

三治结合视野下乡村治理体系构建的实践路径

——基于张家港永联村的讨论

钱余¹

(河海大学 马克思主义学院, 江苏 南京 211100)

【摘要】: 健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系, 成为当前国家对乡村治理的重要战略安排。作为国家意志在社会治理领域的具体体现, 它传达了目前国家最为关注的工作, 展现了国家将把抓基层、打基础作为固本之策, 指引着实践前进的方向。永联村作为“社会主义新农村建设示范村”, 充分发挥农村基层党组织在自治、法治、德治方面的引领作用。坚持以自治为本, 充分激发各治理主体的活力; 坚持以法治为纲, 明确各治理主体的权责边界; 坚持以德治为先, 塑造文明乡风。永联村的一系列治理实践及其成效表明, 只有坚持党建引领, 实现政府主导、社会协调和村民参与的良性互动, 才能开创共建共治共享的乡村治理新格局。

【关键词】: 乡村治理 自治 法治 德治

【中图分类号】 C916 **【文献标识码】** A

源于浙江桐乡的“自治、法治、德治”三治相结合的建设模式迅速在短时间内燃起燎原之势, 甚至被写入十九大报告中, 这为人们理解三治相结合的治理模式提供了重要启示^[1]。三治结合, 并不是简单的相加或者组合, 三者是“你中有我、我中有你”的关系, 即“自治中有法治德治、法治中有自治德治、德治中有自治法治”, 只有这样才能实现乡村治理有效。但是, 只有在区分各自作用范围的基础上, 发挥三者不同的功效, 才能真正践行系统治理、综合治理、依法治理和源头治理的原则。永联村“三治结合”的核心就在于党组织领导下的多元主体共同参与乡村治理, 各司其职、共同发力, 构建了党建引领、区域协同、群众参与、依法办事的治理机制^[2]。在此治理机制的运作下, 永联村的自治指数、法治指数和德治指数得到平衡性发展。

1 坚持以自治为本, 激发主体活力

自1980年第一个村民委员会成立以来, 村民自治便开始发挥自身的作用。自治是基层群众性自治组织、社会组织、公民等依法对集体事务进行自我管理、自我服务、自我教育的一种治理方式。在三者的关系中, 自治是法治和德治的基础。它是一种常态机制, 是乡村治理体系的核心内容, 是中国特色社会主义民主政治在乡村治理领域的重要实现形式, 其目标是实现乡村善治^[3]。实践证明, 基层自治制度为促进乡村经济发展、改善乡村环境、提升乡村生活水平等方面发挥了重要的作用。

永联村在乡村治理过程中, 始终坚持以自治为本, 不断激发居民参与乡村治理的内驱动力。从宏观层面来看, 村民自治的实现形式必须与农村社会的经济形式相适应, 因此, 永联村形成了“1+5”乡村治理体系, 坚持村党委统一领导、总揽全局, 永合社区、永钢集团、景区管理办公室、经济合作社、社会组织各司其职、共同发力, 构建了党建引领、区域协同、群众参与、依法

¹作者简介: 钱余(1998—), 女, 江苏南通人, 硕士研究生, 研究方向: 马克思主义哲学。

基金项目: 中央高校人文社科专项课题“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研究”的阶段性成果(B210207034); 江苏省大学生创新创业省级一般项目“‘e锦囊’——河海大学定点帮扶陕西省石泉县”阶段性成果(202110294200T)

办事的治理机制。作为社会整合的主体，永联村党组织必须不断适应在乡村转型中面临的各种问题，从组织建设、职能转变等多方面扩大自身的影响力与覆盖面，推动共治格局的形成。从微观层面来看，为真正实现“人人自治”，打破传统的熟人社会，针对永联小镇内的居民，永合社区采取了一系列举措创新村民自治的实现形式和载体依托。第一，实施民主协商议事，构建“3+1”基层民主议事平台——代表大会议大事、议事团体议难事、楼道小组议琐事、媒体平台议丑事。在《关于加强和改进乡村治理的指导意见》中，提出要“推进民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督实践”。永合社区党委为贯彻落实文件要求，结合社区出现的新问题、新情况，层层落实、落细、落小，凡百姓事均采取民主协商议事的方式，让“百姓事百姓议、百姓议百姓行”。第二，坚持共建共治共享，探索“一格五员、协同共治”模式。永合社区采用网格化管理服务方式，依托社区统一划分网格，并在每一个网格内组建了党员、网格员、志愿者、物业服务人员、业主监督员等五支队伍，采取“支部+网格+五员”治理模式，构建全方位、无死角的服务体系。永联村探索自治模式的实践，积极响应了中央强调的探寻村民自治有效实现形式，做到因地制宜、因时而变。

2 坚持以法治为纲，破解治理难题

法治，即依法而治，是基层治理的重要工具和策略，在三治关系中，法治是自治和德治的保障，尤其强调其底线思维和托底保障功能^[4]。虽然我国多年来一直强调依法治国，但是法治建设确实落后于西方国家，特别是乡村法治建设，存在村民法治意识淡薄、普法工作难以推行等问题。党的十九大以来，中央通过多个文件深入推动法治乡村建设，做到精准治理。永联村在推进法治乡村建设过程中，不断重塑法治精神，强化法治观念，始终坚持以法为纲，厘清各治理主体的权责边界，做到不越权、不缺位^[5]。其突出特征表现在它能够根据经济发展的需要、现实情况的变化，及时做出调整与转变，防止互相掣肘。

2.1 以法为纲领，建立健全村规民约

在推进城镇化进程中，面对外来务工人员的涌入、“村民”向“居民”身份的转变，如何进行管理成为当时最大的难题。再加上后来并队扩村，如何处理好永联村原村民和新村民之间的关系也成为亟须解决的问题。针对诸如此类问题，永联村积极争取，成立了永合社区，通过选举的方式成立了居民委员会，有效破解了在人口方面的治理难题。在法治型党组织的指引下，通过社区居民大会制定和修改《居民公约》《社区自治章程》等重要制度，并在大会上反馈居民的意见。

2.2 以法为依据，厘清治理主体责任

主要包含两方面的内容：一是以“村企分离”代替“村企合一”。在改革开放初期，“村企合一”的集体经济模式为永联村的经济发展做出了巨大贡献，但是，随着现代企业制度的发展、股民意识的增强，导致企业的经营决策机制与村民自治要求之间的矛盾、村民分配的愿望和企业发展要求之间的矛盾等一系列问题成为永联村经济发展的瓶颈，因此在这时果断提出要实行“村企分离”。村里的集体资产、集体土地、集体资本由永联村自己负责，而永钢集团的事务则按照现代企业制度的管理方式独立经营，从本质上来说，这种分离只是在管理模式上的变化，两者仍旧是一个不可分割的利益联合体，永钢集团为永联村村民保留25%的股份，两者属于股权投资关系。二是以“政经分离”代替“政经合一”。永联村村委会和经济合作社是一套班子、两块牌子，属于政经合一的管理体制，这一管理体制导致村委会的管理复杂多样、任务繁重，且无法保证集体经济的利益最大化。为了解决“政经合一”模式的弊端，自2013年起，不再对永联村村民委员会进行换届选举，其所具有的行政职能全部移交给永联景区管理办公室和永合社区，而经济合作社继续保留，专门用来对集体经济进行专业化、规范化管理，确保社员经济利益的最大化。

2.3 以法为尺度，确保权力公开公正

永联村在推行自治过程中，尤其强调以法为依据，严格规范办事程序，实现决策的规范化、制度化、程序化、公开化、透明化。“永联议事厅”既是永联村推行乡村自治的一大创新，也是建设法治乡村的又一载体。在永联议事厅，永合社区居民、经济合作社社员能够坐下来充分表达自己的利益诉求，同时，也能充分表达自己的知情权和监督权，通过厅内的二楼旁听间、会场内

外同步直播了解全过程。此外，也会在微信、网站、宣传栏等平台公开各治理主体事务和职能，让百姓知道有事找对人。

综上所述，永联村推行法治的一个基本特征就在于以法为依据，划清各治理主体的职能。一般地区对于法治的理解仅仅停留在提升居民的法治观念、法治素养，强化干部群众依法办事的意识等外在层面，而永联村从内部、从自身出发，强调首先要以法为纲要，充分明晰各组织的工作职责，在具体实践中保证让权力在阳光下运行，也正是因为永联村审时度势、因地制宜、勇于自我革命，破除“放之四海而皆准”的普适模式，才能拥有“全国民主法治示范村”的荣誉称号。

3 坚持以德治为先，塑造文明乡风

在三治关系中，自治是常态机制，法治是保障机制，两者从本质上来讲侧重于是一种“刚性”作用，而德治则是一种“柔性”作用。这也就意味着德治不能通过强制的力量去推行某一种固定的道德模式，它必须建立在普遍的道德共识基础之上。一方面，德治可以在矛盾尚未展露前起到预防的效果，当然这更多是依靠主体的自觉；另一方面，还可以作为对自治和法治的补充，自治因为有了德治而更有活力，法治因为有了德治而更加具有治理效力。虽然当前我国的自治实践逐渐丰富、法治建设也逐渐完备，但是，乡村仍有自治和法治所无法解决的问题，这就需要发挥德治的功能，提升乡村德治水平。永联村坚持以德治为先，经济社会发展与精神文明建设两手抓，以社会主义核心价值观为导向，联系永联村发展实践，不断丰富精神文明的内涵，在塑造乡风文明方面颇有成效，连续六年获得“全国文明村”。

3.1 坚持共建共享，实现共同富裕

“把共同富裕作为最大的德来修”，这是永联村自始至终的初心与目标，也是永联村对德治的独特理解方式，让永联村村民共享这片土地的发展成果。一是坚持强企富民，打造“村企命运共同体”。虽说早已实行“村企分离”，但是永钢集团与永联村始终是不可分割的一个整体，长期以来，永钢集团坚持“强企富民”的初心，通过股份制改造为永联村保留 25% 的股份，让村民年年获得分红；同时，以工业补贴农业，鼓励村民靠双手谋发展，为永联村推进城镇化过程发挥了重要的作用。此外，永钢集团充分发挥企业优势，积极解决村民就业问题，在同等条件下优先录用本村村民；创办了一些劳动密集型产业，吸纳村民务工等，永钢集团积极参与永联乡村治理，饮水思源、反哺兴村，做乡村振兴的基石。二是共享文化资源，营造“向上向善大磁场”。永钢集团为村民和企业职工建造了文化活动中心、文化广场、图书馆等一系列文化活动场所，并且经常邀请一些艺术团体为居民和职工演出，让他们共同接受艺术与文化的熏陶。永钢集团不仅抓企业生产发展，也紧抓精神文明建设，比如培育员工积极向上、向善、向党的价值取向，以党建引领企业文化发展，从“抓思想、建阵地、树榜样、办活动”入手，鼓励员工成为党员，积极参与志愿服务，目前永钢集团已有 600 多名党员，2800 多名注册志愿者，形成了“爱心送餐”“朝花夕拾”等多项常态化服务志愿项目。

3.2 坚持爱心互助，培育服务精神

永联村每年都会组织爱心善款募捐活动，每年募集的资金用于帮扶村企员工、残障等特殊家庭，并且在组织募捐时一直强调要量力而行，有钱多捐、没钱少捐，重点在于培养居民和企业职工的爱心互助意识，积极弘扬中华传统美德。在武汉疫情暴发期间，永联村捐赠了 14 万只口罩和 1 万套防护服，而后又捐赠了 2000 万元，村企党员和职工群众也自发组织捐赠 230 万元，永联村村民的爱心帮扶意识已逐渐由一种自发转化为行动自觉。永合社区将党建与志愿服务活动深度融合，要求社区将每一个党日活动打造成为服务群众、帮助群众的有温度的基本阵地，一个支部一个品牌，通过“爱心便当”“爱心缝纫”等项目化运作的方式确保爱心持续。

3.3 坚持文明创建，塑造良好风尚

随着永联村村民向居民身份的转变，如何提升村民素质、培育文明居民成为一大难题。永联村推动精神文明建设的过程也就

是推动农民向市民转变的实践。首先，传承红色基因，讲好永联故事。依托永联区域内积累的红色素材，组织新老党员开展红色征文、演讲比赛、红色义演等活动，挖掘和培育一批以党员为主体的红色宣讲团，讲解宣传永联人自己的红色故事。其次，树立道德模范，做好带头表率。永联村多年来始终强调党员要先行示范，永合社区党委建立党员“先锋指数”考核体系，在理论学习、志愿服务、团结邻里等进行百分比考核；永钢集团党委建立“党员三先”标准，即学习在先、攻关在先、服务在先。永联区域内先后涌现出1个全国道德模范、1个全国道德模范提名以及十多位苏州、张家港市道德模范和身边好人。最后，优化考核机制，助力文明自觉。最初，永联将物质利益与培育乡风文明结合起来，按照每人每年1000元标准，将实现居民素质现代化的要求细化为百分制考核条款，对每家每户进行考核奖惩。随着时代的发展和文明程度的提升，永合社区改变传统策略，通过“五联挂钩”的积分制——联合党组织，挂钩党员；联合经济合作社，挂钩社员（原住民）；联合企业，挂钩职工；联合学校，挂钩学生；联合房东，挂钩新市民，量化文明元素，通过区域内的各治理主体权责明晰、互相协作，共同推进区域内居民职工的文明素养。为了让居民能够及时掌握考核情况，通过“文明家庭”APP，以积分作为“货币”存入“文明银行”，提供线上报名、材料申报、积分查询、排名公示、积分兑换等服务，从而根据家庭文明积分，评选出“文明家庭标兵”“金质文明家庭”“银质文明家庭”“铜质文明家庭”，并采用挂牌宣传（奖牌按照年度进行授予），每年由社区以表彰大会的形式进行表彰奖励。

“三治结合”有多种组合方式，不同力度的组合方式实现了善治，如重法+弱德+自治、弱法+重德+自治等等，善治种类繁多，所以，各地在健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系时，不必拘泥于某一种善治类型，而是应当根据本地经济发展条件、自治实践、德治基础及法治保障情况，因地制宜地选择不同的治理组合形式，形成最适宜的乡村治理体系，三治结合是实现善治的必然选择^[6]。

从永联村的治理实践与成效来看，健全党组织领导的“三治结合”的乡村治理体系是打造善治乡村的必然要求，也展示出永联村善治所呈现出的良好状态。永联村“弱法+重德+自治”的组合模式符合永联村现实发展状况，也体现了其对“善治”的追求^[7]。首先，善治的基本前提就是达标，这是一种底线思维。这种底线思维体现在秩序的规范性，大到经济领域、政治领域、生态领域等，小到民主选举、尊法守法，都必须有基本的规则、规范意识，不要触碰“红线”。其次，善治的更高追求就是持续性。达标只是实现善治的最低层次的要求，真正意义上的善治必须把“善”的状态稳定好、持续下去，才符合人们对善治的追求。持续，并不意味着永恒不变，它是建立在改革、创新基础之上的持续性，是螺旋式上升。

乡村治理脱离不了国家和社会治理，必须在制度和组织上有所顺承，因此，必须坚持以党建引领乡村治理，健全党组织领导下的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，以自治为基础核心，使得法治与德治更好地结合乃至融合。法治是刚需，人为地规范社会秩序，永联村对“法”的理解是建立在自治的基础之上，有待于将“法”理解提升为一种“法的精神”；德治则以人性之善为前提，希望通过弘扬社会正能量达到社会规范有序，是一种反省内思式的追求，对于公民和社会来说都是比较高的要求^[8]，因而，打造善治乡村将一直是永联村乡村治理的目标追求。

参考文献:

[1]孙经纬.十八大以来国家对乡村治理秩序的形塑——基于8个“中央一号文件”的考察[J].河北农业大学学报(社会科学版),2020(3):6-15.

[2]湛玉洁.如何实现农村基层党组织领导核心地位——基于张家港永联村的党建调查[J].唯实,2017(4):46-48.

[3]陶东.乡村治理历程回顾:从村民自治走向三治融合[J].行政科学论坛,2021(3):23-28.

[4]朱政.“三治融合”视野下法治乡村建设的实践机理与理想图景——基于湖北宜都试点的讨论[J].云南社会科学,2021(2):77-83.

-
- [5]张娜. “三治”结合乡村治理体系下各治理主体的角色定位与作用发挥[J]. 区域治理, 2019(12): 143.
- [6]郁建兴, 任杰. 中国基层社会治理中的自治、法治与德治[J]. 学术月刊, 2018(12): 64-74.
- [7]邓大才. 走向善治之路: 自治、法治与德治的选择与组合: 以乡村治理体系为研究对象[J]. 社会科学研究, 2018(4): 32-38.
- [8]张文显, 徐勇, 何显明, 等. 推进自治法治德治融合建设, 创新基层社会治理[J]. 治理研究, 2018(6): 7-9.