

社会治理法治前沿

The Frontier of Social Governance Law

2021年第1卷第1期

市域社会治理经验总结与理论提升

——第六届“一带一路”法治社会·长江（国际）论坛会议综述

徐汉明

作者简介 | 徐汉明，中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心暨湖北法治发展战略研究院院长，教授，博士生导师。

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



为深入贯彻中共第十九届四中全会提出的“加快推进市域社会治理现代化”的时代命题。2020年11月25、26日，中国法学会法治研究基地、教育部社会治理法治建设创新团队、教育部科技部司法鉴定技术应用与社会治理学科创新引智基地、中南财经政法大学法学院、中南检察研究院、中南民族大学法学院、中国行为法学会共同主办以“市域社会治理经验总结与理论提升”为主题的第六届“法治社会·长江（国际）论坛”，全国高校院所、实务部门150余位专家学者与线上30000余名参与者互动研讨，成为本次论坛一大亮点。现将论坛主要观点综述如下：

一、习近平新时代城市治理思想的核心要义及时代价值

以中南财经政法大学社会治理法学研究方阵、教育部社会治理法治建设创新团队、中国

法学会法治研究基地、中南检察研究院，武汉大学、华中科技大学网络空间安全学院研究方阵、华中科技大学人权研究中心与筑牢中华民族共同体意识研究基地、中南民族大学筑牢中华民族共同体意识研究院、湖北法治发展战略研究院民族治理研究所、湖北省网络文化协会、中南财经政法大学网络研究中心、教育部科技部司法鉴定技术应用与社会治理学科创新引智基地为主体的专家团队，近年来紧紧围绕践行习近平新时代中国特色社会主义思想与法治理论、推进市域治理体系和治理能力现代化的时代主题，始终坚持以习近平城市治理理论为引领，诠释回答和破解当代乡土中国向都市中国跨越转型的时代命题，形成了一系列具有时代特征、中国特色、市域治理特点的理论模式与实践经验，为人类城市文明发展提供了中国模式、中国道路、中国智慧。

有研究者指出，习近平城市治理理论的形成

和发展是适应城市发展新时期的客观形势的需要，也是满足国家治理体系与治理能力现代化的新要求，更是为了把握人民群众的新期待^[1]。与会专家一致认为，习近平城市治理理论的时代价值在于继承与发展“马恩”经典作家关于城市治理的理论，创新发展了中国特色社会主义城市治理理论，探索出了互联网时代城市治理道路、模式的“中国版”。有研究者探源超大城市治理的理论导引，指出加快推进超大城市治理现代化体现了习近平城市治理思想的核心要义及辩证逻辑的演绎表达。不少学者认为，新时代加快推进超大城市治理现代化是“马克思主义经典作家”关于“国家、社会、城市”基本原理在当代中国的重大实践成果，是回应城市治理难题、提升城市管理周期生命体巧实力软实力硬实力的必然选择，是重构现代城市治理体系的必然要求，是探索快速崛起现代都市的治理新路径的逻辑延伸，在人类由农耕文明、工业文明、信息文明向数字经济文明跨越阶段上，仍然闪耀着理论光辉。

二、市域社会治理的基础理论

本次论坛的一个鲜明特点是众多学者围绕市域社会治理的基本命题、核心范畴、相关范畴等基础理论进行交流研讨。概括如下：

（一）市域社会治理的内涵

有研究者指出^[2]，市域社会治理是指社会治理活动在市域范围内的自然延伸，其主要包括市域党组织、政府、社会组织以及公民等多元主体在市域范围内所开展的维护社会稳定、防控社会治安、预防和化解社会矛盾、保障公共安全、提供公共法律服务等具体的社会治理活动及其过程。其具有如下特点：治理结构具有层级传递性、相对独立性、对外开放性；治理资源禀赋独特性、可相容性、效用放大性；治理空间的多维性、治理区域的叠加性、治理效度的互动性；治理规则融合性、政策引导性、地方立法的创新性；治理目标的坚定性、治理方式的适度性、治理谋略的灵活性。

（二）市域社会治理的地位与作用

有研究者指出^[3]，市域社会治理是国家治理的中间环节，具有特殊的重要意义。江必新主任指出，要把握市级公共权力机关的特殊地位和特殊功能，例如，市级公权力机关大多拥有公权监督功能

和权利救济功能，要根据市域公权力机关的中间型特点及其特有的监督救济功能，进行市域社会治理的基本定位，从而探索与省域治理及县域治理不同的治理方案。有研究者指出^[4]，市域具有承上启下的枢纽作用。对下指导基层一线工作，是推动基层治理的组织者、领导者。市域还具有以点带面的示范作用。与县域相比，市域治理对象更多样、治理问题更典型、治理体系更完备，需要市域层面加强顶层设计。与省域相比，市域直面基层一线，直面社会治理各类问题，需要拿出微观层面的操作方案 and 具体解决办法。许多专家指出，南昌西湖模式、宜都模式为市域社会治理提供了范例，值得决策机关、政府、基层借鉴，学者有创新性转化的职责义务。唯有如此，才能形成助推市域社会治理现代化的合力。

（三）市域社会治理的主体

市域社会治理主体是推进市域社会治理的重要力量，与会专家围绕该问题探讨了不同主体在市域社会治理的地位与作用。其一，地方人民代表大会。有学者指出^[5]，地方人大在市域治理中承担着重要角色，是市域治理的重要主导者、首要监督者和必要保障者。实践中，地方人大参与市域治理的主动性、创新性和权威性有待进一步提升。为此，地方人大要更主动学习，做到政治学习和业务学习两手抓，不断提高工作能力；要清晰自身定位，做到不越位、不缺位、不错位，贡献人大力量；要联动上下级人大机关和本级人大代表，为市域社会治理现代化贡献力量，充分发挥其在市域社会治理中的作用。其二，行政机关。有研究者指出，在包括重

[1] 徐汉明：《“习近平社会治理法治思想”的核心要义及其时代价值》，人民网，<http://theory.people.com.cn/n1/2018/0613/c40531-30055178.html>，发布于2018年6月13日。

[2] 徐汉明：《市域社会治理现代化：内在逻辑与推进路径》，《理论探索》2020年第1期。

[3] 江必新：《论社会治理创新》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2014年第2期。

[4] 宋朝武：《在“法治社会·长江（国际）论坛”上的致辞》，《第六届“一带一路”法治社会长江（国际）论坛》，2020年。

[5] 张钦、李华成：《论地方人大在市域社会治理中的作用》，《温州大学学报（社会科学版）》2018年第2期。

大疫情事件等在内的应急或紧急状态中^[1]，介乎省级或县级公权力机关之间的市级公权力机关发挥着重要作用。有学者以疫情防控期间地方政府的职权为例^[2]，指出在疫情风险已经显现，而上级有权机关预警决定，疫情信息公布尚待作出的“前预警期”，疫情风险发生地的省级以下地方政府不可消极等待，必须主动采取必要措施提前应对。有研究者指出^[3]，在日常生活中快速增长的矛盾纠纷与基层公安资源、警察力量不相匹配矛盾冲突背景下，探索富有活力和高效率的新型警务组织体系成为发展完善基层社会治理体系重要举措。为此，惠州市全面推进全市基层警务组织体系改革，实行“一村（居）一警”，重构警务机制，激发公安派出所活力，不仅在构建新型警务组织体系上走出新路径，也为改善警察公共关系、提升基层社会治理能力提供了新经验。有研究者以线上公权力为切入点，指出线上公权力作为一种社会公权力形成于网络社会空间，其本质是权利与权力的让渡^[4]。在线上公权力的扩张中，其发挥着提升治理效能，突出表现在对“黑天鹅”“灰犀牛”事件下促进经济发展、稳定社会秩序、助力公益事业、提供公共服务等方面具有重要作用，但是，也存在治理失灵问题。其三，人民法院。有研究者指出^[5]，人民法院作为参与市域社会治理的主体之一，在推进市域社会平安建设、服务经济社会发展、多元化解矛盾纠纷、促进依法行政、构建社会诚信体系、健全社会矛盾风险防范处置机制和开展普法宣传等方面能够发挥积极

作用。有研究者指出^[6]，人民法院参与社会治理，一方面，源于职责要求，其理论基础在于国家治理理论与司法权社会功能属性；另一方面，具有现实必要性，即“案多人少”矛盾与新型案件增速的双重压力迫使人民法院必须积极参与社会治理创新。有研究者对基层治理新格局微法庭的司法定位与职能进行了探讨^[7]，提出基层治理的司法保障应逐步由被动“堵漏洞”向主动“防风险”转变，由依靠“经验”决策向依靠“大数据”转变，由法院“单打独斗”向市域“整体布局”转变，由政府“供给导向”向群众“需求导向”转变。有研究者指出^[8]，自党的十八届三中全会提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”以来，各类型司法评价指标纷纷涌现，但是，司法参与社会治理功能和效能的评价尚存在局限性。为此，须科学构建司法参与社会治理指标，以四个维度（司法适用、联动共治、司法智治、司法效果）对司法治理指标进行构建，并设计相应子指数，反映司法治理情况。其四，人民检察院。有学者从检察监督角度切入社会治理法治问题，指出检察机关是我国宪法规定的法律监督机关，应依法对侦查权实行法律监督^[9]。然而，通过捕诉职能来制约侦查权的传统方式似乎难以有效防范权力滥用以及发生冤假错案的风险。基于对多元化侦查权控制方案检视，派驻公安检察以其独特的优势被改革者寄予厚望，并在实践中取得了相应的成果。但围绕派驻公安检察室的功能定位这一核心问题，出现了两种基本走向：派驻引导功能和

[1] 江必新：《关于市域社会治理的几点思考》，《公民与法：法学版》2018年第8期。

[2] 方世荣、孙思雨：《公共卫生事件“前预警期”的地方政府应对权配置》，《云南社会科学》2020年第3期。

[3] 陈莹：《新型警务组织体系在基层治理中的体现——以广东省惠州市“一村（居）一警”制度为视角》，《法制与经济》2017年第7期。

[4] 赵丽江、艾比努尔·木拉提：《线上公权力的扩张与线下行动者的回应》，《中国行政管理》2017年第7期。

[5] 刘吉旭、程娅婷、汪新：《关于人民法院参与市域社会治理的调研报告——以甘肃法院实践为例》，《法制与经济》2018年第2期。

[6] 夏群佩：《法院推动多元化纠纷解决机制建设的路径探析——以“1+N+X”纠纷化解模式为实践样本》，《上海市经济管理干部学院学报》2019年第6期。

[7] 周虹、张晓凌、王军武等：《市域治理背景下法院“重心下移、资源下沉”的基层治理体系和治理能力现代化研究》，《公共管理学报》2019年第4期。

[8] 戴敏、马茂青：《市域社会治理视角下司法治理指标的构建——基于社会治理创新生命周期的分析》，《沈阳工业大学学报：社会科学版》2020年第3期。

[9] 陈实、杨菲：《社会治理法治中的检察监督——以派驻公安检察室的功能定位及其优化为视角》，《法制与社会》2017年第28期。

派驻监督功能。在本就强化控诉职能的检察改革背景下，对派驻引导功能的强调容易引发“检警合流”的追诉主义风险。为强化人权保障防止诉讼结构失衡，派驻公安检察室应以监督功能为基本定位，并通过推动诉讼与监督职能适当分离、强化检察室监督处理权、拓宽知情权渠道以及构建案件化的监督程序来推动监督实质化，以期扭转“重配合轻监督”的不利局面，实现对侦查权的有效控制。其五，社会公众。有学者指出^[1]，我国市域社会治理中的公众参与法律制度建设虽然已经取得了一定成果，但仍旧存在不同区间立法进程的差异化、大部分地区体系化程度较弱、部分已有的立法过于原则导致实效性较差等问题。针对以上这些问题，应加强对于公众参与社会治理立法工作的重视、逐步完善上位法的制定、实现立法的细化以提升实效性。有研究者指出^[2]，公众通过社会共建、共治、共享，能够最大限度地激发其参与法治社会建设的动力。法治社会建设中的公众参与包括建议咨询型参与、合作协助型参与、实施监督型参与、权益维护型参与以及自治管理型参与五维形态，这些参与共同构成一项系统性、长久性的工程布局。为此，需要从权利赋予、组织培育以及制度保障三大方面推动公众参与的实施，加快法治社会的建设进程。其六，执政党。有研究者指出，执政党是执掌国家政权的政党。对一国社会事务的治理是国家政权活动的重要内容，必然要发挥执政党的领导和组织作用。第十三届全国人大会议，通过《宪法（修正案）》第一条第二款将社会主义的本质特征概括为“中国共产党的领导”。这是马克思主义经典作家关于科学社会主义“东方补充模式”在当代中国创新实践的标志性成果；是回答共产党执政安全、社会主义制度安全、社会主义国家长治久安，避免“苏东巨变”“政权历史更迭周期律”的时代之问；也是70年当代中国政权建设、人民安居乐业、国家长期久安的精髓。有专家指出^[3]，在当代中国国家治理体系大格局之中，执政党应当是必须是国家治理社会治理的核心主体。中国共产党作为执政党，在社会治理中要充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，其社会治理中的功能可以概括为化解基层矛盾，维护社会稳定；协调利益分化，整合多元社会主体；构建社会规则，重构社会秩序；动员社会力量，整合治理资源等六个方面。

（四）市域社会治理的路径

有研究者指出^[4]，城市社会信用体系建设是转型时期市域治理现代化的抓手。当前，我国城市文明诚信积分实践存在标准规范不统一；信息采集渠道不统一，数据共享体系不健全；积分计算和评级机制不统一、不透明；个人数据可能被篡改，个人隐私易泄露；缺乏跨平台信用管理技术和跨地域积分互认互换机制等问题，构建基于区块链的城市文明诚信积分系统是破解上述难题之道，其核心思路就是为诚信分在全国范围内的发展和推广提供统一的标准、体系、平台和积分互换机制，将分散、独立的各地诚信分整合在标准统一、共享通畅、手段智能、换算科学合理的通用平台上，构建全国城市诚信积分体系。有研究者指出^[5]，我国的市域社会治理创新作为一项庞大而复杂的系统工程，须密切联系市情社情民情，融入地方经济社会发展大局来谋划，以系统性、前瞻性、科学性的思维谋篇布局、规划远景。有研究者指出^[6]，高质量城市生活包含物质、环境、精神生活三个方面的标准，实现高质量生活须以精细化理念推动高质量城市治理。精细化管理理念源于中央城市工作会议（2015）并在上海得到了贯彻与实践，其核心内涵包含精细准确的管理理念、态度；高精质的素质、文化、道德标准；做好、做细、做对的管理方法；零错误的要求等。为了提高城市精细化管理水平，需要通过城市学习，寻找自己城市精细化管理的前沿问题。有研究者围绕经济繁荣（发展）与生活幸福（治理）的内在关联展开研究，通过梳理改革开放以来城镇化历史进程，其发现城镇化的发展存在

[1] 杨新元、满盈：《市域社会治理中的公众参与法律制度问题研究》，《现代法治研究》2020年第1期。

[2] 孙思雨：《论法治社会建设中的公众参与及其实践路径》，《法制与社会：旬刊》2016年第14期。

[3] 徐汉明：《执政党作为社会治理主体的法律地位》，《社会治理法治前沿年刊》2015年。

[4] 黎江峰、沈体雁：《基于区块链构建数据共享体系——以城市文明诚信积分体系为例》，《中国科技资源导刊》2020年第5期。

[5] 王龙：《在第六届“一带一路”法治社会·长江（国际）论坛上的致辞》，《第六届“一带一路”法治社会长江（国际）论坛会议》，2020年。

[6] 李东泉、蓝志勇：《中国城市化进程中社区发展的思考》，《公共管理学报》2012年第1期。

两次转向^[1]，即发生在20世纪90年代的就业价值转向和近年来的体验价值转向。在分析上海样本和成都样本的基础上，其指出“体验价值”和“就业价值”同时成为人口流动的源动力。为此，其认为城市没有长效治理就没有长续发展，两者“共生”关系越来越强。当前，国家同时强调发展和治理，既有“高质量发展”理念，也有“国家治理体系和治理能力现代化”愿景。地方政府宜多探索城市治理创新，实现“治理赋能发展，发展支撑治理”的“循环”。有研究者指出，推进社会治理评估现代化既是提升国家治理现代化水平的战略需要，也是打造共建共治共享社会治理共同体的迫切要求，更是解决社会治理重大问题的内在需求。课题组在梳理国内外研究现状基础上，运用历史文献法、社会调查法、访谈研究法、问卷调查法，构建出了主观与客观、定性与定量、正向与反向相结合的中国社会治理现代化指标体系。基于社会治理现代化的客观指标，总结新中国70年社会治理现代化建设历程，并指出中国社会治理现代化的客观指标经历了内容上从单一到系统、数量上从少量到丰富、水平上由低下到中高的过程，由此界定了萌芽（1949—1978年）、启动（1978—1992年）、平稳发展（1992—2012年）、全面新发展（2012年至今）的发展进程。同时基于社会治理现代化的主观指标，发现社会治理满意度与教育程度、收入水平、户口类型、城市发展水平息息相关，值得深化理论研究和加强实践探索。其还以北京为例谈了指标在超大城市地方应用中的因地制宜、源头治理、纵横比较中的功能和作用。有学者指出^[2]，市域社会治理研究的范式需要从治理对象为主导的范式转换到治理目标为主导的范式。在此范式指导下，推进市域社会治理应该围绕促进市域社会充满活力和确保市域社会和谐有序展开，而实现该目标须以内生激励机制为基础，以外在利益平衡的调节机制为手段。故此，须围绕治理主体、治理程序与追责机制三个方面构建市域社会治理之内生激励约束，而市域社会治理的外在利益调节机制应着重从社会组织参与机制、社会矛盾化解机制、公共卫生安全预警与管理机制和社会治安防控机制四个方面展开。有学者以公共安全为例，指出大城市在发展的过程中面临诸多风险和挑战^[3]，而传统的风控和应对模式无法满足安全需求，引入社会治理能有效缓解官方治理“孤岛现象”，提高治理资源整合力度。有研究者提出^[4]，推进市域社会治理现代化须以市域社会治理的考评指标体系为引领，在指标体系的引领与规范下推进市域社会治理现代化。为此，须构建党委领导和推进社会治理法治建设指标、人大加强社会治理立法和监督指标、政府主导社会治

理法治建设指标、司法机关维护社会治理公平正义指标、社会组织自治和参与合作共治指标、公众有序参与社会治理法治建设指标等指标构成的指标体系，对市域社会治理现代化进行考核评估。有研究者针对政府部门利益化、职能分工碎片化的问题，指出须通过整体智治推进市域社会治理现代化，其是指政府通过广泛运用数字技术，推动治理主体之间的有效协调，实现精准、高效的公共治理^[5]。其进一步指出，“整体智治”不是“整体治理”与“智慧治理”的简单叠加，而是两者的有机结合：“智慧治理”为“整体治理”提供技术支持，助力治理主体的有效协调；以提升治理有效性、创造公共价值为目标的“整体治理”为“智慧治理”提供方向。

（五）市域社会治理的方式

其一，依法治理。有研究者指出^[6]，通过制定规范性文件的方式进行社会管理，是包括市域治理在内的社会治理重要手段。它不仅可以起到令行禁止之效，也是应对紧急情况的不二法门。要在强化对市级公共权力机关规范性文件合宪性、合法性审查的前提下，普遍赋予市级公权力机关运用规范性文件进行社会治理的权力。如此，既可以解决社会治理中法律规范供给不足的问题，而且可以有效防止规范制定权的滥用。不宜因为害怕权力滥用就不予授权。有学者指出^[7]，实然状态下的社会法律秩序处于一种不和谐状态，表现为国家法与习惯法冲突严重、权力寻租与权力滥用现象突出、法律规

[1] 夏伟、赵怀娟：《新时代共建共治共享社会治理格局的若干思考》，《大连干部学刊》2019年第12期。

[2] 马俊：《市域社会治理现代化的制约因素与推进路径》，《行政与法》2020年第9期。

[3] 冯春华、郭泽强：《超大城市社会治理创新的路径选择——以解决公共安全危机为重点》，《现代商贸工业》2019年第10期。

[4] 郭泽强、何妍：《市域社会治理考评指标体系及其评估论纲——以市域社会治理现代化进程中的问题为起点》，《天津社会科学》2020年第3期。

[5] 汤啸天：《整体智治推进市域社会治理现代化》，《中国政法大学学报》2019年第3期。

[6] 江必新：《关于市域社会治理的几点思考》，《现代法学》2018年第38期。

[7] 胡延广：《市域社会治理的制度逻辑研究》，《贵州社会科学》2019年第11期。

避与私力救济现象突出等问题，为此，需要从法律权利的分配、法律保障的实现、法律意识的形成、法律程序的调整、法律指引的完善、法律行为的规范等方面调控市域社会的各个层面，从而建构市域社会法律秩序。有学者指出^[1]，在疫情风险已经显现、而上级有权机关预警决定、疫情信息公布尚待作出的“前预警期”，需要立法赋予地方政府在预警前端的风险应对权。这些权力可包括疑似病例披露权、防护知识指导权、临时强制处置权等。现行相关立法对这类职权存在配置上的欠缺，需通过修改《突发事件应对法》《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规作出明确规定，以便省级以下地方政府依法定职权积极开展防控工作，及时维护人民群众的生命健康和财产安全。有研究者指出^[2]，民间规范与地方立法都是社会治理的重要工具，在社会治理实践中，两者既存在着内在的契合性，同时也存在着一定程度的矛盾和冲突。在“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的背景下，应关注民间规范与地方立法的融合发展。为此，须协调民间规范与地方立法的冲突、引入“规范多元化”理念、发挥地方立法在民间规范与地方立法融合中的作用，促进二者的融合。其二，技术治理。有学者指出^[3]，科技在法治社会建设中发挥着信息支撑、心理支撑和方法支撑三项功能。充分发挥科技在法治社会中的支撑功能，需在科技推动全社会树立守法意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系和健全依法维权和化解纠纷机制等方面具体推进。有学者指出^[4]，推进市域社会治理现代化要充分发挥区块链技术的科技支撑作用。区块链技术赋能市域社会治理现代化的创新前景突出表现为区块链技术赋能民族市域社会治理现代化的应用潜能、价值目标、应用场景下沉。区块链技术赋能市域社会治理现代化，一方面亟待因应科技支撑的应用场景变迁，加强区块链技术前沿应用的法律监管和标准体系研究，另一方面也需要契合市域社会治理现代化的制度逻辑与文化特质进行互洽共生。

三、市域社会治理的工作布局

自全国市域社会治理现代化试点会议召开以来，各地区加大了市域社会治理改革的步伐。参会代表结合市域社会治理创新与实践，从社会矛盾预防化解和公共安全应急管理等方面的市域社会治理

事务展开深入研究，既介绍了各地的先进做法与经验，也对市域社会治理实践进行了总结与提升。具体概述如下：

（一）社会矛盾预防化解

有学者指出^[5]，在高速城市化和城市多元权益结构形成的背景下，邻避设施兴建表面上可能触发环境污染、日照通风、房产贬值、心理嫌恶等相邻关系纠纷，而其背后的实质则是城市空间利益正当分配的问题。既有解决此类纠纷的方式主要包括技术标准主导的行政决策和中立客观的司法裁判两种类型，但是，其均无法独立实现城市空间利益的正当分配。为此，需要运用“技术标准—公众参与—行政裁决—司法救济”一连串的机制予以保障。有研究者指出^[6]，治安调解存在任务相对繁重，取证相对困难；场域难以控制，策略难以选择；标准难以统一，效果难以保障；手段难以监督，程序难以规范等困境，其是由制度供给相对匮乏、纠纷化解成本较低、矛盾纠纷的复杂性、警察的认知偏差与行为偏差、基层权力真空、公权介入私权边界的不确定性等多方面原因造成的。为此，需要通过完善治安调解的制度规范、注重引入多元主体、促进场域选择的灵活性、丰富治安调解的策略选择等措施实现治安调解机制的再造。有研究者指出^[7]，由于农村居民法律意识薄弱以及乡镇政府被动的维

[1] 方世荣、孙思雨：《公共卫生事件“前预警期”的地方政府应对权配置》，《云南社会科学》2020年第3期。

[2] 杨帆：《社会治理视域下民间规范与地方立法的研究》，《民间法》2019年第2期。

[3] 付鉴宇：《论法治社会建设中的科技支撑功能及其实现路径》，《天水行政学院学报》2018年第5期。

[4] 康兰平：《区块链技术赋能市域社会治理现代化的制度逻辑与创新路径》，《河海大学学报（哲学社会科学版）》2020年第2期。

[5] 鄢德奎：《邻避治理中城市空间利益调整的规范进路》，《法学论坛》2019年第6期。

[6] 董少平、李晓东：《市域治理背景下治安调解机制研究》，《北京警察学院学报》2019年第3期。

[7] 陈昱成、叶强：《当代乡村基层社会矛盾调解机制研究——基于秦汉乡村治理史分析》，《观察与思考》2020年第2期。

稳政策,农村基层社会矛盾引发的极端犯罪事件不断增加,社会反应强烈。需要引入解决农村基层社会矛盾的社会调解机制,鼓励多元化的农村社会主体参与农村矛盾的调解,完善农村社会治理体制和制度,提高解决农村社会矛盾的效能,维护农村社会稳定,促进农村协调可持续发展。有研究者指出^[1],区域发展不平衡与城乡发展不协调导致不同地区农村发展水平不一,村庄之间类型分化严重。不同类型村庄矛盾纠纷的特点各异,在解决问题的方法上也应当分类讨论。动员型村庄不断弥合和跟进分配型村庄的发展路径,使得后者的矛盾纠纷化解机制研究更有借鉴意义。分配型村庄因为村庄发展过程中剩余利益的分配而产生了复杂的权益冲突、家庭斗争、成员纠纷、干群矛盾甚至派性斗争。而公平的分配正义观、村庄的发展理念、分配方式是否制度化、村干部垄断村级权力等都可能成为其产生矛盾纠纷的重要原因。基于此,增加发展利益并重塑村庄正义、贯彻共享可持续的村庄发展理念、在村落实农村集体产权股份制分配制度,并强化“三治融合”化解矛盾纠纷的体制机制成为化解分配型村庄矛盾纠纷有效路径。有研究者指出^[2],诉源治理工作还存在法院自身职能局限,工作效果欠佳;民间力量发育缓慢,诉调衔接不畅;激励措施及长效培训机制缺乏等不足,为此,须采取依托党委政府,融入治理大局、下沉治理重心,推进源头解纷化解;优化诉讼服务,畅通解纷渠道;强化示范效应,助推深度治理等措施,完善诉源治理。

(二) 公共安全应急管理

有学者指出^[3],大城市公共安全面临严峻挑战。为此,须创新公共安全治理模式,通过采取探索联动治理模式,协调危机治理能力;完善危机预警机制,实现治理重心前移;激发社会创新活力,提高事中应急成效;运用双要素驱动论,强化事后风险意识等措施应对。有研究者指出^[4],应对突发公共卫生事件必须具备有效的信息传导机制。为此,通过建立健全突发公共卫生事件的预警机制、提升信息公开的速度、拓宽信息收集渠道、重视和依靠群众、加强市域突发公共卫生事件的信息联动等措施,有效把握突发公共卫生事件的相关信息,进而实现对突发公共卫生事件的合理控制。有研究者指出^[5],大数据时代市域公共卫生风险所面临各地区沟通不畅、跨部门应急协作受阻;强调部门利益,协作意识淡薄;部门信息共享不畅,彼此沟

通不足;法治不健全,跨部门协调权威不足等问题,为此,须构建跨部门协作机制、打造跨部门协作大数据平台、构建大数据跨部门协作、完善跨部门协作法律法规等措施,实现大数据时代市域公共卫生风险跨部门协作治理。有学者指出^[6],从理论而言,在新突发传染病预警阶段,医疗机构能够发挥早发现、早报告、早隔离和早治疗的重要作用。现行预警法制虽然规定了其承担病例的发现和报告者、本单位责任区域内预警措施实施者的两种角色,但由于这两种角色主要服务于国务院卫生行政部门,是为了执行行政机关关于新突发传染病的决策,致使与其所能发挥作用不相匹配,无法实现在责任范围内预防和控制新突发传染病的立法目的。为此,以应急法上的属“地”管理原则为理论依据,以核电厂核事故预警法制原理为立法参照来调整医疗机构的预警角色。立法者需要规定它们承担识别新突发传染病的角色,作出新突发传染病预警决策的角色,发布新突发传染病预警信息的角色,采取预警措施的角色,保障预警物质的角色。有研究者指出^[7],在新冠疫情爆发与防控过程中,疫情的信息传递网络显现出固有弊端。为提升我国在重大公共危机面前的社会治理能力,降低再次发生重大疫情而造成的损失,关键在于疫情信息的治理。为

[1] 苏聪聪:《分配型村庄的矛盾纠纷机制及其化解路径探究》,《中国社会科学》2019年第10期。

[2] 周杨:《市域社会治理现代化法治保障问题研究——以人民法院开展诉源治理工作为研究视角》,《人民检察》2020年第2期。

[3] 冯春华、郭泽强:《超大城市社会治理创新的路径选择——以解决公共安全危机为重点》,《科学发展》2019年第2期。

[4] 银杉敏慧:《市域突发公共卫生事件中的信息传导机制——以新冠疫情为例》,《福建论坛(人文社会科学版)》2020年第3期。

[5] 胡勇:《基于大数据的市域跨部门协作治理法治化与公共卫生风险防控能力现代化研究》,《天津社会科学》2020年第5期。

[6] 戚建刚:《医疗机构的新突发传染病预警管理角色之改革》,《中国医疗管理科学》2020年第3期。

[7] 姜洋:《从疫情防控的点、线、面初探信息治理的法治体系——以新冠肺炎疫情的防控为例》,《新闻研究导刊》2020年第10期。

此，需要做到疫情信息治理的点线面结合。疫情防控的点在于厘清疫情爆发初期的感染源，寻求事前防控的源头治理之策。疫情防控的线在中期防控中发挥关键作用，需要形成一条条纵横交错的信息治理线条，既包括由党建引领、政府统筹向街道社区下沉的纵向线条，亦包括区际之间的政府部门与卫生防疫部门等多主体之间消息交流共享的横向线条。疫情防控的面在于初期点位预防和中期线网防控基础上的事后防治，通过引入法律追责机制和关注网络舆情的发生实施疫情防控常态化趋势下的面状布局。有研究者指出^[1]，社会工作在突发事件中扮演着重要角色，充分展示了其专业的服务优势。但是，当前社会工作在突发事件中仍面临不少困境，主要体现在：在突发事件中，社会工作以“助人”为主，与其他社会组织分工不明确，而“自助”集中在事后恢复重建，增加后期治理压力等。为更好地发挥社会工作在突发事件中的服务效能，提升社会工作在突发事件治理中的能力，“助人自助”的专业理念在突发事件中亦须贯彻，这不仅明确社会工作在突发事件中的角色定位，提升专业技能，还要从制度层面对其服务范围作明确划分，并借助现代技术，推动突发事件中社会工作的长远发展。

四、基层社会治理

基层是市域社会治理的重点与基础，基层社会治理的效能直接决定市域社会治理的成效。与会专家从基层社会治理的生动实践和历史经验中，呈现了基层社会治理的困境与经验，并就进一步如何发展完善基层社会治理作出了深入思考。基层社会治理的研究呈现了市域社会治理的复杂面貌，为进一步推进市域社会治理提供了新的视野。概述如下：

有学者指出^[2]，长期以来，村规民约在乡村事务管理、社会秩序维护和矛盾纠纷化解等诸多方面发挥了至关重要的作用。然而，当代村规民约也暴露出同质化现象严重、抑制村民权利意识、与国家法律冲突等问题，须采取三治融合的路径予以变革调试，其具体举措包括：以自治为基础，保障村民自治，防止行政权、司法权过度干涉；以法治为保障，完善乡村法治，确保村规民约的合法性；以德治为支撑，提升德治水平，促进村规民约发挥实效。有研究者以《徐公谏词》为视角考察清代的基层社会治理路径，指出传统的乡民自治与官府控制这一集权而又简约的治理路径融自上而下各种循循

善诱的动员和教化与自下而上多元主体的积极参与和协力配合于一体，而这一自治加官治的模式与现代基层社会治理具有高度契合性^[3]。为此，现阶段业已定型的治理范式与清代的治理实践具有类似的运行逻辑，而逻辑的衔接点即为致力于和谐无讼的调解制度。有研究者指出^[4]，城市社区基本治理单元经历了三个阶段的变迁：随着单位制的解体，社区作为基本治理单元；社区将基本治理单元延伸至网格，通过吸纳社会治理资源提高网格治理能力；作为网格的基本治理单元与作为小区的自治单元形成互动，并在其内部实现行政力量与自治力量的均衡。当前，在基本治理单元内部形成了“行政—自治”二元治理格局。为了实现行政与自治的均衡，发挥各种治理方式的效用，需要优化治理单元、培植自治力量、发挥党建作用、塑造文化认同。有研究者指出^[5]，业主自治的自我生成存在业委会成立困境、运行困境以及对业委会的监管困境等难题。实践中，由于社区对业主在信息收集、公共品的供给、纠纷化解、舆论引导等方面存在治理需求，社区急需培育或者建构业主自治，其具体方式包括协助设立业主委员会、增强自治组织的权威、协助自治组织开展工作等，从而形成建构型业主自治。有研究者指出^[6]，随着社会转型与体制变迁，小城镇社区的群体结构、利益结构和空间结构均呈现出明显的碎片化特征，原有社区治理模式的局限性不断凸显。微治理作为近年来城乡社区治理模式的实践创

[1] 赵清：《社会工作在突发事件中的服务效能及发展路径——以“助人自助”为视角》，《中国社会工作》2020年第1期。

[2] 李天助：《三治结合：当代村规民约的变革调适路径》，《社会主义研究》2019年第2期。

[3] 洪洋：《清代的基层社会治理路径及其现代价值——以〈徐公谏词〉为核心的考察》，《新丝路》2020年第8期。

[4] 丁瀚琨：《城市社区基本治理单元的生成及其逻辑——基于湖北D社区的经验》，《经济与社会》2019年第4期。

[5] 周欣：《建构型自治的实践机制与理论启示——以小区业主委员会为例》，《现代物业（中旬刊）》2019年第5期。

[6] 李爱爽：《小城镇社区微治理的运行机制与实践效果——基于浙江C镇的实证研究》，《南京农业大学学报：社会科学版》2016年第5期。

新,适应了现阶段小城镇社区日益增长的差异化治理需求。微治理在小城镇社区的实施,不仅有效弥补了无物业小区的治理短板,提升了社区治理的回应性,而且有助于实现社区公共事务的分类治理,提升了社区治理绩效,拓展了社区自治空间,减轻了基层政府的治理负担。有研究者指出^[1],在“三治融合”乡村治理体系中,德治是乡村治理体系的重要支撑。德治有利于乡村思想道德建设,提高村民的道德素养;能够涵养自治,对村民自治具有柔性支撑作用;能够滋养法治,营造良好的乡村治理环境。通过加强乡村道德文化建设、发挥乡村德治组织的引导作用和做好乡村德治保障工作,是德治融入“三治融合”乡村治理体系的具体路径。有研究者指出^[2],黄河沿岸近二十年来规划主题历经“滩区建设”“精准扶贫”“特色小镇”“生态保护”的演变,与之相关的预算法、招标投标法、城乡规划法、水法、环境保护法等制定与修订,勾画出法治进程的清晰轮廓。规划主题的演变与规划法治的发展表明黄河滩区沿岸建设项目的实施过程也是一部浓缩的治水历史,当前法治与基层治理相互融合形成了新型的“水治文明”,其核心在于价值理念上的“从善如流”与体制机制上的“因势利导”。

五、地方治理改革与经验

有研究者以湖北省“双基强化、三治融合”基层社会治理试点地区宜都的治理实践为例,介绍了宜都基层社会治理试点改革的主要做法^[3],这包括:夯实基层党建基础,筑牢基层治理堡垒;夯实群众自治基础,激活基层治理动能;夯实法治惠民基础,强化基层治理保障;夯实德治润化基础,凝聚基层治理合力;夯实智慧服务基础,提升基层治理效能。宜都试点改革实践塑造了“双基强化、三治融合”“宜都模式”,取得了良好的社会效应,其坚持党建引领,强化全民思想政治基础、强化现代化信息平台 and 治理队伍基础,持续推进“自治为基、法治为本、德治为序”基层社会治理创新的经验具有承东连西、传递辐射、可借鉴可复制的效应。有研究者以南昌市西湖区“幸福微实事”赋能老旧小区改造工作为例,介绍了西湖区社区治理与改革的基本做法^[4],这包括:积极推行“百姓点单”参与式预算管理模式的“幸福微实事”,实现“政府定实事政府做”向“百姓定实事政府做”的转变;突出群众主体作用,抓住“参与式”这个关键,让群众点题、群众决策、群众监督、群众验收、

用群众视角解决群众难题,真正做到“我们社区我们做主”。与会专家一致指出,“西湖模式”凸显了以人民为中心的社区治理改革实践,激发了社区自治的活力、融洽了居民邻里关系、提升了政府的公信力,彰显了良性的治理效果,在践行新时代打造人人参与人人有责任人人尽责、共建共治共享的社会治理共同体方面值得中央高层予以总结推广。有研究者以孝感国家高新区丹阳办事处及所辖社区疫情防控为样板,指出当前社区治理中存在的一些问题和短板在疫情防控中暴露更加充分,也有许多重要启示^[5],这包括:社区既是社会治理的基本单元,也是基层社会治理的主体;社区组织结构必须优化;社区的功能有待增强;关心关注社区的氛围应当强化;社区社会治理工作需要有力的专班指导。为此,须“以党建为引领”、以回归服务为着力点,提升社区治理能力。

有研究者以甘肃法院参与市域社会治理的实践为例,指出人民法院在参与市域社会治理过程中,除发挥传统审判执行职能外,在市域社会治理中的作用发挥依然有限,特别是在促进依法行政、矛盾纠纷多元化解和风险防范处置机制构建等新型领域,还存在一些短板和问题^[6]。为此,应探索延伸审判职能,进一步增强人民法院参与市域社会治

[1] 杨海军:《德治在乡村治理体系中的价值及其融入路径探究》,《社会主义研究》2019年第2期。

[2] 徐可:《黄河沿岸滩区的规划变迁、法治进程与基层治理》,《法治与社会》2020年第3期。

[3] 中共宜都市委、宜都市人民政府:《打造“双基强化、三治融合”宜都模式 推进市域社会治理现代化》, https://www.sohu.com/a/340192481_120207326, 发布于2019年9月11日。

[4] 南昌市西湖区人民政府:《用幸福微实事 诠释人民至上的城市治理理念——西湖区以“幸福微实事”赋能老旧小区改造汇报》, <https://jxcomment.jxnews.com.cn/system/2020/05/29/018910155.shtml>, 发布于2020年5月29日。

[5] 黄达亮、杨伦华:《提升基层社区治理能力:以夯实基础回归服务为着力点——孝感国家高新区丹阳办事处疫情防控与社区治理调研报告》,《中国检察官》2020年第17期。

[6] 姚奎彦:《论人民法院的社会治理职能及其路径——以天津二中院保障美丽天津建设的实践为考察对象》,《京津沪渝法治论坛》,2014年。

理的主体地位；推动行政案件跨区划管辖改革，不断提高行政审判工作质效；健全机制使矛盾纠纷以“非诉讼”方式得以消解；完善矛盾纠纷防范处置机制，最大限度将风险化解于无形。有研究者以台州市两级法院运行的“1+N+X”多元纠纷解决模式为样本，在呈现台州法院探索矛盾纠纷多元化解中的实证经验基础上，提出法院参与社会治理创新的“大调解”路径选择^[1]，具体包括要把握好谦抑与能动平衡的角色定位，明确“引领、推动、保障”的功能定位，建立“政策+机制+平台”的具体路径，以此推动多元化纠纷解决机制建设。有研究者以温州市瓯海区矛盾纠纷调处化解工作为样本，指出矛盾纠纷多元化解作为新事物，在实践中逐渐呈现“内卷化”倾向^[2]。为此，瓯海法院总结提炼“三治融合”新内涵，规划设计了基层诉源治理的新格局：以法院为主导，法院内设机构“化繁为简”与“一镇街一微法庭一法官”的布局深度融合，构建“镇街一村（社）—全科网格—微网格”四级组织架构体系，重构矛盾纠纷解决机制，探索出了一条温州特色的共建共享共治的社会治理路子，即：以微法庭为基础支撑，规范化为标准要求，项目化为推进方式，智能化为动力支撑。

六、域外城市治理的经验与启示

英国伦敦沃尔瑟姆自治市前市长尼尔夸特·阿里介绍了伦敦市的市政机构及其治理职能^[3]。他介绍自1965年以来，伦敦划分为32个自治市和1个伦敦城。2000年，成立了另一层级地方政府，称为大伦敦管理局，由伦敦市长和议会组成。伦敦32个自治市为当地居民提供大部分日常服务，包括教育、住房、社会服务、环境服务、地方规划以及许多艺术和休闲服务。他指出，市长有责任制定有关空气质量、生物多样性、文化和旅游、经济发展、运输、废物和空间发展的战略。他介绍，大伦敦管理局是一个民选的战略权威机构，由两个不同的部分组成：市长和议会。市长由伦敦人直接选举产生，而议会由25名民选议员组成（14名代表选区，其余根据全伦敦总选票从政党名单中选出）。市长和议会之间有明确的分权。他特别与我们分享了伦敦各自治市（和伦敦城）的职责，其职责是负责大部分的日常服务，使伦敦运转正常。他们每年总共花费120多亿英镑，其中约70亿英镑用于儿童服务，包括教育，以及20亿英镑用于成人社会服务。伦敦的32个自

治市都被划分成了区，每个区通常有3名当选议员代表。选举每四年举行一次。根据2007年《政府和公众参与卫生法案》，每个议会（及其居民）必须选择并实施以下两种可能的模式之一，用于其政治结构。第一种是领袖、内阁或行政人员。议会领导人由全体议会选举产生，任期四年。第二种是直接选举产生的市长、内阁或行政首长。伦敦城与自治市的服务职能相同，但范围要小得多，它在促进和发展伦敦作为世界上最重要的商业中心之一方面发挥着非常重要的作用。有关伦敦沃尔瑟姆福雷斯特自治市，他介绍该市有276983名居民和104000个家庭。该市是全国最多元化的地区之一。伦敦沃尔瑟姆议会所做的一切都集中在帮助居民过上高质量生活的目标上，并以三个优先事项为基础：保持沃尔瑟姆森林的清洁和安全，努力确保每个人都有个像样的屋顶，以及提高我们居民的生活机会。

国际检察官协会前副主席斯蒂芬·帕拉拉斯围绕城市犯罪控制问题切入市域社会治理现代化的主题，指出任何改善“城市犯罪控制”的努力的中心是刑事司法系统和执法系统的质量和完整性^[4]。他认为，公正高质量的刑事司法系统为社会服务须具备五个条件：一是，社会各界对什么是“犯罪”达成普遍共识。二是，确保起草的涵盖犯罪行为法律为社区所知。三是，建立公正的执法系统。四是，公正透明的有罪或无罪的司法制度。五是，建立公平和“可预见的”惩罚。

阿塞拜疆原副总检察长鲁士兰·哈杰耶夫以阿塞拜疆的国家机构改革经验，分析法治与善治之间的相互关系时指出，考虑到法治原则在善治

[1] 夏群佩、洪海波：《打造“枫桥经验”升级版：人民法院参与社会治理创新的“大调解”路径探析——以“1+N+X”多元纠纷化解模式为实践样本》，《中国应用法学》2019年第2期。

[2] 刘凤、傅利平、孙兆辉：《重心下移如何提升治理效能？——基于城市基层治理结构调适的多案例研究》，《公共管理学报》2019年第4期。

[3] 尼尔夸特·阿里：《伦敦市市政机构及其治理职能》，《第六届“一带一路”法治社会·长江（国际）论坛会议》，2020年。

[4] 斯蒂芬·保罗·帕利亚拉斯：《城市犯罪控制》，《多位境外专家学者参与法治社会·长江研讨会——市域社会治理经验总结与理论提升会议交流研究成果》，2020年。

中的重要性，威尼斯委员会（2016年）通过了法治清单。其中规定了合法性、法律确定性、防止滥用权力、诉诸司法、法律面前一律平等、不歧视、公平审判等主要特征。上述法治问题构成善治的主要组成部分^[1]。他认为，法治指标来衡量善治的效率。他结合阿塞拜疆的国家改革经验，梳理了国家为实现善治（效能政府）所采取的一些举措。指出，自脱离苏联独立后，国家的主要职责之一是建立独立的政府行政机构，而其核心价值追求是效能政府。他介绍，在过去十年里，阿塞拜疆根据总统伊利哈姆·阿利耶夫的强烈政治意愿，在提高政府效能方面采取了重大措施。一方面，打击腐败，以应对新经济形势的需要。另一方面，为了建立效能更高的政府，目前阿塞拜疆正在实施各种措施，实现善治目标。

联合国预防犯罪和刑事司法高级专家斯拉沃米尔·雷多介绍了疫情及后疫情时期联合国关于城市犯罪及其预防机制的走势，其指出一个城市表现出两个基本的生活特征^[2]。第一，一个城市不仅放大人性最黑暗的一面（包括犯罪和犯罪的表现形式）。第二，它也表达了根据我们的愿望改变世界的最深刻的尝试。为此，其在联合国的发言中谈到了2030年的可持续发展目标Agenda 2030将强调的不是罪犯，而是城市生活中令人渴望的一面，在实现城市欲望的同时也会预防和组织犯罪。从理论层面看，全球城市化对公平产生了极为相似的反应：不管文化背景如何，人们知道什么是公平的或是不公平的，但他们都是根据“血浓于水”原则做出反应。因此，在美国通常被宣布或公认为普遍“公平”的东西事实上，各国预防犯罪和刑事司法标准和规范只是名义上的公平。城市化和市场经济在全世界受教育的年轻人中引领着普遍的公平看法。不同于社会在货币发挥较少作用的地方，在市场导向的城市化社会中，不仅有一个共同点聚集不同对象的动机和措施，也包括在城市化社会中当地人和陌生人之间的互动赋予了一种共同的互利愿景。从实际的角度看，联合国确立的可持续发展目标对城市生活具有重要意义，能够有效预防犯罪。在这些可持续发展目标中，环境问题和绿色空间受到更多关注，其更能发挥预防犯罪的作用。据此，联合国利用软实力和城市精神实现城市发展目标（人

民的可欲追求）成为预防犯罪的一种新思路。

国际反贪学院院长马丁·克罗伊特纳聚焦腐败而引发的社会治理失败问题^[3]，他指出因腐败而引发全球性的危机，这是国际合作的危机，是国际交流的危机，是多边机制的危机，是集体行动与责任的危机，也是信任的危机。如果我们在社会治理的不同层面（微观层面上的信任，中观层面上的社会契约，或者宏观层面上的法治）置入腐败的因子，就将会带来信任、社会契约的扭曲，最终导致社会治理的失败。如何来改善现状？其指出，可以从国际社会层面开展变革，并进一步落脚于市域基层政府层面的变革。国际社会层面的变革以国际组织为平台，其主要包括“2030发展议程”，或者说“可持续发展目标体系”，以及联合国反腐败公约。为了推进反腐败，需要采取四管齐下的策略，这包括通过执法与惩罚手段对腐败实施打击、教育、预防以及国际合作。为了使反腐败更具效果，反腐败方案的适用应聚焦以下四个要素：首先是与人的因素有关的文化措施；其次是立法与规范措施；另外，必需考虑组织与管理措施；最后，则是其他的补充性措施。

[1] 鲁士兰·哈杰耶夫：《阿塞拜疆法治治理经验》，《多位境外专家学者参与法治社会·长江研讨会——市域社会治理经验总结与理论提升会议交流研究成果》，2020年。

[2] 斯拉沃米尔·雷多：《疫情及后疫情时期联合国关于城市犯罪及其预防机制的看法》，《多位境外专家学者参与法治社会·长江研讨会——市域社会治理经验总结与理论提升会议交流研究成果》，2020年。

[3] 马丁·克罗伊特纳：《在市域以及基层级别的反腐败与善治》，《多位境外专家学者参与法治社会·长江研讨会——市域社会治理经验总结与理论提升会议交流研究成果》，2020年。