

# 走向乡村善治

## ——健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系研究

高其才

**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,应当从治理体系、治理方式、治理功能、治理体制、治理重点、治理目标等方面理解和把握其构成要素。这一乡村治理体系具有自治型治理、融合式治理、整体型治理、转型态治理、合作型治理、本土化治理、嵌入性治理、发展式治理、协商性治理、共识型治理等特点。我们需要正确处理村民自治与法治的关系,发挥乡村治理的内生动力与外在力量的双重作用,重视城乡人口双向流动治理等关键问题。在实践路径方面,应当总结村组治理实践经验、适度推行乡村治理试点、吸纳乡村固有治理资源、重视乡村社会智慧治理、发挥乡村人才积极作用等,以走向乡村善治。

**关键词:**乡村;善治;自治;法治;德治

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.05.011

乡村治理是我国国家治理、社会治理、基层治理的重要组成部分,是发展农业、稳定农村、保护农民权利、维护乡村秩序、推进乡村发展的保障。新中国成立后特别是改革开放40多年来,我国在长期实践的基础上逐渐形成了适合我国国情的中国特色乡村治理体制,探索了党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,为走向乡村善治奠定了坚实的基础。

党的十九大报告明确提出了“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”,这是中国特色乡村治理体制理论创新和实践创新的结果,标志着中国特色乡村治理体制的形成;《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(2018年1月公布)指出,乡村振兴,治理有效是基础。必须把夯实基层基础作为固本之策,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,坚持自治、法治、德治相结合,确保乡村社会充满活力、和谐有序。这进一步强调了乡村治理要“坚持自治、法治、德治相结合”。《关于加强和改进乡村治理的指导意见》(中办、国办2019年6月印发)对此做了进一步完善,要求坚持把治理体系和治理能力建设作为主攻方向,坚持把保障和改善农村民生、促进农村和谐稳定作为根本目的,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。党的十九届四中全会提出,要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。中共中央2020年12月印发的《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》强调,要深化城乡社区依法治理,在党组织领导下实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(2021年4月)提出,力争用5年左右时间,建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系。

**基金项目:** 研究阐释党的十九大精神国家社科基金专项课题“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系研究”(18VSI064),清华大学自主科研计划领军人才支持专项(W04)“变迁中的当代中国习惯法”(2019THZWLJ02)。

**作者简介:** 高其才,清华大学法学院教授,法学博士,博士生导师(北京 100084; gaoqc@mail.tsinghua.edu.cn)。

本文主要从走向乡村善治的角度,探讨健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的构成要素、内在特质、关键议题、实践路径,从总体上理解健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,走向中国乡村的善治之路。

## 一、健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的构成要素

关于健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系具体构成要素的表述,有一个逐步完善的过程。《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》(2017年6月)中表述为“促进法治、德治、自治有机融合”,十九大报告中表述为“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”,《关于加强和改进乡村治理的指导意见》(中办、国办2019年6月印发)中表述为“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。可见,从“法治、德治、自治有机融合”到“自治、法治、德治相结合”,从“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”到“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”,这是对当代中国乡村治理体系认识不断深化的结果。

据此,我们认为应当从治理体系、治理方式、治理功能、治理体制、治理重点、治理目标等方面入手,来理解和把握“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”的构成要素。

1. 治理体系方面,乡村治理体系包含自治、法治、德治三方面内容,为自治、法治、德治的结合和自治、法治、德治的融合<sup>①</sup>。自治是属于村民的范畴,法治是属于国家的范畴,德治是属于社会的范畴,这三种实现乡村善治的不同治理方式是互为补充、互相衔接、相辅相成、缺一不可的<sup>②</sup>。

2. 治理方式方面,乡村治理体系须以自治为基、法治为本、德治为先<sup>③</sup>。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,必须坚持村民自治制度。村民自治已经成为我国乡村治理体系中的基础性制度,对维护村民的民主权益、保持农村社会和谐稳定、巩固党在农村的执政基础发挥了重要作用。在依法治国、建设法治国家法治社会的当代中国,乡村治理需要遵循法治原则,在法律的调整、规范、保障之下,依法保障村民的合法权益,依法调整涉农的社会关系,通过法律推进乡村发展。乡村治理以德治为引领,需要重视德化的作用,德润人心。应深入挖掘熟人社会中治理的伦理资源、道德力量,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,充分发挥道德在凝聚人心、教化村民、淳化民风中的重要作用。

3. 治理功能方面,乡村治理以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气。首先,乡村治理以自治增活力。要从健全完善村民自治的有效实现形式入手,进一步健全农村基层民主选举、民主决策、民主管理、民主监督机制;要强化农民的主人翁意识,提高农民主动参与村庄公共事务的积极性;在基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。其次,乡村治理以法治强保障。乡村有效治理,法治是前提、是基础、是核心、是保障;要提高法治意识、树立法治思维,把政府各项涉农工作纳入法治化轨道,依法办事;强化法律在维护农民权益、规范市场运行、农业支持保护、生态环境治理、化解农村社会矛盾等方面的权威地位;引导干部群众尊法、学法、守法、用法,依法表达诉求、解决纠纷、维护权益,建设法治乡村。再次,乡村治理以德治扬正气。要重视中国固有的良善的道德力量,德、法、礼并用,通过制定村规民约、村民道德公约等自律规范,弘扬中华优秀传统文化,教育引导农民爱党爱国、向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家,增强乡村发展的软实力<sup>④</sup>。

① 景跃进认为,三治融合既符合中国乡村社会的“乡情”(德治),又体现了现代社会治理的发展方向(自治和法治)。参见景跃进:《“桐乡经验”体现了中国地方创新的新特点》,《治理研究》2018年第6期。

② 参见《国新办举行乡村治理工作新闻发布会图文实录》,http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/39595/40784/wz40786/Document/1657683/1657683.htm,访问日期:2019年10月22日。

③ 参见《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》第二十六章。

④ 参见《关于加强和改进乡村治理的指导意见》《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》的有关内容。

4.治理体制方面,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,是要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制,加强基层政权建设,健全基层群众自治制度,推动政府治理同社会调节、居民自治的良性互动。村党组织领导乡村治理,村级重要事项、重大问题由村党组织研究讨论;县乡党委负农村基层党组织建设和乡村治理的主体责任。乡镇党委负乡村治理的直接责任。村民为乡村治理的重要参与主体,要增强村民自治组织的能力,健全党组织领导的村民自治机制,完善村民(代表)会议制度,推进民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督实践。要支持多方社会主体参与乡村治理,加强妇联、团支部等组织建设,积极发挥服务性、公益性、互助性社区社会组织的作用。要以法治思维指导乡村治理,通过法律来规范乡村治理,将政府涉农事项纳入法治化轨道。要重视科学技术手段在乡村治理中的积极作用。

5.治理重点方面,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,加强基层政权建设和健全基层群众自治制度的重点,在于明确县乡政府与村民自治组织的关系;明晰党组织领导自治、法治、德治相结合的路径;健全共建共治共享的治理机制;完善乡村治理的组织体系;建立现代乡村治理手段;丰富乡村治理的方式;强化村级权力监督机制;创新村民议事协商形式;形成乡村治理与经济协同发展的机制等方面<sup>①</sup>。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,核心是融合乡村治理方式,完善乡村治理体系,提升乡村治理能力,提高乡村治理水平。

6.治理目标方面,现代乡村治理通过构建共建共治共享的社会治理格局,走中国特色的乡村善治之路,建设充满活力、和谐有序的乡村社会。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,应当制定和完善涉及农村、农业、农民的良好规范,乡村法治建设努力做到科学立法、严格执法、公正司法、全民守法;积极搭建多方参与乡村治理的平台和渠道,发挥村民和社会各方力量的积极性,鼓励引导社会和公众共商共建共治共享,推动政府治理、社会参与、基层群众自治实现良性互动。

健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,目标是实现中国特色的乡村善治。乡村善治主要包括党组织领导的乡村治理有力、法治理念深入村民人心、村民自治依法规范、文化道德形成乡村新风、乡村发展充满活力、乡村社会安定有序、村民生活富足幸福等内容<sup>②</sup>。

## 二、健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的内在特质

乡村治理问题是当代中国社会治理的一个有机组成部分和重要构成方面,我们应当从国家治理现代化、法治国家建设视角认识和把握乡村治理,理解健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的内在特质,走向乡村善治之路。

从一般意义上分析,乡村治理具有治理本性的内在性、治理主体的民众性、治理组织的多样性、治理规范的多元性、治理方式的广泛性、治理手段的多种性、治理目标的民生性等特性。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,需要尊重乡村治理的这些特点。

不过,异于其他治理和以往的乡村治理,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,具有自治型治理、融合式治理、整体型治理、转型态治理、合作型治理、本土化治理、嵌入性治理、发展式治理、协商性治理、共识型治理等特点。

<sup>①</sup> 参见《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部 中央组织部 中央宣传部 民政部 司法部关于开展乡村治理体系建设试点示范工作的通知》(中农发〔2019〕5号)有关内容。

<sup>②</sup> 《关于加强和改进乡村治理的指导意见》提出的总体目标为:到2020年,现代乡村治理的制度框架和政策体系基本形成,农村基层党组织更好发挥战斗堡垒作用,以党组织为领导的农村基层组织建设明显加强,村民自治实践进一步深化,村级议事协商制度进一步健全,乡村治理体系进一步完善。到2035年,乡村公共服务、公共管理、公共安全保障水平显著提高,党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系更加完善,乡村社会治理有效、充满活力、和谐有序,乡村治理体系和治理能力基本实现现代化。

1.自治型治理。根据《宪法》和法律的规定,我国农村基层实行村民自治制度,农村村民实行自治,由村民依法办理自己的事情,村民通过村民委员会进行自我管理、自我教育、自我服务,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。因此,我国的乡村治理为自治型治理。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,须以此为基础。

2.融合式治理。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,强调“自治、法治、德治相结合”,这也就意味着乡村治理不再单独依靠某一方面的治理资源,而是在“三治结合”“三治融合”思路指导下,整合优化多种治理资源、治理方式,和融一体、共治合力进行乡村治理。国家法律、执政党政策、政府规范、村规民约、地方习惯等相融相洽,合力推进乡村治理。法治与德化并行,自治与他治共存,共同服务于乡村治理,以实现乡村善治。

3.整体型治理。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,应当确立整体性思维、树立整体型治理观念,从主体、规范和运行三个方面进行整体把握。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,主要包括“谁来治理”“依何治理”以及“如何治理”三个方面,其中“谁来治理”指向主体维度、“依何治理”指向规范维度、“如何治理”指向运行维度<sup>①</sup>。我们应从主体、规范和运行三个维度入手健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。主体是健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的根本,规范是健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的基础,运行是健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的关键。

4.转型态治理。当代中国的乡村治理面临转型社会治理与常态社会治理双重治理问题,且转型社会治理更为突出。乡村面临从传统社会向现代社会的转变,乡村治理需要由传统治理向现代治理发展。现代乡村治理呈现治理主体的多元化、治理客体的立体化、治理手段的文明化、治理方式的规范化、治理能力的现代化、治理目标的人本化。乡村治理体系建设应当符合治理发展的客观规律,顺应治理的总体趋势。

5.合作型治理。由于乡村治理的复杂性,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,需要各方力量互动协同,通力合作。参与乡村治理的政府力量与民间力量,外来力量与乡村力量,村党组织与村民委员会、村务监督委员会、村各种经济组织和社会组织、村民,宜统筹协调、共同参与、共同建设,按照各自职责发挥积极作用,做到协同配合、齐心合力进行乡村治理。当代乡村社会治理要发挥内部型主体与外部型主体在乡村治理中各自的积极性、能动性,推进乡村善治。

6.本土化治理。当代中国的乡村治理奠基于中国传统,生长于具体国情,立足于乡村实际,服务于广大村民。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系是一种本土化的治理,具有浓郁的中国特色、鲜明的地方特点、显著的时代特征。乡村治理需要尊重我国村民的心理和需要,针对乡村的发展阶段,顺应我国农村现代化和治理现代化的趋势。

7.嵌入性治理。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,要求将现代法治观念、思维、规则等融入乡村治理的全过程,这实际上是将作为外来规则的国家法律嵌入到乡村治理中,将法治嵌入乡村自组织的方式及过程中,固有乡土社会融贯外来规则,消除外来规则与内生规则之间的混乱。当代中国的乡村治理是通过行动嵌入和规则嵌入的嵌入性治理<sup>②</sup>。

8.发展式治理。当代中国乡村的核心问题是发展。因而,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,是一种以发展为中心的乡村治理模式,围绕乡村的经济发展、政治发展、法治发展、社会发展、文化发展、生态发展进行治理,通过治理提升乡村村民的发展能力。这是建立在全面发展、科学发展基础上的发展式治理。通过治理,推进乡村的可持续发展、城乡的共同发展。

① 高其才:《健全自治法治德治相结合的乡村治理体系》,《光明日报》2019年2月26日,第16版。

② 关于嵌入性治理,更多的讨论可参阅陈寒非:《嵌入式法治:基于自组织的乡村治理》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2019年第1期。

9.协商性治理。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,要求保障村民和村民委员会的主体地位,强化村民的主人翁意识,为村民主动参与村组公共事务提供平台和途径,让村民自己“说事、议事、主事、定事”,村组的事让农民商量着办,凸显村民在乡村治理中的地位。当代中国的乡村治理应当体现协商性治理的特点。

10.共识型治理。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的目标,是形成共同体的共识,塑造乡村的有机共同体,为村民提供丰富的公共产品。村民在乡村治理中共同生活、共同行动、共同感受,逐渐形成共识,通过治理使乡村成为利益共同体、观念共同体、规范共同体、命运共同体,实现乡村善治。

### 三、健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的关键议题

走向乡村善治,需要探讨若干关键议题,理顺乡村治理中涉及的根本性关系。

1.正确处理村民自治与法治的关系。我国宪法和法律规定农村村民实行自治,由村民依法办理自己的事情;村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。因此,村民自治是依法进行自治,是法治之下的自治,是通过法律加以规范和保障的自治。同时,《村民委员会组织法》第36条又规定了对村民自治的某种监督和制约:“村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害村民合法权益的,受侵害的村民可以申请人民法院予以撤销,责任人依法承担法律责任。村民委员会不依照法律、法规的规定履行法定义务的,由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。乡、民族乡、镇的人民政府干预依法属于村民自治范围事项的,由上一级人民政府责令改正。”然而,在实践中,哪些属于村民自治范围的事项并不十分清楚,自治与非自治的界限较为模糊。特别是在准确理解和把握《村民委员会组织法》第5条“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”具体内涵的认识上可能存在差异。怎样做到政府依法“指导”村民自治、村民委员会依法“协助”政府的工作?这需要在总结村民自治实践经验的基础上进一步形成共识,依法确立合理、适当、可行的范围。

在建设法治中国的背景下,我们要将完善村民自治作为法治建设的重要组成部分,用法治理念和法治思维实行村民自治,通过法律来规范和保障村民自治制度,运用法律来保障村民的自治权,并依法监督村民自治,纠正村民自治中与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触的行为。应当通过法治保障村民自治制度、完善村民自治制度、促进村民自治。

从本质上看,村民自治与法治是一致的,不存在矛盾和冲突,但是在具体实践中,由于理解和执行的问题,自治与法治可能存在某种不一致。因此,正确处理村民自治与法治的关系、坚定不移地遵循村民自治制度、尊重村民的自治权和自主发展权,便成为健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的关键议题之一。国家运用法律,通过间接的方式,从外部引导调整村组内部的自我治理,同时通过道德规范等非正式规则,在内部协助实现其自我治理,最终达成乡村治理的有效运转与乡村社会的善治<sup>①</sup>。

2.发挥乡村治理的内生动力与外在力量的双重作用。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,应以村民自治为基本,发挥村党组织、村民委员会、村务监督委员会、村民小组、村民等内生主体的能动作用,依靠内生动力实现乡村善治。

<sup>①</sup> 目前在村民自治与法治关系的研究上,主要有“有限自治说”“法律介入说”和“协调与互动关系说”等观点。参见汪鑫、李渡:《反思法视角下乡村治理的自治与法治之维》,《江西财经大学学报》2019年第1期。

同时,国家、政府、社会也通过各种形式健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系<sup>①</sup>。特别是实施脱贫攻坚、扶贫开发政策以来,我们坚持县级统筹、全面覆盖。县级党委和政府统筹整合各方面驻村工作力量,根据派出单位帮扶资源和驻村干部综合能力科学组建驻村工作队,实现建档立卡贫困村一村一队<sup>②</sup>。同时,以政治任务安排的方式动员地方部门、国有企业,以政策倾斜的方式调动民营企业,以荣誉奖励和物质奖励等手段动员特定人群,从而利用资源丰富者的资源,动员被帮扶地区的人口,形成全社会参与的格局<sup>③</sup>。扶贫工作队等乡村外在力量基于扶贫参与乡村治理,在解决贫困问题的同时也提升了内生主体的乡村治理能力,促进了乡村治理现代化。

我国各地探索从各级机关优秀年轻干部、后备干部,国有企业、事业单位的优秀人员和以往因年龄原因从领导岗位上调整下来、尚未退休的干部中选派到村(一般为软弱涣散村和贫困村)作为第一书记担任村党组织负责人。第一书记在乡镇党委领导和指导下,依靠村党组织,带领村“两委”成员开展工作,其主要职责、任务是帮助建强乡村基层组织、推动精准扶贫、为民办事服务、提升乡村治理水平<sup>④</sup>。作为乡村治理的外在力量,第一书记推进了乡村善治。

从2008年开始,我国选聘高校毕业生到村任职工作,即大学生村官,主要目的是培养一大批乡村振兴的骨干人才、党政干部队伍后备人才、各行各业优秀人才。大学生村官主要履行宣传落实国家政策、促进乡村经济发展、联系服务村民、推广科技文化、参与村务管理、加强乡村基层组织等职责。大学生村官有利于优化乡村干部队伍结构,提高乡村干部队伍整体素质,增强农村基层党组织的凝聚力、战斗力、创造力。大学生村官为乡村治理输送了年轻有活力的新鲜血液。此外,有的地方如山东省还组织了“万名干部下基层”服务队等,下乡为村民服务。

这些扶贫工作队、第一书记、大学生村官等乡村治理的外来力量有助于弥补乡村特别是弱、散、软乡村的治理力量,有其积极意义。不过,乡村治理的外来力量也可能包办、代替乡村内生主体,使乡村治理内生主体产生依赖感、养成惰性,影响乡村治理内生主体正常功能的发挥。

因此,乡村治理的外来力量应当明确定位,消除追求短期效应、临时任务观念,避免喧宾夺主、桃代李僵现象发生,与内生主体相互尊重、紧密配合,在服务乡村过程中促进乡村治理内生主体的成长、成熟,帮助乡村治理内生主体提高治理能力,提升治理水平,既输血更应造血,重在培育乡村治理内生主体,大力培养乡村治理内生主体中的年轻力量,使乡村治理有扎实的组织基础和人才基础,确保乡村治理的连续性、持续性。

3.重视城乡人口双向流动治理问题。由于市场经济的发展,我国的乡村治理出现了许多新的问题,其中城乡人口流动问题是突出问题之一。一方面,大量的农村劳动力流动到城市工作、居住,给传统的乡村治理带来了挑战;另一方面,也有部分外村外乡、城市的人口到农村生活、居住、就业,使乡村治理出现了新的情况<sup>⑤</sup>。

这些在乡村长期生活、劳动的人士,通常没有本乡村户籍,他们中有的资本下乡、投资乡村产业的人士,有的是因入伍、上学、经商等而将户口迁离乡村现退休回乡的原籍人士,有的是喜欢乡村生活方式、乐于田园生活的年轻人士。他们是否为“本村村民”、具有村民的资格、享有村民的权利,这是直

① 高成军认为,国家通过组织嵌入及围绕组织运作的制度加持,实现了国家在乡村社会的空间再造及合法性叙事。但是这一实践过程始终面临着国家与社会、自上而下与自下而上等紧张关系与矛盾纠结。参见高成军:《国家的空间再造与社会边界:乡村治理中的基层政权建设》,《贵州大学学报(社会科学版)》2019年第4期。

② 参见《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》(2017年12月)的相关规定。

③ 李亚冬:《治理贫困的乡村治理——以‘脱贫攻坚’相关的规范性文件为分析对象》,《贵州大学学报(社会科学版)》2019年第3期。

④ 参见《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》,中组部中农办国务院扶贫办,组通字[2015]24号。

⑤ 黎红梅、文杰认为,在农村向城市、城市向农村的人口迁移现实中,农村人口因受转移后的生活成本与土地羁绊双重限制而难以融入城市;城市人口因受现行农地政策限制而缺乏有效土地供给以致难以融入农村。参见黎红梅、文杰:《基于农地视角的城乡人口双向融合阻碍及影响机制分析》,《西北人口》2019年第3期。

接影响乡村治理和乡村发展的重要问题。

根据《村民委员会组织法》第13条第二款第三项的规定,户籍不在本村,在本村居住一年以上,本人申请参加选举,并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民,应当登记并列入参加村民委员会选举的村民名单。这一规定虽然没有明确“户籍不在本村但在本村居住一年以上的公民”为“本村村民”,但就其参加村民委员会选举而言,似可推定为“本村村民”。

不过,这些户籍不在本村但在本村居住一年以上的公民可以享有村民委员会的选举权和被选举权,前提是经村民会议或者村民代表会议同意参加选举。如果经村民会议或者村民代表会议不同意参加选举,这些在乡村长期生活、劳动的人士就不具有选举权和被选举权,而且法律没有规定对这项不同意决定的异议、申诉途径。

在实践中,户籍不在本村且在本村居住一年以上的公民真正提出申请参加选举的并不多,这对流动到乡村人员的权益保障产生了消极影响,也限制了城市户籍人口流动到乡村、外村户籍人口流动到本村的积极性,不利于实施乡村振兴战略和乡村保持持久活力,在一定程度上影响自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的健全。

因此,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,需要打破城乡二元结构,从法律上消除城乡壁垒,实现城乡人口的双向流动,保障在乡村居住、生活、工作的公民的合法权益,进一步推进乡村善治。

#### 四、健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的实践路径

乡村治理是一项长期的、复杂的社会治理工作,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,要防止自治缺位、政府越位、认识错位,做到保障制度到位、法律就位。在具体治理实践方面,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,需要总结村组治理实践经验、适度推行乡村治理试点、吸纳乡村固有治理资源、重视乡村社会智慧治理、注重乡村治理共识凝聚、发挥乡村人才的积极作用、大力发展乡村社会组织。

1. 总结村组治理实践经验。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,必须立足中国的国情村情,实事求是,从实际出发,认真总结各地村组的乡村治理实践经验,提炼出具有共同性、普遍性和规律性的内容,有针对性地进行借鉴吸收推广。当代中国的乡村善治之路需要鼓励村民积极探索、大胆实践、勇于创新,建立基于村民内生性的适合本地的乡村治理机制。应当坚持因地制宜、循序渐进的原则,科学把握乡村的差异性和发展走势分化特征,扎实推进乡村治理。在全面推进依法治国进程中,乡村治理要坚持法治原则,重视制度建设,注重乡村治理的规范化、制度化建构。乡村治理需要形成“靠制度管人、用制度管权、按制度办事”的长效机制。在全面把握乡村治理实践经验的基础上,从社会治理现代化和全面推进法治国家、法治政府、法治社会建设角度进行理论思考,形成中国特色的乡村治理理论,为全球的乡村治理贡献中国智慧。

2. 适度推行乡村治理试点。2019年中央一号文件明确提出开展乡村治理体系建设试点和乡村治理示范村镇创建,《关于加强和改进乡村治理的指导意见》中也提出“开展乡村治理试点示范”“组织开展乡村治理示范村镇创建活动”。为此,中央农办等五个部门将在地方创建的基础上,在全国联合认定选择100个县(市、区)乡村治理体系建设的试点单位、100个示范乡镇和1000个示范村,以培育和树立一批乡村治理的先进典型,发挥其引领示范和辐射带动作用,推动中央关于乡村治理的政策在基层落地生根。

适度推行乡村治理试点,通过典型引路,对于推进党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系建设是有积极意义的,有助于鼓励试点地区探索形成一批可复制、可推广的“三治结合”的新路径、新模式,加快在面上推广;通过宣传乡村治理的各类先进典型,可以营造良好的乡村治理舆论氛围。

当然,适度推行乡村治理试点需要尊重客观规律,把握基本尺度。试点是基于对乡村治理某些事项的探索,并不一定成熟和可全面推广,需要允许失败和不成功。试点也不是纯为“树样板”,不是通

过政策、资源、人才等方面的倾斜投入而人为地将试点乡村拔高。乡村治理的试点只是扶助、引导,不能揠苗助长。

3.吸纳乡村固有治理资源。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,需要重视吸纳乡村固有治理资源,传承和弘扬乡村固有的优秀治理理念和治理规范。

我国具有历史悠久的农耕文明,中华文明根植于农耕文明,乡村是中华文明的基本载体。我们应深入挖掘乡村社会固有的优秀治理制度,传承乡村社会固有的优秀治理观念,弘扬乡村社会固有的优秀治理规范,进一步实现当今的乡村善治。推进乡村实现善治,应当深入挖掘乡村熟人社会蕴含的治理规范,弘扬重义守信、乡邻互助、和谐融洽等传统乡村治理的独特价值,建立乡村自我激励和约束机制,强化优秀固有道德的教化作用,延续乡村文化血脉。

4.重视乡村社会智慧治理。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,需要重视乡村社会智慧治理。党的十九大报告首次提出了“智慧社会”的概念,强调要提高社会治理智能化水平。《数字乡村发展战略纲要》(2019年5月)强调立足新时代国情农情,将数字乡村作为数字中国建设的重要方面,注重建立灵敏高效的现代乡村社会治理体系;着力发挥信息化在推进乡村治理体系和治理能力现代化中的基础支撑作用,构建乡村数字治理新体系;并明确提出到2025年,乡村数字治理体系日趋完善。

乡村智慧治理立基于当今科技手段和技术条件,先进的智能设备为乡村智慧治理创造了技术基础,网络时代的到来为乡村智慧治理、乡村数字治理体系的实现奠定了时代基础。乡村社会智慧治理的内容主要体现在智慧沟通、智慧参与、智慧监督、智慧服务等方面,具有开放、便捷、互动、合力等特点。乡村社会智慧治理体现了多元的乡村治理主体、协同的乡村治理机制、精细的乡村治理方式、规范的乡村治理手段、高效的乡村治理过程<sup>①</sup>。这一智慧治理形态是乡村社会治理的发展方向,有助于乡村社会治理水平的提升,并进一步填平城乡社区之间的数字化鸿沟。

5.注重乡村治理共识凝聚。实现乡村善治,核心是凝聚乡村治理的共识。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,需要建立在政府与村民就乡村治理体制、治理手段、治理形式等方面认识一致的基础上。

乡村治理需要重建乡村、重建乡村共同体,培育乡村的公共性<sup>②</sup>,增强乡村的凝聚力,使村民养成浓郁的家园意识、强烈的主体意识。面对村民流动带来的乡村新变化,面对村落共同体的某种离散,工作、居住在村内村外的村民需要就乡村建设、法治目标等加强交流、增进了解、广泛沟通,以凝聚人心、形成合力。政府与村民需要平等协商,对乡村发展、乡村问题、乡村治理等形成基本共识。同时,应当注重沟通平台建设,促使村民通过微信群等途径交流信息、说事议事,进行民主决策、民主管理、民主监督,积极、广泛地参与乡村治理。

6.发挥乡村人才的积极作用。乡村治理关键靠人,特别是村组主要干部。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,必须重视乡村各类人才的作用,充分发挥乡村人才在乡村治理中的重要作用,推进乡村善治。

国家和政府要关心、爱护村组干部,尊重他们的奉献和付出,支持他们的工作,关注他们的发展。政府和社会一方面要留住乡村现有村组干部,另一方面要吸引农村致富能手、外出务工经商人员、高校毕业生、退役军人等回村担任村组干部,为乡村治理做出贡献。既要在精神上尊重村组干部,也要在物质上不亏待村组干部,保障村组干部的基本报酬。要激励村组干部在乡村治理中积极担当、大胆作为,为村组干部撑腰打气;大力支持村组干部的依法履职行为,对不同意见要宽容。同时,应重视村

① 高其才:《以智慧治理助推乡村“善治”目标实现》,人民论坛杂志社《国家治理》周刊2019年第19期。

② 黄方认为,乡村公共性的培育,有利于村民形塑集体意识与合作精神,有利于整合乡村分化利益与多元规则,组织乡村集体行动,构建乡村秩序与激发活力。参见黄方:《乡村治理视阈下乡村公共性困境与重构逻辑》,《决策探索》2019年第9期(下)。

老、寨老、族老等传统权威人士在乡村治理中的重要作用<sup>①</sup>,通过他们进行道德教化,传承和弘扬中华民族的优秀规范,弘扬崇德向善、扶危济困、扶弱助残等传统美德,培育淳朴民风,建设文明乡风,维护乡村良善秩序。总之,在乡村治理中要聚合各类人才资源。要强化农民的主人翁意识,保障村民的主体地位,提高农民主动参与村庄公共事务的积极性。要引导教育工作者、文化工作者、科普工作者、退休人员、企业家、志愿者等各类村外人士投身乡村建设、乡村治理之中。

7.大力发展乡村社会组织。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,需要大力发展乡村社会组织,推进多元治理载体培育,发挥各类组织在走向乡村善治中的积极作用。

村组的服务性、公益性、互助性社会组织能够满足村民的生活需求,组织多种形式的团体活动和公共交往,促进乡村的公共设施建设,维系乡村的公共生活,配合、补充和监督村党组织和村民委员会的工作,强化村民之间的联系和信任,增进共同体意识和村组认同观念,凝聚村民人心,有助于走向乡村善治。

---

## **Towards Good Rural Governance: A Research on Improving the Rural Governance System in Combination with Self-governance, the Rule of Law and the Rule of Virtue Under the Leadership of the Party Organization**

Gao Qicai

(School of Law, Tsinghua University, Beijing 100084, P.R.China)

**Abstract:** To improve the rural governance system combined with self-governance, the rule of law and the rule of virtue under the leadership of the party organization, it is essential to understand its constituent elements from the aspects of governance system, governance model, governance function, governance institution, governance focus and governance goal. This new rural governance system is characterized by self-governance, merging governance, integrated governance, transformative governance, cooperative governance, localized governance, embedded governance, developing governance, consultative governance and consensus governance. To build this new rural governance system and achieve its good governance, theoretically, it is important to deal with the relationship of self-governance and the rule of law properly, play dual role of internal and external forces of rural governance, and pay attention to the governance of two-way flow of urban and rural population. Practically, it is necessary to summarize the experience of self-governance of the villagers' group, carry out rural governance pilot appropriately, absorb inherent resources of rural governance, pay attention to smart governance in rural area, play the positive role of rural talents, etc., so as to move towards a good rural governance.

**Keywords:** Rural area; Good governance; Self-governance; Rule of law; Rule of virtue

[责任编辑:李春明]

---

<sup>①</sup> 王丽惠认为,出任新乡村领袖,应兼具公共性、引导性、先进性三方面的素质。参见王丽惠:《乡村建设中的“乡土法杰”角色与功能分析》,《贵州大学学报(社会科学版)》2019年第4期。