathways: at the subject level, building a co-governance framework with clear rights and responsibilities among primary-level Party organizations, grassroots governments, and villagers; at the rule level, revising village rules and regulations in a law-oriented manner and improving supervision mechanisms to achieve synergy between soft and hard laws; and at the cultural level, implementing targeted legal education and establishing a long-term university-community cooperation mechanism leveraging local higher education resources. On this basis, this paper further argues that the modernization of the rule of law is not merely institutional transplantation, but rather a reconstruction of governance order. It is necessary to seek institutional interfaces between universal rule-of-law principles and local particularities, ultimately generating a composite governance order that respects both the spirit of law and rural customs. As a place where the hinterland of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area meets the root of Lingnan culture, Zhaoqing’s rural rule-of-law practice offers significant model significance and policy implications for the pathway selection, institutional adaptation, and cultural integration of Chinese-style rule-of-law modernization in rural fields.

Key words: the “Hundreds, Thousands, and Myriads” Project; rural rule of law modernization; village rules and regulations; grassroots governance; rule-of-law culture