

# 毗邻地区社会治理一体化的现实功能、 创新探索与实现路径

——以南京都市圈为例

任克强<sup>1</sup>, 卢义桦<sup>2</sup>

(1. 南京市社会科学院社会发展所, 江苏 南京 210018; 2. 江苏警官学院治安管理学系, 江苏 南京 210031)

**摘要:**南京都市圈作为全国首个跨省域都市圈,如何推动行政毗邻地区社会治理一体化是都市圈建设的一项重要议题。推进毗邻地区社会治理一体化,对于落实国家发展战略、推动区域协调发展、促进公共事务治理、实现社会互融共促具有重要意义。通过对南京都市圈“浦口-和县”社会治理一体化的案例分析,认为其在党建引领治理合作、搭建技术平台、健全完善运行机制等方面形成了较好的实践经验,主要是因“浦口-和县”在治理基础上拥有相同的历史文化,在治理需求上面临共同的社会问题,在治理机制上遵循多重的运作逻辑。通过上述分析,认为应采用系统化思维方式,立足长三角一体化及南京都市圈高质量发展的战略高度,从规划制定、队伍建设、数据治理、平台搭建、主体参与、文化认同等6个层面协同推进行政毗邻地区社会治理一体化,提出应制定跨界协调规划、组建专业人才队伍、持续加强数据治理、搭建治理实体机构、鼓励多元主体参与、增强跨域文化交流,最终实现“纵向联动无断层、横向协同无缝隙”的社会治理一体化形态。

**关键词:**社会治理一体化;毗邻地区;南京都市圈;现实功能;实现路径

**中图分类号:**C915

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-4970(2023)06-0072-10

## 一、问题的提出

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出:“优化行政区划设置,发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈。”<sup>[1]</sup>都市圈被定位为城镇化空间战略的重要组成,要统筹形成“乡村—县城—大城市—都市圈—城市群”的完整城镇空间配置体系。伴随着都市圈区域一体化进程的深入推进,都市圈内城市合作程度不断

深化、区域认同感不断提高,全方位一体化发展趋势逐渐加深,对于加快构建社会治理一体化格局的要求更加强烈。特别是都市圈对公共卫生事件的成功应对,凸显了“时空压缩”现实背景下打破行政壁垒,实现社会治理一体化的必要性<sup>[2]</sup>。在统筹推进都市圈社会治理一体化进程中,毗邻地区往往是社会治理的“洼地”,存在碎片化、区隔化的难题。尤其是在面对生态环境整治、公共服务供给、邻避设施共享这类跨界治理事务时,由行政分割衍生的跨界治理矛盾日益凸显,府际之间“各为其利”制约了毗

**引用本文:**任克强,卢义桦. 毗邻地区社会治理一体化的现实功能、创新探索与实现路径——以南京都市圈为例[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(6): 72-81.

**基金项目:**江苏省社会科学基金智库研究项目(22ZKB013);江苏省社科联重大应用课题(2023WTA—021);南京市青年文化英才培养项目“街镇治理效能研究博士工作站”

**作者简介:**任克强(1982—),男,研究员,博士,主要从事社会治理研究。E-mail:kqren@163.com

邻地区的深度合作,因而寻求行之有效的毗邻地区社会治理一体化路径势在必行。与一般的跨区域协同治理不同,由于地缘相近、山水相连、生态相依,毗邻地区治理的“边界效应”更加明显,对经济、社会、文化和生态保护等所造成的不利影响更大。为此,如何实现都市圈毗邻地区的社会治理一体化,进而推进都市圈社会治理体系和治理能力现代化,为都市圈的一体化发展提供基础支撑,成为亟待解决的现实议题。

历经 20 多年的发展,我国都市圈治理实践包括以都市圈规划为主要治理工具、探索建立协同决策机制和政策落实机制、都市圈在多领域的合作等 3 个方面<sup>[3]</sup>。目前,学术界对于都市圈治理议题的研究尚处于起步阶段,相关研究主要围绕“都市圈一体化发展”和“跨区域合作治理”等进行探讨,集中体现在以下 4 个方面:一是“都市圈”的治理模式,形成了“政府模式”“多中心治理模式”“新区域主义”三种理论范式<sup>[4]</sup>。同时,诸多学者也借鉴国外都市圈的治理模式提出了相应的本土化建议<sup>[5]</sup>,如对于东京都市圈<sup>[6]</sup>的研究。二是对都市圈如何进行协同治理的研究,强调府际合作治理的重要性,主要包括都市圈的协同治理经验总结,如武汉都市圈<sup>[7]</sup>、长三角都市圈<sup>[8]</sup>、京津冀都市圈<sup>[9]</sup>、深圳都市圈<sup>[10]</sup>等,以及从某一具体领域出发的都市圈协同治理实践研究,如环境污染治理<sup>[11]</sup>、高铁建设<sup>[12]</sup>等方面。三是对于都市圈治理目前所存在问题与对策的研究,如针对长三角社会治理一体化问题<sup>[13]</sup>,从人口空间分布特征所提出的空间治理优化建议<sup>[14]</sup>,以及从组织层面、政策层面与制度层面提出的建议<sup>[15]</sup>等。四是跨域协同治理方面的研究,包括跨县域的社会矛盾联调<sup>[16]</sup>、城市基层跨域协同治理<sup>[17]</sup>、基层社会的“全域治理”转型<sup>[18]</sup>等方面。通过梳理既有研究文献发现,目前学术界对于都市圈的治理研究已取得了一些研究成果,主要围绕都市圈府际合作治理及多元主体协同问题,对于都市圈毗邻地区的跨域协同治理研究尚有待深化和拓展,鲜有从社会治理一体化的视角研究毗邻地区的公共事务治理议题。

都市圈毗邻地区社会治理一体化,强调从都市圈协同发展的高度看待毗邻地区的社会治

理问题,强调治理主体的协同性、治理客体的跨域性以及治理手段的共通性。作为各类要素高度集聚和频繁流动的区域,都市圈毗邻地区社会治理有着天然的外溢效果,需要毗邻地区政府彼此合作,一体化开展公共事务治理,才能取得良好的治理效果。作为国家层面批复的首个跨省都市圈,南京都市圈承担着引领区域发展、做好全国示范的重任,而毗邻地区社会治理一体化又是推动区域协同发展的重要基础,《南京都市圈发展规划》明确提出要把南京都市圈建设成为具有全国影响力的现代化都市圈。南京都市圈毗邻地区,是指以南京现有行政边界为基础,都市圈内城市与南京直接接壤的区域。此类地区长期受到南京发展的辐射带动,已初步形成了跨区联动发展片区,产业合作、人文相亲、交通互连等基础较好,是推进域内城市与中心城市南京同城化、协调化发展的前哨站、试验田和先导区。南京都市圈在地理位置上地跨苏皖两省,总面积 6.6 万平方公里,共有 8 市、61 个区县,对跨省、跨市等毗邻地区的联动共治推动基层治理具有极高的现实需求。虽然南京都市圈一体化发展已取得了较好成效,但区域内部仍存在多等级杂糅的边界分割、行政壁垒复杂等问题,特别是毗邻地区面临着社会治理资源整合不够、规划定位不高、协同动力不足、耦合机制不畅等困境。因此,以南京都市圈毗邻地区社会治理一体化为研究对象,对其现实功能、创新实践、实现路径等进行深入研究,以期为后续社会治理一体化的实践提供经验参照和理论依据。

## 二、南京都市圈毗邻地区社会治理一体化的现实功能

在都市圈协同发展过程中,社会治理一体化既是同城化建设的内生需求,也是整合社会资源优化配置的必然选择和社会治理现代化的应有之义<sup>[19]</sup>。对于南京都市圈而言,推进毗邻地区社会治理一体化具有落实国家发展战略、推动区域协调发展、促进公共事务治理、实现社会互融共促的现实功能。

### 1. 落实国家发展战略

南京都市圈毗邻地区推进社会治理一体化是落实国家层面、省级层面发展战略的要求。

根据《南京都市圈发展规划》,南京都市圈是以特大城市南京为中心的城镇化空间形态,在全国具有重要的战略地位。南京都市圈致力于构建“一极两区四带多组团”的都市圈空间格局,打造“开放都市圈”,强化国家战略支撑作用。在推进社会治理体系和治理能力现代化、构建共建共治共享的社会治理共同体进程中,都市圈是不可或缺的一个重要层级。《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等规划文件都对都市圈治理提出了要求。在国家发改委网站发布关于同意《南京都市圈发展规划》的复函中,明确提出把南京都市圈建设成为具有全国影响力的现代化都市圈,助力长三角世界级城市群发展,为服务全国现代化建设大局作出更大贡献<sup>[20]</sup>。在区域一体化大背景下,南京都市圈毗邻地区的社会治理一体化不仅是实现都市圈内各城市优势互补的需要,也是落实国家发展战略的需要。

## 2. 推动区域协调发展

都市圈一体化发展应建立在尊重现实基础及发展规律的基础之上。客观来看,不同都市圈的不同城市发展有较大差异,即使在同一都市圈内,不同城市之间的交通基础设施以及教育医疗等公共服务也存在较大差异,通过社会治理一体化,可以促进毗邻地区的合作,找准自身定位,取长补短,达到互帮互助的效果。通过区域一体化发展,使其经济、社会、环境综合效益最大化。但需要注意的是,一体化并非一样化,不是追求同质化的发展,差异化的分工协作才是都市圈一体化持续推进的基础。党的十九大报告指出,“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”<sup>[21]</sup>。通俗来说,人们的生活需要多样,不仅仅是工作,还包括休闲娱乐、自我提升等多种需求,根据不同群体的差异化需求和不同城市的特点制定合作计划是促成毗邻地区社会治理一体化的前提。例如,作为南京都市圈成员的扬州,在南京都市圈内通过旅游特色吸引毗邻地区居民来扬州游玩以带动当地经济发展;与此同时,由于区位相近,两个城市扮演不同的角色,产业协同集聚,经济优势互补,共同促进城

市的经济社会发展。

## 3. 促进公共事务治理

毗邻地区共同面对的社会问题往往是区域性公共问题,呈现出“跨域性”“流动性”和“外溢性”等特征,仅靠单一城市政府或组织难以解决这些问题,迫切需要通过实现社会治理一体化。南京都市圈一体化发展的前提是有较好的社会治理环境和协同治理机制。南京都市圈毗邻地区涉及江苏省和安徽省的众多市界、县界、区界等行政边界,在推进一体化发展进程中依然面临着因毗邻地区行政主体职责边界和价值取向不同所导致的行政壁垒问题。换言之,南京都市圈毗邻地区的发展涉及跨市跨省协调,但由于行政壁垒的存在,治理体制机制协调难度较大。在关键的跨区域矛盾处理、都市圈重大项目共建、跨省基础设施衔接等方面,市级层面缺乏决策权,难以高效快速推进,亟需更高层次的引领协同。从行政区域的地方视角来看,都市圈内一些城市依然存在谋求本地方眼前利益和局部利益的短视行为,对于跨域公共问题的关注度不够,治理响应迟滞,这就必然要求都市圈社会治理一体化。虽然南京都市圈的形成意味着南京及毗邻地区的合作关系正式建立,但是制约不同城市之间更好合作的行政壁垒仍然存在。南京都市圈毗邻地区社会治理一体化,代表着打破毗邻地区的职责边界。运用整体视角,坚持协同理念,使用一体化的治理方式对毗邻地区进行治理,可以有效推进公共治理,形成治理合力,增强凝聚力。

## 4. 实现社会互融共促

随着城市现代化以及经济的快速发展,国内社会环境对于人口流动持有开放包容的态度,不同城市之间的经济水准具有较大差异,并具有不同的城市氛围,因劳动就业等多重原因,人们在城市之间的流动相比以往更为频繁。分析南京都市圈的城市人口流动可知,这一现象较为频繁,且流动趋向主要是向南京涌入,造成这一现象的主要原因如下:首先,从地理位置来看,南京处于南京都市圈的中心位置,对于居住在毗邻地区的人群而言,上班通勤较为方便,但由于南京房价较高,在经济条件有限的情况下,会有一定规模人群选择居住在马鞍山等通过高

铁方便通勤南京的城市;其次,南京的经济水平高于南京都市圈其他城市,城市首位度较高,能够为都市圈其他成员提供更多的产业机会和就业机会;最后,从城市规模等级来看,根据2016年《长江三角洲城市群发展规划》,南京就已被定位为特大城市<sup>[22]</sup>。此外,从社会治理情境来看,由于毗邻地区的文化氛围、地方语言、生活习惯以及经济地位的不同,具有不同文化背景的人群在交往时也往往容易产生冲突,严重时可能会升级为地域冲突,特别是由于各地的社会治理方式不同,当冲突出现时,利益相关者难以快速地通过自己熟悉的方式利用社会资源去解决问题。为此,通过南京都市圈毗邻地区的社会治理一体化,能够让不同城市的人群降低对都市圈其他城市的不适应感和陌生感,提升城市流动人口的社会融入度,最终形成社会文化和心理认知层面的一体化。

### 三、案例研究:“浦口-和县”社会治理一体化的创新探索

近年来,在大力推进长三角一体化建设进程中,虽然南京都市圈毗邻地区社会治理一体化实践尚处于探索发展阶段,但已取得了初步成效。“浦口-和县”“江宁-博望”“顶山-汉河”等毗邻地区的社会治理一体化实践探索,推动了毗邻地区治理要素的合理流动,提升了边界区域治理质效,这在一定程度上推动了南京都市圈毗邻地区社会治理一体化的发展。本部分以“浦口-和县”为案例,探究毗邻地区社会治理一体化的创新实践。

#### 1. 案例概况

围绕苏皖跨区域治理难、办事难、维稳难等各类矛盾问题,“浦口-和县”毗邻地区通过建立功能型党组织和党群融合服务驿站,首创跨省联合共治。2023年,为促进治理融合与发展融合,围绕城市治理、乡村治理、省际治安、市场管理、生态警务这五类主题,建成联动共治先锋驿站——苏皖乌江站,面积约为125平方米,由30名工作人员(苏皖两地公安、司法、综治、综合行政执法和政务服务窗口)进驻,7x24小时开展警情联动、事件联处、信息联采、纠纷联调、风险联排等工作。苏皖乌江站聚焦“异地通

办”,站内设置5个“跨省通办”综合服务窗口,形成19个高频服务事项的“跨省通办”清单,打造“15分钟政务服务圈”。同时,依托两市政务服务一体机,实现“政务服务24小时自助办”。为解决好群众“急难愁盼”问题,推出服务特殊群体的“上门办”“代理办”,多种手段实现“一站办”。苏皖乌江站借助党建共建、智慧协同、制度保障等有效抓手推动共治共享,实现“进一扇门、办两地事、成一家人”。

#### 2. “浦口-和县”社会治理一体化的实践探索

##### (1) 共建共治:党建引领治理合作

党的二十大报告指出,“推进以党建引领基层治理”。党建引领是我国社会治理转型的结构性前提<sup>[23]</sup>。聚焦两地共治难点,苏皖乌江站成立“桥头堡”功能型党支部、创建党员先锋岗、组建“我爱帮”党员先锋志愿服务队,通过发挥党组织战斗引领作用,推动社会治理力量在基层聚合。积极构建“党政主导、公安主推、街道主抓、部门主责、社会参与”的工作格局,以“党建+队建+共建”,打造基层治理“一体化”的红色阵地,为两地共治打基础、固基本。党建引领下的毗邻地区社会治理一体化,通过强有力的党组织纽带可以实现社会治理资源优化配置,提升整体效能发挥。

##### (2) 智慧协同:搭建技术治理平台

伴随大数据、云计算等新技术的快速发展,数字化技术打破了行政边界和地理边界,为跨域协同治理提供新的载体和中介,不断为社会治理赋能增效<sup>[24]</sup>。为实现跨域协同治理,“浦口-和县”打造“共治+共享”的双边治理“云平台”,实现区域治理信息共享,进而推动公共服务高效化、社会治理精准化。苏皖乌江站为充分发挥“综合调度—双手”的职能,建立综合指挥室,通过智能云平台实现人员力量的统筹调配和事件处置的跟踪协调,可以随时在毗邻两省街镇间调配人员力量。“浦口-和县”通过打造两地共治共享平台,以基层“智治”促进“两省一街”基层治理,在治水、烟花爆竹禁放等领域取得显著成效。

##### (3) 制度保障:健全完善运行机制

为确保苏皖乌江站运行顺畅,“浦口-和县”

构建“二四四五”运行模式,有力促进工作机制常态化、规范化:“二”是指“常驻+轮驻”双联动,充分保障人员力量。苏皖两地警方和街道司法调解、综治网格、综合执法、行政审批5个部门为常驻力量,城建、交通、应急等11个部门为轮驻力量,明确30项联动共治事项,做到“机构不合机制合、业务不同职责同”。“四四”是指强化“四统四联”,坚持统一职责清单、统抓警务协作、统筹扁平指挥、统管进驻人员、联勤应急值守、联查风险隐患、联治难点问题、联动会商研办。“五”是指“五站合一”,整合服务资源,努力将站点打造成汇聚综治“驻勤站”、快反“处突站”、联勤“防控站”、纠纷“调处站”、便民“服务站”等功能的“五站合一”基层治理共同体。

### 3. “浦口-和县”社会治理一体化的实践逻辑

毗邻地区社会治理一体化是一个复杂的系统工程,推动区域间社会治理合作或跨越性社会治理难度更大。通过对“浦口-和县”社会治理一体化的案例研究可以发现,毗邻地区社会治理应当在党建引领下搭建区域协作总体框架和规划方案,并夯实区域协作治理的基础工程,进而在此基础上形成一体联动的工作机制,切实提高跨区域治理的有效性。

#### (1) 治理基础:拥有相通的历史文化

毗邻地区实现社会治理一体化的社会基础是区域文化认同,这是在长久的历史文化和历史交往中发展起来的,是构成跨区域协同治理“行动场域”、破解“边界效应”的基础。拥有相同或相近的文化传统和历史,容易获得当地群众的心理认同和社会支持,能够提升社会凝聚力,提高社会治理成效。“浦口-和县”苏皖交界处位于浦口区桥林街道和马鞍山市和县乌江镇之间,从秦朝建制“乌江亭”,距今已有2200多年的历史血脉传承,边界交错、街镇相通、居民高度互融。两地8.5万常住人口中有三分之二居民高频互通,1.6万余人异地常住、经营、生活。两地居民生活习惯与思维方式相近,拥有共同的文化血脉和文化基因,为毗邻地区的社会治理一体化提供了有效支撑。

#### (2) 治理需求:面临共同的社会问题

“浦口-和县”社会文化生活的高度融合必然带来两地群众对“跨省”政务服务的高度需求,同时也给基层治理带来更多挑战。“浦口-和县”社会治理一体化的现实基础是两地面临着共同的社会问题,而这些问题仅靠一方之力难以完全解决,需要依靠两地形成紧密的治理共同体才能实现公共事务的有效治理。伴随着经济社会的快速发展,各种生产生活要素在毗邻地区流动愈加频繁,居民生产、生活、消费和享受公共服务的活动空间并不受行政边界的限制,社会流动性和区域间相互依存度不断提高,这也必然涉及毗邻地区共同管理与合作提供公共服务的问题。虽然毗邻地区行政管辖范围是清晰的、独立的,但是各要素的广泛流动在一定程度上模糊了行政边界,使得诸多公共事务的治理高度交织、难分边界,因而需要毗邻地区联合开展治理或合作。

#### (3) 治理机制:遵循多重的运作逻辑

毗邻地区社会治理一体化的实现,需要实体化的组织结构和规范化的运行机制精准回应社会治理现实需求。“浦口-和县”社会治理一体化的实现是多重治理逻辑的“重构”结果,是一种“整合型”的治理方式。首先,遵循党建引领的治理逻辑。成立联合党组织“毗邻党支部”打破传统单位制党建的封闭和区隔状态,以区域大党建引领跨区域协同,充分利用党组织内部属地化管理和区域化整合的方式来重新组织分散孤立的治理主体,推动党政社之间的协同联动,把分属不同行政区划的主体、资源、平台转化为毗邻区域的发展优势、服务优势和治理优势<sup>[25]</sup>,对治理内容、治理制度、治理方式进行规范,并强化基层自治制度,形成治理行动的统一框架。其次,遵循数字技术赋能的治理逻辑。作为联结跨域协同治理主体与客体的中间变量,数字技术已成为向社会治理赋能的重要引擎。在毗邻地区社会治理一体化的实践中,搭建平台只是初步工作,更重要的是发挥平台的整合治理作用。智慧融合通讯平台的建成,能够实现站内与两地公安机关、一线工作人员三方的实时“可视化”连通,通过接入两地政务网、公安内网、图像网,有效推动数字治理资

源的高度整合。最后,遵循社会治理的制度逻辑。良好社会治理的实现,需要稳定存续的制度安排和相应的行动机制。2019年,浦口区政府与和县政府签订《和县-浦口区跨界一体化框架发展协议》,成立“浦口-和县”跨界协同发展合作推进小组,建立协同发展机制。根据《高水平推进社会治理现代化试点建设浦口联动共治工作站的指导意见》,联动共治工作站制定工作任务清单和联动处置事项清单,联合开展非警务类警情和事件处置、亮灯巡逻、集中清查、信息采集等工作,并构建扁平指挥机制、联查巡查机制、联动处置机制、联勤会商机制、考核评价机制、综合保障机制,做到“机构不合机制合、业务不同职责同”。

#### 四、南京都市圈毗邻地区社会治理一体化的实现路径

为更好地促进南京都市圈毗邻地区社会治理一体化,笔者认为关键在于从都市圈毗邻地区社会治理的发展演变规律出发,转变认知、明确方向,以系统思维做好社会治理一体化发展的顶层设计,以党建为引领,从合作规划、队伍建设、智慧赋能、平台搭建、主体协同和文化认同等6个方面系统化推进毗邻地区社会治理一体化。

##### 1. 合作规划:制定跨界协调规划

规划指引着行动,是行动的前提。为了推进南京都市圈毗邻地区社会治理一体化,必须加强对国家战略、省市战略在跨界区域落地规划的研判,在规划层面形成统一的硬性文件,作为行动纲领深入指导不同地区的协同合作共赢。毗邻地区需要就当地的资源、环境、总体目标、具体任务、角色、协作机制等进行协商,制定符合不同地区利益关系的规划,成为彼此合作的基础和指南。在合作初期,最重要的是了解各方的利益需求和所能提供的资源,平衡不同地区的利益诉求,形成一个令合作各方都满意的合作规划。合作规划必须清晰、有弹性:清晰是为了能够清楚传达合作目标,让相应人员执行合作规划时能够清楚自身行为的意义,明确自身的行动边界,方便当地政府部门据此制定后续的可操作性方案;合作规划必须有弹性、留白,是为了后续有特殊情况发生时可以进行一

些微调,随着时间的推移,相应的社会环境和资源配置都会发生很大改变,所以长期的合作规划要动态调整,不断优化,及时跟上时代变化。比如,江宁、博望两地规划同图、计划同步,编制总体发展战略规划、协同发展规划、建设规划、现行城市总体规划及控制性详细规划。南京都市圈要针对行政毗邻区域社会治理一体化主题,对《南京都市圈发展规划》中关于社会治理的内容进行细化和分解,形成专门的社会治理一体化规划,统筹毗邻地区社会治理。

##### 2. 队伍建设:组建专业人才队伍

专业人才队伍建设是推动南京都市圈毗邻地区社会治理一体化的重要保障,是毗邻地区合作的重要基础和前提。毗邻地区的社会问题因为行政区划差异、文化差异、风俗民情差异而变得更为复杂,单纯依靠某一城市的社会治理人才队伍无法高效合理地解决问题,因此需要通过汇集毗邻地区的专业人才,成立一支专门解决社会治理一体化问题的人才队伍。培养一支专门的人才队伍,通过一起解决跨地域社会问题,逐渐加深不同地区、不同城市人才之间的交流互动,能够有效提升队伍的默契度。反之,如果只是因为社会问题而临时成立专业队伍,那么队伍难以形成团队意识,始终会偏重自己所代表区域的利益,队伍仅仅是在形式上达成一致,在具体实践中反而摩擦增加,造成新的社会矛盾,甚至最终会导致合作破裂。

##### 3. 智慧赋能:持续加强数据治理

随着科技的飞速发展以及数字社会的到来,大数据在社会治理中所发挥的作用愈发重要。有学者认为“数据”要集成,打破“信息孤岛”,统一明确信息共享的种类、范围、流程,加快推进部门政务信息联通共用<sup>[26]</sup>。当今社会问题复杂多变,群众需求多元,仅靠某一行业或者某一城市的数据库,难以应对现代社会复杂的治理情境。全面汇聚毗邻地区运行的各类信息,可以实现城市运行中不良情况的大数据判断和预测,快速响应、协调资源推进社会治理一体化。建设“南京都市圈社会治理一体化”大数据汇聚中心、运行监测中心、重大事件和应急联动指挥中心,全面汇聚都市圈城市运行的各类信息,实现都市圈运行信息的全面整合与共

享,实现“实时实地、汇合整合、动态直观、调度响应”,大力提高毗邻地区的合作与沟通效率。围绕城市数字治理,特别是毗邻地区社会治理重点工作需求,完善政务数据清单,为数据的有序共享提供基础支撑,并通过加强纵向数据联动机制建设,促进数据共享交换对接,推进毗邻地区的数据治理。

#### 4. 平台搭建:建设治理实体机构

行政区划设置在一定程度上会造成毗邻地区政府在区域社会治理上的合作困境,而成立跨区域的合作实体机构,签署并执行跨区域合作协议,成为破解这一问题的有效办法。由于地理上的相邻优势,交通往来的时间成本和金钱成本较低,毗邻地区可在都市圈社会治理一体化框架下,根据治理需要成立实体机构开展合作治理活动。如江苏省南京市公安局江宁分局与安徽省马鞍山市公安局博望分局在处理跨省案件时,探索出一种新型警务协作机制,即苏皖“两省一街”警务室,设有服务大厅、调解室、社区民警办公室三大功能区,解决了管辖纠纷、流动人口管理、跨省案件责任认定等难题。通过在毗邻地区的交界处成立实体机构,将毗邻地区的合作实体化,方便群众寻求帮助的具体渠道,尤其是降低了对新鲜事物不敏感的老年人群体的恐慌感。此外,实体机构中的晋升机制也有利于工作人员重视跨区域合作。

#### 5. 主体协同:鼓励多元主体参与

虽然通过政府的引领能够推动南京都市圈毗邻地区社会治理一体化,但是社会治理一体化需要多元主体如企业、社会组织、公众的广泛参与。多元主体的参与,一方面能够减轻政府开展活动的负担,另一方面能够加强社会其他主体的主观能动性,激发公众参与社会活动的热情。在推进长三角更高质量一体化发展的进程中,政府统筹调控一体化发展全局,企业承担政府一体化合作项目的具体实施,产业园区承担企业投资及产业合作,社会组织则作为政府合作机制和市场一体化机制的重要补充。比如,杭州探索构建行业联盟组织、事业发展组织、项目推进组织、知识创业组织、民办社会组织“五界联动”的社会复合主体运作机制,通过发挥不同主体的各自优势,推进多元主体治理。

对于南京都市圈而言,也应充分借鉴杭州等地区的实践经验,健全社会治理协同机制,提升多元主体特别是群众参与治理能力<sup>[27]</sup>。

#### 6. 文化认同:增强跨域文化交流

文化是组织中人们普遍认同的假设、行为准则及关注点<sup>[28]</sup>,能够对人的行为产生深远影响。毗邻地区由于地理相邻、文脉相承、文化相近,通常有着相同或相近的文化传统和风俗习惯,如果能够利用这一特点开展毗邻地区的文化交流和“文化走亲”,就相对容易获得党政部门的支持以及当地人民群众的心理认同和社会支持,有助于夯实社会治理一体化的社会基础<sup>[25]</sup>。换言之,都市圈毗邻地区的成功治理需要植根于文化的共性,并形成一种更加稳固的非正式制度形态<sup>[29]</sup>。具有不同文化的人群容易产生摩擦,这是因为不同地区的日常语言以及生活习惯的不同,在实际的社会互动中,在一个地区表示友好的姿势甚至可能会在另一个地区引起误解。因此,毗邻地区的社会治理一体化必须加强毗邻地区的文化交流,增强对不同地区历史人文的了解,消除在合作中由文化不同而造成的误会和冲突。通过举办各种文化交流活动,培养毗邻地区社会治理一体化的共同体意识,在文化活动中增强社会成员对于毗邻地区合作的认同感,从而有利于后续的社会治理实践。

## 五、结论与讨论

长期以来,毗邻地区的社会治理合作多是因为某些跨界治理问题的出现而开展的临时性合作,尤其是整体发展水平较为落后的城市为了促进自身的发展,主动尝试与毗邻地区建立合作关系,“协同惰性”较为明显。2022年新修订的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》首次增加了关于地方跨域协同治理的条文(第80条):“县级以上地方各级人民政府根据国家区域发展战略,结合地方实际需要,可以共同建立跨行政区划的区域协同发展工作机制,加强区域合作”<sup>[30]</sup>。这表明国家已从法律层面开始重视跨域协同治理,意味着对跨域公共事务的治理更多开始探索横向协同治理。

都市圈是实现国家空间战略、推进新型城

镇化的重要载体,也是构筑韧性发展格局、实现区域共同成长的治理联盟<sup>[31]</sup>。近年来,随着都市圈建设的不断深入,毗邻地区社会治理一体化呈现出多领域、多渠道、多形态推进的良好态势。毗邻地区通过深度治理合作可以实现“1+1>2”的效果,发挥都市圈不同城市各自的优势,整合毗邻城市的资源,达成良好的合作绩效。推进毗邻地区社会治理一体化建设,是推进南京都市圈内各城市协同联动发展,实现共建共治共享的重要支撑,也是推动长三角地区更高质量一体化发展的重要一环。因此,需要秉持发展共同体的理念推进南京都市圈毗邻地区社会治理一体化进程,解决都市圈内各地社会治理现代化程度和发展水平不均衡问题。

对于南京都市圈毗邻地区而言,应当采用系统化思维方式,站在长三角一体化及南京都市圈高质量发展的战略高度,着力加强顶层设计和整体谋划,充分整合既有的治理资源,发挥各自的治理优势,做到社会治理统筹规划、合理布局、因地制宜。从总体来看,尽管《南京都市圈发展规划》明确提出区域发展一体化机制,南京都市圈毗邻地区社会治理一体化已取得了初步成效,但依然面临着规划定位不高、队伍建设不强、数据支撑不力、协同动力不够、主体参与不足、耦合机制不畅等治理困境。因此,毗邻地区亟需探索构建力量整合、成本共担、利益交换、收益共享、市场化合作的新机制,形成互惠互利的区域共同体,最终实现“纵向联动无断层、横向协同无缝隙”的社会治理一体化形态。南京都市圈毗邻地区社会治理一体化不会自动实现,毗邻地区行政部门要加强对接、积极协调,推动有关合作事项,落实合作帮扶任务,加快推动跨界一体化发展示范区建设,形成常态化机制。

需要注意的是,都市圈毗邻地区的社会治理一体化,既需要都市圈内部城市的高效协调、共同推进,也需要与都市圈外的周边城市保持一定程度的协同,因为治理并非是封闭式的,而是开放的、跨区域协作式的,需要破除“条块分割”困境,同时也要考虑财政转移支付机制和沟通协作成本,形成都市圈内的“向心力”,避免“离心效应”造成资源配置失效,实现治理资

源在区域内的有序流动。毗邻地区社会治理一体化不是一蹴而就、一朝而成的,而是一个循序渐进、动态发展的过程。未来都市圈毗邻地区的治理合作,不仅需要政府出台相应政策形成更大的推力,更需要借助社会其他多元主体的力量,包括社会组织、企业、社区、公众等,形成治理合力,才能够真正实现都市圈毗邻地区的社会治理一体化,进而推动都市圈高质量发展。

## 参考文献:

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. [2020-10-29]. [https://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content\\_5556991.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556991.htm).
- [2] 吴宗友,管其平.都市圈应对突发重大公共卫生事件的空间治理——以新型冠状病毒疫情为例[J].学术界,2020(4):36-44.
- [3] 龙茂乾,李婉,扈茗,等.新时期我国都市圈治理的新逻辑与变革方向探讨[J].规划师,2020(3):12-16.
- [4] 崔晶.都市圈地方政府协同治理:一个文献综述[J].重庆社会科学,2014(4):11-17.
- [5] 郭文尧,刘维刚.现代化都市圈建设的问题、国际借鉴及发展路径[J].经济问题,2021(8):104-109.
- [6] 郭小鹏.从对立到共治:经济高速增长期东京都市圈的公害治理[J].城市观察,2021(4):136-144.
- [7] 杨丞娟,杨文慧,孙沙沙.武汉都市圈府际协同治理:历程、障碍及对策[J].长江论坛,2021(1):38-43.
- [8] 蔡华玲.长三角都市圈协同发展的空间困境与治理进路[J].江淮论坛,2022(1):80-85.
- [9] 陶红茹,马佳腾.京津冀都市圈生态协同治理机制研究[J].理论观察,2016(3):27-28.
- [10] 邱凯付,陈少杰,罗彦.治理视角下深圳都市圈协同发展探索[J].规划师,2020,36(3):24-30.
- [11] 锁利铭,李梦雅,阚艳秋.环境多元主体共治的集体行动、网络结构及其模式演变——基于杭州与合肥都市圈的观察[J].甘肃行政学院学报,2021(1):60-71.
- [12] 接栋正.高铁时代的都市圈建设——区域空间重塑、城市转型及治理创新[J].管理学报,2016(1):48-54.
- [13] 高淑桂,周依尔.打破行政壁垒,实现长三角社会

- 治理一体化[N]. 社会科学报,2018-12-13(003).
- [14] 孙文勇,徐雨璇,刘行,等. 粤港澳大湾区人口空间分布特征与空间治理优化建议[J]. 城市观察,2022(3):77-90.
- [15] 胡俊峰,陈晓峰. 上海大都市圈创新共同体构建逻辑与协同治理策略[J]. 南通大学学报(社会科学版),2021(4):43-52.
- [16] 黄科. 社会矛盾跨域联调:行动逻辑、情境检视与实践路径[J]. 江苏社会科学,2023(1):52-60.
- [17] 万鹏飞,欧阳航. 城市基层跨区域协同治理的缘起、特征与实现路径[J]. 北京行政学院学报,2022(6)30-40.
- [18] 杨发祥,郭科. 全域治理:基层社会治理的范式转型[J]. 学习与实践,2021(8):84-96.
- [19] 同城化研究课题组. 大都市区同城化进程中的社会治理一体化——府际合作与多元共治[J]. 中共福建省委党校学报,2015(6):23-28.
- [20] 国家发展改革委关于同意南京都市圈发展规划的复函(发改规划〔2021〕174号)[EB/OL]. [2021-02-02]. [https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/xxczhjs/ghzc/202112/t20211209\\_1307296.html?state=123&state=123&state=123&state=123](https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/xxczhjs/ghzc/202112/t20211209_1307296.html?state=123&state=123&state=123&state=123).
- [21] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017.
- [22] 国家发展改革委、住房城乡建设部关于印发长江三角洲城市群发展规划的通知(发改规划〔2016〕1176号).[EB/OL]. [2016-06-01]. [https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201606/t20160603\\_963084.html](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201606/t20160603_963084.html).
- [23] 李友梅. 当代中国社会治理转型的经验逻辑[J]. 中国社会科学,2018(11):58-73.
- [24] 锁利铭. 中国城市群跨域治理的经验、前景与路径[J]. 人民论坛,2021(11):56-59.
- [25] 陈亮. 跨区域治理中的毗邻党建及其作用机制——基于长三角地区毗邻党建实践的观察[J]. 探索,2021(5):103-114.
- [26] 胡春江. 推进长三角电子政务一体化的突破口[N]. 学习时报,2020-06-22(007).
- [27] 王静. 新时代群众参与基层社会治理的生成逻辑、实践模式与发展路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(2):97-107.
- [28] 弗雷德里克·莱卢. 重塑组织:进化型组织的创建之道[M]. 进化组织研习社,译;北京:东方出版社,2017:338.
- [29] 易雪琴. 大都市区治理的制约因素及完善机制研究[J]. 长白学刊,2018(5):136-142.
- [30] 中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法[EB/OL]. [2022-03-11]. [https://www.gov.cn/xinwen/2022-03/12/content\\_5678642.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-03/12/content_5678642.htm).
- [31] 张京祥,胡航军. 新发展环境下的都市圈发展、规划与治理创新[J]. 经济地理,2023(1):17-25.

(收稿日期:2023-03-28 编辑:高虹)

## **Realistic Functions, Innovative Exploration and Realization Path of Social Governance Integration in Adjacent Areas: Taking Nanjing Metropolitan Area as An Example**/REN Keqiang<sup>1</sup>, LU Yihua<sup>2</sup>

(1. Institute of Social Development, Nanjing Academy of Social Sciences, Nanjing 210018, China; 2. Department of Public Security Management, Jiangsu Police Institute, Nanjing 210031, China)

**Abstract:** As the first inter-provincial metropolitan area in China, how to promote the integration of social governance in administratively adjacent areas is an important issue in the construction of the Nanjing metropolitan area. Promoting the integration of social governance in adjacent areas is of great significance to the implementation of national development strategies, the promotion of coordinated regional development, the promotion of public affairs governance, and the realization of social integration and co-promotion. By analyzing the case study of “Pukou-Hexian” social governance integration in Nanjing metropolitan area, it is believed that it has formed good practical experience in leading governance cooperation through Party building, building technical platforms, and improving operational mechanisms. The main reason is that Pukou and Hexian have the same historical and cultural basis for governance, face common social problems in terms of governance needs, and follow multiple operational logics in terms of governance mechanisms. Through the above analysis, it is believed that a systematic thinking approach should be adopted, based on the strategic height of the Yangtze River Delta integration and the high-quality development of the Nanjing metropolitan area, to collaboratively promote the integration of social governance in administratively adjacent areas at six levels, including planning, team building, data governance, platform building, subject participation, and cultural identity. And it is proposed that cross-border coordination plans should be formulated, professional talent teams should be formed, data governance should be continuously strengthened, governance entities should be established, participation of multiple subjects should be encouraged, and cross-district cultural exchanges should be enhanced, so as to ultimately realize the form of social governance integration with “no vertical linkage and no horizontal synergy”.

**Key words:** integration of social governance; adjacent areas; Nanjing metropolitan area; realistic functions; realization path