

法治视域下的社会治理： 区域实践与创新路径*

陈荣卓 颜慧娟

摘要：在法治视域看来，创新社会治理要求在形式法治上彰显法律的权威与作用，在程序法治上规范社会治理各项事务，在实质法治上完善社会治理体制，在民生法治上尊重民众根本权益。目前，全国社会管理创新综合试点已逐渐形成了一些地方经验，特别是在法治理念、法治思维以及法治责任等方面形成了共识，同时在法治建设的顶层设计、中层执行以及基层落实中呈现出许多相同的做法，以至于区域社会治理的雷同倾向较为突出，本地优势资源的开发与本地社会服务水平的提升尚显不足。要科学合理、因地制宜地贯彻落实社会治理法治建设的核心要求，必须充分认识社会治理法治实践的区域差异及其形成原因，坚持将创新社会治理置于法治化的轨道中，力求从科学规划社会治理立法进程、有序推进公民参与公共决策、积极营造社区法治文化氛围和全面保障社会组织服务民生等方面大力推进社会治理各项事务的有序运行，真正实现社会治理体系的科学化、法治化、民主化。

关键词：社会治理；社会管理；法治；经验；创新；法治政府

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-854X(2013)12-0021-05

创新社会治理是当前时代发展的必然要求和理性选择。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出，改进社会治理方式，必须坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动；坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。法治是创新社会治理的内在需求，作为一种治理模式，法治成为重新理解和构建政府与社会关系的重要工具。从这个意义上来看，社会治理创新就是希望通过倡导法治，实现民主，推动社会治理的科学化、法治化、民主化，最终促进社会正义与人民幸福。

一、法治视域下社会治理的价值取向

目前，我国社会治理面临着相当多的新情况和新问题，主要表现在以下几个方面：利益主体和利益诉求日趋多元，导致社会矛盾日益复杂；群众的

权利意识迅速提升，导致政府公信力和权威降低；风险社会的特征日益凸显，导致社会安全感下降；信息化、网络化时代来临，导致其双刃剑效应的显现。^①社会治理面临的严峻形势，要求党和政府在社会转型的关键时期必须采用新的思维和手段，创新社会治理，着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。其中十分重要的是，要进一步推进法治中国建设，培育官员和群众运用法治思维、法治方式的能力和意识，形成官员依法行政、公众依法办事的法治社会氛围。自党的十一届三中全会提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”

* 本文系国家社会科学基金一般项目“科学发展观视域下构建城乡社会和谐稳定管理机制研究”（12BKS041）、国家社会科学基金重大项目“在社会管理体制创新中推动基层民主发展”（11&ZD029）的成果。

的社会主义法治建设方针以来，我国便揭开了新时期法治建设的序幕。继而党的十五大报告强调，要全面贯彻落实依法治国的基本方略，加快建设社会主义法治国家。如今，党的十八届三中全会将依法治国方略上升到以建设法治国家、法治政府和法治社会为新目标的改革和工作方向，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了与时俱进的指引。

值得关注的是，党的十八届三中全会首次明确提出了“创新社会治理”的概念，即通过建设法治政府和服务型政府，激发社会组织活力，改进社会治理方式。其中，从“社会管理”到“社会治理”的一字之变，意义非凡。这表明政府、社会、个人都要参与到社会治理过程中来，治理运作方式突出合作、包容的特点，追求和谐互惠的共治模式。同时，这也意味着要以法律为统帅，强化法律之治，这是贯彻“依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的内在要求。当前，社会治理实践中，与民争利、损害群众利益，执法、司法不公等现象仍较为突出，人民群众对民主法治的诉求日益强烈，对保障和改善民生有了更高的期望。为此，党的十八届三中全会还重点指出，要紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序。这进一步表明，社会治理的根本目标是为了满足群众对经济社会发展的需要，要把服务群众、解决民生问题作为社会治理的出发点和落脚点。

在法治视域看来，创新社会治理就是推动社会治理在法治保障的基础上实现社会治理多元主体在理念、制度、行为上的创新。它所追求的最终目标亦在于追求社会治理形式的合法化和主体行为的规范化。虽然在事实上创新社会治理与法治本身分属于两个不同领域，它们的理论来源和实践基础亦不尽相同，但法治政府建设的推进与创新社会治理工作的开展并不是相互孤立的，亦不在于以某个领域为重点。因为创新社会治理的本质在于协调政府、社会与个人的关系，而法治作为一种治理模式，在规范与调节个人与个人、个人与社会、社会与政府等多层关系上都发挥着关键的作用。正是在此意义上，创新社会治理与法治是统一的。一方面，创新社会治理需要法治化；另一方面，法治作为一种理性的手段和原则，为改进社会治理方式提供了必要的优势资源。从本质上来说，社会治理法治化就是要在法治的框架下改进社会治理方式，并

使社会治理的各项工作都有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。因而，只要实现社会治理与法治二者的均衡，社会治理必然走向法治化，并最终构建起一个科学理性的社会治理体制。

二、社会治理法治建设的地方实践

社会治理法治建设，应当在坚持以人为本、保障人权的现代法治理念的基础上，以宪法、法律为规范社会治理各项事务的基本依据，通过行政民主、公众参与、社会协同治理等创新治理方式，进一步实现公共权力的规范运行和社会主体合法权益的切实保障。具体到实践中，则要求在形式法治上彰显法律的权威与作用，在程序法治上规范社会治理各项事务，在实质法治上完善社会治理体制，在民生法治上尊重民众根本权益。截至目前，全国社会管理创新综合试点已经启动相关实践并探索出了一些典型经验。总体而言，地方社会治理法治建设虽然在理论层面遵循着共同的原则和要求，但具体运行中各地的实践模式和创新做法则各有特色，其主要经验可以概括为以下几个方面：

一是创新社会治理服务机制，充分保障实质法治全面落实。法律本身应当体现广大人民的意志，更多地保护公民的权利与合法利益。社会治理与公共服务同属政府的重要职能，从价值目标来看，社会治理凸显政府责任，重在追求社会的安定有序；公共服务则要求突出公民权利，追求社会的公平、公正。因而，在某种程度上，两者相互促进、相互完善，其关键在于通过法律治理达到政府职能的转变。广东省惠州市在实践中探索应用以民主提事、民主决事、民主理事、民主监事为主要内容的“四民主工作法”，形成了一套真正服务基层百姓的“直通快办”工作机制。此种实践方式的本质即保障实质法治的落实，政府在法治理念的支配下改变以往被动的公共行政模式，进而有效促进社会治理与公共服务两项职能的积极履行。应当注意的是，该实践方式需要充分尊重最广大人民的根本意愿，兼顾效率与公平的关系，这样才能真正达到“最好行政”的目标，并实现应有的法律效果。

二是遵从法治本身的权威与要求，规范调整社会治理各项事务。法治作为社会治理的重要保障，应最大限度地信奉法律的权威，通过法律的实施建立严整的社会秩序，并通过发挥法律的最大作用来追求社会的安定与和谐。随着经济社会的快速发展和利益格局的深刻调整，构建社会治理体制亟需将

民众的利益表达以及利益实现融入法治保障体系之内，从而利用法律的信仰和法治的手段来主张并维护群众利益。近年来，杭州市余杭区为打造法治城市设置了一套法治指标体系，其根本理念是在最大程度地凸显法律权威的基础上，充分规范社会治理各项事务的有序开展。应该说，相比原有的社会治理机制而言，该实践方式全面提升了法律的地位，同时要求更加照顾并考虑到社会治理多方主体的合法利益，利用更符合社会规律的法治手段规范、调整社会治理中的各类矛盾和冲突。

三是完善程序法律制度，探索社会治理法治化模式。法治的本质是程序法治，程序法治的核心在于程序正义的实现。程序法治强调法律的理性主义和自由价值，尊重以自由为基础的个体之间的平等、理性以及个人的价值和尊严。^②其中的关键环节是实现多元治理主体的权利与权力良好的制约与平衡。在这方面，湖南省长沙市探索形成了社会公众参与决策、社区居民参与管理、纠纷化解主体协调互动的法治模式，严格遵照程序法治的要求，实现了依法管理与大胆创新相结合、权力制约与权利保障相结合、优化管理与优质服务相结合、程序正当与高效便民相结合。^③其中，最重要的是尊重社会治理各项事务的程序要求，通过提升民众在思想和认知上对程序正义的理解程度，不断渲染并营造程序法治文化氛围，从而在理念创新的基础上科学改进社会治理方式。

四是关注并改善民生，积极践行和保障民生法治。保障和改善民生，不仅是政府履行社会治理职责的必然要求，同时也是政府依法行政的首要选择。因为民生问题表面上看是一个社会、经济问题，实则是一个典型的权利问题，而权利正是法治的要义所在。法治赋予了人民参政权、教育权、劳动与社会保障权等广泛的基本权利，并通过立法、执法、司法等环节予以全方位保障，即通过法治保障民生，构建民生法治。^④在利益复杂化、价值多元化的社会转型关键时期，现实要求各项决策必须回应民生问题，彰显民主法治、公平正义、以人为本等社会价值。鄂尔多斯市政府的做法顺应这一法治要求，将社会保障体系实现城乡全覆盖，让民生主导创新社会治理的方向。该实践是在考察本地民生法治较欠缺的环节——制度保障机制不健全的基础上落实人本理念，实现控制型向服务型社会治理的转变。但需注意的是，此种实践方式目前亟需建立健全民生领域的完备法制，明确社会治理多元主体的责任与权利，逐步推进民生问题的解决与现代

法治的建设。

三、社会治理法治实践的区域比较

当前全国社会管理创新主要是基于现有的社会治理任务而展开，各地依据不同的理念、采取不同的举措开展法治实践，强化政府社会治理和公共服务职能，推进法治政府和服务性政府建设，已经逐渐形成地方经验并取得相应成效，不仅在法治理念、法治思维以及法治责任等方面形成共识，同时在法治建设的顶层设计、中层执行以及基层落实中呈现出许多相同的做法。但同时必须看到，在创新和改进社会治理方式的过程中，特别要注意防范和克服区域社会治理的雷同倾向，因为颇具区域特点的经验模式和往往不能无条件复制。要科学合理、因地制宜地贯彻落实社会治理法治建设的核心要求，必须充分认识目前社会治理法治实践的区域差异及其形成原因。

其一，社会发展水平的不同，导致各地区阶段性任务不完全同步。以东部发达地区的深圳、宁波为例，由于经济发展水平远远高于中西部地区，该区域在立法、社会组织的培育与发展等诸多方面已经遥遥领先。早在1993年，广东省就率先开始了依法治省的探索，为当前进一步推进社会治理法治建设工作奠定了坚实的基础。特别是，深圳市法治化建设的硬件设施十分完善，其法治化建设的侧重点以及目前的阶段性任务更多的是营造良好的法治文化环境。相对而言，目前中西部地区的重心在于打牢社会治理法治建设的基础，推动政府职能依法转变，完善社会治理法治建设的硬件设施。比如，湖南省建设的以政府为主导、以程序为重点、以阳光政府为价值追求的程序型法治政府模式，目前仍处于针对行政决策、规范性文件的制定、执法程序、行政公开、责任追究等制度方面的顶层设计环节。

其二，府民之间的互动程度不同，导致居民参与的侧重点和效果不一。社会治理的重点在于调整政府与社会的关系，从而构建起和谐有序的治理格局，而居民的参与程度直接影响二者关系的调整。浙江省积极参考居民对法治指标的评价系数，针对党风廉政建设、政府行政工作、司法工作、权利救济、社会法治意识程度、市场秩序规范性、监督工作、民主政治参与、安全感和满意度等九个方面展开问卷调查，为居民广泛参与社会治理事务提供了较为畅通的渠道。但在中西部地区，大多数地方政

府还是缺乏有效的社会监督与居民参与。一方面，政府转变服务理念的意识仍不够稳定，在创新社会治理中仍然存在着政府大包大揽、审批代替服务等现象，甚至在立法层面也极少参照和吸纳居民的意见，立法听证程序流于形式。另一方面，近几年中西部地区社会组织发展迅速，其积极的社会治理功能愈发明显，但从总体来看，仍然存在着对社会组织作用的认识不到位、社会组织内部规范不健全等制约因素，因此社会组织很难发挥其促进社会与政府之间有效衔接、良性互动的功能。

其三，社会矛盾的复杂程度不一，导致群众利益表达和实现方式多元。在当今信息传播技术高度发达的时代，民众对利益表达途径和信息获取渠道的选择已经多样化。相应地，东部沿海发达城市开始充分利用信息化手段来全面便捷地掌握社会动态和居民需求。比如，广东省惠州市在全国率先开展网络问政工作，并形成了一系列配套机制，包括领导用网机制、全方位互动机制、严格考核机制和媒体联动机制等，保障居民所提出的事项能够立即回复、按程序办理、及时派员处理、办结情况告知。而中西部地区虽然已经采用了以信息化为支撑的治理方式，但更多的则是“复制”和“效仿”，特别是在了解民情民意的方式方法上，仍动用传统的基层资源和干部队伍，甚至长期依赖传统的沟通手段，不仅需要投入更多的人力、物力和财力，而且对民众意愿和诉求信息的感受不灵敏，传递不准确、不及时，致使基层政府的公信度迅速下降、基层组织的执行力受到质疑。

其四，社会资源的分配不均衡，导致政府对社会的回应与反馈各异。当下中国正处于现代化的节点上，社会日趋活跃，并对政治提出更多期待，回应型政治应运而生。它要求治理者不断回应社会的要求和压力，主动调适自己的政治行为，对各方面的利益加以整合，从而保证现代化的稳定性和持续性。^⑤创新社会治理的目标就是在追求法治保障的基础上，平衡政府对社会资源的整合效果与对社会的回馈效果。随着全国社会管理创新综合试点工作的推进，许多先行地区已经形成一套完备的网格化管理模式，其中比较典型的城市包括北京、上海、舟山等。但整体来看，目前各地普遍开展的网格化实践绝大多数只是借鉴先进地区的经验，并没有有效依托本地社会资源的优化整合，缺乏对社区实际情况和居民实际需求的尊重与重视。特别是社区人员的复杂化以及随之带来的网格内人员构成的不断变化，会对网格的及时调整划分、联络服务人员的

配备、党的组织建设、制度机制保障等具体环节提出层出不穷的新要求。网格化管理与社区服务在不同区域或地区产生的诸多问题和挑战，无疑在很大程度上需要更加注重本地优势资源的有效开发及与社区居民的良性互动。

四、推进社会治理法治化的创新路径

党的十八届三中全会明确提出，全面深化改革的总目标是完善和发展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。这就要求，加强和创新社会治理的各项举措都必须在法治的框架下进行，防止以“创新”的名义跨越法律的界限。因为，社会治理创新一旦脱离法治的轨道，社会治理领域越位、错位、缺位的问题就不可能得到有效解决，社会治理体制机制创新也就无从谈起。社会治理法治化、民主化、科学化作为一个综合的系统工程，是一个循序渐进的过程，当前需要从以下几个方面着手：

首先，科学规划社会治理立法进程。立法是法治之基，社会治理立法是社会治理的依据和实现社会治理法治化的基本前提。当前，社会治理的首要任务是建立统一的社会治理法律制度，为社会治理提供原则化的指导和依据，从源头上保障社会治理的各个环节能够有法可依。社会治理立法应重视以下几个问题：一是理清政府与社会组织以及各相关主体的角色定位。要着力扭转原有管控型社会管理体系下的维稳至上倾向，转变政府与社会组织管理与被管理的关系，实现权力之间的合理分工和有效制约。同时，立法不能仅仅停留在听取群众意见这一层面上，还应保障人民群众在立法层面的知情权、表达权、参与权和监督权。二是明确和规范立法的目的与任务。一方面，要从立法上界定社会治理的概念，综合分析、全面把握社会治理概念的内涵与外延；另一方面，要有针对性地促进社会建设、社会治理创新和各项民生事业的有序开展，确保与社会治理理念、法治理念和科学发展观相适应。三是健全和完善社会建设和社会治理的体制机制。要遵循社会发展、运行的客观规律，把握社会民生动态，更新社会治理理念、体制机制、运行方式，健全包括公众参与制度、信息公开与透明制度、社会治理应急处置制度、法律救济与责任追究制度、民主监督与权力制约制度等内容的基本程序制度。

其次，有序推进公民参与公共决策。政府的公

共决策往往涉及到社会各阶层的利益，应当体现社会多数人的意志，保障并致力实现多数人的利益。与之相对应，公共决策法治化的核心价值就在于保障公民权利的实现和约束公共权力的行使，其基础则在于构建广泛而深入的公民参与机制。在当前社会治理转型的关键时期，进一步深化公民参与应当从三个方面着力：一是增进政民间的信任程度。其中，核心环节在于将公共决策的制度和实施公开化、透明化，即实现公共决策程序化，赋予人民合理的表达权、参与权与监督权。尤其是，对于关乎经济社会发展、人民群众切身利益的重大决策，必须严格按照公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的程序进行。二是拓宽公民的参与渠道。公共政策的确立应当采用诸如问卷调查、座谈讨论、网络商议、科学论证等多种形式进行，使不同利益群体充分表达意见、集思广益，通过顶层设计与基层探索并举的方式寻求最佳制度设计。三是扩展公民参与社会治理的监督领域。要广泛听取人民群众的真实声音，确保公共决策制度的民主考量；把人民群众的参与度和满意度作为评判社会服务管理工作的根本标准，进一步量化公共决策的评价指标。

再次，积极营造社区法治文化氛围。当前，创新和改进社会治理方式的最终落脚点在社区。社区是政府与居民有效衔接的桥梁和纽带，社会治理法治化的形成与基层法治文化氛围休戚相关。这就要求我们必须加强法治文化建设，培育公民责任意识，营造法治文化氛围。首先，加强观念上的法治认同。一方面，社区文化氛围的打造应当崇尚法律至上、公平正义、人人平等、诚实守信等共同的价值取向，寻求与广大民众最契合的法治认同点。另一方面，政府和社区在法权观念上都应当转变官本位的传统思想，落实服务主导的社会治理创新理念，坚持以身作则，在学法懂法的条件下灵活推动普法活动。其次，增强公民的社会责任意识。要通过社区的教育导向功能积极引导公民树立科学的责任意识，打造社区特色文化，创新法制宣传活动形式。一方面，要根据社区居民文化意识的状况和不同居民群体的特点，将法治文化与不同对象所在单位、地方的文化建设有机结合，开展有针对性的法治文化建设活动。另一方面，要结合地区法治文化发展特色，贴近法治实践，贴近群众文化生活，突破传统普法宣传模式，创新法制宣传教育的方式方法。特别是，法制宣传的内容应当面向实际，更多地贴近人民群众的现实生活与切身利益；宣传的方

式应丰富多样，要通过民众喜闻乐见的方式宣传法治精神，培育公民理性化的责任意识。

最后，全面保障社会组织服务民生。实践证明，社会组织能够有效整合和对接社会的公益资源与政府公共服务资源，只有真正发挥好社会组织的功能和作用，才能极大地推动社会治理的科学有序发展。^⑥一是加强社会组织自身建设。要制定并完善有关社会组织的政策与法律法规，依法培育和规范社会组织；建立健全社会组织内部的行为规范和行为准则，发挥社会组织内部制度在实践中的重要规范作用；建立社会组织的自我管理评估制度，完善与之相适应的平台建设工作，落实社会监督机制，促进社会组织的自律性；建立现代社会组织体制，厘清政社关系，推动政府部门向社会组织转移职能，确保社会组织有更多发挥作用的自由空间。二是社会组织参与公共服务。要推进政府购买公共服务，充分发挥社会组织提供政府不能或不便提供的公共服务的功能，扩大民众对公共服务的选择空间；大力扶持公益性社会组织的发展，积极争取民间资本、企业资金的投入，不断拓展多元主体参与公共服务供给的途径，合理配置社会公共资源；优化社会组织人才队伍建设，完善公共服务供给主体结构，推动基层民生需要与社会组织的有效对接，致力于形成社会组织服务民生、保障民生、满足民众日益增长的物质文化需求的长效机制。

注释：

① 郑杭生等：《社会建设与社会管理中的理论深化与实践创新》，《社会主义研究》2013年第3期。

② 王永杰：《从实体法治到程序法治：我国法治路径研究的新进展》，《毛泽东邓小平理论研究》2009年第6期。

③ 陈俊：《创新社会管理法制化》，《上海师范大学学报（哲学社会科学版）》2012年第6期。

④ 付子堂、邓伟云：《民生法治论纲》，载李林主编《依法治国十年回顾与展望》，中国法制出版社2007年版。

⑤ 徐勇：《现代化进程的节点与政治转型》，《探索与争鸣》2013年第3期。

⑥ 吴玉敏：《创新社会管理中的社会自治能力增强问题》，《社会主义研究》2011年第4期。

作者简介：陈荣卓，男，1980年生，湖北武汉人，法学博士，华中师范大学政治学研究院副教授，湖北武汉，430079；颜慧娟，女，1989年生，湖北荆州人，华中师范大学政治学研究院，湖北武汉，430079。

（责任编辑 刘龙伏）