

市域社会治理法治化实现路径研究

周彬

(云南艺术学院马克思主义学院 云南昆明 650500)

摘要: 市域社会治理是国家治理的重要内容, 研究市域社会治理法治化, 必须将之纳入国家治理体系和治理能力现代化的宏观战略下。国家治理包括国家、省域、市域、县域和基层等层级, 市域社会治理处于中间位置, 发挥承上启下重要作用, 对于实现国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。市域社会治理要遵循依法治市, 以科学立法确保良法可依、以严格执法维护政府公信、以公正司法树立司法权威、以尊法守法提升全民法治信仰, 以党内监督与国家监察保障社会治理。

关键词: 市域社会治理; 法治化; 实现路径

Research on the realization path of legalization of municipal social Governance

Zhou Bin

(School of Marxism, Yunnan Arts University, Kunming 650500, China)

Abstract: Municipal social governance is an important part of national governance. To study the legalization of municipal social governance, it must be brought into the macro strategy of modernization of national governance system and governance capacity. National governance covers the national, provincial, municipal, county and grass-roots levels. Social governance at the municipal level is in the middle and plays an important role in connecting the past and the future. It is of great significance for the modernization of the national governance system and capacity. Municipal social governance should be governed in accordance with the law, ensure the compliance of good laws through scientific legislation, safeguard the public trust of the government through strict law enforcement, establish judicial authority through fair administration of justice, enhance the people's belief in the rule of law through respecting the law and abiding by the law, and guarantee social governance through intra-party supervision and national supervision.

Key words: municipal social governance; Legalization; Implementation path

一、市域社会治理法治化的逻辑内涵

(一) 市域社会治理法治化的时代背景

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央, 统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局, 协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党“四个全面”战略布局, 推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革。全面依法治国作为战略举措, 是重要保障和支持。习近平总书记在党的十八届三中全会上提出, 全面深化改革的总目标, 就是完善和发展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。这是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求, 也是实现社会主义现代化的应有之义。党的十九届四中全会审议通过的《中共中央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》, 确定了“构建基层社会治理新格局”的战略目标, 并提出了“加快推进市域社会治理现代化”的行动目标。党的二十大报告指出, 全面依法治国是国家治理的一场深刻革命, 关系党执政兴国, 关系人民幸福安康, 关系党和国家长治久安。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用, 在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。^[1]要推进多层次多领域依法治理, 提升社会治理法治化水平。由此可见, 推动国家治理体系和治理能力现代化是中国特色社会主义进入新时代必须要解决的重大问题, 而坚持全面依法治国, 推进法治建设是推动国家治理的重要支撑。

国家治理范畴宏观, 社会治理是国家治理的一个重要方面, 两者是包含与被包含关系。我国高度重视社会治理, 自党的十八大以来, 基于经济结构的不断调整、思想观念的不断变化、利益矛盾的不断变革, 社会治理的挑战也越来越大, 为解决这些矛盾冲突, 在探索社会治理模式及有效路径的基础上, 明确提出打造共建共治共享的社会治理格局。社会治理具有多层级的本质特性, 涵盖国家、省域、市域、县域、基层等层级, 市域社会治理处于中间位置, 位置的独特性决定了市域社会治理的特殊性及重要性。市域社会治理的特殊性体现在执行性、创新性、中枢性三个方面。就执行性而言, 市域层面需要具体落实国家和省级关于社会治理的决策部署及要求, 做好“规定动作”; 就创新性而言, 市域层面需要具体分析市域的特色及实际情况, 做好“自选动作”; 就中枢性而言, 市域层面需要对下属辖区进行管理监督检查, 做好“管理动作”。社会治理过程要注重民主化、社会化、法治化、智能化。法治既是人民权利要求体系的重要构成要素, 也是人民需要的条件保障体系中最重要满足方式。^[2]我们认为, 市域社会治理是国家治理的中枢, 市域社会治

理法治化是国家治理体系和治理能力现代化的中观体现, 同时, 市域社会治理法治化一个不断发展的过程, 市域社会治理法治化水平的程度决定了市域社会治理水平的高低, 要通过法治的力量保障社会治理。

(二) 市域社会治理法治化的概念厘定

市域社会治理法治化是一个组合型概念, 可以细分为社会治理、法治化、市域三个方面, 因此, 要精准定义市域社会治理法治化, 可以从以下三个方面进行厘定。第一, 关于社会治理的内涵, 社会治理是从社会管理发展而来, 实现了从管理的相对性到治理的协同性迭代。社会治理与社会管理内涵不同, 相对于社会管理, 社会治理强调共建共治共享, 具有过程性、调和性、多元性、互动性四个特点。^[3]主流观点认为, 社会治理是在政府、社会组织、企事业单位等多元主体的参与下, 通过合作、对话、协商、沟通等方式, 对社会事务、社会组织和社会生活进行引导和规范, 最终实现公共利益最大化的动态过程。第二, 关于法治化的内涵, 法治与人治相对, 党的十八大提出的法治建设“新十六字方针”, 即“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”^[4]是对法治化内涵的概要表述, 强调的是法律至上、良法之治、保障人权、司法公正和依法行政等要求。^[5]第三, 关于市域的内涵, 按照我国现行行政级别, 市包括直辖市(省级)、地级市、县级市三级, 我国《宪法》规定为设区的市和不设区的市。2019年12月3日, 全国市域社会治理现代化工作会议确定了市域的范围为设区的市。^[6]明确了市域即指地级市。综合以上三个方面, “市域社会治理法治化”可概括为在市域空间范围内, 社会治理主体与相关治理参与者运用法治思维和法治方式, 有效预防和化解社会风险, 优化社会、制度、文化、自然及人文环境资源匹配, 依靠正式制度与非正式制度构建规范有序、结构严密、协调运行的制度体系, 实现国家与社会的良性互动、合作共治、良法善治的治理新格局^[7]。

二、市域社会治理法治化的治理要素分析

(一) 市域社会治理法治化的治理主体

市域社会治理法治化路线确定后, 治理主体是决定性因素。党的十九届四中全会作出的《中共中央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》第九部分提出: “社会治理是国家治理的重要方面。必须加强和创新社会治理, 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, 建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体, 确保人民安居乐业、社会安定有序, 建设更高水平的平安中国。”^[8]在《决定》中, 指出了社会

治理的四大主体：党委、政府、社会组织及公众。我们认为，社会治理的主体多元决定了社会治理法治化主体的多元，基于人人有责、人人尽责、人人享有的理念，治理主体均负有社会治理法治责任，虽然不同主体社会角色、定位、职能等差异很大，但在法治社会建设的大背景下，这些治理主体均需承担社会治理法治责任，具体包括：党委责任、政府责任、社会责任、公众责任。笔者认为，只有厘清不同治理主体法治治理责任，才能进一步探索行之有效的治理模式，形成法治治理合力。

（二）市域社会治理法治化的治理模式

治理模式是治理理念、治理方式、治理路径的集合，具体包括领导体制、治理机制、责任落实。市域社会治理法治化的治理模式有其特殊性，主要体现为三个方面：一是具有权力属性，法治建设所包含的科学立法、严格执法、公正司法，均需由立法机关行使立法权，执法机关行使执法权，司法机关行使司法权来实现，立法、执法、司法均属于公权力范畴。二是具有规范属性，法治化着重强调运用法治思维和法治方式处理矛盾及纠纷，保障权利及权益，需要注重法律规范、社会规范和道德规范体系的建设。三是具有发展属性，社会治理的法治化的目标之一是促进社会治理现代化和法治现代化，进而保障人民美好生活需要；为确保该目标的长期实现，法治化也需要不断适应新形势、新任务、新要求，在良性互动中不断发展。笔者认为，治理模式直接影响治理成效。十八届三中全会提出了系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的方针，也为社会治理法治化提供了遵循，同时，基于市域社会治理法治化的治理模式的三重属性，应该坚持问题导向、目标导向、效果导向构建科学、规范、高效的治理模式中。

（三）市域社会治理法治化的保障机制

在明确了治理主体、治理模式，解决了由谁治理、如何治理问题后，还要着重强化保障机制建设，促进市域社会治理法治化常态化、长效化和可持续化。保障机制的研究内容应侧重于三个方面：一是常态化保障，主要涉及领导机制和组织保障；二是长效化保障，主要涉及科技支撑和能力建设；三是可持续化保障，主要涉及思想保障和利益保障。笔者认为，市域社会治理法治化具有协同性，包括权力与权利协同、利益与诉求协同、责任与行为协同，这就决定了保障机制的重要性，在无法确保权力与权利协同、利益与诉求协同、责任与行为协同的情况下，市域社会治理法治化也就失去了建设基础或保障，市域社会治理法治化共同体也就无法形成。

三、市域社会治理法治化实现路径构建

市域社会治理法治化应遵循“一个根本”“两条路径”“三个导向”“四维治理”。一个根本，即《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出的，要加强和改进党对全面推进依法治国的领导。两条路径，即要通过行使立法权、执法权、司法权，推进市域社会治理法治化；也要通过行使人民监督、民主监督和纪检监察、国家监察，推进市域社会治理法治化。三个导向，即市域社会治理法治化要坚持问题导向、目标导向、效果导向，确保市域社会治理法治化落地见效。四维治理，即市域社会治理法治化要强化战略思维、系统思维、全局思维，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。

（一）构建市域社会治理法治化“一核多元”责任体系

明责才能知责、知责方能履责。市域社会治理法治化需要一个强有力的领导力量，负责组织协调推进市域社会治理法治化。党的领导是市域社会治理法治化的内在要求，这源于市域社会治理法治化的内容复杂性、系统全局性特征。^[9]要充分发挥党委领导核心作用，形成“党建+市域社会治理法治化”体系，将推动市域社会治理法治化作为党委推动市域法治建设的重要职责，党委书记发挥市域社会治理法治化“第一责任人责任”，党委班子成员履行好“一岗双责”。同时，党政机关需要加强与社会组织的互动，形成党、政府、社会组织三者的良性共融共生关系^[10]。

（二）健全和规范市域社会治理法治化行政执法体系

行政执法体现法治政府的建设成效，在市域的视角下，体现了市政府依法行政的能力和水平。健全行政执法体系可以从以下两个方面着力：一是简政放权要高效和“放而不乱”，正确处理政府和市场、政府和社会的关系，该放的放，该管的管，政府将管的中心放在市场和社会干不了的事情上。二是行政执法的规范化法治化，行政执法是行政机关依法作出的直接影响行政相对人权利与义务的具体行政行为。建立和完善行政决策程序制度，对社会治理领域涉

及民生的重大决策严格执行专家论证、社会风险评估、合法性审查和公众参与制度。^[11]

（三）优化市域社会治理法治化矛盾纠纷解决体系

社会各类主体矛盾及纠纷解决的效率及满意度，是各类社会主体对社会治理法治化成效的直观体验。优化矛盾纠纷解决体系，可以从以下三个方面着力：一是健全多元化解决纠纷机制，从下及上解决问题，健全居委会、社区、街道办纠纷调解机制，完善人民调解、行政调解、司法调解的工作机制，最大化的将矛盾解决在基层。二是发挥社会企事业单位及社会组织调解作用，如，健全行业调解、律师调解工作机制，发挥企事业单位工会群众桥梁纽带作用，协助职工解决矛盾纠纷。三是健全完善市域—县域两级纠纷协调解决机制，充分发挥市域法律专业人员的作用，探索实施市域社会治理法治化“挂包帮”行动。

（四）健全市域社会治理法治化普法宣传体系

开展普法宣传，提升全民法治意识和法律素养，营造知法、守法、用法的良好社会法治氛围，是实现市域社会治理法治化的重要途径。普法宣传应注重普法对象和普法效果，健全普法宣传体系，可以从以下三个方面着力：一是健全校园法治宣传教育体系，进一步完善小学中学和大学法治课程开设，增强学生的法治观念。二是健全社区法治宣传教育体系，对所辖社区居民进行法制宣传。三是健全企业法治宣传教育体系，对企业的负责人及工作人员开展法治教育。

（五）构建严密的市域社会治理法治化保障体系

法治化保障体系是市域推进社会治理法治化的重要保证，也是市域政府的应尽职责。健全保障体系，可以从以下四个方面着力：一是加强市域社会治理法治化组织保障，完善党委领导和政府负责保障工作机制，定期研究、定期督促、定期考核，将推动市域社会治理法治化工作纳入工作体系和考核体系。二是强化市域社会治理法治化技术和能力支撑，综合运用大数据和人工智能，完善信息共享机制，赋能市域社会治理法治化，培养“德法兼修”的法治人才。三是加强市域社会治理法治化服务能力保障，健全完善公共法律服务保障体系、法律援助救济体系，以期满足各类社会主体的法律需求。四是加强纪检监察监督，对在推进市域社会治理法治化进程中失职失责领导干部追究问责。

参考文献：

- [1]习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2022 年版。
 - [2]龚廷泰：《人的需要、社会主要矛盾与法治保障》，载《法学》2018 年第 8 期，第 131 页。
 - [3]唐钧：《社会治理的四个特征》[N]，北京日报，2015-03-02（14）。
 - [4]胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，中央文献出版社 2014 年版，第 21 页。
 - [5]王利明：《什么是法治》[J]，当代贵州，2015（2）：67。
 - [6]陈慧娟：《市域社会治理现代化试点启动》[N]，光明日报，2019-12-05（010）。
 - [7]王勇：《市域社会治理法治化研究》[M]，北京：中国法制出版社，2019：6。
 - [8]参见习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版，第 49 页。
 - [9]周振超、侯金亮：《市域社会治理法治化：理论蕴含、实践探索及路径优化》[J]，《公共管理与公共政策研究》，2021（8）：120-132。
 - [10]戴康：《新时代社会治理法治化的实践创新与优化路径——基于上海徐汇区公共法律服务的调查》[J]，《四川行政学院学报》，2020（3）：13-21。
 - [11]韩冬梅：《加快构建市域社会治理法治化保障体系》[J]，《唯实》，2019（4）：17。
- 基金项目：本文属 2022 年度云南省教育厅科学研究基金项目《云南省民族团结示范区建设背景下市域社会治理法治化研究》（编号：2022J0552）研究成果。
- 作者简介：周彬（1987—），男，汉族，山东泰安人，会计师，硕士研究生。