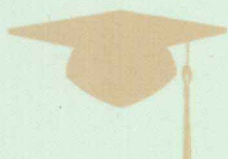


第四届“中国法学博士后论坛(2012)”论文集
法治与社会管理创新



Legal Administration and Social Management Innovation

法治与社会管理创新

全国博士后管理委员会
中国社会科学院博士后管理委员会
中国社会科学院法学研究所
最高人民法院中国应用法学研究所
主 编

中国社会科学出版社

第四届“中国法
法治

)”论文集

Legal Administration and Social Management Innovation

法治与社会管理创新

全国博士后管理委员会
中国社会科学院博士后管理委员会
中国社会科学院法学研究所
最高人民法院中国应用法学研究所
主 编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

法治与社会管理创新 / 中国社科院法学所编. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1419 - 3

I. ①法… II. ①中… III. ①社会主义法制 - 中国 - 文集②社会管理 - 中国 - 文集 IV. ①D920.0 - 53②D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 218730 号

出版人 赵剑英
责任编辑 任 明
责任校对 吕 宏
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2012 年 9 月第 1 版
印 次 2012 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 27
插 页 2
字 数 503 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

加强法治建设推动社会管理创新

——在第四届中国法学博士后论坛上的讲话

人力资源社会保障部专技司司长 孙建立
全国博士后管委会办公室主任

(2012年9月22日)

尊敬的各位领导、各位专家、同志们：

非常高兴出席第四届中国法学博士后论坛。在此，我代表国家人力资源社会保障部专业技术人员管理司、全国博士后管委会办公室向论坛的召开表示热烈的祝贺，向给予博士后工作巨大关心和热情支持的中国社会科学院、法学所各位领导和各位专家表示衷心的感谢！向与会的广大博士后研究人员表示热烈的欢迎和诚挚的问候！

我国博士后制度是在著名物理学家、诺贝尔奖获得者李政道先生倡议下，由邓小平同志亲自决策，于1985年开始实施的。27年来，我国博士后事业坚持服务经济社会发展的方向，坚持培养和使用相结合，坚持产学研相结合，在改革中发展，在发展中完善，取得了显著成绩。培养了一批国家急需的高层次创新型人才，取得了一批高水平的科研成果，为促进我国科技创新和经济社会发展，发挥了重要作用。目前，全国已设立博士后科研流动站2702个，覆盖了全部一级学科；设立博士后科研工作站2149个，覆盖了国家经济社会发展的主要领域。累计培养博士后研究人员9万余人，已经出站的博士后研究人员绝大多数成为各领域的科研骨干和学术技术带头人，已有35位博士后研究人员当选为院士，在“长江学者”、“百人计划”、国家自然科学基金委资助获得者等重大人才和科研计划中出站博士后入选比例在20%左右。

党和国家高度重视博士后工作。《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》对改革完善博士后制度，发挥博士后制度在队伍建设中的重要作用提出了明确要求。根据国家人才发展规划的要求，人力资源社会保障部、全国博士后管委会制定了《博士后事业发展“十二五”规划》，“十二五”期

间,我们将坚持改革完善制度、着力提高质量、优化布局结构、鼓励多元投入、造就创新人才的工作方针,加快推进博士后工作制度创新,加大博士后青年人才培养力度,推动广大博士后在一个更加开放的环境中成长成才,推动我国博士后事业在新的起点上科学发展。

中国社会科学院博士后科研流动站是我国社会科学领域最早建立博士后科研流动站的单位之一。20年来,在院领导的高度重视下,博士后工作成效显著。中国社会科学院法学研究所博士后科研流动站是中国人文社会科学领域第一批设立的法学博士后科研流动站,自流动站设站以来,在博士后招收培养、考核评估、对外交流、后勤保障等方面不断创新完善制度,加大工作力度,取得了突出成绩,为中国法学界和政府管理部门培养了大批高层次法学人才。这些高层次的法学专业技术人才,已逐步成长为法学界的中坚力量。

本届博士后论坛的主题是“法治与社会管理创新”。这个主题紧扣时代发展脉搏,抓住了我国社会发展的关键,突出了当前法学研究的热点。党的十七届五中全会明确提出,要加强和创新社会管理,正确处理人民内部矛盾,切实维护社会和谐稳定。去年中央下发了关于加强和创新社会管理的意见,中央政治局召开专题会议,提出要把加强和创新社会管理摆在更加突出的位置,加强调查研究,加强政策制定,加强工作部署,加强任务落实,全面提高社会管理科学化水平。这次博士后论坛把“法治与社会管理创新”作为主题,无论是对加强和创新社会管理,构建社会主义和谐社会;还是对加强社会主义法治建设,实现国家的长治久安,都具有十分重要的理论和现实意义。下面,我围绕这次论坛的主题,就加强法治建设推动社会管理创新的有关问题谈点粗浅认识。

改革开放以来,建设社会主义法治国家、实现社会主义法治一直是我们至死不渝的追求目标。“法治”概念的本身有其丰富的内涵和外延,可谓博大精深,但简单地讲,就是法的统治,法律至上,最基本的就是依靠法律管理国家和社会事务。而社会管理创新是对现行社会管理理念、体制机制、方法手段的完善和革新,是应对国内外形势新变化、新特点而做出的重大决策部署。胡锦涛同志强调,我们加强和创新社会管理,根本目的是维护社会秩序、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。从这个意义上讲,法治应该是社会管理创新的题中应有之义,唯有坚持法治,以法治理念为指导、以法律程序为保障,社会管理创新才能真正实现最佳的社会效益。同样,社会管理创新作为国家治理的一个方面,需要坚持法律原则、完善法律制度、实施法律救济,唯有如此,社会管理创新才能符合最广大人民的根本利益,为人民群众所拥护。应该说,法治是加强和创新社会管理的基本方式,社

会管理创新是在法治框架内的社会自我完善。

首先,法治是社会管理创新的前提和保障。法律是社会关系的调节器。社会主义法治的核心内容是依法治国,即依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都能依法进行。从社会管理的内在逻辑看,社会管理法治化是社会管理本身的内在需要。我国是人民当家作主的社会主义国家,作为人民群众当家作主基本表现的社会管理,必然有一个法治化的内在要求。与人治制度相比,法治本身就是社会管理方面最大的创新之一。同时,法治为社会管理创新提供了价值支撑。在我国,行政机关是社会管理的主体,行政机关工作人员的法治意识和执法水平直接决定了社会管理创新的成效。在法治建设过程中,尊重和保障人权,公平正义等核心价值理念不断深入人心,也不断影响着社会管理主体的价值判断,为社会管理创新提供了重要的思想保障。另外,法治为社会管理创新提供了制度保障。当前,我国既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期,社会管理领域还存在不少问题。社会矛盾纠纷的产生和发展虽有多方面的原因,但社会领域立法滞后、社会管理法治不健全以及有法不依、执法不严是众多矛盾产生、发展的主要原因。解决这些矛盾纠纷是社会管理的重要内容,而解决矛盾纠纷的主要手段应是法律手段。所以,加大社会领域立法力度,不断完善具有中国特色的法律体系,就能够为社会管理创新提供完善的制度保障,就能够不断促进社会管理的创新与提高。

其次,社会管理创新要在法治框架内进行。法治是社会管理创新的保护器。宪法、法律、行政法规和其他具有法律效力的规范性文件,是人民管理国家和社会事务的根本依据,依法管理是社会管理的重要方式。在法治视野下,社会管理应当依法进行,能不能管,谁来管,管什么,怎么管?都应当有明确的法律依据,都要遵循严格的法律程序。在中国特色社会主义法律体系已经形成的大背景下,加强和创新社会管理,必须坚持于法有据,程序正当。谈到依法治国和制度创新,最重要的一个前提就是尊重宪法和法律的权威。今年恰逢82年宪法颁布实施30周年。30年来,82年宪法是我国社会主义法制建设的基石,保障了国家经济、文化和社会建设的兴旺发展。因此,社会管理创新,绝不是突破宪法、法律的界限,而是更好地落实宪法、法律,应当在当今法治建设的框架下进行。社会管理创新不能打着创新的旗号干着违法的事情,与法治精神背道而驰。

再次,社会管理创新与法治建设要实现良好互动。社会管理创新与法治建设的复杂性决定了二者都要经历漫长的复杂过程。在这个过程中,社会管理创新与法治建设相互作用、相互制约而形成有机整体。在社会管理创新过程

中，那些符合人民群众根本利益，促进经济社会发展，并经过实践检验的经验做法和政策措施，要及时上升为法律，通过法律形式固定下来，从而维护更多人的合法权益。当社会管理创新与不合时宜的法律、法规发生冲突时，应当根据需要及时提请立法机关修改法律法规，使法律规定与社会发展更加适应。同时，立法部门也应该及时修正和废除不合时宜的法律法规，为社会管理营造良好的法律环境。这样，法治为社会管理创新保驾护航，社会管理创新经验也不断充实法治成果，形成法治与社会管理创新交相辉映的局面。

社会管理创新是一项具有长期性、全局性和根本性的工作，其核心目标是实现社会管理的“善治”。所谓“善治”，就是多种管理方式的有机统一，是能够使公共利益最大化的社会管理模式。在现代社会中，“善治”以“法治”为根基，“法治”是达成“善治”的必经之路。社会管理创新是一个大课题，也是一个大难题。以上只是我个人对“法治与社会管理创新”这个主题的一点粗浅理解，一孔之见。今天的论坛云集了法学界著名的专家学者和实务界的领导精英，接下来都会从不同视角和不同维度对“法治与社会管理创新”这个主题进行精彩的诠释。我期待各位专家、各位领导的精彩演讲，我相信本次论坛将会是一场思想的盛宴。

利用这个机会，我还想向法学博士后们讲几句话。博士后在站工作仅有短短的两年时间，希望大家能够珍惜这两年的美好时光，利用好中国社会科学院法学研究所和最高人民法院等多家联合培养单位为大家创造的学术平台，广泛建立学术交流渠道，刻苦学习，潜心研究，力戒浮躁，深入社会实践，加强调查研究，注重研究重大现实问题，注重研究重大理论问题，养成良好学术品格，多出精品力作，为我们国家的法学研究事业添砖加瓦，为建设社会主义法治国家贡献力量。

最后，衷心祝愿本次论坛取得圆满成功。

谢谢大家！

目 录

法学理论

- 社会管理创新的法制化路径 刘洪岩/3
- 法治、群体性事件与社会管理创新 孟 涛/13
- 公共政策合法性的民主化重建
——公共领域视野下的“医改”进程审视 马长山/20
- 法治与社会管理的学理探析 邵 晖/30
- 从赔礼道歉的法制化看信用社会的软法治理 张 力/37
- 论风险社会语境中的法治理念 焦旭鹏/46
- 新时期政府职能转型的法治思辨
——以内蒙古“民告官”诉讼为视角 王旭军/56
- 中国乡团的法社会学研究 陈慰星/66

宪法与行政法

- 社会管理创新的宪法保障 上官丕亮/81
- 社会合作规制的运作机理与行政法治回应 邹焕聪/89
- 地方政府涉外行政行为的合法性思考
——以广西与东南亚旅游合作为视野 余 俊/99
- 城市公共停车场行政法问题研究 蔡乐渭/107
- 我国现行土地管理制度的反思与重构 程雪阳/118
- 论《行政诉讼法》修改的价值定位为视角 陈书笋/127

诉讼法与司法制度

- 发挥审判监督职能与推进社会管理创新 韩德强/139

2 目 录

司法克制下的法律解释 陈贤贵/148

从司法的技术关照到司法的理想建构

——中国法律方法论深度研究展开的一个基本转向 王国龙/158

试论法官能动性的历史变迁

——以《最高人民法院公报》民事案例为样本 朱福勇/168

论立案制度及其程序理性

——基于法社会学的方法 吕 芳/178

中国当下行政诉讼救济途径的反思与完善 阎 巍/187

客观举证责任裁判方法的理论误区 季桥龙/197

程序法事实证明的概念、适用与实质 马 可/205

罪名从轻辩护及其限制性操作 陈 虎/218

论森林公安地位之完善 龙 耀/227

辽宁省治安调解实证研究 裴兆斌/234

和谐社会建设呼唤前科消灭制度 彭新林/244

纠纷解决与法律的正确解决

——论刑事和解的基本目标 向 燕/255

民商法与知识产权法

社会管理创新视角下的法律行为 窦海阳/265

行为能力术语三辩 朱 涛/273

我国公立高校董事会的合理性界定与发展模式选择 马更新/282

中国上市公司要约收购的法律与实践 魏 颖/291

从农村宅基地使用权看农村土地管理制度创新

——以德国地上权制度为鉴 付颖哲/301

著作权法草案第三十六条的缺陷及完善 周洪涛/313

美国基因专利授权条件的趋势研究 关 健/326

法定许可制度解决数字版权授权问题之思考 刘 洁/336

经济法、劳动法与社会保障法

从房产税试点开征看我国税收授权立法之缺位 尚 玮/349

劳资协商制

——公权力推动和谐劳动关系构建的新路径 姚文胜/357

浅议事前责任保障机制在食品安全事件中的发展 戈含锋/368

为何附条件批准谷歌收购摩托罗拉移动 苏 华/379

“过劳死”的若干法律问题研究

——比较日本的劳动灾害补偿制度 魏 倩/387

国 际 法

论 BOT 模式的软化：基于无居民海岛开发与管理的实证分析 马得懿/399

市场经济：中国需承担的 WTO 条约义务

——对中美“双反”案的法律再思考 刘敬东/414

法学理论

社会管理创新的法制化路径

刘洪岩*

内容摘要 中国步入社会转型期以来,社会问题日趋复杂,社会诉求不断增多。现实中,传统文化缺失和社会失范则更是引发了诸多的社会风险。社会问题的日趋复杂昭示着必须改变传统的以管控为主的社会管理模式,探索一条结合中国实际,以服务社会和民众、维护公平正义为价值取向,同时应遵循公开化和法治化的社会管理实践路径。在社会管理创新的整个制度设计中,政府职能的转变、市民社会的培养、合理公正的法治化环境和诚信社会的构建是社会管理创新的基本前提和保障。

关键词 社会管理 创新 法制化 政府职能

改革开放以来,伴随着大量社会财富迅速积累和人民生活水平的提高,新旧社会矛盾也日益凸显并有积聚爆发的趋势,经济社会的发展和变迁给中国社会管理带来了许多新的问题与挑战,中国开始步入社会风险高发阶段。在此背景下,2004年党的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”。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”。加强社会管理、推进管理模式创新已成为构建中国社会主义和谐社会的主要任务。

一、中国的社会管理中存在的问题

社会管理的概念在理论上有狭义和广义两种内涵,狭义的观点仅将社会管理作为政府的一项职能;而广义的观点在管理主体中还包括了具有一定公共管

* 2008—2010年于中国社会科学院法学研究所博士后流动站从事法理学专业博士后研究,现为中国社会科学院法学研究所经济法室副主任、副研究员。

理职能的社会组织。从社会管理的国际实践来看,广义的内涵更符合实际情况。即社会管理是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节(如社会结构、社会制度、社会事业和社会观念等)进行组织、协调、服务、监督和控制的过程^①。社会管理的基本目标在于协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险以及保持社会稳定。对中国而言,社会管理的目的还在于寻找国家利益与人民利益一致的契合点,谋求国家发展、社会稳定与公民权益保障之间的良性互动与平衡。

近些年来,伴随着市场经济的进一步发展和社会变革的深化,中国的社会管理在取得了诸多成效的同时,也凸显了许多新的问题。主要体现在以下方面:

1. 社会管理理念滞后。当今时代社会急剧发展,客观上要求政府必须积极回应社会需求和公民诉求。与此相适应,政府的职能也应逐步实现以社会管控为主到公共服务为主的转变,由管理型政府走向服务型政府,进而实现向服务型社会的转变。但是在现实中,中国过分重视经济建设,轻视社会管理;重视强势群体权利,轻视弱势群体权利;管控思想严重,服务意识淡薄^②。这些问题的存在折射出中国社会管理观念严重落后的状况。

2. 社会管理主体严重缺位。社会管理主体多元化是社会管理成功的主要表现之一。当前中国社会管理主体很单一,目前中国政府还是社会管理的唯一主体,社会组织数量少且缺乏独立性,公众很少参与社会管理,社会自治、公民自治更是难以实现。

3. 社会管理方式单一。在社会管理方面,目前中国刚性的行政管理手段运用较多,欠缺柔性的管理手段;公民参与社会管理不够,缺乏有效的平台和途径;社会管理缺乏制度常态化;社会管理的信息和资源不够公开透明。以上原因直接导致了公民利益表达机制不完善和社会矛盾纠纷解决机制不畅通问题。

4. 社会管理法律体系不健全。社会管理缺乏完善的法律法规体系是当前中国面临的突出问题,一些涉及“民生”、推动市民社会发展、有效解决社会纠纷以及规范行政程序的法律应当成为今后立法完善的重点。

^① 参见孙立平《断裂:20世纪90年代以来的中国社会》,北京:社会科学文献出版社2003年版,第67页。

^② 仲伟金:《浅谈社会管理存在的问题及解决对策》,载《中国法学会行政法学研究会2010年会论文集》。

当前,中国处于社会转型期,正从单一社会结构向以市场经济为基础的多元社会结构过渡。在此剧烈变革的时期,历史上长期积累起来的深层次社会问题在凸显的同时,一些新的社会问题和不确定因素也随之出现,如社会结构、利益结构的变化,社会阶层分化,以维权为目的的社会诉求增多,价值真空引发的社会失范等。诸多社会问题相互交织在一起,加大了社会系统性的风险,或者说加剧了社会的脆弱性,隐含潜在的发展风险^①。在当前的复杂形势下旧有的社会管理体制已难以适应社会发展的需要,而前述中国社会管理中存在的问题也亟待得到有效的弥补,在此情况下实行社会管理创新已成为保障中国稳定与发展的迫切之需。

二、中国社会管理创新的价值取向及基本路径

社会管理创新,是指在现有的社会资源和管理经验的基础上,引入新的社会管理理念、知识和方法,对传统的社会管理模式及管理方法进行完善,从而建构新的社会管理机制,更好地实现社会管理目标的活动^②。对中国而言,社会管理创新即是完善社会管理手段,实现由单一的行政手段向综合运用法律、政策、经济、行政、教育等手段转变。无论是社会管理,还是社会管理创新,都必须有相应的法律规范作为支撑和制度性保障,国家管理的运作不能脱离法制的架构,以服务社会和人权保障为主体的价值指引应当成为中国社会管理创新的基本价值目标,具体体现在以下几个方面。

(一) 坚持以人为本

在社会管理中坚持以人为本,就是要把满足人的需求作为发展的目的,切实保障各类发展主体的经济、政治和文化权益,保障各类社会主体平等地享受社会发展成果,就是要尊重人的主体地位,充分发挥人的主动性、能动性、创新性^③。因此,政府及其公务人员要转变旧有的管理意识,在立法、社会政策的制定、执行、社会事务的处理等方面重视市民社会的诉求,为各种社会主体平等地参与社会事务管理创造条件、营造良好的环境。

(二) 贯彻服务为民原则

“权利本位”和“社会本位”是当今时代社会管理的发展趋向,为公民与

① 李学举:《加强社会建设和管理 促进社会和谐与发展》,载《求是》2005年第6期。

② 参见应松年《社会管理创新引论》,载《法学论坛》2010年第6期。

③ 鞠正江:《我国社会管理体制的历史变迁与改革》,载《攀登》(双月刊)2009年第1期。

社会服务成为当今政府的主要责任之一。政府应该从民众的利益和社会实际需要出发,尽快实现从管制行政向服务行政的职能转型。为实现此目的,首先,应对政府进行必要的限权和分权,培育多元治理主体,使市民社会的民众有可能参与社会管理和监督公权力运行;其次,应当通过立法建立一系列保障制度和正当程序,保证执政为民的理念在实践中得到真正的贯彻执行。

(三) 实现社会管理的公平正义

完善社会管理应当坚持公平优先的原则。社会管理创新的目的是解决市场经济发展中出现的一系列问题,其中包括为公民和社会团体追求各自的私人利益、群体利益提供均等的机会,以此调节利益冲突,保障公民权利和维护社会公益。贫富分化是中国存在的现实问题,政府在社会管理的立法与政策制定中要特别兼顾弱势群体的权益,通过社会保障制度实现分配正义。公平还应当体现在对公民及社会的权利保障方面,社会管理体制的创新应当以保障和增进公民权利为导向,避免因公权力扩张而限制公民权利现象的发生。

(四) 践行法律至上原则

法治作为现代文明社会的主要标志,是中国既定的社会发展方向。在法治社会里,公共权力既受法律保护,又受法律制约,政府管理社会的行为也必须在法治的轨道内进行。在创新社会管理过程中,应当以法治思想作为基本指导原则,确立法律在社会管理中的权威性、至上性,以法律的约束力、强制力和教育作用规范政府行为、保障公民权利,实现国家与社会、公权力与私权利的良性互动与和谐统一。

(五) 实现社会管理上的公开透明

在社会管理创新中保持公开透明是创建服务政府、法治政府的必然要求,市民社会只有在及时获得政府信息的情况下才能高效的参与社会管理、维护权利和监督公权力运行。公开透明原则要求政府信息公开、服务透明,直接涉及立法、执法等与公民利益密切相关的所有事项,这能够有效减少和防止政府管理中存在的信息不畅、暗箱操作、服务水平差的作风顽疾。

基于上述的社会管理中基本价值的把握,在社会管理创新的发展架构及方向上,应从以下三方面的问题入手:第一,社会管理理念革新。以人为本是中国政府既定的国家治理和政府管理的价值目标,在此目标下引发了人们对民生问题和社会公平正义的持续关注。中国几千年的官本位思想的惰性积习是当前社会管理创新的最大阻力和障碍。实践中,政府或其工作人员所固持的某些体

制和做法对于提升人民生活质量没有作用甚至产生了反作用,僵化陈旧甚至“左”的思想仍然被一些政府主政者和理论工作者坚持着,这种不思变革的状态必然对社会管理的创新造成一系列障碍和矛盾^①。当前,政府及其工作人员进行思维转变是国家实现善治的一种必然需要。从另一个角度看,在当今时代,伴随着市民社会的兴起,公民完全成为被动受管理者的状况已成为历史,而政府常常处于被动必然会使国家陷入危机。因此,培育和塑造社会管理新理念已成为中国政府完善社会管理、实现创新的最基本途径和保障,这些新理念包括:服务政府理念、政务公开理念、有限政府理念及公民参与理念,等等。如何将现有的政府机构从“社会管理的衙门”到“社会服务窗口”的转变体现着创建善治政府的价值追求,代表着当今时代最进步和最具人权特色的公共治理思维模式。

第二,转变政府职能与变革社会管理体制。政府的作用在于服务而非管制,这是21世纪公共行政的主旨精神和基本价值所在。中国的社会管理的趋向应当立足于将政府从管制型政府向服务型政府职能的转变。政府职能的转变应以凸显政府的公共服务职能、建立有限政府、保障社会公平正义和维护民生为主要目标。在此基础上所进行的管理体制变革也应坚持还政于民的理念,如明确政府的权利与义务、减少行政审批、实行政务透明、增强社会自治功能、建立利益诉求表达和协调机制、建立完善、公平的分配与社会保障机制,等等。总之,保证政府行为的民本性、公开性、有限性与规范性应成为中国完善与创新社会管理的基本目标取向^②。

第三,推动市民社会发展与鼓励公民参与。既有的社会管理经验告诉我们,加快市民社会培育是创新社会管理的有效手段和重要目标。只有实现社会自治,才能真正达到社会管理的目的。市民社会组织可以在缓解国家与公民矛盾、协调利益关系、弥补政府公共服务不足等方面发挥积极的作用^③。但是,目前中国的市民社会尚不成熟,社会组织弱小且缺乏独立性,社会协同、公众参与的社会管理格局远未形成。当前,中国政府应为推动市民社会发展和社会组织发挥作用创造良好的外部环境,保证社会组织的独立性,将其纳入合作治理的框架,充分挖掘和发挥市民社会在社会管理方面的功能,形成国家与社会良性互动的关系。

① 参见马庆钰《全面认识当前社会管理中的十五个矛盾》,载《学习时报》2005年0516期。

② 参见孟繁华、宫立杰《创新政府社会管理与公共服务体制》,载《中国行政管理学会2008年哲学年会论文集》。

③ 参见苏咏喜《公民社会视角下的社会管理创新研究》,载《四川行政学院学报》2011年第4期。