

# 国家治理视域下的中国社会管理改革探索

高雁北

(长安大学 社会治理研究所,陕西 西安 710064)

**摘要:**随着经济与社会的发展,中国社会管理取得了显著的改革成效,但也存在一定的问题。从国家治理的视角进行分析,认为中国社会管理是国家在面对利益格局的复杂化、社会成员权利意识提升和各种社会组织的成长等一系列挑战下不断改革的产物。因此,中国社会管理必须进行相应的社会管理改革,中国社会管理的改革体现了国家与社会的双重赋权,这也成为中国社会管理的重要特征。

**关键词:**国家治理;社会管理;经济社会转型;国家—社会关系

**中图分类号:**D63

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2015)01-0114-05

党的十八届三中全会提出了实现国家治理体系和治理能力现代化的理论命题<sup>[1]</sup>。从中国发展历程来看,对进入到攻坚阶段的中国改革事业而言提升国家治理的现代化将具有基础性的作用。随着中国改革进入到攻坚阶段,改革所面临的难度也将明显增加,挑战也愈加严峻。在这种情况下,只有进一步提升国家的治理能力、推进国家治理的现代化,才能够顺利解决当前中国改革所面临的难题。经济和社会越发展,越需要一个强有力的国家来解决发展过程中所面临的各种问题。从内容上讲,实现国家治理的现代化是一项复杂的系统过程,它涵盖了经济、政治、社会、文化和生态五大领域,需要我们从治理理念、治理体制和治理过程3个方面进行推进。在党的十八大所提出的“五位一体”建设格局中,社会建设是重要的组成部分。随着中国改革的推进,社会的发展与繁荣成为国家改革的重要标志和进一步发展的基础。从国家治理的角度而言,如何对社会进行管理是社会建设的重要内容。笔者将从国家治理的视域,解析改革开放以来中国在社会管理方面的改革实践,从而深化我们对中国特色社

会主义道路实践的认识。

## 一、国家治理视域下的社会管理

在人类历史的演进历程中,政治领域也经历了显著的发展。发展政治学家塞缪尔·亨廷顿认为,人类的政治现代化体现为3个方面:政治权威的理性化、政治结构的分化和大众政治参与水平的提升<sup>[2]</sup>。政治权威的理性化意味着在现代化的进程中,传统的政治权威向理性化的政治权威转型,就此而言,民众对政治权威的服从是基于利益基础上的理性思考。政治结构的分化是指伴随着经济社会事务的复杂化,科层体制在功能上进行巨大的调整和扩张,国家的组织机构大大增加,所承担的治理事务也将大大扩展。大众政治参与水平的提高意味着随着教育水平的提高、经济发展所导致的权利意识的觉醒、政治传播机制的改善,民众越来越多地参与到政治活动之中,在政治生活中发挥着越来越重要的作用。从总体上看,随着现代化进程的推进,人类的政治生活随之发生了深刻的变化。这既是经济社会

收稿日期:2014-09-26

基金项目:国家社会科学基金项目(14CKS004)

作者简介:高雁北(1968-),男,陕西西安人,副教授。

发展的结果,又是进一步推动现代化发展的政治动力。二者之间存在着复杂的相互性作用。

上述复杂的互动关系成为我们理解国家治理的重要背景。在现代化的进程中,随着经济活动复杂化、社会利益格局多元化、民众思想观念多样化的发展,在国家治理方面也需要进行深刻的变革,以适应上述变化所导致的新的挑战。从国家与社会关系的角度来看,国家治理经历了以下几个方面的变化:

第一,现代国家治理意味着国家权力对社会组织的管理和控制水平有了明显的增加。在前现代社会中,国家权力对社会的管理和控制相对较低,经济社会的运转相当大程度上是依靠社会领域的自治来实现,尤其在基层社会中,国家权力的管理和控制非常薄弱。在中国古代社会中,作为国家权力的王权在县以下的治理主要依靠各种社会组织的自治,诸如氏族、行会等等。国家治理在功能上更多体现在维持政治秩序和国家安全方面。在现代国家治理的实践中,国家权力有了明显的扩张,国家权力深入到基层社会,在社会生活中发挥着显著的作用。在这个过程中,各种社会组织有的被纳入到国家的科层体制之中,成为国家治理的正式结构;有的在现代化的历史进程中被减弱或消失。从这个角度而言,现代国家治理的实现意味着国家权力对社会的渗透程度大大加深,对社会组织的管理水平也大大增强<sup>[3]</sup>。

第二,现代国家治理体现在国家对社会资源的汲取能力和社会领域的强制能力获得了实质性发展。从发展政治学上看,国家对社会资源的汲取能力是国家治理的重要物质基础。在传统社会中,由于国家治理事务的简单性和有限性,国家事实上只从社会领域中汲取比较有限的资源。而现代国家治理则需要国家汲取更多的资源来实现其职能,因此与古代的国家相比,现代国家的资源汲取能力得到极大增强,而这一能力为国家开展现代化建设提供了坚实的基础。国家对社会领域的强制能力是现代国家治理的重要指标。正如乔尔·米格代尔所指出的,现代国家的重要特征就是对社会能够进行强有力的控制能力,尤其是在面对社会反对的情况下<sup>[4]</sup>。国家的强制性能力是现实国家意志,保证国家战略意图的基础。

第三,在现代国家治理实践中,国家所提供的公共服务是其区别于传统国家治理的关键方面。在现代化的历史进程中,国家一方面加强了对社会的控制与管理能力,增强了从社会汲取资源的程度,强化了对社会强制能力;另一方面也向社会提供优良的

公共服务。与传统社会国家提供服务的单一性相比,现代国家所提供公共服务涉及到民众生活的方方面面。在当今世界,一个国家能否为其民众提供优良的公共服务,已经成为衡量该国治理能力的决定性指标。从这个角度而言,国家公共服务职能所经历的扩展是现代国家治理的关键特征。

综合上面的分析,从国家与社会的关系而言,现代国家治理的实现过程极大地增强了国家与社会之间的互动过程。在这个复杂的互动过程中,一方面社会本身经历了深刻的变化,社会的发展越来越显著地受到了国家活动的影响;另一方面国家同样经历了深刻的变化,国家的权力得到了扩展,国家对社会的影响力大大增加,国家为社会提供越来越多的公共服务。正是在这种复杂的互动中,国家治理实现了进步和发展。从这个角度而言,社会管理作为国家治理的构成要件,从根本上是服务于国家治理的总体特征的。只有将社会管理放在国家治理的背景下,我们才能够更加全面地理解其作用与意义。

## 二、中国经济社会转型背景下的社会管理

改革开放以来,中国的国家与社会关系经历了深刻的调整,也由此导致了国家治理的变革。新中国成立后,中国将前苏联作为国家发展与建设的榜样,在较短时间内建立了前苏联的发展模式<sup>[5]</sup>。前苏联模式的典型特征是国家权力获得了巨大的扩展,实现了国家对经济和社会领域的完全控制。在经济上,前苏联模式建立了计划经济体制和公有制,使经济活动完全纳入到国家的控制之中。在社会上,前苏联模式建立起严格的社会管理与控制体制,社会成员的身份和社会流动完全被国家控制,社会组织的功能被大大削弱。就历史进程的效果而言,前苏联模式是后发展国家在短期内实现发展的重要体制选择<sup>[6]</sup>。新中国成立后,中国也移植了前苏联模式。客观地讲,新中国在成立后的短短三十多年时间内就建立了完善的工业体系,改善了人民群众的生活水平,提高了国家的国际地位和影响力,这与其采取前苏联模式是密不可分的。

改革开放以来,随着传统前苏联模式的弊端日益显现,中国开始了全方位的改革,将建设社会主义市场经济作为经济改革的目标。社会主义市场经济深刻地改变了中国社会领域的图景,中国社会逐渐多元化,一系列新兴社会阶层开始出现。计划经济

时代城乡严格的二元对立格局也逐渐弱化,社会成员在城乡之间、区域之间、行业之间的流动性大大增加。在此基础上,社会成员的思想观念也变得多样化,阶层内部、区域内部、行业内部的认同感逐渐增强。随着全球化进程的加速,世界体系中的各种因素通过直接或间接的方式影响到中国的发展。在这种情况下,中国传统社会管理模式面临挑战,有效地应对这些挑战成为我们理解社会管理变革的基础。具体而言,中国的社会管理面临着如下几个方面的挑战。

第一,市场经济的确立重塑了中国社会利益格局,随着利益格局的复杂化,中国传统的利益整合机制面临着挑战。为此,中国应探索完善现有的利益整合机制,更好地实现利益整合。在计划经济时代,由于国家事实上控制了经济活动的各个方面,因此社会利益格局是国家政策的产物。随着市场经济的兴起,传统社会利益格局完全由国家所控制的局面被打破,作为一个新兴的资源配置机制,市场本身成为了一个新的实现利益分配的机制。由于个人能力的差异和把握机遇的不同,不同的个人或者群体在市场经济中所能够实现的自身利益也具有较大的差异。这种情况的出现使传统利益整合机制面临挑战:一方面,中国在市场化改革的过程中不可避免地出现获益者和受损者,甚至在相当程度上二者还面临着尖锐的矛盾<sup>[7]</sup>;另一方面,市场经济所固有的利益矛盾也值得我们警惕。这些揭示了市场经济发展所导致的利益矛盾凸显的特征。在这种情况下,中国逐步地重建了传统利益整合机制,以适应新的社会管理的需要。传统利益整合机制的改革包括了两个方面的内容:第一,增加政治体系中各个阶层和群体的代表,尤其是新兴阶层和群体的代表,把尽可能多的社会群体整合进国家的政治生活之中。比如在中国各级人民代表大会中增加了民营企业家的代表,将他们的利益诉求纳入到政治决策过程之中。随着城乡之间人口流动性的增强,中国出现了规模庞大的农民工群体,在各级人民代表大会中农民工群体的代表开始出现。第二,中国发挥已有组织的功能,增加其在利益整合机制中的作用。比如随着市场经济的发展,劳资矛盾成为社会利益矛盾的突出表现。在这种情况下,中国的各级工会组织开始在表达职工利益、解决劳资矛盾方面发挥更加积极的作用。尤其在民营企业、外资企业等非国有企业中,国家鼓励广大职工成立工会组织,保护自身利益。改革开放以来,各种行业协会在维护自身行业

利益、表达利益诉求方面也更加积极和主动,对国家的社会管理发挥着不可或缺的作用。

第二,社会成员权利意识、自主意识的提升及其利益的多元化特征,使国家传统的行政命令式管理模式难以为继,为此,国家更加注重协商在社会管理中的作用。市场经济的发展为个人积极性和自主性的发展提供了巨大的空间,在这个过程中,社会成员的权利意识得到了明显的发展。面对社会成员权利意识和自主意识的觉醒,国家在社会管理过程中越来越注重与社会成员的沟通与协商。近年来在国家重大政策的制定过程中,国家向社会公开征询意见与建议,听取社会各个方面的诉求。比如在新医改过程中,国家注重与不同社会群体进行协商<sup>[8]</sup>。在地方层面,政策过程中的协商同样值得关注。地方政府在事关百姓利益的决策过程中举办各种听证会、沟通会,以保证民众的知情权,实现决策的民主化和科学化。经过这些年的发展,协商的制度设计已经逐步成为国家在社会管理中的重要组成部分。对于未来的社会管理而言,进一步发挥协商在社会管理中的作用,深化协商的质量是中国社会管理改革的方向。

第三,各种社会组织的成长、自主性社会领域的出现使传统的国家对于社会的严密控制和管制面临着挑战。在这种情况下,国家逐步培育社会组织的功能,发挥这些组织在社会管理方面的积极作用。改革开放以来,社会发展的重要体现就是社会组织和社会团体的快速成长。与改革开放之前相比,当代中国的社会组织无论在数量上还是在功能上都发生了显著的变革。从国家治理的角度来看,各类社会组织发挥着越来越重要的作用。一方面,社会组织在满足社会公共服务方面发挥着积极的作用,在一定程度上满足了社会成员多样化的需求;另一方面,社会组织也成为了社会成员开展集体活动的重要组织力量,在利益表达和利益聚合方面发挥着作用<sup>[9]</sup>。面对这种情况,国家进行了两方面的改革:一方面,中国为社会组织的发展提供了更加广阔的空间,推进赋权于社会的进程。改革开放以来,国家推动了向社会的分权改革,赋予了社会成员和社会组织更大的发展空间。通过这种分权式的改革,国家力图调动社会在国家发展进程中的积极性。另一方面,中国通过法规和制度来规范社会组织的行为规范,发挥社会组织在国家治理中的积极功能。在赋权于社会的同时,国家对社会组织并没有采取放任的态度,而是积极引导各种社会组织在国家法律和制度的范围内实现其积极功能。

第四,在中国计划经济向市场经济转型的过程中,国家公共服务改革还存在一定的缺位现象,公共服务与民众的期望和需求相比还具有较大的差距。这种情况下,近年来中国大力提升国家的公共服务职能,国家的公共服务能力得到了显著的提高。从人类历史发展进程来看,国家向社会提供公共服务的范围在不断扩大,程度在不断提升。从一定意义上讲,国家向社会提供公共服务的水平已经成为了人类政治文明的标志。新中国成立后,中国确立了相对完善的国家公共服务体系,在提升人民群众生活水平方面发挥着重大作用。改革开放以来,随着计划经济向市场经济的转型,计划经济时代的公共服务体系也面临着挑战。一方面,传统的内在于计划经济体制的公共服务体系不断地弱化,比如农村合作医疗体制随着人民公社制度的解体而解体,城市不少国有企业的养老制度随着国有企业陷入困境而解体;另一方面,由于计划经济时代中国总体发展战略要求,国家偏重于生产职能而忽视了服务职能,这也导致国家公共服务能力总体较低,难以满足民众的要求。面对上述挑战,改革开放以来,中国对于公共服务的建设进行了几个方面的改革:在执政理念上高度重视社会公共服务问题,将提高国家对社会公共服务的能力作为党和国家工作的重中之重。近年来,国家已经将公共服务能力列入到地方政府的考核之中,这有效地引导了各级政府的治理活动。国家在资源的投入上给予公共服务巨大支持,为公共服务能力的提升打下了坚实的基础。这些年来,国家不断提高公共预算中公共服务的比重。通过进行预算改革来压缩行政性经费的花销,将更多的财政资源投入到民生领域。在公共服务的发展方向上,国家将社会普通民众,尤其是社会弱势群体作为公共服务的主要对象,大力推进公共服务的均等化改革<sup>[10]</sup>。通过这种方式,国家让更多民众共享改革开放的成果,体现了社会主义在发展道路上的特征。

### 三、国家与社会的双重赋权

改革开放以来,随着中国传统经济体制的逐步瓦解,国家与社会的关系出现了显著的变化。国家放弃了计划经济时代对社会领域的严密控制,开始选择性地推行了放权改革,给社会领域的发展带来更多空间。在此基础上,随着市场经济的发展、民众自主意识的觉醒和全球化进程的促进,社会领域获得了长足的发展,在国家治理中发挥着越来越显著

的作用。在这种背景下,深化中国的社会管理,不仅能够更好地实现社会的健康有序发展,同时更能提升中国治理水平、实现善治。不难看出,改革开放以来中国在社会管理方面进行了卓有成效的改革探索,取得了举世瞩目的成绩。具体而言,中国的社会管理实现了4个方面的改革:第一,重建了社会利益整合机制,实现了利益整合的功能;第二,在国家政治进程中形成了与社会进行协商的机制,提高了决策的民主化与科学化水平;第三,给予社会组织更大的发展空间,让社会组织在国家治理中发挥更加积极的作用;第四,提升了国家向社会提供服务的能力,更好地满足了人民群众的需求。从这个意义上讲,改革开放以来中国社会管理适应了国家改革发展的总体要求,是中国模式的重要特征。

从理论上讲,社会管理是国家治理的重要组成部分,它需要国家与社会两个方面的协作才能够实现。从中国的探索来看,社会管理进程中体现着国家与社会之间的双重赋权特征:一方面,国家赋权于社会;另一方面,社会赋权于国家。国家赋权于社会表现为国家为社会的发展提供更大的空间并给予更多的资源支持,让社会能够自主发展,进而发挥社会在现代化进程中的作用。社会赋权于国家表现为社会在国家治理的实现过程中更加主动、积极地发挥其功能,促进国家的善治。中国的双重赋权模式显示,通过科学有效地推进社会管理的改革,中国能够实现强国家—强社会的良性互动发展模式。国家具有强大的能力,能够保证自身意志在社会领域中的执行。社会同样具有强大的能力,能够将自身的意愿和诉求输入国家的政治过程中。通过这种双重的赋权模式,中国在社会管理过程中实现了国家与社会的良性互动,成为中国模式的重要特征。需要指出的是,这种双重赋权的特征还在逐步形成过程中,如何使国家与社会的双重赋权更加制度化和法治化,从而为双方的互动确定更加明确的制度框架和博弈规则,将是未来中国社会管理改革探索的重要方向。

### 四、结语

市场经济的发展塑造了一个多元化的社会,如何有效地管理这个多元化的社会,将是中国国家治理现代化的重要课题。改革开放以来的实践证明,中国在社会管理方面进行了卓有成效的探索,初步形成了国家与社会双重赋权的国家治理模式。与学

术界传统的认知相比,中国在社会管理实践中形成了强国家-强社会的特征,成为中国治理模式的重要特色。

#### 参考文献:

- [1] 本书编写组. 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编[M]. 北京:人民出版社,2013.
- [2] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,译. 北京:三联书店,1989.
- [3] 韩奇. 国家建设:发展中国家政治发展的历史逻辑[J]. 深圳大学学报:人文社会科学版,2011,28(1):47-51.
- [4] 乔尔·米格代尔. 强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力[M]. 张工东,朱海雷,隋春波,

等,译. 南京:江苏人民出版社,2009.

- [5] 吴敬琏. 当代中国经济改革教程[M]. 上海:上海远东出版社,2010.
- [6] 胡鞍钢. 中国政治经济史论:1949~1976[M]. 北京:清华大学出版社,2007.
- [7] 孙立平,王汉生,王思斌,等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学,1994(2):47-62.
- [8] 王绍光,樊鹏. 中国式共识型决策:“开门”与“磨合”[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013.
- [9] 文军. 中国社会组织发展的角色困境及其出路[J]. 江苏行政学院学报,2012(1):57-67.
- [10] 项继权. 基本公共服务均等化:政策目标与制度保障[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版,2008,47(1):2-9.

## Exploration of China's social management reform in the perspective of national governance

GAO Yan-bei

(Institute of Social Governance, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

**Abstract:** With the development of economy and society, significant achievements have been made in China's social management reform, but there are also some problems. Analyzed from the perspective of national governance, it is believed that China's social management is a product of constant reform when the nation faces a series of challenges, like complicated pattern of interests, the rising of social members' consciousness of rights and the growth of various social organizations. Therefore, as for China's social management, corresponding reform should be carried out. China's social management reform embodies empowerments of both the nation and society, which become an important characteristic of China's social management.

**Key words:** national governance; social management; economic and social transformation; nation-society relations