

探索复杂社会的治理之道

——中国社会治理的情境、逻辑与策略

中国社会科学院学部委员 景天魁

厦门大学公共事务学院教授 高和荣

【摘要】复杂性构成了中国社会固有的属性，与西方现代社会相对而言，中国社会的复杂性是其不可忽视的特征。中西之间不仅有社会复杂程度的差异，更主要的是社会治理基本逻辑大为不同。面对日益复杂的社会情境，我们应该实事求是地认识中国政治、经济与文化的特点，客观科学地制定中国社会的治理策略，完善适合中国复杂社会的民主治理形式，形成“看得见的手”与“看不见的手”相结合的治理机制，秉持兼容并包、合作共进的治理理念，坚持底线思维，构建民生为本的治理体系，在坚持社会治理主体性基础上吸收古今中外一切先进治理经验，将其创造性地转化为中国社会治理的可行策略。

【关键词】复杂性 社会治理 社会转型

【中图分类号】D91 **【文献标识码】**A

【DOI】10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2016.01.008

西方有些人一会儿说中国崩溃，一会儿说中国威胁，各种预言和判断层出不穷。根本原因就是不了解中国的复杂性，而又惯于用单一因素、从单一层面和单一视角衡量和观察中国的总体，即以简单推断复杂。我们自己在社会治理中也常常低估国情的复杂性，喜欢“一刀切”“清一色”“一步到位”。这些都说明虽然人人对所谓“复杂”并不陌生，但真正认识清楚中国社会的复杂性很不容易，而要了解复杂社会的治理之道，掌握复杂社会治理的基本逻辑，就更需要艰苦求索了。

中国社会治理情境的复杂性

20世纪50年代初，美国社会学家塔尔科特·帕森斯和爱德华·希尔斯在《关于行动的一般理论》一书中强调了“社会情境”对于社会行动的重要意义。“社会情境”概念被用以表达实现社会目标时“所面临的各种环境要素”，以及促进目标实现所具备的“条件和手段”，^①它们构成了实现社会

景天魁，中国社会科学院学部委员、社会学研究所所长、博导。研究方向为社会认识论、社会学方法论和社会学哲学。主要著作有《社会认识的结构和悖论》《中国社会学年鉴》《福利社会学》等。高和荣，厦门大学公共事务学院教授、博导。研究方向为社会保障、社会政策。主要著作有《风险社会下农村合作医疗制度的建构》等。



目标的“限定”。社会情境要素包含日常生活经历、“社会组织与制度结构”以及政府所维系的“总体社会状况”等。^②社会行动与社会目标要受到社会情境因素的制约，改变社会情境要素同样可以影响社会行动选择。这意味着开展社会治理和社会建设必须要准确地把脉我们所面临的社会情境，它是我们扎实推进社会治理和社会建设的现实基础与可靠前提。

从总体上看，复杂性构成了中国社会固有的属性，与西方现代社会相对而言，中国社会的复杂性具有不可忽视的特征。讨论中国社会治理与社会建设必须要立足于这一复杂的社会现实。概括地说，中国社会复杂性主要表现在以下四个方面：

第一，时间交叠是中国社会治理不同于西方国家的显著特性。所谓时间交叠，是指不同时代、不同时期、不同时点形成的社会产物，以复杂多样的形式不同程度地交叉重叠在当下的中国。作为世界文明古国之一，中国社会最为庞大繁盛、结构最为复杂，而且具有超强的绵延能力。再加上内外交迫，时间紧迫，因此，中国在近现代的转型过程十分曲折艰难，常常是一个制度变迁还没有完成，另一个制度变迁就交叠而来，或者几种重大的社会转型同时进行。所以，近现代的时间脚步特别急促，仅仅在一代人的生命历程中，就可能既经历封建社会、资本主义社会，又经历社会主义社会；既要熟悉计划经济体制，又要适应市场经济体制；这边的工业化还没有完成，那边已经进入信息化、全球化以及互联网等为特征的后工业时代，一代人可以经历西方几代人才能经历的社会阶段。至于可能经历的政治运动，以

及社会身份和境遇的急剧变化，更是西方人所难以想象的。就连我们自己，也不可避免所谓“身体已经进入社会主义社会，脑袋还留在封建社会”“一只脚踏进市场经济，另一只脚还停在计划经济”之类的情况。这种时间交叠，直接带来了社会规范的错位、社会秩序的无序和价值评价的混乱，从而给社会治理带来了无法想象的难度。

而西方国家在社会治理上占据时间的先机。以工业化、城市化为特征的现代化进程始于西方国家，它们最早面对现代化进程中所出现的各种人口、经济与社会问题。但是，它们有充足的时间加以逐步消化、反复探索、自我修复乃至转嫁他国，从而用时间来化解社会矛盾、解决社会问题。相对于西方国家而言，我国的现代化建设是一个时间挤压与时间赶超的过程，国内外的环境使得我们必须要用尽可能短的时间赶超发达国家数百年的发展过程，而不可能采取“自然的”、按部就班的发展方式以及社会治理方式。在这种情况下，西方国家的社会治理经验只具有相对的参考价值，而不具有可复制、可移植性。

第二，空间压缩是中国社会治理面临的另一个复杂情境。由于历史原因，致使农业社会、工业社会以及后工业社会所面临的问题同时堆积在我们当下这个场域中，甚至在每一个地方都面临着诸如怎样消解城市与乡村二元空间区隔、如何进行市民与居民之间的协商共治之类的问题。而且这种空间压缩，还表现为经济和社会方方面面在空间分布上的不均衡。改革开放以来，快速现代化进程进一步扩大了这种差异性与不均衡性，这意味着东部地区的社

会治理内容、手段与方式就不能简单地照搬到中西部地区，城市的社会治理方式也不能直接复制到乡村社会中去；南方的社会运行有别于北方，南方的社会治理模式也不一定完全适用于北方。也就是说，我们只有采取非线性的、多样化的治理方式与治理手段方能有效地解决中国复杂的社会治理问题。例如，东部地区的上海、广州等地已经与发达国家的城市现代化水平相差无几，它们的社会治理理念较为先进，社会治理主体较为开放，社会组织发展很快，社会运行机制较为灵活，社会监督逐步完善；而中西部农村地区的发展较为封闭，民众的现代治理观念及意识还比较淡薄，社会组织在社会治理中的作用尚未发挥，这些地方的社会治理更加难以接受“西方的技术手段与技术平台”，很多情况下还需要继续依赖传统经验。我国社会治理在空间分布上的复杂多样性，使得即使在国内各个地区之间尚且不能简单套用，在中西之间就更加不能忽视这种空间特性，对于西方国家的治理经验不能简单地照搬和移植，而只能有选择地“借鉴”。^③

第三，人口数量和结构变化是我国社会治理必须面对的现实情境。国家统计局2014年数据显示，截至2013年年底，我国人口总数达到13.6亿，而且不同省际之间人口数量差距很大。仅每年的流动人口就达到2.45亿，介于俄罗斯人口总数与美国人口总数之间。如此众多流动人口的衣食住行、劳动就业、生老病死等问题不是西方国家的社会治理手段所能应对的，仅仅十几万中东难民涌入欧洲就使之疲于应付，就是明证。

人多，不光是个数量概念，它必然意味着

社会关系繁复、社会结构复杂。我国各地人口的年龄结构、收入结构差异十分显著，边富边老、未富先老、先老还穷等问题同时存在。数据显示，北京、上海、江苏等经济发达省市早已进入老龄化乃至高龄化时代，这些省市的60岁以上老年人口占比超过16%，^④而部分西部地区尚未进入老龄化阶段。在这种复杂情境下，简单地采取同一种治理理念及方法显然是不科学、不可取的。

从民族的角度看，我国是统一的多民族国家，不同民族的风俗习惯、生活方式以及自治能力均有明显差异，有的民族地区较早地进入现代工业社会，而有的民族地区尚处于农业或游牧社会。所有这些情况表明，我们必须创立自己的社会治理理论，找到适合中国人的治理方式，“包容地对待复杂社会”中多样性的民族文化，坚持求同存异，注重和而不同。

第四，多元社会思潮的冲击陡增了中国社会的复杂性。认识来源于实践，随着改革开放的深入、市场经济的建立、社会结构的转型、对外交流的深化、互联网络的兴起，西方的思想文化、价值观念和生活方式蜂拥而入，不可避免地冲击着我国原有的家庭观念、国家观念、个人和宗族观念，形成了十分复杂的社会思潮：传统与现代、集体主义与个人主义、公平均等与效率至上、恪守传统与崇尚变革等观念相互交织在一起，纷繁复杂，良莠不齐。在各种思潮影响下，一些人羡慕发达国家的民主与自由，却不愿遵守严格的法制与规则；渴望个人利益最大化，却不想承担相应的责任与义务；幻想一夜致富，却不肯付出艰辛的劳



动……在这种情况下，我们只有审慎甄别，才能形成符合中国特质、适应复杂社会的治理对策。

复杂社会治理的基本逻辑

中西之间不仅有社会复杂程度的差异，社会治理的基本逻辑更是大为不同。

追求单一性和简单化是西方社会治理的基本逻辑。注重逻辑推理、强调直线思维是古希腊以来西方人基本的思维方式，到了近代，康德通过四个二律背反命题概括了西方人思维方式的特点。他们强调同一性、非矛盾性与排中性，认为事物的本质不会发生变化，变化的只是本质的影子，任何事情或价值只能在“是”与“非”之间二者择一，“是就是是，不是就是不是，没有中间状态，除此之外全是鬼话”。^⑤这种“是”与“非”绝对不相容理念构成了西方人特有的思维方式和习惯。在这种思维方式影响下，西方人喜欢从整体中把事物分离出来进行逻辑分析，强调个体的独立性以及个体的作用，而在把个体整合起来形成社会整体时，则习惯于依赖各种正式规则。正如费孝通所言，西方社会的个体就像一根根“筷子”或“田地里的稻草”，把这些筷子或稻草组合起来的力量则是象征着规则的“绳子”，^⑥而这些筷子或稻草本身具有独立性。因此，西方人强调简单性、线性化，关注当下且着眼于局部，以结果为导向，所谓“上帝的归上帝，凯撒的归凯撒”；在经济和社会生活中，认为一切要由市场来决定，政府只能作为最后的出场人，当政府与市场失灵的时候只要发挥社会组织的作用

就可以实现社会良性运转。这些社会治理思想正是单向度思维方式的集中表现。尽管如此，但由于西方许多国家或者人口不多，例如北欧各国只有几百万人，内部差异不大，共同体意识较强，容易实行单一的社会福利制度；或者是个历史很短的移民国家，容易实行并认同个人主义，如美国。所以，追求单一性和简单化的社会治理逻辑，倒也往往是有效的。

强调综合性与整体性是中国社会治理的基本逻辑。受数千年农耕社会生活实践的影响，中国人形成了与西方人不同的思维方式，它排斥线性思维，主张综合思维，承认任何事物都处于变化之中，各有其自身存在的合理性；承认事物的复杂性与矛盾性，认为事物都是矛盾的统一体，对立的双方相互依存，“祸兮福之所倚，福兮祸之所伏”；它排斥单一性，强调整体性，天、地、人相通相合，“人法地，地法天，天法道，道法自然”，^⑦追求人与自然的和谐统一。由此，我们排斥西方社会的“个人主义”，崇尚集体主义与团体主义，重视以家庭为核心及纽带的个人与社会差序关系的建立，每个人都是一个圆心，“从这个圆心出发所生发出的社会关系就像把一块石头扔到平静的水面所形成的一圈圈波纹一般”，从而形成“一个网络状的、发散型的社会关系结构网”。^⑧在中国人的思维模式中，社会关系是一种以自我及家庭为中心而呈现的发散型的关系集合体，其蕴含着团体主义、集体主义的思维方式，在这里自然就有其存在的社会基础。这可以看作中国社会复杂性在思维领域内的折射，当然也就是我们进行社会治理、开展社会建设的思维基础。

复杂社会治理要求采取适应复杂性的思维方式。一个社会究竟采取何种治理理念，运用何种治理手段与方式，应该根据各自的历史与文化特性、依据其所处的内外部社会情境来决定。我国与西方国家所处的发展阶段与发展水平不同，社会生活存在差异，文化类型明显有别，我们的社会治理模式应该适应多样性，而不宜也不可能单一化。从历史上看，不仅中国人朴素的辩证式中庸思维根深蒂固，而且西方人的直线型思维方式也不能有效应对中国社会的复杂性。历史经验反复证明，只有建立在本国历史与现实基础之上、适合本国民众生活方式与生活习惯的社会治理模式才是具有可持续性的模式。

总之，复杂社会治理的基本逻辑是适应复杂性，防止简单化。但这并不意味着在任何意义上都否定“简单”，一般而言，在研究方法和工作方法的层面上，不论是化繁为简，还是化简为繁，只要场合适当，都可能有效的。但在基本逻辑和基本策略的层面上，以简单应对简单、以复杂应对复杂，保持对象与方法的一致性，取法自然，则顺理成章。因此，面对复杂社会的治理问题，中国以讲究层次性、强调阶段性、尊重多元性、承认多样性、长于综合性、注重整体性为特点的思维方式和治理逻辑就具有天然的优势。世界也在走向复杂化（多极化、多样化、多元主体化），这样的中国思维、中国逻辑将能够惠及世界，如果不承认这种复杂性，违背这个趋势，到处强行推广西方民主、西方价值，强行干涉别国内政，武力推翻别国政府，就只能事与愿违，导致诸如中东等地的乱局。

复杂社会治理的基本策略

我们强调中国社会及其治理方式的复杂性，并不是一概否定西方的社会治理经验而固步自封、夜郎自大。恰恰相反，面对日益复杂的社会情境，我们应该实事求是地认识中国政治、经济与文化等各个方面的特点，客观科学地制定中国社会的治理策略，在坚持社会治理主体性基础上吸收古今中外一切先进治理经验，将其创造性地转化为中国社会治理的可行策略。

第一，完善适合中国复杂社会的民主治理形式。民主是普遍的，几乎所有人“都希望得到它，而且它还具有某些特定的核心要求，使其可以适用于全球”。^⑨习近平总书记在第七十届联合国大会的讲话中指出，民主与自由、公平、正义一样，“是全人类的共同价值”。^⑩但同时，民主的具体实现形式又是特殊的，民主除了有美国的、英国的、德国的、法国的等形式，同样也有印度的、韩国的、新加坡的以及中国的等形式。我们今天的人民代表大会制度、政治协商和民主监督制度以及基层群众自治制度等同样是民主的类型之一。基于中国社会的复杂性，我们在基层实行直接选举，基层以上逐级实行群众民主推荐、组织考察、社会监督、层层选拔的选任制度，将直接民主与间接民主结合起来，既尊重群众意见，又发挥组织作用；既吸收几千年来选贤任能的历史经验，又借鉴西方民主的普遍理念和适用形式，形成了具有中国特色的民主模式。

中国社会的民主治理，应该浸润中华文化



的特质，而不是丢失了中华文化特质的纯粹西方式民主；是内涵中国化与科学化的民主，以实现国家富强与统一为目的的民主，而不是西方民主的简单扩展版。中国社会的民主治理，应该切实协调好国家统一与民族区域自治、中央集权与地方分权之间的关系，因而是那种能够启迪民智、凝聚民心、共筑中国梦的民主，而不是一盘散沙、民粹斗争、乱象丛生的民主；是具体的、多层次、多样化的民主，而不是抽象的、狭隘的、单一形式的民主。这就需要凝聚全体民众的智慧，恪守自身的政治自信与政治抱负，在汲取境外民主治理的经验基础上探索出一条有中国特色的现代民主治理之路。

第二，形成“看得见的手”与“看不见的手”相结合的治理机制。我们的社会治理是在市场经济条件下进行的，处理好经济与社会、企业与社会、政府与市场的关系，对社会治理具有重要的意义。

经济与社会是密不可分的，经济条件对于社会治理非常重要。但是经济有其运行机制，社会也有自己的运行机制，简单地搬用管理经济的办法治理社会，或者单纯用经济手段解决社会问题，都是不妥当的；如果以为金钱万能，“有钱能使鬼推磨”，那就不仅不能实现良治，甚至可能对社会带来腐化作用。我们建设的是市场经济，不是“市场社会”。市场遵循一套自由竞争的规则，但它们未必适合所有的社会领域，例如，许多社会事业是公益性的，参与者不是为了实现自己利益最大化，行为原则不是追逐利益，而是施惠、让利，让接受者受益；进入社会建设

和社会服务领域的各个主体，是一种合作关系，并非自由竞争关系。当然，社会治理也有一个效率问题，可以在一定领域内、某些实务中运用市场激励机制，但社会也自有其有效的激励机制，应该善于将它们恰当地结合起来，而不是简单地向市场一推了之。

企业与社会、政府与市场的关系更为复杂。我们实行的是社会主义市场经济，亦即用社会主义规训市场经济，以保证国家对经济的有效控制，探索出一条新型经济发展之路，避免发达国家曾经出现的微观效率与宏观失调并存、短期平衡与长期失衡相抵消、私人效益与社会效益相冲突、自由竞争与集中垄断相矛盾等问题。为此，我们既强调企业自主性，又强调企业应尽的社会责任；既保持宏观调控，又激发微观活力，这就与放任自流的市场经济有实质性区别。在政府与社会的关系上，我们既强调政社分开，又主张政社合作，在社会建设和社会治理中还实行政府主导。有些人不理解，质疑这不是会影响社会发育、限制社会自主吗？其实，这是把中国的政社关系看得简单了。中国社会长期以来形成了复杂的政社关系，归结为“政社不分”虽然不太准确，但二者确实关系紧密。这种情况既与中国的历史传统有关，也与中国的宗教信仰等观念有关，总之，中国自有一套关于家庭、宗族、国家关系的观念，以及历史形成的政社关系结构，称为“家国同构”也好，“公私嵌套”也好，反正是与西方社会历史明显不同。因此，我们在社会治理中，既强调基层自治、组织和个人自律，又要求政府负责；既讲“天下为公”，又讲“匹夫有责”，其实质是建立各个社会主体之间的协同

合作关系。

第三，秉持兼容并包、合作共进的治理理念。文化是一个民族区别于其他民族并获得自身独立性的根本，一个民族“是否喝牛奶，不在于牛奶是否有营养，而在于这个民族的文化”。^⑩就我国而言，中华文化源远流长、博大精深、枝繁叶茂，是一个极其复杂的有机整体。今天，包括各民族文化在内的整个中华文化正面临着传统与现代、本土与世界、本族与他族、交流与碰撞、冲突与融合的复杂情境，我们对自己的文化既不能妄自菲薄也不能妄自尊大，而是要汲取传统文化精华，夯实社会治理的文化根基，使之与现代文化相融合，并凝聚成中华民族伟大复兴“中国梦”的一部分，让我们的各项社会治理制度嵌入于中华文化这片沃土。另一方面，要努力“以更加开放的胸襟、更加包容的心态、更加宽广的视角，大力开展中外文化交流”，^⑪学习世界各国的先进文化，在推进文化多样化的同时实现包容、合作与共治式社会治理，让不同种族、不同信仰、不同文化背景的国家开展各种形式的文化交流，便于我们在相互比较中吸收世界各国的先进文化，使之成为中国文化的一个重要元素，在增强自身文化自信的同时增进不同文化之间的互信，达到“美人之美、美美与共”。

第四，坚持底线思维，构建民生为本的治理体系。社会福利是现代社会治理的重要组成部分，也可以说是社会治理的基础。第二次世界大战结束后，发达国家纷纷建立起现代福利制度。但是，在福利刚性与经济增长放缓的双重作用下，20世纪70年代以来大多数福利国家纷纷陷入了“福利危机”，以至于一些国家不

得不设法“拆散福利国家”。^⑫这意味着西方国家并没有找到唯一的、普遍适用的福利模式。

我们要努力探索更加公正并可持续的社会福利模式，以解决各项福利待遇刚性有余而柔性不足、追求普惠而差异失当、重视均等而轻视激励等问题。解决这些问题的关键，是把社会福利支出与财政可持续协调起来，在基础部分讲公平，非基础部分讲差别，找到公平与效率的均衡点。为此，我们必须明确哪些项目是基础的、必不可少的，基础线应该划到何处，以确保民众的基本需求得到满足。还要明确各个主体的责任范围与责任界限，尤其要规制好中央与地方政府、各级政府与社会组织、各级政府与企业组织以及政府、企业与社会组织之间在社会福利项目中的责任范围与责任界限，做到财政优先解决民众的基本福利需求，同时发挥市场配置资源的作用，培育并引导社会组织参与，形成财政负担适中、各主体力量有机整合、公平而可持续的社会福利治理结构，为人类的社会福利事业贡献中国模式。

综上所述，复杂社会的治理之道应该是坚持对象与方法相一致的原则，以复杂逻辑应对复杂社会；在治理策略上，主张尊重多元、承认多样，特殊性与普遍性相统一、多样性和一致性相统一，这样的“统一”和“一致”才有坚实稳固的基础，正如我们的社会主义核心价值观，它是“统一的”，但非“单一”，而是多样性的统一，它由12项内容构成，是综合性的复杂整体；在治理方法上，不搞“一刀切”“清一色”“一步到位”，而是因地制宜、与时俱进、因变而兴。我们坚持复杂社会的治理之道，就能够以中国智慧治理好复杂社会。



注释

① Talcott Parsons and Edward Shils, 1951/2011, *Toward a general theory of action*, Nabu Press.

② 黄枝连：《论社会情境的结构形态及其变革处理》，《中国社会科学》，1987年第1期。

③ 房宁：《国外社会治理经验值得借鉴》，《红旗文摘》，2015年第2期。

④ 国家统计局：《中国统计年鉴2014》，北京：中国统计出版社，2015年。

⑤ 列宁：《列宁全集》第1卷，北京：人民出版社，1984年，第177页。

⑥ 费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京大学出版社，1998年，第28页。

⑦ 《道德经》，参见任继愈：《老子绎读》，北京图书馆出版社，2006年，第56页。

⑧ 费孝通：《乡土中国 生育制度》，第26页。

⑨ [美] 霍华德·威亚尔达：《民主与民主化比较研究》，北京大学出版社，2004年，第171页。

⑩ 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，《光明日报》，2015年9月29日。

⑪ [美] L·怀特：《文化的科学》，济南：山东人民出版社，1988年，第136页。

⑫ 习近平：《在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动上的讲话》，《人民日报》，2014年5月16日第1版。

⑬ [美] 保罗·皮尔逊：《拆散福利国家：里根、撒切尔和紧缩经济学》，长春：吉林出版集团有限公司，2007年，序言。

责编 / 樊保玲

Exploring the Governance of Complex Society
—The Context, Logic and Strategy of Chinese Social Governance
Jing Tiankui Gao Herong

Abstract: Complexity is the inherent property of the Chinese society. Compared to the modern Western society, the complexity of Chinese society is a characteristic that cannot be ignored. There is not only a difference in the degree of social complexity between China and the West, but more importantly, the basic logic of their social governance is extremely different from each other. Facing the increasingly complex social situation, we should understand China's political, economic and cultural characteristics in a realistic manner; objectively and scientifically develop China's own social governance strategy; improve the democratic governance mode suited to China's complex social conditions; form a governance mechanism composed of both the "visible hand" and "invisible hand"; uphold the governance principle of inclusiveness and cooperation; be aware of the bottom line; build a governance system centered on people's livelihood; and absorb advanced governance experiences of all times and all countries while upholding the principal role of the party exercising social governance, and creatively transform them into feasible strategies for social governance in China.

Keywords: complexity, social governance, social transformation