

新时代基层党建引领乡村“三治融合”： 逻辑、困境与路径

徐向群

西南民族大学马克思主义学院，四川 成都

收稿日期：2025年12月21日；录用日期：2026年1月28日；发布日期：2026年2月10日

摘 要

党建引领乡村“三治融合”是推进国家治理体系和治理能力现代化在农村基层的关键一环。构建自治、法治、德治有机结合的乡村治理体系，促进三者优势互补、协同增效，是贯彻落实党的二十届四中全会精神的关键举措。然而，当前各地在推进“三治融合”过程中仍面临着基层党建统筹推进向心力不足、自治主体意识薄弱、法治服务资源匮乏、德治效能弱化等诸多挑战。本文运用协同治理理论在系统梳理基层治理共性难题的基础上，提出强化政治引领、优化组织引领、深化规则引领、创新文化引领等路径，全面推进自治、法治、德治深度融合的基层治理新格局。

关键词

党建引领，乡村“三治融合”，实践路径

Integrating “Triple Governance” with Rural Grassroots Party Leadership in the New Era: Dynamics, Challenges, and Pathways

Xiangqun Xu

School of Marxism, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: December 21, 2025; accepted: January 28, 2026; published: February 10, 2026

Abstract

Party-building-led integration of rural “triple governance” is a crucial step in advancing the modernization of the national governance system and governance capabilities at the grassroots level in

the countryside. Building a rural governance system that effectively combines self-governance, rule of law, and rule of virtue, and leveraging their complementary strengths to achieve synergistic effects, is essential for implementing the guiding principles of the Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Party. However, the integration process faces multiple challenges, including insufficient cohesive leadership from grassroots Party organizations, weak awareness of self-governance, inadequate legal service resources, and diminished efficacy of virtue-based governance. Employing the collaborative governance theory, this paper systematically examines common issues in grassroots governance and proposes pathways such as strengthening political guidance, optimizing organizational leadership, deepening rule-based governance, and fostering cultural innovation. These approaches aim to comprehensively advance a new model of grassroots governance that achieves deep integration of self-governance, rule of law, and rule of virtue.

Keywords

Party Leadership, Integration of Rural “Triple Governance”, Practical Pathways

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

20 世纪 70 年代, 德国著名物理学家哈肯在对激光的研究中, 发现了协同治理理论, 哈肯认为协同理念中最重要的概念是“协同作用”, 即系统内部各要素或者各子系统相互作用和有机整合的过程。哈肯特别强调: “协同学思想在社会科学领域同样适用。” [1] 协同治理理念的提出为当下的乡村社会治理提供了新路径。

“三治融合”是为破解浙江省桐乡市社会矛盾多发且交叉叠加问题的创新成果, 后被党的十九大报告采纳, 成为乡村治理体系的范本。党的二十届三中全会在健全社会治理体系方面提出要“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, 完善共建共治共享的社会治理制度。” [2] 在新时代背景下, 以基层党建引领乡村“三治融合”, 不仅是实现乡村振兴战略的必然要求, 更是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键一环。将协同治理理论运用于乡村治理意味着, 必须将党的建设与乡村治理的独特优势及目标诉求有机融合, 推动构建多元主体良性互动、协同治理的新格局。

经过检索发现, 基层党建引领乡村“三治融合”的现有研究主要聚焦于以下几个方面: 一是基层党建的引领乡村“三治融合”的价值。学者们普遍认为基层党建的引领对于乡村自治、法治和德治具有重要作用。郑济洲(2025)指出: “党建引领‘三治融合’并非三者简单叠加, 而是要以党的政治优势和组织优势为纽带, 实现自治活力、法治权威与德治底蕴的统一, 要将党的领导嵌入乡村治理的各环节, 激活乡村治理内生动力。” [3] 朱振明(2025)认为: “三治融合是在党的统筹下, 以自治为基层、法治为保障、德治为引领的治理共同体的构建过程, 体现了中国特色乡村治理的制度优势。” [4] 唐雁则从乡村振兴的视角出发, 认为: “党建引领下的‘三治融合’是破解乡村治理碎片化难题的重要机制。” [5] 二是基层党建的引领乡村“三治融合”面临的现实梗阻。学者们通过实证调研揭示了其面临的梗阻主要党组织的形式化倾向、法治人才不足、三治效果未充分发挥等问题。李佳雨(2024)通过对村“两委”干部学历结构的调查发现: “治理人才储备匮乏与主体结构单一化问题突出, 制约了自治效能的发挥。” [6] 王砾寒(2024)的调研显示: “部分基层组织存在明显‘行政化’倾向, 挤压了乡村自治的成长空间。” [7] 王昊天(2023)提到: “基层党组织的统筹引领作用未能充分彰显, 导致‘三治’在实践中整合不足, 协同效应难以发

挥。”[8]三是基层党建的引领乡村“三治融合”的优化路径探索。王涛(2022)主张：“通过强化基层党组织建设、完善村规民约等方式推进三治融合。”[9]朱振明(2025)提出：“应优化党建引领机制，加强治理人才培育与资源下沉。”[4]丁高添主张：“建立激励与保障机制、优化新乡贤队伍结构、加强思想引导与树立法治意识构建保障体系。”[10]

基于此，本文的增量贡献在于突破单一理论视角的局限，将协同治理理论应用于党建引领乡村“三治融合”的研究中，构建“党建引领—多元协同—三治深度融合”的分析框架；并聚焦多元主体协同互动机制，深入剖析党建如何破解自治、法治、德治各自的实践困境，实现三者从分散到协同的转化；提出“政治引领、组织引领、规则引领、文化引领”四位一体的协同路径，增强了研究的实践指导价值。

2. 基层党建引领乡村“三治融合”的内在逻辑

马克思认为：“理论只要说服人，就能掌握群众；而理论只要彻底，就能说服人。”[11]回望历史，中国共产党领导革命、建设与改革的伟大实践，正是秉持辩证唯物主义与历史唯物主义的立场观点方法，运用彻底的理论掌握群众、凝聚力量，取得了辉煌历程。步入新时代，中国乡村呈现出大发展大繁荣的崭新图景。然而，要最终实现乡村振兴、治理有效与城乡融合等一系列重大战略目标，就需要持续发挥党的领导核心作用。在此背景下，从理论上深刻阐释基层党建与乡村“三治融合”之间的内在逻辑关系，便成为一项至关重要且亟待深入的研究课题。

2.1. 坚持和加强党的全面领导是执政原则

领导权问题一直是马克思主义经典作家研究的核心议题。马克思与恩格斯在其经典论著中，深刻论证了无产阶级作为革命主体夺取并巩固国家政权的政治纲领与行动策略。他们尤为强调，党的领导是无产阶级成功推进革命并继而开展社会建设的根本保障，唯有坚持党的领导，革命与建设事业方能取得成功。正是在党的全面领导这一根本保证下，我国实现了新民主主义革命的胜利、社会主义制度的建立、改革开放的推进以及民族复兴伟业的阶段性成就。

我国作为农业大国，乡村发展在国家重大规划与战略布局中始终占据关键地位。《乡村振兴战略规划(2018~2022年)》明确界定农村基层党组织的功能定位，要求其成为“宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。”[12]并确立了党建在乡村自治、法治、德治全局中的统揽性地位。“党的全面领导”这一执政原则必须贯穿乡村治理全过程，唯有党认真落实各项治理工作，才能将组织优势有效转化为乡村治理效能。

2.2. 以人民为中心的执政理念是现实依据

马克思恩格斯系统阐述了人民主体思想，充分肯定人民在社会历史发展进程中不可替代的主体作用，并将实现人的自由全面发展确立为共产主义运动的最高目标。基层党建作为党联系和服务群众的“最后一公里”，其核心功能就是将党的政治优势、组织优势转化为乡村治理效能。由党组织引领的自治、法治、德治相结合的治理体系，正是“以人民为中心”理念在基层社会的具体实现机制。它通过强化自治，激发村民的主人翁精神，保障其民主权利；通过落实法治，筑牢公平正义的底线，维护农民根本权益；通过涵养德治，培育淳朴乡风，凝聚乡村共同体意识。

2.3. 勇于自我革命的优良品格是内在动力

自我革命是马克思主义政党的鲜明特质，更是中国共产党百年发展的制胜密码，为党建引领自治、法治、德治融合提供了根本保障。中国共产党百年历程就是一部自我革命史。在乡村自治中，党组织通过自我革新完善“四议两公开”等机制，避免“一言堂”；在乡村法治中，党员干部带头尊法学法，以自

我约束推动乡村依法治理落地；在乡村德治中，党组织以作风转变引领文明乡风，破除陈规陋习。正是党永葆自我革命精神，基层党组织才能成为“三治融合”的“主心骨”，实现治理效能的持续提升。

3. 基层党建引领乡村“三治融合”的治理困境

党的二十届三中全会提出，进一步全面深化改革要突出问题导向。当前基层党建引领乡村“三治融合”不断走深走实，但也面临一些亟待解决的问题。

3.1. 基层党建统筹推进向心力不足

在构建“三治融合”乡村治理体系的过程中，应坚持系统观念与问题导向相结合。当前，该体系在整体推进中面临的主要困境在于农村基层党组织的统筹引领作用未能充分彰显，导致自治、法治与德治在实践中的整合程度不足，群众组织力与凝聚力出现弱化。具体而言，存在以下问题：首先，部分农村基层党组织因组织管理松散，在目标设定、任务落实与联系群众等方面存在职能缺位。受内部管理机制不健全的影响，基层党组织在应对社会新挑战时难以明确自身角色定位，进而无法对“三治”实践中的新问题作出精准回应。基层群众亦难以有效动员以维护共同利益，致使治理目标与实际成效之间存在落差，基层党组织与村民之间互信减弱，群众认同感逐步流失。其次，乡村治理中的主体角色尚不清晰。当前的乡村治理主要以村干部为主导，村民协同参与的模式，新成立的村民委员会行政色彩较浓，自治功能尚未充分发挥。多数乡村仍以政府引导和外部支持为主要推动力，村民作为治理主体的意识和能力尚未充分形成，其在治理过程中的核心作用未能真正发挥。

3.2. 乡村“自治”主体意识不足

在推动乡村治理现代化的进程中，部分农村基层党组织自治意识不足，缺乏对村民主体意识的培育，乡村自治因缺乏内在驱动力而发展迟滞。这一状况若持续存在，将制约乡村公共秩序的有效构建，凸显出以公共精神重塑引领乡村发展的紧迫性。调查显示，当前，党建引领乡村自治面临的矛盾主要集中于以下两方面：第一，治理主体结构单一化与人才支撑不足。李佳雨“通过对 203 名调查对象中的 30 名村‘两委’干部的学历进行统计分析，发现超过一半的村‘两委’干部学历为大专，而学历为大学本科及以上的村‘两委’干部占比只有 16.67。”^[6]这一数据反映出乡村治理骨干队伍学历层次偏低的现状，难以适配乡村治理现代化对专业化、复合型人才的需求，导致乡村社会普遍存在主体意识不强、治理人才储备匮乏的问题。第二，自治过程的程序化与组织化水平偏低。王跃修通过调查发现“G 市 304 名人中有 135 人认为社区的工作大多来源于镇街，比例为 44%。也就意味着近乎一半的人认为居委会的职能是为政府部门去完成各项行政性工作，而不是服务社区的居民。而 131 名社区工作人员中有 72 人也赞同该结果，比例为 55%，这在一定程度上弱化了居委会自治职能。”^[13]该调研结果印证了基层组织存在“行政化”倾向，缺乏具备专业能力和持续性的“领头羊”角色，导致资源整合困难、长远规划缺失，乡村公共精神的培育缺乏组织基础。在此背景下，农村基层党组织亟须从完善民主程序和强化群众动员两方面系统着力，既要避免陷入基层事务性工作的琐碎循环，也要防止因过度介入而压缩乡村自治组织的成长空间，从而真正实现有效引领与良性自治的有机统一。

3.3. 乡村“法治”服务资源欠缺

当前，乡村治理体系中的“法治”服务资源仍显欠缺，这一问题在基层实践中表现得尤为突出。法治是现代社会治理的根基，它的价值体现为通过规则明确、程序公正与执行有力，为社会行为提供刚性约束，为矛盾纠纷提供解决准绳。这正是确保“三治融合”体系在制度化轨道上顺畅运行的关键。然而，当前农村基层党组织的法治引导工作，多数仍停留在法律文本与政策的宣讲解读层面，未能充分下沉至

田间地头，系统洞察村民在生产经营、财产权益、家庭邻里等领域的真实法治诉求，导致供给与需求之间出现错位。李志欣通过抽样调查发现“在 T 市 11 个乡镇中，仅 47% 的村民表示能准确理解土地流转、环境整治等涉及切身利益的政策文本。许多村民在面对专业术语、法律条文时感到陌生甚至排斥，从而在村级事务中保持沉默或选择旁观。”^[14]这种供需错位直接导致法治服务流于形式，普法内容与村民生产生活脱节，专业法律人才下沉不足，村级调解队伍缺乏系统培训，部分村民遇纠纷时“信访不信法”，制约了法治在乡村治理中基础性作用的发挥。

3.4. 乡村“德治”效能弱化

在乡村“三治融合”中，德治作为一种依托文化认同与价值共识的软性治理机制，其有效运行依赖于乡村公共价值体系的坚实基础。实践表明，随着乡村社会结构趋于松散、农民组织化程度降低，在个体利益强化与公共监督不足的背景下，公共价值认同逐渐淡化，德治建设面临多重现实困境具体表现为以下方面：首先，农村基层党组织在思想引领方面的参与度与实效性不足。村民在德治培育过程中普遍表现出对集体事务的漠然，参与行为呈现明显的功利化倾向。其次，乡村熟人社会价值生产秩序解体，思想引领呈现弱化倾向。乡村地区普遍缺乏能够承载道德教化的现代文化载体，导致思想工作难以深入群众的日常生活与精神世界，为攀比之风、享乐主义等不良思想的滋生提供了土壤。最后，农村基层党组织缺少有效解决道德冲突的协调机制。在多元价值观交织的乡村社会中，村民之间因道德观念差异引发的矛盾日益增多，而基层缺乏具备专业能力和权威性的协调机制，难以履行道德评判与行为调适的职能，无法为村民提供清晰的价值引导和行为规范。

4. 基层党建引领乡村“三治融合”的协同路径

破解当前“三治融合”实践困境，关键在于以基层党组织为核心，扭转“脱嵌”现象，构建政府、村集体、社会组织、村民等多元主体协同参与的治理体系，遵循党建与“三治融合”互促共进机理，从政治引领、组织引领、规则引领、文化引领四个维度系统推进，实现基层党组织的全面引领与有效嵌入。

4.1. 强化党建引领，筑牢“三治融合”协同之魂

“把党的政治建设摆在首位”^[15]是巩固党的执政地位和完成党的历史使命的必然要求。党建引领作为协同治理的方向保障，核心是通过党组织的协调统筹，凝聚多元主体合力。具体的实践举措有：

第一，构建政策协同转化机制。基层党组织作为政策传达与落地的核心枢纽，需联合乡贤、村民代表、专业人士组建政策解读班，将宏观政策与乡村实际精准对接。广西全州县龙水镇辛田村通过“小马扎”“议事小院”等协同平台，党组织牵头联动党员、乡贤与村民代表，将上级政策转化为 12 项具体村务行动，村民参与率超 90%，正是多元主体协同解读、共建共享的生动实践。第二，健全组织协同领导体系。巩固村党组织在治理中的核心地位，借鉴广东省清远市阳山县“清单化”权责划分模式，以制度明确党组织、村委会、社会组织等主体的协同边界。对村庄发展规划、集体资源分配等重大事项，建立“党组织牵头统筹—多元主体协商论证—村民代表大会民主决策”的协同流程，确保治理方向不偏离、治理过程聚合力。第三，培育协同价值认同。将政治认同培育融入多元主体协同参与的文化活动，通过党组织牵头、村民主体、社会组织助力的方式，夯实党在乡村的执政根基与协同治理的价值基础。

4.2. 优化组织引领，壮大“三治融合”协同之骨

协同治理最终需要依靠坚强有力的组织体系来承载和推动。优化组织引领的路径，在于以基层党组织为核心，通过内部优化和外部拓展，构建起“一核多元、协同共治”的乡村自治共同体，破解治理主体单一，协同乏力等问题。具体的实践举措应着力于：

第一，强化核心主体引领能力。巩固村党组织书记“一肩挑”成果，将协同治理能力作为选拔任用的核心指标，培育既能统筹全局又善协调各方的“领头雁”，确保党组织在协同治理中的主导作用有效发挥。第二，实施治理主体协同培育工程。针对农村治理人才短缺问题，通过“人才回引 + 本土培育 + 外部吸纳”的协同模式，一方面吸引青壮年、新乡贤返乡参与治理，另一方面吸纳公益组织、志愿者、新就业群体等外部力量，弥补单一主体的能力短板。第三，搭建社会组织协同平台。基层党组织牵头培育农业合作社、红白理事会、道德评议会等乡村社会组织，建立“党组织领导、社会组织运作、村民广泛参与”的协同机制。通过资金扶持、资源对接、能力培训等方式，支持社会组织发挥专业优势，将治理触角延伸至乡村各个领域，形成众星拱月的协同治理格局，最终实现共建共治共享。

4.3. 深化规则引领，夯实“三治融合”协同之基

社会治理重在依法治理。规则引领是协同治理的制度保障，核心是构建软法与硬法协同、多元主体共建共享的规则体系，破解法治资源匮乏、供需错位的困境。第一，建立规则协同制定机制。由基层党组织牵头，联动司法所、法律顾问、村民代表、乡贤等多元主体，共同修订完善村规民约。确保村规民约既符合国家法律规定，又吸纳乡村内生规范与村民普遍诉求，实现国家法律与乡土规则的协同适配。第二，构建法律服务协同供给体系。以协同治理理论为指导，健全“政府保障、市场参与、社会支持”的法治资源下沉机制。一方面将乡村法律服务纳入公共财政预算，通过政府购买服务设立专项补贴，另一方面建立法律顾问下乡激励机制，明确服务时长、普法场次等绩效指标，同时拓展律师参与重大决策审查、疑难纠纷调解等协同治理场景，实现专业价值与乡村需求的精准对接。第三，强化规则协同执行。党组织与党员带头尊法学法守法用法，建立“党组织牵头、司法所指导、村民代表监督”的规则执行监督机制，确保“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的协同治理环境落地生根。

4.4. 创新文化引领，凝聚“三治融合”协同之力

德治作为协同治理的柔性支撑，主要是通过多元主体协同参与文化建设，重塑乡村公共精神，破解道德评议形式化、文化引领弱化的问题。具体实践举措包括：

第一，构建文化资源协同活化机制。基层党组织牵头联动文化部门、本土文化能人、社会组织，深入挖掘本地历史文化、红色文化、民俗文化资源。借鉴南宫市大高村镇“党组织主导、多方参与”的模式，共同建设德育基地、文化展馆等载体，让乡土文化在协同保护与传承中成为凝聚人心的精神纽带。第二，健全道德评议协同机制。破解道德评议形式化难题，将道德标准转化为可量化指标，通过多渠道协同模式收集线索，规范“月评分、季评榜、年评模”流程，确保评议过程公开公正。第三，丰富文化服务协同供给。党组织牵头统筹文化资源，联合文化部门、志愿者队伍、文艺团体，开展常态化、接地气的文化活动。通过协同供给健康向上的文化产品，充盈村民精神世界，挤压不良风气生存空间，让德治在多元主体的协同实践中浸润人心，筑牢协同治理的精神根基。

5. 结语

协同治理理念为基层党建引领乡村“三治融合”提供了全新视角，旨在通过党组织的领导，打破多元主体间的壁垒，构建目标一致、权责清晰、资源共享的治理共同体。只有将党的政治优势、组织优势转化为治理效能，才能实现自治、法治、德治的深度融合，构建起既充满活力又和谐有序的乡村协同治理新格局。这不仅对推进乡村治理现代化具有重要理论价值，也为实现乡村振兴战略提供了实践参考。未来需要持续深化党建引领机制创新，不断提升基层治理体系和治理能力现代化水平，为全面推进中国式现代化建设奠定坚实基础。

参考文献

- [1] 赫尔曼·哈肯. 协同学: 大自然构成的奥秘[M]. 凌夏华, 译. 上海: 上海译文出版社, 2001.
- [2] 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[N]. 人民日报, 2024-07-22(001).
- [3] 郑济洲. 乡村“三治融合”的乡土文化底蕴与党建引领新路[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版), 2025, 28(4): 12-19.
- [4] 朱振明. 党建引领乡村“三治”融合的经验、困境与路径优化[J]. 乡村科技, 2025, 16(11): 41-44.
- [5] 唐雁. 乡村振兴背景下“三治融合”的乡村治理体系优化路径研究[J]. 攀枝花学院学报, 2024, 41(5): 54-67.
- [6] 李佳雨. 新舟镇“三治融合”乡村治理路径研究[D]: [硕士学位论文]. 贵阳: 贵州大学, 2024.
- [7] 王砺寒. 成都市新津区“三治融合”的现状与优化对策[D]: [硕士学位论文]. 成都: 电子科技大学, 2024.
- [8] 王昊天. 乡村治理中“三治融合”的困境与改进路径研究[D]: [硕士学位论文]. 青岛: 青岛大学, 2023.
- [9] 王涛. 乡村振兴战略背景下“三治融合”路径研究[D]: [硕士学位论文]. 芜湖: 安徽工程大学, 2022.
- [10] 丁高添. “三治融合”模式下新乡贤参与乡村治理问题研究[D]: [硕士学位论文]. 无锡: 江南大学, 2025.
- [11] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯文集 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [12] 中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》[N]. 人民日报, 2018-09-27(001).
- [13] 王跃修. G市基层社区“三治融合”困境及优化对策研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东财经大学, 2025.
- [14] 李志欣. “三治融合”视角下T市乡村治理优化路径研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 长春工业大学, 2025.
- [15] 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, 2017-10-19(001).