

【乡村治理现代化】

# 党建引领“三治结合”:机制构建、内在张力与优化向度

张明皓<sup>1</sup>, 豆书龙<sup>2</sup>

(1. 西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 710127; 2. 西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100)

**摘要:**“三治结合”已经成为国家权威认可和基层社会日益呼唤的新型乡村治理体系,中国共产党的领导地位以及组织特性使基层党建成为“三治结合”的引领主体。党建引领“三治结合”机制构建的前提是党建与乡村治理结成主辅协作结构,机制构建的内容包括党建在乡村自治、法治和德治“分”领域的引领机制以及“合”领域的统筹协调机制。党建引领“三治结合”的内在张力产生于党建与乡村治理的结构性割裂,党建引领未能正确处理与乡村自治、法治和德治的分合关系。为突破党建引领“三治结合”的内在张力,需强化党建与乡村治理的互构联结,从“分”“合”两个层面构筑党建引领“三治结合”的优化路径。党建引领“三治结合”不仅具有充实基层党建执政权威性和合法性基础的制度优势,而且更为反思西方治理范式开启理论自觉,为构建中国特色基层治理理论开拓思路。

**关键词:**党建引领;三治结合;乡村治理

**中图分类号:**D63   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2021)01-0032-10

## 一、问题的提出

“三治结合”(自治、法治、德治相结合)已经成为国家权威认可和基层社会日益呼唤的新型乡村治理体系。当前,“三治结合”的乡村治理体系已经具备相对成熟的顶层政策框架。自党的十九大报告正式提出“三治结合”的政策思路以来,在2018年、2019年以及2020年的中央一号文件中都将健全“三治结合”的乡村治理体系作为政策实施的重点。“三治结合”的乡村治理体系已经成为国家治理战略布局的有机组成部分。“三治结合”的乡村治理体系在得到国家权威认可的同时,也成为理论研究的热点主题。对于“三治结合”的理论研究主要集中于以下三个方面:一是基于“三治结合”的地方性经验建构理论或印证某些理论的合理性。如:基于枫桥经验提炼出“弹性治理”理论<sup>[1]</sup>,以乡贤理事会的协商和调控过程为经验范本提炼出“道德治理”理论<sup>[2]</sup>,以及基于政府和农户治理功能相互补位而提炼出“优势治理”理论,等等<sup>[3]</sup>。同时,“三治结合”的地方经验也可论证参与式治理、协商治理<sup>[4]</sup>以及合作治理理论解释的合理性<sup>[5]</sup>。二是“三治结合”的“功能论”研究,重点研判“三治结合”在国家治理和应对乡村社会转型危机的作用。“三治结合”普遍被视为国家治理的底层实践场域,是充实国家治理体系和治理能力的重要基础<sup>[6]</sup>,同时也是应对乡村社会转型的总体性危机,如乡村自治主体缺位、法治建设滞后以及乡村文化流失,所产生的功能指向<sup>[7]</sup>。三是“三治结合”的“系统论”研究,重点探讨“三治结合”内部的优先位序和整体治理绩效。“三治结合”内部的优先位序表现为以自治为主体、以法治和德治为“两翼”的治理结构<sup>[8]</sup>。而“三治结合”具备优良治理绩效的合理性依据在于“三治结合”的治理绩效优于单一治理形式或两两组合治理形式,“三治结合”有助于实现乡村公共

收稿日期:2020-05-24

作者简介:张明皓,男,西北大学公共管理学院讲师;豆书龙,男,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授。

利益的“帕累托最优”<sup>[9]</sup>。相关研究已经认可“三治结合”的理论优势和实践有效性,并将其作为乡村治理体系优化的应然方向,但“三治结合”的实践主体却呈现为一种“隐藏的模糊”,而实践主体的缺失使“三治结合”机制构建和基本架构的研究基本呈现为相对空洞的应然探讨,即只注重研究“三治结合”乡村治理体系的“系”,而缺失对“体”的解释以及“体”“系”二者关系的深入解读<sup>[10]</sup>。

“三治结合”的乡村治理体系需要明确的实践主体定位,而对实践主体的寻找必须立足于乡村治理的长期组织经验。革命、建设和改革的实践经历证明,中国共产党作为领导核心,具有强大的政治优势和组织权威,扮演着秩序构建和动员群众的双重角色。在新时代条件下,党组织必须追随乡村治理转型的动态性,“推动社会治理重心向基层下移,把基层党组织建设成领导基层治理的坚强战斗堡垒”<sup>[11]</sup>。将党建作为“三治结合”的实践主体有以下复合性理由:一是使命性理由。在乡村治理中坚持党的领导是中国特色社会主义制度的结构性命题,党的组织体系已经延伸至乡村社会,构成农民组织化和整合乡村治理的核心力量<sup>[12]</sup>。领导乡村治理体系创新是新时代赋予党不可回避的重要使命。二是经验性理由。乡村治理主体的多元化、利益格局的复杂化以及利益诉求的个性化需要党组织发挥政治领导、利益整合和服务群众的功能<sup>[13]</sup>。同时,党领导乡村治理的实践过程也可增强党的执政绩效,增强民众对党组织领导的合法性的认同<sup>[14]</sup>。使命性理由和经验性理由构成党建引领乡村治理的基础前提,回答的是乡村治理“谁来引领”的问题,但“如何引领”的问题尚待深入探讨。“三治结合”作为乡村治理的新型范式,党建主体如何在“三治结合”中发挥引领作用?党建引领“三治结合”仍存在哪些结构性张力?如何破除结构性张力实现党建引领“三治结合”的优化?对党建引领“三治结合”的综合解释具有充实基层党建执政权威性和合法性基础的现实意义,同时党建引领“三治结合”的视域有助于重新审视中国共产党领导的本质特征,反思国家-社会二元范式以及多中心治理理论的解释取向,从而为构建中国特色基层治理理论开拓思路。

## 二、党建引领“三治结合”的机制构建

健全“三治结合”的乡村治理体系既需要在“分”的层次考虑自治、法治和德治各自的发育态势,也需要在“合”的层次促进自治、法治和德治的有机融合。党建引领“三治结合”的机制构建同样需要党建深入“三治”的分合关系领域,具体包括三个梯次性方面:一是明确党建和乡村治理的总体结构关系;二是在“分”领域中构建党建对乡村自治、法治和德治各自的引领机制;三是在“合”领域中探讨党建引领乡村自治、法治和德治的统筹调控机制。

### (一) 党建与乡村治理的关系定位:主辅协作结构

党建和乡村治理的关系呈现为主辅协作的结构。在乡村治理体系中,党组织处于核心主导地位,而其他治理主体和治理形式则辅助党组织实现协作共治<sup>[15]</sup>。党建与乡村治理的主辅协作结构包含两个辩证方面:一是基层党建处于主导地位,以基层党建重塑乡村治理。党建引领标识的是“再中心化”的乡村治理行动路径,这与多中心治理的行动框架不同。多中心治理反映出放权社会的趋势,强调乡村治理中多元主体均质化和平等化的治理效能,多中心治理取向下的乡村治理往往呈现为“碎片化”的表征<sup>[16]</sup>。而中国乡村治理的实际情况则要求突破多中心治理的思维取向,迈向“再中心化”的治理行动路径,即凸显基层党组织在乡村治理的主导地位<sup>[17]</sup>。“忽视执政党作为最重要行动主体的现实,无法真正解释现实的基层治理”<sup>[18]</sup>。确立党建和乡村治理的主辅协作结构,既是凸显基层党组织这一超能型引领主体,同时也并不贬抑其他多元治理主体和治理形式的价值,重点在于以基层党建重塑和整合乡村治理。二是以乡村治理扩充党建的作用基础,以乡村治理激活党建。确定党建和乡村治理的主辅协作结构除摆正党

组织和多元治理主体的结构位序外,同时还要重视党建和乡村治理的互动关系。基层党组织主导地位的发挥并不能囿于“小党建”,即从党员管理的角度探寻基层党建的功能方向。党组织要在乡村治理的实践过程中确立引领方向,乡村治理的多元领域构成党建引领动力激活的实践基础<sup>[19]</sup>。乡村治理的生动实践赋予党建以活力和创造力,使党建避免形式化和官僚化运作。党建与乡村治理主辅协作结构的建立澄清了党建与乡村治理的关系,为进一步研判党建引领“三治结合”的机制构建提供了前提基础。

### (二) 党建引领乡村自治:主导性和基础性的统一

在“三治结合”的乡村治理体系中,自治处于基础性地位。党建引领自治的目标在于实现党建主导性和自治基础性的统一。党建引领乡村自治的机制重点表现在三个方面:一是目标引领。党建引领乡村自治的根本目标在于回归乡村自治的根本精神。党建引领是通过党建的领导力和组织力激活乡村民主和合作的精神,为乡村自治提供坚实的公共性基础。同时,党建对乡村自治的目标引领可实现对乡村自治的纠偏和调控,为乡村自治运行确立正确的引领方向。二是组织引领。组织引领包括组织主体带动、组织流程再造和组织机构创制三个方面。在组织主体带动方面表现为借助党组织嵌入群众性自治组织的方式保持政治方向性引领,强化乡村自治组织的公意代表性。在组织流程再造方面表现为基层党建对乡村自治组织流程的优化。基层党组织可介人民主选举、民主决策、民主管理和民主监督各环节以实现对乡村自治组织流程的全面质量管理,基层党建与乡村自治因素的有效衔接有利于乡村自治组织的规范化运作。在组织机构创制方面则是依托基层党建创制相应的社会组织精准对接农户的生活需求,以引领乡村自治的公共服务走向。三是规则引领。党建规则引领的目标是为乡村自治建构有效的权力秩序。组织体系的伸延性和联系群众的工作机制使基层党建具备弹性治理能力,基层党建可循依民众的需求结构和乡村政治生态的变化不断调整乡村自治规则的内容,从而为乡村社会确立良善秩序。总之,党建引领乡村自治的机制以目标引领复归乡村自治的公共精神、以组织引领保障乡村自治有效和以规则引领为乡村自治确立良序。党建对乡村自治的多维引领有助于乡村自治突破内生障碍,实现党建主导性和乡村自治基础性的统一。

### (三) 党建引领乡村法治:合法性和有效性的统一

“送法下乡”是伴随着国家政权建设而展开的,迄今为止法治资源与乡村本土社会基础之间仍未达到完美契合,农村习惯法和国家制定法之间仍存在矛盾和冲突<sup>[20]</sup>。党建引领乡村法治的目标在于实现党建合法性和乡村法治有效性的统一。党建引领乡村法治的机制包含以下三个方面:一是基层党建可依托群众工作方法深入体察民众的法治需求。随着乡村利益诉求多元化,乡村治理中的纠纷矛盾日益凸显。基层党建可利用自身开展群众工作的优势,在联系群众的过程中收集民众较为关切的实际问题,并据此针对性地设置法律工具,使法治在解决实际问题时展示出有效力量。二是基层党建的组织贯通可使法治资源下沉,并增强其可及性。党建具有垂直贯通的组织优势,依托基层党建的组织化中介可促进法治资源和民众需求的有效对接,增强法治资源的可及性,降低法治下乡的成本。三是以基层党建的依法领导带动乡村治理的全面法治化。基层党建除承担“送法下乡”的义务外,其职责还在于严格按照现有的法律法规领导乡村治理工作,以法治原则检视乡村治理的程序和目标,强化对村级权力的制度约束,避免村级公权私有化。总体而言,党建引领乡村法治的重点是在解决实际问题中拓展乡村法治的有效性,依托基层党建的组织优势,实现法治资源的可及性,从而为乡村社会建构有效的法治基础;同时,以基层党建的依法领导实现乡村治理的全面法治化,为乡村治理设置秩序底线,实现党建引领合法性和乡村法治有效性的统一。

### (四) 党建引领乡村德治:政治性和社会性的统一

德治是乡村治理的柔性力量,主要依靠乡村道德体系和乡土文化感召力而构建乡村秩序,

但乡村德治正面临着道德调控弱化和文化规范流失等困境<sup>[21]</sup>。党建引领乡村德治的机制重点在于以基层党建的政治领导力和社会号召力复原乡村德治的教化和调控功能,目标在于实现党建引领政治性和乡村德治社会性的统一。党建引领乡村德治的机制包括以下三个方面:一是权威吸纳和合作机制。基层党建的组织体系可通过精英式吸纳将乡村道德权威主体遴选至党建人才梯队,以发挥乡村道德权威主体的政治引领作用<sup>[22]</sup>。同时,基层党组织可动员乡村道德权威主体开展商议性合作,建构基层党组织与乡村道德权威主体合作治理的政治空间。二是社会主义核心价值观的教化机制。社会主义核心价值观奠定了乡村德治的基础。基层党建的引领功能包括以社会主义核心价值观教化党员,以先进党员的“关键少数”带动民众“绝大多数”,利用党组织的群众凝聚力和社会号召力使社会主义核心价值观渗透进乡村社会生活的广泛领域。三是道德评判机制。乡村德治功能的发挥需要基层党建建立道德评判机制,为民众树立行动标尺。基层党建借助组织渠道可吸纳乡村精英并组成道德评判组织,调节民众的道德选择冲突,使民众的行为规范有所依据。道德评判机制扩散了党建思想引领的社会功能,有助于促进民众的道德自觉和行动自制。总体而言,党建引领乡村德治的机制在于依托党建释放乡村德治的社会功能,凭借权威吸纳和权威分享的政治机会渠道吸纳乡村道德精英,以充实党建人才队伍或治理同盟,发挥乡村道德精英的政治引领作用;同时,依托党建的核心价值观引领和道德评判机制的建构,强化民众的道德选择能力,并以民众的道德自觉深化社会治理。党建引领乡村德治的目标在于实现党建的政治性和乡村德治社会性的统一。

#### (五) 党建集成自治、法治和德治:乡村治理体系的结构均衡

党建引领“三治结合”不仅要明确“分”的逻辑,即注重党建在乡村自治、法治和德治领域的引领机制,而且要通过相应的机制构建实现乡村自治、法治和德治的融汇集成,即以“合”的逻辑促进乡村治理体系的结构均衡。党建引领乡村自治、法治和德治的集成机制包含以下三个方面:一是补位机制。乡村治理场域虽然蕴含自治、法治和德治的因子,但自治、法治和德治的发育程度有所不同,基层党建可成为乡村治理弱项补位的引领主体。在乡村社会中,自治和德治可视为内在化的治理形式,其中自治已经具备制度化的运行条件,德治作为潜藏的治理能量弥散于乡村社会,而作为外部规则的法治则容易在乡村治理中缺位。党建的补位机制表现在以党组织的领导巩固自治原则,充实自治内容;以党建挖掘乡村德治资源,提升德治的社会功能;以党建引领法治下乡,实现法治补位。党建的补位机制在于实现乡村自治、德治和法治的结构完整和力量相称。二是整合机制。在乡村自治、德治和法治结构完整的基础上,党建重在促进乡村自治、德治和法治的优效整合。党建具有整体部署和统筹协调的功能,可具体借助组织覆盖保证基层党组织对乡村自治、德治和法治的统一领导,激活乡村自治、德治和法治的共治需求,同时以组织流程设计使乡村自治、法治和德治在实际问题处理中环环相扣,实现乡村自治、法治和德治的功能聚合。三是调控机制。针对“三治结合”内部存在的紧张关系,基层党组织应以调控机制纠正“三治”的抵牾,增强“三治”的协同效应。党建调控机制发挥作用的组织原则基础是民主集中制,即在各主体协商民主的条件下保证乡村治理意志的集中统一,凝聚多方治理主体共识,从而消解“三治”间的紧张关系并维持“三治”的体系化运作形态。总体而言,党建引领“三治结合”的机制包括以补位机制充实“三治”的结构维度,以整合机制统筹“三治”的协调运行,以调控机制缓和“三治”的紧张冲突,最终形塑出结构均衡的乡村治理体系。

由此可见,党建引领“三治结合”机制构建的前提是党建与乡村治理的结构关系呈现为主辅协作结构,而机制构建的内容包括党建在乡村自治、法治和德治“分”领域的引领机制,以及“合”领域的统筹协调机制,党建引领“三治结合”机制构建的目标在于使自治、法治和德治形成结构完整、协同均衡和内部自治的乡村治理格局。

### 三、党建引领“三治结合”的内在张力

党建引领“三治结合”虽然可以理论证成,但在现实中,党建引领“三治结合”仍存在某种程度上的内在张力和结构性障碍,具体包括以下五个方面:

#### (一) 党建与乡村治理“两张皮”现象

党建与乡村治理“两张皮”现象说明党建与乡村治理并没有形成相互协作的关系结构,而是呈现为相互分离和并行运转的状态。党建与乡村治理“两张皮”现象表现在两个方面:一是党建的形式化和官僚化倾向。党建的形式化表明党建囿于自身的行动逻辑,成为基层党组织内部的封闭活动,往往异化为组织内建设或“材料党建”的仪式化迎检活动。党建形式化的根源在于对基层党建的思想认识不实、组织激励不足和创新内卷化等<sup>[23]</sup>。党建的官僚化使基层党建凸显出过度行政化的色彩,从而造成基层党组织领导和群众的相互割裂,党群关系无法形成深度交互的状态<sup>[24]</sup>。党建的形式化和官僚化虽然表现不同,但二者都源于党建的封闭化和悬浮化,党建未与乡村治理形成结构性整合。二是乡村治理的“去政治化”。随着乡村社会日益原子化和个体化,个体的利益表达更加倾向于经济性和现实性<sup>[25]</sup>,乡村治理的压力剧增,乡村治理的“去政治化”凸显,表现为乡村治理的“公域”难以调控个体的“私域”,乡村治理回归为无为治理或无效治理,乡村治理的政治基础弱化,乡村治理的“去政治化”使乡村治理缺乏权威领导和方向性指引。总体而言,党建和乡村治理“两张皮”的现象表明党建和乡村治理并未实现深度融合,党建和乡村治理因缺乏交互作用而处于双重“内卷化”的状态,党建无法发挥出自身的领导力和组织力,而乡村治理也陷入失序困境,乡村治理的政治基础日益离散化。

#### (二) 党建对乡村自治事务的全面替代

党建引领“三治结合”的第一重张力表现为基层党建对乡村自治事务的全面包办和替代。党建对乡村自治组织的全面替代在于未系统认知党建引领与乡村自治的边界。党建对乡村自治组织的替代关系表现为:一是村支书和村主任“一肩挑”异化为“一言堂”,村级组织变成“村头官僚”,村级民主管理异化。村支书和村主任“一肩挑”的目标在于保证党的重大战略目标能够得到真正贯彻,而不会因村两委的冲突而影响政策执行。村支书和村主任“一肩挑”后,其权力和责任加大,在实现治理有效的同时,若不加以规范,极易导致“一言堂”,从而压制乡村自治空间的发育<sup>[26]</sup>。二是在村级决策环节仅调动党内决策,而未充分实现民主决策。重点表现为基层党组织在决策环节仅发挥少数党员的作用,将党支部或党员商议的决策视为乡村公共决策,而缺少民意的合法性论证,造成基层党组织的决策脱离民意基础并导致党群关系的信任危机。三是基层党组织对村级各项事务大包大揽,党员动而群众不动,乡村自治组织的自主治理优势难以发挥。基层党组织对乡村自治工作全面介入,原本由群众自治组织自主治理的公共事务由其包办,使党组织往往陷入琐碎事务而难以抽身,不仅党建的引领功能无法真正发挥,反而挤压了乡村自治组织的能力建设。总体而言,党建对乡村自治的全面替代说明基层党组织与乡村自治组织的边界模糊,基层党建功能的“泛化”使乡村自治组织的发展空间受限。

#### (三) 党建对乡村法治资源的选择性应用

党建引领“三治结合”的第二重张力表现为党建对乡村法治资源的选择性应用,注重法治的工具性导向,而忽视法治的价值性要求。这主要表现为两个方面:一是基层党建引导法治资源下乡仅注重规则导向而忽视需求导向。基层党建引导法治资源下乡侧重于法律文本的宣传教育,基层党组织并未深入体察民众的法治需求,致使“送法下乡”成为仪式性活动,法治资源因难以贴合民众的生活需求而无法展现出有效性。二是基层党建对法治资源进行工具化理解,仅用其“治民”而未用其“治党”。基层党组织普遍将法治资源作为处理民众利益纠纷和维护社会

稳定的“治民”工具。但在基层党组织领导乡村治理过程中,依法依规从严治党贯彻不足,致使基层党组织领导乡村治理存在程序疏漏和法治思维不足等现象。部分基层党组织法治观念和依法执政能力不足,习惯于指挥命令,以言代法和以权压法的现象突出<sup>[27]</sup>。党建对乡村法治资源的选择应用说明党建对乡村法治的引领并未充分实现制度文本和实践表达、法治的工具性和价值性的耦合,产生规则导向和需求导向、“治民”和“治党”的相互割裂的结果。

#### (四) 党建对乡村德治力量的相对忽视

党建引领“三治结合”的第三重张力是党建对乡村德治力量的相对忽视。这集中表现为以下三个方面:一是基层党建并未充分建立吸纳乡村道德权威主体或与乡村道德权威主体分享权力的组织渠道。基层党建对诸如新乡贤和家族精英等道德权威主体的组织动员作用尚比较敏感思维,未建立完整的组织渠道以吸纳乡村道德权威主体参与乡村治理,难以赋予乡村道德权威主体决策议事的合法身份。二是基层党建的思想道德引领作用存在弱化倾向。基层党建的思想道德引领往往局限于党员的自我教育,党员的道德垂范和对群众德育的功能未有效发挥,党建思想引领的社会感召力难以发挥。同时,因缺乏有效的文化形式载体,基层党建缺乏相应的抓手,其思想引领难以渗透进群众深层的生活领域。三是基层党建缺失乡村道德冲突的协调解决机制。面对多元价值体系对乡村社会的冲击,处于道德多元主义状态下的民众极易产生道德冲突,而基层党建因无法承载道德评判角色而难以为民众提供引领性的价值思考和行动标尺,从而使民众产生道德混乱和政治性弱化的倾向。党建对乡村德治力量的相对忽视,说明基层党建在乡村道德精英组织、思想文化引领和道德评判等方面并未完全发挥其先进性的作用,缺乏对乡村德治力量的充分援引和激发。

#### (五) 党建对“三治结合”的整体性推进不足

党建引领“三治结合”的总体性障碍表现为党建对“三治结合”的统筹推进不力。这集中体现在以下三个方面:一是基层党建未充分认识到乡村自治、法治和德治相结合的重要性,未能真正做到查漏补缺。基层党建受制于人力和资源局限,往往侧重单一治理形式的培育,而缺乏有效的治理能力以实现乡村治理弱项的调整和充实,难以真正建立结构完整和力量相称的“三治结合”体系。二是“三治结合”被视为乡村自治、德治和法治的简单叠加,基层党建的统筹整合力度不够。这重点表现为基层党建未能明确乡村自治、德治和法治的责任权限清单,未能以组织统一覆盖并牢牢把握对乡村自治、德治和法治的领导权,未能在组织流程再造方面促进“三治”间的有机衔接,致使“三治结合”的整体协同效应发挥不足。三是基层党建在“三治结合”内在紧张关系调处方面难以发力。“三治结合”体系的运作并非总是协调自治,基层党建不愿介入或难以调处乡村自治、德治和法治间的嫌隙和矛盾,因此“三治结合”内部呈现为功能断续的状态。党建补缺、整合和调控角色的缺失使“三治结合”的整体效应难以充分显现,“三治结合”因缺乏党建的统筹推进而难以真正发挥治理优势。

综上所述,党建与乡村治理“两张皮”构成党建引领“三治结合”内在张力产生的根源。在“分”的逻辑上,党建引领“三治结合”的内在张力表现为党建对乡村自治事务的全面替代、党建对乡村法治资源的选择应用,以及党建对乡村德治力量的相对忽视三个方面。而在“合”的逻辑上,党建引领“三治结合”的内在张力表现为党建的统筹推进力度不足,未能在“三治结合”的建制中充分发挥总体引领和整合协调的作用。

## 四、党建引领“三治结合”的优化向度

党建引领“三治结合”内在张力的克服要求设计整体性和多层次的优化路径,包括以下五个方面:

### (一) 强化党建引领与乡村治理的互构联结

破除党建引领和乡村治理“两张皮”现象重点在于强化二者的互构联结,具体可设计以下针对性措施:一是将自上而下的党建任务考核转向以乡村治理实效来检验党建成果。上级党组织应改变对基层党建行政化的考核方式,将基层党建从“文山会海”中解放出来,强化对基层党建“对下”的实绩考核,重点将民众满意度和乡村公共事务治理质量等作为基层党建成效的检验标准,逐渐扭转基层党建形式化和官僚化的倾向。二是强化基层党建的政治功能和利益整合功能,重塑乡村治理的政治基础。政治功能是基层党建的首位功能,基层党建要注意提升党员的政治觉悟,突出党员的身份意识,利用党员血缘、地缘和志缘等社会资本的优势,发动群众积极参与乡村政治。同时,建立党建联系群众的常态化和制度化机制,以“党员包户”“党建服务站”“党建同心圆”等工作机制打造“嵌入型党建”,以基层党建功能的生活化运作整合民众利益<sup>[28]</sup>,实现群众合意和乡村公共性的积聚,以充实乡村治理的政治基础,改变乡村“去政治化”的倾向。破除党建和乡村治理“两张皮”现象,既要增强党建融入乡村治理的动力,又需要具体的组织机制打通基层党建与乡村治理的联通障碍,实现基层党建和乡村治理的互构联结。

### (二) 合理确认党建引领和乡村自治的边界

党建引领乡村自治不是全面包办乡村自治的工作事务,需要合理确认党建引领和乡村自治的边界,主要集中于以下三个方面:一是确立村级领导人的权力清单,规范党建工作和乡村自治事务的界限。推行村主任和村支书“一肩挑”和村两委成员交叉任职并不是消解乡村自治,而在强化党的领导基础上规范乡村自治运行,这不仅需要为村级领导人设定明确的权力清单,而且需要更加明确的党建工作和乡村自治事务的事权划分,积极寻找党建引领乡村自治的衔接领域和契合点,重在推进基层党建对乡村自治工作的目标引领、组织引领和规则引领,促进乡村自治规范发展。二是制定党群会议制度,强化决策民主化水平。基层党组织在决策环节应制定党群会议制度,建立村级公共协商平台,严格落实“四议两公开”的决策程序,使决策各环节充分体现民意。三是基层党建嵌入社会组织,以社会组织服务乡村自治事务。基层党建不能全面包办乡村自治事务,而应以嵌入社会组织的方式实现对乡村自治事务的治理。基层党建应设置社会组织孵化项目,重点培育不同类型的社会组织,为乡村自治事务提供多样化、专业化和个性化的社会服务。基层党建既可依托社会组织载体实现对乡村自治事务的管理,继而从琐碎的乡村自治事务中解脱出来;又可以嵌入的方式保证基层党建对社会组织的政治引领,实现基层党建的重心下移。总体而言,合理廓清党建与乡村自治的边界在于明确党建和乡村自治的权责分配、建立党群会议的民主决策机制和打造党建嵌入型社会组织服务乡村自治,以真正发挥党建引领之责,回归乡村自治之源。

### (三) 立足党建组织优势全面贯通乡村法治

基层党建要实现对乡村法治的全面贯通,重点包括两个方面:一是借力党建的组织优势体察群众的法治需求,将法治资源惠及到“最后一公里”。基层党组织应重点发挥群众工作的优势,收集并分析群众的法治需求,同时借助党组织垂直贯通的优势,以党建联建形式统合司法所成立“法律服务团”等组织以实现对乡村法律服务的全面覆盖,在村级末端环节建立“法律驿站”“法律诊所”等社区组织以实现法治资源下沉到“最后一公里”,及时对接农户的法治需求,实现法治资源精准到村和精准到户。二是将法治贯穿基层党建的各环节,以此作为从严治党的标尺。法治不仅是“治民”的规范,而且也是“治党”的标尺。基层党建应树立自觉的法治意识,将依法依规纳入基层党组织领导乡村治理的全过程,同时设置依法执政指标,在选举、决策、管理和监督各环节严格对标,推进基层党建的合法性审查。总体而言,党建引领乡村法治重在以基层党建的组织优势实现法治资源的纵向衔接,以法治标尺的横向联通实现基层党建的合法化。

#### (四) 建立包容乡村德治力量的党建系统

针对党建对乡村德治力量引领偏弱的现实,应积极推动构建包容乡村德治的党建系统。一是吸纳乡村道德精英进入基层党组织,构建权力合作和权力分享平台。乡村道德精英作为凝聚社会资本和调动道德资源的人格化主体,应作为基层党组织发展党员的重点对象,以此充实基层的党建力量。同时,应以“党群圆桌会”等制度化平台促进基层党组织与乡村道德精英议事合作,促进决策的科学化。二是基层党建应拓展思想引领功能,实现乡村社会主义核心价值观的培育。基层党建可以“党员包户”或党员志愿服务为中介,以党员的率先垂范将社会主义核心价值观扩散到群众生活的方方面面。同时,借鉴地方性的传统文艺或成立道德讲堂等载体宣扬先进文化,使群众在喜闻乐见的文化载体中增强对社会主义核心价值观的认同。三是基层党建为道德标杆,引领群众道德判断。基层党建不仅要具有传播先进思想的功能,而且自身也要成为道德标杆,具体可以联合党代表、新乡贤和村中积极人士等成立道德评议组织,建立“道德红黑榜”等工作机制,积极表彰乡村道德模范,为乡村社会确立公序良俗。基层党建不仅要突出政治功能,而且要具有包容德治的文化力量,在与乡村道德精英权力分享、核心价值观传播和道德垂范的过程中实现党建对乡村德治的引领。

#### (五) 筑牢党建引领“三治结合”的总体性格局

筑牢党建引领“三治结合”的总体性格局重点在于加强基层党建的统筹力度,这需要在三个方面系统谋划:一是基于乡村的社会基础制定党建引领“三治结合”的针对性方案。基层党建应立足乡村实际情况摸索“三治结合”的特色模式,科学研判乡村自治、法治和德治的发展形势,同时细化设计党建引领乡村自治、德治和法治的责任清单,促进乡村自治、法治和德治主体补位和功能聚合。二是依托基层党建的组织力促进“三治结合”的体系化。基层党建应加强在乡村自治、法治和德治领域的组织体系覆盖,牢固把握在乡村自治、法治和德治各领域的领导权,同时设计乡村自治、法治和德治相互衔接的组织流程,使乡村自治、法治和德治在党建引领下形成最大合力,以此增进解决乡村社会问题的实务能力。三是基层党建应立足自身引领主体的地位,全面协调处理乡村自治、法治和德治相结合的内部紧张关系,重点构建协商民主和治理纠偏的制度体系。这不仅需要基层党组织动态体察乡村自治、法治和德治相互结合的运作状态,而且需要基层党组织从大局思维出发,对“三治结合”的内在张力进行综合调控,以维系“三治结合”结构运作的稳定性。

在党建引领“三治结合”的优化路径中,加强党建和乡村治理的互构联结是党建引领“三治结合”的根本前提。合理确认党建引领和乡村自治的边界、立足党组织优势贯通乡村法治,以及建立包容德治力量的党建系统,则是党建在“分”的层次上对乡村自治、法治和德治的引领路径。而系统谋划、组织整合和调处纠偏则是党建在“合”的层次上对乡村自治、法治和德治的引领路径。总体而言,党建引领“三治结合”的优化向度既体现党建与乡村治理的互构之理,也印证党建引领乡村治理的“分”“合”之道。

## 五、结论与讨论

“三治结合”作为乡村治理的新型范式,不仅需要“三治结合”的内部自治,而且也需要明确“三治结合”的担纲主体。中国共产党的领导地位以及组织特性使基层党组织可以成为乡村治理的超能型引领主体。党建引领“三治结合”的机制逻辑包括两个方面:一是在机制构建的前提下,党建与乡村治理的关系定位为主辅协作结构;二是在机制构建的内容上,党建引领“三治结合”包括党建对乡村自治、法治和德治“分”领域的引领机制以及“合”领域的统筹机制。党建引领“三治结合”的内在张力恰恰说明党建与乡村治理产生结构性割裂,党建引领未能正确处

理乡村自治、法治和德治的“分”“合”关系。据此,本研究从党建与乡村治理的互构之理和党建引领乡村治理的“分”“合”之道两个角度研判了党建引领“三治结合”的优化向度。

党建引领“三治结合”创造了基层治理的中国经验,并为多中心治理和国家-社会的二元范式提供了反思性进路。党建引领“三治结合”并非是对多中心治理的简单化复制,党建和乡村自治、法治和德治并非平权的治理关系。党建主体处于乡村治理的中心位置,发挥统筹领导作用,并与乡村治理的多元形式形成主次协作结构,这突破了多中心治理碎片化的治理表征,构建出乡村治理的“再中心化”格局。同时,党建引领“三治结合”也使国家-社会的二元分析范式的解释力得到扩充,国家与社会并非相对分离抑或相互对抗的场域,在“找回政党”的情境中,党建弥合了国家治理和社会治理的界限,实现了国家治理和社会治理的深度融合:一方面,党建引领将乡村治理体系纳入国家治理的整体布局,党建引领使“上下一盘棋”的国家治理架构成为可能;另一方面,党建引领又源源不断为乡村治理体系输入变革动力,使乡村治理体系能够不断朝向“三治结合”的优效方向发展。总体而言,党建具有贯通国家和社会的组织力,党建引领“三治结合”是中国特色社会主义最本质特征和乡村治理经验相融合的新型乡村治理范式,其所内含的制度优势和实践表达不仅为反思西方治理范式开启理论自觉,而且也为世界范围内的基层社会治理转型贡献出中国之智。

#### 参考文献:

- [1] 杨学科.弹性治理:枫桥经验生发的阐释[J].治理研究,2018,34(5):27-34.
- [2] 郭夏娟,秦晓敏.“三治一体”中的道德治理——作为道德协商主体的乡贤参事会[J].浙江社会科学,2018,34(12):16-25,155.
- [3] 张大维.优势治理:政府主导、农民主体与乡村振兴路径[J].山东社会科学,2018,32(11):66-72.
- [4] 林丽丽,鲁可荣.农村社会治理中的协商民主[J].长白学刊,2018,34(3):72-78.
- [5] 王俊程,胡红霞.中国乡村治理的理论阐释与现实建构[J].重庆社会科学,2018,15(6):34-42.
- [6] 何阳,孙萍.“三治合一”乡村治理体系建设的逻辑理路[J].西南民族大学学报(人文社科版),2018,39(6):205-210.
- [7] 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.
- [8] 张景峰.新时代健全自治法治德治相结合乡村治理体系探讨[J].河南科技大学学报(社会科学版),2018,36(6):94-100.
- [9] 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,2018,40(4):32-38.
- [10] 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,2019,35(11):41-50,156.
- [11] 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[M].北京:人民出版社,2017:49.
- [12] 徐勇.“政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J].学术月刊,2007,51(8):13-20.
- [13] 郑智成.乡村治理视角下基层党建“项目嵌入”优化研究——以温州基层党建项目为例[J].中共山西省委党校学报,2016,39(5):31-35.
- [14] 梅立润,唐皇凤.党建引领乡村振兴:证成和思路[J].理论月刊,2019,41(7):5-12.
- [15] 王德福.主次协作:社区治理的基本结构与运作机制——基于若干社区案例的讨论[J].湖湘论坛,2019,32(1):125-134.
- [16] 王德福.催化合作与优化协作:党建引领社区治理现代化的实现机制[J].云南行政学院学报,2019,21(3):13-20.
- [17] 张开云,王雅珠,赵虎.党建引领、多元联动与居民为本:社区治理创新的基本向度——基于“赤岗经验”的研究[J].福建论坛(人文社会科学版),2019,39(6):179-185.
- [18] 孙柏瑛,邓顺平.以执政党为核心的基层社会治理机制研究[J].教学与研究,2015,63(1):16-25.
- [19] 杜鹏.迈向治理的基层党建创新:路径与机制[J].社会主义研究,2019,42(5):112-119.

- [20] 高其才. 试论农村习惯法与国家制定法的关系[J]. 现代法学, 2008, 30(3): 12-19.
- [21] 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, 42(1): 118-125.
- [22] 丁文, 冯义强. 论“三治结合”乡村治理体系的构建——基于鄂西南H县的个案研究[J]. 社会主义研究, 2019, 42(6): 109-115.
- [23] 曹海军. 党建引领下的社区治理和服务创新[J]. 政治学研究, 2018, 34(1): 95-98.
- [24] 吕德文. 找回群众: 重塑基层治理[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2015: 36.
- [25] 朱红文. 基层党建如何引领基层社会治理创新[J]. 人民论坛, 2015, 24(25): 76.
- [26] 程同顺, 史猛. 推进村级组织负责人“一肩挑”的条件与挑战——基于P镇的实地调研[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2019, 65(4): 76-86.
- [27] 杨根乔. 当前强化基层党组织整体功能问题调查与思考[J]. 江淮论坛, 2017, 60(2): 93-98, 144.
- [28] 赵晖, 石毅. 乡村振兴背景下农村基层的嵌入式党建——以“党建e家”服务站为例[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2019, 37(6): 43-50.

(责任编辑: 李凌)

## Party Building Leads “the Integration of Three Governance” : Mechanism Construction, Internal Tension and Optimization Path

ZHANG Minghao, DOU Shulong

**Abstract:** The integration of three governance has become a new type of rural governance system which is increasingly called for by the authority of the state and the grass-roots society. The leadership and organizational characteristics of the Communist Party of China make the grass-roots party building the leading subject of “the integration of three governances”. The premise of the construction of the mechanism of “the integration of three governances” led by the Party building is that the relationship between the Party construction and the rural governance presents the main and auxiliary cooperative structure. The content of the mechanism construction includes the leading mechanism of the Party building in the field of rural autonomy, the rule of law and the rule of moral as well as the overall control mechanism. The internal tension of “the integration of three governances” led by the Party building results from the structural separation of the Party building and the rural governance. The Party building leading fails to correctly deal with the separation and combination of the rural autonomy, the rule of law and the rule of morality. In order to break through the internal tension of “the integration of three governances” led by Party building, it is necessary to strengthen the mutual construction and connection between Party building and rural governance, and construct the deepening path of “the integration of three governances” led by Party building from two levels of “separation” and “combination”. The integration of three governances led by the Party building not only has the institutional advantages of enriching the authority and legitimacy foundation of the grass-roots Party building, but also reflects on the Western governance paradigm to open up theoretical consciousness and open up ideas for the construction of the grass-roots governance theory with Chinese characteristics.

**Keywords:** Party Building Leading; Integration of Three Governances; Rural Governance