

探析“五治融合”基层治理模式的实践与创新

——基于中国村民自治第一村的调研

杨梓涵 秦银莲

桂林电子科技大学 广西桂林 541000

摘要: 为了完善和发展“五治融合”治理体系、深入感知其内涵和在农村发挥的良法善治,实践团走进“中国自治第一村”合寨村及周边村庄,了解其自治中存在的共性问题,针对问题以“五治融合”治理模式为基拟出解决路径。最后,眼看农村地区发展新困境,结合先进农村地区发展,鼓励大学生走进农村,以大学生的“智力”和“五治融合”的“治力”共创基层治理新天地。

关键词: 五治融合;基层治理新方式;党建引领;大学生村官

引言

党的十八大指出“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务依旧在农村”,同时习总书记多次强调应当积极发展基层民主。俗话说得好“民族要复兴,乡村必振兴”,2020年党的一号文件强调乡村治理应当行之有效,同时给予“政治引领、自治强基、法治保障、德治教化、智治支撑”的五治融合政策指导。为了探寻“五治融合”治理新路径在农村发挥的良法善治和白璧微瑕,实践团走访调研了合寨村、金屏村等多个不同地区的村庄。实践团结合这些村庄的实际情况总结共性问题,同时以这些村庄在践行“五治融合”的有益经验,给与相应的提高治理效能的方法。举群策群力以“五治融合”新效能打造基层治理共建共治共享新格局。

一、农村基层治理模式的实践与困境

1. 基层治理人员整体素质低下

在我国农村地区,村民自觉主动参与村内公共事务,依托村民会议、村民议事会等形式^[1],进行集体讨论、意见交流和决策协商,自发组织行动,实施各种村内事务,形成民事民议、民事民办、民事民管、公事民监的多层次的“五个民主”村民自治实践链。^[2]然而,据不全走访了解,某县五个村委会35周岁以下33人,约占13%;35-45周岁的110人,约占45%;46-59周岁的90人,约占37%;60周岁以上的9人,约占4%。学历在中专71人,约占29%;高中53人,约占22%;初中85人,约占35%;初中及以下33人,约

占13%,即使农村两委干部的文化程度较以前有一定的提升,绝大部分村干部文凭为初中以下^[6],新鲜血液的注入少之又少,同时现代村委会工作繁杂,工作当中,需要登记在案的东西只能写出来,备案可能无法做到非常及时,但要在需要时能够提供证据来证明工作的落实,否则可能会遭受批评,导致工作人员工作积极性不高。

2. 基层治理主体参与程度低

时代背景下,要“想家庭经济好,北上广到处跑”——到目前为止,农村80%—85%的中青年都在广东、上海等地打工,通过打工获得的收入,基本上占据了家庭收入的95%。村落产业的萧条、经济结构的转变,农村青壮年多数到外打工或求学,导致在村里常年居住大多数老人和手无寸铁的小孩。加之有的村干任职长达二十余年,观念陈旧、固步自封、得过且过,只停留在上传下达、敷衍应付的层面,在农村基础设施建设和发展经济上没有大的贡献,而老人,大多与土地相依为命,一年到头都在田间劳作,对村干表现不信任不放心,对参与村级事务管理表现漠视或是仅对自己切身利益有关的事加以关注,对村委组织的议事会议冷眼旁观认为事不关己则高高挂起,持落后的“小富即安”求稳心理、“等、靠、要”的思想浓厚的乡土观念。

3. 党建引领宣传入户效率低

村思想作风引领不成风。我国农村地区片连成区祖祖辈辈兄弟姐妹聚居在一起,直到现在很多村仍然存在“村官僚主义”^[4]“村大户思想”以及“唯亲思想”,而这也会导致

一人当村官全家吃香，如在村民小组会议商议决议评选时，大家总会顺着人“情世事故”不由自主的靠向有“靠山”的一方，为他人作嫁衣裳也为自己日后行方便，而村委会的这一循环链，经常导致村委会在群众心中形象低下进而在心里竖起抵制标杆。

村干进村不积极，工作被动化。在很多村，村干足不出户，有的只会待在办公室里吹空调，日复一日重复着乡镇一级指示的工作，又或者是重复着空高尚的假文字工作，他们不走进村里，不与群众贴近长谈，不主动了解群众所思所需，进而导致他们不了解群众，不了解什么是群众最需要的，什么是眼下最迫切需要解决的，他们眼高手低，自我以为这是群众所需所要，又或是主动性强的村民自行到村委提议。由于日常工作繁杂，没有形成片片网格区对应管理人员，常常导致群众无措地不知向谁提出意见建议，又或者是村干接待了群众，但其中工作量大而又没有固定网格员负责，其认为这不是他分内工作而怠于作为。

4. 乡村治理经济薄弱

根据走访调查，某县除一少部分村有零星集体经济收入外，66%的村都是空壳村，村干文化受限，对于因地制宜发展新产业、对于因地制宜引进新设备用于支持产业发展一窍不通——村干迈不开腿、村民不信任导致村里的经济实际上难以发展。即使村民放手于村委，也是抱于一年盈利益满钵满心，一旦发展不如意，立马全责于村干，村实体经济发展无试错可能，也导致村干在无形的压力下，常常错乱百出，最终均导致产业经济发展微小甚微。

此外，在亚热带地区部分农村以生鲜产业为村经济发展支柱，但不论是水果还是蔬菜，都是季节性物品，需求一直有，但有时候供应季节在广大地区同一时间，常常导致供过于求，导致部分产品滞留于第一站，又或者是村里没有形成销路闭环，有时环扣出现断裂，也只能导致产品烂在地里、腐在田里。

5. 自治主体与基层组织冲突

根据县财务公开表，县财政每年拨付村委会的办公经费，大部分用于订阅报刊，经费开支捉襟见肘，集体公益事业缺少资金支持，出现村干部“有心办事，无钱落实”的尴尬局面，村干部对群众许下的承诺不能兑现，既挫伤了村干部工作的积极性，也成为压在村干部身上的沉重包袱，影响了村级组织和村干部在广大群众中的威信，影响了基层党组

织的凝聚力、战斗力和号召力，更常常导致村民与村干之间的不信任，致使多项举措无法并举实施，自治主体与自治组织相对立。常有由于管理不善、腐败、争议、不满等原因引发的村委会罢免事件，伴随着农村经济的发展，村干部的多元化分布，若不及时、有效地规范每一笔支出，让其落在实处，那么村委会“代理”的身份与村民的自治主体身份二者的矛盾很可能进一步激化。

二、“五治融合”开创农村基层治理新局面——以中国村民自治第一村为例

1. “五治融合”概念的提出

随着中国的发展壮大，基层治理模式也在不断创新和调整。中国一直致力于探索适合本国国情的基层治理模式，以提高社会管理的效率和质量，保障人民群众的合法权益。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央开辟了马克思主义社会治理理论的新境界，积极探索基层社会治理的新模式，鼓励社会参与，强调社会共同建设共同管理共同享受，就社会治理现代化，提出了一系列新理念、新思想、新战略，在治理方面逐步实现现代化、高效化和透明化，以应对复杂的社会问题和全球挑战，其中“五治”——政治引领、法治保障、德治教化、自治强基、智治支撑，成为国家治理方式现代化的新要求。^[4]这五个治理是我们党团结领导中国人民探索中国特色社会主义现代化国家治理之路的劳动果实，是中国政府适应发展变化、解决社会问题的一部分，是更适合中国、更具有中国特色的基层治理模式。将政治、法治、德治、自治、智治相融合，旨在推动中国社会治理体制的现代化和改革，以应对社会的发展和变化。

习近平总书记指出，加强和创新社会治理必须对社会治理方式精益求精。习近平总书记的这番话强调了社会治理的双重任务，即加大社会治理的力度和效果，同时不断创新社会治理的方式和方法，以适应不断变化的社会环境和需求。打造五治融合社会治理格局，对于建设更加和谐有序的社会具有重要意义。要发挥政治引领作用，加强党的领导，确保政治稳定和正确方向，适应快速变化的社会和政治环境，灵活应对挑战和机遇；要发挥法治保障作用，坚持全面依法治国，建设社会主义法治国家，推进法制建设，保障社会公平正义，以法律为准绳，使法治成为社会的普遍信仰和行为准则；要发挥德治教化作用，加强思想教育和道德教化，大力弘扬社会主义核心价值观，培育良好公民道德，弘扬主旋律，

传播正能量,通过榜样示范来影响和引导他人,塑造社会良好风尚和价值观;要发挥自治强基作用,完善基层群众自治制度,调动多元主体的自主自治积极性,增强基层组织的自我管理和自我服务能力,打造人人当家作主的社会治理共同体;要发挥智治支撑作用,运用现代科技手段,加强智能化、数字化建设,不断提高社会治理现代化能力和水平。发挥政治、法治、德治、自治、智治“五治”相融合的作用,是习近平总书记对基层治理提出的重要部分。

2. “五治融合”:合寨村走出乡村治理新路径

(1) 发挥“政治”引领作用。

合寨村强力构建党建引领治理机制,提升基层治理凝聚力,不断完善以村级党委——片区党支部——屯党支部——网格党员中心户为核心框架的基层治理格局,创新推广“党领民办·群众自治”基层治理模式,形成“屯党支部”“屯党群理事会”“屯户代表会”“屯务监事会”自治新体系^[5],通过强化基层党组织政治建设,强化基层党组织在“五治”融合组织体系中的领导地位、筑牢基层党组织的战斗堡垒。

(2) 发挥“法治”保障作用。

合寨村建立健全党建引领社会治理的体系——形成乡级党委,村级党委,片区党支部,法庭党支部,自然屯党小组的五级组织体系,用“五治”能量密织“综治智能网”“十户联治网”“法治保障网”三大网络,构建集法律援助、一村一法律顾问、一村一法官、一村一调解委员会为一体的公共法律服务体系^[5],多层次提供公共法律服务。持续开辟法治治理新途径,提升基层治理法治水平。以法治保障让乡村治理更有效。

(3) 发挥“自治”强基作用。

合寨村始终贯彻“先讨论,再决定”的办事方式,在拓展“自治”方式的进程中,不断创新理念,探索出“阳光议事六步法”和“四多工作法”,将决策权交到村民手里,健全民主议事协商机制;深化“党领民办群众自治”基层治理模式;推行积分制管理,让村民之间相互监督,最大化地调动起村民的积极性、创造性。持续完善群众自治机制,提升基层自治机制,提升基层治理实践性。

(4) 发挥“德治”教化作用

合寨村大力推进社会主义核心价值观阵地建设,每家每户的门前都挂着“家风家训牌”,通过村规民约以及其他社会规范,组织群众建立道德评议会和红白理事会,定期表

彰星级文明户,推动移风易俗,促进乡风文明,探索“明德、养德、立德”三德工作法,大力弘扬乡贤文化,发掘地方优秀传统文化,开展“道德讲堂”“道德评议”宣讲活动。持续强化道德约束机制,培育乡村文明新风尚。

(5) 发挥“智治”支撑作用

合寨村跟随数字时代的到来,以“数字治理”助力乡村“智慧治理”,以“智治”赋能乡村治理,托起美丽乡村的中国梦。合寨村创新立体化治安防控,推进“雪亮工程”和农村智慧警务平台建设,村主要路口、治安复杂区域摄像头基本覆盖;推进区、乡、村“壮美广西党建云”视频会议系统建设,实现互动和信息传递,推进综治中心规范化建设、网格化服务管理建设。持续打造智能化综治体系,推进基层治理现代化。

3. 深化“党建引领”,推进“五治融合”

“引领”这个词出于《左传成公十三年》,指带动事物跟随他或他们向某一方向运动、发展。一般多用于人类社会。引领革命发展的领袖们总会走在广大人民群众的最前面,就像是向导必须走在某某某的前面。“以伟大自我革命引领伟大社会革命”“充分发挥创新作为引领发展第一动力的作用”“社会组织中党的基层组织,引领服务群众”为党章提及“引领”一词的3处;各个领域的基层组织工作条例中,在思想政治、创新理论等方面多提及党的引领作用。

党建引领是指党的建设工作在各个方面起到核心和龙头作用,是做好一切工作的坚实保障。在中国共产党领导下,党建工作是推动党组织优势、资源、成果转化为发展优势、资源、成果的重要手段。通过做好党建工作,能够更有效地提升基层党组织的凝聚力和党员队伍的先锋战斗力,从而对基层治理的发展起到强有力的推动作用。推进五治融合,要始终贯彻“党建引领”,继承和发扬中国共产党创建初心和使命、艰苦奋斗、百折不挠的革命精神,同时坚持不断自我革命,不断做好自我革命工作,保持党的先进性和纯洁性,深入贯彻新时代党的建设总要求,进一步贯彻落实管党治党责任。

党建引领,就是要上下同心,只有这样,基层党组织才能成为推动基层治理的“主心骨”,才能更好地服务于五治融合的推进;党建引领,就是要辐射引领,党的建设和党的先进理念要向基层、广大党员群众辐射,强调激发党员干部的积极性、创造性和责任感,成为推动基层治理的“领头

羊”，领着人民共同探索五治融合新模式，助推五治融合不断深入；党建引领，就是要凝聚合力，通过加强党的组织建设、思想建设、作风建设、纪律建设等方面的工作，来引领全党和全社会的发展方向，坚持群众路线，坚持群众观点，坚持群众方法，让各界力量成为参与五治融合的“生力军”，五治融合才能焕发出更蓬勃的生机。

三、“五治融合”创新农村基层治理新模式

1. 政治——以多元化方式建立宣传途径，党建引领治理日常

习近平总书记指出：只有围绕中心、建设队伍、服务群众，推动党建和业务深度融合，机关党建工作才能找准定位。发挥政治引领作用，要全面理解习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义，将习近平总书记的重要批示指示精神贯彻到各项工作中，通过各种形式的宣传教育，将习近平新时代中国特色社会主义思想和重要批示指示精神传达到广大党员干部和人民群众中，以多元化方式建立宣传途径，通过常态化推进社会主义核心价值观教育全覆盖；建立多种宣传途径，包括传统媒体和新媒体，如报纸、广播、电视、微信公众号、微博、党建网站、APP、党建微信群、QQ群等，以满足不同党员的信息获取习惯和需求，方便党员交流学习，分享心得体会，组织线上讨论和活动；开展丰富多样的党建活动，如主题党日、党员志愿服务活动、党建文化节等，增强党员凝聚力和向心力组织定期的党建培训课程，涵盖党的理论知识、业务技能和治理实践等内容，提高党员的综合素质，把思想政治建设融入日常，将党建引领基层治理抓在经常。

2. 法治——加强基层法治宣传，建立自治组织监督体系

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把全面依法治国摆在党和国家工作中的突出位置，法治的地位更加突出，作用更加重大。基层治理中必然少不了法治这一环，充分发挥法治的保障作用要加强基层法治宣传，大力弘扬社会主义法治精神，广泛传播法治理念，大力加强法治文化阵地建设，充分发挥法治文化的引领作用，形成守法光荣、违法可耻的良好风尚。针对领导基层治理的各组织要建立和完善自治组织监督体系，以法律为准绳，古人云：“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”建立自治组织监督体系是确保自治组织有效运作、防止滥权和不当行为的重要步骤。要确立自治组织的目标和职责，明确其定位和

服务范围。建立详细的监督政策和程序，规定监督机构的职责、权限和运作方式。通过建立有效的自治组织监督体系，可以增强组织的透明度和信任度，防止滥权和不当行为，从而更好地实现组织的使命和目标。

3. 自治——吸收多元主体自治意识，以多元化方式引导群众参与治理

吸收多元主体自治意识，以多元化方式引导群众参与治理是一种重要的实践方法。这种方法强调尊重不同社会群体和个体的权利和利益，鼓励他们在社会治理中发挥积极作用，并提供平等的参与机会。不同的社会主体都有权利参与决策过程，要确保所有人都有平等的参与机会，不论其社会地位、性别、种族、宗教或其他身份特征。建立多种多样的决策机制，以容纳不同主体的声音和意见。如公民论坛、顾问委员会、公开听证会、在线调查等。确保治理过程的透明度，让所有参与者都能了解决策的形成过程和理由，这有助于建立信任和共识。通过吸收多元主体自治意识以多元化方式引导群众参与治理，可以促进社会的和谐稳定，提高政策的针对性和有效性，并促进民主参与和社会公平。

4. 德治——整合人才资源，招募优秀人才扎根乡村

探寻乡村德治的推进路径，是推进基层治理向好发展的现实需要。德治和整合人才资源相辅相成，德治强调以德为先导，而整合人才资源则是将优秀的人才纳入治理体系中，使其为基层治理贡献力量。但招募优秀人才扎根乡村是一个长期而复杂的过程，需要全社会的共同努力。在这个过程中，政府、企业、社会组织和个人都扮演着重要的角色。国家可以通过制定有吸引力的激励政策，如提供住房补贴、创业支持、教育培训、税收优惠等，以吸引更多优秀人才来到乡村。社会组织可以与城市建立紧密的人才交流合作机制，鼓励优秀人才在城乡之间流动，促进资源共享和优势互补等，通过整合各方资源，共同推动基层治理，可以实现乡村和城市的互惠互利，推动国家整体发展。

5. 智治——以智能化、数字化为引导，焕发乡村建设新容颜

运用利用智能技术和数字化手段为基层治理提供支撑和增强能力。将基层治理与科技、数据分析、人工智能等技术相结合，能更好地解决各种问题，提高管理效率，推动社会进步。针对基层治理中的不足，可以通过建立数字化的政务平台，提供在线办事服务，让村民和农民可以通过手机或

电脑办理各类手续和申请,可以有效提高办事效率,减少信息不对称,增强政府与民众的互动;推广网格化管理模式,以村级网格为基础,建立涵括各方面的部门联动、全面覆盖的网格,更好地适应不同的需求和变化,快速定位问题所在的具体区域,便于采取有针对性的措施,优化资源的利用,提高管理的效率和灵活性。实现农村地区社会的进步、居民生活水平的提升,帮助乡村焕发新的容颜。

四、结语

通过此次实践调研,可知心系农村的、已经走入农村或未来期待走进农村的大学生需要转变思想观念,破除旧观念的限制,需要有冲破限制农村千百年来发展的旧官僚主义的束缚,需要摒除外在的利诱,真真正正走进农村、贴近农村、了解农村,成为农村真正意义上的一员,成为一名“干实事为百姓”、村民放心让办事的农村大学生村官。在此道路上,为未来大学生村官立起标杆的榜样不在少数,大山的儿女黄文秀、江门村杨宁、平山县王冀川助理、昌黎县李东杰等人,真正从城市走进农村,倾尽自己的所学所有,为村里谋求一条致富路,从民生基础工程方面真正地让村民放心和信任,当代大学生村官应当充分学习榜样的优秀品质,感受榜样的力量,争做新一代榜样。

同时,政府连同社会各界都应给予农村、给予走进农村的大学生真正的关注。如开展村一级工作元老传帮带活动,教育、引导大学生村官树立正确的人生观、价值观和世界观;^[5]村党组织书记担当工作中的老师,负责向大学生村官传授农村基层工作经验;灵活对大学生村官进行多岗位锻炼,使其在多个岗位进行实践锻炼,尽快担起责任,演好角色;提高大学生村官的待遇,优化各项系统,让回村大学生能够有平台开创一片天地,能够倾尽所学用于致富路,为他们发光发热提供一份机遇,由此吸引更多的青年学子到农村去,同时,农村是一所纯天然的存在多个属种关系的大学,青年人在这里可以建立与基层群众的深厚感情,得到艰苦历练,积累社会经验,更好地认识自己、认识农民、认识社会,为今后的人生之路打下坚实基础,经历的困难越多,得到的锻炼就越多,多方位思考会越全面,解决问题的能力也会越强,

越能为国家农村基层的总治理注入更健康的血液,更铿锵的力量。“基础不牢地动山摇”,农乃国之根本,农村是国家的基础,大学生村官的发展十分有利于国家的强基固本,其经历也有助于其走到各个位置都能积累坚实的基础经验。

走进农村的大学生必须跟随党的领导,深入学习各项政策,与时俱进把各项有利于农村的政策深化,因地制宜用于自己的“天地”,不负自己大学生村官的身份,为“五治融合”的深入发展、国家农村基层治理的蓬勃发展、基层群众民生福祉的稳步提高贡献自己的青春力量。

参考文献

- [1] 杜发星,余娟.探索乡村治理的“五治融合”新机制——基于海西州格尔木市郭勒木德镇的调研[J].青海党的生活,2022(02):41-43.
- [2] 高文成.“五治融合”:变“枫桥经验”为“行唐模式”[J].共产党员(河北),2020(03):23.
- [3] 夏红莉.新时代构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的思考[J].大连干部学刊,2018,34(01):48-52.
- [4] 单琳琳.“五治”融合推进农村基层治理创新[J].宏观经济管理,2021,452(06):34-40.
- [5] 张卫佳.“一核五治”开启乡村治理新模式[J].共产党员(河北),2022(08):26-27.
- [6] 刘艳苹.健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系[J].新长征,2020(02):48-49.
- [7] 陆建军,席丁香.农村基层治理中的农民政治参与现状分析——基于海南的实证[J].理论导报,2014,314(02):23-25.
- [8] 牛玉兵.农村基层治理公共性难题的法治化解[J].法学,2017,No.431(10):140-148.
- [9] 王翔雯.论乡村治理中面临的问题与应对措施[J].农业经济,2019,No.392(12):18-20.
- [10] 谢敏.乡村振兴战略下农村基层民主自治研究[J].智慧农业导刊,2023,3(08):165-168.
- [11] 丛松刚.乡村治理模式初探[D].山东大学,2013.