

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2023.02.006

# 构建“三治合一”乡村治理体系的现实意蕴及优化路径

肖杨飞英<sup>1</sup>, 王久齐<sup>2</sup>

(1. 西南财经大学马克思主义学院, 四川 成都 610071;  
2. 中共四川省委党校马克思主义学院, 四川 成都 611100)

**摘要:**“三治合一”乡村治理体系建设既是推进国家治理体系和治理能力现代化的基础和前提,是实现乡村治理体系和治理能力现代化的应有之义,更为有效推进乡村振兴战略提供了方法论导向。“三治合一”乡村治理体系建设却面临自治功能遭到削弱、乡村原有传统价值体系明显衰落、法治乡村建设陷入情法两难困境等多重现实挑战。应通过加强农村基层党组织对“三治合一”的引领能力、健全完善村民自治制度和监督制度、建立健全德治教育制度以及法治保障制度等一系列措施,推动实现党建引领下的自治、法治、德治三者间的有机融合。通过制度供给激活乡村社会的内生秩序,提升乡村社会治理的现代化和社会化水平,以达到强化制度供给的目的,最终实现乡村社会的有效治理。

**关键词:**“三治合一”;乡村治理体系;意义;困境;优化路径

中图分类号:D422.6 文献标志码:A 文章编号:1673-1883(2023)02-0039-08

## The Significance and Optimization Path of Constructing "Three-in-One" Rural Governance System

XIAO Yangfeiying<sup>1</sup>, WANG Jiuqi<sup>2</sup>

(1.School of Marxism, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan 610071, China;  
2.School of Marxism, Party School of Sichuan Committee of C.P.C., Chengdu, Sichuan 611100, China)

**Abstract:**The construction of the "three-in-one" rural governance system is not only the basis and premise of promoting the modernization of the national governance system and governance capacity, but also the proper connotation of realizing the modernization of the rural governance system and governance capacity. It provides an effective methodology for the promotion of Rural Vitalization. In practice, the construction of the "three-in-one" rural governance system is faced with multiple practical challenges, such as the weakening of its autonomous function, the obvious decline of the original traditional value system in the countryside, and the dilemma between affinity and law in rural construction. A series of measures should be taken, such as strengthening the leading ability of rural grassroot party organizations for the "three-in-one governance", improving the villagers' self-governance system and supervision system, establishing and improving the moral education system and the legal guarantee system, etc, to truly realize the guiding function of party building. The organic integration of self-governance, rule of law, and rule of virtue under the rule of law activates the endogenous order of rural society through institutional supply and improve the modernization and socialization level of rural social governance, so as to achieve the purpose of strengthening institutional supply, and ultimately realize the effective governance of rural society.

**Keywords:**"integration of three governance"; rural governance system; significance; predicament; optimization path

党的十九大从实现“两个一百年”奋斗目标的全局出发,作出了实施乡村振兴战略的重大战略部署,并将乡村振兴战略作为新时代做好“三农”工作

的总抓手,与之相应也提出了要“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<sup>[1]</sup>。这一重要论述深刻阐明了实施乡村振兴战略

收稿日期:2022-07-23

基金项目:国家社科基金项目:新时代中国共产党依规治党研究(21FKSB028);四川省社科规划重大项目:四川乡村治理制度创新研究(SC20ZD010);西南财经大学研究阐释十九届五中全会精神专项:我国乡村治理体系现代化研究(JBK210516)。

作者简介:肖杨飞英(1997—),女,云南曲靖人,硕士研究生,研究方向:中国近现代史。

的制度支撑。乡村振兴战略胜利推进的基础在于乡村治理有效,而自治、法治、德治“三治合一”的乡村治理体系作为我国基层政府和人民群众探索创新基层治理方式的典型经验正是我国实现乡村善治的重要法宝。为此,本文立足把握构建“三治合一”乡村治理体系的现实意蕴,坚持以问题为导向,厘清“三治合一”乡村治理体系建设过程中面临的多重挑战,精准施策提出具有实操性的相关优化路径,旨在推动以乡村善治助力乡村振兴。

## 一、“三治合一”乡村治理体系建设的现实意蕴

“三治合一”乡村治理体系是指“自治、法治、德治”三治合一的现代性乡村治理体系,最早源于浙江桐乡的乡村治理实践,是创新基层社会治理模式和治理方式的有效尝试。当地政府希望通过这种治理模式来化解正处于社会转型期的乡村社会治理矛盾,强调自治为本,以自治内化矛盾;法治为要,以法治定分止争;德治为基,以德治春风化雨。三者相辅相成,相互依托,对发展基层民主、建设法治乡村、稳定乡村秩序、促进乡村和谐发展具有重要作用。“三治合一”乡村治理体系建设有着丰富的现实意蕴,主要表现为既是推进国家治理体系和治理能力现代化的基础和前提,也是实现乡村治理体系和治理能力现代化的应有之义,更为有效推进乡村振兴战略提供科学的方法论导向。

### (一)推进国家治理体系和治理能力现代化的基础和前提

乡村社会是国家的基础,是国家治理的重要组成部分,更是推进国家治理体系和治理能力现代化的难点和重点。随着我国现代化转型进程的不断推进,迈入“具有高度不确定性和高度风险性的后工业化社会”<sup>[2]</sup>的步伐逐步加快,乡村事务更加复杂多样,对乡村治理体系和治理能力也提出了更高要求。俞可平<sup>[3]</sup>教授提出国家治理体系和治理能力现代化应包括“制度化、民主化、法治、效率、协调”五个基本要素,并将民主看作是现代国家治理体系的本质特征。“自治、法治、德治”相结合的“三治合一”乡村治理体系与国家治理体系和治理能力现代化的五大基本要素之间显然存在一种高度耦合的关系。没有乡村治理的现代化,国家治理现代化便无从谈起。同时乡村治理的水平也体现出国家治理能力水平的高低,国家治理绩效也通过有效的乡村治理秩序反映出来。建立健全自治、法治、德治“三治合一”的现代乡村治理体系,推动乡村经济发展、

稳定乡村社会秩序、顺利完成乡村社会的现代化转型,才能为实现国家治理体系和治理能力现代化目标奠定坚实的基础。

### (二)实现乡村治理体系和治理能力现代化的应有之义

我国的乡村治理经历了一个长期的历史演进过程,各个时期的乡村在社会形态、社会结构等方面都有着巨大差异,在乡村治理方面更是尤为突出。改革开放以来,农村经济体制的改革带动了政治、社会等领域的改革。随着新型城镇化、农业农村现代化的不断推进,我国乡村社会也进入了快速转型期。“乡村社会结构、乡村经营体系以及农民价值观念”<sup>[4]</sup>等发生了深刻变化,乡村利益关系和乡村社会矛盾也趋于错综复杂,乡村治理难度加大。乡村社会不断出现的新问题、新矛盾、新需求对传统乡村治理模式和治理体系造成了巨大冲击,亟须探索和构建出一种新的并适应现代基层社会治理环境需求的治理模式和治理体系,以此来缓和当前我国乡村治理所面临的“复合性危机”<sup>[5]</sup>,从而顺利推进乡村治理现代化进程。自治、法治、德治“三治合一”乡村治理体系充分尊重村民主人翁的地位,强调乡镇基层政府负责把控乡村治理的整体方向,积极引导村民开展自治,真正体现了“小政府,大社会”的治理模式,这种治理模式在构建多层次、科学化的乡镇社会治理体系过程中发挥了不可替代的作用,因此“三治合一”乡村治理体系以其自身独特优势成为了现代乡村治理体系建设的重要内容,也是基层社会治理新常态的重要手段,更是实现乡村治理体系和治理能力现代化的应有之义。

### (三)为有效推进乡村振兴战略提供方法论导向

乡村振兴战略是在中国特色社会主义进入新时代、社会主要矛盾发生转变、我国进入新发展阶段的历史背景下,为改变当前乡村发展缺乏动力且不断走向衰落的现状,恢复乡村在城乡谱系中的应有价值,重新焕发出乡村发展活力,最终实现农业农村现代化所提出的一个系统性、综合性、全局性的发展战略。如果将乡村振兴战略看作是当前中国农村发展的价值取向,那么“三治合一”乡村治理体系建设则为实现这一价值取向提供方法论导向。“三治合一”乡村治理体系涉及乡村治理主体、治理规则以及治理工具等诸多问题。在治理主体方面,“三治合一”乡村治理体系不仅充分肯定了村民在管理自身村级事务的主人翁地位,还提倡在农村基层党组织领导下的村两委、乡村社会组织、乡村精英等多元治理主体的关系嵌入和组织嵌入;在治理

规则上,“三治合一”乡村治理体系以村民自治制度为根本,融合法治中的硬性规则和德治中的柔性规则,以乡规民约和权威型个体如新乡贤为衔接点,不断扩大其在乡村治理正式领域和非正式领域中的影响力,推动自治、法治、德治的互联互通,最终实现自治、法治、德治三者之间的有机结合;在治理工具上,“三治合一”乡村治理体系通过运用组织性工具、制度性工具以及经济性工具等多种治理工具,推动乡村治理规范化水平和综合化水平,因此“三治合一”乡村治理体系为有效推进乡村振兴战略提供了一整套系统化、规范化的运作机制,有了这一整套运作机制作为制度保障,乡村治理才能朝着“良善之治”的目标前进。

## 二、“三治合一”乡村治理体系建设面临的多重困境

习近平总书记强调:“中国要强,农业必须强;中国要美,农村必须美;中国要富,农民必须富。”<sup>[6]</sup>并作出实施乡村振兴战略这一伟大部署。“三治合一”乡村治理体系作为一种可供借鉴和选择的治理框架,是对乡村治理体制的极大创新,对推进新时代乡村社会的全面振兴发挥着重要作用。但不可否认的是,“三治合一”乡村治理体系从实践探索到经验总结的时间还比较短,在实践维度上还缺乏足够的理论支撑,在主体维度上,政府主导和群众参与意识也有待提升,在发展维度上缺乏规范的制度体系,其系统化、科学化、理论化、完善化水平还有极大的上升空间。加上不同区域间的各个农村在经济、社会、文化发展方面差异显著,“三治合一”乡村治理体系在全国乡村地区的落地实践中还有待深化。

### (一)乡村自治功能薄弱

村民自治是改革开放后农村基层民主政治建设的产物,是在中国共产党领导下,广大农民群众寻求政治话语权、参与中国特色社会主义基层民主政治建设的伟大创举。党的十八大以来,习近平总书记多次强调:“要坚持和完善基层群众自治制度,发展基层民主,保障人民依法直接行使民主权利。”<sup>[7]</sup>在党的坚强领导下,我国农村基层民主政治建设取得长足发展,农村社会逐渐稳定,农民参与基层治理的积极性有所提高。受城乡之间的巨大差异以及传统“乡政村治”治理模式的影响,当前我国农村“空心化”、村治“附属行政化”现象严峻,乡村自治功能遭到削弱。

### 1.农村“空心化”,乡村自治主体缺失

城乡二元结构矛盾依旧存在,城乡之间和区域之间巨大的经济发展差异加快了农村青壮年向经济发达地区流动的速度,留下了大批“空巢老人”“留守儿童”和少数妇女在农村地区,大部分农村逐渐“空心化”,乡村自治功能遭到削弱。其主要原因有以下几点:一方面,向外流动的青壮年农民为了能够获得更高的经济收入、获得更好的基础设施服务,选择长期留在了经济发达地区。如根据国家统计局《2021年农民工检测调查报告显示》,2021年全国农民工总量29251万人,比上年增长691万人,增长2.4%。年末在城镇居住的进城农民工13309万人,比上年增长208万人,增长1.6%。另外各区域输出农民工人数也均有增长,从输出地看,东部地区农民工10282万人,比上年增长158万人,增长1.6%;中部地区农民工9726万人,比上年增长279万人,增长3.0%;西部地区农民工8248万人,比上年增长214万人,增长2.7%;东北地区农民工995万人,比上年增长40万人,增长4.2%<sup>[8]</sup>。而这些外出务工的农民也常常出于经济利益等因素的考虑,并不会单纯地为了投票而回乡,久而久之外出务工的村民与村级组织之间的利益关联也变得越来越薄弱。村民自治过程中主体部分的缺失不仅降低了村民选举的参与率,也容易导致委托选举发生变形,民主选举的质量受到极大影响。另一方面,留守的村民大多数都不具备或欠缺实行自治的能力。最后,农村优质人才大量流入发达城市,城市人才反流到乡村的更是少之又少。乡村治理精英严重匮乏,乡村治理精英循环出现堵塞,使得村委会少数人掌握着乡村治理的话语权,村民自治实际上变成村委会少数人决策,乡村自治功能薄弱<sup>[9]</sup>。

### 2.有些乡村的自治和民主流于形式

在“乡村政治”治理体系下,由于公共权力的不断下放、建制村村委会的实际定位过于模糊、基础设施不完善等问题,使作为“群众自治组织”的村委会“附属行政化”倾向明显,村民自治权不断被乡镇行政权所挤压,村民自治出现了异化现象。一方面是村委会在协助公共服务下沉乡村的过程中,由于乡镇政府负责贯彻落实国家的各项方针路线以及惠农政策,村委会的各项财政资金也需要乡镇政府进行审批。因此在这一过程中,部分乡镇官员将与村委会之间由指导与被指导的关系变为领导与被领导的关系,导致部分村委会的日常工作变成了执行乡镇政府下派的行政事务<sup>[10]</sup>,自身无暇顾及与村民、村务之间的紧密联系,不注重调动村民参与村

务的治理积极性,少数村委会在实行村民选举的过程中,出现了候选人依靠家族势力、地方黑恶势力、通过花钱送礼请客以及上访揭发竞争对手等手段来获取村民对自己的支持<sup>[11]</sup>,导致基层民主政治建设发生异化,村民自治能力难以得到有效提升,不少乡村地区的自治和民主有名无实。

## (二)乡村原有传统价值体系衰落

党的十八大以来,在党中央的坚强领导下,各级党委政府在解决“三农”问题的工作实践中,坚持以社会主义核心价值观为引领,积极开展广泛的群众性精神文明创建活动 and 移风易俗活动,充分挖掘地方性优秀伦理文化资源,乡村社会文明程度和村民道德素质得到不断提高,乡村传统伦理文化得到传承和发展。但与此同时,随着农村改革的持续深入推进,农村社会结构日益复杂化、农村利益格局逐渐多样化,乡村原有的传统价值体系正面临着逐渐衰落的风险。

### 1. 乡村社会道德水准变化明显

改革开放以来,伴随农村经济体制改革和政治改革的推进,我国农村生产经营方式和生产观念发生了巨大变化,传统乡村社会道德的承载基础无形中被不断消解。如市场经济的建立一方面极大地激发了人们心中的竞争、法治、平等意识,但另一方面物化和功利意识的极度张扬也让乡村社会出现一系列道德危机。部分村民在物质利益的驱动下放弃了原来一直秉持的朴素道德,自私观念和功利意识逐渐非理性膨胀,乡村传统的简朴谦让风气被这些观念意识所侵蚀,乡村社会道德水准滑坡明显,出现了一批崇尚极端个人主义、为了钱财不惜犯罪等“无公德”村民,侵蚀了传统乡村道德的根基。

### 2. 传统农村家庭伦理道德发生“异化”

当前,我国乡村社会正处于重大转型期,乡村社会结构发生了深刻改变,伴随而来的是传统农村伦理道德权威逐渐被边缘化,乡村伦理制度的约束力逐渐减弱,农村家庭伦理道德发生“异化”。如村民的婚姻价值观念发生扭曲,择偶观念发生错位,农村出现天价彩礼、婚嫁攀比等现象,婚姻道德观念错乱,夫妻家庭关系畸形发展,家庭暴力问题依然严峻<sup>[12]</sup>。其次传统农村孝道思想发生异变,一些农村青年过于强调自身自由感,主观忽视自己的家庭责任和社会担当,导致农村地区“啃老”一族出现。以亲情为纽带的“长幼尊卑”的原生秩序被打破,家庭矛盾的最终解决往往靠长辈的主动让步示弱或付出相应的金钱为代价。最后

是农村家庭道德教育出现缺位,大批农村青壮年外出务工,父母忙于挣钱无暇顾及留守儿童的教育问题,农村孩子的家庭教育逐渐边缘化、功利化。

### (三)法治乡村建设陷入情法两难的困境

“法治是大治,法治之道是长治久安之道”<sup>[13]</sup>。改革开放以来尤其是党的十八大以来,党中央高度重视法治乡村建设,我国农业农村法治建设也取得了一系列新成效新进展。集中表现为农业农村法律法规体系不断完善,立法质量与效率大幅度提升;农业综合行政执法改革纵深推进,农业执法能力水平有效提高;广泛开展农村法治宣传教育活动,农村普法取得良好进展<sup>[14]</sup>。但受乡土社会和行政管理机制的长期影响,加上村民文化素质不高等多种因素,法治乡村建设陷入情法两难的困境,集中表现为村民法治意识薄弱,“熟人”社会以及宗族势力对依法治乡造成干扰等,依法治村任重而道远。

一方面村民极易受到风俗习惯和传统思维的影响,加之其文化教育水平较低,法律意识较为薄弱。虽然党和政府通过多种途径将法制工作建设向农村地区延伸,但大多数村民尚未意识到法律法规对自身生活的重要性,部分村民对建设法治乡村漠不关心。加上受“官本位”和“特权思想”的影响,一些村干部在处理村级事务时大多是按照自己意愿行事,对村规民约甚至是法律政策置若罔闻。另一方面,我国一些农村基层地区法治资源相对不足,既缺乏专业的农村法律人才,又缺乏相对完善的针对乡村治理的相关法律法规,使得现有的乡村普法工作难以满足村民自身发展需要。

同时,以血缘和地缘为基础而形成的传统农村社会已经习惯了以“人治”“礼治”“德治”为主要治理方式,并且形成了以“熟人社会”“人情世故”为特征的乡村人际关系。因此大多村民都是以伦理道德为依据来规范和约束自己的日常行为,在行为处事方面也会比较顾虑人情关系。遇到各种利益问题时也会优先秉持“晓之以理、动之以情”的处理原则,不到万不得已才会选择“绳之以法”,优先按照法律解决乡村问题并不常见。另外,近几年来,虽然中央部署的扫黑除恶专项斗争取得重大进展,但在个别地区尤其是偏远地区,依法治乡的干扰依旧存在<sup>[15]</sup>,法治乡村建设困难重重。法治保障不足、“熟人”社会、个别乡村宗族势力、农村黑恶势力使得当前乡村治理陷入情法两难困境。

### 三、推进“三治合一”乡村治理体系建设的优

## 化路径

我们既要看到“三治合一”乡村治理体系建设是我国乡村治理机制的未来改革发展方向,又要充分认识到“三治合一”乡村治理体系是一项系统工程,不能在短时间内一蹴而就。当前破解“三治合一”乡村治理体系建设面临的诸多困境应从以下几个方面入手。

### (一)加强农村基层党组织对“三治合一”的引领能力

#### 1.加强农村基层党组织组织体系建设

农村基层党组织是党领导农村工作的“最后一公里”,在乡村治理中始终处于领导核心地位。只有加强农村基层党组织组织体系建设,才能提升基层党组织对“三治合一”的领导力,充分激活乡村多元治理主体活力,提高治理主体的能力条件,为“三治合一”乡村治理体系建设注入主体能量。因此要加强农村基层党组织对多元治理主体的政治领导力,从多元治理主体中选出政治素养过硬、群众信任度较高、治理能力较强的乡村人才,进入到基层党组织的组织岗位中,确保多元主体参与乡村治理的政治方向。其次农村基层党组织要积极贯彻群众路线,做好基层群众服务工作,提升基层党组织的凝聚力,引导多元主体积极主动参与治村。最后要加强农村基层党组织对农村经济发展的助推力,基层党员干部要发挥艰苦奋斗、敢于创新的先锋模范作用,引导多元主体共同发展集体经济,改善农村生活条件,促进农村经济社会健康发展。

#### 2.提高农村基层党组织制度供给能力

加强农村基层党组织对“三治合一”的引领能力,需要提高农村基层党组织的制度供给能力。农村基层党组织的制度供给能力是在充分尊重村民自治的前提下,农村基层党组织通过整合“三治合一”中以硬性规则、柔性规则、综合性规则为主要内容的多元规则,构建以国家法律为基准、以村民自治为核心、以传统伦理道德为约束的科学统一的乡村治理制度规则,以此来实现村规民约的价值引领、多元主体的民主素养提升、治理制度的执行落地。因此农村基层党组织要统筹集中处理多元规则,加强对多元主体民主素养的培育,拓宽并规范多元主体的利益表达途径,建立健全治理制度执行落地所涉及的相关奖惩机制,不断加强自身的制度供给能力,从而提高自治、法治、德治之间的融合程度,不断健全“三治合一”乡村治理体系,助力乡村振兴。

### 3.完善农村基层党组织沟通协调工作机制

随着越来越多的治理资源下沉到基层,精准化和精细化治理成为了基层治理的必然趋势,农村基层党组织需要沟通协调的对象也日趋复杂化,这决定了农村基层党组织在治理过程中所需要的治理工具必将多元化。如何充分发挥多元治理工具的效能成为了提高农村基层党组织公共服务能力和基层社会协调能力的关键环节。因此农村基层党组织要不断加强沟通协调工作机制建设,通过完善自身工作内部整合机制,以村务治理效能为导向统筹科学分配不同治理工具。同时不断扩展外部工作对接机制,以社会多元治理工具为载体,提升村务治理的横向开放水平,加强不同乡村之间的沟通交流,促进乡村内部和乡村外部的双向流动。

### (二)健全村民自治制度和监督制度

#### 1.充分发挥农村基层党组织的领导核心作用

农村基层党组织要将自身纳入村民自治的框架中,并在此过程中发挥出农村基层党组织的政治整合作用<sup>[16]</sup>。村党组织要严格规范自治组织的权力运行,明确村级事务决策权,凡是属于本村经济建设和社会发展范围内的事务,均需由本村党支部讨论决定,其他事务则由村民委员会、村民会议或者集体经济组织讨论决议。

#### 2.配齐配强村党组织成员,完善考核退出机制

坚持德才兼备、以德为先的用人标准,注重选拔政治过硬、熟悉村情民意、群众威信高的党员担任村庄纪检委员,配齐配强村务监督委员会成员。严格按照乡镇党委组织部门会同纪委进行提名考察以及党员大会选举,报乡镇党委同意后按相关程序办理,并上报上级纪委备案。对村级纪检委员的工作职责要作出明确规定,即一是要发挥好监督员、宣传员、信息员的“三员”监督作用,激活乡村党务、村务、财务、“三资”管理及其他重要事项监督的神经末梢,由“三员”直接参与本村由集体研究决定的“三重一大”事项,并督促检查议定事项的执行落实情况。二是积极开展党风廉政宣传教育工作,推进基层廉政文化建设。三要广泛听取党员和村民代表对村建设和发展的意见建议,畅通群众诉求的反映渠道。完善村“两委”考核机制,将村“两委”班子的成员管理、村务管理、财务公开、信访矛盾、发展村集体经济、群众满意度等纳入考核范围,设置村“两委”成员负面清单,对不胜任、不合格、不尽职的村党组织书记及时撤换。

### 3. 拓宽村民参与监督的渠道

拓宽村民参与村务监督的渠道、将群众监督的触角延伸到农村基层的“最后一公里”,不仅可以有效保障村民的切身利益,提高群众的满意度,还可以倒逼农村基层干部遵守纪律、廉洁履职。因此,可通过以下几点措施来不断拓宽村民参与监督的渠道。一要畅通和拓宽信访举报渠道。县区政府要为乡镇纪委配备 24 小时监督专用举报电话,统一将专用举报手机号码和来信来访地址、网站举报网址等制作成“信访举报公示牌”,悬挂在村务公开栏中,确保举报电话 24 小时开通,保证群众时时处处、随时随地都可以举报投诉。二要充分利用“互联网+监督”的优势,创新村民监督形式。如可采用“农村数字电视+监督”的形式,以信息化为支撑,打造“廉洁乡村户户通智慧云平台”“村村用”信息云台、“村村看”平安视频、“村村数据”网等专栏,让村民足不出户、通过电视就可查询和监督村里的“三务”工作。同时,可以利用微信公众号、手机 App 等打造“微监督”平台,广泛发动群众进行注册并参与村务监督工作。

#### (三) 建立健全法治保障制度

##### 1. 健全村级法律顾问制度

设立法律咨询站点,将农村基层党组织中的骨干作为民事调解员,吸收当地具有一定文化水平、法律意识且热心助人的村民参与到基层法律援助日常工作中,作为村民和法律工作者联系和沟通的桥梁,积极引导村民以合法、理性的方式表达诉求。要对老弱病残等群体给予法律援助,最大限度地做到在自己家门口就能解决问题,有效地化解基层冲突,维护乡村社会秩序。

##### 2. 完善基层法律援助机制

基层法律援助专项经费不足、不合理的基层法律援助机构设置、法律援助队伍质量参差不齐等多种问题,使基层法律援助陷入了困境。因此,相关部门要通过以下措施不断完善基层法律援助机制:(1)要通过建立社会化法律援助资金筹措机制、法律援助经费动态增长机制、经费保障体制等,拓宽基层法律援助经费投入渠道,为有效开展基层法律援助工作提供充足的资金保障。(2)要建立健全基层法律援助经费使用管理监督体制和责任追究机制,加强对法律援助经费的审计监督,及时查处侵占、私自挪用法律援助经费的不法行为。(3)进一步细化经费使用流程、明确各环节负责人的工作职责,以确保法律援助经费的使用安全。(4)通过设置

基层法律援助机构并将其性质定义为司法局机关内设机构,落实人员编制,配备具有法律职业资格证书的专职人员从事基层法律援助工作。(5)以乡(镇)司法所为依托,在村一级设置法律援助工作站,并在所辖行政村、农村社区、农村务工人员集中的城乡劳动力市场设置法律援助联络网点,构建县区—乡镇—社区(村)三级法律援助服务网络。

##### 3. 建立健全集中学法制,落实普法责任制

制定村“两委”成员集中学习法律的规章制度,有利于培养农村本土的法治人才,全面增强基层干部群众的法治观念和法律知识。可通过以下措施建立健全这一制度:(1)规范“村两委”集中学法的方式。要结合各村实际,全面建立村“两委”集中学法制度,进一步规范学法的时间、内容、方式。要将村“两委”班子成员、村务监督委员会委员作为学法的重点对象,同时邀请党员、村民代表和非党员村(组)干部参与学习。其过程可由村“两委”班子成员、村务监督委员会委员领学,也可邀请“法治村官”“一村一法律顾问”和司法所工作人员等进行授课。(2)坚持学法内容与乡村治理实践相结合。要将村“两委”集中学法与本村近期重点工作和需要决策的重大事项结合起来,将与乡村经济社会发展和群众生产生活密切相关的法律法规、政策理论、业务知识作为学习的重点,通过集中学法、专题学法等方式,营造浓厚的学法、遵法、守法、用法的氛围,增强基层干部的法律意识,提升基层党员干部依法治理的能力。

普法时:(1)要坚持执法办案和普法宣传相结合的原则,实现普法与执法的相互促进、良性互动。(2)要坚持日常宣传和集中宣传相结合的原则,既发挥好日常普法的重要作用,在村设立普法宣传窗口,安排专人坐班,为村民提供便捷性、公益性、个性化的普法服务,又要结合“12.4”“3.15”等特殊时段和节点,开展各类重点突出、针对性强的集中法制宣传活动。(3)要坚持上下联动和属地管理相结合的原则,强化上级部门对下级部门、主管部门对下属单位的指导,坚持县、乡、村联动普法。(4)严格落实普法工作属地管理责任机制,党委政府要做好对相关普法工作的监督考核工作,努力形成党委领导、人大监督、政府实施、政协支持、各部门协作配合、全社会共同参与的法制宣传教育新格局。

##### 4. 培养“法律明白人”工程,创建示范乡、村

通过常态化开展村“两委”集中学法行动,着力培养一批以村“两委”班子成员、人民调解员、网格

员、村民小组长等为重点的“法律明白人”。以“法律明白人”为依托持续开展法治宣传活动,为群众提供法律咨询,指引法律服务,参与矛盾纠纷化解,进一步缩短法律服务的时间和空间距离,切实打通法律服务农民群众的“最后一公里”。

一方面,既要充分发挥农村基层党组织的领导核心作用,全面开展农村基层党组织领导依法治村工作,为村民开展自治活动提供支持和保障。同时在村级重大事务决策方面要严格实行“四议两公开”制度,以此保证基层民主法治建设的正确方向。另一方面,通过精心打造法治文化广场、法治文化公园、法治文化宣传一条街等一批特色法治文化阵地,不断繁荣乡村法治文化,增强群众法治观念,充分发挥典型带动的示范作用,有力推动西南各省区法治乡镇和“民主法治示范村”的建设进程。在充分发挥民主法治示范村先进典型引领作用的基础上,不断深化乡村法治建设,营造浓厚法治氛围,争取更多的乡镇、村居都进入法治示范行列,切实为乡村振兴打下坚实基础。

### 5. 推行“一村一辅警”机制

“一村一辅警”是指一个建制村配备一名专职辅警,在乡镇党委、政府的统一领导下,协助派出所专门从事本村的警务辅助工作。“一村一辅警”机制的推行可以有效缓解基层乡村社会警力不足的问题,实现基层警务改革与乡村治理的有机结合,打通基层治理的神经末梢,更好地建设平安乡村社会。为有效推行“一村一辅警”机制,一方面要健全“一村一辅警”领导机制。要由乡镇党委书记牵头,镇政府统筹协调,在乡镇成立“一村一辅警”建设工作领导小组,在领导小组下设办公室,负责驻村辅警的组织、协调、督导和考评等工作,为“一村一辅警”建设的可持续、规范化发展提供制度保障。另一方面,要建立健全驻村辅警工作机制。乡镇派出所负责督导“一村一辅警”建设的落实工作,对其进行常态化工作业务考核并将其纳入年度综治考评。驻村辅警的日常管理考核则由乡镇组织实施,考核结果作为对辅警工作奖惩的重要依据。对考核不合格、不能胜任工作以及违法乱纪的辅警人员,要及时更换、清退,并收回全部配发的装备。

#### (四) 建立健全德治教育制度

构建县乡村三级组织体系。在县级层面成立新时代文明实践中心,负责文明实践工作的统筹协调、工作指导和督查考核,统筹指导各乡村开展工作。在乡镇层面成立新时代文明实践所,做好向上对接、向下传达工作,负责对辖区文明实践活动和

村级文明实践站的规划建设、具体指导、人员培训等。在村级层面成立新时代文明实践站,通过整合开设村文化大院、综合文化活动中心、村史馆、文化广场公开栏等现有农村基层阵地,因地制宜地打造规范的新时代文明实践站,开展各具特色的文明实践活动。

完善青少年理想信念教育齐抓共管机制。通过用社会主义核心价值观积极引导农村青少年正确使用网络和正确认识不良信息,积极引导农村青少年有效抵制网络的黄、赌、毒,提高他们遵守网络规则的法制意识和对网络信息的选择性接收能力,促进农村青少年健康成长。

建立健全道德评议机制。按照“为人正直,办事公道,热心公益,威信较高,说理能力强”的要求,从村民中选出“村民道德评议会”会员,从村民公推的老干部、老党员、老模范中择人担任“村民道德评议会”会长,“村两委”负责“村民道德评议会”的统筹组织工作。原则上每半年集中进行一次评议工作,如遇特殊情况可随时组织评议,规定评议结果及整改情况与农户的评先评优、福利待遇、经济利益挂钩。

办好办实“农民夜校”。农民夜校作为农村基层党组织教育与服务基层群众的重要平台,有利于更好地满足农民群众的精神文化需求,提升困难群众的知识技能,助力乡村振兴,在推进西南地区乡村治理现代化中发挥着重要作用。扎实办好“农民夜校”需要做到如下几点:一要做好农民夜校的各项管理工作,由乡镇党委书记牵头抓总、分管领导负责统筹协调、村党组织书记及其工作人员负责组织实施,合力推进农民夜校学习、学员管理工作,规范化开展农民夜校培训的训工作。二要严格把控夜校师资力量,保证夜校培训质量。三要通过依托远程教育平台、互联网络、智能终端等,多渠道满足夜校师资需求和群众的个性化学习需要。四要通过建立农民夜校督导考核机制,将农民夜校工作纳入农村基层党组织建设考核内容,县委组织部不定期对农民夜校进行暗访督察,对组织有序、培训到位的进行表彰,对推进不力、不符合要求进行通报批评。

## 四、结语

自治是乡村治理的核心内容与应然目标,法治是乡村治理的有效手段与必要保障,德治是乡村治理的文化根基与必要补充。所以,实现乡村治理现代化仅有民主选举是远远不够的,还需配套的制度

安排来形成有效的权力监督与制约,形成以自治为核心、法治为保障、德治为补充的“三治合一”的乡村治理体系。在推进乡村治理体系建设的实践中,各地区应充分认识到“三治合一”乡村治理体系作

为一种可供选择和借鉴的现代乡村社会治理机制,并不能一味地照抄照搬,而应该结合农村实际情况,做到因地制宜地制度创新,才能真正意义上推进乡村治理体系和治理能力现代化。

#### 参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:38.
- [2] 张康之.合作的社会及其治理[M].上海:上海人民出版社,2014:24.
- [3] 俞可平.推进国家治理体系和治理能力现代化[J].前线,2014(1):5-9.
- [4] 郑会霞.构建乡村社会治理体系的意义、困境及对策[J].学习论坛,2018(12):87-92.
- [5] 高青莲,于书伟.“三治合一”乡村治理体系的逻辑演绎与实现机理[J].学习论坛,2020(11):77-83.
- [6] 中共中央,国务院.关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见[M],北京:中央文献出版社,2014:27.
- [7] 习近平.在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话[M],北京:人民出版社,2014:21.
- [8] 国家统计局.2021年农民工监测调查[EB/OL].(2022-4-29)[2022-06-01].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202204/t20220429\\_1830126.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202204/t20220429_1830126.html).
- [9] 房正宏.村民自治的困境与现实路径[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2011(5):24.
- [10] 赵益.我国农村基层自治中村委会选举内在矛盾分析[J].山西农经,2019(24):36-38.
- [11] 申端锋.村委会选举中的异化现象及其治理-基于组织社会学的分析[J].中州学刊,2013(10):78-83.
- [12] 徐姗姗,孙超.我国农村伦理道德问题及研究对策[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2013(2):10-14
- [13] 李皋,丹彤.基层之治[M].北京:人民出版社,2018:103.
- [14] 农业农村法规司.农业农村法治建设取得新进展新成效[EB/OL].(2020-07-10)[2022-06-01].[http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202007/t20200717\\_6348861.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202007/t20200717_6348861.htm).
- [15] 巴志鹏,朱方雅.当前我国经济欠发达地区乡村治理中的若干问题与应对[J].行政科学论坛,2020(5):26-30.
- [16] 宫银峰,刘涛.乡村社会的变动与村民自治的实践——国家与社会视角下的乡村政治解析[J].长白学刊,2010(1):36-41.