

法治社会在中国建设的意义、难点和路径^{〔*〕}

○ 王清平

(安徽农业大学 马克思主义学院, 安徽 合肥 230036)

〔摘要〕在“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的语境下,“法治社会”应作狭义理解,即民间社会或市民社会成员权利及其行使的法治化,以及私人领域事务治理和社会成员参与公共事务活动的规则化、法治化的社会状态。法治社会建设实践有助于提升成熟的法治社会对社会成员的品质要求——强烈的主人意识和科学的法治精神,同时能为法治中国的建设输送合格建设者;但中国市民社会历史传统的缺乏、难以把控自治组织松紧度的现实困境以及国人目前所拥有的对己不利规则意识的水准,严重制约着中国法治社会的建设。为此,应该在全社会强力实施以利益均衡为内核的诚信教育,推动诚信建设适度法治化,积极引导扶持社会自治实践。

〔关键词〕法治社会;社会自治;规则意识;利益均衡;诚信建设

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.08.008

“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”,是习近平治国理政思想重要内容。这里“法治国家”“法治政府”“法治社会”有何关系?特别突出“法治社会”有无特殊意义?“法治社会”在中国建设有何难点、如何建设值得思考。

一、法治社会等相关概念的比较

由于“国家”“政府”“社会”这三个词汇既可以广义理解也可以狭义理解,学者们在不同时空下的解读,“通常赋予三者以交叉或重合的涵义”,^{〔1〕}狭义上的

作者简介:王清平(1965—),安徽农业大学马克思主义学院教授。

〔*〕本文系 2016 年安徽省社会科学创新发展研究课题攻关项目“法治社会在中国建设的难点与路径研究”(项目编号 2016CX004)的成果。

“国家”，特指政权、国家机关，核心是公权力，广义上的“国家”属于地域上的用法，除政权外还包含有人民、文化等要素。广义上的“社会”，是指一定疆域内人的集合，在这个人的集合中根据是否有公权力要素为标准又人为地将“社会”抽象地分为政治社会和民间社会，此“民间社会”或曰“市民社会”即为狭义“社会”概念，“政治社会”与狭义“国家”相近。狭义上的“政府”即国家行政机关，广义上的“政府”则涵盖立法机关和司法机关，王岐山同志说：“在广大群众眼里”，“党的机关、人大机关、行政机关、政协机关以及法院和检察院……都是政府”。^[2]因此，广义上的“法治国家”“法治政府”“法治社会”所指的是同一个问题。

“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”提出后，另加中共十八届三中全会提出的建设目标“法治中国”，此四个概念在同一时空下又如何理解呢？

第一种见解认为：“法治中国、法治国家、法治政府、法治社会四个概念在同一时空使用时，可以认为‘法治中国’是后三者的上位概念。后三者是‘法治中国’的基本要素。法治国家指整个国家公权力的法治化；法治政府主要指国家行政权行使的法治化；法治社会则主要指相对于国家公权力的政党和其他社会共同体行使社会公权力的法治化”。显然“法治国家”“法治政府”“法治社会”均属于狭义概念。该学者同时认为我国宪法第5条中的“法治国家”为广义概念，这里的“‘法治中国’也就是宪法第5条所规定的‘法治国家’”。^[3]第二种见解认为：“‘法治国家’包含着法治政府、法治社会的建设目标，‘法治国家’是宪法总目标，‘法治政府’与‘法治社会’是‘法治国家’之下的子目标，而‘法治政府’是实现‘法治国家’之核心与关键，‘法治社会’是伴随‘法治政府’的建设而建设”，同时认为“‘法治中国’与‘法治国家’的内涵是一致的、目标是相同的。‘法治国家’是宪法载明的国家法治建设目标，具有根本法的效力；而‘法治中国’仅是执政党的政治主张，属于学理概念”。^[4]显然，此学者对“法治国家”进行了广义解读，而对“法治政府”“法治社会”做了狭义解读。还有第三种见解：对“法治政府”做狭义理解，对“法治国家”和“法治社会”做广义解读。^[5]

相比较而言，本人基本赞同前述第一种观点，“法治国家”“法治政府”“法治社会”在同一时空下均应做狭义理解。但对中国共产党依法执政问题属于“法治国家”，还是属于“法治社会”范畴，则有不同理解。本人赞成“法治社会”中的“社会”，“是指社会成员自主自治的领域。这个领域的范围相当广泛，包括个人的家庭关系、亲属关系、朋友关系等私生活领域，包括个人、组织进行生产、交换、消费、分配活动的经济生活领域，包括个人、组织以非官方的身份讨论或参与公共事务的公共生活领域等”，法治社会“是指社会成员依法自治自律的状态”。^[6]政党组织尽管一般归类于社会组织，但中国共产党则有特殊性，它属于不是公权力组织的公权力组织。正如学者所言“中国实际上是有两个宪法，一个是《中华人民共和国宪法》，一个是《中国共产党章程》，这种观点虽然未被正式认可，但不是没有一点道理。”^[7]因此，作者认为中国共产党依法执政问题属于“法治国家”范畴，赞成“法治国家主要是解决执政党依法执政的问题”^[8]的观点。总之，本人所

理解的“法治社会”，是指民间社会或市民社会的成员权利和权利行使法治化，以及私人领域事务治理和社会成员参与公共事务活动的规则化、法治化的社会状态。与法治国家、法治政府比较，法治社会有如下特征：

第一，法治社会中的“法”既包括国家的法律制度，还包括社会道德、自治组织制定的规则和自我约定的契约等等。而法治国家、法治政府中的“法”只能限于国家的法律制度及中共党内法规。

第二，法治社会的治理形式主要表现为自我治理，自治组织是常见的治理组织形式，公权力对社会生活的干预属于非常态。法治国家、法治政府的治理形式是对他治理、自我治理和受他治理的综合，公权力组织是治理和被治理的组织形式。法治国家、法治政府的任务和目的之一在于对社会的有效治理，但在治理过程中为避免公权力的滥用，公权力及其组织必须自我治理，同时要接受其他公权力和其他组织的监督和制约。

第三，理想的法治社会应该是社会大众有强烈的主人意识、平等意识和规则意识，自觉自愿参与社会自治组织、促进社会问题的解决，能够依“法”享受权利、履行义务，同时对公权力有强大的制衡力。理想的法治社会必定是社会自我治理和公权力对社会有限治理的结果。

二、法治社会在中国建设的意义

（一）法治社会建设有助于国人树立真正的主人意识

人民群众拥有强大主人意识是法治建设的基础和保障。法治是一个外来概念，同时也具有历史性。从西方法治演化历史看，法治在政治上以民主为基础，“主权在民”或“王在法下”就是法治。中共十五大报告对“依法治国”的界定，实际上强调了人民群众的法治主体地位。但纵观世界历史，人民群众成为真正法治主体从来都不是统治者的施舍，均来源于人民自己的争取，来源于强大的主人意识的贯彻。中国的现实很遗憾，一方面公权力无处不在，常常替代人民群众做出重大决定或利益安排，另一方面相当多的人欠缺主人意识，“等”“靠”“要”思想严重，往往只关心自己的眼前利益，对他人利益、集体利益不够关心。

法治社会建设之所以有助于主人意识的培育，这是因为人民根据宪法作为国家的主人，虽然可以通过政治选举来体现，但选举的机会毕竟很少，仅此人们很难有作为主人的体验。如果人们能够积极投身法治社会的建设，比如非政治性公共事务的治理，就会有作为主人的体验。真正的法治社会人人法律地位平等，不允许将自己的个人意志强加他人，处理社会事务需要大家积极参与，发表自己的意见，经过共同协商、妥协寻求解决问题的规则和办法，对达成的共识需要自觉遵守，久而久之就会形成主人意识。

主人意识必定包含监督意识。在社会自我治理过程中，社会成员关系依靠自我管理自我调节，每个人既是管理者也是被管理者。当自己是管理者时，会意识到自己在服务于其他成员；当自己是被管理者时，由于管理事务直接关系自己

的利益,而且这种利益是眼前的利益、直接的利益,具有很强的直观性,因此每个成员都会关注自己的利益是否受到损害,会自觉参与对管理者的监督,不关注就意味着放弃自己的利益。社会成员自我管理的经历和习惯,有助于提升自己的监督意识,广而推之会提升自己作为国家主人在国家政治生活中扮演公民角色时,养成监督公权力的意识。

(二)法治社会建设有助于国人确立科学的法治精神

法治精神是对人类法治理论和法治实践这一客观事实本质性的概况总结。它体现了法治的内容实质和法治实践所追求的价值,它能否为国民所崇尚也是法治建设成功与否的基础和保障。目前,尽管人们对法治精神的内容有不同见解,但平等意识、规则意识和义务意识是法治精神的基本要素则无疑义。基于历史原因,我国国民在现实生活中的行为所表现出来的平等、规则和义务等意识水准,与法治建设的要求还有相当大的差距。

法治社会建设主要体现为社会民众对社会事务的自我治理,这有利于民众培育法律地位平等意识。社会事务的自我治理主要采取两种形式,一是直接通过缔结契约解决,适用于少数人特别是两个人之间事务的处理,二是建立自治组织,通过自治组织治理,它适用于涉及众多人共同事务的处理,比如生活小区物业管理。这两种形式都以每一成员人格独立、地位平等为前提。在自治组织里面虽然也存在管理者,但管理者是成员合意推选的,扮演的是服务的角色,成员间维持着平等心态。只要大家积极投入社会治理实践,平等意识会逐步增强。

社会事务自我治理两种方式的基础都在于契约的运用。除直接通过缔结契约形式外,借助自治组织的治理也离不开契约。首先,自治组织的成立以契约为基础,自治组织是成员合意的结果;其次,自治组织的章程及其运行规则的制定、自治组织管理者的确立等都是成员合意的结果。另外,自治制度的遵守、执行及其效果,都与成员的规则意识水平密切相关。由于契约是最基本的社会规则,又是其他社会规则形成的手段,可以说契约是社会规则的内核。总之,社会事务的自我治理实践有利于社会成员规则意识的确立和提高。

社会事务的治理能否有效与顺利,最终有赖于成员的义务意识。社会事务的治理以规则为媒介,以规则的有效落实为基础和保障,但任何规则最基本的内容要素一是权利二是义务,规则是否被执行落实,关键看相关成员能否主动、自觉履行自己的义务。在社会事务的治理过程中,人们如果只愿享受权利,不愿或消极履行自己的义务,就是违反规则的行为,社会有效治理就会落空。因此,社会事务治理的实践提升成员的规则意识,核心是提高成员的义务意识。

(三)法治社会建设能为法治中国输送合格的建设者

人民是法治国家、法治政府和法治社会建设的主体,但不必忌讳“人民”的组成——广大人民群众其实也是法治国家、法治政府和法治社会“法治”的对象。按现代政治理论,政府、国家存在的目的在于服务社会、治理社会,自然包括行政权在内的“国家公权力”主要施加的对象应是社会成员——人民群众,可“权力”

都是由人掌控和行使,法治的对象最终要落实到具体人,这些人的社会角色即“官员”。总之,人民群众和官员都是法治国家、法治政府“法治”的对象。

法治社会的“法治”对象,一是公权力掌管者,警惕公权力逾越边界,不要妨碍市民社会的自治;二是市民社会中的“市民”,即人民群众,一方面在社会交往及其自治过程中他们需要依法办事,在依法享受权利的同时要依法承担义务,另一方面还要自觉遵守国家法律之外的其他社会规范,比如社会道德、自治组织内部规范制度、成员之间的契约等等。尽管官员和群众都是法治社会的“法治”对象,但在这里官员是消极、被动对象,人民群众则是积极、主动对象。

“人民”是一个集合概念,它由众多的官员和群众所构成。官员与群众又是相对的互动的,官员退休或离职就是群众自不待言,官员在许多场合也是群众,比如作为生活小区中的业主角色;群众也会因晋级等原因而成为官员。法治社会的实践,会提升社会成员的平等意识、规则意识和义务意识,一旦这些成员执掌公权力,就为公权力良好的运行打好了基础。十八大以后大批官员被查处,既是幸事又是憾事。之所以是憾事,因为这些官员都是我们这个社会的精英,他们被查处与近十年来官场腐败越演越烈氛围有密切关系,是多年来不重视党的建设,缺乏平等意识、规则意识、义务意识和人民大众主人意识的必然结果。

三、法治社会在中国建设的难点

(一)缺乏市民社会的历史传统

法治社会与市民社会,作为两个概念内涵不同,但法治社会与市民社会描述的对象是一致的,理想的法治社会应该也是成熟的市民社会,两者的区别在于描述的角度和侧重点不同。理想的法治社会,应该是民众都具有强烈的平等、规则和义务意识,自觉遵守社会规则,自愿按照规则处理社会事务,依照规则和契约享受权利承担义务。成熟的市民社会,应该是民众有思想和行动自由,积极主动参与社会事务,自治组织发达且为社会治理的主要组织形式。

西方的市民社会是从地中海商品经济发展过程中逐步建立起来的。商品经济的发展孕育了资产阶级的诞生和壮大,为提高自己的地位资产阶级必然要通过斗争、限制王权,法治也就开始了。也正如此,西方的法治主要讲国家法治化、政府法治化即公权力法治化,原有的市民社会自治被法治所肯定。西方市民社会最初源于手工业者之间的商品交易,每个人追求的是自身的经济利益,但随着资本主义社会的发展,当代市民社会并不仅仅局限于个人之间的私利关系即私域,已经包含非政治的公共领域,应该说西方的市民社会与我们所说的法治社会并无区别。西方的市民社会既是西方法治的源泉、基础,又是法治的保障。

中国法治建设最大的难点就是缺乏市民社会的传统。中国几千年的封建社会是一个宗法社会,皇帝是最大的宗主。皇权一般只能控制到县州级,广大的农村地区虽然依赖乡村自治,但这里的乡村自治并不同于西方市民社会的自治。中国的乡村自治其实是另一级别的“皇帝”——族长、乡绅等在统治。整个社会

和乡村社会的稳定主要依赖的还是大小“皇帝”们的权威，依赖的是社会普通成员对权威者的人身依附及身份等级和思想的禁锢。这与西方市民社会的前提——人格独立、思想自由，经济交往方式——协商、妥协、合意有着天然之别。相比较而言，中西方都存在规则，但在封建的中国法律、道德、族规等规则仅仅是统治者单方的武器、统治的工具，而西方市民社会交往的方式——协商、妥协与合意，决定了规则是社会成员各方的圭臬，很容易成为社会信仰的对象。

新中国成立以后，特别是经过工商业的社会主义改造和农村人民公社化，商品经济成分消灭殆尽，社会稳定的形式虽然不同于封建社会，但形成了新的人身依附关系和社会控制方式，城镇职工及其子女依附单位，农民依附农村集体，生活来源依靠单位或集体的分配，领导与被领导、管理与被管理是社会控制的主要方式。这种社会氛围，不利于人格独立意识、自由意识、平等意识的提高。当今中国的一些现象，比如，父母用棍棒教育子女能够为社会所容忍、学者争先恐后挤进官员队伍等，是人格独立意识、自由意识、平等意识淡薄，等级观念突出在社会层面的反映。相对我们的前辈来说，当代中国人的人格独立、人身自由和意识自由达到了前所未有的高度，但在人格独立和意识自由方面还存在诸多问题。首先，人格依赖强于人格自主。子女靠家长、职工靠单位、百姓靠政府等观念深入人心。这种人格特点是市民社会难以形成的重要原因。其次，相当多的人缺乏独立思考习惯。喜欢人云亦云，容易导致谣言泛滥。这也是社会容易产生非理性行为的重要原因。独立应该是人格，自由应该有法度。总之，中国市民社会的建设任重道远。

（二）难以把握自治组织松紧度

国家治理需要公权力组织的行为来实现，社会治理同样如此，缺乏自治组织很难完成社会治理。社会治理具体来说就是对社会事务的治理，而社会事务包含直接追求个人利益的事务和间接涉及个人利益的公共事务，后者又称非政治性公共事务，或市民社会中公域事务，对它的治理是法治社会建设的重点。从法治社会建设的角度，治理的组织形式应该就是自治组织，通过自治组织凝聚广大成员的智慧实现社会事务的有效治理。如果避开自治组织，一方面个人的声音很微弱，个人的意志很难体现，另一方面社会事务也不会得到很好治理。可以说，自治组织在社会治理、法治社会建设中是不可替代的。

随着法治的进步，我国自治组织的规模得到了巨大扩容，但总体上看，我国自治组织的发展存在诸多不足。一方面自治组织在社会事务治理中的作用相当有限。现有的自治组织，比如，工会、妇联、共青团等政治色彩过于浓厚，缺乏地气，而像科协、学会等行政性太强，它们的主张并不能代表相应群体的真实意志，它们都很难在社会自治中发挥作用。另一方面自治组织的设立主要采取行政审批制，自治组织的成立受到较多的约束，即使得到成立，它们也较为松散，在社会治理中发挥的作用相当有限。目前，社会治理主要还是依靠政府发挥主导作用。

之所以如此，在于中国最大的国情就是要坚持中国共产党的领导，需要维持

现有的政治秩序。自治组织如果失控,容易演变为政治组织,削弱中国共产党的领导。可以说,法治社会建设需要自治组织发挥强有力的作用,与自治组织的发展可能削弱党的领导、打破现有政治秩序是一对矛盾体。

(三)对己不利规则意识的欠缺

我国国民的规则意识总体上看,与法治及法治社会建设的要求还有相当大的差别。主要表现为:第一,相当多的人对规则采取选择性的态度,有利就遵守,不利就排斥;第二,有严格监督的规则就遵守,缺乏监督就不遵守;第三,极力寻找规则的漏洞,为不遵守规则开脱责任;第四,利用规则为自己谋利。以行人随意闯红灯为例,这在中国是一种较为普遍的现象,制定红绿灯规则原本在于交通的顺畅和各方利益的均衡,红灯暂时阻止了人们的通行,闯红灯其实就是排斥对己不利的规则。在许多人眼中,不遵守对己不利的规则,千方百计变通规则追求自己利益最大化,自认是聪明的行为或是有本事的作为。在中国,上有政策下有对策的意识和行为广泛存在于社会方方面面。

中国大众社会规则意识不高的原因,主要在于传统社会是一个农业社会,人们依附土地,商品经济成分不足,这又决定了中国传统社会是一个熟人社会,人们缺少像西方社会自治那种由规则训导、调整人际关系的传统。比如,传统社会人与人之间借钱不用打借条,似乎大家都遵守了借钱要还的规则,其实借钱要还的根本原因在于熟人、在于亲情,亲情是决定因素,遵守规则只是一种外部表现,这与商品经济背景下借钱要还的内在原因——遵守规则有本质区别。中国传统社会的稳定和谐,主要还是依赖人与人之间的血缘、情感来维系,规则仅仅发挥了辅助作用,情感意识高于规则意识。

重情感轻规则意识十分不利法治及法治社会建设。开启法治讨论先河的思想家亚里士多德曾说“法治”就是“良法”与“守法”。如果一个国家的大部分法律的实施都是依赖公权力的强制适用与执行,而非人们普遍的自觉的遵守,即使公权力能够严格依法运行,能够做到不枉法裁判与执行,不以权谋私,这样的社会同样称不上法治,顶多说依法办事。可以说人们信奉规则、自觉遵守规则是法治社会一个重要的特征,规则意识的最高境界就是人们对规则的信仰。法治不能仅仅理解为法律等规则的运行,还包括人们对一种社会理想状态的描述。另外,重情感轻规则意识也非常不利于法治及法治社会建设实践。对执法者、管理者而言,规则的运用就会因人而异,规则就会丧失社会调节的标杆,腐败不可避免;对被执法者、被管理者而言,完全可以通过人情、金钱等多种因素博得执法者、管理者网开一面,改变规则适用的尺度甚至枉法适用。总之,社会成员的规则意识水平就是法治社会建设效果的衡量器。

四、法治社会在中国建设的路径

西方国家法治建设经历了一个漫长而不断演进的历史过程,但西方国家的市民社会历史更为悠久,法治建设与市民社会相互影响相互促进,其良好的市民

社会基础决定了法治建设的重心在于对公权力的限制与规范。正因为如此,人们常常将“限制公权力、约束公权力”直接理解为“法治”。^[9]中西方的历史差异,导致中国当代的法治建设道路不可照抄西方路径,我国的法治建设必须要将法治国家、法治政府与法治社会建设同步实施,特别强调法治社会的建设,通过法治社会的建设为法治国家、法治政府建设打好坚实基础。

(一)强力实施利益观与诚信观教育

对己不利规则意识的欠缺,根本原因在于利益。这里的利益可能是经济利益,也可能是其他利益。仍以行人闯红灯为例,红灯暂时阻止了人们的通行,对面对者而言它就是一种暂时的负担、一种非经济性的不利益,闯红灯其实就是排斥这种不利益,只愿享受交通利益。大多数违反规则的行为,归根结底都是为了追求自己的利益,忽视了他人或对方的利益。

法治社会建设依赖的规则,一部分是一般意义上的社会规范,比如法律、道德、自治组织制定的内部规范等,其规范的对象涉及不特定的人或人数众多的社会组织成员,另一部分则是社会成员为解决相互之间的事务所达成的合意,这种合意实际上就是当事人之间的“法律”,它们得到切实的履行遵守是社会稳定和谐不可缺少的环节。对前一种规则的违反有些直接被称作不诚信,比如学者的学术不端行为、企业造假等,对后一种规则的违反即不遵守自己的承诺均为不诚信。不管哪类不诚信,其实都是背后利益驱动的结果。

谈到中国人的传统美德,讲诚实守信被认为是其中的一种。但中国传统社会所形成的诚信现象与商品经济条件下养成的诚信内核不同,两者有本质区别。中国传统社会是熟人社会,人们遵守自己的承诺,诚信内核还在于情感因素,而非利益因素和规则因素,西方社会所形成的诚信发端于商品交易,其诚信内核在于利益均衡因素、规则信赖因素。中国一些企业的不诚信行为应是当代中国国民规则意识和诚信水平不高的集中表现。总之,建设法治社会,需要提升国人的规则意识,而规则意识的提高,需要进行正确的权义观、权责观等利益观的教育,需要进行以利益均衡要素为内核的诚信教育。

中国共产党取得革命成功和社会社会主义建设成就的利器之一就是思想政治教育,但改革开放后,受市场经济以及“一切向钱看”社会氛围的影响,“努力学习、考上好学校、挣大钱、做人上人”实际上已经成为学校和许多家庭对未成年人三观教育的核心内容。不仅不重视现代意义上的权义观、权责观教育,相反也把传统的“君子爱财,取之有道”理念抛向一边,这可以解释为什么我们的社会商业诈骗、电话诈骗、传销发财等现象特别泛滥、屡禁不止的缘故。

对未成年人以及在全社会实施正确的利益观和诚信教育,是法治社会建设面临的一个基础而长期的艰巨任务,不得不为之。首先,要实施正确的人生价值观教育,强调人生的价值主要在于自己对社会对他人的意义,而不在于人生的享受和对金钱的拥有,形成良好的人生价值观社会氛围。其次,与传统理念“君子爱财,取之有道”结合起来,将权义对等、权责对等的利益观,纳入并作为三观教

育的重要内容,突出以规则信仰和利益平衡为要素的诚信教育。第三,将学校教育与社会教育结合起来。提倡文学、音乐、影视等作品在利益观、诚信观教育中的巨大作用,尤其将这些内容纳入影视作品的审查,坚持影视作品在利益观、诚信观教育中发挥正能量。第四,特别重视利益观和诚信教育形式的社会生活化,在方方面面的社会生活实践中落实利益观和诚信教育,避免教育空洞化和理论化,实现教育预期意识与行为的统一。

(二)强力推动诚信建设适度法治化

教育的目的在于提高认识和意识水平,但教育的作用是有限的。以诚信教育为例,中共十七届六中全会“决议”特别强调:“把诚信建设摆在突出位置,大力推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”,但几年过后人们对整个社会诚信的观感还没有多大改变,之所以如此,一方面是因为教育的效果难以抵制现实利益的巨大诱惑,不诚信能获利,另一方面诚信教育要我们都做诚实之人,如果诚实之人屡屡受骗,还会有人做诚实之人?

长期以来,我们一直将诚信视为道德范畴,这是对诚信本质的误解,是一种错误的理论观点。诚信作为一个词汇属于道德范畴,但在商品经济条件下诚信所描述的现象——认可利益的均衡、遵守自己的承诺和自己制定的规则,完全是一个法律问题,决不能仅仅将它限为道德问题对待。从法治角度,诚信面临两个方面的问题,一是相当多的不诚信行为尚未纳入法律制度规制的对象。以手机软件行业为例,是否自愿安装、能否自由卸载、软件是否连接网络、是否自愿被扣费等本质上是一个利益问题,理应成为法律规制的对象,但现实是软件捆绑安装、不能或难以卸载、自动扣费、偷流量、秘密收集用户信息等等不诚信行为,尚未得到法律法规的规范,目前仅仅依赖行业自律。二是现行有关涉及及抑制不诚信行为的制度没有得到很好的实施、落实。对有履行能力而拒不执行人民法院生效裁判文书,一般涉及的利益较大,目前国家已经加强了落实的执行力,但一些日常生活中的涉及利益较小或不存在具体受害人的不诚信行为,比如菜市场司空见惯的缺斤少两、电视台播放的不诚信广告等类似现象充斥各行各业。

习总书记说“不要让老实人吃亏”,但这需要有具体措施作保障。为让老实人、守约之人不吃亏,发挥诚信教育的积极效果,需要推动诚信问题适度法治化。

首先,要切实推动诚信制度的建设与完善。第一,要将遗漏的不诚信行为尽量纳入作为法律制度规制的对象。对某些新兴领域,不能以该领域需要扶持、培植或立法立规条件不成熟为借口拖延制度建设,规矩要早立,要在制度适用执行的过程中不断修改完善。第二,要使诚信制度渊源和领域体系化。诚信制度渊源体系化,是指规制诚信行为的法律制度、行政法规制度、政府规章制度、行业自律制度、社会组织自治制度相互衔接、相互配合而构成完整体系。相对来说,法律层面有关诚信制度大多只是原则性的规定,操作性的规定需要通过其他制度渊源加以细化。诚信制度领域体系化,是指诚信制度不仅限于普通民事领域,还包括商事领域、行政领域、司法领域甚至政党领域,每一领域都应该有相应完善

的诚信制度。在一定程度上政务领域的诚信制度更加重要。第三,诚信制度建设需要科学化。实现诚信制度建设的目的——遏制不诚信、不敢失信以推动形成诚信的社会氛围。

其次,要切实确保诚信制度得到严格落实。第一,有关诚信制度的执行者主观上要有不诚信行为零容忍的意识,对不诚信行为要坚决查处。第二,诚信制度的执行者平时要采取主动措施主动出击防范不诚信行为的发生,诚信制度不能仅仅依赖受害者报案被动执行。在日常生活中,不诚信行为造成的利益损失较小,人们大多忍受化了,不诚信者付出较少代价或零成本,就会导致不诚信行为泛滥,毒害社会风气。第三,要强化政务诚信的表率作用。国家机关及其工作人员的诚信表现对社会诚信的形成有巨大影响,国家机关及其工作人员对人民群众在内的相对社会主体的承诺以及法定义务都要切实履行,坚决反对为了一时应付群众而胡乱承诺或不作为。

最后,要加强社会全领域诚信平台体系的建设,让不诚信者无法藏身,强化诚信平台的威慑力量。诚信平台体系,应包括各行各业的诚信平台,每一行业既有全国性的平台,也要有地区平台,同时还要在特定区域特定群体范围内建立诚信平台。

(三)强力引导扶持社会自治的实践

实施利益观与诚信教育,推动诚信建设适度法治化,它偏重于法治社会建设公民层面法治素养的提升,但法治社会的建设最终还是要落实到社会层面的建设实践。基于法治社会建设与法治国家、法治政府建设的区别,有必要强化社会组织在法治社会建设中的作用,通过社会组织这个纽带将广大人民群众引入法治社会建设实践中。考虑到我国长时期以来,社会组织依附政府、独立性不强、自治能力较弱,为提升社会组织在法治社会建设中的积极作用,政府有必要在一段时间内扶持、指导社会组织的自治。

首先,要重视、引导社会组织自身的建设。长时期以来,我国政治、经济、社会高度一体化。最初我们只有一个以党政组织为基础、以党政官员为代表的国家系统、政治系统。改革开放后,特别是市场经济的确立和推进,以企业组织为基础、以企业家为代表的市场系统、经济系统出现了。上世纪末特别是本世纪初,以民间组织为基础、以公民自己为代表的第三个系统出现了。^[10]但党和政府对以民间组织为基础的社会组织的发展非常谨慎,准入门槛比较高,导致大量社会组织没有合法身份。2016年8月中共中央办公厅和国务院办公厅发布的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》(以下简称《意见》),显示了党和政府大力发展社会组织,加强和创新社会治理、激发社会活力、巩固和扩大党的执政基础的自信心,这非常有利于推动法治社会建设。对此,需要重视并引导社会组织自身建设,除依照《意见》所强调的“健全社会组织法人治理结构”等四个方面外,一要大力宣传社会组织在社会治理、法治社会建设过程中的重要性,鼓励社会组织的设立并在社会治理中发挥积极作用;二要在法律、

政策和经济上激励优秀人才进入社会组织,为社会组织建设打好人才基础;三要
对社区功能性社会组织的设立和组织建设采取扶持措施,鼓励热心人士参与、
设置社区服务社会组织,对在组织建设和运行过程中遇到的困难,基层党组织和政
府要给予相应的帮助,推动组织的发展。

其次,要理顺政府与社会组织在社会治理中的作用。社会组织最终能不能
发展壮大,主要取决于法律和政策的支持,但目前要解决的首要问题,是
理顺政府与社会组织在社会治理中的作用,政府应该简政放权,政府手中有关社
会治理的事务,凡是社会组织能够承接完成的,应该交由社会组织处理,政府主
要起到对社会组织在社会治理过程中的行为进行监督、保障、服务,为社会组织
进行社会治理、实现社会公平正义保驾护航。其中,理顺政府与社会组织在社
会治理中的作用,要将城乡社区治理作为重点和试验区,基层政府尤其要简政放
权,推动城乡社区功能性社会组织在城乡社区开展为民服务、养老照护、公益慈
善、促进和谐、文体娱乐和农村生产技术服务等活动中发挥主要作用。

最后,要扶持引导社会组织在社会治理中的作用。鉴于国家与社会长期一
体性,社会组织很难一下子挑起在社会治理中的主要作用。政府有必要协助、扶
持、引导社会组织做好社会治理工作,为它们解决实际困难,为它们扫清社区治
理过程中的障碍。基层党组织要重视在社会组织中党组织的建设,发挥党员先
锋模范作用。只有党政紧密合作,共同扶持引导社会组织开展社会治理工作,社
会才能和谐、有规则发展。

注释:

- [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。
- [2]新华社:《王岐山在参加北京代表团审议时强调:构建党统一领导的反腐败体制、提高执政能力、完善治理体系》,《人民日报》2017年3月6日,第4版。
- [3]姜明安:《论法治中国的全方位建设》,《行政法学研究》2013年第4期。
- [4]范进学:《“法治中国”析》,《国家检察官学院学报》2014年第4期。
- [5]王征国:《论法治中国建设的三重架构》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2015年第3期。
- [6]黄文艺:《法治中国的内涵分析》,《社会科学战线》2015年第1期。
- [7]张峰:《中国特色社会主义法治道路释义》,《江西社会科学》2015年第7期。
- [8]陈金钊、宋保振:《法治国家、法治政府与法治社会的意义阐释——以法治为修辞改变思维方式》,《社会科学研究》2015年第5期。
- [9]王利明:《法治:良法与善治》,北京大学出版社,2015年,第20页。
- [10]南方周末编辑部:《回归学者,就是我的“梦”——俞可平教授答问录》,http://www.360doc.com/content/16/0705/10/2785282_573217655.shtml。

[责任编辑:刘 鏊]