

## 当代中国社会治理转型的经验逻辑<sup>\*</sup>

李友梅

中国过去 40 年所经历的剧烈变革可以说在世界上是前所未有的。经由 40 年的改革开放，中国从一个落后的农业国家迅速跃身为当今世界第二大经济体以及常住人口城市化率达到 58.5% 的社会主义现代化国家。<sup>①</sup> 回顾近 40 年间复杂曲折但迅猛的历史发展，一个重要迷思是中国何以能在经济体制快速转型发展的同时，最大程度地保持社会有序运行并呈现安稳和谐。进一步看，当市场逻辑在较短时间内蔓延到社会生产和生活的诸多领域时，何以保证社会团结不被瓦解？在全球化大潮迅猛冲击国内既定的制度规则时，何以进行自我调试？当城市化进程的不断加快带来一个愈加陌生而复杂的生活世界时，中国社会如何予以适应？当现代化不断引发多元价值观念时，心态秩序如何重建？这些迷思涉及在急剧变迁中，社会生活如何得以再组织以及社会秩序如何得以再协调等问题。当我们将视野放诸人类社会发展的整体历史中，就会发现这实际上是几乎所有国家和地区都必须面对的重大问题。本文从当代中国社会治理转型的经验逻辑来回应这一问题。

### 一、社会治理转型与改革开放

笔者认为，我们只有充分认识“改革开放”历史进程的独特性，才能理解中国是怎样应对和解决上述问题的。改革开放仅仅在 40 年的时间内推进或实现了中国经济发展方式、社会分工模式、社会交往模式、社会价值规范系统等方面的巨大转变，其动力来源中既有快速工业化、市场化、全球化、城市化等不同进程的相互碰撞，也有基于自身文化传统而生成的独特现代性诉求。根据现有文献及其观点，中国社会转型的复杂性主要来自三方面：一是中国从计划经济到市场经济

---

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“当代中国转型社会学理论范式创新研究”（17ZDA112）与上海市社会科学规划委托项目“当代中国转型社会学研究”（2016WZX013）阶段性成果。

① 参见李克强：《政府工作报告——2018 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》，2018 年 3 月 22 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0322/c1001-29883568.html>，2018 年 10 月 7 日。

的转轨急剧而迅猛,<sup>①</sup>随着一系列法律、政策的出台,市场机制与效率逻辑迅速成为经济社会生活的主导性逻辑。二是改革开放的全球化嵌入性意味着中国与区域社会、全球社会之间必然存在着相互适应、相互影响、相互改变的复杂机制关系,外生性牵引应接不暇。三是中国国情复杂,不仅经济、政治、社会、文化和生态环境各领域之间的发展不协调,而且从东部到西部、从中心到边陲的各区域之间的发展也不平衡。由此带来的后果是,大量社会问题在短时间内聚集到社会领域,使得社会治理转型迫在眉睫。

中国社会治理模式在 40 年中经历了较为稳健的转型,日渐形成与开放、流动的经济社会生活样态相适应的社会治理新格局。从宏观视角看,这一改革实践为构建新时代的社会整合机制和推动经济发展提供了基础性的社会支持。在中观层面,它克服了诸多全球性治理瓶颈。比如,在推动社会力量快速壮大的同时,有效控制了无序参与的治理风险和自主性悖论,<sup>②</sup>从而实现政社有序互动;在构建多元治理新格局时,探索并生发出兼顾秩序与活力的新机制;<sup>③</sup>在推动国家治理体系整体化发展的同时,有效激发了地方治理创新的活力,<sup>④</sup>使地方治理的灵活性与国家治理的总体安排紧密结合。<sup>⑤</sup>可以说,相比于西方发达国家上百年的治理实践,中国在 40 年的转型改革中取得的成效史无前例。正因为如此,如何解读这些成效中所蕴含的经验机制与思想智慧已成为当前中国乃至世界社会科学研究的重要议题。

迄今为止,学术界的多数研究工作主要聚焦于中国社会治理转型的具体实践,例如社会组织成长的政策条件或制度约束、政府社会治理的路径、基层自治与共治的实现方式等,还缺乏一种整体性视野和新的理论思维对改革开放以来社会治理模式转型的总体机制进行概括和分析。不仅如此,这些研究工作对其借助的诸如“国家与社会”理论范式的反思还处于碎片状态,尚未脱离简单的二元对立的理论想象;<sup>⑥</sup>在国

① 1978 年到 1998 年间,中国推动并践行了从经济特区开放、私营与外资企业参与市场竞争,到建立劳动力市场、出台《公司法》、《劳动法》等一系列重大经济改革。紧随其后,在 1998 年到 2000 年间,国有企业向社会释放出四千多万下岗工人,而从 2001 年中国加入世界贸易组织到 2016 年间,进城农民工增加到 2.82 亿。参见李培林:《改革开放近 40 年来我国阶级阶层结构的变动、问题和对策》,《中共中央党校学报》2017 年第 6 期。

② 参见李友梅等:《中国社会生活的变迁》,北京:中国大百科全书出版社,2008 年。

③ 参见张明军、陈朋:《中国特色社会主义政治发展的实践前提与创新逻辑》,《中国社会科学》2014 年第 5 期。

④ 参见何艳玲、李妮:《为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制》,《武汉大学学报》2017 年第 1 期。

⑤ 参见李友梅:《我国特大城市基层社会治理创新分析》,《中共中央党校学报》2016 年第 2 期。

⑥ 肖璞:《从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换》,《中国社会科学》2014 年第 9 期;黄晓春、嵇欣:《非协同治理与策略性应对——社会组织自

内政治社会学领域讨论较多的治理理论，在提供较强价值导向性目标的同时，由于缺乏强有力的机制分析框架<sup>①</sup>而难以清晰勾勒社会治理转型所面临的深层挑战与实践路径；发轫于新公共管理理论的相应研究视角由于预设了市场机制的改革取向，在分析中国社会治理转型实践时常面临着“形同质异”的反思与批评。<sup>②</sup>概言之，面对中国改革开放以来社会治理模式转型的独特而复杂的进程，由于缺乏高水平的重大基础性研究和原创性分析概念，因此要对本国社会转型实践进行贴切的经验总结，并在此基础上构建理论话语，实为不易。

由于中国的社会治理转型一度缺乏整体性的制度设计，没有像经济转型那样有相对明确的目标、路径和体制，并往往在经济体制改革的牵引下被动前行甚至徘徊不前。比如 20 世纪 90 年代中后期，一方面市场化改革的思维逻辑向社会福利领域渗透过快，导致基层民众对生活保障失去稳定预期；另一方面，虽然传统的“个人依赖单位、单位依赖国家”的格局不断被消解，但这一过程并没有使个人在公共物品需求上脱离对国家的依赖。基层社区建设因此成为党和政府的一个重点工作，各级政府也从各方面、运用多手段探寻社会治理转型的可能，比如通过技术治理、“项目制”等方式将大量涉及民生的急、难、细问题化解在基层。但从总体上看，在社会转型与经济转型不同步、社会治理转型与社会转型也不同步的情况下，基层政府不仅要回应基层社区对公共服务的需求日益多样化的具体问题，而且也要面对如何处理“自上而下”与“自下而上”之间的关系问题。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》提出创新社会治理体制，并从改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系等方面对社会治理体制创新进行了总体部署。党的十九大在判断社会主要矛盾转变的基础上提出要打造“共建共治共享的社会治理新格局”，并将“社会治理”写入党章。由此，我们深刻意识到中国共产党一以贯之“以人民为中心”的思想，它体现了通过对群众路线的不断回归，从底层突围，平衡秩序与活力的独特智慧。

中国社会治理转型虽然在很长一段时期里缺少适应自身的整体性制度安排，但其实践并没有效仿和照搬西方发达国家的模式。在此过程中，我们发现了将社会治理转型推向纵深的三个重要机制：一是倒逼机制，其与中国现代化发展进程的“冲击—反应模式”和深埋于中国文化基因的“内在发展冲动”紧密联系，由具体问题和实践压力逆向地推动社会治理体制的持续改革与不断完善；二是预期引领机制，其与中国政治体制所倡导的群众路线、政治协商制度以及各种基层民主制度等相吻

---

主性研究的一个理论框架》，《社会学研究》2014 年第 6 期。

① 参见王绍光：《治理研究：正本清源》，《开放时代》2018 年第 2 期。

② 黄晓春、周黎安：《政府治理机制转型与社会组织发展》，《中国社会科学》2017 年第 11 期。

合，在了解人民群众困难、需求和期待的基础之上引导社会心态和形成改革共识；三是转危为机机制，其沿袭了中国共产党长期以来具有的背水一战、大破大立、狭路逢生的辩证意识，使我们主动从各种困难处境中找寻到突破的可能性，进而将原有的劣势转化成为进取性和开创性力量。在这三种机制的共同作用下，中国社会治理转型不仅具有了冲破旧有体制束缚的方向引导，而且得到了可供迂回和调整的弹性空间。在我们看来，上述三种机制对改革开放以来中国社会治理转型实践的引导发挥了独特的重要作用。

## 二、社会治理转型直面独特挑战

当代中国社会的治理转型是在史无前例的时代背景下展开的。一方面，经济社会的快速转型以及基层社区的压力持续加重，对社会治理模式的改革创新不断提出迫切诉求；另一方面，“摸着石头过河”的渐进改革路线与追求稳定发展环境的改革观又对治理模式转型的平稳性和风险控制能力提出更高要求。由于这些诉求与要求间的张力，治理转型常常面临“求变”与“求稳”的交错影响。与此同时，中国快速融入经济全球化进程，治理转型不断遭遇多种价值取向的冲突，因而面临的重要挑战充满着复杂性和不确定性。然而，推进深化改革开放的进程时不我待，社会治理中所出现的诸多难题也要及时化解。于是，党建引领成为中国社会治理转型的结构性前提。

有研究认为，中国改革开放是在政体连续性背景下的渐进式改革，<sup>①</sup>而这个渐进式改革回应了众多挑战。具体来看，社会治理转型面临的挑战，首先是如何在渐进式改革与制度创新、风险管控、利益均衡等多维政策信号磨合的情境中寻求突破，尤其当这些信号以各自方式我行我素时，如何寻求政策均衡点并推动可持续政策实践成为社会治理转型的一大难题。<sup>②</sup>其次，在中国辽阔疆域上以同样的方式推行整体性急剧转型，对各地基层治理能力都会提出更高的要求。事实上，从沿海地区农民工问题的出现到内陆地区国企下岗问题的发生，从东部特大城市社会治理创新到西部农村地区脱贫解困，不同区域都需要推进改革开放，但各地区发展阶段不同，面对着不一样的重要挑战，要同时为各地区提供一种使不同地区都适应的解决方案有极大难度。再次，多线进程并行与控制权分置之间的矛盾始终存在，深化改革必然会面临阻力。现实中，当代中国社会治理模式转型是一个涉及本土情境下多元治理结构的建构、<sup>③</sup>政

① 参见孙立平：《社会转型：发展社会学的新议题》，《社会学研究》2005年第1期。

② 参见黄晓春：《当代中国社会组织制度环境与发展》，《中国社会科学》2015年第9期。

③ 参见肖文涛：《社会治理创新：面临挑战与政策选择》，《中国行政管理》2007年第10期；张康之：《合作治理是社会治理变革的归宿》，《社会科学研究》2012年第3期；宋煜萍：《公众参与社会治理：基础、障碍与对策》，《哲学研究》2014年第12期；李培林：《社会治理与社会体制改革》，《国家行政学院学报》2014年第4期。

府角色与职能的重大转变、<sup>①</sup> 基层民主治理模式构建这三条主线的复杂进程。<sup>②</sup> 或者说, 如何在一个“条块分割”的多层级政府体系内, 使各条线部门形成可以推动社会治理转型的合力, 也将是改革决策者需要回应的重要课题。不仅如此, 中国社会治理转型还存在公共性发育与社会赋权方面的难题。随着单位制的解体, 传统的集体主义工作、生活逻辑也逐步消解, 对于国家如何在新的基础上推动人民群众对社会治理的参与亦需要不断深入思考。

从某种角度看, 改革开放中出现的棘手问题也会以一种倒逼方式, 要求党和国家及时提供问题解决方案。20世纪80年代中期, 随着城市经济体制改革全面推进, “单位制”加快解体, “单位人”快速转变为“社会人”, 大量社会问题与公共管理事务涌向街道一居委会。集中而来的社会需要不仅推动了民政部于1987年提出“社区服务”并引发20世纪90年代各地区开始探索社区治理模式, 还推动了城市社会保障体系的改革进程。<sup>③</sup> 然而, 由于当时市场化逻辑过快地渗透到医疗、教育、养老等基本社会福利领域, 带来了社会层面的负面反馈。由此, 2004年党的十六届四中全会从加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会的高度, 提出要建立健全“党委领导, 政府负责, 社会协同, 公众参与”的社会管理新格局。随后, 国家进行了政策调整,<sup>④</sup> 果断扭转社会福利制度的市场化问题, 为凝聚人心和形成新的社会认同创造了条件。

在建设社会主义和谐社会的背景下, 面对人们日益增长的公共服务需求, 社会主体参与公共产品配置、社会福利制度改革向社会倾斜的趋势日益明显。党的十八大提出要加快推进社会体制改革, 十八届三中全会又提出要创新社会治理体制。在党的正式文件中提出“社会治理”, 反映了党对社会运行规律和治理规律认识的深化, 是社会建设理念、体制和方式的一次重大飞跃, 也是推进国家治理现代化的重要体现。党的十九大提出中国特色社会主义进入新时代, 如何解决人民

① 参见胡佳:《迈向整体性治理: 政府改革的整体性策略及在中国的适用性》,《南京社会科学》2010年第5期。

② 参见姚远、任羽中:《“激活”与“吸纳”的互动——走向协商民主的中国社会治理模式》,《北京大学学报》2013年第2期;赵秀玲:《“微自治”与中国基层民主治理》,《政治学研究》2014年第5期。

③ 参见郑功成:《中国社会保障改革与经济发展: 回顾与展望》,《中国人民大学学报》2018年第1期。

④ 2007年, 国家分别在住房、教育和医疗领域出台文件开始扭转社会福利制度的市场化问题: (1)《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难若干意见》首次明确提出, 把解决低收入家庭住房困难工作纳入政府公共职能; (2) 国家发改委提出: 义务教育阶段以政府投入为主, 促进义务教育的均衡发展。这表明国家更重视教育资源的公平配置; (3) 国务院发布《关于开展城镇居民基本医疗保险试点指导意见》, 在全国进行城镇居民基本医疗保险制度试点工作。

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成为社会建设和社会治理的最新议题。党的十八大以来，中国经济进入从粗放型、扩张型到集约型、质量型的发展阶段，这一转变在一定程度上引发了新的问题，比如社会心态的波动与社会戾气的积累，因此社会心态的秩序建设正成为社会治理转型所亟需关注的领域。

总结改革开放 40 年以来中国社会治理转型的实践经验，我们认识到党和国家在回应社会管理的重大挑战、推动社会治理转型不断深化时，常使用以下三种行之有效的做法。

第一，从国家层面推动“一轴多元”<sup>①</sup>的精细化治理结构的生成和完善。中国社会治理转型中，决策领导者从最初就创设了以党的组织为核心、发挥政府主导作用、鼓励和支持社会各方面参与的“一轴多元”治理结构。其中，党的领导是不可动摇的主轴，政府是负责推行各项治理举措的最重要主体，社会组织和公众是多元治理结构的协同主体和参与主体。中国特色的社会治理结构实际上是把党的领导与多主体合作治理理念有机结合于一体。这种“一轴多元”治理结构始终坚持党在社会治理中的核心位置，因此明确了党组织在各种改革权衡和重大风险控制中的领导位置，也体现了其承担凝聚社会共识、引导不同主体力量和利益群体间关系与发展方向的角色功能。而这些都助于多元治理的有序运行和资源整合，“高位推动”治理转型。<sup>②</sup>另一方面，“一轴多元”治理结构也明确为社会多方力量参与治理留下了制度性空间，使中国有可能在现有情境下激发社会力量推动治理创新。

第二，通过基层具体试点和实践经验自下而上地推动整体社会治理体制的转型。自 20 世纪 80 年代中后期民政部提出“社区服务”并开始在城乡社区布局公共服务网络以来，国家日益重视基层实践在推动社会治理体系发展中的重要作用。20 世纪 90 年代以来，全国不同地区开始在国家宏观政策指引下探索符合本地社会转型态势的社区建设路径，各地围绕基层社会组织特征、公共服务供给路径以及改革成本的控制等问题，逐步形成了诸如“上海模式”、“江汉模式”、“沈阳模式”等不同区域的社区治理模式。<sup>③</sup>21 世纪以来，各地区进一步强化社区的公共服务资源配置水

① “一轴多元”是一种治理结构，其创新探索发展与改革深化同行。党的十六届四中全会提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”，党的十八大提出“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障的社会管理体制”，党的十八届三中全会提出了“创新社会治理体制”，党的十九大提出打造“共建共治共享的社会治理新格局”。

② 贺东航、孔繁斌：《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》2011 年第 5 期。

③ 李友梅：《我国特大城市基层社会治理创新分析》，《中共中央党校学报》2016 年第 2 期。

平,使城乡社区建设逐步成为贴近居民需求、就近供给公共产品的最重要治理层级。随着大量管理资源的“下沉”,城乡社区凝聚居民、开展社会动员以及提供有效管理的能力不断提升,这为社会治理重心不断下移至基层社区创造了有利条件。近年来,各地开始进一步探索将政府“条块协同”的末梢、社会组织发展的重要区位、因地制宜型公共产品的供给决策权都下放至基层社区,基层社区治理能力得到了明显提升。不仅如此,一些改革前沿地区还尝试将基层政府部分考核权、公共设施规划的征求意见权下放至城市社区,从而实现以社区建设为切入点、推动政府治理模式转型的改革目标。<sup>①</sup>

第三,以激发社会组织活力推动政府职能转变,带动社会治理转型。在改革最初的 20 多年中,各级政府将主要精力都集中于经济发展领域,并形成了“层层加码”、<sup>②</sup>“锦标赛竞赛体制”、<sup>③</sup>“技术治理”<sup>④</sup>等治理机制。这种由政府运行社会治理的特有机制在推动中国经济高速增长的同时,也带来了一系列社会生活秩序方面的深层问题。比如,一方面,基层政府职能转变滞后,重增量改革而轻存量改革;另一方面,社会组织依赖于政府购买服务而出现活力问题。党的十六届六中全会明确把服务型政府建设提上改革日程,这一改革包含“推进政事分开”、“深化行政管理体制改革,优化机构设置”等重要内涵。<sup>⑤</sup>党的十八大报告提出“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”,党的十九大报告进一步指出,要“发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”,并提出要打造“共建共治共享的社会治理新格局”,对如何处理政府与社会之间的关系提出了更高要求。可以说,由此形成了一种“自外而内”、预期引领的改革实践。

总的来看,即便中国社会治理转型面临诸多重大挑战,但在过去的经验实践中,党和国家能够通过党建引领,从国家层面及时推进整体政策的发展,指导布局基层社区各种试点探索,以及以相关领域的改革助推和带动社会治理体制改革的方式来有效地应对挑战。更重要的是,在这些实践背后,中国共产党通过其组织系统,始终关注着人民群众在经济社会快速发展中可能提出的实际诉求,并对以往的经验

① 黄晓春:《当前城市基层政府改革的深层挑战——基于机制分析的视角》,《江苏行政学院学报》2017 年第 3 期。

② 参见荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社,1998 年。

③ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007 年第 7 期。

④ 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009 年第 6 期。

⑤ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(2006 年 10 月 11 日),中共中央文献研究室编:《十六大以来重要文献选编》(下),北京:中央文献出版社,2008 年,第 663 页。

教训不断总结与反思,在进行自我革新的同时,以“总揽全局、协调各方”的工作方式促进中央与地方共举、国家与人民群众共同参与的合力,持续推动社会治理转型的深化。

### 三、中国式的推进机制与制度优势

如前所述,在过去 40 年不断面对各种社会治理挑战的实践过程中,党和国家实施了一系列有效的改革举措,逐步形成了具有自身特色的中国社会治理格局和治理方式。由此,我们认识到,中国共产党在长期的革命斗争和改革开放的推进实践中逐渐积累形成了三种具有法宝意义的治理机制,因为它们的有机作用,使得国家可以不断冲破旧体制下形成的利益固化与挑战障碍。简单说来,这三种机制即倒逼机制、预期引领机制和转危为机机制。这三种机制之所以能够发挥出重要作用,与中国共产党的根本宗旨和当代中国政体的性质紧密相关。

“倒逼”概念最初是指在强政府干预的体制下,国有企业和地方政府出于自身利益,要求商业银行不断增加贷款,从而向上迫使中央银行被动增加货币供应的一种货币发行机制,其扩展性的内涵则是指一种由具体问题和实践压力逆向推动经济社会体制与各种制度进行转变的动力机制。“倒逼”通常有三个重要特征:一是逆向性,即现有问题、困难、失误或者挫折,或比较中的差距等激发起人们的深刻反思;二是强迫性,即现实的困境与不能回避的问题迫使决策者探寻解决困境的方式;三是反复性,即旧有问题的解决往往会导致新问题的出现,产生新一轮的倒逼。虽然倒逼机制普遍存在于人类社会的各个历史阶段及政治、经济、社会、文化和生态等各个领域,但西方国家的“倒逼”更多的是指特定历史情境下的某种自然选择和被动应对机制,并不构成政党国家用以推动整体经济社会改革持续深入的重要举措。而中国式的倒逼机制,一直是中国推动改革持续深化的重要手段,其完善是伴随着决策者主动进行的顶层设计与宏观规划而实现的。

历史地看,“作为一个后发外生型国家,中国是从 19 世纪开始进入由农业文明向现代工业文明转型的现代化过程的。西方世界的霸权威胁与文明示范是一个不可或缺的关键性启动因素”。<sup>①</sup>费正清在其“冲击—反应”模式中指出,是西方政治、经济、社会、宗教及文化等方面对传统中国所造成的冲击迫使中国走上了探寻现代化的道路。<sup>②</sup>可以说,中国共产党自身的诞生与发展亦是在西方列强侵略与国内穷

<sup>①</sup> 许纪霖、陈达凯:《中国现代化史》第 1 卷,上海:学林出版社,2006 年,第 2 页。

<sup>②</sup> 费正清认为,中国相对稳定的传统秩序延续到 19 世纪,此时它遇到了一个截然不同的而且更为强大的文明——西方文明。西方的强大冲击无可挽回地改变了中国的社会和政治,给中国注入了引起现代化并导致永久性变化的力量。面对这一冲击,中国作出的回应是在逐渐引起“永久性变化”的要素的同时,放弃传统的“周期性变化”模式,



困等窘境的倒逼下，中华民族在救亡图存时做出的历史选择。此后在关系国家存亡和发展的关键时刻，中国共产党智慧地使用“倒逼机制”应对和解决了各种危机。因为中国政体的连续性，中国共产党得以在长期实践中积累经验，并将“倒逼”中的外部压力转化为自身动力，使其成为党和国家在今天仍在使用的方法与策略，用以打破改革阻力、实现改革成效。

在20世纪70年代末，全球形势动荡不安、国内政治经济形势亦不容乐观。党和国家在无法效仿和照搬其他国家经验、亦难以事先设计出脉络清晰和措施完满的方案情况下，以形势倒逼与问题倒逼作为契机，推动举国上下同心协力地改革旧有制度、转变发展模式，最终披荆斩棘地蹚出了一条改革开放的道路。而中国社会转型进程中不断遭遇的各种难题又不断倒逼社会治理转型。从单位制解体的20世纪90年代以来，尤其是中国经济进入“新常态”和近年来全球政治经济秩序深刻变化的形势下，党和国家越来越面临“问题倒逼”、“教训倒逼”和“困难倒逼”的严峻考验时，始终坚持通过不断探索、试错、总结与反思，始终坚持以科学研判为依据，不断推进社会治理转型发展。比如，在传统的政府行政科层制为主导的社会管理体制难以应对不断涌现的社会问题时，中国共产党自觉转换思路，不断加快社会管理体制改革的步伐，特别是从党的十八届三中全会提出“创新社会治理体制”到党的十九大提出打造“共建共治共享的社会治理新格局”，表明了中国共产党在新时代要以自我革新来推动社会治理转型发展。在我们看来改革开放也是一种倒逼机制，它推进了“单位制”改革、城乡社区建设和公共服务提供模式的不断创新。在中国社会治理转型的历史进程中，党和国家以“自我加压”的倒逼方式，不断推动着决策的领导者与广大人民群众共同探寻出路。

中国式倒逼机制的顺利运行离不开预期引领机制的支撑。党和政府是在了解人民群众困难、需求和期待的基础之上，通过对社会心态的整体性引导，在难以迅速解决重大社会问题的情况下，通过“自我加压”的方式来确定改革方向和凝聚改革共识。1954年的国务院政府工作报告中强调：“我们的一切工作都是为了人民的”，“社会主义经济的唯一目的，就是在于满足人民的物质和文化需要”；2017年党的十九大报告则指出“不忘初心，方得始终。中国共产党的初心和使命，就是为中国人民谋幸福”。中国共产党作为一个依靠人民革命获取胜利并建设了新国家的政党，其

---

走上现代化道路。这种观点被称为“冲击—反应”模式。（参见费正清：《美国与中国》，北京：世界知识出版社，1999年）毛泽东在《中国革命与中国共产党》与《新民主主义论》中亦指出，是地主阶级的剥削压迫与19世纪中叶外国资本主义的入侵导致了中国社会内部的剧烈反应，而只有中国共产党才能领导新民主主义革命和社会主义革命。

最根本的目的就是要满足人民群众对美好生活的追求,<sup>①</sup>“两个一百年目标”更是将人民群众的期待和需要内化成中国深化改革的目标,而且还能汇聚推动社会治理转型的强劲动力。无论是改革开放肇始的家庭联产承包责任制,还是不断推进的户籍制度改革,不管是《公司法》、《物权法》、《劳动合同法》等法律制度的建立,还是近年来社会保障制度的不断完善,我们都可以从中发现,党和国家始终是在把握群众诉求的基础上,引领社会各方参与到改革进程中来。可以说,预期引领机制的实现依赖于基层民主协商制度、基层群众自治制度的发育发展。党的十八大以来,中国政治协商的渠道不断扩展,从原有的国家政权机关、政协组织和党派团体三个协商渠道,进一步扩展为重点加强政党协商、政府协商、政协协商,积极开展人大协商、人民团体协商、基层协商,逐步探索社会组织协商,标志着党和政府在听取人民群众诉求、凝聚共识方面不断拓展其领域和形式。总之,在预期引领机制下,党和国家与人民群众在关于社会治理转型的大政方针上构成了相互支持的关系,推动了社会治理转型的持续进行。

倒逼机制虽能够以困境激发出国家求新求变的需要,预期引领机制虽可以为改革的持续进行提供举国上下万众一心的力量,但是,这两种机制的作用方向可能并不稳定。<sup>②</sup>在很多情况下,社会治理转型的实际发生还需要第三种机制发挥“催化剂”作用,即转危为机机制。转危为机机制与中国共产党的自身能力相关,并沿袭了党长期以来具有的背水一战、大破大立、狭路逢生的辩证意识,往往能够在重大的时代挑战面前创造性地将劣势、困局与不确定性转化为推动治理转型的良机。从经验上看,改革开放肇始时的“三信”危机;<sup>③</sup>20世纪90年代初西方封锁和制裁下的坚持扩大开放,以及在此背景下的市场压力迫使国企改革;加入世界贸易组织之后,市场化与全球化的叠加以及对全球经济政治体系的深度参与所引发的种种经济和社会问题,迫使国内的经济、政治和社会等方面的制度不断变革和完善;近年来面对全球化带来的多元文化冲击,党中央适时提出深化文化领域改革,文化引领

- ① 贾文娟:《从热情劳动到弄虚作假:“大跃进”前后日常生产中的国家控制与基层实践——以对广州市TY厂的考察为例(1956—1965)》,《开放时代》2012年第10期。
- ② 问题倒逼有可能使人们在困难面前放弃甚至溃败。比如,苏联与东欧诸社会主义国家是在20世纪末全球政治经济动荡之中,在问题倒逼下,放弃了社会主义体制。预期引领机制亦有可能带来人们对政权的不信任,比如,如果一系列重大许诺一直未能得到履行,反而会带来人民群众对政权的失望。
- ③ 所谓“三信”危机指的是在改革开放之初,乍走出国门的人们面对中外发展的差距所产生的观念上的冲击,也就是:对马克思主义的信仰危机、对共产党的信任危机、对社会主义的信心危机。人们抛弃了理想主义,转向世俗化。当时很多人为这种现象担心,但这恰好说明改革势在必行。参见萧冬连:《三次危机与中国改革起源(2)》,2013年11月12日, [http://history.sina.com.cn/his/zl/2013-11-12/184173851\\_2.shtml](http://history.sina.com.cn/his/zl/2013-11-12/184173851_2.shtml),2018年3月1日。

战略被提上党和国家的重要议程等，都反映了这种转危为机机制的深刻内涵。在社会治理领域，从2011年前后中东北非国家政局动荡，国内则群体性事件频发，党中央适时在和谐社会建设的基础上提出“创新社会管理”，到党的十八届三中全会进一步提出“创新社会治理体制，改进社会治理方式”，前文述及的基层社会治理转型全面展开并取得积极成效，也正是受到了这种转危为机的机制促动。值得注意的是，转危为机机制的运作需要执政党具有自我修复和自我发展的理性和能力，对所面临的挑战可能引发的复杂效应具有很强的即时判断、风险预警和反应能力。另一方面，该机制亦要求执政党持续地通过基层党建来总结经验和吸收教训，并不断通过各种基层试点与实验来探索求新。已有的经验表明，中国共产党的与时俱进和自我革新的能力都在不断提升，并能够更好地驾驭社会变革的风险，坚持从实际问题、具体情境和未来发展出发，通过践行党的根本宗旨来巩固党的执政地位，并直面挑战，推动社会治理创新持续深化。

总的来看，在社会治理转型的不断深化中，倒逼、预期引领和转危为机这三种机制相互配合、彼此支持，它们在分析上可做区分，但在实践中往往环环相扣、密不可分。具体来说，通过倒逼机制，党和国家使诸多看似负面的外部压力变得能够为己所用，成为开启改革的动力；运用倒逼机制的同时，党和国家通过预期引领进行自我加压，形成坚定的改革推力，促使自上而下的宏观目标与自下而上的基层期待相结合，进而持续推动深化改革；在倒逼机制与预期引领机制的共同作用下，党和国家有可能面对极为艰难的局面，因此需要逆转不利局面、实现新的突破，进而转危为机。在党的十九大报告中，习近平总书记指出“党在革命性锻造中更加坚强”，并强调“勇于自我革命，从严管党治党，是我们党最鲜明的品格”。这意味着，执政党“不断革命”的内在动力是上述三种机制得以发挥重要作用的根本保证；这也意味着，中国社会治理转型的过程，亦是党和政府不断提升自身能力的过程。也正因如此，中国才得以在变幻莫测的国际国内形势下、在经济发展带来的种种社会问题中，依然能够保持发展与稳定的积极态势。

#### 四、社会治理转型实践的理论超越

回顾经典理论，马克思在面对英国工业革命引发的阶级冲突、社会极化与底层赤贫时，提出以社会主义革命来解决当下问题；<sup>①</sup>涂尔干在面对道德堕落、自杀增加、社会失序的难题时，主张通过发展职业团体和社会团体来重建社会团结。<sup>②</sup>可

<sup>①</sup> 参见《马克思恩格斯选集》第2卷，北京：人民出版社，2012年，第81—300、376—435页。

<sup>②</sup> 参见埃米尔·涂尔干：《社会分工论》，渠东译，北京：三联书店，2000年；埃米尔·迪尔凯姆：《自杀论》，冯韵文译，北京：商务印书馆，1996年。

以看出，他们的共同思考都指向了通过何种方式来应对社会变迁给生活世界带来的新问题。而从波兰尼对社会自我保护的阐述、<sup>①</sup> 葛兰西对市民社会的洞察，<sup>②</sup> 以及曼对社会权力来源的分析中，<sup>③</sup> 我们又可以发现，不同国家皆通过社会治理模式转型来应对其自身问题。西方的实践经验催生了一系列理论分析范式，其中有三种常被用来从一般意义上理解发展中国家的社会治理转型实践，分别是国家—社会关系理论、理性化与现代化理论，以及全球化与世界体系理论。这些理论是否足以用来深刻理解中国改革开放以来的社会治理转型的实践逻辑？

第一，“国家—社会”关系范式被很多学者用来思考不同国家的社会治理逻辑，其基本特点：一是将国家和社会预设为两个分立的结构性实体，并以两者之间的互动来理解不同的社会实践。比如，贝尔甚至指出，美国是没有“国家”的，只有个体的自我利益和追求自由的热情。宪法、法院等“治理结构”只是为社会提供了制度基础。<sup>④</sup> 二是强调国家与社会之间的二元对立。根据国家与社会两者可能构成的竞争关系、合作关系与冲突关系，国家—社会关系范式继而发展出分析社会冲突与整合的三种框架：多元主义、法团主义、社会运动框架。<sup>⑤</sup> 三是强调塑造不受权力干扰、具有高度自主性的公民社会，<sup>⑥</sup> 进而通过公民社会来影响国家政策的方向。<sup>⑦</sup> 这显示出既定政治体制的价值取向。

但中国的社会治理实践难以被该范式完全涵盖。比如，在劳资冲突等社会矛盾的处理中，以及在社区治理问题的解决中，我们能够发现政党、政府、社会、民众、企业等多个行动主体的共同参与。它们在不断的沟通与讨论中找到解决具体问题的方法。<sup>⑧</sup> 而且在不同事件中，这些主体之间的互动方式呈现出了权变性特征。中国

- ① 参见卡尔·波兰尼：《巨变：当代政治与经济的起源》，黄树民译，北京：社会科学文献出版社，2013年。
- ② 参见安东尼奥·葛兰西：《狱中札记》，曹雷雨等译，郑州：河南大学出版社，2014年。
- ③ 参见迈克尔·曼：《社会权力的来源》第4卷《全球化（1945—2011）》（上），郭忠华等译，上海：上海人民出版社，2015年。
- ④ Daniel Bell, “‘American Exceptionalism’ Revisited: The Role of Civil Society,” *The Public Interest*, vol.95, no.1, Spring, 1989, pp.38-56.
- ⑤ 参见张静：《法团主义——及其与多元主义的主要分歧》，北京：中国社会科学出版社，1998年；Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, New York: Random House, 1978；西德尼·塔罗：《运动中的力量：社会运动与斗争政治》，吴庆宏译，南京：译林出版社，2005年。
- ⑥ 参见肖瑛：《从“国家与社会”到“制度与生活”：中国社会变迁研究的视角转换》，《中国社会科学》2014年第9期。
- ⑦ Charles Taylor, “Modes of Civil Society,” *Public Culture*, vol. 3, no. 1, 1990, pp. 95-117.
- ⑧ 此外，我国社会治理转型的一个常见推进方式是将自下而上的试点实验与自上而下的政策推进结合起来，进而在面对问题和困难时得以上下协力、共同解决。

社会治理转型的逻辑前提是1949年以来形成的国家与社会的相互联系、彼此支持的关系。进一步看,党和国家在面对人民群众的实际诉求时,往往将自上而下的政策方针与自下而上的试点实验结合起来,在制度与生活的互动中,<sup>①</sup>推动了问题的解决。

第二,中国社会治理转型实践并未完全按照现代化理论预设的路径前行。现代化理论源于19世纪诸如梅因、涂尔干、马克思、滕尼斯和韦伯等欧洲社会理论家。他们创立了诸如身份/契约、机械团结/有机团结、共同社区/法理社区、魅力型/官僚—理性型权威等一系列概念以描述人类社会从农耕到工业生产转变所产生的社会规范和社会关系的变化。<sup>②</sup>该理论倾向于将人类社会的发展视为一个从传统到现代、从落后到先进的进化过程。不少学者认为,西方国家的现代化之路是后发国家要经历的途径;西方国家的市场经济体制、政治文化模式也将成为后发国家效仿的对象。<sup>③</sup>罗丽莎虽通过“另类的现代性”概念对现代性的内涵进行了反思,但也未跳出上述理论预设。<sup>④</sup>

然而,中国社会治理转型的经验不仅证伪了现代化的历史趋同论,而且证伪了将“现代化”作为国家根本目标的理论假设。党的十八大指出“全党一定要牢记人民信任和重托,更加奋发有为、兢兢业业地工作”,“促进社会和谐,继续改善人民生活、增进人民福祉”。党的十八届三中全会则指出“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”。可见,国家治理体系现代化是实现人民幸福安康、社会和谐稳定的方式,社会治理现代化的目的亦是回应人民的需求。党的十九大重申:“全党同志一定要永远与人民同呼吸、共命运、心连心,永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”。显然,中国共产党认识到现代化是一种手段,而满足人民对美好生活的向往才是推进社会治理转型的根本目的。

第三,从中国与全球关系的角度而言,传统观点在考察中国社会治理转型时经常有两个倾向:一是西方中心主义倾向。比如,有学者在对中国社会治理转型进行研判时认为,中国融入新自由主义全球化后,国家与跨国资本达成了利益同盟,而

① 参见李友梅等:《中国社会生活的变迁》;《从弥散到秩序:“制度与生活”视野下的中国社会变迁(1921—2011)》,北京:中国大百科全书出版社,2011年。

② 参见塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海:上海人民出版社,2008年。

③ 从这个意义上看,福山与亨廷顿都是这方面的代表。参见弗朗西斯·福山:《历史的终结与最后的人》,陈高华译,桂林:广西师范大学出版社,2014年;塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》。

④ 参见罗丽莎:《另类的现代性:改革开放时代中国性别化的渴望》,黄新译,南京:江苏人民出版社,2006年。

这会使中国采取压制型的社会治理手段。<sup>①</sup> 二是中国本土主义倾向。比如，认为中国当前的社会治理逻辑与中华帝国时期是类似的，二者都是传统中国社会内生的特殊性现象。这两种理论认知倾向本质上都误解或割裂了中国与世界在现实中相互影响的关系。

实践告诉我们，中国社会治理转型有时是受到中国与世界复杂互动过程的影响，中国诸多重大决策的变化与全球政治经济秩序的突变相联系。比如，社会主义阵营动荡以及“亚洲四小龙”迅速腾飞，构成了 1978 年启动中国改革开放的外部促成因素；在面对中国入世后出现的负面社会认同与新的社会矛盾后，党和国家提出了构建和谐社会的的重要举措。可以说，当代以来，当中国与世界的诸多要素不断被卷入相互适应、相互影响、相互改变的过程时，都能看到党和国家高度重视如何推进社会治理的改革发展。今天，在全球信息、技术、人口、资本等要素流动性日益加速的情境下，中国社会治理的问题以及社会治理本身的转型问题就会出现一种内外因素错综复杂的特征。

综上所述，改革开放以来的中国社会治理转型实践，不仅对西方相关社会理论构成了重大挑战，同时也提供了一种社会治理的新经验。我们在“国家与社会”的研究范式之外，已经尝试提出了“制度与生活”分析框架。借助这个框架，我们对中国社会治理转型 40 年实践进行了分析，阐明了中国共产党是这个实践的核心领导及其与中国政体连续性之间的紧密联系，进而形成了与西方经典理论进行比较和对话的可能。在我们看来，对当代中国社会治理转型经验逻辑的有效总结将可以成为中国共产党在领导中华民族伟大复兴进程中对人类社会治理的重大理论贡献。

## 五、治理转型未来变化的研判与新议题

随着全球化的新一轮复杂转变、新的信息技术快速发展、全球流动社会的出现以及网络社会的崛起，中国已经或将很快面临更加复杂多变的国内国际环境，必然要直面诸多更加难以研判和解决的重大问题。比如，中国经济社会的进一步深度转型将会使得社会有效整合变得异常困难；全球化和新技术的快速发展也将进一步加速传统观念与意义系统、社交方式、集体行动的组织机制等方面的变迁，这一切都会对现有治理模式及其支持体系提出深刻挑战。在改革开放 40 周年这个重要历史节点，本文试图对未来中国社会治理转型的改革方向做出一些展望，并据此提出一些新的理论建构方向。

近些年来，社会领域面临着一些新形势：社会结构的高度分化与定型化带来的

---

<sup>①</sup> 参见玛丽·E·加拉格尔：《全球化与中国劳工政治》，郁建兴、肖扬东译，杭州：浙江人民出版社，2010 年。

民众诉求的差异性和多样性日益增强，社会群体在不断重组的同时其价值取向也呈现多变状态；社会的快速流动、利益格局及资源配置方式的深刻调整导致社会多主体之间关系的高度复杂化，并带来更加多样化的社会矛盾与冲突。值得注意的是当前经济发展的放缓意味着解决这些问题的经济手段面临着极大的制约。此外，现代信息技术及互联网科技、大数据、现代金融等技术的快速升级换代式发展，不断冲击和改变社会的认知、认同及管理的组织方式；社会生活的不确定性日益增强，群体、组织、空间等有形的边界日益模糊，组织和整合社会生活和社会秩序的主导权力来源和机制将持续发生改变。尤其是随着人工智能的发展，在政治、经济、社会等各领域都会带来深刻变革，并将同时引发治理方面的挑战，比如：治理结构的僵化性，即传统科层制治理的刻板思路，很可能难以应对人工智能快速发展而形成的开放性和不确定性；治理方法的滞后性，即长久以来建立在人类行为因果关系基础上的法律规制体系，很可能难以适用于以算法、数据为主体的应用环境；治理范围的狭隘性，即对于受人工智能发展冲击而引发的新的社会议题，需要构建新的治理体系和发展新的治理工具。<sup>①</sup>从现实角度看，这些挑战对中国的经济社会发展模式、治理模式已经开始提出新的要求。

中国社会治理在新时代的转型面临着极为复杂的现实状况，从另一个侧面看，这为我们从高要求高标准创建基于本土的治理模式以及与此相适应的理论话语提供了契机。换言之，应对新时代治理挑战的创新实践将为人类社会的未来治理方式和路径提供有益的借鉴方案。

如前所述，中国社会治理转型的实践已然对执政党、国家、市场、社会等主体间的关系方式提供了不同于西方经验基础之上形成的“国家—社会”关系的认知框架。那么，随着执政党自我革新境界的不断升华，在未来的治理转型过程中，中国各社会治理主体之间关系格局的优化仍将是值得关注的核心问题，由此可以预期的是，党建引领社会治理实践和社会治理体制的创新将始终与中国特色社会主义建设事业的发展相适应。正因为如此，随着社会治理对象不断复杂化，社会治理的难度亦随之提升，执政党如何通过不断的自我革新以面对未来的多重挑战，将是社会学、政治学等社会科学研究者今后要面对的新课题。

与此同时，如何进一步在政府自身改革的基础上，激发社会内在活力，使其与其他治理主体形成有效的对接和合作，也将成为中国社会治理转型的焦点。服务型政府的建设要求各级政府在履行职能时强化公共服务、公共管理和公共安全职能，确保经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”协调发展。这就需要清晰定义不同层级、不同类型政府部门的职能，使多层次政府体系

<sup>①</sup> 参见贾开、蒋余浩：《人工智能治理的三个基本问题：技术逻辑、风险挑战与公共政策选择》，《中国行政管理》2017年第10期。

超越以经济为中心的传统发展观，推动基层政府的职能重心向公共服务供给转变，同时深刻践行规范化和规则导向的运行模式。<sup>①</sup> 因此，需要进一步研究服务型政府有效运行的保障机制与支持条件。从社会维度看，广大民众对于社会治理有效性的诉求越来越多，但会更加弥散和碎片化。改革开放以来，以地域行政结构为基础的治理体系不断被打破，社会治理越来越需要依托于社会组织的合理发展。鉴于中国渐进式转型过程中社会力量生长的制度环境，未来学术界需要进一步研究如何为社会组织更好地发挥积极有效的作用提供相应的条件。

站在今天全球政治经济格局和国内经济社会发展都呈现出前所未见的新挑战的时空位置上，回顾改革开放 40 年进程中的中国社会治理转型，尽管我们对转型的内涵有很多丰富和差异化的理解，但我们不会拒绝这样一个共识：40 年来中国社会治理转型极具理论创新意义，其实践经验及其内涵的理性与逻辑都远远超出了基于西方经验的传统社会理论的基本想象和认知框架。我们深刻认识到，以中国社会转型与改革开放为分析背景，讨论社会治理转型如何直面独特挑战，中国式推进方式与制度优势以及未来创新的战略选择，总结中国社会治理转型与中国社会再整合的经验逻辑，对于推进中国构建其自身社会治理转型理论话语非常必要，也很有价值。

〔责任编辑：刘亚秋 责任编审：冯小双〕

---

<sup>①</sup> 参见朱光磊：《中国政府职能转变问题研究论纲》，《中国高校社会科学》2013 年第 1 期；吕同舟：《国内近年来关于政府职能转变的研究：论域聚焦、逻辑转向与研究展望》，《社会主义研究》2015 年第 4 期。