

社会学
研究
丛书

杨临宏 主 编
陈 颖 朱素明 邓 博 副主编

加强和创新社会管理的 法律问题研究

JIAQIANG HE CHUANGXIN SHEHUI GUANLI
DE FALV WENTI YANJIU



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

本项目研究得到云南省哲学社会科学研究基地支持

加强和创新社会管理的 法律问题研究

主 编 杨临宏

副主编 陈 颖 朱素明 邓 博

撰稿人 邓 博 朱素明 华袁媛 李 静

孙 琳 黄劲媚 宗 宏 顾德志

陈 颖 曾圣谔 沈春梅



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

加强和创新社会管理的法律问题研究 / 杨临宏主编

. — 北京: 中央编译出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-5117-2638-4

I. ①加… II. ①杨… III. ①社会管理—法律—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 083530 号

加强和创新社会管理的法律问题研究

出版人: 刘明清

出版统筹: 董巍

责任编辑: 王景 曲建文

责任印制: 尹珺

出版发行: 中央编译出版社

地址: 北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612363 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612315 (网络销售)

(010) 52612346 (馆配部) (010) 66509618 (读者服务部)

传真: (010) 66515838

经销: 全国新华书店

印刷: 北京天正元印务有限公司

开本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

字数: 229 千字

印张: 16.5

版次: 2015 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

定价: 48.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID:cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>)

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: 010-66509618

目 录

第一章 运用法治思维,创新社会管理	1
第一节 社会管理创新与法治建设	1
第二节 社会管理创新与行政法完善	7
第三节 协商民主与社会管理创新	16
第二章 积极配套立法,确保边疆安宁	29
第一节 云南境内的人口跨境流动	30
第二节 跨境人口管理的法律问题	33
第三节 跨境婚姻管理的法律问题	37
第四节 跨境人口管理的创新与前瞻	38
第三章 规范救助体制,服务高危人群	41
第一节 艾滋病高危人群管理的概述	41
第二节 艾滋病高危人群管理	46
第四章 结合应急机制,确保公共安全	76
第一节 应急管理体系法律问题研究	76
第二节 公共安全体系法律问题研究	84
第五章 加大监督力度,确保食品安全	95
第一节 云南省食品安全监管模式的探索和创新	95
第二节 食品安全监管存在的问题	99



第六章 加强法治建设,管理社会组织	106
第一节 社会组织管理概述.....	106
第二节 云南省社会组织发展的法律环境评述.....	110
第三节 云南省社会组织参与社会管理的法律制约.....	112
第四节 促进云南省社会组织发展的法律建议.....	117
第七章 借力人民调解,化解医患难题	121
第一节 《人民调解法》背景下的医疗纠纷人民调解制度构建 ...	121
第二节 云南省医疗纠纷人民调解实践模式.....	146
第三节 医疗纠纷人民调解的实践经验和完善建议.....	161
第八章 强化调解仲裁,化解劳资纠纷	174
第一节 劳动人事争议仲裁委员会的整合.....	177
第二节 劳动人事争议仲裁院建设.....	184
第三节 劳动人事争议调解仲裁工作机制创新.....	190
第四节 劳动人事争议案件处理机制创新.....	199
第五节 劳动人事争议调解工作机制创新.....	209
第六节 调解仲裁工作制度创新中存在的问题和对策.....	213
第九章 建立行政调解,化解社会纠纷	218
第一节 行政调解制度概述.....	218
第二节 我国行政调解制度的现状分析.....	231
第三节 域外行政调解制度之比较研究.....	239
第四节 完善我国行政调解制度的构想.....	246
参考文献.....	256
后 记.....	259

第一章 运用法治思维，创新社会管理

第一节 社会管理创新与法治建设

随着中国经济三十多年来的高速增长，社会问题也随之快速增长。与此同时，传统社会管理与经济社会发展状况出现了断裂，难以适应社会利益格局的激烈变动和社会矛盾的复杂运动。创新社会管理的体制机制已经成为了保持社会稳定、经济可持续发展的必然选择。而在社会管理创新中运用法治思维和法治方式，充分发挥法律调整社会关系、定分止争的功能，是有效化解社会矛盾、维护社会秩序、和谐社会关系、促进社会发展的必由之路。正如党的十八大报告所提出的：“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。”“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”，“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话（2012 年 12 月 4 日）中强调：“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道



上推动各项工作。”在中央政治局集体学习时，习近平总书记进一步强调（2013年2月23日）：“各级领导机关和领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力，努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。”在中央全面深化改革领导小组二次会议（2014年2月28日）上，习近平总书记又再次强调：“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。”习近平总书记之所以反复强调运用法治思维和法治方式足见其在建设法治中国、法治政府、法治国家中的重要性。加强和创新社会管理的最终目标是要建设法治社会、和谐社会、小康社会、文明社会，如何运用法治思维和法治方式加强和创新社会管理是一个值得认真思考和对待的大课题。

一、法治与社会管理创新的关系

传统社会管理以静态社会稳定为目标、以社会控制为管理理念、以政府为单一管理主体、以行政命令为管理手段，其核心是偏爱权力的人治模式。传统社会管理已不能适应当下中国的经济社会状况，不仅不能解决社会矛盾和问题，反而产生了许多新的弊端，只有以法治精神推进社会管理创新，构建法治型社会管理模式才是保持稳定、健康、有活力的社会秩序的根本。

（一）法治是社会管理创新的重要方式

社会管理涉及领域广泛、涉及政府部门众多，还关系到每个公民的切身利益，无疑需要综合运用经济调节、法律规制、行政管理、舆论引导、道德约束、心理疏导、科学技术等多种方式。而基于稳定性、公正性、可预期性的特质，法治方式在社会管理领域中，特别是在社会纠纷解决中必须发挥重要的作用。而社会管理领域内进行创新，也必须依赖法治的方式，否则，创新将可能偏离公平、公正的价值目标，创新的成果也难以固化，难以摆脱“人亡政息”的窘境。



（二）法治是社会管理创新的根本保障

社会管理创新的本质, 是“通过社会内部结构的调整、改变与重新组合, 以及外部环境的调适和改造, 使社会管理发生整体功能的转变”^①。而社会管理转变, 在价值导向上必须符合公平正义的法治理念, 在形式上必须以法律规则和程序为支撑, 在实施中又必须借助于法律的强制执行力。就过程而言, 社会管理创新就是按照法律规范的要求, 将社会管理的原有状态转化为具有一系列完备、具体、可操作的新法的法律制度, 并获其保障的过程。如果没有法治的保障, 社会管理创新将会因其合法性欠缺, 受到公众的质疑而难以获得真心实意的接受。

（三）法治是社会管理创新的基本内容

当前社会管理中存在的一个重要问题就是社会管理的非法治化, 主要体现在实施社会管理的公权力未完全受到制度的约束、公民权益未受到法律的强有力保障、公众参与社会管理没有制度化的渠道。因此, 社会管理创新的基本内容就是将公权力置于制度之笼、强化公民权益的法律保障、构建公众有效参与社会管理的制度渠道。

（四）法治是社会管理创新的目标追求

社会管理创新的最终目标是实现人的自由和秩序。自由是人的自然属性, 秩序是人的社会属性, 两者均为人的基本属性。自由与秩序是既互相对立, 又互相统一的, 没有秩序则自由无法实现, 没有自由则秩序失去存在的价值。而法治是人类在长期追求自由和秩序历史中所寻找到的最不坏的社会管理模式。法治强调社会管理主体的一切活动都要以法律为依据, 以保证社会管理的可预期性, 满足人类的秩序需求, 同时, 法治强调法律所规定每一个人的权利和基本自由, 使人民免于管理者的专断和独裁的侵害。

二、社会管理创新与法治的平衡

由于法治强调稳定性, 而创新强调变化性, 因而两者存在难以克服

^① 陈柳裕:《在法治框架内实行社会管理创新》, 载《今日浙江》2011年第17期。



的紧张关系：“一方面，要进行创新，就势必面临如何维护法律的尊严及其稳定性问题；另一方面，要实施法治，则又面临如何保证创新的及时进行，以适应新的形势需要问题。”^① 只有把握以下几个原则，才能在创新的变动性与法律的至上性和稳定性之间保持平衡。

（一）社会管理创新不可超越法律的基本框架

法治的社会管理模式包含的基本内容有：社会管理主体有着明确的职责范围、管理手段与方式、行使权力的程序，而社会利益主体也具有法律所确定的权利与义务以及明确界限。“只有在法治框架内完成的社会管理创新，才是真正的创新；只有在法治框架内完成社会管理创新，才能及时消解创新的变动性与法律的至上性和稳定性之间的冲突和矛盾。”^② 当然，由于社会生活的变化，也应当应现实形势需要进行创新，然而，无论是事前预防的创新、事中处理的创新还是事后化解的创新，社会管理主体都不能逾越法律确定的范围、权限、程序、手段与方法，而必须在法律允许的范围内进行创新。在社会管理中，创立新制度、建立新机制、采用新方法，应遵循以下原则：“（1）对于公民来说，属于选择性、赋权（权利）性、受益性的创新举措和制度规范可以宽松一点；（2）对于公民来说，属于禁止性、限权（权利）性、损益性的创新举措和制度规范则应非常谨慎和严格对待之；（3）创新举措和制度规范的出发点、目的性必须正当，必须坚持以人为本，实现私益与公益、公平与效率、自由与秩序的兼顾平衡，尽可能体现帕累托改进，降低成本，减少伤害；（4）创新举措和制度规范的社会效果应有助于贴近其出发点和归宿点。”^③

（二）社会管理创新成果应实现法制化

对传统的社会管理模式进行改造、改进和改革的创新，会涉及社会

① 蔡乐渭：《社会管理创新的法治之维——论法治视角下社会管理创新的重点》，载《领导科学》2011年第4期。

② 陈柳裕：《在法治框架内实行社会管理创新》，载《今日浙江》2011年第17期。

③ 莫于川：《行政法治视野中的社会管理创新》，载《法学论坛》2010年第11期。



管理的主体、权限、程序、方法、途径、手段等。这些变化都可能涉及不同主体的利益，因而法制化格外重要。同时，社会管理创新既存在成功的可能性，也存在失败的可能。对于失败的创新，应当及时废止，而对于成功的创新应及时将其制度化，通过制定法律的方式将其固定下来，从而保证成功的创新经验得到长期和广泛的应用。

（三）社会管理法律本身要进行创新

社会生活是纷繁复杂而不断变化的，社会管理法律则是对以往社会管理经验的总结，立法者不可能预见以后的所有变化。因而，当社会形势和需要与既有法律存在不可调和的矛盾时，必须修改法律。社会管理法律社会管理创新应在法律框架之内进行，但并不排斥对法律进行修改。当社会管理法律不能适应社会管理形势发展的需要，或出现因法律的局限而导致必要的社会管理创新无法开展的时候，就应当对相关法律进行修改，也说是进行创新。社会管理法律的修订不仅可对社会管理创新进行有效保障，同时使依法所进行的社会管理适应社会形势发展的需要，更重要的是能够在法治的轨道内进行社会管理创新，不致出现表面上“良性违法”，实际上却有损法律尊严的状况。

三、以法治推进社会管理创新

以法治推进社会管理创新，需要进一步加强与深化对社会管理规律的研究，精心规划，找准以法治推动社会管理创新的切入点、结合点和着力点。“以形式法治为基础，以实质法治为主导，以行政法治为重点，以程序法治为核心，以民生法治为后盾，在更高层次、更宽领域、更多环节上充分发挥法治在社会管理创新中不可或缺、不可替代的基础性作用。”^①

（一）以形式法治为基础

形式法治可以概括为“有法可依，有法必依，执法必严，违法必

^① 江必新、罗英：《社会管理创新三论》，载《理论与改革》2012年第1期。



究”。以形式法治为基础，就是既要加快社会管理立法，形成健全的社会管理法律体制，又要严格实施社会管理法律，从而树立法律权威；既要大力推进社会管理创新，又要切实尊重法律权威，不能突破法律的基本原则和基本框架；既要防止社会管理创新脱离法治轨道与损害法律尊严，又要通过健全完善解释机制、清理机制、修改机制、废止机制而畅通社会管理创新的法律渠道，保障具有正确价值导向的社会管理创新得以实施。

（二）以实质法治为主导

实质法治强调的是法律本身的正义含量以及法律实施的合目的性。当前实质法治表现为对“公平正义”的价值追求和法律实施的为民取向。首先，既要加快社会管理立法进度，又要坚持依法立法、科学立法、民主立法，保障立法质量。其次，要真正坚持以人为本，把社会大众的合法权益作为社会管理法治化的出发点与落脚点。第三，要完善立法过滤机制与审查机制、执法与司法的监督机制与纠错机制，统筹考虑社会管理的法律效果与社会效果，在法律范围内寻求法律效果与社会效果的统一，寻求社会效果的最大化。

（三）以行政法治为重点

针对政府负责社会管理这一实际，把行政法治建设作为推进社会管理创新的重点，加快法治政府建设。要结合社会管理创新，加快体制改革，努力形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制与权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，为推进依法行政、建设法治政府清除体制障碍。

（四）以程序法治为核心

要以法治政府建设为目标，以社会管理创新为契机与动力，加快社会管理程序建设，把建立和完善社会管理程序作为创新社会管理与推进依法行政的重点任务，因为只有将社会管理的环节、实施步骤程序化、规范化，才能让社会管理人员有所遵循，从而避免管理的随意性。要重点完善社会管理对象的参与程序，保障其知情权、参与权、监督权，开



创参与型、共治型、开放型的社会管理新局面。

（五）以民生法治为后盾

社会管理创新的出发点和落脚点是以人为本，因此，完善社会管理的法律体系首先应当从民生入手，着力建立健全民生领域的立法。为尽快实现基本公共服务的均等化提供法律保障。要完善社会保险制度、社会福利制度与社会救助体系，加强对弱势群体的保护。要完善个人权益保护机制、个人诉求表达机制、社会矛盾化解机制，消民怨，排民忧，解民难。要按照社会大众自觉接受管理、主动配合管理、积极参与管理的目标，尽量满足社会大众的民生愿望。

第二节 社会管理创新与行政法完善

党的十八大提出，要尽快形成“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，其中，政府应当对社会管理承担主要责任，行政法作为政府实施社会管理的重要法律依据，应与时俱进，顺应社会管理创新的要求，主动变革创新，以顺应实现社会管理的法治化的要求。

一、行政法理念转变

我国行政法在理念上长期以来存在“重管制控制、轻协商协调，重行政手段、轻法制规范，重政府作用、轻多元参与”的现象。社会管理创新必然要求行政法理念的更新。从传统的行政管制理念、全能行政理念、人治行政理念和封闭行政理念向服务行政理念、有限行政理念、法治行政理念和开放行政理念转变。

（一）从管制到服务

管制理念与服务理念的核心区别在于：究竟是官本位还是民本位？究竟是政府本位还是社会本位？究竟是权力本位还是权利本位？长期以



来,行政法从立法到执行,都过于强调对经济社会的管制,而忽视政府对于人民负有提供公共服务的义务,但是享受政府所提供的公共服务却是人民的固有权利。树立行政法的服务理念就是要积极回应社会需求和公民诉求,实现以经济建设为主到以公共服务为主的转变,由管理型政府走向服务型政府,进而走向服务型社会。由此,承担必要的保障公共服务供给是政府法定的职责,进而既要防止政府在保障公共服务供给过程中滥用权力,更要激励政府主动、积极地行使公共权力,优化公共服务。

(二) 从全能到有限

在计划经济体制下,政府职能被不切合实际地无限放大,政府对经济进行全方位的直接干预,导致经济停滞、政府机构膨胀。改革开放以来,我们逐渐实现了由“全能政府”向“有限政府”的过渡,但总体来说,我们社会管理主体单一的问题,还是没有得到解决。政府仍然对社会资源配置起决定性作用,政府管理包罗万象,由此产生弊端愈来愈凸显:政府越位、缺位、错位现象突出;审批行为不规范,随意性很大,结果造成“权力寻租”,国家权力部门化,部门权力个人化;行政审批权无限延伸,审批项目五花八门。与全能政府相对应的是有限政府,是指权力、职能、规模和行为方式都受到宪法和法律的明文限制,并接受社会监督和制约的政府。只有理念上从“全能”转变为“有限”,才能在行政立法和执法中实现职权法定、权责一致,避免行政权的滥用,侵害人民群众的合法权利,减少社会冲突。

(三) 从人治到法治

法治观念与人治观念的界限,或称本质区别在于:从主体上看,治理国家和管理社会是众人之治,还是一人或少数之治。法治观念是民主政治的反映,即主张主权在民不在官;而人治观念则认为治国之道是为官当权者的个人专制,官僚之治,即主权在君、在为官当政者而不在民。由于现代法治的依据是人民大众的利益和意志;而人治的依据是少数为官当权者的利益和意志,因此现代法治观念与人治观念的分界线就表现在:当治理国家和管理社会过程中,遇到法律制度的适用贯彻,与



为官当权者的利益和意志发生冲突时，法治观念主张将法律制度的贯彻，高于与之冲突的个人意志和利益。只有各级政府工作人员都实现人治观念到法治观念的转变，才能以人民群众的利益和意志为客观依据而立法，实现“有法可依”，才能要求领导干部必须带头做到依法办事，实现“有法必依”；才能使领导干部率先自觉地严格执法和遵从法律制度的约束，实现“执法必严”；才能使领导干部带头依法追究违法特权，并且要放弃和深究自身的法外特权思想，同时依法严厉追究所有违法行为，实现“违法必究”。

（四）从封闭到开放

传统公共行政理论指导下的政府具有极大的封闭性。在社会管理创新中，应当将开放性当作政府的基本特征来把握。作为民主政治中的一种基本理念，具有开放性特征的政府能够有效建立与其他团体的合作关系，能够有效响应民众和社会对政府的呼声和要求。作为政府追求的一种目标，它是对政府发展状态的描写，反映了民众对政府评价和政府民众心目中的地位。作为一种制度安排，它意味着在政府内部与外部必须建立有效的沟通机制，以利于政府内部运转和外部运转始终保持良好的状态。政府是社会管理的核心，是公共政策的制定者和公共利益的分享者，但并不等于政府可以独霸和支配公共领域的所有事务，应该发动全社会来共同承担，来解决我国社会管理主体单一的问题。行政法应当为社会组织、行业协会、自治组织、中介机构等新主体参与社会管理当中确立规则，并明确行政机关和其他主体在社会管理中的职责权限，以充分发挥社会组织和自治组织在社会管理中的自律和自治作用，形成各主体之间合理分工、相互协作，以达到提高社会管理的效率又互相监督的效果。

二、行政法体系变革

（一）行政法价值目标的变革

社会管理创新表现在对传统管理型政府中，政府与社会、政府与公



民之间关系的调整上,其基本摒弃了管理型政府的官本位、政府本位和权力本位的基本思想,从而转向对公民本位、社会本位和权利本位理念的认同。社会管理要求一切组织形式和行为形式应当以追求为公民提供更好的服务和对公共事务的有效管理作为出发点和落脚点。服务型政府的行政理念被定位为“服务”而不是“管制”,政府职能为“掌舵”而非“划桨”,政府应当追求“公平”而不仅仅是“效率”。政府责任认定和评价标准也由其所提供的服务内容和服务质量所决定。社会管理创新的目标被定位于建设民主、文明、公正、和谐的法治社会,必然要求行政法体现民主、文明、公正、和谐的价值目标。社会管理主体的多元化要求行政法价值目标应体现出对其他社会主体的尊重。社会管理格局要求行政法的价值取向更多地体现合作和共享。

(二) 行政法逻辑的变革

传统行政法是以行政权尤其是国家行政权为逻辑起点的制度体系,这种制度设计不仅虚化了社会主体和一般民众在公共事务管理中的法律主体地位,而且模糊了行政权的管理对象和管理任务。社会管理创新以公民、社会和权利为本位,落实到公共管理领域,就是要求行政机关以追求为公民提供更好的服务和对社会公共事务的有效管理作为一切工作的出发点和落脚点。这对于行政法来说,不仅要求其应当以有效保护公民权利和公共利益作为价值目标,而且应当将之作为行政法律制度建构的逻辑起点。将公民权利和公共利益明确和具体地纳入行政法律制度当中也将是应然之意,因为从有效管理社会事务角度考虑,也只有明确了具体事务范围和具体任务才有可能和有必要进一步决定如何选择管理者和管理形式的问题。对于权利保护来说,只有明确了需要保护的权利范围,建立权利保障机制才具有明确的方向,才有可能建立更为有效的权利保护机制;公共利益的保护也是如此。公民本位思想实际上也否定了行政机关在社会事务管理领域的独占地位。从公共事务管理有效性的角度出发,无论是管理主体还是管理方式均应当依据管理任务的需要而定。



（三）行政法原则的变革

传统行政法的基本原则主要有合法性、合理性等原则。社会管理创新对行政法原则提出了新要求，在秉承传统行政法原则的基础上，吸纳一些新的原则，如应急、效率、公开、民主、信赖利益保护、服务等基本原则体系。以合理性原则补充合法性原则，以比例原则、信赖利益保护原则补充依法行政原则，限制政府滥用权力；承认行政自由裁量权并加以控制；放弃或限制“主权豁免”原则，确立国家侵权赔偿责任；以程序法治补充实体法治，保护公民正当程序权利。行政法将需要从维护形式法治转向如何有效地促进行政机关为公民提供更好的服务和对社会（公共）事务的有效管理上来，也就是如何有效地保护公民权利和公共利益上来。同时，必须注重对政府提供的公共服务进行绩效考核评价，因此，绩效原则也就成为现代行政法的基本原则之一。

三、行政法内容更新

当前的政府职能和行政管理体制已不适应当前社会管理，亟待深化改革。“社会管理创新与经济体制改革具有同样的逻辑。如同围绕着政府与市场的关系展开经济体制改革一样，社会管理创新应当主要围绕政府与社会的关系展开；如同经济体制改革的过程就是政府职能转变的过程一样，或者准确地讲，政府职能转变、行政管理体制改革与经济体制改革相伴随，社会管理创新的过程必然伴随着政府职能的继续转变和行政管理体制的深入改革。”^① 而政府职能的转变和行政管理体制的改革要求行政法的内容需要重大更新。

（一）行政法主体的更新

社会管理创新意味着政府、社会组织（第三部门）、公民等都可以成为社会管理的主体，实现管理主体的多元化。行政法主体需从传统的

^① 肖金明：《社会管理创新：意义、特征与重心所在》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》2012年04期。



一元化主体向现代的多元化主体转变,即政府、社会组织、公民均可成为行政管理主体。传统行政法的“责任政府”,主要指国家行政权由政府行使,政府向议会和人民负责。“责任政府”并不要求人民直接参与国家行政权或其他国家权力的行使。社会管理创新要求建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局。政府仍然是社会管理的主体,但更多强调社会的协同、公众的参与。行政权力向社会转移和公民参与社会管理,使行政主体已不仅仅是国家行政机关。在现代行政法制下,行政权实际由国家行政机关、社会和公民共同行使,尽管国家行政机关仍是最重要的行政主体。

(二) 行政权力制约法律机制的更新

首先,应当强化程序制约机制。“按照现代法治的基本原理,公权力行为都应遵循一定的程序,这样才能避免公权力的滥用,才能保护社会利益主体的合法权利。”^① 行政机关是社会管理最重要的主体,承担着主要的社会管理工作和任务,行政权力行使的好坏直接关系到社会管理的成败,因此,从规范行政权的运作的角度来讲,建立统一的行政程序法显得尤为重要。公正、公开、参与、诚信的行政程序能够为行政机关合法、合理地行使行政职权设置一个基本的规则,从而保证社会管理的有效实施。其次,应当强化以权力制约权力,即强调权力制衡。在社会管理领域中,更多地强调社会管理系统内部的相互制约。第三,通过以权利制约权力。通过公民广泛的行政决策参与,大众传播媒体及社会公共舆论全方位的监督,可以有效监督和影响国家权力的行使和决策,同时可以通过对国家权力行使的事中和事后监督,防止权力的滥用。人民权利对国家权力的制约是社会管理良治的重要保证。

(三) 公众参与法律机制的更新

在充分保证宪法和法律赋予公民的政治权利和自由的前提下,对公

^① 蔡乐渭:《社会管理创新的法治之维——论法治视角下社会管理创新的重点》,载《领导科学》2011年4月(下)。