

乡村振兴背景下“三治融合”乡村治理体系优化路径

——以黔东南苗族侗族自治州为例

伍巧珍

贵州理工学院, 贵州 贵阳 550001

摘要:乡村治理体系的优化、发展与农村社会发展关系十分密切,是当前社会关注的焦点。“三治融合”的乡村治理体系在党的十九大报告中就已明确提出,是符合中国乡村治理实际情况的,为乡村振兴提供了新的路径。但是构建“三治融合”乡村治理体系并非一朝一夕就可以实现的,它还需要根据乡村社会在构建过程中存在的问题进行不断地优化和完善,才能实现乡村的有效治理。据此,以黔东南苗族侗族自治州为例,对黔东南苗族侗族自治州构建“三治融合”乡村治理体系中存在的问题进行梳理,并针对存在的问题提出进一步完善的对策和意见,以促进农村社会良性有序的现代化建设。

关键词:黔东南州;乡村治理;三治融合;乡村振兴

中图分类号:D422.6

DOI: 10.3969/j.issn.2097-065X.2023.03.001

0 引言

“自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”即“三治融合”。乡村振兴不仅包括产业、人才和文化的振兴,也包括自治、德治与法治三个层次的有机整合。浙江“桐乡经验”是我国农村“三治融合”体系的发源地,自成效显著后基层纷纷效仿和发展并逐渐具有典范性,再到将其写入党的十九大报告中,直至现如今不断优化完善构建乡村治理新体系,不断彰显出乡村治理体系的重要性^[1]。

经过对国内相关资料的整理,我国学术界关于“三治融合”的探讨,侧重于农村总体管理体制变迁的路线、“三治体系”理论渊源、“三治”关系与地位、“三治”整合难题以及与之对应的整合途径。金帅(2022)从以人民为中心的视角出发,提出要在理论上提高村级集体经济的高品质发展,增强其内生发展动力,以坚实物质基础增强村民凝聚力、向心力为根本,以基层党组织进一步加强自身引领作用为核心,通过在理论上理顺“三治”关系,以现代化数字化技术赋能“三治”推动城乡一体化。刘静(2022)从治理主体、基层干部、法治保障三个方面入手,根据“三治”在治理体制中的地位与功能,使三种治理模式相融合,使其发挥协同效应,以打破当前农村治理模式的困境。杜慧(2021)从乡村振兴视阈下,分析了一些农村仍有主体意识弱化、村规民约形式化、治理模式碎片化、人才外流化等问题。刘力榕(2021)指出,各区域仍存在问题,如“三治”整合理念不强、“三治”整合管理缺乏、“三治”一体化体制机制尚不

健全等,必须从培育理念、实施行为、健全制度与机制方面来进一步完善优化乡村治理体系。蔡晶、杨智(2020)提倡“教治融合”,主要从“教”与“治”的主与辅、名与实、融与分以及保障条件等四个方面来提升乡村治理体系路径。

综合而言,当前学术界在“三治融合”乡村治理体系相关领域已取得了丰富的研究成果,学术界对于“三治融合”的实证研究比较少,对地域空间西南民族地区的相关研究更少。在前人研究的基础上,笔者基于对黔东南州“三治融合”工作的深入调研,分析黔东南州“三治融合”乡村治理体系建设中所存在的困境,并针对相应的既有经验和困境现状,完善黔东南州“三治融合”乡村治理体系建设路径,以期贵州省乃至全国实现“三治融合”的实施提出切实可行的对策和措施,从而使治理体系和治理能力进一步提升,以提升基层村民或农民的参与感与获得感^[2]。

1 黔东南州“三治融合”乡村治理体系的具体实践

黔东南地处贵州省东南部,地势东低西高,素有“九山半水半分田”之说。黔东南州是一个典型的山区,由于交通不畅,与外部世界的联系也非常封闭。而在乡村振兴和精准扶贫政策全面实施后,黔东南州已经基本完成了“村村通”“组组通”的道路建设,黔东南州在某种意义上突破了传统地理环境对区域交流和农村发展的限制,但在农村的管理体制和管理水平方面还需要进一步提高;黔东南州党和人民政府对农村社会的发展十分关注,在黔东南地区出台的关于农村自治、德治、法治等方面的政策性文件也逐渐增多,在党和政府的领导下出台了多项黔东南

基金项目:贵州理工学院 2022 年度乡村振兴软科学项目“黔东南苗族侗族自治州‘三治融合’的乡村治理体系建设的对策和思考”(2022XCZX09)

南州乡村治理相关的政策规划,主要包括社区党建、政府责任、自治机制、社区文化、法治社区、平安社区、科技支撑和社会协同等模块,在自治层面,以村民自治创新为突破口,以“三支队伍”为依托,进行乡村社会管理体制的改革。在德治层面,提倡民族、山地、红色、“三线”和其他特色文化的整合发展,注重在农村社会管理中充分发挥德高望重的乡贤的积极影响;在法制层面,黔东南州法院制定和健全了相关的法律体系,实行了“1357”多元化解矛盾纠纷的模式^[3]。这些举措体现了“三治融合”模式及理念在黔东南州城乡开始的初步探索和尝试。2022年7月笔者及团队选取了在黔东南州具有代表性的3个乡村A、B、C,对其“三治融合”的实践运作开展为期15 d的调研。

A村:A村属于贵州省少数民族特色村寨,该村有11个行政小组,居住人口有1700余人,该村地处偏僻的地理位置,长期缺乏外部力量的参与,有着浓厚的人情关怀和互助意识。因此具有较高的自治规则和自治意识。比如参与公共集体活动或者重大节日活动,都呈现出高涨的热情和较高的自主参与意识;在法治方面,该村具有较好的治安环境,即使村里出现矛盾纠纷也基本由村里德高望重的人或者村委会来调解,很少会通过司法程序来解决,这和该村对于法治的宣传不到位、村民的法治知识匮乏有很大关系;在德治方面,该村具有良好的德治传统,德治资源较为丰厚,有着较为完备的德治体系,主要来源于两个方面:一是具有权威的德治主体——寨老,寨老一般是村里年龄较大、阅历丰富的德高之辈,往往作为公正的仲裁者而存在;二是该村丰富的德治形式的各种民族节日活动,村民参与其中,不仅丰富村民的文化生活,还深化了集体公德。

B村:B村位于某镇的交通枢纽,是经济发达的领头村,该村是多民族混合聚居的村寨,共有3400余人,由于近几年城镇化的推进,城镇基础设施和公共服务更加完善,城镇虹吸效应明显,吸引了小规模外来人口的流入。在自治方面,主要是外来人口的治安状态堪忧,该村通过村规民约处理了典型,强化了村规的权威,成效明显,但村规民约合法性不足;德治方面,该村的德治活动开展缺乏,主要是由于程序繁琐以及村级财政资金不足;法治方面,该村的法治宣传以及村民的法治意识相对较为薄弱,一般都是通过村民大会或者其他的会议来进行上传下达,而没有进行系统性的法律教育和宣传。

C村:C村现有31个村,登记户口人数4900多人,在“大扶贫”“大生态”等大环境下,推动以“支部+合作社+基地+农户”为核心的“党社联建”

发展方式,实行党建“三带”,即“支部带实体、强村带弱村、能人带群众”,有效地激活了乡村的内在发展动力,于2014年被贵州省委评为“五好”示范村,人均收入也非常可观。但年轻人的外出务工、老龄化造成了村庄的空心化现象,发展活力不足,但目前尚处在“三治融合”的初步探索时期。

2 黔东南州“三治融合”乡村治理体系建设的困境

通过对3个村的深入了解,发现3个村庄的自治、法治与德治的外部表现与实际过程都存在差异性,它们存在“三治融合”的地方,也有冲突排斥的地方。这3个村庄“三治”建设分别有着不同的丰富成果,但同时也存在一些不足和困境,主要体现在以下方面。

2.1 自治主体缺失,主体参与效能低

(1)自治主体“失谐”及缺位。实行乡村振兴战略以来,农村经济取得了一定的成就,农村居民的生活水平和生活质量都有所改善,但农村居民的可支配收入水平和基本公共服务水平仍存在较大的差异,这也导致了劳动力外流、老龄化、空心化严重。以调研的黄冈村为例,该村以前都是自足自己的小农经济,人口数量和结构比较稳重,随着城镇化进程的推进,该村许多的年轻人选择外出务工,只剩下年长的老人和小孩留守村落,直接导致自治参与主体结构的失衡及乡村治理参与主体的缺失。

(2)主体参与效能低,动力缺乏。通过不同村庄的走访,发现一个共性的问题,村民对参与村寨中传统活动表现出非常高的热情,但涉及到非公共传统活动,比如民主选举、决策、管理和监督的相关事件中,村民的参与度明显不足。其主要有以下原因:一是村民对于公共事务不够了解,甚至有些公共事务是众多议题多元交织在一起的,对自治主体能力带来了很大的挑战,使其不能真正发挥全体村民会议和村民代表大会的效用;二是村民的自治主人翁意识不强,通过对比发现村民的参与性和物质满意度存在显著的正向关系,要想加强自治主体的参与度,需与村民的切身利益联系起来,这就要求增强村庄的内在动力,大力发展农村经济,解决村民的就业和收入问题;三是因受重视而带来的高回报与实际投入所得的回报存在落差,近年来随着国家实施精准扶贫、乡村振兴战略,农村居民对其重视程度显著提高;但是参与度却有所下降,其中最重要的原因是村民的实际收入比期望要少^[4]。

2.2 法治意识淡薄,法治宣传效果不理想

黔东南州因其自身的信息封闭和乡村经济发展

滞后等原因,导致当地的村民和基层干部人员对法律的认识不足、法律观念薄弱,这主要体现在人们对社会纠纷的处理态度上。笔者在调研的过程中发现,村民之间出现纠纷矛盾时,通常请村寨中德高望重的寨老或长辈来评判,基本不会通过司法诉讼的方式,对法律途径“敬而远之”。究其原因主要在于以下几点:一是法治宣传不到位,黔东南州当前大部分宣传是公告栏、普法人员流动宣传、网络平台宣传,这些宣传方式不成系统、比较零散,村民对于这些官方的宣传方式也不感兴趣,法治知识匮乏,宣传效果不好,所以法律对村民来说还是相对比较陌生,人民对于新事物有着天然的畏惧,因此知识的缺乏导致了法治能力的欠缺;二是司法综合成本劝退了村民,进行司法诉讼需要诉讼费、人情上的损耗、农作的机会成本等,司法综合成本对本就收入不高的村民来说也是一笔不菲的支出。

2.3 传统德治精英作用弱化,文化创新不足

德治作为柔性的约束,在一定程度上是维系乡村秩序的软手段。随着传统德治精英的高龄化以及乡村发展形态的改变,传统精英权威在村寨公共事务中逐渐弱化,村委会具有完全的主导权;此外,黔东南州的德治文化形式比较丰富,包括歌曲和舞蹈等,但随着社会的变迁以及人们价值标准的多元化,传统文化内容与形式也面临创新乏力的困境^[5]。

2.4 党建引领作用发挥不足

基层党组织在村寨中发挥着引领作用,但在农村实践中农村基层党组织存在较为突出的问题。

(1)村委会干部年龄偏大,专业性、创新意识较弱。上述3个乡镇的村委会成员中,超过60%的人都是50岁以上的人,他们的文化程度普遍偏低,在处理村庄事务中存在明显的能力缺陷,虽然领导班子的老龄化有着非常丰富的治理经验,但其局限性也表现为:对农村社会多元化问题的思考过于追求稳定,往往以经验论为基础,缺乏对新事物的接纳和创新思维;缺乏可持续发展和全局观念,导致农村基层社会管理体制变革速度较慢;另外,有的村庄实行支书、主任“一肩挑”,村支书、主任要负担更多责任,使得本就能力有限的情况下农村的管理工作显得更加薄弱。农村基层社会的发展需要有创新思维、敢想敢闯敢拼、有较高的专业素养的高质量人才的进入,而新生血液的不足不利于农村社会的发展。

(2)我国农村社会作为一个熟人的社会,其规则与非制度化要素密切相关,如人际关系和血缘关系,强调熟人之间的妥协与宽容;由于公共行为缺乏制约,乡村社会在面对突发公共健康问题时就容易出现混乱和失范。而由于基层组织和当地相关部门没

有进行有效监管,使其公信力下降,阻碍了农村治理的现代化。

2.5 “三治融合”治理方式协同性不充分

随着黔东南州新型工业化和城镇化进程的不断加快,所涉农村群众的社会问题日益严峻。黔东南州“三治融合”并非单纯的自治、德治、法治方面的问题,在“三治融合”中更加注重的是三治之间的“融”而不是简单粗暴的“合”。黔东南州在传统的乡村治理体系中,是以宗法制为核心,由德高望重的人(比如族长、寨老)等根据习俗和村寨礼制来治理乡村;但随着乡村社会的变迁,引发了相应规则的改变,由“村委”等由上至下的行政管理制度所取代,而且法治开展过程中,村民常常处在“被告知”状态,对法律存在“敬而远之”的心态,行政部门的权威化使自治和德治与法治出现断层和冲突,缺乏治理的协同性。

3 完善“三治融合”乡村治理体系的优化路径

构建“三治融合”乡村治理体系是实现乡村振兴的基础,这是一项系统性工程。就黔东南州而言,其地处偏远、经济相对落后、思想较为封闭,面临自治、法治、德治各单体的困境,同时也面临“三治”合而不融的问题,因此本文结合黔东南州实际优化以自治为基础、以法治为保障、以德治为支撑,协同多元主体的“三治融合”乡村治理体系,实现黔东南州乡村治理现代化。

3.1 增强乡村内生发展动力,提升主体参与效能感

首先,习近平总书记指出:“要把好乡村振兴战略的政治方向,坚持农村土地集体所有制性质,发展新型集体经济,走共同富裕道路。”大力发展新农村集体经济,既是增强群众凝聚力的物质基础,又能激发村民的自主性与乡村整体发展的一体化关系;农民收入的增长,不仅能促进青年回乡创业就业,还可以激发农民的参与热情。

其次,乡村自治主体效能低的最关键因素还是参与能力不足,主要表现在沟通理解、对文件精神的理解能力、表达能力等方面,导致能力欠缺的原因是受教育程度低、社会见识少。要增强主体的能力,可以从常态化的“基础性教育”+专门的“专业性教育”两方面入手,“基础性教育”能够全面提升村民的素质,“专业性教育”可以增加村民们的社会见识。因此,加大教育资金的投入,鼓励下乡支教来优化整体乡村教育环境,村民们的能力提升,才能增强其参与能力。

3.2 加强乡村普法教育,提升法律认知水平

在自治达不到的情况下仍然需要强有力的法律

手段来解决,仍面临村民法治观念薄弱、基层组织法治宣传不到位、维权成本高等问题,要加强村民普法信法,就得从根本上解决这些困境。一是要加大宣传力度,由于村民的文化水平普遍偏低,宣传方式不能单一地发宣传单、贴宣传告示等,还要选择村民乐于接受的方式来进行宣传,比如可以结合乡村浓厚的民族文化特色,将唱歌、跳舞等方式融入到法治宣传中,还可以利用互联网、智能终端平台等进行播放有趣的法治图片或视频,创新普法宣传形式,通过人文环境对人产生潜移默化地影响;二是要充分发挥大学生村干部的积极作用,大学生村干部知识水平高、责任心强,通过大学生与村民的深度交流沟通,可以深入了解村民的诉求,进行资源联动来帮助村民解决实际困难;三是要加强培育村规民约,村规民约是乡村社会重要的向导,是村民行为准则的指明灯;四是要加大乡村法律援助力度,推动法治资源下沉乡村,降低村民的维权用法成本。

3.3 积极培育德治精英主体,加强文化传承创新

法安天下,德润人心,法律是“硬性”约束,那么德治就是柔性治理,两者相辅相成,相得益彰^[6]。针对黔东南州存在一定的精英主体边缘化的情况,这就需要乡村社会在推动乡村德治建设的过程中积极培育新型的德育主体接力者。德治精英在黔东南州乡村社会中对维持地方秩序、促进地方发展有着举足轻重的作用,因此要积极培育新时代德治主体,着重以新一代青年主体、以社会主义核心价值观为引领以及民族优秀道德文化为重点培育指标,推动新时代青年积极投身乡村建设中;此外,随着城镇化进程的加速推进,丰富德治内容、进行文化传承创新是目前乡村社会刻不容缓的一项任务,除了要结合少数民族本身的文化传统特色,比如侗族大歌、苗族舞等进行德治资源挖掘和融合外,还可以利用当下火热的互联网和自媒体平台如微信、抖音、快手等发布趣味性十足且通俗易懂的道德文化知识、举办乡村各种道德评选活动、举办道德知识竞赛等,引导村民崇德向善。

3.4 加强党建引领,进行“三治”有机融合

党的领导是中国特色社会主义制度最本质的特征和最大优势,在优化乡村治理系统中,必须要充分发挥基层党组织的引领作用。针对前文提到的具有一定乡村治理经验,但常有本本主义、缺乏创新精神、专业知识有限的村委领导班子、老党员,可以通过开设培训班的方式进行系统培训,培养他们运用“三治融合”的治理理念解决乡村实际问题的能力,此外还可以积极灌输新鲜血液到乡村中去,选拔一批具有创新思维、专业素养高的大学生扎根农村,

从而提高乡村的治理水平;在构建“三治融合”的治理体系中需要多元主体参与其中,由于多元化各治理主体的差异性可能导致治理主体产生矛盾冲突,进而不利于“三治”的有机融合。因此在构建乡村治理体系的过程中,为了进行高效的乡村协同合作,必须以党组织为引领,建立健全“三治融合”协同配套机制。首先要树立多元主体合作共识,只有在政府、村民以及第三部门的多方协同共治模式下协调联动,才能高效推进乡村治理;其次以党组织为引领,实现从单一的治理模式向多元合作治理模式转变,共同协同解决乡村发展难题;最后可以建立健全“三治”主体的协调激励机制,提升各治理主体的积极性和主动性,促进“三治”有机融合,优化“三治融合”治理体系^[7]。

4 结语

在新时代乡村振兴及城镇化背景下,原有的治理基础已不能满足当前乡村社会发展的需要,构建“三治融合”的乡村治理体系是优化乡村治理的有效途径。本文基于黔东南州乡村现状,对黔东南苗族侗族自治州构建“三治融合”乡村治理体系中存在的问题进行梳理,并提供进一步完善建议,以进一步激发乡村的内在动力,促进乡村治理体系的建设与发展。

参考文献:

- [1] 侯云锦.乡村振兴背景下的农村社会治理法治化问题研究[J].法制与社会(旬刊),2020(1):165-166.
- [2] 霍军亮.乡村振兴战略下的农村公民道德建设[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(5):68-77.
- [3] 李元勋,李魁铭.德治视角下健全新时代乡村治理体系的思考[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019,40(2):70-77.
- [4] 李博.“一体两翼式”治理下的“三治”融合——以秦巴山区汉阳县T村为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(1):111-120.
- [5] 房正宏.村民自治的困境与现实路径[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2011,50(5):23-28.
- [6] 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.
- [7] 苏敬媛.从治理到乡村治理:乡村治理理论的提出、内涵及模式[J].经济与社会发展,2010,8(9):73-76.

作者简介:伍巧珍,女,1989年生,硕士研究生。研究方向为企业管理、区域经济、数据分析。