

# “三治融合”视域下乡村治理的问题及路径研究 ——以大理州为例

高丽芝

中共大理州委党校 大理州行政学院, 云南 大理 671000

DOI: 10.61369/SSSD.2025070029

**摘 要 :** 乡村治理不仅是乡村振兴的重要内容,也是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。探索“三治融合”的乡村治理模式是乡村治理的重要方向。本文通过对大理州乡村社会治理中自治、法治、德治的现状问题进行分析,在“三治融合”视域下进一步探索完善乡村治理体系的对策建议。

**关 键 词 :** 乡村社会治理;自治;法治;德治;三治融合

## Research on the Problems and Paths of Rural Governance under the Perspective of "Three Governance Integration"-Taking Dali Prefecture as an Example

Gao Lizhi

The Party School of the CPC Dali Prefectural Committee Dali Prefectural Administration Institute, Dali, Yunnan 671000

**Abstract :** Rural governance is not only a vital component of rural revitalization, but also an important part of modernizing the national governance system and governance capacity. Exploring the rural governance model featuring "the integration of autonomy, rule of law and rule of virtue" constitutes a key direction for rural governance. This paper analyzes the current situation and existing problems concerning autonomy, rule of law and rule of virtue in the social governance of rural areas in Dali Prefecture, and further explores countermeasures and suggestions for improving the rural governance system from the perspective of "the integration of the three modes of governance".

**Keywords :** rural social governance; autonomy; rule of law; rule of virtue; integration of three governances

### 一、研究的背景及意义

乡村是组成国家的细胞,也是社会稳定发展的基础。党的十九大报告中首次提出乡村振兴战略,要求打造共建共治共享的社会治理格局,并强调要健全以自治为核心、法治为保障、德治为灵魂的三治合一的乡村治理体系。十九届四中全会也进一步将自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,作为国家治理现代化进程中的一个重要议题。研究探讨“三治融合”视域下的乡村治理问题,加强乡村社会治理,不仅仅是农村社会实现善治的目标要求,也是推进乡村振兴战略的必由之路,更是推进国家治理体系治理能力现代化的应有之义。

从现实需要的角度看,我国有约6亿人口居住在农村,农村地区占全国土地总面积的94%以上,这意味着乡村治理是我国政治经济发展的“稳定器”,不仅关系着亿万农民的生活和命运,也同国家的稳定与社会的发展息息相关。就大理州的现实情况看,截至2023年底,大理州常住人口为334.2万人,其中乡村常住人口182.94万人,大理州具有农村土地范围广、农业人口比例大的特点,是一个典型的农耕地区。乡村社会的治理水平决定着大理州社会治理的水平,影响着农村社会经济活力的发展,是乡

村振兴战略实施的重要抓手。当前,大理州乡村治理虽然取得了一定成绩,但离“治理有效”的目标,治理体系和治理能力现代化的要求还有很大距离。

### 二、大理州乡村社会治理的基本情况

为进一步探索乡村治理的新途径,将中央关于“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”的要求落到实处,大理州自2014年就开始推进以自然村为基本单元的村民自治试点工作,为基层民主建设和乡村基层社会治理创新进行了许多有益地探索<sup>[1]</sup>。

#### (一) 延伸了农村基层管理链条,填补了自然村管理空白

大理州通过设立自治组织将乡村基层管理重心下沉,使得农村社会管理模式由原来的乡镇——行政村两级,变为乡镇——行政村——自然村的三级管理模式,有效延伸了农村基层管理链条,使原来自然村管理主体缺位的情况得到很大改善。有效地整合了传统乡村社会的自治元素,借助于宗族社会中的信任力与号召力,使村民自治的内生性资源得以充分利用。

#### (二) 完善了村务管理的组织机构及相关制度

各村组建了村民代表会、村民理事会和村民监事会,等村民

自治组织，普遍建立了自然村村民自治组织章程、村规民约和村庄环境卫生制度、移风易俗客事从简等专项制度，形成了内容完整、便于实施的村民自治规章制度，为实现村民自我管理、自我教育、自我服务、自己办理自己的事提供了组织和制度保障，村务管理基本做到“有人理事，有章管事”。

### （三）加强了基层民主建设，提升群众主体地位

通过广泛动员群众参与民主选举、民主决策，将村民自治工作建立在体现民意、集中民智、汇聚民力的基础上，真正实现了共建共治共享的治理格局，大大提升了村民参与村务管理的积极性。把村务还给了本村村民，使村民主体地位得到真正确立，激发了广大村民参与本村公共事务和公益事业建设的自觉性、主动性、积极性，改变了村民对村内问题视而不见，过多依赖党委政府的现象<sup>[2]</sup>。

### （四）国家法律法规和各级党委政府的要求得到更好落实

始终坚持以国家的法律法规和党的路线方针政策为指导，将国家法律法规的要求和党委政府的工作主张融入村民自治规章制度，通过村民表决转化为广大村民的共同意愿，实现了由过去的“要我做”为现在的“我要做”，更好落实国家法律法规和各级党委政府的要求。

## 三、大理州乡村社会治理存在的主要问题

大理州在乡村社会治理中，在一定程度上促进了自治、法治、德治相融合，但还存在一些短板和弱项。

### （一）大理州乡村社会自治中存在的问题

1. 村民自治主体缺位。虽然自1998年，我国正式实施《村民委员会自治法》确立了村民自治的大框架，从总体来看，村民自治依然落实不到位，部分村民自治意识依然薄弱，许多村民对自己所有拥有的权利界定不清、参与村务管理的积极性不高。同时，受农村劳动力大量转移的影响，乡村本土精英的流失，农村治理主体严重弱化，导致自治成为空谈，甚至异化为村干部自治<sup>[3]</sup>。

2. 村民自治组织作用发挥不足。一是部分乡村自治仅停留在搭架子，建制度的层面，工作创造性、突破性不强。二是由于自治组织成员文化程度普遍偏低，综合素质不高，思维局限，点子不多，治理效果达不到预期效果。

3. 政府行政权力与村民自治权力之间的冲突。一方面，乡镇政府过渡干涉农民的生产经营自主权和村委会的自我管理权，把乡镇政府与基层组织的关系由指导转变为领导，影响了村民自治的实现。同时，也让村民自治组织行政化，过多承担上级政府的行政事务，无暇顾及村务。另一方面，村民委员会的过度自治化。单纯从本村利益出发，往往不愿接受乡镇政府指导，甚至力求摆脱乡镇政府管理<sup>[4]</sup>。

### （二）大理州乡村社会法治中存在的问题

1. 村民法律意识淡薄。一方面，当前村民法治意识淡薄。村民对有关乡村自治组织的法律知之甚少，对自身享有的参与公共事务管理的权利不明瞭，也不知道如何依托法律维护自身合法权

益。一方面，乡村法治宣传力度薄弱造成乡村基层治理中法治效力不高。

2. 执法不严司法不公现象屡有发生。村干部的法治意识淡薄，法律素养不高，对相关法律、政策的内涵模糊不清。在实施国家法律政策时，部分地方政府官员和村干部的法治意识、民主意识和责任意识淡薄，出现“人治”大于“法治”现象。有的村干部还存在“官本位”思想，在乡村治理中出现以权压法、以个人言论代替法律条文的现象。有的囿于传统观念、宗族势力以及熟人社会的影响，完全依托法治解决纠纷难度不小，不能做到严格执法、公正司法，乡村基层治理有效亟须破解这一掣肘。

### （三）大理州乡村社会德治中存在的问题

我国农村社会一直是典型的“人情关系社会”，中华文明传统美德，对维护农村社会的长治久安起到至关重要的作用。

1. 村民的陈规陋习依然存在。当前农村村民依旧存在一些不良风气和习惯，例如随地吐痰、乱倒生活垃圾、不遵守交通规则等陋习，还有部分村子有天价彩礼、薄养厚葬、大办红白喜事之风，大大增加了“人情往来”的成本。这些现象与社会主义核心价值观相去甚远，影响了乡风文明建设。

2. 缺少新乡贤治村。新乡贤作为德治型治理主体之一，在乡村治理中发挥着重要作用。乡村社会人才资源的大量流失，直接导致了新乡贤的外流，导致无法实现新乡贤教化乡民、温暖故土、凝聚人心、有效处理纠纷的示范带动作用<sup>[5]</sup>。

## 四、大理州构建“三治融合”乡村治理体系的路径

党的二十届三中全会指出，坚持和发展新时代“枫桥经验”，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，完善共建共治共享的社会治理制度。2025年中央一号文件明确提出“健全乡村治理体系”，强调加强农村基层党组织建设，推进自治、法治、德治“三治融合”。依托“三治”融合实现乡村治理有效，确保乡村和谐稳定，是大理州健全乡村治理体系的重要路径选择。

### （一）突出自治的核心作用

村民自治是现代农村社会治理的基本形式，是实现治理有效的必要基础，同时也是农村“三治”融合的核心<sup>[6]</sup>。要以激发乡村自治的内生性动力为重点，提高大理州乡村社会中自治的效能。

1. 激发村民自治意识和动力。村级治理中的公共参与程度直接决定着村庄治理的有效性，没有村民参与就没有乡村自治。因此，首先，通过宣传和引导，提高农村干部及群众对乡村自治的认知，突破传统的“被管理”的观念，增强村民对村集体的强烈认同感，增强村民自治的自主性和积极性。通过相关政策引导外出务工人员、返乡人员、新乡贤参与乡村治理，充分发挥示范引导作用。其次，适应村民公共参与方式多样化发展趋势的需要，完善乡村基层治理体系，拓展村民参与乡村治理的渠道<sup>[7]</sup>。

2. 丰富农村自治组织形式。在乡村治理中进一步丰富农村自治组织的形式，进一步完善了乡村治理的组织机构及相关制度（“村民理事会”和“村民监事会”），也延伸了农村基层管理的

链条，充实了乡村自治的力量。除此之外，还要结合各自实际，自发构建例如“治安联防队”、“红白理事会”、“中青年联谊会”等日益兴起的自治组织。

3. 把握行政权与自治权的界限。乡村治理离不开政府的制度化规范和政策支持，要建立乡镇职责清单，严控督查检查考核，推动编制资源向基层倾斜<sup>[8]</sup>。乡镇政府要侧重从村民自治的组织结构、团队建设、制度规范等方面加强对农村社会组织的塑造和引导；另一方面，乡镇政府应改变其行政方式，从传统的全能型、多功能的政府向有限功能的政府转变，给其他乡村治理主体创造条件和提供服务，引导其合理的发挥自身职能，实现乡村有效治理。

### （二）完善法治的保障作用

1. 增强村民及村干部法治观念。首先，通过开展普法宣传工作，增强法律意识，提高依法办事、依法维权的能力。其次，村干部作为乡村治理的领导者，要切实提高村干部的法律素养、法治意识和依法行政水平，使他们真正做到知法、懂法、守法、用法，在乡村法治进程中打破传统的人治状态，有效保护群众的合法权益，也对执法不严、司法不公的行为进行防范与纠正<sup>[9]</sup>。

2. 完善基层法治体系建设。要尽快在乡村地区构建一套适应乡村治理需要的现代法律规则。另一方面，结合实际，在依法治国的基础上，发挥传统行动规则的作用，构建乡土社会行动规则如，村规民约。

### （三）发挥德治的引领作用

1. 移风易俗提高村民及村干部道德水平。首先，大力弘扬社会主义核心价值观，引导群众树立正确的价值追求；深度挖掘本地区乡土风情、人文资源，优良的民风民俗并以此为基础，以群众喜闻乐见的形式开展活动，加强乡村道德建设，形成文明乡风；其次，针对大理州农村现存的陈规陋习，要大力推动移风易俗，通过规范村规民约来更好的约束群众的行为。设立村民议事会、道德评议会等群众组织，引导村民、党员干部移风易俗，抵制不良风气<sup>[10]</sup>。

2. 大力培育乡贤治村。首先，要加强政府政策引导，鼓励乡贤返乡创业，推动乡贤、能人返乡就业，为乡村治理注入骨干力量；其次，要充分发挥乡贤在引导舆论、明辨是非、凝聚人心、端正风气等方面的积极作用，使新乡贤成为农村社会稳定的维护者和农村文化的弘扬者，促进农村社会德治体系的建设。

## 参考文献

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定（二〇二四年七月十八日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过）[J]. 兵团工运, 2024, (04): 8-21. DOI: CNKI: SUN: BGGY. 0. 2024-04-003.
- [2] 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（节选）[J]. 黑河学刊, 2017, (06): 2+193. DOI: 10.14054/j.cnki.cn23-1120/c.2017.06.001.
- [3] 中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见[J]. 中国产经, 2019, (06): 32-39. DOI: CNKI: SUN: KJHU. 0. 2019-06-008.
- [4] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过[J]. 当代党员, 2019, (22): 7-17. DOI: CNKI: SUN: DADY. 0. 2019-22-004.
- [5] 王文彬. 自觉、规则与文化：构建“三治融合”的乡村治理体系[J]. 社会主义研究, 2019（01）：118-125.
- [6] 徐朝卫, 董江爱. 资源型村庄治理中集体经济的多重效应[J]. 贵州社会科学, 2018年第6期.
- [7] 殷民娥. 多元与协同：构建新型乡村治理主体关系的路径选择[J]. 江淮论坛, 2016（6）：46-50.
- [8] 徐朝卫. “三治”融合实现乡村善治[J]. 人民论坛, 2019（06）.
- [9] 熊万胜, 方垚. 体系化：当代乡村治理的新方向[J]. 浙江社会科学, 2019（11）.
- [10] 2022年10月16日，中共中央总书记习近平在中国共产党第二十次全国代表大会上作报告时强调高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[J]. 山东干部函授大学学报（理论学习）, 2022, (11): 1. DOI: CNKI: SUN: XXLL. 0. 2022-11-001.