

政治秩序与社会规则

——基于国家—社会关系的视角

中国人民大学国际关系学院教授 任剑涛

摘要 社会管理始终与社会的变迁紧密联系在一起，这就注定了社会管理必须以创新来应对社会变迁。社会管理创新是一个复杂的系统工程，对于处在草创阶段的中国社会管理创新来讲，最为重要的创新是厘清社会管理的基本思路，其次是不断创新社会管理的制度体系，最后则需要社会管理的手段上不断摸索。当国家管理社会的时候，必须以尊重社会为条件；当社会自我管理的时候，必然以公民自重为基础。如此，社会管理的创新，才可望具有强大的规则力量。

关键词 社会管理创新 社会建设 国家权力 社会自我管理

社会管理及其创新的前提条件是社会的存在。社会的存在，指的是一个与国家权力相对而言的社会。这一“社会”，不是自然人群的生存及其延续意义上的，而是人为建构的政治权力结构与社会自治结构分流而为意义上的。社会管理，就此而言，便具有国家以法治的方式加以管理，而社会自身以自主、自治、自律加以自我管理的两种涵义。当国家管理社会的时候，必须以尊重社会为条件；当社会自我管理的时候，必然以公民自重为基础。社会管理的创新，才可望具有强大的规则力量，而不至于一直借助政治塑造的力量对社会进行强行控制。如此，社会自身随着时移世变始终保持自我管理的能力，而国家也才能长期保有以法管理社会的基本秩序。两种力量结合起来，社会管理创新的动力才不至于处于衰竭的状态。

与国家相对应的社会是一个什么样的状态？

国家与社会相对而在，是一个典型的现代现象。不是说古代社会就不存在国家与社会的分立状态。但古代的国家与社会之分流，完全是一种自然而然的状态：国家权力完全无法伸展到社会基层，而社会也无法形成限制国家的力量。就前者来看，古代的国家权力之所以无法伸展到社会中去，是因为人类的物质财富生产能力有限，在产品满足人们低水平的生活要求、提供给一个有限度的国家以运作手段之后，便所剩无几。因此，国家无法发展成一个全方位、多触角、到基层的控制体系。国家不得不在有

【作者简介】

任剑涛，中国人民大学国际关系学院政治学系教授、博导。

研究方向：道德哲学与政治哲学、公共理论、行政伦理、当代中国政治分析。

主要著作：《为政之道》、《政治哲学讲演录》、《后革命时代的公共政治文化》、《伦理王国的建构》、《权利的召唤》等。

限的范围内施行自己的权力：即在国家保有的物质能力范围内，将自己的意志施加给国家权力的管制对象。此外的事务，就只好任由人们自行管理了。在中国古代，对此就能得到最好的理解。“皇权不下乡”与七品芝麻官从两端显示了皇权的有限性。皇权不下乡，不是说皇权不想下乡，而是皇权下不了乡，因为皇权控制的资源十分有限。而且，皇权控制的这些资源，首先要用于皇室的延续，其次用于官僚体系的运作，再次才用于社会的控制。这样一级一级落下来，等到用于管理社会的时候，所剩资源不多，只好将社会的自然秩序作为社会控制的当然方式。

“七品芝麻官”，则是中国古代官僚控制体系的一种必然状态。在这一状态下，皇权只能借助官僚的力量，下达到县一级官员。最小的官员就是七品县官，县以下就只好由着乡绅们自行管理了。正是古代这样的结构状态，才出现了皇权、相权与绅权并立，同时发挥作用的局面。也就此自然划分出皇权、相权代表的国家权力，绅权代表的社会权力体系。^①

但是，一种对国家权力加以限制，使其不能随意支配公民社会生活，只能行使公民们交付的部分权力，公民们保留生命、财产与自由权利并自主、自治的“国家—社会”二元体系，是一种典型的现代产物。这样的体制源自中世纪晚期，但正式落定是在18世纪。18世纪的欧洲，经过资本主义的长期发展，资产阶级取得了国家的领导权力。最初，资产阶级以保护财产的名义，要求国家权力尊重公民的财产权。由此出发，推动垄断性国家权力的分享进程：资产阶级在民主宪政体制下，安享财产权带来的较高的私人生活品质；而国家则对于公共事务进行决策，并以资产阶级的公共领域为核心，对权力进行分割制衡，以便有效限制国家权力，

使其不能侵犯资产阶级的财产权利。到后来，这一逻辑延伸到所有公民身上，成为整个国家权力运行的基本逻辑。公民们围绕财产权带来的、脱离国家强制性控制的个人自由，组成了保护自己利益、约束国家权力、展现公共精神的社会组织，构成了一个以权力限制权力、以权利限制权力、以社会限制权力的规范体系，从而将国家权力严格规范起来，将社会权力/权利有效保护起来。

相对于国家权力被归入立法、司法和行政三大权力体系而言，社会的自主、自治与自律不是那么清晰和严格。因为与国家权力分权制衡的总体状况相对而言，社会的总体组织状况不是一种按照社会的严格规划划分出来的井然有序的结构，而是按照社会的具体分层、社会阶级集团的结构、行业组成状态、公民个人兴趣等复杂交错的因素组成的公民活动的特定空间。因此，理解社会不能像理解国家那样，依据严格的权力划分原则，进行定量定则的细致归类，从而对国家权力进行相关的问责。社会是十分复杂的。复杂就复杂在，社会是一个自然结构、人为结构的集合体，正式结构、非正式结构的聚集体，组织状态、非组织状态的交错体，私人诉求、公共利益的叠合体。但这正是社会应然的结构状态，绝对不能将社会翻铸成像国家一样的严格结构。

社会建设的着力点

社会自主、自治与自律，不是瞬间就呈现出来的有序状态。相反，社会自身的建设，与国家权力体系的建构一样，经历了长期、复杂的绵延过程。社会建设，就其纵向的过程来看，有其历史演进的过程；就其横向的关系来看，则有一个国家与社会互动的相互塑造过程。

从社会的纵向发展审视，不能指望社会建设一蹴而就，成为秩序井然且能与国家划界而治的、公民活动的特定空间。对于任何一个现代国家来讲，其支撑国家权力有序运作的社会基础，究竟是厚是薄，取决于社会的历史构成与现实状态。所谓支撑国家有序运作的、“厚”的社会基础，指的是社会自主、自治与自律的能力十分强大，已经毋需国家的扶持，就可以在国家与社会的边际行走，自如地发挥社会的作用，并对国家长治久安起到一种雄厚的支持作用。所谓支撑国家有序运作的、“薄”的社会基础，指的是社会的自主、自治与自律，长期无法坐实，社会必须经由国家权力的强制塑造，才足以维持基本的秩序，一旦国家权力稍微松懈，或者不在现场，社会就陷入一个紊乱的状态。

无疑，前一种社会是现代发达国家之成为发达国家的前提条件，而后者正是相当多的落后国家之落后且难以追赶发达国家步伐的重要原因。因为，如果国家无法全心坐实在公共权力的运用之上，无法致力公共秩序的建构，无法以公共资源的有效配置提升公共福利，而必须将其中相当的资源 and 精力投向一个混乱的社会，以求社会安定有序，进而抽身出来处理自己的公共事务，就必然导致国家自身运行效率的下降，国家以权力逻辑压制社会，社会自身治理的成本高企。于是，国家与社会各自的功能发挥，都会处在一个相互干扰、无法理顺的紊乱状态；而国家与社会的运行水平，也都会处在一个低位上面。

因此，在国家与社会尚未有效分流运行的情况下，国家就必须大力扶持社会，而社会也必须尽快实现自主、自治与自律。社会建设的意义，也就会从中体现出来。有效的社会建设能够催生一个安心、放心与舒心的社会心理状态，从而有效维持人们理性而耐

心地解决所有问题的精神基础；有效的社会建设可以支持人们投入到理性预期的行动之中，从而能够生产出大量的物质财富与精神财富，维系一个稳定、理性而有序的国家结构；有效的社会建设可以激活整个国家的创造能力，促使国家进入一个创新的状态，进而将国家提升到一个发展的高位上面，推动国家进入一个国际竞争的良性状态，促成国家的兴盛与发达。

社会建设具有不可小觑的意义，有如下几个重要的着力点：

一是国家与社会的有效分化。这意味着国家必须承诺社会的独立空间，并给予社会的自我管理以法律保障、资源配置和效用承认；同时，也意味着社会必须落在自主、自治与自律的平台之上，成为与国家权力各显其能的空间。前者需要国家精心培育社会，后者需要社会确立理性精神；前者需要垄断型国家让渡社会空间，后者需要社会捍卫自身的活动空间；前者需要国家保持克制态度，后者需要社会对国家权力保持警惕。如此等等，才能成功塑造出一个国家与社会划界而治的现代结构。

二是国家对于社会自治的有效制度供给。社会的自主与自治，是需要丰富的资源供给才能实现的目标。社会自治需要的资源，社会可以自己筹备相当部分，不管是社会利益组织活动的资源自筹，还是社会公益组织的公共捐献，仅仅只能满足社会自治的部分资源需求。国家必须在发挥其社会治理功能的前提条件下，对社会自治提供需要的资源份额。国家之所以必须为社会自治提供所需要的资源，一方面是由国家的性质所决定的，因为国家必须履行宏观管理社会的责任；一方面则是由国家的职能所决定的，因为国家除履行相应的公共决策职能外，还必须履行相关的社会职能；再一方面，更是因



为国家必须在自己无法有效供给某些公共服务的情况下，要向社会组织购买相关服务，以满足社会的相关需求。因此，国家提供给社会以资源，并不是显示国家的合道德性，而是国家呈现其基本功能的必须。不是说存在一个自治的社会空间，国家就可以对社会不闻不问。

三是社会自身的高度组织状态。社会的自然化存在状态是分散的、欠组织的、个体化的。社会进入一个高度建构的状态，社会的自治方才显示出集合的、组织化的和群体性的情形。因此，社会的组织程度，与社会的自治水平成正比关系；而社会的分散化情形，与社会的无序状态也成正比关系。强化社会的组织状态，意味着经由社会的各级各类组织，将公民纳入到他们感兴趣、按习性乐意加入的社会组织之中，由此促使公民形成独立于国家权力的直接支配，而能够自行解决公民间某些私人与公共事务的能力。如果社会的组织程度太低，公民间的所有事务都必须在国家权力干预下才能处置，这样不仅会过分分散国家力量，而且必定弱化公民自治的基本能力。久而久之，国家能力与社会能力两者，都会受到难以修复的伤害。

四是国家与社会的积极互动。在一个垄断型国家中，国家权力习惯于为民做主，同时也就相应习惯于任由政府的意志行事。在一个民主的国家中，国家必须尊重社会的存在与运行，将公民自治的权利作为国家权力合法性的前提，而且政府的所有决策都必须建立在尊重公民权利的基础之上。中国正在从前一种类型的国家朝向后一种类型的国家转变。这就意味着，中国必须有效限制国家权力，让渡社会活动的空间。一个为人所期待的状况是，国家乐于让社会自治，从而使国家专心致志地处理公共事务；而社会不仅自主地处理好公民间的各种事务，而且积

极关注国家层面的公共事务，国家与社会处于一个积极互动的良性状态。

分散的社会与组织化社会

社会要发挥其自主、自治、自律的现代功能，不是想当然就可以达到的状态。脱离国家—社会的相关思路，只在社会一端来考虑社会管理问题，社会的存在状态，对于社会是否能够得到合理管理，具有决定性影响。

在长期的国家权力支配性地作用于社会的情况下，中国社会一直未能组织起来。从古代社会来看，乡绅社会的作用机制，一直维持着一个有效自我约束的民间社会。传统、习俗、惯例，曾经是中国古代基层社会有序绵延的约束性力量。而家族制度，就更是乡村社会得到相当程度治理的自然性组织保障。但之后兴起的政治—社会革命，颠覆了中国沿行已久的国家—社会关系。一方面，在革命中兴起的国家权力成为高度垄断型的权力。在这种气势恢宏的政治—社会联动式的革命中，国家以单纯的权力逻辑强制性地改变了人们的生活方式，人们必须在国家权力逻辑的支配下，接受国家认定的社会生活方式。另一方面，在革命中重新塑造出来的社会生活模式，乃是一种绝对公共化的生活模式，个人隐私不受尊重，公民间的利益组织和公益组织都被组合到国家附属组织之中，成为国家权力的附庸。社会的自主、自治与自律，都变得没有必要。社会的逻辑就是接受国家的权力逻辑，国家的逻辑就是社会必须承诺的行动进路。

在这样的结构中，表面上国家权力强有力地社会组织起来了，而社会似乎也谨守着国家的权力意志存在和延续。但事实上，当国家权力绝对支配社会之后，社会的组织化状态就变得无法保证。

一方面，社会组织受到国家权力的支配，它就失去了组织社会的能力，成为权力意志的工具。即使某一组织的实际相关成员出现什么需要的时候，他们也不会指望这些组织为其提供相关服务或支助。于是，社会组织在形式上依然存在，但组织社会的功能却无从发挥，社会事实上处于一种涣散状态。一种反讽的状态就此展现给人们：形式上具有强大组织能力的社会各种组织，事实上根本无法组织相关成员，去实施某些组织行为。它们应当吸纳的成员，其实处在一种原子化的状态。社会成为瞬间聚集、瞬间消散，而无法认识、更无法把握的对象。

另一方面，国家权力对那些明明应该组织起来，但认定组织起来具有政治危险性的社会组织，加以严格限制，杜绝成立任何组织。比如农民组织就在这种认知定势中消逝了。这对于一个农业国家来讲，等于对国家人数最为众多的国家成员采取了一种放任自流的态度。在没有遭遇农民成员高度不满的寻常情景中，国家控制农村地区的事务轻而易举、游刃有余。一旦遭遇农民成员的普遍不满、愤懑情绪的时候，国家完全无法有效控制农村地区的社会秩序。无形中，这就使国家管理农村地区的成本大大上升，因为国家不得不使用一种日常状态应对危机情形的管理手段，以防出现不可控的局面。

分散的社会，事实上是国家无法正常管理的社会。国家能够有效管理的社会，一定是组织化的社会。组织化社会之所以利于国家的有效管理，就是因为国家分门别类管理社会的时候，对组织起来的不同社会组织进行控制，成本最低，效益最高。从管理对象上看，国家成员处在一种高度分散的状态，国家权力不得不单独应对所有成员，这是一种国家疲于奔命而无所收效的管理处境。当国家成员被纳入不同的社会利益组织和公益

组织之中的时候，国家才能有效把握成员的需求，并有针对性地提供相关法规、政策、资源和服务。这不仅降低了政府管理社会的成本，而且提高了社会成员对国家服务的满意度。这是一种值得期待的社会管理模式。从社会秩序上看，一个组织化社会就是一个秩序化社会，社会的自我管理成为社会成员的共识。人们自愿进入自己乐意加入其中的社会组织，为自己的利益和共同的利益而协调行动。

国家管理社会的法治化

在国家与社会二元分立的现代结构中，尽管国家权力应当受到严格限制，社会自治应当受到绝对尊重，但是，社会必须对国家保持警惕和适度关注，而国家必须履行它管理社会的职能。国家之管理社会，是因为社会在“守夜人”政府的照管下，才得以安定、有序地进行各种社会事务，避免陷入混乱的无政府状态；社会之关注国家，是因为国家在社会的关注下，才能够制定出公民满意的公共政策，并严格履行其权力责任。如此，国家与社会才能在互动中各自优化自身，从而全面提升现代国家的运作品质。

国家管理社会，明显存在两种对立的模式：一是国家全面、刚性地控制社会的模式；二是国家依照法治的原则，弹性管理社会的模式。就前者来看，大多数非现代国家都采取这样的控制模式。在这样的控制模式中，社会被国家权力首先打散，然后按照国家的意志组织起来，将社会作为国家权力的附庸，听从国家意志的支配。这是国家与社会的分化未能顺利完成情况下必然出现的状态。当国家与社会没有各自落在自己的现代定位上的时候，就会出现两种吞噬情形：要么国家吞噬社会，从而国家以赤裸裸的权



力逻辑支配整个社会，将全社会纳入到国家权力意志的轨道上，从而保证国家对于资源的垄断、对于权力行使的权威、对于决策权力的独占；要么反过来社会吞噬国家，社会权力、甚至是黑社会权力替代了国家的法律权威，人们以暴力逻辑组织起来，掠夺自己需要的各种资源，相互之间处于战争状态，回复到人类建构政治社会以前的原始状态。国家造就的政治秩序，与社会形成的组织秩序，就在这两种吞噬中消失无踪了。

国家按照法治的原则管理社会，则是一种规范的状态。这是一种真正意义上的管理活动。管理与控制是绝对不同的。管理是根据社会秩序化的客观要求，对于管理对象的一种引导性活动；控制则是依据控制者的主观意志，对于被控制者进行的强行干预或硬性约束。现代国家之所以只能对社会采取管理的进路，是因为国家已经被法治严格规范起来。在一种权力分割制衡的国家体制中，国家不可能随意妄为，它只能行使公民们委托行使的公共权力，此外则不能滥用权力来表现自己的善良或恶行。而社会则在法治状态中，由成员们安享自由地运用自己的知识、智慧与财富的权利。因此，国家管理社会，只能在国家坐实于现代民主政体的平台上，才有可能。

国家以法治化方式管理社会，意味着国家不能越俎代庖替社会做主。在国家垄断权力的情况下，它始终存在一种替社会做主的强烈冲动。当国家权力被有效规范化以后，它替社会做主的冲动便被有效扼制住了。它只能依照良性法律的规定，对于社会进行管理。这种管理，既是建立在尊重社会意志基础上的，也是依照规则进行的管理，更是严格按照规章制度进行的管理行为。

国家对于社会的法治化管理，具有宏观的以法管理和微观的以法管理两种进路。

就前者言，国家的公法体系，是国家管理社会的总体规则。在宪法—行政法的规定下，国家权力必须尊重社会的自主权利。一方面国家权力必须清醒地划定自己的作为范畴，在人们没有授权的情况下，国家对于任何事务就没有权力加以干预；另一方面，对于行使国家日常权力的政府而言，也只能在行政法规定之下，行使相关权力。此外的一切事务，就只能采取一种消极的态度，按照秩序化的要求，自行依照各自的逻辑加以处置。

就后者论，即就国家对于社会的微观管理而言，国家的部门法规，是国家管理社会及其组织的具体条规。比如对于社会利益组织及其相互间的冲突，只能按照民商事法规加以管理；对于宗教组织，只能按照宗教信仰与宗教组织的管理法律进行约束；对于社会公益组织，也只能按照公益管理法律进行引导。在法律没有规定的情况下，国家就必须允许社会公众进行尝试，然后跟随性地制定相关的管理规定与法律条文。国家管理社会，必须完全杜绝按照其主观愿望（无论这种愿望多么善良）对社会加以强行控制的进路，要在依法治国的大原则之下，将管理社会的法律体系尽量细化，使社会明确国家如何管理社会，同时促使社会在这样的管理格局中，走向理性的自我管理。

社会自我管理的试错性

社会的自主、自治、自律，自然不可能是一步到位的。从总体上讲，国家权力必须坐实在法治的框架中运行，而社会的运行则总是在试错的基点上，逐渐摸索出自我管理的门径。因此，国家在行使权力的时候，因为受制于公民的权力转让，因此必须保持起码的克制性与正确性。而公民在社会空间中的自治，由于主要是各有背景、各存期待、

各怀志向、各有所需，因此只能在相互的磨合中发现自我治理的门径，那种一步登天式的满足所有相关成员愿望的社会自治，是从来未曾出现过的事情。

社会的自我管理，是远比国家管理社会要复杂、微妙的事情。这与社会的结构状态具有密切关系。在与国家相对而言的意义上，社会具有一种总体性结构的特点。所谓总体性结构，指的是相对于国家严格规范了的权力体系而言的社会自治体系。这一社会体系按照总体的自主、自治与自律原则，一方面自我管理，另一方面接受国家的依法管理。但这样的社会仅仅是在与国家权力体系相对而言的基点上，才是具有实际意义的。社会的实际构成，不能在总体性社会的基点上认知，而必须在社会的复杂化构成上加以确认。社会的实际构成，是按照纵向和横向的诸复杂关系组成的。一方面，社会的自然结构是社会实际运行状态的首要显示界面。不同年龄结构、性别差异、处境相别的人们构成芸芸众生，生活在社会空间中。另一方面，社会的分层随着中国改革开放的深入，越来越复杂、细化。大的社会阶层，被社会学家们区分为十个：国家与社会管理者、经理人员、私营企业主、专业技术人员、办事人员、个体工商户、商业服务业员工、产业工人、农业劳动者、无业失业半失业人员。^②但实际的社会阶层构成，各个阶层的人员在客观归属上或主观自认上显然都存在着交叉的关系，因此，社会成员究竟归属哪个阶层，实际上是一个相当复杂的事情。再一方面，在社会成员的个人背景上讲，教育程度高低不同、个人旨趣相异、社会处境相别、所处地位悬殊、得到社会回报相差巨大、未来发展空间有大有小、自我控制能力高低落差甚大。如此复杂的社会结构，更加剧了社会管理的难度。

因此，社会的自我管理，首先应当是社会成员自主地进入管理的轨道。就此而言，任何对社会成员的强制编排或归类，都将明显加剧社会管理的难度。因为任何一种违背社会成员个人意志的归类或编排，都无法对社会成员发挥因势利导的管理作用。只有在社会成员自愿的基础上进行的管理，才能够激发成员自我管理的积极性和主动性。其次，社会的自我管理必须经由成员自己的试错，从而在积累相当的经验教训的基础上，发现自我管理的适当方法。有国家意志强加的、权势者自以为正确的社会管理方略，常常并不见得就是正确的，而且经常与社会成员的意愿相左，因此并不能达到预期的管理效果。相反会造成国家权力意志与社会成员意愿之间的对立情绪。再次，社会的自我管理是成员间长期磨合的结果，而不是某个社会组织的精英份子给定的成员行动规矩。这就意味着社会管理必须接受成员间的冲突，甚至是接受成员间不违背法律规定的偶然性暴力行为。这不是说社会成员的自我管理是要以暴力相向，因此社会管理可以在唯一合法的国家暴力之外，自行采取非法的暴力举措，而是说社会成员解决他们之间的合作、纠纷甚至冲突，不可能一直维持在合情、合理的范围内，总是会存在超越规范的风险。一旦出现这样的风险，社会成员的自我管理就会自我调适，并接受国家行政权力的介入、接受国家法律的裁定。

社会自我管理的试错性，需要国家权力加以承诺。因为这样的试错，会呈现出一种相对混乱的社会态势。在国家强行控制社会的情况下，这样的情形一般是不会出现的。因为国家以其强制力量，将社会一切散乱动荡的因素压制到合乎国家要求的平面之中。社会就此风平浪静，但也就绝对缺少活跃性和创造力，显得像死水一潭。当社会自我管



理较为成熟的时候，社会毋需国家权力的强制力量介入，就足以维护社会的基本秩序。尽管这个时候，社会一定会呈现出一幅活跃但有些混乱的局面，但这样的局面恰好是社会自治的契机，而不是国家权力压制的理由。

社会管理创新：创新思路、创新制度与创新手段

社会管理始终与社会的变迁紧密联系在一起。因此，这就注定了社会管理必须以创新来应对社会变迁。社会管理创新不单是一个具体举措的创新问题，还是一个复杂的系统工程。对于处在草创阶段的中国社会管理创新来讲，最为重要的创新是厘清社会管理的基本思路，其次是不断创新社会管理的制度体系，最后则需要在社会管理的手段上不断探索。

创新社会管理的基本思路，意味着我们曾经视为当然的一些控制社会的思维定势，必须要加以改变。这里有必要指出的是，一些明显的思想误区：首先，需要矫正国家通吃一切的思路。长期以来，革命社会中的人们认定，国家就是控制一切资源，进而控制一切管理手段，并监控一切社会政治事务的发展与演变，指挥一切社会行为，自行评价行为得失，从而维护国家绝对权威至上之物。这是一种在革命时期具有某种正当性的理念。因为革命战争年代，不以中央权力对资源的绝对控制、权威指挥和至上地位，就无法保证革命指令的畅通，也就无法保证革命处在一个走向成功的状态。但是，这种在战争中形成的经验，尽管宝贵，但也只能适应于战争时期，不能运用于和平年代。在和平年代，社会需要具有自己占有的资源、自己独特的活动空间、自己分流行事的方式、自己处置相关纠纷的路径。与此同时，国家

权力的结构也不能沿循战争年代的军事结构和“军令如山倒”的指挥习性。国家必须坐在分权制衡的体制之中，以权力制衡权力、以权利制衡权利、以社会制衡权力。只有这样，国家与社会才能得到共同的发展，并处于良性的互动状态。

其次，需要矫正社会不足以自治的思维定势。对于一个经过震撼人心的社会政治革命的国家而言，人们不仅习惯了国家通吃一切，而且也习惯了社会受国家强控的局面。加上随政治革命出现的社会革命，将传统的社会自我管理惯性彻底打破了，甚至完全断送。社会确实有些不知道怎么实现自治：观念是缺乏的、资源是短缺的、制度是空白的、手段是匮乏的、组织是打散的。种种因素决定了社会公众无从想象社会自主、自治与自律的情形。但对于一个施行市场经济30年之久的社会而言，社会必须重新建构起独立自主的管理体系。事实上，中国公民经过30年现代市场经济的训练，已经开始拾起长期丢失的经济自主能力，并在国家无能为力的微观经济活动领域，发挥了相当巨大的、推动国家发展的作用。在此基础上，社会公众一定能够逐渐显现出组织不同类型的公民组织的能力，展现自主自治的自我秩序化状态。国家有必要对此给予更多信任。

创新社会管理的制度，需要改变此前中国的国家权力对社会进行管理的行政化模式。改变这一模式，既需要在国家的基本制度上承诺国家与社会的二元分立，也需要在具体的制度设计上尊重社会，更需要在制度运行上以公民权利为导向。从基本制度上讲，国家不让渡出社会空间，就无法真正管理好社会。而让渡出社会空间，不是国家的高姿态，而是社会管理的必需，需要在制度上划定公权力作用范围和社会自主范围，严格限制公权力随意侵占社会空间，主观任意

地处置社会事务。

从具体制度设计上讲，国家对社会的管理，必须与时俱进、因势利导，随时随地检讨社会管理制度的疏漏之处，从而及时改进相关制度设计。改进社会管理的具体制度，需要及时淘汰陈旧落后的社会管理制度，建立新的、适应社会变迁的制度。比如城管制度的设计，就是陈旧的制度思维的产物。这种管理制度，旨在严格控制社会，而不是疏导社会矛盾、提供社会发展契机、满足公民的生存发展需要。这一制度已经被人诟病久矣。显然需要将城管制度改进成社会公众自愿接受且显得效率高企的制度体系。

从社会管理的具体举措上讲，创新社会管理的手段，也具有其不可忽略的重要性。在市场脱离开国家权力控制之后，人们逐渐养成了在经济领域中自治的习惯，国家必须尊重人们自治的新习惯。因此也就必须退出市场领域的具体活动领域，让人们安心地发

财致富。正是在市场兴起之后，人们逐渐知晓社会领域乃是自己活动的主要领域，而不与国家权力在同一领域活动。于是，面对这样的变化，国家在履行自己的社会管理责任时，必须以多种手段来灵活地管理社会。这些灵活的手段，既显示为政治的、经济的、法律的、文化的、教育的、技术的种种方式，也显示为强制的、协商的、谈判的、妥协的等等技巧，更显示为国家权力对于公民利益的高度尊重。

注释

①参见费孝通：“论绅士”，载吴晗、费孝通等著：《皇权与绅权》，天津人民出版社，1988年，第6~9页。

②参见陆学艺主编：《当代中国社会阶层研究报告》，北京：社会科学文献出版社，2002年，第9页。

责编 / 郑韶武

Political Order and Social Rules

—From the Perspective of Nation–Society Relationship

Ren Jiantao

Abstract: Social governance and social transition are always closely related to each other, which indicates that the former must use innovation in response to the latter. Social management innovation is a complex project. For China which is still at the initial stage of innovating its social management, the most important innovation is to establish a clear basic thinking on social management, then constantly innovate the system for social management, and finally keep exploring means of social management. When the government manages society, it must base its work on a respect for social conditions; and when social self-management functions, the basis must change to be people's self-respect. Only thus can innovation in social management be expected to have powerful influence.

Keywords: Social management innovation, social development, state power, social self-management