



中央一号文件之专家解读

□ 本报记者 杜晓
□ 本报实习生 曹明珠

今年中央一号文件要求抓紧研究制定乡村振兴法

业内专家详解乡村振兴法立法路径

今年中央一号文件指出，抓紧研究制定乡村振兴法的有关工作，把行之有效的乡村振兴政策法定化，充分发挥立法在乡村振兴中的保障和推动作用。

党的十九大报告指出，实施乡村振兴战略。农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。随着乡村振兴战略的全面实施，乡村振兴法提上议程。围绕制定乡村振兴法的有关问题，《法制日报》记者采访了业内有关专家。

增加法律供给保障农民权益

中央农村工作领导小组办公室有关负责人在解读中央一号文件时指出，新世纪以来，“三农”政策体系基本成熟稳定，今年中央一号文件搭建起了实施乡村振兴战略的四梁八柱。有必要把这些重大政策法治化，强化党内法规和国家法治保障。

对于实施乡村振兴战略而言，颁布出台乡村振兴法无疑具有重要意义。

“坚持依法治国、法治政府、法治社会一体建设”。制定乡村振兴法意义非常重大，乡村振兴法是振兴乡村的重要的法律支撑。”中国人民大学法学院教授杨建顺说。

杨建顺认为，目前大多数法律，基本上都可以说是与城市有关，用于城市振兴，推进城市法治建设或者城市政府法治建设。这类法律法规和规章，涉及乡村建设的很少。

“因此，我们可以说，制定乡村振兴法是针对乡村法治建设专门制定的一部法律，正好补上了‘坚持依法治国、法治政府、法治社会一体建设’的一块短板——乡村法治。所以，这也是将发展的红利从城市扩展到农村的一个重要的体现。这是通过增加法律供给，来保障农民权益的具体、重大的举措。”杨建顺说。

“党的十九大把乡村振兴战略写入党章，就表示这将是我们的一个长期奋斗目标。如何把党内目标转为社会共识，就需要法治的保障。乡村振兴法是乡村振兴的相关决策能够持续推进的法治保障。”中国人民大学农业与农村发展学院教授、副院长郑风田说。

杨建顺认为，乡村振兴法是对乡村振兴战略的贯彻实施。首先要明确一种关系，即乡村振兴战略在先，乡村振兴法是乡村振兴战略贯彻实施的重要路径或者手段。

“乡村振兴法的一个很重要作用，在于将乡村振兴战略法定化，成为一种比较直接的权利、义务或者是责任。并且，乡村振兴法制定过程本身就是科学立法、民主立法、开门立法，因此通过乡村振兴法的制定，乡村振兴战略会更加科学、民主、完善。”杨建顺说。

将涉农工作纳入法治化轨道

鉴于乡村振兴法意义重大，其应该涵盖哪些内容？

“根据《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中的有关内容，可以大致看出立法的内容。”杨建顺说。

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，坚持法治为本，树立依法治理理念，强化法律在维护农民权益、规范市场运行、农业支持保护、生态环境治理、化解农村社会矛盾等方面的权威地位。

“实际上，立法的内容应该也主要集中在这些方面。当然，制度的建构、程序的完善、标准的明确也都非常重要。”杨建顺说。

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，增强基层干部法治观念、法治为民意识，将政府涉农各项工作纳入法治化轨道。

“基层干部代表着国家、政府，代表着权力的运行方向。因此，基层干部必须有依法为民和依法办事的意识。将政府涉农各项工作纳入法治化轨道，这是全面依法治国职能的重要体现。”杨建顺说。

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，深入推进综合行政执法改革向基层延伸，创新监管方式，推动执法队伍整合，执法力量下沉，提高执法能力和水平。

“这也是长期以来，党中央、国务院在着力推进的一项重要工作。过去，在一些比较发达的城市，这项工作推进过程中创造了一些因地制宜的方式方法。可以通过立法、创新监管的方式，推动执法队伍整合和执法力量下沉，提高执法能力和水平，这些都是非常有必要的。也可以通过授权的方式，允许农村根据具体情况创新监管方式，推动综合行政执法改革向基层延伸。”杨建顺说。

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，建立健全乡村调解、县市仲裁、司法保障的农村土地承包经营纠纷调解机制。

“在乡村法治化进程中，相关矛盾纠纷如果能够通过‘乡村调解、县市仲裁、司法保障’来处理，将有助于保持农村的和谐稳定。”杨建顺说。

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，加大农村普法力度，提高农民法治素养，引导广大农民增强尊法学法守法用法意识。健全农村公共法律服务体系，加强对农民的法律援助和司法救助。

“对农民的法律援助和司法援助要紧密结合起来，这也应当成为农村公共法律服务体系的重要组成部分。”杨建顺说。

“目前我们有了乡村振兴的总体目标，至于每个环节应当如何细化，还需要在实践中找到答案。乡村规划、乡村投入、乡村人才储备与保障等内容，都还在探索阶段。我认为目前可以将与乡村振兴战略有关的法律法规进一步完善。比如，土地管理法中宅基地的‘三权分置’。”郑风田说。

郑风田认为，法律具有长期性。一个重大决策的法定化，一般是一个过程：先由党和国家重大会议做出改革决定，再由政府出台文件，最后就文件实施的效果辅立立法。法定化以后，这一政策才会更加长久。“乡村振兴法应该涵盖产业发展、农产品质量、与现代农业的衔接等已经达成社会共识的一些内容。”

立法前需充分研究深入调查

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，各地可以从本地乡村发展实际需要出发，制定促进乡村振兴的地方性法规、地方政府规章，加强乡村统计工作和数据开发应用。

未来乡村振兴法的出台将遵循怎样的路径？

“乡村振兴法的立法工作，必须在充分研究、深入调查、全面了解的基础上进行。因此，在推进乡村振兴各方面工作的同时，对乡村振兴法的研究也是一个重要任务，还有很多问题需要进一步深入研究。”杨建顺说，比如农村集体产权制度改革深化问题、农村一二三产业融合发展促进问题，还有农村基层基础工作加强的问题，农村土地制度改革的问题，农村基本经营制度完善巩固的问题，构建现代农村农业产业体系、生产体系经营体系，完善农业支持保护制度，发展多种形式适度规模经营等。尤其是加快推进农业农村现代化，坚持农业农村优先发展等问题，涉及很多重要领域。

杨建顺认为，制定乡村振兴法的过程应该会比较长的。“可以先考虑制定乡村振兴促进法。乡村振兴法是直接的措施，而乡村振兴促进法主要是确定相关的政府职能，划分中央政府和地方政府的权限，明确相应的支持手段、路径方法。乡村振兴促进法可以使基本的制度、方略、原则先确立起来，之后各个相关部门再完善法律法规以及规范性文件。通过这种策略可以进一步缩短时间。”

乡村振兴法在出台过程中还可能面临一些困难。

“相当长的时间以来，农业发展、农村建设更依赖于政策的推动。法律的作用，更多体现在发生纠纷以后。背后的原因在于，首先是农民的法律意识相对淡薄，另外法律程序又比较复杂，法律执行的时间比较长，包括法律制定本身也是一个比较长的过程，而目前农村又处于一个动态发展、不断变化的过程中。在快速发展的社会中，只能先固定下来内容予以法定化，变化的部分则很难予以法律形式的保障。”郑风田说。

“乡村振兴是一个变化的过程。乡村振兴法也应当是一部框架性的法，而细节需要我们在随后的实践中去填充。这个立法过程可能要等到数年后才能结束，因为其间需要一个重大规划，重大体系的形成过程。我认为乡村振兴法不会在短期内出台，而与乡村振兴相关的法律，如农产品质量法、渔业法、粮食交易的立法保障等会在比较短的时间内出台。”郑风田说。

“无论是制定乡村振兴法还是乡村振兴促进法，都需要完备的调研过程，要充分地进行调研，切实地掌握‘三农’问题的基本规律，在这个基础上开展立法工作，推进各项工作稳扎稳打、全面展开，使法治乡村很快建设起来，使法治中国全面覆盖到每一个村庄。作为该领域第一部基础性、综合性的法律，全面调查研究是非常重要的，让‘三农’问题通过法治思维、法治方式、法治路径得到切实解决。”杨建顺说。

□ 结束语

2月4日，新华社播发《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。这是新世纪以来第15个以“三农”工作为主题的中央一号文件，对中国特色社会主义乡村振兴道路怎么走进行了全面布局。自2月8日起，本版推出“中央一号文件之专家解读”系列报道，对今年中央一号文件中关于法治乡村建设、平安乡村建设的内容进行详尽解读，今天刊发的制定乡村振兴法相关工作是系列报道的最后一篇。实施乡村振兴战略，是新时代做好“三农”工作的总抓手、新旗帜。我们相信，根据今年中央一号文件谋划的蓝图稳扎稳打，乡村全面振兴目标定能如期实现。

宜兴检察院调研发现 妨害公务案件呈逐年增长态势

检察官：以维权之名抗拒执法不可取

□ 本报记者 丁国锋
□ 本报通讯员 王晓伟 严琪

近年来，随着城市经济迅速发展，城市管理力度也不断加大，一些妨害公务案件时有出现。妨害公务案件时有发生，不仅严重影响了公务活动的正常开展，也对公务人员的人身权利造成了侵害，具有极大的社会危害性。

2018年1月23日，采用暴力方式阻碍执法的潘某被法院以妨害公务罪判处拘役5个月，而起因却仅仅是他在江苏宜兴一处饮用水源地保护的水库钓鱼，当地水利农机局行政执法人员阻止，他却用石头砸、用刀挥舞等暴力方式阻碍执法，并将执法人员左手手臂刺伤。

江苏省宜兴市人民检察院相关统计数据显示，仅2015年至2017年三年间，该市检察机关起诉的妨害公务罪案件就达45件48人，并呈现逐年增长态势。检察官分析认为，除了公众法治意识淡薄，个别群众过度维权也是一大原因。

妨碍公务人员多为女性

记者注意到，在这些妨害公务案件中，大部分行为人为文化程度较低，无固定职业。在宜兴市检察机关起诉的48名犯罪嫌疑人中，初中及以下文化水平的犯罪嫌疑人有39人，所占比例超过80%，无业人员超过总人数的50%。

承办多起妨害公务案件的检察官孙良海介绍，同类案件中40岁以上犯罪嫌疑人占妨害公务总人数的64%，其中，女性嫌疑人较多。“妨害公务案件中的女性犯罪率偏高，多以欠、骂、抢、砸的方式阻挠执法人员办案。”

2017年11月4日，宜兴市一乡镇派出所民警钱某与协警张某接指挥中心指令，前往处理一起村民因抢

占晒谷场引发的打架纠纷，民警在当事人朱某家中询问情况时，口头传唤54岁的朱某至派出所，谁想朱某不仅拒绝，还拿出一把木柄铁锤威胁民警，民警欲夺下铁锤时，朱某咬伤民警手背，后又咬伤辅警的大拇指，致两人轻伤。

“虽然主观恶性不大，犯罪动机不过是出一口气，采取暴力手段也大多未使用工具，只是辱骂推搡、拳打脚踢、撕咬掐脖等行为，造成执法人员轻伤、轻微伤，司法实践中本着刑轻罚缓化的原则处理，但却对司法权威造成了不小损害。”孙良海说。

公安民警执法易遭阻挠

宜兴市检察院的数据还显示，在妨害公务案件中，犯罪行为大多针对公安民警，少部分则针对城管行政执法人员。

2017年4月，张某在未取得机动车驾驶证的情况下，驾驶逾期未检验的汽车上路，被巡逻民警发现并责令其停车接受检查。为逃避处罚，张某突然启动汽车将站在车头值勤的民警孙某撞倒在引擎盖上，并且不顾孙某生命安全，强行连续行驶了约两公里，后被社会车辆逼停，民警才从车头下来。民警下车后，张某为逃避民警再次检查，驾驶车辆从堵截的车流缝隙中逃逸，后弃车回到自己家中。

“交警查处违法驾驶、酒驾行为是发生妨害公务案的高发领域。此外，一般纠纷发生后民警出警过程，城管人员依法进行城市管理活动的过程，公安机关依法抓赌禁赌禁毒的过程也是妨害公务案的易发焦点。”孙良海说。

法律意识淡薄是主要因素

宜兴市检察院检察官罗晶去年承办了一起案件，事件的起因是54岁的女性犯罪嫌疑人钱某上街买蟹

民警依法执行公务遭暴力抗法恶意诬告案件时有发生 记者探访

维护民警正当执法权益 新疆怎么做

□ 本报记者 潘从武
□ 本报通讯员 陈泽华

拒绝，他心里不舒服，便在微信朋友圈发送了辱骂交警的信息。

“我不太会操作微信，发送后也感觉不妥，但不知道如何删除。”李均说，他现在知道了问题的严重性，愿意接受处罚。

乌鲁木齐市警务督察支队综合执法大队副大队长马文和介绍，给民警和其所在单位发放《维权正名通知书》，是为了维护和保障公安机关、民警正当执法权益。

1月4日，根据治安管理处罚法的相关规定，乌鲁木齐市天山分局对李均作出行政拘留5日的处罚决定。

在我们身边，侵害民警正当执法权益的事件不是个例。

记者在采访中了解到，2017年，乌鲁木齐市警务督察支队共发出《维权正名通知书》30余份，为遭到诬告、陷害和在现场执法时受到辱骂、殴打民警依法主持了公道。

法治意识淡薄是主因

从督察部门接到的维权申请来看，一线公安民警依法履行职务遭受不法侵害的情况主要有四类：阻碍民警执法、暴力袭警、诬告陷害、辱骂民警。其中，最严重的当属暴力抗法、暴力袭击正当执法的警务人员。

马文和说，近年来发生侵害民警正当执法权益的案事件并非偶然，由于人民警察处于社会矛盾冲突的前沿，加上部分群众法治意识淡薄，对公安业务不熟悉，其不合理的要求得不到满足时，往往将矛头指向办案民警。还有部分当事人为了逃避法律制裁，故意干扰、抗拒民警执法。

另外，从公安民警自身来看，在处置一些问题时，对相关政策掌握和理解不到位，导致处置问题不当，引发个别群众的误解，个别民警执法不规范，伤害了群众的感情。

据新疆维吾尔自治区公安厅督察部门统计，在执法过程中，受害对象主要是基层一线民警，其中尤以派出所民警和交警最多。

此外，立法和制度不完善，也是造成民警正当执法权益遭受侵害的重要原因之一。《中华人民共和国刑事诉讼法》等重要法律，对妨害公务罪认定，而且还要认定构成妨害公务罪，还须以造成严重后果为前提。因此，很多时候侵害民警正当执法权益往往被视为一般违法行为，使一些人产生了“不在乎”的心理。

与摊主发生纠纷，派出所民警某接警后赶到现场，在表明身份、出示警官证后口头传唤钱某。谁知钱某不仅拒不接受传唤，还用脚将摊主的塑料盆踢破，并将张某的右手手臂内侧咬伤。

“大多数妨害公务案均系临时起意，一时冲动，不计后果。”罗晶说，还有些则是对象对执法活动不理解、不接受，因此引发冲突。

“个别公务执行者执法态度和执法行为存在这样或那样的不当，进而激化矛盾，这点不可否认。”罗晶分析认为，个别行政执法人员在执法过程中态度冷漠、言语生硬，极易引发群众的抗拒心理。

“法律意识淡薄是此类犯罪增长的重要因素，但也有一些人认为执法侵害个人利益，进而逃避执法，并且以维权为托词。”罗晶说。

据罗晶介绍，群众在法治观念有了较大提高的同时，一旦公务人员执法行为触及到自身利益，就会被认为对方是在侵犯自身合法权益，但行为人又存在以撒泼耍赖能够逃避法律制裁的认识误区，认为“法不责众”，因此行为人在这种错误认识下，对执法人员实施言语暴力和肢体暴力，更有甚者会利用周围不明状况群众，煽动情绪制造冲突，以维护自己的“权益”。

依法履行公务做好表率

乘客拦车门阻挡高铁发车，乘客不敢强制带离；交警依法检查违法车辆，被车主辱骂却不敢还手……妨害公务执行，不仅会阻碍公务人员正常履行职责，维护公共利益，也践踏了法律的权威性、严肃性，造成严重后果。

孙良海认为，执法者执行公务活动首先应当符合法定程序。群众可以一看执法者是否尽到告知义务，表明执法身份和执行职务目的，二看执法者有无违反法定形式、期限的情形。当群众遇到不当或显失公正的执法行为时，应当通过合法手段维权，可以向执法人员所在机关投诉，对不予受理或者对处理结果不服的，可以向提起行政复议或上一级行政机关申请复议，也可选择提起行政诉讼的方式来维护自身合法权益，切不可采取暴力手段抗法。

孙良海建议，司法机关及有关行政部门适时将妨害公务案例向社会公众公开展示，以案释法，剖析典型，不断提高群众自我教育的能力和守法意识。同时，应当加强执法规范化培训，统一执法标准，用好执法记录仪，正确收集固定相关证据，不断增强一线执法人员处理群众问题、化解社会矛盾的能力，进而提升执法公信力，减少妨害公务行为发生。

“不过，对以维权为借口妨碍执法的，只要相关证据采集到位，就应当果断执法。”孙良海认为，对采取暴力手段抗法的，可以由执法机构第三方部门主导督查、查办过程，并尽可能采用公开方式，还原真相，净化社会氛围，营造人人守法，敬畏法治的氛围。

制图/李晓军

严查侵害执法权益行为

如果基层公安机关和民警在履职时经常受到不法侵害，那么民警执法权威就会受到侵害，执法积极性也会受到挫伤。从2012年开始，新疆各级公安机关逐渐加大民警的维权工作力度，每年都要就民警维权工作召开专题研讨会，并撰写专题调研文章。

“一线公安民警辛勤工作，保一方平安，不能让他们流汗又流泪。”马文和说，在发生民警正当执法权益受侵害案事件后，维权部门会立即行动，督促各办案单位加大案件侦办力度，做到快侦快办，及时让民警的正当执法权益得到保障。

为切实维护民警正当执法权益，近年来，新疆维吾尔自治区公安厅成立了维护民警正当执法权益工作委员会，由公安厅主要领导担任委员会主任，指挥中心、政治部、法制、督察等相关部门和主要业务警种为成员单位，全面负责领导和指导全区民警维权工作，不断推进调查、督办、协调重点维权案件。同时，大力强化机制建设，先后制定出台了多项维护民警正当执法权益的相关规定，建立实行了维权工作考核机制、维权案事件层级报告制度、维权联动机制，被侵权民警因工伤医疗救助“绿色通道”等，确保一旦发生民警受侵害案事件，督察部门可以迅速到达现场开展核查处理，并在24小时内上报。

“不管何时何地，只要发生侵害民警正当执法权益的违法犯罪行为，公安机关都将依法开展查处，严惩不怠。对于侵害民警执法尊严的案事件，公安机关务必在第一时间核查处置，绝不允许忽视怠慢；务必态度坚决地打击严惩，绝不允许丝毫纵容包庇；务必集聚全警之力伸张正义，绝不允许肆意践踏法律尊严。”新疆维吾尔自治区公安厅督察总队有关负责人表示。

维护民警执法权益，案件查处是重中之重。在这方面，新疆各级公安机关都有明确规定，一般案件不超过3天，复杂疑难案件不超过5天，重大复杂疑难案件力争一个月内核查清楚。

在此基础上，针对民警执法尊严受到侵害时出现调查取证难的实际情况，新疆各级公安机关下大力气为基层一线执法民警配备执法记录仪，使广大民警在受到不法侵害时，能够通过执法记录仪还原现场、固定证据，为依法打击侵害民警正当执法权益的违法犯罪行为提供了保障。

“维护民警正当执法权益，最主要还是取决于其自身素质。新疆各级公安机关要求民警不断提升执法业务水平和能力，增强责任意识自律意识，做到文明、公正、规范执法。”马文和说。