



依法行政

法治社会的根基

主编 张宗林 郑广森
副主编 成晓娜 郭一斐 施博馨



人民出版社



依法行政 法治社会的根基

主 编 张宗林 郑广森
副主编 成晓娜 郭一斐 施博馨

责任编辑:邓创业

封面设计:胡欣欣

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

依法行政:法治社会的根基/张宗林,郑广森 主编. —北京:人民出版社,2017.7
ISBN 978-7-01-016812-8

I. ①依… II. ①张…②郑… III. ①行政执法-研究-中国②社会主义法制-研究-中国③信访工作-研究-中国 IV. ①D922.114②D920.0③D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 243490 号

依法行政

YIFA XINGZHENG

——法治社会的根基

张宗林 郑广森 主编

成晓娜 郭一斐 施博馨 副主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中印联印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.25

字数:280 千字

ISBN 978-7-01-016812-8 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



北京市信访矛盾分析研究中心 (www.bjrcsc.gov.cn)是全国信访系统中第一个分析和研究通过信访渠道反映社会矛盾和社会问题的专业机构，也是政府机关中第一个利用信访资源专门从事社会矛盾和社会问题分析的研究机构。

研究中心以理论研究和对策研究为主要任务，组织社会科研机构 and 专家学者，通过客观理性的研究方法并运用统计分析等技术手段，努力研究信访理论，积极创新信访理念，大力开展对外交流合作，主动参与国内外学术研讨，定期发布社会热点问题快速调查和理论研究成果，以此搭建了解社会动态、掌握社会矛盾、完善各项政策、调节发展速度、调整发展模式、推动和谐社会建设的重要平台。

序 言

本书是北京市信访矛盾分析研究中心 2016 年计划公开出版的著作之一。

当我们决定编辑和出版这本书的时候，我们进行了认真地思考和研究。我们曾经从信访工作的视角长时间地观察依法行政和法治社会的关系，研究依法行政对法治社会建立所发挥的重要作用。

党的十八大报告、十八届四中全会报告通篇贯穿“全面推进依法治国”的法治新思维，是我国法治建设的重要里程碑。在新的历史时期，深入探讨法治社会建设的相关问题，具有重要的理论与现实意义。本书从信访工作的视角紧扣“全面推进依法治国”的时代背景，追溯了法治社会的思想起源，梳理了我国法治社会的发展历程，在厘清法治国家、法治政府与法治社会内涵的基础上，深入探讨了依法行政与法治社会的关系，并依此提出了法治背景下发展完善我国信访制度的路径。

法治与国家治理息息相关。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”，把“推进国家治理体系和治理能力现代化”上升到“全面深化改革的总目标”的全新高度来认识。国家治理的提出是思想观念的一种深层次变化，是一种全新的政治理念，也是中国政治更加成熟的重要标志。国家治理中蕴含着法治的内涵，在现代国家，法治是国家治理的基本方式，是国家治理现代化的重要标志，国家治理法治化是国家治理现代化的必由之路。

依法行政是法治社会的根基，这是我们提出来的一个理念。法治社

会有什么特征？当然站在不同的角度可能有很多不同的结论，我们暂时且不用学者的理论来定义，也不用实务工作者的经验来定义，我们用所有人都容易听懂的语言定义法治社会的特征，我们认为法治社会最本质的特征就是“人人懂得用法律约束自己”，这就是法治社会最本质的特征。这里说的人人是指所有的人，没有例外，国家公务人员当然包括其中。一个法治社会，政府首先要依法行政，如果政府都不能依法行政，法治社会从何谈起。政府要是实现依法行政，政府的公务人员首先要懂得用法律约束自己，要依法制定公共政策，这样政府才能把社会带入法治的轨道，因此，十八届四中全会要求要建立法治政府，要大力推进依法行政无疑是英明正确的。党的十八大提出要实现国家治理体系和治理能力的现代化，国家治理天然地蕴含着政府首先要治理的概念，政府治理目标就是要建立法治政府，政府治理的基本要求就是依法行政，因此依法行政是法治社会的根基。

本书从国家治理的高度，审视依法行政和法治社会建设的相关问题，并进行了探讨和解读，书中的一些观点也是我们多年实务工作经验和理论探讨的心得。

本书也是北京市信访矛盾分析研究中心多年法治化领域理论研究和实践探索的展现。自2009年成立伊始，研究中心就将法治领域研究作为信访理论研究的重点，积极开展信访法治化建设领域研究。截至目前，研究中心共开展法治领域专项课题研究20余项，撰写相关专题、思考与建议，研究成果共计200多万字，先后公开出版了《信访与法治》、《信访法治化研究》等著作。2013年，研究中心受国家信访局的委托，开展了“信访立法可行性”专项研究，在全国范围内开展了6次大规模的信访立法可行性调研，组建了我国第一个专门的信访立法专家委员会，精心起草了两部《信访法（草案）》专家建议稿，推动信访立法工作深入开展。2015年4月，国务院办公厅以国办发〔2015〕28号印发《国务院2015年立法工作计划》，将信访法正式列入了2015年立法工作计划。此外，研究中心申报的信访立法课题，也成功中标全国哲学社会科学规划办专设的2014年国家重大项目。在研究中心的推动下，2015年11月，经中国法学会党组审议通过，中国行政法学会研究会正式

成立信访法治化专业委员会，填补了国内没有信访法治化专业研究机构的空白。在此基础上，2016年3月，研究中心与中国行政法学研究会信访法治化专业委员会共同设立全国“法治信访进步奖”，这是我国第一个由研究机构发起设立，依据科学评价标准和公开评选程序对信访机构法治化建设进行表彰的奖项。“法治信访进步奖”的设置赢得了广泛关注，新华社、光明日报、法制日报、人民网、凤凰网等媒体均进行了报道，取得了积极的社会影响。经过多年的努力，研究中心在法治领域的理论研究和实践探索有了一些积淀，特别是在信访法治化建设领域取得了一些重要突破，在本书中，研究中心集中展现了法治领域的相关成果，并尽力呈现相关领域的前沿探索。

希望该书的出版能为信访法治领域的理论研究和实践探索提供借鉴，也希望以本书的出版为契机，与广大读者交流和探讨，更希望我们的研究和努力能推动信访法治化工作不断走向深入。

是为序。

张宗林

2017年2月

前言

新形势下依法行政与法治社会

党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出了全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。全会提出的坚持两个“三位一体”，即“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”，对我国社会主义法治建设提出了完整系统的规划，把依法治国推向了新高度。

关于“法治”的探讨，在漫长的人类文明发展史上，从来就没有停止过，无论是东方还是西方的哲学先贤们，都留下了大量的论著。例如，《晏子春秋·谏上九》提到：“昔者先君桓公之地狭于今，修法治，广政教，以霸诸侯。”《淮南子·汜论训》说道：“知法治所由生，则应时而变；不知法治之源，虽循古终乱。”但通常认为，与现代法治理念有关的思想起源于古希腊的哲学，其中又以亚里士多德的论述被人们所最为重视。亚里士多德认为法律是“理性的表现”，它是“完全没有感情的”，因而能够避免“一切情欲的影响”，而“人类的本性（灵魂）对谁都难免有感情”。因而建立在对人的绝对信任基础上的人治只能是乌托邦的幻想，至少并非对每个人都能奏效。因此，“法治应当优于一人之治”。

在探讨“法治”的本质时，亚里士多德在两个层面进行了探讨：一是社会与国家层面；二是社会与公民层面。在社会与国家层面，亚里士多德认为法治应当优于作为统治团体的国家的一人之治。这一层面的

“法”其实是一种社会与国家的契约，国家基于其较强的管理调控能力获得社会的信任，于是社会授权国家行使部分社会管理权力。然而亚里士多德也觉察到“一旦一个人拥有权力，地位独尊以后，他心灵中的意愿和欲望也会随之膨胀”。“当一个人或若干人所组成的一个团体，势力增长得过大，以至于凌驾整个公民团体时，这特殊的地位常常会造成君主专制或门阀寡头政治。”因此，在亚里士多德看来，要建立一个稳定的政体，国家就应当确立最有权威的理性规则，“不让任何人在政治方面获得脱离寻常比例的超越地位”，而这种理性规则的约束便是法治，因而在国家与社会层面，法治的根本目的在于制约国家行使权力，以此来维护社会的整体利益。

在社会与公民层面，亚里士多德认为法是社会与公民的契约，人们为了获得一种比自然自由权利更高的社会自由权利，便将自己的一部分自由权利转让出来交于社会，形成一个最高的权利共同体，而社会将这些权利进行优化配置后，以一种具有至上权威性的形式予以施行，这种形式便是法律。此时的法治的目的在于对民主的优化，防止民主的不合理蔓延，进而异化成另一种形式的专制。

亚里士多德二元法治思想的核心思想就是“限制”两字，在社会与国家层面，法治的目的在于限制国家权力，防止特权专制，保证国家管理的合法性和正当性；而在社会与公民层面，法治的目的在于限制民主的异化，防止另一种形式的极端民主专制，保证在法治的前提下实现民主。通过两个层面的双重限制，在社会这一中间层面实现社会利益的最大化。由此可见，在亚里士多德眼里，法治的核心在于维护社会的整体利益。

现代的“法治”观念一般认为起源于欧洲十七至十九世纪的相关政治思想。“法治”与“法制”相关但又有很大的不同。“法制”（Rule by law）的含义是：无人可以不受政府设定之法律的约束与惩罚，政府通过以其最为便利的方式，以特定国家的治理来实施法律，这就意味着，政府设定规则并且政府官员及其公务人员就是社会中的最高权威。他们使用这些法律与规则来满足他们自己的需求，而法律只不过是政府为达到自己的目标而采用的一种工具。而“法治”（Rule of Law）则是一种

秩序状态，在此状态中所有事件均符合法律精神。“法治”可以被概括为“法律面前人人平等”，法律才是至高无上的权威，没有任何人能够凌驾于法律之上。

根据《牛津大辞典》：“法治”是指法律在社会中的权威性及其影响，尤其是当“法治”被看作是对个人和机构的行为的一种约束时，社会中全体成员（包括在政府中任职的社会成员）都被认为必须同样遵循和服从那些公开披露的法典以及法律程序。“法治”意味着每一公民必须遵循法律，它与统治者超越法律的概念（比如王权神授）大相径庭。“法治”有时被阐释为“依法治理”（Nomocracy），即法律应当成为治理国家的法律准则，而不是将治理权交给政府官员个人。“法治”主要是指法律在社会中的权威与影响，这一概念的内涵在论述国家治理和社会治理的内容时意义相当明显。因此，“法治”的基本蕴涵就是：每一个公民都必须服从法律，包括法律制定者自己。

“法治国家”相对而言是个比较新的词语。“法治国家”（Rechtsstaat）是德语中最先使用的一个概念，也被翻译做“法治国度”。早期的法治国家是指中世纪欧洲的一种国家形式，尤其特指德意志帝国的国家秩序，当时它被认为是“和平与法律秩序的守卫者”，具备了现代意义上的法治国家基本特征，基本含义是国家权力（特别是行政权力）必须依法行使。在这个意义上，法治国家有时也被称为法治政府。

“法治国家”（“法治国度”）（Rechtsstaat）在德语中是指欧洲大陆法律思想来自德意志司法体系中的一个准则，与专制国家（德语为Obrigkeitsstaat，是一种建立在任意滥用权力基础上的国家）是相对应的，通常可阐释为“合法国家”（legal state）、依法治理的国家（state of law）、正义国度（state of justice）、权利国度（state of rights）或“建立在正义、公正基础之上的国度”（state based on justice and integrity）。而在一个宪法国度（a constitutional state）里，政府权力的行使则要受到法律的制约。

“法治国家”至少应当满足若干项基本条件，诸如通过法律有效保障人权，限制并惩治滥用公共权力的行为；确立宪法至高无上的权威，通过宪法确立分权、权力制约与“主权在民”的社会契约与国家权力关

系；建立具有独立而有广泛公信力的法律体系，实现良法治理；保障个人自由与公民权利；实现司法独立，确立普遍的司法准则等。从内容的传承上看，现代“法治国家”的内容也突出了“限制”或“限权”的特征，与亚里士多德的思想有一定的延续性。

“法治社会”是指法律在社会系统中居于最高的地位并具有最高的权威，任何组织和个人都不能凌驾于法律之上。“法治社会”是与“人治社会”相对而言的，它强调国家权力和社会关系按照明确的法律秩序运行，且严格按照公正的司法程序行事，而不是依照执政者的个人喜好以及亲疏关系来决定政治、经济和社会各方面的法律问题与公共事务。

与“法治国家”、“法治社会”关系最密切的便是“法治政府”。通常认为，“法治政府”是指政府从决策到执行及监督的整个过程都纳入法制化轨道，权利与责任紧密相联，集阳光政府、有限政府、诚信政府、责任政府于一身，并用法律加以固定。在三者之间的关系方面，有学者认为：“法治国家、法治政府、法治社会三个概念在同一时空使用时，法治国家包括整个国家权力（国家立法权、监督权、重大问题决定权、行政权、司法权等）的法治化；法治政府仅指国家行政权行使的法治化；法治社会仅指政党和其他社会共同体行使社会公权力的法治化。而在法治国家、法治政府、法治社会三个概念分别单独使用时，法治国家可指整个公权力（包括国家机关、政党和社会共同体组织行使的国家公权力、社会公权力）的法治化；法治政府既可指广义政府行使国家公权力的法治化，也可指狭义政府行使国家行政权的法治化；法治社会既可指广义社会的法治化，也可指狭义社会的法治化。从而，法治国家与广义的法治政府、广义的法治社会的内涵虽然不同，但外延基本差不多，广义的法治政府的外延稍小于广义的法治国家和法治社会。”^①

因此，“建设法治国家是建设法治政府的前提，建设法治政府是建设法治国家的关键。建设法治国家是建设法治社会的基础，建设法治社会是建设法治国家的条件。建设法治政府是建设法治社会的保障，建设

^① 姜明安：《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》，《法制日报》2013年3月1日。

法治社会是建设法治政府的目标。”^①

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完成和发展中国特色社会主义制度、提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。”全面推进依法治国具有重大的现实意义和深远的历史意义，而依法行政是依法治国的重要组成部分，全面推进依法治国，建设法治政府，必须全面推进依法行政。依法行政是建设法治政府的重要目的和手段，是建设法治社会的基础性工作。

依法行政，是指国家机关及其工作人员依据宪法和法律赋予的职责权限，在法律规定的职权范围内，对国家的政治、经济、文化、教育、科技等各项社会事务，依法进行管理的活动。依法行政的本质是有效制约和合理运用行政权力，它要求一切国家行政机关和工作人员都必须严格按照法律的规定，在法定职权范围内，充分行使管理国家和社会事务的行政职能，做到既不失职，又不越权，更不能非法侵犯公民的合法权益。对于依法行政一般有以下六个方面的要求：

第一，合法行政。行政机关实施行政管理，应当依照法律、法规、规章的规定进行；没有法律、法规、规章的规定，行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。

第二，合理行政。行政机关实施行政管理，应当遵循公平、公正的原则。要平等对待行政管理相对人，不偏私、不歧视；行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰；所采取的措施和手段应当必要、适当；行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的，应当避免采用损害当事人权益的方式。

第三，程序正当。行政机关实施行政管理，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外，应当公开，注意听取公民、法人

^① 姜明安：《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》，《法制日报》2013年3月1日。

和其他组织的意见；要严格遵循法定程序，依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行职责，与行政管理相对人存在利害关系时，应当回避。

第四，高效便民。行政机关实施行政管理，应当遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务，方便公民、法人和其他组织。

第五，诚实守信。行政机关公布的信息应当全面、准确、真实。非因法定事由并经法定程序，行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定；因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的，应当依照法定权限和程序进行，并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。

第六，权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责，要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

经过几十年的高速发展，我国社会结构和经济结构都发生了深刻的变化，处于“新常态”的状况下。习近平同志首次提出经济新常态的概念后，指出新常态的主要特点是：速度——“从高速增长转为中高速增长”，结构——“经济结构不断优化升级”，动力——“从要素驱动、投资驱动转向创新驱动”。具体而言，新常态特点的内涵主要有：经济增速虽然放缓，实际增量依然可观；经济增长更趋平稳，增长动力更为多元；经济结构优化升级，发展前景更加稳定；政府大力简政放权，市场活力进一步释放。

与社会经济发展进入新常态一样，社会矛盾也呈现出了新的特点。主要表现在：首先，社会矛盾越来越与经济发展的速度、模式、质量有关；其次，社会矛盾越来越与公共政策的出台有关；再次，社会矛盾越来越与社会保障不完善有关；最后，社会矛盾越来越与环境问题有关。^①就具体

^① 参见张宗林、郑广森主编：《中国信访：新视角、新思维、新理念》，中国民主法制出版社2013年版，第8—10页。

方面,主要表现是:首先,民众对民生问题更加敏感和关注,由此引发的社会矛盾愈发广泛,民生问题的处理方式以及相关矛盾化解情况日益牵动民众的神经;其次,国内群体性事件多发、频发,且区域、领域以及涉及的人员范围相对集中;再次,金融问题和涉众型经济案件高发,已成为社会矛盾新的增长点,且影响广泛;最后,历史遗留问题与社会问题相互交织叠加,使社会矛盾成因复杂,化解难度日益增大。^①

在此种情况下,进一步推动依法行政具有重要的意义,具体可以从两个方面来理解。在特殊意义方面:

第一,依法行政强调的是依法治官而不是依法治民。依法行政实际上是要求所有的事务,包括我们的社会管理,在法治的轨道上进行,其中着重强调的是对官员行为的约束,而不是对民众行为的约束,领导个人意志和长官命令不再是整个经济和社会发展的最重要因素,其效力要当然地被纳入法律的评价体系中。当然,这并不是说民众可以不守法。相反,在很多方面还要提高民众的守法意识,树立民众对法律的信仰,使规则意识和法律意识在公民内心的真正确立。但在当前,依法行政更特殊的意义在于对官员约束要求的提高,使官员的行为更加符合法治的要求,在守法方面为普通民众垂范。

第二,依法行政强调的是依法治权而不是依法治事。依法行政强调的是将权力放在制度的笼子里,将其控制在一个合理的范围内,让权力既能够在整个社会管理中发挥作用,又要防止权力无限膨胀,甚至被滥用,损害公平正义。因此,依法行政强调的重点是依法治权,而不是对具体事务的约束。同样,这并不是说“治事”不要法律,也不是说“治事”在依法行政中不重要。“治事”必须要依靠法律来实现,只有法律在“治事”过程中严格体现,才能进一步规范社会秩序,消除社会转型期出现的种种“乱象”,真正实现依法治国的目标。只不过从依法行政的特殊意义而言,治权的意义应当更加凸显,权力为法律所制约的内涵必须要着重体现。

^① 参见张宗林、郑广森主编:《中国信访:新视角、新思维、新理念》,中国民主法制出版社2013年版,第4—6页。

依法行政的现实意义主要体现在：

第一，依法建立公平社会，不搞特权化。依法治国要求人们按照法律规则从事，法律是人们行为的唯一规则和准绳。实际上，法治的本意在于为整个社会制定了一整套公平公正的标准。一个公平公正的社会是充满活力的社会，是被处在其中的民众所拥护的社会，也是必然能够实现繁荣和发展的社会。公平公正的社会必然要依靠法治来实现，一方面要通过法律来保证每一个人能够得到公平公正的待遇并获得充分发展的均等机会；另一方面则要通过法律惩戒那些利用不公平、不公正而获得优势发展机会和优势地位的人。在法治的前提下，不存在特权。特权必然会强调部分人和部分群体能够适用有别于其他人的规则 and 标准，大多数情况下，特权适用的规则 and 标准能带来更大的利益，这与法治是矛盾的。依法治国的重要现实意义首先就体现在消除特权、维护公平公正方面。

第二，依法制约权力，不搞特殊化。社会生活异常丰富、千变万化，社会主体之间的情况千差万别，有时必须要对一些特殊群体进行特殊化的照顾，比如对于妇女儿童等特殊群体，客观上是要有特殊化和差别化对待的，以实现对其特殊利益的保护。这是符合社会总体价值取向的。但这个特殊化绝不能是由权力带来的，更不能是由特殊的地位带来的，而且这种特殊化以及对其特殊化的保护必须要纳入法律的途径中，通过立法明文体现，这是依法治国的应有内容。习近平总书记强调要加强对权力运行的制约和监督，实际上就是去除权力带来的特殊化。对权力运行的制约和监督，去除权力带来的特殊化，是依法治国的重要使命，也具有重要的现实意义。

从实际工作情况看，实现依法的目标，仅仅依靠法律是不能完全实现的。从一些发达国家的经验以及以往的一些历史经验看，法律“万能论”对于依法治国目标的实现并没有助益。依法治国的完全实现要有相应的社会管理配套机制。但是，到目前为止，我们还没有一个科学的、系统的、完善的社会管理机制，即便改革开放后，出台了一些社会管理政策，也是“头疼医头、脚疼医脚”，是临时性的社会管理，谈不上科学系统的社会管理。这不仅不利于依法治国目标的实现，也不利于整

个社会经济发展目标的实现。所以,从这个角度来看,我们急需建立一套科学的、系统的、完善的社会管理机制。具体讲,应该做好以下四项工作:

第一,在社会管理过程中要强化刚性管理。刚性管理实际上就是强调法律的作用、规则的作用。社会管理中有很多环节,其中发挥法律的作用,实现法治是第一重要的。当前的社会管理有很多从无到有、破旧立新的东西在其中,这个过程必须强调法律、法规的约束和规范作用,使整个社会管理在初始阶段就处于一个良性的规则途径中。这对于社会管理的后续发展和创新,意义重大。之所以在社会管理工作中强调刚性管理,实际上是在强调法治是一个原则,任何组织和个人都不能触碰这条底线,任何行为都不能越过这条底线。

第二,要重视柔性管理。柔性管理更多涉及的是群众工作和人性化的管理。这和中国共产党以前提出的做好群众工作的要求一脉相承,但也有一定的差别。应当注意的是,现在的群众和政府都发生了变化,当前的群众思维活跃、知识面广,更加注重个人的利益诉求,与新中国成立初期和改革开放初期的群众迥然不同。如果不能认识到这一点,仅仅从表面上强调做好群众工作,用群众工作化解社会矛盾,是不会有好的效果的。做好群众工作必须要坚持以人为本的理念,符合新时期群众的特点,增强日常工作的真实感和时代感,按照经济社会发展的规律来回应群众的需求需要。从广泛意义上看,这个应当属于社会管理工作中柔软的一面,是柔性管理中最重要的一环。

第三,要加强和完善行政性管理。我们以前很少把政府的工作和社会管理紧紧地联系在一起,有时候,甚至割裂地、孤立地看待政府工作与社会管理之间的关系。很多官员不了解甚至不知道,其实社会很多矛盾正是因为政府没有科学地决策,或是公务人员没有依法行政造成的。许多信访问题也是如此,很多信访问题现在看来与政府有很大的关系,有些时候,之所以能够产生信访问题,或信访问题产生后迟迟不能解决,与政府或官员的行为息息相关。所以说,政府工作的好坏在社会管理中起到十分重要的作用。因此,应当加强和完善行政性管理,使其在社会管理中发挥更大、更积极的作用。

第四，要进一步提升自治性管理。这包括自治组织、行业协会的自治管理等。现在看来，我们社会的各个行业有很多问题，随着行业问题不断地被披露，这些问题都将给社会造成矛盾、风险和危机。比如，不断被披露的食品安全问题、公共设施的质量问题等。从国外的一些经验看，比较好地解决这些问题，仅仅依靠政府的管理还是不够的，政府“万能论”不仅无助于问题的彻底解决，有时甚至会产生负面影响。因此，在加强和创新社会管理过程中，行业性的自治管理应该发挥更大的作用，进一步提升它们在这些方面的话语权。