

【社会现象与社会问题研究】

# 市域社会治理现代化的结构优势与优化路径\*

王 阳 熊万胜

**摘 要:**市域社会治理现代化是构建中国特色国家治理体系的关键环节,对解决当前基层治理实践中存在的结构短板问题和推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。在社会治理体系中,市域社会治理是国家治理和基层治理的关键环节,是对宏观国家治理与微观基层治理之间存在的治理枢纽的补强。在社会治理过程中,市域社会治理现代化具有统筹城乡一体化的结构性优势、引领基层社会治理的专业性优势以及协调区域发展的整体性优势,对于破解县域治理和基层治理的结构性困境具有积极的理论意义和实践价值。当前,构建连续贯通的社会治理体系、建立市域视野下的新型市县关系是推进市域社会治理现代化的重要突破口和着力点。

**关键词:**市域社会治理;县域治理;治理现代化;治理体系中间结构

**中图分类号:**D630

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)07-0081-07

“郡县治,天下安。”在中国这样一个超大型国家,作为重要的两级治理单元,市、县在国家行政体系中发挥承上启下的关键性结构作用,其治理成效直接反映国家治理能力的整体水平,尤其是作为国家治理和基层治理现代化关键环节的市域社会治理现代化,代表着中国特色社会治理体系中间结构的完善。<sup>①</sup>自党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”<sup>②</sup>的改革总目标后,党的十九届四中全会再次提出“加快推进市域社会治理现代化”<sup>③</sup>,并“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”<sup>④</sup>。上述一系列顶层设计昭示了市域社会治理对推进国家治理现代化的重要实践价值。为了推进市域社会治理现代化,需要从学理层面深入认识和理解市域社会治理的概念,辨析市域社会治理与县域治理、基层治理的区别,以更好把握政策动向和推动实践创新。

## 一、作为社会治理体系关键环节的市域社会治理

### 1. 市域社会治理现代化的提出

2018年、2019年,中央政法委先后两次举办新任地市级党委政法委书记培训班,并提出要把市域社会治理现代化作为社会治理现代化的切入点和突破口来抓,加快推进市域社会治理现代化,努力建设更高水平的平安中国。2019年10月,党的十九届四中全会明确提出,加快推进市域社会治理现代化。这是市域社会治理概念首次出现在党的纲领性文件中。市域社会治理现代化成为构建和完善共建、共治、共享社会治理新格局的重要内容,并被赋予重要期待,即“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”<sup>⑤</sup>。鉴于这一表述在社会治理理论脉络中的学术意义仍然不够清晰,其理

收稿日期:2021-03-21

基金项目:上海市哲学社会科学规划项目“超大城市街面治理与公共空间的秩序建构研究”(2019ESH006);教育部人文社会科学青年基金项目“城镇化进程中的街面治理与公共空间秩序问题研究”(20YJC840028)。

作者简介:王阳,男,华东理工大学马克思主义学院讲师,华东理工大学中国城乡发展研究中心研究人员(上海 200237)。

熊万胜,男,华东理工大学社会与公共管理学院教授、博士生导师,华东理工大学中国城乡发展研究中心主任,浙江红船干部学院社会发展与社会治理研究中心执行主任(上海 200237)。

论和现实意义尚未被学术界充分认识。为了加快市域社会治理现代化的实践步伐,本文尝试从理论层面深入辨析市域社会治理的概念和意义。

市域社会治理现代化,顾名思义,是以城市(主要为地级市)行政辖区为单位来统筹推进社会治理现代化,是对社会治理现代化实践的场域界定。就社会治理概念而言,社会治理现代化具有丰富的实践和理论内涵。在实践层次上,社会治理现代化体现为通过一定的制度创新解决社会问题、形成社会秩序的过程,而在深层次上表现为通过社会结构和运行方式的再造推动社会团结的过程。从理论脉络上讲,社会治理现代化强调社会本身的主体性并以此为基础探讨解决社会问题的策略与方法。然而,社会治理要落实为具体实践,必须以特定规模和具体结构层次的治理单元为实现场域和基础。目前,既有的关于社会治理现代化的研究主要集中在两个层次:在宏观层次上,社会治理现代化主要体现为国家治理,以国家整体作为最高层级的治理单元;在微观层次上,其主要体现为基层治理,既包括村庄、社区等基本治理单元,也常被理解为基层政府的运行过程,还包括跨行政区域的协同治理单元,如流域。

作为社会治理现代化的重要单元,市域社会治理是近年来产生的一个新概念。当前,学术界关于市域社会治理的研究主要集中在市域社会治理的内涵、意义与实践路径等方面。有学者将其定义为“在设区的城市区域范围内社会治理主体(党委、政府、群团组织、经济组织、社会组织、自治组织、公民)在形成合作性关系的基础上,运用一定的社会控制手段(党建、法律、道德、心理、科技、民规民约)化解市域社会矛盾,解决市域社会问题,以达到促进市域社会和谐稳定目的的一种枢纽性基层社会治理”<sup>⑥</sup>。需要指出的是,市域社会治理被定义为枢纽性基层社会治理并不准确,因为市域社会治理与基层社会治理有着明显的区别。本文认为,市域社会治理现代化代表着中国特色社会治理体系中间结构的完善,是对宏观国家治理与微观基层治理之间存在的治理枢纽的补强。从治理现代化的角度来看,不论是社区、村庄还是乡镇政府,其空间规模都十分有限,行政权力的边界也比较明确,很难协调超越基层社会以外的治理资源,进而造成基层治理“内卷化”的趋势。在上级政府关于基层治理创新考评和推优的压力下,基层社会治理正在经历日益严峻的

“创新综合征”,基层负担和形式主义的问题日趋显著。市域社会治理正是针对这一实际问题而提出的,是对超越基层治理的中间社会治理单元的探索。

## 2. 社会治理中间单元的调适

尽管社会治理体系中间结构不强的问题变得越来越突出,但关于社会治理体系中间层次的研究一直是一个薄弱环节。近年来,县域治理逐渐成为热门话题,县域作为一个传统治理单元被学术界寄予厚望,被认为是弥补基层治理不足的中间单元,因为县作为一个完整的经济单元和治理单元在理论上具有相较于基层的整体统筹优势<sup>⑦</sup>。王春光认为,县域作为治理单位变得越来越重要,并且正在从行政治理单位转向整体性共同体,是实现生产与消费、福利共建与共享以及解决基层社会需求的政治、文化、经济共同体。尽管这一描述具有理论抽象难以避免的理想化成分,但也揭示了一个重要问题,即除国家治理和基层治理外,国家的社会治理体系迫切需要建构起强有力的中间结构,以适应城乡融合发展背景下的社会治理需求。然而,县域治理能否承担社会治理振衰起敝、引领社会治理现代化的重任是值得商榷的,因为县域自身发展正面临越来越多的问题,同样需要更高层次的治理统筹。

一是县域发展的同质竞争。县域经济在国家经济体系中占据重要地位。《2019 赛迪县域经济百强研究》显示,中国县域经济总量约占全国的 41%。尽管县域经济整体规模庞大,然而其中“百强县”以不到全国 2% 的土地和 7% 的人口,创造了 25% 的县域 GDP、10% 的全国 GDP,县域经济面临的发展不平衡不充分问题非常突出。对于全国绝大部分县城而言,县域经济存在着严重的发展瓶颈。例如:地方债务严重,县域经济对县城房地产业依赖严重,工业发展质量不高,就业吸纳能力不足。之所以产生这些问题,除存在客观的市场原因外,也反映了国家治理体系中存在的结构性治理短板。类似“晋升锦标赛”的各种制度设计激励了改革开放后全国经济的快速发展,但也造成县域经济之间的低水平竞争。特别是对于大多数资源禀赋较差的地区,这种治理设计激发的往往是高度形式主义的发展创新和脱离实际的城市化冒进。“县域经济的地方性色彩较浓厚,主要是内循环的结果,并未太多参与全国的市场竞争,其主要功能是吸纳地方劳动力,服务农民家庭再生产等等”<sup>⑧</sup>,这些特征决定了县域经济在走上更

高层次、更高质量的城市化时面临着先天不足。

二是县域社会治理的功能悬浮。治理悬浮是当前基层治理研究的热点和难点问题,从关注基层组织脱嵌到社会动员与治理嵌入,从倡导推进专业社会组织发展到发现政府购买服务的边界异化,从倡导党建引领基层治理到基层治理创新的形式主义严重等,虽然基层治理的实践创新层出不穷,但基层治理的悬浮难题始终相伴而生,难以根除。究其原因,除了基层治理自身问题外,产生基层治理悬浮的原因更多地在于治理体系中存在的结构性缺陷,即缺乏一个强有力的中层治理能级,从而使宏观的国家治理难“接地气”,而微观的基层治理陷入“内卷化”困境。因而,作为具有更高层级协调能力的县域治理被研究者重视。但全国县域在社会治理资源、公共服务能力与水平等方面都存在巨大的地区差异。与此同时,县域中的社会治理机构更多的是服从于同质化的经济发展逻辑,公共服务质量不高,缺乏提升社会治理水平的内在动力。

三是县域社会结构的固化风险。一方面,基于地缘相近、人缘相亲、文化相通的地理文化优势,以县域为单位推动社会治理现代化有利于凝聚社会向心力。另一方面,正是由于具有相对稳定的社会形态,县域社会结构存在结构固化的风险,并在很大程度上影响县域内的发展活力。当前,县域社会结构固化的问题已被揭示,如县城青年择业更可能受到原生家庭社会经济地位的影响,且其家庭内部呈现出较为明显的职业代际传递现象。<sup>⑨</sup>此外,为维系和增进阶层内部团结,同类婚广泛存在于县城社会,并形成一定的阶层流动壁垒。相较于县域精英群体,普通群众更多地通过向县域外流动和获取县域外收益来支撑其家庭的域内发展,这在很大程度上影响县域经济社会发展的可持续性和活力。

总体而言,尽管县域在改革开放后一直作为经济发展与基层治理的基本单元,许多县城也因此发展成为城市化的标杆,但对于全国大多数县而言,在社会治理方面仍然存在着诸多问题和短板。县域社会结构的固有短板限制了其作为社会治理的中间结构以及带动城乡实现更高水平城市化的能力。近年来,社会治理政策关注点从县域向市域的调整,充分体现了顶层设计对社会治理体系中间层次的调适。无论是市域还是县域,在中国的国家治理体系中都处于中间部分,在整个社会治理体系中都发挥着承

上启下的重要作用,但两者有着不同的结构定位和功能优势。县域治理更侧重于基层治理,县域社会的发展也相对比较封闭,是半熟人社会的治理。而市域与国家、市场系统的联结更加紧密,更多体现为陌生人社会、流动社会的治理,展现了现代社会治理的一系列重要特征。

## 二、市域社会治理的结构定位与功能优势

要解决近年来基层社会治理面临的创新内卷化、社会参与边界异化等问题,推动社会治理格局改变,单纯依靠基层力量和社会力量是很难实现的。市域是以城市行政辖区为空间单位承担社会治理现代化的新型治理场域,市域社会治理有其独特的结构优势,不仅有利于解决当前基层治理存在的突出问题,也符合中国更广大区域的发展实际。推进市域社会治理现代化是构建和完善中国特色社会治理体系的重要举措。特别是随着城市化的高速发展,城市时空结构因交通改善带来极大变化,人口大规模流动呈现出向地级市以上大城市常态化集聚的新趋势,城市公共服务的均衡化以及城市经济的高质量发展,都越来越需要地方党委和政府突破镇域、县域等层级边界,在更高层次上研究制定系统性、整体性的治理政策和举措,整合社会治理资源,推进社会治理现代化。作为社会治理体系的关键中间层次,新时代的市域社会治理有着相较于县域治理、镇域治理以及基层治理单元的显著优势。

### 1. 统筹城乡一体化发展的结构性优势

在既有研究中,关于市域社会治理在城乡一体化发展中的重要作用主要形成了优势论和阶段论两大观点。市域社会治理优势论认为,市域处于国家治理的中间环节,“具有承上启下的枢纽作用”,“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,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”。<sup>⑩</sup>一些学者进一步提出,“相对于‘县域治理’而言,地市级的‘市域’层面在资源整合、风险防范、科技支撑、法治保障等方面具有明显的独特优势,将其作为一个重要的治理单位,更有利于有效防范化解新时代的各类社会矛盾风险”。<sup>⑪</sup>社会治理的阶段论则认为市域社会治理“反映的是社会环境的深刻变化对社会治理提出的

新要求,是主动适应我国社会时空背景变化的必然选择”<sup>⑫</sup>。中国社会已经从传统的“乡土中国”转变为“城乡中国”<sup>⑬</sup>,市域是城市和农村两种社会形态的重要结合点,这意味着推进市域社会治理现代化是适应城乡一体化发展要求的必由之路。在城乡一体化发展进程中,市域以其结构性优势能够超越县域城市化的单中心结构,在区域层面形成更高水平的城市化以及城乡融合发展。其一,以市域发展为中心的城乡一体化不仅要统筹城与乡之间的关系,更要兼顾城与城之间的关系,因此,在市域层次上构建合理的城镇化、工业化体系,有利于从更高层面统筹城乡之间人口的稳定性流动,真正实现以城带乡的发展目标,以改变县域以地产经济为基础的“表面型”城市化以及县城对乡村资源的抽离现状。其二,做强市域社会治理有助于解决城市之间的协调发展问题。长期以来,为解决县与县之间同质化竞争以及市县之间关系不协调等问题,各地纷纷出台“撤县设市”“省直管县”等举措。但是,如果在县与县之间缺乏相应的有力的协调层级,那么区域性的高水平城市化建设依然难以摆脱体制机制层面结构性困境的束缚。

## 2. 引领基层社会治理的专业性优势

市域社会治理的专业性优势既体现在公共服务能级与水平上,也体现在治理的资源与技术优势上。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。<sup>⑭</sup>一方面,政府自上而下的行政力量是推进中国城市化进程的重要力量,在很大程度上决定了许多地区的发展呈现出按级别发展的特点,即市级地方政府在城市发展过程中具有相对于县级政府的优先权、吸引资源的优势以及较高水平的公共服务资源积累。以医疗、教育等重要公共资源为例,如果要在更大的地区范围内提升区域公共服务质量,推动县域公共服务水平均衡发展,就必须在市域范围内形成更高层级的统筹和规划。此外,在公共安全、交通管理、司法调解等方面,市级单位也相对更加专业,规范、高效地处理城市社会问题的能力更强。另一方面,市域社会治理在技术系统和专业知识方面具有更强的优势和更高效能。互联网技术的深入发展在给社会治理带来挑战的同时,也为社会治理创造了

新的场景。“信息技术与经济社会发展各领域深度融合,提高了城市治理与运行效率、促进了城市健康可持续发展。有效运用以大数据、云计算、人工智能、区块链等为代表的新一代信息技术,有利于加深对市场层面社会运行的规律性认识,为市场社会治理提供新的工具。”<sup>⑮</sup>比如,市域层级的信息化管理平台不仅技术水平更高,而且可以在更大范围内打破城市治理的边界和数据孤岛的藩篱,提高信息系统的效能,降低重复建设的成本。在专业知识方面,市域层面更利于专业社会组织和专业社会治理人才的培育,这对于提升社会治理的专业性具有重要意义。

## 3. 协调区域发展的整体性优势

推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局是面向第二个百年奋斗目标的重大战略布局,这不仅要求城镇化发展水平能够持续提升,还要求以中心城市为单位来形成区域性的发展特色和优势,以促进全国城乡社会的整体协调发展。在全国统筹推进区域协调发展的背景下,单体县域显然无法承担带动区域性城市化的要求,特别是广大中西部地区,由于一般县城的工业基础较弱且人才资源匮乏,在承载和吸引东部地区产业转移时能力不足。从近年来的发展实际来看,一些新兴的、具有行业引领性的规模化产业,一般聚集在地级市以上的城市,而县城更多地成为配套产业的辐射基地,以地级市为中心的城市正在成为承载发展要素的主要空间形式。因此,以市域为单位来统筹推进区域性的新型城镇化,不仅有利于区域内部资源配置的优化,还有利于区域参与全国范围的整体性竞争以及对接外部资源。作为治理单元的市域,不单是一个时空概念,也代表着中国特色的社会治理体系为适应新时代社会发展需求而进行的综合调试,其中包含了对城乡关系、县域关系、府际关系以及央地关系等的调整。<sup>⑯</sup>推进市域社会治理现代化不仅是社会领域的重要变革,也体现着区域经济发展的深层次需求,对于贯彻新发展理念、构建新发展格局、提升城乡一体化发展水平都意义重大。

概而言之,市域和县域虽然同为中国特色社会治理体系的中间单元,但有着各自不同的结构定位和功能优势。当前,市域相对于县域的社会治理功能优势逐步显现并被逐步纳入国家政策体系,这是社会治理体系中的中间单元为适应新时代社会治理

需求而进行的能级调试过程。在长期的治理实践中,中国社会治理体系一直存在着“两头强,中间弱”的问题,即市级政府相较于县、乡等基层具有更大的公共权力和资源优势,但在市域范围内未能充分发挥其社会治理功能。为了适应新时代社会治理的新需求,亟须在基层治理单元之上探索规模适度、功能复合且具有边界弹性的中间治理单元,这是实现国家治理有效的重要一环,也是统筹解决基层社会治理复杂难题的前提。需要进一步指出的是,虽然市域相较于县域的治理优势更多地体现在推动社会治理现代化的统筹层次上,但是这个层次并非一成不变。对于城市化发展水平较高、结构合理、有较强自主权的县域,其本身具有推动域内社会治理现代化的能力,在这种情况下,就需要重视以县域为重要中间治理单元统筹推动区域社会治理现代化的发展策略。例如,东部沿海地区的县域工业化、城市化、现代化水平相对较高,城市功能完备,本身就能够承担起推动区域社会治理现代化的重任;中西部地区的县域则更多地需要以地级市为单位来统筹区域内的社会治理现代化任务。因此,推动市域社会治理现代化不应简单理解为地域空间的扩大和行政单元的权责划分,而应从补强社会治理体系中间单元和调整治理统筹能级的角度来理解。

### 三、推进市域社会治理现代化的 实践经验与优化路径

近年来,随着社会治理改革的不断深化,市域社会治理已经从理论分析逐步走向实践探索,全国各地结合地方特点开展了丰富的市域社会治理改革实践。目前,市域社会治理改革主要围绕贯通社会治理体系、调整市县关系、建立全域型社会治理平台、推进市域公共服务一体化、培育与联动社会组织、建设区域性城镇体系等方面展开,这些探索为进一步推动市域社会治理现代化提供了借鉴。

#### 1. 构建连续贯通的社会治理体系

实现国家治理体系与治理能力现代化需要从国家共同体的整体视角去推动,这就要求在“国家—中间—基层”之间建立功能连续的社会治理体系,这是推进市域社会治理现代化的基本背景。因此,推进市域社会治理现代化需要结合实际,在既有行政体系上对涉及社会治理的不同条块部门的职能和权责进行调整,在体制机制上强化社会治理体系的

中间单元,增强市域层面的治理资源统筹和责任统筹职能,将不该由基层承担的责任上移到中层,统筹条线的服务力量,减轻基层治理负担,推动专业性社会治理资源的垂直下沉,以实现社会治理体系的上下贯通。例如,山东省向基层派驻政法专员,向基层下沉治理网络;甘肃省推动设立市、县、乡统筹的综合治理中心等。

#### 2. 建立市域视野下的新型市县关系

建立合理的市县关系是推动市域社会治理现代化的重要内容,加强市域治理不是要替代县域治理,而是要在市域范围内统筹县城与县城、县城与市城、乡村与城市之间的发展关系,在更高层次上推动整个市域的城市化发展。这有助于解决县域发展的无序竞争,推动城市化与工业化、现代化的协调发展,真正实现人口的就近流动和乡村人口的城镇就业,高质量推动新型城镇化的实现。在具体的治理实践中,以市域为统筹单元建立跨县域的高行政级别工业区、开发区等,通过市级层面的协调形成城镇化发展的合力,不仅有利于破解以县域、镇域等基层单位为主体招商引资所产生的低效率及恶性竞争等问题,还有利于通过跨区域、高水平的工商业发展带动城乡一体化发展。例如,近年来,上海市在社会治理改革实践中就明确取消镇的招商引资功能,将经济发展职能统一上收到市、区层面,形成综合统筹,提高招商引资质量;同时,乡镇等基层单位则更多地转向社会治理职能,并在一些地区通过成立跨行政区域的开发区,推动区域整体开发,替代原来以块为主的全能型基层政府。尽管这些改革在条块关系以及权责配置方面尚待进一步研究,但也说明了以市域为单位统筹协调区域发展的必要性。对于中西部地区而言,市、县在经济开发中各自为战不利于地区城镇化水平提升是不争的事实。因此,结合地区发展实际,在市域视野下构建新型市县关系并形成布局合理的城镇发展规划,是市域治理现代化改革的一项重要内容。

#### 3. 完善市域一体化的公共服务体系

通常情况下,市域内的中心城市汇聚了一个地区公共服务的优质资源,具有较好的资源优势和行政能力,能够及时、有效地回应人民群众的社会需求。以市域为单位统筹推进公共服务体系建设,建立市县之间公共服务的共享机制,不仅有助于吸引更多的优质资源,如优秀人才、高水平社会组织等,

还能够以点带面,带动域内城镇公共服务水平的整体提升。此外,市域具有以城带乡的引擎作用,市域作为城市和乡村两种社会形态的结合体,是推动城乡一体化的有效载体。通过市域内多城镇间的公共服务协同,充分发挥城市的辐射带动作用,可以更加有效地促进公共服务均等化和可及性,使治理成效惠及更多城乡居民。在当前各地社会治理改革实践中,不断完善市域一体化的公共服务体系,促进公共服务资源的均衡布局和服务能力的整体提升,正在成为推动市域治理现代化的重要抓手。

#### 4. 培育参与共建的专业社会组织

社会组织由社会团体、基金会和社会服务机构等组成,是社会治理的重要主体。积极培育社会组织,引导社会组织适应新时代发展要求参与社会治理,发挥其专业优势,是推动社会治理现代化的应有之义。市域范围广阔,人口结构多元,利益主体多样,治理内容和过程高度复杂,仅仅依靠政府的力量很难推动社会治理能力的全面提升,需要更多社会力量的积极参与。相较于基层,市域层面在社会资源方面更具优势,有能力培育符合市域实际的、本土化的专业性社会组织来参与复杂社会治理问题的解决。在推进市域社会治理现代化实践中,引导和鼓励专业性社会组织参与区域治理、部门治理、行业治理、基层治理、单位治理等,切实增强社会力量参与社会治理的积极性、主动性和创造性,是在风险社会背景下解决基层复杂难题,构建全民共建共治共享社会治理格局的基本途径,也是当前推进市域社会治理现代化的一个重要突破点。

#### 5. 搭建全域型信息化治理平台

以科技为支撑推进市域社会治理现代化是全国各地社会治理改革实践中普遍采取的做法。党的十九届四中全会提出“加快推进市域治理现代化”的要求,并明确了信息技术参与社会治理的重要性,以期通过信息技术与经济社会发展各领域深度融合,提高城市治理与运行效率,促进城市健康可持续发展。市域以资源和技术为支撑,推进市域信息基础设施建设,建设全域型信息化治理平台,不仅有利于提升信息平台的整体效率,也有助于打破政府条块之间的组织藩篱,进而实现跨部门、跨基层治理单元的数据融通,打破数据孤岛,运用可视化的数据分析系统为城市治理决策、基本公共服务、城市运行维护提供科学依据。例如,上海市推动全市的“一网通

办”,还有一些城市开展“最多跑一次”以及“12345”热线等公共服务改革措施,其背后的逻辑都是以提升社会治理的信息化水平为途径,以技术改革倒逼治理进步。

#### 6. 形成区域协同治理的发展优势

加快推进市域社会治理现代化不仅要将其放在市域内部进行统筹谋划,还需要将其放在国家治理现代化的大背景下整体布局,既要着眼于提升市域内部治理现代化的区域发展目标,也要积极参与解决“东西部发展不平衡”等现实问题。以市域为治理单元加强城镇间协同治理,通过区域基础设施的互通互联、区域公共服务制度创新、产业集群发展等,有利于重塑区域治理格局,推动区域高质量发展、高品质生活、高水平治理。以促进市域内城镇发展分工合作、区域联动和整体谋划,形成普遍意义的城市群发展规范,有利于形成区域发展优势,提升新型城镇化的发展层次和整体竞争力,对于广大中西部地区的城市化发展具有重要意义,是推进市域社会治理现代化的一个重要着力点。

### 四、结论与讨论

将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,在中国政治发展史上具有重大而深远的理论意义和现实意义。就当前的国家治理体系而言,在国家宏观治理与基层微观治理方面已形成一系列值得称道的中国经验。特别是经过新冠肺炎疫情的考验,中国之治的优势进一步凸显出来。然而,正如习近平总书记所讲,尽管我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的,是有独特优势的,是适应我国国情和发展要求的,但在国家治理体系和治理能力方面仍有许多亟待改进的地方,在提高国家治理能力上需要下更大气力。<sup>①</sup>从十八届三中全会提出治理现代化的重大问题,到十九届四中全会提出“市域社会治理现代化”的破题之举,我们一直在不断探索中国之治的新境界。本文从理论上阐述了市域社会治理作为国家治理体系中间单元对于国家治理体系与治理能力现代化的重要意义,并且进一步厘清了市域治理相较于县域治理、基层治理的功能优势。市域社会治理现代化是贯通国家治理与基层治理的重要一环,在推动国家治理体系现代化进程中具有牵一发而动全身的作用。但由于长期以来形成的治理传统和现实需求,治理研究的重

心一直集中在国家治理和基层治理,对治理的中间层次重视不够,这造成社会治理体系中间地带薄弱的现实困境。从一定意义上讲,推动市域治理现代化体现了我国社会治理从被动应对社会治理需求,向主动设计社会治理体系转变,旨在通过巩固和强化社会治理的中间层次来统筹和引领社会治理的整体变革,破解基层治理存在的结构性难题,以完善国家治理体系提升治理能力,在中国的国家治理历史上具有重要意义。

同时,我们必须清醒认识到,由于市域社会治理现代化是一个顶层设计的新概念,不管是学术领域还是政策领域,对其认识和理解尚需进一步深化。在理论层面,从国家治理体系中间治理单元的角度去解读市域社会治理现代化只是一个重要视角,还需要对治理中间层次进行更多的理论探讨。只有这样,才能让理论在具体实践中焕发活力。在当前的学术研究中,治理中间单元的问题已经被重视,这些研究多集中在县域治理方面,主要是针对基层治理面临的问题提出的,虽然忽视了县域自身的困境,但研究成果仍然具有参考意义。另外,在实践层面,虽然中央每年召开市域社会治理现代化的专题会议,各地也都在探索市域社会治理现代化的具体路径,但从实际内容来看,各地的探索还处于起步阶段,各地政府对市域社会治理的重要意义和理论内涵的认

识和把握还不深刻。这些问题都需要我们在理论和实践层面进一步研究。

#### 注释

- ①这里的市主要是指地级市。②参见习近平:《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》,《求是》2020年第1期。③④参见《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》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content\_5449023.htm,2019年11月5日。⑤⑩参见陈一新:《以新思路新方式开展市域社会治理现代化试点》,《法制日报》2020年1月3日。⑥参见陈成文、张江龙、陈宇舟:《市域社会治理:一个概念的社会学意义》,《江西社会科学》2020年第1期。⑦参见刘炳辉、熊万胜:《县城:新时代中国城镇化转型升级的关键空间布局》,《中州学刊》2021年第1期。⑧参见吕德文:《把县域经济放在全局中看待》,《环球时报》2020年12月15日。⑨参见刘天元:《回得去的故乡:“新城青年”择业行为与偏好的再认识》,《中国青年研究》2019年第2期。⑪参见姜方炳:《“市域”:新时代社会治理的一个重要行动单位》,《学习时报》2020年11月9日。⑫参见黄新华、石术:《从县域社会治理到市域社会治理——场域转换中治理重心和治理政策的转变》,《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2020年第4期。⑬参见刘守英、王一鸽:《从乡土中国到城乡中国:中国转型的乡村变迁视角》,《管理世界》2018年第10期。⑭⑮参见杜鹃:《加快推进市域社会治理现代化》,《人民日报》2020年7月21日。⑯参见刘炳辉、郭晓琳:《当代中国国家治理的基础单元辨析》,《中州学刊》2018年第3期。⑰参见《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》,《人民日报》2014年2月18日。

责任编辑:翊明

## The Structural Advantages and Optimization Paths of Social Governance Modernization in Urban Areas

Wang Yang Xiong Wansheng

**Abstract:** The modernization of urban social governance is a key link in the construction of national governance system with Chinese characteristics, which is of great significance to solve the structural problems existing in the current grass-roots governance practice and promote the modernization of national governance system and governance capacity. In the social governance system, urban social governance is the key link of national governance and grass-roots governance, and is the reinforcement of the governance hub between macro national governance and micro grass-roots governance. In the process of social governance, the modernization of urban social governance has the structural advantages of urban-rural integration, the professional advantages of leading the grass-roots social governance and the overall advantages of coordinating regional development, which has positive theoretical significance and practical value for solving the structural dilemma of county governance and grass-roots governance. At present, the construction of a continuous social governance system and the establishment of a new type of city-county relationship from the perspective of city are the important breakthrough and focus to promote the modernization of city social governance.

**Key Words:** urban social governance, county governance, governance modernization, intermediate structure of social governance