

“三治融合”:完善共建共治共享社会治理制度的重要路径*

向立^a, 蒋英州^b

(中共重庆市委党校 a. 法学教研部; b. 《探索》杂志社, 重庆 400041)

摘要:随着自治、法治、德治相结合的“三治融合”模式在基层治理中不断实践与推广,其对推动完善共建共治共享社会治理制度、健全城乡基层治理体系的价值不断凸显。“三治融合”的治理模式具有优化基层治理结构、提升基层治理效能、推动基层治理现代化的优势,但在实践探索中也面临制度整合不足、主体协同不够、实践操作瓶颈等问题,从而影响了共建共治共享社会治理制度的完善及其效能发挥。为更好地发挥“三治融合”优势,可采取完善顶层设计以夯实制度根基、丰富协同路径以凝聚主体联动势能、强化创新突破以释放实践应用活力等方式进行优化,从而不断增强“三治融合”效能,推动完善共建共治共享的社会治理制度,建成人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

关键词:“三治融合”; 共建共治共享; 社会治理制度; 社会治理共同体

中图分类号: D638

文献标志码: A

文章编号: 1672-0598(2025)03-0170-11

党的十八大以来,基层社会治理的现代化已成为国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分^[1]。随着社会的快速发展和复杂性的增加,传统的管理模式已难以满足人民群众日益增长的美好生活需求,也难以有效应对复杂多变的社会问题。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”^[2]。党的十九届四中全会在此基础上提出“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”和“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”^[3]。党的二十届三中全会进一步提出“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,完善共建共治共享的社会治理制度”^[4]。构建自治、法治、德治“三治融合”的基层治理体系成为推进新时代基层社会治理现代化的重要决策和部署,成为完善共建共治共享社会治理制度、提升基层社会治理效能的重要途径。这说明,“三治融合”是我国新时代健全基层治理体系的重要方向,应当放在重塑当代中国基层社会与基层治理这一重大历史任务中全面理解它的重要意义^[5]。

“三治融合”提出以来既受到政界的高度重视,也受到学界的高度关注。学者们认为,一方面,“三治融合”满足了村级治理的差异化、弹性化、精细化需求,有助于善治之目标的实现^[6],其内在机制在于用自治维持乡村治理传统和发扬基层民主政治,用法治规约礼治衰退下的乡村利益多元和现代秩序意识,用

* 收稿日期: 2024-12-28

作者简介:向立(1986—),女,重庆万州人;博士,中共重庆市委党校法学教研部讲师,主要从事习近平法治思想研究。

蒋英州(1973—),男,湖北利川人;博士,中共重庆市委党校《探索》杂志社教授,主要从事中国政治研究。

本文引用格式:向立,蒋英州.“三治融合”:完善共建共治共享社会治理制度的重要路径[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2025,42(3):170-180.

德治夯实社会善治的思想基础,从而凝聚了乡村振兴的治理力量^[7]。“三治融合”产生这种治理意义有两个重要因素,一是“三治融合”的乡村治理体系实现从传统单一管理向多元合作治理的转变^[8],多元治理主体通过价值共同体、组织共同体、行动共同体的建构,促进了乡村治理共同体的生成^[9];二是通过党组织权威实现对国家治理的“增权”和对基层组织的“赋权”,实现了地方公共性社会关系的重构,有效改善了外生权威缺乏和内生权威式微的乡村治理困境^[10]。因而,“三治融合”是实现乡村治理的关键环节,也是完善乡村治理体系建设、发挥新时代乡村治理体系协同效应的重要抓手^[11]。另一方面,虽然前期的实践探索与经验积累、党的领导与多元主体的壮大为“三治融合”基层治理体系的构建提供了有利条件,但“三治融合”仍需在党的领导下加强制度建设、实践创新与科技支撑^[12]。当前,中国乡村治理各主体的“缺位、越位、卡位”以及治理规则的断层等影响其治理效果^[13]。总体来说,“三治融合”的机制还需要切实建立起来,还需要完善各种社会治理的制度建设^[14]。从中央的决策部署和学术研究来看,“三治融合”对完善基层治理体系有着重要意义,但也需要在实践创新中深化自治、法治、德治的有机融合,尤其是与共建共享共治社会治理制度的完善相结合。由此,“三治融合”如何推动完善共建共治共享社会治理制度,成为健全城乡基层治理体系中的重要问题。

一、“三治融合”推动完善共建共治共享社会治理制度的机制

“三治融合”在完善共建共治共享社会治理制度进程中占据着举足轻重的地位,通过优化治理结构、提升治理效能、推动社会治理现代化等多方面的积极作用,为社会实践提供了全新的路径与方法,为实现国家治理体系和治理能力现代化注入了强大动力与活力^[15]。“三治融合”通过整合基层社会治理中自治的灵活性、法治的规范性、德治的教化性,形成“1+1+1>3”的治理协同效应,成为完善共建共治共享社会治理制度的核心驱动力量,对推动社会治理现代化进程具有重要的理论价值与实践价值。在基层社会治理实践创新中需要充分挖掘“三治融合”的潜在价值与优势,不断优化社会治理体系,提升社会治理效能,以应对日益复杂多变的社会治理挑战,推动共建共治共享社会的可持续发展。

(一) 优化基层治理结构,促进多元主体协同共治

习近平总书记指出:“基层社区事务很多很繁杂,单靠政府是干不了、也干不好的,必须充分发挥社会各方面作用,激发全社会活力,群众的事群众多商量,大家的事人人参与。”^[16]“三治融合”从根本上打破了传统社会治理模式中主体单一或协同匮乏的局面,有力地推动了多元主体深度参与和高效协同的治理格局形成,进而实现治理结构的深度优化与重塑。政府、社会组织、企业、居民等多元主体形成紧密交织、功能互补的治理网络架构。在此架构中,政府职能实现了从传统主导型向引导服务型的关键转变,积极为社会力量参与治理创造有利条件与宽松环境。社会组织凭借其专业优势与灵活性,在公共服务递送、社会矛盾化解等领域发挥着日益重要的作用。企业在履行社会责任的过程中深度融入社区建设与发展进程。居民则以高度的积极性与主动性广泛参与社区事务治理^[17]。因此,“三治融合”的治理模式实现了社会资源的高效整合,优化了共建共治共享的社会治理结构,使社会治理体系呈现出更强的活力与韧性。

(二) 提升基层治理效能,增强社会活力与秩序

“一个好的社会,既要充满活力,又要和谐有序。”^[18]“三治融合”的核心在于实现了激发社会活力与维护秩序稳定的动态平衡与协同增效,精准地将自治的活力激发、法治的秩序保障与德治的精神引领有机整合,实现了社会治理效能的最大化提升。在实践层面,自治系统通过完善村民议事会、居民公约等机

制,激活了基层群众的主体意识。如浙江省桐乡市建构起的“一约两会三团”,实现了自治主体在社会治理中的有序互动、有效协商、有力合作,全市矛盾纠纷受理率下降近四分之一^[19]。法治系统通过提供公共法律服务机制来消除矛盾纠纷。如陕西省X市的“三力联调”,即基层道德力量主导、行政力量介入、司法力量全力协助机制,有力调解了矛盾纠纷^[20]。德治系统则侧重于重塑共同体精神。如山西省P县“道德银行”机制,将村民的美德和善举量化并赋分,有效激发了脱贫攻坚的内生动力^[21]。因此,“三治融合”的治理模式,体现了系统论的思想,通过各治理要素之间的相互作用和协同配合,实现了整体大于部分之和的治理效果,为构建共建共治共享的社会治理体系提供了实践路径。

(三) 推动基层治理现代化,促进社会和谐发展

习近平总书记指出:“从我国实际出发,遵循治理规律,把握时代特征,加强和创新社会治理,不断完善中国特色社会主义社会治理体系,推进国家治理体系和治理能力现代化。”^[22]“三治融合”构成了推动社会治理现代化进程的核心动力,对促进社会和谐发展具有深远的战略意义,在治理理念、方式与手段等层面实现了全面的创新与转型。在治理理念层面,“三治融合”深度契合以人为本、民主协商、多元共治的现代治理核心理念,高度尊重人民群众在社会治理中的主体地位,积极鼓励民众广泛、深度参与社会治理进程,充分挖掘群众的智慧与力量。在治理方式维度,“三治融合”成功实现了从单一治理模式向综合治理体系的历史性转变,有效整合了自治、法治、德治的优势与功能,打破了以往三者孤立运行的局面,构建起相互支撑、协同促进的有机治理体系。在治理手段方面,“三治融合”积极借助现代信息技术的强大力量,有力推动治理的智能化、信息化水平提升。从数字治理的视角来看,这是利用数字技术赋能社会治理的实践探索,通过数字化手段打破了传统治理的时空限制和信息壁垒,提升了治理的科学性和有效性。因此,“三治融合”的治理模式,是贴合当前我国国情的基层治理创新,是实现社会治理体系和治理能力现代化、完善共建共治共享社会治理制度的有效途径。

二、“三治融合”推动完善共建共治共享社会治理制度的实践困境

在基层社会治理中“三治融合”取得了明显成效,但也存在基层党组织领导能力不足、自治法治德治“三治融合”机制不完善、乡村治理效能不高等主要问题^[23]。从制度层面来看,不同治理体系之间的衔接不畅、资源分配碎片化以及评价标准模糊等问题,制约了“三治融合”的整体效能。从治理主体来看,多元主体协同不足、社会组织作用发挥有限及群众参与积极性不高,成为制约“三治融合”深入推进的现实障碍。从实践应用来看,数字化赋能不足、文化观念冲突以及专业人才匮乏等实践操作层面的难题,也为“三治融合”的推广带来了新挑战。这些困境亦对进一步完善共建共治共享社会治理制度带来了挑战。

(一) 制度整合不足,妨碍共建共治共享社会治理制度的完善

从顶层设计角度看,“三治融合”的理念为基层治理描绘了理想蓝图,有利于构建起充满活力与秩序的基层治理新格局。虽然在一些地区取得了阶段性成果,但在推广落实的过程中暴露出一些制度运行不畅的问题。

一是政策衔接不足。在基层治理实践中,不同治理方式在目标、内容等方面可能存在冲突与不协调的问题。自治重点强调基层群众的自我管理和民主决策,赋予基层社区和村民自治组织较大自主决策空间以激发基层社会活力^[24]。法治强调程序和规范,可能对自治组织的自主决策形成一定限制。德治主要侧重于通过道德教化和文化传承引导社会风尚、提升居民道德素养,通常通过宣传教育、文化活动等方

式弘扬传统美德和社会主义核心价值观^[25]。当三者处理方式不一致时,就容易引发争议,导致政策执行陷入困境,使得基层治理难以形成合力,浪费治理资源、治理效率低下。不同层级、不同部门在制定与基层治理相关政策时缺乏有效沟通与协调,导致政策之间存在空白甚至冲突。

二是资源分配碎片化。由于缺乏有效的协调机制,不同治理主体在资源配置上可能各自为政,导致资源浪费和效率低下。首先,基层自治组织往往面临人才短缺问题。基层工作内容相对繁琐,待遇不高,难以吸引和留住人才,许多有能力、有知识的年轻人不愿留在基层,导致基层自治组织人员结构老化、专业素质不足。其次,财力资源分配上对自治领域的资金投入相对较少。许多基层自治组织的经费来源主要依靠上级政府的拨款,资金有限,难以开展大规模的自治项目和活动。在法治建设中,虽然政府对司法系统的投入逐年增加,但向基层的倾斜仍存在不足,导致一些基层法治建设项目因资金短缺而无法实施。在德治建设方面,资金投入更是相对薄弱,缺乏足够的资金用于道德模范的评选表彰、文化设施的建设和文化活动的开展。

三是评价标准不明确。目前,由于缺乏明确的评价指标,很难准确衡量基层群众的参与程度、自治组织的决策能力以及自治制度的运行效果。法治效果评价上,对居民的法律意识提升程度、法律纠纷的减少程度等,缺乏全面的评估。德治效果评价方面,更是缺乏有效的评价手段。道德建设是一个长期的过程,其效果难以在短期内显现,且道德标准具有主观性,很难用具体的指标来量化。无法准确判断治理效果,难以发现存在的问题,也不利于总结经验和推广成功做法。

(二) 主体协同不够,影响共建共治共享社会治理制度的运行

“三治融合”本应激发多元活力、提升治理效能,但实践中遭遇的一系列难题制约了其制度效能发挥。角色定位偏差让不同主体在基层治理中时有“越位”与“缺位”,群众参与度不高使基层治理缺乏广泛民意支撑,社会组织发展滞后则难以发挥其桥梁纽带作用,这些问题已成为“三治融合”深入推进和完善共建共治共享社会治理制度的阻碍。

一是多元主体角色模糊。政府在基层治理中往往扮演着主导者的角色,但部分基层政府部门未能准确把握自身的角色定位,存在过度干预自治和德治的现象。社会组织作为基层治理的重要力量,其角色定位也存在模糊之处。部分社会组织过于依赖政府的支持,缺乏独立性和自主性,在开展工作时往往按照政府的指令行事,难以发挥其应有的作用。一些社会组织对自身的功能和职责认识不足,在参与基层治理时,存在与政府部门、自治组织职责重叠的情况。一些公益组织在提供公共服务时,没有与当地的社区自治组织进行有效沟通和协作,重复开展一些服务项目,而对一些基层群众真正需要的服务却没有涉及。群众作为基层治理的直接参与者,其角色定位也有待进一步明确。部分群众对自身在基层治理中的权利和义务认识不足,缺乏参与治理的主动性和责任感。

二是群众参与度不高。随着经济社会的发展,人们的生活方式和价值观念发生了很大变化,在整体上人民群众对公共事务的参与热情在增长。但部分群众对基层公共事务的关注度和参与意愿逐渐降低。一些群众认为基层治理是政府和干部的事情,与自己无关,对基层事务的参与热情不高;而另一些群众在参与治理时缺乏理性和规则意识,过度追求个人利益,忽视了公共利益和整体利益。在参与渠道方面,虽然各地在基层治理中设置了多种群众参与渠道,如村民会议、居民代表会议、听证会等,但这些渠道在实际运行中存在诸多问题。部分参与渠道形式化严重,缺乏实质性的内容和有效的运行机制。从参与效果来看,群众参与基层治理后,其意见和建议往往得不到充分的重视和采纳,导致参与效果不佳。一些基层治理主体在决策过程中虽然征求了群众的意见,但在实际决策时没有将群众的合理建议纳入考虑范围,使得群众的参与流于形式。

三是社会组织作用不明显。社会组织在“三治融合”中应发挥重要的桥梁和纽带作用,然而当前社会组织的作用发挥不明显。在数量方面,与日益增长的基层治理需求相比,社会组织的数量明显不足。尤其是在一些农村地区和经济欠发达地区,社会组织的发展更为滞后。从能力上看,许多社会组织自身能力建设不足,缺乏专业的人才和管理经验。部分社会组织的工作人员缺乏相关的专业知识和技能,在开展活动和提供服务时,难以满足基层群众的需求。在独立性方面,部分社会组织对政府的依赖程度过高,缺乏独立开展工作的能力和意识。一些社会组织在成立和发展过程中,过于依赖政府的政策支持和资金扶持,在工作中往往按照政府的要求和指令行事,缺乏自主性和创新性。一些由政府主导成立的社会组织,在参与基层治理时充当政府的执行机构,难以切实代表群众的利益并与群众进行有效的沟通和互动。这种过度依赖政府的情况,使得社会组织难以充分发挥其在基层治理中的独特优势,也不利于社会组织的健康发展。

(三) 实践操作遇阻,影响共建共治共享社会治理制度的效能

“三治融合”的提出为完善共建共治共享社会治理制度、优化城乡基层治理体系提供了新的方向,然而在实践推进过程中面临着诸多现实挑战。在数字化时代下数字赋能程度的不均衡影响治理效能,在多元文化观念碰撞下文化观念的冲突增加治理难度,而专业人才的匮乏更成为制约基层治理精细化、高效化发展的瓶颈。“三治融合”面临的实践难题也就制约着共建共治共享社会治理制度的完善及其效能的充分发挥。

一是数字赋能程度不够。从地区差异来看,东部发达地区与中西部欠发达地区在数字化基层治理方面存在较大差距。东部发达地区经济实力雄厚,能够投入大量资金用于数字化基础设施建设,如高速网络覆盖、智能设备配备等,社区管理者能利用大数据分析居民的需求,精准提供公共服务。而中西部欠发达地区,由于财政资金有限,数字化基础设施建设相对滞后。这些地区的基层政府在收集和处理信息时,仍主要依赖传统的人工方式,效率低下,且容易出现信息不准确、不及时的问题。这种数字化应用失衡的状况,不仅影响了基层治理的公平性,使部分地区和群体无法享受数字化带来的治理红利,也制约了基层治理的整体效能提升。

二是文化观念冲突。现代法治文化与传统乡土文化、多元价值观之间存在着冲突与矛盾。现代法治文化强调规则、平等、权利等观念,注重以法律条文和程序来规范社会行为和解决社会矛盾。而传统乡土文化更多地依赖人情、习俗来维持社会秩序。这种文化观念差异使得在基层治理中当两种解决方式产生冲突时容易引发矛盾。随着社会的发展,多元价值观在基层社会不断涌现。尤其是在一些城市社区,外来人口的增加带来了不同地域、不同民族的文化和价值观。这些多元价值观与本地原有的价值观相互碰撞,给基层治理带来了挑战。

三是专业人才匮乏。在基层治理中,法律、管理工作等专业人才短缺是一个突出的问题。在法律人才方面,基层地区尤其是农村,专业法律人才严重不足,群众寻求法律帮助的成本较高,这使得他们在面对法律问题时往往感到无助。在管理人才方面,基层治理需要具备专业管理知识和技能的人才来推动工作的高效开展。然而,目前基层管理人才队伍存在素质参差不齐的问题。一些基层管理人员缺乏系统的管理培训,在组织协调、决策制定等方面能力不足。在基层项目的实施过程中,由于管理人员缺乏项目管理能力,导致项目进度拖延、成本超支等问题。

三、“三治融合”推动完善共建共治共享社会治理制度的路径选择

“三治融合”在实践进程中出现的困境问题,不仅阻碍了基层治理效能的提升,也弱化了“三治融合”

促进基层治理现代化的初衷。“三治融合”建设以解决基层矛盾冲突为初衷,内含的促进人际互动、增强社会信任的底层逻辑展现了重构当代中国基层社会的可能性^[26]。因此,从制度、主体、实践三个关键维度着手,强化社会治理制度的整合,明确各主体职责以推动主体有效协同,走契合时代发展与基层实际的创新融合路径,能够使“三治融合”在城乡基层治理中充分释放效能,进一步推动完善共建共治共享社会治理制度和推进基层治理体系与治理能力现代化。

(一) 完善顶层设计,夯实制度保障根基

要破解制度设计方面的难题,需从制度建设、资源分配与管理考核层面发力:通过构建政策协同框架,整合政策目标,统筹政策设计,建立协调机制,优化政策生态;借助优化资源配置机制,合理调配人力,加大物力财力投入,夯实治理基础;依靠完善绩效评估体系,明确指标、主体、程序与反馈机制,强化治理监督。

一是构建政策协同框架。在基层治理实践中村(居)民的许多诉求本身是难以解决的复杂问题,尤其是一些涉及政策或法律变化的历史遗留问题由于缺乏相关的政策或法规依据根本很难解决^[27]。推进“三治结合”需要完善治理制度,也需要政策协同。首先,需要制定统一的基层治理规划。从政策目标来看,应将自治、法治、德治的目标进行有机整合。自治政策目标应围绕激发基层群众的主体意识和参与能力,增强基层社会的自我管理和自我服务能力;法治政策目标在于保障基层治理的合法性和公正性,维护社会秩序;德治政策目标则是通过道德教化,提升居民的道德素养,营造良好的社会风尚。在制定规划时,要确保这些目标相互协调、相互促进,避免出现冲突。其次,要对自治、法治、德治相关政策进行统筹设计。在村规民约的制定过程中,要充分考虑其与法律法规的衔接,确保村规民约不违反法律规定,同时又能体现地方特色和道德要求。在制定村规民约时,广泛征求村民意见,经过多轮讨论和修改,使其既符合法治精神,又能得到村民的认同和遵守。此外,将社会主义核心价值观融入村规民约,通过道德规范引导村民的行为。再次,建立顺畅的政策协调机制。应设立专门的基层治理政策协调机构,负责统筹协调自治、法治、德治相关政策的制定和执行。该机构可以由政府相关部门、社会组织代表、基层群众代表等组成,定期召开会议,研究解决政策执行过程中出现的问题。在遇到涉及多个部门的基层治理问题时,由该机构牵头,组织相关部门进行协商,制定统一的解决方案。最后,要建立政策反馈机制,及时收集基层群众和治理主体对政策的意见和建议,对政策进行调整和完善,以提高政策的协同性和有效性。

二是优化资源配置机制。在人力方面,要根据基层治理的实际需求,科学调配自治、法治、德治领域的人才。对于自治领域,要注重选拔和培养具有民主意识、组织能力和服务精神的基层干部和志愿者,把他们充实到村民自治组织和社区自治组织中。可以通过开展培训、提供实践机会等方式,提升他们的自治能力和水平。在法治领域,要加大对基层法律人才的培养和引进力度,建立基层法律人才库,为基层治理提供专业的法律支持。选派优秀律师到基层担任法律顾问,为基层政府和群众提供法律咨询和法律援助服务。在德治领域,要培养一批熟悉道德文化建设的专业人才,负责组织开展道德宣传、文化活动等。在资源分配上,要加大对基层治理的投入,改善基层治理的硬件设施。为基层自治组织建设完善的办公场所和活动设施,配备必要的办公设备和通讯工具,提高自治组织的工作效率。加强基层法治的硬件设施建设,如建设标准化的法庭、司法所,配备先进的执法设备和信息化系统,提升法治工作的规范化和现代化水平。在德治建设方面,要建设文化活动中心、道德讲堂等场所,为开展道德文化活动提供物质保障。政府应加大对基层治理的财政支持力度,建立稳定的基层治理资金投入机制,设立专项基金用于自治、法治、德治建设。同时,要拓宽资金来源渠道,鼓励社会资本参与基层治理,如通过政府购买服务、PPP模式等,引导社会组织和企业投入资金参与基层公共服务和基础设施建设。

三是完善绩效评估体系。建立科学的评估指标是完善绩效评估体系的基础。首先,应明确评估内容。在自治方面,评估指标应包括群众参与度、自治组织的决策能力和执行能力、村规民约的遵守情况等。在法治方面,评估指标应涵盖法律宣传效果、法律纠纷解决的效率和公正性、基层干部和群众的法律意识等。在德治方面,评估指标可设定为道德模范的影响力、社会风尚的改善程度、居民的道德素养提升情况等。其次,应明确评估主体及程序。评估主体可以由政府相关部门、第三方评估机构、基层群众代表等组成,确保评估的客观性和公正性。评估对象涵盖基层自治组织、法治机构、德治建设主体等。评估时间可以根据实际情况,采取定期评估和不定期评估相结合的方式,定期评估如每年或每半年进行一次全面评估,不定期评估则针对特定的治理项目或事件进行。评估方式应多样化,包括实地考察、问卷调查、数据分析、案例研究等。在评估过程中,要严格按照评估指标和流程进行操作,确保评估结果的真实性和可靠性。最后,要建立评估结果反馈机制。将评估结果及时反馈给被评估对象,使其能够根据评估结果发现问题,改进工作,从而不断提升“三治融合”的治理效能。

(二) 丰富协同路径,凝聚主体联动势能

采取综合性措施有效解决多元化主体协同的问题。通过强化党的引领作用,充分发挥党组织在资源整合和方向把控方面的核心作用,确保各项工作形成合力。注重精细化管理,特别是在具体实施过程中要将工作事项细化到最小执行单元,确保责任到人、任务明确。这种“党建引领”与“最小颗粒度”管理相结合的方式,能够有效提升协同工作效率,推动各项工作目标的顺利实现。

一是党建引领赋权增能。基层党组织在“三治融合”中发挥着领导核心作用,是推动基层治理的关键力量^[28]。首先,推进组织体系覆盖。紧盯分散居住的农村、城乡接合部、城市新建商住小区等空白地带,楼宇、园区、商圈、市场、网信企业等新兴领域和快递员、外卖送餐员、网约车司机等新就业群体,创新党组织设置方式,以院落、楼栋、行业党小组的形式,推动党组织向最基层延伸,消除基层治理末端的“盲点”。其次,完善体制机制建设。针对权责不清、资源不足和条块分割、治理力量分散、联动效应不高等问题,推动乡镇(街道)、村(社区)、单位、行业等各领域党组织打破行政隶属壁垒,以基层党组织为“动力主轴”,把辖区各类单位组织起来,建立党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与的基层治理体系,形成党建引领多元治理主体协同处理公共治理难题的良好局面,提升基层治理效能。最后,分类指导,激发党员活力。区分农村党员、社区党员、非公组织党员、居住地党员和流动党员等不同类型,探索党员分类管理,如农村党员应聚焦乡村振兴、脱贫致富,社区党员应投身志愿服务、调解纠纷,机关党员应优化流程、提效便民,企业党员应聚焦研发、技术突破等。积极搭建党员参与基层治理平台,充分发挥各类党员在基层治理中的先锋模范作用,形成党员人人有责、人人有为的局面。

二是激发群众参与积极性。在党建引领基层治理中内含的利益整合逻辑、组织化参与逻辑、秩序建构逻辑以及公共精神再造逻辑能够激活村(居)民参与自治的积极性^[29]。首先,拓宽参与渠道是前提。应建立多样化的参与平台,除了传统的村民会议、居民代表会议等形式,还应充分利用现代信息技术,搭建线上参与平台。同时,建立基层事务公开制度,及时将基层治理的相关信息向群众公开,保障群众的知情权。通过设置信息公开栏、微信公众号推送等方式,让群众了解基层事务的进展和决策过程,增强群众对基层治理的信任。其次,提高群众的参与能力是关键。通过开展培训、宣传等活动,增强群众的民主意识、法治意识和参与能力。在农村地区,定期组织村民参加民主管理、法律法规等方面的培训,提高村民的自治能力和法律素养。邀请法律专家、学者到农村开展法律讲座,为村民普及法律知识,增强村民的法治观念。在城市社区,组织居民参加社区治理培训,学习社区建设、公共服务等方面的知识,提升居民参与社区治理的能力。最后,落实群众的参与权益是保障。建立健全群众意见反馈机制,对群众提出的意

见和建议进行及时处理和反馈,让群众感受到自己的参与是有价值的。在一些基层治理项目中设立专门的意见处理小组,负责收集、整理和处理群众的意见,将处理结果及时反馈给群众。同时,建立激励机制,对积极参与基层治理的群众给予表彰和奖励,激发群众的参与积极性。评选“优秀村民代表”“社区治理积极分子”等,对表现突出的群众进行公开表彰,并给予一定的物质奖励,能够形成良好的示范效应,带动更多群众参与基层治理。基层治理从有效参与到参与有效,在很大程度上取决于基层干部容纳村(居)民参与的意愿,为此需要从考核制度和选任制度上激励基层干部实施参与式治理^[30]。

三是强化社会组织建设。社会组织作为国家治理现代化体系中的重要主体和满足人民群众日益增长的多元化需求的重要力量,势必要与党同频共振、同心而行^[31]。首先,应加大对社会组织的扶持力度,制定相关政策鼓励和引导社会组织参与基层治理。通过提供资金支持、场地设施等方式,降低社会组织的发展成本,促进社会的健康发展。在一些地区,政府设立了社会组织孵化基地,为初创期的社会组织提供办公场地、培训指导、项目对接等服务,帮助社会组织快速成长。同时,鼓励社会组织开展特色服务项目,满足基层群众多样化的需求。其次,加强对社会组织的监管,确保其规范运作。建立健全社会组织监管机制,加强对社会组织的登记、年检、评估等管理。制定严格的准入标准和退出机制,对不符合要求的社会组织进行清理整顿,保证社会组织的质量。加强对社会组织资金使用的监管,确保资金使用的安全和透明。通过定期审计、公开财务信息等方式,接受社会监督,防止社会组织出现违规行为。最后,加强社会组织的能力建设,提升其参与基层治理的水平。组织社会组织从业人员参加专业培训,提高他们的业务能力和管理水平。开展社会组织之间的交流与合作,分享经验和资源,共同提升服务质量。组织社会组织从业人员参加社会工作培训,学习专业的服务理念和方法,提高服务的专业性和有效性。同时,鼓励社会组织与政府部门、企业等建立合作关系,整合资源,共同开展基层治理项目,形成协同治理的合力。

(三) 强化创新突破,释放实践应用活力

新时代社会主要矛盾的转化,一方面说明需要加强共建共治共享社会治理制度的创新与完善,另一方面也说明需要因地制宜地推进“三治融合”来有效解决不同地域、不同发展程度的地区的基层社会治理问题。乡村社会基础的变化会制约自治、法治与德治的作用发挥与相互融合,对此多地乡村通过机制创新来推进“三治融合”^[32]。这些实践探索表明“三治融合”的制度效力空间与创新空间还很大,可以从技术应用、文化建设、人才培育等多维度精准施策,通过数字赋能与人文关怀并重、促进文化融合、加强专业人才培养,系统性地优化基层治理生态,来完善共建共治共享社会治理制度和提升基层治理水平。

一是数字赋能与人文关怀并重。在数字化时代充分利用数字技术是提升基层治理效率的重要手段。一方面,要加强数字化基础设施建设,尤其是在中西部欠发达地区加大网络通信、数据中心等基础设施的建设投入,实现网络全覆盖和高速稳定连接,为数字技术在基层治理中的应用奠定基础。建立统一的基层治理数字化平台,整合自治、法治、德治相关信息资源,实现信息的实时共享和高效传递。另一方面,在推进数字赋能的过程中必须高度重视人文关怀,避免数字鸿沟的产生。对于老年群体和受教育程度较低的群体要采取针对性的措施,通过开展数字技能培训,帮助老年人和文化程度低的群众掌握基本的数字设备操作技能和数字化平台使用方法。在社区,组织志愿者为老年人开展智能手机使用培训,帮助他们学会使用微信、在线支付、政务服务平台等功能,提升他们在数字化时代的生活便利性和参与基层治理的能力。数字化平台的设计和应用要充分考虑用户体验,界面设计要简洁明了,操作流程要简单易懂,确保不同群体都能轻松使用。此外,还应保留传统的治理方式和沟通渠道,如面对面交流、电话沟通、来信来访等,满足那些不适应数字化方式的群众的需求,使基层治理在数字化转型过程中,既提高效率,又不失

温度,实现数字赋能与人文关怀的有机统一。

二是促进文化融合。积极培育和弘扬中华优秀传统文化和社会主义核心价值观,将其融入基层治理的各个环节中。通过开展主题宣传活动、文化教育活动等,增强群众对社会主义核心价值观的认同感和践行意识。在学校教育中,加强对学生的价值观教育,培养他们的社会责任感、法治意识和道德观念;在社区和乡村,通过举办道德模范评选、文明家庭创建等活动,营造良好的社会风尚。同时,注重培养群众的现代公民意识,提高他们的民主参与能力、法治观念和公共意识,使群众能够积极主动地参与基层治理,以现代法治文化引领基层治理的发展。化解文化观念冲突是实现文化融合的关键。针对现代法治文化与传统乡土文化、多元价值观之间的冲突,要加强沟通与协调。通过开展文化交流活动,促进不同文化之间的相互了解和尊重。在农村地区,组织法律工作者和传统文化研究者开展法治文化与乡土文化的交流研讨会,让群众了解法治文化的内涵和意义,同时也让法律工作者认识到乡土文化的价值,寻求两者的契合点,以实现文化的融合。在处理具体问题时,要综合考虑不同文化的特点和需求,采取灵活多样的方式。在解决邻里纠纷时,可以在遵循法律规定的基础上充分运用乡土文化中的调解方式和道德规范,兼顾法律的严肃性和人情的温暖,实现法律效果与社会效果的统一,促进基层社会的和谐稳定。

三是加强专业人才培养。加强教育培训是培养专业人才的重要途径。建立完善的基层治理专业人才教育培训体系,针对法律、管理、社会工作等不同领域的人才需求,制定个性化的培训方案。对于法律人才,定期组织法律知识培训和案例分析研讨会,邀请法律专家进行授课,提高基层法律工作者的业务水平和实际操作能力。基层司法所可以通过开展线上线下相结合的法律培训课程,让基层法律工作者及时了解最新的法律法规和司法实践动态,提升他们解决法律纠纷的能力。对于管理人才,要开展管理知识和技能培训,包括项目管理、组织行为学、战略规划等方面的课程,提升他们的管理能力和综合素质。在一些乡镇政府,组织基层管理人员参加管理培训课程,学习先进的管理理念和方法,提高他们在基层项目实施和组织协调方面的能力。对于社会工作人才,要加强社会工作专业知识和实践技能的培训,培养他们的服务意识和沟通能力,还要通过开展社会工作实习和案例研讨等活动,提高社会工作人才的实际工作能力。

四、结语

“三治融合”作为一种创新的基层治理模式,具有丰富的理论内涵和实践意义。作为基层治理现代化的重要探索,“三治融合”对于提升基层治理效能、促进社会和谐稳定具有不可替代的重要意义,并写进了一系列党内法规和行政法规等规范性文件中,具有高度的法规性、权威性,且为越来越多的人知晓。尽管在实践过程中面临诸多挑战,但通过不断完善制度、强化主体协同、创新实践路径,“三治融合”必将在基层治理中发挥更大的作用,为实现国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。因此,对基层社会治理中的这一科学概念不应当随意变动,无论是拆分还是叠加,都是不合适的。现在社会上与学界中都有变通“三治融合”的说法,这需要审视和推敲。“三治融合”是一个整体,不能随意增减,“融合”是一门艺术,不可机械看待^[33]。它并非三者的简单相加,而是相互关联、相互促进的有机整体,共同致力于基层治理效能的提升,因而在新时代城乡基层治理中需要加强“三治融合”的理论研究与实践创新,使其在完善共建共治共享社会治理制度、实现基层治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用。

参考文献:

- [1] 文丰安,王洪欣.中国式现代化进程中的基层治理能力建设:价值意蕴、现实梗阻及进路支持[J].重庆工商大学学报

- (社会科学版),2025(1):25-34.
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28.
- [3] 中共中央关于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若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06.
- [4] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22.
- [5] 杨开峰,仇纳青,郭一帆.“三治融合”:重塑当代中国基层社会与基层治理[J].公共管理与政策评论,2024(1):3-18.
- [6] 孙冲.村庄“三治”融合的实践与机制[J].法制与社会发展,2021(4):5-23.
- [7] 李三辉.“三治融合”与乡村振兴治理体系构建[J].广西社会科学,2020(7):86-90.
- [8] 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.
- [9] 李玲玲,杨欢,赵晓峰.“三治融合”中乡村治理共同体生成机制研究——以陕西省留坝县为例[J].西南大学学报(社会科学版),2022(3):100-109.
- [10] 原超,马华.党建引领“三治融合”的理论逻辑[J].华南农业大学学报(社会科学版),2023(2):131-140.
- [11] 徐朝卫.“三治”融合实现乡村善治[J].人民论坛,2019(16):70-71.
- [12] 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.
- [13] 侯宏伟,马培衡.“自治、法治、德治”三治融合体系下治理主体嵌入型共治机制的构建[J].华南师范大学学报(社会科学版),2018(6):141-146.
- [14] 李小伟.“三治融合”创新农村社会治理体系[J].经济问题,2021(10):95-103.
- [15] 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(12):64-74.
- [16] 中共中央文献研究室.习近平关于基层治理论述摘编[G].北京:中央文献出版社,2023:49.
- [17] 黄浩明.建立自治法治德治的基层社会治理模式[J].行政管理改革,2018(3):39-44.
- [18] 习近平在浙江调研时强调 干在实处永无止境 走在前列要谋新篇[N].人民日报,2015-05-28(1).
- [19] 李尧磊,李春成.实现乡村有效治理的复合机制——以浙江桐乡“三治融合”治理实践为研究对象[J].农村经济,2022(10):56-63.
- [20] 郭占锋,王懿凡,李钰肖.乡村振兴战略中的“三治融合”:何以可能?如何为之?——基于陕西省X市的考察[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2022(1):129-137.
- [21] 郝炜,赵培茜.乡村积分制治理的三维内涵与实践逻辑——以山西省P县“道德银行”为例[J].新视野,2024(1):121-128.
- [22] 习近平.论坚持党对一切工作的领导[M].北京:中央文献出版社,2019:194.
- [23] 程传兴,廖富洲.完善“三治融合”乡村治理体系的对策研究[J].中州学刊,2023(8):57-64.
- [24] 郁建兴.“三治融合”的持续创新[J].治理研究,2020(6):10-13.
- [25] 高艳芳,黄永林.论村规民约的德治功能及其当代价值——以建立“三治结合”的乡村治理体系为视角[J].社会主义研究,2019(2):107-114.
- [26] 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.
- [27] 欧阳静,王骏.基层治理中的“干部干、群众看”[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2024(1):71-80.
- [28] 郭振宗.我国乡村治理的背景演变、转型趋向与有效途径[J].理论学刊,2020(3):78-86.
- [29] 曹军辉,张紧跟.重塑乡村公共性:党建引领激活村民自治的内生路径——以湖南省沙洲村为例[J].探索,2024(2):73-85.

- [30] 杨莉. 乡村治理中村民的参与有效与有效参与——基于民主立方理论的比较分析[J]. 探索, 2022(4): 131-146.
- [31] 严郁洁, 曹胜亮. 党建引领社会组织提升治理效能的评价指标体系建构[J]. 探索, 2023(3): 39-52.
- [32] 于龙刚. 乡村社会“三治融合”的实践逻辑——基于社会基础视角的分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2024(4): 82-92.
- [33] 张文显. “三治融合”的理论新解[J]. 治理研究, 2023(6): 5-7.

“Three-Governance Integration”: A Critical Path to Improve the Social Governance System of Co-construction, Co-governance and Sharing

XIANG Li^a, JIANG Yingzhou^b

(a. Department of Legal Studies; b. Probe Magazine, the Party School of Chongqing
Municipal Committee of the CPC, Chongqing 400041, China)

Abstract: With the continuous practice and promotion of the “three-governance integration” model, which combines autonomy, the rule of law, and the rule of virtue, in grass-roots governance, the value of this model in promoting the social governance system of co-construction, co-governance and sharing and the grass-roots governance system in urban and rural areas continues to be highlighted. The governance model of “three-governance integration” has the advantages of optimizing the grass-roots governance structure, improving the effectiveness of grass-roots governance, and promoting the modernization of grass-roots governance, but it also has problems such as insufficient system integration, insufficient synergy among the main parties, and practical bottlenecks in practice, which affects the improvement and efficiency of the social governance system of co-construction, co-governance, and sharing. To better leverage the advantages of “three-governance integration”, it can be optimized by improving the top-level design to strengthen the foundation of the system, enriching the synergistic path to gather the potential of the main linkage, and strengthening the innovation breakthrough to release the vitality of the practice and application. These measures aim to amplify the efficacy of the “three-governance integration”, refine the social governance system of co-construction, co-governance, and sharing, and ultimately establish a social governance community where everyone assumes responsibilities, fulfills obligations, and shares benefits.

Keywords: three-governance integration; co-construction, co-governance, and sharing; social governance system; social governance community

(责任编辑: 杨 睿)