

“三治融合”之理

张文显¹

【摘要】：“三治融合”的创新实践2013年源自浙江省桐乡市，2017年党的十九大提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”，确认了这一基层创新经验并将之作为乡村振兴战略的重要组成部分。2019年10月，党的十九届四中全会提出“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”。至此，自治、法治、德治“三治融合”已扩展为包括城市和乡村的基层治理体系。2020年9月26-27日，第三届“推进‘三治融合’建设创新基层社会治理”峰会在桐乡举行，国内十余位社会治理研究知名学者出席会议并发表演讲。本期刊发一组笔谈纵论“三治融合”从原发创新到持续创新，以飨读者。

【关键词】：持续创新 桐乡经验 基层社会治理

【中图分类号】：C916 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092(2020)06-0005-010

党的十九大以来，浙江省嘉兴市、桐乡市及有关区县持续推进“三治融合”建设、创新基层社会治理，科学有效地推进市域县域社会治理现代化、促进经济社会全面进步、人民个人全面发展，创造了基层社会治理的新奇迹。“三治融合”的桐乡经验，不仅缘于其天时地利人和的得天独厚的优势，更缘于“三治融合”内在的规律和机理。“三治融合”之“理”是普遍性的哲理、正当性的道理和科学性的学理的交融统一。它回答了社会治理的基本问题，阐明了“三治融合”的科学内涵，指明了基层治理的方向和趋势。

一、社会治理的基本问题和价值目标

我国社会治理面临的基本矛盾是秩序与活力的矛盾，解决这一矛盾就是社会治理学的基本问题。社会治理的价值目标和举措有许多，但归结起来就是实现整个社会既安定有序又充满活力。能够科学有效地解决秩序与活力这一矛盾，达到社会既安定有序又充满活力的目标，就是我们期待的“善治”。

善治有三个层面的基本内涵：第一，善治是治理的过程，即善于治理。第二，善治是治理的目标，即良善治理。第三，善治是治理的方式，即以人为本、多元共治的治理思维和治理方式。社会善治是区别于社会管制、社会管理的新型治理。我们通常讲要提高社会治理的能力和水平、推进社会治理现代化，实质上就是要实现上述三重意义上的善治。

善治的推进方式和实现形式是多样的。“三治融合”就是在社会治理实践中形成、在社会治理实践中不断发展、被实践充分证明是科学有效的善治方式。可以说，“三治融合”而形成的善治是新时代中国社会治理的基本方式。从实践来看，自治、法治、德治“三治融合”，是桐乡人民创造的经验，是嘉兴和浙江发展的经验，如今也是社会善治的中国经验。

¹**作者简介**：张文显，作者系中国法学会党组成员、学术委员会主任，浙江大学文科资深教授，现任中国法学会党组成员、学术委员会主任，吉林大学、浙江大学文科资深教授，国家司法文明协同创新中心理事长，浙江大学国家制度研究院院长。曾任吉林大学党委书记(2002-2007)，国家二级大法官、吉林省高级人民法院院长(2008-2013)，国际法律哲学和社会哲学协会执行委员会委员(2002-2006)，第五、六、七届中国法学会副会长。现兼任国家教材委员会委员，教育部社会科学委员会委员、法学学部召集人，国务院学位委员会法学学科评议组召集人，国家哲学社会科学基金法学规划评审组召集人，中国法学会法学教育研究会会长等。主要研究领域是法哲学、法理学、司法学。代表作有《法哲学范畴研究》《二十世纪西方法哲学思潮研究》《法哲学通论》《法治中国的理论建构》《司法的实践理性》《张文显法学文选》(十卷本)《法理泛在》等。

由此，“三治融合”（“三治结合”）写进了党的十九大报告、写进了《中国共产党农村基层组织工作条例》、写进了十九届四中全会决定，而且对“三治”的浙江解读即“以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气”这三句话还写进了中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》之中。

“三治融合”从一种基层经验表达，上升为党和国家的制度表达，并不是偶然的或强制性的，而是水到渠成、顺理成章。换言之，“三治融合”是实践对社会治理之题做出的回答，是对社会善治之道提供的范式。

二、新时代“三治”及其融合的科学内涵与制度表达

“三治融合”要从经验总结、制度建构的层面进一步上升至科学阐释、理论建构的层面，才能成为具有普遍性、规范性、正当性的可推广的治理之道。从现有的理论研究来看，我们对“三治”的理解和解读已经有了比较成形的表述。

但是，在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的总体布局中，在推进社会治理现代化的话语体系中，在嘉兴、桐乡以及浙江各地实施“三治融合”新经验面前，三治及三者的融合应当有更加丰富和深刻的内涵。

自治，本质上就是民治，即民主之治。“民事民议、民事民办、民事民管”，就是民治、自治、自我管理，也就是人民共建共治共享。只有在自治基础上，才能形成人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。同时，基层群众自治是我国社会主义民主政治的基本制度之一。

我国的民主政治制度，包括中国共产党领导这一核心制度，人民代表大会根本制度，中国共产党领导的多党合作政治协商、少数民族区域自治、基层群众自治的基本政治制度。所以，自治属于民主政治的范畴，位居法治和德治之前，并统筹法治和德治，法治和德治之实现自治的方式。

鉴于基层群众自治的经验和教训，特别是有些地方的群众自治被黑恶势力操纵、或者陷入无政府主义状态，党的十九大以来，我们强调自治是基层党组织领导的自治，而不是脱离党的领导、否定党的领导的自治，嘉兴市委、桐乡市委强调党建引领就是强调党对基层群众自治的领导和指导，既保证自治的群众性和方向性又提高自治的效能。

法治，是社会治理的支撑和保障。在社会治理范畴内，“法治”的“法”，不限于由国家制定、批准或认可的法，也包括以公序良俗为核心的社会规范体系。例如，社会组织章程、乡规民约、市民公约等。

从理论上讲，新时代中国特色社会主义法治有三个基本含义，第一，“法律之治”，也就是我们通常说的规则之治、程序之治，法治的基本特征是讲规则、守规矩、程序公正、程序正当。第二，“依法而治”，强调科学立法、民主立法、依法立法，构建完备的法律法规体系；严格执法、公正司法、全民守法，确保宪法法律有效实施；党依法执政、人民政府依法行政、人民群众依法办事。第三，“良法善治”，法律是治国之重器、良法是善治之前提。

习近平总书记反复强调，要以良法促进发展、保障善治，实现国家长治久安、社会安定有序、人民安居乐业，整个中国充满活力。“法律之治”“依法而治”“良法善治”分别对应着现代法学的三个基本范畴，即法律、法治、法理。

据此，当代中国的社会治理，不单要求有法律、守规矩，而且强调法律在社会中有效运行，更注重法律在社会治理中的可接受性和内在价值，追求法律秩序和社会秩序的包容性。

德治，就是“以德治理”。如果说，自治是民治为本，法治是法安天下，那么，德治就是德润人心，即以社会公德、职业道德、家庭美德、公序良俗等引领民风文明。

在德治问题上要防止三种倾向:一是要防止把德治等同于道德教化、把人民作为道德教育、道德灌输的客体,而是要注重用社会主义核心价值观涵养大众文化、提升公序良俗、促进社会文明。

二是要防止德治法制化,也就是避免用公共权力的强制力推行道德要求。实际上,德治和法治各有自己的调整机理和优势,不能将二者混同,过度以公共权力的强制力来推行道德要求,甚至提出不切实际的道德标准强人所难,否则就会削弱德治的感染力和优越性,导致德治异化。

第三,当道德遇到利益的时候,不是盲目地排斥利益,忽略群众合理的利益诉求,而要把道德和利益有效地统筹起来,兼顾“义”“利”,在道德的火焰上加入利益的燃料。“人人有责、人人尽责、人人享有”是一个整体,人人有责、人人尽责是建设社会治理共同体的路径,人人享有既体现了与责任、义务相对应的权利,更要求为人人有责、人人尽责提供激励机制。¹

桐乡基层治理经验充分表明“让有德者有所得”,“在物质层面和精神层面都有获得感”,是推动社会善治的动力所在,也是社会善治之目标的应有之义。

自治、法治、德治三者各有其内在的逻辑,三个逻辑的有机结合使其成为当代中国最具标志性的治理成果之一。党的十九大报告提出“自治、法治、德治相结合”后,十九届四中全会决定更丰富了“三治”内容,优化了“三治”逻辑,体现了“民主治理、依法治理、以德治理”的现代治理逻辑,反映了“以民主为根本,以法治为保障,以德治为依托”的基层治理规律,表达了新时代基层治理新格局中的辩证思维和社会现代化进程中的治理法理。

更值得一提的是,这一思维和法理也充分体现在十三届全国人大三次会议表决通过的《中华人民共和国民法典》当中。中国民法典作为社会生活的百科全书、市场经济和社会建设的基本法律、经国序民的良法重典、人民群众的权利宝典,是“三治融合”的法律载体。

它坚持私法自治理念,构建多元民事主体制度,推进社会治理社会化;坚持守护社会公平正义,维护交换正义、分配正义、矫正正义,推进社会治理公正化;坚持法治德治相融合,弘扬真善美,贬抑假恶丑,促进民风社风向上向善。²因而,中国民法典也必将引领和保障“三治融合”的持续推进。

从另一个角度看,“三治融合”的经验、做法、理念,同样是中国民法典的实践之原,是中国民法典有效实施的社会基础。这在一定程度上也说明,“自治”“法治”“德治”三者的融合之所以必要和可能,正来源于社会实践的统一性。

三、“三治融合”的发展方向

“三治融合”既然在实践中生成、从实践中提炼,也必将随着实践的发展而发展。根据习近平总书记一系列重要讲话精神和党的十九大报告、十九届四中全会精神,根据这次桐乡考察的体验,我认为,“三治融合”的发展方向可以用“三化”来表达。

第一,智能化,即从网格到智能。人类社会的法律秩序历经以土地为中心的农业社会法律秩序、以市场为中心的工业社会法律秩序、以网络为中心的信息社会法律秩序,而随着智能社会的到来正在转型为以算法为中心的智能社会法律秩序。³以大数据、云计算、互联网、区块链、人工智能为主体的智能科技所催生的“数字化”“网络化”“智能化”革命,为构建新秩序注入了强大动能。

正如有学者所言,智慧治理是一种新型的人类合作模式,其通过运用信息通讯技术(ICTs)手段来实现更优结果和更开放的治理过程。⁴将“智治”释放到社会治理之中,是破解“治理赤字”的当务之急,也是促进智能社会行稳致远的根本保障。最近

几年，习近平总书记反复强调建设智慧城市、智慧社会、数字中国。

党的十九届四中全会也强调以科技支撑社会治理。现代智能科技正在强有力地推动着国家治理和社会治理现代化，将“智治”融入三治之中，必将使三治融合提质增效，并不断释放出强大生命力。“三治融合”本身蕴含着智能科技在社会治理中的广泛应用，如“桐行通”“桐解码”“微嘉园”“善治宝”“云法务”“云享乌镇”等实践亮点充分体现了智治要素在“三治融合”中的独特作用。我们有理由相信，随着智能科技在社会治理领域的广泛应用，“三治融合”之“理”必将借助“智治”之“力”而持续创新、转型升级。

第二，制度化，即从经验到规范，或者说，从“事”到“制”到“治”。习近平总书记高度重视社会治理制度建设，他在党的十九大报告中首次提出“社会治理制度”概念，指出“加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。

在庆祝改革开放40周年大会上的讲话中，习近平总书记再次提出“我们要加强社会治理制度建设，不断促进社会公平正义，保持社会安定有序”。十九届四中全会《决定》进一步把“社会治理制度”作为中国特色社会主义制度体系的重要制度加以发展完善。社会治理制度的概念的提出和理论阐发，丰富和发展了社会治理理论，为社会治理现代化指明了“制度化”方向。

这也必将引导各地党委、人大、政府、社会组织树立制度意识、重视制度建设，把社会治理的好理念、好经验和好做法上升为“制度”，推进社会治理体系制度化法律化，丰富社会治理的制度资源，加强社会治理的制度供给，夯实社会治理的制度优势，推动社会治理制度融入中国特色社会主义制度体系当中。

以桐乡为例，该市近几年出台了数十件地方法规、规章和社会规范，由市场监督管理局发布的桐乡市地方标准规范《桐乡市“三治融合”积分管理实施规范》(DB330483/T078-2020)就是制度建设的一个集成性成果。

第三，学理化，即从实践到理论。对“三治融合”进行学理化阐释、学术化表达、体系化构建，是深化三治融合实践的必然要求，也是推广和普及三治融合经验的现实需要。前不久，习近平总书记做出重要批示，要对“中国奇迹”背后的道理学理哲理进行深入探索和理论概括。学理化说到底就是深入挖掘、精辟分析、科学构建实践背后的道理学理哲理。

以法学为例，在构建中国特色法学体系的新时代探索中，“法理”之所以受到前所未有的关注，缘于全面依法治国实践对新思想新理念新战略的理论需要，缘于国家治理和社会治理体系对良法善治的价值需要，缘于法律体系、法治体系对其正当性根据的追问。^①

实践为我们提供了理论创新的源泉，而理论的发展也将带来令人振奋的实践变革。所以，对以“三治融合”为核心的桐乡和嘉兴经验、桐乡和嘉兴社会治理奇迹的理论研究，构建科学的社会治理理论体系，是我们哲学社会科学工作者的重要任务，是“三治融合”经验不断向前发展的必然要求。

社会治理是国家治理的重要方面，是国家治理体系和治理能力现代化的基础。“三治融合”提升社会治理品质和效能、推进社会治理现代化的实践逻辑和理论逻辑也必将在国家治理现代化中彰显其显著优势，“三治融合”之理也必将在国家治理现代化进程中释放出强大的生命力。

注释：

1 郁建兴、任杰：《社会治理共同体及其实现机制》，《政治学研究》，2020年第1期。

2 黄文艺：《民法典与社会治理现代化》，《法制与社会发展》，2020 年第 5 期。

3 张文显：《构建智能社会的法律秩序》，《东方法学》，2020 年第 5 期。

4 阿尔伯特·梅耶尔等：《治理智慧城市：智慧城市治理的文献回顾》，《治理研究》，2020 年第 2 期。

5 张文显：《在新的历史起点上推进中国特色法学体系构建》，《中国社会科学》，2019 年第 10 期。