

改革开放以来社会治理的历史变革

□吴超

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

[摘要]改革开放以来,中国进入了一个急剧变化的社会转型时期,社会治理不断调整、完善,从传统的社会管理不断变革为现代的社会治理。适应经济社会发展的形势,社会治理变革可划分为四个阶段,即:社会管理体制的调整与变革(1978-1992年)、从社会行政管理到社会管理的市场化(1992-2002年)、加强和创新社会管理(2002-2012年)、全面推进社会治理现代化(2012年以来)。经过长期的实践和探索,逐步形成了总体上与我国国情和社会主义制度相适应的具有显著的中国特色和独特优势的社会治理体系。

[关键词]改革开放;社会治理;历史变革;独特优势

[中图分类号]D232 [文献标识码]A [文章编号]1674-0599(2018)06-0076-06

1978年改革开放以来,中国进入了一个急剧变化的社会转型时期,中国社会进入一个从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会乃至后工业社会、从传统计划经济向社会主义市场经济的转型期,也处在从封闭半封闭性社会向开放性社会、由单一性社会向多样性社会的高速发展过程中。中国经济飞速发展、综合国力明显增强、人民生活大幅度提高,中华民族大踏步赶上时代前进的潮流。习近平指出,“独特的文化传统,独特的历史命运,独特的国情,注定了中国必然走适合自己特点的发展道路。”^{[1]P43}伴随着这一转型过程,中国的社会治理也不断调整、完善,围绕“建立什么样的社会”以及“怎样进行社会治理”,以适应快速发展的经济社会,经历了一个从传统的社会管理到现代的社会治理的发展历程。

一、与改革开放同行:社会管理体制的调整与变革(1978-1992年)

改革开放从1978年十一届三中全会起步,十二大以后全面展开。党的十四大报告概括指出:新时期最鲜明的特点是改革开放,这一波澜壮阔的历史进程,从农村改革到城市改革,从经济体制的改革到各方面体制的改革,从对内搞活到对外开放。^{[2]P214}改革开放中,人民公社体制的解散、城镇单位体制的式微、知青回城和农民进城、社区重建和社区功能的再造、社会公共服务事业实现市场化改革,经济体制改革、对外开放交织着社会管理和社会矛盾的问题,计划体制延续下来的行政化社会管理体制亟需加以改变。

社会管理制度的变革一直和改革开放同行,在这个过程中,政府不断松动指令性计划管制,不

[收稿日期]2018-09-13

[作者简介]吴超(1973—),男,安徽凤台人,博士,中国社会科学院当代中国研究所副研究员,研究方向为中共党史、中华人民共和国史。

[基金项目]本文系国家社会科学基金项目“当代中国社会治理史研究”(立项批准号:15BDJ026)的阶段性研究成果。

断地调整、变革,突破政治、经济、社会一体化的中央高度集权的体制束缚,以适应市场化改革和对外开放的需要。

党的十一届三中全会指出“现在中国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中,应该有领导地大胆下放,让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权。”^{[3]P6}针对政治、经济权力高度集中的一体化管理体制,尤其是针对过去几次中央和地方之间分权“每次都没有涉及到党同政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权范围的问题”^{[4]P281},实施“放权”改革,开展党政分开、政社分开、政企分开的改革探索。从1979年开始,撤销各级革命委员会改设人民政府,各级党委和政府分署办公,并明确党政机构职责分工。在农村,实行政社分开,废止政社合一的人民公社体制,建立乡政权;^①在城市,搞活企业,政企分开,所有权和经营权“两权分离”,实行企业经营承包责任制,撤销行政性企业,政府部门不再直接经营管理企业。在实行权力分开的同时,又实行政管理权限放权式改革,把中央管理权向地方下放,主要涉及到经济管理权限、人事管理权限和财政管理权限,^{[5]P85}进一步消除权力过分集中的弊病。改革开放的过程是一个放权让利调动各方积极性的过程,向地方放权、向企业放权的过程使各级地方政府和国有企业赢得了自主权和积极性,高度集权的政治体制逐步为适度行政性分权的政治和行政体制所取代,政治和经济逐步分开,私人经济部门在公共部门旁边成长起来。^{[6]P209}

改革开放中,传统社会管理体制趋于解体,高度集权的政治经济社会一体化体制逐步打破、放宽、变活,推动着社会管理体制不断变革。政府不再是唯一的社会管理主体,运动式、行政化的管理方式被法制化的管理方式逐步取代,城乡分割的二元制户籍制度日益松动,城市人口流动逐渐增多,作为社会控制细胞和福利供给者的单位逐渐变为比较单纯的工作场所。^{[6]P15}社会管理体制的调整和变革增强了社会活力,放松管制带来了市场活力和社会生机,进而推动改革开放事业的顺利发展,基本解决了11亿人民的温饱问题,开始向小康迈进,经济建设、人民生活、综合国力都上了一个大台阶。十一届三中全会以来,中华大地

发生了历史性的伟大变化,社会生产力获得新的解放,安定团结的政治局面不断巩固。^{[2]P210}但由于未从根本上触动计划经济体制,社会管理的调整和变革是在许多方面未进行配套改革、政府主要通过行政手段管理社会经济的方式没有改变的情况下进行的,社会管理仍从属于行政体制下的社会管理。

二、市场化转轨:从社会行政管理到社会管理的市场化(1992-2002年)

1992年到2002年,确立建设社会主义市场经济体制的目标。面对市场化改革的快速推进,面对着经济高速发展与社会发展的相对滞后的局面,社会体制的改革渗透到政治经济社会领域的各个方面,在以经济建设为中心、优先发展经济的基础上促进社会全面进步,积极探索和变革社会治理。

1992-2002年,改革的重点仍然集中在经济领域,其他建设全部围绕着经济建设逐步推进。计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,对社会建设产生了深刻的影响,体制改革的重点从突破原有体制框架和消除双轨体制的摩擦转向迅速建立社会主义市场经济新秩序,改革从经济领域扩展到整个社会领域,实行综合的社会配套改革的要求更加迫切。

从“六五”计划开始,经济计划中增加了社会发展的内容,计划的题目也相应改为“国民经济与社会发展计划”,而此前的五个“五年计划”都是仅仅关于国民经济发展的计划。此后,与经济发展相对应的社会发展进入人们的视野。1993年11月,中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,要求“建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障,促进经济发展和社会稳定”;政府经济管理部门在转变职能的同时,要“加强政府的社会管理职能,保证国民经济正常运行和良好的社会秩序”。^{[7]P521,530}这时,已明确把社会管理作为政府的主要职能之一,并要求建立多层次的社会保障制度和加强政府社会管理职能,以促进达到良好的社会秩序和经济发展的目标。

^①1982年12月,五届全国人大五次会议通过《宪法》明确规定改革农村人民公社政社合一的体制,设立乡政府。1983年10月,中共中央发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,要求各地有领导、有步骤地搞好农村政社分开的改革。到1984年底,全国各地建立了9.1万个乡(镇)政府,92.6万个村民委员会。

随着社会主义市场经济体制改革逐步推进,社会治理与市场化改革不协调、不适应的矛盾逐渐凸显,不可能仅仅单纯地用经济的办法解决所有的社会问题,这一时期开始直接把社会本身作为改革的对象,提出坚持物质文明和精神文明共同进步,经济和社会协调发展,由此解决社会问题,推动社会建设。

1995年9月,中共中央在关于制定“九五”计划和2010年远景目标的建议中,提出必须把社会全面发展放在重要战略地位,把“保持社会稳定,推动社会进步,积极促进社会公正、安全、文明、健康发展”作为社会发展的总体要求。^{[8]P1502}1996年3月17日,八届全国人大四次会议批准《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和二〇一〇年远景目标纲要》具体部署“实施可持续发展战略,推进社会事业全面发展”,要求按照社会事业的不同类型“建立与社会主义市场经济体制相适应的运行机制”,注意搞好“经济发展政策与社会发展政策的协调”。^{[8]P1883}

按照发展社会主义市场经济的要求,行政体制改革也同步推进。1998年3月10日,九届全国人大一次会议批准国务院机构改革方案,要求转变政府职能,把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业;在调整政府组织结构方面,提出适当调整社会服务部门,发展社会中介组织。^{[9]P242}此时,已明确社会管理为政府的三大基本职能之一。1998年,江泽民在纪念十一届三中全会20周年大会上指出,“社会主义社会作为人类历史上崭新的社会形态,是以经济建设为重点的全面发展、全面进步的社会。”^{[9]P688}在纪念中国共产党成立80周年的重要讲话中,江泽民再次重申并提出,人的全面发展,各项事业和进行的一切工作,“既要着眼于人民现实的物质文化生活需要,同时又要着眼于促进人民素质的提高,也就是要努力促进人的全面发展”。^{[10]P276、294}

社会主义社会是以经济建设为重点的全面发展、全面进步的社会,单纯依靠经济的增长并不能实现这一目标,真正的发展必定是经济社会的协调可持续发展。正如美国发展经济学家迈克尔·P·托达罗(Michael P. Todro)所言,“发展不纯粹是一个经济现象。从最终意义上说,发展不仅仅包括人民生活的物质和经济方面,还包括其他更广泛的方面,因此,应该把发展看为包括整个经济和社会体制的重组和重整在内的多维过程。”^{[11]P50}

只有加快经济建设,创造和积累更丰富的物质财富,才能解决好广大群众的切身利益问题,才能从根本上减少社会矛盾,促进社会长期和谐稳定;同样,也只有不断改善民生和加强社会管理,才能让社会秩序不断从稳定走向和谐,从根本上保障经济社会的可持续发展。

三、构建和谐社会:加强和创新社会管理体制(2002-2012年)

2002年以来,社会管理体制创新的地位逐渐凸显,在新的世纪里继续推进改革开放、促进社会和谐的新征程,也开始了对社会管理发展道路和体制创新的新探索。2002年党的十六大召开,把“社会更加和谐”列为全面建设小康社会奋斗目标的重要依据,同时提出“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”,并将社会管理与经济调节、市场监管和公共服务作为政府的四大职能之一,从维护社会稳定的角度提出要“改进社会管理、保持良好的社会秩序”^{[12]P28-29}。2003年7月,胡锦涛在全国防治“非典”工作会议上总结经验教训时指出,把促进经济社会协调发展摆到更加突出的位置,要进一步加强社会管理体制的建设和创新,建立健全与发展社会主义市场经济相适应的社会管理体制。^{[13]P70}2006年《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》,将“社会建设”与“经济建设、政治建设、文化建设”并列,由原来的“三位一体”拓展为“四位一体”,就构建社会主义和谐社会的相关制度建设做出了全面部署;并明确强调“必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,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”^[14]。第一次鲜明提出关于社会管理体制的观点,对加强社会管理的具体途径进行了部署,从健全社会管理格局、健全社会管理机制、完善社会治安防控体系等三个方面,就社会管理作出了部署。表明党对社会管理的认识实现了从宏观层面到中观和微观层面的转变,也表明党对社会管理的认识进一步深化。社会稳定是人民群众的共同心愿,是改革发展的重要前提。2007年10月,党的十七大报告从实现全面建设小康社会的目标要求,提出“加快和推进以民生为重点的社会建设”,要求完善社会管理,维护社会安定团结,“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”,全社会共

同推动建设和谐社会,调动一切积极因素,努力形成社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面。^{[15]P31-32}由此,社会管理体制改革正式提上党和政府的工作日程。

2011年是“十二五”规划的开局之年,中国跃居“全球第二大经济体”。2011年,也是中国的“社会管理年”。2011年3月,“加强和创新社会管理”独立成篇,写入了“十二五”规划纲要,在国民经济和社会发展中,社会管理被赋予了更重的分量。7月,中共中央、国务院又专门出台了《关于加强和创新社会管理的意见》,对进一步加强和创新社会管理工作作出了全面部署。

加强和创新社会管理这一主题的确立,首先源于对我国经济社会发展阶段性特征的深刻把握。随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程不断加快,我国既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期。经济体制深刻变革、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化,社会活力显著增强,社会结构和社会组织形式也相应发生深刻变动,社会管理领域存在着一些突出问题,给社会管理带来一系列新课题。比如,人民内部矛盾多样多发、群众上访和群体性事件已成为影响社会和谐稳定的突出问题;流动人口和特殊人群管理和服务问题突出,个别极端事件时有发生;刑事犯罪率居高不下,利用网络技术等高科技手段实施的新型犯罪增多,犯罪敏感性、关联性增强;公共安全事故频发,安全生产事故、食品药品安全问题和自然灾害突出;非公有制经济组织、社会组织管理和服务问题突出;以及信息网络建设管理面临严峻挑战、外部势力千方百计插手,等等。从总体上看,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。改革开放以来,我国经济实力和综合国力显著增强,为不断满足人民日益增长的物质文化需要、解决社会管理领域存在的问题奠定了重要物质基础。同时,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变,发展中的不平衡、不协调、不可持续问题依然突出。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制,许多行之有效的管理理念、制度、手段和方法已难以完全适应实际情况的变化,解决社会管理领域存在的问题既十分紧迫又需要长期努力,这就要求必须继续抓住和用好

我国发展重要战略机遇期,推进党和国家事业发展,构建社会主义和谐社会,进一步加强和创新社会管理。

四、共建共治共享:全面推进社会治理现代化(2012年以来)

党的十八大以来,中国特色社会主义进入了新时代,人民对美好生活的需要日益广泛,呈现多样化多层次多方面的特点。同时,我国社会生产力水平总体上显著提高,有220多种工农业产品产量居世界首位。从“落后的社会生产”到“不平衡不充分的发展”,社会生产发展的不平衡不充分,已成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。以习近平同志为核心的党中央高度重视社会治理问题,提出建设平安中国的目标,在深刻把握经济社会运行规律和社会治理规律的基础上,打造共建共治共享的社会治理格局,不断创新社会治理理念思路、体制机制、方法手段,逐步推进社会治理结构的合理化、治理方式的科学化和治理过程的民主化,使社会既生机勃勃又井然有序。

2012年11月,党的十八大报告将社会管理和改善民生并列为社会建设的重要内容,提出“在改善民生和创新管理中加强社会建设”,要加快形成“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。报告中首次明确了“社会管理体制”这个概念,实现了从社会管理格局向社会管理体制的转变;在社会管理体制中增加了“法治保障”这一新内容,体现了社会管理与依法治国的结合,社会管理不仅是行政性的管理,还将法治作为社会管理基础性的保障。同时对加强社会管理的措施提出了新要求。首先,强调“社会管理法律、体制机制、能力、队伍和信息化建设”。其次,强调“改进政府提供公共服务方式”。最后,强调社会管理的重点工作在于“加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,充分发挥群众参与社会管理的基础作用”^{[16]P27}。

2013年11月,党的十八届三中全会召开,会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,专列一章部署创新社会治理体制,创新社会治理的目的是“必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度地增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安

定有序”从改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制和健全公共安全体系等方面对如何创新社会治理体制进行了阐述。^{[16]P539-540}在党的正式文件中第一次提出“社会治理”概念，“社会治理”成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，在理论上丰富了社会治理的现代化内涵，也赋予了中国特色社会主义治理理论的时代意蕴。传统社会管理更多侧重单一主体的政府管理、自上而下的政府管控，而社会治理更加强调多元参与、共同治理，更加强调民主协调、依法管理，更加强调以人为本、维护权利，是共治与自治的结合、法治与德治的并用。

2014年3月，十二届全国人大二次会议的政府工作报告对“推进社会治理创新”作了具体部署，要求“注重运用法治方式，实行多元主体共同治理”。^{[16]P850}十八届四中全会把“推进法治社会建设”作为全面依法治国的重要内容，第一次明确提出“提高社会治理法治化水平”的概念，在依法治国的基本方略下，把社会治理纳入法治化轨道，努力实现社会治理体系和运行机制的法治化、制度化。

2017年，党的十九大报告指出，社会主要矛盾已经由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”；并指出，人民群众对美好生活的需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。^{[17]P9}为了有效回应这些新需要，解决社会的新矛盾，十九大报告提出要不断满足人民日益增长的美好生活需要，不断促进公平正义，形成有效的社会治理、良好的社会秩序，从推进制度建设角度提出了打造共建共治共享的社会治理格局的思路和要求，一是加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化等四化水平；二是健全和加强公共安全、社会治安防控、社会心理服务和社区治理四个体系的建设。^{[17]P39-40}

五、创新引领社会治理：推进社会治理社会化、法治化、智能化和专业化

改革开放以来，根据国内外形势发展变化，围绕“建立什么样的社会”以及“怎样进行社会治理”经过40年的社会治理实践探索和制度建设，

取得了巨大成就。党和国家在改善民生和创新管理中加强社会建设，加大社会治理创新的力度，创新社会治理理念，完善社会治理格局，不断提高防范社会风险和维持社会和谐稳定的能力，社会治安形势持续好转，人民群众满意度和安全感稳步上升，并基本形成一套行之有效的具有中国特色和独特优势的社会治理体系。习近平指出“我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的，是有独特优势的，是适应我国国情和发展要求的。”^{[18]P91}我国社会治理具有显著的中国特色和独特的优势，能够始终保持集中统一和高效领导，有效地化解各种矛盾，实现社会公平正义与和谐稳定；同时，寓管理于服务之中，统筹推进社会治理的系统化科学化，最大限度保障和改善民生，能够团结人民，凝聚各种力量，最大限度地凝聚聚力，让中华民族走向伟大复兴。

打造共建共治共享的社会治理格局，是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。当前，正处于全面建成小康社会和开启全面建设社会主义现代化国家新征程的“两个一百年”的历史交汇期。党的十九大立足新时代坚持和发展中国特色社会主义，明确了推进社会建设的目标要求：到2035年，现代社会治理格局基本形成，社会充满活力又和谐有序；到本世纪中叶，社会文明将全面提升，人民将享有更加幸福安康的生活。^{[17]P23}为适应新形势新要求，尽快建成现代社会治理格局，一步一步把宏伟目标变为现实，一是加强社会治理制度建设，完善社会治理体制。共建是基础，形成多主体参与，各司其职、各尽其能的治理机制，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的治理体制。共治是关键，发挥党总揽全局、协调各方的核心作用，发挥政府的行政主导作用、社会各方的协同作用、公众参与的基础作用，打造多主体参与的信息沟通、协同治理的现代化治理体系。共享是目标，构建共享发展平台，推进治理成果的共享，使社会治理的成效更多、更好、更公平地惠及全体人民。二是提高社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化水平，这指明了共建共治共享社会治理格局构建的方法与途径。十八大提出“提高社会管理科学化水平”，十八届五中全会进一步提出“推进社会治理精细化”，十九大则提出“四化”的新要求。所谓社会化，就是有效整合社会各方面资源，动员社会各方面力量参与社会治理，引导包括专业化服务机构在内的各种社会力

量参与到社会治理当中。所谓法治化,就是推进法治社会建设,推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制。智能化是指着力推动科技创新,推进各种信息化平台建设,把大数据等现代科技手段与社会治理深度融合起来,提

高社会管理和服务的精确性和便利性,以信息化推进社会治理体系和治理能力现代化。专业化要求建设高素质专业化干部队伍和社会治理各类人才队伍,专业化工作精神与态度,综合运用专业化工作的方法和能力。

[参考文献]

- [1] 习近平. 出席第三届核安全峰会并访问欧洲四国和联合国教科文组织总部、欧盟总部时的演讲[M]. 北京: 人民出版社 2014.
- [2] 江泽民文选: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社 2006.
- [3] 三中全会以来重要文献选编: 上[Z]. 北京: 人民出版社, 1982.
- [4] 邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [5] 周光辉. 行政管理[A]. 俞可平. 中国治理变迁30年[C]. 北京: 社会科学文献出版社 2008.
- [6] 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.
- [7] 十四大以来重要文献选编: 上[Z]. 北京: 人民出版社, 1996.
- [8] 十四大以来重要文献选编: 中[Z]. 北京: 人民出版社, 1997.
- [9] 十五大以来重要文献选编: 上[Z]. 北京: 人民出版社 2000.
- [10] 江泽民文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社 2006.
- [11] (美) 迈克尔·P·托达罗. 经济发展与第三世界[M]. 北京: 中国经济出版社, 1992.
- [12] 十六大以来重要文献选编: 上[Z]. 北京: 中央文献出版社 2005.
- [13] 胡锦涛文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社 2016.
- [14] 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.
- [15] 十七大以来重要文献选编: 上[Z]. 北京: 人民出版社 2009.
- [16] 十八大以来重要文献选编: 上[Z]. 北京: 中央文献出版社 2014.
- [17] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[Z]. 北京: 人民出版社 2017.
- [18] 习近平谈治国理政[M]. 北京: 外文出版社 2014.

The Historical Changes of Social Governance since the Reform and Opening – up

WU Chao

(Institute of Studies in Contemporary China ,Chinese Academy of Social Sciences ,Beijing 100009 ,China)

Abstract: Since the reform and opening – up ,China has entered a period of social transition with rapid changes , and the traditional social management has been transformed into modern social governance through continuous adjustment and improvement. Adapting to the situation of economic and social development ,the evolution of social governance can be divided into four stages ,i. e. ,the adjustment and reform of social management system (1978 – 1992) ,from social administration to marketization of social management(1992 – 2002) ,strengthening and innovating in social management(2002 – 2012) and comprehensively advancing the modernization of social governance(since 2012) . Through the long – term practice and exploration has gradually formed a social governance system that is fit for the national conditions and socialist system of our country in the main and that has obvious Chinese characteristics and unique advantages.

Key words: reform and opening – up; social governance; historical change; unique advantage

(责任编辑: 邱 明)