

# 完善“三治融合”乡村治理体系的对策研究

程传兴 廖富洲

**摘要:** 实现乡村治理有效是乡村振兴战略的重要内容,是乡村振兴其他任务得以完成的重要条件。随着乡村振兴战略的深入实施,我国乡村治理体系不断完善,乡村治理现代化水平不断提高。但在实践中仍然存在着基层党组织领导能力不足、自治法治德治“三治融合”机制不完善、乡村治理效能不高等主要问题,迫切需要健全县乡村三级协同治理组织体系、探索创新自治法治德治有效实现形式、着力创造保障条件等,真正实现乡村治理“三治融合”,为乡村振兴奠定坚实基础。

**关键词:** 乡村治理;治理体系;三治融合;实现形式

**中图分类号:** D267.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)08-0057-08

乡村治理是社会治理体系的重要组成部分,是国家治理的基石,也是乡村振兴的基础。着力提升乡村治理能力和水平,事关乡村振兴战略大局和国家现代化目标的实现。党的二十大报告指出,要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。在乡村治理中,自治、法治、德治既存在手段上的差异性,又具有功能上的互补性。自治是社会基础,法治是制度保证,德治是伦理根基。依靠单一的自治或法治或德治,乡村治理必将是一盘散沙。只有不断探索创新“三治融合”的现代化乡村治理体系,实现三者功能互补和优化组合,以自治增活力,以法治强保障,以德治扬正气,形成乡村振兴的治理合力,才能充分发挥“1+1+1>3”的乘数效应,真正健全新时代乡村治理体系。

## 一、研究进展及限度

自党的十九大提出实施乡村振兴战略以来,我

国学者多角度、全方位地对乡村振兴展开了深入探讨。乡村治理是乡村振兴的一个重要主题,有很多学者对如何有效实现自治法治德治、健全乡村治理体系等方面进行了研究,取得了很多很有价值的研究成果,但现有研究也存在一定的局限性。

### (一) 关于乡村治理主体的研究

有学者指出,新时期健全乡村治理体系,不仅要关注农民主体,也要加强对于政府机关、社会组织以及新乡贤群体的重视,新时代的乡村治理体系要体现多元化和协同化<sup>[1]</sup>。乡村治理需要多元治理主体,实践中具体包括乡镇党委、乡镇政府、村党支部、村民委员会、新乡贤、新型农业经营主体和各种社会组织等多个治理主体。然而,在治理过程中,治理主体之间权责关系不明晰,导致乡村治理出现主体缺位、权力越位和职能错位等现象,以及乡村治理体系化程度弱和未能形成网络化的治理结构等问题<sup>[2]</sup>。对此,学者们认为应该实行包容性的福利激励政策,运用积分制推进乡村治理,强化多元主体协同参与

收稿日期:2023-03-10

基金项目:河南省社会科学规划决策咨询项目“河南健全基层党组织领导的乡村治理体系研究”(2022JC38)。

作者简介:程传兴,男,河南农业大学教授、博士生导师(河南郑州 450046),河南开封科技传媒学院乡村振兴大数据研究院院长(河南开封 475001)。廖富洲,男,中共河南省委党校教授(河南郑州 450046),河南开封科技传媒学院乡村振兴大数据研究院副院长(河南开封 475001)。

发展壮大集体经济,以促进乡村治理目标的实现<sup>[3]</sup>。明确多元主体中各参与主体的职能定位,明确“乡政”和“村治”的权力边界,发展乡村社会组织,完善乡村治理的法律规范,逐步形成党委领导、政府主导、村两委为基础、农民为主体、新型经营主体为重要组成部分的多元治理机制<sup>[4]</sup>。四川省通过党政统合的多方协同治理体系,加强基础设施建设,提升公共服务功能,培育发展镇村特色产业,实现了乡村治理的自治法治德治“三治”结合<sup>[5]</sup>。

### (二)关于自治法治德治实现形式的研究

在乡村自治方面,需要乡村筑牢共建共治共享基础,构建村民利益共同体,丰富民主决策与民主监督方式,增强村民对村庄的认同感、归属感,以增强村民自治效果<sup>[6]</sup>。在乡村法治方面,要树立法治思维,制定科学合理的乡村法治体系,法治氛围的营造要更加积极和谐<sup>[7]</sup>。在乡村德治方面,应坚持以社会主义核心价值观和中国特色社会主义道德文明为根本遵循,激发村民的伦理觉悟和道德良知,实现德治与法治、善治相结合<sup>[8]</sup>。

此外,诸多学者对数字赋能乡村治理进行了研究。有学者认为,要充分利用数字经济发展机遇,构建多元化的数字化平台,以便于村民运用现代化的信息技术保障自身权益,为政府了解民意、发现民情、解决民事提供便捷的方式<sup>[9]</sup>。当前,全国已有多种形式的乡村数字化治理实践,取得了良好的效果,如智慧党建、数字政府、农村“雪亮工程”、互联网+公共法律服务、村务云和“智慧村庄”综合管理服务平台等<sup>[10]</sup>。福建省建构的“五治融合”乡村治理体系,在自治、法治、德治的基础上引入政治和智治,强调“政治”发挥党建引领作用,“智治”发挥科技支撑作用<sup>[11]</sup>。江苏省以“钉钉”应用为基础,技术赋能“三治融合”构建乡村治理体系,以实现异地村民“虚拟在场”,推动村两委透明运转,强化基层党组织的民主监督,推动先进道德体系构建,促进先进文化扎根基层<sup>[12]</sup>。

### (三)关于乡村治理“三治融合”的研究

学者们认为,新时代背景下“三治融合”的社会治理结构并不是治理形式上的简单相加,而应该推进乡村自治、法治、德治优化整合,协同发力,要求不同治理模式之间优势互补,只有三者相互融合、相互促进,才能实现乡村有效治理<sup>[13]</sup>。要充分重视自治、法治、德治之间的内在关联,坚持整体性、体系性和协调性的原则,健全基层社会治理结构,提升基层群众治理观念,完善政社合作共治模式,建立协同激

励机制,以维护乡村社会和谐稳定<sup>[14]</sup>。在“三治融合”治理实践中要理清村民自治、法治秩序与道德规范之间的关系,坚持以自治为核心、法治为保障、德治为引领,结合信息化治理手段,提升“三治融合”的治理效能<sup>[15]</sup>。建立“三治融合”的乡村治理体系必须以政治权力为依托,以农村基层党组织为核心,统合多元组织,坚持人民立场,强化治理过程中的人民民主,强化道德习俗的治理效能<sup>[16]</sup>。围绕村民自治和公共服务需求,通过村民代表大会、道德评议会和村民议事会拓宽村民参与渠道,建设农村法律服务平台,推动村规民约的完善修订,促进自治、法治、德治之间的整体性、协同性和系统性,推动三者实现真正融合<sup>[17]</sup>。

综上所述,国内学者主要从上述三个方面对乡村治理及“三治融合”问题进行了研究探讨,其成果为本文研究奠定了基础,提供了具有重要借鉴意义的观点和建议。但是,已有研究成果也存在一些缺憾,例如,对“三治融合”方法路径的研究还不够深入,关于“三治融合”的聚合效应、整体效能和有效性的研究,“三治融合”的体制机制设计和载体创新的研究,以及基层党组织对乡村治理的领导力提升的对策研究等还比较欠缺,亟须对这些问题进行更加深入的探讨,探索健全乡村治理体系的可行性思路及有效措施。

## 二、乡村治理“三治融合”的成效与问题

党的十八大以来,为了提高乡村治理现代化水平,推进自治法治德治“三治融合”,党和国家制定了多项政策措施,为构建和完善乡村治理体系指明了方向。各地在乡村治理实践中创造了许多成功经验,但也有一些地方的乡村治理存在明显的问题和不足,需要高度重视并着力加以解决。

### (一)乡村治理“三治融合”取得成效

近年来,各地在乡村治理实践中创造了许多成功的做法和经验。例如,山东省曲阜市的党建引领模式,安徽省宁国市的多元主体治理模式,海南省儋州市的基层矛盾联动调节机制,河北省河间市的乡风文明建设模式,河南省的自治、法治、德治和数治相融合的乡村治理体系以及福建省的“五治融合”模式等,都取得了很好的效果。总体上看,各地在乡村治理实践中,根据当地实际,不断创新探索,积极推进自治法治德治“三治融合”,实现了自治强基、

法治保障、德治教化,协同发力,综合施治,大大提高了乡村治理的效能,推进了乡村治理现代化进程。具体做法主要有以下几个方面。

第一,强化农民主体地位,以自治增添活力。通过全面落实“四议两公开”制度,扩宽民主参与渠道,建立村党支部、村民大会和村民委员会共同参与的决策机制,使村民最大限度地参与到农村社会治理中。

第二,以法治定纷止争,培育乡村法治思维。不断加大农村普法力度,进一步培育村民的法治理念,确保基层干部依法办事、依法用权,切实提高农民的法治意识,为乡村治理营造了良好的法治氛围。

第三,以德治春风化雨,营造文明乡风氛围。通过开展乡村精神文明创建活动、充分发挥乡村文化服务载体作用、制定村规民约等形式,激发群众积极向上的价值追求,引导群众明是非、辨善恶、守诚信、知荣辱,持续提升群众道德素养。

同时,在积极推进“三治融合”基础上,各地(如河南)充分运用数字化技术破解乡村治理难题,通过现代化手段让“数据多跑路,群众少跑腿”,让基层治理与群众需求同频共振,大大提升乡村治理的智能化水平。

## (二)乡村治理“三治融合”存在问题

### 1. 一些基层党组织领导乡村治理的能力不足

乡村治理“三治融合”需要多元化治理主体的参与,需要引入社会资源、外部人才,为乡村治理注入新的活力。很多地方的乡村治理模式更多的是政府主导,没有充分发挥新乡贤、社会组织、集体经济组织等在乡村治理中的重要作用,许多应该通过市场手段或其他社会组织来解决的问题,也习惯于用行政手段来解决,阻碍了多元主体治理效能的发挥,制约着现代化乡村治理体系的建立。一些村级党组织存在着党员老龄化、干部能力不足等突出问题,组织软弱涣散,工作因循守旧,缺乏沟通协调能力,在各类社会组织中影响力、领导力不强,难以胜任新时代乡村治理的重任。

### 2. 自治法治德治的实现形式需要进一步创新

第一,村民自治形式需要创新。随着城镇化的快速发展,城乡发展不平衡问题更加突出,农村人口大量外流,村庄空心化、村民老龄化现象日益凸显,大量乡村人口外出务工给村民自治带来了较大影响。也有些村庄存在村务公开透明度不够或公开内容过于笼统、公开不及时等问题,使得农民的民主权利得不到很好的落实,导致干群关系紧张,阻碍和谐

乡村的建设。

第二,乡村法治建设仍然滞后。农民法律知识欠缺、法律意识淡薄、法律服务供给不足、法治宣传教育氛围不到位等问题依然不同程度地存在。农民本身缺乏对法律知识的系统学习,对法律程序了解不足,加上乡村法治文化阵地建设较少,宣传模式较为单一,法治文化氛围不浓,导致农民在合法权益受到侵害时,缺乏运用法律武器维护自身权益的能力。现实生活中有些人“信访不信法”,遇事“讲人情、讲关系”的思想普遍存在。部分乡村干部也存在法治观念淡薄问题,致使有些地方仍然存在知法犯法、以权压法和徇私枉法等现象。在法治资源配置方面存在区域之间、城乡之间分配不均等问题,导致乡村法治建设严重滞后,乡村法律服务供给不足、诉讼成本过高。

第三,乡村德治教化作用不显著。随着经济社会的快速发展,大部分农村青壮年外出谋生,劳动力自由流动加快,旧的乡村秩序不断瓦解,而新的乡村秩序尚未完全建立起来。加上实行家庭联产承包责任制以后,对农民的思想教育弱化,农村社会风气缺乏强有力的正确引导,部分农民的思想意识、价值取向、道德观念产生错位,特别是一些青年农民的艰苦奋斗精神、勤劳致富思想、守法经营美德比上一辈都有明显弱化,甚至存在漠视他人利益、集体利益以及道德滑坡的现象,封建迷信、铺张浪费、盲目攀比、厚葬薄养、天价彩礼等陈规陋习不断出现。

第四,乡村治理“三治融合”机制尚未建立。自治、法治、德治的简单相加并不等于“三治融合”,融合要在区分各治理方式作用范围的基础上,发挥各自不同的功效,实现功能互补,优化治理效能。但实践中重“三治”轻融合的现象普遍存在,更多的是将三者分开而论,强调各自的治理效能,缺乏对“三治融合”创新机制的探索创新。一些地方只强调村民自治,而忽视法治和德治的作用,村庄内部矛盾过度依赖柔性方式解决,较少寻求法律途径,法治在乡村内部运用率较低。

### 3. 乡村治理效能需要进一步提升

乡村治理效能首先表现在乡村经济发展成效,但中西部地区很多农村地区对如何发展本村经济缺少谋划和思路,培养新型农业经营主体的措施不力,发展环境不优,经济发展效益不高。农村集体经济薄弱,财力支撑不足,存在无钱办事的问题,导致综合治理水平较低、服务内容和供给方式单一。此外,乡村社会治理还面临较大的维稳压力。当前,

城乡差距大、农村民生欠账多、基础设施落后、公共服务水平低等问题突出,这些问题解决不好,就很可能引发一系列社会矛盾,从而给乡村治理带来新的挑战。

### 三、建立健全县乡村协同治理的组织体系

解决乡村治理中各种困难和问题,实现乡村治理“三治融合”,必须加强党对乡村治理的领导,健全和完善乡村治理体系,提升基层党组织对乡村治理的领导力。

#### (一) 健全县乡村三级协同治理的组织体系

实现乡村治理“三治融合”是一个完整的工作链,需要县乡村各类治理主体协同行动。实践中一些地方的各类治理主体各行其是,这往往抵消了他们的活动效能,迫切需要通过建构“权能相称、权责一致、资源共享、优势互补”的多元主体共治格局,以化解乡村治理难题,提升乡村治理效能<sup>[18]</sup>。所以,在推进乡村治理“三治融合”的过程中,必须明确县乡村三级在乡村治理中的职责,健全县乡村一体化治理机制。

##### 1. 强化县委统一领导

乡村振兴是以县为单位整体推进的,必须强化县委对乡村治理的领导,确保党在乡村治理工作中始终总揽全局、协调各方。县委书记要当好前线总指挥,为健全乡村治理体系提供坚强有力的政治保障。要落实县委抓农村基层党组织建设和乡村治理的主体责任,健全自治法治德治“三治融合”的乡村治理体系,统筹乡村振兴各项任务,做好顶层设计,制定规划和实施举措,做好乡村治理所需人、财、物资源的优化配置,提供好自治法治德治“三治融合”的政策、物质条件和环境。此外,县委还要负责乡村党的建设与干部的培养任用工作,大力推动政府改革和农村综合改革,营造良好的发展环境。

##### 2. 深化改革强乡赋能

乡镇党委要加强对乡村治理工作的领导,加强村级党组织建设,加强村党员干部的教育培养,特别是要加强村党支部书记的选拔培养。要指导村党组织切实落实上级党委政府制定的各项政策,为村党组织开展乡村治理提供工作条件。

乡镇需要积极依法推进村民自治,从直接参与管理转变为间接地、更多地运用法律手段进行管理,引导村民形成常态化的民主参与机制,通过村民自

治促进现代化乡村治理体系的形成,促进乡村社会经济的发展。同时,乡镇要依法处理好村级事务和干群、邻里矛盾,维护农民合法权益,并推动法律服务进村入户,对干部群众进行法治教育,营造良好的法治环境,维护乡村社会稳定。此外,乡镇也要推动文化进村,加强社会主义核心价值观教育,进一步推动农村精神文明建设。

为了增强乡镇服务能力,使其更好地履行乡村治理职责,必须深化政府改革,对乡镇放权赋能。要增加乡镇财力,各级政府财政预算要向乡村倾斜,体现农业农村优先发展的政策要求,做到事权与财权相一致,提升乡镇服务农村农民的能力。推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多的资源下沉到基层,为农民提供“一门式办理”“一站式服务”,构建线上线下相结合的乡村便民服务体系。乡镇政府要创新服务农民的方式,可以通过政府购买服务的方式将乡镇政府的部分职能对接到各种社会力量上,为农民提供更优质的公共服务。

#### 3. 构建以村党组织为核心的农村多元化组织体系

村级组织是党和政府联系村民群众的桥梁纽带,也是实施乡村振兴战略的重要力量。以党组织为核心的村级组织是开展乡村治理的重要主体,在实现“三治融合”中发挥着不可替代的作用。建设强有力的乡村党组织是实现乡村治理有效的前提。一个坚强的党支部,可以把党和国家的政策落实好,团结带领全村群众把经济发展好,加强精神文明建设把农民教育好,加强村级事务民主管理把乡村社会秩序维持好。因此,加强乡村基层组织建设必须重点加强村党支部建设。建设强有力的党支部需要按照“双强”标准选好配强党支部成员,特别是要选好党支部书记,要打破身份、行业、地域等界限,从乡村干部队伍、农村外出务工经商人员、农村改革致富带头人、返乡大学生等群体中选拔优秀党员担任村党支部书记。

基层党组织要注重培育各类经济社会组织,切实调动它们参与乡村治理中的积极性、主动性,构建以村党组织为核心的农村多元化组织体系,推动各组织之间协同运作,将经济、文化和社会资源等整合到乡村治理过程中,为农村实现“三治融合”提供坚实的组织载体。党组织要引领其他村级组织的建设,加强政策和工作能力的培训,注重提高各村级组织成员特别是组织负责人的素质和能力,制定科学的组织章程,规范工作程序,不断创新工作方式,更

有效地组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众,齐心协力解决农村基层内部的利益矛盾,维护乡村社会和谐稳定,提高乡村治理成效。

## (二)提升基层党组织领导乡村治理的能力和水平

### 1.不断完善基层智慧党建体系,提升基层党建工作信息化、科学化水平

加快推动农村“互联网+党建”,使党建工作业务流程化、操作便捷化、交流实时化,实现信息资源共享。要运用数字化平台督促村干部行为规范化,加强农村基层党员的管理,调动基层治理力量,提升工作效率。通过数字化平台扩大宣传范围,开展网络教育,同时利用信息化手段,提升党组织的领导力、凝聚力和号召力。

### 2.提升党支部领导村级治理能力

创新乡村社会治理工作方法,完善“互联网+网格管理”服务管理模式,开展网格化服务管理标准化建设,提升村务管理网格化水平。构建“多网合一”的管理体系,将农村的民生服务、经济建设、居住环境等与生活、生产息息相关的事情都融入一张网中。实施“三级网格、四级管理”工作办法,实现“治理重心沉下去,治理能力提上来”。实施村级综合服务提升工程,加快推广“最多跑一次”“不见面审批”等改革模式,推动“互联网+政务服务”向乡村延伸覆盖,真正做到及时服务、联系群众,更好地为群众提供精准化、精细化服务,通过网格化的管理让群众充满幸福感、安全感。

## 四、探索创新“三治融合”的有效实现形式

自治作为乡村治理的基石,可以规范村民行为、化解基层矛盾,为法治和德治创造安定的社会条件。法治则是乡村治理的重要保障,以其强制力为自治和德治提供支撑。德治作为乡村治理的有效手段,利用村规民约、新时代文明实践站等德育平台为自治和法治提供良好的道德基础。构建“三治融合”乡村治理体系,既要有效发挥每一种治理方式的优势,又要弥合各自功能的局限性,做到优势互补,相得益彰,进而提升乡村治理效能,实现乡村善治。

### (一)着力创新“三治融合”的实现形式

#### 1.进一步探索村民自治的有效形式

第一,激发村民参与自治的积极性。首先,通过抓改革促发展激发农民的热情。党支部要挖掘自身

比较优势,实施差异化、特色化发展策略,理清思路,激发农民发展经济的热情。只要产业发展起来了,能够增加村民收入,村民就会关心村里的发展,积极参与村民自治活动。其次,着重改善民生,凝聚民心,提升为民服务效能。要真正了解群众所思所想所盼,切实关心并帮助群众解决“急难愁盼”问题。最后,推动农民民主权利落实,调动农民参与乡村治理的积极性。要真心实意听取群众意见,尊重群众诉求,真正接受群众监督,以激发村民的政治参与意识,增强村民的社会责任感,提高农民参与公共事务管理的积极性。

第二,创新村级“微治理”结构。要实现国家治理现代化,一个十分重要的问题就是要推动治理主体多元化。乡村治理主体是包括政府、村民、乡村经济社会组织等在内的多元主体,政府需要加强多元主体塑造,给予多元主体在乡村治理尤其是乡村事务中的抉择机会,引导各类主体参与乡村治理。完善乡村治理体系,需要各类村级组织合作共治。要在党组织领导下,发挥村委会、合作社等的作用,形成“一核引领、多方共治”的格局。

第三,创新村民自治形式。首先,要健全一套村级事务的议事规则,规范村级权力运行。尊重农民主体地位,做到村里的事情由村民商量着办,形成民事民议、民事民办、民事民管的治理格局,确保村民民主权利落实到位。其次,要进一步完善村民会议、村民代表会议、村民小组会议制度,深化拓展“四议两公开”工作法,不断深化村务公开,推进民主管理,健全基层民主科学决策制度,使群众真正参与到决策、管理过程之中。再次,要加强村务监督委员会建设,进一步完善以村务监督、述职述廉、民主评议为主要内容的民主监督制度,让村民的民主权利真正落实到位。最后,要充分运用数字技术创新村民自治方式,使村民可以在网上传递信息,表达民意,监督村级权力运行,有效推动村民网络化参与乡村治理,解决村民“不在场”困境。

#### 2.进一步完善乡村法治的实现形式

构建“三治融合”乡村治理体系必须健全和完善乡村法治工作的有效形式。首先,乡村基层政府和基层干部要依法行使职权,依法依规处理事务,用干部的言传身教,营造乡村法治环境。其次,要健全乡村执法监督机制,纠正执法不严、执法不力等违法现象。最后,要运用数字技术实现法治方式创新。推进“互联网+法律顾问”建设,联合法律院校和法律服务机构,整合优化公共法律服务资源,通过微信

群、法律服务APP或自助机终端设备推送典型案例和法律知识,为群众提供业务咨询、在线申请法律援助等服务,以满足群众多样化的法律服务需求,引导群众以正当途径,以法律手段,合理合法解决矛盾纠纷。

### 3. 进一步创新乡村德治的有效形式

德治是支撑,要实现乡村善治必须强化乡村文化感召力,提升村民道德感知,借助文化和道德力量推动乡村德治工作,重视乡村文化体系构建。

第一,通过思想政治引领,提升乡村德治水平。首先,要加强习近平新时代中国特色社会主义思想、社会主义核心价值观的学习宣传,从思想上引导群众听党话、跟党走。其次,要加强乡风文明和道德建设。发挥社会中蕴含的道德规范的作用,尤其是乡村社会中熟人间的道德规范的积极作用。政府和村级组织可以引导广大群众共同制定道德规范,组织起草和修订村民道德公约,让群众广泛参与道德建设,使乡村治理中的道德实践活动有章可依,并通过道德评议会等群众性组织有效发挥乡间舆论作用,从而构建乡村新型道德体系。最后,要发挥德治的正向引领作用。通过民主评议票选道德模范,树立道德榜样,引导村民向善向好。

第二,运用数字技术实现德治方式创新。依托数字化平台开展“三会一课”等意识形态活动,打造红色资源线上研学平台,切实提升乡村宣传教育的效果。以图文、直播、短视频等方式,具象地呈现我国传统文化之美,为强化乡村文化认同提供载体,助力文化保护与传承,增强乡村文化吸引力。

#### (二) 加快“三治融合”的载体平台建设

在实现乡村治理“三治融合”的过程中,必须注重加快推进“三治融合”的载体和平台建设,推动自治、法治、德治的相互嵌入,以更好地提升乡村治理效能。

##### 1. 打造“三治融合”的载体平台

第一,制定一个体现自治法治德治精神的村规民约,形成村民共同行为准则。村规民约对于规范群众行为、提升村民现代文明程度、化解群众之间的矛盾、构建和谐党群干群和邻里关系等有着不可替代的作用。通过村规民约由集体协商制定、村民群众监督落实,促使村民行为规范化、乡风家风文明化。同时,要综合运用物质奖惩、道德约束等手段保障村规民约切实落实,使其发挥更好的治理效果。党支部应以各村实际为基础,主导制定体现自治法治德治要求的村规民约,以规范村民的行为,维护

村民的社会治理共同体。政府应该对村规民约的起草、审核和修订进行全过程监督管理,有效维护村民权益,促进乡风文明建设,从而把自治、德治融入法治之中。

第二,健全一套以自治为基础、以德治为方法、以法治为保障的调解平台。农村的一些小矛盾有时候会引起大问题,如果单纯依靠法律去解决,往往会导致当事人之间矛盾激化。实践中很多村的调解工作深入细致,化解矛盾的效果很好,其做法值得借鉴。例如,河南省兰考县张庄村探索建立了“讲理堂”调解模式,创建矛盾纠纷多元化解机制,融合法律援助、人民调解等各方资源,为群众提供专业、及时、有效的矛盾调解和法律咨询,很多矛盾在进入司法程序前就能化解,大大减少了涉诉案件,能够较好地维护乡村社会和谐稳定。

第三,建好一个新时代文明实践站,培育文明乡风。新时代文明实践站是一个新颖而重要的阵地,要加强新时代文明实践站建设,整合现有基层公共文化服务阵地资源,大力普及法律知识,将与群众生活密切相关的法律知识传递给群众,增强广大群众学法、守法、用法的自觉性。一方面,利用新时代文明实践站宣讲党的理论和政策,推进社会主义核心价值观宣传教育,大力倡导社会主义道德,弘扬中华传统美德,广泛开展学习时代楷模、道德模范、最美人物、身边好人等活动,引导广大群众向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家。另一方面,利用新时代文明实践站丰富活跃群众文化生活,大力推进移风易俗,培育文明健康新风尚,养成文明健康的生活方式。

第四,构建一个集信息发布、民意收集、线上服务为一体的综合信息平台。一是通过数字化平台公开发布村级各项事务,让广大农民及时了解村务状况,提高对乡村治理的信任感与认同感。二是通过数字化平台加强农民与基层党组织之间的有效互动联系,实现有效沟通和干群关系的融洽。三是通过数字化平台吸引村民、企业、社会组织等多元主体深度参与村庄事务和社会治理活动,形成更加符合民意的公共决策。四是在乡村人口流动较大的当下,充分利用数字化平台打破时间和空间限制,有效地把村内常住居民、村级组织和频繁外出人口联结起来,随时沟通交流,互通共享信息,共同推动乡村治理。五是通过数字化平台广泛动员多方力量,共同参与建立第三方评价机制和群众评价机制,提高乡村治理的社会化程度,壮大乡村治理的内生力量。

## 2. 大力推动“三治”相互嵌入,融为一体

实现“三治融合”需要三种治理方式相互配合,更需要三种治理方式相互嵌入。

第一,在村民自治中嵌入法治、德治内容。法治既是实行村民自治的根本保障,也是乡村治理各个主体的基本行为遵循;德治则起着“内化于心”的教化作用。在村民自治实践中,一方面,要充分发挥法治和德治的作用和优势,按照法治精神建设村民自治制度体系,将村民自治活动限制在法治框架内;另一方面,要把德治寓于自治各项活动中,树立明确的价值导向,从而实现乡村治理中自治与法治、德治的有机结合,共同规范乡村干部和群众的自治行为。

第二,在法治中嵌入自治、德治内容。在法治建设中,只有在村民自治体系逐步完善、村民道德水平逐步提高的环境中,乡村法治才能够真正健全。道德规范越是被社会成员遵守,法律发挥的作用就越小。推进法治不仅要通过宣传教育实现各个治理主体对于国家法律的遵循,还要依据法律来制定和完善村民自治规则,实现干部群众自觉遵守自治规则与实践法治精神的内在统一。

第三,在德治中嵌入自治、法治内容。实行乡村德治同样需要村民自治能力不断提高、法制日益健全。在德治中要充分利用乡村各种自治组织,加强社会主义精神文明建设,提高农民的思想道德水平。村民自治实践对村民而言就是规则意识、道德意识的强化。在乡村德治过程中,必须加快推进现代法治下沉乡村,改变一些地方缺乏法治意识的状况,使乡村治理多元主体在遵守法律底线的同时自觉践行乡土文明行动规则。

## 五、着力创造实现“三治融合”的支撑保障条件

实现自治、法治、德治“三治”相互融合,需要多方面的支撑和保障条件,改善乡村的发展环境。

### (一) 加强乡村治理人才队伍建设

#### 1. 加强基层村干部队伍建设

当前乡镇干部队伍难以支撑乡村振兴的需求。由于乡镇工作辛苦、待遇低、升职慢,乡镇干部队伍深陷于人才“进不来”“留不住”的困境,同时面临着人才结构不合理、人员流动频繁等问题,从不同方面影响着乡村治理现代化的步伐。因此,必须加大政策支持力度,让懂农业、爱农村、爱农民的干部人才服务乡镇,为乡村振兴集聚人才力量。

在乡镇干部队伍建设方面,河南省兰考县盘活编制资源,推进“减县补乡”改革的做法值得学习借鉴。该县选派2000多名自筹和差供人员到乡镇工作,每年按30%的比例转为全供事业单位人员,其事例被评为全国改革典型案例。这种做法不仅解决了乡镇人才短缺问题,也解决了部分县(市)直部门需要“自我瘦身”的问题。同时,要大力培养村级干部队伍,使村干部成为真正带动一方百姓、搞活一片经济、富裕一乡农村的领路人。一方面要加大村干部培训,特别是党支部书记的培训,切实提高能力。另一方面要引导鼓励高校毕业生、退伍军人、返乡农民工和县乡机关干部进入村干部队伍,优化村干部队伍结构。

### 2. 大力培育新型职业农民

培育一批新型职业农民不仅能解决“谁来种地”“如何种好地”的问题,也是开展乡村治理的需要,培育新型职业农民就是培育素质更高的乡村治理人才。新型职业农民更关心乡村治理问题,更希望通过乡村治理水平的提升来实现乡村产业兴旺,他们不仅参与村级事务管理的热情高,能力也更强。为此,一方面,要加大农村人力资本投入,做好乡村人才培育工作。应完善农业职业教育与培训体系,完善培育机制、创新培育模式,以提升培育效果。另一方面,要出台强有力的措施,激励各类人才特别是农业科技人才到乡村创业和服务,支持返乡农民工、高等院校毕业生、退役士兵等到农村创业,激发乡村发展活力。

### (二) 发展壮大新型农村集体经济

大力发展农村集体经济既可以增加农民收入,又能增加集体收入,使村两委有更多财力发展公益事业,增加公共福利,用共同的经济利益凝聚民心。实践证明,集体经济发展越好的村,乡村治理成效就越好,村党组织的号召力也就越大。推动乡村治理“三治融合”,提升乡村治理成效,必须大力发展新型农村集体经济。

发展新型农村集体经济具有多种途径:一是通过农村集体产权制度改革,用集体资产租赁、承包经营或股份合作方式,盘活闲置集体财产,促进资产保值增值,增加集体经济收入。二是凭借土地、山水、田园等特色自然资源,开发增收项目,发展农村集体经济。三是村两委领办合作社,发展集体经济。顺应群众保留承包权、流转经营权意愿,以“地”入股,实现集体统一经营、管理。把分散经营的小农户组织起来,通过组织化去适应市场化,实现规模经营,

增加农民收入。四是村两委领办合作社,为农户提供生产服务、购销服务等,增加集体收入。各地可以根据当地实际,选择适宜的农村集体经济发展方式。

### (三) 加快数字乡村建设

数字乡村建设是发展乡村智慧农业的基础,也是乡村数治建设的保障,加快数字乡村建设,需要进一步完善乡村数字信息等基础设施。首先,加快新型网络基础设施建设,提高新一代信息技术应用在农业农村的普及度和覆盖率,推动农村信息基础设施共建共享。其次,加快实施农业农村数字技术人才培养提升工程,发挥各级政府作用,鼓励支持各地加强与高校、科研院所协同合作,建立数字农业领域的人才培养和实训基地,培养一批高素质的乡村数字化复合型人才。最后,把互联网、数字化知识等技能培训融入新时代新型职业农民的教育培训体系当中,切实提高农民的数字化应用能力和知识素养,让农民充分享受数字化带来的红利。

#### 参考文献

[1] 敖翔.新时代乡村治理新格局构建的挑战与途径[J].农业经济, 2022(9):47-49.

[2] 颜杨,刘永红.乡村治理中多元主体的博弈关系与法治破解路径[J].领导科学,2021(20):103-105.

[3] 刘文婧,左停.公众参与和福利激励:乡村治理积分制的运行逻辑与优化路径:基于和平村的个案调查[J].地方治理研究,2022(2):53-66.

[4] 辛瓊怡,于水.主体多元、权力交织与乡村适应性治理[J].求实, 2020(2):90-99.

[5] 孙莹.协同共治视角下的乡村治理现代化:以四川省J市的乡村振兴实践为例[J].理论学刊,2022(2):128-136.

[6] 程传兴,谢娅婷,张勃.实现乡村社会治理有效的主要难点与对策[J].行政科学论坛,2020(7):40-45.

[7] 孟莉.乡村治理法治化建设的现实困境与路径[J].领导科学, 2019(24):108-110.

[8] 姜珂.乡村振兴视域下新型乡村德治建构的若干问题[J].伦理学研究,2021(5):33-40.

[9] 刘伟.新时代我国村民主体社会治理能力建设研究[D].成都:西南财经大学,2020:56-70.

[10] 刘俊祥,曾森.中国乡村数字治理的智理属性、顶层设计与探索实践[J].兰州大学学报(社会科学版),2020(1):64-71.

[11] 胡宝珍,欧渊华,刘静.新时代“五治融合”乡村治理体系之建构:基于福建乡村治理实践的考察[J].东南学术,2022(2):126-133.

[12] 王冠群,杜永康.技术赋能下“三治融合”乡村治理体系构建:基于苏北F县的个案研究[J].社会科学研究,2021(5):124-133.

[13] 李艳荣.乡村振兴视野下乡村“三治合一”治理体系建设的逻辑思路[J].农业经济,2020(4):34-36.

[14] 徐汉明,李辉.政策实施与能人治村的互构机制及影响研究[J].求实,2022(3):87-99.

[15] 李若兰.完善三治融合的治理模式[J].中国领导科学,2019(6):93-96.

[16] 李小红,段雪辉.农村自治、法治、德治“三治融合”路径探析[J].理论探讨,2022(1):70-76.

[17] 李小伟.“三治融合”创新农村社会治理体系[J].经济问题,2021(10):95-103.

[18] 张新文,郝永强.党建引领乡村治理共同体建构的行动逻辑与实践路径[J].学习论坛,2022(2):93-100.

## Research on Countermeasures for Improving the Rural Governance System of “Integration of Three Governances”

Cheng Chuanxing Liao Fuzhou

**Abstract:** Realizing effective rural governance is an important content of the rural revitalization strategy and an important condition for completing other tasks of rural revitalization. With the deepening implementation of the rural revitalization strategy, China's rural governance system is constantly improving, and the modernization level of rural governance is constantly upgrading. However, in practice, there are still some major issues such as inadequate leadership capabilities of grass-roots Party organizations, imperfect mechanism for the integration of self-governance, rule of law, and moral governance, and low efficiency of rural governance. It is urgent to improve the coordinated governance organization system at the county, village, and township levels, explore innovative forms of effective realization of self-governance, rule of law, and moral governance, and strive to create conditions that truly achieve the “integration of three governances” of rural governance, laying a solid foundation for rural revitalization.

**Key words:** rural governance; governance system; integration of three governances; implementation form

责任编辑: 澍 文