

“三治结合”乡村治理体系:内涵、意义与建设路径

裘有度

(四川司法警官职业学院,四川 德阳 618000)

摘要:在乡村治理中自治、法治、德治不是并列关系,自治是法治和德治所追求的目标,法治是自治和德治的保障,德治是自治和法治的基础。“三治结合”乡村治理体系建设有利于推进国家治理体系和治理能力现代化,有利于全面推进乡村振兴战略的实施,有利于满足人民群众对美好生活的向往。“三治结合”乡村治理体系建设,要强化党的领导,立足自治体系建设目标,推进乡村法治和德治建设,使得自治、法治、德治协同作用于乡村治理。

关键词:自治;法治;德治;新时代;乡村治理

中图分类号:D422.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2019)01-0025-05

A Study on the Rural Governance System of "Three Governances Combined": It's Content, Significance and Construction Approaches

QIU Youdu

(Sichuan Judicial and Police Officers Professional College, Deyang, Sichuan 618000, China)

Abstract: In the rural governance system, self governance, law governance and moral governance are not in parallel relations. Self governance is the goal pursued by law governance and moral governance. Law governance is the guarantee for self governance and moral governance, and moral governance is the basis of self governance and law governance. The construction of "Three Governances Combined" in the rural governance system is conducive to the modernization of the country's governance system and governance capabilities, to the all-round implementation of the rural revitalization strategy, and to the satisfaction of the people's aspirations for a better life. To build a rural governance system combining three forms of governance, we need to strengthen the leadership of the Party, to base on the goal of building a self governance system, and to promote the construction of law governance and moral governance in rural regions, so that the three governance approaches can cooperatively contribute to the rural governance.

Keywords: self governance; law governance; moral governance; the new era; rural governance

党的十九大报告提出,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。然而,“三治结合”乡村治理体系的内涵为何?构建“三治结合”乡村治理体系又有何种意义?如何才能实现“三治结合”乡村治理体系。本文即是在回答“三治结合”乡村治理体系“是什么,为什么以及如何建”的问题,以期能对乡村治理体系建设有所帮助。

一、“三治结合”乡村治理体系的内涵

“三治结合”乡村治理体系是直面社会发展问题而产生的,其在实践中也不断地实现了自我完善和发展。中国特色社会主义进入新时代的背景下,

“三治结合”乡村治理体系又有着其固有的时代内涵。

(一)“三治结合”乡村治理体系的产生

伴随着改革开放的不断深入推进,我国乡村社会发生了巨大的变革。乡村社会人口流动,社会生活方式发生了变化,乡村社会结构也历经着变化,农民的思想观念和法治意识方面也有很大提高。这些新形势和新情况为乡村治理体系的健全带来了新的机遇,同时也是新时代乡村治理所面临的新的挑战。各地在抓住机遇,迎接挑战上,对乡村治理进行了积极主动地实践探索,也积累了许多宝贵的经验。浙江省桐乡市探索建立的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系具有代表性。

收稿日期:2018-11-01

基金项目:四川省农村社区治理研究中心资助项目:冲突与整合:农村社区治理中的村规民约与国家法的调适(SQZL2015C05)。

作者简介:裘有度(1983—),男,江西南昌人,讲师,法学硕士,研究方向:民商法、司法行政工作。

浙江桐乡市属沿海发达地区,面临城市化以及征地开发建设所带来的新情况和新问题,2013年开始,注重加强自治、法治和德治建设,强化三者在农村治理中的组合效应,破解社会发展过程中产生的实践难题。其具体做法是:一是通过建立以评立德、以文养德、以规促德的德治建设体系,着力推进德治建设,提升人的道德修养和文明素质,促进人心良善;二是通过强化严格执法、公正司法、全民守法的法治建设体系,引导干部群众自觉遵守法律和运用法治思维和方式化解社会矛盾;三是健全自我管理、自我服务、自我监督的自治建设体系,努力提高自治能力,激发人的责任感和参与活力。自治、法治和德治三者之间的功能作用各有侧重,是乡村治理体系的有机组成。德治是法治、自治的基础,重点解决治理主体思想精神层面的素质修养问题;法治是自治、德治的保障,重点解决治理的现实依据和手段问题;而自治是法治、德治的目标,重点解决乡村治理的具体形式和载体问题。三治结合的乡村治理体系,有力地促进了乡村社会的善治,桐乡正朝着社会活力和谐有序的方向转型。

中央向来注重基层社会治理创新和顶层设计结合,高度重视基层群众在乡村治理方面创造的有效做法,并将自治、法治、德治相融合的乡村治理体系纳入十九大报告。这也是中央首次将乡村治理体系纳入党的政治报告。一方面,这体现了“人民群众是社会历史的创造者”这一历史唯物观,重视基层经验的总结升华,发挥基层的主动性和积极性;另一方面也彰显了中央直面社会发展难题,集合力量和资源着力破解国家治理短板,夯实基层社会治理的坚定决心。因此,“三治结合”乡村治理体系具有强烈的问题意识和厚实的社会实践基础,是新时代推进乡村经济社会发展的基础。

(二)“三治结合”乡村治理体系的时代内涵

自治是社会主义基层民主政治的基本要求和实现形式。法治是社会主义现代化建设所必须依托的制度保障。德治则是传承中国传统文化所应遵循的基本要求。自治、法治和德治在新时代乡村社会治理中发挥着各自的作用。自治、法治、德治既相互独立又密切相关,是乡村治理体系的有机组成部分。在乡村治理体系中,三者之间并不是简单的并列关系。自治是法治和德治所追求的目标,法治是自治和德治的重要保障,德治是自治和法治的传统基础支撑。“三治结合”乡村治理体系的终极目标是达到乡村的有效治理,满足人民群众的获得感、安全感、幸福感。

1. 自治是法治和德治所追求的目标。“三治结合”乡村治理体系的核心内容是自治。所谓自治是在基层党组织的领导下,一定范围的群众依托群众自治组织进行自我管理、自我教育、自我服务的一项基层群众自治制度,其包含了民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四个方面内容。自治能够满足人民当家做主的客观要求,是社会主义基层民主的有效实现形式,也是乡村社会治理的基本目标。在乡村治理中,自治是核心,法治和德治都是为了保障群众能够有效实现自治,因而某种程度上法治和德治都是实现自治的工具和手段。

2. 法治是自治和德治的重要保障。作为一种规则之治,法治着眼于协调处理各种利益关系,解决各种可能的利益冲突和社会矛盾,其在国家治理中具有不可替代的地位和作用。乡村治理作为国家治理的重要组成部分同样应当建立在法治的基础上。在乡村治理中,自治必须是法治基础之上的自治,自治必须于法有据,也即自治是有法律边界的,超越法定边界的自治是无效的自治。此外德治也不能违背法治精神,必须同法治的规则体系相适应,并以法治来保障德治得以实践。

3. 德治是自治和法治的传统基础支撑。德治在我国有着源远流长的发展历程,是国家治理的“本土资源”。乡村治理也应当发挥道德的自律作用,着力发展社会主义精神文明。在乡村治理中,德治能够发挥道德的调节社会关系以及规范自律作用,促进自治过程中彰显道德作用,实现乡村社会和谐。而德治在调节社会关系的范围上比法律更加宽泛,能够弥补法治的不足,从而实现道德的自律和法律的他律的有机结合,使得法治有传统道德的基础。

因此,所谓“三治结合”乡村治理体系就是在党的领导下,遵循“源头治理、系统治理、综合治理和依法治理”的目标,充分发挥乡村治理中自治、法治和德治的各自优势,规避单一治理方式的固有短板,达到协同组合效应,进而形成善治的乡村治理体系。

二、构建“三治结合”乡村治理体系的意义

“三治结合”乡村治理体系充分考虑了人民群众当家做主的自治实践的有益经验,充分参考了中国特色社会主义法治实践和历史长河之中所形成的德治传统。“三治结合”乡村治理体系凸显了新时代以人民为中心的发展思想,有利于推进国家治理体系和治理能力现代化,能够不断推进乡村振兴战略的实施,最终满足乡村群众对美好生活的向往。

（一）“三治结合”乡村治理体系建设有利于推进国家治理体系和治理能力现代化

“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”国家治理体系和治理能力现代化着力于从上层建筑和思想文化意识形态的层面探索现代化。乡村治理是国家治理的重要组成部分,是国家治理的基础性工程,因而也是国家治理的根基。因此,乡村治理体系是国家治理体系的重要组成部分,其现代化程度某种程度上决定着国家治理体系和治理能力的现代化。

构建“三治结合”乡村治理体系,注重发挥自治、法治、德治在乡村治理中的协同效应,着力构建系统化、法治化、综合性的乡村治理体系,有效破解当前乡村社会道德滑坡、法治发展不充分不平衡以及自治积极主动性缺乏等问题,弥补国家治理在乡村社会中的短板,提高协同治理能力。因此,大力强化“三治结合”乡村治理体系建设对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。

（二）“三治结合”乡村治理体系建设有利于推进乡村振兴战略的实施

党的十九大报告将乡村振兴战略作为党和国家未来发展的重大国家战略。乡村是否振兴关系到城乡二元结构以及乡村发展不平衡不充分等问题的破解,也关系到国家发展是否均衡,城乡是否能实现统筹的问题。乡村振兴战略的总要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。有效的乡村社会治理是乡村振兴的基础。因此,乡村治理体系也是乡村振兴战略的重要组成部分,是其不可或缺的内容。

构建“三治结合”乡村治理体系则注重强调我国历史治理经验和当前治理实践有机融合,将自治、法治、德治治理方式相结合,破解不适应农村建设发展的治理理念、治理方式、治理水平,探索有效的乡村治理体系,保障乡村社会充满活力,为乡村振兴奠定坚实基础。因此,“三治结合”乡村治理体系建设对于推进乡村振兴战略的实施发挥着不可或缺的作用。

（三）“三治结合”乡村治理体系建设有利于满足人民群众对美好生活的向往

党的十九大报告指出,新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民群众在对物质文化生活提出更高要求的基础上,也不断增长了民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求。

人民群众对美好生活向往的增量部分更多地体现为社会事务参与、合法权益保障和精神心理满足等方面。就乡村社会而言,有效的乡村治理能够满足乡村群众在民主、法治及公平正义方面的现实需求。

构建“三治结合”乡村治理体系则发挥自治、法治和德治在乡村治理中的各自作用,一定程度上达到有效的乡村社会治理,满足人民群众新时代的多元化新需求。乡村自治即是在满足人民群众对关涉乡村重大事项的参与权,突出强化基层民主,真正实现基层群众当家做主,实现民主选举、民主决策、民主管理和民主监督;乡村法治则通过构建法治化的乡村社会治理机制,满足人民群众合法权益保障方面的正当要求。乡村德治则是突出强化传统文化在乡村社会治理中的积极作用,充分尊重基层群众的主体地位,满足群众在精神心理等方面的现实需求。因此,“三治结合”乡村治理体系建设有利于满足人民群众对美好生活的向往。

三、“三治结合”乡村治理体系建设路径

“三治结合”乡村治理体系建设能够满足国家发展和人民群众的双重现实需求。因此,必须进一步健全“三治结合”乡村治理体系,要注重强化党的领导,推进自治为目标的乡村治理体系建设,突出强化法治的保障作用,同时还需要厚置传统文化根基,使得自治、法治、德治共同作用于乡村治理,最终实现乡村治理的善治。

（一）加强基层党组织建设,着眼于“三治结合”乡村治理体系的领导核心

“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”一切工作都必须坚持党的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,也充分体现了中国特色社会主义制度优势。推进“三治结合”乡村治理体系建设,必须注重强化党的领导核心地位,要通过推进党的基层组织建设,夯实乡村治理的组织基础,发挥乡村党组织在协调复杂利益关系和积极组织群众开展群众自治等方面的作用,进而将农村基层党组织建成坚强战斗堡垒。

1. 要进一步加强组织建设,夯实乡村治理的组织基础。乡村党组织建设要突出把政治建设摆在首位,以党建带动“三治结合”乡村治理体系建设的有效落实。党的基层组织要充分把握村民自治的正确政治方向,加强和改进对农村自治组织、经济组织、社会组织、群众组织的领导,支持和保障村民依法开展自治活动。要创新农村基层党组织的设

置和活动方式,持续整顿软弱涣散村党组织,对软弱涣散村党组织可派出第一书记的机制,选优配强村党组织书记。要引导农村党员发挥先锋模范作用,加大从优秀青年农民中发展党员力度,强化定期培训制度,对不合格党员要坚决处置。

2. 要进一步加强思想建设,筑牢乡村治理的思想基础。基层党组织作为乡村治理的主心骨,要切实提升思想引领力,用党的创新理论武装头脑,指导“三治结合”乡村治理体系建设实践。因此,要切实加强乡村治理,推进“自治、法治、德治”相结合,还必须持续强化思想建设这一关键性要素,通过开展“两学一做”学习教育常态化制度化,多种形式开展“不忘初心、牢记使命”主题教育,切实筑牢乡村治理的思想根基。

3. 要进一步加强反腐倡廉建设,厚植乡村治理的廉政基础。乡村干部腐败直接危害到国家和村民的切实利益,破坏了社会公平正义和农村和谐稳定。因此,要进一步加强乡村治理过程中的反腐倡廉建设,重塑党和政府威信,切实解决群众关注的基层腐败问题,为“三治结合”乡村治理体系建设奠定良好的群众基础。要积极推行基层微权力清单制度,加大微权力腐败惩治力度,严厉整治侵害农民利益的不正之风和腐败问题,尤其对土地征收补偿、惠农补贴发放、集体资产管理等重点领域予以密切关注。

(二)推进自治体系建设,着眼于乡村治理体系的目标

社会主义民主政治发展的目的即在于实现人民的当家做主。自治就是要保证和支持人民群众实行自我教育和自我管理,真正落实人民当家做主的要求。因此,推进“三治结合”乡村治理体系建设必须立足于自治体系建设,依法厘清和界定村民自治的范围,充分发挥乡村社会组织作用,着力于推进村民自治机制和自治规范建设。

1. 强化自治组织建设,健全和创新村民自治机制。要强化农村基层群众性自治组织建设,要建立村民委员会、村务监督委员会、群团组织、集体经济组织、农民合作组织、社会组织广泛参与的村级治理体系,还可在村民小组内部成立村民理事会、监事会等形式的自治组织载体。要探索村民自治的有效实现形式,实现民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。在民主选举上,要杜绝贿选和操纵选举等现象,完善直选和提名方面的制度,尤其外出务工等情况下所产生的委托投票情形予以严格规范,以制度保障选举的规范化。在民主决策上,

要完善村民会议、村民代表会议、村民议事会等程序性规范,做到民事民议、民事民办、民事民管,从而将民主协商作为乡村重大事项决策的必经程序。在民主管理上,要大力推进村务公开制度,尤其对村级财务予以公开,确保村民的知情权。在民主监督上,要健全村务监督委员会,推行村级事务阳光工程,切实保障村民合法权益和村集体利益。

2. 加强自治规范建设,发挥村规民约在乡村治理中的积极作用。村规民约集合了自治、德治、法治意蕴于一体,对于乡村民众具有基本的价值约束和行为规范作用,历来就是传统中国社会内生的治理文本,在乡村治理中发挥着重要作用。因此,要积极组织村民制定或修订村规民约,使其体现村民自觉、传统沿袭和法治为本,从而实现自治、法治和德治在乡村治理体系中得以高度耦合。具体而言,要积极按照现代民主程序制定村规民约,充分体现村民意志,表达村民意见;同时还要协调乡规民约的内容,使其既要体现或倡导现行法律和法治精神的内容,又注重强化延续符合现代社会精神的传统道德的教化内容。

3. 加强乡村社会组织建设,激发社会组织在乡村治理中的活力。通过组织化途径来实现社会个体的利益表达是多元社会中的一项理性选择。乡村社会组织的发展能够弥补公共服务方面供给不足的危机,在重建乡村秩序、促进社会融合等方面也具有重要作用,因而推进乡村治理体系现代化要注重加强乡村社会组织建设,激发其活力。要积极培育“催熟”服务性、公益性、互助性农村社会组织,健全农村社会组织内部治理结构,使其内部决策权、执行权和监督权相分离而又彼此协调。此外,还需要采取多种途径发展农村社会工作和志愿服务。

(三)推进乡村法治建设,着眼于乡村治理体系的保障

完善社会主义法治体系,建设社会主义法治国家是党领导人民治国理政的基本方略之一。推进“三治结合”乡村治理体系建设必须切实坚持法治为本,树立依法治理的理念,注重法治的保障作用,尤其需要强化广大干部群众的法治意识,切实维护群众的合法权益,不断增强乡村群众的安全感幸福感获得感。

1. 扎实推进“法律七进”,切实提升乡村干部群众的法治意识。经过长期的普法宣传教育活动,广大农村地区干部群众的法治观念和意识已然有很

大提升。但不可否认,农村干部群众法治信仰仍未确立,信访不信法、人治氛围浓厚等现象依然突出,乡村法治依然任重道远。因此,要大力加大农村普法力度,持续推进“法律七进”,尤其注重开展“法律进乡村”活动。一方面这样可以切实提高农民群众法治意识,使农民群众能够尊法守法、学法用法和依法办事、依法维权。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。另一方面,这切实将政府涉农各项工作纳入法治化轨道,增强基层干部法治观念、法治为民意识。此外,还需要进一步深入开展民主法治示范村创建活动,为乡村治理营造良好的法治氛围。

2. 健全农村公共法律服务体系,切实增强人民群众的安全感获得感幸福感。农村公共法律服务体系功能的有效发挥,能够有效解决乡村自治和德治存在的局限性,能够丰富乡村治理体系和运行机制。但当前农村公共法律服务供给不足、水平不高等问题依然突出。这种状况导致了一些矛盾纠纷不能纳入法治化轨道解决以及一些农民非理性维权行为产生,从而威胁到了社会的和谐稳定。因此,推进法治乡村建设,促成乡村治理法治化,必须健全农村公共法律服务体系,不断满足人民群众公共法律服务方面的需求,切实增强人民群众的安全感获得感幸福感。要加大公共法律工作站(室)建设力度,为人民群众提供公益性普惠性均等性的公共法律服务。要加强互联网+公共法律服务模式构建,着力破解供给不足和水平不高等问题;要进一步落实好一村(社区)一法律顾问制度,切实增强乡村治理的法治引领。

3. 开展乡村扫黑除恶专项斗争,切实打击危害群众利益的违法犯罪行为。涉黑涉恶行为直接危害到人民群众的切身利益。推进美丽乡村建设必须注重推进乡村治理体系建设,坚决依法开展乡村扫黑除恶专项斗争,切实打击危害群众利益的违法

犯罪行为。要严厉打击“村霸”和宗族黑恶势力,集中整治农村黄赌毒盗拐骗等违法犯罪。要对农村非法宗教活动和境外渗透活动保持高压态势,不断整治农村乱建庙宇、滥塑宗教造像,还要依法制止利用宗教干涉农村公共事务自治等。

(四)推进乡村德治建设,着眼于乡村治理体系的基石

我国自来就重视德治这一传统治理经验。新时代,我们仍然需要“耕作”传统,传承和弘扬农耕文明所留下的瑰宝,继续推进乡村德治建设,发挥新乡贤作用,积极塑造乡村德治秩序,将社会主义核心价值观融入乡村治理体系,为“三治结合”乡村治理体系厚植传统根基。

1. 推进乡贤文化建设,发挥新乡贤的典型示范和道德压力等作用。自古我国乡村地区就有乡贤治理的传统。新时代的新乡贤依然存在于乡村社会的不同领域,他们对乡村社会秩序的维护、乡村生活的改善以及乡村社会的发展上起到了重要的规范、引导和塑造的作用。乡贤文化根植于中国传统,乡土气息浓厚,因而也贴近乡村实际生活,其中蕴含着见贤思齐和崇德向善的力量,为构建乡村良好秩序贡献智慧。因此,推进乡村德治建设,要充分调动新乡贤的主动性和积极性,发挥这些乡村精英在乡村治理过程中的榜样和模范带头作用。

2. 推进精神文明建设,促进形成良好的社会风尚。乡村德治要注重推进精神文明建设,要将社会主义核心价值观融入乡村治理的方方面面,突出强化道德教化作用,引导树立积极向上、尊老爱幼、遵从科学的现代精神文明。要倡导科学精神,开展移风易俗、弘扬新风行动,抵制封建迷信。要广泛开展各类评选表彰活动,将道德模范打造成学习的榜样,并进行全方位的宣传,弘扬真善美,传播正能量。要积极开展立家风和讲家训等活动,树立良好的家庭美德。

参考文献:

- [1] 何阳,孙萍.“三治合一”乡村治理体系建设的逻辑理路[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2018(6):205-210.
- [2] 邓超.实践逻辑与功能定位:乡村治理体系中的自治、法治、德治[J].党政研究,2018(3):89-95.
- [3] 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.
- [4] 夏红莉.新时代构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的思考[J].大连干部学刊,2018(1):48-52.
- [5] 黄浩明.建立自治法治德治的基层社会治理模式[J].行政管理改革,2018(3):39-44.
- [6] 王裕根.乡村治理中的自治、法治与德治[N].人民法院报,2018-03-24.
- [7] 谢乾丰.关于健全“三治结合”乡村治理体系的若干思考[J].社会科学动态,2018(4):16-22.
- [8] 周天勇,卢跃东.构建“德治、法治、自治”的基层社会治理体系[N].光明日报,2014-08-31.
- [9] 李林.开启新时代中国特色社会主义法治新征程[J].环球法律评论,2017(6):5-29.