

依法治国研究

“国家——社会”关系理论视野下 社会治理的建构逻辑*

李忠汉 刘 普

【提要】社会治理是在国家与社会的关系变迁中成长起来的话语体系和社会建设活动。党的十八届三中全会明确提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”，以及“推进社会领域制度创新，加快形成科学有效的社会治理体制”的治理目标。这既是对现实中国家与社会关系正当性的确认，也将进一步推进国家与社会关系的变迁和引领社会治理实践创新。从社会管理走向社会治理是当前中国国家与社会关系的基本特征，“共建共享”的社会治理便成为这一变迁的内在逻辑和现实路径。实现“共建共享”的社会治理的结构性基础在于塑造政府、市场、社会边界清晰而又良性互动的现代国家治理结构；动力机制在于激发社会组织活力；根本保障在于法治社会建设。

【关键词】社会管理 社会治理 国家与社会 法治社会

〔中图分类号〕D601 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2952(2017)03—0107—08

社会治理已经成为当代中国的一个重要话题，学界的探讨主要集中在以下几个方面：（1）对“治理”理论的学术史梳理和内涵解读，强调治理主体的多元化、治理机制的法治化、治理理念的民主化、治理对象的公共性等。（2）从中国治理文化的特殊性、治理环境的复杂性和治理内容的内生性等维度，揭示社会治理的本土特质；有的强调社会的作用即社会自主性的治理，有的强调国家的作用即国家主导下的社会治理，更多的学者认为社会治理是国家主导下的国家与社会的合作共治。（3）对社会治理方式、体系、制度的论述，涉及社会治理的主体关系及能力、核心议题、面临挑战、实践路径等。（4）将社会治理的理念、思维用于具体的实践领域，如社区治理、网络治理、社会

冲突治理等，在具体实践和操作层面发掘社会治理的价值和实现机制。这些成果为我们深化研究提供了良好的学术积淀。从根本上讲，社会治理是在国家与社会的关系变迁中成长起来的话语体系和社会建设活动。因此，从国家与社会关系的视角丰富和深化社会治理理论研究，显得尤为必要。本文尝试将国家与社会关系的理论作为透视社会治理的一个基本进路，就国家与社会关系的合理性之于推进社会治理现代化的优先性、当前中国国家与社会关系的现实状态和演变趋势、实现社会治理现代化的结构性基础、动力机制、根本保障等问题进行探讨。

* 本文为河南省高等学校重点科研项目“公共政策视域下政府治理现代化的提升路径研究”（16A63006）的研究成果。

一、国家与社会关系的合理性与 社会治理现代化的关系之辩

社会治理现代化所面临的一个误区就是国家权力与社会治理能力关系的误判。长时期的国家与社会关系的扭曲，在人们的观念中形成了强国家权力是强社会治理能力必要条件的历史幻象。以至于在推进社会治理现代化的今天，人们依然呈现出严重的观念上的依赖。20世纪70年代末，当中国共产党决定带领中国走改革开放道路，把中国从“以阶级斗争为纲”的非常态处境引上以“经济建设为中心”的现代化建设道路上来的时候，“现代性”的国家和社会治理便获得了得以启动的基本条件和资源。但对于何为现代性的国家治理，其内涵、特征、基本结构、路径选择等关键性问题的认识还不甚清楚，一切都处于探索之中。改革之初，人们误认为改革就是放权，结果造成了20世纪80年代中后期中央财政能力下降和地方政府权力膨胀的不良局面。对此，学界有一种观点认为，“中国政府的国家能力已经受到极大的削弱。如果这种势头不被阻止的话，会后患无穷。因此，要加强国家能力建设。所谓国家能力是指国家实现自己意志的能力。任何政治制度必须具备四种基本国家能力才能生存和运作：汲取能力、调控能力、合法化能力和强制能力”。^①持这种观点的学者的动机是好的，但是忽略了国家基本结构的合理化前提，把国家权力的管辖范围与国家实际贯彻其意志的能力混为一谈，没有从理论上厘清二者的差异。换言之，是否国家权力管辖的范围越大、政府干预的越多、管理的越多，国家能力就越强，治理效果就越好？现代国家治理经验表明，并非如此。过去我们习惯性地认为政府要对社会进行管控，要支配所有的社会资源，要兜住所有公私事务，这是过去的做法，实践证明是不成功的。究其原因在于国家能力建设或国家能力的有效发挥必须建立在现代性的国家宏观结构上，即我们常讲的通过经济转型和社会转型、政企分开和政社分开等手段，所要实现的“国家——市场——

社会”三元分立且合力治理的国家基本结构状态。从我们探索现代化国家治理的改革实践上来看，这一问题的实质就是国家与社会关系的合理性。

合理的国家与社会关系，既不是人们通常理解的国家凌驾于社会之上的对峙关系，也不是人们常常认定的二者无法合作的对立关系；而是在国家与社会各自边界明确、各归其位、各负其责，具有自身理性的“强国家与强社会”互动关系。构建这种良性互动关系是实现国家与社会合作共治的关键，也是推进社会治理现代化的基本前提条件。就当前国家权力控制力强、社会力量在社会治理中发挥作用的能力明显薄弱的“强国家弱社会”现实状况而言，规范国家权力，释放社会活力，理所当然地成为社会治理现代化的战略目标。国家权力是实现社会治理能力的重要条件，其运行范围、行使强度、规范程度是社会治理能力的体现。而社会治理现代化的核心是社会治理能力的现代化，而社会治理能力现代化的关键就是国家权力的合理退缩与规范运行。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）再次重申“国家与社会的关系”这一命题的重要性，并对国家基本结构合理性与国家治理能力的辩证关系进行了深刻的论述。《决定》“引人瞩目的新提法，就是国家治理体系和治理能力的现代化。相比而言，国家治理能力的现代化，是现代化国家治理体系运行的结果。国家治理体系的现代化建构，相对于国家治理能力的现代化来讲，具有明显的优先性。”^②“国家治理体系就是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序。它包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序，政府治理、市场治理和社会治理是

^① 参见王绍光、胡鞍钢：《中国政府汲取能力的下降及其后果》，张静主编：《国家与社会》，浙江人民出版社1998年版，第1~2页。

^② 任剑涛：《国家治理体系现代化的制度建构》，《深圳特区报》2014年11月18日。

国家治理体系中三个最重要的次级体系”。^①可见，就结构内容而言，国家治理体系其实就是国家——市场——社会三元框架所构成的现代化的国家结构。

正确处理好国家与社会的关系是推进社会治理现代化和提升社会治理能力的前提条件。习近平总书记指出，“国家治理体系是在党的领导下管理国家的制度，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个领域体制机制、法律法规安排，也就是一套紧密相连、互相协调的国家制度。”^②在国家治理体系中，社会治理体系占有重要的位置。创新社会治理体制，提升社会治理能力已经成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。从我国社会治理演变的脉络上看，执政党和政府对社会建设的探索始于全能型的大政府架构，社会管理在很长一段时间内强调的是对社会单方面的强制和稳定性指标，而忽略了与社会互动和参与性维度。虽然在一定时期内，有效地保障了改革之初秩序稳定局面和组织动员能力，但是不利于社会自我组织、自我管理、自我调节机制的培育和发展。比如“上访”和社会群体性事件高发，社会组织行为官场化、功利化，社会道德、社会诚信缺失，权力寻租和腐败滋生，社会安全形势严峻等，即为典型的表现。

因此，从国家与社会关系上看，推进社会治理现代化，提升社会治理能力，不是单纯地延展国家权力的触角，而是在规范国家权力的基础上，释放社会空间；是在发挥好党委领导、政府主导作用的同时，培养社会自治、自主、自我调节的机制和能力，激发社会活力，使社会能够在有序竞争与互动合作中自主创新。这就是国家宏观结构合理性之于国家治理能力、国家与社会关系的合理性之于社会治理能力优先性的基本含义，这是符合党的十八届三中全会基本精神的。

二、从社会管理到社会治理： 中国国家与社会关系 新的进展

改革开放前，中国的国家与社会关系为国

家权力单方面塑造的重合模式。在中国历史上长期占据主导地位的是“统治型”的社会管理模式。其主要特征是皇权至高无上，国家几乎垄断一切权力，自上而下形成严格的等级制度和凭借集权官僚体制对社会进行超强控制。虽然“皇权止于县政”的国家权力运作逻辑，使得乡里层面的基层社会治理主要依靠宗法制度维系，注重通过儒家伦理教化予以实施，但始终没有摆脱统治社会的理念和做法。新中国成立后，在高度集中的计划经济体制下，构建起社会依附于国家“全能型”的社会管理体制，社会自身几乎没有独立的发展空间。无论是“统治型”社会管理，还是“全能型”的社会管理，国家与社会的关系都是由国家权力逻辑单方面塑造成的重合模式。一方面是社会自我意识和自治能力的阙如；另一方面是国家通过对社会的超强控制，取代了社会的自治功能。

改革开放后，中国开启了从“总体社会”向“多元社会”、“传统社会”向“现代社会”、“封闭社会”向“开放社会”的转型。中国国家与社会关系也进入了由“单方面塑造”向“双方积极互动”、从“对抗冲突”向“有效合作”、从社会“被动回应”向“主动参与”、从“非理性僭越”向“理性自律”转变的新时代。在这一历史进程中，国家权力逻辑和市场机制成为推动国家与社会关系变迁的基本动因。一方面，国家权力开始有意识和选择性地从社会领域退却，给社会“松绑”，社会获得了相对独立的发展空间。“中国国家与社会关系的根本性转变始于改革开放的政策创制”，^③这种政策创制就是国家权力逻辑的典型表现。另一方面，社会主义市场经济的发展在改变原有的计划经济体制的同时，也带来社会管理体制、社会生活方式和价值观念的变化。个体从国家统一社会管理

^① 俞可平：《论国家治理现代化》，社会科学文献出版社2014年版，第3页。

^② 习近平：《中共中央关于全面深化改革的若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日。

^③ 张振波：《论协同治理的生成逻辑与建构路径》，《中国行政管理》2015年第1期。

体制下的成员变成了具有自主性、独立性的“体制外”的社会主体。这种巨大改变，带来了国家与社会的一定程度的“分离”。社会生活的自主空间不断扩展，社会组织大量涌现，社会的自主性和自治能力大大提升。可以说，现代中国社会是按照高度组织化原则和社会结构化原则建构起来的组织形态的社会。

经济转轨带来的国家与社会分化以及社会的全面转型，迫切要求我们探索有效的社会治理经验，构建与社会主义市场经济体制相适应的社会治理体系，其间经过了从社会管理走向社会治理的探索过程。

首先，在官方权威文献中，“社会管理”最早出现在1998年《关于国务院机构改革方案的说明》中，强调政府的基本职能在于宏观调控、社会管理和公共服务。2002年党的十六大从社会稳定的角度对社会管理进行职能定位，指出“维护社会稳定，完成改革和发展的繁重任务，必须保持和谐稳定的社会环境”，“要坚持打防结合、预防为主，落实社会治安综合治理的各项措施，改进社会管理，保持良好的社会秩序”。2007年党的十七大报告从全面建设小康社会的大局出发，提出社会管理要“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”的新要求。2013年党的十八届三中明确指出，“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平”。

其次，呈现“单一政府管理”向“多元协同治理”转变的趋势。2004年党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，首次提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与社会管理格局”。这表明在社会管理中突破了以往单一政府模式，开始吸纳社会公民等多元力量的参与，社会管理主体呈现多样化趋势。2012年党的十八大明确提出“要围绕构建有中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、政府负

责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，实现了从“社会管理格局”向“社会管理体制”的转变。

再次，强调社会组织是社会治理的重要主体。由于历史的原因，执政党和政府对社会组织保持着提防和警惕的心理：一方面希望社会组织承接政府转移的职能；另一方面，又担心社会组织发展壮大，成为体制外的竞争力量，甚至是对抗力量。在以往的官方权威文献中，对社会组织的基本表述是引导社会组织健康有序发展。随着社会管理实践的深入，对社会组织的认识不断深化。党的十八大提出“加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”，党的十八届三中全会强调社会自我调节能力，激发社会组织活力。这表明执政党和政府已经充分认识到，社会组织是国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分，是社会治理的重要主体和依托。

从社会管理到社会治理，当代中国国家与社会的关系发生了深刻的变化：从理念上，执政党和政府已经充分认识到，在国家与社会的力量对比中，原来的全能政府的管制策略必须让位于政府与社会的合作治理。这是不以人的意志为转移的现代社会治理逻辑。在实践中，国家在逐渐退出社会领域、调整治理策略的同时，并没有放松对社会的控制。这既有制度上的瓶颈，也有社会组织自主、自治和自律不足的自身原因。与政府和市场力量相比，社会力量在社会治理中的发挥作用的能力明显相对薄弱。因此，国家、市场、社会三位一体交互制约、有效互动、合作治理的社会治理机制并没有真正形成。这就使得当前中国国家与社会的关系呈现出纵向的多元共治趋势明显与横向的相互形塑、互动机制不足的双重特征。因此，我们有充足的理由认为，当前中国国家与社会关系正处于社会管控向社会治理过渡的关键时期。

总体而言，从社会管理走向社会治理，作为一种动态的演变过程，不仅是对当前中国国

家与社会关系的现实描述，也预示着国家与社会在互动中走向社会治理的发展趋势。它不仅意味着执政党和政府走出了用国家来“诠释”社会的思维定式，从现代社会治理的发展逻辑来审视社会建设问题，更预示着治理理念、治理方式、治理体制等多重变革与创新。需要指出的是，社会治理并不是放任不管，也有“管理”的一面，但与社会管控不同，它是在法治的框架内，在政府与社会各归其位、各尽其能、各负其责前提下，在尊重社会自主、自治、自律的基础上，化解社会矛盾，实现社会和谐稳定。

三、国家与社会的有效互动： 共建共享的社会 治理格局

从社会管理走向社会治理是当前中国国家与社会关系的基本特征，“共建共享的社会治理”便成为这一变迁的内在逻辑和现实路径。“共建”表明深入推进社会治理变革，需要最广泛的社会参与和最主动的、最自觉的参与精神。培育社会力量的参与意识、参与能力是创新社会治理、实现社会善治、助推经济与社会持续发展的关键。党的十八届三中全会关于社会治理创新的重要内容之一就是“激发社会组织活力”。“共享”表明社会治理的出发点和落脚点是为了人民，社会治理形式上指向“事”，实质上落实在“人”，落实在人的基本权利上，即“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民的根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平”。

（一）实现社会治理的结构性基础在于塑造政府、市场、社会边界清晰而又良性互动的现代国家治理结构

“社会治理主要表现为社会组织、社会团体遵循平等、协商、自愿原则，对社会事务自治”。^①因此，构建现代化社会治理体系，最为根本的是要理顺国家与社会的关系，划分清楚政府、市场与社会的边界问题，这是实现国家

治理与社会治理现代化的基础，也是激发和释放社会活力、创新社会治理体制的前提。学界经常讨论“中国现代化两难症结真正的和根本的要害，在于国家与社会二者之间没有形成适宜现代化发展的良性结构，确切地说，在于社会一直没有形成独立的、自治的结构性领域”。^②其实，这一要害背后的“要害”，在于国家治理结构的不合理性，从根本上制约社会治理现代化转型。这就是上文论及的国家结构合理性之于社会治理能力提升的逻辑优先性。在此意义上，我们说国家释放社会是实现社会善治的前提。

实现“创新社会治理体制”的目标，关键在于处理好政府、市场、社会三者的关系，处理好三者之间的关系，最为根本的是彻底转变政府职能。党的十八大以来，执政党和政府以推进政府职能根本转变为抓手，围绕国家治理体系现代化和社会治理体制创新做出了全局性、根本性和整体性的改革部署。一是党的十八届三中全会首次提出，“市场在资源配置中起决定性作用”，这就意味着国家进一步释放了社会的赢利空间，即市场空间。如果说中国三十多年的市场化改革，使得市场活动在微观领域获得了足够的自由空间，那么，“市场在资源配置中的决定性作用”的提出则意味着在宏观层面凸显了社会、市场相对于政府的独立性。换句话说，在法治的框架内，只要市场活动规范化运作，政府就没有干预的理由。二是《决定》关于社会治理体制改革的论述中，首次提出了社会自我调节、居民自治、良性互动等概念。其中，社会自我调节在以前的改革方案中是没有的。这些概念不仅意味着国家对社会有了新的理解，即承认社会具有很强的自我运行和自我管理能力，是多元社会治理体系中，除政府、市场之外的第三种力量；而且认为要实现社会

^① 丁志刚：《论国家治理能力及其现代化》，《上海行政学院学报》2015年第3期。

^② 邓正来、景跃进：《构建中国的市民社会》，《中国社会科学季刊》1992年第1期。

善治，政府、市场、社会三者的边界必须明晰，在充分发挥各自治理能力和优势的基础上，进行有效的互动。

党的十八大以来，政府正在努力通过制度规约和政策引导，构建政府、市场、社会三者合理区隔、有效互动的国家宏观治理结构，创造有利于社会参与、激发社会活力的结构基础。新一届政府为彻底转变政府职能，推行政府权力清单制度，以清单的方式进行清权、确权、放权，厘定政府与市场和社会的职责范围，把政府向市场和社会随意伸出之手，阻隔在市场和社会主义组织治理领域之外。既避免了市场失灵带来的风险，也有效防止了全能政府带来的弊端。“十三五”规划进一步重申“加强社会治理基础制度建设，构建全民共建共享的社会治理格局，提高社会治理能力和水平，实现社会充满活力、安定和谐”。由此可见，在经历了长期以经济建设为中心的发展阶段之后，中国国家治理必然要以创新社会治理体制为重点。社会治理体系在国家治理体系中的地位 and 作用的提升具有历史必然性。

(二) 实现社会治理的动力机制在于激发社会主义组织的活力

从根本上说，一个具有活力、自我组织、自我管理、自我调节能力的社会，才具有实现社会治理的内在动力。在重视国家制度变革的同时，更好重视社会自身能力建设。社会能力建设的关键在于大力培育和发展各类自主、自治、自律的社会主义组织。社会主义组织是社会治理的重要主体和依托。改革开放以来，人们思想最显著的变化是权利意识的普遍觉醒。自实行社会主义市场经济以来，人们逐渐从传统体制束缚中解脱出来，成为独立的权利主体和利益主体。在日常经济活动和政治生活中，人们逐渐认识到，相对于个体力量、能力的弱小，在自愿的基础上结成各种各样的行业性的、特定利益和特定目标的、血缘性的社会主义组织，便成为更好实现自身和发展的必要选择。因此，社会主义组织化是现代社会治理的必然趋势。改革开放

以来，社会主义组织从1988年的4446个增长到2013年的54万个，^①它们在经济、社会事务中发挥着日益重要的作用。

在多元社会治理结构中，与政府、市场的力量相比，社会力量在社会治理中发挥作用的能力比较薄弱，这严重制约社会治理能力和水平的提升，也不利于多元社会治理力量的均衡发展 with 有效互动。《决定》提出在政府治理上“加快政府职能转变，进一步简政放权，最大限度减少政府对微观事务的管理”；在社会治理上要实现“政府治理、社会自我调节、居民自治良性互动”。在这样的条件约束下，必须培育和强化社会本身的自治能力，激发社会主义组织的活力。因为只有社会具备成熟的自治能力，才能承接政府转移的职能，才能有效发挥其在多元社会治理体系中的作用。但是现行的社会主义组织管理体制与经济社会发展需要不相适应的矛盾日益突出。改革社会主义组织管理制度，对于激发和释放社会发展活力，创新社会治理体制意义重大。

首先，应该进一步解放思想，转变思想观念。社会主义组织是社会主义自治的重要载体，其本身也是社会主义稳定的促进力量，而非传统上人们误认为的体制外的“对冲因素”和“异己力量”。“具体表现在：第一，通过社会主义组织内部的沟通 and 自我约束，可以形成主流的理性意见，从而缩小个别激进观点的市场，大大增强群体行为的可预期性。第二，借助社会主义组织之间的合作协商，利用集体谈判的方式，可以自行解决不同群体之间的矛盾，有效防止群体矛盾向社会主义冲突转化。第三，即便仍需政府介入，政府官员也不必再面对散沙式的诉求，不仅大量节约了工作成本，还可以充分利用制度化的调处模式，妥善化解或平抑群体矛盾。”^②

其次，改革社会主义组织登记制度，为激发社

^① 李立国：《改革社会主义组织管理制度，激发和释放社会发展活力》，《中华环境》2015年第2期。

^② 张凤阳：《科学认识国家治理现代化问题的几点方法论思考》，《政治学研究》2014年第2期。

会活力“松绑”。登记门槛过高一直是制约我国社会组织发展和作用发挥的瓶颈。因此，必须深化登记制度改革，有序推进行业协会商会类、科技类、公益慈善类和城乡社区服务类四类组织直接依法向民政部门申请登记；在社会组织登记管理上取消不必要的审批，下放权限；推进行业商会类社会组织与行政机关脱钩，祛除“行政化”倾向。同时，创新社会治理体制离不开政府的理解、宽容和支持，把能够由社会承担的服务事项交由社会组织承担；完善社会组织治理结构，发展社会组织内部的民主机制；加强和改善监督和管理，增强社会组织的自律意识和自治能力。

总之，在从社会管理向社会治理转变过程中，要充分发挥政府的主导作用，通过设计科学合理的机制，激发社会活力；把更多更好的人力物力财力资源和制度资源投放于社会领域，培育和壮大能够积聚社会资源、承接社会服务、创造社会活力与生产力的社会力量，构建全民共建共享的社会治理格局。

（三）实现社会治理的根本保障在于法治社会建设

法治是实现国家与社会有效互动和走向社会治理的基本保障。国家依法治理，为社会自治提供法律规则、公共政策和物质资源；社会依法自治，并通过社会介入机制为国家供给秩序力量、公共服务、协商民主和合法性资源。

首先，在法治框架内，国家与社会的关系是互嵌互动的良性结构状态。一方面，国家在社会的构造中，获得了社会的认可。因为社会需要国家供给良法秩序，法治社会公民自治主体的生长和发育需要获得国家和政府的宽容、支持和保障。另一方面，社会也在国家的构造中获得了自治的空间，拥有自主、自治和自律的正当性条件。因为现代国家治理的成功经验表明：国家不是一个兜住所有公私事务的无限性机构，不是国家干预得越多越好，管得越多越好，必须预留社会自治空间。

其次，在法治框架内，国家与社会的关系是交互制约的均衡结构状态。法治之于国家治理和社会治理的要义在于规范国家权力和保障公民权利。就国家层面而言，国家权力要受到法律的约束并规范运行；对于公民而言，要规范公民的权利、责任和义务，公民有遵守法律的义务，也享有法律规定的权利和从事不为法律禁止的任何行为的自由。在多元社会共同治理的今天，公民自治权利、结成自治共同体的权利，言论自由、表达政治见解的自由显得尤为重要。这既是公民、社会组织依法参与社会治理和开展协商民主的重要保障，也是监督、制约国家权力、防止国家权力专断的重要途径。同样，在社会共同体内也形成社会权力。凡是权力，就必须有监督制约，否则，同样产生腐败。对共同体内部社会权力的监督，除了来自共同体内部成员之外，最为基本的就是国家和政府的监督和制约。由此，在多元主体共治的社会治理格局中，国家与社会之间就形成了交互制约的结构状态，这是一种能有效减少二者消极互动、发挥各自功能并互相发挥积极作用的均衡机制。社会治理是一个政府、市场、社会和公民共同参与治理的结果，社会治理多元共治形成的关键在于社会共同体依法自治，在于社会自治共同体的发展与成长。一个由众多自主、自治、自律的社团组成的多元社会，一个自我组织、自我管理、自我调节、依法自治的社会，是社会主义民主建设和形成社会多元治理结构必不可少的前提条件。

将社会治理落实在法治框架内是关乎我国社会治理是人治取向还是法治取向的关键问题。从改革开放前的管控社会到改革开放后的社会管理再到今天的社会治理，实乃舍弃人治而选择法治的重大进步。党的十八届三中、四中全会提出“改进社会治理方式，坚持依法治国，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾”，“推进法治中国建设，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。就其蕴含的法治社会意义而言，至少包含两层

含义：国家以法治的方式治理社会和社会自身依法自治。前者首先要求国家公共权力要受到法律的规范和约束，国家公共权力的根本职能是保障公民权利和服务社会；对政府而言，就是建设法治政府和服务型政府。其次，国家或政府不能越俎代庖替社会做主，必须向社会放权，培育社会；必须对国家或政府权力的功能定位、职责范围、目标诉求等进行清晰而明确的限定，防止政府对市场活动和社会过程的不合理干预。后者意味着社会在接受法治国家、法治政府引导和治理的同时，还能够通过自身的法治化和自治化化解矛盾和维护自身有序运行。

总之，“共建共享的社会治理”反映了当前中国国家与社会互动关系的深层意蕴：一方面，

国家通过创新体制和调整治理策略，创设社会发展空间，整合社会资源，吸纳社会力量参与，致力于实现社会善治和提升国家治理体系合法性与有效性的双重目的；另一方面，在国家治理主导下，社会利用承接政府转移职能、释放社会活力的政策契机，主动参与国家事务治理和政策实施过程，提升自身自主、自治的能力，为国家治理有效运作提供厚实的社会基础。

本文作者：李忠汉是法学博士，郑州大学公共管理学院讲师；刘普是法学博士，中国社会科学院科研局期刊与年鉴管理处处长

责任编辑：周勤勤

The Construction Logic of Social Governance from the Perspective of State-Society Relations Theory

Li Zhonghan Liu Pu

Abstract: Social governance is a discourse system and social construction activity that has developed in the relationships between state and society. The Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee clearly put forward the governance objectives of “promoting the modernization of national governance systems and governance capacity” and “promoting the social sector institutional innovation, accelerating the formation of a scientific and effective social governance system”. These objectives not only confirm the legitimacy of the actual state-society relationships, but also will further promote such relationships and lead innovations in the practice of social governance. The progress from social management to social governance is the basic characteristic of the current relationships between the state and society in China, and the social governance of co-construction and sharing has become the internal logic and realistic path of this transition. In realizing the social governance of co-construction and sharing, the structural foundation of is the formation of a modern state governance structure that both stipulates distinct boundaries between the government, the market and the society and ensures their positive interactions, the dynamic mechanism is the motivation of vitality of social organizations, and the fundamental guarantee is the construction of a society under the rule of law.

Keywords: social management; social governance; state and society; a society under the rule of law