



昆明学院学术著作丛书

十六大以来 中国共产党 社会管理理论、 实践与制度 创新研究

代山庆 / 主编

本书系统梳理了建国以来我国社会管理的历史演进，分析了我国社会管理领域出现的问题及其原因，探究了十六大到十八大期间我们党在加强和创新社会管理过程中提出的新思想、新观点、新论断、新举措，对社会管理理论创新、实践创新和制度创新所取得的成果和经验进行了总结凝练。



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS



昆明学院学术著作丛书

十六大以来 中国共产党社会管理理论、 实践与制度 创新研究

代山庆 / 著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

“昆明学院学术著作丛书”编委会

主 任 陈世波 何 华

副 主 任 熊 晶

编 委 博 斌 何 杰 唐 敏 赵 平

詹七一 殷 琪 靳丽芬 武新文

王震江 毕 涛 徐从发 黄鹤平

余 珊 田芙蓉 周兴伟 戴祖诚

马银海 郭丽红 王建华 王定康

吴 瑛

工作人员 唐 莉 赵 凤 付 秧 李晓明

耿开友 刘玉强

图书在版编目 (CIP) 数据

十六大以来中国共产党社会管理理论、实践与制度创新研究 / 代山庆主编. —昆明: 云南大学出版社, 2018

(昆明学院学术著作丛书)

ISBN 978-7-5482-3317-6

I. ①十… II. ①代… III. ①社会管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第066068号

策划编辑: 徐 曼

责任编辑: 邓玲娜

装帧设计: 刘 雨



昆明学院学术著作丛书

十六大以来 中国共产党 社会管理理论、 实践与制度 创新研究

代山庆 / 主编

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明市五华区理焯教育印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 10.25

字 数: 201千

版 次: 2018年7月第1版

印 次: 2018年7月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-3317-6

定 价: 36.00元

社 址: 昆明市一二一大街182号 (云南大学东陆校区英华园内)

邮 编: 650091

电 话: (0871) 65033244 65031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

若发现本书有印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-64167045。

摘 要

改革开放使我国的发展充满活力，同时又带来各种各样的新问题。进入新世纪，在我国社会领域，社会管理问题日益凸显出来，创新社会管理成为时代发展提出的新课题。因此，创新社会管理和开展对社会管理的理论研究，就显得尤为重要。

十六大至十八大召开前，以胡锦涛同志为总书记的党中央审时度势，准确把握我国社会发展的阶段性特征，针对我国既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾多发期的新形势，提出加强和创新社会管理的战略任务，并把社会管理纳入中国特色社会主义总体布局中，从理论、实践和制度三个方面积极推进社会管理创新，取得了重大成绩。本书以马克思主义为指导，系统梳理了新中国成立以来我国社会管理的历史演进，分析了我国社会管理领域出现的问题及其成因，探究了十六大到十八大期间（2002—2012）我们党在加强和创新社会管理过程中提出的新思想、新观点、新论断、新举措，对社会管理理论创新、实践创新和制度创新所取得的成果和经验进行了总结提炼，并初步探究了十八大以来我们党在社会治理创新方面所取得的成果，以期能够弥补当前学界对社会管理问题研究的不足，能够为进一步推进社会治理现代化提供思路和建议。

本书由绪论、正文和结语等几部分组成。其逻辑结构和主要内容如下：

第一章，绪论。简要介绍了选题的背景及意义，综述了国内外研究现状，说明了研究思路及内容框架，介绍了研究方法，阐述了本书的创新之处等。

第二章，社会管理思想的源流。追溯了中国社会管理的思想渊源，对中华文化中蕴含的社会管理思想，马列经典作家的社会管理思想，以及以毛泽东、邓小平、江泽民为代表的几代中国共产党人的社会管理思想做了系统的学术梳理和提炼。

第三章，新中国成立以来中国社会管理的演变及困境分析。其中，改革开放前中国社会管理概况，简要介绍了建国初期中国社会管理的基本情况，阐述了政府一元化社会管理体制形成的历史必然性，重点阐释了政府一元化社会管理体制

的四个特征，即单位制度、人民公社制度、二元户籍制度、身份制度，分析了政府一元化社会管理体制的成效与弊端。在论述改革开放后中国社会管理的演变及困境分析时，首先分析了由于人民公社制度解体，二元户籍制度松动，身份制度变迁，单位制度失去运行基础，导致政府一元化社会管理体制的瓦解，进而剖析了改革开放以来特别是进入新世纪以来我国社会管理领域存在的问题及深层次原因。

第四章，十六大以来中国共产党社会管理的理论创新。理论是行动的先导。党的十六大以来，我们党高度重视理论创新，在社会管理理论方面积极探索，取得了重大突破。主要体现在四个方面：以人为本是社会管理的核心理念，公平正义是社会管理的根本原则，社会和谐稳定是社会管理的目标追求，培育和弘扬社会主义核心价值观体系 and 核心价值观是社会管理的基础工程。

第五章，十六大以来中国共产党社会管理的实践创新。理论的生命力在于指导实践。党的十六大以来，我们党在重视创新社会管理理论的过程中，积极运用创新理论指导实践，推进社会管理实践创新：建设服务型政府，着力保障和改善民生；合理调整收入分配关系，推进基本公共服务均等化；加强民主法治建设，妥善协调和处理好各方面的关系；加强理论建设和研究，为建设社会主义核心价值观体系和培育弘扬核心价值观提供学理支撑，以建设学习型政党和学习型社会为契机推动社会主义核心价值观体系建设和核心价值观培育。

第六章，十六大以来中国共产党社会管理的制度创新。制度是保障。党的十六大以来，我们党在推进理论创新、实践创新的同时，积极推进制度创新，建立健全社会管理体制机制，完善基本公共服务体系，构建现代社会组织体制。

第七章，走向社会治理。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把握经济发展新常态，提出了创新社会治理体制、提高社会治理水平的新观点新要求新任务新部署。创新社会治理体制适应了我国经济转轨、社会转型的新形势，是我们党深入分析我国社会主义初级阶段发展特征得出的新结论，回应了社会呼声，回应了人民群众的关切和新期待，回应了时代新课题，是对我国社会管理实践经验的总结和理论升华。

结语部分对中国社会管理做了反思与前瞻。

目 录

绪 论	1
一、选题的缘起	1
二、相关概念辨析	3
三、研究现状综述	6
四、研究思路及基本框架	17
五、研究方法与创新点	19
 第一章 社会管理思想的源流	22
一、中国传统的社会管理思想	22
二、马克思主义经典作家的社会管理思想	24
三、中国共产党人的社会管理思想	26
 第二章 建国以来中国社会管理的演变及困境分析	36
一、改革开放前中国社会管理概况	36
二、改革开放后中国社会管理的历史演变及困境分析	44
 第三章 十六大以来中国共产党社会管理的理论创新	63
一、以人为本是社会管理的核心理念	63
二、公平正义是社会管理的根本原则	71
三、社会和谐是社会管理的目标追求	80
四、培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观是社会管理的 基础工程	86

第四章 十六大以来中国共产党社会管理的实践创新	94
一、贯彻落实以人为本理念	94
二、大力促进公平正义	101
三、积极构建和谐社会	107
四、积极践行社会主义核心价值体系和核心价值观	112
五、加强社会组织建设和管理	115
第五章 十六大以来中国共产党社会管理的制度创新	118
一、构建中国特色社会主义的社会管理体制	119
二、建立健全中国特色社会主义的社会管理机制	122
三、建立和完善中国特色社会主义基本公共服务体系	125
四、建立健全中国特色社会主义的现代社会组织体制	127
第六章 走向社会治理	130
一、从传统社会管理向现代社会治理转变的必然性	130
二、十八大以来中国共产党社会治理理论的创新	132
三、十八大以来中国共产党社会治理的实践创新	137
四、十八大以来中国共产党社会治理的制度创新	142
结 语 中国社会管理的反思与前瞻	146
参考文献	148

绪 论

一、选题的缘起

（一）选题的背景

科学把握世情、国情，向来是我们党制定正确的路线方针政策的前提。进入 21 世纪，国内外形势发生了广泛而深刻的变化。就国际来看，和平与发展仍是时代主题，从总体上看，国际环境有利于我国发展。但是，世界经济增长速度减缓，全球市场需求结构发生明显变化，国际金融危机影响深远，国际治理结构出现新调整，粮食安全、能源资源安全和气候变化等全球性问题更加突出，围绕人才、资源、市场等的竞争更加激烈，我国发展的外部环境更趋复杂，给我国经济社会发展带来多方面影响。从国内看，经济发展势头强劲，综合国力显著增强，人民生活质量和水平明显提高，政局稳定，社会大局稳定。但是，随着改革开放和社会主义市场经济的深入发展，经济主体日益多元，利益诉求日益多样，思想意识日益多元多变多样，人民内部矛盾日益多样多发，给当下中国社会管理带来种种挑战，诸如社会管理范围不断扩大，社会管理任务日益繁重，社会管理难度不断增大，社会管理问题更加突出。基于对国际形势和社会主义初级阶段的阶段性特征的准确把握，我们党顺应时代要求及时提出了推进社会管理创新的任务和要求。在党的文献中，“社会管理”一词最早出现在 2004 年召开的十六届四中全会所通过的决定中。十六届四中全会首次明确提出了创新社会管理的要求。2005 年 2 月，中共中央在中央党校举办省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班。在专题研讨班开班式上，时任中共中央总书记的胡锦涛同志强调要善于把加强社会建设和管理同加强党的执政能力建设紧密结合起来。2006

年10月,十六届六中全会强调,构建社会主义和谐社会,推进社会管理创新是其必然要求。2007年10月,党的十七大报告指出,必须完善社会管理,健全社会管理格局,加快推进以改善民生为重点的社会建设。2011年2月,中共中央在中央党校举办了省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班。在开班式上,胡锦涛同志强调:“加强和创新社会管理,是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业的必然要求,是维护最广大人民根本利益的必然要求,是构建社会主义和谐社会的必然要求,是提高党的执政能力、执政水平和巩固党的执政地位的必然要求,对实现党和国家长治久安具有重大战略意义。”^①加强社会管理和创新社会管理,事关国家长治久安,事关巩固党的执政地位,事关人民安居乐业。这把社会管理的重要性提高到了前所未有的战略高度。由此可知,探索社会主义社会管理问题成为当前的紧迫任务,具有重大的理论和现实意义。

(二) 选题的意义

党的十六大至十八大召开前,以胡锦涛同志为总书记的党中央提出了以人为本的执政理念,积极推进社会管理创新,社会管理新局面不断得到开创,社会管理工作成绩显著,我们党的社会管理思想进入了一个重要的历史发展时期。胡锦涛同志指出:“做好任何一项工作都离不开理论指导。与社会主义经济、政治、文化建设一样,我们对社会主义社会建设的理论研究和实践探索还有大量工作要做,尤其需要在实践的基础上加强理论研究。”^②通过对十六大以来我们党关于社会管理理论、实践与制度创新的全面系统研究,从中获得宝贵的历史经验,提炼出具有规律性的理论成果,既可丰富中国共产党的社会管理思想,又能为进一步加强和创新社会管理提供思想指导和行动指南;既具有重大的理论意义,又具有重大的现实意义。

理论意义。自2004年以来,“社会管理”成为国内学术界和实践者关注的热点问题。与国外相比,我国对社会管理的研究起步比较晚,学术界关于这一课题的研究还存在不足,对中国共产党社会管理思想的研究还有待深入,这为本课题

^① 胡锦涛:《论构建社会主义和谐社会》[M],北京:中央文献出版社,2013:221-222.

^② 胡锦涛总书记在中共中央政治局第二十次集体学习时强调:加强调查和研究,着力提高工作本领,把和谐社会建设各项工作落到实处[N],人民日报,2005-02-23(1)。

留下了研究空间。通过对十六大以来中国共产党关于社会管理的核心理念、根本原则、基础工程、目标追求、治本之策等诸多问题的分析研究，既有助于我们深化对共产党执政规律、社会主义建设规律和中国特色社会主义社会管理规律的认识，又能拓宽对社会管理问题的研究范围，提供一个认识社会管理问题的新视角。

现实意义。新世纪新阶段，我国的改革开放进入了攻坚时期，全面建设小康社会进入了关键时期，利益关系更加复杂化，价值取向日趋多元化，社会阶层差异化日益明显，新情况新问题不断出现，社会管理任务更为艰巨繁重。党的十六大以来，党中央在领导中国人民继续全面推进小康社会建设的历史进程中，立足于社会主义初级阶段的阶段性特征，科学地分析了我国社会管理领域存在的各种问题，对如何保持和谐稳定的政治局面，维护改革发展稳定大局有了更高的认识、更新的探索，基于对我国社会管理实践经验的总结和对国外社会管理先进经验的借鉴，提出了“以人为本”为核心的社会管理思想。辩证唯物认识论认为，理论来源于实践，又指导实践。顺应历史发展的趋势，通过对十六大以来中国共产党的社会管理创新实践进行研究，能够从中提炼出深刻的经验启示，可为进一步加强社会管理、创新社会管理、开创社会管理新局面提供理论上的参考和实践上的指导，具有重大现实意义。

二、相关概念辨析

（一）社会管理概念的界定

弄清和把握社会管理的含义，不但是从实践上探索社会管理的首要前提，而且也是从理论上探究社会管理的首要前提。人们对社会的理解有广义与狭义之分。广义的“社会”与“自然”相对，从内涵上包括政治、经济、文化、社会生活领域，指的是全部的人类活动。狭义的“社会”与政治、经济和文化相对，主要涉及人的教育、医疗、劳动、就业、社会福利、社会保障和社会治安等领域，包括以人的生活为中心的广泛领域。因此，人们也认为，“社会管理”也有广义和狭义之分。广义的“社会管理”的管理对象既包括政治、经济、文化子系统，又包括社会子系统，是指对于整个社会的管理。狭义的“社会管理”是指仅对于社会子系统的管理。依据管理对象范围的不同，从广义和狭义两个层面

来划分社会管理，学术界对此已达成共识。但对“社会管理”的科学内涵到底是什么，不同学者有不同看法，他们从不同角度对社会管理进行了诠释和解读。

窦玉沛认为：“社会管理，主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转，对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。”^①这主要是从管理的主体、客体、目的和手段等方面对社会管理进行了界定。社会管理的主体是政府和各类社会组织，社会管理的客体是社会系统的组成部分以及社会发展的各个环节。社会管理的目的是促进社会系统协调运转，实现社会和谐；组织、协调、服务、监督和控制是进行社会管理所运用的手段。

马凯从管理的主体、目的、内涵、任务四个方面对社会管理进行了界定：政府和社会各方是社会管理的主体，社会管理的核心内涵是维系社会秩序，促进社会和谐是社会管理的直接目的，“规范社会行为、协调社会关系、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险”是社会管理的基本任务。

郑杭生从社会学角度对社会管理进行了界定。他认为，应从管理的内涵、外延、主体、手段、目标、任务、作用七个层面对社会管理进行界定。从内涵上看，社会管理是一种组织、协调和服务的过程和活动。从外延上看，社会管理涉及社会不同领域和各个环节。从主体上看，除执政党和政府是社会管理主体外，还包括其他社会主体。从手段上看，社会管理的基本手段包括法律、法规、政策、道德、价值等，是一套既包括硬规范又包括软规范的社会规范体系。从目标上看，社会管理是为了化解社会矛盾，促进社会和谐。从作用上看，社会管理可以更加公平合理地配置社会机会和社会资源，促进社会公平正义，为促进社会发展创造基础运行条件和营造良好社会环境。^②

综合来看，笔者认为，社会管理是指政府和社会组织等主体运用经济、法律、行政、道德和科技等手段，进行协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定的一项管理活动，其目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为发展营造良好的社会环境。尽管学术界对社会管理的理解不尽相同，但从上述对概念的阐述来看，随着实践的发展和理论的成熟，人们对社会管理的认识也日益深刻和

① 窦玉沛. 社会管理与社会和谐 [M]. 北京：中国社会出版社，2005：1.

② 郑杭生. 提高社会管理科学化水平的社会学解读 [J]. 思想战线，2011，(4)：1-2.

成熟。

（二）社会管理与社会建设、社会治理的联系与区别

社会管理与社会建设的联系与区别。“社会建设”与“社会管理”的侧重点有所区别：社会建设的根本任务是增加和完善社会服务实施，改善和优化社会生活环境，不断提高人民的生活水平和质量，实现人的全面发展；而“社会管理的根本任务是协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定”^①。尽管从侧重点来看，“社会管理”与“社会建设”有所区别，但是“社会管理”与“社会建设”又是密不可分的。从内容上看，“社会管理”与“社会建设”有相互包含的成分，社会管理体制和机制的建立健全本身就是社会建设的重要内容，而社会建设规划的制定是社会管理的必要环节。从理念来看，“社会管理”与“社会建设”都必须坚持以人为本的理念和公平正义的原则，推进社会和谐发展，促进人的全面自由发展。从功能上看，“社会管理”与“社会建设”相互促进：一方面，优质高效的社会管理创造有利于社会建设顺利进行的环境；另一方面，社会管理的理念、思路、体制、机制和方式等等，又都需要在社会建设的实践中不断调整、完善。^②

社会管理与社会治理的联系与区别。社会管理和社会治理都是社会建设的重要内容，但是，二者也有重大区别。从主体上看，社会管理的主体主要是指各级党委政府，相对单一。而对社会治理来说，各级党委政府、各类社会组织、全体公民都是社会治理的主体，主体是多元化的。从目的上看，管理强调实现既定目标，而治理强调实现多元主体的利益平衡。从运作上看，社会管理主要是政府管控社会，政府无所不管，无所不包，横向到边，纵向到底，依靠内部严密的管理层级关系实现。“社会治理则强调多元主体通过协商协作方式实现对社会事务的合作管理，更强调多元主体之间协商协调的持续互动过程，反对单纯的命令和控制，倡导社会自治，倡导参与式治理，强调尊重社会成员的社会政治权利，主张激发社会成员的权能，使社会成员在社会治理过程中拥有发言权和影响力。”^③从渠道来看，社会管理渠道单一，从上到下；而社会治理渠道多元，除了有从上

① 胡锦涛：论构建社会主义和谐社会 [M]，北京：中央文献出版社，2013：214。

② 窦玉沛：社会管理与社会和谐 [M]，北京：中国社会出版社，2005：53-54。

③ 何增科：从社会管理走向社会治理和社会善治 [N]，学习时报，2013-01-28（6）。

到下外,也有从下到上,甚至还可以从中间向上、向下延伸开来、铺展开来。综合来看,笔者认为,社会治理包括法治、德治、自治、共治,是在一个既定的空间范围内由政府、社会、公民等,通过平等的合作、协商,建立伙伴关系,依法对社会事务、社会生活和社会行为进行规范、协调和服务的过程。

三、研究现状综述

(一) 国内研究述评

自2004年“创新社会管理”的要求被十六届四中全会提出之后,学者们围绕“社会管理”这个时代课题展开了见仁见智的研究和探讨,出现了一个研究社会管理的新高潮。

1. 关于中国社会管理体制

社会管理体制是关于各社会管理主体在社会管理中的权责划分的制度体系。社会管理体制是决定一个国家社会管理成效好坏的关键因素。中国社会管理体制问题是学术界研究的热点之一。综合起来看,理论界对中国社会管理体制问题的研究主要集中在以下三个方面。

中国社会管理体制的演变。对中国社会管理体制的演变历程,学术界有两种不同观点。向春玲认为,中国社会管理体制的演变经历了五个阶段。第一阶段:1949年到1957年为传统社会管理奠基阶段。第二阶段:1958年至1977年为传统社会管理体制形成、巩固阶段。第三阶段:1978年到1992年为传统社会管理体制弱化阶段。第四阶段:1992年到2002年为现代社会管理体制奠定基础阶段。第五阶段:党的十六大之后为现代社会管理体制自觉构建阶段。^①何增科把中国社会管理体制的演变历程划分为四个阶段。第一阶段:1949年到1978年为传统社会管理体制形成、巩固阶段。第二阶段:改革开放开始到1992年党的十四大确立社会主义市场经济体制改革目标为传统社会管理体制趋于解体阶段。第三阶段:1992年到2002年为现代社会管理体制奠定基础阶段。第四阶段:十六大之后为现代社会管理体制自觉构建阶段。^②这两种划分方法大同小异,都是以十一

^① 向春玲. 加强和创新社会管理学习读本 [M]. 北京: 中国人事出版社, 2011: 45-48.

^② 何增科. 中国社会管理体制改革的路线图 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 14-15.

届三中全会为分界线,分别阐述了改革开放以前和改革开放以来我国社会管理体制的演变情况。

中国社会管理的特征。社会在发展,时代在前进,不同国家或同一国家不同时期的社会管理必然会打上时代变迁的烙印,具有不同的特征。学者们归纳总结了不同时期中国社会管理的特征。窦玉沛认为,我国计划经济时期社会管理的主要特征表现在五个方面:一是社会成员以单位归属为主,社区归属为辅。二是社会资源以计划配置为主,市场调节为辅。三是社会整合以行政手段为主,民间协调为辅。四是社会政策在城市比较发达,在农村相对薄弱。五是社会事业主要由国家或集体经济组织包办,个人和社会力量的投入较少。^①

中国社会管理的模式。社会管理格局就是社会管理的一种管理模式。社会管理格局在不同国家或同一国家的不同时期会呈现出不同的模式。邓伟志认为,按照主体的不同,社会管理可以划分为两种,一种是以社会为本位的社会管理,另一种是以政府为本位的社会管理。在此之下,具体形成了不同的社会管理模式。^②就目前中国的社会管理来看,在相当长的时间内,中国社会管理的主要类型是以政府为本位的社会管理模式。^③何增科认为,在计划经济时期,我国形成了由国家全面控制和包办代替的社会管理模式。在改革开放新时期,我国已经初步形成了国家主导、社会协同和公民参与的社会管理模式,但需要进一步完善。^④窦玉沛认为,十六届四中全会提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局,是对我国丰富的社会管理实践经验的总结提炼,也是对我国未来社会管理的体制、机制和工作体系的目标的规定。^⑤

2. 关于中国共产党社会管理思想的理论源流

马克思主义是中国共产党的指导思想。因此,中国共产党社会管理思想在关于社会管理问题的立场、观点和方法论上,无疑与马克思、恩格斯、列宁社会管理思想是一脉相承的。马克思主义社会管理思想为中国共产党社会管理思想的形成提供了直接的理论基石。窦玉沛把马克思列宁主义社会管理思想概括为四个方

① 窦玉沛. 社会管理与社会和谐 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2005: 112-113.

② 邓伟志. 创新社会管理体制 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2008: 26.

③ 邓伟志. 创新社会管理体制 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2008: 30.

④ 何增科. 中国社会管理体制改革的路线图 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 16.

⑤ 窦玉沛. 社会管理与社会和谐 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2005: 166.

面：一是关于人的全面发展的设想，二是对“政治国家”与“市民社会”关系的历史发展及其规律的揭示，三是对国家的政治统治职能与社会管理职能关系的论述，四是对社会主义民主与法制关系的论述。^① 傅思明认为，由于受主观和客观条件的限制，马克思、恩格斯和列宁都没有对社会主义社会管理进行直接深入的研究；但他们从国家职能的角度，阐述了政治统治职能与社会管理职能的关系。国家是阶级统治的工具，既有政治统治职能，还有社会管理职能。这两种职能相互联系，后者服从和服务于前者。^②

3. 关于中国共产党社会管理思想的理论体系

中国共产党社会管理思想的理论体系，就是包括毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平等的社会管理思想在内的科学理论体系。学术界分别对毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛社会管理思想和习近平社会治理思想进行了探究。

毛泽东同志的社会管理思想。在对毛泽东的社会管理思想研究上，陈辉认为，毛泽东社会管理思想包括寻求社会建设和管理的理想和目标设计，正确处理社会主义社会中的各种重大关系及矛盾，社会保障和就业及社会稳定等几个方面。^③ 马徒从目标、策略、主题、方法等方面对毛泽东社会管理思想进行了探究：社会管理的目标是为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗，社会管理的主题是调动一切积极因素为社会主义伟大建设事业服务，社会管理的策略是不要四面出击，社会管理的方法是统筹兼顾、适当安排。^④ 另外，李义凡还从管理形式、手段和目标等方面对毛泽东晚年的社会管理思想进行了探究。李义凡认为，毛泽东同志晚年所设计的社会管理模式是一种理想化的社会管理模式，其基本内容包括管理形式、管理手段和管理目标。把全国各行各业都建设成为整齐划一的以自给自足为主的社区式或军营式的“小社会”或“大学校”是其管理形式。它的管理手段主要包括三个方面的内容：一是建立生产资料公有制，二是实行带有平均主义色彩的按劳分配，三是通过抓革命来促进生产力的发展和劳动生产率的提高。它的管理目标主要包括四个方面：一是建立人与人之间的平等关系，二是逐

① 窦玉沛. 社会管理与社会和谐 [M]. 北京：中国社会出版社，2005：4-10.

② 傅思明. 加强和创新社会管理 [M]. 北京：人民日报出版社，2011：108-109.

③ 陈辉. 毛泽东论社会主义社会建设和管理 [J]. 东岳论丛，2005，(11)：28-31.

④ 马徒. 毛泽东的社会管理思想 [J]. 广西大学学报（哲学社会科学版），1998，(1)：1-6.

步消灭社会差别，三是逐步消灭商品，四是逐步消灭人的私心。^①

邓小平同志的社会管理思想。综合目前理论界的研究成果，对邓小平社会管理思想的研究主要集中在内容、发展轨迹、特征、运行机制、体制创新等几个方面。关于邓小平社会管理思想的基本内容，赵志宇认为，邓小平历来重视社会管理问题，强调维护社会稳定、建立和健全责任制和监督机制对社会主义建设的重要性，并提出社会主义的根本目标是大力发展社会生产力和实现人民的共同富裕。^② 韦继辉认为，邓小平社会管理思想主要包括四个方面内容：科学的社会主义本质观是邓小平的社会主义社会管理思想的基础和前提；创造有利于社会主义社会运行的社会环境；社会主义社会管理思想的根本目标和核心是促进人的全面发展；建立健全运行机制是创新社会管理的基本路径。^③ 关于邓小平社会管理思想发展的历史轨迹，路宁认为，邓小平的社会管理思想是在邓小平领导中国人民进行新民主主义革命和社会主义建设的过程中逐步形成和发展起来的，是一个动态的历史渐进过程。它萌芽于革命战争年代，在新中国成立后的社会主义革命和建设过程中经过反复实践而初步形成，“文化大革命”以后又经过系统总结和全方位展开而日臻成熟。^④ 路宁还对邓小平社会管理思想的基本特征进行了研究，他认为，邓小平社会管理思想基本特征可以概括为“三个统一”，即继承性与创造性的统一，科学性与人性的统一，原则性与灵活性的统一。^⑤ 关于邓小平社会管理运行机制思想，齐英艳认为，邓小平在探索社会主义社会管理的实践中，对社会管理运行机制进行了创造性的论述，形成了邓小平社会主义社会管理运行机制思想。这个思想的核心内容即是通过建立集体领导与民主管理相结合的效能机制，借鉴国外先进的运行机制，物质鼓励和精神鼓励相结合的激励机制，以此来推进我国社会管理运行机制建设，达到促进社会管理的目的。^⑥ 关于邓小平社会管理体制创新思想，齐英艳认为，在社会管理体制改革方面，邓小平同志也进行了积极探索，提出了加强责任制，社会管理格局要由国家主导转向多元参与，

① 李义凡．毛泽东晚年理想的社会管理模式[J]．郑州大学学报（哲学社会科学版），2006，（1）：42.

② 赵志宇．邓小平的社会管理思想及其现实意义[J]．贵州省委党校学报，2011，（5）：85.

③ 韦继辉．邓小平论社会主义社会建设和管理[J]．东岳论丛，2005，（11）：31.

④ 路宁．论邓小平社会管理思想发展的历史轨迹[J]．连云港教育学院学报，1999，（4）：3-11.

⑤ 路宁．论邓小平社会管理思想的基本特征[J]．盐城师范学院学报，2000，（1）：11-15.

⑥ 齐英艳．邓小平的社会管理运行机制思想[J]．江苏大学学报（社会科学版），2010，（3）：16.

社会管理成效要体现为“先富”带“共富”，最后达到共同富裕等一系列思想。^①

江泽民同志的社会管理思想。卢卫红认为，江泽民的社会管理思想主要包括：“中国共产党是进行社会管理的领导核心；社会主义社会是以经济建设为重点的全面发展进步的社会；最广泛地动员和支持人民群众依法管理国家和社会事务，维护和实现人民群众的根本利益；正确处理人民内部矛盾，为社会管理创造稳定的政治环境和社会环境。”^②

胡锦涛的社会管理思想。十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央在总结建国以来党领导人民进行社会管理实践的基础上，将长期积累的宝贵经验进行理论化、系统化，上升到理论的高度，深化了我们党对社会主义建设规律的认识。唐利、郭亚莉从认知、价值、实践三个维度对胡锦涛同志的社会管理思想进行了探究。他们认为，胡锦涛的社会管理思想包括认知理性、价值理性、实践理性三个层面。唐利、郭亚莉认为，从认知理性的层面来看，胡锦涛的社会管理思想包括“社会管理是社会建设的重要内容；保障和改善民生是社会管理的重点；社会管理是对人的管理和服 务，必须坚持以人为本”等内容。从价值理性的层面来看，胡锦涛的社会管理思想可以概括为“四个必然要求”，即“加强和创新社会管理是推进党和国家事业的必然要求，是提高党的执政能力巩固党的执政地位的必然要求，是构建和谐社会的必然要求，是维护和实现最广大人民根本利益的必然要求”等内容。从实践理性的层面来看，胡锦涛的社会管理思想包括“构建社会管理体系，健全社会管理格局，创新社会管理机制”等内容。^③

习近平的社会治理思想。十八届三中全会提出创新社会治理任务之后，学术界对习近平的社会治理思想进行了初步探究。刘爱莲认为，习近平的社会治理思想蕴含着辩证思维的本性，体现了两点论与重点论的辩证统一、社会治理系统与其子系统及构成要素的辩证统一、继承与创新的辩证统一、主体与客体的辩证统一、社会治理目标实现与当下民生改善的辩证统一。^④王雪珍分析了习近平的社会治理思想形成的现实应然、理论基石、历史参照、国外经验、实践经验，从主

① 齐英艳. 邓小平社会管理体制创新思想探析 [J]. 理论视野, 2010, (5): 60.

② 卢卫红. 江泽民论社会主义社会建设和管理 [J]. 东岳论丛, 2005, (11): 35-37.

③ 唐利、郭亚莉. 认知、价值、实践：胡锦涛社会管理思想述论 [J]. 理论导刊, 2011, (9): 50-52.

④ 刘爱莲、李树文. 论习近平社会治理思想的辩证思维 [J]. 河海大学学报（哲学社会科学版）, 2015, (5): 6-10.

线、结构、精神、目标、内部关系五个层面凝练了习近平社会治理思想的内容，阐述了习近平社会治理思想所具有的特色。^①

4. 中国社会管理领域存在的问题及创新社会管理的路径选择

解决问题的前提是找出问题的症结。理论界在对社会管理的研究过程中，面对社会管理中纷繁复杂的情况，从不同角度发现和提出了我国社会管理中的问题。魏礼群认为，我国社会管理领域存在的问题主要表现为：第一，流动人口和特殊人群问题增多；第二，人民内部矛盾多样多发；第三，公共安全事故频繁发生；第四，社会组织的管理问题和服务问题突出；第五，信息网络建设管理面临严峻挑战；第六，境外非政府组织非法活动加剧。^② 马凯认为，我国社会管理领域存在的问题，主要是与社会主义市场经济体制的要求相适应的社会管理体制还没有形成：在社会管理主体方面，政府存在着缺位、越位问题；在社会管理范围方面，还存在管理盲区，还没有实现社会全覆盖；在社会管理方式方面，管理手段单一；在社会管理能力方面，一些领导干部素质能力与日益凸显的社会矛盾和繁重的社会管理任务还不适应。^③ 傅思明把我国社会管理领域存在的问题概括为十个方面：一是社会管理体制不科学；二是相关法律和政策滞后，执行不力；三是社会管理手段单一；四是政府职能界定不清，缺位越位严重；五是管理主体单一，社会组织弱小；六是管理对象差异化，群体之间缺乏公平；七是重视经济发展，社会管理投入不足；八是干部考核制度不合理；九是社会管理范围不断扩大；十是社会管理的难度不断增大。^④ 分析我国社会管理领域中存在的各种各样的问题，究其来源，既有社会深刻变革带来的现实问题，也有长期历史遗留的问题；既有体制机制上的问题，也有思想观念上的问题；既有工作不到位所带来的问题，也有现阶段经济社会发展水平限制所带来的问题。

发现问题，是为了解决问题。创新社会管理，解决中国社会管理存在的问题是理论界研究的重点。综合理论界研究成果，创新社会管理的方法有如下路径选择：

体制机制说。创新社会管理的关键就是建立健全社会管理体制机制。傅思明

① 王雪珍. 习近平社会治理思想探究 [J]. 云南省委党校学报, 2015, (5): 49-53.

② 魏礼群. 社会建设与社会管理 [M]. 北京: 人民出版社, 2011: 324-327.

③ 马凯. 努力加强和创新社会管理 [J]. 求是, 2010, (20): 8.

④ 傅思明. 加强和创新社会管理 [M]. 北京: 人民日报出版社, 2011: 118-127.

认为：“完善社会管理工作格局，一要加强党的领导，二要强化政府社会管理职能，三要提升社会组织自治能力。”^① 魏礼群认为：“加强动态调节和化解机制建设，一要建立和完善诉求表达机制，二要建立和完善矛盾预警和排查机制，三要建立和完善社会矛盾调解机制。”^②

社会组织说。只有加强和完善非公有制经济组织、社会组织的管理，才能充分发挥其在社会管理中的作用。魏礼群认为：“要认真研究非公有制经济组织、社会组织进行管理和服务的特点和规律，把社会管理和公共服务职能延伸到非公有制经济组织、社会组织中。要明确非公有制经济组织承担社会管理和公共服务的社会责任，推动社会组织健康有序发展，建立健全境外非政府组织在华活动管理机制。”^③

体系构建说。创新社会管理的一个重要任务就是构建中国特色社会主义社会的管理体系。何增科认为：“社会管理体系至少应包括十个方面的内容：社会政策体系、利益协调体系、社会保障体系、权益保护体系、社会服务体系、社会工作体系、社团管理体系、社区管理体系、社会安全体系、社会应急体系。”^④

以人为本说。社会管理的战略重点是保障和改善民生。魏礼群认为：“解决社会突出矛盾的根本之策是更加注重保障和改善民生。要把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点，大力发展各项社会事业，诸如发展教育、卫生、体育和社会保障等，完善保障民生和改善民生的制度安排，使发展成果惠及全体人民。”^⑤

思想道德建设说。思想道德建设是社会管理的基础工程。魏礼群认为：“良好的社会秩序，只有成为全体社会成员思想上认知、自觉遵守、共同维护的价值规范，才能牢固稳定。要把思想道德建设作为创新社会管理的基础性工程，持之以恒地加以建设。”^⑥

5. 研究中的不足及改进的方向

自十六届四中全会以来，对社会管理的研究如火如荼，取得了一些成果，但

① 傅思明．加强和创新社会管理 [M]．北京：人民日报出版社，2011：138-140.

② 魏礼群．社会建设与社会管理 [M]．北京：人民出版社，2011：336-337.

③ 魏礼群．社会建设与社会管理 [M]．北京：人民出版社，2011：339-340.

④ 何增科．中国社会管理体制改革的路线图 [M]．北京：国家行政学院出版社，2009：18-23.

⑤ 魏礼群．社会建设与社会管理 [M]．北京：人民出版社，2011：342.

⑥ 魏礼群．社会建设与社会管理 [M]．北京：人民出版社，2011：341.

我们党提出社会管理的概念才有几年时间，理论界的研究工作还处于起步阶段，还存在一些薄弱环节有待加强，还有非常广阔的理论拓展空间。

第一，准确界定社会管理的内涵。学术界已从职能、主体、手段、目标、任务、作用等角度对社会管理进行了界定，但并没有形成共识。社会管理的概念、范畴、研究对象、内容体系等内在逻辑结构仍需要进一步厘清。

第二，应突出创新社会管理的实践性和可操作性。创新社会管理是一个实践问题。在研究社会管理的过程中，讨论具体的具有针对性和可操作性实施路径和实施策略的少，从宏观层面谈优化、强化、改革社会管理的多，大多处于理论探讨和陈述阶段，有待于进一步深入研究。

第三，应从整体上把握中国共产党的社会管理思想。中国共产党的社会管理思想是一个完整的思想体系。目前，学术界的研究主要是对个人的社会管理思想的研究，缺少整体上的把握和系统研究，没有把中国共产党的社会管理思想作为一个整体来研究，使其形成一个系统、完整的思想体系。对个人的社会管理思想的研究也不均衡，对邓小平的社会管理思想的研究多，对毛泽东、江泽民、胡锦涛的社会管理思想的研究相对较少。因此，应重视从系统性、整体性视角来研究中国共产党的社会管理思想。

第四，应加强对中国共产党社会管理思想发展历程的研究。任何思想理论都有一个萌芽、发展、丰富、成熟和完善的过程。中国共产党的社会管理思想也是如此，经历了一个萌芽、发展、丰富、成熟和完善的历史过程。这一历史过程，既体现了马克思主义与时俱进的理论品质，又反映了我们党对社会管理规律认识的深化。只有深入研究这一历史发展历程，才能揭示出中国共产党社会管理思想的客观规律。目前，理论界对中国共产党社会管理思想发展历程的研究还处于起步阶段，需要进一步提高。

第五，应加强对中国共产党社会管理思想内涵的研究。我们党的社会管理思想内涵丰富，博大精深。当前，学术界对中国共产党社会管理思想内涵的研究还很肤浅，需要进一步深入。

最后，应深入总结中国共产党社会管理的历史教训。中国共产党在领导社会管理的过程中，既取得了伟大成就，也存在许多历史教训。总结历史教训，是为了指导现实实践。目前，学术界对中国共产党社会管理历史教训的研究还很薄弱，需要进一步加强。

（二）国外研究述评

社会管理是世界各国面临的一个公共性问题。在社会发展过程中，西方发达国家积累了许多宝贵的社会管理经验，形成了不少社会管理的理论和学说。主要有新公共管理理论、社会治理理论、社会善治理论等。他山之石，可以攻玉。新公共管理理论、社会治理理论和社会善治理论为中国的社会管理提供了经验借鉴。

1. 新公共管理理论

“新公共管理”缘于20世纪70年代以来对国家干预主义经济政策造成的“滞胀”困境的反思，以及对官僚制政府管理模式弊端丛生的反思，从而提出并形成了一种新的公共行政理论和管理模式。“新公共管理”自20世纪80年代以来兴盛于英、美等西方国家。

新公共管理的“新”是相对于传统的公共行政管理模式而言的。传统的公共行政管理模式突出的特征是：政府是公共产品和服务的唯一提供者；政治与行政分开，文官在政治上保持中立；只计投入，不计产出；通过法规和等级权威实施管制；排斥私营部门参与管理；强调政府干预，公共部门规模较大，等等。虽说传统的公共行政模式对医治战争的创伤、恢复经济起到了很大作用，但也存在政府公共行政效率低、财政赤字大、社会成本高昂等弊端，不适应世界经济一体化、全球化的发展要求。在这种背景下，英国首先在政府管理中开展了一场以现代经济学为基础，主张引进市场竞争机制和私营部门管理方式，强调服务意识，重视公共服务的产出，推行绩效管理的被称为“新公共管理运动”的改革运动。新公共管理运动随后波及澳大利亚、新西南、法国、加拿大、荷兰等国家。“新公共管理”在不同国家有不同的名称，有的叫“市场导向型公共行政”，有的叫“管理主义”，有的叫“企业化政府”等。虽说名称不同，但都具有大体相同的特征。“新公共管理”在许多方面突破了传统公共行政管理的范围：它把社会公众称之为顾客，强调政府服务以社会公众的需求为导向，应增强和提高对社会公众需求的响应力，根据社会公众需求的变化而对政府服务予以调整；它重视提供公共服务的效率和质量；它主张实现严明的绩效目标控制，放松严格的行政管制；它强调政府广泛采用私营部门成功的管理方法、手段和竞争机制；它强调文官与政务官之间互动和渗透；它主张对某些公共部门实行私有化，让更多的私营

部门参与公共服务的供给；它主张实行以工作实绩为依据的绩效工资制。^①

对我国而言，新公共管理理论具有重要的借鉴意义。新公共管理理论主张在公共行政管理中，政府职能是掌舵而不是划桨，是制定政策而不是执行政策。这样做的好处是可以缩小政府规模，减少开支，提高效率。由社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨，是我国当前的公共管理环境。新公共管理理论告诉我们，作为中国行政改革的核心问题，转变政府职能、建设服务型政府一定要根据市场经济的要求来确立政府职能。

2. 社会治理理论

20 世纪 90 年代以后，“治理”概念在国际社会科学界得到普遍使用，频繁出现在公共管理领域研究中。“社会治理理论”强调，必须通过“社会治理”，而不是通过“统治”来实现社会建设的目标。詹姆斯·N. 罗西瑙（J. N. Rosenau）和罗茨（R. , Rhodes）是社会治理理论的代表性人物。詹姆斯·N. 罗西瑙（J. N. Rosenau）是美国乔治·华盛顿大学国际事务和政治科学教授，其代表作有《没有政府统治的治理》。罗西瑙把“治理”定义为一系列活动领域里的管理机制，“既包括政府机制，同时也包含非正式、非政府的机制”^②；它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用。罗西瑙认为，“治理”是一种由共同的目标支持的活动，政府不一定是这些管理活动的主体或者唯一主体，也未必必须依靠国家的强制力量来实现。罗茨（R. , Rhodes）认为：“治理标志着统治（government）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。”^③ 关于“治理”的定义，学术界有不同观点。1995 年，全球治理委员会在研究报告《我们的全球伙伴关系》中对治理做出了如下界定：“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治

① 窦玉沛．社会管理与社会和谐 [M]．北京：中国社会出版社，2005：132-137.

② 罗西瑙．没有政府统治的治理 [M]．伦敦：剑桥大学出版社，1995：5.

③ 罗茨．新治理：没有政府的治理 [J]．政治研究，1996，（154）．

理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。”^① 在西方学术界,一般认为,全球治理委员会对治理所做的界定是最具有代表性和权威性的。社会治理理论强调治理主体的多元化,改进社会责任的承担方式,鼓励管理对象的全面参与,强调多样化的管理方法和技术,主张建立多中心治理模式,实现管理过程的上下互动,改进政府的控制和引导方式。

社会治理理论对我国而言具有重要的借鉴意义。在我们这样一个政府具有绝对权威且缺乏市场调节思维的国度里,社会治理理论有助于推进我国社会的民主政治建设,有助于社会组织和民间私人团体的发展壮大,有助于政府执政的科学公正,有助于弥补市场机制调节的自发性、盲目性和无序性的不足。

3. 社会善治理论

“善治”理论也是 21 世纪国际社会科学的前沿理论之一。善治又称“良治”(good governance),是治理的一种最佳状态。善治的基本含义就是“使公共利益最大化的社会管理过程。其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颖互动关系,是两者合作的最佳状态。”^② “善治理论的积极意义在于管理者与被管理者的高度统一,把有效管理看作是管理组织与公民的合作过程。”^③ 它强调管理就是合作,认为政府和公民社会都是合法权力的来源,是对西方社会管理理念的重大变革。有学者在综合国内外学者关于“善治”基本观点的基础上,提出衡量善治的“六要素”标准,即合法性、责任性、透明性、法治、回应、有效。国家与社会或者说政府与公民之间应建立良好合作的关系,这是善治所突出强调的。从小范围来看,可以没有政府统治,但不能没有公共管理;从大范围来看,善治既离不开政府,更离不开公民。所以,公民社会是善治的现实基础。^④

“善治理论的积极意义在于管理者与被管理者的高度统一,把有效管理看作是管理组织与公民的合作过程。”^⑤ 它强调管理就是合作,认为政府和公民社会都是合法权力的来源,是对西方社会管理理念的重大变革。

① R. A. W. Rhodes, The New Governance: Governing without government, political studies, vol. 44, 1996, p652-667.

② 窦玉沛. 社会管理与社会和谐 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2005: 145.

③ 邓伟志. 创新社会管理体制 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2008: 84.

④ 窦玉沛. 社会管理与社会和谐 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2005: 148.

⑤ 邓伟志. 创新社会管理体制 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2008: 84.

对我国而言,社会善治理论也具有特别重要的意义。善治的重点在于强调国家与社会或者说政府与公民之间应建立良好的合作关系,把治理看作是当代民主的一种新的现实形式,对于我们如何发挥社会组织在社会管理中的协同作用,支持公众参与社会管理,形成社会管理合力,具有借鉴意义。

新公共管理理论、社会治理理论、社会善治理论等西方社会管理理论是西方发达国家在特定经济社会发展阶段和特定文化背景下的产物,有其自身的局限性。新公共管理理论强调在社会管理中引入市场机制,追求效率;社会治理理论和社会善治理论强调要处理好社会管理的主体和客体的关系,主张合作,形成合力。虽说西方社会管理理论对我们创新社会管理、建设和谐社会具有重要的借鉴作用,但是,不能简单地“拿来”、机械地照搬照抄,一定要从我国社会主义初级阶段基本国情出发,着眼于我国社会发展的实际,批判地加以吸收。也只有这样,才能真正做到“洋为中用”。

四、研究思路及基本框架

(一) 研究思路

本书首先是对十六大到十八大期间(2002—2012)中国共产党推进社会管理创新的研究,共用了第三章、第四章、第五章三章篇幅对此进行了阐述。其次是在前面研究的基础上对十八大以来中国共产党推进社会治理创新进行初步探究,在最后一章即第六章对此进行了阐述。

本书试图在世界全球化和中国现代化的背景下,坚持以马克思主义为理论指导,运用马克思主义唯物史观和辩证法来观照社会管理问题,从基本概念和理论入手,考察了计划经济体制下形成的政府一元化社会管理体制的特征,分析了我国社会管理领域存在的问题及深层原因,总结凝练出十六大到十八大期间以胡锦涛为总书记的党中央在领导中国特色社会主义现代化建设和全面建设小康社会的历史过程中进行的社会管理理论、实践和制度创新的内容。理论创新包括:以人为本是社会管理的核心理念,公平正义是社会管理的根本原则,社会和谐是社会管理的目标追求,培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观是社会管理的基础工程。实践创新包括:以建设服务型政府和保障改善民生来贯彻落实以人为本的理念,以合理调整收入分配关系和推进基本公共服务均等化来促进公平正

义,以加强民主法治建设和妥善协调社会矛盾关系来积极构建和谐社会,以实施马克思主义理论研究和建设工程,建设马克思主义学习型政党来培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观。制度创新包括:围绕构建科学完善的社会管理体系,建立健全中国特色社会主义社会管理体制机制,建立和完善中国特色社会主义基本公共服务体系,建立健全中国特色社会主义现代社会组织体制。在此基础上,初步探究了十八大以来我们党在社会治理创新方面所取得的成果。

(二) 本书的基本框架

本书由绪论、正文和结语等几部分组成。其逻辑结构和主要内容如下:

绪论部分简要介绍了选题的背景及意义,综述了国内外研究现状,说明了研究思路及内容框架,介绍了研究方法,阐述了本文的创新之处等。

第一章为社会管理思想的源流。本章追溯了中国社会管理的思想渊源,对中华优秀传统文化中蕴含的社会管理思想、马克思主义经典作家的社会管理思想、毛泽东、邓小平、江泽民为代表的几代中国共产党人的社会管理思想做了系统的学术梳理和提炼。

第二章为建国以来中国社会管理的演变及困境分析。第一部分为改革开放前中国社会管理的概况,简要介绍了建国初期中国社会管理的基本情况,阐述了政府一元化社会管理体制形成的历史必然性,重点阐释了政府一元化社会管理体制的四个特征,即单位制度、人民公社制度、二元户籍制度、身份制度,分析了政府一元化社会管理体制的成效与弊端。第二部分为改革开放后中国社会管理的演变及困境分析。首先分析了由于人民公社制度解体、二元户籍制度松动、身份制度变迁、单位制度失去运行基础,导致政府一元化社会管理体制的瓦解;进而剖析了改革开放以来特别是进入新世纪以来我国社会管理领域存在的问题及深层次原因。

第三章为十六大以来中国共产党社会管理的理论创新。理论是行动的先导。党的十六大以来,我们党高度重视社会管理理论创新,取得了重大突破,主要体现在四个方面:以人为本是社会管理的核心理念,公平正义是社会管理的根本原则,社会和谐稳定是社会管理的目标追求,培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观是社会管理的基础工程。

第四章为十六大以来中国共产党社会管理的实践创新。理论的生命力在于指导实践。党的十六大以来,我们党在重视创新社会管理理论的过程中,积极运用

创新理论指导实践，推进社会管理实践创新：建设服务型政府，着力保障和改善民生；合理调整收入分配关系，推进基本公共服务均等化；加强民主法治建设，妥善协调和处理好各方面的关系；加强理论建设和研究，为建设社会主义核心价值观体系和培育弘扬核心价值观提供学理支撑，以建设学习型政党和学习型社会为契机推动社会主义核心价值观建设和核心价值观培育的深入开展。

第五章为十六大以来中国共产党社会管理的制度创新。制度是保障。党的十六大以来，我们党在推进理论创新、实践创新的同时，积极推进制度创新，建立健全了社会管理的体制机制，完善了基本公共服务体系，构建了现代社会组织体制。

第六章为走向社会治理。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把握经济社会发展新常态，提出了创新社会治理体制、提高社会治理水平的新观点新要求新任务新部署。创新社会治理体制适应了我国经济转轨、社会转型的新形势，是我们党科学分析和准确把握我国社会主义初级阶段发展的阶段性特征得出的新结论，回应了社会的呼声，回应了人民群众的关切和期待，回应了时代提出的新课题，是对我国社会管理实践经验的总结和理论升华。

结语部分对中国社会管理作了总体的反思与前瞻。

五、研究方法及创新点

（一）研究方法

1. 历史分析法

任何矛盾或问题的出现，总是有它的历史根源。只有追根溯源，弄清它的来龙去脉，弄清其实质，揭示其发展趋势，才能提出符合实际的解决办法。研究问题要从历史发展过程中进行综合把握，在它的历史发展中对它进行解读，不能局限于当前。本文运用历史分析法，具体考察了传统社会管理模式的形成、特征及其成效与弊病，揭示了加强和创新社会管理的历史必然性。

2. 文献研究法

本书运用了文献研究法。根据本研究的目的和任务，研读了马克思恩格斯选集、毛泽东选集、邓小平文选、江泽民文选、胡锦涛关于构建社会主义和谐社会

的重要论述、建国以来党和政府的文件以及相关学术研究成果等，收集和获取了研究资料，然后对占有的资料进行了梳理并加以分析，对我们党在推进社会管理理论创新、实践创新和制度创新方面所积累的经验进行了凝练，为新时期进一步推进社会管理提供了经验和启示。

3. 分析与综合相结合的方法

研究十六大以来中国共产党社会管理理论、实践和制度创新，既要把它作为整体来考察，分析其内部各个要素的有机联系；又要作为部分来研究，研究其与外部各要素的关系，将其放在中国特色社会主义现代化建设的整个历史进程中考察。

（二）本书的创新之处

自2004年以来，“社会管理”成为学者和实践者研究的热点，已经取得了丰硕成果。笔者期望在研究方法和研究内容等方面力争有所创新。

在研究方法上采用纵向比较分析法。建国以来，尽管社会管理这一概念现在才提出，但是，有关社会管理的理论探究早已开展，实践探索早已进行，有关社会管理的思想早已有之。我们党对社会管理的认识和实践经历了一个不断深化的过程。本书以中国特色社会主义伟大事业的历史发展为线索，以十一届三中全会为分界线，对改革开放前我国社会管理模式进行了具体考察，分析了政府一元化社会管理体制形成的历史必然性，重点阐释了其特有的四个特征，即单位制度、人民公社制度、二元户籍制度、身份制度，分析了政府一元化社会管理体制的成效与弊端。在此基础上，对改革开放后中国社会管理的演变及困境进行了分析。首先分析了由于经济转轨和社会转型，人民公社制度解体，二元户籍制度松动，身份制度变迁，单位制度失去运行基础之后，政府一元化社会管理体制的瓦解；进而剖析了改革开放以来特别是进入新世纪以来我国社会管理领域存在的问题及深层次原因。通过对比，我们可知，加强和创新社会管理已成为时代发展提出的新课题。

在研究内容上把党的十六大以来，我们党把社会管理纳入中国特色社会主义建设的总体布局中，把社会管理放在国家工作更加突出的位置上，积极推进社会管理创新，取得的重大成绩为着力点，从理论、实践和制度三个方面进行研究，总结凝练出十六大以来以胡锦涛为总书记的党中央在领导全面建设小康社会的历

史过程中进行的社会管理理论、实践和制度创新。理论创新包括：以人为本是社会管理的核心理念，公平正义是社会管理的根本原则，社会和谐是社会管理的目标追求，培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观是社会管理的基础工程。实践创新包括：以建设服务型政府和保障改善民生来贯彻落实以人为本理念，以合理调整收入分配关系和推进基本公共服务均等化来促进公平正义，以加强民主法治建设和妥善协调社会矛盾关系来积极构建和谐社会，以实施马克思主义理论研究和建设工程、建设马克思主义学习型政党来培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观。制度创新包括：围绕构建科学完善的社会管理体系，建立健全中国特色社会主义社会管理体制机制，建立和完善中国特色社会主义基本公共服务体系，建立健全中国特色社会主义现代社会组织体制。

第一章 社会管理思想的源流

江河万里总有源，树高千尺也有根。任何思想理论都不会凭空产生，都是在一定文化氛围内和一定思想理论基础上发展起来的，都有其产生的根源。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央，从我国社会管理的现状出发，以马克思主义为指导，吸收中国传统优秀文化，坚持与时俱进，不断推进社会管理理论创新，不断推进社会管理制度创新，不断推进社会管理实践创新，丰富和发展了中国共产党社会管理思想。这其中，中国传统文化中蕴含的优秀的社会管理思想为其形成提供了深厚的文化底蕴，马克思主义社会管理思想为其形成提供了坚实的理论基础，毛泽东、邓小平和江泽民的社会管理思想为其形成提供了直接的理论来源。

一、中国传统的社会管理思想

（一）中国传统文化中的社会管理思想

虽说在中国历史上没有提出“社会管理”这一概念，但有“治乱”说法。“治乱”就相当于当今的社会管理。中国传统文化博大精深，蕴含着丰富的社会管理思想，体现在儒家、道家、法家、墨家思想之中。

“仁”是儒家思想的核心。“仁”就是集于一体的道德规范。儒家提倡德治，强调道德教化，主张以道德去感化人，推崇发挥道德在规范人们行为和引领社会风气中的作用。其社会管理核心思想是通过加强道德教育，增强个人道德修养，从而提高全体社会成员道德素质，以全社会对于道德原则、道德标准的共同遵守来协调化解矛盾，促进社会和谐。

“道”是道家思想的核心。“道”就是万物之间的本质联系即规律性。道家

提倡“道法自然”，主张遵循规律，按照规律办事，推崇“无为而治”。其社会管理的核心思想是不刻意干预社会运行，让社会自然去发展。

“法”是法家思想的核心。“法”就是法令、制度。法家提倡“一断于法”，反对“人治”，主张“法治”，推崇“以法治国”。其社会管理的核心思想是时时事事都必须严格遵守既定的法令、制度，而不因管理者个人的好恶或主观判断变化而改变。

“兼爱”是墨家思想的核心。“兼爱”就是互爱、平等。墨家提倡“兼相爱，交相利”，主张人们互爱、互助，推崇社会平等。其社会管理的核心思想是建设一个充满平等、互利、博爱的理想社会。

儒家提倡“德治”，法家提倡“一断于法”，道家提倡“无为而治”，墨家提倡“兼相爱”，这与当今社会推崇的“以德治国”“依法治国”“弱政府，强社会”管理模式有异曲同工之妙。尽管儒家、道家、法家、墨家关于社会管理的思想都有其历史局限性、片面性，但四者具有很大的互补性。这为十六大以来我们党推进社会管理理论、实践和制度创新提供了深厚的文化底蕴，具有重要的历史借鉴意义。

（二）“士绅社会”学说

社会和谐稳定与社会结构密切相关。李强认为，在当代中国发展中间阶层或中产阶级（middle class）有很重要的社会意义，指出中间阶层赖以形成的土壤，包括了三方面的条件，即特定的经济结构、职业结构和教育结构。^① 发展当代中国中间阶层，有必要考察中国传统的“士绅社会”。因为，作为国家与社会的中介，士绅阶层在中国传统社会中具有独特的社会地位和功能，学界甚至有“士绅社会”一说。^② 早在20世纪40年代，费孝通就对士绅社会结构进行了研究，可以说，费孝通是“士绅社会”学说的开创者。在国外，卜正民是代表性人物。他用哈贝马斯公共领域理论来考察晚明中国国家和社会的关系，认为“士绅社会”是晚明历史时期的独特产物。“士绅社会”学说是研究中国传统社会中国国家和社会的关系的学说，是中国式的“公共领域理论”，其基本要义体现在三个方面：第一，士绅社会是由通过科举考试并取得业绩而获得名望的人组成。通过科

① 李强．关于中产阶级和中间阶层[J]．中国人民大学学报，2011，（2）：17-20．

② 费正清．费正清论中国[M]．台北：台北中正书局，1995：104-105．

举制度，实现了地主、士绅和官僚三个社会阶层之间的横向流动。平民也可通过科举考试，进入地主、士绅和官僚三个社会精英阶层之间的循环。第二，士绅社会具有强社会、弱政治功能。士绅社会具有公共性质，其作用体现在公益事业上。士绅视地方风俗之培育、司法审判之公正、社会秩序之维护为自己众多职责的一部分^①，是维护社会稳定的重要力量。第三，尽管士绅社会在政治上不活跃，但通过士绅文化这个共同价值观而形成紧密联系的网络。“士绅”的使命关键在“自治”。“士绅社会”学说为今天培育和增强“公民自治”提供了借鉴。

二、马克思主义经典作家的社会管理思想

（一）马克思恩格斯的社会管理思想

由于历史条件的局限，马克思、恩格斯对社会管理没有进行直接深入研究，但在他们的经典著作中却蕴含着丰富的社会管理思想，为我们党进行社会管理奠定了理论基础。

社会基本矛盾是人类社会发展进步的动力。马克思主义认为，人类社会总是在矛盾运动中发展进步的。马克思创立的唯物史观揭示了人类社会发展的客观规律，社会基本矛盾的辩证运动是人类社会由低级到高级向前发展的动力。唯物史观被认为是社会冲突理论的思想渊源，为我们党进行社会管理提供了世界观和方法论指导。

社会管理职能是国家的重要职能之一。马克思主义认为，国家是阶级统治的工具，既有政治统治的职能，又有从事经济、文化、教育和社会公共事务管理的社会管理职能。政治统治职能与社会管理职能相互联系，前者以后者为基础，后者服从和服务于前者。“政治统治到处都是以执行某种社会管理职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的社会管理职能时才延续下去。”^②

应重视民主和监督。在未来社会，人民是国家主人，当然也就是社会管理的

^① 杨银权. 表率·教化·守护：清代陕西士绅与地方社会秩序之维护 [J]. 宝鸡文理学院学报, 2012, (2): 48.

^② 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集（第3卷）[M]. 北京：人民出版社，1960：219.

主体。如何体现人民主体地位，发扬民主是必然选择。马克思指出：“公社必须由各区全民投票选出的市政委员组成，这些市政委员对选民负责，随时可以罢免。其中大多数自然会是工人，或者是公认的工人阶级代表。”^① 这里，马克思强调通过民主选举，选出对选民负责的市政委员，来确保人民的主体地位。在强调发扬民主的同时，马克思还强调必须对行使管理职权的公社勤务员进行监督。“一切社会公职，甚至原应属于中央政府的为数不多的几项职能，都要由公社的勤务员执行，从而也就处在公社的监督之下。”^② 人民通过行使罢免权来实行严厉监督。

提出了未来社会公平正义的设想。基于唯物史观，马克思、恩格斯认为，共产主义社会是人类社会发展的最高阶段。由于物质产品极大丰富，生产力高度发达，在未来共产主义社会将实行“各尽所能，按需分配”的分配原则。建立在生产资料公有制和按需分配基础上的共产主义能够消除人与人之间的不平等，所以，公平正义只有在共产主义社会才能实现。

（二）列宁的社会管理思想

列宁是世界共产主义历史上第一个将马克思主义社会管理思想付诸实施的无产阶级领袖。列宁从俄国实际出发，对在经济文化十分落后的国家如何进行社会建设和管理进行了积极的探索，在一定程度上发展了马克思主义的社会管理思想。第一，高度重视社会管理。列宁指出，无产阶级取得政权之后，首要任务是“组织对俄国的管理”^③。第二，反对官僚主义。列宁出，进行社会建设和管理，反对官僚主义，必须发扬民主，吸收劳动者参加管理。“对于我们来说，重要的就是普遍吸收所有的劳动者来管理国家。”^④ 第三，坚持人民主体地位，发挥人民主体作用。列宁强调，进行社会管理，必须相信人民，依靠人民，动员一切社会力量；必须“采取一系列逐步的、经过慎重选择而又坚决实行的措施，以吸引

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局．马克思恩格斯选集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1995：121.

② 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局．马克思恩格斯选集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1995：121.

③ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局．列宁选集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1972：496.

④ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局．列宁选集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1972：123.

全体劳动人民自动参加国家的管理工作。”^①最后，实行民主集中制。在管理体制上，列宁主张实行民主集中制，既讲民主，又讲集中，把民主集中有机统一起来，区别于官僚主义集中制和无政府主义。列宁的社会管理思想为中国共产党创新社会管理提供了重要的理论借鉴和启示。

三、中国共产党人的社会管理思想

（一）毛泽东的社会管理思想

理论联系实际是中国共产党一贯坚持的原则。建国后，中国共产党由革命党转变为执政党，肩负起社会管理的历史重任。以毛泽东为核心的第一代中央领导集体坚持理论联系实际的原则，在马克思主义指导下，从中国实际出发，对社会管理进行了艰辛探索，并不断总结经验，创立了一系列至今仍闪烁着思想光芒的原则。

注重民生建设。保障和改善民生是党的宗旨的具体体现。建国后，我们党在极端困难的条件下，致力于民生改善。在公共卫生事业上，下大力气建立城市医院和乡镇医院，实现医疗、保健、防疫广覆盖，构建起低水平的医疗体系，彻底改变了缺医少药的历史，许多传染病得到很好的控制，人民群众健康状况明显改善，人均寿命大幅度提升。在社会保障方面，《中华人民共和国劳动保险条例》于1952年2月26日颁布实施。通过努力，在城市初步建立起从摇篮到坟墓的社会保障制度。在农村，“五保户”由农村集体负责供养。^②

注重协调重大社会关系。协调社会关系是社会管理的基本任务之一。如何协调社会关系，调动国内外一切积极因素，团结一切可以团结的人，为社会主义建设事业凝心聚力，是我国社会主义改造完成后进入社会主义现代化建设阶段必须要解决的首要问题。在经过大量调查研究的基础上，毛泽东提出了解决问题的方针和对策。毛泽东在《论十大关系》中明确提出了“把国内外一切积极因素调

^① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局．列宁选集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1972：745.

^② 万军．社会建设与社会管理创新[M]．北京：国家行政学院出版社，2011：7.

动起来，为社会主义事业服务”^①的基本方针。基于这一方针，毛泽东深刻论述了如何处理好十大关系。第一，按照农、轻、重的发展顺序来处理重工业、轻工业和农业的关系。第二，要求沿海要支持内地发展，以此来处理沿海工业与内地工业的关系。第三，坚持经济建设优先的方针，在经济发展的基础上，开展国防建设。第四，坚持统筹兼顾、适当安排的方针来处理国家、单位和个人的关系。第五，既要发挥中央积极性，又要发挥地方积极性，两个积极性都得到发挥，才能处理好中央和地方的关系。第六，坚持民族平等，反对大汉族主义，以此来处理汉族和少数民族的关系。第七，坚持长期共存、相互监督的方针来处理党和非党的关系。第八，坚持少捉少杀原则来处理革命和反革命的关系。第九，坚持惩前毖后、治病救人的方针来处理是非关系。第十，坚持洋为中用的方针来处理中国和外国关系。这十大关系也就是十大矛盾。无论是在当时，还是在现在，处理好这十大关系，都始终是关系我国经济、政治、文化和社会生活命脉的问题。

正确处理人民内部矛盾。任何社会都有矛盾。解决的好，促进发展，成为动力；否则，成为阻力。化解社会矛盾是社会管理的基本任务。在我国开始进入全面建设社会主义的时期，科学认识社会主义社会基本矛盾，正确处理人民内部矛盾，是摆在我们党面前的一个急需回答的重大课题。毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的重要讲话中，回答了这一课题。运用马克思主义对立统一规律，毛泽东揭示了社会主义社会的基本矛盾及其性质、运动规律。他说：“在社会主义社会中，基本矛盾仍然是生产关系和生产力之间的矛盾，上层建筑和经济基础之间的矛盾。”^②正是这些矛盾推动我们的社会向前发展。毛泽东认为，社会主义社会的基本矛盾是非对抗性的，由此创立了人民内部矛盾学说。毛泽东指出，我国社会存在着大量的人民内部矛盾，也存在着少量的敌我矛盾。人民内部矛盾是非对抗性的，敌我矛盾是對抗性的，在一定条件下，二者可以相互转化。矛盾的性质不同，决定解决矛盾的方法也就不同；用民主的方法解决人民内部矛盾，用专政的方法解决敌我矛盾。另外，毛泽东还提出了正确处理人民内部矛盾的一系列方针。坚持统筹兼顾、适当安排的方针，来处理经济领域中的问题；坚持“团结—批评—团结”的方针，来处理政治领域中的问题；坚持“百花齐放、百家争鸣”的方针，来发展科学文化；坚持“长期共存、互相监督”

① 中共中央文献研究室，毛泽东文集（第7卷）[M]，北京：人民出版社，1999：23.

② 中共中央文献研究室，毛泽东文集（第7卷）[M]，北京：人民出版社，1999：214.

的方针，来处理共产党和民主党派的矛盾；坚持民族平等、团结互助的方针，来处理民族之间的矛盾。毛泽东关于人民内部矛盾学说的论述，为社会主义社会管理提供了科学的世界观和方法论。

坚持民主与集中、自由与纪律相统一。民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度。1957年8月，毛泽东提出，造成一个“又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志又有个人心情舒畅，生动活泼，那样一种政治局面”^①。这既明确阐述了民主与集中、自由与纪律之间的又矛盾又统一的辩证关系，又明确提出了我们要达到的目标，即生动活泼又和谐稳定的政治局面。和谐稳定的政治局面是社会管理所追求的最高境界，也是毛泽东为我们提出的顶层目标设计。这指明了我们党进行社会管理的努力方向。

坚持群众路线。唯物史观指出，人民群众是历史的创造者。人民群众既是社会管理的主体，又是社会管理的客体。因此，我们进行社会管理，必须坚持群众路线，发挥人民群众在社会管理中的主体作用。毛泽东一贯重视党的群众工作，历来重视人民群众在革命和建设中的作用，把马克思主义群众史观系统地运用在党的全部活动中，形成了党的根本工作路线即群众路线。从本质上讲，社会管理主要是对人的管理和服 务，就是做群众工作，自然更离不开群众路线这条根本工作路线。如何坚持群众路线做好群众工作，毛泽东有许多重要论述。树立群众观点，办任何事情，都要站在群众立场上，从群众切身利益出发；官僚主义是群众路线的大敌，必须坚决反对；贯彻群众路线，必须要有科学的工作路线做保证，要坚持正确的工作方法和领导方法；切实关心群众生活，解决群众现实生活中的困难，是我们党得到广大人民群众拥护的根本原因；只有细心、耐心倾听群众的呼声，才能了解群众的所想、所需、所愿，才能做好我们的群众工作。

（二）邓小平的社会管理思想

邓小平是中国特色社会主义道路的开拓者。1978年，十一届三中全会胜利召开，党和国家的工作重心实现了由“阶级斗争”向以经济建设为中心，发展生产力的转移。自此，我国进入一个改革开放、推进现代化建设的历史新时期。在领导中国特色社会主义现代化建设的历史进程中，邓小平非常重视社会管理工作，明确地把社会管理作为我国现代化建设的重要任务，提出了许多重要观点，

^① 中共中央文献编辑委员会．毛泽东著作选读（下册）[M]．北京：人民出版社，1986：887．

继承和发展了毛泽东的社会管理思想。

建设小康社会。“小康社会”是中国现代化建设的一个阶段性战略目标，也是邓小平民生思想的重要体现。使国家富强，让人民过上富裕幸福的生活，是邓小平毕生的价值追求。1979年12月6日，邓小平在会见日本首相大平正芳时，阐述了中国现代化的内涵，即改变中国贫穷落后的面貌，逐步提高人民的生活水平，同时，提出了“小康之家”的概念。1984年6月30日，邓小平在第二次会见中日民间人士会议日方委员会代表团时，从经济发展角度对“小康”做出界定，“所谓小康，从国民生产总值来说，就是年人均达到八百美元”^①。1985年3月7日，邓小平在全国科技工作会议上，从人民生活改善角度阐述了“小康社会”的内涵，“达到小康水平，就是不穷不富，日子比较好过的水平”^②。小康社会不仅包括社会发展指标和经济发展指标，而且包括人民生活方面的指标。邓小平主要是用经济发展和人民生活方面的指标来阐释“小康社会”的。可见，邓小平对保障和改善民生的重视程度。这一点在邓小平视察苏州回到北京同几位中央领导的谈话中再次得到证实。邓小平用“四个解决了”（即人民的吃穿用问题解决了、住房问题解决了、就业问题解决了、中小学教育普及了）来描述苏州农村的新面貌、新气象。

建设精神文明。加强思想道德建设，是社会管理的基础工程。因为，在某种程度上，全体社会成员的思想道德素质的高低，决定了一个社会能否长期保持和谐稳定。邓小平针对改革开放过程中在社会风气和思想道德领域出现的消极丑恶现象，提出加强精神文明建设，创立了社会主义精神文明建设理论。邓小平强调：“我们要建设的社会主义国家，不但要有高度的物质文明，而且要有高度的精神文明。”^③社会主义精神文明建设理论为加强思想道德建设，提高人们思想道德素养，指明了路径和方向。精神文明建设的目标，就是培养“四有”公民，提高中华民族的科学文化素质和思想道德素质。坚持物质文明和精神文明建设都重要的方针，坚持两手抓，两手都要硬。精神文明建设为中华民族提供精神支柱，为现代化建设提供智力支持。

十分强调和重视民主法制建设。建设中国特色社会主义的一个重要目标，就

① 邓小平，邓小平文选（第3卷）[M]，北京：人民出版社，1993：64。

② 邓小平，邓小平文选（第3卷）[M]，北京：人民出版社，1993：109。

③ 邓小平，邓小平文选（第2卷）[M]，北京：人民出版社，1994：367。

是发展民主，健全法制，建设社会主义法治国家。改革开放后，针对改革开放后出现的新情况，基于“文化大革命”时期我国民主法制建设遭受严重破坏的教训，邓小平十分强调和重视民主法制建设。人民当家作主是社会主义民主的本质。邓小平认为，只有发展社会主义民主，才能增强广大人民群众的主人翁责任感，才能充分调动人民群众的积极性，也只有这样，才能形成推动现代化建设的强大动力。他提出了“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”^①的著名论断。邓小平将民主纳入社会主义本质，创新发展了我们党民主政治建设的理论。民主要靠法制来保障。因为，制度带有根本性、长期性。邓小平同志强调：“民主和法制，这两个方面都应该加强。过去我们都不足。要加强民主就要加强法制。没有广泛的民主是不行的，没有健全的法制也是不行的。”“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^②在这里，邓小平指明了社会主义民主法制建设的方向是走向法治。关于如何加强法制建设，邓小平指出：“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。”^③这为法制建设指明了路径和方向。邓小平反复强调民主法制建设的重要性，告诉我们，加强社会管理，必须重视民主法制建设，因为，制度是治本之策。

坚持“两手抓”的方针。“两手抓”的思想是对统筹兼顾思想的坚持和发展。十一届三中全会以后，邓小平在强调以经济建设为中心的同时，也清醒地认识到，现代化建设不能单打一，要注重综合平衡。他指出：“为了建设现代化的社会主义强国，任务很多，需要做的事情很多，各种任务之间又有相互依存的关系，如像经济与教育、科学，经济与政治、法律等等，都有相互依存的关系，不能顾此失彼。”^④所以，在改革开放的大背景下，处理好社会各方面的关系，特别是处理好各种重大关系，促进社会协调发展，尤其重要。对此，邓小平强调：“搞四个现代化一定要有两手，只有一手是不行的。”^⑤针对不同问题，邓小平提出过一系列“两手抓”的论断。这一系列“两手抓”涵盖了我国经济、政治、文化和社会建设各个领域，为我们党进行社会管理提供了方法论指导。

① 邓小平．邓小平文选（第2卷）[M]．北京：人民出版社，1994：168.

② 邓小平．邓小平文选（第2卷）[M]．北京：人民出版社，1994：146.

③ 邓小平．邓小平文选（第2卷）[M]．北京：人民出版社，1994：147.

④ 邓小平．邓小平文选（第2卷）[M]．北京：人民出版社，1994：249-250.

⑤ 邓小平．邓小平文选（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1993：154.

保持社会稳定。维护社会稳定是社会管理的一项极其重要的任务。邓小平强调,“稳定压倒一切”是我们必须始终坚持的一个重要原则。他指出:“中国的问题,压倒一切的是稳定,没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉。”^①没有哪一个国家能在混乱当中把经济建设搞上去的,社会稳定是社会发展的前提条件,无论古今中外,概莫能外。所以,维护社会稳定是治理中国的大道理。在当代中国,发展经济、深化改革、扩大开放、加强精神文明建设,都需要稳定。总结历史的经验教训,基于现实状况,在领导人民推进改革开放的历史进程中,邓小平反复强调稳定是中国的最高利益。邓小平指出:“中国人这么多,底子这么薄,没有安定团结的政治环境,没有稳定的社会秩序,什么事也干不成。稳定压倒一切。”^②对怎样保持社会稳定,邓小平有许多重要论述。一是要坚持四项基本原则。四项基本原则,是立国之本;只有坚持四项基本原则,才能保持中国社会和谐稳定。二是要建立健全社会运行机制。邓小平认为,只有建立健全激励、控制、利益协调和民主监督等社会运行机制,才能保证社会正常运行。三是要加强思想政治工作。善于做思想政治工作,是党的事业取得胜利的根本保证。四是要改善人民生活。邓小平认为,加强思想政治工作,还远远不够,还必须发展经济,改善人民生活。

促进社会公平正义。生产决定分配,是马克思主义的基本观点。社会公平的基础性内容是分配公平。按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度客观上存在着导致两极分化的可能性。效率与公平的有机结合是一个世界性难题。对此,邓小平十分关注。他强调,一定要把效率与公平的关系处理好,既要讲效率,又要防止两极分化;既要调动人们的积极性、主动性,又要注重社会公平。邓小平指出:“如果我们的政策导致两极分化,我们就失败了”^③。改革开放以后,针对过去吃“大锅饭”,搞平均主义,导致共同贫穷的状况,邓小平反复强调,必须打破“大锅饭”,坚持多劳多得,调动人们的积极性。他指出:“不讲多劳多得,不重视物质利益,对少数先进分子可以,对广大群众不行,一段时间可以,长期不行。”^④与此同时,针对现实中出现的分配不公,收入差距拉大的

① 邓小平.邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993:284.

② 邓小平.邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993:331.

③ 邓小平.邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993:111.

④ 邓小平.邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994:146.

情况，邓小平明确告诉我们：“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化。如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了”^①。邓小平把共同富裕提高到社会主义本质的高度，认为共同富裕是体现社会主义本质的一个东西。但实现共同富裕是一个长期的过程，不是平均富裕，也不是同步富裕。邓小平提出了实现共同富裕的途径，即通过先富带后富，逐步实现共同富裕。

（三）江泽民的社会管理思想

十三届四中全会以后，江泽民从全面建设小康社会实际出发，就加强社会管理这个问题，提出了许多重要论断，进一步丰富了中国共产党社会管理思想。大体来看，江泽民社会管理思想主要包括：经济发展与社会全面进步并行；实施可持续发展战略；社会全面进步与人的全面发展相互促进；重视基层民主管理；坚持法治和德治相统一；建设政治文明；处理好改革、发展、稳定三者关系；加强社会治安综合治理等。

经济发展与社会全面进步并行。针对社会发展滞后于经济发展的现状，江泽民强调：“社会主义不仅要实现经济繁荣，而且要实现社会的全面发展。”^② 1991年3月，在参加九届全国人大四次会议江苏代表团全体会议时，江泽民同志强调，经济发展与社会全面进步并行，是一个重要的指导方针。1992年，党的十四大报告强调，促进经济建设和促进社会全面进步是九十年代我国建设的主要任务。关于促进经济发展与社会全面进步并行，江泽民认为，应把教育放在优先发展的战略地位，大力推进科技进步，大力发展先进文化，坚持不懈地加强思想道德建设，加强民主法制建设，全面把握物质文明建设和精神文明建设的辩证关系，两个文明都搞好。

实施可持续发展战略。十三届四中全会后，根据国内外生态环境变化的新形势，江泽民强调，促进经济、社会、资源与生态环境保护协调发展是一个重要指导方针，在我国社会主义现代化建设过程中必须始终坚持，在我国首次明确提出了可持续发展战略；强调把人口、资源、环境工作纳入依法治理的轨道，依法解决生态问题；强调必须切实增强广大干部群众的环境意识和生态意识。

社会全面进步与人的全面发展相互促进。共产主义社会是人自由而全面发展

① 邓小平，邓小平文选（第3卷）[M]，北京：人民出版社，1993：110-111。

② 中共中央文献研究室，十三大以来重要文献选编（中）[G]，北京：人民出版社，1991：626。

得到实现的社会，所以，促进人的全面发展是社会主义社会的题中应有之义。江泽民认为，社会全面进步和人的全面发展，是同一历史发展过程的两个方面，应相互结合、相互促进。他指出：“社会生产力和经济文化的发展水平是逐步提高、永无止境的历史过程，人的全面发展程度也是逐步提高、永无止境的历史过程。这两个过程应相互结合、相互促进地向前发展。”^① 社会全面进步与人的全面发展相互促进，体现了合规律性与合目的性的统一。

重视基层民主建设。基层是社会管理的重心。要提高公众参与社会管理的广度和深度，其关键是发展基层民主。江泽民在十五大报告中指出：“扩大基层民主，……是社会主义民主最广泛的实践。”^② 在党的十六大报告中，江泽民强调：“扩大基层民主，是发展社会主义民主的基础性工作。”^③ 江泽民分别就农村基层民主和城市基层民主建设作过许多具体论述。关于农村基层民主建设，江泽民认为，要依法健全直接选举制度、村民议事制度、村务公开制度等三项制度。关于城市基层民主建设，江泽民从加强社区建设是加强基层政权建设的重要内容的高度，提出通过加强社区建设，充分发挥街道的力量，不断提高服务群众的能力和水平，促进社会和谐稳定。

坚持法治和德治相统一。在继承邓小平民主法制建设思想的基础上，江泽民提出了“依法治国”的思想。这标志着我们党治国理政方式的重大转变，意义重大。在社会调节体系中，法律和道德二者都是重要的调控手段，都是通过约束人们的行为或鼓励人们的行为，从而对社会生活发挥着重要的调整、调控功能。在重视依法治国的同时，江泽民也十分重视以德治国。江泽民在对古今中外治国经验的深刻总结的基础上，还提出了以德治国的思想。江泽民强调：“对于一个国家的治理而言，法治和德治，从来都是相辅相成、相互促进的，二者缺一不可。”^④ 德治主要治心，法治主要治身；法律是道德的保障，道德是法律的基础，二者缺一不可，不可偏废。依法治国和以德治国相统一的治国方略的提出和形成，标志着我们党对社会管理规律的认识的飞跃。

处理好改革、发展、稳定三者的关系。改革的过程，也是社会关系调整的过

① 江泽民. 江泽民论有中国特色社会主义 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2002: 383-384.

② 江泽民. 江泽民论有中国特色社会主义 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2002: 313.

③ 江泽民. 江泽民论有中国特色社会主义 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2002: 315.

④ 江泽民. 江泽民论有中国特色社会主义 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2002: 405.

程。改革进入 20 世纪 90 年代后,在社会主义现代化建设中,改革、发展、稳定三者关系凸显为必须处理好的重大关系。1995 年,在十四届五中全会上,江泽民把改革、发展、稳定三者关系作为一个关系全局的重大问题提了出来。在总结历史经验的基础上,江泽民系统地分析了三者之间的内在联系,指出它们是一个有机的整体,相互影响,三者中任何一个出了问题,都会给社会主义现代化建设的全局带来重大影响,是一个必须处理好的重大课题。首先,在动态中保持改革、发展、稳定的相互协调、相互促进关系。发展是硬道理,中国解决所有问题的关键要靠自己的发展。扫除生产力发展的障碍,促进发展,唯有改革,没有别的出路。没有稳定,改革和发展都无从进行。其次,把改革的力度、发展的速度和社会可以承受的程度统一起来。发展中国特色社会主义事业,必须深化改革,促进发展。但是,社会的承受能力是有限度的,因此,在改革和发展中,要把改革的深度、发展的速度和社会各方面的承受能力结合起来,在稳定的社会环境中推进改革、促进发展,用改革、发展促进和维护社会稳定。最后,把保障改善民生作为处理改革、发展、稳定关系的契合点。我们推进改革、促进发展、维护稳定,根本目的是为了人民。所以,“处理好改革发展稳定的关系,关键是要始终注意维护人民群众的利益”^①。现实实践也表明,三者关系处理得当,经济社会发展才能得以保证。否则,就会付出代价。

加强社会治安综合治理。社会治安好坏,关系我国改革、发展和稳定。江泽民强调:“社会治安,不仅是一个重大的社会问题,而且也是一个重大的政治问题。社会治安不好,群众不能安居乐业,不仅会影响党和政府在人民群众心目中的形象,而且也会影响改革发展稳定的大局。”^②为了给改革开放创造一个有利的外部环境,为了确保人民群众生命财产安全,20 世纪 90 年代初,江泽民提出了开展社会治安综合治理的重大举措,把社会治安综合治理确立为做好社会治安工作的科学方针。江泽民高度重视社会治安综合治理工作。他指出:“对社会治安实行综合治理,是解决我国治安问题,预防和减少违法犯罪的根本途径。它是我国人民的一大创造。”^③江泽民对做好社会治安综合治理工作提出了具体的原则、方法和路径。第一,坚持以人为本、服务为先。平安是事关人民群众切身利

① 江泽民. 江泽民文选(第 2 卷)[M]. 北京:人民出版社,2006: 444.

② 江泽民. 江泽民文选(第 3 卷)[M]. 北京:人民出版社,2006: 208.

③ 江泽民. 江泽民文选(第 1 卷)[M]. 北京:人民出版社,2006: 226.

益的基本民生。江泽民强调，加强社会治安综合治理工作，根本目的是确保人民群众的生命财产安全，解决人民群众反映强烈的突出治安问题是着力点，评判的最高标准是人民群众的满意度。第二，持之以恒，常抓不懈。江泽民强调：“要把治安工作经常摆上议事日程，持之以恒，常抓不懈。”^① 第三，坚持统一领导、协调联动。第四，坚持打防结合、预防为主。解决社会治安问题，要有两手，一手抓好严厉打击，一手抓好防范。第五，固本强基，坚持重心下移。基层社会治安工作，是维护社会秩序与稳定的基础性工作，是将社会治安各项措施落到实处的关键。第六，坚持专群结合、依靠群众。社会治安综合治理综合运用了政治的、经济的、文化的、行政的、法律的、教育的多种手段，工作范围涉及“打击、防范、教育、管理、建设、改造”六个方面。

建设社会主义政治文明。江泽民继承和发展了邓小平民主政治建设思想，提出了“建设社会主义政治文明”的科学论断。江泽民强调：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是社会主义现代化建设的重要目标。”^② 这就使中国特色社会主义事业总体布局拓展为“三位一体”，即物质文明建设、精神文明建设和政治文明建设一起抓。“三位一体”战略布局思想的提出，深化了我们党对社会主义建设规律的认识，反映了我们党对社会主义本质的新认识。

此外，江泽民对“效率优先、兼顾公平”的分配原则，对我国社会阶层构成的新变化，对保障和改善民生等问题都做过许多重要阐述，这些也都是江泽民的社会管理思想的内容。

① 江泽民：《江泽民文选（第3卷）》[M]，北京：人民出版社，2006：210。

② 中共中央文献研究室：《十五大以来重要文献选编（下）》[G]，北京：人民出版社，2003：2416。

第二章 建国以来中国社会管理的演变及困境分析

一、改革开放前中国社会管理概况

所谓改革开放前中国的社会管理，是指从1949年新中国成立后到1978年改革开放前这段时期中国的社会管理。社会管理的成效如何，取决于社会管理体制。所以，考察一个国家在某一历史时期社会管理的情况，关键是考察其特定时期社会管理体制。1949年，新民主主义革命的胜利，彻底打碎了旧的国家机器，建立起高度集权的政治体制。与之相适应，具有高度集中特点的计划经济体制也随之形成。与这种高度集权集中的政治体制和经济体制相适应，在社会管理方面，我国构建起了以单位制为基础的政府一元化社会管理体制。

（一）政府一元化社会管理体制概述及历史必然性

1. 政府一元化社会管理体制概述

新中国成立后，为了迅速改变千疮百孔、一盘散沙的社会状况，中国共产党通过国家政权力量废除了生产资料私有制，逐步建立了生产资料公有制，国家掌握了社会中绝大部分资源的控制和配置权。与此同时，在组织结构上，通过在城市实行单位制度，在农村实行人民公社制度，以组织化的方式将社会有效地组织起来，使中国社会迅速摆脱了松散、无序的状态。国家通过城市单位制度和农村人民公社制度并辅之以二元户籍制度、身份制度对其社会成员进行资源分配、社会控制和社会整合。这样就形成了“国家—单位—个人”的社会管理格局（单位是从广义意义上讲的单位，包括城市单位制度和农村人民公社制度），构建起

包括城市单位制度、农村人民公社制度、二元户籍制度和身份制度的社会管理制度，构建起以单位制为基础的政府一元化社会管理体制。

在政府一元化社会管理体制下，国家与社会高度整合，政府、社会、市场各自的边界没有有效区分，国家和政府几乎承担了全部社会管理职能，成为社会管理的唯一主体；政府几乎包揽了一切经济事务，也包揽了一切社会事务，成为无所不管、无所不包的“全能国家”；社会缺乏结构和功能的分化而成为“总体性社会”。在这种社会中，国家对社会资源实行全面的控制和垄断，全部社会生活呈现政治化、行政化倾向。在政府一元化社会管理体制下，社会管理被行政管理所覆盖，社会整合主要依靠行政手段，社会动员和社会控制主要依靠政府命令，政策实施主要依靠行政力量从上到下层层传达、层层动员。换言之，社会运转依靠自上而下的行政权力，社会秩序依赖国家的控制力度。在政府一元化社会管理体制下，个人成为缺乏自主性的且只能被动服从的个体。城市单位和农村人民公社通过垄断经济、政治、文化和社会资源，形成了对所属成员的支配关系，社会成员没有自由流动的资源 and 自由流动的空间，形成了依赖性人格。

2. 构建政府一元化社会管理体制的历史必然性

以单位制为基础的政府一元化社会管理体制的产生有其历史必然性，具有深刻的历史背景和不容忽视的政治、经济及文化因素，受当时主客观条件限制。

从主观条件来说，一是我们党面对着空前复杂的大中城市和广大农村的社会管理使命，没有现成的经验可供借鉴，但对革命战争年代实行的“把支部建在连上”的半军事化管理的“单位制”却得心应手。二是苏联模式对我国社会管理体制的选择产生了直接影响。三是受传统家族制的影响。传统意义上，作为社会基层组织的家族能够满足人们许多方面的需要。新中国建立后，以家族宗法制度为核心建立起来的传统中国社会体系被摧毁，但其惯性在短期内很难消除。单位制能够在中国社会存在并得到社会成员的普遍认可，在很大程度上，取决于它继承了传统家族制的很多特性，满足了中国社会许多方面的需要。四是受中国历史上一元统摄传统的影响。在中国的历史上，国家与社会之间始终是统治与被统治、管理与被管理的关系，不存在分权制衡。“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”强调的就是皇权至高无上，政府权力没有约束、没有限制、没有边界。但由于“天高皇帝远”，皇权和政府权力并没有完全渗透到社会的每一个细胞，实际存在着社会的边界，乡村社会具有一定的自主性，即“皇权不下县”。

由于受路径依赖影响,政府一元化社会管理体制继承了一元统摄的传统,强化了政府权力,同时又有新的发展,通过建立单位制度,将国家权力渗透到基层社会,控制其生产和资源配置,国家控制社会和社会动员能力之强之大在全部中国历史上是前所未有的。

从客观条件看,我国贫穷落后,生产力发展水平低,国民经济实力十分薄弱,社会资源总量不足。为了迅速改变贫穷落后的状况,需要找到一种有效的资源动员方式。以单位制为基础的政府一元化社会管理体制恰好就是这样一种制度,可在最短时间内建成高度的社会组织形态和形成社会的动员能力,实现整个社会生活高度的组织化,使全体人民不同程度地被动员起来,把有限的资源投入到关键领域,有利于集中力量办大事。同时,在科技水平不高、社会利益关系相对单纯、经济结构简单的情况下,政府一元化社会管理体制也能够比较顺利地运行。

(二) 政府一元化社会管理体制的重要特征

政府一元化社会管理体制是一种以单位制度、人民公社制度、户籍制度和身份制度为主要特征的高度行政化的社会管理制度,通过这四项制度把社会资源紧紧控制在自己手中,把个人整合到国家体制之中,从而实现对社会的控制和整合。

1. 单位制度

新中国成立后,在城市,中国共产党以各级党组织为领导核心,通过行政力量对中国社会进行组织化建构,建立了各式各样的像党政机关、事业单位、公有制企业和党群组织等组织形式,构建起一个庞大的“单位”组织体系。单一的公有制和充分就业政策将城市中几乎所有成员都纳入到“单位”组织体系中,“建立了以‘政府—单位’制为主、以‘政府—街居’为辅的城市社会管理体制,即单位制。国家通过单位这一组织形式管理职工”^①。对民政救济对象、社会优抚对象和社会闲散人员则通过街道和居委会进行属地管理。

单位制具有政治、经济与社会多元化功能。所有的单位内都有党的组织,党组织对单位进行政治领导,各类单位都具有一定的行政级别,隶属于一定的主管

^① 连玉明. 加强和创新社会管理领导干部读本 [M]. 北京: 北京工业大学出版社, 2011: 11.

部门，处在“条块结合”的行政隶属关系体系之中。不论是政治组织还是经济组织，都是社会统治结构的组成部分，具有政治统治功能。就党和政府与单位关系而言，党和政府通过党组织全面占有各种社会资源，控制各种社会资源，拥有单位组织领导人的任免权，形成对单位的绝对领导和控制；就单位与单位成员关系而言，单位通过给予单位成员相应的政治和社会地位，全面占有和控制单位成员的发展机会，以及为单位成员提供像交通、住房、子女教育、养老、医疗、福利等方面的社会服务（即单位办社会），既满足他们生存的基本需要，又满足他们发展的基本需要，从而形成对单位成员的绝对领导和支配。单位成员离开单位，就无法获得稳定的生活来源和得到发展、提升的机会，就会失去社会地位、角色和身份。对社会成员来说，要想获得社会保障、社会福利，进而得到发展、提升，就必须服从于单位组织，服务于单位组织，自觉主动地与单位保持密切的联系。因为在计划经济体制下，离开单位就没有获得生活资源及其他资源的渠道，也没有实现个人发展目标的渠道。因此，单位成员形成了对单位很强的依赖性。在这个关系链中，单位是一个中间环节，既接受上级单位资源分配和意志整合，又对下实施资源的再分配和意志的再整合，政府通过控制单位就能实现自己的行为目标。换句话说，政府的社会控制主要是通过单位来实现的，而单位基于单位成员对单位的全面依赖性，从而贯彻国家整合和控制的意志。“单位不仅仅是一个工作场所，也是一个共同生活组织和社会管理的基本单元，将生产空间、生活空间和政治空间紧密联系在一起，实现高度重叠。除单位之外，人们别无选择。所以，人们从摇篮到墓地，从生到死都离不开单位。在这里，单位社会的生活成为人们社会生活的常态、人们社会行为的常态。”^①

2. 人民公社制度

新中国成立后，在城市建立单位制的同时，在农村建立了人民公社制度。人民公社既是农业经济组织，又是农村基层政权组织，是“政社合一”的混合体，是实现社会经济生产和社会管理的统一体。从广义来讲，人民公社也是一种单位组织。在广大农村，党和政府就是通过建立类似单位制的人民公社制度，把数亿农民组织起来，实现对农村社会成员的控制并提供服务，达到维护社会稳定的目的，从而达到巩固新生政权的目的。

^① 李强，中国社会变迁30年[M]，北京：社会科学文献出版社，2008：190.

新中国成立后，通过土地改革在农村建立了以自耕农为主的小农经济，家庭是基本生产单位，种什么、种多少、怎么种农民自己说了算。根据马克思主义公有制的理论，很显然，小农经济只是一种过渡形式。另外，小农经济不足以提高生产力，并进而支持国家的工业化，因此改造农村小农经济是必然的选择。国家主要是通过发展农村的合作社来克服小农经济的不足。人民公社就是在这种背景下经历了互助组、初级社、高级社几个阶段并最终于1958年经过人民公社化运动而形成的。在人民公社内部，生产资料全部归公社所有，劳动力统一调配，个人消费品采取平均主义的供给制或半供给制，结果导致农民积极性严重受挫。1960年前后，由于受到全国性饥荒威胁，中央政府对人民公社体制进行了调整，最终形成了“三级所有，队为基础”的格局。在这个格局中，人民公社是基层政权组织，生产大队是农村基层组织，生产队是基本生产单位，承担生产和分配的职能。在人民公社体制下，国家通过两手来控制 and 整合农村社会。一是建立党的组织系统，公社建立党委，生产大队建立党支部，通过党的组织系统来组织和控制农民的行为；二是在农业生产上实行严格的计划经济，控制生产和分配。生产队作为基本生产单位，种什么、种多少、怎么种，都由上面决定，没有生产自主权，没有产品支配权；农民也没有生产的自由。例如，从1956年开始，国家实施粮食统购统销政策，农民的粮食按照统一的定价销售给国家，国家在城市按照计划配额销售，粮食市场被关闭，市场交换被停止。人民公社体制的建立，改变了历史上“皇权不下县”的状况，使国家的触角延伸到全国的每一个角落，真正实现了国家政权力量对农村基层社会的干预控制。

3. 户籍制度

户籍制度是一项基本的社会管理制度。在中国历史上，户籍制度一直是历代王朝进行征收赋税、实施社会管理的主要依据和重要手段。新中国成立后，为了优先保障城市发展，促进工业化，自20世纪50年代中期始，一直到1979年，甚至可以说直到今天，中国一直实行着比较严格的户籍制度。这种户籍制度以农业户口（农村户口）和非农业户口（城市户口）区分城乡居民，人为地将整个社会分割成农村社会和城市社会。所以，人们也将其称为“二元户籍制度”。

二元户籍制度是在特殊背景下形成的，经历了一个历史过程。新中国成立初期，中央政府对人口在城乡之间的流动控制并不十分严格。1951年7月，新中国颁布的首个全国性的户籍法规《城市户口管理暂行条例》，对城乡之间、城市之

间的人口流动并没有特别的限制，公民尚有迁徙自由。然而，自 1953 年起，随着重工业优先发展战略的实施，政府开始对人口流动进行限制。在当时生产力落后的情况下，发展重工业的资金主要靠农业积累，城市的商品粮靠农民生产，轻工业发展所需原料靠农村提供；除此之外，别无选择。国家通过实施统购统销政策，来确保重工业发展所需资金、城市所需粮食、轻工业发展所需原料。农民经常被过度征购，虽然劳作更加辛苦，收入却明显减少，生存状况持续恶化。于是从 1954 年春开始，大批农民纷纷背井离乡，外出谋生，流入城市，迁徙人数达 2200 万。1955 年更加严重，迁徙人数上升为 2500 万。^① 从 1955 年 6 月开始，中央在全国范围内建立了经常性、严格的户口登记制度，遏制农民流入城市。1958 年 1 月 9 日，《中华人民共和国户口登记条例》颁布。这是新中国第一部户籍制度，它规定了常住、暂住、出生、死亡、迁出、迁入、变更 7 项户口登记制度，以法律形式严格限制农民进入城市，限制城市间人口流动。《条例》的颁布，标志着“二元户籍制度”的正式建立。二元户籍制度以及生活用品凭票定量供应制度，将农民牢牢地束缚在土地上，使他们没有流动的自由，保持了城市的稳定，促进了重工业的发展。二元户籍制度建立后，国家以二元户籍制度为核心，在城市和农村实行两种不同的经济与社会政策，造成城乡分治、分割，并且沿着二元户籍制度为核心的体制惯性，在经济与社会生活等各方面逐步强化了这种分割，在城乡形成了两种不同的经济和社会制度，如二元就业制度、二元教育制度、二元社会保障制度、二元公共事业投入制度等，最终形成城乡之间割裂的两个社会，即城乡二元结构。

4. 身份制度

社会既需要平等，也需要效率，所以，不平等是客观存在的。也正因为不平等的客观存在，人们才被分为若干个社会等级。权力、财富、声望在社会上的不均匀分布就会使社会人群分为不同的层次。社会分层是客观存在的，也是社会正常运转的必要条件。^② 尽管社会分层的标准有很多，但是，经济分层或财产的分层是社会分层的主要标准。从 1949 年新中国建立到 1978 年改革开放前的中国，由于建立了生产资料公有制，经济分层失去了意义。但是，那时的社会也并非是完全平等的，因身份不同，人们还是被分为不同的等级。在高度集中的计划经济

① 李强，中国社会变迁 30 年 [M]，北京：社会科学文献出版社，2008：11。

② 杨继绳，中国当代社会阶层分析 [M]，南昌：江西高校出版社，2011：3。

体制下，改革开放前的中国社会是一种身份社会，人们有各种各样的身份：户籍身份、干部与工人身份、单位身份。身份社会是一种封闭社会，一个人的社会地位基本是先天决定的；身份一经确定，后天的努力很难改变，将决定这个人一生的命运。所以，身份制度限制了人们在城乡之间和单位之间的自由流动。

第一，户籍身份。二元户籍制度将我国人口分成城市户口和农村户口，事实上是将城乡两部分居民分成了两种不同的社会身份，这就是户籍身份。我国户籍制度附着了各种利益待遇，许多公共服务和社会福利政策都与户籍挂钩，城乡不同户籍人口享受的服务、福利差距很大，拥有城市户口的公民比农村户口的农民享有较多的政治、经济、社会和文化权利。例如，城市居民享有各种食品的补贴、住房补贴、医疗补贴等，而农村居民则没有享受。这样，户籍身份把“城里人”和“乡下人”划成了两个阶层。这两个阶层在政治、经济、社会和文化权利等各个方面差别都很大，导致城市居民和农村居民生活在两个世界之中，形成了两种差异很大的生活模式，农民要想改变其生活模式几乎是不可能的。只有少数青年农民通过考学或“招工”才能将其农村居民身份改变成城市居民身份。

第二，干部与工人身份。改革开放前，城市中的就业者基本上区分为干部和工人两种社会身份群体。在人事管理中，干部和工人的编制不同，由一整套“档案身份管理制度”来管理。档案编制身份分为干部身份和工人身份。这两种身份在工资级别、工作待遇、住房条件、医疗、退休等福利待遇上有很大区别。一般说来，干部编制的待遇大大优于工人。所以，工人身份很难改变成干部身份。进入干部编制，上大学是主要途径，参军提干也是一条途径。另外，档案身份管理制度也造成了人们在单位之间难以调动。

第三，单位身份。改革前，人们都处在各种各样的单位组织之中，其生、老、病、死全由单位负责，其生活水平、社会地位都与单位密切相关。每个单位是一个小而全的“社会”，能为单位成员提供全方位服务。以国有企业为例，除了工作或生产部门以外，还有学校、医院、托儿所、食堂、理发室等一整套服务体系，为单位工作人员提供全方位保障和服务。不同单位之间在资源、地位、声望等方面有差异，这些都会赋予到单位工作人员身上，单位的地位高、级别高，单位工作人员的地位也随之较高，反之亦然。例如，在中央单位、省级单位、县级单位工作的人身份不同；在央企、省企、县企工作的人身份不同。这样就形成了单位身份。单位身份也是造成人们在单位之间难以流动的重要原因。

（三）政府一元化社会管理体制的成效与弊端

建国初期，百废待兴，需要集中社会资源，把人民组织起来，恢复社会秩序，发展生产，改善人民生活，增强国力，彻底改变积贫积弱状况。所以，“组织起来”就成为新中国成立后的当务之急和首要任务。1949年9月，中国人民政治协商第一届会议在北京召开。毛泽东同志在闭幕会上号召：“全国同胞们，我们应当进一步组织起来。我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里，克服旧中国散漫无组织的状态。”^①新中国成立后，按照这样一种思路，逐步建立起政府一元化社会管理体制。政府一元化社会管理体制，是新中国在特殊的历史背景下，为了适应高度集权的政治体制、集中计划的经济体制而建立的，从组织上为这种政治经济体制的运行提供了非常有效的保证，为整合社会秩序，维护社会稳定发挥了重要的历史作用。政府一元化社会管理体制具有极强的社会控制能力和社会动员能力，迅速改变了旧中国社会一盘散沙的状态，建立起高度统一的社会秩序，为我国在非常薄弱的经济基础上调动一切资源建成工业化体系，发挥了积极的作用。建国初期，抗美援朝，“三反五反”运动，农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造等取得了伟大胜利就充分证明了这种体制的社会控制能力和社会动员能力所产生的威力。

政府一元化社会管理体制有利于社会控制和社会动员，有利于集中力量办大事，其历史作用不容否定，但其弊端也是显而易见的，在实践中也存在许多不足。一方面，政府、社会、市场边界没有区分，政府直接管理经济和社会，统管一切社会事务，成为“全能型政府”，使得政府权力无限扩张、财政负担过重、管理成本过高，容易激化社会矛盾。同时，应该政府管好的没有管好，应该政府负责的没有尽到责任，导致政府“越位”“缺位”“错位”。另一方面，社会发育不足，各种社会主体作用发挥不到位，所有社会成员都被管理在一个个相对封闭的单位中，单位内部人员进入退出竞争机制缺乏，单位之间人员不能自由流动，阻碍了社会的正常流动，使社会缺少应有的活力和创造力，整个社会处于静态之中，不利于个人和社会的全面发展。

^① 中共中央文献研究室，毛泽东文集（第5卷）[M]，北京：人民出版社，1996：348.

二、改革开放后中国社会管理的历史演变及困境分析

改革开放使中国经济发生转轨,即由社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨,使中国社会从一个“总体性社会”向一个“多样化社会”转型,经济社会生活发生了广泛而深刻的变化。经济转轨社会转型消解了政府一元化社会管理体制运行的基础,使之趋于失效并逐步走向瓦解。与社会主义市场经济体制相适应的社会管理体制还未建立和形成,加上人们思想上的不适应,使得社会管理领域出现了不少问题。其深层次原因是“经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化”。

(一) 政府一元化社会管理体制的松动

近40年来,以构建社会主义市场经济体制为目标的改革,从根本上深刻影响着整个中国经济、社会和政治结构等诸方面的变迁。人民公社解体、户籍制度松动、身份制度变迁和单位制解体,使政府一元化社会管理体制失去存在的土壤,趋于失效并逐步走向瓦解。

1. 人民公社制度的解体和户籍制度的松动

人民公社制度对维持城乡二元社会和发展重工业的战略起到了重要的作用,但却压抑和挫伤了农民生产的积极性,制约了中国农村的经济发展,削弱了农业这个国民经济的基础,进而影响了整个经济社会的发展。在“文革”结束之后,农村的改革势在必行。

中国改革始于农村。推行家庭联产承包责任制是农村改革的主要内容。推行家庭联产承包责任制,恢复了农民家庭作为基本生产单位的生产职能,调动了农民的生产积极性、主动性,提高了生产效率,促进了农村生产力的提高。推行家庭联产承包责任制,国家行政权力退出农村生产领域,农村社会自主性明显增强。家庭联产承包责任制使人民公社成了一个空壳,它的解体成了历史的必然。20世纪80年代初,“人民公社终因产权残缺导致劳动监督成本过高和劳动激励过低的问题而失去其存在的价值”^①。人民公社是政社合一的管理体制,其解体

^① 林毅夫,《制度、技术与中国农业发展》[M],上海:上海三联出版社,1992:139.

是以政社分开的名义进行的。在公社的层面上恢复了原先的乡政府，以替代原有的人民公社，生产大队则转变为村民委员会。乡政府成为中国最基层的政府，村民委员会则成为基层群众的自治组织。

家庭联产承包责任制调动了农民的积极性，使农产品丰富起来，各种供应商品的票证才得以废除。人民公社的解体，使农民从严密的公社组织中解脱出来，成为自由人。被束缚在土地上的农民开始流动起来，户籍制度开始出现了松动。

2. 身份制度的变迁

改革开放前，中国社会以政治分层为主，经济地位没有政治地位重要。改革开放后，彻底停止了阶级斗争，以经济建设为中心，使经济地位的重要程度上升、政治地位的重要程度下降，经济分层取代政治分层，原有的身份制度逐步瓦解或衰落，出现了重大的变迁。

农民开始突破了户籍身份的限制。20 世纪 80 年代后，由于人民公社解体，粮食、布、副食品等商品供应票证的废除，加之城市工商业的兴起也需要大量劳动力，使得“乡里人”“城里人”的身份开始淡化，大批农民既离土又离乡，来到城市就业或创业，成为流动人口，“农转非”开始受冷落。不少农民发家致富，其社会地位绝不是户籍体制所能限制得住的。

档案身份已被突破。改革开放前，“档案身份”是人才“单位所有”的重要基础。档案身份限制了人们在不同单位之间的流动。市场化改革以后，随着多种经济类型单位的出现，档案身份变得不再重要，没有档案的就业成为正常现象，社会上也出现了负责保管档案的“人才交流中心”。档案在党政机关、事业单位还起作用，除此之外，其他行业领域，档案功能已经弱化。所以，档案身份对就业者的束缚已大大减轻。

单位身份发生变迁。单位级别是单一经济成分的产物。改革开放后，经济成分多元化，人们的收入也多样化，单位定的工资在总收入中所占比例已经越来越低。另外，市场经济的蓬勃发展使得政府加快了权力下放，掌握在各级官员手中的资源在减少，控制在各级官员手中的经济指挥权被削弱，官员在社会经济运行中已不再处于中心位置，只能与市场分享权力。面对市场竞争，单位身份越来越失去意义。

3. 单位制失去运行的经济社会基础

单位制是计划经济体制的特殊产物。改革开放以前，在计划经济体制下，单

一的公有制经济（包括全民所有制和集体所有制）把所有的职工纳入单位制之中，国家以计划和行政手段向单位分配社会资源，从而通过单位实现对社会的管理。改革开放以后，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，在资源配置中，市场的基础性作用逐步增强，单一的公有制经济所有制结构被打破，公有制为主体、多种所有制经济共同发展成为我国的基本经济制度，非公有制经济成为社会主义市场经济的重要组成部分。公有制企业、私营企业、个体企业、混合所有制企业，都是市场的主体，都要遵循优胜劣汰的价值法则，按市场规律办事，努力提高市场竞争力；否则，无立身之地。这就使得国家用计划手段配置所有资源的局面一去不复返。市场取代计划发挥配置资源的基础性作用，导致单位制失去了运行的经济基础。

“单位人”概念的弱化。经济基础决定上层建筑。经济体制的改革必然导致政府事业单位管理体制的变革。随着劳动人事、社会保障、流通体制和户籍等制度的改革，前所未有的自由活动空间在我国社会出现。在城乡之间，大量农民离开所依附的土地而流入城市，出现了“民工潮”，城乡二元格局尽管没有发生根本变化，但确实出现了松动；在地区之间，中西部省份大量人才和劳动力流入东部发达地区，出现了“孔雀东南飞”的现象；在单位之间，大量公有制企业职工流入非公有制企业或进入市场自主创业。“单位人”变成“社会人”，使“单位人”的概念逐步弱化。

单位功能被弱化。自由资源的存在因市场经济的发展而成为可能，进而改变了由单位垄断占有和分配各种资源的格局，单位对职工的控制力在不断地减弱，职工对单位的依赖性在不断地弱化。由于单位所掌握的公共资源有限，因此单位职能的内容和范围也很有限。另一方面，非公有制经济快速发展，使得体制外出现了自由流动人口，即出现了大量的“体制外人员”。同时，非公有制企业作为自主经营、自负盈亏的市场主体，并不具备单位所具有的社会职能。也就是说，非公有制企业没有责任承担起“单位办社会”的职能。所以，单位也就没有像在计划经济时代那样全面控制社会成员的能力。随着企事业单位改革的深入，很多不属于单位承担的社会功能，被分离出去，由社会承担起来。以单位为基础的社会保障机制随着计划经济的消退而解体。同时，随着经济成分的多样化，人们获得资源、利益和社会地位的途径日益多元化。因此，职工已不可能像在计划经济时代那样全面依赖单位，单位也无力全面照料其职工，职工对单位的依赖性在不断地弱化。

总之，单位制赖以运行的经济基础和社会基础不断消解的过程，与经济体制转轨和社会转型的过程相伴而行，是同一过程的两个方面。单位制的瓦解，其显著标志就是社会主义市场经济体制的建立和“多样化社会”的形成。

（二）社会管理领域存在的问题

改革开放以来，随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化等“五化”的深入发展，无论是我国经济领域，还是社会各领域，都发生了广泛而深刻的变化，社会活力显著增强。同时，也正由于这些变化，以及体制机制上的不衔接和人们思想上的不适应，给社会管理带来了一系列的问题。总体上看，社会管理领域存在的问题表现为社会管理理念陈旧和理论研究落后、社会管理相关法律政策滞后和体制不健全、社会管理难度加大任务加重、社会管理主体职能得不到充分发挥，等等。

1. 社会管理理念陈旧和理论研究落后

社会管理理念陈旧。虽说社会存在决定社会意识，但社会意识具有相对独立性。这是马克思主义唯物史观的重要内容。单位制作为一种制度已经解体，但单位现象作为一种中国的现象不可能瞬间消失，单位制的惯性将长期存在。改革开放使社会管理环境发生了深刻变化，单位制条件下行之有效的社会管理理念难以适应，但在现实中仍然发挥着作用，影响着人们的思维方式和行为方式。目前一些领导干部社会管理理念十分陈旧。主要表现为：一是重视经济建设，轻视社会管理。十一届三中全会的召开使我们党实现了指导思想的“拨乱反正”，果断停止了“以阶级斗争为纲”的做法，提出“以经济建设为中心”，实现了党和国家工作重心的转移，强调“发展是硬道理”；后来又讲“发展是党执政兴国的第一要务”。实践证明，正是通过这种调整，使我国取得了举世瞩目的成就。但在抓发展这个第一要务上，一些地方和一些地方的干部，为突出政绩，通常把发展片面理解为经济的发展，把“以经济建设为中心”片面理解为“以国内生产总值为中心”。因此，工作上“一手硬，一手软”，花大力气抓经济增长、招商引资、上大项目、追求国民生产总值增长成为他们的主要追求，对所在地的社会管理则重视不够、投入不足、思考不深。二是管控思想严重，服务意识淡薄。政府作为主要的社会管理部门，其社会管理职能的发挥，必须以“服务”为归依。只有寓管理于服务之中，实现管理与服务的有机统一，才能让群众感受到权益受

到保障、心情更加舒畅,从而提高管理效率。但是,许多地方政府特别是基层政府,在履行社会管理职能的过程中,重“管控”、轻服务,强调被管理对象的服从,强调单向“管”,对群众各种利益诉求的有效回应不够。一些政府部门的行政执法人员不善于运用平等协商的手段实施管理,仍然习惯于运用行政和经济处罚等强制手段管理社会公共事务,不善于综合运用法律、经济、行政、道德、科技等手段进行管理,更不善于将执法和管理寓于服务之中,在服务中实施管理。三是重视事后处置,轻视源头治理。千里之堤,溃于蚁穴。实践证明,要想用最小的代价取得社会管理的最佳效果,就必须从源头抓起,把矛盾和问题解决在初始阶段、化解在萌芽状态。也只有这样,才能增强社会管理的前瞻性、主动性、有效性。但是,许多地方政府特别是基层政府经常扮演着“消防员”角色,处在被动“灭火”境地,对社会矛盾的调处作用大多体现在应急方面,矛盾调处工作大多数在矛盾激化之后进行,不注重源头治理,结果导致小事拖大,许多没有核心冲突的问题因没有及时得到解决,积少成多、不断升级,造成群众上访、干群关系紧张,对社会稳定造成较大影响。

社会管理理论研究落后。理论是实践的行动指南。任何实践上的突破,都是以理论的更新为先导。胡锦涛同志指出:“做好任何一项工作都离不开理论指导。有了正确的理论指导,我们就可以把工作做得更符合实际、更符合规律。”^① 改革开放前,在中央集权的计划经济体制下,政府、社会、市场各自的边界没有有效区分,往往以行政管理代替社会管理,社会管理问题被掩盖,政府对社会管理考虑不多,探索不够。改革开放初期,面对处在崩溃边缘的经济,全社会的注意力主要集中在现代化建设上,集中在经济体制改革和政治体制改革上。另外,由于市场化程度比较低,社会管理问题尚不突出,社会管理职能未被政府给予足够重视,导致了对于社会管理的研究和认识滞后。直到20世纪90年代以后,社会转型加快,市场化程度加深,以经济运作市场化和产权多元化为基本内涵的经济体制改革,使社会结构产生了激烈和持续地分化,使社会冲突与社会矛盾增多,社会管理问题日益突出,这才引起政府和社会的高度关注。2003年,在党的十六届三中全会上,党中央首次将社会管理明确为政府主要职能之一,将社会管理从经济职能和政治职能中分化出来。2004年,在党的十六届四中全会上,我们党提出了“加强和创新社会管理”的要求,并强调要“深入研究社会管理规

^① 胡锦涛.论构建社会主义和谐社会[M].北京:中央文献出版社,2013:71.

律”。自此，社会管理才作为一个相对独立的概念进入实践者和理论界的研究视野。长期以来，由于我国对社会管理理论的研究重视不够，在新的历史条件下，开展并加强社会管理理论的研究就显得尤为重要和更加迫切。

2. 社会管理体制不健全不完善和相关法律制度的滞后

社会管理体制不健全不完善。目前，我国社会管理体制是在传统社会管理体制解体的基础上逐步形成的，还带有许多单位制特征，与社会主义市场经济条件下经济成分、就业形式、组织形式、利益关系和分配方式多样化趋势的进一步发展相比，相对滞后；与构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”^①的社会管理模式的要求，还有较大差距。其不健全之处主要表现在以下几个方面：一是政府决策社会风险评估机制不健全。决策是实践的先决条件，决定着人们行为的结果。决策不当是在社会管理领域中引发一些社会问题的重要因素。目前，尽管在重大政策制定、重大项目审批、重大工程立项、重大举措出台前，采取公示、听证、专家咨询等方式听取意见，但是“长官意志”在决策中起主导作用的现象没有根本转变，许多干部特别是基层干部靠“拍脑袋”决策仍不同程度存在，重大决策专家咨询制度、公开征求意见制度、公示制度有待进一步健全和完善。二是虚拟社会综合管理机制不健全。信息化时代，网络已经超越时空地侵入了人们的工作和生活之中，成为人们日常生活中不可缺少的工具，虚拟社会对现实社会的影响日益增强。由于网络具有开放性、渗透性、扁平化、不对称性、不可控性、社会性、复杂性、无线性、随身性、无边际性、信息量大、传播速度快、互动性强、放大效果明显等特点，所以，网络是一把“双刃剑”，在造福经济社会的同时，也给社会管理带来了诸多问题和挑战。一方面，网络成为人民群众表达诉求、沟通交流、建言献策的重要工具，成为群众行使知情权、表达权和监督权的重要渠道。另一方面，网络的发展也加剧了一般问题热点化、简单问题复杂化、局部问题全局化、个体问题公众化的趋势。我国是世界上互联网使用人口最多的国家，截至2011年，有网民4.57亿，这不仅是一个巨大的舆论场，更是一个重要的群众阵地。网络舆情高速发展，而虚拟社会综合管理机制建设相对滞后，它们之间的矛盾已经显现，突出表现为网络管理法律法规不完善、网上动态管理机制不健全、网上舆论引导处置机制不健全、互联网综合

^① 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：62。

管理格局不健全。三是民意表达机制不完善。民意如水，宜疏不宜堵。保障社会主体权益，民意表达是前提。没有顺畅完善的民意表达机制，实现权益保障就是一句空话。从目前情况看，近年来群体性事件时有发生，究其原因，民意表达机制不完善是其中一个重要的因素。其他导致问题产生的原因还有很多。第一，信访制度不完善。信访是中国政府设立的一种民众表达利益诉求的制度安排。2005年《信访条例》颁布后，虽然信访制度进行了改革，但由于一些地方信访部门效率低下，没有把群众利益表达作为其核心工作内容，解决问题的能力 and 力度不够，信访制度还需进一步完善。在现实生活中，越级上访、集体上访呈上升趋势。在许多地方，政府把越级上访作为衡量社会稳定的考核指标，实行“一票否决”。一些地方采取种种措施“拦访”“截访”。更有甚者，对越级上访者打击报复。凡此种种，不但没有解决问题、化解矛盾，反而激化了矛盾。第二，民意表达渠道不畅通。人民代表大会制度是我国民意表达的基础制度。人民代表大会及其常委会是群众表达利益诉求的重要渠道。但是，由于各种原因，人大代表与选民之间的利益代表关系，现行人大代表的选举制度目前还不能被很好地执行。通过参与人民代表大会活动，直接表达利益诉求，对于普通的群众来说，还不太现实。对一些像下岗职工、农民工等弱势群体来说，机会就更少。由于受到各种因素的影响，现行的政治协商制度、领导接待制度等利益表达补充形式，其作用也是有限的。工会、妇联等党群组织，各种行业协会等社会组织，电视报纸网络等新闻媒体虽然在公众利益诉求表达中发挥了一定作用，但仅是起到了反映情况和沟通信息的“桥梁”作用，其强度和力度都有限。第三，利益表达主体不平等。社会分化，出现不同利益群体。因占有社会资源的程度不同，不同利益群体在政治参与能力等方面存在较大差异，其利益表达的话语权很不平衡。由农村失地农民、社会无业人员、城市下岗职工、农民工等组成的弱势群体，很难通过利益表达维护自身权益。四是社会管理应急管理体制不健全。伴随社会高速发展，各类突发事件增多，社会危机频度增加。如煤炭生产等特大、重大安全生产事故频出，假酒、假奶粉和假药等食品药品安全问题凸显，地震、干旱、低温冰冻恶劣天气等自然灾害频发。应对这些危机，需要加强应急管理机制建设、应急体系建设、监测预警机制建设、应急处置能力建设。

社会管理相关法律制度滞后。健全完善的法律制度体系是有效进行社会管理的依据和保障。社会管理的法律法规主要涉及教育医疗、劳动保护、社会保障、社会组织、虚拟社会、社区管理等领域的法律法规。在我国，这几个方面的法律

法规,有的不完善,有的还未建立,都有待于建立健全和完善。比如,制定覆盖全社会的社会保障法。由于受城乡二元体制的影响,城乡的社会保障也是二元的,所以,我国至今没有制定出覆盖城乡全社会的社会保障法,在很大程度上,制约了社会保障制度的有效实施。比如,虚拟社会监管立法相对滞后。随着互联网和信息技术的快速发展,网络虚拟数字化世界与现实生活日趋融汇交互,虚拟社会应运而生,并以前所未有的速度和方式影响人们的生产生活。但同时,虚拟社会也不断催生像网络诈骗、传播色情、侵犯知识产权、侵犯个人隐私、利用木马窃取信息等新的犯罪形态即网络犯罪。虽然目前我国已经出台了不少有关互联网的法规,但从总体来看,仍需健全完善。一是立法主体多,绝大部分是国务院及其下属部委通过的法规、规章,没有形成真正的法律,等级效力不高。二是网络电子证据力度不够,调查举证难度大,对于网络犯罪的判断存在法律空白,无法可依。三是系统性和协调性较差,没有形成一个有机完整体系。再如,近年来我国社会组织发展迅速,不仅在政治、经济等领域发挥着独特而重要的作用,而且还在文化、教育、科技、社会等领域发挥着独特而重要的作用,已经成为沟通党和政府与人民群众的桥梁和纽带,但是,由于缺乏国家层面的立法,对社会组织进行管理的法律依据只是停留在行政法规的层面上,社会组织开展活动的法律依据也只是停留在行政法规的层面上,至今我国还没有制定一部对社会组织进行管理的专门法律,影响并制约了社会组织的发展。

3. 社会管理的任务日益加重

新的社会事务增多。经济转轨和社会转型,导致新的社会事务不断大量出现。社会事务与人们的社会生产生活密切相关,涉及科学、教育、文化、卫生、体育、环境和安全等领域。社会事务具有明显的时代性特征,会因时代不同而不同。在同一时代不同的发展阶段,会出现不同的社会事务。自改革开放以来,随着社会主义市场经济的发展和社会的进步,社会分工越来越细,新兴行业不断增加,导致社会事务大量增加。除民政部门之外,处理和解决社会事务所涉及的部门还包括公安、立法、财政、社会组织等部门。从内涵来看,社会事务已远远超出了婚姻、殡葬、行政区划、社团管理、收容遣送等内容,出现了物业管理、行业管理、互联网管理、社区管理、新社会组织管理、流动人口管理等一些新的社会事务。大量社会事务的出现,同时引发众多的新的社会问题,诸如环境污染问题、老龄化问题、社会治安问题、贫困问题、城乡之间、区域之间、个人之间收

入差距拉大导致的贫富分化问题等。这些问题能否妥善解决关系到社会的和谐稳定。

社会管理出现了“真空地带”。改革开放以来,随着政府职能转变、单位体制变化、人民公社改制、户籍制度逐步松动、社会流动加速、职业转换加快,出现了一些难以控制、管理不到的社会成员。这些“社会成员”游离于原有单位系统之外,成为所谓“体制外人员”即“社会人”,其成分比较复杂,主要有数以亿计的流入城市的“农民工”、失业人员、国企下岗职工、待安置的大学生和转业退伍军人等。这些体制外人员数量庞大,他们大都在现有社会管理体制的调控范围之外活动。这种管不到也管不住的现象,成为社会管理的“真空地带”。这些流动人口已经脱离原有的社会管理体制的控制轨道,没有固定单位归属,或单位管理松散;或户籍所在地管不了,流入地管不住,处于“两不管”的“真空”状态。另外,改革开放后,随着市场经济深入发展,政府不再全面垄断经济社会资源,已经由无所不包、无所不管的“全能政府”转变为“有限政府”,所掌握和支配的经济社会公共资源有限,因此政府职能的内容和范围都发生了重大变化,社会管理变得也很有限。政府越来越难以独自承担社会管理重任,再加上管理社会化发展缓慢,这样就造成部分社会管理职能出现“盲点”。

社会存在大量不稳定因素。总体来看,我国社会大局是稳定的。但是,影响社会稳定的因素大量存在:犯罪数量呈持续攀升之势,新型犯罪不断出现,非常发犯罪种类有所增加,恐怖事件呈高发态势,有组织犯罪严重特别是黑恶势力犯罪突出,各类犯罪的智能化、组织化、职业化、网络化和复合化程度越来越高,对社会稳定构成严重威胁。涉及社会安全、经济安全、生态安全和能源安全等领域的非传统安全,其发生的机制、危害方式与传统安全问题不同,更具有隐蔽性、不确定性、突发性,对这类危机的防范难度更大。另外,人民内部矛盾与敌我矛盾相互交织、传统安全与非传统安全相互作用、现实社会与虚拟社会相互影响、国内外因素相互联系,更是加重了维护社会稳定的任务。

4. 社会管理的难度不断加大

人民内部矛盾多样多发并呈现新特点。剧烈的社会变革,在给我国发展带来巨大的活力和动力的同时,也引发这样那样的矛盾,带来各种各样的问题。进入改革开放新的历史时期后,各类人民内部矛盾在一定范围内呈上升趋势并呈现新特点。矛盾主要集中在房屋拆迁、土地征用、企业改制、涉法涉诉等领域。因环

境污染、劳资纠纷、非法集资、医患纠纷、股市房市投资受损等引发的矛盾增多。矛盾涉及各行业各阶层，燃点降低，触点增多，关联性增强，合理诉求与不合法方式相互交织，行为方式日趋激烈，暴力对抗程度加剧，矛盾主体越来越多元化。从人数特征上讲，除了个体之间的矛盾外，个体与群体之间、部门与部门之间、群体与群体之间、团体与团体之间、团体与政府部门之间的矛盾呈增加趋势；从阶层特征来说，既有农民与基层组织的矛盾，又有企业工人与管理者的矛盾。矛盾群体不断扩大，群体性事件成为当前人民内部矛盾的表现形式之一，成为影响社会和谐稳定的突出问题。据《2005 年社会白皮书》和《瞭望》报道，1993 年，我国群体性事件只有 1 万起，2003 年增加到 6 万起，2005 年为 8.7 万起，2006 年超过 9 万起，一直处于上升趋势。群体性事件是由人民内部矛盾激化而产生的，并不是要推翻国家政权，但往往会给社会带来不良影响，扰乱社会秩序。如 2008 年云南的“孟连事件”造成 2 名群众死亡，41 名民警和 19 名群众受伤，9 台车辆被毁。由于群体性事件涉及社会生活领域的方方面面，反映的问题错综复杂，合理的诉求和不合法的行为、历史遗留问题和现实矛盾、经济领域问题和社会领域问题相互交织、相互作用，处置难度较大。

价值取向多样化。改革开放以来，马克思主义在我国意识形态中始终占主导地位。但随着利益主体日益多元化，不同的社会阶层与利益群体必然会产生不同的价值观念。一方面，人民群众的民主意识明显增强，政治参与的积极性显著提高，维护自身权益的要求日益强烈。另一方面，西方资产阶级腐朽思想乘虚而入，一些如黄、赌、毒等丑恶现象沉渣泛起，一些陈规陋习死灰复燃，一些道德沦丧现象时有发生。价值取向多样化增加了社会管理的难度。

腐败现象和不正之风十分严重。腐败是一个国家的官员运用手中的公共权力，在政府垄断的资源领域里寻租获得非法收入的现象。腐败作为一种社会历史现象，古今中外任何社会都有，是各国都存在的通病。由于我国处于体制转轨时期，各方面政策法规体制机制不完善，给腐败滋生提供了可乘之机，腐败呈高发态势，涉及各个行业、各个领域，成为社会关注的热点问题，对社会和谐稳定产生了极大影响。少数党员干部利用职权为自己或他人谋取利益，行贿受贿、权钱交易、挥霍浪费等腐败现象大量存在，引起人民群众的强烈不满。某些国家机关和领导干部的官僚主义作风，也是造成干群矛盾的重要因素。在一些部门，门难进、脸难看、事难办的现象大量存在，“不给好处不办事，给了好处乱办事”；有些干部把“官位”看作生财之道，大搞权钱交易、权权交易、形式主义和政

绩工程，漠不关心群众的疾苦，对群众的困难视而不见。腐败现象和不正之风不仅损害了社会的公平正义，还降低了群众对党和政府的信任，深化了干群矛盾。

5. 社会管理主体职能发挥不充分

政府越位缺位现象并存。随着体制转轨，计划经济体制下政府在社会管理中“单打独斗”“包打天下”的状况已有较大改变，但仍存在“越位”“缺位”问题。所谓“越位”，就是政府管了不该管的事和干了不该干的事。主要表现为：第一，政企不分，政府直接干预企业日常生产经营和投资决策，代替企业招商引资，掌管企业人事，使企业处于政府的管束与庇护的卵翼之下，无法成为在市场上自主经营、自负盈亏的法人，企业没有经营、生产和决策的自主权。第二，政府职能与市场职能不分，代替市场配置与私人产品相关的资源，行政审批过多过滥，妨碍了市场机制在经济发展中决定性基础性作用的有效发挥，阻碍了市场经济的发展，使社会发展效率降低。第三，政府与社会组织不分。通过主管或指导等方式，政府直接介入各种社会组织的内部管理和事务运作，使社会组织处于政府的附属地位，没有自主性，妨碍了社会组织在社会管理中“提供服务、反映诉求和规范行为”^①等方面积极作用的充分发挥。所谓“缺位”，就是政府该管的没有去管，该管好的没有管好，应当由政府生产和提供的基本民生性服务、公益基础性服务、公共事业性服务、公共安全性服务等公共服务，政府却没有很好履行，甚至在有些公共领域出现了“真空”，在管理中出现“断档”。这主要体现在教育、公共医疗、就业、社会保障、环境保护、社会治安等方面。造成政府职能“缺位”的根本原因是公共财政体制不合理，社会管理投入不足。在现代社会，公共财政是政府为公众提供公共服务的基础，是公共体系得以运作的必要条件。改革开放以来，由于受“经济建设压倒一切”的发展导向的影响，我国财政支出格局带有比较浓厚的“建设财政”的特点，对经济建设投入多，对公共服务的有效支出不足。以2007年为例，我国教育、医疗和社会保障三项公共服务支出占政府财政总支出的比重只有29.2%，与人均GDP 3000美元以下国家和人均GDP 3000~6000美元国家相比，分别低13.5个和24.8个百分点。^②

社会协同能力较差。“社会协同就是发挥人民团体、基层自治组织、各类社

^① 傅思明，加强和创新社会管理：建设中国特色社会主义社会管理体系学习读本[M]．北京：人民出版社，2011：140.

^② 向春玲，加强和创新社会管理学习读本[M]．北京：中国人事出版社，2011：49.

会组织和企业事业单位的协同作用,推进社会管理的规范化、专业化、社会化和法制化。”^① 在社会管理中,社会组织以其非营利性、公益性、自愿性与组织性为特征,可以起到很多政府无法替代的作用,与政府之间形成优势互补、良性互动的关系,能在一定程度上弥补政府失灵和弥补市场失灵,既能将政府从社会矛盾焦点中转移出来,又能较处理好市场无力或不能处理的问题。相对于政府的行政化社会管理手段而言,社会组织的运行方式能够降低社会管理的成本;相对于市场调节而言,社会组织的调节方式以社会公平为价值取向,有利于化解社会矛盾,有利于增进社会团结。改革开放后,我国社会组织有了长足发展,主要包括基金会、社会团体、行业协会、社区基层群众组织及工商注册的社会组织等,其业务范围涉及科技、文化、教育、卫生、体育、劳动、民政、环保、法律和慈善等公益领域及其中介服务,初步形成了体系,在反映人民诉求、协调社会关系、化解社会矛盾、提供公共服务、规范社会行为等方面发挥的作用越来越大。尽管改革开放以来,我国社会组织得到了很大的发展,对社会发展做出了重大贡献,但从社会协同这个角度来看,我国社会组织发育还不成熟。第一,社会组织化程度不高。主要表现为社会组织相对政府组织和企业数量总体偏少,实力偏小。目前全球社会组织的数量多达上千万个,发达国家每万人拥有社会组织的数量超过50个,如德国120个,美国52个;发展中国家一般超过10个,如阿根廷25个,新加坡14.5个,巴西13个,印度10.2个。而我国2006年每万人拥有的社会组织数量仅有2.7个,不仅低于发达国家,而且低于部分发展中国家,总体数量偏少,^② 实力较强影响较大的社会组织尚不多见,社会组织的公益活动规模、吸纳就业能力和国民经济贡献度不大。第二,社会资源整合能力有限。主要表现为公民的慈善捐赠、志愿行为等方面的参与程度较低,社会组织动员社会资金的能力和规模有限,动员社会志愿服务资源的能力和规模也有限。从国际上看,社会组织重要的社会资源来源于慈善捐款。慈善捐款的多少及其在组织资金构成中所占的比例,在很大程度上,决定着社会组织的公益性质,决定着社会组织致力于社会公益事业的活动和功能。由于缺乏慈善文化的熏陶,我国公民自愿捐助公益活动还没有形成习惯。以中美两国的慈善捐助情况相比,据统计,2005年美国慈

① 连玉明. 中国社会管理创新报告(社会管理蓝皮书)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012: 44-45.

② 万军. 社会建设与社会管理创新[M]. 北京:国家行政学院出版社,2011: 143-144.

善捐赠总额达 2600 亿美元，占 GDP 的 2.1%，人均捐款 833 美元；而中国同期慈善捐赠总额 28.9 亿元人民币，仅占 GDP 的 0.015%，人均捐款仅 2 元人民币。^① 经过比较可以看出，我国社会组织动员社会资金的能力和规模有限，动员社会志愿服务资源的能力和规模也有限。中国特有的青年志愿者主要通过共青团系统自上而下发动和组织，而在迫切需要志愿者参与的广大非政府组织里，志愿者数量极为有限。第三，组成结构不合理。主要表现为社会组织发展不平衡，公益性社会组织发展相对较慢，互益性经济类组织发展较快，而真正从事维护公民权益、引导社会政策、解决社会难题的治理领域的社会组织发展更慢。第四，社会公信力不高。主要是由于我国社会组织管理体制不科学和社会组织自律机制不健全导致的。一方面，我国对社会组织实行严格的“双重管理”体制。在通过民政部门登记注册成为合法组织之前，社会组织必须先找一个党政部门作为其业务主管单位，在运行过程中既要受到各级政府民政部门管理，又要受到业务主管单位的管理。在双重管理体制下，社会组织获得法律地位的关键就是政府的同意，这就不可避免导致社会组织受到行政机关的干预和影响，行政化倾向明显。相当一部分社会组织依附政府机关，成为政府解决社会问题的辅助工具，或是政府机构的延伸，独立性不强，自主性不高，被社会上戏称为“二政府”，很难代表群众呼声，反映群众诉求。另一方面，许多社会组织内部没有建立起规范民主的管理结构、议事制度、财务管理制度、章程履行制度，无章可循、有章不循的问题并存，自律机制不健全。如，有些社会组织违背非营利准则，从事营利性活动，牟取暴利；有些社会组织没有实行民主选举、民主决策的原则，为个人所把持，成为某些人获取个人利益的工具；有些社会组织自身管理薄弱，用人和管理制度松散，从业人员良莠不齐，以合法名义搞非法活动。凡此种种，严重影响了社会组织的社会公信力。第五，运行沟通统筹机制有待加强。我国社会组织之间、社会组织与各级政府之间没有建立起联动平台，没有建立起常规或应急状态下信息沟通机制、民主协商机制、决策通报机制等，经常是各自为政，不能发挥联动优势。例如，在汶川地震救灾中，各种社会组织在没有沟通协商的情况下，盲目赶往灾区，既不能相互配合，又无法与地方政府对接，各自为政，造成社会资源和人力资源的浪费。

公众参与程度低。“公众参与就是广泛动员和组织群众依法有序参与社会管

^① 万军：《社会建设与社会管理创新》[M]，北京：国家行政学院出版社，2011：144。

理,培养公民意识,履行公民义务,实现自我管理、自我服务、自我发展。”^①社会管理是一项系统工程,需要依靠广大群众。这一点历史和现实早已证明。但是,目前我国公众参与社会管理的自觉性和积极性仍然不高。其主要原因如下:首先,一些行政机关特别是领导干部没有把公众当成社会管理的主体,对公众参与社会管理的重要性认识不足,没有为公众参与社会管理提供条件和平台,不积极吸纳公众参与社会事务的管理,导致公众参与社会管理的渠道不够畅通,缺乏利益诉求平台,出现了维权无路、求告无门的现象。其次,公众主体意识淡薄。相当一部分公众受传统观念和知识文化水平等因素制约,缺乏责任意识与参与意识,参与社会管理的热情不高,意识不强,能力不足。最后,公众对遭遇的社会问题复杂性认识不足,且从众心理严重。

(三) 社会管理领域面临问题的深层原因

马克思主义认为,人类社会发展不是直线式的,而是一个从量变到质变螺旋式上升的过程,在不同时期会呈现出相应的阶段性特征。进入新世纪新阶段,尽管我国处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,但确呈现出阶段性特征,即经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化。这些阶段性特征表明,我国已经进入发展的关键时期和社会矛盾的多发时期。胡锦涛同志指出:“从总体上看,我国社会管理领域存在的问题,是我国经济社会发展水平和阶段性特征的集中反映。”^②这一论断,深刻揭示了我国社会管理领域存在问题所形成的客观原因。

1. 经济体制被根本性变革

新中国成立后,随着国民经济的恢复,生产资料私有制的社会主义改造的完成,第一个五年计划的实施,并在苏联模式取得经济社会建设伟大成就的影响下,高度集中的计划经济体制在我国逐步建立起来。其特征有二:实行单一的社会主义公有制,高度集权的指令性管理体制。经济基础决定上层建筑。与此相适应,我国建立起高度集权的政治体制。在特定历史条件下,这种高度集权集中的政治经济体制,对促进我国经济社会发展发挥了重要作用,同时也存在着弊端:

^① 连玉明. 中国社会管理创新报告(社会管理蓝皮书)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012:45.

^② 胡锦涛. 论构建社会主义和谐社会[M]. 北京:中央文献出版社,2013:222.

党政不分，政企不分，国家与社会不分，社会缺乏活力。

中国的改革发端于农村，是从经济领域开始的。因此，改革最初也被称作“经济体制的改革”。经济体制改革的最主要内容就是引入市场化的运作机制，如何正确处理社会主义与市场经济的关系。1992年，党的十四大明确提出我国经济体制改革的目标，即建立社会主义市场经济体制，加快了我国以市场化为导向的经济体制改革步伐。改革开放的过程是一个向地方放权、向企业放权的过程，是一个放权让利调动各方面积极性的过程。到十六大前夕，社会主义市场经济体制在我国已经初步建立起来，市场取代计划开始在资源配置中发挥基础性作用。个体和私营经济等非公有制经济获得较快发展，私人经济部门得到迅速成长，在社会就业和经济增长等方面发挥着越来越重要的作用。中国所有制结构发生了变化，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的经济制度取代了原有单一的公有制经济制度，个体经济、私营经济和外资经济等非公有制经济成为社会主义市场经济的重要组成部分。中国的分配结构也发生了变化，原有单一的分配制度被废除，实现以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，土地、厂房、技术、设备、管理等生产要素也参与到分配中来。改革开放使社会主义中国的面貌发生了历史性变化。从1978年开始，经过30多年的改革开放，中国社会发生了剧烈的变迁，开始从农业社会向工业社会、从相对封闭静态的传统社会向开放动态的现代社会转型，整个社会出现了经济成分多样化、分配方式多样化、组织形式多样化、利益关系多样化、就业方式多样化的变化，我国社会已从一个“整体性社会”转变为一个“多样化的社会”，导致传统的社会管理模式难以适应。

2. 利益格局不平衡问题日益凸显

马克思主义认为，“矛盾运动是社会发展的基本动力”^①。改革是对生产关系的根本性变革，是对社会各种利益关系的大调整，从而打破了原有不合理的利益格局。所以，改革的过程就是利益关系调整的过程，利益关系的变化必然引起利益格局的变化，利益格局的变化必然引起新的社会矛盾。

改革开放彻底改变了中国的面貌，使中国从贫困到小康，从封闭到开放，综合国力迅速提升，人民生活大幅改善。但我国发展中不平衡、不协调、不可持续

^① 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：62。

的问题日益凸显。第一，社会财富分配严重失衡。一是劳动者收入在国民收入中所占比例持续降低。据统计，“从1997年到2007年，劳动者报酬占GDP的比重从53.4%下降到39.74%；而在发达国家，劳动者报酬占GDP的比重大多在50%以上”^①。二是社会成员之间贫富收入差距扩大。“国际上通常认为，基尼系数0.4是警戒线。我国基尼系数已从改革开放初的0.28上升到2007年的0.48，超过0.4的警戒线，这是十分严重的危险信号。”^②三是城乡收入差距扩大。据统计，城乡居民收入差距从1978年的2.57倍扩大到2010年的3.23倍。^③四是地区收入差距扩大。人均GDP，东西部的比例，由1991年的1.86倍扩大到2004年的2.52倍。五是行业收入差距扩大。据国家统计局统计，证券业职工平均工资最高，是全国平均水平的6倍，^④农林牧渔业全国最低。第二，城乡之间、地区之间发展不平衡。改革开放以来，尽管农村也得到较快发展，但由于“二元体制”的影响，城市发展更快，城乡发展差距越来越大。由于历史原因和实施“非均衡”发展战略，我国东中西发展差距不断扩大。第三，经济社会发展不平衡。经过30多年的改革开放，我国经济建设取得很大成就。与经济建设相比，社会事业发展滞后，出现了“一条腿长，一条腿短”的状况。2007年，我国教育、医疗和社会保障三项公共服务支出占政府总支出的比重只有29.2%，与人均GDP 3000~6000美元国家相比，低24.8个百分点。^⑤第四，人与自然的发展不平衡。人与自然的关系不和谐，往往会影响人与人的关系、人与社会的关系。目前，我国不少地方的水、土壤和空气受到严重的污染，人们的生活环境不断恶化，自然资源和环境难以承受快速发展之重，生态环境形势非常严峻。城乡之间的发展不平衡加剧，东、中、西地区之间的发展不平衡加剧，地区之间收入差距不断拉大，行业之间收入差距不断拉大，社会成员之间贫富收入差距不断拉大，生产与消费不匹配，环境保护与经济建设之间的矛盾日益尖锐，由此引发了大量社会矛盾。

3. 社会结构发生深刻变动

社会结构是社会诸要素及其相互关系按照一定原则构成的相对稳定的网络。

① 万军. 社会建设与社会管理创新 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2011: 49.

② 万军. 社会建设与社会管理创新 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2011: 49.

③ 向春玲. 加强和创新社会管理学习读本 [M]. 北京: 中国人事出版社, 2011: 27.

④ 万军. 社会建设与社会管理创新 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2011: 49.

⑤ 向春玲. 加强和创新社会管理学习读本 [M]. 北京: 中国人事出版社, 2011: 49.

它是剖析社会现象、解释社会变迁的工具。社会结构包括城乡结构、社会阶层结构、就业结构和社会组织结构等。中国改革开放以来巨大而快速的社会变迁,造成我国社会结构的深刻变动,特别是造成我国城乡结构、社会阶层结构的深刻变动。社会结构的深刻变动,说明计划经济体制下的“静态社会”被打破,我国社会的流动性得到增强。在社会流动性增强的同时,一些新的社会问题也随之产生,从而导致社会管理任务更加繁重。

城乡结构的变化。由于工业化和城市化速度的加快,农村劳动力向城市大规模流动成为可能,城乡二元体制的格局有了很大改变,城市化水平不断提升,城镇人口不断增加,城乡结构发生了巨大变化。据调查,2008 年底以前,跨地区流动进入城镇的农民工达 1.4 亿人。2007 年,我国城市化率为 44.94%,比 1978 年提高 27.04 个百分点。^① 城乡结构的变化,也带来了一系列社会问题。一是农村“空心化”,出现了大量的空巢老人和留守儿童,生活压力大。年迈体弱的老人不得不撑起整个家庭;本应享受无忧无虑童年的孩子,却一夜成人,背负操持家务的重担。二是留守儿童监护薄弱,问题青年多、犯罪率高。由于父母都外出打工,年幼孩子跟随爷爷、奶奶生活,老年人由于体力等原因对孩子管理薄弱;有的孩子甚至独立生活,基本处于无人监管状态。监护薄弱,孩子易受社会不良行为影响和不法分子利用,造成青少年犯罪率不断升高。三是夫妻间长时间分居,易造成婚姻危机。丈夫常年在外打工,家里只留下年轻的妻子和孩子,由于繁重的家务有时需要他人的帮助,加之一些不法分子的刻意行为,使农村妇女易受到性骚扰。即使夫妻双方都在城市务工,但很多都没在同一单位,为了节约租金,大部分夫妻分别住在单位提供的集体宿舍,处于分居或半分居状态,夫妻正常生活和沟通极少,长此以往将造成婚姻的危机。四是城镇流动人口增加,给城市社会治安带来很大压力。所有这些问题都是社会管理应积极解决的问题,因此导致社会管理任务更加繁重。

社会阶层结构的变化。1978 年以前,中国社会阶层结构较为简短,只有两个阶级一个阶层。自改革开放以来,由于工业化、城市化进程的快速推进,由于所有制形式和分配方式的变化,导致中国社会阶层结构出现了新的变化,呈现出多元化的趋势,个体户、民营企业的创业人员、中介组织从业人员、自由职业者等新的利益阶层不断涌现,原有工人、农民和知识分子群体内部不断分化。从职

① 龚维斌,《社会管理与社会建设》[M],北京:国家行政学院出版社,2010:29.

业角度来看,“现阶段中国社会已分化为由十个社会阶层组成的社会阶层结构”^①。经济结构的变化引起社会结构的变化,带来的是社会流动性不断加剧,开放性不断增强,社会活力不断增加,促进了社会的快速发展。与此同时,随着贫富差距的不断扩大,从社会地位角度来看,我国也出现了社会弱势群体。比如工人、农民、农民工、残疾人。健康合理的社会流动性是社会活力的保证。通常意义下,竞争和分层都是正常的社会现象。只有社会结构和阶层之间的流动是正常的,竞争和创造得到了鼓励,社会才能发展。在20世纪80年代,改革开放打破了计划经济体制下的阶层固化,我国社会流动性是非常高的,竞争者的教育背景和个人能力是“晋升”的关键因素,寒门子弟可以通过知识来改变命运。在20世纪90年代,经济改革带来的巨大利益使许多先富起来的人成了既得利益者,出现了社会弱势群体,阶层之间公平流动受限。进入21世纪,贫富差距加大趋势日益严重,社会弱势群体问题更加突出,竞争者的教育背景和个人能力虽然重要,但在某种程度上更重要的是家庭出身和人脉关系。2002年3月,时任总理的朱镕基在九届全国人大5次会议上所做的《政府工作报告》使用了“弱势群体”这个词,引起了国内外的广泛关注。由于向上发展的通道收窄,社会弱势群体呈现出“代际传递”情况。近几年来,“官二代”“富二代”“穷二代”等成为社会流行词语和愈演愈烈的“二代”现象和“拼爹”行为就是明证。按2011年提高后的贫困标准(农村居民家庭人均纯收入2300元人民币/年),中国有1.28亿的贫困人口。^②社会弱势群体具有经济上的低收入性、生活上的贫困性和政治上的低影响力,在政治、经济和文化领域易被边缘化,靠自己的奋斗取得成功的概率在降低。弱势群体向上流动受限,损害了社会公平,迟滞了社会流动,损害了社会效率,诱发了社会冲突,增加了社会风险,从而导致社会管理任务更加繁重。

4. 思想观念日益多元

经济体制、利益格局、社会结构的深刻变革、深刻调整、深刻变动,必然导致我国利益主体日益多元化。不同的利益主体,其价值观念必然会不同,其利益诉求也必然会不同。价值观念的不同,利益诉求的不同,在行为上,人们就会采取不同的利益表达方式,不同的利益维护方式,使我国思想观念结构发生深刻变化。

① 陆学艺,当代中国社会阶层的分化与流动[J].江苏社会科学,2003,(4):2.

② 参见中国科学院主编.2012中国可持续发展战略报告[M].北京:中国科学院出版社,2012.

改革开放的过程本身就是一个解放思想的过程，势必会在我国思想文化领域引起深刻变化，各种各样的社会思潮此起彼伏，传统思想文化与现代思想文化相互交融，本土文化与外来文化相互碰撞，正确与错误的相互斗争，先进的与消极的相互交织，我国社会思想意识多样、多元、多变的特征日益凸显，人们思想活动的独立性、选择性、差异性和多变性明显增强。随着各种思想文化交流、交融、交锋，影响人们思想和行为的因素明显增多、渠道明显扩大、程度明显加深，人民群众文化消费多层次、多样化、多方面的特征更加明显，人民群众求知、求美、求乐的愿望日益强烈，人民群众的民主意识、公平意识、权利意识、尊严意识、法治意识、参政意识、监督意识不断增强。在发展市场经济和对外开放的条件下，人们的价值理念发生了变化，人们的行为规范发生了变化，但与这种变化相适应的思想道德和诚信体系建设相对滞后，旧的道德规范不管用，新的道德规范尚未形成，从而导致我国思想文化领域出现了一些不良问题。诸如一些人的理想信念动摇，一些人的诚信缺失、社会责任感缺乏，一些人的世界观、人生观、价值观发生扭曲，一些人的是非、美丑、善恶界限混淆，一些腐朽落后的思想文化沉渣泛起，一些领域和一些地方道德失范，拜金主义、享乐主义、极端个人主义有所滋长，见利忘义行为时有发生，等等。加上对群众的思想教育工作跟不上，对群众的人文关怀工作跟不上，对群众的心理疏导工作跟不上，致使一些人心理失衡，引发了一些社会矛盾，产生了一系列社会问题，使社会管理难度越来越大。随着改革开放不断深化，在我国思想文化领域，深刻变化还将继续发生。如何做到更有针对性地、更有效地教育人民群众，引导人民群众，引领社会思潮，培育文明风尚，弘扬社会正气，为加强和创新社会管理夯实思想道德基础，是值得我们高度重视的重大课题。

第三章 十六大以来中国共产党 社会管理的理论创新

“实践基础上的理论创新是社会发展和变革的先导。通过理论创新推动制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新，不断在实践中探索前进，永不自满，永不懈怠，这是我们要长期坚持的治党治国之道。”^① 实践发展没有止境，理论创新没有止境。任何实践上的突破，都是以理论的创新为先导的。十六大以来，胡锦涛同志在领导中国人民推进全面建设小康社会的伟大实践中，不断推进理论创新，继承并发展了马克思主义关于社会管理的理论，进一步深化了对社会管理的理论认识。在社会管理的理论层面，其创新思想可以概括为四个方面：树立以人为本的理念，坚持公平正义的原则，追求社会和谐的目标，培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观。

一、以人为本是社会管理的核心理念

不谋全局者，不足以谋一域。“科学发展观是我国经济社会发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。”^② 当然，科学发展观也是新时期我们加强和创新社会管理必须遵循的指导思想。坚持以人为本是科学发展观的核心。贯彻落实科学发展观，要求我们在社会管理中树立以人为本的理念，把实现最广大人民的根本利益作为社会管理的出发点，同时也作为

^① 江泽民．全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面 [R]．北京：人民出版社，2002：12-13.

^② 胡锦涛．高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [R]．北京：人民出版社，2007：13.

社会管理的落脚点,不断满足人们的物质文化等多方面的需求,促进人的全面发展。社会管理“以人为本”的核心理念的形成和确立,经历了一个过程。2002年,党的十六大报告把“促进人的全面发展”纳入全面建设小康社会的目标之中。2003年,《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决议》被十六届三中全会审议通过。在这个决议中,更加明确地提出了“坚持以人为本”的核心思想。2011年2月19日,胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班仪式上就社会管理问题发表了重要讲话。他强调:“社会管理,说到底是对人的管理和服务,涉及广大人民群众切身利益,必须始终坚持以人为本、执政为民,切实贯彻党的全心全意为人民服务的根本宗旨,坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋。”^① 这一论断既指出了社会管理与落实科学发展观的内在关系,又深刻揭示了社会管理的本质。也就是说,以人为本是社会管理的核心理念。

以人为本核心理念的确立,科学地回答了社会管理为了谁、依靠谁的问题。一方面,在我国社会管理中,贯彻“以人为本”的核心理念,就是要“为了人”,这是社会管理的根本目的。胡锦涛同志在党的十七大报告中指出:“要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点。”^② 这就是说,我们进行社会管理就是要切实解决好、实现好、维护好、发展好最广大人民最现实、最关心、最直接的利益问题,满足人们日益增长的物质文化等各种需要。另一方面,社会管理要“依靠人”,这是社会管理的根本前提。社会管理既是为了广大人民,同时也要依靠广大人民,离开以人为本的核心理念,社会管理就失去了正确目标和意义。

(一) 以人为本的时代内涵及其现实价值

以人为本,就是坚持人民主体地位,以人民根本利益为出发点,谋发展、促发展,不断提高人民的生活水平和健康水平,不断提高人民的综合素质,切实保障人民的政治、经济和文化权益,让改革发展的成果惠及全体人民,最终实现人的全面发展。我们党所强调的以人为本,这个“人”,就是最广大的人民群众;

^① 胡锦涛:《论构建社会主义和谐社会》[M],北京:中央文献出版社,2013:228.

^② 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》[R],北京:人民出版社,2007:15.

这个“本”，就是出发点和立足点，就是最广大人民群众的根本利益。作为科学发展观的核心，以人为本有三层含义：“一是以人为本实质就是‘以人民为本’，即以最广大人民的根本利益为出发点、落脚点。二是以人为本就是以实现人的全面发展为目标。三是以人为本就是尊重人民主体地位，发挥人民首创精神。”^①

“以人为本”同中国历史上的“民本思想”有本质区别。中华文明历来注重以民为本，“民本”思想可谓是源远流长。早在两千多年前，齐国著名政治家管仲在《管子·霸业》中说：“夫霸王之所始也，以人为本，本治则国固，本乱则国危。”这是最早提出的以民为本的概念。之后，也有不少我国古代思想家对“民本”思想进行了阐述。“民为贵，社稷次之，君为轻”，是孟子民本思想的经典表达。荀子的“君者，舟也，庶人者，水也，水则载舟，水则覆舟”，表明人民是执政的基础。中国古代民本思想看到了人民的力量和作用，体现了朴素的重民价值取向，在客观上有利于减轻当权者对老百姓的剥削和压迫。但是，中国古代民本思想中的“民”是相对于“君”而言的，维护封建统治者的统治地位是其本质。我们党坚持唯物史观，辩证扬弃了传统“民本”思想，形成了“以人为本”的理念。我们党强调的“以人为本”与传统“民本”思想有着本质的区别，是把人民当作目的，尊重人民的尊严和价值，给人民以主人翁的地位。

“以人为本”同西方的“人本主义”存在本质不同。在文艺复兴以后的西方，人本主义亦称“人本学”。西方人本主义是相对于以神为中心的神本主义而言的，泛指任何以人为中心的学说。它强调人权、反对特权，崇尚科学、反对迷信，崇尚自由、反对专制，张扬人性、反对神性，强调理解人、尊重人、爱护人等，在资产阶级革命中发挥过积极作用，对推进人的解放起到了一定的作用，这些都是值得肯定的。但是，它也是站在唯心史观的立场上，片面强调人的自然属性，离开人的社会属性，以抽象的人性来说明社会历史，为维护和巩固资产阶级统治地位服务是其本质。这同我们党所强调的“以人为本”完全是两码事。以人为本，站在历史唯物主义立场上，从现实的人和一定社会的经济关系出发，揭示了自然属性与社会属性相统一的人的本质属性，从社会历史现象中发现了生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间的矛盾运动规律这个人类社会发展的客观规律，揭示了实现共产主义是人类社会发展的客观规律使然。因此，从本质上来讲，“以人为本”与我们党全心全意为人民服务的宗旨是完全一致的，而同西

^① 本书编写组：《怎样加强和创新社会管理》[M]。北京：中共中央党校出版社，2011：120。

方人本主义存在本质不同。

马克思主义认为,未来社会是一个每个人都能自由而全面发展的社会。我们党所提的以人为本,既不是重提中国传统文化的民本思想,也不是西方“人本主义”的简单重复,而是对马克思主义关于人的发展和解放的思想的继承和发展。鲜明地提出以人为本的思想,标志着我们党治国理政的理念发生了重大转变,是对我们长期发展中的“见物不见人”等不科学发展的一种制度修正和政策调整,是对过度开发、严重破坏生态环境、单纯追求经济增长的发展模式的否定,是对只顾 GDP、不顾人的发展的政绩观的纠正。总之,以人为本思想的提出,涉及一个重要观念的转变,就是要真正改变只追求物质增长而忽视人自身发展的片面发展思想,把一切工作的出发点和落脚点还原到“为了人、服务人、发展人”的基点上来。^①

(二) 以人为本理念提出的现实根据

民生就是平时与老百姓的衣食住行、柴米油盐、安危冷暖、生老病死等日常生活密切相关的问题,涉及教育、医疗、就业、住房和社会保障等诸多方面。民生问题历来关乎社会的发展与稳定。民生问题没有解决好,社会和谐就不会实现。也就是说,分好“蛋糕”与做大“蛋糕”同样重要。经济发展,物质丰富,并不意味着民生问题就自然而然地得到全面解决,相反,民生问题会在发展变化中更加突出地显露出来,成为社会和公众关注的焦点问题。改革开放以来,我国的民生问题得到了极大的改善,我国不仅已经将国人共同贫穷的时代变成了历史,而且整体上已迈进了小康社会并朝着共同富裕的目标前进,但跟经济发展相比,民生问题还相对滞后,是一块短板,形成了“一条腿长,一条腿短”的不平衡状态,并由此派生了许多的社会矛盾和问题,影响了人民生活质量,影响了社会的稳定和可持续发展。这是以人为本理念提出的现实根据。

我国教育发展中存在的主要问题。改革开放以来,我国的教育事业虽然得到了很大发展,但是教育领域中仍然存在很多问题。一是财政性教育经费投入偏低。办教育需要经费,不是出自政府,就是出自家庭,或者由政府和家庭分担。尽管我国财政性教育经费在逐年增长,但与我国教育总规模的迅速扩张不相适应。如,2004年,我国财政性教育经费只占 GDP 的 2.79%,低于发展中国家平

^① 魏礼群. 社会建设与社会管理 [M]. 北京: 人民出版社, 2011: 90.

均水平^①，处于低收入国家水平，远低于同期世界4.4%的平均水平^②。财政性教育经费投入不足，意味着需由家庭和社会投入来弥补教育经费的不足，导致“上学难、上学贵”。财政性教育经费投入不足，也不利于促进教育公平。二是教育高收费、乱收费。在基础教育阶段，学校收取的择校费和指导性计划招生收费，公办学校为弥补经费不足而以各种名义违规乱收费、高收费，非义务教育收费越来越高，国民教育正在成为城乡居民家庭日益沉重的负担。三是教育机会和资源的分配与使用不公平。我国教育机会和资源本来就不足，但是，这有限的教育机会和资源在区域之间、城乡之间、学校之间、社会成员之间、社会群体之间的分配和使用不合理。在城乡之间，城市教育经费投入比农村多，教育水平比农村高，学校硬件设施比农村齐全。在区域之间，中国经济发展呈现东中西阶梯分布，教育也是如此。在社会成员之间，农民工的子女就学问题虽然有所改善，但与当地儿童所享受的教育待遇相比还有很大差距。在社会群体之间，强势群体与弱势群体的教育存在不公平现象。

我国就业的刚性矛盾日益突出。就业是最大的民生，失业是直接影响民生的重大问题。人力资源丰富是我国的一个基本国情；同时，就业压力大也是我国的一个基本国情。随着工业化、城镇化和现代化进程加快，在城镇就业压力加大的同时，农村富余劳动力转移速度也在加快，失业人员再就业问题与新增劳动力的就业问题相互交织，劳动力供求矛盾与结构性矛盾并存。具体来讲，高校毕业生、失地农民、下岗职工、退伍军人、农村劳动力、城镇新增劳动力都需要社会提供就业岗位。而由经济社会发展水平所决定的社会所能提供的就业岗位供不应求，导致我国就业的刚性矛盾越来越突出，就业形势相当严峻。一是劳动力供给压力空前加大。20世纪60年代和80年代，我国曾经出现两次生育高峰，导致目前我国处于劳动力增长的高峰期。二是高校毕业生总量大，结构性矛盾突出。1999年大学扩招，高等教育由精英教育向大众化教育转变。大学毕业生的供需矛盾加大，就业难问题随之凸显出来。三是农村劳动力转移任务艰巨。在历史上，我们不承认农村存在失业问题。事实并非如此。随着社会发展，科技进步，农村富余劳动力越来越多，需要转移就业。据统计，“农村约有4.9亿劳动力，全国19亿亩耕地充其量需要1.9亿劳动力，除掉乡镇企业吸纳的1.3亿劳动力

① 孙学玉，当代中国民生问题研究[M]，北京：人民出版社，2010：56。

② 青连斌，以改善民生为重点的社会建设[M]，重庆：西南师范大学出版社，2009：44。

外,还有约1.7亿农村劳动力事实上处于失业状态或潜失业状态。”^①四是产能过剩和国际经济形势变化所引发的就业风险增加。由投资过快、结构不合理引发的产能过剩对就业产生了直接影响,导致新的失业。受国际金融危机的影响,我国经济发展下行的压力加大,出口型企业生产经营困难,许多工人包括农民工下岗,使我国就业形势雪上加霜。

我国医疗卫生事业存在的主要问题。改革开放以来,我国卫生事业得到了长足发展,成就举世瞩目。但是,总体上讲,我国医疗卫生事业发展还相对滞后,与人民日益增长的健康需求不适应的矛盾还相当突出,存在着发展不全面、不协调的问题。一是卫生总费用投入不合理。国际上,通常把卫生总费用作为分析与评价社会对人民健康的重视程度、卫生保健体制公平与效率的一个重要依据。改革开放以来,我国卫生总费用随着国民经济的快速增长保持着持续增长,但卫生总费用占国内生产总值的比例仍然较低。据统计,1978年,卫生总费用占国内生产总值3.02%,1990年为4.00%,2000年为4.62%,2006年为4.67%。2003年联合国《人类发展报告》对世界175个国家和地区2000年卫生总费用统计结果进行排序,中国卫生总费用占国内生产总值的比例位居81,低于经济合作与发展组织国家8%的平均水平。^②卫生总费用投入不合理的另一个表现是政府卫生支出的增加和卫生费用总量的增加幅度失衡,政府卫生支出明显不足,存在较为严重的结构性问题,个人现金卫生支出增长过快。换句话说,我国卫生总费用增加的过程,是以政府降低支出、个人提高支出方式来实现的。据测算,1978年,政府卫生支出和个人现金卫生支出分别占卫生总费用的32.2%和20.4%,1990年两者分别达到了25.1%和35.7%,2000年为15.5%和59.0%,2006年为18.1%和49.3%。^③二是医疗卫生资源分配不平衡。医疗卫生资源分配不平衡是导致“看病难、看病贵”的根本原因。我国医疗卫生资源分配不平衡表现在三个方面:一是不同社会群体之间医疗卫生资源分配不平衡。由于收入差距扩大,高收入层“小病大治”“小病大养”现象十分普遍,而低收入层则“有病靠扛”。二是城乡之间医疗卫生资源分配不平衡。城乡二元结构制约医疗卫生资源的合理配置,导致城乡之间在居民健康状况和卫生资源配置等方面存在

① 孙学玉,当代中国民生问题研究[M].北京:人民出版社,2010:87-88.

② 青连斌,以改善民生为重点的社会建设[M].重庆:西南师范大学出版社,2009:105.

③ 青连斌,以改善民生为重点的社会建设[M].重庆:西南师范大学出版社,2009:105.

巨大的差异。三是地区之间医疗卫生资源分配不平衡。东、中、西阶梯经济发展水平决定了我国地区之间的医疗卫生资源配置也呈现“东、中、西”阶梯特征。东部地区拥有更多的医疗卫生资源，西部地区较少。有专家就我国东、中、西部各类省份的医疗卫生资源和大众健康状况提出“四个世界”的论点，即与世界各类国家进行比较，“北京、上海可以与发达国家媲美；东北三省和东南沿海省份与东欧转型国家不相上下；中西部省份略比一般发展中国家好一些；有些西部省份比发展中国家还差一点，但比最不发达国家强”^①。

我国社会保障制度建设面临的问题。我国加大了社会保障制度的建设力度，建立健全了社会保险、社会救助、社会福利等基础性保障制度，重点建立了基本养老、最低生活保障、基本医疗制度，支持商业保险业发展，鼓励和扶持慈善事业健康发展，相对完备的社会保障体系在我国已经建立起来，成就巨大，但是还不完善，还存在许多问题。一是社会保障覆盖面窄。仅就城镇职工而言，还有相当多的职工群众处在社会保障制度的覆盖范围之外，更无须说农民。社会安全网存在比较大的缺口。据统计，2004年全国城镇职工的基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的参保率分别只有62%、47%、48%、44%和28%。^②二是社会保障水平低。我国社会保障水平低，是相对于我国经济社会发展水平而言的。自1999年10月1日起，我国城市最先实行城市居民最低生活保障制度，现在农村也在实行农村居民最低生活保障制度。虽然各地情况不同，但我国城乡居民的最低生活保障线都滞后于经济社会发展水平，事实上是难以满足最低生活需要的。三是农村社会保障缺失。“城乡二元社会结构”导致“城乡二元社会保障”。尽管我国城市社会保障体系还有待进一步完善和健全，毕竟已经建立起来。但是广大农村居民仍然主要依靠传统的家庭保障。例如，农村养老主要靠家庭、靠子女，“新农合”也是低水平低层次的。农村失地农民和农民工的社会保障问题尤其突出。

我国城乡住房难问题透视。居住权是基本人权，是重大民生问题，因为安居才能乐业。改革开放前，城市干部职工住房由单位提供，但无论住房质量还是住房面积，都是低层次的，没有也不可能很好解决住房问题，因为财政无力承担；农村居民住房由自己解决，只有少数“五保户”由政府解决。1998年以来，我

① 青连斌，以改善民生为重点的社会建设[M]．重庆：西南师范大学出版社，2009：108.

② 青连斌，以改善民生为重点的社会建设[M]．重庆：西南师范大学出版社，2009：154.

国废除了福利分房制度，进行了住房市场化改革，初步建立起房地产市场体系。房地产业的发展，不仅极大改善了城镇居民居住条件，而且拉动了经济发展，成为我国经济发展的支柱产业。市场机制是配置住房资源最有效的方式，但是，它具有内在的缺陷，并不能自发解决低收入阶层的住房问题。总体来看，我国住房问题表现在两个方面。一是城市房价居高不下。改革终结了城镇的福利分房时代。随着住房市场化时代的到来，我国城镇住房价格呈现出不断上扬的趋势。房价一路走高，虽说有利于促进就业，增加有房居民的财产性收入，增加国内生产总值，推动国民经济发展，但房子价位过高、房价上涨过快，会诱发通货膨胀，会扩大城乡差距，加大社会分化，加剧社会矛盾；房价上涨过快、价位过高，会增加社会生产生活成本，消减社会发展优势，导致竞争力下降，使不少人成为“房奴”，扳着指头过日子，影响了家庭和谐、社会和谐；房价上涨过快、价位过高，房地产成为暴利行业，使得不少地方政府实施“土地财政”，占用了大量良田，威胁了粮食安全。另外，在“买涨不买跌”的消费心理驱使下，会引起房地产业的虚假繁荣，孕育着巨大金融风险。二是农村住房问题更多。住房难是当代中国的普遍的和重大的民生问题。住房问题，城市存在，农村也存在。住房是反映农村居民生活水平高低的一个重要标志。农村人口占我国人口的大多数，改善民生，首先要关注农村住房问题。我国农村的住房问题突出表现在房屋质量差，抵御自然灾害能力不强，基础设施配套不够，居住环境差，缺乏科学规划设计，造成土地资源浪费严重。另外，还存在大量的危房。

生态环境危机日益严重。良好的生态环境，是人类生存和发展的前提和基础，是民生领域里最公平的公共产品。改革开放以来，我国经济快速增长，社会不断进步，成就举世瞩目。但是，中国的高速发展也付出了资源被过度消耗和环境被破坏的代价，积累下来的生态环境问题日益显现。比如，雾霾天气在全国大范围频繁出现，全国江河水系污染、地下水污染和饮用水安全问题不容忽视，不少地区土壤污染、重金属污染比较严重。环境恶化在我国以城市最为严重，并正向农村蔓延。在一些人口稠密、经济发达的地区，环境污染尤为突出。环境恶化已经成为制约我国经济发展的重要因素。

（三）以人为本、执政为民是检验社会管理的最高标准

为了谁、依靠谁，是社会管理必须回答的首要问题，全心全意为人民服务是党的根本宗旨。我们党在任何时候都始终坚持人民利益至上。胡锦涛同志坚持并

发展了这一思想，提出检验社会管理的最高标准，是“以人为本、执政为民”。胡锦涛强调：“社会管理，说到底是对人的管理和服务，涉及广大人民群众的利益，必须始终坚持以人为本、执政为民，切实贯彻党的全心全意为人民服务的根本宗旨，不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。要坚持贯彻党的群众路线，坚持人民主体地位，发挥人民首创精神，紧紧依靠人民群众开创新形势下社会管理新局面。”^① 这一重要论述，内在地揭示了社会管理的根本目的、依靠力量和评价标准。在党的十八大报告中，胡锦涛明确提出了检验党一切执政活动的最高标准。他指出：“以人为本、执政为民是检验党一切执政活动的最高标准。”^② 社会管理是党治国理政的重要内容和重要任务。在这里，胡锦涛实际上提出了检验社会管理的最高标准：以人为本、执政为民。“以人为本、执政为民”标准，规定了社会管理的价值取向。这要求我们在社会管理的实践中，坚持党的群众路线，树立马克思主义群众观点，坚持群众立场，增强宗旨意识，始终坚持群众利益无小事。“以人为本、执政为民”的标准，确立了社会管理的工作重点和着力点。这要求我们在社会管理实践中，以加强民生建设为重点，不断完善保障和改善民生的制度安排，坚持教育优先发展，实施扩大就业的发展战略，深化收入分配制度改革，健全社会保障体系，加快医疗卫生事业发展，推进基本公共服务均等化。这要求我们在社会管理实践中，把着力点放在解决群众的实际问题上，坚持“三深入”，了解群众情绪，倾听群众呼声，解决好人民群众最现实的利益问题。以人为本、执政为民，是马克思主义政党的生命根基，深刻反映了共产党执政规律和社会主义建设规律的共同价值指向。

二、公平正义是社会管理的根本原则

公平正义是中国共产党人一贯坚持的政治主张。“维护和实现社会公平和正义，涉及最广大人民的根本利益，是我们党坚持立党为公、执政为民的必然要求，也是我国社会主义制度的本质要求。”^③

① 胡锦涛：扎扎实实提高社会管理科学化水平建设中国特色社会主义社会管理体系 [N]．人民日报，2011-2-20（1）．

② 胡锦涛：坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [R]．北京：人民出版社，2012：51．

③ 胡锦涛：论构建社会主义和谐社会 [M]．北京：中央文献出版社，2013：59．

所谓公平正义，也就是我们通常所说的公正，包含公平和正义两个范畴。公平讲的是过程，正义讲的是结果，公平正义是过程与结果的统一。公平与正义，相辅相成。只有公平得到坚持，才会有正义；只有正义的原则得到坚持，公平才能彻底实现。社会公平就是人们能够合理平等地享有社会的政治、经济和文化利益，指的是一种公平与效率得到妥善处理、利益关系得到妥善协调的合理的社会状态。社会正义是一种社会的是非观，它可以弘扬社会正气，谴责歪风邪气，打击社会丑恶现象。概括起来讲，“公平正义就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现”^①。历史的、具体的、相对的，是公平正义的基本特点。

（一）公平正义是人类对美好社会理想的不懈追求和向往

公平正义是人类追求美好理想社会的一个永恒主题。对公平正义的向往与追求始终贯穿人们对未来理想社会的期待和设计，无论古今，还是中外，无一例外。

中国传统文化中的“公平正义”思想。中华文明五千多年，传统文化中蕴含着丰富的公平正义思想。早在春秋战国时期，诸子百家就对公平正义问题进行了思考。从社会秩序和分配的角度，孔子阐述了自己关于公平正义的思想。他提出：“有国有家者，不患寡而患不均，不患贫而患不安。盖均无贫，和无寡，安无倾。”^② 这表现出人们追求一个公平、均等的社会秩序的强烈愿望。在中国历史上，这也许是表达对一个公平、均等社会期盼的最早心声，也说明中国人很早就对社会公平正义问题进行了思考与探讨，对公平正义理想社会进行了顶层设计。墨子主张“兼相爱”。他从制度和分配的角度为人们描绘出了一个令人神往的“爱无差等”的公平正义的理想社会。西汉时期，《礼记·礼运》从社会制度和执政理念的角度阐述了“大道之行也，天下为公”的博大思想。董仲舒从理念和制度结合的角度，提出“均产论”的主张。宋朝的王安石提出“抑制豪强”的主张，促进社会公平正义。近代，在《大同书》中，康有为提出要建立一个

① 胡锦涛：论构建社会主义和谐社会 [M]，北京：中央文献出版社，2013：52.

② 南怀瑾：论语别裁 [M]，上海：复旦大学出版社，2006：767.

理想社会，其特征是“人人相亲，人人平等，天下为公”^①。孙中山先生一生致力于社会公平正义的建设，他创立的“三民主义”中的民生主义提出“平均地权”“节制资本”，其要义就是要建立一个均贫富、人人平等的社会。

西方文化中的“公平正义”思想。在西方历史上，有许多思想家和哲学家针对“公平正义”也提出了自己的独特见解。在《理想国》中，柏拉图描绘了一个理想的正义之邦，最先提出了公平正义问题，强调“公平即和谐”，正义是个人和国家的“善德”。运用社会契约理论，伊壁鸠鲁阐述了自己的公平正义思想，即把公平正义看作是人们彼此约定的产物。文艺复兴时期，孟德斯鸠、伏尔泰、卢梭等启蒙思想家提出了“自由、平等、博爱”的思想，也从多个方面、多个角度对实现社会公平正义进行了探讨和研究。后来，空想社会主义者圣西门、傅立叶、欧文等都把社会公平正义作为未来理想社会的重要奋斗目标，分别提出了“实业制度”“和谐制度”“共产主义公社”等设想。

马克思主义的公平正义思想。基于所创立的唯物史观，马克思第一次把公平正义的实现建立在科学基础之上，指出社会不公的根源在于私有制；要真正实现社会公平正义，只有消灭私有制，根本变革社会制度。概括起来讲，马克思主义的公平正义观主要有三个方面的内容：公平正义是历史的、具体的、相对的；消灭生产资料私有制，建立生产资料公有制，消灭“三大”差别；劳动是衡量公平和实现公平的尺度、基石。^② 马克思主义公平正义思想是科学社会主义的重要内容，为我们在新的历史条件下推进社会公平正义事业提供了重要的思想指导和实践指南。

（二）实现社会公平正义是中国共产党人一贯坚持的政治主张

作为马克思主义无产阶级政党，中国共产党从诞生之日起，就把实现社会公平正义作为奋斗目标作为始终不渝的价值追求，作为一项政治主张。党在领导革命、建设和改革的不同历史时期，无论是在理论研究上还是在实践探索上，无论是在顶层设计上还是在基层探索上，都把实现公平正义作为自己的奋斗目标。我们党领导人民取得新民主主义革命的胜利，是为了促进社会的公平正义；我们党

^① 本书编写组，胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上重要讲话精神学习问答[M]，北京：党建读物出版社，2011：67。

^② 本书编写组，胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上重要讲话精神学习问答[M]，北京：党建读物出版社，2011：67-68。

领导人民取得社会主义革命的胜利，建立了以公有制为基础的社会主义制度，也是为了促进社会的公平正义。新民主主义革命的胜利，社会主义革命的胜利，社会主义制度的建立，为社会公平正义的实现提供了政治前提，奠定了制度基础。我们党历代领导人始终把实现社会公平正义作为根本原则予以坚持，作为社会主义的重要内容加以推进，在社会主义曲折发展的道路上不断取得进步。

毛泽东的公平正义思想。新中国成立后，经过“三大改造”，消灭了私有制，建立了公有制，消除了不公平不公正的制度根源。以毛泽东为代表的第一代中国共产党人在建设新中国的一开始，就非常注意在党和政府的工作中处处体现公平正义思想。从价值取向上来看，在领导社会主义建设的过程中，毛泽东对社会主义社会各种制度的设计和建设都包含着对公平正义的追求。例如，“一大二公三纯”，是在经济关系上奉行的原则；“大体平均，略有差别”，是分配政策；“低工资，多就业”，是劳动就业政策。从理论上来看，片面强调了结果公平，而忽视了机会公平。两极分化导致的结果和等齐划一导致的结果都不是社会公平。只有在保证起点公平和机会公平的前提下，有了结果的公平才是真正意义上的社会公平。建国之初，我们相对比较注重结果公平，而忽视机会公平，忽视发展效率，结果使在实际运作中公平正义思想演变成了平均主义、“大锅饭”。这实际造成了不公平，偏离了党的公平正义思想的初衷。尽管在实践中，走进了平均主义的误区，但不管怎么说，毛泽东公平正义思想的历史价值不容否定。

邓小平的公平正义思想。在改革开放历史新时期，以邓小平为核心的第二代中国共产党人，针对既有悖于公平又损害了效率的平均主义的“大锅饭”的分配制度，提出了允许一部分人、一部分地区先富起来，先富起来的人和地区发挥榜样示范作用，带动后富的人和地区富裕起来，最终走向共同富裕的政策主张。同时，针对收入差距拉大的情况，邓小平又强调，必须走共同富裕道路，防止出现两极分化。两极分化是与社会主义制度相悖的，不是社会主义。他指出，共同富裕是社会主义的一条根本原则，必须始终加以坚持。后来，邓小平把共同富裕提高到社会主义本质高度来加以强调，认为实现社会公平正义是社会主义的本质要求。他认为：“社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西。”^①这就明确告诉我们，实现社会公平正义是社会主义的题中应有之义，既要谋发展，又要注重公平，把效率与公平有机辩证地统一起来。

^① 邓小平，邓小平文选（第3卷）[M]，北京：人民出版社，1993：364。

江泽民的公平正义思想。“三个代表”重要思想为解决中国社会公平问题提供了理论指导。“三个代表”重要思想强调发展先进生产力归根到底是为了实现最广大人民的根本利益，主张通过政策、制度和社会保障等手段来逐步实现和满足人们利益。江泽民同志提出了促进人的全面发展是社会主义建设的本质要求，将“努力促进人的全面发展”作为社会公正目标的新要求。江泽民还提出了一系列防止贫富差距悬殊的多种调节方法。

胡锦涛的公平正义思想。十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央把公平正义提高到了社会主义本质的高度，再次强调实现公平正义的必要性和重要性，并对构建具有中国特色的社会主义公平正义制度体系进行了积极探索。胡锦涛强调：“公平正义是中国特色社会主义的内在要求。”^①他指出：“实现社会公平正义是发展中国特色社会主义的重大任务。”^②他强调，在促进经济社会快速发展的同时，要把公平正义摆在更加突出的位置，抓紧、抓好、抓出成效。胡锦涛和我们党提出了构建社会主义和谐社会的战略任务，并把公平正义作为构建和谐社会的重要奋斗目标。制度具有根本性、长远性。从根本上为实现社会公平正义提供保障，还要靠制度。胡锦涛强调，我们既要立足当前，把现实中影响公平正义的突出问题解决好，又要着眼长远，加强制度建设，从制度层面保障公平正义的实现。他指出：“加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系”^③，使公平正义具体体现在人民从事经济、政治、文化、社会等领域各项活动的起点、机会、过程和结果之中，切实保障人民各方面的权益，使全体人民共享改革发展的成果。

（三）我国社会发展中尚存在不公正现象

经济发展、物质财富的增加，并不意味着公平正义就可以自然而然地实现，许多问题和矛盾的出现恰恰与快速发展中存在的种种问题有关。改革开放以来，我国实行了一种“效率优先、兼顾公平”的“非均衡”发展战略。任何事情都

① 胡锦涛．坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[R]．北京：人民出版社，2012：14．

② 胡锦涛．论构建社会主义和谐社会[M]．北京：中央文献出版社，2013：149．

③ 胡锦涛．论构建社会主义和谐社会[M]．北京：中央文献出版社，2013：59．

具有两面性。“非均衡”发展战略在促进我国经济社会大发展的同时，也出现了贫富差距扩大、分配不公等现象，社会公平性遇到了前所未有的挑战，公平问题已经成为全社会广泛关注的一大热点。

城乡二元结构成为社会公平正义实现的制度性障碍。以户籍制度为核心的城乡二元结构形成于 20 世纪 50 年代，是计划经济体制的特殊产物。城乡二元结构，体现在经济结构上形成城市现代工业和农村传统农业的二元经济形态，体现在社会结构上形成城市社会和农村社会相互分割的二元社会结构，是阻碍城乡经济社会平衡、协调发展的壁垒。由城乡二元结构派生出二元公共事业投入制度、二元教育制度、二元社会保障制度、二元就业制度等一系列不平等的公民权利和福利制度，造成了城乡对立。随着市场化改革的深入，户籍制度的限制有所松动，农民可以自由流动，城乡二元结构改革已经取得了明显进展。但是，城乡失衡状况并没有得到根本改观，农民同市民、外地人同本地人在就业、教育、住房、医疗、社会保障、政治参与等方面并没有享有同等的生存、发展权利，机会不公平的矛盾日益尖锐。城乡二元体制的存在，导致城乡居民实际权利的不平等，造成城市与农村的对立、冲突，成为社会公平正义实现的制度性障碍。

收入分配不公，贫富差距、城乡差距、区域差距扩大，公平正义问题成为社会关注的焦点。不患寡而患不均，社会不公正比不富有更能引发大的社会矛盾。邓小平同志晚年曾经说过，发展起来后，问题比不发展问题更多。“发展之后”的问题就是分配问题，也就是重建社会公平的问题。公平合理的分配制度，能够激发社会成员创造财富的热情，使社会充满生机与活力；反之，则会造成社会利益格局失衡，影响社会和谐稳定。改革开放以来，我国收入分配制度不断得到完善，打破了平均主义、吃“大锅饭”的制度，以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配格局初步形成，确立了劳动、资本、技术等多种生产要素按贡献参与分配的原则，形成了有效的激励机制，推动了经济的快速增长，人民生活质量和水平得到显著提高。但是，收入分配领域也存在分配不公的问题，导致出现贫富悬殊的现象。就整体而言，我国社会成员间收入分配差距较大并且逐年扩大。从衡量社会公平的基尼系数来看，我国居民收入分配差距在 2000 年就突破国际公认的 0.4 安全警戒线标准，达到 0.417^①；2002 年达到 0.45（此数据来源于联合国发布的《人类发展报告》）。就结构而言，城乡之间、区域之间收入分化十

^① 青连斌，以改善民生为重点的社会建设 [M]．重庆：西南师范大学出版社，2009：174.

分严重。据统计,2005年各地区的“城乡收入差距”比上一年扩大了500元以上,全国农村居民人均收入不到城镇居民人均可支配收入的1/3。以城镇居民家庭人均生活费收入与农村居民家庭人均纯收入之比所反映的城乡居民收入差距,连续几年都在3.2倍以上。^①从区域差距来看,东中西部的相对差距仍呈扩大趋势,尽管实施了西部大开发战略,实施了中部崛起战略。例如,东部5个省的国内生产总值占全国国内生产总值的50%,西部12个省国内生产总值占全国国内生产总值的18%。^②日益加大的贫富差距,缺位的社会保障,使低收入阶层的社会心理容易出现失衡,产生仇富心理,造成各类社会矛盾的产生,严重威胁了社会和谐稳定。

(四) 以公平正义为社会管理的根本原则

公平正义是实现社会和谐的基本条件,实现社会和谐是社会管理的根本目的,促进社会公正社会管理的根本任务。只有社会公平正义得到切实维护,整个社会才会更加和谐稳定。因此,实现社会的公平正义,是社会管理的关键环节。胡锦涛同志多次指出:“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”^③,“公平正义是社会主义制度的本质要求”^④。这里提出了一个重大理论判断,即公平正义是社会主义本质的题中应有之义。这个重大理论判断,不仅深化了对社会主义本质的认识,而且还深化了对社会主义管理规律的认识,那就是必须把公平正义作为贯穿社会管理始终的根本原则加以坚持。

社会管理必须遵循公平正义的根本原则。公平正义的社会主义本质属性,决定了社会主义社会是一个更加重视公平正义的社会形态。建国以来特别是改革开放以来,我们党始终坚持公平正义原则,把公平正义作为价值追求,落实在社会建设和管理的实践之中。进入新世纪,我国“发展起来之后”所带来的新问题开始凸显。尤其在分配领域,利益分化、公平正义问题成为引起其他社会问题的“导火索”。相比经济建设,我国社会建设和管理是“短板”。党中央站在新的历史起点上,从中国特色社会主义事业发展的全局出发,顺应时代要求和实践发展

① 青连斌.以改善民生为重点的社会建设[M].重庆:西南师范大学出版社,2009:174-175.

② 傅思明.加强和创新社会管理[M].北京:人民出版社,2011:65.

③ 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[R].北京:人民出版社,2012:14.

④ 胡锦涛.论构建社会主义和谐社会[M].北京:中央文献出版社,2013:59.

的需要,在全力推进社会体制改革的同时,在加强和创新社会管理的具体实践中,高举构建社会和谐的旗帜,坚持把公平正义这个根本原则贯彻始终。在党的历史上,第一次正式把公平正义写入党文献的是2004年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》。《决定》把公平正义和社会主义和谐社会联系在一起,强调“要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆在重要位置,注重激发社会活力,促进社会公平正义”^①。2005年2月19日,胡锦涛就提高省部级主要领导干部构建社会主义和谐社会能力发表了重要讲话,揭示了公平正义的科学内涵,提出了“维护和实现社会公平正义是我国社会主义制度的本质要求”^②的重要论断,把公平正义提高到社会主义的本质要求的高度,更为清晰地阐述了公平正义与和谐社会的关系。2006年,党的十六届六中全会强调,要通过加强制度建设来保障社会公平正义。2007年,党的十七大报告强调,实现社会公平正义是发展中国特色社会主义的重大任务。2011年2月19日,省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班在中央党校开班。胡锦涛在开班式上发表了重要讲话。他在讲话中强调,促进社会公正是社会管理的核心任务。2012年,党的十八大报告明确提出“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”^③,这里实际是强调了社会管理必须坚持公平正义原则。“制度是社会公平正义的根本保证”^④。胡锦涛非常重视从制度、体制机制和政策安排上,为公平正义的实现提供切实的保障。胡锦涛反复强调:“要从法律上、制度上、政策上努力营造公平的社会环境”^⑤,“加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。”^⑥维护和实现社会公平正义,既涉及经济问题,又涉及政治和社会问题,既要靠法律、制度来保障,又要靠政策措施来实施。胡锦涛强调,要从“收

① 中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编(中)[G].北京:中央文献出版社,2006:286.

② 胡锦涛.论构建社会主义和谐社会[M].北京:中央文献出版社,2013:59.

③ 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[R].北京:人民出版社,2012:14.

④ 中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编(下)[G].北京:中央文献出版社,2008:657.

⑤ 胡锦涛.论构建社会主义和谐社会[M].北京:中央文献出版社,2013:60.

⑥ 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[R].北京:人民出版社,2012:14-15.

入分配、利益调节、社会保障、公民权利保障、政府施政、执法司法等方面采取切实措施”^①，促进社会公平正义的实现。总之，从价值原则、基本制度、具体政策三个方面的层次来看，党中央始终把公平正义作为现代社会制度设计的基本依据，作为现代社会制度安排的基本依据，作为制定社会政策的基本依据，作为协调社会各阶层关系的基本准则，作为评价制度合理性的重要依据，作为检验社会管理成效的标准。

社会管理是公平正义实现的重要途径。在公平与效率之间取一个动态平衡，任何社会的发展都不例外。处理好效率与公平的关系问题，是一个世界性难题。经济建设追求效率，是为了把“蛋糕”做大。社会管理追求公平，是为了把“蛋糕”切好。“切好蛋糕”与“做大蛋糕”同样重要，二者相互影响，相互促进，互为前提。但是，经济的发展并不能自动地实现社会公平正义。社会管理就是为了解决市场经济发展所带来的包括公平正义在内的种种社会问题而产生的，其坚持的是公平优先兼顾效率的原则。换句话说，公平正义要通过社会管理来实现。改革开放初期，我们党在以经济建设为中心的基础上，根据当时生产力的发展水平，提出“效率优先、兼顾公平”的分配原则，纠正了片面重视“结果公平”的不良倾向和做法。进入新世纪新阶段，尽管我国民生建设取得较大成绩，人民生活水平和质量得到较大提高，但由于政策制度的不完善、改革的不到位，社会成员之间、地区之间贫富分化趋势扩大，也由于人民群众的公平意识不断增强，人民群众对公平正义的诉求越来越强烈、关注度越来越高，公平正义问题成为当前我国各种社会矛盾和问题的焦点，怎样处理效率与公平的关系成为人们特别关注的问题。这引起我们党高度关切。党的十七大报告提出“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”^②，党的十八大报告再次强调“初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，再分配更加注重公平”^③。从这些论述中可以看出，我们党对于社会公正重要性的认识在不断深入，越来越认识到了加强和创新社会管理的重要性。在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会上，胡锦涛同志从社会主义本质的高度强调社会建设与经济建设并重，提出了坚

① 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：60。

② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》[R]，北京：人民出版社，2007：39。

③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》[R]，北京：人民出版社，2012：36。

持效率和公平有机结合的思想,主张通过提高效率来促进发展,又通过注重实现社会公平正义来促进和谐。他指出:“处理好效率和公平的关系是中国特色社会主义的重大课题。讲求效率才能增添活力,注重公平才能促进和谐,坚持效率和公平有机结合才能更好体现社会主义的本质。”^①思想是行动的先导,贯彻落实是关键。胡锦涛在十七大报告中提出,以加强民生建设,保障和改善人民生活作为社会管理的重点和切入点,“推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会”^②。这实际上涵盖了权利公平、机会公平、规则公平、分配公平这四个方面,体现了通过社会管理实现社会公平正义的五大重点领域:一是教育公平。坚持教育的公益性质,加大财政投入;健全教育救助制度,扶助教育弱势群体。二是就业公平。建立健全城市农村劳动者平等就业的制度,建立城乡统一规范的人才市场。三是分配公平。初次分配也要注重公平,再分配要更加注重公平。四是医疗公平。健全全覆盖的无盲点的城乡居民的医疗卫生服务体系,建立健全完善适应不同需求的医疗保障制度。五是保障公平。为了保障人民基本生活,着力推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。这五个方面的举措,实际上强调的就是要从社会政策和社会制度入手,创新社会管理,以达到实现和维护社会公平正义的目的。在这一理念指引下,我们党明确提出以人为本的价值理念,以加强民生建设为重点,着力加强社会管理,让改革开放和现代化建设所取得的成果由更广大的人民群众来共享,就是为了更好地促进和实现社会的公平正义。

三、社会和谐是社会管理的目标追求

社会和谐作为一种理想的社会状态,始终是人类不懈追求的一个梦想,当然也是中国共产党不懈追求的崇高治国理想目标。

重和谐,求同存异,是中国传统文化中的思想精华。和谐是中华价值观的重要元素。在我国传统文化中,就蕴含着许多关于和谐的观念,表达了对和谐社会的

^① 胡锦涛.论构建社会主义和谐社会[M].北京:中央文献出版社,2013:174-175.

^② 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[R].北京:人民出版社,2007:37.

的憧憬,“和合”文化传统深深融入了中华民族的血脉之中。《周易》中有“保合大和”的说法,孔子主张“和为贵”“君子和而不同”“天时不如地利,地利不如人和”。老子强调“合异以为同”。墨家主张“兼相爱”“爱无差等”。“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”,是孟子对美好社会的设计。北宋哲学家张载提出“仇必和而解”“天人合一”。洪秀全提出要建立“务使天下共享”的社会。以上这些思想反映了人民对和谐社会的向往和追求。

在西方,“和谐”概念源于古希腊哲学,指事物之间最佳的结合,如赫拉克利特认为“自然是由联合对立物造成的最初的和谐”。古希腊哲学家毕达哥拉斯提出了“数的和谐”的观点。从苏格拉底开始,“和谐”被引入社会领域、政治领域。柏拉图认为“公正即和谐”。荷兰近代哲学家斯宾诺莎不仅主张人自身要和谐,而且主张在人与自然、人与人之间建立和保持普遍的和谐关系,等等。

基于科学社会主义理论,马克思、恩格斯勾勒出美好社会理想的蓝图。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中明确提出:“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^①这就告诉我们,在未来社会即共产主义社会,公有制取代私有制,物质文明高度发达,精神文明高度发达,“三大差别”被消除,实行按需分配,每一个社会成员都得到自由而全面的发展,和谐的关系在人与人、人与社会、人与自然之间普遍建立和形成,在社会各要素之间普遍建立和形成。

根据新世纪新阶段我国经济社会发展呈现出的新特点新形势,胡锦涛同志指出:“我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”^②这就明确阐述了我们要构建的社会主义和谐社会的科学内涵、总体特征、总体要求、总体目标。这六个方面相互联系、相互作用,“体现了民主与法治的统一、公平与效率的统一、活力与秩序的统一、科学与人文的统一、人与自然的统一”^③。

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1995:294.

② 胡锦涛.论构建社会主义和谐社会[M].北京:中央文献出版社,2013:52.

③ 本书编写组.毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想概论[M].北京:高等教育出版社,2008:236.

（一）社会和谐是中国特色社会主义的本质属性

根据唯物史观我们可知，社会和谐是科学社会主义的题中应有之义。马克思主义认为，共产主义社会是人类社会发展的最高形态，是人与人和谐相处、人与自然和谐共生的社会。这就说明，“社会和谐是科学社会主义的应有之义”^①。唯物史观告诉我们，生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间的矛盾运动，推动着人类社会由低级阶段不断向高级阶段发展，由矛盾不断得到解决而走向和谐的发展。同时，唯物史观又告诉我们，建立在私有制基础之上的阶级社会，生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间的矛盾是对抗的、是不可调和的，因而无法实现社会和谐。必须通过无产阶级革命，打破旧的国家机器，推翻剥削阶级制度，消灭私有制，消除导致社会不和谐的制度根源，建立保证人民当家作主的社会制度，才能够极大地调动全体人民的积极性，实现社会和谐。

社会和谐是中国特色社会主义的内在要求。中国共产党是全心全意为人民服务的政党，除了最广大人民的利益，没有自己的特殊利益。中国共产党领导人民取得了新民主主义革命的胜利，推翻了“三座大山”，建立了人民当家作主的社会主义政治制度，建立了以公有制为基础的经济制度，使最广大人民的利益在根本上是一致的，消除了导致社会不和谐的制度根源。这就为我们最终建成社会主义和谐社会提供了根本前提和制度保证。然而，“任何社会都不可能没有矛盾，人类社会总是在矛盾运动中发展进步的”^②。社会主义社会也是这样。社会主义和谐社会不是社会发展形态，而是社会发展状态。所以，“社会主义和谐社会并不是没有矛盾的社会”^③。我国社会的基本矛盾，仍然是生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间的矛盾。但是，我国社会的基本矛盾是非对抗的，是根本利益一致基础上的人民内部矛盾，可以通过和平的方式，通过改革和调整来解决。虽说是人民内部矛盾，如果处理不好，也会走向反面。所以，“构建社会主义和谐社会的过程，就是在妥善处理各种矛盾中不断前进的过程，就是不断消除不和谐因素、不断增加和谐因素的过程。”^④ 2006年10月，党的十六届六中全会

① 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：122。

② 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：123。

③ 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：62。

④ 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：63。

提出“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性”^①这个重大判断，丰富了社会主义本质的内涵，深化了我们党对社会主义社会管理规律的认识。

（二）社会和谐是中国共产党不懈奋斗的目标

新中国成立后，中国共产党一直把实现社会和谐作为自己接续奋斗的目标。我们党对构建社会主义和谐社会的认识和实践探索，都有一个不断深化的过程。

新中国成立初期，在国民经济得到恢复、社会主义改造基本完成、向全面建设社会主义进军的时候，毛泽东同志坚持理论联系实际原则，向全党提出实现马克思主义理论同中国实际的“第二次结合”，走出自己的建设道路，对社会主义建设和促进社会和谐进行了艰辛探索，从理论和实践两个方面提出了许多真知灼见。在《论十大关系》中，毛泽东强调，要处理好经济社会发展中的一系列重大关系。在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中，毛泽东创立了关于两类不同性质矛盾的学说，强调把人民内部矛盾处理好。1957年8月，毛泽东又明确提出了既充满活力又和谐稳定的目标。毛泽东关于促进社会和谐的思想，尽管有的还不太成熟、有的并未实施或没能很好坚持，但它们是开创性的工作，对我们今天构建社会主义和谐社会具有建设性的指导意义。

中国进入了改革开放的新的历史时期之后，邓小平同志重申并坚持了毛泽东关于促进社会和谐的一系列重要思想，并结合改革开放过程中出现的新情况，就构建社会主义和谐社会，提出了一系列重大理论观点。邓小平强调，共同富裕是社会主义的根本原则，必须长期加以坚持；社会主义发展生产力，成果属于人民；民主和法制都应该加强，通过制度来保障民主，使民主制度化、法律化；物质文明和精神文明，两手抓、两手都要硬；现代化建设不能单打一，必须坚持统筹兼顾；治理中国的大道理是坚持稳定压倒一切。这些思想奠定了中国共产党社会和谐思想发展的基础。

根据国际形势的新变化和国内改革开放的不断深入而出现的新情况，江泽民强调，实现经济社会的协调发展是一个重要的指导方针，经济发展和社会全面进步应该并行；坚持依法治国和以德治国并重；正确处理新时期人民内部矛盾；正确处理改革、发展、稳定的关系，把不断改善民生作为处理三者关系的结合点；

^① 中共中央文献研究室，十六大以来重要文献选编（下）[G]，北京：中央文献出版社，2008：648.

建设社会主义政治文明；加强基层民主建设和管理。这些重要论述发展了中国共产党的社会和谐思想。

自“使社会更加和谐”的目标被十六大提出之后，我们党对社会和谐的实践探索力度在不断加大，对促进社会和谐的认识在不断深化。胡锦涛同志和我们党在推进全面建设小康社会的历史征程中，积极推进理论和实践创新，在党的历史上，首次提出构建和谐社会的战略任务和思想，阐述了和谐社会的基本特征。在党的历史上，第一次提出加强生态文明建设的战略任务和思想，将中国特色社会主义事业的总体布局拓展到了“五位一体”。胡锦涛同志强调，坚持立党为公、执政为民，群众利益无小事；加强以改善民生为重点的社会建设，坚持以人为本；坚持和完善基层群众自治制度，发展协商民主；建立健全社会公平保障体系；建设社会主义核心价值体系，发展和谐文化；开展生态文明建设，处理好人与自然的的关系。这些重要论断把我们党关于社会和谐的理论进一步推向前进。

（三）以社会管理促进社会和谐

社会管理是促进和实现社会和谐的重要途径。构建和谐社会，重在建设，关键在社会管理。党的十六届六中全会指出：“加强社会管理，维护社会稳定，是构建社会主义和谐社会的必然要求。”^① 2011年，胡锦涛同志又一次强调：“加强和创新社会管理，是构建社会主义和谐社会的必然要求。”^② 这里可以看出，在社会主义和谐社会的构建中，社会管理的作用尤其重要，强调通过创新社会管理来解决社会领域存在的各种问题，协调社会关系，特别是协调利益关系，化解社会矛盾，进而促进社会和谐。把和谐社会的基本特征与社会管理的根本任务进行比较，我们就可以发现，社会主义和谐社会的科学内涵和六大特征，是从社会管理的角度来界定的。把解决最广大人民群众切身利益问题作为构建社会主义和谐社会的切入点和突破口，是从社会管理的角度来定位的。促进和维护社会公平正义，同样也是从社会管理的角度来考虑的。因此，社会管理是实现社会和谐的重要路径。除了经济、社会发展的和谐之外，社会和谐还包括教育、就业、社会保障等方面的和谐。所有这些涉及人民群众切身利益的问题，关乎民生。解决民生问题，要靠社会管理。没有稳定的政治环境和良好的社会环境，再好的规

① 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2006-10-19 (1).

② 本书编写组. 怎样加强和创新社会管理 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2011: 1.

划,再好的蓝图,都难以实施,难以实现,都只能是纸上谈兵。十六大以来,我们党高度重视社会管理工作,在社会管理的法律法规制定上,在社会管理工作的领导体系的建立上,在社会管理的体制机制构建上,都取得了新突破。保障基本民生的社会保障制度已经建立,各项社会事业得到蓬勃发展。总体来说,我国的社会管理促进了社会的协调、有序、和谐与稳定。从现实状况来看,我国社会在总体上是和谐的,但也存在很多导致社会不和谐的因素。比如经济与社会之间发展不平衡;区域之间发展不平衡、城乡之间发展不平衡;教育、医疗、就业、收入分配、社会保障等方面问题突出;公共群体性事件增多;社会思想价值观多元和相互碰撞冲突,等等。因此,在我国处于新的历史发展时期,必须高度重视社会管理工作,推进社会管理创新。只有这样,才能为加快推进中国特色社会主义伟大事业营造一个良好的和谐的社会环境。

实现社会和谐是社会管理的基本目标。胡锦涛同志指出:“我们加强和创新社会管理,根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,为发展营造良好的社会环境。”^①这就明确地告诉我们,社会管理的目标是实现社会和谐;和谐、安定、有序的社会不会自然而然地形成,需要社会管理的推动。经济领域的主要目标是追求“效率”,促进经济发展、实现物质财富的增长。与此不同,社会领域的主要目标是追求“公平”,通过相对合理的分配制度,比较公平地分配各种社会利益,来满足大多数人的各种基本需要,尤其是满足弱势群体的各种基本需要,让发展的成果能够惠及每一个人,以使社会矛盾得到化解、社会问题得以解决,增强社会稳定,使社会充满创造活力,进而促进社会的全面进步和人的全面发展。从这个角度来说,社会管理的成败关系到社会和谐这个目标究竟能否实现。党的十七大报告指出:“构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务,是在发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果。要通过发展增加社会物质财富、不断改善人民生活,又要通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐。”^②这里我们可以看出,我们党领导的中国特色社会主义建设,其基本目标除包括使民主更加健全、经济更加发展、文化更加繁荣等之外,还包括使社会更加和谐。要实现这个目标,就要加强和创新社会管理,以社会管理使社会更加和谐。因为,“社会管理的基本任

① 胡锦涛.论构建社会主义和谐社会[M].北京:中央文献出版社,2013:215.

② 胡锦涛.论构建社会主义和谐社会[M].北京:中央文献出版社,2013:149.

务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面”^①。社会管理的七大任务无不围绕着“社会和谐”而展开。社会关系本质上就是利益关系，协调社会关系就是协调利益关系。社会主义和谐社会，应当是各方面利益关系得到有效协调的社会。社会行为是多样的、有意识的、有意义的行为，是指人们为了满足生存和发展的各种需要，在社会生活中与他人和社会构成的一切行为。规范社会行为的目的，就是运用法律、道德、宗教和社会习俗，确立社会成员在社会生活中应遵循的基本准则，以其调节社会关系，维持社会秩序，维护社会稳定。在社会管理中，规范的社会行为对社会每一个成员都具有引领和约束作用，是增进社会和谐的长久的基础性工作。没有矛盾的社会是不存在的。作为社会主义社会的一种发展状态，社会主义和谐社会是一个充满非对抗性矛盾的社会。所以，构建社会主义和谐社会的过程，也就是不断化解社会矛盾的过程。对和谐社会来说，社会公正是基石，促进社会公正社会管理的核心任务。任何社会发展到特定的阶段，都必然会面临一个社会风险期。在构建和谐社会的过程中，同样如此，需要有效化解社会风险。安定有序是社会主义和谐社会的重要特征之一，保持社会稳定是社会管理的最终目的。

四、培育和弘扬社会主义核心价值体系和 核心价值观是社会管理的基础工程

不论一个国家一个民族还是一个政党，对它们来说，都会在长期的实践过程中形成它们自己的核心价值体系和核心价值观。它们涵盖社会发展的指导思想，规定社会发展的价值导向、价值目标、价值动力、价值规范，决定社会意识的性质和方向，影响人们的思维方式和行为规范。作为社会系统得以正常运转的精神依托，培育和弘扬核心价值体系和核心价值观，有利于有效整合社会意识，是社会管理的重要方面。

核心价值体系，是指人们在一定历史条件下，在长期认识和实践活动中形成的相对稳定的，起主导作用、引领作用的价值观念体系。对任何一个社会来说，都有多个价值体系，而起主导作用、引领作用的核心价值体系只有一个。在一个社会的众多价值体系中，核心价值体系居支配地位，是起主导作用的核心理念，

^① 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：215。

是一个社会需要普遍遵循的基本价值准则。自十六大以来，站在发展中国特色社会主义事业全局的高度，我们党提出了建设社会主义核心价值体系的战略思想。社会主义核心价值体系有其自身内在的逻辑结构，由灵魂、主题、精髓和基础四个方面构成，马克思主义指导思想是其灵魂，中国特色社会主义共同理想是其主题，民族精神和时代精神是其精髓，以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观是其基础。这四个方面各有侧重、相辅相成，构建了一个逻辑严密的体系。社会主义核心价值体系在中国整个社会价值体系中，居于主导地位，决定着整个价值体系的基本方向。

价值观是关于价值的一些基本观点、看法和态度，既表现为价值取向、追求、目标，又表现为价值审视、评判、尺度。任何社会都有不同的价值观，但居于支配地位的只有一个，那就是核心价值观。“对一个民族、一个国家来说，最持久、最深层的力量是全社会共同认可的核心价值观。”^① 核心价值观在社会思想观念体系中居支配地位，某种程度上，决定着社会运行的基本规范，制约着社会发展的基本方向。根据时代新发展、形势新变化，顺应全党和全国人民的共同期待，基于我们党对推进社会主义核心价值体系建设的理论认识的深化和实践探索的深入，以及建设实践所取得的成就和成功经验，党的十八大提出了我国要培育和践行的社会主义核心价值观。从内容逻辑结构来看，社会主义核心价值观包括国家、社会和个人三个层面的价值要求。“富强、民主、文明、和谐”是我国现代化建设的目标，讲的是国家层面的价值目标，回答了我们要建设什么样国家的重大问题，勾绘出一个国家的价值内核。“自由、平等、公正、法治”是对美好社会的生动表述，讲的是社会层面的价值取向，回答了我们要建设什么样的社会的重大问题，勾画出一个社会的共同理想。“爱国、敬业、诚信、友善”是公民基本道德规范，讲的是公民层面的价值准则，回答了我们要培育什么样的公民的重大问题，勾画出全体人民的精神家园。社会主义核心价值观是马克思主义关于国家、社会、公民三者辩证关系在价值观上的集中表现，体现了国家认同、社会认同、公民认同的有机统一。“社会主义核心价值观，把涉及国家、社会、公民的价值要求融为一体，既体现了社会主义本质要求，继承了中华优秀传统文化，也吸收了世界文明有益成果，体现了时代精神。”^② 与中华优秀传统文化相

① 习近平，青年要自觉践行社会主义核心价值观[M]．北京：人民出版社，2014：3-4．

② 习近平，习近平谈治国理政[M]．北京：外文出版社，2014：169．

承接，与当代中国特色社会主义事业发展要求相契合。“富强、民主、文明、和谐”，与中国传统文化的“大同”思想相承接，与当代中国特色社会主义事业发展的要求相适应；“自由、平等、公正、法治”，顺应人类共有价值的一致追求，彰显了社会主义理念与事实的表与里的统一；“爱国、敬业、诚信、友善”，继承中国古代“修身为本”的传统，适应市场化改革的道德要求。

社会主义核心价值体系与核心价值观的异同。从根本上来看，“社会主义核心价值体系和核心价值观内在一致，都体现了社会主义意识形态的本质要求”^①。社会主义核心价值体系和核心价值观共同作用于政治、经济、文化和社会生活的各个方面，从根本上制约、规范着中国特色社会主义的发展方向，直接而深刻地影响着我国社会的凝聚力和创造力。但严格来说，它们在外延、内涵和所具有的特点上是有区别的。

（一）中国共产党人对社会主义价值的探索

90多年来，在领导中国人民进行革命、建设和改革的历史进程中，几代中国共产党人一直都对社会主义价值问题进行了不断探索，提出了许多具有创造性的宝贵思想。

毛泽东在领导革命和建设的伟大实践中，坚持马克思主义群众史观，确立了“全心全意为人民服务”这一党的核心价值观。在此基础上，进而提出了“德、智、体”的全面发展观，提出了以“爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱护公共财物”为主体的社会主义公德观，提出了以“独立富强”为核心的爱国主义价值观。

在改革开放新的历史时期，邓小平同志高度重视并积极探索社会主义价值体系的建设，提出了许多重要论断。邓小平重新恢复了党的实事求是的思想路线，指出实事求是马克思主义的精髓。这为认识社会主义价值提供了理论根据。邓小平继承和发展了毛泽东关于人民主体、为人民服务的思想，把人民利益作为判断改革得失成败的“三个有利于”标准的重要内容，把人民利益至上确立为社会主义价值的最高标准。针对改革中出现的两极分化问题，邓小平认为，共同富裕是社会主义本质的体现，把实现共同富裕作为社会主义的价值理想。鉴于在“文革”中民主法制受到严重破坏的教训，邓小平认为没有民主就没有社会主

^① 中共中央宣传部，习近平总书记系列重要讲话读本[M]，北京：人民出版社，2014：93.

义,强调推进民主的制度化、法制化建设。突出强调民主法制,是邓小平对社会主义核心价值观的一大贡献。在毛泽东关于“德、智、体”全面发展的基础上,邓小平提出了“有理想、有文化、有道德、有纪律”的“四有”人才培养标准,把人的全面发展与社会的全面发展有机地统一了起来。

十三届四中全会以后,江泽民和党中央加大了对社会主义核心价值的探索。“三个代表”重要思想,是对社会主义价值的高度概括,是对党的核心价值观的新要求。“三个代表”中,无论是发展先进生产力,还是发展先进文化,都体现了社会主义的价值追求,其目的是实现最广大人民的根本利益,深化了毛泽东、邓小平关于“为人民服务”“人民利益至上”的政党价值观,把中国共产党的核心价值观提高到一个新的境界。全面建设小康社会目标的提出,丰富了社会主义的价值理想体系。从历史唯物主义出发,根据中国新时期的国情,江泽民同志精辟论述了人的全面发展问题。他在2001年的“七一”讲话中指出:“我们建设有中国特色社会主义的各项事业,我们进行的一切工作,既要着眼于人民现实的物质文化生活需要,同时又要着眼于人民素质的提高,也就是要努力促进人的全面发展。这是马克思主义关于建设社会主义新社会的本质要求。”^①江泽民把人的全面发展同经济发展看作互为前提的、并行发展的同一过程的两个不同方面,把人的全面发展同社会发展看作相互并行的关系,把人的全面发展看作是最广大人民的根本利益的最高形式。

十六大以来,在推进现代化建设新的历史征程中,以胡锦涛为总书记的党中央以马克思主义为指导,密切联系实际,创立了“以人为本”为核心的科学发展观,在党的历史上,第一次提出了构建社会主义和谐社会的战略任务,首次提出了加强社会主义核心价值体系建设的思想。党的十六届三中全会第一次在党的文件中提出“以人为本”的价值理念。“以人为本”的本质在于,不管是革命、建设还是改革,都要尊重人的主体地位,把人看作目标,把促进人的全面发展作为最终目的,这与“人的自由全面发展”的价值理想是一致的。构建社会主义和谐社会的思想,继承和丰富了我们党寻求“国家富强、民族振兴、人民幸福”的价值追求,表明我们党在社会主义核心价值观上达到了自觉。十六届六中全会明确提出了“建设社会主义核心价值体系”的科学命题,阐明了其地位作用和基本原则及举措。党的十八大提出了培育和践行社会主义核心价值观的要求。这

^① 江泽民,《江泽民文选》(第3卷)[M],北京:人民出版社,2006:294-295.

表明我们党在社会主义核心价值观上的认识已进入一个新阶段。

（二）培育弘扬践行社会主义核心价值体系和核心价值观的必然性

我国正处于经济转轨和社会转型的“双转型”期。转型期的中国，在全社会形成共识、凝聚力量是最紧要的。社会主义核心价值体系和核心价值观具有统一思想、鼓舞斗志、凝集力量、引领风尚的作用。社会主义核心价值体系和核心价值观的建设与培育，是我们党在准确把握世情、国情、党情的情况下，做出的战略决策。无论是提升国家文化软实力还是巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，不管是巩固全国各族人民团结奋斗的共同的思想道德基础还是促进和实现社会和谐，都需要通过构建社会主义核心价值体系和培育践行社会主义核心价值观来实现。

提高国家文化软实力的需要。一个国家是否强大，国家综合实力是其主要衡量指标。国家综合实力不仅包括经济等“硬实力”，还包括文化等“软实力”。也就是说，国家的强大不仅需要经济等物质领域的支持，更需要思想道德等精神领域的支撑。在国际竞争日趋激烈的今天，重视文化软实力的提高，已经成为世界各国特别是大国的一个发展趋势。作为国家综合实力重要组成部分的文化软实力，在国与国之间的竞争中发挥着越来越重要的作用。在相当大程度上，国家文化软实力表现为民族的凝聚力。这种凝聚力源自人们对核心价值体系和核心价值观的认同、认知和追求。“一个国家的文化软实力，从根本上说，取决于其核心价值观的生命力、凝聚力、感召力。”^①同样，从根本上说，一个国家的文化软实力也取决于其核心价值体系的生命力、凝聚力、感召力。社会主义核心价值体系和核心价值观是文化软实力的灵魂和建设的重点，也是提升国家文化软实力的重要环节。在某种程度上，培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观的过程，也就是提高文化软实力的过程。社会主义核心价值体系和核心价值观对文化软实力建设具有导向作用，因为他们能够为人的行为确定方向。由此，可以使文化软实力建设沿着正确的方向行进。社会主义核心价值体系和核心价值观对文化软实力建设具有激励作用。人是文化软实力建设的主体，核心价值观作为一种价值追求，对文化软实力建设的激励作用主要是通过对人的有意识、有目的的活动的激励而发挥作用的。社会主义核心价值体系和核心价值观对文化软实力建设具

^① 习近平，习近平谈治国理政[M]，北京：外文出版社，2014：163.

有凝聚作用。这种凝聚作用体现为人们的文化认同。有了文化认同，国家、民族、社会等共同体才能形成有凝聚力的有机体。建设社会主义核心价值体系和培育社会主义核心价值观，可以有效抵制各种错误和腐朽思想的渗透和影响，有效维护国家文化安全。

巩固马克思主义在意识形态领域指导地位的需要。我国是以马克思主义为指导建立起来的人民当家作主的社会主义国家，这就决定了必须坚持和巩固马克思主义在意识形态领域里的指导地位。社会主义意识形态，体现了社会主义制度在思想和精神层面的质的规定性，是对社会主义的政治生活、经济生活的集中反映。马克思主义是社会主义核心价值体系和核心价值观的“灵魂”，决定着它们的根本性质。社会主义核心价值体系和核心价值观作为社会主义意识形态的本质体现，集社会主义价值理念之大成，整合了我们党所倡导的价值取向、思想观念和基本理论，是发展社会主义先进文化的精神旗帜。从国内看，改革开放使社会发展充满活力，但也使人们的思想观念多变，社会思潮多元，先进的与落后的、正确的和错误的思想观念相互交织。从国际上看，当今世界，意识形态领域的斗争更加尖锐、更加复杂，各种思想文化价值观念相互交锋、相互碰撞。西方敌对势力对我国的意识形态渗透从来就没有停止过，西方敌对势力对我西化分化的战略意图就是在意识形态领域。这种现实迫切要求我们必须对社会主义核心价值体系和核心价值观做出明确界定，旗帜鲜明地告诉人们，无论人们的思想观念和价值取向怎样变化，马克思主义的指导地位不会变。只有通过建设和培育社会主义核心价值体系和核心价值观，才能在多元社会思潮中立主导，在多样价值取向中谋共识，团结一切可以团结的人共同前进。

巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同的思想道德基础的需要。共同的思想道德基础，是一个政党、一个国家赖以存在和发展的根本前提。没有共同的思想道德基础，就没有维系团结和睦的精神纽带，对一个政党来说，就要瓦解；对一个社会来说，就要解体；对一个国家来说，就要分裂，社会就会变成一盘散沙。当代中国正在发生广泛而深刻的变化，在思想道德领域，出现了不少亟待解决的突出问题：理想信念动摇，世界观、人生观、价值观“三观”发生扭曲，诚信缺失、道德失范、社会责任感缺乏等。这些问题和现象与中华民族传统美德格格不入，败坏社会风气，冲击社会的道德底线，影响社会正常秩序。所以，加强思想道德建设越来越成为一项紧迫的任务。提出与人类文明发展趋势相一致、与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律相协调的社会主义核心价值体系和核心

价值观，是当前形势下加强思想道德建设的迫切要求。二者揭示了思想道德基础的基本内涵和基本要求，以共同的价值目标、价值取向为导向，在多元中立主导，在交流交融中谋共识，使人们超越行业、职业、利益等差异，超越民族、血缘、语言等差异，在包容多样中增进共识，在尊重差异中扩大社会认同，为党领导全国各族人民团结奋斗筑牢了共同的思想道德基础。

实现社会和谐的需要。构建和谐社会，关键在于合理有序地规范和协调社会各要素的关系，统筹解决社会协调与可持续发展的问题。马克思主义指导思想，作为社会主义核心价值体系的灵魂，为构建和谐社会提供了理论基础、行动指南；中国特色社会主义共同理想，作为社会主义核心价值体系的主体，为构建和谐社会指明了发展方向、奋斗目标；以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，作为社会主义核心价值体系的精髓，为构建和谐社会提供了精神动力、智力支持；社会主义荣辱观，作为社会主义核心价值体系的基础，为构建和谐社会提供了道德导向、价值目标。核心价值观蕴含着人们对世界、社会、人生等一系列问题的根本看法和价值观点，深刻影响着人们的思想观念、思维方式和行为方式。因此，实现社会和谐，离不开社会主义核心价值观的支撑、引领。建设培育社会主义核心价值体系和弘扬核心价值观，有助于我们在解决各种矛盾问题时提供有共同价值遵循的思路、办法，增强构建和谐社会的主动性；有助于形成超越具体利益关系的精神纽带，能够团结协作地化解矛盾、消除冲突，促进社会和谐；有助于从价值观的深层次消除隔阂，扩大社会思想共识，凝聚起构建和谐社会的伟大力量。

（三）培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观，为社会管理固本强基

社会和谐，既是社会管理的目标追求，也是社会管理的重要任务。胡锦涛同志指出：“一个社会是否和谐，一个国家能否实现长治久安，很大程度上取决于全体社会成员的思想道德素质。”^① 这里强调，社会和谐的实现，取决于全体社会成员有良好的道德规范，有共同的理想信念，有较高的思想道德素质。文化是民族的血脉，是人民的精神家园。只有通过加强和谐文化建设，才能巩固社会和谐的思想道德基础。加强和谐文化建设，最根本的是加强社会主义核心价值体系

^① 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：58。

和核心价值观的建设与培育。社会主义核心价值体系和核心价值观，是思想道德建设的重要任务，承担着提升人们思想道德素质的重任，发挥着打基础的重要作用，可以引领社会思潮、凝聚社会共识、巩固全党全国各族人民团结奋斗的思想道德基础，是社会治理的基础工程。因此，胡锦涛同志强调：“必须把提高全民族文明素质作为加强和创新社会管理、促进社会和谐稳定的基础性工程抓好、抓实。”^①

“培育和弘扬核心价值体系和核心价值观，有效整合社会意识，是社会系统得以正常运转、社会秩序得以有效维护的重要途径。”^② 建设社会主义核心价值体系，培育社会主义核心价值观，对于协调社会关系、化解社会矛盾、规范社会行为、维护社会秩序、促进社会和谐具有重要作用，这一点早已被历史和现实证明。目前，我国虽然处于发展的重要战略机遇期，但又处于社会矛盾凸显期，怎样加强社会主义核心价值体系建设，提高公民思想道德素养，在全社会形成良好道德风尚，夯实社会管理的思想道德基础，既是一个重大的理论问题，又是一个重大的实践问题。基于对世情、国情、党情的准确把握，党的十六届六中全会提出建设社会主义核心价值体系的战略任务。在社会主义核心价值体系中，马克思主义指导思想起价值导向作用，中国特色社会主义共同理想起价值目标作用，以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神起价值动力作用，社会主义荣辱观起价值规范作用。党的十八大又从三个层面概括出社会主义核心价值观的主要内容。推进社会主义核心价值体系建设，弘扬社会主义核心价值观，就是把社会主义核心价值体系和核心价值观融入国民教育和精神文明建设全过程，通过教育引导、舆论宣传、文化熏陶、实践养成、制度保障等，在全社会形成统一指导思想、共同理想信念、强大精神力量、基本道德规范，为社会管理营造强有力的思想环境和社会环境，夯实社会管理的思想道德基础。建设社会主义核心价值体系，培育社会主义核心价值观，是党在思想文化建设上的一个重大理论创新，体现了党对社会主义建设规律特别是社会主义管理规律的新认识，是对社会主义发展目标的价值判断，反映了党在社会管理新探索中所达到的理论深度和战略高度，决定着中国特色社会主义的发展方向，为创新社会管理提供了内核、规范了内容、指明了方向、引领了道路。

① 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：234。

② 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》[M]，北京：学习出版社，2014：49。

第四章 十六大以来中国共产党 社会管理的实践创新

理论的生命力在于回到实践并指导实践。自党的十六大以来，我们党在加强和创新社会管理过程中，积极运用创新理论指导实践，推进实践创新，贯彻落实以人为本理念，建设服务型政府，保障和改善民生；坚持公平正义原则，合理调整收入分配关系，推进基本公共服务均等化；推进全面协调可持续发展，加强民主法治建设，妥善协调好 and 处理好各方面的关系，促进社会和谐；积极培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观。

一、贯彻落实以人为本理念

（一）建设服务型政府

社会管理是政府的重要职能，政府是社会管理的重要主体。政府作为主要的社会管理部门，其社会管理职能的发挥，必须以“服务”为归依。因为，公共利益代表了最广大人民的根本利益，政府权力来自人民，是否把公共利益作为其立场和出发点是判断政府合法性的标志。强调“以人为本”，最重要的是建设服务型政府。服务型政府是以社会本位、公民本位的行政理念为指导，以社会和公众为中心，以促进社会进步和满足公众需求为目标的政府。政府要当好公共利益的代表，根本出路就是转变政府职能，建立服务型政府。随着我国社会转型的加快，人民群众社会性的需求大量涌现，对公共服务和社会管理提出了更高的要求。这就迫切需要政府职能由计划经济体制下管控型、管制型向人性化、服务型转变，建立服务型政府，履行好社会管理职能，不断健全与社会主义市场经济体制相适应的社会管理体制，积极推进服务型政府建设。2008年2月23日，中央

政治局举行第四次集体学习，专题研究建设服务型政府问题。胡锦涛同志在会议上既阐述了强化政府服务职能、建立服务型政府的重大意义，又指明了建立服务型政府的路径。

建设服务型政府的重大意义。建设服务型政府，是实现党的宗旨的要求。建立服务型政府，从根本上说，是由党的性质和宗旨决定的。“为人民服务是党的根本宗旨，是各级政府的神圣职责。”^① 只有在经济发展的基础上，转变政府职能，建设服务型政府，做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋，才能真正实现发展为了人民、发展成果由全体人民共享，真正实现我们党的宗旨。建设服务型政府，是构建和谐社会的要求。和谐社会建设对政府的建设提出了更高要求。在我国，各级政府拥有人民赋予的相当大的权力，掌握着大量公共资源，在和谐社会的建设中承担着主要责任。只有建立起服务型政府，政府真正为人民服务，才能有效化解社会积累的矛盾，才能为构建和谐社会创造良好的环境。建设服务型政府，是完善社会主义市场经济体制的要求。社会主义市场经济体制已经在我国初步建立起来，但还有待进一步完善。完善社会主义市场经济体制，关键是进行行政管理体制改革，构建服务型政府，切实转变政府职能。在社会主义市场经济体制下，政府职能与市场职能得到明确划分，政府是市场规则的制定者，是市场环境的监管者，不再承担资源配置职能，主要职能是为市场主体提供服务和创造良好发展环境，而市场才对资源配置起决定作用。但传统计划经济体制下政府统管一切的影响仍未消除。因此，完善社会主义市场经济体制，迫切需要构建服务型政府。

建设服务型政府的途径。建设服务型政府，要以科学发展观为指导，坚持以人为本，从下面几个方面着手：第一，转变政府管理理念。管理理念决定管理行为，树立以人为本的理念是建设服务型政府的前提条件。在计划经济条件下，我国政府是“建设型政府”或“经济主体型政府”，片面强调经济增长，片面强调GDP，轻视服务，对社会主体的诉求有效回应不够。树立以人为本的理念，建设服务型政府，要求政府应当由过去的建设型政府向公共服务型政府转变，由衡量政府绩效唯GDP标准向以公共服务水平衡量标准转变，“努力实现管理与服务有

^① 胡锦涛：扎实推进服务型政府建设提高为人民服务能力和水平 [N]．人民日报，2008-02-24 (01)．

机结合，在服务中实施管理，在管理中体现服务”^①。第二，科学定位政府职能，明确政府职责。党的十六大明确了我国政府四项职能：经济调节，市场监管，社会管理，公共服务。党的十七大指出要进一步加强政府公共服务职责。明确政府职责，准确定位政府职能，可以有效解决政府“越位”“错位”“缺位”的问题。在计划经济条件下，我国政府以单一的行政命令、计划指令为手段，统管一切，既是“裁判员”，又是“运动员”，是无所不管的“全能型政府”。政府大包大揽，政府、社会、市场边界不清，政社不分、政企不分、政资不分、政事不分，“越位”严重。各级政府之间以及政府内部部门之间的职能边界和职能范围不分，政出多门，“错位”严重。政府应该做好的公共服务没有做好，公共服务出现“真空”，“缺位”严重。在市场经济条件下，政府“要加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，发挥公益类事业单位提供公共服务的重要作用，支持社会组织参与公共服务和社会管理，形成公共服务供给的社会和市场参与机制”^②，由“全能政府”向“有效政府”转变，明确主要职责在于提供服务，而非经营管理，把不该管的且管不好的事交给社会和市场，不断提高公共服务能力和水平。第三，建立健全公共财政体制。公共财政是政府向公众提供公共服务的基础，是社会公共体系得以正常运行的必要条件。就我国目前财政支出来看，带有“建设财政”的特点，大量资金投入经济建设，对公共服务的有效投入不足，财政支出结构不合理。胡锦涛同志指出：“要完善公共财政体系，调整财政收支结构，扩大公共服务覆盖范围，把更多财政资金投向公共服务领域，把更多公共资源投向公共服务薄弱的农村、基层、欠发达地区和困难群众，增强基层政府提供公共服务的能力。”^③ 这为建立健全公共财政体制指明了方向。第四，改革行政审批制度。行政审批制度是控制社会生活的一项重要手段，是一种重要的事前控制手段。在我国，行政审批制度产生于从计划经济向市场经济转轨的过程中。在计划经济条件下，也存在行政审批，但还未形成制度，政府主要是通过行政命令和行政指导的方式参与经济活动和管理社会。改革开放

① 胡锦涛：《扎实推进服务型政府建设提高为人民服务能力和水平》[N]．人民日报，2008-02-24（01）．

② 胡锦涛：《扎实推进服务型政府建设提高为人民服务能力和水平》[N]．人民日报，2008-02-24（01）．

③ 胡锦涛：《扎实推进服务型政府建设提高为人民服务能力和水平》[N]．人民日报，2008-02-24（01）．

之后，在市场经济体制建立、计划经济体制解体过程中，以行政命令和行政指导为主的社会管制方式越来越不适应社会政治经济的发展需要，行政命令、行政指导等手段开始弱化，取而代之的是行政审批制度。政府通过建立行政审批制度进行社会管理，使行政审批作为一项制度建立了起来，并把一切基本的、普遍的社会活动和全部经济活动都纳入行政审批的作用范围。行政审批制度对于保障、促进经济和社会发展发挥了重要作用；但随着社会主义市场经济建设的深入，其弊端逐渐暴露，有些已成为生产力发展的体制性障碍。行政审批制度，作为政府社会管制的手段，其理念是管制，而不是服务。因此，建设服务型政府，必须改革行政审批制度。改革行政审批制度，就是取消、调整、下放行政审批项目，还权于社会、市场、公民。党的十六大提出，要“减少和规范行政审批”。党的十六届三中全会强调，要“深化行政审批制度改革，切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来”。^①从2002年10月到2012年8月，国务院已分六批共取消和调整了2497项行政审批项目，占原有总数的69.3%。^②行政审批制度改革，有力促进了政府职能转变，有力促进了依法行政，有力促进了政府管理创新，进一步增强了市场配置资源的决定性作用，进一步规范了政府行为，提高了行政效能。

（二）保障和改善民生

民生连着民心，民心凝集民力。保障和改善民生既是社会管理的基础，也是加强社会管理工作的重点。社会管理，事关人民幸福安康，必须在促进经济发展的基础上，着力保障民生，大力改善民生。发展社会事业是改善民生的根本所在。加强民生建设，就必须大力发展各项社会事业，即必须大力发展教育、就业、社会保障、医疗卫生、安居工程、环境保护等项事业。

坚持优先发展教育。教育是强国富民的基础，即教育是民生之基。教育惠及子孙后代，是体现发展为了人民的重要方面，是坚持以人为本价值取向的重要体现。振兴中华民族，必须把教育放在优先发展的战略地位，提高国民素质。十六大以来，我们党和政府坚持教育优先发展的战略思想，不断扩大高等教育招生规

^① 中共中央文献研究室，十六大以来重要文献选编（上）[G]，北京：中央文献出版社，2005：471。

^② 黎亚妮，我国行政审批制度改革刍议[D]，湘潭大学硕士论文，2013：3。

模,完善各级助学体制,减免义务教育学杂费,努力办好让人民满意的教育。进入21世纪,高等教育招生规模持续扩大,2001年全国普通高等院校招生268.3万人,到2011年增至681.5万人,年平均增长约10%。2011年全国高等教育毛入学率达到26.9%,比2002年的15%提高近12个百分点。^①为了帮助贫困大学生解决就读困难,国家在不断完善助学贷款制度的同时,出台了国家奖学金、助学金制度。从2007年新学年开始,在普通高等学校、高等职业学校,建立了国家奖学金、助学金制度。^②为了解决城乡家庭教育负担重的问题,2007年在全国农村全部免除了义务教育阶段的学杂费,使农村1.5亿中小学生的家庭普遍减轻了经济负担。2008年在城市全部免除了义务教育阶段的学杂费。^③

实施扩大就业的发展战略。就业是人民生存和生活的根本。就业问题,既涉及经济问题,也涉及政治问题,可以说是一个世界性难题。就业问题解决得怎样,是衡量一个政党执政能力、治国水平的重要标志。面对劳动力供求总量矛盾与结构性矛盾并存的就业问题,十六大以来,党中央、国务院把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置,着力抓好就业这个民生之本,使就业规模不断扩大。2001年,全国就业总人口为73884万人,到2011年增至76420万人,年平均增长6.2‰。同期,城镇就业人数从23940万人增至35914万人,增幅达50%。与此同时,农村劳动力转移就业获得较快发展。2003年农村劳动力外出务工人员约为1.1亿人,2011年增加到2.5亿人。^④就业结构明显得到改善。就业结构是指就业的产业分布。十六大以来,第一产业就业比重不断下降,第二、三产业就业比重不断上升。2001年,第一、第二和第三产业的就业比重分别为50.0%、22.3%和27.7%;到2011年分别调整为34.8%、29.5%和35.7%。^⑤

建立覆盖城乡居民的社会保障体系。社保是人民生存和发展的依托,即社保是民生之依。社会保障是社会安定有序的重要保证,是预防和规避社会风险的“稳定器”,是国家长治久安、人民生活幸福的重要基础。十六大以来,党和政

① 陆学艺.2013年中国社会形势分析与预测(社会蓝皮书)[M].北京:社会科学文献出版社,2012:4.

② 青连斌.以改善民生为重点的社会建设[M].重庆:西南师范大学出版社,2009:17.

③ 青连斌.以改善民生为重点的社会建设[M].重庆:西南师范大学出版社,2009:17.

④ 陆学艺.2013年中国社会形势分析与预测(社会蓝皮书)[M].北京:社会科学文献出版社,2012:4.

⑤ 陆学艺.2013年中国社会形势分析与预测(社会蓝皮书)[M].北京:社会科学文献出版社,2012:4.

府通过着力加强社会保险体系建设,着力加强社会救助体系建设,着力发展社会福利事业,加快了我国社会保障体系的建设步伐。社会保险体系包括养老保险、生育保险、医疗保险、失业保险和工伤保险等。社会救助体系包括城乡最低生活保障制度和医疗救助等。社会福利事业包括优抚安置、残疾人事业和孤儿收养等。经过十年努力,一个相对完整的社会保障体系初步形成。据统计,从2001年到2011年,城镇职工基本医疗保险年末参保人数从5 470.7万人增至18 948.5万人,城镇职工基本养老保险年末参保人数从14 182.5万人增至28 391.3万人,工伤保险年末参保人数从4 345.3万人增至17 695.9万人,失业保险的年末参保人数从10 354.6万人增至14 317.1万人,生育保险年末参保人数从3 455.1万人增至13 892万人。从2001年到2011年的十年里,农村社会保障建设成就显著。截至2011年年底,全国2 637个县(区、市)全部开展新型农村合作医疗制度建设,参合人数达到8.32亿人,参合率达到97.5%,基本实现农村人口的全覆盖。城乡最低生活保障制度是中国最主要的社会救助制度。2001年,全国城镇最低生活保障覆盖人数为1 170.7万人,农村最低生活保障覆盖人数为304.6万人,到2011年,分别增长到2 276.8万人和5 305.7万人,基本实现了应保尽保。2009年开始农村新型社会养老保险制度试点工作。到2011年,全国农村已有32 643.5万人参保,参保率超过38%。^①

加快医疗卫生事业改革发展。医疗是人们生存和发展的保障,是民生之保。健康关系千家万户幸福安康,是人全面发展的基础。十七大对“建立基本医疗卫生制度,提高全民健康水平”做出了全面部署,提出“建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系,完善重大疾病防控体系,建立国家基本药物制度,推进公立医院改革”^②。2009年出台了《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》,明确和强化了公共卫生体系的公共性和公益性,对加快医疗卫生事业改革发展进一步进行部署。据统计,2011年,全国城乡每千人拥有卫生技术人员分别为7.9人和3.19人,比2001年增加2.75人和0.81人;城镇社区卫生服务中心从2002年的8 211个

^① 陆学艺. 2013年中国社会形势分析与预测(社会蓝皮书) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 5-6.

^② 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [R]. 北京: 人民出版社, 2007: 40.

增加到2011年的32 860个,农村地区实现了村村有卫生室。^①国家基本药物制度实施后,基层药品价格平均下降30%左右。^②公立医院改革试点有序推进,在17个国家试点城市、37个省级试点城市的超过2 000家公立医院开展试点;县级公立医院综合改革全面启动,全国已有600多个县市的1 000多家公立医院开展了试点工作。^③

加快推进住房保障体系建设。安居才能乐业,住房问题是每一个人都必须面对且不能回避的最基本问题。所以,住房问题是民生问题中最为紧要的问题之一,也是社会管理要解决的最重要任务之一。我国通过建设经济适用房、廉租房和公租房实施保障性安居工程,成效明显。据统计,从2008年到2012年,全国开工建设城镇保障性住房和棚户区改造性住房超过3 000万套,基本建成1 700万套以上。到2012年底,全国累计用实物保障方式解决了3 250万户城镇家庭的住房困难,受益户数占城镇家庭总户数的约12%,近500万户城镇低收入住房困难家庭享受廉租房租赁补贴,改造农村危房1 033.4万户。^④

大力发展环境保护事业。良好的生态环境,是民生领域里最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。人和社会持续发展的一个重要前提就是和谐的生态环境。人与自然的关系反映着人类文明与自然演化的相互作用及其结果,是人类社会最基本的关系。追求人与自然和谐的过程就是发展人与自然关系的过程。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,我们党和政府从开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发,把环境保护事业提高到战略高度,将生态文明建设纳入“五位一体”的总体布局之中。党的十八届六中全会把人与自然和谐相处作为社会主义和谐社会的基本特征和重要目标。党的十七大首次在党的文件中提出建设生态文明的任务,把建设生态文明作为全面建设小康社会新的奋斗目标之一。党的十八大强调:“建设生态文明,是关系人民幸福、关乎民

① 陆学艺. 2013年中国社会形势分析与预测(社会蓝皮书)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2012: 5.

② 龚维斌. 中国社会体制改革报告(社会体制蓝皮书)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2013: 16.

③ 龚维斌. 中国社会体制改革报告(社会体制蓝皮书)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2013: 16-17.

④ 龚维斌. 中国社会体制改革报告(社会体制蓝皮书)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2013: 15.

族未来的长远大计。”^① 党的十八大还对生态文明建设进行了部署：优化国土空间开发格局，珍惜国土资源；全面促进资源节约，大力发展循环经济；加大环境保护力度，实施生态建设和保护工程；加强生态文明制度建设，实现最严厉的环保制度，推动整个社会走上文明发展的道路，实现中华民族的永续发展。

二、大力促进公平正义

（一）合理调整收入分配关系

“合理的收入分配制度是社会公平的重要体现。”^② 一个分配相对公平、合理的社会，能够激发社会成员创造财富的热情，并使社会充满生机与活力；反之，则会造成社会利益格局失衡，影响社会和谐与稳定。改革和完善收入分配制度，合理调整收入分配关系，科学规范收入分配秩序，关系到最广大人民的根本利益，是维护社会公平正义的大事。对收入分配问题，我们党一直高度重视，进入新世纪以来尤其如此。收入分配改革从 2004 年开始启动，党中央、国务院采取一系列政策措施，不断深化收入分配制度改革，不断调整国民收入分配格局，在改善人民生活和促进社会和谐等方面取得了显著成效。

“坚持和完善基本分配制度，健全生产要素按贡献参与分配的制度。”^③ 和谐的分配体系，需要科学合理的分配制度来支持。党的十七大报告强调，深化分配制度改革，“要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”^④。分配制度是由基本经济制度决定的。进入改革开放历史新时期，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，决定在我国分配领域只能实行以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。人类社会进行的任何生产活动都离不开劳动、资本、土地、技术和管理等生产要素。市场经济要求生产要素参与收入分配。党的十六大强调，要“确立劳动、资本、技术和管理生产要素按贡

① 胡锦涛：坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [R]．北京：人民出版社，2012：39．

② 胡锦涛：论构建社会主义和谐社会 [M]．北京：中央文献出版社，2013：152．

③ 青连斌：以改善民生为重点的社会建设 [M]．重庆：西南师范大学出版社，2009：183．

④ 胡锦涛：论构建社会主义和谐社会 [M]．北京：中央文献出版社，2013：152．

献参与分配的原则”^①。党的十七大报告明确提出，要“健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度”^②。把各种生产要素按贡献大小参与分配的原则上升为制度，这是对社会主义市场经济条件下收入分配制度的完善，有利于逐步形成合理的收入分配格局，有利于进一步完善社会主义市场经济体制。

“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系。”^③效率与公平之间存在着既统一又矛盾的相互关系。效率决定公平，公平促进效率，有公平才更有效率。任何社会的发展都要处理好效率与公平的关系，因为，二者关系处理得好，社会就和谐稳定发展；否则，社会发展就容易发生停滞甚至动乱。不同国家在不同的历史时期，对效率与公平会有所偏重，但从长远来看，必须保持两者之间的动态平衡。改革开放后，为了克服平均主义的弊端，“效率优先、兼顾公平”成为时代的选择。党的十四大第一次明确提出要“要兼顾效率与公平”。党的十四届三中全会提出，收入分配要“体现效率优先、兼顾公平的原则”。党的十五大明确提出，收入分配要坚持“效率优先、兼顾公平”。党的十六大也明确提出，收入分配要坚持“效率优先、兼顾公平”^④。这就提出了在处理公平与效率的关系问题上应坚持的原则。坚持效率优先、兼顾公平原则，克服了平均主义的弊端，提高了效率，使中国经济社会得到快速发展，但也出现了收入差距扩大、比例失衡的问题，收入分配领域的矛盾越来越尖锐，成为导致社会不稳定的重要根源，人民群众对解决收入分配不公问题的呼声越来越高。针对收入差距扩大、比例失衡问题，我们党又提出效率与公平并重的原则。既要克服平均主义，又要防止收入差距过大。党的十六届六中全会提出，要“在经济发展的基础上，更加注重社会公平”^⑤。党的十七大报告强调：“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。”^⑥党的十八大报告强调：“初次分配和再分配

① 江泽民．全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面 [R]．北京：人民出版社，2002：28.

② 胡锦涛．论构建社会主义和谐社会 [M]．北京：中央文献出版社，2013：152.

③ 青连斌．以改善民生为重点的社会建设 [M]．重庆：西南师范大学出版社，2009：190.

④ 江泽民．全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面 [R]．北京：人民出版社，2002：28.

⑤ 中共中央文献研究室．十六大以来重要文献选编（下） [M]．北京：中央文献出版社，2008：659.

⑥ 胡锦涛．高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [R]．北京：人民出版社，2007：39.

都要兼顾效率和公平，再分配更要注重公平。”^① 这就确立了正确处理效率和公平关系的基本原则。这些论述，是针对我国收入分配领域在不同时期出现的问题而提出来的，具有很强的现实针对性。从中可以看出，我们党和政府对效率和公平关系的认识在不断深化和完善。

“逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。”^② 在分配领域里，最重要的一组相互关系是国家、企业和居民个人三者之间的分配关系。居民收入所占比重和劳动报酬所占比重是否合理，决定着消费与投资的结构和内需与外需的结构是否合理，从而影响着经济社会的健康发展。因为，投资、出口和消费是促进经济增长的“三驾马车”，仅仅依靠投资和出口来拉动经济增长是不可持续的，因为通过这种需求结构来拉动经济增长不合理，必须扩大内需，通过投资、出口和消费三者协调来拉动。改革开放以来，随着经济发展，我国广大人民购买能力在不断增强，消费水平在不断提高，消费拉动经济增长势头强劲，国家、企业和居民个人三者之间的分配关系发生了重大变动，得到了合理调整，既有力地促进了经济发展，又提高了人民生活水平。但是，近年来，拉动我国经济增长的需求结构也发生了一些不利的变化，国家、企业和居民之间的分配关系中也出现了一些问题。相对而言，居民收入所占比重下降，劳动报酬所占比重下降，对消费与投资的合理结构和内需与外需的合理结构产生了不利影响。只有提高“两个比重”，才能理顺国家、企业和个人三者之间的分配关系，从而促进经济社会健康协调发展。正因如此，党的十七大报告提出，要“逐步通过提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重”^③，转变经济发展方式，扩大消费需求，协调好投资、出口和消费三者关系，从而实现由依靠投资和出口拉动经济增长，向依靠投资、出口和消费三者协调拉动经济增长的转变。

“加大个人收入分配调节力度，合理调整国民收入分配格局。”^④ 党的十六大报告提出：“规范分配秩序，合理调节少数垄断性行业的过高收入，取缔非法收

① 胡锦涛．坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [R]．北京：人民出版社，2012：36.

② 青连斌．以改善民生为重点的社会建设 [M]．重庆：西南师范大学出版社，2009：195.

③ 胡锦涛．高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [R]．北京：人民出版社，2007：39.

④ 青连斌．以改善民生为重点的社会建设 [M]．重庆：西南师范大学出版社，2009：197.

入。以共同富裕为目标,扩大中等收入者比重,提高低收入者收入水平。”^① 十六届三中全会提出:“以共同富裕为目标,扩大中等收入者比重,提高低收入者收入水平,调节过高收入,取缔非法收入。”^② 十六届六中全会提出:“着力提高低收入者收入水平,逐步扩大中等收入者比重,有效调节过高收入,坚决取缔非法收入,促进共同富裕。”^③ 十七大报告提出:“保护合法收入,调节过高收入,取缔非法收入。”^④ 十八大报告提出:“规范收入分配秩序,保护合法收入,增加低收入者收入,调节过高收入,取缔非法收入。”^⑤ 概括起来讲,目前,我国调节个人收入分配,调整收入分配格局的举措和原则就是“提低、扩中、调高、打非”^⑥。“提低”,就是通过提高低收入者收入水平,使城乡低收入者的收入随着经济发展而较快地逐步增加。^⑦ 主要是通过“三减免三补贴”,即减免农业税、取消烟叶以外的农业特产税、全部免征牧业税,对种粮农民实行直接补贴、对部分地区农民实行农机具购置补贴和良种购买补贴等一系列惠农政策,促进农民增收,提高农民收入水平。“扩中”,就是扩大中等收入者比重。^⑧ 一种合理的收入分配格局应该是“两头小、中间大”的橄榄型格局。而当前,我国收入分配格局是“金字塔”形。因此,迫切需要扩大中等收入者比重。十七大报告提出的“创造条件让更多群众拥有财产性收入”^⑨,是扩大中等收入者比重的重要思路。“调高”,就是有效调节过高收入,主要措施是加大税收征管力度。例如,从2007年1月1日起,年收入12万以上的高收入者要自行申报缴纳个人所得税。“打非”,就是打击非法收入,取缔非法收入。主要通过制度、法律法规的完善和相应的配套措施,来打击和取缔非法收入。例如,2006年以来,国家以

① 江泽民. 全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面 [R]. 北京:人民出版社,2002: 28.

② 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定 [N]. 人民日报,2003-11-17 (1).

③ 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定 [N]. 人民日报,2006-10-19 (1).

④ 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [R]. 北京:人民出版社,2007: 39.

⑤ 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [R]. 北京:人民出版社,2012: 36.

⑥ 青连斌. 以改善民生为重点的社会建设 [M]. 重庆:西南师范大学出版社,2009: 198.

⑦ 青连斌. 以改善民生为重点的社会建设 [M]. 重庆:西南师范大学出版社,2009: 198.

⑧ 青连斌. 以改善民生为重点的社会建设 [M]. 重庆:西南师范大学出版社,2009: 198.

⑨ 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [R]. 北京:人民出版社,2007: 39.

专项行动的形式，打击了各个领域的商业贿赂行为，成效明显。

（二）推进基本公共服务均等化

公共服务分为一般公共服务和基本公共服务，基本公共服务是直接关系民生问题密切相关的公共服务，是直接体现公平正义原则的公共服务。基本公共服务均等化是政府为了保护公民最基本的生存权和发展权，实现人的全面发展，为全体社会成员提供基本的、能够体现公平正义原则的公共产品和公共服务。全体社会成员应享有机会均等的基本公共服务。基本公共服务均等化包括基本民生性服务、公共事业性服务、公共安全性服务和公益基础性服务。

根据我国的实际情况，推进基本公共服务均等化既是实现改革发展成果由人民共享的具体体现，也是缓解社会矛盾、促进社会公平正义的客观需要。首先，加快推进基本公共服务均等化，是保障群众基本权利和实现社会公平的重要手段。均等化可以从两个方面来理解：均等化首先是机会的均等。任何一个公民，除法律有规定或受制裁的之外，无论贫富贵贱，都应该天然地具有享受基本公共服务的权利，而不应受个人因素和后天环境的影响。这个均等化应该是统一的、基本一致的，不分阶层、不分区域的均等化。均等化也是实现结果的相对均等，不是平均化，不是绝对均等。因为，现实主客观环境的差异是存在的，绝对均等只是一种理想状态，只能不断接近而不能完全达到。^①其次，加快推进基本公共服务均等化建设，可以有效缓解社会矛盾、促进社会公平。进入新世纪，我国群体性事件数量不断增加，但从性质来说，绝大多数是对权利和权益的诉求，属于人民内部矛盾，矛头指向社会上种种不公平不公正的现象。推进基本公共服务均等化建设，有助于缩小不平等，有助于为社会大众建立可靠有效的社会安全网，大大缓解社会矛盾，促进社会公平。

我国基本公共服务的提供现状与历史上相比，无论是提供的种类还是水平都有了显著提高。但是，由于我国基本公共服务均等化进程起步较晚，相关的法律和体制建设不健全，与世界发达国家的先进水平和社会日益增长的公共服务需求相比，我们的基本公共服务提供水平还有较大的提高空间，基本公共服务数量和质量有限、分布不平衡的现象在一定程度内广泛存在。也就是说，我国在基本公共服务均等化领域还存在不少问题。一方面，我国基本公共服务提供的水平总体

^① 万军，社会建设与社会管理创新[M]，北京：国家行政学院出版社，2011：58.

偏低。政府对基本公共服务的财政投入不足、供给不足，不能满足社会需求。另一方面，我国基本公共服务分布不均衡性明显。基本公共服务供给不均、发展不平衡，区域之间、不同社会阶层之间享受到的基本公共服务存在差异。进入新世纪后，在某种程度上，这种差异化还相当严重。在基本公共服务均等化方面存在的问题已经影响到社会的和谐稳定，迫切需要采取措施加以解决，刻不容缓。党的十六大以来，以胡锦涛同志为核心的党中央高度重视基本公共服务均等化问题，对其认识不断深化。2005年10月，党的十六届五中全会提出“公共服务均等化”这一重要理论命题。2006年10月，党的十六届六中全会提出“逐步实现基本公共服务均等化”的奋斗目标。2007年10月，党的十七大报告要求“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”。2010年10月，党的十七届五中全会指出，在“十二五”时期，“必须逐步建立和完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化”^①。“推进基本公共服务均等化”已经日益成为中国最高决策层关注的一项重要课题。

实现基本公共服务均等化，是贯彻落实科学发展观的必然要求，是缓解社会矛盾的现实需要，是促进社会公平正义的重要举措。自党的十六大以来，为了解决我国基本公共服务均等化方面存在的问题，消除不公，我们党和政府建立了相应的体制保障。第一，健全和完善公共财政制度。推进基本公共服务均等化建设，必须以建立和完善公共财政制度作为保障。一方面，调整了财政支出结构，加大了例如就业和再就业、社会保障、生态环境和社会治安等比较薄弱的公共服务领域的财政投入；另一方面，加大了财政转移支付力度，通过中央财政转移支付制度来缩小城乡、区域之间在基本公共服务上的差距。第二，统筹城乡发展和区域发展。一方面，通过新农村建设，推进城镇化和城乡一体化进程，破除城乡二元分割的体制，加快了“三农”的发展。另一方面，通过统筹东部、中部和西部的发展，加快了中部地区崛起、西部大开发和东北振兴的进程。

^① 中共中央文献研究室，十七大以来重要文献选编（中）[G]．北京：中央文献出版社，2011：989.

三、积极构建和谐社会

(一) 坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一

不断加强党的建设，增强党的执政能力。在党的领导下搞建设，是构建和谐社会的必须遵循和坚持的原则。办好中国的一切事情，关键在党。所以，建设和谐社会，关键也在党。通过加强党的执政能力建设，不断提高党领导和谐社会建设的能力和水平。2004年9月，党的十六届四中全会专门研究了党的执政能力建设，确立了加强党的执政能力建设的指导思想，提出了加强党的执政能力建设的主要任务，对加强党的执政能力建设进行了部署。

切实发展社会主义民主。民主，是构建社会主义和谐社会的根本保证。社会主义和谐社会的构建既是一项系统工程，又是一项伟大工程，也是建设中国特色社会主义的重大战略任务，需要在党的领导下全体人民共同参与建设。因此，要通过大力发展社会主义民主，调动一切可以调动的积极因素，团结一切可以团结的力量，使广大人民群众的积极性、主动性、创造性更好地得到发挥，使各方面的积极性、主动性、创造性更好地发挥出来，促进中央与地方关系、政党关系、宗教关系、民族关系的和谐，形成强大合力，共同推进社会主义和谐社会建设。我们党历来重视发展人民民主。改革开放后，我们党视民主如生命，在汲取“文化大革命”期间社会主义民主法治建设遭到破坏而给国家带来灾难的基础上，强调“人民民主是社会主义的生命”^①，积极稳妥地推进政治体制改革，不断健全中国特色社会主义政治制度，成功地开辟了中国特色社会主义的政治发展道路。十六大以来，我们党继续高扬人民民主光辉旗帜，积极稳妥推进政治体制改革，不断完善和发展中国特色社会主义政治制度，发展更加健全、更加广泛、更加充分的人民民主，坚持和拓展了中国特色社会主义的政治发展道路。第一，切实保证人民当家作主。“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。”^②通过坚

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》[R]，北京：人民出版社，2007：28。

^② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》[R]，北京：人民出版社，2007：28。

持、巩固、健全和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等民主制度，“丰富民主形式，拓宽民主渠道，扩大公民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权，实现社会主义民主政治制度的制度化、规范化和程序化，从而巩固人民当家作主的政治地位”^①。第二，坚持和完善基层群众自治制度。作为国家民主制度的具体化，作为一种基层自治和民主管理制度，基层民主是人们当家作主最有效的途径，是社会主义民主最广泛最深刻的实践。建设基层民主是发展社会主义民主的基础性工作。党的十七大首次提出发展基层民主，实现了政府管理与基层群众自治的良性互动，创新和丰富了我国民主政治制度，并明确指出：“人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，对干部实行民主监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径，必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。”^②这就把加强基层民主建设提高到了前所未有的高度。与此同时，又指明了发展基层民主的路径，那就是保证广大人民在农村村民委员会、城市居民委员会和企业职工代表大会等城乡基层群众性自治组织中，“依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利，对所在基层组织的公共事务和公益事业实行民主自治”^③。最后，健全权力运行制约和监督体系。党的十七大、十八大都强调要加强对权力的制约和监督，提出坚持用制度管权管事管人，把权力关进制度的笼子里，使权力运行有约束、守边界、受监督，让权力在阳光下运行。

坚持和落实依法治国的基本方略。法治是构建和谐社会的重要途径。我们党对依法治国进行了艰辛探索。1978年，党的十一届三中全会后，总结我国民主法制建设经验特别是吸取“文化大革命”时期法制遭到严重破坏的沉痛教训，我们党提出了健全社会主义法制的重大方针。1996年2月，江泽民同志提出了“依法治国”思想。1997年，党的十五大提出了“建设社会主义法治国家”的历

① 本书编写组. 毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想概论 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2008: 205.

② 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [R]. 北京: 人民出版社, 2007: 30.

③ 本书编写组. 毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想概论 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2008: 199.

史任务，并将其确定为党领导人民治理国家的基本方略。依法治国是社会文明进步的重要标志，也是构建和谐社会的必然要求。党的十六大以来，我们党以建设社会主义法治国家为目标，加大法治建设力度，积极推进依法治国进程，充分发挥了法治在促进、实现、保障社会和谐方面的重要作用。胡锦涛同志指出：“构建社会主义和谐社会，必须健全社会主义法制，建设社会主义法治国家，充分发挥法治在促进、实现社会和谐方面的重要作用。”^① 十七大提出：“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。”^② 党的十八大把法治确立为我们党治国理政的基本方式。党的十七大、十八大不但强调了依法治国的重要性，而且还对推进依法治国的总体布局、根本宗旨、执政方式和工作方针做出了重大部署。

（二）统筹协调各方面利益关系妥善处理社会矛盾

协调好社会关系是社会管理的一项重要任务。利益关系是社会关系的本质。所以，协调社会关系就是协调利益关系。社会主义和谐社会就是社会各方面利益关系都得到妥善协调的社会，也是人民内部矛盾得到正确处理的社会。社会管理所实现的社会和谐，就是妥善协调好社会关系，使人民内部矛盾得到妥善处理。从总体上看，我国社会是和谐的，但是和谐并不意味着没有利益冲突、没有矛盾。也就是说，社会主义和谐社会并不是没有矛盾的社会。矛盾无处不在，冲突时有发生。和谐的“真谛”在于社会关系得到协调统一，人民内部矛盾得到化解，各种冲突得到妥善处理。因此，“构建和谐社会的过程，就是不断协调利益关系、不断化解社会矛盾的过程”^③。

构建社会主义和谐社会，最根本的是要处理好各方面的利益关系。协调社会关系是社会管理的基本任务。协调社会关系，就是指统筹兼顾，协调社会各行为主体之间的关系，使社会良好秩序得到维护，社会呈现稳定运行的状态。利益的需求是人民最根本的需求。利益关系是一切社会关系的基础，抓住了利益关系，就抓住了事物的根本。统筹协调好了利益关系，就把握住了工作关键。所以，社

① 胡锦涛：论构建社会主义和谐社会 [M]．北京：中央文献出版社，2013：57.

② 胡锦涛：高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [R]．北京：人民出版社，2007：30.

③ 本书编写组：胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上重要讲话精神学习问答 [M]．北京：党建读物出版社，2011：97.

会关系的本质是利益关系，协调社会关系就是协调、平衡利益关系。改革，在某种程度上说，就是调整利益关系，就是对人民内部利益的调整。改革是一场极其广泛而深刻的社会变革，多种经济成分和经营形式的出现，引起分配方式的多样化，利益格局发生重大变化，利益主体多元化，利益需求多样化，激发了各种利益主体的竞争和活力，给经济社会发展带来了巨大活力和动力。与此同时，也出现了一些人获益较多，一些人获益较少，还有一部分人利益相对受损的利益失衡现象。这种利益关系失衡主要体现在区域利益关系不协调、城乡利益关系不协调、阶层利益关系不协调、干群利益关系不协调、行业利益关系不协调、劳资利益关系不协调等方面。在我国，发生的社会冲突大多数是由于利益关系不协调引起的，存在的许多深层次矛盾和问题，大都与利益密切相关。利益格局不合理、利益关系不协调是导致社会不和谐不稳定的主要因素。对中国特色社会主义事业发展来说，最大多数人的利益和全社会全民族的积极性始终是最有决定性的因素。因此，统筹协调好利益关系，对构建社会主义和谐社会至关重要。胡锦涛同志强调：“构建社会主义和谐社会，必须正确认识和处理我国经济、政治、文化、社会等领域涉及党和国家工作全局的重大关系，最根本的是要处理好各方面的利益关系。”^①

处理好人民内部矛盾，是促进社会和谐的基础性工作。进入新世纪，尽管我国利益格局发生了深刻调整，但是，我国的主要矛盾没有变。由于人民内部矛盾的产生源于我国社会的主要矛盾，所以，我国社会生活中大量的社会矛盾仍然是在人民利益根本一致基础上的非对抗性矛盾。虽然矛盾的性质没有变，但人民内部矛盾的具体内容和具体表现形式发生了变化。人民内部矛盾呈现出新的特点：矛盾主体多样化、矛盾原因复杂化、矛盾群体扩大化、矛盾对抗性增强。新时期的人民内部矛盾，既客观存在，又日趋复杂。稳定是和谐社会构建的基础，处理好人民内部矛盾是维护稳定的前提。正确处理好人民内部矛盾，就能增强人民的团结、激发社会的创造活力，促进中国特色社会主义事业更好地发展；反之，就会影响社会和谐稳定，给中国特色社会主义事业带来不利影响。胡锦涛同志指出：“正确处理人民内部矛盾，是关系改革发展稳定的全局性课题，是促进社会和谐的基础性工作。”^②

① 胡锦涛：论构建社会主义和谐社会 [M]．北京：中央文献出版社，2013：94．

② 胡锦涛：论构建社会主义和谐社会 [M]．北京：中央文献出版社，2013：200．

明确了问题的所在，也就确定了解决之道。十六大以来，我国利益分化、利益协调的问题和人民内部矛盾多样多发的問題受到了党和政府的高度重视。党的十六届四中全会强调，要妥善协调各方面的利益关系，正确处理人民内部矛盾。党的十六届六中全会明确提出：“统筹协调各方面利益关系，妥善处理社会矛盾，适应我国社会结构和利益格局的发展变化，形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。”^① 2007年，党的十七大报告将利益关系协调放到了一个更高的高度，指出要“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，妥善处理人民内部矛盾，完善信访制度，健全党和政府主导的维护群众权益机制”^②。2011年2月19日，胡锦涛同志进一步强调：“进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制，形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制，统筹协调各方面利益关系，加强社会矛盾源头治理，妥善处理人民内部矛盾，坚决纠正损害群众利益的不正之风，切实维护群众合法权益。”^③ 这“四个机制”，是我们党在科学判断和准确把握我国利益格局发展变化和社会矛盾现状的基础上，集中提出的重大政策措施。建立健全利益协调机制，就是要坚持正确的利益观，将经济社会发展与个人利益的实现统一起来，正确反映和兼顾不同阶层、不同部门、不同区域的利益，逐步形成能够科学调整社会利益、有效平衡社会利益、全面表达社会利益的机制，使全体人民共享改革发展的成果。建立健全诉求表达机制，就是要充分发挥各级人大、政协的诉求表达主渠道作用，充分发挥工会、妇联和行业协会等社会组织的诉求表达功能，“拓宽社情民意表达渠道，推行干部接待群众制度，完善人大代表联系群众制度，完善政协委员联系群众制度，健全信访工作责任制，建立健全社情民意分析机制，搭建起形式多种多样的沟通平台，将群众利益诉求纳入制度化、规范化轨道”^④，为不同群体提供表达利益诉求的平台。建立健全矛盾调处机制，就是要准确把握人民内部矛盾的特点和规律，建立在党的领导下包括司法机关、行政机关、民调组织共同参与的社会化排查调处工

① 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2006-10-19 (1).

② 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [R]. 北京: 人民出版社, 2007: 41.

③ 胡锦涛. 论构建社会主义和谐社会 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 229.

④ 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编 (下) [G]. 北京: 中央文献出版社, 2008: 664.

作体系；建立健全包括超前预防和前瞻性分析、防控与稳控措施研究、多方协作和分工落实的矛盾处置预案等在内的矛盾预警机制；建立健全人民调解、行政调解、司法调解有机结合的矛盾纠纷接受受理、交办督办、检查考核、跟踪回访的矛盾解决和化解机制；建立健全教育引导群众以理性合法的形式表达利益诉求的舆论引导机制。建立健全权益保障机制，就是建立以宪法保护为核心的合法利益法律保护体系，推进司法体制改革，充分发挥司法机关解决纠纷、化解矛盾、维护社会稳定的功能，加快法治政府建设，推进依法行政，健全行政执法责任追究制度，完善行政赔偿制度；建立健全公平的利益分配机制；完善扶贫机制，加大扶贫力度；建立健全通过建立和发展多层次的社会保障体系、拓宽社会保障覆盖面以及拓宽社会保障资金来源等方式，逐步提高最低生活标准，不断缩小城乡差距和社会分配的差距。

四、积极践行社会主义核心价值体系和核心价值观

（一）加强理论建设，为培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观提供学理支撑

作为我们立党立国的指导思想，马克思主义是社会主义核心价值体系和核心价值观的灵魂。所以，中国化马克思主义理论为建设社会主义核心价值体系和培育核心价值观提供了思想引领。只有通过加强马克思主义理论研究尤其是通过加强中国特色社会主义理论体系的研究，才能为其提供学理支撑。实施马克思主义理论研究和建设工程，是以胡锦涛为总书记的党中央作出的关于加强党的理论建设的一项重大战略决策。实施马克思主义理论研究和建设工程的任务于2004年1月在《中共中央关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》中首次提出。之后，中共中央办公厅转发《中央宣传思想工作领导小组关于实施马克思主义理论研究和建设工程的意见》，对工程的实施做出了部署。2004年4月，中央召开马克思主义理论研究和建设工程工作会议，标志工程正式启动。2005年5月11日，中央宣传部、教育部联合下发《关于加强和改进高等学校哲学社会科学学科体系与教材体系建设的意见》，提出要在一级学科中，设立马克思主义理论学科，全面开展高等学校哲学社会科学重点教材建设工作。马克思主义理论研究和建设工程的主要任务是：以重大理论问题为研究重点，以重大现实问题为主攻方向，以推

进学科体系建设和教材体系建设为关键,以人才培养和队伍建设为基础,以期形成充分反映中国特色社会主义理论体系的学科体系和教材体系,形成一支老中青相结合的马克思主义理论研究队伍和教学骨干队伍,使不断发展的中国特色社会主义理论体系入耳、入脑、入心,成为人民群众的自觉行为。

建设和培育社会主义核心价值体系和核心价值观,是贯穿于马克思主义理论研究和建设工程实施过程始终的。社会主义核心价值体系和核心价值观,是中国特色社会主义理论体系的重要内容。开展对中国特色社会主义理论体系的研究,是马克思主义理论研究和建设工程的核心任务。因此,对社会主义核心价值体系和核心价值观的研究当然也是马克思主义理论研究和建设工程的重要任务。在“马工程”的实施过程中,我们党把社会主义核心价值体系和核心价值观建设与培育纳入其中,对我国社会变革和利益关系调整给人们思想观念带来的影响以及人们思想活动的多变性、选择性、差异性、独立性的特点进行了研究,对我国不同阶层、不同群体的思想追求、价值追求、思想观念结构、价值取向结构、道德追求结构和心理素质结构进行了研究,对社会主义核心价值体系和核心价值观的内涵、外延进行了研究,对其理论结构和实践要求也进行了研究,从中国优秀传统文化中,从我们党领导人民在长期实践中形成的丰富的思想文化成果中,提炼和概括出社会主义核心价值体系和核心价值观的内涵,并提出了行之有效的建设路径和培育途径。社会主义核心价值体系和核心价值观,其本身就是实施马克思主义理论研究和建设工程所取得的重要成果。实施马克思主义理论研究和建设工程,把理论学习、宣传和研究有机地结合起来,在学科体系、教材体系建设、队伍建设和人才培养方面,形成了一批阶段性成果,在推动中国特色社会主义理论体系进学校、进教材、进课堂、进头脑的同时,也推动了社会主义核心价值体系和核心价值观进学校、进教材、进课堂、进头脑,使之深入头脑、扎根人心,转化为广大人民群众的自觉行动和生动实践。

(二) 通过建设学习型政党和学习型社会来推动社会主义核心价值体系的建设和核心价值观培育的深入开展

中国共产党历来就高度重视学习问题。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央根据世情、国情、党情新变化,将全党全社会的学习放在更为突出的位置上,提出了建设学习型社会和学习型政党的重大任务。2002年11月,党的十六大把形成学习型社会作为全面建设小康社会的奋斗目标的重要内容。2004年9

月，党的十六届四中全会在强调建立学习型社会的同时，也提出了建设学习型政党的要求。2007年10月，党的十七大提出要“发展远程教育和继续教育，形成全民学习、终身学习的学习型社会”^①；要按照学习型政党建设的要求，掀起学习中国特色社会主义理论体系的高潮，逐步提高广大党员干部运用科学理论分析、解决实际问题的能力和水平。2009年9月，党的十七届四中全会强调：“必须按照科学理论武装、具有世界眼光、善于把握规律、富有创新精神的要求，把建设马克思主义学习型政党作为重大而紧迫的战略任务抓紧抓好”^②，明确提出建设马克思主义学习型政党的重大战略思想。2011年10月，党的十七届六中全会提出马克思主义学习型政党建设的总体布局，即“坚持以领导班子和领导干部为重点，以提高思想政治素养为根本，以建设学习型党组织为抓手，大力推进马克思主义学习型政党建设”^③。归结起来看，建设马克思主义学习型政党，就是要建立学习科学理论知识的制度，在全党形成学习科学理论知识的风气，通过不断学习、再学习，提升党的创新能力和创新水平，增强党的生机活力，永葆党的先进性，进而提高党的执政能力和领导水平。

社会主义核心价值体系和核心价值观的学习与教育，是贯穿于马克思主义学习型政党建设的整个过程始终的。党的十七届四中全会强调，建设马克思主义学习型政党，必须坚持“推进马克思主义中国化、时代化、大众化，坚持用中国特色社会主义理论体系武装全党，坚持开展社会主义核心价值体系学习教育，建设学习型党组织”^④。这里我们可以看出，对马克思主义学习型政党的建设来说，社会主义核心价值体系的学习教育是其重要任务和重要着力点。换言之，我们党是从建设马克思主义学习型政党的战略高度，来开展社会主义核心价值体系学习教育的。党的十七届四中全会对开展社会主义核心价值体系学习教育进行了部署，提出要从理想信念教育，加强党的意识形态工作和思想政治工作，加强思想道德建设等三个方面着手。理想信念是思想和行动的“总开关”。因此，践行社

① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》[R]，北京：人民出版社，2007：38。

② 中共中央文献研究室：《十七大以来重要文献选编（中）》[G]，北京：中央文献出版社，2011：145。

③ 中共中央文献研究室：《十七大以来重要文献选编（下）》[G]，北京：中央文献出版社，2013：564。

④ 中共中央文献研究室：《十七大以来重要文献选编（中）》[G]，北京：中央文献出版社，2011：145-147。

社会主义核心价值体系和核心价值观就要把理想信念教育作为重中之重。胡锦涛同志强调：“要坚持以理想信念教育为重点，引导广大干部群众不断增强坚持中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的自觉性和坚定性。”^① 马克思主义是我们立党立国的根本指导思想。加强党的意识形态工作和思想政治工作，目的就是为了坚持和巩固马克思主义立党立国的指导地位。所以，党的意识形态工作和思想政治工作关系到党和国家的前途命运。保持昂扬奋发的精神状态的要求是加强思想道德建设。良好的精神状态是好的思想、好的作风的标志和体现，对中国特色社会主义事业有着极其重要的意义。实践证明，良好的精神状态，有利于充分凝聚各方面的力量，形成强大动力，让事业充满希望。党的十七届四中全会强调，必须加强思想道德建设，弘扬党的优良传统、中华民族的优良传统，引导党员、干部带头弘扬民族精神，引导党员、干部带头弘扬时代精神，培养高尚的道德情操，保持昂扬奋发的精神状态。

五、加强社会组织建设和管理

进入新世纪，我国社会组织取得了很大发展，但与经济社会发展要求相比，还存在一些问题：在结构上，社会组织总量偏少，发展不均衡；在性质上，具有官民二重性，独立性不足；在运作上，服务效率低，社会公信力不足。党的十六大以来，党和政府高度重视社会组织建设，坚持“两手抓”，即一手抓培育，一手抓管理；一手抓发展，一手抓监督，推动社会组织健康有序发展。社会组织在社会管理中提供服务、反映诉求、规范行为的作用日益凸显。

（一）促进社会组织发展

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和“十二五”规划纲要中明确提出了改革社会组织管理制度，促进社会组织健康发展。一是改革社会组织登记管理制度，实施四类社会组织直接登记，降低登记门槛，简化登记程序，推进简政放权和行业脱钩，增强社会组织自主性和活力。2012年8月，新修订的民事诉讼法首次明确了社会组织的公益诉讼主体资格，为更好地发挥社

^① 中共中央文献研究室，十七大以来重要文献选编（下）[G]，北京：中央文献出版社，2013：590-591.

会组织在公益事业中的积极作用提供了法律保障。二是推进政府向社会组织转移职能和购买服务,把能够适合和能够由社会组织承担的管理和服 务事务通过竞争性选择方式交由社会组织承担,通过购买服务来支持社会组织提供公共服务、社会服务,完善对社会组织的税收减免优惠政策,优化社会组织培育发展环境。2004 年 6 月,《基金会管理条例》正式颁布实施,明确了税收优惠原则,加大了税收支持和监管力度。2012 年 10 月,国务院颁布《关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》。《决定》规定:凡公民、法人或者其他组织能够自主决定,行业组织或者中介机构能够自律管理,市场竞争机制能够有效调节的事项,政府都要退出。通过上述措施,我国社会组织得到蓬勃发展,在提供服务、反映诉求等方面发挥了重要作用。据统计,2002 年,全国社会组织总数达 13.3 万个。到 2011 年,全国社会组织总数已达 46.2 万个,比 2002 年增长近 2.5 倍。^①

(二) 加强社会组织监管

党的十六大以来,我国在重视社会组织培育发展的同时,也高度重视社会组织的管理监督。首先,完善社会组织监管体系,即完善法律监督、政府监督、社会监督、自我监督。一是健全法律法规,严格依法监管。修订了《社会团体管理条例》《民办非企业单位管理条例》和《基金会管理条例》,制定了相关管理规定。2012 年,民政部会同有关部门出台了关于社会团体合作活动、规范基金会行为、社会组织评估指标以及登记管理机关行政处罚程序等一系列规定,社会组织管理方式正由事后查处、被动应对转向更加注重事前规范和主动引导转变。二是发挥好民政部门的监管责任,主要是发挥对社会组织进行登记、年检、监督和评估的责任,建立健全社会组织负责人管理、年度检查、查处退出等制度,发挥行业主管部门对社会组织在行业上的监督管理职责和作用。2005 年 6 月,民政部出台了《民办非企业单位年度检查办法》,对此做出了较为细致的规定。三是强化社会监管,实行社会组织评估制度,完善失信惩罚机制。2007 年 8 月,民政部发布了《关于推进民间组织评估工作的指导意见》,对开展民间组织评估工作做出了明确规定。2013 年,将社会组织纳入国家社会信用体系建设的工作已经起步,下一步,民政部将加强社会组织信用体系建设,考虑建立社会组织“黑名单

^① 陆学艺. 2013 年中国社会形势分析与预测(社会蓝皮书) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 7.

单”等制度。四是支持社会组织加强自身建设，指导社会组织完善内部治理结构，增强社会组织的自律意识和能力，提高自律性。2007年9月，民政部出台了《关于深入开展民办非企业单位信息公开和承诺服务工作的意见》，对此做出了详细规定。其次，加强社会组织党建工作，保证社会组织沿着正确的方向发展。加强社会组织中党的建设，是新的历史条件下党的基层组织建设的重要任务。针对社会组织领域党组织建设薄弱的现状，我们党积极采取措施，加强社会组织党的建设。据统计，2006年底，全国共有社会团体71985个，其中已经建立党组织的占11.7%。2014年底，全国共有社会组织606048个，建立党组织的有82995个，占13%。^①2015年9月，中共中央办公厅印发了《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》，对加强社会组织党的建设进行了安排部署。

^① 本书编委会：《中国社会组织年鉴2015》[M]，北京：中国社会出版社，2015：842-843。

第五章 十六大以来中国共产党 社会管理的制度创新

我国社会管理领域存在的问题，归根到底是制度问题。构建中国特色社会主义社会管理体系，是社会管理制度创新的关键。“社会管理体系是国家规范社会运行的各种政策法规体系、组织机构体系、资源支持体系的总称。”^①“社会管理体系是通过制定法律、制度和道德规范等确定社会成员的共同行为准则来指导和约束人们行为、维护社会秩序的基本手段。”^②2005年3月，胡锦涛同志在参加十届全国人大三次会议浙江代表团讨论时指出：“要改变政府大包大揽的做法，完善社会管理体系，整合社会管理资源，加强社会的自治能力。”^③2011年2月，胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上提出，要建设中国特色社会主义的社会管理体系。2011年7月，胡锦涛同志在建党90周年讲话中再次强调建设中国特色社会主义的社会管理体系。2012年11月，党的十八大丰富创新了这一思想，提出从社会管理体制、社会管理机制、基本公共服务体系、现代社会组织体制四个方面着手构建中国特色社会主义的社会管理体系，明确了中国特色社会主义社会管理体系的建设方向。

① 何增科．中国社会管理体制改革的路线图 [M]．北京：国家行政学院出版社，2009：14.

② 本书编写组．怎样加强和创新社会管理 [M]．北京：中共中央党校出版社，2011：89.

③ 胡锦涛．论构建社会主义和谐社会 [M]．北京：中央文献出版社，2013：77.

一、构建中国特色社会主义的社会管理体制

（一）中国特色社会主义社会管理体制的探索历程

创新社会管理体制，是一项系统工程，涉及方方面面，无论是在认识上，还是在实践上，我们党经历了一个不断深化的过程。

随着改革的深入，政府作为唯一的社会管理主体的地位受到了严重冲击，人民公社解体，户籍制度日益松动，单位失去社会功能，逐渐变为比较单纯的工作场所，政府一元化管理模式趋于失效。改革的过程就是破“旧”立“新”的过程。有“破”就有“立”，旧的社会管理体制弱化、解体过程，也就是新的社会管理体制萌芽、产生、形成、发展的过程。例如，我国在教育、医疗、住房、就业、收入分配、社会保障、城乡关系等领域，先后进行了一系列涉及社会管理体制的改革。1992年1月，邓小平南方谈话科学阐述了社会主义与市场经济的关系，打破了市场经济就等于资本主义的思想藩篱，进一步解放了人们的思想。党的十四大正式把建立社会主义市场经济体制确立为我国经济体制改革的目标。自此之后，我国以市场化为导向的经济体制改革步伐明显加快。到党的十六大前夕，我国已经初步建立起社会主义市场经济体制，国家和社会日益分离，利益分化和多样化导致的社会矛盾冲突凸显出来，社会管理的重要性越来越突出，构建一种新的社会管理体制成为紧要任务。2004年9月，党的十六届四中全会强调，提高党的执政能力，必须不断提高党构建和谐社会的的能力，需要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”^①。十六届四中全会第一次正式明确了我们要建立健全的社会管理的领导体制。2005年2月，在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上，胡锦涛同志强调：“要深入研究社会管理规律，加强社会管理体制的建设和创新，完善社会管理体系和政策法规，整合社会管理资源，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。”^②

^① 中共中央文献研究室，十六大以来重要文献选编（中）[G]，北京：中央文献出版社，2006：287。

^② 中共中央文献研究室，十六大以来重要文献选编（中）[G]，北京：中央文献出版社，2006：713-714。

党的十六届五中、六中全会都强调,必须创新社会管理体制,健全社会管理格局,促进和谐社会建设。十七大强调,完善社会管理,维护社会安定团结。十七大报告强调,除了要健全“四位一体”的社会管理格局之外,还要健全党和政府主导的维护群众权益机制、健全基层社会管理体制、健全社会治安防控体系、完善突发事件应急管理机制,不断提高社会管理科学化水平,为中国特色社会主义事业发展营造良好的社会环境。2011年2月19日,在省部级主要领导干部社会管理创新专题研讨班上,胡锦涛同志就社会管理问题发表了重要讲话。在深刻分析我国社会管理面临的世情、国情、党情的基础上,胡锦涛同志强调要继续完善“四位一体”的社会管理格局,提出了新形势下加强和创新社会管理的总体思路,把社会管理工作提高到事关人民安居乐业、事关社会安定有序、事关国家长治久安、事关巩固党的执政地位的战略高度。2012年11月,党的十八大首次明确了我们要建立的中国特色社会主义的社会管理体制,即“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”^①。这是对建国以来特别是改革开放以来我国社会管理实践的科学总结,与我国现阶段社会管理的实际情况相适应、相契合,为创新社会管理体制指明了方向。

“社会管理体制是国家为了维护社会秩序而用来规范和协调社会关系、社会组织和社会行为的一系列制度和机制的总称。”^②“社会管理格局是国家就各种社会管理主体在社会建设和管理中的地位作用、相互关系及运行方式而做出的富有约束力的制度安排。”^③社会管理格局与社会管理体制是部分与整体的关系。从构建社会管理格局到建立健全社会管理体制,体现了我们党对中国特色社会主义社会管理规律认识的不断深化。

(二) 中国特色社会主义社会管理体制的特点

在中国特色社会主义的社会管理体制中,“党委领导是根本,政府负责是前提,社会协同是依托,公众参与是基础,法治是保障”^④,五位一体,相辅相成,具有鲜明的中国特色。

① 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [R]. 北京: 人民出版社, 2012: 34.

② 何增科. 中国社会管理体制改革的路线图 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 14.

③ 何增科. 中国社会管理体制改革的路线图 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 14.

④ 连玉明. 加强和创新社会管理领导干部读本 [M]. 北京: 北京工业大学出版社, 2011: 12.

党委领导是社会管理的根本。坚持党委领导，是我们始终坚持的根本原则，是加强和创新社会管理的根本保证。在我国社会管理的体制中，中国共产党在社会管理中处于领导地位，是社会管理体系中的政治核心，这是我国社会管理的特色。“党委领导，就是要发挥党委在社会管理体制中总揽全局、协同各方的领导核心作用。”^① 充分发挥党委在社会管理中的领导核心作用，关键是提高各级党委领导创新社会管理的能力和水平。一要提高群众工作的能力和水平，夯实加强和创新社会管理的基础；二要提高公共服务的能力和水平，推进基本公共服务均等化；三要提高强基固本的能力和水平，实现社会管理全覆盖。

政府负责是社会管理的前提。政府有四项基本职能，社会管理是其中之一。政府在履行社会管理职能时，不能缺位、错位、越位。“政府负责，就是要发挥政府主导作用，强化社会管理和公共服务职能，建设服务型政府，提高服务型管理能力。”^② 在社会管理中，充分发挥各级政府的主导作用，关键是要按照转变职能、优化结构、依法行政的要求，加快建设服务型政府。凡是公民、法人和其他组织能够自主解决的，政府不再干预。该政府管的，一定要管好、管到位，不能推给市场、社会。

社会协同是社会管理的依托。社会管理是对全社会的管理，需要全社会共同参与。整合社会管理资源的必由之路是实现社会协同。政府作为“看得见的手”和市场作为“看不见的手”，都有失灵的时候，都存在固有缺陷。社会协同正好弥补了这个缺陷。“社会协同就是发挥人民团体、基层自治组织、各类社会组织和企事业单位的协同作用，推进社会管理的规范化、专业化、社会化和法制化。”^③ 在社会管理中，充分发挥社会各主体的协同作用，就是要强化各类企业和事业单位的社会管理、服务职责，发挥基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用，促进社会组织健康发展，充分发挥它们反映诉求、提供服务和规范行为的作用，逐步形成多元主体互联、互动、互补的社会管理网络和服务网络。

公众参与是社会管理的基础。依靠公众参与，是人民当家作主的有效实现形式。人民当家作主既体现在党的领导和政府的管理从根本上代表了人民的利益，还体现在人民群众直接参与社会管理。“公众参与，就是广泛动员和组织群众依

① 连玉明，加强和创新社会管理领导干部读本[M]，北京：北京工业大学出版社，2011：12.

② 连玉明，加强和创新社会管理领导干部读本[M]，北京：北京工业大学出版社，2011：13.

③ 连玉明，加强和创新社会管理领导干部读本[M]，北京：北京工业大学出版社，2011：16-17.

法有序参与社会管理,培养公民意识,履行公民义务,实现自我管理、自我服务、自我监督、自我教育、自我发展。”^①在社会管理中,充分发挥公众参与的基础性作用,就是要扩大基层民主,保障群众知情权、参与权、表达权、监督权,组织群众依法理性有序参与社会管理和公共服务。

法治是社会管理的保障。法治保障就是要贯彻依法治国的基本方略,一切管理活动都要于法有据。在社会管理中,充分发挥法治的保障作用,就是要把依法管理理念植根于管理者头脑中,善于用法治思维和法治方式管理社会,加强法治宣传教育,弘扬法治精神,使每个公民都自觉学法遵法守法用法。

二、建立健全中国特色社会主义的社会管理机制

社会管理体制侧重于社会系统运行的组织制度及其隶属关系的表现形式。社会管理机制侧重于社会系统的各组成部分之间相互作用的过程和方式,是国家为了确保社会系统有序运转所采用的具体的方式方法。社会管理体制和社会管理机制都影响社会管理的效率。所以,在推进社会管理体制创新的同时,还必须推进社会管理的机制创新。2003年7月,胡锦涛同志在全国防治非典工作会议上强调,要建立健全社会管理机制。2012年11月,党的十八大提出“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”^②的任务,从而明确了社会管理机制创新的方向,那就是加强源头治理体系建设,强化动态协调机制建设,推进应急管理体系建设。

(一) 加强源头治理体系建设

源头治理是治本之策。化解社会矛盾的关键在于从源头抓起,防范在先,预警在前,及时介入,把矛盾消除在萌芽状态,把问题解决在初始阶段,才能尽可能地防止、减少、弱化严重的社会问题和社会冲突,才能以最小代价取得社会管理的最佳效果。因此,要着力保障和改善民生,强化思想道德建设,重视重大决策的社会风险评估,建立健全虚拟社会综合管理机制。

加强民生建设。一切社会问题,源头都可以追溯到民生。“解决好民生问题,

^① 连玉明. 加强和创新社会管理领导干部读本 [M]. 北京: 北京工业大学出版社, 2011: 18.

^② 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [R]. 北京: 人民出版社, 2012: 34.

是社会管理源头治理的根本。”^① 政府必须切实履行民生建设的职能，加大公共财政投入，大力推进基本公共服务均等化，大力发展社会事业，多谋民生之利，多解民生之忧，为全社会织就安全运行的“保护网”。

强化思想道德建设。“社会秩序只有成为全体社会成员高度认同、自觉遵守、共同维护的价值规范，才能真正牢固稳定。”^② 加强思想道德建设是形成合理社会规范的必要条件，是建设和谐有序社会的基础性工程。我们要切实“把提高全民族文明素质作为加强和创新社会管理、促进社会和谐稳定的基础性工程抓好抓实”^③，加强社会主义核心价值体系建设，引导人民树立正确的世界观、人生观、价值观。“加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任，努力形成讲秩序、强责任、守诚信、重包容的文明风尚。”^④ 积极开展精神文明创建活动，形成尊老爱幼、互爱互助的良好社会风尚。

建立健全重大决策社会稳定风险评估机制。在社会管理中，决策不当是导致一些社会问题产生的重要诱因。党的十八大报告指出，加强社会管理，创新社会管理，都必须建立健全重大决策社会稳定风险评估机制。各级政府要不断建立健全集体决策制度，完善重大政策、重大项目、重大举措专家咨询制度，完善重大项目、重大举措、重大决策公开征求意见制度，使民主决策程序更健全更科学，对政策出台可能引起的社会风险有细致的考虑，并做好充分准备，确保决策的合法性、合理性、可行性、安全性。

建立健全虚拟社会综合管理机制。以互联网为代表的新兴媒体的快速发展，使得加强对虚拟社会的管理成为社会管理的一项重要而紧迫的任务。“我们要把虚拟社会和现实社会作为一个整体来把握，按照‘积极利用、科学发展、依法管理、确保安全’的原则”^⑤，形成法律规范、行政监管、公众监督、行业自律、技术保障、社会教育相结合的互联网管理体系。要落实互联网管理责任，形成“党委统一领导、政府严格管理、企业依法经营、行业加强自律、全社会共同监

① 本书编写组. 怎样加强和创新社会管理 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2011: 90.

② 胡锦涛. 论构建社会主义和谐社会 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 233-234.

③ 胡锦涛. 论构建社会主义和谐社会 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 234.

④ 万军. 社会建设与社会管理创新 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2011: 32.

⑤ 本书编写组. 怎样加强和创新社会管理 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2011: 93.

督”^①的互联网综合管理格局。要健全网上舆论引导机制，加强网络舆情分析和研判，建立网络舆情监测体系，积极主动地引导网上舆论。

（二）加强动态协调机制建设

动态管理是及时化解矛盾之策。社会发展是一个动态的过程，社会管理也只能是一个不断发展的动态过程。唯物史观告诉我们，任何社会都不可能没有矛盾。区别在于，能否及时发现矛盾，并化解矛盾，这就决定了建立动态调节和化解机制是社会管理的重要举措。

建立和完善诉求表达机制。在我国，人民是国家的主人，人人平等。但在实际生活中，不同阶层在表达自己利益和追求自己利益的能力上，呈现出不平衡性。“建立方式多样、规范有序、畅通高效的诉求表达渠道，是及时解决社会问题、提高社会动态平衡能力的重要条件。”^②为此，一要在发挥信访主渠道作用的前提下，充分发挥社会组织表达群众诉求的独特作用，改进信访制度，畅通群众控告申诉渠道；二要完善政务公开制度，增加政府工作透明度，提高公众参与程度；三要完善公开听证等措施，引导群众依法、理性表达诉求。

健全完善矛盾纠纷排查和预警机制。建立健全矛盾纠纷滚动排查和预警机制，是有效预防社会矛盾积累和激化的极其重要的举措。各级政府部门要针对所在地区社会管理中的难点、热点问题，进行经常性的矛盾纠纷分析排查，对特殊人群与群体、重点地区、敏感时期的矛盾纠纷加强监控和排查；按照“见微知著”的要求，对排查出的问题及时给予解决。

健全完善社会矛盾调解机制。“社会矛盾调解是当前有序解决社会管理中各种问题的主要方式。”^③一要建立健全力量整合机制，坚持高效联动；二要建立健全预警机制，坚持超前应对；三要建立健全依法处置机制，坚持规范运行；四要构建与行政调解、司法调解、人民调解相协调的大调解工作机制，创新矛盾化解机制；五要建立健全舆论引导机制，争取群众支持；六要综合施策，善于运用经济、行政和法律等手段，及时把问题解决在萌芽状态，把矛盾化解在基层。

^① 傅思明，加强和创新社会管理：建设中国特色社会主义社会管理体系[M]．北京：人民日报出版社，2011：8．

^② 本书编写组，怎样加强和创新社会管理[M]．北京：中共中央党校出版社，2011：94．

^③ 本书编写组，怎样加强和创新社会管理[M]．北京：中共中央党校出版社，2011：95．

建立和完善立体化的社会治安防控体系。社会治安防控体系是保障社会健康运行的重要支撑。坚持统一领导、协调联动，在党政统一领导下，建立社会治安领导责任制和责任目标体系，既分工负责，又密切协作，形成齐抓共管的合力。坚持专群结合、依靠群众，既要注意加强政法队伍建设，充分发挥政法机关的骨干作用，又要广泛动员组织人民群众参与社会治安工作。

（三）推进应急管理体系建设

应急处置是应对突发事件和社会风险的必要机制。随着社会高速发展，各类突发事件增多，各类社会危机频发，破坏力加大，危害程度加大，应急管理机制建设十分紧迫。胡锦涛同志强调：“要完善应急管理体制，坚持预防和应急并重、常态和非常态结合的原则，完善突发事件应急管理机制，加强全民风险防范和应急处置能力建设，提高危机管理和风险管理能力。”^①

“健全完善应急管理领导体制。按照‘统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、条块结合、属地为主’的要求，建立和完善各级各类应急管理机构，明确职责权限，完善工作制度，配强领导班子。”^②

加强应急管理机制建设。按照“统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效”^③的要求，加强应急机制建设，提高我们应对重大突发社会事件的能力，提高我们处置重大自然灾害、突发公共卫生事件、重大国际突发事件的能力。

加强应急处置能力建设。“完善有关法规，完善应急预案体系，加强演练，提高预案管理水平。”^④通过国民教育体系和各种媒体，加强应急知识和相关法规的宣传普及教育，提高领导干部和群众对突发事件的应对处置能力。

三、建立和完善中国特色社会主义基本公共服务体系

（一）我国基本公共服务体系建设的现状

基本公共服务，是指建立在一定社会共识基础上，由政府为主导提供的，

① 胡锦涛：《论构建社会主义和谐社会》[M]，北京：中央文献出版社，2013：232。

② 本书编写组：《怎样加强和创新社会管理》[M]，北京：中共中央党校出版社，2011：96。

③ 万军：《社会建设与社会管理创新》[M]，北京：国家行政学院出版社，2011：36。

④ 本书编写组：《怎样加强和创新社会管理》[M]，北京：中共中央党校出版社，2011：97。

与经济社会发展水平相适应,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。基本公共服务体系从制度上为推进基本公共服务均等化提供了保障。“中国利益群体的形成是不争的事实,如何在平衡各利益集团的关系中形成新的利益平衡并实现公共利益最大化,这是推进基本公共服务体系建设的关键。”^①“基本公共服务体系指由基本公共服务范围和标准、资源配置、管理运行、供给方式以及绩效评价等所构成的系统性、整体性的制度安排。”^②建立健全基本公共服务体系,促进基本公共服务均等化,是维护社会公平正义、构建社会主义和谐社会的迫切需要。

2005年,党的十六届五中全会在党的历史上首次提出“公共服务均等化”的理论命题。2010年,党的十七届五中全会强调,在“十二五”时期,要通过建立和完善基本公共服务体系,推进基本公共服务均等化。我们党提出“建立和完善基本公共服务体系,推进基本公共服务均等化”的任务和要求的时间不长,但是在实践中早就开始了积极探索。改革开放以来,特别是十六大以来,我们党积极推进基本公共服务体系建设,成效显著:一是以解决民生问题为重点,加快推进公共服务体系建设,基本公共服务水平不断提高,公共服务的覆盖面不断扩大;二是服务型政府建设取得明显成效,公务员的服务意识不断增强和服务能力不断提高;三是推进基本公共服务均等化,农村公共服务水平明显提高。但也存在着一些亟待解决的突出问题:政府的公共服务职能较弱,体制机制障碍仍然存在;公共服务体系不够健全,失衡现象仍然严重;公共服务投入不足,公共财政体制尚需健全;公共服务绩效总体偏低,服务意识需进一步加强。^③

(二) 建立和完善中国特色社会主义基本公共服务体系

党的十七届五中全会提出要“完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系”^④。十八大明确了中国特色社会主义基本公共服务体系的

① 丁元竹.从明晰公共利益到实现公共利益[J].天津市委党校学报,2014,(1):46.

② 孙志华.问题与对策:健全和完善我国基本公共服务体系的探讨[J].山东大学学报,2014,(6):44.

③ 刘家元.建国六十年来我国的公共服务体系建设[J].云南省委党校学报,2009,(5):30-31.

④ 中共中央文献研究室.十七大以来重要文献选编(中)[G].北京:中央文献出版社,2011:989.

建设目标，即“加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系”^①。

明确在公共服务提供中政府的主体责任。政府既是经济社会建设的主体，当然也是提供公共服务的主体。因此，要明确政府主体责任，强化政府公共服务职能，健全以地方政府为主、统一与分级相结合的公共服务管理体制。同时，要坚持政府与市场“两条腿”走路，改进政府提供公共服务的方式，加大购买公共服务的力度，充分调动社会资源的积极性，动员社会组织提供公共服务，激发社会活力，构建多层次的公共服务供给体系。

努力实现基本公共服务全覆盖。长期存在的城乡二元结构，导致城乡、地区之间的基本公共服务存在差距。要加快城乡基本公共服务制度一体化建设，打破城乡分割、地区分割、行业分割，大力推进区域间制度统筹衔接，加大公共服务资源倾向农村和贫困地区的力度，实现基本公共服务制度全覆盖。

持续提高基本公共服务水平。保障和改善民生是发展经济的立足点和出发点。要立足我国现实国情，坚持尽力而为、量力而行，优先保障基本民生。随着经济社会的发展，基本公共服务供给层次和保障水平也要随之提高。

四、建立健全中国特色社会主义的现代社会组织体制

（一）我国社会组织的发展历程及现行社会组织体制存在的弊端

自新中国建立以来，我国社会组织的发展大致经历了四个阶段。从1949年到1966年为第一阶段，是初始阶段。在此阶段，由政府出面组建了妇联、青联、工商联、科协等人民团体。从1966年到1978年为第二阶段，是曲折发展阶段。在此阶段，社团几乎停止活动。从1978年到1995年为第三阶段，是恢复发展阶段。为了适应改革开放的需求，社会团体大量涌现。从1978年到1992年，主要是涌现了一批从事公益活动的基金会。1992年邓小平南方谈话后，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，各种形式的商会、行业协会逐步发展起来。从1995年至今为第四阶段，是快速发展阶段。1995年，北京成功举办第四届世界妇女大会，给中国社会组织的发展带来了新的契机，是中国社会组织发展历史上一个

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》[R]，北京：人民出版社，2012：34。

关键性的时间节点。这次大会使“非政府组织”一词在中国推广开来，社会各界初步认知了社会组织的重要作用。自此以后，我国社会组织以几何数量级大量增加，在社会发展中扮演了越来越重要的角色，在我国经济、政治、文化等方面发挥着越来越重要的作用。^①

我国现行社会组织体制是在由计划经济体制向市场经济体制转轨过程中形成的，还存在不少弊端。一是政社不分。我国对社会组织实行严格的“双重管理”体制。在双重管理体制下，社会组织获得法律地位的关键就是政府的同意，这就不可避免地导致社会组织受到行政机关的干预和影响，行政化倾向明显。相当一部分社会组织依附政府机关，成为政府解决社会问题的辅助工具，或是政府机构的延伸，独立性不强，自主性不高，被社会上戏称为“二政府”。双重管理体制使社会组织行政色彩过浓，民间性和自治性减弱，成为社会组织发展的主要障碍。二是权责不明。权责明确是现代社会组织体制的关键要素。也正由于政社不分，作为社会管理主体的政府和社会组织权责不明确，政府相关职能部门对社会组织管理的权力空间和责任边界不明晰，社会组织的权利范围与责任区间不明晰，政府管了许多不应管且管不好的事，社会组织的作用没有得到充分发挥。三是监管难度大。法律定位不准确，内部治理不完善，财务制度不健全，公信力缺失等原因，导致监管难度大。

（二）建立健全现代社会组织体制

社会组织是社会管理的重要主体和依托，也是我们党凝聚力量的社会载体与执政的重要社会基础。社会组织的发展，有利于创新公共服务提供方式，增加公共服务供给，有利于推动政府改革，优化社会治理，有利于推动经济可持续发展，缓解就业难问题，有利于激发社会活力，促进社会和谐。创新社会组织体制，对于激发社会活力、巩固党的执政基础具有重要作用。党的十八大明确提出：“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。”^②

正确处理好政府和社会的关系，加快实施政社分开。政社分开，就是各级政府要健全政府职责体系，做好应由政府承担的社会管理工作。同时，推动政府部

① 万军. 社会建设与社会管理创新 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2011: 138-139.

② 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [R]. 北京: 人民出版社, 2012: 34.

门向社会组织转移职能，开放更多的公共资源，支持各类社会组织承担社会事务，参与社会管理工作。因此，一要推进政府机构和事业单位改革，整合政府职能，把政府该管的事情管得更好，把政府该提供的公共服务做得更加充实有效。二要转变政府职能，把那些政府管不了、管不好、管不到、不该管的，而社会组织能够做好的事，通过政府委托、购买服务等方式交给社会组织，提高公共服务质量，提高社会资源利用效率，进而建立政府与社会组织之间良性互动的新型合作关系。三要按照市场化原则，推进行政化改革，改变社会组织与政府之间的依附关系，实现社会组织的机构、人员、财务等方面与行政机关完全脱钩，做到领导人自选、经费自筹、决策自主、运行自由、责任自担，提升社会组织自主运作能力，实现自我服务、自我管理。

着力培育发展各类社会组织，真正做到权责明确。权责明确，就是要推动社会组织健康有序的发展，重点培育和发展公益慈善类、行业协会和商会、经济类、科技类、城乡社区服务类社会组织，发挥社会组织“提供服务、反映诉求、规范行为”的积极作用。因此，一要降低社会组织准入的门槛，实行直接登记制度，加快改进社会组织登记管理机制，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制。二要加快改进扶持培育机制，增强社会组织的“造血”功能，提高其服务社会的能力。

规范监督各类社会组织，真正贯彻依法自治。依法自治，就是要完善法律监督、政府监督、社会监督、自我监督相结合的监管体系，健全法律法规，严格依法监管，建立社会组织监管机制，建立社会组织管理信息平台，制定社会组织行为规范，实现社会组织信息公开制度，完善失信惩罚机制，强化社会监管。因此，一要建立完善法律法规体系，对社会组织的法律地位、登记管理、行为规范、治理结构、权益保障、监管体系、公共服务、涉外社会组织活动等方面作出规定，实现依法监督。二要建立社会组织的监管机制，制定社会组织的行为规范、活动准则，提高政府监管效力。三要实行社会组织的信息公开制度，完善失信惩罚机制，强化社会监管。四要引导社会组织健全完善内部治理结构，提高自律性。

第六章 走向社会治理

党的十八大以来，习近平总书记继承马克思主义与时俱进的理论品质，站在党和国家发展全局的高度，科学把握我国经济社会发展新常态，提出创新社会治理体制的要求和任务，并围绕加强和创新社会治理，结合新情况新实际进行理论思考，提出了一系列新思想、新观点、新战略，进一步把中国共产党社会治理思想推向前进，为全面提高我们党社会治理能力和科学化水平提供了新的理论指导。

一、从传统社会管理向现代社会治理转变的必然性

（一）坚持马克思主义群众观点的必然要求

群众观点是马克思主义的基本观点。马克思主义的群众观是在批判英雄史观的基础上提出来的，其要义就是人民群众是实践的主体、认识的主体，是历史的创造者，是社会变革的决定力量；其实质是尊重人民、相信人民、依靠人民，一切为了人民。中国特色社会主义是一项前无古人的伟大事业，需要全体人民共同参与建设。“共治”是社会治理的特征与要义。加强和创新社会治理，必须坚持马克思主义群众史观，尊重人民群众的主体地位，发挥人民群众的主体作用，激发人民群众的首创精神，保证人民平等参与的权利，进一步激发社会活力，切实做到社会治理依靠人民、为了人民，由全体人民共享成果的目的。党的十八届三中全会提出：实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动；促进群众在城乡社区治理和基层公共事务中实行自我管理、服务、自我教育和监督；维护最广大人民群众的根本利益，确保社会安定有序、人民安居乐业。这些要求突出了人民群众在社会治理中的主体地位、作用，坚持了社会治理依靠人民、为了人民，

充分体现了我们党对马克思主义群众观点的牢固把握和高度自觉。这就要求我们在加强社会治理过程中,把人民群众所求所需所想所盼与加强社会治理紧密结合起来,明确工作重点,采取得力措施,着力解决好群众反映强烈的社会治安、食品药品安全、安全生产等突出问题,不断提高人民群众的安全感、幸福感。

(二) 我们党对社会建设规律认识不断深化的重要体现

自新中国成立以来,特别是改革开放以来,我们党从理论和实践两个方面对社会建设进行了不懈探索,对社会建设的认识和实践经历了一个不断深化的过程,对社会建设规律的把握越来越自觉、认识越来越深入。2003年,党的十六届三中全会提出完善政府社会管理职能。2004年,党的十六届四中全会正式提出了“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”^①,这标志着我们党对创新社会管理体制的认识越来越明晰、思路越来越清晰。十六届五中、六中全会和十七大都强调了要建立健全和完善这一管理格局。2012年,党的十八大提出了社会管理体制创新的目标,即“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”^②。2013年,党的十八届三中全会提出了创新社会治理体制的新任务。这体现了我们党对社会主义建设规律的认识在不断深化,是我国从传统社会管理向现代社会治理转变的重要标志。

(三) 经济社会发展新常态阶段性特征提出的现实要求

科学认识和准确把握国情,是制定政策、确定方针的前提。社会主义初级阶段是我国的基本国情,但在不同发展阶段会呈现出不同的特征。十八大以来,习近平同志以马克思主义为指导,审时度势,基于对新世纪新阶段我国国情的科学分析和准确把握,提出了新常态的战略判断。新常态是对我国社会主义初级阶段发展过程中呈现出的新的阶段性特征的科学概括。从高速增长转为中高速增长,从投资驱动转向创新驱动,经济结构不断优化升级,是中国经济社会呈现出新常

^① 中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编(中)[G].北京:中央文献出版社,2006:287.

^② 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[R].北京:人民出版社,2012:34.

态的主要特点。伴随着新常态而来的，还有新矛盾新问题。中国经济呈现出的新常态，使中国的社会建设发展进入了新阶段，中国的社会建设呈现出新常态。机遇与挑战总是并存的。“新常态既是挑战，也是机遇，关键看怎样认识和把握，认识到位、把握得好、工作得力，就能把挑战变成机遇。”^① 新常态既给中国带来新的发展机遇，也给社会治理提出了新要求：社会治理要能维护社会秩序，激发社会创造活力，营造良好社会发展环境。党的十八届三中全会提出创新社会治理的任务和要求，就是在不断反思总结改革开放 30 多年来发展模式的基础上，适应当代时代要求和历史变化提出的战略构想。这一全新提法是对我国现代化进程新的发展阶段所面临的各种严峻挑战的积极应对，将创新社会治理提升到国家发展的战略层面，对于顺畅推进各项改革，形成完备的制度体系，让发展成果惠及全体人民，全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴，都具有重大而深远的意义。

二、十八大以来中国共产党社会治理理论的创新

（一）提出社会治理的理想和目标设计

社会治理是一项系统工程，是一项艰巨的任务。做好社会治理，需要动员全社会的力量。目标清晰方可凝心聚力；只有明确目标，才能聚集民智民力。构建和谐社会是社会治理的重要目标，但它是阶段性目标，实现中华民族伟大复兴才是其最终目标。

在中国特色社会主义事业取得伟大成就的新的历史起点上，把握时代发展的新要求，习近平总书记提出了实现中华民族伟大复兴的中国梦。他指出：“实现全面建成小康社会、建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦，就是要实现国家富强、民族振兴、人民幸福。”^② 这里就提出了社会治理的终极目标设计。中国梦的本质就是国家富强、民族振兴、人民幸福。国家富强讲的是国家利益，民族振兴讲的是民族利益，人

^① 习近平，毫不动摇坚持我国基本经济制度推动各种所有制经济健康发展 [N]．人民日报，2016-3-5（1）．

^② 习近平，习近平谈治国理政 [M]．北京：外文出版社，2014：39．

民幸福讲的是个人利益。因此，中国梦，把国家、民族、个人三者利益紧紧联系在一起，把国家的追求、民族的向往、人民的期盼融为一体，一经提出，就释放出强大的感召力。中国梦，勾勒出中国未来发展的新图景，指明了社会治理所要达到的目标。这一目标综合考虑了国内外形势的新变化，深刻反映了我国改革发展的新趋势和新要求，回应了人民群众的新期盼，为我们党在新常态下创新社会治理指明了总的方向。

（二）提出并破解社会治理现代化这个重大课题

社会治理是国家治理的重要内容。推进国家治理现代化，必然要求推进社会治理现代化。社会治理，其要义在于“民主”和“法治”，强调多元主体协同共治。因此，实现社会治理现代化，民主法治是重要标志。党的十八大以来，习近平高度重视民主法治建设，提出了许多新思想新论断，为我们指明了进一步加强民主法治建设的努力方向。习近平同志强调：“必须适应国家现代化总进程，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，提高国家机构履职能力，提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。”^① 这里明确指出了推进社会治理现代化要高度重视民主法治建设。

着力加强民主建设。一是发展协商民主。协商民主是我们党在民主政治建设过程中的一大创造，是我们党对社会主义民主认识的一个飞跃。社会主义协商民主是党的群众路线在政治领域的具体应用，是我国社会主义民主的重要形式，也是特有形式和独特优势。党的十八大首次提出“社会主义协商民主”的命题。十八届三中全会把发展协商民主作为政治体制改革的重要内容，并进行了安排部署。健全社会主义协商民主制度，就是要在党的领导下，就涉及群众切身利益的实际问题和经济社会发展的重大问题进行广泛协商，增强协商实效性；就是要深入开展专题、对口、界别协商；就是要充分发挥统一战线在协商民主中的重要作用，增加协商密度，拓展协商民主形式，提高协商成效。发展协商民主有助于推动民主从政治统治工具向社会治理手段的转变，提高了公民参与国家治理的程度。二是继续推进基层民主建设。十八届三中全会对发展基层民主的重点任务进

^① 习近平，习近平谈治国理政[M]，北京：外文出版社，2014：104.

行了部署：健全基层群众自治机制，推进基层协商制度化，健全企事业单位民主管理制度。

全面推进依法治国。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。党的十八大以来，我们党更加重视法治建设，把全面依法治国纳入“四个全面”总体布局。全面依法治国是战略举措，为全面建成小康社会提供了法治保障。2014年10月，党的十八届四中全会在北京召开，专门研究推进依法治国问题，这在党的历史上还是首次。这次全会明确了全面依法治国的总目标，即建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，共同推进依法治国、依法执政、依法行政，一体化建设法治国家、法治政府、法治社会。

（三）“四个全面”战略布局深化了党对社会治理规律的认识

社会在不断发展，时代在不断进步。治国理政中的各种重大关系始终处在变动之中。因此，统筹兼顾，协调和处理好社会关系特别是重大关系，始终是社会治理的重要任务。十八大以来，习近平总书记根据中国特色社会主义发展规律，立足我国经济社会发展新常态，擘划执政兴国的宏伟蓝图，回应人民群众对美好生活的热切期待，提出并形成了协调推进“四个全面”战略布局的思想。

“四个全面”战略布局，不是简单的并列关系，每个“全面”自成系统；“四个全面”又共同构成了一个完整系统，相互之间密切联系、有机统一。从大的关系看，全面建成小康社会是战略目标，战略举措是全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。这三大战略举措是缺一不可的，它为全面建成小康社会提供了动力源泉、法治保障和政治保证。

“四个全面”战略布局，体现了科学社会主义的基本原则，包含着马克思主义的立场观点方法。这一战略布局更加注重发展和治理的系统性、协同性，体现了社会主义全面发展的要求，是我们党对社会主义全面发展理论的坚持和发展。“四个全面”战略布局不是单打一，而是平衡着力、协调推进，通盘考虑各方面情况，统筹把握、综合施策，激发联动反应，形成整体效果。这一战略布局坚持了马克思主义关于发展目的的观点，贯穿了以人为本的价值观，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，体现了党的根本宗旨；这一战略布局坚持了马克思主义关于社会发展动力学说的基本原则，以全面深化改革为根本动力，在注重整体谋划的前提下牵住“牛鼻子”，在社会基本矛盾运动中不断推动社会主义向前发展；这一战略布局坚持了马克思主义关于法治建设的基本原则，强调一体建设法

治国家、法治政府、法治社会的重要性，强调改革要于法有据；这一战略布局坚持了马克思主义关于执政党建设的基本原则，突出强调了加强作风建设和反腐倡廉，实现党的自我革新、自我完善，保持和发展了党的先进性和纯洁性，确保党能够长期执政。

“四个全面”战略布局是为了解决面临的突出问题和矛盾而提出来的，涉及当代中国社会的各个领域和各个方面，涵盖了我们党治国理政的方方面面，是一项宏大的系统工程；既是根据共产党执政规律、社会主义建设规律，勾画执政兴国的宏伟蓝图，同时也是对其认识的深化，当然也是对社会治理规律认识的深化。

（四）“五大发展理念”为创新社会治理提供了方法论指导

和谐与发展相互作用，互为前提，互为目的。实现科学、协调的发展，是为了促进社会和谐；实现和维护社会和谐，又是为了促进社会的发展、促进人的发展。这既是社会治理的重要任务，又是社会治理的根本目的。经济社会环境发生变化，发展理念必然要发生变化。发展理念是发展行动的先导。在深刻分析我国发展中的突出矛盾和问题的基础上，深刻总结国内外发展的经验教训，十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念。

“五大发展理念”是关系我国发展全局的一场深刻变革，集中体现了我国的发展思路 and 方向，是对科学发展观的丰富发展，是指导新常态下我国发展的行动指南。

“五大发展理念”是相互联系的有机整体。创新是核心，协调是关键，绿色是基础，开放是保障，共享是根本。创新发展，注重的是解决发展的动力问题，注重的是更高质量、更高效益的发展，是发展的动力所在。协调发展，注重的是解决发展不平衡的问题，注重的是更加均衡、更加全面的发展，是补齐短板、实现全面小康的重点所在。绿色发展，注重的是解决人与自然的和谐问题，注重的是更加环保、更加和谐的发展，是发展的底色。开放发展，注重的是解决发展内外联动问题，注重的是更加优化、更加融入的发展，是发展的大势。共享发展，注重的是解决社会公平正义问题，注重的是更加公平、正义的发展，是发展的目标。

“五大发展理念”从我国发展中存在的现实问题出发，着力破解发展动力、发展平衡、人与自然和谐、公平正义等问题，抓住了制约发展的症结，又开出了

解决问题的良方，创造性地回答了在新的历史条件下我们要实现什么样的发展、如何实现发展的重大问题，体现着辩证思维的科学方法论，为我们党创新治国理政提供了方法论指导，也为我们党创新社会治理提供了方法论指导。

（五）建设美丽中国，促进人与自然和谐相处

处理好人与自然的关系，是创新社会治理的应有之义。十八大以来，习近平总书记科学分析和准确把握我国发展的新常态，主动顺应世界文明发展潮流，对推进生态文明建设提出了一系列新思想，深刻回答了我国生态文明建设的若干重大理论和实践问题。

以实现中国梦为目标为生态文明建设凝心聚力。良好的生态环境，是人类社会实现持续发展的根本基础，是实现国家富强、民族振兴的生态条件，是衡量人民生活是否幸福的重要指标。所以，实现中国梦，除了离不开发达的物质文明、政治文明和精神文明之外，还离不开发达的生态文明。建设以“美丽中国”为目标的生态文明是实现中国梦的题中应有之义。习近平同志指出：“走向生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。”^①这一科学论断，把生态文明建设纳入了中国梦，既丰富了中国特色社会主义生态文明建设的内涵，又丰富了中国梦的内涵。

以生态环境就是生产力，为生态文明建设的本质属性做出界定。马克思主义生产力概念，除包括人的劳动和创造力外，还包括作为人类生存依托的自然界。随着人类走向生态文明新时代，生态环境所涉及的方方面面都与生产力有关，越来越成为重要的生产力。习近平同志指出：“要正确处理经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念。”^②这一科学判断，深刻揭示了生态环境与生产力的内在逻辑关系，突出强调了自然生态在生产力系统中不可替代的重要地位和作用。习近平关于生态环境就是生产力的战略思想，是对马克思主义生产力理论的继承和重大创新，是我们党关于生态理念的丰富与升华，是对人类生产力发展实践的深刻洞悉和总结，有利于指导全党正确处理经济发展与生态保护之间的关系，在更高层次上实现人与自然的和谐相处。

① 习近平，习近平谈治国理政 [M]，北京：外文出版社，2014：211.

② 习近平，习近平谈治国理政 [M]，北京：外文出版社，2014：209.

以系统工程思路为生态文明建设的方法论要求。生态文明建设是经济发展方式的转变,涉及经济社会发展各个方面,与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设之间存在着相互影响、相互制约的关系。习近平同志强调:“要按照系统工程的思路,抓好生态文明建设重点任务的落实,切实把能源资源保障好,把环境污染治理好,把生态环境建设好。”^①习近平同志关于以系统工程思路抓生态文明建设的思想,坚持和体现了唯物辩证法关于事物之间相互联系、辩证统一的基本原理,为生态文明建设提供了方法论指导。

三、十八大以来中国共产党社会治理的实践创新

(一) 密切党群关系和惩治腐败

任何政党、任何政权的兴衰成败,都取决于同人民群众的关系,古今中外,概莫能外。群众路线是我们党的根本工作路线和根本工作方法,是处理党与群众关系的经验总结,是保持党同人民群众血肉联系的根本方法,是我们党从小到大、由弱到强、永葆先进性、不断取得胜利的重要法宝。社会治理,主要是对人的管理和服务,是全社会的共同治理,主要得依靠人民群众来做好各项工作,说到底还是做群众的工作,涉及广大人民群众切身利益,自然更离不开这条根本工作路线和工作方法。从这个意义上说,群众工作是社会治理的基础性、经常性、根本性工作。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以作风建设为切入点,从严管党治党,取得了公认的成绩。

以踏石留印、抓铁留痕的劲头抓作风建设。2012年12月4日,中共中央政治局召开会议,审议改进工作作风的“八项规定”,自此开始了自上而下的作风建设。2013年5月9日,中共中央下发了《关于在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的意见》,明确由中央政治局带头开展群众路线教育实践活动,从2013年下半年开始自上而下分两批进行,2014年7月基本完成。2013年6月18日,中央召开党的群众路线教育实践活动工作会议,对全党开展教育实践活动进行了部署。党的群众路线教育实践活动,以为民务实清廉为主要内容,聚焦作风

^① 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016) [M]. 北京: 学习出版社, 2016: 236.

建设，着力“四风”问题，以“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”为总要求，保持和发展党的先进性，密切党群干群关系，巩固党的执政基础。2014年4月，中央办公厅印发的《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方案》，对开展“三严三实”专题教育做出安排。“三严三实”专题教育是党的群众路线教育实践活动的延展深化，是加强作风建设的再出发、再启程。

以零容忍态度惩治腐败。人心向背关系党的生死存亡。腐败是社会的毒瘤，是影响国家长治久安的致命风险。党的十八大以来，我们党坚持“老虎”“苍蝇”一起打，坚持反腐无禁区，让广大人民群众看到了希望，树立了党的权威，赢得了群众的信任。

通过作风建设和惩治腐败，端正了党的作风，纯洁了党的队伍，保持和发扬了党的先进性，进一步密切了党同人民群众的血肉联系，为社会治理提供了根本政治保证。

（二）坚决打赢脱贫攻坚战

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把扶贫开发作为第一民生工作，实施精准扶贫，加大扶贫力度，创新扶贫方式，扶贫开发工作不断呈现新局面。

精准扶贫。有的放矢，才能有所收获；对症下药，才能药到病除。扶贫要实事求是，因地制宜，这也是坚持我们党的实事求是思想路线的必然要求。因此，弄清“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”是扶贫的首要问题。对于“扶持谁”的问题，习近平指出：“扶贫开发贵在精准，重在精准，成败之举在于精准。各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效”^①，确保把贫困人口、致贫原因等搞清楚，以便做到因户因人施策。对于“谁来扶”的问题，习近平同志强调：“加快形成中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的扶贫开发工作机制，做到分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位。”^②对于“怎么扶”的问题，习近平同志指出：要按照贫困地区和贫困人口的具体情况，实施“五个一批”工程，即通过发展生产脱贫一批，易地搬迁脱

① 中央扶贫工作会议在北京召开 [N] . 人民日报，2015-11-29（1）.

② 中央扶贫工作会议在北京召开 [N] . 人民日报，2015-11-29（1）.

贫一批，生态补偿脱贫一批，发展教育脱贫一批，社会保障兜底一批，实现贫困人口精准脱贫。^① 精准扶贫是解决扶贫开发工作中底数不清、目标不准、效果不佳等问题的重要途径，其核心内容是做到“看真贫、扶真贫、真扶贫”，其实质是使扶贫资源更好地瞄准贫困目标人群，“扶到点上、扶到根上，扶贫扶到家”，标志着扶贫方式从“大水漫灌”向“精确滴灌”的转变，是扶贫开发必须遵循的科学方法。

培育发展内生动力。内生动力理论是产生于 20 世纪 80 年代中期的一个西方宏观经济理论分支，其核心思想是经济能够不依赖外力推动实现持续增长，内生的技术进步是保证经济持续增长的决定因素。产业不兴是贫困地区普遍现状，关键是没有把贫困地区的资源激活。幸福路铺不铺得长，还要靠贫困地区的内生动力。扶贫开发包括扶贫和开发两个方面，扶贫是指“输血”，开发是指“造血”。给钱给物即“输血”，只能解一时之困；合理安排扶贫项目和扶贫资金，发展特色产业，把农村的资源变资本，资本变生产力，恢复贫困地区的“造血功能”，才能断掉穷根、开掘富源。所以，扶贫开发，消除贫困，既要“输血”，更要“造血”。习近平同志指出：“贫困地区发展要靠内生动力，如果凭空救济出一个新村，简单改变村容村貌，内在活力不行，劳动力不能回流，没有经济上的持续来源，这个地方下一步发展还是有问题。一个地方必须有产业，有劳动力，内外结合才能发展。”^② 这里强调，扶贫开发目标能否实现的根本标志，是贫困地区和扶贫对象是否具备了内生发展动力，只有内生动力和“造血”功能不断增强，其发展才具有可持续性。

（三）简政放权放管结合优化服务

行政审批是政府履行职能的一种重要形式。改革行政审批制度，是转变政府职能、建设服务型政府的重点任务，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是当前全面深化改革的关键环节。党的十八届三中全会明确提出“进一步简政放权，深化行政审批制度改革”，并做出了具体部署。按照党中央的部署，新一届政府牢牢扭住转变政府职能这个“牛鼻子”，把加快简政放权作为开门的第一件大事，把行政审批制度改革作为推进这项工作的突破口，持续发力，

^① 中央扶贫工作会议在北京召开 [N]. 人民日报, 2015-11-29 (1).

^② 张占斌. 习近平同志扶贫开发思想探析 [J]. 国家治理, 2015, (9): 5-6.

取得了显著成效。

党的十八大以来,经过不懈努力,国务院共取消和下放行政审批事项 618 项,占原有审批事项的 36%。连续两次修订了政府核准的投资项目目录,中央层面核准的项目数量累计减少约 76%,95% 以上的外商投资项目、98% 以上的境外投资项目改为网上备案管理。工商登记由“先证后照”改为“先照后证”,前置审批精简 85%,注册资本由实缴改为认缴,全面实施“三证合一”。个人和企业资质资格认定事项压减 44%。加大减税和普遍性降费力度,先后出台了一系列税收优惠政策,据测算每年可减轻企业负担 1500 多亿元。中央政府定价项目减少了 80%,中央对地方财政专项转移支付项目减少了一半以上。在放权的同时,创新和加强事中事后监管,针对群众期盼优化公共服务。各地在承接上级下放权限的同时,积极推进本层级的“放管服”改革,多数省份行政审批事项减少了 50% 左右,有的达到了 70%。^①

简政放权和深化行政审批制度改革,很大程度上为企业“松了绑”、为群众“解了绊”、为市场“腾了位”,也为廉政“强了身”,极大激发了市场活力和社会创造力,增强了经济社会发展的内生动力,降低了行政成本,减少了寻租和腐败空间,为保持经济持续健康发展和社会的和谐稳定发挥了重要作用。

(四) 深化户籍制度改革

作为一项基本的社会管理制度的户籍制度,看似仅仅关乎户口问题,而实际上牵涉到很多项制度,与基本养老保险制度、公共卫生服务、考试招生制度、住房保障制度等紧密相关,关乎老百姓日常生活,关乎社会公平正义,关乎社会和谐发展。

在计划经济体制下,我国逐渐形成了以农业和非农业户口区分城乡居民为主要特征的“二元”户籍管理制度。“二元”户籍制度在促进经济发展、维护社会秩序等方面,发挥了重要作用,但随着时间的推移也带来了城乡之间人口难以自由流动、城乡户口附着的福利待遇差距过大等问题。改革开放以来,随着经济社会的快速发展,城镇化进程的加快,城乡流动人员的增多,“二元”户籍制度出现松动,但并没有出现根本改变,严重影响着社会阶层的和谐与城镇化的质量,

^① 李克强,深化简政放权放管结合优化服务推进行政体制改革转职能提效能[N].人民日报,2016-05-23(2).

“二元”户籍制度负面效应不断显现。根据党的十八大、十八届三中全会和中央城镇化工作会议关于进一步推进户籍制度改革的要求，国务院于2014年7月30日印发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，为加快推进户籍制度改革明确了路径和要求，标志着我国户籍制度改革的大幕已拉开，开始进入全面实施阶段。《意见》提出了三方面11条的具体措施，涉及落户政策的调整，建立城乡统一的户口登记制度，全面实施居住证制度，健全人口信息管理制度等多个方面。《意见》提出，取消农业户口与非农业户口性质的区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型，统一登记为居民户口，建立城乡统一的户口登记制度，全面实施居住证制度。从户口转移政策看，不少省份出台的户口迁移条件更加宽松；在人口管理方面，建立或完善居住证制度已成为共识。但依照各地的不同情况，居住证的“成色”并不相同。2016年4月，已有29个省份出台了户籍制度改革方案。梳理各地方案可见，各地普遍提出取消农业户口与非农业户口的区分，不少地区降低了落户门槛，放宽了落户条件。

人口流动是社会发展的必然结果，有利于人才交流和劳动力资源配置和社会均衡发展。由传统的城乡分割的二元户籍制度，过渡和改革为城乡统一的一元户籍制度，打破“农业人口”和“非农业人口”的户口界限，使公民获得统一的身份，突破户籍制度的束缚，促进社会流动的最优化，必将对促进社会和谐产生积极影响。

（五）积极推进生态文明建设

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，从实现中华民族伟大复兴的历史维度，着力推进生态文明建设，引领中华民族永续发展。

高屋建瓴全面部署。党的十七大首次提出了生态文明建设。十八大把“生态文明建设”纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局中，把生态文明建设放在了更加突出的地位。十八届三中全会提出了加快建立系统完整的生态文明制度体系。十八届四中全会，要求用严格的法律制度保护生态环境。十八届五中全会，提出了“五大发展理念”，将绿色发展作为“十三五”乃至更长时期经济社会发展的一个重要理念。2015年，中共中央、国务院先后发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》，对生态文明建

设进行了具体部署。^①

法治严厉重拳出击。被誉为“史上最严”的新环保法于2015年元旦起开始实施。“公益诉讼”“按日计罚”等杀手锏，成为沉重打击环境违法者的“利器”。据环保部统计，截至2015年11月底，全国实施按日连续处罚案件611件，实施查封、扣押案件3697件，实施限产、停产案件2511件；环保与司法部门通力合作，移送涉嫌环境污染犯罪案件1478件。^②

督促地方推进环保。通过督查、约谈，强力推动各地加强环境治理保护，严格环境执法，加大环境监管力度，一批突出的环境问题得到有效解决，一些地区的环境质量得到明显改善。2015年，河北廊坊市、江西九江市、安徽铜陵市、云南昭通市等地的党委“一把手”，先后出现在当地的综合督查情况反馈会上。^③

四、十八大以来中国共产党社会治理的制度创新

（一）创新社会治理体制

制度带有根本性、长期性、稳定性。我国社会治理领域存在的问题，归根到底是制度问题。所以，实现社会治理现代化，关键在于制度的创新。十八届三中全会，提出了“创新社会治理体制”的任务，对创新社会治理做出了重大部署，为我们加强社会治理指明了方向。

改进社会治理方式。改进社会治理方式是创新社会治理体制的必然要求。党的十八届三中全会提出，要从“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”四个方面来改进社会治理方式。因为社会治理是对全社会的治理，所以需要全社会共同参与治理。坚持多方参与，才能形成社会治理的强大合力。坚持系统治理，强化党委领导，发挥政府主导作用，支持社会各方面参与，实现政府治理和居民自治良性互动；依法治理是现代社会治理的基本方式。坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维、方式化解社会矛盾。法治和德治对社会治理来说，二者缺一不可。道德对于社会治理具有潜移默化的作用。“坚持综合治理，强化道

① 刘毅：党的十八大以来加强生态文明建设述评[N]．人民日报，2016-02-16（1）．

② 刘毅：党的十八大以来加强生态文明建设述评[N]．人民日报，2016-02-16（1）．

③ 刘毅：党的十八大以来加强生态文明建设述评[N]．人民日报，2016-02-16（1）．

德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。”^①从源头上预防社会矛盾，是社会治理的重点。坚持源头治理，重在治本。

激发社会组织活力。社会组织是社会治理的重要主体和依托。因此，要鼓励和支持社会组织参与社会治理，激发社会活力。十八届三中全会指出，激发社会组织活力，关键是处理好政府和社会的关系。一要创新社会组织培育扶持机制，加大政府购买公共服务力度。二要加快实施政社分开，限期实现行业协会商会与主管行政机关脱钩。三要严格依法监督管理，加强对社会组织的管理。

创新有效预防和化解社会矛盾的体制。及时化解社会矛盾，是确保社会安定有序的关键。十八届三中全会指出，一要健全重大决策社会稳定风险评估机制，二要改革行政复议体制，三要改革信访工作制度。

健全公共安全体系。公共安全事关国家长治久安、社会安定、人民安居乐业，是社会治理面临的重要课题。十八届三中全会指出，一要健全食品药品安全监管机制，二要深化安全生产管理体制改革，三要健全防灾减灾救灾体制，四要创新立体化社会治安防控体系。

（二）实行最严格的生态环境保护制度

建设生态文明是国家治理领域的一场深刻的革命，因为它是涉及生产方式、生活方式、思维方式的革命性变革。完成这种变革，还要靠制度和法治。在我国生态环境保护中，存在的突出问题主要表现为法治不完备、体制不完善和机制不健全。习近平同志指出：“只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”^②这一论断抓住了生态文明建设的根本。

实行最严格的生态环境保护制度，应建立健全系统完整的生态文明制度体系，用制度来引导、规范、约束各种开发、利用和保护自然资源的行为，保护生态环境。第一，建立科学的考核评价体系。科学的考核评价体系是指指挥棒，对生态文明建设具有重要导向作用。习近平同志强调：“最重要的是要完善经济社会发展考核评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况

^① 本书编写组：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本[M]，北京：人民出版社，2013：49。

^② 习近平：习近平谈治国理政[M]，北京：外文出版社，2014：210。

的指标纳入经济社会发展评价体系，使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束。”^① 中组部于2013年底印发的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》要求，政绩考核去除“GDP紧箍咒”。第二，建立责任追究制度。习近平同志指出：“要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。”^②《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》于2015年8月出台。它强调：即时惩戒显性责任，终身追究隐性责任。第三，建立资源有偿使用制度和生态补偿制度。建立这种制度，有利于加快转变经济发展方式，有利于约束生态环境消费，有利于激励生态环境保护行为，有利于维护社会公平正义。最后，形成道德文化制度。习近平同志强调：“要加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，营造爱护生态环境的良好风气。”^③ 形成生态环境保护的道德文化制度，有利于提高全社会生态文明建设的自觉行动能力。

（三）建设中国特色社会主义的法治体系

实现国家治理体系和治理能力的现代化，必然要求实施依法治国。国家治理体系本质上就是国家制度体系。中国特色社会主义法治体系是在党的领导下全面推进依法治国的制度安排，是包括法治诸要素、结构、功能、过程内在协调统一的有机综合体。法治体系是国家治理体系的重要组成部分。实现国家治理体系现代化，必然要求建立健全中国特色社会主义的法治体系。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，是我国历史上第一个关于加强法治建设的专门决定，在党的历史上首次以党的文件的形式提出了建设中国特色社会主义法治体系的任务和要求，并做出了部署和安排，为我们进行中国特色社会主义法治建设指明了方向路径。

中国特色社会主义法治体系包括完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系、完善的党内法规体系。^④ 建设中国特色社会主义法治体系，一是要形成完备的法律规范体系。法律是治国之重

① 习近平．习近平谈治国理政[M]．北京：外文出版社，2014：210．

② 习近平．习近平谈治国理政[M]．北京：外文出版社，2014：210．

③ 习近平．习近平谈治国理政[M]．北京：外文出版社，2014：210．

④ 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N]．人民日报，2014-10-29（1）．

器,良法是善治之前提。形成完备的法律规范体系,要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强宪法实施,完善立法体制,深入推进科学立法、民主立法,加强重点领域立法。^①二是要形成高效的法治实施体系。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。形成高效的法治实施体系,要按照有法必依、执法必严、违法必究的要求,加快建设执法、司法、守法等方面的体制机制,坚持依法行政和公正司法,增强全民法治观念,确保法律的全面有效实施。^②三是要形成严密的法治监督体系。失去监督的权力,必然导致腐败。形成严密的法治监督体系,要加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督,构建科学有效的权力运行制约和监督体系,做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。^③四是要形成有力的法治保障体系。有力的法治保障体系,是全面推进依法治国的题中应有之义。形成有力的法治保障体系,要切实加强和改进对依法治国的领导,提供有力的政治和组织保障;加强法治专门队伍和法律服务队伍建设,提供坚实人才保障;加强机构建设和经费保障,提供物质条件;形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的社会氛围。^④五是要形成完善的党内法规体系。治国必先治党,治党务必从严。形成完善的党内法规体系,要完善党内法规制定的体制机制,注重党内法规与国家法律的有机衔接,构建以党章为根本的党内法规制度体系,提高党内法规执行力。^⑤

建设中国特色社会主义法治体系是中国特色社会主义法治的核心要求,是全面推进依法治国的重要举措,是当前和今后一个时期中国法治建设的总抓手。提出建设中国特色社会主义法治体系的目标任务,标志着我们党对共产党执政规律认识的进一步深化,是中国共产党人对马克思主义法治国家理论的重大贡献。

① 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2014-10-29 (1).

② 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本 (2016 年版) [M]. 北京: 学习出版社, 2016: 92.

③ 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本 (2016 年版) [M]. 北京: 学习出版社, 2016: 93.

④ 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本 (2016 年版) [M]. 北京: 学习出版社, 2016: 93.

⑤ 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本 (2016 年版) [M]. 北京: 学习出版社, 2016: 93.

结语 中国社会管理的反思与前瞻

“社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。”^① 采取什么样的社会管理模式由具体国情或时代特征决定。所以，不同的国家或同一国家在不同的历史时期，社会管理模式可能不同。社会管理模式本身没有好坏之分，没有对错之别，只有是否适合国情的问題。

建国初期，为响应“组织起来”的时代要求，我国逐步建立起政府包办一切的一元化社会管理体制。这种社会管理模式是在社会主义计划经济体制下建立起来的，适应了当时国情的客观需要，是时代的必然要求，在历史上发挥了重要作用，其价值不容否定。

自十一届三中全会以来，为适应“活跃起来”的时代要求，我国走上了改革开放的历史新征程。改革首先是改革经济体制，建立使社会充满活力的社会主义市场经济体制。解体与重构是同一过程的两个方面。解体是逐步的，重构也是逐步的，都需要一个过程。社会主义计划经济体制解体的过程，就是社会主义市场经济体制建立的过程。随着社会主义计划经济体制的逐步解体，社会主义市场经济体制逐步建立，适应社会主义计划经济体制的政府一元化社会管理体制就失去了运行基础，逐步走向瓦解。建立新的适应社会主义市场经济体制要求的社会管理体制就成了历史的必然。从1978年改革开放开始，我们党就对创新社会管理从理论和实践两个方面进行了不懈的探索，经历了一个认识逐步深化的过程。1992年，党的十四大明确了建立社会主义市场经济体制的目标，改革步伐加快，我国对涉及社会管理体制领域的改革也加大了力度。2004年党的十六届四中全会明确了现代社会管理格局，正式提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协

^① 胡锦涛：论构建社会主义和谐社会[M]，北京：中央文献出版社，2013：215.

同、公众参与的社会管理格局”^①。这标志着我们党对创新社会管理体制的认识越来越明晰、思路越来越清晰。十六届五中、六中全会和十七大都强调了要建立健全和完善这一社会管理格局。2012年，党的十八大提出了社会管理体制创新的目标，即“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”^②。社会管理体制创新目标的提出，标志着我们党对社会管理规律的把握越来越准确、运用越来越科学。党的十八届三中全会把握了发展的大势，提出了创新社会治理体制、提高社会治理水平的新观点新要求新任务新部署。创新社会治理体制适应了我国经济转轨、社会转型的新形势，是我们党深入分析我国社会主义初级阶段发展的阶段性特征得出的新结论，回应了社会呼声，回应了人民群众的关切和期待，回应了时代的新课题，是对我国社会管理实践经验的总结和理论升华。

治理不同于管理，二者既有联系，又有区别。管理一般是指自上而下的垂直的、单向的、纵向的指挥、控制和协调的活动。治理可能是单向的上对下，也可能下对上，也可能是从中间向上、向下、向左、向右，强调上下协同，共同治理，多元参与，形成合力。从“管理”到“治理”，虽然只有一字之差，却是一次重大的理论创新，反映了我们党的治理理念的重大转变，表明我国的治理模式正在发生深刻变化。十八届三中全会明确提出的“社会治理”，标志着我们党执政理念发生了重大转变，治国理政思路更加清晰。它表明我们党对社会主义社会管理规律的认识得到进一步提升。

根据上述分析，我们可知，由“社会管理”到“社会治理”，最终走向“善治”，是理论发展的必然，是实践发展的必然，是理论逻辑和历史逻辑的辩证统一。

实践创新永无止境，理论创新永远在路上。

① 中共中央文献研究室，十六大以来重要文献选编（中）[G]．北京：中央文献出版社，2006：287.

② 胡锦涛，坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[R]．北京：人民出版社，2012：34.

参考文献

一、文献资料

- [1] 马克思恩格斯选集（1-4）[M]．北京：人民出版社，1995.
- [2] 马克思恩格斯全集（3）[M]．北京：人民出版社，1960.
- [2] 列宁选集（1-4）[M]．北京：人民出版社，1972.
- [3] 毛泽东选集（1-4）[M]．北京：人民出版社，1991.
- [4] 毛泽东文集（1）[M]．北京：人民出版社，1993.
- [5] 毛泽东文集（2）[M]．北京：人民出版社，1993.
- [6] 毛泽东文集（3）[M]．北京：人民出版社，1996.
- [7] 毛泽东文集（4）[M]．北京：人民出版社，1996.
- [8] 毛泽东文集（5）[M]．北京：人民出版社，1996.
- [9] 毛泽东文集（6）[M]．北京：人民出版社，1999.
- [10] 毛泽东文集（7）[M]．北京：人民出版社，1999.
- [11] 毛泽东文集（8）[M]．北京：人民出版社，1999.
- [12] 邓小平文选（1-2）[M]．北京：人民出版社，1994.
- [13] 邓小平文选（3）[M]．北京：人民出版社，1993.
- [14] 江泽民文选（1-3）[M]．北京：人民出版社，2006.
- [15] 论“三个代表”重要思想 [M]．北京：中央文献出版社，2001.
- [16] 论构建社会主义和谐社会 [M]．北京：中央文献出版社，2013.
- [17] 十一届三中全会以来重要文献选编（上、下）[G]．北京：人民出版社，1982.
- [18] 十二大以来重要文献选编（上、中） [G]．北京：人民出版

社, 1986.

- [19] 十二大以来重要文献选编(下)[G]. 北京: 人民出版社, 1988.
- [20] 十三大以来重要文献选编(上、中)[G]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [21] 十三大以来重要文献选编(下)[G]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [22] 十四大以来重要文献选编(上)[G]. 北京: 人民出版社, 1996.
- [23] 十四大以来重要文献选编(中)[G]. 北京: 人民出版社, 1997.
- [24] 十四大以来重要文献选编(下)[G]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [25] 十五大以来重要文献选编(上)[G]. 北京: 人民出版社, 2000.
- [26] 十五大以来重要文献选编(中)[G]. 北京: 人民出版社, 2001.
- [27] 十五大以来重要文献选编(下)[G]. 北京: 人民出版社, 2003.
- [28] 十六大以来重要文献选编(上)[G]. 北京: 中央文献出版社, 2005.
- [29] 十六大以来重要文献选编(中)[G]. 北京: 中央文献出版社, 2006.
- [30] 十六大以来重要文献选编(下)[G]. 北京: 中央文献出版社, 2008.
- [31] 十七大以来重要文献选编(上)[G]. 北京: 中央文献出版社, 2009.
- [32] 十七大以来重要文献选编(中)[G]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [33] 十七大以来重要文献选编(下)[G]. 北京: 中央文献出版社, 2013.
- [34] 建国以来重要文献选编[G]. 北京: 中央文献出版社, 1992.
- [35] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议(辅导读本)[M]. 北京: 人民出版社, 2005.
- [36] 胡锦涛总书记在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2003.
- [37] 胡锦涛 9.19 中央党校重要讲话精神学习读本[M]. 北京: 中央党史出版社, 2008.
- [38] 十七大报告学习辅导百问[M]. 北京: 学习出版社, 2007.
- [39] 十七大报告学习辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2007.
- [40] 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[G]. 北京: 人民出版社, 2007.
- [41] 十八大报告学习辅导百问[M]. 北京: 学习出版社, 2012.
- [42] 十八大报告学习辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [43] 中国共产党历史(上、下)[Z]. 北京: 中共党史出版社, 2011.
- [44] 怎样加强和创新社会管理[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2011.

[45] 胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上重要讲话精神学习问答 [M]. 北京: 党建读物出版社, 2011.

[46] 习近平谈治国理政 [M]. 北京: 外文出版社, 2014.

[47] 全面深化改革学习读本 [M]. 北京: 当代中国出版社, 2013.

[48] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本 [M]. 北京: 人民出版社, 2013.

[49] 党的十八届四中全会《决定》学习辅导百问 [M]. 北京: 学习出版社, 2014.

[50] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本 [M]. 北京: 人民出版社, 2014.

[51] 十八大以来重要文献选编 (上) [G]. 北京: 中央文献出版社, 2014.

[52] 习近平总书记系列重要讲话读本 [M]. 北京: 学习出版社, 2014.

[53] 深入学习习近平同志重要论述 [M]. 北京: 人民出版社, 2013.

[54] 习近平关于全面依法治国论述摘编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2015.

[55] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的决议》辅导读本 [M]. 北京: 人民出版社, 2015.

[56] 党的十八届五中全会《建议》学习辅导百问 [M]. 北京: 学习出版社, 2015.

[57] 习近平总书记系列重要讲话读本 (2016 年版) [M]. 北京: 学习出版社, 2016.

[58] 十八大以来重要文献选编 (中) [G]. 北京: 中央文献出版社, 2016.

二、专 著

[1] 陆学艺:《中国社会建设与社会管理:探索发现》,社会科学文献出版社 2011 版。

[2] 邓伟志:《创新社会管理体制》,上海社会科学院出版社 2008 版。

[3] 李培林:《中国社会和谐稳定报告》,社会科学文献出版社 2008 版。

[4] 青连斌:《以改善民生为重点的社会建设》,西南师范大学出版社 2009 版。

- [5] 龚维斌:《社会管理与社会建设》,国家行政学院出版社 2010 版。
- [6] 何增科:《中国社会管理体制改革的路线图》,国家行政学院出版社 2009 版。
- [7] 窦玉沛:《社会管理与社会和谐》,中国社会出版社 2005 版。
- [8] 傅思明:《加强和创新社会管理》,人民出版社 2011 版。
- [9] 万军:《社会建设与社会管理创新》,国家行政学院出版社 2011 版。
- [10] 魏礼群:《社会建设与社会管理》,人民出版社 2011 版。
- [11] 风笑天:《社会学概论》,华中科技大学出版社 1999 版。
- [12] 陈华:《吸纳与合作》,社会科学文献出版社 2011 版。
- [13] 顾海良:《马克思主义发展史》,武汉大学出版社 2006 版。
- [14] 王伟光:《效率、公平、和谐——论新时期人民内部矛盾与社会主义和谐社会》,人民出版社 2006 版。
- [15] 王伟光:《构建社会主义和谐社会的理论与实践》,中共中央党校出版社 2006 版。
- [16] 丁元竹:《中国社会体制改革:战略与对策》,国家行政学院出版社 2013 版。
- [17] 丁元竹:《中国社会建设战略思路与基本对策》,北京大学出版社 2008 版。
- [18] 靳江好,王郅强:《和谐社会建设与社会矛盾调节机制研究》,人民出版社 2008 版。
- [19] 唐铁汉:《中国公共管理的重大理论与实践创新》,北京大学出版社 2007 版。
- [20] 李强:《中国社会变迁 30 年》,社会科学文献出版社 2008 版。
- [21] 孙学玉:《当代中国民生问题研究》,人民出版社 2010 版。
- [22] 李培林:《中国社会》,社会科学文献出版社 2011 版。
- [23] 杨继绳:《中国当代社会阶层分析》,江西高校出版社 2011 版。
- [24] 卢洪友:《中国基本公共服务均等化进程报告》,人民出版社 2012 版。
- [25] 汝信,陆学艺,李培林:《2002 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书),社会科学文献出版社 2002 版。
- [26] 汝信,陆学艺,李培林:《2003 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书),社会科学文献出版社 2003 版。
- [27] 汝信,陆学艺,李培林:《2004 年中国社会形势分析与预测》(社会

蓝皮书), 社会科学文献出版社 2004 版。

[28] 汝信, 陆学艺, 李培林:《2005 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书), 社会科学文献出版社 2004 版。

[29] 汝信, 陆学艺, 李培林:《2006 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书), 社会科学文献出版社 2005 版。

[30] 汝信, 陆学艺, 李培林:《2007 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书), 社会科学文献出版社 2006 版。

[31] 汝信, 陆学艺, 李培林:《2008 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书), 社会科学文献出版社 2007 版。

[32] 汝信, 陆学艺, 李培林:《2009 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书), 社会科学文献出版社 2008 版。

[33] 汝信, 陆学艺, 李培林:《2010 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书), 社会科学文献出版社 2009 版。

[34] 汝信, 陆学艺, 李培林:《2011 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书), 社会科学文献出版社 2010 版。

[35] 汝信, 陆学艺, 李培林:《2012 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书), 社会科学文献出版社 2011 版。

[36] 陆学艺, 李培林, 陈光金:《2013 年中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书), 社会科学文献出版社 2012 版。

[37] 连玉明:《中国社会管理创新报告》(社会管理蓝皮书), 社会科学文献出版社 2012 版。

[38] 连玉明:《中国社会管理创新报告》(社会管理蓝皮书), 社会科学文献出版社 2013 版。

[39] 龚维斌:《中国社会体制改革报告》(社会体制蓝皮书), 社会科学文献出版社 2013 版。

[40] 徐家良, 廖鸿:《中国社会组织评估发展报告》(社会组织蓝皮书), 社会科学文献出版社 2013 版。

[41] 孙立平:《重建社会: 转型社会的秩序再造》, 社会科学文献出版社 2009 版。

[42] 孙立平:《守卫底线: 转型社会生活的基础秩序》, 社会科学文献出版社 2007 版。

- [43] 孙立平:《博弈:断裂社会的利益冲突与和谐》,社会科学文献出版社2006版。
- [44] 孙立平:《断裂:20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社2007版。
- [45] 孙立平:《转型与断裂:改革开放以来中国社会结构的变迁》,清华大学出版社2004版。
- [46] 陆学艺:《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社2002版。
- [47] 陆学艺:《当代中国社会结构》,社会科学文献出版社2010版。
- [48] 陆学艺:《中国社会结构研究报告:当代中国社会建设》,社会科学文献出版社2013版。
- [49] 陆学艺:《当代中国社会建设》,社会科学文献出版社2013版。
- [50] 陆学艺:《中国社会结构与社会建设》,中国社会科学出版社2013版。
- [51] 陆学艺,李培林:《中国社会发展报告》,社会科学文献出版社2007版。
- [52] 郑杭生:《社会转型:中国社会学的理论自觉》,中国人民大学出版社2011版。
- [53] 李培林:《社会改革与社会治理》,社会科学文献出版社2014版。
- [54] 李培林:《社会体制改革:理论与实践》,社会科学文献出版社2013版。
- [55] 李培林:《我国新时期社会管理创新实例与启示》,研究出版社2012版。
- [56] 李培林:《中国社会》,社会科学文献出版社2011版。
- [57] 李培林:《当代中国民生》,社会科学文献出版社2010版。
- [58] 何增科:《社会管理与社会体制》,中国社会出版社2008版。
- [59] 何增科:《公民社会与治理》,社会科学文献出版社2011版。
- [60] 何增科:《中国社会管理体制体制改革研究》,法律出版社2013版。
- [61] 青连斌:《十七大精神深度解读:社会建设篇》,人民出版社2008版。
- [62] 青连斌:《公平分配的实现机制》,工人出版社2010版。
- [63] 青连斌:《中国民生建设的路径》,中共中央党校出版社2013版。
- [64] 陈里:《论社会管理创新》,中国社会科学出版社2012版。
- [65] 龚维斌:《社会管理改革创新》,国家行政学院出版社2013版。
- [66] 龚维斌:《社会管理论丛2011》,国家行政学院出版社2012版。

- [67] 梁树发:《社会与社会建设》,人民出版社2007版。
- [68] 魏礼群:《新形势下加强和创新社会管理研究》,国家行政学院出版社2011版。
- [69] 魏礼群:《创新社会治理体制》,北京师范大学出版社2014版。
- [70] 万军:《公平社会建设》,国家行政学院出版社2013版。
- [71] 连玉明:《大国治理:中国社会治理创新的基层实践》,当代中国出版社2014版。
- [72] 俞可平:《中国治理变迁30年》,社会科学文献出版社2008版。
- [73] 俞可平:《论国家治理现代化》,社会科学文献出版社2014版。
- [74] 俞可平:《中国治理评论》(第1辑),中国编译出版社2012版。
- [75] 俞可平:《推进国家治理与社会治理现代化》,当代中国出版社2014版。

三、论 文

- [1] 陈辉. 毛泽东论社会主义社会建设和管理 [J]. 东岳论丛, 2005 (11).
- [2] 马徒. 毛泽东的社会管理思想 [J]. 广西大学学报 (哲学社会科学版), 1998 (1).
- [3] 李义凡. 毛泽东晚年理想的社会管理模式 [J]. 郑州大学学报 (哲学社会科学版), 2006 (1).
- [4] 赵志宇. 邓小平的社会管理思想及其现实意义 [J]. 贵州省委党校学报, 2011 (5).
- [5] 韦继辉. 邓小平论社会主义社会建设和管理 [J]. 东岳论丛, 2005 (11).
- [6] 路宁. 论邓小平社会管理思想发展的历史轨迹 [J]. 连云港教育学院学报, 1999 (4).
- [7] 路宁. 论邓小平社会管理思想的基本特征 [J]. 盐城师范学院学报, 2000 (1).
- [8] 齐英艳. 邓小平的社会管理运行机制思想 [J]. 江苏大学学报 (社会科学版), 2010 (3).

- [9] 齐英艳. 邓小平社会管理体制创新思想探析 [J]. 理论视野, 2010 (5) .
- [10] 卢卫红. 江泽民论社会主义社会建设和管理 [J]. 东岳论丛, 2005 (11) .
- [11] 唐利、郭亚莉. 认知、价值、实践: 胡锦涛社会管理思想述论 [J]. 理论导刊, 2011 (9) .
- [12] 陈庆云. 公共管理理论研究: 概念、视角与模式 [J]. 中国行政管理, 2005 (3) .
- [13] 杨海蛟. 中国社会管理的三大特征 [N]. 深圳特区报, 2011 - 3 - 8 (04) .
- [14] 郑杭生. 社会建设和社会管理研究与中国社会学使命 [J]. 社会学研究, 2011 (4) .
- [15] 马凯. 努力加强和创新社会管理 [J]. 行政管理改革, 2010 (10) .
- [16] 魏礼群. 加强和创新社会管理的几个问题 [J]. 宏观经济管理, 2011 (7) .
- [17] 黄兴国. 把握加强和创新社会管理的着力点 [N]. 人民日报, 2011 - 4 - 19 (07) .
- [18] 候远长. 构建中国特色社会主义社会管理体系 [J]. 学习论坛, 2013 (10) .
- [19] 李后强. 构建中国特色社会主义社会管理体系 [N]. 四川日报, 2012 - 11 - 19 (06) .
- [20] 李琨. 论述新时期我国社会管理体制的主要特点 [J]. 湖北经济学院学报, 2014 (7) .
- [21] 孙志华. 问题与对策: 健全和完善我国基本公共服务体系的探讨 [J]. 山东大学学报, 2014 (6) .
- [22] 诸彦含. 建立健全现代社会组织体制 [N]. 光明日报, 2014 - 03 - 01 (05) .
- [23] 彭润金. 加快形成现代社会组织体制 [N]. 中国社会报, 2012 - 12 - 21 (03) .
- [24] 李培林. 我国社会组织体制的改革和未来 [J]. 社会, 2013 (3) .
- [25] 李培林. 中国改革以来阶级阶层结构的变化 [J]. 黑龙江社会科学,

2011 (1) .

[26] 李培林. 创新社会管理是我国改革的新任务 [J]. 理论参考, 2011 (3) .

[27] 丁元竹. 关于建立和完善社会管理体制的若干思考 [J]. 江海学刊, 2007 (5) .

[28] 丁元竹. 当前加强和创新社会管理面临的十大问题 [J]. 行政管理改革, 2012 (1) .

[29] 丁元竹. 促进我国基本公共服务均等化的基本对策 [J]. 中国经贸导刊, 2008 (5) .

[30] 丁元竹. 具有中国特色社会管理体制的几点思考 [J]. 宁波市委党校学报, 2007 (3) .

[31] 陈里. 社会管理创新的内容与方略 [N]. 人民公安报, 2012-11-25 (3) .

[32] 李君如. 构建社会主义和谐社会的理论根据与理论意义 [J]. 求是, 2006 (24) .

[33] 李学举. 加强社会建设和管理促进社会和谐与发展 [J]. 求是, 2005 (7) .

[34] 俞可平. 全球治理引论 [J]. 马克思主义与现实, 2002 (1) .

四、学位论文

[1] 潘嘉. 中国共产党社会建设思想研究 [D]. 中央党校博士论文, 2009.

[2] 马力昉. 改革开放以来中国共产党社会建设思想研究 [D]. 中国社会科学院博士论文, 2010.

[3] 王凌云. 胡锦涛社会稳定思想研究 [D]. 大连海事大学博士论文, 2012.

[4] 任家高. 十六大以来中国共产党社会管理思想研究 [D]. 安徽大学硕士论文, 2012.

[5] 黄艳. 毛泽东社会管理思想研究 [D]. 厦门大学硕士论文, 2008.