健全乡村治理体系中人大作用发挥研究

（选送单位：省人大农业与农村委员会）

一、乡村治理体系的基本概念

（一）乡村治理和乡村治理理论

乡村治理是治理理论在乡村治理中的应用。乡村治理市通过对村镇布局、生态环境、基础设施、公共服务等资源进行合理配置和生产，促进当地经济社会发展以及环境状态的改善的过程。乡村治理是乡村治理多元主体之间的关系与行为模式，共同推动乡村的经济、政治、文化、社会、生态建设的一个发展过程。

徐勇于1998年首次提出了“乡村治理理论”，经过深入研究，该理论主要内容可以从治理主体、目的、过程以及治理权力的分配四个角度来理解。一是治理主体多元。由于乡村治理资源掌握在不同的人员和组织中，因此乡村治理主体不仅仅是拥有行政权力的政府，还包括村民认可的权威性组织以及公民个人等。二是治理权力配置多元。在我国乡村存在一种无形的乡村公共权力，这种权力具备国家公权力不具备的功能，当这种权力被组织或者个人用于为乡村群众做事时，就形成了多元化的权力配置。三是治理目标追求公共利益最大化。乡村治理以公共利益为目标导向，

通过有效的乡村管理实现乡村利益最大化，因此，有利于乡村公共利益的都要纳入乡村治理范畴。四是治理过程自主化。乡村地区人员居住分散，政府统一管理的能力受限，因此，在村民接受国家方针政策的基础上，加之乡村的熟人社会，村民通过资助管理、自主服务，使乡村社会形成一个有组织性、自主性的社会体系。

（二）乡村治理体系的基本构成

依据乡村治理的内涵及乡村治理理论，乡村治理体系主要包括乡村治理的主客体、乡村治理结构、乡村治理环境、乡村治理行为以及乡村治理绩效。从我国乡村情况来看，乡村治理主体有政府、基层党组织、村民自治组织、农村合作经济组织以及其他组织和乡村民众组成。乡村治理的客体是指乡村治理的对象，包括乡村政治、经济、文化、社会、生态五个方面，乡村政治、经济、文化、社会、生态共同构成了乡村生活的全貌，能够最直接反映出乡村治理的成效。乡村治理结构是指乡村治理的基本机构，包括乡村基本秩序状况及其维系机制、村干部的角色与动力机制以及乡村关系状况等。乡村治理环境是指乡村治理工作实施的条件，乡村治理中的主体针对客体实施治理活动所处的环境，包括政治环境、经济环境、自然环境、文化环境等。乡村治理行为是指乡村治理主体对客体所实施的治理行为，也就是治理主体实施的行为。乡村治理绩效是指用来衡量乡村治理行为所取得的效果以及状态、评价乡村治理活动的方向和标准。以上六大要素共同构成了乡村治理体系。

（三）中国特色乡村治理体系

1. 中国特色乡村治理体系的提出。随着社会经济的不断发展和社会生产力水平的进一步提高，中国特色社会主义进入了新时代。新时代下，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，城乡发展不平衡、不充分是社会主要矛盾的重大表现之一。实施乡村振兴战略，是以习近平总书记为核心的党中央从我国国情农情为出发点，结合我国城乡关系变化特征和现代化城乡建设规律的基础上做出的重大战略部署，是实现中华民族伟大复兴、实现中国梦的必然要求。乡村振兴的复杂性和艰巨性决定了乡村振兴道路的长期性。而乡村治理是确保乡村振兴道路持续进行，维持乡村稳定的必要条件。因此，党的十九大提出“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”。这是对新时代中国特色乡村治理体系最本质的概括，即新时代中国特色乡村治理体系是坚持农村基层党组织在乡村治理中的核心领导地位，自治、法治、德治三种治理方式相结合的乡村治理体系，可以称为“一核三治”乡村治理体系。

2.“一核三治”乡村治理体系的内涵。“一核”即坚持党组织在乡村治理中的核心领导地位；“三治”即自治、法治、德治，是维持乡村治理格局良性运转的三种治理方式。“一核三治”乡村治理体系就是坚持党组织领导下的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。其中，“一核”是根本、是前提、是要求，“三治”是方法、是手段、

是内容。“三治”中，自治属于村庄的范畴，是乡村治理的基础和目标；法治属于国家的范畴，是德治、自治的保障和边界；德治属于社会的范畴，是法治、自治的促进和补充。在中国特色乡村治理体系中，自治为基、法治为本、德治为先，以自治增活力，以法治强保障，以德治扬正气，三种方式互为补充、互相衔接、缺一不可。

3.“一核三治”乡村治理体系的主要内容。(1)党组织是乡村治理体系的领导核心。推进乡村治理体系现代化，党的领导是关键，是产生持续前进动力的火车头。农村党组织是党在农村的基层组织，是党在农村全部工作和战斗力的基础，是农村各种组织和各项工作的领导核心，是团结带领广大党员和群众推进乡村振兴的战斗堡垒。无论农村社会结构如何变化，无论各类经济社会组织如何成长，农村基层党组织的领导地位不能动摇、战斗堡垒作用不能削弱。(2)自治是基础。基层群众自治制度是我国乡村的基本制度，乡村振兴发展离不开自治。不论是乡村发展中的利益协调、矛盾化解，抑或乡村发展中的资源整合、优化配置都需要自治发挥民主协商作用，解决乡村发展中的诸多问题。从乡村社会稳定看，乡村自治扩大了乡村制度化的政治参与的途径，有助于培育乡村民众的法治观念和增强民主意识，有利于遏制乡村社会“三乱”现象。(3)法治是保障。依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，新时代依法治理是乡村治理的必然趋势。农村基层治理法治化，就是在党的领导下，按照法律和制度来规范农村事务，即农村的政治、经济、文化等一些活动依照法律管理，村民的

所有行为依照法律和制度进行，使农村的一切需要和可以由法律和制度来调控的活动和工作，都纳入规范化、法律化的轨道，这是确保乡村社会稳定发展的一项重要保障。(4)德治是支撑。德治在我国乡村治理中具有良好传统，一直是乡村人民心灵秩序的稳定器和精神境界升华的支撑。农村属于熟人社会，村民多是家族、亲戚、朋友、熟人，民风民俗、家风家训、伦理道德等，具有无形的约束管理作用。它以道德理念为载体发挥道德作用来改造人的精神世界，以道德准则来涵养精神，从而指导人的社会活动，为乡村民众培养良好的个人道德和公共道德提供指引，可以起到法律“硬治理”起不到的效果，实现农村稳、社会安。

二、健全“一核三治”乡村治理体系面临的问题及原因分析

(一)面临的问题

1. 自治方面。一是自治主体多元化及作用发挥不足。乡村治理仍以乡镇党委政府以及村两委为主，其他主体参与度不高，多元共治格局尚未完全形成。由于体制机制、经济状况、文化发展等方面存在的问题，农村社会组织的发展受到诸多限制，严重影响其社会自治功能的发挥。村民的权利义务意识不强，面对村级公共事务经常置身事外，不会积极、主动地去了解并参与其中。二是自治界限不明确。在我国乡村治理实践中，由于乡村治理的体制机制存在缺失，村两委对各自所应该履行的职责并不明晰，统管包办、越俎代庖、互相推诿扯皮时有发生。村民委员会作为法定的村民自治机构，在现实中又代行集体经济组织职能，模糊了自治的界

限。

2. 法治方面。法治并没有在乡村治理中完全伸展开来，组织、个人的法治精神不强以及法律知识的欠缺使得政策、行为容易踏入法律的禁区；执法者的“法律规范”与被执法者的“本土规范”的冲突容易使治理陷入困境；依法维权的成本过高使受害者倾向于采用“本土规范”或者选择沉默。总体来看，法治精神与法治话语还没有真正渗入被悄然改变的乡村日常中去。当前乡村治理中包含了法治方式，但更多的是“礼治”以及法治与“礼治”的妥协治理方式，但是这种治理格局最多能起到“兵来将挡，水来土掩”的作用，却终将难以应付加剧的乡村社会变迁形势。

3. 德治方面。由于乡村社会已经越来越背离传统的“熟人社会”，传统乡村社会主导关系的血缘与地缘关系受到冲击，以及乡村人口的大量流出，乡村伦理共同体的式微导致了“德治”在乡村社会治理中的有效性日益式微。新时代乡村治理面临着德治困境与挑战，如“空心村”现象、乡村传统文化的生命力减退导致乡村传统文化体系消融，传统文化共识、传统价值观、历史积淀的价值取向不断被削弱腐蚀，乡村传统文化与其根基断裂甚至消失；文化入侵导致乡村主流意识形态分散化，西方的不同文化、不同价值观，甚至消极、不健康和反动的思想传入国内，在一些乡村散播开来，导致乡村主流意识形态领域呈现出复杂严峻的状况；诚实守信等传统观念逐渐淡化、人际关系淡漠导致乡村道德不同程度滑坡。

（二）原因分析

1. 法制不全。一是乡村治理法律法规还存在空白领域。如自治主体作用发挥不足,根源上就是对除了政府及村两委之外的多元主体在自治中的权力和责任缺少明确的规定,其作用发挥没有足够的法律依据,成为了弱势或者点缀。再如自治界限不明确,也是在法律法规中缺少明确规定,造成实际中的矛盾和冲突。特别是农村集体经济组织虽然在相关法律法规中存在,但是却没有实体机构,主要被村民委员会取代,造成目前乡村自治界限模糊。二是现有的涉及乡村治理的法律法规不适应新阶段乡村治理的需求。如农村集体资产管理方面的法律法规就不适应当前保值增值的需求。一些涉及乡村治理的法律法规层级不高,属于部门规章,效力不足。三是部分法律法规在立法时采取“政策搬家”,生搬硬套政策入法,质量不高。

2. 有法难用。一是涉及乡村治理的法律法规纷繁复杂,不仅有专门法,还散见于其他方面的法中,乡村居民很难掌握,即便是涉及个人切身利益的法,也只是了解其中几个条款而已。二是乡村属于熟人社会,乡村居民更多习惯于通过人情而不是法律来解决矛盾和纠纷。三是在很多乡村居民眼中,用法解决遇到的问题的成本(时间成本、金钱成本等)太高,还不如用“人情”解决的快速顺利,即便遭遇不合理问题,也是选择“信访不信法”。

3. 引领不足。习近平总书记指出:“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”坚持系统治理,就是要从政府包揽向政府负责、社会共同治理转变;坚持依法治

理，就是要从管控规制向法治保障转变；坚持综合治理，就是要从单一手段向多种手段综合运用转变；坚持源头治理，就是要从根本上解决矛盾、防微杜渐。十八届三中全会以来，我们在从“管理”向“治理”转变上取得了很大的成效，但是，也存在一些问题。如作为制度顶层的法律的多以“管理”为主；政府行政方式还习惯于单一的管理，没有完全向而“治理”；治理的多元主体对自身的治理主体身份认识模糊。这些问题本质上是从“管理”向“治理”转变的引领不足。

三、发挥人大作用，推动乡村治理体系不断健全完善

人民代表大会制度是我国根本政治制度，人民代表大会及其常委会是国家权力机关，要在坚持党的领导下，充分发挥其立法、监督、重大事项决定和人事任免的职能，推动“一核三治”乡村治理体系不断健全完善。

（一）立法方面

一是应及时加强法制建设，把行之有效的党的政策制度化、法制化化。二是要紧密结合中央部署和农村改革发展进程，加快有关法律法规的修订工作。三是是从立法层面进一步强化农民群众权利的保护，完善党领导下的村民自治制度，切实保障村民民主权利；巩固和完善农村基本经营制度，健全农村集体产权法律制度，依法保障以土地为核心的农民财产权益。三是要围绕加快建立健全城乡融合发展体制机制开展立法，为新型工农、城乡关系融合发展奠定制度基础。四是要针对农村利益关系日趋多元化的实际，

科学界定不同主体的权利义务，从法律上理顺各种利益关系，平衡不同利益诉求。

（二）监督方面

一是精准选择监督题目。乡村治理体系是国家治理体系的重要组成部分，要围绕健全完善乡村社会治理体系遇到的热点、难点选择监督题目，特别是完善多元主体参与治理、保障和改善乡村民生、保障乡村居民合法利益、提升乡风文明水平等方面开展监督。二是强化监督的系统性和协同性。乡村治理涵盖乡村的政治、经济、社会、文化、生态各个方面，在开展监督时，要强化系统性和协同性，拓展监督的视野，推动乡村社会治理体系不断健全完善。

课题组负责人：郑　玮