

市域社会治理现代化法治路径研究

李雪儿

宁波大学, 浙江 宁波

收稿日期: 2021年9月25日; 录用日期: 2021年10月18日; 发布日期: 2021年11月3日

摘 要

中国共产党第十九届四中全会提出了要加快推进市域社会治理现代化的目标, 市域社会治理作为社会治理模式当中的一种新的模式, 仍有很多不足之处, 尤其表现在法治方面, 市域治理目前缺乏相应的法律依据; 缺乏自身特色的治理体系法治制度, 法治实施过程缺乏法律意识, 偏向行政化; 缺乏法制文化的基础等一系列问题。因此, 在我国市域治理现代化过程中应当注重构建完备的法律体系, 做到“有法可依”, 建设具有地方特色的治理法治体系; 完备市域治理过程中的法治实施系统; 培养意识, 增强法制教育。

关键词

市域, 社会治理, 现代化, 法治

Research on the Legal Path of Modernization of Municipal Social Governance

Xueer Li

Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Sep. 25th, 2021; accepted: Oct. 18th, 2021; published: Nov. 3rd, 2021

Abstract

The fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee put forward the goal of accelerating the modernization of municipal social governance. As a new mode of social governance, municipal social governance still has many shortcomings, especially in the aspect of rule of law. Currently, municipal governance lacks corresponding legal basis. Municipal Social Governance lacks its own characteristic governance system; the rule of law system, the implementation process of the rule of law lacks legal awareness, tends to be administrative, and lacks the foundation of legal culture. Therefore, in the process of modernization of urban governance in China, we should pay attention

to the construction of a complete legal system, so as to “have laws to follow” and build a governance legal system with local characteristics. We should improve the implementation system of the rule of law in the process of municipal governance, cultivate awareness and enhance legal education.

Keywords

City, Social Governance, Modern, Rule

Copyright © 2021 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

自新中国成立以来，我党就高度重视开展国家治理工作，希望从管理理念、制度等层面寻求最优的治理方法，但是自从 1978 年改革开放的提出，我国经济进入高速发展阶段，以往所遵循的传统的治理理念、制度、方法与现在的社会不相适应，因此无论是党还是政府均在各种决定当中提出社会综合治理等概念，但是对这一概念的正式认可是在党的十九届四中全会当中，并且把“加快推进市域社会治理现代化”作为“坚持和完善共建共享共治的社会治理制度”的重要内容写进了《决定》当中，从此以后，该概念才从“学术神坛”走向“现实社会”，进入我国社会治理的事业中。由此可以看出，在我国社会治理的众多理论和制度当中，该理论的年轻即意味着其相关理论的不成熟，仍然有待更多的学者不断完善，促使其在适合我国实践发展之中不断“成长”。概念的认可以及理论界的研究仍然避免不了其是国家治理过程中最容易被忽视的层面，因此，也最容易隐藏问题，例如缺乏准确的法律依旧、各地“照本宣科”，不结合自身实际制定相关法律法规、公众缺乏对法律的信仰等，为了更好的推进市域治理现代化发展，笔者认为最好的方式仍然是不断完善其法治基础，充分发挥法治方面的带头引领作用，最基本的则应该是为其提供最根本的法律依据，让其在发展过程中“有法可依”，在有依据的基础上才能获得其发展的无“后顾之忧”，大胆进行理论与实践的尝试。

2. 市域社会治理现代化的概念界定

“市域社会治理”最为一个新的概念，在我国首次提出是在 2018 年 6 月，由中央政法委书记陈一新提出，此后，有众多公共管理或者法学学者对这一概念进行界定，大体可将其意思表述为：以设区的市为一定的地域范围，由各级党委政府、企事业单位、社会组织以及个人等作为行为主体，对社会治理的体制机制进行创新，对所属区域内的人民、组织以及事务等所进行的服务和管理的总的过程。市域社会治理现代化则是在结合中国具体国情的客观下，学者提出的一种创新型的治理模式，将治理过程中的现代化表现为在国家治理的制度当中发挥市这一行政区划的范围作用，在以社区的市为地域范围的落实具体的现代化治理制度与措施。笔者认为“市域社会治理”突出强调市域，是与省域、基层治理相比而言的，其属于中坚的力量，具有较为完备的的相关社会治理制度体系，一般情况下有足够的的能力解决其地域范围内的重大矛盾，能够将矛盾遏制在萌芽阶段最直接有效的治理层面^[1]。其次，市域社会治理现代化中的现代化应当从思想理念、行为方式、制度体系等层面来理解，各方面的现代化过程的实现也就是社会治理现代化的实现。只有在改变传统的腐朽官僚权威等思想理念、摒弃治理是政府的事情与社会和

公众无关的基础上,结合习近平新时代中国特色社会主义思想以及时代精神才能彻底转变从官僚管理到公共社会管理,最终发展成为社会治理现代化水平。最后,社会治理现代强调发挥“人才”的作用,人才才是发展一切的基础力量,因此,在推进社会治理现代化的过程中必须重视人才的培养,着力推进人才观念、能力现代化,在完备好人才基础性工作的基础上更好更快推进市域社会治理现代化。

3. 市域社会治理现代化过程中存在的问题

(一) 缺乏基本法律法规支撑

通过上述论述可发现,在我国,社会治理现代化一词的首次提出在2018年中旬,距离到今天也才两年不到的时间,无论是其自身发展理论还是相关法律制度的完善都处于初级发展的起步阶段,尤其表现在我国正处于全面深化改革的背景之中,存在多种复杂的问题,法治便则是市域社会治理过程中最有利的关键资源,尤其是地方立法权,充分利用好地方立法权,可以“因时制宜、因地制宜”,根据各地区的实际发展状况,以及状况的动态变化,制定和调整相关的政策机制,做到灵活应变。但是,纵观我国治理现代化的过程,到目前为止,我国并没有专门针对市域社会治理的相关工作的法律法规,各个地方也没有相应的地方立法进行保障,仍然是在工作过程中从各个法规当中寻求零星的法律依旧,细碎化的依据必然造成社会治理的碎片化以及可能存在相互矛盾的状况,并且没有能够作为尚未法的统一协调,就会出现矛盾始终存在无法调和的状态。

总体社会治理中大量领域法律法规的缺乏还表现在各地域的经济水平、文化理念差异等方面造就了各地所面对治理困境也不相一致,无法创造统一的模板供各地参考,即使有的地区在社会治理现代化过程中取得了显著的成果,经验也只能供参考,无法照搬照抄,不断在吸取别人经验的过程中,“摸着石头过河”。因此,除了在国家层面进行立法制度完善之外,各级市域地方政府应当根据中央的总的规定之下,结合自身地域特色,积极回应辖区内社会居民的需求,制定行之有效的法律或相关社会政策,并且社会是在不断的发展过程中的,各地的经济文化水平以及人民的思想理念也在不断地升华之中,政策相比于法律的稳定性而言具有灵活性,能够更加灵活的贴合人民的需求和期待。只有软硬兼施、刚柔并济的法律法规与社会政策的协调实施,才能构成内外协调、行之有效的社会规范体系。

(二) 自主参与性与法律意识的缺乏

法律意识的缺乏以及对于法律法规没有信仰的国情,笔者认为这是历史遗留原因,从古至今,我国上至领导干部下至平民百姓均信奉人情世故,不愿将事情上升至法律的层面,法律距离他们的生活有着较远的距离,给人一种“高不可攀”的错觉。虽然随着我国法制教育的加强,法治宣传力度的加大,逐渐改变这种现状,但是目前仍然处于不太理想的阶段,仍然需要进一步提高。同时法律意识的缺乏应当分为两个层面:国家工作人员和普通人民群众

1) 国家工作人员。在我国现行发展体制下,很多地区开展社会治理工作的工作人员,尤其是一些年级稍较大的“老干部”,自身没有接受过任何法律专业知识的学习储备,仍然固守自己的传统思想观念,根本不存在法律思维,也更加不会运用法律手段去处理问题。其次是从整体情况而言,由于我国的行政机关鲜少有部门要求通过法律职业资格考试,总体来看也是很多管理制度方面缺乏法律的规范保障,工作过程当中较少或者说没有法律思维的体现,决策者靠着经验做决策;执行者更是凭借自己的自我感觉干事情,并且长期以往的固化思想使他们对自身工作领域以外的意见进行排斥,造成鲜少听取专业法律人士的意见的局面[2]。习近平总书记强调,提高城市自身整体的治理能力要强化依法治理,因此,社会治理能力的提升仍然需要法治的保障。

2) 人民群众。市域社会治理现代化当然也应该强调“社会”,社会就意味着社会治理不应当只有国家政府的参与,社会组织、企事业单位、人民群众都应当成为社会治理的一份子。我国人民民主专政的

社会主义国家，人民才是国家的真正的主人，但是我国历史上长期处于一种封建统治的阶段，数千年来统治阶级的压迫和对人民群众的单向的决策管理，是我国人民群众在短时间内无法把这种潜移默化的服从以及被统治的思想观念抹除，习惯于接受别人的管理，具有很强的服从性，完全没有自主参与社会治理的意识，因此，我国现阶段的社会治理的主体还没有实现公民的实际参与，仍然没有形成协同治理的社会治理新格局。导致这一现象的第二方面的原因来自于新中国成立以来的前几十年里，一直宣扬有什么困难就找政府，这样的理念宣传就导致了公民的主体意识的缺乏，对于跟自己切身利益无关或者关联不大的社会事项，往往不愿意参与其中；同时，政府的“手”在社会治理方面伸的过长，对于社会事务作了详尽的工作部署，这样一来，公民能够进行社会治理的空间就被击打了的压缩了，似乎看起来不需要公民发挥作用。

我国截至目前为止高等教育文化的发展仍不理想，本科率仅仅为 4% 左右，而在这部分接受高等教育的学子当中学习法学相关专业知识的人数更是少之又少，因此，整个社会当中公民的法律专业素养暂且不谈，仅仅是有法律意识都很难做到，我国是一个传统文化渊源深厚的历史古国，儒家文化根深蒂固，其仁义礼智信等道德观念一直深植于我国人民群众的思想观念之中，往往没有想运用法律的途径维护自身的利益，更不用说再去运用法治思维和法学知识去管理自己所属辖区的公共事务，并且我认为，想要提升全民法治素养的难度远远大于提升我国国家工作人员的整体法治素养，并且这不是某一简单措施的突击强化可以完成的，时间才是潜移默化影响他们的良药。

（三）政府权力配置运行不合理

我国各地目前行政配置方面普遍存在上下级之间以及同级之间因为分工的不明确或者不合理出现无人管或者抢着管现象。具体而言，其一表现为纵向权力分配不合理。具体表现为上下级行政机关之间对于某一社会治理事项未做分工管理，行政机关工作人员在工作岗位中一旦出现懒政怠政的个人现象，就会不积极处理社会治理事项，然后相互推诿，出现事务管理的真空地带；其二表现为横向分配的不合理。具体表现为，同一层级之间权责划分不清晰，对于能够体现政绩或者办事人员兴致高涨愿意处理事务，则“相互打架”，否则，出现重大事故或者发生错误，都将责任推到其他行政管理部门，认为这不属于自己的职责范围之内。其三表现为应当由多部门协同配合完成的工作，各部门之间缺乏沟通协商，以至于在一些需要交接的事项缺乏这一环节，导致事务衔接出现问题，最终导致严重的社会后果。例如“8·12”天津港重大爆炸事故。这不仅仅是造成事故这一严重危害结果，会进一步恶化政府的威信，使人民群众丧失对我国社会治理体系当中政府是否其应该发挥的作用产生怀疑，人民群众就更加不会积极主动与政府共同参与社会治理过程中，这本身就是一种恶性循环。

4. 完善市域社会治理现代化不足的举措

（一）立法及制度层面完善

法是一切行为和规范的根本。首先应当从国家层面完善，国家立法机关应当深入与市域治理现代化研究的专家学者进行研讨，在专业治理现代化的知识背景和专业的法律知识背景下制定最高层次的法律规范，也能够为各地因地制宜制定地方社会治理法规提供基础和蓝本。其次，要健全地方立法体系，地方性法规或规章是我国社会主义法律体系的重要组成部分，相比于国家层面的立法而言，其距离市域范围的距离更近，能够更快更直接的发挥指导作用，为当地的行之有效的市域社会治理提供强有力的基础保障。例如，浙江省宁波市的中共宁波市委第十三届七次会议通过了《关于高水平推进市域治理现代化的决定》（以下简称《决定》），对宁波市接下来一段时间的市域社会治理工作作出了总的要求和系统的安排，并且另一方面也将之前社会治理的过程中总结归纳出来的适合的成功的经验上升到制度层面。同时，宁波市为了解决人民群众对于司法不了解不信任以及讼累问题，在《决定》当中提出建设“移动微法院

“全国运维中心，并且为了减轻政府的司法压力，调动更多的社会主体参与到市域社会管理当中，形成协同各方的市域治理体系，大力调动律师事务所以及律师的法律援助的积极性，采取积分制的制度，对律师行业工作采取精细化的管理模式[3]。

(二) 合理划分行政职能，加强外部监督

制定明确详细的工作及责任分配机制，尽量做到上下级之间分工的层次性以及按照

一定的结构逐层次的分配，也能够加强上级对下级工作的监督和指导作用；其次，合理的提高行政效率一定是各司其职，而不是多部门的发挥同一的作用，要敢于作出大刀阔斧的改变。同时，笔者认为在部门衔接这一方面，加大各部门的责任承担力度，若在事务处理过程中，无论那一方过错，各衔接部门均应承担相应的责任，这样能够让各衔接部门之间形成相互监督的局面，而不是让大家抱有“法不责众”的思想。笔者认为，最重要的则应该是让“权力在阳光下行使”。各机关自身的内部监督往往都缺乏问题意识，很难发现自身问题的存在，只有加强外部的监督才是真正意义上的监督[4]。虽然各部门设置了投诉意见箱或者设置信访部门，但大多都流于形式，或者加大第三方监督的繁琐程度，间接“劝退”，笔者认为，应当设置独立于任何行政部门之外的单独的监督行政部门，并且采取线上线下相结合的方式，尽可能的方面行为进行监督，以方便当事人的原则设立各项制度。真正发挥第三方的监督作用[5]。

(三) 加大法律文化发展力度，增强法律意识

我国公民总体法律意识淡薄，与我国长期发展的历史情况有关，也与我国现行的文化宣扬措施有一定联系。目前而言，我国多采取的方式仍然是传统的媒介方式，通过电视广告宣传语或者街边的海报宣传，若不从事与法律相关的人民群众而言，可以选择性的忽略，并不能很好意义上的起到宣传作用。现在互联网媒体的发达，以及人们对于手机的依赖，可以增加短视频的播放量，但同时一定要采取通俗易懂的贴近生活的法律进行解释宣传，否则对于毫无法律素养的人民群众而言，似乎是天方夜谭。出于人性的趋利性，可以在各大软件中投放有奖竞答等方式，调动大家参与学习的积极性；建立专门的法制宣传中心，通过打卡次数和频率赠与相应的礼品来吸引大家[6]。

第二方面针对得是我国的国家工作人员。首先，在选聘这一环节就应该牢牢把握筛选的条件，将对法学知识的掌握状况作为一项是否能够入选的评选标准，这必然加大备考人员对于法律知识的重视程度；其次，对于已经进入各自岗位进行工作的工作人员，定期组织集体的法律知识学习，也可以各部门之间相互协作，例如，邀请公检法系统的法学素养较好的法治人才进行演讲，也能够加强各部门的合作，促进各部门的良好互动关系的形成；并且对他们的学习掌握情况进行年度考核，纳入年度工作的考核标准当中，直接关系工作人员的竞升。

(四) 加大区域合作学习

构建市域社会治理体系是一项庞大复杂的过程，各地的经济发展水平不同也制约了治理体系现代化的过程。因此，各地区的市域治理现代化的进程以及水平都各不相同，古人云：“三人行，必有我师焉”，各地的发展经验当中一定有其他地方值得借鉴的地方。各地政府都应该积极总结自己的经验，以供其他地区学习借鉴，要相互加强交流合作，优势互补这不仅促使各地区治理水平的提高，最终会使我国整体治理水平的提高和现代化过程的加快。例如，宁波市《决定》中提出要“完善发挥‘宁波帮’和帮宁波人士、港澳台海外宁波乡贤作用的长效机制”[7]。

5. 结语

市域社会治理现代化是一个复杂、全面的综合性系统性工程，仅仅依靠一方或者两方的力量都是无法完成的，因此，想要完成好这部分工作，必须在结合法治保障的基础之上，建立多元协同的社会治理法治保障模式，提高社会各方主体的参与，在发挥政府的主体引导的前提作用发挥下，促进社会各方面

分散力量共同加入社会治理体系,并且各个市域加强深入交流合作,取长补短,形成互帮合作的治理局面,最终促使市域社会治理现代化的脚步加快,使我国市域社会治理现代化水平显著提高。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 董妍, 等. 市域社会治理现代化法治保障机制研究[J]. 沈阳工业大学学报(社会科学版), 2020, 13(3): 200-205.
- [3] 李乾. 市域治理现代化的“宁波经验”[J]. 宁波通讯, 2020(1): 17-20.
- [4] 曾媛媛, 施雪华. 国外城市区域治理的理论、模式及其对中国的启示[J]. 学术界, 2013(6): 210-220+288.
- [5] 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.
- [6] 党国英. 论城乡社会治理一体化的必要性是实现路径——关于实现“市域社会治理现代化”的思考[J]. 中国农村经济, 2020(2): 2-13.
- [7] 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.