

乡村治理法治体系构建问题研究

宋才发

(广西民族大学法学院,广西南宁 530006)

摘要:乡村治理是国家治理的基石和乡村振兴的基础。提升乡村治理和乡村建设质量,扎实有序做好乡村治理和乡村建设工作,需要重构乡村振兴中的社区治理共同体,优化社区自组织社会风险防范机制,构建新型乡村社区“三社联动”机制,构建多层次新型村庄治理共同体格局。乡村治理法治体系构建的关键在于:发挥村规民约在乡村治理中的作用,效法“枫桥经验”把矛盾纠纷化解在基层,把地方性治理规范融入全过程人民民主,给乡镇政府公共服务能力的提升增权赋能。构建乡村治理法治体系的主要路径是:发挥基层党组织在乡村治理中的引领作用,凸显基层协商民主在乡村治理中的民主意识,强化家庭家教家风在乡村治理中的修复功能,重视新乡贤在乡村振兴中的重要作用。

关键词:乡村治理;乡村振兴;法治体系;增权赋能;村规民约;枫桥经验

[中图分类号]D92 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2024)01-0001-14

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2024.01.001

The Construction of the Rule of Law System for Rural Governance

Song Caifa

(School of Law, Guangxi Minzu University, Nanning, Guangxi 530006, China)

Abstract: Rural governance is the cornerstone for national governance and the foundation for rural revitalization. To improve the quality of rural governance and rural construction in a solid and orderly manner, it is necessary to reconstruct the shared governance community in rural revitalization, to optimize the social risk prevention mechanism of community self-organization, to construct a new "three-society linkage" mechanism for rural communities, and to build a new multi-level pattern of village governance community. The key elements constructing the rule of law system for rural governance include giving full play to the value of village rules and regulations, resolving conflicts and disputes at the grassroots level by following the "Fengqiao experience", integrating local governance norms into the whole process of people's democracy, and empowering the township governments to enhance their public service capacity. Its main paths have been demonstrated as follows: to give full play to the leading role of grass-roots party organizations, to highlight the democratic consciousness of grass-roots consultative democracy, to strengthen the restorative function of family, family education and ethos, and to integrate new rural resources to consolidate the intrinsic main foundation in rural revitalization.

Keywords: rural governance; rural revitalization; rule of law system; empowerment; village regulations; Fengqiao experience

收稿日期:2023-11-26

基金项目:国家社会科学基金重大项目(19ZDA170);国家社会科学基金一般项目(21BMZ149)

作者简介:宋才发(1953-),男,教授,博士生导师,博士,主要从事法学研究。

乡村治理是国家治理的基石和乡村振兴的基础。乡村治理最核心、最重大的任务,就是调动村民的积极性;乡村振兴最根本、最要紧的工作,就是造就乡村的“人气”,促使乡村重新活跃起来。乡村治理既要重视基础设施“硬件”建设,也要重视行为规范“软件”建设,这是实现农业农村现代化的必由之路,必须把乡村振兴的“乡村治理”和“乡村建设”两个方面的任务同时抓起来。自秦始皇置郡县制肇始,中央派遣到地方的官员到“知县”为止。几千年以来,我国一直沿袭“皇权不下县”的陈规陋习。以《中华人民共和国宪法》(以下简称为《宪法》)第九十五条规定,在“乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府”^{[1](P11)}为起点,乡(镇)就成为我国最基层的国家政权机关。这不仅突破了“皇权不下县”的旧规矩,而且破解了乡村治理的困境和发展瓶颈。提升乡村治理和乡村建设的质量,扎实有序做好乡村治理、乡村建设工作,是乡(镇)政府在当下和未来一段时期内的中心任务。《中华人民共和国乡村振兴促进法》(以下简称为《乡村振兴促进法》)提出,要“夯实乡村治理基础”,“把乡镇建成乡村治理中心”^[2]。习近平总书记在党的二十大报告中强调,要“提升全面治理能力和管治水平”^[3]。

一、乡村治理的一般法治理念诠释

(一)重构乡村振兴中的社区治理共同体

构建乡村社区治理共同体的目的是为了维护良好的社会秩序。我国农村社会是从“土”里生长出来的乡村社会,“土”是乡村社会最牢靠的基础和稳定的核心。在中国实行改革开放之前,农民定居多以传统村落为单位,流动迁徙属于非常态,这就是费孝通所说的空间上的“孤立和隔膜”^[4]。利益是体现公民权利和维护社会正常秩序的基础,人民群众在社会主义初级阶段的利益,包括公共利益和个人的合法利益,需要逐步实现个人利益与公共利益的有机统一,

避免出现不应有的利益失衡甚至发生利益冲突。实现良好社会秩序是新时代乡村社会治理的主要目标,社会秩序的背后是社会的公共利益和个人的切身利益,这就需要通过法律和行政的善治手段,维护好包括公共利益在内的人民群众利益,实现社会公共利益均等化和社会服务完善化。无论是公共基础设施建设,还是各项具体的民生事业,地方基层政府在任何时候、任何情况下都不能缺位。在老百姓的医疗、教育、养老等社会事业中,只要任何一项出现政府缺位,都会导致大规模的看病难、教育乱象、留守老人等社会问题。所以,党的十九大报告提出,要建立“人人尽责、人人享有”的“公共服务体系”^[5]。乡村的“村”通常有两层含义:一是指自然村的村庄或传统村落;二是指“撤区并社”后的行政村。我国南方由于山多、平原少等地理条件的原因,农村居民居住地大多比较偏远和分散,自然村落户数不多、人数较少,一个行政村往往由多个甚至十来个自然村组成,北方的行政村大部分与自然村同构。南方和北方、东中西部不同区域自然条件、经济社会发展水平的差异,决定了村庄共同体的历史文化、经济社会状况的差异。《乡村振兴促进法》规定乡村治理的重点在行政村,但是最终的落脚点在村庄^[6]。值得一提的是,党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,从头到尾没有使用过“村庄”或“村民委员会”的概念,而以“社区”这个概念代之,形成了城乡社会治理一体化的政策语境^[7]。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》强调,要构建基层社会治理新格局,为新时代乡村社会治理奠定了坚实的政策基础^[8]。构建乡村社区治理共同体,维护乡村良好的社会秩序,是各级地方政府的应有职责和应尽义务,地方政府是实现乡村社会治理目标的“第一责

任人”。基层政府要探索农村社区、居委会、村民治理运行机制的真谛,地方领导和基层干部要学会做“人心”的工作,深刻理解“人”在乡村治理中的价值和意义,从理论上深刻诠释并形成自己的话语体系^[4]。党的十九届四中全会强调,社会治理的根本任务是“确保人民安居乐业、社会安定有序,建设更高水平的平安中国”^[9]。习近平总书记在党的二十大报告中强调,要建立“共建共治共享的社会治理制度”^[3]。各级地方政府都是为老百姓服务的机构,在任何时候、任何情况下都不得与民争利,更不得在人民头上作威作福。应当履行职责、科学配置政府掌控的公共资源,尽最大努力改善农民群众的生产生活状况,维护好农民群众正常的生产生活秩序,保障个体和广大群众正当的合法权益,为建设更高水平的平安中国而努力。各级地方政府要通过全方位改革优化内部流程,重构乡村社区治理共同体,从体制机制上完善乡村治理的目标、质量和绩效管理。只有依法依规建立社区治理共同体和服务型政府,才能最终形成完善的社区治理体系和服务体系,否则就会影响执政党和人民政府的形象,甚至导致上访和群体性事件的发生,最终影响社区治理共同体建设和良好社区秩序的形成。

(二)优化社区自组织社会风险防范机制

乡村社区自组织是农村社会力量的重要组成部分。乡村社区是聚居在一定地域范围内,所有村民生产和生活的牢固共同体,村民具有共同利益的广泛性和相互依存性,这就为乡村社区自组织的建立奠定了坚不可摧的基础。乡村社区自组织具有高度治理的效率,能够促进社区成员之间相互认同、信任与合作。社区自组织在整合社区资源方面的功能,在于整合社区有限的资源开展有组织的合作,增强社区居民的凝聚力、向心力和社区韧性,有益于在整个社区范围内进行有效的社会风险防范^[10]。村民自治组织的孕育和发展过程,从本质上讲是乡

村自组织变革的过程,自组织的全体成员是参与村民自治和乡村治理的主体。几千年乡村封建社会形成的“礼”制,是聚居在一起的居民共同认同的行为规范,上一代人通过教化使“礼”内化于下一代人,年轻一代只要跟着年长一代“学而时习之”,就可以顺其自然地接受其行为规范。这种行为规范的作用,就构成乡土社会治理的基础。在一个几乎没有正规社会规范的共同体里,法律规范是难以得到贯彻实施的,法律秩序更加难以稳固地建立起来。如果哪一家有人上法庭打官司,会被全村人视为家庭教育和教化不够,是一件极不体面的事情,这就是费孝通所说的“无讼”的乡土社会^[4]。党的十九届四中全会提出,健全“自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”^[9],开辟了“中国之治”的新境界,为乡村社区自组织建设提供了重要指导,也为优化村民自治制度和治理效能提供了根本遵循。1980年,我国第一个村民委员会在广西河池市合寨村诞生,农民通过这种自组织形式,使自己的切身利益“联产承包到户”得以实现。作为一种基层民主制度,村民自治是实现乡村基层自治落地的基本方式,而乡村基层自治是落实村民自治制度的载体^[11]。村民自治这种农村社区自组织形式,作为农民群众创造的一种直接民主形式,得到了党中央、国务院的高度重视与认可,已成为党和政府联系人民群众的有效方式,对稳固农民群众对执政党和国家的认同及维护乡村安定有序发挥了重要作用。乡村社区自组织能够增进社区成员之间的沟通与信任,增强村民的社区责任感,有助于社区社会资源的积累,更有利于提升村民对社区公共事务治理的热情和积极性。乡村社区是乡村治理的基本单元,通过社区居民自主组织、自主整合实现乡村社会有序治理,有效发挥社区防止社会风险的重要功能,这在一定程度上能够弥补现有防范体系力量不足的缺陷,能够助力形成更加科学有效的风险防范体系^[10]。村民通过自主

制定的乡规民约、村规民约,形成村级治理的“善治”局面^[12]。善治被视为乡村治理的最佳状态,它具有合法性、透明性、责任性等特性^[13],其核心要义在于乡村公共利益最大化。只有以善治为目标的乡村治理,才算得上是真正有效的社会治理。在乡村振兴过程中追求乡村善治,本质上就是在国家与村民合作共赢的基础上,寻求两者之间最佳的平衡状态,以加速村民自治制度优势向治理效能转变的进程^[14]。村民自治是我国正在依法快速推进的乡村治理的核心工作,对提升农村治理主体政治参与能力、实现乡村善治目标,以及农村全面改革发挥着举足轻重的作用。村民自治实践的发展促使国家与社会、乡与村(镇)的权力边界越来越明晰,推动并实现了乡村有限社会资源的有效配置,推进了乡村社会和谐有序发展。

(三)构建新型乡村社区“三社联动”机制

稳定内部秩序、实现村民关系和谐是村民自治最基本的追求。乡村社区是农民群体生产生活的共同家园,“三社联动”治理机制已成为新型乡村社区提升治理水平的重要举措。但就其本质规定和规范而言,正在实施中的“三社联动”治理机制,是2023年3月修正的《中华人民共和国立法法》规定的“协同立法”和“协同治理”^[15]的一种表现形式。乡村治理的基本条件决定了乡村治理的基本形式,“自治有效”是一种或多种社会条件塑造的结果。由于村庄是最紧密的经济共同体、社会共同体和文化共同体,其也就顺理成章地成为村民自治的基本组织单元^[16]。基层党组织是村庄治理的领导者,基层政府是村庄治理的主导者,村民自治组织则是受村民委托的自治者。虽然从形式上来看,乡村振兴推进的速度确实非常快,但从乡村治理和乡村建设的实际效果来看,呈现的发展变化和根本转变仍然不尽人意。因而,乡村社区的“三社联动”机制,事实上还没有真正建立起来、联动起来,当下正处在“非协同治理”和“协同治

理”的过渡阶段^[17]。“三社联动”是2013年由民政部在《关于加快推进社区社会工作服务的意见》中正式提出来的,是指社区、社会组织和社会工作者在一定场域中围绕服务居民形成的社区治理活动^[17]。2017年,中共中央、国务院在《关于加强和完善城乡社区治理的意见》中强调,要大力推进社区、社会组织、社会工作的“三社联动”,深化“三社联动”的治理运作机制^[18]。2022年,国务院在《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》中,多次提到要运用“五社联动”创新社区服务机制^[19]。“五社联动”这个新提法,标志着国家政策话语表达方式的改变,即实现新型农村社区治理从“三社联动”向“五社联动”的转变^[17]。“三社联动”治理机制是指乡镇基层政府,为充分调动社区居委会、社会组织和社会工作者的积极性,满足乡村社区居民的需求并改善社区治理状况的运作过程^[20]。“五社联动”机制是在原来“三社联动”的基础上,增加了“社区志愿者”和“社会慈善资源”两个新的要素。随着乡村治理实践的快速发展,由“三社联动”转变为“五社联动”,是乡村治理和乡村建设实践发展的必然趋势。它不只是一个简单的“量”的扩张,而是一个“质”的升级和飞跃,契合了未来乡村治理现代化的客观要求。在当下和未来一段时期内,乡村振兴的着力点仍然是“乡村治理”和“乡村建设”两大根本任务,继续构建和完善新型农村社区的“三社联动”机制。“三社联动”作为创新乡村社会治理、建设现代社会服务体系的重要方式,对推动新时代乡村高质量发展,为广大农民群众创造高品质生活具有积极的现实意义。乡镇基层政府既是当下“三社联动”机制的组织者和实施者,又是对接“五社联动”治理机制的组织者和实施者,社区居委会是保证联动机制正常运行的协同中枢,社会组织是保证联动机制正常运行的组织保障,社会工作者是联动机制得以运行的人才保障,社区居民是联动机制得以运行的动力基础^[20]。通过从

“三社联动”到“五社联动”的有机联系和规范运作,以责任为纽带整合多方资源建立新型农村社区共同体,达到资源整合、优势互补和价值追求,促进新型农村社区善治目标的实现。

(四)构建多层次新型村庄治理共同体格局

乡村治理在乡政村治的基础上形成多层次村庄治理的共同体格局。在持续不断的城市化扩张和农民工进城的冲击下,“乡土中国”快速进入到城乡失衡、乡村解构的“城乡中国”阶段,传统伦理礼俗和行为规范对年轻人等不再适用^[21]。只有通过顶层设计、协调配套的一系列制度性改革,城市和乡村的大门才能相向打开,城乡之间的人才、资本和资源的自由流动才能畅通起来^[22]。因而,在党的十九届四中全会上,以“社区治理”^[9]概念取代了原来的“村庄治理”“村民自治”这类概念,表明党中央要通过“城乡融合发展”的新路子,彻底扭转乡村社会结构性失衡的状况,以一种全新的发展态势实现乡村社会治理现代化。当下的乡村振兴必须适应即将来临的“城乡一体化建设”需要,重构乡村治理的“硬件”和“软件”设施条件,建立与之相适应的具有包容性、开放性的新型村庄治理共同体^[23]。这种新型村庄治理共同体的构成要素,既有来自官方的也有来自民间的各种不同性质的组织,如乡镇党委和政府、村党委会、村委会,村级组织的各种协会以及民间的红白理事会等,它们共同构成村庄治理的基本组织架构,通过预设的制度体系促使农村有序运转。在乡村社区治理过程中,乡村社区实际上形成了党组织、政府和村民组织三大权威主体。过去党委会与村委会之间的矛盾,主要源于权力的分配与使用方面,这种“争斗”状况逐渐形成乡村内部关系紧张的格局。如何解决好乡村治理“三元权威”中的党委会权威与村委会权威相互冲突的体制机制问题,成为中国特色乡村治理主体权威结构的难点^[24]。进入新时代,这个问题得到了有效解决,办法就是村党委书记与村主

任由一人“双肩挑”,村党委书记发挥着科层制下基层领导的作用。在乡村治理进程中,迫切需要构建多层次新型村庄治理共同体格局,以发挥村党委书记的核心堡垒作用。如何在乡村振兴快速推进过程中,使乡村社会多元治理主体能够依据相关法律法规和地方特色参与乡村治理实践,是当下和未来乡村社会治理体制完善与社会治理社会化的重要任务,决定了乡村治理体制模式和治理社会化的机制创新,有利于“共建共治共享的社会治理”^[3]体系效率与效益的实现。“双肩挑”体制使得村党委书记在乡村治理机制中,发挥着不可或缺的耦合效应,因为在整个治理体系的输入和输出端,村党委书记始终把握着治理目的、原则、作用和效果等因素的精准传导作用^[24]。

二、乡村治理法治体系构建的关键要素

(一)发挥“村规民约”在乡村治理中的作用

乡村治理需要发挥村规民约等民间法的作用。在几千年“皇权不下县”的封建社会里,乡村社会治理主要是凭借宗法族规等乡规民约实行管束。乡规民约、村规民约是遵循乡土社会内生规律发展完善起来的,是村民进行自我管理、自我教育、自我监督和自我约束的行为准则^[25],是用来规范个人行为、调整人际关系,维护社会稳定的非正式制度^[26]。村规民约源自村民的道德情感,浸透着乡村社会的生活规则,也就是说村规民约原本就是村民维护乡村社会交往秩序的规则^[27]。以法律法规为核心的正式制度与以乡规民约为核心的非正式制度在价值共识层面具有契合性与通约性。在乡村治理现代化制度建设的过程中,正式制度与非正式制度之间,呈现多维交叉、互动博弈的显著特征^[28]。从过去到现在,隶属于非正式制度的村规民约,在规范和培育村民民法意识和契约精神以及筑牢法治基础等方面发挥了十分关键的作用。以村规民约为标志的民间法,在乡村治理中扮演

着非常重要的角色。乡村治理说到底是在村民共同行使权力对乡村社区范围内的事务进行共同管理,治理的方式是通过公共事务的处理,以支配、影响和调控乡村社会^[27]。习近平总书记在党的二十大报告中强调,社会治理最艰巨最繁重的任务仍然在农村,要推进多层次多领域依法治理,提升社会治理法治化水平^[3],这是提升乡村治理绩效的基本要求。新时代的村规民约本质上兼具法的特征,它是依据乡村社会权威形成的行为规范,体现了地方法理性和权威性^[29]。新时代乡村治理需要在遵循以人民为中心理念的基础上,科学构建正式制度与非正式制度的结构,形成面向城乡一体化的乡村治理现代化制度体系^[28]。也就是说,新时代对乡村社会的治理,不仅要发挥国家法“硬法”的权威作用,还要发挥民间法、习惯法等“软法”的效应,双管齐下共同作用和服务于乡村治理。村规民约具备良好的社会适应性,是与法律相协同的特定社会规范,具有鲜明的法规和政策指向性特征。以村规民约为标志的乡村社会治理规范,已成为国家推动社会生活规范化的制度载体^[30]。最高人民法院强调,要“尊重不违反法律强制性规定的村规民约、乡风民俗,妥善把握民事审判对习惯的适用”^[31]。以村规民约为标志的民间法,越是在乡村社会的最基层、最底层,就越是有它的用武之地。村规民约是乡村治理法律化及制度化的重要载体,治理有效是当下和未来制定村规民约的重要目标。治理有效的实现途径是“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”^[5]。村规民约又是乡村纠纷民事司法解决程序必须遵循的一种至关重要的地方性知识^[25]。未来,应当注重和加强村规民约的践行能力,突出和强化村规民约应有的实用价值。村规民约对道德教化的传承,是乡村治理的重要制度化设计,是乡村治理和乡村建设的伦理支撑^[25]。为此,要注重村规民约的价值导向,通过有效吸纳社会主义核心价值观,提

升村规民约的道德价值水准和凝聚力,以增强乡村治理共同体的凝聚力、向心力和维系力;要加强村规民约的内容体系建设,村规民约要突出和体现社会主义精神文明的重要地位,注重创新村规民约的内容体系和文化价值内涵,推动乡村精神文明建设与物质文明建设相适应,从村规民约的表现风格、操作层面创造出更适合乡村治理、乡村建设的语言规范;要构建完善的村规民约运行机制,在发扬村规民约民主价值的基础上,突出村党委对村规民约运行的主心骨作用,健全以“多方联动”为特点的动态执行机制,构建以“备案—清单—审查”相结合的监督机制^[26]。村规民约是以道德准则规范社会秩序的,当下尤其要重视和提倡民间法、习惯法等形式德治与自治的文化价值,用以规范乡村治理多元主体的合法化、常态化与制度化。

(二)效法“枫桥经验”把矛盾纠纷化解在基层

“枫桥经验”是中国基层社会治理的典范。幅员辽阔、人口众多的乡村社会,既是我国社会稳定的基础,也是社会矛盾纠纷最集中最突出的场所,当下最坚实的社会力量和最突出的社会矛盾双双聚焦在乡村基层。“枫桥经验”是在20世纪60年代初,由浙江诸暨枫桥的干部和群众创设的。浙江诸暨在化解基层社会矛盾方面,创设出“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交”的基本经验,建构了防止矛盾外溢的基层社会重新组织化的渠道,构建了基层社会再组织化的模型^[32]。通过圈层间不断磨合、调适和互动,实现基层社会结构动态变迁,促使基层社会重构相互嵌套的网状结构,辐射型治理解析这种基层社会再组织化的内驱规律^[32]。中华文明历来崇尚“以和为贵”,“枫桥经验”的主要做法就是放手发动群众和依靠群众,坚持对基层社会出现的矛盾和纠纷不上交,就地化解和解决矛盾纠纷,创造了解决人民内部矛盾的“很好的典型”^[33]。“枫桥经验”是当时基于正确认识和处理好人民内部矛盾,妥善解决基层复杂矛盾纠纷

而形成的。“枫桥经验”重在实践和创新,全面提高了正确处理人民内部矛盾的能力和水平,是党的群众路线在基层工作中的具体体现^[33]。1963年11月,毛泽东就推广“枫桥经验”作出重要批示,此后“枫桥经验”被迅速传播并推广到全国各地。党的十九届四中、五中全会强调,要完善各类调解联动工作体系,构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置机制^[34]。习近平总书记在党的二十大报告中强调,要“坚持和发展新时代‘枫桥经验’”^[3]。“枫桥经验”的突出特点是充分发挥人民群众的智慧 and 力量,自下而上地参与矛盾纠纷化解,重点在于坚持群众路线和基层自治。“浦江经验”的突出特点是强化各级领导干部眼睛向下、走出办公室,下沉到基层一线去实地发现问题、解决问题,并且自上而下地提出化解矛盾纠纷的办法。新时代的“枫桥经验”和“浦江经验”互为补充,被具体运用到矛盾纠纷化解的全过程,为新时代乡村治理提供了源头治理的原则和方法,实现了基层治理理论与实践的创新^[35]。2023年,既是毛泽东批示学习推广“枫桥经验”的60周年,也是习近平指示坚持和发展“枫桥经验”的20周年。当下和未来,要充分发挥司法参与、推动、规范、保障作用,在线链接其他多元化解平台,畅通一站式多元纠纷解决供给链,支持和规范各方力量在法治轨道上参与乡村治理解决纠纷^[34]。习近平总书记强调,要把“非诉讼纠纷解决机制挺在前面”,“完善预防性法律制度”^[36]。依据2023年3月《党和国家机构改革方案》的部署,从构建和完善“预防性法律制度”出发,成立了隶属中央职能部门的中央社会工作部,其主要职责是负责统筹指导人民信访工作,指导人民建议征集工作,统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设^[37]。党中央强调,要建立重心下移、力量下沉的矛盾纠纷预防和解决机制,促使乡镇和村两级党组织成为基层化解矛盾的“战斗堡垒”,这为预防化解矛盾风险提供了根本遵循^[36]。

(三)把地方性治理规范融入“全过程人民民主”

确保村民能够公平公正地实现政治参与的价值。近年来,一些地方政府在基层社会治理方面,注意发挥民间社会调解机制作用,如建立村民议事会、老乡说理平台、老娘舅调解工作室、村嫂化解团以及农村民间纠纷联合调解组织等^[38]。民间调解方式一般都能深入到人们日常生活的地方性知识体系当中,地方性知识体系是乡村社会共同体自发秩序的基础性部分,它源于传统、习俗、惯例等“地方上流行的知识”。关于乡村社会共同体的研究或解释,无论如何绕不开乡村社会秩序规范这个基础性问题^[38]。从法理学和法律文化学的视角来看,一般都把地方性知识体系和地方性规范归属于习惯法或民间法的范畴,视为不同于国家法的另一种传统知识体系^[39]。地方性规范形塑了乡村社会的基础秩序,其转化以乡村社会共同体权利关系性质的变化为核心,最后呈现在从“身份共同体”到“契约共同体”的扩展秩序建构上^[38]。然而,村民自治制度是最直接的“全过程人民民主”的体现,村民自治制度的生命力在于全体村民的广泛参与,失去或没有村民广泛参与的治理不能称其为自治^[40]。实现村民政治参与价值追求的基本目标,是乡村治理效能提升的出发点和根本动力。2019年11月,习近平总书记到上海市长宁区虹桥街道调研时,首次提出“人民民主是一种全过程的民主”的重要论断^[41]。《宪法》第一条规定,“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”^{[1](P3)}把这一条和第五条联系起来分析,即可发现《宪法》把“社会主义”“人民民主”与“法治国家”这三个基本原理联系在一起,事实上构成了理解全过程人民民主的规范语境,表明要发展中国特色社会主义民主,就必须实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一^[42]。全过程人民民主是推动“乡政村治”向

“乡村治理”转变的密码^[43]。村民自治是全过程人民民主创新发展的试验田,实践性和创新性是全过程人民民主的重要特点。农村基层人民群众民主习惯的养成和民主素质的提升,是一个需要不断进行理论学习和渐进习得的过程,需要在基层民主实践中逐步形成^[44]。在党的二十大报告中,“全过程人民民主”被正式确定为“中国式现代化的本质要求”与“社会主义民主政治的本质属性”^[3]。全过程人民民主之所以能够始终坚持“人民当家作主”,就在于党和国家把民主政治制度贯穿于民主政治过程之中,实现了理论上的民主与实践中的民主相统一^[41]。在乡村振兴的实践进程中,需要把村民自治制度优势转化为治理效能,达到提升乡村自治、法治、德治三治融合的治理水平;需要通过吸纳村民对村庄公共事务的参与,提升村民“自我发展”“自我管理”“自我监督”的能力,抓严、抓实平安乡村构建工作^[45]。习近平总书记在党的二十大报告中强调,“基层民主是全过程人民民主的重要体现。”^[3]要大力发展和完善乡村基层民主制度,不仅要高度重视村民实现价值追求的动力源,而且要高度重视基层政府追求绩效的推动力。地方政府是乡村治理体系落地生效的组织者、实施者和第一责任人,因而,地方政府的治理绩效对国家治理体系和治理能力现代化的深入推进至关重要。乡村治理法治体系的构建,既需要遵从长期积累的实践经验,还需要把那些具有效率或效益的工作经验纳入到乡村治理法治体系建设的范畴。如,推进放管服与追责问责机制的施行,规范乡村“第一书记”的权力与责任,就有利于从领导、目标和社会三维考核“第一书记”的领导能力与绩效,盯紧政治末端权力运行,谨防和杜绝“最后一公里”掉链子。又如,对直接服务于乡村社会的公务员的监督与考核,尽管这些公务员执行的是行政程序,但是他们所担负的却是整个社区的公共事务,如果监督、考核和评估模式部门化,

就容易导致权力变形从而影响社区治理的正常秩序。通过统一的制度价值为德治夯实伦理道德基础,有利于完善共建共治共享体系运转和乡村法治化社会建设^[24]。进入新时代以来,地方政府领导提升政绩、获得晋升都同政府的治理绩效密切相关。基层政府治理绩效又本能地体现在政府的公信力、凝聚力和感召力等方面,对乡村社会发展和进步起决定性的作用^[14]。

(四)给乡镇政府公共服务能力的提升增权赋能

乡村社会治理要坚持和完善共建共治共享的治理制度。无论是原来的“知识下乡”“项目下乡”,还是后来的“资本下乡”,尽管在不同程度上为乡村发展注入了新的要素和活力,但是最终都难以实现乡村的可持续发展。究其根本原因,就在于所有这些都是外部力量在主导乡村的发展,无法有效激发农村尤其是农民的内生动力^[46]。习近平总书记指出,要把“人民群众对美好生活的期待”,作为“我们一切工作的出发点和落脚点”^[47];要把促进农民共同富裕,作为推动乡村振兴的根本动力,为乡村和农民赋利,建立利益激励机制。新时代乡村建设必须围绕乡村振兴这个战略目标展开,为提升农村、农民“造血”功能而“增权赋能”。与此同时,也要为提升乡镇政府公共服务“增权赋能”,乡镇政府在农村公共服务供给过程中,更倾向于“硬”公共服务供给,“上面千条线,下面一根针”,必须切实提高乡镇政府公共服务供给效率,保证乡镇政府公共服务效能^[48]。为农业赋能、为乡村赋利、给农民赋权,三者是一个相互联系的整体,只有把乡村建设的重点聚焦到农业和农民上面来,才能激发农民参与乡村建设的内生动力^[46]。党的十九届五中全会作出“实施乡村建设行动”的重大战略部署,标志着新时代乡村建设行动正式拉开帷幕。习近平总书记在党的二十大报告中强调,要“提升社会治理效能”^[3]。因而,坚持和完善共建共治共享的社会

治理制度,是防范化解重大风险挑战、再创“中国之治”新辉煌的需要,是适应社会主要矛盾变化、回应人民群众新要求新期待的需要,是全面深化政法改革、奋力推进乡村治理现代化的需要^[49]。在“十四五规划”实施期间乃至更长的一段时期内,地方政府要着力完善联动、协作、融合的社会治理体系,创新维护国家政治安全、打击违法犯罪、化解社会矛盾等工作机制,提高风险防范化解的前瞻性、系统性、协同性,以新安全格局保障新发展格局^[49]。地方各级政府要在转变工作思路、工作方式上下功夫,充分尊重广大农民意愿,调动广大农民积极性,牢固树立以农民为中心的乡村建设理念。尤其要把社会公平正义和人权法治保障,作为新时代乡村治理的价值追求,健全社会公平正义法治保障制度,“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”^[3]。治理有效是乡村振兴战略的重要内容,它离不开公正科学的综合评价体系,需要从经济发展、公共服务、乡村秩序、制度建设、村民自治以及政治参与等多个维度,思考新时代乡村治理综合评价体系建设。构建符合地方特色与实际情况的指标体系,可以为乡村提升治理能力提供目标与指导^[50]。新时代衡量乡村社会治理成效的基本标准只有一个,就是确保经济效率和公共服务效率稳中有升,居民基本生存需要具有充足保障,社会成员具有获得向上发展的平等机会^[7]。

三、构建乡村治理法治体系的主要路径

(一)发挥基层党组织在乡村治理中的引领作用

农村基层党组织是乡村治理和乡村建设的领导力量。2019年,党中央颁布《中国共产党农村工作条例》,提出“地方各级党委和政府主要负责人、农村基层党组织书记是本地区乡村振兴工作的第一责任人”^[51]。乡村振兴背景下的农村基层党组织,必须从“维持型”建设转向

“振兴型”建设^[52],着力提升农村基层党组织的组织力、凝聚力和公信力^[53]。中央组织部、民政部在2020年全国农村社区“两委”换届工作会议上,明确农村基层党组织是落实乡村振兴工作的领导核心,要求在农村社区“两委”换届选举中积极推行“两委”“一肩挑”,以体现和加强党委对乡村振兴工作的全面领导。此举目的在于坚持和加强党对农村工作的全面领导,提高党的农村基层组织建设质量,为乡村全面振兴提供坚强政治和组织保障^[54]。“一肩挑”的范围,也不只是限于村民委员会,事实上扩展到了农村集体经济组织、农民合作组织等各类组织^[55]。“一肩挑”模式下的村“两委”通过交叉任职实现整合,打破了传统意义上的党政界限,确保了基层党组织的领导核心地位,化解了村党委书记和村委会主任治理权分歧,强化了村“两委”对上和对下的双重责任感,推动了村“两委”的联动与合作^[56]。村党委书记和村委会主任“一肩挑”模式,是推进乡村社会现存制度适应现代性功能,实现乡村治理权力结构和治理效能最优化的革新尝试^[56]。党的十九大报告提出的“治理有效”,是实现乡村振兴战略目标的内在要求。村党委书记和村委会主任实行“一肩挑”,由村党委书记兼任村委会主任,“两委”成员实行交叉任职。各地都严格按照规范程序确定候选人,村民中的党员依据《中国共产党章程》及有关规范选举村党支部书记;村民依据《中华人民共和国村民委员会组织法》等法律法规选举村委会主任。由于“一肩挑”干部同时担任村党组织和村委会的负责人,权力相对集中、责任更重,在能力素质上的要求也更高,有利于实现乡村权力结构优势转化为最优化的治理效能^[57]。这样做既有利于破解乡村发展推动力不足的难题,提高村级组织的决策力和执行力,增强党组织在基层群众自治组织和群众中的公信力,也有利于减少村“两委”人员,提高决策议事工作效率,减少村级经费负担^[58]。无论是推进自治

改革的村庄,还是集体化村庄,关注的重点和焦点无一例外都是参与式程序建设。因此,当下发挥基层党组织在乡村治理中的引领作用,发挥其他组织的协同作用,是实现乡村自治就地化与自治有效的、最贴合村庄实际的选择^[40]。“一肩挑”制度实施以来,全国各地已经取得了一定的预期成效。由于发挥了基层党组织在乡村治理中的引领作用,村民们除了踊跃参加选举之外,对村级公共事务治理也十分关心,越是经济发展条件好的村庄,村民政治参与村务活动的热情越高。习近平总书记在党的二十大报告中强调,要“健全基层党组织领导的基层群众自治机制”,“加强基层党组织建设”^[3],拓宽党领导乡村各类群体有序参与基层治理的渠道。未来,国家立法机关要通过立法和修法,明确赋予村党组织提名村委会主任候选人的提名权,细化村党组织提名权的具体要求和流程,健全与“一肩挑”相匹配的权力运行机制,完善“一肩挑”干部的监督机制,为全面推行“一肩挑”提供法律依据和制度环境^[55]。

(二)凸显基层协商民主在乡村治理中的民主意识

构建乡村治理法治体系需要健全广泛参与的基层协商民主机制。乡绅是我国传统基层社会的乡村精英,这个群体在乡村基层社会治理中,普遍发挥着举足轻重的作用。可以说,中国传统社会的乡村治理,在很大程度上是倚重当地乡绅群体的。各种基层自治形式多是以乡绅为主导展开的,这就是在乡村盛行“自治靠伦理,伦理造乡绅”的根本原因^[59]。协商治理作为村庄基层治理的有效措施,精英们对乡村公共事务治理协商过程的有益引导,无论过去还是现在,都有助于达成普遍共识,促进整体协商参与者偏好的转换。我国现行的政治协商制度下沉到区县一级较为常见,但是把它拓展或延伸到村镇层面尚未形成普遍态势,这是当下开展乡村基层协商民主工作面临的难点。探索农村

基层协商治理新路径、新模式,是当下乡村治理体系建设的关键问题之一^[60]。民主协商环节是最能体现全过程人民民主内核的领域,在基层协商治理的制度进程中,逐渐形成了各种基层协商民主的新制度,党中央倡导地方在推进乡村振兴过程中,基于乡村实际建立社会主义新型乡规民约,以利于更好地继承传统基层治理的有益经验。协商治理是在新时代乡村治理实践中,受到普遍关注和肯定的一种基层治理方式,凸显了基层协商民主在乡村治理中的民主意识。乡村基层的协商治理契合了农村的实际情况,是中国特色社会主义协商民主制度的基础性环节^[59]。乡村公共事务在一定程度上代表着乡村基层民众的公共利益和集体利益。通过基层协商民主的途径和方式,村民们运用“公事”“公心”等新时代协商理念,采取“协商”“磋商”等方式,在充分尊重和综合采纳不同代表意见的前提下,最终达成具有一定乡村公共约束力的民主决策内容。总之,乡村基层协商民主是乡村治理中一种相对高效的协商治理路径,契合了村民话语表达的主体性诉求,有助于乡村公共事务的民主决策,有利于新型乡村治理体系的共建共享^[60]。值得一提的是,新乡贤作为乡村基层协商民主的一种实践主体,正在成为当下乡村社会中有效开展基层民主协商实践工作的关键群体。应当发挥乡村精英群体在乡村治理和乡村建设中的引领作用,增强基层乡村社区民众的多元参与和协商共治水平^[60]。全过程人民民主重在落实,全面发展协商民主标志着新时代民主政治建设思想已经实现理论自治、走向完善成熟^[61]。如,发轫于1999年的温岭民主恳谈,被称为我国基层协商民主的范例。它在纵向上从镇、村级向市级延伸,在横向上逐渐覆盖决策协商、预算协商、工资协商、党内协商、政协协商、社会协商、城乡社区协商等多个方面,已经成为基层民主实践的一张亮丽名片^[62]。成都市芦稿村探索出的“村民议事六步

法”,即议题收集、议题审查、民主讨论、结果公示、执行监督、评议整改,形成了较为有效的村民协商议事机制^[61]。党的十八大以来,推进协商民主走向广泛性、多层面、制度化和规范化,已成为执政党治国理政的重要内容。在乡村社区治理过程中,村民广泛参与全过程人民民主的协商民主,既是“三社联动”机制有效运行的动力源泉,也是实现人民当家作主权利的正当有效方式。

(三)强化家庭家教家风在乡村治理中的修复功能

乡村治理和乡村建设需要重视家庭家教家风功能。中华传统文化的强大作用,除了本身丰富的精神内涵和价值追求外,还在于中华文化实现了民族性与大众化的统一。家庭是社会的细胞,好家庭、好家教和好家风,是当下乡村基层社会治理的“稳定器”,构建新时代乡村基层治理的新格局,离不开家庭家教家风建设。新时代加强家庭家教家风建设,必须重视社会主义核心价值观的引领功能。习近平总书记在党的二十大报告中强调,“加强家庭家教家风建设,加强和改进未成年人思想道德建设,推动明大德、守公德、严私德,提高人民道德水准和文明素养。”^[3]这是在中国共产党的历史上,首次把加强家庭家教家风建设写进党的全国代表大会报告中,其彰显了家庭家教家风建设对乡村治理和乡村建设,对提高整个中华民族素质,对实现中华民族伟大复兴的重要性。由此,把家庭家教家风建设上升到国家战略的高度。习近平总书记指出,教育公平是社会公平的重要基础,要紧紧扭住教育这个脱贫致富的根本之策不放,不断促进教育发展成果更多更公平地惠及全体人民,尤其要保证义务教育优质均衡发展和城乡一体化^[63]。家庭作为社会关系的特定形式,其承载家教家风的基础性和主体性地位,是由新时代家庭的本质、功能和地位决定的。家庭不仅为家教提供平台,而且为家风的形成

提供基本场域^[64]。家教为基层社会治理培育合格公民,家风既是一个家族的性格特征,又是家庭内部的道德规范。现代家庭诸多无可替代的功能,是家庭承载家教家风的重要支撑。农民琐碎的生活事务成为乡村治理的重要内容,既源于村庄从生产本位向生活本位转变,也源于国家把人民群众日常生活事务纳入国家治理范畴,即重建乡村生活秩序以实现农民的美好生活。随着乡村经济社会的快速发展,村民生产生活方式快速转型,他们对生活质量的要求显著提高。当村民生活变迁造成负面社会影响的时候,就会溢入公共社会治理范围。近几年来,为全面及时地解决乡村民生问题,政府部门推动治理任务下沉,客观上需要村组织不断地承接政务^[65]。习近平总书记高度重视家庭家教家风建设,他在会见第一届全国文明家庭代表时强调,“家庭的生活依托都不可替代,家庭的社会功能都不可替代,家庭的文明作用都不可替代”^[66]。在乡村振兴的大背景下,加强家庭家教家风建设,是新时代弘扬中华传统美德的需要,是新时代应对家庭结构嬗变的需要,是新时代提升家庭道德水准的需要,更是乡村治理和乡村建设的需要。农村的生活事务大多属于村务范围,农村生活事务依托严格的标准化考核,被囊括进乡村基层组织的职责范围。当越来越多的行政事务要求村民委员会协助完成的时候,村委会由于忙于完成上级布置的任务,而不断地演化成为类行政组织,致使村委会失去了部分应有的功能^[65]。习近平总书记要求“党员领导干部要把对党忠诚纳入家庭家教家风建设”^[67],党员领导干部首先要以身作则,把家风建设作为党员和领导干部作风建设的重要内容,高度重视家庭家教家风在党风建设和乡村治理中的修复功能。

(四)重视新乡贤在乡村振兴中的重要作用

乡贤文化是中华优秀传统文化在乡村的一

种表现形式。出身于乡村而又身居城市的乡村精英,在不同的历史年代,始终扮演着把农民与国家、乡村与城市连接起来的重要角色,人们通常把这种特殊的角色称为“乡贤”。乡贤一词在词典里的解释是:“乡里德行高尚的人”,或将其界定为“在本乡本土具有一定的知名度和影响力的人”^[68]。这种乡村精英犹如功能很强的黏合剂,使中国农民更像一团团的泥土,而非一粒粒的沙子。村庄既是国家最原始、最基本的行政单位,又是国家基层治理的重要场域。村庄人才资源匮乏,不仅直接影响乡村振兴工作的扎实推进,而且直接影响基层协商民主实践工作的开展。“新乡贤”意指新时代的乡贤,用以区别于传统的乡绅乡贤概念。新乡贤的含义是宽泛的,凡是成长于乡土、奉献于乡里,积极投身于乡村治理和乡村振兴事业,引领和带动村民追求美好生活的社会贤达人士,都可以被称为新乡贤^[69]。新乡贤基于对乡村的认同,可以促使村民具有村落和社区的荣誉感,能够为重新凝聚村庄价值共识提供有利的情感依据。新乡贤作为具有标准性与典型性的地域性道德榜样,有利于维护村庄生产生活秩序,重新凝聚乡村道德共识^[70]。新乡贤是依托党的基层组织发展起来的新生力量,推进乡村治理现代化和农村现代化,需要发挥新乡贤在村民群众与基层组织之间的桥梁作用^[71]。在现代化背景下,新乡贤是乡村建设的重要力量,已经广泛地参与到如火如荼的乡村振兴实践中。新乡贤作为乡村基层协商民主的实践主体,为乡村经济社会发展和公共文化事业建设注入了新的活力,有效增强了乡村社区民众的多元参与和协商共治水平^[60]。由这些乡村精英培育的乡土文化就是乡贤文化,乡贤文化形成了兼具地域特点和民族共性的乡村文化^[72]。乡贤文化是我国传统文化的重要组成部分,是传统农业社会不可缺少的文化纽带,

在沟通精英文化与民间文化、国家权力与基层管理等方面具有重要作用^[73]。新乡贤文化是对传统乡贤文化的批判性继承、创造性转化与创新性发展,既发扬传统乡贤品格,又凝练现代乡贤品格,是社会主义核心价值观与中华优秀传统文化在乡村社会相契合的文化^[74]。从社会功能上来看,新乡贤能够动员和组织村民,具有乡村治理能力并热心为当地作贡献。当下和未来,通过基层党组织推动乡村治理现代化,使新乡贤和潜在的新乡贤群体,更多更好地了解家乡风土人情和村民的真实需求,为家乡精准把脉和主动服务^[71]。地方政府要下大气力整合体制内精英和非体制内精英资源,赋予乡贤文化现代元素,激活新乡贤文化的内在活力,夯实乡村振兴内生主体基础,发挥新乡贤对乡村治理和乡村振兴的重要作用^[68]。

[参考文献]

- [1] 法律出版社法规中心,汇编.中华人民共和国常用法律大全[M].北京:法律出版社,2019.
- [2] 中华人民共和国乡村振兴促进法[N].人民日报,2021-05-20.
- [3] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26.
- [4] 丁元竹.在乡村振兴中重建社区治理共同体[J].行政管理改革,2022(2):26-35.
- [5] 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[N].人民日报,2017-10-28.
- [6] 龚维斌.全面推进乡村振兴中的基层治理[J].行政管理改革,2022(3):4-12.
- [7] 党国英.论城乡社会治理一体化的必要性与实现路径:关于实现“市域社会治理现代化”的思考[J].中国农村经济,2020(2):2-13.
- [8] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-03-13.
- [9] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06.

- [10] 尹栾玉,苏博文.从体系内到生活中:社区自组织与社会风险防治研究[J].北方民族大学学报,2023(4):119-126.
- [11] 邢旭.自治组织建设与自治有效:组织视角下的村民自治研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021(8):192-201.
- [12] 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.
- [13] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:8-10.
- [14] 赵佩,黄德林.村民自治制度优势转化为治理效能的实现机制[J].湖北行政学院学报,2020(6):36-41.
- [15] 中华人民共和国立法法[N].人民日报,2023-03-14.
- [16] 徐勇,周青年.“组为基础,三级联动”:村民自治运行的长效机制:广东省云浮市探索的背景与价值[J].河北学刊,2011(5):96-102.
- [17] 许宝君,陈伟东.“三社联动”到“五社联动”的转换逻辑及实现路径[J].浙江社会科学,2023(9):80-88.
- [18] 中共中央 国务院 关于加强和完善城乡社区治理的意见[J].中华人民共和国国务院公报,2017(18):6-11.
- [19] 国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知[J].中华人民共和国国务院公报,2022(5):69-77.
- [20] 陈斌.协同治理视角下“三社联动”机制的建构与完善[J].湖北行政学院学报,2020(3):64-70.
- [21] 刘守英,王一鸽.从乡土中国到城乡中国:中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018(10):128-146.
- [22] 周少来.从失衡到融合:乡村结构之变及其治理转型[J].中国特色社会主义研究,2020(2):53-62,2.
- [23] 卢福营,徐璐.建构多类型多层次新型村庄治理共同体格局[N].中国社会科学报,2022-09-22.
- [24] 羊中太,羊措.乡村基层社会治理的体系构建[J].青海民族大学学报(社会科学版),2021(3):66-72.
- [25] 郭剑平.乡村治理背景下村规民约民事司法适用的理论诠释与优化路径[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020(8):78-86.
- [26] 向颖.村规民约嵌入新时代乡村治理的有效性:基于J省的个案研究[J].社会科学家,2023(6):136-141.
- [27] 任新民,刘园园,施静春.共构谐变:民族地区乡村治理格局嬗变中村规民约的价值再现[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2021(1):96-104.
- [28] 冯麒麟.乡村治理现代化中的正式制度与乡规民约:一种制度分析[J].中州学刊,2023(3):74-81.
- [29] 高其才.习惯法的当代传承与弘扬:来自广西金秀的田野考察报告[J].法商研究,2017(5):3-13.
- [30] 印子.法治社会建设中村规民约的定位与功用[J].华中科技大学学报(社会科学版),2023(1):27-36.
- [31] 最高人民法院关于为实施乡村振兴战略提供司法服务和保障的意见[N].人民法院报,2018-11-08.
- [32] 刘开君,王鹭.辐射型治理:基层社会再组织化的运行逻辑与范式创新:基于新时代“枫桥经验”实践的的观察与理论分析[J].南京社会科学,2023(11):79-90.
- [33] 万建武.“枫桥经验”:“中国之治”的一张金名片[J].求是,2023(23).
- [34] 高原平.新时代“枫桥经验”在司法实践中彰显蓬勃生命力[N].人民法院报,2022-08-28.
- [35] 封丽霞.推动矛盾纠纷化解在基层[J].中国党政干部论坛,2023(6):72-73.
- [36] 秦海.践行新时代“枫桥经验”以“诉源治理”引导矛盾纠纷高效化解[J].民主与法制,2023(14):12-14.
- [37] 中共中央 国务院印发《党和国家机构改革方案》[J].中华人民共和国国务院公报,2023(9):6-10.
- [38] 周庆智.地方性规范:作为乡村扩展秩序的基础[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020(5):1-11.
- [39] 梁治平.清代习惯法:社会与国家[M].北京:中国政法大学出版社,1996:1.
- [40] 邢旭.自治组织建设与自治有效:组织视角下的村民自治研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021(8):192-201.
- [41] 程同顺,王雪珂.基层治理的公共空间:全过程人民民主的多维政治链接[J].党政研究,2023(4):101-112,127.
- [42] 韩大元.我国全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主[J].民主与法制,2022(14):67-72.
- [43] 朱超然,夏新华.全过程人民民主视域下乡村治理的法治进路[J].河北法学,2023(12):98-117.
- [44] 蒯正明.村(居)民自治实践全过程人民民主的路径探析[J].甘肃社会科学,2023(2):19-25.
- [45] 中共中央 国务院 关于实施乡村振兴战略的意见[J].中华人民共和国国务院公报,2018(5):4-16.
- [46] 黄家亮.赋利赋权赋能:农民参与乡村建设的动力再造[J].江苏社会科学,2023(2):97-104.
- [47] 习近平.习近平谈治国理政(第三卷)[M].北京:外文出版社,2020:173.
- [48] 吴春宝.增权赋能:乡镇政府公共服务能力提升及其实

- 瑰路径[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2022(1):99-104.
- [49] 陈一新.坚持和完善共建共治共享的社会治理制度[J].民主与法制,2023(6):10-17.
- [50] 张四灿,张云.乡村振兴战略背景下乡村治理的绩效评价体系研究[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2022(3):127-136.
- [51] 中共中央印发中国共产党农村工作条例[N].人民日报,2019-09-02.
- [52] 胡小君.从维持型运作到振兴型建设:乡村振兴战略下农村党组织转型提升研究[J].河南社会科学,2020(1):52-59.
- [53] 鲁杰,王帅.乡村振兴战略背景下农村基层党组织的定位、困境与发展[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(6):20-25.
- [54] 中共中央印发《中国共产党农村基层组织工作条例》[N].人民日报,2019-01-11.
- [55] 曹志立,曹海军.全面推行村级组织负责人“一肩挑”的基层实践与优化策略:基于北省L镇的考察[J].东北大学学报(社会科学版),2022(2):62-70.
- [56] 李俊斌,于鑫.村党组织书记“一肩挑”的比较优势、潜在风险与调适机制:基于乡村治理的分析视角[J].重庆社会科学,2023(5):47-58.
- [57] 万雪芬.村级组织负责人“一肩挑”制度效能发挥的制约因素与有效路径[J].中州学刊,2022(1):16-20.
- [58] 龚维斌.全面推进乡村振兴中的基层治理[J].行政管理改革,2022(3):4-12.
- [59] 吴倩.精英、德治与教化:传统乡村自治与当代基层协商治理[J].中国农村研究,2019(1):3-14.
- [60] 张兴宇,季中扬.新乡贤:基层协商民主的实践主体与身份界定[J].江苏社会科学,2020(2):156-165.
- [61] 王炳权.论全过程人民民主与基层治理[J].甘肃社会科学,2023(1):1-11.
- [62] 朱宸莹.温岭市:传民意解民忧 民主恳谈描绘基层治理新“枫”貌[N].浙江法治报,2023-11-15.
- [63] 宋春艳.加强新时代家庭家教家风建设[J].新湘评论,2023(5):15-16.
- [64] 曾建平,罗红平.论新时代加强家庭家教家风建设[J].云梦学刊,2023(2):1-9.
- [65] 刘锐.农村生活治理:何以可能与何以可为[J].思想战线,2023(4):107-116.
- [66] 习近平在会见第一届全国文明家庭代表时强调 动员社会各界广泛参与家庭文明建设 推动形成社会主义家庭文明新风尚[J].中国纪检监察,2016(24):2.
- [67] 习近平在中央和国家机关党的建设工作会议上强调 全面提高中央和国家机关党的建设质量 建设让党中央放心让人民群众满意的模范机关[J].机关党建研究,2019(8):4-6.
- [68] 龚丽兰,郑永君.培育“新乡贤”:乡村振兴内生主体基础的构建机制[J].中国农村观察,2019(6):59-76.
- [69] 陈寒非,高其才.新乡贤参与乡村治理的作用分析与规制引导[J].清华法学,2020(4):5-17.
- [70] 刘昂.新乡贤在乡村治理中的伦理价值及其实现路径[J].兰州学刊,2019(4):165-172.
- [71] 庞超.新乡贤文化推动“三治融合”乡村治理体系建设的逻辑、机理和路径[J].宁夏党校学报,2022(3):108-113.
- [72] 李宁.乡贤文化和精英治理在现代乡村社会权威和秩序重构中的作用[J].学术界,2017(11):74-81.
- [73] 孙丽珍.基层治理视域下的传统乡贤文化[J].社会科学战线,2019(6):277-280.
- [74] 黄海.用新乡贤文化推动乡村治理现代化[J].西部大开发,2016(6):48.