

“十五五”时期乡村治理现代化系统性完善路径研究

王 晶,刘爱莲

(河海大学马克思主义学院)

摘要:“十五五”时期是国家乡村治理现代化从攻坚克难迈向整体跃升的关键阶段,其本质是治理主体、治理方式与治理理念的系统性完善。“十四五”时期,我国已初步形成了以党组织领导为核心,以自治、法治、德治“三治结合”为重要内容,以智治为支撑的乡村治理现代化格局,为“十五五”时期乡村治理现代化奠定了良好的基础。但要实现“十五五”时期乡村治理现代化的目标,需以“十五五”规划纲要为切入点,坚持党组织对乡村治理现代化系统性完善的引领,将“三治融合”作为系统性完善的支撑体系、智治赋能作为重要助力。具体说来,党组织领导要从“组织覆盖”向“系统引领”转变,在产业、人才、文化、生态、组织等方面“全域党建”引领,实现党组织嵌入乡村治理全场景和全链条的深层再造。“三治融合”中,自治要从“拓展平台”向“规范高效”跃升,法治要从“制度供给”向“服务提质”升级,德治要从“破旧立新”向“文明引领”变迁,而三者之间要彼此契合、互相成就,共同筑牢乡村治理根基。智治则要从“数字基建”向“场景赋能”转变,将数据转化为洞察、技术转化为效能。党组织引领、“三治融合”、智治赋能将共同构建起“十五五”时期乡村治理现代化的整体图景,为推进新时代乡村治理现代化提供理论指导与实践参考。

关键词:“十五五”规划纲要;乡村治理现代化;党组织引领;“三治融合”;智治赋能

《关于加强和改进乡村治理的指导意见》明确指出,到2035年,乡村治理的总体目标是“乡村公共服务、公共管理、公共安全保障水平显著提高,党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系更加完善,乡村社会治理有效、充满活力、和谐有序,乡村治理体系和治理能力基本实现现代化”^{[1]3}。从《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》提出“实施乡村建设行动”^[2],到《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》(以下简称“十五五”规划纲要)强调“推进宜居宜业和美乡村建设”^{[3]74},反映了中国共

产党在乡村振兴工作大局中不断满足人民群众的美好生活需要,彰显出其对乡村治理现代化的更高要求。乡村治理涉及体制机制、治理主体、治理方式、治理理念等多重问题,是一项极具复杂性、多元性、多样性的系统工程,而“十五五”规划纲要明确提出的“推动农村基本具备现代生活条件”^{[3]72}这一要求,显然超越了传统的农业农村基础设施建设、公共服务提升或人居环境改善等基础性目标,凸显了乡村治理的全面升级与系统性完善要求,标志着乡村治理现代化正在迈向系统性完善。与此同时,“十五五”规划纲要也特别强调要健全党组织

引用本文:王晶,刘爱莲.“十五五”时期乡村治理现代化系统性完善路径研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(3):31-41.

基金项目:国家社会科学基金后期资助重点项目(22FKSA005);江苏省社会科学基金后期资助重点项目(22HQA6)

作者简介:王晶(1986—),女,博士,主要从事马克思主义中国化与社会治理研究。E-mail:wongjine@163.com

领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,以“夯实基层社会治理根基”^{[3]145}。根据“十五五”规划纲要,在乡村治理现代化系统完善中,包含自治、法治、德治的“三治融合”将在党组织引领下共同“推进社会治理现代化”^{[3]145}。此外,“深化拓展‘人工智能+’,赋能经济社会发展和治理能力提升”^{[3]39},即智慧治理(以下简称智治)也将为此次完善提供有力的技术支撑。

近年来,学界围绕乡村治理现代化展开了多角度讨论,研究成果主要聚焦基层微观视角^[4]、国家治理视角^[5]和历史演进视角^[6]等方面进行了较为充分的实践检视与理论反思。总体来看,现有研究虽涉及党组织领导下的自治、法治和德治相融合的问题,但多从社会学、管理学角度进行调研总结,而从马克思主义理论视角对乡村治理现代化完善路径研究进行整体性的探讨则仍存在一定拓展空间。基于此,本研究以“十五五”规划纲要为切入点,结合该时期深入推进抓党建促乡村全面振兴、推进村民自治组织规范化建设、加强新时代农村精神文明建设等乡村治理现代化的目标要求^{[3]75-76},聚焦党组织引领、自治强基、法治保障、德治导引、智治赋能,全面阐释乡村治理现代化的系统性完善路径,以期为“十五五”时期乡村治理现代化实践提供参考。

一、党组织引领:乡村治理现代化系统性完善的核心动力

实现乡村有效治理是乡村振兴的重要内容^[1]。新时代党组织引领乡村治理,彰显了党的领导是乡村治理走向社会主义现代化的关键所在。“十五五”时期,党组织领导要从“组织覆盖”向“系统引领”转变,要坚持以习近平党建思想为指引,贯穿乡村治理现代化全域。“十四五”时期,我们党高度重视健全基层党组织体系,重点消除了组织盲区,尤其是有效解决了基层党组织的弱化、虚化、边缘化等问题,并实现了脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。习近平总书记指出:“目前,我国农村社会处于深刻变化和调整时期,出现了很多新情况新问题,虽然错综复杂,但归结起来就是一个‘散’

字。”^[7]解决“散”的问题,就不能仅停留在“组织覆盖”上,而是要进一步加强基层党组织建设,真正实现党组织对乡村经济发展、社会进步、系统治理的引领。

党组织引领为乡村治理提供了政治方向、价值取向和目标导向,实现党组织对乡村治理现代化的系统引领是“十五五”时期乡村治理现代化系统性完善的重要内涵。要完成这一重大历史任务,必须坚持完善党组织引领下的“三治融合”,并以智治赋能乡村治理体系,这是“十五五”时期乡村治理现代化系统性完善的核心问题。“十五五”规划纲要强调,要“增强党组织政治功能和组织功能”^{[3]159},并指出要“深入推进抓党建促乡村全面振兴”^{[3]75}。这些内容正是推动党组织从“组织覆盖”向“系统引领”转变的理论起点,也是“十五五”时期基层党组织建设完善的核心指向。“组织覆盖”与“系统引领”之间虽有联系,但具有本质区别:“组织覆盖”是乡村党建工作的基础工程,核心在于解决“有没有”的问题;“系统引领”是乡村党建工作的深化与升华,核心在于解决“好不好”和“强不强”的问题。“十五五”时期,党组织领导乡村治理要实现从“组织覆盖”向“系统引领”转变,这不仅要对既有基层党组织的组织架构进行巩固和优化,更要对党组织领导的责任、力量、功能与场景进行全面再造。“系统引领”强调“完善党的农村工作领导体制机制”^[8],着重加强在乡村经济发展、人才队伍建设、思想文化引领、生态环境优化、组织机制完善等重点工作方面的有效领导、全面部署和精准施策,即实现党组织对“三治融合”并以智治赋能的乡村治理现代化系统性完善的引领。

第一,党组织要领导乡村居民因地制宜发展农业新质生产力,推动乡村治理从“业单链少”到“全面统筹”转变,为乡村治理现代化筑牢物质基础。引导村民立足乡村实际、因地制宜发展农业新质生产力,是党组织领导下以产业兴旺夯实乡村发展家底的必由之路。“十五五”规划纲要强调,要发展农业新质生产力,“统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业,把农业建成现代化大产业”^{[3]73}。把农业建成现代化大产业是发展农业新质生产力的

核心要求,为此“十五五”时期党组织要领导乡村治理从传统的行政村属地覆盖模式向农业产业链、新型经营主体及集体经济项目延伸,并逐步构建产业链党组织、产业基地党小组与党员技术骨干纵向贯通的基层组织网络。在此基础上,推动乡村党支部书记领办合作社、党员带头示范种养、党建联建推动区域产业协同等创新实践大量涌现。与此同时,党组织要积极对接高校、科研院所及数字农业平台,推动物联网、人工智能、智能农机等前沿技术在农业生产一线得到更多落地应用,切实将党组织的引领力转化为农业科技攻关、智慧农业示范和数据要素整合的组织优势,从而为发展农业新质生产力提供坚实的组织保障。

第二,党组织要加强乡村带头人队伍建设,推动乡村治理从“单打独斗”到“整体发力”转变,为乡村治理现代化夯实人才支撑力量。人才振兴是“十五五”规划纲要强调的乡村振兴的重点工作内容,不仅要培育有能力、懂技术的新型农业人才,更要建设高素质的乡村治理人才队伍。坚强有力的乡村带头人是“一线指挥员”,要着力在新兴领域的优秀人才中发展党员,为基层治理培养政治坚定、技术过硬、群众满意的高素质复合型治理人才^[9]。“十五五”时期,乡村治理也不断向综合性、复杂性深度转型,这对乡村带头人的能力素质提出了全新要求,为此,党组织在人才振兴中的核心职能要从过去单纯的“组织吸纳”转向“组织激励”,不仅要将新农人等杰出代表纳入组织,更要通过党组织引领持续释放其潜能,提升其素质、知识、能力等,挖掘乡村内生资源,开展乡村治理后备干部培养计划,激活内生动力^[10]。要引领好“选优配强村‘两委’班子特别是带头人队伍,优化驻村第一书记和工作队选派管理机制”^{[3]76}。党组织须持续强化政治引领,将“党管人才”原则落实到对乡村带头人的全周期培养与赋能,从而不断激发乡村人才队伍整体活力。

第三,党组织要强化思想文化引领作用,推动乡村文化建设从“零散开展”向“系统提质”转变,为乡村治理现代化筑牢精神文化根基。“十五五”规划纲要强调,要“弘扬和践行社会

主义核心价值观”,并“不断构筑中国精神、中国价值、中国力量”^{[3]91}。文化振兴是“十五五”时期乡村振兴的重点任务,既是涵养乡风文明、凝聚乡村民心的核心抓手,也是补齐乡村精神文明短板、赋能乡村治理现代化的关键支撑。深厚淳朴的乡土文化、文明向善的乡风民风是乡村发展的内生软实力,党组织作为乡村文化建设的核心主体,肩负着传承乡土文脉、培育文明新风、弘扬主流价值的重要职责。“十五五”时期,城乡思想文化交流更加频繁、多元思潮持续渗透乡村,传统农耕文化在现代化进程中出现的认同危机、传承主体缺失等困境^[11],对乡村文化建设与价值引领提出了更高标准。对此,党组织需转变文化建设工作思路,从单一的文体活动转向系统性文化铸魂育人,深度挖掘本土农耕文化、红色文化、民俗文化资源,盘活乡村各类文化阵地资源,重塑乡村文化内核与精神标识。同时,党组织要牢牢把握意识形态工作主动权,坚持以社会主义核心价值观引领乡村文化建设,通过常态化宣传教育、示范引领、实践养成,不断厚植乡村文明底蕴、凝聚群众思想共识,为乡村高质量发展和现代化治理提供源源不断的精神动力与文化支撑。

第四,党组织要统筹推进宜居宜业和美乡村建设,推动生态治理从“条块分割”向“宜居宜业”转变,为乡村治理现代化营造良好氛围。宜居宜业和美乡村建设是“十五五”时期全面推进乡村振兴、实现乡村治理现代化的重要载体。“十五五”规划纲要强调,“推进宜居宜业和美乡村建设”,其目标是“逐步提高农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度”^{[3]74}。从政治逻辑看,基层党组织承载着传导功能,需将党的意志、主张、路线和政策传递到乡村治理中。宜居宜业和美乡村建设的目标只有通过基层党组织的引领作用才能落实为具体行动。从治理逻辑看,宜居宜业和美乡村建设面临的突出问题是治理资源条块分割的困境,而基层党组织凭借组织优势,能够通过建立党建联建共建机制,推动基层党组织与涉农部门、科研院所、金融机构、龙头企业等开展跨区域协作,打通政策、技术、资金与人才下沉通道,进而以组织嵌入实现治理资源的下沉整合与内

生秩序的规范重构。从主体逻辑看,宜居宜业和美乡村建设的可持续性最终取决于农民群众的主体参与,基层党组织通过党员示范、组织动员、利益联结等机制,将分散的农户培育为具有公共精神与政治参与能力的治理主体,使宜居宜业和美乡村从外在政策要求内化为集体行动自觉。

第五,党组织要强化乡村振兴责任制,推动乡村治理从“要我治理”到“我要治理”转变,为乡村治理现代化夯实组织保障。基层党组织是新时代乡村治理组织体系的核心^[12]，“十五五”规划纲要特别强调要健全党领导农村工作的体制机制,其中的重点内容是加强基层党组织对乡村振兴工作的领导,落实五级书记抓乡村振兴的责任制,“要重点加强基层党组织建设,全面提高党组织凝聚力和战斗力”^[12]。持续整顿软弱涣散基层党组织是落实乡村振兴责任制的重要抓手,这项工作不仅要求加强基层党组织的标准化规范化建设,强化政治功能和组织功能,更要求从“组织覆盖”到“系统引领”的深刻转变中,做好分类施策与靶向整顿工作,以组织振兴带动乡村振兴。“十五五”时期,针对“组织涣散型”基层党组织,需依法依规清退不合格党员,严肃组织纪律,同步推行村级权力清单与“小微权力”监督;针对“治理混乱型”基层党组织,应引入长期驻村的法律顾问,强化村务监督委员会的实质性运作。同时,还需压紧压实各级党政一把手的“第一责任人”职责,通过制定党建责任清单与乡镇履行职责事项清单,明确权责边界,确保对乡村振兴的重视程度、投入强度与工作力度不减弱。建立“优秀村带软弱村”的联村党委机制,通过组织联建、责任共担实现乡村振兴的资源下沉与能力传递。通过持续整顿,不断激发基层党组织活力,建立健全以农村基层党组织为核心的良好的组织生态系统^[13],以乡村振兴责任制推动基层党组织从被动应付转向主动作为,努力实现“组织强则责任实、责任实则乡村兴”的乡村治理愿景。

“十五五”时期基层党组织领导从“组织覆盖”向“系统引领”的转变,其实质在于实现党对乡村治理现代化完善的系统引领,即以党的

组织力、动员力与整合力为依托,推动基层党组织的政治优势向治理效能和发展动能系统性转化,通过完善党组织全面引领乡村治理现代化制度、深入推进“三治融合”、为乡村智慧治理实践提供价值指引,从而实现党组织对乡村治理现代化完善的系统引领。

二、“三治融合”:乡村治理现代化系统性完善的支撑体系

习近平总书记在党的十九大报告中首次提出,“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”^[14]。“十四五”时期,“三治结合”作为基层治理的标识性概念得到广泛传播和实践运用,涌现出了一批“三治结合”乡村基层治理典型案例,如江苏盱眙、广东清远、山东安丘、河南襄城等均形成了各具特色的“三治结合”基层社会治理新模式^[15]。为进一步解决基层治理中存在的信任不足、公民参与缺失等问题,浙江省桐乡市高桥镇丰村从2013年开始探索通过自治激发基层活力问题,并由此出现了“三治融合”的概念^[16]。从理论上,“三治融合”的乡村治理体系旨在形成“1+1+1>3”的治理合力,产生“三治融合”的“乘数效应”^[17]。但在实践过程中,“三治融合”往往面临着治理效能发挥不足的问题,如乡村自治、法治、德治三种治理方式的结合运行难以形成稳定的框架和格局,尚未形成有效的治理合力^[18];三种治理方式的结合离不开技术资源与技术支撑,但信息技术与治理方式之间的矛盾与张力制约了科技创新赋能基层治理的成效^[19];“三治融合”治理模式在乡村治理的落实和运行中依然存在过度依赖党组织力量与行政资源的现象,多元治理主体的参与不够深入^[20]。对此,“十五五”规划纲要提出,要“坚持和发展新时代‘枫桥经验’,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”^[3]^[145],对“三治融合”政策逻辑提出了更高要求,意欲实现高质量、系统性的“三治融合”。

第一,自治是基础,“十五五”时期乡村自治要从“拓展平台”向“规范高效”跃升,进一步释放自治活力。自治,是个人或群体在法律授权范围内处理自身事务的一种制度和行为,核

心要素是自主、自立和自律性。《中华人民共和国村民委员会组织法》规定,村民委员会是村民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督^[21]。“十四五”时期,乡村自治的核心任务是“拓展渠道”“完善村民(代表)会议制度和村级民主协商、议事决策机制,拓展村民参与村级公共事务平台”^[22],侧重于丰富村民参与村级事务的方式和平台,重点解决参与渠道“从无到有”“从窄到宽”的问题。在此期间,全国各地积极探索“积分制”“清单制”等激励机制,把村民参与公共事务、遵守村规民约、贡献志愿服务等行为纳入可量化积分体系,通过正向激励唤醒村民的自治意识与参与热情,但其中仍存在着议事决策流于形式、民主程序执行不到位、群众参与质量不高等短板^[23]。

进入“十五五”时期,村民自治将更加强调“规范高效”,并要“推进村民自治组织规范化建设,完善村务公开和民主议事制度,支持农民群众多渠道参与村级议事协商”^{[3]76}。该时期,“四议两公开”(“四议”指村党支部会提议、村“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议;“两公开”指决议公开、实施结果公开)等制度的全面落实,将进一步打通村民参与重大事项决策的制度通道,使村民自治成为多数人可感知、可参与、可监督的公共实践,村民主体意识在乡村自治中得到进一步激活。同时,“十五五”规划纲要提出,要健全“县乡村三级治理体系”^{[3]75-76},推动治理责任明确、治理资源集中统一、治理程序便捷高效,实现乡村治理的系统性、整体性、协同性不断提升。在此基础上,全面实施乡镇(街道)履行职责事项清单,健全村(社区)工作事项准入制度,进而确保村民议事过程透明、规则公正、结果落实。这一过程既是法治精神的实践,也是德治力量的彰显,更是村民自治能力的淬炼。

第二,法治是保障,“十五五”时期乡村法治要从“制度供给”向“服务提质”升级,进一步彰显法治成效。习近平总书记强调,“坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民”^[24]“要把体现人民利益、反映人民愿望、维

护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程”^[25],这些论述从法治层面揭示了其服务本质。长期以来,我国乡村法治以“制度供给”为核心导向,围绕乡村法治制度的建立完善,重点推进了农业农村法律规范体系完善,推动了《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中华人民共和国粮食安全保障法》等涉农重点法律法规制定和修订,实现了强农惠农政策的制度化与法定化,搭建起乡村法治建设的基本框架。

立足乡村全面振兴和农业农村现代化更高要求,“十五五”规划纲要以“服务提质”为核心导向,在“十四五”时期乡村法治建设制度框架的基础上,提出要推动乡村法治服务向精准化和高效化转型:一方面,要求优质法律服务向乡村精准延伸。聚焦乡村发展新需求,推动优质法律服务资源向乡村下沉,在实现“一村(居)一法律顾问”全覆盖的基础上,提升村法律顾问服务效能,推动乡村法律服务更加精准化,强调持续推进乡村“法律明白人”培养工程,从村干部、致富能手等群体中选拔培养群众身边的法治人才,如北京已基本实现乡村“法律明白人”的系统覆盖^[26]。这种精准延伸的服务逻辑,打破了过去法律资源城乡分布失衡的结构性困境,提升了乡村法律服务的可及性。另一方面,要求公共法律服务平台向高效化提升。“十五五”规划纲要明确将数字中国建设提升至国家战略层面,2026年中央一号文件也提出“实施数字乡村高质量发展行动”^[27]。为此,要搭建乡村法律服务一体化线上载体,整合在线法律咨询、远程调解、法律援助申请、法治宣传教育等功能模块,推动法律事项“一网通办”、一站快办,实现群众法律诉求即时响应、线上办结,进而彻底打破城乡法律服务资源的时空壁垒,构建起高效率的智能法律服务网络。“十五五”时期,乡村法治要从“制度供给”向“服务提质”转变,其目的是将法治红利真正输送到农村社会最基层,打通乡村法治的“最后一公里”,进而为自治和德治提供服务保障。

第三,德治是导引,“十五五”时期乡村德治从“破旧立新”到“文明引领”变迁,进一步涵养德治基因。德治是指依据道德规范,通过一

定行为方式管理社会事务。德治是社会治理中较高层次的意识形态治理,其内含的文化价值和意识形态取向对乡村治理现代化具有重要意义,如中华农耕文明所强调的耕读传家、孝老爱亲、守望相助、以和为贵等家庭伦理和社会协作精神,可以作为自治、法治的补充性力量嵌入乡村治理。为此,《“十四五”推进农业农村现代化规划》围绕“持续推进农村移风易俗”,提出了“开展专项文明行动,革除高价彩礼、人情攀比、厚葬薄养、铺张浪费等陈规陋习。加强农村家庭、家教、家风建设,倡导敬老孝亲、健康卫生、勤俭节约等文明风尚”^[22]。“十四五”时期,乡村德治的核心定位以“破除旧风尚”为主,重点围绕培育文明新风、规范行为习惯、凝聚基层共识展开部署,旨在解决乡村风气尚存在“乱”“差”的问题。

“十五五”规划纲要则重点围绕“繁荣发展乡村文化”“实施文明乡风建设工程”“保护传承乡村文化遗产”^{[3]76}展开系统性部署,从“破旧立新”向“文明引领”转变。首先,以乡村文化的繁荣发展实现农耕文明的活态传承,这是从文化供给侧发力,为赓续农耕文明提供持久动力。繁荣发展乡村文化的深层目标,在于推动农耕文明与现代文明的要素对接,使传统农耕文化中蕴含的敦亲睦邻、守望相助等道德伦理和治理智慧在破除旧风尚、移风易俗以及加强家风家教等具体实践中实现创造性转化和创新性发展,让农耕文明在倡导乡村公德、构建良好邻里关系等方面发挥作用,构筑和谐的人际关系网络,助力乡村治理有序发展,增强乡村社会内在凝聚力^[28]。其次,以文明乡风建设工程深化对农耕文明的文化认同。“十五五”规划纲要将“社会文明程度明显提升”“人民精神文化生活更加丰富”^{[3]38},作为经济社会发展的主要目标。与“十四五”时期侧重村规民约的制定和推广不同,“十五五”时期的文明乡风建设工程要求通过系统性挖掘农耕文明中的伦理精髓,将其与社会主义法治精神有机融合,转化为村规民约、家风家训等具象化的行为规范,使传统道德智慧在当代乡村治理中重获生命力。最后,以保护传承乡村文化遗产激活农耕文明的赓续基因。进入“十五五”,国家将更加坚持保

护性挖掘与创造性转化并重,梳理乡村文化遗产资源谱系,加强古村落、非遗技艺等核心遗产的系统性保护,使乡村文化遗产成为连接过去与未来、传统与现代的活态纽带,既保留农耕文明的历史记忆,又赋予其适应现代农村社会的时代内涵,最终实现农耕文明赓续与农业农村现代化建设的良性互动。“十五五”时期乡村德治建设并非是对农民的道德改造和价值灌输,而是在尊重乡土文化主体性的前提下找到农耕文明与时代精神相契合的表达方式。

第四,融合是关键,“十五五”时期乡村自治、法治、德治从“三治结合”到“三治融合”转变,进一步凝聚效能合力。“三治融合”是指自治、法治、德治三种治理方式和治理手段的结合,这一概念源于对城乡基层社会治理中“枫桥经验”“桐乡经验”等实践的高度凝练。2021年,《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出,“力争用五年左右时间,建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系”^[29]。这些内容,也是党和政府对“三治融合”提出的明确规划和重要目标。“三治融合”是一种耦合型的乡村治理体系,能够促进乡村善治,其中“自治”是指在乡村实施民主的表达形式,代表的是“民主秩序”;“法治”是以法律法规等制度规范治理主体行为的强制约束,是保证乡村治理秩序公平正义和长治久安的厚植基础,代表的是“法律秩序”;“德治”是涵养基层社会文化生态,凝聚社会人心,弘扬优秀文化,以一种“软约束”的无形力量引导乡村树立良好的社会风尚,代表的是“道德秩序”。“三治融合”以自治、法治、德治相结合的治理方式共同支撑起乡村治理的根基,促进乡村善治的实现。

坚持党的领导是中国特色社会主义国家治理体系的本质特征与独特优势,在党组织领导的自治、法治、德治相融合的乡村治理体系中占据核心位置。党的十八大以来,全国各地相继开展了党组织领导的“三治结合”的基层治理体系建设的实践探索,总结出许多宝贵的经验,如北京的“街乡吹哨、部门报到”,浙江的“枫桥经验”,深圳的“把支部建在小区上”等。在党

组织领导下,乡村治理秩序稳步向好,基层党组织的群众组织力、资源配置协调力和思想引领力不断提升,且基于乡村自治、法治和德治等实践所形成的治理体制及其治理模式是自治、法治和德治三者有机结合的治理样态,即“三治融合”。“十五五”时期,自治、法治和德治的“三治融合”将为乡村治理现代化系统性完善提供有力支撑,三者各有其责、各展所长、互补互促:自治是基础、法治是保障、德治是导引,在党组织领导下,彼此契合、互相成就、筑牢乡村治理根基,实现治理主体、治理目标和治理功能的深度耦合,从而推进乡村治理体系和治理能力现代化的系统性完善。

三、智治赋能:乡村治理现代化系统性完善的重要助力

在当代乡村治理中,智治效能的强弱已成为评估乡村发展程度的关键指标,智治本身也成为推动乡村治理现代化转型升级的重要引擎。从技术论视角分析,技术嵌入治理的价值不在于技术本身的先进程度,而在于技术和治理场景的深度契合。马克思主义生产力理论认为,“机器只是一种生产力”^[30],代表生产力的技术变革只有和相适应的生产关系相结合,才能够释放出变革性的社会能量^[31]。由此引申出乡村智治的核心命题:数字技术为乡村治理赋能,不能仅停留在基础设施铺设与平台搭建上,而要深入到治理场景的重构与效能的真实提升。

“十五五”规划纲要提出,要“全方位推进数智技术赋能”^{[3]41},并强调“加强人工智能同科技创新、产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合”^{[3]41}“充分发挥数智技术和数据要素对丰富人民生活、改善民生福祉的作用,拓展教育、医疗、养老、文旅、就业、消费等领域融合应用”^{[3]42},这其实是对乡村智治的场景赋能提出了更高要求。场景是连接技术与治理的枢纽,只有通过具体场景,数据才能转化为洞察、平台才能转化为工具、技术才能转化为效能。“十五五”时期,推动人工智能与乡村治理的深度结合,首先要从技术供给的角度,注重实现人工智能等数智技术对乡村治理实践中的高维

度、非线性、即时性信息开展挖掘、建模与推演,以此突破传统乡村治理中决策碎片化、信息不对称的瓶颈。同时,要充分把握乡村治理需求,实现乡村治理需求对治理技术的导向。我国乡村公共服务尚处于探索阶段,新兴技术在乡村推广仍然存在困难、乡村数字化基础设施建设不足、政府与农民等主体的高效协同机制不强、乡村公共服务与新兴技术结合呈现分散无序且扩散受阻等问题^[32]的解决迫切需要基层治理范式的系统性升级,而数智技术正为这一升级提供系统而充分的条件。因此,人工智能与乡村治理相结合必须摒弃工具性嵌入思维,而是要立足乡村治理真实场景研究技术赋能展开的系统性完善。“十五五”时期,乡村智治的核心要义在于,一方面将现实中的物理空间与社会空间归元为数字形态,实现可运算、可调配的智慧治理元素;另一方面,乡村治理的一切数字形态都必须再次复归于乡村治理的价值与现实,回应乡村治理现代化的需求与目的,使人工智能技术真正成为实现乡村治理现代化系统性完善的动力。其中,大模型、智能体、具身智能、群体智能等人工智能技术将为“十五五”时期乡村治理现代化系统性完善提供重要的技术支持。

第一,人工智能大模型将为乡村治理现代化系统性完善提供技术维度的基础性支持,成为“三治融合”的智能工具。大模型是当前新一轮以人工智能技术为引领的科技革命中最基础的技术结构,是推动乡村治理体系数字化、智能化变革的基础性支撑。“十五五”规划纲要指出,要“安全稳妥有序推进政务领域人工智能大模型部署应用”^{[3]42}。当前,乡村治理作为乡村振兴的重要工作内容,牵涉范围广泛、利益关系复杂,特别是在“三治融合”完善中,乡村治理实践注重差异化布局、因地制宜开展工作,在持续拓展乡村社会治理深度与广度的同时,一定程度上加大了全域统筹、协同推进的实施难度。作为通用型基础技术模型,人工智能大模型具备知识和思维两个层面的重要能力,可为“三治融合”完善特别是数智转型提供基础性支持,从培育数字型现代治理人才、完善乡村信息基础设施、构建多方协作共治模式、推动数

字建设回归服务本位等方面,加快推进乡村治理现代化进程^[33]。一是在知识方面,人工智能大模型具备农业农村、社会经济等领域全面且海量的知识储备,能为治理的数智转型提供知识基础;二是在能力方面,其具备的自然语言处理、深度理解、多源数据分析、智能研判与内容生成等核心能力,能够破解传统乡村治理信息碎片化、服务资源匮乏、研判决策滞后等难点,可有效支撑乡村治理中的信息服务供给,缓解基层工作负担过重等问题,为乡村治理现代化完善提供智治支持。

第二,智能体技术将为乡村治理现代化系统性完善提供执行维度的自主支持,成为乡村“三治融合”的智能替身。如果说“三治融合”中人工智能大模型是智慧的“大脑”,那么智能体就是智能的“拟人”。当前,乡村治理面临“上面千条线、下面一根针”的资源配置困境,基层党组织承担着政策宣传、信息采集、矛盾调解、产业发展等多重职能,但因基层干部人力有限、专业知识储备不足,导致乡村公共服务供给难以实现全域覆盖与即时响应。作为具备环境感知、自主决策与行动执行能力的数字实体,智能体在乡村治理中承担着虚拟助手与数字员工双重角色。如以基层党组织书记真实肖像和语音为原型训练的数字支书智能体,能够提供24小时在线的拟人化交互服务,实现政策查询、办事指南、诉求受理等功能的自动化响应,有效延伸了基层党组织的服务时空边界。村民可随时向“数字支书”咨询村务、了解政策、反映问题,这种“村民随时间、支书即时应”的体验,将村民从“找干部、等回复”的被动状态,转变为自主、即时的信息获取和诉求表达,将有效激发群众参与公共事务的意愿,并提升乡村自治活力。一个24小时在线的“数字支书”,代表着一个“随时都在”的党组织,这种持续的、拟人化的“在场”,本身就是对乡村治理中共同体意识的强化,有助于凝聚民心、增强村民的归属感和集体荣誉感,进而使之具备自治办事、法治服务、德治引导的“三治融合”功能。

第三,具身智能技术将为乡村治理现代化系统性完善提供交互维度的实体支持,成为乡村“三治融合”的智能载体。传统数字化治理

多停留在数据采集与线上流转层面,缺乏对乡村物理空间、动态场景与真实主体行为的感知交互能力,与传统数字技术停留在“信息处理”层面不同,具身智能能够对任务执行情况形成全过程记录,通过数据分析识别规则在具体情境中的边界与偏差^[34]。智慧乡村治理、居家养老服务、公共安全巡查、农事生产监测、人居环境整治是乡村治理的重要场景,这些场景均要求人工智能具备良好的现场动态感知、复杂情境理解、自主及时响应与复杂环境适配能力,传统的数字化平台难以高效匹配上述场景,而具身智能则可通过物理载体与智能算法的融合,赋予治理终端类人化的感知判断与行动能力,显著提升乡村治理响应的及时性与服务供给的精准性。可以说,具身智能对“三治融合”的支持,核心在于实现了从“虚”到“实”的跨越,即通过与物理世界的真实互动,构筑了一个可感知、有力度的全新治理生态。“十五五”时期,依托具身智能终端搭建乡村治理全域感知网络,在农村智慧养老、智慧医疗、智慧出行等民生场景主动服务,在乡村治安防控、矛盾隐患排查、应急处置等治理场景中自主巡查与快速处置,在农业生产、生态管护、村容整治等发展场景中开展动态监测与科学决策,都将推动数智技术与乡村治理场景的深度融合,推进乡村治理现代化的系统性完善。

第四,群体智能技术将为乡村治理现代化系统性完善提供协同维度的系统支持,成为乡村“三治融合”的智能平台。当前,数字乡村治理是实现基层治理现代化的关键选择,迈向整体智治的数字乡村治理需要建立符合数字时代社会价值的乡村共同体^[35]。传统的乡村智治场景具有主体多元、需求分散、场景复杂且动态迭代的特征,单一智能终端或集中式算法难以适配乡村治理现代化系统性完善中多主体协同、多场景联动、多需求聚合的核心诉求,而群体智能依托多智能体协同感知、分布式决策、集体学习与协同进化的技术特性,能够整合乡村治理中政府、村集体、村民、市场主体等多方面资源,破解单一智能技术在乡村场景中适配性不足、协同性不够、覆盖范围有限的困境。“十五五”时期,群体智能在乡村“三治融合”中的

应用场景将进一步拓展,如广东省广州市从化区“仁里集”大数据平台的功能包含乡村信息公开、民主决策与监督、民意诉求反映、政务服务、党员管理、法治维稳、乡村电商等,目前已覆盖全区 90 余个村庄;重庆市石柱县“中益模式”项目则集中了维护乡村公共安全、化解基层矛盾纠纷、助推村民脱贫致富等功能;江苏徐州市丰县“数字乡村”大数据项目涉及党建事务、行政事务、自治事务、审批事务、执法事务等,形成了统一受理调度、多元协同治理的架构^[36]。群体智能技术可让分散的数据、人力和资源在统一的平台上实现有机聚合与协同运作,组成覆盖乡村每个角落的治理网络,这将有助于推动乡村“三治”从并行联动走向相互嵌套、相互赋能、深度协同的“三治融合”,从而促进乡村治理现代化的系统性完善。

“十五五”时期,乡村治理的智治目标是使数字技术真正嵌入生产生活实践、回应乡村治理的真实需求,智治要从“数字基建”向“场景赋能”转变,实现乡村治理现代化的系统性完善。但要注意,技术必须“嵌入”而非“替代”乡村治理,即技术要找到与乡村社会治理场景相契合的接口。将光纤宽带、摄像头、传感器、数据大屏等硬件数字设备的铺设等同于治理现代化,其背后是一种线性的技术赋能观,即技术引入必然带来效率提升。实际上,缺乏社会基础支撑的数字基建往往会沦为悬浮工程,甚至可能会与乡村熟人社会的非正式规则相冲突而引发新的矛盾。乡村社会不是被动接受技术,乡村中的宗族网络、互助习俗、人情信任、村规民约等社会资本在实践中也会反过来定义技术落地的边界与形态。因此,乡村治理效能的提升不是依靠数字基建的简单堆砌,而是通过数智技术嵌入与乡村社会建构的双向互动赋能乡村治理的场景应用,其最终指向的是构建一个既有效率又有温度、既响应敏捷治理时代要求又扎根乡土社会实际的“三治融合”的乡村治理现代化体系。

四、结 语

“十五五”时期乡村治理现代化的系统性完善本质上是治理主体、治理方式、治理理念的

系统性完善,是具有新时代特色、符合中国国情且满足人民需求的科学制度设计。在党组织领导的“三治融合”乡村治理体系中,党组织领导为核心,对乡村治理各方面进行全面领导、统一部署;自治是基础,巩固乡村治理现代化的根基,激发多元治理主体的责任感和参与活力;法治是保障,强化乡村治理现代化的制度保障,维护乡村基层民主和社会公平正义;德治是导引,滋养乡村治理现代化的文明基因,增强乡村社会内生凝聚力;智治是支撑,推动乡村治理模式转型升级,以技术支撑提升乡村治理效能。“三治融合”是该体系的基础,以“三治融合”为基础推动乡村治理体系现代化,就是站在全局性视角,将乡村自治、法治和德治的融合作为一个系统整体,作为一项基础性工程,推动自治、法治与德治的主体协调、目标一致和功能互补。“十五五”时期乡村治理现代化系统性的完善能够推进新时代乡村治理现代化早日实现,进而建成新时代宜居宜业和美乡村。

参考文献:

[1] 关于加强和改进乡村治理的指导意见[M]. 北京:人民出版社,2019.

[2] 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[M]. 北京:人民出版社,2021:70.

[3] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要[M]. 北京:人民出版社,2026.

[4] 王浦劬,汤彬. 基层党组织治理权威塑造机制研究——基于 T 市 B 区社区党组织治理经验的分析[J]. 管理世界,2020,36(6):106-119.

[5] 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):49-54.

[6] 丁志刚,王杰. 中国乡村治理 70 年:历史演进与逻辑理路[J]. 中国农村观察,2019(4):18-34.

[7] 习近平. 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴[J]. 求是,2022(7):4-17.

[8] 中共中央党史和文献研究院编. 十九大以来重要文献选编:上[M]. 北京:中央文献出版社,2019:179.

[9] 宋庆森. 党建引领乡村治理的价值意蕴、现实梗阻与路径优化[J]. 理论探讨,2025(6):34-42.

- [10] 李锋,王俊梦. 中国式现代化视角下乡村治理框架研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2023,25(4):39-53.
- [11] 张海鹏,年猛. 面向中国式现代化的中华优秀传统文化农耕文化传承发展:困境、思路与举措[J]. 农村经济,2026(1):11-18.
- [12] 陈成文,陈宇舟,陈静. 建设“一核多元”的新时代乡村治理组织体系[J]. 学海,2022(1):127-138.
- [13] 周文,刘少阳. 乡村治理与乡村振兴:历史变迁、问题与改革深化[J]. 福建论坛(人文社会科学版). 2021(7):47-59.
- [14] 习近平. 习近平谈治国理政:第三卷[M]. 北京:外文出版社,2020:25.
- [15] 孔祥成,刘芳. 中国乡村治理现代化的演进逻辑与路径选择[J]. 江淮论坛,2022(2):145-151.
- [16] 周俊. 建构治理剧场:社会治理共同体何以形成——以嘉兴市“三治融合”进集贸市场为例[J]. 中国行政管理,2021(10):74-80.
- [17] 郁建兴,任杰. 中国基层社会治理中的自治、法治与德治[J]. 学术月刊,2018,50(12):64-74.
- [18] 王伟进,许亚敏,关棋月. “三治融合”基层治理体系的演变、内涵与实践[J]. 行政管理改革,2025(1):33-41.
- [19] 肖唐镖. 近70年来乡村治理体制与政策实践的反思[J]. 治理研究,2020,36(5):57-69.
- [20] 周俊,郁建兴. 当代中国基层社会如何可能——基于浙江桐乡“三治融合”建设的案例分析[J]. 政治学研究,2024(1):167-180.
- [21] 中华人民共和国村民委员会组织法[M]. 北京:中国民主法制出版社,2025:15.
- [22] 国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知[EB/OL]. (2021-11-12)[2026-01-05]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5675948.htm.
- [23] 方雷,张利涛. 新时代农村基层党建创新形态研究[M]. 济南:山东大学出版社,2021:67.
- [24] 习近平. 习近平著作选读:第一卷[M]. 北京:人民出版社,2023:299.
- [25] 习近平. 习近平著作选读:第二卷[M]. 北京:人民出版社,2023:378.
- [26] 徐隽,亓玉昆. 汇聚起乡村法治亮光[N]. 人民日报,2025-12-04(18).
- [27] 中共中央 国务院关于锚定农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴的意见[M]. 北京:人民出版社,2026:12.
- [28] 王健康. 让优秀传统农耕文化焕发时代生机[N]. 光明日报,2025-03-18(06).
- [29] 中共中央党史和文献研究院编. 十九大以来重要文献选编:下[M]. 北京:中央文献出版社,2023:289.
- [30] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯文集:第一卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,编译. 北京:人民出版社,2009:622.
- [31] 刘永谋. 技术治理的哲学反思[J]. 江海学刊,2018(4):46-52.
- [32] 王洪川,齐云清,侯云潇. 智慧共同生产:数字技术重塑乡村公共服务机制研究[J]. 电子政务,2023(7):44-56.
- [33] 张波,徐晓楠. 乡村治理现代化中的数字赋能及实现路径[J]. 学习与探索,2023(9):9-15.
- [34] 苏治,施晓霞. “十五五”时期具身智能赋能农村公共服务转型的内在机理、现实图景和优化路径[J]. 西北工业大学学报(社会科学版),2026(2):33-41.
- [35] 汪波,周其鑫. 迈向整体智治的数字乡村治理:实践逻辑、制约症结与转型策略[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版),2024,55(3):109-119.
- [36] 黄博. 数字赋能:大数据赋能乡村治理现代化的三维审视[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2021,23(6):28-36.

The Systematic Improvement Paths for Rural Governance Modernization in China during the 15th Five-Year Plan Period / WANG Jing, LIU Ailian (School of Marxism, Hohai University)

Abstract: The 15th Five-Year Plan Period is a crucial stage for rural governance modernization in China, moving from overcoming difficulties to achieving overall advancement. Its essence lies in the systematic improvement of the governance subjects, methods, and concepts. During the 14th Five-Year Plan Period, China has initially established the rural governance modernization pattern centered around the CPC's leadership, the integration of “three forms of governance” (self-governance, law-based governance, and virtue-based governance) as its main content, and intelligent governance as the support, which has laid a solid foundation for the modernization of rural governance in the 15th Five-Year Plan Period. However, to achieve the goals of rural governance modernization in the 15th Five-Year Plan Period, it is essential to focus on the Outline of the 15th Five-Year Plan, adhere to the CPC's leadership in the systematic improvement of rural governance modernization, and regard the “integration of the three forms of governance” as the supporting system, and technology-based intelligent governance as a crucial enabler. Specifically, the CPC's leadership should shift from “organizational coverage” to “systematic guidance”, achieving “all-domain Party building” guidance across industry, talent, culture, ecology, and organization, deeply embedding the Party organization in all scenarios and chains of rural governance. In the “integration of the three forms of governance”, self-governance should rise from “expanding platforms” to “regularization and efficiency”, and law-based governance should upgrade from “system supply” to “service improvement”, while virtue-based governance should change from “breaking the old and establishing the new” to “civilization leading”. The three forms of governance should mutually align and complement each other to jointly build the foundation of rural governance. Intelligent governance should shift from “digital infrastructure” to “scene empowerment”, converting data into insights and technology into efficiency. The CPC's leadership, the integration of the three forms of governance, and intelligent governance empowerment will jointly construct the overall blueprint of rural governance modernization in the 15th Five-Year Plan Period, and provide theoretical guidance and practical references for promoting rural governance modernization in China in the new era.

Key words: the Outline of the 15th Five-Year Plan; rural governance modernization; Party organization leadership; “integration of the three forms of governance”; intelligent governance empowerment