

# 党建引领下“三治融合”乡村治理优化路径的研究 ——以石家庄市D镇为例

郑怡<sup>1,2</sup>, 宋在金<sup>2</sup>

(1. 中共石家庄市委党校, 河北石家庄 050000; 2. 北京城市学院, 北京 100083)

**摘要:** 本文以石家庄市D镇为例, 对其在“三治融合”乡村治理实践过程中的具体方式进行梳理, 并总结出目前治理中存在的党建引领效果欠佳、自治体系运转不畅、法治进程推动缓慢、德治建设面临挑战等问题。研究从制度、主体和治理环境三个层面进行剖析并查找原因, 结合具体案例, 总结出治理的优化路径。研究旨在提升乡村治理效能, 促进乡村治理体系和治理能力的现代化, 最终实现乡村振兴的总目标。

**关键词:** 三治融合; 乡村治理; 党建引领; 乡村振兴

**中图分类号:** D035.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-4513(2022)-04-07-06

## 一、问题的提出

《乡村振兴战略规划(2018-2022)》从健全现代乡村治理体系的视角提出了“坚持自治为基、法治为本、德治为先”的治理机制。从“三治融合”视角下深入研究乡村治理体系现代化, 能推动乡村治理更加多元化, 是新时期下促进乡村振兴、解决“三农”问题、破解城乡二元化结构的有效措施, 也有利于丰富和完善国家治理现代化理论。

当前, 我国对乡村治理的研究有着一定的深度和广度, 但多集中在对乡村治理的现实意义与发展历程上, 理论探讨多于实证研究, 忽视了对“三治融合”在实际实践中的问题与制约因素的探讨, 以及相对应的解决措施; 缺少如何在乡村治理中处理三治之间的关系以发挥其最大效用的具体实例研究; 对政策解读较多, 弱化对个案的深入分析。因而本文基于我国乡村治理的发展历程, 通过明确党的领导地位与

组织特性, 提出要以党建为引领, 理清三者间的逻辑关系, 坚持“自治为基础、法治为保障、德治为支撑”的原则, 既要重视个体建设, 同时还要注意三者协调发展的有机整体, 从而产生乘数效应, 推动乡村治理体系的有效构建, 形成结构完整、协同均衡和内部自治的乡村治理格局。通过引入实例、走访调研、收集整理石家庄市D镇的“三治融合”经验做法, 对治理存在的问题进行深入分析, 总结出优化“三治融合”乡村治理体系的具体路径, 对改善农村治理状况、实现乡村振兴、走向善治之路具有重要的现实意义。

## 二、D镇“三治融合”乡村治理体系运行现状

### (一) 案例背景及概况

本文的研究对象D镇地处河北省中南部, 是晋、冀交通咽喉, 区位十分优越。其共有26个行政村, 47122户居民, 2071名党员, 175名村干部, 党员平均年龄51周岁, 村干部平均年

收稿日期: 2021年10月02日

作者简介: 郑怡(1991-), 女, 河北石家庄人, 硕士, 主要研究方向: 公共组织管理。

宋在金(1995-), 女, 河北保定人, 硕士, 主要研究方向: 现代艺术设计。

龄 50 周岁，常住人口达 85%。D 镇是传统农业大镇，经济发展相对较好，但也给乡村治理带来了诸多亟待破解的新问题，如村级组织管理运行不规范、村级自组织力量薄弱、制度落实力度不够、缺乏考核机制等，使得治理缺乏有效抓手，效果达成不理想。因而，在 2019 年初 D 镇结合当前工作中存在的问题，通过系统梳理学习桐乡经验，同时借鉴、吸收全国各地的经验做法，积极探索一条符合本镇实际的自治、法治、德治相融合的乡村治理之路。实现以自治消化矛盾、以法治定纷止争、以德治滋养精神，最终形成“大事一起干、好坏有人判、事事有人帮”的“三治融合”乡村治理体系。

(二) 实践运行现状

1. 完善村规民约，夯实“三治”基础。以“村规民约”为切入口推进“三治”工作，用制度规章管事管人，是对现有法律法规尚未规范领域和事项的补位，能防止职权滥用等问题，有效地降低了行政和司法成本。在前期调研中，D 镇 26 个村现行的村规民约中有高达 73.57% 的村民没有参与过村规民约的制定，47.28% 的村民反映现行村规民约存在的问题是“制定主体缺位，村民参与度不高”。因而在制定村规民约为保障村民的主体地位，激发自治活力，促

进村民“要我管”的思想向“我要管”的思想转变，具体做法如图 1 所示。

2. 培育“主人翁”意识，自治运转呈活力。充分发挥党组织的带头作用，成为农民组织化和整合乡村治理的核心力量，通过嵌入乡村自治组织保持其政治方向的正确性，构建稳定有效的治理秩序，如建立“党建服务中心”“党员包户”等工作机制，完善党群会议制度，实现群众合意和乡村公共性的积聚。从而破解“一肩挑”造成的“一言堂”、基层党组织对村级事务大包大揽以及党建与乡村治理“两张皮”的现象。同时健全村民参与自治机制，严格落实“四议两公开制度”，坚持民主选举、决策、管理和监督，使得村民能参与村内重大决策。建立村民议事会，在村委会设立议事室开展集中议事，每月 1-2 次固定议事日，因事制宜采取上门说、现场说等形式，引导村民围绕村内经济发展、文化建设、环境卫生、干群关系等方面开展讨论。针对村民提出的意见建议，召开由两委班子、议事村民、村民代表参加的村务联席会，同时邀请相关工作的镇级负责人员参与，共同商议，从而充分调动村民参与自治的主观能动性。在现有自治组织的基础上，D 镇又创建了村民议事会、乡贤参事会、红白理事会，以此充分发挥自治组织的灵活性和感召

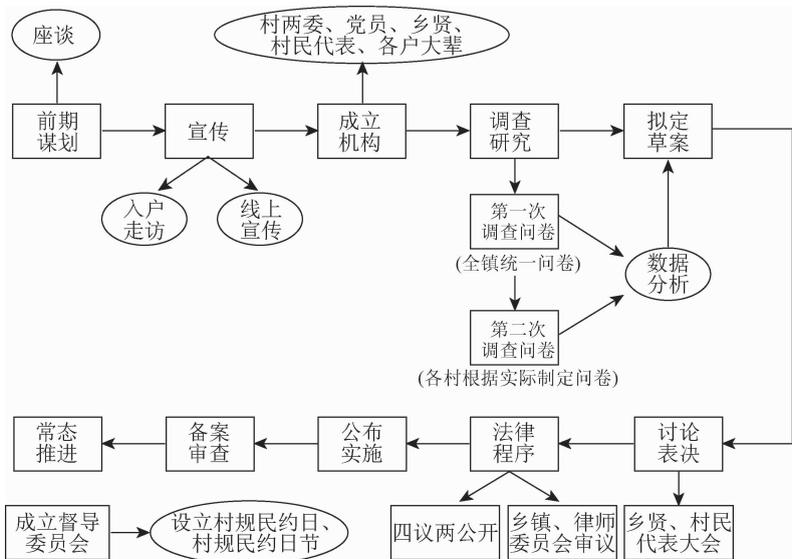


图 1 D 镇制定村规民约流程图

力，丰富乡村自治的层次和内涵。

3. 提升乡村法治建设，稳定乡村秩序。通过发挥村规民约法治化作用，将赌博、打架斗殴、盗窃等行为列入其中，引导百姓自觉遵守，并积极组织开展乡村普法宣传，如定期组织观看宣传片、聘请专家讲座等方式。让村民成为法制宣传、法律服务活动的参与者和倡导者、培养守法、用法意识，增强法治认同感。同时，构建法治管理网格化服务模式，一方面通过聘请乡村法律顾问，定期为村民提供专业、高质量的法律咨询、援助；另一方面建立网格化管理模块，如曲寨村构建“1+50”网格化管理，即1名干部对应管理50户村民，同时构建“一个机构、两支队伍、三套机制、四大平台、五室联动”的模式。以曲寨村法治宣传教育组织机构为核心，依托法治培训会、平安曲寨微信群、曲寨法治教育主题文化园、法治宣传半月刊的四大平台，并组建法治宣传队和治安巡防队，在村中进行普法宣传和治安巡查、整治，严格执行“十户宣传员制度”“矛盾纠纷和信访隐患上报机制”“社会治安管理制度”三套机制，发动公共法律服务室、法律顾问室、民调室、普法宣传室、警务室联动机制，引导村民通过法律手段解决矛盾纠纷，感受法治力量。

4. 推动德治引领，重塑文明乡风。D镇借助志愿服务团、道德评议团在保护乡村传统文化的基础上，推进移风易俗。通过开展以“星级文明家庭”“四好”先进典型等评选活动，鼓励村民向模范学习、看齐，形成民风淳朴、尊老爱幼、风清气正的文明新风尚。同时搭建好传统美德实践平台，挖掘身边好人好事，隆重表彰身边好人和道德模范，设立功德榜、功德墙，大力弘扬社会正气，倡导时代先锋，让好人有荣誉，让群众有赞誉。同时搭建实践平台，如建立新风大食堂，由村集体出资筹备场地和基本设施，为村内独居老人提供餐食，老人只需缴纳低额的材料费和人工费，解决独居老人的饮食困难问题，在一定程度上消除外出务工子女的后顾之忧。同时新风大食堂将作为村内红事喜事的集中举办地，便于统一标准、实现

喜事新办、移风易俗。

### 三、“三治融合”乡村治理体系的优化路径

#### （一）巩固自治核心，夯实法治、德治实施基础

1. 激发村民自治意识和动力。一是完善自治机制，鼓励村民积极参与。要完善基层民主自治机制，保障村民“说事、议事、主事”的权利，改变传统“被管理”的模式，提高自我管理、约束、服务和监督的能力。一方面要建立民主协商制度，依法完善村民议事规则，从程序上规范村民参与自治，还要拓宽村民参与渠道，如每月定期召开党员、村民代表大会，对村内近期的工作进行汇报与重大事务的讨论和商议。另一方面要健全民主监督的制度，通过村务公开、台账清查、成立村务监督委员会等方式，在选举、决策、财务管理与政策实施等方面，做到公开透明、公平正义，保障村民的知情权、表达权、参与权、监督权；二是强化宣传引导，让自治意识深入人心。意识形态的培养不是一朝一夕可以完成的，需要在日常生活中潜移默化地形成。利用村内大喇叭与“两微一端”新媒体形式相结合，宣传村民自治与自身利益等相关内容，让村民了解懂得国家的政策、法律，并通过村内公告栏、文化宣传墙，张贴民主自治的标语与内容，引导村民主动关心村内事务。

2. 建立人才吸纳引入机制。一是吸引乡村精英返乡。首先要落实人才优惠政策，镇、村两级可在本地区人才政策的基础上，增加一些符合当地实际的优惠政策，如租住房优惠、创业补贴等。其次要打造创业发展平台，依托集体经济，发展乡村特色产业，增加就业岗位，留住并吸引人才。同时要研究出台有吸引力、可操作性强的优惠政策，通过招商引资、以情招商，吸引有实力的在外乡贤回村投资。基层政府积极做好项目的相关服务，如解决征地、无障碍施工、配套保障等具体问题，减少一些不必要的“跑手续”，确保引进的项目及时落

地,实现乡贤和乡村发展的“双赢”;二是加强后备人才培养,重视乡村教育。首先各级政府要抓好对教育的政策倾斜,尤其是推动“特岗教师”“三支一扶”等政策的落地,从而缩短城市与农村教育的差距。其次要充分挖掘村内现有的可培养人才,根据不同的类型制定有针对性的培养计划,基层政府可投资开办普惠性的专业技术培训班,课程设计贴合乡村的实际发展,给优秀学员颁发结业证,凭证书可在辖区内的相关企业进行应聘。

3. 提升乡村自治组织建设。埃莉诺·奥斯特罗姆提出,“治理,不能仅仅依靠政府或市场,而是要建立起多种行动者均能参与的制度”。因而乡村自治组织能发挥群众动员优势,一定程度上为村民参与自治提供了渠道和平台,弥补公共服务方面供给不足的缺点,因而在推进“三治融合”乡村治理体系时要重加强乡村自治组织建设,激发其内生活力。一是要健全乡村自治组织法,规范乡村自治组织的行为,对组织成立条件、人员配备、资金情况、工作流程等方面做出明确的规定与权责划分,防止出现责任互相推诿的现象,从而保证自治组织的规范化;二是基层政府要有序引导自治组织的发展,根据实际情况放宽自治组织的成立条件,适当降低门槛。同时针对自治组织力量薄弱、资金短缺等问题,可适当进行政策倾斜与技术指导,给予一定的资金补贴或场地租金减免等;三是营造良好的外部环境,通过媒体对自治组织参与治理进行正面宣传,让村民意识到自治组织是维护村民自身利益的组织,对经济发展、就业和社会稳定都起着积极的作用。

## (二) 强化法治建设,保障自治、德治有效运行

1. 增强治理主体法治观念。一是提升基层干部依法治理能力。通过开展村干部普法学习会,加大对村干部的普法力度,普及与乡村实际治理工作有关的法律知识,如《农村土地承包法》《村民委员会组织法》《农民专业合作社法》等,提升村干部依法治理的能力。同时要

建立健全考核问责制度,用制度约束干部在管理村级事务中的决策权、执行权,促使其正确看待权力,牢记规矩思维、底线思维,合理合法用好权力;二是增强村民法治意识。要加大普法宣传力度,如邀请专业的普法队伍定期驻村进行法律讲解,使得村民更好地理解并接受法律,培育村民法治意识和法治精神。

2. 厘清治理权力界限。《村委会组织法》中对乡镇政府和村委会的权力关系做出了规定,但是两者的权力边界却十分模糊,因而乡镇政府利用行政权干涉村民自治的例子屡见不鲜。所以要完善《村委会组织法》,科学配置乡镇政府和村民委员会的权力,找到两者间的平衡点。乡镇政府在乡村治理中要建立权力清单,对属于基层民主自治范围内的事务不多加干涉,但在经济发展、生态环境、民生保障等出现问题时,应及时加强宏观调控,调整相关政策,主动为民谋利。在乡村治理法治化的进程中,乡镇政府要承担起监管、引导和服务作用,与村委会相互配合共同完成健康有序的基层治理。

3. 完善乡村治理法律体系。目前“三治融合”乡村治理体系中对治理主体、治理范围和程序等方面都存在着模糊定义,因而亟需制定和完善一套“三治融合”乡村治理法律法规体系。针对法律上存在的空白领域出台专门的法律法规,不断在实践中发现问题,充分考虑国家法治化的基本要求和基层实际情况,及时修正法律内容。同时要注重乡村内部规范,如村规民约,要通过立法准确界定其性质、效力及适用范围,严格规范村规民约内容的科学化、制定过程的规范化、落实执行的高效化、监督机制的完善化,使得村规民约合法化,依法来调整乡村社会关系。

## (三) 发挥德治支撑,推动自治、法治可持续性

1. 加快培育乡风文明。一是弘扬社会主义核心价值观。采用多元化的形式将社会主义核心价值观与乡村治理相结合,把抽象的概念生动地变成具体的实践。如组织道德文化讲堂、

开展知识竞赛等，将社会主义的基本价值观渗透到生活中的方方面面，在潜移默化中影响村民规范行为，重建乡村价值共识。二是加快乡村文化建设。通过文化和道德的力量来教化和感染群众，从而增强村民的文化自信与文化认同感。因地制宜的挖掘当地文化习俗，充分利用其独特的文化资源，可以组织村内有威望的大辈、年长的文化人、乡贤等对村内的历史、文化编制村谱、村史，以书本和电子文案的形式在村内推广。同时搭建文化交流平台，完善县、乡、村三级公共文化基础设施，建立县乡图书馆、历史馆、文化中心，村内设有综合文化服务中心、文化活动室、农家书屋、文娱广场等，为村民公共交流创设新空间。

2. 发挥榜样引领作用。首先要培育乡贤治村，成立“乡贤参事会”“道德评议团”等，通过发挥其个人魅力和较高的道德威望，不仅能协调化解矛盾，还能教化引导村民，培养其集体意识、主人翁意识，塑造淳朴乡风。其次要评议树立道德标杆，通过完善道德评价机制，确定评价标准、方式、流程和奖励办法等，开展道德模范的评选活动，如“星级文明家庭”“四好”先进典型、“身边好人”等，对村民身边的人或事进行评议，褒扬激励道德模范，扩大影响力，加深村民对真善美的感知，引导村民遵守公民道德规范，摒弃陈规陋习，助推社会新风。

#### （四）坚持党建引领，发挥“三治”整体效应

1. 增强党建引领能力。一是加强组织建设，提升引领力。乡村治理的好坏与基层党组织的建设密不可分，通过加强农村基层党建工作，发挥在维护乡村稳定和治理中的带头作用，同时建立良好的党群沟通机制，扩宽村民参与治理的途径，从而激发村民当家作主的治理意识，推动乡村治理水平的提高。首先要建立强有力的村党支部，发挥党支部书记“领头雁”的责任，积极规范党内组织生活，开展“三会一课”、主题党日等活动，以组织活动转变农村基层党组织的工作作风，建立标准化的农村基层

党组织；其次要转变基层党组织的服务职能，“治理区别于统治，转变为分权的、多层次的治理体系”，因而要运用“协商共治”的服务方式，将乡村治理与人民群众的切身利益结合起来，引导更多农村基层党员干部主动担当参与到乡村治理之中，构建以党组织为核心的乡村治理模式。二是强化队伍建设，增强治理能力。建立村两委后备干部的培养机制，注重将大学生村官、致富带头人、乡贤等能人纳入后备干部人才库，保障每村都有3-5名后备干部。同时要增强对干部队伍的管理和考核，建立工作岗位责任制，完善权力清单、责任清单和负面清单，增强党员干部的责任心和使命感。在改善农村党员队伍结构方面，要严把党员发展关卡，把政治标准放在首位，落实公推优选程序和全方位考察工作，按照结构合理的发展标准，改善目前党员队伍结构中年龄偏大、以男性为主、文化学历较低等现象。

2. 提升党建引领“三治融合”整体效应。一是加深党建引领对“三治融合”乡村治理的认识。首先，要厘清基层党组织与“三治融合”乡村治理的关系，主要呈现为主辅协作的形式，在治理体系中，基层党组织处于核心主导地位，其他的治理主体和形式则作为辅助的角色，实现协同治理。基层党组织通过党的建设来增强自身实力，发挥基础党组织的政治、组织、思想优势，找到基层党建与“三治融合”乡村治理之间的“最优解”，实现党建引领治理实践的“有的放矢”。其次，深入研究基层党建，通过学习、研究党建工作与治理的相关知识，寻找两者的联结点，以此为切入点不断改进创新领导方法，提升对“三治融合”乡村治理的领导水平，凝聚多元主体形成共治合力。同时要多角度宣传党建在治理中的重要作用，让党员与干部认识到党建工作中蕴含的治理因素，在建设乡村经济、维护社会秩序、提供公共服务的过程中深化对党建引领乡村治理的认识，避免出现党建工作与治理工作“两张皮”问题。二是筑牢党建引领“三治”并重的总体格局。党建引领“三治融合”就要依托基层党组织促

“三治”形成合力，立足乡村实际，牢固把握在乡村“三治”各领域的领导权，全面协调处理“三治”之间的问题，科学研判本村自治、法治、德治的发展状态，理顺自治、法治、德治之间的关系，明确各治理主体的权责分配，并制定三者的权力责任清单，设计三者之间相互衔接的程序，促进乡村自治、法治和德治主体补位和功能聚合，以维系“三治结合”结构运作的稳定性，使其在党建引领下形成最大合力，努力产生“1+1+1>3”的效应，增进解决乡村社会问题的实务能力。

#### 参考文献：

- [1] 张英洪. 乡村治理体系和治理能力现代化研究 [M]. 北京：中国农业出版社，2019：1-24.
- [2] 丁晓芳. 党建引领推动基层治理“三个转变” [J]. 中国领导科学，2019（4）：104-106.
- [3] 张文显. “三治融合”之理 [J]. 治理研究，2020（6）：5-8.
- [4] 裘斌. 治村型乡贤主导下“三治融合”的拓展和创新——基于枫桥镇枫源村的探索 [J]. 甘肃社会科学，2019（4）：56-63.
- [5] 薛奥. 国家治理现代化视域下“三治结合”乡村治理体系研究 [D]. 河南大学，2020：1-36.
- [6] Ostrom, E, Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, The American Economic Review, Vol. 100, No. 3, 2010.
- [7] 朱宁. 杭州市政府购买公共法律服务研究 [D]. 厦门大学，2014：10-28.
- [8] 孙莉. 德治及其传统之于中国法治进境 [J]. 中国法学，2009（1）：69-76.
- [9] 刘培培. 推进“三治融合”基层社会治理体系建设相关问题探究 [J]. 中国司法，2020（11）：22-25.

## A Study on the Rural Governance's Optimization Path of "Integration of Three Governance" Under the Leadership of Party Building

——Taking D Town of Shijiazhuang City as an Example

ZHENG Yi , SONG Zaijin

(Party School of Shijiazhuang Committee of C. P. C, Shijiazhuang, Hebei 050000, China  
Beijing City University, Beijing 100083, China)

**Abstract:** This paper takes D Town in Shijiazhuang City as an example to sort out its specific methods in the process of "integration of three governance" rural governance practices, and summarizes the problems existing in the current governance, such as the poor guiding effect of party building, the poor functioning of the self-government system, the slow progress of the rule of law, and the challenges facing the construction of the rule of virtue. By analyzing the problems from the three levels of system, subject and governance environment and finding the reasons, as well as through case study and analysis, the optimization path of governance is summarized, the party building is placed in a prominent position, and the internal logical relationship of "integration of three governance" is clarified. It is conducive to promoting the better integration of "autonomy, rule of law and rule of virtue". It is hoped that this will improve the efficiency of rural governance, promote the modernization of the rural governance system and governance capacity, and ultimately achieve the overall goal of rural revitalization.

**Keywords:** "integration of three governance"; rural governance; leadership of party building; rural revitalization

(责任编辑：胡睿)