



社会治理的 法治保障研究

以吉林省社会治理为例的
调查与研究

SHEHUI ZHILI DE
FAZHI BAOZHANG YANJIU
YI JILINSHENG SHEHUI ZHILI WEILI DE
DIAOCHA YU YANJIU

赫 然 张凌竹 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



本书为吉林省科技发展计划项目
“吉林省社会管理创新的法律问题研究”成果

社会治理的 法治保障研究

以吉林省社会治理为例的
调查与研究

赫 然 张凌竹 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治理的法治保障研究: 以吉林省社会治理为例的调查与研究/赫然, 张凌竹著.
—北京: 知识产权出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5130-3946-8

I. ①社… II. ①赫… ②张… III. ①社会管理—研究—吉林省 IV. ①D673.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 289514 号

责任编辑: 雷春丽

责任出版: 刘译文

封面设计: SUN 工作室 韩建文

社会治理的法治保障研究:

以吉林省社会治理为例的调查与研究

赫 然 张凌竹 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号 (邮编: 100088) 天猫旗舰店: <http://zscqcb.tmall.com>

责编电话: 010-82000860 转 8004

责编邮箱: leichunli@cnipr.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京科信印刷有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11

版 次: 2015 年 12 月第 1 版

印 次: 2015 年 12 月第 1 次印刷

字 数: 168 千字

定 价: 36.00 元

ISBN 978-7-5130-3946-8

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

自序

2012年5月,围绕如何贯彻落实全国政法工作电视会议和中办发〔2009〕46号文件精神,为了更好地做好吉林省的矛盾纠纷调解工作,由吉林省法学会会长李申学牵头,吉林省政法委相关部门领导和专家、长春理工大学法学院“吉林省纠纷多元调解机制创新实践”调研组共同参加了吉林省多元调解机制的调研考察工作。通过以吉林省内多元调解机制比较典型的长春市双阳区、吉林市昌邑区、四平市铁东区进行实地考察、座谈讨论、典型剖析等方式,积极探索在新的历史时期纠纷的特点和发展趋势,为吉林省和国家加深对纠纷规律性的认识,探讨多元调解的类型及存在的问题,明确多元调解机制今后发展的方向,提供经验模式。2013年,吉林省法学会会长李申学主持吉林省科学技术厅科技发展计划软科学研究项目“吉林省社会管理创新的法律问题研究”。作为该课题的子课题负责人,我与课题组成员整合积累的第一手调研资料,对于吉林省社会治理的法治保障问题进行了系统性研究,在此基础上撰写完成了本书。

吉林省作为东北老工业基地的重要组成部分,肩负着调整改造的重要任务。通过调研我们发现,吉林省在经济增长后不可避免地出现了贫富差距拉大、社会分配不公等利益格局失衡现象。城市户籍人口与农村户籍人口比例的不均衡,加之征地拆迁、劳动争议、企事业单位改制等关系到公众切身利益的因素,导致各类社会矛盾频发。面对日益凸显的新情况,加强创新社会治理成为当前的重大议题。从法学研究的视域而言,我们侧重于讨论如何实现社会治理的法治保障问题。社会治理的法治保障,实质是在法治的框架下创新社会治理,使社会治理的各项工作有法可依、有法必

依、执法必严、违法必究。它意味着用法治保障的精神审视社会治理全局，用法治保障的眼光审视社会治理中的各种问题，用法治保障的手段破解社会治理难题，用法治保障的方法巩固社会治理成果。总而言之，是将社会治理纳入法治保障的视野，使法治保障贯彻于社会治理的全过程和各个方面。

本书的研究以社会治理的内涵分析为逻辑起点，为法治保障研究提供了正当性的理论基础，继而全面解析吉林省社会治理过程中的法治现状，结合我国其他典型地区创新社会治理的法治经验，归纳现有社会治理的法治保障模式，提出吉林省创新社会治理体制和机制的完善路径，最终从立法、司法、执法、监督等方向为我国社会治理的法治保障提供了一定的参考性建议。在研究方法上，本书综合使用了法学、社会学、统计学等多学科的研究方法，除了语义分析、价值分析和比较分析等传统研究方法以外，还使用了定性分析与定量分析相结合、实地考察、深度访谈等方式方法，通过深入吉林省社会治理典型地区，对于社会矛盾纠纷解决机制、流动人口服务管理模式、特殊人群帮教管理衔接机制、社会治安重点地区综合治理、互联网虚拟社会综合管理等方面的调研，获得了大量的第一手资料，对于吉林省社会治理的法治现状与创新社会治理的经验进行了系统性梳理与研究，从而最大限度地使调查研究具有科学性和客观性。通过研究可以看到，社会治理能力不足、效果不佳、正当性受到质疑等社会治理局部失灵的现状是我们无法回避的时代课题，而本书的阐释正是对于这一时代课题的理论诉求与现实回应。

本书的撰写一直沿用了李申学会长的课题研究指导思想，感谢他对于本书的大力支持。感谢吉林大学姚建宗教授共同参与撰写了课题的重要阶段性研究成果，该成果荣获第九届中国法学青年论坛“国家治理现代化与行政诉讼”主题征文活动三等奖。感谢吉林大学冯彦君教授推荐发表了课题的重要阶段性研究成果。长春理工大学法学院相关调研组为本书提供了真实、客观的实证研究资料，在此一并给予深深的感谢！

赫然

2015年10月1日
于吉林省长春市

目 录

第一章 社会治理的内涵分析	(001)
一 社会治理概念之比较	(006)
二 从社会管理到社会治理之变迁	(011)
三 社会治理的法理基础	(016)
第二章 吉林省创新社会治理的法治现状与困境	(025)
一 吉林省创新社会治理的法治现状	(025)
二 吉林省创新社会治理存在的困境	(033)
第三章 其他典型地区创新社会治理的法治经验启示	(039)
一 巫溪：党委主导的大推动体制	(040)
二 北京：党政一体的大协调体制	(049)
三 深圳：依托民政的大社会体制	(059)
第四章 吉林省创新社会治理体制和机制的完善路径	(067)
一 以多元调解为主导创新社会矛盾纠纷解决机制	(070)
二 以社会公平为取向创新流动人口服务和管理体系	(085)
三 以分配正义为先导创新特殊人群教育帮扶体系	(089)
四 以社会安全为价值导向创新社会治安防控体系	(092)
五 以响应、协调为理念创新互联网虚拟社会治理体系	(098)

第五章 我国社会治理的法治保障	(103)
一 以立法为先导,推进保障型的社会治理	(104)
二 以司法为保障,推进能动型的社会治理	(109)
三 以执法为落脚点,推进规范型的社会治理	(144)
四 以民主监督为着眼点,推进参与型的社会治理	(156)
参考文献	(165)

第一章 社会治理的内涵分析

当前，我国正处于经济社会的转型阶段，这一时期既是经济社会发展的战略机遇期，又是矛盾凸显期。社会治理水平、民生发展遇到了许多前所未有的突出问题，贫富差距拉大，社会矛盾和冲突频发，社会风险增大。总体来说，现行社会治理中存在的体制性障碍还不利于经济社会科学发展，社会治理体制改革已成破竹之势。时代的变革增加了政府和民众对于社会治理的深层次需求，增强了社会治理改革的重要性。“加强和创新社会管理”是党中央适应经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的新背景下提出的重大理论创新。我们党历来高度重视社会管理工作，以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛为核心的党的四代中央领导集体和以习近平为总书记的党中央，团结带领全党全国各族人民，在不同历史时期分别作了大量卓有成效的奠基性和开创性工作，初步形成了依法治国建设社会主义法治国家及建设中国特色社会主义社会管理体系的战略思想。

改革开放初期，邓小平敏锐地意识到物质文明和精神文明协调发展的重要性，根据改革开放实践中出现的新情况、新问题，他鲜明地提出要坚持“两个文明”一起抓，社会主义不但要有高度的物质文明，还要建设高度的精神文明。这一时期，社会建设的主要内容包含在经济建设和精神文明建设之中。这说明我们党已经认识到社会建设对保障国家政治民主的重要性。

随着时代的发展，党的十三届四中全会以后，以江泽民为核心的党中央适时地提出在建设社会主义物质文明和精神文明的同时，要建设有中国特色社会主义政治文明。党的十四大明确提出市场经济是法治经济，1996年的《国家经济与社会发展“九五”规划和2010年远景目标发展纲要》第一次提

出“依法治国，建设社会主义法治国家”的战略目标。1997年9月，党的十五大报告明确提出“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨世纪的发展，要求在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家”。依法治国成为我们党治国的基本方略。依法治国的提出和法治战略的确立，是党和国家对中国社会转型的思想、制度与理想愿景的回应与塑造，反映了法治作为我国经济社会发展的基础条件与保障架构的新思路的初步形成。

党的十六大强调，要完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职能、改进管理方式，保持良好社会秩序。十六届三中全会以来，以胡锦涛为总书记的党中央明确提出“科学发展”与“和谐社会”的社会建设理念，不断加强和创新社会管理。这标志着我国社会主义新型社会管理开始进入全面探索、不断成熟阶段。这个时期，我国围绕“依法治国，建设社会主义法治国家”，制定出台了大量的法律、法规和规章，使适应社会发展的中国特色社会主义法律制度不断地得到从形式到实质内涵方面的有效建构。自从2004年党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”以来，我国理论界和实务界在社会治理的理念思路、体制机制、方式方法等各个方面进行了一系列积极的创新、尝试与探索。对于“社会管理创新”这一重要议题，我们党经历了认识逐步加深的历程。党和国家明确提出“科学发展”“和谐社会”的社会建设理念，不断加强和创新社会管理，这标志着我国社会主义新型社会管理开始进入全面探索、不断成熟阶段。党的十六届四中全会正式提出社会管理创新，它说明我国的最高领导层、决策层充分认识到，加强和创新社会管理对我国社会发展的重要性和紧迫性，推动社会管理创新实践将是当前和今后我国社会发展的一项重大任务。党的十六届六中全会强调，加强和创新社会管理、维护社会和谐稳定是构建社会主义和谐社会的必然要求，必须创新社会管理体制，整合社会管理资源，提高社会管理水平，在服务中实施管理，在管理中体现服务。

党的十七大明确提出社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体的中国特色社会主义事业总体布局，突出强调抓好包括社会管理

在内的社会建设,把社会治理纳入国家战略发展布局中来部署和推进,特别是要健全社会管理格局,健全基层社会管理体制,最大限度激发社会创造力,最大限度增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素。党的十七届五中全会进一步就完善社会管理法律法规和政策、健全基层管理和服务体系、发挥群众组织和社会组织作用、健全党和政府主导的维护群众权益机制、正确处理人民内部矛盾、加大公共安全投入、做好流动人口管理和服务、加强特殊人群帮教管理和服务、完善社会治安防控体系等方面提出了明确要求和工作任务。2011年3月,吴邦国委员长在十一届全国人大四次会议上正式宣布,中国特色社会主义法律体系已经初步建成,法律已经在社会管理中发挥越来越重要的作用。“十二五”规划纲要对“加强和创新社会管理”作出了总体规划,强调创新社会管理体制机制,消除现行社会管理体制中的制度性障碍,加强社会管理能力建设,构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,建立健全中国特色社会主义社会管理体系,确保社会既充满活力又和谐稳定。社会管理创新是当前我国政府应对经济社会大变革中出现的挑战和危机的重大战略。它凸显了政治领域的一个核心问题:如何通过法治保障构建全面完善的社会治理体制,以协调国家、社会与个人之间的关系,进而巩固和增强政府治理的合法性基础。因此,创新社会治理的重点在于,以法律为基本保障从顶层制度设计的高度构建有效的社会治理体制机制和政策体系,有力地实现对社会发展的整体调控。

党的十八大报告提出,要更加注重法治在社会管理中的保障作用,要善于运用法治思维和法治方式破解社会管理难题,提高社会管理创新水平。要在改善民生和创新社会管理中加强社会建设,围绕构建中国特色社会主义管理体系,形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制,使我国的社会管理格局由过去的“四位一体”发展成为现在的“五位一体”的新格局。

2013年,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,将社会体制改革作为全面深化改革顶层设计的重要内容,将社会体制与经济体制、政治体制、文化体制、生态文明体制和党的建设制度改革统筹兼顾,整体推进。习近平总书记就该决定向全会作出说明时指出,

全面深化改革，关键是要进一步形成公平竞争的发展环境，进一步增强经济社会发展活力，进一步提高政府效率和效能，进一步实现社会公平正义，进一步促进社会和谐稳定，进一步提高党的领导水平和执政能力。在该重大决定中，将“社会管理”进一步表述为“社会治理”，这种表述不仅仅是文字上的变化，它具有极其重要的现实和历史意义，它充分体现了党中央对社会管理工作的科学把握和路径选择，尤其是用法治来推进和保障社会治理的思路特别值得加以深入思考。同时，这是作为执政党的中国共产党在党的文件中首次使用“治理”的概念，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。这标志着我们党已经将社会治理法治化作为当前和今后一个时期社会管理的根本指导思想、基本路径和主要方法，标志着我国社会管理将由典型试验、重点突破、政策引导。向制度化、法治化、科学化方向发展，意义深远。2014年党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中指出，加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设。推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。在党的十八届三中、四中全会精神指引下，当代中国社会治理和社会建设工作作为推进国家治理体系和治理能力现代化的一个极其重要的基础性组成部分，将打开历史性的新局面。创新社会治理、加强社会建设，把握当前面临的新形势、新要求，立足核心是人，关键是体制改革，基础在基层。

我们党提出创新社会治理理论具有深刻的社会背景和历史原因。当代的中国已经进入改革发展的关键期，即由农耕文明向商工文明的转型期，商工文明是包括人类生产、生活、管理、思维的文明形态，具有思维方式的理性化，价值观念的人本化，交换方式的市场化，生产方式的工业化，分配方式的普惠化，生活方式的城市化，组织方式的民主化，管理方式的法治化，活动范围的全球化等九大特征。由农耕文明向商工文明转换是一个艰辛的过程，它直接表现为与传统农耕文明状态下的文化的决裂，如大批的人开始离开农

村而去城市学习、工作、定居,进而投入激烈的竞争中;过去的人情社会也已经逐渐变化为陌生人社会;个人也由过去对家长、国家的依赖转向独立与自主。所有这些变化都对个人生存以及国家和政府的管理带来前所未有的挑战。此外,新中国经过60多年特别是改革开放30多年来的建设和发展,我国的经济实力和综合国力显著增强。中国统计局数据显示,2014年中国大陆人均GDP为46652元,31个省份的GDP总和约为68.4万亿元,超出全国GDP总量(636463亿元)约4.78万亿元。2014年,全国城镇居民人均可支配收入28844元,比上年增长9.0%(见表1)。^①

表1 2014年全国31省区市城镇居民人均可支配收入对比表 单位:元

排名	地区	2014年总额	增速%	2013年排名	2000年排名
	全国	28844	9		
1	上海	47710	8.8	1	1
2	北京	43910	8.9	2	2
3	浙江	40393	8.9	3	4
4	江苏	34346	8.7	6	8
5	广东	32148	8.8	4	3
6	天津	31506	8.7	5	5
7	福建	30722	9	7	6
8	山东	29222	8.7	8	9
9	辽宁	29082	7	9	19
10	内蒙古	28350	9	10	22
11	湖南	26570	9.1	12	12
12	重庆	25133	9	11	11
13	湖北	24852	9.6	17	17
14	安徽	24839	9	15	20

^① 光明日报网.31个省份人均收入排行公布[EB/OL]. http://life.gmw.cn/2015-02/27/content_14935419_7.htm.

续表

排名	地区	2014 年总额	增速%	2013 年排名	2000 年排名
15	广西	24669	8.7	13	14
16	海南	24487	9.3	16	18
17	河南	24391	6.8	21	30
18	四川	24381	9	22	13
19	陕西	24366	9	18	23
20	江西	24309	9.9	24	25
21	云南	24299	8.2	14	10
22	河北	24220	9	19	15
23	山西	24069	8.1	20	31
24	宁夏	23285	8.4	25	28
25	吉林	23218	8.8	23	29
26	黑龙江	22609	8.4	29	27
27	贵州	22548	9.6	26	24
28	青海	22307	9.6	30	21
29	新疆	22160	11.5	28	16
30	西藏	22026	8	27	7
31	甘肃	20804	9.7	31	26

(数据来源：国家统计局网站及各省市统计局网站)

但是，在经济快速发展的同时，利益格局的变化也导致社会矛盾加剧，我国在面临重要发展战略机遇期的同时，也步入社会转型和矛盾凸显期。一个国家的执政者能否认识到文明转型的到来，能否适时地转变社会治理理念，变革社会治理制度和方式，是一个国家能否相对平稳、以较小的代价实现社会文明转型过度的关键。

一 社会治理概念之比较

近年来，国内国外理论界对“社会治理”的概念作了很多有益的探索。

由于“社会”这个词在不同场合、针对不同的参照物有不同含义，对“治理”的理解也是仁者见仁、智者见智。因此，人们对社会治理也就形成了多元化的理论体系。这里结合各方学者的意见和观点，进行简要归纳。

（一）西方语境下“社会治理”的概念分析

从语义分析的方法来看，在英语语系国家中，没有哪个概念能够准确表达中文“社会治理”的内涵。即使是直译的“social administration”和“social management”的含义也有所不同。Social management 有公共关系的含义，有时特指社会中介组织提供的公关和社会关系管理服务，有时则有社区自主管理的含义。在法语里，社会治理的对应概念为 administration societe；德语中为 die gesellschaftliche regierung，这两个概念与汉语意义上的社会治理也有一定距离。而与汉语“社会治理”较为接近的 social administration 也并不必然指代政府的社会治理职能，公共部门、私营部门乃至第三部门都可以进行有效的社会治理。因此，对西方社会治理理论进行梳理必须要从近似的研究领域和相关社会治理实践着手。

从理论上讲，支撑社会治理的代表性理论有社会团体理论、社会整合理论、社会冲突理论、新公共管理革命理论等。社会团结理论最早是由涂尔干提出的，他针对 19 世纪欧洲工业革命后频繁发生的劳资冲突及社会不稳定，提出了重塑“社会团结”的思想。涂尔干把社会团结分为机械团结和有机团结。机械团结是通过强烈的集体意识将同质性的个体结合在一起的社会联结形式。机械团结一般出现在同质性较强的前工业社会，这样的社会里缺少社会分工，成员之间的相似性较高，集体意识和力量强，个人对集体处于绝对性的依赖状态。因此，社会团结主要是通过集体意识的强制性实现的。有机团结是建立在社会成员异质性和相互依赖基础上的社会联结。这种团结只能产生于工业社会，是建立在社会化的分工基础之上的。在这样的社会中，虽然社会分化使社会的异质性增加，但是社会分工使人们彼此之间相互联系和相互依赖，实现着对社会成员的整合。对社会整合作出的系统论述体现在帕森斯的社会均衡学说之中。帕森斯认为，社会整合是一种社会化过程，为了实现社会的均衡，人们的行动必须与社会规范、价值观相吻合，但仅仅依靠这些自律手段还不够，因为无论是个人行为还是社会结构有时会发生偏离，

因此，还要借助社会控制等手段实现行动者的他律。在《社会系统》一书中，帕森斯认为，社会系统是由行动者同其状态中的其他行动者之间稳定的制度化的角色关系构成的，而行动者所处的地位和承担的角色是社会结构的最基本单位，社会均衡的实现要求社会成员承担起其自身的社会角色，而这又取决于社会成员对同一组价值规范的共同理解。早在19世纪，马克思就对社会冲突有过系统的论述，他从阶级斗争学说和经济学角度对社会关系进行了考察，成为20世纪后半叶的社会冲突理论的主要渊源。社会冲突理论最开始是作为对结构功能理论的反思而提出来的。结构功能理论只看到了社会均衡对社会发展的作用，并将其看作是社会的常态。但随着20世纪60年代美国社会冲突的加剧和社会矛盾的尖锐化，结构功能主义受到了怀疑，社会冲突理论便在这样的背景下产生了。达伦多夫对帕森斯的社会均衡理论提出了批评，认为社会不是完全均衡发展的，社会具有共识的同时，也存在冲突。任何社会在任何时候都会发生变化，因此社会变迁是普遍存在的；任何社会随时都会发生冲突，因此社会冲突是普遍存在的。我们不能只看到社会生活中共识的一面，而忽视了冲突的一面，否则我们对社会的理解就会片面、失真，就会陷入乌托邦的幻想之中，要辩证地看待社会中的共识与冲突。

在长期的社会治理实践中，西方国家形成了具有各自特色的社会治理体系，并且随着社会发展而不断变化与改革。自20世纪70年代以来，西方国家的行政管理与社会治理体制有了新的发展与变迁，其中最值得关注和研究借鉴的就是“新公共管理”理论之下出现的西方国家社会治理体制的发展变化。从严格意义上来说，新公共管理并不是一个理论或一种学说，而是一种思潮在公共管理领域里的体现。新公共管理起源于英国撒切尔夫人的政府改革。按照戴维·奥斯本和特德·盖布勒的概括，新公共管理主要有十个方面的特征：起催化作用的政府：掌舵而不是划桨；社区拥有的政府：授权而不是服务；竞争型政府：将竞争机制注入服务中；有使命感的政府：改变照章办事的组织；讲究效果的政府：按效果而不是投入拨款；受顾客驱使的政府：满足顾客的需要而不是官僚政治的需要；有事业心的政府：有收益而不浪费；有预见的政府：预防而不是治疗；分权的政府：从等级制到参与和协作；以

市场为导向的政府：通过市场力量进行变革。^① 在新公共管理改革中形成的社会治理体制，最重要的即“政府—法定机构体制”。西方国家政府体系中普遍设立法定机构，作为政府行政部门的补充和延展。如美国联邦政府就下辖大量的法定机构，数量、规模和人员都大大超过联邦政府本身。新加坡政府共有 14 个部门，而下属法定机构达到 63 个。^②

从实践上看，西方国家的社会领域包含西方发达国家政府社会治理的具体领域各不相同。在具有长期自治传统的美国，政府社会治理的范围较窄；而法国政府则施行更多的社会干预和管制政策；新兴的发达国家，如新加坡，在社会治理中甚至奉行严酷的“家长制”。虽然各国情况差异明显，但是综合梳理发达国家的政府管理实践，还是可以归纳出这样一些共同的主要社会治理领域实践：社会公共安全管理、生态环境管理、就业管理、食品药品管理、人口管理、社会保障体系管理、社会组织管理、公共交通管理等。

（二）我国语境下“社会治理”的概念分析

从社会学的研究视角看，一般认为，社会治理是社会系统的组成部分，主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转，社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。具体而言，社会治理有广义和狭义之分。广义的社会治理大致等同于国家治理，包括对政治、经济、文化、社会各个领域的管理，是多元主体以多样化形式进行的上述活动以及这些活动的过程。人们对社会治理的研究大多涉及由单一主体到多元主体的讨论，尤其是近年来关于 NGO、NPO 等第三部门研究的兴起，使得人们越来越关注社会治理多元主体问题。对于法价值分析来说，并非只有作为政府职能之一的社会治理才有意义，而是其他主体以及社会自身的管理也具有重要的意义。尤其是对于现代国家所普遍致力追求善治等目标来说，其他主体以及社会自身的管理具有重要的权力配置、资源优化和制度架构的导向性意义。

^① 参见唐兴霖，尹文嘉．从新公共管理到后新公共管理——20 世纪 70 年代以来西方公共管理前沿理论述评 [J]．社会科学战线，2011（2）：179．

^② 参见房宁．国外社会治理经验值得借鉴 [J]．红旗文稿，2015（2）：15．

对社会治理的基本概念，目前国内外尚无统一界定，但基本认识是统一的，即社会治理是指通过实施特定政策和行为从而实现特定社会发展目标的过程。其一，社会治理是一种管理，管理的目的是实现特定社会发展目标；其二，社会治理的主体并不局限于政府，社会组织及社区基层等都可以成为社会治理的主体；其三，社会治理的具体内涵在不同的发展阶段、经济形态下存在较大差异。现在，我们通常所说的社会治理，即狭义的社会治理，是中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体格局中社会建设的重要组成部分，它是指以维护社会秩序为核心，通过政府主导、多方参与，规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险，为经济社会发展创造基础运行条件和社会环境，促进社会和谐的活动。

加快形成科学有效的社会治理体制，是中国特色社会主义建设的关键和要害所在。从总体上说，社会体制是社会领域一系列组织方式、制度规范、结构规则的统称。现代化的国家治理体系以法治体系的建立为重要基础，其核心要义是，既要通过国家公权力有效管理社会，也要通过立法约束公权力，其最终目标是要实现“维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为党和国家事业发展营造良好社会环境”。

中共中央首次提出“国家治理体系”的概念，其核心内涵是党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，具体包括强化党的领导地位，进一步健全和推进人民民主，以法治为基础建立规范的国家治理体系等目标，其中依法执政、依法行政、依法治国是国家治理体系现代化的重要标志。社会治理属于上层建筑，必须与经济基础的变化相适应，不然就会制约经济社会的发展。这就存在一个创新的问题。我们当下研究的创新社会治理，具体是指政府和社会组织依据社会运行和发展规律，把握经济、政治和社会新的发展态势，研究并运用新的社会治理理论、知识、技术和方法，创新社会治理理念、思路、体制机制、方式方法，实现社会善治的过程。其本质是构建与现代政治、经济、文化、社会发展相适应的具有中国特色的现代社会治理体系，实现社会治理从“人民作主”向“人民民主”的根本转变；从管理型社会治