

# 社会治理体系的法制化:趋势、问题和反思

朱景文

**内容提要:**改革开放以来,社会治理体系的法制化已经成为一个明显的发展趋势,法律在社会治理中起到越来越大的作用。但是,法制化是需要成本的,不仅需要完备的法律,更重要的是法律的实施,法制化的运作需要有合格的法律工作者,也需要有国家和个人对法律事务更多的支出。法制化提高了社会治理的效率,但是随着越来越多的诉讼涌向法院,法院不堪重负,原有的人民调解被弱化。由于司法腐败、执行难等因素的影响,司法公信力受到挑战。我国社会治理体系的建设应该勇敢面对问题,总结经验和教训,要充分发挥法律在社会治理体系中的作用,把党的领导,政府主导、调动一切社会因素有机地结合在一起,走一条符合中国国情的社会治理创新之路。

**关键词:**社会治理;法制化;法制化成本;多元化

## 一、社会治理体系法制化的发展趋势

改革开放前,中国社会治理体系中法律不占主导地位,当时虽然制定了一些法律,如宪法、国家机构组织法、选举法、土地改革法、婚姻法、工会法等等,但作用有限,像一些人所说的,真正起作用的其实就是宪法和婚姻法,一个涉及国,另一个涉及家。大量的问题靠党的政策调整,“党的政策就是法”,“开会就是法”是那时社会治理体系的写照。刑法主要是解决敌我矛盾问题,是阶级斗争的工具。经济法是完成国家计划经济的工具,由于“消灭私有制”观念的影响,财产关系不发达,民法主要调整婚姻家庭关系。行政法是国家行政管理的工具,不可能出现所谓“民告官”的现象,没有也不可能有对政府行政管理的制约。大量的社会矛盾不是通过法律、法院解决,而是通过党和国家的政策,通过社会组织自治规范,居民委员会或村民委员会的调解,或者通过单位解决。

改革开放以来,中国社会治理体系发生了重要的变化,最突出的表现之一就是法律地位的提高。中国共产党把依法治国确定为治国理政的基本方略。在立法领域,包括全国人大所制定的法律、国务院所制定的行政法规、省一级人大所制定的地方法规、自治条例和单行条例以及部门规章和地方政府规章在内的立法体制已经确立,包括宪法及其相关法、行政法、刑法、民商法、经济法、社会法和程序法在内的中国特色社

社会主义法律体系已经形成,这就为社会治理的法制化奠定了立法基础。过去主要由单位、村落或居民区所解决的纠纷大量涌向法院。人民法院所受理的一审、二审、再审各类案件的数量已经由1978年的61.3万件上升到2012年的921.1万件,增长了14倍。其中,刑事案件由29.5万件增长到110.8万件,增长了2.8倍;民事案件从31.8万件增长到794万件,增长24倍;行政案件由1987年的6千多件增长到2012年的16.3万件,增长26.4倍(见表1)。

表1 中国各类案件收案数量和增长率(1978/2012)

单位:万件

	1978年(万件)	2012年(万件)	增长率(倍)
各类案件总量	61.3	921.2	14.0
刑事案件	29.5	110.8	2.8
民事案件	31.8	794	24.0
行政案件	0.6(1987年)	16.3	26.4

资料来源:历年《中国法律年鉴》司法统计的数据,并据此计算。

社会治理体系的法制化提高了纠纷解决的能力和效率。每名法官每年的审判量从1979年的8.8件,增加到2011年的58.9件。相比较而言,虽然每年人民调解的数量很大,改革开放初期甚至是民事审判数量的10倍以上,但每名人民调解员每年调解的民事纠纷的数量多年来一直只有1-2件。如果没有社会治理的法制化,单纯依靠调解根本不可能适应改革开放以来我国社会纠纷规模化、多样化的现实。<sup>①</sup>

## 二、社会治理体系法制化所面临的问题

社会治理体系的法制化不是无成本的,这种成本不仅表现在立法上,需要比较完备的法律体系,使社会治理有法可依,更重要的表现在法律的运行上,法制化的运作需要在人力、物力、财力上的更多的投入,需要有合格的法律工作者,需要有法院、检察院、公安机关的建设投入,也需要有国家和个人对法律事务更多的支出。因此,社会治理的法制化需要一步一步的建设。法制化提高了社会治理的效率,但是随着越来越多的诉讼涌向法院,法院不堪重负,原有的人民调解被弱化。由于司法腐败、执行难等因素的影响,司法公信力受到挑战。因此,社会治理体系的法制化需要一步一步地解决所面临的问题。

### (一)法制化的成本

#### 1. 法律职业的建设

社会治理体系的法制化首先需要有足够数量和质量的法律职业。没有法官、检察官和律师,社会治理的法制化只能是空谈。中国的法官1981年有6万多人,2012年为19.7万人,法官达到大学本科学历的比例由1995年的6.9%提高到2005年的51.6%;法官年均审执案件的数量由1981年的20件增长到2010年的57件。中国的检察官1988年为112349人,2012年为136098人;检察官达到大学本科学历的比例1998年为15.1%,2006年提高到67%。中国的律师1981年8571人,2012年232384人,律师达到大学本科学历的比例由2000年的49.1%提高到2005年的70%(见表2)。

中国高等法学教育机构在改革开放前大部分时期维持在“四院四系”,即北京、华东、西南、西北4所政法学院,北京大学、人民大学、吉林大学和湖北大学所设立的4个法律系,2009年发展到超过600所。法律专业的毕业生改革开放前每年平均只有1000人的规模,而现在超过了18万人,增长了180倍。

表2 中国法官、检察官、律师、法律专业毕业生数量的对比(1981/2012)

	1981年	2012年
法官	60432	197000
检察官	112349(1988年)	136098
律师	8571	232384
法律专业毕业生	1036(1949-1978年年均)	187570

资料来源:1981年法官数字来自《1988人民法院年鉴》第945页,2012年法官数字来自最高人民法院2013年7月发布的《人民法院工作年度报告(2012年)》;检察官数字分别来自《中国法律年鉴》(1989)和《中国法律年鉴》(2013)。律师数字分别来自1987年和2013年《中国法律年鉴》。法律专业毕业生数字参见朱景文主编《2013年中国法律发展报告:法学教育与研究》,中国人民大学出版社,2014。

## 2. 国家与个人对法律事务的支出

社会治理的法制化也带来国家和个人对法律事务的支出以及与法律事务有关的产业的大发展。

就国家对公检法司等政法机构的支出而言,2002年为1101亿元,2011年增加到5222亿元,增长了3.74倍。

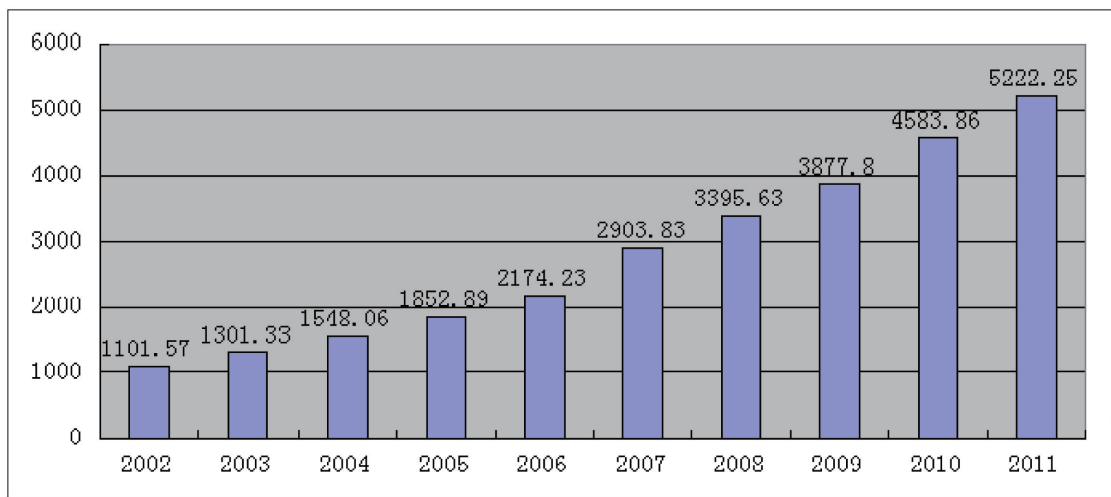


图1 国家财政对公检法司的支出数额(2002—2011)<sup>②</sup>

资料来源:《中国统计年鉴》2003-2012各卷。

就个人对司法的投入来看,改革开放前法院不收诉讼费,个人没有诉讼费的支出,与打官司相关的律师费用也很少。而改革开放后,每年几百万的诉讼案件,尤其是民事案件,虽然从来没有公布过每年法院诉讼费的收取数量,但肯定是一个相当可观的数目,据估计应在110亿元以上。<sup>③</sup>每年律师的收费,既包括诉讼案件也包括非诉案件,更是一个十分可观的数字。2004年全国律师事务所律师服务收费总额达到132.8亿元,2011年为414.5亿元,增加了2.12倍(见下页图2)。

### (二)人民调解的弱化

社会治理的法制化也带来社会治理体系结构的变化。特别是原来具有重要地位的人民调解的弱化。

人民调解在解决民事纠纷中一直起着重要的作用。1981年到2012年人民调解的民事纠纷的数量共1.94亿件,而同期人民法院一审民事案件的收案数量为1.16亿件,仅为前者的59.8%(见下页图3)。

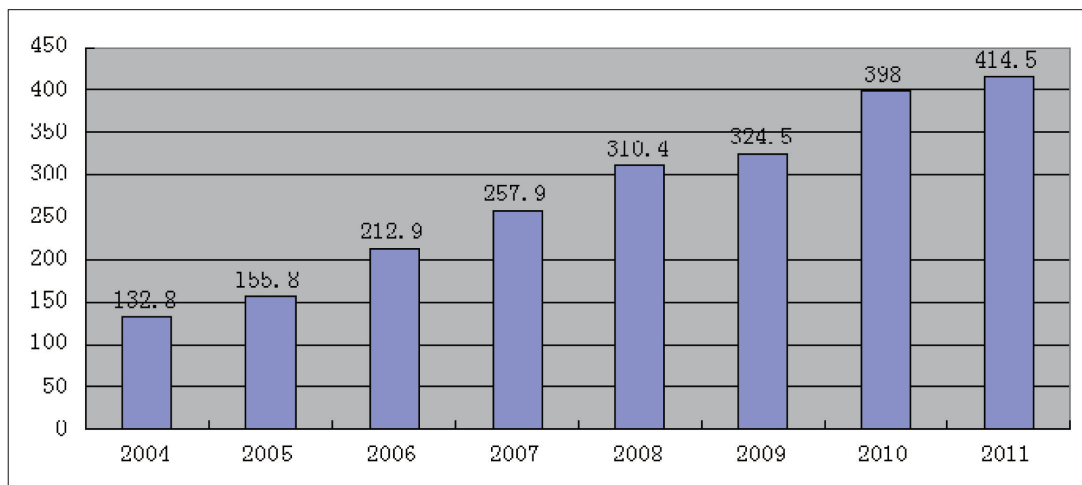


图2 全国律师业务收费总额(2004-2011)(单位:亿元)

资料来源:(1)2007、2008年的律师业务收费总额来源于《中国律师年鉴2006-2008》,2009-2011年的律师业务收费总额来源于司法部的调研。

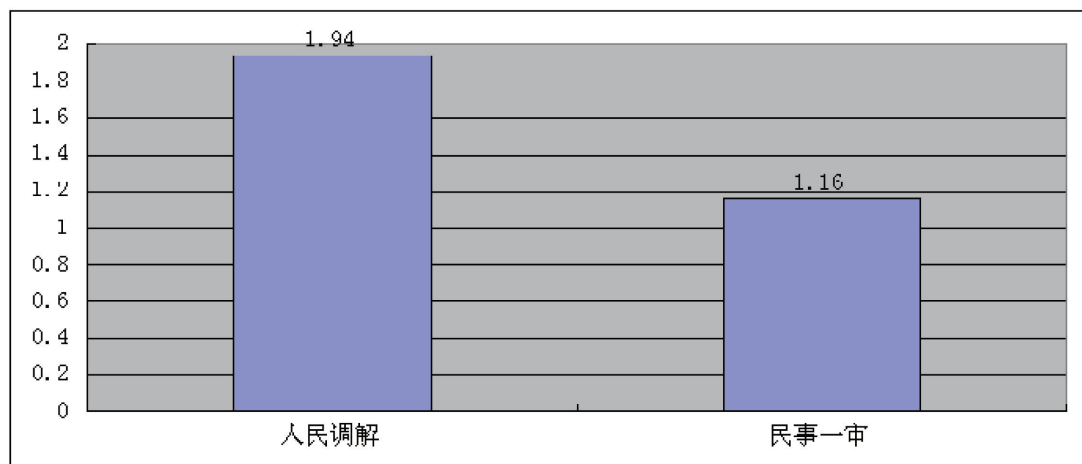


图3 民事一审收案与人民调解数量对比(1981-2012)(单位:亿件)

资料来源:1981-2004年数字参见朱景文主编:《中国法律发展报告:数据库和指标体系》,中国人民大学出版社,2007;2005-2011年数字参见2006-2012年《中国法律年鉴》各卷,并据此计算。

但是,必须看到随着越来越多的诉讼,人民调解在弱化。1981年我国人民调解的民事纠纷的总量为780万件,而同年法院一审的民事案件为67.4万件,二者之比为11.5:1;但是,随着法院作用的加强,人民调解的作用在弱化,2009年人民调解的民事纠纷的数量为579.7万件,而同年法院一审民事案件的数量上升为580万件,二者之比为1:1。近两年强调和谐社会的建设,调解的比例又有所上升,但是远远没有达到原来的水平。

### (三)司法公信力下降

社会治理的法制化加重了司法机关在社会治理体系中的作用,表明人们越来越多通过司法途径解决争端,似乎表明司法机关公信力在提高。但是,由于司法腐败、执行难和涉诉信访等因素的作用,司法机关的公信力受到很大影响。

#### 1. 司法腐败问题

司法腐败有些是由于执法人员的素质造成的,表现为利用审判权和执行权,徇私舞弊、贪赃枉法,这类

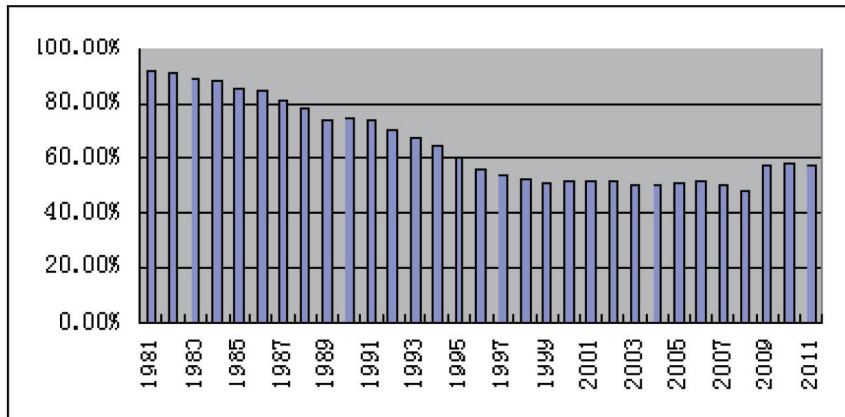


图4 人民调解在人民调解和民事一审收案之和中所占比例(1981-2011)

资料来源:1981-2004年数字参见朱景文主编:《中国法律发展报告:数据库和指标体系》,中国人民大学出版社,2007;2005-2011年数字参见2006-2012年《中国法律年鉴》各卷,并据此计算。

司法腐败从改革开放以来一直是司法队伍整顿的重点,虽然人数不多,每年违法违纪受到惩处的人员只占整个法院队伍的千分之二点几,<sup>④</sup>但是影响极其恶劣,特别是担任司法机关领导职务的官员的司法腐败,更会对司法机关的声誉造成极大的伤害。另外一些司法腐败则是由于制度因素造成的,即由于制度不健全或者制度上的毛病使法院的公信力发生了变化,比如自收自支的司法政策,法院经商办企业、创收,地方保护主义和部门保护主义,缺乏回避制度等。

这两种形式的腐败往往相互结合,推波助澜。司法人员以权谋私在任何条件下都可能发生,无论制度是否健全,只不过在制度有毛病、不健全的情况下以权谋私的现象可能更多一些,而在制度健全情况下它们不可能大规模地蔓延。制度性因素所造成的腐败则可能是全局性的,它不仅改变了法院的性质,甚至使好人也可能在制度允许的情况下变坏。司法腐败所涉及问题无论是诉讼费收取、法院办公司、回避制度都关系到法院自身的利益,关系到审判是否公正。人们之所以选择法院作为解决争端的机构是因为除了法院没有自身的利益,如果法院有自身的利益在其中,能够通过行使审判权或执行权,谋取更多的利益,那么法院一定会选择使自己利益最大化的方式。问题在于这样一来法院就不再是与当事人利益无关者,势必导致公信力的降低。

## 2. 执行难问题

执行难是多年来一直困扰审判工作的棘手问题。按照最高人民法院的解释,所谓执行难是指被执行人有履行能力,但由于种种原因却得不到执行的情况。对于那些由于被执行人确无可供执行的财产而无法执行的案件,不是执行难问题,而是市场经济条件下必然存在的交易风险和正常现象。对这些案件只有通过提高被执行人的履行能力才能得到执行。<sup>⑤</sup>但对于当事人来讲,无论哪种情况都直接影响法院的公信力。我们可以从两个方面看法院的执行状况。一方面看法院所审判的案件中有多少案件需要执行,即案件的执行比率;另一方面看在执行的案件中有多少需要强制执行,即强制执行率。

从执行案件的数量看,1992-2010年间申请执行的案件共计4254.8万件,而同期一审、二审、再审收案数量为12598.6万件,执行收案占同期审判收案总量的33.77%(见下页表3)。

表3 人民法院各类案件审判收案量和执行收案量(1992-2012)

(单位:万件)

	审判案件	执行案件	执行比率
总量	125986064	42548422	33.77%
刑事	15017770	1199754	7.99%
民事	107138042	34101387	31.83%
行政	3830252	7247281	18.50%

资料来源:根据《中国法律年鉴》1993-2013年各卷提供的数字绘制。执行案件中除了刑事、民事和行政案件之外还包括其他的执行案件,如委托执行的案件,共6083954件。

从强制执行率来看,1992-2007年执行结案共计30565641件,其中强制执行5680508件,强制执行率为18.6%。如果法院的判决无论通过什么方式都履行不了,带来的必然是涉诉上访的增多,借助私力救济的方式乃至黑社会的力量,甚至在市场上变卖执行不了的法院判决。如果这样,法院的公信力必然大打折扣。

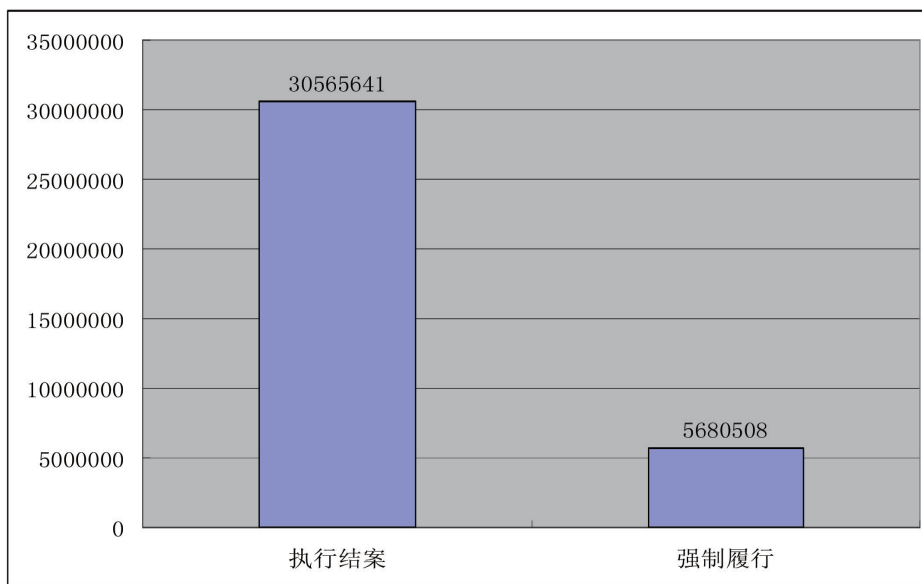


图5 人民法院执行案件结案数和强制执行数(1992-2007)

资料来源:根据《中国法律年鉴》1993-2008年各卷提供的数字绘制。

### 3. 信访问题

改革开放以来出现多次信访高潮,信访数量远远超过诉讼的数量。信访问题所涉及的领域,群众反映的热点、难点问题相对集中,涉及政策性、群体性的现实问题较多。有些信访问题属于法院不受理的领域,涉及的往往是体制改革中的政策性、全局性问题,有关行政部门处于风口浪尖,通过诉讼很难得到解决;有的则属于与诉讼直接相关的领域,即所谓涉诉信访。到党政部门的信访不包括这类,而到司法机关的信访则主要反映的是这类问题。在某种程度上涉诉信访数量是人们对法院审判评价的风向标。我们可以把这些年到法院的信访数量与诉讼的数量做一个对比(见图6):

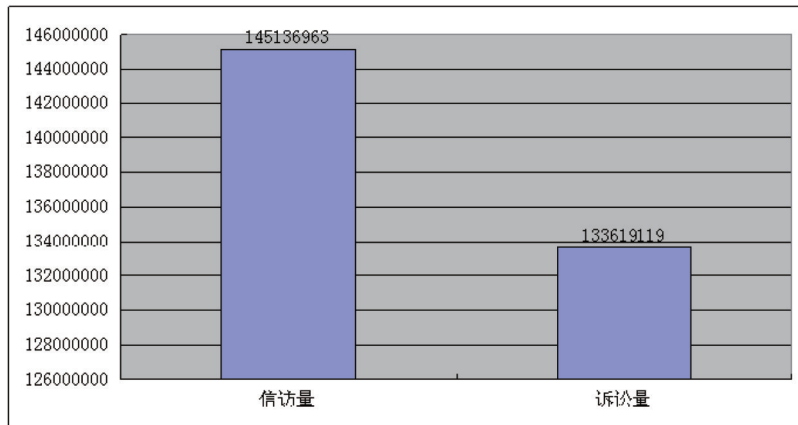


图6 法院涉诉信访与诉讼数量的对比(1986-2012)

资料来源:《中国法律年鉴》1987-2013年各卷。审判总量包括一审、二审、再审的数量。

1986-2012年法院一审、二审、再审的收案总量为1.33亿件,而法院信访的总量为1.45亿件,远远超过诉讼的数量,从1998年到2001年法院的涉诉信访数量都超过900万件,1999年甚至到了1069万件。这不能不引起人们对法院审判是否公正、有效率的警惕。<sup>⑥</sup>

#### 4. 全国人大代表对最高人民法院、最高人民检察院工作报告的评价

司法的公信力还可以从全国人民代表大会代表对最高人民法院和最高人民检察院工作报告的评价中看出。根据宪法,我国的政治体制是人大下的一府两院,中央人民政府、最高人民法院和最高人民检察院都要对全国人民代表大会负责并报告工作,全国人大代表对一府两院的工作报告进行表决,体现全国人民对一府两院监督。2000年-2013年全国人民代表大会对最高人民法院工作报告投反对票和弃权票的比例之和平均为21.46%,对最高人民检察院工作报告投反对和弃权票的比例为18.64%。

相对于同期其他报告的表决,两高得到反对和弃权票的比例是最高的,远远超过全国人大常委会和政府工作报告的比例。虽然,人大代表对两高投不赞成票的原因多种多样,像一些人所分析的包括全国人大代表涉案比例等等因素,但一个不容置疑的原因确实和司法工作的状况,公正与否、公信力如何有着直接关系。不从自身去寻找原因,单纯地依靠沟通工作、公关,甚至埋怨人大代表的投票动机,无论如何是说不过去的。

表4 全国人民代表大会对最高人民法院、最高人民检察院、国务院、全国人大常委会工作报告投反对票和弃权票的比例(2006-2013)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	平均值
最高法院工作报告	21.69%	16.80%	22.00%	24.66%	20.90%	21.90%	19.10%	24.60%	21.46%
最高检察院工作报告	18.11%	16.30%	22.42%	23.18%	19.20%	19.60%	17.70%	20.60%	18.64%
政府工作报告	1.00%	0.90%	1.50%	2.22%	2.10%	2.90%	4.90%	4.90%	2.55%
人大常委会工作报告	3.64%	2.10%	2.73%	5.78%	2.50%	4.10%	4.20%	7.10%	4.02%

资料来源:2006-2013年全国人大会议闭幕式直播。

### 三、社会治理体系法制化的反思

改革开放以来,随着经济和社会发展,社会的矛盾和冲突变得越来越突出,从而使我国社会治理体系的结

构发生了重要的变化,法律在社会治理中的作用日益突出:依法治国成为中国共产党治国理政的基本方略,中国特色社会主义法律体系形成,原来主要由单位、居民委员会、村民委员会解决的纠纷,逐步集中到司法机关,特别是法院,出现了越来越多的诉讼,无论刑事、民事还是行政案件都有了几倍、甚至几十倍的增长。

社会治理的法制化是需要成本的。它不仅需要完善的立法,更重要的是法律的实施,需要保证立法实施的人力、物力、财力资源。改革开放以来,我国法官、检察官、律师的数量和受教育水平都获得很大提高,法学教育的规模迅速扩大,国家对法律事业投入越来越多,个人通过律师费和诉讼费的形式对法律事务的投入越来越多,法制建设已经成为我国经济、政治与社会建设的一个重要组成部分。

随着法院在解决纠纷中作用的加强,传统的解决纠纷方式,无论是人民调解还是司法调解,都在变弱,使原本能够通过调解方法解决的问题都集中到法院,原本能够用调解解决的案件转而依赖审判,再加上简易程序结案的比例不高,这从另一方面进一步加重了法院的工作负担,法官的审判量变得更重。

面对越来越多的诉讼,由于转型期社会矛盾的特殊性,法院有限的资源和解决纠纷的能力,无论在法官数量还是素质方面,都不能适应转型期人们对司法的期望,司法腐败和执行难成为这种矛盾的两个重要方面,无论从涉诉信访还是从全国人大代表对法院和检察院工作报告的投票看,司法公信力都受到了严重挑战。这成为近年来司法改革的重要起因。

要解决我国社会治理法制化目前所遇到的问题,不能只局限在正规化的法律机制上,必须从我国社会治理的整体布局出发,走多元化的社会治理道路,把司法、行政、民间,正规化与非正规化的机制有机结合起来。对民事纠纷,要充分发挥居民委员会、村民委员会和单位调解的作用,建立调解与诉讼相衔接的机制,减轻法院诉讼压力,保证审判质量,把绝大多数民事纠纷化解在基层,提高调解效率和司法对调解的指导,发展新型调解。对刑事和治安案件,要充分发挥社会治安综合治理的作用,党委领导,政府主导,群防群治,依法严密防范和惩治各类犯罪活动,把预防犯罪、惩治犯罪和改造犯罪结合起来,建立、健全刑事和解制度和社区矫正制度。对行政案件,要规范行政机关参与诉讼活动,使行政调解、行政复议和行政诉讼有机结合起来。要改进信访工作,健全及时就地解决群众合理诉求的机制,把涉法涉诉信访纳入法治轨道。

社会治理是一个多元化的体系,就主体而言,不仅依赖于国家、政府机构,而且依赖于非政府组织,包括公民自身和社会组织;就治理依据而言,不仅有赖于法律,而且有赖于道德、民俗、社会团体规范;就治理方式而言,不仅有赖于强制,而且有赖于非强制的沟通、协商、妥协、讨价还价等。法律是社会治理的重要工具,在一个利益和价值多元化的社会,没有法律是根本不可想象的。但法律不是唯一的治理方式。法律离开国家强制力不可能起作用,但是事事依靠国家,国家机器承受不起;处处依赖国家强制力,国家机器将变得过于庞大,当民主的国家演变成警察国家,这也不是人们所愿意看到的。因此,社会治理体系的创新,不能盲目照搬其他国家的经验,必须结合中国国情。

但是,也必须清醒地看到,虽然我国社会治理走过曲折的道路,现在仍然面临着许多问题,但是随着社会和经济的发展,随着社会纠纷的增多和矛盾的多样化,社会治理法制化是必然的选择。用法制化过程中所出现的问题来否定法制化,不走法制化的道路,而回过头来走老路是没有出路的。虽然我们主张,走多元化的纠纷解决道路,主张诉讼分流,把大量的纠纷化解在基层,但是如果没有法律作基准,没有国家强制力为后盾,没有司法作为正义的最后一道防线,建立任何社会治理体系都是空话。而且社会治理的法制化不仅仅是指国家治理、政府治理的法制化,其他治理机制也有法制化问题,也有社会组织明确权责,依法自主的问题。发挥社会因素和公民个人在社会治理中的作用是完全必要的,但是绝不能因此而推卸党和政府在社会治理



中的主导作用。三中全会关于深化改革的决议所说的,党委领导,政府主导,鼓励和支持社会各方面参与,这三条应该是创新我国社会治理体系的基本点,它也恰当地反映了社会治理各个主体之间的关系。

注释:

① 参见朱景文主编:《2011年中国法律发展报告:走向多元化的法律实施》导论,北京,中国人民大学出版社,2012。

② 2002-2006年的数字包括公检法司的支出;2007-2011年的数字包括公安、国家安全、检察院、法院、司法行政、监狱、劳教、国家保密、缉私警察等项的支出。

③ 参见刘晓鹏:《法院经费保障重大改革,推动实现收支彻底脱钩》,载《人民日报》,2007-09-20。该文指出:据财政部和最高人民法院有关调研显示,新《诉讼费用交纳办法》实施后,全国中级法院诉讼费收入减少20.4亿元,减少比例为53.55%,基层法院诉讼费收入减少52.3亿元,减少比例为70.45%。按此推算,中级法院诉讼费收入应在37亿元,基层法院应在74亿元。

④ 历年《最高人民法院工作报告》对于每年因违法违纪受到惩治的法院工作人员的统计分为两类:一类是受到惩治的人数。如2003年,最高人民法院工作报告的表述是“五年来,全国法院违法违纪人数逐年减少,已从1998年的6.7‰下降到2002年的2‰”。2003年为794人,2004年461人,2008年712人,2009年795人,2010年783人。2008年我国法院工作人员共327202人,违法违纪人员比例为2.2‰。另一类是在受到惩治的法院人员中利用审判权、执行权违法违纪的人员,2005年378人,2006年292人,2007年218人。2006年我国有法官19万人,利用审判权、执行权违法违纪的比例为1.5‰。参见2004-2011年最高人民法院工作报告。

⑤ 参见《中国法律年鉴》编辑部:《中国法律年鉴》,北京,中国法律年鉴社,2006,第124页。

⑥ 但是另一方面也应该看到,2002年以来,法院的信访数量有了明显的下降,远远低于诉讼的数量:2002年降到300多万件的水平,2008年又降到100多万件的水平,2010年进一步降低到只有89.5万件。涉诉信访数量短期内这样大幅度的下降当然和法院系统这些年改变工作作风、贯彻社会主义法治理念有着密切关系,也和法院把信访转变为告诉、申诉,纳入到二审、再审的审判程序中有着直接的关系。这应该是处理信访问题的一个成功经验。但这只是就法院的信访而言,须知到党政部门、人大以及工青妇、新闻媒体的信访中还有相当大的比例属于涉诉信访的范围,数量可能远远大于到法院的信访量。

## Legalization of Social Governance System: Trend, Issues and Rethinking

ZHU Jingwen

**Abstract:** Since the reform and opening up, law has played more and more important role in governing society, so that legalization of social governance has already become an obvious tendency in China. However, the legalization needs a cost, not only including complete laws, but also cost in law-enforcing. The legalization of social governance is premised on the qualified legal workers as well as more investment on the legal affairs by government and individuals. No doubt that the legalization increases the efficiency of social governance, however, along with more and more cases rush into courts so that courts can't bear so much case-load, the original way to regulate disputes, the people's mediation becomes weaken. Because of judicial corruption, difficult enforcement and etc., the judicial credibility of courts is seriously challenged. The construction of social governance system in China should bravely face the issue and sum up the experience and lessons. Even so, the role of law in social governance should be fully played, in which three factors, namely, leadership of the CCP, leading role of the government, and playing role of every social positive factors in governing society, should be organically integrated in order to find an innovative way of social governance.

**Key words:** social governance; legalization; cost of legalization; pluralism

(责任编辑:黄家亮)