

基层党建与乡村自治、德治、法治互嵌的启示

——基于四川省战旗村的案例分析

张云 伍鑫 伍亦之 王芳¹

(四川农业大学 管理学院, 四川 成都 611130)

【摘要】: 乡村治理是国家治理的基石。党建借助其政治优势与乡村“三治”的互嵌成为乡村治理的关键。自治、德治、法治的实践机制和党建运行结构相互嵌入实现乡村有效治理。以四川省战旗村为例, 分别从自治、德治、法治的角度阐释党建与三治互嵌的实践路径。研究表明, 战旗村的党建与三治互嵌模式是实现乡村振兴的有效途径。

【关键词】: 乡村治理 党建 三治 嵌入式理论

【中图分类号】 F320.3 **【文献标识码】** A

1 研究背景

乡村治理是国家治理的基石。习近平总书记在党的十九大报告中提出乡村振兴战略, 其中“治理有效”直指农村治理困境。近年来, 党中央和国务院做出一系列重大决策, 推进国家治理体系和治理能力的现代化。2018 年中央一号文件提出建立健全党委领导, 坚持自治、法治、德治相结合; 2019 年中央一号文件强调增强乡村治理能力, 建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的领导机制和工作机制, 发挥群众参与治理主体作用; 2020 年中央一号文件指出要充分发挥党组织的领导作用, 明确在党领导下充分发挥农村群众主体作用, 促进“三治”结合以加强农村基层治理。在这种背景下, 乡村治理应当以何种路径推进成为我国现阶段的重大议题。

随着乡村社会格局的变迁, 政府需要转变职能, 构建“自治、法治、德治”多元乡村治理模式, 并由制度性安排来保证其推广实施。党的十九届四中全会强调健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系, 表明了党建引领与三治体系融合发展成为乡村治理的趋势。党建引领不仅实现外生性和内生性秩序的共同营造, 促进乡村自治的发展, 完成德治模式在乡村治理中的实践, 并且发挥传统文化在乡村治理中的法治功能。

嵌入式理论是新经济社会学研究中的一个核心理论。波兰尼在《大变革》中首次提出“嵌入性”概念, 并将此概念用于经济理论分析。目前运用嵌入式理论论证村级党建乡村治理模式的研究主要分为结构嵌入、功能嵌入、关系嵌入三个方面。从结构嵌入来看, 郭小聪等以第一书记驻村嵌入乡村治理, 通过优化嵌入结构实现目标一致、利益粘合, 使各主体联结更紧密; 从功能嵌入来看, 易卓通过将党建嵌入综合指挥中心的板块, 创新了党建引领基层治理的实践路径; 从关系嵌入来看, 许燕提出嵌入式乡村振兴应遵从“嵌入-融合-互嵌”的解释框架, 达到“城乡均衡互嵌”的结果。

¹作者简介: 张云(2001-), 女, 四川人, 在读本科生。

王芳(1975-), 女, 四川人, 博士生导师。

基金项目: 2020 年省级创新训练计划项目(202010626100)

面对我国复杂的乡村情况，国家为促进乡村治理的有效实施陆续出台了若干政策积极予以助力。但总体来看，乡村治理的发展并不完美，如存在乡村治理难以应对细小琐碎的农村公共事务，难以满足农民自下而上的多样化需求等问题。因此，本文基于战旗村党建引领乡村治理的实践，借助自治、法治、德治本身所蕴含的功能互动和各主体的联结机制，将村级党建与“三治”在结构、功能以及关系三个方面相互嵌合，阐释党建和乡村“三治”互嵌的实践路径，为乡村振兴战略的有效实施提供参考。

2 党建引领与三治体系相互嵌入

在乡村治理中，往往形成村中以支部书记为核心的党组织带领村集体共同决定村资源配置。村级党组织的运行逻辑里隐含着村民“三治”治理乡村逻辑。参考嵌入式理论，党组织嵌入乡村治理有两方面的作用。一方面，党组织作为连接乡村与基层政府关系网络中的行动者，促进村民发挥基层治理主体的积极作用，比如成立各类村组织并通过村组织管理村中事物；另一方面党组织按照其运行机制联结村民与村组织，自发在村民成立的自治组织中建立起党组织，制定规章制度和行为规范。

2.1 党建与自治

在“三治”结合的乡村治理体系中，自治处于基础性地位。而党建与自治互嵌关系一方面在于党建嵌入村民自治首先实现对乡村自治目标的纠偏和调控，为乡村自治运行确立正确的引领方向，其次通过党组织介入村民选举决策实现乡村自治组织的规范化运行；另一方面村民自治嵌入党建为党建注入活力，通过密切与群众联系解决党建与乡村治理两张皮问题，从而保持党的先进性纯洁性。

2.2 党建与德治

“德治”本质上是以德治国方略在乡村治理中的贯彻落实。德治在乡村治理体系中的定位与以德治国方略在整个国家治理体系中的定位是一致的。党建与德治的互嵌其一是权威吸纳和合作机制，基层党建的组织体系可通过精英式吸纳将乡村道德权威主体遴选至党建人才梯队；其二是通过发挥党员的先锋模范作用树立道德榜样，培养乡村道德精英以强化民众道德选择能力。

2.3 党建与法治

法治意味着乡村治理的体系化，也就是要将治理体系之“体”在乡村社会的最深处牢固地建立起来，以引领庞杂的乡村社会生活之“系”。党建与法治互嵌机制运行逻辑在于“政党下乡”，使社会法律资源下沉至乡村，以更好地满足民众法治需求。

3 党建引领与三治体系嵌入机制的实践

3.1 战旗村情况介绍

成都市郫都区唐昌街道战旗村全村面积 2.06km²，耕地面积 128.67hm²，辖 9 个村民小组、529 户、1704 人。村党总支下设 4 个党支部，党员 83 人。2018 年习近平总书记视察战旗村，对战旗工作给予高度评价和认可。

3.2 嵌入机制剖析

3.2.1 关系嵌入。

战旗村在党建的实践过程中，充分发挥了党组织先进的带头作用，坚持把党支部建在产业链、居民集中居住区、集体经济

合作社、民营企业和项目上，同时在战旗村党总支领导下，推进自治组织、群团组织、社会组织、经济组织等多种组织共同发展。为配合经济发展，服务村企业组织，战旗村党总支对村两委工作机制进行改革，变“五职干部做工作”为“六大办公室抓落实”，将以人中心实施工作转化为以组织为中心开展服务工作，从而提高党组织工作运行效率，适应村级组织的快速发展。

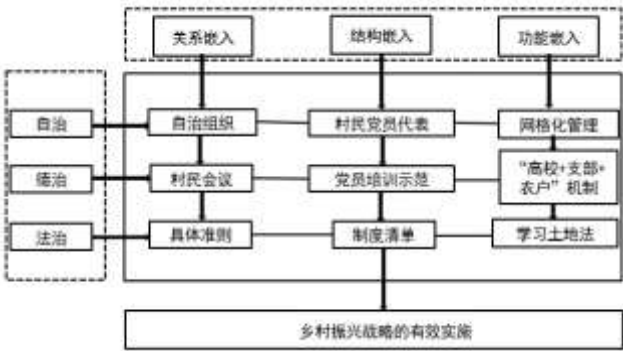


图 1 战旗村党建引领与三治体系相互嵌入示意图

在自治方面，战旗村成立了村民会议和村民代表会议等自治组织，实现村民民主决策、监督和协商民主监督；此外，战旗村有 8 大集体经济组织，分别带领战旗村蔬菜、旅游等多产业链发展；并且村党委成立社会及群团组织，充分保障村民权益。

在德治方面，村党组织通过村民会议等共同规划制定战旗村远景规划。战旗村实施“规划兴村”策略，坚持以人为本、因地制宜、注重生态、彰显特色的原则，在党总支领导下，各村组织共同编制总体定位与经济社会发展规划、生态保护发展规划、乡村产业发展规划、公共服务设施规划等各类村级规划，全面协调，推进城乡一体统筹发展。

在法治方面，各自治组织在村规民约十条总则的基础上订立更加具体的准则，如“战旗村办理红白喜事村民公约”“乡村十八坊诚信经营‘六统一、五承诺’公约”“战旗村景区厕所卫生管理制度”等，以书面形式公布于乡村社区各处，约束村民行为，提高乡村治理效能。

3. 2. 2 结构嵌入。

在村级党建中，党组织是有其自身运行结构的。战旗村选举优秀的有共产主义信仰的村民成为党员，由党员按照其优势、特长、技能带领村民兴办产业，脱贫致富。

从自治上看，由村民民主选举产生党员代表，战旗党员代表开展“三问三亮”党建工作机制，以此项措施保证党员主动联系服务农户，组织群众围绕乡村振兴战略开展招商引资、企业服务工作，最后建成了包括“妈妈农庄”在内的 9 家关键企业，民众收入显著增加。

从德治上看，通过组织党员学习培训，派遣基层党员干部前往沿海先进乡村学习观摩，提高党员思想道德素质和技能水平，设立党员示范岗，开展政策宣讲等，组织村民集中学习，促进村民思想转变，解放思想，从而引导村民建成“文化大院”，丰富群众精神文化生活。发挥社会主义核心价值观引领作用，制定村规民约，广泛开展“乡村文明进农家”“五好家庭”“十佳文明示范户”等创建活动，文明新风蔚然形成。

从法治上看，党员村民共同协商推出《战旗村村规民约十条》作为战旗村行动总则，完善《办红白喜事村民公约》等制度，

由党建承担“送法下乡”义务，增加法治资源的可及性，增强民众法治意识。

3.2.3 功能嵌入。

战旗村聚焦党建引领乡村振兴，探索出一条“党建引领，共建共治共享”的基层治理机制，示范推动乡村产业、人才、文化、生态、组织全面振兴，带领全体村民实现增收，走上致富之道。

在自治层面，战旗村坚持党组织引领核心和村民主体作用，实施“党员+社区+单元”网格化管理，调整议事会党员比例，邀请乡贤、土专家和村民代表共谋村庄治理，形成《社区治理十条》，构建起党建引领多元共治体系。

在德治层面，战旗村构建“高校+支部+农户”机制，连续 11 年开展大学生进村入户活动，与农民同吃、同住、同劳动，更新了农民的思想观念，起到了带动作用。打造具有浓厚川西传统文化风韵的“乡村十八坊”，通过国学教育倡导形成耕读传家、诚信重礼、尊老爱幼的文化氛围。

在法治层面，战旗村党支部组织党员群众深入学习土地法、乡村规划等法律法规，在此基础上形成行动规划指南。一方面使战旗村发展紧贴中国发展，为发展规划寻找法律依据，另一方面严格按照现有的法律法规指导乡村治理工作，以法治原则检视乡村治理的程序和目标，强化对村级权力的制度约束，避免村级公权私有化。

综上，在功能嵌入视角下，党建与三治互嵌实现政治、经济、社会、生态、文化五位一体协调发展，加快实现农业现代化，推进乡村振兴战略。

4 实践价值启示

成都市战旗村坚持党建引领“三治”体系融合，积极探索实现乡村振兴的有效途径，为新时代加强和创新乡村治理提供了有益的启示。

4.1 抓好党建作为火车头的引领作用

习总书记指出：“基层是党的执政之基、力量之源。只有基层党组织坚强有力，党员发挥应有作用，党的根基才能牢固，党才能有战斗力。”要树立党组织威信，凝聚群众力量必须拥有坚强的“两委”班子和党员队伍，注重发挥好党组织的战斗堡垒作用和作为“领头雁”的支部书记的作用，战旗村狠抓党员“三问三亮”工作，推进了乡村治理由“为民做主”向“由民做主”“与民共治”的转变，改善党群干群关系，巩固党的基层政权，进而实现乡村有效治理。

4.2 坚持为人民服务的根本宗旨

乡村治理的实践中必须坚持以人为本，就要确保群众安居乐业、社会安定有序。这要求党员干部发挥模范带头作用，全心全意地为人民服务。战旗村大力发展乡村特色产业，推动群众增收致富，村两委干部多次前往华西村、小岗村等参观学习，并发挥带头作用，率先在全国开展土地集中和流转，截至 2019 年，战旗村共清理出集体建设用地 13.33hm²，集体资产估值超过 2 亿元。

4.3 发挥党员主观能动性与基层自治活力

“共建共治共享”为乡村善治提供动力保证。治理的主体是多元的，必须坚持“共建共治共享”理念，充实治理主体力量，

充分发挥多种治理主体的优势，使他们参与到乡村治理中来。战旗村通过“亮身份、亮承诺、亮实绩”，每年签下党员承诺书，党员联系农户、党员户挂牌、承诺践诺、设岗定责、志愿服务等活动，充分发挥了党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，达成人人有事做，事事有人为的良好局面。

参考文献:

- [1]中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N].人民日报,2018-02-05.
- [2]陈毅.党建引领:构建乡村内外秩序走出乡村民主治理困境——基于中部某省GW村小组的观察[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2019,52(06):31-37.
- [3]施远涛,赵定东,何长缨.基层社会治理中的德治:功能定位、运行机制与发展路径——基于浙江温州的社会治理实践分析[J].浙江社会科学,2018(08):75-82.
- [4]宋才发.社会治理法治化视阈下的民族地区乡村治理[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020,38(04):1-9.
- [5]战建华.卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[J].公共管理评论,2010,9(00):207-212.
- [6]郭小聪,曾庆辉.“第一书记”嵌入与乡村基层粘合治理——基于广东实践案例的研究[J].学术研究,2020(02):69-75.
- [7]易卓.党建嵌入乡村治理的组织路径创新——基于某省Z镇党建示范区的实证研究[J].中国特色社会主义研究,2020(01):102-110.
- [8]许燕.嵌入式行动:新时代党建引领基层治理逻辑——以苏州市14个经济发达镇改革为例[J].领导科学,2020(10):7-11.
- [9]贺雪峰.村级治理的变迁、困境与出路[J].思想战线,2020,46(04):129-136.
- [10]钟海,任育瑶.“三治融合”乡村治理体系研究回顾与展望[J].西安财经大学学报,2020,33(04):53-63.
- [11]管文行.乡村振兴背景下农村治理主体结构研究[D].长春:东北师范大学,2019.
- [12]朱余斌.建国以来乡村治理体制的演变与发展研究[D].上海:上海社会科学院,2017.
- [13]张克兵.中国共产党农村基层组织组织力研究[D].北京:中共中央党校,2019.
- [14]刘闯.契约式治理:中国地方治理一种新类型研究[D].长春:吉林大学,2019.
- [15]熊万胜,方焱.体系化:当代乡村治理的新方向[J].浙江社会科学,2019(11):41-50.