

三治结合视域下的乡村治理现代化问题及实践路径

彭宇

西南民族大学, 公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年7月19日; 录用日期: 2023年9月14日; 发布日期: 2023年9月21日

摘要

乡村治理现代化是我国发展的必然路径, 是实施乡村振兴战略的客观要求, 也是现代化国家构建中的一项重要任务。乡村治理现代化是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求, 乡村治理是国家治理体系中最重要组成部分, 是治理体系中最基本的治理单元。乡村治理的基石位置, 决定乡村治理对于整个国家治理的基础性作用。而德治自治法治结合是乡村治理的关键, 是乡村治理体系现代化和乡村治理能力现代化的应有之意。发现并解决三治在乡村治理中的瓶颈是实现乡村治理现代化的现实诉求和必由之路。

关键词

治理现代化, 乡村治理, 三治结合, 有效治理

Modernization of Rural Governance in the Perspective of “Three Governance” and Its Practical Path

Yu Peng

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jul. 19th, 2023; accepted: Sep. 14th, 2023; published: Sep. 21st, 2023

Abstract

The modernization of rural governance is an inevitable path for China's development, an objective requirement for the implementation of the rural revitalization strategy, and an important task in

the construction of a modern country. The modernization of rural governance is an inevitable requirement for the modernization of the national governance system and governance capacity. Rural governance is the most important component of the national governance system and the most basic governance unit in the governance system. The cornerstone position of rural governance determines the basic role of rural governance for the whole national governance. The combination of rule of virtue, autonomy and rule of law is the key to rural governance, and it is the due meaning of the modernization of rural governance system and rural governance capacity. Finding and solving the bottleneck of “three governance” in rural governance are the realistic demand and the only way to realize the modernization of rural governance.

Keywords

Modernization of Governance, Rural Governance, Integration of Three Governance, Effective Governance

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

从我国 1954 年第一次明确提出要实现工业、农业、交通运输业和国防的四个现代化，到 87 年提出三步走战略，要在二十一世界中叶基本实现现代化，到 2013 年提出治理体系和治理能力现代化，再到 2017 年提出全面建设社会主义现代化，到 2035 年基本实现社会主义现代化，我们对现代化的要求越来越高，对现代化的范畴界定越来越广，内涵越来越丰富，对现代化的需求越来越急迫。我们不仅需要全面建设社会主义现代化，还要建设全面的社会主义现代化。治理现代化作为社会主义现代化的新内涵，不仅是社会主义现代化的必然要求，也是目前社会完成全面脱贫攻坚后稳定发展而亟需解决的重大课题，但治理现代化并不是万丈高楼平地起，我们不仅需要自上而下谋略布局，也需要自下而上，从乡村出发，从基层出发，实现乡村治理现代化。

2. 研究现状综述

乡村治理现代化主要是乡村治理体系和能力的现代化，乡村治理体系现代化是治理现代化的基础和关键[1]，治理能力现代化是国家治理现代化的内涵和诉求[2]，乡村治理现代化是治理的民主化、德教化、制度化、精细化、法制化[3]。

我国乡村治理现代化仍处在起步的初级阶段，仍面临很多以前老式治理的遗留问题，一是治理人员方面存在的问题，比如党组织的领导地位不够凸显[4]，基层政权政治经济角色混淆，出现微腐败现象和与民争利现象[1]，还有领导班子老龄化问题严重，缺少治理能力和效率[5]；二是农民问题，农民自身基础文化素质和政治素质不够，村民自治的治理空间有限[6]导致村民自治难以实际落实。农村人口流失导致农民参与治理的人数较少，以及参与治理意识不强[7]；三是基层社会层面问题，借用村规民约指出乡村治理中存在法律政的缺失和缺少对村规民约的引导宣传和监督。治理环境复杂多样和社会治理主体缺乏多样性，多主体共治格局尚未形成治理资源和制度供给不足，公共服务供给体系不健全，乡村文明建设滞后导致乡村治理缺乏长期有效的支撑。

乡村治理现代化的实现不仅需要巩固和加强党在乡村治理中的领导地位[8]，提高基层干部治理能力，

加强党组织制度建设,深化创新性改革,还需要通过构建多元治理主体,构建“三治结合”治理体系[9],加强制度和政策供给,建设良好的乡村治理结构,使得治理方式更为科学有效[10],以及健全公共服务供给体系,发挥新乡贤和网格化管理作用,加强乡风文明建设此外,使得乡村治理更具有内生动力和持久性。创新性的提出了“大数据+”模式,指出通过大数据加预测,整合,决策,服务等模式实现乡村治理的理念前瞻化,主体多元化,手段科学化,内容精细化等一系列现代化目标。

乡村治理现代化是一个宏观而庞大的领域,与之关联的概念和理论都可以在乡村治理现代化中得到体现,杭丽华(2022)通过探究公民精神与乡村治理现代化内在关联,提出在治理方面的现代化进程也有利于公民精神的培养塑造,在乡村治理现代化的视角下提出了其对数字乡村的局限和好处,从而是数字乡村治理的实现提供可能;以及在乡村治理现代化下软法性规范+硬法性规范的合作共治的路径优化和“三治结合”的内在逻辑以及具体可操作性措施[11]。

综上所述,自提出乡村治理现代化以来,有关研究已经从多渠道对乡村治理体系的实施与落地展开讨论,提出了一系列现实问题和解决途径。但国内研究也有不足之处,一是缺少对乡村治理现代化做出明确界定,即没有相关标准和规范证明乡村治理现代化应该是什么样子,导致乡村治理现代化存在多样标准。二是缺少乡村治理现代化的现实意义研究,没有突出乡村治理现代化的重要性。

3. 乡村治理在三治方面的现实困境

1) 德治困境

德治的内涵贯穿整个社会的发展脉络,从孔子提出以德治国的主张再到习总书记提到依法治国和以德治国相结合,德治都是治国理政的重点问题,是国家及地方安稳繁荣的必要条件,在基层社会治理体系中“三治结合”,德治依旧扮演着十分重要的作用。德治是乡村治理的基础,更是乡村治理现代化的基石,虽然近年来我国乡村地区一直在加强德治力度,但目前推进以德治村仍存在不小挑战。

一是德治手段单一。在目前的乡村治理中,没有形成系统的多种治理方式的德治体系,有且仅有村规民约作为德治手段。单一手段意味着约束力的缺失,虽然有些乡村在村规民约中提出惩罚措施,但惩罚农民的手段有限,农民不会因此遵守村规民约。此外,一些地区的村规民约是村民代表通过会议共同商量制定,虽有一定可行性,但可能缺少部分内容或不够全面涵盖乡村生活出现的治理场景;但有一些地区的村规民约是乡镇为方便管理而为下级乡村制定统一模板,没有针对乡村具体情况而制定相适应的村规民约导致村规民约成为了空壳而不具备任何德治意义。

二是乡村德治主体流失。随着城市化进程的不断推进,农民靠种植业很难继续维济生活,背井离乡更像是乡村农民的唯一选择与出路,乡村受过教育的人群也很少返回自己的家乡,而是选择留在城市。村里留下的多为孤寡老人以及留守儿童,乡村正逐步变为大型养老院,且都不具备德治的行为能力,没有人,乡村德治无从谈起,乡村治理现代化更是纸上谈兵。乡村面临的人员流失是乡村治理现代化亟需解决的重大问题。

三是文化文明建设滞后。乡村文化文明建设是乡村德治的有效支撑。尽管移风易俗的治理活动已经持续很多年了,但在部分乡村,因为思想上不接受新鲜知识以及受宗教的长期影响,逐步形成了不思进取,安于现状的固执思想。比如在部分乡村,从周五就开始休息直到下周一,期间不做任何农事,雷打不动进行自己的生活。还有部分乡村有很浓厚的酒文化,酗酒后对家庭关系以及农务的摆烂态度导致家庭关系破碎以及收成不尽如人意。还有婚丧嫁娶等方面的封建习俗,大操大办的攀比思想都阻碍着乡村德治的有效推进,进而影响到乡村治理现代化的实现。

2) 自治困境

乡村自治一直是乡村治理的重大课题,是乡村治理现代化的应有之意,也是实现乡村治理现代化的

必然要求，在三治结合中扮演着重要角色，是德治与法治围绕的主体。乡村在自治过程中仍存在许多问题。

一是村民参与乡村自治积极性不高。大部分村民还没有自治的意识，认为自己是被管理的人群，而非乡村管理的主体。不愿或很少参加村民会议或村民代表会议。对村里的集体决策不感兴趣，当且仅当涉及自身利益时，才会选择参与会议，并非真正想参与村庄治理。但作为乡村自治的主体，只有愿意并积极参与村务的整个过程，才能好行使自己的权力，承担自己的义务以及维护自己的权益。才能使的乡村自治发挥其应有的效果。

二是村民自治的空间有限。乡村自治强调村民在乡村治理中拥有即有知情权，决策权，管理权，监督权。但在实际运行中，村民很难完全行使自己的权力，大部分时间都是作为村民或村民代表参加会议，但不清楚会议的目的，内容以及意义，不知道四民主两公开的具体内容和流程，只在选举或重大决策的时候作为票数出现在会议上，单方面听从村两委的安排，且在重大事项的决策上，仍有很多村出现村干部替民做主的现象，失去了民主自治的内核。此外，在村民的权益受到损害时，没有明确的意识和明确的渠道去反映该问题，村级或乡级组织没有制定相关程序和流程帮助他们解决问题，大部分村民没有通过正式渠道解决问题，而是私下抱怨和不知所措，村民的意愿得不到表达，这将进一步打击村民自治的积极性，从而降低农村自治的有效性。

三是乡镇政府过多干涉村委会治理。乡镇政府把村委会当做政府的下属机构，把本应属于政府的职能、责任或者委托村委会办理的事项，用行政命令的方式直接下达给村委会，也会在民主决策方面，用行政命令取代村委会和村民的决策，导致村民的自治变为了上行下效，而非实际意义上的自我管理。

3) 法治困境

法治与德治同样重要，是保证自治得以实现以及能长期稳定提供制度保障的基础，是三治结合中不可或缺的一环。相比于德治自治，法制受到的关注与重视远少于二者，在乡村治理实施中存在更大问题。

一是法治活动缺位，法治意识薄弱。相比于德治的深入人心和自治的大力宣传，法治的边缘化成为了不可避免的事实，乡村法治的主要手段仍采用广播播报法条的单一手段，乡村缺少法律顾问或法律咨询点，村民现实生活中遇到真正的法律问题不能得到解答，也不知道能用什么法律手段解决，也没有专门普及村民利益相关法的措施，比如讲座、入户讲解等宣传活动，没有固定渠道了解法律知识，导致村民不懂得利用法律维护自己的权益。法律浮于表面的宣传手段致使村民对法律认知仍止步于什么能做，什么不能做，而没有真正树立法律约束、法律规范、法律治理的意识。

二是法治的配套措施不完善。法治和自治德治是相辅相成的，法治一直作为自治的辅助角色，作为自治的保障，而自身实施却得不到保障，宏观上法治制度没有具体制定，导致法治过程无法可依，无章可循，没有规范的法律制度作保障，导致法治成为空中楼阁，不能具体操作；微观上缺乏法治基础建筑和法治主体，导致法治措施不能落实。

4. 乡村治理现代化的实践路径

1) 乡村德治实践路径

在持续的乡村治理中，为更好实现乡村治理，提高乡村德治的有效性。一是发挥新时代新乡贤的治理能力，在持续的乡村治理中，为更好实现乡村治理，提高乡村德治的有效性，积极培养本地乡贤以及吸引人才回流继承优秀传统道德文化，从根本上解决德治主体问题。农村人口流失问题根本是经济问题，对此，农村需要大力发展农村经济、农民经济，提高村民收入，因地制宜在乡村形成自己的特色产业，包括农业、畜牧业、光伏产业等，创造一定的工作岗位，留住青年劳动力，才能避免农村人口的进一步流失以及创造人才回流的物质基础。

二是进一步发挥村规民约在德治方面的指导作用，村规民约应根据乡村自身情况，结合本地风俗习惯，通过村民代表会议或村民会议共同商量制定，确保村规民约是所有人认同并愿意遵守的正式文件，确保其的权威性和一定程度的强制性，使得村规民约真正发挥在乡村治理中的重要作用，同时，避免单一化的村规民约管理，需要建立完善的乡村德治体系，明确德治主体、德治方式、渠道、路径。拓宽乡村德治渠道，例如开展素质教育培训班，定期开展素质教育活动，比如村级大扫除，村级文艺活动，丰富乡村生活，提高村民的德治素养。创建村级德治管理组织，自愿积极参与到乡村德治的管理当中去。

三是加强文明文化建设，从上到下建设文明乡村，美好家庭，培育个人品质，道德建设不是某一个人，某一个家庭的事，是一个村集体的事，但又需要落实到每个人，个人需要提高自我道德认知，加强自我道德建设，需要将道德行动付诸实践。美好文明家庭需要家庭成员的互相影响，行为的相互约束，道德的相互提升，美好家庭又是文明乡村的基础，文明乡村又反过来影响家庭和个人，形成良性循环。

2) 乡村自治实践路径

一是提升自治主体的素质水平。乡村自治的核心是“人”，而实现乡村良性自治的关键是自治主体的素质水平。在解决乡村自治现实问题时，应重点聚焦自治主体素质水平的提升。首先，对于乡村干部来说，上级政府应该定期开展管理知识、技能以及观念的培训和学习并对学习成果进行考核评估以保证学习的有效性。另外，干部自身在理论学习上应该通过互联网、书本等形式与时俱进地学习治理理论与治理观念；在实践经验上，干部自身应该定期与具有借鉴意义的示范村的优秀干部开展座谈会，学习其先进管理观念、优秀治理经验以提高管理能力与水平。其实，对村民来说，也需要进行思想、素质教育，树立自身是自治主体的意识，开展相关知识、理论的学习，了解自己的权力和义务，积极主动去行使自己的管理权、监督权。

二是给予村民较大的自治空间，在观念制度层面，国家、基层政府以及村级组织应当转变将自身视为乡村事务唯一治理者的传统观念，适当将权力下放于多方治理主体并在宏观指导的基础上合法有限地干预多元主体内部的具体事务。其他治理主体应树立自我管理、自我教育、自我服务的意识观念，积极主动地参与乡村事务治理，敢于、善于表达自身的诉求。除此之外，国家和政府应基于各治理主体的先天优势与独特功能从宏观视角建立法律法规与制度框架以厘清多元主体协作的责任边界和权力界限，以期多元治理合作格局提供法律约束与保障。另外，村党组织、村两委以及村民自治组织还需厘清自身的权责界限，建立村级权责清单，明确村两委以及村民自治组织的职责权限并积极发挥村民监督委员会的监督作用以保证各主体之间“不争权”、“不越权”。在治理程序层面，健全规范各项村级事务的工作程序，程序正规将有效阻止权力冲突问题。如村级决策程序中与村民、乡村切身利益紧密相关且事态重大的村委会换届投票选举、修改村规民约或村民自治章程以及村集体经济分红等，这一系列村级事务均首先需要经过村民委员会向村党组织提出方案，经由村党支部同意批准后再交还于村两委进行商议讨论并拟定初步规划与方案，然后再通过村民会议或村民代表大会进行表决以形成最后的方案与结果。最后再由村民委员会具体执行、管理，而村党支部与村民自治组织主要负责监督、批评以及指正事宜。让村民完全参与到整个乡村治理的全过程，而不仅仅是作为村两委选举的“票数”

3) 乡村法治实践路径

乡村法治想要冲破目前所面临的诸多困境就必须探索构建乡村法治化的建设路径。

一是树立法治意识。意识决定行为，在村民还没有法治意识时讲乡村法治效果自然是不理想的。实现乡村法治的首要任务是树立法治意识，法律意识是法治意识的基础，而法律宣传又是树立法律意识的关键。一是要建立多渠道的宣传路径，包括广播、宣传手册、讲座、入户宣讲、以及定期的法律培训班，确保法律意识进入生活，融入生活，协同生活。

二是完善法治的配套措施。构建乡村法治化建设路径不仅离不开多元主体的协同合作，也离不开法

律制度体系的构建和完善。一方面,在治理主体方面,乡村法治只能是多元主体共同推进的结果,任何单一主体都无法做到。在多元主体协同推进的同时,还要约束好村委会行政权力以及处理好政府与乡村村民的关系。另一方面,在法律制度体系方面,从宏观层面来看,法律制度体系的构建与完善要以国家为引领进行规划和推进,如“四位一体”法治路径、“五位一体”乡村治理体系的构建。从微观层面来看,需要结合各个乡村的现实情况,组建乡村的法制单元,构建乡村的法治设施,如法律咨询室等,使得乡村中的每个人都能成为法治主体,成为法治乡村的建设者。县市派出法律帮扶小组,长久定期的在乡村担任法律顾问,逐渐形成乡村群众解决法律问题的门户。还要处理好成文法与习惯法的关系。在作用、地位与功能明晰的基础上将国家法与习惯法融合赋予村规民约新的时代内涵以发挥其独特作用。并且实现软硬法合作共治才能因地制宜的发挥出强有力的作用与影响。

5. 结语

三治结合是实现良好乡村治理的关键,良好的乡村治理又是乡村治理现代化的应有之意,本文从德治自治法治三个角度出发,发现乡村治理存在德治手段单一、德治主体流失、文化文明建设滞后;自治积极性不高以及自治空间有限;法治活动缺位以及配套措施不健全的问题,探析改善乡村治理的方式,提出乡村治理现代化的可能实践路径,包括在德治方面发挥新时代新乡贤的治理能力、发挥村规民约在德治方面的指导作用、加强文明文化建设;在自治方面,提升自治主体的素质水平、进一步扩大自治空间;在法治方面,树立法治意识、完善法治的配套措施,进而实现乡村治理的三治结合,同时本文章旨在通过演绎推理,以期为一般乡村治理提供理论思考与经验借鉴。

参考文献

- [1] 朱新山. 中国乡村治理体系现代化研究[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2018(4): 16-23+107.
- [2] 梁建忠. 有效实现乡村治理能力现代化的路径研究[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(10): 135-137.
- [3] 李三辉. 乡村治理现代化: 基本内涵、发展困境与推进路径[J]. 中州学刊, 2021(3): 75-81.
- [4] 陈朝霞. 乡村治理现代化的困境与路径研究[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学), 2022, 16(2): 126-131.
- [5] 陈艳艳. 乡村治理主体引领现代化建设的困境及路径[J]. 山西农经, 2021(15): 38-39.
- [6] 陈蒙. 新时代民族地区乡村治理现代化瓶颈及对策[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2020, 40(5): 58-63.
- [7] 周子竹. 乡村治理现代化的困境与对策分析——以S县QL村为例[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(6): 241-242.
- [8] 王浦劬. 新时代乡村治理现代化的根本取向、核心议题和基本路径[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022, 61(1): 18-24.
- [9] 李涛. 乡村治理现代化的内涵、目标及实现路径研究[J]. 陇东学院学报, 2021, 32(4): 51-54.
- [10] 邵宏珠. 新时代乡村治理现代化的困境与实现逻辑[J]. 农业经济, 2020(9): 49-50.
- [11] 马宇蕾. 乡村治理现代化的法治路径及其优化[J]. 理论导刊, 2021(7): 79-87.