



数字赋能市域社会治理

首届市域社会治理现代化峰会专家访谈

- 市域社会治理现代化就是要强调城市的引领作用、统筹作用、科技赋能作用,要体现出城市形态、城市产业、城市文化、城市生态的特征
- 评价市域社会治理现代化无论有多少指标,其中一定包含社会活力
- 针对当下我国市域社会治理中的“痛点”“堵点”,必须强调依法治理,发挥法治对市域社会治理的规范、引领和保障作用

□ 本报记者 陈东升

推进市域社会治理现代化是新时代党和国家重大决策部署。5月22日至23日,浙江大学、浙江工商大学与中共嘉兴市委、嘉兴市人民政府在浙江省嘉兴市,联合召开首届市域社会治理现代化“学术研讨会”。

来自浙江大学、清华大学、中国人民大学、上海交通大学、复旦大学、南京大学、四川大学等单位的18位专家学者与来自上海、苏州、浙江各地市以及嘉兴市各县(市、区)100多位从事社会治理工作的领导干部齐聚一堂,观摩学习、总结推广“数字化改革推进市域社会治理现代化”的“嘉兴样本”,研讨、探索推进市域社会治理体系和治理能力现代化的路径。

论坛举办期间,浙江工商大学校长、浙江大学社会治理研究院院长、教育部长江学者特聘教授郁建兴等8位专家学者就市域社会治理的理论内涵、数字化改革推进市域社会治理现代化的机制路径,接受《法治日报》记者采访。现记录如下,以飨读者。

对话人

- 浙江工商大学校长、浙江大学社会治理研究院院长、教育部长江学者特聘教授 郁建兴
中国法学会党组成员、学术委员会主任、浙江大学文科资深教授 张文显
四川大学公共管理学院党委书记、教育部长江学者特聘教授 姜晓萍
南京大学政府管理学院教授、教育部长江学者特聘教授 林闽钢
清华大学公共管理学院副院长 邓国胜
中国人民大学特聘教授、公共管理学院教授 何艳玲
浙江大学公共管理学院教授、浙江大学城市治理研究所所长 吴结兵
华东师范大学公共管理学院教授 周俊
《法治日报》记者 陈东升

对话

市域治理面临挑战 亟须政府有效统筹

记者:党的十九届四中全会提出市域社会治理现代化,中央政法委在全国开展市域社会治理现代化试点工作。可以说,市域社会治理是当前国家治理和社会治理领域的热点议题,我们应当如何理解这一概念的理论内涵和现实挑战?

郁建兴:市域社会治理是一个具有现实意义,同时又具有中国特色的概念。市域社会治理首先是城市化背景下的社会治理,离开城市化的背景,我们对市域社会治理的理解将是十分贫乏的。

从浙江来看,浙江曾经长期是县域经济的大省,但是近些年越来越步入城市经济,甚至是大都市经济的快车道。从全国来看,我们正在由传统农业社会、转型社会逐渐走向城市中国。2011年,我国的城镇常住人口首次超过农村人口,到2020年全国的城镇化率(城镇常住人口占比)已经达到63.89%,浙江省的城镇化率甚至达到72.17%。这是非常重要的现实背景,我们必须在城市中国的背景下讨论市域社会治理。

应当认识到,市域社会治理现代化就是要强调城市的引领作用、统筹作用、科技赋能作用,要体现出城市形态、城市产业、城市文化、城市生态的特征。市域社会治理是社会治理体系和治理能力在市域范围内的落实和体现。与县域社会治理不同,市域社会治理把社会治理的重点从县一级向设区市一级提升。

姜晓萍:市域社会治理是在市域范畴内统筹发挥多元主体的作用,针对城乡发展中的社会问题,完善公共服务,化解社会矛盾,促进社会公平,推动社会和谐有序发展,实现城乡居民美好生活的过程。

市域社会治理是立体化场域,它不仅体现为一个地理空间的概念,也会体现为一个社会空间的概念,所以说它是一个立体化的场域。高水平市域社会治理,不仅仅体现为技术支撑、主体结构,还有社会包容、社会融入、社会凝聚等。

市域社会治理具有集成性、复杂性、枢纽型的基本特征。它是集成了城市和乡村、空间和时间的社会治理生态系统,比如说它会涉及空间规模人口的类型问题、生产生活方式的宜居性问题、发展和改革的协同性问题

题、科技文化创新的系统性问题,政府社会居民的积极性问题等。市域社会治理上要承接国家治理的制度安排,中间要统筹市域发展的格局,下要带动基层治理实现无缝连接,在整个社会治理体系中发挥中樞作用。

何艳玲:市域具有三种特性。第一,集聚性。集聚是指生产、生活、经济活动在特定空间的集聚,这是城市的特质和生命力所在。市域社会治理现代化一方面要通过出色的治理达到高效的、高质量的集聚;另一方面,要有好的方法去缓解集聚带来的资源拥挤,包括基础设施、公共服务、生态环境等。

第二,异质性。在中国,市域不仅仅是城市,还包括城市周边的农村。农村也正在由传统熟人社会转变为陌生人社会,要把正在进行的以及将要进行城市化过程中的农村考虑进来。市域社会治理回应异质性的多元需求,同时要融合这种异质性。异质性是不可能消除的,要认识到人的分化,人的差异是天然存在的,好的社会治理不是消除分歧差异,而是融合这些分歧差异。

第三,风险性。风险性意味着不确定性,市域社会治理的风险性是由于城市的密度和流动性所带来的高度的不确定性,表现为各种各样的社会问题。市域社会治理要在发展的过程中启动风险防范,同时在风险发生的时候降低损害。

吴结兵:相较于基层社会治理,市域社会治理的地理范围、人口规模和公共服务数量都更加庞大,增大了组织在水平和垂直两个方向上的复杂性,带来了市域社会治理中不同层级纵向统筹和不同部门横向协调的困难,还普遍存在不同部门、不同条线九龙治水、各自为政的情况,部门间横向协调困难。同时在治理层级上,也存在层级之间协调的难题,一些“看得见、管不着”“管得着、看不见”的问题,亟须不同层级政府有效统筹。

因此,从当前社会治理体制机制改革的现实问题来说,加快推进市域社会治理现代化就是要增强市域统筹协调能力,形成市、区(县、市)-乡镇(街道)权责明晰、高效联动、上下贯通、运转灵活的治理体系,整合各层级、各部门力量形成社会治理合力,在体制机制上解决困扰基层社会治理的“痛点”“堵点”。

数字治理弥合分野 不断激发社会活力

记者:当前,数字技术正深刻影响着经济

发展和国家治理的方方面面,国家“十四五”规划明确提出“以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革”。今年以来,上海和浙江在全国率先开展全面数字化转型改革,为构建整体智治的治理体系贡献了重要的地方经验。在这样的背景下,数字化改革如何推进市域社会治理现代化?

林闽钢:数字化时代没有改变风险的性质,但是改变了底层技术和融入社会的方式。在数字化时代当中,数字化可能就是一种生存。数字化技术改变了我们提供社会服务的方式,这种方式可能就是一种温暖服务、一种精准服务、一种智慧服务。

郁建兴:数字化改革显著增强了市级党委政府的统筹协调能力,主要体现在三个方面。

一是政府内部信息传递模式走向数字化。不同于传统政府部门信息传递的从上至下,决策依据传递的从下至上,在数字政府背景下,横向部门和纵向层级之间可按照既定机制自动运行,数据跑,网上办实现信息内部流转,网上留痕,实现条块之间同步获悉问题和收放指令,从而打破信息传递困境。

二是政府内部组织结构趋于扁平化。由于数字技术的支撑,政府组织内部状态信息具有非常高的可见性,管理者可以实时掌握组织状态及其变动,也可以较高效率地掌握组织内个体的行为、状态及活动结果,从而大大降低管理者的注意力消耗,因此,政府管理者有能力管理更多的下属,使得政府组织趋于扁平化。

三是政府运作趋于整体化。数字技术实现了不同层级与不同部门之间的无缝对接,实现了市域内的跨层级、跨部门、跨区域管理,发挥了整体性政府的作用。在区块链、人工智能、大数据、物联网、云计算等新技术条件的引领下,数字政府实现了信息传递的实时性与真实性,组织运作的扁平化与整体性,进而使得政府统筹协调的能力得以强化,为推进市域社会治理现代化提供了重要的科技支撑。

邓国胜:数字化改革也让我们认识到“新数字鸿沟”现象,即政府、市场和社会三大部门之间不平衡的数字治理能力。政府和企业之间的数字鸿沟,即政府、市场和社会三大部门之间不平衡的数字治理能力。政府和企业之间的数字鸿沟,即政府、市场和社会三大部门之间不平衡的数字治理能力。政府和企业之间的数字鸿沟,即政府、市场和社会三大部门之间不平衡的数字治理能力。

评价市域社会治理现代化,无论有多少指标,其中一定包含社会活力。社会要有内生

的动力,能自己解决问题的能力,而不是依靠政府大包大揽。在这个意义上,社会组织等第三部门要提升自己的数字化能力,提供更多社会化的服务方案。

吴结兵:从政府治理的角度来说,数字技术应用可以实现组织规范性和灵活性的兼得,建立以需求为基础的整体主义政府。重新整合,组织扁平化,部门协同化,满足不同个性化、差异化的需求。以需求为基础的整体主义政府成为可能。

数字化改革是一场革命,是一连串事件,很多理论问题值得探讨,比如,在新的技术条件下治理规模与组织设计问题,数字化改革推动的行政体制改革问题,数字化改革中政府人员激励与适应性等问题等,都值得进一步研究。

更重要的是,数字治理可能弥合秩序与活力、国家与社会在理论上的分野,构建“有为政府,活力社会”新型的国家——社会关系理论模型。在社会治理实践中,政府主导的数字治理激发了社会活力,而社会活力又在支撑社会秩序,国家与社会在这里得到了统一,秩序和活力在这里得到了统一。

坚持依法治理原则 发挥社群机制作用

记者:当前市域社会治理依然面临许多理论和实践层面的问题。基于现实基础,市域社会治理现代化未来应该朝哪些方向努力?

张文显:要在法治轨道上推进市域治理现代化。法治是社会治理体系的依托,是社会治理能力的体现,也是社会治理效能的保障。简而言之,法治是社会治理的制度根基,是社会治理现代化的根本途径。治理一个国家、一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩,法律是最大的、最重要的规矩。法律为法治提供了根本性、全局性、长期性的制度保障。

针对当下我国市域社会治理中的“痛点”“堵点”,必须强调依法治理,发挥法治对市域社会治理的规范、引领和保障作用。依法治理就是要重视法治在市域社会治理中国根本、稳预期、利长远的作用,运用法治思维和法治方式,凝聚社会共识,化解社会矛盾,维护社会稳定,增强社会活力,提高市域社会治理法治化的水平,确保在法治轨道上推进市域社会治理现代化。

郁建兴:要用数字化为市域社会治理现代化赋能。通过数字化,我们能够对市域社会治理的核心场域提供更多、更好的解决方案,并且往往可以通过更简便、更灵活、更精巧的方式去撬动社会治理中一些难题的解决。

数字化技术的广泛应用已经深入到社会生活中,从这个意义上讲,我们正在应用数字技术推进市域社会治理现代化,但同时数字技术也在促进和倒逼市域社会治理现代化。

同时,在数字化改革推进市域社会治理现代化过程中,我们还要反思数字化的限度。今天的数字化改革一定要打破两种迷思。一种迷思是默认高层级领导比我们懂得多,我们等着上级提供一个数字化改革方案;另一种迷思是默认技术专家是全能的,只要委托给技术专家,就能够获得我们需要的方案。

这两种迷思极大地限制了数字化改革的进程。数字化改革本质上是善治的过程,既包括先进技术的运用,还应包括思想观念、体制机制、标准规范、人才队伍等方面的改革,更应让技术方案融入独特的经济政治社会文化之中。

因此,我认为反思数字化应当包括三个层次,一是技术本身的层次,二是制度政策、体制机制的层次,最后是哲学的层次。我们在处理任何技术方案的时候,都要有技术专家的脑,政策专家的心和人文学者的眼。这样我们也许不能获得最优解,但我们可以获得满意解。

周俊:在市域社会治理中要进一步发挥社群机制的作用。社会治理有三种基本机制,一是以政府为主体的行政体制,二是以市场为主体的市场机制,三是以社会共同体为主体的社群机制。三种机制的运作逻辑不太相同,行政机制是一种权力逻辑,市场机制是一种交换逻辑,而社群是一种团结逻辑或者叫关系逻辑。

一种好的社会治理状态,应该是多元主体共治,这就意味着政、企、社三方主体要合作。可以看到,相对于政府和市场机制,我们的社群机制总体上仍然是比较弱小的。要在市域社会治理现代化中走在前列,就一定要补足社群机制的短板。

制图/高岳

奋斗百年路 启航新征程

□ 本报记者 韩丹东
□ 本报实习生 苏欣雨

为中央人民政府肇基

华北人民政府

1947年5月,1948年5月中共中央工委和中共中央先后进驻西柏坡,使这个普通的山村成为“解放全中国的最后一个农村指挥所”。

1949年1月,北平解放。3月23日,中国共产党从这里出发“进京赶考”。

“赶考”之前,中国共产党已经做了万全筹备,开了一块“试验田”——华北人民政府。而华北人民政府正是以后中央人民政府的雏形。

一块“试验田”

晋察冀、晋冀鲁豫两解放区,是抗日战争时期中国共产党在华北敌后建立的两个主要根据地。1947年11月12日,晋察冀野战军在清风店战役之后,乘胜解放华北重镇石家庄,使晋察冀和晋冀鲁豫两大解放区完全连成一片。

1948年2月,刘少奇提议合并晋察冀、晋冀鲁豫两解放区,建立统一华北解放区。

合并后,在中共中央和华北中央局的领导下,成立华北人民政府的工作有计划、有步骤地开展起来。

1948年,中共中央在向西柏坡转移途中,于4月30日在晋察冀军区司令部所在地河北省阜平城南庄召开了中共中央书记处扩大会议(又称城南庄会议),会议讨论了经毛泽东修改后的《中共中央纪念“五一”劳动节口号》。其中明确号召“迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府”。

1948年8月7日至19日,华北临时人民代表大会在石家庄举行。出席会议代表共542人,其中共产党代表376人,非党人士166人。董必武在开幕式上说:“我们华北临时人民代表大会宣布开幕了,它是一个临时性的,也是华北一个地区的,但是,它将成为全国人民代表大会的前奏和雏形。”

董必武的讲话,表明一个崭新的全国性的联合政府即将成立,表明新中国的政体将采取民主集中制的人民代表大会制度。

此外,大会通过了华北人民政府组织大纲,选举董必武、聂荣臻、薄一波、徐向前、成仿吾、杨秀峰、谢觉哉、黄敬、宋劭文、滕代远等27人为华北人民政府委员,接受了华北中央局关于华北人民政府施政方针的建议。大会原则通过了村、县(市)人民政府组织条例、村、县(市)人民代表大会选举条例,华北解放区农业税收暂行条例等。

1948年9月20日至24日,华北人民政府第一次委员会在平山县王子村召开。会议选举董必武为华北人民政府主席,薄一波、蓝公武、杨秀峰为副主席。根据《华北人民政府组织大纲》,设立了秘书厅、民政部、司法部、劳动局、财经委员会、水利委员会、法院、银行等工作机构。

1948年9月26日,华北人民政府宣告成立。

毛泽东认为,华北人民政府并非地方政府,它是解放区第一个领导多个省、市的高级政府,是未来中央人民政府的前身。

立“规矩”

在“进京赶考”前,如果说设立华北人民政府是“物质”准备,那么在西柏坡下的一系列“规矩”就是精神准备。

1948年的9月会议上,通过了《中共中央关于各中央局、分局、军区、军委分会及前委会向中央请示报告制度的决议》,建立了请示报告制度,分清了哪些事项由中央决定,哪些事项由地方事前请示中央并经中央批准后实施,哪些事项事后报中央备案。凡决定权完全属于中央的事项,中央已有决定的,各地必须严格遵守并正确执行。

1948年9月,毛泽东为中共中央起草了《关于健全党委制的决定》,其中指出:“党委制是保证集体领导、防止个人包办的党的重要制度。”“强调应注意‘集体领导和个人负责,二者不可偏废’,实现民主与集中的有效统一。这个决定尽管只有500多个字,却对建立党的民主集中制、加强党的集体领导起了重要作用。”

1949年3月5日至13日,中国共产党七届二中全会召开。在会上,毛泽东分析了因为巨大胜利可能出现的四种情绪——骄傲的情绪、以功臣自居的情绪、停顿起来不求进步的情绪、贪图享乐不愿再过艰苦生活的情绪,提出“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风,务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风”。

同时,全会还根据毛泽东的提议,作出了六条规定:一不做寿,二不送礼,三少敬酒,四少拍掌,五不以人名作地名,六不要搞中国同志与马恩列斯并列。

此外,党中央和解放军总部在离开西柏坡移驻北京前夕,制定了《机关、部队转移后应遵守的事项》。其中入城守则的“四不”明确提出:一是不乱讲。有关秘密的不说;党报上没有公布的不说;在机关以外的公共场所、公开集会、坐车乘船时,不得谈论机关内部及其他党内情况。二是不乱跑。非经组织允许,取得正式手续不得外出;有事外出不得乘机闲逛。三是不乱动手。非分之物不要;非组织分发的不要;未经组织允许不得私装电话、电灯、自来水、收音机等;私人送的不要。机关以外人员请酒,请客进馆子不参加;不吃老百姓任何东西。四是不乱收人。面目不清、来历不明的人不收。

“进京赶考”

七届二中全会后的第十天,3月23日凌晨3点。

紧张工作了十几个小时的毛泽东才上床睡觉,临睡前他吩咐值班卫士李银桥:“9点以后叫我起来。”周恩来知道后,便对卫士们说:“你们不要9点钟叫主席起床,让他多睡一会儿没关系。”因此,直到10点钟,卫士才叫醒毛泽东。

毛泽东醒来有点不高兴,不过得知是周恩来的吩咐后,也就没说什么。

毛泽东和其他领导人离开住处,边走边说:“今天是进京的日子,不睡觉也高兴啊。今天是进京‘赶考’嘛,‘进京赶考’去,精神不好怎么行呀?”

周恩来笑着接过话题说:“我们应当都能考试及格,不要退回来。”

毛泽东说:“退回来就失败了。我们决不当李自成。”

此时,外面的汽车已准备妥当,行李早已装好,马达也已启动。毛泽东等中共中央领导人上了车。于是这一支由11辆小汽车、10辆大卡车组成的特殊队伍,告别了滹沱河畔的西柏坡,带着新立的规矩,踏上了“赶考”之路,向着东北方向开去。

3月25日凌晨2点,毛泽东一行在涿州换乘火车,上午到达北平(今北京)。

此前,1949年2月,华北人民政府已经进入北平办公。4月的一天,董必武来到双清别墅,向毛泽东汇报华北人民政府事务。毛泽东坐在会客厅的沙发上,高兴地说:“董老,新政协召开在即,中央人民政府的组织方案就交给你了。”

董必武被毛泽东的热情感染,边走边说:“有华北政府的基础,相信我们能制定出一个各方满意的方案。”

“是的,一定要吸收各方面的意见,共同协商。”毛泽东充满信心,“你们华北政府也要提前做好与中央政府的移交准备。”

董必武沉稳地说:“请主席放心,我们已经召开临时委员会会议,讨论了华北政府并入中央人民政府的问题,下一步,各部门将具体研究向中央人民政府移交问题。”

中华人民共和国、中央人民政府成立后,华北人民政府迅速向中央人民政府移交,政务院各部门以华北人民政府为基础开始组建。

1949年10月27日,中央人民政府主席毛泽东颁布命令:“中央人民政府也已成立,华北人民政府工作即告结束……”

经过一个月的交接,10月31日,东城外交部街33号院的门前,华北人民政府的牌匾被缓缓摘下。华北人民政府主席董必武在仪式上郑重宣布:华北人民政府移交完成,正式结束。华北人民政府光荣地完成了自己的历史使命。

1949年11月1日,中央人民政府各部门正式对外办公,伟大的历史篇章就此翻开新的一页。