我国市域社会治理发展的特征、挑战与路径

朱 瑞 刘 静

[摘 要] 自2018年正式提出市域社会治理概念以来，市域社会治理在构建知识体系、完善制度体系和实践创新探索上取得了进展。通过观察五年来市域社会治理发展历程，发现其具有一定发展特征，在国家主导和外部环境推动下，学术研究与制度设计同向而行，市域社会治理理念和实践不断创新向前推进。然而在建设和发展中仍然存在治理的内生性、整体性、知识性以及数字化等不足。为推动市域社会治理可持续发展，需要在把握基本特征或规律的前提下，不断调适对市域社会治理及其发展的理论认识，加强多元主体参与的体制建设，有序推进数字化转型，增强治理整体性，形成发展合力。

[关键词] 市域社会治理；社会治理现代化；特征分析；治理困境；发展对策
[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2023）10-0074-10

一、问题的提出

党的二十大报告指出，加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力。[1] 推进市域社会治理现代化将会是未来五年或更长时间内推进社会治理体系和治理能力现代化的主要内容。今年是中央对全国市域社会治理现代化建设三年试点工作验收的一年，各地已经开展了自评、查验等。此时对市域社会治理发展进行深入研究，具有较强的现实回应性和实践价值。

2018 年正式提出“市域社会治理”概念以来，社会各界不断完善市域社会治理现代化体制机制，推进知识体系、制度体系和实践创新发展，使得市域社会治理日益成为推动社会治理现代化、国家治理现代化的重要抓手。那么经过 2018 年至 2023 年这五年的发展，能否找

[作者简介] 朱瑞，北京师范大学中国社会管理研究院副院长；刘静，北京师范大学中国社会管理研究院新媒体部研究助理。

到发展规律及其内在发展特征？在发展过程中是否存在一些问题和瓶颈，如何遵循发展特征、克服发展瓶颈，推动其可持续发展？本研究尝试着回答这些问题。

二、文献回顾

“市域”及“市域社会治理”的内涵研究。2018 年“市域社会治理”概念被正式提出，[2] 之后《人民日报》刊发署名文章《推进新时代市域社会治理现代化》，文章对市域社会治理的功能定位，与国家治理以及与其他层域的关系进行了详细论述，同时提出了市域社会治理“理念、体系、能力”现代化的要求和路径。[3] 然而学界对于这一新概念的认识还不太清晰，特别是对“市域”的范围认识存在分歧。姜方炳提出，理解市域社会治理这一概念关键在于对“市域”的把握。[4] 也有学者在研究市域社会治理时，将其当做一般意义上的城市来开展，还有一些学者从城乡融合发展角度来理解“市域”。如姜晓萍等学者认为市域社会治理不仅仅限于城市社会治理，有其集成性、联动性、枢纽性等特征，拥有城乡社会融合发展的基本和有效化解社会矛盾的基础。[5] 这也是学界比较早地分析市域社会治理特征并提出市域社会治理具有以城带乡、推动城乡一体化发展的文献。总之，关于“市域”的含义，有“城市说”“乡村说”以及在此基础上后来又逐渐分化出的“设区的城市”[6] 和“地级行政区”[7][8] 等不同理解。那么关于“市域社会治理”的内涵，有学者从多方比较中挖掘市域社会治理的内在本质特征。如在与基层社会治理比较中，认为市域社会治理不仅体现在统筹级别的提升，而且具有更加鲜明的问题导向、制度导向和效能导向。[9] 也有学者给出综合性定义，认为市域社会治理是为了适应快速城镇化、城乡融合趋势与新时代社会矛盾变化的新特点，在“设区的市”或拥有立法权的地级行政区（地级市、自治州、盟）所辖空间范围内，旨在打造城乡一体化、公平高效的新型社会治理模式。[10]

围绕“社会治理”细分研究领域，研究内容相对丰富。学者们主要对市域范围内的“社会治理”活动开展研究，包括社区社工队伍建设、社会组织协同、居民群众自治、治理法治化、数字赋能治理、网格化建设等。2020 年以来，一些学者围绕突发公共卫生事件应对，探讨群众参与社区治理能力提升、基层社会风险防控等。2022 年 8 月，中央政法委召开第九次市域社会治理现代化试点工作交流会，“市域社会治理体制”的概念及其部署安排被正式提出。2023 年 1 月，《人民日报》刊发署名文章《完善社会治理体系》，文章不仅明确了市域社会治理的重点任务，更是首次理清了各层级的责任定位。[11] 同时，学者们比较重视“市域社会治理”在现实中国的路径建构。例如，有学者提出数字化转型是推进市域社会治理现代化的首要路径。[12] 也有学者从德治和法治相结合方面，提出加强德治建设也是推进市域社会治理发展中的重要方面 [13] 等。

总之，关于“市域”及“市域社会治理”的概念虽然有争议但也形成一定共识，即“市域”不同于一般意义上的城市，主要指设区的城市或地级市及其下辖县乡地区。“市域社会治理”是在市域范围内开展社会治理活动，包括维护社会秩序、促进社会公平、协调社会关系、激发社会活力、推动社会进步等。虽然关于市域社会治理的研究内容比较丰富，但系统和深入的学理分析还比较薄弱，仅个别学者在“整体性治理”或“协同性治理”理论框架下作初步探讨，其深度和系统性还远远不够。与此同时，目前几乎没有相关文献对市域社会治理发展过程和现状进行过系统梳理，对于其发

展规律和发展特征的研究较少。

三、市域社会治理发展的特征分析

通过考察五年来市域社会治理发展历程，发现其具有一定发展特征，表现为在国家主导和外部环境推动下，学术研究与制度设计同向而行，市域社会治理理念和实践不断创新向前发展。

（一）发展过程

2018年，政策领域首次提出市域社会治理概念，但无论是实务界还是学界对这一概念回应并不多。2019年10月，党的十九届四中全会提出，“加快推进市域社会治理现代化”，引起了人们对市域社会治理概念的关注，助推了实践的进一步发展。2019年12月，中央政法委召开全国市域社会治理现代化工作会议，会上印发了《全国市域社会治理现代化试点工作实施方案》和《全国市域社会治理现代化试点工作指引》，全面部署安排全国范围内的三年试点工作。2019年，“政治引领、法治保障、德治教化、自治强基、智治支撑”的“五治”要求被提出，这为社会各界实施市域社会治理指明了方向。2020年，为了更好发挥市域社会治理重大矛盾风险防范的作用，中央政法委提出了“地区分类、项目分解、任务分领、经验分创、责任分担”的“五分法”工作法，以分类指导各地开展市域社会治理现代化试点工作。与此同时，在2021年至2022年一年时间内，中央政法委至少召开了五次市域社会治理现代化试点工作交流会，会上分别对政治引领方向、智治支撑实践、法治保障作用、群众自治强基、德治教化群众的“五治”要求作出详细阐释和具体指导。总之，在2018年至2023年五年的时间里，国家从顶层设计和制度安排上推动市域社会治理发展，全国各地在这样的部署安排下积极实践，聚焦政法工作重点，如完善司法制度、打击各类违法犯罪、矛盾纠纷调解处置机制创新等，取得了丰硕成果。

（二）发展动力：国家主导和外部环境推动

国家主导和外部环境是推动发展的主要影响因素，是目前市域社会治理得以建设和发展的主要动力源。具体包括两个方面，一是国家主导下的理念先行和制度推进。多年来，大家关注工业化进程中都市发展和城市化进程，对于城市社会、规划、空间治理等问题给予了高度关注，形成了芝加哥人类社会学派，推进了科学社会学和激进主义社会学的发展。然而，对于市域社会治理及其现代化的探讨，国外几乎没有相关研究，国内也刚刚起步。在这么短暂的时间内，学界尚未形成良好学术研究基础，实践领域也是摸索着推进。据不完全统计，从2018年至今，国家关于市域社会治理公开发表的重要讲话、署名文章、制定的政策制度等不少于15次（见表1所示）。由于我国“社会”面相对较弱，市域社会治理这五年来的发展，离不开国家力量的推动，也正是这一力量的助推才形成了现在的发展局面。二是不确定的外部环境影响。[14]市域社会治理发展的这五年也是我国外部社会环境急剧变化、结构转型以及快速现代化的时期。这对人口密集、经济活动活跃、城市空间不断扩张的城市社会提出了前所未有的治理挑战。虽然各种不确定的风险带来了各种挑战，尤其面对重大突发事件时，城市经受了很大考验，但同时也把市域社会治理及其现代化问题推到了公众面前，让我们重新审视城市在防范重大风险、保障居民群众安全的重要作用，从而助推了市域社会治理发展。

（三）发展主线：理念和实践创新发展

市域社会治理这五年的发展处处彰显着创

新元素，其中理念创新和实践创新贯穿着全过程，构成了市域社会治理两条发展主线。市域社会治理是由“市域”和“社会治理”这两个词构成，除了“市域”是比较新颖的概念之外，“社会治理”也是比较新的领域。从时间来看，2013年在国家提出推进国家治理体系和治理

表1　2018年以来关于市域社会治理的主要部署安排

时　间	事　件	国家部署
2018年6月4日	延安干部学院“新任地市级党委政法委书记培训示范班”开班式	正式提出“市域社会治理”概念
2018年7月17日	《人民日报》刊文《推进新时代市域社会治理现代化》	系统论述市域社会治理功能定位及理念现代化、体系现代化和能力现代化的路径和要求
2018年7月18日	中央政法委机关下半年工作推进会	较早公开提出要以市域社会治理现代化试点为抓手，确立抓省带市的工作新机制。
2019年7月23日	第二期新任地市级党委政法委书记培训班	较早公开的系统阐述在市域社会治理现代化中发挥“政治、法治、德治、自治、智治”“五治”作用。
2019年10月28日至31日	党的十九届四中全会	“市域社会治理”首次出现在中央全会和党的文件中，成为发展重要转折点。
2019年12月3日	全国市域社会治理现代化工作会议	全面部署启动市域社会治理现代化试点工作，制定了《全国市域社会治理现代化试点工作实施方案》和《全国市城社会治理现代化试点工作指引》。
2019年12月9日	政法工作调研座谈会	站在“中国之治”高度对市域社会治理建设和发展谋篇布局。
2020年3月28日	武汉督导工作总结会	中央政法委相关同志表示“武汉战疫督导50天，倍感市域社会治理亟需现代化”。
2020年10月21日	全国市域社会治理现代化试点工作第一次交流会	明确提出着眼把重大矛盾风险化解在市域，打造社会治理的“前线指挥部”。
2020年10月26日至29日	党的十九届五中全会	提出加强和创新市域社会治理，推进市域社会治理现代化。
2020年12月7日	中共中央印发《法治社会建设实施纲要（2020－2025年）》	提出推进多层次多领域依法治理。推进市域治理创新，依法加快市级层面实名登记、社会信用管理、产权保护等配套制度建设，开展市域社会治理现代化试点，使法治成为市域经济社会发展的核心竞争力。
2021年3月5日	中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要（“十四五”规划）	提出提高城市治理水平，不断提升城市治理科学化精细化智能化水平，推进市域社会治理现代化。
2022年8月15日	第九次市域社会治理现代化试点工作交流会	公开正式提出，加快完善党委领导、政府负责、群团助推、社会协同、公众参与的市域社会治理体制。
2022年10月16日	中国共产党第二十次全国代表大会	提出加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力。
2023年1月11日	《人民日报》刊发文章《完善社会治理体系》	系统阐述了党的十八大以来社会治理取得的重大成就，社会治理“五治”基本方式、健全社会治理体制保障等。公开明确提出了中央、市域、基层社会治理层级责任定位。

能力现代化的要求下，“社会治理”由“社会管理”跃升而来。在市域范围内开展社会治理活动也是近年来比较新的探索，为了推动其建设和发展，国家又创新性提出了“五治”的政策体系。自治、法治和智治在国外实践中并不少见，比如新加坡城市治理中坚持“民本”理念、“融合”理念和“创新”理念，构建了集自治、法治、德治、智治于一体的市域社会治理政策体系。然而，政治和德治是比较具有中国治理文化和民族传统文化的理念和方式。党的领导是发展的根本保障，和早发国家社会内部自发形成推进现代化的路径不同，我国社会内生性不足、自治性较弱，单单依靠民间社会力量，这就很难在短时间内得以发展。勤劳、爱国、互助等优良品德是根植在中国人民内心、流淌在血液里的人之本性。在“五治”中，特别强调了“德治”的教化作用，这不仅能够激发中国人民内在的优良德性，更能够让治理具有人文关怀和温度，更能激发治理内在力量生长。

理念是行动先导，市域社会治理的理念创新引领和指导着地方实践创新发展。这样的实践创新主要是围绕国家整体部署安排展开，呈现出千姿百态的实践景象。例如，在体制建设方面，有地方成立了以市委书记、市长为“双组长”的网格化领导小组，将党建、政务服务、综治、民生、应急等各项职能融入“县（市、区）、街道（乡镇）、社区（村）、单元网格、党小组”五级网格。在网格化建设方面，有街道聘任快递小哥为网格志愿者，通过“随手拍”发现并上报辖区安全生产、社会治安等问题。在数字化建设方面，有地方整合市直7个指挥大厅、8个呼叫服务中心，建立跨区域、跨行业、跨部门的数据共享平台等，把市域“治理”变“智理”。在矛盾调处方面，有地方创新工作方式，运用群众诉求服务微信小程序，在全区域收集矛盾纠纷案件，提高了矛盾纠纷化解率。也有城区推动副科级以上干部每周晚上进村入户开展“平安夜访”，了解社情民意，解决群众“急难愁盼”，化解疑难复杂矛盾纠纷案件，[15]等等，处处彰显了实践上的创新发展。

（四）发展向度：学术研究与制度设计同向而行

市域社会治理有鲜明的国家外部主导发展特征，虽然学术研究滞后于政策安排，但是学术理论讨论基本能够在保持应有独立性的同时，回应国家和社会发展需要，其研究范围、内容和对象与国家作出的政策设计基本一致。在中国知网对“市域社会治理”进行可视化分析（见图1），自2018年至2023年年初，学界对于市域社会治理的关注呈逐年上升态势，特别是党的十九届四中全会之后，文献贡献直接从2019年的24篇增长到355篇。然而此时人们对于这一概念的认识还不够清晰，主要围绕“市域”的范围和特征进行研究。2019年年底，在全国部署试点建设工作之后，实践上主要涌现出了“城市大脑”引领智慧城市建设、“一网通办”助力超大城市“绣花针”式的精细治理、“接诉即办”服务民生诉求、“人数城”融合建造“思考力”城市等市域社会治理典型做法。这些实践探索为学术研究提供了丰富素材，推动了我国市域社会治理理论体系的构建。2022年，党的二十大报告提出“加快市域社会治理现代化”的部署，对学术界提出了新课题。例如，如何让现代化在市域层面上先行，以此来带动基层社会治理现代化，辐射全域社会治理现代化；在学术研究与制度安排同向而行的惯性下，如何运用较为成熟的城市治理理论体系，以及如何挖掘创新实践，以构建中国特色市域社会治理理论体系等。

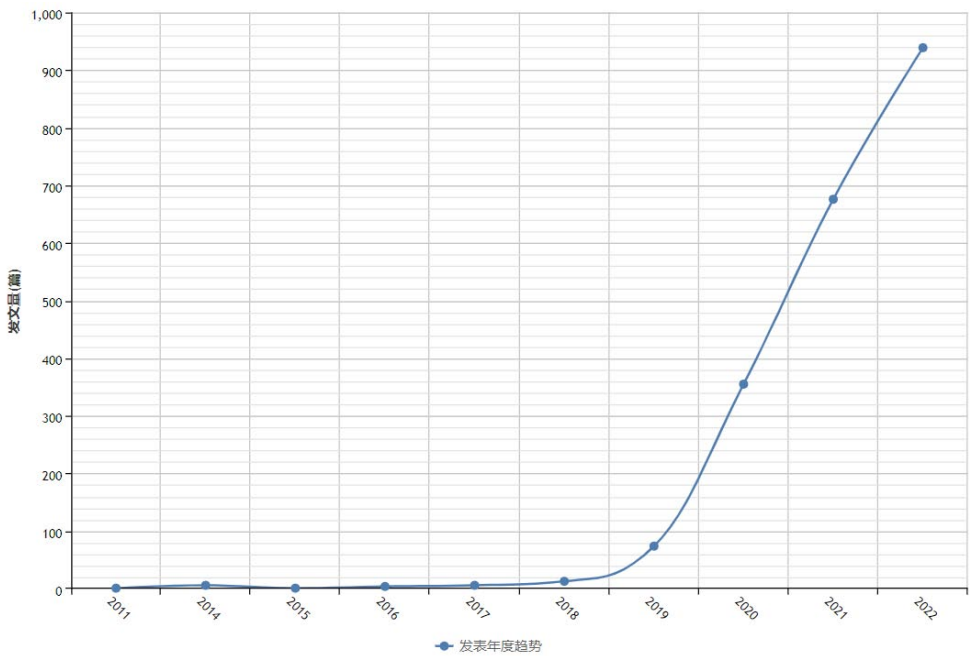


图1 中国知网中市域社会治理年度文献量

四、市域社会治理发展的挑战

市域社会治理虽然取得了发展成效，但也存在一些挑战，特别是治理的内生性、整体性、知识性以及数字化等存在着不足或缺失。

（一）内生性不足与路径依赖

治理理论的主要创始人之一詹姆斯·N. 罗西瑙（James N.Rosena）认为“与统治相比，治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制，同时也包括非正式、非政府的机制，随着治理范围的扩大，各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要并实现各自的愿望”。[16] 显然，“治理”和“管理”最主要的区别就在于“治理”主体的多元性，即主体不仅仅包括政府本身，还包括社会组织，市场主体，公众个体等。从2018年提出市域社会治理概念到2019年部署三年试点工作，再到2022年党的二十大报告提出加快推进市域社会治理现代化，国家对市域社会治理发展进行顶层设计和诸多制度安排，这是市域社会治理得以顺利平稳发展的主要动力因素和发展的主要特征之一。从目前实践来看，市域社会治理也主要由党和政府采用政策制定、资金扶持等措施推进，社会力量参与和居民群众参与的主动性和自觉性还略显不足。单方面的长期推动，不仅无法形成良好治理生态，也会增加人财物等方面的负担以及造成依赖。

（二）整体性不足与片面发展

社会治理的“大治理观”，即强调治理整体性、结构性、立体性、动态性、综合性思维，强调社会治理不同层级和方面的有机统一。[17] 实践上，社会治理主要由各地政法部门牵头实施，由于政法工作近年来的全面改革创新以及自身的专业属性，再加上新一轮技术革命带来社会各方面的深度变革，使社会治理业务主要偏向社会安全治理、矛盾纠纷调解处置体制机制建设及其数字化转型等。“市域”是集经济、政治、社会、文化、生态和国际交流为一体的综合场域。在“市域”社会中各行业相互交错着发展，单一

方面或某一层面的发展可能有快有慢，但各方面总是相互掣肘着。如政法和民政都在采用措施培育或监管社会组织建设和发展，也都在城乡社区开展网格化建设，等等。因此在市域范围内开展社会治理活动，不仅要做好政法系统强调的安全治理工作，还需要兼顾政法与其他领域的协同发展，协调好政法与民政、文化、住建、生态、自然资源等部门之间的关系，推进市域社会治理各领域整体发展。此外，市域位于省级和基层之间，作为一个中间层级，也需要保持与各层级之间的协同发展。

（三）概念不清与认知局限

知识社会学家主张知识或思想是由社会决定的，即认为思想、理论的产生和发展并不是由思想理论本身决定的，而是由思想理论之外的社会境况即社会环境、社会状况决定的。[18]知识或理论的形成有赖于外部的经验或实践。我国市域社会治理实践丰富多彩，但人们对市域社会治理基本认知及其理论认识远不及实践。从中国知网文献总库中搜索到2018年和2019年这两年仅87篇的文献贡献量，其中核心期刊发文仅有3篇。同一时期，实务界对这一概念作出的回应也并不多，似乎并不清楚真正涵义。比如某地以“用枫桥经验推进市域社会治理现代化”为题来介绍实践经验，实际上只是关于城市社会治理的经验做法，并没有突出市域社会治理特点。即使市域社会治理建设和发展到现在，还有很多学者对基本概念各抒起见。总之,在基本概念方面有“新瓶”装“旧酒”之嫌，即用一般意义的城市治理来表达市域社会治理，没有认识到在“市域”空间范围开展社会治理的特殊性。与此同时，大多研究还是在政策制度框架下展开，基于我国实践经验进行的理论构建还很不够。仅个别学者做初步理论探讨，但创新性观点较少，对实际问题的研究还不深入。这不仅浪费了学术资源，而且距离构建中国自主理论体系、知识体系的目标相去甚远。当然，任何事物都有其发展规律，这一方面与相对短暂的发展时间有关，另一方面也与学界研究理论视域和社会各界认知局限相关。因此，需要学界跳出市域来开展研究，用宽广的理论“视域”来研究中国现实社会的“市域”问题。

（四）素养不匹配与发展不平衡

在数字浪潮的助推下，目前很多城市开展智慧化、数字化、数据化建设工作，用数字技术手段不断调适自身工作方式和治理架构。然而，数字技术是一把双刃剑，在推进市域社会治理现代化进程的同时也对人们业务素养及其身心适应性、地方资源投入提出了挑战。一方面，“5060”后的基层工作者习惯于传统的“填表”式的工作方式，自身数字素养与数字化转型带来的变革难以匹配，再加上数字技术迭代更新速度快，其身心都在“跟跑”技术的发展。另一方面，由于技术迭代升级、平台更新换代，数据分析维护等需要大量资源投入，地区之间资源禀赋就成为了发展关键，也无形中造成了区域发展不平衡。例如，有些地区投入大量人力和财力，才将分散的各业务模块集成建立起来；有些地区虽然投入大量资源，但是由于缺乏专业化的后期运营，安装的数字大屏成为了摆设，造成了形式上的“数字化”。

五、推动市域社会治理可持续发展

如上所述，市域社会治理仍然存在一些发展瓶颈，为推动市域社会治理可持续发展，需要在把握住基本特征或规律的前提下，不断调适对市域社会治理及其发展的理性认识、加强多元主体构成的体制建设、有序推进数字化转型以及增强整体性治理形成发展合力。

（一）准确把握核心要义提升理性认识

在知识社会，知识、信息、创新成为社会发展的核心要素。然而目前人们对市域社会治理认知不足，包括“市域”的范围、治理的任务重点以及理论知识都还不足。因此需要准确把握“市域社会治理”的核心要义，厘清内涵外延。从横向上来看，“市域社会治理”突出市域带动辐射乡村和周边，要有策略地带动相关地区的发展，着重以城带乡，城乡融合发展。从纵向上来看，突出承上启下的作用，市域作为中间层级，上接中央和省域，下连基层城乡社区，处于中观层面，对上落实决策部署，对下分类指导实践。从内部来看，突出防范重大风险防范的作用和突出市域层面的治理全要素。市域涵盖比较全面的治理要素，是现代化的消费、休闲、经营、生产场所，呈现出观念多样、主体多元、方式多样、社会力量相对活跃、社区类型多样且相对发达的特征。这一方面增加了治理风险，一方面又提醒我们要关照治理的全面性；与此同时，针对目前理论构建薄弱的问题，还需要拓宽理论视野，使用相对成熟的城市社会学理论、社会网络理论、风险治理理论、国家安全理论、现代化理论等来指导实践、分析学术问题。同时在社会面上加大宣传力度，提升政府公务人员对于市域社会治理及其现代化功能定位、价值意义、发展重点的基本认识，促进社会公众对于自身所处市域社会特征的准确认识，从而提升各界对于这一重要议题的认知。

（二）加快多元主体参与的体制建设

从政策语境来看，市域社会治理体制包括“党委领导、政府负责、群团助推、社会协同、公众参与”五个方面，实际上就是强调了社会治理主体的多元性及其主要职能。在市域社会中，治理主体种类多样，包括各级政府、国有和民营企业、各类社会力量、户籍市民、流动人口等。这就需要厘清市域社会的治理主体职责定位，树立多元主体“共建共治共享”理念，使各主体之间协同推进市域社会治理事业。具体来看，首先要发挥党建引领作用，创新党建活动形式，关注居民群众“关键小事”。例如，有些地方开展“党建＋网格”“党建＋信访”等活动，以党建引领社会治理各方面工作；有些地方重视城市物业问题，开展“红色物业”专项行动，切实解决城市居民群众身边难事。同时政府要发挥主导作用，把向下赋权和下沉人财物资源做实做细，优化资源配置以调动基层和群众参与社会治理的积极性。此外还要进一步发挥社会组织、区域内企事业单位等其他治理主体的作用，引导其参与到公共服务供给和公共事务处置中来，如基层矛盾纠纷化解、公共安全、社会治安防控、“一老一小”服务关照等，形成多元主体协同推进市域社会治理高质量发展的局面。

（三）提升数字素养有序推进数字化转型

目前，数字技术已经和市域社会大部分业务领域融合，开拓出来了与物理世界平行的数字世界，创造出了新的社会形态，如虚拟社区、网络社群等。同时数字技术与传统业务深度融合，如与交通事业融合催生了“城市大脑”、与医疗卫生事业融合产生了“互联网医疗”，与政务工作融合产生了“最多跑一次”的民生服务变革，等等。这些新生事物打破了人们传统思维和认知，出现了素养不适配，盲目建设，无序发展等问题。为保障在数字浪潮中市域社会治理数字化转型有序进行，首先要提升治理主体数字素养，通过业务培训和在职继续教育等，提升基层一线工作人员的数字技术知识和数字治理能力，使其在开展群众工作的时候能够合理适当的使用技术工具。其次要进一步加强数据治理。数据是数字时代下新的生产要素。

业务范围广泛的市域社会治理将会拥有庞大的数据资源。技术不断发展和数据不断被共享共用为经济社会发展带来新动能，但同时也存在隐私数据泄露等安全问题。这就需要提前安排部署，增强对数据的融合、流动和安全等方面的治理。最后要发挥数字平台治理主体作用，加强市域辐射带动乡村一体化建设，推动“以城带乡”下沉资源到辐射乡村，建立城乡公共服务资源共享机制，推动乡村社会高质量发展。

（四）增强整体治理形成发展合力

就政府整体性治理而言，一般包括横向部际协调、纵向层级整合和部门功能整合三个层面的整合。[19] 增强市域社会治理的整体性就需要增强市域和省域、县域、乡村之间的协同，市域内部各个社会治理主体之间的协同、治理主体内部各部门之间及其各业务之间的协同等。与此同时，要关注治理中的“秩序”与“活力”的有机统一。“社会治理是一门科学，管得太死，一潭死水不行；管得太松，波涛汹涌也不行。”[20] 在保障社会安全稳定的同时要激发社会力量参与到建设和发展中来。目前基层社会活跃了一批“治理型社会组织”，也即有政法委牵头培育的群防群治组织、见义勇为基金会、反邪教协会、未成年保护协会等。这类社会组织是非政府机构，体现了秩序与活力的有机统一，参与到基层治理中本身就体现了社会“活力”的一面。它们发挥着保障基层社会安全稳定的作用，又体现了“秩序”的一面。因此可以把分散在社会和群众中的力量、智慧和资源组织起来、整合起来，形成治理合力，协同推进市域社会治理整体高质量发展。

[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[M],北京:人民出版社,2022:54 .

[2]谢小芹,姜敏.政策工具视角下市域社会治理现代化政策试点的扎根分析——基于全国60个试点城市的研究[J].中国行政管理,2021（6）.

[3]陈一新.推进新时代市域社会治理现代化[N].人民日报,2018-07-17.

[4]姜方炳.理解“市域社会治理现代化”的三个着力点[J].杭州(周刊),2019(19).

[5]姜晓萍,董家鸣.市域社会治理现代化的理论认知与实现途径[J].社会政策研究,2019(4).

[6]陈成文.市域社会治理的行动逻辑与思维转向[J].甘肃社会科学,2020(6).

[7]姜方炳.推进市域社会治理现代化:历史源流与现实动因[J].中共杭州市委党校学报,2021(1).

[8]何阳.市域社会治理现代化的理论蕴涵及建构路径[J].求实,2021(6).

[9]郁建兴,吴结兵.市域社会治理现代化的内涵、重心与路径[J].国家治理,2021(21).

[10]陶希东.市域社会治理：特征、内涵及体制创新路径[J].理论与现代化,2021(2).

[11]陈一新.完善社会治理体系[N].人民日报,2023-1-11(9).

[12]谭卫华.市域社会治理现代化:新加坡的实践经验及其启迪意义[J].贵州社会科学,2020(11).

[13]许晓东,芮跃峰.市域社会治理现代化：体系建构与路径选择[J].社会主义研究,2021(5).

[14]文军.回到“不确定性”:社会风险研究的范式反变[J].浙江学刊,2023(3).

[15]中国长安网市域治理栏目.https://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100013/list2020.shtml[EB/OL],中央政法委官方网站,2022-12-30.

[16]詹姆斯·N·罗西瑙.没有政府的治理[M].南昌：江西人民出版社,2001:5.

[17]魏礼群等.中国式现代化与社会治理[J].社会治

理,2023(2).
[18]林建成.曼海姆的知识社会学[M].郑州：河南人民出版社,2011:22.
[19]朱瑞,顾林妮.市域社会精细治理：实践经验与运行逻辑——以北京市东城区网格化建设为例[J].新视野,2021(6).
[20]人民日报评论员.以共建共治共享拓展社会发展新局面[N].人民日报,2020-08-31.

责任编辑：陈　偲

The Characteristics, Challenges and Paths of the Development of Municipal Social Governance in China

Zhu Rui & Liu Jing

[**Abstract**] Since the formal introduction of the concept of municipal social governance in 2018, progress has been made in building a knowledge system, improving institutional systems, and exploring practical innovation in municipal social governance. By examining the development process of municipal social governance over the past five years, it found that its development characteristics go like that, under the leadership of the state and the promotion of external environment, academic research and institutional design are moving in the same direction, and the idea and practice of municipal social governance are constantly innovating and developing forward. However, in the process of construction and development, there are still deficiencies in terms of endogeneity, integrity, knowledge, and digitization. In order to promote the high-quality development of municipal social governance, it is necessary to constantly adjust the theoretical understanding of municipal social governance and its development while grasping its basic characteristics or function laws, strengthen the institutional construction of multi-subject participation, orderly promote digital transformation, and enhance the overall governance to form a development synergy.

[**Key Words**] Municipal Social Governance; Modernization of Social Governance; Characteristics analysis; Governance Dilemma; Development Countermeasures