

推动基层社会治理制度体系成熟化定型化

何显明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

以“重要窗口”建设为里程碑，浙江省域治理制度创新进入到了一个新的重要阶段。在增强改革系统性、整体性、协同性已经成为全面深化改革取得重大突破的关键的背景下，着眼于将制度优势转化为治理效能，全面推进省域治理制度体系的联动、集成和融合，率先实现省域治理制度体系的成熟化定型化，已经成为浙江提升制度建设的整体水平，充分发挥“重要窗口”作用的重大现实课题。深化“三治融合”的基层社会治理创新，必须牢牢把握浙江制度创新这一新的历史方位。

1. “重要窗口”建设赋予了浙江“三治融合”实践新的历史使命。中国特色社会主义制度优越性是贯穿“重要窗口”建设的主线，将中央对浙江要求提升到了前所未有的高度。“重要窗口”不仅是面向全国的，而且是面向世界和未来的。概括地讲，“重要窗口”意味着，能够在浙江全面感受到新时代中国特色社会主义制度的优越性。站在这样的高度来审视，“三治融合”实践作为浙江基层社会治理的成功范例，其深化发展目标必然是：努力成为全面展示新时代中国特色社会主义基层社会治理制度优势和显著效能的重要窗口，为中国探索后发大国在现代化进程中实现基层社会的有效治理，提供成熟的制度方案。

社会治理创新是中国共产党在新时代面临的一个重大的历史性课题。在十八届一中全会上，习近平总书记就明确指出，怎样治理好社会主义这一全新社会，以往的社会主义实践没有解决得很好。中国共产党经过四十几年的探索，已经开创性地形成了一整套关于社会主义市场经济建设的理念，建构形成了比较成熟的社会主义市场经济体制。接下来必须完成的一篇大文章就是，探索和建构形成中国特色社会主义社会治理体系。中国的特殊国情以及社会变迁的特殊历程，决定了基层社会治理既不可能回到传统的乡村治理模式，也不可能去追随西方基于特定的历史进程形成的公民社会治理模式，而必须走出一条既顺应现代文明发展的基本走向，又充分体现中国社会治理传统和社会治理现实逻辑的路子。只有在建构形成了比较成熟的市场经济治理体系和社会治理体系之后，持续调整的政府角色定位才能最终安顿下来，进而形成执政党统领之下的政府、市场、社会相互支撑的国家治理结构。浙江的市场体系发育和社会治理创新长期走在全国前列，长期积累的诸如市场主体创业创新活力旺盛、社会文明程度相对较高、社会财富在地区和城乡之间分布相对均衡，以及地方党委政府与民间力量在推进基层治理创新上的良性互动经验等等，为浙江肩负起中国基层社会治理创新的探路者角色提供了有力的支撑。更重要的是，相对发达的城乡居民生活水平，决定了浙江民众对美好生活的向往早已从物质生活层面向社会生活的各个领域全面扩展。因此，社会治理已经具有了跟经济发展同等重要的战略性意义，“重要窗口”建设必须切实增强推动社会全面进步和人的全面发展的前瞻意识，树立“高质量发展，高水平治理”的理念，将探索共建共治共享的现代社会治理体系，全面提升现代社会治理水平，推进社会全面进步和人的全面发展，作为贯穿“重要窗口”建设各项任务的引领性思路。要通过持续深化“三治融合”实践，形成一整套可复制、

作者简介：何显明，作者系浙江省社科院院长、教授。

可推广的基层社会治理制度体系，为现代社会治理“中国方案”的成熟化定型化作出浙江应有的贡献。

2. “三治融合”实践的关键在于“融合”，在于实现自治、法治、德治以及智治的一体化。“三治融合”不是三种治理方式、三种基层治理制度简单、机械的叠加。如果仅仅是简单叠加，我们概括出基层社会“十全治理”都不难。从体制角度来说，“三治融合”也不是“三管齐下”，多个部门齐抓共管搞维稳。“三治融合”的精义在于多种治理方式的有机融合，实现基层社会治理制度的一体化。“三治融合”的本体始终是自治，其实质是通过充分挖掘各种治理资源，广泛运用包括法治、德治、智治在内的各种治理技术、治理手段，通过建立新的自治运行机制，重新激活和赋能基层群众自治制度，体现的是一种在治理方式和治理过程上打通现代与传统、刚性治理与柔性治理的整合治理趋势。

中国现代化境遇中的基层社会治理面临的挑战是相当复杂的，区域之间发展水平以及社会矛盾表现形式、社会治理资源禀赋等等的巨大差异性，决定了中国无法用一种具体的包医百病的治理制度、治理方式，去应对情境化的基层社会问题。但我们也必须看到，基层群众自治制度，是国家确立的基本政治制度，这一制度为推进基层社会治理创新提供了最基本的遵循。激活基层群众自治制度，将这一制度优势转化为治理效能，构成了中国努力探索人类社会更好的社会制度的伟大实践的重要组成部分。马克思早就指出，民主的一般意义就是“人民的自我规定”。“在民主制中，国家制度本身只表现为一种规定，即人民的自我规定。在君主制中是国家制度的人民；在民主制中则是人民的国家制度。民主制是一切形式的国家制度的已经解开的谜。在这里，国家制度自在地，不仅就其本质来说，而且就其存在、就其现实性来说，也在不断地被引回到自己的现实的基础、现实的人、现实的人民，并被设定为人民自己的作品。国家制度在这里表现出它的本来面目，即人的自由产物。”这里，所谓“人民的自我规定”、“被设定为人民自己的作品”，意味着人民将摆脱一切外在强制性力量的束缚，在“全面而自由的发展”过程中实现自主治理。在《法兰西内战》一文中，马克思对巴黎公社的工人自治形式给予高度评价，认为“公社给共和国奠定了真正民主制度的基础”，代表了“人民自己实现的人民管理制度的发展方向”，它最终将走向“社会把国家政权重新收回，把它从统治社会、压制社会的力量变成社会本身的生命力；这是人民群众把国家政权重新收回，他们组成自己的力量去代替压迫他们的有组织的力量；这是人民群众获得社会解放的政治形式。”

“三治融合”实践从根本上来讲就是要通过有效整合治理资源，创新基层治理运行机制，使基层群众自治这一国家基本制度真正发挥出民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的治理效能。从桐乡的原创性探索，到嘉兴市和全省各地的全面推广，浙江已经在“三治”的“融合”上取得了丰富的实践经验，下一步深化“三治融合”的探索，需要在几个问题上取得更大的突破。一是强化自治的本色。基层社会治理创新需要有党委政府强有力的引导和推动，但一种有效的基层社会治理机制要形成自我强化机制，成为一种成熟化的治理模式，就必须认真对待基层群众在社会治理实践中的主体性地位问题。无论是西方社会还是中国传统乡村治理，都存在基于信任、尊重和互惠等社群伦理，通过共同协商实施对社区公共事务的自主治理的传统。罗伯特·帕特南的实证研究表明，在一个拥有大量社会资本存量的共同体中，生活是比较顺心的。公民参与的网络孕育了一般性交流的牢固准则，促进了社会信任的产生。这种网络有利于协调和交流，扩大声誉，因而也有利于解决集体行动的困境。强化自治在“三治融合”实践中的本体地位，就必须在建立“治理共同体”上取得实质性的突破，通过健全民主治理机制，引导基层群众成为基层社会治理的现实主体，使基层社会治理的各种创新尝试更多地体现基层群众的意愿，从根本上破解没有行政力量的强行介入，社区集体行动就只能陷于困境的局面。二是努力在“融合”的方式和机制上探索形成一整套比较成熟的制度安排，切实破解“三治融合”实践可能存在的“三张皮”现象。要切实解决多个部门自成一体，各有各的抓手，各有各的考核指标的体制壁垒现象，防止基层治理创新成为应对上级考核的被动行动。三是在“三治融合”及其创新实践的治理成效的评估上，要更多地关注和倾听基层群众的获得感、认同感。我们不仅要从小地方党委政府的视角去考量诉讼率、信访案件、刑事案件等刚性治理指标，而且要通过引入第三方评估机制，倾听老百姓对“三治融合”实践的主观感受，并以此作为调整和优化“三治融合”具体创新策略的重要依据。

3. 深化“三治融合”的探索实践需要着力提升社会治理体系的制度集成效能。浙江基层治理创新的一个显著优势，是在总结推广成功实践经验的过程中，各地结合自身实际，不断推陈出新，从而使得一个领域的创新性探索，得以借助各地对成功经验的创新性运用而持续深化。从枫桥经验，到“组团化服务、网络化管理”，再到“三治融合”，浙江基层社会治理创新实践

呈现出了系统化、成熟化的趋势。新时代中国特色社会主义实践的主题，是推进国家治理体系和治理能力现代化，推动中国特色社会主义制度更加成熟定型。落实到省一级层面，“重要窗口”建设的重要使命就是率先形成成熟化、定型化的省域治理制度体系。浙江要成为基层社会治理体系创新的引领者、示范者，同样必须努力在基层社会治理上率先形成比较成熟定型的制度体系。改革开放以来，浙江为中国特色社会主义各个领域的制度创新贡献了丰富的浙江案例、浙江元素，“重要窗口”建设给浙江制度创新实践提出的新使命，则是全面提升制度建设的整体水平，努力争取在中国特色社会主义实践的诸多领域贡献一揽子的制度方案。从桐乡、嘉兴到全省各地，浙江在乡镇、社区层面的社会治理创新经验亮点纷呈，但严格地讲，“三治融合”的基层社会治理尚未形成成熟化、定型化的，可以推广到全国各地的制度规范。这就要求我们深入研究和总结各地涌现出的大量鲜活经验所蕴含的某些具有普遍意义的内容，将其进行制度化的规范、提升。这种制度化规范的努力方向，就是围绕治理效能，通过制度提升、制度集成、制度融合，形成简洁、有效的基层社会治理一揽子制度方案，为健全和完善中国特色社会主义社会治理的制度体系贡献成熟的浙江样本。