

题目编号：20220520

平顶山市社科联课题

课题类型：一般课题
课题名称：平顶山市“四治融合”基层治理的深化路径研究
主持人姓名：彭丹丹
主持人所在单位：平顶山学院
通讯地址：河南省平顶山市新城区未来路南段
填表日期：2023年1月

平顶山市社会科学规划办公室

平顶山市“四治融合”基层治理的 深化路径研究

摘 要

本课题以党的十九大和十九届四中全会关于自治、法治、德治相结合乡村治理体系的规定作为基本出发点，在梳理国内外乡村治理研究现状的基础上，根据河南特有的省情民情，导入新的理论和对策建议，以理顺河南省“四治融合”的乡村治理体系内部关系，为乡村由“管理民主”向“治理有效”升级找到路径作为研究目标。在第一部分对“四治融合”乡村治理体系进行理论分析，主要从马克思主义治理理论和中国共产党的治理理论为基础解析“其理论依据，从方法论和实践论的角度解构其时代意义，从自治的核心功能、法治的支撑功能、德治的融合功能和数治保障功能方面阐释其角色；调研平顶山市基层治理情况，剖析当前基层治理尤其是乡村治理面临的自治主体缺位、治理客体不明、法治建设滞后、传统文化功能缺失等实践困境。最后，以自治、法治、德治的功能为基础，提出以实践突显自治核心地位、以法治明确治理客体的规界、以德治接续乡村治理文化、以数治提升乡村治理效能等优化“四治融合”乡村治理体系建设的整体方案；面对乡村传统的人情社会模式与当代法治社会模式的冲突，提出推进试点示范、推广清单制、创新自治模式、加快数治步伐、推进清廉村居建设、打造善治品牌等具体对策，弘扬优秀传统美德，约束、规范村民的行为，促进乡村治理文化的现代转变。

关键词：“四治融合”、精准治理、乡村振兴

目 录

导论.....	1
(一) 选题背景和价值	1
1. 选题背景.....	1
2. 理论价值.....	2
3. 实践价值.....	2
(二) 国内外研究综述	2
1. 国外相关研究现状.....	2
2. 国内相关研究现状.....	3
3. 我省相关研究现状.....	4
(三) 研究目标和思路	4
(四) 研究方法	5
1. 研究方法.....	5
2. 实证调查安排.....	5
(五) 研究特色	6
一、“四治融合”的理论基础——精准治理.....	7
(一) 治理理论	7
1. 马克思主义经典作家的治理理论.....	7
2. 中国共产党的治理理论.....	8
(二) 精准治理理论	9
1. 精准治理理论的发展.....	9
2. 精准治理的概念.....	10
3. 精准治理的特点.....	10
二、乡村精准治理的平顶山实践——“四治融合”	11
(一) 平顶山乡村治理的“四治融合”嬗变.....	11
1. “三治融合”的平顶山乡村治理成果.....	11
2. “四治融合”的提出与实践发展.....	12
3. “四治融合”的平顶山基层治理尝试.....	13
(二) “四治融合”的逻辑功能.....	17
1. 自治的核心功能.....	17
2. 法治的支撑功能.....	17
3. 德治的融合功能.....	18
4. 数治的保障功能.....	18
(三) “四治融合”的实践意义.....	19
1. “四治融合”的方法论意义.....	19
2. “四治融合”的实践论意义.....	19
三、“四治融合”乡村精准治理的实践困境.....	20
(一) 精准治理的研究困境.....	21

1. 精准治理研究的碎片化.....	21
2. 精准治理研究的学科单一化.....	21
(二) “四治”之间的融合困境.....	22
1. 自治主体参与缺位.....	22
2. 法治乡村建设滞后.....	23
3. 传统文化功能缺失.....	23
4. 数字技术发展不均衡.....	24
四、深化“四治融合”乡村精准治理的对策建议.....	25
(一) 深化“四治融合”的整体方案.....	25
1. 以实践突显自治核心地位.....	25
2. 以法治明确乡村治理规界.....	25
3. 以德治接续乡村治理文化.....	26
4. 以数治提升乡村治理效能.....	26
(二) 深化“四治融合”的具体对策.....	26
1. 谋划顶层：构建“四治融合”的乡村治理体系.....	26
2. 强化核心层：始终坚持农村基层党组织领导地位不动摇.....	27
3. 搭建汇聚层：扩充多元化的治理主体和治理内容.....	28
4. 夯实基础层：提升治理技术应用能力.....	28
结论.....	29
参考文献.....	31

导论

（一）选题背景和价值

1. 选题背景

党的十九大报告提出，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。中共中央、国务院《关于实施乡村振兴战略的意见》进一步指出，坚持自治、法治、德治相结合，确保乡村社会充满活力、和谐有序。

河南省第十一次党代会以来，河南坚定把数字化转型的战略之举，强化顶层设计，全面构建起数字化转型的四梁八柱；数字基建、数字产业、数字赋能、数字治理、数字生态“五位一体”的数字化转型新格局加速形成，“数字河南”展现澎湃动能。省第十一次党代会报告指出，要推动自治法治德治数治“四治融合”。河南省 2022 年政府工作报告也指出，推动自治法治德治数治融合。本课题正是基于这一目标需求进行的相关研究。

因此，“四治融合”的乡村治理体系建设，不仅是全面依法治国背景下基层民主法治建设的需要和必然，也是新时代背景下乡村振兴的实践需要和必然。

2. 理论价值

在新发展阶段，本课题的研究既有助于弥补精准治理理论研究的不足，又有助于我省“四治融合”治理方法创新和理论创新的丰富。虽然国内对于精准治理的实践在概念界定、模式讨论和案例分析等问题方面尚待继续深化，直至发展成熟。本课题的研究从分析精准治理的乡村实践出发，从自治、法治、德治、数治间的融合角度切入，既可以推动政策落地的方法创新，又可以促进理论研究的内涵丰富。

3. 实践价值

本课题的研究有利于快速实现乡村振兴战略的目标。平顶山市的基层精准治理目前已经取得了丰富的经验，乡村振兴战略需要新的理论导入和对策支持。本研究拟根据平顶山乃至和河南特有的市情省情民情，凝练治理内容，创新治理方式，解决具体问题，提升治理效能，并总结出经验样本和实践路径。此举有助于丰富和创新现代治理理论，打造乡村精准治理新模式，对于快速实现乡村振兴战略目标具有重要意义。

（二）国内外研究综述

1. 国外相关研究现状

从理论维度来看，一些外国学者对于乡村治理的研究颇具参考价值。例如，有的学者注重划分中国的乡村治理研究，例如美国学者约翰·詹姆斯·肯尼迪对于村民自治选举的研究，芬兰学者琳达·雅克

布森对于乡村治理的考察和分析等。总的来说，国外研究从关注村民自治选举到重视乡村治理，是一个视野更开阔、内容更深入的研究趋向。

2. 国内相关研究现状

改革开放以来，国内关于乡村治理结构研究呈现出行政强化取向和自治强化取向。徐勇提出的“县政、乡派、村治”结构，是行政强化取向的典型代表。自治强化取向代表性的观点主要有，沈延生提出的“乡治、村政、社有”结构等。另外，乡村治理作为现代化进程中的重要议题，促使学者们结合国情、省情、市情、县情、乡情、村情的差异性，对乡村治理结构的各种理想模型进行了不同尝试。十九大以来，随着精准扶贫实践的深入，学者们对精准治理关注的广度和深度也在与日俱增。总体而言，国内学者对于基层精准治理的分析既有现实需求层面又有实现路径选择层面。

我国精准治理研究起步比较晚，学术文献较少，集中于内涵的研究。一些学者从微观角度探讨了技术、服务对社会治理漏洞的填补作用；一些学者则从宏观角度探讨了其主体、系统和机制等问题。

与此同时，国内学者深入研究了精准治理理论的实现路径和现实运用。例如，周晓丽指出，从更新治理理念和方式、构建新治理体系等方面实现精细化治理。由此可见，现有的精准治理理论研究有助于实践中对精准治理内涵的把握，有助于更加全面细致地理解基层治理的精准化趋势，在一定程度上对理论研究能够有所启发。

3. 我省相关研究现状

目前，我省关于“四治融合”的乡村精准治理方面的研究尚处于起步阶段，具有代表性文章比较少，且主要集中于研究乡村治理的某一方面，缺少系统化、理论化的研究，例如，梁信志博士在《村政组织——河南省乡村治理模式探索研究》一文中，以乡村治理权威纵向来源为依据，从比较分析的角度，对当前河南乡村治理与村组治理现状进行了系统分析，并对河南乡村治理未来发展做出了相关预测和判断。

综上所述，国外学者的研究具有重要参考意义，国内学者对于精准治理的理论关注和实践探索更有助于后续研究的开展。但是，大数据时代，推进“四治融合”方面的研究则极为罕见，更多是集中于自治、德治、法治或数治的某一方面进行研究或者经验介绍，难以形成可复制可推广的对策经验。

（三）研究目标和思路

在乡村振兴背景下，梳理平顶山市区及周边县区“四治融合”治理中的问题，以问题为导向，为乡村由“管理民主”向“治理有效”升级找到路径，并借助精准治理理论视角分析自治、法治、德治和数治之间的关系以及“四治融合”面临的问题，并从治理主体、治理客体和治理手段等方面对深化“四治融合”的具体路径进行研究，从而探寻优化我省“四治融合”乡村精准治理的具体对策。

（四）研究方法

1. 研究方法

文献研究方法。本课题通过对官方政策文件的收集和整理以及学术研究成果的梳理，对精准治理理论从产生的背景、理论渊源、基本内涵、实践依据、时代意蕴、逻辑维度等不同角度进行细致解读，对于课题研究的理论架构具有启发意义。

实地调查法。本课题对我省豫西南地区的乡村进行为期两个月的实地考察，与地方政府工作人员、乡镇干部、村干部和村民等通过座谈交流，问卷调查、个人访谈等形式为本课题研究提供了真实资料，便于丰富课题的研究内容。

逻辑分析法。本课题在对自治、德治、法治和数治基本概念界定的基础上，结合精准治理理论，运用逻辑分析方法建构其内在逻辑，认为“四治融合”是一个系统化、科学化、协同化的体系，自治是乡村精准治理的基础和前提，法治和德治是乡村精准治理的支点和核心，数治是乡村精准治理的智慧保障，这对于本课题对策建议的形成具有导向性意义。

2. 实证调查安排

课题研究期间的实证调查主要涉及到课题相关实践研究数据资料的获取，所以调研包括但不限于以下地区和内容：

（1）调研地：平顶山市城乡一体化示范区、湛河区、卫东区、

新华区、邙县、宝丰县、鲁山县

调研内容：乡村精准治理中凸显的问题；基层公务员、村干部和村民对于“四治融合”的认知情况以及“四治融合”推进情况等。

(2) 调研地：洛阳市洛龙区

调研内容：推进“四治融合”的具体经验做法。

(3) 调研地：商丘市夏邑县

调研内容：乡村精准治理中凸显的问题；基层公务员、村干部和村民对于“四治融合”的认知情况以及“四治融合”推进情况等

(4) 调研地：三门峡市渑池县、义马市

调研内容：乡村精准治理中凸显的问题；基层公务员、村干部和村民对于“四治融合”的认知情况以及“四治融合”推进情况等。

调研方式在条件允许的情况下，尽最大可能地采取实地调查方式；在特殊情况下，基于疫情防控需要，通过线上方式开展问卷调查，通过电话方式开展个人访谈，通过委托方式开展座谈交流。

(五) 研究特色

第一，研究视角新颖。本课题拟借助治理理论尤其是精准治理相关理论视角分析乡村治理中自治、法治、德治和数治之间的关系，并从治理主体、治理客体和治理手段等方面对“四治融合”的体系进行研究，从而探寻深化河南“四治融合”乡村精准治理的路径。

第二，研究方法创新。“四治融合”乡村精准治理进路的深化研究是一个涉及多学科、多领域的课题，本研究拟尝试在定量分析和实

证分析的基础上采用多学科(法学、社会学、管理学、历史学)交叉综合研究的方法来探讨具有河南特色的深化“四治融合”乡村精准治理的理论基础、时代意蕴、角色功能和路径选择。

一、“四治融合”的理论基础——精准治理

“四治融合”的理论基础根源在于马克思主义的治理理论以及在此基础上发展的中国共产党的治理理论，尤其是习近平新时代中国特色社会主义思想中的治理理论，学术基础则是国内学者研究发展起来的精准治理理论。

(一) 治理理论

马克思主义关于治理的理论是本课题研究的指导思想。马克思、恩格斯提出无产阶级国家治理要构建“议行合一”的民主管理体制，让人民真正成为国家和社会的治理主体等思想是我们研究国家治理必须坚持的基本原则。中国共产党人在革命根据地、社会主义建设和改革开放的治理实践过程中，不断丰富和完善治理理论，这是本课题研究“四治融合”乡村精准治理研究的逻辑起点和理论基础。

1. 马克思主义经典作家的治理理论

马克思、恩格斯在深入研究国家的产生、发展、消亡规律及其本质的基础上，深刻剖析资产阶级国家治理的阶级局限性，提出了社会主义国家的治理理念、治理主体、治理方式等一系列理论。

为了实现人的自由全面发展，马克思、恩格斯认为在民族国家仍然存在的时期，社会主义国家基本治理方式是实行真正的人民民主制度，实行普选制。在地方治理方式上，马克思、恩格斯比较倾向于地方自治，认为地方自治能够更好地发挥地方的主动性和创造性，更好地实现民从的自我管理，维护民众利益。

2. 中国共产党的治理理论

中国共产党以马克思主义为指导思想，以全心全意为人民服务为宗旨，以实现国家独立、人民幸福为己任，以实现共产主义为奋斗目标。党在新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、社会主义改革开放的新时期，在治国理政的实践中，始终把人民的政治权益、经济权益、文化权益、社会权益放在首位，并不断完善社会主义国家的政治制度、经济制度、文化制度和社会制度，构建了符合中国国情、富有中国特色的治理理论。

毛泽东在其多篇著作和公开讲话中多次强调，维护人民利益、实现人民幸福是国家治理的最高价值追求。以邓小平同志为核心的党的第二代领导集体在治国理政的实践中，形成了完善基层治理体制、保障人民权益的治理理论，为我们提供了治理指导。在此指导下，我国从国家制度、人民代表大会制度、参政议政、加强法治、完善立法、健全司法等方面进行了一系列改革，人民有了初步的法治意识和观念。江泽民对基层民主治理也非常重视，多次强调在基层民主制度、形式和渠道方面要进行完善和发展。胡锦涛提出了以人为本的治理理念，

在乡村治理方面，强调在充分调研当前中国农村情况的前提下完善农村基层治理机制，实施“四议两公开”制度，完善村民自治制度，保障村民自治权利。

习近平总书记的国家治理理论则更加丰富和完善。在党的十九大报告中把推进国家治理现代化上升为国家发展战略高度。习总书记认为，一套科学的、完备的、定型的治理体系是国家社会长治久安和永续发展的重要保障，推进国家治理现代化是国家现代化总进程的一部分，也是党的执政能力和执政水平提高的重要体现，是国家治理规范化、法治化的必然要求。习总书记还强调要全面推进依法治国和提高整个民族的素质。习近平总书记指出，中国特色社会主义的本质要求和重要保障是全面推进依法治国，而作为治理主体的人，其实也是治理的客体，治理方式、治理水平和治理能力取决于人的整体素质。

（二）精准治理理论

“精准”一词率先由习近平总书记在扶贫领域提出，社会各界积极响应逐渐演化为社会治理新模式。

1. 精准治理理论的发展

精准化治理理论在上世纪五十年代由日本企业最先提出，其后影响地域和理论内涵不断扩展，主要体现在：明确的政府权责边界，多元的主体参与，以服务群众为导向，加强管理技术创新。¹课题组认为，精准治理是基层治理尤其是乡村治理的发展趋势，为本课题提供

¹冯宇. 精细化治理视域下的乡镇政府精准扶贫工作的现状与对策[D]. 南宁：广西大学, 2019.

了重要的研究视角。

随着国家治理体系和治理能力现代化的推进，精准治理的呼声越来越多，学者们的研究集中在精准治理理论重构、实现社会治理精准性的工具、习近平新时代中国特色社会主义思想治理思想中的结构要素和治理运行模式方面。

2. 精准治理的概念

课题组认为，精准治理是以全面精准的个体化信息集成为治理基础，以科学严谨的信息挖掘分析为治理前提，以历史最佳的政策知识推理为治理参考，以相宜有效的政策匹配为治理目的的治理体系和治理能力的创新再造过程。

3. 精准治理的特点

对突发事件的前瞻性。在精准治理运行中，治理主体对政府治理知识源的回溯挖掘和知识推理，便于应对突发事件。

对个体信息的跟踪性。对个体信息数据的持续跟踪、记录、挖掘和整合，在精准治理过程中显得尤为突出，这也是治理绩效和归责的重要数据依据。

对主体行为评价的可量化。为防止权力的滥用，通过制定量化评价指标来对治理主体进行约束和考核，对于精准治理的权力合法有效运行显得尤为重要。

对地区知识政策的系统化。通过网络数据形成的知识源以及政策

生成系统，则可以在精准施策过程中尽最大可能地兼顾到地区发展差异问题，为后续平衡、可持续发展提供系统支持。

二、乡村精准治理的平顶山实践——“四治融合”

（一）平顶山乡村治理的“四治融合”嬗变

1. “三治融合”的平顶山乡村治理成果

十九大以来，我市在乡村治理中强化党建引领，坚持以人民为中心，充分依靠和发动群众，在基层社会治理中实现了由“单一行政管理”向“多元协商共治”转变、由干部“唱独角戏”向群众“跳集体舞”转变，打造了社会治理“人人尽责、人人共享”的社会治理新格局全面提升了基层治理水平。

（1）以自治为基础

十九大以来，我市乡村治理坚持以自治为本。例如，X县L乡通过前期召开动员部署会，明确各村治理主体，压实分级负责责任；中期召开工作推进会，听取各村治理进展汇报，明晰治理思路，推动工作落实；后期逐步完善村规民约、村民会议、村民代表会议等一系列制度，充分发挥两会一队、网格员等基层组织宣传带动作用，利用微信公众号、广播喇叭、电子大屏、张贴通告等多渠道宣传载体，有效提升群众参与度、支持率。

（2）以法治护航

在自治前提下，乡村治理注重以法治护航。例如，Z区Q街道按

照“矛盾不上交，平安不出事，服务不缺位”的总体目标，依托“一村一警一顾问”、矛盾纠纷调解等组织机构深入所管辖区，逐村、逐组调查走访，对问题隐患做到及时发现、提前介入、及早解决。以解决群众关心、关注的热点、难点问题为抓手，以法律法规为准绳，政策范围内的限时解决到位，超出政策范围的耐心解释到位。以身边人说身边事、以身边事教育身边人，进一步增强广大群众法治意识，逐步形成“人人崇法、遵法、守法”的行动自觉。

（3）以德治为先导

在法治护航乡村治理进程中，充分发挥德治的感召力，借助基层党建资源，宣传党的方针政策、传递文明风尚。例如，X区H街道，利用“红色阵地”、新时代文明实践站、道德大讲堂等党建优势资源，组织开展群众喜闻乐见的文化娱乐活动，通过寓教于乐，传播党的声音、传承优良传统、培育良好家风。

2. “四治融合”的提出与实践发展

习总书记提出要“构建基层社会治理新格局”，积极创新社会治理体制，把资源、服务、管理放到基层，才能更好地满足人民群众多层次、差异化的需求，增强人民群众的获得感、安全感和幸福感。省第十一次党代会明确提出，建设数字河南是赢得未来的战略工程。推进实施数字化转型战略，要进一步构建新型数字基础设施体系，全面提升数治能力。当前，随着互联网技术的迅速发展，信息化、数字化促进乡村治理的作用愈发凸显。

3. “四治融合”的平顶山基层治理尝试

党的十九大以来，我市积极探索自治、法治、德治、数治“四治融合”基层社会治理模式，增强基层社会治理的道德底蕴，让全社会正气充盈；运用整体数治的方式，优化治理模式、提升治理能力，让基层社会治理系统高效、有序运转起来。

（1）坚持“自治为基”，调动群众参与

S区坚持把人民群众作为优化基层治理的受益者和主力军，助推阳光村务和发展乡贤参事会，“村官民选、村策民定、村务民理、村事民管”全面落实。结合基层换届选举等工作实际，发挥法律顾问的专业优势，通过集中走访，协助村委会全面修订完善村规民约，通过草拟初稿、讨论修改、表决通过各环节引导村民广泛参与，夯实群众基础。

J县大力实施“党群连心工程”，创建“一网全覆盖、党员走在前、组织作后盾、群众来评判”的连心模式，叫响“有困难找党员”党建服务品牌。村级党组织协调解决问题万余个，化解矛盾纠纷两千余起，基层党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用充分发挥，群众满意度大幅提升。以“1225”为服务载体，推进村民自治，开展村务公开等“五化”创建，设立社会工作志愿服务站，推动社会组织参与村民自治管理，通过标准化创建，该市乡村社会治理水平显著提升。

S区着力构建以党支部为核心、“网格员+村民小组+一村一警”为主体、党员中心户等为补充的多元共治模式，大力推进网格化管理与日常监督、事务公开与化解矛盾相结合，充分动员全员参与创建工

作。从村组干部、治安积极分子、党员中优选巡逻队员，定期组织培训演练，与公安民警开展联勤联防，形成群防群治力量，守护辖区平安。

（2）坚持“法治为本”，聚焦定纷止争

X 区推动“八五”普法规划实施，坚持弘扬社会主义法治精神，深入普及民法典这一社会生活百科全书，线上线下同步推出法治讲堂，全年开展百余场，县、镇、村三级公共法律服务实体平台、市场主体法律顾问服务网格化实现全覆盖。全面优化法治化营商环境，整合资源，推动法治要素集成集约供给。发挥司法调解、行政调解和人民调解的联动合力，加强基层执法的全过程监督，深入推进严格执法、全民守法。

Z 区推行“一村一综治中心、一村一警务助理、一村一法律顾问”等村治理机制，确保在法律框架下进行乡村治理，引导村民逐步养成运用法治方式解决问题、化解矛盾的习惯，增强村民尊法学法守法用法的意识和行为自觉，实现了小事不出村、矛盾不上交，平安不出事。目前，全市村（街）均建有综治中心，配备有警务助理和法律顾问，先后帮助群众进行小额诉讼案件千余件，受理民商事纠纷案件近四千件、行政案件十余件，劝导纠正交通违法行为三百余起，调处个人极端案事件风险隐患二百余起。深入推进法治乡村建设，加强对农村基层干部的法治教育和培训，使镇村干部学法、知法、懂法、守法、用法。加强一村（社区）一法律顾问等法律服务资源供给，健全每村顾问律师日常考核机制，使他们定期入村“坐诊”，集中处理疑难杂症，协

助村“两委”干部化解矛盾纠纷。定期深入人员密集场所开展集中宣传，不断扩大教育覆盖面，提升群众法治观念和法律素养，营造良好社会氛围。通过不断强化法治教育，形成村干部依法行政、群众依法办事的良好生态，信访案件明显减少，矛盾纠纷化解率明显提高。

（3）坚持“德治为先”，打造文明乡村

X区依托主题文化公园建设，发挥法治宣传教育阵地的示范作用，在各镇（街道）、村（社区）普遍建设法治文化阵地，实现德治文化与法治元素的深度融合，全面激发社会正能量。

X县L乡在自治、法治基础上，建设完善村民议事会、道德评议会，将环境卫生、尊老爱幼、社会风尚等情况纳入评判内容，引导向上向善村风民风。开展文明家庭、身边好人、道德模范、守边固边模范等先进典型评选活动，引导广大群众孝敬老人，礼让宽容，团结和睦，增强群众集体荣誉感，自觉参与乡村文明创建，用“德治”激发社会正能量，倡导文明新风尚。同时，用群众喜欢看、看得懂的漫画和文字，在文化长廊、民房墙壁进行政策法规、道德文化、卫生保健等知识宣传，让村民在潜移默化中受教育。

J县探索推广“道德积分储蓄站”工作法。通过细化积分内容、确定积分方式、区分积分档次、明确积分应用、延伸积分效用等，表彰先进，激励后进；创新“道德积分+商户”“道德积分+银行”模式，实行积分兑换商品、道德积分专属贷款利率、道德积分定点商家专属优惠等，让有“德”者有“得”。创新实行“星级文明户”认领创建，各村按需定“星”，把文明创评融入乡村治理，目前该市共有“星级

文明户”一万七千余户，2021 年我省“星级文明户”认领创建工作现场会在该市召开。全面开展“传家训、立家规、扬家风”和“乡村光荣榜”等活动，“好媳妇、好丈夫、好妯娌”上榜人物近四千人，十余人入选河南省“乡村光荣榜”，在全省率先实现镇村综合性文化服务网络全覆盖，市级以上文明村占 63.28%。

（4）坚持“数治”支撑，全面提升治理“效能”

B 县按照“一村九园”加快数字乡村规范化、标准化建设，用数字化引领驱动乡村发展，规划建设数字乡村运营服务中心和综合信息服务平台，运用信息化、数字化技术开展党建教育、平安乡村、村务公开、政务办理等服务，推进乡村治理内容线上化、透明化，有效破解乡村治理中村民参与度不高、缺乏透明度、基础设施薄弱等问题。深化“放管服”改革，聚焦“最后一公里”短板，梳理政务服务事项近三千项，集中进驻市民之家（镇便民服务中心）两千六百余项，占全县总事项的 96%；就近能办事项二百余项、全城通办事项两千余项；最多跑一次事项近三千项，占比 99%。借助数字化手段服务水平和效能取得显著提高，群众满意度和幸福感不断增强。

S 区充分发挥“市域大网格”、“雪亮工程”和“12345”政务热线等平台作用，以智能化打造“数字乡村”，提升乡村治理大数据“支撑力”。以网格为单位，建立 11 个“三无”平安创建微信群，切实提升矛盾化解、安全隐患排查的速度，为实现“三无”平安创建奠定坚实基础。

（二）“四治融合”的逻辑功能

总体而言，自治、德治、法治和数治在乡村精准治理体系中是相互依存的角色，深化乡村精准治理路径，需要厘清自治、德治、法治和数治在其中的不同功能。“四治融合”是一个系统化、科学化、协同化的体系。

1. 自治的核心功能

乡村自治，就是通过村民的直接民主选举、共同决策、民主管理监督的方式，建立村党组织领导下的村民自治制度，以乡村自治章程和村规民约作为自治的规范性文件，由村民通过召开村民大会、实行村务公开等形式，依法行使权利，管理事务。

《中华人民共和国村民委员会组织法》是自治作为乡村治理核心的法律依据。根据该法，村委会是村民自治的基本载体，村委会设立的目的是为村民谋利益。村民在乡村治理过程中通过自治方式发挥主体作用。

2. 法治的支撑功能

乡村法治就是以乡村自治作为治理的基础，确立法律在各项事务中的规范性职能和作用，保障乡村社会秩序的安全稳定，保障村民的合法权益，维护村民的合法利益，推动乡村治理的合法、有序，实现乡村治理的现代化。

依法治国作为我国基本治国方略，那么在乡村治理中坚持法治的

支撑作用就是其必然的价值取向和应有之义。在乡村治理的过程中，法治充当了乡村治理体系构建和完善的支柱角色。

3. 德治的融合功能

乡村德治就是通过乡土文化秩序、村规民约、家风家训等形式，带动村民树立社会主义核心价值观，提高乡村社会整体道德水平，预防和减少乡村社会矛盾，推进社会主义精神文明建设。

党的十九大报告强调了德治在乡村治理体系中重要作用和地位。德治作为个人素养提升的手段，在家风家训文化的熏陶下通过对治理主体即村民的内在规范性作用的发挥，可以推动乡村道德建设，提高乡村治理的有效性。

4. 数治的保障功能

治理现代化关键在于“数治”化。“数治”，就是依数而治、循数而治，即凭借有效的收集、分析和处理数据来治理国家以及实施相对应的数据治理。“数治”并不是简单意义上的数据治理，它是一种思想理念，如同法治、德治一样，“数治”也是一种治国方略和社会调控方式。数治之“数”，并不是传统意义的数据，而是指在互联网普及之后形成的云计算、物联网、区块链和人工智能等新一代数字技术的集成及迭代。

依托“数治”重塑治理方式。确立“数治”作为新时代治理方式，大力倡导依数而治、循数而治，紧紧抓住数字革命这一千载难逢的历

史机遇，贯彻数字中国战略，充分发挥数据优势，提升治理效能，尽快实现国家治理现代化。

（三）“四治融合”的实践意义

1. “四治融合”的方法论意义

乡村振兴战略是党中央在新形势下对农村发展做出的顶层设计和统筹规划，为农村发展指明了方向，是以习近平为核心的党中央领导集体对“三农”工作进行的方法创新。当然，推进乡村振兴战略存在多种方法论，而“四治融合”则是其中之一。但是，“四治融合”代表了农村发展、乡村振兴的价值取向，这一乡村治理体系涉及治理主体、方式、手段、价值等有关乡村治理的诸多核心问题，为乡村治理提供了一套具有严密逻辑体系和可操作性，契合中国农村发展情况的一整套规范化的运作机制。“四治融合”乡村治理体系强调了村民作为治理主体在乡村事务自治方面的主人公地位，在方式方法和手段上以全面依法治国作为大背景强调法治手段的支撑作用，在此基础上以传统乡土文化作为德治手段加以辅助。

2. “四治融合”的实践论意义

我们首先需要明确的是现代化并不等于西方化，我们所进行的国家治理现代化也并非照搬西方治理理论的国家治理。在当前我国新型城镇化和城乡一体化背景下，作为中国国家治理基础的乡村治理是重要实践和关键环节。我国治理方面研究的著名学者俞可平教授在其

有关治理、善治和全球治理的相关著作中都表达了这样一种观点，即国家治理体系和治理能力现代化包括制度、民主、法治、等基本要素，其中民主和法治是现代国家治理最重要和最本质的要素。“四治融合”乡村治理体系建设与国家治理体系和治理能力建设的基本要素之间具有高度耦合性。具体而言，村民自治是中国政治的一项重要创新，这一方式其实就是民主在实践中的重要体现，由村民大会和村民委员会决定乡村发展方向，管理乡村事务；此外，“四治融合”乡村治理体系建设在其方式上强调法治支撑功能，是全面依法治国在乡村基层社会的贯彻落实，使得乡村社会在法律保障下有序运行。

总而言之，“四治融合”这一实现乡村振兴的方法论，不但在时代意蕴方面逻辑完整、内容丰富，而且是国家治理能力现代化的重要实践。

三、“四治融合”乡村精准治理的实践困境

当前，我市在“四治融合”乡村精准治理探索中，虽然取得了显著成效。但是，平顶山市作为豫西南地区，面临着农村人口占比多、地区经济发展不平衡、文化文明建设普及度不足、数字化程度差异大等现实问题。这使得我市“四治融合”乡村精准治理的深化面临着诸多实践困境。

（一）精准治理的研究困境

1. 精准治理研究的碎片化

目前精准治理的研究呈现碎片化困境，体系性明显不足。有学者提出以精准定位问题为前提，将精准治理模式与实践需求相融合，进行现代社会风险控制下的精准治理理论重构。¹有学者认为，中国目前转型期存在的各种矛盾需要借助社会组织力量、大数据平台、互联网工具等实现社会治理的精准性。²也有学者指出，习近平新时代中国特色社会主义思想中的治理主体、治理中介、治理个体等重要结构要素对于分析解决精准治贫和精准治党方面具有显著优势，同时可以为社会主义现代化提供科学的精准治理思想体系。³

2. 精准治理研究的学科单一化

目前精准治理的研究主要集中于管理学学科，在此学科研究中，学者的关注点更多集中于关于与社会发展需要相匹配的治理运行模式方面，有学者提出了“精准治理”范式，认为精准治理是实现以民众需求为导向、以知识挖掘为支撑、以政策匹配为目标的回应技术变革与治理需求的政府治理范式，其将伴随中国政府治理体系和治理能力现代化的全过程。⁴也有学者指出，精准治理是期望强化政治引导

¹张鸿雁. “社会精准治理”模式的现代性建构[J]. 探索与争鸣, 2016(01):12-17.

²王震. 社会精准治理的逻辑与路径——基于宁波社会精准治理实践的思考[J]. 中国集体经济, 2017(16):118-120.

³彭国昌, 朱天义. 精准性: 习近平新时代中国特色社会主义思想的精髓[J]. 青海社会科学, 2018(01):15-23.

⁴李大宇, 章昌平, 许鹿. 精准治理: 中国场景下的政府治理范式转换[J]. 公共管理学报, 2017, 14(01):1-13+154.

激发基层活力，建立以解决社会问题和真实需求的靶向性治理方案。

¹面对社区治理过程中的不同问题，如何根据各个社区情况进行精准施治，开展精准治理势在必行。²

（二）“四治”之间的融合困境

1. 自治主体参与缺位

农村空心化导致了乡村治理的主体缺位。根据国家统计局在2022年4月29日发布的《2021年农民工监测调查报告》，2021年我国现有农民工29251万人，其中外出农民工17172万人，比上年增加213万人，增长1.3%，平均年龄为41.7岁³。伴随着人口大规模向城镇和非农产业转移，青壮年特别是农村社会精英大量流出，老弱妇孺留守乡村，部分农村地区出现了“空心化”，甚至“空村化”现象，在村民自治中，既缺少素质高、能力强，能够带领村民致富的村干部，也缺少有文化、懂技术、会经营的新型农民，甚至在部分农村地区的村委会换届选举中，出现因大量青壮年外出务工而无法满足《村委会组织法》规定的选民数量要求的情况；在村委会日常工作中，因为留在村中的基本上是“三留守”人员，缺乏民主监督和民主管理的能力，而使村集体事务的民主管理和民主监督无法得到落实。

¹ 王阳. 从“精细化管理”到“精准化治理”——以上海市社会治理改革方案为例[J]. 新视野, 2016(01):54-60.

² 郑丽庄. 基层社会精准治理研究——以福安市社区治理为例[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版), 2017(02):49-52.

³ 国家统计局:《2021年农民工监测调查报告》, 2022-04-29, http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm 访问日期: 2022年6月18日。

2. 法治乡村建设滞后

在全面依法治国背景下，乡村治理中仍然或多或少地存在着法治建设滞后的问题：一是乡村法律制度系统性不足，涉农立法在位阶、效力、数量上存在明显短板，有的领域甚至存在立法空白，已有的规范性文件效力等级不够高，主要集中于行政法规、地方性法规和部门规章；二是乡村法律之上理念尚未形成，人治多法治少、信访多诉讼少，知法懂法用法的良好氛围尚未形成，乡村基层干部在基层治理中仍然是看人情看关系，明显缺失依法治理能力；三是乡村治理中未能树立法律权威和司法公信力，执法部门随意执法、看人执法、区分执法的情况时有发生，在一些影响力不大的案件中司法不公现象时有发生。

3. 传统文化功能缺失

治理资源中非常重要的一个方面是文化，尤其是传统道德文化中的精华部分，这能够有效推进治理实践，因为德治其根本的出发点就在于乡村传统道德文化的感染力和号召力。另外，在当前社会治理中，作为辅助手段的德治，与自治和法治之间并非对立冲突关系，而是相互补充、配合、促进和发展的关系。但是，当前传统乡土文化的衰落使得德治工作面临着困境。一方面，传统乡土文化在传承发展方面缺少良好的土壤。中国传统文化中良好的家风家训主要是在稳定的家庭结构中进行传承，借助父母亲族长辈的言传身教来潜移默化地对孩子进行熏陶。但是，当前，农村地区大量青壮年农民外出务工，留守儿

童和留守老人在不完整的家庭结构中艰难生活，家庭教育很难有效开展。同时，部分偏远地区农村教育与城市教育的巨大差距，导致更多孩子远离父母、亲人独自在外求学，缺少传统乡土文化传承的社会氛围。另一方面，现代西方文化对于传统乡土文化的直接冲击，特别是部分不良文化的影响，大量农村外出务工人员在城市中的工作环境和生活环境相对较差，自身很容易受到不良文化的影响，也很容易将这些不良文化携带回乡，造成对传统乡土文化的干扰。这两方面因素的影响导致农村德治工作的开展受到较大消极影响，不利于“三治融合”乡村治理体系建设。

4. 数字技术发展不均衡

建设数字乡村，是推进乡村振兴的重要力量。现实情况是，建设数字乡村的投入较大，需要乡村本身有一定“造血功能”。我市一直以来都面临着各区域发展不平衡的问题，同时，经济上的不平衡与城镇化的不平衡高度重合，即经济发展较为落后的地方，同样是广大乡村所在的地方。因此，建设数字乡村、推动乡村振兴，对于帮助平衡省内区域经济发展，有着重要意义。另一方面，城市居民与农村居民在拥有和使用信息技术方面的差距，带来了“城乡数字鸿沟”，使得农村居民通过数字手段获取信息、增长知识的难度增大，导致进一步拉大城乡经济差距。

四、深化“四治融合”乡村精准治理的对策建议

（一）深化“四治融合”的整体方案

在借鉴省外“四治融合”乡村治理经验基础上，结合我市实践，课题组提出优化“四治融合”乡村精准治理的整体方案建议：通过构建“四治融合”的乡村精准治理体系谋划顶层；通过始终坚持农村基层党组织领导地位不动摇强化核心层；通过扩充多元化的治理主体和治理内容搭建汇聚层；通过提升治理技术应用能力夯实基础层。

1. 以实践突显自治核心地位

乡镇政府关注的重点应当是为基层民众提供服务，有侧重地在环境改善、财政投入、政策扶持方面发挥作用；而作为村民实现直接民主的重要形式，村民会议的主体地位应当始终得到强调，村委会的定位理应是村民会议决策的执行人；村民会议的另一个重要角色是充当村民进行利益表达与协商的渠道。

2. 以法治明确乡村治理规界

以法治明确治理客体的规界，推动市域治理法治化，坚定干部群众法治信仰，强化法律至上理念。在村民自治、基层政府政务公开、惩治腐败、法治教育、村民法律救济等方面扎实开展工作，加强政府公信力建设，确保合法合理行政，提升基层司法人员素质，筑牢司法权威。

3. 以德治接续乡村治理文化

践行社会主义核心价值观，通过多种方式尤其注重自媒体方式弘扬社会正能量，尝试将优秀传统文化、伦理、道德理念引入乡村治理中，将乡贤精英有选择地吸纳为村干部，或树立为道德标兵典型，提升其在文明乡风建设中的道德标杆和表率作用。

4. 以数治提升乡村治理效能

以数治应对大数据时代的挑战，加强数字平顶山建设，通过智慧社区、智慧乡村建设，完善数据收集和运用，提升数治水平。广泛运用大数据、云计算等数字化技术于基层治理的各项工作中，在农村智慧党建体系完善、基层治理流程优化、数字手段创新等方面全面提升数治能力。

（二）深化“四治融合”的具体对策

平顶山作为豫西南转型发展重点区域，“互联网+乡村治理”是推进乡村治理体系和治理能力现代化的“布局”重点和“破局”关键，是加快乡村全面振兴、巩固党在基层执政基础、满足农民美好生活需求的必然选择，具有特殊且重要的意义。具体而言，我市“四治融合”的实践发展总体思路可以归纳为：

1. 谋划顶层：构建“四治融合”的乡村治理体系

随着经济社会发展，传统的乡村已由过去的封闭、单一稳步走向

开放和多元，流动性的增强也让乡村内部存在一定程度的空心化和异质化。面对深度变迁的乡村，传统的乡村治理模式存在治理主体单一、缺乏有效监管、治理手段乏力、政社互动失衡等问题，明显不能应对新形势下的新挑战。“互联网+乡村治理”，能有效解决“三治融合”下流动村民不在场的问题，是推动政府治理、社会调节、基层群众自治实现良性互动的重要平台和渠道，亟须积极谋划。

2. 强化核心层：始终坚持农村基层党组织领导地位不动摇

习近平总书记指出，无论农村社会结构如何变化，无论各类经济社会组织如何发育成长，农村基层党组织的领导地位不能动摇，战斗堡垒作用不能削弱。充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，强化党的全面领导。

始终坚持农村基层党组织领导地位不动摇不是空洞的口号，而是具体的实践。在“互联网+乡村治理”中，基层党组织要扮演好“群主”角色。当好领导者，牢牢把握中国特色社会主义大方向，推动党的路线方针政策在农村落地生根，主动负责、积极作为，在大是大非面前旗帜鲜明、敢于亮剑，在大战大考中无所畏惧、勇于担当；当好服务员，加强服务型党组织建设，为群众多样化、个性化的需求提供多层次、精准化的服务；当好引导者，通过扁平化的动员体系、多元的动员模式等，强化对群众的教育引导。

3. 搭建汇聚层：扩充多元化的治理主体和治理内容

汇聚多元化治理主体。“互联网+乡村治理”拓宽了村民参与乡村治理的渠道和方式，有效激发群众自我参政意识的觉醒，汇聚起多元化的治理主体。无论是在外务工人员、在校大学生、乡镇党政干部，还是返乡创业人员、农村青年等各个群体，切实发挥他们参与乡村治理的主体作用。

汇聚多元化治理内容。要借助互联网技术，坚持以人为本，秉持为民便民富民的核心，把乡村的农业、经济、政治、文化、环境、医疗卫生等各个方面的资源有效衔接整合起来，再造乡村治理空间。围绕党建，可集成党建资讯、组织信息、党务管理、党员课堂、数据分析等服务；围绕政务，可集成矛盾调解、线上办事、村务公开、在线问政等服务；围绕农民的生活场景和需求，可集成垃圾分类、就医挂号、智慧交通、住房、教育入学、养老等服务；围绕平安建设，可集成“雪亮工程”、险情通报、应急管理、动员组织等服务。通过“互联网+乡村治理”，汇聚起各项公共服务，惠及乡村基层群众，解决“最后一公里”。

4. 夯实基础层：提升治理技术应用能力

《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2022年6月，我国农村网民规模为2.93亿，占网民整体的27.9%，农村地区互联网基础设施建设全面强化，我国现有行政村已实现“村村通宽带”，推动农村地区互联网普及率较2021年12月提升1.2个百分点，达

58.8%，但是城乡差距仍然明显。针对乡村治理中的数治短板，从硬件设施建设方面，需要加大农村基础设施建设，开发农村信息网络基建新渠道，提高互联网普及和应用的广度与深度；从数治主体方面来说，则可与高校、企业等合作，在乡村定期举办互联网实操班，并针对不同认知水平和知识结构的群体精心设置课程，确保管学有用，提升数治主体的互联网运用水平。

结论

本课题以党的十九大报告和党的十九届四中全会的决定作为基本出发点，在梳理国内外乡村治理研究现状的基础上，根据平顶山乃至河南省特有的市情省情民情，导入新的理论和对策建议，以理顺平顶山市“四治融合”的乡村治理体系内部关系，为乡村由“管理民主”向“治理有效”升级找到路径作为研究目标。在第一部分对“四治融合”乡村治理体系进行理论分析，主要从马克思主义治理理论和中国共产党的治理理论为基础解析“其理论依据，从方法论和实践论的角度解构其时代意义，从自治的核心功能、法治的支撑功能和德治的融合功能方面阐释其角色。然后从当前乡村治理环境发生的重大变化入手，在对平顶山若干乡村进行调研的基础上，剖析平顶山乡村治理面临的自治主体缺位、治理客体不明、法治建设滞后、传统文化功能缺失等实践困境。最后，以自治、法治、德治的功能为基础，提出以实践突显自治核心地位、以法治明确治理客体的规界、以德治接续乡村

治理文化、以数治提升乡村治理效能等优化“四治融合”乡村治理体系建设的整体方案；面对乡村传统的人情社会模式与当代法治社会模式的冲突，提出推进试点示范、推广清单制、创新自治模式、加快数治步伐、推进清廉村居建设、打造善治品牌等具体对策，弘扬优秀传统文化美德，约束、规范村民的行为，促进乡村治理文化的现代转变。

参考文献

- [1]姜亦炜. 寻求符合本土化特征的乡村治理模式[N]. 中国社会科学报, 2019-05-15(006).
- [2]尹广文. 新时代乡村振兴战略背景下乡村社会治理体系建构研究[J]. 兰州学刊, 2019(05):148-160.
- [3]凌经球. 乡村振兴战略背景下中国贫困治理战略转型探析[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2019, 46(03):5-14.
- [4]黄晓. 小微权力清单:乡村有效治理制度研究——基于升级宁海“36条”实践的分析[J]. 中共宁波市委党校学报, 2019, 41(03):98-106.
- [5]白启鹏. 中国共产党乡村治理现代化的基本经验——基于改革开放40年乡村发展的思考[J]. 北华大学学报(社会科学版), 2019, 20(03):116-122.
- [6]李亮, 宁岩鹏. 乡村治理视域下农村领导班子建设研究[J]. 理论与当代, 2019(05):13-15.
- [7]张帅. 乡村治理法治化路径思考[J]. 法制博览, 2019(13):139-140.
- [8]刘良军. 重视德治在乡村治理中的引领作用[J]. 当代县域经济, 2019(05):60-61.
- [9]公丕祥. 新中国70年进程中的乡村治理与自治[J]. 社会科学战线, 2019(05):10-23.
- [10]莫烈. 振兴乡村背景下的农村治理问题及路径探索[J]. 智库时

代, 2019(17):22+24

[11]左停, 李卓. 自治、法治和德治“三治融合”:构建乡村有效治理的新格局[J]. 云南社会科学, 2019(3).

[12]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, 243(01):123-130.

[13]王丽敏. 乡村振兴战略视域下乡村自治、法治、德治“三治融合”的实践探索——基于河南省先进村镇的实证分析[J]. 领导科学, 2019(14):110-113.

[14]姚媛. 三治融合“桐乡经验”的启示与理论创新——基于乡村治理的视角[J]. 领导科学论坛, 2019(9):20-23.

[15]方健忠. 以村规民约促“三治融合”[J]. 今日浙江, 2014(23):50-50.

[16]黄敏. 以“三治融合”构建乡村治理新体系——基于恩施州乡村治理创新的思考[J]. 学习月刊, 2019(5):55-56.

[17]桐乡市委编办. “三治融合”:桐乡探索乡村治理模式[J]. 中国机构改革与管理, 2019(5):41-42.

[18]侯宏伟, 马培衢. “自治、法治、德治”三治融合体系下治理主体嵌入型共治机制的构建[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2018, 236(06):143-148+193.

[19]郑丽庄. 基层社会精准治理研究——以福安市社区治理为例[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版), 2017(02):49-52.

[20]李大宇, 章昌平, 许鹿. 精准治理:中国场景下的政府治理范式转

- 换[J]. 公共管理学报, 2017, 14(01):1-13+154
- [21]冯宇. 精细化治理视域下的乡镇政府精准扶贫工作的现状与对策[D]. 南宁: 广西大学, 2019.
- [22]王阳. 从“精细化管理”到“精准化治理”——以上海市社会治理改革方案为例[J]. 新视野, 2016(01):54-60.
- [23]张鸿雁. “社会精准治理”模式的现代性建构[J]. 探索与争鸣, 2016(01):12-17.
- [24]王震. 社会精准治理的逻辑与路径——基于宁波社会精准治理实践的思考[J]. 中国集体经济, 2017(16):118-120.
- [25]彭国昌, 朱天义. 精准性: 习近平新时代中国特色社会主义思想治理思想的精髓[J]. 青海社会科学, 2018(01):15-23.