
三治合一：乡村治理新模式——以浙江省上虞区 祝温村为典型案例

杨琴¹

（中共绍兴市上虞区委党校，浙江绍兴 312300）

【摘要】随着乡村社会的变迁，新的乡村治理方式也被寄予期望。浙江省上虞区祝温村推出法治、德治、自治“三治合一”的乡村治理新模式，有效构建了“德治为基础，法治为保障，自治为目的”的治理体系，推动乡村经济社会新发展，实现乡村善治。本文以上虞祝温村“三治合一”治理模式为典型案例，分析德治、法治、自治三治模式的具体实践和主要内在运行逻辑，以期为创新乡村治理模式提供参考。

【关键词】德治；法治；自治；乡村治理；祝温村

【中图分类号】C931.2 **【文献标识码】**A

党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的时代命题。乡村是国家政权的基础，“国家的基因自然天成于乡村”。我们国家是个农村人口占多数的国家，乡村治理不只是农村内部的自我管理和发展问题，更关系到党在农村的执政基础、中国特色社会主义民主政治的发展、国家治理体系和治理能力的现代化建设。

改革开放以后，我国乡村治理的理论和实践不断丰富与完善，逐步形成了“乡政村治”模式。当前，随着农村市场化、农业现代化、工业化、城镇化和全球化的深度影响，数以亿计的庞大人口流出农村，流入城镇，农村社会基础已发生了深刻变化。乡村治理中也出现了一些治理难题。传统的乡村治理模式已经不能适应处在经济社会转型期的发达地区农村。因此，必须创新乡村社会治理模式。

1 祝温村“三治合一”模式的探索与实践

1.1 祝温村概况

祝温村是绍兴市上虞区北部一个行政村，2006年4月由原来的祝马、温泾、后桑三个村合并而成。全村1.7平方公里，农户650户，人口1825人，共有10个自然村，全村以农业发展为主，耕地面积1446亩，农民人均纯收入2.1万元，2016年集体经济收入80余万元左右，集体收入为所在乡镇中偏下位置。

20多年前，祝温村是“一片滩涂、交通闭塞、农业基础设施落后和集体经济薄弱的农业村”。2006年3个村合并后问题就更加突出，“穷”和“散”成为了这个村的主要特征，经济落后、村容村貌差、社会治安差、村民纠纷矛盾多。为了改变这一

¹收稿日期：2017-09-23

作者简介：杨琴（1984-），女，浙江上虞人，中共绍兴市上虞区委党校市情研究室副主任，讲师，硕士研究生，研究方向：乡村治理。

贫困面貌，在村党总支书记杭兰英的带领下，通过积极开展“创业乐园、生态花园、文化公园、人和家园”四园建设，探索与实践“德治、法治、自治”三结合的乡村治理模式，不断推进美丽乡村建设，使其成为了生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的样板村，先后荣获全国文明村、全国民主法治示范村、全国妇联基层组织建设示范村、全国先进基层党组织称号等4项国家级荣誉4项，省市区先进荣誉200多项。杭兰英书记的先进事迹得到了中央和省市领导的批示和肯定，荣获了全国优秀共产党员、全国三八红旗手、全国劳动模范和浙江省“百姓喜爱的好支书”等荣誉称号。

1.2 祝温村“三治合一”模式具体实践

1.2.1 以德治村

传统的治理以经济发展为主，而忽视精神层面的建设。祝温村从村民道德素质提升为切入点，注重培育社会主义核心价值观，提倡乡风文明，倡导村民人心向善，为新农村建设提供道德支撑。

一是形成共同追求。提炼“仁和、心齐、风正、气顺”的祝温精神，反映祝温村村民的精神面貌和乡村风貌，由村民自己作词作曲村歌——《祝愿温馨》，塑造共同体记忆，促使社会主义核心价值观深入人心。二是塑造文明新风。不断加大文化投入，累计新、改建文化场所1000余平方米，建成了设施齐全的文化礼堂、虞舜学堂、虞舜会堂、图书室、文化活动室；建成图文并茂的村创业文化史陈列室、人和长廊，展示祝温村新农村建设的创业历程和浓厚的人文情怀；创新实施“墙头开花”（墙绘）工程，墙绘2800平方米，通俗易懂、寓教于乐的墙绘文化，让传统美德、文明新风潜移默化。三是创设评选载体。创新开展“乡风评议”活动，连续四年开展十佳好婆婆、十佳好媳妇，十佳好少年、十佳爱心人士、十佳和谐家庭，五个“十佳”评选活动，树立农村先进典型250人。通过典型宣传，营造人人文明、人人自律的良好氛围。

1.2.2 依法治村

传统的治理是分散的，突出人治，而忽略制度安排，而乡村治理现代化要打破人治思维，不能仅仅停留在做法层面、经验层面，要形成以制度化、体系化、系统化为其外在表现形式，以法治化为其核心内容的制度治理体系。祝温村的治理模式最难能可贵的就是不仅是能人治村，更是法治治村。

一是民主决策。祝温村始终坚持把村级建设作为重点，建立健全严格执行民主决策、民主管理、民主监督等项目制度，推进乡村治理的现代化和可持续。完善村级重大事项提交村民代表大会讨论决定，充分发挥村民在涉及村民重大利益中的主导作用，30年来项目已经有50多个，总投入资金3000多万元，没有发生一起违规行为。二是规范管理。制订《祝温村民理财制度》《祝温村村务、财务公开制度》《村民自治章程》《村规民约》及环境卫生、土地征用、建房审批、便民利民服务流程等一系列制度，使村务活动有法可依、有章可循，为村干部依法、依章管理村务，村民有序参与村务管理奠定了基础。三是阳光监督。对财务活动进行全过程监督，每年定期两次在村民代表大会上向村民汇报村党总支、村委会的工作，并接受民主评议。而且祝温村还实行村班子事项公开制。每年年初，村两委制定年度目标并公开张贴，每完成一项用标识标注出来，从公开承诺到最终完成，全过程接受村民监督。

1.2.3 村民自治：

围绕着保障村民民主权利、扩大村民有序参与、提高乡村治理水平等目标，从一元专管向多元共治转变，多元主体间实现良性互动。祝温村从2006年并村以来，成立了党总支和村委会。在镇党委、村党总支的领导下，祝温村充分整合集体经济组织、社会组织、群团组织、乡贤等力量，调动各方在乡村治理网络中的积极性，不断激发和增强村民公共体意识，调动村民自治积极性。

一是村两委带头。通过健全完善村党员干部联网保护制度，每个村干部联系 1-2 个网络（每个网络 3-5 个农户），帮助解决群众困难，积极为群众办实事。以杭兰英为代表的村班子出资贷款、带头义务劳动。30 年来，仅杭兰英个人就先后向村捐资 130 余次，金额达到 48 万元，远远超过她任职期间的工资收入。二是乡贤反哺。祝温村除了发挥村社会组织在乡村治理中的各个职责，还积极搭建平台，大力引导和发动本村建筑能人、企业家等乡贤共同为家乡的新农村建设出资、出钱、出力。截至 2014 年底，共收到乡贤反哺资金 400 余万元，而所得资金全部用于村级公益事业。目前，祝温村已形成了“乡贤捐资→做好村庄建设→再吸引乡贤捐资”的良性循环。三是公众参与。无论是村庄规划、修建道路、河道整治、种植绿化、公共设施修建等集体建设，还是基层公共事务，坚持做到民主讨论、民主决策，组织群众广泛参与、共同完成；2008 年，祝温村开始成立村级关爱基金，用于扶贫帮困，实现村民的自我管理、自我监督。“让每个村民对村里面的事情都有发言权”，“让每个村民都有面子”，进一步增强了村民的主人翁意识，激发了村民参与公共事务的热情，推动了新农村建设健康发展。祝温村每年只有十余万元的承包收入充实村级集体经济，所以就依靠全村干部群众的自觉行动搞乡村建设。这些年来，村民捐资近 300 余万元。

1.3 祝温村“三治合一”模式的成效

1.3.1 乡风文明得到切实改善

乡风是一个由地方人们的生活习惯、心理特征和文化习性长期积淀而形成的，是人们精神家园的底色。乡风文明是建设社会主义新农村的主要内容之一。祝温村自推行德治、法治、自治“三治合一”的治理模式以来，利用榜样示范、道德引领、多活动多载体多平台开展，祝温村乡风文明建设不断深入，使村民在潜移默化中得到教育和感化，过去“小吵天天有，大打三六九”“闲聊赌博”“东家长、西家短”的现象得到了根本性改变。如今祝温村家庭和美，邻里和睦，村庄和谐，没有一起上访事件，即使村民有纠纷，也是“矛盾不出村”，促使全村上下形成了热于奉献、一心建设美好家园的良好氛围，真正打造出了一个村容整洁环境美、乡风文明身心美的“和谐祝温”。

1.3.2 村集体经济迅速发展

稳定是发展的前提。自祝温村通过“德治法治自治”三治合一模式，切实提升了村民素质，改善了乡风文明，一心一意谋发展的多了，捣蛋、偷懒的人少了，在全村上下形成了共建新农村的良好氛围，为经济发展提供了稳定的基础。面对先天不足的村级经济和农业村的特点，村两委从改善农业基础设施入手，调整产业结构，推进标准农田建设，并实现了 1300 亩标准农田全部流转；大力发展了农业合作社，建立水稻良种基地、猕猴桃基地、花卉基地、生态养猪基地；引进超级水稻新品种，开展粮田高产高效示范，亩产达到 850 斤。实现了村集体经济持续增收，2015 年达到 83 万元。积极鼓励村民外出创业发展，全村现有在上海本地从事建筑业的有 600 余人，资产超 1 亿元 3 人，超 1000 万元 50 余人，年建筑产值 20 亿元，依托崧厦镇的优势积极开展加工业，并且全村现有劳动力 200 余人，人均年增收 1.5 万元。

1.3.3 村级治理水平大幅提升

“治理不是一套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动”。祝温村在坚持村民自治的基础上，以德治法治为两翼，使得村“两委”班子关系更加协调，村党组织先锋模范作用更加凸显，村务管理水平更加提高，密切了党群干部关系，有效消除了不稳定因素，民主化、制度化和规范化程度明显提高。

2 “三治合一”乡村治理模式的内在运行逻辑

德治、法治、自治三者的结合，是要重新构建乡村秩序，调动多元主体共同参与村庄治理，发挥德治、法治对乡村社会的特殊作用，实现村庄治理的科学化、规范化。

2.1 德治是基础

“德治”是社会治理的一个重要内容和手段。在古代社会儒家伦理思想为基础的道德规范成为约束广大农民的重要工具，为维护中国乡村社会的稳定和发展起到了极其重要的作用。而到了近现代，道德文化在农村的兴起，既是农民渴望能够生活在一个民风纯正、经济富裕、生活方式文明健康的乡村社会中发展的需要，同时也是契合当前党和国家建设社会主义道德体系的需要。发挥“德治”在乡村治理中的作用，就是在这样的背景下出现的一种村庄治理方式，它来自于传统，但超越传统。在乡村治理中发挥“德治”作用，就是要用道德教化的办法实现村庄的有效治理，通过村民对道德标准的认同，形成共同的道德信念、道德心理，道德意识，并将其内化为自己的行为准则。如祝温村在治村实践中，通过村规民约、道德讲堂、文化宣传、模范评选等多种载体来弘扬真善美，引导村民讲道德、遵道德、守道德，不断提升百姓的道德素质和精神文明建设。

2.2 法治是保障

法治也是社会治理的重要内容与手段。过去，在广大农村，农村秩序的维护和利益调节主要依靠民间法。正如费孝通所说的：“乡土社会是礼治社会，社会秩序的维持不是依靠法律，而是依赖于一套社会公认合式的行为规范”。这些行为规范，就是这些不成文的民间法，它们渗透到了乡间社会的方方面面，在乡村社会形成了一套严格的礼法规则。但从现代法治角度来看，这些民间法中又存在不合理的成分。特别是随着依法治国战略的推进，建设社会主义法治农村就具有非常重要的意义。乡村治理在发挥好民间法的积极作用下，还需要以现代法治思维和法治方式来推进，以建章立制、规范村规民约来保障，以打造经济发展、生态良好、村容整洁、乡风文明的美丽乡村。如祝温村结合本村实际，开展普法互动活动，重点宣传《刑法》《治安管理处罚法》《婚姻法》土地承包法等法律法规，促进农村社会和谐稳定，营造崇尚法治的社会氛围；通过以村规民约为抓手，让大家都形成依法、依规办事的习惯；村干部主动带头守法，使村级决策管理和财务活动真正走上规范化、制度化、公开化的轨道。

2.3 自治是目的

1988年《村民委员会组织法》正式颁布，标志着中国全面推行村民自治。中国的乡村治理实际上形成了“乡政村治”模式。理论界曾经认为，在“乡政村治”模式下，政府政务与乡村事务截然分开，互不干涉，应当说是乡村治理的理想状态。但从实际来看事实上也有很多问题。如蔺雪春认为实际运行中村治与乡政的合流最终将占据主导地位，使村民自治正在逐步丧失其本有的自治意义，在很大程度上衰变为“乡政”的统治。因此，乡村治理最大的问题就是要实现真正的村民自治，让村治真正实现四项民主——民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利，达到三个自我，即自我管理、自我教育、自我服务的目的，并实现村民自治与国家政权之间良好的互动、合作、双赢。如祝温村广泛发动人民群众参与公共事务，激发社会活力，发挥群众在乡村治理中的主体作用，实现政府治理和社会自我调节、村民自治良性互动。

3 结论

随着改革开放的深入，农村经济社会发生了深刻变化，实行了20多年的“乡政村治”模式取得了巩固和发展，但同时出现了种种治理难题，如日益扩大的民主参与需求与制度供给不足、不断增长的民主发展需求与相对滞后的民主发展环境之间的矛盾以及“乡政”与“村治”互动中的困境等。祝温村在推进乡村治理现代化中，将法治、德治、自治三者并举，推动乡村治理模式的进一步改革，实现了祝温村乡风文明和村级治理能力的大幅度改善以及集体经济的大幅度增长。实践证明，祝温村“三治合一”治理模式是当前乡村治理的有效方式，是扩大基层民主、实现村民自治、提升村民素质的有效途径，是促进农村和谐发展，实现乡村善治的有力保障。

祝温村“三治合一”乡村治理模式与其他模式最大的区别在于，在村级治理中融入了法治、德治、自治，并且三者融合在一起，而不是法治、德治、自治的单个运用。祝温村“三治合一”治理模式的主要价值在于：一是重构了乡村秩序，在坚持自

治的前提下，德法并济；二是充分发挥了多元主体的作用；三是社会动员能力大大增强；四是有效增强了基层党组织的战斗堡垒作用，发挥了基层党组织统筹全局、协调各方的作用。祝温村“三治合一”模式推动了发展，彰显了农村和谐，传递了社会正能量，其经验正在被不断拓展和推广。

参考文献

- [1]徐勇. 乡村治理与中国政治[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2003.
- [2]贺雪峰, 董磊明, 陈柏峰. 乡村治理研究的现状与前瞻[J]. 学习与实践, 2007 (08).
- [3]陈俊星. 多中心治理视角中的农村非营利组织研究[J]. 福建行政学院学报, 2011 (01).
- [4]蔡斯敏. 乡村治理变迁下的农村社会组织[J]. 西北农林科技大学学报, 2012 (05).
- [5]杜赞奇. 文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村[M]. 南京:江苏人民出版社, 2003.
- [6]贺雪峰. 乡村治理研究的三大主题[J]. 社会科学战线, 2005 (01).
- [7]蔺雪春. 当代中国村民自治以来的乡村治理模式问题[J]. 当代世界社会主义问题, 2007 (03).
- [8]郭正林. 乡村治理及其制度绩效评估:学理性案例分析[J]. 华中师范大学学报, 2004 (04).
- [9]吴毅. 村治变迁中的权威与秩序—20世纪川东双村的表达[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2002.