

市域社会治理现代化

党的十九届四中全会强调，“加快推进市域社会治理现代化”。这一要求具有重大的理论意义和实践意义。市域社会治理是国家治理的重要维度，在国家治理体系中具有承上启下的枢纽作用。市域社会治理是国家治理的子系统，也是社会治理在市域范围内的自然延伸。如何按照国家推进市域社会治理现代化的重大部署，准确把握市域社会治理现代化的科学内涵，精准搭建市域社会治理现代化的逻辑框架，切实做好市域社会治理现代化的试点实践，是当前和未来一个时期社会治理的重要任务之一。本期专题试图对此进行分析，并希冀从部分城市所进行的市域社会治理现代化实践探索中得到借鉴和启示。

市域社会治理现代化研究： 意义、原则、逻辑、框架和路径

杨安 刘逸帆*

【摘要】 市域社会治理作为国家治理的重要维度，在国家治理体系中起承上启下的枢纽作用。推进市域社会治理体制现代化、工作布局现代化、治理方式现代化，不断提升市域社会治理的社会化、专业化、法治化、智能化水平，是维护社会大局和谐稳定，努力建设更高水平平安中国的重要保障。当前，建立逻辑，厘清原则，构建框架，探寻路径是市域社会治理现代化研究的理论需要。

【关键词】 市域社会治理 治理体系 治理能力

“郡县治，天下安”。在我国行政架构中，市级处在承上启下的关键环节，“上通顶层、下接地气”，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础，市域在国家治理体系和治理结构中发挥着抓手、枢纽和协调作用，其与社会建设与社会

* 杨安，“大数据与基层社会治理研究”课题组长、首席专家，国廷工业和信息化研究院院长，华中师范大学教授；刘逸帆，北京师范大学《社会治理》杂志副社长兼副总编辑，系本文通讯作者，邮箱：liuyifan@bnu.edu.cn。

治理中地位特殊、防范化解矛盾风险作用特殊、贯彻新发展理念职能特殊。党的十九届四中全会郑重提出“加快推进市域社会治理现代化”，习近平总书记作出重要指示：“把市域社会治理现代化作为切入点和突破口，深入推进社会治理创新，构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系”。^①由此，市域社会治理现代化已经摆上党和国家重要工作日程。2020年3月，习近平总书记在湖北省考察疫情防控时强调，要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，树立“全周期管理”意识，努力探索超大城市现代化治理新路子。“全周期管理”“市域社会治理”都是着眼完善城乡治理体系提出的新理念新主张，成为重塑基层治理格局的一把新钥匙。

一、市域社会治理概念的提出

市域，是指城市行政管辖的全部地域，是一个集合概念，不仅作为一个独立主体来执行国家政策，同时也是为一定数量居民组成的群体提供的物理空间和生活空间，还是一个包含诸多利益主体并且发生诸多社会交往的人类生活组织有机体。就城市而言，《中华人民共和国城市规划法》明确：“城市是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。”这里的“市”包括按行政级别划分的副省级城市、地级市及县级市。城市是人类社会文明进步的伟大创造，也承载着人类社会对美好生活的向往与追求。一部城市发展史也从一个角度展示了人类文明史。预计到2050年，全球75%的人口都将居住在城市。有专家预测，未来20年，中国在城市地区居住的人口将达到80%左右。这是人类历史上前所未有的现象，也必将给市域社会治理、城市治理带来转型创新的机遇和挑战。

市域社会治理，是指以地级市的行政区域为范围，依靠党委政府、社会组织、企事

业单位及个人等主体，按照一定的秩序和规范参与社会活动，进行社会建设，完善相应体制机制并包括对辖区内的居民、事务、组织等进行管理和服务的过程或总和。市域社会治理在整个国家社会治理体系中扮演着承上启下的枢纽角色和作用。当前，正处于全面建成小康社会、基层治理体系和治理能力现代化水平全面提升的关键时期，亟须在既有基础上解决一系列难题，破除诸多障碍，寻找深化与突破之路、提升治理能力和治理水平。

中央政法委把市域社会治理现代化作为新时代政法工作创新的重要抓手，探索具有中国特色、市域特点、时代特征的社会治理新模式。中共中央政治局委员、中央政法委书记郭声琨同志强调，要以研究推进市域社会治理现代化为牵引，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，加快推进社会治理现代化^②。在2019年12月3日全国市域社会治理现代化工作会议上，郭声琨同志深刻阐述了市域在国家治理和社会治理中的特殊定位、特殊作用、特殊优势，指明了市域社会治理创新的思路理念、体制机制、方式方法、重点难点，就加快推进市域社会治理现代化作出了全面部署。中央政法委秘书长陈一新同志对市域社会治理理念、布局、体制、方式、能力现代化做了深入研究，推动市域社会治理现代化试点工作全面展开。他提出，充分发挥政治引领、法治保障、德治教化、自治基础、智治支撑“五治”作用，不断创新完善社会治理模式^③。

二、文献回顾：“市域社会治理现代化”概念提出的价值

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，积极探索社会治理新思路新举措。党的十八届三中全会首次提

出“社会治理”概念，这是自党的十八大提出创新社会管理以来实现的一次质的飞跃，它标志着我国社会管理从“单向管理”向“多元治理”的进一步转变。党的十九大报告从统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局的高度，明确提出打造“共建共治共享的社会治理新格局”，要求完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平，为新的历史条件下加强和创新社会治理指明了方向，为建设更高水平的平安中国确立了目标，为国家治理体系和治理能力现代化指明了路径。随着我国社会治理制度不断完善、方式不断创新，学术界相关研究开始探讨其对社会治理模式变革和形态演进带来的影响。这里详细梳理和分析党的十八大以来社会治理理论发展的政策脉络和演变逻辑，重点探讨党的十九届四中全会提出加快推进市域社会治理思想创新的重大价值。

2018年6月，陈一新同志提出推进新时代市域社会治理现代化的思想、理念、体系及要求。由此，“新时代市域社会治理现代化”这一系统概念被正式提出，并阐述通过市域社会治理（或基层社会治理）现代化推进社会治理现代化、夯实国家治理现代化基石的系统观点。同时，他深入分析了推动这种治理层面变革发生的根本动力和将要出现的新的社会治理组织模式与结构特征。^④同年7月17日，陈一新同志在《人民日报》发表《推进新时代市域社会治理现代化》一文。

2019年10月28日党的十九届四中全会通过了《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》，其中作出“加快推进市域社会治理现代化”的重大决策。基于这些理论阐释，市域社会治理作为重要着眼点和突破口，在国家治理体系中处于承上启下的重

要地位，成为推进基层治理现代化的前线指挥部。

2020年1月3日，陈一新同志在《法制日报》发表《以新思路新方式开展市域社会治理现代化试点》，文章认为要以新思路新方式开展市域社会治理现代化试点，并对这一工作进行整体谋划，提出了一套崭新的试点工作方案。他的研究和思考已经开始着眼于试图通过市域社会治理现代化的系统性变革，从整体上回应社会治理现代化、国家治理现代化的有关挑战与治理需求。不过这些文献尚未提及其他主体参与治理进程的重要性（甚至在特定场景下的主导性），以及在更广阔空间推进治理理念、治理目标、治理对象、治理工具、治理机制创新的可能性。

梳理学术界相关研究大致可分为几个类别。有些研究者关注利用信息技术创新治理工具、变革治理结构、提升治理绩效的普遍化趋势，这又具体以“互联网+”（以及最新的“智能+”）在各个领域的体现、开放数据与开放政府、信息技术推动下的方法论变革等议题为典型代表。新时代市域社会治理现代化的推进要求以解决市域内影响国家安全、社会安定、人民安宁的突出问题为着力点，以改革创新为动力，在市域范围内为国家治理体系提供了顶层设计与基层实践之间承上启下的枢纽，事关顶层设计落实落地，事关市域社会和谐稳定，事关党和国家长治久安^⑤。有些研究者认为市域社会治理是国家治理的重要维度，在国家治理体系中具有承上启下的枢纽作用^⑥。还有研究者认为市域覆盖城乡中国的多种社区形态，具有相对完备的立法、行政、司法权限，具有统筹基层社会治理、破除九龙治水困局的政府能力^⑦。也有学者提出应从加强社区治理体系建设、推进市域社会治理智能化建设、提高市域社会治理能力等方面着手，加快推进新时代市域社会治理现代化^⑧。

三、推进新时代市域社会治理现代化的现实意义

2020年3月31日，习近平总书记在浙江考察工作时到杭州城市大脑运营指挥中心，观看“数字杭州”建设情况，了解杭州运用健康码、云服务等手段推进疫情防控和复工复产的做法。习近平说，城市大脑是建设数字杭州的重要举措。通过大数据、云计算、人工智能等手段推进城市治理现代化，大城市也可以变得更“聪明”。从信息化到智能化再到智慧化，是建设智慧城市的必由之路，前景广阔。^⑨从防控新冠肺炎疫情可以看到，由于我国治理体系治理能力、城市应急管理、城市治理长期存在的短板与不足，加之基层自治能力偏弱，社区信息化手段欠缺，难以启动快速有效响应机制。网格化服务管理机制中网格员数量偏少，数据识别和预判能力不够，运用数字及信息集成技术筑起社区防控疫情保护网，未雨绸缪的意识不强。这一状况与新时代国家治理体系和治理能力现代化总目标、建立健全共建共治共享的社会治理制度的总要求存在较大差距。因此，加快探索具有中国特色、时代特征的市域社会治理现代化新模式就显得重要而紧迫。

（一）推进市域社会治理现代化是解决“快速发展”留下问题的必然要求。经过改革开放40多年的快速发展，我国经济实力、科技实力、国防实力和综合国力实现了历史性跨越，中国人民的生活告别了“票证时代”、走过了“温饱阶段”，迎来了“全面小康”，这些为我们推进社会治理现代化奠定了坚实基础。与此同时，我们在社会治理领域也面临新的挑战。一是社会结构深刻变化。伴随着改革开放，国人已从过去的“单位人”变为“社会人”，随着老龄化程度不断提高，出现了家庭规模小型化和少子高龄化现象，代际关系也不再像过去那样紧密，由此产生了一些社会问题。

二是利益格局深刻调整。随着改革的不断深入，利益失衡和利益固化的藩篱逐步被打破，利益相对均衡的新常态逐步形成，但这必然会触及一些人的既得利益，由此导致的社会矛盾日益凸显，需要解决的社会问题也更加突出。三是民生诉求全面升级。新时代的民生诉求已不再满足于吃饭、穿衣等问题，而是普遍要求公平正义和全面提升生活质量。人们的维权意识和维权方式也逐步从个体维权向集体维权、从底线维权向发展维权转变。四是舆论生态发生深刻变化。截至2019年，我国有约9亿网民、14.2亿手机用户、接近13亿微博、微信用户，社交端口同时在线人数突破5亿，互联网全方位改变了人们生活，也对社会治理提出了新要求新课题。五是统筹国内国际两个大局的难度加大。互联网技术改变了世界，也改变着人们的工作方式、生活方式和思维方式。信息、交通与物流的便捷使国际国内变化相互交织，相互影响，地球村特征日益显著，在建设人类命运共同体这一宏大主题下，新冠肺炎疫情等突发事件的出现，给国内社会治理提出了新的挑战，呼唤我们以更开阔眼光和更大智慧加以应对。上述变化既是我们推进市域社会治理现代化面临的重大机遇，也是新时代必须妥善应对的重大挑战。

（二）推进市域社会治理现代化是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。创新社会治理的难点在基层，推进社会治理的关键在市域。习近平总书记多次明确指出，社会治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，大城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，要求北京、上海等地走出一条中国特色超大城市社会治理新路子^⑩。当前，随着人流、物流、信息流加速流动，基层社会治理面临的矛盾、风险和隐患之多前所未有。尤其是在市域层面，随着城镇化快速发展，人口越来越密集，高

楼越来越多，系统越来越复杂，在流动人口服务管理、城市基础设施管理、突发事件应对处置、虚拟社会空间服务管理等方面面临诸多问题。面对挑战，如何从制度、体制、机制层面加以创新，切实统筹资源力量，提出系统有效的应对措施，就成为我们当前面临的重大课题。此时，中央提出推进市域社会治理现代化恰逢其时。从治理能力上看，市域层面具有相对完备的社会治理体系，具有解决社会治理中重大矛盾问题的资源和能力，是将风险隐患化解在萌芽、解决在基层的最直接、最有效力的治理层级，处于推进基层治理现代化的前线位置；从治理环节上看，市域层面既要贯彻落实好中央关于国家治理的大政方针、制度安排、决策部署，又要立足实际对本市域社会治理统筹谋划、周密部署、推动实践，在国家治理中具有承上启下的枢纽作用。所以，加快推进市域社会治理现代化是实现基层社会治理现代化的关键，是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要基石。

（三）推进市域社会治理现代化是持续提升人民群众获得感、幸福感、安全感的必然要求。带领人民创造美好生活，是中国共产党始终不渝的奋斗目标。党的十九大抓住人民群众最直接最关心最现实的利益问题，对提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理提出了一系列新举措新要求，深化了对社会治理规律的认识，为我们做好社会治理工作提供了根本遵循。当前，社会治理领域中，在“城市病”化解、农业转移人口市民化、社会诚信，扫黑除恶和解决特殊群体困难等方面还存在不少短板和薄弱环节，需要我们更加用心用情用力采取措施加以解决。推进市域社会治理现代化，必须牢牢把握进一步提升人民群众获得感、幸福感、安全感这一根本目标，在出台各项治理措施过程中，始终坚持以人民为中心，从群众最紧迫最需

要最盼望的方面做起，从群众最恨最怨最烦的问题改起，突出抓好社会治理领域的民生工程，在增进民生福祉中不断提高人民群众的幸福指数。只有这样，社会治理工作才有了根、有了魂，人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理格局才能最终实现。

（四）推进市域社会治理现代化是建设更高水平平安中国的必然要求。党的十八大以来，我国的社会治理体系不断完善，社会治安和安全稳定形势持续向好，中国创造出经济健康发展、社会大局持续稳定的两大奇迹。党的十九届四中全会对于加快推进市域社会治理现代化，努力建设更高水平平安中国若干重大问题作出决策，立足本地实际，以解决市域内影响国家安全、社会稳定、人民安宁的突出问题为着力点，以改革创新为动力，以法治化为基本途径，以智能化建设为重要手段，提高市域社会治理现代化水平，深化平安中国建设。新时代在以网络为平台的技术环境下，推进市域社会治理是将风险隐患化解在萌芽、解决在基层最直接、最有效的治理层级，也是基层社会治理的统领和龙头，平安中国建设的内在要求。

四、“市域之治”助推“中国之治”的治理逻辑

古往今来，天下大治是无数治国者孜孜以求的理想，也是中国共产党带领中国人民矢志不渝的追求。新时代中国的国家治理体系和治理能力现代化，超越了西方政治家提出的“民治、民有、民享”理念，创新实践着中华民族“大道之行，天下为公，选贤与能，讲信修睦”的理想，创新实践着马克思提出的人民当家作主、人人全面发展的愿景。中国之治，是历史上从没有过的新型国家治理体系，体现着解决人类面临共同问题的中国智慧，深具中国特色。

有鉴于此,市域社会治理研究的宗旨应是:坚持法治保障,构建法制制度、自律规则、伦理道德并行不悖的规范体系;坚持民本导向,构建重心下沉、普惠均等、精细高效的服务体系;坚持科技支撑,构建全域覆盖、立体布局、注重“三预”的防控体系。聚焦解决市域内影响国家安全、社会安定、人民安宁的突出问题,以改革创新为动力,以法治化为基本途径,以智能化建设为重要手段,探索具有中国特色、时代特征、市域特点的社会治理新模式,提高市域社会治理现代化水平,深化平安建设,使人民群众有更多的获得感、幸福感、安全感,为全面推进国家治理体系和治理能力现代化提供可复制可推广的经验做法。中国特色的“市域之治”目标是以市域社会治理现代化,推动社会治理理念现代化、治理体系现代化与治理能力现代化。客观上要求将“中国之治”的治理逻辑、治理智慧、治理体系、治理能力,置于中国特色社会主义新时代这个新的历史方位大背景下展开和进行。这就要求社会治理创新与变革不仅着眼于坚持和完善中国特色社会主义制度,还要服从服务于推进国家治理体系和治理能力现代化,实现中华民族伟大复兴这一根本目标,并在全球化时代完成社会转型。进而言之,顺应时代潮流,适应我国社会主要矛盾变化,不断满足人民对美好生活新期待,妥善应对发展道路上面临的各种风险挑战,必须加强对重大问题的研究,在坚持和完善中国特色社会主义社会治理制度、推进国家治理体系和治理能力现代化上下更大功夫,坚持改革创新,确保现代化建设顺利进行,确保国家长治久安。

因此,在以推动市域社会治理现代化为主要特征的社会治理模式创新与变革的背景下,市域社会治理体系和治理能力现代化是围绕社会治理现代化总目标,在国家治理体系和治理结构中发挥至关重要的作用,是国

家治理能力现代化的题中应有之义和重要动力。市域社会治理体系框架需要相应的基层社会治理能力予以支撑,从而使这一体系更加坚实、更为合理、更有活力,而基层社会治理能力的各个组成要素也需要在市域社会治理体系框架的调控下实现整体治理绩效。推进市域社会治理现代化是安民之道,惠民之策,利民之举,是“中国之治”的市域治理实践。

在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这一顶层设计之下,除集中探讨制度层面的相关问题外,笔者将侧重于把“市域社会治理体系现代化”界定为信息技术与数据驱动的智能城市社会形态下具有相对规范性、稳定性的制度框架;而将“市域社会治理能力”界定为各治理主体在资源处理、权益配置、行为协同等方面能够实现市域社会治理目标的核心要素,具有更大的灵活性和适应性。实际上,并非所有治理行为都能被制度化规范,数据驱动的智能社会形态的不确定性、动态性特征更凸显了这一客观事实,由此奠定了“市域治理体系”和“市域治理能力”的界限分野。但另一方面,二者又相辅相成、不可分割。治理体系需要治理能力的支持而执行落地,治理能力同样需要治理体系的引导以不断提升。因此,本文试从社会化、专业化到信息化、数据化、智能化再到智慧化的路径选择,提出探讨通过大数据、云计算、人工智能等手段推进市域社会治理现代化的观点、路径和策略。

五、市域社会治理现代化的基本原则

在明确市域社会治理现代化体系、构建基层社会治理新格局,建设更高水平平安中国三者之间逻辑关系并恰当把握其各自内涵基础上,随之而来应该是关注如何构建市域

社会治理现代化体系和治理能力框架。首先应当关注的是，市域社会治理体系和治理能力现代化建设应遵循的基本原则，即其总体规范和具体导向。具体来说应有以下几个原则。

（一）根本原则：坚持中国共产党领导。中国特色社会主义最本质特征和最大优势是中国共产党领导。党的十九届四中全会提出“完善党委领导、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”。这为新时代社会治理确立了明确方向与核心规范。推进市域社会治理现代化，努力建设更高水平平安中国之路不会一帆风顺，只有坚持和完善中国共产党领导，坚持中国特色，坚持马克思主义的指导地位，才能确保国家治理体系和治理能力现代化始终沿着正确的道路和方向前进，从而才能确保平稳有序推进市域社会治理现代化。不断完善社会化、法治化、智能化、专业化的社会治理机制，实现国家长治久安。在我国社会治理体制中，党的领导是关键，这就像是“众星捧月”，这个“月”就是中国共产党。在国家治理和社会治理体系的大棋局中，党中央是坐镇中军帐的“帅”，车马炮各展其长，一盘棋大局分明，治国理政、社会建设、社会治理才有方向、有章法、有力量^①。因此从社会发展的一般规律，特别是中国的历史和现实看，只有坚持党的核心领导地位，依靠党的坚强领导，新时代市域社会治理现代化才能注入活的灵魂。要把党的领导作为贯穿市域社会治理的主线，充分发挥集中力量办大事的政治优势，坚持党建引领，构建统一领导、多方参与、良性互动的组织体系。

（二）法治原则。法治既是人类政治文明发展的结晶，也成为现代社会的普遍信仰。从新中国发展历史看，依法治国是党和国家通过数十年艰辛探索取得的宝贵经验和正解结论。从近代至今，中国社会所历经的磨难、进步与成就充分表明，法治是中国政治制度

不断走向现代化的正确方向。当今世界，践行法治乃康庄大道。中国共产党正是把握这一历史大势，在宪法中庄严宣誓，实施依法治国方略。坚持党的领导，人民当家作主与依法治国有机统一，坚持法治与德治相结合，坚持建设法治国家、法治政府、法治社会一体推进，这是党的十八大以来在推进依法治国进程中的基本遵循。在市域社会治理现代化进程中，只有坚持法治原则才能更好地引导公民规范自己的社会行为，更好维护各单位、团体和公民的基本权益，才能更好地保障和促进市域社会规范、有序运行，才能实现整个社会的公平正义。党的十八届四中全会《关于坚持和完善依法治国若干重大问题的决定》指出，法治的权威来自人们内心深处对法律的信仰，而这也是实现依法治国、建设法治国家的厚植根基。只有真正实现法治，人们的权益才能得到更有效维护和更公平实现，才能为市域社会治理现代化提供完备的科学的现代制度保障，也才能更好确保国家和社会长治久安。

（三）自治原则。自治是人们自我规范个体、群体、组织等社会活动的高级形态与过程，也是人类文明发展到现代阶段的典型状态与标志。在坚持中国共产党领导和实施依法治国方略的前提下，在群体和组织中不断培养、发展自治理念，建立自律规范体系，充分调动作为社会主体的各类人群和组织的内在自觉性、主动性、创造性，能够充分发挥一个人一个群体一个组织成长发展的内生动力，促进他们自我培养、自我生长、自我完善、自我约束、自我规范，使社会成员和相关组织体在法治框架内实现个性发展、自主发展，满足各自内在需求和社会期待。合理的自治能够使整个社会充满生机、各具形态、异彩纷呈，实现多元发展。

（四）善治原则。良法善治、世界大同是人类社会自古以来梦寐以求的理想。善治

之意一是善意善良之治，治者需持怀人之心，善意而为，善待生民；二是指和善之治，持有符合社会发展规律和科学理性的良法，善于听取不同意见，广纳谏言，并以民本情怀通过恰当方式施行；三是善于治理，即指为治者以开阔视野、长远眼光、悲悯情怀把握治理艺术，即尊重常识，恪守本职，扬长避短，趋利避害，天下为公。

(五) 德治原则。 践行法治的同时，德治的力量同样显耀。古今中外，虽社会制度和时代各异，德彰者概为民众拥戴，甚至可以达到无为而治。德治之要义，一在于率先垂范，以身作则，以德服人；二在弘扬正气，抑恶扬善；三在礼尚公序良俗，效法先贤勇士，激发人们内心深处向善向上的力量。德治是中华优秀传统文化的重要智慧，在我国现行多部法律法规中也得到确认和支持。对待优秀传统文化，我们正在实现创造性转化和创新性发展，作为古代王道思想内涵一部分的德治，仍有强烈的现实意义。在抗击疫情取得阶段性成果的当下，白衣执甲、逆行出征的医护群体及一批批志愿者被媒体和公众誉为当代最可爱的人，他们不惧牺牲，舍生忘死的精神正在成为激发社会正气、促进灾后经济恢复的强大正能量，鼓舞着中华民族面对磨难勇往直前，走向伟大复兴。这充分彰显了德治的力量。

(六) 协商协同原则。 民主协商作为重要政治制度已经在我国宪法中得以明确规定，并在实践中不断深化、创新和发展。在一个复杂的组织体系中，上、下、左、右、内、外的协同机制必不可少。社会是一个庞大的巨组织系统，社会治理是一项系统工程，因而要实现健康、有序、可持续发展，整体协同、局部协同、全方位协同不可或缺。在组织学、控制论、信息论及系统论等学科理论中，对协同理论都有涉及，在当今世界的自然科学、社会科学研究以及重大工程、重大

项目和重大社会行动的成功实践中，协同理论和协同机制更是发挥了不可替代的重要作用。放眼世界，小到一个微生物，大到浩瀚宇宙，都是一个个按一定规则构成的相互作用、组织有序的协同系统。可以说，合理科学有效的协同，既是一种发展机制，也是一条发展规律。因此，在实现社会治理体系和能力现代化进程中，充分发挥协商的效能才能充分调动每一个组织和个体的创造性、积极性，才能集纳民智，实现众志成城；只有发挥各个组织和个体的协作精神、合作态度，集中指向同一目标的能量，才能聚沙成塔，集腋成裘。我国在实现快速发展的同时，也伴生了一些环境污染、生态破坏、分配不公、违法乱纪等破坏社会秩序、危害生活环境等严重问题，为使这些问题得到有效解决，就要通过充分民主协商，达到高效社会协同。从而全方位调动居民、个人、社会组织和一切团体的积极性、主动性，实现大家事大家办，大家事商量着办，在和谐互助、积极向上的氛围中建设温馨家园、美丽乡村、美好城市、美丽国家。

(七) 科技支撑原则。 当今世界，科技进步与制度创新是推动一个国家社会经济发展的内在驱动力。回望历史，从旧石器时代到新石器时代的跨越，从刀耕火种到结绳记事等一系列进步，从洪荒时代到一二次产业的分工，无不闪烁着原始科技的耀眼光芒。从第一次工业革命到今天的第四次工业革命，人类社会的巨变充分证明了科技是第一生产力的科学论断。今天的信息革命再次重构了人类社会的生活方式和思维方式，而要促进新时代的社会变革，大数据、云计算、人工智能、区块链等先进技术的普遍应用不仅不可或缺，还将深刻影响着社会治理理念、治理体系和治理方式，为治理体系和治理能力现代化提供有力的基础性支撑。唯物辩证法中生产力决定生产关系的论断不会过时，

其中，作为生产力中最关键最活跃的因素的人，只有掌握了先进科技，才能更好地在一个科学合理的治理体系中将治理效能发挥到极致。

六、市域社会治理研究的基本框架

开展市域社会治理现代化研究，在确立了相关原则之后，应当明确其基本框架、主要问题和具体路径。为此，试界定市域社会治理研究的目标、对象、动力等基本概念。在此之前要先清晰理解市域社会治理的目标。根据党的十八大以来的有关文件和政策精神，市域社会治理的目标应当是：在中国共产党领导下，坚持和完善中国特色社会主义制度，实现市域社会治理体系和治理能力现代化，从而助推社会治理现代化和国家治理现代化。以此为前提，市域社会治理的主体是党委、政府、企业、事业单位、社会组织、群众团体、公民个人和在中国居住生活的外国人与无国籍人。市域社会治理的对象是这些主体的社会行为及其所产生的社会关系。市域社会治理的动力来自于中国共产党的领导及其以人民为中心的宗旨，来自于人民群众对美好生活的需求，来自于对实现中华民族伟大复兴的追求。基于上述认知，市域社会治理研究的对象是市域社会治理体系和市域社会治理能力，研究内容涵盖研究对象并包括市域中的各类主体的社会行为及其形成的多种相互关系。研究主旨是为实现市域社会治理体系和市域社会治理能力现代化提供科学有力、与时俱进的理论支撑与决策参考。

这里试提出市域社会治理现代化研究的基本框架，权作抛砖引玉的一家之见。

（一）市域社会治理体系。可以分为组织体系、运行体系、规范体系、动力体系、协同体系、应急体系，以及国民教育体系、劳

动与就业体系、公共安全体系、公共卫生体系、社会保障体系等。

（二）市域社会治理能力体系。包括领导（能力）体系、执行（能力）体系、协商协同能力体系、数据应用能力体系、服务能力体系、监管能力体系、修复能力体系、创新能力体系等。已有研究对于治理能力的分析，多聚焦于具体领域或具体治理功能的实现，例如信息汲取能力、调控能力、合法化能力和强制能力等。考虑到信息社会和智能化形态转型的时代背景，市域社会治理能力并不局限于某一特定领域或者功能，而更多体现为一般意义上调动线上线下资源、统筹国内国际大局以应对大数据时代的社会治理挑战的能力。同样沿袭技术、行为、组织三个层面的分析逻辑，本文提出的大数据时代的市域社会治理能力主要包括三个组成要素：大数据技术能力、规范能力和组织能力。

（三）指标体系。治理体系确立的是一个组织体的基本架构和运转逻辑，而治理能力是指一个组织体维持正常运转并使体系、能力与自身相互优化的动力和效能。为了合理确立治理体系基本架构，使之实现正常有效运转并不断完善优化，就应确立相应的指标体系对之进行量化、考核，促进体系能力之间更好地相互适配。当下指标体系至少应当包括人口指标、市场要素配置绩效指标、就业指标、学前教育指标、基础教育指标、高等教育指标、养老服务指标、卫生健康指标、住房指标、收入指标、公共交通指标、人才指标、犯罪率指标、社会救助指标等。当然，这些指标还可再分别进行具体量化。

（四）问题与对策。对策研究主要包括顶层设计问题与对策，治理体系问题与对策，治理体系现代化中的问题与对策，治理能力问题与对策，指标体系的确立及其与治理体系、治理能力相互对接匹配中的问题与对策。在问题与对策中应该注重两个关键点：

一是如何实现社会治理的协同机制,如前所述,社会治理是一项系统性工程,单靠某一种力量或组织难以完成,必须切实把社会组织、各群体、各阶层乃至海外力量全部调动起来,激发每一个成员的活力,共商共治、齐心协力,共同实现社会治理现代化的伟大目标;二是要有法治作为坚强保障,做到凝聚共识,民主立法、严格执法、自觉守法,并且培养每一个社会成员对法治的由衷信仰,才能真正实现社会治理新格局的共建共治共享。

(五)研究方法。互联网时代的研究方法除了结合现代技术工具,运用访谈法、问卷调查法、案例法、文献法之外,还要特别突出运用先进信息技术对社会治理领域的大数据进行收集、梳理、分析,为有关现状、问题和对策的研究提供数据支撑和理论支持。

七、市域社会治理现代化的研究路径

市域社会治理现代化的重要性不言而喻,市域社会治理现代化的实践探索已经在全国相继展开,国内学者对市域社会治理现代化的研究也已进入初始阶段并逐步深入。近几年通过对厦门、东莞、衢州、石家庄、聊城等十余个城市调研,发现一些城市已经按照中央精神、根据中央政法委部署并结合当地实际,取得了一些市域社会治理现代化的鲜活经验和成功做法,不少经验值得进一步从理论上进行提升并在实践中完善推广。结合已有实践探索和研究,我们认为现阶段路径研究应当聚焦在“科技支撑”下,符合数字化时代社会形态,构建起开放的治理体系,推进全社会成员参与的治理能力现代化。其中尤其要关注大数据、人工智能等新一代信息技术对传统公共安全和非传统公共安全价值的挑战以及相应治理手段的选择,这又具体包括数据共享与数字隐私保护,市域社会治理平台责任与政府收集数据权力治理、数

字化时代的社会公共服务等方面。就目前而言,市域社会治理现代化研究的路径可以从以下几个层面深入。

(一)坚持党的领导,党委、政府及其各部门各司其责、压实责任。党委应当在市域社会治理现代化进程中统筹全局、精心谋划,政府应当结合具体规划组织实施、狠抓落实。应当研究在党建引领下,如何构建一个统一领导、多方参与、良性互动的市域社会治理组织体系;坚持法治保障,在落实依法治国方略下,健全完善法律制度、建立自治自律规则、发扬伦理道德与传统文化美德、形成包括有益宗教信仰因素在内的市域社会治理规范体系;坚持以人为本,民生民本导向,构建起工作重心、公共资源、治理资源下沉,普惠均等、精细高效的服务与治理体系;发挥大数据等先进技术的迭代优势,建立智能化科技支撑体系,提高预警、预测、预防各类风险隐患能力,提供均等社会公共服务。

(二)顺应信息化、智能化趋势,结合目前关于党政体制研究分层展开。一方面是视角向内。着力于党委、政府、政法系统相关职责研究,着眼长远,聚焦党委、政府及政法系统内部体制变革,推进各类数据的充分开放、有效运用,加快各部门的数据整合共享,提升政务信息资源利用效率。就此应当深入进行电子政务、电子政府、网上政府以及围绕“互联网+政务服务”的相关研究。另一方面是视角向外。集中聚焦大数据时代、信息社会、智能化社会形态下党委政府与其他主体的关系,在全球化视域下讨论国家治理、政府治理、社会治理模式的变革并促进其他治理主体的协同参与,包括基层社会治理、平安建设、公共安全等在内的相关研究。

(三)结合相关学科,运用大数据技术,开展交叉与协同创新研究。市域社会治理研究应当以新时代中国特色社会主义治理

理论为依托，更好地与国家治理体系和治理能力现代化理论、社会学、法学、经济学理论演进紧密联系，实现协同创新。一直以来，科技革命与体制变革相互促进相互融合，这将深刻影响大数据技术、信息技术、人工智能技术应用于社会治理领域的目的及方向。同时，还应加强社会治理中的协同问题，以解决各层级尤其是在基层治理中的碎片化现象。此外，还应当关注在社会治理社会化、法治化、智能化、专业化进程中一些原本不同的基层治理主体之间的区隔会渐趋模糊，甚至出现角色定位交叉现象。这在基层（含乡村）治理、协同治理等相关理论研究中有待进一步深入探讨。

（四）关于智能化治理中的相关指挥调度平台、职能定位的理论与实践研究。通过调研发现，作为市域社会治理平台、载体、抓手的综治中心、网格化服务管理中心，信息系统和数据在其中的应用将不断得到升级强化。今后，一体化、扁平化的市域社会治理现代化云平台技术支撑体系，将会整合并发挥条线治理力量和社会协同治理力量的枢纽系统优势，调动地方政府及各方面的积极性，完善协同治理体制机制，实现多元共治、协同共治。

目前，探索以大数据和智能化为支撑的治理模式实践已在多地展开并收到实效。如厦门市的相关实践已经证明，这一体系已经在更高水平平安中国建设和基层治理现代化上收到可喜成效；石家庄则是以政治引领、自治强基、法治保障、德治教化、智治支撑“五治融合”为特征，为推进市域社会治理现代化奠定坚实基础；聊城市莘县则是探索党建引领、网格化筑基、互联网支撑的群众自治“网”开一面新模式，以“长安一家亲”智能化平台建设应用为切入点，告别了“一人说、众人听”的传统治理方式，用智能化手段推动群众自我服务、自我管理，走出了

基层社会治理的新路子。

八、大数据时代市域社会治理现代化的若干突出问题

调研发现，全国一些地方在理解与推进市域社会治理现代化决策部署方面的探索与实践，虽然形成了各具特色、可以推广和相互借鉴的经验做法，但是其遇到的问题也应在顶层设计、理论构建和市域治理等方面引起注意。实践表明，大数据与信息化在市域社会治理中的应用不但拓展了治理资源，同时其引发的深层社会变革，也触及到了一些更为深刻的权力结构与文化因素，加深了人们对市域社会治理现代化中创新驱动、“智慧城市”“智慧社会”“智能社会”建设的理解，增强了人们对大数据、云计算、人工智能在社会治理创新及市域社会治理现代化中作用的认识。据此，我们梳理出以下几个需要重点关注和研究的突出问题。

（一）大数据时代的数据收集、管理、应用日益普遍，在市域社会治理中已经成为与法律制度、社会习俗、市场规范同等重要的因素。由此需要思考：一是如何以市域社会治理现代化理念来引领数字社会形态下的社会治理？二是数字世界与现实世界的高度融合将对市域治理对象界定、治理主体激励以及治理机制创新产生哪些影响？三是建立在确认并调节社会基本权利基础上的既有社会治理架构如何涵盖因大数据时代兴起、信息技术发展而出现的新主体、新现象？

（二）大数据时代的市域社会治理能力要突破基层治理能力与水平提升的瓶颈。一是科层制的政府没有实现对平面地域生活的城乡社区居民全覆盖全融合。如何将基层的各类主体凝聚起来，并运用大数据等先进信息技术手段实现治理效能的优化升级显得十分迫切。二是需要提升政府部门工作人员数据

采集、分析和运用的能力与水平。三是延续已久的传统治理手段与方式亟须改变。目前，我国一些大城市仍然沿袭20世纪90年代中期以居住地管理为核心的社会管理模式。这种治理模式试图以规模庞大、日趋精细的行政管理体系来全面覆盖社会生活全部领域，并提供各类公共物品，其早已力不从心。其根本特征是：强化自上而下的行政执行力，在行政体系内大量下放事权和自由裁量权，重视“技术治理”和单一目标的项目化运作，倾向于“工具性”的动员社会。至今，这套治理模式仍以自我强化的惯性机制，深深嵌入在行政科层管理架构内，甚至左右了管理实践者的态度取向。由此看来，市域社会治理不仅涉及政府职能和公共政策配置，还涉及到对互联网时代的风险传导机制的认知。

（三）大数据时代的市域社会治理要探索将网格化服务管理升级为网络化治理，助力构建基层社会治理新形态、新格局。网络化治理作为一种治理模式，在政府力量有限的现实情况下，其在发挥市场化、社会化力量多元共治中价值巨大。从当前基层社会治理实践的迫切性出发，网格化服务管理机制中技术管控类功能发挥较好，治理服务类功能较为薄弱。因此，网格化服务管理在市域社会治理总体思路与具体治理实践中应当升级为网络化治理，而这一升级路径在于保留功能并实现赋能网格化管理及其整合提升，从而构建系统完备、科学规范、运行高效的新时代网格化服务管理创新工作机制。大数据技术为网格化服务管理的民主参与、民主决策提供了技术支持与实践方案，在一定程度上可以消除民主主观性倾向，为网格化服务管理预防风险提供应对预案。但是，在利用大数据实现网格化服务管理中，也存在着多元治理主体的离散性、数据资源的割裂性、数据样本的片面性、新技术应用水平的低效性、数据决策的程式性、数据安全的脆弱性

等问题。更好地利用大数据提高网格化服务管理水平，需要宏观层面完善顶层设计与制度建设、中观层面完善技术体系与人才培养以及微观层面完善隐私保护与数据安全。

（四）基础理论研究亟待补白，框架设计缺失尚需完善。上述议题共同构成了市域社会治理现代化庞杂且丰富的研究图景，不过它们虽然都围绕社会治理现代形态下的治理变革而展开，却缺乏统一的理论概念以明确不同议题的相互联系，从而引领相关研究走向深入；同时，还缺乏整体的理论建构以形成顶层设计的框架，从而指导相关变革。伴随着信息革命的深入，已有研究尚存两个局限。一是各领域数字化进程的加深及其对全球治理的深远影响，标志着大数据技术、信息技术引发的变化不止于生产力层面，业已深入到生产关系以至全球社会的各个领域；二是建立在工业革命基础上的传统社会治理体系和治理能力已不能很好应对大数据带来的治理挑战，各个领域不断涌现的治理需求事实上体现了整体性制度建构尚存空白。换言之，面对数字社会、智能社会形态的演进，我们尚未做好思想解放、能力革新、制度变迁的整体准备。

（五）诸多治理问题的源头可以归因于对（市域）社会治理现代化的迫切性、必要性及其相关因素的认知不足。当前，在大数据、信息化深刻改变人们生产生活方式的时代条件下，一些地方和部门客观上对市域社会治理现代化面临的问题，诸如其理论体系、思想内涵、运行机制、框架结构、工作范式等认识不清、认知不足，在工作实践中表现出意识不足、勇气不足、创新不足、能力不足。总之，只有解决认知问题，才能解决市域社会治理现代化中最关键的人的因素。

九、小结与展望

研究市域社会治理现代化必须考虑大数

据时代社会形态下治理环境存在的不确定性和风险性，而这一点从根本上决定了相对而言具有“规定性、确定性、稳定性”的治理体系并不能始终满足治理需求，更具灵活性的治理能力建设必须与其相辅相成、相得益彰，而治理体系优势的发挥充分与否最终有赖于各主体治理能力的强弱及相互协同水平的高低。

大数据及互联网的广泛应用改变了世界，也改变了人们的社会生活方式，同样使社会治理理念与方式发生深刻变革。大数据时代的社会形态下，相关社会体制改革的思路不应再局限于基于功能的分分合合，而应更多关注线上线下的融合、数据接口的共享与互通。党委、政府的职能界定也不应再局限于政府、市场、社会三方的基本框架，人们生活的数据化、数据的流动性、网络的连接性以及社会生活的智能化一定程度上模糊了不同主体的角色与职责边界，同时又要求各个主体重新对自己进行清晰定位。数据驱动的智能城市本身的治理作为新议题出现，量化指标驱动的城市在做出重大决策之前，需要用数据分析来模拟趋势和模式……诸如此类，数据权利的兴起给人类的基本权利体系、社会治理体系等方面提出了新课题。

总之，大数据时代我们需要重新审视社会治理现有理论与实践对于社会形态变革和社会问题的理解与阐释。信息技术(尤其是数字技术)已经不再只作为工具出现，甚至也不再只作为传统理论视野下的背景或前提而出现。例如大数据技术、数字资源作为开放创新资源和引导人流、物流、信息流、资金流的前提条件，引发社会治理模式、社会形态变迁，更多要求突破乃至变革传统理论框架。正是在这个意义上，为更好推进国家治理体系和治理能力现代化，“市域社会治理体系和治理能力现代化”作为新的理论概念和实践创新十分值得讨论和研究。



- ① 习近平：《全面深入做好新时代政法各项工作促进社会公平正义保障人民安居乐业》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/16/c_1123999899.htm，访问日期：2020年3月15日。
- ② 郭声琨：《坚持和完善中国特色社会主义政法工作体系为全面建成小康社会提供有力保障》，中国长安网，http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c54219/2020-01/18/content_12316953.shtml，访问日期：2020年3月15日。
- ③ 《全国市域社会治理现代化“总目标”“总要求”出炉！》，中国长安网，http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c54219/2019-12/03/content_12306823.shtml，访问日期：2020年3月15日。
- ④ 陈一新：《加快推进市域社会治理现代化》，中国长安网，http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c54222/2018-06/04/content_11633771.shtml，访问日期：2020年3月15日。
- ⑤ 杨安：《大数据与市域社会治理现代化——厦门实践与探索》，《经济》2018年Z2期。
- ⑥ 姚莉：《优化市域社会治理体系(新论)》，《人民日报》，2019年12月13日，第5版。
- ⑦ 李兰、王伟进：《加快推进市域社会治理现代化》，《中国经济时报》，2019年11月26日，第4版。
- ⑧ 姜坤：《新时代市域社会治理现代化初探》，《行政与法》2019年第11期。
- ⑨ 习近平：《运用信息化让城市变得更“聪明”》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-04/01/c_1125797896.htmhttp://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/01/c_1125797896.htm，访问日期：2020年3月15日。
- ⑩ 央视网：《上海：走出超大城市社会治理新路子》[EB/OL].<http://news.cctv.com/2019/10/23/ARTIiSunufvBdQj43Nu3iOV5191023.shtml>，访问日期：2019年10月23日。
- ⑪ 《加强党的政治建设，习近平总书记这么说》，中央纪委国家监委网站，http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201807/t20180701_174888.html，访问日期：2020年3月15日。

(责任编辑：葛云)