

---

# 市域社会治理法治化：理论蕴含、 实践探索及路径优化

周振超 侯金亮<sup>1</sup>

（西南政法大学 政治与公共管理学院，重庆 401120）

**【摘要】** 随着城市化进程的不断加速,市域社会治理面临的问题矛盾愈发凸显,大数据、区块链、人工智能等新兴技术的升级与迭代也给市域社会治理带来新的挑战 and 机遇。面对新形势、新任务,明确市域社会治理法治化的理论蕴含及优化路径是一个亟待解决的现实课题。推进市域社会治理法治化要把握其理论意蕴,更要着眼于实践进程中形成的经验与存在的问题,构建“一核多元”的市域社会治理的政治引领体系,科学完善市域社会治理法律体系,形成市域社会治理法治化的技术支撑体系,打造优质高效的市域社会治理法治服务保障体系。

**【关键词】** 市域社会治理 法治化 大数据 智能化

**【中图分类号】** D922.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-0186 (2021) 008-0120-013

随着经济社会不断发展,城市化进程逐渐加速,人口的流动性越来越强,各类要素越来越向市域聚集,推进市域社会治理现代化重要性和紧迫性不言而喻。市域社会治理具有解决社会治理中重大矛盾问题的资源和能力,事关顶层设计落实、落地,事关市域社会和谐稳定,事关党和国家长治久安<sup>[1]</sup>。

从党的十九大报告提出“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”到党的十九届四中全会提出“加快推进市域社会治理现代化”的行动目标,再到2019年12月召开的全国市域社会治理现代化工作会议强调以开展市域社会治理现代化试点为抓手,探索具有中国特色、市域特点、时代特征的社会治理新模式,推动平安中国建设迈上新台阶。

从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”到2020年12月中共中央发布的《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》提出“开展市域社会治理现代化试点,使法治成为市域经济社会的核心竞争力”,再到2021年政府工作报告提出“推进市域社会治理现代化”,就国家层面的顶层设计而言,市域社会治理法治化的蓝图已经详备。

社会治理是国家治理的基础,推进市域社会治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。当前,在城市化进程中,人口越来越密集、流动性越来越强、竞争压力越来越大,由此引发了社会结构深刻变化,利益格局深度调整,民生诉求全面升级,特别是新的网络传播技术全方位改变了人们的生活和生产方式,让一些社会问题愈加尖锐地暴露出来,这也对社会治理提出了新的要求。

---

<sup>1</sup>**作者简介:** 周振超,西南政法大学政治与公共管理学院院长,教授,博士研究生导师,研究方向:中国政府与政治;

侯金亮,西南政法大学法理学专业博士研究生,研究方向:法政治学、社会治理。

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“推进基层政府减负的机制和路径研究”(20BZZ038)

自市域社会治理现代化提出以来，试点地方结合自身特点采取了不同的治理方式与手段，取得了一定的效果。但总体来说，市域社会治理仍然处于不断探索之中，在治理能力、治理水平等各方面都存在提升空间<sup>[2]</sup>。为此，面对体制转轨、社会转型、利益多元、矛盾多样的形势，推进市域社会治理现代化，实现国家治理现代化目标，更加离不开法治的力量、法治的保障<sup>[3]</sup>。换言之，要引导人们在法治轨道上解决存在的问题，真正从法治层面促进城市正义、改善城市秩序、提升城市形象，提升市域社会治理法治化水平。

## 一、市域社会治理法治化的理论蕴含

市域社会治理是县域基层社会治理的一个关键性的“后台”，肩负着指导和推动县域社会治理的重要使命。市域社会治理不但带有行政空间上的管理意义，还有着特殊的层级意义。对上，它处于推进基层社会治理现代化、法治化的前线位置；对下，它又是贯彻落实国家治理意志的得力抓手。

市域社会治理具有明显的双重治理属性，是国家治理体系在市域层面的落实，这一点可以从许多“规定动作”中体现出来；同时，它又具有鲜明的地方色彩，以千差万别的“自选动作”表露出各个地级市的独特性——每一个地级市出台的法律法规有各自的具体特点。

这都彰显出了市域社会治理法治化的复杂性，特别需要学界在政策规划和行动谋略方面提供强大的智力支持和学理支撑，在界定市域社会治理法治化科学内涵的基础上，帮助地方政府明晰治理主体的立法、司法和行政执法的责任，进而凝聚共识，合理调度资源，释放高新技术带来的社会治理潜能，以充分运用独有的资源禀赋来激发社会活力。

### （一）市域社会治理法治化的相关概念

我国的市按照行政等级可以划分为直辖市、副省级城市、地级市以及县级市，这四种类型的城市在我国最为普遍，除此之外，还有计划单列市和镇级市等时代改革的特殊产物。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<sup>[4]</sup>，主要是地级市一级的行政区域范围，包括副省级市、省会和计划单列市。

长期以来，我国社会有着较为突出的城乡二元结构，城市和乡镇存在着明显的区别与分界线。市域是人口等各类要素的聚集地，具有相对完备的立法、行政、司法权限，涵盖党委、政府、社会、公众等多元社会治理主体<sup>[5]</sup>。市域涉及的范围不仅包括城市，同时也包括乡镇、农村，是“统筹城乡一体化的有效载体”，在该场域内，能有效推动城乡协同发展。

“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<sup>[6]</sup>。

### （二）市域社会治理法治化的重要逻辑

与相对封闭、单一、静态的乡村社会相比，城市社会更具开放性、流动性和复杂性，因此县域社会治理中较为简单、单一化的社会治理手段难以适应风险和矛盾更加突出的市域环境。法治是市域社会治理现代化的必然要求与重要内涵。在具体实践中，市域社会治理的法治逻辑亦愈加清晰。

一是治理主体从“单一”向“多元”转变的必然要求。党的十八届三中全会强调法治在社会治理中的重要性。党的十八届四中、五中全会，党的十九大，党的十九届三中、四中、五中全会等都提到了法治保障。随着从“单向管理”向“多元治理”的进一步转变，法治的作用也越来越重要。在市域层面，社会流动日益加速、社会互动日益频繁、社会结构日趋复杂，也必然

更加需要法治的力量。

二是解决县域治理难题的必然选择。有专家预测，未来 20 年，中国在城市地区居住的人口将达到 80%左右，这是人类历史上前所未有的现象，也必将给市域社会治理带来转型创新的机遇和挑战。当前的县域治理难以有效应对高度城市化进程中所面临的问题和挑战。这就需要具有相对完备的立法、行政、司法权限，需要更具有统筹能力的市域发挥更大作用<sup>[7]</sup>。

三是应对新矛盾转变与新技术挑战的现实需要。一方面，新时代我国社会主要矛盾已经发生转变，人们对美好生活的向往体现在经济、政治、文化、社会等各领域、各方面，这本身也是市域社会治理所追求的目标，在市域层面化解风险矛盾，回应人民群众的诉求，是法治化的应有之义；另一方面，以大数据、云计算、区块链为代表的新技术飞速发展产生了“双刃剑”效应，在为经济社会发展带来机遇的同时也带来一些风险。为此，需要我们更多地运用法治手段来应对风险。

### （三）法治视角下市域社会治理的独特优势

从法治化的视角来看，市域社会治理的优势体现在以下三个方面：

第一，作为中央立法的补充，各地市自己的立法可以紧密结合本地区的政治、经济、文化和社会发展的具体需要量身定制解决本行政区域内诸多“小事情”的法律。由于我国幅员广阔，不同地区的政治、经济、文化等发展不平衡，差异较大，“一刀切”的社会治理标准，难以适应不同地区和城市的实际情况。因此，市域治理贵在有地方特色，能够从本地的实际出发，抓住本市急需解决的痛点难点和焦点，有针对性地进行治理。相应地，各个地市的地方性法规更切合本市实际，具有很强的针对性，因而能解现实之“渴”。

第二，市域社会治理可以“拾遗补缺”。市域治理从属于国家治理体系，但又不必如国家治理那样面面俱到，可以轻装上阵。地方法从属于中央立法，不可能也不必建立起一整套独立的法规体系，具有鲜明的补充性的特征和快捷便当的灵活优势：补充性的特征决定了市域社会治理主要是对国家治理体系的“拾遗补缺”，细化国家法的有关规定。

第三，市域治理的实践性强，相关法规条文的规定比较具体。可操作性是相对国家治理的原则性而言的。国家治理要统筹考虑我国各地区、各民族的发展实际，对差异极大的经济、文化做统一的规划，不可避免地要在原则性上强一些。落实在法治化上，国家层面的社会治理，往往在一些最基本、最重要的问题上给出明确的方向，但并没有在千差万别的具体社会事务问题上规定太细。

市域社会治理和市级层面的地方立法正是为了应对这一广阔的活动空间。各市的地方性法规立足于本行政区域的具体情况而制定。由于同一市的经济和社会发展条件较为接近，法治化的实施基础差异较小，因而可以制定较为明确且具体的治理法规，较强的可操作性也增强了市域社会治理的力度和效度。

## 二、市域社会治理法治化的实践探索

在党的十八届四中全会上，党中央提出了“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”（简称“四治”），到了党的十九届四中全会，提出要加强这四大治理方向。中央相关文件<sup>[8]</sup>在已有基础上进一步将“四治”作为“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”的重要途径，以此为突破口将社会主义制度优势转化为新时代的国家治理效能，因此“四治”可谓是推进市域社会治理现代化的着力点<sup>[9]</sup>。综合“市域社会治理”和“依法治理”的重要导向，市域社会治理的法治化就成为了社会治理的焦点和核心问题之一。

### （一）实践与探索

市域社会治理是在中国情景和中国语境下对当前社会治理方式的一次创新。在顶层文件及精神的指导下，诸多地方开展了试点实践。在市域社会治理法治化的实践中，一些较为成功的案例呈现以下三个方面的特点。

### 1. 在市域社会治理法治化中强调党建引领

在具体实践中，党建引领是基本做法。诸如：重庆市合川区推行“红细胞”“微治理”，把党的领导贯穿到社会治理全过程，以党建“一条红线”穿起基层社会治理服务“千条线”，激活社会治理体系的基层细胞<sup>[10]</sup>。山西省阳泉市创新“5+X”基层权力运行规范模式。其主要经验和做法就是坚持“党建+治理”，出台了《关于进一步规范村（社）权力运行建立治理新体系试点工作方案》，将基层社会治理作为全市基层党建的“一号工程”来抓<sup>[11]</sup>。

云南省曲靖市将市域社会治理的推进上升到“一把手”工程的高度，制定了《关于加快推进市域社会治理现代化工作的意见》，并专门设立了联席会议，辅助以督导考核和问责通报等考核机制<sup>[12]</sup>。越来越多的地方建立了市域部门条线党委（党组）主要负责人推进法治建设第一责任人的约束机制<sup>[13]</sup>，把党的领导作为贯穿市域社会治理的主线。

### 2. 在市域社会治理法治化中发挥立法权优势

2015年3月15日，十二届全国人民代表大会第三次会议修订了《立法法》，赋予设区的市以地方立法权。将地方立法权由“较大的市”修改为“设区的市”。《立法法》修改后，许多法治矛盾迎刃而解。各地获得立法权后，可以根据自身的实际需要，对环境保护、历史文化保护、城乡建设等方面的事项制定适合本地特点的地方性法规，为本地经济发展、社会建设和法治化的深入发展提供有力的支撑与保障。

作为立法改革的先行示范省，广东省在2015年就分三批确立了17个市的地方立法权。四川省也在2015年12月召开的第十二届人民代表大会常务委员会第十九次会议上决定将自贡、攀枝花、泸州等十三市设立为第一批具有立法权的设区市，可以根据自身情况制定地方性法规，并报省人民代表大会常务委员会批准后实施。黑龙江省2017年明确了省内十二个设区的市拥有地方立法权。地方立法权的落实反过来又推动了地方治理的长足进步，让市域社会治理迸发出巨大的活力，展现出了多方面的优势。

### 3. 在市域社会治理法治化中凸显技术支撑

随着5G技术、人工智能、区块链等新技术与智能化设备的广泛应用与普及，不少地方创生出了大整合、高共享、深应用的社会治理智能化平台，闯出了一条智能化治理的新路。比如，江苏省南通市设立了全国首个市域治理现代化指挥中心，一旦出现突发情况，这个市域治理指挥中心就可以统筹全市的交通、消防、卫生和安监等职能部门来全力处理；浙江省嘉兴市建立了用以支持市域社会治理的时空大数据试点平台，探索出了一套基于数据驱动的社会治理新模式；杭州市委托阿里巴巴开发的智慧型“城市大脑”可以有效统整全市的交通、卫生、应急管理等多方面的信息来指挥整个城市的运行，其技术改革的力度不可谓不大，对城市管理的介入不可谓不深，对执法、司法和行政各个部门的触及不可谓不广；福建省厦门市以智能化建设为重要手段，通过大数据技术的应用，设计研发了一系列的政务服务应用、信息平台，极大地便利人民群众，促进了城市建设；重庆市合川区打通数据之间的互联互通，全面汇集政法、公共服务、公共安全等多个领域，联通卫健、交通、公安等多个部门的数据信息，破解信息“孤岛”难题。

## （二）问题与挑战

当前，社会治理尚未达到治理体系法制化、治理能力法治化的目标和要求，亟需通过法治化保障市域社会治理的顺利进行。

### 1. 法治思维缺失

公众缺乏法治思维的重要表现为公众参与政治生活的意识不高。对于公共生活中的重大事项，包括法律修订、基础设施建设，公众缺乏发表建议、参与听证等活动的主动性和积极性，缺乏利用法律武器维护自身合法权益的意识。政府工作人员缺乏法治思维体现为“高人一等”的思想。少数领导干部的决策缺乏法治思维，在 2020 年新冠肺炎疫情期间不顾疫情轻重程度无差别地实施防疫措施<sup>[13]</sup>，这些决策都体现出法治思维的薄弱。

### 2. 法治能力不足

第一，对于立法能力，在某些领域内没有实现科学立法、民主立法的目标。法律及规范性文件覆盖领域不周延，对于当下社会广泛关注的社会组织、个人信息保护、网格员等内容缺乏规范保障。第二，在行政执法上，出现职权划分不明，未依法执法等情况。横向部门之间的职权划分与纵向行政级别之间的职责划分不清晰，存在多头执法、选择性执法、权责推诿等现象。第三，在司法能力上“立案难、诉讼难、执行难”的顽症痼疾未得到有效解决。

### 3. 改革举措的系统集成不够

结合各地实践，进一步推进市域社会治理法治化还需要继续探索完善“五治融合”机制，着力加强改革举措的系统集成，用一套“组合拳”构建起全方位、立体化的基层社会治理体系。部分地方存在基层党组织包揽过多行政事务的现象，从而弱化了党组织的领导作用<sup>[2]</sup>。尚未把“条”的管理和“块”的治理协同起来。坚持权责利一致原则，科学设置区县和乡镇街道的事权，理顺职责关系，明确区县职能部门、乡镇街道各自的权力清单和责任清单，以统分结合、主次有序的原则，完善主体责任清单和配合责任清单，形成科学合理、上下联动、权责分明的社会治理格局。

### 4. 治理能力与社会风险的复杂性不匹配

市域社会治理所需要处理的社会矛盾复杂化，面临的社会风险不断增加。当今社会具有风险社会的特点，具有高估的不确定性和难以预测性<sup>[14]</sup>。经济社会迅速发展的同时也带来了社会风险的复杂化、难控化。拆迁补偿、环境污染、劳资纠纷、电信诈骗等问题不断发生，影响人们的生活，由此引发的群体性事件也频频被曝光。而在基层治理这一重要治理场域中，由于配套措施及基层治理能力不能及时匹配，难以实现将各类风险矛盾有效化解在基层的目标。

## 三、以“四大体系”优化市域社会治理法治化路径

“十四五”时期，我国还将有上亿人口进入城市生活，城市人口将逐步达到总人口的 70%左右，因此要把加强市域社会治理体系和治理能力现代化作为撬动国家治理现代化的一个战略支点来抓，常态化做好应对重大风险的法治准备<sup>[15]</sup>。接下来，需要发挥市域资源集结和力量动员等优势，形成市域社会治理的方法与经验，打通市域援助基层治理的堵点，特别是在市域与乡村之间建立起支持互动的社会治理链条，把大矛盾大风险化解在市域，把小矛盾小问题化解在基层。

#### （一）着力构建“一核多元”的市域社会治理政治引领体系

市域社会治理法治化不仅涉及上下级行政机关之间职权划分，还涉及到横向行政机关之间的职能协调。其所涉及到的内容和领域比县域更广，所触及到的矛盾和利益更多，推进法治化所面临的问题和挑战也就更多。越是如此，越需要一个强有力的领导力量，形成推进法治化的合力。党的领导、党发挥的政治引领作用与市域社会治理法治化的根本是一致的，这既体现在始终以人民为中心、代表最广大人民群众的利益上，又体现在党内法规与市域社会治理法治化都要求人人平等，有法必依。

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。因此，不管从内部本质性还是外部一致性来说，都必须坚持将政治引领贯穿于市域社会治理法治化全过程。

### 1. 充分发挥党委领导的核心作用

将党建同其他社会治理手段相结合，形成“党建+”的市域社会治理体系，并成为市域社会治理中的根本力量<sup>[16]</sup>。市域层面的党政负责人始终要坚持依法办事、依法行使职权，这不仅是依法治国基本方略的要求，也是党内法规的要求。2016年由中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》，该规定属于党内法规，明确规定了党委及政府的主要负责人在推进法治建设中所应当承担的第一责任人职责，其中党委不仅要发挥领导核心作用，还要提高党内法规制度执行力，依法依规决策、依法依规履职。该规定适用于县级以上地方党委和政府主要负责人，与市域社会治理法治化所对应的行政级别相符，可以作为市域社会治理法治化建设的主要党内法规依据。

### 2. 构建多元参与的党建引领体系

在市域党建引领体系的具体构建上，应着力形成“以基层党建工程为核心，涉及市、县、乡三级行政层级的纵向治理架构”<sup>[17]</sup>。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<sup>[18]</sup>。体系建设始终要坚持人民当家作主的基本原则，多手段、多层次、多元素促进以党建为核心的市域社会治理体系化发展。总之，市域社会治理法治化应当充分发挥党政机关的政治引领作用，形成“党委领导，政府主导，多元参与”的高效治理格局，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

## （二）用好地方立法权，科学完善市域社会治理法律体系

“小智治事、中智治人、大智立法。”科学立法和民主立法是依法治国、建设法治国家、法治社会必须要遵守的基本原则，也是在实现市域社会治理法治化中必须遵守的基本原则。相较于县域社会治理，市域社会治理的一个重要特征是其具有地方立法权，同时这也是市域社会治理的重要工具。

《中华人民共和国立法法》第72条明确指出，地方立法权是指设区的市人大及其常委会在法定条件下，经过法定程序可以就城乡建设与管理、环保、历史文化保护等特定方面的事项制定地方性法规这一法律规范。国家层面的统一立法注重整体的统筹协调，偏向制度的宏观设计。地方性法规的优点在于能够解决地方社会治理中的差异化难题，具有可落实性。为更好发挥地方性法规在市域社会治理法治化中的作用，需要从以下两个方面对其不断进行完善。

### 1. 与时俱进制定符合时代需要的法律体系

法律的制定不能因循守旧，也不能日新月异。法律要符合当下及今后一段时间内社会发展规律，符合时代发展要求。因此，对于符合发展规律、效果良好的改革措施应该及时通过立法加以巩固，地方立法也适时就相关内容做出规定，由此形成上下一体的完整规范体系。其次，法律的调整范围有一定的限制，仅仅通过法律不能调整所有的社会关系<sup>[2]</sup>。对于社会生活中效果良好，获得民众普遍认同且符合法律基本原则的道德规范、社会组织规则、自治章程应当及时吸收入地方立法当中，使得地方立法既有温度又有广度。

### 2. 深化问题导向反映人民最急迫的需求

法治社会是良法与善治的结合，要实现善治，必须要以良法为前提。判断法律、地方性法规或者其他规范性文件为良法的重要标准是要符合人民群众的根本利益，及时有效解决人民群众的合理诉求。为此，要围绕市域社会治理过程中存在的急需解

决的问题，制定务实管用、便于操作的地方性法规规章。首先，立法反映人民意志，解决群众合理诉求的有效方法是吸收人民进入立法过程，将民众参与立法提出、论证、修改、通过的全过程。比如，杭州市通过制定《杭州市立法条例》，在法律上保障民众参与立法<sup>[19]</sup>。其次，充分利用大数据人工智能等先进科学技术手段，搜集整理并分析人民群众所重点关注的领域以及社会治理实践中的痛点和堵点，及时有效解决人民合理诉求，防止出现“拍脑袋立法”“形式主义立法”的现象。如大数据信息保护、个人隐私泄露等内容是当下民众较为关心的问题，亟需通过立法进行规范。

### （三）构建市域社会治理法治化的技术支撑体系

信息化和人工智能的发展为市域社会治理法治化带来了新的挑战和机遇。在党的十九大报告及党的十九届四中全会中都对社会治理智能化、科技化提出了明确要求，要将技术贯穿于市域社会治理的立法、行政、司法、守法各个环节中，形成上下贯通的科技支撑体系，为市域社会治理法治化提供坚实保障。

#### 1. 立法的技术支撑

中国特色社会主义法律体系的构建需要深入贯彻科学立法原则和民主立法原则。在市域社会治理法治化的立法活动中，需要将科学技术深度融入科学立法与民主立法中，这不仅能为科学技术提供法治保障，也能为市域社会治理法治化提供科技支撑，由此最终促进市域社会治理法治化又好又快发展。

在科学立法方面，技术支撑体系需要在三方面发挥作用。首先，大数据时代所存储的海量大数据及信息能够为立法提供充分的信息和资源。通过大数据及人工智能技术，对群众关心的领域、热点问题的搜索抓取、统计分析，总结出立法需求，解决突出问题。

其次，大数据及人工智能技术，建立“能够完整准确呈现我国法律体系全貌的立法信息综合平台”<sup>[21]</sup>能够有效解决立法体系中层级混乱、下位法违反上位法现象。立法信息综合平台能汇聚我国的法律规范性文件，并能在规范性文件的制定起草过程中及时对可能出现的违反上位法现象进行预警、提示。

最后，目前许多社会组织、第三方机构已经拥有了较强的科学技术水平。可以适当引入由第三方机构起草立法、评估立法的机制。这不仅能够有效规避部门立法化、地方保护主义倾向，还能通过市场的良性竞争，使立法获得更加优质、高效的科学技术保障。

在民主立法方面，技术支撑体系需要在两方面发挥作用。首先，通过大数据、人工智能，智能化搜集处理人民群众的呼声、需求，并通过对各种信息的整合分析，准确分析并预测在当前乃至今后一段时间里的立法需求，真正实现急民生之所急。其次，通过大数据、人工智能等科学技术搭建的信息反馈平台，人民群众可以及时将自己对立法草案的意见建议反馈给立法机关，平台也可以及时对意见建议进行分析整理，在多元参与下实现民主立法。

#### 2. 行政的技术支撑

法治政府的建设要求行政机关的行为具有坚实的科学技术支撑，体现执法为民的理念，贯彻智慧行政的方针。具体而言，行政的科学技术支撑可以分为智慧政务和智慧执法两个层面。

首先，将科学技术融入智慧政务。在行政机关内部中，智慧政务能有效提高行政工作效率，提升行政工作科学化水平。跨区域的政务处理平台使得不同地区的政务协调工作通过互联网快速审批、解决，避免长途跋涉而增加的时间和空间成本。通过大数据及人工智能技术，在行政行为及相应的政府决策之前，能够凭借政府信息数据库中存储的海量数据进行科学有效地分析

研判，事前避免行政行为及政府决策出现社会、法律风险。在行政机关与公民之间，智慧政务能够有效提高公民办理行政事务的便捷性，也能保障公民参政议政的宪法权利。

其次，将科学技术融入智慧执法。适应行政执法需求，不断创新行政执法理念和方式方法，进一步提高行政执法的质量和水平。开展柔性执法，更新行政执法理念，在执法中强化教育先导，进一步体现教育与处罚相结合的法治精神；推广智慧执法，充分运用大数据、云计算、物联网等先进技术手段，打造行政执法与审批监管信息共享互通的工作平台；实现联动执法，完善跨部门、跨区域执法协作联动机制，针对某些特殊领域实施联动执法，提升行政执法效率。通过上述措施不断提高执法水平，解决目前执法中存在的多头执法、选择性执法现象，真正实现执法为民。

### 3. 司法的科学技术支撑

司法是处理社会矛盾纠纷的最后一道防线，其在市域社会治理法治化中具有极其重要的地位，但司法自身存在耗时长、涉及机关多、专业化程度高的问题。在现有飞速发展的科学技术支撑下，司法逐渐朝着智慧司法、智能司法的方向发展，并在司法证据及文书智能化，审判机关智能化两个维度纵深展开。

科学技术为司法证据及文书智能化提供支撑。随着微信聊天记录、电子数据被纳入法定证据种类，对电子证据所需要的保管、存储技术也提出了越来越高的要求。区块链为电子证据的保管提供了新的技术支撑，其能在事前、事中、事后三个时间维度以及时间、地点、人物三个维度，总共六个维度进行客观事实的固定<sup>[20]</sup>。

在司法文书方面，以往当事人往往缺少书写文书的专业知识，只能通过律师、法律顾问等专业人士代写，如今科学技术的发展促生了人工智能文书书写，即使不具有专业知识的当事人也能在输入相关信息的情况下获得机器自动生产的法律文书。

科学技术为审判机关智能化提供支撑。法院作为司法审判机关长期面临着案件数量多、司法审判人员有限的难题，这不仅会导致司法审判工作人员压力大从而影响案件审理质量，也会导致案件耗时冗长，造成资源浪费形成“讼累”。科学技术的发展促进了一批智慧法院、互联网法院，大大减轻法院的负担，也为司法改革创新提供经验借鉴。疫情期间，客观上促进了“云审理”“网上立案”等司法智能化的发展。网上公证处、网上仲裁院的设立也进一步提升了市域社会治理法治化水平。

## （四）构建优质高效的市域社会治理法治服务保障体系

随着经济社会的不断发展，特别是中产阶层不断扩大，人们的维权意识和法治观念不断提升，市域层面积聚的矛盾和纠纷增多，对法律资源的需求也会更旺盛。因此，通过构建优质高效的市域社会治理法治服务保障体系能将法治保护平等地落实到每一位群众，进而将公共法律服务优势转化为法治化的动能。

### 1. 构建公共法律服务体系

公共法律服务体系的基本内容包括了律师咨询、人民调解、司法鉴定、公证服务、法律援助、法治宣传等。优质的公共法律服务体系是市域社会治理法治服务保障体系的重要组成部分。

首先，需要通过健全公共法律服务体系的顶层设计，比如出台细致的法律服务标准，搭建公共法律服务的供给平台，建成集公证办理、法律援助、律师咨询和综合服务为一体的规范化公共法律服务中心。做优公共法律服务热线平台，由律师、法律援助、公证等法律服务人员提供在线法律咨询，有效解决人民群众生活中的法律问题。

其次，发挥公共法律服务资源大集中、大整合的功能优势，统筹各类法律服务资源的集中配置和均衡配置。形成公共法律

服务体系发展合力，充分发挥司法行政部门牵头作用，发挥法院、检察院、信访等部门职能作用，拓展服务领域，提升服务质量。律师事务所、公证机构、司法鉴定机构等社会化法律服务组织要充分发挥资源优势，建立广泛的公共法律服务供给机制。

法官、检察官、律师等法律从业人员要肩负传播法律知识，弘扬法治精神的社会责任，发挥人民调解、专业调解、行业调解组织作用，鼓励律师参与涉法涉诉信访值班，大力培养律师调解员，实现市域律师调解全覆盖。加强信息化建设，提供精准高效公共法律服务。建立以人民调解为基础，以行政调解、行业性专业性调解、司法调解为补充的大调解工作格局，全力推动警调、访调、诉调对接工作。

## 2. 健全法治人才培养体系

致力于培养“德法兼修”的法治人才。“德法兼修”说明“德”在法治人才的培养中占据了首要地位。一方面，新时代的法治人才培养、教育需要始终贯彻中国特色社会主义理论体系及社会主义核心价值观，始终怀着“为人民服务”的初心和使命，牢记“忠于国家、忠于人民、忠于党”的郑重誓言。

另一方面，新时代的法治人才培养需要输入正确的是非观和价值观<sup>[21]</sup>。一名法律工作者，即使有着过硬的专业知识和职业技能，但是没有正确的是非观和价值观，就不是合格的。当今社会的司法活动中，存在不少金钱案、人情案、贪污案，这往往就是法治教育中缺乏道德、价值培养的后果。

法治人才的培养也要迎合时代需求，多元融合，立足实践，培养出符合时代要求的法治人才。首先，法学作为一门综合性极强的学科，涉及到金融、土地、财税等跨学科知识，仅仅局限于法学专业类课本，囿于法律条文所设定的条条框框，难以深入学习到法学专业的核心。同时，人工智能、大数据等技术的发展也为法学学习提供了新的机遇和挑战，因此“打破学科壁垒，促进法学教育与其他学科的多元融合”<sup>[22]</sup>是大势所趋。

其次，法学学科也是一门实践性极强的学科，“落脚于实践，法学才会有旺盛的生命力”<sup>[23]</sup>。为此，需要不断增加高校与律所、法院、检察院等实务部门的联系，通过实务导师进校园、实务讲座进课堂，设置模拟庭审、案例分析等课程，促进理论与实践相结合。

## 3. 完善法治宣传教育体系

推进全面依法治国，建设法治国家、法治政府、法治社会，实现全民守法依靠的不仅仅是小部分法治人才的力量，而是全社会、全体人民的力量。因此，需要通过不断完善法治宣传教育体系，增强全社会公民的法治意识，提高法治水平，形成全面依法治国的基本力量。

在法治宣传教育体系中，最重要的目的是使法治理念深入人心，形成对法治的信仰。当前，法治信仰不高、法治理念不强的现象普遍存在。当社会矛盾纠纷出现时，当事人不选择通过法律手段解决问题，反而不断通过私力救济的手段，甚至通过静坐、大闹机关单位等违反法律规范的方式解决。这也从侧面体现出了当下法治宣传教育不到位的问题。

行政机关应当贯彻“谁执法谁普法责任机制”<sup>[24]</sup>。执法机关不仅为了解相关法律法规知识、法律关系，也是直接做出相关行政行为的机关，由相应的执法机关普法有利于提高人民群众的可期待性与接受性，也有利于加强执法机关与人民群众的联系。此外，还应当加强对青少年的法治宣传教育，从源头上树立法治理念，将普法从娃娃抓起。

当前，“道德与法治”已经成为中小学必修课程之一，由专门的老师讲授，这体现出国家对青少年法治宣传教育的重视。此外，还需要通过“参观司法实践单位”“普法讲师进校园”等举措进一步增强青少年法治宣传力度。最后，结合新媒体、互

联网、短视频软件，将普法宣传以群众喜闻乐见的方式呈现，更能增加群众的积极性和可接受性。

## 四、结论与讨论

市域社会治理是契合了我国现阶段社会发展特点与城市化进程需求而提出的这一大主题，有效缓解了县域治理和社区治理的难题，对提高国家社会治理能力意义重大。对此，一方面要提高政治站位，坚持“人民本位”，依靠人民群众、社会公益组织和群众自发的志愿者组织的参与来提高社会治理水平。另一方面，又要结合时代发展的趋势，在市域社会治理过程中充分融入人工智能、大数据等现代科技手段，形成立法、行政执法、司法的科学技术支撑。在此过程中，也要注意个人信息保护、大数据运用的规范。

社会治理法治化是一项基础性、长期性、系统性的重大工程，不可急于求成，在实际工作中需要紧密围绕人民群众关心、反映强烈的社会治理痛点和难点问题，有条不紊地协同推进立法、执法、司法、守法四方面的工作，形成工作合力推进市域社会治理现代化与法治化不断发展<sup>[26]</sup>。

面对当前社会治理中的突出问题及不良现象，需要充分利用市域社会治理法治化的制度优势与立法手段，形成以政治引领体系为主导，地方立法体系、技术支撑体系、法治服务保障体系多元融合发展的市域社会治理体系。同时，充分借鉴各地市域社会治理法治化实践的成功做法，为其注入现实推动力。面对新时代社会治理中出现的新形势、新问题，需要深入贯彻党中央的战略部署，及时更新社会治理理念，不断推进实现市域社会治理的法治化进程，助推法治中国建设迈上新的台阶。

### 参考文献:

- [1]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(007).
- [2]董妍,孙利佳,杨子云.市域社会治理现代化法治保障机制研究[J].沈阳工业大学学报(社会科学版),2020,13(3):200-205.
- [3]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):16-19.
- [4]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).
- [5]李兰,王伟进.市域社会治理现代化应如何评价[J].国家治理,2020(15):24-26.
- [6]王勇.社会治理法治化研究[M].北京:中国法制出版社,2019:6.
- [7]谢小芹.市域社会治理现代化:理论视角与实践路径[J].理论学刊,2020(6):86-94.
- [8]习近平.关于《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》的说明[M].人民日报,2019-11-06(004).
- [9]张文显.新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新[J].法商研究,2020(2):3-17.
- [10]李涇一.合舟共进众“治”成城[J].红旗文稿,2020(24):32-33.

- 
- [11]郭勇.加快推进山西市域社会治理现代化[J].中共山西省委党校学报,2019(6):60-63.
- [12]刘子阳,张守坤.社会治理现代化夯实“中国之治”根基[N].法治日报,2020-09-30(001).
- [13]刘雁鹏.全面推进社会治理法治化的对策思路[J].中国领导科学,2020(2):64-67.
- [14]戴大新,魏建慧.市域社会治理现代化路径研究——以绍兴市为例[J].江南论坛,2019(5):10-12.
- [15]陈一新.加强和创新社会治理[N].人民日报,2021-01-22(009).
- [16]周佑勇.推进国家治理现代化的法治逻辑[J].法商研究,2020(4):3-17.
- [17]浙江省衢州市域社会治理现代化研究课题组.党建统领+基层治理:市域社会治理现代化的衢州样本[J].社会治理,2020(5):58-61.
- [18]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.
- [19]程林.市域社会治理法治保障的“杭州模式”探析[J].浙江工业大学学报(社会科学版),2019(4):386-387.
- [20]李若兰.用新技术加速推进国家治理法治化[J].中国领导科学,2020(5):84-86+124.
- [21]王利明.培养明法厚德的卓越法治人才[J].中国高校社会科学,2017(4):10-12.
- [22]梁平.新时代“德法兼修”法治人才培养——基于习近平法治思想的时代意蕴[J].湖北社会科学,2021(2):27-32.
- [23]叶青.培养德法兼修的高素质法治人才[J].人民法治,2018(16):24-26.
- [24]赵大程.推动新时代法治宣传教育新发展[N].学习时报,2018-03-07(005).
- [25]徐汉明.市域社会治理现代化的路径选择[J].中国治理评论,2020(1):35-55.