

健全自治、法治、德治相结合的 乡村治理体系

◇冯留建 王宇凤

一、以自治为基,增强乡村治理活力

村民自治是中国特色社会主义民主政治的重要组成部分,更是村民当家作主的本质体现。在乡村治理过程中,应通过健全制度体系,落实制度规则;通过完善组织体系,优化公共资源配置;通过规范内容体系,提升村民主体意识。

第一,健全制度体系。首先,制度的制定,要突出重点,保持各层级制度有效衔接。国家宏观制度要注重全局性,地方层级制度要注重针对性,村级制度要注重适应性。其次,制度的运行,要依照村民自治的基本原则,探索不同条件下制度的有效贯彻形式。再次,制度的考核,要依据自治制度设计和运行效果,确立考核指标,坚持以系统性原则、主观和客观相结合原则、反馈性原则为基础,形成制度体系构成状况评价、制度可操作性状况评价、制度创新性状况评价、制度适宜性状况评价、制度权威和制度落实状况评价等考核内容。

第二,完善组织体系。村民自治组织体系的建立是国家建构与社会发育相结合的过程,面对组织发展中出现的新问题,既要进一步明确权责关系,又要密切围绕村民需求,构建一个以市场为导向,多元化、开放性组织体系,实现乡村组织的多元供给。

第三,规范内容体系。以民主选举为前提,以民主决策为基础,以民主管理为依托,以民主监督为保障。

二、以法治为本,保障乡村治理秩序

第一,培育村民法治意识。要落实“谁执法谁普法”的普法责任制,“广泛宣传土地承包、婚姻家庭、

赡养继承、生态保护、道路交通安全、劳动保障、农产品质量安全、民间纠纷调解、扫黑除恶等与群众生产生活密切相关的法律法规。”要善于培育乡村法治文化环境,组建法治文化宣传队伍,利用网络平台和大众媒介,“基本形成全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。让村民相信法律,“关键是要以实际行动让老百姓相信法不容情、法不阿贵,只要是合理合法的诉求,就能通过法律程序得到合理合法的结果。”

第二,健全乡村法律制度。首先,完善涉农领域立法。其次,规范乡村行政执法。要形成科学的执法格局,充实基层执法队伍,加强执法工作监督。再次,强化乡村司法保障。

第三,建设法治乡村。一是完善乡村社会公共法律服务体系。一方面,要注重乡村公共法律服务的可得性。另一方面,要注重乡村公共法律服务质量。二是健全矛盾纠纷化解机制。要建立矛盾纠纷防控机制和合力化解机制。三是深化法治乡村示范建设,进一步加强对示范村(社区)建设质量的重视。

三、以德治为魂,弘扬乡村治理正气

第一,推进乡村社会公德建设。要加强村民的公共责任意识,运用舆论道德监督功能,要发挥村规民约内在作用机制。

第二,重视乡村职业道德建设。要加强“政德”建设,推动“商德”建设,提高新型职业农民道德素养。

第三,促进乡村家庭美德建设。一方面,要做好家庭教育。另一方面,要涵养优良家风。

第四,加强村民个人品德建设。要重视自我道德认知,强化自我道德实践。

四、自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的实践逻辑

自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的建构并非三者的简单相加,我们要树立整体性思维,运用科学手段,推进乡村治理全局性、系统性、整体性变革,实现治理主体、治理规则、治理机制的有机结合,进而将治理优势转化为治理效能。

(一)构建自治、法治、德治主体相结合的治理共同体

构建自治、法治、德治主体相结合的治理共同体,要发挥基层党组织引领作用,要激发多元治理主体内生动力。

(二)健全自治、法治、德治相结合的多元规则体系

一是优化国家法律政策体系。完善国家法律政策体系,一方面,要加强其内部整合,厘清各立法主体的职责权限,对相互冲突或抵触的法律法规进行清理或调节,保持三者之间的互动协调、有机融合。另一方面,要优化外部结构。对政策制定和实施过程进行不定期检查,防止传递过程中层层加码和过度变通,实现法治原则和国家理念的顺利贯彻。

二是完善党内法规制度体系。健全基层党内法规制度体系,既要处理好“质”和“量”的关系,在保证“质”的基础上补全程序性法规制度,废止不合时宜的法规制度;也要处理好制度建构和实施执行的关系,在推进基层党内法规系统建构的基础上充分发挥其预测、指引、规范、教育、评价功能,促进实施效度的最优化。

三是重视乡村内生规约体系。要善于挖掘乡村内生性规约体系的当代价值,用社会主义核心价值观引领其体系的重建,将法治理念融入其中,实现治理现代化的转化;要善于用优秀传统文化滋养村民道德精神,教导村民移风易俗、弘扬社会主义新风尚;还要积极利用乡村内生性规约体系的奖惩机制,使乡村治理和谐有序。

(三)建立自治、法治、德治相结合的系统治理机制

一是建立目标协同机制。一方面,要深入透析现有乡村治理实践,定位现有成果与乡村治理目标的差距,理解自治活力、法治秩序、德治精神相结合的内在需求和内源机理,找准自治、法治、德治相结合的治理体系与实现乡村治理目标的契合点。另一方面,在乡村治理过程中以治理民主化为前提,坚持治理程序公平正义,以保证自治、法治、德治相结合的乡村治理体系朝着正确的目标协同发力。

二是建立功能互补机制。既要探索自治在乡村治理过程中的内在规律和内生动力,为法治和德治的有效发挥提供主体支柱,又要引导法治循序渐进地嵌入乡村治理各个环节,为自治和德治秩序形成提供刚性保障,还要重塑优秀乡土道德文化,为自治和法治精神塑造提供价值引导。要始终“坚持自治为基、法治为本、德治为先,健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制,强化法律权威地位,以德治滋养法治、涵养自治,让德治贯穿乡村治理全过程”。

三是建立绩效评估机制。建立自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的绩效评估机制,要从发展和稳定两个总体标准来建立绩效评估指标。就发展标准设定的绩效评估指标而言,主要包括乡村民主政治发展程度、乡村经济发展水平、乡村文化建设水平、乡村公共服务能力、乡村生态改善状况、乡村发展布局等方面内容。就稳定标准设定的绩效评估指标而言,主要包括乡村社会风气、村民矛盾化解时效、村干部与村民之间关系、乡村社会治安等方面内容。该体系绩效评估机制的建立,有利于科学评估该体系成本与效益的比例,以便使自治、法治、德治相结合的乡村治理体系在实践中继续完善和优化。

作者简介:冯留建,河南新郑人,北京师范大学马克思主义学院教授;王宇凤,北京师范大学马克思主义学院博士研究生。

(摘自《中国高校社会科学》2021年第4期)