

“三治融合”与乡村振兴治理体系构建

◇ 李三辉

一、乡村振兴战略中的“三治”价值定位

治理有效是乡村振兴的目标总要求之一,同时,乡村有序治理也是推进乡村全面振兴的重要基础。做优新时代“三农”工作,必须切实巩固农村基层基础工作,而有机融合自治、法治、德治正是新时代乡村基层治理的路径选择,是打造共建共治共享乡村社会治理格局的保障手段。具体而言,自治就是要深化村民自治实践,深化自我管理、自我教育、自我服务、自我监督理念,加强群众性社会组织建设,强化农村基层党组织建设,健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制。法治就是要补齐全面依法治国进程中的乡村法治短板,增强农村区域的法治理念,不断提升法律法规的威慑效用,更好地保护村民利益、维护市场运行秩序、治理生态环境、消解农村社会矛盾等,营建法治乡村。德治就是要不断挖掘和弘扬中华优秀传统文化,传承向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家等社会美德,用润物细无声的方式强化道德建设和夯实社会秩序的软性基础,不断提升乡村德治水平。关于“三治”间的内在关系,乡村振兴战略系列文件已有定论,即坚持自治为基、法治为本、德治为先,健全村民自治,强化法律权威,以德治滋养法治、涵养自治。从“三治”运行思路看,它书写的是邻里守望、民众自决、社会自治的生活愿景,要用自治体系来“自束内消”、用法治建设来“定分止争”、用德治建设来“养德润心”。“三治融合”乡村治理体系促进了党的领导、人民民主、依法治国的有机统一,既聚焦于当代乡村治理结构变动、农村社会问题复杂、乡村社会生态多元等突出问题,也着眼于乡村治理主体多方协同、传统治理模式创新、全球治理范式吸纳的路径探索,呼应了社会治理重心下移形势下“乡村治什么”“乡村怎么治”的问题。

二、乡村振兴治理体系中的“三治融合”路向

(一)以自治稳固乡村基层民主政治

自古以来,政权不下县,县以下实行的是乡村自治,20世纪80年代以来,村民自治在国家正式制度体系中被逐渐确立为一种新的基层民主政治展现形式。村民自治发源于广西农民在1981年组织的全国首个村民委员会,此后逐渐扩散至全国,村民自治会、村民自治组、村民代表会议等组织形式不断丰富,后来的《村民委员会自治法》从法律文本上承认了村民委员会,确立了村民自治制度。村民既是乡村的建设主体和管理主体,也是乡村生活的直接体验者,更将会是乡村振兴的最终获益方,在乡村社会治理中处于绝对主导地位。实践一再证明,村民自治这样一种制度安排有效维持了乡村秩序,推进了农村公共产品供给和社会事业发展,化解了邻里矛盾,辅助了政府对农村基层的治理。推进乡村振兴,村民自治依然是政府力量之外的必然选择,村民自治组织特别是壮大农村经济组织,有助于推进乡村集体经济发展,在深化农村土地制度改革、产业升级转变、乡村自主创业等方面发挥着极大的推动力。当前,村级治理中,村民自治的运转不尽人意,需要进行优化完善,以符合乡村振兴需要。其中,“村两委”的权力结构问题尤为突出,“村两委”自治权在实践中很容易异化为官僚性行政权,脱离农村社会和村民而演化为基层政府的“脚”和“腿”,使自我管理和自我服务大打折扣,民主协商和民主监督走向空转。如何通过深化村民自治制度改革,充分激发村民的参与热情和主体性、主动性、创造性,乃是破题的关键。因此,必须理顺“村两委”与基层政府间的三角权力关系,严格依照乡村振兴战略文件精神 and 《中国共产党农村基层组织工作条例》,从制度和理论层面明确基层政府、村党组织和村民委员会之间

的权责划分,以及相互间合作关系。同时,要加强乡村振兴各项政策支持,政府从顶层设计上出台相应政策推进农村各类民生社会事业,培育农村集体经济组织,引导其发展壮大,保证其主体性和服务性。此外,乡村治理发展更多的是依靠村民自治自身的强大发展力,通过村级治理中的权力制约与监督,整治“微腐败”,建立健全“三级”监督体系,通过村务公开、村民审核等机制让“小微权力”在阳光下运行,提升村民的社会参与主动性。

(二)以法治规约礼治衰退下的乡村利益多元

在全面依法治国不断推进的时代潮流中,乡村治理应当依法而治,不断改善治理方式、补齐乡村治理的法治化短板。全面推进依法治国的基点在乡村,落实的重点难点也在乡村。虽然当前乡村治理中的基本法律体系已经建立,但法规之外的文化惯习、权力、人情、关系、非理性情绪等仍然浓厚,落后于经济社会发展现实,滞后于现代化进程。具体表现在,基层干部仍存在“官本位”观念,人治思维依然严重,法治意识不强。加之,民众的法治意识淡薄,懂法、守法、用法观念还未形成,没有进行过长期的法治实践,农村法律法规层次不高、体系待完善,制度化监督制约机制不完善和监督效度难保证,更加限制了乡村法治的深度和广度。纵观乡村社会治理和发展过程,很长一段时期,市场诚信、生产安全、土地资源、环境等问题突出且有积重难返之势,一些民众道德丢失、人情薄凉、是非观念颠覆等乱象存在,这不仅是乡村基层社会礼治的约束乏力、思想文化建设不足,更是法治缺失下的规则不约、秩序不制。基于此,乡村基层社会亟待持续推进法治建设,普法用法,严厉打击农村基层的“黑恶腐”势力及其“保护伞”,以此规约社会矛盾纠纷,化解利益对立矛盾,维护社会安定和谐,增强民众的法治精神和秩序意识,建设法治乡村。具而言之,一是要根据农村不断变化发展的新形势,加大法制建设力度,健全和优化农

村法律法规层次和体系。二是要狠抓“关键少数”,也就是基层干部的法治教育,通过“关键少数”带动“绝对多数”,破除“官本位”“人治”思维,杜绝官僚主义和个人主义,以基层干部法治意识的提高来带头守法。三是要多主体、多渠道、多层次推进农村基层的法治宣传,构筑民众从识法、懂法到用法、守法的法治意识提升之路,让法治建设真正在基层落地生根。进入新时代的乡村振兴与治理,民主法治应在现有村民自治这一制度性基础前提下持续发力,以消解乡村振兴中遇到的旧矛盾和新问题,共同调和乡村生活,维护乡村秩序。(三)以德治夯实社会善治的思想基础任何社会的秩序维持,既要有刚性的制度化、法制化政策作保障,也依赖于每一个社会成员对秩序规则的主动遵循。道德作为内在的自我约束,是深层次柔性治理的一种方式,它潜移默化地影响个体行为,以社会习俗的内化自觉于社会行动。因此,相对于刚性的法规,把柔性的道德作为社会治理的基础更贴近治理核心。推进乡村治理,必须以德治筑牢社会善治的思想基础,提升民众的道德素养,促进人心向善。一方面,要向下看、培元固本,深入农村实践,挖掘乡村生活世界的道德教育资源,使中华优秀传统文化美德在新时代继续发挥价值,助推优秀传统文化治理元素的回归,如道德权威、乡贤等。另一方面,要向前看、立足时代,以社会主义核心价值观引导乡风民俗的时代创新,促进乡村善治思想基础的夯实。社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现,凝结着全体人民共同的价值追求,要把它融入乡村治理中,不断增强乡村社会的情感认同、社会认同、文化认同,提高农村社会的凝聚力,将乡村社会文明提升到新高度。

作者简介:李三辉,河南省社会科学院社会发展研究所助理研究员。

(摘自《广西社会科学》2020年第7期)