

自治、法治和德治相结合

乡村治理如何形成合力

经济日报·中国经济网记者 林火灿



在乡村治理中，自治成本最低、效率最高，法治最具说服力和公信力，德治能有效破解法律手段太硬、说服教育太软、行政措施太难等难题。只有“三治”形成合力，才能构建共建、共治、共享的乡村治理格局。

随着乡村振兴战略的全面推进，广大农村地区的生产生活面貌将发生翻天覆地的变化。随之而来的，是一些乡村由于产业发展快、人口积聚快，治理难度也可能进一步加大。治理有效是乡村振兴的重要基础。如何使自治、法治、德治各司其职，又形成合力？在不久前举办的2018中国（花园）乡村治理高峰论坛上，有关专家接受了经济日报记者采访。

自治是基础

制定村规民约，呵护公序良俗，是成本最低、效率最高的乡村基层制度。

走进浙江省东阳市南马镇花园

治还需要依托运行有序的村民自治机构。只有形成相对权威的自治机构，并充分尊重村民话语权，才能真正激发村民参与乡村治理的积极性。

浙江省桐乡市越丰村党总支书记沈春雷告诉记者，越丰村积极打造百姓议事会的自治机构，这一机构由法律意识强、综合素质好、在群众中威望高的9名村民作为固定成员，与利益相关的非固定人员一道帮助村两委更全面更深入地了解社情民意。

国务院发展研究中心农业经济研究部部长叶兴庆表示，实行村民自治，可以减少村干部任职数、减轻农民负担，减少国家补贴，也有利于打破农村固有的宗族派系势力。

叶兴庆建议，由于不少行政村的范围在不同的地方情况差异很大，特

持法治教育常态化，每月开展一次法律大讲堂，定期组织开展“以案说法”活动，促进党员干部和村民群众学法、信法、用法，形成办事依法、遇事找法的思想和行为自觉。

同时，借助政法部门“一村一警一律师”力量，每户一张法律咨询便民卡，每周一天集中调处受理，有效畅通法律咨询和疑难纠纷解决渠道，确保村干部和村法律顾问能第一时间依法调解办结。

越丰村所在的街道党委政府成立了“法治”领导小组，在村一级建立法律服务团，由专业律师、检察院、司法所和派出所工作人员等5人组成，每个月15号为老百姓提供专业法律咨询、代写简易法律文书等法律服务，并开展形式多样的法制宣传与送

全、普法难、用法难、执法难、监督难等问题，“遇事找关系、办事讲人情、信官不信法、信权不信法”的现象还比较突出。因此，应继续加大普法力度，提高百姓的法律意识；提供公益性的法律服务，降低百姓依法维权的成本，真正推动全民学法守法用法。

德治是支撑

民风民俗、家风家训、伦理道德等，可以起到法律“硬治理”起不到的效果。

不少专家认为，农村属于熟人社会，村民多是家族、亲戚、朋友、熟人，民风民俗、家风家训、伦理道德等，具有无形的约束管理作用，可以起到法律“硬治理”起不到的效果。

“无论是法治还是自治，都要通过德治来体现和引导，才能有效破解在乡村治理中法律手段太硬、说服教育太软、行政措施太难等长期存在的难题。”湖北省襄阳市保康县马桥镇尧治河村党委书记孙开林认为，在乡村治理中开展德治，过去靠精神，现在靠发展，未来靠文化。

孙开林告诉记者，近年来，尧治河村结合本地实际，正在利用大舞台的活动，一方面组织村民参与文化下乡活动，提高村民幸福指数，另一方面针对农村实际，通过各种形式的节目编排，表扬村民中的好人好事，批评村民中的不良习惯和不良风气，采取各种有效形式激发农村传统文化活力，不断丰富乡村文化生活，使风清气正、向善向上的舆论导向推动自我教化，形成良好的村风民俗。

越丰村成立了由村党总支书记担任协调人，包括小组长代表、党员代表、村民代表、道德模范代表等11人组成的道德评判团，参与涉及村民的重大事项的监督和评议，参与化解各类矛盾纠纷。在道德评判团的建议下，一些老百姓乐于参与的文化活动也得到了推进，包括村里的文化礼堂、道德讲堂、文化茶馆、文化示范户、村级广场排舞、太极拳等各种形式的活动，发扬了社会新风尚。

叶兴庆认为，在未来的乡村治理进程中，自治的事项会逐步减少，适用法治的东西会逐步增多，城乡在治理体系上会逐步趋同。不过，要更加重视德治，因为自治和法治都是有成本的，而德治既能继承和发扬乡村文化的优良传统，也能帮助降低自治和法治的成本。

“抓德治要把党建摆在首位。”张晓山建议，任何制度都要人来执行，要夯实乡村治理的道德基础，带头人要以身作则，率先垂范，抓住了基层党建领导干部这个关键，就抓住了问题的根本。乡村治理体系的基层领导人要具有坚定的理想信念，自觉地执行各项改革举措，乡村治理体系的改革与完善才会有坚实的基础。

振兴关键词 产业兴旺

山东五莲县大旺村围绕樱桃做文章

不出门也能卖高价

本报记者 王金虎 通讯员 李维江



大旺村村民孙安生在樱桃园里忙碌。

王金虎摄

“大旺大旺，不大不旺；运输靠肩，吃饭靠天”。因为贫穷，前几年，藏在五莲山南麓的山东省日照市五莲县叩官镇大旺村经常受到调侃。2012年2月，经多方征求意见，村党支部书记孙宝民创建了樱桃采摘专业合作社，将全村59户村民的400余亩樱桃树全部纳入合作社统一管理。针对后续经营问题，合作社制定了严格的规范章程，建立了负责经营的理事会和负责监督的监事会，将入社社员樱桃树按照当年产量、樱桃树管理、采摘位置、周边环境等评价要素打出每棵树的股数，综合各种考量标准，将树分为4

个等级，分别将每户的樱桃树进行股份转化，确定每个种植户的股份，作为利润分配的依据。就这样，农户不仅成为股东，还成为园区管理员或采摘工人。去年，入社村民每股年分红18元，单户樱桃收入最高达到1.4万元。

大旺村虽处大山深处，却因早熟的樱桃吸引了不少城里人下乡来采摘。大旺村将全村整体打造成一个景区，统一管理、包装、宣传、服务，去年，大旺村与17家旅行社签订合作协议，接待了90多个旅游团，组织500多辆自驾车来采摘，大旺村的樱桃不出门，零售价格却比市场价高出一倍以上。

随着游客越来越多，常年在打工的村民孙安生回到家开起了土菜馆，把庄户饭卖给来游玩采摘的城里人。现在，大旺村已有10家“农家乐”，2017年，全村靠餐饮就实现收入24万元。

针对樱桃采摘持续时间短、产品单一等问题，合作社依托百亩杏树和板栗树，增加了赏花、观光、采杏、打板栗等旅游活动。“接下来，俺打算流转村内闲置老屋，打造特色鲜明的农家民宿，让游客在这里住几晚，再多赚一份钱！”村民孙宝民说。

安徽滁州市乌衣镇振兴苗木产业

挖树一天挣500元

本报记者 白海星 通讯员 付德才

近日，记者来到安徽省滁州市南谿区乌衣镇吴港苗木交易市场，远远就望见来自全国各地的大货车在排队等候装车。许多工人正将雪松、广玉兰等苗木逐一清点、打捆、吊装，忙碌而有序。“现在合作社每天至少对外运送苗木3万棵。”当地的青绿苗木专业合作社负责人赵国兵说。

乌衣镇紧邻南京市。上世纪90年代末，随着南京城市建设快速发展，对绿化苗木年需求量越来越大。该镇一部分村民开始尝试发展苗木产业，黄圩村村民樊子保就是首批“吃螃蟹”的人之一。

2000年，樊子保买来苗木书籍，学起了苗木种植。2002年，他家种植的第一批雪松就卖了4万元，让樊子保看到了致富的希望。随后，他通过流转土地，将苗木种植规模扩大到20亩，还当起了苗木销售经理人，每年纯收入达40万元。

樊子保领着记者沿乌庙公路参观他的种植基地，只见公路两边农田里成片的雪松、广玉兰、红玉兰、桂花、冬青等苗木排列整齐，生机勃勃。

“如今，连小伙子娶媳妇也要看门上几颗星。”村民任玉明说。

作为“和谐五星”创评活动的亲历者，白草坡村原党支部书记王步儒认为，“和谐五星”创评活动给群众树立了榜样，给家庭定了方向，校正并确立了农村社会主流价值观。



吴港苗木交易市场，工人正在装车。

董超摄



山东省邹平县魏桥镇农村法律顾问在该镇法治文化广场为农民讲解法律知识。

董乃德摄（新华社发）

村，映入眼帘的是鳞次栉比的高楼大厦、车水马龙的通衢大道。这个曾经“村名花园不长花、草棚泥房穷人家”的穷山村，如今成了现代化都市。

数据显示，花园村的区域面积为12平方公里，人口6.5万人。村子规模日益扩大，乡村治理面对的局面也更加错综复杂。

“自治是乡村治理的基础。”花园村党委书记邵钦祥说，花园村治理的重要经验之一，就是通过制定并严格实施村规民约，提高村民的自律、自治和自我保护能力。

中国社会科学院学部委员张晓山表示，制定村规民约，呵护公序良俗，是对传统社会优秀遗产的继承，是成本最低、效率最高的乡村基层制度。村规民约往往凝聚着村民们在价值认知和行为规范方面的共识，对于规范村民言行的约束力更强。

除了村规民约外，有效的村民自

别在一些山村，一个行政村覆盖了若干个自然村、村民小组。这些自然村和村民小组的利益诉求不完全一致，在新的自治中可能很难达成共识，影响自治效率。因此，建议以自然村或者以村民小组为单元实行自治，缩小自治半径，使自治体内的成员熟悉程度更高，在一些共同的利益上更容易形成共识，也更容易相互监督。

法治是保障

在人情复杂的乡村，法律最具说服力和公信力

“法律作为强制约束力，在人情关系复杂的乡村，最具说服力和公信力。所以，法治是乡村治理的底线，也是‘硬治理’。”山西省阳城县北留镇皇城村党委委员于小介说。

记者了解到，近年来，皇城村坚

持法律服务。

湖北省襄阳市保康县马桥镇尧治河村同样把村民法制教育纳入村两委议事日程，聘请当地知名律师担任村里的法律顾问，并成立了法律顾问室，安排律师常年进村入户开展普法教育，解决村民之间的矛盾纠纷，推动干部群众形成亲法、信法、学法、用法的思想自觉，搭建联企联户的法律服务平台，推动村民和企业形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好社会氛围。

“无论是村规民约的制定，还是村委会及各类村民自治组织开展的活动，都要遵循相关法律法规，以法治为保障。”张晓山说，通过法治才能从根本上引领和保障乡村社会公平正义的实现、社会诚信的促进，确保良好乡村社会秩序的建立和维护。

专家指出，当前，我国乡村治理已基本做到有法可依，但也存在法不

甘肃灵台县白草坡村

巧解乡村治理难题

本报记者 李琛奇 通讯员 王富强

甘肃省平凉市灵台县西屯镇白草坡村通过红白理事会、农民夜校、“和谐五星”创评活动的深入开展，为加强和创新乡村治理自治、法治、德治有效开展进行了有益探索。

红白理事会架起自治“连心桥”

今年3月9日，村民任芳琴的女儿出嫁时，在村里红白理事会的操办下，只在镇街道上的饭馆里摆了8桌酒席招待亲朋，每桌标准350元，由村里的自乐班演出助兴。

村党支部书记任银珠介绍，2013年，村里成立了红白理事会，成员为村干部和有威望的乡贤。

“以前，不少村民碍于面子大操大办，超支的部分只好事办完后再想办法还，村民有苦说不出。红白

理事会推行起初，好多人也不理解、不接受，现在理事会提倡节俭办事为村民省了不少钱，逐渐受到村民们的欢迎。”任银珠表示，红白理事会作为乡村的自治组织，让群众得到了实惠，让文明新风得以树立，村级组织的凝聚力和号召力也随之增强，村里开展各项工作顺畅多了。

农民夜校成为法治“宣讲台”

“你把我的田挖了，我把你的路堵了，扯皮拉筋是家常便饭。”任银珠告诉记者，村里人以前时常为一些鸡毛蒜皮的小事发生纠纷。

“以前，我们主要采用发放宣传资料、电教培训、农村党员冬训等方式，可效果不尽如人意。”任银珠说，2016年4月的一天晚上，村里请来

了镇上派出所的民警对村民开展以案说法，村民反响不错，后来，村里把这样的活动取名为“农民夜校”。

村监委会主任任书奎告诉记者，通过参加“农民夜校”活动，大伙坐在一起学法、用法、守法，也相继处理了一些群众土地纠纷、环境卫生脏乱差、水路不通、生产道路不畅等长期未解的难事和烦心事。村干部的家庭收入情况、村内重大项目建设都公示在廉政专栏，低保户、惠农政策发放等也都公示出来，接受群众监督。现在，村民们的法治意识得到加强，也参与到村集体事务管理中来了。

“和谐五星”评选引导文明乡风

2011年，以“致富星、孝爱星、守