

制度规范利益

党建创新与社会治理成长

蔡志强 著



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

制度规范利益 党建创新与社会治理成长

蔡志强 著



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

制度规范利益——党建创新与社会治理成长/
蔡志强著. —北京: 中共中央党校出版社, 2014. 10
ISBN 978-7-5035-5473-5

I. 制… II. 蔡… III. ①中国共产党一党的建设—
研究②社会管理—创新管理—研究—中国
IV. ①D26②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 236337 号

制度规范利益——党建创新与社会治理成长

责任编辑 曲 炜 楚双志
版式设计 李 灵
责任校对 高 鹏
责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
社 址 (北京市海淀区大有庄 100 号)
邮 编 100091
网 址 www.dxcbs.net
电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)
经 销 新华书店
印 刷 三河市华润印刷有限公司
字 数 283 千字
版 次 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷
开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16
印 张 16
定 价 32.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

序

以党的建设推进社会建设

中国共产党对中国发展的意义是决定性的。所以，不论是思考与研究中国问题，还是设计与建构中国战略，都绕不过对中国共产党的建设的把握。作为领导核心的中国共产党，不论在革命时期，还是在建设时期，都清醒地认识到：党的建设关系根本与全局。这意味着无法把握党的建设，也就无法把握国家建设与发展的全局。许多中国研究的学术成果以及实践中的一些改革举措，之所以无法回答和解决中国问题，一个重要的原因就在于忽视了对中国共产党建设与发展的认知与把握。

因而，在今天的中国，研究和实践党的建设，不仅仅是为了党的领导与执政，更为重要的是从全局与长远把握和规划国家建设发展。首先，中国共产党与国家、社会的内在关系，决定了党之兴亡关系着国之兴亡；其次，中国共产党不论在政治上、组织上和思想上都是中国发展的战略资源，其开发与运用的水平决定国家发展的基础与动力。因而，对于中国各层面和各领域的发展，党的建设不是可有可无的，而是决定大局的。从什么样的战略高度来把握和推进党的建设，直接决定着各级党委和领导干部治国理政的能力与水平。

对党的建设的战略把握，不能仅仅停留于对党的建设的重视本身，其关键在于能够将党的建设与国家和社会建设发展的战略需求紧密结合：从大格局入手把握特定时代党的建设的使命与战略，同时，从党的建设入手把握特定时代国家与社会发展的资源与路径。这是中国共产党建设不同于一般政党建设的关键之处；同时，也是中国共产党建设能够带动全局发展的关键之处。党的建设确实有其自身的内在逻辑，但由此展开的党的建设的具体内容与取向，却是由党领导与执政所面临的历史使命与时代任务决定的。因此，任何时期的党的建设战略都必须高度契合国家与社会发展的战略，从而拥有党的建设的战略平台与内在动力。

中国共产党建立以来，不同时期党的建设都承载着不同的历史使命，从而形成不同的党的建设方略与行动框架。回顾历史，中国共产党的建设先后与党的组织壮大、现代军队建设、武装斗争、国家政权建设、社会主义社会建构以及经济体制转型等战略任务相结合，在创造革命与建设一个又一个大发展的同时，将自己不断壮大和完善的组织体系、领导体系和思想体系有机地嵌入到中国政治、经济与社会发展的系统之中，从而成为决定国家发展大局的主导性力量。当今中国仍处于现代化发展的过程中，国家建设也正全面展开。这决定了新时期党的建设要有所作为，要真正成为主导和推动国家建设的核心力量，就必须与国家建设的总任务和总战略有机结合。

中国国家建设的战略议程，正从经济建设延展到社会建设，并努力将经济建设、社会建设、政治建设、文化建设和生态建设的五大方面有机统一起来。这就要求新时期党的建设必须与“五位一体”的国家建设相结合，目前尤其要与处于国家建设战略中心的社会建设相结合。中国是一个超大规模的国家，社会建设上关系到国家经济发展与政治稳定，下关系到13亿多中国人的生活与保障，所以是国家建设的根本与基础。然而，纵观世界各国的发展经验，社会建设固然需要政府的积极推动，但更重要的是需要社会自身的发育与成长。如果社会建设不能转化为社会自身的发育与成长，不能转化为社会自我教育、自我管理、自我服务能力的全面提升和工作体系的日益成熟，那政府所有社会建设的努力都不可能取得最终的成功。从这个角度讲，社会建设关键是培育社会、发育社会，这需要政府与社会的共同努力。在这方面，中国有最现成、同时也是最有力的组织力量，这就是执政的中国共产党。

新中国成立后，为了建设社会主义经济与政治，中国共产党在全面摧毁旧的国家与社会体系的基础上，开始了以政党组织为核心建构国家与社会体系的社会主义建设，从而使党的组织资源在国家与社会两个层面都形成系统性的存在。虽然改革开放在很大程度上松解了以政党组织为核心的单位体制，从而使经济与社会生活在很大程度上可以独立于政党组织而自主展开，但党的组织网络依然是撑托中国社会的基本框架。党的组织不仅拥有广阔的社会联系网络，而且拥有相当成熟的工作体系和政治资源，对于现代社会组织先天发育不足的中国社会来说，这无疑是非常重要的社会建设资源。理论与实践证明，有意识地用政党资源进行社会建设，既能推动各类社会组织和社会力量的有效成长，也能为党的执政提供厚实的社会基

础；反过来，新时期党的建设若能借此与社会建设紧密结合，就能够有效地实践党的群众路线，密切党与社会、党与人民的关系，从而为党的功能发挥创造有效的社会空间，为党的社会基础巩固赢得强大的机制保障。

显然，党的建设与社会建设有机结合，相互促进，共同发展，是推动新时期国家建设与社会发展的最合理的战略选择。这种结合可以在国家建设总体层面展开，也可以在地方甚至基层层面展开。但是，不论在哪个层面展开，其具体实践与落实都既需要政治眼界，也需要执政智慧；既需要战略规划，也需要路径选择。这也许是人们常常能够在理论上认识到其重要性，但在实践上往往难以落到实处的重要原因所在。从这个角度讲，蔡志强的研究从党的建设创新与社会治理成长的互动逻辑出发，立足全面深化改革面临的具体问题，梳理了党领导社会治理变革的沿革与经验，探讨了作为对社会发展起决定性作用的党，如何在法治框架内实现党的建设制度改革与社会和谐有序发展的有机结合，寻求中国政治发展的有益路径。这种积极有效的探索，展示了健全和完善社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的实践逻辑，对执政党建设和治理现代化显然有着重要的理论意义。这也是本书努力将这一基础命题呈现出来并进行理论思考的动因所在。

林尚立

（作者系复旦大学副校长，教授）

绪 论/1

第一章 党建创新与社会治理成长的概念与目标/6

- 第一节 党建创新与社会治理成长：发展的范式 /6
- 第二节 社会治理成长的概念与理论梳理 /19
- 第三节 党建创新与社会治理成长需要完善顶层设计 /32
- 第四节 变革社会党建创新与社会治理成长的新要求 /41

第二章 党领导社会治理成长的历史沿革与基本经验/47

- 第一节 政党与社会：关于治理成长的永恒命题 /47
- 第二节 中国共产党的组织创新和社会功能完善 /53
- 第三节 党领导社会治理的历史实践 /59
- 第四节 党推进社会治理的历史特点与基本经验 /66

第三章 党建创新与社会治理成长的价值逻辑与制度期待/77

- 第一节 党建创新与社会治理的价值逻辑 /77
- 第二节 党的思想理论创新与意识形态整合 /85
- 第三节 完善党建创新与治理成长的基本制度 /92
- 第四节 夯实党建创新和社会治理成长的法治基础 /101

第四章 党建创新与社会治理成长的载体建设/107

- 第一节 社区建设 /107
- 第二节 社会组织 /112
- 第三节 社会事业 /121

第五章 社会治理成长的影响要素和动力基础/128

- 第一节 影响社会治理成长的因素分析 /128

第二节	社会治理的结构基础与动力源泉 /132
第三节	社会治理政策有效性的思想基础 /137
第四节	改革创新推动社会结构与利益关系的调整 /144
第六章	党内民主带动社会民主：治理成长的一种范式/155
第一节	民主是中国特色社会主义的本质要求和重要理路 /155
第二节	当前我国民主建设的主要内容和存在问题 /159
第三节	治理目标下推进民主实践的路径选择 /164
第七章	网络时代社会治理的权力与秩序建构/170
第一节	网络发展提出社会治理新的命题 /170
第二节	网络空间权力的建构及其对秩序维护的影响 /175
第三节	网络治理中的媒体功能 /179
第四节	网络权力运行的文本解读：以甘肃玉门鼠疫信息传播为例 /183
第八章	以区域党建促社会治理创新的实证分析/188
第一节	张家港推进基层党组织建设和社会治理创新面临的问题与挑战 /188
第二节	张家港以党建创新促社会治理成长的做法和经验 /190
第三节	张家港的探索对社会治理的启示与思考 /195
第九章	社会治理框架内党对科学组织的科学领导/207
第一节	市场经济条件下党如何领导社会 /207
第二节	治理机制完善与社会组织成长的现实需应 /214
第三节	加强和改善党领导社会组织的基本路径 /216
第十章	社会治理成长的实践文本/221
结 论	/231
参考文献	/237
后 记	/243

绪论

中国共产党将全面深化改革的总目标定位为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。这一重大战略思想集中体现了国家建设与社会发展的顶层设计，也是社会主义制度不断完善的科学要求。在推进国家建设与社会发展的实践中，中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导者、组织者和推动者，廓清党、政府、市场和社会的权责关系，建构党的建设与社会治理的互动机制，能够从根本上保证中国国家建设与社会发展的良序，实现富强、民主、文明、和谐的发展目标。

本书研究的重点是党的建设与国家治理体系和治理能力现代化，探讨党的建设制度改革尤其是基层党建如何适应变迁社会治理完善的要求，在分化社会中寻求多元主体采取一致行动的可能性及其实践形态和制度要求。由此，迫切需要对社会治理成长的应然模式和实践逻辑进行科学梳理，形成不同社会组织协调与沟通的有效机制，培育并完善社会多元共治、多元一体的组织生态和制度体系。通过党组织的引导和社会自组织能力的发挥，在这个不确定性极高的社会里提供多元主体角色塑造及作用发挥的条件。

中国共产党推进党的建设和治理现代化，需要突破囿于两千多年封建王权体制所形成的管理模式和文化土壤，在有效吸纳人类文明的一切优秀成果和中国古典文明的丰厚给养的基础上，创造性地走出一条适合中国文化和满足人民当家作主需要的治理道路。本书试图从历史与现实交互的维度，从中央关于党的建设与社会治理创新的具体精神出发，在基础理论比较和分化社会主体的互益期待中解析党建创新和治理成长得以展开的文化内涵、组织需应和制度安排。在中国推进国家治理体系和治理能力现代化的改革实践中，我们显然会遭遇大量的不确定性，并且极有可能因为阻力重重而使得改革推进迟缓，但是我们可以确定的是，开放社会的市场化逻辑不会改变，中国共

产党的性质宗旨和对社会主义事业的科学领导不能改变，中国特色社会主义制度不断完善的实践没有改变。或者说中国全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴中国梦的历史趋势和基础目标清晰明确。因此，中国的发展必然要置于这样的价值期待中，以制度的形式加以确证。

形成执政党治理理念，完善党的组织文化，推进党的建设制度改革，落实党内民主带动人民民主的要求，形成党的组织创新的动力机制，打造学习型服务型创新型政党，保障党的建设更好地实现党在现阶段的中心工作是基层党建创新的重要内容。本书从“政党—政府—社会”视角出发，对社会不和谐因素的成因及其治理路径与措施进行研究，着重分析世情国情党情深刻变化情况下党的组织在完善社会治理中的作用，探讨多元格局下执政党与社会的互动模式，推进制度创新和理念转型、发挥党组织的政治核心作用和社会协调功能，引导社会健康成长，构建党委领导下“政府—市场—社会”协同治理的社会治理新思路。

推进党建创新和社会治理创新，有以下基本内容：一是要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理格局，健全基层社会治理的体制机制。二是党组织的功能发挥，应着眼于人民根本利益的实现维护和发展，最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。三是完善社会治理的领导体制、工作机制。妥善处理人民内部矛盾，改革信访制度，健全党和政府主导的维护群众权益机制。四是重视社会组织建设和管理，尤其要形成开放社会人们自由流动的服务和管理的制度与政策。五是增强忧患意识，形成和完善社会治理的预警机制。健全社会治安防控体系，加强社会治安综合治理，保障人民生命财产安全。六是完善国家安全战略，健全国家安全体制，高度警惕和坚决防范各种分裂、渗透、颠覆活动，切实维护国家安全。

我们知道，中国正处在一个重大的转型时代。转型带来的价值变迁和结构调整，直接体现为主体财富积累的分化和社会身份认同的困境，多发频发群发的各种群体性事件尖锐冲击了我国的治理秩序，要建构中国特色的文明体系和秩序框架，就需要有效吸纳工业文明的一切优秀成果，也需要吸纳中国传统文明涵泳着的丰厚的养分。也就是说，我们所确认的道路自信、理论自信和制度自信，在其本质上是与政党自身的创造性相联系的，是与社会发展所建构的全新文化框架相联系的。而这其中，最为重要的是核心价值体系的形成。

应该看到，国家治理体系和治理能力现代化，本身就包含着基层党组织的现代转型问题。随着改革开放的进一步深化，中国共产党历史方位的转变和社会结构的分化重组，党的组织结构和社会功能也随之发生变化。在建设

和改革开放的各个时期，中国共产党以其与时俱进的理论品质自觉推进党的建设科学化，对社会治理产生深刻的影响。但是也要看到，由于党是在一个一穷二白的封闭环境里建设社会主义的，西方国家对中国的威压和国内极其复杂的斗争形势直接决定中国共产党持续其革命党组织的演进逻辑。也就是说，原本从1956年就该开始的执政党的现代化转型，一直延续到十六大之后尤其是十八大之后才开始强力推进。当然在整个中国发展的实践中，中国共产党自身的现代化是不绝如缕艰难推进的。

在阿尔蒙德看来，政治体系如果不能很快地提高满足要求的能力以适应来势快得多的政治抱负和高涨的社会期望，行动就会陷入困境。换言之，经济发展未必能够带来政治稳定，但是经济的崩溃和社会利益的耗蚀必然导致政党合法性的丧失。中国计划经济时代的管理逻辑，是能够实现短缺时代经济增长所需的社会秩序的。但随着改革深化和利益群体的分化，不同利益主体经济、政治、文化诉求更加复杂多样。同时，在管理逻辑之下，各利益群体都把自身利益最大化的期望寄托在党或政府身上。而任何政党或政府都不可能使所有社会成员的要求全部得到满足。这种期望与现实之间的落差可能导致政绩评价和社会心理的失衡，影响民众对党和政府的信任与支持。

党的历史方位的变化，社会变迁的复杂性、不确定性和利益主体多元化、组织化改变了党建创新的传统路径，以及社会运行中党组织的活动方式。党要有效实现对社会治理成长的领导和推动，需要围绕党的中心任务和人民根本利益，以法治为支点，健全市场经济体制，引导社会发育，实现党的建设的现代化和科学化。本书内容分为以下三大部分：

1. 从理论上阐述党的建设与社会治理的逻辑关系，提出党的社会功能发挥与社会治理成长的基本框架。一是结合党章要求，运用组织理论阐述党组织作为党联系群众的桥梁与纽带，是社会基层组织政治核心的实践逻辑；分析党的组织建设对社会治理创新的影响。二是对社会和谐目标下党组织与社会组织的互动关系进行探究。尤其是结合社会组织化的现实趋势，探索多元主体条件下党的社会整合与引导服务功能。三是结合社会结构变迁，提出党建创新与社会治理成长的实践模型。把握中国共产党的建设与社会治理体系建设的互动关系。并适应治理成长需要，推进党的理念转型、制度完善、组织结构调整和功能重构，保障基层党组织发挥教育、管理、监督、服务功能，实现推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐目标的要求。

2. 综合分析社会治理机制顺畅运行的理论基础与实践条件。一是梳理世情国情尤其是党情深刻变化对党的建设和社会治理创新的现实挑战。二是探讨党的建设的组织结构、制度安排、民主实践等相关要素。强调以改善民生为重点

的社会治理创新过程，必然要求强化和拓展党组织推动科学发展、服务人民当家作主的基本功能。三是提出执政党引导社会发育，促进社会和谐的运行范式，深入分析党的社会协调能力、危机干预能力，构建制度推动、运转协调的社会常态治理机制。四是强调党的建设制度改革与社会治理创新的有效性，需要建构在法治完善、制度运行顺畅的基础上。由此提出党的建设、人民当家作主和依法治国有机统一目标下组织建设的内在理路和实践逻辑。

3. 阐述作为自变量和因变量的中国共产党如何在社会治理中发挥引导与保障、资源整合与利益协调功能。一是建构社会价值框架，完善组织运行的制度体系，形成组织运行的监督和约束机制，维护人民根本利益和社会公平，从而避免出现社会转型中的利益侵害和责任失位。二是推进社会建设，强化公民教育，培育社会资本，廓清社会组织与公民权责，降低人民民主发育中的非制度性参与。三是健全党员干部的责任意识和 service 观念，完善党的群众工作机制和方法，协调社会关系，化解与克服不和谐因素。这也是党的建设的重要内容和基本要求。

基于上述要求，本书在宏观上综合运用执政党建设理论、组织理论、风险社会理论和复杂性理论对党建创新与社会治理成长加以梳理；在中观上考察新形势下社会文化和社会心理对党的认同的影响，进而对党组织如何引导社会，维护社会和谐（包括管理中的政策选择）进行分析，提供社会治理创新中党的基层组织与社会组织契合的基本思路，形成落实治理目标的动力机制；在微观上通过案例研究，描述和谐社会科学发展框架内党的社会功能发挥的基础与条件，探讨以改善民生为重点的社会治理创新要求下的社会治理形态，彰显党对社会治理生成的具体作用。

我们使用制度规范利益这个标题，并非本书只讲制度与利益关系问题。我们知道，社会治理的根本目标之一，就是最大限度地增进公共利益。治理过程，就是要实现林尚立教授提出的人、价值、组织、制度这四个要素的互动，进而实现国家、社会 and 人的发展。而将人与组织联系在一起，将价值与制度维系在一起的，是人与人、人与组织、组织与组织之间的需要。这种需要依系于人们普遍认同的价值和制度展开。我们将这种需要，界定为利益。这里所说的利益，并非专指物质化的好处或者需要满足的过程。我们知道，利益有以下几种基本概念：（1）利益就是好处；（2）利益是一种需要；（3）利益是一种社会关系；利益是人们通过社会关系所表现出来的不同需要^①；（4）利益是一种能力，

^① 中国大百科全书编辑委员会编，中国大百科全书·哲学卷 [M]，北京：中国大百科全书出版社，1982：483.

利益能否实现依靠人的能力。利益的要素主要包含以下三方面：利益主体，即利益的拥有者；利益客体即需要指向的对象；利益中介即人的活动过程。人类生活得以展开的基础，就是通过活动获得自身生存和发展所需的物质的、精神的资料。所以利益是与组织的价值观、组织的制度安排和组织的行动一体的。“思想一旦离开利益，就一定会使自己出丑。”^① 中国共产党无论是闹革命、搞建设还是抓改革，都需要结合人民群众最关心、最现实、最迫切需要解决的利益来展开。因此，作为一种制度化的治理逻辑，党建创新和社会治理就在于以法的形式廓清利益关系，建构核心价值，形成人们的责权意识和制度化参与能力，实现党的目标和社会发展良序。在今日中国的实践里，就是完善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。

当然，在市场化条件下，我们可以看到市场带来的利益分化，这种分化是对原有的社会管理格局的打破。由此展开的治理逻辑，便转为碎片化的一盘散沙式的民众如何凝结为共同体的过程。市场经济条件下，无数人基于自身的利益需要聚集在一起。经济学家习惯于从经济人假设出发，来探讨人们的参与行为和社会组织化的过程。分化社会任意流动的利益和强势群体对资源的控制能力，以及政府配置资源的方式方法，往往因为不同群体差异化的利益导向而具有了价值评判的各异标准。党领导社会治理创新过程，就是为分化社会寻求一致的可能性，就是要在尊重多元利益和价值的基础上，维护社会公义和人民福祉，保障社会主义事业健康发展。

^① 马克思恩格斯选集·第4卷 [M]·北京：人民出版社，1972：256.

第一章

党建创新与社会治理成长的概念与目标

我国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。这一重大战略思想反映了国家建设与社会发展的顶层设计，也是社会主义制度不断完善的科学要求。

第一节 党建创新与社会治理成长：发展的范式

在中国的发展实践中，党建创新与治理成长是与国家建设、经济发展高度一体的。它们互为条件，协同演进。在全面深化改革的进程中，谈论党建创新与治理成长，就是通过党的建设制度改革，更好地领导政府、市场和社会主体在法治框架内推动社会主义制度完善、健全社会保障体系，发挥社会积极性创造性，实现社会良序的过程。社会治理的目标，就是要使发展符合并体现人民的利益诉求和幸福期待。

社会治理是指为了有效维护社会秩序，实现矛盾化解和社会和谐发展，党和政府与社会组织运用权力和手段对社会资源实行计划、协调、控制、管辖，同时积极动员社会群体的有效参与，实现发展目标，提高人们应对各种风险挑战和获得权益与安全保障的能力的过程。社会治理的一项重要内容就是通过法治原则规定政府、社会组织及社群和个人的权、责、利关系，由此形成维护利益促进发展的目标、战略、组织管理体系、政策和制度规范及行为模式的有机整体。也就是说，社会治理包括了政府基于秩序维护的社会管理、公民参与、利益协调过程，以及为此制定的各种规范和采取的一系列措施的总和。推进社会治理是党和政府的基本职能，但是我们不能将其视为社会治理的唯一主体；不能在开放社会中简单依赖行政管理来实现社会稳定，更不能忽视社会力量的独立性、自主性和成长性。

社会治理是在党的领导下，以政府为主导，市场、社会组织和公众有效参与社会秩序维护和社会发展的过程。也是政府、市场和社会组织在法律、法规、政策的框架内，通过各种方式对社会领域各环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程，体现着中国共产党科学执政、民主执政、依法执政的水平。中国传统社会管理模式是建立在固化社会流动基础上的，并通过控制实现社会稳定目标。新中国成立后，建立了人民当家作主的社会主义制度，实现从计划经济体制到市场经济体制的转变，传统的社会管理模式在开放条件下逐步失去整合社会的功能。中国社会逐步形成了多元主体和谐共治的价值逻辑和实践要求。但是市场发育的不健全和极弱社会成长的滞后性，使得社会越来越需要一个强大的执政党来解决发展带来的一系列社会问题。在我国发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，执政党的执政能力和先进性、政府的政策水平和行政能力都要体现在协调社会矛盾，化解社会冲突，促进科学发展上。基于此，中国共产党需要立足中国发展实际，形成具有中国特色的国家治理体系和治理能力现代化的理论框架和实践逻辑，构建与发展社会主义市场经济相适应的社会治理新模式。

社会治理系统包括以下几个方面：一是社会治理的基本结构，包括制度、组织和决策体系、财政政策等；二是治理过程，如风险控制、矛盾化解，政府管理和社会参与等；三是社会治理的认识方面，如政府举措的目的、社会治理的原则与依据等；四是社会治理的主体，包括治理主体权威的确立，核心机构的职能作用，以及治理过程中的参与主体（包括市场与社会的主体，也包括专业的、非专业的参与主体）等。对这些要素的研究，有助于把握社会治理创新的方向。

今天我们考察社会治理成长，可以从利益与价值的视角切入。在社会治理实践中，人们依据自身的价值判断和利益诉求来看待政府基于社会发展而采取的管理举措。党和政府在化解矛盾，维护秩序，改善民生、推动发展的过程中，党对政府的领导、党的组织对社会过程的介入与影响，政府的政策过程、制度安排和技术策略必须考虑社会的价值观和群体的利益诉求。只有政府有足够的力量实现社会强制和协调的时候，治理过程才可能突破旧有的价值框架实现管理模式向治理模式创新，而这样的创新前提恰恰是社会思维创新的开始。从这个意义上说，党和政府治理能力现代化和社会治理成长的逻辑起点和制度底线是尊重与实现人的价值，维护社会发展的秩序。社会治理过程就在于对作为整体的人的价值和利益的满足，并推动社会的科学发展。而要衡量社会治理的绩效，除了必不可少的社会理性，最终取决于一个国家的法治水平，因为只有法律才能够保证人们持久的幸福、和谐与自由，也才能够保证人们自由的拥有不至于危及社会的治理，这是一个国家实现长治久

安的基础。^①

毛泽东 1941 年在《新民主主义论》中曾经提到：“新民主主义的政治、新民主主义的经济和新民主主义的文化相结合，这就是新民主主义共和国，这就是名副其实的中华民国，这就是我们要造成的新中国。”^② 中国共产党在建国前规划的新中国建设蓝图体现着经济、政治、文化建设的基本思路和实践要求。在整个计划经济时期，囿于资源短缺和提高工业化水平的急迫需要，党通过有效的社会动员机制和包下社会一切的全能型管理逻辑，实现了生产力水平极低条件下社会发展的有效性。这个时期，并不存在现代意义上的社会治理运行逻辑。党和政府是通过极强的管理体系实现了各个阶段的建设目标。但是这个过程也在一定程度上释放出社会治理的可能与依据。这个时期，社会治理隐匿于社会主义建设的实践中。党和国家通过各级政府组织和党的组织，将行政权力直接敷设到社会基层，以国家政权体系的完善来确保社会管理的有效性。具体而言，党通过广泛推进单位制将所有居民整合进国家体制内，而在“国家管理单位，单位管理个人”的格局中，每个公民作为社会主义事业的螺丝钉被固定在各自的岗位上。其工作生活得以展开的就业、医疗、教育、住房、生育等等，以及社会保障、社会服务、社会管理等公共事务，都被有效整合到单位体制里了。在单位制结构内，党和政府通过权威配置资源的能力构建了短缺时代低水平的但是较为健全、极其有效的社会保障与社会福利体系。即便在偏远的社区和落后的农村，党领导政府也在极力建构最低限度地保证人民健康和社会需要的赤脚医生制度和贫困救助体系。应该说，短缺时代个体对国家权力的高度依赖，中国共产党有效的社会动员机制和党试图包下人民一切的政治行动，使得这个时期国家的管理和政党的建设变得简单和高效。党和政府一方面在单位制管理体系内，通过“低工资—高就业—高福利”的社会保障体系实现了对资源的权威整合与配置，另一方面在极端落后的社会生产水平下，通过构建社会主义意识形态和共产主义的美好愿景来激发人们的奋斗热情和奉献精神，进而实现了艰难环境下社会主义的初步发展，实现了财富积累。与此同时，如何实践党服务于人民利益实现的目标，如何葆有社会发展的动力就成为党需要考虑的基本问题。这一命

① 习近平在 2013 年 12 月发表的题为《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》的讲话中指出，推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。

② 毛泽东选集·第 2 卷 [M]·北京：人民出版社，1991：709。

题既要求执政党完善权力运行结构，改进工作作风，保障权力运行绩效，也要求党适应人民当家作主的需要，增强改善群众生活的能力。正如毛泽东所言：“工人的劳动生产率提高了，他们的劳动条件和集体福利就需要逐步有所改进。我们历来提倡艰苦奋斗，反对把个人物质利益看得高于一切，同时我们也历来提倡关心群众生活，反对不关心群众痛痒的官僚主义。”^①在这一实践逻辑中，社会治理或者严格说是社会管理在党国同构体制下被内含于国家政权、经济建设之中，具有极强的政治色彩，极易造成社会管理的僵化、脆化和社会矛盾的固化，造成社会自主性和独立性的消解。而计划经济时代短缺条件下人民对党和政府极强的依赖性一方面需要党的强力动员以确保社会发展动力，另一方面也造成事实上的动员绩效降低和社会发展动力缺失。

1978年召开的十一届三中全会从根本上冲破了“左”倾观念，重新确立马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线，作出了把党和国家的工作重点从“以阶级斗争为纲”转移至“以经济建设为中心”的战略决策。十一届三中全会公报指出，现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权。也就是说，从十一届三中全会开始一直到党的十八届三中全会，中国改革开放的过程，社会治理创新的过程就是一个重新梳理和确立党与政府和市场、社会的权力边界的过程。在传统的计划经济体制下，党和政府通过控制全部资源和权威配置资源来保障社会主义人民当家作主的本质属性。而市场经济体制则强调市场作为天生的平等派，需要在资源配置中发挥决定性作用。因此，中国共产党整个改革开放的过程，就是通过完善的制度体系建设和党自身的现代化，廓清政党与市场、政党与社会的权责关系，强化权力约束。换言之，党的一元化领导的理念要实现从党和政府包下人民一切向党科学领导下适度分权，充分发挥各主体和要素创造活力的分担与共享的过程转变。我们可以从党领导的改革开放的具体实践中看到这一符合发展规律的清晰脉络：党的十二大提出“计划经济为主，市场调节为辅”的经济体制改革目标；党的十三大提出“一个中心、两个基本点”的发展战略；十三届四中全会提出“建立计划经济与市场调节相结合的经济体制”；党的十四大明确提出“建设社会主义市场经济体制”；党的十八届三中全会进一步指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。“公有制

^① 毛泽东文集·第7卷[M]。北京：人民出版社，1999：28。