

社会治理的关键是治理流动性

洪大用*

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视创新和完善社会治理，社会治理的理念更加先进，目标更加明确，定位更加清晰，重点更加突出，保障更加有力，在加强党的领导、补齐民生短板、优化社会结构、坚持法治原则、加强科技应用、夯实基层社区、注重内外协同等方面都取得了重要进展。本文结合社会治理实践谈三点体会和看法。

一、创新社会治理要注重分析特定社会的宏观特征

任何社会都需要治理，也都存在着不同程度和类型的治理问题。在新中国发展的不同阶段，我们有着不同的社会治理理念，也创建了不同的社会治理体制和机制，对不同时期的社会实施了有成效的治理。进入新世纪，尤其是党的十八大以来，党和政府以及各界学者都在持续讨论和推进社会治理创新，取得了丰硕成果。比如，关于社会治理的主体，强调了多主体的协商共治，特别强调了加强党的领导和基层组织建设，加强城乡基层社区建设，发挥社会组织在社会治理中的积极作用，等等；关于社会治理的内容，强调了对民生短板的保障、对互联网的治理、对基本公共服务的供给、对社会安全的重视、对国家安全的保障，等等；关于社会治理的方式，突出强调了法制保障，等等。这些成果的取得都与对我国社会发展现状的正确把握密切相关。加强和创新社会治理工作首先要关注特定社会发展阶段的宏

观特征，对这种特征的把握越全面、越深刻、越科学，就越能促进有效的社会治理。我们应该认识到，社会治理总是在特定的社会中、针对特定社会发展阶段的治理。

那么，我们应当如何把握当下社会发展阶段的主要特征呢？整体上讲，毫无疑问，我们仍然处于社会主义初级阶段，这个初级阶段可能不是几年、几十年的问题，而是一个长期的过程。从社会学的角度看，当下社会还具有以下四个方面的总体特征，使得其与此前的社会发展阶段有着很大的不同，这是我们考虑创新和完善社会治理所应关注的。

一是开放社会。从1978年改革开放以来，我国已经主动地融入了全球化进程，中国社会已经不再是一个孤立的、封闭的社会。对外而言，我们对国际社会是开放的，而且在新的国际形势下，我国实际上已经成为新型全球化的引领者。中国国内的社会变化与国际因素有着越来越密切的关联。对内而言，我国城乡之间、地区之间、部门之间，以及城市与城市、农村与农村之间，开放程度都越来越大，彼此联系更加紧密。开放社会与封闭社会有着本质的不同，这是我们在考虑社会治理主体、对象、内容、规则和体制机制等方面时必须充分关注的一个社会背景。

二是发展中社会。在经历快速赶超之后，我国取得了举世瞩目的发展成就，国内生产总值（GDP）已经位居世界第二，是世界上的经济大国。但是，人均GDP还很低，而且内部发展非常不平衡，依然存在着绝对贫困现象。在整个世

* 洪大用，中国人民大学副校长。本文系作者2017年7月2日在第七届中国社会治理论坛上的演讲，有删改。

界格局当中，特别是与西方发达国家相比，我国仍然是居于发展中国家的行列。就国内而言，还有相当一部分地区是欠发达地区。人民群众对于发展的渴望、对于美好生活的向往还很迫切。这是我们考虑加强社会治理时所要重视的第二个背景性特征。

三是流动社会。改革、开放和发展，带来了大规模、高速度、复杂性的社会流动，包括人员的流动、资金的流动、物资的流动、信息的流动，等等。在一定程度上可以说，当今中国社会是一种超动态社会，这种特征是前所未有的，在中国历史上没有，在世界历史上也难以找到同样的类型。比如说，人口在城乡之间潮汐般的大规模流动，就是世所罕见的，其对城市和乡村社区造成的复杂影响正是加强和创新社会治理的重要背景，同时也是当下有效社会治理面临的重要约束条件。

四是信息化社会。现代信息技术的发展，不论是手机的普及、微信的推广还是各方面信息化，使得虚拟社会和现实社会并存，虚拟与现实之间的交互作用日益增强。根据中国移动互联网络信息中心发布的统计数据，截至2016年底，中国网民规模达7.31亿，相当于欧洲人口总量，互联网普及率为53.2%，手机网民规模6.95亿，网民中使用手机上网人群占比达到95.1%。即使是在农村，互联网普及率也达到33.1%，农村网民占比达到27.4%。快速推进的信息化，不仅仅影响到我们日常的生产，也影响到我们很多人的日常生活，甚至影响到我们的行为方式和价值观念。创新社会治理必须关注信息化进程。

所以，在讨论加强和创新社会治理时，除了要关注治理的主体、对象、内容、模式和体制机制等之外，从社会学角度来讲，更应重视将社会治理放回特定的社会情境中，更加关注特定社会发展阶段的特征。一个开放社会、发展中社会、流动社会和信息化社会，对社会治理提出了新挑战，也蕴含着社会治理创新的新思路。

二、创新社会治理要在方法论上重视辩证思维的运用

党的十八大以来，习近平总书记在治国理政方面阐述了一系列新理念新思想新战略，其中一个重要方面就是充分体现了对于辩证思维的准确运用。在加强和创新社会治理方面，我们同样需要学习辩证法，运用辩证思维，避免走极端。

一是一体和多元的辩证关系。我们现在讨论社会治理问题还比较笼统，不够精细，特别是我们可能有意无意地预设了一个目标：找到普遍适用的社会治理模式。这样一种预设有其合理性，中国社会治理确实需要全局考虑，需要整体性的顶层设计，需要探索社会治理的普遍规律，需要具有普遍意义的政策指导。但是，中国社会具有空前的复杂性，我们有超过13亿的人口，有几千年的历史传统，有众多的民族，有城乡之间、地区之间、行业之间和阶层之间的巨大差异。我们这样一个国家的现代化，在世界上是没有先例可循的，它所带来的复杂性远远超出人们的预计，社会治理的难度也是空前的。比如说，我们很难将城市社会治理模式简单移植到农村，东部、中部和西部不同地区的社会治理，也不能简单等同。按照治理领域来说，医疗卫生、教育、收入分配、社会治安、国家安全，等等，不同领域的治理也不是一回事。所以，我们在讨论社会治理时，要破除所谓最优模式的预设，而注重“最适模式”的总结；要注重不同治理模式之间的交流，而不是简单地推广移植某种治理模式。在社会治理模式设计中，一定要处理好一体和多元的辩证关系，在重视基本理念、基本原则、基本目标一致的基础上，更加尊重各地、各领域的实际情况，创造多样化的有效的治理模式。

二是秩序和发展的辩证关系。社会治理的一个重要目标是维护社会团结，实现安定和谐。特别是社会转型加速期，也是各种社会矛盾和敏感问题的多发期，加强和创新社会治理，化解矛盾和解决问题是非常重要的。但是，前文已述，我

国目前还处在社会主义初级阶段，还是一个发展中国家，人民群众对于发展的渴望、对于美好生活的向往还是很迫切的，推进发展依然是我们时代的重要主题，在一定程度上讲，还是根本性的主题，我们的很多问题还是要通过持续的发展来解决。所以，社会治理的目标并不是片面地强调秩序，强调安定，强调和谐，同时也要充分激发和调动各个社会主体的主动性、积极性和创造性，促进“大众创业、万众创新”，让全社会充满发展的活力。因此，充满活力与安定和谐需要兼顾，需要我们准确运用辩证思维。

三是封闭和开放的辩证关系。当今时代，有效的社会治理，既要眼光向内，处理好内部事务；又要眼光向外，观察环境的变化，分析外部环境与内部问题的交互作用，统筹内外因素。仅仅眼光向内，是不能有效开展治理的。确实，在社会治理实践中，民族国家，以及一个国家内的各级、各地政府，是社会治理的重要主体，属地原则是社会治理的重要原则之一，“谁的孩子谁抱走”，各级、各地政府守土有责、安定一方。但是，在一个开放、流动的社会，各级各地之间是密切相关的，国内国外也是密切相关的，所以社会治理要注重整体协同。忽视、限制乃至打击开放与流动，即使取得一时的治理成效，也是不可持续的。任何一个地方、一个领域，成功的治理必须是正视国内一体化、国际全球化的进程，在适应和推动开放的过程中所开展的治理，治理的关键是辩证地处理好在场与缺场的关系、属地与环境的关系。

四是自上而下与自下而上的辩证关系。在推进社会治理方面，自上而下、自下而上需要结合，片面强调一个方面可能都不太合适，尤其是在当前的发展阶段。党的十八届三中全会强调社会治理要“实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”，这就指明了正确方向。在实际工作中，有的地方过于强调党和政府的主导作用，实际上形成了自上而下的包办，养成了一些群众的依赖心理，不能调动群众的积极参与。这样一种

做法是不可持续的，效果也有限。相应地，有些学者指出，社会治理归根结底要实现社会自治，要给社会成员松绑，依托各种社会组织，增强“社会能动性”，让社会成员自我管理、自我服务。这类观点虽然有一定的合理性，但是强调过分就是走极端。特别是在中国现阶段，自下而上的社会力量还很分散、很弱小，有时也缺乏理性和可持续的支撑，包括价值层面、组织层面、制度层面和技术层面的支撑条件。在此情况下，过于强调自下而上的社会治理，必然会导致治理失灵。所以，还是要运用辩证思维，促进上下力量的紧密结合，发挥好各自的优势，推进协同治理，促进共同成长，致力于形成“强国家、强社会”的格局。

五是虚拟治理与现实治理的辩证关系。在信息化的条件下，现实社会与虚拟社会有着很强的相互作用。现实社会中的很多东西都反映到虚拟的网络社会当中，同时网络社会也影响着现实社会。社会治理需要着眼于解决现实社会中的问题，但是也要加强对网络社会的治理和利用。统筹好虚拟治理与现实治理，会形成相互促进的局面，而如果把握不好，甚至会造成恶性循环。一方面要注重净化网络环境，利用网络优势；另一方面要注重解决实际问题，协调现实的社会关系。仅仅靠封堵、删除是不能彻底净化网络环境的，仅仅关注现实治理而忽视虚拟治理也是不行的。把现实治理跟虚拟治理结合起来，把疏与堵、解决问题和引导舆论充分地结合起来，虚实结合，才能不断完善社会治理。

三、有效治理流动性是当前社会治理创新的关键

如果问当今社会与传统农业社会相比，其表现出来的最为突出、最容易观察到的差别是什么，恐怕就是社会流动。包括人员、物资、资金、信息等的大规模快速流动，既是现代社会运行的特征，也是现代社会发展的重要动力。当今

社会所面临的很多治理问题，实际上都与流动性增加有关，加强和创新社会治理成为适应和引导合理流动的重要社会机制。在此意义上讲，有效治理流动性就是社会治理的关键所在。如同经济领域流动性过剩、流动性不足以及流动性的结构出现问题，都会影响经济体系的正常运行一样，在社会体系中，不适当的流动性也会导致社会体系的混乱乃至危机。

中国社会流动性增加最直接表现就是流动人口的快速增加。中国城镇化率从1978年的17.92%提升到2016年的57.35%，这是一个大规模的人口流动和再分布过程。国家卫生计生委发布的《中国流动人口发展报告2016》表明，2015年中国流动人口规模达2.47亿，占总人数18%，相当于每六个人中有一个是流动人口。另外，根据《中国统计年鉴》的数据，2015年全国客运量总计194.3271亿人，货运量总计417.5886亿吨，分别是1978年的765.1%和1307.3%；货物进出口总额是1978年的19152.3%，一般公共预算收入是1978年的13448.3%，一般公共预算支出是1978年的15674.1%。还有，2011年全球数据量达到了1.8ZB(即1.8万亿GB)。在过去几年中，全球数据量以每年超过50%的速度快速增长，预计到2020年全球数据总量将超过40ZB(相当于4万亿GB)，将是2011年的22倍。所有这些都反映了社会流动性的不同方面。

当前中国社会流动性的突出特点主要表现为：一是流动规模巨大；二是流动速度非常快；三是流动区域过于集中，特别是流动人口，持续向沿江、沿海、沿主要交通线地区聚集。2015年东部地区流动人口占全国流动人口的比例为74.7%，西部地区仅为16.6%；四是流动结构失衡，流出的主要是中青年骨干和相对优秀的人才；五是流动的方向不对称，单向流动的趋势明显，包括人财物和信息资源，过于向城市、向东部方向流动；六是流动人口的属地认同不足；七是流动性增加没有有效促进不同地区之间的均衡发展，甚至在扩大区域差距，造成恶性循环。

当前社会流动性增加对于社会治理的主要挑战在于：传统的与低流动性相适应的社会治理观念、体制、机制急需变革。在此意义上讲，我们还不能说已经建立健全了适应、引导、保障和规范高流动性的社会治理观念、体制与机制，实践中的社会治理还在一定程度上呈现出被动应对、迟滞僵化的局面，有效性、前瞻性、科学性还有不足。

有效治理社会流动性可以从两个层面思考和探索：一是结构层面的，包括优化社会结构，缩小城乡差距、区域差距、阶层差距，促进社会协调发展，减少过大的流动张力；培育、引导和发展业缘性、趣缘性社会组织，创新社会团结的纽带；优化社会资源配置，推进城乡基本公共服务均等化，适应并保障合理流动；对社会流动的对称性进行合理调节；等等。二是个体层面的，要尊重个体流动的权利和选择，强化个体的责任和义务，保障个体便捷获得基本公共服务，协助个体养成新的行为规范。具体而言，包括完善居民身份管理，消除各方面、各种意义上的户籍歧视，实现基于身份证的全体国民平等待遇；充分利用信息技术，健全国家人口基础信息库，完善人口行为管理体系和痕迹记录；完善社会信用体系，推进信用信息共享，健全激励惩戒机制，提高全社会诚信水平；完善大数据分析，及时精准识别不同社会成员的社会需求，依据需求提供精准化服务；加强信息发布和价值引导，科学管理流动预期，避免盲目流动，增进流动的理性化；加强法治教育，增进法制意识，协助个体养成新的行为规则，适应迁移环境；等等。

总而言之，有效治理社会流动性必须深入研究社会流动性发展演变的客观规律，运用综合手段科学调控社会流动性，树立发展意识、整体意识、理性意识、公正意识、法治意识和信息意识。特别是，要充分利用信息技术加强和改进流动性管理，要充分加强法治保障，促进社会秩序基础的成功转型。

(责任编辑：赵 雯)