

“三治合一”视域下乡村治理的法治化路径

——以贵州省的乡村治理为例

杨普樱

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年6月1日；录用日期：2023年6月14日；发布日期：2023年7月27日

摘要

对于乡村治理问题，国家的治理体系经历了从传统自治到“自治、法治、德治”的变化。在乡村振兴、国家治理走向法治化、现代化的背景下，法治成为乡村治理的主要导向，但在乡村治理的现实实践中，乡村治理手段上仍然存在向德治倾斜和乡村法治机制不健全等问题。在解剖乡村法治现实困境的基础上，从传统治理文化和乡村经济发展不足分析了其法治化不足的原因，提出发展乡村经济，解决乡村空心化问题、从治理主体、乡村治理法律供给、主体职能定位、公共法律服务制度等多方位入手健全乡村法治机制，并在法治实践中优化乡村法治文化的法治化路径。

关键词

乡村治理，治理体系，治理手段，法治化

The Path of Rule of Law in Rural Governance under the Perspective of “Three Governance”

—Rural Governance in Guizhou Province as an Example

Puying Yang

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jun. 1st, 2023; accepted: Jun. 14th, 2023; published: Jul. 27th, 2023

Abstract

With regard to rural governance, the national governance system has undergone changes from

traditional autonomy to “autonomy, rule of law and moral governance”. In the context of rural revitalization and national governance towards rule of law and modernization, rule of law has become the main orientation of rural governance, but in the real practice of rural governance, there are still problems such as tilting toward moral governance and inadequate mechanism of rural rule of law in rural governance. On the basis of unraveling the real dilemma of rural rule of law, we analyze the reasons for the lack of rule of law from the traditional governance culture and the lack of rural economic development, and propose the rule of law path of developing rural economy, solving the problem of rural hollowing out, improving the rural rule of law mechanism from multiple aspects such as governance subject, rural governance legal supply, subject function positioning, and public legal service system, and optimizing the rural rule of law culture in the rule of law practice. The rule of law culture is optimized in the practice of rule of law.

Keywords

Rural Governance, Governance System, Means of Governance, Rule of Law

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，乡村治理的现代化和法治化亦是国家治理的重要内容，从乡村治理体系的演变来看，经历了我国古代的传统治理模式，近代的治理模式，以及近几年提出的“自治、德治、法治”三治合一的现代治理体系。而在三治当中，基层自治制度作为我国的一项基本政治制度，是三治之基。而德治和法治作为我国治理的两个手段，在治理手段的选择上，传统倾向于德治优先，但在现代全面推进依法治国的背景下，应实现乡村治理手段的选择由德治向法治转变，但在传统德治优先的治理环境下，以及乡村经济发展的限制，致使乡村治理法治化不足，故在现代的三治合一中，实现乡村治理的法治化成为三治之要。

2. 乡村治理体系的演变

2.1. 传统乡村治理体系

在中国五千多年的历史长流中，形成了以自治和德治为核心导向的乡村社会治理文化和治理体系。中国地府辽阔且受宗法制和家庭伦理本位观念的影响，形成了具有地域分散性和家族聚居性特征的乡村社会格局[1]。地域分散性、乡村基层事务的繁杂性以及家族伦理本位的理念促使乡村自治机制的产生。从地域上来看，各乡村部落分散而居，天高皇帝远，国家权力难以在乡村基层实现其管制力量，且乡村基层事务大多繁杂甚至是鸡毛蒜皮的小事，国家无法对事事进行规制，故国家权力在基层事务的治理上显得力不从心，最好的发展趋势便是将治理权力下放到在乡村中具有权威性的人，由这部分群体以其权威身份来治理乡村事务，并在无法解决乡间矛盾时再诉诸国家权力的救济，且由于家庭伦理本位的影响，这部分权威群体大多是家族里具有治家权力的长者。

而在治理策略上，中国古代基层社会采用的是“多方并用”的治理策略，即在解决基层社会问题时，并不局限于某种解决方式，而是以能解决问题为目的，选择最能有效地解决问题的方法。但在儒家学说的影响下，古代的治理策略依然是以德治为主、教化为主[2]。

2.2. 近代的乡村治理体系

在近代中国的动荡时期，农村治理经过了多阶段的发展，但农村治理中突出的问题是土地问题。在“农村革命”时期，中国共产党用减租减息和分田分地的思路来解决农民土地问题，并且农村治理围绕于服务革命和军事目标，通过在农村建立乡村自治政权、进行土地改革、完善乡村社会建设等措施，实现了共产党权力下沉，打破了传统的乡村治理体系[3]。1943年11月，在陕甘宁边区劳动英雄大会上提出，农村要走苏联式的集体农庄道路[4]，新中国成立后，1958年，在农村地区形成了“党政合一、政经合一、政社合一”的人民公社制度，实现了乡绅社会向政党组织的政治社会转变[5]。改革开放之后，在中国农村社会开始推行家庭联产承包责任制度，人民公社制度逐渐瓦解，以国家行政权力和乡村自治权力相分离的“乡政村治”体制随之产生。此后，1980年在广西宜山等地出现了村民委员会，1982年的《中华人民共和国宪法》明确规定了村民委员会是我国农村基层群众性自治组织，《村民委员会组织法》(试行)于1987年颁布，《村民委员会组织法》于1998年正式通过，标志村民自治开始走向制度化和法制化[6]。

2.3. 现代化的乡村治理体系

在乡村振兴、国家治理体系和治理能力现代化发展的背景下，国家明确要在乡村社会治理中采用“自治、法治、德治”三治合一的治理体系。通过构建现代化的治理体系来实现乡村治理能力的现代化。三治合一的治理体系最初诞生于浙江桐乡市，在2013年，浙江桐乡率先推出“法治为要、德治为基、自治为本”的治理体系。在单纯自治结合德治的治理体系之下，乡村治理出现治理异化问题，如村民自治权利得不到保障，治理方式超越法律范围等[7]，2017年，党的十九大报告指出，要加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

构建现代化的乡村治理体系，要正确把握“三治合一”治理体系的意涵。从自治角度，乡村治理体系中的自治即基层群众自治制度中的村民自治，自治主体是村民，村民通过实施已有的自治规范体系来达到自治的目的，我国目前的村民自治规范体系包括法律规范、中国共产党的基层组织工作规则、乡村社会中的非正式规则如村规民约、民族习惯法等。法律规范由《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国村民委员会组织法》以及地方性法规和政府规章等，对于少数民族地区，法律规范体系还应包括《中华人民共和国民族区域自治法》以及各民族区域制定的自治条例和单行条例。

从德治角度，可以从治理主体和治理方法两方面来解析德治在乡村治理中的意涵。从治理主体来看，德治主要体现为乡贤治理，乡贤多为村中具有道德影响力和权威性的人，乡贤可以通过其行为来引导村民形成向善尽孝、重信重义等优良道德风气。随着时代发展，新时代提出了新乡贤的概念，即指“以才识服务乡间的知识分子、德高望重退休回乡的官员、先进模范人物和反哺桑梓的业界精英们”。新乡贤概念的提出和乡贤理念的实践可以为新时代乡村治理中注入更多的新生道德力量，故2018年中央一号文件就提出“要培育富有地方特色和时代精神的新乡贤文化，积极引导发挥新乡贤在乡村振兴，特别是在乡村治理中的积极作用”。¹从治理方法来看，德治主要是指以道德规范和乡规民约等道德性的规定进行乡村治理的方式[8]，首先由村民们将共识的道德观念和在历史长河中沉淀的道德习惯制定成乡规民约，在此后产生相应的乡村事务时，便由治理主体以乡规民约进行处理。

从法治角度看，党的十八届四中全会提出全面推进依法治国，在农村人口仍占较大基数时，推进乡村治理法治化是全面推进依法治国的重要部分。乡村治理的法治化，主要包括乡村治理主体法治化、治理依据法治化。

¹《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，载《人民日报》2018年第1期。

关于“三治合一”治理体系的内在治理逻辑,学界提出了“一体两翼论”、“三治融合论”、“多功能组合论”[9]。在三治融合理论中,“自治属于民主政治的范畴,位居法治和德治之前,并统筹法治和德治,法治和德治是实现自治的方式”;“法治,是社会治理的支撑和保障”[10];德治是通过对村民的观念进行塑造和对其行为进行引领,提升村民的道德素养,使行为主体形成内在的自我约束机制,并与法治共同形成规范合力[11]。

3. 贵州乡村治理法治化现状及分析

从整体上明晰了乡村治理体系的变化,虽该治理体系已经产生多年并不断在基层治理实践中予以体现,但在地理位置偏僻的乡村地区,“三治融合”仍存在不少问题,由于自治与德治在该类地区具有传承因素,三治融合在乡村治理中的问题主要表现在法治化发展不足。笔者将根据法治化包含的内容对其现状进行梳理。

在“一体两翼”中,自治为体,法治与德治分别为乡村治理的两翼,是实现乡村自治的两种手段。德治,主要是依据村民协商制定的道德性规范乡规民约以及依赖村内乡贤老人的道德品行及道德权威来实现治理目标。在德治方面,乡村内可以设置各种道德的评判机制和道德奖励机制。法治,于乡村治理而言,即通过完善的法律规范来治理乡村社会,具体可以包括完善的法律规范体系、执法合法、公正司法、以及从村民角度产生的正确的法律意识等。

故从治理手段上来看,乡村基层治理的法治化存在两个层次的问题,一是治理手段的选择上,缘于传统自治和德治的影响,大部分的治理主体以及村民倾向于采用德治的方式进行治理。另一个是乡村法治机制本身存在着不少问题,比如乡村的治理主体法治能力不足、乡村自治法律供给不足、自治主体自治功能定位不准、公共法律服务制度不健全等。

3.1. 治理手段的选择: 德治优先性

在贵州省的乡村治理实践中,不少乡村仍然存在不信法的现象,对于村民之间发生的各类事务,缺乏寻求法治手段解决的主动性,大多愿意向村内具有一定道德权威的人寻求解决办法,比如贵州省黔东南州台江苗族自治县,在长期的民间纠纷解决实践中,成立了“五老”机制,对于村民委员会和基层党支部委员会解决不了的民间纠纷,都会请求“五老”出面解决[12]。甚至对于伤害村民人身权益和财产权益的纠纷,贵州省不少地区都在乡规民约中对其进行规定并按照相关规定进行处理,如贵州省黔东南的阳芳村规定,对于故意伤害纠纷,处以120斤米,120斤肉、120斤酒,并赔医疗误工费,而屯寨村则规定处以200元罚款,严重的加倍罚,并赔医疗费,脚猛村则规定,每打一拳则处以100元的处罚,并赔医疗费和误工费,只有皆薨村在规定的50元罚款和赔医疗费外,还规定严重者送公安机关处理。还有其他纠纷,如偷盗纠纷、火灾纠纷,甚至拐卖妇女儿童纠纷,都规定处以相应的罚款和赔偿,也只有皆薨村规定,对于拐卖妇女儿童,要送司法机关处理[13]。故可以看出目前在贵州省的乡村治理中,德治手段依然占着重要的地位,对于村民之间发生的不管是日常村民间的纠纷还是涉及违法的纠纷,村民依然有向乡规民约寻求解决办法的惯性,故对于乡规民约的法治化和对于不宜和不应用乡规民约解决的纠纷,树立村民法治意识极为重要。

3.2. 乡村法治机制的不足

3.2.1. 治理主体的法治化不足

作为乡村治理的主要力量,治理主体的法治化将对乡村治理的法治化起着重要作用,三治合一的乡村治理体系,意图实现多元主体通过多元治理方式实现乡村共建、共治、共享的效果。多元主体可以从

两个层面理解，一是从“三治融合”的整体上，多元主体是指村党支部领导下的“法治、自治、德治”的多元主体，比如，法治之下可能包含法律顾问团、村法务工作联络员等，而自治之下包含村委会、还可能包含其他的村组织自治主体，如村民自治议事团、五老协会等，而德治之下，包含道德评判团等[14]。这是从整体上看多元主体，分别包括法治主体、自治主体、德治主体，但各种主体互有交叉互动。

而从单个治理方式看多元主体，各种单独的治理方式均可以实现多元主体的互动，如上述法治主体，除了村法律顾问之外，还可以包含村法务工作联络员等。但基于三治融合的治理逻辑，不宜分散的看待各种治理主体，应要实现各治理主体的互动，如德治、自治的治理主体，应都在法治的底线保障之下进行乡村治理。

目前乡村治理中，治理主体的法治化并不足，主要表现在两方面：

一是治理主体产生的法律依据缺失。目前的自治主体中，村民委员会作为村民进行自我管理、自我教育、自我服务的主要的自治主体，其设立和行权的法律来源是《中华人民共和国村民委员会组织法》，结合少数民族地区的民族性特征，根据民族区域自治法，部分法律来源是各少数民族地区的自治条例和单行条例，但诸如其他的治理主体，如村民自发形成的道德治理主体如“五老协会、道德评判协会”等组织并没有明确的法律产生依据，大多是少数民族地区根据经济和思想发展状况以及受民族传统影响形成的。其产生的非法定性和灵活性，最终可能导致其在乡村治理实践中的随意性，甚至非法性。对于德治性的自治组织，其产生有很大的民族因素和历史因素，故在其产生上难以通过法律进行规定，但是，可以通过构建法治文化，健全法治组织产生的法律依据，来达到德治组织与法治良好互动的效果，具体措施将在后续进行说明。

二是治理主体的法律素养低下。首先，从村民委员会的组成来看，有两种情况，一是如贵州省的乡村地区，由于贵州本土经济发展受地理、产业的限制，农民不能依靠农业致富，也不能依靠工业致富，致使大部分乡村青年外流，出现了“空心村”的现象[15]。且在中国传统乡村自治和德治的影响下，村民对村中的老人的品行和处事形成了权威信赖，故在这类乡村中，由于村内中青年的缺乏和乡贤老人在村内的权威，使得村民委员会的成员多为本村有一定权威的老人。但是，这部分群体在乡村治理中更善于讲道理，其本身并没有足够的法律知识，致使其依法治理的能力出现贫乏现象。二是由于反哺家乡的号召，不少中青年返回家乡，担任大学生乡村干部，但这部分群体大多并不是专业的法律人士，他们对于法律的了解基本上来自于普法的宣传讲座、会议等。故村民委员会成员的法律素养整体水平并不高。其次，除去各种基层自治组织之外，村民这个群体更是乡村自治的主要力量，但由于法律文化的缺乏，村民法律意识薄弱，不少村民依然是法盲，村民很少主动寻求法律救济，且有时受经济条件的约束，寻求法律救济于村民而言亦是不现实的。

3.2.2. 乡村治理依据的法治化现状

经过多年乡村治理事业的发展，我国形成相对完整的乡村治理法律规范体系。从少数民族地区出发，具体包括《宪法》规定的基层自治制度、基层自治基本法如《中华人民共和国村民委员会组织法》、地方性法规如(贵州省实施《中华人民共和国村民委员会组织法》办法)和《贵州省乡村振兴促进条例》(2023年1月1日起施行)、民族区域自治制度之下各少数民族自治区域的自治条例和单行条例，如《三都水族自治县村寨人居环境治理条例》、《玉屏侗族自治县乡村生活垃圾和生活污水治理条例》等。

治理依据除了上述法律规范体系外，还有乡规民约等非正式规则。乡规民约作为传统自治的典型依据，在贵州各地区有着历史渊源，如一八五零年立的贵定甘塘《乡规碑》、苗族“榔规”、侗族“款约”、布依族“火竿”、瑶族“石碑律”等[16]。《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十七条规定“村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。”使得乡规民约

成为了有法律产生依据的乡村治理的道德性规范。从母法宪法、基本法到村规民约，加上基层党支部工作规则，形式上我国乡村治理的自治规范体系达到了法治化，特别是2023年1月1日起施行的《贵州乡村振兴促进条例》第四十八条规定的“乡镇人民政府(街道办事处)根据需要聘请法律顾问和设立公职律师”，为基层引入法律顾问制度提供了法律依据，使得贵州省的基层自治规范体系愈发向着法治化发展。

但自治规范的内容是否完善或完备是有待商榷的，特别是在乡规民约和自治章程上。虽然《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十七条同时还规定“村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定违反前款规定的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。”但是在乡村治理的实践中，有部分地区的乡规民约存在超越法律的现象。

以贵州省为例，由于贵州是众多少数民族聚居的地区，不少民族都有自己传统的民族习惯法，所以在乡规民约的制定仪式以及制定内容上都具有民族特征，各自的民族习惯法最终就会体现到乡规民约的内容上，比如贵州雷公山苗族的民族习惯法，在惩罚机制上，有传统的复仇制度以及判处死刑制度，虽然这两种惩罚制度因与国家法冲突严重，故目前被彻底禁绝，现在的惩罚机制主要是财产性惩罚，如若违反乡规民约，则处罚款几百元或请全村人吃饭喝酒[17]。相比较传统的复仇和死刑机制，罚款虽与国家法冲突程度较轻，但不能否认乡规民约已经超越国家法的范围对村民的财产权造成了侵犯。从惩罚权来看，村民委员会作为村民自治组织，村规民约作为一个村民合约，是否有规定惩罚的权力。

除了上述惩处机制，还出现了乡规民约过度规范甚至越俎代庖的现象，有些行为，严重性不足时，可以由乡规民约进行协商解决，但若触犯法律，应交由法律进行规制，如小偷小摸的行为，在行为尚未构成严重的财产侵害时，可以由村民们进行协商补偿，但是若偷盗行为已经构成犯罪，则应由法律对其进行惩处，但是在不少地区，依然适用乡规民约对构成犯罪的偷盗行为进行惩处。甚至还如上所述，部分村庄甚至将故意伤害、拐卖妇女儿童等涉及违法犯罪的行为也通过乡规民约的方式予以解决[18]。上述乡规民约对法律的超越，并不利于在乡村发展法治文化，不利于乡村治理的法治化进程。

3.2.3. 基层社会自治主体自治功能缺失

基层自治主体与乡、民族乡、镇的人民政府的关系，《中国村民委员会组织法》做出了明确规定，第二条规定村民委员会是村民实行自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行基层自治是其法定职责亦是其关键功能所在。第五条规定“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。”但在现实的治理现状中，出现了村民委员会职能行政化的倾向，村民委员会成为了乡镇政府的“部门延申”[15]。此种附庸于乡镇人民政府的情况，会导致村民错误理解村民委员会的职能，甚至掩盖村民委员会自治的法定功能，最终导致村民的自治规范丧失民主性，直接由乡镇人民政府或村民委员会直接制定。

3.2.4. 乡村公共法律服务制度不健全

乡村法治不发达，有一重大原因是乡村的法律资源欠缺，一种表现是如上所述的主体法律意识和法律知识欠缺，另一种则表现为乡村的法治机构不健全，因为农村经济发展受限，村民寻求法律救济的能力受限，故需要国家建构乡村公共法律服务制度，比如设立乡村法律顾问制度、乡镇司法所、人民调解员等制度，以为村民提供更多的法治便利。但很多地区的公共法律服务制度并不完善，首先表现为人员素质良莠不齐，其次是相应制度经费配套不到位[19]，导致相应的公共法律服务制度只存于形式上，并未发挥实质法治功能。

4. 贵州省乡村治理法治化不足的原因分析

4.1. 传统德治文化的遗留影响和现代法治理念的冲击不足

4.1.1. 优厚德治文化的遗留影响

受到中国农耕文化和村民以家族为单位聚居的影响,中国的乡村社会是熟人社会,熟人之间产生矛盾纠纷后,大多熟人会综合考虑矛盾纠纷的解决和熟人情感的恢复,故在诉诸国家法与请求村内德高望重者主持公道之间,往往会选择后者,在大多数情况下,后者可以满足村民的治理需要,自治与德治在法治中胜出。还有一个因素是古代农民的民智未开,对于国家法没有深刻正确认识,甚至在乡村内形成了涉诉是令人耻辱、令家族蒙羞之事。故在长此以往的治理实践中,形成了主要以自治、德治为主的传统乡村治理模式,在乡村内形成了以民族习惯法、乡规民约、自治章程等为主的自治规范,这些规范体系中包含有乡村社会治安、纠纷解决机制、婚姻习俗规范以及奖惩机制等,对于相对封闭的乡村社会,村民大多数的需求都能通过乡规民约等私法规范等得到解决,故在村民遇事找乡规的惯性下,整个乡村社会形成了对德治的依赖,法治文化在农村并没有发育之地,村民对法律的认识不深刻甚至也不正确,甚至不少村民形成了畏法惧法的心理。

4.1.2. 现代法治理念对乡村治理的冲击不足

现代法治理念对农村的冲击不足主要体现在两个方面,一是以法治理念的内容渗透为视角,农民对法治理念的理解并不深刻,还未形成对法的依赖。从提出依法治国理念至今,乡村治理乃至国家治理依然处于法治转型时期,农民对法治理念还处于不断了解和接受的阶段。从法治体系来看,2020年5月28日《民法典》颁布,才意味着我国建成相对完备的法律规范体系,还有高效的法治实施体系、严密的法治监督体系,有力的法治保障体系、完善的党内法规体系等都还在构建完善中,对于农民的法治理念渗透,有多种途径比如法治宣讲、送法下乡等,但最为有效的便是通过法治的实践让农民切身感受到其权益被有效保护。但基于法治理念发展的时间限制性,法治理念完全渗透到农村,形成法治优先思想,还需长时间的法治实践。

二是以农村现下的治理主体与治理主体的更新换代为视角。现下的治理主力军依然是受到传统乡村社会治理思想影响的群体,在法治思想内容在乡村渗透不足背景下,该部分的群体依然倾向于采用道德治理的方式。接受法治思想教育和引导的群体,大部分是走出了乡村,并接受了良好教育的中青年群体,但该部分群体在重道德和年龄权威的乡村社会,其并没有过多的治理话语权。故在上述两个因素的影响下,在我国目前的乡村社会治理中,总体上还是倾向于自治与德治相结合。

4.2. 乡村经济发展的限制

经济基础决定上层建筑,贵州省乡村治理法治化不足的问题与贵州省农村落后的经济发展摆脱不了关系,贵州省属于典型的喀斯特地貌,从气候和地理上看,“天无三日晴,地无三尺平”是贵州省的典型特征,导致发展大规模农业的道路在贵州省行不通,且贵州省内的工业发展亦十分有限,致使靠天地吃饭的农民只能向发达地区外流,导致贵州省内空心村的现象不断产生,根据贵州省人力资源和社会保障厅公布的“农村劳动力转移就业”年度调查报告表,从2019年到2021年农民跨省就业人数从566.4万人增加到588.38万人,²根据贵州省宏观经济数据库,2019年贵州省乡村年末常住人口有1867.05万人,2021年有1807.47万人,2021年有1759.21万人,³2021年贵州省的农村空心率达到32.5%。空心率问题是整个中国农村都面临的问题,从全国来看,2020年的中国农村的空心率达到33.9%,且有学者预

²数据来源: https://rst.guizhou.gov.cn/sjfb/nd/nclldlzyjy_5750946/#iframe1。

³数据来源: <http://hgk.guizhou.gov.cn/index.vhtml#>。

测, 随着中国城镇化的发展, 农村空心率程度将逐步加深[20]。

经济发展受限导致的乡村空心化问题给乡村治理法治化带来最大的影响便是人才的流失, 使得乡村治理法治化建设主体力量更加薄弱, 表现为年富力壮的人员或接受过良好教育的乡村人才, 因迫于乡村经济发展的现实, 大多逃离农村, 乡村治理主体的法治人才力量得不到更新。其次, 大部分外出务工的农民只在年末和年初待在农村, 从村民在农村生活时间大幅缩短来看, 因其大部分的利益关系并未发生在村内, 故大部分村民对乡村的治理状况以及相应的村规民约并无关注意识, 不少村民渐渐剥离于乡村之外, 故对乡村是否实现了真正的自治以及乡规民约对于部分纠纷如何处置其并没有表现出关注, 治理主体的缺位导致相应的乡村法治机制的不足, 且由于村民游离于自治制度之外, 造成政府对乡村自治工作的指导产生异化。故在上述因素的主导下, 致使现下的乡村治理依然保持着德治优先的原风态和具体法治机制不足的现状。

5. 完善贵州乡村治理的法治化路径

根据上述乡村治理法治化现状及原因分析, 要从三个层次上完善乡村治理法治化, 一是回溯到乡村法治发展最根本的问题上, 即乡村的经济发展上, 构建具有可发展性的乡村经济发展格局, 解决农民空心化问题。二是在乡村可发展的经济背景下, 构建乡村治理的完备的法治机制。三是在良好的乡村经济发展以及完善的法治机制下, 通过乡村法治化治理实践提升村民法治意识, 培养优厚的乡村法治文化。于现下的乡村法治而言, 上述三条路径是环环相扣的, 遵循从物质上升到意识的路径。

5.1. 结合贵州特色发展贵州乡村多元产业

无论于贵州省还是于全国而言, 紧抓乡村振兴战略, 发展乡村经济是解决乡村治理问题的根本。通过优化乡村经济发展格局和提高经济水平让农民看到乡村发展的希望, 吸引乡村精英人才返乡置业, 使乡村能留住人才, 能吸引人才, 才能摆脱空心化[21], 乡村治理才有可发展之地。对于贵州省的乡村经济发展问题, 要充分认识贵州农村的特色, 发展多元化乡村产业, 走三产业一体化发展道路。结合贵州现状, 可以从农业、旅游业以及发展工业等方面发展农村经济。

5.1.1. 因地制宜发展农业

贵州省的农村土地资源, 存在土地面积小、农户耕地分散、耕地坡度大等特征, 针对这部分农村, 无法发展大规模农业经济, 但可响应《贵州省乡村振兴促进条例》, 发展特色山地农业, 发展山地小规模农业经济。而对于部分具有一定规模的平坝地区, 可发展具有一定规模的农业经济, 解决农业生产问题, 如贵州省开展的“十百千”农业产业示范工程[22]。在农业发展上, 还需建立完善的供销社机制, 为农民打开农业经济市场, 并在市场不景气时为农民兜底。

5.1.2. 充分发挥贵州乡村特色发展乡村旅游经济

在农业发展受限时, 要充分发挥贵州省丰富的自然旅游资源和红色旅游资源, 大力发展旅游产业, 如构建多元生态旅游产业, 由政府主导加强基础设施建设和生态环境保护, 并吸引企业投资乡村旅游产业, 鼓励村民入股旅游合作社, 形成企业加农民的合作模式, 将绿水青山转化为农民的金山银山。从销售服务业来看, 可借旅游业发展当地特色服务业并打通特色农产品的销售通道, 实现多元销售渠道。

5.1.3. 多渠道发展农村工业

在政府主导下多渠道的发展多元工业, 一是充分发展乡村手工业, 将其与旅游产业联结, 实现手工业产品村内供产。二是在政府主导下, 通过对企业提供各种政策优惠如税收优惠和用地优惠, 吸引企业在县域内或乡村附近建立工业园区或分厂, 解决农民在家就业问题。三是可以将工业与农产品相结合,

构建村内农产品加工产业，并吸引企业合作，打通外销渠道。乡村经济发展有希望，才能留住乡村人才和吸引人才，使乡村摆脱空心村的问题，乡村治理才有可发展的空间。

5.2. 乡村法治机制的完善

乡村治理法治机制作为乡村法治的直接制度工具和体现，其完善与否决定乡村法治化的可实现程度。针对上述分析，提出以下法治机制完善建议：

5.2.1. 发挥乡镇人民政府对多元主体协同共治的指导作用

根据前述，在治理主体方面，主要存在各类治理主体无规范依据，且人员法律素养不高等问题。对于部分乡村德治组织，难以从法律上对其进行严格的规制，但可以充分发挥乡镇人民政府对乡村治理的指导作用，由乡镇人民政府指导各类德治组织的产生。而对于各类自治组织的人员法律素养不高的问题，乡镇人民政府可以从两个方面进行发挥帮助和指导作用，一是在乡村社会加大普法宣传，特别是针对治理主体，二是可以通过在选举源头上进行法治考察，以便保障进入乡村治理组织的人员具有一定的法律知识和法治意识。

5.2.2. 完善乡村治理的法律供给制度

从法律规范形式上看，已有的乡村治理规范已形成完备的体系，但内容上仍然存在不少问题，故还需通过立法改革完善法律规范，首先，随着时代的进步和现代化的冲击，对于现存的与乡村治理不符的法律规范进行舍弃，更新规范内容[23]。其次，对存在于民族地区的与法治理念相悖的乡规民约或民族习惯法，可以从两个方面进行改善，一是在《宪法》、《村民委员会组织法》和《民族区域自治法》奠定民族地区治理的法治背景下，要充分发挥地方性法规和少数民族自治地区的自治条例和单行条例的规范引导作用。二是要发挥好乡镇人民政府对乡规民约和民族习惯法的指导和把关作用，对于乡村治理中出现的违反法治理念的规定和行为，乡镇人民政府要对其进行规范引导。

5.2.3. 正确定位乡村治理主体自治的职能

乡村属于自治体系中的重要领域，虽然意图实现基层党组织、基层政府、乡村各类自治组织等多元主体共治的治理效果，但在实践中，乡镇等基层政府作为具有社会公共事务执法权的主体，其职能扩张到乡村自治领域也时有发生[24]，导致乡村自治主体失去自治功能。乡村自治作为宪法规定的乡村权能，准确理解并实现乡村自治功能，亦是乡村法治化的一个方面，其次，从现有的乡村治理规范以及三治合一的逻辑来看，乡村法治是在乡村自治之下的法治，正确定位乡村自治功能，是实现现行乡村治理体系之下的法治的必要前提。正确定位乡村治理主体自治的职能，从其职能混乱的两个诱因出发，也可以得出两个解决建议，一是针对自治主体本身，要强化其自治理念，充分体现农民民主自治理念，发挥众多村民民主性，如对于乡规民约等的制定，要建立在村民民主的基础上，从村民委员会来看，要树立该组织的自治人格，主动破除附庸于乡镇人民政府的局面。二是对于权力扩张的乡镇人民政府，应明晰其在乡村治理中的权力边界，正确认识《中华人民共和国村民委员会组织法》关于乡镇人民政府的权力规定，将其对乡村的治理权力限制在指导、帮助和支持的范围内。

5.2.4. 健全乡村公共法律服务制度

考虑到乡村经济发展水平，在乡村设立能为村民提供法律服务便利的公共法律服务机构极为重要，2023年1月1日起开始施行的《贵州省乡村振兴促进条例》规定“乡镇人民政府(街道办事处)根据需要聘请法律顾问和设立公职律师”，使得公共法律服务制度有了规范依据，为使该规范落实到实践，各地级市以及各自治地区应充分发挥地方性法规和自治条例和单行条例的作用，将该规范细化为具体的

完备的公共法律服务制度。

而针对前述公共法律服务制度以往实践中出现的问题,也可以将其调整内容纳入到地方性法规和自治条例和单行条例的规范内容中,一是针对乡村公共法律服务机构中人员法律素质良莠不齐的问题,应充分发挥培养高素质法治人才队伍法治要义的优势,可以规定由乡镇人民政府主导,采取从当地优秀律师事务所、公检法等机构引入高素质法治人才的措施。此外,还可以构建基层法律志愿服务机制,吸引掌握一定法律知识的人如已获得法律职业资格证书的大学生、以及其他法律界人才参与到乡村治理的法治化建设中。

二是针对公共法律服务制度中的经费配套问题,首先是要在各地地方性规范中规定具体的经费配套制度,比如经费的管理和经费应用的监管制度^[19],而关于公共法律服务机构的经费来源问题,应充分发挥乡镇人民政府对乡村社会治理的支持功能,从经济上实现对乡村治理的法治化帮扶。

5.3. 乡村社会法治文化的优化

乡村法治文化的构建与优化必须建立在法治实践中,涉及立法、行政、司法等多个主体,并且只有多个方面共同完善优化,才能在乡村社会中乡村优良的法治文化,具体包括以下完善建议。

从立法上看,依法治国理念的最终目标是要实现良法善治,乡村治理亦是如此,对于村民而言,良法,即能最大程度满足其权益保护需要的法律,故在进行乡村治理立法时应深入乡村内部,明晰村民最急需的权益保护要求,并综合考虑法律本身的底线与最大可能的对村民权益进行保护,并达到法律内容符合民意,符合乡村治理的现实需要。并且在完成乡村治理的有关立法后,须以基层党支部以及乡镇人民政府为核心,进行各种类型的法治化宣传,达到有良法,村民知良法的程度。

从实践上来看,严格执法、公正司法也能让村民在具体的法治实践中感受到法治的巨大魅力,形成对法治的权威信赖,故在具备完备法律规范依据的前提下,执法主体首先要做到严格执法,但基于乡村熟人社会的特性,同时也要考虑执法的灵活与变通性,把握好执法中自由裁量的尺度。而对于司法,公正司法是最能树立法治权威的手段,基层司法在具体裁决中,要做到公正,让村民在具体的司法实践中感受到司法的公正,形成对法治的信赖。而针对贵州省的各少数民族地区,司法也可以适当融合当地的民族特色,如贵州省黔东南榕江县的民歌法庭,让少数民族村民在民族习惯中感受到司法公正。

参考文献

- [1] 杨建华. 传统基层社会治理文化的现代转型[J]. 中国特色社会主义研究, 2015(5): 90-94.
- [2] 薛凤伟. 中国古代基层社会治理思想、策略及目标探析[J]. 云南行政学院学报, 2020, 22(1): 123-128.
- [3] 王玉茹, 杨济茵. 中国共产党百年乡村治理: “乡土中国”到“城乡中国”——基于城乡关系的视角[J]. 河北经贸大学学报, 2021, 42(4): 11-18.
- [4] 赵树凯. 乡村治理的百年探索: 理念与体系[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2021(4): 11-28.
- [5] 袁方成, 杨灿. 从分治到融合: 中国乡村治理体系之变[J]. 中央社会主义学院学报, 2018(5): 135-141.
- [6] 尹利民. 中国乡村治理的结构性转换与治理体系塑造[J]. 甘肃社会科学, 2022(1): 51-59.
- [7] 胡洪彬. 乡镇社会治理中的“混合模式”: 突破与局限——来自浙江桐乡的“三治合一”案例[J]. 浙江社会科学, 2017(12): 64-72+157.
- [8] 徐茜. 乡村治理也需要“德治”[J]. 人民论坛, 2018(30): 76-77.
- [9] 钟海. “三治融合”乡村治理模式的审思与超越——以S省X县的实践为例[J]. 桂海论丛, 2020, 36(6): 94-102.
- [10] 张文显. “三治融合”之理[J]. 治理研究, 2020, 36(6): 5-8+2.
- [11] 王勇. 村民自治的规范与法理——兼论村民自治规范体系的完善[J]. 法制与社会发展, 2022, 28(4): 72-87.
- [12] 娄义鹏. 少数民族纠纷解决机制与国家法的冲突与互补——基于对贵州民族地区的考察[J]. 政法论坛, 2017,

35(3): 119-127.

- [13] 娄义鹏. 贵州少数民族地区纠纷解决机制研究——以苗族、侗族、布依族为例[D]: [博士学位论文]. 北京: 中央民族大学, 2016.
- [14] 何阳. 多元主体互动视域下民族地区“三治合一”乡村治理体系建设[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2020, 41(12): 196-203.
- [15] 王贺强. 乡村治理法治化现状分析及实现路径[J]. 农业经济, 2020(7): 34-36.
- [16] 赵崇南. 贵州民族地区的乡规民约及其历史继承问题[J]. 贵州社会科学, 1984(5): 47-49+38.
- [17] 周相卿. 贵州苗族民间习惯法制度文化研究[J]. 贵州民族大学学报(哲学社会科学版), 2019(6): 110-157.
- [18] 宋才发, 刘伟. 发挥乡规民约在乡村治理中的法治作用[J]. 河北法学, 2020, 38(6): 2-12.
- [19] 王海力. 新型城乡关系下乡村治理的法治化路径[J]. 农业经济, 2021(4): 44-45.
- [20] 刘爱梅. 农村空心化对乡村建设的制约与化解思路[J]. 东岳论丛, 2021, 42(11): 92-100.
- [21] 杨洪林, 顿山. 农民再组织化与乡村振兴——以贵州省 Z 县“新时代乡村青年农民学校”建设的村治实践为例[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2021, 38(3): 107-114.
- [22] 郑光辉, 蒋涤非, 栾永飞, 姚尧. 乡村振兴背景下的贵州农业产业空间分异[J]. 山地学报, 2021, 39(3): 429-438.
- [23] 王宏军, 赵银红. 私法在乡村治理法治化中的独特功能[J]. 理论与改革, 2021(1): 76-84+153.
- [24] 张继良, 邵凡. 乡村治理主体职能结构的调整与优化[J]. 河北学刊, 2022, 42(6): 159-166.