

# “三治融合”中乡村治理 共同体生成机制研究

——以陕西省留坝县为例

李玲玲, 杨欢, 赵晓峰

(西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌, 712100)

**摘要:**建立“三治融合”的乡村治理体系是乡村治理现代化的具体要求,也是助推乡村治理共同体建构的有效途径。在对留坝县“三治融合”的探究中发现,该县创新建立扶贫互助合作社,并以扶贫为纽带赋能各类村级组织,建立起完善的公共服务机制,实现乡村经济发展与乡村治理的有效衔接,进而通过乡规民约的再造和多元主体的耦合,实现了三治的有机融合。在整个过程中,乡规民约是顶层设计和规则依据,各类村级组织是枢纽,集体经济的发展和村社一体化的利益联结机制是动力,乡村多元治理主体的耦合是实现“三治融合”的关键所在,通过价值共同体、组织共同体、行动共同体的建构,促进乡村治理共同体的生成。

**关键词:**“三治融合”;乡村治理共同体;利益联结机制;村级组织;主体耦合

**中图分类号:**D422.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2022)03-0100-10

## 一、问题的提出与文献综述

中国传统乡村社会是一个依赖血缘、亲缘和地缘关系建立起来的稳定社会单位,这种基于一致的价值认同和共同行动的乡村共同体具有很强的稳定性,相应的治理成本也比较低。然而,在城镇化快速发展的冲击下,传统乡村共同体日渐式微,我国乡村治理实践面临着乡村社会结构变迁带来的诸多挑战<sup>[1]</sup>。“三治融合”是应对乡村社会治理危机和回应国家治理体系和治理能力现代化诉求的一种新的乡村治理体系<sup>[2-3]</sup>,同样是对新时代下乡村转型面临的乡村空心化、乡土文化流失、自治主体缺失、治理行政化等问题的有效回应<sup>[4]</sup>。因其治理主体多元化和治理规范的民主化、法制化,治理工具的专业化而推动了国家治理体系的现代化<sup>[5]</sup>。同时,“三治融合”通过调动社会资本和社会力量进入乡村,尤其是通过金融服务与产业发展、扶贫增收的深度融合,助力乡村产业兴旺<sup>[6-7]</sup>,由此加速了城乡融合进程<sup>[8-9]</sup>,也在一定程度上促进了乡村公民意识、法治意识和自治自觉的培育<sup>[10]</sup>。“三治融合”涉及治理主体、治理规范和治理工具三个方面,强调当前的乡村治理体系应是在多元规范约束和专业化治理工具下,多元主体共同参与的新型乡村治理

**作者简介:**李玲玲,管理学博士,西北农林科技大学人文社会发展学院,副教授。

**基金项目:**国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村基层‘社会治理共同体’建设研究”(20ASH010),项目负责人:赵晓峰。

体系<sup>[11]</sup>。对于“三治融合”何以可能,主要形成了外部环境倒逼论<sup>[12]</sup>、内部结构优化论<sup>[13]</sup>、价值追求善治论<sup>[14-15]</sup>、现实困境回应论<sup>[16]</sup>等观点。当前对于“三治融合”的治理模式,因三治各自的不同侧重,结合对治理主体、内容和规则的关注,存在着“箱式治理”理论<sup>[17]</sup>、“弹性治理”理论<sup>[18]</sup>以及各主体相互嵌入的“共治”理论<sup>[19]</sup>等治理模式的争议。党的十九届四中全会提出,要建设“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”,将“共同体”的概念引入乡村治理领域,为探求更有效的乡村治理路径,特别是总结各地“三治融合”实践模式的规律,提供了新的研究视角。本研究在此启发下,将“三治融合”乡村治理实践视为在转型时期解决乡村治理难题的有益尝试,在总结其基本规律的基础上,进一步在“三治融合”的实践中探究乡村治理共同体生成机制,识别和找寻乡村治理共同体的形成和发展的影响因素,借助制度性保障促进其更好地服务乡村治理和乡村振兴,以期为新时代乡村有效治理提供更多有益的经验。

德国社会学家斐迪南·滕尼斯阐述了“共同体”的概念,认为共同体是在血缘、地缘和礼俗文化基础上形成的具有共同价值及融洽情感的结合体<sup>[20]</sup>。而后经过安德森、涂尔干和鲍曼等学者的多维论述,形成了较为繁杂的谱系,后续学者将其核心观念归于三类:基于自然传承的风俗习惯而形成的相互依赖的价值共同体;共享种族身份或依据契约身份彼此依存形成的组织共同体;基于特定的任务或目标而聚集并展开共同行动的行动共同体<sup>[21]</sup>。在乡村治理领域引入共同体的概念,强调乡村治理要借鉴“共同体”概念中几个重要元素,即相互的情感、彼此的依存和共同的行动<sup>[22]</sup>。目前国内学者对“乡村治理共同体”的研究主要从三个方面展开,首先从历时性角度梳理中国乡村共同体的演变,刘箴认为我国的乡村共同体经历了“道义型共同体—强制互惠型共同体—有限互惠型共同体—共同体衰败”的演变<sup>[23]</sup>,在此基础上学者深入探讨了乡村治理共同体的“价值—组织—行动”三位一体的理论内涵<sup>[24]</sup>,以及面临的村落“重层结构”挑战和在治理主体、治理制度和治理理念方面的困境<sup>[25]</sup>。乡村治理共同体的建构路径为最新研究关注点,毛一敬提出“凝聚多元主体目标共识,资源输入再造集体利益联结,组织化策略吸纳村民参与,是构建乡村治理共同体、推动基层治理有效的可行路径”<sup>[26]</sup>。

总体来看,学界对“三治融合”的研究已经较为成熟,无论是对“三治”的分类研究,还是对“三治融合”功能和建构路径的研究都已具备相当的整体性和系统性。但针对“乡村治理共同体”的研究并不多见,基本还处于一个碎片、零散化的阶段,相关研究多集中于解释“乡村治理共同体”这一概念和其建构困境,以此提出困境的突破路径。从研究方法来看,多为宏观理论层面的探讨,缺乏基于案例并关注各治理主体的深入研究。基于以上研究现状,本研究在对“三治融合”实践模式的剖析中引入“治理共同体”的视角,通过借鉴“共同体”理论中的基本要素,运用解剖麻雀式的案例分析法,以陕西省留坝县“三治融合”的实践模式为例,具体通过探究该县“三治融合”的基本要素载体以及各要素的融合价值,进一步剖析留坝县“三治融合”运作过程中,价值共同体、组织共同体、行动共同体的建构过程,在此过程中挖掘出乡村治理共同体生产机制。最后,总结留坝县“三治融合”实践模式中的乡村治理共同体形成的有效催生因素和一般性规律,以期为新时代乡村治理共同体建构和发展以及更有效的乡村治理提供有益的经验。

## 二、个案审视:整体主义与基本要素

共同体生成视域下的“三治融合”乡村治理体系,体现了一种整体主义的路径,如图1所示,这种整体性体现在三个层面,从宏观上意味着理清国家治理、社会治理和乡村治理的关系,将乡村治理纳入国家治理体系和治理能力现代化的理论框架之中加以研究,从总体上确保外生的制



地气的方式则更便于当地村民的参与,激发了普通村民参与的自觉性和主动性。

2019年X村围绕推进旱厕改冲式厕所,召开了一场“院坝说事会”,会上许多村民以没钱和没劳动力为借口反对改厕运动,该村党支部书记并不生气,而是倒了两杯可乐,一杯干净可乐,另一杯用头发蘸了蘸鸡粪,并且询问大家愿意喝哪杯,大家投来诧异的目光都不说话。书记接着说:“旱厕太脏,苍蝇飞来飞去,每条腿都比头发粗,为了咱们自己和子孙的健康,必须要改厕……”这次的说事会对村民影响较大,村民开始认识到改厕的必要性,后来改厕推行比较顺利,截至目前,全村农户改厕率达到91%。

像围绕“厕所革命”开会一样,说事会场随机选择、可大可小,参会人员利益关联、即时组成,讨论事项针对性强、公开透明,有利于村民共同讨论村里的大小事务,也有利于提高村里和扶贫互助合作社的各种事宜的决策效率。在这一方面,村“两委”在院坝说事会中作为被监督的角色存在,村民在院坝说事会上的各种要求和提问作为一种压力,传递给了基层治理者,倒逼干部为村民解难题,为村庄办实事。总之,留坝县将“院坝说事会”作为组织和引领群众参与乡村治理的有力抓手,完善了基层共商共治的组织基础。一方面从微观上作为一种矛盾化解机制存在,另一方面也是一种公共事务决策的平台,群众通过院坝说事会了解和集体商议涉及切身利益的事。“院坝说事会”同时也推进村民为乡村建设发展积极建言献策,畅通了村民参与村务民主决策的通道,培育了村民的主人翁意识,进一步丰富和发展了乡村基层民主的形式和内容。

## (二)红黑榜:乡村法治的有效实践以建立礼法兼具的纠纷解决机制

中国传统乡村社会是费孝通描述的“熟人社会”,在这种社会中,人们以村庄内部的传统道德、风俗习惯为代表的地方性规则来处理人际交往和矛盾纠纷,依靠的是熟人社会的群体压力维持社会秩序。改革开放之后,伴随着城镇化的推进,资本、技术、法治等这些元素流入乡村,传统乡村社会由封闭向开放转变,人们生产和生活的活动范围得到拓展,人口流动性变大,传统“熟人社会”开始瓦解。因而,传统“礼治”秩序社会中依靠群体压力发挥作用的的地方性规则,其约束功能也随之弱化,而体现着新的秩序与公正性的法治虽进入乡村却也遭遇诸多困难,乡村社会面临“礼治”式微而“法治”又未建立的困境。留坝县在法治建设中也面临同样的状况,因此为解决基层治理中的社会失序的困境,留坝县建立起了礼法兼具的保障机制。

留坝县江口镇Y村是全省有名的“乱村”。在红黑榜激励下,“乱村”变好村。该镇镇长说到:“治乱,是扫黑除恶的延伸,让村民全程参与,对过去的事情要翻旧账,公开黑榜揭丑曝光,起到了很好的震慑作用,有人主动上缴16支枪支。对于坏人坏事,都要上‘黑榜揭丑’,严重者,在宅基地审批、各项补助款领取和扶贫社分红方面受到限制,进行‘歇帮’惩戒。总体上起到了很好的整顿效果。”

坚持法治为主,以法治立威。一方面,着重提高村民的法治意识,运用法律处理基层社会中的事项,让法治深入人心。由村“两委”干部组建政策法规宣传队,利用工作走访机会进行法律法规宣传。同时,在实践层面,从“重拳治乱”入手。采取“抓两头、带中间”的做法,“小乱”由村“红黑榜”公开露丑,“中乱”由派出所传唤教育,“大乱”由县里成立专门工作队进行处置。同时,还扎实开展“乱村”整治和土地管理领域违法问题专项整治,彻底铲除了黑恶势力滋生蔓延的土壤。另一方面,也在规范“小微权力”运行上进行制度探索,积极调动群众参与监督,由村民组建村监委员会,将村级重大事项的决策全过程置于其监督之下,让农村“小微权力”在监督下规范运行。和其他权力清单运行监督相结合,构成了完整的监督网络,实现“线上线下”多渠道事务公示公开,群众的获得感、幸福感、安全感大幅提升,法治的权威性也在基层群众中建立起来。

汲取乡土社会“礼治”中的积极成分构建乡村法治秩序的正当性基础。留坝县将“礼治”与“法治”结合起来的实践体现在乡规民约的再造与重建。以召开院坝说事会和村民代表大会的形式,将传统文化和地方文化中隐性的道德要求显性化,从基层政府运行与监督、村组织结构、治安管理等、纠纷解决、婚姻家庭、基础设施维护等方面,对村民的行为活动做出了详细的规定,建立起成文的“乡规民约”,对村民行为进行了规范,并且定期对乡规民约进行更新和修改。

以在传统礼治秩序基础上建立起的乡规民约为规范来约束全体村民行为,而对违背规范的惩罚手段则更多的是法治的体现。在具体惩罚上,在对“小乱”的处理中,由村“红黑榜”公开露丑来处理,乡村“红黑榜”的建立实际上还是在运用传统“礼治”中熟人社会的群体压力机制的作用,而到“大乱”和“中乱”方面,则由派出所介入,是一种“法治”化的惩罚,层层深入,既让村民能够接受,又对当地村民有比较好的震慑作用。留坝县礼法兼备的保障机制说明,法治秩序只有在与乡村社会认同的礼治秩序不相冲突的前提下,才能获得乡村社会认同并成为共同遵从的社会规则。否则法律的强制下乡只会因礼治力量的抵制而变得毫无意义,甚至会造成现代的法治制度在乡村社会水土不服,不仅破坏了原有的礼治秩序,更难以有效地建立起法治秩序。

### (三)德美屋:乡村德治实践重塑乡村文化感召力

留坝县为破解当前该县农村存在的天价彩礼、人情礼金名目繁多、孝道式微、贫困户等靠要思想等陋习,以“乡规民约”为载体,以“德美屋”建设为抓手,大力推进移风易俗,不断提升新民风建设整体水平。“德美屋”是留坝县德治实践中又一创新。“德美屋”是一种道德积分制管理的手段,对照村规民约的相关规定,对道德行为量化积分,建立一种回馈机制。这一机制通过三个步骤,将乡村所有群众全部纳入“德美屋”的积分管理体系:

一是“加减分”量化文明风尚,对照对乡规民约中的条款进行分类和赋分,将孝、善、诚、勤、俭、美确定为六大共性积分项目,并逐一明确赋分标准,将失信、失范、失德的行为确定为三大减分项目;二是“月评分”建立道德台账,即以月为时间单位,对村民进行积分计算,并对评定得分情况在道德积分榜上进行公示;三是“分换物”深化道德激励,按照“做好事有褒奖受激励”的原则,将公示无异议的村民道德积分,随即转入“德美屋”,每户群众可按照本镇“德美屋”兑换规则,兑换生活日用品及其他物品。而对于“道德积分”靠后的村民,则通过“黑榜”进行曝光,并在院坝评议会公开接受群众热议、评判、监督,使其知耻明理、改过自新。

“德美屋”的建设对村民起到教化作用,让所有村民积极对照乡规民约检查自身行为,有助于村民道德和价值观再造,使留坝县乡风文明蔚然成风。同时,“德美屋”进一步将“好人有好报”落到了实处,让善恶美丑有了更直观、更具体、更实惠的评价,进而引发了老百姓对传统美德和原有生活习惯的重新思考、重新认知,潜移默化地激发群众崇德向善的内生动力,目前该村不赡养老人、庭院卫生脏乱差、贫困户等靠要等现象已基本不存在,乡风持续向好。“德美屋”的实践过程实则重塑了乡村文化的感召力,营造了地方归属感,是实现乡村德治的新实践。

## 三、“三治融合”的运作机理:乡村治理共同体的生成

留坝县创新性的建立扶贫互助合作社,通过规模化、专业化经营,促进贫困户收入增长和村集体经济发展,并以扶贫为纽带赋能村级组织,建立了“三队两会一屋一规”的乡村治理组织,将经济发展、乡村治理、服务群众等功能融为一体,实现发展集体经济和强化乡村治理的有效衔接。即该县以集体经济发展为动力,各类村级组织为依托建立了村社一体化的利益联结机制,具体通过乡规民约的再造和多元主体的耦合,实现了自治、法治、德治的有机融合。过程中通过价值共

同体、组织共同体和行动共同体的建构最终促进乡村治理共同体的生成。具体机制概括如下图：

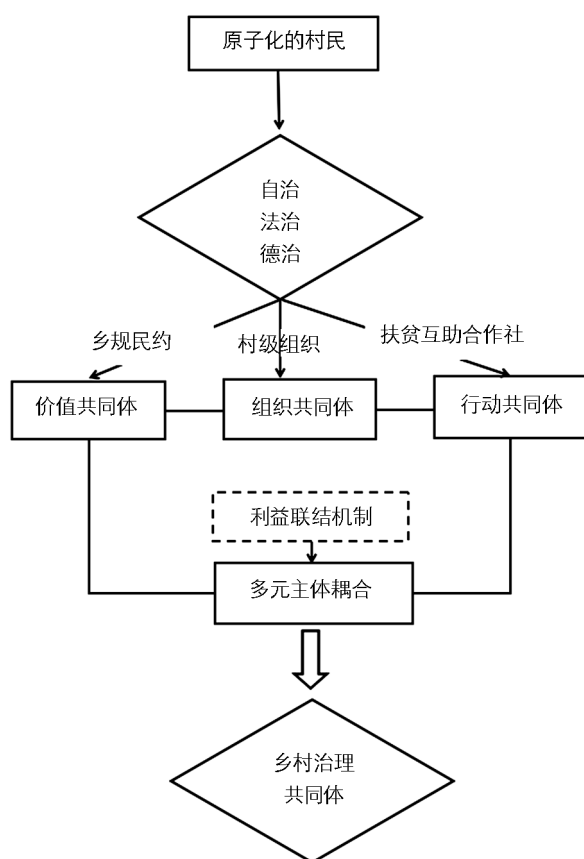


图2 留坝县“三治融合”治理体系运作机理图

### (一)价值共同体：“三治融合”的规则依据是乡规民约

乡规民约镶嵌于乡村治理体系之中，是乡村治理体系的重要组成部分，作为乡村治理的规则依据和制度架构是促进“三治融合”的顶层设计，从制定过程、法治思维和具体内容三个方面推动“三治融合”。

乡规民约中法治思维的运用体现出德治与法治融合的取向，主要体现在以下三个方面：一是乡规民约的约束力不再局限于依靠传统乡村熟人社会舆论的力量，而是越来越与国家法律的强制性接近，成文的乡规民约的制定意味着这是全体村民必须遵守的规则，而非可以自由选择隐性原则；二是对于村民违犯乡规民约行为的惩罚，也制定了与国家法律相衔接的规定，例如对于盗窃行为，除接受在村里“黑榜”公开的露丑的舆论处罚外，还需移送司法机关，按照法律程序处理，这就直接将乡规民约与法律强制力对接起来了；三是乡规民约根植于乡土社会，以贴近地方社会文化和风俗的特点易于被基层群众接受，其规则性特征与法治的契约性根本一致，遵守乡规民约的实践培育了村民的法治观念，为法治深入乡村奠定了基础，是乡村治理中有效的法律宣传和教育形式。

乡规民约的制定过程和具体内容则进一步将自治纳入这一体系，呈现出自治、法治、德治融合的倾向。乡规民约是由全体村民共同参与协商制定而成，经历了院坝说事会的讨论、村委会和村民代表制定成文、村民代表大会决议通过等程序，村“两委”组织实施过程中也一直接受村民代表组成的村监会监督，全过程村民有极高的参与度，是一次基层民主自治的有效实践。村民立约以自我教育、自我管理、自我监督和民主协商的形式参与乡村治理，体现村民自治的基本精神，以较低成本约束规范村民行为，既有助于推进基层民主权利的实现，维护乡村秩序的稳定和矛盾纠纷的化解，也可用村民在生产生活中积累的经验约定俗成的办法，解决乡村社会出现的新问题。乡规民约的内容包括基层政府运行与监督、村组织结构、治安管理、纠纷解决、婚姻家庭、基础设施维护等各个方面，实则将自治、法治、德治的全部要求以成文的方式落实于乡规民约之中。

依据乡村文化和习俗的特殊性，在全体村民参与下制定出的乡规民约，为乡村治理提供了详细的规则依据，并且以治理规则的多样性和灵活性，保障了乡村治理共同体内部的治理自治性。良好的村规民约是确保乡村治理的高效运转，进而达到乡村治理效益的最大化的理论前提，在这个过程中实际建立起一个基于地方文化和风俗习惯的价值共同体。

依据乡村文化和习俗的特殊性，在全体村民参与下制定出的乡规民约，为乡村治理提供了详细的规则依据，并且以治理规则的多样性和灵活性，保障了乡村治理共同体内部的治理自治性。良好的村规民约是确保乡村治理的高效运转，进而达到乡村治理效益的最大化的理论前提，在这个过程中实际建立起一个基于地方文化和风俗习惯的价值共同体。

### (二)组织共同体：“三治融合”的组织载体是各类村级组织

留坝县创新村级组织管理运营模式，以村为单位设立扶贫互助合作社，下设盈利性服务队和公益性服务队，为村级组织赋能，将经济发展、乡村治理融为一体，实现发展集体经济和强化乡村

治理的有效衔接。通过开展政策法规宣讲、技术指导服务、基础设施维护、人居环境整治等工作,切实把乡村治理各项政策措施落到实处。除了院坝说事会、道德评议委员会这“两会”,美德屋这“一屋”,以及村规民约这“一规”外,还有“三队”,负责村级基础设施的治理。

一方面,用好公益服务“固定队”,即“三队”。在“三队”成员的选择上,以优先选用本村贫困户为原则。“三队”指的是卫生管护队、自来水管护队、道路管护队,主要负责村里的自来水、道路和环境卫生日常维护工作,同时也是农村人居环境整治工作的具体实施者,像“厕所革命”、垃圾分类、村容村貌改造等大部分项目也由“三队”负责实施。也就是说,“三队”承担起农村基础设施维护的责任,对于基础设施的建设、使用与维护,真正建立起“国办、社管、民用”的长效管护机制。

另一方面,在“三队”之外还有公益服务“特色队”。根据各村村情,设立了各种特色鲜明的服务队,从公益事业方面为乡村治理出力。具体来说,建立了诸如红白喜事服务队、文艺宣传服务队、种养殖技术指导队等特色队,以文艺宣传服务队为例,由村里贫困户牵头,组织村民自编自演喜闻乐见的文艺节目,倡导生活正能量,树牢社会新风气。通过综合用好用活各种村级文化、社会和人力资源,组织群众发展生产、管理公共事务,实现了村里“产业发展有人牵头、人饮工程有人维护、环境卫生有人打扫、文化活动有人组织、红白喜事有人张罗”。破解了村级基础设施“有人建、有人用、无人管”的老大难问题,建立了卫生保洁长效机制。

“三队两会一屋一规”的乡村治理组织的建立和运转,既将分散的村民组织起来,提供了村民自治的平台,又为乡村外部法治规则进入乡村创造了途径,还潜移默化地激发群众崇德向善的内生动力,实现乡村德治的新实践。最终在留坝县各村实现了事事有人管的格局,村集体被有效地组织成一个共同体,因此说各类细化的村级组织是实现“三治融合”的组织载体。

### (三)行动共同体:“三治融合”的动力来自村社一体化的利益联结机制

留坝县创新性地建立扶贫互助合作社,将分散的村民组织起来,以利益联结促共治共享,以经济发展带动乡村治理。从“三治融合”的顶层设计,到建立各类村级组织、落实乡村治理各项具体措施,都离不开村集体经济的发展,在集体经济发展基础上建立起的利益联结机制是“三治融合”和整个乡村治理共同体建设的动力所在。

建立扶贫互助合作社壮大集体经济。乡村集体经济的发展离不开一支高素质的村干部队伍,村干部在推动乡村可持续发展中起到了关键作用,同时也担负起实现农户收入增长、安居乐业的社会重任<sup>[28]</sup>。因而,从2016年8月开始,留坝县着眼于农村基层党组织在脱贫攻坚中的基础性作用,创造性地创建了以村党支部为核心、全体村民共同参与的“村级扶贫互助合作社”,由村支书担任合作社理事长、第一书记担任监事长,全体村民为社员,人人享有股份收益。这种组织架构倒逼村干部在对接市场、组织生产中不断学习和积累市场经济经验,留坝县迅速成长起了一批懂经济、善经营的“能人”型村干部,也带动留坝经济飞速发展。扶贫互助合作社充分发挥盈利的职能,通过实施代建制项目、运营产业基地收取管理费、组织群众完成龙头企业订单、对接市场主体收取服务费、管理生产设施设备和场房等社产收取服务费等方式,不断壮大集体经济和农户收益,也为乡村组织群众、管理村务奠定了坚实的经济基础。

健全分红机制,建立村社一体化的利益联结。在合作社设集体股、政府股、个人股三类股权,其分别占15%、15%、70%。利润分配时,先提取年利润10%作为扩大生产的公积金、5%作为开展公益事业的公益金,剩余的85%再按照股份份额进行分红。由县财政注资本金,设置扶贫互助资金协会,贫困户由帮扶单位补贴、免费入股,用于发展产业贷款产生的利息每年按持股比例分红,这样就将村民、村集体和政府纳入了一个利益共同体中,通过密切利益联结,让“看得见”的利益改变以往松散的农户组织状态,使农户与村级组织紧密相连、息息相关,形成村社一体化的

格局,建立起一个基于脱贫目标的行动共同体。同时设立村级道德评议委员会,定期按照乡规民约的条款对村民进行评议打分,并且将村民所得积分与年终集体分红挂钩,同时明确规定“不遵纪守法,不得参与扶贫社分红”,这又将其与“三治融合”中的“德治”直接联系起来。

#### (四)治理共同体的生成:多元主体的耦合机制

乡村多元治理主体主要包括村民、社会组织、政府这三大类,不同主体参与乡村治理主要存在三个方面共性问题:一是缺乏有效的参与途径和激励机制,导致村民和社会组织的参与意愿不足;二是政府行政权力对于乡村治理的过度干涉,忽视对乡村社会治理内生动力的挖掘;三是以往不同治理主体往往基于理性计算而追求自身利益最大化,这就导致各主体的公共责任淡化,最终表现为治理的低效率和村庄共同体的衰落。如何拓宽不同主体参与乡村治理的渠道,提升主体参与能力和积极性,最终促进乡村治理的现代化转型和乡村治理共同体生成,是亟需关注和解决的难题。

留坝县的“三治融合”实践提供了有力的借鉴。多元主体的耦合发生于留坝县乡村治理共同体建构的整个过程中:首先在制定乡规民约过程中建立起一个基于风俗习惯和价值认同的价值共同体;然后以脱贫为目标,将分散的小农组织起来,建立扶贫互助合作社发展集体经济,将村民组织在一个利益共同体中,通过密切的利益联结改变村民之间松散的组织状态,在这一意义上建立起一个基于特定任务和目标的行动共同体;最后,在集体经济发展的基础上,在扶贫互助合作社下又建立了“三队两会一屋一规”的村民组织,各类组织均由村民组成,负责将乡村治理各项政策措施落到实处,进一步实现了经济发展和乡村治理的衔接,即建立起基于契约身份与彼此依存的组织共同体,通过这两层共同体将村民密切组织起来。

在整个过程中留坝县通过价值共同体、组织共同体、行动共同体的建构,在具体乡村社会治理中强化了村民、社会组织与政府组织之间的横向和纵向联系,提高了乡村社会治理效能,最终形成了乡村治理共同体。

### 四、主要结论与讨论:留坝县乡村治理共同体生成机制的反思

留坝县创新建立扶贫互助合作社,并以扶贫社为纽带,将分散的小农组织起来,以集体经济的形式与企业对接,以应对市场风险,实现了农业生产的规模化和专业化,进而促使贫困户长期稳定增收。并且在实现贫困户个人增收的同时,村集体经济也得以发展壮大,破解了农村“有集体无经济”的困局,进而在推进乡村治理过程中,有了集体经济作为基础,通过集体经济的力量赋能村级组织,建立了“三队两会一屋一规”的乡村基层治理组织体系,让村民自治有了平台,法治有了保障,德治有了发展。在整个过程中,集体经济的发展和村社一体化的利益联结机制是动力,乡规民约是规则依据,各类村级组织是枢纽,乡村多元治理主体的耦合是实现自治、法治、德治的有机融合的关键所在。最终通过价值共同体、组织共同体、行动共同体的建构,促进乡村治理共同体的生成。

留坝县多举措并举打造了新时代乡村治理共同体的生动实践范例,为推进基层社会治理提供了有益借鉴。

首先,建立集体经济发展与乡村治理体系现代化良性互动互促的联动机制。从留坝实践来看,集体经济的发展和乡村治理体系现代化是双向联动,互相促进的关系。发展集体经济对乡村治理的作用主要体现在两个方面,一是从意识层面来看,村庄和村民自主运作集体产权激活了治理的主体性和自觉性,这种自觉性是实现基层有效治理的基础。另一方面,集体经济的发展可以为基层组织的管理活动提供必要的经济支撑,并通过赋能村级组织,激活农村集体经济组织的社



会服务功能。反过来,现代化的乡村治理体系的建立和良性运转也从整体上为乡村经济的进一步发展创造了良好的社会环境。因此,在当前乡村治理体系现代化建设中,应将其与发展集体经济结合起来,依据各村实际情况发展多样化的集体经济形式,并以二者的良性联动促进乡村整体发展,为乡村善治提供经济支撑。

其次,各类精细化的村级组织既是枢纽,也是“三治融合”的单元组织载体。村级组织在乡村治理体系中发挥关键枢纽作用,一方面组织分散的村民形成一个有序的组织,另一方面作为组织参与村级公共事务决策和承担公共事务管理服务的任务。留坝县“三队两会一屋一规”的乡村治理组织的建立和运转,既提供了村民自治的平台,又为乡村外部法治规则进入乡村创造了途径,还潜移默化地激发群众崇德向善的内生动力,实现乡村德治的新实践。最终在留坝县各村实现了事事有人管的格局,村集体被有效地组织成一个共同体,因此说各类精细化的村级组织是村民自治的平台,也是实现“三治融合”的组织载体。“三治融合”的组织建设并没统一的标准,各地都可以根据自身的社会传统条件和历史资源禀赋,运用“三治融合”理念因地制宜开展组织建设,充分发挥村级组织的桥梁和中介作用,将分散的个体重新凝聚起来,增强对乡村共同体的认同感、责任感和归属感。

再次,乡规民约内嵌于乡村治理体系,实现法治秩序和礼治秩序的有效融合。转型期乡村社会出现多元和复杂情况,在乡村建立一种礼治秩序和法治秩序良性互动的多元纠纷解决机制是一种可行的选择。“法治”所代表的是现代乡村“法治秩序”,就是要将法律建设成为乡村中所有主体行为的规范,不仅要培育普通村民的法治意识,而且要用法律规范以村两委为代表的乡村“小微权力”的运行,以各主体的法治实践引领乡村社会秩序的建立,确保乡村治理有序。“德治”所代表的是传统乡村“礼治秩序”,就是要以德治来激发乡村传统伦理道德的活力,发挥优秀乡风民俗的规范作用,以优秀的村风民俗引导社会风气和凝聚社会人心,推动乡村社会自我教化。只有将“法治”和“礼治”结合起来才能有效破解在乡村治理中长期存在的法律手段太硬、道德教育太软的现实困境,实现乡村有效治理。乡村民约镶嵌于乡村治理体系之中,可视为融合礼治秩序和法治秩序,建立多元纠纷解决机制的一种方式。乡规民约作为集合全体村民意志制定出来的乡村治理规范,不同村庄均可根据乡村内部的不同情况、不同习俗、不同文化,因地制宜地确立一套治理规则,规范村庄基层政权运行、乡村集体组织的工作行为以及村民活动。

随着乡村治理复杂性和不确定性的增加,维护乡村秩序的内生规则难以应对不断变化的乡村治理环境。在这样的背景下,诉诸共同体话语的治理方式便成为一种可行的尝试。共同体视域下的乡村治理是多元主体在具有一致价值认同和相互依存的背景条件下,在具体的行动中去参与乡村治理的实践,也正是在具体的乡村治理行动中,治理主体促成了乡村治理体系的创新和变迁,留坝县“三治融合”的乡村治理体系便是其例证。共同体的再造有助于促进乡村有效治理,基于这样的现实,共同体视域下的乡村治理还可大有作为。

#### 参考文献:

- [1] 李亚冬. 新时代“三治结合”乡村治理体系研究回顾与期待[J]. 学术交流, 2018(12): 79-86.
- [2] 张明皓. 新时代“三治融合”乡村治理体系的理论逻辑与实践机制[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019(5): 17-24.
- [3] 李博. “一体两翼式”治理下的“三治”融合——以秦巴山区汉阴县 T 村为例[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020(1): 111-120.
- [4] 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(6): 61-67.
- [5] 王露璐. 伦理视角下中国乡村社会变迁中的“礼”与“法”[J]. 中国社会科学, 2015(7): 94-107.
- [6] 王小华, 杨玉琪, 程露. 新发展阶段农村金融服务乡村振兴战略: 问题与解决方案[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2021(6): 41-50.
- [7] 温涛, 陈一明. 社会金融化能够促进城乡融合发展吗? ——来自中国 31 个省(直辖市、自治区)的实证研究[J]. 西南大学学报

- (社会科学版),2020(2):46-58.
- [8] 孙玉娟. 我国乡村治理中乡规民约的再造与重建[J]. 行政论坛,2018(2):46-49.
- [9] 徐勇,赵德健. 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(7):1-8.
- [10] 吴理财. 中国农村社会治理40年:从“乡政村治”到“村社协同”——湖北的表述[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2018(4):1-11.
- [11] 高艳芳,黄永林. 论村规民约的德治功能及其当代价值——以建立“三治结合”的乡村治理体系为视角[J]. 社会主义研究,2019(2):102-109.
- [12] 陈晓莉,吴海燕. 增权赋能:乡村振兴战略中的农民主体性重塑[J]. 西安财经学院学报,2019(6):26-33.
- [13] 周学馨,李龙亮. 以“三治”结合推动乡村治理体系整体性变革[J]. 探索,2019(4):156-163.
- [14] 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.
- [15] 郁建兴,任杰. 中国基层社会治理中的自治、法治与德治[J]. 学术月刊,2018(12):64-74.
- [16] 钟海,任育瑶. “三治融合”乡村治理体系研究回顾与展望[J]. 西安财经大学学报,2020(4):53-63.
- [17] 陈涛,李华胤. “箱式治理”:自治、法治与德治的作用边界与实践效应——以湖北省京山市乡村振兴探索为例[J]. 探索,2019(5):107-115.
- [18] 杨学科. 弹性治理:枫桥经验生发的阐释[J]. 治理研究,2018(5):27-34.
- [19] 侯宏伟,马培衢. “自治、法治、德治”三治融合体系下治理主体嵌入型共治机制的构建[J]. 华南师范大学学报(人文社会科学版),2018(6):141-146.
- [20] 斐迪南·滕尼斯. 共同体与社会:纯粹社会学的基本概念[M]. 林荣远,译. 北京:商务印书馆,1999.
- [21] 王亚婷,孔繁斌. 用共同体理论重构社会治理话语体系[J]. 河南社会科学,2019(3):36-42.
- [22] 孟祥瑞. 乡村社会治理共同体的内涵、挑战与构建路径[J]. 长春师范大学学报,2020(11):59-64.
- [23] 刘箴. 乡村治理共同体的变迁与重塑——以H省L市“屋场会”为例[J]. 湖湘论坛,2021(3):106-119.
- [24] 高卫星,张慧远. 乡村治理共同体构建的理论逻辑、现实困境及策略[J]. 中州学刊,2021(2):7-12.
- [25] 田毅鹏,张笑菡. 村落社会“重层结构”与乡村治理共同体构建[J]. 中国特色社会主义研究,2021(4):76-84.
- [26] 毛一敬. 构建乡村治理共同体:村级治理的优化路径[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2021(4):56-63.
- [27] 丁文,戴凯. 合作共治:三治融合视阈下的村民自治转型——基于W村的实证调查[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2021(5):1-11.
- [28] 陈建英,王定祥,刘婷婷. 村干部从商经历对农户创业行为的影响研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2020(5):57-67.

### The Formation Mechanism of Rural Governance Community in the Practice of “Three-Governance Integration”: Taking Shaanxi Liuba County as an Example

LI Lingling, YANG Huan, ZHAO Xiaofeng

(College of Humanities and Social Development, Northwest Agriculture and Forestry University, Yangling 712100, China)

**Abstract:** Establishing a rural governance system of “integration of three kinds of governance” (village autonomy, rule of law, rule of morals) is a specific requirement for the modernization of rural governance. It is also an effective way to boost the construction of a rural governance community. From the exploration of the “integration of three kinds of governance” in Liuba County, it was found that the county innovatively established poverty alleviation mutual aid cooperatives, and empowered various village-level organizations with poverty alleviation as a link. In addition, the county established a sound public service mechanism, and achieved the effective convergence of rural economic development and rural governance. Through the reformulation of local rules and regulations for villages and the coupling of multiple subjects, the county realized the organic integration of the three kinds of governance. In the whole process, local rules and regulations for the whole village are the top-level design and rule basis, various village-level organizations are the hinge, the development of the collective economy and the interest linking mechanism of village-community integration are the driving forces, and the coupling of multiple rural-governance subjects is the crux of the realization of three-governance integration. In this process, the community of rural governance is generated through the construction of a shared-value community, an organization community, and an action community.

**Key words:** three-governance integration; rural governance community; interest linkage mechanism; village-level organization; subject coupling

责任编辑 张颖超  
网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>