

共治共建共享的市域社会治理模式研究

桓丽圆

四川大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年12月2日; 录用日期: 2023年1月4日; 发布日期: 2023年1月11日

摘要

目前, 我国城镇化进程高速发展, 多数城市同时具有城市、乡村两种形态, 迫切需要发挥市域这个中观层级、权限和资源比较适当、统筹协调能力比较强的优势, 起到以城带乡、以点带面、以上带下的积极作用, 形成新时代、新发展阶段社会治理新格局。市域社会治理现代化作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容, 是推进中国式现代化的必然要求, 本研究基于对当前市域社会治理优势与不足的分析, 探究完善市域社会治理模式的有效路径。

关键词

市域社会治理, 共治共建共享, 城镇化

Research on the Municipal Social Governance Model of Co-Governance, Co-Construction and Sharing

Liyuan Huan

Sichuan University, Chengdu Sichuan

Received: Dec. 2nd, 2022; accepted: Jan. 4th, 2023; published: Jan. 11th, 2023

Abstract

At present, China's urbanization process is developing at a high speed, and most cities have both urban and rural forms. It is urgent to play a role of the city region, which is a medium level, with appropriate authority and resources, and strong coordination ability, to play a positive role in leading the countryside with the city, leading the area with the point, and leading the lower level, and to form a new pattern of social governance in the new era and new development stage. Mu-

municipal social governance, as an important part of promoting the modernization of the national governance system and governance capability, is an inevitable requirement for promoting Chinese path to modernization. Based on the analysis of the advantages and disadvantages of current municipal social governance, this study explores effective ways to improve the municipal social governance.

Keywords

Municipal Social Governance, Co-Governance, Co-Construction and Sharing, Urbanization

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

改革开放以来,我国人口大量向城镇、向经济发达地区聚集。数据显示,截止 2011 年,我国城镇化率突破 50%,根据测算,我国城镇化进程可能要在 75%左右才会稳定下来,因此还有 2 亿多农村人口进城,城市人口规模的迅速增加。我国城镇和农村的人口结构发生了巨大的改变,生活、工作、交往、学习在市域的人民群众的需求也发生了很大变化,人们一方面希望经济增长,另一方面希望社会秩序更加安定,社会风险得到有效控制,公共服务更加高效周到,这对我国社会治理效能提出了巨大挑战。城市经常会因为某个痛点、堵点、淤点、难点而产生各种“城市病”,形成社会矛盾的“堰塞湖”,甚至会出现“在解决老问题的同时制造出新问题”的现象。

在当前新型社会结构中,社会风险隐患的传播速度快速提高、爆发周期大幅缩短,覆盖人群的范围不断扩大[1],城市逐渐成为各类矛盾风险的产生地、聚集地、爆发地,而县域的资源和能力不再适应新型社会结构的需求,各类矛盾倒逼国家重新寻找有效的治理层级。

2018 年以前,我国以“县域”为单位进行社会治理,在行政层级上,国家和省级层面的职责在制定政策,区县层面的职责在于对政策的具体落实,市级层面则在两者之间,既有创制立法的职责,也有落实执行的要求[2]。在过去县域为单位的治理下,市域层级制定政策的职责易受忽视,在统筹资源、创制立法等方面的作用没能充分发挥,导致社会治理很难解决城镇化中新出现的风险隐患,因此只有发挥市域层级的统筹作用,共治共建共享,整合资源力量,推进社会治理体系创新的重点从县一级向市一级转移,才能提升民众的幸福感。

2. 文献综述

2.1. 社会治理的内涵

在针对社会治理的研究中,学者王浦劬从运行意义角度进行分析,他认为:“社会治理可以理解为治理社会,就是特定的治理主体对于社会实施的管理”[3]。学者博克斯认为,19 至 20 世纪的改革者是在推动建立由中央掌控的,高行政效率的机构,而 21 世纪的改革者则是推进社会治理模式的创新,构建以公民为核心的治理结构[4]。这表明,社会治理已从追求行政效率向改善治理结构转变。在我国,社会治理现代化是基于新发展阶段作出的重要部署,学者王浦劬认为在我国政治背景下,社会治理是指“党领导、政府主导、多元治理主体共同参与,解决社会问题的行动”[3]。

2.2. 市域社会治理的内涵

2018年6月,“市域社会治理”由时任中央政法委秘书长陈一新同志在新任地市级党委政法委书记培训示范班上第一次使用提出。2019年党的十九届四中全会明确提出,“加快推进市域社会治理现代化”。这是“市域社会治理”的概念首次出现在党的纲领性文件中。2019年12月召开全国市域社会治理现代化工作会议,强调了市域社会治理在风险防范中的重要作用。

针对市域社会治理内涵界定,市域社会治理从词组上可拆分为“市域”和“社会治理”,表明国家以“市域”为抓手加强和创新社会治理体系。从实质内涵上看,学者陈成文认为,市域社会治理具有桥梁纽带作用的基层社会治理,是指在市域的界线内,各个治理主体间达成合作,通过采取一系列控制手段处理社会事务,解决社会问题,实现社会和谐发展[5]。学者姜晓萍、董家鸣认为,市域社会治理的内涵是“以美好生活为目标、以多元组织为主体、以公共服务为核心、以社会质量为关键的城乡社会均衡发展”[6]。

从构成要素看,学者陈成文等人认为,市域社会治理的治理界线是整个市域空间,其中既包括城市,也包括乡村。因此城市和农村社会治理均属于市域社会治理的范畴。在主体方面,市域社会治理具有多重性,包括党委、政府、各组织和公民大众,并且各主体之间并非传统的管控关系,而是合作互利的平等关系[7]。通过市域社会治理实现自治、法治、德治、心治、智治“五治”并举[8]。市域社会治理的目标一方面是解决社会风险隐患等问题,更深层次的是实现市域范围内的社会和谐发展[9]。同时,其治理层级位于国家社会治理和县域社会治理两者之间,具有承上启下的桥梁枢纽型作用[10]。

3. 市域社会治理的优势与不足

3.1. 市域社会治理的优势

3.1.1. 治理功能优势

市域社会治理不仅防止产生治理偏差,有利于实现治理目标,而且具有重要的组合功能和结构功能的综合优势。通常而言,治理主体层级和政治功能呈正相关,和社会功能呈负相关,高政治功能的治理目标倾向于公平性的实现,高社会功能的治理目标倾向于行政的效率,市域处于两者中间,同时具备政治功能和社会功能,既能因地制宜、因时制宜颁布政策,也具有较高的执行力。在治理方式上,国家层级和省一级倾向于宏观间接把控,而县一级过于微观,只有市域层级在宏微观方面保持了平衡。在公共卫生突发事件中,一些市出台了有效、符合地区实际情况的防控措施,并获得显著的防控效果,彰显了市域层级在应对危险隐患事件中的强大力量。

3.1.2. 创制立法优势

市域社会治理促进了政策在市一级的探究,有效防止政策措施“一刀切”的现象。法治是保障社会治理的最佳方式,市一级有相较之下更加完整的司法权,同时市一级在创新治理上也有更大的自由度。市域层级治理是对更高层级的社会治理的拓展。依据十二大对立法法的修正,当前市一级都有立法权,有权利根据当地的实际情况在宪法的指导下制定地方性法规,该法增加了市域层级的治理权限和治理能力。此外,对于一些市特定的社会问题,每个市也可以依据实际制定有效方针。由于市一级也有区域差别,为满足资源公平分配需求,下级政府需要出台政策措施。市域社会治理更容易触及到人民生活,也更能明确掌握当地人民的需要,市一级根据民意要求,发布相关的措施条例,不断完善城乡公共服务的供给。

3.1.3. 空间范围优势

从治理的空间范围来看,市域社会治理是最有效的治理范围,防止了治理松紧不合理的情况。在众

多治理主体内，政府最有力的支撑力量来源于社会。注重市域范围内的管控，一方面可以避免更低层级政府在工作中能力和资源缺位的现象，和避免更高层级政府在工作中不贴近现实情况、信息传递时间长等不利条件；另一方面，拉近了政府和群众的距离，促使政府接收群众的意见反馈，以群众利益为中心，主动接受群众的监督，促进群众更积极参与进社会治理中。同时，很多城市都有城、乡两部分组合构成，以市域为单位进行治理，可以促进资源和要素在城市和乡村进行交换，推动城乡一体化不断发展。

3.2. 市域社会治理的不足

3.2.1. 基层治理未形成合力

当前，市域社会治理中基层组织居委会、物业、社区三者之间并没有完全形成合力，工作重任绝大多数是落在了居委会和社区肩上，而物业承担的工作和责任明显较弱。此外，部分社区没有充分发挥社区内的党员群众力量，导致志愿者服务岗位出现人手不够，党员工作站出现无人值班甚至暂时停止工作的情况。城市的治理水平必须要与城市的发展与时俱进，做到科学精细，同时纳入多种力量通力合作。因此，这三类组织的合作方式、工作分配还需要厘清，不能仅仅停留在“泛泛而论”的层面。

3.2.2. 专业治理能力较弱

当前，基层专业治理能力依然存在明显的短板。一是缺乏敏锐的预见性，不能根据情况对突发事件进行有效部署。二是缺乏足够的问题发现能力。基层工作的一大要求就是接地气，及时了解基层的状况。事实上，基层的治理触角并未全天候、全方位展开，还存在一定盲区，不能及时发现并解决出现的问题。因此在未来，我国需要在社区设立专业委员会，从社区开始防范危险隐患，提高基层的专业能力。

4. 市域社会治理优化路径

4.1. 完善共建共治共享的社会治理制度

以市域社会治理现代化试点工作为抓手，以共建共治共享提升社会治理效能，加快完善党委领导、政府负责、群团助推、社会协同、公众参与的社会治理体制。

一是完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台。改革社会治理的广度和深度，调动各种力量，整合各类资源，加强各方统筹，通过深入推进网格化治理体系，将防止返贫、环境监测、治安防控等职能纳入网格一体化管理，采用党员和群众共建共治，通过整合组建专兼职网格化队伍，促使多项职能一条线到顶

二是加快市域“一站式”矛盾纠纷多元化解线上平台建设。对各类风险进行科学评估，搭建治理主体之间的沟通协商平台。从源头发现问题处理问题，破解“案多人少”的现实困境，更好地实现案结、事了、人和，尽可能避免矛盾纠纷进入法庭、对簿公堂。发挥新媒体、新科技手段在化解矛盾中的积极作用，利用网络、视频、微信等新型调解方式，创建远程调解和跨地区联调机制，让群众足不出户就能化解矛盾、解决问题。

三是发展壮大群防群治的力量，弘扬见义勇为的精神，完善奖励保障政策，让见义勇为、见义众为成为新时代的社会新风尚。

4.2. 创新区域联动协商机制

空间是城市治理的载体，包括街道、社区、乡村等，这些不同的空间都是治理的基本单元。市域社会治理不是将治理范围局限在城市内部，而是发挥市域这个中观层级，实现治理在城乡间、区域间进行联动。比如经济建设、污染治理、数据共享等问题，在单个城市内部是难以解决的，必须突破行政边界。

一是从都市圈、城市群等跨区域层面联动治理，推进基础设施一体高效、生态环境共保共治、公共

服务共建共享等。二是建成省、市、县、乡、村、网格六级数据贯通的省社会治理网格化智能工作平台，统筹考虑全市各区域基础条件、资源禀赋、比较优势，形成区域协同、优势互补、产业联动的整体发展格局。

4.3. 夯实基层基础

落实基层社会治理，筑牢基层组织是关键。利用市域以及汇集资源，减少治理碎片化。一是加快平安建设办公室、综治中心一体化建设。在保持现有市级综合治理中心运行规模的基础上，做大区级综治中心实体化指挥平台，做强街道综治中心实体化运行平台，完善相应的工作联动推进、风险联动处置机制。

一是发挥党员作用，使党建引领市域社会治理，加强组织覆盖，创新活动方式，促使党员在乡风文明、治安防控、基层民主等方面挺在前、勇担当、作表率，形成“支部号召、党员带头、群众跟进”的党建引领模式。二是加入基层群众力量。发动基层群众充实志愿者团队，出台相关激励政策，调动群众积极性，持续开创群防群治新治理局面。

4.4. 完善法治建设

充分发挥市域在创制立法中的权力。首先，给重点行业明确规章制度，避免潜规则等不良行业风气，发挥法治在倡导良好风尚的正面作用。同时，将法治向基层社会治理领域延伸，摸清地区、组织在管理中存在的漏洞，并出台相应的管理条例。不断提升基层干部法治素养，提高其依法办事的能力。利用网络、媒体等手段，不断加强法制宣传，提高群众的法治思维。

此外，建设市级法律援助体系，以公益援助为主，通过出台优惠政策，扩大法律援助队伍，提升队伍的专业化水平，扩大援助对象的范围。

5. 结语

当前，城市是各类要素资源集聚和经济社会活动集聚之地，在当前的信息化社会，新事物不断出现，各种风险挑战也随之而来，城市的日益复杂化多维化放大了社会治理难度。城市作为各类要素资源和经济社会活动的集中地，必须抓好这个“火车头”，推进市域社会治理现代化，打造宜居、韧性、智慧城市。在实践中充实市域社会治理的内涵，探究进一步的有效途径，实现社会的和谐发展。

参考文献

- [1] 谢小芹. 市域社会治理现代化:理论视角与实践路径[J]. 理论学刊, 2020(6): 86-94.
- [2] 黄新华, 石术. 从县域社会治理到市域社会治理——场域转换中治理重心和治理政策的转变[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2020(4): 4-13.
- [3] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J]. 国家行政学院学报, 2014(3): 11-17.
- [4] 博克斯. 公民治理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005
- [5] 陈成文. 市域社会治理的行动逻辑与思维转向[J]. 甘肃社会科学, 2020(6): 56-63.
- [6] 姜晓萍, 董家鸣. 市域社会治理现代化的理论认知与实现途径[J]. 社会政策研究, 2019(4): 24-31.
- [7] 刘柯. 论环境治理中区域行动者网络的建构[J]. 理论与改革, 2019(3): 159-171.
- [8] 庞金友. “中国之治”的市域之维新时代市域治理现代化的逻辑与方略[J]. 人民论坛, 2020(35): 78-80.
- [9] 霍建国. 市域社会治理的公共性价值诉求与实现路径[J]. 领导科学, 2020(20): 4-7.
- [10] 陈成文, 张江龙, 陈宇舟. 市域社会治理: 一个概念的社会学意义[J]. 江西社会科学, 2020(1): 228-236.