范红福. 党建引领视角下“三治融合”乡村治理体系的实践探索——天长市农村社区“1+N+X”治理实践分析[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2023, 22(2): 13-22.
FAN Hongfu. Practice and exploration of the "three governance integration" rural governance system from the perspective of party construction guidance ——analysis of "1+N+X" governance practice in rural communities of Tianchang City [J]. Journal of Shanxi Agricultural University (Social Science Edition), 2023, 22(2): 13-22.
DOI: 10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2023.02.002

党建引领视角下“三治融合”乡村治理体系的实践探索

——天长市农村社区“1+N+X”治理实践分析

范红福
(华中师范大学 中国农村研究院, 湖北 武汉 430079)

摘 要: 党建引领在构建“三治融合”乡村治理体系, 实现乡村振兴战略中起主导作用。基于党建引领的理论视角, 天长市基层党组织通过对“1+N+X”协商委员会的组织引领、制度引领和价值引领, 为构建“三治融合”乡村治理体系奠定了自治基础, 筑牢了法治底线, 注入了德治理念。研究表明, 自治、法治、德治绝非简单的机械相加, 而是党建引领下以自治为基, 法治为纲, 德治为根, 相互补充、彼此促进、和谐共生的融合关系。为持续推进“三治融合”乡村治理体系和治理能力现代化, 需要进一步加强党建引领与村民自治的有力互动, 坚持规则约束与价值引领的有机融合, 实现治理理念与治理实践的有效衔接。

关键词: 党建引领; 乡村振兴; 三治融合; 治理体系; 农村社区
中图分类号: D422 **文献标识码:** A 文章编号: 1671-816X(2023)02-0013-10

乡村治, 百姓安, 国家稳。治理有效不仅是乡村振兴的必然要求, 也是国家治理体系和治理能力现代化的价值体现, 而“三治融合”既是实施乡村振兴战略的有效方式, 又为健全乡村治理体系提供了制度保障。2017年《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》指出, 充分发挥自治章程、村规民约、居民公约在城乡社区治理中的积极作用, 弘扬公序良俗, 促进法治、德治、自治有机融合。党的十九大报告提出, 实施乡村振兴战略, 加强农村基层基础工作, 健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系[1]。党的十九届四中全会进一步提出, 必须加强和创新社会治理, 完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系[2], 党组织引领社会治理的地位被提到了新高度。“三治融合”作为中国乡村治理体系的最新实践探索和理论概括, 不仅被写进了党的十九大报告, 也为乡村体制改革指明了方向。因此, 剖析党建引领乡村治理体系的实践探索——天长市“1+N+X”协商委员会[①]的“三治融合”运行机制, 展现基层政治发展的成效, 能为深入研究和系统构建党建引领的“三

① “1+N+X”协商委员会是天长市农村社区在党委领导下,多元主体广泛参与社区事务,最终实现治理有效的社区群众性自治组织。其中“1”代表协商委员会主任,由农村社区党组织书记担任,负责牵头协商议事;“N”代表协商委员会的成员,实行动态调整制,主要包含除农村社区党支部书记之外的社区“两委”成员、社区监督委员会成员、乡贤能人、居民代表和专业咨询人士等具有广泛代表性的人员;“X”代表协商事项利益相关人员。

收稿日期: 2022-05-18 **修回日期:** 2022-06-07
基金项目: 国家社会科学基金重大专项课题“构建乡村治理新体系研究”(18VSJ063)
作者简介: 范红福, 研究方向: 政治学理论与基层治理。

治融合”乡村治理体系提供理论指导和实践借鉴。

一、文献梳理与问题提出

科学有效的乡村治理体系既是完善国家治理体系的重要组成部分，也是实现乡村振兴战略的坚固基石。“三治融合”出自浙江省桐乡市的基层治理实践和理论概括，党的十九届四中全会报告进一步明确提出“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”，于是，“三治融合”乡村治理体系不仅被基层逐渐认可实践，也被政界广泛推广运用，还被学界深入挖掘研究。

一是梳理“三治融合”乡村治理体系的实践嬗变。2003年，自习近平同志强调对“枫桥经验”的推广借鉴后，全国各地进行了不同程度、各式各样的乡村治理体系创新和探索。2013年浙江省桐乡市进行法治、德治、自治的融合创新，形成了以法治为保障、德治为基础、自治为目标的桐乡模式，使得社会管理方式由防范控制向服务与管理并重，有序与活力统一的多元治理转变[3]，并由此掀开了“三治融合”乡村治理体系的序幕。2015年安徽省合肥市按照党委领导、多元共治、居政分离的原则，创造性地建立了“一委一会一中心”的社会治理体制，形成了社区党委、社区共治委员会及社区服务中心三者相互融合共同服务于社区居民的世纪模式[4]。2018年陕西省旬阳市运用党建＋系统思维，发挥各级党组织领导核心和党员先锋模范作用，用优良的党风政风带民风，为打赢脱贫攻坚战和乡村振兴打造了新的红色引擎，形成了以党建引领，自治、法治、德治相结合的“1＋3”模式[5]。党的十九大以后，广东省佛山市、江苏省苏州市和贵州省贵阳市等地都对“三治融合”基层善治模式进行了创新探索。

二是探讨“三治融合”乡村治理体系的理论内涵。肖斌从共和主义视角解读了“三治融合”的实践经验，认为自治就是民事民管，民事民议，民事民办，法治则是规范自治的制度与机制，公德则是支撑自治的公共精神和价值资源[6]。周天勇从人本主义视角分析了“三治融合”的功能定位，认为首要的是推进德治建设，解决治理主体的思想精神和修养问题；关键是加强法治保障，解决治理的现实依据和手段问题；目标是提升自治水平，解决治理的具体形式和载体问题[7]。朱娅从乡村善治视角概括了“三治融合”的价值作用，认为自治为本，激发乡村内生动力；法治保障，维护乡村社会稳定；德治为基，用传统文化厚植核心价值观[8]。陈涛从治理原则视角透析了“三治融合”的作用边界，认为自治是在法治底线与德治顶线双重约束下的治理，自治、法治与德治相互融合，形成了“箱式治理”结构[9]。左停从治理体制视角阐释了“三治融合”的内在逻辑，认为只有以自治为基础、以法治为原则和以德治为特色设计的乡村治理体制才能使自治有力、法治有序和德治有效，进而使三者相互融合，共同构建乡村治理新格局[10]。

三是分析自治、法治和德治乡村治理体系的融合路径。裘斌认为自治、法治、德治之间是一种互为补充、互相促进、共生共存的关系。应在治村型乡贤主导下完善民主决策机制，创新和发展乡贤文化，注重运用村规民约来拓展和创新“三治融合”的乡村治理体系[11]。李华将信用体系建设作为城乡社区治理的出发点和落脚点，认为信用体系作为既可提供治理主体之间沟通和交流的界面，亦可将制度逻辑带来的压力转化为主体创新和实践的动力，可在管制、规范和任职制度逻辑框架下实现法治为本、德治为引、自治为基的“三治融合”乡村治理体系[12]。姜晓萍认为只有厘清乡村治理中自治活力、法治秩序、道德规范相契合的源生内需与契合机理，才能通过文化塑造、角色定位、功能优化和政策调适，实现自治、法治和德治的价值融合、主体协同、聚合效能和制度优化，构建契合中国场域的三维互动现代乡村治理新体系[13]。

综上所述，尽管当前学界对“三治融合”乡村治理体系的实践嬗变、理论内涵和融合路径进行了积极探索和深入研究且著述颇丰，为本研究提供了良好的实践借鉴和研究基础，但仍有继续推进的需要和空间。一是既有研究强调自治、法治、德治三者各自的概念辨析和功能定位，而对“三治融合”的互嵌关系、运行机制有所忽视；二是既有研究注重自治、法治、德治的理论提升和内在逻辑，而对“三治融合”的实践创新、融

合路径关注不够。

基于此，本研究采取个案研究的方法，以党建引领为理论视角，选取“三治融合”乡村治理体系的典型案例——天长市“1＋N＋X”协商委员会的实践形态——进行研究，旨在通过详述党建引领乡村治理如何解决基层矛盾，进而剖析“三治融合”的互嵌关系和运行机制，为拓展乡村振兴新格局、构建乡村治理新体系提供有益的实践借鉴。该案例及其材料均来自于作者2020年11月到12月所进行的实地调研和田野观察。

二、党建引领“三治融合”乡村治理体系的“天长样板”

面对深刻变动的社会结构，日益突出的问题挑战，习近平总书记强调，“要创新社会治理体制，把资源、服务、管理放到基层，把基层治理同基层党建结合起来[14]”。只有“把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线[15]”，才能不断提升社会治理水平。维护社会安定有序，夯实党的执政根基。可见，要想稳固基层社会这一国家治理的重要基石，就必须强化党组织对基层社会治理进行直接、全面的领导。

天长市位于安徽省东部，三面与江苏省相连，下辖14个镇，2个街道，随着城镇化水平显著提升，连续6年被评为全国综合实力百强县。2017年，为适应农村改革新形势，顺应人民群众新期待，发扬基层民主新优势，激活村民自治新动力，拓展乡村振兴新格局，天长市以国务院批复的全国48个首批农村社区治理实验区为契机，将农村社区治理实验与推动乡村振兴有机融合，将创新乡村治理体系与解决基层工作痛点难点相结合，经过试点、推广和总结创新实践经验，最终探索出了在党建引领下，以“1＋N＋X”协商委员会为自治载体，以村规民约为法治保障，以乡风文明为德治抓手的“三治融合”乡村治理体系。该体系不仅加强了党委在基层治理中的组织、制度和价值引领作用，而且促进了村民群众的多元参与，还推动了乡村社会的协商共治，为农村社区的创新治理提供了可资借鉴的“天长样板”。

（一）以协商委员会为平台进行组织引领，奠定了“三治融合”的自治基础

改革开放以来，基层群众在政府部门和乡村精英的动员下也曾积极参与村庄政治生活，并在“四个民主”中发挥了积极作用。但是受到自身知识储备、参政意愿、参政能力以及行政力量干预、社会组织缺乏、经济发展落后、黑恶势力抬头、无政府主义显露等诸多主客观因素影响，绝大多数村民的政治参与仅停留在民主选举阶段。而民主决策、民主管理和民主监督等村庄公共权力运作环节则由选举出来的乡村精英主导，普通村民只能游离于乡村治理体系的边缘，既无法满足复杂化、多样性的利益诉求，又陷入长期的政治冷漠。这种由选举精英主导的村民自治，时常存在村民自治无处进行、治理事项选择随意、议事人选长期固定、协商主体被动参与、讨论流程任性无序、决策过程武断专横、处理结果难以落实、民主绩效缺乏反馈等低效治理问题，这显然与村民自治的原则精神背道而驰。

而天长市农村社区“1＋N＋X”协商委员会治理模式的推行和完善，则是基层党委进行组织引领，吸纳多元主体，有效地解决上述问题的突破性举措。一是作为社区治理的推动者，筛选了治理议题。党组织通过将国家政策、村庄规划和村民诉求等协商议题与村民自治内容相结合，并依据治理议题的合法性、必要性和可行性进行筛选，确保了村民自治的真实性。二是作为议题协商的组织者，精选了治理单元。党组织坚持人口规模、服务范围和治理最优原则，依据治理议题的紧迫性、相关性和代表性，设置了镇（街）、村（社区）、组（村民小组）三级协商单元，使矛盾、纠纷和冲突在最适宜的单元和场域得到了解决，确保了村民自治的高效性。三是作为社区资源的整合者，扩展了治理主体。党组织依据地域相近、利益相关、规模适度、灵活有效原则，按照治理议题所涉及的专业知识、议题内容和利益纠葛，吸纳了村两委成员、党员代表、五老人员、专业人才、乡村教师、乡村医生、利益相关者及乡贤理事会、道德评议会、红白理事会、调解委员会、村民议事会的负责人等动态调整的多元主体，维护了村民自治的公正性。四是作为协商事项的调研者，灵活了治理方式。党组织依据

协商事项的轻重缓急、涉事范围和便宜程度，不仅让村委会办事大厅、村民家中、田间地头等均成为治理场地，也让夜晚或农闲都成为处理非紧急事项的治理时间，彰显了村民自治的灵活性。五是作为协商流程的维护者，规范了治理程序。党组织通过构建一个协商主体、一套协商目录、三个协商层级、五个步骤和五个清单的“11355”协商共治机制，规范了协商委员会的运作规则和相关流程，提升了村民自治的有序性。六是作为协商决策的主持者，集中了治理意见。党组织通过坚持民主集中制，引导协商委员会成员及利益相关方共同阐述议题、表达意见、形成共识、给出方案和表决通过等环节，既确保了有序讨论，又兼顾了治理效率，体现了村民自治的科学性。七是作为协商结果的负责者，增加了治理监管。党组织引领利益相关者、监察委员会、普通群众实行全过程监督，使治理议题从形成到确立公开透明，监督治理过程从程序到决策合法有效，监督治理结果从落实到反馈真实可信，突出了村民自治的民主性。可见，基层党组织通过组建“议题因事设立，主体因利组合”的协商委员会，实现了对乡村治理的组织引领，为完善“三治融合”奠定了自治基础。

（二）以修订村规民约为抓手进行制度引领，筑牢了“三治融合”的法治底线

随着城镇化加速推进，村民群众因外出就业、来村发展的双向流动，使原本稳定安宁的熟人社会变成了利益驱动的半熟人社会，乡村社会结构空心化、乡村法治建设滞后化、乡村民主治理无序化和乡村治理环境复杂化等困境随之出现，利用法治理念和规则意识维护乡村治理秩序和稳固乡村发展环境已然迫在眉睫。郑杭生先生认为：“社会秩序是由国家法律和社区的规章制度以及社区习惯性规范所确定的和维护的社区成员必须遵守的有条理的社会共同生活状态[16]。”可见，稳定和谐的社会秩序，是实现乡村振兴战略、推进乡村治理现代化的根本保障。

基于此，天长市社区党组织积极推进基层法治建设，创造了良好的社区秩序。一是依法制定章程，明晰法治框架。党组织引导社区按照国家法律法规的要求，制定了协商委员会运行的规章制度，确保了村规民约能够反映村庄规划、代表民情民意、涵盖各类村务并追求公平正义，最终将基层治理纳入了法制化轨道。二是建设法治机构，维护法治秩序。党组织引导社区建设了司法工作室、警务站等法制机构，将在职或离退休的律师、警察、检察官等专业人才吸纳进协商委员会，在完善基层法律服务体系的同时，提升了基层治理的执法能力和水平。三是进行普法宣传，培育法治观念。党组织引导“法官工作室”、“普法讲师团”、“普法志愿者团”等组织开展法制宣传教育活动，使村民群众有了明确的法治观念，使方案实施有了坚实的法律保障，使基层法治水平有了大幅提升。四是注重法律学习，夯实法治基础。对涉及法律法规的事项协商，党组织会督促协商委员会成员提前咨询专业人才，并认真学习相关法律知识，审议协商事项及协商流程是否合法，使民主协商治理更具专业性。五是引导警力介入，保障法治运行。民主协商治理中，面对故意扰乱协商秩序、撕毁治理协议，拒不执行协商结果的村民，经多次催促和劝说无果，党组织会邀请警力介入对其进行警告，若仍拒不配合、触犯法律，则交由警方依法处理。

调查发现，在基层党组织引领下，农村社区将修订具有权威性和规范性的“小宪法”——村规民约作为推进法治建设的重要抓手。以郑集镇XY社区为例：立约时，广征民意。首先，“1+N+X”协商委员会中的“1”即党组织，引导“N”即社区两委成员、党员代表、居民代表、企业代表和乡贤能人等多元主体依照国家法律法规、参照村情村貌拟定初稿。其次，召开“X”利益相关者即全体居民大会，就居民公约的初步意见进行讨论，听取建议，对内容完善修改。再次，聘请法律顾问进行专业修改并上报街道党委审议。最后，召集户代表进行投票表决并签字确认，完成居民公约修订。传约时，多位宣讲。借助社区公告栏、居民代表会议、流动广播宣传车、QQ或微信群对居民公约的常规性、权利性和约束性条款进行宣传。践约时，严约遵规。XY社区以协商委员会为平台，以法律法规为保障，使居民公约不再是写在纸上、挂在墙上的“纸老虎”，而是迎合群众心声愿景，维护居民合法权益，规范社区治理方式的制度化、常态化的有效方式。多元主体参与修订村规民约，体现了

社区居民基层治理的主体地位，以国家法律法规为底线和准绳，保障了村民自治的合法运行，将协商事项与自治需求相融合，突出了民主法治的真实有效。可见，基层党组织通过修订村规民约、制定议事章程、设置普法机构、传播司法知识和引入执法力量，实现了对乡村治理的制度引领，为构建“三治融合”筑牢了法治底线。

（三）以乡风文明建设为契机进行价值引领，注入了“三治融合”的德治理念

求治之道，莫先于正风俗。实现乡村振兴，绝不仅需要追求物质上的充裕，更需要注重精神上的富足。因此，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，不仅是实现乡村振兴的题中之义，也是提高乡村社会文明程度的要求，更是构建乡村治理体系的德治保障。然而，随着社会需求多元化、乡土文化流失化、后备干部权威减弱，西方利己主义、自由主义和享乐主义思想观念乘虚而入，乡村文明的健康发展受到了严重制约。党的十八大以来，党中央高度重视中国特色社会主义文化建设，并提出了创新发展乡贤文化和构建“三治融合”乡村治理体系两条践行社会主义核心价值观的基本路径。

调查表明，在天长市基层党组织的引领下，农村社区以培育乡贤文化为抓手，积极创新乡风文明建设。一是挖掘传统资源，探寻德治根基。党组织推动社区开设道德讲堂、党员培训班等，将传统美德、礼义廉耻、文明家风、村规民约等内容纳入培训教程，让更多的民众追求真善美的价值观，把德治理念嵌入到基层治理中。二是吸纳乡贤能人，贡献德治智慧。党组织将五老人员、退休老教师、乡村医生、当地村民代表和党员代表等纳入协商委员会，采取以德服人、以情感人的道德教化方式参与基层治理，提高了治理结果的接受度和满意度。三是重视亲朋四邻，扩充了德治力量。党组织利用农村社区人口密度较低、聚居规模较小、邻里彼此了解、亲朋相互熟知的优势去处理村民的矛盾纠纷和现实诉求，既促使矛盾得以及时化解，又形塑了睦邻友好的德治氛围。四是建设文化长廊，培育了德治观念。党组织通过设立专项资金，奖励协商治理成功事项，修建文化长廊和文化广场，使其不仅可以作为协商治理的场地，也可以发展为旅游资源，还可以通过海报、培训、文娱活动宣传社会主义核心价值观与时代精神、先进人物，在营造协商氛围的同时增加了文化元素，增强了群众对社区的认同感、归属感、责任感和荣誉感，形成了文明治村的良性循环。

在构建“三治融合”乡村治理体系中，天长市基层党组织注重发挥先进典型的引领示范作用。首先，党组织以基层治理绩效考核树立村干榜样，促使基层干部尽职尽责，接受村民群众的监督和评议，让其在获得荣誉表彰和绩效奖励的同时赢得村民的支持和信任。其次，党组织以“十佳企业”评选活动表彰行业标杆，促使企业明确荣誉奖励和经济惩处，进而诚信经营，肩负更多的社会责任。最后，党组织以熟人社会为基础，以积分管理为手段，以“身边好人”评选为契机推选模范村民，既弘扬了真善美，培育了良好家风，也激励了群众向上向善，增强了村民自治活力，更传达了德治的正能量。可见，基层党组织通过培育乡贤文化和表彰典型模范，实现了对乡村治理的价值引领，为“三治融合”注入了德治理念。

三、党建引领“三治融合”乡村治理体系的运行机制

自党的十九大报告提出要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系以来，“三治融合”备受关注，并经过了多方面的讨论。桐乡市委指出：德治是一种柔性约束，法治是一种刚性约束，自治是一种内心约束[17]；《农民日报》评论员认为：自治是核心，法治为保障，德治作支撑，三者缺一不可[18]；张潘丽认为：法治为纲，德治为基，自治为要，构筑维护社会和谐稳定的“三脚架”[19]；杨开峰认为法治是底线，德治是高线，自治是目标，三者互相促进，又互相制约[20]。

的确，厘清自治、法治、德治之间的关系和内涵是讨论“三治融合”的前提和基础。“天长样板”的治理经验和现实启示表明，党建引领下的“三治融合”绝非自治、法治、德治简单的机械相加，而是相互补充、彼此促进、和谐共生的关系。具体而言，首先，“三治”相互补充。基层党组织通过发掘群众参与村庄治理的内生驱动

力，巩固了“自治”基础；通过重塑基层治理秩序，规范了“法治”纲领；通过践行传统美德与社会主义核心价值观，维护了“德治”根本。其次，“三治”彼此互促。自治、法治、德治在乡村治理中均有自己存在和作为的特定领域和空间，并对其他治理方式有正向促进作用。最后，“三治”和谐共生。“共生”最显著的特征是自治中包含法治和德治，法治中囊括自治和德治，德治中蕴藏自治和法治，三者缺一不可。

明确了党建引领“三治融合”的逻辑关系，便不难理解“三治融合”得以实现的根本原因在于乡村社会治理实践的统一性。故而，剖析基层党委通过组织引领、制度引领和价值引领在“1＋N＋X”协商委员会平台解决基层矛盾纠纷的过程，能够更加具象地展现“三治融合”乡村治理体系的运行机制。其中以大通镇BX社区水泥路修建项目落地最为典型：BX社区是由三个自然村合并而成的移民社区，田地靠路，人口混住，矛盾突出，纠纷不断。为满足社区居民外出和运粮需求，BX社区向天长市发展和改革委员会申请专项资金115万元用于修建水泥路并得到批复。社区就修路事项成立了以党总支书记闵继生为主导的协商委员会。进而讨论水泥路的修建路线和标准，修路可能遇到的阻碍、赔偿和监督等诸多问题，以便及时协调各方矛盾，推动修路项目尽快落实。

（一）自治为基，嵌入法治原则和德治策略

在路面整合占地过程中，村民唐春新阻止施工，索要占地补偿。在党总支书记闵继生的主持下进行了协商，法务代表张宝贵说道“国家支持修路，你阻挠是违法的，不能因为你一个人的私利影响政府投资，损害其他村民的利益”（20201216@ZBG[①]）；村民组长陶传清表示“你若坚持胡闹，按照村规民约要上黑榜”（20201216@ZBG）。于是，唐春新同意放弃索赔，支持无偿占地修路。在路面整合清障过程中，村民郭春华等5人在路边栽种了约116棵经济林木，声称砍伐就应该给予补偿，党总支委员丁玉喜提出“林木是你们栽种的，无偿占也不合情理，但你们也要看到政府修路是为了村庄好，赔付标准能否降低一点，既能支持村庄建设，也能赢得一个好名声”（20201216@DYX）。郭春华等表示接受少额赔偿，自愿承担损失，并配合施工队清理林木。可见，XB社区在基层治理实践中，以“1＋N＋X”协商委员会为自治载体，吸纳法务代表和社区权威参与协商事项，既坚守国家法律法规的底线，又注重以理服人，以情感人，最终促使协商结果有效实现。

村民自治作为我国的民主政治制度，是乡村治理的政治基础，广大村民在党组织的引领下，借助村委会、协商委员会等群众自治组织，能够对村庄规划、自身需求和社会矛盾等公共事务进行全程参与。然而不受法治约束的民主自治，要么导致无权威、无政府状态，要么导致政治专制和集权[21]，这表明自治是有限度、讲道德的自治。当基层干部因“官本位”的人治思想侵害了国家权威、集体荣誉和村民利益，或者村民群众因法治意识淡薄、法制观念不强、法律知识缺乏出现违法失信、坑蒙拐骗和道德沦丧时，就需要借助法律法规、村规民约、普法宣传、诚信档案、“红黑榜”和公告栏等用强制执行、政审受限和舆论谴责等方式来保障治理事务平稳落地，进而促进乡村社会的法治建设，增强基层民众的法治意识，维护乡村社会的法治秩序。与此同时，自治又不是死板的、机械的，村民所有符合公序良俗、社会主义核心价值观的正当合法权益都应受到保护，要将责任与义务充分结合起来，将道德与利益有效统筹起来，让有德者有所得，并在物质和精神两方面享有获得感，激发乡村社会善治的内在动力，消解乡村振兴实现的矛盾阻碍。因此，在党建引领的乡村自治过程中，嵌入法治原则和德治策略，不仅能够避免自治的利己性，也能保障自治的合法性，更能提升自治的柔和性。

（二）法治为纲，融合德治情怀和自治实践

在监督工程质量过程中，监督委员会成员魏家祥发现水泥路有少量地方出现裂纹，怀疑施工质量存在问题，便提请协商委员会进行协调。党总支书记闵继生实地勘察后，发现魏家祥反映情况属实，便召集协商委员会与施工单位进行协商，驻村民警魏强声明“修路是民生工程，涉及全社区居民的安全与幸福，工程质量必须按照国

① 访谈编号说明：访谈时间＋@＋受采访者姓名首字母。

家标准执行，否则我们不支付工程款”（20201216@WQ）；党员村医钱卫东质问“要是你的父母妻儿也住在这里，你们会这样敷衍吗”（20201216@QWD）。最后施工单位接受了协商委员会的三条建议：一是要加大水泥搅拌时间，震动要到位；二是切缝要抓紧，浇水要及时；三是路面一定要覆盖稻草，防止水分流失，并做出严抓工程质量、彻底整改的承诺。可见，XB农村社区在治理实践中，监督委员会成员不仅善于运用法律法规、村规民约这些刚性约束去维护村庄利益，也会运用晓之以理、动之以情的方式促使基层自治问题圆满解决。

基层党组织依据国家法律法规，结合传统伦理道德，按照公序良俗要求，遵循社会主义核心价值观，通过引导全体居民积极参与、建言献策、投票表决修订完成的村规民约，是具有技术性、逻辑性、程序性和普遍性特质的一套纲领性规则，客观上能够支撑和保障社区治理，补充和完善乡村治理体系。不过，基层治理矛盾的解决，固然要讲规则、守规矩，做到程序公正、流程合法、严格执行，维护法律有效实施，但乡村治理的终极目标是以良法维护善治，强调法律的有效运行，注重法律在保障社会稳定、维护基层有序和实现人民安宁中的可接受性与内在价值，这就要求法治既要有威严性、强制性，也要有包容性、可行性。在长期混居、彼此熟识的乡村社会，事务繁杂、情感交融、利益交织，单纯的强制力约束虽能使治理事项高效落地，但落地效果并非最佳，常因文化、惯习、权力、人情、关系、非理性情绪等因素出现“口服心不服”的情形，为邻里矛盾、乡村稳定埋下隐患。因此，在党建引领的乡村法治过程中，融合德治情怀和自治实践，不仅能降低执法成本，还能提升执法效率，更能形成法治共识。

（三）德治为根，兼顾自治需求和法治意识

在路面配套延伸过程中，老党员徐乃祥等人提议让施工单位延伸西面路段并添加配套涵管，以免路段尽头的五保户在水库排洪时遭受生命危险和财产损失。协商委员会考虑到现实情况和村民安危，便召集利益相关方进行座谈协商，征求各方意见。协商中，与会成员均认可该项提议，但因涉及资金过大、占用基本农田等问题，协商委员会主任闵继生书记随即表态“增加经费、延伸路段这个事我无权决定，只有向上级主管部门请示之后再向大家通告”（20201216@YJS）。后经多次沟通交流、复核审批，主管部门追加了11万元建设资金，协商事项圆满解决。可见，XB农村社区在治理实践中，老教师作为协商委员会成员，始终以保护村民的切身利益和完善村庄公共建设为出发点，党总支书记作为基层治理的引领者，面对职权范围以外的事情，能够恪守法律底线，及时汇总上报，积极交流请示，耐心等待批复，体现出基层善治理念和法治意识已然深植人心。

任何社会要维持良好的秩序，不仅需要制度化、法制化的刚性政策作保障，也需要依赖每一个社会成员对秩序规则的认同和遵循。道德作为一种内在的深层的柔性的自我约束，能够潜移默化地将社会习俗内化为自觉意识并影响个体行为。基层党组织不仅是乡风文明建设的主导者，也是乡村社会善治思想的传承者。一方面，它通过吸纳乡村社会的道德权威、文化贤能进入基层自治组织，使优秀传统和智慧美德继续发挥价值，服务于乡村治理实践；另一方面，它通过挖掘社会主义核心价值观的精神内涵，让现代文明和时代要求助力乡村德治。良好的德治固然能够增强乡村社会人民群众的情感认同、社会认同和文化认同，进而提升乡村社会的凝聚力，助推乡风文明建设，但德治难免会受到个人素质、强权压迫和恶法邪规的制约，有其天然的柔性缺陷。这就要求乡村治理不能忽视社会道德运行的自治环境、村民需求和权益导向，并在此基础上利用法治意识、法治规则保障和约束德治。因此，在党建引领的乡村德治过程中，兼顾自治需求和法治意识，才能避免德治主体的工具化，德治内容的空虚化及德治手段的无力化。

四、结论与思考

乡村振兴是一项长期的、复杂的、系统的伟大战略工程，需要与之匹配的治理方式辅助完成，而党建引领的“三治融合”乡村治理体系，无疑是满足基层治理需求，契合乡村治理实践，推进乡村振兴的有效抓手。天长市将农村社区治理实验与推动乡村振兴相融合，将创新工作机制

与解决民生问题相糅合，将国家政策与深化村民自治相结合，构建了党建引领、多元参与、“三治融合”的乡村治理体系，提升了人民群众的幸福感、获得感和安全感，推动了乡村治理的现代化、民主化和高效化，筑牢了乡村振兴的社会基础。不过，为持续推进“三治融合”乡村治理体系和治理能力的现代化，还需要作进一步的思考、拓展和创新。

（一）加强党建引领与村民自治的有力互动

自治、法治、德治有力互动的基础是以党建引领与村民自治来支撑乡村治理体系。党的十九届四中全会指出，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，党是最高政治领导力量[2]。中华人民共和国成立以来，农村基层党组织始终是贯彻国家方针政策、构建乡村治理体系、实施乡村振兴战略、促进乡村治理现代化最重要的领导和保障。与此同时，村民自治作为国家基层民主政治制度，有效维持了乡村社会秩序，推进了农村公共事业发展，化解了乡村治理矛盾，辅助了国家对基层的治理，也使得村民群众成为乡村生活的直接体验者，乡村振兴的最终获益者，乡村治理的实际主导者。新时代完善社区协商和居民自治就是通过党的领导和群众议事相结合来实现的，既要领导引导，又要尊重民意[22]。为推动党建引领与村民自治实现同频共振，既能确保党组织的领导核心，提升党的组织能力、服务能力和引领能力，又能维护村民群众的主体地位，避免村两委的自治权异化为官僚性的行政权，就必须加强党对基层政权的组织引领，并使之与村民自治实现有力互动。首先，创新组织设置，增强村民自治的活力。在党组织引领下，组建协商委员会等新型基层群众自治组织，使之成为与村（居）民委员会功能互补的治理平台，满足广大群众的多样需求和价值目标。其次，强化组织建设，把握村民自治的方向。党组织要始终坚持对乡村建设、乡风塑造、乡村治理的参与和引导，确保基层治理沿着党和国家的方针政策开展，避免治理活动跑题偏题甚至危害国家、集体和村民利益。最后，规范组织运行，维护村民自治的权威。党组织要以小微权力清单为依据，明确基层政府、党组织和村民自治组织之间的权责关系，并以多元主体参与破解官本位思想牵制、村两委拍板决策、村民自治缺乏活力等困境，以思想引领和政治使命培育基层党员干部联系群众、为民服务的民主理念，以村务监督、村民审核机制确保村民自治的有效性。如是，才能既确保党组织在“三治融合”中的引领作用，又能够维护多元主体参与基层治理的自治权，进而增强广大群众与党组织的政治互信，激发村民政治参与的主体性、主动性和创造性，实现群众自我管理、自我教育和自我服务。

（二）坚持规则约束与价值引领的有机融合

自治、法治、德治有机融合的本质是以规则治理与价值引领来维护乡村治理体系。乡村治理不是无序任性的主观意识，而是在正式规则与非正式规则共同约束下有序进行的实践活动。自治意在通过对村民个体意识、自我能力的培育，对村民公共精神、群体关系的把控，村民在“四个自我”中实现由治理客体向治理主体的转变，最终实现村民自治。法治则通过严格的制度安排与严密的规则程序，通过一套具有共识性、强制性、警示性、可预见性等理性化标准的正式规则来约束村民的行为规范。德治则依靠个体素质、社会舆论、风俗习惯和理想信念等正面引导村民的价值取向和发展方向。规则的制定和运用都是依据人们长期实践经验构建制定或约定俗成的，当这些构建制定或约定俗成的规则成为人们行为选择的现实标杆或评价标准时，实现了由规则约束向价值引领的功能转变。但是这一转变并非随意的、任性的、无序的，需要基层党组织加以规范、约束和引领。首先，党组织要利用国家法律法规让社区治理者实现从操纵者到引导者的认知转变，进而用法治思维与法治方式代替主观决策和长官意志。其次，党组织要利用小微权力清单让村两委成员接受多元主体全方位、多层次、多角度的监督，促使基层工作合法合理开展，确保全体村民的知情权和监督权，以便加深干群之间的联系和信任，遏制小微权力的腐败行为。最后，党组织要利用村规民约、善治思维和德育引导让村民群众根据自身所长积极参与公共事务，为村（社区）建设出谋划策、贡献力量。诸如引导村内五老人员等权威型民众充当化解矛盾纠纷的调解员，引导公益慈善家设立帮扶基金开展贫

困救助，引导热心村务者投身民主评议增强村务监督。

（三）实现治理理念与治理实践的有效衔接

自治、法治、德治有效衔接的动力是以治理理念与治理实践来完善乡村治理体系。“三治融合”不仅是对当下中国乡村治理理念的事实描述和理性认识，也是对未来中国乡村治理实践的现实诉求和愿景目标。实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略，不仅需要统筹优化顶层设计，加强乡村振兴政策支持，发展各类民生社会事业，培育农村集体经济组织，引导村民群众参与政治生活，保障村民治理主体地位这些治理理念的指导，更需要围绕经济社会发展的大事、美丽乡村建设的实事、影响和谐稳定的难事、惠民利民便民的好事、扶贫助残帮困的急事和基层组织建设的要事进行积极实践。首先，党组织应以培育参与意识、公共精神和自治能力为抓手，鼓励群众在法律规章框架内有序理性地表达自身的利益诉求。其次，党组织应以“信用变金，积分换礼”等活动为契机，引导村民在物质奖励与精神感召的正向激励下积极参与基层治理，不断地增强村民的归属感和主人翁意识，改善村民对公共事业的冷漠现状，增加群众的满意度与获得感，促进村民自治的民主化与常态化。最后，党组织应以满足村民需求、解决乡村问题为目标，激励村民将实现乡村振兴作为理想信念，防止治理理念缺失或错位，避免治理实践的盲目性和片面性，进而完善村民参与治理的运行机制和评价体系，最终使村民群众的利益诉求在治理实践中得以满足。

参 考 文 献

[1] 习近平．决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]．北京：人民出版社，2017：32.

[2] 人民网．中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[EB/OL]．(2019-10-31)[2022-06-01]．http://cpc．people．com．cn/n1/2019/1031/c64094-31431615.html.

[3] 浙江在线．学者聚焦基层社会治理创新探讨“三治合一”桐乡模式[EB/OL]．(2016-06-18)[2022-06-01]．https://js．zjol．com．cn/ycxw_zxtf/201606/t20160618_1638134.shtml.

[4] 范和生．安徽社会发展报告(2016)[M]．北京：社会科学文献出版社，2016：28-48.

[5] 王春云．陕西旬阳：打造“党建引领三治融合”社会治理红色引擎[EB/OL]．(2018-03-20)[2022-06-01]．http://dangjian．people．com．cn/n1/2018/0320/c117092-29878466.html.

[6] 肖斌．构筑共和国的微观基础[J]．治理研究，2020(6)：11-12.

[7] 周天勇，卢跃东．构建“德治、法治、自治”的基层社会治理体系[J]．西部大开发，2014（9）：76-78.

[8] 朱娅．构建良性互动的乡村治理体系[N]．学习时报，2018-03-05(04).

[9] 陈涛．“箱式治理”：自治、法治与德治的作用边界与实践效应[J]．探索，2019（5）：107-115.

[10] 左停．自治、法治和德治“三治融合”：构建乡村有效治理的新格局[J]．云南社会科学，2019（3）：49-54.

[11] 裘斌．治村型乡贤主导下“三治融合”的拓展和创新[J]．甘肃社会科学，2019（4）：162-168.

[12] 李华．城乡社区治理中法治、德治、自治“三治”融合的制度分析[J]．领导科学，2019（8）：42-45.

[13] 姜晓萍，许丹．新时代乡村治理的维度透视与融合路径[J]．四川大学学报，2019（4）：29-37.

[14] 光明日报评论员．以党建引领基层治理创新[N]．光明日报，2018-12-10(02).

[15] 习近平．习近平谈治国理政[M]．北京：外文出版社，2017：361.

[16] 郑杭生．中国特色社区建设与社会建设:一种社会学的分析[J]．中南民族大学学报(人文社会科学版)，2008（6）：93-100.

[17] 中共桐乡市委．积极探索创新社会基层治理新模式[J]．政策瞭望，2014（9）：44-46.

[18] 农民日报评论员．健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系[N]．农民日报，2017-11-10(02).

[19] 张潘丽，江帆．三治合一：桐乡走出县域善治新路径[N]．浙江日报，2015-07-08(12).

[20] 杨开峰．桐乡“三治”实践的解读[J]．党政视野，2016（7）：44-46.

[21] 佟德志．民主革命失败的病理分析[M]//勒庞．革命心理学(序言)．佟德志，刘训练，译．长春：吉林出版社，2004：1-15

[22] 张大维．党领群议：协商系统中社区治理的引领式协商[J]．中州学刊，2020（10）：75-82.

Practice and exploration of the "three governance integration" rural governance system from the perspective of party construction guidance——analysis of "1+N+X" governance practice in rural communities of Tianchang City

FAN Hongfu

（*China Rural Research Institute*， *Central China Normal University*， *Wuhan* 430079， *China*）

Abstract：The guidance of Party construction plays a leading role in the construction of the "three-governance integration" rural governance system and the realization of the rural revitalization strategy. Based on the theoretical perspective of party construction guidance, the grassroots Party organizations of Tianchang City have laid the foundation for autonomy, built the bottom line of legislation and injected the idea of "rule by virtue" by guiding the organization, system and value of the "1＋N＋X" consultative Committee. The research shows that autonomy, rule of law and rule of virtue are not simply mechanical addition, but the integration relationship with autonomy as the basis, rule of law as the program and rule of virtue as the root, complementing and promoting the harmonious coexistence under the guidance of party building. In order to continuously promote the modernization of rural governance system and governance capacity, it is necessary to further strengthen the powerful interaction between the guidance of Party construction and villager autonomy, adhere to the organic integration of rule constraints and value guidance, and realize the effective connection between governance concepts and governance practices.

Keywords：Party construction guidance; Rural revitalization; Three governance integration; Governance system; Rural communities

（编辑：程俐萍）