

论中国式社会治理现代化

郭晔¹

【摘要】：“中国式现代化”道出了中国走上现代化道路的历史逻辑、实践逻辑和理论逻辑，为我们深入开展社会治理现代化研究提供了崭新的理论范式。从这一理论范式的思维视窗、理解系统和科学方法出发，不难看出，我国社会治理现代化道路具有独特的宏观样态，包括“管控-管理-治理”的社会治理转型，“以人民为中心”的社会治理理念，“共建共治共享”的社会治理制度，“三治融合”的社会治理机制，“一轴多元共治”的社会治理体系，“自上而下”与“自下而上”双向互动的社会治理形态。在全面建成社会主义现代化强国的新征程上，中国式社会治理现代化将呈现出以建设“美好社会”为总目标、以“市域社会治理现代化”为总抓手、以“法治”为轨道、以“数字科技”为动能、普惠中国且辐射全球的宏伟蓝图。

【关键词】：现代化 中国式现代化 社会治理现代化

【中图分类号】:C916 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-9092(2022)03-0089-012

习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上指出：“我们坚持和发展中国特色社会主义，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，创造了中国式现代化新道路，创造了人类文明新形态。”¹“中国式现代化”是当代中国共产党人新的理论贡献。

那么，如何把握“中国式现代化”的理论内涵及其重大意义？作为国家治理重要方面的社会治理，又如何呈现“中国式现代化”的发展规律和科学内涵？如何以“中国式现代化”的思想旗帜指引新时代的社会治理现代化？这是社会治理现代化研究和实践必须思考和回答的问题。本文以揭示“中国式现代化”历史逻辑、实践逻辑、理论逻辑为起点，运用“中国式现代化”理论范式，对我国社会治理现代化的发展进程和鲜明特色进行分析，对社会治理现代化的未来走向进行学理与实践相结合的前瞻和预判。

一、作为理论范式的“中国式现代化”

“现代化”通常用来描述从传统社会向现代社会转变的过程，是哲学社会科学中的重要理论范式。“中国式现代化”是中国式现代化道路的理论表达，是中国共产党人立足新时代回望中国现代化历史进程而做出的理论凝练，在一定程度上创新和发展了现代化的理论范式。

（一）中国式现代化的历史逻辑、实践逻辑、理论逻辑

“中国式现代化”不是凭空产生的，也不是基于纯粹理性的推演而得到的概念，而是一个经过历史考验和实践证明的概念，是对中国共产党百年来探索现代化道路的理性刻画。

现代化体现了人类社会不断摆脱落后状态的持续进步。²罗荣渠从世界历史出发，指出现代化主要是指自工业革命以来现代生产力导致社会生产方式的大变革，引起世界经济加速发展和社会适应性变化的大趋势。³金耀基也认为现代化基本上可以看作

¹作者简介：郭晔，北京师范大学法学院讲师，北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员。

基金项目：北京市社科基金重点项目“中国式现代化范式下的社会治理现代化”（编号：21LLFXB079）

是环绕在工业化的主轴上所产生的经济的与非经济因素的互动过程。⁴

如果我们把现代化概念放到中国历史发展的镜像来看，它就呈现为一个经济和技术上落后国家赶上世界先进水平的历史过程。至于什么样的水平是属于“现代”的，并不是一开始就有很明确的概念，而是在历史发展中不断获得了更新。

中国现代化经验现象的发展，远快过中国现代化的概念与理论的讨论和建构。⁵洋务运动、戊戌变法、辛亥革命等都是救亡图存的“现代化”尝试。“我国输入欧化，六十年矣。始而造兵，继而练军，继而变法，最后乃始知教育之必要。”⁶在那个仓皇落魄的年代，现代化就是救亡图存，而“西化”是必经之路。

中国共产党的诞生为中国现代化带来了马克思主义的理论先导，而中华人民共和国的成立则确立了中国走向现代化的政权根基。但是，具备了现代化的前提并不意味着中国就能一帆风顺地走向现代化。新中国成立后较长时期内，在政治和公共话语中，现代化主要是指经济或物质的现代化。

“把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国”⁷的“四个现代化”战略部署是我国自主走向现代化的第一步。进入改革开放新时期，邓小平在重申“四个现代化”的同时，提出“中国式的现代化”就是“小康之家”，即到20世纪末达到人均国民生产总值1000美元。⁸这是一个“量”的标准，与当时流行的“英格尔斯特现代化指标体系”相合拍，其提出人均国民生产总值(GNP)3000美元以上的现代化指标。⁹

以小康社会为指标的现代化显然赶不上这一标准，这也是基于中国处于并长期处于社会主义初级阶段的基本国情而得出的具有中国特色的现代化标准。改革开放以来四十多年的中国现代化，就展现为以经济建设为中心、以发展生产力为动力而不断为小康社会所奋斗的壮阔图景。

在决胜全面建成小康社会的关键阶段，党的十九大作出了中国特色社会主义进入新时代的重要论断，蕴含着现代化转型的历史逻辑，意味着量化的现代化指标要开始走向“质变”。党的十八大以来，中国不仅经济发展取得了巨大成就，而且在全面深化改革、全面从严治党、全面依法治国方面有了突破性进展，“完善和发展中国特色社会主义制度”浮出水面并成为中国特色社会主义事业的内在构成。

党的十八届三中全会把实现国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革总目标，紧接着党的十九大报告以及党的十九届四中、五中、六中全会均把国家治理现代化放在重要位置来论述。这些顶层设计表明，新时代中国将“四个现代化”拓展为包括国家治理体系和治理能力现代化在内的“全面现代化”，意味着物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明全面展开的“中国式现代化新道路”的实践样态得以成熟，也意味着科学解释和论证“中国式现代化新道路”的“中国式现代化”理论范式得以确立。

我们把历史画卷铺展开来，看到的是“现代化”“中国的现代化”“中国式现代化”的更迭演进。现代化在中国特殊的历史背景下形成了独特的解释类型和实践探索。新中国成立之前的现代化探索对中国而言只是意识层面的现代化启蒙，而新中国成立后的现代化则更加注重物质层面硬实力的建设，直到结合现代化普遍逻辑和中国现实国情确立“全面小康社会”的现代化指标后，现代化有了更明确的奋斗目标。

新时代所开启的“全面现代化”，才最终把中国所经历的现代化道路、实践、理论上升凝练为“中国式现代化”。它所涵摄的已不再是工业化时代的现代化，而是有了更加深厚、更加全面的发展内涵，从赶上世界先进水平走上了不断超越自己的现代化道路，从而在理论上也具有了范式变革的意味。

(二) 中国式现代化理论范式的科学意义

“中国式现代化”理论是顺应中国现代化时代要求应运而生的重大理论创新成果。它为我们提供了新的理论视窗、理解系统和话语体系，从而构成了新的研究范式。长期以来，人们对现代化的理解都是以西方现代化为坐标，以“西方中心论”为依据。由于世界范围内的现代化进程肇始于欧洲资本主义的兴起，资本主义的市场经济、民主政治和理性文化便自然成为“现代化”概念的初始标记。

为描述人类社会从传统到现代的发展进程，梅因、涂尔干、滕尼斯、韦伯等 19 世纪欧洲社会理论家创立了诸如“身份和契约”“机械连带和有机连带”“共同社区和法理社区”“魅力型、官僚型与法理型权威”等一系列概念，把“西方式现代化”这一历史的“表象”作为人类现代化发展的“本质”来看待和证成。“中国式现代化”理论基于十四亿人口的东方大国迈向全面现代化的伟大实践和成就反思西方式现代化理论，为现代化理论提供了另一种解释的可能性。

“中国式现代化”首先实现了从资本逻辑向人的逻辑的转换。西方式的现代化是以“资本”作为推动社会生产的根本动力，以利润最大化作为社会发展的根本目的，资本的运行逻辑统摄社会运行的逻辑。¹⁰ 资本成为自在的最高东西和自为的合理东西，所有的其他事物、关系、价值都必须依附资本而取得正当性、合理性、有用性，“钱”剥夺了整个世界的价值而成为唯一价值。

¹¹

“中国式现代化”把“人”视为历史的创造者，把人的全面发展作为社会发展的根本目的，人的逻辑成为社会运行的总逻辑。人的逻辑在经济领域转化为“以人民为中心”的发展思想，阻止了资本“无限增殖”的野心，把有效市场和有为政府结合起来，充分发挥市场作用来提高人民生活水平，又借助政府作用来避免经济危机、缓解社会矛盾、平衡区域发展、消灭绝对贫困，真正让“资本”为“人”服务。“以人民为中心”又进一步从经济领域拓展到政治社会文化生态等各领域，成为中国式现代化的根本逻辑。

“中国式现代化”其次实现了从纯粹工具理性向价值理性的守望回归。西方式现代化以“形式理性”或曰“工具理性”为其精神实质。按照韦伯的观点，从传统社会向现代社会过渡的过程就是一个理性化的过程，或者说是一个由价值理性、实质理性向工具理性、形式理性转变的过程。¹²

社会整体走向工具理性的最终后果是单向度的物质文明，以及与之相应的“单向度的人”。“中国式现代化”强调在工具理性高度发展基础上对价值理性的守护，实现了现代化在“量”和“质”上的双向奔赴，创造了人类文明新形态。价值理性的回归改变了人的理想形态，褪去了原子式个人的光环，聚焦于人的全面发展，也创造出一种追求美好生活境界的现代生活方式。

例如，在“中国式现代化”框架下，作为现代政治理性的民主突破了票决民主的“形式民主”僵局，成为涵盖民主选举、民主协商、民主决策、民主治理、民主监督各个环节的“全过程民主”；作为现代理性产物的法治打破了“形式法治”的幻梦，展现为良法善治的“法理型法治”和以社会主义核心价值观为导向的包容型社会秩序；作为现代程序理性的算法规则消除了“形式逻辑”的思维定势，为社会秩序输入了以科学、人本、公正、宽容、共治的智慧指令。

“中国式现代化”再次实现了从“主体-客体”到“共同体”的关系变革。西方式现代化在人与自然、人与人、群体与群体之间关系的处理上奉行的是“主体-客体”原则，表现为“人是目的”的“人类中心主义”、“产权至上”的“利己主义”、“文明扩张”的“殖民主义”。

“主体-客体”的关系原则所指向的是“以单向压制为前提的外在共存”，而“中国式现代化”追求的是“以双向沟通为前提的内在相生”。换言之，“天人合一”“和而不同”“天下大同”等中国哲学原理形塑了“中国式现代化”的灵魂气质。“中国式现代化”跳出了“先污染后治理”的增长模式，提出“绿水青山就是金山银山”，倡导“人和自然是生命共同体”。

破译了“人权即是产权”的法理倒置，把“产权”置入“人权”概念之中，建设以生存权发展权为基座、以政治经济社会文

化数字权利为主体、以幸福生活为目标的“权利大家庭”；打破“强者必霸”外交惯性，强调发展自己和造福世界相统一、中华文明与全球文明相交融、国家安全与国际和平相统筹，构建“人类命运共同体”。

总之，“中国式现代化”确立了我们自己的主体性，在实践上把被动的现代化转变为主动的现代化，努力克服西方现代化过程中持续产生的贫富分化、社会撕裂、道德沦落、环境污染、战争不断等弊端。“中国式现代化”在理论上打破了“西方中心论”的思想垄断，它不是在资本主义现代化理论上的添砖加瓦，而是在逻辑、理念、模式、话语上的真正的范式转换。“中国式现代化”既具有自己的鲜明特征和独特优势，又开拓了人类文明发展进步的崭新形态和广阔空间，是特殊性和普遍性、中国特色和世界意义的有机统一。¹³

二、中国式社会治理现代化道路的宏观样态

社会治理是国家治理的重要方面，“中国式现代化”范式也同样为我们观察、理解和证成社会治理现代化提供了新的理论范式，我们可以运用这个新范式对我国社会治理现代化道路作出更具科学性、时代性的阐释。

（一）“管控-管理-治理”的社会治理转型

新中国成立以来，社会领域的治理方式经历了“社会管控—社会管理—社会治理”三个演进阶段。这三个阶段不仅在时间上与中国现代化步伐相重合，而且也内在表达着现代化在中国的发展逻辑。

新中国成立初期，我们的主要任务是巩固新生政权、完成社会主义改造、为现代化事业奠基，在社会领域表现为政府强势的“管控”方式。一方面表现为以“专政”为手段严管严控，广泛通过单位制、户籍管理制度等在整个社会层面实施社会管控。另一方面表现为要“人治”不要“法治”的政治思维，主要依靠政策管理国家，依靠群众运动解决社会矛盾。¹⁴

改革开放后，随着以政治民主化、经济市场化、文化多元化为导向的社会主义现代化建设不断深入推进，为了释放社会活力，我国大力推动“社会管控”向“社会管理”转型。例如，改革立足管控的户籍管理制度、用“居民身份证”替代“户口簿”、支持私人投资兴业、允许城乡之间人员流动、促进城乡一体化发展等，为发展市场经济创造条件。

不过，在政府推进型改革模式下，社会管理方式仍然带有明显的国家本位和权力中心色彩，表现为自上而下纵向的、垂直的、单向的政府管理，政府部门包办过多，社会力量、市场主体参与缺位，社区居民组织化参与渠道不畅，加上各种社会矛盾和不稳定因素叠加，以致于很多地方社会管理蜕化为“以维稳为中心”。

新时代以来，国家治理变革被置于更加突出的位置，这反映到社会领域就是将“社会管理”升级为“社会治理”。“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”¹⁵

2014年，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，正式用“社会治理”概念刷新“社会管理”概念，提出“创新社会治理体制”的改革目标，并强调从“改进社会治理方式”“激发社会组织活力”“创新有效预防和化解社会矛盾体制”“健全公共安全体系”等方面提升社会治理水平，由此推动了一系列重大创新实践。

2017年，党的十九大报告提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。党的十九届四中全会、五中全会均对“社会治理现代化”做了科学规划和精细安排。可以说，在完成从“管控”到“管理”再到“治理”的转型后，中国走出了自己的社会治理现代化道路，社会治理现代化补全了“中国式现代化”的概念内涵。

（二）“以人民为中心”的社会治理理念

中国式现代化的逻辑起点是“人”，而其在社会治理领域的表现就是“以人民为中心”的社会治理理念，明确了社会治理的根本价值。¹⁶以人民为中心的社会治理能够在最大程度上与以民生为核心的社会建设结合起来，既有效化解矛盾，又有力减少矛盾。它强调多元主体自治，有助于激发社会活力，在社会领域较好地实现人民民主。

它强调问题导向，针对性地解决了人民迫切需要解决的问题，最大程度上提高了社会治理的效能和社会治理的满意度，避免了治理资源浪费。以人民为中心的社会治理是“以人民为中心”的发展理念在社会领域的体现，其根本意义在于把人民对美好生活的期待和需要放在最高位置。因此，社会治理的重点就从“维稳”转为“维权”、从“止争”转为“民生”、从“管理”转为“服务”，其目的在于让每个人的安全感获得感幸福感受到妥当安放。

（三）“共建共治共享”的社会治理制度

治理理念只有转化为具体实际才有意义，这种转化有三个层面，一是形成社会治理制度机制，二是建构社会治理体系并释放为社会治理能力，三是呈现出具有文化内涵的社会治理形态。就第一个层面而言，“以人民为中心”的社会治理理念在制度上就是要实现“共建共治共享”。

这是承载了现代社会特征的治理方案，社会事务的公共性、社会关系的合作性、社会利益的包容性，决定了我们在处理社会问题时既不能依赖政府一言堂，也不能各说各话，而需要协商共建、合作共治、包容共享，其中共建是基本要求，共治是主要方式，共享是目标指向。¹⁷

共建共治共享制度从人的逻辑出发、以人民为主体，必然要求构建“人人有责、人人尽责、人人共享的社会治理共同体”，其意义在于，把社会治理置于社会发展视域中，把社会治理现代化与人的现代化统一起来。现代资本主义文明消解了人与人之间的伦理纽带，使人对人的依赖关系被人对物的依赖关系所取代。按照滕尼斯的说法，实质意义上的“共同体”只存在于传统尚未解体的村落等“小社会”中，而且日益枯萎，甚至日益消亡。¹⁸

但不可否认的是，无论市场中的竞争如何激烈，人们都必然要在公共关系中取得生存和发展，因而形式意义上的“共同体”始终都存在。“只有在共同体中，个人才能获得全面发展其才能的手段，也就是说，只有在共同体中才可能有个人自由。”¹⁹社会治理共同体概念的提出，正是包含了对个人和共同体关系的辩证理解。

在现代社会，人与人之间解除了最初的血缘、宗族和伦理关系，但仍然共同生活在一起，是利益、风险、发展、命运的共同体。社会治理共同体概念正是在充分理解现代社会本质的基础上提出的，是对马克思主义共同体思想的创新发展，也是对我国县域、市域、省域多层次社会治理经验的一个提炼。社会治理共同体串联起社区、村庄、城市、地区、国家等不同的治理单元，但又内在统一于共同体关系中，是中国式社会治理现代化的一个鲜明标识。

（四）“三治融合”的社会治理机制

“共建共治共享”制度要在社会生活中具体化为社会治理机制，以焕发现实生命活力。换言之，我们需要面对真实的治理需求来回答如何共建共治共享、怎样构建社会治理共同体。对人口规模巨大的中国而言，社会治理的重点在基层，难点也在基层，社会治理机制的良性运转同样依靠基层。

而基层社会治理的方式多种多样，现代社会治理不仅要回答“用什么方式来治理”，而且要处理好不同治理方式之间的关系，“三治融合”要解决的正是这两个层面的问题，它展现的是传统智慧和现代理念的加权组合，如何在现代民主之治、规则之治的基础上，把中华传统的自治、德治智慧发挥出来。浙江省嘉兴市提出“让有德者有所得”的创新实践表明，传统和现代可以完美地镶嵌在一起。

具体而言，自治就是民主之治，它的产生也经历了一个从传统儒家规范瓦解到现代基层自治制度建立的过程，以村民委员会、居民委员会为标志的基层群众自治组织成为基层社会治理的重要依托。²⁰法治在社会治理中除了强调规则之治、依法而治（即有法可依、有法必依）之外，更强调良法善治。

既注重制度性规范，又发挥好传统的乡规民约的规范性作用；既注重完善规则和程序，又注重文明执法、公正司法和全民守法；既从行动上引导社会治理主体运用法治手段解决问题，又从文化上培育社会治理主体的法治思维和法理观念。德治强调以社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德等塑造公序良俗，注重用社会主义核心价值观涵养大众文化、提升公序良俗、促进社会文明。²¹

德治体现了中国式社会治理现代化的文化品格和价值厚度，与法治形成了亦柔亦刚、相辅相成的关系。“三治融合”的精神内涵在于“以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气”，展示了自治、法治、德治的优势互补，它们不是机械地组合在一起，而是“融合”为一门基层治理艺术。

这并非一种纯粹理性构建的形式模型，而是基于经验提升并由实践载体支撑的治理模式。例如，桐乡市“一约两会三团”的实践载体，有效解决了规则的供给不足和运行不畅问题，推动了基层治理的持续性创新。经验和理性的交叉互动、规范与事实的良性沟通，在一定意义上正是“中国式现代化”的题中应有之义和独特魅力所在。

（五）“一轴多元共治”的社会治理体系

“共建共治共享”制度和“三治融合”机制是对中国式社会治理现代化进行的“平面”刻画，它们只是解释了社会治理的“组件”和“流程”，但并没有回答整个社会治理系统是如何运转起来的问题。而后者需要我们把社会治理视为一个系统工程，从中去观察和思考它的动力来源、主体层次、运转模式和反馈能力。

长期以来，党和国家的重要文件中并没有“社会治理体系”概念，而是用“社会管理体制”或“社会治理体制”。党的十九届四中全会正式提出了“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系，对我国长期发展所形成的“一轴多元共治”的社会治理体系进行了概括，实现了从“体制”到“体系”的现代化升级。

“一轴”即“党委领导”，“多元”即党委、政府、社会组织、普通民众等多元主体，“共治”既有各个主体共同治理的内涵又体现着民主治理、依法治理、科学治理等多种治理方式并举。“一轴多元共治”的社会治理体系是系统观念在社会治理领域的体现，就是把社会治理视为一种动态的社会运行机制，具有系统性、整体性、协同性。

党委领导确保了社会治理自上而下的政策规划和制度设计，使社会治理有方向、有定力、有组织。同时基层党委也承担着上传下达的沟通作用，一方面贯彻党和国家的治理理念和方针政策，使基层社会治理始终与国家治理同频共振，以避免国家与社会的脱节、制度与生活的空洞；另一方面广泛联系群众、吸纳民意，使社会治理能够始终保持问题导向，并有助于基层社会治理的改革和创新。

政府负责、社会协同、公众参与的多元共治吸收了现代公共治理理念，充分发挥各级政府、社会组织、普通民众在社会治理中的角色，使社会治理能够真实反映情况、权衡各方利益、凝聚最大共识，有助于调查民情、表达民意、激发民智。“治理”的本质是通过合作、协商、伙伴关系、凝聚共识、确立共同目标等方式实施对公共事务的管理，因此是一个上下互动的过程。²²我国社会领域从“管理”走向“治理”的最深刻变革就在于主体的多元化和社会公共精神的培育，这是走向社会治理现代化的必然要求。

民主协商、法治保障、科技支撑则指的是治理方式，以推进社会治理的民主化、法治化、科学化，而这正是现代化的核心要

素。其中，民主协商是我国全过程民主在社会治理环节上的应用；法治保障是建设法治社会的必然要求，也是将社会治理创新实践上升为规范并推进持续创新的必要手段；科技支撑是促进科技优势与制度优势深度融合，把推动生产力发展的要素更有效地发挥到生产关系和社会关系调整上来的创新方式。

这样一种“一轴多元共治”的社会治理体系不是封闭的不变的形式，而是开放的成长的系统，在社会治理现代化过程中的任何治理创新都可能纳入到这个体系中来，而这本身也是一个从经验到制度的提升过程。例如，“民主协商”“法治保障”“科技支撑”等要素的融入正体现了这一体系的生成逻辑。这也充分说明，在“中国式现代化”语境中，没有什么超越现实的先验形式，一切理性的要素都必然要经由实践的证成，社会治理现代化是一个面向未来持续创新的过程。

（六）“自上而下”与“自下而上”双向互动的社会治理形态

“一轴多元共治”的社会治理体系落在中国大地上呈现为别具一格的社会治理形态，即“自上而下”与“自下而上”双向互动。所谓“自上而下”，是指社会治理始终是国家治理的一部分，国家以制度化的方式将先进的社会治理的理念和方针政策向社会推行。

这表现在党中央、国务院关于社会治理的一系列路线、方针和政策。例如，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，以及中共中央关于制定“十三五规划”“十四五规划”的建议等，都对社会治理作出了战略部署和制度安排。而所谓“自下而上”，是指基层社会治理创新实践中产生的好思路好做法，经由有意识的理性加工或权威认可，以样本的方式被传播推广到其他地域的治理实践中。

最有代表性的就是“枫桥经验”，它本是20世纪60年代浙江省枫桥镇干部群众创造的“依靠群众、发动群众，就地化解矛盾”的经验，经毛泽东主席批示得到推广。新时代以来，“枫桥经验”得到进一步创新和发展，形成了由党建统领、人民主体、自治法治德治“三治”结合、共建共治共享、平安和谐五个核心要素组成的“新时代枫桥经验”。²³

在社会治理领域始终存在着两种不同的秩序观，一种是建构主义，一种是渐进主义，这两种秩序观在许多国家呈现为尖锐冲突，如制定法与乡规民约的冲突、“政策”与“对策”的博弈、“制度”与“生活”的二分等等。²⁴中国社会治理现代化既没有完全走上自下而上的建构主义路线，也没有完全走自上而下的渐进主义路线，而是两种路线双向互动。

一方面，顶层设计的理论和制度在基层治理中得到贯彻落实，催生了新的治理思路和做法，例如“最多跑一次”改革、互联网法院、“数据融通、一网汇聚”的烟台智能化治理经验等就源于智慧化改革的推行。另一方面，社会治理的基层样本也常常被国家制度和政策吸纳，例如“自治法治德治三治融合”的“桐乡经验”、“民事民提、民事民议、民事民办、民事民管”的“宜都经验”、“诉求服务在身边、矛盾化解在源头、问题处理在基层”的“光明模式”、“数据融通、一网汇聚”的“烟台经验”等都来源于基层社会的探索。而从哲学层面观察中国社会治理形态，“理性建构”和“经验探索”以一种独特的实践方式“综合”在一起，克服了理性建构可能产生的“漏洞”或“空中楼阁”，也避免了经验推广的“无力”或“昙花一现”。

三、新征程上社会治理现代化的未来走向

上文所述的我们在社会治理领域已经做的和正在做的事情，是“中国式现代化”的一个现实注解。站在全面建成社会主义现代化强国的新征程上，科技革命的新发展、社会主要矛盾的新变化、全球治理体系的大变革构成了“中国式现代化”未来时代的主要背景。什么是社会治理领域“正在发生”和“必将发生”的事情？我们同样要在“中国式现代化”范式下去把握。

（一）以“美好社会”为社会治理现代化总目标

在全面建成小康社会的现代化阶段，我们主要解决的是社会治理领域的基本矛盾，即秩序与活力的矛盾，以达到社会既安定有序又充满活力的“善治”。站在新征程上，社会治理领域的基本矛盾并没有变，但我们对善治有了更高水平的要求，不仅要处理好秩序与活力的矛盾，而且要切实通过社会治理让人民有充足的获得感、幸福感和安全感。

换言之，如果说在全面建成小康社会的阶段，我们必须把重点放在人民物质生活水平的提高上，那么，立足发展新阶段，我们的重点将顺着“人的全面发展”的要求，从“高水平生活”均衡扩展到“美好生活”，这正是中国式现代化中“人的逻辑”所在。社会治理现代化在新征程上要指向的不仅是有序有活力的社会，更是令人向往的“美好社会”。

有学者将“美好社会”的图景描绘为三个方面，一是异化劳动消除，人的主体性更好地彰显出来，二是人民的美好生活需要得到更高水平的满足，三是社会主义的整体优势更好地发挥出来，让社会更值得向往和期待。²⁵说到底，“美好社会”就是立足于现实条件、指向人民美好生活的更高水平的社会标准。

让社会既充满活力又安定有序，体现了中国共产党的治理辩证法，而“美好社会”则更需要统筹思维。首先要把社会建设和社会治理结合起来，不仅要解决社会中的矛盾，而且要尽可能消除产生矛盾的原因，完善就业、养老、医疗等社会保障体系。其次要把社会治理与社会发展统一起来，在历史性地解决了绝对脱贫问题的基础上进一步缩小贫富差距、促进共同富裕，让人们在发展中有所得、在未来里有所盼。再次要把物质层面的治理和精神层面的治理统筹起来，不仅要解决社会中存在的冲突，使社会安定有序，而且要解决现代生活方式引发的心理障碍；不仅要让人们安居乐业、在身体上有安全感，而且要让人们在心理上有足够的安全感、更多的获得感、充足的幸福感。“美好生活”不是一个量化的硬指标，无法通过任何精准的计算或理性的设计能够达致，它需要我们在进一步完善制度机制的同时，更自觉地将“以人民为中心”的治理理念真实地体现在全体人民的共同富裕、美好生活、全面发展上。

（二）以“市域社会治理现代化”为社会治理现代化总抓手

社会治理千头万绪、千变万化，在实践中必须有一个总抓手，才能起到纲举目张的作用。这些年来，我国基层治理卓有成效，而随着社会全面现代化步伐的迈进，县域范围内的基层治理也面临着诸多因地域限制而产生的新挑战。首先是互联网的发展使诸多社会冲突超出了县域范围，需要跨县跨部门的协作才能有效解决，网络诈骗即是一例。

其次，中国式现代化是人与自然和谐发展的现代化，环境治理必然是社会治理的重要方面，而环境污染和生态破坏往往影响范围较广，并非一个乡镇或县区能够统筹解决的。再次，如何处理好农村和城市之间的融合问题，成为新征程上推进城镇化改革的重要问题，而这种统筹必须要超出县域的范围。

最后，社会治理的法治化、科学化，必须依靠政府更强更有力的资源配置功能（包括立法），而县级政府并没有立法权，政府的协调能力也很局限。社会治理必须突破基层治理由于地域局限而面临的治理瓶颈，才能继续走向现代化。这需要我们转变思路、创新方法，以“广角”观察基层社会治理、用“统一”化解“对立”。而“中国式现代化”的“共同体”思维，恰恰要求我们把社会治理单元从乡村、县域提升至市域，发挥市域承上启下、上传下达、统筹城乡的关键作用，市域社会治理因此成为社会治理现代化重要抓手。具体而言，包括以下几个方面。

第一，市域社会治理必然成为实现传统和现代交互对话的重要基地。

中国的现代化必须要认真对待几千年绵延不断的中华优秀传统文化。如何在现代生活中滴入传统文化的精华，是我国社会治理的难题之一。在基层治理中，我们摸索出一些好的做法，例如把乡规民约纳入社会规范体系、探索现代乡贤制度等。市域治理在探索传统和现代交融时，要让人们既能享受到现代生活的便利，又能留得住“乡愁”。社会治理现代化以市域为抓手，并不是西方现代化语境中的“大鱼吃小鱼”或“城市吞并乡村”，而是统筹乡村治理和城市治理，运用市域的“广角优势”让基层治理问

题迎刃而解。也就是说，市域治理现代化实际上是乡村和城市社区两种类型的基层治理在市域中的系统融合和有机互动，实现一种“乘法式”生长。在中国式现代化范式下，传统和现代不是分置于乡村和城市，而是同时承载于二者之中，合并为有传统特色的现代生活。

第二，市域社会治理将为培育社会组织、激发社会活力提供最佳空间。

政府应用技术对社会实施管控、维护社会稳定只是社会治理的一个向度，更重要的是在提升“硬能力”的同时，通过制度建设培育和发展社会组织，拓宽民众参与社会治理的渠道。²⁶社会组织是激发社会活力的核心要素，而我国社会治理体系中最薄弱的环节却是社会组织发展不足。在县域的层次内，由于人口和资源有限、政府力量占主导，社会组织不容易成长壮大。它的生成需要更广阔的空间，除了地域空间之外，主要是制度空间和文化空间，而市域范围正好提供了更为有效的制度基础和多样性的文化基础。一方面，“规范产生秩序”，社会组织的有序成长必须要有安全高效的法治平台，而市域能提供较为完整的法治运行系统；另一方面，“基数决定票数”，只有依托大城市，才能更容易找到异质社会的利益聚合点，社会组织才有可能吸纳来自不同阶层的共识。基于此，市级政府为社会组织提供政策支持，市域法治为社会组织建立规范体系，是未来市域治理现代化的努力方向。

第三，市域社会治理构成抵御现代风险、预防风险外溢的“应急中枢”。

社会治理必须要为现代化发展提供足够的动能，同时也要为现代化的负面影响打造足够的应急机制。2019年武汉暴发新冠肺炎疫情、2021年郑州暴雨成灾等，暴露出现行社会治理体系的漏洞，社会治理效能治理机制失灵时逼近零点，而这些治理危机均在市域范围内出现绝非偶然。现代社会治理本质上是一个信息汇集、传导、处理的运行系统，而市域则是信息交汇的枢纽，这一系统正常运转时，市域信息处理能力高低影响不大，而一旦系统运转出现障碍，市域就很容易成为信息盲区，不断积累的社会矛盾与危机很容易突破界限演化为更严重的社会问题。因而，如何为市域安装预警系统，提高市域防控社会风险和处理突发事件的能力，必将成为一个时期内提高市域社会治理现代化水平的重点和难点。

（三）以制度供给推进社会治理法治化

社会治理现代化的题中之义就是实现法治化。但“法治化”并不仅仅是把社会治理成果以规则的形式确定下来，而是既要社会治理内嵌到法治框架之内，实现法治化治理，又要让法治理念和机制成为社会机体的内循环系统，构建社会化法治。这意味着，法治在社会治理中不仅是一种治理方式，是实现其他现代社会价值的手段，而且也是社会现代化的标识，其本身就是一种现代精神。

首先，依靠法治凝聚和强化社会共识。习近平总书记指出：“只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性，才能最大限度凝聚社会共识。”²⁷中国式现代化是人口规模巨大的现代化，人口基数大、50多个民族等特性决定了社会差异性很大，要在不同地域范围内实现有效的治理，必须要凝聚社会共识，而不能单靠领导层面的决策。而法治是社会的“最大公约数”，能够在尊重社会多样性和差异性的基础上，最大程度凝聚和表达全社会的共识。

一方面，通过将社会主义核心价值观融入法治，以共同价值凝聚社会法理共识，进而将法理认识转化为切切实实的法律规范、执法决定、司法裁判等，提升社会的包容性、协同性和善治水平。另一方面，增强全社会的法治信仰，树立依法办事的法治思维和法治方式，引导人们形成办事依法、遇事找法、解决问题靠法的习惯。

其次，依靠法治规范社会行为，确保社会安定有序。在“中国式现代化”的语境中，社会治理现代化是演进和变革复合推进的过程，这意味着朝令夕改不行、举国划一也不行，必须要在从中央到地方各层次、从经济到民生各领域都具有一以贯之而合乎民情的制度设计和执行。例如，“枫桥经验”是基层化解矛盾纠纷的重要途径，但如何以枫桥经验为据点建立起一整套预防性法

律制度体系，是我们在构建法治社会中必须解决的问题。²⁸

同时，在多元共治的现代化格局中，政府、市场、社会、个人的一切活动都需要由法律划定边界。因此，在构建法治社会过程中，我们需要为政府职能转变、建立服务型政府夯实制度基础，为保障良好的营商环境、推动市场和政府良性互动确立法律规则和框架，为社会组织合法成长、公益事业有法可循、公众参与规范有序提供法治支撑和保障。

再次，依靠法治保障人民权益、实现人民安居乐业。在“中国式现代化”语境中，社会治理不仅是要实现物的现代化和制度的现代化，而且要以人的现代化为最终目的，法治在其中承担的重要任务在于，通过维护公平正义、保障人民权益，让人民有更多的公平感和获得感，让法治成为人民的维权利器和心灵依归。

例如，我国民法典规定了满足人民美好生活需要的诸多重要权利，为中国社会治理现代化提供了规则书和工具箱，是中国民权保障、民生改善、民业兴旺、民心和顺、民风文明的压舱石。²⁹在社会治理领域，我们要进一步完善满足人民美好生活需要的法律制度，尤其是劳动法和社会保障法、特殊群体权益保障法、公益慈善和社会组织法等社会领域立法，以及与乡村振兴、农民权益保障相关的法律法规制度建设。³⁰

（四）以科技赋能推进社会治理数字化

中国式现代化快速推进于数字时代，数字科技成为重塑社会治理的基础性力量。2021年3月11日，十三届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出：“加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。”中国式现代化必然是面向未来的现代化，以现代数字科技实现对传统社会治理技术、手段、设备改造升级的“数字治理”将成为社会治理现代化的重要引擎。

我国现有的社会治理创新实践表明，即时通信技术、应用软件技术、物联网技术、智慧治理整体方案等现代科技融入社会治理，有助于扩宽社会参与渠道、延伸民主监督触角、凝聚多元主体以促进“协同治理”，有助于打破“信息壁垒”、消解“信息孤岛”、优化信息对接以促进“精准治理”。³¹但是，“数字治理”并不仅在于把数字要素像零件一样装入社会治理系统，更在于让科技创新倒逼社会治理创新，推动社会治理的科学化。

从中国式现代化范式对“形式理性”的批判来看，数字科技赋能社会治理现代化，首先必须要打破形式主义窠臼，杜绝“指尖上的形式主义”。数字治理的目的在于提质增效，而不是政府绩效的一个噱头。中国式现代化是以人民美好生活为终极目的的现代化，数字政务、数字法治、数字改革不能“唯数字至上”，而要看是否真能解决问题、真能满足人民需要。习近平总书记指出：“形式主义、官僚主义同我们党的性质宗旨和优良作风格格不入，是我们党的大敌、人民的大敌。”³²

随着“数字治理”逐渐成为基层社会治理重要方式，一些地方政府跟风开发了许多数字平台、应用软件、APP等，但也滋生了“僵尸类”“空壳类”APP，尤其是网络工作群中的强制点到打卡、微博微信强制推广、滥用网络积分排名等形式主义问题，这些“过度数字化”不仅没能提升社会治理效果，反而占用了大量时间和精力，让基层干部和群众叫苦不迭。所以，数字融入社会治理不是越多越好，而要以效率和效能为标准，要整治形式主义、防止数字滥用和浪费、提升社会治理工作队伍系统高效运用新兴科技手段的能力。

其次，要避免掉入科技陷阱，防止“数字任性”。科技本身就是一把双刃剑，科技融入社会治理自然也会带来由科技本身产生的问题。例如，数据的海量收集和无障碍流通引发个人信息权益受到侵害，“人脸识别”技术滥用侵害人的尊严和自由，网络黑客入侵计算机系统导致网络安全问题，无人驾驶车辆发生交通事故的责任认定问题，诸如此类的科技问题也随着科技手段的广泛运用而成为社会治理的新问题新困惑。由科技产生的问题当然也可以由科技升级或科技创新来解决，但更重要的是“科技不能任性”。

虽然现代社会必然是智能社会，现代科技必然要成为社会治理的重要支撑，但现代社会治理不能简化为“数字帝国”。换言之，社会治理不能“唯智治化”，而要更好发挥法治的规范作用、德治的引导作用，让“数字”在科学、人本、公正、包容、共治的法理框架下健康运行。此外，任何科技都存在失灵的风险，社会治理必须要为“数字失联”做好预案。小到一个应用软件无法使用，大到一个城市停水停电停网，在网络便利忽然间消失的时候，社会治理系统还能否正常运转？这是社会治理走向现代化必须要认真对待和解决的难题。

“在西方国家的现代化历程中，工业化、城镇化、数字化是按照时间顺序先后接替出现的，每一个时间段只需要应对一种社会变化。但是，中国作为后发现代化国家，如同一个压缩的‘时空胶囊’，需要同时推进工业化、城镇化、数字化进程。”³³ 中国式现代化是赶超型的现代化，而代表新生产力的数字科技无疑是现代化的加速器。中国社会治理一方面必然要在与“数字”的“亲密接触”和“若即若离”中走向现代化，另一方面更要为“数字经济”的原创性创新培育社会土壤，为数字时代的高质量发展提供良好的数字生态和法治环境。

（五）中国式社会治理现代化的世界意义

中国式现代化新道路找到了一种不同于西方中心论的人类发展的再生之路，是“历史”走向“世界历史”进程中创造出来的人类文明新形态。³⁴ 习近平总书记指出：“我国是世界上最大的社会主义国家，当我国建成社会主义现代化强国、成为世界上第一个不是走资本主义道路而是走社会主义道路成功建成现代化强国时，我们党领导人民在中国进行的伟大社会革命将更加充分地展示其历史意义。”³⁵ “走自己的路”，是中国社会治理现代化最大的示范效果所在。

立足世情国情民情，从本国实际出发解决社会治理中的实际问题，为发展中国家在高速经济发展中保持稳定提供了可资借鉴的方法论原则。中国在新征程上只有继续保持中国特色社会主义定力，才能把我国社会治理的文化优势、制度优势和方法优势更充分地展现出来，对世界各国产生积极的影响。

中国式社会治理现代化成果要得以推广，必须要在构建人类命运共同体的理念下，推进区域社会治理的国际交流与合作。随着全球化的纵深发展，世界各国越来越面临着相似的社会治理危机和难题，例如网络治理规则空洞、生态治理经验匮乏、多元文化价值冲突、国际犯罪日益猖獗、灾害治理能力薄弱、城市治理创新能力不足等。

在新征程上，中国不仅要解决自身面临的社会治理问题，而且也要承担起一个负责任大国的角色，为世界各国尤其是发展中国家破解社会治理难题作出贡献。在“一带一路”建设过程中，我国提出了“共同、综合、合作、可持续的安全观”，把“平安中国”理念延伸到“平安亚洲”“平安世界”的层面，促成了全球范围社会治理的价值共识。

在《巴黎协定》的谈判中，我国始终以合作共赢的精神发挥桥梁作用，主动承担相应的国际责任，推动着全球气候治理的共治进程。在新冠疫情防控期间，中国特色的疫情防控机制为全球风险社会治理提供了实践参照，破解了现代公共治理中的信任危机和责任困境。中国式社会治理现代化要在与世界的良性互动和全球的整体图景中走向未来，需要通过智库媒体、学术论坛、国际组织、民间机构、区域共建项目等多平台进行社会治理的交流、合作、互鉴。

中国式社会治理现代化成果要产生持续性的世界影响，必须要把经验提升和理论构建工作置于要位。我国社会治理现代化的诸多经验成果都有极强的可借鉴性，但尚缺少科学的归纳和理性的提升，还停留在口口相传的“做法”和零散粗浅的“经验”阶段，较少形成可供复制的“模式”和可供研究的“共相”。我们有必要加强基层社会治理的科学研究工作，一方面以理性认知升华实践中有效的做法，在特殊性中寻找普遍性，另一方面努力建构具有思想穿透力和话语融合力的社会治理理论范式。

以“枫桥经验”为例，它迄今未能完全走出国门，其主要原因之一在于尚未形成标识性的概念、尚未完成理论构建，基层社会治理的内在规律还未被准确揭示，推广使用的条件和范围尚未被明确阐释，仍然是一种局部的、淳朴的感性经验，没有形成规

律性的理性认识,这就要求我们加快“枫桥经验”的理论构建,使“枫桥经验”上升为“枫桥理论”。而“三治结合”的“桐乡经验”则因为学者们不仅从朴素的经验中提炼出自治、法治、德治等概念,还与西方的“共治”理论进行了比较研究和哲学反思,构建了具有原创性的“三治融合”理论,使“三治融合”不仅写入中国共产党的全国代表大会报告,而且在世界上产生着越来越大的影响力。³⁶再以浙江“最多跑一次”改革为例,一个看似偶然的地方治理实践,在理论层面回答的却是全球公共治理的核心议题,即如何从“政府中心主义”的治理逻辑转向“以民众为中心”,而正是学者的科学追问和阐释才能让特殊的地方实践回答普遍性的世界之问。³⁷

我们坚信,在新征程上、在新发展阶段,中国式社会治理现代化不仅是“实践”的现代化,也必定是“理论”的现代化,我国社会治理现代化的“中国之理”必将释放“中国之治”的强大生命力,为发展中国家推进社会治理现代化提供可资借鉴的中国经验、中国理论、中国方案。

注释:

1 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》(2021年7月1日),人民出版社2021年版,第13-14页。

2(1)于沛:《中国式现代化开辟人类文明新道路》,《中国社会科学报》,2021年10月15日第6版。

3(2)罗荣渠:《现代化新论——世界与中国的现代化进程》,商务印书馆2004年版,第5页。

4(3)金耀基:《从传统到现代》,法律出版社2017年版,第244页。

5(4)金耀基:《从传统到现代》,法律出版社2017年版,第215页。

6(5)蔡元培:《蔡元培教育论著选》,高平叔编,人民教育出版社2017年版,第241页。

7(6)中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第19册,中央文献出版社1997年版,第483页。

8(7)邓小平:《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第237页。

9(8)关于“英格尔斯现代化指标体系”是否是美国社会学家英格尔斯(Alea Inkeles)提出的,学界存在争议。参见谢立中:《关于所谓“英格尔斯现代化指标体系”的几点讨论》,《江苏行政学院学报》,2003年第3期。此外,中国学者对现代化指标从不同方面进行了探讨,参见陈友华:《全面小康社会建设评价指标体系研究》,《社会学研究》,2004年第1期。

10(9)欧阳康:《中国式现代化新道路新在哪里》,《光明日报》,2021年7月19日第6版。

11(10)郭晔:《〈共产党宣言〉法理探秘》,《法律科学》,2021年第2期。

12(11)尹保云:《什么是现代化——概念与范式的探讨》,人民出版社2001年版,第72页。

13(12)姜辉:《中国式现代化道路的鲜明特征和重大意义——深入把握习近平总书记提出的“两个创造”的重大论断》,《财贸经济》,2021年第8期。

14(13)张文显:《中国法治40年:历程、轨迹和经验》,《吉林大学社会科学学报》,2018年第5期。

-
- 15(14) 中共中央文献研究室编：《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》，中央文献出版社 2017 年版，第 127 页。
- 16(15) 张文显：《新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新》，《法商研究》，2020 年第 2 期。
- 17(16) 夏锦文：《共建共治共享的社会治理格局——理论构建与实践探索》，《江苏社会科学》，2018 年第 3 期。
- 18(17) 斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，商务印书馆 1999 年版，第 333 页。
- 19(18) 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 2012 年版，第 422 页。
- 20(19) 郁建兴、任杰：《中国基层社会治理中的自治、法治与德治》，《学术月刊》，2018 年第 12 期。
- 21(20) 张文显：《“三治融合”之理》，《治理研究》，2020 年第 6 期。
- 22(21) 俞可平：《治理与善治引论》，《马克思主义与现实》，1999 年第 5 期。
- 23(22) 张文显：《新时代“枫桥经验”的理论命题》，《法制与社会发展》，2018 年第 6 期。
- 24(23) 肖瑛：《“国家与社会”到“制度与生活”：中国社会变迁研究的视角转换》，《中国社会科学》，2014 年第 9 期。
- 25(24) 项久雨：《美好社会：现代中国社会的历史展开与演化图景》，《中国社会科学》，2020 年第 6 期。
- 26(25) 郁建兴、任杰：《市域社会治理现代化的科学内涵和前进方向》，《政策瞭望》，2021 年第 1 期。
- 27(26) 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路，为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》，2021 年第 5 期。
- 28(27) 潘剑锋：《完善预防性法律制度》，《人民日报》，2021 年 1 月 19 日第 9 版。
- 29(28) 黄文艺：《民法典与社会治理现代化》，《法制与社会发展》，2020 年第 5 期。
- 30(29) 杨思斌：《社会法的概念辨析与体系框架》，《学习论坛》，2020 年第 8 期。
- 31(30) 温丙存：《科技支撑社会治理实践的路径、技术与赋能——基于全国创新社会治理典型案例的经验研究》，《治理现代化研究》，2021 年第 4 期。
- 32(31) 中共中央文献研究室编：《习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编》，中央文献出版社 2019 年版，第 194 页。
- 33(32) 张建峰：《数字治理——数字时代的治理现代化》，电子工业出版社 2021 年版，第 29 页。
- 34(33) 韩庆祥：《“中国式现代化新道路”的学理阐释》，《新华日报》，2021 年 7 月 27 日第 11 版。
- 35(34) 中共中央文献研究室编：《习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编》，中央文献出版社 2019 年版，第 39 页。

36(35)郁建兴:《“三治融合”的持续创新》,《治理研究》,2020年第6期。

37(36)姜晓萍:《在特殊性中寻找普遍性——评〈“最多跑一次”改革:浙江经验,中国方案〉》,《公共管理评论》,2019年第2期。