

·法学研究·

法治社会建设的价值选择及主要路径

史丕功 任建华

(榆林学院政法学院,陕西榆林 719000;山东省德州市人民检察院,山东德州 253000)

【摘要】 法治建设包括法治政府建设、法治国家建设、法治社会建设三个层面,法治社会建设主要侧重于对“私权”和社会“公共领域”进行法律规制,通过完善法律体系,促进社会实现全面合法自治。法治社会建设必须注重秩序与权利、公共权力调控与公民社会自治、公民自由保障与行为规制相结合。完善立法,为法治社会建设提供完备的制度规范体系;确认和保护社会权利,充分发挥社会自治功能;细化法律实施细则,实现对公民和社会组织的行为的合理规制;严格实施宪法,引导公民依法参政;完善社会纠纷预防、化解的体系和机制,都是法治社会建设的重要路径。

【关键词】 法治社会; 社会自治; 守法

【中图分类号】D920 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-4145[2014]09-0183-06

法学界通常认为,法治的核心在于制约公权力。这一观点,一方面表现了法学家们对于法治建设真谛与规律的认识和把握,但同时,却也遮蔽了人们对于法治问题的全面观察和思考,容易把法治建设简单等同于约束公权力、制约政府、控制国家等问题。习近平总书记在中共中央政治局第四次集体学习时提出了“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的要求,这一要求提示法学家们应当注意的是,法治建设的内容不仅包含对政府公权力享有、行使的制约,还应当延伸至对于其他国家机关所享有公权力的制约,更应当包含对社会各种组织、公民个人行使私权利时的有效规范。2014年2月,习近平总书记在主持培育和弘扬社会主义核心价值观的中央政治局集体学习时明确提出,“要按照社会主义核心价值观的基本要求,健全各行各业规章制度,完善市民公约、乡规民约、学生守则等行为准则,使社会主义核心价值观成为人们日常工作生活的基本遵循”。习总书记的这一要求,不仅为弘扬社会主义核心价值观和中华传统美德提供了指导,而且也为民治社会的建设提供了有益的启示:法治建设应当是一个对社会进行全面改造的系统工程,因此,我们必须将政府、各党派、社会组织乃至公民个人等方方面面的主体都纳入法治建设的体系之内。

法治社会是指国家立法所确立的制度、理念和行为方式能够得到有效贯彻实施的有序社会状态,包括调整社会的法律制度体系的建立,国家机关、社会组织和公民个人的社会行为都能够由法律予以调整,公民、社会组织能够依法行使自己权利,各种法律纠纷都能够依照法律程序化解,从而建立起了法律调控的有序的社会运行状态。法治社会应当到达的基本状态是:所有公民、组织、团体都以法律作为行为指南,不论是政府行政权的行使,还是其他国家公权力的行使,亦或是各种社会组织、公民个人对于自身权利的行使,都以宪法为纲、以法律为本;依据有效、完善的法律体系,社会可以进行合理、合法的有序自治,社会各领域都能受到有效的规范、管理。张文显教授认为,在法治社会的范畴内,法治意味着:在经济和社会生活领域,有法可依、有法必依,无论是公民,还是法人,都必须尊重法律,维护法律的尊严和权威;全体公民和法人学法、懂法、用法、守法、护法,树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念;广泛的社会自治,各种各样的非政府组织诸如城市的居民委员会、农村的村民委员会、受国家机关委托代行某种社会公共行政权力的中介组织(如消费者协

收稿日期:2014-06-15

作者简介:史丕功(1970—) 榆林学院政法学院讲师,研究方向为民商法学。

任建华(1974—) 德州学院兼职教授,天津师范大学法学博士研究生,山东省德州市人民检察院公诉一处处长。

会、律师协会、会计师协会等)日益扮演着公共治理的角色,各种各样的民间法、软法、社团规范、乡规民约、道德习俗、纪律政策等发挥着法律无法替代的作用。^①

一、法治社会建设的必要性

(一) 社会是国家、政府统治的基础

要分析法治社会建设的必要性,首先应当厘清“社会”这一概念之于“政府”、“国家”的联系与区别。

广义上,学者们对于社会一词与国家一词是不做区分的,社会一词包括国家、政府、政党、社会组织和团体等各种政治、经济、文化主体,并且是共享着共同的文化和生活方式的生活共同体。^②通常,学者们使用“社会”这一词语,用以表示一大群人所属的机制、关系及其被型塑的状态。^③当然,按照“市民社会”与“政治国家”二分的基本观点,社会则仅仅指的是黑格尔所说的合理地追求自己利益最大化的“经济人”组成的联合体,或者说是马克思所说的“直接从生产交往中发展起来的社会组织,这种社会组织在一切时代都构成国家的基础以及任何其他观念上的上层建筑的基础”。^④

一般来说,相对于市民社会的“国家”,是包含土地、人民、主权三个根本要素统一体的政体。日常生活中,国家具有双重含义,“国家”有时指政府机构或权力机器,有时却又指归这种政府或权力所支配的整个社会体系。^⑤“国家”在很多时候即指广义的政府,包括行使权力机关、行政机关、司法机关等。^⑥当然,在法律意义上,国家一般是指规定权利和义务的那个法律秩序的人格化。^⑦而“政府”一词,通常仅指国家行政机关。

在狭义上,对三个概念进行比较分析,我们可以得出这样一个结论:政府、国家、社会,是一组外延依次变大的,后者依次包含前者的概念集合。国家、社会、政府三者紧密相关,但是又相对区分,有其各自的调整领域和运行规律。政治国家、政府机关虽然在掌控着整个社会,但相对来说,发达的市民社会反过来也会对国家和政府产生反作用。因为不是国家决定市民社会而是相反,市民社会“毕竟还是会规定政治国家,它们把自己的特殊性变成整体的决定力量”。^⑧

(二) 法治政府、法治国家、法治社会建设紧密相连

法治政府建设主要侧重于行政权的合法化行使,或者说政府要“依法行政”,政府行为要符合法律规定。

法治国家建设除强调依法行政之外,还强调立法权、司法权等公权力的行使要依据法律,不能逾越法律,比如法律的制定不能逾越宪法的规定、司法裁量要严格依据现行法律。

法治社会建设则要求法治思维贯穿于公权力覆盖之外的私权和社会公共领域,要求政府、立法机关、司法机关以外的社会组织、公民个人也要依据法律进行思维,按照法律规定来约束自己的行为,倡导法律深入并能够调整社会生活的各个方面。

回顾历史我们可以发现,近代以来,西方发达国家法治的发展,首先是法治化社会的自我发展,只是到了近代的资产阶级革命,法治建设的重心才主要偏向公共权力等公法的建立和完善。绵延不绝的法治主义传统、历久弥新的市场经济实践、成熟发达的市民社会结构、不断巩固的民主制度实践、科学合理的理性思维、从教令信仰到理性信仰的转化、不断完善的法治和自由主义理论,是西方法治社会得以形成的主要条件。^⑨而自古罗马、11世纪西方资本主义诞生,以及自由资本主义时期的法国民法典、垄断资本主义时期的德国民法典的制定,以及福利社会兴起后的社会保障发展进程中的法律社会化运动,都表明公权力的法治化制约、私人经济领域的发展,二者往往是水乳交融、不可分离的。因而,建设法治国家与建设法治社会是有机统一、互为依存、相辅相成的。法治国家主要表征的是“公域”之治,法治社会则主要表征的是“私域”之治,^⑩但二

①张文显《论中国特色社会主义法治道路》,《中国法学》2009年第6期。

②姜明安《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》,《法学杂志》2013年第6期。

③[英]雷蒙·威廉斯《关键词》,刘建基译,三联书店2005年版,第446页。

④[德]马克思《德意志意识形态》,《马克思恩格斯选集》(第三卷),人民出版社1972年版,第40页。

⑤[英]安东尼·吉登斯《民族——国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛译,三联书店1998年版,第18页。

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

⑦[奥]凯尔森《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社1996年版,第221-222页。

⑧马克思《黑格尔法哲学批判》,《马克思恩格斯选集》(第一卷),人民出版社1972年版,第358页。

⑨王霄燕《西方法治社会成因论》,《山西大学学报》2012年第1期。

⑩张文显《论中国特色社会主义法治道路》,《中国法学》2009年第6期。

者往往又不能完全分离。如因行贿、受贿进而导致公权力享有者违法办事、枉法处理的不良社会现象的频繁发生,一方面固然有公权力掌控者的不法行为,同时伴生存在的,往往是社会主体的不当或者违法行为的发生。这一情形表明,孤立地进行法治国家建设,是无法真正完成公权力制约的,而必须同时主张法治国家、法治政府和法治社会建设。

(三) 法治社会建设能够为法治国家建设、法治政府建设提供良好的环境和基础

法治建设是一个系统工程。法治政府和法治国家不可能存在于真空世界中,更离不开法治社会的社会土壤。法治社会建设可以为法治国家、法治政府建设提供适宜的社会环境。如培育公民的规则意识、契约精神,整个社会遵法、信法、守法、用法,才能够为法治国家和法治政府建设打好坚实的根基。法治社会建设为法治国家、法治政府建设提供完善的制度机制。法治国家、法治政府赖以存在的法律,往往是在社会中内生出来的制度。因而,只有加强法治社会建设,才能为驯化国家权力提供扎实的制度前提和完善的机制保障。法治社会建设为法治国家、法治政府建设不断注入动力、活力。在法治化程度较高的社会,公民的权利也往往能够得到更好地保障,人们才可能更多地通过法律来表达权利诉求,从而推进立法、司法、依法行政水平的提高。因而,对于法治国家和法治政府建设而言,法治社会是其取之不尽、用之不竭法治之源。^①

二、法治社会建设的价值选择

在法治社会建设中,必须合理确立国家、政府和社会各自的边界,确立法治社会建设的基本目标,平衡好秩序、权利、自治等多元法律价值之间的关系。

其一 秩序与权利的平衡。法治化的社会,在社会秩序的形塑方式上或者说在社会管理的价值选择上,应当由外在压制为主转变为社会自治为主。从治理的效果来讲,不应再简单地通过压制来维护社会秩序,而必须同时注重公民权利的保障。一方面,需要通过具体制度的建构,进一步巩固和发挥市场的决定性作用,保障社会权利,保障市场主体的权利自由。但同时必须注重通过合理的法律规制,减少、防止企业与个人的经济行为对市场秩序的损害,保障全国大市场的统一,维护经济秩序的稳定。国家在社会管制、对公民行为监控等方面,依法开展固然属于必要,但同时,必须防止为了维护秩序而牺牲公民的基本权利。秩序与权利,二者都需要维护,都需要依法展开。

其二,公共权力调控与公民社会自治的合理结合。首先必须划定国家和政府干预的法律边界。“公权力,法无明文规定不得行使”,“私权利,法律无禁止即自由”这是法治建设中必须遵循的基本原则。为贯彻该原则,需要通过法治约束公权力对于市场的不当或者非法干预,划定社会权利边界;必须树立“最小政府”理论,在国家立法、政府依法调控中,必须将公共领域、私人生活领域做明确区分,防止国家、政府的不当调控和管理,侵犯公民自由、隐私,或干涉公民的私生活。同时,法治社会要为道德、人情、风俗、习惯、宗教信仰等留足空间。比如2012年修改的《刑事诉讼法》中第188条规定“经人民法院通知,证人没有正当理由不出庭作证的,人民法院可以强制其到庭,但是被告人的配偶、父母、子女除外。”这条法条就是对中国传统法律当中“亲亲相隐原则”的再体现,其原则背后所折射出的对家庭亲情的维护对法治社会建设具有非常重要的意义。在全社会的行为方式改进中,必须促进国家正式规则和社会自治规则的合理结合,而不能由国家大包大揽。国家必须充分吸收乡土规则、行业自治、社会组织章程等,实现有非正式规则与国家政治规则的合理结合,充分尊重公民自治和社会规则调控社会的合理性。

其三,公民自由保障与行为规制相结合。保障公民的自由,切实维护宪法确定的公民权利,激发和促进社会活力,是法治社会建设中必须遵循的基本原则。如从民主政治的建设角度来讲,公民是要从被统治的被动位置转化到主动参与;从公民参与市场活动角度来看,需要为公民提供充分的自由保障;从公民的私人生活领域、人身自由、通信秘密、个人身份信息保障等角度来看,则需要进一步严格实施法律,对侵犯私人自由的行为,必须依法严惩。但公民的自由和权利也是有限的而不是无限的。因而,也必须同时注重通过法律制度的完善,促进公民自觉守法,合理行使权利和自由。如通过法律的完备和更加严格的法律实施,适度地扩大法律调整领域,也有助于促进公民道德水准的提高。

三、法治社会建设的主要路径

当前的法治社会建设存在的主要问题是:其一,国家和社会的关系还没有完全理顺。如在市场领域,国

^①姜明安《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》,《法学杂志》2013年第6期。

家和政府规制太多,管了很多不应当管理的事项。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。其二,随着社会的发展,很多领域的立法空白问题、立法不完善问题,已经暴露出来。即在不少领域,法律、法规对公民、社会组织的行为,还缺乏应有的调控标准,从而形成了社会行为规制的死角和盲区。如新闻报道的法律边界、互联网言论表达、网络领域里散布谣言、传播色情视频或图片等问题不断发生,其重要原因就在于,制度存在空缺或者缺乏制度实施的细则规定。其三,公民法治意识淡薄,依法办事的社会习惯、风尚还没形成。法治社会中,每个人都应当具有行为的底线规则意识;所有人都应当在宪法和法律的规范体系的保护之下来从事经济与社会活动。但现实状态是,很多人在与官、与权打交道的时候,第一时间想到的不是法律如何规定的,而是攀关系、找熟人,多数时候不仅不想按照法律办事,甚至是想逾越法律的规定,享受到与他人不一样的特权,把原本“无权利”变成“有权利”,把原本“有义务”变成“无义务”,把原本“有责任”变成“无责任”,祈求让官为自己“放生路”,祈求让官准自己“走捷径”。国家的正式规定在很多领域、很多人的日常行为中,成为了一种摆设,各种潜规则横行。这些状况,都需要法律制度的完善以及更为严格的法律实施来改进,促进全社会形成依法办事的好风尚。其四,法治社会的主体有待进一步明晰。法治社会的主体,不仅应当包含普通公民,还应当包含企业、社会组织、非政府组织、政党、社会团体等。既包括“政府的”组织,如工会、妇联、共青团、科协、文联等,以及公立的教育、医疗、新闻出版、文化团体、科研机构等;也应当包括各类“市场的组织”,主要是各类私营企业、个体企业“社会的”组织,还应当包含如各类社会团体、基金会、民办非企业单位,以及基层自治组织,如村民委员会和居民委员会等。^①社会组织很多具有公益性、服务性等性质,可以弥补政府和市场的不足。它们在实现群众利益表达、为公众提供服务、促进社会自我管理等方面具有不可替代的作用。因此,政府应当树立多方参与、共同治理理念,充分发挥社会组织的协同作用,加强社会组织在社会管理中的协作作用,确保各项社会管理事务都能够得到群众的支持。目前,一些基层自治组织已经在社会管理中发挥重大作用,虽然存在很多不足,但通过更新理念、调整制度,它们可以更好地发挥作用。如城市居委会,已经在社区服务、社区文化、社区教育、社区互助等多领域发挥着积极的作用。社会管理中要促进社会协同,还应注重发挥社会中介组织如律师事务所、会计师事务所、审计师事务所等在社会管理中的专业作用。

针对上述存在的问题,我们在开展法治社会建设时,应当主要做好以下几个方面的工作:

其一,完善立法,为法治社会建设提供完备的制度规范体系。主要包括:一,进一步合理划定国家、政府与社会的调整边界。政府更加准确地进行自身定位,建立有限政府、法治政府、责任政府,使公权力的运用更加规范、合理,使公共财政资源金的使用,能够更加合理,能够得到更加有效的监督。其核心在于,国家和政府要进一步简政放权。政府不能管得过多,直接干预微观经济活动,不能够影响市场在资源配置中的决定性作用。按照吴敬琏先生的观点,政府不能够直接去组织融资和操办项目;不要违法设置行政许可;不要直接补贴企业,因为容易出现“肥水不流外人田”的情形。^②政府还应当与企业保持合理距离。在市场竞争领域,在产品质量、食品安全、劳动者权益保护等诸多方面,政府的主要职责是监管。政府不能政企不分,更没有必要承担市场参与者的某些违法责任。二,完善社会保障法律制度,做好公共服务。政府应当提供的基本公共服务范围,一般包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域的公共服务。政府公共服务的内容包括保障民生、增进福利,力求使政府财政政策向增加医疗、就业、教育公共卫生、公共文化、公共交通等公共服务倾斜。公共服务体系应当能够全面覆盖,广泛覆盖到城市和农村,包括流动人口。当然,政府负责提供的公共服务,是基本公共服务体系,而不能超出社会的承受能力,这样才能够可持续。三,政府不仅要公布审批目录,而且必须严格防止以后违规新设审批事项。四,由以国家立法、执法为主,到逐渐辅以社会的多元立法、执法;从国家的单一法制为主,辅以社会规范,逐渐发展为以社会规范为主。因为法律不可能对所有的社会生活领域进行规制,必然形成社会治理空间,但是,社会治理不是放任自流,需要法律作出原则规定、设定禁止性条件。政府既要敢于放权,把“管不好、管不了”的事务交给社会自治,又要加强监督、指导与服务。逐渐形成“以国家立法、执法为主,到逐渐辅以社会的立‘法’、执‘法’”。从技术角度来说,国家的正式法律可以与民间规则、村规民约、社团章程“和平共处”、有效共存,把

^①本书编写组《社会管理与创新党员干部读本》,中国长安出版社2011年版,第134页。

^②吴敬琏《各级政府部门不应直接操办投资融资项目》,中国网 http://news.china.com.cn/rollnews/2011-01/19/content_6132450.htm。

这些非正式规则作为国家法在社会秩序缔造方面的重要补充机制。

其二 确认和保护社会权利 充分发挥社会自治功能。(1) 国家立法必须进一步确认经济交往主体的平等地位 确认经济交往的基本制度和规则 保障社会的生产、分配、交换依照规则进行。为社会成员规定明确的权利义务 预防和调整利益冲突。在社会权益受到侵犯的情形下 国家法律必须能够保障权利主体能够通过法律制度来恢复自己的权利。(2) 必须充分发挥社会自治功能 弥补政府治理社会的局限性。^① 通过社会自治(包括基层群众组织的自治、行业自治等形式) 培养公民的自治精神 让公民学会自我管理、自我约束、自我服务。此外 社会自治还可以培养公民的诚信意识、企业和行业的自律意识 而这些都能够成为政府法治和依法行政的有力支撑。(3) 政府可以把社会服务、社区服务、社会慈善、社会公益性等职能移交给社会组织。在行业管理、卫生、就业、法律、教育、文体、养老、应急、社区、社工志愿者、公益服务等领域 通过政府购买社会组织服务方式来解决。应当以市场化、社会化和非营利为原则 加大在公共服务领域的市场竞争和财政支持。具体方式可以为补贴扶持、购买服务、业务外包等方式 转移政府职能。(3) 政府应当遵循市场规律扶持草根组织发展、邻里交往、邻里互助、邻里调解、权利表达与维护、参与公共政策、政府行为监督、评估公共服务绩效、社区选举、社区文体活动、社区市民教育、社区志愿服务等。

其三 细化法律实施细则 实现对公民和社会组织的行为的合理规制。(1) 通过调控社会的系统法律规则建立和实施 培育具有规则意识、责任意识、理性意识、守法意识的公民 促进公民社会尽快形成。^② 培育公民的责任意识就是通过法律的引导 促进公民对于身边的违法行为要勇于揭发 对于正义的人、事要勇于维护 对于自己的过失行为也要勇于承担责任 不逃避 不推卸。法律规则意识就是指公民要有依规则办事的思维模式 办事、解决问题不能首先想到“找关系” 要树立程序意识 避免凡事先“找后门”的思维定势 更要摒弃“法不责众”的侥幸心理。理性意识是指在出现突发事件、突发情况时要尽量保持理性 不让感性意识占了思维的上风 从而发表煽动性的言论甚至是做出违背法律、违背社会规则的错误行为。比如近年来 微博的出现 虽然一方面成为方便公民发表自己见解的公共平台 但另一方面也成为相当一部分非理性公民宣泄甚至是发表煽动性、颠覆性言论的出口 这是不利于法治社会建设的。道德责任意识是指对于法律没有具体规定的道德领域 公民也要严格要求自己 做“善”从“善” 不因社会大环境的改变而改变自己的道德伦理观念 对于他人不道德的行为也要勇于指责、敢于批评。(2) 国家立法应当注意与社会规则的兼容。宗教、道德、风俗、习惯、法律、民间规则、行业协会规范等 通常被认为是支配社会的主要规则 不过 各种社会规则与法律之间应当是互动的 因而 国家的立法应当充分吸纳社会规则 强化对公民行为的监督 and 规制。比如酒后驾车 传统上被视为“道德行为” 但是 通过交通管理法规和“醉驾入刑”的法律规制 就成功地实现了公民私域的法制化调整。再如新加坡 现行有效的法律法规多达 500 余部 大到公民权利义务 小到旅店经营、车辆停放、公共卫生等都有章可循。国家通过严格的立法 禁止扔垃圾、吐痰、公众场所吸烟、地铁内吃喝等看似非常细小的日常行为。由于有严格细致的法律规制 新加坡公民养成了很强的规则意识、自律意识和守法意识。^③ 当然 在对公民行为进行调整的时候 应当注意将精英法治与平民需求紧密结合 避免法治脱离大众。对于公民生活常触及到的领域要将立法细致化 对于公民生活较少触碰的领域可以只做原则性的规定或是不规定 以减少浪费立法资源。当然 法治社会进程中的各类立法 还必须考虑制度实施的可行性。既要考虑对公民行为的合理引导 同时兼顾制度建立的必要性与可能性 防止立法成为摆设 最终损及法制自身。(3) 加强对社会组织的服务、监督和管理。对政治、宗教、基金类的组织 应采取多种手段限制和规范其发展; 对于税收优惠组织的登记 如慈善组织 登记程序应更严格 免税组织应当是政府组织监管的重中之重; 对从事渗透、破坏活动的高危组织 坚决从快取缔和打击。(4) 培养公民的契约精神 弘扬社会诚信 培育人们对契约的敬畏和自觉遵守意识。契约是公民之间订立的“私人法律” 遵守自我订立的社会规则 是一个公民讲法、诚信的重要标志。但是促进社会诚信不应当仅仅是公民的自愿内容 更是国家的职责。国家通过立法 可以为社会诚信建立严肃和权威的规定和约束机制。当下 个人信用记录制度、促进自觉履行判决裁定制度的建立 具有重大的意义。(5) 严格实施法律 培育公众的守法习惯。弗里德曼在谈及促使

^① 郭道晖《法治国家与法治社会、公民社会》,《政法论丛》2007年第5期。

^② 蒋传光《公民社会与社会转型中法治秩序的构建》,《求是学刊》2009年第1期。

^③ 王群《新加坡法治社会建设透析》,《人民论坛》2011年第3期。

民众服从法律的社会因素时提出,存在着一种影响公民服从法律的“第三种力量”——个人“内心声音的影响”。^①通过制度的建立、完善及其严格实施,促进公民自觉守法,听从自己的“内心的声音”具有重要意义。近年来,由于信息网络的迅速发展,越来越多的公民个人信息遭到恶意泄露、非法利用,公民的隐私权遭到了极端的轻视,更有甚者利用网络散布与传播谣言、扭曲事实进而引发社会极端事件,而追究其原因,除了公权力享有者的不当行为,更主要的原因是在于个别公民个人的藐视他人、藐视法律,而一些执法者则放任了这些不当行为。再如,红十字协会、某些公益基金组织等,也因为守法意识的淡薄而做出规避法律、利用权力大量敛财的违法行为,让公众对原本高尚的社会组织的信任度降到冰点。这些情形都表明,规制社会主体行为的法律制度的建立固然必要,但同时,制度严格实施,也具有重大的意义。

其四,严格实施宪法,引导公民依法参政。公民依法参与国家政治活动是法治社会建设的重要内容,因而,法治社会建成的一大标志应当是公民能够严格有序地依法参政。(1)从国家层面来看,立法需要民众的广泛参与,如立法调查、立法听证;(2)执法必须坚持群众路线,比如对于行政机关行政权的行使情况,我国法律就赋予了公民申请政府信息公开的权利,确保公民的参与、知情权;(3)司法也要讲究公民参与,我们的人民陪审员制度就很好的体现了国家对于公民参与司法裁判活动、了解国家司法运作的有力支持。(4)除此之外,国家应当准许公民有序参政,自由地表达政治意愿,建立起灵活高效的意愿表达平台。如近年来十分高效的网络反腐,知情公民利用网络平台进行实名的或是匿名的举报,将相关的举报信息通过文字或是图片甚至是视频的形式公之于众,进而引起司法机关的注意,最终通过法律途径将确有其事的相关人进行处理。公民利用网络对国家机关工作人员的违法乱纪、腐败等行为予以监督、揭露和评价,极大地发挥了网络快速、低成本、高效率的优点。然而不得不承认,在网络监督带来方便高效的同时,也有不少居心叵测的人利用网络肆意发布虚假信息、散布谣言、捏造举报事实等,对于这种现象,我们也需要进行必要的法律规制和引导,对网络世界“去假存真”,使其对法治社会的建设发挥最大限度的良性作用。

其五,完善社会纠纷预防、化解的体系和机制。要实现从源头上减少社会矛盾和问题的目标,就必须建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制。(1)建立和完善重大决策社会稳定风险评估机制。重大决策社会稳定风险评估机制就是通过事先对重大决策事项的各种稳定风险因素进行调查、分析、研判和评估,及时发现影响社会稳定的隐患,进而采取有效措施予以防范化解,使重大事项既能够有序推进,又能够避免重大社会危机的发生。^②重大决策社会稳定风险评估制度的目标是,通过科学预防制度的设定,从源头上预防、控制和减小社会风险。在政府决策中重大决策社会稳定风险评估制度,实际上要求各级决策机关,在发展经济、上马项目、可能涉及民众重大利益(如拆迁)等问题时,学会运用新思路、新方法,综合、全盘处理经济发展问题。或者说实际上是要求行政机关,在发展经济的同时,不能简单地为了发展经济而发展经济,而必须把经济的发展,与经济发展可能引发的社会矛盾综合起来进行考虑,防止经济发展引发社会的不稳定。重大决策社会稳定风险评估机制的实施,有助于政府机关从源头上预防和减少影响稳定的隐患,及时对可能出现的不稳定因素进行分析预测,将原本无序的各类矛盾之“水”导入评估之“渠”,变事后干预为事前预防、变堵截为疏解,实现了从被动“维稳”向主动“创稳”的转变。^③(2)畅通公民合理诉求的表达机制。充分发挥国家机关、社会组织和基层群众自治组织以及新闻传媒的社会利益表达功能,使广大人民群众的利益诉求能够通过立法途径在立法中合理、充分地表达。(3)完善多元化社会纠纷化解机制。尤其是要充分调动各种社会力量,发挥人民调解、行政调解、司法调解联动工作作用,及时有效地把各种社会矛盾化解在基层、化解在萌芽状态。总的来说,就是实现三方面的有效结合:权利救济中公权力与私权力相结合;正式制度与非正式纠纷化解机制相结合;国家力量与社会、民间力量相结合。

(责任编辑:张婧)

^①[美]弗里德曼《法律制度》,李琼英、林欣译,中国政法大学出版社1994年版,第128页。

^②沈克慧《重大政策社会稳定风险评估系统研究》,《老区建设》2012年第20期。

^③付翠莲《重大事项社会稳定风险评估机制研究》,中国社会科学出版社2011年版。