

本期特邀主持人：喻 中（首都经济贸易大学法学院院长、教授）

主持人的话：本期三篇论文讨论的都是“法治中国建设”问题。法治中国建设是促进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。一个法治的中国，需要法治国家、法治政府、法治社会一体建设、整体推进。但是，三个方面各有自己的重心。其中，法治国家建设应当强调以法治思维为指导，以法律为依据，为“维稳政治”的转型提供历史契机。法治政府建设应当兼顾自由与秩序两种价值，努力实现维护自由与保障秩序之间的有机平衡。法治社会建设在不同的社会发展阶段承担着不同的阶段性任务，认识法治社会建设的阶段性任务，有助于深入把握法治社会建设的基本规律，同时也有助于进一步明确法治社会建设在我国现阶段的主要内容与价值目标。

摘要：法治社会建设在不同的社会发展阶段承担着不同的阶段性任务。认识法治社会建设的阶段性任务，不仅有助于深入把握法治社会建设的基本规律，同时也有助于进一步明确法治社会建设在我国现阶段的主要内容和重点工作。概括地说，在当前以及今后一个较长时期内，法治社会建设应当着眼于对我国社会管理机制与社会事业发展的有效推进，应当着眼于促进整个社会的经济发展水平与整个社会的民生发展水平，应当实现全体社会成员均衡发展并引导全体社会成员遵守法律。

关键词：法治社会建设；阶段性任务；具体法治

中图分类号：D252 文献标识码：A 文章编号：1006-0138(2014)04-0071-05

法治社会建设在现阶段的任务

文 / 喻 中

法治社会作为法治中国建设的基础性工程，是指社会本身的法治化。分而述之，一方面，法治社会要求法律在整个社会系统中居于最高地位，任何社会主体都不能凌驾于法律之上，各种社会主体的行为都要受到法律的约束，各种社会主体都要在法律提供的框架下实现有序交往，并依据法律形成稳定的、可预期的社会关系与社会秩序。另一方面，法治社会还要求各种社会矛盾、各种社会纠纷都能够能够在法律的轨道上得到化解，各种社会裂痕都能够能够在法律的框架下得到及时而有效的修复。在法治社会中，法律既是实现社会和谐保障，法律也是实现社会正义的保障。

法治社会的建设实践没有终点，它是一个需要持续推进的整体性目标。法治社会建设在不同的社会发展阶段承担着不同的阶段性任务，在不同的时代也呈现出不同的阶段性特征。认识法治社会建设的阶段性任务、阶段性特征，不仅有助于深入把握法治社会建设的基本规律，同时也有助于进一步明确法治社会建设在我国现阶段的主要内容和重点工作。概括地说，

在当前以及今后一个较长时期内，法治社会建设应当着眼于推进我国社会管理机制创新、社会事业持续发展，应当着眼于促进整个社会的经济发展水平与整个社会的民生发展水平，应当保障全体社会成员均衡发展并引导全体社会成员遵守法律。对于法治社会建设在现阶段承担的这些任务，可以分述如下。

一、促进社会管理机制的创新

运用法治思维、法治方式推动社会管理创新，是法治社会建设在现阶段的任务之一。改革开放以来，我国社会结构和社会管理发生了重要而深刻的变化，这种变化对传统的社会管理方式和社会管理手段带来了重大挑战，如何适应新时期我国社会结构和社会关系的新特点、新要求，创新和改进我国社会管理的模式，建立和健全切合我国社会现实、能够有效推动和保障我国社会健康发展的新型社会管理体制、机制，已成为我国法治建设、特别是法治社会建设的重大主题。

对于社会管理创新的总体思路，党的十八届三中

全会决定已经提出了原则性的要求：“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”根据这一总体思路，运用法治手段推动社会管理创新，应当着眼于这样几个主要的方面：一是建设法治化的服务型政府，强化政府的社会管理职能和公共服务职能。要按照转变职能、权责一致、强化服务、改进管理、提高效能的要求，深化行政管理体制改革，强化政府的社会管理功能，特别是要以发展社会事业和解决民生问题为重点，优化公共资源配置。二是依法完善基层服务和管理网络。完善居（村）民自治，支持居（村）民委员会协助政府做好公共服务和社会管理工作，实现政府行政管理和社区自我管理之间的有效衔接，特别是形成政府依法行政和居民依法自治之间的良性互动。三是通过法律手段进一步规范社会组织，既要加强社会组织的建设，又要依法完善对社会组织的引导和管理，增强各种社会组织的社会服务功能，包括发展和规范律师、公证、会计、资产评估等机构，发挥行业协会、学会、商会等社会团体的社会功能，依法引导各种社会组织加强自身建设，提高自律性和诚信度等等。四是在法律的框架下，逐步形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。拓宽社情民意表达渠道，推行领导干部接待群众制度，完善党政领导干部联系群众制度，健全信访工作责任制，建立全国信访信息系统，搭建多种形式的沟通平台，把群众利益诉求纳入制度化、规范化、法治化的轨道。五是进一步健全安全生产方面的法律制度，强化对安全生产的管理与监督，有效遏制重特大安全事故，防止因重特大安全事故引发的社会震荡。六是严格实施《突发事件应对法》，依法完善突发事件应急管理机制，有序、有效地处理不同领域的突发事件，提高依法控制突发事件的能力。七是依法健全社会治安防控体系，加强社会治安综合治理，深入开展制度化、长效性的平安创建活动，改革和加强社区警务工作，依法预防和打击违法犯罪活动，保障人民生命财产安全。八是健全保障和维护国家安全的法律体系与体制，依法防范各种渗透、分裂、颠覆活动，切实依法维护国家安全。

从当前我国社会的实际情况来看，在运用法治手段强化社会管理方面，应当特别重视针对社会管理领域中的重点人群、重点活动、重点区域以及重点行业，建立起以法律手段为主体、多种手段协调与配合的管理和控制体系，并运用法律形式把有效的管理模式和管理方式加以制度化和程序化；要根据社会转型期各

种社会纠纷频发、各类社会矛盾叠加的实际情况，把防范、抑制、化解社会矛盾纠纷作为执法和司法工作的战略重点，科学构建人民调解、行政调解、司法调解三位一体的解决社会纠纷的调解格局和调解体系，充分发挥调解这一“东方之花”在社会矛盾纠纷解决中的独特优势。^[1]

运用法治手段推动社会管理创新，本质上是执行法律的社会管理职能，体现法律的社会管理作用。因此，通过法治手段推动社会管理创新，主要应把握两个方面的要求：一方面，社会管理的创新应当在法律的轨道上进行，社会管理的新手段、新方法不能超越法律的基本要求。另一方面，社会管理的创新期待着法律本身的创新，应当根据社会管理的现实需要，不断提供新的法律规则和新的法律手段，创造新的法律环境。因而，应当把社会管理创新与法律改革、法律创新恰当地结合在一起，既要强调通过法律创新社会管理，同时，也要以社会管理创新为动力和契机，完善社会管理的法律体系和法律机制。

二、促进社会事业的持续发展

近年来，我国社会事业的发展日益受到各方面的重视和关注。加快社会事业的持续发展，对于缩小社会阶层及社会成员之间的发展差距，缓解各种社会矛盾，推动和谐社会的构建都具有重要影响。因此，运用法治手段促进我国社会事业的持续、快速、健康发展，也是法治社会建设在现阶段的重要任务。

运用法治手段促进我国社会事业的持续发展，包含了多个方面的内容。第一，要通过教育法律体系的完善，促进教育事业的发展。要优化现行的教育结构，促进义务教育的均衡发展。加快普及高中阶段教育，推动职业教育的发展，提高高等教育质量。通过规范教育收费，保障经济困难家庭子女平等接受义务教育的权利。第二，要建立健全就业保障法律体系，促进就业。通过激励性法律措施，推动就业规模的扩大、支持自主创业。依法规范人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度环境。依法规范和协调劳动关系，依法维护劳动者的正当权益。第三，要进一步完善和落实宪法第六条规定的以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，进一步健全按照劳动、资本、技术、管理等生产要素的贡献参与分配的法律制度，处理好初次分配和再分配之间的关系，既要体现公平，又要兼顾效率；要通过法律保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入。第四，要进一步完善社会保障法律体系，保障人民群众的基本生活。运用法

律促成社会保险、社会救助、社会福利的制度化。完善基本养老、基本医疗、最低生活保障等方面的法律制度。建立、完善社会保障基金监管制度、社会救助制度、优抚安置制度、残疾人保障制度、廉租保障性住房等制度，全面提高这些领域的法治化水平。第五，要建立健全卫生医疗保障法律体系，全面提高全社会的健康水平。通过法律手段的推动，完善覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系，为社会公众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生体系。要在《突发事件应对法》的框架下，提高突发公共卫生事件的应急处置能力。要通过食品安全法律法规，提高食品监管的法治化水准，确保食品安全。

社会事业涉及到多个方面的社会领域，涉及到广大人民群众的根本利益、整体利益和长远利益。社会事业的发展与完善，既要求进一步加快社会领域的立法，也要求切实加强社会领域的执法和司法，尤其是要尽快实现基本养老、基本医疗、工伤、失业、生育等方面社会保险的法律化，加快公共卫生保障、文化教育、保障性住房等领域的立法，建立和完善社会困难群体的救助制度，形成全面覆盖各项社会事业的法律构架及其法治化的运行机制。

三、保障经济全面、协调、可持续发展

保持我国经济全面、协调、可持续发展，是我国经济领域当前以及今后较长时期的主题，也是法治社会建设在现阶段的任务。在法治社会中，运用法治手段保障经济的全面、协调、可持续发展，就是要把经济全面、协调、可持续发展的要求贯彻和体现在法治社会的建设实践过程中，因此，应当运用法律的特殊作用和功能，尤其是运用法律所具有的、制度性的激励机制和约束效用去实现这些要求。

一方面，要运用法治手段，推动我国经济结构和经济增长方式的转变或转型。随着我国经济发展进入到新的阶段，特别是随着国际金融危机的出现及其影响的进一步扩大，我国经济结构和经济增长方式也面临着重要的转变或转型，这种转变或转型的内容包括：由出口外向为主导转向扩大内需，更大程度上满足国内生产消费的需求；由自然资源开发拉动转向走资源节约型的发展道路；由简单追求GDP的快速提升转向追求经济、社会的均衡发展、全面发展等等。为了推动和保障这种转变或转型，应当发挥和运用各种法律措施与手段，直接或间接地为这种转变或转型提供条件。譬如，通过相关的法律、法规，引导和保护对自

然资源等各种资源的合理开发和利用，推动循环经济的发展，尤其是要加大对生态环境保护的力度，建设生态文明；加强对科技发展、科技推广与运用的法律保护，完善促进科技进步的法律措施，加大知识产权保护的力度；积极完善促进农村经济发展的法律制度，保障集体经济组织的法律地位，保护农村居民的财产权利，推动城乡统筹发展；进一步完善财政预算、财政收支以及重点建设项目管理的法律制度，强化对国有资产经营和使用过程的法律监管，加大对国有资产保护的力度；有效运用各种法律手段，把法律监督渗透到金融活动的主要环节和主要过程之中，严格控制金融风险，提高抵御外部金融危机影响的能力，切实维护经济的平稳较快增长。

另一方面，要运用法治手段，切实建立和维护有利于经济健康发展的市场秩序。近几十年来，我国的法律实践在建立和维护市场秩序方面发挥了重要作用，但是，随着市场竞争的日益加剧，同时也由于市场主体逐利动机越来越强，市场伦理规则的约束未能有效形成，市场运行中的混乱现象也愈显突出，不仅影响了市场功能的正常发挥，而且也损害了广大消费者的利益。为此，要通过完善立法、严格执法和强化司法，严厉制裁各种市场欺诈行为，打击假冒伪劣，特别是要严厉打击生产销售假冒伪劣食品、药品的违法犯罪行为；严厉制裁利用高科技手段，特别是利用网络虚拟市场存在的某些缺陷和漏洞实施市场诈骗的违法犯罪行为；严厉制裁恶意诋毁他人商誉、侵犯他人商业秘密等各种不正当竞争行为；严厉制裁不讲信用、不顾诚信、任意违约、破坏民事交易关系稳定性的行为，等等。在这些方面，法治社会的建设者有必要认真研究和分析我国现阶段市场发展与运行的新问题、新特点、新规律，完善传统民商事法律规范及相关刑事法律规范及其适用，使之更加适应现阶段市场发展与运行的状态，切实建立和维护良好的市场秩序，支持经济全面、协调和可持续发展，维护和保障人民群众在市场活动中的合法权益。

四、保障和改善整个社会的民生状况

在法治社会建设中，还应当注重保障和改善整个社会的民生状况、民生水准。第一，保障和改善民生是对人民群众主体地位的尊重。法治社会建设的本质是建设人民的法治。法治社会建设是为广大人民群众谋取福利、提供保障的制度建设。民生的改善则是广大人民群众最主要、最直接的愿望，是人民群众日益增长的物质文化需求的集中体现。因此，只有着力保

障和改善民生，才能更好地建设法治社会。第二，保障和改善民生是法治社会建设对我国社会发展现实的积极回应。改革开放 30 多年来，在我国社会各方面取得快速发展的同时，社会成员之间的发展差距也明显拉大，与此同时，由于社会建设和社会治理还有待于进一步加强，部分群体的生活面临着诸多困难和压力。这就使得民生的保障和改善越来越迫切地成为我国社会发展中的重要主题，自然也成为法治社会建设实践中必须面对的现实任务。第三，保障和改善民生也是法治社会建设的必然要求。在法治成为国家治理的基本方式，人民群众的日常生活与法治的联系日益紧密的背景和条件下，法治活动自身也成为影响或决定民生的重要因素。法治实践活动能否为人民群众的生活提供必要的帮助，法治实践机关能否为人民群众参与法治实践活动提供方便和便利，人民群众的各项正当权益能否在法治实践中获得恰当的保护，人民群众的合理诉求能否通过合法途径得到顺畅表达，在坚持各主体平等对待的前提下，法治实践能否为困难群体的正当权益提供恰当的倾斜性保护，诸如此类的问题，都与民生息息相关。因此，法治社会的建设者应当具有十分明确的民生意识，应当把保障和改善民生作为法治社会建设的重要取向。

通过法治社会建设的实践活动保障和改善民生，需要从多个方面着手。具体地说，要完善经济发展的法治环境，增进社会物质财富的积累，增加就业机会，逐步提高人民群众的物质生活水平；要通过法律的有效干预，缩小区域之间、城乡之间、阶层之间、群体之间、民族之间的发展差距，合理调节收入分配，加大对困难群体的社会救助、社会扶持和社会保障，保证社会成员共享经济社会发展的成果，走全社会共同发展和共同富裕的道路；要全面推行依法行政，在行政活动中严格遵循法律的规定，依法保障相对人的正当权利，积极履行法定职责；要通过法律的有效实施，保障人民群众的生命财产安全，特别是切实解决人民群众反映强烈的社会治安问题，依法防范和打击各类危害人民群众利益的违法犯罪活动，增加人民群众的安全感；要通过法律的有效实施，建立规范、顺畅的民情民意表达和反映机制，及时了解人民群众的诉求，把法律对每一个社会成员的保护、救济，落实到人民群众的实际生活之中；要通过法律的有效实施，妥善、及时地处理和化解涉及人民群众利益的社会矛盾，最大限度地减少社会纠纷对人民群众物质和精神层面的伤害，为人民群众创造和谐安宁的生活氛围。

进一步看，法治社会与民生的关系，还是 20 世纪

以来人类法治发展所面临的一个共同主题。在现代社会，随着各国国家经济职能的扩大，国家对于社会经济生活的规划和调控能力的普遍增强，社会成员的基本权利也从偏重于自由权转为偏重于福利权。^[2]因此，福利立法与福利国家成为世界各国具有一定普遍性的法治观念，所谓“福利法治观”也由此而滋生。法治社会建设强调通过法治以保障和改善民生，也可以说是从中国当前的条件和情况出发，顺应了人类法治发展的这一趋势和特点。

五、保障全体社会成员均衡发展

当代中国的法治社会建设还承担着保障全体社会成员均衡发展的阶段性任务。在法治的视野中，如何保障全体社会成员均衡发展，是现代各国法治实践所共同面临的问题，也是法治这一社会治理方式的内在难题。一方面，法治社会强调法律面前人人平等，要求对社会成员一视同仁、平等对待。另一方面，由于社会成员之间客观上存在着种种差异，因而形式上的平等对待，实际上会进一步固化、甚至放大已经存在的人与人之间的差距。如前所述，在我国近几十年来的社会发展中，社会成员之间已经形成了明显的分化和差异，同时，我国社会主义社会的性质对社会成员均衡发展又提出了更高的要求，这就更需要有效地解决法治这一内在难题，适度矫正社会发展的偏差，为社会成员创造相对公平的起点和相对公平的外部环境，以保障全体社会成员的均衡发展。

从我国社会在现阶段的实际状况来看，保障全体社会成员均衡发展，首先需要在法治社会建设实践中对某些特殊社会群体给予恰当的倾斜性保护。为此，要着力完善对少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人合法权益的保障和维护。具体地说，要坚持和完善民族区域自治制度，依法保障少数民族平等参与国家管理和自主管理本民族内部事务的权利，尊重少数民族的宗教信仰、风俗习惯，努力促进民族地区经济、社会、文化的发展；要贯彻男女平等原则，保障妇女在经济社会生活的各个领域享有与男子平等的权利，维护妇女的应有地位；要遵循儿童利益最大化原则，努力保障儿童的生存权和发展权，促进儿童的健康成长；要注重完善老年人社会保障体系，推进老年人服务体系建设，保护老年人的各项合法权益；要积极推动残疾人事业的发展，促进残疾人保障和服务体系的构建，保障残疾人的合法权益。对少数民族等群体合法权益所进行的这些保护，能够从更深层面保障全体社会成员的均衡发展。

保障全体社会成员均衡发展的另一个重要方面还在于：通过法治社会建设，促进城乡之间、区域之间的均衡发展。要通过户籍制度改革等一系列制度创新，着力改变城乡二元结构的体制机制，推进农村综合改革，促进农业不断增效、农村加快发展、农民持续增收。要坚持宪法所确认的农村基本经营制度，保障农民土地承包经营的各种权利，积极通过制定法律，发展农民专业合作社组织，增强农村集体经济组织的服务功能。要强化惠农政策，增加国家对农业和农村的投入，规范和完善农村金融服务体系。法治社会建设实践应当着眼于探索确保农民现实利益和长期稳定收益的有效办法，解决被征地农民的就业与社会保障，促使农村居民与城镇居民均衡发展。要通过税收等相关法律制度，形成分工合理、特色明显、优势互补的区域产业结构，推动各地区共同发展。要建立健全资源开发有偿使用制度和补偿机制，对资源衰竭的困难地区的经济转型实行扶持措施。要着眼于保障不同地区的社会成员同等享有接受良好教育的机会，坚持公共教育资源向中西部地区、贫困地区、边疆地区倾斜，逐渐缩小区域性教育发展差距。总之，要通过法治社会建设，促进不同地区居民之间的均衡发展。

六、引导全体社会成员遵守法律

法治社会建设本着对全体社会成员高度负责的精神，还要注意引导全体社会成员遵守法律。在法治社会建设实践中强调对全体社会成员的教育和引导，首先是要坚持国家利益、社会利益和个人利益三者相统一的要求。因此，引导全体社会成员遵守法律，是在国家利益、社会利益和个人利益高度统一的前提下确立并实施的。法治社会建设高度重视和强调人民利益，但并不认同个人利益的绝对化。实践表明，在人间社会联系日趋密切和复杂的现代社会，个人利益及其主张过程对外部社会的影响或依赖也越来越突出，绝对地、片面地夸大个人利益的价值与地位，不仅会危害社会及他人的正当利益，阻滞社会健康发展，而且最终也会损害个人权益。在我国人均资源较少、经济发展压力很大、社会矛盾较为复杂的现实条件下，如果允许个人利益过度扩张和膨胀，将会给法治国家和法治社会建设带来消极的后果。

从我国社会现实来看，近几十年来，我国社会成员的个人权益已随着社会不断发展而不断丰富，全体社会成员的权益意识也日益强烈。但是，在权益意识增强的过程中也出现了一些不甚恰当的认识和实践偏向。在思想理论领域，有人试图超越我国社会现实条件和

可能，不时提出一些片面扩大个人权益的主张。在实践中，少数社会成员在涉及个人利益与国家利益、社会利益的关系时，特别是个人利益与国家利益、社会利益发生明显冲突时，过度强调个人利益的特殊性，以牺牲国家利益、社会利益为代价和前提满足个人利益。也有少数社会成员以非理性的方式表达自己的诉求，甚至不惜制造一些影响社会稳定与安定的社会事件，以宣泄自己的不满或引起更广泛的关注。因此，法治社会建设要做到真正对全社会高度负责，就必须对于这些思想认识及行为，加以正确的教育和引导。

当前，法治社会建设的一个阶段性任务，就是要引导和教育人民群众学习和了解日常生活所涉及的法律知识，熟悉和掌握参与法律活动的基本技能和方式，正确对待自己的各项权利与利益，恰当和规范地表达自己的利益诉求，妥善和合理地处理个人与其他主体之间的利益矛盾与利益冲突，自觉履行法律义务、道德义务和社会责任，尤其不应因个人权益的过度扩张而损害他人合法权益、社会利益与国家利益。通过这种引导和教育，使全体社会成员逐步适应法治条件下的社会环境，逐步适应法治社会的行为规范，自主地选择符合法治社会要求的交往方式，在法治社会中做一个遵守法律的现代公民。

在法治社会建设过程中强调对全体社会成员的教育和引导，与法学理论中的“法律父爱主义”有某些契合。^[3]“法律父爱主义”的基本精神在于突出法律对民众福利和需求的增进与满足，在一定情况下可以不受社会成员主观意志的约束，特别是通过法律手段阻止社会成员非理性的自伤行为。“法律父爱主义”反映了人类在复杂社会关系和社会条件下对共同命运的关切和把握，也反映了现代法治对自由主义法治传统的进一步扬弃。虽然，“法律父爱主义”并不是法治社会建设的理论渊源，但坚持对全体社会成员的教育引导，要求全体社会成员遵守法律，无疑体现了法治社会建设在现阶段的任务。

参考文献：

- [1] 胡锦涛. 东方之花竞绽放 [J]. 人民调解, 2011, (12).
- [2] 谢琼. 福利权与福利制度 [J]. 社会保障研究, 2010, (4).
- [3] 喻中. 法律父爱主义的限度 [N]. 法制日报, 2012-8-8 : (11).

作者简介：

喻中，首都经济贸易大学法学院院长，教授，博士生导师，北京市，100070。

责任编辑 吕廷君