

如何走中国特色乡村善治之路

文 / 中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员 刘合光



乡村是我国经济社会发展的重要基础。乡村治理是否有效，不仅决定着乡村振兴的基础是否牢固，也体现国家治理的整体水平是否切实得到提升。党的十九大报告提出，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。2018年中央农村工作会议提出“必须创新乡村治理体系，走乡村善治之路”，并将其作为中国特色社会主义乡村振兴道路的具体路径之一。显然，建设“三治结合”的乡村治理体系，既是在全面推进依法治国进程中加强基层民主法治建设的重要内容，也是乡村经济社会发展的必然要求，更是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。


乡村治理与时俱进

从中国发展历史进程来看，乡村治理体制经历了三种类型，新中国成立以前礼治和法治混合的传统乡村治理体制、人民公社时期政社合一的治理体制、改革开放以来的村民自治体制。总体来看，乡村治理体制的变迁取决于时代背景、国家体制和乡村社会结构。

改革开放40年来，农村经济和社会领域发生了深刻变化，乡村治理随之出现了新情况、新变化。显著的变化发生在治理主体、治理内容、治理制度等三个方面。

首先是治理主体的变化。经过多年的工业化，大量的农村人口转移，农村人口结构变化显著，形成了两种主导类型的乡村。一种是人口净流出村，这种乡村年轻的、文化程度高的人外出打工，留下的治理主体多为儿童妇女和老年人以及病残弱农民。另一种是人口净流入村，特点是经济发达，外来人口多，本地人口少。人口结构变化带来乡村治理主体的变化，对乡村治理提出了新的挑战。面对过去人口净流出导致的发展滞后治理不到位的问题，贵州安顺市平坝区塘约村的经验就是围绕“人”

乡村治理的大事是收税费、催缴公粮、落实计划生育政策，村庄治理抓好这三件事基本就行了。现在乡村治理的内涵和外延都发生了重大变化，乡村治理的赋役职能基本丧失，村民委员会承担的微观国家经济功能被淡化，基础设施建设、五保、合作医疗等治理内容已经由公共服务承担；当前治理的主要内容包括土地流转、村庄环境整治、农业补贴、集体经济管理、村务管理与监督，等等。湖北秭归县梳理了村庄内不同性质、不同利益范围的公共事务，分别在建制村、社区（村民小组）、村落层面



党的十九大报告提出，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。2018年中央农村工作会议提出“必须创新乡村治理体系，走乡村善治之路”，并将其作为中国特色社会主义乡村振兴道路的具体路径之一。

的问题，推进抱团发展，制定乡规民约，优化党总支+支部+党小组的乡村治理结构，组织带领群众抱团发展合力治理。浙江省东阳市南马镇花园村，从500人不小的小村变成了6.5万人的大村，人均年收入达12万元，主要经验是坚决实行“奉献、公正、公平、公开”的原则，制定了《村规民约》《生态公约》《村民道德公约》等，建立健全村“两委”领导、企业支持、居民参与、法治保障的现代乡村治理体制，坚持自治、法治、德治相结合，有效促进了现代城市管理方式与传统乡村治理经验的深度融合。

其次是治理内容的变化。农村税费改革以前，

实现自我治理，理清了乡村治理内容，建设了对应的多层次的、立体式的村庄治理机构。

最后是治理制度的变化。过去乡村治理主要靠村党组织、村民委员会，现在新型农村社会组织，包括村民理事会等介入乡村治理，这意味着乡村治理制度本身发生了变化。健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，成为新时期乡村治理制度的新架构。“三治融合”由嘉兴下辖的桐乡市高桥镇率先探索实践，嘉兴市总结推广高桥镇的做法，在村（社区）层面，普遍建立健全村规民约（社区公约）、百姓议事会、乡贤参事会、百事服务团、法律服务团和道德评判团，吸纳乡贤、村民和法律

工作者广泛参与基层事务、矛盾化解,基层社会治理呈现出“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”的新气象。湖北秭归县对农村治理体系进行重新设计,构建起“双线”农村治理运行网络,即村务管理,保留“村民委员会—村民小组—村落”三级构架;社会治理,实行“村‘幸福村落’创建工作指导委员会(非常设机构)—社区理事会—村落理事会”三级构架,由一种单一层级的、平面式村民自治转向多层级的、立体式的村庄治理。

三大主要变化加上农民的思想观念、价值取向、利益诉求日趋多元,导致乡村治理面临一些新问题、新挑战。依靠自治、法治、德治三大机制配合发挥作用,才能实现乡村善治。自治是根本,通过自治构建村民直接参与乡村治理的重要平台,激发乡村内生动力。法治是保障,维护乡村社会稳定。乡村法治是国家治理现代化的内在要求和必由之路,而且随着时代的发展,随着城乡一体化进程的推进,法治将发挥越来越重要的作用。乡村德治起着基础性治理作用,可凝聚起强大的精神力量和道德支撑,预防并减少社会矛盾,降低乡村治理成本。

“乡村善治”四路径

放眼世界,西方发达国家通过数个世纪的乡村治理,逐渐发展形成了符合本国特色的农村发展模式。其中,东亚乡村治理模式以日本的造村运动、韩国的新村运动为代表,主要目标是缩小城乡差距、振兴乡村发展;西欧乡村治理模式注重乡村的生态环境、景观保护以及文化条件等方面的建设,德国注重村庄更新,荷兰注重农地整理,瑞士注重乡村建设,法国注重农村改革;北美乡村治理模式以美国的乡村小城镇建设、加拿大的农村协作伙伴

为典型,提倡城乡一体化,追求农村的经济、政治平衡发展。上述乡村治理模式对于缩小相应国家城乡差距、提高农民收入、改善农民生活质量、促进现代化农村发展都具有明显的成效。

中国与西方发达国家显著不同。中国在较短的时间内实现西方国家经历几百年才完成的城镇化、工业化和现代化进程。中国乡村发展面对的国情、治理之路与西方国家有显著差别,实现中国乡村治理有效目标和要求,必须走中国特色社会主义乡村善治之路。

2018年9月,中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》指出,要健全现代乡村治理体系,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,推动乡村组织振兴,打造充满活力、和谐有序的善治乡村。这是中国特色社会主义乡村善治之路。

第一,乡村善治的目标是打造充满活力、和谐有序的善治乡村。乡村善治强调“善治”,注重打造乡村活力,让乡村治理主体、治理对象活力迸发,让乡村充满生机。乡村善治注重构建乡村秩序,让乡村参与主体和乡村各项事务和谐有序发展。湖北省保康县尧治河村建设具有山区特色的社会主义新农村的道路具有一定的代表意义,该村大力发展集体经济,目的是使山区农民走上富裕的道路,建设乡村治理秩序,激发乡村活力。

第二,乡村善治的重要手段是组织振兴。乡村治理和振兴,离不开组织振兴。要强调发挥基层党组织作为乡村振兴战略的“主心骨”的作用。打造好坚强有力的基层党组织,乡村振兴才会蹄疾步稳。推进乡村组织振兴,要坚定不移发挥好农村基层党组织的领导核心作用,厚植党在农村的执政基础。各地丰富而且特色鲜明的乡村治理

《乡村振兴战略规划 (2018-2022年)》指出:

要健全现代乡村治理体系,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,推动乡村组织振兴,打造充满活力、和谐有序的善治乡村。这是中国特色社会主义乡村善治之路。

乡村善治的目标是打造充满活力、和谐有序的善治乡村

乡村善治的重要手段是组织振兴

乡村善治是建立现代乡村治理体制的善治

乡村善治是促进“三治结合”的善治

实践,集中体现的一个共性特征就是,党组织坚强有力的乡村,乡村治理才是有活力的,乡村发展才是和谐有序的。

闻名全国的浙江诸暨枫桥乡村治理模式依靠的是组织,枫桥经验与时俱进,具有历史品格也符合时代发展趋势。新时期的“枫桥经验”是强化社会管理、实现地方善治的经验,更是夯实党在基层的执政基础、增强党的执政能力的经验。湖北省襄阳市保康县马桥镇尧治河村逐步从贫穷走向温饱,从落后走向现代,从荒芜走向文明,从小康步入殷实,其乡村治理的密码就是党建引领,夯实党建,发挥基层党组织和党员的作用,就是给乡村治理装上了一个动力强劲的火车头。

第三,乡村善治是建立现代乡村治理体制的善

治。现代乡村治理体制强调多元主体共同治理,要充分发挥党委、政府、社会力量、乡村居民在乡村治理中的相应主体作用。党委要发挥领导乡村善治的作用,政府要负起推进乡村善治的总责,社会力量要协调聚焦于乡村善治,乡村居民要充分发挥治理乡村的主人翁精神。多元主体共同治理,目标对焦,作用配合,协调推进现代乡村治理,协力达到乡村善治目标。浙江仙居县淡竹乡发动全乡党员干部群众加强生态环境保护,推广低碳生活方式,发展绿色产业,形成了新的乡村治理模式,建立了现代乡村治理体制,发挥了多元主体的力量,一是党员示范,协同推进,实行党员网格化管理;二是乡党委政府通过设计“擂台赛”,开展督评奖励,引领和激励乡村和民众积极优化乡村治理;三是发动群众,全民参与,制定和执行“绿色公约十条”;四是以绿色货币为诱因,诱导游客自觉践行乡村低碳旅游参与乡村绿色治理。

第四,乡村善治是促进“三治结合”的善治。“三治结合”的乡村治理体系坚持自治、法治、德治相结合,强调多元措施综合发力。浙江武义城郊的后陈小村以村务监督为核心的乡村治理机制,符合基层民主管理的大方向,是乡村自治的典型。浙江嘉兴全面推广了乡村治理“三治融合”模式,手段从行政为主的单一型,转向行政、法律、道德等的综合运用,思路一变天地宽,打开了乡村基层社会治理的死结。

“三治结合”是我国乡村治理体系创新的内核,开辟了现代乡村治理的新境界,为乡村人民对美好生活的向往奠定了坚实的体系架构。📖