

市域社会治理的问题导向、结构功能与路径选择

杨磊 许晓东

摘要:新时代基层社会治理呈现理念升华、体系完善、能力提升、工具创新与效能增加的总体特征,实现了基层政权稳定性和治理有效性的统一。随着国家治理的演进和城乡社会的转型,基层社会治理既需适应城乡一体化的客观需要,又要突破“低组织化”“碎片化”“悬浮化”“内卷化”等困境。市域社会治理是以设区的市为治理单元,覆盖农村、联结城乡的一种基层社会治理新样态,包含纵横协调的治理体制、以城市为依托的治理界面以及新技术支撑的治理工具等结构,具有以城带乡和基层再组织化、驱动“决策-执行”统一、弥合治理碎片化张力的基本功能。市域社会治理应处理好治理体系和治理能力协调、治理层级提升和治理重心下移以及党政统合和多元共治等三组关系,以市的较强统筹能力建立纵向秩序贯通和横向秩序扩展机制,赋予基层发现问题、解决问题的能力,建立非常规突发事件应急治理机制,以法治化、智能化激发社会治理效能。

关键词:市域社会治理;治理能力;多元治理

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2020)06-0019-11

党的十九届四中全会提出,要“加快推进市域社会治理现代化”,这是构建基层社会治理格局的重大创新。基层社会治理是国家治理的重要维度,它需要实现维护中央统一管辖和促进地方有效治理的双重目标,在基层解决社会问题、防范化解风险与满足民生需求^[1]。我国国家治理经历了从“总体性支配”向依托行政科层标准化运作并推动社会建设的“技术治理”形态的转变^[2]。随着国家治理不断转型,国家和社会关系从单向控制走向双向互动,社会的多元属性重塑了国家治理末端的基层社会治理体系,驱动着治理体系、治理过程和治理手段的演进。新时代我国基层社会治理发生了深刻变化,实现了由社会管理

到社会治理的理念升华,建立了覆盖城乡社区的治理体系,解决问题的能力不断提升,治理手段和工具日益多样化,治理效能不断释放,顺应了社会矛盾转变的基本趋势,实现了社会秩序的基本稳定,但也面临着诸多亟待解决的难题。推进市域社会治理现代化是创新基层社会治理的重要举措,其目标是在市域层面重塑基层社会治理的过程和体制机制,破解基层社会治理中存在的问题,进一步完善共建共享共治的社会治理体系。推进市域社会治理现代化,需要明确三个方面的理论问题:市域社会治理的问题导向是什么?市域社会治理的结构和功能是什么?如何推进市域社会治理?

基金项目:国家社会科学基金重点项目“市域社会治理智能化模式研究”(20AZD089)。

作者简介:杨磊,华中科技大学公共管理学院副教授,硕士生导师;许晓东(通信作者),华中科技大学公共管理学院院长,教授、博士生导师。

一、问题导向：市域社会治理的实践缘起

社会治理包含社会治理体制和具体社会事务治理两层内涵,在具体社会事务治理领域,社会治理与基层治理大体重合,被统称为基层社会治理^[3]。县域是基层社会治理的传统单元,县域治理是国家治理的重要基石,在维护基层社会秩序中发挥着重要作用。然而,随着我国社会结构发生深刻变化,人民群众的利益诉求日趋多样,城市和农村社会治理都面临一些新问题、新挑战^[4]。在城乡一体化背景下,城市和农村两个社会系统相互嵌合,人口和资本等要素在城乡间频繁流动,大量治理问题超越了以县域为治理单元的基层社会治理边界,县域较小的治理空间、较单一的治理元素和较低的治理层级限制了城乡协调发展,因而需要在更大治理单元和空间范围内重构基层社会治理体系,为市域作为基层社会治理的支撑点创造了客观条件。更为重要的是,从治理对象、主体、过程和效果来看,以县域为单元的基层社会治理面临着多重内生困境,需要在市域层面推动基层社会治理创新。

(一)“低组织化”:治理对象组织动员困难

基层社会治理“低组织化”是指基层社会治理对象呈现离散化、无序化和原子化的治理现象。新中国成立之初,国家凭借强政治动员实现对社会的整合与改造,农民被置于一个高度“整体性”的社会之中。国家能够迅速动员一切力量实现对社会事务的治理,并对治理对象进行有效的控制和支配。然而,在经济体制改革、基层管理体制转型和城镇化浪潮等因素的作用下,基层社会治理出现了去组织化现象,基层群众从单位和人民公社等组织单元中脱离出来,社会治理对象由高组织化转向低组织化^[5]。基层社会治理的“低组织化”表现为两个方面:一方面,农村社会加速原子化和空心化,乡村社会共同体日益解体,农民的组织化程度较低,村集体组织对农民的影响力日益式微;另一方面,大量农村人口向城市

转移,城乡社会流动性和异质性不断增强,社会结构不断分化,国家对新的社会主体缺乏有效整合。“低组织化”给基层社会治理带来了巨大挑战,强政治动员的治理工具逐渐失效,难以实现对治理对象的组织和动员。

(二)“碎片化”:治理主体能力不足

基层社会治理“碎片化”是指社会治理主体缺乏协同机制、多元主体分散管理和各自为政的治理现象。基层社会治理“碎片化”根源于政府管理体制中的条块关系,社会治理面临着纵向治理层级和横向管理部门的复杂协调,造成了基层权力执行和运作过程的碎片化^[6]。在条块分割的社会管理体制中,基层社会治理的职能分散在不同层级和不同管理部门之中。在基层政权空心化之后,“条块”相互作用形成了一种“倒金字塔式”的社会治理体系,出现了以“块”为单元的属地管理和以“条”为线的部门管理两种分割的管理模式^[7]。这种管理模式虽能将社会治理问题整合到正式治理体系之中,但也带来了治理“碎片化”问题:一方面,“条块”间彼此分割、难以协调,治理任务被层层转移到基层,基层政府承担了大量社会治理事务,造成了“基层治理力量薄弱”与“繁多的治理任务”间的矛盾;另一方面,“条块”关系具有封闭性,缺乏与多元治理主体的互动和协调,社会治理事务高度依赖于行政力量。基层社会治理“碎片化”导致治理体系结构和功能的失衡,限制了基层治理主体行动能力的提升。

(三)“悬浮化”:治理过程缺乏神经末梢

基层社会治理“悬浮化”是指国家和社会关系相互脱嵌,正式治理主体从社会治理中退出、抽离或嵌入不足的治理现象。在计划经济体制下,国家为了适应经济发展需要,建立起规模庞大的国民经济管理部门,形成了一种政经合一的社会管理体制,依靠单位、人民公社等组织与基层社会建立紧密联系^[8]。在这种社会管理体制中,国家能通过依靠党政体制的垂直化管道向基层

组织延伸,并高度嵌入经济社会的各个领域,在基层社会的末端建立感知和行动机制。20世纪80年代以后,全能主义的社会管理体制逐渐解体,社会治理由国家高度嵌入转向“悬浮化”。基层社会治理的“悬浮化”表现为两个方面:一方面,国家从乡村社会事务治理中大规模退场,大量管理部门从乡镇政权中剥离,乡镇政权出现了“空心化”“隐性化”问题^[9];另一方面,城市社会管理部门缺乏正式管道下沉到社区,街区管理体制的机构设置和职能配置不完整。基层社会治理“悬浮化”导致国家缺乏治理的神经末梢,基层社会治理体系和结构不完整,不能够及时捕捉和回应城乡社会的变化。

(四)“内卷化”:治理效果边际递减

基层社会治理“内卷化”是指治理过程中资源投入、制度创新和新的治理技术并没有显著提升治理效果的现象。为了解决日益严重的基层社会治理问题,重塑基层社会治理的权威和秩序,国家返场重新嵌入基层社会之中,采用再组织化手段弥合国家与社会关系,重构城乡基层政权的运作过程和制度激励^[10]。为了保证基层政府的能动性,国家向基层社会下沉治理资源,推动社会治理综合体制改革,强化了科层内部自上而下的监督和控制,“痕迹管理”“第三方评估”“一票否决”等治理技术被导入社会治理过程中。这些治理技术促进了国家和社会关系的调整,却也限制了基层社会治理主体的能动性,造成基层治理中的形式主义和“内卷化”。一方面,基层政府被卷入“压力型体制”中,投入了大量的治理资源被动地应付基层社会治理中的矛盾和纠纷^[11];另一方面,在形式主义的影响下,基层治理出现了由实转虚的问题,制度、组织和技术层面的创新难以突破治理结构的束缚,社会治理领域出现了“有创新无效率”的现象。基层社会治理的“内卷化”消解了基层政府介入的有效性,造成了治理资源的浪费,提高了社会治理成本。

(五)小结:基层社会治理之困与市域社会治理的提出

“低组织化”“碎片化”“悬浮化”“内卷化”构成了基层社会治理困境的基本维度,四重困境相互交织、相互作用,限制了基层社会治理体系的功能。在这些困境的作用下,基层社会治理甚至出现了“非正式化”现象,即基层政府策略性地采用非正式手段解决各种基层社会矛盾和纠纷。在城乡一体化和社会结构变迁的时代背景下,不仅要从小工具创新层面来提升基层治理的有效性,而且要结合基层社会治理的具体情形,突破以县域为基本治理单元的社会管理体系,从结构层面完善和重构基层社会治理功能。市域社会治理作为基层社会治理的新样态,目的在于解决基层社会治理的多重困境,重构基层社会治理的基本单元和内在结构。因此,作为县域社会治理延伸的市域社会治理就具有重要的治理意义,为化解基层社会治理困境建立了新的支撑点。

二、基本属性:市域社会治理的内涵与结构

国家治理包括中央、省域、市域、县域和乡镇等纵向层级,基层社会治理包括农村治理、社区治理等多种样态,每一种社会治理样态都具有特定的范围、对象和主体。市域社会治理是指“市域”+“社会治理”,它包含治理层级和地理范围两个基本属性,以设区的城市为基本治理单元,以城市为主要的治理空间和依托,充分发挥大中城市在社会治理中的功能,又覆盖农村和联结城乡。从基层社会治理的基本属性看,市域社会治理延续了农村社会治理、城乡基层社会治理和社区治理的基本内容,但在治理基础、治理对象和治理手段等方面又有较大不同,具有新的治理内涵和结构特征。

(一)市域社会治理的新内涵

第一,社会结构变迁是市域社会治理的现实情景。县域社会治理以农业经济和乡村社会为基础,根植于以乡村型社会为主导的基本形态;而

市域社会治理以城市经济和城乡社区为基础,是城乡社会结构变迁和城市型社会到来的必然结果。2019年,我国城镇化率已达60.6%,进入加速城市化阶段的中后期,社会形态由乡村型社会转变为城市主导型社会。一方面,人口、资本和其他要素不断向城市集聚,产生了对城市社会治理和公共服务的更大需求;另一方面,人口聚集带来了基层社会治理的新内容,大量的社会问题、风险和矛盾向城市集中,基层社会治理面临着更大压力和挑战。城市型社会具有开放性、流动性和复合性等基本属性,它与乡村型社会的封闭性、静态性和单一性形成鲜明对比,以县域为单元的基层社会治理难以适应新的治理情景和治理需要。因此,社会治理的难点在基层,弱点在基层,支撑点在城市。

第二,设区的市是市域社会治理的基本单元和主体。市域社会治理就是国家治理在市域范围内的具体实施,设区的市是市域社会治理的基本治理单元和承载主体^[12]。在我国行政区划管理体制中,设区的市包括地级市、计划单列市和副省级城市等多种主体,这些设区的市因经济基础、区位条件、行政层级和文化传统等因素不同,社会治理的对象和内容会有差异。然而,将市域作为社会治理的更大单元和承载主体是城市型社会到来的必然,不同地区市域社会治理也具有诸多共性,它是一个较大范围的社会系统,兼具城市和农村两种社会形态。在市域这个大型治理单元中,既包含县(区)、乡镇(街道)等基础单元,又有行政村、村民小组(自然村)和城市网格、社区、小区、楼栋等微型单元。大型治理单元、基础治理单元和微型治理单元构成了一个完整的、开放的治理生态系统,使社会治理的元素更加完整。

第三,大城市治理是市域社会治理的重点。大规模城市化催生出大体量的城市,大城市的社会治理已经成为我国社会治理的薄弱地带和短板。与县域基层社会治理相比,大城市是一个超大社会系统,社会治理事务极为繁杂,容易衍生

出敏感性强、非常规性的突发性事件,给社会秩序和人民生命财产造成较大冲击。首先,交通拥堵、疾病控制、环境污染、治安事件频发等是大城市治理面临的主要问题,已成为诱发社会矛盾和纠纷的重要根源。国家安全、社会治安防控等传统安全治理任务也日益繁重。其次,大城市治理具有边界模糊特征,多种社会风险相互交织在一起,社会治理出现了缺乏控制的边缘地带,城市治理的不确定性和潜在风险增加,群体性事件、非常规突发事件等非传统安全治理任务增多。最后,大城市治理具有主体多样性特征,多样化的公共服务需求叠加在一起,而区街管理体制难以承载起基层社会治理的繁重任务,城乡社区治理是基层社会治理的短板^[13]。因此,市域社会治理既要解决以县域为单元的基层社会治理困境,又要以设区的市为依托,重塑城市基层社会治理体制,将大城市治理作为重要的治理对象。

(二)市域社会治理的结构特征

从市域社会治理的内涵来看,它不仅突破了县域社会治理纵向管理体系,建立起多元主体共治的横向联结机制,而且联结起农村治理和城市基层治理两种社会治理样态,以市域作为基层社会治理的组织和空间支撑点。与县域社会治理相比较,一个成熟的市域社会治理样态具有新的结构性特征(见图1,下页)。

第一,民生为本、服务导向的综合治理理念。市域是多元社会利益进行分配、权力结构进行调整的政治社会场域,政务服务和基本公共服务供给是城乡基层社会运行的短板,成为诱发社会矛盾和风险的重要根源。在市域范围内,社会治理的核心是对人的服务,提供更好的公共产品和更优的公共服务,是化解社会矛盾和风险的重要方式。市域社会治理突破了以综治维稳为主导的传统任务,纳入了国家安全和非传统安全等新内容,更将社会治理延伸到公共服务、政务服务和便民服务等新领域,这是一种典型的“大社会管理”模式。“大社会管理”模式是城乡转型和社

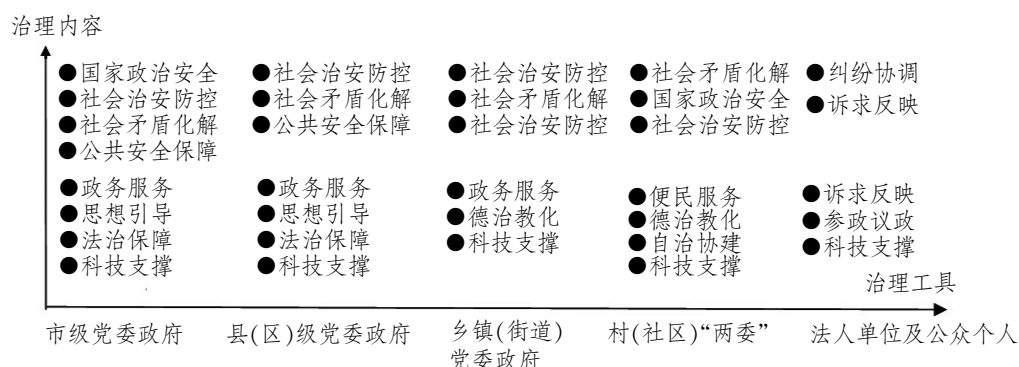


图1 市域社会治理的基本结构

资料来源:根据《全国市域社会治理现代化试点工作实施方案》整理。

会主要矛盾转换的必然结果,市域社会治理不再是单一的专业型治理,而是以解决城乡居民的现实需求为导向,在市域层面建立起具有高度整合能力的综合治理。因此,市域社会治理在承接社会治安综合治理、维护社会稳定等刚性任务时,又融入了以人民为中心、服务为本和民生导向等包容性治理任务。

第二,纵向到底、横向到边的社会治理体制。我国基层社会治理有两条相互作用的主线:一方面,发展出具有高度弹性的横向秩序协调机制,适应社会结构变迁与分化的现实情景;另一方面,建立起纵横结合的秩序整合新机制,解决纵向秩序协调机制效能的极限问题^[14]。市域社会治理将纵向组织体系中的“市”整合到基层治理结构之中,实现纵向机制性连接,建立起基层社会治理的组织支撑点,延伸出更大的治理权限和更丰富的治理资源。市域社会治理的横向协调机制则更具弹性,市域范围内市场和社会的力量发育更加充分,社会治理的要素和主体更加多元,以此为基础扩展出社会治理的横向机制性联结。因此,以市域为单元的社会治理体制建立了纵向连接通畅、横向联结多元和纵横合作的新模式,兼具刚性和柔性的两面特征,社会管理体制的延展性、开放性、适应性和弹性不断增强。

第三,以城市为依托、覆盖城乡的社会治理界面。在大规模城镇化的冲击下,基层社会治理

的支撑点发生了显著变化:一方面,城市社区成为基层社会治理的主阵地,而社区治理的复杂性要比农村治理更强;另一方面,城市和农村之间互动更频繁、联系更紧密,城乡间的流动人口、边缘地带和模糊性事务成为基层治理的新内容。市域社会治理对以行政区划为边界的属地管理模式进行了功能性弥补,在市域范围建立起了社会治理的空间支撑点,以城市为社会治理的主界面,衔接起城乡社区和农村等空间范围。市域社会治理变革重构了社会治理界面,从空间上将结构、界面、功能和环境等要素组合起来,针对不同空间范围内的社会治理事务及其属性,建构嵌套、合作与多层次的多界面社会治理体系^[15]。因此,以城市为依托、覆盖城乡的市域社会治理具有空间拓展性和弥合性特征,城市和乡村作为一个共同的功能性治理系统被建构起来。

第四,传统手段与新技术相融合的治理工具。治理技术是市域社会治理现代化的重要维度,对基层社会治理效果具有直接影响。基层社会治理以解决问题为导向,强调不同治理手段的灵活性使用及创新。市域社会治理既有包含着德治教化、自治协建等基层社会治理的传统有效办法,以政治引领和法治建设为保障举措,又引入了大数据、人工智能等新的治理技术。因此,市域社会治理以政治、法治、自治、德治和智治相融合,弹性地建构起解决各种问题的“工具箱”,弥

合了不同治理主体间的关系张力,培育起有效的治理载体^[16]。新技术嵌入基层社会治理具有赋能、赋权和赋慧的功能:一方面,改变基层社会治理的组织结构和模式,重组社会治理的业务和流程,实现社会治理的精细化和公共服务精准化、智慧化;另一方面,弥合国家和社会之间的沟通鸿沟,扩宽多元主体参与治理的路径,最大限度地吸收社会力量的治理智慧。

市域社会是以市为行政区划的地域社会,是一个具有区域性、层次性、综合性和聚集性等特征的功能完整的社会系统单元^[17]。市域社会治理着眼于解决基层社会治理的困境,与其他基层社会治理样态既有联系又有区别。市域社会治理保留了以县域为单元的传统基层社会治理体系,以城乡社会转型和社会结构变迁为现实背景,在市域的组织 and 空间层面对基层社会治理的对象、内容、主体、结构和手段进行重组,构建起一种新的基层社会治理样态。市域社会治理着眼于理顺纵向体系和横向架构的体制问题,以民生导向、服务优先的治理理念摆脱了社会治理的传统思维,建立起综合治理的弹性新机制。因此,市域社会治理现代化是社会治理现代化的切入点和突破口,对提升基层社会治理能力具有重要作用。

三、功能再造:市域社会治理的作用及其逻辑关系

“市”是我国政府组织层级体系的中间环节,在国家治理体系中处于承上启下的关键地位,市域社会治理体系相对系统和全面,治理资源和治理技术丰富多样,具有解决重大矛盾和问题的资源能力和统筹能力。从市域社会治理的结构来看,它实现了基层社会治理的功能再造,有助于破解基层社会治理的多重困境,治理过程遵循着特定的逻辑关系。

(一)市域社会治理的四种基本功能

第一,市域社会治理是联结城乡的重要支撑点。城乡社会治理一体化是社会变迁的必然趋

势。市域社会治理破解了城乡二元结构的社会治理体系,整合了农村治理、城乡社区治理和城市社区治理等基层社会治理样态,有助于建立起以城带乡、以点带面和城乡互动的一体化社会治理体制。市域社会治理体系空间结构完整,能够在基层社会治理中发挥关键作用,巩固基层社会治理的薄弱地带,消除基层社会治理的盲点,实现社会治理的地区空间、资源要素和不同人群的全覆盖,充分发挥城市辐射带动作用,推进城乡一体化、基本公共服务均等化,让社会治理成效更多、更公平地惠及城乡居民,以维护社会公平和基层社会秩序。

第二,市域社会治理是基层再组织化的中坚主体。基层再组织化依托于有效治理单元的培育,尤其是与基层群众联系紧密的微型治理单元,这种治理单元在组织和动员群众中具有重要作用,在国家和社会关系间建立起了联系桥梁。在城乡一体化的市域社会治理体系中,城乡基层社会再组织化有了新的载体:一方面,以网格、自然村、小区和楼栋等自治载体实现基层社会再组织,在城乡社区培育出有效的微自治组织和微治理单元,推动多元主体合作共治,扩展国家与社会的横向联系,破解基层社会治理中的原子化、低组织化和异质性难题;另一方面,以城市良好的大数据、人工智能等新技术基础设施为支撑,在城乡社会的末端建立起社会治理平台,将城乡居民都整合到信息化治理平台中,实现国家和社会的良性互动。因此,市域社会治理实现了基层社会治理的城乡统一和均衡,形成了更为完整的、多样的治理单元,城市和乡村的治理元素被重新组织和动员起来。

第三,市域社会治理是弥合“决策-执行”张力的中间接点。从行政层级纵向关系来看,中央和省级层面是社会治理的决策主体,区、县层级是具体的执行者,市级层面则处于承上启下的特殊位置,对上承担贯彻落实中央决策部署、省级党委和政府的任务要求,对下指导基层一线工

作,是基层社会治理重要的组织者、协调者。在基层社会治理的实践中,上级的统一决策与下级合理执行间会产生冲突。在市域范围内建立起了上下贯通的社会治理指挥体系,中央和省的决策能够突破“最后一公里”难题,以垂直化管理纠正基层政府的策略行为,在基层及时发现和解决问题。这种上下贯通的指挥体系,对修正社会治理中的条块关系也具有重要作用;在市级层面优化政府机构设置,理顺社会治理的纵向层级关系,增强层级之间的互动,调动各种组织力量和资源下沉,进而推动社会治理重心下沉,把乡镇、街道和城乡社区打造为有力的组织载体,更好地回应城乡居民的诉求,赋予基层社会解决小事的能力。

第四,市域社会治理是弥合条块治理碎片化的整合力量。在“压力型体制”和属地管理模式下,大量的治理事务沿着条块分割的垂直化管道转移到基层,市域社会治理兼具垂直化和扁平化两种导向。一方面,以解决问题为导向,重塑条块治理体系,充分赋予“块”的资源和权限,将基层社会治理由虚导向实,驱动条块之间建立联动治理机制,实现从条块分割到条块协同的转变;另一方面,在市域内有机地履行综治工作、市场监管、综合执法、疾病防控和便民服务等职能,以新技术将政府服务中心和社会治理平台对接,解决信息失灵和横向部门目标分离难题,形成社会治理齐抓共管的合力。因此,市域社会治理建立了条块关系的平衡点,上下贯通和横向协调的治理机制能够解决基层社会治理“悬浮化”和“碎片化”问题,资源下沉和技术嵌入激活了社会治理的动能,避免了基层社会治理效能极限的“内卷化”现象。

(二)市域社会治理的三组逻辑关系

第一,市域社会治理涉及治理体系的改革,但以提升治理能力为首要任务,这是治理体系和治理能力的关系问题。市域社会治理兼顾城市和农村两种社会形态,这就要求变革职能分割和城

乡二元的社会治理体系。为了适应城乡社会转型,更好地化解敏感性、复杂性社会难题和满足城乡居民的需求,国家必须尽快提升基层政府服务水平 and 能力。在人口高度集聚的城市社会,任何社会矛盾、民生问题都可能转化为重大社会风险,潜在的非常规重大社会风险对城市治理构成较大威胁。在国家治理体系拥有集中力量办大事的制度优势前提下,市域社会治理的能力提升十分紧迫、至关重要,基层治理实践中必须坚持问题导向,既要提高市域领导者统筹全局、驾驭风险的实战经验和能力,又要在常规性事务治理中尽快提升“及时发现问题、有效解决问题”的能力,构筑起防范重大社会风险的安全网和底线,构筑起丰富多样的社会治理“工具箱”,实现社会治理的精细化、精准化和高效化。

第二,市域社会治理不是简单地提升治理层级,重心依然在城乡社区,这是治理层级提升和治理重心下移的关系问题。治理层级提高意味着更大的权威资源,从市域层面切入基层治理是社会治理体系的结构创新。然而,这并不意味着社会治理的层级越高,治理的能力和效果就越好,并不意味着将社会治理的事权逐级集中,这是因为治理体制过度垂直化隐含着治理效率递减的风险。市域社会治理的重心依然在基层、在城乡社区,必须坚持将矛盾纠纷化解在基层的原则,充分发挥城乡社区密切联系群众的优势。在倒金字塔的治理体系下,基层缺乏解决问题的权限和能力,常常陷入“能发现问题、却无法解决问题”的困境,造成“小问题拖成大危机”的负面后果。尤其是在“压力型体制”的倒逼下,基层治理虚化、有责无权问题较为严重,缺乏解决问题的制度激励^[18]。社会矛盾和民生需求在基层,社会治理的薄弱地带和短板在基层,市域社会治理必须兼顾治理层级提高和治理重心下移两方面的关系,在治理体系上端建立综合协调机制,在治理体系末端建立灵活的神经末梢。

第三,市域社会治理既强调政治的统合作

用,又重视建立“五治”融合的治理机制,这是政治导向和“五治”融合的关系问题。市域社会治理需要解决的问题具有跨界性、关联性和复杂性特征,必须构建党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,走“五治”融合之路。市域社会治理的合力形成依赖于党委和政府的主体主责作用,以高度组织化的党政力量嵌入纵向各层级和横向各部门之中,并将党的管道与多元治理主体联结。然而,强政治统合作用根源于社会变迁,它只是基层社会再组织化的一种手段,且必须依靠市域的立法权将其合法化。政治统合作用的发挥不能排斥基层自治和德治传统,基层自治和德治促进了社会治理转向简约能动高效。市域社会治理必须在党政力量嵌入的同时,充分激发城乡社区自治动力和德治潜能,降低社会治理的成本。市域社会治理必须坚持共建共治共享的理念,通过国家和社会的有序嵌合,推动社会治理走向合作治理、网络治理的新局面,建立“五治”融合的社会治理机制。

市域社会治理样态的产生具有多重根源,它不是简单地提升社会治理的层级,而是为了适应基层社会治理的情景和任务变化,为构建共建共治共享的社会治理制度建立新的起承点。市域社会治理必须充分发挥党政体系“自上而下”、城乡社区“自下而上”和社会主体“自外而内”三种力量的作用,这依赖于治理体系和治理能力的有机协调。市域社会治理作为一种新的社会治理样态,必然涉及社会治理体制、机制和制度的变革,各地应因地制宜地推进市域社会治理现代化,探索出创新市域社会治理的切入点。

四、三维一体:市域社会治理的推进路径

市域社会治理仍处于实践探索阶段,它虽具有解决“低组织化”“碎片化”“悬浮化”“内卷化”的功能,但尚未形成一套完整的、成熟的治理模式,不同市域面临的治理难题也不相同,因而实

践过程、体制机制创新以及治理工具选择具有多样性。从结构和功能的总体角度来看,市域社会治理现代化的总目标是推进社会治理体系和治理能力现代化,包括治理体制现代化、治理任务布局现代化、治理方式现代化三个维度的内容,立足于治理体系具有良好效能的基础,以维护国家安全和防范化解社会矛盾和风险为基础任务,以人民为中心做好涉及城乡居民切身利益的民生工作,完善符合“五治”融合逻辑的治理技术,增强市域社会治理的系统性、整体性、协同性。推进市域社会治理必须坚持治理体系、治理任务和治理方式“三维一体”,着力化解基层社会治理体系不完善、功能发挥不充分和治理能力不足等突出问题。

(一)以治理结构创新推进市域社会治理体系现代化

第一,建立起刚柔并济、协同高效的社会治理体系。一是改善基层社会治理的组织架构,发挥纵向秩序的整合作用。增强党委在市域社会治理中统合和协调的地位,发挥党委在维护社会秩序稳定中的作用。按照市、县(区)、乡镇(街道)和村(社区)的垂直化治理体系,建立起高效联动、上下贯通的指挥体系和逐级应对-反馈的执行体系。二是完善横向业务架构,建立部门协作的社会治理体系。理顺承担国家安全维护、公共安全保障、社会风险防范、社会治安防控和社会矛盾化解、公共服务和民生供给等职能的部门间关系,着力解决政府部门横向的专业分工与纵向的权力配置导致的社会治理“碎片化”问题,建立起“块块合作”“条条协同”“条块衔接”的区域一体、动态治理的问题解决机制^[19]。三是丰富基层社会治理的主体,建立横向秩序的扩展机制,形成“强国家-强社会”的社会治理模式。市域社会治理应融入社会组织和社会公众等广泛力量,打造一个人人有责、人人尽责、人人享有的市域社会治理共同体,将社会组织公益服务、社会公众的信息分享、需求意见表达和社会参与等内容

纳入市域社会治理的总体架构中,构建多元共治的长效机制。

第二,整合治理资源,推动社会治理重心下移到城乡社区,在结构层面为基层减负、提升基层治理自主性。基层社会治理的重心要下移,需要更加有力的决策统筹、资源整合和组织实施的主体,实现市域社会治理的简约能动高效。一是构建简约型基层社会治理。按照社会治理事务的属性,制定不同治理层级的社会治理事权清单,按照事权清单提供必备的治理资源,解决基层社会治理缺乏资源、行动能力不足和权责不对称等问题。从结构层面为基层社会治理减负,以事权清单为基础破解形式主义问题。二是构建能动型基层社会治理。解决基层社会治理“空壳化”问题,实施乡镇和街道管理体制变革,充实基层社会治理的组织机构与人员、优化职能配置,保证基层拥有发现问题、解决问题的能力。在城乡社区培育有效治理单元,利用城乡社区网格管理服务中心将微型治理单元串联起来,推动治理资源下沉到城乡社区,增加社会治理领域的政府公共服务购买事项,提升城乡社区想做事、能做事的自主性和能动性。三是构建高效型基层社会治理。建立以结果为导向的监督、检查和考核体系,减少对基层社会治理过程的干预,以事权清单为基础推动城乡社区治理由虚转实,将基层社会治理从“痕迹管理”“应付检查”中解脱出来。

(二)以突出问题为导向推进市域社会治理工作布局现代化

聚焦市域突出问题,建立应对非常规突发事件的常态机制,推动市域社会治理专业化、法治化。“解决问题、满足需求”已成为驱动基层社会治理创新的重要动力,市域社会治理必须回应社会变迁与城乡社会转型中的新问题。一是解决基层社会治理的城乡二元问题,建立覆盖流动人口的公共服务体系,推进市域公共服务供给均衡化。二是推动基层社会管理体制变革,建立统一指挥、整体联动和运行高效的“大社会管理体

制”,统筹解决“农村空心化”和“大城市病”等问题,构建多元主体参与的矛盾纠纷调解和社会治安防控机制。三是建立流动社会的风险识别、监测和舆情引导机制,探索应对非常规突发事件的关键技术和有效方法,推动非常规突发事件治理的常态化。在解决市域社会治理的突出问题时,应充分利用专业化和法治化两种工具:一方面,要充分发挥专业权威的作用,赋予专业机构解决社会治理难题的权威,建立专业权和行政权相配合的制度,增强社会治理过程的透明度和回应性,推动市域社会治理社会化、专业化;另一方面,科学利用部分“市”拥有的立法权优势,因地制宜地完善社会治理的地方法规,运用法治思维推动社会治理体制改革,以法治方式解决基层社会的矛盾纠纷,推动市域社会治理法治化^[20]。

(三)以科技支撑为关键手段推进市域社会治理方式现代化

创新市域社会治理工具,以智能技术提升治理效能,构建市域社会智能治理新模式。在“社会矛盾风险增大、治理事务增加、公共服务需求增多和节约治理成本”的条件约束下,“智治”是提升市域社会治理效率的最佳选择,也是推进社会治理现代化的重要趋势。它能够及时地捕捉风险、发现问题和解决问题,促进公共服务供给便捷化、精准化和高效化,更好地满足人民群众的需要。借助市级层面完备的人、组织、物和网等基本要素,构建系统、全面、智能的市域社会治理体系,以智慧城市建设汇聚城乡公共服务信息和资源,及时回应城乡居民的利益诉求。要因地制宜地探索市域社会治理智治新模式,将“智治”融入市域社会治理的流程、业务和机制中,利用大数据、人工智能和区块链等技术将乡镇(街道)、村(社区)、城市网格的管理服务中心和县(区)、市的社会治理信息系统和行政服务中心进行智能化改造并实现互联互通,建立数据汇集整合、开放共享的大数据信息平台,推动市域社会治理数字化和智能化转型。加快推进市域社会治理智

能化,既要立足于市域社会治理实际情况,充分发挥“智治”的技术理性和效率提升功能;又要着眼于政治、法治、自治、德治和智治的融合,通过“智治”支撑提高市域社会治理效率和现代化水平。

五、结语

市域社会治理是基层社会治理的新样态,以城乡社会转型和社会结构变迁为背景,以基层社会治理的“低组织化”“碎片化”“悬浮化”“内卷化”等困境为问题导向,重塑基层社会治理的基本单元和主体,建立起纵向秩序和横向秩序协调新机制,突破基层社会治理的传统内容,以“五治”融合逻辑创新基层社会治理方式。市域社会治理具有开放性、协同性、包容性和智能性等基本特征,兼顾治理体系和治理能力协调、治理层级提升和治理资源下沉以及党政嵌入和自治活力等基本关系。市域社会治理以治理体系和治理能力现代化为目标,市域社会治理现代化包括治理体制现代化、治理任务布局现代化和治理方式现代化三个维度。

随着城市型主导社会的到来,城乡基层治理面临着更多挑战,城乡社区的流动性、异质性和多元性特征更加凸显,尤其是城市社会进入社会矛盾增多和社会风险频发的新阶段,大城市、超大城市的治理潜藏着非常规性风险。因此,市域社会治理现代化在当代中国国家治理中极为紧迫、至关重要,应在充分发挥党政体制的制度优势、动员能力和治理效能的基础上,以提升市域社会治理能力为直接目标,以解决现实问题为社会治理创新的出发点,创新城乡社区日常事务有效治理的工具,优化联防联控和群防群治的新机制和途径,完善共建共治共享的社会治理制度。[Reform]

参考文献

[1]渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治

理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(11):104-127.

[2]周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2012(10):69-87.

[3]郁建兴.辨析国家治理、地方治理、基层治理与社会治理[N].光明日报,2019-08-30.

[4]许晓东,张乐.加强和创新基层社会治理[N].人民日报,2019-12-17.

[5]刘开君,卢芳霞.再组织化与基层社会治理创新——以“枫桥经验”为分析案例[J].治理研究,2019(5):98-104.

[6]刘平,王汉生,张笑会.变动的单位制与体制内的分化——以限制介入性大型国有企业为例[J].社会科学研究,2008(3):56-78.

[7]周飞舟.乡镇政府“空壳化”与政权“悬浮”[J].中国改革,2007(4):64-65.

[8]唐亚林,钱坤.“找回居民”:专家介入与城市基层治理模式创新的内生动力再造[J].学术月刊,2020(1):84-96.

[9]景跃进.当代中国政府与政治[M].北京:清华大学出版社,2015.

[10]杨磊.返场、控制与捆绑:乡镇干部的压力源及其解释[J].公共管理与政策评论,2020(1):63-72.

[11]成伯清.市域社会治理:取向与路径[J].南京社会科学,2019(11):10-16.

[12]陈一新.新时代市域社会治理理念体系能力现代化[J].社会治理,2018(8):5-14.

[13]吴晓林.城中之城:超大社区的空间生产与治理风险[J].中国行政管理,2018(9):137-143.

[14]李友梅.中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角[J].学术月刊,2012(7):13-20.

[15]李文钊.理解中国城市治理:一个界面治理理论的视角[J].中国行政管理,2019(9):73-

- 81.
- [16] 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.
- [17] 徐汉明.市域社会治理现代化:内在逻辑与推进路径[J].理论探索,2020(1):13-22.2-12.
- [18] 郑永君.属地责任制下的谋利型上访:生成机制与治理逻辑[J].公共管理学报,2019(2):41-56.
- [19] 孙柏瑛,张继颖.解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑[J].中国行政管理,2019(4):74-80.
- [20] 陈成文,陈静,陈建平.市域社会治理现代化:理论建构与实践路径[J].江苏社会科学,2020(1):41-50.

Problem Orientation, Structural Function and Path Selection of Municipal Social Governance

YANG Lei XU Xiao-dong

Abstract: In the new era, grass-roots social governance presents the overall characteristics of sublimation of the concept, improvement of the system, enhancement of capabilities, innovation of tools, and increase of efficiency, and has achieved the unity of the stability of the grassroots regime and the effectiveness of governance. With the evolution of national governance and the transformation of urban and rural society, grassroots social governance should not only adapt to the objective needs of urban-rural integration, but also break through the dilemmas of “low systematization”, “fragmentation”, “suspension” and “involution”. Municipal social governance is a new form of grassroots social governance that covers the rural areas and connects the urban and rural areas with the city set up as the governance unit. It includes a structure of a vertically and horizontally coordinated governance system, a city - based governance interface, and governance tools supported by new technologies. It has the basic function of promoting the countryside by cities, reorganizing the grass-roots level, driving the unity of “decision-execution” and bridging the fragmentation of governance. Municipal social governance should deal with the three groups of relationships: governance system and governance capacity coordination, governance hierarchy promotion and downward shift of governance focus, and party-government integration and pluralistic co-governance. Besides, with the city’s stronger overall planning capacity, a vertical order continuity and horizontal order expansion mechanism should be established to give the grassroots the ability to find and solve problems, establish an emergency response mechanism for unconventional emergencies, and stimulate the effectiveness of social governance through rule of law and intelligence.

Key words: municipal social governance; governance capacity; multiple governance

(责任编辑:罗重谱)