

“三治融合”的持续创新

郁建兴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

自治、法治、德治“三治融合”的基层社会治理创新，经过多年发展，逐渐由基层的探索实践上升为国家制度的重要组成部分，它不仅在原发创新意义上取得巨大成功，而且正在从原发创新走向持续创新，在浙江省桐乡市、嘉兴市，相继形成“三治信农贷”“‘三治融合’实践之星擂台赛”“‘三治融合’进农贸市场”“息事无讼”“微嘉园”等一系列持续创新的品牌。厘清“三治融合”持续创新的基本特征及其动力机制，既有助于“三治融合”经验在各地的复制推广，更有助于破解当前地方政府创新普遍面临的持续创新和扩散难的问题。

一、“三治融合”是一场自觉自为的创新

起源于浙江省桐乡市的“三治融合”建设，是地方政府创新从“倒逼式创新”走向“自觉自为创新”的典型范例。过去对中国地方政府创新的理解，主要建立在“压力型体制”和“政治锦标赛”等概念基础上。但是，这些概念已经不能很好地解释“三治融合”的现实实践，“三治融合”更多呈现出自觉自为的特征。

一方面，“三治融合”并非社会治理“内忧外压”下的产物。2013 年 5 月，桐乡市以高桥街道为试点，首次提出“三治融合”建设。当时的桐乡，并没有遭遇重大社会治理危机，没有面临紧迫或严重的社会问题。同时，“三治融合”也不是上级政策设定的“规定动作”，并不以政绩或短期主义为导向。在这种情况下，桐乡开展“三治融合”建设，是一种致力于实现高质量、高水平社会治理的自主创新。

另一方面，“三治融合”建设不断迭代升级创新载体。当前，“三治融合”正在从村社区自治走向疫情防控、金融信贷、市场监管、垃圾分类、群防群治、诉源治理等一系列新的应用场景。嘉兴桐乡也正在从“三治融合”的起源地变成示范地、引领地，这一基层治理创新的“盆景”正在变成全域社会治理的“风景”和“全景”。

基于此，在原发创新和持续推进两个阶段，桐乡“三治融合”都显著区别于以往的“倒逼式创新”，而是我国地方政府创新走向自觉自为的代表。

¹**作者简介**：郁建兴，作者系教育部长江学者特聘教授，浙江工商大学校长，浙江大学公共管理学院院长，浙江大学社会治理研究院院长。

二、“三治融合”持续创新的动力机制

在创新的效应曲线中，地方政府创新项目的寿命平均在两到三年，很难持续。在原发创新阶段，老百姓好奇或者对制度有新鲜感，创新前期投入资源很多，动员力度很大，老百姓相对获利多，参与热情一般较高。但是，当创新持续一段时间后，政府和老百姓都会失去持续创新的动力。对于政府而言，如果创新不被上级认可，那么持续创新的积极性自然就低。

即使创新项目经高层级政府(或有影响力的学术机构)认可，也经常成为“一骑绝尘”的孤例。因为持续推进创新被认为是“改进”或“提高”，而不是从0到1的“改变”，更不是“颠覆式创新”。同时，创新往往还面临“人走茶凉”的问题。

相应地，一些地方政府的理性选择不是持续将一个创新推进下去，而是不停抢注新的创新项目。以“中国地方政府创新奖”的获奖项目为例，从2000到2016年评选出的共160多项创新项目，仅有不到10%得到了持续创新和扩散。

“三治融合”却并未陷入上述地方政府创新的困境，而是呈现出持续创新和扩散效应，这主要体现在纵向和横向两个层面。在纵向上，“三治融合”的桐乡经验进一步成为全省乃至全国的经验 and 品牌。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”，党的十九届四中全会、五中全会进一步提出“健全党组织领导的自治、法治和德治相结合的城乡基层治理体系”。

浙江省委十四届六次全会也提出了“强化自治、法治、德治融合的基层治理方式”。这表明，“三治融合”已经成为新时代基层社会治理的发展方向。在横向上，“三治融合”正日益呈现出重要的撬动裂变效应。

在嘉兴全市，“三治融合”正向基层社会治理的多个领域延伸扩面，“三治融合”的治理理念和组织体系正广泛应用于基层社会治理的现实场景中，“三治信农贷”“‘三治融合’实践之星擂台赛”“‘三治融合’进农贸市场”“息事无讼”“微嘉园”等一系列持续创新的品牌相继形成，“三治融合”的制度规范和标准体系也在全市范围内更加成熟定型。

这样的持续创新和扩散效应何以发生?我认为，“三治融合”持续创新的动力来源于对社会自治活力的追求。社会有效治理是“三治融合”建设的根本目标，概括起来就是实现整个社会既稳定有序又充满活力。

如果只以稳定有序作为目标，而忽视充满活力的目标，社会治理现代化就无从实现。正如一只鸟儿来到这个世界，如果只是为了躲避伤害而一直躲在鸟笼里，那鸟儿也就失去了存在的意义。

鸟儿的目标一定是要去更高的天空欣赏山川和大海，而不是仅仅为了躲避可能到来的伤害。在此意义上，增强社会活力，让社会自身运转起来，对于基层社会治理而言显得尤为必要。“三治融合”桐乡经验的重要价值，就在于它超越了以往和当下国家主导的社会治理模式，让社会力量在社会活动空间中成长，广泛激发群众参与。

桐乡市自启动“三治融合”建设以来，始终注重丰富和扩张“社会成长空间”。2013年9月，桐乡市委、市政府印发《关于推进社会管理“德治、法治、自治”建设的实施意见》。这份文件明确将“三治融合”建设的总目标设定为“促进社会管理方式由防范控制向服务与管理并重、有序与活力统一的多元治理转变”。

2015年6月，桐乡市委、市政府办公室印发《关于进一步健全完善“三治”建设长效机制的实施意见》。这份文件将“三治融合”建设目标设定为“构建既充满活力又和谐有序的社会发展环境”。在“三治融合”实践中，桐乡市乃至嘉兴市也一直在探索有效措施来激发群众广泛参与。例如，嘉兴在全市施行“三治融合”积分管理制度，以积分奖励引导群众积极参与公共事务;嘉兴还创造性地打造“微嘉园”线上治理平台，为民众知事、报事、议事、办事、评事拓宽途径，进一步让群众深度融入“三治融合”建设。

三、“三治融合”的未来议程

桐乡市、嘉兴市在“三治融合”的原发创新和持续创新阶段都已取得显著成效，但我们更为关心的是“三治融合”在扩散推广的过程中能否不断实现持续创新、能否在基层社会治理中发挥更加重要的作用。为此，不应该将“三治融合”狭义理解为最后被十九大报告确认的这样一个结果状态，而应该理解为自2013年开始的整个探索、定型和再出发的过程。相应地，总结推广的不只是“三治融合”成功定型后的具体做法，更重要的是探索和保障基层有效治理的基本原则。这些基本原则可能包括但不限于以下几个方面。

第一，始终坚持以社会有效治理为目标。在现在很多地方以创新性作为主要评价标准的环境下，重申以社会有效治理为目标具有重要意义。在“三治融合”扩散推广的过程中或多或少出现了一些错误做法，有的地方不根据自身需求主动探索利用自治、法治、德治的元素，而是照搬其它地方的治理载体；有的地方将“三治融合”视为一句政治口号，将所有基层社会治理创新项目都戴上“三治融合”的帽子。之所以出现这些现象，主要是因为创新激励机制的错位，即评价创新成效的多数指标、标准为政府自我界定的“重要内容”，更多考察创新项目的效率（单位投入的产出），而非站在民众的角度测评创新项目的有效性（产出与需求的匹配度）。同时还需要强调的是，社会有效治理既包括稳定有序，也包括充满活力，两者缺一不可。当前的基层社会治理工作更多偏重于前者，而忽视后者，一些党政部门习惯将“社会治理”理解为“治理社会”。在此背景下，以有效性重塑创新评价体系，才能真正实现创新的可持续性。

第二，划清“行政”与“自治”的边界。一项地方政府创新的持续推进，离不开地方政府的能促和助推作用。但同时也要注意，基层社会治理中的自治、法治与德治都有很强的特殊性，必须在特定社会背景下因地制宜。在总结推广基层探索经验的过程中，政府要始终定位于能促和助推作用，在“规定动作”基础上留足“自选动作”，尽量避免通过行政命令确立一个主导的基层社会治理模式。在具体工作中，要发挥基层群众自治组织、社区社会组织、居民/村民的自主作用，让基层自主探索有效的治理方式。例如，桐乡市通过机制设计，梳理出基层群众自治组织“需依法履行的36项事项”和“需协助政府工作的40项事项”两份清单，划清“行政权力”与“自治权利”界限，为构建充满活力的基层群众自治组织奠定了坚实基础。

第三，构建“三治融合”的有效载体，激发群众参与热情。“三治融合”是一个有机整体，追求“三治融合”，就不能搞还原论，而要坚持整体论。这里的关键在于创新一整套让社会力量有序参与的体制机制，激活基层社会治理活力，让民众在参与中表达，形成共识和社会资本；在参与中提升自我效能感和参事议事水平。我们需要探索体现法治、德治的自治载体，除了村委会或村民小组等村社区层面的传统自治载体外，还可以建立各种兴趣协会、议事会、监事会、调解委员会、“睦邻客厅”等新型载体。我们也可以探索体现自治、德治的法治载体，比如针对村委会贿选和腐败、宗族派系斗争、婚丧嫁娶的铺张浪费、村容村貌等问题，可让村民基于本村发展水平和主要社会矛盾制定本村“法律”，列举负面清单，约束村委会和村民行为。我们还可以探索体现自治、法治的德治载体，比如通过“以评树德”“民间设奖”“乡贤榜样”等，让居民广泛参与道德评议和实践，以“榜样的力量”塑造自己的德行，在参与中完成道德建设。总之，“三治融合”的实践载体并没有标准模板，各地都可以根据自身的社会传统条件和历史资源禀赋，运用“三治融合”理念因地制宜开展载体建设。

第四，推进“三治融合”向应用端移动，不断提升老百姓获得感。从长远来看，一项创新的持续推进，需要通过机制设计，形成各参与主体激励相容的制度体系。它需要既有社会治理创新向应用端移动，不断发掘群众需求，改变其效应曲线，再次激发群众持续参与的热情。例如，桐乡市“三治信农贷”就是在原发创新的基础上，识别老百姓信用贷款面临担保物不足、担保方难找、金融信息不了解等难题，从而将“三治”与“金融”嫁接到一起的机制创新。对于积极参与社会治理，信用评级较好的农户，一次性给予10万~30万元无面签、无担保、纯线上的信用贷款，有效推升了老百姓参与基层社会治理的积极性和效能感。

最后，完善制度规范和标准体系，推进创新成熟定型。让先进制度更加成熟、更加定型，是十九届四中全会的重要精神，也是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根本目标。我们需要在社会治理创新集成的意

义上，为“三治融合”型构一套成熟的制度体系，实现从“事”到“制”再到“治”的转变。在其中，要明确“三治融合”的概念内涵，防止创新在扩散推广中出现异化；也要规范基层政府机构、基层党组织、基层群众性自治组织、基层社会组织等关键主体的角色定位，防止出现强势主体越俎代庖、政府和社会力量失衡发展的现象。同时需要注意的是，“三治融合”的具体载体和实现方式，一定是开放的，而不是统一的。这其中有很多选项，不是自上而下可以“设计”的，要为基层留足自主探索的空间。

今天，我们讨论“三治融合”的未来，应当站在建设全面展示中国特色社会主义制度优越性“重要窗口”的高度，重新审视“三治融合”的持续创新，将“三治融合”建设成为更加成熟的基层社会治理制度体系，为中国之治贡献智慧和方案！