

论一体建设法治社会

张鸣起^{*}

内容提要 法治国家、法治政府、法治社会一体建设是中国建设发展的主观选择,是我国经济社会发展的迫切需求,中国特色社会主义理论是其思想基础,具有划时代的意义。相对于法治国家、法治政府,法治社会是指全部社会生活的民主化、法治化。法治国家、法治政府与法治社会要一体建设而非分体建设、要同步建设而非分步骤建设。要从理念和思维层面、国家治理体系和治理能力层面、社会自治能力层面充分认识法治社会建设的艰巨性、复杂性。我国法治社会建设的基本路径在于:以坚持党的领导为根本保证,以政府主导与社会共治为基本方式,以培育法治信仰、增强全民法治观念为突破口,以构建政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制为重点,以形成多元融贯的规则体系为支撑,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动,达到整个社会和谐有序、健康发展。

关键词 法治社会 一体建设 政府主导 社会共治

党的十八大以来,习近平总书记在纪念宪法公布实施 30 周年大会的讲话和新一届中共中央政治局第四次集体学习等场合提出“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”的重大命题,首次将法治社会作为一个有别于法治国家的概念鲜明地提出来。2014 年 10 月,十八届四中全会《决定》第五部分“增强全民法治观念,推进法治社会建设”,分别从“推动全社会树立法治意识”、“推进多层次多领域依法治理”、“建设完备的法律服务体系”以及“健全依法维权和化解纠纷机制”⁴ 个方面对法治社会建设作出部署。在这种背景下,正确认识法治社会的内涵与特性,及其与法治国家、法治政府的关系,深入探究法治社会建设的目标和基本路径,事关法治社会建设的成败,具有重要的理论价值和实践意义。

一、法治社会的时代内涵和基本特征

一体建设法治社会首先要明确法治社会的内涵和基本特征,这是我们理解 and 建设

^{*} 全国人大法律委员会副主任委员,中国法学会副会长。

法治社会的逻辑起点。

(一) 法治社会的时代内涵

早在1959年我国就有学者使用“法治社会”这一概念。^①迄今,这一概念仍在多种场合下使用,但其含义基于不同语境而有区别。总体而言,对法治社会内涵的认识和理解,经历了由宽到窄、由泛化到细分、由广义到狭义的渐进过程。

法治社会首先是相对于人治社会而提出来的。我国几千年的封建人治文化积淀,使“人治”无论在精神层面还是在制度层面都一直占据统治地位。世界上“人治与法治”社会孰优孰劣的争论持续了百余年,至今也未有个统一的结论,只是世界上绝大多数国家选择了依法治国的道路。新中国成立后,我国也开始了探索依法治理国家和社会的方式,制定了“五四宪法”、“婚姻法”等法律,在一定程度上对社会生活进行了调整和规范。但是受经济、政治等环境的制约和时代局限,那时社会还未培育成独立的主体,混同于国家,是“国家的社会”。当时,法治社会呈现出宽泛的、广义的概念特征,经常作为法治国家的同义语。当然,理论上社会主义国家同社会主义社会根本利益是一致的,国家不应与社会对立,而是与社会相辅相成并互相促进,但过去往往过分强调它们利益上的一致性,而忽略或者抹煞了社会个体与群体利益的多样性以及国家与社会的区别。“文化大革命”十年中,这一点被推到了极致,造成极为严重的后果。改革开放以来,开创了法治建设的新时期,三十多年来我国法治建设取得了巨大进步,但整个社会治理状况距成熟的法治社会还有很大的差距。

2012年末,习近平总书记在纪念现行宪法公布实施30周年大会和在主持中央政治局第四次集体学习等场合,提出了“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的命题,赋予法治社会以新的内涵和发展空间。此时的“法治社会”主要是相对于“法治国家”而存在的,社会的涵义应从狭义上加以理解。狭义到何种程度呢?对此,法学理论界有三种观点:一是从十八大提出的“五位一体”中国特色社会主义总布局中的“社会建设”去把握,即法治社会是相对法治经济、法治政治、法治文化、法治生态而存在的领域。此观点也称为“五分法”。二是“四分法”,即法治社会是相对于法治国家、法治政府、法治政党而存在的领域。这主要是基于十八届四中全会决定的建设社会主义法治体系中包括党内法规体系而提出的。全会强调坚持依法执政、依宪执政。“依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党。”如果把公权力行使的主体分为国家、政府、政党、社会四个层面,那么与其相对应则有法治国家、法治政府、法治政党、法治社会四个概念。这里的法治社会不含政党法治。三是“三分法”,即法治社会是相对于国家、政府而存在的领域。不管哪种分法,在此语境下,社会都呈现出狭义的、应然的状态特征,有独立于国家、政府而存在的范畴和特质。那么,什么是一体建设语境下的“法治社会”呢?

结合学界的研究成果和实践需求,法治社会应当做如下概括:即法治社会是相对于

^① 参见炽亚《国际法律学家会议发表德里宣言》,载《现代外国哲学社会科学文摘》1959年第5期。

法治国家、法治政府而言的,是指全部社会生活的民主化、法治化,简单讲就是将社会权力和社会成员的行为纳入法治轨道的一种社会类型。具体包括如下三种内容:一是各类社会主体(包括社会基层群众性组织、各事业企业组织、各种社会团体等非政府组织)及其社会权力依国家的法律制度和社会自治性的法规范,在民主法治的轨道上自主自治自律;二是各社会主体在法治范围内对国家权力予以监督与制衡;三是各社会主体以及各社会群众和公民个人的思想、观念、行为、习惯都渗透着民主的权利和权力意识与法治精神,形成社会的法治文明与生活方式。^②

这里的社会权力是社会主体所拥有的社会资源(物质和精神资源)对社会和国家的支配力,包括经济权力、政治权力、文化权力、生态权力。社会权力可以是一种支持国家权力的积极力量,也可以是制约、抑制国家权力侵犯的消极力量,有些社会权力还可以是扰乱国家权力和社会秩序的破坏力量。^③关键在社会主体如何运用社会权力。

(二) 法治社会的基本特征

法治社会作为一种社会类型和状态,有其自身内在要求,这种内在要求体现的是一般规律。但社会是在具体的国度区域内存在的,且是不断向前发展的,所以各国对法治社会的认识、要求又都带有自己的特色和时代的烙印。在法治国家、法治政府、法治社会一体建设的语境中,法治社会至少应当具有如下五方面基本特征。

1. 全社会恪守法治的基本价值和精神。公平正义是社会主义法治的核心价值追求。其基本涵义是:(1) 国家尊重和保障人权。法律地位、权利义务一律平等。(2) 公正合理地调整利益关系。(3) 通过公正、高效、权威的社会主义司法制度维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。法治的精神是指整个社会对“法律至上”的普遍认同,社会成员养成了自觉遵守法律、法规,并且形成了依法办事和通过法律或司法程序解决各方面纠纷的习惯和意识。

2. 国家颁布的法律法规等正式规则与社会组织等制定的自治规则及各类群体的习惯等无形规则之间具有融贯性,在价值取向和基本原则上具有一致性,并且这些规则承载的法价值与法原则获得了社会主体的认可与服从。

3. 党和政府依法治理社会,法律在维护群众利益、化解矛盾中具有权威地位,人们能够和平理性地表达诉求和依法维护自身权益。

4. 社会自治的法治化水平明显提升,社会自治化程度和自我管理程度大幅提高,社会权力在法治轨道上运行。

5. 法律服务体系完备,人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时能够获得及时有效的法律帮助,公民的基本权利和自由得到全面充分的保护。

这五项基本特征各自独立又密切联系,统一于法治社会建设这一整体目标。这五项基本特征符合当前阶段我国法治社会建设的实际要求,具有很强的实践性和针对性。

^② 参见郭道晖《法治国家与法治社会、公民社会》,载《政法论丛》2007年第5期。

^③ 参见郭道晖《权力的多元化与社会化》,载《法学研究》2001年第1期。

当然,随着实践的发展,法治社会建设的特征和要求也应与时俱进,有所发展变化,但其中有关法治社会本质属性的内容不会改变,建设法治社会应始终坚持反映本质属性的这些要求。

(三) 法治社会与法治国家、法治政府的关系

在法治国家、法治政府、法治社会一体建设语境下,三者既紧密相联,又有质的区别。其共性要素是“法治”,主要包括以下五点:一是宪法和法律至上;二是公权力得到控制和制约;三是公民权利得到保障;四是政务公开、透明、规范;五是司法公正、权威。^④这五个要素相辅相成,缺一不可,共同统一于法治中国建设。

法治国家是指国家政权运行的法治化,法治政府是指行政权力运作的法治化,而法治社会是指社会体系运转的法治化。三者之间的共性是构成要素相同,都要体现法治五要素,区别是指向的对象、涵盖的领域不同,三者的着力点也不一致。法治国家的法治强调权力控制,法治政府的法治则强调依法办事、依法行政,法治社会则强调依法共治、重视人权保障。当然,三者内涵也存在交叉重叠,特别是相互依存度很高,如法治社会更加强调人权保障,但是如果没有法治政府强调的其他要素的支持,人权保障也无从谈起。所以,在建设中国特色社会主义法治体系中需要协调有序地推进这五个要素的均衡发展,实现法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

如何理解一体建设下法治社会与法治国家、法治政府的关系,学者们从不同的视角进行了解读。姜明安教授认为,法治国家、法治政府、法治社会三个概念在同一时空使用时,法治国家指整个国家公权力的法治化;法治政府主要指国家行政权行使的法治化;法治社会则主要指政党和其他社会共同体行使社会公权力的法治化。^⑤江必新教授认为,法治国家、法治政府、法治社会三个概念并提时,法治国家是一个种概念,法治政府、法治社会是法治国家之下的两个属概念,法治国家中的“国家”不只是国家机器、国家政权的意义上的国家,而是一个国度性的概念。^⑥郭道晖教授认为,法治国家只是指全部国家机器、国家权力的民主化、法治化,主要是就国家主权意义上而言的;法治政府一般特指行政权力,诸如依法行政、法治行政等等;法治社会则属于社会权力范畴,它是相对于法治国家、与之互补互动,并实行社会自治自律的独立实体。^⑦

虽然解读的角度不同,但大都承认在一体建设的语境中,法治社会建设具有基础性地位。建设法治社会,就是要推进和保障社会的民主化、法治化、自治化。这要求承认和支持社会主体拥有属于自己的物质与精神等社会资源,成为相对独立的实体,并能运用这种资源的影响力、支配力,去支持或监督国家权力,从而实现权力多元化、社会化。

法治国家、法治政府与法治社会要一体建设而非分体建设、要同步建设而非分步骤建设,三者的具体关系有以下三点:

^④ 参见姜明安《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》,载《法学杂志》2013年第6期。

^⑤ 参见前引^④,姜明安文。

^⑥ 前引^②,江必新书,第54页。

^⑦ 郭道晖《法治新思维:法治中国与法治社会》,载《社会科学战线》2014年第6期。

1. 法治社会建设是法治国家、法治政府建设的基础。法治国家与法治社会源于政治国家与市民社会的分立,马克思认为,在人类社会发展的高级阶段,国家和国家权力终将灭亡,但社会仍然需要良好的社会秩序加以规范,需要社会权力来处理社会事务。法治社会建设内在蕴含着法治国家建设。同时,法治社会建设也是一个社会自治规则不断发展完善,社会自治主体不断成熟的过程,在这个过程中,社会主体参与到社会公共事务中,社会自治规则成为制约国家权力的武器,成为法治国家建设的基础。

同时,公共治理是民主行政和社会治理的世界潮流,协同、参与的治理模式是其中一个重要举措。行政部门之间、公权力机构之间的合作称作协同治理,政府与民众之间、公权力主体与私权利主体之间的合作称作参与治理,而参与治理的更高形态称作共同治理。参与治理、共同治理的前提是政府职能调整、行政法制革新。这是法治政府建设和法治社会建设的连接点。^⑧ 法治社会建设对于法治政府目标实现具有基础性作用。

2. 法治国家建设对法治社会建设具有引领和支撑作用。与西方法治文明是在市场经济和市民社会基础上自然演化不同,我国社会长期以来发育缓慢,一方面亟需以国家法治来保障社会组织的自主自治,为社会组织的发育提供良好的环境,另一方面也需要注意规范和控制社会权力的恣意,引导社会组织和社会群体遵守国家的宪法和法律。现代国家首先是一个制度共同体,因为奉共同之理、守共同之法,一个社会便有了统一性、均质性,人们被纳入一种共同的生活方式、行为理念,为“国家共同体”、“社会共同体”意识奠定基础。在法治国家的作用下,个人更变身成为“公民”,拥有了共同的政治身份,从这个角度看,“四个全面”的战略布局中,全面依法治国指向的不仅是治国理政,更是在建立一整套成熟、定型制度的基础上,筑牢社会意识的底座,为法治社会建设提供引领和支撑。

3. 法治政府建设对法治社会建设具有推进和保障作用。政府是由社会产生并且为社会存在,建设法治政府的目的正是要为国民创建一个美好幸福的社会,这个美好幸福的社会就是法治社会、小康社会。一是因为政府是社会的管理者,社会建成什么样子,政府起关键作用,甚至决定性的作用。二是因为政府是社会的表率,社会的法治化有赖于政府行为法治化的引导与推进。只有政府依法行政,才有可能带动全社会民众事事讲法、讲理、处处讲公正、讲诚信,逐步培植起法治社会的环境。三是因为政府是法治社会的指导者和推动者。法治社会的形成是各种因素促成的结果,其中一个非常重要的因素即是政府的指导和推动:政府通过制定行政法规、规章和规范性文件为社会组织、团体和个人提供行为规则(作为法律的具体化和补充),通过行政执法(行政许可、行政监管、行政处罚、行政强制等)为社会提供秩序,通过行政复议、裁决、调解、仲裁为社会提供解纷机制,通过行政指导为社会提供咨询、建议和选择性行为方案。没有政府立规、执法、解纷、指导,法治社会是不可能运作的。而政府要通过这些行为指导和推进法

^⑧ 参见莫于川《“全面推进依法治国”笔谈之七:法治国家、法治政府、与法治社会的一体建设》,载《改革》2014年第9期。

治社会建设,就必须首先使自己的这些行为法治化。四是因为政府是社会公平正义的保障。社会公平正义是法治社会的基本要素,而社会的公平正义必须通过政府提供相应的“公共物品”而实现。作为法治政府,提供保障社会公平正义的“公共物品”是其最重要的职责。一个社会,只有当它有了充足的保障社会公平正义的“公共物品”供给时,才能称为完善的法治社会。^⑨

法治国家、法治政府与法治社会作为并列关系,共同构成了法治中国的主要内容。

二、一体建设法治社会的时代意义

(一) 时代背景

一体建设法治社会是中国建设发展的主观选择,是法治运行的客观要求,也是我们党治国理政认知水平提升的逻辑结果。

1. 一体建设法治社会是我国经济社会发展的迫切需求

与西方国家不同,我国既无法治的历史传统,也无社会建设的历史传统,历史上我国的国家与社会基本上处于高度合一的状态。从词源上考证,“社会”这个词大约在1895年之后开始出现在中文政治文献之中,这反映了随着清末民初民族资本主义的成长,商会、行业工会、教育公会、同乡会等自主社会组织的活跃;因为参加这些组织的个人主要限于作为家族代表的绅士,这只意味着“绅士公共空间”的繁荣,并没有形成近现代意义上的社会空间。^⑩

建国后,我国建立计划经济体制,在这个大的背景下,经济、社会所有领域都按照计划的思维和方式进行管理,计划分指导性和指令性计划,而起决定作用的是指令性计划。相应的,实行配给制,由国家分配住房、分配工作、分配物资和粮食等,那时国家、政府、社会仍然只能是高度统一的。直到二十世纪末期,在改革开放和市场经济的推动下,中国的国家与社会才逐渐发生分离,一个相对独立的社会经济生活领域慢慢崛起,“国家—社会”由一体化转型为二元化。

随着改革开放的持续深入,分离出来的中国社会也相应发展变化,开始由单一利益社会逐渐转变为多元利益社会。这其中的历史过程大致是这样的,经济体制改革形成了经济形式多元化,经济形式多元化带来了经济利益多元化,经济利益多元化迫使政治利益多元化,政治利益多元化导致了思想多元化和价值观念多元化。可以说,利益多元化是今天中国社会的基本特征。在利益多元化的社会里,任何一种利益与其他利益之间都会存在差异,差异化必然出现摩擦,摩擦又必然形成冲突和矛盾。在单一利益的社会,发生社会矛盾冲突的可能性非常小,即使发生,以一种简单的行政命令的手段和方式便可轻而易举地解决,而在多元利益主体的社会背景下,则会呈现出矛盾多发的复

^⑨ 参见前引④,姜明安文。

^⑩ 金观涛、刘青峰《观念史研究:中国现代重要政治术语的形成》,法律出版社2009年版,第83-86页。

杂社会格局,社会良性运行和有序发展问题愈发突出,^①而调整多元利益之间的问题最有效的方式是依靠法治,这是中国法治社会建设社会方面的历史背景。

另一方面,我们以法治为中心梳理新中国发展的脉络,前三十年国家“以阶级斗争为纲”,是“漠视法治”的阶段;1978年以后,国家“以经济建设为中心”,重视并加强法治建设。近三十多年来,以中国特色社会主义法律体系全面建成成为标志,国家经济、政治、社会等各领域基本实现了有法可依,是法治初具规模的阶段。展望未来,今后相当长的时期无疑是法治迈向更高层次或实质化的阶段。当前,可谓法治建设的重大发展机遇或转折时期。

作为时代背景,更需要我们关注的一个重要方面是社会和法治发展面临的新情况、新问题。对此,理论界和实务工作者都列举过许多客观现象,归纳起来,当前法治社会建设面临着的是传统与现代的双重困扰。传统的典型代表就是人情社会根深蒂固,牵扯制约着法治的发展;现代的典型代表就是网络技术渗透进各个领域,挑战传统社会治理方式。

一方面,中国传统上是一个国家与社会合一的、典型的人情社会。社会中错综复杂的人情关系网深深渗透到国家治理和社会运行各领域。浸润在人情世故、差序伦理中千余年的中国社会,对于法律的不近人情、不分内外,基本上是排斥的。国家社会发展到今天,办事拉关系、遇事求人情,也还是许多人的基本行动策略。“人情”、“关系”作为一切行为的核心指引或者考虑因素,获得了远高于法律的重要地位。从理论上讲,这是典型的人治社会的特征,而法治社会是要通过对公共理性的培育,在诸多方面改变这种以人情为核心的人治社会。

另一方面,信息和通讯技术的迅猛发展深刻改变了社会主体间的信息传播方式,“去中心化”的网络空间形成了广大网民平等表达意见的“新公共领域”,深刻影响了社会治理方式。网络是现实生活的延伸,网络本来就是人们社会生活的工具,鼠标背后都是现实的人,网络活动即是现实社会的一部分。据统计,截至2015年底,我国网民规模已达6.88亿,互联网普及率为50.3%,全年新增网民3951万人。^②此外还有近600万新兴的微信公号。互联网已经成为影响社会治理的不可须臾忽视的最重要因素之一。

互联网是把“双刃剑”。在积极的面向上,互联网压缩了社会时空,拉近了人与人的距离,便利了信息传播和意见表达,推动了民众有效参与国家和社会治理,甚至成为监督公权的重要管道。而同样不容忽视的是,互联网也带来了诸多新的问题和挑战。网络虚拟社会是多节点、多中心、扁平结构的社会,人人面前都有“麦克风”,人人都是新闻发言人,人人都有话语权,人人都是新闻记者。随着民众的民主、平等和权利意识不断增强,诉求表达渠道越来越多元化,导致社会矛盾激发风险增大,容易形成聚合效应,使

^① 参见江必新《法治社会的制度逻辑与理性构建》,中国法制出版社2014年版,第6-7页。

^② 中国互联网络信息中心(CNNIC):《第37次中国互联网络发展状况统计报告》,载CNNIC网站:<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwjtjbg/201>,最后访问时间:2016年7月15日。

潜在问题突显,矛盾纠纷升级。而我们的治理方式与虚拟社会管理服务的要求不适应,政府管理反映慢、被动,加之各类谣言传播迅速,非理性表达左右舆论、影响司法、动摇政府公信力,对社会治理提出了严峻挑战。

当前,我国全面建设小康社会进入决定性阶段,改革进入攻坚期和深水区,国际形势复杂多变,国内社会发展随着网络信息技术的普及呈现出日趋复杂的生态和格局,我们面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有。面对新形势新任务,需要更好地统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,法治社会建设显得尤为迫切。

正是基于这样的时代背景,我国在推进法治建设的进程中,不仅从横向上由依法行政、法治政府的重点攻坚到社会各方面事业法治化的全面铺开,也在纵向上由法律规范、法律体系的创制到逐步重视法治理念、法治精神的弘扬。到2012年末,“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的提出,实质是标志着法治建设在我国全方位展开。2014年,党的十八届四中全会进一步对全面推进依法治国、推进法治社会建设作出了重大的战略部署。

2. 中国特色社会主义理论奠定法治社会建设的思想基础

一体建设法治社会,是党中央审时度势,根据经济社会发展的客观需要提出的,有实践基础。作为一个命题,它也有坚实的思想基础,这个思想基础就是包括法治理论在内的中国特色社会主义理论。十一届三中全会以来,中国共产党人领导人民积极探索如何进行社会建设和法治建设,形成了具有中国特色的社会建设理论和法治建设理论。

回顾中国特色社会主义理论的发展过程可见,我们党专门提出一体建设法治社会命题虽然是近年的事,但在整个中国特色社会主义理论发展完善过程中,很早就注意到社会建设的重要性并适时作出部署。这个过程大致是这样:

从1978年到党的十六大之前,侧重以经济发展推动社会建设,以发展经济的方法来解决社会问题。以邓小平同志为代表的中国共产党人,认识到贫穷不是社会主义,社会主义的根本目标是达到共同富裕。为此明确指出发展才是硬道理,提出了以改革开放为动力,以共同富裕为目标,以“三个有利于”为社会建设评价标准等一系列重大论断;从政策上提出了改善民生的一系列举措,把国民经济发展五年计划改为国民经济与社会发展五年计划,初步建立起效率优先、兼顾公平的发展模式,设计了“三步走”的社会发展战略。

2002年,党的十六大报告提出“经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民更加殷实”六个方面的发展指标,提出了社会和谐的思想。2003年,党的十六届三中全会明确提出了“以人为本,全面协调可持续发展的科学发展观”,指出要坚持在经济发展的基础上,努力推动社会的全面进步和人的全面发展,要注重促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明的协调发展。

2004年,党的十六届四中全会明确提出“和谐社会”的概念,将“和谐社会”列为中国共产党全面提高执政能力的五大能力之一。2005年,胡锦涛同志在省部级主要领导

干部专题研讨班上发表重要讲话,明确指出要构建社会主义和谐社会,表明中国特色社会主义事业总体布局由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体。

2006年,党的十六届六中全会作出了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,明确指出社会和谐是中国特色社会主义本质属性,提出构建“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的和谐社会。

2007年,党的十七大报告第八部分“加快推进以改善民生为重点的社会建设”对社会建设进行了系统阐述,明确指出必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。这些也都是法治社会的应有之义。

2012年,党的十八大报告明确提出建设社会主义生态文明,将中国特色社会主义事业总体布局由“四位一体”发展为“五位一体”。报告第七部分“在改善民生和创新管理中加强社会建设”,不仅继续强调保障和改善民生为社会建设的重点,还明确提出必须要推进社会体制改革,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,形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。这四大体制机制,构成了社会治理的制度体系。

伴随着中国特色社会主义社会管治理论的不断探索和发展,“法治社会”也逐渐被重视和探讨,最终作为一个重大命题提出。大体上,“法治社会”在改革开放初期所指涉的是有法制的社会,以区别于“文革”期间法制虚无的人治社会。^⑬其后,随着理论与实践对法治的探索,法治社会一词被运用于各类有关法治和社会的讨论中。但此时,法治社会之“社会”所指称的,主要是与“自然”对称的社会概念,是“国家—社会”一体化的大社会概念,其含义与“法治国家”、“依法治国”并没什么实质不同,学术界和实务界往往也不严格区分法治国家和法治社会这两个概念。

差不多与提出建设和谐社会同时,党中央开始不断强调要重视挖掘和培育社会法治观念,不断致力于推进法治社会建设。2005年11月,胡锦涛同志提出开展社会主义法治理念教育活动。2007年6月,胡锦涛同志在中央党校省部级干部进修班毕业典礼上发表的重要讲话中,全面深刻地阐述了社会主义法治建设问题,指出要“全面落实依法治国基本方略,弘扬法治精神,维护社会公平正义”。这是党和国家最高领导人第一次提出“弘扬法治精神”。2007年12月,胡锦涛同志在同全国政法工作会议代表、全国大法官、大检察官座谈时发表重要讲话,进一步强调要坚持深入开展法制宣传教育,弘扬法治精神,并且要“重视社会主义法律文化建设”,使社会主义法治精神转化为全体人民的实际行动。

^⑬ 江必新、王红霞《法治社会建设论纲》,载《中国社会科学》2014年第1期。

2012年末以来,习近平总书记在纪念现行宪法公布施行30周年大会和新一届中共中央政治局第四次集体学习等场合提出“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”命题,法治社会首次作为一个与国家、政府并立的独立概念予以鲜明表达。

2013年,党的十八届三中全会《决定》第十三部分系统阐释了“创新社会治理体制”,从改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制和健全公共安全体系等方面作出了具体部署。决定首次提出了“社会治理”的概念,是我国社会建设理念的又一次重大提升,进一步推动了法治社会建设。

2014年10月,党的十八届四中全会《决定》第五部分“增强全民法治观念,推进法治社会建设”,分别从“推动全社会树立法治意识”、“推进多层次多领域依法治理”、“建设完备的法律服务体系”、“健全依法维权和化解纠纷机制”等四个方面对法治社会建设作出了重大部署。

回顾这段历程,我们可以得出这样一个结论,中国特色的法治社会建设理论是中国特色社会主义理论体系的一个组成部分,一体建设法治社会的命题是有深厚的理论基础和理论支撑的。

(二) 重大意义

一体建设法治社会赋予法治社会以崭新的时代内涵并作为法治建设的重要任务,具有划时代的意义。

1. 一体建设法治社会助力法治的深化与升级

30多年建设实践证明,伴随经济社会的长足发展,我国的法治建设在整体上取得了巨大进步。如同经济社会等建设需要持续健康发展一样,法治建设也需要与时俱进、创新发展,这个创新发展就是在建成以宪法为核心的法律体系基础上,构建社会主义法治体系和社会主义法治国家。这个国家是广义的、国度性概念。法律是调整社会关系的规范,是治国理政之重器,因此法治的一般基础与源泉是社会领域,建设法治社会恰恰是破解公权力缺乏制约等法治瓶颈的有效路径。将法治建设重心向社会转移,是对法治国家之根本的培育和巩固,是将法治推向实质化的高级法治阶段,有助于推进法治的深化与升级,也是执政党追求治理体系和治理能力现代化的必然要求。

2. 一体建设法治社会奠定现代社会的基础

中国社会正经历从传统社会加速迈进现代社会的历程,建设法治社会就是要改变传统的“人情”、人治社会,培育和提升现代社会的公共理性:改变用权力命令、长官意志治理社会、管理国家和控制人,改变“关系”、门第等非制度因素对社会生活的不当支配^⑭,同时,主要以一些传统伦理、风俗习惯等为基础,建立社会自治规则;引导民众达成社会公共生活的自由、平等、公正等价值共识和沟通、协调、宽容、责任等行为规范^⑮,将法的价值追求浸润于民众内心,使民众认同法的精神,理解法的规则,形成法治意识,从

^⑭ 参见韩庆祥《当代中国的社会转型》,载《现代哲学》2002年第3期。

^⑮ 参见孙肖远《“善治”出自于“良政”——公共理性视野中的服务型政府建设》,载《江海学刊》2013年第3期。

而理性平和地表达个体诉求。^{①⑥}此外,从全球化角度看,中国同时面临西方强势话语和本国传统观念的双重压力,法治社会一定程度上回答了“社会向何处去”的问题,为社会发展指明了建设方向。

3. 一体建设法治社会促进中国社会的顺利转型

在当下中国,改革解放了生产力也导致个人主义极速扩张,追求个体利益、权力的最大实现几乎成为一种最广泛的社会观念,个人与社会、社会与政府之间普遍呈现出日益强烈的互斥关系,社会生活日趋多元化和无中心化,导致社会生活受到不当挤压、社会资本不当流失、社会信任危机频现。在宗教、伦理消减而意识形态又不断弱化的情形下,仅仅依赖民族血脉和地域上的国家概念不可能弥合社会利益主体的多元化。如果把法律作为社会共存的保证^{①⑦},并把公平作为最大的共识性价值,以公平为基本内容和运行的目标,自然就有助于进一步地凝聚共识。建设法治社会也就成为促成社会团结、重铸社会信任、促进中国社会顺利转型的核心抓手,成为迈向和谐社会的必由之路。

三、建设符合我国国情的法治社会

法治社会在本质特征一致的情况下,依据所在国度不同,形成了不同的模式,我们国家的法治社会建设要坚持符合国情和遵循法治规律相结合。这要求我们在正确认识法治社会建设所面临的问题的基础上,坚持问题导向,搞好顶层设计,有针对性地开展

(一) 充分认识我国法治社会建设的短板和障碍

坚持问题导向,首先要弄清我们的问题短板是什么、在哪里。法治社会建设是一项系统工程,是社会生活的全面法治化。社会系统及其运行的法治化包括了全方位、各层次、各领域的法治建设,涉及从理念到制度、从体制到机制方方面面的补强或重构。结合我国现阶段的国情,针对法治社会建设的客观要求,审视当前法治社会建设,我们感到在理念思维、治理体系、治理能力等方面还存在许多不适应的问题,需要认真加以对待。

1. 理念和思维层面

建设法治社会,我们已有坚实的思想基础,但毕竟赋予法治社会以新的时代内涵的时间不长,相关理论研究还不深入,相关宣传也不到位,实践中对法治社会建设命题的必要性、时代内涵及重大意义等还存在一些模糊、片面甚至错误的理解。比如,有的仍将法治社会作为法治国家的同义语,仍然片面地将法治社会理解为国家管制社会,甚至扭曲理解成进一步用法律手段加强对社会的管制。还有的观点认为,社会只能运用和遵循国家的法,法治国家之外再搞法治社会的“二元化”,会冲击法治国家,造成思想上

^{①⑥} 参见江必新《法治社会,从何“治”起》,载《理论参考》2014年第12期。

^{①⑦} [美] 罗纳德·德沃金《认真对待权利》,信春鹰、吴玉章译,中国大百科全书出版社1998年版,第15页。

的混乱。^⑮还有的观点套用西方一些理论观点和标准来审视中国法治社会建设,不切实实际地过分强调社会组织高度自治或者以中国特色为由一概拒绝西方发达国家体现法治社会建设规律的成功做法和经验等。

西方的一些理论观点主要是市民社会理论和公民社会理论。这两种理论的内涵与外延差别不大。西方各国包括亚洲的日本、韩国等均是在这种理论指导下进行的社会建设。这个理论的主要内容是:强调社会与国家相对的二元性质,关注那些不能与国家混淆或不能被国家淹没的社会生活领域,即市民社会。所以它又称“市民社会理论”。“市民社会”这个概念可追溯到著名思想家洛克、孟德斯鸠以及托克维尔关于分权、制衡、自治的学说中。第一个将“市民社会”与“国家”作出学理区分的是黑格尔。他沿用了市民社会一词并赋予了它新的含义:即处在家庭和国家之间的阶段。^⑯黑格尔透过“市民社会”这一术语表明,在欧洲社会近代化过程中,其“政治的”社会与“市民的”社会状态第一次分离开来。

西方理论家葛兰西提出了著名的市民社会/政治社会理论。这个理论的主要内容是:国家等于市民社会加上政治社会。所谓政治社会,指的是由政府、军队和司法部门构成的强制性的国家机构,行使暴力性质的强制功能(即传统意义上的国家),而市民社会则是由非强制性、相对自主的非政府组织,如社团、工会、教会、行会和学校等机构组成,替统治阶级行使非强制性的“霸权”职能。市民社会不仅没有削弱国家的统治,反倒是国家和市民社会的协作构成了强大的“霸权”统治。^⑰

当代西方一些学者如柯亨和阿拉托等人提出“国家—经济—市民社会”的三分法来代替“国家—市民社会”的二分法。他们主张把经济领域从市民社会中分离出去,认为市民社会主要应该由社会和文化领域构成,同时强调它的社会整合功能和文化传播与再生产功能。这种观点代表着当代西方市民社会理论研究的主流,反映了20世纪以来西方市民社会理论研究重心的转移。^⑱

总起来讲,西方学者关于市民社会的典型看法是:市民社会是建立在个人从事经济、文化和社会活动的基础上并与国家相脱离的社会空间。在这个空间里,社会本着自愿的原则自我组织、自我规制、高度自治。这种高度组织化的社会在法治的框架下自我运转,并与国家权力相制衡。正是在市民社会理论的架构下,非政府组织有了广阔的发展空间。^⑲

公民社会的概念,强调对国家权力的制衡、监督,被普遍认为是西方宪政体制的基础。宪政民主制度就是要限制政府权力、保障公民权利,并借助于公民社会与政府管制形成对治,来寻求平衡,体现社会公平。托克维尔曾经就指出,对公共权力的制约还有

^⑮ 参见前引⑦,郭道晖文。

^⑯ [德]黑格尔《法哲学原理》,范扬、张启泰译,商务印书馆1961年版,第197页。

^⑰ [意]安东尼奥·葛兰西《狱中札记》,葆煦译,人民出版社1983年版,第51页。

^⑱ See Jean L. Cohen, Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, at 84 (The MIT Press, 1992).

^⑲ 参见应星《国外社会建设理论述评》,载《高校理论战线》2005年第11期。

另外一种重要方式,即“以社会权力制约国家权力”,其实质就是以公民社会制约政府权力。^②西方宪政就是要通过落实宪法对公民社会与政治国家公权力的权力、权利与义务的不同规定来实现彼此的二元分离,实现公民社会与政府权力相抗衡。

但需要明确指出的是,西方的“宪政”有特定的含义,特指西方的法治发展模式,是对西方资本主义国家政治发展模式的概括,主要包括三权分立、多党制等基本内容。我国的依宪治国、依宪执政,与其有着本质区别。我国的依宪治国、依宪执政是经过长期探索,成功走出的符合我们基本国情的法治道路。依宪治国、依宪执政所依据的是中华人民共和国宪法。我国宪法确立了国家的根本制度、国家的领导核心和指导思想,确立了人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体,确立了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度,确立了爱国统一战线、社会主义法制、民主集中制、尊重和保障人权等原则。

现在我们讨论在中国能否实行宪政,恰恰不应忽略我国宪法的规定。党的十八届四中全会《决定》提出“一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。”在这方面,很重要的一个就是要坚决反对用西方的“宪政”等法治理念和法治模式否定我国宪法及其确立的制度和原则。但是,对西方发达国家在法治社会建设中的一些成功作法和多年实践中揭示出来的体现了一般规律的经验,我们还应认真借鉴,以丰富完善中国的法治社会建设。

至于前面提到的“国家管制社会”、“社会等同于国家”等观点很多仍是“国家—社会”一体化的惯性思维,没有认识到“法治社会”在法治国家、法治政府建设中的基础性地位,没有深刻认识到法治社会建设命题的现实意义。我们应当从理念上正确认识和高度重视法治社会建设。如果只是简单地把法治社会建设理解为加强社会管制,继续信奉“搞定就是稳定、摆平就是水平、无事就是本事、妥协就是和谐”,就不会在治国理政中重视社会的潜力和发挥社会组织的活力,就无法实现法治社会多方参与、共同治理的目标。

理念与思维层面的另一大内容,是法治观念上存在的不足和问题。法治观念是我们提高运用法治思维和法治方式处理深化改革、维护稳定问题能力的关键所在,它也许是看不见、摸不着的,但却是客观存在且在处置具体问题时起着决定性作用的,万不能忽视。法治观念是思想层面的问题,因而其养成是一项长期性的工作,非朝夕之功可成。我国漫长封建社会中逐渐形成了重礼轻法的文化传统,法治意识相对薄弱,人们在权力和法律面前,对权力充满敬畏和信心,对法律缺乏信仰。我国的全民普法工作开展三十多年,取得了较大的成绩,但公民的法治意识仍较为淡薄,法治精神仍未形成。部分群众“信访不信法、信官不信法、信闹不信法”;全社会“敬法”氛围淡薄,攀关系、找熟人的心态普遍存在,钻法律空子、虚假诉讼、恶意诉讼层出不穷,“法不责众”心态下,法律底线屡被突破;守法环境差,“违法成本低、守法成本高”的悖论依然大量存在。此

^② 参见 [法] 托克维尔《论美国的民主》(上、下卷),董果良译,商务印书馆1989年版。

外,一些地方出现的领导干部缺乏法治思维,以言代法、以权压法、徇私枉法,滥用行政权、司法权侵犯公民合法权益,严重损害法律的公信力,也是不容忽视的一大问题。因此,我们对法治观念培育的艰巨性复杂性,必须有清醒的认识。

2. 国家治理体系和治理能力层面

国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。法治社会要求国家权力和社会关系按照明确的法律秩序运行,严格按照公正司法的正当程序和公平裁判来协调人与人之间的关系和解决纠纷,在法律面前人人平等,党委、政府不能依照个人喜好以及亲疏关系来决定社会的公共事务。

近年来,特别是中央提出国家治理体系和治理能力现代化的要求以来,我国国家治理体系和各级干部的执行力都有很大发展和提高,在运用法治思维和法治方式理政政治事方面取得了长足进步。但与法治社会建设的要求相对照,当前治理体系、治理能力层面对法治社会建设的回应和支撑还是远远不够的。这突出地表现为:

首先,在社会治理体制上,国家、政府和社会的关系还没有完全理顺,法治社会中社会主体的地位有待进一步明晰。国家和政府的规制仍然较多,管了很多不应当管理的事项。比如在市场领域,虽然近年来国务院下放、废止了一大批审批事项,但是既有的法律规定仍然存在进一步改进的空间。^② 国家管制过多,从另一方面来看就是不重视甚至不承认社会组织在社会治理中的空间和作用。我国现有的社会组织管理体制,对社会组织尤其是公益慈善类、城乡社会服务类社会组织设置的登记门槛过高,行业协会商会行政干预较多、行政化倾向严重,这样无法发挥出社会组织在社会治理中应有的活力和作用。此外,在法律法规安排方面,很多领域存在立法空白、立法不完善问题,形成了社会行为规制的死角和盲区。依法治理迫切需要法治保障,当前我们还面临诸多挑战,如法律体系不全,缺乏社会组织的基本法;立法位阶不高,已有规范多停留在行政法规甚至部门规章层面,还没有一部专门法律;规范内容不齐,关于登记程序和政府管理的内容多,而社会主体行为规范和权利保障的内容少等,比如社会组织管理、互联网管理等领域,传统规制手段难以奏效,亟待完善相关立法;此外,立法对村规民约等的还缺乏有效的规制,导致某些村规民约以表面合法的形式实质侵害了相关当事人的合法权益,当事人难以得到有效的救济。

其次,在治理能力上,还存在诸多不适应的情况和问题。国家治理能力是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,也就是制度的执行能力。就法治社会建设的状况而言,一方面相关制度体系不健全必然影响了治理能力的提升,另一方面也存在实践中许多初衷良好的制度变了形、走了样,导致治理能力下降。

以行政执法为例。行政执法是国家通过行政机关的执法活动组织和管理社会生活的各个方面,将社会各种具体关系纳入法治秩序,实现法对社会的调整。在执法过程

^② 参见史丕功、任建华《法治社会建设的价值选择及主要路径》,载《山东社会科学》2014年第9期。

中,某些行政机关存在执法不严、执法标准不一、滥用执法权、“权力寻租”等突出问题。比如,中介服务本是法治社会建设的重要力量,其健康发展对于约束公权力、提升政府公信力有促进作用。但实际生活中却存在“红顶中介”,成为某些行政机关和公务员牟取行政审批权红利的工具。这些所谓的中介“戴市场的帽子、拿政府的鞭子、收企业的票子、供官员兼职的位子”,不仅极大损害了政府的权威和公信力,更严重影响了社会经济组织、中介服务组织和行业组织的健康发展,阻碍了法治社会的形成。相对于治理体系,我们的制度执行力上不适应的问题更多更复杂些。这就需要严格执法,推行政府权力清单、责任清单、负面清单制度,加强对行政执法的监督,在法治轨道上推进各项行政执法工作,坚决杜绝行政机关的“越位、缺位、错位”,避免执法不严、越权执法对社会造成伤害。

3. 社会自治能力层面

我国的现代化进程,主要是通过国家自上而下地进行制度建构,国家与社会、法律制度与传统文化之间自开始就存在很大差距,民间社会自治规范与国家法之间不衔接甚至发生冲突的现象也有发生。

(1) 基层组织与社区建设发展不够充分。在现代化特别是城镇化进程中,传统社会的村落、宗族、家族等共同体不断解体,其中部分转向现代新型共同体或社区,新的共同体也在不断生成。为了实现善治,需要赋予共同体和社会自治充分的发展空间,这是法治社会的应有之义。

我国宪法确立了农村基层组织(村民大会、村委会)和城市居民社区自治(居民大会和居委会),实行自治的制度。在农村,自治的成效完全取决于具体村组织的实际情况,尤其是领导班子的品德、能力,村民自治的能力以及地方的支持等复杂因素,因此各地的差异很大。既有运作状态良好,实现了宪法的预期目标的;也有完全被宗族势力或黑恶势力控制,陷入失控状态的;村干部贪污腐败、侵害村民权益的案件屡见不鲜;还有多数村级组织则处于中间状态。此外,现实中司法对于包括村民内部纠纷、村民与村组织的纠纷、个别村民与村民大会之间的自治性纠纷的介入,如外嫁女土地权益、土地承包与流转纠纷等,往往效果欠佳。显然,基层自治与法律、司法之间不协调的问题较为普遍且仍将长期存在,并需要不断调适。

在城市社区和居委会,政府的行政管理和社区自治共同构成了一种有效的治理机制。但是,如果在社区自治尚不成熟之际,过早地将政府责任移交给社会组织,则很难达到有效治理的效果。比如,尽管《物权法》已经确立了业主大会和业委会自治模式,但业主自治的力量远远没有成熟、完全无力形成基本秩序和独立进行社区治理,近年我国商品房住宅社区的物业纠纷频发、秩序混乱就是例证。

(2) 社会组织发育不够成熟。各类社会团体、“民间组织”、“非营利组织”、“非政府组织”、“公益慈善组织”的活跃,对构建和谐社会具有重要作用。但社团的发展中仍存在许多需要注意的问题:

第一,我国一些法定重要社团组织的性质、管理运行模式及功能、作用方式带有明

显的中国特色,与国外社团组织、与我国一般社会组织有很大的不同。以工会为例,全国总工会及各级地方工会组织事实上属于国家体制的组成部分并具有一定行政功能,承担着较高的社会政治责任;同时也承担着参与劳动关系协调、解决劳动争议和领导企业工会、维护职工权益的责任。企业工会则基本上是劳动者的自治组织,可以成为集体谈判的主体。我国这种工会体制有其合理性,一方面,工会作为劳动者群体的代表,参与国家相关法律政策制定,通过集体协商、参与企业规则及政策制定等方式争取劳动者利益的最大化;另一方面,工会因为直接隶属于党的系统,接受党的领导,工会将职工组织起来的同时也就将职工团结到党的周围了。但从法治社会建设的视角分析,这种模式、运作机制抑制了工会作为自治组织的功能的发挥,其凝聚力、代表性等也不够强,职工满意率低。

第二,由于社会自治和社会发展本身的不成熟,其他一些体制外的社团组织缺乏规范和自律,公信力和作用较低,公益性自治体腐败、失信、内耗成为常见的现象,风险较高,影响了其社会功能的发挥。

第三,近年来,一些西方国家通过基金资助、组织渗透、技术支持和意识形态影响,采用自下而上“输出”所谓的“民主”战略,对我国 NGO 组织也产生了一定影响。一些 NGO 组织高度西方化,成为“颜色革命”的基础力量、甚至西方反华势力的代言人。这些社会组织的存在不仅不会产生预期的积极作用,反而使群团组织自治增添了复杂性和敏感性。

(3) 行业自治规范程度不够。我国从 20 世纪 80 年代后期开始全面进入市场经济以来,行业协会、民间商会等在内的行业组织有了较快的发展。然而,在我国这样一个有着深刻的国家主义传统的社会,由于行业业者缺乏自律和共同准则及对行业组织的认同,依靠商会、行业协会实现行业自治非常艰难,而行业组织对其内部的约束力和强制力均非常有限。^⑤ 这就带来了两方面的问题:一方面,行业自律程度低,不能积极回应社会需求,承担社会责任,自我规则和协调能力低,导致公众的强烈不满。例如,保险业制定的标准、制度、程序,在保护行业利益的同时对投保人的利益明显兼顾不足。另一方面,公众、媒体和法律界对行业组织高度不信任,往往将其视为与公共利益对立的本行业利益的代表。在一些特定领域,行业组织的声音和力量都非常微弱,很难在规则形成、自律和利益协调中发挥作用。这种格局不利于市场的成熟和自我完善,而社会对国家监管、法律规制和司法救济的需求和依赖又很高,一旦政府监管缺失,往往会造成严重的后果,如食品安全、环境保护等问题。

(4) 人民调解及其他民间解纷机制作用有待进一步发挥。人民调解制度作为一种融合了我国传统资源与体制特色的纠纷解决机制,近年来有了很大的发展。全国人大

^⑤ 一些行业组织发达的国家,在建立行业自治的同时,赋予行业协会“公法人”的法律地位,授权其行使部分公共管理权限,而我国行政主管部门与行业组织之间的关系以及行业组织中行政管理和行业自律的关系仍未完全理顺,在治理中的作用未能充分合理发挥。

常委会于2007年审议通过了《劳动争议调解仲裁法》，于2010年审议通过了《人民调解法》。近年来人民调解组织实际上已呈多元化格局，但基层村居委调解组织的作用则参差不齐，就整体而言，其社会功能并未充分实现。《人民调解法》实施后，一些新型调解组织不断出现，而一些原有的民间社会调解组织如消协和劳动争议、医疗纠纷等专业性调解，如何与人民调解组织实现有效的整合，也是一个复杂的问题。

以上所述，是我们建设法治社会在制度等各方面存在的不足和短板，按问题导向的要求，我们应立足国情，针对短板问题进行法治社会的顶层设计。

（二）坚持符合我国国情的法治社会建设基本路径

路径是达至目标的线路，达至目标的线路可以有多条，而基本路径则是实现目标的必经之路。对于我国法治社会建设的基本路径，我们可以从宏观和微观两个层面予以把握。宏观层面，就是将法治社会建设放在人类法治建设的基本规律中认识；微观层面就是从社会管理与社会自治关系的角度领会，从法治国家、法治政府、法治社会一体建设的角度把握。

1. 宏观层面

从现代化国家法治建设的基本规律来看，各国的法治模式不完全相同。法治社会建设也是如此，如同样是西方国家，大约就有“国家主义法治国”、“自由法治国”和“社会法治国”三类，这三类本质相同，表现形式各有侧重。^②在建设路径上，英、美等国的法治化主要是自下而上的社会演进模式，即适应市场经济和现代化发展需要，经过一二百年乃至二三百年内生演化，逐步实现法治化，政府对法治的推动作用较小；日本、新加坡等国的法治化主要是政府自上而下在几十年时间快速推动完成的，政府对法治的推动作用很大。

我国从改革开放以来，经济社会发展迅速，在短短的三十几年时间内完成了西方发达国家数百年实践才完成的工业化、城市化、市场化的进程，呈现出明显的“时空压缩”特征。

所谓时空压缩是美国社会学家，戴维·哈维提出的概念，他认为发展中国家凭借后发优势的跨越式发展，会在短时间内走过发达国家很长历史时期的历程，似乎时间和空间都被压缩了。这种理论告诉我们后发优势是可以短时间实现跨越发展，但在享受超高速发展带来的成果的同时，也要面对矛盾问题集中爆发带来的挑战。我们法治社会建设也是如此，西方发达国家在数百年时间中不同阶段产生，不断消化解决的问题，如农民失地、工人失业、社会失稳、结构失衡、生态失序、资源失控、观念失范，以复合型、叠加式、压缩态集中到了“当下”这一时空中，我国社会发展面临着十分尖锐和严峻的矛盾和问题。

这种严峻的挑战决定了我国的法治发展道路不会是一个自生自发的缓慢过程，而是走了一条由党政主导的建构型的发展路程。同样地，我国的法治社会也不可能自发

^② 参见前引②，郭道晖文。

实现,法治社会建设离不开党委领导、政府主导。在吸收借鉴国外法治社会经验的基础上,我们要在短短几十年时间内在 13 亿多人口的大国实现国家治理体系和治理能力现代化,一体建设法治国家、法治政府、法治社会,就必须自上而下、自下而上双向互动地推进法治化。所谓自上而下,主要是党政主导推进,通过立法、法律实施等强力推进和引导,如开展增强全民法治观念的教育活动。所谓自下而上,主要是发挥基层自治和行业、社会组织自治的作用。

在上下结合联动模式之中,要注意处理好法治与社会领域里各治理机制和各方面传统习惯做法的关系,法治需要与社会治理同时并进,法律机制需要与各种社会治理机制兼容互动;借鉴西方发达国家的成功做法和法治经验,更多地扬弃中国的传统文化。法治社会建设进程中,应充分发挥我国特有的政治体制、意识形态、组织资源和治理策略的优势,一方面推进党的群众工作、社会治安的综合治理、信访、调解,以及贴近基层、强调人民性的制度设计和活动方式等;另一方面也应改革与现代法治无法兼容的弊端,转化为具有正当性和实效的现代治理机制;其中部分制度在完成转型期的过渡性使命之后,可以逐步弱化,转化为法治的辅助性机制。比如婚姻家庭法中的走婚、过继制度等,会逐渐被文明法治社会舍弃。在基本法律制度从规则到程序,从方法到效果能够完全替代各种传统资源和非正式机制之前,它们仍具有不可或缺的地位;即使法律规则和正式的制度逐步建立健全,作用日益提高,作为一种选择性方式,这些传统资源和非正式机制在成本、本土适应性、便捷和公众接受度方面的优势仍会作为辅助性机制继续存在。

2. 微观层面

依据党的十八大和十八届三中、四中全会精神,基于对法治社会建设面临的问题短板、应选择的模式等分析,一体建设法治社会的着力点应主要放在如下三方面:

一是党和政府依法治理社会。党政主导主要体现在建立和运用各种制度机制上,通过制度机制进行推动,主要是健全依法维权和化解纠纷机制,建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制,畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。完善立体化社会治安防控体系,保障人民生命财产安全。二是社会依法自治。基层组织和部门、行业依法治理,各类社会主体自我约束、自我管理,市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中有效发挥作用。^{②7}三是全体人民自觉守法。法治精神和法治文化蔚然成风,全社会厉行法治的积极性和主动性普遍增强,形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,广大公民争当社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。^{②8}

基于以上思考,我们认为,我国法治社会建设的基本路径,如果用一段话来表达的

^{②7} 参见余凌云《法治国家、法治政府与法治社会一体建设的途径》,载《法学杂志》2013年第6期。

^{②8} 参见张文显《全面推进依法治国的伟大纲领——对十八届四中全会精神的认知与解读》,载《法制与社会发展》2015年第1期。

话,可以这样归纳:

以坚持党的领导为根本保证,以政府主导与社会共治为基本方式,以培育法治信仰、增强全民法治观念为突破口,以构建政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制为重点,以形成多元融贯的规则体系为支撑,以健全公民依法维权机制和多元纠纷化解机制为抓手,以发挥人民团体及其他社会组织的积极作用为主渠道,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动,达到整个社会和谐有序、健康发展。

Abstract: With socialist theory with Chinese characteristics as its ideological basis, the integrated construction of state with rule of law, government with rule of law and society with rule of law is the subjective selection of China's construction development and the urgent need of China's economic and social development, which has an epoch-making significance. Compared with state with rule of law and government with rule of law, society with rule of law means the democratization and legalization of the whole social life. The state with rule of law, government with rule of law and society with rule of law should be constructed in an integrated and simultaneous way rather than separately and step by step. We have to fully understand the arduous and complex nature of the construction of society with rule of law from the levels of ideas and thinking, state governance system and governance capacity and social autonomy capacity. The basic path of the construction of China society with rule of law is with the adherence to the party's leadership as the fundamental guarantee, government dominance and society cooperation as the basic way, fostering the mind of rule of law and increasing the rule of law concept as the breaking point, and establishing modern society organizational system with separate government administration from commune management, clearly defined power and responsibility and self-governance according to law as the key point, so as to achieve the positive interaction among government governance, society self-adjustment and resident autonomy and the harmonious, orderly and healthy development of the whole society on the basis of forming multi-melting rules and regulations system.

(责任编辑:陈贻健)