

中国国家与社会关系发展现状评析

林 毅

(清华大学 马克思主义学院,北京 100084)

摘 要:正确处理国家与社会关系问题,在当代中国政治与社会发展任务中具有重大现实价值。近十年来,党和国家根据不断变化发展的内外环境,将改善民生、发展民主与社会建设等政治发展的具体目标高度统一于国家与社会关系的调整过程中,发展了社会主义条件下处理国家与社会关系的理论与实践。同时,中国在开创国家与社会关系新格局的过程中,还面临着实现理念转变、进一步改善民生、发展健全公共服务体系等艰巨任务。通过总结经验、正视问题,我们应当在转变理念、培育社会成长、持续改善民生、改善相关政治关系和寻求社会共识等领域持续推动改革,从而开创出中国特色的国家与社会互强共赢的崭新格局。

关键词:当代中国;国家与社会关系;民生;强国家—强社会;协同治理

中图分类号: D613 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1971(2013)01-0061-09

国家与社会的关系是一个国家政治关系格局中至关重要的组成部分,其关系状况直接反映着社会与政治发展总体任务相适应的程度。随着中国改革开放和政治发展事业的整体推进,中国国家与社会关系格局发生了深刻变化。这些变化促进了经济社会发展,也带来一系列新问题和新的挑战。正确评价与认识这些成就与挑战,是推动国家与社会关系格局向良性变迁的前提,对形成未来指导改革创新的整体思路将产生重大影响。

一、国家与社会关系发展的主要成就

中华人民共和国成立标志着中国历史上几千年来有国家无社会历史的终结,为社会主义条件下形成崭新的国家与社会关系开辟了道路。改革开放尤其是进入21世纪深化发展的十年间,中国国家与社会关系格局朝着有利于充分协调、调动政治发展中国国家与社会双方主体能动性的方向不断变革,取得一些成果。在这一动态过程中,改善民

生与发展民主实现了高度的统一,既为改革发展提供了和谐稳定的环境,也在国家与社会良性互动机制的作用中为社会主义事业的进步注入了强劲的动力。通过总结近十年来中国国家与社会关系调整发展中的主要成就,可以得出社会主义国家政治建设的具体规律,从而为推动中国特色社会主义政治发展事业不断取得新进展提供理论支持。

(一) 建构国家与社会协同治理新机制

进入21世纪以来,上至国家政府,下至社会公民,在探索中国特色社会主义政治发展规律的过程中,逐渐深化了对于国家与社会关系合理调整必要性的认识,开始建构国家与社会协同治理的新模式。其优点在于科学地划定了国家与社会的权责范围,重视发现二者可能的协作关系,在改善国家与社会关系的同时提高了治理效能。改革深入发展的近十年间,国家与社会协同治理的基本条件逐渐成熟。在推动这一新机制建构完善的过程中,国家与社会的关系得到调整。

收稿日期:2012-10-20

基金项目:国家社会科学基金项目重点课题“改革开放以来中国化马克思主义政治学理论的建设与发展”(10AZZ001)

作者简介:林毅(1983—),男,福建福州人,博士后科研流动站研究人员,法学博士,从事政治学理论与当代中国政治发展相关研究。

1. 社会管理权威结构优化

就城市地区而言,20世纪80年代中期后,以“单位办社会”为特征的单位制逐渐解体,原本由政府、企事业单位承担的社会事务开始转由社会承担,城市基层权力关系结构和治理模式发生根本性变化,“两级政府、三级管理、四级网络”的治理模式普遍建立起来。街道办、居委会、社区委员会的管理对象、权力职能范围不断扩大,既承担了宣传国家法律政策,协助基层政府管理治安、文教卫生事务,听取居民意见建议的功能,又负责起大量基层社会自我管理、自我服务的公共功能。与此同时,通过权力结构的合理分化(如街道办偏重承担行政性功能,居委会更多发挥自治功能等),以国家行政资源为保障、以社会自治资源为依托的协同治理型社会管理权威得到确立和巩固。近十年来,中国社会管理权威结构发生变化,整体的权利结构体系由单一行政权力体系向多元化权力体系转变。包括基层政府、党组织、街道办事处、居委会、驻街单位、社会组织在内的多元主体共同分享社区治理权力,各种权利在功能和活动领域都实现了高度协同互补。依托基层民主政治的快速发展,基层社会治理的权力运行机制也由行政控制主导型向民主参与互动型转变。

2. 公共服务不断发展

根据2012年发布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,国家和政府明确了“十二五”时期基本公共服务的范围和项目,在基本公共教育、劳动就业服务、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、人口和计划生育、基本住房保障、公共文化体育及残疾人基本公共服务领域,确定了44类80个基本公共服务项目,提出了建立城乡一体化的基本公共服务制度,健全促进区域基本公共服务均等化的体制机制等目标。这表明,在建立政府主导、社会参与、公办民办并举的基本公共服务供给模式方面已形成充分的理论和实践自觉。就中国目前公共服务领域的情况看,依然坚持政府负责的前提,在强调国家和政府服务型社会管理职能的过程中引导越来越多的财力、人力与物力资源投入到建立健全基本公共服务体系的工作中去;另一方面,注意到充分发挥市场机制和社会能动性的作用,鼓励各种社会力量参与公共服务,在一些市场和社会能够体现更高效能的具体领域引入诸如政府购买公共服务或直接将部分公共服务职能转交给市场或社会的新机制。中国的基本公

共服务体系得到发展,在提高公共服务规模质量、推进基本公共服务均等化等方面均取得明显成效。据统计,2010年全国财政预算安排用于教育、文化体育、社会保障和就业、医疗卫生、住房保障等方面的支出约2.8万亿元,比2005年增加两倍多。与此同时,社会组织、中介机构等所参与的公共服务也从无到有逐渐发展起来,这相应地弥补了政府单一力量在履行公共服务职能方面的缺陷,并带动就业问题的解决和基层民主的发展,取得一举多得的功效^[1]。

3. 公共危机协同治理的进步

21世纪以来,单靠政府参与的传统危机管理模式已经难以胜任化解公共危机的职能,而近十年来国家力量引导成长起来的社会,为建立国家与社会协同应对公共危机的新机制创造了必要条件。在危机管理实践中,政府、社会组织、企业、公民个人之间充分发挥了各自的资源、知识、技术等优势,在协同治理的总格局中发挥整体作用大于部分之和的叠加效果。从制度和法律层面看,中国目前以政府责任为基础,强调社会共同参与的危机协同治理机制得到了包括2007年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》在内的法律和政策文件的肯定与支持。而在众多危机处理的实践领域内,这一机制的优势得到体现。这种社会自身的协同治理还得到来自国家方面的充分理解,获取相应的协调机制、信息网络和组织机制等资源的支持^[2]。近十年来,中国依然能够战胜转型时期的种种挑战,始终确保稳定发展的大局,也与中国公共危机管理体系的调整紧密相关。比如,山东新泰、广东珠海和深圳等地,都依据调动国家与社会积极性的原则,鼓励社会在自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的基础上协调内部矛盾冲突,保持社会稳定,建立健全公共危机的信息资源整合机制、危机预警机制、社会参与下的科学决策机制和后续监督反馈机制等。实践证明,这种危机管理体制最大限度地促进了社会共识的达成,消弭了社会矛盾冲突的潜在威胁,改变了政府一元主体被动应对社会危机的传统格局,确证了国家与社会协同治理机制的优越性。

(二)改善民生与发展民主同步推进的社会建设

国家与社会关系稳步调整的重要特征之一是实现了改善民生与发展民主这两项政治发展目标的高度统一,保证了社会建设事业以服务于全方

位的健康快速可持续发展为最终皈依。

其一,在改善民生方面,以国家财政投入为主要来源的民生工程建设,致力于使广大人民群众病有所医、学有所教、居有其屋、老有所养,安居乐业,起到了维系和改善民生的基础和中坚力量的作用。

一是居民生活条件。据财政部 2012 年公布的统计数据显示,2011 年全国 31 省区城镇居民人均可支配收入达到 21 810 元,农村居民人均纯收入 6 977 元,较上年均保持了 10% 左右的增长。中国居民收入持续快速增长表明:改革成果在数量规模方面越来越多地体现出惠及全民的特征。同时,在保障居民基本生活条件的改善方面,以 2007 年国务院出台的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》为标志,国家有针对性地确立起保障性住房建设工程体系,并加强了对商品房市场的宏观调控力度,推进安居工程。在关系基本民生的基础设施建设改造方面,国家重点解决了城乡居民危房改造、饮水安全、食品安全等问题,并始终坚持对基本生活资料供给市场的有力调控,从而确保了居民生活水平不断提高。这表明,国家将更多的资源和精力投入与民生相关的领域中,通过保障和改善民生确立起自身的权威,以实绩赢得社会和群众信任与支持。

二是医疗卫生事业。近十年来,中国基本建立起覆盖城乡的医疗卫生服务体系,努力探索中国特色医疗卫生事业的发展道路,积极稳妥地推进医疗体制改革,取得一系列成绩。具体而言,中国居民的健康状况不断改善,国家主导、社会各方积极参与的医疗资源投入不断增加。据卫生部 2012 年《中国医疗卫生事业发展状况》报告统计,截至 2011 年底,中国各级卫生机构达 95.4 万个,人均卫生资源量较 20 世纪末有显著增长。近十年来中国城乡、地区间卫生发展差距较大的状况有了明显改善。在卫生总费用投入结构方面,2011 年个人投入所占比重比 2002 年下降了 22.8 个百分点,而政府与社会投入的总比占到 65% 左右。这标志着国家和政府更加重视服务性职能,为国家与社会在共同事业的互动中激发彼此活力、确定最佳职能范围与关系提供了实践平台。

三是教育文化事业。据国务院新闻办公室 2010 年公布的《中国人权事业的进展》白皮书的统计,截至 2009 年,九年制免费义务教育的覆盖率达到 99.7%,民族地区的覆盖率也达到 95% 以

上^[3]。中国的教育资源分布严重不均的状况有了一定程度的改善。同时,覆盖城乡的公共服务文化体系逐渐建立,国家和社会对文教事业的投入不断增大。教育文化事业是国家与社会协同合作、整合资源、良性互动的重要实践领域。

总体而言,国家主导推动的民生工程建设在内容体系的丰富性、覆盖群体的广泛性,以及建设质量与速度方面取得显著进步。国家和政府更加明确了职责定位与推动各项体制改革创新的基本方向。同时,人民生活水平的提高也为社会健康成长、为普通群众积极参与经济社会发展事务创造了条件。正是这种国家主导、社会协同参与的民生建设事业的进步,促进了国家与社会关系在经济平稳发展前提下的合理调整。

其二,在发展民主方面,国家与社会关系合理调整的成果得到体现,形成了以民主促稳定发展、以稳定发展保民主的良性循环。

一是国家与政府在明确职能范围的前提下提高了履职能力。在国家权力机关方面,近十年来,各级人民代表大会制度不断健全完善,人民代表的选举更加符合公正、公平、公开、合理的原则,人民代表构成中妇女、一线工人农民以及包括农民工在内的新阶层、新群体的比例不断扩大。在国家行政机关方面,在中央政府建立服务型政府的统一指导下,各地方政府积极开展相关建设,更加注重提高公共服务能力,逐渐建立健全了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的决策机制,充分整合行政资源,保证政府各项举措为人民造福、让人民满意。十年来,中国市级以下的行政机构撤并建制编制、减员增效,使得管理行为的规范化、制度化、程序化、科学化、民主化水平不断提高。改善行政服务、推动政务公开、改革财政制度、落实行政问责等服务型政府建设工作不断推进。

二是国家与社会共同监督机制不断完善。近十年来中国公共权力运行监督的内外部环境有较大改善,尤其是国家与社会共同监督机制不断完善,确保了公共权力运行的规范性,巩固了国家与社会的互信关系。在国家与社会关系格局不断调整的背景下,国家政府内部的监督机制不断健全,责任政府的建设已见成效。按照提高政府绩效的基本要求,形成了与目标责任制相结合、与经济社会发展指标相结合、以督查验收重点工作为主、以加强机关效能建设为目标、以公众评议为主要方式等五种绩效评估模式。在行政处罚方面,建立

起处罚听证和罚缴分离制度,完善了行政执法监督;在行政许可方面,通过集中整改大幅减少了行政审批事项;在信息公开方面,依托于2008年开始实行的《政府信息公开条例》,提高了各级政府行政行为的透明度水平;在完善公共服务职能方面,基层政府普遍设立了行政服务中心。党内和政府内的各项监督制度也得到较好的落实。上述监督机制的完善,推动了行政管理体制改革,改善了政府与社会、政府与公民之间的关系,减少了政策实施过程中的诸多社会阻力。

三是发展各个层面的民主法治事业。在国家层面,通过贯彻和重申宪法和法律的各項原则,使人民当家做主的地位得到保障。在党内民主层面,确立了以党内民主带动人民民主,两者共同发展的目标。在基层民主发展方面,结合直接民主与间接民主机制,积极鼓励引导基层群众创新基层民主选举、民主参与、民主管理和民主监督机制。此外,《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉的决定》、《中国共产党党员权利保障条例》等法律的制定和落实,不仅健全发展了社会主义法律体系,而且将民主政治发展过程中国家与社会关系合理调整的结果以权威形式确定下来。

总体而言,中国促进国家与社会关系格局合理化的社会建设进程,是一个融会了改善民生与发展民主这两大政治发展目标的进程。前者为后者提供了必要的物质条件,后者又为前者提供了持久长效的运行机制。

(三)在创建和谐社会过程中创造国家与社会互强新局面

中国共产党第十六届四中全会明确提出,中国共产党作为执政党,要“坚持最广泛最充分地调动一切积极因素,不断提高构建社会主义和谐社会的能力”^[41]。这标志着我们对于社会主义社会发展基本规律的认识提高到了一个新的层次,形成了指导国家与社会关系良性变革的主导性思路。目前中国的社会建设面临着传统资源匮乏和现实挑战集中的双重压力,党和国家作出构建社会主义和谐社会的战略决策,并确定在此框架内提高国家能力和培育社会成长的目标原则,逐渐形成适应中国国情、具有中国特色的“强国家—强社会”的国家与社会互动双赢的格局。

1. 推动政企政社分开,深化政治体制改革

在中央统一部署指导下,中国继续推动以政

企、政社分开和政府精简增效的政治体制改革。从1998年至今,先后进行了两次大规模的政府机构改革。时至今日,按照大部制的要求推进中央政府机构改革的方针得到坚持贯彻,实现了决策权、执行权、监督权相互制约协调的关系格局,为今后进一步优化政府内部组织机构,理顺与市场、社会的关系开辟了新思路。与机构和人员的精简同步,一系列不适应社会主义市场经济发展要求的体制也得到改革,比如,2002年10月,国务院取消第一批789项行政审批项目,其中涉及经济管理事务的达560项。此后,行政审批事项逐年大幅减少至十年前的一半以下。同时,以2003年非典期间启动的问责制为标志,责任政府的建设进入一个全新的发展阶段。《中国共产党党内监督条例(试行)》、2004年的《政府工作报告》、《党政领导干部辞职暂行规定》、国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》、《公务员法》等对问责制的具体内容作出明确阐述规定,政府在有限的经济社会管理职能范围内的责任有了制度化的规定。总体而言,以政治体制改革为助力,国家与社会关系格局的调整在国家一方沿着政府权力资源集约整合,更多地放权于市场、放权于社会的方向稳步推进。

2. 促进社会组织发展,提升社会自我服务能力

与社会建设的发展同步,社会组织的发展经历了从国家与社会高度同构背景下具有鲜明的组织形态依附性及强调政治性功能,到利用政治经济体制改革机遇逐步解除束缚,回归社会组织本质特征的变迁历程。进入21世纪以来,中国社会组织的发展呈现出前所未有的繁荣局面。据民政部统计,截至2011年第四季度,中国大陆现有登记的社会组织(社会团体、民办非企业、基金会)总数已达457 510个,其中仅全国性社会组织就有2 038个。在当代中国的发展实践中,无论是公共产品供给、集中利益表达、促进利益协调、参与危机管理、发展社会事业、提供就业机会,还是进行政治协商、形成公共舆论、监督政府权力、改进政策过程、培育理性公民、维护政治稳定等,社会组织都日益显现出巨大的作用,特别是在涉及环境保护、扶贫发展、权益保护、社区服务等方面,社会组织更是一股新兴活跃的力量。此外,各种有利于公民表达自身权益诉求、协调彼此利益关系、参与经济社会事务管理和政策过程的制度也得到发展。如2000年以来,经过全国社区建设试验区的探索,城镇居民通过各种社区组织,参与社区公

共事务管理,行使自治权利,增进了理解与共识,保障了城市社区的稳定与良好治理。在企事业单位的管理中,通过制度化的方式不断扩大社会、群众的知情权、参与权和监督权。另据统计,在2011年全国检察机关侦办的腐败案件中,70%来自群众的举报^[1]。可以说,正是社会力量的积极参与为创造国家与社会共管的局面提供了条件。

3. 协调政治关系,探索国家与社会关系的合理布局

各种政治关系的协调进一步促进了国家与社会关系的和谐统一。首先,在党政关系方面,坚定不移地推进党政分开的改革,党从对各项事业的全面领导转向以政治领导为主,同时不断重申强调党要在宪法和法律的范围内活动。就中国共产党在中国政治格局中居于唯一的领导和执政党地位的情况而言,上述这种党政分开的改革无疑带动了政府坚定地推行政企政社分开的一系列改革。在党群、政群关系方面,通过颁布和实施《行政许可法》、《反洗钱法》、《党内监督条例(试行)》、《纪律处分条例》、《党员权利保障条例》、《行政监察法实施条例》、《行政机关公务员处分条例》等,推进党风和政风改革,切实保障群众利益,对国家权力侵入社会自治领域和公共权力运行中的滥权腐败现象进行了遏制。在政府机构内部权力运行关系方面,通过实行分税制和二级立法体制,调动起中央和地方两方面的积极性,对同一层次社会自主发展空间的开辟产生了积极影响。在党际关系方面,在坚持十六字方针的前提下,各民主党派、无党派人士政治协商、民主监督、参政议政的活动日益制度化、规范化,实现了对大政方针、重要问题多渠道、多形式的沟通和探讨,强调社会力量对国家政府的监督。此外,明确提出了新时期改革创新社会管理体制的任务,探索具体体制形式。在国家与社会互动的过程中,包括政府、社会、社会组织、企业、公民在内的不同主体,明确认识到在各自的职能范围内发挥积极功能、协同各方力量共建和谐社会的意义。

二、国家与社会关系格局所面临的主要问题

马克思主义国家与社会关系的根本着眼点在于国家还权于市民社会,而考虑到中国作为一个典型的后发现代化国家的实际情况,当前任务的重点还在于使“国家与社会在新的平台上达成一

种良性互动关系”^[5]。为此,有必要对当前国家与社会关系格局中存在的主要问题进行分析,从而探索出一条适合中国国情和发展需要的国家与社会关系变革之路。

(一) 实现从管理社会到社会管理的理念转变尚待时日

改革开放以来,那种传统的依靠国家一元支配、管控社会的制度体制框架正处于不断消解的过程中,但在改革发展的实践中,理念的转变往往表现出滞后性。时至今日,仍然有许多政府管理主体习惯性地延续着“强国家—弱社会”时代的思维,将一切事务视为国家和政府的禁脔,不愿适时退出一些更宜由社会承担的职能,而是“把社会管理只是当做社会问题管理或社会危机管理。不承认社会的自治逻辑,没有正视并理性扶植‘国家和社会的分化’”^[6]。从社会主义国家与社会和谐发展的大局着眼,这种理念转变滞后的消极影响不容忽视。它使国家和政府越来越不堪重负,延搁了整个改革发展事业的步伐,严重影响了社会主义国家实践还权于社会的历史进程。

1. 国家和政府对自身的角色和功能定位存在认识偏差

当前中国各级政府仍然以经济发展为衡量绩效的主要标准,这原本无可厚非,但问题在于当前注重经济指标与“GDP中心主义”没有什么区别,同样意味着对社会发展指标的轻视。持有这种理念的政府在实践中经济管理职能和社会管理职能方面也常常很不协调。一方面,一些政府在干预市场方面表现出过高的热情,既破坏了市场经济规律的正常运行,又增大了发生权力寻租腐败现象的几率;另一方面,这些管理者对社会发展、民生改善、群众参与监督持有不同程度的冷淡和麻木态度,甚至以一种拒斥的心态对待来自社会的权益和自治诉求。这是导致目前一些地方民生矛盾突出、社会管理陷入困局的根本原因。

2. 对社会管理机制创新的自觉认识不足

究其本质,新时期中国国家与社会关系格局变迁旨在从根本上改变国家与社会之间的对立与紧张关系,用更具有协调合作含义的“治理”概念逐渐替代原先传统的“管理”理念。“治理标志着统治的含义发生了变化,指的是一种新的管理过程,或者是一种变化了的有秩序的统治状态,或者是一种新的社会管理方式”^[7]。这意味着治理不仅需要国家主动培育和接受一个不断壮大的社会

的成长,而且需要改变同这个新生力量互动的方
式。然而,目前一些政府管理者仍然秉承以行政
权力为核心的全面管制理念,对社会和公民抱有
一种不信任的态度,不愿主动接受社会力量参与
社会管理过程、对国家和政府进行有效监督。与
之相对应,政府在推动管理机制创新方面的积极
性十分有限,从而导致了一些地方的社会管理工
作水平没有实质性地超越一元化行政管理的
层次。

3. 社会组织和基层管理组织的行政化、政府 化倾向明显

受中国社会发展不健全现状的影响,一些地
方社会管理体制创新整体上还属于一种较为典型
的“行政推动型”的改革。如上海1996年启动的
城市社区治理建设,其改革的重点是将原来的党
政权力系统下放到街道“复制”出次一级的准行
政管理机关^{[8]60-61}。相对于原先的管理格局而
言,这种依托社区中心的治理改革突出的成绩之
一,就是带动了治理主体因地制宜地提高解决问
题的能力。就其实际效果而言,无论是社区居民
获得公共服务的效率与质量,还是其对政府的认
同和满意度都有了提升。但必须注意到,这类改
革是以城市政府拥有较强的财力、人力和物力资
源为前提。更重要的是,其本质上仍没有跳出一
级基层政权建设的思路范畴,社会并没有从中获
得更大的作为空间。就其长期后果而言,这不仅
意味着行政成本的进一步增加^{[8]62},而且孕育着
基层管理组织行政化、官僚化的危险。

4. 国家与社会在社会管理创新领域均面临内 生动力机制不足的问题

毋庸讳言,中国缺乏相对独立地发展社会的
历史,直接导致了目前中国正在成长中的社会及
其载体——社会组织对政府和行政管理机制保持
着相当大的依赖性,这不可避免地抑制了社会发
展自我管理、自我服务、自我教育、自我监督能
力的主动性。而站在国家和政府的立场上,长期管
控社会的残留思想影响和目前一些改革深化中
社会矛盾的集中凸显,使其无法充分信任和支持
社会力量。从根本上说,“善治就是使公共利益最
最大化的社会管理过程。善治的本质特征就在于
它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治
国家与公民社会的一种新型关系,是两者的最佳
状态”^[9]。但在双方同时面临着改革主动性缺
失的困境下,要达成一种国家与社会合作治理
的新局

面显然还有很长的一段路要走,而跨越这一改
革攻坚期的必要步骤,就是尽早全面实现从管
理社会到社会管理的理念革新。

(二) 改善民生和解决社会矛盾的诸多问题 亟待克服

在改善民生和发展民主领域,整体上还处于
弥补历史欠账的阶段,无论是从体现社会主义
社会优越性的角度,还是从夯实国家与社会关
系格局创新物质基础的角度,都远未达到理想
的状况。对于中国这样一个后发现代化大国而
言,要保持国家与社会关系格局在整体稳定的
前提下实现有序的创新变革,惠民利民、社会
和谐是必不可少的前提条件。因此,在实现
国家与社会关系良性变革的过程中,我们必须
正视以下几方面问题:

1. 经济发展和社会结构变迁所带来的诸多 社会问题

正如一些学者所概括的那样,进入改革开
放的深化期,一些发展中的结构性矛盾逐渐暴
露出来,不同社会阶层之间的差别越来越大。
社会分层结构已经出现固定化、刚性化的不良
态势,贫困和富裕两个阶层的社会地位已经
出现了“代际传递”迹象。民众对现行社会分
层结构的信任度和认同度降低^[10]。这些问
题如果得不到及时的重视和应对,其后果就
可能对改革开放业已取得的成绩产生抵消和
销蚀作用,不可能培育出一个健全自主的社
会作为新型国家与社会关系格局中堪当重任
的一极力量。纵观世界各国政治与社会发展
的历程,是否形成优化合理的社会结构是确
保政治与社会稳定的必要基石。目前,中国
社会结构总体上仍属于底部较大中间阶层较
为薄弱的“金字塔”构型,这显然与保证全
民共享改革成果的宗旨不相适应。更严重
的是,这种不合理的社会结构所孕育的新问
题,一旦与传统体制遗留下的经济社会矛盾
相叠加,必将直接威胁到确保改革继续深入
推进的团结稳定的政治局面,使一些阶层、
群体和个人对改革发展的价值产生怀疑,进
而给整个中国政治社会发展大局带来难以
预料的风险。

2. 改善社会关系、维持社会稳定领域中 存在缺陷

随着经济飞速发展和社会急剧变革,中国
社会关系格局的迅速调整所带来的矛盾呈现
出多元化、复杂化、激烈化的趋势。据不完
全统计,1993年至2009年间,中国群体性
事件的发生数量增长

了10倍以上^[11]；同期，还出现了多次信访“洪峰”现象。此外，一些更为极端的个体性对抗方式也在近年来不断出现。另据官方统计，通过上访解决矛盾问题的概率大致只有千分之二^[12]，但一些社会成员和群体仍然倾向于通过这一渠道向上级反映问题。这也间接地证明了目前政府接受反馈即自下而上的社会诉求的程序性渠道不够畅通，以致一些社会阶层和群体在利益关系格局调整中产生的失落感和挫折感难以及时地消解，转而倾向于诉诸非理性和非制度化的表达方式。同时，一些政府管理主体尽管认识到目前积聚的矛盾的危害性，但对矛盾性质的判定和相应的处理方式则存在较大偏差。正如亨廷顿指出的，“发达国家与不发达国家在政治上最大的区别……在于是否达到了足够的制度化水平”^[13]。近年来，中国各级政府在维稳方面的投入明显呈现出逐年增长的趋势，消耗了大量的人力、物力、财力资源，但过分重视那些临时性、应急性的机制措施，过分强调事后控制而非事前预防疏导，往往使社会管理陷入“维稳成本递增收益递减”的怪圈中^[14]。事实证明，依靠压力机制并非解决社会发展变迁期矛盾的最佳选择。与之相比，更多地依靠社会自身培养的沟通协商与问题化解机制，通过创新落实各种基层民主实践形式，扩大公民参与，有意识地加强政府、社会、公民之间的协作，才是克服转型期矛盾、实现跨越式发展的希望所在。

（三）提高公共服务和社会自我服务水平任重道远

公共服务水平的提高与提供公共服务主体结构 and 运行机制的优化，是建立社会主义新型国家与社会关系的应有之义。相对于改革开放初期，中国目前的公共服务水平已经跨上了一个新台阶，但距离为新型国家与社会关系提供稳定支持的程度还相距甚远。简而言之，至少有以下几个方面的问题值得我们充分重视：

1. 公共服务的整体质量和覆盖率有待提高

中国社会科学院社会学研究所2008年开展“中国社会状况综合调查”，针对当前亟待解决的18个社会问题调查公众意见。公众认为最为严重的前三项分别是“物价上涨”、“看病难、看病贵”和“收入差距过大”，第四到第七项分别是“就业失业”、“住房价格过高”、“贪污腐败”以及“养老保障”，八至十项分别是“环境污染”、“教育收费”和“社会治安”^[15]。其中，除“物价上涨”属于

周期性、阶段性的经济问题，以及“贪污腐败”属于政治体制改革治理对象外，其余主要都与中国现阶段有待提高的公共服务水平密切相关。事实上，近年来，服务型政府的理念已经日益深入人心，一系列配套机制也随之建立起来，但由于一些行政主体仍然满足于行使管理控制职能，缺乏提供服务的主动意识，同时由于目前社会自我发展不健全，无法充分弥补政府主导型公共服务体系的不足。据统计，中国2007—2011年教育、社会保障、就业、医疗卫生、住房、文化体育方面的财政支出累计达到12.7万亿元。这表明政府对加强公共服务投入的自觉意识正在不断增强，但由于历史欠账较多，在可预见的将来，继续提高中国公共服务的整体质量和覆盖水平仍将是构建国家与社会良性关系格局必不可少的行动前提之一。

2. 依托行政主体之外的力量——社会的自我服务体系有待健全

众所周知，受到种种历史和现实因素的制约，当前中国社会组织的发展完善程度与发达国家存在着相当大的差距，这也给中国公共服务水平的持续提高造成不利影响。从根本上说，社会主义国家与社会关系格局的长远目标是要造就一个具备完善的自我服务能力的社会，但在目前，一些政府主体仍然存在着轻视、不信任甚至恐惧社会组织发展的错误观念，这给中国社会组织建设带来了法律环境缺失、注册困难、资金不足、人才匮乏、参与缺位以及自身建设缺乏规范等诸多问题^[16]。与此同时，伴随着近年来社会组织数量的飞速增长，在一些地方目前也出现了部分社会组织自身定位游离于社会自治单元、营利性企业与准政府组织之间，缺乏提高自身素质、加强自我监管的主动意识，难以胜任参与社会管理和提供公共服务领域的责任问题。简而言之，承担服务职能的载体本身发展不健全，成为制约中国社会自我服务水平提高的最大障碍。此外，按照社会发展的一般规律，“在非营利性部门、国家和商业领域建立相互支持、合作的关系，或许是促进世界民主和经济增长的最为重要的条件之一”^[17]。但目前由于国家在经济领域内的一些不恰当的干涉行为，诸如仍旧存在的大量行政审批事项等，不同程度地挫伤了企业主体的积极性，使得他们不愿也不能为改善中国公共服务和社会保障质量、促进国家与社会和谐互动作出应有的贡献。这显然不符合中国沿着政企分开、政社分开推进国家与社会互

动互强关系格局形成的总体目标。

三、国家与社会关系格局的改革方向

简而言之,目前制约中国国家与社会关系格局优化调整的主要障碍还集中在加强国家与政府的服务职能和培育社会成长这两大方面,而未来深化改革的起点也将沿着这两个方向重点展开。

首先,理念的转变是关键因素。目前阻碍国家与社会关系合理化转变的首要因素是行政管理主体还没有充分适应从管理到治理理念的转变。因此,在未来的改革中应当有针对性地在各级政府中持续灌输这一理念,并建立起一系列相关制度,特别是建立社会协同参与机制和外部监督制度来逐步削弱社会管理中单纯依靠行政管理的色彩。同时,让社会成员充分意识到自己在治理格局中不可替代的价值和地位,从而形成推动国家与社会治理理念的全面转变。

其次,培育社会成长是根本动力。在中国目前社会发展整体水平较低的情况下,应当主动放开一些传统上对社会管得过严过死的领域,比如社会组织发展领域。通过目前一些发达地区的试点,我们应当明确认识到,社会组织的大量出现已经是不可逆转的趋势。只有通过合理合法的规范方式将其纳入国家与社会良性互动的格局中来,才能使之成为一支建设性的力量而非破坏社会稳定的潜在危险因素。当然,正如马克思主义国家与社会关系理论的根本理念所指出的,创建新型国家与社会关系格局的根本目标在于还权于社会。着眼于这一长远的发展,在改革中给社会松绑,让社会获得更大的自主自立的空间。

再次,持续改善民生是重要保障。在未来的改革中,仍然必须坚定不移地将改善民生作为调整国家与社会关系的基础性条件。一方面,政府的财政支出更多地向民生和公共服务领域倾斜,探索一条适应中国国情的新型社会福利保障制度。另一方面,国家要同社会密切合作,及时掌握社会的需求和各种动向,更好地发挥调控宏观经济、调整收入分配等杠杆作用,避免放任自流的市场经济对基本民生和社会保障事业造成负面影响。

最后,改善政治关系与寻求社会共识是根本目标。通过政治体制改革,推动阶级阶层、各社会群体间,民族、政党与国家、政府、其他政党、社会间等一系列政治关系的变革,这有助于将国家与

社会关系格局的改革提升到一个新的层次。国家与社会关系格局的变迁并不是按照某种特定的教条建立某种特定的模式,它更深层次的价值内涵在于建立国家与社会以及社会内部高度的互信关系。因此,无论是改善民生、调整利益分配格局、建设服务型政府,还是发展社会参与、推动基层民主、培育社会自治,都应该有利于达成高度社会共识和共同体认同的目标。

总体而言,在未来深化改革的过程当中,我们应当从近十年来的成就中汲取宝贵经验,坚定不移地沿着建设服务型政府和建立国家与社会协同治理机制的道路继续前进。同时,我们也必须对影响改革的双方面因素作出客观准确的评估。一方面,应当承认并接受在目前条件下政府主导、社会协同的基本框架,紧紧把握推动政府职能转变这个中心工作,通过行政体制改革带动社会管理体制变革,尽快提高中国的公共服务水平,强化国家与社会关系变革的物质基础;另一方面,不能将服务型政府建设与社会发展人为地分解为两个不同时空阶段的工作,而是要在服务型政府建设中有意识地融入促进社会自主发展的内容,积极主动改革社会管理体制,消除那些阻碍社会成长成熟的体制因素,为社会组织 and 公民提供更广阔的参与空间。惟其如此,我们才能在未来的改革中逐渐淡化管理的控制色彩,进一步树立并推广社会本位的理念,进而为构建中国特色的国家与社会共强双赢的关系格局打下坚实的基础。

参考文献:

- [1]中宣部理论局.辩证看,务实办——理论热点面对面2012[M].北京:人民出版社,2012.
- [2]沙勇忠,解志元.论公共危机的协同治理[J].中国行政管理,2010,(4):73-77.
- [3]2009年中国人权事业的进展(全文)[N/OL].[2010-09-26].http://news.xinhuanet.com/politics/2010-09/26/c_12606421.htm.
- [4]中共中央关于加强党的执政能力建设的决定[N].人民日报,2004-09-27.
- [5]刘明松.马克思“市民社会”视域中的社会建设[J].社会主义研究,2009,(2):6-10.
- [6]社会管理创新重在释放社会活力——社会管理创新七人谈[N].社会科学报,2011-09-01(1).
- [7]RHODES R A W. The New Governance: Governing without Government[J]. Political Studies, 1996, 44: 652-653.

- [8] 卢汉龙. 中国城市社区的治理模式[J]. 上海行政学院学报, 2004, (1).
- [9] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999, (5): 39.
- [10] 何增科. 试析我国社会管理面临的新挑战[J]. 北京交通大学学报: 社会科学版, 2009, (4): 15 - 22.
- [11] 汝信, 陆学艺, 李培林. 2005年: 中国社会形势分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 297.
- [12] 王长江. 中国政治文明视野下的党的执政能力建设[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005: 149.
- [13] [美] 亨廷顿. 难以抉择——发展中国家的政治参与[M]. 汪晓寿, 等, 译. 北京: 华夏出版社, 1989: 267.
- [14] 清华大学社会学系社会发展课题组. 以利益表达制度化实现社会长治久安[J]. 学习月刊, 2010, 23: 28 - 29.
- [15] 汝信, 等. 2009年中国社会形势分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 24 - 25.
- [16] 何增科. 中国公民社会组织发展的制度性障碍分析[J]. 中共宁波市委党校学报, 2006, (6): 23 - 30.
- [17] SALAMON L M, ANHEIER H K. The Civil Society Sector[J]. Society, 1997, 34(2): 65.

Analysis on the Relationship between State and Society in Contemporary China

LIN Yi

(School of Marxism Studies, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: It is of great significance for contemporary China's political and social development to correctly deal with the relationship between state and society. In the last decade, the Chinese communist party and Chinese government, according to the ever - changing environment domestic and abroad, have incorporated people's livelihood improvement, democracy development and society construction into the adjustment process of the relationship between state and society, and made a progress in the theory and practice of how to deal with the relationship between state and society. Meanwhile, we are still facing the arduous task of transforming ideas, improving people's livelihood, developing and perfecting public system, in the course of initiating a new pattern of the relationship between state and society. It is hopeful that we can create a brand new relationship between state and society which is mutually strong and beneficial, by summing up experience and correctly handling the problems.

Key words: contemporary China; relationship between state and society; people's livelihood; strong country—strong community; collaborative governance

[责任编辑:张莲英]