

创新

法眼透视社会管理创新



省法学会
副会长兼秘书长
陆剑锋



引言

社会管理创新作为人类创造秩序、增进自身福祉的有效手段,是一个永恒的探索过程,内含着基于理性和对社会发展情势判断基础上所作出的价值取向,以及由此所演绎的关于社

会管理创新的顶层设计、治理格局、治理体制、治理机制、方法手段乃至经济学意义上的关于成本核算的选择。在全球化背景下,它所体现的是一国的软实力和战略性竞争力。历史和现实

证明:现代国家间的竞争和差别往往不在于体制而在于管理程度。在一个拥有13亿人口的大国,在国家(政府)管理层面和社会(社会组织)自治层面,探索出一条具有中国特色、时代特

征,符合本国国情和社会“公意”,体现社会发展内在要求和本质取向,并赋予法治化的社会管理创新之路,无疑是对全人类的巨大贡献。对此,法学界责无旁贷!

法治的成长与社会管理创新

■夏立安 浙江大学光华法学院教授、博士生导师



我国13亿芸芸众生,社会管理的难度可想而知。而社会管理创新则恐怕既要仰仗既有政治权力体系,又要依靠公民自我组织和自我管理。但是无论何种形式的社会管理创新,如果不遵循法治的本质要求,与法治同生共长,很可能会流于劳民伤财的穷折腾。

一

何谓法治?它有两层含义,其一是从法律本身的内部属性而言的,其二是从法律的外在方面而言的。《荀子》“礼论”篇云:“故绳者,直之至;衡者,平之至;规矩者,方圆之至;礼者,人道之极也”,就包含了这两层含义。其中前三句的意思是“绳墨是直的最高标准,天平是平的最高标准,规矩是方圆的最高标准”,指的是这些物的工具性,法律的工具性亦然;第四句意即“礼是道德的最高标准”,指的是人的道德属性,法律亦有此要求。拥有工具性只能使法律成为法律,合乎道德才会使法律成为良好法律。因此说,前者是法治的“根基”,后者则是法治的“根基”,没有前者就没有后者,没有后者就没有法治的参天大树。

法律的工具性究竟包含什么内容呢?我们可以将其概括为法律的普遍性、可预期性、公开性和明确性等特征,其中普遍性是法律的最重要特性。如果一人一度,尺度不一,因人度度,因入度度,度的工具性就会失去。对于法律,如果同样情况适用不同法律,同样情况不同对待,法律也将失去其工具性。

这种状况长此以往,必然会产生3个严重后果:其中最为严重的后果之一,是由于不能“一碗水端平”,法治的“根基”已不复存在,导致社会问题如滚雪球般增生。最近云南省高级人民法院关于李昌奎杀人案的判决之所以遭到网民的普遍诟病,是因为网民将该案与药家鑫案对比之后,自然就感到该案判决十分不公。因此,依法裁判、同案同判是法律与生俱来的最重要的“内在价值”,是法治社会最低的“门槛”,任何社会管理行为及其创新都必须以此为据。

后果之二是必然会产生个别领导颐指气使和滥用权力的现象,所谓“摆平就是水平”的狂妄由此而生。

后果之三是必然导致政府付出巨大的金钱代价。这样看来,社会管理创新的基础是按照生活的常识出牌,按照法律的常识出牌,否则一切所谓的创新都是劳民伤财的穷折腾。

二

前有论及,法律只有合乎社会道德,才会成为良好法律,这也是我们所称的法治的“根基”阶段。有“江南第一县衙”之称的淳安县县衙大堂楹联云:“法合情与理,倘能三字兼收,广无冤狱。”在这里,“情与理”讲的是道德与价值层面的问题,“情”指的是民情民意,“理”指的是常理公理。而无论是民情民意,还是常理公理,均可视为广义上的道德,而这些道德最终要通过人来体现和实现的,因此,法律要合乎道德的命题,其实就转换成了立法者、执法者、司法者和守法者要合乎道德的命题。而这些主体的道德又通过“修身齐家”的独善其身和“兼济天下”的相善其群体现出来。梁启超将独善其身称为“私德”,将相善其群称为“公德”。而就私德与公德的关系,梁启超先生有这样精辟的论述:“公德者,私德之推也。知私德而不知公德,所缺者只在一推;蔑私德而得托公德,则并所以推之具而不存也。”因此得出结论:“是故欲铸国民,必以培养个人之私德为第一义;欲从事于铸国民者,必以自培养个人之私德为第一义。”

近日《光明日报》发有一文,对传统私德做了社会调查,发现时下被调查的各种职业者的私德得分由高到低依次为:农、学、商、工、仕。在孝悌忠信、礼义廉耻等各项私德指标的履行中,廉与耻的表现最差,均为不及格。此研究透露出来的信息是:社会整体道德水平下降,尤以廉耻为最;在社会的各个群体私德排序中,为政者最低。这样的话,问题就多了。若为政者私德不隆,何来公德公义?缺乏公德公义,何以从政?何以从政?何以政新?若为政者私德不备,何以有资格作为“铸国民者”?何以将法治推向高级阶段?可见,尽管社会管理对政府有效率,问责、透明、协商等要求,但更为根本的要求是,为政者首先须依法行政和依法裁判,其次须本着民情、民意、常理、公理行事,只有这样,社会管理创新才有可能,法治才能更上一层楼。

基层社会管理法治化助推 国泰民安

■牛太升 省法学会副会长



立法、行政、司法措施,把一系列的民生制度落实到每一个基层单位和人民群众身上,化为具体的法定权利和义务,并通过基层终端服务使之得到完善的维护和履行。

民主管理法治化。要在社会管理的各个方面,广泛吸收公众参与,建立完善各种相应的组织制度和活动制度。要根据人口流动的新条件,切实完善村民、居民的自治制度;推广民主法治村建设及各种基层民主参与、民主协商和民主决策制度;建立依法听证等形式的国家机关征求基层民意的制度;党政干部、律师、警察都要进社区并有相应的组织制度;通过制度充分发挥工会、企业家协会、行业协会及和谐促进会等各种社会组织在基层民主管理中的作用。

矛盾化解法治化。首先要有全面客观地收集、分析研究当前社会矛盾的种类、范围和特点的信息工作制度;二是要有各级各类纠纷排查化解责任制,社会治安综合治理要进乡村、进社区、进企业;三是要有矛盾的多渠道化解制度,完善大调解工作体系,实行人民调解、行政调解、司法调解、仲裁调解及行业性、专业性调解有效衔

关于社会管理创新的五点思考

■翁国民 浙江大学经济学院教授、法学博士



体。因此,一个社会不仅需要相应的物质生活条件,以确保作为社会主体的人的生存与发展,更需要重视人的思想意识。因为只有具有共同利益和共同价值观念的人们才能够形成一个富有凝聚力的和谐社会。目前,我们在开展社会管理创新时至少具有以下几方面的优势:一是广大人民群众的支持拥护,党员、干部的先锋模范作用,形成政治优势。二是党中央、国务院的英明决策和坚强领导,各级党委、政府认真负责,有效实施,形成组织优势。三是社会主义制度和60多年来的法治建设,形成制度优势。四是社会主义建设的巨大成就使我国国力不断增强,形成物质优势。以上诸多优势决定了我们完全有能力实现社会管理创新的既定目标。

社会管理创新中的法治保障。法律是社会关系的调整器,是规范人们活动的准则。法治是加强社会主义建设、创新社会管理的必要依据和重要手段。法治也是在社会管理中依法决策、依法维护人民群众的合法权益、依法组织人民群众全面参与的可靠保障。要防止在“法治”的口号中形成对制度盲目崇拜的理性。法治不能仅仅停留在立法阶段,徒法不足以自行,法律意识的形成应当成为目前法治建设的基本工作目标。依法进行社会建设和社会管理首先要提升国家公务员,特别是领导干部的法律意识,要形成社会管理创新的法治环境,各级领导干部的心中必须率先形成对法律的信仰,要使各级领导干部养成依法办事、依法决策、依法行政的自觉性。政府与司法机关应当以执法和司法的规范化来赢得人民群众对政府部门和司法部门的信任,进而形成全社会崇尚法律和法律的精神。只有这样,法治才能在社会管理创新中发挥其应有的作用。

社会管理创新的基本条件。在现代意义上,社会是指具有共同利益、价值观和目标的人的集合

社会组织发展与社会管理创新

■梁星心 省民政厅副厅长



社会管理创新是近年来各级党委、政府高度关注的一个历史性命题。2004年6月,党的十六届四中全会就提出了要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”;2007年,党的十七大报告又明确提出了要“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”。但近年来各种群体性事件和公共安全事件仍呈多发态势,社会管理的现实困局尚未根本扭转,社会管理创新亟待走上正轨。

首先,应尽快确立以人为本、以民为重的新的社会管理价值理念。改革开放以来,我们用30多年的时间走完了西方国家上百年的发展历程,完成了伟大的历史进程。但从经济社会全面协调发展的要求来看,我国经济建设成就显著,但社会建设相当滞后。我们为国家的经济社会发展速度庆贺,但应当清醒地看到,价值构建的旅程还很漫长。“多元构成和谐”,“和谐不是管出来的”,“和谐之树需要用为人民服务的真情真意来浇灌,需要坚持不懈的长期养护。由上而下的管控只能是造成整齐划一、千人一面、千篇一律的呆板场面,社会毫无生气。

社会要充满生机活力,管理者就要有博大的胸怀,对不同的意见、看法要有宽容的态度,要注意维护宽松的环境,对新鲜事物要允许探索和尝试,多看多观察并给予必要的理解和支持,而不是在没有可靠结论的情况下就一棍子打死。人身权、财产权等许多公民权利是人类历史发展的最重要的成果,为现代社会所普遍接受,也明确写入了我国的法律法规,但在实际执行的过程中,有时却因为强调所谓维护公共利

益、确保社会稳定等因素而让群众作出牺牲,使其人身权、财产权大打折扣。明确基本权利不可侵犯并切实维护之,管理者不至于动用非常手段,被管理者不至于以死抗争,双方才有平等对话、协商的可能,才不至于动不动就形成武力对抗的局面。

其次,必须要深刻认识社会组织在社会管理中的地位与作用。社会组织是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带。加强和创新社会管理,社会组织总是支撑和建设性的力量,是合作甚至是必须依靠的对象。社会组织发展能够为社会管理创新提供良好的基础条件,对之要有博大的胸怀和宽容的态度,要放手培育发展社会组织,促进社会组织肌体健康、发育良好,更好地承担起社会治理的职能任务。近年来中央屡屡强调要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,就是要让社会组织 and 公众更多地参与到社会建设与管理中来,共同致力于和谐社会的美好愿景的实现。考察社会管理四个主体之间的关系,关键在党,党要引领,主要靠政府,政府要提供服务,成败取决于民众,就是发挥“社会协同、公众参与”的作用。假使没有宽广、深厚和有序的“社会协同、公众参与”力量为基石,仅仅依靠“党委领导、政府负责”,和谐社会将成为难以企及的空中楼阁。

以现实为例,杭州市目前有“和事佬”协会2924个,2010年以来共参与化解基层矛盾纠纷14800余件;宁波市和谐促进会等融合性组织近7000个,农村、社区、企业和商务楼宇,到处都有他们忙碌穿梭的身影,在维护社

会和谐稳定中发挥着不可或缺的重要作用。据民政部统计,全国登记注册的社会组织总数达44万。

北京大学中国政府创新研究中心俞可平主任估计,我国至少有300万未登记的社会组织。民政部李立国部长在2011年民政工作年中分析会上表示,民政部门对公益慈善类、社会福利类、社会服务类社会组织将履行登记管理和业务主管一体化职能,实行直接登记。目前达不到登记条件的草根组织将有望大量进入法制轨道,通过平等、协商、对话并取得共识的方式参与到社会治理中来,为促进基层社会实现真正的和谐稳定起到积极作用。

总的来看,良好的社会管理有赖于党和政府的作用发挥,同时也要靠社会自我组织、自我管理的能力,需要发挥社会组织的积极作用。有了社会组织作为桥梁和纽带,作为党和政府的参谋与助手,既有利于直接化解社会矛盾,最大限度增加和谐因素,减少不和谐因素,更有利于形成推动社会建设与服务的新生力量,最大限度激发社会活力。社会组织的发展已经是不可逆转的世界潮流,培育发展社会组织应当成为主流社会的共识和各级政府的应尽之责。

社会管理创新的法治之维

■陈柳裕 省社会科学院副院长、法学博士



加强和创新社会管理,需要我们理性地对待并妥善处理好社会管理创新与法治建设之间的关系。就此,我们首先需要树立以下两个理念:其一,法治是社会管理创新的终极追求和目标。实现依法治国,建成社会主义法治国家,就是最大的社会管理创新。其二,社会管理创新需要由法治作保障。只有以社会主义法治理念为指导,以法律程序和规范为支撑所推进的社会管理创新,才能真正实现最佳的政治、经济和社会效益。

社会管理创新既以法治为目标追求,又以法治为其保障手段,决定了我们在展开社会管理创新的过程中,必须遵循社会主义法治理念,符合法治精神,恪守法治底线;必须妥善处理好社会管理创新与法治之间的紧张关系,及时消解

的冲突和矛盾,以确保社会管理创新与法治建设进程的协调一致。基于上述观点,我们必须建立健全在法治的框架下展开社会管理创新的规则体系。一是社会管理创新不得超越法律的基本规定。对既有法律制度的尊重,是法治社会建成的前提。我们必须强调不得逾越法律确定的范围、权限和程序等进行所谓的社会管理创新。若允许以法律本身不适应社会实践的需要为由而超越法律的限制进行随意创新,势必导致法律的尊严被随意践踏,法治精神荡然无存。

二是社会管理创新必须符合社会主义法治理念和法治精神。社会管理主体在推进社会管理创新的过程中,必须以社会主义法治理念为指导,设定创新举措和制度规范的出发点 and 目的必须正当,所创新的举措必须符合以人为本原则,能够实现社会公共利益和私人利益、公平与效率、自由与秩序的兼顾平衡。三是社会管理创新成果应当及时法制化。