

# 当代中国社会治理的 政党在场与嵌入路径

## ——一项政党与社会关系调适的研究

谢忠文

(四川大学 经济学院,四川 成都 610065;贵州省社会科学院,贵州 贵阳 550002)

**摘要:**在当代中国社会出现空间分割叠加的大背景下,开展社会治理必须充分认识政党再社会化对创新社会治理的重要性和必要性。要彻底扭转社会持续增权的思路,在政党的社会化与去社会化之间保持适度张力,探索政党再社会化的策略与路径。进一步激活执政资源、健全组织网络,构建政党与社会新型关系,形成嵌入式社会治理模式,进而实现中国式社会治理改革与创新。

**关键词:**社会治理;政党在场;政党社会化;去社会化;再社会化;嵌入式治理

**中图分类号:**C91/D62 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2015)04-0041-06

### 一、导言

加强和创新社会治理是中共十八届三中全会提出的重要命题。回溯社会治理的概念史并分析其中国语境和逻辑生成,是加强和创新社会治理的出发点。

20世纪80年代以来,西方发达国家的福利政策导致了社会治理成本急剧增加,公共财政不堪重负,迫切要求政府解除规制,进一步加速私有化和自由化进程。相应地,西方政府的公共管理也随之发生了转型,谋求社会合作的社会治理模式应运而生,并在一定程度上改变了西方国家政府的行政架构和公共服务供给模式。西方制度框架下,政党源于社会,社会造就了国家,政党通过竞争性选举进入政治过程。可以说,社会治理是西方国家在现存政治制度的框架内,对政府与市场、政府与社会、政府与公民既定关系的局部调整,也是对社会治理过程中权力格局的重新分析与判断,其根植于政府与社会两分、国家与社会对抗的理论立场。

与此相对照的是,在改革开放以来逐渐展开的中国特色社会治理实践中,政党与社会不再处于二元对立状态。也就是说,中国语境中的社会治理是政党介入与社会发育协同共振的过程。在此过程中,执政党的治理议程发生了“管理—服务—治理”的重要嬗变<sup>[1]</sup>;在各种治理主体中,政党无疑是最重要的主导力量,它主导了国家建设,并部分修正了古典自由主义所界定的政党—社会关系模式<sup>[2]</sup>。

上述判断比较符合逻辑地推导出,在中国特色社会治理过程中如何实现执政党与社会的关系调适,必须从理论上回答中国式社会治理的几个关键问题,否则社会治理将无法从理论和实践上有

效推进。这些问题包括:怎样评估政党与社会的关系,其基本指导思想是什么,是强调政党与社会两分的新自由主义,还是强调符合中国实践和中国语境的治理理念?如何处理社会治理过程中政党与各种治理主体(社会组织)的关系?如何在激发各种社会主体活力以及确保基层社会自治的同时,确保政党的意志得到有效贯彻?本文尝试使用“政党再社会化”和“嵌入式治理”这两个概念,对这几个问题做一些导论性的分析。

## 二、政党再社会化与现代社会治理的挑战

政党“再社会化”是指转型中国在经济市场化进程中执政党选择性地退出某些社会空间,在促进社会组织逐步发育成具有明确自主性和较强行动能力的社会主体的同时,重新进入那些其他社会组织不愿或不能承担职能的公共治理领域,进而在宪法和法律框架内与其他社会组织共同形成有序的治理框架,构建良善的治理格局。政党再社会化是有效应对当前社会治理挑战的重要转向。

首先,政党再社会化适应了现代社会治理的逻辑转向。历史地看,人的空间存在方式与社会治理关系非常紧密<sup>[3]</sup>。传统社会治理逻辑建基于自然空间与社会空间的简单分割。而随着信息化时代的来临,传统自然空间与社会空间的分割进一步加剧,使得社会生产空间、生活空间、交往空间都出现了分割叠加的状态。日益复杂的空间分割和愈发多样化的生存方式给社会治理的逻辑转向提供了契机,进而也对政党再社会化提出了严峻挑战:执政党既要保持社会日常生活空间的自由,又要对某些社会领域再政治化。政党再社会化很大程度上是由深度工业化和信息化带来的社会空间的分割叠加所造成的,同时也是执政党信息化时代的生存方式。

其次,政党再社会化是马克思主义政党的内在规定性。马克思主义政党理论认为,政党是特定阶级利益的集中反映,政党主导的国家无疑也具备统治与管理的双重职能。“正是由于特殊利益和共同利益之间的这种矛盾,共同利益才采取国家这种与实际单个利益和全体利益相脱离的独立形式,同时采取虚幻的共同体形式”<sup>[4]</sup>;“国家是“一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内”<sup>[5]</sup>。在一般情况下,这一判断无疑是对国家性质的准确描述。在现代条件下,政党的确具备社会阶层的利益代表性,但此种天然出身并不能否定政党的公共治理预期,也并非政党的阶级性断裂。作为执政党来说,在反映特殊群体利益的同时,国家具有的双重属性也会不同程度地反映在执政党的行为逻辑中。具体到我国“国家与社会”的架构中,执政党是联系公共权力与社会公众的桥梁,二者不仅深深地交织在一起,而且执政党还是社会治理主体,在整个治理结构中处于主导地位。作为马克思主义政党,执政党必须通过再社会化来主导社会建设,有效履行国家的管理职能。

再次,政党再社会化是新形势下推进改革的客观要求。近年来,公共治理理论强调无政府(或政党)介入条件下,社会自组织能力能够有效提升并主导社会治理。该理念认为,社会自组织能够解决“相互依赖的委托人如何才能把自己组织起来,进行自主治理,从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持久的共同收益”<sup>[6]</sup>。中国社会治理实践却对这一理念提出了挑战。30多年的改革开放,政党去社会化进程在不同领域逐步推进,但社会自组织能力并未得到显著提升,社会治理也并未因此得到明显改善。显然,在社会组织强大且具有公共治理意识的政治体系中,“社会持续增权”的说法无疑符合实际,但是在结构与此截然相异的中国政治实践中,政党必须充分介入治理过程。社会组织发育不充分会导致无法有效界定社会组织及其所代表的群体利益,持续的社会增权除了使本来已经错综复杂的利益格局更加混乱外,似乎对解决利益纠葛并无裨益。如果说改革前政党全面介入社会生活造成社会活力不足具有一定历史局限性的话,那么改革后一味社会增权,导致部分基层(尤其农村社区)党组织解决群众迫切的民生问题

的财力不足、能力不够、方法不多,并在经济发展和社会治理中话语权受到不同程度的削弱,这也是不可取的,其后果将潜在巨大的危险性。<sup>①</sup> 改革再出发必然涉及利益关系和利益格局的深刻调整。执政党必须超脱于各种利益纠葛,善于打破并重建新型利益分配格局,积极介入社会治理才能实现良善的社会治理。

最后,政党再社会化是当前治理实践的重要路径。近年来,城镇化过程中,基层社会治理过程中发生了大量贿选事件,许多民选村主任勾结开发商共同损害农民利益的案件层出不穷。据国内著名媒体的调查<sup>[7]</sup>,在农村涉黑案件中,约有三成村官涉黑。涉黑村官中,22.5%的村官是黑社会性质组织头目包装而成的;67.5%的村官上任后,为了控制乡村摇身一变成了黑社会性质组织的头目;还有一些黑社会性质组织替村官打击政治对手,干预农村村官的选举。有学者专门就农村治理中的黑恶化开展研究得出的结论是:由于对村级干部监管无力,村级组织很难发挥作用,导致农村黑恶势力横行,进而使农村基层政权退化严重,出现了严重的治理危机。<sup>[8]</sup> 这表明,基层社会治理弱化是由于执政党部分退出治理过程造成的。要解决这一问题,实现良好的基层社会治理,基本的路径是执政党的再社会化。执政党不仅在社会治理过程中起主导作用,具备治理的体制性资源,同时执政党还具备大量的治理网络和治理人才,能够以新的方式迅速进入社会治理过程。

应该说,政党的去社会化与再社会化是一个理论模型,两者并非处于同一时间轴上的继起关系。政党的去社会化与再社会化过程既可能在时间上同步发生,也可能在空间上处于不同领域。在中国特色社会主义治理中,既要尊重社会治理多元共治的基本价值<sup>[9]</sup>,也要考虑当代中国的政治结构和治理经验。实现政党再社会化必须突破国家与社会两分的传统思维,在保持社区治理活力的同时,确保政党在与社会主体互动中占据主导性,这是良序、高效社会治理的客观要求。

### 三、作为政党再社会化的嵌入式治理

再社会化是一种新型的社会治理类型,是植根于当代中国政治实践的理论创新。在新形势下,执政的中国共产党应该整合各方利益要求,从社会工作与群众工作对接、善待社会组织、培育多元主体以及政府购买服务等多重路径实现社会治理创新,走出一条既符合社会治理发展规律又具有中国特色的社会治理创新之路,探索嵌入式的新型社会治理类型。

首先,嵌入式社会治理有利于实现群众与社会有效弥合,提升社会治理绩效。从政党政治的实践来看,政党的社会工作是体现现代政党功能的有效载体。一个现代政党尤其是成熟的执政党,不仅需要具备驾驭经济、政治等复杂局面的能力,同样还必须具备有效掌控社会的能力。服务社会、服务群众是中国共产党历来强调的党的宗旨和先进性要求,也是社会治理的客观需要。群众工作是中国共产党的传统优势。群众工作与社会工作密切相关:一是本质上的关联性。群众工作是做人的工作,社会治理本质上是对人的管理,无论从价值理念还是从工作方式上都有相通之处。二是内容上的重合性。群众工作与社会工作有区别,但是在党长期执政条件下,二者有很大程度的重合。社会工作的内容,恰恰是构建良好的党群关系的基础。在长期执政条件下,社会工作的成效直接关系到群众工作的成效。三是方法和手段的互补性。中国共产党在90多年的历史中形成了做群众工作的优良传统,形成了一系列方式方法,比如,以说服教育为主引导群众的方法,尊重群众等等,这些对社会治理也是有益的。通过将社会工作与群众工作对接,认真研究群众的心理特点和思维方式,在服务中凝聚群众,切实提高群众工作和其他社会工作的有效性,有效发挥执政党嵌入的

---

<sup>①</sup> 当然,部分基层执政党的退场并不一定是主观意愿,而很大程度上是政党的活动方式与时代要求脱节造成的。解决这一问题是一个系统性的党建工程,不仅需要执政党积极介入社会治理,而且要求执政党全面开展党的建设制度改革,以党的治理现代化推动国家治理现代化。

影响力,实现既充满活力又维持良好秩序这两个目标<sup>[10]</sup>。

其次,嵌入式社会治理有利于培育和发展社会组织,壮大执政党的社会基础。近年来,一些秉持“社会增权”观点的政治学者提出了“国家在社会中”(state-in-society)的理论。<sup>[11]</sup>这一理论的核心观点认为国家赋予社会行动者更大的力量并不一定削弱国家管制社会的权力。在某些情况下,国家与社会可以达成相互增权的格局,国家与社会的互动能够增进双方的能力。他们坚信运作良好的社会组织和制度能够成为“社会性基础设施”(social infrastructure)的一部分,其结果是能够促进国家更加有效地根据全社会的需要确定施政的目标,更加有效地为全社会更加广泛的利益要求服务。而在这一过程中,社会需求和国家权力实现了有效沟通和整合。<sup>[12]</sup>执政党应该通过政策引导,在尊重社会组织相对独立性的前提下,为其成长、发育提供良好的制度环境;既要扩张基层社会组织的数量和规模,不断扩大社会治理的覆盖领域,从而形成稳固的社会性基础设施,也要加强管理,提高社会组织的质量,实现优胜劣汰,从而优化社会组织的结构和布局。

第三,嵌入式社会治理有利于形成政党主导的多元治理网络,分解社会治理压力。现代社会治理理念提倡政府权力的下放,改层级式的集权管理体制为平行网络状的互动管理型态,力争形成一种政府、公众和社会之间的良性互动关系。实践证明,如果政府垄断社会治理资源,不仅效率低下,而且容易引发矛盾。这就必然强调政府作为管理者和服务者的角色。而在社会治理领域培育多元主体,既可以调动社会各方参与社会治理的积极性,也可以适当减轻执政党的社会治理压力。多元主体共同参与社会治理是一种全新的社会决策和治理机制,政府、公众、专家、新闻媒体、企事业单位、社会组织、人民团体等社会各主体共同讨论、共同协商、共同决策社会公共事务,政府敞开民众表达的大门,民众畅所欲言,为政府献计献策。多元主体参与的基层社会治理机制,符合中央提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会治理创新模式。

最后,嵌入式社会治理有利于发挥制度供给和市场杠杆的双重作用,构建社会治理的资源供给格局。政府制定社会发展政策规范引导社会发展,并通过市场化手段购买服务已经成为当代世界政党政治的潮流趋势和普遍特征。一方面,为实现社会治理目标,执政党可以运用政策工具,培育和规范社会组织,通过制定社会政策宏观引导和影响社会发展。另一方面,执政党还可以通过间接的方式,即利用财政工具,通过购买服务等方式对社会进行具体的、有特定对象和目的的管理。具体来说,执政党通过政府在社会福利的预算中拿出经费,资助各类提供社会公共服务的社会服务机构,或者发放“养老券”、“教育券”等形式公开招标购买社会服务。

总的来说,嵌入式治理的政党再社会化要求执政党既要当仁不让,又不能越俎代庖,必须找准切入点,运用好政策工具,充分发挥政府和市场两个作用。

#### 四、政党再社会化的基本策略

政党与社会的关系是政党政治的基本关系之一,它深刻地影响着政党的生存发展,决定着政党活动的成败。现代社会条件下执政党能不能与人民群众继续保持血肉相连、生死相依的关系,不仅取决于党能不能始终坚持她的根本宗旨,而且在相当程度上取决于执政党采用什么样的策略进行再社会化的努力。如果再社会化的策略不恰当,它可能窒息社会活力,损害党与社会的关系,进而影响执政效能、动摇执政地位。执政党必须采取嵌入、吸纳与调适等基本策略,循序渐进地推进再社会化进程。

首先,以治理思维适当嵌入各种社会主体。在现代政治结构中,政党居于国家与社会之间。政党居于国家与社会之间的这一位置,使得政党对国家和社会都发生影响,成为民主政治中不可缺少的政治机制:一方面,国家权力属于人民,民众通过政党去控制国家权力,实现民主政治;另一方面,

国家通过政党与社会连接,与社会实现互动。在“国家—社会—政党”三者的关系结构中,执政党处于总体性权力支配的国家治理结构和技术性政策工具混合使用的交互空间内,并代表了国家政治权力对社会发生统合作用。但这并不意味着执政党对社会组织的统合作用要简单地采取在社会组织中建立党组织等做法,执政党嵌入社会治理必须在保持社会活力的前提下开展。一般来说,执政党嵌入社会治理有三条途径:(1)执政党凭借优势地位为社会组织发展提供政策服务,关切社会组织的诉求,创造并提供公平、开放的发展环境;(2)执政党为社会组织之间的协同作用提供充分的信息服务,克服科层制治理中各社会组织之间信息不对称弊端,减少社会组织参与社会治理的边际成本;(3)执政党凭借优势的的网络,为社会组织提供人力资源的制度支持,帮助它们解决人才不足、人才流失问题。

其次,以体制化服务实现对社会组织的吸纳。在政党—国家—社会三元结构中,执政党通过政府对社会实施有效治理,既包括秉持社会公正的宗旨运用政策工具,也包括适应市场经济条件而采取的各种方式和手段。执政党应利用掌握执政地位的优势,体制化地在政治代表、培养和录用精英、制定发展目标、利益表达和聚合、社会化和动员等方面,为社会组织提供全方位服务,以提供执政认同度。如果放弃了服务,社会组织的发育与成长将演变成为对执政党的挑战。<sup>[13]</sup> 鉴于执政党擅长科层制治理的制度运用,它可能会导致执政党提供服务的同时对社会组织的全面渗透。因此,执政党提供体制服务的重点是确定党行使公共权力的边界,否则可能会走向强化科层制治理模式的极端。为此,一方面,执政党要积极探索促进政党—国家—社会三方协调发展的制度化机制,形成社会组织在社会治理中的决策、监督、维权等规范的机制,使党的行为边界不超过法制的范围;另一方面,执政党要利用领导政府的资源优势,充分发挥政策的激励优先和效应放大优势,致力于解决社会组织党支部的活动经费来源常态化、党务工作者配比合理化、活动场所固定化、政治激励制度化等问题;再一方面,为社会组织精英提供体制化的上升通道,满足他们自我发展与自我实现的需要,特别要满足他们不断增长的政治参与需要。需要说明的是,政治吸纳机制并非简单地迎合社会组织精英,不是无原则地为他们“跑项目、跑审批、跑关系”,而是试图以制度化的服务达到社会治理的目的。

最后,以体制性调适引领社会组织参与治理过程。现代社会一个基本特征是社会治理主体由单中心向以政府为主导的多中心转变。多中心治理模式是整合政府、市场以及公众的多元结构。当代中国执政党对社会采用运动式治理模式除具有一般社会治理的底色外,还折射出执政党体制调适的努力,本质上是一种地方国家统合主义(Local State Corporatism)。<sup>①</sup> 无论使用何种概念,处于何种理论立场,从实践来说,以中国政党(政府)与社会等形成的体制性调适为基础的社会治理模式,恰恰是理解中国自改革开放以来“建构奇迹”的重要视角。这种体制性调适具有重点集束型和弥散成熟型运动式治理模式的特征,它促使政治权力主体在短时间内通过多部门的横向联合和纵向推动,对社会治理中的突出问题采取迅速治理措施<sup>[14]</sup>,其核心动因是政治权力主体基于维护社会根本利益和建设社会主义现代化国家的双重合法性要求下,以党政机构的职能发挥为抓手,依靠小组领导、权威训诫的方式开展社会治理过程。政党社会化不仅在意识形态上具有合法性,在实践中更能有效推进社会治理,为迅速开展的现代化建设和现代性社会建构奠定重要思想和组织基础。

<sup>①</sup> “地方国家统合主义”这一概念来源于戴慕珍的研究,用来分析中国农村地区工业化道路的制度诱因,特指地方政府即县、镇、村三级政府(作者排除了省级和中央政府)直接介入经济,担任管理企业的角色的过程,以及各级政府、政党与所辖企业形成的一个类似大企业的利益共同体。参见 Jean C.Oi, *Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China*. *World Politics*, vol.45, no.1 (Oct.1992), pp.99-126; Jean Oi, *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*, (Berkeley LA: University of California Press, 1999), pp.3-16.

应该指出,在中国语境下的社会治理,其主体既包括在社会治理中一直承担重要甚至主导角色的政府,也包括这些年逐渐凸现出来的作为政府重要补充力量的社会非营利组织、市场化组织等。在多中心治理模式中,政府在治理中的主导作用不能被忽视。多元治理模式是以发达的社会中介组织为基础的,目前我国社会中介组织还处于萌芽阶段,需要政府大力培植并促使其发展。因此,我国未来社会治理模式应当实行以政府权威为主导、市场机制与公民参与相结合的模式,即在坚持政府权威作用的基础上,强调政府与社会的合作,强调市场机制的积极引入,从而建立起政府主导的、政府、市场、社会三维框架下的多中心治理模式。

## 五、简短结论

过去 30 多年基层社会治理过程是政党去社会化的过程,也是社会治理逻辑从管理到服务到治理的过程。实践证明,基层社会治理的主导力量仍然是基层政府和基层党组织,持续社会增权和政党的去社会化并未带来良好的基层社会治理,社会自组织能力并未得到实质上的提高。在深度工业化、城镇化、信息化等形势下,必须实现政党与社会的关系调适,把执政党的基层组织通过嵌入、吸纳与调适的策略实现再社会化,创新社会治理才有前途。但是,政党并不能通过社会化再度对社会施行全面控制,而是要在确保社会活力的同时,坚持绝对审慎和中立的立场。政党的再社会化不是吞噬社会,而是激发社会、培育社会,在社会化与去社会化之间保持适度的张力。

### 参考文献:

- [1] 孙柏瑛,蔡磊.十年来基层社会治理中党组织的行动路线[J].中国行政管理,2014(8):57-62.
- [2] 林尚立.中国共产党与国家建设[M].天津:天津人民出版社,2009:168-190.
- [3] 谢俊贵.空间分割叠加与社会治理创新[J].广东社会科学,2014(4):178-185.
- [4] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:84.
- [5] 马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:170.
- [6] 奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海三联书店,2000:51.
- [7] 南方周末起底农村黑社会:农村黑恶势力146份样本真相[EB/OL].[http://www.guancha.cn/society/2014\\_08\\_08\\_254539.shtml](http://www.guancha.cn/society/2014_08_08_254539.shtml).
- [8] 于建嵘.农村黑恶势力和基层政权退化——湘南调查[J].经济管理文摘,2004(4):42-45.
- [9] 博克斯.公民治理:引领21世纪的美国社区[M].孙柏瑛,等,译.北京:中国人民大学出版社,2014:4-9.
- [10] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5):95-112.
- [11] Breton M. Relating Competence promotion and Empowerment[J]. Journal of Progressive Human Services, 1994,5(1).
- [12] 彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱明,译.北京:中国人民大学出版社,2001:59.
- [13] 肖存良.社会组织与政党:挑战与回应——基于社会组织统一战线的视角[J].理论与改革,2012(4):52-55.
- [14] 杨志军.中央与地方、国家与社会:推进国家治理现代化的双重维度[J].甘肃行政学院学报,2013(6):12-20.

责任编辑 刘荣军