

市域社会治理现代化基本问题研究

魏广志

(台州科技职业学院 社会治理研究所 浙江 台州 318020)

[摘要]随着我国城市现代化水平的不断提升,不同地区人口、生产生活要素等开始向大城市聚集,这对市域社会的系统化治理带来严峻挑战。为推动市域内多种人口、生产及管理要素的全面整合,以及优化社会治理结构、治理模式,需要对原有的经济与社会治理体系、机制、技术等作出改革创新。通过从市域社会治理的党建制度优势出发,探讨市域内以社区为单位的社会治理发展现状,针对存在的治理问题和不足之处,提出党建总揽全局、治理机制完善、社会机构协同联动、信息技术应用等的综合治理模式,促进市域社会治理的现代化、精细化发展。

[关键词]市域社会治理;现代化;基本问题;应对策略

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.06.1913

前言:

现阶段不同规模城市的市域社会治理,通常存在着党政引导碎片化、治理制度不规范化、数字赋能形式化、资源整合配置待优化等基本问题。因而,在社区党建主体的领导下,由基层党组织、居委会、社会志愿机构等共同参与,开展顶层治理机制设计、资源优化配置,并运用多种网络信息平台,推出融合党政、生活、安全、商务于一体的社区服务,从而保证市域内行政工作、生活服务、公益项目与平安建设的治理效能提升。

一、市域社会治理的概念及主要特征

2019年党的十九届四中全会中,着重研究并起草《推进国家治理体系和治理能力现代化的若干重大问题的决定》,其中就明确指出要“构建基层社会治理新格局、加快推进市域社会治理现代化”。随后在党的十九届五中全会中,又提出了“加强和创新市域社会治理、推进市域社会治理现代化”的工作方向,可见推进“市域社会治理”现代化,在我国社会经济发展之中的重要性、紧迫性。

当下我国所提倡的“市域社会治理”,是以党和政府主体为引导,城市市域内不同社会组织、普通民众共同参与的治理模式,主要目标在于通过系统化、依法合规化、综合化的治理方案的实施,不断提升普通人民群众的获得感、幸福感与安全感。市域社会治理包括城市内部行政服务、民生服务、环境卫生、平安建设、应急管理等方面的综合性治理,在一整套社会治理服务体系地开展过程中,讲求经济、政治、文化、社会与生态文明治理的“五位一体”,而对现有社会治理机制、治理模式的创新,需着眼于最广大人民根本利益,最大限度地通过党建引领、法律法规完善、社区服务、群众自治、治安防控等的治理执行流程,形成经济发展活力、社会和谐氛围,以此逐步提高市域社会治理水平。

因而,从综合性市域社会治理的角度来看,其主要具有以下几方面的特征:(1)全周期的闭环结构。市域社会治理围绕党建工作、矛盾纠纷预防和调解、信息化服务提供等,构建起社会治理协同共治、共建共享的闭环结构。(2)党或政府机构的引导性。市域中以网格社区为单位的社会治理,通常党组织、社区行政主体,只起到引导或指导的作用,而不是对社会民众作“管控”治理,社区居委会、社会志愿机构、普通民众参与共治,成为区域社会治理的重要发展趋势。(3)上下层级的紧密联结。一般市域或县政府、社区党组织、行政主体为社会治理的上层,社会志愿组织、社区民众等为社会治理的下

层,不同层级之间在治理决策、治理任务执行及治理监督方面,有着紧密的区域叠加性、层级传递性和效率互动性。

二、当前我国城市市域社会治理存在的基本问题、不足之处

1. 缺乏市域社会治理的现代化理念

由于多数城市市域社会治理现代化实践,仍然处于起步与完善的初级阶段,因而在各项社会事务,包括行政、民生、生态、安全等服务统筹协调推进的过程中,存在着缺乏现代化治理理念、顶层设计不足的问题。虽然北京、上海、广州等地已经设立完善的社会治理专门机构,但部分区域中小城市在市域社会治理方面,通常仅仅存在社会治理综合办、综治办公室,且专门机构内部没有作出职能分工,党建、综治等部门各自为政,显示出市域社会治理顶层体制设计的不完善。另一方面,城市社区内也未建立起网格化的治理模式,社会治理党组织、综治机构的管控范围不规范,难以发挥系统化治理的效用。

2. 党政组织对基层的引领机制不明确

社区党组织为市域社会治理工作开展的最底层机构,城市社区党组织、党建人员职权的分化,使得社区党政对基层民众的引领作用不够。而这一问题出现的主要原因,在于不同社区内部的人员编制不健全、社会治理的引领机制不明确。在缺乏市域社会治理引领制度、职责分配制度的情况下,社区党支部、党建人员承担了大量的区域社会治理工作,包括召开会议、落实文件指示,而普通基层民众较少参与到各项行政、服务、突击性检查工作之中,导致老旧小区多种行政管理、民生生活管理任务的执行,面临着失管的问题。

3. 多元主体协同共治的规范度需加强

社区街道办事处、党支部和党群服务中心等行政机构,要与基层民众参与具体工作事务的协同共治共管,但如何保证多元主体共治的规范化,充分释放不同基层部门的功能,仍存在着力量整合、工作推进制度欠缺,以及规范度不够完善的问题。

一是缺乏群防群治的专业化制度,对基层志愿者、中老年参与群众的培训不足,也没有制定社会治理常态化的工作机制、行为规范,因而使得社区内协同治理的组织基础不牢固、任务执行不到位。二是以社区党支部、党群服务中心等为主体,开展的社会矛盾纠纷防范、调解工作,也没有引入专业的民调、心理服务人员,仅仅依靠现有的党群干部,在危机干预、矛盾处理和心理疏导等方面发挥的作用不明显。

4. 市域社会治理的法律法规有待完善

市域社会治理是对城市某一空间范围内,包括行政、民生、生态、安全等各项事务的治理,因而需要完善的治理制度、法律法规予以规制。但当前虽然我国已经提出了市域社会治理的现代化发展目标,却仍然在相关法律依据、治理制度规范的建设方面,存在着欠缺与不足之处。

首先市域社会治理的多元主体组织、监督管理机制不健全,对于不同社会治理方向的工作开展,尚未建立起完善的法律法规标准、法律服务体系,导致社区居民委员会、党组织和基层民众,在环境保护、招商投资、社会矛盾纠纷、安全应急等任务的执行中,缺乏规范的法律法规予以支持。其次,由于部分地域社会治理活动的开展,存在着多层行政权力的干预、渗透,也对社会治理法律制度的制定、施行等带来较大困难,并使得市域社会治理工作的执行,面临着职权干扰、治理边界的问题。

5. 网络智能社区服务与管理水平不高

面对大数据及云计算技术、人工智能技术快速发展的背景,不同市域社区内的社会治理活动,往往仍旧采取人力数据统计、资源整合等方式,对某一区域内多个社区人员、民生生活的数据作出搜集与处理,没有建构起网络智能化、信息化的服务平台。因此,不同社区内的政务管理、风险防控、预测预警等公共基础设施之间,缺乏有效的功能互联、数据互通与共享,不但大大降低了市域社会治理的运转效率,也难以保障安全防范、应急管理等工作有效运转。

三、新时代市域社会治理现代化水平的提升策略研究

1. 加强市域社会治理现代化的顶层设计

城市市域社会治理中各项工作的现代化发展,需要由地方政府、社区居民委员会等为主导,做好社会治理顶层体系的规划设计。围绕社区居委会、协会、党组织和普通民众,建构起网格化的管理与服务体系,将城市内部的不同社区分为多个网格,采取一格一支部、多格一支部的党群设置方式,小事由网格党组织、志愿人员负责,大事由社区居委会行政人员负责处理,难事由街道办事处工作人员负责统筹、协调与管理,将党政建设、行政服务、民生服务、环境卫生、平安建设、应急管理等,纳入到网格化的治理体系之中,安排专业人员进行分层社会治理,可以保证基层各项社会事务的规范化、综合化治理。

2. 坚持社区党政主体对基层民众的引领

不同社区内的市域社会治理活动,要根据社会治理工作的方向,由社区委员会、党政人员为主体,引领基层普通民众参与到多种事务的协同治理之中。如湖南长沙市天心区开展的市域社会治理活动,就将各街道、社区行政机构人员,与区域党支部组织、党员干部等形成联合,建构起每个社区党政主体为引领的治理模式,由党组织人员深入到综合服务中心,创新治理方式,对行政人员的矛盾纠纷处理、疑难问题解决等作出指导,注重基础理论向实践效能的转化,才能满足最广泛居民群体的民生需求,达到对各项市域内基本问题的全方面治理。

3. 建构完善的社会治理法律与规范机制

市域社会治理法律法规、制度规范的建设,对群防群治过程中不同社会矛盾调解、风险防控、预测预警等具有重要作用。根据《中华人民共和国立法法(2015修正)》中,提出赋予

289个地级市一定的地方立法权,包括自然环境保护、历史文化保护、城乡建设与管理等方面立法权的基础上,可以制定地方性的市域社会治理法律法规。

一方面制定限制行政公权力的法案,准确界定地方政府的职责权限,以及界定党政机构与社会志愿者、公益团体、基层民众之间的关系,防止在社会治理工作中的职能越权。另一方面,建立社会资源整合、协同治理的制度规范,围绕自然生态环境、社会民生、行政服务、平安建设、应急管理等内容,对不同参与主体作出统一分工、数据资源共享,促进市域社会内的多元共治。

4. 利用信息技术提升社会治理服务与水平

市域社会治理中多种功能服务融合的“信息化平台”,是提升社会治理功能服务效率、治理水平的关键要素。因而利用大数据及云计算技术、人工智能技术,建立集党务、政务、社区事务、商务于一体的网络信息平台,推出行政办理、纠纷处理、电商对接、帮扶及就业资讯等的功能服务窗口,可以进一步简化行政资料审核、申报流程,优化各项社会民生事务的处理方式、办事效率。如长沙市天心区已借助于大数据及云计算技术、视图解析技术,建构起社区互联的数字政通平台,通过社区传感装置、门户网站与微信公众号的结合,进行辖区内企事业单位、居民点、商户的全方位监测管理,加快了多种问题的及时流转、督促与跟踪,取得了较为良好的市域社会综治效果。

结语

市域社会治理作为一项复杂且重要的系统性工程,需要从更高视角作全面的统筹,创新社会治理体系、治理制度和治理技术方案,才能形成市域社会治理的强大合力、行动向心力。因此,加强市域社会治理管理模式、服务体系的顶层设计,以党政机构为主导、网络信息技术为支撑,开展行政服务、社会民生、平安建设、应急管理等任务的综合治理,可以为城市市域社会治理的现代化发展提供支持,提升市域社会治理的科学化、智能化与精细化水平。

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(08): 5-14.
- [2] 何得桂, 李泽元. 市域社会治理效能提升机制研究[J]. 中共南昌市委党校学报. 2021(02): 38-42.
- [3] 廉耀辉, 何得桂. 市域社会治理法治化水平提升路径研究[J]. 西部学刊. 2021(05): 80-83.
- [4] 何得桂, 梁佳玉. 市域社会治理现代化研究热点评析与趋势展望[J]. 领导科学论坛. 2021(03): 49-56.
- [5] 党国英. 论城乡社会治理一体化的必要性与实现路径——关于实现“市域社会治理现代化”的思考[J]. 中国农村经济. 2020(02): 2-13.

作者简介:

魏广志(1975-),男,汉族,河南许昌人,博士,台州科技职业学院社会治理研究所所长,讲师,研究方向:社会治理。

基金课题:台州市哲学社会科学规划一般项目“市域社会治理现代化基本问题研究”(课题编号:21GHB21)