

法治乃社会治理之根本

——四川省社科院迎接十八大系列理论文章之六

□ 百花谭

随着我国由传统社会向现代社会转型,各种利益冲突和社会矛盾日益凸显,近年来各地群体性事件频发以及各级党委政府面临巨大的“维稳”压力即是最好明证。面对日趋复杂的社会形势,如何有效应对社会冲突、化解各类矛盾,从而实现社会和谐稳定,则是摆在各级党政领导面前的一项重大课题。无论是改革开放还是现代化建设都离不开一个稳定的社会环境,然而,实践已经证明,仅仅依靠传统的强力“维稳”方式和手段不仅没有创造出我们所需要的稳定的社会环境,反而出现了越“维”越“不稳”的负面效应。这就促使我们不得不认真反思传统社会管理方式所存在的弊端以及如何实现有效的社会治理。认真反思社会冲突多发的原因,除了与收入分配不公、机会不等的因素有关外,很大程度上还与不重视法治、法治没有成为制度化的实践和社会治理的基本方式有关。虽然“依法治国”方略已经写入宪法、有中国特色社会主义法律体系也已宣布建成,但是这并不代表我国已经实现了法治或者说已经是“法治国”了。何谓“法治”?古今中外的政治学家和法学家虽然有不同的理解,但其限制权力、保障权利的精神则是公认的。法治不仅仅是依靠法律治理国家,从而将法律作为政治服务的工具,更是一种精神、一种社会信仰、一种思维习惯、一种生活方式。只有在法治社会里,人们的基本权利才能得到保障,公平正义才能得以实现,社会公众才能过上一种有尊严的生活。与“人治”的恣意性、政策的非稳定性相比,法治乃理性之治、长效之治、普遍之治,因此是一种“善治”、“良治”。正是基于此,胡锦涛总书记在“7·23”讲话中强调要“更加注重发挥法治在国家和社会治理中的重要作用”。对于如何发挥法治在社会治理中的作用,笔者认为,当前应重点解决好以下几个方面的问题:

一是依法治党。胡锦涛总书记在“7·23”讲话中强调“坚持党要管党、从严治党”的方针,这就向我们提出了一个党如何治党、靠什么治党的重大理论问题。由于共产党作为执政党的领导地位,享有至高无上的权力,且党政关系并没有完全理顺,因此“依法治国”关键在于“依法治党”、“依法治权”,要通过“依法治党”带动“依法治国”方略的实施。既然党领导人民制定了宪法和法律,并且将党的意志上升为法律,那么党就应当带头执行宪法和法律,而不是破坏法律(实体法和程序法)的实施。我国宪法明确规定:“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。”但是,实践中以党

代法、以权压法、以言废法的情形还时有发生,民间流传的“大案讲政治、中案讲政策、小案讲法律”说法一定意义上反映了这一现象。“依法治党”重点要解决党的领导与司法独立的关系问题,各级党委及其领导应当尊重司法机关独立行使职权,唯有如此才能维护法律尊严,保证法律统一、正确实施。司法是一门专业性极强的技术活动,需要长期的专业训练,一个伟大的政治家未必就是一个杰出的法官,因此政治家不能越俎代庖、代替法官对案件作出评价,而只能是“上帝的归上帝、凯撒的归凯撒”。在“依法治国”的语境下,对各级党员干部来说,讲政治首先就是要讲“法治”,应当树立“法治是最大政治”的理念,将政治问题法律化而不是法律问题政治化,这样就不至于发生社会动荡和政局混乱。“重庆事件”充分说明了领导干部讲法治尤其是讲程序法治的重要性。

二是主权在民。自“创新社会管理”提出以来,各地进行了有益探索,也摸索出一些经验。但是不容否认的是,这些探索和经历大都局限于技术层面或某一具体领域,其行为模式是一种单向的“管理与被管理”关系,体现的是一种根深蒂固的“管控”思维方式,这样一种思维方式实质上是把一些特殊群体、弱势群体(主要是社会底层人士)作为“刁民”、“国家敌人”看待,将其“符号化”、“标签化”、“客体化”,其结果是将这些人推向了党和政府的“对立面”,人为制造出了“社会敌意”,导致官民、警民关系愈发紧张,近年来社会中的“仇官”现象正是这种“敌意”的表达。这与我国“人民当家作主”的民主、共和政体背道而驰。从这一意义上看,“社会管理”的提法具有明显的局限性和滞后性,是计划经济时代的产物。随着中国共产党由“革命党”向“执政党”的转变,治国理政的理念和思路也应及时调整,要从“革命思维”、“专政理念”转向“建设思维”、“法治理念”。具体到社会建设方面,应摒弃“社会管理”的提法,代之以“社会治理”这一新概念。虽一字之差,却反映出两种截然不同的治国理念和模式。前者是将人民作为管控对象,而后者是将人民作为社会和国家的主人,如果我们承认“社会是人民的社会”、“国家是人民的国家”,那么社会建设和国家治理的主体当然是人民——一个个活生生的个体。这其实反映了“主权在民”的民主宪政理念。人类社会发展的历史证明,民主是增强公民责任、和平解决冲突、协调处理社会利益矛盾的机制。没有民主就没有法治,民主是法治的基础。广东省委书记汪洋同志提出“必须破除人民幸福是党和政府恩赐的错误认识”,同

样道理,我们也“必须破除社会和谐稳定是依靠党和政府管理出来的错误观念”。因为,既然幸福是人民创造的,那么幸福赖以存在的前提——和谐有序的社会同样是由人民自己创造的。要充分尊重人民在社会建设中的首创精神。

三是宪法至上。我国宪法规定:各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。宪法作为国家的根本大法,集中反映了党和人民的意志、代表了广大人民群众的根本利益。因此,党的事业、人民利益和宪法三者之间理论上讲应当是一致的。“宪法至上”要求宪法在国家政治生活和社会生活中享有绝对权威,并得到全社会切实一体的遵守,尤其要保障公民享有基本的政治权利。为此,必须建立有效的宪法实施机制和违宪审查机制,从而实现静态的“纸面宪法”向动态的“实践宪法”转变。正如著名学者俞可平教授所言:“一部规定‘主权在民’的宪法固然重要,但仅规定公民民主权利的法律远远不够,还要有实现这些条款的实际程序,民主必须像陀螺一样运转起来才有实际意义。”这方面,我们做得还不够,一方面违宪审查机制尚未建立起来,宪法不具有可诉性、宪法未能实现司法化。例如,学界长期诟病的劳动教养制度,即存在重大违宪嫌疑,因缺乏制度化、常态化的审查机制,这一问题即便在《立法法》实施之后仍迟迟得不到解决。另一方面实现公民基本权利的保障机制缺失,例如宪法规定公民享有言论、出版、集会、结社、游行示威的自由,但是《新闻法》、《出版法》、《结社法》这些保障上述权利实施的配套法律都是“千呼万唤不出来”;在网络时代,公民享有的言论自由权也经常被“屏蔽”掉。在1989年“政治风波”之后的特殊时期虽然通过了一部《集会游行示威法》,但这并非一部“权利保障法”而是“权利限制法”,实践中能够获得审批的申请寥寥无几,这无疑与宪政精神大异其趣。正是由于上述两方面的原因,宪法规定在实践中被架空,又何谈宪法至上、宪法权威呢?而上述权利都是公民实现民主管理、民主监督、民主参与的有效途径。在权利行使渠道受阻的情况下,公民的正义诉求无法通过制度化的途径得到有效表达,内心的积怨也无法得到及时释放,便被迫选择以非理性的甚至是极端的方式进行不满和抗议。这在相当程度上可以解释为什么目前我国群体性事件高发、采取自焚等“以命抗争”的极端方式进行维权的事例此起彼伏。为了进行长效的社会治理,政

府应当学会尊重那些让我们“反感”的权利,切实保障公民的宪法权利,适度放开对集会、结社、游行示威权的限制,从而将群体性事件的参与者、信访大军拉回到合法、有序的游行示威队伍中。

四是司法权威。司法作为社会正义的最后一道防线或者说最后一道屏障,通过控制公权、救济私权发挥着化解社会冲突、矫正和恢复社会正义的功能。“法院是法律帝国的首都”,如果这最后一道防线失守,那么社会将回归到野蛮的“私力救济”时代。因此,在一个法治社会里,法院应该具有足够的权威,而权威来自于公信力,公信力又来自于司法的公正,而司法公正又源于司法独立。因此,没有司法独立也就没有司法公正,更谈不上司法权威,没有法院的权威又何谈法治的尊严与权威?现在大家普遍感觉到社会正义缺失,之所以如此,很关键一点就是司法逐渐失去正义的品格、司法不足以凝聚和维系社会的正义力量。毫不讳言,目前我国司法公信力降到了历史最低点,老百姓“信访不信法”就很可能说明这一问题。在“维稳”成为流行政治话语的背景下,法律与正义的底线一次次被突破,一些地方的法院领导深谙“搞定就是稳定、没事就是本事、摆平就是水平、妥协就是和谐”的潜规则,老百姓也渐渐懂得了“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的游戏规则,整个社会“闹”的哲学逻辑大行其道,空气中弥漫着一种暴戾而不是讲理的风气。一些法院放弃了通过判决向社会宣示公平正义的职责,沦为一个“社会调解组织”,不但不能有效保护私权,而且也难以制约公权。在权利与权力的博弈中,是非曲直被模糊,正当权利被阉割。长此以往,法院将不再成其为法院,司法也将不成其为司法。因此,当务之急是重拾民众对司法的信心,满足公众对正义的需求,而唯有独立、公正、中立的法院才能赢得民心、匡扶正义,唯有正直、善良、尽职的法官才能不畏权贵、服从良知,以慈悲悯人之心点燃弱者的希望、照亮中国的法治之路。为此,应当继续深化司法体制、机制改革,尊重司法规律,优化司法职权配置,站在法治建设和国家长治久安的高度设计司法、改革司法,使法院真正成为“自由的堡垒”和公平正义的输出者、捍卫者。近年来,虽然政治体制改革呼声较高,但由于阶层分化和利益多元,改革共识难以达成,而司法体制改革无论是高层还是民间则较容易形成共识。因此,应将司法体制改革作为政治体制改革的突破口,全面加强,大力推进,这是风险最小、代价最低的政改路径。我们期待着这一天的早日到来! (执笔者:韩旭)

社会管理应摒弃“管”字当头

□ 禹伟良 孔祥武 申琳 汪志球

天下和,民心安。13亿多人口,社会变革广泛深刻,新老问题相互交错,多种矛盾纠纷叠加……我国社会管理任务之重、挑战之大、难度之高,世所罕见。

攻坚克难,转型中国发出响亮的声音;加强和创新社会管理,让社会环境充满活力、和谐有序。

流动人口高达2亿多,“流动的中国”意味着什么?这大体相当于2个俄罗斯的人口,3个德国的人口,4个法国的入口。

如此庞大的流动人口给社会注入蓬勃活力,也给社会管理带来前所未有的压力。如何让漂在城市的流动人口有安全感和归宿感,如何让他们受到尊重、享受公平、融入城市?

改革开放不断深入的“转型中国”,既处于黄金发展期,又处于矛盾凸显期。“流动大军”管理这类躲不开绕不过的“必答题”蜂拥而至。

“外来人口管理,过去就是人员登记、出租屋管理、计生、治安等几项工作,约束性强,人情味不足,虽然管理上有效,但毕竟感情上有隔阂。”江苏张家港新市民事务中心负责人王树秋说,他所在的这一机构最早的名字叫暂住人员管理服务中心。

过去强调管理,现在注重服务,流动人口管理服务机构的名称之变,折射出当下社会管理基本理念之变。

回眸社会管理领域的这场深刻变革,始终高扬着“以人为本”的时代旗帜。

这样的管理创新,人们也许不会陌生:外来务工人员参加工伤保险;经济适用房配售给优秀外来务工人员;“条件准入”与“积分管理”相结合的积分入户模式……

这样的姿态转变,人们也许屡见不鲜:“盲流”变身“新市民”,限制排斥变为平等对待,“不闻不问”转为“零距离服务”……

“社会管理归根结底是对人的服务和‘管理’——理念重塑,让社会管理于无声处成为服务群众、温暖人心、凝聚民心的事业。

以往自上而下“命令—服从”式的社会管理方式,已与时代渐行渐远。党的十八大代表、南通市委书记丁大卫说:“必须切实改善社会管理方式方法,把服务为先的理念贯穿社会管理全过程,大胆摒弃以往社会管理‘管’字当头的‘硬性’思维,‘软化’社会管理身段,前置社会服务触角。”

以改善服务引领管理创新,传统的管控型管理正在向服务型管理转变:

北京市朝阳区探索“两新组织”服务管理模式,将公共服务项目前移至商务楼宇;

山东省泰安市针对以五类重点青少年和刑释解教人员等为重点人员,突出抓好培训就业、爱心温暖、帮扶成长、矫治救助、保护关怀5个平台建设;

湖北省宜昌市把全市121个社区划分为1110个网格,每个网格都配备网格管理员,为社区居民提供面对面的服务……

从单一运用行政手段管理向综合运用法律、经济、行政、教育等手段管理转变,从以强制、处罚为基本手段向注重采用说服、指导、协商、对话等维护相对人尊严的方式转变,社会管理的面孔早已不是冰冷的惊堂木。在社会管理创新的时代底色中,精细化管理、人性化服务成为引人注目的一道亮色。

民惟邦本,本固邦宁。民生是社会管理之基、和谐稳定之本。加强和创新社会管理,需要融入经济社会发展大局来思考和谋划,不能简单地就事论事,就管理抓管理。

“使改革发展成果更多更公平惠及全体人民,保证人民过上更好生活”——坚持以人为本,保障和改善民生,是十六大以来我们党治国理政的一个鲜明特色。

这样的报告温暖人心:10年,就业新增人口过亿,城乡居民收入增长1.8倍、最低生活保障制度实现全覆盖、全民医保体系初步形成、覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立……

这样的措施让人期待:调整利益分配格局,缩小城乡差距,填平社会鸿沟,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。

民生连着民心,民心凝聚民力。坚持民生优先,加快以改善民生为重点的社会建设,回应老百姓普遍关心的热点难点问题,从源头上改进社会管理。这是社会管理的演进逻辑,也是时代发展的动人图景。

法治只能加强,不能削弱

法治与国家和社会治理的关系,是正相关关系。在构建和谐小康社会的今天,法治只能加强,不能削弱。

□ 杨小军

法治在国家和社会治理中的作用,既是一个老话题,也是一个现实话题。经过改革开放三十多年的历程,经济社会有了新的发展,也面临着新的挑战和问题,需要解决。法治在迎接这些新挑战和新问题方面,发挥着不可替代的重要作用,必须极大地予以重视和极大地予以加强。

法治是人类文明的重要成果。从野蛮到文明,从人治到法治,是人类发展过程中一个质的飞跃。用法律来治理国家,用法律来推动经济社会发展,用法律来保障人们的权益,用法律来调节社会关系和利益纷争,是各个国家治理国家和社会的普遍规则和行为底线。法治,是社会文明和政治文明的重要标志。这是被人类社会发展史和各国社会治理史反复证明了的基本事实和规律。

法治是我们建设发展的经验。从建国至今,我们经历了逐步建设法治,“文化大革命”践踏法治,“文化大革命”结束后回复法治,改革开放大力建设完善法治,直到今天实行依法治国建设社会法治国家。在这个过程中,既有丰富的经验,也有惨痛的教训。践踏法治的时代,是经济社会倒退的时代;建设法治的时代,是经济社会发展的时代,更是政治文明发展的时代和社会和谐稳定的时代。法治与国

家和社会治理的关系,是正相关关系。在构建和谐小康社会的今天,法治只能加强,不能削弱。

法治,是推进政治文明的重要内容。加强和改善党的领导、坚持和完善社会主义民主制度、厉行法治,构成了建设政治文明的三大支柱。实施依法治国方略,建设法治国家,需要有健全的法律制度、守法的公民、公正的司法,更需要遵法守法的政府。通过法治确定公权力的界限,建立公权力运行秩序,保证公权力运行的规范化、有序化,是社会主义政治文明的重要内容。这是政治文明和进步的基本要求。

法治是完善市场经济体制、促进经济又好又快发展的内在要求。市场经济是自主经济,市场主体具有独立地位,能够按照自己的意愿自主从事经营活动,这是市场经济发展的前提;市场经济是契约经济,市场主体之间能够平等协商、等价有偿进行公平交易,这是市场经济发展的核心;市场经济是竞争经济,市场主体能在统一、公正、有序的环境下展开竞争,这是市场经济发展的保障。发展市场经济必然要求公权力置于法律框架之下,退出市场经营活动,划定自己的职权范围,并用法律来明确市场主体的产权关系、交换关系和竞争关系。倘若失去有序可预期的环境,大起大落,反复无常,因人而异,就会破坏市场经济的行为规

则和基本规律,最终破坏市场经济。

法治是加强社会管理、建设和谐社会的根本保障。适应我国形成多元利益格局和进入社会矛盾凸显期的迫切需要,加强社会管理、建设和谐社会已成为共识。法律是社会的普遍行为准则,是协调不同利益的最好调节器,也是实现公平正义、社会和谐的有力保障。通过建设法治政府,带头形成整体、全面、合理的制度安排,使社会成员依法享有权利、行使权利、维护权利、履行义务、承担责任,促使行政权力依法运行、受到监督,各种利益关系依法调节,各种利益矛盾依法解决,社会管理依法进行。只有这样,才能从源头上预防和减少社会矛盾纠纷,从根本上维护社会和谐稳定。

法治是巩固执政地位的根本举措。建设法治国家,就是要依法规范和约束组织和个人的行为,国家的政治、经济、社会活动要依照法律进行,公权力要依法运转。把公权力纳入法治轨道,做到用法律管权、按法律办事、靠制度管人,从根本上保证公权力机关和公务员真正为人民谋利益。这是公权力部门自身建设的首要任务。同时,建设法治能有效预防和惩治腐败,赢得民心,巩固党的执政地位,实现国家的长治久安。

法治是体制改革的原则和保障。改革与发展,始终是我们的主题。无论是政治体制改革、行政管理体制改革,还是经济体制改革和

社会管理体制的改革等,都离不开法治的作用。改革要遵循法治的精神和原则。就政治体制改革而言,所要体现的法治精神和法治原则,应该包括政治文明、政治透明和政治有序,实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。离开这些法治的精神和原则谈改革和搞改革,就会错失方向,也不会取得成功。

进一步说,党的领导、人民当家作主、依法治国这三者中,党的领导是实现依法治国和人民当家作主的根本保障。没有党的领导,就不可能实现真正的人民当家作主,也不可能实现建设法治国家的目标。但党的领导又必须是依照法律来治理国家和管理社会的领导,而不是法律之外,更不是法律之上的领导。依法执政、依法治国,都要求我们依据法律来建设和巩固党的执政地位,依据法律规则和法治原则治国理政,依法保护人民群众的权益。因为,法律不仅是党领导我们制定的行为规则,也是人民普遍意志的产物。可以说,党的领导和人民当家作主的统一,就集中体现在依法治国上。

国药准字H46020636

快克[®]

复方氨酚烷胺胶囊

适用于缓解普通感冒或流行感冒引起的发热、头痛、四肢酸痛、打喷嚏、流鼻涕、鼻塞、咽痛等症状,也可用于流行性感冒的预防和治疗。

请在医生的指导下购买和使用

海南亚洲制药生产
海南快克药业总经销