

乡镇社会治理中的“混合模式”：突破与局限

——来自浙江桐乡的“三治合一”案例*¹

胡洪彬

【内容提要】:以浙江桐乡地区乡镇社会治理的“三治合一”模式为个案,分析了“三治合一”模式的治理主体、治理工具和治理过程。本文认为,桐乡地区乡镇社会治理的“三治合一”模式在理论上契合了人民主权理论、善治理论和协商民主理论,在实践上也一定程度实现了对现有基层社会治理模式的突破性创新,但“三治合一”在实践运作中亦存在一定的现实缺憾,如相关理论研究滞后、民众思想认识有待提升及制度建设相对短缺等。从“三治合一”模式分析当下我国乡镇社会治理实践,其前瞻性的价值在于使我们认识到要促进乡镇社会治理绩效的提升,就必须在发挥基层政府引导力的前提下,通过强化理念培育、推进信息公开、完善相关制度与治理体系、壮大乡贤文化和夯实参与根基等途径,构建多层次的乡镇社会治理体系,推进乡镇社会治理机制的进一步完善。

【关键词】:乡镇社会治理;混合模式;浙江桐乡;三治合一

完善和创新乡镇社会治理模式,提升乡镇社会治理绩效和水平,是维护基层社会稳定的必然要求,也是提升乡镇政府公信力的重要前提。党的十八届三中全会明确强调要“创新社会治理体制”、“改进社会治理方式”,十八届四中全会提出了“推进多层次多领域依法治理”的执政理念,要求各级党政机构要“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,不断提升社会治理法治化水平。”在此基础上,十八届五中全会在“十三五”规划中进一步明确强调要“推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局。”党中央的一系列相关论述,为当前我国基层社会治理机制的创新发展指明了方向。乡镇政府作为我国最基层的行政机构,在基层社会治理实践中居于根本性领导地位,要切实强化和提升基层社会治理能力和水平,就必须着力推进乡镇社会治理模式的发展创新。本文以浙江桐乡地区乡镇社会治理中的“三治合一”模式为个案,考察了乡镇社会治理中由“单一模式”走向“混合模式”的客观背景和现实动因,分析了“三治合一”模式下乡镇社会治理的运作逻辑,并通过研究乡镇社会治理“三治合一”模式的独特价值,进一步探讨我国乡镇社会治理模式的创新路径,以期“十三五”时期我国乡镇社会治理机制的完善提供借鉴。

一、研究设计：从概念界定到研究思路与方法的确立

(一) 概念界定

“治理”(governance),作为一个公共管理学概念最早诞生于20世纪80年代末,是随着全球部分地区“治理危机”的出现而逐渐被学界认知的。根据全球治理委员会的界定,治理即“或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和,”“既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。”^[1]与单纯地强调自上而下的“统治”(government)相区别,治理强调的是多元主体间的互动协同,其目的在于通过“引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。”^[1]而社会治理作为我国政府在社会建设领域提出的一项重要理念,强调的是在各级党委和政府的统一领导下,基于公共利益和社会认同的基本原则,依靠政府、社会组织和广大民众的协调合作,运用经

¹ * **基金项目**: 国家民政部“乡镇服务型政府建设”理论研究部级课题:“乡镇治理中的‘混合模式’研究”(2016MZJRJ012-9)
作者:胡洪彬,博士,浙江财经大学马克思主义学院副教授。(杭州 310018)

济政治文化等多种手段，有效供给社会公共产品，以达到实现社会和谐稳定的过程与机制。

基于“治理”和“社会治理”的概念界定，我们认为，所谓乡镇社会治理，简言之即乡镇政府与民众通过紧密合作与协同，以满足社会物质和文化生活水平需求为根本目标，强化对乡镇公共产品、基础设施等的配置和生产，促进乡镇经济社会文化不断得到提升的历史过程。由于乡镇政府是我国最基层的政权机关，担负着贯彻中央意志和直面公众诉求的双重责任，因此乡镇社会治理在国家治理体系中占据着极端重要的位置。而本研究论及的“三治合一”，即在乡镇社会治理中实现“德治”、“法治”和“自治”模式三者的协同合一，通过对社会问题按照“源头治理、系统治理、综合治理和依法治理”的目标界定，有效发挥乡镇社会治理中德治模式、法治模式和自治模式的各自优势，以避免单一治理主体和治理模式下的短板效应，形成“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”的乡镇社会治理创新格局。

（二）研究回顾

国外学界有关社会治理的研究，相关的理论包括源自密尔（John Stuart Mill）的“福利国家理论”^[2]、源自吉登斯（Anthony Giddens）等人的“第三条道路”理论^[3]、以弗里德曼（Milton Friedman）和哈耶克（Friedrich August Hayek）为代表的“小政府理论”^[4]、以奥斯本（David Osborne）和盖布勒（Ted Gaebler）为代表的“重塑政府理论”^[5]及以奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）为代表的“多中心治理理论”^[6]等，在这些相关理论的指导下，发达国家逐渐形成了政府社会治理中多元参与和依法治理的结构与模式，如美国注重非营利组织和私人在社会治理中的重要作用，瑞典、丹麦等国则设立了议会监督官，对民众与行政机关的争议作出调解和仲裁，而新加坡则立足于培植共同价值观以提高社会凝聚力，这些理论和实践对提升我国乡镇社会治理水平有一定的借鉴意义。

与此相对应，近年来国内学界对乡镇社会治理问题也进行了持续性探究。从宏观视角看，国内相关研究主要涉及以下几大主题：（1）从法治角度对乡镇社会治理模式做出界定，认为法治建设有利于提升乡镇社会治理的有效性，在乡镇社会治理格局中，法治模式是实现其治理能力现代化的愿景目标。^[7]（2）从伦理视角对乡镇社会治理模式进行分析，认为在乡镇社会治理过程中除了要强化法治力外，发挥伦理道德的软作用亦不可或缺，道德伦理在社会治理的众多领域发挥重要作用，构建中国特色乡镇社会治理模式，需要道德伦理的支撑与保障。^[8]（3）从社会自治的角度解析乡镇社会治理模式，认为社会自治是乡镇社会治理的重要模式，地方政府应积极促进公民参与过程的有序化。^[9]

以上分析可见理论界对乡镇社会治理的结构和实践模式进行了多重分析，但整体而言还缺乏创新性，尤其是缺乏对基层实践案例的经验提炼和总结。事实上，对于转型期的乡镇社会治理而言，实践模式的探索分析是其中不可或缺的一环。基于此，本文以浙江桐乡为个案，试图通过管窥和分析其独特的“三治合一”模式，提炼出对提升乡镇治理绩效有益的实践经验。

（三）研究思路与方法

本研究基于理论分析和经验研究的视角，考察桐乡地区“三治合一”模式的体系框架，并通过分析其独特的运作逻辑，为推进我国乡镇社会治理的科学发展提供案例依据。为达到这一目标，采用的研究方法如下：一是调查研究法。为摸清桐乡地区乡镇社会治理“三治合一”模式具体运作过程，我们于2015年7月至8月在桐乡地区展开了为期一个月的调查，并且在随后的一段时间陆续对相关人员进行补充式邮件访问，通过深度访谈、官方文献、资料搜集、邮件访问四种方式获取调查资料，力图总结和提炼出一条有价值的促进乡镇社会治理创新的科学路径。二是跨学科研究法。本文研究涉及到的德治、法治和自治分属于不同学科的三个概念，因此，在进行这项研究的过程中，需要研究者积极借鉴法学、社会学、政治学和伦理学等的研究方法和思路。三是文献分析法。即通过广泛收集理论文献进行科学分析，达到研究的进一步深化。

二、个案描述：浙江桐乡地区“三治合一”模式诞生的背景及其基本情况

（一）案例背景

作为我国基层政权的执行机关，乡镇政府既担负着贯彻落实党和国家方针政策的重要职责，又承担着组织、动员和推进基层社会发展的各项任务，在基层社会发展中扮演了领导者、组织者和执行者等多重角色，可谓构成了党和政府联系人民群众的桥梁和纽带。对此，习近平同志曾明确指出：“基层是一切工作的落脚点，”^[10]“基层工作很重要，基础不牢，地动山摇。”^[11]从历史发展角度看，改革开放以来的经济发展和体制完善，为我国乡镇社会治理体系和治理能力的现代化奠定了坚实根基，但在当前转型期内，我国乡镇社会治理中依然存在一些现实问题亟待破解：（1）社会治理理念发育不健全，民众参与力度不足。受长期压力型体制的影响，目前乡镇社会治理很大程度上还停留在管制层面上，民主协商体制尚未完全形成，导致乡镇政府公信力建设受到制约。（2）社会治理模式缺乏足够创新，治理过程“内卷化”现象突出。即越是强化治理，治理问题越是增多，基层社会陷入“一治就死、一放就乱”的恶性循环。（3）公共服务供给依旧不足，难以满足基层民众现实需求。治理的本质是服务，良好的公共服务是提升乡镇社会治理绩效的重要体现，但受制于财政自主性缺乏等客观原因，乡镇政府公共服务能力普遍不足，基层社会公共物品供需矛盾较为突出。

浙江桐乡地处浙北杭嘉湖平原腹地，是嘉兴市下属五县市之一，下辖9个镇（乌镇、濮院、高桥、屠甸、石门、河山、洲泉、大麻、崇福）、3个街道（梧桐街道、凤鸣街道、龙翔街道）和2个新区（高桥新区、振东新区），总计82万余人口。早在春秋时期，桐乡便因其优越的地理位置而成为吴越争战的核心地区，秦汉时隶属会稽，隋唐时并入苏州吴县，至明清重回浙江嘉兴府，因此其在历史上受到良渚文化、吴越文化和运河文化等多种区域文化的涵养和熏陶。改革开放以来，随着国家发展重心的转移和经济建设中心的确立，桐乡经济也进入了快速发展轨道。统计显示，2015年，桐乡生产总值达到652.63亿元，其中城镇居民人均可支配收入为44725元，农村居民人均可支配收入为27357元。^[12]经济的快速崛起，民众期望值的不断攀升，以及深厚的历史文化奠基，不仅使桐乡面临日益复杂化的乡镇治理难题，同时也为其优先于其他地区创新乡镇社会治理模式提供了现实可能性。正是基于这样的主客观背景，桐乡乡镇社会治理“三治合一”模式得以应运而生。

（二）案例概况

2013年，桐乡地区乡镇社会治理“三治合一”模式正式运行，高桥镇是当时首个试点镇。之所以选择高桥，一方面是考虑到该镇交通便利，是全国为数不多同时拥有“高铁、高速”便捷通道的“双门户”乡镇之一；另一方面正是基于本身的区位优势性，该镇在拆迁和发展中各类矛盾和问题叠加出现，也亟需乡镇政府在社会治理模式上做出创新。面对日益严峻的基层治理难题，高桥镇政府发现仅靠一己之力已捉襟见肘，要在强化民众认同的基础上提升治理绩效，就必须唤起民众的参与热情。唯有实现乡镇政府同民众的对话和协商，才能在利益整合的基础上强化民众对乡镇政府的认同度。基于此，高桥镇在以往单独强调法治的基础上，在社会治理领域进一步嵌入德治和自治的实践模式和举措，并着力推进三者之间的有效协同，实现基层社会治理中各模式的无缝对接。

从具体决策架构看，为避免“三治合一”模式落入形式化的俗套和危机，高桥镇政府基于德治、法治和自治三者的内在意蕴，组建了“百姓参政团、道德评判团、百事服务团”三支植根于民间的运作团队，通过让民众参与公共决策，达到民众“自己的事自己说了算，自己参与干，干得怎么样自己参与评判”的治理目标。其具体的运作框架如图1所示。

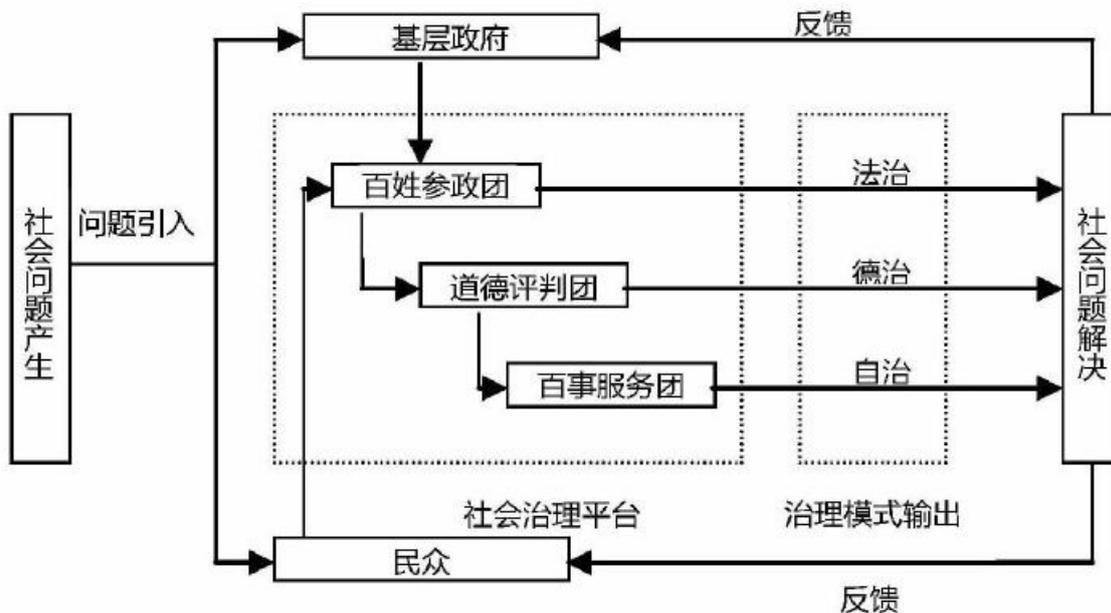


图1 浙江桐乡地区乡镇社会治理“三治合一”模式的系统架构

高桥镇社会治理“三治合一”模式试点以来，其“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”的社会治理互动格局，推进了乡镇社会治理绩效的显著提升，尤其是其强调的“邻里守望、民众自决、社会自治”愿景逐步走入现实，案例先后被《嘉兴日报》、《浙江日报》和《光明日报》等众多主流媒体报道。2014年后，桐乡市政府在其他乡镇和街道逐渐铺开，并出台了《中共桐乡市委关于推进社会管理“德治、法治、自治”建设的实施意见》和《桐乡市推进社会管理“德治、法治、自治”建设工作方案》，对全市“三治合一”模式建设的指导思想、目标任务和工作内容等作出全面部署，明确提出要建构形成“以评立德、以文养德、以规促德”的德治建设体系，“严格执法、公正司法、全民守法”的法治建设体系及“自我管理、自我服务、自我监督”的自治建设体系，通过实现三者的协同统一，最终形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理创新格局，为当地社会经济发展提供有力支撑。

三、个案解剖：浙江桐乡地区“三治合一”模式的实践运作逻辑

任何领域的治理过程，都是一个涉及多重因素的动态体系。治理理论的主要创始人詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)曾指出，治理本质上是“相互竞争的利益间需要调解时发挥作用的原则、规范和决策程序。”^[13]格里·斯托克(Gerry Stoker)也认为，治理的本质不在于“依靠权威”，而在于“多种进行统治的及互相发生影响的行为者之间的互动。”^[14]从公共管理的理论逻辑看，不管治理的具体模式体现何种程度的差异性，其内在的体系构成上必然包含治理的主体、工具和过程等基本要素，这些要素分别指向治理过程中“谁来开展治理”，“通过什么渠道开展治理”以及“如何有效实施治理”三大基本命题。客观分析桐乡地区乡镇社会治理的“三治合一”模式，不难发现正是基于转型期各类社会问题的产生，倒逼乡镇政府的社会治理模式作出创新，通过发动和引导民众实现自组织化，并参与到社会治理实践中，进而为化解社会问题提供现实渠道，其本质上是“以解决问题为出发点，以满足民众需求为导向”的基层治理实践。要对其作出科学分析，必须基于治理的主体、工具和过程三大视角进行解剖。

（一）治理主体：参与力量和主导力量的“前”、“后”协同

治理主体(governing Subjects)，即掌控治理权力，承担治理职责，并决定治理方向和治理进程的相关组织和人员，简言之即由“谁”来开展和施行治理。从“三治合一”模式的运作实践看，其治理主体主要包括一“前”一“后”两大部分，其中

“前台”治理主体由区域范围内的民众组成，“后台”治理主体则是作为地方执政主体的乡镇人民政府。在实践中，这两大主体主要承担和发挥了以下两方面的职责和作用：（1）作为“前台”的民众构成了直接的参与性主体。民众是桐乡“三治合一”社会治理实践的根本主体，在社会治理中走向了“一线”，为强化治理绩效提供了根本力量。“三治合一”的初衷就是打开决策大门让民众进行参政议政。诚如桐乡市委书记卢跃东指出的：“应对越来越纷繁复杂的社会现状，如果还是以传统的思维、简单的方式去管理社会，势必力不从心，只有不断激发公民责任感，社会发展才有‘源头活水’。”^[15]在某种程度上，民众参与性的发挥不仅有效提升了桐乡乡镇社会治理中公共决策的科学性，也收获了其对治理过程的认同和理解。

作为“后台”的乡镇政府则发挥了民意主导性作用。在桐乡“三治合一”社会治理的实践中，乡镇政府并不直接参与化解社会问题，而是通过有效“赋权”，让民众掌控决策和服务的主动性，变“知民”为“民知”，把是非曲直交由民众评判，变“治民”为“民治”，并发动群众服务群众，变“管民”为“便民”，从而让其在自己管理自己的实践中，达到抑恶扬善和提升治理绩效的目标。在此过程中，乡镇政府自身作为主导力量仅发挥了后台的“二线”引导作用，且很大程度上体现在对治理过程的引导和服务上，即乡镇政府在社会治理中的职能定位，强调的并非“划桨”，亦非“掌舵”，而是“服务”。这里必须指出，“三治合一”模式下乡镇政府角色的“后台”化并非消极怠政，而是在发挥人民主体性的基础上实现政府决策与民意间的紧密对接，通过主导和参与两方面的协同，推进社会治理实现从“管理”到“治理”再到“善治”的阶段性提升，以最终达到凝聚共识与治理合力的根本目标。

（二）治理工具：三大实践操作平台的无缝衔接

治理工具（governing instruments），根据莱斯特·萨拉姆（Lester M. Salamon）的观点，即实现“公共行动的工具，是一种明确的方法，通过这种方法集体行动得以组织，公共问题得以解决。”^[16]也即治理工具是将政府治理转化为具体行动，以改变目标群体的社会行为，从而最终实现政策目标的方法和手段。现代公共管理学理论认为，治理工具作为政府的活动机制本身并非单一，而是一个结构化的系统，其蕴涵于政府活动之中，往往以固定的方式进行组合，并由此通过内在协作为公共政策目标的实现提供可能路径。奥斯特罗姆（E. Ostrom）就将治理工具定性为“影响某些行动领域而精心设计的制度规则的组合。”在桐乡乡镇社会治理实践中，“三治合一”最初亦是作为一个政治理念提出的，其贯彻落实同样由一套完善的治理工具加以实现。调查发现，桐乡通过长期探索和积累，目前已逐渐形成了以“百姓参政团”、“道德评判团”和“百事服务团”等为载体的多维度工具性操作平台（图2）。

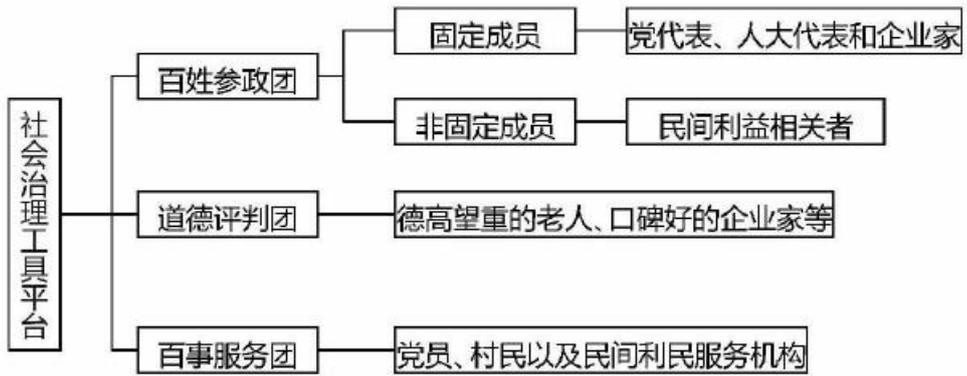


图2 浙江桐乡地区乡镇社会治理“三治合一”模式的工具平台

^① “百姓参政团”。即在乡镇政府统一领导下，召集民众代表组建相对稳定的参政议政团队，通过发挥其在政府和民众间的中介和桥梁作用，为扩大公民有序参与和化解社会纠纷提供现实路径。这是“三治合一”模式的首要载体。根据《桐乡市推进社会管理“德治、法治、自治”建设工作方案》等相关文件的精神，目前，桐乡市下属的每个镇、街道和新区都已建构和形

成一个“百姓参政团”，在实际操作中举凡镇、街道出台的重大决策或实施的重大项目，首先都必须充分听取其具体意见，方可进入决策程序。从内在构成看，“百姓参政团”主要由固定和非固定成员两大部分组成，其中固定成员主要由群众推荐产生，成员额度为10-12人，包括人大代表、政协委员、资深党员、社区干部、村民代表和企业代表等地区内的“精英”，以体现出内在的权威性。而非固定成员则由涉及参政议题的利益相关村、社区的居民代表构成，每次根据会议议题进行选择。尤其是对涉及群众利益的重大决策安排，“百姓参政团”都要吸收利益相关方10至20名非固定成员代表进行讨论，会后形成书面意见提交镇党委进行参考。以高桥镇为例，2013年，镇政府准备拓宽贯穿高桥南北的桐斜路，因遭到个别被征迁居民的过高要价而搁浅，在这种情况下，镇政府及时“下放”话语权，交由“百姓参政团”进行讨论，要不要拓宽？如何拓宽？如何安置？这些问题经由“百姓参政团”摆事实、讲法理，最终实现了合理化解，在彰显正面力量的过程中达到了应有的社会治理效果。^[17]

(2) “道德评判团”。推进乡镇社会治理水平的不断提升，强化法治是首要前提，但法治要发挥最大程度的规范效应，就必须同德治进行有效衔接。正所谓：“徒善不足以为政，徒法不足以自行。”做到法治与德治的相互结合和互为补充，是实现人民当家作主的根本保障。桐乡“三治合一”模式充分考虑到了社会治理中法治和德治互为依赖和补充的重要性，进而在“百姓参政团”的基础上进一步搭建了以伦理规范为运作根基的“道德评判团”，对于在法治框架内难以达成共识的公共议题，通过借助区域内德高望重的老人、口碑好的企业家等贤达精英的力量，从道德伦理角度做出评判，以推进社会治理的纵深化发展。以崇福镇为例，该镇在2014年的城镇规划中，同样面临拆迁的棘手问题，因国家相关政策调整，部分村民不满意补偿标准而成了镇里的“钉子户”，对此镇政府首先启动“百姓参政团”的平台在法治框架内解决一批，“三个月时间，97%的农户顺利签约。”^[18]剩下的德治约束就发挥了关键性作用，“道德评判团”成员凭借自身的公信和威望，从人情世故、风俗习惯、价值伦理等角度进行情理劝导，最终也让这些农户转变了想法，实现了和谐拆迁。可见，“道德评判团”的德治实践很大程度上为正民心、树新风起到了推进作用。

(3) “百事服务团”。即在“百姓参政团”和“道德评判团”的基础上，进一步组建民众自助式的服务型机构，为解决民众诉求提供帮助。理论而言，社会治理与社会服务是紧密关联的，社会治理的根本取向在于谋求社会公共利益的最大化。新公共服务理论就认为，政府与民众绝非“企业”与“顾客”的关系，而是通过同民众建立信任与合作，帮助民众满足共同的利益需求。登哈特(Robert B. Denhardt)甚至直言，新公共服务就是“建立在公共行政人员为公民服务并确保全心全意为他们服务之上的。”^[19]强化服务力度，提升服务质量，以优越到位的公共服务满足民众现实需求，也是桐乡“三治合一”模式的重要体现。“百姓参政团”和“道德评判团”两大层次依旧无法解决的现实问题，交由“百事服务团”进行自治和自助服务。即通过组建一个事关民众生活的服务联系网，满足其多元需求。如在高桥镇，调查发现几乎每家每户都收到了村里发放的一张名为“百事服务联系网”的小卡片，上面印有治安安全、法律咨询、水电安装、电脑维修、婚庆摄影、殡葬用车等近30种服务项目的电话号码，村民遇到困难，一个电话就能得到帮助。在凤鸣街道，为满足民众的多元诉求，截止目前共成立法律服务队11支，驿站服务组135个，已调解各类纠纷98起，接受咨询达500余人次。在方便民众生活的同时，极大地促进了基层社会治理满意度和向心力的提升。

(三) 治理过程：跟进式与动态化的紧密结合

治理过程(governance processes)，即治理主体通过科学应用治理工具，确保治理目标满足治理主体需求的全部活动和行为。在社会治理实践中，治理过程作为连接治理主体和对象的中间环节，其是否实现科学化运作不仅直接关系到治理工作的效率，更决定着最终治理绩效的高低。在桐乡“三治合一”模式中，为确保治理平台达到应有实效，其治理过程也体现出了自身独特性。一方面，从治理工具应用的角度看，“三治合一”的治理过程强调的是跟进式创新，即治理主体紧紧围绕社会问题的客观状况，在遵循社会治理规律的前提下，对发展过程进行动态研判，以做到不断发现问题、解决问题，确保发展紧跟时代诉求的治理目标。另一方面，从三大治理工具关联性的角度看，治理过程实现了动态化。“三治合一”并非简单的机械化运作，而是根据社会问题的实际状况做出的动态选择。其整体方向是法治发挥了根本性的排头兵作用，德治形成了社会治理过程的理念根基，并以此为本推进民众进行“自助性”的治理和服务，由此建构“法治为要、德治为基和自治为本”的乡镇社会治理“混合模式。”

四、个案升华：“三治合一”模式的理论契合与实践超越

（一）“三治合一”模式的理论契合

理论作为行动的指南，是从实践中抽象而来又在实践中得到证明的知识体系，其对推进实践发展具有指导意义。桐乡“三治合一”模式之所以能够发挥出独特的优势和价值，并在治理中得到多方认可，在更深层次的学理上，在于其实现了对人类文明史上先进理论的内在契合：

（1）契合了人民主权理论。对权力运作及其归属的分析是政治哲学的核心议题，也是基层社会治理中明确由“谁”进行治理的根本前提。尽管人们对权力来源的认识存在差异性，但对主权在民原则的肯定却历久弥新。洛克在阐释契约论时就对此进行过充分论证，他认为，人们若要通过契约实现个人财产的保护和安全，则国家的最高权力就必须彰显“人民意志”，否则人民就有权进行解散。以此为根基，卢梭进一步强调了国家权力的“公意”性，明确强调国家主权“由公意构成”，“只能属于人民。”^[20]在他看来，这是实现平等和自由的根本保证。马克思主义同样尊重和强调主权在民的基本原则，通过分析巴黎公社的革命运动，马克思曾详细阐述了无产阶级的人民主权理论，指出公社正是将权力牢牢掌控在“人民”手中，才真正实现了资产阶级革命强调的“廉价政府”口号。^[21]可见，人民主权作为人类持久性的目标追求，体现了政治文明发展的内在逻辑。桐乡“三治合一”模式，维护了民众作为参与主体的参政议政权利，满足了民众作为基层社会根本性主体的自治权，其所衬托出的正是乡镇政府对人民“公意”的维护和尊重，本质上即对人民主权理论的契合和充分体现，也正基于此，“三治合一”才在实践中收获了民众的普遍认同。

（2）契合了善治理论。作为现代行政学的重要理念，善治（Good Governance）的根本特征在于强调治理过程的法治性、责任性、透明性、回应性及有效性，其呼唤的正是多元主体间的参与和协同。迈克尔·巴泽雷（Michael Barzelay）将善治视为对集体观念的关切和尊重，善治的过程必然体现到多元主体的协商与讨论上，本质上是“公民价值的体现。”^[22]从善治视域看，“三治合一”模式显然契合了该理论的四重特性：（1）治理主体的分散化。“三治合一”模式强调了乡镇政府主导性而非支配性的作用，这是善治理论的内在吁求。（2）治理过程的透明化。这是善治的内在逻辑之一，也是“三治合一”模式实践绩效提升的重要保障。（3）治理过程的法治化。法治是善治的基本要求，也是治理过程规范化运作的前提。“三治合一”模式尽管强调了德治的重要性，但首要前提还是在法治框架下进行的实践操作。（4）参与治理的责任性。“三治合一”模式不仅包含了乡镇政府的责任担当，更强调了民众作为参与主体的责任塑造。在某种程度上，正是因为契合了善治理论的内在要求，才为这一模式下治理绩效的提升提供了重要保证。

（3）契合了协商民主理论。作为一个政治哲学概念，协商民主（Deliberative Democracy）最早是由约瑟夫·毕塞特（Joseph M. Bessette）于20世纪80年代提出的，在《协商民主：共和政府的多数原则》一文中，毕塞特对美国精英主义宪政提出了质疑，认为唯有通过协商民主，使各方都能了解彼此立场，才能弥补选举民主的制度缺陷。协商民主概念一经提出，立刻在西方学界引起广泛讨论，并迅速成为政治哲学的一项重要成果。此后，罗尔斯（John Rawls）、哈贝马斯（Jürgen Habermas）等进一步对协商民主理论进行了探讨，并在理论层面上进行了高度评价和倡导。国内学界对协商民主的理论研究虽起步较晚，但事实上作为一种中国特色的政治实践，其早在建国初就已开始运作。中国人民政治协商会议的召开，实质上就标志着协商民主这种新型民主形式的诞生。对此，十八届三中全会明确指出，协商民主即“在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。”由此可见，“三治合一”模式与中国特色的协商民主理论的内在诉求是相契合的，“三治合一”的本质即实现和推进公民有序化的政治参与，而其根本目标就是在基层社会治理中引导民众以理性合法的形式表达利益要求、解决利益冲突，在普遍参与中保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权，由此带来社会的和谐与稳定，而这也正是社会主义协商民主的内在诉求。

（二）“三治合一”模式的实践超越

积极推进乡镇社会治理模式的创新，既是实现基层社会和谐稳定的必然要求，也是国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。近些年来，我国一些地方在乡镇和基层社会治理中创造出了许多“新兴模式”，如浙江绍兴的“枫桥经验”、广东东莞的“莞版30条”、江苏太仓的“政社互动”模式、浙江舟山的“网格化管理、组团式服务”等，这些模式为当地社会治理水平的提升带来了积极意义。但相关调查也显示出这些模式虽有其积极效应，但内在的局限性也较为明显，如“枫桥经验”的“矛盾不上交”逻辑就极易演化为基层“捂盖子”的结局，这对于社会问题的化解是不利的。^[23]舟山的“网格化管理、组团式服务”模式，本质上依赖的还是自上而下的管理权下沉，社会自发性依旧不足。^[24]创新乡镇和基层社会治理模式，依然还有许多路要走。

相对于当下学界普遍强调的乡镇社会治理中政府、市场和社会等多元主体的复合化而言，桐乡“三治合一”模式，可谓在主体复合的基础上进一步做到了模式的复合化。同国内已有案例相比，这一模式显然有其内在的创新性和超越性：（1）推进乡镇政府实现了从“重管理”向“重引导”的转变，乡镇社会治理主体走向了多元化。无论是“枫桥经验”、“政社互动”模式，还是“莞版30条”，其社会治理主体很大程度上还在于处于绝对前台的基层政府，而在“三治合一”模式下乡镇政府的“后台化”，则为确保政府职能转变和实现多元共治提供了保障。（2）实现了基层议事平台从“官办官营”向“官办民营”的转变，有效确保了议事协调过程的独立性。如“道德评判团”，虽是在乡镇政府下引导成立，但其运作却以乡贤精英为主，这种“不捂不藏”的自解逻辑确保了社会治理难题的有效化解。（3）实现了乡镇社会治理目标从“问题化解”向“邻里互惠”的提升，推进了社会参与结构的有序化。这是“三治合一”模式最能彰显价值的一个层面，“百姓服务团”的互惠互助，显然为孕育乡镇社会体系中的现代社会资本提供了成长空间，这是确保基层社会治理“善治化”的根本保障。（4）与“政社互动”、“网格化管理”等较为固定的治理模式相比，“三治合一”模式还实现了乡镇社会治理过程从单一模式的“静态应用”向多重模式“动态选择”的转变，德治、法治和自治三重模式的协同应用，对于多元治理主体把握主动性亦具有内在的积极意义。

五、个案审思：“三治合一”模式的内在局限性

桐乡“三治合一”模式构成了当下我国乡镇社会治理水平提升的新思路，其积极性是不言而喻的，但作为区域范围内的创新实践，从2013年试点探索到如今在桐乡境内的全面铺开，其实践探索和经验总结时间还相对较短，在走向系统化、科学化和完善化的道路上依旧还有一段路要走。同其他区域范围社会治理的“新兴模式”一致，该模式同样存在一些现实缺憾亟需改进。通过对桐乡“三治合一”模式的实践运作过程的考察，我们认为，这些缺憾主要体现在以下三个维度：

（一）从实践维度看，“三治合一”模式缺乏足够的理论支撑

理论和实践的辩证关系决定了理论离不开实践，实践亦离不开理论。在某种程度上，只有在科学理论的指导下，人们在实践中才能统观全局、高瞻远瞩，预见事物的发展趋势，确定事物前进的方向，从而减少实践的盲目性，以更快更好地达到人们改造世界的目的。正如伽达默尔（Hans-Georg Gadamer）所言：“一切实践的最终含义就是超越实践本身。”^[25]这里的实践超越说到底就是走向理论的回归与升华。但遗憾的是，通过对桐乡“三治合一”模式的考察，不难发现在其基层实践大踏步前进的过程中，相关理论的建构却不可忽视地存在着滞后性和薄弱性。对此，从2016年桐乡举办的“推进法治德治自治建设，创新基层社会治理”高峰论坛便可管窥一豹，众多与会学者对基层社会治理依然存在激烈争辩，尤其“对于‘三治合一’中法治、德治、自治的关系问题上，意见并不统一。”中国行政管理学会副会长高小平通过考察也认为，应该进一步深入研究桐乡“三治合一”经验，系统性、集成性地概括“三治合一”的理论特色。^[26]可以说，推动理论研究的深化，是当下桐乡“三治合一”模式实现进一步发展的当务之急。

（二）从主体维度看，“三治合一”模式下主导和参与意识有待提升

如前文所言，基层社会治理是一个关涉多重因素的实践参与过程，其有效展开需要基层干部、普通党员和人民群众作为主导和参与主体的协同配合。近年来，桐乡“三治合一”模式之所以能在实践中得到有效展开，与地方党政机构的积极推进是分

不开的，也表明了地方领导干部在创新乡镇社会治理上的主动性和前瞻性。但在“三治合一”的具体展开中，部分参与主体依然存在不可忽视的“缺位”现象。一方面，部分基层党员在社会治理中的主导性意识有待进一步提升。基层党员是推进社会治理的先锋模范，“三治合一”模式的运作除了领导干部的坚强领导外，也需要基层普通党员切实做到“密切联系群众”，带头“发扬社会主义新风尚”，切实做到“吃苦在前，享受在后，克己奉公，多做贡献。”然而，相关调研发现，目前桐乡基层党员队伍虽整体良好，但部分党员“纪律意识不强”现象依旧存在，尤其是“在征地拆迁等涉及具体经济利益的问题上，党性意识不强，只记得自己是村民，要维护自己的权益，却忘记了自己是党员，要带头执行党委政府决策部署，”^[27]从而给基层社会治理有序开展带来难度。

另一方面，部分民众亦存在参与意识不足的现实问题。“三治合一”模式的运作很大程度上以民众为参与主体进行运作，无论是“百姓参政团”、“道德评判团”，还是“百事服务团”的具体展开，都需要民众的积极参与为前提，缺失民众这一“主角”，“三治合一”的治理绩效必将大打折扣。在与桐乡当地一些乡镇群众的访谈中，我们发现作为沿海开放地区的桐乡，现代市场经济虽起步较早，但民众作为现代公民所应有的主体和参与意识却发育不成熟。尤其是受长期封建文化的影响，当地民众中臣民观依旧存在，公民意识相对不足。在当下桐乡一些乡镇的社会结构中，虽已内嵌了相当比例的现代社会资本，但以血缘和传统的宗法制度为根基的传统社会资本仍占较大的比重，民众很大程度上被固定在由亲属和家庭联结的关系网络内，“基本的行为模式是相互依赖，即在亲属关系网络中，别人依赖他，他也同样依赖别人。”^[28]与此相对应，在血缘和亲属之外则很难做到普遍信任，导致其有序参与意识和能力的不足，不利于“三治合一”模式的深化发展。

（三）从发展维度看，“三治合一”模式的运行缺乏制度规范体系

制度作为社会行为准则，具有强制性、普遍性和相对稳定性等的特征，是确保社会治理实现规范化发展的重要保障。诺斯（Douglass C. North）就将制度看成是“社会的游戏规则，”认为“它们是为人们的相互关系而人为设定的一些制约。”^[29]他将制度分为正式的制度、非正式的规范和执行机制三大类型，认为这三部分构成了完整的制度整体。“三治合一”的快速成长，说明由这一模式孕育而来的非正式规范已在一定程度得到了公众认可。如“道德评判团”即建立在非正式伦理规范基础之上。但这种非正式规范要真正发挥长效，最终还要通过具体制度和执行机制的完善加以保障。在某种程度上，规范是制度的基础，制度则构成了规范的外化。通过调研和观察，我们也发现目前桐乡“三治合一”模式的具体制度设计同样存在欠缺的问题，近年来，桐乡市在制度建构领域虽积极加以推进，并先后推出了《中共桐乡市委关于推进社会管理“德治、法治、自治”建设的实施意见》和《桐乡市推进社会管理“德治、法治、自治”建设工作方案》等相关条例，但客观而言，这些条例依然较为抽象和宏观，缺乏足够的具体性和可操作性，不利于基层社会治理的有序展开，尤其是基层自治组织、社会团体等的积极性和能动性受制于地方性法规体系建设步伐的现象较为突出，这也是构成桐乡“三治合一”模式当下困局的重要内因。

六、个案超越：“三治合一”模式对推进乡镇社会治理创新的现实启示

桐乡“三治合一”模式的“不成熟”，同其较短的成长历程不无关联，但作为一种创新实践，其对推进我国乡镇社会治理模式的进一步发展和完善依然具有不可忽视的现实意义。俞可平也曾指出，桐乡的“三治”实践作为“基层社会自治的一种有益探索，”一定程度上为完善我国基层“社会自治提供了有益的经验。”^[30]通过对桐乡个案的考察，我们认为该模式的经验启示价值在于：

（一）要强化理念培育，提升乡镇社会治理主体的认知水平。桐乡“三治合一”模式之所以成为区域社会治理领域内的一种“新气象”，其重要根源就在于其尊重了群众在社会自治领域的发明创造，并突出了作为治理主体的人的参与自觉性和能动性，这是其得到公众认可和支持的重要根源。事实上，在社会治理的实践中，无论是治理理念的选择、治理过程的掌控还是治理绩效的提升，最终都要体现在治理主体的能力和水平上。桐乡实践表明，要提升乡镇多元社会治理水平，首先必须通过教育培训，把强化社会治理各参与主体的科学认知水平摆在首位。对此，我们认为应做好两方面的工作：一方面，要着力强化对乡镇基层领导干部服务意识和治理技能的教育培训；另一方面要加强对普通民众的公共意识和法治意识培育。

(二)要推进信息公开,实现乡镇社会治理过程的透明化。从“百姓参政团”的听证论证,到“道德评判团”的伦理纠偏,再到“百事服务团”的社会自助,以及乡镇政府层面的最终决策部署,都是在公开透明的氛围下进行的,这是“三治合一”的精髓所在,也是其公信力的重要源泉。这一做法表明,乡镇社会治理要切实形成党委领导、政府负责、社会协同和公众参与的创新格局,必须以推进基层政务信息的透明化为基本要件。对此,《中国共产党党内监督条例》、《中华人民共和国政府信息公开条例》等都对党务和政务公开作出了强调。乡镇社会治理事关党和人民的切身利益,也是公众参与的一个重要方面,显然在公开范围之内。对此,应重点做好三个层面的公开:(1)社会治理的主体公开。治理主体是社会治理实践的现实推进力量,也是社会治理过程的根本责任主体,在推进社会治理过程中,乡镇政府应着力将治理主体的信息进行公开,确保其在社会治理实践中形成“谁主管、谁负责,谁参与、谁担责”的责任意识。(2)社会治理的过程公开。尤其是对治理过程中产生的一些矛盾和纠纷,应第一时间进行公布,打消民众疑虑,并积极通过定期走访、集中走访和个别走访等形式强化联系,确保公众知情权和申辩权得到保障。(3)社会治理的结果公开。对社会治理领域形成的最终处理决定,也应通过乡镇党务和政务平台及时加以公布,接受社会舆论检验,达到提升社会治理效力和权威性的根本目标。

(三)要完善相关制度,建构乡镇社会治理的科学保障体系。制度作为一种“行为规则”,能够“被用于支配特定的行为模式与相互关系。”^[31]桐乡“三治合一”模式下机制建构的欠缺性,也启示着当下我国乡镇社会治理实践中制度建构和完善的重要性和紧迫性。对于处在国家治理体系“末梢”的乡镇社会而言,如果仅靠民间非正式规范推进治理,而缺乏具体的制度支撑则难以持久化。乡镇社会治理的过程既考量着国家治理的根本绩效,又直接关涉百姓民生的方方面面,因此,要促其实现规范化和持续化的发展,就必须在模式建构的基础上强化相关的配套制度建设。对此,当前最为急迫的方面是:(1)完善民众利益表达机制。应通过制度完善,在构建社会治理工具平台的基础上,通过制度嵌入形成具体化的操作程序,确保多重治理工具得到规范化应用,切实满足多元利益主体的利益诉求,从而在实现社会利益协调和整合的过程中达成普遍的利益共识,并最终带来基层社会的和谐与稳定。(2)建构乡镇社会治理绩效的科学评估机制。社会治理搞得好不好,不应只由乡镇基层政府自己说了算,而应通过相关机构做出科学评估,这也是社会治理切实满足社会需求的必然要求。对此在具体实践中,一方面政府机构要基于社会治理的运作及其结果评估为核心,建构乡镇社会治理的动态评估机制,并以此作为是否做出进一步发展完善的重要参考。另一方面在评估主体的设定上,在坚持政府自评的同时,要适当引入社会层面的独立评估主体,以提升评估的科学性,为社会治理紧随时代步伐提供保障。

(四)要完善治理体系,推进乡镇社会治理模式的善治转变。在桐乡“三治合一”模式中,乡镇基层政府并非“撒手不管”,而是在推进民众自治的前提下发挥了根本性的引导作用,即乡镇政府作为基层领导主体把控了最终的发展全局,而将社会治理中的具体操作事宜交由民众自己解决,本质上体现的是“小政府、大社会”的发展模式。“三治合一”下的行动逻辑,启示当下在推进社会治理创新的过程中,乡镇政府作为最基层的行政机构要切实做到以身作则,就必须在强化自身公共服务职能的过程中,摆脱社会治理中“越位”和“缺位”问题,以不断实现自身治理体系的完善化。对此,当前乡镇政府应着力推进从权力型政府向责任型政府的转变,从管制型政府向服务型政府的转变。

(五)要壮大乡贤文化,发挥乡贤精英的社会治理“软约束”作用。桐乡“三治合一”模式强调法治、尊重自治,也对基于民间伦理规范的德治实践给予了高度重视,“道德评判团”的有效运作,在推进乡镇社会治理实现法治和自治外,凸显了乡贤精英以德治为手段的引导作用,确保了社会治理模式在社会生活各领域的有效嵌入和不留死角。乡贤精英作为传统社会中传承知识、教化乡里和提高社会道德水准的重要角色,其品德和才学广为基层民众推崇和敬仰,具有良好的社会声望和较高社会影响力。在乡镇社会治理实践中,乡贤精英作为沟通乡镇政府和民众的纽带,通过其特有的典型示范和道德压力,可以对规范社会参与主体的行为和化解社会纠纷起到软约束和软治理的效用。“道德评判团”的成功运作,表明通过发挥乡贤精英参与社会治理是切实可行的,其能够在法治和自治之外形成德治的第三方约束力量,这对于弥补社会治理中情感缺失亦具现实意义。桐乡的实践启示在完善乡镇社会治理模式中,着力壮大乡贤文化,发挥乡贤精英的积极作用不可或缺。

(六)要夯实参与根基,积极推进社会组织能力水平的提升。社会组织走向参与社会治理的“前台”是桐乡“三治合一”模式的典型特征,包括“道德评判团”、“百姓参政团”、“百事服务团”等机构,从性质上讲皆属于民众自发组建而来的“草

根 NGO”范畴，本身具有民间性、自治性和公益性等多重特性。正是这些社会组织的兴起和发展，推动了民众在乡镇社会治理实践中的位置从“被治理者”向“治理者”的彻底转变，一定程度上提升了民众的话语权和参与乡镇公共事务的积极性，同时也正是在这些非官方治理工具平台的辅助下，为减轻乡镇政府的社会治理压力提供了现实路径，构成了乡镇政府治理效率提升的社会根基。桐乡“三治合一”模式的实践，启示要推进当下我国乡镇社会治理水平的切实提升，就必须积极强化社会组织参与社会治理的能力建设，这是乡镇社会治理走向善治的重要前提。

结语

积极创新和完善社会治理模式，是确保社会安定有序和人民安居乐业的内在要求，也是实现国家长治久安的重要保障。在社会转型期内，随着我国基层社会发展中各类矛盾和纠纷的不断出现，作为国家行政机构底层的乡镇政府，在社会治理领域更是面临风险隐患增多的严峻挑战。面对这一现实境况，积极推进乡镇社会治理模式的创新，建构基层社会各方普遍认同的社会治理格局就显得尤为紧要 and 迫切。当前，要确保如期建成全面小康社会，就必须积极推进乡镇社会治理水平的提升，坚决杜绝不利于稳定的各类社会公共事件的发生。近年来，国内基层社会治理领域相继诞生出了众多创新成果，包括社区治理、村级治理等，但基于乡镇层面进行的相关探索依旧较为欠缺，而桐乡地区乡镇社会治理的“三治合一”模式可谓填补了这一空白。该模式虽成长时间还不长，其中也不乏运作中的局限性因素，但其立足于乡镇层面对创新社会治理进行的前瞻性探索，已然在实践中体现出了自身的积极价值。对这一模式的考察分析和科学总结，有助于在发挥好乡镇政府引导性作用的基础上，推进社会治理过程的精细化发展，进而为实现基层政府治理和社会调节、居民自治的良性互动提供现实路径。

注释：

[1]俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第4、5页。

[2]丁东红：《论福利国家理论的渊源与发展》，《中共中央党校学报》2011年第2期。

[3]Anthony Gidders. The third way and its critics [M]. Cambridge: polity Press, 1998.

[4]赵佳琛：《关于“小政府”模式的几个问题》，《天津社会科学》2000年第3期。

[5]David Osborne, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector [M]. New Jersey: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

[6]埃莉诺·奥斯特罗姆：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，上海译文出版社2012年版，第41页。

[7]唐皇凤：《中国国家治理体系现代化的路径选择》，《福建论坛》2014年第2期。

[8]李兰芬：《国家认同视域下的公民道德建设》，《中国社会科学》2014年第12期。

[9]张康之：《论新型社会治理模式中的社会自治》，《南京社会科学》2003年第9期。

[10]习近平：《关键在于落实》，《求是》2011年第6期。

[11]习近平：《加强基层基础工作，夯实社会和谐之基》，《求是》2006年第21期。

-
- [12]2015 年桐乡市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. 桐乡市统计信息网,
<http://tjj.tx.gov.cn/tjgb/ndgb/2016-05-11/14331.html>
- [13]詹姆斯·罗西瑙:《没有政府的治理》,江西人民出版社2001年版,第9页。
- [14]格里·斯托克:《作为理论的治理:五个论点》,《国际社会科学》1999年第2期。
- [15]李洁:《桐乡:“三治合一”打开社会治理新格局》,《浙江法制报》2014年5月23日。
- [16]Lester M. Salamon. The tools of government: An Introduction to the New Governance [M]. Oxford: Oxford University Press, 2002:12.
- [17]应丽斋:《“三治”:桐乡的治道变革》,《嘉兴日报》2013年11月18日
- [18]华挺:《桐乡“三治”走出社会治理新路》,《光明日报》2015年2月17日
- [19]罗伯特·登哈特:《公共组织理论》,中国人民大学出版社2003年版,第20页。
- [20]卢梭:《社会契约论》,商务印书馆1980年版,第71页。
- [21]《马克思恩格斯选集(第3卷)》,人民出版社1995年版,第377页。
- [22]迈克尔·巴泽雷:《突破官僚制:政府管理的新愿景》,中国人民大学出版社2002年版,第133页。
- [23]严格:《浙江桐乡“三治”创新社会治理,打造枫桥经验升级版[EB/OL]. 中国新闻网,
<http://www.chinanews.com/sh/2015/02-05/7038660.shtml>
- [24]胡重明:《再组织化与中国社会管理创新——以浙江舟山“网格化管理、组团式服务”为例》,《公共管理学报》2013年第1期。
- [25]伽达默尔:《赞美理论》,上海三联书店1988年版,第46页。
- [26]肖纯:《“三治合一”:基层治理的新探索》,《浙江日报》2016年6月22日。
- [27]程军刚:《基层党员亟须强化党员意识》,《中国纪检监察报》2016年6月24日。
- [28]陈立旭:《信任文化传统与当代经济行为[EB/OL]. 浙江在线,
<http://culture.zjol.com.cn/05culture/system/2006/11/03/007968518.shtml>.
- [29]道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店出版社1994年版,第3页。

[30]孔越：《桐乡“三治”：看一个县域如何创新社会治理》，《嘉兴日报》2016年6月23日。

[31]科斯：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店1994年版，第329页。