



改革 开 放 研 究 丛 书

主 编：蔡 昉 李 培 林 谢 寿 光

2018 年主题出版重点出版物

# 中国社会治理 转型

1978~2018

TRANSFORMATION OF  
SOCIAL GOVERNANCE IN CHINA

李友梅 等 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



“十三五”国家重点图书出版规划项目  
2018 年主题出版重点出版物

# 中国社会治理 转型

1978~2018

TRANSFORMATION OF  
SOCIAL GOVERNANCE IN CHINA

李友梅 等 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 出版者前言

习近平同志指出，改革开放是当代中国最鲜明的特色，是我们党在新的历史时期最鲜明的旗帜。改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。2018 年是中国改革开放 40 周年，社会各界都会举行一系列活动，隆重纪念改革开放的征程。对 40 年进行总结也是学术界和出版界面临的重要任务，可以反映 40 年来尤其是十八大以来中国改革开放和社会主义现代化建设的历史成就与发展经验，梳理和凝练中国经验与中国道路，面向全世界进行多角度、多介质的传播，讲述中国故事，提供中国方案。改革开放研究是新时代中国特色社会主义研究的重要组成部分，是应该长期坚持并具有长远意义的重大课题。

社会科学文献出版社成立于 1985 年，是直属于中国社会科学院的人文社会科学专业学术出版机构，依托于中国社会科学院和国内外人文社会科学界丰厚的学术和专家资源，坚持“创社科经典，出传世文献”的出版理念、“权威、前沿、原创”的产品定位以及出版成果专业化、数字化、国际化、市场化经营道路，为学术界、政策界和普通读者提供了大量优秀的出版物。社会科学文献出版社于 2008 年出版了改革开放研究丛书第一辑，内容涉及经济转型、政治治理、社会变迁、法治走向、教育发展、对外关系、西部减贫与可持续发展、民间组织、性与生殖健康九大方面，近百位学者参与，取得了很好的社会效益和经济效益。九种图书后来获得了国家社科基金中华学术外译项目资助和中共中央对外宣传办公室资助，由荷兰博睿出版社出版了英文版。图书的英文版已被哈佛大学、耶鲁大学、牛津大学、剑桥大学等世界著名大

学收藏，进入了国外大学课堂，并得到诸多专家的积极评价。

从2016年底开始，社会科学文献出版社再次精心筹划改革开放研究丛书的出版。本次出版，以经济、政治、社会、文化、生态五大领域为抓手，以学科研究为基础，以中国社会科学院、北京大学、清华大学等高校科研机构的学者为支撑，以国际视野为导向，全面、系统、专题性展现改革开放40年来中国的发展变化、经验积累、政策变迁，并辅以多形式宣传、多介质传播和多语种呈现。现在展示在读者面前的是这套丛书的中文版，我们希望借着这种形式，向中国改革开放这一伟大的进程及其所开创的这一伟大时代致敬。



社会科学文献出版社

2018年2月10日

## 主要作者简介

**李友梅** 法国巴黎政治研究院社会学博士。现为上海大学教授、中国社会学会会长、中国社会科学院-上海市人民政府上海研究院第一副院长、上海市社会科学界联合会副主席、《社会》杂志主编、*Chinese Journal of Sociology (CJS)* 编委会主任、上海高校智库基层治理创新研究中心主任等。长期关注现代社会中的人类合作机制变化、中国社会治理转型实践，并致力于构建中国转型社会学理论范式的创新研究等。

# 内容提要

本书由六个部分构成，深刻阐释了改革开放 40 年来我国从社会管理格局到社会治理格局的转变，反映了中国社会的组织方式及其与党建引领的关系逻辑。

改革开放起始于以经济为中心的一系列体制、机制和制度的变革，但是其得以立足的基础和所产生的影响已经远远超出了经济的范畴，本质上已经深入中国人的生活世界和整体社会的组织运行之中，这促成了中国社会管理走向了社会治理。从世界范围来看，中国社会治理转型具有独特的实践经验——在中国共产党领导下不断推进的转型实践。从这个维度还可以看到，中国的社会转型既不是西方现代化在中国社会土壤上的翻版实践，也不是对中国传统社会的全盘否定和逆转。

第一章主要从市场化、全球化以及新技术等多重因素的影响角度，分析社会治理转型并非单一领域的制度变迁，而是整体社会层面的系统性变革。这种变革或制度变迁始终需要关照社会生活自主性和公共性养成、国家-市场-社会的多元合作等深层机制。

第二章主要涉及政府作为履行社会管理职能和推进社会治理创新的责任主体，在优化社会治理方式的同时，不断探索政府治理与社会自我调节之间的良性互动机制，逐步明晰政府与社会的关系。由此凸显了处理好这个关系的难度及所要付出的努力。

第三章主要考察不同形式社会力量的生成方式并以此为基础讨论当代中国社会的公共性建构，通过相关的国际比较，反映我国社会力量的功能作用。

社会结构加速分化并重新整合，新兴社会阶层、社会组织以及线上线下网络型共同体等社会力量逐步发展起来。这些过程也在制度与生活的相互交织下，一定程度上推动了社会治理转型。

第四章的分析研究，把提供公共服务视为现代政府的核心职能，公共服务需求多样化和品质化对政府职能转变起到推进作用，包括政府对自身职能认知的改变和具体治理工具的选择。同时，该章也视公共服务为管理者和治理者回应社会诉求的关键领域，试图揭示公共服务模式的变迁如何受到政府职能转变和社会力量成长双重动力的推动，由此体现社会治理转型中制度与生活的双向互动。

第五章立足中国社会治理模式转型的历史脉络，从党建治理机制在社会治理转型中的独特战略位置出发，以历史制度主义的视角呈现党建引领社会治理创新的独特路径。党建引领社会治理创新是过去 40 年中国社会治理模式变迁的核心主线，为我国社会治理转型的有序推进提供了组织性和制度性的支持。

本书的导论，结合上述五章的主要分析，对当代中国社会转型与社会治理转型的关联、基层社会治理转型实践与党建引领以及中国社会治理转型的理论议题进行了梳理和概括，并认为对中国社会治理转型的有效认知，不仅可以为中国转型社会学的构建提供支撑，而且可以为转型社会学本身的知识积累和理论发展做出贡献。

## 导 论

李友梅 贾文娟 001

- 一 当代中国社会转型与社会治理转型
- 二 社会治理转型实践与党建引领
- 三 关于社会治理转型的理论议题

## 第一章 多重制度变迁与复杂社会的回应

梁 波 023

- 一 市场化改革与市场社会的扩张及失序
- 二 市场化“强化”、全球化嵌入与社会生活的多维复杂化
- 三 新技术兴起与传统社会生活的解构与重构
- 四 社会转型背景下的中国社会治理意涵
- 五 结论与启示

## 第二章 治理能力提升与政府职能的变革

冯 猛 062

- 一 社会诉求与政府职能履行的分析路径
- 二 以经济建设为中心时期的行政化推动
- 三 迈向多元治理格局的支持性协调
- 四 “五位一体”总体布局统筹背景下的全面深化改革
- 五 结语

## 第三章 公共性的想象与社会力量的生长

张虎祥 115

- 一 社会力量生成的理论想象
- 二 改革开放以来社会力量的生长：缘起与背景
- 三 多样化治理实践与社会力量的生长
- 四 社会力量生长与公共性建构的逻辑

**第四章 社会伦理的升华与公共服务模式的调适** 孙莉莉 161

- 一 公共服务模式变迁的维度与动力机制
- 二 单位递送公共服务的式微和市场力量的释放
- 三 保护社会：公共服务模式的调适
- 四 坚持以人民为中心：走向整体协同

**第五章 党建引领：当代中国社会治理创新的  
制度优势** 黄晓春 208

- 一 党建引领社会治理创新：应对转型挑战的中国方案
- 二 党建治理机制的发展实践与主要经验
- 三 党建引领社会治理创新：进一步的改革方向

**推荐阅读书目** 245**索 引** 247**后 记** 251

<b>Introduction</b>	001
<i>LI Youmei JIA Wenjuan</i>	
<b>Chapter 1 Institutional Development and Societal Response</b>	023
<i>LIANG Bo</i>	
<b>Chapter 2 Governance Capability Increases and Government Function Changes</b>	062
<i>FENG Meng</i>	
<b>Chapter 3 Expanding the Role of the Public in Governance</b>	115
<i>ZHANG Huxiang</i>	
<b>Chapter 4 Mutual Adaptation of Social Ethics and Public Services</b>	161
<i>SUN Lili</i>	
<b>Chapter 5 CPC Leadership: The Institutional Basis of Effective Innovations in Social Governance</b>	208
<i>HUANG Xiaochun</i>	
<b>Index</b>	247
<b>Postscript</b>	251

# 导 论

李友梅 贾文娟\*

1978年开启的改革开放是中国历史上一次具有深远历史意义的大变革。经济体制转型是改革开放的侧重点，但其推动力和得以立足的基础“土壤”从一开始就不局限于经济领域。20世纪90年代中后期以来，经济体制改革所生成的市场逻辑在较短的时间里蔓延到社会生产和生活的诸多领域，以至于整个社会的组织方式、关系风格、结构特征等发生了重要变化，而这些重要变化对原有社会秩序的主要依据与管理机制提出了前所未有的挑战。党和国家高度重视随之出现的民生问题以及社会重建等一系列问题，提出了以民生为重点的社会建设，大力推进“社会管理体制”和“社会治理体制”的创新实践。本书（尤其是导论）围绕改革开放40年来中国社会生活的再组织与社会秩序的再平衡等问题，聚焦当代中国社会转型与社会治理转型、社会治理转型实践与党建引领以及社会治理转型的理论议题展开研讨，希望这些讨论能带给读者一些重要的启发。

## 一 当代中国社会转型与社会治理转型

“社会转型”是社会科学研究最为核心的议题之一，也是经典理论家们的

---

\* 李友梅，中国社会学会会长、上海大学社会学院教授；贾文娟，上海大学社会学院讲师。

核心关注主题。马克思、韦伯、涂尔干等经典理论大家们在对西方工业革命以来的现代化转型及其动力机制进行分析和阐释的基础上，建立了社会学的学科根基。何为社会转型的动力机制？不同理论家给出了不同的回答。马克思认为，生产力与生产关系之间的辩证关系引发了18~19世纪人类社会的剧变，并据此将人类社会历史划分为从部落所有制到古典古代的公社所有制和国家所有制、封建的或等级的所有制、资本主义以及共产主义的不同阶段。<sup>①</sup>滕尼斯从文明转型的角度探讨了工业革命带来的经济、政治、社会变迁，并认为这是一个从“礼俗社会”向“法理社会”的转变过程。韦伯从宗教教义的角度探寻了西方向现代资本主义转型以及现代性获得理性化发展的精神动力，其中，理性化是韦伯理解近代西方向资本主义社会转型的切入点。在涂尔干看来，社会转型的动力来自社会分工，或曰是社会不同组成部分相互依赖关系的转变，他指出西方近代以来的社会转型是从机械团结的社会向有机团结的社会转变的进程。上述理论家对社会转型给出了具有普遍意义的解释，但这些解释所立基的社会实情主要是18~19世纪欧洲社会的工业化与现代化。

当我们试图发掘中国社会转型的独特性时，需要在国际比较的视野下对中国社会转型的基本特征有一个深刻认识。一方面，中国的社会转型是在20世纪中后期全球化背景下的赶超型现代化转型。<sup>②</sup>它与苏联、东欧等社会主义国家的转型大不相同，这些国家的转型过程中有现代化的内容，也有发展的内容，但转型并不仅仅是现代化，也绝不仅仅是发展。它与西方发达国家和其他发展中国家相比又有很大的不同：无论是在起始点，还是在现实的结构制约条件以及由此形成的发展逻辑上，都有着明显的独特性。<sup>③</sup>“亚洲四小龙”等后发国家/地区的赶超型现代化转型耗时29年，而英国曾为此耗时183年。<sup>④</sup>中国改革开放以来，市场化、社会发展、现代化等多条路径、多种

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译《马克思恩格斯选集》（第1卷），北京：人民出版社，第148~149页。

② 王雅林：《中国的“赶超型现代化”》，《社会学研究》1994年第1期。

③ 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。

④ 〔美〕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，2017。

目标被压缩到同一历史阶段中，而这种变迁背后的动力机制是西方演化式理论所没有涉及的。另一方面，当代中国社会转型是建立在自身的历史文化和政治体制基础上的。中国社会变迁的思维方式、运行方式以及价值观念都极具东方乡土文化特征，<sup>①</sup>因而民众对急剧社会转型适应性的形成往往需要更长的时间。总之，高度总体化的国家体制与迅猛发展的市场经济并存共生、互为促进的关系构成了中国改革开放的独特境遇，<sup>②</sup>而且中国的政体呈现极强的连续性，因而在此背景下的中国社会变迁没有走向西方市民社会。由此说来，中国 40 年的社会转型不仅不同于西方的社会转型，也不同于苏联、东欧国家大规模社会运动引发的激进式社会转型。

社会转型往往与社会治理转型相联系。从有关福利国家的研究成果看，剧烈的社会转型必然会带来社会失范、社会冲突等问题，在应对这些问题时，各个国家都产生了社会治理的需要。比如，英国在面对自由市场给社会秩序带来的冲击时，在凯恩斯主义和国家干预的思路下，开始建立现代社会福利保障制度；而进入 20 世纪中后期，英国福利国家因政府财政压力过大而走向了新公共管理转型。<sup>③</sup>又如美国在 1929 年“大萧条”及其前后愈加激化的社会矛盾的冲击下，在罗斯福新政时期出台了《社会保障法》、《公平劳动标准法》等一系列用以保障民众生活的法令，联邦政府还在这一时期确立了它在社会福利中的重要角色。<sup>④</sup>由此可见，不同国家在社会转型的特定阶段都需要相应的社会治理，因此，分析社会治理转型也可以是认识社会转型的一条途径。我们不否认生产力与生产关系、社会分工、理性化等理论对于理解社会转型的普遍意义，但除此之外，在改革开放以来的中国，社会治理转型正在成为推动社会转型的重要力量。有学者将社会结构视为社会转型的主体，这

① 刘少杰：《当代中国社会转型的实质与缺失》，《学习与探索》2014 年第 9 期。

② 沈原：《“强干预”与“弱干预”：社会学干预方法的两条途径》，《社会学研究》2006 年第 5 期。

③ [英] 简·莱恩：《新公共管理》，赵成根等译，北京：中国青年出版社，2004；彭华民等主编《福利社会：理论、制度和实践》，北京：中国社会科学出版社，2016。

④ [美] 戴安娜·M. 迪尼托：《社会福利：政治与公共政策》（第七版），何敏、葛其伟译，北京：中国人民大学出版社，2016。

意味着转型并不是某些单项发展指标的实现，而是一种总体的、全面的系统性转变。<sup>①</sup> 后发国家赶超型现代化的一个重要特征在于某个领域的深刻变化远远快于其他领域，进而使得社会转型呈现不完整和不协调的状态，而这一状态往往使社会体制建设跟不上其他体制的发展导致整个社会的各系统之间难以互相支持。改革开放 40 年来，我国从市场经济逻辑下的社会管理，到社会管理思路下的社会治理格局，再到新时代社会治理体制的进程，社会管理与社会治理相互促进、相互影响，二者之间的联系越来越多。因此，在理解中国社会转型时，我们既需要国际视野，又不能囿于西方既定的理论与方法；既要重视从中国实际问题出发，也要在国际比较分析中把握中国的社会治理转型与社会转型的内在联系。

我国的改革从经济领域开始，之后逐步向其他领域扩展。自 1978 年党的十一届三中全会做出“实行改革开放”的战略决策以后，我国从“有计划的商品经济”到“社会主义商品经济”，再到“社会主义市场经济”，经历了一个从计划经济到市场经济的跨越，而这一跨越仅用了 40 年。20 世纪 80 年代中期我国全面推进城市经济体制改革，“单位制”加快解体，“单位人”快速转变为“社会人”，大量社会公共管理事务被引向街道和居委会层面，街道和居委会变成了日常社会事务特别集中的载体，可谓“上面千条线，下面一根针”。从 1983 年起，民政部开始将社区服务作为民政的基本任务，明确了“社会福利社会办”的指导思想，并提出了“社区服务”的概念。<sup>②</sup> 随着国家通过

---

① 李培林：《另一只看不见的手：社会结构转型》，《中国社会科学》1992 年第 5 期。

② 1983 年 4 月在第八次全国民政会议上，民政部部长崔乃夫做了《在党的十二大精神指引下，为开创民政工作新局面而奋斗》的报告。报告提出了“三个一部分”（民政工作是政权建设工作的一部分，是社会保障工作的一部分，是行政管理工作的一部分）的工作属性和“民政工作社会化”的工作思路。1984 年民政部在福建漳州举办的工作会议上明确了“社会福利社会办”的指导思想。1987 年 9 月民政部在武汉召开了“全国城市社区服务工作座谈会”，并将“社区服务”的含义明确为“在政府的领导下，发动和组织社区内的成员开展互助活动，解决本社区问题，它的目的就在于调解人际关系，缓解社会矛盾，创造一个和谐、良好的社会环境”。具体信息可参阅《不忘初心 服务民生——社区服务发展 30 年述评》，中国公益新闻网，2018 年 4 月 8 日，<http://www.cpwnews.com/content-24-15516-1.html>。

单位分配及控制资源的能力减弱、单位体制外资源总量的增加，国家统一集中管理、占有和分配各种资源的体制格局被打破，单位制也趋于弱化和解体。城市社会的整合机制正在经历重组，一些非专业功能逐步从单位中分化出来，进入社区。<sup>①</sup>随着市场机制在资源配置中的作用不断增强，一个与人们现实利益密切相关的私人生活领域逐步从集体生活中独立出来，社会在市场转型中不断分化，社会个体迅速摆脱原有体制、组织的束缚而获得了更大的自由度，出现了中国社会特有的“个体化”。

与此同时，社会如何再整合的问题凸显出来。国家开始重新思考社会生活的组织方式和社会秩序的协调方式，<sup>②</sup>不同地区和城市也在结合自身转型的经济社会条件和本地居民实际需要的基础上，通过不同的探索形成了不同的社区治理模式，如上海模式、江汉模式、沈阳模式等。1996年，上海在推进“街居制”向“社区制”转型的过程中，提出了“党委总揽全局，协调各方”的具有体制性格局的行为原则。2000年，中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，启动了全国性的“街居制”向“社区制”的转型。

由于我国社会转型一开始就缺乏整体性的制度设计，没有像经济转型那样形成明确的目标、路径和体制，因此，伴随社会主义市场经济体制的确立，市场化改革的思路很快就扩展到主要社会福利领域（如教育、医疗、住房等领域），导致越来越多的基层民众对生活保障失去了稳定预期，因而出现了高储蓄和低水平消费同时并存的现象。显然，人们的“改革共识”受到了严重挑战。

进入21世纪后，中国更深度地融入全球经济体系，外部环境对国内经济社会的影响日益显著。在农民工群体、小区业主群体、互联网群体等社会群体不断涌现的情况下，需要社会管理的社会领域快速扩展，而传统上以应对单线条任务为特征的社会管理体制无论在资源上还是在能力上，都只能疲于

---

① 李汉林：《中国单位现象与城市社区的整合机制》，《社会学研究》1993年第5期。

② 参见李友梅等《社会的生产：1978年以来的中国社会变迁》，上海：上海人民出版社，2008。

应对。如何重新凝聚改革共识的问题被提上了国家的重要议事日程。2004年党的十六届四中全会首次提出要建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。这个社会管理格局中既有不同主体，又有不同主体各自功能和相互关系的定位，而且在实际运行中会出现“纵向”和“横向”间的多种关系规则。在我们看来，这个社会管理格局里内含着一种社会治理的架构。2012年，党的十八大报告提出要加快形成社会管理体制、基本公共服务体系、现代社会组织体制和社会管理机制。这一要求激发了各地基层治理的创新实践。由此不难发现，这是对20世纪90年代后期“泛市场化”政策思路进行重要反思的结果。

但是，当时各地方政府鉴于基层治理的创新实践可能带来系统性风险和不确定性，并没有试图将改革推进到权力配置的层面，而更多的是通过技术治理、“项目制”等方式将大量涉及民生的急、难问题解决在基层。技术治理存在的不足很明显，尤其是当项目制与技术治理相适应形成了一种双轨制逻辑时。双轨制逻辑并没有从本质上改变行政权力运行的机制，反而强化了行政经营，增加了民众的负担。<sup>①</sup>但地方政府以技术治理、项目制等方式推行的基层治理的创新实践，为自己想要推行的增量改革创造了社会条件。

随着全球一体化水平的显著提升、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并成为人们运用新规则和新机制的理想场所，社会秩序的依据和社会关系的基础变得越来越复杂。在这种情况下，我国社会运行的许多基本机制不断被改变，改革创新现有的社会管理模式变得越来越紧迫，人们必须思考社会再组织所依赖的制度安排，加快社会体制改革因此受到重视。社会体制不仅涵盖社会管理体制和社会治理体制两方面的内容，而且包括两个目标维度：一是社会事务治理维度，主要涉及社会公共服务的供给与获得、社会生活的组织方式；二是社会关系治理维度，目的在于减少

---

<sup>①</sup> 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。