

# 农村社会治理的 理论与实践

—— 基于法务前沿工程的社会学研究

徐炜 等 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

湖北省社会科学基金项目暨  
中央财政专项资金项目成果

# 农村社会治理的 理论与实践

—— 基于法务前沿工程的社会学研究

徐炜 等 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS  
武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

农村社会治理的理论与实践:基于法务前沿工程的社会学研究/徐炜等著. —武汉:武汉大学出版社,2015. 11

ISBN 978-7-307-17062-9

I. 农… II. 徐… III. 农村—社会管理—研究—中国  
IV. C912. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 257076 号

责任编辑:胡程立

责任校对:李孟潇

版式设计:马 佳

---

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 21.25 字数: 304 千字 插页: 1

版次: 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-17062-9 定价: 68.00 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

## 撰稿人名单

导 论 徐 炜

第一章 林 景

第二章 孟 玲

第三章 徐 炜

第四章 陈民洋

第五章 王连慧 陈民洋

# 目 录

导论	1
第一节 研究缘起与问题的提出	1
一、研究缘起	1
二、问题的提出	7
第二节 文献回顾	8
第三节 研究框架与研究方法	17
一、研究框架	17
二、研究方法	19
第四节 本研究的意义与基本概念	20
一、研究意义	20
二、基本概念	23
第一章 社会治理的概念及理论辨析	25
第一节 治理的概念、类型与辨析	25
一、治理的基本概念	25
二、治理的类型	31
三、治理与管理、统治的概念辨析	35
四、社会治理理论的中国适用性	37
第二节 西方社会治理理论的演变	43
一、以国家—社会为视角的治理理论	43
二、以国家—市场为视角的治理理论	48
三、以市场—社会为视角的治理理论	50
第三节 中国社会治理理论的演变	54
一、中国传统治理思想与实践	54

二、计划经济时期的强国家治理格局 .....	58
三、改革开放以来的多元治理态势 .....	61
第四节 法团主义：社会治理的第三条道路 .....	67
一、法团主义的概念与类型 .....	67
二、法团主义的制度背景 .....	74
三、法团主义理论与当代中国研究 .....	77
四、法团主义的预言：治理的第三条道路 .....	83
第二章 转型背景下的农村社会治理政策、体制及地方实践 ...	85
第一节 大转型背景下的农村治理政策 .....	85
一、大转型期的当代中国社会 .....	85
二、新时期农村社会深层次的问题与矛盾 .....	90
三、当前的农村治理政策 .....	96
第二节 农村社会治理体制的历史变迁 .....	99
一、传统农村社会治理体制 .....	100
二、人民公社体制 .....	104
三、乡政村治体制 .....	110
第三节 农村社会治理的地方实践 .....	112
一、政府机构实践 .....	113
二、方法创新实践 .....	114
三、多主体发展实践 .....	118
四、人事改革实践 .....	122
五、农村社区实践 .....	124
第三章 个案研究：罗田县法务前沿工程的农村社会治理 实践 .....	127
第一节 法务前沿工程的发展过程、工作模式和效果 .....	127
一、发展过程 .....	127
二、法务前沿工程的工作模式 .....	142
三、法务前沿工程的实施效果 .....	146
第二节 法务前沿工程的特点与经验 .....	151

一、法务前沿工程的特点·····	151
二、法务前沿工程的经验·····	154
第三节 法务前沿工程对中国农村社会秩序重构的历史	
社会学解读·····	163
一、农村法律秩序与人际关系秩序的重构·····	163
二、国家与社会关系的重构·····	169
第四章 法务前沿工程及农村社会治理困境的分析·····	175
第一节 法务前沿工程后期发展乏力的原因及启示·····	175
一、法务前沿工程后期发展乏力的原因·····	175
二、法务前沿工程后期发展乏力的反思·····	182
第二节 法务前沿工程后期发展乏力反映出当前社会	
治理普遍存在的问题·····	189
一、传统社会治理理念根深蒂固·····	189
二、社会治理的行政化色彩浓厚·····	195
三、政府部门协调联动机制缺乏长效性·····	200
四、运动式治理的困境·····	204
第三节 农村转型时期社会治理困境的原因解读·····	209
一、传统性与现代性之争——社会治理文化背景时代	
的分析·····	210
二、内生性与外推力之争——社会治理主体动力机制	
的分析·····	215
三、条块分割与整体性治理——社会治理权力架构的	
组织分析·····	221
四、权力主体分化的困境——社会治理依靠力量变迁	
的分析·····	225
第五章 农村社会治理的理论建构和实践出路·····	231
第一节 法团主义视角下法务前沿工程的解读·····	231
一、“公民社会”和“法团主义”制度连接·····	232
二、法团主义与中国社会治理理念的契合·····	236

三、法团主义对农村治理的创新实践——法务前沿 工程的解读·····	241
第二节 农村社会治理的法团主义视角的限度和本土 理论的构建·····	248
一、法团主义视角分析的限度·····	249
二、农村社会治理的本土化理论建构·····	257
第三节 农村社会治理实践的可能出路·····	274
一、情、理与法的时代新要求：从守礼到用法·····	275
二、“送法下乡”和“下乡取法”的双向结合·····	279
三、从制度性构建到主体性实践·····	284
四、平衡与重构农村社区权力·····	288
参考文献·····	291



# 导 论

## 第一节 研究缘起与问题的提出

### 一、研究缘起

中国是一个具有悠久农业文明史的国家，尽管历经近代以来现代化大潮的洗涤，目前农业在整个国家 GDP 的总量中只占 10%，但农村人口仍有 62961 万人，占全国总人口的 46.27%<sup>①</sup>，如此庞大的农村人口生活在约 60 万个行政村中，农村、农业、农民被冠以“三农问题”成为摆在历届政府面前和社会高度关注的问题。中国农村、农民、农业向何处去？“农民的终结”<sup>②</sup>何时真正成为现实？与此相关的回应则是政治话语的“中国特色”，学术话语则是“中国经验”、“中国体验”<sup>③</sup>，社会的转型或曰“摸着石头过河”，这些都是中国学术界关注和迫切解释的重大问题。而与这些问题紧

---

① 参见《中华人民共和国 2013 年国民经济和社会发展统计公报》。

② 参见孟德拉斯著，李培林译：《农民的终结》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 6 页。

③ 参见周晓虹：《社会建设：西方理论与中国经验》，《学术月刊》2012 年第 9 期；周晓虹：《中国经验与中国体验：理解社会变迁的双重视角》，《天津社会科学》2011 年第 5 期；李培林：《改革和发展的“中国经验”》，《甘肃社会科学》2010 年第 4 期；郑杭生：《中国模式或中国经验与当代中国社会学再研究》，《江苏社会科学》2010 年第 6 期；郑永年：《国际发展格局中的中国模式》，《中国社会科学》2009 年第 5 期；宋林飞：《“中国模式”的成功与未来》，《社会科学战线》2006 年第 2 期等。

密相关的且更为亟待回答的问题是对于当下中国农村的社会治理问题，它既是適切地描述与指导当前社会治理实践的需要，同时也是帮助回答上述问题的理论之不可或缺的构件。作为一个来自农村的社会科学研究者，笔者尽管从 20 世纪 70 年代末就离开农村来到了堂而皇之的大城市，在大学里从事社会学的教学和科研，但无时不忘生我育我的乡村，总是或多或少地将目光和神思投向乡村，笔者的博士学位论文也是研究农村社区权力结构，乡村情结并未因离开而变淡，反而随着年岁的增长更加浓郁。我的故乡坐落在巍巍的大别山脚下，山清水秀，民风淳朴，虽然贫困（全国 592 个国家级贫困县之一），但依然留给我美好的回忆，因而每年都回去一两次。三十多年来，家乡随着改革开放的大潮，发生了巨大的变化，原来的泥泞小路变成了宽敞的水泥路，过去的土砖瓦屋换成了两三层的小楼房，以往靠步行或自行车出行代之以摩托车、公共汽车甚至小轿车，童年时穿的靠手工织布机织成而加以染色的土布衣衫已经绝迹，农民穿的都是市镇买的成品衣裤，俗话说“留得青山在，不怕没柴烧”，大别山脚下群山绵绵，植被极好，传统农家做饭都是用取之不尽的柴火，现在很多农家也弃之不用改为天然气……变化真大！唯一不变的只有那听之亲切和熟悉的乡音，回到故乡，为乡村巨变而感到由衷欣喜，感叹中央政府决策的正确和市场经济力量的宏大。然而当我深入到乡村时，在欣喜之余，常常生发出挥之不去的忧愁，总感到村子里没有过去热闹了，不仅田野和乡路上少见人影，听不到细伢们的嬉戏之声，而且外观漂亮的小楼也多是“铁将军”把门，村中偶尔见到的也是上了年纪的老人，几乎见不到年轻人，整个村子缺乏一种生气，显得格外的没落和寂寞，村子的空心化现象令人沮丧。我的家乡离县城不到五公里，绿水青山，十分宜居，村民新建的小楼分散落在小山旁和溪流边，远远看去似别墅，这些小楼是怎样盖起来的？基本上是村民到外地打工挣钱盖起来的，似燕子衔泥筑巢一般，依靠数年甚至十几年的打工才能把房子建起来，有的建起了房子却背了一身债，只有继续外出打工还债，建好的房子只能空着或者老人和小孩留守，自己成为“漂族”在城市“蚁居”。因为故乡人多地少，人均 0.6 亩田，从事种植业

的收入永远建不起小楼，也供不起小孩读书，这其中的无奈与痛苦选择，笔者常感扼腕，徒唤奈何！这决不是社会主义新农村建设的本意。同时更令笔者感到苦闷的是农村人际关系的变化，过去那种纯朴和不加算计的关系很少见到了，取而代之的是算计的、功利的关系，并常常发生纠纷，或为了宅基地，或为了修路占地，或为了用水，或为了赡养老人，或为了山林田地的边界等等，干群之间、邻里之间、兄弟之间、父子之间、婆媳之间、村与村之间、家族与家族之间发生争吵，甚至打架斗殴、对簿公堂，村庄(社区)秩序纷乱<sup>①</sup>，传统的维持社区秩序的礼俗(地方性知识或习惯法<sup>②</sup>)及其支持力量式微。人民公社体制瓦解后，“乡政村治”体制中的村(社区)治力量由于多种原因出现了消减，加上市场化的冲击和流出人口(主要是青壮年)的增加，农村的贫困<sup>③</sup>，村庄的分化和人口流动，各种维系村庄(社区)的力量未能得到有机整合，因而各种乱象频出，不赡养老人甚至虐待老人、自杀人口(主要是老人<sup>④</sup>)增加、各种人际群体冲突频现、上访专业户的出现、邪教的存在与影响，特别是人际信任和制度信任出现危机，不知道信任谁和依靠谁，因而个人或家庭遇到困境，自身无法解决，往往会上访、自杀，或铤而走险报复社会，或信仰宗教求助于神灵。上述伴随社会转型出现的乱象，为何出现，怎样治理才能从失序走向有

① 参见郭星华：《社会规范：多元、冲突与互动》，《中州学刊》2014年第3期；贺雪峰：《新乡土中国》，北京大学出版社2013年版。

② 参见格尔兹：《文化的解释》，上海人民出版社1999年版；苏力：《法治及其本土资源》，中国政法大学出版社2004年版；苏力：《送法下乡：中国基层司法制度研究》，中国政法大学2000年版；罗伯特·C·埃里克森著，苏力译：《无需法律的秩序》，中国政法大学出版社2003年版；赵旭东：《秩序、过程与文化——西方法律人类学的发展及其问题》，《环球法律评论》2005年第5期等。

③ 参见李强：《“丁字型”社会结构与“结构紧张”》，《社会学研究》2005年第3期。

④ 参见陈柏峰：《代际关系变动与老年人自杀》，《社会学研究》2009年第4期；刘燕舞：《中国农村的自杀问题(1980-2009)》，《青年研究》2011年第6期。

序，笔者作为知识分子又能做些什么以缓解这些矛盾、问题和冲突，这些问题一直吸引并困扰着我，每次回故乡都引起煎熬、辗转反侧，思索着问题的可能答案与解决方法。

直到2007年秋天，笔者的中学同学、县政协副主席兼县司法局局长王国强先生跟笔者聊天，谈到他做司法局局长推行司法行政改革、完善基层司法行政服务的一些构想，他谈到司法局有六大职能：法制宣传教育、人民调解、社区矫正、安置帮教、法律维权和法律服务。这些职能如能有效发挥作用，则对农民来说是莫大的福祉。但由于现有体制——县城设立的司法局，远离社区居民，鞭长莫及，农民则对其功能缺乏必要的了解，即使有事找来也因成本太高，往往放弃服务。同时乡（镇）设立的司法所也限于人员（一个司法所往往只配备两至三名工作人员）和经费，其服务难以辐射到全乡（镇）居民。鉴于此他想发挥社会力量将服务平台推至村（居）一级，有效发挥司法服务的职能。他的这一构想与笔者思考的问题及解决方法具有高度的契合性，所以我们聊得十分畅快，并作出决定将这项改革命名为“法务前沿工程”，他负责实际推动，笔者则给予理论支持。王国强先生是罗田县培养的本土干部，年轻时当过兵，回到家乡后在县志办公室工作，主编过1998年版《罗田县志》，当过县人大副主任，对本县社况人情有深入的了解，且富于理论思考，有较强的组织协调能力。当我们商定整个行动体系后，他说干就干，2008年2月先在全县选取了河铺镇和胜利镇等作为试点镇，探索一套比较规范的运行模式。在试点工作取得成功经验的基础上，2008年12月5日，县委、县政府、县人大以及县政协相关领导在河铺镇肖家垵村举行启动仪式，在全县启动法务前沿工程。2009年初，笔者和社会学系的5名研究生专程深入罗田县进行了为期一周的调研，对法务前沿工程实施一年多的情况写出了《新农村建设中司法行政部门的创新管理机制：基于罗田县法务前沿工程的调查报告》。该报告主要就法务前沿工程提出的背景、运行机制及创新性、主要做法和试点效应进行了客观描述，并在充分肯定法务前沿工程实施意义的基础上提出了建议，为法务前沿工程在全县的推广提供了理论支撑。县委、县政府采纳了这一报告，并

将法务前沿工程写入政府工作报告，还在全县 412 个村(居)建立了法务前沿工作站，陆续聘用 6000 多名法律服务志愿者作为村湾、社区一支快速有效的维护乡村秩序的力量。为了建设这支队伍，法务前沿工程有计划地对志愿者进行法律知识和调解技能的培训，2011 年 6 月开始，武汉大学法学院组织专家教授 20 余人在罗田县和武汉大学对法务前沿工程的志愿者进行免费培训。培训班分 4 期进行，每期 3 天，共有 450 人受训。并且自法务前沿工程开展以来，成绩斐然，受到广大村(居)民的认同和欢迎。同时法务前沿工程作为一项创新的社会管理工程，受到各级部门的高度重视与肯定，司法部长吴爱英明确表示“罗田县法务前沿工程的经验很好，创新了基层司法服务的新模式，很值得学习、借鉴”，前省委书记罗清泉表示“应进一步总结罗田县的经验并加以推广”，当时担任司法部副部长的陈训秋等领导同志先后做出批示“罗田县法务前沿工程是基层治理工作的好模式，搭建了司法服务的新平台，值得学习推广”。在全省加强司法所工作机制建设深入推进三项重点工作现场会上，湖北省司法厅厅长汪道胜在大会上指出，罗田县实施的法务前沿工程符合湖北的实际，代表了司法行政工作的发展方向。2010 年 8 月，湖北省司法厅决定结合全省基层司法行政工作实际，在继续完善乡镇(街道)司法所“一所三中心”工作运行机制的基础上，深入推进村居、社区法务前沿工程建设，充分发挥司法行政机关在服务社会管理创新工作中的独特优势。这一决定也意味着法务前沿工程在全省的推广。

与此同时，罗田县前沿工程从先期试点到全面铺开，引起了许多专家学者的广泛关注。武汉大学资深教授李龙先生，华中师范大学政治学研究院院长、中国问题研究中心主任、湖北省政治学会会长徐勇教授，省社会科学院院长宋亚平先生，武汉大学社会学系系主任朱炳祥教授等专家都给予了高度肯定，认为法务前沿工程是对中国传统社会结构的深度洞察的创新。2011 年 5 月，武汉大学成立了笔者主持的“湖北研究专项”——“社会管理创新研究：法务前沿工程的理论与实践”课题组，研究法务前沿工程。课题组成立后，经多次讨论，制定了研究计划，并于 8 月到罗田县进行了 20

多天的调研，调查内容包含了工程的实施状况、志愿者的总体情况和反馈建议等。课题组调查结束之后，通过资料的整理以及反复研讨，于2012年2月完成了《社会管理创新的有益探索——罗田县法务前沿工程调研报告》。新闻媒体对罗田县实施法务前沿工程给予众多好评，到2011年底为止，共有包括《人民日报》、《光明日报》、新华社、中央电视台、《法制日报》、《湖北日报》、湖北电视台、《黄冈日报》等近30家媒体多次报道法务前沿工程，如新华社《国内动态清样》第2985期刊登了《湖北罗田法务前沿工程创新司法服务新模式》一文，介绍了罗田县开展法务前沿工程的做法和成效，得到当时担任湖北省委书记罗清泉同志的批示。

但到了2012年5月以后，由于人事变动，罗田县法务前沿工程开始偃旗息鼓，谁也没有否定，牌子还在挂着，处在一种后续发展乏力的瓶颈状态，面临着向何处去的迷离：向前走路在何方？如何完善使之嵌入到现代基层社会治理体系中？笔者四年多来曾以极大的热情投入到法务前沿工程的实践推动和研究中，从轰轰烈烈逐渐到后期发展乏力，经历太多。不过随着时光的流逝，“刀光剑影暗淡”之后，回过头来重新检视罗田县法务前沿工程的“前世今生”，站在更为宏观和客观的角度来审视它的一切，沉下心来认真琢磨法务前沿工程作为中国社会体制改革、社会管理创新、社会治理的一个个案所反映的我国社会治理实践探索中所获得的具有一般意义的成功经验、存在的问题与学术意义；特别是近读美国约翰霍普金斯大学历史学教授、东亚研究中心主任罗威廉(William T. Rowe)先生的《红雨：一个中国县域七个世纪的暴力史》，深受启迪，更有为研究法务前沿工程而写一本书的冲动。因为从社会治理的角度看，罗威廉先生描述了帝制晚期中国的“暴力经济”：“非法的力量是社会秩序的重要组成部分，正如它也是对这种秩序的重要威胁”<sup>①</sup>，让读者看到七个世纪中“暴力不仅长期存在，事实上还全面嵌入了当地社会经济和国家行政机构。秩序的力量(地方强

<sup>①</sup> 罗威廉：《红雨：一个中国县域七个世纪的暴力史》，中国人民大学出版社2014年版，第6页。

人和军事首领这样的强势者)与反秩序的力量(经常被随意贴上土匪的标签)共存于一种妥协达成的粗略平衡中”<sup>①</sup>,可以说秩序与反秩序的力量共存状况决定了当地的“治”与“乱”的格局,也从另一种视角诠释了黄麻起义的历史起源和社会治理的重要性。而且罗威廉先生描述的麻城县就是罗田县的邻县,所使用的资料如《湖北通志》、《蕲黄四十八寨纪事》的作者就是罗田县的先贤、武汉大学教授王葆心先生,四十八寨中有近一半的山寨在罗田县,元末南方红巾军的首领、天完帝国皇帝徐寿辉也是罗田人<sup>②</sup>,因此作为罗田人不仅欣赏此书,也想探究本县之旧事今闻。基于此,笔者试图研究法务前沿工程,从而写作本书。

## 二、问题的提出

法务前沿工程是2008年初由罗田县司法局提出并实施的一项社会治(管)理创新实践探索活动,是指在当地党委、政府的领导下,在司法所指导下,以村(居)委会为依托,整合司法所干警、村干部、社会志愿者等各种力量,建设融法制宣传教育、人民调解、社区矫正、安置帮教、法律维权等多项工作为一体的将司法行政服务职能下移到村(居)级的综合服务体系。从上述研究缘起的叙说以及法务前沿工程的定义看,该工程的设计、提出和实施,应该说是契合罗田县这一欠发达的、受到市场经济和现代化大潮洗礼的中部地区的实际情况的:从宏观层面来看,它符合中央一贯提倡

<sup>①</sup> 罗威廉:《红雨:一个中国县域七个世纪的暴力史》,中国人民大学出版社2014年版,第6页。

<sup>②</sup> 王葆心(1869—1944)是湖北罗田人,民国时期历任湖北革命实录馆总纂、武昌师范大学教授、武汉大学教授;其间兼任湖北国学馆馆长、湖北通志馆筹备处主任、《湖北通志》总纂,遗著达170余种。1957年,湖北省人民政府为“嘉其学行”,重修王葆心墓。国家副主席董必武借鉴其诗,亲笔题下了“楚国以为宝,今人失所师”二语,以表墓门。王葆心先生所著《天完志略》于2014年1月在国家图书馆发现藏本,而罗威廉先生认为不存在此书。并且在描述天完帝国的事实时将麻城人邹普胜排在徐寿辉之前,笔者以为不妥,有待商榷。

的改革开放、社会主义新农村建设、社会管理创新和社会治理现代化等一系列政策，或者说就是为了响应和贯彻中央的一系列政策；从微观层面来看，根据欠发达农村社区的社会发展需要，是因地制宜地将社会治理主体、场域和手段(方式)有机结合为一体的创新设计。为什么工程一开始能取得成功？成功的原因何在？成功的经验又有哪些？这些创新经验又能为现阶段中国社会治理现代化特别是农村社会治理现代化在理论和实践层面上贡献什么新的东西？而另一方面，罗田县法务前沿工程又为什么会遇到发展乏力的瓶颈问题？它的后续发展乏力的原因何在？与其成功原因有何种联系？教训有哪些？作为中国社会治理众多模式中的一个案例(个案)、一种模式与其他模式之间有何共性与个性？法务前沿工程的“成”与“败”放在世界，特别是中国历史和当前的环境下又能揭示我们在进行社会治理中应当注意哪些带有共性的问题？而要解决这些问题，出路又在何方？进而在解决这些问题的实践过程中能否找到(发现)和形成中国的、本土的社会治理理论和中国特色话语？或者说中国传统(旧的)社会治理是如何进行的？新创治理模式有何新的东西并能否冲破旧模式，以及如何打破？等等。要回答这一系列的问题，必须进行理论研究，并探讨西方社会治理理论的程度，进而构建本土的社会治理理论。这是本研究和本书试图通过对罗田县法务前沿工程这一个案的研究和剖析要回答和解决的问题。

上述谈了农村社会治理研究的现实原因及目的，但仅此确立研究选题是不够的。一个研究选题的确立必须有学术价值，而学术价值的体现则看这一选题在这一问题的描述与解释比前人的研究有什么不同、进步多少或补充了什么新的内容，也即是笔者的研究必须嵌入学术链条之中。下面梳理前人在农村社区治理领域进行了哪些研究，以确立本研究的合法性和合理性。

## 第二节 文献回顾

社会治理现代化是我国社会发展与国家建设的重要内容，是维持社会秩序、维护社会公平、保障中华民族长远发展的必由之路。



我国社会治理有着悠久的历史和实践探索，这些实践活动引起了学术界的关注，因而也产生了大量的研究成果，取得了很多阶段性的成绩，但在研究中也暴露出许多问题。在农村社会治理方面，理论界与具体的实践基层都发出了许多不同的声音，产生了许多不同的经验。我们首先对我国社会治理研究的总体情况进行综述，然后重点对农村社会治理特别是法务前沿工程的研究成果进行总结。

从人类社会产生伊始，对社会治理的实践活动就进行开来，对之进行总结和研究的思想也就层出不穷。中国是有着五千年文明的古国，这方面的实践和思想可谓汗牛充栋，司马光的《资治通鉴》可以说是这方面的经典之作，史学家胡三省说：“为人君而不知《通鉴》，则欲治而不知自治之源，恶乱而不知防乱之术。为人臣而不知《通鉴》，则上无以事君，下无以治民……乃如用兵行师，创法立制，而不知迹古人之所以得，鉴古人之所以失，则求胜而败，图利而害，此必然者也。”<sup>①</sup>但真正从国家层面明确、系统提出社会治理的理念则是在 20 世纪末，1997 年中国共产党第十五次全国代表大会通过的政治报告就郑重提出：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。这开始了我国以法律为原则来治理社会的篇章，为后来的社会治理设计奠定了基础。1998 年 1 月，九届全国人大第二次会议上又通过了《宪法修正案》，在第五条中增加一款内容：中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。建设社会主义法治国家作为我国的根本政治制度，第一次写进了我国宪法，也成为全党、全国人民的奋斗目标。2004 年 6 月，中国共产党十六届四中全会提出要加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新，自此拉开了我国社会管理创新的序幕，社会管理创新开始引起各级党组织和政府部门的关注和响应。2007 年党的十七大报告提出要建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局，进一步明确指出了社会管理创新中各方主体的作用，为各方主体共同构建全新的社会管

<sup>①</sup> 司马光撰，胡三省音注：《资治通鉴》序，中华书局 2011 年版。