



法治建设，农村不能“掉队”

贺海仁

【摘要】只有充分认识到我国社会主义法律体系从根本上是为了维护广大人民群众的基本权利和利益，并且通过一起起具体案例有效保障人民群众的基本权利和利益，农村的法治建设才能获得广大农民的支持和拥护，才能有效调动他们主动学法、用法和护法的积极性，为农村治理提供坚实的群众基础。

【关键词】法律脱贫 权利救济 法律援助 【中图分类号】D920.4 【文献标识码】A

法律贫困，正如经济贫困一样，在某种程度上都是一种无序状态。法律脱贫是用法律制度最大限度地保障人民群众的合法权益，使贫困人口依法享有宪法和法律赋予的基本公共服务，进而使贫困人口因享有宪法和法律赋予的基本公共服务权利不能且不会返贫。从物质救济到法律救济，再从法律救济到权利救济显示了我国扶弱济贫事业的内在规律。反贫困运动形式上是使人民群众在经济和物质上有获得感，实质上是人民群众在权利和公平上有获得感的制度体现。

从“四个全面”战略布局理解法律脱贫的重要意义

从全面建成小康社会的角度看，实现小康不仅要贫困人口在物质上脱贫解困，也要使得贫困人口在法律上脱贫解困，实现经济小康和法律小康两方面的互动和发展。党的十八大将“人权得到切实尊重和保障”确立为全面建成小康社会的奋斗目标之一。物质贫困和法律贫困是相辅相成的。物质贫困有时导致一些人铤而走险，在酿成人生悲剧的同时，也触犯了法律的底线。经济小康是法律小康的基础，法律小康是经济小康的体现和保障。依法帮助贫困人口脱贫解困，并通过法律保障贫困人口不再返贫，体现了全面建成小康社会的制度维度，也为理顺“全面实现小康”和“小康之后”的逻辑关系奠定了可靠的认识论基础。

从全面深化改革的角度看，农村的改革是全面深化改革的题中应有之意。我国改革开放最早始于农村，其发端的意义首先惠及了广大的农民。农村改革决定了我国改革的深度、广度和力度，农村改革的方向和目标从根本上是要破除城乡二元差异格局，逐渐取消户籍限制，在保障基本生存权基础上，赋予农民子女尤其是贫困农民子女同等的教育权和发展权，使他们

能够与城里的孩子站在同一人生起跑线上。在起点平等的基础上，兼顾机会平等，创造条件和实施制度机制创新，使来自于农村地区的孩子成功实现向上流动的条件，避免阶层固化而产生新的城乡二元对立格局。

从全面依法治国的角度看，全面依法治国包括法治国家、法治政府和法治社会一体化建设，也包括城市法治建设和农村法治建设的互动和平衡。我国农村人口占全国人口的多数，我国的法治国家战略是否能够实现，在很大程度上要看农村法治水平的提高程度。缺乏农村法治建设，不仅影响我国法治建设的整体水平，也使全面依法治国的目标大打折扣。在法治建设的问题上，同样“不能丢了农村这一头”。在全面依法治国的思想指导下，各级党委和政府应当采用各种制度有效措施，以维护广大农民的基本权利和合法利益为出发点，加大农村法治的建设步伐，专门制定科学合理的农村法治建设的整体规划，从立法、执法、司法和普法等各个环节实施农村法治建设，及时发现和弥补农村法治建设在整体法治建设的短板和不足。

从全面从严治党的角度看，加大对各级党组织和党员干部对农村尤其是贫困农村治理的责任力度，支持各级政府及其社会力量参与对新农村的建设，最大程度地为我国最基层的人群创造脱贫和致富的政策和制度环境。从严治党，从消极意义上讲是指用党纪和国法约束党员干部，防止基层腐败对农民利益的侵害，强化阳光扶贫廉洁扶贫；从积极意义上讲则是要充分发挥动员干部的模范带头作用，满足包括农民在内的人民群众的基本需求。人民群众的基本需求，换算成法律语言，就是我国社会主义法律制度确立的人民群众的宪法和法律权利。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中指出：“必须使人民认识到法律既是保障自身权利的有力武器，也是必须遵守的行为规范，增强全社会学法尊法守法用法意识，使

法律为人民所掌握、所遵守、所运用。”不断向人民群众输出体现了党的好政策的法律法规，自觉接受人民群众对党员干部的监督，鼓励人民群众善于拿起法律武器，依法维护自身的合法权益，体现了全面从严治党的制度含义。

法律援助制度是解决法律贫困的重要制度保障

“无救济即无权利”，在权利救济的诸项制度设计方案中，法律援助制度的确立和实施成为解决贫困农村地区人群有权摆脱物质贫困及有权不返贫的重要制度保障之一。

2003年实施的《法律援助条例》赋予经济困难的公民因一些特殊事由可以获得免费的法律服务的权利。该条例还规定了犯罪嫌疑人因经济困难享有申请辩护人为其免费辩护的权利。法律援助的适用对象主要是经济困难的贫困人群，贫困农村地区是法律援助工作者的主战场。为经济困难的犯罪嫌疑人提供免费法律服务只是法律援助功能的一个方面，保障经济困难的公民依法享有生存权和发展权无疑是法律援助的重要指向。当公民面对给予社会保险待遇或者最低生活保障待遇的或者支付劳动报酬的的诉求时，法律援助措施有助于保障诉求者的基本生存权。从权利救济的角度看，政府提供的基本公共服务是法律援助不可或缺的组成部分。

法律援助是包括律师在内的法律服务工作者职业伦理的体现，但不能将法律与援助单纯地理解为律师和其他法律工作者向贫困人群献爱心的慈善之举。《法律援助条例》第3条规定：“法律援助是政府的责任，县级以上人民政府应当采取积极措施推动法律援助工作，为法律援助提供财政支持，保障法律援助事业与经济、社会协调发展。”法律援助主要是政府的责任，深刻反映了政府解决和保障贫困人群生存权所承担的法律义务。随着政法经费保障政策的落实，中央和地方财政对法律援助经费的投入逐年增加，法律援助经费保障水平不断提高，办案数量大幅增长，有力满足了困难群众对法律援助的需求。通过法律援助工作者具体的代理行为，贫困农民获得了法律援助

对其生存权的保障措施，又从每一其具体案例中看到了法律的力量。2009年由司法部等部门联合推出的“1+1”中国法律援助志愿者行动之所以获得成功，乃在于这一制度方案是法律专业知识与贫困人口权利的完美结合，贫困人口尝到了具体法治的甜头，真正感受到了法治阳光的滋养。

通过法律援助的权利救济区分了权利主体拥有法律知识和有权消费法律知识之间的区别，后者是国家和政府借助于制度安排提供的法律公共产品，无论哪种情况，农民对法律知识的客观需求始终是不能忽视的前提条件。因此，消除农民对法律的疏离感、实施法律进乡村，使送法下乡获得成效，除了不断

强化普法的方式、规范基层政权组织的执法等因素外，还需要完善的法律援助制度，使被侵犯的权利获得充分、有效和低成本的救济。

法律援助制度及其实践不是解决法律贫困的唯一方法，但应是保障贫困人口生存权较为纯粹的法治方法，在某种程度上也是精准扶贫的重要体现，是扭转农民在基本生存权和发展权问题上信访不信法惯习的有效经验。只有充分认识到我国社会主义法律体系从根本上是为了维护广大人民群众的基本权利和利益，并且通过一起起具体案例有效保障人民群众的基本权利和利益，农村的法治建设才能获得广大农民的支持和拥护，才能有效调动他们

主动学法、用法和护法的积极性，为农村治理提供坚实的群众基础。法学理论界要从国家治理现代化的角度正确阐释国法与其他社会规范之间的互动关系。在不排斥以权利为本位的国家法的基础上，尊重和弘扬乡规民约、习惯法等非国家法，使多元规范下的综合治理保持一致性、明确性和权威性。人民论坛
(作者为中国社会科学院法学研究所研究员)

【参考文献】

①贺海仁：《法律援助：政府责任与律师义务》，《环球法律评论》，2005年第5期。

责编 / 宋睿宸 美编 / 杨玲玲

