

革命老区自治、法治、德治相结合的乡村治理 体系研究

——以巴中市巴州区化成镇长滩河村为例

钟云川 汪靖林

【摘要】我国当前在乡村治理体系建设与研究方面存在多元化发展特征，作为国家的重要细胞、社会发展的关键基础，全国各地的乡村自治体系都已经纷纷形成，它们对于国家治理体系与治理现代化进程的有效促进是有目共睹的，基本发挥了体系建设的基础性作用。本文首先概述了中国自治乡村治理体系的基本构建过程，并以革命老区——四川省巴中市巴州区化成镇长滩河村为研究样本，探讨了该村的自治体系相关对策与实施情况，研究革命老区乡村治理体系的对策。

【关键词】自治乡村治理体系；多元化；主体；治理对策

在本文看来，万丈高楼从地起，治理体系与治理能力的现代化发展建设的基础在基层，农村基层治理体系建设尤其关键，它能够全面提升乡村治理实效。笔者认为采用“自治、法治、德治”三位一体相结合的方式，能够确保乡村治理体系更完善，更有效。在这个体系中，自治体系建设首当其充，探索一条行之有效乡村自治建设模式，为全面推进乡村基层民主与法治建设具有重要实践指导意义，为五个文明建设和乡村振兴创造良

好的基础条件，为实现基层自治、社会和谐提供有效路径[1]。

一、研究背景

乡村自治治理体系发展建设的核心目标就是以《中华人民共和国村民委员会组织法》为基础，通过村民委员会自发，自组，自约，自定，在村民内部形成具有约束力组织机构，服务乡村公共事务、乡风民俗、脱贫致富等各项事业，实现基层自治、村民和谐的目的，为国家治理体系建设奠定坚实的基础。从建国以来，我国长期推行的是乡村群众自治制度，它也是当前最为有效、广泛的发展途径。下文主要对自治乡村治理体系中的相关理论内容进行概括分析[2]。

（一）乡村自治与自治主体

乡村自治是指生活在特定区域中的人群，他们因为生产和生活而相互关联，已经形成了一种特定的社会活动关系。在乡村自治环境领域中，他们具有特定的生活方式与文化心理，且拥有强烈的成员归属感，所构建的社会实体也是相对独立和稳定的。现如今，乡村自治主要强调主题之间在治理与形成过程中构建互助合作关系，由此构成相对良性且互动的乡村治理网络体系，这对于乡村自治主体的构建形成非常有利，它可确保乡村社会朝健康有序方向发展[3]。

（二）乡村自治主体多元化

如上文所述，目前我国乡村自主主体呈现多元化发展，上到乡镇政府，下到基层村民百姓，乡村治理主体并不单一，他

们由不同特性、不同层级的各个治理主体共同构成，这些不同特性的治理主体不仅仅受限于政府本身，也与非政府组织息息相关，因为乡村自治主体多元化发展是追求盈利性的，它在公益性组织建设方面更加遵从主体平等协商过程，追求相互合作，发挥自身治理优势，希望实现对乡村社会的共同治理与优化[4]。

（三）乡村自治主体构成

目前我国乡村社会本身具备特殊多样性，根据乡村的不同期治理主体也不尽相同。近年来我国乡村社会发展快速，甚至呈现出了多元化杂糅发展现象。所以本文中也希望基于某一局部地区的乡村自治主体构成进行分析，结合当地乡村社会现实状况，着重研究存在于中国乡村的四大治理主体：首先乡镇政府本身作为引导主体存在，它应当引导乡村社会治理发展方向与发展进程，构建乡村事实主体，同时决定乡村治理的实效性与有效性。而在构成乡村治理协助主体过程中，则需要基于国家共同治理乡村社会明确参与主体，保证其主体地作用于地位都不被轻易忽视。总结来讲，乡村自治主体构成是追求构建乡村自治主体体系的，它的体系构建十分具有针对性，例如像乡镇政府就作为国家政权与乡村社会治理机构的连接点，而村委会与村党支部则作为乡村发展建设“两委”，他们作为村级正式自治组织存在，能够为乡村自治建立事实主体[5]。

二、长滩河村自治体系建设概况

（一）长滩河村自治体系建设基本情况

长滩河村位于四川省巴中市巴州区化成镇东北部地区，距离城区仅 30 公里，幅员面积达到 3.9 平方公里，下辖 8 个村民小组，365 户 1265 人，2014 年精准识别建档立卡贫困户达到 86 户 268 人。2017 年~2018 年农民人均收入维持在 11388 元，全村拥有两山一沟，最高海拔达到 850 米，整体看来属于自然条件相对偏差的边远贫困农村，目前由巴中市纪委挂联帮扶。长滩河村目前存在“两山夹一沟，年年总欠收”的显著特征，而“产业无支柱、收入靠劳务”则是长滩河村当前综合经济发展的真实写照。为全面打响脱贫攻坚战，长滩河村也在市纪委、区委政府的共同领导下整合项目新居建设，大力培育产业找收入，不断加强治理促和谐的精准扶贫脱贫思路，目前已经建成新村聚居点 3 个 158 户，同时配套建成廉租房 12 套，改造危旧土坯房 212 套，让贫困群众全部住上了优质好房子。

（二）“礼仪长滩”乡村旅游发展模式

再一点，长滩河村全面整治土地面积超过 1600 亩，同时大力发展桃李巴药产业，在生产生活与生态融合方面形成了共生“礼仪长滩”乡村旅游发展模式，真正达成了脱贫摘帽目标。在面对当前长滩河村村民的生产生活发生深刻变化的现实背景下，村内自治乡村村级治理对策体系也逐渐架构形成，在实践工作过程中希望有效解决组织村民开会难、讨论决议难、决定执行难等等问题，同时围绕村集体有名无实、村民小组有实无

名等等问题展开深入研究探讨与改善。当前，长滩河村已经全面积极深入探索了“1+3+N”村级治理模式，全力促进实现“业务、家富、人和、村美”目标[6]。

三、长滩河村自治体系合理性与有效性分析

乡村自治体系构建的关键是乡村和谐治理，推进乡村治理基本方式。自建国以来，我国就已经在长期推行乡村群众自治制度，希望人民当家做主，建设区域性、地方性特征，规范乡土性交融过程，保证做到传统性与现代性共生，稳定性与变动性并存。以长滩河村自治体系构建为例，它就希望坚持做到对完善规范秩序，坚持因地制宜，发挥地方资源优势顺应民意。

（一）传统性与现代性共生

长滩河村自治体系合理性与有效性构建的关键基础就在于传统性与现代性共生，在保留原有传统的基础之上实现现代共生发展，如此既保留了原有生态内容，也希望在现代化技术发展支撑下实现共生发展优化。

（二）稳定性与变动性并存

长滩河村自治体系建设的根本就在于稳定发展，在稳定发展的基础之上大胆创新求变，例如在脱贫抓治理、治理保振兴方面就要追求稳定变化，处处体现创新求变大胆思想，例如可组建“1+3+N”村级治理模式等等。

遵循上述“四性”，长滩河村自治体系在构建过程中个完全遵循民意，治理结果由村民共享，治理得失由村民评判，这些

都体现出了长滩河自治体系的合理性与有效性，激发了村民创造活力，为村民参与治理搭建平台、拓展渠道、丰富形式创造无限契机。

四、长滩河村自治体系运行存在的问题

长滩河自治体系运行机制中是存在诸多问题的，具体来讲包含以下两点。

（一）自治体系实践效果不理想

虽然长滩河村已经建立了一套较完整的村民自治组织基本框架，形成了“围绕脱贫抓治理、抓好治理保振兴”的基本思路，但他的发展模式创新性并不到位，自治体系在实践过程中还存在问题，自治未能达到真正自治，比较成熟的“1+3+N”村级治理模式还未能有效呈现。如：村民参与乡村治理力度不够、民主协商途径较少、老百姓责任意识不够等。为有效促进自治体系落到实处要进一步依托村民会议、村民代表会议等载体，通过村民议事会、村民理事会、民情恳谈会、社区治理委员会、村民决策听证、民主评议等协商形式，广泛开展协商，逐步实现村民参与村级管理、实现社区协商经常化、规范化、制度化。

（二）自治组织管理不够

其次，长滩河村的自治体系机构管理不够到位，虽设有村规民约、道德行为公约等制度，成立红白理事会、新居业主委员会、老年协会等组织但是目前长滩河村老百姓的素质还有待提高，参与自治的意识也较淡薄，导致形成的村民自治组织效

果不明显，许多自治政策无法得到有效实施。在乡村自治体系建设中，要想充分发挥自治组织的作用，必须加强自治能力建设，培育自治文化，养成自治意识，掌握自治方法，增强自治能力，包括信息获取与分析、议事协商参与、意见与利益表达、自治事务民主监督等方面的能力。

五、长滩河村自治乡村村级治理对策

长滩河村在自治乡村村级治理对策建设过程中希望有效解决诸多问题，从多个方面思考构建新农村建设的有效机制，下文具体结合多个方面来探。

（一）完善组织架构建设过程

长滩河村目前主要按照“围绕脱贫抓治理、抓好治理保振兴”的基本思路发展自身，全方位突出自治为主的发展建设体系，始终保证法治为先、德治为重，在积极创新推动党组织引领下的村级治理体系过程中也希望实施以党总支为核心的各个功能型支部。在这其中，由村民自治组织为基本框架的“1+3+N”村级治理模式最为显眼，它为长滩河村乡村振兴发展加快步伐[7]。

具体来讲，“1+3+N”村级治理新模式是当前焕发长滩河村新活力的全新自治发展新模式。在2018年7月，长滩河村村委会就召开村民大会，深度议论了自留地重新丈量与分配的相关事宜，通过村民举手表决，按照家庭人口数量实现就近分配。就自留地分配而言，它虽然事小但是全部由村民共同商议做主

决定，这也成为了长滩河村实施乡村振兴战略发展的村级善治对策。下文主要阐述了长滩河村村级管理“1+3+N”村级治理新模式。首先是强党建，将每一个支部都作为一个堡垒，在此基础上创建1个党总支、3类功能型党支部以及N个村民自治组织，三者共同形成了长滩河村的完整自治治理构架[8]。

其次是重自治，强调村民应当成为村中的绝对主人，在长滩河村每家每户的墙上都会张贴村规民约，从乡村社会治安到村风民俗全部覆盖，非常易于村民理解与记忆。现如今，在重视自治的背景下长滩河村的自治村规民约（20条）也已经有了改善，其中就有6条专门规范了村民对于社会价值观的学习认知，希望达成行为规范共识。总体而言，就是在自我约束、自我管理过程中创新村民代表提议，保证村民小组商议到位，同时建立村“两委”合议过程。另外，当地还在村民代表大会中决议了“四步议事法”，对村内的各项公约、公益事业、产业发展、招商引资、包括土地流转等等重大事项进行民主决策分析，保证村民真正成为村中的主人翁[9]。

最后是育德治，希望擦亮“礼仪长滩”的地方发展新名片。就这一点来讲，主要围绕当地农民权益问题——土地流转问题展开分析，长滩河村在土地流转补偿费问题方面主要通过法律顾问讲法调节纠纷，完全按照家庭人口数量进行计算，保证农民权益不受半点损失。在长滩河村育德治发展进程中，他们主要遵循“依法办事、规矩办事”基本原则，在长滩河村内部所

下下的8个社全面建设了专业化网格工作站，同时配备专业化网格员，全面搜集村民各类服务需求并予以解决。另外，村内还组建了专门的“红袖标”团队，专门义务为村民解决各种生活生产难题。再者，在长滩河村的村委会办公室旁边是专门设置了“廉情谈话室”的，由纪委干部定期与干部党员展开谈话谈心，目的在于强化党员干部廉洁意识。通过开设法治讲堂邀请政法干警、纪委干部等各个行业领域的专业人士前来为村民讲法讲纪讲规，为村民法治建设培育明白法理村民[10]。

（二）创新自治汇聚民智

长滩河村在自治发展建设过程中希望针对村内各项公约、产业、公益事业发展建设创造有利空间条件，结合项目实施结果公告中的“八步”议事决策机制构建集体事务大家议机制。同时利用公开栏、微信、短信、大喇叭平台等等针对党务、财务、村务、惠民政策等等建立长期稳定的日常工作制度，围绕阶段工作逐段、动态形成良好稳定的工作模式。

再一点就是长滩河村希望立足村情，灵活采取了“三上三下”制度，广泛吸纳民意，并在法律顾问把关方面实施了“七步工作法”，为村规民约更新创造有利条件，解决某些法律无法管制的死角内容，保证让村民明确“什么不可为”，形成依法立约、民主治理的良好格局。需要注意一点的是，当前长滩河村以居住“新居聚居点”为主体，在民主选举产生业主委员会的同事也优化了民主制定管理公约相关内容，保证各方都能积极

参与到新居建设中，实施全面新居管理。基本上遵循大小事都有人管、有人做、环境有人治理、资产有人保护的健全化发展局面，不断创新自治汇聚民智过程。在长滩河村的“民心通”、“廉情谈心室”等重要载体中，主要围绕村内政务、村务、财务以及集体资金等等收益分配问题、惠民政策落实问题与重大决策问题进行有效监督与实施，保证做到事前、事中与事后监督优化，同时对两委履职情况进行深度评议，现如今基本满足了村廉民督要求、村干民评机制建设[11]。

（三）持续强化法制过程解决民生忧患

坚持公开民主建设，依法办事，依法治理，实现学法、讲法、普法、用法与守法全面优化，将所强化的法制内容贯穿于治理全过程中，明确办事依法讲程序，全方位提升群众法治意识与法治水平。

现如今，为推动长滩河村自治乡村治理体系优化，全面推动乡村振兴，当地也深度实施了“法律进乡村”活动，结合传统法治宣传栏、影视作品、法治文艺等重要载体。通过普法联络员，长滩河村地方政府就专门深入到各家各户，宣传普法教育内容，保证每10户发展一个“中心学法户”，每一户培养一名“法律明白人”，专门通过“农民夜校”平台开设以信息化科技技术为主的村级法律顾问与法律明白人群体，构建一套完善的“法治微信群”。而由“法治微信群”所构建的“微型法治讲堂”则内容更加丰富，其法治教育人次超过452人次，同时也

配备了中等规模的村图书室，发展“中心法学法户”超过40户，培养法律明白人345人，同时通过微信群法律顾问解答咨询人次达到242人。

（四）崇尚发展德治汇聚民心

最后长滩河镇希望在自治乡村治理过程中培育良好村风民风，构建“礼仪长滩”，组织开展“最美家庭”与“长滩孝星”评选活动，围绕广大群众传承精彩学习内容，重点针对某些不守村规民约农民个体进行惩治规范。另外就是深度挖掘村内“尊老爱幼、孝敬父母、勤俭持家、诚实守信”家风家训相关内容，切实引导广大群众与家庭传承家庭美德相关内容，构建基于法治、德治与自治的“三治融合”发展治理体系，全面净化自治乡村治理风气，激发村内社会活力。

六、长滩河村自治体制运行机制推广研究

为了有效推行长滩河村自治体制运行机制，实现宣传教育有力推广，当地也提出了3点推广做法：第一，注重涵育家风传家教活动，传承弘扬全村尊老爱幼良好风尚，培养村民勤俭持家、诚实守信的良好社会与生活信用习惯。在该过程中也引导群众传承家庭美德，严于律己振家风；第二，评先贤选优进史馆，培育“礼义长滩”目标，在每年评选全村最美家庭、最佳儿媳、长滩孝星等等，并将许多好人好事载入到村史馆中，形成全村对比、学习、赶超的良性发展竞争氛围；第三，进一步振兴乡风文明建设，通过上文提到的“1+3+N”村级治理，净

化村风民风，不断强化群众自我发展，共同致力于村民致富内生动力发展，建立充满魅力的美丽幸福长滩河村，实现新农村乡村建设优化[12]。

总结：

综上所述，目前长滩河村在自治乡村治理规范进程中是多措并举的，他们在推动社会主义核心价值观积极向前发展，在村内落地生根的同时也希望构建法治、自治与德治的“三治融合”综合治理体系，实现对社会风气的进一步有效激发，增强群众发展内生动力。而在当地，基于村风村礼建设的示范引导与宣传方面也非常到位，基于常态化展开村风建设评比活动，积极打造“礼仪长滩”长滩河村文化品牌，制定村规民约，引导文明村风快速发展养成。在未来，长滩河村还希望在自治乡村德治与法治等等方面创造更多优秀成绩，为未来美丽幸福长滩河村发展建设、乡村振兴创造有利条件与空间。

参考文献：

[1]刘屹.四川革命老区乡村治理的困境与应对策略[J].老区建设,2014(8):42-44.

[2]高其才.健全自治法治德治相结合的乡村治理体系[J].农村·农业·农民 B,2019(3):42-43.

[3]黄君录,何云庵.新时代乡村治理体系建构的逻辑、模式与路径——基于自治、法治、德治相结合的视角[J].江海学

刊,2019(4):226-232.

[4]张欣钰.乡村治理体系中自治、法治与德治的关系[J].法制博览,2019(3):137.

[5]邓建华.构建自治法治德治"三治合一"的乡村治理体系[J].天津行政学院学报,2018,20(6):61-67.

[6]何显明.以自治、法治和德治的深度融合推进乡村治理体系创新[J].中共浙江省委党校学报,2018,34(6):9-11.

[7]高岳.新时代自治、法治、德治相结合的乡村治理体系路径探析[J].山东青年,2018(10):238-239.

[8]王道平.健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系[J].江南论坛,2018(10):47-49.

[9]邓超.实践逻辑与功能定位:乡村治理体系中的自治、法治、德治[J].党政研究,2018(3):89-95.

[10]高岳.新时代自治法治德治相结合的乡村治理体系路径[J].理论学习-山东干部函授大学学报,2018(11):28-30.

[11]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.

[12]王华菊¹,李遵礼².新时代乡村治理体系——自治、法治与德治 对十九大报告乡村治理思想的解读[J].中国审判,2018,000(009):P.108-109.