
“三治”融合助推乡村振兴

——南京市六合区金山村“1+1+3”

乡村治理模式探索与思考

徐娟¹

（中共南京市委党校六合分校，江苏 南京 211500）

【摘要】：近年来，南京市六合区金山村在加强农村基层党建基础上，率先探索开展自治、法治、德治相结合的社会治理模式，围绕中心、与时俱进、紧抓重点，以自治消化矛盾、以法治定纷止争、以德治春风化雨，在“三治融合”的治理体系上做出了有益的尝试，努力打造南京乡村振兴的“金山样本”。

【关键词】：乡村振兴 党建 自治 德治 法治

【中图分类号】F320.3 **【文献标识码】**B

1 “三治”融合乡村治理体系的缘起和内涵

1.1 “三治”融合乡村治理体系的缘起

农业是食者生命之源，天下之乱，国家废兴存亡之本也。1982年至今，中国20多个中央一号文件都聚焦“三农”，反映了党中央对“三农”问题的高度重视。乡村治理是国家治理的基石，没有乡村的有效治理，就没有乡村的全面振兴。现阶段，中国最大的发展不平衡是城乡不平衡，最大的发展不充分是农村发展不充分。改革发展的难题，要用改革创新思路来破解。

党的十九大报告提出了乡村振兴战略，并将构建“三治融合”的乡村治理体系作为提高乡村社会治理水平的重要抓手，更将其提升为国家战略的重要组成部分。党的十九届四中全会指出，要构建共建共治共享的社会治理制度。两次会议都特别强调党组织的领导和社会治理的重要性，凸显了党的领导制度和社会治理制度作为中国特色社会主义根本制度的重要地位。

所以，“三治融合”乡村治理体系的构建必须在乡村党组织领导下进行，以乡村振兴战略具体部署和构建共建共治共享社会治理制度的重点任务要求为基本遵循，同时还要因地、因时制宜，积极探索具有本地特色的“三治融合”路径。

“三治融合”乡村治理体系的构建是实现乡村振兴五个总体要求中“治理有效”目标的重要保证，是坚持和完善共建共治共享的社会治理制度的重要路径。这一体系的提出是习近平总书记“依法治国”“以德治国”思想在乡村自治“土壤”上结出的“新硕果”，是习近平总书记对中国传统“德法兼济”思想以及乡绅治村模式的扬弃，是对中国历届中央领导集体“法

¹**作者简介：**徐娟（1982-），女，江苏滨海人，讲师，硕士，研究方向：国家与社会关系、社会治理、马克思主义中国化。
基金项目：南京市社会科学基金市区协作项目立项课题阶段性成果，课题编号：2019-XLH01。

治”“德治”思想的传承，更是对中国当下应对乡村治理面临新问题作出的综合考量和创新发展。

1.2 “三治”融合乡村治理体系的内涵

“三治”融合是指乡村治理在党委、政府领导下，以自治为基础，以法治为保障、德治为支撑，实现民意、法律和道德相辅相成，形成党委、政府、社会、村民多元共治、良性互动的乡村治理模式。其中自治是“体”，法治和德治是“两翼”。三者各异，又相生相成、互为支撑。“法律是成文的道德”。法治以法制为基础，是国家强制力推动的“硬约束”，是自治和德治的重要保障。所以，自治和德治都要纳入法治化轨道，法治的规范和调节是保证乡村社会稳定、秩序井然的前提。“道德是内心的法律”，德治以社会道德规范、社会舆论与个体的内在修养为依托的“软准绳”，是“三治”的支撑，自治和法治都需要德治滋养和教化。

因此，提高乡村自治的效能，就要“软硬兼施”，坚持“三治融合”，把法治教育和德治宣传有机糅合到自治工作中。同时，还要注意工作方法，把握尺度和分寸，不能走极端，做到两只手“弹钢琴”，不能“单打一”，真正解决乡村自治工作方法单一、法律手段柔性不足、思想教育刚性不够等难题。

2 金山“1+1+3”的乡村治理模式

金山村由6个村合并而成，合并后行政村管理半径扩大，村域19.1km²，65个村民小组，村民6500~7100人左右，是街道区域面积最大的村。在金山模式推行前，党支部没有下沉到村民小组，支部网格、村民理事会尚未建立，党组织核心作用未得到充分发挥。同时，随着六合区工业化、城镇化不断推进，金山人口向城镇大量流动，乡村传统道德体系逐步衰退，集体意识断崖式下降，村民集体凝聚力今非昔比。由于村里留守的多是老弱妇孺，总体而言，村民们的文化程度较低、法律意识淡薄，更谈不上法治思维和法治信仰。为了解决这些自治、法治和德治方面的难题，金山人积极探索出一条符合自身实际的“1+1+3”乡村治理模式。即坚持以党建为引领，以网格化管理为依托，1网格1支部加“三治”融合。

2.1 坚持党建引领，增强乡村治理定力

金山村从强化党的组织领导、量化党员作用发挥两个方面推进“党建引领”。

2.1.1 强化组织领导。

一是搭建服务平台。2018年5月，金山建立了村党群服务中心，可以为村民提供全程代办服务，真正体现了党群互动、干群连心，服务为民。二是精选组织力量。从解决党组织力量不强、结构不优、影响力不够大等问题入手，将思想上积极靠近党组织、有正义感、能干事、想干事的人列入入党积极分子，壮大后备力量。三是抓实党员教育。坚持“三会一课”制度，深入开展“两学一做”活动，村委书记定期上党课，通过远程培训组织广大党员观看党建教育片。定期组织学习习近平新时代中国特色社会主义思想理论，开展政治生日活动，增强党员认同感、归属感、责任感和使命感。

2.1.2 量化党员作用。

以“党建+网格”模式建成“党群之家+网格工作站”，形成“村级党组织—网格党支部—村民小组党小组—党员中心户”四级联动组织体系，实现1网格1支部，细化党建网格小组划分，实现党建网格和综治网格全覆盖。成立党员积分管理领导小组，制定积分管理年度制度，编制党员承诺登记表、认岗表、党员按月积分表和平时积分登记卡，对党员进行积分化管理。书记带头，联合村干部、党员代表、网格员等成立党员志愿者服务队，广泛收集办理民情事项、化解矛盾纠纷，整治村容村貌、民防巡逻。在抗击新冠肺炎战斗中，金山以四级联动组织体系为基础，用“小网格”织密疫情防控大网，每一项防疫工作都有

网格员和党员志愿者的忙碌身影。

2.2 坚持网格治理，增强乡村治理的合力

习近平总书记指出，平安是人民幸福安康的基本要求，平安和谐是群众最关心、最切身的民生问题。党中央在出台乡村振兴战略的文件中把综治工作纳入乡村治理之中。因此，金山紧紧围绕“1+3”模式，即网格+“三防”开展综治工作。

2.2.1 以“网格”为单元，综治工作全覆盖。

金山村从2015年就建起了网格，以常住户为基础，按照300~600户标准划分网格，配置工作人员。金山打造的是“1+1+2+N”网格队伍，即每个网格配备1名网格长、1名专职网格员、2名以上兼职网格员、若干名平安志愿者，构建覆盖全行政村“横到边、纵到底”网格服务体系，实行“人在网中走、事在格中办”网格化社会治安模式。本村现有7名网格长、7名专职网格员，兼职14名，平安志愿者350名。网格员通过手机工作平台实时签到、数据更新、日志录入。

2.2.2 以“人防”为前提，强化督促检查。

建立专群结合巡防工作机制。4名专职保安和平安志愿者混编成7个巡防组、每组2人，每天晚上8点到夜里12点，全村逐组开展巡防。这对那些晚归的村民来说，无疑是安全的保障。疫情期间，金山村网格员和志愿者选择在村民平时经常出入的村头、广场等地，悬挂横幅、张贴疫情防控通知；运用各式“大喇叭”、官方“微信群”发布疫情动态，讲解防控知识，疏导焦虑情绪，引导广大村民自觉落实防控措施。同时，积极梳理排查流动人口，劝导群众不聚集、不打牌、出门做好戴口罩等防护措施。

2.2.3 以“物防”为基础，把好源头关口。

定期组织村干部对村组治安防范重点环节、地点进行排查，特别是在疫情期间，排查的重点是临街、临路、临校等重点部位。平时则对这些区域是否安装防盗窗网、是否配备消防器材等硬件防范实施进行巡查，发现问题及时通知整改。充分发挥人防等设施作用，开展防震、防洪、防火、防暴演练。定期组织村民集中开展安全教育，深入田间地头发放安全宣传单，入户发放治安防范、消防安全手册，提醒群众做好防范工作。

2.2.4 以“技防”为保障，构建技防体系。

建强配齐警务室、综治办、监控室、调解室人员力量，落实技防保障措施，在主要出入口、村民活动场所安装11部高清摄像探头，通过电信网络与街道综治中心联网运行，实行24小时实时监控，实现对全村各区域社会治安监控的全覆盖。金山的技防体系在此次疫情防控中也发挥了极其重要的作用。

2.3 坚持“三治”融合，增强乡村治理能力

突出法治的根本地位，让德治贯穿乡村治理全过程，金山人不断创新做法，积极探索新时代“三治”融合的乡村治理模式。

2.3.1 “1+2+3+3”自治模式。即1个工作法，2个公开，3项法规和3个组织。1个工作法——“双联双议”。按照行政村、村民小组两个层级，对村级重大决策实行“上下联动”“双向互动”，大宗事项先由村民小组初审、初议，待村委会和党总支同意后，报村全体代表大会进行复议、决议，全程接受群众监督。疫情期间，这一工作法有效调动了各村民小组及广大村民参与疫情防控工作的积极性、主动性。村务、财务双公开。成立财务公开领导小组，设置意见箱和监督电话，张贴财务公开细则，

设立每季度首月 15 日为财务公开日。财务公开后，一旦发现问题，本着“不隐瞒、不护短，事事有着落，件件有回音”的原则，能解决的事情及时给予回复，不能解决的事项限时做出解释。同时，金山村充分发挥民主决策、民主管理和民主监督制度的效用，对村务公开的内容、方式、时效作出明确规定，人员配备严格按照村民选举制度要求进行，以提升“两务公开”的效果。3 项法规和 3 个自治组织。以《中华人民共和国村民委员会组织法》《金山村村民小组理事会制度》《金山村村规民约》引导村民履行应尽义务，保障村民合法权益。成立 3 个自治组织：村民委员会，发挥组织、协调、服务以及村务管理的功能；村民小组理事会，围绕议事协商、维护村民权益、倡导文明新风、服务生产生活等方面，代表村民行使权力；村民监督委员会，主要对乡村建设、道路维修改造以及惠农补贴等民生项目进行全程跟踪监督。

2.3.2 “1+1+1+2”的法治模式。法治文化公园，人们在休闲娱乐中接受法治熏陶，领悟法治真谛，提高法治素养。法治大讲堂，邀请法官、检察官、律师、警察等专业人员给村民讲解法律知识。疫情期间，金山村以线上法治讲堂为载体，向村民宣传《刑法》《突发事件应对法》《传染病防治法》等法律法规，引导村民知法、懂法、守法。法治文化节，每年组织一次，通过文艺汇演、现场咨询等法治服务，将普法和推动乡村治理，惠及民生福祉相融合。两个法律服务阵地。一个是村法律服务站和村法学会志愿者服务站，为村民提供多元化法律服务，成功化解多起社会矛盾。另一个是互联网服务平台，充分运用“人民调解小助手”“六合区法学会服务号”等信息化工具打造智能化、个性化纠纷信息录入平台，确保调解员“即调即录”。2019 年，金山村化解案件和矛盾纠纷 28 件，调解成功率达 96%。

2.3.3 “1+2+3+4”的德治模式。办好道德大讲堂，成立两个民间组织，开展三项活动评比，组建四支志愿者队伍。在道德大讲堂上，组织党员和村民学习党和国家的路线方针政策、家风家训家规、先进人物事迹、移风易俗新做法。两个民间组织，红白理事会把好易俗关，在婚丧嫁娶活动中，引导村民遵守公序良俗，倡导婚事新办，丧事俭办，反对大操大办，铺张浪费。禁毒禁赌会通过专题讲座、开展“反对毒品、珍爱生命”万人签字活动，加深村民对赌博、毒品危害的认识，营造拒绝赌博、毒品的良好氛围。三项评比活动，开展“文明户”“好儿媳”和“最美金山人”评比，号召大家见贤思齐，崇德向善。4 支志愿者队伍，即党员志愿者、平安志愿者、法学会志愿者和文艺宣传志愿者服务队，在服务乡村治理，推动“三治”融合过程中发挥了举足轻重的作用。

3 结论和讨论

习近平总书记强调：“我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”从对金山村“1+1+3”治理模式的剖析和解读中，我们发现应将其放置到乡村振兴的总体规划中去考量，进一步优化“三治”融合模式。

3.1 紧跟时代发展，从“三治融合”走向“五治融合”

3.1.1 融合“三治”。

凡事预则立，不预则废。环境、闲田的整治、村集体资产运作等村自治项目上马前，村组应通过讲座、座谈等方式向利益主体讲清楚相关法律、法规。党员、两委成员、理事会成员等深入农家小院、田间地头，收集社情民意，化解矛盾时；网格员走访群众时；志愿者队伍治安巡查时；文艺表演、法治宣传时；都可以既对村民普及法律知识，又宣传优秀传统文化道德文化。我们应抓住一切机会，有意识地为“三治融合”寻找可能。

3.1.2 融入“心治”。

古人云：“治人治心”。社会治理重在治人，治人关键是治心。如果用一个人的身体打比方，那么自治就是肌体，法治是骨骼，德治是灵魂，心治就是血液。做群众思想工作，摆事实，讲道理，用真心换真心，让其心服口服，心悦诚服。同时，

还要学会用心理学的技巧提升“三治”的成效。3.1.3 融入“智治”。随着中国信息化的不断发展，互联网大数据、云技术等与社会治理的融合度不断加深。这里可以借鉴“网上枫桥经验”。首先，打造网上立案、矛盾调解平台。其次，建设“网上政府”，建立社区微信公众号和“不休息的政府”自动链接的接口。居民可以随时随地留言，所反映的问题由相关工作人员识别、筛选、分类再联络相应部门，就近办、就快办。再次，将食品安全、治安管理、房屋租售等百姓吃、穿、住、用、行，教育、养老等APP不断整合、完善，可以融入到“智慧南京”APP里，打造一步到位的便民服务平台。

3.2 注重标本兼治，贯通“全面融合”的大局思维

金山村注重发挥基层党组织的引领作用和村民自治组织的参与作用，有效发挥了基层政权组织和自治组织的功能。同时，我们也应看到，该村产业振兴、人才振兴、社会自治组织提升的空间不小。目前，金山无村集体企业，只有市委组织部党费扶持的总投资约50万元的碧根果项目。该村要抓住产业发展这个“牛鼻子”，引领实现新发展。

3.2.1 规划引领，推动规模发展。

不光是金山村，任何想发展特色农业的村落都应该将农业项目和土地综合整治、耕地保护等结合起来，系统规划产业发展。

3.2.2 科技支撑，推动绿色发展。

聘请农业大专院校、农技部门、农科院等科研单位对特色农产品进行技术指导，并定期对农民进行技术培训。用科技助推产业发展、农民增收。

3.2.3 市场导向，推动富民发展。

采取“支部+企业+合作社+农户”的合作模式，提高产业组织化程度，培育具有本地特色的农产品品牌，努力打造全产业链。依托电商服务点，发展淘宝、微商等第三方平台，拓展线上线下销售渠道。

3.3 弱化行政色彩，形成“三治融合”的行动自觉

目前，区委及相关职能部门是打造金山模式的主力，带有较强的行政色彩。为此，要把依靠行政手段推动转化为“三治融合”的行动自觉。

3.3.1 厘清自治与行政的权责边界。

将“权随职走、费随事转”的原则以准入制度的形式实施到位，明确上级行政领导部门及其他政府部门在涉村事项的权责。

3.3.2 催生村民参与“三治”的内生动力。

一是强化宣传引导实效。既要针对不同对象进行三治理念的个性化宣传，又要让群众看到、感受到村组的有形成果，从而增强认同感、归属感、获得感。同时，引导更多的村民，包括在外务工的青壮年特别是乡贤参与到村社事务管理中。二是全面优化治理载体。金山“1+1+3”的“三治”模式虽然搭建了框架，但在解决具体问题时巧用“两会”，活用乡规民约、理事会制度；善用道德讲堂、法律服务阵地等。三是发挥社会组织力量。目前，六合区社会组织发展中心正在筹建，中心建成后将指导街道级社会组织孵化中心运行，同时帮助重点培育街道枢纽型、支持型社会组织以及公益慈善类、社区服务类等群众需求迫切的社会组织。

参考文献:

- [1]张璐斐,张艳丽.大数据视域下的国家治理能力现代化[J].中央社会主义学院学报,2020(1):84-89.
- [2]马忠,安着吉.本土化视野下构建中国特色国家治理理论的深层思考[J].西安交通大学学报(社会科学版),2020(2):17-24.
- [3]孙杰远.教育治理现代化的本质、逻辑与基本问题[J]复旦教育论坛,2020(1):5-11.