

“社会”的兴起与中国社会治理变革

陈 鹏*

【摘 要】 “社会治理”的提出，构成认识和理解中国社会转型的一个重要视角。随着市场经济的发展，社会结构的变迁，国家在向市场分权的同时，也逐步实现了向社会的分权，由此带来了“社会”的兴起。透过改革开放40年以来的社会变革，从“综合治理”到“社会管理”再到“社会治理”，呈现出一种“浪潮式”前进的发展图景。无论作为一个概念范畴，还是作为一种制度模式，社会治理并不是突然出现的，而是植根于中国社会变迁的历史传统和制度脉络。深化对社会治理的学理反思，有助于推动中国特色社会学建设。

【关键词】 社会领域 社会治理 制度脉络 学科建设

一、社会治理：“社会”与“治理”的汇合

近些年来，虽然“社会治理”已经成为一个高频热词，但人们对其认识仍存在较大分歧和争议。要理解社会治理，首先就需要弄清这个概念的基本构成，即何谓“社会”，又何谓“治理”？“社会”和“治理”如何相汇而成“社会治理”？

（一）“社会”：社会领域的兴起与生成

界定“社会”这个范畴，或可抓住隐藏在“社会”背后的关键概念：“社会的”（social）

及其名词化的“社会性”（the social）^①。“社会领域”（social sector）的出现和生成是现代社会治理的逻辑前提。改革开放以来，“社会”逐渐成为一个与国家相并列、相对独立的提供资源和机会的源泉^②。一个在逻辑上与经济（市场）和政治（国家）相对，在事实上又紧密勾连两者的“社会领域”日益兴起^③。具体来看，社会领域的兴起，至少具有四个维度的表征。

1. 社会空间。社会空间是社会领域的物理范围。改革开放以来，各种社会空间不断涌现，成为人们进行社会交往和互动的重要场

* 陈鹏，北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院副教授。本研究获国家自然科学基金项目“社会治理创新的地方实践及其经验研究”（项目编号：15CSH012）资助。

所。随着单位制的解体，“社区空间”成为每个人都不可分离的生活家园。咖啡馆、茶馆、电影院、公园等公共场所，成为男女老少享受生活的重要“休闲空间”。新媒体和互联网的迅猛发展，使得“网络空间”成为人们自由交流讨论的重要平台。这些社会空间正是社会领域的生动呈现。

2. 社会组织。社会组织是社会领域的基本主体构成。从概念用词上，改革开放以来，我国经历了从“民间组织”到“社团组织”再到“社会组织”的发展演变，这反映了对社会组织观念认知的日益深入。改革开放之后，社会组织的数量和质量都获得了长足发展。截至2017年底，我国共有社会组织76.15万个，与1988年的4446个相比，社会组织数量增长超过100倍，年均增长率约53%^④。社会组织的蓬勃发展与不断壮大，成为社会领域成长的重要表征。

3. 社会行动。社会行动是社会领域的实践表达。改革开放以来，随着市场经济的发展，人们的法律观念和权利意识不断增强，围绕消费权益、土地权益、物权权益、环境权益、非遗权益等所进行的各种集体行动在城乡基层社会时有发生。在特定的社会结构框架下，社会行动者的这些利益表达和利益博弈，时常会以社会冲突和社会纠纷的形式呈现出来，并推动和促进相关社会规则的调整和变迁。这本身就是社会力量的一种显现。

4. 社会政策。社会政策是社会领域的观念意识和价值建构。改革开放以后，随着各种社会要素的孕育和生发，党和国家开始释放出一系列有关社会的政策信号，并提出了“社会建设”“社会管理”“社会治理”等一系列新概念。“社会建设”作为中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的一个基本维度得以提出和确立，并使得经济建设与社会建设协调发展成为一种普遍共识。由此，社会政策逐渐实现了从零星分散的个别化规定到系统的制度化

建设。这表明国家的社会政策意识日渐明晰和成熟。

(二)“治理”：社会领域的理念与变革

据考证，“治理”(governance)一词在英语国家作为日常用语已有数百年，指的是在特定范围内行使权威^⑤。20世纪80年代，在西方，“治理”概念重新复活，并在90年代被引入到中国学术界。作为一种新的理念思维和概念范畴，“治理”逐步渗透和扩展到市场领域、政府领域和社会领域，进而带来了经济学、政治学、社会学等学科范式的变革。从现实情况来看，“治理”概念的运用，主要分为两种情形：

1. 治理与统治。在英文语境中，相对于“治理”概念的是“统治”(government)。“治理”与“统治”既相对而张，又相互渗透。这两个概念从词面上看似差别不大，但其实际含义却有很大不同。从概念本质来看，相较于“统治”而言，“治理”凸显了权威的多元性和协商性。治理的权威并非一定是政府，而统治的权威则必定是政府；治理是一个上下互动的管理过程，而统治的权力运行方向总是自上而下的^⑥。从实践操作层面来看，“治理”强调多元、互动、过程、协调，而“统治”则强调单一、命令、控制、支配。从“统治”到“治理”是现代国家建设理念范式的重大转变。

2. 治理与管理。在中文语境中，相对于“治理”概念的是“管理”(management)。这是源于“社会管理”与“社会治理”之间的概念区分。这两个概念虽只有一字之差，内涵却发生了实质性变化。从概念本质来看，相较于“社会管理”，“社会治理”凸显了社会的能动性和主体性，强调社会自身具有自我调节和自我修复的能力和机制。从实践操作层面来看，“社会管理”强调管控、管制、强制、控制，其目标侧重于维稳；而“社会治理”则强调参

与、平等、协商、法治，其目标侧重于维权。“社会治理”是对“社会管理”的升级和发展，强调建立维权与维稳的辩证统一关系。从“社会管理”到“社会治理”是现代社会建设理念范式的深刻变革。

（三）社会治理：一个中国特色的概念

“社会”（social）与“治理”（governance）的交合，即“社会治理”。这个概念是中国本土化创造，国外并没有这样一个概念。在英语中，与这个概念比较接近的概念是“社会行政”（social administration），但与之又有较大不同。从概念属性来看，“社会治理”具有多重复杂的面向，不仅仅是一个学术概念，一个政策概念，而且它本身具有深刻的政治内涵；不仅仅是一种理念，一种实践，而且也是一种制度。从概念范畴来看，“社会治理”是社会建设的重要内容，与保障改善民生相并列共同构成社会建设的两大支柱，并继承和沿袭了社会建设研究的“政学传统”^①。而把握和理清社会治理概念的不同面向和维度，有助于明晰社会治理概念的谱系和脉络，促进社会治理的知识生产和积累。

1. 学术面向。作为一个学术概念，学术界较早就开始使用这个概念。从“中国期刊网”检索可以发现，早在1990年的时候，已有一篇论文探讨赌博的社会治理问题^②。从论文发表数量来看，从1978年到1998年，文章标题直接使用社会治理字眼的论文，只有3篇；从1998年直至2004年，有关社会治理的论文逐渐增长，但始终并没有引起学术界的热烈关注和讨论；2004年之后直至2011年，有关社会治理，特别是社会管理的论文迅速增长，并在2011年前后几乎呈现“井喷”之势；2013年之后，有关社会治理的文章，骤然进入一个迅猛增长的发展态势，社会学、公共管理学、政治学、法学、哲学、历史学等不同学科纷纷介入到社会治理研究之中，使得社会治理日益成

为一个新兴的前沿交叉学科领域。一些高校先行一步，探索设置了社会治理的相关专业，组织编写了社会治理的相关教材，开设了社会治理的相关课程，积极推动和促进了社会治理的学科化建设。

2. 政治面向。作为一个政治术语，“社会治理”概念出现得较晚。2013年，党的十八届三中全会提出“创新社会治理体制”，这是官方文件中首次提出和使用这个概念。“社会治理”是在国家治理现代化的背景下被提出的，也是全面深化改革的总目标的重要内容。从这个角度而言，“社会治理”既代表了一种“全新的改革理念”^③，又代表了执政党的一种执政纲领而具有“社会新政”^④的意涵。由此，社会建设和社会治理作为国家政策的一个专门领域逐渐孕育形成，在中央和地方的各级党委和政府的政策文件中频频出现，并逐步获致和确立了一种相对稳定的政策位置和政策制定惯例。这从党的十七大、十八大、十九大报告以及国家“十二五”、“十三五”规划中可以获得鲜明体现。北京、上海等还制定了地方的“十二五”社会建设专项规划、“十三五”社会治理专项规划。

二、社会治理的历史演进与制度脉络

无论作为一个概念范畴，还是作为一种制度模式，“社会治理”并不是突然就出现的，而是植根于中国社会变迁的历史传统和制度脉络。针对改革开放以来的社会治理变革历程，学者们基于不同的角度提出了不同的划分标准^⑤。立足于中国特色社会建设和社会治理理论体系的历史演进，本文尝试提出一个“三阶段”的划分法。

（一）第一阶段：“综合治理”与“平安社会”（1978—1992）

第一个阶段是综合治理阶段，其目标是

创建平安社会。“综合治理”的提出，反映了解决改革开放初期严峻的社会治安形势的迫切需要。改革开放之后，在社会转型的新形势下，我国违法犯罪猛增，大中城市青年犯罪问题尤其突出，全国刑事案件发案数自1979年首次突破60万起，1981年跃升至89万起，上升48.3%^⑧。在这种背景下，1981年，中央批转中央政法委《京、津、沪、穗、汉五大城市治安座谈会纪要》，明确提出：“争取社会治安根本好转，必须各级党委来抓，全党动手，实行全面综合治理。”这是党的文件首次提出和使用“综合治理”概念。1982年，《中共中央关于加强政法工作的指示》要求：“为了争取治安情况根本好转，必须加强党的领导，全党动手，认真落实综合治理的方针。”直至1991年，中共中央国务院颁布《关于加强社会治安综合治理的决定》，中央和地方层面的社会治安综合治理委员会相应成立。这标志着“综治委”体制的最初确立^⑨。

1992年，党的十四大报告提出“加强社会治安综合治理”，随即被写入党章，成为全党的一项重要工作。综合治理的基本任务包括“整治社会治安、打击违法犯罪、保障社会稳定、创造良好社会环境”^⑩。综合治理的基本方针是“打防并举，标本兼治，重在治本”^⑪。综合治理的基本原则包括坚持专群结合，实行“属地管理”和“一票否决”等。从工作性质来看，社会治安综合治理，既是人民民主专政的重要形式和途径，又是社会主义精神文明建设的重要组成部分。综合治理在基层的实施和体现，就是建立良好治安秩序，创建平安社会。历史和现实都表明，综合治理是具有中国特色、符合基本国情的社会治安治理方略。随着我国经济社会的变革和转型，综合治理的时代内涵不断丰富和拓展，至今仍是我国社会治安建设的重要模式，并在平安中国建设中发挥着重要作用。

（二）第二阶段：“社会管理”与“和谐社会”（1993-2012）

第二个阶段是社会管理阶段，其目标是构建社会主义和谐社会。“社会管理”的提出，反映了改革开放从“快速发展期”进入“深水攻坚期”社会利益格局深刻调整的迫切需要。1993年，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出：“加强政府的社会管理职能，保证国民经济正常运行和良好的社会秩序。”这是党的文件从转变政府职能的角度首次提出和使用“社会管理”这个概念。1998年，《国务院机构改革方案》明确将“社会管理”作为与宏观调控、公共服务相并列的政府基本职能。2004年，党的十六届四中全会提出，加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新。这是从“社会管理”到“社会管理创新”转变的一个重要时间节点，标志着社会管理开始从“政府基本职能”逐步发展和上升为“党的战略任务”，并在2011年前后达至高潮。

作为党的一项战略部署，加强和创新社会管理的基本任务包括“协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险和保持社会稳定。”^⑫ 2002年，党的十六大报告首次提出“社会更加和谐”的建设目标。2003年，有三个关键事件值得注意：我国人均GDP首次超过1000美元，开始进入所谓的“矛盾凸显期”；我国基尼系数首次突破0.4国际警戒线；“科学发展观”提出，为社会管理提供重要理念基础。2005年，中央党校省部级主要领导干部“提高构建社会主义和谐社会的能力”专题研讨班开班；2006年，党的十六届六中全会是构建社会主义和谐社会的一次重要会议，提出和谐社会的基本特征是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。”^⑬ 2007年，党的十七大报告提出，加

快推进以改善民生为重点的社会建设，社会建设开始成为中国特色社会主义事业的基本组成部分。2012年，党的十八大报告提出，在改善民生和创新管理中加强社会建设，并提出加强社会建设须加快社会体制改革。这表明保障改善民生和创新社会管理，成为和谐社会建设的两个基本支柱，而体制改革日益成为关键突破口。

（三）第三阶段：“社会治理”与“共享社会”（2013-至今）

第三个阶段是社会治理阶段，其目标是打造共享社会。“社会治理”的提出，反映了改革开放进入全面深化期之后社会文明全面进步的强烈要求。2013年，党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决议》，这是新时代全面深化改革的纲领性文件，也是党的文件首次提出和使用“社会治理”概念。2014年，党的十八届四中全会提出，全面建设法治社会，推进多层次多领域依法治理。2015年，党的十八届五中全会首次提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大新发展理念，这对社会建设和社会治理提出了新的要求和挑战。2017年，党的十九大报告提出，打造共建共治共享的社会治理格局，“社会治理”载入新的《党章》。这标志着中国社会治理改革创新步入一个新的历史阶段。2018年，党的十九届三中全会提出，以共建共治共享为导向，完善社会治理体制。同时，十三届全国人大一次会议表决通过全国人大专门委员会新设“社会建设委员会”。这表明国家最高权力机关对社会建设问题的高度重视。

如前文所言，“社会治理”概念的提出，既具有全面深化改革的内涵，又带有社会新政的重要意义。加强和创新社会治理的基本任务包括改进社会治理方式、激发社会组织活力、

创新有效预防和化解社会矛盾体制、完善社会信用体系、健全公共服务体系、完善社会保障制度、健全公共安全体系、创新国家安全体系等。社会治理的基本方式和机制包括源头治理、依法治理、系统治理、综合治理。而新发展理念中的“共享”原则在社会领域的贯彻和落实，即为“共享社会”概念的由来。共享社会建设，归根究底，就是要回应和解决多元主体之间的利益均衡问题。值得指出的是，所谓“共享”，并不是人人均等地享有，而是有差异地分享。共享社会的建设，归根究底，是每个人作为社会的完全成员分享社会遗产的一种权利的体现，从本质上反映的是一个社会的公平正义问题。

（四）比较与分析

改革开放以来，我国社会治理变革的三个阶段，彼此相连、层层递进，呈现出一种“浪潮式”前进的发展图景。这里从治理形态与社会目标两个维度作一个比较分析。

1. 综合治理、社会管理、社会治理。从概念范畴来看，这三个概念之间并非简单的替代关系，而是继承发展、彼此互补、多元共存的关系。至今，三个概念在不同的政策文件和学科研究中都在使用。1993年，“社会管理”的提出，并不是对“综合治理”的替代，而是从“综合治理”中生发和脱离而来。综合治理的对象局限于社会治安，而社会管理的对象是社会问题和社会矛盾，范围远大于社会治安。就此而言，社会管理的提出，也反过来进一步拓展了综合治理的内涵和边界。2013年，“社会治理”的提出，也不是对“社会管理”的直接取代，而是继承、发展和升华。虽然2013年之后，社会管理概念的使用频率骤然下降，但它作为政府的一项基本职能仍然沿用至今。即使政府的职能构成会有所变化，但“社会管理”始终是其一。比如，2013年党的十八届三中全会决议、2017年的党的十九大报告、

2018年党的十九届三中全会决议等。“综合治理”在社会治理概念的影响和促动下,也进一步完善了自身的内容和范围。由此可见,这三个概念具有一种累进增益的特点,彼此之间也保持着一种富有张力的关系。

2.平安社会、和谐社会、共享社会。改革开放之后,随着社会主义市场经济的发展,党和政府对社会自身的运行规律逐步增强了认识和理解。改革之初,“小康社会”的提出,代表了中国式现代化的总体性追求,并始终贯穿于改革开放的全过程。从“社会”建设目标来看,每个阶段分别对应于一种“社会”类型及其占主导地位的治理形态。从社会领域的生成和建设来看,平安社会的建设,主要通过综合治理来应对和处理社会治安问题,营造良好的社会安定环境;和谐社会的构建,主要通过社会管理来应对和处理社会矛盾,构建和谐的社会利益关系;共享社会的打造,主要通过社会治理来有效满足各种社会需求,实现社会文明全面进步。从总体上来看,无论是平安社会、和谐社会,还是共享社会,都可以视为对处于不同发展阶段的市场经济所产生的各种消极负面后果的一种应对和治理,体现了一种社会建设的制度安排和理论自觉。三个阶段实际上是三个浪潮,每个阶段在回应上一阶段遗留问题的同时又会延伸出新的问题。特别是在第三个阶段,三种治理形态、三种社会目标,构成了一种复合共生的关系,共同服务和统一于全面建成小康社会。

三、社会治理变革的经验启示与学科担当

(一) 社会治理变革的经验启示

回顾改革开放40年以来的社会治理变革历程,“社会”作为一个基本范畴逐步孕生、明晰和确立,并实现了从被管束、被防范的治理对象变为积极参与治理的行动者^⑧。透过40

年来的社会治理变革实践可以发现,良好的社会治理需要时间沉淀、制度磨砺、体制型构、文化滋养。

1.时间积淀。从时间的角度而言,社会治理的转型和发展是一个不断探索和实践的过程。良好社会治理的形成,需要经历一个较长的孕育、沉淀和消化的过程,既不可能一蹴而就,也不可能一劳永逸。应当看到,社会治理关涉社会秩序和社会活力的激发,关涉社会结构和社会体制的调整,关涉社会认同和社会心态的培育,关涉社会文明和国民素质的提高,这将是一个长期持续、潜移默化的过程,需要相当的耐心、细心、静心。在这个过程中,社会治理在曲折中前进,既有迂回,也有挫折,还有跃升。针对“秩序与活力”“维稳与维权”“民生与治理”“民生与民主”“发展与治理”等一系列基本关系,才能具有更细致深入的认识和判断。改革开放40年以来,党和政府对社会治理的实践认知和理论自觉经历了一个相对较长的发展历程,从起先被动应对和处理市场经济发展所引发的各种社会问题和后果再到积极主动推进社会领域的建设和治理,从综合治理到社会管理再到社会治理,从政府负责到政府主导再到政府负责,从共建共享到共建共治共享,从现代社会治理格局到社会文明全面提升,中国社会治理实现了自我的深刻变革和再造。这既是实践推动的产物,也是时间积淀的力量。

2.制度磨砺。从制度的角度而言,社会治理的变革和发展,离不开系统的制度供给和支撑。从40年的社会治理变革来看,至少有四种制度形式值得重视:一是法规政策。社会领域的基本法律法规日益完善,奠定和夯实社会治理的法治根基,比如《劳动法》《教育法》《社会保险法》《慈善法》《国家安全法》等;一些地方颁布的《社会建设条例》等;同时,实现了从“经济政策”到“社会政策”的历史性跨越^⑨,社会政策的主体地位逐步确立和巩

固。这是社会建设和社会治理的根本动力所在。二是规划标准。不论是纳入国家“十二五”、“十三五”规划，还是地方政府层面出台专项规划，都表明社会建设和社会治理逐渐形成和进入一种制度化的发展轨道；同时，国家和地方层面的社会管理/社会治理和公共服务标准的研制和颁布，为治理行为提供了基本的规范和准则。三是信用制度。统一社会信用代码制度的建立，以及失信联合惩戒和守信联合激励的广泛推行，逐步构建起以信用为核心的社会治理机制。四是民间规范。以乡规民约和市民公约为代表的非正式制度，对城乡基层社区治理发挥了重要调节作用。可以说，正是这些不同类型、不同形式、不同层次的制度体系，构造和形成具有中国特色的社会治理模式，也使得社会治理的精神底蕴能够生根发芽、绵延相续。

3.体制型构。从体制的角度而言，社会治理的变革和发展，离不开强有力的体制保障。国家的治理结构和体制，影响和形塑了社会的边界、框架和话语。对社会建设和社会治理而言，有两个体制甚为关键：一是组织领导体制。改革开放以来，在发展市场经济、建设服务型政府的过程中，我国负责社会建设和社会治理的职能部门逐渐得到加强。政法委、民政部门、社工委、群工委等职能机构形成和确立了四种基本的社会治理领导体制^⑨。有的是原有机构被赋予新的职能，有的则是新设立的专门机构，有力推动了地方社会建设和社会治理的发展。当改革进入全面深化期，要冲破利益固化的藩篱，就需要通过社会体制变革来实现突破。二是民生财政体制。社会建设和社会治理，不像经济建设，是需要大量投入的，且其投入效果并不会立竿见影。改革开放以来，随着经济社会的快速发展，我国财税体制改革深入推进，实现了从“吃饭财政”到“民生财政”、从“包税制”到“分税制”的重大转变。在这种改革导引下，中央财政收入迅速增

长，逐渐具备了较为雄厚的财政实力。在中央高度重视加强社会建设、创新社会治理的背景下，民生保障和社会治理财政支出逐渐形成一种稳步增长和提高的发展态势。这是社会建设和社会治理至为关键的物质基础。

4.文化滋养。从文化的角度而言，社会治理制度模式的变革和发展，离不开文化价值的滋养和支撑。改革开放40年以来，在市场经济的洗礼下，在全球化、信息化和网络化的影响下，人们的思想观念发生深刻变化，思想的大解放、观念的大改变给社会治理变革提供了重要的精神动力。这主要体现在三个方面：一是从官方意识形态层面，实现了从“以阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心”的重大转变。这对普通人的思想观念的塑造和影响至今根深蒂固、深入人心。二是对传统文化的创造性转化和利用。中华优秀传统文化蕴含了丰富的社会治理思想和智慧。以家庭为本，注重家教家风，实现教化治理，是中国传统社会治理的基本方式。重视乡贤、崇尚和谐，强调礼治、德治，构成了传统社会治理的重要内容。在新的形势和历史条件下，这些文化精神得以重新激活和复兴。三是社会主义核心价值观的重塑。从改革开放初期的“物质文明和精神文明”两个文明建设，到后来的“八荣八耻”社会主义荣辱观，再到“社会主义核心价值观”，因应市场经济和民主政治的发展，社会的价值体系得以重塑和再造。特别是“24字”的核心价值观，从“国家-社会-个人”三个层面，为规范和引导社会行为和社会治理提供了内在价值准则。这是社会治理走向文化自觉和文化自信的基本指针。

（二）社会治理变革的学科担当

“社会治理”概念的提出，使得社会学本土化问题与社会治理问题相互汇集，这对社会学学科建设具有重大意义^⑩。社会治理实践的丰富性和鲜活性，以及社会治理模式的转型，

呼唤中国社会学的新理论范式^②。透过社会治理的实践变革,解析和揭示社会治理的本质特性,推动新兴社会治理学科建设,是构建中国特色社会学的重要内容。

1.人文性。社会治理,说到底是对人的服务和治理,是对人的需求的满足和达成。人性化是社会治理的重要特性,特别是针对底层弱势群体的治理,要讲究基本的情理,避免粗暴和蔑视,避免在感情上、人格上对其进行伤害。^③一旦这种社会关系被破坏,要修复和恢复起来就相当困难。社会治理的人文性,与日常生活息息相关,必然要关注人民生活、关心人民情感、关切人心向背。社会治理,归根究底就是要让人民群众过上好日子,实现心通气顺、心情愉快。这就要求社会治理具有人文关怀,注重对人格的尊重、对尊严的呵护、对人性的涵养。如果没有这种人文关怀,社会治理就会失掉其核心价值和本质力量。改革开放40年来,面对不同类型的社会群体,实现从“问题治理”到“需求治理”、从“维稳治理”到“维权治理”、从“消极治理”到“积极治理”、从“治理客体”到“治理主体”的多重转变,是我国社会治理变革的一条重要线索。社会治理人文性的孕育和生成,就蕴含在这个社会转型过程之中。

2.科学性。社会治理是一门科学^④,具有一套系统的知识、理论和方法。这就要求通过运用科学的理念、方法和手段来进行社会治理,进而不断提高社会治理科学化水平。这种科学化追求至少体现在如下四个方面:一是社会治理社会化。这是对行政化治理的重要反思,强调社会自我调节、自我组织、自我治理的能力,尊重社会自身的运行和治理规律。二是社会治理法治化。这是对法制化治理的重要增进,强调和尊崇法治思维、法治方式、法治精神,将对法律的敬畏和法治的信仰转化成社会治理的实际成效,实现社会治理的稳定制度预期。三是社会治理专业化。这是对经验式治

理的重要改进,强调和重视社会治理专业人才培养的建设和社会治理专业知识的运用。四是社会治理精细化。这是对粗放式治理的重要调整,强调和重视通过大数据、云计算、物联网和人工智能,把社会治理做细做精,实现精准定位、精准治理和精准服务。纵观改革开放40年来的社会变革,逐步实现了从“经验治理”到“科学治理”、从“运动式治理”到“制度化治理”的重要转变,并从正反两个方面增进和深化了对社会发展和社会治理基本规律的认识和理解。

3.历史性。人类社会发展的不同阶段,具有不同的社会治理形态。因应生产力发展的不同水平,社会治理的演化具有历史阶段性。不同性质的国家,会形成不同的社会治理体制和模式。同一国家在不同的发展阶段,也会形成不同的社会治理模式。改革开放40年来,因应市场经济的发展及其引发的各种社会问题和后果,我国逐步构建和形成一套系统性的社会制度安排,并呈现出一种从综合治理到社会管理再到社会治理的历史演变。应当说,每个阶段的主导型治理形态,反映和代表了社会发展特定时代的时代诉求,并经历了一个从被动应对到积极探索再到自觉建设的重要转变。同时,如果说经济建设与经济治理具有一些共通的国际规则和规律的话,那么社会建设和社会治理则具有高度的本国特色并深深植根于本土历史文化传统。纵观40年来的社会治理变革,传统社会的礼法融合与德法共治传统,现代社会的多元治理与民主协商传统,以及党在长期革命、建设和改革中建立的群众工作与社会动员传统,共同构造和形塑了中国社会治理的本质特色。

4.嵌入性。在中国情境下,对社会治理的认识和理解,离不开国家治理的基本背景。“社会治理”是在国家治理现代化的基本框架下提出,进而获得和确立其政治权威性及社会响应性。一般而言,国家治理包括政府治理、

市场治理、社会治理三个基本维度。从这个角度而言,社会治理嵌入于国家治理;国家治理规定和引领社会治理^⑤。社会治理并不是孤立存在的一个结构体系,而是与政府治理、市场治理紧密相连、不可分割。这就要求社会治理必须面对和处理政府、市场与社会之间的关系。纵观40年来的社会治理历程,“社会”作为一个结构要素逐渐从国家体系中释放和分化出来,建构和形成一个相对自主的社会领域,这是社会治理变革的基础前提。值得注意的是,这个社会领域的空间范围及其自主性,并不是一个静态的结构存在,而是一个动态的持续互动的实践产物。在国家治理的统合下,随着社会与政府、市场之间力量博弈关系的变化,社会治理的领域和范围会出现相应的伸缩变化。不论这种变化是扩张还是缩小,社会治理与国家治理之间的“脐带连结”始终保持着一种张力。

- ① 肖瑛:《回到“社会的”社会学》,《社会》2006年第5期。
- ② 孙立平:《“自由流动资源”与“自由活动空间”——论改革过程中中国社会结构的变迁》,《探索》1993年第1期。
- ③ 张翼飞、郑莉:《“社会”为何需要“治理”——西方社会治理问题的起源及其启示》,《湖南师范大学社会科学学报》2017年第4期,第102-109页。
- ④ 廖鸿、杨婧:《改革开放以来社会组织的发展与主要成就》,《中国民政》2018年第15期,第29-32页。
- ⑤ 阿尔坎塔拉:《“治理”概念的运用与滥用》,《国际社会科学杂志》(中文版)1999年第1期。
- ⑥ 俞可平:《治理和善治:一种新的政治分析框架》,《南京社会科学》2001年第9期。
- ⑦ 钟涨宝、狄金华:《中国的社会建设:传统、现状及其理论反思》,《社会建设》2014年第1期。
- ⑧ 孙慧民:《赌博的文化心理机制及社会治理》,《社会科学》1990年第4期。
- ⑨ 周红云:《作为全新改革理念的社会治理》,《学习时报》2014年2月24日。
- ⑩ 王名、蓝煜昕:《社会新政:从管理到治理》,《前线》2014年第6期。
- ⑪ 魏礼群:《我国社会治理40年变革的历史进程》,《前

线》2018年第9期;范逢春:《改革开放以来的社会治理创新:一个伟大进程》,《人民论坛·学术前沿》2019年第3期;蔡潇彬:《变迁中的中国社会治理:历程、成效与经验》,《中国发展观察》2019年第1期。

- ⑫ 2018年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》明确提出,为加强党对政法工作和社会治安综合治理等工作的统筹协调,不再设立中央社会治安综合治理委员会及其办公室,有关职责交由中央政法委员会承担。这标志着综治委机构正式被取消。
- ⑬ 中共中央国务院:《关于加强社会治安综合治理的决定》,www.chinalawedu.com,1991年2月19日。
- ⑭ 同上⑬。
- ⑮ “坚持打防结合方针,全面推进平安福建建设”课题组:《改革开放30年社会治安综合治理发展历程》,《福建警察学院学报》2008年第6期。
- ⑯ 胡锦涛:《扎扎实实提高社会管理科学化水平建设中国特色社会主义社会管理体系》,《人民日报》2011年2月20日。
- ⑰ 《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》,《求是》2006年第20期。
- ⑱ 李友梅等:《中国社会治理转型(1978-2018)》,社会科学文献出版社,2018年版,第17页。
- ⑲ 王绍光:《从经济政策到社会政策:中国公共政策格局的历史性转变》,《中国公共政策评论》2007年第00期。
- ⑳ 陈鹏:《中国社会管理创新体制模式研究——基于四种模式的案例分析》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2015年第2期。
- ㉑ 李强、王莹:《社会治理与基层社区治理理论纲》,《新视野》2015年第6期。
- ㉒ 李友梅:《中国社会治理的新内涵与新作为》,《社会学研究》2017年第6期。
- ㉓ 王思斌:《社会治理要有人文性》,《中国社会工作》2018年第1期。
- ㉔ 中共中央文献研究室:《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,中央文献出版社,2017年版,第127页。
- ㉕ 王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》,《国家行政学院学报》2014年第3期。

(责任编辑:杨婷)