

当代中国学术文库

社会治理法治化研究

基于舟山市社会基层治理的调查

全永波等◎著



Social governance under the
rule of law research: In
zhoushan city social grassroots
governance as samples

光明日报出版社

016003260

D920.0
253

代
中
国
学
术
文
库

基于舟山市社会基层治理的调查
社会治理法治化研究

全永波等◎著



Social governance under the
rule of law research: In
zhoushan city social grassroots
governance as samples

D920.0
253



北航

C1823150

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治理法治化研究：基于舟山市社会基层治理的调查 / 全永波等著. -- 北京：光明日报出版社，2015.9

ISBN 978-7-5112-9165-3

I. ①社… II. ①全… III. ①社会管理—法治—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 215118 号

社会治理法治化研究：基于舟山市社会基层治理的调查

著 者：全永波等

责任编辑：曹美娜

责任校对：张明明

封面设计：中联学林

责任印制：曹 诤

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市东城区珠市口东大街 5 号，100062

电 话：010-67078251（咨询），67078870（发行），67019571（邮购）

传 真：010-67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E-mail：gmcbs@gmw.cn caomeina@gmw.cn

法律顾问：北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷：北京彩虹伟业印刷有限公司

装 订：北京彩虹伟业印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换

开 本：710×1000 1/16

字 数：221 千字

印 张：14

版 次：2016 年 1 月第 1 版

印 次：2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5112-9165-3

定 价：68.00 元

版权所有 翻印必究

作者简介

全永波 浙江海洋学院教授，硕士生导师，校学术委员会和学位委员会委员，浙江海洋学院法学学科负责人、校教学名师，入选浙江省151人才工程和舟山市111人才工程。

从事地方公共治理、海洋管理、海洋法律等方面的研究，担任中国太平洋学会海洋管理委员会委员、浙江省法学会海洋经济法治研究会副会长，同时受聘担任中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员、浙江省政府行政规范性文件合法性审查专家等。

撰 稿 人

全永波 毛东恒 吕 君 姚会彦
赵戊辰 周 娟 徐康楠 徐 晨 王怀汉
梅依然 王坤辉 李孝燕 陈灵敏 马佳丽
厉 丹 倪梦婷

前 言

党的十八大以来,国家治理现代化理念日益得到彰显,其中社会治理取代社会管理成为社会建设的手段和途径,十八届三中全会提出“创新社会治理体制”,十八届四中全会提出“基层社会治理法治化”。可见,以法治保障推进社会治理在新的历史起点上实现新的跨越,不仅是建设社会主义法治国家的应有之义,也是推进全面建成小康社会的必然之举。

社会治理的核心是调和利益冲突,社会治理的基本方式是法治,治理主体是社会各方协同参与。社会治理过程中的法治保障,是“以法治为保障”的社会治理,这就要求社会治理各类主体在遵守法律规定、尊重法治精神、遵循法治逻辑的前提下,坚持以法治精神来引领社会治理,以法治思维来谋划社会治理,以法治规范来实施社会治理,以法治标准来评价社会治理,以法治秩序的实现作为社会治理的目标,最终形成在法治轨道上实现社会良治。在此意义上说,法治化程度越高,社会治理越接近善治。

推进社会治理法治化,首先要分析法治社会建设中存在的问题。

在社会意识层面,民众权利意识高涨,但责任意识、义务观念相对滞后,一些人更熟悉和遵从人情道德而不是法律,更愿意托人情、找关系来解决纷争,社会上较普遍地存在法不责众心理,信访不信法、信权不信法的问题在一些地方仍很严重。

在制度体系层面,社会建设领域法律制度仍很短缺,一些制度较粗泛、可执行性差,有些制度被人为虚掷,造成一定程度的空转、失灵。

在政府法治层面,依法行政的能力和水平还较低,乱执法、软执法、粗暴执法、

执法寻租等问题不同程度存在,“民告官”依然较难。

在司法公正层面,民众对社会公平正义的期盼日益强烈,制约公正司法的体制性、机制性、保障性问题亟待解决,各种形式的司法错误和执法瑕疵,特别是一些极端冤假错案产生负面作用,使司法公信力受到影响,司法还缺乏必要的权威。

针对这些问题,一定要坚持法治作为实现和保障社会公平正义的价值目标,以法治来凝聚社会治理共识,不断创新社会治理体制机制,最大限度实现社会的良治。

(一)以科学立法为先导,进一步夯实社会治理的制度支撑。最核心的就是健全完善中国特色社会主义法律体系,重点是加快社会领域立法,着力解决社会治理过程中法律依据不足、制度机制短缺问题。

健全对行政法规、政府规章、地方性法规和重要的执法规范性文件备案审查制度,着力解决法律制度体系内部因配套性和协调性差而影响实施效率的问题。逐步增加有地方立法权的较大城市的数量,推动各地在城市建设、市容卫生、环境保护等方面的立法权,充分尊重各地在社会治理过程中的差异性,着力解决因地地方差异导致一体施行相关制度所造成的不适和缺憾。积极推进立法的精细化,更加强调法律的可执行性,着力解决所制订的法律管不管用、适不适用、能不能用来解决现实困境的问题。

(二)以严格执法为保障,进一步凸显政府在社会治理中的主导作用。最核心的就是简政放权,重点打造责任政府、服务政府和法治政府,充分发挥各类社会组织的作用,着力解决“全能政府”的问题。

持续推进行政审批制度改革,适时公布各级政府的权力清单,逐步推进负面清单管理模式,着力解决政府行使权力公开性、透明性不够的问题。继续推进行政执法体制改革,相对集中行政执法权,更加重视行政管理程序和行政执法程序建设,着力解决行政活动特别是行政执法工作的随意性、选择性问题。加快行政复议法、行政诉讼法的修改工作,充分发挥行政复议制度在化解行政争议中的作用,强化司法对行政的监督,着力解决政府“一股独大”和行政成本高、管理效率低的问题。深入推进依法行政,坚持依法决策、依法履责、严格执法、依法化解纠纷,稳步推进法治政府建设,重点加强市、县法治政府建设,确保法治政府建设目标如期实现。

(三)以公正司法为依归,进一步筑牢社会公平正义的最后一道防线。最核心的就是确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权,重点是深化司法体制改革,着力解决制约公正司法的体制性障碍、机制性问题和保障性困扰。

坚持司法为民,完善及时有效的权益保障机制,确保每一个受到侵害的权利都能得到相应的保护和救济,确保每一个违法犯罪行为都能得到应有的制裁和惩罚。坚持司法便民,健全畅通有序的诉求表达渠道,确保每一个公民都能获得必要的法律帮助和司法救助,着力解决好老百姓打官司难的问题。坚持司法公开,及时回应民众对司法公正的关注和期盼,借助现代网络媒体技术,主动接受各方面的监督,用老百姓看得见的方式来实现司法公正,让人民群众在每一个案件中都能感受到公平正义。

(四)以全民守法为基础,进一步巩固社会治理的法治基石。最核心的也是最根本的就是形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在全社会倡导有问题依靠法律来解决的氛围,着力解决“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的现象。

持续开展法制宣传教育活动,不仅把法律知识交给民众,更重要的树立民众对法律的信仰,要让每一个人都明白,法律不仅仅代表着权利,更重要的是一种责任和义务;权利可以怠于行使甚至放弃,但责任和义务必须及时、有效、充分地履行,努力让法治成为人们的一种生活方式。坚持违法必究、执法必严,加大对各种违法行为的惩处,绝不让违法者获利,坚决让守法者得益,努力形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境,着力解决“违法成本低、守法成本高”的问题。

社会治理法治化是整个社会体系的法治化的进程,但更应以基层治理的视角调查、分析法治化的必要性,现状及路径。本书着重从治理法治化的行政、司法、制度区域发展等入手,以理论体系层面设置治理法治化的框架,同时浙江海洋学院从2013年开始进行了以“大学生社区工作室”建设为代表的社区实践与调研活动,努力将理论教学与基层实践有机结合,并搜集以2013年以来浙江舟山基层治理的若干案例作为治理样本,形成社会治理法治化的区域实践思考。

目 录

CONTENTS

上篇	1
第一章 社会治理法治化导论	3
第二章 行政治理法治化	25
第三章 司法治理法治化	32
第四章 制度体系法治化	44
第五章 区域治理法治化	72
第六章 基层治理法治化	85
下篇	97
第七章 治理法治化下的社会救助	99
第八章 治理法治化下的社区治理	123
第九章 治理法治化下的社区调解	153
第十章 治理法治化下的社区矫正	163
第十一章 治理法治化下的社区组织	172
第十二章 治理法治化下的权力清单	180
第十三章 治理法治化下的法治队伍	190
参考文献	204
后 记	210

01

| 上 篇 |

第一章

社会治理法治化导论

社会治理法治化作为依法治国理论体系中的重要一环,不仅仅是全面推进依法治国的固本之举,更是实现法治中国一体化的重中之重。在党的十八届四中全会上通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,从战略和全局高度对法治建设做了深刻的阐述。《决定》指出:坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。建设法治社会,必须弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,增强全社会厉行法治的积极性和主动性,形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

《决定》同时指出,虽然目前中国特色社会主义法律体系已经形成,法治政府建设稳步推进,司法体制不断完善,全社会法治观念明显增强。但我们必须清醒地认识到,同党和国家事业发展要求相比,同人民群众期待相比,同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比,法治建设还存在许多不适应、不符合的问题。如何解决在经济发展和进步过程中逐步产生及发展的各类棘手问题,成为衡量我们依法治国是否真正取得成绩的标杆和游尺。

一、社会治理法治化的背景

当下,伴随着依法治国概念的提出,法治的观念将延伸至社会发展的各个领域。但与此同时,我们无法忽视在长期经济社会发展进程中,由于社会结构转型、利益主体多元化、时空压缩发展、信息化网络化、群众维权意识加强等各种因素而导致的社会结构失衡、阶层矛盾加深等阻碍社会治理的一系列难题。所以,社会

治理法治化也面临诸多挑战,主要表现在以下几点:

(一) 社会转型滞后于经济转型导致诸多问题

要实现社会综合治理、发展社会事业、实现社会和谐,社会结构的稳定与完善是最根本的前提条件。当下实现法治社会建设最大的挑战就是:中国的社会结构转型落后于经济结构转型。无论是转型速度,或是限度、深度、难度都难跟经济结构转型相互匹配,严重滞后于经济结构转型。社会结构转型中遇到的挑战主要来自以下几个方面:

1. 社会财富分配差距大。伴随着十一届三中全会以经济建设为中心,实行对外开放,以先富带动后富的阶梯式发展为政策引导力,社会财富分配逐渐产生了差距,而这种趋势正在逐步扩大,使社会成员无法均享经济社会发展成果。

2. 人口结构转型增速快。1982年,我国流动人口为(一年以上)657万人。但2014年国家统计局统计数据显示我国流动人口(一年以上)已经达到了2.53亿人次^①,流动人口急剧增速为我国进行社会治理带来了巨大的挑战。

3. 阶层分化矛盾突出。作为实行社会主义制度的中国,工人和农民阶级是社会构成的两大阶级。但阶级内部各阶层的分化与矛盾却日益突出和显现,利益多元化过后,社会结构转型更加多样化,从而使整个社会治理的难度加大。

中国社会结构转变进程总体落后于经济结构。1978年经济体制改革为我国开启了经济结构转换的大门,而我国社会建设、社会治理、社会事业、社会体制改革等关乎社会结构转型的体制建设则是2004年才开始提出并运用的^②。相对而言,经济体制改革和经济结构调整的发展速度要比社会结构调整程度深。所以社会治理的难度和压力巨大,这是宏观方面的挑战。社会结构转型比经济结构转型慢,使财富分配结构、人口结构、社会阶层结构等这些社会结构的二级结构都面临很多新的问题,给社会治理带来了很大的挑战。

另外,我国经济发展与社会改革存在“时空压缩”的问题。

所谓时空压缩,是指我国作为世界上最大的发展中国家,要努力赶超欧美等西方发达国家,用十几年几十年甚至的时间,达到与发达国家几百年的相当发展水平。所以很多改革任务和重担都处于时空压缩的状态。诸多问题一并解决,就

^① 《2014年国民经济和社会发展统计公报》,中华人民共和国国家统计局,2015.02.26

^② 臧得顺:《中国社会结构转型:理论与实证》《思想战线》2011年第4期第37卷。

必然会导致我国社会问题的不断突出。西方国家 13、14、15 世纪是文化转型时期,15、16、17 世纪进行了工业革命,17、18、19 世纪则是资产阶级革命时期,到二十世纪直至二战结束前,重点进行的才是社会转型,社会各转型阶段前后时间跨度大,联系紧密,有章可循,有条不紊,有序进行。而我国则是利用改革开放的契机启动了经济转型,又在同一时期启动了政治体制改革,以及随后进行了迅速的社会转型、文化转型。这样,在改革的三十多年内,我们几乎同时启动了四大转型。各个转型都会因为时间的仓促带来各种问题,这些问题集中爆发,并相互影响,形成一种互动效应。我们在进行社会治理时就更加纷繁复杂,应对难度明显加大。

(二) 利益主体和利益诉求日趋多元导致社会矛盾日益复杂

在新时期,面对新问题新情况我们进行的全面深化改革已经进入到攻坚克难的关键时期。经过经济社会的长期发展,社会各阶层由于多元化利益差异而无法做到社会资源与发展成果均享,不平衡的利益分配以及利益冲突导致的与社会进步不相匹配的各种弊端和诟病逐渐浮出水面。在利益主体多元化的今天,各阶层利益固化是我们进行社会治理所面临的极大挑战。

改革开放必然会使一部分人承担着巨大的风险,在经济社会改革进程中,无法避免一部分人牺牲他们的利益,得到好处有限,但承担改革的风险、成本、坏处却非常多。同时,由于改革也使部分群体利益急剧膨胀,但承担改革的风险值却较小。这样的话,既得利益群体与利益受损群体相互之间就无法达成共识,利益既得群体由于保护自身利益而相互结伙入派,利益主体的多元化,使得有些人想改革,有些人不想改革,社会治理的挑战就来了。

(三) 公众的权利意识迅速崛起导致政府公信力和权威降低

当今社会,社会公众的权利意识迅速崛起,维权意识大大增强。作为政府社会建设的两个基本内容——社会治理与改善民生之间的关系也颇为密切。社会治理的最终目的就是要维护广大公众的根本利益,想要维护好解决好人民群众的利益就得改善民生。同时,两者相辅相成相互作用,民生改善不得当必然也会为社会治理带来问题,从而危及政府权威及公信力。这具体表现在两个方面:

第一,基本民生保障供给如果相对滞后,则会为社会治理带来巨大挑战。社会基本民生保障供给不足,医疗、卫生、教育等诸多关乎民生的重大问题得不到充

分的满足,就会激发民怨。而这种民生问题经过长时间累积,民怨积重难返,就会引发社会群体事件,采取极端方式表达自己的利益诉求,会对社会治理带来巨大难题。

第二,基本民生保障供给不平衡,也将引起公众对政府公权力的信任危机。总体而言,当下我国的基本公共服务体系建设均等化步伐较快,居民基本公共服务,包括教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生体制改革、住房等问题取得了长足的进步。但我国目前的民生供给却带有一定的分配不公平性,作为国计民生的社会保障公共服务建设无法做到均等化。在享用程度上,城镇居民高于农村居民,东部地区高于西部,发达地区高于落后地区等,利益弱势群体的不公平感会对社会治理带来巨大的影响。

(四)信息化、网络化时代来临导致其双刃剑效应凸显

“作为一种历史趋势,信息时代的支配性功能与过程日益以网络组织起来。网络建构了我们社会的新社会形态,而网络化逻辑的扩散实质性地改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。”^①信息化、网络化的发展完全改变了传统意义上信息在时间和空间上的传播方式,这使得社会信息更为频繁地从特定时空形式以及组织实体中抽离出来,人际交往也不再仅限于面对面的交流沟通。信息化时代使世界变得越来越小,人们在享用便捷信息的同时,人与人之间的距离却开始拉远。这所带来的负面效果就是:各种不和谐稳定因素极易得到激活,形成社会矛盾甚至导致社会动荡,从而为社会治理带来极不稳定的因素。可见,信息化、网络化是一柄“双刃剑”,既可以造福人类,如若控制不当,又会加剧社会失序。敢于用、善于用,网络就能对社会生活起到积极的作用,如增进社会凝聚力、促进社会和谐;不敢用、不善用,那它就可能对社会生活起到消极作用,甚至破坏作用,如制造社会恐慌,为错误思潮推波助澜等。

二、社会治理法治化的内涵

1997年,十五大报告提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的方略和目标,并于1999年载入宪法。21世纪以来,国家一方面大力推进具体的制度文本的

^① [美]曼纽尔·卡斯特而:《网络社会的崛起》,夏铸九等译,社会科学文献出版社,2000年1月1日。

建立健全,另一方面着手从观念层面建设法治。经过持续不懈的努力,以宪法为统率,由法律、行政法规、地方性法规等组成,多法律部门有机统一的有形法律体系日臻完善。党中央亦通过“树立社会主义法治理念”(2005)、“弘扬法治精神”(2007)、“重视社会主义法律文化建设”(2009),同步致力于无形的法治观念载体的培育。2007年十七大报告要求的“实现国家各项工作法治化”,体现出国家层面法治建设的目标与任务;2012年末,“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的提出,其实质是对法治建设的全方位展开。2014年中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过为贯彻落实党的十八大做出的战略部署,加快建设社会主义法治国家,十八届中央委员会第四次全体会议研究了全面推进依法治国若干重大问题,做出了如下决定:“1. 坚持走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系。2. 完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强宪法实施。3. 深入推进依法行政,加快建设法治政府。4. 保证公正司法,提高司法公信力。5. 增强全民法治观念,推进法治社会建设。”这些内容的提出为社会治理法治化的全面推进确立了坚实的政策基础。

(一)社会治理法治化必先“用法治理”。法治的发展与进化是一个漫长的过程。不同国家在不同的历史时期具有不同的历史任务与建设重心。首先,从一般意义上说,社会建设法治化相对于法治国家具有更为根本的性质。从发生学意义上说,社会是国家的母体和原生体,社会决定国家是国家和社会关系的主要方面,因而也是理解和建设现代法治的根本点。从现实意义看,法治国家不能独存,它必须以社会的法治化状态作为其基础性支撑,否则可能使法治国家沦为立法国家,法律无法得到信赖、运用和贯彻实施。其次,法治建设的道路应依国情和社会状况而有所区别。从应然层面看,转型国家的核心问题在于:公权力是主导转型的核心力量,而转型本质上又是公权力的退缩与回归。此一悖论唯有在法治框架下方能求解。因此,在法治建设初期,首要的就是建立国家法治,第一位的是基于法的控制而更好地运用公权。因此,建设法治国家必然是建设法制社会的前提性要求。从实然层面看,在中国,“依法治国”的推行从一开始便表现出“依规治国”的强势劲头。执政党以“法治国家”作为国家“政治文明”建设的目标,更多地强调一种执政方式的转变。国家成为建构法治的主体和主要推动力量。30余年建设实践证明,法治在整体上取得了巨大进步,经济社会在其保障下也获得了长足

发展。法治国家在中国的前提性地位在实践中获得了验证。但转型国家法治建设道路和序列的特殊性并不能否定法治的一般基础与源泉是社会而不是国家这一逻辑关系。当前我国基于法治国家框架基本确立而将法治建设重心向社会转移:一方面,国家继续保持在法治国家阶段所形成的品格;另一方面,社会的全面法治化将成为新的时代任务。这一转变的实质是对法治国家的根本的培育和巩固,更是回归到事物发展的一般规律,将法治推向实质化的高级法治阶段。

(二)社会治理法治化是破解治理瓶颈的有效路径。中国30余年的法制建设走到今日,在取得了巨大成就的同时,也陷入了瓶颈期所暴露的诸多的局限与困境。这些困境至少包括如下两个层面:一是公权力控制乏力。虽然历经法治的长足的发展,但公权力滥用的情形屡禁不绝,腐败久治不愈。特别是在网络时代,各种信息得以迅速传播,造成了极其恶劣的社会影响,直接消解了法治的权威性和人民的信赖感。权力具有天然的滥用危险,而国家法律本身也必然地存在着缺失和漏洞。法制社会的建设有助于从系统和环境的角度影响权力行使者的思维 and 态度,并透过公民与社会组织及其自治形成有效监督与制约力量,对公权力依法运行形成“倒逼”机制,从而克服公权失范的法治建设困局。二是立法侵害法治。以依法行政为法治运行的基本要求,这就使得法治国家建设须以立法为先。然而,即使公权力本身能够得到较好运用,立法同样可能对法治造成侵害。其一,从一般意义上讲,立法对法治的侵害根源于立法者理性的有限性。此一现象会在转型期的社会复杂格局下表现得更为突出。克服立法局限的重要途径之一就是透过社会法治的积极建构和有效运行,弥补国家法律的各种不足,并形成完善国家法制的给养。其二,立法过度复杂。由于最近十余年国家着重于对制度体系的建设,加之摸着石头过河,导致在立法健全的同时也出现了过度立法与立法缺乏并存的困境:一方面法律规范爆棚式增长以致成为法律负累,另一方面许多社会关系的调整还存在法律缺位的情形。如果说后者是法律滞后性和保守性的特质使然,以致无法迅速应对快速变化的社会生活,前者其实暴露出法治单极化增长的后果:社会成员对法的了解、理解、认知有限,消化能力、运用能力有限。繁杂的多层次的法律体系成为社会普通成员的法律负荷,其复杂性难使一般公民掌握,更难使其依法而为或依法维权。因此,法治社会的积极建设,推动自治规则和非正式制度支撑社会的良性运行,有助于弥补立法的上述局限与困境。