

# 在“三治融合”中持续提升乡村治理水平

——对话左停、王亚华、王丽红

嘉宾

左停 中国农业大学国家乡村振兴研究院副院长、人文与发展学院教授

王亚华 清华大学中国农村研究院执行院长、公共管理学院教授

王丽红 中国农业科学院农业经济与发展研究所副研究员

主持人

农民日报·中国农网记者 刘知宜



◇左停



◇王亚华



◇王丽红

乡村治理是国家治理的基石，治理有效是推动乡村全面振兴的重要保障。近年来，我国乡村治理工作取得了显著成效，乡村治理体系和治理能力现代化持续推进。2024年中央一号文件将“提升乡村治理水平”作为推进乡村全面振兴的三大重点之一，党的二十届三中全会审议通过的《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》（以下简称《决定》）提出，“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”，为乡村治理现代化勾勒了秩序图景，指明了努力方向。“三治融合”的乡村治理格局如何有序运转？进一步提升乡村治理水平正待解决哪些突出问题？乡村治理数字化转型应从何入手？本期对话邀请左停、王亚华、王丽红三位专家学者就相关话题展开交流。

## “三治融合”回答了乡村治理“谁是主体”“谁来保障”“谁来辅助”的问题

主持人：在全面推进乡村振兴大背景下，如何理解乡村治理的内涵与作用？乡村治理总体进展如何？

左停：乡村治理的内涵是构建乡村结构和秩序，进而实现乡村功能和价值。一方面，乡村治理具有目标与价值属性，可以进一步拓展为乡村经济治理、乡村环境治理等；另一方面，乡村治理也是结构与秩序的表达，是乡村运行的基础。从乡村治理的内涵可以清楚乡村治理在乡村振兴中的作用，无论是乡村产业发展还是文化传承都离不开乡村治理这个基础。近年来各地按照自身的特点和任务，在乡村治理体系和能力建设方面展开丰富探索。但总体来讲，乡村治理体系建设仍然面临很多挑战，需要不断完善。

王亚华：乡村治理是一个广泛而复杂的概念。从治理主体上来说，乡村治理重点关注参与乡村治理过程的多元主体，例如政府、乡村干部、农民、企业、基层组织等；从治理手段上来说，乡村治理包括现代化进程中的各类治理技术，以及通过治理技术推动乡村实现有效治理的过程；从治理目标上来说，乡村治理是多元主体通过各类治理手段参与村庄社会事务、经济事务等各类公共事务的治理过程。简而言之，所谓的乡村治理，是解决乡村各类问题的方式方法。乡村治理现代化即通过多元主体的参与和现代化的治理手段，运用现代治理理念，推动乡村现代化水平提升的过程。有效的乡村治理，有助于乡村功能得到更好发挥，可以最大程度激发乡村的经济价值、生态价值和文化价值。

王丽红：党的十八大以来，我国乡村治理体系和治理能力现代化取得了显著成效，党的领导在基层得到全面加强，乡村治理政策体系框架基本确立，党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层治理体系不断完善，乡村治理方式和手段不断创新，各地在实践中逐步形成了积分制、清单制、数字化等务实管用的乡村治理方式，乡村治理体系日益呈现出制度化、规范化、多元化、精细化和数字化的特征。

主持人：《决定》提出，“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”，怎样理解三者乡村治理中的关系？“三治融合”的乡村治理格局如何有序运转？

王亚华：在乡村治理现代化过程中，自治、法治与德治互为基础、相互补充，通过“三治融合”可以实现有效的公共治理。“三治融合”需要自治、法治与德治同时发挥基础性作用，形成共建共治共享的乡村治理格局。首先，自治是乡村治理的基础，是实现人民群众自我管理、自我教育、自我服务和自我监督的需要。法治是国家意志的体现，为基层事务治理提供根本性保障；德治是乡村治理体系建设的辅助工

具，作为一种“软治理”工具，借助道德伦理和文化传统的力量增强治理效果。

在乡村治理过程中，通过充分自治坚持农民主体地位，提升农民参与能力与参与意愿，回答了乡村治理“谁是主体”的问题。通过充分的法治化发展提升农民法治意识，通过各类法治化手段完善乡村法治体系，提升法治化治理效能和依法治理水平，回答了乡村治理“谁来保障”的问题。传统文化中的礼法精神往往是同构的，代表着传统的乡村治理资源，德治的发展往往更能够适应乡村的“本土性”，成为维护村庄公平正义、形成公序良俗的基础，回答了乡村治理“谁来辅助”的问题。中国式乡村治理现代化需要自治、法治、德治互为基础、相互补充，三者的融合为实现有效的村庄治理提供了基本秩序。

左停：在乡村治理中，自治是乡村运行的基本方式和依托；法治为基层政府、自治组织和群众提供行为指引，确保基层治理规范有序；德治发挥价值引领作用和社会凝聚作用。德治需要长期培育内化，让群众在参与道德实践中提升素养；法治是自治与德治的保障；德治是认同基础，能够发挥预防、调节作用，同时在自治与法治之间起到润滑作用。要以自治增动力、以法治强保障、以德治扬正气，不断完善乡村治理体系。过去，“三治融合”重点指的是乡村治理，党的二十届三中全会把“三治融合”拓展到城乡基层治理体系，一方面，这说明党的十九大以来“三治融合”的实践取得积极进展，另一方面也客观反映了中国城乡基层治理的基本格局。

主持人：乡村治理水平的提升，对于促进城乡融合发展、缩小城乡差距有何重要意义？应如何构建城乡治理的协同机制？

左停：城乡治理的协同，首先包括城、乡之间的协同，跨区域的包括粮食产销区之间、劳动力输出输入地之间的协同和利益平衡；其次包括当地教育、医疗、住房在城乡间的政策协同，要跨越行政单元形成以城带乡、城乡融合的新型城乡关系；再次，要鼓励城乡要素的双向流动，通过双向流动激发乡村治理的活力；最后从产业治理角度要通过一二三产业融合、小农户和现代农业有机衔接和社会化服务体系，实现城乡经济的融合。

王亚华：城乡融合发展的关键是打破城乡二元分割体制，促进城乡要素平等交换、双向流动，实现以城带乡、城乡共荣。而乡村治理水平的提升，又是推进城乡融合发展的关键。乡村治理水平的提升能够有效增强乡村资源要素的配置能力，有助于推动城乡要素畅通流动，发挥乡村与城市各自的优势，增强农村发展的内生动力。

城乡融合发展需要在治理水平上同步跟进，实现协同。在推动乡村全面振兴进程中，城乡不再被视作割裂的个体，而是发展的共同体。构建城乡治理的协同机制，关键是形成城乡治理共同体。面对城乡融合发展的各类政策衔接性问题和碎片化问题，通过规划先行、主体融合、协同执行的方式寻找城乡发展的“最大公约数”，在实践中探索创新城乡融合发展之路。

王丽红：下一步可从三个方面构建城乡治理的协同机制。首先，以城乡融合发展思维认识乡村善治。乡村善治必须正确认识和处理城乡关系，既要制度层面推动城乡居民合法权利的平等统一，又要重视城乡功能的互补性，尊重乡村发展的内在规律和文化习俗，重视和发挥乡村的多元价值。其次，加快构建城乡一体的公共服务供给体系。逐步实现公共服务供给制度并轨，推进城乡公共服务供给水平的均等化。统筹布局县城、中心镇、中心村基础设施和公共服务设施。健全城乡融合的公共服务体系，推动城乡公共卫生、教育人才队伍的融合互促，促进城乡公共文化体育服务融合发展。再次，以党建引领治理，提高乡村整体治理水平。深化“三治融

合”，完善乡村治理体系。发挥乡村多元主体作用，推动乡村公共服务管理数字化、精细化。

## 数字化转型将极大地推进乡村治理现代化水平

主持人：进一步提升乡村治理水平，当前正面对的突出问题有哪些？下一步应如何着手解决？

王亚华：乡村治理水平影响我国国家治理的总体进展。乡村治理是我国基层治理的重要基本盘，党的十八大以来，我国高度重视乡村治理。随着乡村振兴战略的提出，乡村治理逐步发展到了新阶段，但在新的历史发展进程中推动乡村治理水平提升，仍然存在一些挑战。

第一，乡村治理体系总体尚不健全。乡村治理多元力量难以形成合力，治理体系分散，乡镇政府和村级组织行政化倾向明显，乡村治理总体缺乏效率。同时，基层组织建设水平有待提高，部分村级组织治理理念较为落后、治理资源匮乏。需要建立党建引领、多元主体参与的现代化治理体系，提升村级党组织的治理能力，建立共创共享的村庄治理秩序。

第二，乡村治理人才队伍薄弱。主要存在的问题是乡村人才数量短缺、人才质量不高、人才结构失衡，乡村人才培养的体制机制不健全。同时乡村人才引进存在一定难度，需要通过政策引领，形成体系化的人才振兴框架，进一步扩充丰富乡村人才队伍。

第三，乡村治理现代化转型过程中的法治建设滞后。现代乡村建设要加快法治化进程，提升村级组织和村干部的法治素养，提升乡村整体的法治化水平，探索自治和德治支持法治良性发展的机制和路径。

第四，乡村治理的硬件基础较为落后。我国乡村的基础设施相对于城市还有较大差距，部分村庄的硬件基础设施建设缓慢，城乡基本公共服务水平差距较大。进一步提升乡村治理水平，需要提升治理条件和物质基础，加强农村公共基础设施建设，提升乡村公共服务水平，推动农村教育、医疗、养老等公共服务的高质量供给，推动农村具备现代化的生产生活条件。

左停：当前乡村治理面临一些结构功能调适的问题，既有乡村内部的，也有乡村外部的。乡村内部主要表现为城镇化影响下的乡村转型，乡村人口外流、乡村人口老龄化，在这种情况下，村庄开会难、村庄议事难、村内资源少、村社治理人才匮乏，村民自治面临不少挑战。从外部来讲主要是村庄功能的转变，传统上村庄主要是村民维持自身生计的功能，但现在村民的主要收入来自务工，而村庄的功能更多地转变为保障国家生态安全、粮食安全等。乡村治理承担着服务国家目标的职责，必然对乡村治理能力提出更多挑战。解决这些问题，要进一步推动国家治理重心下沉，对乡村基本公共服务进行倾斜支持，加强对村组公共事业的财政投入。同时，积极推动以城带乡、城乡融合，优化乡村布局，通过县城和中心集镇建设优化乡村社会服务体系，提升城镇化水平。

主持人：当前，数字技术为乡村治理水平提升提供重要的现代化途径，目前各地的数字乡村治理发展情况如何？乡村治理数字化转型应从哪些方面入手？

王丽红：近年来，数字乡村治理发展的基础日益完善，相关政策措施陆续出台，地方创新实践的经验和模式持续涌现，数字乡村治理实践探索取得很好成效。从发展情况来看，一方面，信息化基础设施和数字乡村治理平台建设水平不断提高。数据显示，截至2023年底农村地区互联网普及率为66.5%，乡村广播电视网络基本实现全覆盖，乡村电

网、水利、公路等基础设施数字化升级改造不断加快。另一方面，数据壁垒逐步打通，农民数字素养显著提升。多地探索数据整合新路径，例如出台大数据发展条例、公共数据资源开放开发管理办法，全面推进部门数据专区建设，支撑数据跨部门共享。农民通过互联网获取政务信息、参与公共事务决策等频次大幅提高，“互联网+教育”“互联网+医疗健康”“互联网+人社”线上公共法律与社会救助等服务不断深化。

左停：总体来讲，乡村治理数字化转型首先要面对民生问题。一是促进乡村经济数字化的基础设施建设，从技术支持和成本分担角度优先支持有一定规模的乡村经济实体提高数字化水平，并通过他们带动小农户进入大市场。二是聚焦民生福祉，加强覆盖农村人口的常态化防返贫致贫体系建设和低收入人口动态监测体系建设，通过数字化提升工作效率和精准度。三是加强农村自然资源管理的数字化建设水平，实现精准动态管理、可持续利用。例如，我们调查发现，经过许多年的森林建设保护，一些地方森林进入主伐期，但由于数字管理跟不上而缺少林木可持续经营方案。

王亚华：走数字赋能乡村治理之路是新时代乡村治理现代化的重要主题之一。在未来的乡村治理数字化发展中，应着重提升三个方面。一是提升乡村治理多元主体的数字化水平，着力减少数字鸿沟带来的负面影响。提升广大治理主体的数字化素养，加强对政府行政机构从业人员、涉农企业或农业合作社经营管理人员、乡村能人和普通农户等多元社会主体的数字意识培训和数字思维训练，建立多元社会主体数字化治理的观念。二是要推动乡村治理向数字化加速转型。通过数字场景运用、运营管理和保障体系的建设，推动数字化治理体系建设。通过乡村数字经济培育和发展乡村新业态，推动农村电子商务发展；通过乡村数字治理手段推动基层党建、政务服务信息化建设、智能化村务管理、基层综合信息化治理。三是加快乡村数字技术基础设施建设。数字技术基础设施建设是数字技术赋能乡村治理的物质保障和先决条件，要加快推进5G、农业物联网等新型基础设施建设，优化升级农业全产业链、农村信息服务等，加大对欠发达地区数字化基础设施建设的支持力度，提升乡村数字基础设施的整体水平。

## 多元主体的协同治理是一个与时俱进的过程

主持人：推进乡村治理体系现代化，应如何从体制机制上促进多元主体协同的有效治理？

左停：首先是政府、社区、社会、市场主体之间的协同，要做好政府“放管服”改革，在政府依法行政的同时，营造良好的市场环境，搭建社会组织参与的平台，发挥社区组织的内生生活力动力；其次是大刀培育适应市场经济要求的新型经营主体、乡村经营人才，同时因地制宜发挥好集体和社区经济组织的作用；再次是政府体系内不同部门之间的协同，农民的生计改善、乡村社会经济发展，涉及许多部门工作，要把行政服务下沉到村组，在村组形成一站式服务体系。

王亚华：乡村治理的舞台是广阔的，参与乡村治理体系建设的主体也是多元的，包括政府、村级组织、市场企业、社会组织、村民个体等，甚至在农村生产生活的个体都还有多个类别。这些主体共同参与乡村治理，是乡村发展不可缺少的力量。多元主体协同有效治理首先要保证领导力有效供给。在乡村治理的全过程中，公共领导力有助于推动主体间的有效联结。其次，要注重多元主体凝聚共识。在治理过程中的主体性需求可以通过达成共识

形成合力，并且产生创新性的理念。

推动乡村治理需要最大程度激发广大参与主体的内生动力，只有不同主体得到充分激励，形成内生动力，才能实现持续性的、稳定的集体行动。同时，利益联结是多元主体协同的保障。尤其是在乡村产业发展过程中，兼顾村集体利益、广大农民的切身利益、企业及合作社的经济效益，能够更好地推动村庄经济发展中不同主体的协同。最后，能力培育是多元主体协同的催化剂。多元主体要想达成协同，并不是一蹴而就的过程。其中充满着试错、探索、学习的空间，是一个与时俱进、不断调试的过程。

王丽红：着力构建多元主体协同治理的四个机制。一是建立党组织领导的统筹协调机制。建立定期研究部署乡村治理的工作制度、部门联席会议制度等协调联动工作机制，明确部门职责，形成齐抓共管乡村治理的强大合力。二是健全县乡村联动治理机制。建立健全权责统一、统筹协调的工作机制，形成责任明晰、横向协同、纵向联动、运行高效的县、乡、村三级治理体系功能。三是创新完善多元主体协商议事机制。推广村民说事、民事直说等创新做法，规范议事流程，扩大主体范围和议事内容范围，形成定期议事、经常议事的良好氛围。四是建立“一网统管”的数字治理机制。建立数字共享机制，发挥基层网格化管理作用，形成“一网统管”的数字化治理机制。

主持人：在推进乡村治理水平提升过程中，应如何调动农民参与乡村振兴的积极性、主动性和创造性，形成共建共治共享的良好局面？

王亚华：一方面，需要制度先行，通过农民参与的制度设计，提升农民参与治理的热情与自信，增强农民参与治理的效果。构建上级政府支持，以村委会、村民小组等基层组织带动的农民参与机制，创新发展村民自治制度。另一方面，要拓宽参与渠道，创新参与方式。农民参与乡村治理既靠主动参与机制，也靠被动知情机制。应拓展农民政治参与的渠道，通过村民大会、村民代表大会、各类协商协调会拓宽村民利益表达渠道，创新村民参与乡村事务的途径。同时，还要推动村务主动公开制度实施，保障村民知情权，完善村级信息公开公示制度，让农民便捷了解村庄治理过程和公共事务，保障农民主体地位。此外，要注重发挥党建引领农民参与以及培育农民主体地位和现代治理理念。乡村治理要通过党组织的有效领导，切实保障农民群众和各方主体参与村庄事务的权力，推动多元主体协同发展。通过文化宣传等途径，鼓励、动员农民参与乡村事务，培育农民公共参与的民主意识，提升农民参与村庄事务的意愿与能力，不断塑造农民的现代化治理观念。

左停：乡村的分化转型造成乡村问题的复杂性，一是在乡村工作中要尊重农民，切实做好分类施策，避免“一刀切”，一个村的不同成员、一个家的不同家庭成员对一些问题的主观看法或者客观收益都是有差异的，需要用“绣花”功夫做细农民工作。二用共享引导共建共治，农民在现代化过程中处于较落后的地位，需要通过联农带农机制的建立引导他们。三是要形成创造农民参与创新的氛围，农民在乡规民约、乡村工匠、地方农特产品生产等方面具有先进性，要开发出农民能够参与、可以创新的赛道。

主持人：乡村治理通过构建乡村结构和秩序，进而实现乡村功能和价值。当前，乡村治理体系日益呈现出制度化、规范化、多元化、精细化和数字化的特征。下一步，实现中国式乡村治理现代化需要以“三治融合”为基础，构建城乡协同的治理机制，解决好体系分散、人才力量不足、法治建设滞后、基础设施水平有待提升等突出问题，凝聚多元主体共同参与的有效力量，走好数字赋能乡村治理之路。感谢三位嘉宾做客《对话》栏目，分享精彩观点！