

# 新时代中国社会治理法治化的理论创新

叶静漪\* 李少文\*\*

---

**摘要** 党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央运用马克思主义国家、社会和法律学说,从中国国情出发,以我国社会治理的丰富经验为基础,将社会治理与法治进行创造性结合,推动社会治理法治化。这一实践坚持以人民为中心,追求公平正义,打造共建共治共享格局,突出制度之治,走向社会治理共同体。这个过程中形成了社会治理法治理论,它是习近平法治思想的有机组成部分。这一理论指引着社会治理各项实践,包括坚持党对社会治理的全面领导、推动社会治安综合治理、依法保障和改善民生、推进多层次多领域社会治理以及加强新技术新手段在社会治理中的运用。社会治理法治理论彰显了习近平法治思想的创新性、完备性、针对性和有效性,深刻阐释了新时代社会治理措施背后的法理。

**关键词** 习近平法治思想 国家治理 社会治理 法治社会 社会法

---

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在治国理政中高度重视社会治理,提出了一系列加强和创新社会治理的新观点、新论断,推动我国社会治理发生广泛而深刻的变化,取得历史性的非凡成就。这是社会治理领域最重要的创新性进展与成果,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。其中,习近平高度重视社会治理与法治建设的结合,推进社会治理法治化,形成了社会治理法治理论。这是习近平法治思想的重要组成部分,是全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革和全面依法治国的共同内容。习近平指出,“法治是治

---

\* 北京大学法学院教授。

\*\* 中共中央党校(国家行政学院)政法教研部副教授。本文系国家社科基金重大项目“新时代我国残疾人社会融合问题研究”(项目编号:19ZDA147)的阶段性研究成果。

国理政的基本方式”。〔1〕将社会治理与法治进行创造性结合,运用法治思维和法治方式推进社会治理,是十八大以来我国社会治理实践的鲜明特征。在社会治理中贯彻法治逻辑、推进法治建设,正是将习近平法治思想运用到社会治理领域、指导实践中各项工作的具体体现。本文立足新时代我国社会治理法治化的实践,分析习近平法治思想中的社会治理法治理论,揭示理论的创新过程、基本要义及其实践指导意义。

## 一、社会治理法治理论的形成过程

进入新时代,以习近平同志为核心的党中央大力推进社会治理。在这一实践过程中,习近平将社会治理和法治进行了创造性结合,特别是提出了社会治理法治化和法治社会建设的重要命题,推动我国社会领域治理发生变革。社会治理法治理论是在十八大以来治国理政实践基础上总结形成的科学理论。这一理论继承和发展了马克思主义国家学说、社会学说、法律学说,生发于社会治理和法治建设过程,借鉴了世界文明发展成就,传承了中华传统法律文化,吸收了我国革命、建设和改革的经验,具有深厚的理论渊源和实践基础。

### (一)社会治理与法治的创造性结合

社会治理是一个宽泛的概念,它主要指向多元主体在社会领域和针对社会公共事务进行治理的过程、方式。社会治理法治正是社会治理与法治的结合,表达了在社会治理过程中贯彻法治逻辑、推进法治建设以及以法治规范社会治理活动的基本内涵。与之相关的还有法治社会的概念。严格来说,社会治理和法治社会并不相同,后者描述了一种社会秩序状态。不过,法治社会建设与社会建设特别是社会治理关系密切。党的十八大以来,习近平一方面赋予了法治社会建设新的内涵,提出了坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的新方案;另一方面指出了社会治理不同于社会管理的属性,揭示了社会治理与法治结合的发展方向,推动社会领域法治建设,特别是加强法治社会建设。这是我国社会治理的重大创新,是全面深化改革的重要方面,也是全面依法治国的实践内容。

首先,习近平提出了建设法治社会的全新命题。法治社会是一种由国家法律、社会规则、道德规范以及党内法规等共同塑造的以善治为中心的社会秩序状态,是国家法治整体秩序的组成部分。党的十八大以来,习近平提出“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”,〔2〕这是全面依法治国系统工程的重要安排。就现实情况来说,法治国家、法治政府、法治社会之间是相辅相成的关系。全面依法治国必须统筹

〔1〕 习近平:“关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明”,载《人民日报》2014年10月29日,第2版。

〔2〕 习近平:“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法(二〇一三年二月二十三日)”,载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第19页。

兼顾、把握重点、整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。习近平指出:“法治国家、法治政府、法治社会三者各有侧重、相辅相成,法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的主体,法治社会是构筑法治国家的基础。”〔3〕习近平对法治社会的定位,为其赋予了全新内涵,也为中国特色社会主义法治建设提出了新的发展要求。其中,社会领域法治建设任务十分繁重。

其次,习近平指出了从“社会管理”到“社会治理”的全新任务。党的十八大以来,在推进国家治理体系和治理能力现代化的总体部署之下,习近平正式提出社会治理,取代了社会管理。对此,2014年3月5日,习近平在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时指出,治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。〔4〕以“社会治理”代替“社会管理”,推进社会治理体制建设和创新,正是以习近平同志为核心的党中央治国理政的重大理论创新和实践创新,是党的执政理念和政策思路在社会领域的一次全面提升。社会治理的提出为引入法治逻辑创造了条件,揭示了新时代我国社会领域建设的任务,也表明了社会治理法治的意义,这是党对社会运行规律和治理规律认识深化的结果。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出创新社会治理体制,并凸显了法治在社会治理中的作用。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步提出“推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平”。这凸显了社会治理的“四维治理”特征,〔5〕特别是揭示了社会治理的依法治理内涵,指明了社会治理法治的发展方向。

第三,习近平揭示了社会治理法治化是国家治理现代化的重要方面。国家治理不仅涵盖了社会治理,还包括政党治理、政府治理、军队治理、经济治理、文化治理、环境治理、网络治理、参与全球治理。〔6〕这些不同方面的治理内容相互联系、相互影响,也相互促进,形成了新时代中国国家治理全景图。其中,社会治理是基础内容。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确指出“社会治理是国家治理的重要方面”,将制度建设和治理体系建设作为社会治理的重点任务。社会领域的制度和治理体系是国家制度和治理体系的重要组成部分。从国家治理的整体视角考虑推进社会治理,必然要引入法治逻辑,重视发挥制度和规范的力量。社会治理重视制度建设和法治化,特别是突出依法治理,这是推进国家治理现代化的具体要求。

〔3〕 习近平:“在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话(二〇一八年八月二十四日)”,载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第229—230页。

〔4〕 新华社:“习近平在参加上海代表团审议时强调 推进中国上海自由贸易试验区建设 加强和创新特大城市社会治理”,载《人民日报》2014年3月6日,第1版。

〔5〕 张文显:“新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新”,《法商研究》2020年第2期,第3页。

〔6〕 同上注,第5页。

## (二) 社会治理法治理论的马克思主义思想渊源

马克思主义蕴含着丰富的社会治理学说,构成了新时代中国特色社会主义社会治理的思想渊源。<sup>〔7〕</sup>马克思、恩格斯都没有直接给社会治理下过定义。不过,他们在一系列重要著作中论述了社会治理方面的问题,特别是他们对资本主义社会治理的批判、对市民社会本质的分析、对空想社会主义的扬弃、对巴黎公社社会治理经验的总结和对无产阶级政权社会治理的设想,成为社会主义国家开展社会治理丰富的理论资源。这些理论体现在马克思主义的国家学说、社会学说、法律学说中,涉及到国家与社会的关系、法律与社会的关系、社会的本质与人的本质等内容。

马克思主义社会治理观首先揭示了社会治理的本质。在分析社会治理问题时,马克思恩格斯以生产资料所有制为基础,认为社会经济制度发挥了重要作用,一国或地区的经济基础决定该国或地区社会治理的本质。在《雇佣劳动与资本》一文中,马克思从生产关系的角度界定社会,并区分了不同性质的社会。“生产关系总和起来就构成所谓社会关系,构成所谓社会,并且是构成一个处于一定历史发展阶段上的社会,具有独特特征的社会。古典古代社会、封建社会和资产阶级社会都是这样的生产关系的总和,而其中每一个生产关系的总和同时又标志着人类历史发展中的一个特殊阶段。”<sup>〔8〕</sup>马克思深刻批判了资本主义的社会治理,《共产党宣言》指出资产阶级管理国家和社会的虚伪性,“国家政权不过是管理资产阶级的共同事务的委员会罢了”。<sup>〔9〕</sup>马克思主义社会治理观重点阐释了无产阶级政权的社会治理方案,提出了社会主义社会如何治理的问题,并预测了未来共产主义社会治理的特征。

重视人民在社会治理中的地位和力量是马克思主义社会治理观的核心理念。马克思主义认为,社会是一个充满复杂矛盾、彼此广泛联系但又有规律可循的有机体。在《资本论》1867年第一版序言中,马克思指出:“社会不是坚实的结晶体,而是一个能够变化并且经常处于变化过程中的有机体。”<sup>〔10〕</sup>之所以是社会有机体,根源在于社会的组成元素是人,是人的共同体,是人的活动和关系所构成的共同体。面对欧洲空想社会主义的理论和实践,《共产党宣言》指出:“他们拒绝一切政治行动,特别是一切革命行为”,“他们激烈地反对工人的一切政治运动。”<sup>〔11〕</sup>空想社会主义理论聚焦社会建设和社会治理,推动社会改革。圣西门提出的实业制度,傅立叶和欧文提出的和谐制度,都是十分美好的设想。然而,这些空想社会主义的社会治

〔7〕 参见曹胜亮、胡江华:“马克思社会治理思想及其当代意义”,《江西社会科学》2019年第6期,第25—34页。

〔8〕 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社2012年版,第340页。

〔9〕 同上注,第402页。

〔10〕 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯选集》(第2卷),人民出版社2012年版,第84页。

〔11〕 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,见前注〔8〕,第432—433页。

理理想最终成为脱离现实的“空中楼阁”，因为他们既没有充分动员人民参与，发挥人民力量，也没有找到社会发展的真正动因。马克思恩格斯深切认识到这一点，于是提出全民自由发展的社会观，强调人民在社会里的中心地位，社会治理必须维护人民的根本利益，实现人的自由全面发展。

马克思主义重视社会治理体系建设，包括如何处理国家、社会和法律的关系。在《法兰西内战》中，马克思对巴黎公社进行总结时系统提出了人民自治的治理观念。他认为，只有无产阶级真正掌握了政权，才可能践行维护人民根本利益的宗旨，实现社会的实质正义。在无产阶级占据政权主导地位的社会里，无产阶级推行议会行合一体制，制定经济社会政策，监督人民选举出来的公仆，充分协调社会利益冲突，形成廉价政府来提供公共服务。<sup>〔12〕</sup>在马克思主义看来，社会治理离不开法律。正是因为法就是上层建筑现象，马克思在《〈政治经济学批判〉序言》中说：“它们根源于物质的生活关系，这种物质的生活关系的总和……概括为市民社会。”<sup>〔13〕</sup>法律与社会生活相互联系，也受到社会物质生产力的决定性影响，在生产关系变革中发挥作用。马克思尽管没有详细阐述社会主义国家如何推进法治的问题，<sup>〔14〕</sup>但在批判资产阶级法治以及设想未来社会主义社会时，也谈到了法律的作用。一方面，马克思主义认为法律发挥了阶级统治职能，《共产党宣言》指出资本主义国家的法“不过是奉为法律的处于统治阶级的资产阶级意志的表现”。<sup>〔15〕</sup>另一方面，马克思主义法律理论还包括“建构性的法律理论”，这既体现在对巴黎公社中法律制度功能的分析上，也体现在马克思关于未来国家政治文明的设想之中。<sup>〔16〕</sup>而且，马克思主义认为，在阶级社会，国家是社会的主宰，只有消除了国家统治才能真正达到社会自治。《资本论》提出，在国家逐渐消亡后，“自由人联合体”进行治理将带来社会的复归，实现社会自治，人们得到真正的解放。《共产党宣言》就描绘了这个场景：“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”<sup>〔17〕</sup>

社会治理法治理论是对马克思主义国家学说、社会学说和法律学说的继承和发展，特别是吸收了马克思主义社会治理观，包括重视社会主义经济社会基础、无产阶级牢牢掌握政权、人民占据主体地位以及发挥法律的积极作用等内容。正是在马克思主义基本原理指导下，新时代中国特色社会主义社会治理开展了有效实践，取得了丰硕成果，形成了社会治理法治理论。

〔12〕 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯选集》（第3卷），人民出版社2012年版，第98—103页。

〔13〕 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，见前注〔10〕，第2页。

〔14〕 封丽霞：“马克思主义法律理论中国化的当代意义”，《法学研究》2018年第1期，第4页。

〔15〕 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，见前注〔8〕，第417页。

〔16〕 参见封丽霞，见前注〔14〕，第5页。

〔17〕 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，见前注〔8〕，第422页。

### (三) 社会治理法治理论的中国特色社会主义实践根基

社会治理法治理论以社会治理的实践为基础,植根于全面深化改革、全面依法治国的具体过程。特别是党的十八大以来,我国经济社会发展面临的风险挑战和战略机遇为社会治理法治理论的形成提供了现实条件。我国社会治理法治化的实践吸收了世界法治文明先进成果、中华优秀传统文化和我国革命、建设和改革中的经验,赋予了这一理论以国际视野、文化根基和现实关怀。

首先,社会治理法治符合国家治理现代化的历史趋势。从理论上讲,走向现代化是一个从传统农业社会迈向工业社会再迈向科技知识社会的转型过程。它包含了人类社会演进的过程性内涵。其中,各种社会问题都将不断产生,也必须不断被解决。党的十八届三中全会通过的《决定》明确指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”习近平高度重视国家治理的现代化,他指出:“怎样治理社会主义社会这样全新的社会,在以往的世界社会主义中没有解决得很好”;“我们要更好发挥中国特色社会主义制度的优越性,必须从各个领域推进国家治理体系和治理能力现代化。”<sup>[18]</sup>这是我们认识现代化的最新成果,可以说是社会主义中国的“第五个现代化”任务。<sup>[19]</sup>在推进国家治理现代化的历史进程中,社会治理占据了重要地位。十八届三中全会对全面深化改革作出了整体部署,其中就指出了社会治理的改革发展任务。以全面深化改革与全面依法治国为实践坐标,社会治理法治充分体现了国家治理现代化的要求。无论是学者们所描述的从“国家”到“社会”,还是从“一元治理”到“多元治理”,从“无法之治”到“良法善治”,<sup>[20]</sup>都表明了社会治理转型升级的特点,这正是习近平关注的国家治理现代化的具体任务。正如习近平所指出的,推进国家治理现代化,“既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又不断构建新的体制机制、法律法规”,<sup>[21]</sup>这就要求社会治理方面的制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会各项事务治理的制度化、规范化、程序化,社会治理法治因此具有了更加重要和丰富的内涵。

其次,社会治理法治传承了中华优秀传统文化法律文化的精髓。我国历史上的社会治理经验极为丰富,许多有益经验体现在法律文化之中。历史中形成的一系列凝聚中华民族智慧和精神的优秀法律思想和理念,许多内容仍值得我们今天重视、学习和借鉴。习近平特别重视从中华传统法律文化中寻找法治中国建设的理论实践资源。习近平指出:“出礼入刑、隆礼重法的

[18] 习近平:“切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来”,载《人民日报》2014年1月1日,第2版。

[19] 参见李景鹏:“关于推进国家治理体系和治理能力现代化——‘四个现代化’之后的第五个现代化”,《天津社会科学》2014年第2期,第57—62页。

[20] 郭晔:“新时代社会治理现代化的法理思辨——‘社会治理的法治思维和法理思维’学术研讨会述评”,《治理研究》2019年第2期,第98页。

[21] 习近平,见前注[18]。

治国策略,民惟邦本、本固邦宁的民本理念,天下无讼、以和为贵的价值追求,德主刑辅、明德慎罚的慎刑思想,援法断罪、罚当其罪的平等观念,保护鳏寡孤独、老幼妇孺的恤刑原则,等等,都彰显了中华优秀传统文化文化的智慧。”〔22〕他明确列举的这些内容是推进社会治理法治的重要资源。在社会治理法治实践中,要不断传承中华优秀传统文化,实现中华民族伟大复兴的历史使命,同时也要重视从我国革命、建设和改革的实践中探索道路。包括“马锡五审判方式”“枫桥经验”等在内的一系列具有中国特色的实践成果,需要进一步展开研究,其有益内容还可以为我们今天所借鉴和推广。习近平特别提出要结合新的形势推广“枫桥经验”,并不断总结新鲜经验。〔23〕

再次,社会治理法治实践形成了丰富经验、取得了良好成效。党的十八大以来,我国社会治理创新表现在多个方面,既有宏观治理结构的建构,也有微观治理环节的完善;既有社会治理制度格局的打造,又有社会治理体系的塑成;既有社会治理共同体的整体安排,又有城乡基层治理的基础铺垫。在这些实践中,社会治理法治发挥了重要作用。特别是社会法的作用显著。例如,在保障民生和促进经济社会快速发展的过程中,坚持运用法治思维和法治方式,我们打赢了脱贫攻坚战,消灭了绝对贫困,全面建成小康社会,实现了第一个百年奋斗目标。坚持依法精准扶贫,发挥法治作用,脱贫攻坚力度之大、规模之广、影响之深前所未有。又如,贯彻新发展理念,特别是坚持共享发展的原则,在稳就业保就业促就业中,坚持发挥劳动与社会保障法制作用,有效保护劳动者合法权益,促进经济社会平稳快速发展;在完善社会保障制度方面,我们建立了全国统一的城乡居民基本养老保险制度,实施养老金并轨改革,统筹推进社会救助,加快制定社会救助法,特别是颁布实施慈善法,极大地促进了社会保障法治体系建设;在教育、医疗、住房等各方面,也加快了制度变革,特别是针对教育、卫生、人口、户籍管理等社会治理的重要和基础制度,推出了一系列改革措施。这些改革实践经验进一步促进社会治理创新和法治社会建设,为科学理论的形成提供了实践资源,也是证成社会治理法治理论的最有力例证。

## 二、社会治理法治理论的基本要义

全面依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命,它当然也影响着社会治理。在社会治理中贯彻法治逻辑、推进法治建设,推动了社会治理的法治化。党的十八大以来,社会治理法治化秉持以人民为中心的核心理念,追求公平正义的基本价值,塑造共建共治共享的体制

〔22〕 习近平:“坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障”,《求是》2021年第5期,第8页。

〔23〕 习近平:“在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话(二〇一八年八月二十四日)”,载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第234页。

结构,突出制度之治的具体方略,以法治为保障打造社会治理共同体,实现了经济社会高质量发展。这些内容构成了社会治理法治理论的基本要义,是习近平法治思想的重要创新。它揭示了社会治理的根本方向,指引着社会治理的实践选择,反映了习近平法治思想在社会治理中的运用和效力。

### (一)树立“以人民为中心”的社会治理理念

习近平 2012 年 11 月 15 日在十八届中央政治局常委同中外记者见面时就指出,我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。<sup>[24]</sup> 2015 年 3 月 5 日,在参加十二届全国人大三次会议上海代表团审议时的讲话中,习近平指出,创新社会治理,要以最广大人民根本利益为根本坐标,从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手。<sup>[25]</sup> 党的十九大前后,习近平明确提出了“以人民为中心”的执政理念和发展思想。坚持“以人民为中心”,是习近平对全面深化改革、全面依法治国以及加强和创新社会治理提出的根本性要求。人民立场是社会治理的根本立场。党的十九大报告指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。发展的不平衡不充分已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。在社会治理中贯彻人民立场,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,坚持共建共治共享,是适应社会主要矛盾转化的必然要求。在社会治理中贯彻法治要求,同样需要站在人民立场上。习近平指出,“全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民,必须坚持为了人民、依靠人民。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程”。<sup>[26]</sup> 这是社会治理法治实践的根本要求。

将“以人民为中心”作为社会治理的核心理念,并将这一理念融入法治建设之中,关键是要在社会治理实践中坚决捍卫人民地位,有效保护人民权利,切实实现人民利益。首先,社会治理必须更好地体现人民的主人翁地位。为人民谋幸福、为民族谋复兴,这既是我们党领导现代化建设的出发点和落脚点,也是新发展理念的“根”和“魂”。特别是要让人民群众的意见真正成为社会治理成效的评价标准,以人民是否满意为工作标尺。其次,要在发展中重视保障和改善民生,有效保护人民的各项权利。社会权需要通过国家积极履行义务来实现,保护公民权利要求国家积极承担促进民生社会发展的职责,将社会治理的重点放在确保人民安居乐业、社会

[24] 新华社:“习近平在十八届中共中央政治局常委同中外记者见面时强调 人民对美好生活的向往 就是我们的奋斗目标”,载《人民日报》2012 年 11 月 16 日,第 4 版。

[25] 新华社:“习近平在参加上海代表团审议时强调 当好改革开放排头兵创新发展先行者 为构建开放型经济新体制探索新路”,载《人民日报》2015 年 3 月 6 日,第 1 版。

[26] 习近平,见前注[22],第 6 页。

安定有序上,让社会治理成果更好地满足人民群众多层次、差异化的需求,从而不断增强人民群众在社会治理和社会建设中的获得感、幸福感、安全感,满足人民群众在公平、正义、安全、环境等方面日益增长的要求,让人民群众成为改革发展的最大受益者。再次,要在社会治理中创新组织和发动群众的机制,发挥群团组织、社会组织作用,发挥行业协会商业自律功能,依靠人民群众解决身边的问题,实现人民群众在社会治理中的知情权、参与权、表达权、监督权。

## (二)追求公平正义的社会治理价值

党的十八届三中全会通过的決定提出,全面深化改革必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。对此,习近平明确指出:“如果不能给老百姓带来实实在在的利 益,如果不能创造更加公平的社会环境,甚至导致更多不公平,改革就失去意义,也不可能持续。”〔27〕在社会治理过程中促进社会公平正义,是全面深化改革的重要任务,是实现中国特色社会主义事业目标的内在要求。党的十九大报告指出,坚持人人尽责、人人享有,坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期,完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义,形成有效的社会治理、良好的社会秩序。全面依法治国也是以公平正义作为目标,习近平反复强调“公正是法治的生命线”,“必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求,努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。”在社会治理过程中实现公平正义,特别需要依靠法治,依靠党的政法工作,推进社会治理法治实践。习近平 2019 年 1 月在中央政法工作会议上强调,履行好维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业的职 责任务。〔28〕

通过社会治理追求公平正义,实质是让社会治理承担起实现社会公平的各项任务,关键是实现共同富裕,贯彻共享发展的新发展理念。习近平在十八届中央政治局第一次集体学习时就明确指出:“共同富裕是中国特色社会主义的根本原则,所以必须使发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着共同富裕方向稳步前进。”〔29〕公平正义不会自动实现。习近平明确指出了改革与促进社会公平正义之间的关系:“要把促进社会公平正义、增进人民福祉作为一面镜子,审视我们各方面体制机制和政策规定,哪里有不符 合促进社会公平正义的问题,哪里就需要改革;哪个领域哪个环节问题突出,哪个领域哪个环节就是改革的重点。”〔30〕在有关社会治理的改革中,需要建立健全体现公平正义的法律制度体系。习近平十分重视制度建设对促进社会

〔27〕 习近平,见前注〔18〕。

〔28〕 新华社:“习近平在中央政法工作会议上强调 全面深入做好新时代政法各项工作 促进社会公平正义保障人民安居乐业”,载《人民日报》2019 年 1 月 17 日,第 1 版。

〔29〕 习近平:“紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神”,载《人民日报》2012 年 11 月 19 日,第 2 版。

〔30〕 习近平,见前注〔18〕。

公平正义的意义。他指出：“不论处在什么发展水平上，制度都是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排，努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象，保证人民平等参与、平等发展权利。”<sup>〔31〕</sup>我国现阶段在社会治理过程中存在的一些有违公平正义的现象，是全面深化改革、全面依法治国的改进对象，可以通过完善法律和加强制度建设加以解决。这是社会治理法治实践的具体要求。

### （三）打造共建共治共享的社会治理格局

社会治理极为复杂，涉及到党委、政府、社会、公众等不同主体，包括了政治、经济、文化以及民生保障等不同内容。推进社会治理是一项系统工程。以法治推动社会治理创新，关键在于建设社会治理共同体，打造共建共治共享的社会治理格局。这正是社会治理法治理论在制度结构上的重要安排。“共同体”是马克思主义学说中的经典概念，习近平将其运用到新时代治国理政的实践中，提出了一系列关于共同体的新概念，其中就包括了建设社会治理共同体。习近平2019年1月在中央政法工作会议上首次提出了“社会治理共同体”的概念。党的十九届四中全会通过的決定要求“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”，深刻诠释了社会治理共同体的时代内涵。人人有责、人人尽责表明社会治理共同体首先是实践共同体、责任共同体、价值共同体，人人享有则表明这一共同体还是利益共同体、权利共同体、命运共同体。这反映了习近平在共同体建设方面的系统思考，是对马克思主义的传承和创新，为社会治理创新提供了全新思路。

社会治理共同体与共建共治共享的社会治理格局紧密相关。提出打造共建共治共享的社会治理格局是社会治理法治理论的重大创新。2015年5月，习近平在浙江调研时就指出，社会建设要以共建共享为基本原则，在体制机制、制度政策上系统谋划，从保障和改善民生做起，坚持群众想什么、我们就干什么。<sup>〔32〕</sup>社会治理共同体建设与坚持以人民为中心、实现公平正义是紧密相关的，这需要通过具体制度加以落实。在社会治理过程中，人人有责是本质、人人尽责是前提、人人享有是结果。只有将人民群众都动员起来建设中国特色社会主义，实现共建、共治，最终才能确保社会治理成果为人民群众所共享，实现人人享有的目标。共建共治共享的格局是新时代中国特色社会主义社会治理的制度化特征，是社会治理共同体的制度载体。共建要求各个主体共同参与，既要党的领导和政府引导，也要市场主体、社会组织承担责任，还要广大公众直接参与。共治要求这些主体都要发挥自身职责和优势，共同参与治理，从而在党的领导下，政府、市场、社会、公民相互协作，形成合力。共享要求全体社会成员共同享有社会治理的成果，特别是让社会治理满足人民日益增长的美好生活需要。共建共治共享的社会治

〔31〕 习近平，见前注〔18〕。

〔32〕 新华社：“习近平在浙江调研时强调 干在实处永无止境 走在前列要谋新篇”，《党建》2015年第6期，第7页。

理格局是我们党在长期探索中形成的、被实践证明符合国情、符合人民意愿、符合社会治理规律的科学制度框架,构成习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。正如习近平所要求的:“要坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路……不断完善中国特色社会主义社会治理体系,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。”<sup>[33]</sup>

#### (四)完善以制度之治为基础的社会治理体系

党的十九大报告提出加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。十九届四中全会通过的決定进一步要求完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。从十九大报告强调完善社会治理体制,到十九届四中全会提出完善社会治理体系,这是社会治理理论的创新和重大发展。习近平指出,加强和创新社会治理,关键在体制创新。<sup>[34]</sup>党的十八大以来,我国社会治理体系的不断完善受到体制机制改革创新的直接影响。特别是十九届四中全会把“民主协商”和“科技支撑”作为新要求,纳入社会治理体系之中,使得社会治理体系的内涵要素更加丰富和完整。完善社会治理体系要以制度之治为基础。这一方面是因为治理体系建设本身离不开制度建设,坚持和完善中国特色社会主义制度对于推进国家治理现代化极为重要。另一方面,习近平指出:“法治体系是国家治理体系的骨干工程。”<sup>[35]</sup>社会治理是国家治理的一个方面,法治体系对于国家治理和社会治理来说意义重大,要以法治激活社会治理现代化,以法治化助推社会治理现代化,在法治轨道上推进社会治理现代化。

以制度之治为基础推进社会治理,首先要加强社会治理的法治保障。坚持党委领导,有利于凝聚各方力量;坚持政府负责,方便统筹各方资源;坚持民主协商,能够体现各方意志;坚持社会协同,可以解决各方关注的问题;坚持公众参与,必然激发各方热情;坚持科技支撑,可以实现资源共享。在此基础上,坚持法治保障,能够有效维护各方权益。这是社会治理体系的必要组成部分,有利于落实党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与。其次,推进社会治理要以法律制度规范社会治理主体。在多主体参与的社会治理中,只有法律制度才能有效规范相关主体的关系,实现社会治理的善治目标。党委、政府、社会、公众都是社会治理的主体性力量,而且社会治理的对象与主体互相交融,治理手段与治理目标合而为一,这些特点决定着社会治理的过程离不开法律制度。坚持运用法治思维和法治方式,以规则、程序、责任约束公共权力,明确公民的权利义务,有利于确定各主体在社会治理过程中的任务以及享受的利益。再次,推进社会治理要坚持法治与共治、法治与自治、法治与德治的结合,实现社会治理的

[33] 新华社:“习近平在会见全国社会治安综合治理表彰大会代表时强调 坚持走中国特色社会主义社会治理之路 确保人民安居乐业社会安定有序”,载《人民日报》2017年9月20日,第1版。

[34] 新华社,见前注[4]。

[35] 习近平:“加快建设社会主义法治国家(二〇一四年十月二十三日)”,载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第112页。

差异性、个别性与灵活性。习近平指出：“社会治理是一门科学，管得太死，一潭死水不行；管得太松，波涛汹涌也不行。要讲究辩证法，处理好活力和秩序的关系。”<sup>〔36〕</sup>法治虽然具有普遍性、确定性的特征，但并不是要求社会治理的整齐划一、千篇一律。相反，社会治理是自治基础上的法治，是共治基础上的法治，是德治基础上的法治。

### 三、社会治理法治化实践的重点任务

习近平指出：“推进全面依法治国是国家治理的一场深刻变革，必须以科学理论为指导，加强理论思维，从理论上回答为什么要全面依法治国、怎样全面依法治国这个重大时代课题，不断从理论和实践的结合上取得新成果，总结好、运用好党关于新时代加强法治建设的思想理论成果，更好指导全面依法治国各项工作。”<sup>〔37〕</sup>习近平法治思想中的社会治理法治理论是面向实践的科學理论，它要求社会治理贯彻法治逻辑，坚持运用法治思维和法治方式，实现社会治理法治化。坚持党对社会治理的全面领导、推动社会治安综合治理、依法保障和改善民生、推进多层次多领域社会治理以及加强社会治理适应新技术新手段，这些是进入新时代后我国社会治理法治化实践的重点任务。这体现了习近平法治思想的创新性、完备性，反映了习近平法治思想对社会治理实践工作的指导功能，凸显了这一思想的针对性、有效性。

#### （一）坚持党对社会治理的全面领导

党的领导是全面依法治国的根本保证，也是社会主义社会建设的根本保证。我们这样一个14亿人口的大国要建成社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴，必须始终坚持中国共产党的领导。推进全面依法治国，加强和创新社会治理，决不是削弱党的领导，决不能脱离党的领导。2018年2月28日，习近平在十九届三中全会第二次全体会议上的讲话中指出：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。党是最高政治领导力量，党的领导是我们的最大制度优势。加强党对一切工作的领导，这一要求不是空洞的、抽象的，要在各方面各环节落实和体现。”<sup>〔38〕</sup>这当然也体现在社会治理法治实践中。在社会治理中，坚持和加强党的全面领导，为新时代推进社会治理现代化提供了根本保证。这也是新时代中国特色社会主义社会治理的显著特征。社会治理法治实践必须始终着眼加强党的全面领导。一方面，要从增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的高度，把加强党的全面领导作为贯穿社会治理的主线。另一方面，必须充分发挥党委领导、党组织建设和党员干部在社会治理各项具体工作中的作用。

〔36〕 习近平：“在中央政法工作会议上的讲话（2014年1月7日）”，载《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》，中央文献出版社2017年版，第125页。

〔37〕 习近平，见前注〔22〕，第15页。

〔38〕 习近平：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”，《求是》2020年第14期，第15页。

在社会治理中坚持党的全面领导,首先要坚决维护党中央权威和集中统一领导,健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系。这是社会治理法治的重点任务。各级党委要及时研究解决本地区本单位社会治理重大问题。特别是要善于发挥党委政法委在平安建设中的牵头抓总、统筹协调、督办落实等作用,形成问题联治、工作联动、平安联创的格局。当前,政法委在社会治理工作中发挥了重要作用,这既是推动社会治理法治的关键性安排,也是加强党对社会治理工作领导的具体表现。其次,要健全党领导社会治理的制度和工作机制,推进社会治理过程中党的领导制度化、法治化。关于全面依法治国,习近平明确要求:“要健全党领导全面依法治国的制度和体制机制,推进党的领导制度化、法治化,通过法治保障党的路线方针政策有效实施。”〔39〕这也要体现在社会治理过程中。在社会治理中坚持党的领导,不是要党委包办一切,而是要充分发挥政府、社会、居民的治理主体作用,调动它们的积极性、主动性。各级党组织和党员干部要严格依据法律行使权力、履行职责,接受法律监督。再次,要在城乡基层治理中充分发挥党组织的战斗堡垒作用。2020年7月23日,习近平在吉林省长春市宽城区团山街道长山花园社区考察调研时指出,要加强党的领导,推动党组织向最基层延伸,健全基层党组织工作体系,为城乡社区治理提供坚强保证。〔40〕调动基层党组织参与社会治理,既有利于推动基层党建工作发展,也有利于推动体现共建共治特点的基层社会治理。

## (二)推动社会治安综合治理

社会治安综合治理是社会治理的重要方面。它直接关系到我国的国家政治安全、社会大局稳定、社会公平正义以及人民安居乐业,影响党和国家创造安全的政治环境、稳定的社会环境、公正的法治环境、优质的服务环境。我国在维护社会稳定、促进社会和谐方面取得了巨大成绩,这是中国特色社会主义制度显著优势转换为治理效能的具体体现,是举世瞩目的改革发展奇迹。党的十九届四中全会通过的《决定》指出“新中国成立七十年来,我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹”。“两大奇迹”具有历史性和现实性,得到了全国人民的认同和全世界人民的认可,是我们党执政成就和国家治理成效的重大标志。改革开放40多年来,特别是党的十八大以来,我国社会发生的变革前所未有的,同时又保持了安定团结,这极为不易。习近平在十八届中央政治局第二次集体学习时的讲话深刻指出:“只有社会稳定,改革发展才能不断推进;只有改革发展不断推进,社会稳定才能具有坚实基础。”〔41〕经济的快速发展,社会的长期稳定,必须依靠社会治理,特别是要加强社会治安综合治理。2016年10月,习近平作出重要指示,强调要进一步加强和创新社会治理,完善中国特色社会主

〔39〕 习近平,见前注〔22〕,第6页。

〔40〕 新华社:“习近平在吉林考察时强调 坚持新发展理念深入实施东北振兴战略 加快推动新时代吉林全面振兴全方位振兴”,载《人民日报》2020年7月25日,第1版。

〔41〕 习近平:“改革开放只有进行时没有完成时(2012年12月31日)”,载《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第68页。

义社会治理体系,努力建设更高水平的平安中国,进一步增强人民群众安全感。<sup>〔42〕</sup>

一方面,要深化平安中国建设。在习近平看来,平安是老百姓解决温饱后的第一需求,是极重要的民生,也是最基本的发展环境。<sup>〔43〕</sup>党的十八大以来,在社会治安综合治理中,各部门特别是政法系统突出问题导向,加强整治,坚持创新,平安中国建设取得了新成效。深化这一工作,首先要完善社会治安综合治理体制机制。社会治安防控是一个立体化、信息化、智能化的体系,需要在推进社会治理现代化进程中不断加以完善,关键是健全公共安全体制机制,完善专群结合、群防群治制度,健全区域联动、部门协作机制,完善重点物品监控制度、重点部位安全保卫制度,增强社会治安防控的整体性、协同性、精准性。其次,要善于运用社会运行规律和治理规律加强社会治安防控。习近平要求,深化对社会运行规律和治理规律的认识,善于运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升社会治理效能。<sup>〔44〕</sup>这就要求在社会治安防控中,必须增强社会治理整体性和协同性,同时要提高预测预警预防各类风险能力,增强社会治理预见性、精准性、高效性。特别是要从最基础的环节抓起,把基层一线作为公共安全的主战场,推动城乡公共安全监管执法和综合治理一体化,把好基层公共安全第一道关口。再次,要深入推进扫黑除恶专项斗争。推进社会治安综合治理,要坚决把黑恶势力扫荡干净,特别是在标本兼治上下功夫,建立健全长效机制,净化社会政治生态,保护人民生命和财产安全,有效维护社会秩序和国家安全发展。

另一方面,要坚持依法有效化解社会矛盾纠纷。有效化解人民内部矛盾纠纷,完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制,是社会治理的重要组成部分。推进社会治理法治化,需要创新体制机制,建立健全多元化纠纷解决机制、依法维权和化解纠纷机制,构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系。首先,要建立健全运用法治思维和法治方式化解矛盾纠纷的制度。这包括完善群众诉求表达、利益协调、权益保障的制度,完善信访制度,完善人民调解、行政调解、司法调解联动制度,还要建设好社会稳定风险评估制度,社会矛盾纠纷多元预防调处化解制度,从而让更多矛盾纠纷在萌发阶段、诉讼之外得到妥善化解。其次,要推动法治力量向引导和疏导端用力,完善预防性法律制度。习近平指出:“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。”<sup>〔45〕</sup>这就要求更加重视基层基础工作,充分发挥共建共治共享在基层的作用,促进城乡基层社会治理、市域社会治理在促进法治方面的作用。为此,必须坚持和发展新时代“枫桥经验”。习近平总书记非常重视“枫桥经验”。50多年前,浙江枫桥的干部群众创造

〔42〕 新华社:“习近平就加强和创新社会治理作出重要指示强调 完善中国特色社会主义社会治理体系 努力建设更高水平的平安中国”,载《人民日报》2016年10月13日,第1版。

〔43〕 新华社:“让老百姓过上好日子——关于改善民生和创新社会治理”,载《人民日报》2016年5月6日,第9版。

〔44〕 新华社,见前注〔33〕。

〔45〕 习近平,见前注〔22〕,第13页。

了“依靠群众就地化解矛盾”的“枫桥经验”，并根据形势变化不断赋予其新内涵，已经成为社会治理的一面旗帜，对于有效化解人民群众的矛盾纠纷来说尤为重要。习近平指出，要充分认识“枫桥经验”的重大意义，发扬优良作风，适应时代要求，创新群众工作方法，善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，把“枫桥经验”坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好。<sup>〔46〕</sup>

### （三）依法保障和改善民生

民生问题关系到我们党的执政根基。在习近平看来，“民生是最大的政治”。<sup>〔47〕</sup>这是他在提出“民心是最大的政治”之后，进一步强调获得人民支持的重大意义。两个“最大的政治”论断充分说明了习近平牢记为人民谋幸福的初心，揭示了坚持“以人民为中心”在党和国家所有工作中的重要性。在“十四五”时期，保障和改善民生要以促进全体人民共同富裕为目标。共同富裕是社会主义的本质要求，是人民群众的共同期盼。习近平指出：“我们推动经济社会发展，归根结底是要实现全体人民共同富裕。”“随着我国全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程，我们必须把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置，脚踏实地，久久为功，向着这个目标更加积极有为地进行努力。”<sup>〔48〕</sup>这就对新发展阶段推进社会治理提出了全新要求，提高保障和改善民生水平是其关键性任务，“着力补齐民生短板，破解民生难题，兜牢民生底线”，<sup>〔49〕</sup>特别是要统筹城乡的民生保障制度。这要求坚持运用法治思维和法治方式，推动解决民生保障问题，满足人民日益增长的美好生活需要，尤其注重发挥社会法在促进民生福祉和经济社会发展中的作用。

一方面，要依法解决民生和社会保障中的重要问题。首先，要健全完善劳动法律制度体系，提高就业质量和劳动者收入水平，保护劳动者权益。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，强化就业优先政策，健全就业公共服务体系，全面提升劳动者就业创业能力，特别是加强劳动者权益保障，健全劳动合同制度和劳动关系协调机制，完善欠薪治理长效机制和劳动争议调解仲裁制度，探索建立新业态从业人员劳动权益保障机制。从劳动者角度来看，关键是要破除妨碍劳动力和人才社会流动的体制机制弊端，让辛勤劳动得到应有回报。从制度建设角度看，重点是构建和谐劳动关系，完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制。其次，要加强社会保障法律制度体系建设。习近平高度重

〔46〕 新华社：“习近平就创新群众工作方法作出重要指示强调 把‘枫桥经验’坚持好、发展好 把党的群众路线坚持好、贯彻好”，载《人民日报》2013年10月12日，第1版。

〔47〕 新华社：“习近平在湖北考察时强调 坚持新发展理念打好‘三大攻坚战’ 奋力谱写新时代湖北发展新篇章”，载《人民日报》2018年4月29日，第1版。

〔48〕 习近平：“关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明”，载《人民日报》2020年11月4日，第2版。

〔49〕 新华社：“习近平在参加青海代表团审议时强调 坚定不移走高质量发展之路 坚定不移增进民生福祉”，载《人民日报》2021年3月8日，第1版。

视社会保障问题。在十九届中央政治局第二十八次集体学习时,他强调完善覆盖全民的社会保障体系,促进社会保障事业高质量发展可持续发展,特别是“要从立法、执法、司法、守法各环节加强社会保障工作,在法治轨道上推动社会保障事业健康发展。”<sup>[50]</sup>加强社会保障的立法工作,关键是要维护公民的社会保障权利,同时依法落实各级政府和用人单位、个人、社会的社会保障义务和责任。此外,还要依法健全社会保障基金监管体系,打击各类违法犯罪行为。

另一方面,要加快社会立法变革,充分发挥社会法在新发展阶段贯彻新发展理念中的作用。社会法是中国特色社会主义法律体系的七大法律部门之一,与经济社会和民生问题联系最为紧密。推动社会立法,坚持以良法促进社会建设、保障社会善治,完善包括社会法在内的中国特色社会主义法律规范体系,直接回答了民生保障的问题、公平正义的问题、社会建设的问题。新发展阶段对社会立法提出了新要求。以习近平法治思想为根本遵循,社会法必须回应民生福祉和经济社会发展需要,贯彻新发展理念,服务新发展格局,形成共享型社会立法。共享型的社会法要保障经济社会发展过程中的公平正义,特别是社会重点领域立法要体现共享原则,实现高质量发展的目标。在建设社会法律规范体系方面,需要进一步提升劳动关系协调机制的法治化水平,完善劳动和社会保障法律体系,重视特殊群体权益法律保障,特别要注重将执政党的民生和经济社会政策转化为具体、有效、可行的法律制度。推动编纂《劳动法典》《社会保障法典》等社会领域法典应及时提上日程,这将是新发展阶段法治国家、法治政府、法治社会一体建设的重要立法安排。

#### (四)推进多层次多领域社会治理

社会是一个宽泛的复杂概念,它具有纵向结构上的层次性。《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》提出要在社会治理中推进多层次多领域依法治理。社会治理的重心在基层。习近平强调,社会治理的重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了。<sup>[51]</sup>改革发展稳定的任务必须依靠基层来完成,各项政策落地也要靠基层来执行,基层是国家治理、社会治理的关键。同时,随着经济社会不断发展,人口等各类要素向城市聚集,我国城镇化建设成绩突出,这意味着加强城市治理越来越重要。其中,市域社会治理在国家治理中的地位和作用日益凸显,推进市域治理现代化需要引起重视。

一方面,要构建城乡基层社会治理新格局。基层治理是社会治理的关键,也是社会治理法治化的最坚实支撑。首先,基层治理要调动广泛主体参与。党的十八大以来,调动广大群众参与基层社会治理的积极性、主动性、创造性取得了显著成效,这对于推动建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体来说意义重大。在城市治理方面,加强社区治理体系建设,推

[50] 新华社:“习近平在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调 完善覆盖全民的社会保障体系 促进社会保障事业高质量发展可持续发展”,载《人民日报》2021年2月28日,第1版。

[51] 新华社,见前注〔4〕。

动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现在党组织领导下政府治理和社会调节、居民自治良性互动。在乡村治理方面,加强农村基层基础工作,切实推动乡村振兴。习近平要求,加强和改进乡村治理,加快构建党组织领导的乡村治理体系,深入推进平安乡村建设,创新乡村治理方式,提高乡村善治水平。<sup>[52]</sup> 其次,要完善群众参与基层社会治理的制度化渠道。党的十九届四中全会通过的《决定》指出,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系;我国“十四五”规划纲要在此基础上还提出要完善基层民主协商制度。自治、法治、德治结合反映了我们在城乡基层社会治理方面的基本思路。其中,自治是基础,基层群众自治是社会主义民主的重要形式。它要求划清政府管理权和群众自治权的界限,增强群众自治的活力,做到“民事民议、民事民办、民事民管”。法治是保障,是治国理政的基本方式,也是社会治理的基本原则。它要求善于运用法治思维推动治理进程,运用法治方式解决治理难题,全体社会主体都能循法而行。德治具有引领作用,体现了道德的社会和谐基石作用。它要求在基层社会治理中重视道德模范的示范作用、乡规民约的约束作用以及家风礼俗的教化作用。习近平指出,法律是准绳,任何时候都必须遵循;道德是基石,任何时候都不可忽视。<sup>[53]</sup> 社会治理坚持依法治国和以德治国相结合,三治结合是典型的表现方式,这是社会治理法治理论的重要创新,在实践中也取得了良好效果。

另一方面,要推进市域社会治理现代化。市域社会治理是国家治理的组成部分,是实现社会治理现代化和国家治理现代化的关键。从空间范围来看,市域社会治理是国家治理在设区的城市区域范围内的具体实施,设区的城市不仅有城区,同时有农村,是两种社会形态的结合体,市域是统筹城乡一体化的有效载体。<sup>[54]</sup> 党的十九届四中全会明确提出“加快推进市域社会治理现代化”,十九届五中全会进一步提出“加强和创新市域社会治理,推进市域社会治理现代化”。重视市域社会治理是十八大以来特别是十九大以来我们党治国理政的鲜明特征。首先,市域社会治理超出了传统城市治理的范畴,是社会治理理念的升华。它既指向城市管理内容,也具有鲜明的枢纽性,发挥承上启下的作用,在承担党中央决策部署重要任务的同时指导一线工作。其次,市域社会治理是国家治理和社会治理的重心,是推进基层治理现代化的前线指挥部。市域治理不同于全国层次的治理,不同于省域治理,也不同于县和乡治理。市域既是重大矛盾风险的产生地、聚集地,也是社会治理体系较为完备的区域。<sup>[55]</sup> 市具有解决重大矛盾问题的资源能力和统筹能力,可以将风险隐患化解在萌芽、解决在基层。再次,市域社会治

[52] 新华社:“习近平在中央农村工作会议上强调 坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重 促进农业高质高效乡村宜居宜业农民富裕富足”,载《人民日报》2020年12月30日,第1版。

[53] 新华社:“习近平在中共中央政治局第三十七次集体学习时强调 坚持依法治国和以德治国相结合 推进国家治理体系和治理能力现代化”,载《人民日报》2016年12月11日,第1版。

[54] 陈慧娟:“市域社会治理现代化试点启动”,载《光明日报》2019年12月5日,第10版。

[55] 陈一新:“加强和创新社会治理”,载《人民日报》2021年1月22日,第9版。

理具有独特优势和创新空间。在市域范围内能够充分发挥党委、政府、群团组织、经济组织、社会组织、自治组织、公民等多元行动主体的作用,在完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系方面发挥独特优势。特别是,根据宪法和立法法,设区的市在城乡建设与管理、环境保护和历史文化保护方面享有地方立法权,具有相对完备的行政、司法权限,表明其具有更大、更灵活的政策创新探索空间。这将有利于社会治理法治实践创新。

#### (五)加强社会治理适应新技术新手段

21世纪是新技术新手段快速发展的世纪。习近平2018年5月28日在中国科学院第十九次院士大会暨中国工程院第十四次院士大会上的讲话中指出:“科学技术从来没有像今天这样深刻影响着国家前途命运,从来没有像今天这样深刻影响着人民生活福祉。”<sup>[56]</sup>科技创新和发展为中国之治引入新范式、创造新工具、构建新模式,这一原理也可以运用在社会治理中,促进社会治理创新。同时,科技发展也给社会治理带来新的风险挑战,特别是网络社会治理成为新的重要任务。

一方面,要加快社会治理智能化建设,形成符合“智治”要求的社会治理制度规范。党的十九大报告要求提高社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化水平。社会治理领域的智能化建设,需要上升为治理方式——“智治”,这意味着要推进社会治理体系架构、运行机制、工作流程智能化再造。<sup>[57]</sup>加快社会治理智能化契合当今时代的信息化、科技化和智能化快速发展的要求,也是打造共建共治共享社会治理格局的有力抓手。习近平总书记高度重视科技创新和人工智能发展,对于新技术运用于社会治理提出了具体要求。2016年4月19日,习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话指出:“要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化,统筹发展电子政务,构建一体化在线服务平台,分级分类推进新型智慧城市建设,打通信息壁垒,构建全国信息资源共享体系,更好用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策。”<sup>[58]</sup>为了适应“智治”要求,社会治理的法律制度也要及时调整,体制机制需要及时完善。首先要打破体制机制弊端,完善资源共享制度,在信息数据集成运用方面实现一体化。其次要建立健全相关制度,促进科学技术和人工智能在社会治理各环节各领域的运用,此外还要发展电子政务、智慧城市、智慧社区,探索建立智慧乡村,将电子化、智慧化的治理上升为明确制度要求。再次要重视以法律制度保护数据信息安全,防范因为安全技术漏洞造成的风险、危机。

一方面,要加强网络社会治理。网络是经济社会发展和科技发展的新产物。习近平高度

[56] 习近平:“在中国科学院第十九次院士大会、中国工程院第十四次院士大会上的讲话”,载《人民日报》2018年5月29日,第2版。

[57] 陈一新,见前注[55]。

[58] 习近平:“在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话”,载《人民日报》2016年4月26日,第2版。

重视网络空间社会的治理,将其作为社会治理的重要组成部分。习近平总书记指出:“实现‘两个一百年’奋斗目标,需要全社会方方面面同心干,需要全国各族人民心往一处想、劲往一处使。”“为了实现我们的目标,网上网下要形成同心圆。”〔59〕这表明网络社会治理对于实现中国特色社会主义事业目标的重要意义。党的十八大以来,我国网络社会治理取得了较好成效。习近平对网络社会治理提出了许多新主张、新要求。首先,互联网不是法外之地。作为20世纪最伟大的发明之一,互联网把世界变成了一个“地球村”。然而,这块“新疆域”不是“法外之地”,而是关系着一国的主权、安全和发展利益,必须坚持依法治理。习近平指出,网络空间与现实社会一样,既要提倡自由,也要遵守秩序。自由是秩序的目的,秩序是自由的保障。〔60〕我们既要充分尊重网民交流思想、表达意愿的权利,也要构建良好的网络秩序,这也是为了更好地保障广大网民合法权益。因此,在网络社会治理方面,必须加快网络立法,完善依法监管措施,既保障网民的合法权益,又维护网络社会秩序。《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》明确提出,通过立改废释并举等方式,推动现有法律法规延伸适用到网络空间。其次,要依法建设生态良好的网络空间。习近平指出:“网络空间是亿万民众共同的精神家园。网络空间天朗气清、生态良好,符合人民利益。网络空间乌烟瘴气、生态恶化,不符合人民利益。”〔61〕这既要求建立健全网络安全管理制度,在互联网内容建设制度方面下功夫,重视网络民意,积极引导和应对重大舆情,发挥网络正向引导舆论、反映民意的作用,营造良好的网络空间,也要求在互联网监管制度方面下功夫,促进政府监管、网站自净、网民自律、社会监督。特别是要着力培育公民良好的网络法治意识。通过依法治理网络空间有效保障公民依法安全用网。总之,社会治理要从现实社会覆盖到网络空间,加强依法管网、依法办网、依法上网,推进网络社会治理法治化。

#### 四、结 语

社会治理是国家治理的重要方面,推进社会治理法治化是国家治理现代化的重要任务。这既是全面深化改革的要求,也是全面依法治国的要求,在全面建设社会主义现代化国家进程中占据重要地位。习近平在思考社会治理法治化问题时,坚持马克思主义基本原理特别是马克思主义国家学说、社会学说、法律学说,坚持从中国国情出发,系统回答了一系列重大理论和实践问题,形成了一套逻辑严密的科学理论体系,这就是社会治理法治理论。它是我国社会治理法治化的理论创新,是习近平法治思想的重要组成部分。完善社会治理体系,提升社会治理能

〔59〕 同上注。

〔60〕 新华社:“习近平接受《华尔街日报》采访时强调 坚持构建中美新型大国关系正确方向 促进亚太地区和世界和平稳定发展”,载《人民日报》2015年9月23日,第1版。

〔61〕 新华社,见前注〔58〕。

力,必须深入学习贯彻习近平法治思想中的社会治理法治理论,认真领会其基本精神,深刻把握其核心要义,正确分析当前和未来中国面对的问题,以习近平法治思想为根本遵循,进一步推进社会治理法治实践,实现全面深化改革和全面依法治国的目标。

---

**Abstract:** Since the 18th National Congress, the Communist Party of China has been using Marxist theories of state, society and law, proceeding from China's national conditions and based on China's rich experience in history, creatively combining social governance with the rule of law. In terms of content, the rule of law in social governance adheres to the core concept of people-centered, pursues the basic value of justice, shapes a new pattern, and adheres to the system as the basis. It is an organic part of Xi Jinping Thought on the Rule of Law. From the perspective of practical requirements, this theory requires adhering to the CPC's overall leadership of social governance, promoting comprehensive governance of social security, ensuring and improving people's livelihood, promoting multi-level and multi-field social governance, and strengthening social governance to adapt to new technologies. The theory of the rule of law in social governance highlights the innovation, integrality, pertinence and effectiveness of Xi Jinping Thought on the Rule of Law, and profoundly explains the legal principles behind the social governance measures in the new era.

**Key Words:** Xi Jinping Thought on the Rule of Law; National Governance; Social Governance; Law-Based Society; Social Law

---

(责任编辑:王锡锌)