

# 中国法治社会的结构及其运行机制

□ 陈柏峰

中南财经政法大学 法学院 湖北 武汉 430073

目前,关于法治社会建设的政治命题,学术上的论证还不够。理论研究的贫乏,导致实践中法治社会建设推进和评估的无体系性。在此背景下,法治社会建设的探讨,具有重要的实践需求和理论意义。

## 一、法治社会的基本内涵

1.法治社会的语义和内涵。“法治社会”一词,20世纪80年代就在学术期刊中被广泛提及,其含义大体指有法制的社会,以区别于法制虚无的人治社会。“法治社会”的内涵和外延与“法治国家”“依法治国”几乎一致。法治社会的核心内涵是,公权力运作系统之外的社会生活的法治化。具体而言,至少包括以下三个方面。第一,社会成员自我约束的法治化。首先,在行为上,社会成员普遍守法是常态。其次,在观念上,社会成员普遍相信法治。第二,社会成员之间关系的法治化。首先,社会成员之间的法律地位、权利义务一律平等并得到法律的有效保护。其次,社会中平权型的自治关系盛行。再次,社会权力依法行使。第三,社会管理者与被管理者关系的法治化。在社会系统的各个组成部分、社会生活的不同领域、社会发展的各个环节,都应处于法治框架之下,并为社会成员之间关系的法治化、社会成员自我约束的法治化留下合理空间。

2.法治社会与法治国家、法治政府的关系。讨论法治社会的内涵,离不开法治国家、法治政府、法治社会三者关系的理性配置。法治国家、法治政府与法治社会共同构成了全面依法治国的有机组成部分。三者之间各有侧重,又紧密联系。法治国家、法治政府、法治社会三者的关系,可以概括为“一体两翼”:法治国家是“体”,法治政府和法治社会是“翼”。第一,法治国家建设侧重于全面依法治国的顶层设计,关乎国家的基本政治架构和法治架构,为法治政府和法治社会建设设定政治前提和体制基础。第二,法治政府与法治社会是并行关系,前者为后者提供充足的制度空间。法治政府建设意味着对

政府权力和行为边界的明晰设定,也就意味着为法治社会建设留下相应的空间;法治政府建设,通过体制机制层面法治化的规范和设置,为法治社会建设提供一系列制度保障。第三,法治社会承接法治国家和法治政府建设的成果,将它们体现在社会生活中。法治国家、法治政府、法治社会建设又是统一的,它们从不同层面推进法治中国建设,三者无法截然分割。良好的法治国家、法治政府建设,可以为法治社会建设提供优良的外在环境和有力的制度保障;良好的法治国家、法治政府建设,还可以为法治社会建设提供良好的示范。反之,如果没有良好的法治国家、法治政府建设,法治社会建设也不可能是完备的。

## 二、法治社会建设的具体背景

法治社会建设受制于具体的背景和条件,包括国家动员能力、既有法律体系、社会治理基础、社会矛盾态势等,它们对法治社会建设构成引导或制约。

1.国家动员能力相对弱化。在市场经济时代,国家直接行政管理和大规模社会动员减少,过去社会动员所依赖的基础条件不断变化乃至消失,国家动员能力相对弱化。第一,国家与民众的传统连接方式弱化。第二,社会多元化削弱政府的动员能力。第三,市场经济的调节机制还不健全。第四,国家与民众的社会组织中介不健全。第五,以政府为指向的众多诉求的挑战。

2.既有法律体系覆盖不够。在当代中国法律的作用尤为明显。但在社会治理领域,既有法律体系的覆盖率仍然较低。第一,社会发展催生难以治理的灰色地带。第二,科技发展带来缺乏法律规制的新兴领域。第三,部门(法)壁垒制约国家回应法治社会的综合性问题。上述问题给法治的各个环节都带来挑战。从立法方面看,社会生活中相当多的新领域、新问题、新现象、新行为在立法上还没有涉及。从执法方面看,始终存在着执法主体职能的单一性

与解决问题需求的综合性的矛盾。从司法方面看,司法对一些新类型案件的处理,因缺乏经验而导致处理失当或不统一,从而影响其社会导向作用。

3. 社会治理基础与西方社会有别。总体而言,中国法治建设汲取了大量西方经验,但在法治社会方面,中国有诸多特殊的背景、特质和需求,社会治理基础与西方社会有别。第一,中国缺乏西方法治经验中的经济社会结构背景。第二,中国法治的社会心理基础与西方存在明显差别。第三,中国缺少西方意义上的宗教领域。

4. 社会矛盾和非传统安全态势严峻。社会成员受益程度存在着较大差异,造成了社会阶层与群体的分化。许多利益分化并不是通过正当途径产生的,而是在不公平的环境下造成的。显然,社会矛盾对法治社会建设构成严峻挑战。同时,非传统安全态势严峻。非传统安全是发生在军事、政治和外交之外的安全威胁。这些问题往往有突发性,缺乏明显的征兆。基于对非传统安全问题的防范,目前政府对社会组织管理严格,基于安全而强调管理的模式,可能进入了公民隐私领域,挤压社会主体的权利和自主空间,对民众造成压力,与法治社会建设是有张力的。

### 三、法治社会建设的目标指引

法治社会建设需要面对社会生活,有强辨识性的目标指引。透过设定目标,可以深化对法治社会结构的认识,从而将法治社会建设具体化、可操作化。

1. 引导公众有序参与社会治理。公众有序参与社会治理,需要有与时俱进的理念、素质和能力。理念、素质和能力的提升,将是一个长期的实践过程,因此需要充分赋予公众权利。公众有效参与社会治理,必须有政府信息公开制度、公众参与程序制度以及公众意见反馈制度的支撑,目前我国这三大制度在权利赋予和义务设定上都不同程度地存在问题。公众有序参与社会治理,需要有多元的渠道和机制。目前,公众参与社会治理的渠道还较为缺乏,既有的制度性渠道也容易流于形式或被虚置。因此,应当以法律法规或其他规范形式,建立以各级政府为主导,以各种形式的社会组织为补充的公众参与社会治理的渠道网络体系,打造多样、丰富、畅通的公众参与平台。

2. 维护良性的物质文化生活秩序。良性的物质文化生活秩序需要完备的社会信用体系保障。社会信用体系以完善的法律法规体系为基础,以政府强有力的监管体系为保障,通过信用机制对社会成员和企业进行约束,通过记录信用状况来揭示信用优劣,整合全社会力量褒扬诚信、惩戒失信。良性的物

质文化生活秩序还需要完善的法律服务体系保障。这应当体现在四个方面。一是法律服务制度完备。二是法律服务资源均等化。三是法律服务队伍素质过硬。四是法律服务运行机制通畅。

3. 调适基本公共服务资源的供求。基本公共服务是旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。目前,我国初步建成基本公共服务体系,但供给不足、发展不平衡的矛盾仍然突出。政府既要投入财政资源,更要动员社会资源,调适基本公共服务资源的供求。调适基本公共服务资源的供求,需要面对以下几对关系。一是政府、市场与社会组织的竞争与协作。二是政府部门之间的协作。三是民众的合作。四是供给与需求的对接。

4. 界定社会组织的适当行为空间。社会组织是科层体制的政府体系和利润导向的企业之外的第三种力量,参与到公共服务中,可能弥补“政府失灵”和“市场失灵”,形成一种多元协同治理的格局。法治社会需要设置与界定社会组织的恰当行为空间,应当坚持政社分开、权责明确、依法自治。政府与社会组织的职能有所区分,明确政府与社会组织各自的权利与职责,政府对社会组织进行监管,并承担服务职责。社会组织对内依据章程建立民主的治理机制,对外依据法定权利活动,并建立高度透明的信息公开制度,增强社会公信力。界定恰当的行为空间,需要面对社会组织的诸种错位行为。第一,以盈利为目的的商业倾向。第二,将社会组织用于避税洗钱。第三,干预政策议程,成为危害国家政治安全的工具。

### 四、基层:法治社会建设的主要场域

基层是国家政权与社会接触的一线,是国家权力的末梢,是民众进入政权体系的入口。因此,法治社会建设应着力于基层这一主要场域。

1. 基层是法治社会建设的主要场域。法治社会建设在基层落地。中央可以构建法治基本框架,并通过政权体系推进,但其效果主要在基层体现出来。法律实施的效果也体现在基层。法治体系的矛盾在基层显现。最突出的有两个方面。一是法律规范与社会现实的冲突。二是不同的法治部门之间的冲突。基层干部群众法治观念相对落后。基层干部在治理工作中亟需走上法治轨道,提高法治素养,发挥带头作用帮助群众树立法治观念。社会转型带来的大量社会矛盾在基层凸显。而基层往往又缺乏解决问题的制度规范,导致一些问题久拖不决,或无法从根本上得以解决。目前,基层法治基础较为薄弱,因此容易获得突破。基层社会治理法治化无疑是现实性很强的进路,对于推进法治社会建设具有战略性意义。

2. 基层特质对法治社会建设的制约。法治社会建设的需求来源于社会本身,因此,需要理解基层社会特质对法治社会建设的制约和挑战。第一,基层社会的人际关系带有前现代色彩。人际关系密度高、先赋性强、回避性弱,给法治社会建设带来制约和挑战。法律在社区、社群中会有更多的溢出意义,牵涉到社区团结、社会稳定、法律权威等。第二,基层社会是资源匮乏的“拥挤”社会。由于基层社会缺乏制度性装置来明确每个人的权利和利益边界,如何让人们接受权威的判断,更是难题。第三,基层社会事务具有不规则性。法律规则对基层社会事务强行的“格式化”,势必导致更多的社会矛盾,耗费更多的社会资源。第四,基层社会事务难以完全纳入科层体系。基层社会事务与科层体制不匹配,不同部门对那些不匹配的社会事务,在执法有收益时可能争相管辖,在无力时可能互相推诿,严重时还可能互相拆台。

3. 基层法治社会建设的主要事务。法治社会建设,基层是主要场域,需要面对基层社会的事务,主要有以下几类:第一,社区治理秩序。新形势下的城乡社区治理,需要在自治框架下回应多元利益诉求,保障居民的主体地位,激活基层社会组织的活力。法律应当赋予村民、居民、村委会、居委会、各种社会组织以权利,激发民众参与社会治理。第二,街头管理秩序。街头空间是城市社会问题的汇集地,需要执法体系、社会组织、民众等多方面联合用力。社会组织在街头管理中可以减少体制性资源依赖,减少执法冲突和执法暴力。第三,土地房产权益事务。第四,基层民生保障事务。当社会福利服务属于“补缺型”而不是“普惠型”时,基层民生保障事务的处理就有很多弹性的空间。第五,基层纠纷解决与法律服务。基层纠纷解决与法律服务,意在解决利益分化对社会秩序的冲击,化解转型期社会矛盾和纠纷,在个体层面上保障公民权益,在整体层面上推动法治社会建设。

4. 基层社会组织的功能定位。基层社会组织包括多种类型。一是基层群众性自治组织。二是内生型民间组织。三是外生型民间组织。基层群众性自治组织主要任务是办理辖区内的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,协助执行法律和政策,向政府反映群众的意见和建议。它有民主和参与功能,管理和服务功能,协助执法功能。基层民间组织的功能,首先是弥补公共品供给的不足。其次是充当社会安全阀。

## 五、法治社会建设的重要主体及其整合

法治社会建设,最终成果体现在全民法治观念的增强,懂法守法成为日常生活习惯,建设过程有赖

于各种社会主体和力量。

1. 政府的角色与责任。现代社会治理强调合作、多元,在不同场景下,政府可能是法治社会建设的执行者、合作者、服务者、监管者等。政府与多元主体共同参与法治社会建设,治理工具也是多元的。体现在:首先是管理社会组织和个人,履行传统的行政管理职能。其次是调控公共服务供给。最后是引导社会健康发展,在法治社会建设中,政府负有多种责任。

2. 社会组织的功能与作为。社会组织在法治社会中承担了诸多重要功能。第一,承载民众的社会关系和社会资本。第二,充当社会秩序的衍生平台。第三,供给公共领域的运行机制。社会组织在法治社会中有其作为。一是在社会角落提供公共服务。二是从细微处培育民主和法治素养。

3. 企业的角色与社会责任。企业在法治社会中有着多元角色。一是民主管理和权益实现的重要平台。二是市场经济和社会生活的法治主体。三是法治宣传和法律实施的协助者。法治社会对企业提出了要求,主要体现为社会责任约束。企业的社会责任,体现在劳动者权益保护、环境保护、公益慈善事业、反腐败等多方面。法律应当从企业收益的角度鼓励企业履行社会责任,从而形成良性反馈。

4. 律师的角色与作为。律师在法治社会中充当了重要而多元的角色。

5. 法治社会建设重要主体的分工与整合。法治社会建设,要求在有机的法治理想之下,合理定位不同主体的角色,并进行明确的制度赋权。对法治社会各重要主体的制度赋权,应当从总体上着眼于法治社会建设,做到既有利于重要主体在法治社会中的分工,也有利于它们的有效整合。法治社会建设的各重要主体,应当享有互相监督的职责和权利。这既有利于各社会主体的权益实现和能力发挥,也有利于整合各种力量从整体上服务于法治社会建设。政府应主动发挥统筹作用,促使各重要主体共同应对问题。企业、社会组织、律师等社会主体存在分散化、微弱化、相互适应差、相互聚合难等问题。对此,政府主动发挥统筹作用,应成为共识,也应成为政府的职责。

综上,法治社会建设源自党中央和习近平总书记提出的政治命题,是执政党的主动选择,也是经济、社会、法治发展的客观需要,有其深厚的时代背景。本文尝试对当代中国法治社会的结构及其运行机制做体系性研究,界定法治社会的内涵和外延,梳理法治社会建设的具体背景,明晰法治社会建设的主要目标,并从主要场域和重要主体两方面探究法治社会建设的具体推进。

■ 《中国社会科学》2019年第1期,约33000字